

영유아 보육시설의 실태와 보육정책의 대안

1993. 9

지/역/사/회/탁/아/소/연/합/회
우리 아이들의 보육을 걱정하는 모임
후원 : 삼 성 복 지 재 단

영유아 보육시설의 실태와 보육정책의 대안

1993. 9

연구책임자: 허 선(중앙대 강사, 지탁연 정책연구부)

연구보조자: 정 최연(지탁연 부회장)

서 정은(지탁연 간사)

유 정은(지탁연 정책연구부)

박 금희(안산 꿈나무 어린이집 교사)

지 / 역 / 사 / 회 / 탁 / 아 / 소 / 연 / 합 / 회
우리 아이들의 보육을 걱정하는 모임
후원 : 삼 성 복 지 재 단

차 례

I. 서 론 1

- 1. 연구목적 1
- 2. 연구방법 2

II. 우리나라 보육정책의 현황 4

- 1. 보육시설의 유형 4
- 2. 보육대상 및 보육료 5
- 3. 종사자 7
- 4. 보육정책 재정 9
- 5. 보육시설수의 추이와 확충계획 10

III. 조사대상시설의 일반적 현황 14

- 1. 설치지역 14
- 2. 설립년도 15
- 3. 보육시설의 설립 동기 15
- 4. 법정정원 16
- 5. 보육시간 17
- 6. 차량운행현황 18

IV. 보육시설의 시설기준 19

- 1. 시설 소유형태 및 시설면적 21
- 2. 시설의 설비 23
- 3. 이용자 시설로의 용도변경 28

V. 보육시설의 실태와 정책평가 33

1. 보육아동 33
2. 보육료 39
3. 종사자 41
4. 보육시설의 재정 46

VI. 정부의 보육료 지원 50

1. 보육료지원 대상규모 51
2. 보육료지원대상자 선정기준 54
3. 소득 인정 59

VII. 보육시설에 대한 정부지원 64

1. 보육시설에 대한 정부지원의 실태 및 욕구 64
2. 국공립시설에 대한 정부지원 68
3. 민간보육시설에 대한 정부지원 71

VIII. 결 론 73

<부 록>
설문지 75

표 차 례

<표 I- 1>지역별 시설유형별 유효표본시설수	3
<표 II- 1> 보육시설의 유형	4
<표 II- 2>'93년 표준보육단가	6
<표 II- 3>아동별 보육료 지원액(1993년)	7
<표 II- 4>교사 1인당 영유아수	7
<표 II- 5>종사자 배치기준	8
<표 II- 6>보육정책 예산 내역(1993년)	9
<표 II- 7>보육예산의 추이	10
<표 II- 8>보육시설수 및 보육대상아동수의 추이	11
<표 II- 9>지역별 보육시설 현황(1993.3)	13
<표 III- 1>보육시설의 위치지역	14
<표 III- 2>보육시설의 설립년도	15
<표 III- 3>보육시설 설립 동기	16
<표 III- 4>시설별 법정정원	17
<표 III- 5>1일 보육시간	17
<표 III- 6>차량운행 여부및 소유형태	18
<표 IV- 1>보육시설의 시설소유형태	21
<표 IV- 2>시설소유형태별 평가액, 보증금, 월세액	21
<표 IV- 3>보육시설의 면적(건평)	22
<표 IV- 4>아동 1인당 건평	23
<표 IV- 5>보육시설의 설비기준 실태(국공립 보육시설)	24
<표 IV- 6>보육시설의 설비기준 실태(민간 보육시설)	25
<표 IV- 7>보육시설의 설비기준 실태(가정 보육시설)	27
<표 IV- 8>시설기준및 유자격 종사자에 대한 종합평가	28
<표 IV- 9>노유자 시설로 용도 변경 여부	30
<표 IV-10>변경하지 않겠다고 한 이유	31

<표IV-11>노유자시설로의 용도변경 필요성 인지여부	31
<표V- 1> 보육시설의 연령별 아동수	34
<표V- 2>아동규모별 시설수	35
<표V- 3>시설의 종일반, 반일반 운영 실태	36
<표V- 4>정원의 지속적인 충원여부	36
<표V- 5>정원에 미달되는 이유	37
<표V- 6>보육시설별 보육료지원 대상자수	38
<표V- 7>종일반아동대 저소득층아동비율	38
<표V- 8>보육료	39
<표V- 9>표준보육단가이하의 보육료를 받는 시설비율	40
<표V-10>보육료의 기타 잡부금수납여부	41
<표V-11>교사 1인당 아동수	41
<표V-12>시설별 종사자수	42
<표V-13>시설별 유자격교사 확보여부	42
<표V-14>자격증 소지 비율(%)	43
<표V-15>보육교사의 월평균 소득	44
<표V-16>종사자 처우개선제도 마련 여부	45
<표V-17>보육교사들의 평균 근무기간	45
<표V-18>교사이동의 가장 큰 원인(두가지)	46
<표V-19>보육시설의 수입 지출 현황	47
<표V-20>지출을 위한 총 수입중 보육료의 비중	47
<표V-21>시설운영의 가장 큰 어려움	48
<표V-22>민간보육시설의 수입지출 실태	49
<표VI- 1>아동별 보육료 지원액(1993년)	50
<표VI- 2>보육료지원 대상자수와 정부예산	51
<표VI- 3>생활보호대상자수(1993년)	52
<표VI- 4>생활보호대상자 영유아(0-5세)수(1993년)	53
<표VI- 5>보육료지원대상자 선정기준(1993년)	55
<표VI- 6>현행기준과 가구지역 균등화지수를 이용한 기준의 비교	58

<표VI- 7>시설장이 생각하는 보육료 지원상의 가장 큰 문제점	62
<표VI- 8>월평균 소득 70만원 미만 가구의 보육료지원에 대한 인지 여부	63
<표VII- 1>정부나 지방자치단체로부터 시설운영비, 인건비를 지원받고 있는지 여부	64
<표VII- 2>정부로부터 지원을 받아야 한다고 생각하는지 여부	65
<표VII- 3>정부로부터 지원을 받아야 하는 이유	65
<표VII- 4>지원을 받지 않으려는 이유	66
<표VII- 5>시설에서 시급히 개선되어야 할 점(두가지)	66
<표VII- 6>정부가 시설에 지원해야 할 내용(두가지)	67
<표VII- 7>해당 지역에서 가장 필요한 것	68
<표VII- 8>국공립보육시설의 부정기적인 신청시 정부지원유무 및 내용	68
<표VII- 9>국공립시설의 정부지원에 대한 만족여부	69
<표VII-10>정부지원에 만족하지 않는 이유	69
<표VII-11>지원필요 부분	69
<표VII-12>국공립시설의 인건비 지원기준	70

1. 서 론

1. 연구목적

우리나라 여성의 경제활동 참가율은 점차 높아가고 있으며, 이 중에서 특히 기혼 여성의 취업률은 전체 여성경제활동 참가 인구의 75.5%를 차지하고 있다.¹⁾ 이전까지는 기혼여성이 취업하게 되는 경우 주로 혈연관계의 조부모, 친척 등의 혈연관계가 있는 대리양육인이 가정에서 취업모의 자녀 양육을 대신해 주었으나 가족 구조가 핵가족화하면서 가정내에서 자녀 양육을 대신할 수 없게 되는 경우가 많아지고 있다. 그리고 핵가족화 추세로 자녀 수가 감소하여 가정에서 상호작용 할 수 있는 형제가 적거나 전혀 없게 되는 경향이 많아짐에 따라 부모들은 자녀의 사회성발달을 위해 자녀가 또래와의 집단경험을 할 수 있기를 희망했다. 취업모의 경우에도 대리양육자가 있더라도 조기교육과 또래 친구의 형성을 위해 집단경험을 원하고 있다.²⁾ 이와 같은 복합적인 이유로 인해 현대사회에서는 아동양육의 대행과 조기교육의 한 방안으로서 탁아에 대한 요구가 늘어나고 있다.

탁아에 대한 이러한 요구에도 불구하고 그간 보육시설의 공급은 이러한 수요에 미치지 못하였고, 다양한 사회계층 및 지역의 요구에 부응하고 있지 못하였다. 1991년 영유아보육법이 입법되면서 우리나라 보육정책의 전환점을 마련할 수 있었으나 정부에서는 96년까지 전체 보육대상아동의 10%도 채 되지 못하는 아동만 국공립시설에서 보호하고 나머지 90%이상의 아동을 민간시

1) 경제기획원 조사통계국, 「한국의 사회지표」, 1990

2) 이영, "전문직 취업모의 자녀관리 현황조사", 「아동학회지」, 7(1), 1986

설(민간보육시설·가정보육시설)에 맡기려는 계획을 갖는 등³⁾ 여전히 적극적인 개입을 자제하고 있다. 정부에서 계획하고 있는 민간 및 가정보육시설의 확충방안은 주로 설치기준의 완화에 초점을 맞추고 있다. 그러나 그동안의 이러한 확충방안에도 불구하고 예상 보다 시설 확충이 되고 있지 않은 실정이다. 따라서 본 연구는 보육시설의 실태에 대해 조사하고, 시설 확충이 왜 안되고 있는지, 현재의 보육시설에는 어떠한 문제점을 안고 있는지에 초점을 맞추고 이를 파악하여 국가가 앞으로 어떠한 방향으로 보육정책을 추진해 나가야 할 것인가를 제시해 보고자 한다.

2. 연구방법

본 연구는 문헌연구와 질문지 조사를 병행하였다. 문헌연구는 우리나라 보육정책의 현황과 양적·질적 변화 추이를 파악하기 위하여 먼저 정부 주무 부처의 공식 자료인 보건사회부의 「보육사업지침」을 살펴보고 기타 여러 연구단체에 의해서 출판된 관련 문헌을 살펴보았다.

질문지 조사는 문헌연구에서 파악하기 어려운 보육시설의 실태와 우리나라 보육정책에서 문제시되는 점에 대하여 조사하였다. 조사시설의 표본추출방법은 각시청에 있는 보육시설 명부를 이용하여 등간추출방법을 사용하였다. 조사지역은 조사상의 어려움으로 대도시지역(6개도시)만을 대상으로 하였으며 대도시지역의 총시설의 10%인 국공립, 민간, 가정보육시설 258개와 전국의 직장보육시설 전체 28개소를 조사대상시설로 선정하였다. 그러나 조사과정상 조사에 응하지 않은 시설과 불성실한 응답을 한 조사표를 제외하여 총유효 표본수는 229개로 조사표회수율은 80%이

고, 국공립 30개소, 민간 99개소, 가정 100개소이다. 한편 직장보육시설의 경우는 우편조사를 하였으나 4개 시설의 조사표만 반송되었기 때문에 본 보고서에서 그 결과분석을 하지 않았다. 지역별, 시설별 총 유효표본수는 <표 1-1>과 같다. 그리고 조사는 1993년 7월에서 8월사이 약 3주간에 걸쳐 실시되었다.

한편, 자료의 통계적 처리는 SPSS/PC+를 사용하였다. 분석 기법은 일반적 특징을 알기위해 빈도분석(Frequency), 그리고 일반적 특징과 각 변수간의 상호관련성을 파악하기 위하여 교차분석(Crosstabs)의 기법을 이용하였다.

<표 1-1>지역별 시설유형별 유효표본시설수

(단위: 개소, %)

시설유형	서울	부산	대구	광주	대전	인천	합계
국공립	18(60.0)	5(16.7)		4(13.3)	1(3.3)	2(6.7)	30(13.1)
민간	32(32.3)	26(26.3)	14(14.1)	10(10.1)	7(7.1)	10(10.1)	99(43.2)
가정	66(66.0)	10(10.0)	6(6.0)	2(2.0)	9(9.0)	7(7.0)	100(43.0)
총조사시설 (비율)	116 50.7	41 17.9	20 8.7	16 7.0	17 7.4	19 8.3	229 100.0

3)보육사업지침을 보면, 1996년까지 정부는 33,336개소의 보육시설을 설치할려는 계획을 갖고 있고, 그중 정부지원 보육시설을 1,867개소 설치하려 하고 있다. 보사부, 「보육사업지침」, 1993, pp.9-10

II. 우리나라 보육정책의 현황

1. 보육시설의 유형

영유아 보육법상에는 보육시설의 종류를 국·공립시설, 민간보육시설, 직장보육시설, 가정보육시설로 구분하여, 국·공립보육시설은 저소득층 밀집지역, 농어촌지역등 취약지역에 우선적으로 설치하도록 하는 한편, 상시 여성근로자 500인 이상을 고용하고 있는 사업장의 사업주에 대하여는 직장보육시설의 설치를 의무화하고 이들 사업장이 공해 또는 위험시설이 있거나 보육대상 아동수의 부족등 불가피한 사유로 직장보육시설을 설치할 수 없는 경우에는 공동보육시설을 설치하거나 사업장이 있는 곳의 보육시설을 이용하는데 필요한 비용의 전액을 보육수당으로 지급하도록 하고 있다.

<표 II-1> 보육시설의 유형

구 분	명 칭	설 립 주 체	설 립 방 법	규 모
국공립보육시설	어린이집	국가, 지방단체		11인이상
민간보육시설	어린이집	법인, 단체, 개인	인가	11인이상
직장보육시설	어린이집	사업주	인가	11인이상
가정보육시설	놀이방	개인	신고	5-10인

보육시설은 보건·위생·급수·안전·교통·환경 및 교통편의등을 고려하여 쾌적한 환경에 상시 11인 이상(가정보육시설의 경우에는 5인이상 10인 이하)을 보육할 수 있는 시설을 갖추도록 하였으며 보육실, 조리실, 목욕실, 화장실 등의 설비를 갖추되 보육실

을 포함한 시설면적은 영유아 1인당 1.3평이상으로 하도록 하고 있다.

2. 보육대상 및 보육료

1) 보육우선순위

보육시설의 입소대상은 0-6세 미만의 취학전 영유아를 원칙으로 하되 보육위원회의 의결을 거쳐 12세 까지 연장 가능하도록 하였으며, 국가 또는 지방자치단체와 사회복지법인 기타 비영리법인이 설치한 시설과 국가 또는 지방자치단체가 설치·운영에 필요한 비용을 보조하는 시설은 생활보호대상자나 의료부조대상자를 우선적으로 입소시키도록 하고 있다. 보육우선순위는 다음과 같다.

- (1) 생보자의 자녀
- (2) 의료부조자의 자녀
- (3) 모자 일시보호시설 모의 자녀
- (4) 보호대상자로 선정된 모자가정(편부포함)의 자녀
- (5) 가구당 월평균 소득 70만원 미만 가정의 자녀
- (6) 기타 일반주민의 자녀

2) 보육료

영유아보육법에 의하면 보육료의 결정은 보사부에서 매년 전년도 12월중에 표준보육단가를 산정시달하고, 시장, 군수, 구청장은 보사부장관이 정한 표준보육단가의 범위안에서 당해 시·군·구별 지방보육위원회의 심의를 거쳐 고시하도록 하며, 시설장은 고시된 보육료 상한선 범위내에서 보호자와 협의하여 보육료를 결정하도록 하고 있다. 그리고 영유아의 보육비용 수납승인을 할 때에는 표준보육단가의 100분의 150을 초과하여 승인할 수 없도록 하고 있다.⁴⁾ 1993년도 표준보육단가는 <표>와 같이 정부지원

4) 영유아보육법 시행규칙, 제27조 제 3항.

시설의 경우는 3세미만이 12만 4천원, 3세이상 7만8천원이고 민간보육시설의 국공립보다 조금 많고 가정보육시설이 가장 높게 되어 있다.

<표 II-2> '93년 표준보육단가

(단위: 원)

구분	년도	정부 지원시설	민간보육시설	가정보육시설
3세 미만	'92	113,640	142,240	192,870
	'93	124,390	148,470	200,720
3세 이상	'92	72,970	100,740	138,320
	'93	78,000	102,080	139,830

*보육정원 66명기준, 단 가정보육시설은 10명 기준임.

자료: 보사부, 「1993년도 보육사업지침」, p. 60

각 시설별로 단가가 차이를 보이는 것은 항목의 차등 책정 및 인건비 명수의 차이 그리고 기준 아동수의 차이가 있기 때문이다. 1992년과 비교해 보면 민간과 가정의 경우 올해의 인상폭이 크지 않다. 국공립 등의 지원시설의 경우 표준보육단가의 폭이 상대적으로 큰데, 이는 정부지원이 이전에 비해 상대적으로 적어 졌기 때문에 보육단가를 인상한 것으로 보인다.

3)보육료 지원

영유아보육법에는 또한 국가 또는 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임이 있으며, 생활보호법에 의한 생활보호대상자와 보건사회부령이 정하는 저소득층자녀의 봉구에 필요한 비용은 그 전부 또는 일부를 부담하여야 한다고 규정하고 있고, 이 규정에 의해 정부에서는 보육료 전액을 지원 하는 대상과 50%를 지원하는 대상으로 나누어 보육료를 지원하

고 있다.

전액지원 대상자는 법정저소득층으로 생활보호대상자와 의료부조대상자가 이에 포함되고, 그 밖에 모자일시보호시설에 모가 입소중인 자녀가 이에 해당된다. 보육료의 50% 지원대상자는 1993년의 경우 보호대상자인 모자가구(편부포함)와 가구당 월평균 소득 70만원 미만가구의 자녀가 해당된다. 1993년의 경우 보육료 지원액은 <표>와 같이 3세미만의 경우 법정저소득층 아동에게 매달 105,840원, 반액지원대상자에게 49,640원이 지원된다.

<표 II-3> 아동별 보육료 지원액(1993년)

구 분	법정저소득층 아동 (생활보호, 의료부조 대상자)	가구당 월평균 소득 70만원 미만 아동
3세미만	105,840원	49,640원
3세이상	67,930원	31,860원

<표 II-4> 교사 1인당 영유아수

시 설 유 형	3세 미만	3세 이상
국공립, 민간, 직장 가정보육시설	7명 5명	15명 10명

3. 종사자

영유아보육법령에서는 보육시설에는 시설장, 보육교사 및 의사, 간호사, 영양사, 사무원, 취사부, 관리인등 기타 종사자를 두되 보육교사는 <표 II-4>와 같이 국·공립보육시설, 민간보육시설 및 직장보육시설과 가정보육시설을 구분하여 가정보육시설의 경

우 3세미만의 영유아는 아동 5인당 보육교사 1인을 두되 3인이상을 초과할 때에는 1인을 증원하도록 하고 3세이상의 영유아인 경우 1인을 증원하도록 하였으며, 기타 시설의 경우 3세미만의 영유아는 아동 7인당 보육교사 1인, 3세이상의 영유아는 아동 15인당 보육교사 1인을 두도록 하였다.

이와 함께 종사자의 자격기준에 대하여는 시설장의 경우 4년제 대학 또는 이와 동등이상의 학교에서 유아교육 또는 아동복지에 관련된 학과를 전공하여 졸업하고 사회복지업무에 3년이상 종사한 경력이 있는 자와 소정의 양성교육과정을 이수한 자 등으로 하였으며 보육교사의 경우 전문대학 이상에서 유아교육 또는 아동복지에 관련된 학과를 전공하여 졸업한 자 이거나 고등학교 이상의 학교를 졸업한 자로서 소정의 양성 교육과정을 이수한 자로 하였다.

<표 II-5> 종사자 배치기준

구 분	배 치 기 준
시설장	전 보육시설 다만, 영유아 30인 미만을 보육하는 시설의 경우에는 시설장이 보육교사 겸임 가능
보육교사	3세 미만 영유아 7인당 1인 3세이상 영유아 15인당 1인
의 사1)	영유아 50인이상을 보육하는 시설
간호사2)	영유아 100인이상을 보육하는 시설
영양사3)	영유아 100인이상을 보육하는 시설
사무원	영유아 50인이상을 보육하는 시설
취사부4)	영유아 30인이상을 보육하는 시설
관리인	영유아 50인이상을 보육하는 시설

1) 촉탁의사도 가능하며 시설장이 의사인 경우에는 의사를 따로 두지 아니할 수 있다.

2) 간호조무사도 가능함

3) 동일 시·군·구의 보육시설의 경우에는 공동으로 영양사를 둘 수 있으며 보육정보센터에 두는 영양사의 서비스를 받을때까지는 영양사가 작성한 식단을 이용하는 것으로도 가능함.

4) 영유아 50인이상 초과할 때 마다 1인씩 증원. 예: 영유아 1-79인의 경우 1인, 80-129인의 경우는 2인

이와 관련하여 유아교육 또는 아동복지 관련학과의 기준을 종전의 개개 학과에서 영유아 보육에 관한 기초이론, 영유아 발달과 교육, 영유아 건강·안전·영양, 영유아보육관련 기타 일반적 이론등 영유아 보육에 관련된 교과목을 일정수 이상 필수 또는 선택과목으로 채택하고 있는 학과로 변경하였다. 종사자의 배치기준은 <표 II-5>와 같다.

4. 보육정책 제정

영유아의 보육에 필요한 비용은 보호자가 부담하는 것을 원칙으로 하되 생활보호대상자 및 의료부조대상자에 대하여는 국가 또는 지방자치단체가 그 비용의 전부 또는 일부를 부담하도록 하고 있고 직장보육시설의 경우 사업주가 원칙적으로 비용의 100분의 80이상을 보조하도록 하고 있다. 한편 보호자가 지출한 보육비용과 사업주가 보육시설의 설치 및 운영을 위해 부담하는 비용에 대하여는 세제혜택을 부여하도록 하고 있다. 한편 보육정책 예산 내역은 <표>와 같다.

<표 II-6> 보육정책 예산 내역(1993년)

시설 운영비	시설운영비 (54.3x) : 257억 5천만원 (종사자인건비, 종사자 수당)	1,560개소 7,530명
국고보조금 417억 2천만원 (87.8x)	보육표지원 (33.6x) : 159억 7천만원 (법정저소득층, 70만원미만 아동=61,195명)	10,843명 50,352명
시설기능보장비 국고보조금 57억 2천만원 (12.1x)	신 축 100개소 : 33억 8천만원 개보수 451개소 : 22억 9천만원 장비비 80개소 : 5,600만원	

자료: 보사부, 「영유아보육사업지침」, 1993

보육예산추이를 보면 <표>와 같이 1992년에 비해 정부예산이 14.6% 늘어났는데 비해 전체 보육예산은 59.9%나 늘어 상당히 많은 인상이 된 것처럼 보이는데, 중앙정부 보육예산만을 비교해 보면 겨우 4%만 인상되었고 상대적으로 지방비의 부담이 커진 것이다.⁵⁾ 이는 지방실정에 맞는 추가지원이 가능하다는 점에서 긍정성을, 지방세 확보가 어려울 경우 예산을 자체 축소할 것이라는 점에서 문제점을 안고 있다.⁶⁾

<표 II-7>보육예산의 추이

(단위: 천원)

구분	'90	'91	증가율	'92		'93		비고
정부예산	274,557	313,823	14.3	332,000	5.8	380,000	14.6	전체예산
보사예산	11,392	14,629	28.4	15,462	5.7	16,659	7.7	사업비예산
보육예산	191	419	119.4	616	47.0	985	59.9	//

보육예산은 지방비가 포함된 금액임

5. 보육시설수의 추이와 확충계획

정부는 1993년 현재 취업모의 0-5세 아동은 177만 4천명이

5)국고:지방비:자부담의 비율이 1992년 66:23:11에서 1993년에는 42:46:12로 되었다.

6)현재 인천의 경우에는 자체예산 7억여원속에서 지원계획을 밝혔는데, 살펴보면 총 17억5백4만원의 시및 구예산을 투입, 아동복지시설 수용자의 간식비를 1일 270원에서 500원으로 올려 지급하고 시설 종사자에게 월 5만원씩 지급하던 장려수당을 올해 7만원으로 올리고 3천8백 70명의 아동을 보육하는 97개소의 어린이집에 운영비 3억8천6백만원 을 지원하고 있으나(93.1.20. 인천일보) 다른지역의 경우 지방세 확보가 어려워 지원의 전망이 여전히 불투명하다.

며 집안에서 양육이 가능한 아동을 제외한 실제 보육대상 아동은 100만명으로 이중 정부에서 우선적으로 시설을 설치하여 보육비용을 지원하여야 할 저소득층아동을 81,000명으로 추계하고 있다. 7) 정부는 또한 이러한 보육대상아동에 대한 추계에 근거하여 1996년을 기준으로 할 때 국·공립 보육시설, 민간보육시설 14,844개소, 가정보육시설 18,492개소 등 총 33,336개소가 필요할 것이라고 예상하고 있다.

그러나 현재 설치·운영되고 있는 보육시설은 이러한 수요에 상당히 못미치고 있다. 1993년 3월 현재 설치·운영되고 있는 보육시설은 <표>와 같이, 국·공립보육시설 777개소, 민간보육시설 1,992개소, 직장보육시설 28개소, 가정보육시설 2,044개소 등 총 4,814개소에 137,019명의 아동이 보육되고 있어 전체 수요의 14%에 그치고 있다.

<표 II-8>보육시설수 및 보육대상아동수의 추이

(단위: 개소, 명)

	구분	계	국공립	민간	직장	가정
1991.9월	시설수	3,562	476	1,061	19	2,006
	아동수	85,403	35,873	31,994	661	16,875
1992.8월	시설수	4,229	700	1,627	23	1,879
	아동수	117,141	48,353	53,227	751	14,810
1993.3월	시설수	4,841	777	1,992	28	2,044
	아동수	137,019	53,072	66,860	877	16,210

정부는 이러한 시설의 기본수요 충족을 위하여 제 7차 경제사회발전 5개년계획기간중 생활보호대상자 및 의료부조대상자의 자녀를 포함한 일반보육대상아동 전체를 보육할 수 있는 시설을 확충하고 이와 함께 근로여성의 자녀보육 및 기혼유휴여성인력의

7)보사부,『1993년도 보육사업지침』, 1993, p.9

취업촉진을 위한 직장보육시설의 확충을 유도해나갈 계획으로 있다. 우선 96년까지 생활보호대상자 및 의료부조대상자등 법정저소득층 아동을 포함한 저소득계층의 보육대상아동 84천명을 보육할 수 있는 1,290개소의 국공립 및 민간보육시설을 설치·운영할 계획으로 있다.⁸⁾ 이를 위해 사회복지법인등 비영리법인에 의한 보육시설의 설치·운영을 유도하고 지방자치단체의 공립시설을 설치 확대하며 새마을유아원등 기존시설의 보육시설로의 전환을 유도하고 있다.

이와함께 정부는 민간보육시설중심으로 시설확충을 꾀하고 있다. '96년까지 일반보육대상아동 947천명 전체를 보육할 수 있는 민간보육시설을 확충하고 매년 보육대상아동의 자연증가에 따른 소요시설을 확충해나갈 계획으로 있다. 이를 위해 보육시설의 설치요건을 완화하는등 민간부문의 보육사업 참여를 유도할 수 있는 방안을 강구해왔다. 그동안 비영리법인으로 제한되어 있던 보육시설의 설치주체를 영유아보육법에서 비영리법인외에 단체, 개인도 설치할 수 있도록 완화하였고, 사회복지사업법 시행규칙을 개정하여 보육사업만을 목적으로 하는 사회복지법인을 설립하는 경우 수익용 기본재산 구비요건을 배제토록 함으로서 민간의 보육시설 설치를 용이하게 하였다.

이와 함께 주택건설기준등에 관한 규정을 개정하여 500세대 이상의 집단주택 건설시 보육시설의 설치를 의무화하였고 새마을유아원등 기존시설의 보육시설로의 전환을 유도하고 있다. 아울러 현재 상시 여성근로자 500인이상을 고용하고 있는 사업장으로 되어 있는 직장보육시설의 설치의무대상 사업장을 점진적으로 확

대해 나가는 한편 세계해택등 기업체의 참여유도를 위한 방안을 강구함으로써 사업체내 및 공단지역의 직장보육시설을 확대해 나가고 농공단지등 집단거주지역은 물론 일반 농어촌지역에도 이를 점진적으로 확대시켜 나갈 계획으로 있다. 한편 지역별 보육시설 수는 <표>와 같다.

<표 II-9>지역별 보육시설 현황(1993.3)

(단위: 개소)

시설유형 \ 지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	기타	총계
국공립보육시설	331	73	17	10	12	10	324	777
민간보육시설	314	289	131	98	54	74	1,032	1,992
가정보육시설	746	149	97	77	103	108	764	2,044
직장보육시설	5	4	1	2	1	1	14	28
계	1,396	515	246	187	170	193	2,134	4,841

8)보사부, 앞의 지침, 1993, p.9

III. 조사대상시설의 일반적 현황

1. 설치지역

보육시설이 위치하고 있는 지역의 특성을 조사한 결과 보육시설이 소득수준별로는 중산층지역, 지역용도별로는 주거지역에 많이 위치하고 있는 것으로 나타났다. 보육시설이 설치된 지역이 지역용도별로 어떤 지역이나와 소득수준에 따라 어떤 지역인가를 두 종류로 물었는데, 전체적으로 주택지역에 85.8%, 중산층 지역에 61.4%가 위치한다고 응답하였다.

시설유형별로 보면 국공립시설의 경우 주택지역에 96.6%, 저소득층 지역 72.4%, 중산층 지역 24.1%로 나타났고, 민간보육시설의 경우는 주택지역에 75.3%, 중산층 지역에 62.4%, 저소득층 지역에 37.6%가 설치되어 있는 것으로 나타났다. 가정보육시설의 경우는 주택지역에 92.9%, 중산층지역에 61.4%, 저소득층 지역에 38.2%가 설치되어 있다.

<표 III-1>보육시설의 위치지역

(단위: 개소, %)

시설유형	지역용도별			소득수준별			합 계
	공단지역	상업지역	주택지역	저소득	중산층	상 층	
국 공 립	3.4		96.6	72.4	24.1	3.4	100.0(29)
민 간	7.2	17.5	75.3	37.6	62.4		100.0(97)
가 정	2.0	5.1	92.9	28.6	71.4		100.0(99)
합 계	4.4	9.8	85.8	38.2	61.4	0.5	100.0(225)

그간 정부는 저소득층 밀집지역에 정부지원 보육시설을 운영하고 일반지역에 민간보육시설 등을 운영하여 보육시설을 확충하고자 하는 보육사업 추진 방향을 가져왔다. 이런 방향에서 살펴볼 때 국공립보육시설이 중산층과 상층 지역에 27.5%나 설치되어 있다는 것은 문제점으로 지적될 수 있다.

2. 설립년도

보육시설의 설립년도는 전체 평균이 1988년이고, 국공립시설은 1982년, 민간보육시설은 1988년, 가정보육시설은 1990년으로 나타났다. 국공립보육시설이 가장 많이 설립된 시기는 81-85년이었고(59.3%), 민간은 86-90년(53.9%), 가정보육시설은 86-90년(43.5%)에 가장 많이 설립되었다. 국공립보육시설의 경우 최근에 새로이 설립되는 시설이 별로 없고, 민간보육시설과 가정보육시설은 91-93년 사이에 각각 37.1%, 55.1%가 설립되었다.

<표 III-2>보육시설의 설립년도

(단위: %)

유형 \ 조사지역	80년이전	81-85년	86-90년	91년	92년	93년	평 균
국공립보육시설	11.1	59.3	18.5	7.4		3.7	82년
민간보육시설	7.9	1.1	53.9	16.9	13.5	6.7	88년
가정보육시설		4.1	40.8	35.7	15.3	4.1	90년
총조사시설수 (비율)	10 4.7	21 9.8	93 43.5	52 24.3	27 12.6	11 5.1	88년

3. 보육시설의 설립 동기

시설장들이 시설을 운영하게 된 동기에 대해 조사하였는데

전체 시설장중에서 '사회복지사업의 일환으로'라는 응답을 한 사람이 가장 많았고(28.6%), '일하는 여성을 돕기 위해'의 이유가 그 다음으로(25.9%) 나타나 시설장들의 시설 설립동기가 매우 긍정적인 것으로 나타났다. 그 밖에 '평생직업에 적당하므로'라는 응답은 23.2%, '선교활동의 일환으로'는 12.1%, '경제적 도움을 받기 위해' 보육시설을 운영하게 된 경우는 10.3%로 나타났다. 시설 유형별로 보면 국공립시설장의 경우는 '사회복지사업의 일환이라고 응답한 경우'가 58.6%로 가장 많고, 민간보육시설장은 '일하는 여성을 돕고자'라고 응답한 경우가 30.9%로 가장 많았으며 소규모 가정보육시설의 경우에는 '여성으로서 평생직업에 적당하다'고 응답한 경우가 가장 많아(29.6%) 시설유형별로 조금 다른 입장을 보이고 있음을 알 수 있다.

<표 III-3>보육시설 설립 동기

(단위: %, 개소)

시설유형	경제적도움을 얻고자	평생직업에 적당하므로	선교활동의 일환으로	사회복지 사업의 일환	일하는여성 을 돕고자	합 계
국공립		6.9	6.9	58.6	27.6	100.0(29)
민 간	10.3	21.6	8.2	28.9	30.9	100.0(97)
가 정	13.3	29.6	17.3	19.4	20.4	100.0(98)
합 계	10.3	23.2	12.1	28.6	25.9	100.0(224)

4. 법정정원

보육시설별 법정 정원은 국공립이 평균 79.6명, 민간이 29.2명, 가정이 11.8명으로 나타났다. 가정보육시설의 경우 영유아 10명 미만이 법적 기준인데, 평균법정정원이 11명으로 나타난 것은 의외로 받아들여 진다. 그러나 이런 결과에 대해 다음과 같이 추론할 수 있을 것이다.

첫째, 실제 보육아동수와 법정 정원수에 대한 구분 개념에

서 원장이나 행정공무원의 혼란에서 온 것으로 볼 수 있다. 둘째, 영유아보육법 제정 이전 아동복지법 시행령에 따른 시설구분을 기준으로 응답하였을 가능성이 있다(아동복지법에서는 20명까지를 가정탁아, 그 이상을 시설탁아소 규정).

<표 III-4>시설별 법정정원

(단위: %, 개소)

시 설 유 형	10인이하	11-20인	21-30인	31-50인	51-100인	101 이상	평 균
국공립보육시설				26.7	43.3	30.0	79.6명
민간보육시설	6.3	56.8	23.2	3.2	5.3	5.3	29.2명
가정보육시설	78.4	20.6	1.0				11.8명
총조사시설수 (비율)	82 36.9	74 33.3	23 10.4	11 5.0	18 8.1	14 6.3	28.4명

5. 보육시간

시설별 보육시간은 국공립이 11.2시간, 민간이 11.2시간, 가정이 10.7시간으로 전체 11시간 정도 인것으로 나타났다. 보육기준시간이 1일 12시간임에도 불구하고 상당수의 시설이 이에 못치미

<표 III-5>1일 보육시간

(단위: %, 시간)

유형 \ 조사지역	1-5시간	6-9시간	10시간	11시간	12시간	13시이상	평 균
국공립보육시설		6.7	23.3	13.3	56.7		11.2
민간보육시설	2.0	9.1	17.2	26.3	37.4	8.1	11.2
가정보육시설	3.0	15.0	27.0	20.0	27.0	8.0	10.7
합 계 (비율)	5 2.2	26 11.4	51 22.3	50 21.8	81 35.4	16 7.0	11.0

는 시간만을 보육하고 있다고 할 때, 문제가 아니라고 할 수 없다. 특히 국공립의 경우 12시간 이상이라고 응답한 시설은 56.7%이고 12시간 이하가 43.3%나 되었고, 민간의 경우는 12시간 이하가 54.5%, 가정의 경우 12시간 이하가 65.0%로 나타났다.

6. 차량운행현황

차량운행여부에 관한 질문에는 조사대상시설의 34.2%가 운행을 하고 있다고 응답하였는데, 국공립 시설에서는 36.7%가 차량운행을 하고 있고, 민간은 50.0%, 가정은 18.0%운행하는 것으로 나타났다. 특히 국공립시설의 차량 운행은 해당지역의 아동만이 아니라 타지역 아동까지 보육할 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 이것은 민간이나 가정 보육시설에서 정원 미달의 원인이 될 수 있다.

차량의 소유형태는 69.2%가 시설소유이고 26.9%가 시간제 임대로 응답하였고 후원은 3.8%에 불과하였다. 한편, 차량소유형태별 차량운영비는 시설소유의 경우 국공립은 월 114만원, 민간은 71만원, 가정은 25만원으로 나타났고, 시간제 임대일 경우는 국공립이 70만원, 민간이 50만원, 가정이 57만원으로 나타났다.

<표Ⅲ-6>차량운행 여부 및 소유형태

(단위: %, 개소)

시설유형	차량운행여부			차량소유형태			합 계
	운행	미운행	합 계	시설소유	시간임대	후원	
국 공 립	36.7	63.3	100.0(30)	45.5	36.4	18.2	100.0(11)
민 간	50.0	50.0	100.0(98)	69.4	28.6	2.0	100.0(49)
가 정	18.0	82.0	100.0(100)	83.3	16.7		100.0(18)
합 계	34.2	65.8	100.0(228)	69.2	26.9	3.8	100.0(78)

IV. 보육시설의 시설기준

영유아보육법에 따르면 보육시설의 시설기준은 입지조건, 시설의 규모, 구조 및 설비 등으로 나누어 지는데, 입지조건으로 보건, 위생, 급수, 안전, 교통, 환경 및 교통편의등을 충분히 고려하여 쾌적한 환경의 부지를 선정하도록 하였고, 시설규모는 상시 11인 이상(가정보육시설의 경우에는 5인 이상 10인 이하)을 보육할 수 있는 시설을 갖추어야 한다고 규정되어 있다.⁹⁾ 구조 및 설비 기준은 다음과 같다.

가. 시설의 구조와 설비는 그 시설을 이용하는 영유아의 특성에 맞도록 하여야 한다.

나. 시설에는 다음의 설비를 하여야 한다. 이 경우 보육실을 포함한 시설면적은 영유아 1인당 4.29m²(약 1.3평) 이상으로 한다.

(1) 보육실

①보육실은 1층에 설치하는 것을 원칙으로 하되, 불가피한 사유로 2층이상에 설치할 경우에는 안전사고에 대비한 시설을 갖추어야 한다.

②거실이나 포복실, 유희실을 포함하여 영유아 1인당 2.64m²(약 0.8평)이상으로 하고 침구·놀이기구·그림책·기타 필요한 완구를 갖추어야 한다.

③환기·채광·조명·방습·방충 및 냉난방설비등의 적합한 시설을 갖추어야 한다.

(2)사무실(가정보육시설 및 영유아 30인미만을 보육하는 소규모 시설은 제외)

사무실을 위한 적당한 설비를 갖추어야 한다.

(3)양호실(가정보육시설 및 영유아 30인 미만을 보육하는 소규모

9)영유아 보육법 시행규칙, 별표 2

시설은 제외)

진찰, 건강상담 및 치료를 위한 적당한 설비를 갖추어야 한다.

(4)수유실

영유아의 수유를 위한 적당한 시설을 갖추어야 한다. 다만, 보육에 지장이 없는 범위안에서 다른 시설과 겸용할 수 있다.

(5)조리실

①채광 및 환기가 잘 되도록 하고 창문에는 방충망을 설치하여야 한다

②식기를 소독하고 위생적으로 취사 및 조리할 수 있는 설비를 갖추어야 한다.

(6)목욕실

욕탕·샤워 및 세면설비를 갖추어야 한다.

(7)화장실

①수세식을 원칙으로 하되, 수세식이 아닌 경우에는 방수처리를 하고 소독수와 살충제를 비치하여야 한다.

②남녀용으로 구분(가정보육시설은 제외)하여야 하며 변기의 수는 여자용은 10인당 1개 이상, 남자용은 15인당 대변기 1개, 소변기 1개이상으로 하여야 한다.

(8)놀이터(가정보육시설 및 영유아 30인미만 보육시설은 제외)

영유아 1인당 2.5m²이상으로 하고 모래밭 및 놀이시설 3종이상을 설치하여야 한다. 다만, 지역적 특수성에 따라 옥내놀이터 또는 인근놀이터를 활용할 수 있다.

(9)급배수 시설

①급수시설은 상수도에 의한다. 다만, 상수도에 의할 수 없는 경우에는 우물에 의하되 우물의 주위 반경 6미터이내에는 화장실, 하수저류장등이 없어야 한다.

②우물의 경우에는 지표로부터 1미터 이상의 높이로 우물문을 설치하여야 한다.

③더러운물, 빗물등이 잘 처리되도록 배수설비를 하여야 한다.

(10)비상재해 대비시설

소화용기구를 비치하고 비상구를 설치하며 비상재해에 대비한 시설을 갖추어야 한다.

1. 시설 소유형태 및 시설면적

보육시설의 소유형태는 전월세인 경우가 민간이 73.6%, 가정은 62.8%로 나타나 주거상태가 매우 불안정함을 알 수 있다. 가정에서 자가 비율이 상대적으로 높은 것은(31.2%) 자기 집을 보육시설로 개방해서 사용하기 때문인 것으로 보인다.

<표 IV-1>보육시설의 시설소유형태

(단위: %, 개소)

시설유형	자 가	전 세	월 세	무상임대	합 계
민 간	22.0	17.6	56.0	4.4	100.0(91)
가 정	40.0	25.3	29.5	5.3	100.0(95)
합 계	31.2	21.5	42.5	4.8	100.0(186)

시설소유형태별로 평가액이나 보증금, 월세를 파악해 보았는데, <표>와 같이 자가인 경우 평균 민간보육시설은 1억 5천만원, 가정은 1억 3천만원 정도로 나타났고, 전세일 경우 보증금은 민간이 5,300만원, 가정이 5,680만원 정도인 것으로 나타났으며, 월세인 경우는 민간이 월세 보증금 1,500만원에 월세 36만 5천원이고, 가정의 경우 월세 보증금 4,150만원에 월세액 28만 4천원가량으로 나타났다.

<표 IV-2>시설소유형태별 평가액, 보증금, 월세액

(단위: 백만원, 만원)

구 분	자가평가액	전세보증금	월세보증금	월세액(만원)
민간보육시설	153.3(8)	53.0(12)	14.8(49)	36.5(50)
가정보육시설	127.8(26)	56.8(23)	41.5(25)	28.4(28)
평 균		55.5(35)	23.8(74)	33.6(78)

보육시설의 면적(건평)을 보면, <표>와 같이 국공립시설은 평균 118.5평이고 민간은 51.7평, 가정은 24.8평으로 나타났고, 시설유형별로 보면 국공립은 76.7%가 60평이상이고, 민간은 20-40평이 54.6%로 가장 많았으며, 가정은 30평이하가 대부분인(70.0%) 것으로 나타났다.

<표 IV-3>보육시설의 면적(건평)

(단위: %, 평)

시설유형	20평이하	21-30평	31-40평	41-50평	51-60평	61평이상	평균
국공립보육시설			3.3	10.0	10.0	76.7	118.5
민간보육시설	17.2	28.3	26.3	6.1	4.0	18.2	51.7
가정보육시설	34.0	36.0	17.0	5.0		8.0	24.8
합 계	51	64	44	14	7	49	46.9
(비율)	22.3	27.9	19.2	6.1	3.1	21.4	

보육아동수별 시설면적(건평)을 보면, <표>와 같이 영유아 보육법에는 영유아 1인당 약 1.3평으로 되어 있는데, 보육시설 면적의 평균은 종일반 아동을 기준으로 했을 때는 3.88평이지만, 반일반을 합친 전체 아동을 기준으로 하면 1.91평이 된다. 그러나 이와 같은 수치는 평균일 뿐이고, 아동 1인당 1.3평이 안되는 시설이 종일반 아동을 기준으로 했을 경우는 13.4%이고 전체아동을 기준으로 하면 24.7%나 된다. 특히 국공립의 경우 아동수에 비해 상대적으로 건평이 적은 것으로 나타났다. 종일반을 기준으로 하면 40.0%의 시설이 이에 미달되고, 전체아동을 기준으로 하면 47.4%의 시설이 미달된다. 당 조사결과가 건평만 해당했기 때문에 국공립시설의 경우 대지, 즉 놀이터 시설과 같은 면적¹⁰⁾ 제외된 수치이긴 하지만, 건물내의 아동 밀집도라는 측면에서는 여

10)대지의 경우는 1인당 면적이 종일반아동을 기준으로 하면 20.8평이고, 1.3평이하의 시설은 전체의 6.7%에 해당된다.

전히 문제점으로 지적될 수 밖에 없다.

<표 IV-4>아동 1인당 건평

(단위: %, 평)

구분 시설유형	종일반아동 1인당 건평				전체아동 1인당 건평			
	1.3이하	1.3이상	합 계	평균(평)	1.3이하	1.3이상	합 계	평균(평)
국공립	40.0	60.0	100.0	3.09	47.4	52.6	100.0	1.89
민 간	14.3	85.7	100.0	2.98	29.9	70.1	100.0	1.68
가 정	6.0	94.0	100.0	4.98	14.6	85.4	100.0	2.28
합 계	25	162	187	3.88	44	134	178	1.91
	13.4	86.6	100.0		24.7	75.3	100.0	

2. 시설의 설비

앞에서 살펴본 대로 영유아 보육법상에는 보육인원당 보육시설에 갖추어야할 설비를 규정하고 있다. 각 시설별로 시설의 설비가 어떠한가를 살펴보았다.

우선, 국공립보육시설의 시설 상황을 살펴보면 <표>와 같이 시설면적에 있어서 종일반의 경우 영유아 1인당 1.3평이하인 시설이 40.0%나 되었고, 1층을 원칙으로 하는 보육실의 위치는 50%가 1층에 있으나 2층(20%), 3층이상(3.3%), 다층사용(26.7%)으로 나타났다. 2층 이상의 시설일 경우 구비해야되는 사다리, 비상계단, 대피시설 등의 안전조치는 92.7%가 마련한 것으로 나타났다.

침구, 놀이기구 등 마련상황을 보면 충분히 비치하고 있는 곳이 43.3%, 비치하고 있지만 부족하다고 응답한 곳이 56.7%로 나타났다. 냉방 설비에 대해서는 96.7%가 선풍기, 에어컨 등의

시설을 갖추고 있다. 수유실의 경우에는 13.7%가 별도로 마련하고 있었으며 86.7%가 다른 시설과 겸용하고 있다. 조리실은 입식이 96.7%로 대부분을 차지하였다. 목욕실은 46.7%의 시설에 별도로 마련되어 있으며, 마련되어 있지 않은 시설은 43.3%, 앞으로 마련할 계획을 갖고 있는 곳은 10.0%로 나타났다.

화장실은 시설내부에 있는 곳이 93.3%로, 시설외부의 공동화장실을 사용하는 곳이 6.7%로 시설내부의 화장실은 전부 수세식의 형태를 갖고 있다. 소화용기구는 96.7%의 시설이 비치하고 있으며 3.3%가 현재는 없지만 비치할 예정이라고 응답하였다.

<표 IV-5>보육시설의 설비기준 실태(국공립 보육시설)

(단위: %)

구 분		법령 기준	구 비	미 구 비
시설 면적	건평/종일반아동	영유아 1인당 1.3평	60.0	40.0
	건평/전체아동		52.6	47.4
보 육 실	보육실 위치	1층(권고)	50.0	50.0
	안전조치 마련	마련	92.7	7.7
	침구, 놀이기구 구비	마련	43.3	56.7(부족)
	냉방설비 구비	마련	96.7	3.3
수 유 실		마련(겸용가능)	13.3	86.7(겸용)
조 리 실		입식여부	96.7	3.3(재래식)
목 욕 실		목욕실 구비	46.7	53.3
화 장 실	화장실 위치	시설내	93.3	6.7
	화장실 형태	수세식(권고)	100.0	0.0
비상재해 대비시설		소화용 기구 비치	96.7	3.3

민간보육시설의 시설 상황을 살펴보면, 시설면적에 있어서 종일반의 경우 영유아 1인당 1.3평이 되지 못하는 시설이 14.3%

로 나타났고, 전체 아동을 기준으로 하면 법적 기준에 미달되는 시설이 29.9%로 나타났다. 보육실의 위치는 29.3%가 1층에 있으나 2층(55.6%)과 3층이상(14.1%)이 69.7%나 되어 민간보육시설의 73.6%가 전,월세인 점과 관련하여 볼 때 임대료가 싼 2,3층에 위치한 것임을 알 수 있다.

<표 IV-6>보육시설의 설비기준 실태(민간 보육시설)

(단위: %)

구 분		법령 기준	구 비	미 구 비
시설 면적	건평/종일반아동	영유아 1인당 1.3평	85.7	14.3
	건평/전체아동		70.1	29.9
보 육 실	보육실 위치	1층(권고)	29.3	70.7
	안전조치 마련	마련	73.8	26.2
	침구, 놀이기구 구비	마련	47.5	
	냉방설비 구비	마련	97.0	3.0
수 유 실		별도마련	26.7	73.3
조 리 실		입식여부	94.9	5.1
목 욕 실		목욕실 구비	56.1	43.9
화 장 실	화장실 위치	시설내	81.8	18.2
	화장실 형태	수세식(권고)	97.8	2.2
비상재해 대비시설		소화용 기구 비치	91.9	8.1

2층 이상의 시설일 경우 구비해야 되는 사다리, 비상계단, 대피시설 등의 안전조치는 73.8%가 마련되어 있으며 26.2%가 마련되어 있지 않다. 침구, 놀이기구 등 마련상황을 보면 충분히 비치하고 있는 곳이 47.5%, 비치하고 있지만 부족하다고 응답한 곳이 52.5%로 나타났다. 냉방 설비에 대해서는 97.0%가 선풍기, 에어컨 등의 시설을 갖추고 있다. 수유실의 경우에는 26.7%가 별

도로 마련하고 있었으며 73.3%가 다른 시설과 겸용하고 있다. 조리실은 입식이 94.9%로 대부분을 차지하였다. 목욕실은 56.1%의 시설에 별도로 마련되어 있으며 마련되어 있지 않은 시설은 43.9%로 나타났다. 화장실은 시설내부에 있는 곳이 81.8%로, 시설외부의 공동화장실을 사용하는 곳이 18.2%로, 시설내부의 화장실은 97.8%가 수세식의 형태를 갖고 있다. 소화용기구는 91.9%의 시설이 비치하고 있다.

시설기준 중 아동 1인당 건평과 침구와 놀이기구의 구비, 목욕실 등의 설비에 있어 민간보육시설이 국공립보육시설에 비해 양호한 것으로 나타났다. 그러나 다른 시설기준에 있어서 국공립보다 열악한 것으로 나타난 것은 행정지도가 되고 있는 국공립보육시설과 비교하여 볼 때 영유아보육법에서 규정한 시설조건에 대하여 민간보육시설장들이 아직까지 잘 모르고 있기 때문으로 풀이된다.

가정보육시설의 시설 상황을 살펴보면 사용건평에 있어서 종일반의 경우 영유아 1인당 1.3평이상의 시설이 94.0%로 국공립과 민간보육시설보다 양호한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 자기집(40%)에 시설을 설치하였기 때문인 것으로 해석된다. 보육실의 위치는 전체 시설중 59.6%가 1층에 있고 2층에 24.2%, 3층이상 12.1%의 시설이 있다. 2층 이상의 시설일 경우 구비해야 되는 사다리, 비상계단, 대피시설 등의 안전조치는 25.7%가 마련한 것으로 나타나 국공립(92.7%)과 민간보육시설(73.8%)에 비해 낮은 설치정도를 나타냈다.

침구, 놀이기구 등 마련상황을 보면 충분히 비치하고 있다고 응답한 곳이 53%, 비치하고 있지만 부족하다고 응답한 곳이 47.0%로 나타났다. 냉방 설비에 대해서는 95.0%가 선풍기, 에어컨 등의 시설을 갖추고 있다. 수유실의 경우에는 20.2%가 별도로 마련하고 있었으며 79.8%가 다른 시설과 겸용하고 있다. 조리실은 입식이 90.0%로 대부분을 차지하였다. 목욕실은 78.0%의 시설에 별도로 마련되어 있고, 마련되어 있지 않은 시설은 22.0%로

나타났다. 화장실은 시설내부에 있는 곳이 85.0%로, 시설외부의 공동화장실을 사용하는 곳이 15.0%로, 시설내부의 화장실은 대부분(96.8%) 수세식의 형태를 갖추고 있다. 한편, 소화용기구는 77.0%의 시설이 비치하고 있으며 23.0%가 현재는 없지만 비치할 예정이라고 응답하였다.

<표 IV-7>보육시설의 설비기준 실태(가정 보육시설)

(단위: %)

구 분		법령 기준	구 비	미 구 비
시설 면적	건평/종일반아동	영유아 1인당 1.3평	94.0	6.0
	건평/전체아동		85.4	14.6
보 육 실	보육실 위치	1층(권고)	59.6	40.4
	안전조치 마련	마련	25.7	74.3
	침구, 놀이기구 구비	마련	53.0	47.0
	냉방설비 구비	마련	95.0	5.0
수 유 실		별도마련	20.2	79.8
조 리 실		입식여부	97.0	3.0
목 욕 실		목욕실 구비	78.0	22.0
화 장 실	화장실 위치	시설내	85.0	15.0
	화장실 형태	수세식(권고)	96.8	3.2
비상재해 대비시설		소화용 기구 비치	77.0	33.0

이상에서 살펴본 내용을 종합하여 시설 전체 차원에서 영유아보육법 시행규칙에서 규정하고 있는 시설기준과 자격있는 종사자를 구비하고 있는가를 조사하였는데, 가정보육시설과 민간보육시설이 각각 76.3%, 78.6%만이 갖추고 있다고 응답함으로써 국공립보육시설(96.7%)에 비해 상대적으로 갖추고 있지 못한 것으로 스스로 진단을 내리고 있는 것으로 나타났다.

<표 IV-8> 시설기준 및 유자격 종사자에 대한 종합평가

(단위: %, 개소)

시 설 유 형	갖추고 있음	부 족	모르겠다	합 계
국공립보육시설	96.7		3.3	100.0(30)
민간 보육시설	78.6	15.3	6.1	100.0(98)
가정 보육시설	76.3	16.5	7.2	100.0(97)
합 계	80.0	13.8	6.2	100.0(225)

3. 노유자 시설로의 용도변경

위의 시설기준만이 아니라 1992년에 개정된 건축법 시행령에 따라 모든 민간보육시설은 1994년 1월 14일 까지 노유자시설로의 용도변경을 해야 된다. 국공립, 민간, 직장 보육시설은 노유자시설이므로 노유자 시설 기준에 따라 새로 신축한 경우가 아니라면 일반 건축물에 입주할 경우 그 일반 건축물이 주택, 상가 등의 용도로 쓰여졌던 것을 '노유자'라는 용도로 바꾸어야 한다.¹¹⁾ 노유자 시설이라 함은 '아동시설, 노인시설, 다른 용도로 분류되지 아니한 사회복지시설'을 말하고, 아동시설은 '아동복지시설, 유치원, 새마을 유아원, 기타 이와 유사한 것'이라고 정의되어 있어 보육시설은 아동시설에 포함된다.¹²⁾

한편, 보육사업지침에는 용도변경과 관련된 규정으로는 다음과 같은 내용이 포함되어 있다.¹³⁾

0 건물용도와 지역에 관계없이 보육시설을 설치 할 수 있도록 조치('92.5.30)

11) 단, 가정보육시설은 단독주택에 포함되기 때문에 시설이 동일한 주택으로 이전할 때라도 노유자시설로 용도변경하지 않아도 된다.

12) 건축법 시행령, 제2조(용어정의).

13) 보사부, 「보육사업 지침」, 1993, P.12

- 상업지역 및 공업지역 등 모든 용도지역안에서 보육시설 설치가능(건축법 시행령

제 2조)

- 가정보육시설의 경우 단독주택 및 아파트 등 공동주택에서는 건물의 용도변경없이

설치가능(건축법시행령 제2조 및 제 14조)

1992년 건축법 시행령 개정 이전에 상업지역, 공업, 주택 지역에서 보육시설의 설치를 규제해 왔던 것에 비추어 새로운 건축법 시행령에는 보육사업지침에 나와 있는대로 '보육시설의 설치 완화'라는 내요를 담고 있으나, 두번째 항, 즉 단독주택 공동주택이 아닌 건물에서 민간보육시설을 설치하기 위해서는 반드시 노유자 시설로 용도변경하여야 한다는 것이 문제로 나타나고 있다.

예를 들어 보육시설이 속해있는 건물의 주용도가 '주택'으로 명시되어 있는 경우 이를 '노유자시설'로 용도 변경해야 하고 이에 대한 허가를 받아야 하고, 허가를 받기 위해 '일정한 조건'을 갖추어야 한다. 즉, 노유자시설로의 용도변경은 비교적 많은 경비와 복잡한 행정적인 절차를 거쳐야 한다. 건축법 시행령에는 보육시설의 설치에 있어서 아동시설을 위락시설, 공연장, 위험물 저장 및 처리시설, 숙박시설, 유스호스텔, 공장, 자동차정비공장 등 화재발생 우려가 있고 환경 악화의 위험이 있는 이런 시설과 같은 건물에 설치할 수 없게 하고 있다.¹⁴⁾ 올해 이전한 부천의 'A어린이집'의 경우를 예를 들어 보면 다음과 같다.

A어린이집과 같은 건물 지하에 노래방이 들어왔는데, 노래방은 '위락시설'로 구분되어 있어 용도변경을 할 수가 없어 둘 중에 하나가 문을 닫아야 할 지경이었다. 그러나 8월 이후 노래방이 근린생활시설로 바뀌면서 용도변경을 마무리지었다. A어린이집은 주인과 전세계약서를 맺으면서 용도변경에 따른 법적, 경제적 문제에

14) 보육시설의 시설기준 및 노유자시설로의 용도변경에 관한 자세한 내용은 지탁연, 「함께가는길」, 1993, 8, 9합본호를 참고 바람.

대해 모두 이 보육시설이 책임질것을 서약하고 나서야 간신히 집주인의 동의를 받아낼 수 있었다. 동의를 받아낸 후 용도변경을 하기 위해 구청과 건축사무소를 쫓아다니기를 몇 개월. 건축사무소에서는 소방시설은 소방설비업체에서 해야 한다며 앞선해워서 설비업체를 찾아가니 설비업체에서 부르는게 값이고, 사정사정해서 100만원에서 55만원까지 값이 내려가고, 소방소에서 필증을 내줘야 하고 이 필증을 받아서 건축사무소에 갖다주면 건축사무소에서 구청을 찾아가서 보육시설 건축관리대장의 '주택'을 '노유자시설'로 변경된 서류로 만들어 건축과에서 가정복지과로 통보한다. 마무리 단계로 'A 어린이집'이 가정복지과와 용도변경에 관한 마무리 절차를 밟았다. 29평의 이 보육시설이 소방시설을 설비하고 용도변경을 하는 절차를 밟는데 들었던 총 비용은 95만원이었고, 이것도 아주 비용을 많이 절감한 것이라 한다.

노유자 시설로의 용도 변경과 관련된 문제중 하나는 지난 1991. 7. 14 신고조치에 따라 전 보육시설이 신고를 할 당시에 정부에서는 용도변경에 관해 아무런 언급이나 지도를 하지 않았고 최근에도 하지 않고 있다는 것이다. 즉, 영유아보육법에 따라 경과조치를 마감하는 1994년 1월을 앞두고 최근에서야 그 사실을 보육시설운영자들이 알게 되었다는 데 있다.

노유자 시설로 변경되어 있는 시설이 얼마나 되는가를 조사한 결과, 민간보육시설중에서 노유자시설로 변경되어 있는 시설이 24.7%밖에 안되고(이러한 시설은 최근에 인가받은 시설로 보임), 그 나머지 75.3%가 아직 변경되어 있지 않았으며, 전체의 32.5%에 해당하는 시설만이 변경할 계획에 있다고 응답했을 뿐 변경하지 않겠다고 응답한 시설이 42.9%로 나타났다.

<표 IV-9>노유자 시설로 용도 변경 여부

(단위: %, 개소)

시설유형	변경되어있다	변경할 예정	변경 않겠다	합 계
민 간	24.7	32.5	42.9	100.0(77)

특히 변경하지 않겠다고 한 이유에 대해서는 '건물 주인의 동의를 구할 수 없다'고 응답한 경우가 47.1%로 가장 많았고, '비용부담이 커서' 20.6%, '건물 자체의 하자로 용도변경이 불가능하다' 20.6%, '용도변경이 필요없는 가정보육시설로 전환할 계획이다' 2.9%순으로 나타났고, '시설운영을 그만 둘 것이다'로 응답한 경우는 8.8%로 나타나 정부의 민간보육시설중심의 시설 확충계획에 차질을 빚을 수 있음이 예상된다.

<표 IV-10>변경하지 않겠다고 한 이유

(단위: %, 개소)

시설유형	건물주인 비동의	비용부담	건물하자로 변경불가	타시설로 전환계획	그만 둘 것이다	합 계
민 간	47.1	20.6	20.6	2.9	8.8	100.0(34)

한편 많은수의 민간보육시설의 시설장이 경과조치기간내에 '노유자시설로 용도변경되어야 함을 알고 있었느냐'는 물음에 응답자의 47.1% 만이 알고 있다고 대답을 했으며, 나머지 52.9%의 경우에는 용도변경에 대해 알고 있지 못한 것으로 나타나 그 1994년 1월 이전까지 상당한 혼선이 빚어질 것이 예상된다.

<표 IV-11>노유자시설로의 용도변경 필요성 인지도

(단위: %, 개소)

시설유형	예	아 니 오	합 계
민 간	47.1	52.9	100.0(85)

늘어나는 보육아동의 수요에 따라 보육시설의 양적인 확충을 계획하고 시설 확충의 상당부분을 민간보육시설과 가정보육시설로 충당하겠다는 정부의 계획 대로라면 '용도변경'은 분명히 보육시설 설치를 위한 촉진책이 아닐 뿐 더러 위의 조사결과와 같이 운

영중인 민간보육시설도 문을 닫게하던지 가정보육시설화 할 수 있는 원인제공이 될 수 있다. 민간보육시설에 있어 '용도변경'이 특히 문제시 되는 것은 앞에서 보았듯이 대부분 민간보육시설의 시설소유형태가 임대(전세나 월세)이고 따라서 시설을 이전할 때마다 상당한 비용과 행정절차를 거쳐야 한다는데 있다.

따라서 보사부는 '용도변경'에 관해 일어나는 문제들에 대해 정확히 파악하여 통일된 세부지침을 만들어야 할 것이다. 물론 이를 위해서는 건설부와 협의하는 과정을 거쳐야 하며 특히 건설부가 유치원과 보육시설에 대한 구분이 없는 가운데 운용하는 '용도변경'에 대한 문제제기를 하여야만 할 것이다.

V. 보육시설의 실태와 정책평가

1. 보육아동

1) 보육아동수 및 반일반 운영실태

보육시설별 총 보육아동수(반일반 포함)는 국공립의 경우 평균 78.5명, 민간 27.7명, 가정 11.3명으로 나타났다. 국공립의 경우 총아동수중에서 종일반 아동수가 차지하는 비율은 81.9%였고, 그 나머지 18.1%가 반일반 아동이었고, 민간보육시설의 경우 전체아동의 75.5%가 종일반, 나머지 24.5%가 반일반 아동이었으며, 가정보육시설은 전체아동의 66.4%가 종일반 아동이었다. 즉, 가정보육시설의 경우 반일반 아동이 상대적으로 가장 많았다. 정부에서 정해진 원칙은 보육기준시간이 12시간에 종일반을 운영하도록 하고 있는데, 특히 국공립시설에서 반일반의 아동수가 전체아동의 18.1%나 된다는 것은 커다란 문제점으로 지적될 수 있겠다.

한편 영유아의 비율은 전체적으로 유아(3세이상)의 비율이 높고, 특히 국공립시설의 유아비율은 타시설보다 높게 나타났다. 국공립의 경우 유아의 비율이 79.5%임에 반해, 민간과 가정보육시설은 각각 65.0%, 56.6%로 국공립보다 적었다. 이는 역으로 국공립 보육시설에서 영아(3세미만)의 보육 비율이 낮다는 것을 의미한다. 국공립의 경우 영아비율이 20.5%임에 반하여 민간은 35.0%, 가정은 43.4%로 나타났다. 보사부 지침상에는 국공립시설에 영아반과 유아반을 1 대 1의 비율로 설치하도록 하고 있다는(영아반은 7명 유아반은 15명 기준) 것을 고려할 때, 국공립의 영아 보육 비율은 조금 낮은 수치로 보여진다. 이는 정부에서 정한 교사 1인당 영아수(7명)가 현실 보다 많게 설정되어 있어서 일

수 도 있고, 정부지원과 행정적인 측면이 미흡하기 때문에 국공립이 영아 보육을 많이 하기에 어려운 상황이 아닌가 하는 추측을 가능하게 한다. 다시 말해서 정부에서 지원해 주고 있는 인건비 한도내에서는 영아를 많이 받을 수 없는 것이 현실이다.¹⁵⁾ 한편, 민간이나 가정보육시설의 경우, 보육료등이 비싼 관계로 국공립등과 경쟁하기 어렵고 정원이 미달되어 있는 경우는 선택의 여지가 없기 때문으로 풀이된다.

영아의 보육육구가 유아의 경우보다 낮다고는 볼 수 없음에도 불구하고, 우리나라 보육시설의 현실은 이를 수용해 내기가 어려운 것으로 보인다. 따라서 정부에서는 영아 보육의 욕구에 맞는 새로운 방안을 제시하여야 할 것이다.

<표 V-1> 보육시설의 연령별 아동수

(단위: %, 개소)

구분	종 일 반			반 일 반			합 계		
	영아	유아	소계	영아	유아	소계	영아	유아	전체
국공립	13.0 (16.6)	51.3 (65.4)	64.3 (81.9)	3.1 (3.9)	11.1 (14.1)	14.2 (18.1)	16.1 (20.5)	62.4 (79.5)	78.5 (100.0)
민간	7.1 (25.6)	13.8 (49.8)	20.9 (75.5)	2.6 (9.4)	4.2 (40.1)	6.8 (24.5)	9.7 (35.0)	18.0 (65.0)	27.7 (100.0)
가정	3.7 (32.7)	3.8 (33.6)	7.5 (66.4)	1.2 (10.6)	2.6 (23.0)	3.8 (33.6)	4.9 (43.4)	6.4 (56.6)	11.3 (100.0)

이러한 연령별 보육아동수를 규모별로 나누어 보면, 국공립의 경우 대부분 30인이상의 아동을 보육하고 있고(종일반 아동수 기준 82.2%, 총아동수기준 100.0%), 민간은 11인에서 30인을 보육하고 있는 시설이 가장 많으며(종일반 아동수 기준 59.1%, 총아동수기준 68.0%), 가정은 10인이하의 아동을 보육하고 있는 시

설이 종일반 아동수 기준 82.2%, 총아동수 기준 59.1%로 많은 시설이 법정정원(10인)이상의 아동을 보육하고 있는 것으로 나타났다. 종일반 아동수 분포와 총아동수 분포를 비교함으로써 알 수 있는 한가지 사실은 많은 시설에서 반일반을 운영하고 있으며, 일부 시설에서는 반일반의 비중이 크다는 것이다.

<표 V-2> 아동규모별 시설수

(단위: %, 명)

시설유형	10인이하	11-20인	21-30인	31-50인	51-100인	101 이상	평 균
국공립(종일반) (총수)	7.1	7.1	3.6	32.1 29.6	35.7 51.9	14.3 18.5	64.3 78.5
민 간(종일반) (총수)	29.5 10.0	44.3 43.8	14.8 25.0	5.7 11.3	3.4 7.5	2.3 2.5	20.9 27.7
가 정(종일반) (총수)	82.2 59.1	16.7 35.2	1.1 5.7				7.5 11.3
합 계(종일반) (총수)	49.5 30.8	27.2 33.8	7.3 12.8	6.8 8.7	6.3 10.3	2.9 3.6	

시설유형별, 아동연령별로 종일반, 반일반을 얼마나 많은 시설이 운영하고 있는지를 파악해 보았다. 국공립시설의 경우 96.7%가 유아 종일반을 운영하고 있음에 반해 영아종일반을 운영하고 있는 시설은 전체 시설의 83.3%에 불과했고, 전체의 80.0%시설이 영아와 유아의 종일반을 운영하고 있었다. 민간보육시설은 영아와 유아 모두 종일반을 운영하고 있는 곳은 77.7%였고, 영아종일반을 운영하고 있는 시설은 84.8%, 유아종일반을 운영하고 있는 시설은 85.8%였다. 가정보육시설의 경우는 영아와 유아 모두 종일반을 운영하고 있는 시설이 60.0%이고, 영아 종일반을 운영하고 있는 시설은 78.0%, 유아종일반을 운영하고 있는 시설은 77.0%로 나타났다.

한편 반일반을 운영하는 시설은 국공립 보다는 민간이나 가

15) 뒤의 VI. 시설에 대한 정부지원 2. 국공립시설지원을 참고 바람.

정보육시설이 많았다. 유아반일반의 경우 국공립은 전체 시설의 26.7%가 반일반을 운영하고 있었고, 민간시설은 45.5%, 가정보육시설은 51.0%로 나타났다.

<표 V-3>시설의 종일반, 반일반 운영 실태

(단위: %)

구 분 시설유형	영아반일 유아반일	영아반일 유아반일	영아반일 유아반일	영아종일 유아종일	영아종일 유아종일	영아종일 유아종일
국공립보육시설	16.7	16.7	26.7	80.0	83.3	96.7
민간보육시설	30.3	44.4	45.5	77.7	84.8	85.8
가정보육시설	20.0	37.0	51.0	60.0	78.0	77.0
합 계	55 24.0	86 37.6	104 45.4	161 70.3	187 81.7	191 83.4

2)정원의 유지 여부

한편, 보육시설에서 정원이 유지되고 있는가에 대해 조사하였다. 국공립보육시설은 13.3%가 정원에 미달된다고 응답하였고, 민간은 51.6%, 가정은 56.3%가 정원에 미달된다고 응답하여 민간과 가정보육시설의 경우 시설의 재정상의 어려움이 예상되었다.

<표 V-4>정원의 지속적인 충원여부

(단위: %, 개소)

시 설 유 형	정원 유지	정원 미달	합 계
국 공 립	86.7	13.3	100.0(30)
민 간	48.5	51.5	100.0(99)
가 정	43.8	56.3	100.0(96)
합 계	51.6	48.4	100.0(225)

조사대상자들은 정원에 미달되는 이유에 대해서는 '학원, 유치원 등 타시설에서의 종일반을 운영하고 부모들이 학원을 선호하기 때문에'라는 응답을 보인 조사대상자가 49.6%로 가장 많았고, 그다음 이유로 '아동의 이동이 잦다' (17.1%), '보육시설에 대한 부모의 인식이 낮다' (15.4%), '보육료 부담이 커서' (9.4%) 순으로 나타났고, 아동수요가 부족해서 라는 응답은 4.3%에 불과했다. 종일 보육을 하기 위해서는 보육시설들의 시설기준과 종사자 자격기준 등을 갖추어야 하고 아동을 안전하고 계획적으로 보육해야 함에도 불구하고 시설기준이 미비한 인근 학원과 같은 시설에서 임의로 종일반을 운영해 편법적인 보육을 하고 있는 것은 문제라 하겠다.

<표 V-5>정원에 미달되는 이유

(단위: %, 개소)

시 설 유 형	학원종일 반 운영	부모인 식낮음	아동 이동	아동수요 부족	이용시간 부적당	보육료 부담	합 계
국공립	40.0	40.0	20.0				100.0(5)
민 간	52.6	14.0	15.8	3.5	5.3	8.8	100.0(57)
가 정	47.3	14.5	18.2	5.5	3.6	10.9	100.0(56)
합 계	49.6	15.4	17.1	4.3	4.3	9.4	100.0(117)

3)보육아동중 저소득층 자녀의 비율

앞의 보육정책의 현황부분에서 살펴보았듯이, 보육사업지침상에 보육우선순위에 대해 명확히 규정하고 있고, 그 우선순위의 원칙은 저소득층이거나 보육의 욕구가 높은 계층이다. 따라서 그러한 원칙에 의거해 상대적으로 보육필요성이 높은 아동이 시설에서 보육되고 있는지를 살펴보는 것은 중요한 일이다.

조사결과 <표>에서 보는 바와 같이, 시설당 4.33명의 저소득층 아동(보육료 지원대상아동)이 보육되고 있는 것으로 나타났다. 시설별로는 국공립의 경우 시설당 18.67명, 민간은 3.63명, 가정은

0.68명으로 국공립시설에 상대적으로 저소득가구 자녀가 많았다.

<표 V-6>보육시설별 보육료지원 대상자수

(단위: %, 명)

시설유형	생보자녀	외부자녀	편모자녀	70만원미만	합 계
국공립	3.60	.23	.46	14.36	18.67
민 간	.25	.02	.07	3.29	3.63
가 정	.14	.00	.01	.53	0.68
평 균	.65	.04	.10	3.55	4.33명

이를 종일반 아동수와 비교해 보았는데, 전체 종일반 보육아동중에서 저소득가구의 자녀가 차지하고 있는 비율은 18.7%이고, 시설별로는 국공립의 경우는 종일반 아동의 45.1%였고, 민간의 경우는 21.8%, 가정은 7.3%로 나타났다. 이러한 수치가 적당한 것인가 하는 것은 해당 지역에 보육 우선 필요 아동이 있는가 없는 가를 살펴보아야 판단할 수 있음에는 틀림없지만, 국공립시설의 경우 저소득 가구자녀 비율이 10%이하인 시설이 35.7%나 된다는 것은 문제로 지적될 수 있겠다. 그것은 국공립보육시설의 위치선정이 잘못되었거나 운영상의 문제가 있을 수 있고, 이미 법정 정원이 충원되었을 경우 저소득층 아동을 추가로 보육하기 어렵기 때문일 수도 있다.

<표 V-7>종일반아동대 저소득층아동비율

(단위: %)

시설유형	0 - 10%	11 - 20%	21 - 30%	30%이상	평 균
국공립	35.7	14.3	7.1	42.9	45.1%
민 간	77.6	3.5	2.4	16.5	21.8%
가 정	87.5	6.8		5.7	7.3%
합 계	76.1	6.5	2.0	15.4	18.7%

2. 보육료

조사대상 보육시설에서 종일반 36개월 미만의 경우 보육료는 <표>와 같이 평균 국공립이 83,900원, 민간은 117,500원, 가정은 161,100원으로 나타났다. 36개월 미만 반일반의 경우는 국공립이 60,200원을 받고 있는 것으로, 민간은 67,600원, 가정은 75,700원으로 나타났다.

36개월 이상 종일반의 경우, 국공립은 63,300원 민간은 99,700원 가정은 127,400원으로 나타났다. 반일반의 경우는 국공립이 49,900원, 민간은 58,300원, 가정은 64,300원으로 나타났다. 이러한 보육료는 표준보육단가와 비교하여 볼때 약간 낮은 수준이라 할 수 있다.

<표 V-8>보육료

(단위: 천원)

시설유형	표준보육단가		종 일 반		반 일 반	
	3세미만	3세이상	3세미만	3세이상	3세미만	3세이상
국공립	124	78	83.9	63.3	60.2	49.9
민 간	148	102	117.5	99.7	67.6	58.3
가 정	201	139	161.1	127.4	75.7	64.3
평 균			131.6	105.4	70.8	60.7

*표준보육단가는 보육정원 66명기준(단 가정보육시설은 10명 기준임).

얼마나 많은 시설이 정부에서 정한 표준보육단가 이상, 혹은 이하를 보육료로 받고 있는지를 살펴보았는데, 국공립 보다는 민간, 민간 보다는 가정보육시설에서 보육료를 표준보육단가보다 많이 받는 곳이 많다. 국공립시설의 경우는 13 - 20% 가량의 시설이 표준보육단가 이상을 보육료로 받고 있고, 민간은 36-43%, 가정은 57-62% 가량의 시설이 표준보육단가 이상의 보육료를 받

고 있다. 이러한 결과는 국공립시설보다 상대적으로 규모가 작은 민간이나 가정보육시설의 경우 표준보육단가가 지나치게 낮게 설정된 것이 아닐까하는 추론을 가능하게 한다.

<표 V-9>표준보육단가이하의 보육료를 받는 시설비율

(단위: %)

시설유형	3세 미만		3세 이상	
	보육단가이하	보육단가이상	보육단가이하	보육단가이상
국공립	80.0	20.0	86.6	13.4
민간	63.6	36.4	56.5	43.4
가정	38.0	62.0	41.0	57.0

보육사업 지침에 따르면, 기본원칙은 보육료를 제외한 잠부금은 일체 수납할 수 없도록 되어 있으나 입소료 및 현장 학습비 등 수납이 불가피한 경비는 당해 시·군·구별 지방보육위원회의 심의를 거쳐 수납가능하도록 되어 있다.¹⁶⁾ 그리고 보험은 상해보험과 화재보험을 들게 되어 있어 부모와 시설장이 가입하게 되어 있으며 시간당 초과보육비는 부모와 협의하여 받을 수 있게 되어 있다.

조사결과 보육료외 기타 수납되는 비용 중 입학금은 45%의 시설이 부모로부터 받고 있는 것으로 나타났고, 간식비는 10%, 소풍, 견학비는 32.6%의 시설이 받고 있는 것으로 나타났다. 차량이용비는 받는 시설은 거의 없었고 (6.5%), 교구교재비는 9.1%가 받는 것으로 나타났다. 보험료의 경우 24.2%의 시설이 받고 있다. 시간당 초과 보육비는 11.9%, 난방비는 11.4%의 시설이 받고 있는 것으로 나타났다. 입학금을 수납하는 시설비율이 상대적으로 높은 것은 모자, 가방등 입소시 갖추어야 할 물품 비용일 것으로 추정된다.

16)보사부, 「보육사업지침」, 1993, P.62

<표 V-10>보육료외 기타 잠부금수납여부

(단위: %)

시설유형	입학금	간식비	소풍 견학비	차량 이용비	교구 교재비	보험료	초과 보육비	난방비
국공립	86.2	11.1	50.0	15.4	7.7	40.7	3.8	7.7
민간	50.5	11.6	39.4	8.5	10.5	31.6	13.8	28.4
가정	27.6	8.2	21.4	2.1	8.2	12.4	12.2	9.3
합계	45.0	10.0	32.6	6.5	9.1	24.2	11.9	17.4

3. 종사자

1)보육교사 대 아동수

교사 1인당 아동수는 <표>와 같이, 종일반아동수를 기준으로 하면 전체 평균 6.2명이고, 국공립시설의 경우는 9.6명, 민간 6.4명, 가정 4.9명으로 나타났다. 총아동수를 기준으로 해도 국공립시설이 제일 많고(13.1명), 민간이 9.0명, 가정이 7.7명이다. 전체적으로 국공립시설이 민간이나 가정의 경우보다 교사 1인당 담당해야할 아동수가 많은 것으로 나타났다.

<표 V-11>교사 1인당 아동수

(단위: 명)

시설유형	1인당 종일반 아동수	1인당 총아동수
국공립보육시설	9.6	13.1
민간보육시설	6.4	9.0
가정보육시설	4.9	7.7
평균	6.2	8.9

시설별로 종사자수가 어떠한지 파악해 보았다. 시설장과 보

육교사, 보조교사, 영양사, 기사 등을 포함해 국공립이 평균 9.7명, 민간이 4명, 가정이 2명으로 나타났다. 지침에서 규정하고 있는 교사 1인당 보육가능 영유아를 11명¹⁷⁾으로 보았을 때, 종일반 아동수를 기준으로 했을 때, 교사수는 충분한 것으로 판단되나, 국공립의 경우 반일반 까지 포함시키면 교사수가 약간 부족한 실정이다.

<표 V-12>시설별 종사자수

(단위: 명)

	교사수	보조교사	기타	합계	영아	유아	전체
국 공 립	6.5	.3	2.7	9.7	16.1	62.4	78.5
민 간	3.2	.3	.6	4.2	9.7	18.0	27.7
가 정	1.6	.4	.1	2.1	4.9	6.4	11.3
합 계	2.9	.4	.7	4.0			

*교사수=시설장+보육교사수.

2)종사자 자격

시설별 유자격교사 확보정도는 위와는 정반대로 국공립이 가장 높은 것으로 나타났고(96.7%), 그 다음이 민간 75.3%, 가정

<표 V-13>시설별 유자격교사 확보여부

(단위: %, 개소)

시설유형	충분히 확보	부 족	확보예정	모르겠다	합 계
국 공 립	96.7		3.3		100.0(30)
민 간	75.3	13.4	11.3		100.0(97)
가 정	69.4	13.3	13.3	4.1	100.0(98)
합 계	75.6	11.6	11.1	1.8	100.0(225)

17)영아 7인+유아 15인/교사 2인=11인.

69.4%순으로 나타났다. 전체적으로 보면 유자격교사를 충분히 확보하고 있는 시설은 75.6%였다. 이것을 보았을 때, 경과조치가 끝난 이후에도 국공립시설은 문제시 될 시설이 별로 없는 것으로 나타나나 민간의 경우 11.6%는 유자격 종사자를 확보할 예정이므로 별 문제 되지 않으나 현재 부족하다고만 응답한 11.6% 시설의 경우는 정부로부터 제재 받을 소지가 있는 것으로 보인다.

역으로 보육교사들의 자격증 소지 비율을 파악해 보았다. 전체적으로 89.5%의 교사가 자격증을 가지고 있는 것으로 나타났고, 교사수가 비교적 많은 국공립의 경우는 86.1%, 민간이 85.8%, 가정의 보육교사가 94.4% 자격증을 소지하고 있는 것으로 나타났다.

<표 V-14>자격증 소지 비율(%)

시 설 유 형	교사의 자격증 소지 비율
국공립보육시설	86.1
민간보육시설	85.8
가정보육시설	94.4
평 균	89.5

3)종사자 처우

1년 경력을 전제로 한 교사 1인의 월평균 총소득액은 유자격 교사의 경우 전체 평균 41만 7천원이고, 보조교사의 경우 31만 3천원인 것으로 나타났다. 시설유형별로는 유자격교사가 국공립의 경우 47만원, 민간이 40만원, 가정이 41만원으로 나타났다. 이를 사회복지시설 직원 보수규정과 비교해 보면¹⁸⁾, 국공립의 경우 2만원가량이 부족한 수치이고, 민간, 가정은 거의 10만원 가량 적은 것으로 나타난다. 국공립보다 더 어려운 환경에서 일하는 민

18)2호봉 기본급 316,000원, 가계보조수당 20,000원, 특수직 수당 20,000원, 정근수당, 보너스 년 450% 모두 합쳐 월평균 총소득 489,500원.

간, 가정보육시설에서의 인건비가 오히려 더 낮은 것은 민간보육시설 교사 처우문제의 심각성을 알 수 있게 한다. 한편, 경력 1년의 보조 교사의 경우는 유자격 교사보다 10만원 정도 낮은 국공립이 월평균 35만원, 민간이 31만원, 가정이 29만원으로 나타났다. 이러한 수치는 보통 보육교사의 1일 평균 근무시간이 12시간에 육박하는 경우가 많은 것을 고려할 때 지나치게 낮은 것으로 평가되며, 앞으로 양질의 교사를 확보하는데 장애 요소로 작용할 것으로 판단된다.

<표 V-15>보육교사의 월평균 소득

(단위: 만원)

	유자격교사	보조교사
국공립	47.2	35.9
민간	40.4	31.4
가정	41.3	29.7
계	41.7	31.2

시설별로 종사자 처우를 위한 제도를 얼마나 마련하고 있는가를 조사하였다. 전체적으로 보너스가 있다고 응답한 시설은 54.7%이고, 퇴직금은 33.7%, 수당, 37.4%, 휴가가 마련되어 있는 시설은 74.9%인 것으로 나타났다. 그러나 이러한 수치도 주로 국공립의 수치가 상대적으로 높으므로 해서 나온 평균치이고, 민간이나 가정보육시설의 경우는 이러한 처우개선제도가 별로 마련되어 있지 않은 것으로 조사되었다. 민간의 경우 보너스 61.6%, 퇴직금, 39.8%, 수당 36.9%, 휴가는 82.6%의 시설에서 마련되어 있고 가정의 경우는 각종 처우개선제도가 별로 마련되어 있지 않다.

<표 V-16>종사자 처우개선제도 마련 여부

(단위: %, 개소)

시설유형	보너스	퇴직금	수당	휴가
국공립	96.7	76.7	86.2	90.0
민간	61.6	39.8	36.9	82.6
가정	29.7	9.5	18.9	60.0
합계	54.7	33.7	37.4	74.9

보육교사들의 평균 근무기간은 전체적으로 1년~2년이 76.6%로 응답해 교사들의 이직율이 높음을 알 수 있고, 시설유형별로 볼 때는 3년 이상 근무자가 국공립이 43.3%로 가장 많이 나타나 상대적으로 근무조건이 안정된 시설에서 교사들의 이직율이 낮음을 알 수 있다.

<표 V-17>보육교사들의 평균 근무기간

(단위: %, 개소)

시설유형	6개월이하	1년	2년	3년 이상	합계
국공립	3.3	30.0	23.3	43.3	100.0(30)
민간	11.5	40.6	30.2	17.7	100.0(96)
가정	26.7	33.3	17.3	22.7	100.0(75)
합계	15.9	36.3	24.4	23.4	100.0(201)

이와 같은 교사이동이 잦게 되는 주요 원인으로 시설장들은 시설유형별로 차이나는 것이 아니라 거의 비슷한 응답을 보였는데, 장시간 근무와 낮은 인건비를 가장 큰 원인으로 들었다. 교사의 잦은 이동으로 보육의 질이 낮아지고 있다는 점을 감안 할 때 보육교사의 인건비 및 근무조건은 시급히 개선해야 할 필요성이 있다.

<표 V-18>교사이동의 가장 큰 원인(두가지)

(단위: %, 개소)

시 설 유 형	낮은 인건비	장시간 근무	인간 관계	결혼, 출산	건강	전업	기타	합 계
국공립 1)	50.0	21.4	3.6	25.0				100.0(28)
2)	14.3	46.4	14.3	17.9			7.1	100.0(28)
민 간 1)	48.9	31.1	4.4	12.2		1.1	2.2	100.0(90)
2)	14.3	40.7	6.6	11.0	9.9	8.8	8.8	100.0(91)
가 정 1)	53.8	32.5	3.8	5.0	1.3	2.5	1.3	100.0(80)
2)	12.7	39.2	2.5	15.2	16.5	8.9	5.6	100.0(79)
합 계 1)	51.0	30.3	4.0	11.1	0.5	1.5	1.5	100.0(198)
2)	13.6	40.9	6.1	13.6	11.1	7.6	7.1	100.0(198)

1)은 첫번째 응답, 2)는 두번째 응답 결과임.

4. 보육시설의 재정

우리나라 보육시설의 재정상태는 어떠한지에 대해 살펴보았다. 시설유형별 월평균 보육료 수입은 국공립이 492만원, 민간이 228만원, 가정이 120만원이다. 그리고 시설별 월평균 지출액은 국공립이 833만원, 민간이 259만원, 가정이 111만원으로 응답하여 국공립시설의 경우는 340만원이라는 적자폭이 있는데, 이부분을 정부지원으로 메꾸고 있다고 볼 수 있다. 하지만 정부의 시설지원을 받지 않는 민간보육시설의 경우 보육료 수입이 228만원인데 반해 월평균 지출액이 259만원으로 보육료 수입과 비교하여 월평균 31만원가량의 적자를 보는 것으로 나타났다. 가정보육시설의 경우 수입이 120만원임에 반해 지출이 111만원정도로 약 9만원가량의 흑자를 보고 있는 것으로 나타났다. 그러나 보통 조사대상자인 시설장이 지출에 대한 응답을 할때 대부분 본인의 인건비는 포함시키지 않는 경향이 있음을 고려할 때 적자폭은 더 클것으로 보인다.

<표 V-19>보육시설의 수입 지출 현황

(단위: 원)

시 설 유 형	보육료 수입(A)	월평균 지출액(B)	차 액(A-B)
국공립보육시설	4,920,644	8,330,000	-3,409,356
민간보육시설	2,279,205	2,591,190	-311,985
가정보육시설	1,203,802	1,112,000	91,802

보육료 수입: (종일반 아동수*보육료)+(반일반 아동수*보육료).

총지출: 시설운영비+인건비(정부지원액 포함)

지출을 위한 총수입중 보육료가 차지하고 있는 비중은 국공립이 55.0%, 민간이 79.3%, 가정이 85.0%로 나타나 보육료와 지출액의 부족분을 정부지원으로 충당하고 있는 국공립을 제외한 민간과 가정은 앞에서 본 것과 같이 보육료 수입과 관련하여 15%~21%의 적자 운영을 하고 있는 것으로 나타났다. 시설장의 입장에서 적자인채로 운영을 하는 것은 시설장 본인의 인건비를 적게 받아 간다는 것을 의미하고, 투자된 비용이 아깝고 이후 상황이 호전될 것이라는 전망에서 가능하리라 판단된다.

<표 V-20>지출을 위한 총 수입중 보육료의 비중

시 설 유 형	국공립시설	민간보육시설	가정보육시설
수입중 보육료 비중	55.0%	79.3%	85.0%

대부분의 시설장들도 시설운영의 가장 큰 어려움으로 <표>와 같이 재정난을 들고 있다(44.1%). 그다음이 정원미달(22.3%), 교사채용 및 관리(13.6%), 행정기관에서 요구하는 사항이 많다(10.5%) 순으로 나타났다. 재정의 어려움에 대해서는 국공립, 민간, 가정이 골고루 어려움을 표시했으나 그다음으로 국공립시설장들은 행정기관에서 요구하는 사항이 많다(27.6%)는 것을 들었고 가정, 민간의 경우는 국공립에 비해 정원 미달을 어렵다고 응답하였다.(각각 22.7%)

<표 V-21>시설운영의 가장 큰 어려움

(단위: %, 개소)

시 설 유 형	교사재용 및 관리	정 원 미 달	재정이 어려움	행정기관 요구사항	기 타	합 계
국공립	6.9	3.4	51.7	27.6	10.3	100.0(29)
민 간	12.4	22.7	50.5	8.2	6.2	100.0(97)
가 정	17.0	27.7	35.1	7.4	12.8	100.0(94)
합 계	13.6	22.3	44.1	10.5	9.5	100.0(220)

보육시설의 수입지출 현황을 자세하게 조사하려 했으나 수입과 지출에 대해 공개하기를 꺼리는 시설이 많아 전체적인 조사는 하지 못했고, 그 대안으로 대표적인 유형의 몇개 시설만의 수입 및 지출에 관한 비교를 해 보았다.

아동수가 15명에서 27명인 민간보육시설 4개소를 대상으로 수입, 지출 내역을 조사하였다. 결과적으로 4개 시설 모두 적게는 월 8만원에서 월 100만원 가량 적자 운영을 하고 있다는 응답결과가 나왔다. 또한 4개 시설중 3개시설이 월세를 지출하고 있어 특히 재정운영이 어려울 수 밖에 없다. 특히 서울시 강서구 J어린이집의 경우 월세액을 70만원(총수입액의 36%)이나 지출하고 있다. 이러한 4개시설의 경우 아동의 보육료이외의 다른 수입이 없기 때문에 적자에 해당하는 금액만큼을 시설장의 월소득에서 누락되게 되는 것으로 보여진다. 특히 지출내역중 교구교재비등 아동교육비에 소요되는 비용이 다른 항목에 비해 적게 나타나는데 이는 월세액과 교사인건비 등을 우선 지출하여야 할 것이 있기 때문에 아동교육에 소요되는 비용은 상대적으로 적을수 밖에 없는 것으로 보인다.

부천의 C어린이집의 경우 법정저소득층 자녀가 4명이 있는데, 정부로 부터 이들에 대한 보육료 지원액이 일반아동의 보육료 보다 낮은 것으로 나타나는데, 그 차이가 많아 대부분의 민간이나 가정보육시설에서 저소득층 자녀의 보육을 기피하려 할 것이라는 예상을 할 수 있게 해 준다.

<표 V-22>민간보육시설의 수입지출 실태

지 역	강서구 J	부천 C	인천 C	인천 K
시설소유 형태	월 세 30명 (2층) 1,500만원 70만원	월 세 15명 (2층) 800만원 26만원	월 세 38명 (3층) 1,000만원 20만원	월 세 38명 (2층) 2,500만원
아동규모	합 계	15명	16명	24명
교사규모	원장, 교사 보조교사	2명	2명	4명
보육료	종일반 영아 반일반 영아 저소득 영아	3명*17만원 7명*15만원 5명*7.6만원	6명*13만원 6명*11만원 2명*105,840원 2명* 67,930원	10명*12만원 12명*10만원 2명*6만원
기타 수입액(입학금등)				22,500원
총수입액	1,940,000	1,707,540	2,520,000	2,722,500
총 지출액	2,666,000	1,787,060	3,071,720	3,704,550
주부식비	주식비(쌀) 부식비	60,000 150,000	500,000	369,600
간식비		230,000	308,000	540,000
인건비	장 교사 보조교사 차량인건비 보너스(월)	400,000 400,000 400,000 50,000	500,000 400,000 3인1,050,000 50,000	600,000 400,000 95,800
차량유지비(보험포함)	200,000		360,000	620,000
건물임차료	700,000	260,000	200,000	
공공요금	수도세 전기세 오물수거비 전화료	6,000 70,000 5,000 15,000	30,320	10,000 19,580 5,000 22,520
난 방 비			49,020	10,000
교재 교구 구입비	20,000	30,000	48,000	100,000
잡비	10,000		30,000	500,000
수익	-726,000	-79,420	-551,720	-982,050

VI. 정부의 보육료 지원

정부에서는 1993년의 경우 생활보호대상자, 의료부조대상자, 모자일시보호시설 모의 자녀에게는 보육료의 전액을 지원해 주고, 보호대상자로 선정된 모자가정(편부포함)의 자녀와 가구당 월평균 소득 70만원미만인 가구에겐 보육료의 50%수준을 지원하고 있다고 발표하고 있다. 그 세부적인 내용은 아래 <표>와 같이, 법정저소득가구에겐 3세미만의 경우는 월 105,840원, 3세이상의 경우는 63,930원을 지원해주고, 가구소득 70만원미만인 가구에겐 각각 49,640원, 31,860원을 정부지원금으로 설정하여 지원하고 있다.

<표 VI-1>아동별 보육료 지원액(1993년)

(단위: 원)

구 분			계	국 고	지방비	자부담	정부지원액
법정저소득가구	3세 미만	서울	132,300	21,170	84,670	26,460	105,840
		지방		63,500	42,340		
	3세 이상	서울	84,910	13,590	54,340	16,980	63,930
		지방		40,760	27,170		
70만원미만가구	3세 미만	서울	62,050	9,930	39,710	12,410	49,640
		지방		29,780	19,860		
	3세 이상	서울	39,820	6,370	25,490	7,960	31,860
		지방		19,120	12,740		

지원기준(국고:지방비:자부담) 서울 16x:64x:20x, 지방 48x:32x:20x

정부에서는 법정 저소득층 아동을 포함한 가구당 월평균 소득 70만원미만 계층의 보육대상 아동의 수를 1993년의 경우 81,000명으로 추계하고 있고¹⁹⁾, 총 61,195명에게 지원해 줄수 있는 금액을 예산으로 책정해 놓고 있다. <표>와 같이 법정저소득층아동 10,843명에 해당하는 지원액 98억원과 가구당 월평균소득 70만원 미만 가구의 아동 50,352명에 해당하는 210억원이 그것이다.

<표 VI-2>보육료지원 대상자수와 정부예산

(단위: 명, 백만원)

구 분	대상자수	국 고	지 방 비	합 계
법정저소득층 70만원미만 가구	10,843명 50,352명	5,642 10,331	4,201 10,705	9,844 21,037
합 계	61,195명	15,947	14,907	30,881

자료: 보사부, 「보육사업지침」, 1993

따라서 보육료 지원과 관련하여 제기될 수 있는 문제는 첫째, 현 보육료 지원대상자수의 추계와 현재의 지원대상자 규모는 적정한가하는 것과 둘째, 지원대상자를 선정하기 위해 설정한 기준선은 합리적인 것인가, 셋째, 대상가구를 선정함에 있어 소득조사가 필수적인데 이에 대한 것이 과학적으로 이루어 지고 있는가, 넷째, 보육료지원액의 수준은 충분한 수준인가하는 것이다.

1. 보육료지원 대상규모

우리나라 생활보호대상자는 거택보호대상자, 시설보호대상자 및 자활보호대상자로 구분하고, 거택보호·시설보호대상자는 근로능력이 없는 자로 소득 및 재산수준이 낮은 가구, 자활보호·의료

19)보사부, 「보육사업지침」, 1993, p.9

부조대상자는 근로능력이 있지만 생활이 어려운자가 선정된다.²⁰⁾

1993년의 경우 생활보호대상가구가 되기 위해서는 거택보호대상가구의 경우, 가구원 1인당 월평균 소득 13만원이하, 자활보호대상가구의 경우 14만원이하, 의료부조대상가구의 경우 15만원 이하이고, 재산기준은 거택, 자활은 가구당 1,300만원이하, 의료부조는 1,500만원이하이어야 한다. 전체 생활보호대상가구는 <표-2>와 같이, 1993년의 경우에 전인구의 4.5%정도 이고, 의료부조대상자를 포함하면 4.8%가량 된다. 이중 대도시 거주자는 전체대상자의 18.5%에 불과하고 81.5%에 해당하는 대상자가 중소도시나 농어촌에 거주하고 있다.

<표 VI-3> 생활보호대상자수(1993년)

(단위: 천명)

	거택보호	자활보호	시설보호	합 계
6대도시	50	280	40	370(18.5%)
중소도시, 농어촌	288	1,300	43	1,631(81.5%)
합 계	338	1,580	83	2,001(4.5%)

1992년은 2,176천명(전인구의 5.0%)
자료: 보사부, 「'93주요업무자료」, 1993

20) 거택보호대상자로 선정되기 위해서는 첫째로는 소득및 재산이 일정수준이하여야 하고, 둘째로는 부양의무자가 없거나 있어도 부양의무자가 부양능력이 없어야 하고, 셋째로는 ①연령 65세 이상의 노쇠자이거나 ②연령 18세 미만의 아동 (단, 중고등 학생일 경우 20세까지 인정)이거나 ③폐질 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는 자(다만, 폐질은 6개월 이상 가료를 요하는 자, 심신장애는 1.2.3.4 급의 장애자를 원칙으로 함)이거나 ④또는 위의 ①-③의 자들과 50세 이상의 부녀자만으로 구성된 세대에 속하는 자여야 한다(생활보호법 시행령 제6조 제1호). 그리고 자활보호대상자가 되기 위해서는 거택 및 시설보호대상자에 해당되지 아니하는 자로서 실직, 기타의 사유 등으로 생활이 어려운 자여야 하고(생활보호법 시행령 제6조 제3항) 의료부조대상자가 되기 위해서는 자활보호대상자와 그 생활상태가 유사한 자로서 의료보호가 필요한 자로 인정을 받아야 한다. 그리고 이러한 자격요건과 함께 소득및 재산이 선정기준 보다 낮아야만 대상자로 책정될 수 있다.

생활보호대상자중에서 보육료의 지원대상이 될 수 있는 0-5세까지의 총아동수는 <표>와 같이 전국에 약 3만 7천명가량이 되고, 그 중에서 17.4%에 해당하는 6,000여명이 대도시에 거주하고 기타 82.6%에 해당하는 아동이 중소도시나 농어촌에 거주하고 있다.

<표 VI-4> 생활보호대상자 영유아(0-5세)수(1993년)

(단위: 명, %)

지 역	자활보호	거택보호	합 계
서울	1,224	126	1,350
부산	1,183	111	1,294
대구	1,197	74	1,271
인천	422	65	487
광주	941	77	1,018
대전	883	81	964
대도시합계	5,850(18.0%)	534(12.8%)	6,384(17.4%)
기타지역	26,568(82.0%)	3,650(87.2%)	30,218(82.6%)
전 국	32,418	4,184	36,602

자료: 보사부, 「'93 생활보호대상자 현황」, 1993

보육료 지원대상과 관련한 문제점은 한가지로 요약된다. 전체생활보호대상자중에서 보육필요아동은 약 3만명인데도 불구하고(의료부조대상자 자녀와 모자 일시보호시설 모의 자녀의 수는 극히 적을 것으로 예상됨²¹⁾), 정부에서 예산을 책정하고 있는 법정저소득층자녀의 수는 불과 1만여명에 불과하다. 즉, 2만여명의 아동이 보육료지원의 혜택을 받지 못하고 있다는 것이다. 이는 생활보호대상자의 대부분이 중소도시와 농어촌에 거주하고 있는

21) 거택보호대상자수가 전체인구의 약 0.8%에 해당하는데, 거택보호대상자중 보육필요아동수가 약 4,000여명이므로 의료부조대상자수는 전체인구의 약 0.3%에 불과하므로 보육필요아동수가 3,000명을 넘지 않을 것으로 예상된다.

반면 보육시설은 대도시에 상대적으로 많이 설치되어 있으므로 해서 보육시설이 설치되어 있지 않는 중소도시나 농촌지역에 거주하는 생활보호대상가구에겐 보육료 지원이 안되고 있다는 것이다.

중소도시나 농어촌지역에 거주하고 있는 생활보호대상가구라고 해서 도시지역의 거주자 보다 보육의 필요성이 적은 것은 분명 아닐 것이다. 따라서 보육시설이 설치되어 있지 못한 중소도시나 농어촌지역에 보육시설을 지어 그들로 하여금 보육료 지원의 혜택을 받도록 하든지, 아니면 도시지역에서의 보육료 지원액에 해당하는 만큼의 지원금을 농어촌 생활보호대상가구에 지원하는 것이 형평한 조치일 것이다.

2. 보육료지원대상자 선정기준

보육료지원대상자로 선정되기 위해서는 생활보호대상자, 의료부조대상자, 보호대상자로 선정된 모자가구이거나 아동의 어머니가 모자일시보호시설에 수용되어 있거나 가구당 월평균소득이 70만원 미만이어야 한다. 따라서 보육료지원대상자로 합당한 가구가 선정되고 있는 지를 파악하기 위해서는 이러한 기준이 합리적인가를 살펴보아야 한다.

<표>와 같이 보육료 전액을 지원받는 4인가구 의료부조대상자 선정기준은 1993년의 경우 가구소득 60만원, 재산소득 1,500만원으로, 소득기준의 경우 한국보건사회연구원(이하 보사연)에서 계측한 최저생계비에 거의 육박하는 수준이 되고 있다. 그러나 소득기준만으로 대상자로 선정되는 것이 아니라 재산기준도 동시에 고려하는데, 재산기준의 경우는 1,500만원이다. 이 두가지 조건을 갖추어야 의료부조대상자로 선정되어 보육료를 지원받을 수 있다.

한편 보육료의 50% 지원 대상자인 가구를 선정하기 위한 기준은 생활보호대상자 선정기준과 달리 가구원수와 상관없이 확립

적으로 월평균 가구소득 70만원으로 규정하고 있다.

<표 VI-5> 보육료지원대상자 선정기준(1993년)

(단위:만원, 백만원)

가 구			1인	2인	3인	4인	5인	6인
최저생계비*			21.4	35.0	48.1	59.5	67.8	78.5
생모자 선정 기준	소득 기준	거택	13	26	39	52	65	78
		자활	14	28	42	56	70	84
		의부	15	30	45	60	75	90
	재산기준(백만)		1,300	1,300	1,300	1,300	1,300	1,300
보육료 지원기준소득				70	70	70	70	70

* 거택, 자활 재산기준 가구당 1,300만원, 의료부조 1,500만원

• 최저생계비는 정복란의(1991)의 연구 결과(대도시)로 1988년의 최저생계비를 상대적 빈곤 개념으로 전환하여 1993년의 수치를 추계한 것임.

생활보호대상자 선정기준이 안고 있는 문제점으로 인하여 보호가 필요함에도 불구하고 어떠한 가구가 대상자로 선정되지 못하는가를 살펴보자.

첫째, 지역간의 불평등문제로 1987년 이전까지는 선정기준에 있어서 지역간의 차이를 두었으나 1987년 이후 전국 단일의 선정기준을 채택하였는데, 이는 도시지역 거주자가 대상자로 책정되는데 불리하게 되는 상황을 초래하였다. 농촌지역에 비해 도시지역이 물가나 주거비가 훨씬 많이 든다는 것이 상식이기때²²⁾ 이러한 기준은 도시 거주 가구에 불리하게 적용된다. 앞에서 보았듯이 6대도시의 생활보호대상자는 전체 대상자의 18.5%에 불과한 수치이다. 6대도시의 전체 인구수가 우리나라의 인구의 대략

22) 대도시의 최저생계비는 농어촌 최저생계비의 117.7%가 된다. 대도시를 1.0으로 했을 때 중소도시 0.94 농어촌 0.85이다. 일본은 6급지로 구분.(안장수의, 「최저생계비 계측조사연구」, 한국보건사회연구원, 1989)

50% 정도를 차지한다고 보았을 때, 도시지역의 저소득층에게 지나치게 불리한 기준이라 할 것이다.

둘째, 가구간의 불평등 문제로, 생활보호대상자 선정의 소득 기준을 '1인당 월평균 소득'으로 하고 있는 것이 문제인데, 이는 최저생계비가 가구규모의 증가에 따라 규모의 경제 economy of scale를 보이면서 증가한다는 기본적인 사실을 무시한 행정편의의 대표적인 사례로 볼 수 있다. 4인가구라고 해서 1인가구 4배의 생계비가 필요한 것은 아니다. 4인가구의 경우 1인가구에 비해 주거비가 상대적으로 절약될 수 있고(예를 들어 1인가구는 방 1개가 필요한 반면 4인가구는 2개만 있어도 된다) 음식물비나 연료비는 공동으로 사용하기 때문에 1인가구에 비해 상대적으로 적게 든다.²³⁾ 앞에서 보았듯이, 현재 의료부조대상자 소득기준은 1인가구가 15만원, 4인가구의 경우 60만원인데, 보사연에서 측정한 최저생계비는 1인가구가 21만원선임에도 불구하고 4인가구는 59만원 정도이다. 따라서 현재와 같은 소득기준의 방식하에서는 가구수가 적은 가구는 상대적으로 불이익을 당하고 가구규모가 클수록 이익을 보게 되어 있다.

한편, 재산기준은 이와 정반대의 결과를 가져온다. 현재 의료부조대상자 재산기준은 가구원수와 관련없이 가구당 1,500만원으로 설정되어 있다. 저소득층의 재산이 주로 주거와 관련된 것이라고 했을때(주로 전세비), 가구원수와 상관없이 동일하게 설정하는 것은 분명 불공평하다. 1인가구가 최소한의 생활수준을 유지하며 살수 있는 규모의 전세비와 5, 6인가구가 살수 있는 규모의 전세비는 많은 차이가 난다. 따라서 현재의 재산기준의 설정방식은 1인가구의 경우는 어느 정도 합당한 선으로 인정할 수 있으나 가구원수가 많은 경우 상대적으로 대상자 선정이 어렵게 되는 불합리한 점을 내포하고 있다.

23)보사연의 연구에 따르면 7인가구 최저생계비는 1인가구의 4.06배에 불과하다. 안창수의, 「최저생계비계측조사연구」, 한국보건사회연구원, 1989

이상에서와 같이 우리나라 생활보호대상자 선정은 도시지역 보다는 농촌지역 거주자에게 유리하도록 되어있고, 소득기준의 경우 가구원수가 많을 수록 유리하게 되어 있고, 재산기준의 경우 가구원수가 적을 수록 유리하도록 되어 있다.

다시 말해서 이러한 결과는 생활수준은 대상자로 선정될 만하나 선정기준의 불공평성으로 대상자로 책정되지 못한 계층을 만들고, 다른 한편에서는 대상자로 책정되지 않아도 됨에도 불구하고 대상자로 책정되게 되는 계층을 만들어 낸다. 결국 현행 방식의 생활보호대상자 선정은 정부의 보호를 받아 생활수준이 향상될 수 있는 생활보호대상자로 책정된 계층과 책정되어야 할 정도의 낮은 생활수준을 영위하고 있지만 비 대상인 계층간의 불평등을 조장하고 있다.²⁴⁾

보육료 50%지원 대상자의 선정기준은 이보다 지역간, 가구간의 형평성 측면에서 더 큰 문제점을 안고 있다. 생활보호대상자 선정기준이 우리나라 공식적 빈곤선이라고 할 때, 보육료 50% 지원 대상자선정기준은 준공식적 빈곤선으로 사용되고 있다고 할 수 있다. 따라서 그 기준선은 국민 누구나 공평하게 적용될 수 있게 마련되어야 하고 욕구가 있는 계층을 포괄할 수 있어야 한다.

현행의 보육료지원 대상자 선정기준의 문제점은 생활보호대상자 선정기준의 문제점과 비슷한 문제점을 안고 있다. 선정기준이 가구원수별, 지역별로 설정되어 있지 않고 전국 단일기준으로만 마련되어 있고, 재산기준이 마련되어 있지 않다는 것이 문제이다. 그리고 경우에 따라서는 생활보호대상자 소득기준 보다는 낮은 수준이다. 예를 들어 보육료 전액을 지원받는 의료부조대상자 소득기준은 5인가구의 경우 75만원임에도 불구하고 보육료 50%를 지원받는 대상자 선정기준은 70만원으로 더 낮은 수준이

24)생활보호대상자 선정상의 문제점 및 개선방안에 대한 자세한 내용은 다음 책을 참고 바람. 정복관·허선 외, 「생활보호대상자 선정에 관한 연구」, 한국보건사회연구원, 1991

다. 이러한 웃지못할 난센스가 발생하게 된 이유는 가구원수별 선정기준을 설정하지 않았다는 데 있다. 그리고 자기집을 소유하고 있는 가구와 월세 주거자는 소득이 같다고 하더라도 생활수준의 측면에서는 상당한 차이가 존재함에도 불구하고, 재산에 관한 기준을 마련하지 못하고 있다는 것이 문제라고 할 수 있다.

이상에서와 같이 보육료지원 대상자 선정기준에서 나타나고 있는 문제점은 지역별 생계비 차이를 반영하고 가구규모에 따른 규모의 경제를 반영하며 가구의 소비지출형태를 반영할 수 있는 기준을 마련함으로써 해결해 나가야 할 것이다.

첫째, 가구간·지역간의 형평성을 고려할 수 있는 방안으로 <표>와 같이 가구균등화지수를 이용한 소득기준의 채택을 제안한다.²⁵⁾

둘째, 지역간 형평성을 고려한 방향으로 지역을 몇가지 급지로 구분하여 기준을 달리 설정하는 것을 제안한다.

<표 VI-6> 현행기준과 가구, 지역 균등화지수를 이용한 기준의 비교
(단위 : 천원, %)

가 구 원 수		2인	3인	4인	5인	6인
현 행 기 준		700	700	700	700	700
새로운 기준	대도시	523	700	861	1,011	1,153
	중소도시	492	658	809	950	1,083
	농어촌	445	595	732	859	980

가구균등화지수 : 2인 0.6069 3인 0.8128 4인 1.0000 5인 1.1743 6인 1.3392
2인 0.7467 3인 1.0000 4인 1.2303 5인 1.4448 6인 1.6476
지역균등화지수 : 대도시 1.0, 중소도시 0.94, 농어촌 0.85 (안정수외, 1989)

셋째, 재산기준을 별도로 설정할 것이 아니라 주거 형태가 전

25) <표>에서 보여주는 수치는 예를 들어 현재의 기준을 그대로 가구, 지역 균등화지수에 따라 새로이 선정기준을 마련하면 그러한 결과가 나올수 있다는 것을 보여주는 것이지 이러한 수준이 되어야 한다는 것을 주장하는 것은 아니다.

세인 경우를 전제로한 지역별, 가구원수별 소득기준을 마련할 것을 제안한다. 즉, 월세자인 경우는 전세자 보다 월세액 만큼의 지출이 더 많게 되므로 해당 가구의 소득인정시 가구소득에서 월세액을 뺀 만큼의 액수를 소득으로 인정하면 재산의 많고 적음으로 인해서 생기는 불공평 문제는 해소될 수 있을 것이다. 그리고 자기집을 소유하고 있는 가구의 경우는 지역별, 가구원수별로 재산액의 상한선을 설정하면 된다. 예를들어 대도시 지역의 1,2인가구는 재산수준 1억원, 3,4인가구는 1억 5천만원, 5,6인가구는 2억원이 넘으면 대상자가 될수 없도록 하면 된다.

한편, 대상자 선정기준을 지역별, 가구별로 세분화할 필요성이 있듯이 표준보육단가도 마찬가지로 논리가 적용된다. 앞의 조사 결과에서 보았듯이 보육시설의 아동규모가 적을 수록 1인당 보육필요 비용은 상대적으로 많이 들게 되고, 현재의 표준보육단가에서는 대부분의 민간, 가정보육시설은 적자를 면치 못하게 된다. 따라서 보육아동 규모별, 지역별로 세분화되고 현수준 보다 인상된 표준보육단가의 설정이 필요하다. 표준보육단가가 이와 같이 조정될 경우 경우에 따라 부모부담분이 많아질 수 있는데, 그 차액 만큼을 정부가 지원하는 방안을 강구하여야 한다.

3. 소득 인정

보육료지원 대상자 선정은 소득기준만으로 결정되는 것이 아니라 해당가구의 소득이 어떻게 인정받느냐에 따라 영향을 받을 수 있다. 즉, 대상가구의 소득이 기준소득보다 낮은지 높은지를 판정해야 한다. 그러나 현행 보육사업지침상에는 해당 가구의 소득이 얼마있다고 인정할 것인가에 대한 명확한 지침이 마련되어 있지 않아 각 지역별로 혼선을 빚고 있다는 것이 가장 큰 문제점으로 지적될 수 있다. 소득이 총소득을 말하는 것인지, 기본급을 말하는 것인지, 가구주의 소득만을 말하는 것인지, 노동능력이 있

는 가구원 전체가 노동을 할 때를 전제로 한 것인지 등등이 명확하지 않다.

일부 지역에서는 지원방식의 이원화 자체를 모르고 있어 여전히 국공립 보육시설 및 법인시설 외엔 지원하지 않고 있는 지역도 있다. 전라도 K시의 경우에는 1992년의 경우 아동지원을 국공립시설 등 정부지원시설의 아동에 한해서만 실시하였고 1993년인 올해에도 여전히 이를 시정하지 않고 있다. 또한 경기도 B시의 경우 아동지원금 집행을 9월로 미루는등 각 지역마다 각양각색으로 나타나고 있다. 이러한 혼선은 분명 명확한 지침의 부재에서 오는 것이라 생각할 수 밖에 없다.

또한 아동지원 대상 가구의 선정과 소득인정기준이 지역별(시, 구, 동별)로 다른 방식을 적용하고 제출서류가 복잡하여 생업에 지장을 주는 등 이용자들의 불편을 사고 있다. 일반 저소득층 지역 중 공단지역의 경우에는 빈민지역보다 등록된 사업체가 상대적으로 많기에 월급명세서로 소득을 증명하기가 비교적 용이하나 빈민 지역의 소규모 사업체, 영세 자영업, 파출부, 일용 노동직, 부업등에 종사하는 사람들은 월 평균소득을 증명하기 어렵다. 지탁연의 조사에 의하면 월급 명세서 유무에 대해 서울의 응답자의 61.8 %가, 지방의 71 %가 월급명세서를 발급 받지 못하는 곳에서 경제 활동을 하고 있는 것으로 나타났다.²⁶⁾ 한편, 현장의 실무자들에 의해 제기되고 있는 소득인정과 관련된 문제들은 정리해 보면 다음과 같다.

“1992년에 시청으로 항의 방문이후 보육료 지원 대상을 ‘기본급’에 근거하여 선정할 수 있도록 하였다. 소득조사시 가구소득 조사표를 작성하여야 하고, 월급명세서를 제시하여야 한다.”(A시)

“보육료 지원 대상자 결정 방식이 각 동마다 차이가 많이 난

다. 대상자가 되기 위한 제출 서류로는 동마다 차이가 있긴 하지만 월급명세서, 가구소득조사표, 전월세 계약서, 통장확인서, 주민등록등본등이다. 한편 경기도비, 국고보조금이 안 내려와서 라는 이유로 93년도의 경우 1월분 부터 8월분 까지 보육시설에 해당 보육료가 지급하지 않다가 9월때 소급지급 되었다.”(B시)

“보육료 지원대상자가 되기 위한 서류는 가구소득조사표와 월급명세서이다. 동사무소 담당직원이 여러가지 업무를 하면서 보육사업업무를 하다 보니 전문성이 없어 문제가 된다. 담당자에 따라서 상당이 융통성있게 일을 처리하는 경우도 있고 지나치게 원리원칙을 강조하는 경우가 있다.”(I시)

“동사무소마다 적용기준이 틀려 문제이다. K1동의 경우 담당직원이 바뀌면서 작년과 다르게 엄격하게 나온다. 예를 들어 전월세 계약서 사본인 아닌 원본을 요구하고 이용자 본인이 신청하라고 요구한다(가구소득조사표, 전월세 계약서, 월급명세서 석달치분 요구). (서울시 G구)

이상과 같은 문제점을 해결하기 위해서는 명확한 세부적인 소득인정지침이 필요하고 그 지침내용에는 다음과 같은 것들이 포함되어야 할 것이다.

첫째, 소득인정에 있어 가구지출형태가 고려되어야 한다. 앞에서 간략히 언급했지만, 소득인정지침이 구체적으로 마련되어 있지 않아 지역에 따라 자가소유자와 전세자에 비해 월세자의 경우는 보육료지원 대상자로 선정되는데 있어서 분명 불리하게 되어있다. 가구 전체의 실수입이 보사부가 정한 ‘가구당 월평균 소득 70만원’을 상회한다고 하더라도 상당수에 해당하는 월세 가구들은 소득의 상당액을 월세액으로 지출해야 하므로 전세자나 자가소유자에 비해 불리하다.

둘째, 주거비만이 아니라 기타 특별한 지출, 예를 들어 장기 만성질환으로 인한 지속적인 의료비 지출이 소요되는 가구의 경우 해당자의 의료비는 소득에서 면제하고 나머지 소득을 소득으

26) 지탁연, 1992. 3.

로 인정할 수 있도록 조치하여야 할 필요가 있다.

세째, 현재 가구소득 70만원이라는 기준이 맞벌이 부부를 전제로 하고 있는 것인데, 반드시 두부부의 총소득을 기준으로 할 것이 아니라 가구내 노동능력이 있는 사람 전부의 소득을 다 고려하되, 상병이나 정신적, 육체적 장애로 인하여 노동할 수 없는 가구원이 있을 경우 해당자는 제외하고 나머지 가구원의 소득만을 기준으로 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

네째, 대상자로 선정되기 위해 제출하는 서류를 간소화하고 지원에 따른 행정절차를 단순화하여야 할 것이다. 보육시설에는 보육료 지원대상 아동을 우선적으로 입소시켜야 한다는 지침에도 불구하고 많은 시설장들이 보육료 지원아동을 받기를 꺼리고 있는 것은 복잡한 행정절차때문이라는 것은 널리 알려진 사실이다. 따라서 서류간소화와 더불어 지원에 따른 행정절차를 단순화하여야 할 것이다.

본조사에서 시설장이 생각하고 잇는 보육료 지원상의 가장 큰 문제점은 기준선이 낮다는 것(64.1%)이고, 서류절차가 복잡하다는 응답이 22.1%나 되었다.

<표 VI-7>시설장이 생각하는 보육료 지원상의 가장 큰 문제점

(단위: %, 개소)

시설유형	기준선이 낮다	부모가 동의하지 않는다	서류절차가 복잡하다	시설운영에 도움안됨	합 계
국 공 립	58.3	4.2	33.3	4.2	100.0(24)
민 간	66.3	7.2	19.3	7.2	100.0(83)
가 정	63.6	4.5	21.6	10.2	100.0(88)
합 계	64.1	5.6	22.1	8.2	100.0(195)

다섯째, 영유아를 둔 부모나 보육시설장에게 보육료지원제도에 대한 적극적인 홍보가 필요하다. 본조사에서 시설장이 1992년부터 실시된 보육료 지원제도에 대해 알고 있는가에 대해 조사하

였는데, 알고 있다는 응답이 전체대상자의 92.1%였지만, 모르고 있다고 응답한 사람이 7.9%나 되었고, 특히 민간보육시설장이나 가정보육시설장중에서 모르는 사람이 많이 있었다. 따라서 저소득층가구의 소득중대사업의 일환으로 해석할 수 있는 보육료 지원제도를 보다 많은 사람이 인지하고 이용할 수 있도록 정부 차원에서 노력하여야 할 것이다.

<표 VI-8> '월평균 소득 70만원 미만 가구'의 보육료지원에 대한 인지 여부

(단위: %, 개소)

시 설 유 형	몰랐다	알고 있었다	합 계
국 공 립		100.0	100.0(30)
민 간	8.1	91.9	100.0(99)
가 정	10.1	89.9	100.0(99)
합 계	7.9	92.1	100.0(228)

Ⅶ. 보육시설에 대한 정부지원

1. 보육시설에 대한 정부지원의 실태 및 욕구

국공립보육시설뿐 아니라 지역에 따라 민간이나 가정보육시설에 시설운영비나 인건비를 지원해 주는 지역이 있다. 따라서 조사대상시설에 정부나 지방자치단체로부터 인건비 등 시설운영비를 지원받고 있는가를 조사하였는데 전체 시설중 19.8%가 지원을 받고 있는 것으로 나타났다. 민간보육시설중 14.6%의 시설이 지원을 받고 있었고 가정보육시설의 경우 1%만이 지원을 받는다고 응답하여 지원이 거의 없음을 알 수 있었다.

<표 VII-1>정부나 지방자치단체로부터 시설운영비, 인건비를 지원받고 있는지 여부

(단위: %, 개소)

시 설 유 형	지원받음	지원받지 않음	합 계
국 공 립	100.0		100.0(30)
민 간	14.6	85.4	100.0(96)
가 정	1.0	99.0	100.0(96)
합 계	19.8	80.2	100.0(222)

정부로 부터 지원을 받고 있지 않은 시설에 정부로 부터 귀시설이 지원을 받아야 한다고 생각하느냐라는 질문에 원한다고 응답한 경우는 전체의 80.6%가 되었다. 시설별로는 민간이 86.1%가 받아야 한다고 응답했고, 가정의 경우는 75.6%가 받아

야 한다고 응답했다.

<표 VII-2>정부로부터 지원을 받아야 한다고 생각하는지 여부

(단위: %, 개소)

시 설 유 형	원치않음	원 함	합 계
민 간	13.9	86.1	100.0(79)
가 정	24.4	75.6	100.0(90)
합 계	19.4	80.6	100.0(169)

정부로 부터의 지원을 받아야 한다고 생각하는 이유에 대해서는 '시설의 운영이 어렵기 때문'이란 응답도 35.6%로 나왔으나, 보육사업은 공적사업이므로 정부나 지방자치단체의 책임, 즉 재정지원부분이 있어야 한다는 응답이 63.5%로 나타났다.

<표 VII-3>정부로 부터 지원을 받아야 하는 이유

시 설 유 형	공적사업이므로	재정상태의 어려움	합 계
민 간	64.8	35.2	100.0(71)
가 정	61.4	38.6	100.0(70)
합 계	63.5	36.5	100.0(141)

지원을 기피하는 경우, 운영에 어려움이 없기 때문이란 응답도 31.0%정도였으나, 나머지 시설들의 경우 운영이 어려움에도 불구하고, 지원에 따른 정부의 간섭이나 지원을 신청하는데 있어서의 절차의 복잡함 등이 예상되어 차라리 지원을 포기한다고 응답한 시설이 69%나 되어 이에 대한 개선책이 마련되어야 할 것이다.

<표 VII-4>지원을 받지 않으려는 이유

(단위: %, 개소)

시설유형	운영어려움없음	정부간섭예상	절차의 복잡	합 계
민 간	33.3	44.4	22.2	100.0(9)
가 정	30.0	50.0	20.0	100.0(20)
합 계	31.0	48.3	20.7	100.0(29)

각 시설에서 시급히 개선해야 할 문제에 대해 조사한 결과 (우선순위 두가지), 두가지 응답을 모두 고려했을 때, 인건비 개선이 가장 높았고(46.2%), 그다음이 시설의 개보수나 확충(43.3%), 프로그램 개발(43.2%), 교구교재의 구입, 교사 확보 순으로 나타났다.

<표 VII-5>시설에서 시급히 개선되어야 할 점(두가지)

(단위: %, 개소)

시설유형	시설확충보수	교재구입	교사 확보	인건비 개선	교사 재교육	프로그램개발	합 계
국공립 1)	53.3	6.7		36.7		3.3	100.0(30)
2)	7.1	21.4	3.6	35.7	14.3	17.9	100.0(28)
민 간 1)	29.9	15.5	16.5	29.9	3.1	5.2	100.0(97)
2)	7.5	9.7	9.7	26.9	10.8	35.5	100.0(93)
가 정 1)	37.5	19.8	17.7	14.6	5.2	5.2	100.0(96)
2)	6.5	10.8	8.6	12.9	14.0	47.3	100.0(93)
합 계 1)	36.3	16.1	14.8	24.2	3.6	4.9	100.0(223)
2)	7.0	11.7	8.4	22.0	12.6	38.3	100.0(214)

시설 운영에 대한 부담과 지원이 요구되는 운영의 내역을 비교해 보았다. 정부에서 지원해야 할 내용으로 두가지를 응답하도록 하였는데, 두가지 응답을 함께 고려했을 때, 각 시설 공통으로

정부에서 지원해야 할 내용으로 가장 많이 꼽은 것은 '인건비'(82.2%)로 나타났고, 그다음이 시설확충비(35.0%), 교구교재의 구입 (30.6%), 아동의 급간식비(28.8%) 순으로 나타났다. 그리고 이러한 응답은 각 시설에 상관없이 국공립, 민간, 가정 각각 특히 인건비와 시설확충비에 대한 욕구가 높았다. 단, 가정의 경우만 첫번째 응답에서 교재구입비(19.6%)에 대한 욕구가 강한 것으로 나타났다.

<표 VII-6>정부가 시설에 지원해야 할 내용(두가지)

(단위: %, 개소)

시설유형	인건비	교재구입비	차량유지비	시설확충비	교사재교육비	용도변경	급식간식비	합 계
국공립 1)	86.2		3.4	6.9			3.4	100.0(29)
2)	10.3	27.6	17.2	24.1	3.4		17.2	100.0(29)
민 간 1)	84.7	6.1		4.1	2.0	1.0	2.0	100.0(98)
2)	5.2	24.0	6.3	30.2	6.3	2.1	26.0	100.0(96)
가 정 1)	59.8	19.6		14.4	1.0		5.2	100.0(97)
2)	10.3	12.4		22.7	20.6	7.2	26.8	100.0(97)
합 계 1)	74.1	11.2	0.4	8.9	1.3	0.4	3.6	100.0(224)
2)	8.1	19.4	5.0	26.1	12.2	4.1	25.2	100.0(222)

보육사업의 발전을 위해 각 시설의 운영비 지원외에도 각 지역에서 요구되는 보육사업의 내용을 살펴본 결과, 문화센터, 놀이터, 박물관 등 어린이 전용문화시설에 대한 필요를 33.9%의 시설이 원하고 있는 것으로 나타났고 보육정보센터가 필요하다고 응답한 사람은 27.7%, 보육시설에 대한 세금공제나 건강관리 등 편의등이 필요하다는 응답은 25.0%였다.

<표 VII-7> 해당 지역에서 가장 필요한 것

(단위: %, 개소)

시 설 유 형	교사교육 기관설치	보육정보 센터설치	어린이 전용시설	시설에 각종혜택	기 타	합 계
국공립	10.0	36.7	26.7	23.3	3.3	100.0(30)
민 간	13.5	21.9	36.5	27.1	1.0	100.0(96)
가 정	9.2	30.6	33.7	23.5	3.1	100.0(98)
합 계	11.2	27.7	33.9	25.0	2.2	100.0(224)

2. 국공립시설에 대한 정부지원

국공립 시설들의 경우 전체 운영비 중 정기적인 정부지원액은 평균 47.2%수준이었다. 이는 국공립의 한달 평균 지출액이 833만원이라 했을 때 약 393만원 에 해당하는 금액이다.

한편, 정기적인 지원외에 부정기적 지원이 있는가에 대해서는 55.6%가 있다고 응답하였으며, 주로 시설개보수비에 대해서 비정기적인 지원이 되고 있음을 보여준다.

<표 VII-8> 국공립보육시설의 부정기적인 신청시 정부지원유무 및 내용

(단위: %, 개소)

지원유무 및 내용	지 원	비지원	합 계	봉사자 인건비	간식비	시설 수리비	합 계
비율(개소)	55.6	44.4	100.0(27)	6.7	13.3	80.0	100.0(15)

국공립시설은 정부에서 인건비 및 시설운영비를 지원받고 있으나(전체 운영비의 47.2%에 해당되는 규모) 정부지원에 대해 96.3% 시설이 여전히 재정난을 해소할 수 없다라는 이유로 지원에 대해 만족하지 않는 것으로 나타났다. 행정절차가 복잡하다

(20.8%)는 이유도 지원에 대한 만족도를 낮추는 이유였다. 이후 정부지원 확대되기를 바라는 내용으로는 시설의 개보수비(19.2%) 교재교구비 (11.5%) 등과 함께 교사 인건비 등 종사자의 처우개선(61.5%)에 많은 응답을 보였다.

<표 VII-9> 국공립시설의 정부지원에 대한 만족여부

(단위: %, 개소)

만족여부	만 족	불 만 족	합 계
비율(개소)	3.7	96.3	100.0(27)

<표 VII-10> 정부지원에 만족하지 않는 이유

(단위: %, 개소)

불만족 이유	여전히 재정 운영 어려움	필요한 부분 지원 안나옴	행정절차의 복잡	합 계
비율(개소)	66.7	12.5	20.8	100.0(24)

<표 VII-11> 지원필요 부분

(단위: %, 개소)

지원필요부분	인건비	교 구 교 재 비	시 설 개보수비	교육프로그램 개발비	합 계
비율(개소)	61.5	11.5	19.2	7.7	100.0(26)

지금까지 국공립시설에 정부지원실태와 욕구에 대해 살펴보았듯이, 정부에서 지원이 이루어지고 있다고는 하나 여전히 욕구가 많은 것으로 나타났다. 최근 들어 이전과 비교하여 정부의 국공립시설에 대한 운영비지원은 상대적으로 줄어 들고 있다. 국공립 보육시설에 대한 정부지원의 삭감으로 인하여 보육료 의존도가 높아지고 이로 인해 저소득층 자녀의 보육과 보육사업의 공공성을 갖기가 어렵게 된다.

앞의 실태조사에 밝혀진 것 처럼, 국공립시설에서 반일반을 운영한다면, 타시설에 비해 영아의 비율이 낮다면 하는 것들은 정부지원 부족에서 오는 재정부족을 메우기 위한 방안으로 이해할 수 밖에 없다. 일례로 국공립시설에 대한 인건비 지원은 <표>와 같이 국공립시설의 전보육교사의 인건비를 지원해 주는 것이 아니라 정해진 기준에 의하여 제한적으로 지원해 주고 있다. 아동보육규모가 가장 큰 C형 시설(100인 이상)의 경우 원장을 포함하여 6인에 해당 하는 인건비가 지원되고 있다. 그러나 아동 100인은 유아를 기준으로 한다고 해도(유아는 교사 1인당 15인) 교사가 7인이 필요하게 되고, 영유아 각각 50인씩을 기준으로 하면 11명의 보육교사가 필요하게 된다. 국공립시설이기 때문에 보육료도 비싸게 받을 수 없고, 그리고 시설이 클수록 시설에서 나머지 교사 인건비를 자체 부담해야 하기 때문에 보육료를 높일 수 밖에 없어 진다. 이러한 불합리한 점이 고쳐지고 국공립 보육시설이 국가와 지방자치단체가 설치하고 운영하는 시설로서 공공복지에 기여하게 하기 위해서는 국공립 보육시설을 비롯한 정부지원시설에 대한 정부의 적극적인 지원정책이 마련되어야 할 것이다.

<표 VII-12>국공립시설의 인건비 지원기준

(단위: 명)

지원시설 구분	원 장	보육교사	합계
보육아동 70인미만(A형)	1	3	4
70-100인미만 시설(B형)	1	4	5
100인이상 시설(C형)	1	5	6

자료: 보사부, 보육사업지침, 1993, p.90

3. 민간보육시설에 대한 정부지원

국공립 보육시설과 유사한 지역에서 유사한 대상의 아동을 보육하고 있는 민간보육시설 지원방안의 마련이 시급하다. 현재 정부에 의한 시설운영비 지원은 국공립 보육시설과 비영리 법인이 운영하는 시설만이 이에 해당 된다.

보육시설이 절대적으로 부족한 현실에서, 영유아의 건전한 보육과 보호자의 경제적, 사회적 활동을 지원코자 보육 사업을 활발히 벌이고 있는 민간보육시설(시설의 설립동기 참조)에 대한 재정 보조는 정부의 보육시설 확충 계획과 연계되어 마련 되어야 한다. 앞에서 살펴보았듯이 현재 대부분의 민간보육시설의 경우 양질의 보육 환경을 마련하기는 커녕 재정난으로 인해 시설유지도 어려운 실정이다.

그동안 전체 보육시설수가 늘어 온 것은 사실이나 그 수치속에는 얼마나 많은 시설이 없어 졌고, 새로 생겨났는가 하는 것이 빠져있다. 전국차원의 그러한 자료가 없기 때문에 인천지역의 경우를 조사해 보았다. 인천지역의 총 민간보육시설수는 1992년 9월에 85개소였던 것이 1993년 9월에 92개소로 1년사이에 7개소가 늘어났다. 그러나 그동안 시설자체를 폐소한 곳이 4개소(4.7%), 시설장이 바뀐곳이 11개소(13.0%), 현재 시설운영을 포기하고 시설을 처분하려고 조치를 취한 곳이 5개소(5.8%)로 총 20명(23.5%)의 시설장이 재정상의 어려움등을 이유로 시설운영을 포기하였다. 물론 새로이 시설을 인수받거나 새로이 시설을 설립한 수는 그것 보다 많지만, 지속적으로 현재와 같은 보육정책하에서 그와 같은 확충추세가 계속 이어지리라고는 보장할 수 없다. 인천지역은 시차원에서 민간보육시설에 대한 지원을 하고 있는 곳이라는 점을 감안할 때, 타지역에서의 민간보육시설 운영의 확충은 장담하기 어렵다.

또한가지의 정부지원의 필요성은 국공립시설과의 비교에서 나온다. 국공립시설은 일정 정도의 인건비와 시설운영비를 정부

로 부터 지원 받고 아동규모가 큼으로 인한 규모의 경제때문에 보육료가 비교적 낮을 수 있고, 시설설비도 양호한 편이다. 따라서 영유아를 둔 부모 입장에서는 시설이 좋고, 보육료도싼 국공립보육시설을 선호하는 것은 당연할 것이다. 반면, 민간보육시설은 아동규모도 작아 아동 1인을 보육하기 위한 필요비용이 더 들고, 정부의 시설지원도 받지 못하고 있는 형편이기 때문에 현재의 표준보육단가상으로도 보육료를 받는다고 하더라도 시설 운영이 어려운 것이 사실이다. 따라서 보육료를 국공립시설 보다 많이 받을 수 밖에 없게 되고, 이로 인해 영유아를 둔 부모로부터 기피되는 악순환을 겪게 될 수 밖에 없는 환경에 처해 있다. 결국 정부에서 민간보육시설의 확충을 통해 우리나라 보육필요아동의 보육 문제를 해결해 나갈려는 기본입장을 견지하고 있는데, 시설확충을 유도하는 효과적이고 구체적인 방안이 무엇이 있는가를 반문하지 않을 수 없다. 따라서 여러가지 모순점(국공립시설과의 보육료 차등)의 해결과 민간보육시설의 확충을 위해 일정정도의 정부지원이 뒤따라야 할 것이다. 조사결과에 따르면 민간보육시설의 정부에 대한 가장 큰 욕구는 인건비 지원인데, 정부에서는 민간의 이러한 욕구에 순차적으로 적용할 수 있는 방안을 마련해 야 할 것이다.

VII. 결 론

정부에서는 1993년 현재 100만명의 아동을 보육하기 위해 필요한 시설수(민간, 가정보육시설 포함)를 32,343개소로 잡고 있다. 그러나 정부에서는 보육문제를 해결하기 위해 적극적으로 보육시설을 신축하기보다는 새마을유아원 등의 시설에 대한 전환유도와 인가유도 및 민간,가정보육시설로 부족한 시설을 확충하려 하고 있다.

현재 보육시설에서 보육시설을 필요로 하는 취업모 아동의 7% 정도가 보육되고 있으며, 보사부에서 추계한 보육필요아동의 13%만이 보육되고 있는 현실을 감안할 때, 책임있는 보육시설 확충계획의 수립과 국공립, 민간, 가정보육시설할 것 없이 각 시설에 대한 적극적인 재정지원을 해야만 할 것이다. 특히 부족한 국고지원으로 인해 지방자치단체의 부담이 커진 1993년의 경우, 지방실정에 맞는 보육사업을 수행할 수 있다는 가능성을 보여주고 있어 일면 긍정성이 있으나 지방비의 확보가 어려운 경우 보육사업 수행에 있어서 차질을 가져올 수 있는 부정성도 있다. 결국 지방의 낮은 재정자립도를 감안하여 볼 때 보육사업예산을 확대하여 국고지원을 늘이는 한편 자치구비를 마련하여 보육사업이 활발히 수행할 수 있도록 재량권을 확대해 나가야 할 것이다.

보사부의 '93-'96 보육 시설 확충 계획에 의하면 보육대상 아동을 보육하기 위하여 요구되는 시설의 90%이상을 민간,가정보육시설로 시설확충을 유도하고 있다. 시설확충을 유도하는 가장 효과적인 방법이 시설에 대한 재정 지원이고, 따라서 보육시설 확충을 위해서나 보육사업이 복지 사업으로 정착되기 위한 장기적 안목에서 보더라도 모든 시설에 대한 국가의 재정 지원은

74/영유아 보육시설의 실태와 보육정책의 대안

너무나도 당연한 것이다. 안정된 보육환경의 마련은 보육시설의 모든 아동에게 그 혜택이 갈수 있게 하는 것이기에 정부지원은 더욱 중요한 것이다.

지/역/사/회/탁/아/소/연/합/회

서울 중구 장충동1가 38번지 84호

여성평화의 집 3층

전화 : 02) 275-8505~6

우리 아이들의 보육을 걱정하는 모임

부산시 금정구 장전동 산 30번지

부산대학교 부설 보육시설 종사자 훈련원

전화 : 051) 510-1592

본 자료집은
토론회
토론연구 및 기타 자료를 포함하여
책자로
발간될 예정입니다.