

정책연구보고 P106 | 2008. 12.

농촌지역 아동복지 실태와 정책과제

이 규 천 선임연구위원
최 경 환 연구위원

한국농촌경제연구원

연구 담당

이규천	선임연구위원	연구총괄, 제1장, 제2장, 제4장3절, 제5장 집필
최경환	연구위원	제3장, 제4장 1-2절 집필

머 리 말

우리나라는 국력의 신장과 더불어 복지국가를 지향하면서 국민복지에 대한 정책을 지속적으로 확대하고 있다. 노인복지에 대한 관심은 고령화 사회로의 진전과 함께 고조되어 있지만, 아동복지에 대해서는 국가보다는 개인적 차원에서 많이 이루어지고 있기 때문에 관심이 적다. 최근 저출산 등 국가의 미래에 대한 고민이 깊어지면서 아동보육에 대한 정책적 관심이 높아지고 있다. 아동양육에 관련된 많은 정책이 여러 부처에서 추진되고 있지만, 영유아 보육과 교육에 대해서는 보건복지가족부, 교육과학기술부, 농림수산식품부가 여러 정책을 분산 수행하고 있다.

농촌지역의 영유아 보육 및 교육에 대해서 적어도 정책적 수혜로부터 배제되어 복지서비스를 받지 못하는 아동은 없도록 제도화 되어 있다. 그러나, 실제 여러 가지 이유로 인하여 수혜로부터 배제되는 영유아가 존재한다고 회자되고 있다. 이 연구는 이러한 문제의식에서 출발한 것이다.

농촌지역은 도시지역과 아주 상이한 특성을 가지고 있으면서 도시지역과 같은 방식으로 영유아 보육과 교육을 접근하는 과정에서 수혜를 받지 못하는 아동이 존재한다. 왜 이러한 현상이 있는지, 이러한 현상을 치유하기 위해 어떻게 접근할 것인지, 영유아 보육과 교육에 대한 철학적 논리는 무엇인지, 대부분의 정책이 능률성 측면에서 정책평가를 하는데 농촌지역 영유아 보육정책도 적용될 수 있는지 등의 물음에 대해 사례지역 조사를 통해 분석하여 실증적으로 문제점을 탐색하였고 이러한 문제점을 어떻게 개선할 것인가를 거시적, 장기적 차원에서 정책방향을 제시하고, 우선 추진되고 있는 정책의 개선방안을 정책과제로 제시하였다.

이 연구를 위한 심층면접에 참여해주신 공무원, 영유아 보육담당자, 학부모 등 모든 분들에게 감사드린다. 아무쪼록 이 연구가 농촌지역 영유아 보육관련 정책의 발전에 기여하는 데 일조하기를 기대한다.

2008. 12.

한국농촌경제연구원장 오 세 익

요 약

이 연구의 목적은 취학전 아동들의 다양한 사정에 따라 적절한 보육기회가 제공될 필요성과 영유아 보육의 중요성에 대한 인식과 영유아 보육실태를 파악하고, 그 원인을 분석하여 정책적 함의를 도출하는 데 있음. 특히, 농촌지역에서 영유아 보육을 위한 여러 부처의 정책을 통해 제도적 장치가 구비되어 있지만 수혜를 받지 못하는 소외계층에 대한 분석, 여러 정책들이 미치지 못하는 정책적 사각지대의 존재에 대한 원인을 탐색하여 합리적 정책방향과 정책과제를 제시하는 것임.

농촌지역의 영유아 보육(0세부터 4세와 5세 무상교육)에 관한 실태와 개선 방안을 도출하기 위해 보건복지가족부의 보육료 지원사업, 농림수산식품부의 여성농업인센터 보육료 지원사업과 농촌지역 자가보육료 지원사업, 교육과학기술부의 보육료 지원사업이 농촌지역 보육지원제도에 연관된 부분을 중심으로 연구하였으며, 사례지역의 실태와 심층면접을 통해 연구하였음.

1. 농촌지역 영유아 보육제도의 문제점

1.1. 거버넌스 문제

영유아 보육은 보건복지가족부의 주된 기능이고, 교육은 교육과학기술부의 주된 기능임에도 여러 부처가 동시에 영유아 보육에 관련된 정책을 하고 있음. 정책대상을 달리하기 때문에 중복되지 않는다고 하지만 기능적으로 전문화된 조직에서 모든 영유아를 대상으로 정책기능을 하는 것이 합리적임.

중앙정부의 조직기능에 따라 지방자치단체의 영유아 보육 관련 기능도 여러 과와 별도의 행정조직인 교육청으로 분산되어 행정효율을 저하시키고 기능의 전문성을 훼손하는 경향이 있음. 특히, 영유아 보육사업이 지방이양사업으로 전환한 후부터 지방자치단체의 특성에 따라 영유아 보육에 관한 사업을 수행

하기 어려운 경우도 있어 영유아 보육의 질적 차이가 심화될 수 있음.

1.2. 영유아 보육시설 및 운영문제

영유아 보육법 시행규칙상 운영면에서 도시지역에 유리하게 되어 있어 농촌 지역의 특성에 적합하지 않음. 실제 분석된 문제로는 ① 문제가 있는 보육시설에 대해서 지자체가 실제로 필요한 행정조치를 못함 ② 이중 지급방지를 위한 행정소요 증대 ③ 같은 시설에 공존하고 있는 교사의 신분차이(유치원 교사는 교육자, 어린이집 보육교사는 근로자) ④ 초등학생 방과 후 프로그램도 어린이집에서 하면 보육이고 지역아동센터에서 하면 교육 ⑤ 별도의 추가비용 징수 ⑥ 지역적 위치와 영아들을 위한 차량운행의 어려움 ⑦ 보육시설이 없는 지역(면)의 존재로 일부지역 영유아의 수혜 배제 ⑧ 여성농업인센터의 보육사업 문제 등이 있음.

1.3. 정책 사각지대 존재(수혜로부터 배제되는 영유아)

농촌지역에서는 지리적 조건, 장애아, 자폐아, 조손가정 자녀들에 대한 대책의 미흡과 다문화가정의 특성에 따른 정책의 사각지대가 존재함.

1.4. 지원금의 부당 수령자 존재 문제

농업인 영유아 보육비 지원에 있어 비농업 고소득자 등이 지원받는 경우도 발생하고 있으며, 농업 이외의 주업에 종사하면서도 지원을 받기 위해 거주지를 옮기고 농지도 농업인 요건(1,000m²)만 겨우 충족하는 정도를 소유하고 농업인으로 혜택을 받고 있는 ‘반쪽’농업인이 지원받는 경우도 있음. 또한, 자가 보육 농업인에게 직접 보육비를 지원하여 영유아 보육에 사용하지 않는 문제가 있음.

1.5. 농촌지역의 소득산정제도에 의한 지원배제 문제

농업용 중장비, 차량 등을 보유한 세대에 대한 소득산정으로 실제로 저소득층이나 지원혜택에서 배제되는 경우가 있음.

2. 정책 과제

현재 시행되고 있는 영유아 보육에 대한 정책적 틀 속에서 정책의 효율성을 제고시키기 위해 필요한 개선방안을 정책과제로 제시하였음.

① 정책추진방식의 개선

지방이양사업인 보육사업을 중앙정부사업으로 환원시킬 필요가 있음. 지방자치단체의 환경에 따라 보육서비스의 질과 양이 다르게 나타나기 때문에 모든 영유아가 동일한 수준의 서비스를 향유하게 하기 위해서는 지방이양사업으로 되어 있는 현 제도를 중앙정부사업으로 환원하는 것이 타당함.

영유아 보육정책에서 농촌지역에 정원에서 특례조항을 두고 있지만, 근본적으로 도시지역에 적합한 정책내용으로 되어 있음. 영유아 보육법이 모든 국민을 대상으로 한 법이지만, 농촌지역에 별도로 적용되는 제도가 확립되어야 하며, 능률성으로 판단할 문제가 아니며, 사회적 능률성에 기초해서 농촌지역 정책을 펴야 함.

② 보육시설의 설치 확대와 운영 내실화

도시지역에서는 민간보육시설이 사업성이 있기 때문에 많이 갖추어져 있지만 농촌지역은 읍 지역을 제외하고는 영유아 수의 제한, 앞날의 영유아 포함 아동 수의 지속적 감소 우려 등의 이유로 민간보육시설이 새롭게 생길 수 있는 가능성은 아주 낮음. 영유아를 보낼 어린이집이 없어 영유아 보육서비스를 받지 못하는 사각지대는 없어야 함. 기존 시설의 공간부족이나 시설 내의 보육환경 개선에 대해서는 공공부문이 책임을 져야 함. 거주 위치상의 문제로 수혜로

부터 배제되지 않도록 어린이집이 없는 농촌지역(주로 면단위)에 여성농업인 센터를 확대하여 보육의 질을 높이면, 귀농 등을 통해 농촌지역사회가 활력을 찾는데 도움이 될 것임. 영유아 수의 감소 현상으로 시설확충이나 사업확장이 우려될 수 있지만, 노인복지시설이나 주민자치생활 공간으로 필요 시에 전환하여 활용할 수 있기 때문에 시설확대에 대한 어려움은 그리 크지 않을 것임.

③ 결손, 다문화가정 영유아에 대한 특별 배려 정책 추진

생활능력이 부족한 조부모의 보호하에 있는 영유아에 대해서는 영농규모나 농업인, 비농업인을 구분하지 말고 지원하여 정상적인 양육을 통해 정상적인 국민으로 자랄 수 있게 할 필요가 있음. 또한 앞으로 농촌지역 영유아의 과반수 이상을 차지할 다문화가정의 영유아에 대해서는 특별한 정책을 추진해야 함.

④ 농촌지역 보육교사 수급 원활화를 위한 대책 강구

교사의 문제가 보육의 수준과 직결되는 핵심적인 사항임으로 농촌지역 보육교사 수급문제를 해결하기 위해 특별수당, 출퇴근 교통비 지원 등 가능한 방안을 강구해야 함. 또한, 교사의 결원이 생기고, 충원소요기간이 장기적일 경우 등을 대비하여 시설장들이 보육교사 역할을 할 수 있도록 제도 개선을 해야 함.

3. 정책 방향

영유아 보육정책의 방향을 다음과 같이 세 가지로 제시하였음.

① 영유아 보육의 의무교육(또는 보육)화

영유아의 양육이 국가교육의 중심적 위치를 차지해야 하기 때문에, 영유아는 환경적, 가정적, 사회적 어떤 이유에서든 차별적인 양육이 되지 않도록 하는 것이 국가의 중요한 책무이며, 거주위치상 접근이 용이하지 않거나, 가정이 어렵거나 영유아 보육의 혜택으로부터 배제되면 사회정의에 반하는 것임. 따라서, 영유아 보육이든 교육이든 의무교육(보육)화 하는 것이 장기적 국가발전의 정

책이 되어야 함. 특히, 농촌지역은 앞으로 생산공간임과 동시에 생활공간으로서의 가치를 가지기 때문에 농촌지역의 영유아 보육은 아주 중요함.

② 도시형 아동복지 정책과 농촌형 아동복지 정책의 별도 정책화

도시지역과 농촌지역이 많은 부분에서 차이가 있음. 영유아 보육에 관련하여 농촌지역은 영유아 자원의 희소성, 지리적 분산성, 여성농업인의 보육기능의 한계 등의 이유로 도시지역과는 운영형태나 방식이 달라야 함. 따라서, 도시형 영유아 보육정책과 농촌형 영유아 보육정책을 구별하여 별도로 운영하는 것이 합리적임.

③ 거버넌스 통합 및 운용방향

거버넌스의 통합은 중앙부처와 지방자치단체의 조직에서 업무통합을 의미함. 한 부처가 정책기획과 관리 등 영유아 관련 아동복지에 대한 종합적인 계획과 관리를 하여야 함. 또한, 중앙정부의 기능통합에 따라 지방자치단체도 집행기능을 통합하여야 함.

ABSTRACT

Child Welfare and Its Policy Tasks in the Rural Areas

The purpose of this study was to find out why children who do not receive nurturing service exist in the rural areas and to depict the ways of institutional changes and policy improvements.

We selected four counties for the case study and two counties for reference. The included are Youngdong, Buan, Sangju, and Youngyang as case study areas and Jinan and Hongcheon as reference areas. We conducted interviews with policy implementers, heads of nurturing facilities, parents, and social workers.

Several problems were founded. The first problem lies in the shape of governance. Several ministries in the central government and several bureaus in local governments have implemented similar child welfare policies. This situation resulted in lowering specialty and policy ineffectiveness, the increase of administration costs, and differing the quality of welfare services. Secondly, rules regulating the operation of child welfare policy are more likely to benefit the urban areas than the rural ones such as the non-existence of kindergartens in several Myons, the limitation in local government's administration, administrative burden, and so on. Thirdly, there are children who do not receive policy benefits due to geographically remote residency, disability, and multi cultural families. Fourthly, some persons who are not farmer receive government support illegally. Also, some farmers who are self-nurturing their children and receive support spent it for other usage. Fifthly, some farmers cannot receive support because of ways of determining their income such as in calculating farming facilities.

There are some policy tasks in order to improve the quality of nurturing. The first task is to return child welfare administration from local governments to the central government and to set up different welfare system for the rural areas. Secondly, it is very difficult to establish kindergarten in the rural areas because of the gradual decrease of the number of child and low possibility of establishing private kindergartens. However, in order that no one can be excluded from the policy benefits, government should establish new kindergarten for excluded children. Thirdly, a special consideration should

be taken for disadvantaged groups such as multi cultural families and economically difficult families. Fourthly, government should make some solutions for recruiting teachers.

In the long run, nurturing should be a kind of compulsory education. Also, government should consider a new child welfare system for rural areas different from the urban one. Lastly, an institutional re-arrangement is necessary: Ministry for Health, Welfare, and Family Affairs or Ministry of Education, Science and Technology.

Researchers: Lee, Gyu-Cheon and Choi, Kyeong-Hwan

Research period: 2008. 9. - 2008. 12.

E-mail address: gcllee@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

- 1. 연구 필요성 1
- 2. 연구 목적 4
- 3. 연구 범위 및 방법 5

제2장 농촌지역 아동복지에 대한 이론적 논리

- 1. 법적 논리 7
- 2. 정치철학적 논리 8
- 3. 아동복지 제도의 능률성에 대한 논의 11
- 4. 아동보육의 추진체계 통합에 대한 논의 12
- 5. 도시형 보육정책과 농촌형 복지정책의 차별화 논의 14

제3장 농촌지역 아동복지 관련 정책 현황

- 1. 관련 정책의 개요 15
- 2. 주요 부처의 보육 및 교육비 지원 17
- 3. 농촌지역 육아 관련 지원 21
- 4. 부처별 영유아 보육정책 관계 분석 27

제4장 사례지역 아동복지 실태 분석

- 1. 사례지역 조사 개요 30
- 2. 보육 여건 32
- 3. 영유아 보육의 문제점 45

제5장 정책 방향 및 과제

1. 정책 방향 52
2. 정책 과제 55

제6장 요약 및 결론

1. 요약 59
2. 결론 61

부록 1: 보육 시설별 지원 제도 62

부록 2: 영유아 보육료 지원과 시설별 지원 제도 65

부록 3: 유아교육비 지원 제도 73

참고 문헌 77

표 차 례

제3장

표 3- 1. 우리나라 육아지원정책	16
표 3- 2. 정부부처별 보육료·교육비 지원 내역 요약	17
표 3- 3. 정부부처별 청소년 방과 후 활동 지원사업 내역	18
표 3- 4. 어린이집 보육료 지원금액	19
표 3- 5. 유치원 교육비 지원금액	20
표 3- 6. 농산어촌 보육시설 확충 계획	21

제4장

표 4- 1. 사례지역 조사 개요	31
표 4- 2. 연도별 영유아(0세~4세아) 추이	32
표 4- 3. 영동군 보육시설별 아동 수	33
표 4- 4. 부안군 보육시설별 아동 수	36
표 4- 5. 영양군 보육시설별 아동 수	39
표 4- 6. 상주시 보육시설별 아동 수	42
표 4- 7. 보육서비스 공급 우선 검토 지역 결과	44

부록 1

부표 1. 보육시설 운영비 국고보조금 지원 기준 요약	63
-------------------------------------	----

부록 2

부표 2. 보육료 차등지원 기준	66
부표 3. 저소득층 보육료 지원 정부지원단가	67
부표 4. 두 자녀 이상 보육료 지원 선정 기준(2008)	68

부표 5. 두 자녀 이상 보육료 정부지원단가(2008)	68
부표 6. 가구원 수(가구주 포함)별 소득인정액 기준(2008)	69
부표 7. 시간연장형 보육료 지원 단가	71

부록 3

부표 8. 만 5세 아 무상교육비 지원 선정 기준(2008)	74
부표 9. 만 5세 아 무상교육비 정부지원단가	74
부표 10. 만 3-4세 아 차등교육비 지원 선정 기준(2008)	75
부표 11. 만 3-4세 아 차등교육비 정부지원단가(2008)	75
부표 12. 두 자녀 이상 교육비 지원 선정 기준(2008)	76

제 1 장

서 론

1. 연구 필요성

- 국가의 균형발전, 농업의 중요성, 농촌지역의 다원적 가치 등을 감안할 때 농촌지역의 지역사회 유지는 매우 중요한 정책적 이슈임.
- 급격하게 진행되는 경제사회적 변화의 과정에서 농촌지역은 커뮤니티로서의 기능이 상실되어 가고 있으며, 그 정도가 점차 심화되고 있는 것이 우리의 현실임.
- 농촌지역의 인구 과소화와 고령화는 국가의 생존적 차원에서 대응해야 할 과제임.
- 우리나라는 머지않은 장래에 국민의 안전한 식생활을 책임져야 할 농업의 유지가 농업소득의 상대적 감소, 이로 인한 농촌인력의 감소로 어려워지는 현실적 상황에 처하게 될 것임. 지금은 낮은 농촌지역 소득의 문제지만, 앞으로는 농촌지역사회가 공동화되는 상황에 처할 가능성이 있음.

- 농촌지역이 공동화되는 가장 근본적인 원인은 젊은 인력이 적다는 점이며, 젊은 인력의 부족은 미래 식량안보의 위협, 안전한 식품공급체계의 파괴, 자연환경의 파괴 등 그 영향이 심각할 것으로 예측됨.
 - 청장년층 이농의 주 요인은 일자리와 자녀 교육임. 과거 탈농현상이 심화 될 때 자녀 교육의 문제가 농촌지역을 떠나는 주요한 원인으로 인식되었던 것을 기초로 농촌지역에 청장년층이 정주하도록 하기 위해서 보육 및 교육환경이 매우 중요함.

- 농촌지역을 부흥시킨다는 차원보다는 최소한 현재 상태를 유지시키기 위해서 필요한 최우선 정책적 배려가 필요한 분야가 농촌지역 영유아 보육 및 교육의 아동복지가 될 것임.
 - 농촌지역에서 거주하고 있는 영유아의 거의 절반을 차지하는 다문화가정의 증가는 영유아 아동복지의 중요성을 증대시키고 있음.
 - 농촌지역은 스스로 지역사회를 유지할 동인을 갖지 못하고 있기 때문에 지속가능한 커뮤니티를 유지하려는 정책적 노력이 진행되고 있으며, 하나의 골간이 농촌지역 아동복지 정책임.

- 취학 전 아동의 심성계발 중요성이 부각되고 있으며, 여성들의 경제활동 비중 증대로 자녀 양육이 부담되는 것이 현실임.

- 교육과학기술부, 보건복지가족부, 농림수산식품부 등 여러 부처에서 아동보육에 관한 다양한 정책이 추진되고 있음.
 - 여러 부처는 농촌지역을 위한 사회복지정책에서 수혜대상자 집단을 달리 하여 부처 간 중복을 피하고 상호 보완적으로 정책을 추진하고 있으나, 정책 수혜대상에서 제외되는 농촌 아동이 존재하고 있는 것으로 알려지고 있음.

- 농촌지역 취학 전 영유아 보육을 위한 정책에서 제도적으로는 사각지대가

없도록 거의 완벽하게 제도화되어 있다고 평가하고 있으나, 실제로 혜택을 받지 못하는 계층이 존재하고 혜택이 편중되어 있다는 등의 문제가 회자되고 있으므로 이에 대한 연구가 필요함.

- 혜택을 받지 못하는 소외계층이 실제 존재하는지와 그 원인
- 각 부처의 정책적 조화와 보완관계에서 정책에서 배제된 사각지대가 존재하는지와 그 원인
- 제도가 완비되어 있지만 제대로 작동하는지와 작동하지 않는다면 그 원인
- 해결 불가능한 요인의 존재 여부 탐색

○ 농촌지역 아동복지를 어떻게 접근할 것인가에 대한 논의 없이 필요성이 있을 때 부가하여 접근하던 방식을 그대로 할 것인가? 아니면 국방이나 교육처럼 헌법적 권리의무로 하여 접근할 것인가에 대한 근본적 논의가 필요함.

○ 농촌지역과 도시지역을 같은 제도와 정책으로 하는 것에서 오는 문제들을 도시지역 위주의 정책적 틀에다 특례조항 등을 부가하여 정책집행을 복잡하게 하는 것이 좋은지 아니면 도시지역과 농촌지역을 대상으로 정책적 틀을 달리하는 것이 좋은지에 대한 검토가 필요함.

○ 농촌지역의 아동복지에 관한 여러 연구들이 있음.

- 서문희 외(2006)는 ‘농어촌지역 소규모 보육시설 확충 및 운영방안’에 관한 연구에서 농어촌지역 아동보육의 접근성 제고를 위한 소규모 보육시설 확충, 농어촌 특성을 반영한 차별적 운영제도 필요성, 보육서비스 공급에 대한 우선 검토의 필요성을 주장함.
- 김경희(2000)는 ‘농어촌지역의 영유아 보육정책 개발 연구’를 통해 정책의 문제로 보육기관, 부모지원, 보육프로그램의 관점에서 영아보육 활성화와 재정지원, 시설의 지리적 접근성 제고, 보육비 지원, 보육형태의 다양화, 농어촌환경에 적합한 보육프로그램의 개발 필요성을 제안함.
- 기타 홍혜경 외(1997), 지성애 외(1997)의 연구는 농촌보육시설의 안전에

관한 연구를 하였으며, 지성애·박의숙(2000)은 보육시설 이용 부모의 만족도에 관한 연구, 박대식 외(2004)는 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 기본계획 수립 및 실태조사 방안에서 기본계획에 포함될 내용을 제시하는 등 많은 관련 연구가 있음.

- 기존 연구들은 농촌지역 영유아 보육정책에 대한 제안과 소규모 보육시설 확충 및 운영방안 등 주로 제도적 접근과 같이 정책제안적 성격의 연구가 대부분임.
- 반면, 본 연구는 농촌지역의 아동복지정책들이 여러 부처에서 중복을 피하고 보완적으로 실시함으로써 제도적으로는 보육서비스로부터 배제되는 영유아가 없는 것으로 되어 있으나 실제로 여러 원인으로 보육서비스를 받지 못하는 영유아가 존재한다는 점에 착안함.
 - 거버넌스의 분산, 정책의 복잡성과 지원수준의 차이와 정책 간의 연계성 미흡의 문제가 있음.
 - 정책수혜로부터 배제되는 집단이나 개인의 존재에 대한 연구, 실제적 차원에서 수혜대상에서 배제되는 원인에 대한 실증적 연구, 농촌지역을 도시지역의 영유아 보육제도와 차별화에 대한 논의 등의 도시형 보육제도와 농촌형 보육제도의 차별화 필요성, 거버넌스 문제 등에 대한 연구가 필요함.

2. 연구 목적

- 본 연구는 보육기회를 갖지 못하는 영유아들의 실태를 파악하고, 그 원인을 분석하여 정책적 함의를 도출함에 목적이 있음.
 - 농촌지역의 아동복지에 대한 제도적 장치가 완비되어 있지만 수혜를 받지

못하는 소외계층에 대한 분석

- 여러 정책들이 미치지 못하는 정책의 사각지대의 존재에 대한 원인 탐색
- 여러 부처의 사업으로 추진되는 아동복지 정책을 통합하여 한 부처의 사업으로 일원화 하는 방안에 대한 검토도 필요함.
 - 정책집행기관인 지방자치단체에서도 중앙정부의 사업추진에 맞추어 분리해 집행함으로써 나타나는 문제 검토
 - 중앙정부 사업이 지방이양사업으로 추진되면서 나타나는 문제점을 검토
 - 농림수산식품부의 여성농업인센터를 통한 보육사업 검토
- 도시지역과 농촌지역의 아동복지제도의 차별화에 대한 정치철학적 논리의 정립과 농촌지역 아동복지 제도의 접근논리에서 경제적 능률로 볼 것인가 아니면 사회적 능률로 볼 것인가에 대한 논리를 검토하여 농촌지역의 아동복지 개선방향을 제시함.

3. 연구 범위 및 방법

3.1. 연구 범위

- 농촌지역의 영유아 보육(0세부터 4세와 5세 무상교육)에 관한 실태와 개선 방안을 도출하기 위해 연구범위는 보건복지가족부의 보육료 지원사업, 농림수산식품부의 여성농업인센터 보육료 지원사업과 농촌지역 자가보육료 지원사업에 중점을 두고, 교육과학기술부의 보육료지원사업이 농촌지역 보육지원제도에 연관된 부분에 한정함.
 - 단, 농촌지역에서 초등학교 학생의 방과 후 활동 등은 영유아 보육과의 연계성 측면에서 검토

3.2. 연구 방법

○ 사례지역 분석

- 영동군, 부안군, 영양군, 상주시를 선정하여 분석하고, 홍천군과 진안군 지역아동센터를 참고지역으로 조사

○ 면접조사

- 사례지역의 정책담당자, 학부모, 보육시설 운영자와 광역자치단체 정책담당자와 전문가를 대상으로 심층면접

○ 문헌 검토

제 2 장

농촌지역 아동복지에 대한 이론적 논리

1. 법적 논리

- UN헌장은 모든 사람의 복지가 증진되어야 함을 회원국가가 약속한 것으로 국가는 모든 아동이 지역에 관계 없이 균등하고 평등한 대우를 받도록 해야 함을 명시하고 있는 것처럼 누구도 정부정책의 수혜로부터 배제되어서는 아니 된다는 정신을 규정하고 있음.
 - 전문에서 “…… 다음 세대를 구하고, 기본적 인권, 인간의 존엄 및 가치, 남녀 및 대소 각국의 평등권에 대한 신념을 재확인하며, 정의와 조약 및 기타 국제법의 연원으로부터 발생하는 외부에 대한 존중이 계속 유지될 수 있는 조건을 확립하며, 더 많은 자유 안에서 사회적 진보와 생활수준의 향상을 촉진할 것을 결의”한다고 선언하고 있음.
 - 제 73조는 구체적으로 “……그 지역 주민의 이익이 가장 중요하다는 원칙을 승인하고, 그 지역주민의 복지를 …… 증진시킬 의무와 ……,” “관계 주민의 문화를 적절히 존중함과 아울러 그들의 정치적, 경제적, 사회적 및 교육적 발전, 공정한 대우, 그리고 학대로부터 보호를 확보한다”고 규정하고 있음.

- 영유아 보육법은 영유아 보육의 이념과 보육의 책임에 대해 규정하고 있음.
 - 제3조(보육이념)에서 “보육은 영유아의 이익을 최우선적으로 고려되어 제공,” “영유아는 자신이나 보호자의 성, 연령, 사회적 신분, 재산, 장애 및 출생지역 등에 따른 어떤 종류의 차별도 받지 않고 보육되어야 한다”고 함으로써 보육에 대한 보편성을 규정하고 있음.
 - 제4조(보육책임)에서 “모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임,” “시장·군수·구청장은 영유아의 보육을 위한 보육시설 확보,” “국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임”이 있음을 규정하고 있음.
 - 영유아 보육법에 영유아의 권리와 국가의 책임을 규정함으로써 차별받지 않고, 수혜로부터 배제되지 않아야 한다는 법적 기본정신을 규정함.

- UN헌장의 정신과 관련법률규정에 따라 어느 누구도 정책적 수혜로부터 배제되도록 방치할 수 없으며, 국가, 부모, 지역사회 모두의 의무이며 책임이라고 볼 수 있음.

2. 정치철학적 논리

- 그러나, 국가 간의 경제적, 사회적, 정치적 이유로 인하여 차별적 대우를 하는 정책이 추진되고 있는 것이 현실임. 이러한 차등이 철학적 관점에서 옳은 것인가 아니면 잘못된 것인가를 판단하는 문제에 대해서는 지난 2천 년간 철학적 논의가 계속되고 있음. 단, 최근에 모든 국가가 복지국가를 지향하는 차원에서 자유주의(Liberalism)적 논리(차등이 가능한)를 정의로운 것으로 인정하고 있음.

- 정책은 어떤 의미에서든 국민전체에 직·간접적으로 영향을 미치므로 모든

국민의 관심의 대상이고, 특히 특정 사회계층에 대한 국가의 직접보상은 그 보상으로부터 배제되는 계층에 대한 이해와 협조가 필수적이며, 철학사상에서 근거를 찾는 것이 효과적임.

- 계층 간 이해관계에 대한 자발적이든 비자발적이든 수혜와 비수혜라는 정책은 ‘사회정의’라는 철학적 개념(역사적으로 사상적 중심 위치)에 바탕을 두어야 함.
- 환경변화에 의해 생겨나는 사회문제를 해결하려는 국가의 정책에 대한 국민적 동의가 정책성공의 핵심적인 요소임.
- 저출산 등에 따른 사회문제의 맥락에서 특히 농촌지역사회 유지와 국가의 균형발전을 위해 농촌지역의 중요성에 대해서는 모든 사람이 동의할 것이며, 열악한 환경을 가진 농촌지역에 특별한 혜택을 주는 정책을 펼치는 것이 과연 정의로운 것인가에 대한 논의가 선행되어야 함. 특히, 다문화가정이 급속하게 증가하는 농촌지역에서 미래의 산업인력을 양성하기 위한 정책은 특별한 의미를 가짐.
- 농촌지역 아동복지 정책은 지원에 대한 권리위주보다는 의무위주의 정의 개념에서 출발하여야 함. 권리중심의 개념에서는 농촌지역의 아동복지의 절박함이 간과될 가능성이 높아 정책 순위에서 밀릴 수 있음.

○ 공리주의적 사상에 근거한 접근방법으로 농촌지역의 아동복지를 다루는 것은 문제가 있음.

- 공리주의는 한 개인이나 집단에 비중을 두지 않으며, 사회 전체로서 부가 증대하기만 하면 옳고 정의로운 것으로 봄. 비록 공리주의가 많은 사람들에게 의해 하나의 행동이나 판단의 준거로서 받아들여지고 있지만, 사회적 부를 창조하는 관점에서의 통합적인 성격과 과정을 생각하지 않고 결과만으로 판단하기 때문에 고통을 받는 개인이나 집단의 운명에 대응할 수 없다는 치명적인 약점을 가지고 있음.
- 또한, 공리주의는 사회경영을 위한 철학적 논리로 적합하지 않음. 이에 대한 비판의 논지는 “개인의 인간으로서의 권리를 침해”(Rawls, 1971)하고,

“옳은 것에 대한 지나친 협의의 해석”(Nozick, 1974)으로 다른 사람의 행복을 위하여 한 개인이나 집단의 불행이 정당화된다는 것임. 즉, 전체적인 효용의 극대화를 추구하기 위해 효용을 창출하지 못하거나 낮게 창출하는 개인이나 집단을 무시하거나 말살하는 것이 정당화될 수 있다는 점임. 따라서, 아동보육시설에서 멀리 떨어져 있어 수혜로부터 배제되는 아동이 인간다운 생활을 할 권리침해와 그들에 대한 사회적 형평성을 전혀 고려하지 않는 논리임.

- 자유의지주의적(Libertarian) 철학사상은 시장의 기능을 절대적으로 신봉하고 국가는 단순히 치안과 국방 등 최소한의 개입만을 하는 것이 정의로운 것으로 봄.
 - 정부의 적극적인 개입을 부정하며 개인의 자유의지를 절대적인 권리(자연법적인 권리)로 보는 논리임.
 - 최소 국가는 사회가 도덕적으로 용납될 수 있고, 다른 사람의 권리가 침해되지 않는 완벽하게 정당한 상황에서만 받아들여질 수 있으며, 개인의 재산 취득과 이전(transfer)에 대한 정당성은 전체의 역사적 맥락에서 판단되어야만 함.
 - 이는 개인의 자유(liberty)만을 주장하며 사회적 형평이나 사회적 정의를 전혀 고려하지 않기 때문에, 현대적 의미에서 국가의 개념이나 역할의 논리에 부합되지 않음.

- 자유주의적(Liberal) 철학사상은 현대의 국가들이 지향하는 복지국가 건설을 위하여, 능률성에 최고의 가치를 두는 공리주의 철학과 개인의 권리만을 강조하는 자유의지주의 철학적 주장에 대비되는 사상임.
 - 농촌지역의 아동복지 정책의 사상적 기반은 칸트의 ‘도덕률’, 롤스(Rawls)의 ‘차등원리’와 ‘정의개념의 우선적용’ 이론, 그리고 정치적 불평등에 반대하고 평등을 지향하는 의지를 주장하는 루소의 ‘일반의지’로 표현되는 자유주의 철학이론들(Kant, 1952; Rawls, 1971; Rousseau, 1952)이 고려될

수 있음.

- 이들은 사회구조의 변화에서 가장 고통을 받는 집단에 대한 지원과 보상에 우선순위를 줄 수 있는 철학적 이론으로서, 운명적으로 삶의 터전의 위치로부터 오는 수혜의 박탈을 치유하는 근원적 사상적 근거가 될 것임.
 - 루소의 일반의지는 모든 사람이 그들의 이익과 의무로서 받아들일 수 있는 근본적인 공동이익을 표현한 것이며, 어느 순간에나 들을 수 있는 구성원의 목소리에 의해서 결정되는 것이 아니라, 국민을 하나로 묶는 공동이익에 의해서 결정되어야 한다는 것을 의미함. 불평등을 바람직하거나 피할 수 없는 것으로 보는 사회에서 소수나 힘이 없는 사람들의 권리를 보호하는 것이 정의의 정수임.
 - 롤스는 그의 차등이론에서 사회적, 제도적으로 더 고통 받는 집단에 대해서 지원의 우선순위를 주거나 어려움에 처해 있는 부문에 차등적으로 더 많이 지원하는 것이 정의의 본질이라고 주장함. 따라서, 어려움에 처해 있는 농촌지역 아동의 복지에 최우선을 두는 것을 정의로운 것으로 봄.
- 이런 의미에서 농촌지역의 아동복지를 특별히 배려하는 것이 정당한 것이며 정책에서 경제적 능률성 측면만을 고려해서는 안된다는 논리가 성립될 수 있음.

3. 아동복지 제도의 능률성에 대한 논의

- 능률의 개념에는 사회적 능률과 경제적 능률 개념이 있으며, 영유아 보육정책은 사회적 능률개념으로 접근해야 타당함.
- 일반적으로 사용되는 능률 개념은 경제적 측면에서의 능률 개념으로 정책을 수립하거나 정책의 성과를 평가할 때 판단이나 평가의 준거의 틀로 사용되며, 경제적 능률은 기계적 능률로 표현되기도 함.

- 사회적 능력은 사회적 형평에 가까운 개념으로 인간적 능력이라 사용되기도 함. 사회적 형평은 행정이념(민주성, 효과성, 합법성, 합목적성)을 포함하면서 정의, 도덕, 가치 등을 강조하는 가치관임. 즉 정부의 정책이 사회적, 경제적, 정치적으로 불리한 입장에 있는 사람들을 위해 우선적으로 혜택이 돌아가게 해야 한다는 것을 의미함.
- 농촌지역의 아동복지 정책을 접근할 때는 경제적 능력보다는 사회적 능력이 적용되어야 함. 왜냐하면, 인간으로서의 존엄성을 지키게 하는 최소한의 정책으로 모든 국민이 받아야 하는 수혜로부터 배제될 수 없기 때문임.

4. 아동보육의 추진체계 통합에 대한 논의

- 복지에 대한 이상적 표현은 “요람에서 무덤까지”이며, 이는 현대 국가가 지향하고자 하는 이상적 목표임.
 - 초등학교와 중학교를 의무교육으로 하는 것은 국민이 최소한 중학교까지의 교육을 받도록 의무화한 것이고, 고등학교까지 의무교육화 하려는 계획이 있음.
 - 고등학교로 의무교육을 확대하는 것보다는 태어나서부터 초등학교 입학 전까지를 의무교육으로 하는 것이 보다 합리적일 수 있음. 이는 농촌지역의 인구 과소화를 막고, 저출산의 문제를 어느 정도 완화할 수도 있을 것임.
 - 만약, 교육적 차원이 아닌 보육적 차원의 복지로 접근한다면, 보건복지가족부가 국가의 미래를 위해 모든 영유아가 동일한 양질의 보육서비스를 받을 수 있는 권리를 지킨다는 맥락에서 국가의 의무로 하는 방안을 고려할 수 있음. 이렇게 할 경우 보육과 교육이 같은 맥락에서 보육을 거쳐 교육으로 연결되도록 할 수 있음.

- 아동보육을 교육으로 볼 것인가 혹은 보육으로 볼 것인가에 따라 거버넌스가 달라질 수 있음.
 - 교육으로 본다면 교육과학기술부의 정책이어야 하고, 복지차원에서의 보육으로 보면 보건복지가족부의 정책으로 추진되어야 함.
 - 농촌지역의 아동보육과 교육을 위해 농림수산식품부는 농촌의 과소화와 고령화 추세에 대응하여 농어업인의 영농활동에 부담이 큰 영유아 양육에 대한 지원을 통해 농가 소득안정에 기여하고 젊은 층의 농촌거주 유도, 농촌 지역사회 활력유지를 도모하기 위해 농어업인 자녀 양육지원 정책을 실시하고 있음.
 - 서로 다른 부처에서 아동보육과 교육에 대해 지원을 함으로써 수혜지원의 중복을 피하기 위한 노력, 별도의 대상자 조사 등 행정소요가 확대되고 있어 비효율적일 수 있음.

- 국가의 복지정책은 전담부처가 종합적인 마스터플랜을 가지고 추진해야 효율적임.
 - 사안이 생길 때마다 시책을 추가하는 것보다 복지국가로 가는 데 필요한 시책이 무엇인지를 고민하여 수립할 필요가 있음. 각 부처가 그때그때 필요한 정책을 단편적으로 추진하는 것은 행정의 효율성을 저하시킬 수 있거나 행정소요라는 부담을 많이 가지도록 할 개연성이 있음.
 - 농촌지역의 영유아 보육관련 사업을 농림수산식품부가 추진하는 것은 국가 전체의 맥락에서 바람직하지 않을 수도 있음. 단, 보건복지가족부로 하여금 농촌이 가지는 특성으로 정책수혜로부터 소외되지 않도록 농림수산식품부가 농촌현실에 대한 요구를 하여야 함.
 - 복지정책의 영역인 보육이나 교육정책의 영역인 교육으로 통합하여 아동복지 정책을 일관성 있게 추진할 필요성이 있음.
 - 농림수산식품부는 농업 정책에 치중하는 것이 효율적일 수 있음.
 - 농촌지역 영유아 보육이나 교육은 국가의 미래를 위해 복지차원의 접근이든 교육차원의 접근이든 통합하여 시행할 필요가 있음.

- 초등학교가 1학년부터 6학년까지 6개 연령층의 어린이를 돌보는 것이나 어린이집에서 0세부터 5세까지 6개 연령층을 돌보는 것은 동일하며, 어릴수록 돌보기가 어렵다는 점을 감안하면 국가적 배려가 절실하며, 국가의 경제수준에 맞게 영유아 정책도 이에 상응하게 추진되어야 함.

5. 도시형 보육정책과 농촌형 보육정책 차별화 논의

- 단순히 정책적 배려를 할 수도 있으나, 도시지역과 농촌지역의 여건이 너무나 상이하기 때문에 영유아 보육정책은 도시형 보육정책과 농촌형 보육정책으로 차별화하여 접근하는 것도 정책성공과 복지증진을 위한 하나의 방안이 됨.
 - 영유아 보육법에 대해 농촌지역에서는 도시지역을 위한 법이라고 생각하고 있음.
 - 특례조항을 두어 농촌지역에 적용함에 있어 약간의 별도 기준이 적용되고 있으나, 시설 등 많은 부문에서 농촌지역의 보육여건이 불리할 수밖에 없음.
 - 따라서, 전 지역에서 모든 영유아가 동일한 보육서비스를 제공받게 하는 의무보육이나 의무교육으로 하지 않는 한, 별개 법이나 별도의 시행령을 두어 농촌지역의 특성에 맞는 농촌형 보육제도를 만드는 것을 고려할 필요성이 있음.

제 3 장

농촌지역 아동복지 관련 정책 현황

1. 관련 정책의 개요

- 농촌지역 아동복지 관련 정책들은 다른 복지정책과 마찬가지로 기본적으로 일반 아동을 대상으로 하는 복지정책이 기본이 되고, 농촌지역의 특성을 반영하여 추가 또는 보완하여 정책이 추진되고 있음.
- 출산부터 육아까지의 정부부처별 지원정책을 살펴보면 다양한 부처에서 관련 정책을 추진하고 있음(표3-1).
- 영유아 보육과 교육정책 등은 시설설치지원(농산어촌 보육시설 확충, 지역 아동센터, 여성농업인센터, 농촌보육정보센터)과 시설별 지원(운영비 지원, 보육료 지원, 교육비 지원, 농어업인 영유아 양육비 지원, 세제지원, 주택지원)이 있음.

표 3-1. 우리나라 육아지원정책

분야 부처	의료지원	급여 지원	보육료·교육비 지원	주택지원	세제지원
기획 재정부					<ul style="list-style-type: none"> • 자녀양육비 소득 공제 • 다자녀 추가 공제 • 자녀 교육비 소득 공제 • 자녀 의료비 소득 공제 • 자녀 보험료 소득 공제 • 출산 및 보육수당에 대한 비과세 • 초·중·고교생 자녀교육비 공제
교육 과학 기술부			<ul style="list-style-type: none"> • 만 3, 4세아 차등교육비 지원 • 만 5세아 무상교육비 지원 • 두 자녀 이상 교육비 지원 • 장애아 무상교육비 지원 • 저소득층 학교급식비 지원 		
농림 수산 식품부			<ul style="list-style-type: none"> • 농어업인 자녀 보육료·교육비 지원 • 농어업인 자녀의 가정 육아비 지원 (여성농업인 일손돕기) 		
국토 해양부				<ul style="list-style-type: none"> • 국민임대주택 입주자 선정 시 가점 혜택 부여 • 국민임대주택 우선 공급 • 주택 특별 공급 • 국민주택기금 주택구입자금 대출 시 우대금리 적용 • 대출 시 국민주택기금 전세·구입자금 한도 상향 혜택 부여 	
노동부		육아휴직			
보건 복지 가족부	<ul style="list-style-type: none"> • 선천성대사이상 검사 (6종) 지원 • 미숙아 및 선천성 이상아 의료비 지원 • 선천성대사이상 환자 관리 • 영유아 건강검진 • 만 6세 미만 소아 입원시 본인부담 진료비 면제 • 입양아 등 의료급여 혜택 부여 • 입양장애아동 의료비 지원 		<ul style="list-style-type: none"> • 입양장애아동 양육보조수당 지급 • 입양양육수당 지원 • 산모·신생아도우미 지원 • 아이돌보미 지원 • 공무원입양 휴가제 • 저소득층 차등보육료 지원 • 만 5세 아 무상보육료 지원 • 두 자녀이상 보육료 지원 • 장애아 무상보육료 지원 • 영아(0~2세)보육 기본보조금 지원 		

자료: 육아정책개발센터. 2008. '우리나라 육아지원정책 2008'.

2. 주요 부처의 보육 및 교육비 지원

○ 주요 부처의 보육료 및 교육비 지원내역은 <표 3-2>로 요약됨.

표 3-2. 정부부처별 보육료·교육비 지원 내역 요약

부처명	보건복지가족부	농림수산식품부	교육과학기술부
사업명	보육료	농업인영유아양육비	유아교육비
지원대상	저소득, 장애아, 두 자녀 이상 만 0~5세	농·축·임·어업인 자녀 만 0~5세(취학유예자 포함)	만 3~5세 (도시근로자 월평균 소득 100% 이하)
지원기준	만 0세~4세 (저소득 차등, 두 자녀 이상) 만 5세, 장애아 방과 후 보육, 시간연장형	농어촌지역 50,000㎡미만 소유 농어업인 등	5계층 지원 (만 5세, 만 3~4세, 두 자녀)
신청 및 조사기관	읍·면·동사무소 (주민생활지원담당)	읍·면·동사무소 (산업담당)	관할 읍·면·동사무소 소득인정액 확인조사 후 해당 유치원에 신청
지원금액	지원대상별 차등지급 (기준액의 30~100%)	-시설 이용: 법정기준 70% -시설미이용: 법정기준 35%	지원대상별 차등 지급 (국공립-사립/연령별)
지급방법	보육시설로 보육료 지원	보호자 개별 계좌입금	해당 유치원으로 지급
지급기관	해당 시·군청(복지·여성과)	해당 시·군청(농정과)	교육청(관리과)
중복지원여부 과약방법	-	교육, 보육 담당부서의 조회 후 지원	농정과와 협의 후 지원

○ 농촌지역 아동복지 프로그램 중 방과 후 보육료 지원은 방과 후 학교와 지역 아동센터의 사업이 중복됨.

- 청소년 방과 후 활동 지원사업도 부처마다 사업을 함으로써 유사 서비스로

- 인하여 대상자가 중복될 수 있으며 사업추진기관 간 경쟁으로 마찰이 있으며, 사업별 프로그램이 특성화되어 있지 않고 차별이 되지 않음(표 3-3).
- 아동청소년을 대상으로 하는 방과 후 프로그램에 대하여 차별화를 통한 프로그램 개발 및 대상자 중복을 피해야 함.

표 3-3. 정부부처별 청소년 방과 후 활동 지원사업 내역(영동군의 예)

구분	사업(서비스)명	사업 내용	제공기관
보건복지가족부	청소년 방과 후 아카데미	청소년 방과 후 활동 지원 (영동군의 경우 초등학교 4~5학년 대상)	청소년수련관 (민간단체 위탁)
보건복지가족부	지역아동센터	초등학교 방과 후 생활 및 학습지도	각 지역아동센터
교육과학기술부	방과 후 학교	초, 중, 고등학교 방과 후 학교 운영을 통한 특기적성 및 수준별 학습 지도 등	각 초, 중, 고등학교
교육청	초등학교 방과 후 보육교실	초등학교 저학년(1~3학년)을 대상으로 방과 후 생활지도와 학습지도 운영	각급 초등학교
충청북도	즐거운 방학교실 운영	방학기간동안 방과 후 활동 지원 (도비 50%, 군비 50% 지원)	영동군사회복지협의회

- 어린이집 보육료 및 교육비 지원금액(표 3-4, 표 3-5)은 프로그램의 유형에 따라 차이가 많음.
 - 농업인자녀에 대한 보육료 지원금액을 도시의 저소득층 수준과 같게 할 필요가 있음.
- 비농업인은 저소득층을 대상으로 하며, 농업인은 경지면적 5ha 미만 농업인을 대상으로 하고 있음(장애인은 소득이나 경지규모에 관계없음).
- 농촌지역 영유아들의 경우 대부분 제도적으로는 국가의 지원을 받을 수 있

도록 되어 있으나, 지원되는 보육료 및 교육비는 소득계층과 지원시설 유형에 따라 상이하며, 지원단가가 지나치게 세분되어 있음¹.

표 3-4. 어린이집 보육료 지원금액

연령	저소득층 차등 보육료 지원	두 자녀 이상 보육료 지원	농어업인자녀 보육료 지원	장애아 무상 보육료 지원
만 0세	1,2층: 372,000원 3층: 297,600원 4층: 223,200원 5층: 111,600원	3층: 74,400원 4층: 148,000원 5층: 186,000원	보육료의 70% (260,000원)	372,000원
만 1세	1,2층: 372,000원 3층: 297,600원 4층: 223,200원 5층: 111,600원	3층: 74,400원 4층: 148,000원 5층: 186,000원	보육료의 70% (229,000원)	
만 2세	1,2층: 372,000원 3층: 297,600원 4층: 223,200원 5층: 111,600원	3층: 74,400원 4층: 148,000원 5층: 186,000원	보육료의 70% (189,000원)	
만 3세	1,2층: 372,000원 3층: 297,600원 4층: 223,200원 5층: 111,600원	3층: 74,400원 4층: 148,000원 5층: 186,000원	보육료의 70% (130,000원)	
만 4세	1,2층: 372,000원 3층: 297,600원 4층: 223,200원 5층: 111,600원	3층: 74,400원 4층: 148,000원 5층: 186,000원	보육료의 70% (117,000원)	
만 5세	만 5세아 무상보육료 지원 167,000원		보육료의 100% (167,000원)	

주: 영아(0~2세)의 경우 보육료 지원과는 별도로 어린이집에 기본보조금(0세: 340,000원, 1세: 164,000원, 2세: 109,000원)을 지급.

자료: 육아정책개발센터.

1 보건복지가족부의 시설별 지원제도와 영유아 보육료 지원제도, 교육과학기술부의 유아교육비지원제도에 대한 자세한 내용은 부록 1, 2, 3 참조.

표 3-5. 유치원 교육비 지원금액

연령	만 3,4세아 차등 교육비 지원	두 자녀 이상 교육비 지원	농어업인자녀 교육비 지원	장애아 무상 교육비 지원
만 3세	1,2층: 사 립 185,000 이내 국공립 55,000 이내	사 립 93,000원 이내 국공립 55,000원 이내	사 립 130,000원 국공립 39,000원	입학금 +수업료 +교과용도서대 +급식비 +통학비 +기타 유치원 교육활동비 포함
	3층: 사 립 148,000 이내 국공립 44,000 이내			
	4층: 사 립 111,000 이내 국공립 33,000 이내			
	5층: 사 립 55,500 이내 국공립 16,500 이내			
	1,2층: 사 립 167,000 이내 국공립 55,000 이내			
3층: 사 립 133,600 이내 국공립 44,000 이내				
4층: 사 립 100,200 이내 국공립 33,000 이내				
5층: 사 립 50,100 이내 국공립 6,500 이내				
만 5세	무상교육비 지원 사 립 167,000원 이내 국공립 55,000원 이내	사 립 167,000원 국공립 56,000원		

주: 2008년부터 장애유아 무상교육비는 지방비로 지원됨.

자료: 육아정책개발센터.

3. 농촌지역 육아 관련 지원

3.1. 보육시설 설치

3.1.1. 농산어촌 보육시설 확충

○ 사업목표

- 도시에 비해 상대적으로 열악한 농산어촌 지역의 보육여건 개선을 위해 농산어촌 지역 보육시설 확충을 통해 농림어업인에게 저렴하고 질 높은 보육서비스를 제공하기 위함.

○ 사업내용

- 2006년부터 2010년까지(총 5년) 농산어촌 지역에 국공립 및 장애아전담 보육시설을 확충하는 사업이며, 사업비 부담은 국비 50%와 지방비 50%임.
- 연차별로 계획대로 추진하고 있으며 2007년까지 179개소가 추진되었음.

표 3-6. 농산어촌 보육시설 확충 계획

단위: 개소

구분	2006년 계획	2007년 계획	2008년 계획	2009년 계획	2010년 계획
보육시설 확충	27	37	22	30	30

○ 평가

- 도시에 비해 상대적으로 열악한 농산어촌 지역의 보육여건을 개선하여 저렴하고 질 높은 보육서비스를 제공하는 사업 취지는 매우 타당함.
- 국고보조율도 40%에서 50%로 상향조정하였으며 신축비 지원단가를 현실화하였고, 지원한도액 범위내에서 민간시설 매입 후 잔액을 시설 리모

텔링비로 사용가능토록 재원활용의 융통성을 제고하는 등의 사업추진 내용이 개선된 점은 매우 긍정적으로 평가할 수 있음.

- 하지만 실제 보육시설이 설치되지 않은 지역에 보육시설이 설치되는 지, 즉 지역 내 미충족 보육수요를 충족시키는지를 파악할 필요가 있음.

- 또한 지역별 보육수요의 규모에 따라 보육시설을 유형화하고 또한 유형별 규모 및 지원규모 등을 차등화할 필요가 있음.

3.1.2. 지역아동센터

- 지역사회 아동의 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회와의 연계 등 아동의 건전한 육성을 위하여 종합적인 아동복지서비스를 제공하기 위함.
- 지역사회 내 보호를 필요로 하는 18세 미만의 아동을 대상으로 하며, 법인, 민간단체 및 개인 등이 운영기관이고, 2007년 말 현재 2,618개소가 운영중임.
- 지원금액은 월 220만 원/개소이며, 급식비 지원은 별도로 하고, 하루 8시간 이상, 주 5일 운영을 원칙으로 하지만, 지역 여건 및 실정에 따라 운영시간 연장 및 토·일요일 운영이 가능함.

3.1.3. 여성농업인센터

- 여성농업인센터는 농업·농촌 및 식품산업기본법, 여성농어업인육성법에 근거하여 여성농업인의 역할증대에 상응한 위상 재정립 및 삶의 질 제고라는 목적하에 설립되었음.

- 2001년 전국 4개 지역(영동, 서천, 안동, 진주)의 시범운영을 시작으로 전국적으로 확대되어 2008년 현재 38개소가 운영 중에 있음. 2005년부터 지방사업으로 이양되어 지방자치단체별로 재원확보와 지원계획을 수립·시행하고 있음.
- 영유아 보육 및 방과 후 학습지도, 여성농업인 고충상담, 교육문화활동 등 지역실정에 맞는 자아실현 프로그램을 필수사업으로 두고 있으며, 이 외에도 지역 및 센터의 특성에 따라 농업·농촌 체험과 우리 농산물의 우수성을 알리는 도농 교류사업, 농촌 소득증대 프로그램 등의 임의 사업을 운영하고 있음.
- 재원은 분권교부세를 포함하여 지방비가 85%, 자비 15%²이며, 개인이 위탁받아 운영하는 경우가 82.4%로 대부분임.
- 개인 위탁의 경우가 많음에도 불구하고 건물의 소유 및 임대 형태에 있어서는 개인 소유의 건물을 차용한 경우가 32.4%이고, 시·군·구 건물 임대 26.5%이며, 그 밖에 농협 및 교육청의 건물 등 사용하지 않는 공공의 건물을 이용하거나 개인 소유의 건물을 사용하고 있음.

3.1.4. 농촌보육정보센터

- 농촌보육·정보센터는 경상북도가 로또 복권 기금 등 총 39억 원을 투입(도비 20억 원, 시·군·구비 19억 원)하여 영유아 보육 사업 및 다양한 프로그램 등을 통해 여성농업인이 농촌노동의 공동경영자로서의 지위를 확보하고 문

² 예산 총액 및 지원 내용과 비율은 지방자치단체에 따라 다소 차이 있음. 경상남도는 2006년 9월부터 보육교사 1호봉 급여에 기준하여 시설장 인건비를 추가 지원하고 있으며, 경기도는 자부담의 비율이 10%임.

화·복지공간을 통한 삶의 질 향상을 도모할 수 있도록 하기 위하여 설립된 것임.

- 2005년 3월에 개소한 상주농촌보육·정보센터를 시작으로 대부분 2005년 하반기에 설립되어 경상북도 11개 시·군에 걸쳐 현재 12개소가 운영 중에 있음.
- 여성농업인센터를 원형으로 하였으며, 사업내용은 보육시설과 정보시설로 구성되어 있음. 보육시설은 40인 미만 국공립보육시설 형태로 설치하여 보육기능을 담당하며 이외 방과 후 학습지도, 여성농업인의 고충 상담, 여성농업인 삶의 질 향상을 위한 교육·문화 활동을 지원하고 있음.
- 총 사업비는 연간 1,092백만 원이고, 도비 50%, 시·군비 50%로 1개소 당 연 91백만 원을 지원하고 있음.
- 평균 238m² 면적의 공간에서, 주요 사업 외에도 부정기 사업으로 국제결혼 가정의 여성 및 아동을 위한 프로그램, 컴퓨터, 서예, 한글 등의 특기 교육을 실시하고 있으며, 직원은 평균 1명씩의 상담원, 지도교사, 보육교사, 운전원, 취사원을 두고 있음.
- 센터 운영 기간이 오래되지 않았음에도 불구하고, 농촌보육·정보센터는 보육의 탄력적인 운영, 국제 결혼 가정 아동에 대한 고려, 주변 유치원과의 협력체계 등 농촌지역에 실정에 맞는 보육 사업 운영을 통해 농촌지역 보육시설의 적정한 모형으로 인식되고 있음.
 - 그러나 경상북도 독자적으로 복권 기금이라는 일시적 기금을 통한 사업이었기 때문에 향후 확대 설치할 계획이 없으며, 전국 단위의 여성농업인센터와의 교류 체계로 마련하고 있지 못하는 등의 한계점을 안고 있음.

- 광역자치단체 중에서 유일하게 추진한 사업으로 민간보육시설과의 문제 등의 이유로 더 이상 확대할 계획은 없음.

3.2. 농업인 영유아 양육비 지원

- 농촌의 과소화·고령화 추세에 대응하여 농어업인의 영농활동에 부담이 큰 영유아 양육에 대한 지원을 통해 농가 소득안정 및 농업생산성 제고에 기여하고, 젊은층의 농촌거주 유도 및 농촌 지역사회의 활력을 유지시키기 위해 농림수산물부가 시행함.
 - 농어업인에 대한 영유아 양육비 지원을 통해 농어업인의 안정적인 영농활동을 보장하고 젊은 층의 농촌 거주를 유도함으로써 농촌의 급격한 노령화 추세 및 출산율 저하를 완화하기 위함.
 - 도시에 비해 상대적으로 보육여건이 열악하고 양육비 부담이 큰 농촌 현실을 고려하고, 도·농간 소득격차의 확대 및 농산물 개방의 진전 등으로 어려움을 겪고 있는 농어업인에 대한 다양한 직불제의 일환으로 추진
- 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 촉진에 관한 특별법과 여성농어업인육성법에 근거함.
- 아래의 지원요건을 모두 충족하는 농업인, 어업인, 임업인을 대상으로 함.
 - 농촌지역 또는 준농촌지역에 주소를 두고 실제 거주
 - 농지소유면적 합계가 5ha 미만 등의 농어가 중 만 5세 이하 및 취학을 유예한 만 6세아를 둔 경우(시설이용 및 시설미이용 지원으로 구분)
 - 대상아동의 부모 중 1인 이상이 전업적 직업 없이 농어업활동에 실제 종사
 - * 지원제외 대상: 타 부처 지원대상 아동 및 직장보육시설 의무설치 사업장으로부터 직장보육시설 미설치에 따른 보육수당을 받는 아동

○ 지원제외 대상 및 제한

- 공통사항

- 아동의 부모 모두 농어업 외 전업적 직업이 있는 경우
- 영유아 보육법상 직장보육시설 의무 설치 사업장(상시 여성근로자 300인 이상 또는 상시 근로자 500인 이상)에 근무하는 자로서 당해 사업장으로부터 보육시설 미설치에 따른 보육수당을 받고 있는 경우

- 시설이용 아동

- 타 부처(보건복지가족부, 교육과학기술부)의 저소득층 지원대상 아동은 제외하여 중복지원 금지
- 영유아 보육법에 의한 보육사업에 의해 보육료 지원을 받는 아동
- 유아교육법에 의한 유치원 취원아 중 교육비 지원을 받는 아동
 - * 다만, 타 부처의 2자녀 이상 보육료·교육비 지원대상(2005년 신설)에 해당되나 저소득층 보육료·교육비 지원을 받지 못하는 아동은 지원대상에 포함

- 시설미이용 아동

- 보육시설이나 유치원을 이용하지 않는 아동
- 아동이 농촌지역 또는 준농촌지역에 거주하지 않는 경우

○ 시설이용 아동에게 보육시설 보육료 및 유치원 교육비의 일부를 지원함.

- 지원금액(월/인): 법정저소득 지원단가의 70%

- * 보육시설 이용 아동: 0세 260천 원, 1세 229천 원, 2세 189천 원, 3세 130천 원, 4세 117천 원, 5-6세 167천 원

- * 유치원 취원아: (국공립) 3-4세 39천 원, 5-6세 56천 원, (사립) 3세 130천 원, 4세 117천 원, 5-6세 167천 원

○ 시설미이용 아동에게는 가정 육아비용의 일부를 지원함.

- 지원금액(월/인): 법정저소득 지원단가의 35%

- * 0세 130천 원, 1세 115천 원, 2세 95천 원, 3세 65천 원, 4세 59천 원, 5-6세 84천 원

4. 부처별 영유아 보육정책 관계 분석

- 영유아 보육을 위한 지원체계가 여러 부처에 분산되어 있어 유기적 연결이 미흡하여 자원의 낭비, 행정소요 증대, 아동정책의 복잡성, 지원수준의 차이 등 문제가 있음.
 - 영유아 보육정책사업은 보건복지가족부, 교육과학기술부, 농림수산식품부로 분산되어 추진되고 있음.
 - 보건복지가족부의 영유아지원, 농림수산식품부의 농어업인 영유아 양육비 지원과 여성농업인센터의 보육지원과 농촌지역 시설미이용자의 가정보육지원, 교육과학기술부의 5세아 무상 병설유치원 지원이 있음.
 - 영유아 보육정책도 한 부처가 총체적인 계획수립과 사업을 총괄하고 필요한 사업은 위임하여 처리하되 영유아교육에 대한 책임은 주관부처가 지는 형태가 효율적일 것임³.

- 보건복지가족부의 지원제도는 저소득계층에 보육료를 지원하는 정책으로 주로 도시지역이 핵심적 정책대상이며, 농림수산식품부는 농촌지역을 대상으로 하기 때문에 형식적으로 중복수혜는 없음.
 - 벽지나 오지에 거주하는 영유아는 수혜의 사각지대에 놓일 수 있고, 비농업인이 농촌지역에 거주할 경우 수혜를 받지 못할 가능성이 높음.

- 여성농업인센터를 통한 보육은 센터운영에 관련하여 어려움도 있지만 성공적인 것으로 평가되고 있음.
 - 여성농업인센터는 농촌지역의 여성인력을 도우는 역할보다 보육에 더 많은 노력을 하고 있음. 따라서, 보육은 국가전체 차원에서 보건복지가족부

³ 스위스의 환경정책은 환경부에서 국가의 총체적인 환경정책을 수립하고 집행을 해당 부처에 위임하는 형태가 효율적이라 생각됨.

(복지정책 차원)나 교육과학기술부(교육정책 차원)에서 담당하는 것이 합리적이며, 여성농업인센터의 보육기능을 참고로 하여 농촌지역의 보육정책을 세우는 것도 바람직함.

- 영유아 보육서비스 전달체계는 중앙정부(국고보조), 지방정부, 민간부문의 혼합형태로 되어 있음.
 - 국공립보육시설(병설유치원 포함)을 확대하여 지역적 조정을 통해 비수혜의 사각지대를 없앨 필요가 있음.
 - 유치원과 어린이집이 인근지역에 존재하여 과도한 원아 유치 경쟁 등으로 지역사회가 갈등의 구조를 보이는 경우도 있음.
 - 유치원 아동에 대한 조사는 지방자치단체의 읍·면에 맡기고 조사하여 통보하면 수혜자 선정만 교육청에서 하기 때문에 지방자치단체 담당자와 교육청과의 갈등이 존재하고 있음.
 - 지방자치단체 내에서도 영유아 보육관련 업무를 중앙부처의 분산과 마찬가지로 사회복지과에서 보건복지가족부의 저소득층 보육지원사업을 하고, 농정과에서 농림수산식품부의 여성농업인센터와 시설미이용 농가의 자가보육에 대한 지원을 함. 주민생활지원과를 확대 개편한 조직을 가진 지방자치단체에서도 농촌지역 보육업무는 농정과에서 하고 있음.
 - 이런 이유로 거버넌스 통합을 통해 영유아 보육사업을 보다 효율적으로 수행할 필요성이 있으며, 하나의 방안으로 광의의 교육정책적 입장에서 교육과학기술부로 통합하거나, 복지정책으로 보건복지가족부가 전담하게 하는 것을 생각할 수 있음.
 - 복지정책으로 할 경우 0세부터 5세까지 모든 영유아에 대한 보육은 보건복지가족부가 전담하고 초등학교부터의 교육에 대해 교육과학기술부가 전담하는 이원체제로 명확하게 하여 정책의 복잡성과 혼란으로부터 오는 비효율을 제거할 수 있음.
- 영유아 보육을 의무교육으로 추진하는 방안을 고려할 수 있음. 고령화와 저

출산으로 인해 우려되는 상황에서 국가의 미래를 위한 인구정책적 차원에서 모든 아동의 보육을 의무교육으로 하는 방안을 고려할 수 있음.

- 의무교육을 고등학교로 확대하는 것보다는 출생부터 교육이나 보육에 대해 의무교육으로 규정하는 것이 국가의 미래에 바람직함.
- 조사를 위한 행정소요를 획기적으로 줄일 수 있음.
- 영유아의 인권신장과 미래 국가의 성장 동력을 담보하는 차원에서 균형 있게 양육된 인적자원을 육성함으로써 지속가능한 국가발전을 꾀할 수 있는 장기적 국가정책으로 추진하는 것이 바람직함.
- 다만, 막대한 예산이 소요되는 단점이 있지만, 모든 영유아들을 균등하게 보육하여 심성 바르게 잘 키우면 그들이 성인이 된 후에 발생하는 더 많은 사회적 비용을 줄이기 때문에 효과적일 수 있음.

제 4 장

사례지역 아동복지 실태 분석

1. 사례지역 조사 개요

1.1. 조사 목적

- 그동안의 관련 연구들은 전국적인 수준에서 관련통계나 조사 등을 통해 농촌지역 영유아 정책의 실태에 대하여 분석하였음.
- 이 연구는 선행연구들의 결과를 참고하면서 농촌지역에서 아동복지 실태가 어떠한지를 살펴보기 위하여 사례지역을 대상으로 조사, 분석하였음.

1.2. 사례지역 선정

- 농촌지역은 나름대로 각각의 특성이 있어 어느 지역을 선정해도 실태를 파악할 수 있다고 판단됨.
- 여기에서는 그중에서도 지대별 특징과 정책투입의 다양성 등을 고려하여

충북 영동군, 전북 부안군, 경북 영양군과 상주시를 사례지역으로 선정하였음.

- 영동군은 전형적인 중산간 농촌지역으로 여성농업인센터 사업이 처음으로 시작된 지역임.
- 부안군은 평야지대로서 여성농업인센터가 1개소 운영되고 있으며, 2009년도에 1개소 증설될 예정임.
- 영양군은 전형적인 산간지역으로 여성농업인센터와 농촌보육정보센터가 1개소씩 운영되고 있음.
- 상주시는 도농복합시로서 농촌보육정보센터 운영이 처음 실시된 지역임.

1.3. 조사 대상

- 해당 지역 통계자료를 이용하여 지역의 아동 수 및 보육시설 등을 파악함.
- 시·군 영유아 보육 담당자 및 농업인 영유아 양육 지원 담당자를 면담하여 농촌지역 영유아 보육 실태와 문제점 및 개선사항에 대한 의견을 수렴함.
- 농촌지역 영유아 보육시설 중 여성농업인센터 또는 농촌보육정보센터를 방문하여 책임자(또는 담당자)의 의견을 수렴함.

표 4-1. 사례지역 조사 개요

구분	행정기관	보육시설	
사례 지역	충북 영동군	영동군청(사회복지과, 농정과)	영동여성농업인센터(심천면)
	전북 부안군	부안군청(사회복지과, 농정과)	부안여성농업인센터(하서면)
	경북 영양군	경북도청(농정과)	영양여성농업인센터(입암면)
	경북 상주시	상주시청(친환경농업정책팀)	상주북부보육정보센터(공검면)
기타	강원 홍천군	홍천군청(주민생활지원과, 농정과)	-
	전북 진안군	-	지역아동센터(마령면)

2. 보육 여건

2.1. 영유아 수 변화 추이

- 사례지역별 0~4세 인구 추이를 보면, 4지역 모두 40% 가까이 감소하였음.
 - 순수 농촌지역이나 도농복합시 모두 비슷한 추세를 보이고 있는데, 지역 여건에 따라 차이가 클 것으로 판단됨.
- 부안군(59.2%)이 가장 많이 감소하였고 영양군이 가장 적게 감소하였음.
 - 총인구 및 영유아 인구가 가장 적은 영양군의 감소폭이 작은 것은 전체 인구의 감소가 이미 다른 지역에 비해 급격히 감소한 결과 최근 들어 다소 완화되고 있는 것이라고 볼 수 있음.

표 4-2. 연도별 영유아(0~4세아) 추이

단위: 명

구분		2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
영동군	계	2,720	2,533	2,344	2,118	1,812	1,680
	남	1,434	1,346	1,252	1,088	933	853
	여	1,286	1,187	1,092	1,030	879	827
부안군	계	3,274	3,021	2,721	2,569	2,192	1,939
	남	1,688	1,586	1,441	1,368	1,165	1,000
	여	1,586	1,435	1,280	1,201	1,027	939
영양군	계	801	738	677	614	577	516
	남	432	375	345	309	283	268
	여	369	363	332	305	294	248
상주시	계	5,423	4,877	4,465	4,083	3,683	3,410
	남	2,893	2,645	2,393	2,204	1,937	1,819
	여	2,530	2,232	2,072	1,879	1,746	1,591

자료: 각 시·군 통계연보.

- 4개 지역의 영유아 인구를 성별로 보면, 2005년도의 영양군의 경우를 제외하면 남자가 여자보다 많은 것으로 나타나 현재 영유아들의 경우 남아 선호 현상이 있었던 것으로 볼 수 있음.

2.2. 보육시설 및 실태

2.2.1. 영동군

- 2008.12 현재 영동군의 영유아 보육시설은 13개소임.
- 7개가 영동읍에 소재하고 있으며, 4개 면에는 보육시설이 전무함.

표 4-3. 영동군 보육시설별 아동 수(2008.12 현재)

단위: 개소, 명

구분	계	국공립	민간				직장	가정
			소계	개인	법인	법인 외		
계	13(1,055/715)	2 (116/103)	11 (939/612)	6 (240/149)	4 (644/413)	1 (55/50)		
영동읍	7(504/340)	(64/62)	6 (440/278)	(49/44) (38/26) (39/39) (39/12) (49/ 7)	(226/150)			
용산면	1(140/41)		1(140/41)		(140/41)			
황간면	1(92/68)		1(92/68)		(92/68)			
추풍령면	1(52/41)	(52/41)						
매곡면								
상촌면								
양강면	1(186/154)		1(186/154)		(186/154)			
용화면								
학산면	1(55/50)		1(55/50)			(55/50)		
양산면								
심천면	1(26/21)		1(26/21)	(26/21)				

주: ()밖은 개소 수, ()안의 앞은 정원, 뒤는 현원.

자료: 영동군 사회복지과.

- 보육시설 정원은 1,055명이나 현재 인원은 715명으로 67.8%의 충원율을 보이고 있음.
 - 보육시설별로 보면, 충원율이 80% 이상인 곳이 5개소인 반면, 50% 이하인 곳도 3개소임.
- 정원이 70명⁴을 넘는 시설은 4개소이나 현재 영유아 수가 70명을 넘는 곳은 2개소에 불과함.
- 현재 영동군 내 보육시설이 부족하여 아이들이 양육·보육을 받지 못하는 것은 아님.
 - 다만, 면 내에 보육시설이 없는 상촌면 등의 영유아들이 타 지역의 보육시설을 이용해야 하는데 따른 어려움이 있음.
 - 보육시설들이 차량을 운행하고는 있으나 차량 유류대 및 소요시간 등으로 운행을 기피할 경우 교통편이 막연한 실정임.
- 영동 여성농업인센터(엠마오어린이집)는 농림부가 여성농업인의 경제활동을 돕기 위한 일환으로 2001년부터 전국적으로 3개 지역을 대상으로 시범사업을 실시할 때부터 운영해 오고 있음.
 - 현재 어린이는 20명이며(36개월 미만 5명, 5~7세 15명), 1명은 필리핀 여성 자녀임.
 - 정부지원단가가 물가상승, 경력 등이 전혀 반영되지 않은 채 2001년 시작할 때 교사의 급여수준이 8년이 지난 지금까지 그대로 유지되고 있음.
 - 여성농업인센터는 보육 외에 추가적인 의무사업이 많아 애로가 많음.

4 사례지역 심층조사 시 보육관련 종사자 및 정책담당자들은 보육시설이 정상적으로 운영되기 위해서는 아동 수가 70명은 넘어야 한다는 의견이었음(타 지역에서도 같은 의견이었음).

- 초등학교 병설 유치원도 유아원을 유지하기 위하여 어린이집들과 경쟁하고 있음.
 - 유아원 교사 1명을 확보하기 위해서는 최소한 5명의 어린이가 확보되어야 함.
- 아이들의 등하교를 지원하는 차량유지비를 지역별로 동일하게 지원하는 것은 문제임.
 - 도시지역과 농촌지역은 차량운행거리 및 시간의 차이가 큼.
- 어린이집은 어린이가 70명 정도는 되어야 비용을 충당하여 유지가 가능함.
- 농촌 어린이들의 양육 및 보육을 위해서는 면단위별로 최소한 1개소의 어린이집을 운영할 필요가 있음. 이 점이 국가의 지원이 요구되는 측면임.
 - 젊은이들이 귀농하려고 할 경우 보육 및 교육이 중요한 요인으로 작용함.

2.2.2. 부안군

- 2008.12 현재 부안군의 영유아 보육시설은 25개소임.
 - 14개가 부안읍에 소재하고 있으며, 12개 면 중에서 보육시설이 없는 지역이 6개 면임.
- 보육시설 정원은 1,376명이나 현재 인원은 1,047명으로 76.1%의 충원율을 보이고 있음.
 - 보육시설별로 보면, 충원율이 80% 이상인 곳이 13개소인 반면, 50% 이하인 곳은 가정보육시설 1개소임.
- 정원이 70명 이상인 보육시설은 8개소이며, 현원이 70명을 초과하는 시설은 6개소임.

표 4-4. 부안군 보육시설별 아동 수(2008년 12현재)

단위: 개소, 명

구분	계	국공립	민간				직장	가정
			소계	개인	법인	법인 외		
계	25 (1,376/1,047)		19 (1,270/966)	15 (994/738)	2 (176/144)	2 (100/84)	6 (106/81)	
부안읍	14 (861/668)		10 (788/601)	(144/93) (80/72) (79/51) (24/24) (34/27) (82/76) (124/71)	(127/98) (49/46)	(45/43)	(20/14) (13/13) (20/20) (20/20)	
주산면								
동진면								
행안면								
계화면	1(39/39)		1(39/39)	(39/39)				
보안면								
변산면	3(216/126)		2(196/119)	(109/75) (87/44)			(20/7)	
진서면	2(52/38)		1(39/31)	(39/31)			(13/7)	
백산면	1(55/41)		1(55/41)			(55/41)		
상서면								
하서면	2(92/79)		2(92/79)	(62/51) (30/28)				
줄포면	2(61/56)		2(61/56)	(25/25) (36/31)				
위도면								

주: ()밖은 시설 수, ()안의 앞은 정원, 뒤는 현원.

자료: 부안군 사회복지과.

○ 영유아 보육법 시행규칙상 도시지역이 운영면에서 유리하게 되어 있어 농촌 지역에 적합하지 않음.

- 문제가 생긴 보육시설에 대해 아동의 전원조치를 할 수 있는 강제조항이 필요함.

- 보육교사법에는 교사보충기간이 1개월로 되어 있으나 실제로 3~4개월이 소요됨.
 - 영유아 보육 관련 정책들의 경우 농촌형 정책과 도시형 정책으로 하는 것이 바람직함.
 - 농촌지역은 보육교사 충원도 어려움.
- 수혜로부터 배제되는 아동을 없애기 위해 군에서 적극적으로 대처함.
- 시설장들의 모임인 협의회를 통해 적극 홍보, 지도, 교육을 하고 있음.
 - 혜택을 받지 못하는 사각지대를 없애는 방법으로 지자체의 적극적 홍보가 필수적임.
- 다문화가정과 조손가정 등의 아이들에 대한 보육료 차등 지원 등의 배려가 필요함.
- 현재 여성농업인센터 1개소가 하서면에 있으며, 2009년에 백산면에 1개소 추가 설치될 예정임(확정).
- 5ha 미만 농업인으로 한정하기보다는 모든 농업인을 대상으로 하는 것이 바람직할 것으로 판단됨(최소한 군지역에서는 조건 없는 정책 추진).
- 부안여성농업인센터 현황(어린이집 및 공부방)
- 어린이집 22명 공부방 50명
 - 어린이집 22명 중 21명은 무상(정부지원)이며, 1명만 본인부담
 - 영아반은 1개만 운영
 - 공부방 학생들은 하서면(하서초, 장신초, 백련초, 하서중), 상서면(상서초), 행안면(고성초) 및 부안읍 초교(부안초, 부안동초)중 하서면 거주자들임.
 - 농협 시설을 임차하여 사용하고 있음.
 - 보육시설의 평균 차량운행 시간은 40분 정도임.

- 일부 지역의 경우 아이들을 보낼 어린이집이 없는 것이 문제임(오지지역 등).
 - 계화면의 경우 면내에 1개의 어린이집이 있고, 부안여성농업인센터에서도 일부 보육하고 있으나, 보내지 못하는 어린이들이 있음.
- 만 1세 이하 영아들은 돌보기가 어렵고 관련 규정도 까다로움.
 - 영아들의 차량 이동 시 1인당 카시트를 설치하고, 1인당 1명의 교사나 엄마들이 동승해야 함.
- 여성농업인센터는 다양한 사업들을 백화점식으로 하게 되어 있음.
 - 연간 1억 원 정도의 운영비로 유지하기 어려움.
 - 어린이가 많아 반을 증설해도 예산은 증가하지 않음.
 - 필수사업에 대한 규정을 조정하거나 융통성을 부여할 필요가 있음(지역 사정에 따라).
- 여성농업인센터는 지역별로 여건 차이가 있다는 점이 고려되어야 함.
 - 무안: 보육보다는 여성농업인 교육, 문화활동, 상담 등에 치중
 - 홍성: 방과 후 프로그램
 - 정읍시의 경우 여성농업인센터 설치가 필요한 지역이 있으나 보육사업이 필수사업으로 되어 있어 추진에 어려움이 있음.
 - 민간보육시설과의 갈등 및 반대 운동 등
 - 경남지역 여성농업인센터들은 법인화하였음.
 - 사업실적에 따라 차등 지원
- 사회복지협의회에서는 여성농업인센터 사업을 지방이양사업에서 중앙단위 사업으로 환원할 것을 건의하였음.
 - 2005년 지방이양 후 신설된 여성농업인센터가 없음.
- 여성농업인센터가 타 사업과 달리 어려운 상황에서도 사업이 지속되고 있는

것은 각 센터의 관계자(소장)의 의지가 가장 큰 요인이라고 할 수 있으나 그 외에 시설 지원이 아닌 운영비 지원에 초점을 맞춘 것도 중요한 요인이라고 볼 수 있음.

2.2.3. 영양군

- 2008.12 현재 영양군의 영유아 보육시설은 5개소임.
 - 2개가 영양읍에 소재하고 있으며, 5개 면 중에서 보육시설이 없는 지역이 2개 면임.
 - 영양군은 인구가 작지만, 지역이 광범하고 분산 거주하고 있어 정상적인 보육시설 운영이 어려운 여건임.
- 보육시설 정원은 268명이나 현재 인원은 198명으로 73.9%의 충원율을 보이고 있음.
 - 보육시설별로 보면, 충원율이 80% 이상인 곳이 2개소이며, 50% 이하인 곳은 1개소임.

표 4-5. 영양군 보육시설별 아동 수(2008)

단위: 개소, 명

구분	계	국공립	민간				직장	가정
			소계	개인	법인	법인 외		
계	5(268/198)	3(150/100)	2(118/98)	1(39/29)		1(79/69)		
영양읍	2(151/134)	(72/65)	1(79/69)			(79/69)		
입암면	1((39/29)		1(39/29)	(39/29)				
청기면								
일월면								
수비면	1(39/23)	(39/23)						
석보면	1(39/12)	(39/12)						

주: ()밖은 시설 수, ()안의 앞은 정원, 뒤는 현원.

자료: 영양군 통계연보.

- 정원이 70명을 넘는 보육시설은 영양읍에 소재하고 있는 2개소이나, 모두 70명을 충원하지 못하고 있음.
- 영양여성농업인센터는 2002년부터 7년째 운영 중임.
 - 2001년 전국에서 3개소 설치 이후 2년차 시범사업부터 참여
 - 현재 어린이는 36명(정원은 39명)
- 여성농업인센터 운영 시 애로사항
 - 차량 1대 지원비 연 300만 원으로는 보험료, 수리비, 기름 값을 감당하기 어려우며, 원거리 학생을 통학시키는데 어려움이 있음.
 - 영아반과 유아반이 1:1로 편성되어 있는데 읍지역은 영아반을 받지 않으려고 함.
 - 2세 미만의 영아는 4명당 교사 1명이며, 1명이라도 넘으면 교사를 추가해야 함.
 - 임대료의 문제
- 교육청에서 지원하는 병설 유치원의 방과 후 수업은 학생들이 학원으로 가기 때문에 유명무실함. 또한, 유치원이나 어린이집에서 하는 수업은 동일함.
- 유치원교사(교육과학기술부)와 보육교사(보건복지가족부)의 이중적 신분관계로 갈등이 존재함(유치원교사는 4시간, 보육교사는 전일반).
- 초등학교 병설 유치원도 유아원을 유지하기 위하여 어린이집들과 원아 모집 경쟁하고 있는데, 초등학교처럼 구역배정할 필요가 있음.
 - 유아원 교사 1명을 확보하기 위해서는 최소한 5명의 어린이가 확보되어야 함.
- 다문화가정 영유아의 보육에 사각지대가 있음.

2.2.4. 상주시

- 2008.12 현재 상주시의 영유아 보육시설은 44개소임.
 - 35개(79.5%)가 동지역에 소재하고 있으며, 18개 읍·면 중에서 보육시설이 없는 지역이 11개 면임.
- 보육시설 정원은 1,631명이며 현재 인원은 1,352명으로 82.9%의 충원율을 보이고 있음.
 - 보육시설별로 보면, 충원율이 80% 이상인 곳이 29개소이며, 50% 이하인 곳은 4개소임.
- 정원이 70명을 넘는 보육시설은 4개소이며, 이 중 70명을 충원하지 못하고 있는 곳은 1개소임.
 - 상주시의 경우 44개의 보육시설이 있기는 하지만 적정규모 시설은 10% 정도에 불과하여 대다수 시설은 영세함을 알 수 있음.
- 상주시는 경상북도에서 실시하는 농촌보육정보센터를 가장 먼저 실시한 지역임.
- 경상북도에서만 아동보육을 위한 특별한 농촌보육정보센터를 운영하고 있음.
 - 설치배경:
 - 시책발굴사업으로 추진하면서 처음에는 시범사업으로 시작하였으며 현재 12개소가 운영되고 있음.
 - 여성농업인센터가 개인이 운용하기 때문에 문제가 있어도 개인시설이기에 정리할 수 없는 문제를 해결한다는 관점에서 접근
 - 10년 후는 아동이 거의 없을 수도 있다는 문제를 인식하면서 노인복지 시설로 전환할 계획을 가지고 있음.
 - 경북 로또복권으로부터 39억 원의 사업기금으로 시작함.

표 4-6. 상주시 보육시설별 아동 수(2008)

단위: 개소, 명

구분	계	국공립	민간				직장	가정
			소계	개인	법인	법인 외		
계	44 (1,631/1,352)	1 (39/28)	43 (1,392/1,188)	24 (1,064/893)	3 (222/192)	3 (106/103)		13 (200/136)
함창읍	1(89/89)				(89/89)			
사벌면								
중동면								
낙동면								
청리면								
공성면								
외남면								
내서면								
모동면	1(39/38)			(39/38)				
모서면	1(39/21)			(39/21)				
화동면	1(22/19)			(22/19)				
화서면	3(108/102)			(39/35) (46/44) (23/23)				
화북면								
외서면								
은척면								
공검면	1(39/28)	(39/28)						
이안면	1(28/8)			(28/8)				
화남면								
남원동	6(292/236)		5 (273/224)	(99/65) (64/56) (39/35) (32/32) (39/36)				(19/12)
북문동	8(244/176)		4 (189/149)	(47/30) (62/54) (36/22)		(44/43)		(12/9) (12/8) (17/5) (14/5)
계림동	5(304/256)		4 (285/250)	65(61) (87/86)	(34/29) (99/74)			(19/6)
동문동	7(196/185)		4 (157/152)	(51/49) (29/28) (53/53)		(24/22)		(12/10) (7/6) (20/17)
동성동	3(53/50)		1 (20/17)	(20/17)				(20/20) (13/13)
신흥동	6(178/144)		4 (143/119)	(49/45) (39/24) (17/12)		(38/38)		(20/11) (15/14)

주: ()밖은 시설 수, ()안의 앞은 정원, 뒤는 현원.

자료: 상주시 환경농업정책팀.

- 사회복지과와의 갈등도 있었음. 더 이상 늘리지 않는 이유는 사회복지과에서 하면 되기 때문임.
 - 시·도에서 위탁 혹은 직영이 가능하도록 하였으며, 현재 올진은 직영형태임.
 - 지방자치단체가 지속적으로 운영비 재원을 조달하는데 어려움이 있음.
- 상주시는 폐교를 매입하여 농촌보육정보센터를 설치 운영함(앞으로 모든 폐교를 시에서 매입하여 환경농업 교육장 등으로 활용할 계획으로 매년 매입).
- 상주북부농촌보육정보센터(공검면 소재)
- 18개월 미만의 아동은 없음.
 - 1.4세부터 5세까지 28명이 있으며, 외서면과 공검면을 포괄하고 있음.
 - 1층은 보육센터이고 2층은 공검면 주민자치로 평생교육원으로 활용
 - 보육시설에는 기사인건비 지원이 없어 공부방 운영의 기사를 함께 활용
 - 공부방에는 44명이 활용하고 있음.
 - 인근 초등학교 병설 유치원은 아동이 5명임.
- 상주시의 경우 과수재배를 중심으로 하는 지역으로 아동이 많음(어린이집을 확대할 때 이런 지역을 중심으로 하는 것이 바람직함).
- 농촌지역에서 아동 수가 증가하는 현상은 다문화가정의 출산이 기여함.
- 상주시 농촌보육정보센터의 보육아동 28명 중 다문화가정아동은 5명임.

2.2.5. 종합

- 농촌지역 소규모 보육시설의 확충방안을 마련하기 위하여 2005년도에 농촌지역 시·군별로 보육시설 실태조사를 실시하고, 보육시설 미설치지역과 보육시설 도입이 필요한 지역에 대하여 검토된 바 있음(서문희 등, 2006).

- 서문희 등(2006)은 사례지역에 대하여 영동군에는 상촌면, 부안군에는 주산면과 위도면, 영양군에는 석보면, 상주시에는 낙동면과 내서면에 보육시설이 필요하다고 제시하였음(표 4-7).
- 2008년 현재 이들 지역중에서 보육시설이 설치된 지역은 영양군 석보면 1개 지역뿐임.

표 4-7. 보육서비스 공급 우선 검토 지역 결과

시·군	검토결과	대상 지역 수	우선 지역 수	우선 검토 면
영동군	- 양산면은 인근 면 시설 이용 - 용화면, 상촌면, 매곡면은 인접 지역으로 중간 지점인 상촌면에 1개소 설치	4	1	상촌면
부안군	- 주산면, 보안면, 상서면 중 1개소에 설치 - 동진과 행안면은 읍 인접지역으로 추후 검토 - 위도면에 별도 설치	6	2	주산면 위도면
상주시	- 중동면과 낙동면 인접해 있어 1개소 설치 요망. 이 지역은 의성군과 구미시의 부재 면들이 인접해 있는 지역이기도 함 - 공성면, 외남면, 내서면의 3개면 남북으로 연결되어 있음. 다른 면들의 접근성을 고려해 내서면과 외남면, 공성면의 경계 지점에 설치 - 화북면과 화남면, 은척면과 외서면은 각각 인접해 있으나 인근 면 시설 이용 - 사벌면은 인근 동 시설 이용	10 ^{주)}	2	낙동면 내서면
영양군	- 청기면, 일월면, 수비면은 영양읍 시설 이용 가능 - 석보면도 영양읍과 인접해 있으나 영덕군의 보육시설 부재면들과도 인접해 있는 점을 감안하여 1개소 설치	4	1	석보면

주: 상주시 청리면에도 보육시설이 없기 때문에 11개소가 정확한 개소 수이나, 2005년 조사 당시 누락된 것으로 판단됨.

자료: 서문희 등(2006)에서 발췌 정리.

- 석보면의 경우 경상북도가 자체적으로 실시하는 농촌보육정보센터가 2007년에 설치되었음.
- 서문희 등(2006)이 제시한 보육시설 우선 도입 검토 지역들의 경우 중앙 또는 지방자치단체에서 관여하지 않으면 보육시설 설치가 어려울 것으로 보임.
- 영양군 석보면의 경우 인근 입암면에서 2002년부터 영양여성농업인센터가 운영되고 있어 보육시설의 중복 현상을 보이고 있음.
 - 영유아수가 절대적으로 적은 상태에서 원아를 유치하기 위하여 영양여성농업인센터(입암면)와 보육정보센터(석보면) 및 초등학교(병설 유치원) 간에 경쟁이 벌어지고 있음.
- 농촌지역에 보육시설을 설치할 경우 지역 여건을 충분히 고려하여 가장 효율적인 방안을 모색하는 것이 바람직할 것임.

3. 영유아 보육의 문제점

1.1. 거버넌스 문제

- 중앙정부는 기능에 따라 조직이 이루어지며, 영유아 보육은 보건복지가족부의 주된 기능이고, 교육은 교육과학기술부의 주된 기능임.
 - 그러나, 여러 부처가 동시에 같은 정책을 통해 동일한 기능을 하고 있음. 정책대상자의 구별이 있어 중복되지 않는다고 하지만 기능적으로 전문화된 조직에서 모든 영유아를 대상으로 정책기능을 하는 것이 합리적임.
- 지방자치단체의 영유아 보육 관련 기능이 여러 과와 별도의 행정조직인 교육청으로 분산되어 행정효율을 저하시키고 기능의 전문성을 훼손하는 경향이 있음.

- 영유아 보육에 관한 업무추진에 있어 업무를 통합하는 것이 합리적이라 생각하지만, 기능적 통합과 인력 등 조정이 필요하기 때문에 지방자치단체의 특성에 따라 함.
 - 지방자치단체에서 통합 운영할 가능성에 대해서는 예산삭감 가능성으로 농촌혜택이 줄어들 수 있다는 점, 담당과 간의 업무상 갈등, 기존의 복지단체들의 반대로 어려울 수 있다는 의견이 있으며, 이를 위해서는 특단의 조치가 필요함.
- 중앙정부 부처의 행정계통에 따라 지방자치단체도 여러 국과에서 집행하는 영유아 보육 관련 업무는 지원성격의 차이에서 비롯되지만 아동보육도 공교육화 하는 것이 바람직하다고 일선 정책집행담당자들이 주장하고 있음.
- 지방자치단체 담당자는 지방이양사업으로 추진한 후부터 영유아 보육사업의 중요성이 중앙정부사업으로 환원되어야 정책의 목적을 달성하여 양질의 서비스를 제공할 수 있다는 의견을 피력하면서 지방이양사업으로의 추진이 지방자치단체의 역할을 강화시키는 측면도 있지만 아직은 열악한 지방재정의 상황을 감안하여 적절치 않다는 의견임.
- 지방자치단체의 특성에 따라 영유아 보육에 관한 사업을 수행하기 어려운 경우도 있어 영유아 보육의 중요성이 다르게 나타날 수 있음.
 - 여성농업인센터사업도 지방이전사업으로 되어 있으며 지방자치단체가 지속적으로 운영비를 지원하는 것은 용이하지 않음.
 - 노인복지예산은 많이 편성되는 반면, 아동복지 예산은 매우 낮은 수준임. 전라북도의 경우 노인복지예산은 전체복지예산 중 38%를 차지하나 아동복지예산은 3%정도에 불과한 실정임.

1.2. 영유아 보육시설 및 운영문제

- 시행규칙상 운영면에서 도시지역에 유리하게 되어 있어 농촌지역의 특성에 적합하지 않음.
 - 문제가 생긴 보육시설에 대해 아동의 전원조치를 할 수 있는 강제조항이 필요함. 주변에 있는 보육시설로 아동을 이동할 수 있어야 하는데 실제로는 면단위에서 인근 면으로 진출시키지 못하고 있음.
 - 이중 지급방지를 위해 사회복지과나 주민생활지원과는 매월 농정담당과에서 월별 지급대상자 명단을 통보해오면, 전산시스템을 통해 확인하며, 중복자가 있을 경우 두 과가 합의하여 한 쪽의 지원을 받게 함.
 - 같은 시설에 근무하고 있는 유치원교사는 교육자(교육과학기술부 소속)로 대우받고, 어린이집 보육교사(노동부 소관)는 노동자로 대우받고 있음. 대우나 처우 등의 차이, 업무취급에서의 차이로 인해 교사 간 갈등이 있음. 유치원교사는 4시간 근무를 하고 보육교사는 전일반을 담당하면서 보수 등에서 차별이 있음.
 - 어린이집에서는 12시간 보육하도록 되어 있지만 실제로 12시간 보육하는 어린이집은 없기 때문에 제도와 현실의 괴리가 있음. 제도적으로 운영시간의 하한선을 정하여 지역적 특성에 맞게 운영할 수 있도록 융통성을 부여할 필요가 있음.
 - 초등학생 방과 후 프로그램도 어린이집에서 하면 보육이고 지역아동센터에서 하면 교육으로 성격이 다르게 되어 있음.
 - 유치원은 3-5세 아동을 대상으로 하지만, 영아도 형제가 다니는 유치원에 같이 다니게 한다는 명목으로 사설 유치원에 영아도 수용하고 있음. 어린이집에서 영유아 수가 모자라는 경우 이에 대한 불만도 크고, 조정해줄 것을 요구하고 있음.
 - 초등학교 유치원은 3명 이하이면 폐원되기 때문에 자원 빼가기가 성행하고 있으며, 초등학생이나 급식조리원 등에게 할당하여 유치하기도 하고 있음.

- 유치원의 경우 아동 수가 감소하면 교사가 퇴직하여야 하기 때문에 원아 유치를 위한 전쟁터가 되는 지역도 있음.
 - 보육기관에서 별도의 비용을 받는 것은 금지되어 있으나, 손익을 맞추기 위해 추가비용을 징수하는 경우도 존재함.
 - 아동의 등·하교를 지원하는 차량유지비로 보건복지가족부에서 월 12만원을 지원하는데 도시지역과 농촌지역의 운행거리 차이를 반영하지 않고 동일하게 지원하는 문제점도 있음. 농촌지역은 공간구조의 특성으로 도시지역에 비하여 일반적으로 운행거리가 긴 편임.
- 농촌지역 영유아 보육에 대해 농촌지역의 특성이 감안되지 못함. 각종 평가를 양 위주로 할 경우 농촌지역이 절대적으로 불리하여 농촌지역에서 영유아 보육사업이 위축될 가능성이 있음.
- 만 1세 이하 영아들은 돌보기가 까다로움. 영아들은 차량이동 시 1인당 카시트를 설치해야 하고, 1인당 1명의 교사나 학부모가 동승해야 하며, 읍내를 제외하고 면지역에는 영아보육시설이 없어 수혜로부터 배제되는 경우도 있음.
 - 농촌지역 아동들의 양육 및 보육을 위해서는 면단위에 최소한 1개소의 어린이집을 운영할 필요가 있으나, 보육시설이 없는 면이 많아 정책수혜로부터 배제되고 있음.
- 여성농업인센터의 운영관련 문제점
- 여성농업인센터 사업이 성공적인 이유는 경영자의 철학과 봉사정신이 있었고, 영유아 자원이 있는 지역, 시설지원 없이 사업을 했기 때문에 오히려 많은 사업을 할 수 있었으나 어느 정도 성공한 후 시설의 부족과 열악한 측면이 있음.
 - 여성농업인센터의 평균면적이 약 300m²로, 어린이집과 상담, 보육, 프로그램운영 등 4대 필수사업을 추진하기에 공간부족을 겪고 있으며, 임대료 지급이 부담이 되고 있음.

- 영유아 보육에 대해 5ha 미만이라는 조건보다는 모든 농업인을 대상으로 하는 것이 바람직함. 실제 영유아를 가진 농업인이 이 규모 이상을 경영하는 경우는 거의 없음. 정책의 조건을 단순하게 할 필요가 있음.
- 차량 1대에 대한 지원비 300만 원으로는 보험료, 수리비, 유류비를 감당하기 어려우며, 아동 수를 확보하기 위해 현재도 1일 평균 차량운행 시간이 4시간 정도 운행하고 있기 때문에 오지에 거주하고 있는 원거리 아동을 위한 통학버스 운행이 어려움.
- 영아반과 유아반을 1:1로 편성하도록 되어 있는데 읍지역은 영아반을 받지 않으려고 함. 2세 미만의 영아는 4명당 교사 1명이며, 1명이라도 초과하면 교사를 더 채용해야 하기 때문에 영아반을 영아가 없다는 이유로 개설하지 않고 있어 영아보육에 문제가 있음.
- 여성농업인센터는 다양한 사업을 백화점식으로 하게 되어 있음.
- 연간 1억 원 정도의 운영비로 유지하는데 어려움이 있음. 특히, 교사월급이 월75만 원으로 경력이나 물가상승이 고려되지 않은 채 유지되고 있으며, 원장의 경우 급여를 센터운영비로 활용하는 경우도 있음.
- 어린이가 많아 반을 증설해도 지원예산은 증가하지 않기 때문에 굳이 아동보육의 사각지대를 없애려는 노력을 덜하게 됨. 기존 여성농업인센터와 신규 센터 간의 약간의 차등은 있지만 사업내용, 규모, 방법 등에 차등이 없는 실정임. 센터 설립취지에 맞춰 적극적으로 일을 많이 하는 센터일수록 예산부족현상이라는 문제가 발생함.
- 지역 구별 없이 일률적인 규정 중 필수사업에 대한 규정을 지역특성에 맞게 일정부분 조정할 수 있는 융통성이 없음.
- 민간보육시설과의 갈등이 존재하고 반대운동도 발생함. 여성농업인센터 주변에 보육시설과 학원이 많이 있어 이들과의 경쟁을 피할 수 없음.
- 센터가 주로 면소재지에 위치하고 있는 농촌지역의 특성상 보육교사 충원의 어려움이 큼. 방과 후 공부방 운영은 농촌 아동들의 학습지도를 위한 교사의 확보에 많은 어려움을 겪고 있음.

1.3. 정책수혜로부터 배제되는 영유아 존재 문제

- 수혜로부터 배제되는 아동을 없애기 위해서는 시·군에서 적극적으로 활동하여야 함. 예를 들어, 시설장들의 모임인 협의회를 통해 적극적으로 홍보, 지도, 교육을 하여야 하는데 한 사람의 담당자가 처리하기에는 무리가 있어 인력이 절대적으로 부족함.
- 농촌지역에서 장애아, 자폐아, 조손가정 자녀들에 대한 대책이 없는 실정임. 도시의 경우 다양한 형태로 접근할 수 있으나, 농촌지역은 어려움이 있음.
- 농촌지역에는 조부모가 손자녀를 키우는 조손가정이 많으며 경제적인 어려움이 있는 경우가 많음.
 - 조손가정의 43.2%가 경제적 지원을 원하고 있고, 조손가정의 44.2%는 사망이나 이혼 등 가정의 해체로 인하여 자녀의 양육비를 조달하지 못함(김은설, 2007, p.20).
 - 연락두절인 부모가 보호자로 된 경우 교육비, 보육료 지원대상에서 제외되어 있음.
- 다문화가정의 영유아의 보육에 사각지대가 있음.
 - 다문화가정의 출산이 농촌지역 아동 수를 증가시키는 요인임.
 - 다문화가정의 가정이 영유아를 보육센터에 보내지 않는 경우도 있음.
 - 정부지원에도 불구하고 보육비의 일부를 본인이 부담하는 것이 부담되어 보육시설에 보내는 것을 꺼려하기도 함.
 - 이주 여성들 간의 갈등이 있어 모임을 어렵게 만들어 농촌지역 영아보육에 영향을 미침. 외국인 여성들이 모이면, 남편의 대우, 친정에 대한 배려의 정도 차이 등을 인지하게 되어 다문화가정 간 갈등이 생김. 또한, 농촌지역에서 어린이집에 아동을 보내지 않는 이유 중 하나는 ‘애기는 엄마가 집에서 키우는 것’이라는 할머니들의 전통적인 인식이 아직도 많음.

1.4. 지원금의 부당 수령자 존재 문제

- 농업인 영유아 보육비 지원에 있어 비농업 고소득자 등이 지원받는 경우도 발생함.
 - 읍 지역에 거주하는 사람들의 경우 농업 이외의 주업에 종사하면서도 지원을 받기 위해 거주지를 옮기고 농지도 농업인 요건(1,000m²)만 겨우 충족하는 정도를 소유하고 농업인으로 혜택을 받고 있는 경우도 있음. 소위 반쪽 농업인으로 불리며 실제로는 농업인이라고 보기 어려우나 현행 규정을 위배하지 않기 때문에 지원하지 않을 수 없음.
- 자가보육 농업인에게 직접 보육비를 지원하는 것은 문제가 있음.
 - 농업인이 영유아 보육 목적으로 사용하지 않고 생활비로 활용하거나 신용 불량자이기 때문에 입금되는 즉시 출금되는 경우도 있음.

1.5. 농촌지역의 소득산정제도에 의한 지원배제 문제

- 농업용 중장비, 차량 등을 보유한 세대에 대한 소득산정으로 실제로 저소득층이나 지원혜택에서 배제되는 경우가 있음.

제 5 장

정책 방향 및 과제

1. 정책 방향

○ 영유아 보육 정책에 대한 바람직한 미래의 방향을 다음과 같이 제시함.

1.1. 영유아 보육의 의무교육(또는 보육)화

○ 인간의 심성은 영유아 때 많은 부분이 형성된다는 심리학계의 연구결과와 같이 영유아의 교육이 국가교육의 중심적 위치를 차지해야 할 타당성은 높음.

- 이런 관점에서 영유아는 환경적, 가정적, 사회적 어떤 이유에서든 차별적인 양육이 되지 않도록 하는 것이 국가의 중요한 책무임. 거주위치상 접근이 용이하지 않거나, 가정이 어렵거나 영유아 보육의 혜택으로부터 배제되면 사회정의에 반하는 것이 됨.
- 영유아 보육이든 교육이든 의무교육(보육)화 하는 것이 장기적 국가발전의 정책이 되어야 함. 부처의 이기주의가 작용한 결과로 영유아 보육 혹은 교육에 관한 정책의 종류가 너무 많아 혼란이 있고, 지원금액도 달라

제도를 잘 아는 사람에게는 문제가 덜 하지만, 제도를 잘 모르는 농촌지역의 사람들은 권리행사에서 불이익을 받을 수밖에 없는 실정임.

- 정책을 단순화시켜야 함. 단순화를 위해서는 의무교육이나 보육으로 하고 정책시행주체를 결정하여야 할 것임. 이에는 두 가지 안을 고려할 수 있음.
 - 의무교육으로 하면, 교육과학기술부의 책임하에 영유아교육업무를 담당해야 함.
 - 의무보육으로 하면, 보건복지가족부가 주체가 되어 0세부터 초등학교 취학 전까지 모든 영유아에 대한 보육서비스를 제공하고, 초등학교부터는 교육과학기술부가 받아서 의무교육을 해야 함. 이 경우 교육과학기술부와 보건복지가족부가 보육과 교육이 그대로 연계될 수 있도록 보육내용, 보육목표, 보육운영 등에 관한 긴밀한 협조체계의 구축이 선결되어야 함.

1.2. 도시형 아동복지 정책과 농촌형 아동복지 정책의 별도 정책화

- 도시지역과 농촌지역이 많은 부분에서 차이가 있음. 모든 정책은 정책의 효율성을 담보하기 위해서는 정책대상들이 가지는 고유의 특성에 따라 적용에 있어 차이가 있어야 함.
 - 특히, 영유아 보육에 관련하여 농촌지역은 영유아 자원의 희소성, 지리적 분산성, 여성농업인의 보육기능의 한계 등의 이유로 도시지역과는 운영형태나 방식이 달라야 함.
- 도시형 영유아 보육정책과 농촌형 영유아 보육정책을 구별하여 별도로 운영하는 것이 합리적임.
 - 도시형 정책이 적용되는 범위와 농촌형 정책이 적용되는 범위를 명확하게 정하는 어려움과 번거로움이 있지만 의무교육화가 선행되면 구별에 따른

저항은 없게 되기 때문에 큰 문제가 되지는 않을 것임.

1.3. 거버넌스 통합 및 운용방향

- 거버넌스의 통합은 중앙정부의 부처와 지방자치단체의 조직에서 이루어져야 함. 특히, 영유아 보육사업이 지방이양사업으로 변경된 후 지방자치단체에 따라 영유아 보육에 대한 양적, 질적 차이가 나타나고 있음.
- 국민의 복지를 책임지는 보건복지가족부도 이 사업이 지방으로 이양된 후 고유의 사업으로 추진될 때보다 관심이 낮다는 평가가 있음.
 - 중앙정부사업으로 환원하고, 정책의 기획과 관리 등 영유아관련 아동복지에 대한 종합적인 기획과 관리를 하여야 함. 만약, 의무교육으로 하여 교육과학기술부가 종합하게 된다면 교육과학기술부의 교육차원에서 종합적으로 접근하여야 함.
- 중앙정부의 기능통합에 따라 지방자치단체도 집행기능을 통합하여야 함.
 - 의무교육으로 하면 교육청이 주관하여 집행하고 관리하여야 하며, 의무보육으로 하면 사회복지과 혹은 주민생활지원과의 고유사업으로 조정하여야 함.
 - 영유아 보육사업이 단선구조로 중앙부처의 정책 담당과 → 지방자치단체의 집행전담과로 연결되는 구조로 구축되어 정책의 전문화, 수혜자의 편의성 등을 제고해야 함.

2. 정책 과제

2.1. 정책추진방식의 개선

- 지방이양사업인 보육사업을 중앙정부사업으로 환원시킬 필요가 있음.
 - 지방자치단체의 환경에 따라 보육서비스의 질과 양이 다르게 나타나기 때문에 모든 영유아가 동일한 수준의 서비스를 향유하게 하기 위해서는 지방이양사업으로 되어 있는 현 제도를 중앙정부사업으로 환원하는 것이 타당함.
 - 중앙정부에서 지원하는 예산 측면에서 예산이 더 소요되지는 않으며, 단지 사업주체를 중앙정부로 변경하여 추진할 뿐임.
- 영유아 보육정책에서 농촌지역에 정원에서 특례조항을 두고 있지만, 근본적으로 도시지역에 적합한 정책내용으로 되어 있음.
 - 모든 환경적 여건이 도시지역과 농촌지역은 아주 상이하기 때문에 약간의 예외규정을 적용한 제도를 같이 시행하는 것은 개선될 필요가 있음.
 - 영유아 보육법은 모든 국민을 대상으로 한 법이지만, 농촌지역에 별도로 적용되는 제도가 확립되어야 함. 이는 경제적 능률성으로 판단할 문제가 아니며, 사회적 능률성에 기초해서 농촌지역 정책을 펴야 할 것임.

2.2. 보육시설의 설치 확대와 운영 내실화

- 도시지역에서는 민간보육시설이 사업성이 있기 때문에 많이 설치되어 있지만 농촌지역은 읍 지역을 제외하고는 영유아 수의 제한, 앞날의 영유아 포함 아동 수의 지속적 감소 우려 등의 이유로 민간보육시설이 새롭게 생길 수 있다는 가능성은 아주 낮을 것임.

- 사례지역의 한 시·군의 경우, 영유아를 보낼 어린이집이 없어 영유아 보육서비스를 받지 못하는 것이 문제임. 면 내에 한 개소의 어린이집이 있는 경우도 일부의 영유아를 지리적으로 포용 가능한 일부의 영유아를 여성농업인센터에서 보육하고 있으나 배제되는 영유아가 존재하는 것이 현실임.
 - 농촌지역에서의 영유아 보육은 국가 장래를 위해 아주 중요한 문제로 모든 영유아가 질 높은 보육을 받아야 하기 때문에 기존 시설의 공간부족이나 시설 내의 보육환경개선을 국가가 하는 것이 타당함.
 - 폐교를 지방자치단체(상주시)가 매입하여 여성농업인센터를 설치 운영하여 보육과 주민자치를 위한 평생교육원으로 활용하는 지역도 있는데 이는 시설문제와 관련하여 하나의 좋은 방안을 보여준 것으로 판단됨. 국가 자산인 폐교를 활용하면 전체적 차원에서 국가정책의 효율성을 높이는 결과를 가져올 수 있지만, 아직은 방치된 경우가 많음.
 - 젊은 층 농업인이 많은 지역(과수나 특용작물 재배)은 아동이 많기 때문에 어린이집을 확대할 경우 이런 지역을 우선하는 것이 바람직함. 따라서, 모든 영유아를 포용할 수 있도록 시설을 확대할 경우 지리적 위치, 영유아의 시설 간 균형적 배분 등을 철저히 판단해야 함.
 - 여성농업인센터 보육모델을 적절하게 확대할 필요가 있지만 예산 등의 이유로 정체되고 있음.
- 거주 위치상의 문제로 수혜로부터 배제되지 않도록 어린이집이 없는 농촌지역(주로 면 단위)에 여성농업인센터를 확대하여 보육의 질을 높이면, 귀농 등을 통해 농촌지역사회가 활력을 찾는데 도움이 될 것임.
- 필수사업인 영유아 보육사업의 시설장에 대해서 상담사와 시설장을 겸임할 수 있도록 개선
 - 방과 후 학습지도 강사에 대해서 보육교사처럼 센터의 급여에서 인건비로 지급할 수 있게 하고 이에 상응한 센터예산을 증액
 - 사업량에 따라 예산의 차등지원 필요
 - 영유아 보육법에 의거하여 총사업비 및 보육아동정원 범위 내에서 보육교

사를 추가할 수 있게 개선 필요

- 영유아 수의 감소 현상으로 시설확충이나 사업확장이 우려될 수 있지만, 노인복지시설이나 주민자치생활 공간으로 필요시기에 대체하여 활용할 수 있기 때문에 시설확대에 대한 문제는 크지 않음.
- 농촌 지역 보육시설 평가인증을 위한 시설구비에 대한 지원을 통해 보육환경 개선과 평가인증의 목적을 달성하도록 해야 함.

2.3. 결손, 다문화가정 영유아에 대한 특별 배려 정책 추진

- 생활능력이 부족한 조부모의 보호 아래 있는 영유아에 대해서는 영농규모나 농업인, 비농업인을 구분하지 말고 지원하여 정상적인 양육을 통해 정상적인 국민으로 자랄 수 있게 할 필요가 있음.
- 앞으로 농촌지역 영유아의 반수 이상을 차지할 다문화가정의 영유아에 대해서는 특별한 정책을 추진해야 함.
 - 다문화가정의 아동들은 농촌지역 아동에 비해서도 현저하게 사회적 불이익이 있는 계층임.
 - 각 국에서 온 어머니들이 가지는 언어장벽, 다문화가정 간의 비교에 따른 가정문제(가장이 부인을 나가지 못하게 하는 경우나 부인의 정신적 고통 등), 다문화가정의 해체 등으로 영유아 보육이나 교육에 어려움이 많음.
 - 따라서, 어머니를 영유아와 같이 보육시설에서 교육받도록 하는 방안을 고려하거나, 외국인 여성이 빨리 한국인으로 살아갈 수 있게 다양한 대책을 펴야 할 것임.
 - 외국인 여성에 대한 지원의 효과는 직접적으로 영유아 보육이나 교육에 영향을 줌.

2.4. 농촌지역 보육교사 수급 원활화 대책 마련

- 교사의 문제가 보육의 수준과 직결되는 핵심적인 사항임으로 농촌지역 보육교사 수급문제를 해결하기 위해 특별수당, 출퇴근 교통비지원 등 가능한 방안을 강구해야 함.
- 교사의 결원이 생기고, 충원소요 기간이 장기적일 경우 등을 대비하여 시설장들이 보육교사 역할을 할 수 있도록 제도 개선을 해야 함.

제 6 장

요약 및 결론

1. 요약

- 국가의 장래는 영유아가 바르게 성장함에 달려 있다고 할 수 있기 때문에 영유아 보육 교육은 아주 중요한 국가정책의 아젠다임.
 - 그러나, 실제로 노인복지에 비하면 영유아에 대한 정책은 그 규모면에서 아주 미약한 실정임.

- 아동복지정책이 본격적으로 시행되면서 여러 부처에서 영유아 보육에 대한 정책을 개발하며 그 영역을 넓히고 있지만, 지원체계가 분산되어 있고 유기적 연계가 미흡하여 자원의 낭비, 행정소요의 증대, 아동정책의 복잡성 등의 문제가 있음.
 - 새로운 필요성이 발생할 때마다 프로그램을 추가하여 시행함으로써 영유아 보육에 관한 정책이 아주 복잡하며 프로그램마다 지원수준도 상이하였음.
 - 적어도 영유아 보육에 관해서는 여러 부처가 대상을 달리함으로써 중복을 피하도록 프로그램화 되어 있으며, 영유아 보육에 관한 한 정책수혜로부터 배제되는 사각지대가 없는 것으로 인식되고 있음. 즉 제도가 완벽하게 갖추어져 있기 때문에 문제가 없는 것으로 보임.

- 그러나, 실제적으로 사각지대가 존재하고 있으며 그 원인을 규명하여 정책 개선 방향을 제시하는 것이 이 연구의 목적임.
- 현재 시행되고 있는 영유아 보육정책은 정책시행체계, 시설 및 운영 등 개선의 필요성이 있는 여러 문제가 있음.
 - 거버넌스의 분산, 지방자치단체의 특성에 따른 영유아 보육정책의 비효율성 존재
 - 영유아 보육시설 및 운영적 측면에서 도시지역 중심의 정책으로 농촌지역의 영유아 보육문제를 다루는데 문제가 있으며, 지원수준의 문제, 보육시설의 미설치에 따른 문제, 보육교사 확보의 문제 등이 발생함.
 - 실제도 정책수혜로부터 배제되는 영유아가 존재하고 있으며, 조손가정, 다문화가정의 보육 등 정책의 사각지대가 존재함.
 - 지원금의 부당수령 문제와 농촌지역의 소득산정제도의 불합리성 존재
- 본 연구는 문제점을 해결할 부분에 대해 정책방향과 정책과제로 구분하여 기술했음.
 - 정책방향으로 영유아 보육을 의무교육화 하는 방안, 도시형 아동복지 정책과 농촌형 아동복지 정책을 구별한 별도의 정책화 방안과 거버넌스의 통합 방안을 제시했음.
 - 정책과제는 현재의 추진체계를 중심으로 할 경우라도 지방이양사업을 중앙정부사업으로 전환, 농촌지역적 특성이 반영된 정책으로의 변화 필요, 보육시설의 설치 확대와 운영의 내실화, 결손·조손·다문화가정에 대한 특별한 정책추진, 어려움을 겪고 있는 보육교사 수급의 원활화를 위한 대책 강구 필요성을 제시했음.

2. 결론

- 이 연구는 영유아 보육에 관련된 모든 정책을 분석한 것이 아니기 때문에 일정한 한계는 있을 수 있지만, 가장 중요한 영유아 보육정책의 실태를 사례 지역분석을 통해 파악함으로써 정책방향과 과제를 도출할 수 있었음.
- 미래 국가의 균형발전과 인구문제를 해결하기 위해서 가장 바람직한 정책방향으로 의무보육 혹은 의무교육해야 함을 제시하였지만, 재정적 이유 등으로 전면적 실시가 어려울 경우 농촌지역만이라도 우선적으로 의무보육화 함으로써 농촌지역이 생활공간으로 활력을 되찾게 하여야 할 필요가 있음.
- 현재의 정책체계를 지속한다고 해도 효율성을 높이기 위해서는 영유아 보육정책을 하나의 부처로 통합하고, 집행기관인 지방자치단체로 하나의 국과에서 업무를 추진할 수 있도록 할 필요가 있음. 또한, 실제 현장에서 제기되는 문제를 해결하여 효율적인 보육이 이루어지도록 해야 함.
 - 지방이양사업을 다시 중앙정부사업으로 환원하여 지방자치단체의 상황에 따른 보육서비스의 질적 차이를 없애야 함.
 - 특히, 결손가정이나 다문화가정에 대해서는 장애아에 대한 정책처럼 특별한 배려를 하여 정책의 사각지대를 없애야 함.

부록 1

보육 시설별 지원 제도

- 보육시설에 대한 시설별 지원은 국공립 및 법인 중심의 인건비 지원과 프로그램별 지원으로 구분됨.
- 종사자 인건비 지원사업 대상은 국공립 및 법인보육시설 등 정부가 건축비를 지원한 시설을 중심으로 실시되고 있음.
 - 대체로 유아교사는 인건비의 30%, 영아전담교사는 80%를 지원하고⁵, 추가지원으로 농촌 및 폐광지역, 도서벽지 보육시설에는 보육교사 및 취사부 각 1명씩 인건비 100%를 지원하고, 이외 차량운영비를 개소당 월 20만원을 지원하고 있음.
- 프로그램별 지원은 영아, 장애아, 시간연장형, 휴일, 방과 후 보육이 해당됨.
 - 영아보육에 대한 지원으로 2004년 이전에 지정된 전담시설에는 원장과 교사 인건비 이외에, 취사부 인건비를 지원받고, 농촌 시설의 경우에는 차량운영비를 지원받음.
 - 장애아보육시설은 원장⁶과 보육교사 인건비 80%, 취사부 인건비 100%, 차량운영비 개소당 월 20만원, 치료사 아동 9인당 1명 인건비 100%, 특수교사 수당 등을 지원받음.
 - 장애아 통합보육을 할 경우, 인건비 지원시설은 장애아반을 편성하여 운영하는 경우 소요되는 보육교사 인건비의 80%를 지원하고 특수교사 수당을 정액으로 지원함.

⁵ 2004년 이전에는 각각 45%, 90%에서 2005년부터 축소 조정되었음.

⁶ 6개반 이상에 한함.

부표 1. 보육시설 운영비 국고보조금 지원 기준 요약

구 분		지원내용
국공립 및 법인 등 시설	40인 이상 시설	- 원장 인건비 80%, 보육교사 인건비 30%(영아반교사 80%) - 추가지원: 농어촌 및 폐광지역, 도서벽지 · 보육교사 및 취사부 각 1명 인건비 100% · 차량운영비: 개소당 월 20만 원 (종교시설 부설 설치비 지원시설 포함)
	40인 미만 시설	- 원장 인건비 지원 없음, 보육교사 인건비 30%(영아반교사 80%)
	시간연장, 휴일, 방과 후 보육	- 시간연장 보육교사 인건비 80%(별도 채용 시) - 휴일보육 5명 이상 5시간 이상 보육 5만 원 - 방과 후 16~20명 보육 시 인건비 50% · 장애아동 방과 후 보육은 3명 기준 인건비 90% 지원
	장애아 통합 시설	- 장애아반 편성 운영하는 경우 소요되는 보육교사 인건비 80% 지원 - 특수교사 수당
영아전담시설 (2004년 이전 지정 및 국고보조 신축비 지원)		- 원장(18명 이상), 보육교사 인건비 80% - 취사부 인건비 100% - 농어촌 시설은 차량운영비: 월/개소당 20만 원
장애아전담시설 (시·도 지사 지정)		- 원장(6개반 이상), 보육교사 인건비 80% - 취사부 인건비 100% - 차량운영비: 월/개소당 20만 원 - 특수교사 수당 - 치료사 아동 9인당 1명 인건비 100% 지원
민간가정 보육시설	일반보육시설	- 영아, 장애아반 지원 기준에 따라 기본보조금 지원 - 교재교구비: 500~1,200천 원/개소당·년 - 농어촌 소재 차량운영비: 월 20만 원 지원
	장애아 통합 시설	- 장애아반 전담교사 1인당 월 100만 원 지원
	시간연장 시설	- 시간연장 보육교사 1인당 월 100만 원 지원
	방과 후 보육시설	- 방과 후 20명 이상 보육 시 인건비 50% · 장애아동 방과 후 보육은 인건비 90% 지원
직장보육시설		- 교재교구비: 500~1,200천 원/개소당·년

주: 지원율은 국고(서울: 20%, 지방: 50%), 지방비(서울: 80%, 지방: 50%)임.

자료: 서문희 등(2006)에서 인용.

- 민간 개인 및 가정 시설은 장애아반 전담교사 1인당 월 100만 원을 지원함.
- 시간연장형 보육시설의 경우, 정부 지원시설은 시간연장 보육교사 인건비의 80%를 지원함.
- 휴일보육은 정부 지원시설에만 지정하고 있는데, 휴일보육 5명 이상 5시간 이상 보육 시 5만원을 지원함.
- 방과 후 보육시설⁷에 대해서는 아동 16~20명 보육 시 교사 인건비 50%를 지원하고, 장애아동 방과 후 보육은 아동 3명 기준으로 인건비의 90%를 지원함. 이는 정부 지원시설이나 민간 가정 시설 모두 동일함.
- 이외 민간 일반보육시설에 대해서는 교재교구비를 개소당 연간 50~120만 원 지원함. 교재교구비는 1998년부터 민간보육시설에 지원하였으며, 2006년부터는 직장보육시설에도 지원함. 농촌 소재 시설에는 차량운영비를 월 20만 원 지원함.
- 한편 세제지원으로 지방세법시행령⁸에 의하여 보육시설 운영자가 사업에 직접 사용하기 위하여 구입 또는 소지한 부동산(토지 및 건축물)의 취득세·등록세·재산세·종합토지세 등을 비과세 처리하고, 특별소비세법 제18조 제1항에 의하여 보육시설에서 보육용으로 구입하는 기자재의 특별소비세를 면제하고 있음.

7 2004년 3월 1일 이후에는 지원을 중단하였음.

8 제79조제1항, 제94조제1항, 제126조제1항, 제136조, 제194조의6제2항, 제207조임.

부록 2

영유아 보육료 지원과 시설별 지원 제도

- 영유아 보육법에 근거하여 보건복지가족부가 시행하는 보육이며, 보육료 지원과 시설별 지원으로 구분됨.
 - 보육료 지원 정책은 저소득층 차등보육료 지원, 만 5세 아 무상보육료 지원, 장애아 무상보육료 지원, 두 자녀 이상 보육료 지원, 방과 후 보육료 지원, 시간연장형 보육료 지원(시간 연장 보육, 야간 보육, 24시간 보육, 휴일 보육, 시간제 보육).
 - 시설별 지원 정책은 국공립·법인시설 등 지원, 장애아 보육 지원, 여아전담보육시설 지원, 시간연장형보육시설 지원, 차량운행비 지원, 민간(가정) 등 보육시설 지원 및 기본보조금, 보육시설 기능 보강비 지원이 있음.

1. 저소득층 차등 보육료 지원

- 법정 저소득층 아동(0세부터 4세)을 대상으로 함.
 - 국민기초생활보장법 제5조에 의한 수급권자 및 그 가구원(의료, 교육, 자활급여 특례수급권자 포함)
 - 「모부자복지법」에 의한 보호대상자로 선정된 모·부자 가정 아동
 - 아동복지법 제16조에 의한 아동복지시설에서 생활 중인 만 3~4세 아동
 - 모·부자(일시)보호시설 등에 입소한 자의 동반자녀 등
 - 국민기초생활보장법상의 차상위 의료급여 수급권자중 1종급여 수급권자가 있는 가구(2층으로 간주)

○ 기타 저소득층 아동

- 「2008년도 보육료 지원대상자 선정지침」에 의거 기타 저소득층 보료 책정기준에 해당하는 자로서 예산의 범위 내에서 지원

○ 가구원수별 소득인정액 기준(부표 2)으로 선정하며 차등 지원(부표 3)

○ 가구원의 범위

- 영유아와 생계를 같이하는 2촌 이내 직계존속(아동의 외·조부모, 부모) 및 형제 자매
- 생계를 같이하는 경우
 - 주민등록을 동일 주소지에 두고 동일한 곳에서 같이 살고 있는 경우
 - 주민등록상 세대분리를 하여 독립세대로 되어 있으나 사실상 동일한 곳에서 거주를 같이 하는 경우
 - ※ 아동의 부 또는 모가 외국인인 경우에도 가구원의 범위에 포함됨.
- 가정해체 방지 등을 위한 별도가구 인정 특례
 - 형제자매 집(형제자매가 가구의 생계를 책임지고 있는 경우에 한함)에 거주하는 18세 미만의 자

부표 2. 보육료 차등지원 기준(2008)

가구원수		3인까지	4인	5인	6인
소득 인정액	1층	국민기초생활수급자등			
	2층	123만 원 이하	151만 원 이하	178만 원 이하	1205 원 이하
	3층	178만 원 이하	199만 원 이하	210만 원 이하	230만 원 이하
	4층	250만 원 이하	278만 원 이하	294만 원 이하	322만 원 이하
	5층	357만 원 이하	398만 원 이하	420만 원 이하	460만 원 이하
	만5세 아	357만 원 이하	398만 원 이하	420만 원 이하	460만 원 이하
	두 자녀	357만 원 이하	398만 원 이하	420만 원 이하	460만 원 이하

주: 7인 이상 가구는 6인 가구 기준으로 1인 증가 때마다 30만 원씩 증가
 자료: 보건복지가족부. 「2008 보육사업안내」.

부표 3. 저소득층 보육료 지원 정부지원단가

단위: 원

구분	지원대상	지원비율	연령	종일보육료	야간보육료	24시간보육료
1층 2층	법정저소득층 최저생계비 120%수준	100%	만 0세	372,000	372,000	558,000
			만 1세	327,000	327,000	490,500
			만 2세	270,000	270,000	405,000
			만 3세	185,000	185,000	277,500
			만 4세	167,000	167,000	250,500
3층	도시근자가구 월평균소득 50% 수준	80%	만 0세	297,600	297,600	446,400
			만 1세	261,600	261,600	392,400
			만 2세	216,000	216,000	324,000
			만 3세	148,000	148,000	222,000
			만 4세	133,600	133,600	200,400
4층	도시근자가구 월평균소득 70% 수준	60%	만 0세	223,200	223,200	334,800
			만 1세	196,200	196,200	294,300
			만 2세	162,000	162,000	243,000
			만 3세	111,000	111,000	166,500
			만 4세	100,200	100,200	150,300
5층	도시근자가구 월평균소득 100% 수준	30%	만 0세	111,600	111,600	167,400
			만 1세	98,100	98,100	147,100
			만 2세	81,000	81,000	121,500
			만 3세	55,500	55,500	83,200
			만 4세	50,100	50,100	75,100

자료: 2008보육사업안내.

- 조부모 또는 외조부모 집에 거주하는 소년·소녀세대
- 친정 부모의 집에 거주하는 모자가정으로서 모(母)가 생계능력이 없는 경우(생략)
- 친정부모의 집에 거주하면서 친정 부모로부터 직접 부양을 받는 출가한 딸의 가구(다만 출가한 딸이 중증장애인이거나 딸이 가구에 근로능력이 전혀 없는 경우에 한함)

2. 두 자녀 이상 보육료 지원

- 도시근로자가구 월 평균소득 수준 이하 가구의 자녀 중 두 자녀 이상이 보육 시설을 동시에 이용할 경우 둘째아 이상 아동을 대상으로 함.
- 가구원 수(가구주 포함)별 소득인정액 기준(부표 4)으로 선정하고 지원단가는 연령별로 차등 지원(부표 5)

부표 4. 두 자녀 이상 보육료 지원 선정 기준(2008)

가구원수	3인까지	4인	5인	6인
소득인정액	357만 원 이하	398만 원 이하	420만 원 이하	460만 원 이하

주: 7인 이상 가구는 6인 가구 기준으로 1인 증가 때마다 30만 원씩 증가

자료: 2008보육사업안내.

부표 5. 두 자녀 이상 보육료 정부지원단가(2008)

단위: 원

구분	지원대상	지원비율	연령	지원단가
1층 2층	법정저소득층 최저생계비 120%수준	0%		
3층	도시근로자가구 월평균소득 50% 수준	20%	만 0세	74,400
			만 1세	65,400
			만 2세	54,000
			만 3세	37,000
			만 4세	33,400
4층	도시근로자가구 월평균소득 70% 수준	40%	만 0세	148,800
			만 1세	130,800
			만 2세	108,000
			만 3세	74,000
			만 4세	66,800
5층	도시근로자가구 월평균소득 100% 수준	50%	만 0세	186,000
			만 1세	164,000
			만 2세	135,000
			만 3세	93,000
			만 4세	84,000

자료: 2008보육사업안내.

3. 만 5세아 무상보육료 지원

- 도시근로자가구 월 평균소득 수준 이하 가구의 자녀 중 초등학교 취학 전 만 5세아를 대상으로 함.
- 가구원 수별 소득인정액 기준(부표 6)으로 하며 지원단가는 167천 원임.

부표 6. 가구원 수(가구주 포함)별 소득인정액 기준(2008)

가구원수	3인까지	4인	5인	6인
소득인정액	357만 원 이하	398만 원 이하	420만 원 이하	460만 원 이하

주: 7인 이상 가구는 6인 가구 기준으로 1인 증가 때마다 30만 원씩 증가.
 자료: 2008보육사업안내.

4. 장애아 무상보육료 지원

- 지원대상은 만 0세~만 12세 취학 전 장애아이며, 장애인복지카드(등록증)를 소지한 취학전 만 5세 이하 장애아동
- 보호자의 소득수준에 상관없이 지원하되, 장애인복지카드(등록증) 또는 의사의 장애진단서를 확인해야 함.
- 장애인은 지체장애인, 뇌병변장애인, 시각장애인, 청각장애인, 언어장애인, 지적장애인, 자폐성장애인, 정신장애인, 신장장애인, 심장장애인, 호흡기장애인, 간장애인, 안면장애인, 장루·요루장애인, 간질장애인을 포함함.
- 지원단가는 교사 대 아동 비율(1:3)을 준수한 경우에 372천 원이며, 교사 대 아동 비율(1:3)을 준수하지 않은 경우는 반별 보육료 상한액

5. 방과 후 보육료 지원

- 12세 이하 취학 아동을 지원대상으로 하며, 법정저소득층(1층)·2층 및 장애 아동에 해당되는 취학아동이 방과 후에 보육시설을 4시간 이상 이용
- 정부지원단가(만 5세아 무상보육료)의 50% 범위 내에서 지원
- 장애아 방과 후 보육료
 - 교사 대 아동 비율(1:3)을 준수 시: 정부지원단가의 50%(월186,000원)
 - 교사 대 아동 비율(1:3)을 불 준수 시: 시설 유형별 시도별 수납한도액의 50% 범위 내에서 지원
- 방학기간 중 취학아동을 대상으로 종일제 보육을 실시할 경우에는 만 5세아 보육료 정부지원단가의 100%를 지원

6. 시간연장형 보육료 지원

6.1. 시간연장 보육료

- 기준시간 초과(19:30~24:00) 보육료는 연령에 관계없이 동일하게 시간당 2,300원, 장애아동은 3,300원 지원하고, 토요일의 적용시간은 15:30~24:00임.
- 매월 지원한도시간은 60시간이며, 시간연장 보육 지정시설을 이용할 경우에만 지원
 - 법정저소득층(1층) 및 장애아동은 비 지정시설 이용시에도 지원
- 지원단가는 소득계층에 따라 지원(부표 7)

부표 7. 시간연장형 보육료 지원 단가

단위: 원

구분	지원단가	지원한도액	지원율
1층	2,300	138,000	기준액
2층	2,300	138,000	기준액×100%
3층	1,800	108,000	기준액×80%
4층	1,300	78,000	기준액×60%
5층	700	42,000	기준액×30%

6.2. 야간 보육료

- 야간보육(19:30~익일 07:30) 지원이 필요하다고 판단되는 아동 중 주간에 보육시설을 이용하지 않는 아동을 대상으로 함.
- 부모가 야간에 경제활동에 종사하는 가정, 한부모 또는 조손가정 등의 아동으로 주간보육도 이용하고 야간보육이 불가피하다고 판단되는 아동
- 연령별 월 보육료(정부지원단가)의 150% 지원

6.3. 휴일(토요일 제외) 보육료

- 일 보육료의 150% 지원
 - 일 보육료 = 연령별 정부지원단가×휴일보육일수/26(보육가능일수로 공휴일 제외)
 - 휴일보육시설로 지정된 경우에는 일 보육료×100% 지원

6.4. 시간제 보육료

- 종일제 보육을 이용하지 않은 아동이 부득이한 경우에 비정기적으로 보육을 받을 경우에 지원
- 법정저소득층(1층) 및 장애아동(취학아동 제외)이 대상이며, 연령에 관계없이 법정 저소득층 아동 2,600원, 장애아동 3,500원 지원

부록 3

유아교육비 지원 제도

- 유아교육법에 의거 교육과학기술부가 시행하는 유아교육 정책⁹ 으로 만 5세아 무상교육비 지원, 만 3~4세아 차등교육비 지원, 두 자녀 이상 교육비 지원이 있음.

1. 만 5세아 무상교육비

1.1. 지원대상

- 도시근로자가구 월평균소득 수준 이하 자녀 중 초등학교 취학 전 만 5세아
 - 법정저소득층과 월평균소득 이하의 기타 저소득층
 - ※ 아동복지법 제16조에 의한 아동복지시설에 생활 중인 만 5세 아도 지원됨에 유의
- 취학대상 아동 중 취학 유예된 아동은 만 5세아 무상교육비를 재지원 할 수 있음(취학유예확인서 제출자에 한함)
- 초등학교 조기입학 예정아동이 만 4세에 유치원을 이용하고, 보호자가 서약을 제출할 경우 만 5세아 무상교육비 지원 가능

⁹ 유아기 시절에 제대로 갖추어야 할 기본 능력이 부모의 경제력 및 다문화 등 가정 배경에 따라 소홀히 되는 현실을 개선하기 위하여 「한국형 헤드스타트」 사업이 시범적으로 실시(2008.9~2009.2)되고 있으나 여기에서는 다루지 않음.

1.2. 선정기준

○ 가구원 수(가구주 포함)별 소득인정액 기준

※ 7인 이상 가구: 6인 가구 기준으로 1인 증가 때마다 30만 원씩 증가

○ 소득 및 재산 조사 방법 시 특례

- 만 5세 아 무상교육 대상자는 아동 보호자에 대한 추정소득을 부과하지 않음.

부표 8. 만 5세아 무상교육비 지원 선정 기준(2008)

가구원 수	3인까지	4인	5인	6인
소득인정액	357만 원이하	398만 원이하	420만 원이하	460만 원이하

1.3. 정부지원단가

부표 9. 만 5세아 무상교육비 정부지원단가

단위: 원

구 분	국공립	사 립
만 5세 아(균등지원)	55,000	167,000

※ 지원내용: 입학금 및 수업료, 정부 지원단가 내에서 급식비 지원 가능

2. 만 3~4세아 차등교육비 지원

○ 도시근로자가구 월평균소득 수준 이하 자녀 중 만 3~4세아

- 법정저소득층(1층)과 '2008학년도 유아학비 지원계획'에 의거 책정된 기타 저소득층(2~5층)

※ 국민기초생활보장법상의 차상위 의료급여 수급권자 중 1종 급여 수급권자만을 2층으로 보며, 2종 급여 수급권자는 기타 저소득층과 동일하게 소득인정액 산정

○ 가구원 수(가구주 포함)별 소득인정액 기준(부표 10)으로 차등 지원(부표 11)

부표 10. 만 3~4세아 차등교육비 지원 선정 기준(2008)

구분	3인까지	4인	5인	6인
1층	법정저소득층(국민기초생활수급자 등)			
2층	123만 원 이하	151만 원 이하	178만 원 이하	205만 원 이하
3층	178만 원 이하	199만 원 이하	210만 원 이하	230만 원 이하
4층	250만 원 이하	278만 원 이하	294만 원 이하	322만 원 이하
5층	357만 원 이하	398만 원 이하	420만 원 이하	460만 원 이하

※ 7인 이상 가구: 6인 가구 기준으로 1인 증가 때마다 30만 원씩 증가.

부표 11. 만 3~4세아 차등교육비 정부지원단가(2008)

단위: 원

구분	지원대상	지원비율	연령	국공립유치원	사립유치원
1층	법정저소득층	100%	3세	55,000	185,000
			4세	55,000	167,000
2층	차상위(최저생계비의 120%수준)	100%	3세	55,000	185,000
			4세	55,000	167,000
3층	도시근로자 가구 월평균소득 50%수준	80%	3세	44,000	148,000
			4세	44,000	133,600
4층	도시근로자 가구 월평균소득 70%수준	60%	3세	33,000	111,000
			4세	33,000	100,200
5층	도시근로자가구 월평균소득100%수준	30%	3세	16,500	55,500
			4세	16,500	50,100

※ 지원내용: 입학금 및 수업료, 정부 지원단가 내에서 급식비 지원 가능.

3. 두 자녀 이상 교육비 지원

- 도시근로자가구 월평균소득 수준 이하 자녀 중 두 자녀 이상이 유치원을 동시에 이용할 경우 둘째아 이상(만 3~4세)의 아동이 지원 대상임.
 - 첫째아가 보육시설을 이용할 경우에도 둘째아 이상이 유치원을 이용할 경우에는 지원 가능
 - 만 3·4세아 차등교육비(1층, 2층), 만 5세아 무상교육비, 장애아 무상 교육비를 둘째아 이상 아동이 기 지원받고 있는 경우에는 지원불가
 - 차등교육비 정부지원단가 100%를 초과한 경우에는 정부지원단가 100% (차등교육비+두 자녀 이상 교육비)까지 지원(1, 2층 미지원, 3층 20%, 4층 40%, 5층 50% 지원)
- 교육비 신청 시 두 자녀 이상의 입학(소)확인서, 주민등록등본 등 관련 증빙서류를 반드시 제출해야 함.
- 가구원 수(가구주 포함)별 소득인정액 기준(부표 12)으로 선정하며, 지원단가는 국공립 55천 원, 사립 만 3세 93천 원, 만 4세 84천 원 이내

부표 12. 두 자녀 이상 교육비 지원 선정 기준(2008)

가구원 수	3인까지	4인	5인	6인
소득인정액	357만 원 이하	398만 원 이하	420만 원 이하	460만 원 이하

※ 7인 이상 가구: 6인 가구 기준으로 1인 증가 때마다 30 만원씩 증가.

참고 문헌

- 김경희 외. 2000. 「농어촌 지역의 영유아 보육정책 개발연구」. 농림부.
- 김은설 외. 2007. “농어촌 지역 육아지원 정책 방안.” 육아정책개발센터.
- 농림어업 삶의 질 향상위원회. 2008. 「2007년도 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발시행계획 점검·평가 보고서」. 농림수산식품부.
- 박대식 외. 2008. 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획('05~09) 중간 평가」. 한국농촌경제연구원.
- 서문희 외. 2006. 「농어촌지역 소규모 보육시설 확충 및 운영방안」. 농림부·육아정책개발센터
- 지성애·박의숙. 2000. “도시와 농어촌의 보육 만족도 비교.” 한국영유아 보육학 제17집. 한국영유아 보육학회.
- 지성애 외. 1997. “농어촌 보육프로그램의 실효성 검토 및 모형제시.” 한국영유아 보육학 제9집. 한국영유아 보육학회.
- 유희정. 2008. “보육정책: 미래지향적 추진 방향과 과제.” 국회의원 김금래·육아정책개발센터 보육정책토론회.
- 임덕규. 2007. 「여성농업인센터 현황과 발전방향」 토론회 자료.
- 홍혜경 외. 1997. “농어촌 어린이집의 안전사고 현황.” 1997년 추계 영유아 보육학회 발표 논문집.
- Kant, Immanuel. 1952. “Preface and Introduction to the Metaphysical Elements of Ethics.” Abbott, T. K. trans. Robert Maynard Hutchins. ed. Great Books of the Western World. Chicago: Encyclopaedia Britannica.
- Lee, Gyu-Cheon. “An Injustice Model for Policy Analysis”. Ph.D. Dissertation, 1994.
- Nozick, Robert. 1974. Anarchy, State, and Utopia. New York: Basic Books.
- Rawls, J. 1971. A Theory of Justice. Cambridge: Harvard UP.
- Rousseau, Jean-Jacques. 1952. “A Discourse on the Origin of Inequality.” Britanica Great Books. London: Encyclopaedia Britannica.

정책연구보고 P106

농촌지역 아동복지 실태와 정책과제

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2008. 12.

발 행 2008. 12.

발행인 오세익

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 (주)문원사

02-739-3911~5 E-mail: munwonsa@chol.com

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-