

# 제주특별자치도 '영유아보육조례' 개선방안 모색을 위한 지자체간 조례비교

강기은\*

## 목 차

- I. 서론
- II. 영유아보육 조례 제정의 필요성과 법적근거
- III. 영유아보육 법 제도의 변천과정
- IV. 6개 시도(서울, 부산, 인천, 울산, 경기, 제주특별자치도)  
영유아보육에 관한 조례 내용분석 및 문제점
- V. 제주특별자치도 영유아보육 조례 개선방향
- VI. 결론

## 국문초록

제주특별자치도가 출범되는 현 시점에 있어서 지방보육사업의 활성화를 위해서 지방자치단체의 자율적인 재량권이 법적으로 보장되어야 하는데, 이는 보육에 관한 조례 제정을 통해 가능한 일이다. 이에 제주특별자치도 영유아보육조례를 다른 6개 시도(서울, 부산, 인천, 울산, 경기, 제주특별자치도)의 조례내용들과 비교분석함으로써 지역주민의 복지를 꾀하고 향후 발전적인 조례 제정을 하는데 도움이 되고자 하는데 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

먼저, 영유아보육 조례 제정의 필요성과 법적 근거를 제시하고 영유아보육법 제도의 변천과정을 살펴보았다. 그리고 6개 시도 영유아보육에 관한 조례 내용을 비교분석하고 문제점을 밝힘으로써 제주특별자치도 영유아보육 조례 개선방향을 제시했다. 그러나 6개 시도(서울, 부산, 인천, 울산, 경기, 제주특별자치도) 영유아보육 조례를

\* 제주대학교 자연과학대학 가정관리학과 박사과정

운영하는데 따른 문제점 및 실태 상황을 제시하기보다는 단순 명시된 조례내용만을 가지고 비교분석하였기에 이론적 근거가 약하고 실질적인 제안을 제시하는데 본 연구의 한계점을 가지고 있다.

주제어 : 제주특별자치도, 영유아보육조례, 조례제정

## 1. 서론

### 1. 연구 필요성

제주도는 선진적인 지방분권모델을 구축하고 실질적인 지방자치를 보장하기 위해, 종전의 제주도를 폐지하고 제주특별자치도를 설치하여 자치조직·인사권 및 자치재정권 등 자치권을 강화하고 교육자치제도의 개선과 자치경찰제를 도입하였다. 또한 국제자유도시로 조성·발전시키고자 각종법령상 행정규제를 폭넓게 완화하고, 중앙행정기관의 권한을 대폭 이양해 청정산업 및 서비스산업을 육성하였다. 이에 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법안'을 마련하였는데, 본 연구는 사회복지관련 법률에서 대통령령, 보건복지부령 또는 여성가족부령으로 정하도록 한 사항을 조례로 정할 수 있도록 명시된 바에 따른 '제주특별자치도 영유아보육조례'를 선택하여, 현재 전국에서 제정해 운영하고 있는 서울, 부산, 인천, 울산, 경기 등 5개 시, 도 보육조례들과 비교분석함으로써 제주특별자치도 영유아 보육정책의 개선방향을 찾고자 한다. 굳이 '영유아보육조례'를 선택한 이유는 사회가 가정의 자녀양육을 지원하여 미래 국가 경쟁력을 강화하고자 사회의 보육에 관심이 높아진 시대 요구에 맞춰 영유아 보육에 대한 조례 내용을 분석함으로써 지역 사회 특성에 맞는 영유아 보육계획 수립과 맞춤형 보육 인프라를 구축하고자 하는 데에서 찾을 수 있다.

특히 2004년 영유아보육법령 개정에 따라 각종 보육정책의 실효성 확보와 지역실정에 맞는 보육인프라 구축을 위한 제도적 기반 마련을 위해 제정된 '영유아보육조례'는 아동중심의 보육과 여성의 사회참여 지원측면에서 많은 도움을 줄 것이라 예상했다. 사회국가의 관점, 여성의 관점, 아동의 관점 특히 취업부모의 관점에서 많은 변화를 반영한 영유아보육정책에 대한 보육수요가 늘어나고

이에 대한 서비스의 질적 수준을 높이려는 노력이 반영되고 있는 실정이다. 2004년 개정된 영유아보육법은 그동안 보육발전을 위하여 논의되었던 보육제도 개선사항을 대부분 수용하고 있어, 다양한 보육발전 방안들이 제도적인 뒷받침을 통해 실현됨으로써 다양한 영역에 걸친 폭 넓은 제도적인 개선이 있을 것으로 기대했었다. 그러나 선언적인 수준에서 원칙적인 언급만 하고 있는 영유아보육법은 각 조항별로 필요한 구체적인 사항은 동법 시행령이나 시행규칙 등 하위법령으로 규정하도록 하고 있다. 따라서 이러한 하위법령이 현실적인 타당성에 기초해 보다 미래지향적이고 실행 가능한 것이 되기 위해서는 각 지방자치단체

제주특별자치도가 출범되는 현 시점에 있어서 지방보육사업의 활성화를 위해서 지방자치단체의 자율적인 재량권이 법적으로 보장되어야 하는데, 이는 보육에 관한 조례제정을 통해 가능한 일이다. 이에 제주특별자치도 영유아보육조례를 다른 시도의 조례내용들과 비교분석함으로써 지역주민의 복지를 꾀하고 향후 발전적인 조례 제정을 하는데 도움이 되고자 하는데 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

## 2. 연구방법

「제주특별자치도 영유아보육조례(안) 입법 예고」(2006. 2. 10)를 중심으로 「서울특별시 보육조례」(2005. 9.30 조례 제4306호), 「인천광역시 영유아 보육 조례」(2005. 9.26 조례 제3846호), 「부산광역시 보육조례」(2005. 6. 8 조례 제4010호), 「울산광역시 보육조례」(2000. 10. 26 조례 제437호), 「경기도 보육조례」(2005. 6.13) 등 6개 시도 영유아보육조례 내용을 비교분석하였다. 먼저, 영유아보육 조례 제정의 필요성과 법적 근거를 제시하고 영유아보육법 제도의 변천과정을 살펴보았다. 그리고 6개 시도(서울, 부산, 인천, 울산, 경기, 제주특별자치도) 영유아보육에 관한 조례 내용을 비교분석하고 문제점을 밝힘으로써 제주특별자치도 영유아보육 조례 개선방향을 제시하고자 한다. 그러나 6개 시도 영유아보육 조례를 운영하는데 따른 문제점 및 실태 상황을 제시하기보다는 단순 명시된 조례내용만을 가지고 비교분석하였기에 이론적 근거가 약하고 실질적인 제안을 제시하는데 본 연구의 한계점을 가지고 있다.

## II. 영유아보육 조례 제정의 필요성과 법적 근거

### 1. 영유아보육 조례 제정의 필요성

지방자치체가 실시되고 지방의 실정에 알맞은 보육 사업을 전개해 나가기 위해서 먼저 보육에 관한 조례를 제정할 필요 있다. 지방자치단체는 그의 업무를 조례를 통하여 지속적이고 체계적으로 수행할 수 있으므로 조례제정은 관행적으로 기관위임사무로 되어 있는 지방의 사무를 자치사무로 되돌릴 수 있는 장치라 할 수 있는 것이다. 보육 사무를 조례로 규정하지 않고 그때그때의 판단에 따라 재량권을 행사하여 업무를 수행하는 것이 불가능한 것은 아니지만, 장기적이고 체계적인 업무의 처리와 예측 가능한 행정, 공평한 업무 처리 등을 보장하기 위해서는 업무 추진의 추상적이고 일반적인 프로그램인 조례로써 중요한 사항을 규정하는 것이 바람직하다.

영유아 보육문제는 개인적인 문제가 아니라 공공적인 차원에서 해결되어야 한다는 인식이 널리 확산되면서 민간단체 혹은 지방자치단체의 수준에서 보육시설의 확충과 운영개선에 많은 관심을 기울이고 있다. 지방자치단체가 보육시설을 설치하고 운영하는 데는 영유아보육법상의 규정이 하나의 장애요인으로 등장하고 있다. 왜냐하면, 여성가족부에서는 보육사업이 국가사무이며 이는 지방자치단체가 보육시설의 설치운영에 대하여 독자적인 규율을 할 수 없으므로 조례를 제정할 수도 없다고 주장하기 때문이다. 특히, 지방자치단체가 보육시설에 대하여 조례제정권을 갖는가 하는 문제는 중요한 문제이다. 보육사무가 어떤 성질의 업무로 분류되는가에 따라서 지방자치단체의 재량권의 범위, 국가감독의 기준과 수단, 비용의 부담, 지방의회의 관여 여부, 조례제정권의 인정여부가 달라진다. 보육 사무는 주민의 복리에 관한 사무로서 지방적인 특색이 매우 강하며, 업무의 직접적인 수혜자가 주민이라는 점에서 지방자치단체의 자치사무로 분류하는 것이 타당하다.

### 2. 영유아 보육에 관한 조례 제정의 법적 근거

#### (1) 보육 사무의 법적 성질

보육사무가 어떤 성질의 업무로 분류되는가에 따라서 지방자치단체의 재량권의 범위, 국가감독의 기준과 수단, 비용의 부담, 지방의회의 관여 여부, 조례제정권의 인정여부가 달라진다. 무엇이 지방자치단체의 사무에 속하는가는 법률로 규정하지만, 법

령에 규정된 지방자치단체의 자치사무를 처리하기 위하여 필요한 때에는 조례를 제정할 수 있다.

지방자치 단체의 업무를 분류하는 기준으로는 우선 법률의 규정을 들 수 있다. 즉, 국가는 법률로써 기존의 국가사무를 자치사무로 할 수도 있고, 지금까지의 자치사무를 국가사무(단체위임사무 혹은 기관위임사무)로 바꿀 수도 있기 때문이다. 또한 국가는 지방자치단체의 자치사무에 대해서도 법령으로 사무의 처리 방식을 규정할 수 있다. 그러나 입법자의 입법 재량은 무제한으로 인정되는 것이 아니라 지방자치권의 본질적인 내용을 침해하지 않는 범위 내에서만 인정되는 것이다. 따라서 지방자치단체의 본질적, 핵심적인 업무는 법률로서도 국가사무로 규정할 수 없게 된다.

영유아보육법의 규정을 검토하여 보면, 제3조는 [국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건강하게 보육할 책임을 진다]고 규정함으로써 보육사무는 국가사무 또는 지방자치단체의 자치사무로 규정하고 있다. 그러나 구체적으로 어떤 사무가 국가사무에 속하고 어떤 사무가 지방자치단체의 자치사무로 되는지는 분명하지 않기 때문에, 다른 규정을 좀 더 검토해보아야 한다.

동법 제7조 제1항에서 [국가 또는 지방자치단체는 국공립보육시설을 설치할 수 있다]고 함으로써 보육시설의 설치를 국가사무 혹은 지방자치단체의 사무로 보고 있다. 국가가 어떠한 요건 하에서 국립보육시설을 설치하는지에 대한 법률규정은 없다. 따라서 지방자치단체는 국립보육시설과는 별개로 자치사무로서 공립보육시설을 설치할 수 있다고 보아야 한다.

또한 제7조 제2항, 제3항은 법인, 단체, 개인, 사업주가 보육시설을 설치하는 경우에 시장, 군수에게 신고하도록 하고 있으며, 제11조에는 보육시설의 폐지 혹은 시장, 군수의 승인을 받거나 그에게 신고하도록 하고 있다. 그러나 이 경우 시장, 군수가 인가, 신고 수리, 승인을 자치사무로써 처리하는지 아니면 단체위임사무나 기관위임사무로써 처리하는지는 법률의 규정상 분명하지 않다. 그러므로 업무의 성질에 따라 분명히 국가적인 성질을 갖는 사무 이외에는 지방자치단체의 사무로 분류하는 것이 타당하다.

동법 제12조는 [일정한 법령 위반행위에 대한 인가의 취소 등을 보건복지부장관, 시, 도지사 혹은 시장과 군수가 할 수 있다]고 함으로써 업무의 귀속을 매우 불분명하게 규정하고 있다. 이 규정만으로는 인가 취소 사무가 자치사무인지, 위임사무인지를 전혀 알 수 없다. 이와 같이 인가를 지방자치단체의 자치사무로 본다면 보건복지

부장관이나 시, 도지사의 취소권은 국가 감독기관으로서의 취소에 해당한다고 해석할 수도 있다.

동법 제19조 제1항은 보건복지부장관이 교육부장관에 대하여 장학지도 요청을 할 수 있도록 규정함으로써 장학지도 요청은 국가사무임을 밝히고 있다. 제24조는 비용수납의 승인을 시장, 군수가 하도록 하고 있으나, 그 사무가 자치사무인지 위임사무인지는 명백하지 않다. 이 경우도 사무의 성질에 따라 지방자치단체의 자치사무로 분류함이 타당하다고 본다.

제26조는 국가 또는 지방자치단체는 일정한 경우에 보조금의 전부 또는 일부에 대한 반환명령을 할 수 있도록 규정하고 있으나, 구체적으로 누가 반환명령을 하는지는 분명하지는 분명하지 않다. 보조금은 국가 또는 지방자치단체가 지급할 수 있으므로 국가가 보조금을 지급한 경우에는 국가기관인 보사부장관이, 지방자치단체가 보조금을 지급한 경우에는 당해 지방자치단체의 장이 한다고 해석되어질 수 있다.

제29조는 [보육시설을 설치, 운영하는 자에 대한 보고 요구와 시설에 대한 조사 및 장부, 기타의 서류 검사를 보건복지부장관과 시, 도지사 또는 시장, 군수가 할 수 있다]고 규정하고 있으나, 구체적인 경우내 누가 이를 할 수 있는지에 대하여는 분명하지 않다.

영유아보육법의 규정에 의하면 보육사무에 관한 개별적인 업무는 국가기관 또는 시, 도지사에게 중복되어 규정되어 있는 경우가 많다. 한 가지 분명한 것은 보육시설의 설치에 대하여 국가와는 별도로 지방자치 단체가 고유한 관할권을 가지고 있으므로 최소한 지방자치단체는 국가와는 독립하여 지방의 수요 요구에 따라 자신의 책임 하에서 보육시설을 설치하고 민간보육시설에 대하여 보조를 할 수 있다는 점이다(영유아보육법 제7조와 제22조). 즉 지방자치단체는 최소한 보육시설의 설치, 운영, 보조금의 지급에 관하여 자치사무로써 이를 처리할 수 있다.

## (2) 영유아 보육에 관한 조례 내용

지방자치단체가 조례를 제정할 수 있는 근거는 헌법 제 117조 제1항 [지방자치단체는 자치에 관한 규정을 제정 할 수 있다]는 규정과, 지방자치법 제15조 [지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관한 규정을 제정할 수 있다]는 규정에 의한 다. 영유아보육조례로 규정될 수 있는 구체적인 사항은 다음과 같다.

### 1) 보육시설의 설치, 운영에 관한 사항

영유아보육시설이 설치에 관한 사무는 지방자치단체의 업무에 속하므로 지방자치단체는 별도의 법률상의 위임이 없더라도 조례를 제정할 수 있다. 다만, 지방자치법 제15조 단서에 따라 주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다. 이에 따라 지방자치단체는 주민의 권리제한이나 의무부과, 벌칙부과에 관한 사항을 제외하고는 독자적으로 조례를 제정할 수 있다.

### 2) 보육위원회의 설치 및 운영에 관한 사항

영유아보육법 제4조는 [영유아보육법에 관한 사업의 기획, 조사, 실시에 관하여 필요한 사항을 심의하기 위하여 보건복지부에 중앙보육위원회를 설치하고, 시, 도 및 시, 군, 구에 지방보육위원회를 둔다]고 규정하고 있다. 동법 시행령 제3조 제2항은 시, 도에 두는 지방보육위원회의 기능을 규정하고, 제3항은 시, 군, 구에 두는 지방보육위원회의 기능을 규정하고 있다.

지방보육위원회가 처리하는 업무가 위임사무인지 자치사무인지는 법률의 규정상 명확하지 않다. 다만, 동 시행령 제3조에서 중앙보육위원회가 영유아 보육사업의 기본방향, 정책을 수립하고 시, 도 혹은 시, 군, 구 보육위원회가 이에 따라 시행계획을 수립한다고 함으로써 시, 도의 위임사무를 처리하는 것과 같은 인상을 주지만, 시, 도 혹은 시, 군, 구의 자치사무로서의 권한도 포함되고 있으므로 그 성질은 매우 불분명하다. 비록 지방보육위원회가 처리하는 사무가 위임사무라고 하더라도 그 사무를 처리할 기관을 조직하는 것은 당해 지방자치단체의 자치사무인 것이다.

따라서 지방보육위원회의 설치에 관한 사무는 당해 위원회가 처리하는 사무의 성질에 상관없이 당해 지방자치단체의 자치사무에 속한다고 볼 수 있다. 즉 지방자치단체는 별도의 법률에 조례제정에 관한 근거규정이 없다고 하더라도 헌법 제117조 제1항 및 지방자치법 제15조 본문에 의거하여 조례를 제정할 수 있다.

### 3) 보육정보센터의 설치, 운영에 관한 사항

1996년도 보육사업지침에 의하면, 각 시·도지사는 관할 시장·군수·구청장이 보육정보센터를 활성화하여 영유아의 보육에 대한 제반 정보제공 및 상담을 통하여 보육시설을 이용하고자 하는 일반 주민의 편의를 도모할 수 있도록 필요한 조치를 강구하도록 되어 있다. 또한 사회복지관, 보육시설, 아동상담소, 보육시설연합회 지부 등을 활용, 별도의 사무실을 확보하고 센터장, 보육지도원, 영양사 등 전담인력을 배

치하여 실질적인 운영이 될 수 있도록 하여야 한다.

영유아보육법 제5조와 동 시행령 제10조 [보육정보센터]의 규정에 의해 시장, 군수, 구청장은 영유아의 보육에 대한 시설정보의 제공 및 상담을 위하여 보육정보센터를 설치, 운영할 수 있다.

동 시행령 제11조, 제12조, 제13조에서는 보육지도원의 자격, 임명, 직무 등에 관해 규정하고 있다. 동 시행규칙 제2조 [보육정보센터의 직원], 제3조 [보육정보센터의 설치 기준 등]의 규정을 보면, 시, 군, 구에서 직접 운영하거나 또는 사회복지법인, 단체 등에 위탁하여 운영하는데 따른 내용을 포함하고 있다. 따라서 보육정보센터의 설치, 운영에 관해 조례로 제정할 수 있다.

#### 4) 보육시설의 보조금에 관한 사항

영유아보육법 제21조는 [보육비용을 원칙적으로 보호자가 부담하도록 하되 생활보호대상자와 보건복지부령이 정하는 저소득층에 대하여는 국가 또는 지방자치단체가 전부 또는 일부를 부담한다]고 규정하고 있으며, 제22조는 [국가 또는 지방자치단체가 보육사업에 소요되는 비용을 보조할 수 있다]고 규정하고 있다. 따라서 지방자치단체는 그가 부담하는 비용과 보조금의 지급에 대하여 스스로 결정할 수 있으며, 이를 조례로써 규정할 수 있다.

### Ⅲ. 영유아보육 법 제도의 변천과정

#### 1. 보육제도의 연혁

##### (1) 영유아보육법 제정 전

우리나라의 탁아사업은 1961년 아동복지법이 제정 공포됨으로써 종래의 아동의 복리를 증진시키기 위한 사업으로 발전되어 왔다. 1962~1981년에는 아동복지법에 의해 보건복지부 주관으로 탁아사업을 실시, 어린이집이 691개소 설치 운영되었고, 1981년 4월에는 「아동복지법」이 「아동복지법」으로 전면 개정되었다.

이후 1982년에는 유아교육진흥법을 제정하여 기존의 어린이집, 새마을 협동유아원 및 농번기탁아소를 새마을유아원으로 흡수 통합하여 운영해왔다. 법 제정 및 장학지도는 교육부에서, 시설운영 및 행정지도는 내무부에서, 보건의료는 보건사회부에서



담당하였다. 그러나 여성의 사회참여 증가 및 가족구조의 핵가족화에 따라 보육수요가 급격히 증가하고 있는 반면, 기존 새마을 유아원의 보육기능은 미흡하고 보육시설 또한 절대 부족하여 취업여성의 자녀양육 문제가 큰 사회적 문제로 등장하게 되었다.

이에 따라 1987년 12월 노동부에서는 남녀고용평등법에 의한 직장탁아제도를 도입하였고, 1989년 9월부터는 다시 보건복지부가 주관이 되어서 보육사업을 실시하였다. 1982년 유아교육진흥법이 제정되면서 삭제된 아동복지법의 탁아시설 설치 운영에 관한 근거조항을 부활시키고, 1990년 1월에 동법 시행규칙을 개정하여 시행규칙 제16조 설치기준 및 운영기준에 탁아시설 관련 조항을 삽입하였으며, 탁아시설 설치 운영을 위한 세부지침으로 「탁아시설의 설치운영기준」을 보건복지부 훈령 제586호로 마련하였다.

그러나 영유아보육에 관련된 사업이 여러 부처에서 제각기 독자적으로 관리 운영됨에 따라 정부재정의 비효율적 투자는 물론 체계적이고 효율적인 영유아보육을 실시하는데 어려움이 노출되었다. 이에 1991년 1월 『영유아보육법』을 제정하고 보육사업을 주관부처를 보건복지부로 일원화하였으며, 종전의 단순 “탁아”사업에서 보호와 교육을 통합한 “보육”사업으로 확대 발전하게 되었다. 이에 따라 탁아시설의 설치운영규정에 의한 「탁아시설의 설치 운영규정」은 폐지되었다.

## (2) 영유아보육법의 제정 및 변천

영유아보육법은 1991년 1월 14일 제정되었으며, 같은 해 8월 1일에는 영유아보육법 시행령, 8월 8일에는 영유아보육법 시행규칙이 제정되었다. 현재까지 영유아보육법과 시행령은 세 차례의 개정을 거쳤고, 시행규칙은 여러 차례 개정되었다. 동 법은 무상보육의 근거를 마련했을 뿐 그 근본적인 취지나 방향에서는 별다른 변화를 보이지 않았는데, 시행령 및 시행규칙의 개정 내용을 보면 주로 절대적으로 부족한 상태에 있던 보육시설의 양적 확충을 도모하기 위해 시설설치 및 종사자의 자격기준을 완화시키는데 개정의 방향이 맞추어져 왔음을 알 수 있다. 더욱이 1998년에는 보육시설에 대한 인가제가 신고제로 전환함으로써 보육사업에의 진입장벽이 제거됨에 따라 보육시설 설치를 원하는 자는 누구나 일정자격만 갖추면 보육시장에 진입할 수 있는 통로가 전면적으로 개방되기에 이르렀다. 몇 년간에 걸쳐 시행된 이러한 일련의 법 개정 조치들은 긍정적인 측면에서는 급격하게 증가된 보육수요에 대

한 정부의 적극적인 반응이었다고 볼 수 있다. 개정된 사항을 중심으로 그 내용을 보면 다음과 같다.

## 1) 보육시설의 설치

### ① 설치제도

영유아보육법 제정 당시 직장 및 민간보육시설의 설치는 인가제이고 가정보육시설은 신고제인데 1997년 8월에 이를 모두 신고제로 통일하여 1998년 7월부터 시행하였고, 1999년 2월에는 직장 및 민간보육시설 설치 신고제로의 변경에 따른 후속조치로 직장 및 민간보육시설의 휴지 폐지시 승인제를 신고제로 변경하였다. 이는 정부의 규제 완화 차원의 조치로 이루어진 것이지만 보육시설 설치로의 진입장벽을 없애므로 보육환경에 부정적으로 작용한 것으로 평가된다. 또한 보육시설 설치 시 구비서류를 1994년 6월에 10종에서 6종으로 간소화하였으며, 1996년 1월에는 이를 6종에서 5종으로 다시 변경하였다.<sup>1)</sup>

### ② 직장보육시설

직장보육시설에 관해서는 시설 설치 확대에 목적을 두고 의무대상 기업은 확대되었으나 사업주 부담을 완화시키는 방향으로 개정이 이루어졌다.

1995년 5월 시행령에서 직장보육시설의 의무설치사업장을 확대하여 상시 여성근로자 500인 이상을 300인 이상으로 수정하였고, 사업주의 운영비 부담비율을 80%에서 50%로 완화하였으며, 1996년 1월에는 직장보육수당의 지급기준을 전액에서 50%로 완화하였다. 또한 1999년 5월에는 시행규칙에 사업장의 사업주 또는 임직원이 시설장 자격이 있는 경우 직장보육시설장을 겸임할 수 있도록 법 조항을 신설하였다.

### ③ 보육시설 설치기준

보육시설 설치기준은 그 동안 일부 조항을 제외하고는 대체로 기준을 완화하여 보육시설의 설치를 용이하게 하는 방향으로 개정되어 왔다. 1992년 10월에는 시행규칙의 개정으로 사무실 양호실은 영유아보육에 지장이 없는 범위 안에서 다른 시설과 겸용이 가능하도록 하였고 화장실 변기 수 규정을 삭제하였다. 그러나 목욕실에 샤워 또는 세면설비를 할 것을 추가하였다. 1996년 1월에는 입지조건으로 보육수요가 있는 지역을 추가하여 설치 인가시 지역 보육 수요를 고려하도록 하였으며, 한편으

1) 사업계획서 및 예산서를 삭제하였음

로는 건축물의 80% 이상이 지상에 노출된 지하층에 설치를 허용하였다. 이어서 1998년 9월 시행규칙 개정으로 놀이터 설치의무 기준을 영유아 30인 이상 시설에서 52인 이상으로 변경하였다.

보육시설 면적은 당초 영유아 1인당 4.29㎡에서 1994년 2월에 3.63㎡으로 축소 조정하였으며, 보육실 면적은 유아 1인당 2.64㎡에서 3세미만은 2.64㎡, 3세 이상은 1.98㎡로 변경하였다. 사무실 양호실 설치 제외 시설기준을 영유아 30인 미만에서 40인 미만으로 변경하였는데, 이는 1996년에 자율화되었다.

한편으로 가정보육시설의 규모가 두 차례에 걸쳐서 조정되었다. 즉 1994년 2월에 5~10인에서 5~15인으로 변경하였고, 1996년 1월에 이를 다시 5~20인으로 변경하였다. 따라서 민간보육시설 규모도 자동적으로 조정되었다. 한편으로 1998년 9월에는 직장보육시설 규모를 상시 영유아 11인 이상에서 5인 이상으로 수정하여 소규모 직장보육이 가능하도록 하였다. 장애인전담보육시설 종사자 기준은 종전 장애인 이용 시설에서 1998년에 장애인 재활시설의 시설별 종사자 기준으로 변경되었다.

## 2) 보육인력

### ① 종사자 자격기준

1990년대 동안 시설장 자격기준은 완화되고 보육교사 자격기준은 강화되는 방향으로 제도가 변화되어 왔다. 시설장 자격기준은 1996년 1월에 시행령을 개정하여 유치원, 초등학교 또는 고등학교 정교사로서 10년 이상 종사한 경력이 있는 자를 추가하였고, 대학 등의 교수가 영유아보육에 관한 연구 보육실습을 목적으로 설치 운영하는 보육시설의 시설장 겸직을 허용하였다. 1998년 9월에는 종교단체의 장이 보육시설의 장으로 겸임이 가능하도록 하였고, 외국에서 취득한 시설장 및 보육교사 1급 해당자도 자격을 인정하였다.

보육교사 자격기준은 1996년 1월에는 보육교사 1급 자격 인정기준으로 보육시설 유치원 사회복지시설에서 4주 이상의 보육실습을 추가하여 1998년 3월 1일부터 시행하였고, 2급에서 1급으로 승급시에 보수교육 이수를 의무화하였다. 또한 사회복지사 3급 자격증의 소지자의 보육교사 2급 인정에서 자격인정을 폐지하여 1999년 1월 1일부터 시행하였다.

### ② 종사자 배치기준

1994년에는 시설장이 보육교사로 겸임할 수 있는 시설 규모로 영유아 30인 미만을

40인 미만으로 개정하였고, 보육교사 대 아동비율을 국공립, 민간, 직장보육시설은 3세 미만 1:7, 3세 이상 1:15에서 3세 미만을 세분하여 2세 미만 1:5, 2세 1:7, 3세 이상 1:20으로 변경하였고, 가정보육시설은 3세 미만 3인 이상 초과할 때마다 1인 증원에서 영유아 5인 이상으로 변경하였다. 1996년 1월에는 취학아동 비율을 1:30으로 신설하고 장애아동은 1:5 및 10인당 특수교사 1인으로 정하였다.

간호사 및 영양사 배치기준은 1992년 10월에 영유아 50인 이상 시설에서 100인 이상 시설로 변경하였고, 1996년 1월 보육시설의 장 또는 보육교사 등이 간호사(간호조무사)와 영양사 자격이 있는 경우 겸직이 가능하도록 하였다.

기타 인력기준으로 1994년에는 사무원 배치 기준을 영유아 50인 이상 시설에서 영유아 60인 이상인 경우로, 취사부는 영유아 30인 이상에서 영유아 40인 이상인 경우로 변경하였으며, 관리인은 영유아 50인 이상에서 영유아 60인 이상인 경우로 변경하였다. 그러나 1996년 1월 취사부를 제외한 의사, 사무원, 관리인, 운전기사는 자율화되었다.

### ③ 종사자 임면 및 관리

종사자의 임면에 대해서는 1994년 2월에 시설장이 시·군·구청장에게 종사자 임면을 보고하는 조항을 신설하였으나, 1999년 5월에 이러한 보육시설장의 종사자 임면 보고 의무를 폐지하였다.

### ④ 교육훈련시설

교육훈련시설에 대해서는 1994년 및 1996년에는 관리 및 규제를 강화하는 방향으로 법개정이 이루어졌으나 1999년에는 정부의 규제완화 방침에 따라 관리를 완화하는 방향으로 개정되었다.

구체적으로 보면, 먼저 1994년 2월에는 교육훈련시설의 위탁은 지역별 종사자 수급 상황 등을 고려하여 제한한다는 조항을 신설하였고, 1996년 1월에는 유아교육 또는 아동복지에 관련된 학과가 설치된 대학 전문대학 또는 이와 동등 이상의 학교로 제한(1996. 3. 1 시행)하였다. 또한 1995년 5월 시행령 개정으로 보육교사 양성교육 기간을 800시간에서 1,000시간 이상으로 늘렸고, 1996년 1월에는 교육원 기본 시설에 전용면적 66㎡ 이상의 도서실 및 전용면적 181.5㎡ 이상의 보육시설 설치를 의무화하였으며, 교육훈련생 100명마다 상근 전임교수 1명 이상을 배치하도록 하고, 교육훈련 과목에서 영유아보육에 관한 실무관련분야 3과목을 추가하는 등 교육훈련시설 교육의 질적 수준 제고를 위한 조치들을 이루어졌다.

그러나 1999년 5월에는 규제완화 차원에서 위탁교육훈련시설의 선정 제한, 수료증 교부대상 및 학적부 비치의무, 교육훈련 실적 보고 의무, 시도지사의 운영세칙 승인 제를 모두 폐지하였다.

### 3) 비용

#### ①보육료

1996년 1월 이전에는 시행규칙을 개정하여 비용 수납 한도액을 보건복지부장관이 정하는 표준보육 단가 범위 안에서 시·군·구별로 고시하였으나 1996년 1월자로 이러한 고시제를 폐지하였다. 또한 1999년 2월에는 시행령을 개정하여 보육료 한도를 보건복지부장관이 정하고 시군구에서 승인하던 것을 시도지사가 자율적으로 결정하는 것으로 변경하였다. 한편 1999년 규제완화 시에는 보육료 수납에 있어서 금융기관에 수납한다는 규정을 삭제하였다.

#### ②무상보육

1997년 12월에는 영유아보육법에 초등학교 취학직전 1년 유아의 무상 보육 실시 근거를 마련하였으며, 1998년 5월에는 시행령에 무상보육 실시 대상지역을 읍면지역과 도서 벽지지역에 대하여 예산의 범위 안에서 우선적으로 실시하고 순차적으로 확대한다고 명시하였다.

### 4) 보육시설 운영기준

보육시설 입소순위와 관련하여 1996년 1월에는 저소득층 자녀 다음에 맞벌이 가정 및 편부모 가정 등 결손 가정의 자녀를 우선 입소할 수 있도록 그 내용을 신설하였다.

### 5) 보육정보센터

현행법에는 신 군 구에 보육정보센터를 두도록 규정하고 있는데, 이러한 보육정보센터에 대해서는 1995년 5월에는 시행령 개정으로 예산지원의 근거를 마련하였고, 1999년 4월에는 규제완화의 일환으로 보육정보센터의 보육지도원 임면에 대한 시군구청장 보고 의무를 폐지하였다.

## 6) 보육사업 유관 법령

영유아보육법 및 하위법령 개정 이외에도 보육사업의 확충, 제도의 내실화, 지원 확대 등을 위하여 관계법령 개정을 추진하여 왔다.

## 2. 개정 영유아보육법 주요 내용

2000년대에 들어오면서 보육시설의 양적 확충보다는 질적수준의 제고가 주요 관심사로 부각됨에 따라 보육서비스의 질적수준을 제고할 수 있는 구체적인 방안들에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다. 2004년 1월에 개정된 영유아보육법은 그동안 논의된 개선방안을 대부분 수용하고 있다. 그 내용을 목적 이념 책임, 보육시설 설치, 보육시설운영, 보육인력, 비용보조, 보육행정 지원체계의 6개 영역으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 목적, 이념 및 책임

개정된 영유아보육법은 보육의 기본방향으로 보육의 보편성, 아동의 보육 받을 권리 및 보육에 대한 국가와 사회의 책임을 분명하게 밝히고 있다. 법 제1조에 의하면 영유아보육법의 목적을 영유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적 사회적 활동을 원활하게 함으로써 가정복지 증진에 기여함에 두고 있다. 이는 종전의 법이 보호자가 근로, 질병 등 기타 사정으로 보호하기 어려운 아동을 대상으로 보육한다는 내용과 비교하여 보편성이 확보된 것으로 이해된다.

다음으로 법 제3조에서는 보육이념 3가지를 새로 규정하였다. 첫째, 보육은 영유아의 이익을 최우선으로 고려하여 제공되어야 하며, 둘째, 보육은 영유아가 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 하여야 하며, 셋째, 영유아는 자신 또는 보호자의 성 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다는 것이다.

또한 법 제4조는 모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지고, 국가 및 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다는 종전의 법 조항에, 특히 시장 군수 구청장은 영유아의 보육을 위한 적정한 보육시설을 확보하여야 한다는 규정을 추가하여 기초자치단체에 보육시설 확보책임이 있음을 분명하게 하였다.

## (2) 보육시설 설치

보육시설의 설치와 관련하여 개선되는 내용을 설치 인가제, 설치기준, 보육시설 유형, 보육계획의 수립, 설치자 결격 사유 등을 들 수 있다.

첫째, 직장 및 민간보육시설 설치 신고제가 인가제로 변경되었다. 그 동안 가정보육시설의 설치는 처음부터 신고제였으나 직장 및 민간어린이집 설치는 1991년부터 인가제이던 것이 정부의 규제완화 추진차원에서 1998년 7월부터 신고제로 바뀌었다. 그러나 보육시설 설치 신고제로 인해 특히 민간보육시설이 과잉 공급되고 보육환경이 저하되고 있으며, 또한 보육시설은 아동 이용시설로 규제완화 대상이 될 수 없다는 주장을 수용하여 이번에 인가제로 다시 환원되고, 가정보육시설 설치도 인가 대상에 포함하였다. 따라서 2005년부터는 기업주 및 민간이 설치하는 보육시설 설치는 모두 인가에 의하게 된다. 아울러 하위법령으로 정하여야 하는 보육시설 설치기준도 새로이 마련되어야 할 것이다.

둘째, 개정 법 제10조에서는 보육시설의 종류를 국공립보육시설, 법인보육시설, 직장보육시설, 가정보육시설, 부모협동보육시설, 민간보육시설로 구분하였다. 이는 종전에 민간보육시설로 분류하던 사회복지법인 보육시설과 부모협동보육시설을 새로운 보육 유형으로 구별하였다는데 의미가 있다.

셋째, 개정 법 제11조에서 보육계획을 보육 행정부서에서 수립하도록 규정하고 있다. 중앙 및 지방 정부의 보육정책이 보육실태 및 수요 파악에 의거하여 수립된 보육계획에 기초하여야 함을 의미한다. 이는 시설의 지역적 균형 배치는 물론 각종 보육사업이 지역 주민의 요구에 따라 달라지게 됨을 의미한다. 매5년마다 보육실태조사를 실시하도록 정하고 있는 것도 같은 이유에서이다.

넷째, 개정법에서는 보육시설 설치자의 결격사유를 두어 미성년자 금치산자 또는 한정치산자, 정신질환자, 마약 대마 또는 향정신성의약품중독자, 파산자로서 복권되지 아니한 자, 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행이 면제된 날부터 3년이 경과하지 아니한자, 금고 이상의 형의 집행유예선고를 받고 그 유예기간 중에 있는 자, 보육시설의 폐쇄명령을 받고 1년이 경과되지 아니한 자 등은 보육시설을 설치 운영할 수 없도록 하였다.

## (3) 보육시설 운영

보육시설 운영 측면에서 취약보육 강화, 건강 영양의 강화 등 기존제도의 강화 이

외에도, 보육과정 제정, 생활기록부 작성 의무화, 평가인증제 실시, 보육시설 운영위원회 설치 등 새로운 제도가 포함되었다.

우선 법 제26조는 국가 또는 지방자치단체와 사회복지법인 그 밖의 비영리법인이 설치한 보육시설은 영아 장애아 등에 대한 취약보육을 우선적으로 실시하여야 하고, 보건복지부장관, 시도지사 및 시장 군수 구청장은 취약보육을 활성화하는데 필요한 각종 시책을 수립시행하여야 한다고 하여 취약보육에 대한 정부의 관여 강화를 명문화하였다.

둘째, 건강 영양 관리를 강화하였다. 법 제31조에서는 영유아와 보육시설종사자 정기 건강진단 및 영유아에게 질병 사고 또는 재해 등으로 인하여 위급상태가 발생한 경우, 즉시 응급의료기관에 이송하여야 한다고 명시하고 있다. 특히 법 제32조 제2항에서는 필요한 때에는 보건소, 보건지소 및 공공 의료기관에 협조를 구할 수 있고, 협조를 요청받은 보건소 보건지소 및 의료기관의 장은 적절한 조치를 취하여야 한다고 하여 지역사회의 협력을 강화하였다. 또한 법 제33조에서는 급식관리 조항을 두어 영유아에게 위생적이며 안전한 급식 제공을 명문화하였다.

셋째, 개정된 법 제29조에서는 정부가 보육과정을 개발보급하고 필요시 수정 보완하도록 하고 보육시설 장은 보육과정에 따라 영유아를 보육하도록 노력하여야 한다고, 정부의 보육과정 제정 및 이에 따른 보육 실시를 명문화하고 있다. 보육과정 내용은 법에서는 영유아의 신체 정서 언어 사회성 및 인지적 발달을 도모할 수 있는 내용을 포함하여야 한다고 명시하였고, 구체적 보육과정의 내용은 시행규칙으로 정하게 된다. 보육과정은 일관성 있는 보육의 방향, 기준 및 방법을 제시하여 보육현장의 혼란과 어려움을 극복하는 근본적인 해결책으로 인식되어 왔다.

넷째, 개정된 법에서는 보육시설에서의 생활기록부 작성을 의무화하였다. 보육시설의 장은 영유아의 발달 등을 종합적으로 관찰 평가하여 영유아생활지도 및 초등학교 교육과의 연계지도에 활용할 수 있도록 앞으로 시행규칙으로 정하는 기준에 따라 생활기록부를 작성관리하여야 한다. 취학 전 아동이 보육시설과 유치원을 이용하게 되는데, 유치원에서의 발달상황을 학교로 연계되는 반면에 보육시설에서의 발달 기록은 그 동안 초등학교로 연계되지 않았으므로 초등학교로 연계가 가능하도록 발달상황을 기록하고자 한 것이다.

다섯째, 법 제30조에서는 보육시설 평가인증제를 규정하고 있다. 이에 의하면 보건복지부장관은 보육시설에 대한 평가인증을 직접, 공공 또는 민간기관 단체 등에 위탁하여 실시할 수 있고, 평가인증의 결과에 따라 보육사업 실시에 필요한 지원을 할



수 있다. 보육시설 평가인증제도는 우리나라와 같이 보육이 민간시설이 차지하는 비중이 높고 행정력이 이에 미치지 못하는 국가에서 보육시설의 자발적 참여를 유도하여 서비스의 질적 수준을 관리할 수 있는 가장 적절한 제도로 평가되고 있다.

여섯째, 개정 영유아보육법은 보육시설 운영위원회 설치 조항을 두고 있다. 보육시설 운영의 자율성을 높이고 지역사회의 연계를 강화하여 지역실정과 특성에 맞는 보육을 실시할 수 있도록 하기 위하여 보육시설에 종사자, 보호자 및 지역사회인사 등으로 구성된 운영위원회를 설치 운영할 수 있도록 정하고 있다. 보육시설 운영위원회는 수요자의 참여 및 요구를 반영한 개방적이고 투명한 시설 운영을 지향하는 추세를 반영한 것으로, 특히 평가인증제도의 도입과 더불어 보육시설 스스로 보육서비스의 질을 제고하고 평가하기 위한 기구로 그 필요성이 논의되어 왔다.

이 외에도 영유아보육법 시행규칙으로 보육시설 운영기준이 새로 마련되어야 한다. 운영기준에서 건강 안전 등은 현재의 운영기준보다는 보다 강화하여 구체화할 것이 기대되고 있다. 또한 현재 국공립보육시설의 90% 이상이 민간에게 위탁 운영되고 있는데 위탁자 선정이 공정하고 투명한 절차에 의하여 이루어질 수 있도록 세부 기준도 제시되어야 할 것이다.

#### (4) 보육시설 인력

보육시설 종사자와 관련해서는 보육교사 자격제도가 실시되고, 종사자 자격기준 및 자격 획득조건이 달라지며, 시군구에서 종사자 임면 및 경력관리를 담당하게 된다. 또한 보수교육이 강화되고, 보육교사 양성교육 및 보수교육기관에 대한 관리가 강화되며, 시설장 업무 정지 및 보육교사 자격정지 조항이 추가되는 등의 많은 내용이 달라지게 된다.

먼저 2005년부터는 보육교사 국가자격증 제도가 도입되어 국가가 보육교사 자격을 검정하고 자격증을 교부하여야 한다. 자격은 자격증이라 말할 정도로 자격체계에서 자격증의 의미는 중요하다. 그러나 보육시설의 장에게는 자격증을 발급하지 않고 종전대로 자격인정제를 유지한다.

두 번째로 현재 보육교사의 등급 1, 2급이 1, 2, 3급으로 변경된다. 이에 따라 보육교사 등급별 자격기준이 새로 마련되고, 아울러 보육교사 자격 관련 교과목 및 학점, 교육훈련 시설의 교과목 등이 새로이 마련되어야 한다. 또한 보육시설장의 자격기준도 새로이 마련되어야 한다.

셋째, 개정된 법 제19조에서는 시군구에서 종사자의 권익보장과 근로여건 개선을 위하여 종사자의 입면 및 경력을 관리하도록 하였다. 이는 1994년에 마련되었다가 1999년에 폐지되어 현재는 보육시설의 장이 이들의 경력을 관리하고 있으나 앞으로는 시군구가 이를 담당하게 된다.

넷째, 보수교육이 강화되었다. 개정된 법 제23조에서는 보수교육을 직무교육과 승급교육으로 구분하고, 이를 대학 또는 전문기관에 위탁하여 실시할 수 있도록 하였다. 보수교육은 전문성을 유지 발전시키는 중요한 자격제도의 일부인데, 종전 영유아보육법에서는 보수교육이 의무사항도 아니고 승급과도 연계되어 있지 않아서 실효를 거두지 못하였다.

그러므로 하위법령으로 직무교육을 승급교육과 연계시키는 방법이 마련되어야 한다.

다섯째, 개정된 법에는 보육시설장의 업무 정지 및 보육교사 자격정지 조항이 포함되었다. 법 제46조는 보육시설장의 업무수행중 고의 또는 중대한 과실로 손해를 가한 경우, 보육교사 간호사 또는 영양사 등 당해 업무수행에 필요한 자격이 없는자를 채용하여 해당업무를 수행하게 한 경우, 보수교육을 연속하여 3회 이상 받지 아니한 경우 1년의 범위 내에서 보육시설의 장으로서의 업무를 정지시킬 수 있도록 하였다. 또한 법 제47조는 보육교사가 보육교사의 업무 수행 중 당해 자격과 관련하여 고의 또는 중대한 과실로 손해를 가한 경우, 보육교사 간호사 또는 영양사 등 당해 업무수행에 필요한 자격이 없는자를 채용하여 해당업무를 수행하게 한 경우, 보수교육을 연속하여 3회 이상 받지 아니한 경우 1년의 범위 내에서 보육시설의 장으로서의 업무를 정지시킬 수 있도록 하였다. 또한 법 제47조는 보육교사가 보육교사의 업무 수행 중 당해 자격과 관련하여 고의 또는 중대한 과실로 손해를 가한 경우나 보수교육을 연속하여 3회 이상 받지 아니한 경우 1년 이내의 범위 내에서 자격을 정지시킬 수 있도록 하였다.

한편 보육시설종사자 배치기준은 하위법령으로 마련되어야 하는데, 시설장을 두어야 하는 시설 기준이나 교사 대 아동 비율 등 기준이 재검토되어야 한다.

### (5) 비용보조 관련

개정된 영유아보육법은 보육에 대한 정부의 비용보조 근거를 확대하였다. 즉, 법 제36조에 국가 또는 지방자치단체는 보육시설의 설치, 보육교사의 인건비, 초과보육

운영경비 등 운영에 소요되는 경비, 보육정보센터의 설치 운영, 보육시설 종사자의 복지 증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 보조한다고 명시하였다. 이러한 구체적 비용보조 영역의 제시는 이들 분야에 대한 정부의 비용보조 책임을 강화한 것으로 이에 따른 예산의 확보 및 효율적 사용이 주요 과제가 된다.

## (6) 보육지원체계

영유아보육법에 포함된 중요한 보육지원체계로는 보육정책조정위원회와 보육개발원의 설치 및 보육정보센터의 강화를 들 수 있다. 먼저 법 제5조에서는 보육정책에 관한 관계 부처간의 의견을 조정하기 위하여 국무총리 소속 하에 보육정책조정위원회를 두도록 새로이 규정하고 있다. 이는 관련부처 차관 및 교육계, 유아교육계, 여성계, 사회복지계, 시민단체 및 보호자를 대표하는 자로 구성하여 보육정책의 기본방향에 관한 사항, 보육관련 제도 개선과 예산 지원에 관한 사항, 보육에 관한 관계부처간 협조사항 등을 심의하도록 하고 있다.

또한 개정된 법에서는 보육개발원 설치조항을 두고 있다. 법 제8조에 의하면 보육에 관한 연구와 정보제공, 프로그램 및 교재개발, 평가척도 개발 및 종사자 연수 등의 업무를 위하여 보육개발원을 설치하거나 당해 업무를 관련 연구기관 등에 위탁할 수 있다고 규정하고 있다.

다음, 보육지원체계인 보육정보센터 조항은 종전 법보다는 훨씬 강화되었다. 종전에는 보육정보센터를 시군구에 설치하도록 되어 있어서 현실과 맞지 않았는데, 개정법에서는 중앙 및 지방 보육정보센터로 구분하였고 필요하다고 인정하는 경우에는 영아, 장애아 보육 등에 관한 보육정보센터를 별도로 설치 운영할 수 있도록 하였다. 보육정보센터에는 장과 보육에 관한 정보제공 및 상담업무 등을 담당하는 보육전문요원 등을 두며, 보육관련 법인 단체 등에 위탁하여 운영할 수 있다. 그러므로 하위법령을 통하여 보육정보센터의 설치 운영 및 기능, 보육정보센터의 장, 보육전문요원 및 기타 직원의 자격 및 직무, 보육정보센터의 위탁 및 위탁의 취소 등에 관하여 필요한 사항들이 전반적으로 정비되고 강화되어야 한다.

## (7) 소결

개정된 영유아보육법에 의하여 앞으로 보육은 설치, 운영, 종사자, 비용, 지원체계

등이 전면적으로 달라지게 된다. 개정된 영유아보육법은 전반적으로 보육에 대한 국가와 사회의 책임을 강조하고 보육시설에서 체계적으로 질 높은 보육을 실시할 수 있도록 하고 있어서, 이러한 법 조항들이 모두 성공적으로 시행되면 보육서비스의 질은 상당히 높아 질 전망이다.

그러나 그렇게 되기 위해서는 인력, 조직 및 충분한 보육예산이 확보되어야 한다. 우선 시군구에서 보육교사 임면 및 경력관리를 담당하기 위해서는 시군구에 전문인력이 확보되어야 하며, 보수교육을 제대로 실시하기 위해서는 대체교사가 확보되어야 하고, 이외 자격제도, 평가인증제의 실시도 별도의 조직과 인력을 필요로 한다. 앞으로 보육시설의 종사자 배치기준이 개선되면 인건비 상승요인을 가져오게 된다. 또한 비용보조의 근거도 확대하였으므로 비용보조 요구도 높아질 것으로 예상된다. 그러므로 개정된 영유아 보육법이 실효를 거둘 수 있기 위해서는 변화되고 개선되는 부분을 지원할 수 있는 예산의 확보가 필수적이다.

#### IV. 6개시도(서울, 부산, 인천, 울산, 경기, 제주특별자치도) 영유아보육에 관한 조례 내용분석 및 문제점

##### 1. 6개시도 보육조례별로 비교 정리

서울, 인천, 부산, 울산, 경기, 제주특별자치도 등 6개시도 보육조례를 <표1>과 같이 살펴보면, 제1장은 '총칙'으로 각 시도가 똑같고 제2장에서 서울, 인천, 부산은 '보육정책위원회'이고 울산, 경기는 '보육위원회'를 명시하고 있다. 제주특별자치도는 다른 시도가 제2장에 언급한 '보육정책위원회'를 제3장에서 명시하고, 제2장에서는 '보육시설의 설치 및 운영'을 명시하였다. 서울, 인천, 부산, 울산, 경기도는 제3장에서 '보육정보센터'에 관한 내용을 정리하고 있고 제주특별자치도는 제4장에서 '보육정보센터'를 명시하고 있다. 서울, 인천, 부산은 제4장에서 '방과 후 보육'을 울산은 '방과 후 교육'을 명시해, '보육'과 '교육'은 엄연히 다른 의미이기에 이에 대한 인식이 필요하고 특징적인 것은 다른 시도에 없는 '교육계획 및 교육훈련'을 경기도는 제4장에서 정리하고 있다. 제5장에서는 서울, 인천, 부산, 울산, 경기도가 '비용'을 정리하고 있고 제주특별자치도만이 '공립보육시설 설치 및 운영'을 명시함으로써 제2장에서 언급한 '보육시설의 설치 및 운영'에서 더 세부적으로 들어가 공립

보육시설에 대한 중요성을 강조하듯 따로 '공립보육시설 설치 및 운영'을 명시하고 있다.

그리고 인천은 다른 시도에 없는 '보육수요조사 및 보육시설 설치계획수립'을 정리해 일방적인 조례내용을 공급자, 수요자 상호작용적인 조례내용을 명시하고 있다.

여기서는 각 장에 언급된 제목만으로 갖는 특성을 가지고 각 시도 영유아조례내용을 비교해보았다. 다음 장에서부터는 각 장별로 세부적으로 어떠한 공통점과 차이점이 있는지 그리고 그 차이점은 어떤 특징을 지니는지에 대한 설명을 하고자 한다.

〈표 1〉 6개 시도 보육조례 각 장별 정리

	서울	인천	부산	울산	경기	제주
제1장	총칙	총칙	총칙	총칙	총칙	총칙
제2장	보육정책위원회	보육정책위원회	보육정책위원회	보육위원회	보육위원회	보육시설의 설치 및 운영
제3장	보육정보센터	보육정보센터	보육정보센터	보육정보센터	보육정보센터	보육정책위원회
제4장	방과후 보육	방과후 보육	방과후 보육	방과후 교육	보육제휴 및 교육관련	보육정보센터
제5장	비용	비용	비용 등	비용	비용	공립보육시설 설치 및 운영
제6장		보육수요조사 및 보육시설 설치계획 수립				비용

## 2. 각 장별로 조례내용 비교분석 및 문제점

### (1) 제1장 총칙

제1장	서울, 인천, 울산, 경기	부 산	제 주
제1조 (목적)	이 조례는 「영유아보육법」의 규정에 의하여 도가 영유아 및 아동의 보호와 교육의 질을 향상시키고 아울러 보호자의 사회경제적 활동을 원활하게 하여 가정 복지증진에 기여함을 목적으로 한다.	이 조례는 「영유아보육법」(이하 "법"이라 한다)의 규정에 의하여 부산광역시(이하 "시"라 한다)의 영유아 및 방과 후 아동의 보호와 교육의 질을 향상시키고 가정 복지증진에 기여함과 더불어 아동의 기본적 인권실현의 보장을 목적으로 한다.	이 조례는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 규정에서 위임된 사항과 「영유아보육법」의 규정에 의한 제주도의 영유아에 대하여 질 높은 보육서비스를 제공함에 있어 아동의 기본적 인권 실현의 보장과 보육의 공공성 확대를 보호자의 사회경제적 활동을 원활하게 함을 목적으로 한다.
제2조 (책임)	시장은 보호자와 더불어 영유아 및 아동을 건전하게 보육할 책임을 진다.	①부산광역시장(이하 "시장"이라 한다)은 보호자와 더불어 영유아 및 방과 후 아동을 건전하게 보육하여야 한다. ②시장은 보육발전을 위한 장기적인 계획과 종합적인 보육지원 정책을 위하여 보육계획을 수립하여야 한다. ③시장은 제2항의 규정에 의한 계획수립시에는 시민들을 대상으로 보육수요조사를 실시하고, 공청회를 개최하여야 한다.	시장은 보호자와 시설관계자와 더불어 영유아를 건전하게 보육하여야 한다.

제1장 '총칙'에 있는 제1조(목적)에서 서울, 인천, 울산, 경기도는 보호자의 사회경제적 활동을 원활하게 하여 가정 복지 증진에 기여함을 목적으로 조례제정을 한다고 하였다. 부산은 가정 복지 증진에 기여함과 더불어 아동의 기본적 인권실현의 보장을 목적으로 한다고 정리해, 아동중심 보육정책을 실현하고자 하였고 제주특별자치도 역시 아동의 기본적 인권 실현 보장, 보호자의 사회경제적 활동을 원활하게 함을 목적으로 하고 보육의 공공성 확대를 다시 한 번 강조하였다.

제2조(책임)에서는 서울, 인천, 울산, 경기도는 시장이 보호자와 더불어 영유아 및 아동을 건전하게 보육할 책임을 진다고 명시하였고 제주특별자치도는 시장이 보호자

뿐만 아니라 시설관계자도 함께 영유아를 보육하여야 한다고 하였다. 여기서 다른 시도에서 영유아와 아동을 대상으로 보육을 하여야 한다고 했는데 제주특별자치도는 영유아를 대상으로 한해 보육하여야 한다고 해 그 대상의 범위가 다름을 보여주고 있다. 부산은 제2조(책무)에서 다른 시도와는 달리 더 세부적으로 조례내용을 명시하였다.

첫째, 건전하게 보육하여야 하는 대상이 영유아뿐만 아니라 방과 후 아동을 설정해 구체적인 보육대상을 언급하였다. 둘째, 보육발전을 위한 장기적인 계획과 보육지원정책을 위하여 시장은 보육계획을 수립하여야 한다고 명시하였다. 셋째, 계획 수립 시 시민들을 대상으로 보육수요조사를 실시하고, 공청회를 개최하여야 한다고 명시해 지역주민의 요구를 반영한 보육정책을 펼치고자 하는 의지가 잘 반영한 조례내용이다.

## (2) 제2장 보육정책위원회(제주:제3장), 보육위원회, 보육시설의 설치 및 운영

서울, 인천, 부산은 제2장에서 보육정책위원회에 대한 조례내용을 정리하고 있고 제주특별자치도는 제3장에서 보육정책위원회를 명시하고 있는데 각 시도별 특별한 차이점이 없이 공통적인 내용을 나타내고 있다. 보육정책위원회 설치, 구성, 기능, 위원의 임기, 위원장 등의 직무, 회의, 위원의 수당 등이 비슷한 내용을 포함하고 있다. 울산, 경기도는 제2장에서 보육정책위원회가 아닌 보육위원회를 제목으로 하였는데, 그 구성내용에 있어서 설치, 구성, 기능, 회의, 위원장 등의 직무, 위원의 수당 등 공통점이 많은 내용을 포함하고 있지만 울산시는 다음과 같은 다른 시도와 다른 특징적인 면이 있다. 첫째, '구성'에 있어서 다른 시도는 15인 이내의 위원으로 위원회를 구성한다고 했으나, 울산시는 20인 이내의 위원으로 구성한다고 하였다. 둘째, 위원회 위원의 임기에서 다른 시도는 2년을 임기로 정하였는데, 울산시는 3년으로 한다고 명시하였다.

제2장 보육위원회	서울, 인천, 부산, 경기	울산
구성	위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다.	위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성한다.
위원의 임기	위촉위원의 임기는 2년으로 하고, 1회의 한하여 연임할 수 있다.	공무원이 아닌 위원의 임기는 3년으로 한다.

제주특별자치도는 제2장에서 언급한 '보육시설의 설치 및 운영'에서 영유아보육법 제15조, 제17조제2항, 제24조제1항 규정에 의한 보육시설의 설치기준, 보육시설 종사자의 배치기준, 보육시설의 운영기준을 별표로 따로 정해 명시하였다. 다른 시도와는 달리 '보육시설의 설치 및 운영'에 대해 따로 조례내용을 명시한 것은 보육정책의 발 전방안으로서 발달 사회 문화적으로 적절한 보육환경구성의 중요성이 커짐에 따라 이에 부응하고자 따로 조례를 정해 시행하고자하는 의지를 반영한 것이라고 볼 수 있다.

제2장 보육시설의 설치 및 운영	제 주
제3조(보육시설의 설치기준)	「영유아보육법」 제15조의 규정에 의한 보육시설의 설치기준은 별표1과 같다.
제4조(보육시설 종사자의 배치기준)	「영유아보육법」 제17조제2항의 규정에 의한 보육시설의 설치기준은 별표2과 같다.
제5조(보육시설의 운영기준)	「영유아보육법」 제24조제1항의 규정에 의한 보육시설의 설치기준은 별표3과 같다.

### (3) 제3장 보육정보센터(제주: 제4장)

서울, 인천, 부산, 울산, 경기도는 제3장에서 '보육정보센터'를 명시해 비슷한 조례 내용을 가지고 있지만 제주특별자치도는 제4장에서 명시된 '보육정보센터' 조례내용을 살펴보면 다른 시도와는 다른 구성을 보이고 있다.

일단, 서울, 인천, 부산, 울산, 경기도 제3장 '보육정보센터' 조례내용을 살펴보면, 보육정보센터의 설치 및 운영, 설치기준, 기능, 구성, 지도 감독, 운영위원회, 비용 등으로 정리되었다. 이 중에서 특징적인 것은 인천, 경기, 울산시는 '비용'을 따로 정해 보육정보센터의 설치 운영에 필요한 비용을 국고보조금과 지방비로 한다는 것을 명확히 공고하였다. 그리고 부산은 '운영위원회'에서 위원구성을 보육시설의 장 대표, 보육교사 대표, 보호자 대표를 각 1인 씩 포함하여야 한다고 명시해 일방적인 보육정책이 아닌 공급자, 수요자의 요구를 정확히 반영하기 위한 보육정책이 되기 위한 바탕을 조례에 반영하였다.



제주특별자치도는 다른 시도에서 언급하지 않은 '보육정보센터의 장의 자격 및 직무', '보육전문요원의 자격 및 직무', '기타 종사자 등', '운영위탁', '보육정보센터의 위탁신청 등', '위탁의 취소', '보육정보센터 운영위원회', '비용충당' 등을 명시해 보육정보센터 운영자의 자질과 운영위탁에 대한 중요성을 강조하였다.

	보육정보센터
제3장. 서울, 인천, 부산, 울산, 경기	설치 및 운영, 설치기준, 기능, 구성, 지도감독, 운영위원회 비용(인천, 울산, 경기)
제4장 제주	설치 및 운영, 기능, 보육전문요원의 자격 및 직무, 기타 종사자, 운영 위탁, 보육정보센터의 위탁신청 등, 위탁의 취소, 보육정보센터 운영위원회, 비용충당

#### (4) 제4장 방과후 보육, 방과후 교육, 보육계획 및 교육훈련

보육시설의 설치, 보육시설기준, 교육훈련 등의 조례내용을 가지고 서울, 인천은 '방과후 보육'이라는 조례를 정하였고 울산은 '방과 후 교육', 경기도는 '보육계획 및 교육훈련'이라는 조례제목을 따로 정하였다. 그 내용에 있어서도 별다른 차이점이 없으나 경기도 '보육계획 및 교육훈련'에서 서울, 인천, 울산시가 언급하지 않은 '도지사가 보육시설 종사자에 대해 전문교육 등 교육훈련을 실시하고, 우수보육교사를 양성하여 영유아 및 아동보육의 질적향상과 보육종사자의 전문성 향상을 위하여 노력하여야 한다'는 내용을 명시해 보육교사의 질을 높이기 위한 방안의 중요성을 다시 한 번 강조하였다.

부산시는 다른 시도와 차별성을 두어 '방과 후 보육의 확대 운영, 보육시간, 우선 입소, 비용의 수납, 방과 후 보육시범시설의 지정' 등 제1장 총칙에서 보육정책의 대상자인 '방과후아동'을 언급한 만큼 조례내용에 있어서도 방과 후 아동에 대한 보육의 운영방안을 좀 더 세부적으로 명시해 정책의 실행을 더 용이하게 만들고 있다.

제주특별자치도는 '방과후 보육'에 대한 조례내용을 명시하지 않았다. 제1장 총칙에서 정책내용의 대상을 '영유아'로 한정하여 조례내용을 구성하였기에 아동의 요구사항을 반영한 '방과후 보육'에 대한 조례를 만들지 않았다.

	서울, 인천	부 산	울 산	경 기
방과후보육	보육시설의 설치, 보육시설 기준, 교육훈련	방과후보육의 확대 운영, 방과 후 보육시설의 설치, 보육시간, 우선입소, 비용의 수납, 방과 후 보육시범시설의 지정, 교육훈련		
방과후교육			보육시설의 설치, 보육시설기준, 교육훈련	
보육계획 및 교육훈련				보육계획, 방과 후 보육시설의 설치, 방과 후보육시설 기준, 교육훈련

(5) 제5장 비용, 공립보육시설 설치 및 운영

제5장에서는 서울, 인천, 울산, 경기, 부산시가 '비용'에 대한 조례내용을 명시하였고, 제주특별자치도는 제6장에서 '비용'에 대한 조례를 정하였다.

서울, 인천, 울산, 경기도는 '비용' 조례내용구성을 비용의 보조, 비용 및 보조금의 반환명령 등 비슷한 내용을 담고 있으나 부산시는 서울, 인천, 울산, 경기도가 언급한 '비용 및 보조금의 반환 명령'에 대한 내용은 없고 '지도 점검'에 대한 항목을 명시해 보육시설에 대한 정기적인 지도 점검을 실시하여야 한다고 강조하였다. 무엇보다 영유아시설을 계획하고 운영하는 것도 중요하지만 이러한 시설들이 발전적인 방향으로 잘 운영하고 있는지 지방자치단체에서 정기적으로 점검하는 것이 더 바람직하기에 이에 대한 내용을 다른 시도에서도 조례로써 명확히 공고하는 것도 좋은 방법이다.

제주특별자치도는 '비용'을 제6장에서 언급한 내용인데, 그 구성면에서 다른 시도에서 언급하지 않은 '평가인증 시설에 대한 지원'을 명시해 평가인증을 받은 시설에 대하여 보육사업 실시에 필요한 경비를 우선적으로 지원할 수 있다고 했다. 이는 정책의 효율적인 실행에 있어서 중요한 것이기에 유연성 있는 조례내용이라고 볼 수 있다.

제5장	서울, 인천, 울산, 경기	부 산	제주(제6장)
비용	비용의 보조, 비용 및 보조금의 반환 명령	비용의 보조, 지도점검	비용의 보조, 평가인증 시설에 대한 지원, 비용 및 보조금의 반환명령

제5장에서 제주특별자치도는 다른 시도에 조례내용이 없는 '공립보육시설 설치 및 운영'을 명시하였는데, 그 구성은 설치, 업무, 공립보육시설의 운영, 입소순위, 보육료, 운영위탁, 위탁운영기간, 수탁자의 임무, 행위의 금지, 위탁의 취소, 보육시설운영위원회 기능, 지도감독 등이다.

제5장	제 주
공립보육시설 설치 및 운영	설치, 업무, 공립보육시설의 운영, 입소순위, 보육료, 운영위탁, 위탁운영기간, 수탁자의 임무, 행위의 금지, 위탁의 취소, 보육시설운영위원회 기능, 지도감독

#### (6) 제6장 보육수요조사 및 보육시설 설치계획 수립

인천시는 다른 시도와 달리 제6장에 '보육수요조사 및 보육시설 설치계획 수립' 조례내용을 명시하였다. '시장은 보육수요에 대한 조사를 정기적으로 실시하여 보육시설 설치 계획을 수립하여야 한다'는 내용으로서 보육정책의 공급자 입장에서만 조례내용을 일방적으로 공고한 것이 아니라 지역주민의 요구도를 정기적으로 점검하여 이를 반영하는 정책을 실행하고자 하는 하는 지방자치단체의 의지를 잘 반영한 조례내용이라고 볼 수 있다.

### V. 제주특별자치도 영유아보육 조례 개선방향

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 규정에 의한 사항과 「영유아보육법」의 규정에 의한 제주도의 영유아에 대하여 질 높은 보육서비스를 제공하고 아동의 기본적 인권 실현의 보강과 보육의 공공성 확대를 보호자의

사회경제적 활동을 원활하게 함을 목적으로 한다고 명시하였다. 이 법의 목적이 극히 제한된 집단에 치중되어 있다는 것을 볼 수 있다. 산업사회의 등장과 전통적 가족구조의 변화는 여성에게 가족부양의 일차적 책임자로서의 역할을 요구하고 동시에 여전히 어머니로서의 의무도 행할 것을 바라고 있다. 이러한 가정이 영유아 보육의 필요가 우선시 된다 할지라도 사회의 구조상 이러한 가정의 아동들만을 보호하기 위한 법의 제정은 다소 무리가 있다고 본다. 또한 책임의 문제에 있어서도 시장이 보호자와 시설관계자와 더불어 영유아를 건전하게 보육하여야 한다고 했는데, 목적에서는 아동의 인권 실현보장을 언급한 만큼, 책임에 있어서도 아동에 대한 책임을 명시해야 한다고 본다. 0~6세 영유아와 6~12세의 아동은 발달단계와 발달과업이 다르다는 것을 감안할 때 차이 있는 교육 및 지도를 할 수 있는 방안 제시를 찾을 수 있어야 한다. 그리고 주민복지를 위한 조례이기에, 부산시처럼 지역주민을 대상으로 보육수요조사를 실시하고, 공청회를 개최하여야 한다는 조항을 제1장 총칙에서 명확히 제시했으면 하는 아쉬움이 있다. 보육사무 성격상 지방적 특색이 강하기에 이에 대한 특색 있고 지역주민의 욕구를 살린 조례제정을 위한 연구 및 지원에 대한 인식이 필요하다.

다른 시도에서 언급하지 않은 '보육시설의 설치 및 운영'을 제주특별자치도에서는 제2장에서 명시했는데, 영유아보육법 규정에 의한 보육시설의 설치기준, 보육시설 종사자의 배치기준, 보육시설의 운영기준을 별표로만 제시했다. 일반적인 보육시설 설치 및 운영이 아니라 제주특별자치도 지역특색에 부합하고 국제자유도시에 걸맞은 보육시설을 설치하고 운영할 수 있다는 것을 조례로 제정했다면 좀 더 다양한 보육시설을 설치할 수 있으리라 본다.

제주도 아동정책은 복지정책의 사각지대에 놓여 있을 정도로 이에 대한 방안제시가 하나도 없다는 것을 알 수 있는데, 이는 서울, 인천, 부산, 울산, 경기도는 '방과 후 보육'과 '보육계획 및 교육훈련' 등 조례내용을 제시했으나 제주특별자치도는 이에 대한 내용을 전혀 언급하지 않았다는 것이다. 영유아 보육법의 주체는 어디까지나 아동이 되어야 한다. 아동을 중심으로 아동의 복지와 보호를 목적으로 한 영유아 보육법이기에 아동복지 서비스의 한 부분인 '방과 후 보육'에 대한 조례를 제정할 필요가 있는 것이다.

정부가 설치 주체이며 정부로부터 인건비를 지원받고 있다는 점에서 저소득층 아동보육, 취업모의 아동보육 등 보육에 대한 국가의 개입기능의 수행 이외에도, 영아보육, 장애아보육 및 특수보육 등 보호자의 다양한 요구에 부응할 수 있는 다양한

보육서비스를 제공하는 등 다른 유형의 보육시설에 대하여 선도적인 역할을 기대할 수 있는 것이 공립보육시설이다. 다른 시도에서 명시하지 않은 '공립보육시설 설치 및 운영'에 대한 조례내용을 제시한 제주특별자치도는 보육의 공공성 확대를 꾀하고 공립보육시설 위탁의 투명성과 객관성 확보에 중점을 뒀다 할 것이다.

## VI. 결 론

보육은 사회구성원을 키워내는 일이며 잘 성장한 인적자원은 국가경쟁력의 굳건한 토대가 된다. 그 동안 보육은 단순히 개인책임, 가정 책임으로만 여겨왔다. 그 결과 부모들은 믿고 맡길 만한 보육시설을 찾기 어려워 아이를 안고 발을 굴러야만 했고, 아이들은 아이들대로 마음껏 뛰어놀 수 있는 환경을 갖지 못했다. 그리고 보육교육 교사들은 사명감 하나로 장시간의 열악한 업무여건을 버텨내야 했다.

이제 보육은 사회의 기본 토대인 가정과 부모를 지원하는 중요한 국가사업이 되었다. 미국, 영국, 일본 등 선진국에서 보육은 국가의 주요사업으로 자리 잡고 있다. 이렇듯 보육이 국가의 전략적인 사업으로 강조되는 이유는 아동의 건강한 성장이 출산과 양육에 많은 관심을 갖는 어머니, 즉 여성과 분리 될 수 없기에, 이 둘의 관계가 사회의 기본단위인 가족의 건강과 삶의 질을 보장하는 척도가 되기 때문이다. 보육이 국가적인 사업이 되어 부모의 경제상황이나 살고 있는 지역, 어린이의 장애수준 등과 무관하게 모든 아동이 혜택을 받는 보편적 보육서비스를 지향한다고 할 때, 아동의 관점, 여성의 관점, 그리고 가족전체의 입장은 결코 분리 될 수 없을 것이다. 「영유아보육법」이 존재함으로써 아동, 여성, 가족 등에게 복지서비스를 제공하지만, 좀 더 현실적이고 미래지향적인 대안으로 지역실정에 맞는 서비스를 받고자 하는 바람이 '영유아보육조례'로 실행되어진다. 제주특별자치도로 변모함으로써 이에 대한 기대에 부응하기 위해 다양한 사회복지 조례들이 만들어지고 있으나, 미래 제주특별자치도를 이끌어 나갈 인재양성 측면에서 '영유아보육조례'의 중요성은 그 의의가 크다. 국가는 아동이 적절하게 양육될 수 있도록 배려하는 의무를 가지고 있기에 아동이 어렸을 때 제대로 투자함으로써 사후에 더 많은 예산을 절감한다는 태도로 조례제정에 관심을 가져야 할 것이다.

앞으로 제주특별자치도는 국제자유도시를 표방하기에, 다양한 사회집단의 가치관과 생활상의 충돌이 일어날 수 있다. 이에 맞는 특화된 보육프로그램을 다각도로 모

색해 '영유아보육조례' 제정함으로써 성장하는 아동들에게 최선의 환경을 마련해주는 것이 급선무이다. 각 시도마다 '영유아보육조례'를 따로 제정해 시행하고 있기에 현재 집행되고 있는 서울, 부산, 인천, 울산, 경기도 '영유아보육조례'를 살펴봄으로써 제주특별자치도 '영유아보육조례'의 특성을 파악해 부족한 것은 보완하고 현재성과 미래지향적 성격을 동시에 띠는 법이 되도록 도움이 되고자 하는데 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

다양한 보육발전 방안들이 제도적인 뒷받침을 통하여 실현될 수 있는 것이 '영유아보육조례'를 통해 이루어질 수 있기에, 이에 대한 철저한 분석과 비판이 필요한 것은 당연하다. 무엇보다 지역주민의 복지를 위해 만들어진 법만큼 수요자들의 요구에 부합하는 실태조사가 절실히 필요하다. 제주특별자치도 '영유아보육조례'는 이에 대한 조례내용이 명시되어 있지 않았다. 일방적인 통보 성격이 강한 조례내용보다는 지역주민들과의 상호작용적인 의사소통을 열 수 있는 조례내용을 명시해야 할 것이다. 그리고 향후 보육 조례제정에 영향을 주는 요인 파악과 보육조례 운영시 문제점 및 실태조사에 대한 연구가 필요하다.

오늘날 영유아보육은 너와 나의 차원을 넘어선 우리 모두의 공동과제임을 유념하고, 영유아보육에 대한 사회적으로 열린 체계를 구축하여 정부와 시설장, 그리고 교사와 학부모 등 관련자들 간의 대화와 협조가 이루어질 수 있도록 노력해야 한다. 그리고 국제자유도시에 발맞춰 도약의 첫 계단에 서 있는 제주특별자치도의 사회복지 발전을 위해 편협적인 지역성에 머물지 말고 국제성을 뛰어넘는 장·단기적 정책 수립을 기초로 조례제정은 이루어져야 할 것이다. 또한, 무엇보다 '영유아보육조례'가 지녀야 하는 중심축은 아동이며 한명 한명의 아동이 사회적 존재라는 전제를 잊지 말아야 할 것이다.

## 참고문헌

- 경기도 보육조례 2005. 6. 13 개정  
 문선화(1993). 영유아보육법의 문제점과 개선방향. 한국영유아보육학회논문집  
 부산광역시 보육조례 2005. 9.26 조례 제3846호(개정)  
 서문희·백선희(2004). 보육제도 개선을 위한 정책과제 대안 연구. 한국보건사회연구원  
 구원

서울특별시 보육조례 2005. 9.30 조례 제4306호(개정)

인천광역시 영유아 보육조례 2005. 9. 26 조례 제3846호(개정)

양옥승(1993). 한국의 영유아 보육현황과 발전방안. 영유아보육발전을 위한 심포지움  
논문집

울산광역시 보육조례 2000. 10. 26 조례 제437호 (개정)

유희정(2003). 보육정책 발전방안. 여성정책포럼 자료집

정병호(2003). 보육정책의 새로운 패러다임. 여성정책포럼자료집

제주특별자치도 영유아보육조례(안) 입법 예고 2006. 2. 10

[Abstract]

## Improvement of 'A Small Child Ordinance' of Jeju Self-Governing Province: A Comparative Study on the Ordinance of Local Governments

**Kang, Gi-Eun**

Ph. D. Candidate, Dept of Home Management, Cheju National Univ.

The purpose of this study is to survey comparative study of six city(Seoul, Busan, Incheon, Ulsan, Gyeonggi, Jeju special self-governing province) a small child ordinance and to present improvement plan for a small child welfare specialist in local community by analyzing ordinance.

This study limitation is content analysis, therefore it offer not be a very practical methodology of a small child welfare ordinance in local community for social welfare activists and specialists.

The practical implication of this study shows that necessity of a small child ordinance establishment, a legal basis, comparative analysis of six city(Seoul, Busan, Incheon, Ulsan, Gyeonggi, Jeju special self-governing province) a small child ordinance in a way that it would be much more effective for welfare specialist and civil servant to develop the social welfare of local resident.

**Key words** : jeju special self-governing province, a small child ordinance, ordinance establishment