

# 탁아제도의 현안과제

— 현행 법령을 중심으로 —

이 윤 구\*

I. 머리말

II. 현행 아동복지법 시행령의  
고찰

III. 탁아사업(서비스) 정책의  
주요과제

IV. 맺는말

## I. 머리말

“탁아”에 관한 법령은 지난해 9월에 공포된 아동복지법 시행령의 개정(대통령령 제1280호)으로 우선 시급하게 요청되어 모든 탁아시설의 법적근거를 마련해 주었다고 일단은 생각해도 좋다. 그러나 이 제도가 사안의 증차대한 사회적 욕구에 비해 상당히 미비한 면들이 적지 않음을 간과하기 힘들다.

“탁아”라고 하는 사업이 협의의 아동복지, 특히 요보호 가정이나 구호대상의 범주안에서 다루어져야 하느냐(제8조의2), 그렇지 않더라도 우선 논란의 소지가 큰데다가 그나마도 아동복지법의 시행령의 개정만으로 적절한 정책이 수립되었다고 볼 수 있겠느냐 하는 문제도 쉽게 제기될 수 있다.

제한된 시간에 나에게 맡겨진 과제는 현행 법령을 대체로 일괄하면서, 문제를 제기하고 탁아제도의 정책적인 발전을 위하여서 정부나 하계가 당면과제로 다루어야 할 몇가지 이유들을 고찰해 보는 것이다.

## II. 현행 아동복지법 시행령의 고찰

우선 “기혼여성의 취업확대에 따른 탁아수요 증가”에 대응하며 “아동의 건전육성”을 위해 아동복지 시설가운데서 탁아사업을 할수 있는 시설에서 설치운영할 수 있도록 법적인 근거를 제공하고 미비한 규정을 보완하는것을 시행령 개

\* 선명회 회장

정의 이유로 정부는 제시했다.

그런데 개정된 이 시행령이 위의 세가지 목적을 이루는데 만족할만한 법적 뒷받침이 되는냐 하는 전반적 의문을 가지고서 내용을 살펴보면 몇가지 두드러진 문제에 부딪치게 된다.

첫째로, 기혼여성의 취업확대에 따른 탁아수요의 증가에 대응하는 것이 목적이라면 수혜 대상의 초점을 맞추어서는 너무도 제한된 수의 어린이들만 생각케 되고 대부분의 가정과 탁아대상자들은 범주밖에 남아있게 된다. 한국여성개발원이 1986년에 밝힌 통계자료에 의하면 6세미만의 자녀를 둔 취업모는 약 129만명이다. 이들 가운데 50%가 1.5명 평균의 요탁아 자녀가 있다고 보더라도 97만명이 된다. 확실한 통계는 없지만 대체로 80만은 넘을 것이라는 추산도 있다. 어쨌든 “보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 아동을 보육하기 어려운 경우” (시행령 제2조 14항)를 탁아이유로 간주하려면 아동복지의 협의적인 차원이 아니고, 사회보장의 넓은 테두리 속에서 복지정책의 일환으로 다루어져야 한다.

둘째로, “탁아시설”이라는 판에 박힌 시설 중심적 접근(Institutional approach)을 법시행령은 취하고 있는데 이 점은 아주 탁아시설의 범주를 협소하게 제한해 놓았다. 탁아는 그 사업의 본질이 보호자와 피탁아아동의 욕구에 부응토록 하는 것이기 때문에 자연이나 적연, 그리고 혈연을 중심으로 하여 다양한 서비스를 고려하고 그 가운데서 크고 작은 전문탁아시설을 하나의 모델로 생각하는 것이 옳다. 가정에서 혹은 종교나 사회봉사기관에서 적은 규모로 하는 탁아사업을 시행령 제11조 ③항 3.에 의해 신고만으로 할 수 있게는 되어 있으나 시행령과 제규정이 지나치게 획일적이어서 다양한 사업형태가 불가능하다.

이 법령은 탁아사업이라는 시대적인 요청이나 사회적 욕구에 대응하여 할수록 많은 탁아사업장을 세우고 운영할수 있도록 권장하는 것보다는 오히려 현존하는 많은 자원(自願), 비영리, 영세한 탁아사업기관이나 독지가들을 어려움으로 몰아넣는 결과를 가져 올 가능성이 많아서 사회적 비판이 적지 않게 일고 있다.

셋째로, 이 법령이 정하는 “탁아시설”은 “보건사회부가 정하는 규모이상의 시설을 말한다”(제2조 14항)고 되어 있어서 탁아시설의 최저규모를 가지고 탁아사업의 외형적 구비여건을 확정하고 있다. 이 법령대로 엄격하게 탁아시설을 묶어 놓고 다른 대안(가정탁아, 방문탁아등)이 허용되지 않으면 보사부가 제시하고 있는 저소득층 요탁아 인원 8만7천명을 1992년까지 해결하겠다는 의지는 자칫하면 시행불능으로 끝나기가 쉽다. 191억원의 예산으로 940개 시설을 탁아소

로 전환하고 300여개의 새 탁아시설을 저소득지역을 중심으로 신설한 계획인데 시설 규모의 규정대로라면 이 예산, 그리고 시설수(數), 수용탁아수를 가지고는 요보호 대상자도 다 수용하기 힘들다.

넷째로 행정과 재정의 문제도 상당한 논란의 여지를 가지고 있다. 탁아에 관한 현행법령은 보건사회부가 주무부처로 되어 있고 요보호대상자를 협의의 사회복지 수혜대상으로 간주하고 있다. "탁아"사업이 정말 활발하게 전개되어 사회적 욕구를 어느 정도 충족시켜 주기 위해서는 우선 영아·유아의 전인적(全人的)발육을 종합적으로 다루는 정책행정의 집행기구가 필요하고 이를 뒷받침하는 재정이 따라 주어야 한다. 보건 사회부가 중요한 주무부처가 되는것은 문제가 없지만 교육, 문화, 건설(주택, 탁아시설), 노동등의 행정관서들이 직간접으로 탁아사업에 참여할 수 있어야 하고 업무의 적절한 분담이 이루어져야 한다.

보사부(1990. 자료)는 공단지역에 시범탁아소 설치운영, 직장내의 탁아시설을 설치 유도하며 민간탁아시설을 권장하여 음자와 세제지원등으로 아파트단지 등에 시설을 설치케 하고 가정탁아도 적극 지원 1995년까지는 3만여의 시설에서 80여만의 탁아를 "보육"토록 할 계획이다. 이 계획이 현실화되기 위하여서는 현행 법령이 너무나 행정·재정의 조적과 예산조치가 허약함을 지적하지 않을 수 없다(제13조 비용보조).

다섯째로 탁아사업에 종사하는 인력(人力)에 관하여 법령을 시행키 위해 있는 "업무 처리지침"에 보면 원장, 총무, 교사, 보육사, 간호사, 취사부, 관리인등으로 종사자를 규정하고 영·유아의 수에 따라 「가」에서 「사」형으로 분류해 있다. 교사는 3세이상의 유아 30인당 1인, 보육사는 3세미만 7인당 1인인데 종사자의 자격이나 교육정도는 교사하고라도 이러한 공식에 의하면 80만의 탁아를 위해서는 11만 4천3백여명의 탁아교육사가 필요하다는 계산이 나온다. 탁아의 욕구가 가장큰 0~3세까지의 영·유(乳)아를 제대로 돌보기 위해서는 3~7세의 연령층보다 몇배나 더 노력이 필요하고 전문적인 인력이 요청되는것을 감안하면 현행법령이 얼마나 불완전한 것인지를 곧 인지하게 된다. 탁아사업은 어린이를 일정한 시간 수용하는 곳이어서는 안된다. 맡은 사람이나 맡기는 보호자가 다같이 가정과 꼭 같지는 못할지라도 이에 준하는 환경속에서 부모나 조부모의 사랑과 친밀한 상관관계가 있어야 하는 교육의 장이어야 한다고 보면 국민학교나 유치원보다 몇배의 노력과 전문적인 지도인력이 요청된다.

여섯째로 이 법령이 제외규정으로 한 남녀공용평등법 제12, 13조(시행령 제2조 14항)도 그냥 넘기기에는 힘이 드는 문제들 내포하고 있다. 남녀고용 평등법(법률 제4126호)은 그 제정이 87년 12월이었고, 89년 4월에 개정되었기 때문

에 지극히 최근의 입법이고, 원칙적으로 환영을 받을만한 제도이다. 그러나 동법 제12조가 “근로여성의 계속 취업을 지원하기 위하여 수유(授乳), 탁아등 유아에 필요한 시설을 제공하여야 한다.”는 제①항의 강제규정은 제②항, 즉 “육아시설”의 기준이 노동부장관에 의하여 정해지도록 되어 있고 이에 따르면 강제규정이 권고사항으로 바뀌어서 여성노동자 1,000명 이상의 사업장으로부터 “설립을 유도”하게 되었고 문제의 심각성은 1,000명 이하, 아니 몇십명의 여성이 일하고 있는 영세업체에 있다는 점이다.

### Ⅲ. 탁아사업(서비스)정책의 주요과제

위에서 일괄검토해 본 “탁아”제도의 문제들은 법령에 대한 미시적인 관찰에서 드러나는 것들이다. 그러나 그보다는 훨씬 근본적이고 광범한 사회 정책적인 문제들을 살펴보지 않을 수 없다.

첫째로 탁아의 필요성을 영세민 사회보호 대상자로 국한하면 약8만 7천명(?)이라고 보사부는 보고 있는데 우선 80만정도의 취업중인 저소득층 자녀(요탁아)들을 제1차적인 대상으로 고려해야 할 것이며, 이들에 대한 기초조사를 통해 탁아서비스의 모형과 전략을 모색해야 한다. 직장과 지역(일정규모의 탁아시설)이 우선 적극적으로 추진되고 가정탁아(소규모)와 함께 비영리단체(종교, 사회운동)가 능력에 따라서 탁아사업을 할수 있도록 법적, 재정적 지원을 국가가 해야 한다고 믿는다.

둘째로 “시설기준”을 전면적으로 재고해서 시설중심원칙을 서비스중심으로 바꾸고 피탁아와 그들의 보호자의 권익과 편리를 우선적으로 고려하는 정책이 되어야 한다.

수용인원과 종사자의 수만으로서가 아니고 보호 육성의 질이나 환경의 질적 평가가 우선해야 한다. 행정편의적인 법령이라는 인상을 강하게 주는 현행규정은 근본적으로 개정되어야 한다. 아니, 그보다 폐지되고 새로운 종합적이고 개혁적인 탁아 서비스법(?)이 생겨야 한다.

셋째로 “탁아”는 국가의 노동근로정책, 영·유아 교육정책, 약화 일로에 있는 이 나라의 여성 및 가족정책, 그리고 주택정책등을 망라한 사회개발, 법규로서 창제되어야 소기의 목적을 어느정도 달성할 수 있다. 특히 유의해야 할 점은 “탁아”가 부모나 보호자의 책임과 의무를 포기하거나 약화시키는 결과를 가져오게 하지 않아야 한다는 것이다. 말길만한 이유가 뚜렷해야 하고 맡아서 긴 시간을 보육하는 탁아사업 종사자들이 부모의 사랑이나 관심보다 못지않은 직

업의식과 양심을 갖도록 제도적으로 배려해야 한다.

넷째로 탁아서비스는 이제까지 이 나라에서 보통 출퇴근시간안에 종일 혹은 반낮동안 직업모의 어린 자녀를 맡아서 “보관”하는 개념에서 탈피하여 직장이 원인이든 그 밖의 이웃에서든 부모가 보호의 능력을 상실할 때와 장소가 밤이든 낮이든, 도시 공장이든 시골 농장이든 광산이든, 어촌이든, 병원이든, 교도소나 소년원이든 이런 죄없는 생명의 보호와 양육을 위해서 설치되고 운영되어야 한다.

다섯째로 행정체계의 문제인데 영·유아에 관한 법이 아동복지법의 보강으로나 시행령의 개정으로는 개선되기 어렵다고 본다. 문교, 보사, 내무, 농수산(농촌진흥청)부터가 공동으로 영·유아법을 만들고 특별위원회가 탁아 서비스를 관장하고 지방자치단체가 대행하게 하는것이 좋을것 같다. 한 중앙집행부처가 주무를 맡을 때 오는 문제가 너무 크기 때문이다.

#### IV. 맺는 말

한마디로 현행법령은 될수록 빨리 폐기되어야 한다. 물론 전제조건은 “탁아”서비스의 독립된 종합적인 법률이 탄생해야 한다. 민자당이 「영·유아의 보호·교육에 관한 법률(안)」을 최근 국회에 제출한 이유도 이러한 맥락에서 환영할만 하다.

전문6장 35개조와 부칙6조로 구성된 이 법률안은 보육소의 업무가 영·유아의 신체적, 지적, 정서적, 사회적 발달을 도모하는 전인적적 보육으로 하고 교육의 내용충실을 위해 문교부의 장학지도협조를 받게 되어 있고, 시설을 다양화한 점에서 평가받을만 하다. 국공립, 법인과 개인(민간시설), 사업장 근로자를 위해 사업주가, 가정보육(7,8조), 그리고 새마을유아원을 운영하고 있는 단체등의 탁아사업의 주체가 되고 이 사업의 정책심의를 위해 중앙과 지방에 보육위원회를 두도록 되어 있어서 어느 특정한 부처만의 특정한 사업이 아니고 개선될 가능성도 엿보인다. 유치원, 미술, 음악등의 학원도 보육시설을 원하면 병설이 가능하게 된것도 탁아서비스의 다양화에 도움을 줄수 있을듯 하다.

탁아사업 이용대상을 5세미만의 취학전 어린이로 하고 보육위원회의 결의가 있으면 12세까지도 대상연령에 해당시킨 것은(제18조) 국민학교 재학생의 방과후의 시간을 위해 획기적인 제도의 도입이라고 할수 있다.

보사부의 책임과 권한이 크게 신장될것이 예상되는 이 법률안이 국회에서 이 회기간에 통과가 되면 일단은 획기적인 전진이라고 생각된다.

남아 있는 장기적인 문제는 “탁아”라는 개념이 오늘까지는 영세하고, 불우하고 하층 사회를 위한 구제정책이라고 하는 낙인(Stigma)이 점차적으로 저소득 계층으로 그리고 취업여성이면 누구든지(계층의 상하를 막론하고) 기쁘게 안심하고 자녀들을 맡기고 맡은 사람들도 보람을 느끼고, 전문적으로 생업으로 어린 생명을 다루는데 부족함이 없고, 국가사회가 영·유아의 보호와 육성에 우선적인 정책배려를 하게 되겠느냐 하는데 있다고 생각한다.