

한국탁아사업의 정책과 방향

김정자*

- | | |
|------------------|-----------------|
| I. 탁아의 현대적 개념 | IV. 탁아문제의 현재점 |
| II. 탁아정책의 일반적 추세 | V. 앞으로의 탁아정책 방향 |
| III. 탁아서비스의 현황 | VI. 앞으로의 중요과제들 |

탁아사업의 정책과 방향

탁아문제를 논의함에 있어 우선 관심을 가져야 할 점은 탁아의 개념의 현대 사회에서 어떻게 변화되었느냐를 정확하게 파악하는 문제이다. 이는 탁아정책을 바르게 방향잡아 나가는데 가장 중요하고 기본적인 출발점이기 때문이다. 그러므로 이 소론에서는 먼저 현대적 탁아개념을 살펴보고 그 다음 각국에서 이루어지고 있는 탁아정책의 일반적 추세를 종합해 본다. 그 바탕위에서 우리나라 탁아서비스의 현실과 문제점을 현시점에서의 쟁점을 중심으로 점검하고 마지막으로 앞으로의 탁아정책의 방향을 논의 하면서 보다 적극적인 국가의 역할이 어떤 모형이어야 할까를 생각해보고 앞으로의 과제도 함께 생각할 기회를 가지고자 한다.

I. 탁아의 현대적 개념

탁아문제는 아무리 강조해도 지나치지 않을만큼 오늘날 그 중요성이 인식되고 있고, 양적 확대와 질적 향상에 대한 요구가 증폭되고 있다.

그러나 탁아의 현대적 개념에 대한 정확한 파악없이 탁아문제에 대한 논의와 정책이 이루어지기 때문에 하나의 합의된 정향을 잡아나가지 못하고 있는 실정이다.

먼저 전통적 개념으로는 탁아소는 유치원과는 완전히 분리된 개념으로 파악

* 한국여성 개발원 부원장

된다. 즉 탁아소는 빈곤층, 저소득층 취업모의 학령전 자녀를 어머니가 생계를 위해 일나간 낮시간동안 단순히 보호해주는 시설이었다. 그러므로 고아원, 육아원 등의 시설보호와 거의 구분없이 보호만 해주는 기능이였다.

그러나 현대사회로 발전되어 오면서 이러한 전통적 개념은 변화되지 않을 수 없었다. 그 이유는 첫째 아동의 성장발달단계에서 학령전 아동기(0~만6세)의 중요성에 대한 연구가 활발히 이루어져 이 연령층 아동은 부모의 사회경제적 지위와는 상관없이 비슷한 성장욕구(Similar developmental needs)가 있고 욕구가 충족되어야만 건강한 학령기, 청소년기로 성장해 간다고 한다. 단순한 수용보호로는 이 연령층아동의 성장욕구를 충족시켜줄 수 없을 뿐 아니라 성장후의 청소년문제, 사회문제발생요인이 될 수도 있다는 주장이다. 둘째, 과거의 취업모는 대부분 어머니들이 생계를 위해 일하지 않으면 안되는 저소득층 특히 극빈층이었으나 현대사회에서는 다양한 계층에서 취업모가 증가되어 탁아의 요구가 광역화됨으로써 질높은 보육에 대한 요구가 높아졌고, 조기교육에 대한 욕구는 저소득층 취업모에게도 상승되어 질높은 보육에 대한 요구는 크게 증대되었으며 다양화되었다.

그러므로 보호기능과 교육기능이 필연적으로 접근되어 스웨덴, 서독과 같은 나라는 하나의 유아학교(preschool)프로그램으로 통합이 이루어져 제도적으로, 행정적으로 일원화체제로 운영되고 있으며, 제도상으로는 통합되지 않은 국가에서도 탁아서비스에 교육기능을 강화하고 유치원프로그램에는 복지기능이 강화되는 보육내용의 통합이 이루어지는 추세이다.

유치원과 탁아소의 전통적 개념

	유치원	탁아소
주 목 적	조기교육 (Early Childhood Education)	수용보호 (protection)
대 상	중상층 가정의 학령전 아동	빈곤층, 저소득층 취업모의 학령전 자녀
연 령	만 4~5세	0~만 5세
보 육 시 간	3~4시간	8~12시간
지도감독기관	문교부	보사부(내무부)
관 련 법	교육법	유아교육진흥법, 아동복지법

즉 전통적 개념에서 두 종류로 분리되어 있던 유치원(kindergarten, nursery school)의 보호기능이 통합되어 아동보육(child care)이라는 포괄적 개념으로 발전되어 왔다.

우리나라의 경우, 현시점에서 유치원과 탁아소의 제도적 통합은 여러가지 여건상 아직 어려운 과제이다. 따라서 유치원에서의 종일반(탁아기능보충)운영과 탁아시설에서의 교육기능강화로 질을 높이는 노력이 필요하고 관련부처간, 전문가간의 상호지원체계를 형성해야 할 것이다.

II. 탁아정책의 일반적 추세

현대사회에서 각국 특히 대부분의 서구국가들의 탁아정책을 추진해나가는 기본적인 방향을 간추려보면 대략 다음과 같은 추세이다.

첫째, 보편주의의 체제를 가지고 추진되거나 그 방향으로 나아가고 있다. 이는 현대복지국가에서 탁아에 대한 개념의 변화와 탁아요구의 폭증, 권리개념의 확산 등으로 탁아서비스는 개인부모의 책임인 동시에 사회적 책임(social responsibility)이라는 개념이 확산되어 요구가 있는 모든 아동에게 서비스를 제공해야 한다는 보편주의원칙을 탁아정책에서 채택하는 국가가 늘어나고 있는 추세이다. 그러나 보편주의원칙을 바탕으로 한 탁아정책수행에서 가장 큰 긴장은 요구(need)와 양(quantity)적 관계에서 나타난다." 즉 보편주의의 목표를 실현하는데 현실적인 양적 제한과 이에 따른 선별주의(selectivism)적 서비스제공이라는 현실적 괴리에서 어려움이 존재한다. 이것이 탁아정책수행 과정에서 각국이 안고 있는 중요한 문제중의 하나이다.

둘째, 교육기능의 강화이다. 전반적으로 탁아프로그램과 유치원프로그램의 통합의 이론적 근거는 아동발달이론에서 나왔는데, 아동의 발달단계에서 학령전 아동기의 중요성이 검증되고 어머니가 취업을 하고 있는 아니든간에 이 연령층 아동을 위한 보육에서 교육기능의 중요성과 가치가 널리 인식되어 왔다. 따라서 이 논의에 중요하게 부각되는 이슈는 탁아서비스의 질적문제이며 이때, 탁아교사의 자질문제와 교사훈련문제가 주요관심사로 부각될 수 밖에 없다.

셋째, 정부재정지원이 증대되는 추세이다. 과거 경제적 제약과 여성의 전통적 역할의 강조 등이 소극적 또는 제한된 국가개입에 대한 타당성이 되어 왔다.

그러나 여성의 전통적 역할변화, 취업도의 경제활동 참가율의 지속적 증가, 학령전 아동기의 중요성 부각, 탁아서비스에 대한 국가책임의식 및 가치의 확산 등으로 탁아서비스에 대한 비용은 공적 재정의 범주안으로 들어와 각국에서

정부재정지원 확대가 보편화되는 경향이다.

넷째, 상호보완적 제도와 병행발전하는 추세이다. 유급출산휴가제, 육아 휴직 제, 그리고 앓는 아이를 돌볼수 있는 유급간병 휴가제등이 병행해서 실시되고 있으며, 대체로 휴직기간동안의 소득상실을 보충해주는 유급제로 실시되고 있다. 또한 탁아비용에 대한 세금감면제등으로 직접적 정부 재정지원의 혜택에서 제외되는 중산층의 탁아요구를 제도적으로 도와주고 있기도 하다.

Ⅲ. 탁아서비스의 현황

1. 발달과정

탁아서비스가 발달해온 과정을 여기서 자세히 논의할 필요는 없지만 오늘의 탁아문제의 쟁점이 어디에 근원하고 있는지를 이해하는데 필요한 부분만 간략히 살펴본다.

1921년 태화사회관이 탁아프로그램을 실시한 것이 우리나라 탁아사업의 효시이다. 그 후 1952년 '후생시설요강'속에 탁아소를 후생시설로 규정하고 고아원과 거의 구분없이 인민가정의 아동을 보호하는 기능을 했다. 1961년 「아동복지법」이 제정되어 탁아시설에 대한 근거를 마련하고 「어린이집」이라는 명칭으로 운영되었다(1968). 그당시 ARE(미국원조물자 발송협회)의 구호양곡으로 어린이집을 지원해왔으며 1967년 처음으로 정부가 국고 및 지방비보조금을 50:50의 비율로 40개소의 어린이집에 시설비조로 시급하기 시작했으며 점차 지원시설수를 늘리고 인건비, 운영보조로 지원내역을 확대해 나갔다. 새마을유아원으로 통합되기전(1981)까지 전국에 약 600~700개소의 어린이집이 탁아기능을 담당해왔다. 1982년 「유아교육진흥법」제정과 더불어 어린이집 591개소가 「새마을유아원」으로 통합되었으며 주무부서도 보사부에서 내무부로 이관되었고 전국 2,410개소로 급속한 양적 확대가 이루어졌다. 한편 1988년 「남녀고용평등법」이 시행되면서 직장탁아제에 대한 법적 근거도 마련되어 노동부가 주무부서로서 주요공단지역 생산직 근로여성을 위한 직장탁아시설을 우선 설립해 나가고 있다.

2. 현황

「새마을유아원」이 교육과 보호를 동시에 충족시키는 이상적인 탁아시설로서 특히 저소득층 취업모를 자녀를 위한 탁아기능을 담당한다는 목적을 가지고 어린이집을 흡수 통합하여 전국적으로 확대되어 왔다. 그러나 당초의 목적과는 달리 새마을유아원은 탁아기능을 거의 수행하지 못하고 있음이 드러나기 시작

했다. 첫째, 보육시간이 하루 5~6시간정도여서 적어도 8~12시간의 보육시간이 필요한 취업모는 자녀를 맡길 수 없었고, 특히 저소득층 어머니는 노동시간이 1일 평균 11시간에 가깝기 때문에(한국여성개발원, 아동보육에 관한 연구, 1987) 이들의 탁아요구를 충족시킬 수 없다는 결론이다. 둘째, 영유아(0~3세)를 보육하는 새마을유아원이 거의 없다는 점이다. 결혼 및 출산으로 퇴직하는 여성은 점차 감소하고 생애직업의식이 확립되어 영유아의 탁아요구가 높아졌으며, 저소득층 취업모의 경우, 본인이 생계담당자거나 가계소득을 위해 일하지 않으면 안되는 여건이기 때문에 영유아탁아요구는 더욱 절실하다. 그럼에도 불구하고 새마을유아원은 이 요구를 충족시켜주지 못했었다. 셋째, 저소득층 취업모의 이용이 저조했다는 점이다. 전술한 바와 같이 탁아시간이 충분하지 못한 원인도 중요하지만 생활보호 및 의료부조대상자의 자녀를 무료로 입소시켜야 하므로 운영상 재정적 어려움이 많은 새마을유아원으로서의 정부의 재정지원이 점차 감소하는 방향으로 변화하여 의도적은 아니었지만 이들을 소외시키는 결과를 가져왔다.

이상과 같은 이유로 급속한 양적 확대에도 불구하고 취업모는 여전히 안심하고 아동을 맡길 질 좋은 탁아시설을 찾지 못하는 상황이 되었고, 한편 기혼여성 취업률증가에 따른 탁아요구는 점점 더 커지는데도 새마을유아원이 이 요구에 부응하지 못했다. 취업모들은 자기소득의 대부분을 지출하면서 개인적으로 해결할 수 밖에 없고 저소득층 취업모는 형상, 작업장에 함께 데리고 가거나(준방치상태: 약 52%), 망원동 남매의 참사처럼 문을 잠그고 나오거나 그냥 두는 완전방치상태(13.6%)로 들 수 밖에 없다.

3. 현재 탁아서비스의 규모

새마을유아원은 약20만명의 아동을 보호하고 있으나 탁아기능을 수행하는 시설은 88년 116개시설에 2,660명에 불과하다. 현재 새마을유아원중에서 약500개소가 탁아시설로의 전환을 희망했는데 예산관계상 250개소만 90년도 정부재정 지원이 가능하고, 올해 신설계획은 50개소로 잡혀있어, 300개 시설이 탁아기능을 담당할 예정으로 있다. 또한 보사부는 92년까지 신규설치 300개소, 새마을유아원에서의 전환시설 940개소 등 총 1,240개소의 탁아시설을 확충하여 생활보호 및 의료부조대상자의 취약전아동 87,000명을 우선적으로 보육할 계획을 세워놓고 있다(보사부, 탁아사업 추진계획: 1990).

한편 민간차원에서는 통칭 "지역탁아소"가 미인가상태로 저소득층지역에서 비영리적으로 운영되고 있는데 전국 약 200개소가 넘으며 약 5,000명의 영세지

탁아생을 보육하고 있다. 가정탁아는 한국여성개발원에서 가정 탁아제에 대한 연구보고서가 나오고(1984) 이를 바탕으로 탁아모훈련프로그램을 개발해서 85~86년 2회에 걸쳐 97명의 탁아모를 시범훈련을 통해 배출했다. 개발원이 개발한 150시간의 이 탁아모훈련모형은 각 여성단체 및 사회교육기관등에 확산되어 현재 10개 단체 및 기관에서 탁아모훈련이 제공되고 있으며 89년 현재 약 2,800명의 탁아모를 배출했고 이들중 가정탁아를 개설한 탁아모는 439명(훈련받은 탁아모의 약 15%)이다. 그러나 그동안 가정탁아는 법적 근거가 없는 상황에서 주로 대도시지역에서 제공되었는데 89년 9월 "아동복지법 시행령"이 개정되면서 법적 근거의 기준이 마련되었다. 직장탁아는 「남녀고용평등법」에 근거하고 노동부의 지도감독하에 운영되며 전국 주요공단지역에 90년 15개소 설치계획을 정부재정으로 추진중에 있으며 약 700명 아동을 보육할 예정이다. 기업체에 대해서는 90년에는 여성근로자 1,000명 이상인 122개 사업장에 직장탁아소설치를 의무화하고 있다. 한편 기업측이 자율적으로 직장탁아소를 운영하고 있는 곳이 20여개소가 있으며 이들 취업모의 생산성이 미혼여성보다 높다는 평가가 나오고 있다.

IV. 탁아문제의 현쟁점

기혼취업여성취업률이 꾸준히 증가됨에 따라(1988 : 45%) 탁아요구가 급격히 증가되었고 저소득층아동 및 농촌지역아동의 방치문제가 심각한 사회문제로 대두되면서 탁아시설확대에 대한 요구는 더욱 증폭되었다. 이에 보사부는 89년 9월 19일 아동복지법 시행령을 개정함으로써 탁아시설에 관한 법적 근거를 부활시켰고 이어 탁아관련시행 규칙을 개정하고(90. 1. 9), 탁아시설의 설치, 운영규정을 재정(90. 1. 15)하여 이를 근거로 탁아사업추진계획을 마련하였다. 그러나 평민당의 박영숙 의원의 69명 의원의 발의로 「탁아복지법」 제정안을 별도로 국회보사위에 상정해 놓고 있다(1989. 11. 10). 한편 지역사회탁아소연합회 등 몇몇 민간단체들이 주축이 되어 별도의 탁아입법을 추진하기 위한 운동을 전개중에 있다. 그들은 증창회 및 전문가자문을 거쳐 탁아법의 독립입법을 주장해 오고 있는데 그들의 입장은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 법체계상의 문제점을 지적하고 있다. 즉 탁아제도가 중요함에도 불구하고 아동복지법에는 탁아관련조항이 전혀 없고 시행령으로만 규정하는 것은 미흡하다. 대통령령으로 규정된 시행령은 국무회의의 의결을 거쳐 확정되므로 앞으로 폐기, 개정의 축소 등 가변성이 높아 법체계상 항구성이 없다는 점이다.

둘째, 개정된 아동복지법 시행령은 국가와 지방자치단체의 역할을 의무화하지 않아서 지원입법이 아니라 규제입법이라는 점이다. 그러므로 광범위한 민간참여를 제약한다는 것이다. 셋째, 생활보호대상자(월소득 48,000원 이하)와 의료부조대상자(월소득 54,000원 이하)를 우선 지원하도록 규정되어 많은 저소득층 취업모가 혜택에서 제외된다는 것이다. 넷째, 탁아시설유형분류가 아동 30명 이상을 시설탁아로 하고 5명 이상 20명 이하를 가정탁아로 양분함으로써 다양한 요구에 부적절할 뿐 아니라 전국에 약 200개소 이상 저소득층 지역에서 운영되고 있는 소규모탁아시설(11명~29명)에 대한 배려가 없다는 점이다.

다섯째, 직장탁아는 노동부에서 관할하고 새마을유아원과 농촌지역탁아는 아직 내무부에서 관장하고 있어서 탁아행정의 다양화로 행정의 소모성을 우려하고 있다.

그러나 보사부의 입장은 다르다. 아동복지법시행규칙을 개정하면서 그들의 요구를 대폭 수용해서 시설탁아설치는 사회복지법인 및 재단법인에게 인가제로 했지만 가정탁아설치는 신고제로 해서 개인이나 단체 누구나 설립할 수 있게 완화했으며, 생활보호 및 의료부조대상자의 탁아요구가 약 87,000명으로 추산되므로 이들에 대한 탁아시설을 92년까지 1,240개소 마련하는 우선 과제이며 정부재정형편상 연차적으로 저소득층에 확대해나갈 계획이므로 별도의 탁아입법이 불필요하다고 주장한다.

V. 앞으로의 탁아정책 방향

1. 탁아정책수립의 선결요건

1) 학령전 아동을 가진 취업모의 규모가 파악되어야 한다.

“탁아서비스확대”라는 과제가 강조된지는 오래 되었지만 지금까지 정확한 대상규모가 파악되지 않고 있는 실정이다. 경제기획원 조사통계국에서 실시하는 “경제활동 인구연보”, “고용구조특별조사보고”등 전국규모의 조사가 이루어질 때 학령전연령의 아동을 가진 취업모의 규모가 정확하게 파악되어야 한다. 정책대상규모에 대한 정확하고 구체적인 파악없이는 적절한 정책대안이 나올 수 없기 때문이다. 이 통계조사에서는 아동의 연령별로 취업모의 규모가 나와야 하겠지만 우선 적어도 대상집단을 아동의 연령 0~13세, 4~5세 2개 집단으로라도 구분해서 파악되어야 하며, 직장탁아의 경우, 공식부문에서 일하는 취업모가 대상이므로 공식, 비공식 부문으로 나누어 규모가 잡혀져야 각 집단의 요구특성에 알맞는 정책개발이 가능할 것이다.

2) 탁아에 대한 인식의 전환이 필요하다.

탁아제도가 사회제도로써 우리사회에 올바르게 정착되기 위해서는 정부, 기업체, 일반, 그리고 탁아시설을 요구하는 취업모 자신들까지도 인식의 전환이 필요하다. 인식전환의 첫째 과제는 탁아시설은 저소득층만을 위한 보호시설이라는 전통적 개념의 전환이다. 과거 복지정책은 복지요구가 긴급한 특수계층 및 집단에 대한 선별주의 정책 위주였으나 이제 보편주의 복지정책으로 전환이 필요하기 때문이다.

따라서 탁아사업에서도 정부재정은 빈곤층을 위한 탁아에만 한정한다는 기존의 인식을 전환시켜야 한다. 그러므로 정책 대상에 중소득층의 높아가는 탁아요구를 포함시켜야 한다.

둘째 과제는 탁아서비스를 위한 투자는 화폐가치로 측정할 수 없는 장기적 효율성을 지닌다는 인식전환이 필요하다. 아동의 바른 사회화는 부모 뿐 아니라 사회 모두가 바라는 미래인력에 대한 기대이며 질높은 보육환경을 마련할 때 청소년 문제, 사회문제를 예방할 수 있기 때문에 엄청난 장기적 효율성을 가진다. 직장탁아의 경우, 직장탁아설치에 따르는 기업의 투자에 비해 이직률, 결근률의 감소, 전문지식, 기술·기능이 축적된 전문인력 활용 가능, 생산성향상 등 기업체에 예산이상의 큰 이익을 가져왔다는 평가가 나오고 있다.

셋째 과제는 보육교사에 대한 인식 전환이 필요하다. 탁아서비스는 우선 보육시간이 8~12시간으로 길어야하는 특성을 지닌다. 따라서 보육교사는 유치원교사보다 두배 내지 세배 장시간 근무해야 한다. 현대 탁아서비스는 교육적 기능과 복지적 기능이 동시에 강조되고 있어 시간이 길면서 질높은 보육을 제공해야 한다. 그러므로 보육교사의 처우는 업무량과 질에 합당한 높은 대우를 받아야 한다. 현대적 추세는 탁아교사와 유치원교사가 상호교류체제(Crossed System)로 운영되고 있으며 이를 위해 유아교사와 탁아교사의 합동연수가 실시되는 경향이며 따라서 유치원과 탁아시설의 병설도 시도되고 있다고 한다(일본의 경우).

넷째 과제는 탁아서비스는 개인적 사적 책임인 동시에 사회적 책임이라는 인식전환이 필요하다. 아동이 건강한 환경에서 성장하는 것, 여성의 취업욕구의 사회적수용, 맞벌이부부를 위한 자녀양육의 사회적 분담 등 과거사적 책임영역이었던 이러한 요구들이 현대사회에서 복지권으로 수용되기 시작해서 국가사회의 공동관심, 공동책임 영역으로 확대되고 있다. 따라서 탁아시설도 사회가 공동으로 관심과 책임을 가져야 할 사회시설(social utility)로서 확산되어야 할 것이다.

이상과 같은 탁아제도에 대한 우리사회의 기존인식의 변화를 바탕으로 정책 대상의 정확한 규모파악 위에서 탁아정책의 방향이 정립되고 제도적 장치들이 마련되어야 할 것이다.

2 탁아제도 발전을 위한 장치 마련

1) 탁아위원회 설립

탁아제도가 보편적 사회서비스로서 우리나라에 정착되기 위해서는 보사부, 노동부, 내무부로 나누어져 있는 행정기능을 상호연계하고 각계층의 요구에 알맞은 정책수립을 위해서 종합적 기능을 전문적으로 담당할 「탁아위원회」(가칭)의 설립이 필요하다. 이 위원회는 탁아제도에 관한 종합적 협의·조정 및 정책심의를 목적으로 가지고 관련 행정부 대표, 민간부문대표, 관련 전문가로 구성되어야 하며 그 주요 기능은

- 정책방향설정 및 기준설정
- 프로그램개발 및 평가, 행정부처간 업무협력
- 민간부문의견 수렴 및 정보교환 및 제공

- 탁아에 대한 인식전환을 위한 대정부, 대국민 및 대기업체에 대한 홍보 등의 종합적 기능을 담당수행하고 보다 중요한 기능은 탁아사업추진에서 정부의 역할을 감시하는 기능이어야 한다.

2) 종합적 전달체계 수립

시설탁아소, 소규모탁아소, 가정탁아, 직장탁아 등 각각의 시설들이 상호연계 없이 각각 탁아서비스를 제공할 때 오는 비효율성은 클 것이며, 이용자도 지역 내에 어떤 탁아시설이 있는지, 어떻게 이용하는지 등에 대한 정보를 접할 수 없다. 그러므로 지역마다 "종합사회복지관"이 탁아서비스제공의 중심역할을 담당하는 전달체계가 조직적으로 수립되어야 한다. 현재 전국에 여성회관(부녀복지관 포함)이 40개소가 있으며 대학부설 등 민간지역 사회복지관이 39개소가 있다. 이들 지역사회종합복지관의 기능을 활용하여 탁아서비스제공의 센터역할을 담당하게 한다. 각 기관은 그 지역내의 탁아시설, 직장탁아시설 등을 파악하고 가정탁아모는 등록하게 해서 탁아시설 및 탁아모에 대한 리스트를 만들어 규모, 위치, 특성 등에 대한 정보를 정리보관하고 탁아서비스를 원하는 이용자가 요구하면 그의 요구에 알맞는 탁아시설 또는 탁아모와 연결시키는 업무를 수행해야 한다. 또한 종합사회복지관은 사회사업전문가, 간호사, 유아교육전문가 등 전문인력을 확보해서 그 지역내의 소규모 탁아시설 및 가정탁아에서 개별적으로는 제공하기 어려운 복지 및 의료서비스를 제공해 줄 수 있어야 하며 또한

유아교육 및 프로그램에 대한 자문을 구할 때 응할 수 있어야 질 높은 탁아서비스를 보장할 수 있을 것이며 적절한 지도감독도 가능할 것이다. 한편 관련행정부서와 탁아위원회는 지역사회복지관과 긴밀한 연계망을 형성하는 조직적 전달체제를 구축하여 정부의 재정 및 행정지원이 효율적으로 적재적소에 쓰여지게 해야할 것이다. 이러한 탁아서비스의 효율적 전달체제를 구축하기 위해서는 전문인력활용이 그 관건임은 물론이다.

3. 탁아정책에서 국가의 역할

국가개입의 모델은 M. Ruggie의 역할에 대한 영국과 스웨덴의 비교연구에서 인용하여 논의 하고 우리현실에서 국가의 역할은 어떠해야 하는지를 함께 생각할 기회를 갖고자 한다.

Ruggie는 현대복지국가에서 국가의 역할을 설명하면서 “복지국가”라는 용어의 많은 의미가운데 중점적으로 합의된 의미는 “보다 큰 사회적 평등을 실현하기 위한 시도로 시장기능의 작용을 수정하는 어떤 수준의 국가의 관여(a state commitment)”라고 말하고, 복지국가의 형식안에서 두가지 국가개입모델을 제시하고 있다. 그 하나는 자유주의복지모델(a liberal welfare model)이며 다른 하나는 조합주의 복지모델(a corporative welfare model)이다. 영국의 개입모형이라 할 수 있는 자유주의 모델에서는 시장기능의 불완전성, 실체 등 시장의 역기능으로 인해 분배의 불균형, 불평등의 사회적 여건이 만들어졌을때 국가개입이 정당화되고 이러한 요건들이 개입을 결정하는 요인이 된다. 따라서 국가개입의 도구는 시장의 불완전성을 보상하기 위해서 고안되며, 시장조직의 기본 원칙에 일치할 수 있도록 유지된다. 그러므로 국가의 활동은 시장의 힘의 기능에 의해 제한되며 결과적으로 소극적 개입의 정책을 취한다. 이에 반해 스웨덴으로 대표되는 조합주의복지모델에서는 국가는 시장의 실패에 대한 반응으로서라기보다 국가자신의 계획에 따라 개입의 시기와 범위를 결정한다. 따라서 국가개입의 도구는 시장의 불완전함을 피하기 위해서 시장을 변형시키도록 고안되며 사회평등, 사회복지를 제도화하기 위해서 개입한다. 그러므로 시장구조를 재구조하는 등 적극적인 개입정책을 취하며 서비스급부에서도 완전한 국가통제하에 둔다. 요약하면 자유주의복지국가는 그 역할이 “시장합리성(a market rationality)”에 의해 더 많이 유도되고 사회조합주의복지국가는 그 역할이 계획합리성(plan rationality)에 의해 이끌어진다.

이상의 두 모델의 접근방식으로 탁아정책을 분석하면 영국탁아정책에서 “경제적 제한”과 “여성의 전통적 역할”이라는 두 요소가 탁아정책의 바탕에 깔려

있어 제한된 국가개입을 정당화시키고 있다. 그 결과 “여성고용증대, 학령전아동의 중요성부각”이라는 보편적 요구의 증대에도 불구하고 제1차 세계대전중 급속히 증가했던 탁아시설이 전쟁종료후 급속히 감소하는 현상을 가져왔는데 이러한 현상은 40년이 지난 제2차 세계대전후에도 큰 변화없이 되풀이 되고 있다. 즉 공적 개입은 국가 위기시, 또한 빈곤문제등 요구가 급박한 상황에만 제한하여 오랫동안 중소득층의 탁아요구는 공적영역에서 제외되어왔으며, 따라서 국가개입을 요구하는 상황자체를 의미있게 변화시키려는 의도는 하지 않는다. 이에 Ruggie는 영국을 복지국가라고 스스로 부를 수 있는 것은 국가개입이 적어도 국가책임인 사람들의 불행을 완화하기 위해서 의도되었기 때문이지만 그 결과에 대해서는 강한 의문을 제기하며 비판하고 있다. 한편 스웨덴의 경우, 1960년대이후 국가의 역할이 확대되기 시작했으며 증가하는 취업모와 아동의 요구가 공적 지원영역에 수용되는 탁아정책을 채택, 그 목표를 여성의 사회적 평등과 80년대 중반까지 모든 아동의 요구를 수용하는 보편주의의 실천에 두고 있다. 따라서 탁아서비스와 유치원의 통합이 이루어졌고 정부의 역할도 지원적 역할(supportive role)에서 지도적 역할(directive role)로 변화되어 정책개발과 프로그램수행의 매 단계에서 정부가 강력한 지도적 역할을 수행했으며 재정지원의 모형도 대여(loans)에서 보조금(grants)으로 전환, 탁아정책수행의 주도적 역할을 담당하고 있다. 이 과정에서 노동자, 기업주, 공무원의 삼자연합체(tripartism)가 이루는 기본적인 합의과정과 왕립아동센터위원회(the Royal commission on Child Centers)의 전문적 기능이 중요한 역할을 담당하고 있다. 우리나라의 경우, 국가개입모델은 영국보다 훨씬 소극적인 자유주의복지모델이라 할수 있다.

보사부의 「탁아사업추진계획」에 의하면 정부재정지원의 대상을 1992년까지 생활보호 및 의료부조대상자의 학령전아동 87,000명만 지원하도록 계획되어 있어(물론 새로운 탁아법이 통과되면 다른 추진계획이 나올수 있겠지만) 실질적으로는 선별주의 접근에서 탈피하지 못했음을 알수 있다. 탁아에 대한 정부의 책임을 의무화 하는 데 소극적이었으나 새로운 탁아법에서는 보호자와 더불어 아동을 보호·교육할 책임을 진다는 의무조항을 넣고 있음은 다행이다. 새로운 탁아입법을 계기로 법정 영세민이 아닌 일반 저소득층의 요구와 중소득층의 탁아요구도 보다 적극적으로 공적 영역에서 수렴할 수 있는 적극적인 국가의 역할을 기대해본다.

VI. 앞으로 합의에 이르러야할 몇가지 중요과제들

1. 탁아서비스와 유치원프로그램의 통합의 문제

행정적, 법적 일원화를 추진해서 완전한 통합체제를 만들어 운영할것이나 아니면 <탁아: 보사부, 탁아법><유치원: 문교부, 교육법>의 이원화체제를 유지하면서 학령전아동의 발달단계에서의 보편적발달요구를 충족시킬수 있는 양질의 보육내용을 제공할수 있는 보육내용의 통합을 이루는 것이 경제적, 사회적, 교육적 제 측면에서 유리하나에 대한 합의를 도출해 나가야 할것이다.

2) 저소득층의 탁아요구를 좀더 광범하게 공적 영역으로 어떻게 수렴하느냐, 이를 위한 제도적 장치는 무엇이며 운영의 기술과 자세는 어떠해야 하느냐?

3) 정부와 민간의 역할분담 및 상호협력체제는 어떤 차원에서 어떤 통로를 통해서 이루어지는 것이 탁아서비스 보편화를 위해서 바람직할 것이냐?

4) 중 소득층의 늘어가는 탁아요구를 언제까지 시장기능에만 의존할 것이냐?, 이들을 실질적으로 돕는 제도적 장치는 무엇인가?

5) 유아교사와 탁아교사의 대등한 교류는 과연 불가능한가? 교육학비전공자가 학령전아동의 교육기능을 담당할수 있는 교육과정개발은 이미 이루어져 교육이 실시되고 있는데도 문교부의 자격인정을 위한 제도화는 지연되어야 하는가?

6) 유아교사가 탁아시설에 바로 배치되었을때 수반되는 제문제점을 감소하기 위한 사회복지학분야의 노력과 준비는 갖추어져 있는가?

7) 탁아시설을 중심으로 요청되는 다양한 계층의 가족, 아동, 여성을 위한 사회서비스프로그램개발이 이루어지고 서비스가 제공되어야 하는 탁아서비스의 특수성이 정착되어야하지 않는가?

8) 정부재정지원의 확대에 따른 경직된 관료적 통제를 완화할수 있는 정치로서의 "탁아위원회"의 전문적 활성화방안은 무엇인가?

이외에도 우리사회에서 탁아제도보편화를 위한 과제는 많을 것이다. 다만 필자는 맺는말로서 자주 인용되고 있는 Titmuss가 제시한 보편주의 이념에 대한 공식을 다시한번 인용하고 싶다.

"요구가 가장 큰 사람들을 위해서 낙인의 위험을 최소화하면서 적절한 선별적 대책(selective measures)을 개발할 필요성"을 인정하면서 그러나 그는 "선별적 대책이 보편주의의 구조(universal framework)안에 놓여 질때만 가능하다.

신정한 도전은 보편주의의 복지구조를 만드는데 있다"고 제시하고 있다.*

(참고자료 1)

연령별 여성의 경제활동참가율 추이 (단위 : %)

	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989
전연령	(47.5) 39.6	(38.6) 41.6	41.9	43.1	45.0	45.0	46.5
15~19세	47.6	34.0	21.1	20.2	21.1	19.2	18.6
20~24	56.5	53.5	55.1	58.2	60.1	61.5	63.6
25~29	35.6	30.2	35.9	37.0	40.0	40.5	43.0
30~34	42.1	33.5	43.6	45.9	47.1	47.9	49.5
35~39	51.2	43.0	52.9	54.2	58.0	57.0	57.3
40~44	57.8	49.0	58.2	59.3	60.3	60.1	61.0
45~49	59.8	57.3	59.2	60.2	62.1	62.7	63.5
50~54	57.1	49.0	52.4	54.2	56.8	58.0	60.4
55~59	50.9	43.3	47.2	46.9	49.1	49.5	52.7
60세 이상	19.0	19.1	19.2	21.4	23.5	23.2	25.7

자료 : 「경제활동인구연보」각년도

여성경제활동참가율 추이*

전연령	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989
15~19세	47.5	34.0	21.1	20.2	21.1	19.2	18.6
25~34	38.7	31.8	39.2	40.9	43.2	43.9	46.1
35~39세	43.0	35.4	42.9	44.4	47.1	47.3	49.0

* 미혼연소연령층(15~19세)과 학령전연령의 자녀를 가지고 있을 확률이 높은 연령층(25~34세 및 35~39세)의 비교

자료 : 「경제활동인구연보」각년도

* R.M.Titmuss, Commitment to Welfare (London : Allen and Unwin, 1968), p.135.

(참고자료 2)

* 연도별 전체여성의 경제활동 참가율 (단위 : 1,000명)

	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989
경제활동 참가율	39.6	41.6	41.9	43.1	45.0	45.0	46.5
경제활동 인구	4,456	5,435	5,975	6,296	6,735	6,891	7,259
18세 이상 인구	11,253	13,065	14,258	14,610	14,979	15,308	15,612

「경제활동인구연보」

* 연도별 전체여성의 경제활동 참가율(센서스 자료) (단위 : 1,000명)

	1960	1966	1970	1975	1980	1983	1986
경제활동 참가율	26.8	31.5	37.7	45.7	38.6	33.9	39.0
경제활동 인구	2,156	2,679	3,624	5,174	4,973	4,799	5,759
18세 이상 인구*	8,040	8,504	9,621	11,318	12,945	14,151	14,757

1980년까지는 14세이상

(참고자료 3)

* 아동교육(Child Care)제도의 국제비교 (1986년도 자료)

국 별	시설종류	대상연령	설 치	감독기관	기 타
소련	탁아소 유치원	0~3세 30~7세	공립	교육성	○ 취학전 교육요각에 기초
서독	영아탁아소 (liegen-krippe) 유아탁아소 (lauf-krippe) 유치원 (kindergarten)	0~1.6세 1.6~3세 3~6세	지방자치 단체. 교회 및 자선단체 개인등	주청소년국	○ 사회복지시설적 성격 ○ 비용은 부모의 수입에 비례 ○ 1시설안에 3가지 프로그램 동시제공
영국	유아학교 (nursery school) 탁아소 (day nursery)	2~5세 0~5세	공·사	교육성 보건성	
프랑스	어미녀학교 (ecole mater- nelle) 공립탁아소 (creches)	2~6세 0.2~3세	공·사 공	문부성 보건성	○ 사회복지와 교육기능 함께제공
미국	유아학교 (nursery school) 유치원 (kindergarten) 탁아소 (day care center)	2~4세 4~5세 0~5세	주로사립 주로공립 공·사	주교육국 주교육국 보건복지국	○ 공립유치원 무료 ○ 국민학교 부설이 많음
스웨덴	아동놀이소 (play gronud) 놀이학교 (play school) 탁아소	1.6~15세 4~7세 0.6~7세	공 공·사 공·사	사회성	○ 전체가 사회복지보장제도의 일환으로 제도화 ○ 놀이학교는 유치원

참 고 문 헌

- 보건사회부, 「탁아사업추진계획」, 1990
- 민주자유당 정책위원회, 「영유아기 보호·교육에 관한 법률(안)」, 1990
- 한국여성개발원, 「아동보육에 관한 연구」, 1987
- _____, 「저소득층 모자가족에 관한 연구」, 1988
- _____, 「영세지역아동보육 및 환경에 관한 연구」, 1988
- _____, 「직장탁아 확산을 위한 관계자 회의자료」, 1988
- _____, 「도시영세지역 탁아프로그램개발에 관한 연구」, 1990
- American Family, "Child Care : The Overview" pp.16~19, Vol.13, 1990
- Broberg, A, The Swedish Child Care System, Goteborg, Sweden : University of Goteborg, 1988
- Kamerman, S.B., "Child Care Policies and Programs : An International Overview", Journal of Social Issues, 1990
- M. Ruggie, The State And Working Women : A Comparative Study of Britain and Sweden, Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1984