

한·일 보육운동 발전을 위한 심포지움 자료집

한·일 보육운동의 현황과 과제

일시 : 1994년 5월 19일(목) 오후 2시

장소 : 종로성당

주최 : 지역사회탁아소연합회

日·韓 保育交流研修協議會

乳幼兒發達研究所

주민자치연구소

<< 차 례 >>

『지역보육운동』에서 내가 주장하고 싶었던 것

기념 강연

『지역보육운동』에서 내가 주장하고 싶었던 것

/ 스즈끼 쇼조(鈴木祥藏) 1

발 표 1

일본의 보육 현황과 보육 운동의 과제

1) '공터'와 '비밀' / 호리 마사츠구(堀 正嗣) 4

근대화·공업화가 진전하고 있는 사회에서는 어디서나 미완자지로 아이들이 두리틀 지어 놀면 '공터(play)'가 파손되리라. 돈벌이 장소(즉 공장·차고·창고·주차장 등)로 바뀌어 버리고, 따라서 '비밀 창고'(cozy place; 아이들의 놀터·숨는 장소 등)로 옮겨져 가고 있다. 아이들을 '공터'에서 '창고'로 이니라 주체적으로 돌보면, '혼전구(ur-front)' 관계를 '혼전'할 수 있다.

발 표 2

한국 보육 운동의 현황과 과제

/ 정 희 연 12

스즈끼 쇼조 (鈴木祥藏 : 유유아발달연구소 소장)

1. 어린이에게 어린다운 생활을

1) '공터'와 '비밀 창고'

근대화·공업화가 진전하고 있는 사회에서는 어디서나 마찬가지로 아이들이 무리를 지어 놀던 ‘공터(field)’가 자본화되어, 돈벌이 장소(즉 공장·차고·창고·주차장 등)로 바뀌어 버리고, 따라서 ‘비밀 창고’(cosy place; 아이들의 基地·숨는 장소 등)도 없어져 가고 있다. 아이들은 ‘공터’에서 수동적이 아니라 주체적으로 놀며, ‘원친구(ur-friend)’ 관계를 ‘원체험’할 수 있었다.

그렇기 때문에 공터를 대신할 장소가 아이들에게 주어져야 한다.

2) 본원적 '공동성'과 본원적 '고체성(固體性)'

인간은 본질적 특성으로서 본원적 '공동성'을 지니며, 다른 한편으로 본원적 '개체성'을 가진 존재이다. 즉 남의 도움을 받지 않고는 살 수 없는 존재이지만, 신체적으로 다른 사람과 분리되어 혼자 살며 혼자 죽어가는 존재이기도 한다. 이 '공동성'을 어떻게 키울 것인가가 육아와 교육의 중요한 과제이다. 따라서 항상 모든 아이들을 평등하게 대하고, 아이들 한 명 한 명의 개성을 존중해야 한다.

아이들이 '상호 융즉(相互 融即 ; mutual participation)'과 아이의 주체를 강하게 하는 '비밀 창고'를 함께 경험하고 누릴 수 있도록 배려하는 것이 중요하다.

3) 부모와의 생활과 보육 시설에서의 생활

가족과의 생활은 '비밀 창고'의 역할을 하고, 시설 예컨대 보육소에서 생활은 '공터'의 생활이라고 할 수 있다. 근대화의 과정에서 가족 생활은 육아 기능이란 점에서 약화되고 말았다. 그것을 보충하는 것이 보육소 기능의 하나이다.

2. 보육소의 역할

1) 적극적 양호(養護)와 계통적 감호(監護)

마르셀 루롱(Marcell Rullon ; 소르본느 대학 의학부 교수)은 그의 저서 『육아학』에서 다음과 같이 말하고 있다.

“적극적 양호와 계통적·계획적 감호가 없어도 아이는 잘 자란다고 생각하는 사람이 많다. 그러나 그것의 필요성을 깨닫게 될 때는 너무 늦은 예가 아주 많다.” 가난하고 사람 손이 부족한 가정의 경우는 아이를 돌

봐주지 못하는 일이 많다. 그런 경우에는 보육소가 반드시 필요하다. 이것은 아이의 권리임과 동시에 부모(특히 어머니)의 노동권 보장의 문제이다.

2) 반차별 인권과 보육소

‘보육이 부족한’ 아이의 보장으로부터 ‘보육을 필요로 하는’ 모든 아이들에게로.

3) 보육소와 지역 육아 센터로

보육소 운영에 지역 주민이 참가할 기회를 열어준다. 그리고 보육소를 육아 센터로 만들어 간다.

3. 「아동의 권리에 관한 협약」과 앞으로의 육아

1) 「어린이 권리 조약」의 토론 과정에서 세 가지 종류의 권리를 갖는다는 것을 명확히 하였다. 하나는 provision(付與의 권리), 두번째는 protection(보호의 권리), 세번째는 participation(참가·參劃의 권리)이다.

특히 세번째인 participation의 과제가 앞으로 명확해져야 한다.

4. 지역 만들기과 보육소 운동

앞으로의 세계는 ‘지방 자치 시대’라고 일컫는다. 주민이 참가해서 모든 행정의 과제에 참여하고 계획해 나가야 한다. 그 과제로 보육소 만들기 운동은 중요한 역할을 담당하게 될 것이다.

일본의 보육 현황과 보육 운동의 과제

호리 마사츠구 (堀 正嗣 : 유유아발달연구소 주임 연구원)

1. 일본 어린이들의 상황과 보육 제도

일본에서 보육의 기반이 된 것은 1957년에 제정된 일본 헌법·교육 기본법·아동 복지법 등이다. 일본 헌법에서는 교육과 복지를 국민의 권리로서 규정하였으며, 교육 기본법에서는 인격의 완성과 평화적인 국가와 사회 건설을 교육의 목적으로 삼았다.

아동 복지법에서는 모든 아이들의 육성에 대한 책임이 국민과 국가에게 있음을 명확히 선언하고, 자치 단체장에게는 ‘보육이 부족한’ 유유아(乳幼兒)를 보육소에 입소시켜 보육해야 할 책임을 부여했다. 이와같이 일본은 잘못된 전쟁을 치루고서야 비로소 아이들의 생활과 성장에 대한 권

리를 자각하고 그것을 보장하는 제도를 만들어 낼 수 있었다. 그 배경에는 ‘전쟁에서 부모를 잃고 거리를 헤매는 아이들’의 현실적인 문제가 있었다.

1957년에는 후생성과 문부성이 행정적으로 분명히 구분되었다. 이것은 유유아 보육에 있어서 중대한 의미를 지니는 것이었다. 보육소가 후생성 소관의 아동 복지 시설로 된 것에 반해, 유치원은 문부성 소관의 교육 시설(학교)로 되었기 때문이다. 원래 보육소의 전신인 탁아소는 여성 노동력 확보와 빈민 구제를 목적으로 출발하였으며, 부모의 노동을 원조하여 빈궁화를 미연에 방지하기 위한 사회 사업으로서 전개되었다.

한편 유치원은 ‘신사 귀족’의 자녀를 대상으로 한 교육 기관으로서 출발·전개되었다. 이러한 성격의 차이를 제도로 고정화 한 것이 바로 유치원과 보육소의 이원 체제이다. 이 이원 체제에서 발생하는 문제는 오늘에 이르기까지 일본 보육 제도상의 중대한 문제로 되고 있다.

아동 복지법에 의해 보육의 이념과 제도가 확립되었음에도 불구하고, 후생성은 보육소를 빈민 구제 시설로 보는 견해를 극복하지 못하고, 1951년에 와서는 ‘보육이 부족한’ 것을 보육소 입소의 절대적 요건으로 삼았다. 이 결과 아동 복지법의 ‘모든 아이들에 대한 복지의 보장’이라는 이념은 후퇴하였으며, 그러한 현실로 인해 ‘한정된 아이들에 대한 보호 시설’이라는 성격을 강화하였다.

하여간 아동 복지법을 제정함으로써 보육소 설치의 기운이 높아져, 1947년에는 1,618개소(공립 395/ 사립 1,223)였던 보육소수가 1955년에는 8,321개소(공립 4,232/ 사립 4,089)로 급격히 늘어났다. 그러나 1955년 무렵부터 시작된 고도 경제 성장 정책으로 노동력을 확보하기 위한 제 1차 산업 취업자의 제 2차·제 3차 산업 고용자로의 이동, 여성 노동력의 적극적 활용이란 방침이 세워졌다. 그 결과 인구의 도시 유입, 일하는 어머니의 증가, 지역 공동체의 약화, 핵가족화의 급격한 진행, 생활 환경의 파괴 등 심각한 사태가 진행되었다. 이러한 동향 속에서 아이들은 ‘공터’와 ‘비

밀 창고'를 빼앗기고, 또 부모와 지역 사회 사람들과의 친밀한 관계도 끊어지게 되었다.

이러한 상황에 의거하여 여성 노동자의 절실한 요구로서 보육소 만들기 운동을 전개하였다. 그것은 직장 보육소·공동 보육소 만들기 운동으로부터 출발하여, 공립 보육소 건설 운동·유아(乳兒) 보육·장시간 보육을 요구하는 운동으로 전개되었다.

후생성도 이러한 동향 속에서 보육소 긴급 정비 5개년 계획(1966년)을 세워, 4천개소의 보육소 증설에 착수하게 되었다. 이러한 움직임 속에서 지역의 보육소는 '보육이 부족한' 일부 아이들을 위한 보육 시설이라는 성격에서 벗어나, 모든 유아에게 불가결한 시설로 되어갔다.

그럼에도 불구하고 보육소 증설의 목표 달성율이 78.6%에 머물렀다. 또 '값싼 보육 정책'이 추진되어 보육소 설비·보육 조건이 낮은 수준으로 고정화 되었다. 대기업 본위의 경제 성장 정책은 자연을 파괴하고 가정을 붕괴시켰으며, 지역 사회를 황폐화시켰다. 아이들에게 주어야 할 '좋은 환경'을 그 뿌리채 빼앗은 것이다. 그리고 그 대책으로 '값싼 보육 정책'을 전개하였다. 이렇게 해서 오늘에 이르기까지 일본의 보육에서 구조적인 문제가 만들어지게 되었다.

2. 보육 제도 '개혁'으로의 움직임

광범위한 보육 수요와 보육 운동의 전개로 1970년대에도 보육소 건설은 급속도로 계속되어 1980년에는 21,960개소(공립 39.5%/ 사립 60.5%)가 되었다. 그러나 1983년의 오일 쇼크를 계기로 저성장 정책으로 이행되는 가운데, '복지 재평가'론이 제기되어 보육에 대한 국고 부담을 삭감하기 위하여 입소 조치를 더욱 엄격하게 한정하고, 수익자 부담 원칙으로 보육료를 인상하는 방향이 제기되었다.

또 1985년에는 보육소 조치의 국고 부담금 부담율이 종래의 8/10에서 7/10로 인하되었으며, 1986년부터는 1/2로 삭감되었다.(삭감분은 지방 교부세를 통한 조치가 이루어지고 있다) 1987년에는 정부의 기관 위임 사무였던 보육 관계 사무가 자치 단체 위임 사무로 바뀌었다. 1992년에는 공립 보육소 인건비의 지방 전가가 시도되었으나 광범위한 반대로 철회되었다. 1993년에는 유아 지원 모델 사업이 시작되어 다양한 보육 요구에 대응하는 보육소 기능의 다양화가 과제로 되었다.

그리고 1993년 11월 후생성 사무 차관 소관의 '보육 문제 검토회' 석상에서 "보육 보장 대상아를 세대별 수입에 따라 나누어, 저소득층은 종래대로 하고, 상근하는 맞벌이층은 자유 계약으로 하여, 국가의 공적 보육 보장 의무 대상에서 제외한다. 또 그 대상아에 드는 비용도 국가 부담금에서 보조금으로 바꾼다"라는 안이 후생성 사무관 쪽에서 나왔다. 보육 관계자의 광범위한 반대와 검토회 위원의 노력으로 1994년 1월의 보고서에서는 이례적으로 찬반 양론이 나란히 제기되어 조치 제도의 해체는 저지되었다.

기관 위임 사무의 단체 위임 사무화는 지방 자치체의 권한 강화로 연결되며, 지역 밀착형의 보육 행정이 이루어지는 근거가 될 수 있다. 또 지방 자치체의 자주적인 보육 행정을 추진하기 위한 재원의 확보도 불가피하다. 지역 주민과 보육소가 같은 선상에 서서 보육의 내용을 만들어 가는 것도 중요하다. 이러한 방향으로 연결된다는 점에서 그동안의 보육 정책의 동향은 적극적인 계기가 될 수 있다.

그러나 실질적으로 권한이 이양되지 않은 채 국고 부담금이 삭감되고, 또한 조치 제도의 해체가 시도되는 것을 보면, 후생성은 보육에 대한 공적 책임을 회피하고 보육소 사이에 자유 경쟁을 초래함과 동시에 수익자 부담 원칙을 강화하는 것을 목적으로 하고 있다고 생각된다. 그것은 모든 아이들의 인권을 사회적인 책임으로 보장하려는 방향과는 반대되는 것이다.

조치 제도의 해체가 전 일본 자치체 노동 조합의 반대 운동, 부락 해방 동맹·장애자 단체·‘보육 문제를 생각하는 학자 연구자 문화인의 모임’의 반대 의견 표명 등에 의해 저지된 것은 커다란 성과였다. 그러나 이후 후생성이 어떤 형태로 ‘개혁’ 구상을 내놓을 지 예상할 수 없다. 보육 운동 관계자의 힘을 결집하여 그러한 움직임을 저지함과 동시에 앞으로의 보육 제도의 의의에 대하여 비전을 세워갈 필요가 있다.

3. 보육의 실태와 보육 운동의 과제

일본에서는 합계 특수 출생율이 계속 감소되어 1992년에는 1.50으로 되었다. 이 배경에는 유유아를 가진 세대를 지원하는 체제가 충분하지 않기 때문에, 아이를 낳아서 기르는 것에 대해 불안과 망설임을 갖는 사람들이 많이 존재하고 있다는 현실이 있다. 지역 사회의 공동성이 희박해지고, 또 핵가족화가 진행되는 가운데 일본에서의 육아 조건은 대단히 어렵게 되어 있다. 유유아 및 그 가족에 대한 지원 체제는 종합적으로 만들어져야 한다. 취업하고 있는 부모의 입장에서 본다면, 노동자의 인권이 지켜지지 않는 상황에 있는 것이다. 일본의 노동자는 다른 나라와 비교해서 노동 시간이 길고, 과로사로 대표될 수 있는 기업 중심의 논리에 지배당하고 있다. 남녀 노동자의 직업과 가족 생활의 양립을 가능하게 하는 정책이 만들어져 있지 않다. 일본에서도 육아 휴업법이 성립해 있지만, 휴업 기간 중 급여는 보장되어있지 않는 등 문제가 많다. 이것이 상징하고 있듯이 아이들의 인권을 보장하기 위해서는 어른들의 인권 확립도 동시에 지향해 나가야 하는 것이 일본의 상황이다.

공적 보장 제도의 확충은 부모와 아이의 인권을 동시에 보장한다는 관점에서 이루어져야만 한다. 특히 ‘어린이 인권’이라는 관점은 보육 제도 뿐만 아니라, 보육 조건·보육 내용·보육 방법을 만들어가는데 있어서

가장 우선되어야 한다.

이러한 관점에서 본다면, 일본 보육 제도의 과제는 조치된 아이들의 보육을 더욱 충실히 해 나가는 것과 동시에 모든 아이들의 생활을 지원하는 체제를 만들어 가는 것이다. 그러한 과제는 1)모든 아이들에게 보육 보장, 2)다양한 보육 요구에 대한 대응, 3)보육료의 대폭 삭감, 4)요원 배치 기준의 개선, 5)조치비의 대폭 개선, 6)아이들에 대한 정책 수립이라는 6가지 관점으로 정리할 수 있다.

첫번째의 ‘모든 아이들에게 보육 보장’에 있어서 가장 큰 문제는 유아 보육소의 부족이다. 또 장애아가 지역의 보육소에 들어가지 못하는 문제도 있다. 유아 보육과 장애아 보육은 보육소의 기본 기능이고, 보육을 필요로 하는 모든 아이들이 들어갈 수 있어야 한다. 또 현행의 조치 기준에 해당되지 않아도 보육소 보육을 필요로 하는 아이들은 많이 있다. 모든 아이들의 보육권을 보장하기 위하여 ‘보육이 부족하다’라는 좁은 범위의 조치 기준을 철폐하고, ‘보육을 필요로 하는’ 모든 아이들에게 보육소를 개방할 필요가 있다.

두번째로 ‘다양한 보육 요구에 대한 대응’이 요구된다. 다양한 보육 요구에 응해서 연장 보육·야간 보육·보육소 지역 활동 사업·일시적 보육 서비스 사업·장시간 보육 서비스 사업 등이 제도화 되어왔다. 그러나 그 실태는 대단히 불충분하다. 보육소가 ‘지역의 육아 센터’로 되어가는 방향에서 보육소가 자주적인 활동을 전개할 수 있는 조건의 보장이 필요하다.

세번째로 ‘보육료의 대폭 삭감’이 필요하다. 보육료는 보육 단가를 기본으로 전년도의 소득세 납세액을 기준으로 하여 결정하는데, 그 액수는 대단히 고액이다. 또 보육 단가와 보육료의 링크제 때문에 보육 조건의 향상은 곧 보육료의 인상으로 이어지는 구조로 되어있다. 링크제의 개선으로 보육료를 대폭 인하하여 공평화할 필요가 있다.

네번째로 ‘요원 배치 기준의 개선’이 필요하다. 보육소의 요원 배치 기준은 국가·현(縣)·시정촌(市町村)의 3단계로 정해져 있다. 국가가 정하는

최저 기준은 조건이 너무나 열악한데, 해당 조합과 시정촌과의 노사 교섭에 의해 조정되어 실제 기준이 정해진다. 현제도하에서는 대부분의 보육현장에 있어서 보육자의 근무 조건이 매우 엄격하게 되어 있다. 보육내용의 충실·다양한 수요(needs)에 대응하기 위해서는 배치 기준의 근본적인 개선이 필요하다.

다섯번째로 ‘조치비의 대폭 개선’이 필요하다. 현재 국가의 보육 단계 수준은 매우 열악하여, 각 자치 단체가 대폭적으로 그 초과 부담을 안고 있다. 현실에 맞는 보육 조건을 이루기 위해서는 조치비의 대폭적인 개선이 반드시 필요한 과제로 되어있다.

여섯번째로 각 자치 단체는 ‘어린이 정책’을 확립할 필요가 있다. 가정에서 엄마와 아이가 고립되어 생활하고 있는 경우도 많다. 그런 경우에 어머니의 스트레스는 매우 크며, 아이의 생활도 어렵다. 가정과 지역에서 아이들의 생활을 지원하고, 아이들의 생활에 눈을 돌려 아이들의 권리가 실현되도록 지역 사회를 개혁해가기 위해서는, 보건·복지·교육 등 다양한 분야를 통합한 정책 입안이 요구된다.

이상은 보육 제도를 둘러싼 중요한 과제이다. 남겨진 과제로서 보육소와 유치원의 이원 체제를 개선하여 ‘보육 일원화’를 도모하는 것도 중요한 문제다.

공적 보육 보장 제도의 확립은 매우 중요한 보육 운동의 주제이다. 보육소를 오늘날의 ‘공터’로 만들어 아이들이 안심하고 함께 놀며 함께 자라는 장이 되도록 하는 것이 필요하다.

그것은 동시에 보육소를 민중의 손으로 되찾아 지역의 민중이 공동으로 아이들을 기르고, 나아가 지역 사회를 만들어 가는 거점으로 확립하는 것과도 연결되어 있다. 다시 말하면 근대화 속에서 고립된 인간들이 더불어 살아가는 장으로서, 지역의 인간과 인간의 연대를 만들어 가는 것과도 연결되어 있는 것이다. 아이들도 어른도, 장애자도 건강한 사람도, 여자도 남자도, 어떤 민족도, 이 모든 사람들이 각각의 차이를 소중히 여기며 더

불어 살아갈 수 있는 사회를 만들어 가는 일이야말로 일본에서 인권 옹호 운동이 궁극적인 목표로 삼아야 할 것이다.

일본에서는 고집해서 서로 경쟁하는 사회 상태가 오랫동안 계속되어 왔다. 그러한 사회의 존재방식을 전환하여 모든 사람들이 자립해서 더불어 살아가는 것이 가능한 사회를 만들어 가고 싶은 것이다.

한국 포복 운동의 현황과 과제

정 희연 (지역사회탁아소연합회 부회장)

한국의 보육 현황은 두시기로 나눠 살펴볼 수 있다. 먼저는 기혼여성의 취업이 급증하여 보육 수요가 폭발적으로 늘어났으나 국가 차원의 대안이 미진하여 결국 보육문제가 커다란 사회 문제로 되었던 80년대와 1991년, 영유아 보육법이 제정되고 뒤늦게나마 국가차원에서 보육제도가 실시되면서 오늘에 이르게 된 최근 3년간의 시기이다.

본 글에서는 각 시기별로 아동 양육 상황과 국가의 정책, 보육 운동 세력의 대응을 간략하게 살펴보고 이후 제시되는 보육 과제를 정리하고자 한다.

1. 영유아 보육법이 제정 되기까지 (1980년대)

— 자생적 탁아소 설치 활동, 사회여론화작업, 특별법 제정 요구의 시기 —

1980년대에 들어오면서 산업 구조의 재편과 연소 노동력의 학력 증가, 생계비의 급증 등은 기혼여성을 노동시장으로 대거 유입시켰고 이들은 전체 여성 노동자의 절반을 차지하게 되었다. 일하는 어머니의 급증은 가정에서 육아를 전담하던 기존의 방식을 전환하고, 자녀들의 안전한 보호와 건강한 성장을 위한 보육 요구를 높이게 되었다. 그러나 국가차원에서는 이전의 시기인 70년대 말까지 아동 보육 정책이 내용없는 미봉책의 수준에 머물러 있었다. 그러다가 1982년, 소위 교육과 탁아기능의 통합을 꾀하며 ‘유아 교육 진흥법’을 제정하였고 이에 따라 ‘새마을 유아원’이 대거 확대되었다. 그러나 여러가지 이유로 보육 기능이 전면 상실되는 결과를 낳았다. 이러한 객관적 조건은 특히 저소득층 가정에서 자녀들이 그대로 방치되는 심각한 상황을 초래하게 되었다.

같은 시기에 자생적으로 도시 빈민지역과 공단지역을 중심으로 탁아소를 설치, 운영하는 움직임이 생기게 되었다. 보육 시설의 필요성을 절감하는 여성들 또는 사회 운동 단체와 종교 단체들의 지원 속에 곳곳에 비영리 민간 탁아소들이 설치되었다. 그리고 이 탁아소들이 지역의 문제와 아동 교육의 문제를 공동으로 해결하기 위해서 85년에 ‘지역사회아동교사회’를 발족시켰다. 이후 87년 ‘지역사회탁아소연합회’로 확대 개편되면서 개별적 고민에서 나아가 탁아 문제 전반에 대한 논의 및 여론화 작업들을 전개하게 된다.

1989년 9월 정부가 ‘아동복지법시행령 개정안’을 공포하여 탁아 기능에 대한 법적 규정이 부활된다. 그러나 이 시행령은 사실 보육 수요라 할 수 없는 극빈층의 자녀 숫자 정도만 수용할 수 있는 정도로서, 국공립탁아소를 세우는데 필요한 법적 근거를 마련한 것일 뿐이었다. 이러한 비현실적 발상은 실제 탁아 문제 해결과는 거리가 멀었고 오히려 강한

규제 조항은 기존 민간 비영리 탁아소를 불법화하여 폐쇄하는 결과를 낳을 뿐이었다. 이에 지탁연은 시행령 개정에 전면 반대하고 독립적 탁아 입법을 요구하는 활동을 개시한다.

먼저 7개 단체가 '탁아입법 공동대책위원회'를 구성하고 아동복지법 시행령 개정안의 문제점을 지적하고 89년 11월에 '탁아 시설 설치 및 운영에 관한 법(안)'을 여성단체연합의 이름으로 국회에 청원하는 동시에 공청회, 국회의원 면담, 거리 서명 등의 활동을 전개한다. 한편 내부적으로는 교사와 부모의 결집력을 높이고, 부모의 요구 수렴 및 부모가 주체적으로 문제 해결에 나설 수 있도록 교육활동을 전개한다. 이러한 활동은 탁아 문제에 대한 인식 확산의 계기가 되었으나 3당 통합과 함께 탁아법은 다른 정치 관련 의제에 밀려 국회 본회의에 오르지 못하게 된다. 이어 민자당이라는 거대여당이 출현한 후 지탁연을 포함한 탁아에 관심을 갖는 단체들이 한국여성단체연합내 탁아문제특별대책위원회(이하 탁특위)를 결성, 탁아입법투쟁을 이전보다 훨씬 조직적으로 전개해 나간다.

입법 요구가 계속되어지는 가운데 1990년 3월 어머니가 일하러 나간 사이 남매가 잠긴 방에서 질식사한 사건이 생겼고 탁특위는 혜영, 용철 남매의 아픔을 나누기 위해 위령제를 치르게 되었다. 이로 인해 본격적으로 사회적 관심이 집중하게 되었고 이 과정을 통해 민자당은 별도의 독립법이 필요없다던 입장을 바꾸어 서둘러 독립적인 탁아 입법을 준비하고 90년 6월에 '영유아보육법안 마련을 위한 토론회'를 개최한다. 그 과정은 달리 민간 탁아소들은 개정된 시행령에 의거한 신고를 강행하는 것에 반발하여 신고 조치 철회에 대한 기자회견 및 설명회를 개최하고, 신고 거부 및 탁아법 제정을 위한 가두 서명 대회를 전국적으로 진행한다. 민자당은 그해 11월, 국회에 영유아 보육법(안)을 상정하는데 여성계, 유아교육계, 노총, 탁아관련단체 등이 잇따른 반대성명을 내는 등의 거센 반발을 했음에도 충분한 검토도 없이 통과시킨다. 결국 이 법안은 1991년 1월 공포되어 현재의 '영유아보육법'으로 나타난다.

이러한 입법 과정에서 비록 국가의 공공 책임을 명시하고, 보다 장기적 대안을 갖는 법안 마련에는 실패하였지만 아동 복지법 시행령을 영유아 보육법이라는 독립된 형태의 법으로 전환시키고 일정한 요구 내용을 관철시키는 데는 성공하였다. 그로 인해 이후 활동에 유리한 근거를 마련하게 되었고 편의에 의해 정책 실시를 결정하였던 정부의 태도에 제동을 걸수 있는 장치를 마련하게 된 점에서 의의가 있다 하겠다.

2. 법 제정 이후 활동 (1991년~현재)

— 국가 지원요구, 법개정사업, 민간보육시설연대사업, 직장보육시설설치 —

1991년 영유아 보육법의 제정 이후 한국의 보육 상황은 80년대에 비해 커다란 변화가 나타난다. 불과 4년전만 해도 보육 시설이 200여개소에 5,000여명의 아동이 보육되었다면 94년 현재 한국의 보육시설은 5,000여개소에 15만명의 아동이 시설을 이용하게 된 것이다. 그러나 여전히 보육 시설이 부족하고 아울러 오랜 기간을 두고 풀어나가야 할 제반 문제들이 봇물터지듯 한꺼번에 우리 앞에 놓여있는 실정이다.

우리는 보육 문제를 올바르게 해결해 나가기 위해 두가지 중요한 축이 있다고 본다. 하나는 보육 제도가 영리성을 배제하고 공공적 기능을 담지하도록 만드는 것이고 또 하나는 올바른 보육관과 환경속에서 아이들이 잘 자라게 해야 한다는 것이다. 그리고 더욱 중요한 것은 이러한 복합적인 당면 과제에 대해 옳은 방침과 계획을 수립하여 차곡차곡 해결해 나가야 한다는 것이다.

우리는 문제 해결의 방향을 먼저 제도의 공공성을 확보하는 데 두었다. 이를 위해 '수혜자 부담 원칙'으로 되어있는 현행법을 '공동부담(국가, 지방정부, 기업, 부모)'으로 바꾸고자 법개정 활동을 지속적으로 펴나가기로 하였다. 또 한편으로 예산책정이 전혀 되어있지 않은 민간, 가정

보육시설에 대해 국가가 지원하도록 요구하는 것을 주요한 사업으로 세웠다. 재정 지원 요구는 보육의 공공성 확보를 위한 필수적인 것이므로 이를 중앙 정부와 지방 정부 양 측으로 전개하고자 하였다. 후자의 경우는 한국에서 이제 막 열리고 있는 지방 자치 시대에 발맞추어 보육에 대한 지방 정부의 책임감을 적극적으로 불러일으킨다는 점에서도 의의가 있다. 그런데 이를 위해서는 지방 단위의 역량을 모으고 민간 보육의 공공성을 확보하기 위한 시·구별 민간보육시설의 연대가 절대적으로 필요하다고 인식하였다.

이러한 인식을 바탕으로 벌여 나간 활동들은 다음과 같다.

92년 4월, 지탁연은 지원 요구를 위해 소속 보육 시설의 이용 가구를 대상으로 실시한 부모들의 직업, 연령, 월 평균 소득, 주거 형태 등의 실태 조사에 근거하여 지원 확대에 관한 제안서를 보사부에 제출하였다. 이어 6월 21일에는 “우리들이 낸 세금을 우리 아이들에게”라는 구호 아래 ‘올바른 탁아 정책 실현을 위한 요구 대회’를 개최하였다. 이에 앞서 인천의 지탁연 소속 탁아소들이 시의회와 행정 담당자 등과의 면담, 청원, 질의서 발송, 의회 방청, 설명회, 실태 조사 등 다양한 방법을 시도하여 인천시로부터 민간 보육 시설에 교재·교구비 및 운영비 지급을 얻어내는 성과를 올렸다. 이는 지방 행정을 향한 민간 보육의 지원 요구가 필요하고 가능하다는 것을 확인시켜 주었으며, 권리를 획득해 가는 과정에서 지방 자치제를 경험하는 계기가 되었다. 또한 이 사례는 민간 보육 시설 연대로 이어져 다른 지역의 활동을 고무시키는 결과가 되었다.

10월에는 사회 복지 예산 확대라는 통일적 범주 속에서 연대 구조를 갖게 된 ‘사회 복지 예산 확보를 위한 공동 대책 위원회’에 참여하여 대통령 선거와 관련한 공동 활동을 하였다. 비록 별다른 성과를 얻지는 못하였으나 사회 복지에서 ‘보육’의 영역을 확인하는 계기가 되었다.

93년에도 전년도 활동을 계속적으로 확대해 나갔다. 먼저 법개정 사업은 4월에 법개정 공청회를 열어 정부 관계자, 학계, 국공립보육시설 관

계자 및 민간 보육 시설 관계자 등의 의견을 수렴하였다. 이어서 9월에 민주당 이해찬 의원의 소개로 개정 청원서를 제출하였다. 이에 대하여 보사부로부터 ‘모법 개정은 시기상 너무 빠르다 그러나 요구의 내용이 타당하므로 하위 법령 및 지침에 적극 반영하겠다’라는 답변을 받았다. 12월 초에 상임 위원회가 열릴 예정이었으나 쌀 개방 문제로 인해 연기되어 법 개정안은 현재 계류중이다.

지원 요구를 위한 활동을 살펴보면, 6월부터 보다 구체적인 보육 현실 이해와 민간 보육의 요구를 수렴하기 위해서 전국적 실태 조사를 실시했다. 조사 결과는 9월 ‘보육 사업 발전을 위한 대토론회’를 개최하여 발표하였는데, 주요 내용은 현재 민간 탁아소의 열악한 상황으로 인한 양적 확대를 보장하기 위해서는 국가의 지원이 불가피하다는 것이다. 또한 복지 사업으로서 민간 탁아의 영리화를 막고 공공성을 부여하기 위해서는 역시 국가의 지원 확대가 필요하다는 것과 경과 조치를 남겨두고 심각하게 대두되었던 용도 변경에 관한 지적 등이었다.

한편 이러한 과정에서 보사부는 이전에 보였던 방관 및 소극적 자세에서 탈피하여 민간 보육 시설의 상황과 제안에 많은 관심을 보였다. 지탁연은 이러한 보사부의 태도 변화의 일환인 7월의 면담 요청과 9월의 비공식 간담회에 응하여 지역에 있는 민간 보육 시설 운영자들과 함께 민간 보육 시설 활성화 방안을 제안했다. 비공식 간담회에서 요구한 내용은 표준 단가를 유지할 것, 인건비, 시설 유지비 등의 지원 요구와 우선 교재·교구비, 간식비 등의 지원, 건물의 안정화를 위한 장기 융자나 공공 시설 이용 허락, 영아 전담 운영 인정, 용도 변경에 대한 대응 마련 등을 비롯한 13가지 항목이었다. 이에 대한 보사부는 대부분의 내용을 수용할 의사를 표명했다.

보사부의 수용 의사는 그 실현 여부를 좀더 지켜보아야 하겠고, 여전히 법 개정이란 문제가 남지만 그간의 과정에서 볼 때 상당한 진척이라고 평가할 수 있겠다. 특히 이러한 활동의 결과로, 93년 연말에 민간·

가정 보육 시설에 교재·교구비가 일괄 지급된 것은 비록 1회용이긴 하지만 국가에서 민간·가정 보육 시설에 처음으로 실시한 지원이란 측면에서 대단히 고무적인 일이라 여겨진다. 그리고 94년에 있었던 면담에서 민간·가정 보육 시설에 교재·교구비 지원 항목을 본예산으로 올리겠다는 것과 국민 연금 기금으로 장기 용자를 계획하고 있다는 것, 미인가 보육 시설에 대한 대책을 최대한 강구하겠다고 표명한 것 등은 아직 미미하지만 공공 보육의 교두보를 마련하였다는 점에서 청신호라고 본다.

민간 보육 시설 연대 사업은 현재 인천 민간 보육 시설 연합회(이하 민보련)를 필두로 안산시와 구로구, 성동구, 군산, 대전지역 등지에서 연합회를 결성하였고 부천 등지에서는 준비 모임 단계로 진행되고 있다. 이러한 시·구별 민간 보육 시설 연합회들이 이후 지방 자치와 공공 보육 확립이라는 맥락 속에서 스스로 주체적이고 능동적으로 활동해 나가야 하는 것이 앞으로 보육 운동 발전의 주요한 관심이자 관건이다.

또 다른 세력은 바로 직장 보육 시설 설치를 위한 움직임이다. 현재 직장 보육 시설 추진은 한국 여성 노동자회 협의회·한국 여성 민우회 병원노련·사무금융노련·전교조 등이 모여서 지속적으로 연구, 실천 작업을 하고 있다. 아직 괄목할만한 성과가 가시화가 되지는 않았으나 상당한 작업이 진척되어 조만간 결과물들이 드러날 것으로 보인다.

앞서 말한바대로 한국에서는 뒤늦게 보육 제도가 실시되면서 제도적 과제와 질적 고양을 위한 과제가 함께 제기되었다. 지탁연에서는 그간 내부적으로 교사재 교육, 보육 프로그램 정리 그리고 가장 중요하게는 '아동관'에 대한 모색과 토론, 정립 과정에 놓여 있었다. 그러나 이제는 아이를 어떻게 길러낼 것인가에 대한 문제가 전면으로 대두되고 있기 때문에 보다 발빠르게 확대된 활동을 전개하여야 할 것이다. 이 영역을 활발하게 진행한 것은 '공동 육아 연구회'가 제시한 공동 육아론이다. 앞으로 적극적인 고민과 과제 발굴, 보육관의 정립 등을 위해 모든 보육 담당자

들이 협력하여 힘있게 활동해 나가야 할 것이다.

3. 맺는 말

보육 문제를 해결하기 위한 활동은 이제 본 궤도에 진입했다고 생각된다. 따라서 우리들은 현재 진행되고 있는 사업들이 올바른 방향으로 확대 발전할 수 있도록 심혈을 기울여야 할 것이다. 공공 보육을 향한 끊임없는 노력과 과제 발굴, 민간 보육 시설들의 건강하고 활기찬 움직임, 직장 보육의 가시화 등이 서로 협력하여 다양하게 진행하는데 세심한 주의를 기울여야 할 것이다. 다만 마지막으로 강조하는 것은 초기에 설정하였던 '선 제도 요구' '후 질 논쟁'이 현실적으로 맞지 않기 때문에 보육의 질을 담보하기 위한 활동들을 발빠르게 적극적으로 전개해 나가야 한다는 점이다. 그리고 수혜자이면서 보육 문제 담지자인 자모(부모)들이 법 제정 당시보다 힘이 빠진 것을 돌아보면서 다소 달라진 상황 속에서 어떻게 주체적으로 참여케 할 것인가에 대한 고민과 더불어 활동을 펼쳐 나가야 할 것이다.

달라진 상황과 조건 속에서 새로운 협력자들을 찾고 힘을 합쳐 새롭게 대응하여 만들어 나갈 때 보육의 전망이 밝아올 것이다. 결국 이 모든 것이 우리가 지녀야 할 아이들에 대한 무한한 책임성에 비추어 부끄럽지 않은 어른이 될 것이다.

주 최 단 체

• 지역사회탁아소연합회

주소 : 서울시 중구 장충동 1가 38-84 여성평화의 집 3층

전화 : (02) - 275 - 8505 FAX : (02) - 275 - 8506

• 日・韓保育交流研修協議會

주소 : 大阪市 生野區 桃谷 5丁目 10-29

전화 : (06) - 718 - 1750 FAX : (06) - 718 - 0494

• 乳幼兒發達研究所

주소 : 大阪市 北區 天神橋 3-9-29 PLP 會館

전화 : (06) - 351 - 8107

• 주민자치연구소

주소 : 서울시 관악구 봉천7동 1661-9 에덴빌딩 202호

전화 : (02) - 875 - 3409 FAX : (02) - 875 - 5390

