

한국사회에서의 <보육>영역의 생성과 변화에 관한 역사사회학적 연구

소마 나오코*

초 록

본연구는 국제비교연구를 위한 『기초연구』로 자리매김하며, 한국에 있어서 보육이 독자적인 정책관여의 영역으로 자리잡아 가는 역사적 변천에 관한 고찰을 한다. 보육정책에 관하여 보육서비스의 부족, 국가지원의 필요성, 노동환경의 개선, 가정내의 역할분담 문제와 관련하여 많은 논의가 이루어지고 있다. 단, 한국·일본 공히 현재와 같이 보육이 『사회화』되어야 할 『사회적 문제』가 되어 국가가 정책관여해야 하는 독립적 영역이라고 인식되게 된 것은 비교적 최근의 일이다. 불과 몇 십년 전에는 보육은 다른 가사와 함께 간단히 병존하였으며, 때로는 공장노동의 장소에까지도 끌어들여지고 있던 행위였다. 그 후 산업화·도시화 등 근대화의 과정에서 특히 신중산층 사이에서의 보육은 가족내에서 특히 어머니가 담당하는 것으로 된다. 이러한 불과 몇 십년간의 역사적 과정을 거쳐 현재 보육의 『사회화』가 논의되고 있다. 근대화 과정에서의 급격한 변화 앞에, 현재 우리가 국가지원을 요구하거나 남녀평등을 요구하는 『보육』이라는 영역이 제도화의 과정에서 일관된 영역으로 확정되어 있었던 것인지, 혹은 질적인 영역의 재편이 있었는지, 그 배경에는 어떤 요인이 서로 얹혀 있는지, 이러한 문제설정이 아무래도 필요해지는 것이다.

본연구의 이론적 입장은 사회복지의 『대상이론』과 크게 관련되어 있다. 『대상이론』은 『사회적 문제』의 몇가지를 사회복지의 『대상』으로 인식해 나가는 시각과 프로세스 연구를 중시한다. 즉, 사회복지의 『대상』을 객체로 미리 설정

* 동경대학 종합문화연구과 박사과정

하는 것이 아니라 사회복지가 독자적인 가치판단으로 대상을 『구축』하고, 『선별』 『구분』하고 있는 의미와 그 사회적 배경을 중시한다.

본연구의 주제인 보육과 관련지어 말하자면 보육이라고 하는 말로 사회적으로 양해되는 애매한 행위영역이 역사적으로 다양한 각도로 『구분』되어 『보육정책』, 『유아교육정책』, 『아동양호정책』등이 존재하고 있다면 현재 우리들이 『보육정책』이라고 한마디로 말하는 경우의 『보육』이라고 하는 영역은 어떤 역사적 프로세스를 거쳐 성립된 카테고리인지, 해방후 일관되게 변화가 없는 영역인지, 변화가 있다면 어떤 가치의 전환이 있는지를 묻는 것이 필요하게 된다.

이러한 문제설정으로 본연구는 보육이 독자적인 정책관여의 영역이라고 인지되어 가는 역사적 경위에 대하여 ①사회에 있어서의 자녀관·육아관의 양상, ②가족의 변화·인구동태의 변화 등 거시적인 사회변화, ③정책내용의 변화와 관련지어, 제1기 『임시 구빈책으로서의 보육』(식민지 지배하 1960년대), 제2기 『교육으로의 유보 일원화』(1970~1980년대), 제3기 『유보 이원화』(90년대)으로 나누어서 다음과 같은 분석작업을 하였다.

보육이 『사회적 문제』로서 다루어진 것은 여성취업율의 상승에서 뿐만이 아니었다. 자녀의 사물화, 교육열의 고조가 『폐해』로 인식되면서 그 『폐해』로부터 『순진한 아이들』을 지키지 않으면 안되며, 사회에서 돌보지 않으면 안된다고 『사회가 아이를 기른다』는 고유의 의의가 강조되고 있었다. 바야흐로 육아는 사적인 사안이 아니라 사회 전체가 담당하지 않으면 안되는 『문제』로서 생각되게 된 것이다. 이러한 자녀관·육아관의 변화를 고려하면 80년대까지의 시기(제1, 2기)와 90년대의 『유보이원화』시기(제3기)에 있어서의 보육이 동질이라고는 할 수 없다. 육아관·자녀관에 있어서 『육아는 사회 전체가 담당하는 문제』라고 생각되게 되었다는 점에서 양자는 결정적으로 다르며, 새로운 영역으로서의 <보육>이 생성되었다고 할 수 있겠다.

그러나 막상 <보육>영역이 시작되었어도 어머니의 의식면, 그리고 보육서비스의 공급체제면은 이 새로운 영역의 생성과 병행하여 움직이지 않았음이 확인되었다. 특히 고학력층은 여전히 교육을 추구하여 서비스 공급체제로서도 공보육의 부족분은 민간 보육시설과 가정적 보육이 보완하는 구조로 되어 있으며 양적인 부족도 큰 문제가 되고 있다. 즉, 새로운 <보육>영역의 구체적인 변화 내용을 보충해 나가는 작업은 막 시작되었을 뿐이다. 역으로 말하면 비록 <보육>영역이 시작되었다고 하더라도 의식수준·공급체제 등의 변화가 수반되

지 않으면 다시 1980년대의 교육의 시대로 형태를 바꾸어 과거로 회귀할 가능성도 전혀 없다고는 할 수 없다.

또 소자녀화의 진전도 <보육>영역의 생성과 변화를 생각하는 데 있어서는 큰 요인이다. 인구억제정책이 1996년에 폐지된 후 급속한 소자녀화가 진행되고 있다. 80년대의 『교육으로의 유보 일원화』정책은 인구억제정책(인구의 양적·질적개입)과의 연계를 통하여 인구의 양적·질적(『인구의 자질향상』) 관리를 위한 사회적 장치라고 하는 측면도 있었다. 이번에는 반대로 출생율의 급격한 저하라고 하는 상황에서 노동력부족 해소를 위한 『인구의 자질향상』이 『여성·고령자의 동원』과 함께 제시되고 있다. 90년대의 『유보 이원화』체제에 있어서의 보육시책이 노동력부족의 해결책—『여성의 동원』 『인구의 자질향상』—을 위한 사회적 장치로 기능을 다할 가능성도 없다고는 단언할 수 없다.

이와 같이 한국에 있어서 이미 육아는 사적인 사안이 아니라 『사회적인 문제』라고 인지되게 되었다. 즉, 『육아는 사회 전체가 돌보지 않으면 안되는 문제』라고 하는 형태로 육아가 사회성을 띠면서 새로운 <보육>영역이 시작되었다. 그러나 부모의 의식, 보육서비스의 공급체제, 소자녀화와 고령화 상황 등 제요인의 얽힘에 의해 그 <보육>이라고 하는 영역은 다양한 변화를 가져올 가능성이 있다는 점—변경되기 쉬운, 사회적인 영역이라는 점—을 이 한국의 사례는 보여주고 있는 것이 아닐까.

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

급속한 출산률 저하·고령화의 진전 속에서 가족(특히 여성)이 부담하고 있는 육아비용의 사회적 재분배, 아동 전체의 복지향상, 차세대 생산인구 확보 등의 문제는 한국, 그리고 일본을 비롯한 다른 선진국에 있어서도 공통된 과제이다. 이것은 보육이 「사회화」되어야 하는 「사회적 문제」가 되었으며, 가정내에서 특히 어머니가 담당해야 하는 것으로 여겨지고 있던 보육이라고 하는 행위영역이 독자적인 정책관여의 영역이라고 사회적으로 인지되게 되었다는 것을 의미한다. 서구와 비교하면 한국이나 일본 등 아시아국가들은 그 배경에 자리잡고 있는 문화규범 등에 공통점

이 많다는 점에서 「유교적 복지국가」(Jones, 1993)라고 자리매김되고 있다. 그러나 본연구에서 다루는 보육정책과 관련하여 말하자면 보육정책의 내용과 그 정책이 전제로 하고 있는 보육개념의 변화, 그 변화를 규정하는 제요인, 역사적인 배경은 아시아의 각사회에 있어서 각각 다르며, 이러한 사회적 차이를 고려하면 「유교적」이라고 일괄해 버리는 것은 매우 위험하다. 「유교적 복지국가」라는 단순한 문화론적 해석에 빠지지 않기 위해서도 각국의 역사적 배경·사회적 구조를 고려한 「기초연구」를 할 필요가 있다¹⁾. 본연구는 한국에 있어서 보육이 독자적인 정책관여의 영역으로 자리잡아 가는 역사적 변천에 관하여 고찰을 한다.

보육서비스의 부족, 국가지원의 필요성, 노동환경의 개선, 가정내의 역할분담 문제와 관련하여 많은 논의가 이루어지고 있다. 현재 5세 아동의 유치원·보육원 비용 무상화시책-보육료 100%보조(한국여성개발원, 2002b : 57)-이 단계적으로 시행되고 있다(대한교육연합회, 2002 : 156). 단, 한국을 비롯하여 일본 등 선진국에 있어서도 현재와 같이 보육이 「사회화」되어야 하는 「사회적 문제」로 대두되어 국가가 정책관여해야 하는 독립적 영역으로 인식되게 된 것은 비교적 최근의 일이다. 불과 수 십년 전에는 보육은 다른 가사와 함께 간단히 병존하였으며, 때로는 공장노동 현장에서도 병존되고 있던 행위였다(시나다(品田), 2001:104). 그 후 산업화·도시화 등 근대화 과정에서 특히 신중산층 사이에서의 보육은 가족내에서 특히 어머니가 담당하게 된다. 이러한 불과 몇 십년간의 역사적 과정을 거쳐 현재 보육의 「사회화」가 논의되고 있다. 근대화 과정에서의 급격한 변화 앞에 현재 「보육정책의 충실율」, 「보육서비스의 확대를」 등의 슬로건에서 사용될 때, 「보육」이라는 영역은 역사적으로 일관된 것인가라는 의문이 생긴다.

같은 아시아국가에 있어서도 당연히 그 경험은 다르다. 한국은 급격한 사회변동 속에서 보육과 유아교육제도의 체계화에 있어서 제도적인 재편을 역사적으로 경험한 사회이다. 예를 들면 일본은 제2차 세계대전후 일관되게 「유보(幼保) 이원화」체제가 지속되고 있는 사회이다. 역사적으로 유보(幼保)의 재편을 경험해 온 한국과 「유보(幼保)이원화」체제가 이

1) 이 논문은 「유교적 복지국가」론 자체를 비판하고자 하는 논문은 아니다. 여기에서는 한국의 역사적 배경을 내재적으로 고려하는 것이 중요하다고 생각되서 한국사회에서의 <보육>영역의 생성과 변화에 관한 역사사회학적 연구를 목적으로 한다.

어지고 있는 일본에서는 보육이 독자적인 정책관여의 영역으로 자리잡아 가는 역사적 경위와 요인, 영역설정 방법이 당연히 다를 것이다. 그렇다면 「기초연구」를 실시하는 본연구에서는 이러한 영역설정과 규정요인에 관한 고찰이 필요해진다²⁾. 즉, 현재 우리가 국가지원을 요구하거나 남녀평등을 요구하는 「보육」이라는 영역이 제도화의 과정에서 일관된 영역으로 확정되어 있었던 것인지, 혹은 질적인 영역의 재편은 있었는지, 그 배경에는 어떤 요인이 서로 얽혀 있는지, 이러한 문제설정이 아무래도 필요해지는 것이다.

국제비교연구에 있어서는 각국의 보육제도·육아휴직·아동수당 등 제반 제도현황(제도의 유무, 질·양)과 고용환경의 공통점 및 차이에 관한 연구성과의 축적이 있으며, 현재 아시아 등으로 대상을 확대한 비교연구의 필요성이 제기되고 있다. 본연구는 한국에서 보육이 독자적인 정책관여의 영역으로 자리잡아 가는 역사적 경위, 영역설정 방법에 관한 고찰을 실시하는 것으로서 「유교적」 등 문화적 요인으로 간단히 설명되기 쉬운 종래의 국제비교연구에 일석을 던지기 위한 「기초연구」를 목표로 하고 있다.

2. 연구 내용 및 방법

본연구의 이론적 입장은 사회복지의 「대상이론」과 크게 관련되어 있다³⁾. 「대상이론」은 「사회적 문제」의 몇가지를 사회복지의 「대상」으로 인식해 나가는 시각과 프로세스 연구를 중시한다. 즉, 사회복지의 「대상」을 객체로 미리 설정하는 것이 아니라 사회복지가 독자적인 가치판단으로 대상을 「구축」한 후에 그 대상을 「선별」 「구분」하고 있는 의미와 그 사회적 배경을 중시한다.

본연구의 주제인 보육과 관련지어 말하자면 아동 일반과 가정 일반이 반드시 그대로 정책의 「대상」이 되고 있는 것은 아니다. 「보육을 받지 못하는 아이」 「전업주부의 아이」 「장애가 있는 아이」 「편부모 가정」 등 「대상」의 「구별」을 한 후에 「보육정책」 「유아교육 정책」 「아동양호 정

2) 즉, 한국의 보육제도·육아휴직 등 제반 제도의 현황(제도의 유무와 질·양)과 취업환경을 망라하여 기술하는 것이 본연구의 목적은 아니다.

3) 사회복지의 「대상이론」연구에 대해서는 이와타(岩田)(2001)를 참조.

책」 등의 정책 카테고리가 존재하고 있다. 바꾸어 말하면 보육이라고 하는 말로 사회적으로 이해되는 애매한 행위영역이 다양한 각도로 「구분」되어 「보육정책」 「유아교육 정책」 「아동양호 정책」이 존재하고 있다. 그렇다면 현재 우리들이 「보육정책」이라고 한마디로 말하는 경우의 「보육」이라고 하는 영역은 어떤 역사적 프로세스를 거쳐 성립된 카테고리인지, 해방후 일관되게 변화가 없는 영역인지, 변화가 있다면 어떤 가치의 전환이 있는지를 더듬어 보는 것이 필요하게 된다.

물론, 보육영역의 형성을 논하기 위해서는 정부·행정, 지방자치체, 현장의 보육사, 부모, 자녀 등 다양한 주체에 의한 영역설정의 관여에 관한 실증연구가 필요하게 된다. 본연구는 이러한 다면적인 실증을 실시하기 위한 준비작업이며, 보육이 독자적인 정책관여의 영역이라고 인지되어 가는 역사적 경위에 대하여 ①사회에 있어서의 자녀관·육아관의 양상, ②가족의 변화·인구동태의 변화 등 거시적인 사회변화, ③정책내용의 변화와 관련지어 고찰한다.

보육이 독자적인 정책관여 영역으로 파악되어 제반제도 정비의 필요성이 논의되기 위해서는 어떤 사안이 「사회적인 문제」로 인지되는 것이 전제가 된다. 그 배경에 있는 사회적 가치의 변화 및 거시적인 사회변화를 이해할 필요가 있다. 즉, 영역설정의 생성과 변화를 생각하기 위해서는 정책내용의 변화에 더하여 그 정책이 필요해지고 선택되는 배경에 자리잡고 있는 사회적 가치의 변화, 가족과 인구동태의 변화를 이해할 필요가 있다. 본연구에서는 보육영역의 생성이라고 하는 주제를 바탕으로 ①사회에 있어서의 육아관·자녀관이라고 하는 사회적 가치의 변화, ②가족의 변화와 출산률 저하의 동향 등과 같은 사회변화에 착안한다. 즉, 사회적 가치의 변화와 거시적인 사회변화의 관계에서 보육이 독자적으로 정책관여 영역으로 자리매김되어 가는 경위를 검토하고, 아울러 보육영역의 생성에 관한 분석을 실시한다.

①의 사회적 가치의 변화에 대해서는 각시대에 있어서의 자녀관 및 육아관 등 가치수준의 변화를 분석하기 위하여 한국의 주요 신문인 『동아일보』 4~5월의 기사⁴⁾를 1920년부터 현재까지 총람하였다. 해방 및

4) 어린이·육아에 관한 언급이 되어있는 기사가 많은 것은 「어린이 날」을 전후한 시기일 것이라는 가설에 입각하여 분석을 실시하였다. 특히 4월 하순부터 5월 하순에는 사설을 비롯하여 연재기사·일반기사 등을 포함하여 어린이와 육아에 관한 언급이 거의 연일

한국전쟁 이후의 혼란한 사회상황 속에서는 차세대에 대한 기대의 목소리를 많이 엿볼 수 있는 등 당시의 육아관 및 자녀관을 규명하는 하나가 중요한 자료가 되었으며, 제도나 데이터의 분석만으로는 잘 밝혀지지 않는 미묘하지만 중요하다고 생각되는 발견이 있었다고 생각한다⁵⁾.

②의 거시적인 사회변화에 대해서는 출산율, 여성취업률 등의 데이터나 「근대가족이론」 등 사회학의 선행연구도 참조하면서 고찰한다. 이러한 시점에서 분석을 실시하기 위한 자료가 일본 국내에는 거의 없었던 관계로 취업률 등 수치 데이터 이외의 기초적인 연구자료(관련문헌, 회의록 등)는 필자가 직접 입수한 것을 사용하였다.

③의 정책변화에 대해서는 「보육정책」의 주변 영역인 「인구정책」과도 관련지어 고찰한다. 「한국에서 가장 체계적으로 이루어진 가족정책은 인구를 통제하기 위하여 책정된 제시책」(鄭鎭星, 1995 : 106)이라는 지적도 있듯이 해방후부터 1990년대 중반까지 실시되고 있었던 가족계획사업(인구억제정책)과 관련지어 살펴보지 않을 수 없다고 생각하기 때문이다. 보육정책이 차세대 육성에 관한 정책이라고 한다면 인구억제정책은 차세대의 양적 관리·개입이라고 할 수 있다. 본연구에서는 양자의 시기적·내용적인 연관 및 의미를 기본적으로 생각하면서 정책차원의 논의를 조금 넓은 시야에서 고찰해 나가고자 한다.

이하에서는 II-IV에서 해방후~1960년대, 1970~80년대, 1990년대 이후의 순으로 구체적인 분석을 실시한다⁶⁾. V에서는 분석을 정리하면서

이루어지고 있었다.

- 5) 여기서 말하는 「의사록」이란 본회의·예산위원회·보건사회위원회·행정경제위원회·노동환경위원회·교육체육청소년위원회 회의록을 의미한다. 매수의 제약으로 본연구에서는 의사록에 기재되어 있는 구체적인 발언과 당시 신문기사의 논조 소개 및 인용은 최소한으로 그치지 않을 수 없다. 분석자료가 된 논조의 자세한 소개는 다른 기회에 하고자 한다.
- 6) 한국여성개발원(1998 : 61-7)에 따르면 「구빈사업으로서의 보육사업(제Ⅰ기 1921~81)」, 「보육사업 준비시기(제Ⅱ기 1981~90)」, 「보육사업 전개시기(제Ⅲ기 1991~현재)」라고 정리되어 있다. 이에 대해 본연구에서는 사회학적 고찰로서 제1기(식민지 지배하~1960년대), 제2기(1970~80년대), 제3기(1990년대~현재)까지로 하고 있다. 즉, 상기 한국여성개발원(1999)과는 「제Ⅱ기」, 「제Ⅲ기」에 대한 자리매김, 1970년대의 자리매김이 다르다. 시기구분에 대해서는 특히 역사학 등의 입장에서 보면 식민지 지배하에서 1960년대까지를 한 시기로 잡는데 대해 엄밀성이 결여된다는 비판도 있을 수 있을 것이다. 그러나 본연구는 식민지 지배하·미군정하·한국전쟁시의 각각의 보육사업을 상세히 기술하는 것 자체가 목적이 아니라 보육이라고 하는 영역의 생성에 관한 사회학적 고

결론을 논한다.

II. 임시 구빈책으로서의 보육(해방후~1960년대)

한반도에 있어서의 보육사업은 천주교의 고아원 설립(1885년경)이 그 기원이라고 하며, 당시에는 이러한 종교단체에 의한 구제시설이 중심이었다. 해방 이전의 상황에 대하여 간단히 언급하면 1911년 「조선총독부령」에 의해 제생원(濟生院)이 설치되었으나 이것은 사립 경성고아원의 사업을 계승한 것이며, 보육시설은 1921년에 서울 태화기독교사회관에서 복지사업의 일환으로 시작되었다(이영, 1998 : 123). 그리고 일본의 「구호법」(1929년 제정, 1932년 시행) 전문 33조를 거의 전면적으로 적용한 「조선구호령」이 1944년부터 한반도에서 시행되어 빈곤으로 인해 생활이 곤란한 13세 미만의 어린이와 임신부를 대상으로 한 구호시설로서 「보육원」이 설치되었다. 종교단체에 의한 구제시설에 더하여 구호시설인 「보육원」이 있었으나 당시의 신문기사에서도 지적되고 있듯이 어린이의 보건 및 위생면에 대한 염려, 아동사망률을 감소시키기 위한 후생시설 및 의료기관 보충의 필요성(『동아일보』 1940. 5. 4일자 사설)은 절박한 과제였다.

1945년 8월15일에 해방을 맞이하였으나, 그 다음달부터 미군정하에 들어가면서 사회사업분야에 대한 식민지시대의 법령은 형식상 그대로 계승되었다. 황폐화된 국토의 부흥이 시급하게 추진되는 가운데 나라의 장래를 짚어질 어린이에게 큰 기대를 걸게 된다. 당시의 신문기사에서도 그 일단을 엿볼 수 있다. 예를 들면 「좁은 세계로부터, 어두운 세상으로부터, 낡은 교육관으로부터 어린이를 해방시켜야 한다」(『동아일보』 1946. 5. 5일자 사설), 「민족의 장래는 어린이에게 달려 있다」(『동아일보』 1950. 5. 5일자 사설), 「어린이는 나라의 보배」(『동아일보』 1953. 5. 5일자 사설) 등에서 볼 수 있듯이 장래를 좌우할 차세대에 대한 기대와 함께 「어린이의 사회적 가치」가 강조되어 간다.

이렇게 어린이에 대한 기대가 날로 높아지는 가운데 1952년에 「후생시

찰이 목적이다. 부연하면 제2차 세계대전·한국전쟁중의 정책내용에 대해서는 具滋憲(1969)을 참조.

설 운영요령」이 제정되어 보육시설은 취업부모의 자녀를 일시 또는 일정기간 위탁하는 시설로 정의되게 되지만 실제로는 빈곤아동에 대한 임시구호적인 성격 자체는 바뀌지 않았다(최남례, 1999 : 23). 체계적인 법제도 정비의 필요성이 높아지면서 1950년대 후반에 관민합동의 아동복지위원회가 결성된 후, 한미합동 아동후생위원회의 결의로 조직된 위원회에서 「아동복지법」의 기초가 만들어졌으나 1960년의 4·19혁명에 의해 전정권에서 기초된 각종 법안이 재검토되게 된다. 그 후 군사정부하에서 1961년에 「아동복지법」이 제정되며, 다음해에는 「아동복지법 시행령」, 63년에는 「아동복지법 시행규칙」 「아동복지법 세부시행규정」 등 보육시설 관련 법제도가 정비되어 간다(具滋憲, 1969 : 351-3). 이 시기에는 「아동복지 문제에 대해서는 가정에서 떨어진 어린이에 대해 가정에서 떨어지지 않도록 하는 예방책을 대대적으로 실시할 필요가 있다」(제53회 국회보건사회위원회 회의록 제10차 보건사회부장관 吳元善의 발언)는 국회 논의에서도 볼 수 있듯이 전쟁고아 등 부모가 없는 어린이의 보호에 더하여 버려진 어린이나 부랑아 등 부모가 있는 어린이의 보호를 어떻게 할 것인가라는 점도 문제로 대두되고 있으며, 「어떻게 어린이를 가정으로 되돌려 보낼 것인가」라고 하는 관점에서 임시구빈책의 필요성이 높아지고 있었다. 그 후, 1960년대 후반부터는 정부의 경제개발 정책에 의한 대도시로의 인구집중, 빈곤가정의 증가, 부랑아 및 기아(棄兒) 문제에 더하여 기혼여성의 취업률 증가도 맞물려 보육시설의 수요가 높아져 갔다. 이러한 수요에 대응하기 위하여 정부는 1968년엔 「미인가 탁아시설 임시조치요령」을 공포하여 민간시설의 설치를 용이하게 하는 동시에 시설의 명칭도 「탁아소」에서 「어린이집」으로 변경하였다. 종래의 보육시설은 외국의 지원에 의존하고 있었으나 정부는 비로소 40곳에 시설비용(보조금)을 지급하였으며, 그 후에도 보조금액을 올리고 보조금 대상범위도 확대하는 등 민간시설 설치를 추진하는 정책을 전개해 나갔다(한국여성개발원, 1984 : 10).

Ⅲ. 「교육으로의 유보(幼保)일원화」(1970~1980년대)

1. 유치원으로 변한 어린이집

한국전쟁후의 혼란속에서 경제부흥을 향하여 매진해 나가는 것이 이 시대이다. 「한강의 기적」이라고 일컬어질 만큼 한국의 경제성장은 급속히 진전되었으며 1970년대부터 80년대에 걸쳐서는 의료보험·연금·생활보호 등 일련의 사회보장제도가 정비되기 시작한다. 이러한 일련의 흐름속에서 아동시책의 체계화는 ①법인화의 장려, ②수익자부담 원칙의 도입이라는 방향으로 전개되어 간다.

전술한 「미인가 탁아시설 임시조치요령」에 의해 민간시설의 설치가 용이해졌으나 보육시설의 질적 수준이 낮아 정부는 1971년에 동요령을 폐지하고 「사회 복지사업법」 시행규칙을 개정하여 사회복지법인 인가 장려정책을 제시하였다. 여기에는 시설의 질적 향상이라고 하는 목적에 더하여 한국전쟁에 의해 증가한 구빈적 아동복지시설을 1970년대의 사회변화에 맞춘 보육시설로 목적을 변경하는 의도도 있었다. 그러나 이 「사회복지사업법」에 의한 법인화 장려정책에는 시설 설치자에게 법인세에 의한 소득감소를 초래하는 측면도 있었기 때문에 탁아시설수 증가율은 오히려 감소하였다(표1). 또한 이 법인화 장려정책과 함께 「탁아시설 운영개선법안」(1978년)으로 수익자부담 원칙이 도입됨에 따라 빈곤층 뿐만 아니라 일반 아동도 어린이집에의 입소가 제도상 가능해졌다. 종래에는 빈곤층만이 입소가 가능했으나 이렇게 입소 대상이 일반층으로 확대된 결과 빈곤층을 대상으로 한 공적 보육시설이 아니라 일정 소득 이상의 계층을 대상으로 운영하는 유치원과 같은 시설이 증가하였다(한국보건사회연구원, 1996 : 13).

이러한 현상의 배경은 무엇인가, 특히 여기에는 한국에 있어서의 가족·여성의 변화와 관련지어 생각해 보고자 한다. 그림1은 1960년대부터 90년대까지의 한국 여성의 연령별 취업률 변화를 나타내고 있는데 이에 의하면 결혼·출산 시기인 25~34세의 취업율이 가장 낮은 것은 1970~80년대이다. 이 70년대 후반무렵은 「재생산 노동이라는 새로이 등장한 노동에 전념하는 『근대주부』의 탄생」(세치야마(瀬地山), 1996 : 67-8, 222-3)과 그 후의 「근대주부」 대중화시기에 해당한다. 즉, 이 시기는 한국에 있어서의 성별 역할분담·자녀중심주의 등의 특징을 지니는 「근대가족」(오치아이(落合), 1994 : 99)의 대중화시기라고도 할 수

있다. 다시 말하면 「자녀를 보다 잘 기르는 부모의 교육책임과 육아에 대한 책임감을 강하게 느끼기 시작하고, 자녀를 낳아 기르는 것을 가족의 중요한 가치로 삼는 『교육가족』」(사와야마(沢山), 1990 : 108-9)이 한국에 있어서 고학력층을 중심으로 대중화되어 가는 시기라고도 생각된다. 노동시장에 있어서도 결혼퇴직, 출산퇴직이 당연시되는 관행이 있었는데 이는 보육시설 등 취업부모를 지원하는 서비스가 없었던 것도 그 배경으로서 지적할 수 있다.

이와 같이 종래의 보육시설이 실질적으로 전업주부 어머니의 자녀가 다니는 유치원으로 변하고 있던 시기는 고학력층을 중심으로 한국에 있어서의 「근대가족」의 대중화시기(「교육 가족」의 대중화시기)와 같은 시기이다. 이 시기의 유치원 취원율을 살펴보면 3.3배로 증가하고 있다(표 1). 「근대가족」의 대중화와 함께 종래의 보육시설이 실질적으로는 유아교육을 실시하는 유치원으로 변하고, 유치원수 자체도 증가하며, 취원율도 급증하고 있는 배경에는 이와 같은 한국에 있어서의 가족의 변화를 지적할 수 있겠다.

2. 「교육으로의 유보(幼保)일원화」로의 재편

정책차원에서 전술한 바와 같은 변화에 부응하는 형태로 종래의 보육사업이 교육의 영역으로 통합되어 간다. 1980년 제5공화국 정부 시절에는 보육사업이 「교육인지 보육인지 혼란한 상태」(내무부, 1988 : 40)에 있었으며 유아교육·보육사업으로 ①내무부 관할의 새마을협동유아원, ②문교부 관할의 공립·사립유치원, ③보건사회부 관할의 어린이집, ④농촌진흥청 관할의 농번기탁아소로 대별되는 4종류의 시설이 병립하고 있었다. 1981년에 「아동복지법」이 「아동복지법」으로 개정되면서 아동의 육성 책임이 국가·지방자치체·보호자 3자에게 있다고 하였다. 단, 「교육은 국가의 희망성취를 좌우하므로 유아교육 단계에서부터 관심을 가져야 한다」(내무부, 1988 : 32)고 당시의 전두환 대통령이 언급한 데서도 알 수 있듯이 정부가 유아교육의 중요성을 역설하면서 유아교육시책의 발전이 정부의 중요 시책의 하나로 되었다.

정치적 관심의 대상이 보육보다 유아교육에 집중되는 가운데 정책입안

의 주도권은 문교부와 내무부가 쥐게 된다. 특히 문교부는 유아교육 프로그램 개발, 국립대학에 유아교육과를 신설하는 등 적극적으로 유아교육진흥을 위한 계획을 추진하였다. 한편 보건사회부는 어린이집 중심으로 동계획이 추진되어야 한다는 입장을 표명하고 있었음에도 불구하고 결과적으로 체계적인 방침을 제시하지 못하고 본격적인 심의에서 제외되었다(김정자, 1993 : 48-9). 이와 같이 문교부·내무부 주도하에 「유아교육진흥 종합계획」(1982년), 「유아교육진흥법」(1982년 제정)에 의해 기존의 새마을협동유아원(내무부 관할), 어린이집(보건사회부 관할), 농번기탁아소(농촌진흥청 관할)는 내무부 관할의 「새마을유아원」으로 통합되었다. 한편 공립·사립유치원은 계속하여 문교부 관할이 됨으로써 「새마을유아원」과 유치원의 이원화 체제가 확립되었다⁷⁾. 이 「새마을유아원」은 취학전 교육을 강조한 나머지 프로그램 내용면에서는 유치원과 차이가 없었다. 그리고 0~3세 어린이를 보육하는 「새마을유아원」은 거의 없고 실제로는 반일제로 운영되는 경우가 많았으며(이성진, 1993 : 15) 운영상에 있어서도 유치원과 차이는 없었다. 이러한 상황을 종합해 보면 제도상으로는 「새마을유아원」과 유치원의 이원화체제이면서도 프로그램·운영 모두 양자의 차이는 없고 실질적으로는 「교육으로의 일원화」체제—유아교육의 대중화를 목표로 하는 국가지원책으로서의 「교육으로의 유보(幼保)일원화」—로 이행되었다고 할 수 있다.

이 사실은 사회적 배경과 대비시켜 보면 정책입안의 주도권 다툼이라는 현상만으로는 충분히 설명할 수 없다. 전술한 바와 같이 이 시기는 한국에 있어서의 「근대가족의 대중화」(「교육가족」의 대중화)시기에 해당하며, 수익자부담 원칙이 도입되어 입소 대상자가 확대된 결과 종래의 보육시설이 전업주부의 자녀도 다니는 통원시간이 짧은 유치원으로 변화하고 있는 상황이었다. 이러한 상황과 정책의 변화를 대비시켜 보면 이 시기는 정책차원에서도 실태를 지원하는 형태로서 종래의 보육사업이 유아교육으로 통합되고, 유아교육의 대중화 시책으로서 「교육으로의 유보(幼保)일원화」가 추진되어 갔다고 생각된다. 유치원과 새마을유아원

7) 더우기 행정지원체제는 복잡하다. 유치원 및 새마을유아원의 교육지도 및 지원은 문교부가, 새마을유아원의 시설운영은 내무부가, 각기관의 보건의료지원은 보건사회부 담당이었다. 즉 법령은 「유아교육진흥법」으로 일원화, 기관은 유치원과 「새마을유아원」의 이원화, 행정지원체제는 삼원화이다. 이에 대해서는 한국내에서도 「제한적 일원화」(이일주, 1999 : 182)라는 형태로 유아교육 시책으로서의 일원화로 파악되고 있다.

의 원수와 취원율을 비교한 그림2에서는 취원율·원수 모두 유치원쪽이 크게 상승하고 있다는 점에서 유치원쪽이 우선적으로 정비됨으로써 「근대가족」의 잠재적 수요를 자극하였을 가능성도 추측해 볼 수 있다.

역으로 말하면 「근대가족」을 대상으로 한 「교육으로의 유보(幼保)일원화」시기란 취업모, 특히 저소득층 취업모의 보육이 사회 전체적으로 생각해야 할 문제로서 파악되지 않던 시기라고도 할 수 있다. 왜냐하면 이 시기는 종래에 어린이집 등을 이용하고 있던 층(주로 저소득층 취업모)이 이용할 수 있는 시설이 감소·부족하고(이성진, 1993 : 15), 더 나아가 재정부족으로 인해 무료로 입소할 수 있는 생활보호·의료부조 대상자의 아동이 제외됨으로써 저소득층의 이용은 감소의 일로를 걸었던 시기 때문이다. 「취업모들은 자신의 소득의 대부분을 보육비에 충당하고, 개인적으로 보육문제를 해결해 나갈 수 밖에 없었다」(한국보건사회연구원, 1996 : 17)는 상황에 처해 있었기 때문이다. 「교육으로의 유보(幼保)일원화」시기란 한국에 있어서 「근대가족」의 대중화시기와 같은 시기에 생겼으며 종래의 보육사업이 「근대가족」에 부합한 유아교육정책 속으로 흡수되어 보육은 사회적 문제로 표면화되는 일 없이 사적으로 해결되고 있었던 시기였다고도 바꾸어 말할 수 있겠다.

3. 인구억제 정책과 「교육으로의 유보(幼保)일원화」의 관계

이러한 유아교육의 대중화 시책과 병행하여 인구억제 정책이 시행되고 있었던 사실을 간과해서는 안된다. 인구억제 정책이 등장하는 것은 1961년부터이지만 해방후 해외로부터의 귀환병 등에 의해 인구가 급증하고, 거기에서 한국전쟁후의 베이비 붐도 맞물려 1960년대초까지의 인구증가율은 약 3%에 달하고 있었다. 급격한 인구증가 현상이 경제발전의 저해요인이 되고 있다고 생각한 당시의 정부는 1961년 11월에 가족계획사업을 경제·사회계획의 일환으로 정부차원에서 실행하는 결의를 하였다(보건사회부, 1981:267). 특히 출산율이 높은 농어촌지역 주민을 주요 대상으로 산아제한이 실시되었으며(김두섭, 1988 : 98), 「다산가정은 세금공제를 없애야 한다」(제53회 국회보건사회위원회 회의록 제10차 보건사회부장관 吳元善의 발언)고 국회에서 발언할 정도로 인구의

양적 관리는 절박한 과제였다. 1962년에 2.9%였던 인구증가율을 제1차 5개년 계획(1962~66)에서는 2.5%로, 제2차 5개년 계획(1967~71)에서는 2.0%로 감소시킨다는 목표수치가 제시되고 피임보급사업 등이 시행되었다(보건사회부, 1981 : 267).

1970년대 이후의 가족계획사업은 1973년 「모자보호법」의 제정으로 불임수술, 피임수술과 같은 모자보건사업을 법률로 규정함으로써 임신중절을 합법화하여 가족계획이 경제개발 계획의 일환으로 편입된다. 소득법 개정(1976년)에서는 공제대상을 2자녀 가정까지로 제한하는 등 세제면에도 인구정책의 영향이 미친다. 그리고 새마을운동이 전국적으로 확대되는 가운데 1972년부터 이 운동 속에도 가족계획이 포함되는 등(김두섭, 1988 : 99) 국가발전·근대화시책의 일환으로 인구정책도 자리매김되어 갔다.

1980년대에 한국전쟁후의 베이비 붐 시기에 태어난 사람들이 이번에는 부모가 되는 세대에 이르면서 기존의 가족계획사업은 더욱 강화되어 간다. 「제5차 경제개발 5개년 계획(1982~86)」에 있어서도 인구증가 억제정책이 포함되었으며 홍보를 통하여 「1~2자녀 가정」이 권장되는 등 여러가지 각종 우대정책이 도입되었다. 예를 들면 의료보험으로 피임수술 가능(1983년~), 불임수술자에게 대한 공공주택 우선입주권 부여(1982년~), 「1~2자녀 가정」 노인에게 대한 노인복지시설 우선이용권 부여(1983년~) 등이다. 또한 농어촌지역에 있어서의 새마을유아원 증설, 「1자녀 가정」의 새마을유아원 무료화와 같은 시책이 인구억제정책의 일환으로 시행되고 있었다(보건사회부, 1983 : 322-5; 1986 : 28). 즉, 보육정책과 인구정책이 연계되어 있었던 것이다. 더우기 1980년대 후반부터는 「인구억제 뿐만 아니라 인구자질의 향상정책도 시행되어야 한다」(보건사회부, 1987 : 109)고 역설되면서 출산전 진단, 영유아보건관리 등 모자보건사업과의 연계도 강화되어 간다(보건사회부, 1988 : 47-8).

이와 같이 「근대가족의 대중화」(「교육가족」의 대중화)와 함께 유아교육의 대중화가 진전되고 있던 시기(「교육으로의 유보(幼保)일원화」시기)에는 인구억제 정책이 강화되고 있었다. 한국에 있어서의 보육정책·유아교육정책을 인구정책과의 연관성 등 조금 넓은 시야에서 고찰하겠다고 전술한 이유가 바로 여기에 있다. 즉, 「1~2자녀 가정」에 대한 각종 우대정책을 비롯하여 모자보건사업, 새마을유아원과의 연계를 통한 인구억

제시책은 전술한 유아교육의 대중화를 목표로 하는 시책과 시기적으로도 내용적으로도 서로 연계되어 있다. 이런 의미에서는 「교육으로의 유보(幼保)일원화」란 인구의 양적·질적(「인구의 자질향상」) 관리를 위한 사회적 장치라고 하는 측면도 있었다고 할 수 있다. 바꾸어 말하면 유아교육의 대중화라고 하는 이른바 인구에 대한 질적 개입이라고도 할 수 있는 움직임과 병행하는 형태로 인구정책에 있어서도 양적·질적 개입이 강화되고 있었다. 국가에 의한 인구에 대한 양적·질적 개입이 다방면에서 병행하여 시책에 포함되어 국가발전·근대화가 지향되고 있었던 것이다.

IV. <보육>영역과 그 내용

1. 자녀관 및 육아관

한편 1980년대 중반부터 여성운동과 여성노동자들로부터 보육문제가 크게 제기되기 시작한다. 25~29세의 여성취업률도 1980년을 경계로 상승하고 있음을 앞의 그림1 에서 확인할 수 있다. 이러한 여성취업률 상승을 배경으로 1980년대 후반에 접어들자 「맞벌이 부부를 위한 보육시설을 증설해야 한다」 「어머니의 취업과 자녀교육(학업성적·정서)에는 큰 영향이 없다」 「어머니 자신의 행복감이 중요」(『동아일보』 1986. 5. 2일자 사설), 「포괄적인 가족정책이 필요」(『동아일보』 1986. 5. 5일자 사설) 등 어머니 자신의 행복이나 자기실현을 위한 취업에 대한 보육시설이 필요하다고 하는 논조가 등장하기 시작한다. 그러나 보육문제가 사회적으로 큰 의미를 갖기 시작하는 것은 상기의 요인만으로는 설명할 수 없는 다른 요인이 있다. 그것은 자녀관 및 육아관의 변화이다.

전술한 바와 같이 해방후의 사회부흥 분위기 속에서는 「어린이는 나라의 보배」라고 하는 등 어린이의 사회적 가치의 측면이 강조되고 있었다. 그 후 급속한 경제성장을 이루는 가운데 한국에 있어서의 「근대가족」의 대중화, 육아의 개인화가 진행된다. 당시의 신문기사에 의하면 부모의 교육열의 고조나 어린이의 사물화를 비난하는 논조를 볼 수 있다. 예를 들면 「문제아동은 없다. 문제부모가 있을 뿐이다」(『동아일보』 1972. 5.

6일자 사설』, 「어린이가 어른의 욕망의 대상이 되고 있다」 「문제가정이 너무 많다」(『동아일보』 1976. 5. 4일자 사설), 「문제아보다 문제부모가 많다」(『동아일보』 1983. 5. 4) 등이다. 당시의 기사에서는 어린이의 사물화, 교육열의 고조가 「폐해」로 인식되고 있음을 알 수 있다. 즉, 자녀를 더 잘 기르는 것을 가족의 중요한 가치로 삼는 「교육가족」에 대하여 육아의 그러한 「폐해」를 비난하는 듯한 논조이다.

더우기 부모에 의한 자녀의 사물화, 교육열의 고조와 같은 육아의 「폐해」를 비난하는 논조는 어린이의 순진성을 강조하는 논조로 이어진다. 예를 들면 「돈·출세 등으로 오염된 세상으로부터 자녀들을 지키자」(『동아일보』 1981. 5. 4), 「아이들은 자연스럽다. 아이들에게 자연스러운 정서를」(『동아일보』 1983. 5. 4일자 사설), 「어린이의 순진성이 상실되었다」(『동아일보』 1981. 5. 6일자 사설) 등 어린이의 순진성·아이들 자체의 가치가 강조되어 간다. 부모에 의한 자녀의 사물화, 교육열의 고조가 「폐해」로 인식되면서 그 「폐해」로부터 「순진한 아이들」을 지키지 않으면 안되며, 이를 위해서는 「어린이를 사회가 돌보지 않으면 안된다. 인적자원 육성을 위한 전문기관 필요」(『동아일보』 1984. 5. 2)라고 사회가 어린이를 키우는 고유한 의미가 강조되어 간다. 돌이켜 보면 유아교육의 대중화시기(「교육가족」의 대중화시기)에는 육아는 가정내에서 해결되어야 할 사안이었다. 그러나 「교육가족」의 육아는 「폐해」를 내포하고 있어 어린이의 가치를 지킬 수 없으므로 육아는 사회에서 담당하지 않으면 안된다고 하는 논리의 등장에 따라 육아는 이미 사적인 사안이 아니라 사회 전체가 돌보아 주지 않으면 안되는 문제라는 인식이 싹트고 있음을 알 수 있다. 육아는 이미 사적인 사안이 아니라 사회적인 문제라는 견해는 1990년대의 영유아보육법 제정 이후에 강하게 제기되게 된다.

2. 새로운 <보육>영역의 생성—「유보(幼保)이원화」로

보건사회부에서도 1989년에 「아동복지법 시행령」을 개정하여 1982년에 삭제된 보육시설의 설치·운영 기준을 부활시켰으며, 다음해에는 「아동복지법 시행규칙」을 개정하여 보육시설의 설치기준과 운영방법 등을 규정하였다. 더우기 상세지침인 「보육시설 설치운영규정」을 책정하여

본격적인 보육사업의 추진을 피하였다. 이러한 흐름 속에서 전술한 「유아교육진흥법」은 법적 효력을 거의 상실하여 새마을유아원은 성장이 둔화되기 시작하였다.

그리고 1987년 「남녀고용평등법」에서는 여성근로자 500명 이상인 사업소에 대한 직장보육시설 설치 의무규정이 포함되게 되었다. 이 시기에 보건사회부는 「아동복지법」에 의한 보육사업, 노동부에서는 「남녀고용평등법」에 의한 보육사업을 실시하고 있었으나 재정·운영상의 비효율성이 지적되고 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 1991년에 「유아보육법」이 제정되어 보건사회부를 보육사업의 주무부서로 함으로써 본격적으로 보육사업을 추진할 수 있는 기반이 정비되었다. 그리고 종래의 「새마을유아원」(어린이집, 농번기탁아소, 새마을 협동유아원을 통합한 것)을 「교육법」에 의한 유치원과 「유아보육법」에 의한 보육시설로 시설변경을 추진해 나갔다. 이러한 흐름을 반영하여 1993년에는 김영삼 정권의 탄생과 함께 「신보육3개년 계획안」 「보육시설확충 3개년 계획(1995~97)」이 책정되어 「유보(幼保)이원화」체제하에서의 보육시설 확충사업이 추진되어 갔다. 돌이켜 보면 80년대에 「교육으로의 유보(幼保)일원화」체제가 시작된 이래 약10년이 지나서야 보육부문과 교육부문으로 나뉘어 「유보(幼保)이원화」체제가 구축되었던 것이다.

그러나 이것을 80년대의 「교육으로의 유보(幼保)일원화」 체제하에서의 교육·보육영역이 단지 분리되었을 뿐이라고 보아도 좋을 것인가. 80년대의 「교육으로의 유보(幼保)일원화」시기에는 종래의 보육사업이 유아교육정책에 편입된 반면 보육은 가정에서 사적으로 해결되지 않으면 안되는 사안이었다. 80년대 후반부터는 여성의 취업률 증가, 어머니 자신의 자기실현을 위한 취업에 대한 보육이 필요하다는 논조가 등장한다. 게다가 자녀의 사물화, 교육열의 고조에 대한 비판, 아이들의 순진성이나 어린이 자체의 가치가 강조되면서 보육은 사회 전체적으로 생각하지 않으면 안되는 문제라고 인식되기 시작하며, 90년대는 영유아보육법의 제정도 수반되면서 육아관 및 자녀관이 변화한다. 바야흐로 육아는 사적인 사안이 아니라 사회적인 문제가 되었다. 즉, 이 90년대의 <보육>이란 과거의 연장선상에서는 자리매김할 수 없을 만큼 질적인 전환이 있었으며 새로운 영역으로서의 <보육>이 탄생했다고 할 수 있다. 80년대에는 보육이 사회 전체적으로 생각해야 할 사안으로는 인식되지 않고 있

었다는 점을 고려하면 80년대의 「교육으로의 유보(幼保)일원화」 체제하에서의 보육과 90년대의 「유보(幼保)이원화」 체제하에서의 <보육> 사이에는 자녀관 및 육아관에 있어서의 불연속성을 볼 수 있으며, 이는 80년대와 90년대의 <보육>은 그 성격에 있어서 영역 자체가 다르다고 생각된다.

「유보(幼保)이원화」체제로 전환된 이후 90년대 중반부터 교육개혁위원회는 「유아교육 개혁안」을 책정하여 보육시설과 유치원을 일원화하는 「유아학교」구상을 추진해 왔으나 각종 공청회·성명서·세미나·정책토론회에서는 보육계-유아교육계간의 대립이 발생하여(최남례, 1999 : 27) 결국 「유보(幼保)일원화」에는 이르지 못하였다. 이는 새로운 영역으로서의 <보육>과 유아교육 영역의 컨플릭트(conflict)이며 한국에 있어서의 새로운 「대립」구도이라고 생각할 수 있지 않을까 한다.

3. 새로운 <보육>영역의 내용

1) 급속한 출산율의 저하

이러한 새로운 <보육>영역이 생성되는 한편 1989년 이후 인구억제 정책의 강화에 의해 피임이 일반화되어 왔던 점도 있어 정부에 의한 가족계획사업은 점차로 축소되어 1996년에 폐지된다(김두섭, 1988 : 108). 출산률 저하는 구조적으로 지속적으로 진행되어 1996년 가족계획사업이 폐지되었을 무렵에는 1.71이었던 합계출산율은 그 후에도 저하하여 1999년에는 1.42, 2001년에는 1.30이다(통계청, 2002). 출산율의 저하와 병행하여 평균출산수도 1991년의 2.2에서 1997년에는 1.8로 저하하고 있으며, 특히 고학력 여성(대졸 이상)에 있어서는 1991년의 1.6에서 1997년에는 1.4로 저하하고 있다(한국보건사회연구원, 1997b : 108). 또한 여성의 미혼율도 증가하고 있으며, 특히 20대 후반 여성은 1970년대의 9.7%에서 2000년에는 40.1%로 높아졌다(한국여성개발원, 2002a : 34).

급격한 출산율 저하에 따라 직장의 보육시설 설치 등을 포함한 「모성보호비용의 분담화」(국회여성특별위원회, 1999:9) 등 출산률 저하 대책에

관한 논의가 적극적으로 이루어지고 있는 것이 현재의 상황이다⁸⁾. 1996년에 가족계획사업이 폐지된 이후 갑자기 급격한 출산율 저하에 제동을 거는 일이 새로운 과제로 급부상하는 상황이 전개된다. 「출산율을 적정수준인 2.1로 회복시키는 것은 어렵지만 노동력 부족·사회경제 발전을 위해서는 적절한 인구규모와 인구구조를 유지하지 않으면 안된다」(한국보건사회연구원, 2000 : 73)고 하듯이 인구억제 정책의 강화를 내세우고 있던 80년대의 문제의식과는 크게 다르다는 것을 알 수 있다. 이전에는 인구억제 정책의 일환으로 자리매김되고 있던 「인구의 자질향상」이었지만 이번에는 「노동력부족에 대처하기 위해서는 인구의 자질을 향상시키고 여성과 고령자를 적극적으로 활용하는 것이 중요하다」(한국보건사회연구원, 2000 : 73)고 하면서 출산율 저하 대책의 일환으로 자리매김되게 된다. 전술한 바와 마찬가지로 해방후 일관되게 인구억제 정책이 취해져 왔으며, 특히 80년대 후반부터는 「인구자질의 향상」이 정책과제에 추가되어 유아교육의 대중화시책과 함께 국가발전·근대화가 목표가 되어 왔다. 그러나 그 후 갑자기 정책이 바뀌어 급격한 출산율 저하에 따른 노동력부족을 어떻게 해결해 갈 것인가, 어떻게 인구를 늘려 갈 것인가가 정책상의 큰 과제로 대두된 가운데 그 해결책의 하나로써 「인구의 자질향상」이 「여성·고령자의 동원」과 동등한 위치에서 출산율 저하 대책의 일환으로 제시되었던 것이다. 더우기 보육시책과 관련하여 언급하자면 90년대말의 급격한 출산율 저하현상이라는 상황하에서는 보육시책이 출산율 상승을 위한 수단이나 노동력부족 해소를 위한 「인구의 자질향상」 「여성동원」의 수단으로 변할 가능성을 내포하고 있다고도 생각된다.

8) 1987년의 「남녀고용평등법」 제정(1988년)·시행에 의해 1년간의 육아휴직이 제도적으로 규정되었으나 소득보장이 없고 여성만이 취득 가능한 제도였다. 국회여성특별위원회(1999 : 13)에 따르면 조사대상 기업의 73.1%가 법적으로 보장된 12개월의 육아휴직 기간을 제공하고 있다. 제도 자체는 81.2%의 대상기업이 적용하고 있다. 실제 육아휴직취득율은 52.5%이다. 그 후 1995년 개정에서 남녀가 함께 육아휴직 취득이 가능해졌다. 또 2001년 11월의 개정고용보험법 시행에 의해 월 20만원의 소득보장이 이루어지게 되었다. 급속한 법제화에 대해 경영자측에서는 제도적 변화가 너무 빨라서 따라갈 수 없다, 대기업을 상정하여 제도화되었고 중소기업은 그런 여유가 없어 현실적으로 대응할 수 없다(국회여성특별위원회, 1999 : 27)는 등의 의견들이 있어 그 실효성이 의문시되고 있다.

2) 보육 서비스의 공급체제면

한편 <보육>이라고 하는 새로운 영역의 내용은 어떨까? 영역으로서의 <보육>이 시작되었다고 해도 그 내용이 수반되지 않고 있을 가능성이 있기 때문이다. 보육사업이 보건복지부에 통합되면서 전술한 「보육시설 확충 3개년 계획」이 실시된 결과, 실제 목표달성률은 1995년의 109.5%, 1996년의 111.8%, 1997년의 126.5%로 표면적으로는 계획을 달성한 것 처럼 보인다. 그러나 그 달성률 내역을 보육시설별로 살펴보면 실제로는 민간·가정적 보육이 전체적인 달성률을 높여 공보육시설의 커다란 보완적 역할을 담당하고 있음을 표2에서 확실히 알 수 있다. 그리고 보육시설 현황(시설수, 아동수) 분포(표3)를 살펴보더라도 민간보육시설 또는 가정(놀이방)이 많음을 확인할 수 있다.

민간·가정적 보육에 의존한 보육체제에 대해서는 「보육을 공공복지의 개념으로 파악하고 있지 않다」(한국여성개발원, 1999 : 73), 「지난 10년간 민간시설 점유율이 계속 높아지고 있다. 공보육이 민간 위주로 운영되는데 문제가 있다」(2002a : 87)는 비판이 있지만 보육서비스 공급체제의 다원성이라는 관점에서는 국가로부터의 공급체제가 계획대로 정비되지 않는 반면 민간·가정적 보육이라는 공급체제가 공적보육의 부족분을 보충하는 큰 역할을 담당하고 있다. 다만 어쨌든 대상의 확대·가정의 대체가 아닌 <보육>영역이 시작되었다고는 해도 그에 대응한 공급체제의 정비는 앞으로의 큰 과제가 되고 있다고 할 수 있다.

3) 어머니의 반응(의식면)

끝으로 새로운 영역으로서의 <보육> 내용에 대하여 (2)에서 고찰한 공급체제면에 더하여 어머니의 반응이라는 측면에서 간단히 언급해 두고자 한다. 어머니의 의식은 새로운 <보육>영역의 생성과 병행하여 변화되고 있는 것일까? 자녀의 연령별 보육실태조사(한국보건사회연구원, 1997a : 102-3)에 의하면 2세 미만 영유아의 경우 어머니의 취업유무에 관계없이 대부분은 가정에서 양육되고 있다. 2세아를 보면 어머니가 취업하고 있는 경우는 시설이용이 증가한다. 그리고 3세아 이상의 경우는 어머니의 취업유무와 관계없이 가정에서의 양육비율이 낮아져 절반 정도가 유치원에 다니고 있다(표4, 5)⁹⁾.

더우기 「보육시설을 이용하지 않는 이유」(표6)¹⁰⁾에 의하면 0~2세아를 둔 어머니의 60~70%가 「자신」 혹은 「가까운 사람」(아마 친족)이 돌보는 것이 바람직하다고 생각하고 있다. 보육시설이 부족하기 때문에 맡길 수 없다고 응답한 사람은 20~30%에 불과하다. 한편 자녀가 3세 이상이 되면 약 절반의 어머니가 「교육적 효과」를 이유로 보육시설을 회피하는 경향이 나타난다.

이와 같이 표4, 5를 통하여 보육시설보다 유치원을 선호하는 경향이 있는 점, 「교육적 효과」를 추구하는 층이 여전히 많다는 점을 확인할 수 있다. 즉, 새로운 <보육>영역이 시작되어도 공급체제의 정비가 앞으로의 큰 과제가 되고 있는 것과 마찬가지로 의식면에 있어서도 새로운 <보육>영역에 부합하는 형태로 움직이고 있다고는 할 수 없다.

9) 입수할 수 있는 최신 데이터는 표5를 참조. 그리고 여성의 취업별 및 보다 상세한 보육 실태(유치원·보육시설·가정적보육·학원별)에 대해서는 입수할 수 있는 최신 데이터로서 표4를 게재한다.

10) 보육시설을 이용하지 않는 이유에 대해서는 입수할 수 있는 최신 데이터로서 표6을 게재한다.

V. 결 론

한 마디로 보육이라고 해도 과거에서부터 연속된, 혹은 불연속적인 요소가 서로 얹히면서 때로는 교육영역에 통합되기도 하고, 다시 유아교육·보육으로 이원화되는 등 정책상의 유보(幼保) 재편이 일어났다. 더우기 이러한 정책변화의 배경에는 가족의 변화, 자녀관 및 육아관의 변화가 자리잡고 있으며, 여러가지 요인이 서로 얹혀서 <보육>이라고 하는 새로운 영역이 생성되고 있음이 밝혀졌다.

우선 60년대까지의 임시구빈적 보육사업은 대상을 빈곤층으로 한정하고 빈곤문제의 해결을 위하여 자녀를 가정으로 돌려주는 시책이 취해지고 있었다. 70년대 이후 보육시책의 대상은 빈곤층에서 일반층으로 확대되었으나 급속한 경제성장과 함께 「근대가족」의 대중화(「교육가족」의 대중화)와 시기를 같이 하면서 종래의 어린이집은 중산층 이상(「근대가족」)을 대상으로 한 유치원과 실질적으로 같았다. 더우기 80년대에는 그것을 뒷받침하는 형태로 정책면에서도 유보(幼保)의 재편이 이루어져 「근대가족」을 상정한 「교육으로의 유보(幼保)일원화」체제로 변경되었다. 병행하여 이 시기는 인구억제정책이 강화되어 인구의 양적개입 뿐만 아니라 「인구의 자질향상」도 역설되면서 세제면과 모자보건 등 제반 정책과 인구정책이 연계되고 있었다. 「교육으로의 유보(幼保)일원화」정책도 인구정책과 시기적·내용적으로 연동하고 있으며, 이른바 「적게 낳아 더 잘 기른다」고 하는 등 당시의 정책과제에 매우 부합된 모델이었다고 할 수 있다.

그리고 80년대 후반부터는 여성취업율의 상승, 어머니의 자기실현을 위한 취업도 지원해야 하는 것이라는 인식의 변화와 함께 보육이 큰 문제로 대두되었다. 다만 보육이 「사회적 문제」로 다루어진 것은 이런 이유에서 뿐만이 아니었다. 자녀의 사물화, 교육열의 고조가 「폐해」로 인식되면서 그 「폐해」로부터 「순진한 아이들」을 지키지 않으면 안되며, 사회에서 돌보지 않으면 안된다고 하는 「사회가 아이를 기른다」는 고유의 의의가 강조되었다. 바야흐로 육아는 사적인 사안이 아니라 사회 전체가 담당하지 않으면 안되는 「문제」로 되었다. 특히 이는 90년대의 유아보육법 제정 이후에 인식되게 된 것이다. 이러한 자녀관 및 육아관의 변화를 고려하면 80년대의 「교육으로의 유보(幼保)일원화」시기와 90년대의

「유보(幼保)이원화」시기에 있어서의 보육이 동질의 것이라고는 할 수 없다. 육아관 및 자녀관에 있어서 「육아는 사회 전체가 담당하는 문제」라고 생각되게 되었다는 점에서 양자는 결정적으로 다르며, 새로운 영역으로서의 <보육>이 생성되었다고 할 수 있겠다.

그러나 막상 <보육>영역이 시작되었다고는 해도 어머니의 의식면, 그리고 보육서비스의 공급체제면에서는 이 새로운 영역의 생성과 병행하여 움직이지 않았음이 확인되었다. 특히 고학력층은 여전히 교육을 추구함으로써 서비스 공급체제면에서도 공보육의 부족분은 민간보육시설과 가정적 보육이 보완하는 구조가 되었으며, 그 양적인 부족도 큰 문제가 되고 있다. 즉, 새로운 <보육>영역의 구체적인 변화 내용을 보충해 나가는 작업은 이제 막 시작되었을 뿐이다. 역으로 말하면 비록 <보육>영역이 시작되었다고는 하더라도 의식수준·공급체제 등의 변화가 수반되지 않으면 다시 1980년대의 교육의 시대로 형태를 바꾸어 과거로 회귀할 가능성도 전혀 없다고는 할 수 없다.

그리고 출산률 저하의 진전도 <보육>영역의 생성과 변화를 생각하는데 있어서는 중요한 요인이 된다. 인구억제정책이 1996년에 폐지된 이후 급속한 출산률 저하가 진행되어 왔다. 80년대의 「교육으로의 유보(幼保)일원화」정책은 인구억제정책(인구의 양적·질적개입)과의 연계를 통하여 인구의 양적·질적(「인구의 자질향상」 관리를 위한 사회적 장치라고 하는 측면도 있었다. 이번에는 반대로 출산율의 급격한 저하라고 하는 상황하에서 노동력부족 해소를 위한 「인구의 자질향상」이 「여성·고령자의 동원」과 함께 제시되고 있다. 이런 이미에서는 90년대의 「유보(幼保)이원화」체제에 있어서의 보육시책이 노동력부족의 해결책—「여성의 동원」 「인구의 자질향상」—을 위한 사회적 장치로서 기능하는 정책에 중점을 두게 될 가능성이 없다고는 단언할 수 없다.

이것은 무엇을 의미하고 있는 것일까? 한국에 있어서 이미 육아는 사적인 사안이 아니라 「사회적 문제」라고 인식되게 되었다. 즉, 「육아는 사회 전체가 돌보지 않으면 안되는 문제」라고 하는 형태로 육아가 사회성을 띠면서 새로운 <보육>영역이 시작된 것이다. 그러나 부모의 의식, 보육서비스의 공급체제, 출산률 저하와 고령화 상황 등 제반 요인이 뒤엎힘으로써 그 <보육>이라고 하는 영역은 다양한 변화를 가져올 가능성이 있다는 점, 다른 정책영역으로 흡수 될가능성이 있다는 점을 이 한국의

사례는 보여주고 있는 것이 아닐까.

이상과 같이 한국의 사례에서 새로운 영역으로서의 <보육>의 생성 과정에 관한 고찰을 실시하였다. 한국의 역사적 배경을 내재적으로 고려하는 것이 중요하다고 생각되었다. 역사분석이나 이론적 고찰에 대해서는 불충분한 점이 남아있지만 앞으로도 고찰을 심화시켜 나가고자 한다.

일본에 관한 고찰은 다른 기회에 다시 실시하겠지만 이 사례에서 얻어진 과제에 대해서는 간단히 언급해 두고자 한다. 일본은 오랫동안 「유보(幼保)이원화」 체제가 지속되고 있다. 그러나 현재 「육아의 사회화」 추세 속에서 <보육원=저소득층/유치원=부유층>이라고 하는 구도도 과거의 일이 되어 가고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그리고 보육원·유치원의 시설공용화 움직임이 현장에서 진행되고 있으며, 보육사·유치원 교사의 자격일원화 및 제도 자체의 일원화에 대하여 현재 한창 논의가 진행되고 있는 중이다. 본논문에서 고찰한 한국의 사례를 바탕으로 일본에 있어서의 이러한 현상을 생각할 때, 출산률 저하 대책이든 여성의 취업지원 대책이든 현재 논의되고 있는 「보육」이라고 하는 영역이란 무엇일까라고 하는 의문이 제기된다. 한국은 급격한 사회변화 속에서 유보(幼保)의 개편을 정책차원에서 실시해 온 사회이다. 반면 일본은 제2차 세계대전 이후부터 일관하여 정책차원의 개편도 없는 「유보(幼保)이원화」 체제의 사회로서 한국과 일본은 유보(幼保)제도 확립방법이 원래부터 다르다는 점을 유의하지 않으면 안된다. 90년대부터는 출산률 저하 대책이 차례로 제시되면서 2002년 9월에 「소자녀화대책 플러스 원」, 2003년3월에는 「차세대 육성지원대책 추진법안」이 국회에 제출되는 등 움직임이 활발해지고 있다. 이러한 가운데 일본에 있어서의 「보육」이라고 하는 영역이란 어떤 것인지? 그것은 어떤 메카니즘으로 생성·변화되어 왔는지? 그리고 앞으로 어떤 변화를 이룰 가능성을 내포한 영역인지? 라는 점에 대하여 한국과의 비교연구도 염두에 두면서 앞으로의 과제로 다루고자 한다.

한국에서의 조사·연구에 있어서는 오랫동안 한국여성개발원 박미현선생님의 도움을 많이 받았다. 여기에 기재하여 깊이 감사드리고자 한다. 자료수집에 있어서는 한국교육개발원 장명림선생님, 한국보건복지연구원 임유경선생님, 한국보육시설연합회 박미선선생님, 중앙보육정보센터 박철웅선생님, 이고은선생님을 비롯하여 많은 분들의 도움을 받았다. 또

논문의 편집에서는 한국여성개발원 박철모선생님의 도움을 받았다. 여기에 기재하여 깊이 감사드리고자 한다.

논문심사위원 선생님 여러분께서 유익한 의견을 주신데 대해 깊이 감사드리고자 한다.

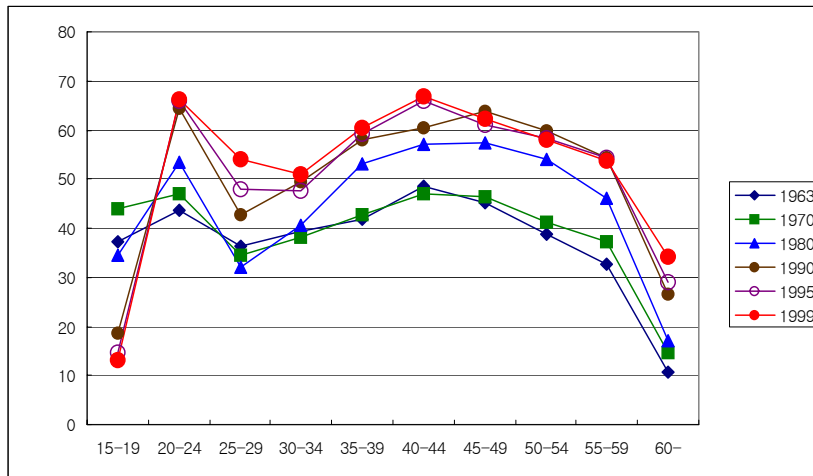
본 논문의 일부는 『상관사회과학』 12호에 이미 발표된 것이다. I·II는 새로 썼으며, III·IV·V는 일본어논문을 기초로 최신 데이터를 보충하고 논지를 명확히 하여 수정을 가하였다. 『상관사회과학』 편집위원회의 허락을 얻어 번역논문을 게재한다. 본 논문의 한국어번역 교정에 있어서는 김상희선생님의 도움을 받았다. 여기에 기재하여 깊이 감사드리고자 한다.

<표 1> 시설수·취원율 (1960~1980)

	유 치 원		보 육 시 설	
	시설수(증가율)	취 원 른	시설수(증가율)	취 원 른
1960	336※1		24	
1966	448(1.3)	1.1	116(4.8)	0.5
1970	484(1.1)	1.3	377(3.3)	1.7
1975	611(1.3)	1.7	591(1.6)	2.2
1980	901(1.5)	4.3	657(1.1)	2.7

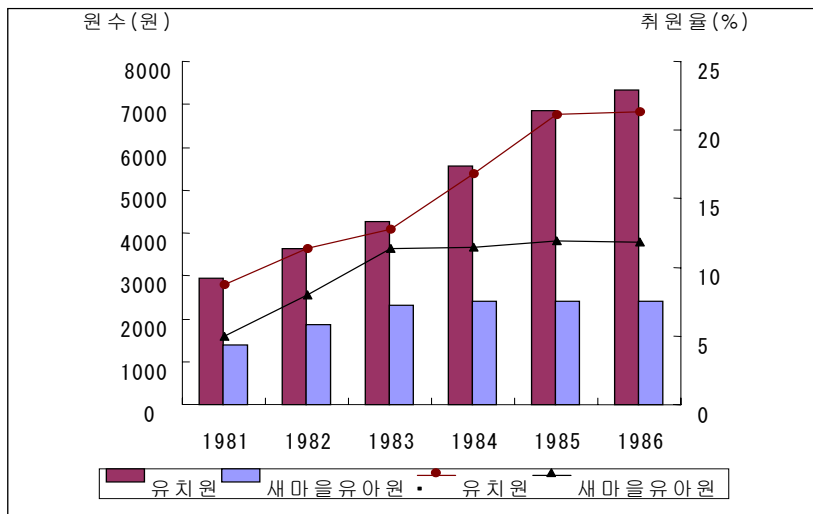
※ 1 : 1962年。

출전 : 유치원의 1962년 수치는 대한교육연합회(1964), 1966~70년 수치는 대한교육연합회(1966;1970;1975;1980)를 기초로 작성. 보육시설은 보건사회부(1981:233)를 기초로 작성.



<그림 1> 여성의 연령별 취업율

출전 : The Yearbook of Labour Statistic 각년도에서 작성.



<그림 2> 유치원, 새마을유아원의 원수·취원율 추이 (1981~1986)

출전 : 한국여성개발원(1984:13), 내무부(1988:205)를 기초로 작성.

<표 2> 『보육시설확충 3개년 계획 (1995~1997)』에 있어서의 달성률 내역 (%)

	국공립	직장	민간,가정적 보육	각년도 평균
1995년	52.2	11.2	236.0	109.5
1996년	52.9	6.7	202.3	111.8
1997년	54.2	7.5	271.2	126.5
3개월 평균	53.1	8.4	234.3	100.8

출전 : 한국여성개발원(1999:72).

<표 3> 보육시설 현황 (2002.6.30현재) (%)

	국공립	직장	민간	가정(놀이방)	합계
시설수	6	1	58	35	100.0
아동수(현원)	13	1	75	11	100.0

<http://www.educare.or.kr/re.or.kr/>.

<표 4> 아동의 연령별 보육실태 (%)

		어머니만	유치원	보육시설	가정적보육	학원	합계
취 업 어 머 니	0세	30.8	0	2.5	66.7	0	100.0
	1세	29.5	0	9.6	60.9	0	100.0
	2세	32.4	6.2	30.0	28.4	3.4	100.4
	3세	7.2	40.1	24.0	7.1	16.3	94.7
	이상						
미 취 업 어 머 니	0세	91.9	0	0.3	7.8	0	100.0
	1세	92.5	0.3	2.0	5.3	0	100.1
	2세	81.7	4.9	7.9	4.6	0.9	100.0
	3세	18.9	42.9	13.6	1.0	18.8	95.2
	이상						

출전 : 한국보건사회연구원(1997a : 102)을 기초로 작성.

<표 5> 보육시설과 유치원 취원율 (%)

연 령	보육시설(2001)	유치원(2002)
계	19.0	14.3
0-2세	9.1	—
3-5세	28.2	27.4

출전 : 한국여성개발원(2002a : 75)을 기초로 작성.

<표 6> 보육시설을 이용하지 않는 이유 (%)

	자신/가까운 사람이 맡는 것이 안심	근처에 없다	만2세 미만으로 맡아주지 않는다	유치원/학원의 교육적 효과	보육료 부담	기타	합계
전체	46.4	8.1	10.6	23.7	5.5	5.7	100.0
0세	72.6	1.6	23.6	0.0	0.7	1.5	100.0
1세	66.8	1.4	28.1	0.2	1.6	1.9	100.0
2세	63.0	6.5	10.0	4.0	8.5	8.0	100.0
3세 이상	25.2	13.2	0.3	46.2	7.5	7.6	100.0

출전 : 한국보건사회연구원(1997a : 119) 을 기초로 작성.

참고문헌

문 헌

<일본어·영어>

鄭銀星 (1995). 韓國の社會保障制度について. アジア・太平洋地域の女性
政策と女性學.

東京:新曜社, 97쪽~115쪽.

ILO, The Yearbook of Labour Statistic, 各年度.

岩田正美 (2001). 社會福祉における對象論研究の到達水準と展望. 社會福
祉研究, Vol.80: 27-33.

Jones, Catherine(1993). "The Pacific Challenge: Confucian Welfare
States" in Jones (ed.) *New Perspective on the Welfare State
in Europe*. London, New York: Routledge.

落合恵美子 (1994). 21世紀家族へ. 東京:有斐閣.

澤山美果子 (1990). 教育家族の成立 教育—誕生と終焉. 東京:藤原書店.

瀬地山角 (1996). 東アジアの家父長制. 東京:勁草書房.

<한국어>

國會議事錄(本會議, 予算委員會, 保健社會委員會, 行政經濟委員會, 勞働環境
委員會, 教育体育青少年委員會)

김두섭 (1988). 한국의 인구정책. 인간과 경험, 제1호: 한양대학교,
95-118.

김정자 (1993). 현행 영유아보육법의 문제점과 개정방향, 우리 아이들의
보육을 걱정하는 모임, 21세기의 영유아보육: 한울, 43쪽~77쪽.

具滋憲 (1969). 아동복지: 한국사회복지연구소.

국회여성특별위원회 (1999). 모성보호 정책.

교육개혁위원회 (1996). 출발점 평등원칙 구현을 위한 유아교육 체제 개혁.

內務部 (1988). 새마을幼兒園白書.

- 대한교육연합회 (1964, 1966, 1970, 1975, 1980, 2002). 한국교육연감.
- 東亞日報 1920년~2000년 4~5월 기사.
- 보건사회부 (1981, 1983, 1986, 1987, 1988). 보건사회.
- 이성진 (1993). 현행 영유아보육법의 문제점과 개정에 관한 연구. 21세기
의 영유아 보육 : 한울, 13쪽~41쪽.
- 이 영 (1998). 탁아 정책의 한·일 비교, 연세여성연구, 제3호, 115쪽~141쪽.
- 이일주 (1999). 한국 유아교육 일원화체제 모형 탐색. 동국대학교 박사논문.
- 최남례 (1999). 우리나라 보육정책의 개선방안에 관한 연구. 숙명여자대
교 정책대학원 석사학위논문.
- 통계청 (2002). 2001년도 출산율과 사망률.
- 표갑수 (1999). 유아교육법(안)에 대한 비판 연구, 한국영유아보육학. 제19
호, 41쪽~73쪽.
- 표갑수·백선희 (2001). 보육시설과 유치원의 사회적 역할분담에 관한 연
구, 한국영유아보육학, 제25호, 131쪽~64쪽.
- 한국보건사회연구원 (1996). 保育政策의 現況과 改善方案 : 한국보건사회
연구원.
- (1997a). 地域別 保育需要와 政策方案 : 한국보건사회연구원.
 - (1997b). 1997年全 國 出産力 및 家族保健 實態調査報告 : 한국보건사회연
구원.
 - (2000). 人口開 發에 관한 UN行動綱領의 推進 實態와 發展方向. 한국보건
사회연구원.
- 한국여성개발원 (1984). 가정탁아제 설치에 관한 연구, 한국여성개발원.
- (1998). 보육서비스의 질적수준 향상에 관한 연구, 한국여성개발원.
 - (1999). 수요자 입장에서 본 보육정책평가, 한국여성개발원.
 - (2002a). 보육정책 종합대책 수립 방안 연구, 한국여성개발원.
 - (2002b). 영유아 보육서비스 다양화 및 보육인프라 확충 연구, 한국여
성개발원.

<http://www.educare.or.kr/>

The Emergence of “childcare” as a Public Matter in Korea

Soma Naoko*

Social support for childcare is one of the biggest issues in advanced industrial societies. This paper focuses on “child care” in Korea from a historical perspective and examines how “child care policy”, as a new field in social policy, has emerged.

From the 1940s to the '60s, childcare policy did not attempt to substitute for care at home, but supplemented it as relief. Throughout the '80s, along with the increase of the “modern family”, the family was privatized from the public world of politics and economics. This meant that children were brought up solely by parents and the phenomenon of education obsessed parents developed. Childcare was a private matter. Childcare policy was integrated with early education policy then. Along with population policy, these policies played an important role in the economic and social development of Korea.

In the '90s, childcare policy was separated off from early education policy. Since the late '80s, when there was an increase of women in the labor force, it has been emphasized that children are pure and innocent and shouldn't be brought up solely by parents but rather by society as a whole. This has made “childcare” a public matter and in this sense “childcare” as a public matter is very different from childcare in the '40-'80s. The middle and upper class, however, tend to be in favor of early years education. The availability of public childcare services is still limited and the birth rate has been decreasing sharply. Thus, there are many things to be done in this new field of “childcare”.

* University of Tokyo Graduate School of Arts and Sciences Advanced social and International Studies