



저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

석사학위논문

영유아보육법 제·개정과정에서의
참여집단 활동연구

A Study on Activities of Participating Groups during
Enactment and Revision stage of Toddlers and Infants
Nurture Law in Korea



2011년

HANSUNG
UNIVERSITY

한성대학교 행정대학원

사회복지학과

사회복지전공

김 경 진

석 사 학 위 논 문

지도교수 권해수

영유아보육법 제 · 개정과정에서의
참여집단 활동연구

A Study on Activities of Participating Groups during
Enactment and Revision stage of Toddlers and Infants
Nurture Law in Korea

2011년 06월 일

한성대학교 행정대학원

사 회 복 지 학 과

사 회 복 지 전 공

김 경 진

석사학위논문
지도교수 권해수

영유아보육법 제·개정과정에서의 참여집단 활동연구

A Study on Activities of Participating Groups during
Enactment and Revision stage of Toddlers and Infants
Nurture Law in Korea

위 논문을 사회복지학 석사학위 논문으로 제출함



2011년 06월 일

HANSUNG
UNIVERSITY

한성대학교 행정대학원

사회복지학과

사회복지전공

김 경 진

김경진의 사회복지학 석사학위논문을 인준함

2011년 06월 일

심사위원장 _____ 인

심 사 위 원 _____ 인

심 사 위 원 _____ 인

국문초록

영유아보육법 제·개정과정에서의 참여집단 활동연구

한성대학교 행정대학원

사회복지학과

사회복지전공

김 경 진

영유아보육법은 만0세부터 초등학교 취학전까지의 영유아의 보육에 관한 사항을 규정하고 있는 법으로서, 영유아의 심신보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동을 원활하게 함으로써 가정복지 증진에 기여함을 목적으로 두고 있다.

제정 당시의 영유아보육법(1991. 1. 14, 법률 4328호)을 살펴보면, 보호자가 근로·질병 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운 영아 및 유아를 보호·교육하여 건강한 사회성원으로 육성함과 동시에 보호자의 경제적·사회적 활동을 원활하게 함으로써 가정복지를 증진하기 위하여 제정되었음을 알 수 있다.

영유아보육법은 1991년 제정된 이후 12회에 걸쳐 일부·전부 법이 개정되었다. 2004년 1월 29일에는 영유아보육법 전면개정안이 공포되었고, 정부조직법의 개정으로 2004년 6월 12일부터 영유아보육 관장이 보건복지부에서 여성가족부로 이관되었다. 영유아보육법이 전면개정된 이후에는 여러 차례 개정을 거쳐 2008년 12월 19일 법률 제9165호로 현재의 영유아보육법이 시행되고 있다.

이와 같이 여러 차례 복잡하게 이루어진 영유아보육법의 입법과정을 분석하여 각 개정의 취지와 의의를 되짚어 보고, 법 제정과 개정과정에 누가, 어떻게 참여하였고, 주요 논쟁점이 무엇이 있는가를 정리해 보고 지속적으로 참여한 여러 집단들의 법 제정 및 개정 관련 활동이 미친 영향력을 비교·분석함으로써 하나의 법이 만들어지는 실제적 과정을 밝히며, 또한 영유아보육법에 제시된 보육이념의 실현을 위해 어떠한 조항이 신설 또는 강화, 삭제되었는지를 살펴본데 그 목적을 두었다.

영유아보육법 제·개정과정에 참여한 집단들의 활동을 알아보기 위한 연구방법으로 먼저 우리나라의 영유아보육법이 제정된 1991년 1월부터 2008년 12월 일부개정에 이르기까지의 법률을 대상으로 제정 및 개정과정 참여집단의 활동과 관련된 각종 정부발행 문서, 학술 세미나 등 관련 문헌을 기초로 하여 활동과정을 정리·분석하였고, 각 집단들의 영향력을 알아보기 위해서 Mazzoni의 권한-영향 분석요소를 활용하여 참여집단의 목표, 동기, 자원, 상황 등을 살펴본 뒤 그 영향력 요소를 분석하였다.

이 연구에 통해 발견된 사실들을 정리해보면 다음과 같다. 첫 째, 영유아보육법의 제정과정은 여성의 사회참여 증가와 핵가족화 확대에 따른 가족구조의 변화에 따라 급증하고 있는 보육수요에 대응하여 정당과 행정부처가 입법의 필요성을 공동으로 인식한 것이며, 영유아보육법 개정과정은 국공립 보육시설의 부족과 자녀양육비 증가와 맞물린 출산율 저하 등 문제를 해결하기 위한 공보육의 필요성이 대두되어 정부, 학계, 시민단체 등 여러 참여집단들이 활동을 한 것이다.

둘 째, 영유아보육법 제정과 개정에 참여한 집단들은 제·개정과정에 있어서 지속적으로 영향력을 미쳐왔으며, 이는 의사결정과정에 참여자들이 가진 목표, 자원, 동기, 전략, 연대, 타협을 통해 나타나는 영향이 상호 작용을 하게 된다는 Mazzoni의 연구에 따라 각 집단들의 영향력 요소를 분석할 수가 있다.

셋 째, 영유아보육법 제정 및 개정과정에 참여한 각 집단들마다 정책이나 이해를 달리하여 끊임없는 갈등이 있었는데, 반대집단과의 쟁점사안에 따른 갈등이 첨예해질수록 정부 주도의 참여 집단보다는 시민단체나 학계, 현장 인원 위주의 구성원이 모인 자발적인 참여집단들의 활동이 더욱 적극적이고 가속화되는 현상을 보면서 이들의 활동을 통해 영유아보육법이 시대적 상황이나 요구에 맞게 개정되어 가고 있음을 확인할 수가 있다.

【주요어】 영유아보육법, 영유아보육법 제·개정과정, 참여집단, Mazzoni의 권한-영향 분석요소

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 문제제기 및 연구목적	1
제 2 절 연구내용 및 연구방법	1
제 2 장 이론적 배경 및 분석틀	3
제 1 절 영유아보육의 개념 및 목적	3
1. 영유아보육의 개념	3
2. 영유아보육의 목적	6
제 2 절 영유아보육법의 이해	7
1. 영유아보육법의 제정취지	7
2. 영유아보육법의 개념	8
3. 영유아보육법의 법원	9
4. 현행 영유아보육법의 구조	12
제 3 절 분석틀의 구성	14
제 3 장 영유아보육법의 제정 및 개정과정	18
제 1 절 영유아보육법의 제정 과정	18
제 2 절 영유아보육법의 개정 과정	23
1. 영유아보육법의 일부개정 (1995~2003년)	23
2. 영유아보육법의 전면개정 (2004년)	24
3. 영유아보육법의 일부개정 (2005~현재)	30

제 4 장 영유아보육법 제·개정과정에 참여한 집단의 활동 35

제 1 절 영유아보육법의 제정과정에 참여한 집단의 활동 35

제 2 절 영유아보육법의 개정과정에 참여한 집단의 활동 43

제 5 장 결 론 58

【참고문헌】 63

ABSTRACT 68



【 표 목 차 】

[표 1] 보육법제의 법원(法源)	10
[표 2] 현행 영유아보육법령의 구조	12
[표 3] Mazzoni의 권한-영향분석 6대 요소	16
[표 4] 영유아보육법 제정 전의 보육사업	21
[표 5] 영유아보육법 제정과정 참여집단의 법안제안과 주요활동	40
[표 6] 영유아보육법 전면개정 참여집단의 법안제안과 주요활동	52



【 그림 목 차 】

<그림 1> Mazzoni의 정치적 분석개념 틀	15
----------------------------------	----



제 1 장 서 론

제 1 절 문제제기 및 연구목적

1991년 영유아보육법이 제정된 이후 12회에 걸쳐 일부·전부 법이 개정되었다. 2004년 1월 29일에는 영유아보육법 전면개정안이 공포되었고, 정부조직법의 개정으로 2004년 6월 12일부터 영유아보육 관장이 보건복지부에서 여성가족부로 이관되었다. 영유아보육법이 전면개정된 이후에는 여러 차례 개정을 거쳐 2008년 12월 19일 법률 제9165호로 현재의 영유아보육법이 시행되고 있다.

이와 같이 여러 차례 복잡하게 이루어진 영유아보육법의 입법과정을 분석하여 각 개정의 취지와 의의를 되짚어 보고, 법 제정과 개정과정에 참여한 여러 집단들의 관련 활동을 분석하여 어떠한 영향을 미쳤는지 그 결과를 비교하는 연구가 필요하다고 본다.

본 연구는 영유아보육법 제정과 개정과정에 누가, 어떻게 참여하였고, 주요 논쟁점이 무엇이 있는가를 정리해 보고 지속적으로 참여한 여러 집단들의 법 제정 및 개정 관련 활동이 미친 영향력을 비교·분석함으로써 하나의 법이 만들어지는 실제적 과정을 밝히는데 그 목적을 두고자 한다.

제 2 절 연구내용 및 연구방법

영유아보육법 제·개정과정에 참여한 집단들의 활동을 알아보기 위해 우리나라의 영유아보육법이 제정된 1991년 1월부터 2004년 1월 29일 '영유아보육법'의 전면 개정 후 2008년 12월 일부개정에 이르기까지의 법률을 대상으로 제정 및 개정과정 참여집단의 활동과 관련된 각종 정부발행 문서, 학술 세미나 등 관련 문헌을 기초로 하여 정리·분석하고, 이에 따른 입법 및 개정의 취지 및 주요 조문별 내용과 의미를 파악한다.

또한 참여집단들의 활동이 미친 영향을 알아보기 위해서 교육정책결정

과정을 정치적 활동의 영향력으로 본 Mazzoni의 권한-영향 분석 6가지 요소를 활용하여 참여집단의 목표, 동기, 자원, 상황 등을 살펴본 뒤 그 영향력 요소를 분석하고자 한다.



제 2 장 이론적 배경 및 분석틀

제 1 절 영유아보육의 개념 및 목적

1. 영유아보육의 개념

가. 보육의 개념

보육이란 영유아기 아동이 보다 나은 성장과 발달, 그리고 인간성 함양을 위해 보호하고 육성하는 것이다. 1991년 영유아보육법이 제정되기 전까지는 단순히 맡아 준다는 의미의 '탁아'라는 용어가 보편적으로 쓰였으나 보육은 단순한 보호가 아닌 영유아와 그 가족이 안고 있는 생활문제까지 적극적으로 개입한다는 점에서 전문적 사회복지서비스이다.

보육의 개념에 대해 Fredericksen은 여러 이유로 낮 동안 친부모가 아닌 다른 사람에 의해 보호를 받아야 하는 아동에게 주어지는 보호라고 정의하고 있다. Fink 등은 특히 저소득층 가정과 해체가정의 어머니가 일하러 나가는 동안 아동의 성격적 욕구, 교육적 욕구, 건강적 욕구 등을 충족시켜 주기 위해 사회복지사, 교육자, 의사 등의 전문가들이 협동하는 사업이라고 정의함으로써 보육에 사회복지사를 비롯한 전문가들의 팀워크를 강조하고 있다.

한편 유아교육과 보육은 유사점도 많지만 유아교육이 어디까지나 교육에 중점을 두고 있다면 보육은 아동을 둘러싼 전체 생활을 중시한다고 할 수 있다. 즉, 서비스의 대상은 아동 자신뿐만 아니라 형제, 부모, 나아가 지역사회로까지 확대된다. 그러나 교육욕구가 높은 우리나라의 경우 유치원과 마찬가지로 어린이집에서 교육 프로그램의 비중은 높은 편이다.

양옥승(2003)은 '탁아'와 '보육', 그리고 '교육'의 개념 간에 본질적 차이가 없으며 모두 영유아의 삶을 바람직한 방향으로 이끌고자 하는 일종의 교육적 작업이라고 하였다.

역사적으로 볼 때 보육은 여성의 노동력을 확보하는 과정에서 강화되었다는 점에서 아동복지에 국한된 서비스가 아니다. 최근에는 저출산문제를 해결하는 방책으로 여성복지적 측면이 더욱 강화되는 추세이다. 때문에 보육은 아동과 여성의 복지를 동시에 보장하는 한편 가족정책, 노동정책과도 관련된 복합적 영역이다. 우선 어떤 이유에서든 가정에서 양육하기 어려운 아동을 돌본다는 면에서는 아동의 복지적 측면이, 또한 일하는 여성을 위한 서비스란 면에서 여성 노동자의 복지적 측면이, 또한 저하된 가족의 아동양육기능을 지지·보완한다는 면에서 가족복지적 기능을 갖고 있는 것이다.

보육문제는 그 시대의 경제, 사회동향, 여성취업 형태와 밀접한 상관관계가 있다. 경제발전은 종래의 보육관, 보육시책을 변화시키고 예전에는 발달에 악영향을 준다는 이유로 행해지지 않았던 영아보육과 야간보육, 종일보육 등에도 적극적 관심을 갖게 한다. 또 보육서비스는 핵가족화로 육아경험이 전승되지 못하여 양육능력이 부족한 부모가 증가하는 현실과 이혼 등에 의한 한부모 가정, 미혼모 증가에 대응하기 위해 육아상담뿐만 아니라 소규모 놀이방과 기타 아동복지 네트워크를 잇는 통합적 지역육아센터로서의 역할도 기대된다.

우리나라에서 보육은 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 가정복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다(영유아보육법 제1조). 또 보육은 다음의 3가지 이념하에 제공되고 있다. 첫째, 보육은 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공되어야 한다. 둘째, 보육은 영유아가 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 하여야 한다. 셋째, 영유아는 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다(영유아보육법 제3조).

나. 보육서비스의 변천

1920년대 태화사회관이 빈곤한 거리의 아동을 대상으로 탁아 프로그램을 개설하였으며 우리 역사에서 최초의 사회복지전문직 양성기관인 경성 보육학교가 1927년 서울 청진동에 설립되었다. 따라서 보육은 사회복지의 타 분야에 비해 상대적으로 그 전문화의 역사가 길다고 할 수 있다.

그 후 1961년 아동복지법이 제정·공포됨으로써 탁아사업은 종래의 구빈사업적 성격을 벗어나기 시작했으며 1982년 유아교육진흥법을 제정하여 기존의 어린이집, 새마을협동유아원 및 농번기탁아소를 새마을유아원으로 흡수·통합하여 운영하였다. 그러나 여성의 사회참여 증가 및 가족구조의 핵가족화에 따라 보육수요가 급격히 증가하고 있는 반면 기존 새마을 유아원의 보육기능은 미흡하고 보육시설 또한 절대 부족하여 취업여성의 자녀양육문제가 큰 사회적 문제로 등장하게 되었다.

이에 따라 1987년 12월 노동부에서는 남녀고용평등법에 의한 직장탁아 제도를 도입하였고 1989년 9월 보건복지부에서는 아동복지법에 의한 보육 사업을 실시하였다. 그러나 영유아보육에 관련된 사업이 여러 부처에서 제각기 독자적으로 관리·운영됨에 따라 정부재정의 비효율적 투가존 물론 영유아에 대한 체계적이고 효율적인 보육을 실시하는 데 어려움이 노출되었다.

이에 여성단체 등의 보육에 관한 독립된 입법요청에 따라 국회에서는 보육사업의 통합·일원화를 내용으로 한 「영유아보육법」이 의원입법으로 추진되어 1991년 1월 「영유아보육법」을 제정하고, 1991년 8월 시행령 및 시행규칙을 제정하였다. 영유아보육법령에는 보육사업 주관부처를 보건복지부로 일원화하였고 종전의 단순 '탁아'사업에서 보호와 교육을 통합한 '보육'사업으로 확대·발전하게 되었다.

1990년대 중반 보육서비스는 의미 있는 변화를 맞이하는데 1994년 첫 조합형 어린이집이 그것이다. 당시 어린이집의 절대 부족과 '놀이방'의 사고가 겹치면서 부모들은 안전하고 질 높은 공보육에의 욕구가 높았다. 공동육아 어린이집은 보육 수요자인 부모들이 직접 참여하여 설립하고 교사들과 함께 자치적으로 운영하는 육아공동체로 기존의 관료적이고 상업화한 보육시설의 대안으로 부상하였다. 새로운 보육실험으로 운동적 성격이

강한 공동육아는 정형화된 인지교육보다 일상적 경험을 통해 아동이 몸과 마음으로 체득하는 과정을 중시함으로써 자연친화적이다.

이후 보건복지부에서는 10여차례의 법령 개정과 보육시설 확충계획을 통하여 늘어나는 보육수요에 대응하고 보육서비스의 다양화와 질적 수준 향상, 그리고 보육에 대한 공적 책임 강화를 통해 보육사업이 더욱 발전할 수 있는 계기를 마련하였다.

2. 영유아보육의 목적

보육의 목적은 영유아보육법 제1조¹⁾에 보면 '이 법은 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 가정복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다.'고 규정하여 영유아보육의 기본 목적을 아동의 건전한 육성에 두고 있음을 명시하고 있다.

가. 아동의 건전 육성

보육은 가정 양육이 곤란한 아동을 건전하게 보호하고 연령 발달 단계에 따른 적절한 교육서비스를 제공함으로써 아동을 건강한 사회 구성원으로 육성해 나가는데 그 기본적인 목적이 있다.

나. 가정 복지 증진

편부 또는 편모 가정이나 맞벌이 부부의 경제적·사회적 활동으로 인하여 점차 약화 추세에 있는 가정의 아동양육기능을 보완함으로써 가정 복지 증진을 도모하는 사업이다.

다. 중산층의 저변 확대

1) 영유아보육법[(타)일부개정 2010.6.4 법률 제10339호] 제1조(목적)

저소득 계층을 근로소득 창출을 통해 중산계층으로 상승할 수 있게 함으로써 빈부 격차를 해소하고 중산층의 저변을 확대하는 기능이 있다.

라. 국가 경쟁력 강화

최근에는 보육 시설의 대규모 확충으로 취업여성에 대한 경제활동 지원뿐만 아니라 가정에 있는 여성의 경제활동 참여를 유도하여 점차 심화되고 있는 산업 인력난을 근본적으로 해결하고 나아가 국가 경쟁력을 강화하려는 접근을 시도하고 있다.

이에 따라 보육은 노동시장의 인력수급 정책과 직결되는 경제 정책의 핵심적인 수단으로 대두되고 있다.

마. 사회 개혁의 출발

현대 산업 사회의 황금만능주의, 개인주의가 낳은 온갖 사회문제와 병리현상을 보육과정에서 적절한 사회화를 통해 예방·통제할 수 있다는 보육의 기능이 사회개혁론자를 중심으로 제기되고 있다.

따라서 보육의 목적은 현대사회의 산업화, 도시화에 따른 여성의 사회참여 증가 및 가족구조의 변화로 급증하고 있는 보육 수요에 따라 능동적으로 대처하여 영유아에 대한 적절한 환경과 전문적인 보육서비스를 제공하여 영유아의 건전한 육성과 보호자의 경제적·사회적 활동의 지원을 통하여 가정 복지 증진을 도모하기 위함이라 할 수 있다.

제 2 절 영유아보육법의 이해

1. 영유아보육법의 제정취지

영유아보육법은 제정당시의 법 제1조²⁾ 목적에서 보는 바와 같이 '영유

아를 보호하고 있는 자(친권자, 후견인 또는 기타의 자로서 영유아를 현재 보호하고 있는 자)가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운 영아 및 유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적, 사회적 활동을 원활하게 하여 가정복지증진에 기여함을 목적'으로 제정된 법이다.

즉 보육시설이 아동의 보호를 일차적 기능으로 하고 있으며, 그 대상으로 '보호하기 어려운'보호자의 영유아라는 전제 조건을 달고 있다.

따라서 이 법은 모든 영유아의 복지적 측면에서 제정된 것이 아니라, 사회적 성격 즉 여성의 사회적 진출에 따른 양육 기능의 약화가 이 영유아 보육법 제정의 주된 제정 취지라 할 수 있다.

2. 영유아보육법의 개념

영유아보육법은 만0세부터 초등학교 취학전까지의 영유아의 보육에 관한 사항을 규정하고 있는 법이다. 영유아보육법은 영유아의 심신보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동을 원활하게 함으로써 가정복지 증진에 기여함을 목적으로 두고 있다.

제정 당시의 영유아보육법(1991. 1. 14, 법률 4328호)은 보호자가 근로·질병 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운 영아 및 유아를 보호·교육하여 건강한 사회성원으로 육성함과 동시에 보호자의 경제적·사회적 활동을 원활하게 함으로써 가정복지를 증진하기 위하여 제정되었다.

특히 국가와 지방자치단체 뿐 아니라 모든 국민이 영유아를 건전하게 보육할 책임이 있다고 규정함으로써 영유아 보육의 중요성을 부각시키고 있다. 이처럼 영유아의 보육에 관하여 그 중요성을 강조하고, 국가가 이에 적극적으로 개입하여 국가정책으로 추진하는 것은 미래 세대인 영유아가 건전하게 육성되어야만 국가의 장래가 보장되기 때문이다.

보육에 관한 각종 정책·사업·보육지도 및 시설평가사항 등을 심의하

2) 영유아보육법[제정 1991.1.14 법률 제4328호]

기 위하여 여성가족부에 중앙보육정책위원회를, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 지방보육정책위원회를 두었다. 다만, 지방보육정책위원회는 그 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가 있고, 그 위원회의 보육전문가, 보육시설의 장 및 보육교사 대표, 보호자 대표 또는 공익을 대표하는 자, 관계 공무원 등으로 구성된 위원의 경우에는 시·도 또는 시·군·구의 조례가 정하는 바에 따라 그 위원회가 지방보육정책위원회의 기능을 대신할 수 있다. 또한 보육정책위원회의 구성·기능 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하였다.

3. 영유아보육법의 법원(法源)

영유아보육을 하나의 공공사업으로 보고 그러한 보육사업이 영위되기 위해서 필요한 여러 측면의 활동에 관한 법체계를 보려고 한다. 영유아보육은 가정복지, 아동·여성복지 및 사회복지와 같은 공공사업의 하나이며 영유아보육법은 그러한 사업의 수행에 필요한 많은 조직의 설치, 사업의 절차 등에 관해서 발달된 법령의 체제이다. 따라서 영유아보육법은 보육시설을 운영하기 위한 법적 근거를 제공해 주는 것으로서 국가가 영유아의 복지를 보장하고 직업을 가진 여성이나 부모에게 자녀를 건전하게 육성시키는데 도움을 주고자 공적인 차원에서 제정된 것이다.

우리나라의 법 체제는 대상별 복지를 실현하기 위한 통합적 체계가 아니라, 여러 관계법을 통하여 실현될 수 있도록 조치하고 있기 때문에 보육복지를 실현하기 위해서는 법의 체계를 이해할 필요가 있다. 보육서비스의 근간을 이루며, 기본법적 성격을 갖는 영유아보육법이 제정되어 있다. 홍금자(1998)에 의하면 영유아보육법은 개인의 사회적 기본권을 보장하는 사회법의 범주에 포함된다. 사회법은 시민법과 달리 구체적 욕구상황에 처한 '행위자'에 관한 법으로, 개인들에게 자기책임을 물을 수 없는 사항들에 대해서는 공동체에 대해 집합적 원리를 적용한다.

사회적 기본권에는 교육을 받을 권리, 근로의 권리와 최저 임금 수령권, 근로 3권, 인간다운 생활권과 사회보장 수급권, 환경권, 보건권 등이 있는

데, 영유아보육법은 사회보장 수급권을 충족시키는 법제적 장치로 가능하게 된다.

사회보장 수급권은 ① 사회적 위험, ② 보호를 요하는 상태, ③ 인간다운 생활의 보장, ④ 국가의 적극적 급부 등을 개념적 요소로 하며 인간다운 생활을 보장하기 위한 사회적 기본권 중에서도 핵심적 권리이다.

사회보장 수급권은 사회보험법, 공적부조법, 사회복지서비스법, 기타 사회 정책 관련 입법들로 구성된 사회복지법으로 구체화되며 사회복지법은 헌법 제34조에 구속되는 하위 규범들이다. 우리나라의 보육법제는 '대한민국 헌법' 제34조와 '사회복지사업법' 제2조 제1호 바목을 법원(法源)으로 하고 있다(이일주, 2006). 이와 같은 보육법제의 법원(法源)의 내용을 살펴보면 [표 1]과 같다.

[표 1] 보육법제의 법원(法源)³⁾

구 분	내 용
헌법 제34조	① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다. ③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다. ④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다. ⑤ 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. ⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.
사회복지사업법	1. "사회복지사업"이라 함은 다음 각목의 법률에 의한

3) 법률지식정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr>

제2조 제1호	보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담·부랑인 및 노숙인보호·직업보호·무료숙박·지역사회복지·의료복지·재가복지·사회복지관운영·정신질환자 및 한센병력자 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다.
사회복지사업법 제2조 제1호 바목	바. 영유아보육법

사회복지서비스법 분야에서 기본법적 지위를 갖는 일반법은 사회복지사업법이지만, 이 법은 클라이언트의 권리보장과는 거리가 멀고 규제적 성격이 강한 법으로 기본법적 내용을 담고 있지 못한 한계가 있다. 따라서 동법 제2조에 의해 생활보호법, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 모자복지법, 영유아보육법, 윤락행위 등 방지법 등을 그 특별법으로 두고 있다 (홍금자, 1998).

사회보장 수급권은 개개인이 본인을 위하여 행사하는 권리이므로 기본적으로 개인의 권리이다. 사회보장 수급권은 모든 사회구성원들이 문화적이고 건강한 생활을 영위하기 위하여 국가적 보호를 요청할 수 있는 권리로 사회적, 경제적 약자의 권익을 보호하려는 계급적 권리는 아니다.

이러한 근거에서 공보육화는 적어도 영유아교육과 동시기에 실시되어야 할 국민적 과제이다. 보육은 이제 더 이상 빈곤가정 아동에 대한 보충적 서비스로서가 아니라 모든 아동들의 가족 중심 체제유지를 지원하는 적극적인 복지서비스로 제공되어야 할 사회보장수급권의 하나이기 때문이다. 모든 사회구성원들이 현대적 비복지 상황을 제거하고 문화적이고 건강한 생활을 영위하기 위해 국가에 대해 보호를 요청할 수 있는 적극적 권리라는 점이다.

4. 현행 영유아보육법의 구조

1991년 1월 14일 법률 제4328호로 제정된 영유아보육법은 크고 작은 개정을 통해 발전되어 왔으며, 2010년 6월 4일 법률 제10339호로 현재의 법률체계를 갖추고 있다. 현행 영유아보육법령의 구조를 살펴보면 다음 [표 2]와 같다.

[표 2] 현행 영유아보육법령의 구조⁴⁾

법령	구성	내 용
영유아보육법	9장 56조	제1장 총칙(제1조~제9조) : 목적, 정의, 보육이념, 책임, 보육정책조정위원회, 보육정책위원회, 보육정보센터, 보육개발원, 보육실태조사
		제2장 보육시설의 설치(제10조~제16조) : 보육시설의 종류, 보육계획의 수립 및 시행, 국·공립보육시설의 설치 등, 국·공립보육시설외의 보육시설의 설치, 직장보육시설의 설치, 보육시설 설치기준, 결격사유
		제3장 보육시설종사자(제17조~제23조) : 보육시설종사자의 배치, 보육시설종사자의 직무, 보육시설종사자의 임면 등, 결격사유, 보육시설의 장 또는 보육교사의 자격, 보육시설의 장 또는 보육교사의 자격증의 교부 등, 명의 대여 등의 금지, 보수교육
		제4장 보육시설의 운영(제24조~제30조) : 보육시설의 운영기준 등, 보육시설운영위원회, 취약보육의 우선 실시 등, 보육시설 이용대

4) 법률지식정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr>

		상, 보육의 우선 제공, 보육과정, 보육시설 생활기록, 보육시설 평가인증
		제5장 건강·영양 및 안전(제31조~제33조) : 비용의 부담, 양육수당, 보육서비스 이용권, 비용지원의 신청, 조사·질문, 금융정보 등의 제공, 무상보육의 특례, 비용의 보조 등, 사업주의 비용부담, 보육료 등의 수납, 세제지원, 비용 및 보조금의 반환명령
		제7장 지도 및 감독(제41조~제49조) : 지도와 명령, 보고와 검사, 보육시설의 폐지·휴지 및 재개 등의 신고, 시정 또는 변경 명령, 보육시설의 폐쇄 등, 행정제재처분효과의 승계, 보육시설의 장의 자격정지, 보육교사의 자격정지, 보육시설의 장 또는 보육교사의 자격취소, 청문
		제8장 보칙(제50조~제53조) : 경력의 인정, 권한의 위임 및 위탁, 도서·벽지·농어촌지역 등의 보육시설, 보육시설연합회
		제9장 벌칙(제54조~제56조) : 벌칙, 양벌규정, 과태료
		부칙
영유아보육법 시행령	27조	영유아보육법에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정
영유아보육법 시행규칙	41조	영유아보육법 및 동법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정

이상에서 살펴본 바와 같이 영유아보육법은 가족 구조의 변화, 맞벌이 가족과 취업모의 증가, 출산율 감소로 인한 아동 인력 자원의 개발, 아동 양육의 가치관 변화, 공공보육에의 욕구 증대, 개인생활양식의 다양화 등

과 같은 사회·경제적 환경 변화에 따른 시대적 요구에 의하여 제정되었다고 볼 수 있다.

따라서 현행 영유아보육법은 이러한 시대적 요구를 적극 반영하고 있으며, 보육의 내용도 아동의 보호 및 교육에 국한되지 않고 보호자에 대한 지원과 지역사회 역할까지로 확장하고 있다.

제 3 절 분석틀의 구성

연구목적인 영유아보육법 제·개정과정 참여집단의 영향력을 알아보기 위해서 정책결정과정을 정치적 활동의 영향력으로 본 Mazzoni의 권한-영향 분석 요소를 활용하고자 한다.

Mazzoni의 권한-영향 관점(Power-influence Perspective)⁵⁾은 전환과정에 대한 체계적이고 심도 있는 분석을 가능하게 해주며, 정치적 주체들 사이의 권한과 영향을 둘러싼 상호작용인 미시적 측면에 초점을 맞추는 행동주의적 접근 모형이라 할 수 있다. Mazzoni는 투입이 산출로 나타나기까지 몇 개의 단계를 거치는 동안 어떠한 참여자들이 어떠한 목표와 동기, 자원을 가지고 어떠한 형태의 영향력 행사를 하게 되는가를 결정하게 된다.

Mazzoni는 정치체제가 환경 속에서 존재하고 있으며 투입이 전환과정을 거쳐 산출로 나타나고 피드백이 있다는 Easton의 체제 접근을 바탕으로 하지만 그 전환 과정을 관심 사안의 명료화 → 대안 모색 → 관심 사안의 해결이라는 구체적 단계로 나누어 분석하려고 시도하였다.

먼저 관심 사안의 명료화(interest articulation)란 개인이나 집단의 이해 관계를 명료하게 규명하는 것으로 그것이 정치적 과정의 참여자(집단)들에게 받아들여진다면 하나의 정책으로, 또는 입법의 형태로 전환된다는 것을 의미한다.

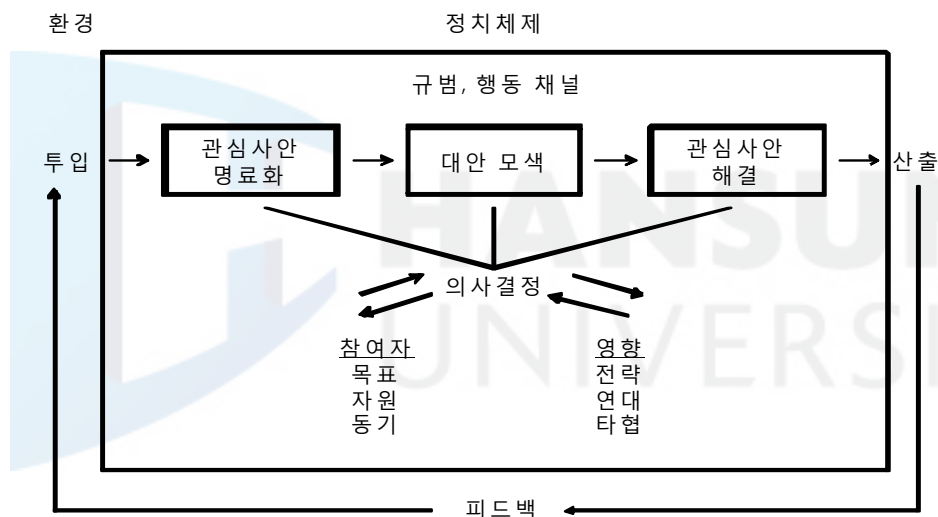
대안 모색(alternative formulation)은 참여자(집단)들의 요구가 선별되고

5) Mazzoni, T. *A framework for political (power) analysis*. 1982.

종합되고 재구성되는 중간 단계를 말하며, 관심 사안의 해결(interest allocation)은 정책이 입안되는 공식적인 결정 단계를 말한다.

이들 세 단계가 진행되는 동안 의사 결정이 이루어지는데 이 의사 결정에는 참여자들이 가진 목표와 자원의 동기, 그리고 그들이 전략, 연대, 타협을 통해 나타내는 영향이 상호 작용을 하게 된다.

다시 말해서 투입이 산출로 나타나기까지 몇 개의 단계를 거치는 동안 어떠한 참여자들이 어떠한 목표와 동기, 자원을 가지고 어떠한 형태의 영향력 행사를 하게 되는가를 결정하는 상호관계를 Mazzoni는 <그림 1> 과 같이 나타내고, 그의 개념 틀에서 제시되고 있는 여러 가지의 요소들 가운데에서도 6가지 핵심 요소(참여자 혹은 주체, 그들이 가진 목표, 자원, 동기, 그리고 그들이 사용하는 전략 및 외부 상황)들을 명확히 분석하는 것이 전환 과정에서의 권한-영향 관계를 파악하는 데 중요하다고 보았다.⁶⁾



<그림1> Mazzoni의 정치적 분석개념 틀

그의 개념 틀에 제시된 구성 요소들 중 영향(influence)이란 행사된 권

6) Mazzoni, T. & Malen B. . "Mobilizing constituency pressure to influence state education policy making", *Educational Administration Quarterly*, 1985, 21, 91-116

한이나 의사결정에 영향을 미치려는 시도를 말하며, 거기에는 참여자들이 목표와 추구에 있어 고립된 상태에서 집단적 형태로 옮겨가는 연계관계를 뜻하는 연대(alignments)와 다음으로 기본안과 최종안 사이의 차이 또는 협상된 상호 교환을 말하는 타협(compromises)이 있다. 결국 이러한 측면에서 그가 말하는 의사결정(decision)이란 영향력 행사과정의 결과로 볼 수 있으며, 이러한 요소들을 분석함으로써 정치적 전환의 과정을 보다 잘 이해할 수 있게 되는데, 그가 제시한 분석요소를 살펴보면 [표 1]와 같다 (김혜숙, 1996)⁷⁾.

[표 3] Mazzoni의 권한-영향분석 6대 요소

구분	분석 요소	분석 초점
참여자 (주체)	의사결정 과정에 참여하고 있 는 개인이나 집단	누가 참여자인가?
목표	참여자들이 추구하고 있거나 고수하고 있는 입장(이해관계)	참여자가 달성하고자 추구하 는 것은 무엇인가?
자원	참여자가 목표달성을 위해 사 용할 수 있는 능력이나 자원	참여자는 영향력 행사를 위해 자신이 할 수 있는 어떤 노력 을 하는가?
동기	참여자가 영향력 행사를 위해 자원을 사용하고자 하는 의지 의 정도	참여자는 영향력 행사를 위해 기꺼이 가용자원을 활용하는 가?
전략	참여자가 자원을 활용하는 방 법 및 기술	참여자는 자원활용을 어떻게, 얼마나 기술적으로 하는가?
상황	참여자에게 영향을 미치는 외 부 환경	체제의 성격이 영향력의 전개 를 어떻게 촉진 또는 제한하 는가?

Mazzoni의 개념 틀에 제시된 구성 요소들 중 그 밖의 것들을 간략히 살펴보면, 규범(norms)이란 체제의 공식적 및 비공식적 게임의 규칙을 말하

7) 김혜숙, 「교직단체의 정치학」, 『교육정치학연구 제5집 제1호』, 한국교육정치학회, 1989, pp.85~87.

며, 행동 채널(action channels)은 정책 형성이 이루어지는 규칙화된 장이다.

따라서 Mazzoni의 권한-영향 관계 분석모형을 활용하여 영유아보육법 제·개정과정에 있어서 어떠한 참여자들이 어떠한 상황에서 어떠한 목표, 자원, 동기를 가지고 상호 전략을 설정하였는지를 보다 심층적으로 분석할 수 있다고 본다.



제 3 장 영유아보육법 제정 및 개정과정

제 1 절 영유아보육법의 제정 과정

1. 개관

1980년대 후반으로 들어오면서 기혼취업여성의 취업률이 꾸준히 증가함에 따라 탁아욕구가 급격하게 증가하게 되었고, 저소득층 아동 및 농촌지역 아동의 방치문제가 심각한 사회문제로 대두되면서 탁아시설에 대한 욕구는 더욱 증폭되었다. 이에 보건복지부는 1989년 9월 19일 아동복지법 시행령을 개정하여 탁아시설에 관한 법적 근거를 부활시켰다. 당시 야당이던 평화민주당의 박영숙 의원 등 69명에 의해 제13대 국회 제147회 보건사회위원회의 소관에 의해 1989년 11월 10일 국회에 '탁아복지법'안(의안번호 제130668호)로 발의되어 1992년 5월 29일 의결을 거쳐 법률로 확정된 것이다. 그해 우리나라의 탁아복지제도는 1961년 12월 30일 아동복지법이 제정, 공시되면서 1982년 12월 31일 유아교육진흥법, 1987년 12월 4일 남녀고용평등법이 각각 제정되는 과정을 거치면서 여러 차례의 시행착오를 거듭하여 왔다. 그러나 맞벌이 부부를 대상으로 한 최소의 추정탁아대상아동 151만명 중 약 51만여명이 각종 공,사립 유아교육기관에 취원하고 있으며 이들 중 3세 이하의 아동은 불과 2,770여명만이 보육되고 있는 실정이다. 즉 적어도 100만명의 아동들의 부모들이 직장에서 일을 하는 동안 적절하게 보육되고 있지 못한 것이다. 그리하여 아동보육에 대한 국가의 책임은 다음과 같이 이유들로 하여 날로 명확해 지고 있다.

첫째, 아동들은 우리사회의 미래를 이끌어갈 중요한 주체들이기 때문이며, 둘째, 여성들의 경제활동은 날로 증가하고 있는데 자녀양육에 대한 사회적 보장없이 여성들의 사회, 경제적 활동과 아동의 건강한 성장과의 양립은 불가능하기 때문이며, 셋째, 가장 중요한 이유로 인간다운 생활을 할 권리를 규명하고 있는 헌법이 복지국가의 이론을 실현하는데 있어서 탁아보장은 그 출발점이 되기 때문이다.

그러나 보사부의 아동복지법시행령은 아동복지시설 중 탁아시설의 설치, 운영에 관한 법적 근거를 마련할 뿐 국가 및 지방자치단체에 대한 탁아소 설립 의무가 없고 민간탁아소에도 시설 및 인가기준을 높은 수준으로 강제하여 규제입법의 성격을 지니는바, 만약 개정시행령에 따를 경우 지금까지 보호되고 있던 아동들마저 방치하는 결과를 초래할 가능성도 있다는 점에서 문제점을 가지고 있다.

따라서 탁아복지는 국가의 사회보장정책의 출발이므로 임시적 조치로서의 시행령으로 규율하기보다 국회의 입법과정을 거쳐 그 원칙이 정해짐이 타당하다고 생각하여 아동복지법과는 다른 특별법으로 이 법을 제안한다고 밝히고 있다.

한편, 당시 야당이던 통일민주당의 신상우, 송두현, 석준규 의원 외 56명에 의하여 '영유아보육시설설치및운영에관한법'안(의안번호 제130733호)이 1989년 11월 24일 국회에 제출되었다. 이 법안은 "사회는 산업화에 따르는 가족형태의 핵가족화, 기혼여성의 취업여성의 취업증대라는 사회변화에서 자녀양육의 문제가 심각히 대두되고 있다. 특히 저소득층 기혼노동여성은 임금노동과 가사노동 그리고 육아라는 삼중고에 시달리고 있으며, 이들의 자녀들은 건전한 사회화를 저해하는 결핍 환경 속에 무방비 상태로 방치되고 있다. 따라서 이러한 문제를 사회의 공동책임이라는 인식하에 여성복지와 아동복지의 측면에서 해결하기 위하여 탁아사업의 활성화와 이의 제도적 보장의 필요성이 제기되고 있다. 이에 유아보육시설의 설립을 촉진하기 위한 법적 근거를 마련하고, 유아교육의 체계를 확립하기 위하여 '영유아보육시설설치및운영에관한법률'을 제안하였다"고 제정 취지를 밝히고 있다.

통일민주당의 법안 제안이유 역시 핵가족화, 기혼여성의 취업증대 등 사회변화에 따른 저소득층의 자녀양육문제를 사회복지적차원에서 해결코자 하는 법적근거 마련에 두었으며, 그 기능은 유아보육으로 하되 보육시설의 형태로는 국·공립, 민간의 지역탁아원과 직장탁아원, 가정탁아원으로 제안하였고, 종전의 '유아교육진흥법'에 의한 새마을 유아원이 보육시설로 전환하는 계기를 법적근거로서 마련코자 하였으나 통일민주당이 당시 여

당인 민주정의당과 통합되어 민주자유당을 창당하였다. 따라서 1989년 12월 12일에 철회되고 말았다.

이와 같이 통일민주당의 법안이 민주자유당과의 통합으로 철회되자 「한국여성단체연합회」에서 1988년 12월 18일 「지역사회탁아소연합회」가 마련한 탁아소 설치 및 운영에 관한 법률 제정에 관한 청원서를 '탁아시설의설치와운영에대한법'시안을 첨부하여 평화민주당의 박영숙의원 소개로 국회에 제출하였다.

이 법 시안 역시 당초 평화민주당의 박영숙의원 외 69명이 발의한 '탁아복지법'안 및 통일민주당의 신상우 의원 외 58명이 제안한 '영유아보육시설의설치및운영에관한법률'안과 시설의 유형이나 설치 우선지역의 규정안은 일치하며, 시설종사원과 지원체제의 명칭 등이 상이하나 그 기능은 대동소이하게 제안되었음을 알 수 있다. 한편 통일민주당의 '영유아보육시설의설치및운영에관한법률'의 법안이 철회되고 평화민주당 박영숙의원 소개로 발의된 한국여성단체연합회안이 국회에 제출되자 이에 대한 정부관계부처와 여당(민주정의당) 및 관련단체의 입장이 드러나기 시작하였다. 이 법안이 국회에 제출되자 이 법안에 대한 정부, 여당 및 관련 단체들간의 찬반논쟁이 이루어지면서 탁아입법제정에 대한 공론화 과정이 전개되었는데, 결국 기존법령유지론과 독립입법론이 패팽히 맞서 논쟁을 벌이면서 공론화가 이루어지자 민주자유당에서는 탁아제도 발전위원회를 구성하여 1990년 5월 30일 개최된 1차 회의를 시작으로 5차에 걸친 회의와 그 회의 개최과정에서 있는 두 차례의 당·정협의(7월 3일, 9월 20일)인 '영유아보호에관한법률'마련 협의 및 한 차례의 당무회의 '영유아보호교육에관한법률안확정 및 의원입법 제안'을 거쳐 1990년 11월 20일에 신정숙, 이윤자, 김장숙의원 외 20명이 국회에 제출하였다.

그럼에도 불구하고 1990년 12월 11~13일 국회 보건사회위원회 법안심사소위원회 심사를 거쳐 12월 14일 국회 보건사회위원회에서 통과되었고 12월 15일 국회 법제사법위원회 의결을 거쳐 12월 18일 '영유아보육법'으로 개명되어 국회 본회의를 통과함으로써 1991년 1월 14일 법률 제4328호로 공포되었다.

영유아보육법 제정 전의 보육사업을 정리하면 다음 [표 4]와 같다.

[표 4] 영유아보육법 제정 전의 보육사업⁸⁾

시행일	내 용	관련근거	비 고
1962~1981	복지부 주관으로 탁아사업 실시(어린이집 691개소 설치·운영)	아동복지법	
1981. 4. 13	「아동복지법」을 「아동복지법」으로 전문개정	아동복지법	법률 제3438호
1982.이후	「어린이집」 691개소를 「새마을유아원」으로 흡수·운영 - 법제정·장학지도 : 교육부 - 시설운영·행정지도 : 내무부 - 보건의료 : 보건사회부	유아교육진흥법	
1987. 12. 4	「직장탁아제」 도입	남녀고용평등법	
1989. 9. 19	탁아사업 실시근거 부활	아동복지법 시행령	
1990. 1. 15	탁아시설의 설치·운영 근거 마련	탁아시설의 설치·운영규정	
1991. 1. 14	「영유아보육법」 제정·공포 (법률에 의한 보육사업 실시) - 보육사업을 보건복지부로 일원화 - 종전 단순 “탁아”에서 보호와 교육을 통합한 “보육”으로 기능 확대	영유아보육법	
1991. 8. 1	「영유아보육법시행령」 제정·공포	영유아보육법 시행령	
1991. 8. 8	「영유아보육법시행규칙」 제정·공포	영유아보육법 시행규칙	
1991. 8. 26	「탁아시설의 설치·운영규정」 폐지	탁아시설의 설치·운영규정	

8) 보건복지부, 『2011년도 보육사업안내』, 2011, p.7.

2. 주요 내용

1991년 1월 14일 법률 제4328호로 공포된 '영유아보육법'의 주요내용을 정리⁹⁾하면 다음과 같다.

① 국가와 지방자치단체는 보육자와 더불어 아동을 건전하게 보호·교육할 책임을 지도록 한다.

② 건전한 유아의 보호·교육에 관한 상담 및 지도를 위하여 시·도 및 시·군·구에 보육지도원을 두도록 한다.

③ 보육시설의 종류는 그 설립주체에 따라 국·공립보육시설, 민간보육시설, 직장보육시설, 가정보육시설로 구분한다.

④ 유치원이나 미술학원 등에도 보육시설을 갖추면 보육원을 병설할 수 있도록 한다.

⑤ 대통령령이 정하는 일정규모이상의 사업장의 사업주는 보육시설을 설치·운영하도록 한다.

⑥ 보육시설의 입소대상은 6세 미만의 취학전 아동을 원칙으로 하되, 보건사회부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 중앙보육위원회 및 지방보육위원회의 의결을 거쳐 입소대상연령을 연장 가능하도록 한다.

⑦ 국가 또는 지방자치단체와 사회복지법인 기타 비영리법인이 설치한 보육시설과 대통령령이 정하는 보육시설의 장은 저소득층자녀를 보육시설에 우선 입소시키도록 한다.

⑧ 보건사회부장관은 영유아의 보육·교육의 충실을 기하기 위하여 장학지도와 보육프로그램 및 교재·교구의 개발보급 등 필요한 사항에 대하여는 문교부장관에게 협조·요청할 수 있도록 한다.

⑨ 영유아의 보호·교육에 필요한 비용은 보호자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 저소득층자녀의 보육에 필요한 비용은 국가 또는 지방자치단체가 전부 또는 일부를 부담하도록 한다.

9) 김남희, 「영유아보육법 제정 및 변천과정에 관한 연구」, 군산대학교 교육대학원, 2007, p.32.

제 2 절 영유아보육법의 개정 과정

1. 영유아보육법의 일부개정 (1995~2003년)

영유아보육법이 제정된 이후 몇 차례 일부 개정이 있었는데 주로 사회복지사업법(1997.8.22), 행정절차법의시행에따른공인회계사법등의정비에관한법률(1997.12.13)의 개정으로 인한 것으로써 특별한 의미는 없었다.

다만 1997년 12월에 있었던 일부개정에서 저소득층 중심의 보육유아에 대하여 무상보육을 실시할 수 있도록 근거를 마련하였고(이명숙, 2004), 보육시설 설치운영에 국가의 재정지원을 함으로써 가정의 육아 및 보육비용 부담을 완화하고자 노력하였다.

또한 정부는 1998년 이후부터 보육사업의 목표를 '보육사업의 질 개선 및 보육서비스 향상'에 두고 종사자의 자질 향상, 우수프로그램 개발 보급, 보육시설 운영개선, 다양한 보육서비스 제공 등을 계획하고 추진했으나 실제 계획한 대로 이루어지지 않는 못하였다.

동년 장애아전담보육시설의 강화, 민간보육시설 교재·교구비 지원 등을 강화하고 보육료 특별소득공제를 신설하였다. 1999년에는 영유아보육법을 개정하여 보육시설 설치절차를 간소화하여 신고제로 전환하였으며, 2000년에는 만 5세아 무상보육대상지역을 확대하여 농어촌 및 준 농어촌지역까지 실시하였으며 지역설정에 맞게 보육료 징수를 차등화 하는 등 시설 운영의 자율성을 확대하였다(유희정, 2003)¹⁰⁾.

2001년 말부터 '보육'은 국가경쟁력을 강화할 수 있는 중요한 국가정책으로 인식되기 시작하였다.

즉, 여성특별위원회를 폐지하고 여성부를 신설하되, 여성부는 보건복지부로부터 가정폭력·성폭력 피해자의 보호, 윤락행위 등의 방지업무 및 일제하 일본군 위안부에 대한 생활안정지원사무를 이관받아 여성정책의 기획·종합, 남녀차별의 금지·구제 등 여성의 지위향상에 관한 사무를 담당

10) 유희정, 「보육사업의 공공화 및 다양화 실행방안 연구」, 『한국여성개발원』, 2003, pp.13~25.

하도록 하였다.

2. 영유아보육법의 전면개정 (2004년)

취업자들의 노동력의 유지와 노동 생산의 가치를 높이고 취업의 효율성을 가지고 자녀의 건전한 발달을 도모할 수 있음과 동시에 맞벌이 가정의 자녀들이 안전하게 보호받고 전인적 발달을 하도록 하기 위해서는, 국가 사회적인 제도로서의 보육사업이 절실하게 필요하게 되었다.

또한 우리나라 기혼 여성들은 일과 가정을 양립하며 양육의무를 수행하기에 어려운 현실 때문에 출산을 기피하고 이에 따라 한국사회는 저출산, 고령화 사회로 진입하면서 국가의 장기적이고 지속적인 성장을 위협하는 심각한 상황에서 보육사업의 기능과 중요성에 대한 사회적 인식이 확산되면서 보육의 공적 책임을 실감하지 않을 수 없게 되었다.

그 일환으로 보육 서비스의 질적 향상 및 다양화, 보육의 공적 책임을 골자로 한 '영유아보육법'개정안을 2004년 1월 30일 발표하고 2005년 1월 30일부터 시행토록 하였다.

2004년 1월 29일 법률 제07153호로 개정된 영유아보육법은 새로운 제정이라 할 수 있을 정도로 우리나라 보육사업에 많은 변화를 줄 수 있는 내용들을 담고 있다.

정부에서는 개정의 이유로, '여성의 사회참여 확대, 가족구조의 변화 등으로 인해 영유아 보육에 대한 수요가 증가함에 따라 보육시설 종사자의 자격기준을 강화하고, 영유아 보육시설 설치·운영을 종전 신고제에서 인가제로 전환하는 등 영유아 보육에 대한 공공성을 강화하도록 하는 한편, 영유아보육제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것'임을 밝히고 있으며 개정된 법령의 그 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

가. 보편주의 보육이념 도입

영유아보육법의 제1조 목적 부분을 보면, 영유아 보육의 대상을 '보호자

의 근로, 질병 등으로 보호자가 보호하기 어려운 영유아를 대상'으로 하는 것으로부터 보호자의 조건없이 '영유아를 대상'으로 규정함으로써 우리나라 보육에 보편주의 이념을 도입하고 있다.

이에 따라 이제 보육은 더 이상 취업모 자녀와 편부모 가정의 자녀를 위한 탁아가 아니라 우리나라의 학령 전 영유아의 보호와 교육을 담당하는 보편적, 공식적 제도가 된 것이다. 자녀를 맡을 사람이 없어서 어린이집 등 보육시설에 맡기는 것이 아니라 자녀개발을 위해서 보육시설을 이용하는 추세인 현 상황에서 일반 모든 영유아를 보육의 대상으로 한 보편주의 보육이념의 천명은 시대적 요구를 잘 반영하고 있는 것이다.

나. 아동권리의 기본원칙 천명

개정 영유아보육법 제3조는 우리나라가 유엔의 아동권리협약 조약국가로서 아동권리 보장의 기본 원칙인 '아동 이익 최우선의 원칙과 무차별의 원칙'을 보육에 적용하고 있음을 명시하고 있다. 이는 종전 영유아보육법에 없었던 내용으로 모든 아동에 대해 평등하게 보육이 제공되고 아동을 위한 아동중심 보육이 우리나라 보육의 기본 방향임을 말하는 것이다.

이와 관련하여 제26조는 영아와 장애아 등 취약 보육 우선실시 의무를 국가와 지방자치단체 및 법인보육 시설장에게 부과함으로써 종전 영유아보육법에 비하여 무차별과 아동이익의 원칙을 적용하는 내용을 담고 있다.

또한 개정 영유아보육법은 제3조 2항에서 보육을 통한 아동의 행복추구권 보장을 적시하고 있다. 이는 유엔의 아동권리협약 제18조의 당사국의 '아동의 양육받을 권리의 보장 의무'를 영유아보육법의 조항에 명확하게 명시한 것으로 보육이 아동권리 보장에 있어서 중요한 역할을 함을 선언한 것이다(이옥, 2004)¹¹⁾.

다. 보육에 대한 정부의 책임 강화

11) 이옥, 「영유아보육법 개정과 아동학의 역할」, 『사회과학연구 10』, 덕성여자대학교 사회과학연구소, 2004, p.23.

(1) 국가 및 지방자치단체의 책임 명시

개정 영유아보육법은 보육에 대한 재정지원과 관리감독의 강화 측면에서 뿐만 아니라 국가와 지방자치단체의 보육에 대한 책임을 부여한 면에서 보육의 공공성 확대 근거를 제시하고 있다.

개정 영유아보육법 제4조에 지방자치단체가 영유아 보육을 위한 적절한 보육시설을 확보하여야 한다고 명시함으로써 보육시설 설치가 지방자치단체의 책임임을 분명히 하였다.

(2) 보육정책조정위원회 신설

개정 영유아보육법 제5조에는 보육정책 조정을 위한 보육정책 조정위원회를 규정하고 있다. 국무총리 소속하의 이 보육정책 조정위원회는 보육정책의 일관성과 보육관계 부처간의 이견 조정을 위한 것으로 보육과 관련하여 이해관계가 상충되는 부처나 기관, 단체들의 의견조율과 보육정책 방향, 보육제도의 개선책 등을 심의한다.

이와 같은 제도는 영유아보육을 단일 정부 부처의 과제로만 보지 않고 범정부적으로 지속적 관심이 필요한 과제로 인식하고 있다는 점을 시사한다.

(3) 보육개발원 설치

보육의 질적 수준을 제고하기 위한 정책 가운데 보육의 전문성을 높이는 노력이야말로 가장 중요하고 꾸준히 추진되어야 할 정책일 것이다. 개정 영유아보육법은 보육의 전문화를 위해 보육에 관한 전문연구기구인 보육개발원을 설치하여, 보육에 관한 연구와 정보제공, 프로그램 개발, 피아제도 개발 및 종사자연수 등의 업무를 수행하도록 하였다.

(4) 보육실태 조사

개정 영유아보육법은 '정부(보건복지부장관)가 5년마다 보육실태조사를 실시하여야 한다(제9조)'고 함으로써 보육실태 모니터링이 정부의 책임임을 분명히 하였다.

(5) 보육계획의 수립

제11조에는 '보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 보육시설 수급계획 등을 포함한 보육계획을 수립·시행하여야 한다'라고 하여, 국가와 지방자치단체의 보육 수급에 대한 책임을 강조하였다.

이미 서구의 보육 선진국들에서는 지방정부의 책임하에 보육정책이 수립되고 수요와 공급도 지방정부의 책임으로 하고 있다.

이들 국가는 지방정부에게 지역의 필요 보육시설 제공 책임을 부여함으로써 지역의 특성을 감안한 보육시설을 공급할 수 있게 하여 보육의 발전을 이룬 것으로 알려져 있다. 지방자치단체의 책임을 새 법에 강화시킨 것은 지역의 현실을 감안한 보육서비스 제공을 위해서 아주 중요한 것이다.

(6) 보육시설 인가

공적 보육의 확대는 정부의 재정지원 측면과 함께 보육행정 전반에 대한 관리·감독권 행사의 증대에도 관련된다. 개정 영유아보육법은 우선 보육시설의 설치를 신고제에서 인가제로 변경하여(제13조) 보육시설에 대한 행정권을 강화하였다.

이는 보육시설의 질적 수준 관리를 위한 최소한의 조치이며 동시에 보육시설에 대한 행정력의 강화를 의미한다고 볼 수 있다.

라. 보육의 질적 향상

(1) 보육교사 자격

개정 영유아보육법 제21조와 제22조는 보육교사의 국가자격증 제도 도입을 말하고 있다. 종전 영유아보육법 제9조에 의하면 보육교사는 '유아교육 또는 아동복지에 관련된 학가를 졸업한 자'로 규정되어 있다.

개정 영유아보육법에서는 '보육관련 교과목 및 학점을 이수하고 졸업한 자(제21조 2항 1호)'로 변경되었다.

종전 영유아보육법시행령에 규정된 유아교육 또는 아동복지 관련 학과로 인정되는 교과목들에 대한 불합리성을 지적하는 의견이 많았던 점에서 개정 영유아보육법이 보육교사 자격 조건을 보육 관련 교과목 이수로 전환한 것은 보육교사의 전문성 제고를 위해 보다 개선된 규정으로 평가할 수 있다(김종해, 2005)¹²⁾.

(2) 보육시설 평가 인증

개정 영유아보육법에는 또한 정부가 주관하는 보육시설 평가인증제를 도입하는 것으로 되었다(제30조). 정부의 평가인증제는 정부가 민간보육시설을 포함한 모든 보육시설의 운영에 대해 적극적으로 개입할 수 있음을 뜻한다.

특히 평가인증의 결과에 따라 보육사업 실시에 필요한 지원과 연계할 수 있는 근거를 제시한 것은(제30조 5항) 민간보육시설에 대한 정부의 평가, 감독이 불가피함을 의미하는 것이다.

마. 보육재정에 대한 정부의 책임 확대

보육비용의 부담과 관련항 개정 영유아보육법은 종전 영유아보육법이 명시하고 이는 보호자 보육비 부담 원칙을 삭제하고 일정 소득 이하 가구의 영유아 보육비를 정부가 지원하여야 함을 삽입하였다. 그전의 영유아보육법이 빈곤층과 저소득층자녀에 대한 지원을 제시하고 있음에 비해 일정 소득 이하로 개정함으로써 보다 많은 영유아들에게 보육비가 지원할 수

12) 김종해, 「심층분석 : 참여정부 2주년 평가 및 전망 - 참여정부의 보육정책 변화」, 『복지동향』, P.21.

있는 근거를 마련한 것이다. 따라서 저소득층의 사회활동참여를 보장·지원하여 준다는 의미에서 바람직한 것으로 평가받고 있다(국회보사위, 1990)¹³⁾.

또한 개정 영유아보육법에는 국·공립과 민간시설에 대한 재정지원의 형평성을 기하는 근거조항이 포함되어있다고 볼 수 있다.

여기서 제10조의 보육시설이란 국·공립, 법인, 직장, 가정, 부모협동, 민간보육시설을 말한다. 영유아보육법상의 보육시설에 대한 보육비 지원 항목을 구체적으로 제시함으로써 설립유형별 불평등했던 정부의 재정지원이 보다 합리적으로 이루어질 수 있는 근거가 마련된 것이다.

또한 영유아보육법 제36조와 유아교육법 제26조 제3항이 정하는 바에 따라 사립 유치원의 설립 및 유치원교사에 대한 처우가 개선되었다. '보육의 질은 교사의 질을 뛰어 넘을 수 없다'는 말에서 보는 바와 같이 보(교)육의 질은 교사의 수준에 따라 결정될 수 밖에 없다. 보육교사의 직무가 신체적, 정신적으로 너무 과중한 반면 그에 따른 보수나 사회적 인식은 극히 낮은 수준에 머물고 있어 현실적으로 보육교사의 수준을 향상시킬 수 있는 방안들이 개정된 법률을 통하여 개선되었다.

바. 보육시설의 사회적 책임 강화

개정 영유아보육법은 보육 수요자인 부모들이 보육정책과 보육시설 운영에 직접 참여할 기회를 많이 열어놓았다. 종전 영유아보육법의 시행과정에서도 부분적으로 부모의 참여가 가능하도록 하고 있으나, 개정 영유아보육법은 그 참여 영역을 보다 다양화하였다. 특히 중앙정부차원의 영유아보육 정책 결정 과정에도 참여할 수 있도록 하였다.

부모참여의 확대 조항들은 보육정책의 수요자 주입 결정과 보육시설 운영의 자유성과 투명성 제고에 긍정적 역할을 하리라는 기대가 반영된 것이다. 명시적으로, 제5조의 보육정책조정위원회, 제6조의 중앙 및 지방 보육정책위원회, 제25조의 보육시설 운영위원회에 부모가 참여할 수 있게 되

13) 국회보건사회위원회, 「영유아의 보호·교육에 관한 법률안 심사보고서」, 1990, p.10.

었다.

사. 영유아보육과정의 강조

영유아보육법은 '정부는 표준보육과정을 개발하여 보급하여야 한다'(제29조)고 함으로써 보육과정 제시가 정부의 책임임을 분명히 하였다. 즉, 정부의 표준보육과정 개발과 보급을 의무화함으로써 유아교육기관에 준하는 보육과정의 전문성을 높이도록 하였다.

나아가 영유아기 보육과정에서 교육활동을 강조하고(제28조 1~4항), 초등학교와의 연계지도 활용이 가능하도록 '보육시설 생활기록부'를 작성·관리하도록 하였다(제29조 2항)(박윤창, 2004)¹⁴⁾.

3. 영유아보육법의 일부개정 (2005~현재)

영유아보육법은 '영유아의 보호와 교육에 관한 별도의 입법을 통하여 보육시설의 조속한 확대 및 체계화로 아동의 건전한 보호·교육 및 보육자의 경제적·사회적 활동의 지원을 통하여 가정복지증진을 도모'하기 위하여 1991년 1월 14일 제정된 이후 현재까지 수차례의 개정에 걸쳐 오늘에 이르고 있다.

각 개정별 이유와 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

가. 법률 제7302호, 2004.12.31, 일부개정

농어촌지역의 경우 인구의 고령화와 아동인구의 감소 등으로 인하여 보육시설의 설치가 어려운 지역이 상당수에 이르고 있어 농어촌지역의 영유아는 도시지역의 영유아에 비하여 체계적으로 보육되지 못하고 있는 실정인바, 보육시설의 설치기준 및 보육시설 종사자의 배치기준에 있어 도시지역보다 완화된 기준을 적용받을 수 있는 지역에 도서·벽지 이외에 새로이

14) 박윤창, 「영유아보육법과 관련법 비교·제안」, 『국제아동복지학회지』, 2004, pp.27~33.

농어촌지역을 포함시켜 농어촌지역의 실정에 맞는 보육시설을 설치할 수 있도록 함으로써 농어촌지역의 보육여건 개선을 도모하는 한편, 정부조직법이 개정(법률 제7186호, 2004. 3. 11. 공포)되어 영유아 보육사무가 보건복지부에서 여성부로 이관됨에 따라, 정부조직법 개정전인 2004년 1월 29일 전문개정되어 2005년 1월 30일 시행될 예정인 법률 제7153호 영유아보육법개정법률의 보건복지부 관련규정을 여성부 관련규정으로 변경하였다.

나. 법률 제7785호, 2005.12.29, 일부개정

보육시설의 장은 보육시설운영위원회를 설치·운영할 수 있되, 취약보육을 우선적으로 실시하여야 하는 보육시설과 대통령령이 정하는 보육시설은 보육시설운영위원회를 의무적으로 설치하도록 하여 보육시설의 자율성과 투명성을 높이도록 하고, 이동권이 제한되는 장애인 부모의 자녀에 대하여는 소득수준과 관계없이 장애의 정도에 따라 보육시설의 우선 이용권을 부여하며, 보육시설의 장은 대통령령이 정하는 자격을 가진 자로서 여성가족부장관이 검정·수여하는 자격증을 받은 자로 규정하고, 보육시설의 장 또는 보육교사의 명의대여 또는 자격증 대여를 금지하려는 것이다.

다. 법률 제8563호, 2007. 7.27, 일부개정

대체교사의 인건비에 대한 국가 또는 지방자치단체의 비용보조의 근거를 마련함으로써 보육현장에서 실질적으로 대체교사를 원활히 채용하여 보육서비스의 질을 유지할 수 있도록 하고, 영아 또는 장애아를 전담하는 보육시설이 충분히 설치·운영되지 않고 있는 현실을 감안하여 영아 또는 장애아가 주로 이용하는 보육시설에 대하여 운영정지를 명하여야 하는 경우로서 그 운영정지가 보육시설을 이용하는 영아 또는 장애아에게 심한 불편을 줄 우려가 있는 때에는 운영정지처분에 갈음하여 보육시설 정원의 감축 또는 아동모집의 정지 조치를 취할 수 있도록 하여 영아 또는 장애아의 피해를 최소화하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개

선·보완하려는 것이다.

라. 법률 제8851호, 2008. 1.17, 일부개정

영유아 보육시설의 원활한 공급을 위하여 지방자치단체가 각종 개발·정비·조성계획을 수립할 경우에 보육시설 또는 보육시설용지를 확보하도록 하는 근거를 마련하고, 학점은행제를 통하여 학위를 취득한 자 등 법률에서 규정한 학교를 졸업한 자와 동등 이상의 학력을 인정받은 자에 대하여도 보육교사 자격을 인정하며, 국공립 보육시설 확충을 원활히 하기 위하여 해당 시설을 기부채납한 자 등에 대하여 공개경쟁 이외의 방법으로 최초 운영권을 위탁할 수 있도록 하는 등의 인센티브를 제공하는 한편, 보육시설의 양도 등으로 행정제재처분의 효과를 회피하는 것을 방지하기 위하여 행정처분과 관련된 보육시설을 양수·상속하거나 합병 후 존속하는 법인에게 행정처분의 효과를 승계시키려는 것이다.

마. 법률 제9165호, 2008.12.19, 일부개정

보육시설 미이용 아동의 양육비 지원을 위한 양육수당 제도, 보육시설 이용 부모의 편의를 증진하고 보육행정을 효율화하기 위한 보육서비스 이용권 제도 및 보육시설의 안전사고 예방과 보상의 제도화를 위한 보육시설 안전공제사업 제도의 도입근거를 마련하고, 보육비용 지원 대상자 선정에 필요한 신청, 조사, 금융정보 조회 등과 관련된 근거 규정을 마련하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이며, 주요 내용으로는 다음과 같다.

(1) 보육의 정의(법 제2조 제2호)

보육의 정의를 보육시설 서비스 중심이 아닌 가정에서의 양육지원까지 포함됨을 명시하여, 보육정책의 대상이 시설 이용 아동만이 아닌 전체 영

유아임을 명확히 하였다.

(2) 취약보육대상에 다문화 아동 포함(법 제26조 제1항)

다문화 아동은 가정 내에서 적절한 양육이 힘든 상황에 놓여있고, 특히 여성 결혼이민자인 경우 한국어가 미숙하여 자녀와 의사소통이 곤란하기 때문에 보육시설을 통하여 보육서비스를 제공할 필요성이 많다고 볼 수 있으므로, 다문화 아동에 대하여 국가·지방자치단체 등이 우선적으로 실시하여야 하는 취약보육의 대상에 포함하도록 명확히 하였다.

(3) 보육시설 안전공제사업(법 제31조의2 신설)

보육시설 부상사고 발생건수는 '04년 3,003건에서 '07년 5,700건으로 3년 사이 2,700여 건이 증가하는 등 보육시설 안전사고가 증가하고 있음에도 불구하고, 보험을 통한 보상은 '06년 61.5%에 불과하고, 보험 외 추가부담에 대하여 시설과 부모 간 분쟁이 자주 발생하고 있는 실정이다. 보육시설은 상호간에 협동조직을 통하여 보건복지부장관의 허가를 받아 보육시설 안전공제사업을 할 수 있도록 하고, 이러한 공제사업을 위하여 보육시설 안전공제회를 설립할 수 있도록 하였다.

(4) 다자녀 가구 보육료 지원(법 제34조 제3항 신설)

현재 예산사업으로 실시되고 있는 두 자녀 이상 보육료 지원 사업에 대하여 법적 근거를 명확히 하였다.

(5) 양육수당(법 제34조의2 신설)

자녀양육에 따른 경제적 부담은 소득수준과 관계없이 대다수 가정에서 출산기피의 주요 원인인 것으로 조사되고 있고, 보육시설 이용 아동만을

지원대상으로 삼아 형평성 문제가 제기되어 왔다. 따라서 보육시설이나 유치원을 이용하지 아니하는 영유아에 대하여 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있도록 하였다.

(6) 보육서비스 이용권(법 제34조의3 신설)

보육료를 보호자가 아닌 시설로 지원하고 있어 부모의 보육료 수혜 체감도가 낮고, 시설과 보호자 간 소통이 약화되며, 보육료 신청·지급·정산업무가 복잡하므로 개선이 필요하여, 보육서비스 이용권 제도를 도입하여 보육서비스 이용권을 통하여 비육비용을 지원할 수 있도록 하였다.

(7) 보육비용의 신청 및 지원절차(법 제34조의4부터 제34조의6 까지 신설)

영유아의 보호자가 보육료·양육수당·무상보육료 지원을 신청할 때 금융정보·신용정보·보험정보의 제공에 동의한다는 서면을 제출하도록 하고, 보건복지부장관 또는 지방자치단체의 장은 신청자 및 지원이 확정된 자에 대하여 보육비용 지원대상 자격확인을 위하여 필요한 서류나 그 밖에 소득·재산 등에 관한 자료의 제출 요구 및 조사·질문을 할 수 있으며, 국가 및 지방자치단체는 금융기관·신용정보집중기관에 신청자의 금융정보·신용정보·보험정보의 제공을 요청할 수 있고, 해당 금융기관 등은 이에 응하도록 하였다.

제 4 장 영유아보육법 제·개정과정에 참여한 집단의 활동

지금까지 영유아보육법의 제정 및 개정과정에 대해 기술하였다면 제4장에서는 각 과정에 참여한 집단의 활동은 어떠하였는지 살펴보고자 한다.

먼저 영유아보육법 제정과정에 참여한 집단의 활동을 살펴 본 후 동법 개정과정에 참여한 집단들의 활동을 서술하였다.

제 1 절 영유아보육법의 제정과정에 참여한 집단의 활동

당시 영유아들의 보육에 관해 사회 일반의 정책요구가 적절히 반영이 되었던 법제정이나 집행이었다기 보다는, 입법 당시의 특수상황에 편승하고, 정책 관련 집단들의 이해 당사자들의 이해관계가 법제정을 주도하였다고 볼 수 있다.

1991년 영유아보육법 제정 이후 보육시설의 취원 규모는 관련법 제정 초기였음에도 불구하고 급속하게 확대되는 현상을 보여주었다. 당시 유보이원화 체제(교육부-보건복지부)가 되어 유아교육계와 보육계의 갈등은 더욱 깊어졌고 행·재정적인 지원의 중복으로 인한 비효율성이 끊임없이 제기되어 왔다(이일주, 1999).

1. 보건사회부의 법안제안 내용 및 주요활동

보건사회부(이하 보사부)는 1989년 3월 29일 강영훈 국무총리 주재로 제6차 여성정책심의위원회를 개최하여 저소득층 가정의 자립기반을 조성하고, 기혼여성의 취업증가에 따른 탁아수요 증대에 부응하기 위해 1990년 1월부터 탁아사업이 본격적으로 실시하기 시작했다. 이를 위해 당시 전국 탁아대상 영유아 151만명 가운데 이 같은 정부관리 대상과 공단지역 및

사업체 관리대상을 제외한 131만을 수용하고자 가정탁아제도를 신설할 방침을 세우고 이를 추진하기 위해 1989년 7월말까지 아동복지시행령 개정작업을 8월말까지 아동복지법 시행규칙의 개정작업을 마치고 9월말까지 타가사업 운영지침을 제정한다는 세부추진 계획을 세웠다(이명숙, 1995). 그 세부 지침으로는 그동안 삭제되었던 타가시설의 설치·운영근거를 부활하여 규정을 마련하여 탁아사업을 추진하려고 하였다.

보사부의 아동복지법 시행령은 아동복지 시설 중 탁아시설의 설치·운영에 관한 법적 근거만 마련할 뿐 국가나 지방자치단체에 대한 탁아소 설립의무가 없고 민간탁아소에도 시설 및 인적기준을 지나치게 강화하여 규제 입법의 성격을 지니는바, 만약 개정 시행령에 따른 경우 지금까지 일정 수준으로 보육되고 있는 아동들마저 방치되는 결과를 초래하고, 산업화에 따른 여성의 사회참여 증가 및 핵가족화에 따른 탁아수요 급증에 따라 영유아보육의 문제는 개인적 차원을 넘어 국가적 차원에서 해결이 불가피하다는 것을 인식하여 아동복지법과는 다른 특별법으로 탁아입법을 제안하였다.

그러나 독립된 탁아입법에 대한 보사부의 견해는 부정적으로 나타났다. 보사부는 탁아종사자들의 요구를 대폭 수용했고, 정부재정 형편상 탁아수혜 대상을 연차적으로 확대해 나갈 계획이므로 아동복지법령에 의해서도 탁아사업이 원만히 수행할 수 있다고 보사부는 판단하여 별도의 독립된 탁아법 제정에 대한 불필요함을 주장했다.

1990년 2월에 구성된 한국여성단체연합 탁아문제특별대책위원회는 그해 3월 13일 성명서를 통해 맞벌이 부부 자녀의 질식사건과 관련하여 탁아입법 및 정부의 강력한 대책마련을 촉구하였다. 이를 계기로 그동안 별도입법에 대해 부정적 견해를 가지던 보사부는 방향을 전환하여 새로운 법을 제정하는 방안 등 탁아입법의 필요성을 검토하기에 이르렀다. 그 후 1990년 5월 보사부는 탁아입법의 추진을 결정하고 당시 탁아제도의 문제점이었던 관장부처의 다원화에 따른 일원화를 추진하였으며, 탁아시설 확대의 조속한 추진도 이루어졌다(이명숙, 1995).

2. 노동부의 법안제안 내용 및 주요활동

노동부는 영유아보육법의 입법되는 과정에서 보사부가 업무협의를 단 한 차례도 하지 않는 등 관련부처를 소외시킨 채 일방적으로 관련업무를 독식하려한다고 반격하였다. 노동부는 여성노동자들에 대한 근로조건 보호 차우너에서 노동부가 계속 지원해야될 사항이라고 하였다.

한편 부산, 성남, 인천 등 주로 공단지역을 중심으로 14개 지역에 시범 탁아소를 운영하면서 10월 18일 직장탁아사업 및 시범탁아사업을 노동부에서 보사부로 이관하려는 조치에 반대하는 건의서를 국무총리를 비롯, 관계장관, 국회의원, 민자당 등에 보냈다. 이들은 민자당 법안에 명시된 것처럼 분산되어 있는 탁아관련 부처를 보사부로 일원화하여 당시 남녀고용평등법에 의무조항으로 되어 있는 직장탁아사업이 노동부에서 보사부로 넘어갈 경우, 기업주의 근로조건을 개선하려는 노력이 약화될 것이라며 직장탁아소 건립 및 확대사업을 그대로 노동부의 감독아래에 둘 것을 주장하였다(이명숙, 1995).

3. 각 정당의 법안제안 내용 및 주요활동

탁아에 관련된 특별법 제정의 요구가 구체화된 것은 1989년 후반기부터라고 할 수 있는데, 이해 9월 제147회 정치국회에 대비 평민당과 민주당은 기혼여성의 취업증가와 이로 인한 탁아수요에 보사부의 아동복지법시행령은 많은 문제점이 있다고 보고, 특별법으로서 탁아관련 입법안을 각각 추진했다.

먼저, 평민당은 국가는 빈민지역 탁아소 설립을, 기업에는 직장탁아소 설립을 의무화·강제화하고 가정탁아소에 대한 지도·감독기능을 신설해야 한다고 주장했다. 보사부 및 지방자치단체 산하에 탁아운영위원회 설치등을 주요내용으로 법안을 준비하고 있었다. 그 후 1989년 11월에는 평민당 소속 박영숙의원 외 69명이 <탁아복지법안>을 제안했다.

한편 민주당은 영유아보육시설의 설립을 촉진하고, 종합적인 체계를 마

련하기 위해 국가 및 지방자치단체에 대한 지역탁아원 설치 의무화, 보사부의 지방자치단체내에 유아보육위원회 설치 등을 주요내용으로 하는 <영유아보육시설설치운영에관한법>안을 1989년 11월 24일 신상우 의원 외 58명이 제안했다.

평민당과 민주당의 법안은 1989년 12월 4일 국회보사위에 상정되어 평민당 박영숙 의원과 민주당의 신영순 의원이 제안설명을 하였다. 손육목 전문위원은 양당안에 대해서 국가·지방자치단체의 탁아소 설립에는 국가재정을 고려할 것과 직장탁아소 설립에 있어 융통성을 기할 것을 검토의견으로 제시했다(이명숙, 1995).

당시 여당인 민정당에서도 탁아법을 독립입법으로 제정하는 것은 엄정하게 중요한 과제이므로 졸속입법을 피하기 위하여 아동복지법 시행령으로 1~2년간 운영해 본 후 문제점을 보완하여 제정해도 늦지 않다고 주장하였다. 1990년도 예산에 개인운영 탁아사업 등에 대한 지원사업을 반영하는 가시적인 대책을 세워야 한다는 별도의 안을 민정당에서 제출할 것을 제안했다. 정부와 민정당은 김종위 정책조정실장 주재로 보사부 관계자와 한국사회복지협의회 박숙현 회장 등이 참석한 가운데 특별간담회를 갖고, 크게 증가하고 있는 탁아수요에 대처하여 시설확충과 예산을 확보하기로 하였다.

이에 대해 보호의 기능이 주목적인 탁아소는 보사부가, 교육의 기능이 주목적인 유아원은 문교부로 이관하기로 함으로써 이원체제에 합의하게 되었다(이명숙, 1995).

4. 한국여성개발원, 한국교육학회 유아교육연구회, 지역사회탁아연합회, 한국여성단체연합회, 전국농촌탁아대책위원회, 기독교민회의 주장 및 활동

한국여성개발원은 1989년 8월 29일 <직장탁아를 위한 관계자회의>를 갖고, 이를 위해서 각 기업차원에서 직장탁아사업이 본격적으로 확대되어야 하고, 정부에서는 정책적인 뒷받침이 있어야 할 것이라고 주장했다. 그

려나 여기서는 탁아와 관련된 특별법의 제정에 대해서는 구체적인 언급이 없었다. 이들은 민자당과 평민당의 법안 제안에는 문제가 있다고 보고 유아교육진흥법을 수정·보완하는 것이 보다 바람직하며 관장부처를 통합하고 점차 늘어나는 맞벌이 부부의 탁아수요에 부응하기 위해서는 저소득층에 한정되어 있는 수혜대상을 확대해야 한다고 지적하였다(이명숙, 1995).

한국교육학회 유아교육연구회는 1990년 9월 여의도 전경련회관에서 <영유아를 위한 보호와 교육의 정책방향>이라는 주제로 세미나를 개최하였다. 이 토론회에서 이성진 교수는 아동보육의 질을 향상시키기 위해서는 보육사 3급은 종사자의 임용대상에서 제외시켜야 하며, 탁아시설의 관리 및 운영 재정 등은 보사부에서 관장하더라도 각종 교육자료의 개발과 보급, 장학지도 및 감독, 교사양성교육과 재교육 등은 문교부에서 담당하도록 업무 분장을 영유아보육법에 명시할 것을 요구했다(이명숙, 1995).

지역사회탁아소연합회는 보사부가 독립된 탁아관련법을 제정하는 것에 부정적 견해를 표명하자, 보사부의 아동복지법시행령은 국가가 탁아소 설치의 책임을 지겠다는 내용이 아니라 현재 있는 탁아소마저 규제하겠다는 내용이라고 비판하고 독립된 탁아법제정을 촉구했다.

지역사회탁아소연합회는 자체적으로 마련한 <탁아시설 설치와 운영에 관한 법>시안을 첨부한 <탁아소 설치 및 운영에 관한 법률제정 청원서>안을 한국여성단체연합 이우정 회장이 1989년 10월 김재순 국회의장에게 제출했다(이명숙, 1995).

한국여성단체연합회는 청원법률을 제출하는 등 가장 큰 활동을 했다. 지역사회탁아소연합회, 감리교사회선교사여성회, 한국여성노동자회, 기독교민회, 도시빈민연구소, 카톨릭지역아동연합회 등과 합동으로 <탁아문제특별대책위원회>를 구성하고 다른 참여집단들의 활동을 이끌었다(이명숙, 1995).

전국농촌탁아대책위, 기독교민회 등 7개 단체로 구성된 탁아입법공동대책위는 1989년 11월 19일 전진상교육관에서 탁아입법공청회를 열고 '육아의 사회화'라는 측면에서 아동복지법 시행령은 많은 문제점이 있음을 지적하고, 국가가 육아문제를 제도적으로 보장하는 올바른 탁아법을 제정할

것을 촉구하였다. 이 회의에서 박주현 변호사는 행정부가 시행령만을 개정할 것이 아니라 입법부에 넘겨 국민들의 요구에 부응하는 제대로 된 탁아법을 마련해야 한다고 주장했다. 전국농촌대책위원회 이종옥 총무도 탁아사업을 관장하고 있는 행정부처가 다원화되어 있으므로 탁아정책기관의 통합과 지원의 현실화를 촉구하였다(이명숙, 1995).

지금까지 영유아보육법 제정과정에 참여한 집단의 견해 및 활동을 살펴 보았으며, 이를 요약·정리한 내용은 [표 2]와 같다.

[표 2] 영유아보육법 제정과정 참여집단의 법안제안과 주요활동¹⁵⁾

주 체	내용 및 특징	주요 활동사항
보사부	- 저소득층 가정의 자립기반을 조성 - 탁아수요 증대를 위한 탁아사업을 실시 - 평민당에서 제안한 탁아복지법안은 불필요하다고 검토의견을 제시	- 1989년에 아동복지법 시행령과 아동복지법 시행규칙의 개정작업을 마침 - 탁아사업 운영지침을 제정한다는 세부추진계획을 세움 - 가정탁아제도를 신설할 방침을 세움 - 아동복지법을 전면 개정하는 방안과 새로운 법을 제정하는 방안 등 탁아입법의 필요성을 검토 - 탁아시설 확대의 조속한 추진과 아동보육업무의 일원화를 추진하는 방향으로 법안을 마련하고자 함 - 야당의 탁아입법 제안에 공감하고 법안의 내용은 보사부가

15) 김동우, 「영유아보육법 제정과 전면개정(2004)과정에 나타난 참여집단의 활동 비교」, 2007, pp.63~65

		입안
노동부	- 관계부처의 일원하는 상당한 문제가 될 수 있다고 함	- 보사부가 민자당의원을 부추겨 관련업무를 독식하려 든다고 반격 - 직장탁아사업 및 시범탁아사업을 노동부에서 보사부로 이관하려는 조치에 반대하는 건의서를 국무총리를 비롯, 관계장관, 국회의원, 민자당 등에 보냄 - 직장탁아소 건립 및 확대사업을 노동부 감독아래에 둘 것을 주장
평민당	- 국가는 빈민지역 탁아소 설립을, 기업에는 직장탁아소 설립을 의무화·강제화하고 가정탁아소에 대한 지도·감독기능 신설, 보사부 및 지방자치단체 산하에 탁아운영위원회 설치를 주장	- 박영숙 위원 외 69명이 <탁아복지법안>을 제안 - 아동복지법과는 다른 특별법으로서의 독립입법을 제안 - 탁아관련 법안제정에 주도적 역할
민주당	- 국가 및 지방자치단체에 대한 지역탁아원 설치 의무화, 보사부 및 지방자치단체 내에 유아보육위원회 설치 등을 제안 - 자녀양육의 문제를 사회의 공동책임이라	- <영유아보육시설 설치 운영에 관한 법>안을 신상우 의원 외 58명이 제안

	는 인식하에 탁아사업 활동화	
민정당	- 탁아수요에 대처하여 시설확충과 예산을 확 보	- 1990년도 예산에 개인운영 탁 아사업 등에 대한 지원사업을 반영하는 가시적인 대책을 세워 야 한다고 야당안을 수용하는 별도의 안을 제출할 것을 제안 - <영유아를 위한 보호·교육에 관한 법률>안을 신영순 의원 외 22명이 제안
한국여성 개발원	- 직장탁아사업이 확대 되어야 하고 정부의 정책적인 뒷받침이 있 어야 할 것으로 주장	
유아교육 전공교수	- 유아교육진흥법을 수 정·보완하는 것이 바 람직하고 관장부처를 통합해야 함 - 저소득층에 한정되어 있는 수혜대상 확대 실시	- 유아교육진흥법에 탁아관련 조 항을 강화한 <영유아보호교육 진흥 법안>을 제시
지역사회 탁아연합회	- 독립된 탁아법 제정 을 촉구	- <탁아시설 설치와 운영에 관 한 법>시안을 첨부한 <탁아소 설치 및 운영에 관한 법률제정 청원서>안을 한국여성단체연합 이우정 회장이 1989년 10월 김 재순 국회의장에게 제출
한국여성 단체연합회	- 독립된 탁아법 제정 을 촉구	- 입법과정에서 청원법률을 제출 하는 등 활발한 활동을 함 - 지역사회탁아소연합회, 감리교

		사회선교사여성회, 한국여성노동자회, 기독교민회, 도시빈민연주소, 카톨릭지역아동연합회 등과 합동으로 <탁아문제특별대책위원회>를 구성하고 다른 참여주체들의 활동을 이끔
탁아입법 공동대책 위원회	- 아동복지법시행령의 문제점이 있음을 지적	- 국가가 육아문제를 제도적으로 보장하는 올바른 탁아법을 제정할 것을 촉구
전국농촌 탁아대책 위원회	- 행정부처의 일원화를 제안	- 탁아정책 기관의 통합과 지원의 현실화를 촉구

제 2 절 영유아보육법의 개정과정에 참여한 집단의 활동

영유아보육법 전면개정과정(2004) 및 이후의 개정과정(2005~현재)으로 나누어 정부부처, 의원발의, 시민단체 등 참여집단의 활동을 살펴보고자 한다.

1. 영유아보육법 전면개정과정(2004)에 참여한 집단의 활동

영유아보육법 전면개정과정(2004)에 참여한 집단의 활동내용을 정리한 김동우(2007)를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 보건복지부의 법안제안 내용 및 주요활동

1995년 3월 2일 영유아보육에 필요한 비용을 국가·지방자치단체, 기업, 보호자가 공동으로 부담하는 법적근거를 마련하기 위하여 김원웅 의원이 영유아보육법을 제안하였다.

보건복지부에서는 1996년 보육사업지침에 미난 보육시설에 대한 장기 저리 융자아 저소득층 5세 보육료를 국고지원계획으로 밝혔다.

1996년 4월 11일에 신축비는 시설당 9억원 이하로, 설치비는 시설당 6억원 이하(연리 8%)로 직장 및 민간보육시설 설치 융자금은 배정하였다.

1996년 8월 31일 영유아 보육시설의 설치 및 운영 등 영유아의 보육사업에 소요되는 비용의 일부를 지방자치단체가 보조하도록 하여 서울시는 50% 이하, 광역시는 80% 이상, 시와 군의 경우 90% 이상 국가가 부담하는 것을 김홍일 의원 외 20인이 제안하였다.

1997년 5월 29일~31일에 보건복지부에서 교개위 유아교육개혁방안을 강력하게 반대하여 대안을 제시하였다. 1안-취학전 1년 아동 유아학년에 포함하여 5세아 공교육 실시, 2안-보육시설은 0~4세를 담당하고, 유치원은 5세 담당, 3안-이원체제를 유지하자는 보건복지부의 입장을 발표하였다.

2001년 4월 16일 국민기초생활보장법에 의한 수급자와 보건복지부령이 정하는 저소득층 자녀의 보육비용은 국가·지방자치단체가 전부·일부 부담하고, 장애판정지침에 근거한 장애아동도 국가가 부담하도록 이원형 의원 외 24명이 영유아보육법 개정법률안을 국회에 제출하였다.

2002년 3월 8일 김홍신 의원 외 19인에 의해 민간의존적인 형태의 보육 정책으로 보육의 공공성 확보가 미흡하여, 국·공립 보육시설 확충, 보육의 질 향상, 저소득 계층 자녀의 보육기회 확보, 방과후 보육실시, 정부의 보육비용 부담 강화 등을 규정하여 보육의 공공성을 확보하고자 하였다.

2003년 2월 18일 심재철 의원 외 10인에 의해 300세대 이상의 주거단지 조성시 공동보육시설의 설치를 의무화하고 관리 주체로 하여금 지속적으로 관리하게 하고, 2002년 0~5세 아동수의 34.2%가 보육을 원하나 시설 및 비용의 부족으로 보육을 원하는 아동의 47.2%만 보육을 받고 있는 실정이니 이를 위한 대책을 제안하였다.

2003년 4월 25일 보건복지부 관할하에 '영유아보육법 개정'에 관한 공청회에서 영유아보육법을 제정하여 시행한 후 10여년간 보육사업의 환경이 크게 변화하였으므로 이를 반영하고 보육사업 발전을 위해 영유아보육법

을 대폭 개정할 필요성이 제기됨에 따라 위원회에 제출된 3건의 법안과 1건의 청원을 심의함에 앞서 관계 전문가의 의견을 청취하고, 국민의 의견을 폭넓게 수렴하오로서 보다 합리적인 제도를 마련하기 위해서 표갑수(청주대 교수), 원명순(한국보육시설 연합회 회장), 김덕성(동덕여대교수), 한경자(한국유치원 총연합회 회장), 이윤경(한국보육교사회 공동대표)가 진술하였다.

2003년 10월 21일 엄성호 의원 외 20인에 의해 일정규모 미만의 사업장이 보육시설을 설치하면 그 설치 및 운영비용은 조세감면 등의 지원을 받도록 하고, 직장 보육시설의 설치를 촉구하려는 것을 제안하였다.

2004년 1월 8일 이원형 의원 및 찬성자 34인에 의해 영유아보육법개정법률안(대안)에 대한 수정안이 제출되었다. 생활기록부 작성·관리, 전체보육시설에 보육교사인건비 및 초과 보육경비 추가 보조, 보육료 외 필요경비 수납 추가, 조세특례 제한법이 정하는 바에 의해 조세감면을 하도록 하는 내용을 제안하였다.

나. 영유아보육법 개정과정에 참여한 관련 집단들의 활동

1993년 4월 23일 영유아보육법 개정을 위한 공청회를 개최하여 영유아보육법 제정 이후에도 국가가 계속 선별적인 서비스를 하고 있어 법 개정의 방향이 보육에 대한 국가의 책임을 명시하고 정책실시시 지방정부의 재량권 강화, 보육위원회의 실질적인 심의기능 보장, 탁아에 대한 국민의 기본적 권리가 행정부의 편의에 의해 좌우되지 않고 공개적인 입법에 의해 지켜져야 하며 보육의 질과 관련된 규제를 보완하도록 하기 위해 지역탁아소연합회에 의해 김종해(성심여대 사회사업학과 교수), 변철식(보건사회부 가정복지과 과장), 이태영(영유아시설연합회 사무국장), 이명숙(인천시 민간보육시설연합회 회장), 임재택(부산대 유아교육과 교수), 윤찬영(전주대 사회복지과 교수)에 의해 발표되었다.

1996년 11월 20일 유아교육체제 개혁안에 대해 한국영유아보육학회, 한국아동학회, 한국가정관리학회, 한국보육시설연합회, 한국보육교사연합회로 구성하여 공동대책위원회를 조직하였다. 1996년 12월 9일 유아교육개혁안

에 대한 공동대책위원회에서 당정 및 교육개혁위원회의 유아교육개혁안에 대한 '우리의 견해' 성명서를 발표하고 그 해 12월 18일 한국영유아보육학회에서 전국 아동보육대회를 개최(발표: 표갑수 교수, 토론: 황규선, 이성재, 설훈 의원, 문선화 교수)하고 '2005년 유치원 1년간 무상의무교육 실현'한다는 교개위 안에 대한 반대를 표명하였다.

1996년 12월 30일 한국보육시설연합회에서 유아교육안에 대한 반대 청원서를 제출(청와대외 82개 기관)하였고, 1997년 1월~2월까지 한국보육시설연합회에서 유아교육개혁안에 대한 보육계의 입장을 국회의원, 제2정무장관, 보건복지부장관, 각 정당 등이 참여한 가운데 설명하였다(표갑수, 2004).

1997년 3월 한국영유아보육학회에서 교개위의 1996년 12월 4일 유아교육체제개혁안을 검토하는 토론회를 개최하였고, 1997년 3월 24일 '유아교육개혁방안'공청회를 개최하고 '공교육체제 확립을 위한 유아교육개혁방안'으로 다음과 같이 3개안을 제시하였다.

- ① 1안 : 유치원에 대한 행·재정적 지원 확대
- ② 2안 : 유치원과 어린이집, 새로운 유아교육체제로 일원화
- ③ 3안 : 유치원의 새로운 유아학교체제 전환, 유치원 이외 기관에도 문호개방

이에 대해 교육부는 1안을 지지하였고, 2안·3안도 무방하다고 하였으나 보건복지부와 보육(학)계는 이원체제 유지를 요구하였고 3안을 가장 반대하였다.

1997년 4월 11일 한국영유아보육학회 등 관련 학회, 한국보육시설연합회 등 2개 보육단체에서 '교개위의 유아교육개혁안에 대한 공청회'를 여의도 사학연금회관에서 개최하였다. 유아교육체제 일원화는 저소득층 자녀들의 보육기회 박탈이라고 주장하면서 대안으로 ① 초등학교 체제에 유아학년 포함 ② 어린이집과 유치원의 이원화 체제 유지안을 제시하였다.

1997년 4월 7일 유아교육연대모임은 기존의 취학전 1년 유치원 무상교육 실현을 위한 범국민 연대모임에 유치원과 보육시설관련단체를 추가하여 '건강사회를 위한 약사회'등 31개 시민사회단체들로 결성하여 유아교육

공교육체제 실현을 위한 범국민연대 모임을 결성하였다. 그러자 한국보육시설연합회는 1997년 4월 교개위의 3가지 개혁안에 대한 반박문을 제시하였다.

① 유치원 종일반 기능 확대 반대

② 유아학교 문호개방, 보육시설 유인·흡수 방안 반대

③ 유치원의 유아학교 전환, 일일 3시간, 연간 180일 준수 조건으로 찬성하는 입장을 밝혔다.

전국민간·가정보육시설연합회는 1997년 5월 28일 '유아교육 공보육체제 실현을 위한 97'보육인 한마당 큰잔치'를 개최하였다. 김대중 국회의 총재, 신낙균 부총재로부터 민간보육시설 지원법률을 마련하는 중이며, 보육교사 보수 현실화 등 민간보육시설을 적극 지원하는 약속을 하였다.

1997년 7월 한국보육교사회는 '바람직한 유아교육체제 마련을 위한 토론회'를 개최하였다. 보육시설과의 차등 이유로 유치원 무상교육 법제화 반대, 유치원과 보육시설을 일원화하여 0~4세 아동은 보육시설이 맡고, 유치원은 5세 아동의 교육을 맡도록 제도 보완을 하거나 취학 1년 전 어린이를 초등학교 기본학제에 포함시키는 안을 제시하였다.

이후 보육학계에서는 공보육의 필요성을 주장했고, 유치원 취원 아동에 대해서만 무상교육을 실시할 경우 저소득층 중심의 보육시설 아동은 유상교육을 받게 되어 보편성, 형평성에 어긋나기 때문에 보육시설도 취학전 1년 무상교육을 실시할 수 있도록 법적근거를 마련하였다(이익균, 2004).

교육개혁위원회에서 공교육체제 확립을 위한 '바람직한 유아교육체제 마련을 위한 토론회'에서 3가지의 개혁안이 제시되었다.

① 3세 이상 유아의 교육을 기본학제에 포함하여 교육과 보호 서비스의 통합 제공

② 취학전 5세아 유아교육기관 100% 취원

③ 저소득층 5세아 우선 무상 교육 실현

에 보육계의 반발로 방안을 수정·제시하였다. 교개위의 개혁안은 두가지 오류를 가지고 있다고 보고 있다.

① 여론몰이식 조급성의 오류

② 안전을 구체화시키지 못한 채 '유아교육 개혁 특별위원회'를 이관함의 오류를 극복하고 제 논의를 촉구하기 위해 토론회를 마련하였다. 이은애(한국보육교사회)의 '바람직한 유아교육체제 마련을 위한 재고찰'과 윤선영의 '독일의 보육현황'에 대해 발표가 이루어졌다.

유아교육학회는 2005년까지 '취학전 1년간 무상 의무교육 실현'을 주장하였으나 영유아보육학회는 '취학전 1년 무상교육'을 반대하면서 유치원과 어린이집의 일원화 체제 유지를 주장하였으므로 집단간 목표가 상이하였다. 또한 유치원연합회(유아교육연대모임)은 유아교육 공교육 실현을 위하여 유아교육법 개정 등을 요구하였으나 보육시설연합회측은 초등학교 기본학제를 주장하였다. 이러한 두 집단이 추구하는 목표가 상이하였으므로 갈등이 심화되었다.

1997년 7월 2일 공동육아연구원, 서울 YMCA, 참여연대, 한국보육교사회, 한국여성단체연합의 주최로 종로성당에서 '차등보육료 도입을 위한 영유아보육법 개정에 관한 공청회'가 개최되었다. 한국여성단체연합 공동대표인 신혜수의 사회로 '전환기 영유아보육사업의 발전방향'을 김종해(가톨릭대 사회복지학과 교수)가, '영유아보육법 개정방향에 대하여'를 남인순(한국여성단체연합 사무처장)이, '차등보육료 도입방안에 관한 제안'을 허선(참여연대 사회복지위원회 실행위원)이 발표하였다.

1997년 10월 24일 한국여성단체연합과 한국보육교사회에서 주최한 '바람직한 유아교육체제 마련을 위한 토론회'가 개최되었다. 이때 주제발표를 한 한국보육교사회 정책개발위원회에서는 유치원과 보육시설의 기능적 동질성, 영유아 보호·교육원에 대한 책임 수행과정, 국제적인 동향 등을 들어 유아교육기관의 일원화 가능성을 모색하였다(이일주, 1999).

1997년 11월 17일 한국보육시설연합회는 유아교육개혁(안) 대책위원회 연석회의를 개최하고 '유치원'의 '유아학교'명칭 변경을 반대하였다.

1998년 4월 3일 한국보육시설연합회는 서울시 연합이사회의를 개최하고 유아교육법(안) 제정 반대성명서(안)을 검토하면서 유아학교 추진을 반대하였다. 다음날 제3차 긴급회장단 회의를 개최하고 유아교육법 개정 저지 노력을 할 것을 결의하였다.

1998년 4월 10일 '유아교육법안에 대한 공동대책위원회'에서 당정의 유아교육법안에 대한 '우리의 견해' 성명서 발표를 하고, 그 해 4월 27일 한국보육시설연합회는 전당관계자와 보육정책 간담회를 개최하고 유아교육법(안)의 문제점을 제시하면서 보육사업 대안을 제시하였다(표갑수, 2004).

1998년 5월 19일 한국보육시설연합회는 '영유아보육법' 개정을 위한 정책토론회를 개최하고 '영유아보육법' 개정의 방향을 제시하였다. 1998년 6월 15일 보육계 및 여성복지관련 46개 단체는 유아교육법 제정 반대 시민·사회연대모임을 발족하고 국민회의 정책기획단 회의를 통해 유아교육체제 일원화 방안을 수립한 것에 불만을 갖고 국무총리면담을 요구하면서 '유아교육법' 제정 반대가두행진을 하였다. 1998년 11월 12일 한국보육시설연합회는 한보련분과위원회를 개최하고 유아교육법 제정 반대 서명운동 현황 등을 논의하였다. 1998년 11월 27일 한국보육교사회는 어린이 권리의 관점에서 본 보육제도 개선을 위한 세미나를 개최하였다.

1999년 5월 18일 한국보육시설연합회는 '유아교육체제개혁 대처방안'에 대한 대책회의를 긴급소집하였다. 1999년 5월 27일 한국보육시설연합회는 '99 제3차 중앙회 이사회'를 개최하고 유아교육체제개혁토론회(5.19)결과 및 대책논의 후 '유아교육법(안) 저지 비상대책 위원회'를 구성하였다. 이어 1999년 6월 11일 한국보육시설연합회는 '유아교육법(안) 저지 비상대책 위원회'를 개최하였다.

1999년 9월 28일 보육계엔 '유아교육법 제정 반대 결의대회'를 개최하여 유아교육법 제정 반대와 철회 촉구 강력하게 주장하였다. 이에 9월 30~10월 1일 한국보육시설연합회의 김일수 회장이 CBS라디오 토론에 참가하여 유아교육법 제정 반대와 입법 추진 중인 '유아교육법(안)'에 대한 보육계의 반대입장을 표명하였다. 한국보육시설연합회는 '영유아보육정책 토론회'를 개최하여 유치원을 보육시설로 전환하는 등의 '공보육 체제 확립'을 위한 '영유아보육법' 개정안 마련의 필요성을 논의하였고, 차홍봉 보건복지부장관, 한보련 및 보육관계 13개 단체 및 방청객 500명 참석하였고, 당시 참석 예정이었던 교육부장관이 불참한 가운데 이루어졌다.

국회 도서관 강당에서 1999년 10월 9일 공동육아연구회, 서울 YMCA,

참여연대, 한국보육교사회, 한국여성노동자협의회, 한국여성단체연합회, 한국부스러기복지선교회는 '영유아보육법 개정에 관한 긴급 공청회'를 개최하여 아동권리 차원에서 아동중심 관점하의 법개정, 공공보육 대상의 확대, 차등보육료 제도 확대, 보육시설장·보육교사 자격기준 강화, 방과후 보육에 대한 법적 근거 재정비, 방과후 아동의 보육내용 보완의 필요성을 영유아보육법 개정 전제로 두고 있다.

한국보육시설연합회는 1999년 10월 15일 한국보육시설연합회 임시 이사회 겸 유아교육법 저지 비상대책 위원회 합동 회의를 개최하여 '유아교육법안 저지 비상대책위원회' 활동 결과 및 향후 활동 방향에 대해 논의하였다. 10월 26일 한국보육시설연합회는 ① 보육과 교육의 기본 목적 등이 상이 ② 유아학교 운영 주장은 유아관련 기관의 보육시설 전환 주장과 동일 ③ 수요자 입장을 무시한 유아학교 전환대상 선정 ④ 소모적이고 비생산적인 '유아교육법(안)' 철회를 요구하였다. 11월 14일 한국보육시설연합회는 '99년 제3차 중앙회 회장단 회의' 개최하여 '유아교육법(안)' 입법저지 활동 및 무상보육 실시 관련 부처간 업무조정 결과를 논의하였다. 12월 1일에 공동육아연구원, 공동육아협동조합, 대한주부클럽연합회, 부스러기선교회, 서울 YMCA, 서울지역공부방연합회, 장애우권익문제연구소, 참여연대, 한국여성단체연합, 한국여성단체협의회는 알맹이 빠진 영유아보육법 개정법률안 재논의를 주장하며 1999년 11월 29일 국회 보건복지위원회 통과된 영유아보육법 개정법률안에 보육비용 차등화 확대 및 저소득층 아동이 국공립 보육시설 이용불가시 보육수당 지급내용 삭제, 방과후 보육 삭제, 영아·장애아·결식아동 보육은 국공립 보육시설과 국가 지원시설에서 실시하도록 하였는데 완전 누락되었다. 12개 단체는 보육공급자의 입장이 아닌 아동과 보육수요자의 입장에서 개정되기를 강력히 촉구하였다.

2001년 4월 11일 한국보육교사회는 '보육의 공공성 확보를 위한 영유아보육법 개정에 관한 공청회'를 건강보육환경을 위한 연대모임, 공동육아연구회, 서울 YMCA, 각 지역 공부방연합회, 한국부스러기복지선교회, 한국여성단체연합의 주최로 서울 YMCA 대강당에서 가톨릭대 교수이며 참여연대 사회복지위원인 김종해에 의해 영유아보육법 개정의 필요성 및 법안

설명을 하였다. 법 개정의 필요성을 살펴보면 ① 과도한 민간의존성 ② 가족 기능의 약화와 육아의 사회화 ③ 인구의 노령화 ④ model family의 변화이고, 법 개정의 방향을 살펴보면, ① 공공성의 확대 ② 정부 보육재정 확대 ③ 보육시설의 사회적 책임 강화이다. 개정안의 주요골자는 적용대상 확대, 보육대상 연령 15세로 확대, 보육교사 자격증 발급, 특수보육 서비스, 차등 보육료 도입, 평가 등을 나타내고 있다.

2001년 10월 31일 한국보육교사회는 '일과 가정의 양립을 위한 보육제도 바로 세우기'토론회를 종로성당 3층에서 여성부의 후원으로 한국여성단체연합의 주최로 ① 한국 가족의 변화와 가족 지원 서비스의 과제(김성천, 중앙대 교수) ② 보육의 다양화와 질적 향상을 위한 과제(서문희, 한국보건사회연구원) ③ 보육지원을 위한 외국의 제도(윤선영, 건양대학교 교수)가 발표하였다. 신언향(보건복지부 사회복지 정책실장), 이윤경(한국보육교사회 공동대표), 장성자(여성부), 김성순(민주당 의원), 김홍신(한나라당 의원)의 5인에 의해 토론되었다.

2003년 12월 26일 한국영유아보육학회 유아교육법 제정 반대를 위한 1차 성명서를 발표하였고, 동년 12월 27일 한국영유아보육학회와 한보련 중심의 2차 반대성명서를 발표하였다(공동대표: 표갑수·주효진). 한국보육시설연합회 주효진 위원장을 중심으로 비상대책위원회를 구성하였다. 이후 비상대책위원회는 의원 방문, 언론 보도자료 홍보, 각 당을 방문하여 유아교육법 제정을 반대하는데 주요역할을 하였다. 그리고 12월의 흑한에 여의도 한나라 당사 앞에서 한국보육시설연합회의 소속 보육인 약 35,500명이 유아교육법 반대에 대한 집단 행동을 하였으며, 2004년 1월 6일 한국보육시설연합회 주효진, 최창한이 삭발하고 황영자, 최창한이 단식투쟁을 하는 등 절박한 상황임을 알 수 있었다.

2004년 1월 7일 유아교육법안 중 '보호'과정은 삭제했으나 동법 제4조 '보육' 삭제가 되지 않아 삭제를 요구하였으나 거부되어 사실상 합의가 백지화되었다. 동년 1월 8일 유아교육법 반대에 대한 집단 행동을 재시도하기 위해 약 1,000명이 참석하였다. 이에 보육학계와 유아교육학계의 합의로 집단행동의 의미가 없어져 양 법안을 국회에 통과시켰다.

영유아보육법 개정은 지난 1999년 한국여성단체연합, 한국보육교사회, 공동육아연구원, 한국여성노동자협의회, 서울 YMCA, 참여연대, 부스러기 선교회 등이 영유아보육법 개정안을 마련하여 국회에 청원하면서 시작되었다. 토론회, 공청회, 캠페인 등 법개정을 위한 다양한 활동을 전개하였으나 15대 국회에서 유아교육법 제정과의 갈등 속에서 처리되지 못하다가 15대 국회 마감과 함께 자동 폐기되는 아픔을 겪었다.

이어 16대 국회에서 여성, 시민, 보육단체들이 영유아보육법 개정 청원안을 제출하고, 김홍신 의원 등이 의원발의를 하면서 국회 보건복지위원회에서 개정안이 확정되고 2003년 12월 법제사법위원회에서 확정되면서 법개정이 현실화되기 시작했다. 그러나 본회의를 앞두고 유아교육법 제정과의 갈등으로 고심하던 한나라당은 일부 보육단체의 요구를 받아들여 보육비용 지원의 바우처(Voucher)제도 도입, 어린이집에서 반일제 운영 허용, 보육료 이외에도 필요경비를 수납할 수있도록 하는 등 수정을 시도하였다. 이에 한국여성단체연합과 한국보육교사회는 한나라당을 항의 방문하여 수정안 제출을 강력히 반대하였으나 결국 국회를 통과하게 되었다. 개정은 이해 단체간의 갈등과 4월 총선을 앞둔 국회의원들의 눈치보기로 영유아보육법이 개정된 것이라 볼 수 있다(한국여성단체연합, 2004).

지금까지 살펴본 영유아보육법 전면개정 과정에 참여한 집단들의 법안제안과 활동을 요약하면 다음 [표 6]과 같다.

[표 6] 영유아보육법 전면개정 참여집단의 법안제안과 주요활동¹⁶⁾

주 체	내용 및 특징	주요 활동사항
보건복지부	- 장기저리 융자와 저소득층 보육료를 국고지원 계획 - 유아교육개혁방안을 강력반대	- 신축비, 설치비를 직장 및 민간보육시설 설치 융자금으로 배정 - 유아교육개혁방안에 대한 대안을 제시

16) 김동우, 「영유아보육법 제정과 전면개정(2004)과정에 나타난 참여집단의 활동 비교」, 2007, pp.73~75

	- 영유아보육법 개정의 필요성 제기	- 2003년 4월 25일 공청회 개최
정당	- 보육대상 확대, 영유아 보육과 서비스의 질적 향상 도모, 보육에 필요한 비용을 국가, 지방자치단체, 기업, 보호자가 공동으로 부담하는 법적 근거 마련 - 보육사업에 소요되는 비용을 지방자치단체가 보조 - 장애아동을 국가가 부담 - 보육의 공공성 확보 - 공동보육시설의 설치 의무화 - 보육시설의 설치, 운영 비용을 조세감면의 지원과 직장 보육시설의 설치 촉구	- 김원웅 의원 - 김홍일 의원 외 20인이 제안 - 이원형 의원 외 24인이 개정법률안 제출 - 김홍신 의원 외 19인이 제안 - 심재철 의원 외 10인 - 2004년 10월 21일 염성호 의원회 20인이 제안 - 2004년 1월 8일 이원형 의원 및 찬성자 34인이 개정법률안(대안) 수정안 제출
지역탁아소연합회	- 법 개정의 필요성과 방향 제시	- 1993년 4월 23일 공청회 개최
공동대책위원회	- 유아교육개혁안을 반대	- 성명서 발표
한국영유아보육학회	- 2005' 유치원 1년 무상 의무교육을 반대 - 유아교육개혁안을 반대	- 전국아동보육학회 개최 - 1996년 12월 4일 토론회 개최 - 1997년 3월 24일 유아교육개혁방안에 대한 공청회 개최

한국보육시설 연합회	- 유아교육개혁안을 반대 - 유아교육법안 제정 반대 - 영유아보육법 개정 방향 제시 - 유아교육체제 일원화 방안 수립을 적극 반대	- 유아교육안에 대한 반대 청원서 제출 - 교개위의 3가지 개혁안에 대한 반박문 제시 - 연합이사회의 개최 - 전당 관계자와 보육정책 간담회 개최 - 영유아보육법 개정을 위한 정책토론회 개최 - 유아교육법 제정 반대 가두행진 - CBS라디오 토론 참가 - 영유아보육정책 토론회 개최 - 유아교육법 저지 비상대책위원회와 합동 회의 개최 - '99년 제3차 중앙회 회장단 회의' 개최 - 비상대책위원회를 구성
전국민간·가정 보육시설연합회	- 민간보육시설 지원법률 마련과 적극적인 지원 요구	- '유아교육 공보육체제 실현을 위한 97'보육인 한마당 큰잔치' 개최
한국보육교사회	- 유치원 무상교육 법제화 반대	- '바람직한 유아교육체제 마련을 위한 토론회' 개최 - 어린이 권리의 관점에서 본 보육제도 개선을 위한 세미나 개최

		- '일과 가정의 양립을 위한 보육제도 바로 세우기' 토론회 개최
공동육아연구원, 서울YMCA,참여연대,한국보육교사회,한국여성단체연합	- 차등 보육료 도입을 요구	- '차등보육료 도입을 위한 영유아보육법 개정에 관한 공청회' 개최
공동육아연구원, 서울YMCA,참여연대,한국보육교사회,한국여성노동자협의회,한국부스러기복지선교회,한국여성단체연합회	- 법 개정의 필요성, 공공보육대상의 확대, 차등보육료 제도확대, 보육시설 종사자 자격기준 강화, 방과후 보육에 대한 재정비	- '영유아보육법 개정에 관한 긴급 공청회' 개최

2. 영유아보육법 일부개정과정(2005~현재)에 참여한 집단의 활동

가. 행정부처 및 의원발의 내용

여성가족부는 2005년 11월 3일 표준보육과정 개발을 위한 공청회를 열고 2006년 9월 영유아보육법 시행규칙의 일부개정을 통하여 보육서비스의 수준을 향상시키고, 아동의 건전한 성장과 발달을 지원하는 표준보육과정을 마련하고, 보육과정의 영역 및 연령별 보육내용을 구체적으로 정하고자 하였다.

2006년 9월 27일 문희 의원 외 11인에 의해 신규시설투자를 통한 보육시설의 확충을 위하여 지방자치단체별로 이미 확보하고 있는 각종 공공시설, 국가 또는 지방자치단체가 직접 설치 운영하거나 투자, 위탁 또는 지정하여 운영하는 각종 공공시설을 적극 활용하여 보육을 원하는 모든 사

람들이 보육서비스를 받을 수 있도록 하는 법안을 제출하였다.

2006년 10월 9일 오제세 의원 외 13인은 보육시설이 종류가 다양하고 각기 다른 특성과 이해관계를 지니고 있는 바 보육시설연합회의 활동에 불협화음을 나타내는 등 운영이 원활하지 못하여 보육시설의 종류별로 보육시설연합회를 설립할 수 있는 법안을 제출하였다.

2008년 1월 29일 최순영 의원 외 9인에 의해 국·공립보육시설을 법인·단체 또는 개인이 위탁운영하는 것과 관련하여 최초 위탁방법을 제외한 위탁기간과 재위탁 등 전반적인 사항이 현행법에 규정되어 있지 않아 행정기관이 자의적 기준으로 제도를 운영함으로써 나타나는 여러 가지 사회적 문제를 해결하고자 국·공립보육시설의 법인 등에 대한 위탁기간을 5년으로 하고 그 위탁기간이 만료되어 재위탁하는 경우에는 여성가족부령으로 정하는 위탁취소의 규정을 위반하지 않는 한 종전에 수탁받은 법인 등이 계속 이를 위탁하도록 규정하는 법률을 제출하였다.

2011년 4월 28일 보건복지위원장이 영유아보육법 일부개정법률안(대안)을 제안하였는데, 보육교사 등의 위상 제고, 보육실태조사의 주기 3년 단축, 다문화가족의 자녀에게 국공립어린이집의 입소 우선순위 제공 및 무상보육 특례를 부여 등 내용이 담겨져 있다.

나. 영유아보육법 개정과정에 참여한 관련 집단들의 활동

보육시설연합회는 2005년 11월 14일 '영유아보육법 개정을 위한 공청회'를 개최하고 민주노동당 최순영 의원이 발제하고 이윤경(보육노조 사무처장), 원명순(국공립보육시설연합회 회장), 박민선(고려어린이집 학부모대표)이 토론하였으며, 2009년 9월 9일 '저출산 극복을 위한 영유아보육법 개정 방안' 토론회를 개최하고 보육시간의 개편과 보육교사 근로권익 보장이라는 주제로 이숙희(중앙대학교 아동복지학과 교수), 송경섭(백석문화대학 교수), 이인혜(현대열린 어린이집 원장), 보건복지가족부 보육정책과장, 백선희(참여연대), 이지현(한국노총 여성본부) 등 토론을 진행하였다. 또한 2010년 11월 8일 '영유아보육법 처벌 규정 개선 방안을 위한 정책토론회'를 개최하여 보육인의 법적 지위와 권리 구제 방안을 주제로 토론

을 벌였다.

2009년 8월 17일 공동육아와 공동체교육, 참여연대, 한국여성단체연합, KYC는 양승조 의원이 대표 발의한 ‘영유아보육법 일부개정법률안’은 아이를 키우는 부모들이 배제된 채 오로지 보육시설을 운영하는 시설장들의 이해만을 대변한 법안으로, 가뜩이나 높은 부모들의 보육비 부담을 더욱 가중시킬 우려가 있어 개정안을 즉각 폐기해야 한다는 반대 표명을 하였다.



제 5 장 결 론

본 연구에서는 영유아보육법 제정과정 및 개정과정에 있어서 지속적으로 참여한 정부, 정치인, 보육관련학회 및 단체의 정책토론회, 공청회 등 참여집단이 어떠한 활동을 해왔는지 알아보고 그러한 활동으로 인해 하나의 법이 어떤 과정을 통해서 제정되었는가를 밝히며, 또한 영유아보육법에 제시된 보육이념의 실현을 위해 어떠한 조항이 신설 또는 강화, 삭제되었는지를 살펴본다 그 목적을 두었다. 먼저 영유아보육법 제·개정과정에 참여한 집단들의 활동을 알아보기 위해 우리나라의 영유아보육법이 제정된 1991년 1월부터 2008년 12월 일부개정에 이르기까지의 법률을 대상으로 제정 및 개정과정 참여집단의 활동과 관련된 각종 정부발행 문서, 학술 세미나 등 관련 문헌을 기초로 하여 활동과정을 정리·분석하였고, 영향력을 알아보기 위해서 Mazzoni의 권한-영향 분석요소를 활용하여 참여집단의 목표, 동기, 자원, 상황 등을 살펴본 뒤 그 영향력 요소를 분석하였는데 연구를 통해 발견된 사실들을 정리해보면 다음과 같다.

첫 째, 영유아보육법 제정과정은 여성의 사회참여 증가와 핵가족화 확대에 따른 가족구조의 변화에 따라 급증하고 있는 보육수요에 대응하여 영유아에게 적당한 환경과 전문적인 보육서비스를 제공하는 보육사업을 조속히 정착하여 발전시키려 한 보사부, '탁아소 설치 및 운영에 관한 법률 제정 청원서'를 국회에 제출한 한국여성전체연합, '탁아입법공청회'를 열고 육아문제를 제도적으로 보장할 수 있는 올바른 탁아입법을 촉구한 탁아입법공동대책위원회 등 관련 단체의 활동 및 야당의 법안 제안 등의 활동은 입법의 필요성을 공동으로 인식한 것이며, 영유아보육법 개정과정은 당시 우리나라 여성의 경제활동 참가율은 계속 증가하였으나 국공립 보육시설은 여전히 부족하고, 자녀양육비 증가 등의 문제와 맞물려 출산율을 저하시키는 원인이 되었고, 이러한 문제를 해결하기 위해 공보육의 필요성이 대두되어 정부 및 시민단체, 학계 등 참여집단들이 활동을 한 것이다. 특히 영유아보육법의 제정과정에 참여한 집단들이 주로 정당과 행정부처

중심으로 활동이 이루어졌던 것에 비해 개정과정에서는 시민단체를 중심으로 활발한 활동이 이루어졌는데, 한국여성단체연합과 한국보육교사회, 한국영유아보육학회와 한국보육시설연합회, 또는 공동육아연구회, 서울 YMCA, 참여연대, 한국여성 노동자협의회, 한국부스러기선교회 등 2개 이상의 단체들이 서로 연합하여 토론회와 공청회, 논문 발표, 세미나 개최 등 자발적인 활동을 하였고, 이는 반대집단의 갈등과 대립이 절박할 때 법안이 통과될 수 있는 중요한 요소로 작용하였다.

둘 째, 영유아보육법 제정과 개정에 참여한 집단들은 제·개정과정에 있어서 지속적으로 영향력을 미쳐왔으며, 각 영향력 요소는 서로 달랐음을 알 수 있는데, 관심 사안의 명료화(법 제·개정의 필요성)을 통해 대안 모색(구체적인 법 제·개정 활동)을 하게 되고, 다시 관심 사안의 해결(법안 통과)이라는 정책 입안의 공식적인 결정 단계가 진행되는 동안 이뤄지는 의사결정에 참여자들이 가진 목표, 자원, 동기, 전략, 연대, 타협을 통해 나타나는 영향이 상호 작용을 하게 된다는 Mazzoni의 연구에 따라 각 집단들의 영향력 요소를 종합하여 정리해 보면 다음과 같다.

먼저 참여의 주체인 참여집단을 살펴보면 탁아시설 확대의 필요성을 공감하고, 유아교육개혁방안에 대한 대안을 제시한 정부, 탁아관련 법안 제정과 개정법률안을 제출한 정당, 제정과 개정과정에서 공청회 또는 토론회 개최를 통해 꾸준히 활동을 벌여온 지역사회탁아소연합회(한국보육교사회)와 탁아입법공동대책위원회, 개정과정에서 서로 연합하여 토론회와 공청회, 논문 발표 등 자발적인 활동과 집단행동을 통한 입장 표명을 한 한국보육시설연합회, 한국 보육교사연합회 등 여러 시민단체들이라고 볼 수 있다.

다음으로 영향력 요소 중 참여집단의 목표를 보면 정부의 경우 각 부처마다 추구하는 정책목표가 달랐기 때문에 의견대립과 영역다툼으로 인한 갈등이 끊이질 않았다. 보사부는 아동 보육사업과 관계되는 정책들을 보사부로 일원화시킬 것을 주장하였고, 노동부는 남녀고용평등법에 따라 노동부가 관장할 것을 주장하였다. 한편 문교부는 교사의 양성체제와 장학지도 및 교육 프로그램 개발과 운영 등에 있어서 문교부가 계속해서 관장할 것

을 요구하였다. 정당의 경우 당시 민자당은 정부와 동일한 정책목표를 지향하여 영유아의 보호·교육의 기능을 강조하는 보사부의 견해에 동조하였지만, 민정당은 기존의 아동복지법을 수정·보완하고자 주장하였다. 여러 시민단체의 경우 유아학교의 문제와 종일반 운영의 문제로 유아교육계와 보육학계간의 유아교육법안 제정과 영유아보육법 개정을 두고 각 조직의 이득을 위해서 갈등과 대립이 표출되었는데, 공동대책위원회를 조직하여 성명서 발표를 통해 입장을 밝혔다.

다음으로 영향력 요소 중 참여집단이 목표달성을 위해 사용한 자원과 참여집단의 자원 사용 의지를 보여주는 동기 부분을 함께 살펴보면, 정부의 경우 탁아대책과 보육사업지침을 발표하거나, 관계 전문가의 의견을 청취하고, 국민의 의견을 폭넓게 수렴하여 보다 합리적인 제도를 마련하기 위한 공청회를 개최하였고, 이를 통해 관련법 정비, 개혁방안 제시 등 법제·개정의 필요성을 인식하여 활동을 전개하였음을 알 수 있었다. 정당의 경우 국책평가위원회, 국회 보건복지위원회 등을 통해 제안을 하고, 관계자들의 특별간담회를 통해 합의를 이끌어내는 활동을 하였으며, 공보육으로 가자는 사회적인 요구에 따른 개정 법률안을 제출하는 활동을 전개하였다. 시민단체의 경우 법률의 청원을 통해 입법운동을 활성화 시키거나, 토론회와 공청회, 성명서 발표, 건의서, 권고문 등을 통해 제·개정의 필요성을 홍보하고, 법안 발의과정에 강력한 의원 발의 요구를 많이 하여 사회적 환기와 여론 조성에 많은 기여를 하였다.

다음으로 영향력 요소 중 참여집단의 자원 활용 방법 및 기술에 해당되는 전략을 살펴보면, 영유아보육법 제·개정과정에 참여한 집단 모두 필요성과 당위성을 알리기 위한 전략들을 사용해왔음을 알 수 있다. 정부의 경우 보건복지부의 보육사업지침을 통해 입장을 발표하고, 보건복지부 관할 하에 '영유아보육법 개정'에 관한 공청회를 열어 관계 전문가의 의견을 청취하였으며, 정당의 경우 사회적인 요구인 보육대상 확대, 보육사업 소요비용의 국가 보조, 장애아동의 국가 부담, 보육의 공공성 확보 등을 골자로 한 개정 법률안을 발의하여 공감대를 형성하였다. 시민단체의 경우 법제·개정과정에서 쟁점사안에 대한 각종 공청회 및 정책 토론회 개최, 청

원법률의 제출, 캠페인, 공동대책위원회를 통한 연대 활동과 언론보도 등 보다 실질적이고 구체적인 전략을 동원하였다.

마지막으로 참여집단에게 영향을 미치는 외부환경으로 영향력의 전개를 어떻게 촉진 또는 제한하는가를 알 수 있는 상황 부분을 살펴보면, 정부의 경우 관장부처의 다원화에 따라 행·재정적인 지원의 중복으로 인한 비효율성이 끊임없이 제기되어 왔고, 제정 과정에 있어서도 각 정부부처마다 의견 대립으로 인한 갈등이 끊이지 않았다. 그러나 영유아보육법의 제정에 따라 보육사업의 주관부처는 보건복지부로 일원화되었고, 보육은 종전의 단순 탁아사업에서 보호와 교육을 통합한 보육사업으로 확대·발전하게 되었다. 정당의 경우 영유아보육법 제정 당시 탁아와 관련된 특별법 제정은 예산에 지원사업이 반영되는 만큼 국가재정을 고려해야 하고 여당인 민정당의 입장에서는 졸속입법이라는 비난을 면하기 위하여 신중할 필요가 있었다. 또한 영유아보육법 개정안이 국회에 상정될 당시 유아교육법 제정안이 동시에 상정됨으로써 보육(학)계와 유아교육(학)계간의 극심한 갈등으로 개정여부가 불투명하였으나 보육계와 유아교육계 양측이 양법의 수정안에 합의함으로써 영유아보육법 개정의 결실을 볼 수 있었다. 시민단체의 경우 국회에 청원한 법안이 유아교육법 제정과의 갈등 속에서 처리되지 못하고 국회 마감과 함께 자동 폐기되는 상황과 보육계내에서도 경쟁과 불화가 야기되는 상황도 발생하였으나, 한국보육시설연합회가 중심이 되어 보육관련학회 및 단체 등 시민단체들이 적극적으로 활동하여 법안 통과 매 단계마다 영유아보육법 제정 및 개정의 필요성과 쟁점 사안의 해결을 모색했다.

셋째, 영유아보육법 제정 및 개정과정에 참여한 각 집단들마다 정책이나 이해를 달리하여 끊임없는 갈등이 있었다는 점이다. 다시 말하면, 행정부와 타행정기관과의 관계, 정당과 국회와의 관계, 행정부와 정부와의 관계, 정부와 시민단체들과의 관계가 복합적으로 법 제정과 개정 과정에 개입하여 갈등이 심화되었다. 소관 정부부처 간의 복잡한 이해관계에서 오는 갈등이나 분쟁, 다수부처 관련 정책들이 일관되게 추진되지 못한 점 등으로 인해 혼란이 야기되었으며, 유아교육학과 보육학과의 갈등으로 인해 상

호협조체제가 이뤄지지 않았다. 특히 개정과정에서 보육학계 내의 집단들 간 갈등으로 협상과 합의 과정에 참여하는 기회가 주어지지 않은 단체가 생기는 등 단합된 모습이 보이지 않았다. 보육인의 공통된 요구가 잘 관철될 수 있도록 상호협조와 이해가 필수적이라고 할 수 있겠다.

법의 제정과 개정과정에서 반대집단과의 쟁점사안에 따른 갈등이 첨예해질수록 정부 주도의 참여집단보다는 시민단체나 학계, 현장 인원 위주의 구성원이 모인 자발적인 참여집단들의 활동이 더욱 적극적이고, 가속화되는 현상을 보면서 이들의 활동을 통해 영유아보육법이 시대적 상황이나 요구에 맞게 개정되어 가고 있었음을 확인할 수 있었다.

영유아보육법이 영유아보육의 일관되고 지속적인 방향과 활동지침을 제시할 수 있는 철학과 가치를 학문적으로 탐구하여야 하며, 공적 서비스 기능을 수행하는 영유아보육기관에 대한 법적 토대를 제대로 마련해 줌으로써 질 높은 기관 운영을 할 수 있도록 지원하는 법제도적 장치가 보장되어야 할 것이다.

또한 영유아보육법 제정 및 개정에 참여집단이 미친 활동과 영향력 분석 뿐만 아니라, 자발적 참여집단들의 정책결정 관련 활동의 특성 및 기여 정도를 파악하는 작업도 이어져야 할 것이다.

【참고문헌】

1. 국내문헌

- 국회보건사회위원회, 「영유아의 보호·교육에 관한 법률안 심사보고서」, 1990.
- 김경희외, 『보육학개론』, 창지사, 2006.
- 김남희, 「영유아보육법 제정 및 변천과정에 관한 연구」, 군산대학교 교육대학원 석사학위논문, 2007.
- 김동우, 「영유아보육법 제정과 전면개정(2004)과정에 나타난 참여집단의 활동 비교」, 공주대학교 대학원 석사학위논문, 2007.
- 김미숙, 「한국의 영유아보육법령의 변화에 따른 고찰」, 군산대학교 교육대학원 석사학위논문, 2002.
- 김영명, 「영유아보육법령 개정과정에서의 쟁점 분석 - 보육이념의 실현을 위한 조향을 중심으로」, 『아동권리연구 제9권 제2호』, 아동권리학회, 2005.
- 김종해, 「심층분석 : 참여정부 2주년 평가 및 전망 - 참여정부의 보육정책변화」, 『복지동향 77권』, 2005.
- 김혜숙, 「교직단체의 정치학」, 『교육정치학연구 제5집 제1호』, 한국교육정치학회, 1989.
- 전남련, 「영유아보육법개정(2004)과정에 나타난 이익집단간 갈등분석」, 평택대학교 대학원 박사학위논문, 2005.
- 박윤창, 「영유아보육법과 관련법 비교·제안」, 『국제아동복지학회지』, 2004.
- 배인숙, 「유아교육법 제정과정 참여집단의 활동과 영향력 분석」, 『열린유아교육연구 제11권 제2호』, 열린유아교육학회, 2006.

- 배인숙·주철안, 「유아교육법제정과정의 분석모형설정에 관한 연구」, 『교육연구 제14권』, 부산대학교 교육연구소, 2004.
- 보건복지부, 『2011년도 보육사업 안내』, 2011년 2월.
- 서문희, 「2004 영유아보육법 개정의 의미와 과제」, 『보건복지포럼 통권 제91호』, 한국보건사회연구원, 2004.
- 양옥승외, 『영유아보육개론』, 학지사, 2003.
- 유희정, 「보육사업의 공공화 및 다양화 실행방안 연구」, 『한국여성개발원』, 2003.
- 이동욱, 「정책의제설정과정에 관한 연구:영유아보육법 제정 사례분석」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1991.
- 이명숙, 「유아교육 정책결정과정에서의 조직간 갈등 분석모형의 탐색」, 중앙대학교 대학원 박사학위논문, 1995.
- 이명숙, 「한국 보육사업의 공공화 및 다양화 실행방안 연구」, 『한국여성개발원』, 2004.
- 이옥, 「영유아보육법 개정과 아동학의 역할」, 『사회과학연구 10』, 덕성여자대학교 사회과학연구소, 2004.
- 이익균, 「영유아보육법 개정의 방향과 정신」, 전국보육(학)과 교수연합회, 2004.
- 이일주, 「한국 유아교육 일원화체제 모형탐색」, 동국대학교 대학원 박사학위논문, 1999.
- 이일주, 「교육법학연구 20년의 연구 성과와 과제」, 『대한교육법학회 창립 20주년 기념 전국교육법학자대회 자료집』, 2006.
- 표갑수, 「한국 보육사업의 현황과 발전과제」, 『한국영유아보육학 제40집』, 한국영유아보육학회, 2004.
- 한국여성단체연합, 「영유아보육법 개정에 관한 성명서」, 2004.
- 홍금자, 「공교육과 공보육의 현실성 진단-유아교육법안에 대한 비판을

중심으로」, 『한국영유아보육학 제15집』, 1998.



2. 국외문헌

Mazzoni, T. 1982. *A framework for political (power) analysis.*

Mazzoni, T. & Malen B. 1985. "Mobilizing constituency pressure to influence state education policy making", *Educational Administration Quarterly*.



3. 기타

국회도서관 <http://www.nanet.go.kr/>

대한민국 국회 <http://www.assembly.go.kr/>

법제처 종합법령정보센터 <http://www.moleg.go.kr/>

보건복지부 <http://www.mw.go.kr/>

영유아보육학회 <http://www.kacce.or.kr/>



ABSTRACT

A Study on Activities of Participating Groups during Enactment and Revision stage of Toddlers and Infants Nurture Law in Korea

Kim, Kyung-Jin

Major in Social Welfare

Dept. of Social Welfare Administration

Graduate School of Public

Administration

Hansung University

The toddlers and infants nurture law is the law, which is defining the particulars about childcare from the age of 0 years old to before pre-school age; its purpose is to contribute to enhance family welfare by smoothing guardian's economic and social activities as well as fostering infants and young children as healthy society members through protect their mind and body and sound education.

By examining the toddlers and infants nurture law (Jan 14, 1991, Act No. 4328) at the time of legislating, it is known that it was legislated to enhance family welfare by smoothing guardian's economic and social activities as well as fostering infants and young children as healthy society members by protecting and educating infants and young children who are hard to protect by work, diseases and other

reasons of guardian.

The toddlers and infants nurture law has amended part and all of the law over 12 times since legislated in 1991. On the date of Jan 29, 2004, complete amendment of the toddlers and infants nurture law was promulgated, and since the date of Jun 12, 2004, it was transferred the superintendence of the childcare from the Ministry of Health and Welfare to the Ministry of Gender Equality and Family with the amendment of the National Government Organization Act. Going through several amendments since the complete amendment of the toddlers and infants nurture law, current toddlers and infants nurture law is implementing with the act no. 9164 on the date of Dec 19, 2008.

Like above, the purpose is to reveal practical process of legislating a law by comparing and analyzing effects of several groups', which were participated continuously, relevant activities for legislating and amending and organizing what are the major points of dispute, who and how participated in the process of legislation and amendment, looking back purpose and meaning of each amendment by analyzing legislation process of the toddlers and infants nurture law which was made by several times completely, and to examine which articles were created, reinforced or deleted to realize the ideology of childcare suggested in the toddlers and infants nurture law as well.

For the study method to investigate activities of groups participated in the process of legislation and amendment of the toddlers and infants nurture law, first, it was organized and analyzed the activity process based on literatures such as various government-issued documents, seminar etc related to activities of groups participated in the process of legislation and amendment on the subject of the law from the month of Jan, 1991, which the toddlers and infants nurture law was legislated to the month of Dec, 2008, which was amended partly, and to investigate influence of each group, it was analyzed the

main factors of the influence after examining purpose, motive, resource, situations etc of participative groups by applying analyzing elements of authority-influence of Mazzoni.

The facts discovered through this study are as follows: First, for the legislation process of the toddlers and infants nurture law, it is recognized jointly the needs of legislation by parties and administration department to correspond the demand of childcare, which is increasing rapidly according to the change of family structure depending on the expansion of nuclear family and increase of women's participation in society, and for the process of amendment of the toddlers and infants nurture law, it is several participative groups' activities such as government, academic world, civic groups etc by raising the needs of public childcare to settle problems like birth rate drop etc interconnected with increase of child rearing expenses and lack of national and public childcare facilities.

Second, the groups participated in legislation and amendment of the toddlers and infants nurture law has influenced to the process of legislation and amendment continuously, and this is possible to analyze the factors of influence of each group according to the study of Mazzoni that the influences appeared through participants' purposes, resources, motives, strategies, solidarities and compromises to the decision making process.

Third, there was ceaseless conflicts with the different policies or interests by each group participated in the process of legislation and amendment of the toddlers and infants nurture law, it was confirmed that the toddlers and infants nurture law has been amending in accordance with situations or needs of the times through those activities by examining the phenomenon that the shaper the conflicts according to the issues with the opposite groups, the more active and accelerating activities of voluntary participative groups with the

members centered of academic world, field or civic group than the participative group of government-sponsored.

