아동양육정책의 자유선택 쟁점에 관한 연구

— 공보육서비스 vs 가정양육수당을 중심으로 —

이수경* 오미옥**

The Study on Free Choice in Childcare Policy

: Focusing on Public Childcare Service

VS Home Childcare Allowance

Lee, Soo Kyung Oh, Mi Ok

아동양육은 가족정책에서 중요한 의제 중 하나이다. 아동양육을 사회화함으로써 부모의 노동권과 부모권을 확보할 수 있도록 조건을 형성하는 것은 복지국가를 위한 주요한 관건이다. 이 논문의 목적은 아동양육의 자유선택에 대한 상반된 견해에 대해 고찰하는 것이다. 자유선택은 모든 사회구성원 개개인이 노동권과 부모권을 양립하는데 제약 없이 자유롭게 선택하고 누리는 것을 말한다. 그러나 현재 우리는 ‘자유선택’이라고 말할 수 없다. 이 논문에서는 자유선택의 쟁점이 되는 분석 기준 - 자유의 개념, 형평성과 평등, 국가의 역할, 재정효율성, 여성의 노동시장에서의 지위 - 에 바탕을 둔다. 분석 기준에 따른 논점을 바탕으로 본 연구자는 몇 가지 정책적 제언을 하고자 한다. 즉, 진정한 자유선택이 되기 위해서는 적절하고 다양한 양육서비스와 보편적인 아동수당제도의 도입, 공공어린이집의 확충이 되어야 할 것이다.

▶ 주제어 : 아동양육정책, 자유선택, 공보육서비스, 가정양육수당

* 제 1저자(교신저자) : 거제대학교 사회복지과 조교수, so30531@koje.ac.kr

** 공동저자 : 거제대학교 사회복지과 조교수, omo@koje.ac.kr

I. 문제제기

아동양육정책에 대한 관심은 저출산 정책의 일환으로 2005년 합계출산율이 1.08로 세계 최저 수준을 기록하면서 국가의 주요 정책으로 부상하였다. 이에 우리나라에서도 보육정책의 규모와 대상이 점차 확대되고 보육사업도 다양화 되고 있다(조복희, 강희경, 김양은, 한유미, 2013). 즉, 2002년 이후 아동양육정책은 기존 영유아보육법이 기반했던 저소득층을 대상으로 한 사회복지적 접근을 벗어나 고령화, 노동시장구조 재편, 가족구조 변화라는 새로운 위험에 적극적으로 대응할 수 있는 사회정책으로 변화하였다(송다영, 2009).

특히, 우리나라의 보육부문은 어린이집 보육료 지원, 가정양육수당, 가정 내 양육서비스 지원 등으로 서비스 유형이나 재정 제공방식이 다양해지고 있다. 보육부문의 예산을 살펴보면, 2002년 2,102억 원에 비하여 2004년 4,050억 원, 2006년 7,817억 원으로 증가하였고 2007년에 보육예산은 1조 446억 원으로 5년 동안 5배가 넘는 증가를 보였음을 알 수 있다(송다영, 2008; 여성가족부, 2007). 또한 2013년도 예산은 3조 4,019억 원으로 책정되었다(보건복지부, 2012). 이와 같은 급격한 보육예산의 증가는 국가적 차원의 책임분담은 물론 미래사회 인력에 대한 사회적 투자로 이해된다. 또한 2013년에는 만 0~4세 영아와 만 5세 유아에 대해서 시설 보육료가 전액 지원되고 있다. 또한 만 5세를 대상으로 하는 누리과정 프로그램이 만 3~4세까지 확대됨에 따라 명실 공히 전체 영유아를 대상으로 하는 보편적인 보육 지원 체계가 마련된 것으로 평가되고 있다.

그러나 최근 아동양육지원과 관련된 재정과 서비스 공급의 문제를 재설계하고 재구성하는 경향이 나타나고 있다. 신자유주의 정책의 경향에서 아동양육과 관련된 기본적인 원칙으로 다섯 가지를 제시한다. 첫째, 비용이 덜 드는 서비스로 집중하며 둘째, 서비스제공을 중앙정부에서 지방정부로 분권화하며 셋째, 서비스 접근성을 높이기 위하여 서비스의 다양성을 확대시키며 넷째, 자녀양육 지원에 있어서 유연성(flexibility)을 증가시키며 다섯째, 선택을 개별화시키는 원칙 등이다(Jenson & Sineau, 2001: 홍승아, 2011에서 재인용). 이러한 배경에서 아동양육과 관련해서 국가가 개입하는 형태는 공공의 재원으로 보육서비스를 제공하거나, 민간서비스 이용에 대한 정부지원금을 제공하거나, 혹은 시설보육보다는 개별보육을 유도하여 부모에게 양육수당을 제공하는 등의 형태가 나타나고 있다.

특히, 이명박 정부에서는 보육과 관련된 정책 방향성이 선택의 폭을 넓힌다는 기치 아래 개별화·시장화, 효율성·형평성을 강조하면서 공보육서비스의 확대보다는 양육수당 도입, 민간어린이집 지원금 확대, 가정 내 양육에 대한 보조금 지원을 결합하는 방식으로 전환하였다

(백선희, 2008). 즉, 어린이집을 이용하지 않고 가정 내에서 보호되고 있는 현황을 지적하면서 이들에 대한 재정지원과 형평성 차원에서 2009년부터 양육수당을 지급하기 시작하였다.

양육수당제도는 부모에게 일과 양육의 두 가지 중에서 선택을 가능하게 하며 양육의 방법으로는 보육서비스 이용과 직접 양육의 두 가지 중에서의 선택을 가능하게 해 주는 제도로, 부모의 선택권과 양육방법의 다양성을 추구하는 제도로 이해되고 있다(홍승아, 2011). 이렇듯 아동양육정책 중 보육서비스에 대한 지원 방법의 다양화가 부모의 자유선택을 높일 수 있는 것이라고 주장하는 입장이 있다. 그러나 부모의 선택이 여성(어머니)에게 집중되어 여성의 노동권과 대립하게 되는 모순을 가지며, 보육서비스가 오히려 탈가족화(de-familisation) 현상을 가져오게 되는 반면에 양육수당은 양육의 재가족화(re-familisation) 현상을 초래하게 된다는 비판도 있다. 즉, 가정 내 보육에 대한 수당지급은 향후 아동양육과 관련된 정책 방향이 보육서비스의 보편적 적용을 벗어나 개별화, 가족화의 방향으로 전환되는 것을 의미하기 때문에 이에 대한 세밀한 검토가 필요하다(송다영, 2011).

이처럼 한국에서 시설중심의 보육서비스에만 집중된 지원으로 어린이집을 이용하지 않거나 이용하기 어려운 가족들이 국가로부터 아무런 지원을 받을 수 없다는 것은 부모의 자유선택에 대한 제한으로 볼 수 있으며, 보육서비스든, 양육수당이든, 가정 내 양육서비스든 부모들은 자유롭게 선택할 수 있는 권리를 확대해야 한다는 차원에서 ‘자유선택’에 대한 논의가 더욱 활성화되어야 한다.

따라서 본 연구는 최근 우리나라 아동양육정책의 변화를 둘러싸고 있는 자유선택의 의제를 검토해 보고자 한다. 특히, 정책의 다양화와 이에 수반된 ‘자유선택’의 쟁점을 선행연구의 분석틀을 통해서 자유선택의 함정과 문제점을 살펴보고자 한다. 또한 양육정책의 현황과 유럽 국가들의 사례 등을 살펴보고, 양육정책의 설계를 어떻게 할 것인가를 논의해보고자 한다.

II. 자유선택에 대한 개념 및 모형

1. 자유선택의 개념

송다영(2011)은 자유선택의 개념을 먼저 ‘행위자가 몇 개의 사항에 대하여 그 중 하나를 자유로 선택할 권리’로 사전적 의미를 아동양육에 적용하였다. 즉, 아동양육에 있어 자유선택의 개념을 ‘부·모가 여러 가지 보육의 방식 중 자신의 자녀를 어떤 방식이나 어떤 형태로 양육할 것인가에 대하여 자유롭게 선택하고 결정하는 것’으로 정의하였다. 특히, 아동양육에 있어 자

유선택의 쟁점은 개별 국가에서 가족정책의 핵심적인 정책의 방향이나 제도를 설계하면서 본격적으로 논의되고 있다. 구체적으로 살펴보면 정책의 방향이 어린이집 이용을 중심으로 되어야 할 것인지, 아니면 개별화된 가정양육 수당지원을 할 것인지가 논쟁의 중심이 되고 있다.

최근 한국사회에는 부모에게 선택할 수 있는 폭을 넓힌다는 취지하에 양육수당, 개별 가정양육지원, 보육바우처 등과 같은 다양한 아동양육관련 제도에 대한 사회적 지원이 확대되고 있다. 이것은 아동양육정책이 이제까지의 공보육서비스 정책중심 기조에서 벗어나 시장화, 개별화, 재가족화로의 경로를 전환하고 있음을 내포하고 있다. 특히 이명박 정부에서 효율, 선택, 경쟁의 관점에서 보육 인프라 확충 보다는 시장을 통한 보육구조 재편을 강화하였으며 국공립어린이집 확충은 농어촌이나 일부 지역에 한정시키는 등 민간어린이집을 공급주체로 인정하고 바우처를 결합한 보육료 지원방식을 강화하였다. 또한, 2013년 박근혜 정부부터 확대된 가정양육수당은 자녀양육의 추가비용에 대한 공적인 지원 보다는 양육자의 양육노동에 대한 지원이다.

그러나 가정양육수당의 기본적인 이념은 양육의 노동에 대한 일정한 사회적 가치를 인정하여 이를 경제적 가치로 부분적인 인정을 하는 것이다. 양육수당제도를 시행하고 있는 국가로는 프랑스, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등이다. 이들 국가에서는 대부분 자녀의 양육기간 동안 부모 중 한사람이 노동을 중단하고 가정 내에서 직접 아이를 양육할 경우 지급되는 것이다. 즉, 양육수당의 도입 취지는 부모 중 한 사람(주로 여성)이 초기 양육기에 자녀를 직접 양육할 수 있도록 시간과 경제적 지원을 제공한다는 의의가 있으며 양육자에게는 경제적 소득을 보전해 줄 수 있는 방법이 된다. 이와 함께 민간 어린이집이나 가정에서 이루어지는 개별적인 아동양육의 형태에도 제도적·재정적인 지원을 한다. 이러한 제도들은 공보육 이외에도 다양한 형태의 아동양육형태에 대해 국가가 지원을 하고 부모에게 선택의 자유를 줌으로써 ‘자유선택’으로 명명되어 진다.

2. 아동양육정책 자유선택의 모형

20세기 후반 들어 서유럽의 선진국들은 아동의 양육권을 보장하기 위한 국가의 책임을 강조하는 아동정책이 확대되었다. 특히 아동양육정책의 측면에서 이들 선진국들은 지난 수 백년 동안 인권의 신장과 함께 아동의 양육 받을 권리에 대한 국가의 역할을 증진시켜 왔으며 그에 따른 제도를 발전시키는데 선도적인 역할을 해왔다. 아동양육과 관련된 자유선택을 들

러싼 논쟁은 여성(어머니)의 노동권 보장이냐 아니면 부모권 보장이냐에 대한 것으로 이해되고 있다. 여성의 노동권은 여성들에게도 노동자의 삶을 시작하고 지속할 수 있는 제반 환경을 국가가 제공함으로써 남성들과의 평형을 유지하게 하는 정책의 기반을 말한다. 또한 부모권은 노동자로서의 지위를 갖지 못한 어머니들을 대상으로 돌봄 노동에 대한 보상을 통해 공식 영역의 남성들과의 평형을 추구하는 정책의 기반을 말한다(이재인, 2006).

자유선택과 관련된 논쟁은 사전적으로 두 가지 논의가 필요하다. 하나는 아동양육과 관련된 부·모(대부분은 모)의 자유선택은 아동양육에 대한 국가의 지원 수준에 따라 상이하게 나타날 수 있다는 점이다. 예를 들어, 명목적으로 부·모는 자신들의 선호에 따라 자유롭게 아동양육형태를 선택할 수 있지만 국가가 아동양육에 대해 실질적 지원을 하지 않고 그 책임을 가족에게 일임한다면 아동양육과 관련된 부·모 자유선택은 시장에서 지불능력이 있는 특정한 계층에게 제한적으로 이루어질 수밖에 없다(Esping-Andersen, 1999: 윤홍식, 김인숙, 최은영, 2007에서 재인용).

이러한 문제의식에 근거해 복지국가의 아동양육에 있어 자유선택의 유형을 보면 <그림1>에서와 같이 계층적 자유선택, 명목적 자유선택, 노동권적 자유선택이라는 세 가지 정책 지향성으로 구분될 수 있다. 이러한 세 가지 정책지향성은 국가의 지원형태와 수준에 따라 결정되어진다. 계층적 자유선택을 보장하고 있는 대표적 국가로는 프랑스를 들 수 있다. 프랑스는 아동양육의 자유선택의 결과가 계층적으로 상이하게 나타나는데 중상층은 개별화된 형태를 이용하고, 중하층은 공공어린이집을 이용하며, 하층은 아동양육수당에 의존한다. 계층적 자유선택을 보장하는 국가들에서 쟁점이 되는 것은 부·모가 노동시장에 참여하지 않을 수 있다는 선택이 존재한다는 것이다.

[그림 1] 자유선택의 정책지향성과 전형적 국가

출처 : 일과 가족생활 양립을 넘어서-쟁점, 사례, 원칙과 방향(윤홍식 외, 2007)에서 인용

노동시장에 참여하지 않을 수 있는 선택이 존재할 때 부·모, 특히 저학력, 비숙련 여성노동자는 저임금 일자리를 유지하는 것 대신 가정에서 아동을 양육하는 것을 대안으로 선택할 가능성이 높기 때문이다. 또한 중산층을 위한 아동양육지원의 형태로는 공공어린이집이 대표적이다. 프랑스는 공공어린이집을 가족정책의 일환으로 아동양육을 사회화시켜 여성이 노동시장에 참여할 수 있도록 하는 역할을 한다.

다음으로 명목형 자유선택 유형으로 대표적인 국가는 영국과 미국이다. 명목적 자유선택에서 부·모는 계층적 자유선택에서 언급한 다양한 아동양육형태를 자유롭게 선택할 수 있지만 국가는 이에 대한 직접적 지원을 하지 않거나 부분적 지원만을 함으로써 선택의 책임 대부분을 가족에게 일임하게 된다. 하지만 실질적으로 자녀양육형태를 자유롭게 선택할 수 있는지 여부가 부·모의 사회경제적 지위에 따라 차등적으로 나타난다는 점이다. 국가의 지원 없이 시장에서 보육서비스를 구매할 수 있는 부·모는 자신의 능력에 따라 자유롭게 아동양육형태를 결정할 수 있지만 지불능력이 없는 부·모의 선택은 매우 제한적일 수밖에 없기 때문이다. 명목형 자유선택 유형의 국가들은 특정한 자녀양육형태에 대한 강제도 지원도 하지 않음으로써 자녀양육을 부·모의 책임으로 전가하고 있다(윤홍식 외, 2007).

마지막으로 노동권적 자유선택 유형으로 대표적인 국가로는 스웨덴과 덴마크이다. 이 유형에서는 자녀양육을 둘러싼 자유선택 문제를 양육형태에 대한 부·모의 선택문제로 이해하기 보다는 부모가 일과 자녀양육을 양립할 수 있도록 하는 조건의 창출로 이해하고 있다. 이들 국가들은 취업과 자녀양육을 함께 수행할 수 있는 보편적 아동보육정책이 부모의 자유선택에 토대가 되고 이를 가족간호휴가, 부모휴가 등 아동양육과 관련된 휴가 정책으로 보완하는 방식을 취하고 있다. 또한 일하는 부모가 선택할 수 있는 아동양육형태에 대해서는 지원하는 반면에, 일을 하지 않는 부모가 선택한 아동양육형태에 대해서는 지원하지 않는다. 즉, 국가 지원에 대한 형평성을 증진시킨다는 과제의 일환으로 공공어린이집이라는 공공재를 이용하지 않는 시민에게 보상할 수는 없다고 본다(Leira, 2002). 이러한 형태의 국가에서 자유선택의 과제는 복지국가 재편의 과제와 연관성을 가지게 된다. 왜냐하면 복지국가 재편의 근본적 지향점은 인적자본에 대한 사회적 투자를 통해 모든 시민이 일할 수 있는 사회를 구현함으로써 복지국가의 지속가능한 발전을 이뤄내는 것이기 때문에 정책의 질을 담보하는 것을 중요한 과제로 본다.

III. 자유선택에 대한 쟁점

자유선택의 쟁점에 대한 비교는 양육수당의 개별 가족의 선호에 초점을 맞춘 핀란드와 보육 서비스의 접근성에 강조점을 두었던 스웨덴의 가족 정책을 비교한 Hillamo와 Kangas(2003)의 논의를 기반으로 송다영(2009)이 재구성한 분석틀을 통해서 살펴보고자 한다.

〈표 1〉 자유선택 논쟁의 쟁점

	자유선택 수용적 입장 : 가정양육수당/개별양육 옹호	자유선택 부정적 입장 : 공보육서비스 옹호
자유 개념	가족이 다양한 양육방식을 선택	개인이 일 선택 또는, 일과 가정을 동시 선택
형평성과 평등	여러 형태의 양육방식을 사용하는 가족 간의 형평성	소득계층별 · 성별 계층화문제 없음 (아동의 동등한 성장 환경 조성)
국가의 역할	경제적 지원을 위한 재원 마련	보편적 보육서비스 제공
재정효율성	보육시설은 재정적으로 비효율적(아동인구 변화와 지역적 특성에 대한 유연성 떨어짐)	여성노동력에 대한 투자가 재정효율성 높음.
여성의 노동자로서의 지위	실업/저임금의 완충제(buffer)로서 수용함	여성의 동등한 노동권을 강조함

출처 : 가족정책 내 자유선택 쟁점에 관한 고찰(송다영, 2009)에서 재구성

아동의 삶의 질 향상, 사회적 정의 실현, 여성의 노동권 보장, 성별 간 평등성 보장, 일과 가족보호의 양립을 이룰 수 있는 가장 우선적인 과제로 공공보육서비스의 정착을 설정한 스웨덴을 제외하고는 다른 국가에서는 자유선택의 형태로서 양육수당이나 가정 내 개별 양육 서비스에 대한 지원을 도입하였다.

본 연구에서는 자유선택 논쟁에서 가장 쟁점으로 등장하는 가정양육수당과 어린이집의 보육서비스에 대한 정책적 지향들이 어떤 지점에서 어떻게 차별적으로 적용되고 있는가를 중심으로 연구를 진행하였다. 따라서 자유선택 정책의 수용적인 입장에서는 가정양육수당제도를 중심으로, 자유선택 정책의 부정적인 입장에서는 공공보육서비스를 중심으로 하여 분석틀의 기준으로 살펴보고자 한다.

1. 자유의 개념

국가는 아동양육정책에서 일과 가족보육에 대한 양자택일적 선택에 빠지게 하는 것이 아니라 일과 가족보육을 양립할 수 있도록 사회적 조건을 만들어 나감으로써 그 속에서 자유롭게 자녀 양육의 문제를 해결할 수 있도록 하는 것을 자유선택으로 보아야 한다. 특히, 자유선택에 대한 쟁점은 국가 간의 보육 정책의 방향과 제도를 설계하는데 주요하게 논의되고 있다(Morel, 2007). 즉, 아동양육에 있어 자유선택은 보육정책의 방향을 돌봄의 사회화된 어린이집을 중심으로 할 것인가, 아니면 개별화된 가정양육에 대한 현금지원을 할 것인가가 쟁점의 중심이 되고 있다.

아동양육 방식에 있어 가족의 자유선택에 대한 관점 차이는 1990년 이후 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 프랑스, 네덜란드, 벨기에 등 여러 나라에서 다양한 방식으로 제기되어 온 바 있다. 이들의 논쟁은 대부분 가족정책 방향을 사회화된 공공보육서비스 강조에서 벗어나 다른 대안적 아동양육 형태로서 가정 내에서 부모나 대체인력이 아동을 양육하는 방식을 국가가 제도적으로나 재정적으로 지원해야 형평성에 맞다는 주장과 함께 제기되었다. 특히, 핀란드에서는 가정양육수당을 ‘선택의 자유’로 보는 입장이 대세를 이루어온 반면, 스웨덴은 여성에게는 노동권을 침해한다는 비판을 형성해왔다. 핀란드에 있어 성별 간 평등의 추구라는 가족정책의 목표가 스웨덴에 비해 크게 강조되지 않는 반면 스웨덴은 가족 내 성별, 연령별 이해관계에 있어 개별적 주체를 강조하고 이를 기반으로 한 가족정책을 모색해 온 특징이 있다. 또한, 프랑스는 출산율과 여성 경제활동참여율이 모두 높은 수준을 보이고 있어 저출산 정책의 가장 모범적인 사례로 평가받고 있으며 이러한 정책적 성공의 배경에는 국가의 사회보장차원에서 추진하는 가족 정책과 영유아 보육·교육 정책이 중요한 역할을 하고 있다. 특히, 만 0~2세 영아 보육 정책은 출산율 제고, 여성 경제활동 참여 촉진, 아동의 건전한 발달이라는 세 가지 목적 하에 추진되고 있으며, 만 3~5세를 대상으로 하는 유아교육 정책은 공화주의적인 철학에 기반한 국가에 의한 아동의 사회화를 강조하여 추진되고 있다(신윤정, 2012). 프랑스의 경우에는 부모의 자녀 양육에 대한 수당, 시설 보육 서비스, 개인 보육기관에 의한 재가 보육 서비스 등 다양한 지원을 제공함으로써 수요자의 자유로운 선택(“libre choix”)을 도모하고 소득 및 자녀수에 따라 차등적인 지원함으로써 사회적 형평성을 제고하고 있다고 볼 수 있다.

또한 노르웨이에서는 부모휴가제의 확대, 가정양육수당의 도입, 공공어린이집의 확대 등 다양한 가족정책을 시도하고 급격한 발전을 이루고 있다. 그러나 여기에는 상이한 대상에

대한 상이한 정책이 공존하고 있음이 발견된다. 즉, 부모휴가제와 공공어린이집은 노동시장 안에 있는 모(母)의 노동권과 연계된 정책이라면 가정양육수당은 노동시장 밖의 모성권을 지원하기 위한 정책인 것이다. 이러한 이중성은 어떻게 설명될 수 있는 것인가? 이는 부모의 ‘자유 선택 보장’과 관련되어 있다. 그동안 미미했던 젠더 평등의 수준을 제고하기 위한 노력과 더불어 공공어린이집을 이용하든 민간어린이집을 이용하든 혹은 가정에서 자신이 아동 돌봄을 행하든, 그것은 부모의 선택이며 부모가 자유로이 돌봄의 형태를 선택할 수 부모의 권리가 보장되고 제반 환경이 조성되어야 한다는 것이다. 2007년 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」을 개정하고 육아휴직, 보육예산 증액 및 시설 확충과 같은 다양한 시도를 하고 있는 한국에서 향후 아동양육정책 방향 설정하는 데 있어 보다 강조하고 주목해야 할 것은 노르웨이에서는 완전한 자유선택을 보장하기 위해서 각 돌봄 형태에 대한 광범위한 공적 지원이 행해지고 있다는 점으로 우리에게 시사점이 크다고 할 수 있을 것이다.

여러 국가들의 사례를 통해 종합해보면, 자유선택을 수용하는 입장은 기본적으로 공공어린이집의 확충이나 확대보다는 가정양육수당, 가정 내 개별적 양육서비스에 대한 지원 등이 도입됨으로써 부모들이 다양한 서비스를 선택할 수 있는 권리를 가질 수 있다고 본다. 반면 공공어린이집을 통해서 보편적 공보육정책을 중요시하면서 자유선택에 대해 부정적인 입장인 경우에는 현실적으로 모든 가족들이 자유의지에 의해 자유롭게 선택하는 것이 ‘자유’의 본질이 아님을 역설한다. 자본주의 사회구조 속에서 자유는 노동을 통해서, 혹은 노동과 가족의 양립을 통해서 온전한 시민권을 확보할 수 있을 때 가능해지는 것이므로 자녀 양육을 위해 양자택일적인 선택으로 일을 그만두는 것은 진정한 의미의 자유선택일 수 없다고 본다(송다영, 2011). 즉 일과 가족의 양립을 전 생애에 걸쳐 추구해야 하는 개인에게 있어 일과 가정을 배타적으로 선택해야 하는 양자택일적 선택은 진정한 의미의 자유로운 선택이 아니며 ‘제한된 선택’일 수밖에 없음을 강조한다(송다영, 2011; Hillamo, 2004; Hillamo & Kangas, 2003; Leira, 2002).

2. 형평성과 평등

송다영(2009)은 선택의 자유를 강조하는 입장에서 한 가지 양육방식, 대체적으로 어린이집의 보육서비스를 선택한 가족에게만 지원을 하는 방식은 다른 양육방식을 선호하거나 아동의 특성, 지역적 요인 등으로 보육서비스를 이용할 수 없는 가족의 입장에서 보면 형

평성에 위배된다고 비판한다. 특히, 공공어린이집은 주로 도시에 거주하는 사람들을 기반으로 집중되어 있기 때문에 농촌 지역이나 인구 밀집도가 낮은 지역의 경우 공보육 접근성에서 배제되는 집단이 생길 수 있다. 이처럼 지역적 특성에 의해 보육서비스를 받기 어려운 가족들에게도 동등한 수준의 사회적 지원을 제공해야 한다(유해미, 서문희, 한유미, 김문정, 2011). 또한 공공어린이집을 이용하지 않고 조세를 내는 가족들은 그렇지 않은 가족들에 비해 조세를 함께 납부함에도 불구하고 양육 문제로 많은 어려움을 겪고 있으므로 이에 대한 지원이 이루어지는 것이 형평성에 부합한다.

또한 어린이집 보다는 자녀를 가정 내에서 키우고 싶은 경우, 어린이집을 이용하기 어려운 지역에 거주하거나 장애아동의 특성으로 가정 내 양육지원서비스를 받기를 원하는 경우에는 자유롭게 그들이 선호하는 양육방식을 선택할 수 있도록 지원해야 하는 것이 형평성과 평등에 부합한다.

핀란드의 경우 다양성과 선택권을 강조하는 입장에서 부모는 일과 자녀 양육 중 하나를 선택할 수 있는 권리를 가지며, 자녀 양육에 있어서도 어떠한 방식으로 양육할지를 선택할 수 있는 선택권을 중요시함으로써 가정양육수당을 발달시켰다. 그러나 양육수당의 선택은 노동시장에서 일을 하지 않는다는 조건을 전제로 하기 때문에 여성들의 노동시장 퇴장을 강제하고 가속화시키면서 성별불평등을 야기하고 있다. 최근 우리나라에서도 영유아의 기관 내 보육 뿐 아니라 기관 외 서비스도 확산되고 있다. 유치원이나 초등학교에서 방과 후 돌봄을 확대하고 있으며, 육아지원종합센터 건립 등을 통한 일시 보육이나 가정과전형 서비스도 확대하고 있다. 특히, 이명박 정부에서는 부모의 선택 자율권 보장이라는 차원에서 양육수당과 가정돌봄서비스를 확대하였고, 박근혜 정부에서도 양육수당을 전면화하고 돌봄 서비스를 확대하고 있다.

그러나 사실상 양육의 자유선택이라는 명목 아래에서 여러 정책들이 시행되고 있으나 핀란드 등의 경험을 본다면 오히려 소득계층별·성별계층화를 야기한다고 볼 수 있다. 즉, 자유선택을 부정하는 입장에서는 공공보육서비스, 가정양육수당, 대리양육, 친척이나 가족들의 양육, 민간보육서비스 등의 결정에 있어 진정한 의미의 자유선택이 되기 위해서는 선결 조건이 필요하다고 본다. 즉, 공공보육서비스, 가정양육수당, 대리양육 등 다양한 서비스 중 부모가 원하는 대로 자유롭게 선택할 수 있는 것이 사회적으로 아동양육과 연관된 시설이나 인프라가 충분히 갖추어져 있지 않은 상황에서 근본적으로 가능할 수 있는가에 의구심을 제기한다(송다영, 2011).

스웨덴의 경우 양육수당과 보육서비스를 둘러싼 논쟁에서 핀란드의 경험처럼 소득계층

별·성별계층화를 문제로 삼으면서 형평성과 평등에 기반한 정책의 방향성을 명확히 하고 있다(Hillamo & Kangas, 2003). 아동양육정책의 기본방향으로 경제적 또는 가족형태별로 다른 배경을 가진 아동이 동등하게 자랄 수 있는 환경을 조성함으로써 아동간의 평등을 추구하고자 양육을 사회화하는 것이 최적의 대안임을 강조한다. 또한 스웨덴은 2인 부양자 모델을 전제로 하여 보육서비스를 육아지원의 기본 방향으로 설정하고 영아 대상의 가정 내 양육은 휴직제도에 기반함으로써 가정 내 보육 지원의 강화로 인해 여성의 노동권이 침해되어 양성 평등에 부정적인 결과를 초래할 수 있다는 점을 감소시키고 있다(신경아, 2011). 그리고 노르웨이의 양육수당은 공공어린이집의 보완적 성격을 지니고 있다. 즉, 공공어린이집의 제공은 국가의 의무이지만 이를 이용하기 어려운 아동의 경우 이외의 양육 지원서비스에 대한 선택이 가능하도록 현금을 지원한다(유해미 외, 2011).

따라서 아동양육의 자유선택 논쟁에서 형평성과 평등에 부합하기 위해서는 몇 가지 선행조건이 있다. 우선 다양한 보육의 형태가 사회적으로 갖추어져 있어야 하며, 둘째 모든 부모들이 어떤 선택도 할 수 있는 충분한 경제적 재원을 가지고 있어야 한다. 셋째, 여성의 노동권과 부모권이 동시에 존중된다는 사회적 조건이 성립되어 있어야 한다고 강조한다(송다영, 2013).

3. 국가의 역할

세계적으로 아동양육정책은 아동의 교육과 보육에 대한 관심뿐 아니라 여성의 취업과 기회균등, 양성평등, 아동발달, 가족복지를 비롯하여 빈곤아동의 기회균등, 사회통합에 관한 정책과제와도 연계되어 있는 중요한 정책으로 자리매김 하고 있다. 이러한 이유로 OECD(2006)는 보육서비스를 공공재(public goods)로 규정하고 있다. 주요한 논거를 보면, 첫째, 영유아 서비스는 개인의 소비와 이익을 넘어서 외부효과(externalities)를 지닌다는 것이다. 제대로 투자했을 때는 사회적 이득이 크고, 잘못하면 영유아의 발달에 장기적인 영향을 미치기 때문이다. 둘째, 취학 전 프로그램에 투자한 것이 다른 어떤 시기에 투자한 것 보다 효과가 가장 크기 때문이다. 셋째, 인적자본(human capital)은 유전자가 아닌 가족, 학교 및 직장환경에 의해 평생에 걸쳐 만들어지는 바, 질적으로 우수한 기관이 시행하는(agency-based) 프로그램들은 아동의 학업성취와 행동을 향상시키며, 그 효과는 빈곤아동들과 부모 교육수준이 낮은 아동에게 가장 크게 나타나는 것으로 알려져 있기 때문이다. 같은 맥락에서 전반적으로 관리감독과 훈련이 부족하고 정책효과가 낮은 비공식적인 육아

서비스 활용에 대해 OECD는 우려를 표명하면서 공식적인 시설서비스 이용을 독려하고 있다.

최근 우리나라도 아동 양육 지원 정책은 과거 취약계층 가정의 위기 아동에 대한 보호 중심 정책에서 저출산 문제가 심화됨에 따라 점차 자녀를 양육하는 가정을 지원하는 보편적인 정책으로 강화되고 있다. 이러한 정책의 보편성 확대는 아동의 공공재로서의 특성 그리고 아동 양육을 사적인 영역이 아닌 공적인 영역에서 정부가 지원해야 한다는 논리에 근거하고 있다. 자유선택에 있어서도 국가는 어떻게 아동양육정책에 개입할 것인가에 대한 입장의 차이가 있다. 아동양육의 사회화 차원에서 책임의 분담이나 중요성은 자유선택을 수용하는 입장과 부정하는 입장에서 모두 동의하고 있으나 개입방식에 있어서는 상이한 입장을 보이고 있다.

먼저, 자유선택을 수용하는 입장에서 국가는 아동양육의 경제적 부담을 해소하는데 주력하면서 양육의 방식은 가족이 선택할 수 있어야 한다고 본다. 즉, 국가는 어린이집 이용, 가정양육수당, 가정 내 개별양육 등에 대한 경제적인 지원을 하고 이에 대한 관리 및 감독을 해야 한다고 본다. 반면 자유선택을 부정하는 입장에서는 국가의 역할을 아동양육의 질적인 부분과 보편적인 적용을 바탕으로 어린이집의 확대를 통해서 아동에게 동등한 조건을 형성해야 한다고 본다. 특히, 스웨덴은 진정한 자유선택은 일과 가족 내 양육을 배타적으로 선택하는 것이 아니라 일과 가족을 동시에 양립할 수 있을 때 가능하며 양육수당은 이상적인 대안이 될 수 없음을 재확인하였다(Greener & Powell, 2010; 윤승희, 2010에서 재인용).

최근 우리나라에서도 자유선택을 옹호하는 입장에서 박근혜 정부는 영아를 키우는 일부 가정에 지원되던 양육수당을 만 0~5세 영유아를 둔 모든 가정으로 확대하고, 만 3세~4세 아 보육료 지원도 2013년부터 전 계층으로 확대하였다. 그러나 박근혜 정부의 ‘국가가 책임지는 보육’ 안에는 정부의 보육료지원과 양육수당지원 자유선택의 과제가 담겨 있다. 이러한 정책이 전면화 되면서 어린이집과 양육수당 이용의 변화를 살펴보면 다음과 같다.

출처: 보건복지부, 2013; 보건복지부, 2012 재구성.

[그림 2] 어린이집 이용과 양육수당 현황 추이

2012년 연말 보육통계와 정부가 올 3월에 발표한 자료를 토대로 살펴보면 만 0~2세아의 어린이집 이용은 12만 1,493명이 줄었고, 만 3세 이상의 이용은 13만 4,462명이 늘어 전체적으로 1만 2,969명이 증가했다. 반면 양육수당을 이용하는 영아는 61만 4,417명이 늘고, 만 3세 이상은 10만 9,189명이 증가해 전체적으로 양육수당 이용자는 72만 3,606명으로 급격하게 증가하였다.

<표 2> 어린이집과 양육수당 이용 추이

2012년 12월 말 ~ 2013년 3월 말	만 0~2세	만 3세 이상	변화(명)
어린이집 이용	-121,493	134,462	12,969
양육수당	614,417	109,189	723,606

출처: 보건복지부, 2013. 3. 22; 보건복지부, 2012 재구성

그러나 우리나라에서는 부모의 선택이 자유롭거나 공정하지 못하다는 비판이 제기되고 있다. 또한 최근 여성가족부의 조부모에게 양육비를 지원하겠다는 정책은 국가의 보육에 대한 역할을 강조하는 것이 아니라 오히려 양육을 가족의 몫으로 책임 전가한다고 볼 수 있다.

4. 재정효율성

자유선택을 수용하는 입장에서는 어린이집에 대한 투자 및 지원정책의 경우 막대한 비용에 대한 부담과 비효율성을 제기하며 개별화된 양육지원정책을 주장한다. 프랑스의 경우 저출산 문제에 대응하기 위해 어린이집의 확산에 주력하였으나 1986년 Mitterrand 정부가 가정에 베이비시터를 고용하는 부모를 위한 보조금과 1991년 등록된 가정보육모를 채용하는 가족을 위한 기금 등 보다 융통성 있는 보육 유형을 개발하기 시작한 이래 2003년 3세 미만 영아의 보육 수요가 급상승함에 따라 사적 부문의 보육을 증가시키는 방향으로 정책의 방향을 전환하였다. 이에 따라 현재 프랑스의 보육정책은 부모가 다양한 보육 유형을 선택할 수 있는 권리뿐만 아니라 취업을 하거나 취업을 중단할 수 있는 ‘선택의 자유’를 지원하는데 초점을 둔다(Addat, 2009; 유해미 외, 2011에서 재인용). 반면 자유선택을 부정하는 입장에서는 단기적으로는 어린이집 설치로 재정의 비효율성을 초래할 수 있지만 장기적으로는 어린이집에서의 양육은 안전한 환경에서 아동이 성장 할 수 있는 기반을 제공하고 가정에서 부족한 부분을 보완할 수 있다는 점에서 보편적 복지에 긍정적인 기여를 한다고 본다.

이와 같이 자유선택에 대한 양자 입장은 재정효율성에 대해서도 서로 다른 견해를 가지고 있다. 국가에서 시행하는 정책효과는 투입되는 비용 대비 산출량을 최대화하려는 것이며 이러한 결과치로 재정효율성을 평가한다. 이러한 평가기준에서 보면 공공어린이집 설치의 구조적 특성으로 인해 아동수의 증감에 따라 유연하게 적응하기 힘들며, 농어촌이나 인구밀집도가 낮은 지역에서는 설치 및 운영에 들어가는 투입에 비해 수요가 적기 때문에 재정적 낭비를 수반한다고 볼 수 있다. 즉, 어린이집의 설치의 구조적 특성으로 인하여 아동 수의 증감에 따라 유연하게 적응하면서 비용을 조절하지 못한다. 반면 양육수당은 어린이집이나 서비스 제공에 의해 발생하는 문제점을 탄력적으로 유연하게 보완할 수 있다는 점에서 재정효율적이다. 또한 경제 위기 시에 급여액을 자유롭게 증감할 수 있어서 재정 운영에 유연하다는 장점을 지닌다.

그러나 양육수당이 재정효율적으로 운영되기 위해서는 전달, 관리, 감독, 평가에 수반한 행정비용이 낮은 수준으로 유지되어야 한다. 예를 들면, 부정수급이나 서비스 전달여부, 서비스 품질에 대한 모니터링이나 평가를 위한 행정비용 수반은 재정효율성에 반하는 특성을 지닌다. 또한 재정효율성은 정책의 성과나 결과물이 무엇인가에 따라 달라진다. 즉 재정효율성은 단기적·미시적 투입의 문제만이 아니라 장기적·사회전반의 정책 효과의 문제이기도 하다(Daly, 2002; 송다영, 2013에서 재인용). OECD는 고령화시대에 생산가능 노동력의 확보를 통

해 조세 재원을 지속적으로 확보하는 것은 사회의 지속가능성을 위한 기본 초석이라고 보고 있다. 이를 위해 현재 비경제활동군으로 있는 여성의 안정적 노동력을 담보케 하는 양질의 보육서비스 제공은 고령화 시대 사회적 재원을 지속적으로 확보할 수 있게 하는 가장 효과적이고 재정효율적인 방안이다(Esping-Andersen, 2002; Meyers & Gornik, 2003).

따라서 모든 계층을 포괄하는 보편적 보육은 미래사회 노동력에 대한 사회적 투자로서 의의가 있을 뿐만 아니라 가장 효과적으로 노동력의 질을 높일 수 있는 재정효율성을 담보한다. 반면 양육수당의 경우 성별, 소득수준별 계층화를 태생적 한계로 장기적으로는 노동력의 양적·질적 확보를 저해하는 요인으로 작용하기 때문에 재정효율적이지 못하다고 볼 수 있다.

5. 여성의 노동자로서의 지위 : 완충인력 vs 노동권

자유선택을 부정하는 입장에서는 어린이집을 통해서 부모의 노동권(특히 어머니)을 보장할 수 있다고 본다. 즉 어린이집을 통한 지원은 일반적으로 일과 가족생활을 병행할 수 있도록 지원하는 정책으로서 돌봄의 사회화를 추구할 수 있다. 최은영(2005)은 어린이집 확충은 여성의 노동시장으로부터의 경력단절을 최소화 할 수 있고 취업모의 고용을 유지, 확대시킬 수 있는 강력한 정책도구임을 밝혔다. 여성의 노동시장 참여율이 높은 스웨덴의 경우 여성의 노동권을 보장하기 위하여 우선적으로 공보육서비스를 제공하였다. 스웨덴은 서비스 도입 초기부터 양질의 어린이집을 지역 내 설치하여 용이하게 접근할 수 있도록 함으로써 부모는 일과 가정을 병행할 수 있도록 하였다(송다영, 2011).

반면 아동양육의 자유선택을 수용하는 측면에서는 가정양육수당이나 가정 내 양육서비스 도입 등을 통해 부모들에게 제도의 다양화 및 선택권 보장을 주장한다. 아동양육과 관련하여 다양성과 재가족화는 표면적으로는 아동을 키우고 있는 부모가 처한 상황이나 조건에 따라 여러 가지 선택을 할 수 있게 한다는 명분이 있다. 그러나 실질적으로는 근본적 실업문제로부터 자유롭지 못한 노동시장의 유연화 전략에 가족(주로 여성)을 노동시장 조정의 완충인력으로 활용했다는 측면이 있다. 즉, 내부적으로 경제적 불안과 이에 따른 긴축재정의 필요성, 실업률 증가에 대한 사회적 대응이라는 측면이 존재하고 있다(Jenson & Sineau, 2003; 송다영, 2011에서 재인용).

특히, 양육수당의 해외 사례를 살펴보면, 양육수당제도의 도입과 전환 과정은 노동시장 상황과 연관성이 있는 것으로 분석된다. 1980년대 이후 경제적 세계화에 따른 높은 실업률과 불안정한 노동시장 상황에서 양육수당제도는 수급 요건을 완화하거나 지원 금액을 늘리는

등의 개혁을 통해서 여성들의 가정 내 양육을 유인한 측면이 있다(김나연, 2010). 프랑스는 실업률을 낮추기 위해 아동양육수당제도(APE, Allocation Parentale d'Education)를 통해서 경제적으로 활동적인 여성을 노동시장에서 가정으로 돌려보내려는 시도가 이루어졌다. 아동양육수당제도는 이전에 일을 하다가 돌봄을 위해서 일을 그만 둔 것이 확인되어야 양육수당을 지급하는 것으로 경기 불황으로 실업률이 높은 시기에 도입되는 경향이 있으며 겉으로는 자녀 양육에 대한 가치를 인정이지만 실업대책의 목적을 숨긴 경우가 많다(장지연, 2011). 결국 공공어린이집의 확대 보다는 민간어린이집 서비스의 확대를 통해서 재정지원의 규모를 줄이고, 경제적 위기 속에서 실업률 증가와 일자리 감소 등에 대한 사회적 변화 속에서 여성들이 일자리를 그만두고 자녀 양육을 하는 것에 대한 보상 차원으로 대두되었다. 하지만 OECD 국가 최저 수준의 여성 노동시장 참가율을 나타내는 우리나라의 상황에서 양육수당의 전면 확대는 여성의 노동권 측면에서 부정적인 결과를 초래할 우려가 높다(장지연, 2011).

또한 자녀가 있는 가정의 양육비 지원 성격을 지니는 아동수당과는 달리 양육수당은 일반적으로 직접 자녀를 돌보는 부모의 돌봄 노동에 대한 경제적 보상을 제공하려는 목적을 지닌다. 이에 따라 여성의 노동권 보장 측면에서 특히 양육수당의 효과는 논란이 되고 있으며 쟁점 차원에서 양육수당은 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 내포한다고 지적한다(홍승아, 2011). 즉 여성의 가사노동에 대한 대가를 보상한다는 측면에서 긍정적일 수 있지만 다른 한편으로는 여성들의 노동시장 참여를 저해할 수 있다는 것이다(유해미 외, 2011). 프랑스와 핀란드의 가정양육수당이 부모의 선택권이 '자유로운 선택'일지라도 결과적으로는 여성의 노동참여를 제한하거나 중단한 결과를 초래하게 되었다는 점을 비판하고 있다(Letablier, 2004; 홍승아, 2011에서 재인용). 이는 기존 노동시장에 있는 여성들의 경우 노동시장에서 퇴진하는 결과를 초래하였고 노동시장에 진입 또는 재진입하려는 여성들의 경우에는 진입을 어렵게 하는 결과를 가져왔다는 점이다. 특히 양육수당 수급자의 대부분이 여성이라는 점을 감안하면 양육수당의 강화는 전통적인 성별 분업을 고착화하여 여성을 돌봄 노동자로 전제할 우려가 있으며, 이는 여성의 노동권 측면에서는 여성 노동을 주변화 할 가능성이 있다(유해미 외, 2011; 홍승아, 2011).

따라서 아동양육형태의 다양화 및 개별화로 대변되는 자유선택의 강화는 여성노동권을 보장하기 보다는 완충인력으로서의 지위약화와 전통적인 성역할 분업의 회귀, 여성차별을 고착화시키기 때문에 정책을 재고해야 한다.

IV. 정책방향 및 제언

최근 우리나라의 가족정책 중 아동양육정책은 개별화 및 다양화의 기치 아래 자유선택을 강조한다. 이러한 새로운 움직임은 ‘자유선택’과 관련되어 나타나고 있으며 아동 양육에 대한 부모의 자유선택에 집중되고 있다. 특히 저출산 문제에 대응하기 위한 정책과 연관하여 많은 사회적 관심과 재정 지원액이 증가하였다. 그러나 모든 아동들이 건강하고 안전하게 자라날 수 있도록 공공성과 보편성을 확보하기 위한 정책적 노력이 더욱 요구되는 현실이다. 즉, 부모의 노동권과 부모권을 동시에 양립할 수 있는 보편적 아동양육정책의 정착의 필요성을 강조한다. 따라서 부모들에게 노동권과 동시에 부모권을 보장해 주면서 동시에 아동에게는 질 높은 양육을 보장해 주는 방안을 마련하는 것이 제일의 과제일 것이다(송다영, 2011; 윤홍식, 2005).

본 연구에서는 최근 우리나라 아동양육정책이 서비스의 다양화, 자유선택을 강조하면서 양육수당 도입, 민간시장의 자율화, 가정 내에서 개별적인 양육서비스에 대한 보육료 지원이 확대됨에 따라 외국 사례 등을 통해서 정책 개입의 두 입장에 대해서 검토해 보고자 하였다. 특히 자유선택의 쟁점에 대한 비교 분석은 자유의 개념, 형평성과 평등, 국가의 역할, 재정효율성, 여성의 노동시장에서의 지위로 5가지 측면에서 자유선택을 수용하는 입장과 부정하는 입장을 살펴보았다.

먼저, 자유의 개념을 살펴보면 자유선택을 수용하는 입장에서는 보편성을 강조하는 공공어린이집의 확충이나 확대보다는 가정양육수당, 가정 내 개별적 양육서비스에 대한 지원의 도입이 타당하고 본다. 이러한 정책들을 통해서 부모들은 다양한 서비스를 선택할 수 있는 권리를 가질 수 있다고 본다. 반면 자유선택에 대해 부정적인 입장인 경우에는 자본주의 사회구조 속에서 자녀 양육을 위해 선택적으로 일을 그만 두는 것은 ‘자유’의 본질에 한계를 지닌다고 제기한다. 즉 자유선택에 대해서는 자녀 양육에 대한 부모 선택의 다양성 존중이라는 주장이라면 자유선택을 추구하는 정책들이 공공성과 보편성을 훼손하는 것이며, 개별 가족 간 계층화와 성별 간 계층화를 초래할 것이라는 우려를 제기한다.

둘째, 형평성과 평등의 측면에서 살펴보면 자유선택을 수용하는 입장에서는 어린이집을 선택한 가족에게만 지원을 하는 방식은 다른 양육방식의 선호, 지역적 요인 등으로 이용할 수 없는 경우에는 형평성에 위배되므로 다양한 양육정책을 제공해야 한다고 주장한다. 반면 자유선택을 부정하는 입장의 경우에는 소득계층별·성별계층화의 문제가 발생하므로 형평성과 평등에 기반한 정책의 방향성을 명확히 해야 한다고 본다. 모든 아동이 동등하게 자랄 수 있

는 환경을 조성함으로써 양육을 사회화하는 것이 형평성과 평등에 부합한다고 주장한다.

셋째, 국가의 역할 측면에서 살펴보면 자유선택을 수용하는 입장에서 국가는 가정 내 아동 양육의 경제적인 부담을 해소하고 개별적인 선호에 따라 양육방식을 선택할 수 있게 해야 한다고 본다. 반면 자유선택을 부정하는 입장에서는 공공성 강화와 보편적 적용을 바탕으로 보육시설의 확대를 통해서 아동에게 동등한 조건의 형성하는 것이 국가의 역할이라고 본다.

넷째, 재정효율성의 측면에서 살펴보면 자유선택을 수용하는 입장에서는 어린이집 설치 및 지원의 비효율성을 제기하며 개별화된 양육지원을 주장한다. 반면 자유선택을 부정하는 입장에서는 장기적으로는 어린이집을 설치하고 지원함으로써 모든 아동이 안전한 환경에서 성장할 수 있는 기반을 제공함으로써 보편적 복지를 추구할 수 있다고 본다.

다섯째, 여성의 노동시장에서의 지위 측면에서 살펴보면 자유선택을 수용하는 입장에서는 부모들에게 제도의 다양화 및 선택권 보장을 주장한다. 반면 자유선택을 부정하는 입장에서는 여성이 노동시장에서 완충인력으로서가 아니라 노동권을 보장받기 위해서는 어린이집 확충이 필요하다고 본다.

이와 같은 분석을 통해서 우리나라의 아동양육정책 중 어린이집과 가정아동양육수당을 중심으로 정책적인 제언을 하고자 한다.

첫째, 진정한 자유선택이 되기 위해서는 충분한 보육서비스의 형태가 갖추어져 있어야 하며 경제적인 이유로 양육수당을 선택하는 것이 아니라 어떤 선택도 할 수 있도록 지원이 되어야 한다. 또한 여성의 노동권과 부모권을 병행할 수 있는 사회적 조건이 성립되어야 한다. 특히 양육수당과 같이 시설 이용과 교환하여 현금을 지급하는 방식이 아니라, 다양한 형태의 가정양육 도우미나 방문 보육교사 파견 정책 등으로 가정 내 양육을 선택한 부모들이 청구할 수 있도록 제도화해야 한다. 경기도는 영아기 자녀를 둔 맞벌이 가정의 육아부담을 해소할 목적으로, 2008년 1월부터 전국 최초로 보육교사가 가정에 파견되어 보육서비스를 제공하는 ‘가정보육교사제도’를 도입하여 실시하고 있다. 또한 2009년에는 가정보육교사제도의 서비스 질 관리 및 가정보육교사의 보육활동 지원을 강화하기 위해 현장에서 교사가 손쉽게 활용할 수 있는 「가정보육 프로그램」을 개발하여 2010년 3월부터 현장에 보급하여 적용하는 등 다양한 제도를 마련하고자 노력하고 있다. 하지만 국가 차원의 홍보 부족의 문제, 실질적인 도우미 수급의 문제, 지방자치단체의 예산 문제로 인하여 한계를 보인다. 또한 스웨덴의 경우처럼 아동양육정책의 기본 방향을 2인 부양자 모델을 전제로 하여 기본 방향으로 설정함으로써 가정 내 양육지원의 강화로 인해 여성의 노동권이 침해되어 양성 평등에 부정적인 결과를 초래할 우려를 감소시켜야 한다.

둘째, 현금 지원을 통한 양육지원 제도가 실제로 필요하고 유용하다면 시설 미이용 아동에
 제만 양육수당을 주는 것이 아니라, 모든 아동에게 지급하는 보편적 아동수당으로 제도를 재
 편하여 확대해야 한다. 부모가 어느 쪽을 선택하더라도 양육에 드는 경제적 부담이 없도록
 해야 한다. 아동은 미래의 인적 자원으로써 국가 경쟁력과 직결되는 아동 양육에 대해 사회
 적 책임을 공유하는 것이 필요하다. 하지만 아동수당은 막대한 예산이 요구될 것으로 예상할
 수 있어 현실적인 재원조달 방안 검토가 요구된다. 이러한 측면에서 아동 수당 도입을 위해
 서는 아동 양육 지원에 대한 국가적인 의지와 더불어 자녀 양육이 전 국가적인 책임이라는
 사회적인 합의 도출이 무엇보다도 필요하다.

셋째, 형평성과 평등에 부합하기 위해서는 공공어린이집 서비스의 양적 확충과 질적 보장
 이 필요하다. 아동의 질적 성장을 위한 투자는 미래의 질 높은 인적 자원을 확보한다는 점에
 서 모든 아동을 대상으로 한 보편적인 방식으로 이루어져야 한다. 이에 박근혜 정부는 연간
 50개의 국공립어린이집 신축과 100여개 민간어린이집의 국공립 전환을 주요 정책으로 제시
 하고 있다. 하지만 지역적인 특성으로 어린이집을 이용할 수 없는 경우와 개인의 특수한 상
 황이나 욕구(장애인이거나 한부모 가정 등)의 경우에는 양육수당이나 개별양육서비스 지원 등
 의 정책적 보완이 필요하다. 또한 이들에게는 합리적으로 자유선택을 할 수 있는 다양하고
 유용한 정보를 제공하고 부모 교육을 실시하는 등 사회적인 인프라 구축이 필요하다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 아동양육과 관련된 부·모의 자유선택을 어떻게 이해하고 있
 는가에 대한 근본적인 합의가 필요하다. 모든 시민이 일하는 노동자인 것을 전제로 서로 다
 른 가족환경에서 자라고 있는 아동들이 공공어린이집에서 동일한 보육서비스를 받음으로써
 동일한 출발을 할 수 있는 조건을 만들어 주는 것을 자유선택으로 이해하는지 아니면 다양한
 아동양육형태에 대한 부모의 자유선택을 보장할 것인지에 대한 사회적 합의가 우선 필요하
 다. 이는 양육형태에 대한 자유선택을 어떻게 이해하는가가 한국사회에서 공적보육확대에 대
 한 정당성과 부모의 부담수준을 결정하는 준거가 될 수 있기 때문이다. 본 연구의 의의를 아
 동양육정책의 논란 제고에서 찾으며 앞으로 아동양육정책의 바람직한 정착 방안을 제시하기
 위해서 자유선택의 쟁점을 어린이집 이용과 가정양육수당을 중심으로 살펴보았다. 이는 국가
 별, 지역별 다양한 아동양육정책을 구체적으로 제시하지 못한 한계를 가지며, 후속 연구에서
 는 우리나라 지역별로 다양한 아동양육정책 현황과 국가 간의 정책 사례 연구가 필요하다.

참고 문헌

- 김나연(2010). 노동권과 부모권의 관점에서 본 복지국가 일-가족양립정책의 비교 연구: 영국과 노르웨이를 중심으로. 가톨릭대학교 대학원 박사학위 청구논문.
- 백선희(2008). 이명박 정부의 보육정책에 관한 비판적 고찰. 이명박 정부의 보육정책, 과연 수요자 중심인가 토론회. KYC/공동육아와공동체교육/참여연대사회복지위원회/한국단체연합.
- 보건복지부(2012). 보육사업 안내.
- 보건복지부(2013). 보육통계.
- 송다영(2008). 일과 가족 양립을 위한 가족지원서비스 발전방안에 관한 연구. **사회복지정책**, 34(3), 7-33.
- _____(2009). 가족정책 내 자유선택 쟁점에 관한 고찰. **페미니즘연구**, 9(2), 83-117.
- _____(2011). 돌봄 정책의 국가별 상이성과 젠더관점 : 아동보육 부문을 중심으로. **가족과 문화**, 24(3), 1-33.
- _____(2013). 여성주의 관점에서 본 생애주기별 복지와 돌봄 패러다임. **페미니즘 연구**, 13(1), 93-129.
- 신경아(2011). 가족정책, 일가족 양립정책과 여성의 노동시장 조건. 국내외 가족 정책의 쟁점과 가족환경변화, 한국여성정책연구원.
- 신윤정(2012). 프랑스 영유아보육 정책 현황과 시사점. **한국보건사회연구원. 보건 · 복지 이슈&복지**, 151(32), 1-8.
- 여성가족부(2007). 여성가족통계연보.
- 유해미, 서문희, 한유미, 김문정(2011). 영아 양육비용 지원정책의 효과와 개선방안: 양육수당을 중심으로. 육아정책연구소.
- 윤승희(2010). 북유럽 국가들의 돌봄의 가족화 정책: 부모휴가와 아동가정양육수당정책에 나타나는 아버지 상(像)의 상이성. **상황과 복지**, 30, 125-162.
- 윤홍식(2005). 가족정책의 성 통합적 재구조화 : 노동 주체의 관점에 근거한 일과 가족의 양립을 중심으로. **한국사회복지학**, 57(4), 291-319.
- _____(2010). 한국 돌봄(가족)정책의 현실과 전망. 인천발전연구원 주최 여성의제토론회 발표문.
- 윤홍식, 김인숙, 최은영(2007). 일과 가족생활 양립을 넘어서: 쟁점, 사례, 원칙과 방향. 2007년 진보정치연구소.
- 이재인(2006). 노동권과 부모권의 관점에서 본 한국의 보육정책. **가족과 문화**, 18(2), 67-88.
- 장지연(2011). 돌봄 노동의 사회화 유형과 여성노동권. **페미니즘 연구**, 11(2), 1-47.
- 조복희, 강희경, 김양은, 한유미(2013). 한국 보육의 역사 및 관련법과 현황. **한국보육지원학회지**, 9(5), 381-405.
- 최은영(2005). OECD 주요국의 보육정책 동향과 함의. 한국노동연구원.

- 홍승아(2011). 양육수당제도의 젠더효과에 관한 연구: 핀란드 가정양육수당제도를 중심으로. **비판사회정책**, 31, 85-119.
- Addat, L. (2009). *Workplace solutions for childcare*. France In C. Hein & N. Cassirer(Eds.), Geneva: International Labour Office.
- Daly, M. (2002). Care as a good for social policy. *Journal of Social Policy*, 31(2), 187-206
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economics*. New York : Oxford University Press.
- _____ (2002). A new european social model for the 21st century? *The new knowledge economy in europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Greener, L., & Powell, M. (2010). Broadening the focus of public service consumerism. *Public Management Review*, 12(3), 323-339.
- Hillamo, H., & Kangas, O. (2003). Trap for women or freedom to choose?: Child home care allowance in finnish and swedish political rhetoric. Paper for the inaugural ESPAnet conference "Changing european societies-the role for social policy" Organized by the Danish National Institute of Social Research Copenhagen, 13-15 November.
- Hilamo, H. (2004). Changing family policy in sweden and finland during the 1990s. *Social Policy and Administration*, 38(1), 21-40.
- Jenson, J., & M. Sineau. (2001). Citizenship in the era of welfare state redesign. In J. Jenson & M. Sineau(Eds.), *Who cares?: Women's work, childcare and welfare state redesign*(pp.211-212). Toronto: Toronto UP.
- _____ (2003). Who cares?: Women's work, childcare and welfare state redesign. In J. Jenson & M. Sineau(Eds.), *France: Reconciling republican equality with 'freedom of choice'*(pp. 88-117). Toronto: University of Toronto.
- Leira, A. (2002). Working parents and the welfare state. New York: Cambridge University Press.
- Letablier, M-T. (2004). Fertility and family policies in France, *Journal of Population and Social Security*, Supplement 1.
- Meyer, M., & Gornik, J. C. (2003). Public or private responsibility?: Inequality and early childhood education and care in the welfare state, *Journal of Comparative Family Studie.*, 23(3), 379-411.
- Morel, L. (2007). From subsidiarity to 'free choice': Child-and elder-care policy reform in France, Belgium, Germany and the Netherlands, *Social Policy and Administration*, 41(6), 618-637.
- OECD(2006). *Starting Strong II: Early childhood education and care*. OECD.

ABSTRACT

The issue of child care in family policy is one of the most important agendas. It is the primary task for a welfare state to form such conditions as socializing it to ensure labor rights and parental rights. The aim of this study is to review any controversies in the agenda of free choice in child care. But real 'free choice' comes true when all community members as individuals are able to enjoy their rights as both workers and parents without any restriction and sexual discrimination in the labor market. But in reality 'free choice' has not been realized in our society. This study is based on the analysis of these issues in free choice - the concepts of liberty, equity and equality, the role of the state, financial efficiency and the status of women in the labor market. Based on the analysis of the issues in accordance with the criteria, I suggest some policy recommendations: adequate and sufficient child care services, the introduction of universal child benefits and the expansion of public child care facilities

▶*Key Word* : *childcare policy, free choice, childcare facilities, home childcare allowance*

논 문 투 고	2013. 08. 15.
수정원고접수	2013. 12. 06.
최종게재결정	2013. 12. 23.