



# 한국 사회복지 주체의 변화: 가족, 시장, 국가의 역할 분담 개념에 대한 비판적 고찰 - 보육정책을 중심으로

정재훈(서울여자대학교 사회사업학과)

## 1. 들어가는 글

본 연구는 노무현 정부 출범 이후 한국 사회에서 관찰할 수 있는 가족, 시장, 국가의 역할 분담에 따른 한국 사회복지서비스 주체 변화 양상에 대한 분석을 보육정책을 중심으로 함을 목적으로 한다.

1990년대 이후 한국은 4대 사회보험과 공공부조로서 국민기초생활보장제도를 중심으로 기존 복지국가 체제가 갖는 외연을 갖추기 시작하였다. 이는 일반적으로 볼 때, '국가 - 시장 - 가족' 간 관계에서 국가 책임 범위가 확대되는 추세를 보인다는 추론을 가능하게 한다. 따라서, 한국 사회에서 사회복지정책 패러다임이 국가 책임을 강조하는 방향으로 근본적인 변화를 한다고 보는 견해도 있다 (김연명, 2002).

그러나 제도가 실제 어떤 기능을 하고 어느 정도 효과적인가를 평가하는 작업은 다양한 관점에서 이루어질 수 있다. 기존 제도가 없는 상태에서 어떤 사회복지제도를 도입했다는 관점에서 본다면 이는 분명 제도의 확대를 볼 수 있다. 하지만, 그렇게 도입한 제도가 현실 정치에서 신자유주의적 경향을 강하게 보이는 미국과 같은 국가에서도 기본적으로 인정하고 있는 사회적 안전망의 하나라고 보면, 이러한 외연의 확장을 복지국가로의 발전으로 판단하기는 어렵다. 그러므로 복지제도를 둘러싼 '국가 - 시장 - 가족' 간 역할 분담과 관련한 최근 제도의 외연적 확장에 대한 비판적 분석이 필요하게 된다.

앞으로 도입할 계획에 있는 '장기요양보호제도' 등이 변수가 될 수도 있겠지만, 2004년 까지 노무현 정부 사회복지정책은 기존 제도의 골격을 유지함으로써 노무현 정부 사회복지정책은 '국가-시장-가족' 간 관계가 다음과 같은 의미에서 자유주의적 보수주의와 국가 보수주의 기조 사이에서 변화 방향을 모색하고 있는 중으로 판단할 수 있다.

자유주의적 보수주의라 함은 최소한의 사회적 안전망으로서 사회복지정책의 존재를 인정하면서도, 자율적 시민사회에 대한 신념을 바탕으로 사회문제에 대한 국가 개입 범위를 최소화하려는 경향을 보인다. 대체로 신우파 (The New Right) 정치 이데올로기의 연장선상에서 파악하는 자유주의적 보수주의 이데올로기는, 더 나아가, 전통적 가족 가치 (일부일처제, 보호·양육·가사 노동에 있어서 가족 책임 강조 등)를 강조하는 반면, 전통적 가족 가치 유지를 위한 가족 기능 강화를 목적으로 한 국가 개입 자체도 최소화하려고 시도한다 (Giddens, 2002:45). 이러한 개입 경향은 주로 자유주의 복지국가에서 관찰할 수 있다.

반면, 국가 보수주의는 전통적 가족 가치와 가족 기능 유지를 추구하는 범위에서는 국가 개입을 비교적 적극적으로 하는 움직임을 보인다. 반면에 가족의 노동시장 진입에 대한 국가 지원은 한정적으로 이루어진다. 특히 전통적으로 보호노동을 담당하는 주담당자로서 여성의 노동시장 진입은 보수주의적 가치에 어긋나는 것이기 때문에 국가 지원 대상에서 제외된다. 독일과 같은 보수주의 복지국가에서 각종 수당을 통해 가족의 보육지원을 활발히 하는 것에 비하여 사회적 차원의 보육시설 지원은 스웨덴과 같은 시민주의적 복지국가에 비하여 미비한 것이 그 좋은 예이다.

노무현 정부 출범 이후 유지되고 있는 사회복지정책은, 사회보험을 중심으로 볼 때, 사회적 욕구 해결이 '국가 - 시장' 관계에서 볼 때, 국가 차원에서 매우 낮은 수준에서 이루어지며, 상당 부분은 시장으로 전가되어 있는 현상의 지속을 저지할만한 청사진을 제시하지 못하고 있다. 또한 보호·양육 등 중요한 가족 기능이 원활히 수행될 여건이 되지 못할 때, 그 기능이 방치되거나 혹은 가족이 시장을 통해 스스로 기능 수행을 지속해야 할 여건 변화에 대한 뚜렷한 전망이 보이지 않는다. 이러한 의미에서 자유주의적 보수주의 경향이 지속된다고 볼 수 있다. 반면, 여성부로 보육정책을 이관하였고, 2005년 5월 이후 가족정책을 여성부로 이관하면서 마련될 가족정책 방향이 가족 기능에 대한 국가의 개입을 어느 정도 예상할 수 있게 함으로써, 국가 보수주의적 경향에 대한 관찰도 가능해질 전망이다.

특히, 김대중 정부 복지 개혁의 중심이 사회보험과 공공부조에 있었다면, 노무현 정부 출범 이후 사회복지 개혁의 중심에는 '보육정책'과 '건강가정 지원'이라는 영역이 있다. 김대중 정부가 여성부를 신설하고 성차별 문제를 정책적 관심사로 부각시키는데 기여하였다면, 노무현 정부는 보육정책의 양적·질적 규모를 확대함으로써 전통적 가치로서 가족의 양육 기능에 대한 국가 개입을 보편화할 수 있는 가능성을 보여주기 시작하였다. '건강가정기본법'을 토대로 한 소위 '건강가정육성정책' 역시, 가부장제적 가족·사회 구조를 유지하는 수단으로서 비판받고 있지만, 가족정책의 골격을 제시하고 가족 구조 및 기능 유지에 대한 국가 개입을 선언하는 실질적으로 최초의 입법이라는 측면에서 국가보수주의의 이데올로기를 보여주는 의미를 갖는다.

이 중 가족정책은 2005년 4월 현재 주무부서가 보건복지부에서 여성부로 이관되는 절차를 밟고 있는 중이라, 구체적 정책 내용이 시행 단계에 들어가지 않은 반면, 보육정책은 2004년 여성부 이관 이후 제도의 외연적 확장 과정이 진행 중이다. 따라서 본 연구에서는 노무현 정부 출범 이후 '국가 - 가족 - 시장' 간 관계에 대한 국가의 적극적 개입의 대표적인 예로서 보육정책을 대상으로 연구를 진행하도록 한다. 보육정책이 '국가 - 가족 - 시장' 간 관계 설정에서 갖는 역할을 비판적으로 분석함으로써 한국 사회복지 주체의 변화 양상의 단면을 살펴 볼 수 있을 것이다.

## 2. 연구 분석틀

복지제도를 둘러싼 '국가 - 시장 - 가족' 간 관계는, 일반적으로, 공공예산 규모, 사회적 서비스 질, 사회적 서비스 전달에서 민간 부분이 차지하는 비중, 사회적 서비스를 통해 국가가 추구하는 이념 등의 차원을 통해 그 성격을 드러낸다. 정책과 프로그램 구조가 갖는 그 차원을 분석해 봄으로써 해당 정책과 프로그램에서 지향하는 '국가 - 시장 - 가족' 간 관계를 통해 한 국가가 지향하는 복지국가 체제의 성격을 유추해 볼 수 있다. 해당 정책과 프로그램에 해당하는 공공예산 규모가 확대되는 경향을 보이고, 사회적 서비스의 질이 높고, 사회적 서비스 전달에서 국가 참여 부분이 높으며 국가가 보편주의적 서비스를 전

달하려는 정책 목표를 제시하는 정도가 높을수록, 앞서 언급한 복지국가 체제 유형 중, 사회민주주의 복지국가에 가까운 유형을 보인다고 할 수 있다.

더 나아가 정책과 프로그램 구조가 기존의 전형적인 남녀 성별 역할 분리에 대해 어떤 관점을 보이고 있는지를 봄으로써, 국가 체제가 남녀 성별 역할 분리 문제에 어떻게 개입하고 있는지를 알 수 있다. '남성 = 취업 근로자이면서 주소득원, 여성 = 가사·돌봄노동 담당자이면서 주소득원'이라는 성별 역할 분리 구조라는 현실에 대해 '남성에게는 가사·돌봄노동 담당자로서, 여성에게는 취업 근로자로서' 역할을 더 담당할 수 있도록 하는 정책적 개입을 하는지, 혹은 기존 성별 역할 분담 구조에 대해 중립적 입장을 취함으로써 그같은 역할 분담 구조의 지속을 방치하는지, 아니면 성별 역할 분담 구조를 지속하기 위한 적극적 개입을 하는지를 분석해 볼 수 있다.

요약하면, 국가 주체 보육정책과 프로그램 구조에서 일어나는 변화를 분석하고, 그에 따른 한국형 복지국가 체제 형성 전망을 하기 위하여 보육정책을 다음과 같은 틀에 의해 분석하게 된다: 보육서비스 관련 공공예산 규모 변화, 보육정책이 제공하는 보육서비스 질적 수준의 변화, 보육서비스에서 민간 부분이 차지하는 비중의 변화, 보육정책을 통해 국가가 추구하는 이념의 실체.

### 3. 보육정책 관련 공공예산 규모 변화

#### 1) 공공예산 규모의 변화

보육정책 관련 공공예산 규모는 최근 몇 년 사이에 급격히 증가하는 양상을 보인다. 1997년부터 2000년 사이에 국비와 지방비를 합쳐 3천억 원 전후를 맴돌던 보육 관련 예산은 2004년에는 거의 9천억 원에 가까운 수준으로 증액되었다 (표 1).

<표 1> 보육 예산 변화 추이

(단위: 억원)

연도	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
예산액	2,917	2,272	2,355	3,056	3,300	4,355	6,551	8,752

출처 : 여성부 (2002.1), 국가보육발전계획; 여성부 (2004), 보육예산 2004.

최근 공공예산을 이처럼 급격히 증가시킨 요소로서 아동 1인당 보육료 정부 지원 단가 인상, 저소득층 아동을 중심으로 보육료 지원 대상 아동 확대 (차등 보육료 적용, 무상 보육, 두 자녀 보육료 지원), 장애아 무상 보육료 지원 확대, 보육 시설에 대한 지원 확대 (시간 연장 보육교사 인건비 지원 확대, 보육시설 환경개선 사업비 확대) 등이 있다.<sup>1)</sup>

#### 2) 공공예산 변화 요인

1) 보육 예산 항목별 변화는 '여성부 (2004), 보육예산 2004'를 참고.

보육 관련 공공예산이 2000년 이후에 급격히 증가하게 된 이유로는 인구학적 변동, 여성 인력 활용 필요성에 대한 사회적 인식 증가, 보육서비스 개선을 위한 시민운동단체의 활동, 그리고 이상과 같은 움직임에 대한 국가 정책적 차원의 대응 등을 들 수 있다.

1970년에 1.99%에 이르던 인구 성장률은 2004년에 이르러 0.57%로 떨어졌다. 출산율이 급격히 저하하기 시작했기 때문이다. 현재 인구가 유지될 수 있는 합계 출산율을 의미하는 '대체 출산율 2.1명'에 도달한 1983년 이후 한국에서 합계 출산율<sup>2)</sup>은 계속 떨어져 왔으며, 2001년에 1.47명, 2002년 1.17명, 2003년 1.19명 수준을 유지하고 있다 (통계청, 2004.12.2). 이 정도 합계 출산율이 계속 유지된다면 사회의 지속적 발전을 우려한 정도로 인구 감소 및 노인 부양 능력 감소 현상을 우려할 수밖에 없게 된다. 그러나 취업 노동과 가사·양육 노동의 이중 부담을 갖는 여성들은 계속해서 출산을 회피하리라는 전망을 내놓는다.

또한 '참여 정부' 출범 이후 국민소득 2만 달러 달성과 세계 10위권 국가 경쟁력 달성이 화두로 등장하면서 경제 성장 동력을 여성 인력 적극적 활용에서 찾는 방안이 2001년 12월 21일 '제9회 국가과학기술위원회 회의'에서 대통령을 통해 제시되었다. "25세에서 29세 기혼여성의 71.8%가 자녀 양육 문제로 취업 장애를 겪고 있다"<sup>3)</sup>는 인식 하에 여성 인적 자원 활용을 위하여 보육 인프라 확충이 선행되어야 한다는 사회적 공감대가 형성되기 시작한 것이다.

더 나아가, 낮아진 출산율과 여성 인력 활용에 대한 인식 변화를 계기로 보육이 가족 책임이 아닌 사회적 책임이 되어야 한다는 사회적 인식이 여성운동을 중심으로 한 시민운동단체<sup>4)</sup>를 통해 확산되었다. 과거에 비해 아동의 보육 수요는 증가하는 여성의 취업 욕구 등을 중심으로 급격히 증가하였으나, 추정치로 볼 때 2000년 현재 보육 수요가 있는 아동 중 약 46%만이 보육시설을 이용하고 있으며, 국가 재정이 중심이 된 국공립 및 법인 보육시설을 통한 보육 시설은 전체 보육 시설의 17.1%, 보육 아동 분담율은 약 36%에 불과하다는 문제 제기는 보편적 보육 서비스 도입을 전제로 다양한 차원에서 보육 서비스 규모와 질 변화에 대한 요구로 이어졌다: 보육서비스 대상 확대, 무상보육 도입, 아동의 다양한 욕구에 대한 맞춤형 보육서비스 도입, 보육 서비스 수준에 있어서 지역 간 격차 해소, 보육서비스 질 개선.

### 3) 공공예산 변화와 국가 간 관계

보육관련 공공예산 확대는 보육 부담에서 국가가 차지하는 비율을 높이는 결과를 낳았다. 먼저, 보육서비스를 받는 아동 중 보육료 국가 지원을 받는 아동 비율이 2001년 20.9%를 시작으로 2002년 24.6%, 2003년 28.9%에 이르렀으며, 2003년에는 34%를 넘어섰고, 2005년에는 40%에 이를 전망이다 (표 2).

2) 가임 여성 한 명이 평생 낳을 평균 자녀 수, 또는 부부 한쌍의 평균 출생 자녀 수

3) 여성부 (2002.1), 국가보육발전계획

4) 건강한 보육환경 실천을 위한 연대 모임, 공동육아연구원, 부스리기 선교회, 서울 YMCA, 한국여성단체연합, 각지역 공부방 연합회 (2001년 4월11일), 영유아 보육법 민간안.

<표 2> 보육료 국가 지원 아동 현황

(단위: 명, 백만원)

구 분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
보육아동 추계(A)	702,860	792,362	873,122	950,524	1,026,570
지원아동 누계(B)	146,878	194,921	252,332	323,178	410,628
지원율 (A/B)	20.9%	24.6%	28.9%	34.0%	40.0%

출처 : 여성부 (2004), 보육예산 2004.

보육료 지원 아동 규모 확대는 보육 비용에 대한 국가 비용 분담율을 높이는 결과를 가져온다. 2000년 현재 국내 총 보육비용 1조 2984억 원 중 25.2%인 3,272억 원을 국가가 분담하였지만, 이같은 추세가 지속될 경우 2010년에는 총 보육비용 3조 535억 원의 50%인 1조 5268억 원 정도를 국가가 분담하게 될 전망이다. 이 수준은 1998년 현재 스웨덴의 83%, 일본의 53.4%에 비하면 낮은 수준이지만, 미국의 41%에 비해서는 높은 수준이다 (보건복지부, 2001.8.20). 이는 다시 표현하면, 스웨덴의 경우에는 보호자가 아동 보육 비용 중 17%를 부담하지만, 한국에서는 (약 10년의 시차를 두고) 보호자가 아동 보육 비용 중 50%를 부담하게 될 전망이라는 의미이다.

<표 3> 주요 선진국의 보육 비용 분담율

(단위 : %)

국 가	년도	국가 부담	보호자 부담
스웨덴	1998	83.0	17.0
일 본	1998	53.4	46.6
미 국	1999	41.0	59.0

출처 : 보건복지부 (2001.8.20).

결국, 2000년대에 들어서 보육 예산 확대 추세를 보면, 양적으로 매우 급격한 증가 추세를 보임을 알 수 있다. 그러나 이같은 증가 추세가 국가 중심 보육서비스 전달체계의 확립을 의미한다고 보는 것은 너무 성급한 결론이다. OECD 국가의 보육 비용 보호자 평균 부담 수준은 20 - 30% 수준인 반면 (유희정 외, 2003:62), 한국에서 보호자의 보육 비용 분담율이 2000년 초 현재 70% 이상 수준이며, 향후 10년 내에도 미국과 비슷한 50% 수준 정도에 도달할 것이기 때문이다.

## 4. 보육서비스 질적 수준의 변화

### 1) 질적 수준 변화 측정 요소

사회적 서비스의 질적 수준은 다음과 같은 세가지 차원으로 분류할 수 있다: 서비스 구조의 질 (Strukturqualität), 서비스 제공 과정의 질 (Prozeßqualität), 그리고 서비스 결과의 질 (Ergebnisqualität) (Brülle/Reis,1998)(Braun,1999:350에서 재인용).

서비스 구조의 질은 서비스를 제공하는 기관이 갖고 있는 능력을 바탕으로 구성된다.서비스 제공을 위한 기관의 능력을 구성하는 요소로서 클라이언트 수와 서비스를 전달하는 직원 간 인적 구성 비, 직원의 자격 (자질), 서비스 제공을 위해 적절한 시설 배치, 클라이언트 입장에서 본 기관 이용 기회 등이 있다. 서비스 제공 과정의 질을 구성하는 요소로는 직원과 클라이언트 간 접촉의 수준과 질, 개별적 욕구를 충족시키는 서비스 제공, 서비스 제공의 지속성 정도, 클라이언트의 만족도, 직원의 친절도 등이 있다. 서비스 결과의 질은 서비스 제공으로 생기는 단기적 결과 (Output)와 장기적 결과 (Outcome)를 의미한다. 단기적 결과는 서비스 제공 과정에 가까운 결과로서, 서비스 제공 직후 클라이언트가 얻게 되는 능력을 중심으로 측정된다. 예를 들어, 장애인 직업 훈련 후 취업률을 이 의미의 결과 (output)로 볼 수 있다. 장기적 결과 (outcome)는 서비스 제공 결과 클라이언트가 갖게 되는 전인간적 차원의 변화를 의미한다. 따라서 장기적 결과를 객관적으로 측정하는 것은 거의 불가능한 작업이라고 볼 수 있다.

사회적 서비스의 질은 이상과 같이 나누어 볼 때, 본 연구에서는, 보육교사를 중심으로 한 전문가와 클라이언트로서 아동과 보호자 간 대면 접촉을 통해 발생하는 서비스를 분석 대상에서 제외하게 된다.거시적 차원에서 분석틀로서 그같이 미시적 차원의 질을 측정할 수 없기 때문이다.따라서, 소위 하드웨어로서 규정이나 수혜 대상 인원과 예산을 중심으로 국가 주체 보육서비스의 질적 수준 변화를 거시적 차원에서 알아보는 작업을 하도록 한다.

먼저, 서비스 구조의 질을 볼 수 있는 요소는 시설 종사자 수 대비 시설 이용 아동 비율, 보육 담당자의 자질, 보육서비스에 대한 접근 기회 등이 있다.서비스 제공 과정의 질을 볼 수 있는 요소는 아동과 보호자의 개별적 욕구에 따른 보육 서비스 기회 제공을 생각할 수 있으며, 서비스 결과의 질로서 보육서비스를 받는 아동 수의 변화를 들 수 있다.

### 2) 보육서비스 구조의 질

보육서비스 구조의 질을 측정하는 요소로서 시설 종사자 수 대비 시설 이용 아동 비율, 보육 담당자의 자질, 보육서비스에 대한 접근 기회에 대해 알아 보기로 한다.

2004년 6월 말 현재 보육 시설은 전국적으로 25,319개, 시설 이용 아동 수는 898,533명, 시설 직원 수는 106,574명이다.따라서 시설 1개 당 아동 수는 35명, 직원 1인당 아동 수는 8명이 된다 (표 4).

<표 4> 보육시설 현황

2004년 6월 30일 현재 (개소, 명, 시설 종류 간 백분율)

구분	계	국·공립	민간				직장보육 시설	가정보육 시설	
			소계	법인	법인외	개인			
시설수	개소	25,319	344	14,145	1,651	813	11,681	234	9,596
	(비율)	100%	5,3%	55,9%	6,5%	3,2%	46,1%	0,9%	37,9%
아동수	정원	1,066,728	113,020	779,452	160,981	45,162	573,309	13,932	160,283
	(비율)	100%	10,6%	73,1%	15,1%	4,2%	53,7%	1,3%	15,0%
	현원	898,533	106,485	671,362	142,717	39,655	488,990	11,113	109,573
	(비율)	100%	11,9%	74,7%	15,9%	4,4%	54,4%	1,2%	12,2%
	이용율	84,2%	94,2%	86,1%	88,7%	87,8%	85,3%	79,8%	68,4%
직원수	인원	106,574	11,142	73,510	15,786	4,483	53,241	1,719	20,203
	(비율)	100%	10,5%	69,0%	14,8%	4,2%	50,0%	1,6%	19,0%
시설 1개당 아동수		35	79	47	86	49	42	47	11
직원 1인당 아동수		8	10	9	9	9	9	6	5

출처 : 여성부 보육지원과, 보육시설 일반 현황, 2004년 6월 30일.

그러나, 보육 시설 종사자에서 직접 아동을 돌보는 전문가로서 교사가 차지하는 비율은 대체로 60% 수준에 머물렀음을 감안한다면 (표 5), 교사 1인당 아동 수는 직원 1인 당 8명을 훨씬 상회하는 수준이 될 것으로 추론할 수 있다. 1998년을 기준으로 볼 때 불과 4년 뒤인 2002년에 보육교사 수가 약 32%로 급격히 증가했음에도 불구하고 아직까지 보육교사 수 대비 아동 수가 매우 높은 수준임을 볼 수 있는 것이다. 이 현실을 반영하듯이, 2004년 말 현재 정부 보육 교사 배치 기준은, 2세 미만 영유아 5인당 1인, 2세 영유아 7인당 1인, 3세 이상 영유아 20인당 1인, 취학아동 30인당 1인, 장애아동 5인당 1인(10인당 특수교사 1인) (보건복지부, 2004.2.52) 으로 정해져 있다. 대개 서구 선진복지국가에서 보육교사 대비 아동 수를 3세 이상의 경우에도 3명-5명 정도 수준으로 유지하는 것과 비교해 보면 여전히 개선의 여지가 남아 있는 부분이다. 더군다나 현실에서는 상당수 시설이 그 기준마저 초과하여 보육서비스를 제공하고 있는 것으로 나타남으로써 보육서비스의 질이 여전히 낙후된 수준임을 보여주고 있다.<sup>5)</sup>

5) “조사 대상 시설에서... 0세아의 경우 기준초과 9.8%, 1세아 32.1%, 2세아 31.5%였음. 3세아의 경우 역시 교사 1인이 20명 이상 보육하고 있는 시설이 14.0%로 최대 44명까지 담당하고 있었다. 4-5세아의 경우에서도 교사 1인이 20명 이상 보육하고 있는 시설은 각각 20.3%, 31.4%, 최대 38명, 41명이었다 (한국여성개발원, 2002)(유희정 외, 2003:56에서 재인용).”

<표 5> 자격별 보육시설 종사자 수 현황

단위:명(%)

구분	계	시설장	교사		의사	간호사	영양사	기타
			1급	2급				
1998년	66,676 (100.0)	17,605 (26.4)	19,794 (29.7)	18,265 (27.4)	481 (0.7)	453 (0.7)	203 (0.3)	9,875 (14.8)
1999년	69,753 (100.0)	18,385 (26.4)	20,850 (29.9)	18,965 (27.2)	389 (0.6)	469 (0.7)	220 (0.3)	10,475 (15.0)
2000년	69,023 (100.0)	19,084 (27.6)	20,166 (29.2)	18,172 (26.3)	298 (0.4)	456 (0.7)	264 (0.4)	10,583 (15.3)
2001년	82,231 (100.0)	20,054 (24.4)	24,377 (29.6)	22,653 (27.5)	278 (0.3)	537 (0.7)	365 (4.4)	14,030 (17.0)
2002년	88,504 (100.0)	21,066 (23.8)	26,195 (30.0)	24,059 (27.2)	252 (0.3)	526 (0.6)	389 (0.4)	16,017 (18.1)

자료 : 중앙보육정보센터 <http://www.educare.or.kr> (2003년 5월 23일 내려 받음)

보육서비스를 담당하는 전문가로서 보육교사의 자질은 보육서비스의 질과 매우 밀접한 상관 관계를 갖는다. 보육교사는 보육교사 1급, 보육교사 2급, 유치원 교사 유자격자로 구성되는데, 대부분 대학 교육을 통해 교사 자격을 획득하지만, 보육교사 교육원 1년 과정을 통해 보육교사 자격을 얻기도 한다.<sup>6)</sup> 즉 보육 전문가로 충분히 교육을 받지 않더라도 일단 보육 현장에 투입될 수 있는 제도적 여건이 마련되어 있는 셈이다. 이는 보육교사 양성 과정에서 전문성을 담보할 수 있는 일관된 체제가 아직 구축되어 있지 않음을 의미한다. 따라서 보육교사가 전문인으로서 국가적 공인을 받는 것이 아니라, 다만 자격을 인정 받는 정도에 머무르고 있는 실정이다. 결국 보육서비스 담당자로서 보육교사는 열악한 보수와 근무 환경, 재교육 기회의 불충분, 보육 업무 외 과도한 잡무 등 문제에 시달리면서 아동에게 양질의 보육서비스를 제공할 수 있는 기회를 제대로 갖지 못한다고 볼 수 있다 (유희정 외, 2003:160-169).

보육서비스 구조의 질을 측정할 수 있는 요소로서 보육서비스에 대한 접근 기회는 비교적 제한적인 것으로 평가되고 있다. 도시와 농촌 간, 그리고 신·구도시 간 수급 불균형이 심각한 것으로 나타나고 있기 때문이다 (여성부, 2002:1:2). 게다가 보육시설 설치가 허가제에서 신고제로 전환된 1998년 7월 이후 민간보육시설이 급격히 늘어나면서 오히려 보육 환경의 질이 떨어지고, 따라서 주변에 보육시설이 있어도 보호자가 아동을 보육 시설에 맡기려고 하지 않는 현상이 나타나고 있다. 국공립 시설의 경우 정원 대비 보육 아동 이용률이 90% 이상이지만, 그 외 민간 보육시설 이용률은 80% 대에 머물고 있다 (표 4). 보육서비스에 대한 접근 기회가 양적으로는 지역 간 수급 불균형 때문에 제한되고, 질적으로는 '보호자가 안심하고 보낼 수 있는 시설이 없기' 때문에 제한된다고 볼 수 있다. 그러나 2005년부터 기업주 및

6) 영유아보육법 제9조 (보육시설의 종사자기준)

②보육교사는 다음 각호의 1에 해당하는 자이어야 한다. <개정 1997.12.13, 2004.3.11>

1. 대학(전문대학을 포함한다) 또는 이와 동등이상의 학교에서 여성부령이 정하는 유아교육 또는 아동복지에 관련된 학과를 전공하여 졸업한 자
2. 고등학교 또는 이와 동등이상의 학교를 졸업한 자로서 여성부령이 정하는 교육훈련시설에서 소정의 교육과정을 이수한 자



민간 주체 보육시설 설치가 신고가 아닌 허가에 의해 가능해지기 때문에, 보육서비스 접근 기회를 제한하는 질적인 문제는 상당한 수준에서 해결될 수 있을 것이다.

### 3) 보육서비스 제공 과정의 질

아동과 보호자의 개별적 욕구에 따른 보육 서비스 기회 제공은 아동의 연령과 성장 상황을 고려한 보육서비스가 어느 정도 제공되느냐로 수준을 판단해 볼 수 있다. 장애아, 영아, 방과 후 보호가 필요한 아동 등을 대상으로 하는 특수보육시설이 2002년 말 현재 전국적으로 장애아 전담 69개소, 장애아 통합 119개소, 영아 전담 266개소, 방과 후 전담 205개소, 방과 후 혼합 959개소가 있으나, 서비스 제공 수준을 높이고 연장 보육, 장애아 보육, 휴일 보육, 일시 보육 등에 대한 요구를 고려하여 보육서비스를 더 확대해야 한다는 지적이 제기되었다 (유희정 외, 2003:81).

이에 따라 2001년에 14.4%에 머물던 영아 보육 수요 충족률이 2004년의 18.2%를 거쳐 2005년에는 20%로 증가할 전망이다. 7) 방과 후 보육시설이 저소득층 및 취업 부모 등을 중점 대상으로 하여 2001년 이후 지속적으로 늘어나고 있다. 8) 휴일보육, 야간보육, 24시간 보육 등 시간 연장형 특수보육서비스 역시 꾸준히 증가 추세를 보이고 있다.

이상과 같은 양적 확대 추세가 서비스의 질 자체를 담보한다고 볼 수는 없다. 그러나 서구 선진복지국가에서도 포괄적으로 도입되지 않고 있는 3세 미만 영아를 맡길 수 있는 시설과 시간 연장형 보육시설 도입 요구와 그에 대한 정책적 대응이 진행되고 있는 상황을 보면, 아동의 연령과 성장 상황에 따른 개별적 욕구를 충족시키는 보육서비스 전달체계의 다양성 확보는 토대를 갖추어 간다고 보겠다. 다만, 형식적으로 다양화된 보육서비스가 실제 전달되는 과정에서 어느 정도 질적 수준을 유지하느냐는 지속적인 정책 과제일 것이다.

### 4) 보육서비스 결과의 질

출생률 감소로 보육 대상으로서 아동 수는 줄어들고 있지만, 취업 활동에 대한 욕구 등으로 부모의 보육 희망률은 높아지기 때문에 보육서비스에 대한 욕구는 지속적으로 증가할 것으로 추론할 수 있다. 그렇다면 보육서비스 결과의 질이 높아진 증거로서 보육서비스 수혜 아동 수는 어느 정도 증가하였는가?

보육서비스 수혜 아동 수는 1995년 293,747명에서 2002년도까지 800,991명으로 증가하여 보육 수요 대비 보육 아동 비율이 7.4%에서 21.5%로 높아졌다 (표 6). 이같이 보육서비스 수혜 아동 비율이 연 평균 12.1%의 증가율을 보인 것은, 총 영유아 수는 1997년 이후 줄어든 반면(4,002,000명 → 3,720,013명), 국가의 보육 시설 확충 3개년 계획(1995-1997)에 따라 보육 시설은 증가하였기 때문이다. 2004년에도 전체 영유아 360만 명 중 85만 명이 보육 서비스 혜택을 받음으로써 (23.6%), 9) 보육 수요 대비 보육 아동 비율은 1995년 이후 약 10년 사이에 3배 이상의 증가 추세를 보였다.

7) 영아 전담 보육 시설이 2001년 95개소에서 2005년에는 1,015개소로 증가 (여성부, 2002.1:11)

8) 2001년 1,080개 (13,753명 보호)에서 2005년 1,580개소 (28,753명)로 증가 전망 (여성부, 2002.1:12)

9) 여성부 (2004), 보육사업 개요 2004.

<표 6> 연도별 보육 영유아 현황

단위 : 명(%)

년도	총 영유아수	보육시설 취원아수
1995	3,977,000	293,747 (7.4%)
1997	4,002,000	520,959(13.0%)
2000	3,969,179	686,000(17.3%)
2001	3,854,184	734,192(19.0%)
2002	3,720,013	800,991(21.5%)

출처 : 유희정 외 (2003:79)

물론 양적 차원에서 보육서비스 결과의 질이 지난 10년 간 3배 이상 증가한 것 자체가 보육서비스의 질적 수준이 높아졌음을 당연히 암시하는 것은 아니다. 다만, 정책적 차원에서의 개입이 양적 차원에서 나름대로 보육서비스 결과의 질 향상에 기여했음을 알 수 있다. 이 변화를 보육서비스를 통한 복지국가 체제 논의와 관련하여 이해하기 위하여, 보육서비스에 대한 국가 개입의 방향성에 대한 논의를 계속 할 필요가 있다. 따라서 이하에서는 보육서비스와 국가 개입 간 관계에 대한 논의를 하도록 하겠다.

## 5. 보육서비스에서 민간 부분이 차지하는 비중의 변화

보육서비스에서 국가와 민간이 차지하는 비중을 비교해 보면 보육서비스에 대한 국가 개입 정도를 파악할 수 있다. 그러나 국가가 직접 주체가 되지 않는다고 하여 모두 국가 개입이 배제된 시장 기제에 의한 서비스로 단정지을 수는 없다. 민간 주체가 반드시 영리 기관을 의미하는 것은 아니기 때문이다. 서비스 전달에 있어서 민간 주체는 영리 기관, 비영리 기관, 그리고 가족으로 분류할 수 있다 (Bergqvist/Nyberg, 2002:296). 따라서 '민영화'는 이 세 주체 중 어떤 주체의 비중을 높이느냐에 따라 양상이 달라진다. 예를 들어, 스웨덴의 경우 사립 시설 보호를 받는 아동 수가 전체 보호 아동 수에서 차지하는 비중이 1990년 5%에 비해 1999년에는 15%로 늘어났지만, 사립 시설 중에서도 비영리 조직 (NPO) 인 부모연합 (parental cooperatives) 산하 시설에서 보호받는 아동 비율이 47%에 달하기 때문에 사립 시설 보호 아동 수 증가가 반드시 보육서비스의 시장화 내지 자유주의화로 이어진다고 보기는 어렵다 (Bergqvist/Nyberg, 2002:297). 한국에서는, 그렇다면, 보육서비스와 관련하여 민영화 경향이 어느 정도 나타나고 있으며, 이 중에서도 어느 주체를 중심으로 한 민영화 경향이 있는가?

1991년 영유아보육법 제정 이후, 보육시설은 1995년 9,085개소에서 2004년 현재 25,319개소로 약 3배 증가하였다. 이 중 국·공립 시설은 1,029개소에서 1,344개소로 약 1.3배 증가하였고, 민간보육시설은 4,125개소에서 14,145개소로 약 3.4배(11,462개소) 증가하여 민간보육시설이 더 높은 증가율을 보였다. 그런데, 민간보육시설 중에서도 법인이나 단체가 아닌, 개인시설의 증가율이 같은 기간에 약 3.8배로 (3,175개소에서 11,681개로 증가)하여 전체 민간보육시설 증가율보다 더 높은 증가율을 보였다.

이 추세를 반영하여, 보육 시설에서 국공립 시설이 차지하는 비중이 1995년 11.3%에서 지속적인 감소 추세를 보여, 2004년에는 5.3%를 나타냈다. 반면, 영리 추구 개인 시설이 차지하는 비중은 같은 기간에 34.9%에서 46.1%로 증가하였다. 영리 추구 가정 놀이방이 차지하는 비중 (37.9%)까지 합치면, 보육 시설에서 영리 추구 민간 시설이 차지하는 비중은 84%에 달한다. 이는 1995년의 77.2%보다 약 7% 더 증가한

수치이다. 따라서 최근 10년 사이에 보육서비스 민영화 경향은 심화되었다고 볼 수 있다 (표 7).

<표 7> 보육 시설 주체 별 현황

단위 : 개소, 명(%)

구분	계	국·공립	민간				직장	가정 (놀이방)	아동수
			소계	개인	법인 외	법인			
1995	9,085 (100.0)	1,029 (11.3)	4,125 (45.4)	3,175 (34.9)	22 (0.3)	928 (10.2)	87 (1.0)	3,844 (42.3)	293,747
1997	15,375 (100.0)	1,158 (7.5)	8,172 (53.2)	6,388 (41.6)	150 (1.0)	1,634 (10.6)	158 (1.0)	5,887 (38.3)	520,959
2000	19,276 (100.0)	1,295 (6.7)	11,304 (58.6)	8,970 (46.5)	324 (1.7)	2,010 (10.4)	204 (1.1)	6,473 (33.6)	686,000
2002	22,147 (100)	1,330 (6)	12,679 (57)	10,471 (47)	575 (3)	1,633 (7)	199 (1)	7,939 (36)	800,991
2004	25,319 (100)	1,344 (5.3)	14,145 (55.9)	11,681 (46.1)	813 (3.2)	1,651 (6.5)	234 (0.9)	9,596 (37.9)	898,533

출처 : '여성부 보육지원과, 보육시설 일반 현황, 2004년 6월 30일'과 '유희정 외 (2003:81)'를 바탕으로 재구성

다만, 2003년 현재 시설 수에서 국공립 시설 비중이 5.3%인 반면, 국공립 시설 수용 아동 수가 전체 보육 아동 수에서 차지하는 비중은 11.9%에 달한다. 시설 1개 당 보호 아동 수가 개인 영리 시설의 거의 두 배에 해당하는 수치이다 (표 8). 여기에 국가 지원을 받는 법인과 비영리 단체를 더하면, 국가 지원 시설에서 보호를 받는 아동 비율은 전체 보육 수혜를 받는 아동의 30%를 넘어서게 된다. 따라서 시설 수에 비하여 보호 아동 수를 고려한다면 상대적으로 보육서비스 민영화 정도는 낮아진다고 볼 수 있다. 다만, 영리 추구 개인 시설 보호 아동 수가 전체 보육서비스 이용 아동 수의 2/3 (66.6%)에 달한다면, 한국 보육서비스는, 국가 지원 단위 시설 당 기여에도 불구하고, 시장 중심으로 운영된다고 할 수 있을 것이다.

<표 8> 운영 주체 별 보육 아동 현황 (2004년 6월 30일 현재)

구분	국·공립	법인	법인의외	개인	직장	가정(놀이방)
시설 종류 별 보호 아동 수 비율	11.9%	15.9%	4.4%	54.4%	1.2%	12.2%
보육아동 수	106,485	142,717	39,655	488,990	11,113	109,573
시설 1개당 아동 수	79	86	49	42	47	11

출처 : 여성부 보육지원과, 보육시설 일반 현황, 2004년 6월 30일.

이상에서 밝힌 민영화 경향을, 그러나 무제한적인 시장 경쟁 원리에 따른 것으로 결론내릴 수는 없다. 보육서비스가 사적 시장 체계를 중심으로 제공되지만, 서비스 전달 과정은 국가에 의해 통제받고, 서비스 비용의 상당 부분을 국가에서 담당하기 때문이다. 2005년 초 현재, 국가가 담당하는 서비스 비용 부분은 차등 보육료 지원, 만5세 아동 (초등학교 취학 전 1년) 무상 보육료 지원, 장애아 보육료 지원, 두 자

녀 이상 보육료 지원 등이 있다.

첫째, 차등 보육료 지원은, 법정 저소득층, 최저 생계비 120% 수준 계층, 도시 근로자 가구 평균 소득 50% 수준 계층, 도시 근로자 가구 평균 소득 60% 계층으로 분류하여 첫 번째 계층의 경우에는 보육료의 100%, 두 번째 계층은 80%, 세 번째 계층은 60%, 네 번째 계층의 경우에는 보육료의 30%를 국가에서 지원해주고 있다. 둘째, 초등학교 취학 1년 전인 만 5세 아동에 대한 무상 보육료 지원은 월 평균 소득 인정액이 3인 가구의 경우 252만원 이하, 4인 가족의 경우 272만원 이하, 5인 가구의 경우 292만원 이하, 6인 이상 가구의 경우 312만원 이하 일 경우를 대상으로 하여 이루어지고 있다. 셋째, 보육 시설을 이용하는 만 12세 이하 장애아에 대해서는 부모의 소득과 무관하게 월 29만9천원의 보육료를 지원하고 있다. 넷째, 두 자녀 이상 보육료 지원은 가구원 수와 월 소득을 감안하여 보육 시설에 동시에 두 자녀 이상을 보내는 가구를 대상으로 이루어지는데, 만0-1세 아동에게 월 6만원, 만2세 아동에게 월 5만원, 만3세 이상 아동에게는 월 3만원의 보육료 지원을 한다.<sup>10)</sup>

이상 내용을 종합해 보면, 소득 계층별로 선별적인 보육료 지원을 하되, 보육 서비스 전달 자체는 국가가 직접 개입하지 않고 시장 경쟁 원리에 맡기는 식으로 보육서비스 주체로서 국가와 민간 사이의 관계를 정리할 수 있다. 이 관계는 국가가 보육서비스 전달 주체로서 직접 기능하면서 사회적 일자리를 창출을 시도하는 사회민주주의 모델과는 거리가 멀고, 보육을 가족 책임으로 보기 때문에 공공부조 대상자를 제외한 나머지 계층에 대해서는 지원을 하지 않는 자유주의 모델과도 차이가 있다. 소득 계층에 따라 선별적인 지원을 하지만, 차상위 계층을 매우 광범위하게 포함하는 보육료 지원을 하기 때문이다. 따라서, 극히 상층부를 제외한 거의 모든 소득 계층을 대상으로 가족이 보육 책임을 하도록 경제적 지원은 하지만 보육서비스 전달 자체는 시장 경쟁 원리에 맡기는 독일식 보수주의 모델을 고려한다면, 한국은 차상위 계층 가구까지 대상으로 한다는 점에서 낮은 수준의 국가 보수주의 모델 경향을 보인다고 할 수 있다.

## 6. 보육정책을 통해 국가가 추구하는 이념의 실체

보육서비스 전달 주체로서 국가와 시장 간 관계를 통해 한국에서 국가가 추구하는 보육정책 관련 이념의 실체가 사회민주주의적이거나 자유주의적이지 않음을 알았다. 앞서 논의에서 알 수 있었듯이 보육서비스를 통해 추구하는 이념이 '사민주의적 보편주의나 자유주의적 선별주의나' 식의 이분법으로는 나누기는 어렵다. 보편주의를 주장하기는 어려울 정도로 보육료 지원 대상 범위가 협소하고, 선별주의를 주장할 정도로 보육료 지원 대상 범위가 공공부조 대상자라면 한정되어 있지는 않기 때문이다. 그렇다면 실제 한국 국가는 보육서비스를 통해 '국가 - 시장 - 가족' 관계에서 어떤 이념을 추구하고 있는가?

### 1) 국가가 제시하는 보육정책 지향

여성부를 중심으로 발행하고 있는 보육 관련 국가 홍보물에서는 보육의 1차적 책임이 가족에 있지 않고, 국가와 사회, 그리고 가족 모두에게 있다는 책임 공유형 보육 이념을 제시하고 있다. 또한 현재 민간 의존형 보육 현실이 갖는 문제를 인정하고, 보육의 공공성 강화를 위하여 국가가 적극적 개입을 해야 한다는 점 역시 강조하고 있다.

10) 여성부 보육지원과, "2005년부터 달라지는 보육정책". 여성부 홈페이지 (<http://www.moge.go.kr/>)에서 2005년 1월 3일 내려 받음.

보육의 공공성 강화라는 정책 목적을 달성하기 위한 정책 목표로서 보육료 지원 대상을 확대하고, 국공립 보육 시설을 확충하며, 민간 시설이 갖는 공보육적 성격을 보강할 것을 내세우고 있다. 첫째, 보육료 지원 대상 확대라는 정책 목표 달성을 위한 정책 수단으로서 차등 보육료 지원, 보육료 지원 소득 계층 확대, 소득 수준에 맞는 적정 보육료 책정, 보육료 소득 공제 혜택을 제시한다. 둘째, 국공립 보육 시설 확충이라는 정책 목표 달성을 위한 정책 수단으로는 전국적 차원의 실태 조사를 토대로 저소득층 주거 지역을 중심으로 국공립 시설을 신축해 나감을 제시한다. 셋째, 민간 시설의 공보육적 성격 강화라는 정책 목표 달성을 위한 정책 수단으로서 영아와 장애아 등에 대한 보육 지원 강화, 시설 평가 인증제 도입을 통한 서비스 수준 개선을 제시한다.<sup>11)</sup>

그렇다면, 국가는 보육 관련 정책 목적과 목표, 그리고 정책 수단을 통해 어떤 이념을 제시하고 있는가? 그리고 이 이념 제시는 어떤 유형의 복지국가 체제 지향과 일치한다고 볼 수 있는가?

## 2) 국가 제시 보육정책 지향에 나타난 이념

보육정책 이념은 다음과 같은 문제 제기를 통해 규명해 볼 수 있다: 첫째, 보육 책임의 비중을 가족과 시장·국가 중 어디에 더 두고 있는가? 둘째, 보육서비스 전달체계 구축을 통해 국가가 사회적 일자리 창출을 시도하는가? 즉 국가 재정 지원을 통한 보육서비스 전달체계 내 일자리 창출을 시도하는가?

정책 목적으로서 보육의 공공성 강화 제시는, 한국 사회에서 보육이 더 이상 가족만의 책임이 아님을 국가가 공식적으로 인정했다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 그리고 이 정책 목적을 실현하기 위하여 정책 목표를 보육료 지원 대상 확대, 국공립 보육 시설 확대, 민간 시설의 공보육적 성격 강화로 구체화함으로써 보육의 공공성 강화를 위한 정책적 개입 의지를 구체화한 점도 중요한 의미를 갖는다. 선연적 의미에서 더 나아가 보육에 대한 국가와 사회의 책임을 실천할 수 있는 방법을 제시하고 있기 때문이다. 2004년 현재 보육 시설 아동 92만 명 중 45%에 해당하는 41만 명이 많거나 적게 보육료 지원을 받는다면, 보육정책에서 보육을 가족 책임으로 한정시키고 보육서비스를 민간 시장 자율에만 맡기는 자유주의적 경향은 지양하고 있다고 할 수 있다.

보육의 공공성 강화를 제시하였다고 해서, 그러나, 보육정책이 사회민주주의적 경향을 갖는다고 주장하는 것은 속단이다. 제도의 형식적 측면에서는 공공성을 강조하고 있지만, 공공성 지향의 대상 계층이 한정되어 있고, 제공하는 보육서비스의 질적 수준이 아직은 낮은 수준에 있기 때문이다. 차등 보육료 지원, 보육료 지원 소득 계층 확대, 소득 수준에 맞는 적정 보육료 책정, 저소득층 주거 지역을 중심으로 국공립 시설 신축 등 정책 수단을 보면 차상위 계층을 광범위하게 포함한다 하더라도 보육정책이 저소득층 가족이 보육 책임을 다할 수 없을 때 국가가 개입하는 수준 이상을 추구하지 않고 있다. 반면 보육료 소득 공제 혜택은 중산층을 대상으로 보육서비스가 계층화하여 전달되는 결과를 가져오게 된다. 보육서비스가 저소득층을 대상으로 하는 각종 보육료 지원 프로그램과 중산층 대상 소득공제로 이분되어 전달되기 때문이다.

또한 보육서비스 전달주체로서 국공립 시설 확대를 어느 정도 할 것인지에 대한 구체적 목표 제시가 아직 없는 반면, 민간시설의 공공성 강화를 통해 국가가 간접적으로 개입하는 정책 기조를 유지할 것으로 보인다. 따라서 보육의 공공성 강화를 통해 유추할 수 있는 국가 개입 수준은 공공부조 대상자를 포함

11) 여성부 보육지원과 홍보 자료와 정보 공개 문서 내용 요약

- 출처 : 여성부 홈페이지 (www.mogc.go.kr)에서 2004년 11월 25일 내려 받음.

한 저소득층 가족을 대상으로 계층화된 서비스를 제공한다는 점에서 보수주의적 성격을 보인다고 할 수 있다. 그렇다면 국공립 시설 확대보다는 민간 시설의 공공성 강화에 초점을 둔 보육서비스 전달체계 구축은 어떻게 보아야 할 것인가? 이는 국가가 보육서비스 전달체계를 통하여 사회적 일자리 창출을 어느 정도 시도하는가라는 질문과도 연관이 되어 있다.

영아와 장애아 등에 대한 보육 지원을 강화하고, 시설 평가 인증제 도입을 통한 서비스 수준을 개선함으로써 민간 시설의 공공성을 강화하는 것은 어렵다고 본다. 영아와 장애아 등을 대상으로 국공립 특수 보육시설을 확대하려는 것이 아니라, 영아와 장애아에게 보육료 지원을 하고 서비스는 직접 시장에서 구매하도록 하는 방식을 취하기 때문이다. 또한 시설 평가 인증제를 통한 서비스 수준 개선은 시장에 대한 국가 개입의 최소 기본 요건을 충족시키는 정도로 볼 수 있을 뿐, 국가가 보육서비스 전달의 주체로 적극 개입을 하는 방식이라고 보기는 어렵다. 다만 국가가 부분적으로 보육서비스를 통해 사회적 일자리를 창출하는 현상을 시설 운영비 지원을 통해 볼 수 있다. 국가는 보육 시설 유지나 개선, 보육교사 인건비 등에 대한 비용 보조를 할 수 있도록 되어 있고,<sup>12)</sup> 2004년의 경우에 국가 지원을 받는 보육시설에서는 영아반 인건비의 90%, 유아반 인건비의 45%가 국가 지원을 통해 조달되었다.<sup>13)</sup>

따라서 제도의 형식이 지향하는 것에 비하여 내용에 있어서 국가는 직접적 개입을 하지 않고 현금 급여를 통해 보육서비스에 대한 수요자가 보육서비스를 직접 시장에서 구매하는 방식을 취하고, 민간서비스 전달체계에 대해서는 국가가 제한된 범위에서 규제와 지원을 한다는 의미에서 볼 때, 보육서비스를 통한 민간 시설의 공공성 강화와 사회적 일자리 창출은 보수주의적인 경향을 강하게 보인다고 볼 수 있다.

## 7. 분석 결과 요약: 보육정책을 통해 본 국가 지향 복지 체제의 성격

보육정책과 국가가 지향하는 복지 체제의 성격을 보육서비스 관련 공공예산 규모, 보육서비스의 질, 보육서비스 전달에서 국가와 민간 부문 간 관계, 보육서비스를 통해 국가가 추구하는 이념, 그리고 보육서비스를 둘러싼 성별 역할 분리에 대한 국가의 입장을 중심으로 분석해 보았다. 그렇다면 보육서비스를 통해 한국 국가는 복지국가 체제 유형 분류에 비추어 볼 때 어떤 경향을 보인다고 진단할 수 있는가?

첫째, 보육서비스 관련 공공예산은 최근 몇 년간 뚜렷한 증가 추세를 보였고, 이 추세는 당분간 지속될 전망이다. 그러나 보육 관련 공공예산 증가 현상은 분명 보육서비스의 탈자유주의화 경향으로 볼 수 있다. 보육서비스에 대한 국가 책임 부분이 인정된 결과 공공예산이 증액되고 있고, 인구학적 변동이나 여성 인력 활용 차원에서 앞으로도 계속 증액될 전망이다. 그러나 최근의 급격한 예산 증가를 놓고 보육서비스의 사회민주주의화를 논하는 것은 무리라고 본다. 워낙 보육서비스 관련 국가 부담 비율이 적은 규모이었던 상황에서의 공공예산 증가이기 때문이다. 이 추세대로 공공예산이 증가한다 하더라도 2010년에 이르러야 미국과 비슷한 수준의 보육료 부담을 보호자가 하게 됨을 본다면, 공공예산 중심 보육 서비스 전달체계를 전망하는 것은 무리라고 본다. 결국 보육서비스 비용에 대한 가족 책임 부분은 여전히 중요한 비중을 차지하게 될 것이다.

12) 영유아보육법 제36조(비용의 보조 등) ①국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 제10조의 규정에 의한 보육시설의 설치, 보육교사의 인건비, 초과보육 운영경비 등 운영에 소요되는 경비, 보육정보센터의 설치·운영, 보육시설종사자의 복지 증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 보조한다.

13) 여성부 보육지원과 홍보 자료와 정보 공개 문서 내용 요약

- 출처 : 여성부 홈페이지 (www.mogc.go.kr)에서 2004년 11월 25일 내려 받음.

둘째, 보육서비스의 질은 보육서비스 수혜 아동 수 증가, 보육교사 대비 아동 비율 감소, 욕구에 따른 다양한 보육서비스 확대 등 변화를 보이면서, 전문 인력 양성과 보육서비스에 대한 접근 기회 확대라는 과제를 보여 주었다. 1990년대 이후 영유아 보육법이 거듭 개정되면서 보육서비스의 질은 구조적·과정적·결과적 차원에서 계속 발전할 수 있는 가능성을 제시하였다. 보육시설 인증 평가제 실시와 더불어 보육서비스의 질은 지속적으로 나아질 수 있다고 전망할 수 있다. 그러나 전문가로서 보육교사 대비 아동 수를 낮추어야 하고, 보육 시설 환경을 개선하며, 보육시설 간 수준 차를 좁혀야 하는 과제를 여전히 갖고 있다.

보육서비스 질은 경제 발전과 보육에 대한 기대 수준이 높아지면서 선진국 수준에 도달할 수 있을 것이다. 보육서비스 질을 담보하는 요인은 국가 개입 수준이 될 수도 있지만, 시장 경제 요인도 중요한 역할을 하기 때문이다. 과제는, 따라서, 아동 보호자의 지불 능력, 아동의 동거 가족 여부와 관계없이 양질의 보육서비스를 담보해 주는 것이다. 이 과제 수행을 위한 국가 개입 정도가 보육서비스를 중심으로 한 복지국가 체제 유형과 관련이 있다.

셋째, 보육서비스에서 민간 부분이 차지하는 비중은 계속 확대되는 추세를 보이며, 민간 부분에서도 특히 영리 시설이 보육서비스에서 차지하는 비중이 여전히 높은 편이다. 반면 국공립 시설과 비영리 법인 확대나 영리 민간 시설의 공공성 강화에 대한 국가 개입은 지향하는 정책 방향에 비하여 구체적 내용을 구성하는 작업은 소극적 차원에 머무르고 있다. 국가는 보육서비스를 가족이 지불할 수 있는 능력을 특히 저소득층을 중심으로 지원해 준다. 이같은 보육료 지원은 취업 시장에서의 지위, 즉 취업 소득에 따라 보육료 지원이 제한적이며 차별적으로 이루어진다는 점에서 볼 때 보편주의 (Universalism)를 지향한다고 보기 어렵다. 또한 국가는 보육서비스를 직접 전달하는 것은 영리 민간 시설에 위임하는 정책 지향성을 보이고 있다. 따라서, 전달주체가 보육서비스에서 차지하는 비중과 역할을 볼 때, 국가는 보육료 지원을 공공부조 대상자만으로 한정시키지 않고 비교적 광범위한 의미에서 저소득층을 대상으로 보육료 지원을 하는 점에서 탈자유주의적 경향을 보이면서도 서비스 전달에 있어서 직접 개입을 지양하는 보수주의적 경향을 보인다고 볼 수 있다.

넷째, 보육서비스를 통해 국가가 추구하는 이념은, 보육 책임이 가족만이 아닌 사회와 국가에게도 있음을 인정했다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 국가 책임 인정이 선언적 의미에만 그치지 않고 구체적 실천 방안의 의해 지원되고 있다는 점 역시 보육의 사회화가 한국형 복지국가 발전과 중요한 상관관계를 가질 수 있는 부분이다. 또한 국가가 부분적이거나 시설 운영 지원을 통해 보육서비스 전달체계를 통한 사회적 일자리 창출에 어느 정도 기여하는 부분도 주목할 만하다. 그러나 계층에 관계없이 가족의 보육 책임을 지원해주는 보편주의 이념을 지향하고 있지는 않다. 또한 제도의 형식이 지향하는 보육서비스의 '공공성 강화'에 비하여 내용에 있어서 국가는 직접적 개입을 하지 않고 현금 급여를 통해 보육서비스에 대한 수요자가 보육서비스를 직접 시장에서 구매하는 방식을 취하고, 민간서비스 전달체계에 대해서는 국가가 제한된 범위에서 규제와 지원을 한다는 의미에서 볼 때, 보육서비스를 통한 민간 시설의 공공성 강화와 사회적 일자리 창출은 보수주의적면서 또한 국가와 보육서비스 시장 간 조합주의적 관계가 형성될 것이라는 전망을 가능케 한다.

## 8. 결론 및 연구 과제

결론적으로 볼 때, 보육 관련 공공예산 규모 증가가 보육에 대한 국가 책임 강화의 증거가 될 수는 있지만, 보육의 공공성 자체를 이야기할 정도의 수준은 아니다. 보육서비스 관련 비용 부담은 여전히 가족 책임의 중요한 부분으로 남아 있고, 보육서비스 전달의 가장 중요한 주체는 민간 영리 시설이다. 그러나 보육료 지원과 보육서비스 수준에 대한 국가 개입은 보육서비스와 관련할 때 보육정책은 탈자유주의적인 경향을 보인다. 결국 보육에 대한 국가 책임은 과거보다 증가했지만, 보육 책임의 주체는 여전히 가족이고, 보육과 관련한 남녀 성별 역할 분리에 대한 뚜렷한 정책 지향이 제시되어 있지 않으며, 국가는 서비스 전달 체계에 대한 간접적 개입을 통해 계층화된 보육정책을 펴나간다. 따라서 보육서비스를 중심으로 볼 때 한국에서 지향하는 복지국가 체제는 국가 보수주의의 경향을 보인다고 추론해 볼 수 있다.

본 연구 결과는, 따라서, 다음과 같은 연구 과제를 남긴다. 먼저, 보육서비스 외에 다른 사회정책 분야를 중심으로 좀 더 포괄적으로 한국에서 지향하는 복지국가 체제에 대한 논의를 지속할 필요가 있다. 보육정책 외 다른 분야에서 관찰할 수 있는 자유주의적인 정책 정향이 전체적인 복지국가 체제 성립과 어떤 관련이 있을 수 있는가에 대한 분석을 할 필요가 있기 때문이다. 둘째, 보육정책이 실제 국가 보수주의 복지국가 체제 형성에 기여할 지, 아니면 보육서비스 수준과 규모가 확대되면서 어떤 요인에 의하여 자유주의적 혹은 사회민주주의적 정향을 보일 수 있을 지에 대한 가능성을 지속적으로 관찰해 볼 필요가 있다. 보육에 대한 사회적 책임이 최근에서야 국가에 의해 강조되기 시작하였고, 사회정책으로서 보육서비스가 이제 막 발전하기 시작한 단계에 있기 때문에, 현재 보수주의적 성향을 보이는 보육정책이 특히 사회적·정치적 변동이 급격한 한국 사회에서 어떤 요인에 의해 다른 방향으로 전개될 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 이러한 점은 본 연구가 갖는 한계이기도 할 것이다. 본 연구는 복지제도가 이미 발달한 복지국가 개념을 한국의 미성숙한 복지국가 형태에 적용하는 작업이었기 때문이다. 따라서 복지국가 유형 틀에 의한 관찰과 연구를 지속적으로 해나갈 필요를 확인하면서 이번 연구를 종결하고 후속 연구를 기약하게 된다.

## 참고문헌

- 김상균 외 (1999), “우리나라 복지이념모형 구축을 위한 기초연구,” 사회복지연구 제14호, 1999년 겨울, 43-69쪽.
- 김미원 (1995), “복지국가의 가부장적 특성에 대한 비판적 고찰: 여성복지 대안을 위한 일고,” 한국사회복지학 통권 26호 1995년 7월, 51-75쪽.
- 김연명 (2002), “김대중 정부의 사회복지정책: 신자유주의를 넘어서,” 김연명 편 (2002), 한국 복지국가 성격 논쟁, 서울: 인간과 복지, 109-141쪽.
- 김연명 편 (2002), 한국 복지국가 성격 논쟁, 서울: 인간과 복지.
- 김영범 (2002), “경제위기 이후 사회복지정책의 변화,” 김연명 편 (2002), 한국 복지국가 성격 논쟁, 서울: 인간과 복지, 209-241쪽.
- 남찬섭 (2002), “경제위기 이후 복지개혁의 성격,” 김연명 편 (2002), 한국 복지국가 성격 논쟁, 서울: 인간과 복지, 143-175쪽.



- 백진아 (2002), "사회 운동과 우리 사회 : 시민 운동의 체제와 법제도 ; 덴마크와 스웨덴의 여성복지 체제," 사회 이론, Vol.22, 235-263쪽.
- 보건복지부 (2001.8), 보육사업 종합발전계획(안)에 대한 공청회, 한국보건사회연구원, 2001년 8월 8일.
- 보건복지부 (2004.2), 2004년도 보육사업안내.
- 여성부 (2002.1), 국가 보육 발전 계획.
- 여성부 (2003.5), 보육업무 추진 전략 및 발전 과제.
- 유희정 외 (2003), 보육사업의 공공화 및 다양화 실행 방안 연구, 여성부.
- 정무권 (2002), "김대중 정부의 복지 개혁과 한국 복지제도 성격 논쟁에 대하여: 발전주의 유산과 복지 개혁의 한계," 김연명 편 (2002), 한국 복지국가 성격 논쟁, 서울: 인간과 복지, 385-448쪽.
- 조영훈 (2002), "현 정부 복지정책의 성격: 신자유주의를 넘었나?" 김연명 편 (2002), 한국 복지국가 성격 논쟁, 서울: 인간과 복지, 271-295쪽.
- 통계청 (2004.12), 한국의 사회지표 2004.
- 홍성태 (2003), "삶의 질을 높이는 사회를 위하여," 노동사회 2003년 2월호, 24-29쪽.
- Alcock, Pete et.al (2003), *Social Policy*, Blackwell, London.
- Bergqvist, Christina/Nyberg, Anita (2002), "Welfare State Restructuring and Child Care in Sweden," in: Michel, Sonya/Mahon, Rianne (Hg.), *Child Care Policy at the Crossroads*, Routledge, London, S.287-307.
- Braun, Hans (1999), 'Qualität bei sozialen Dienstleistungen', in: *Die Neue Ordnung*, Heft 5, S.344-354.
- Braun, Hans (Dezember 1999), *Social Services in Europe: Traditional Concepts and Market Mechanism*, Diskussionsbeitrag Nr.74, Universität Trier.
- Braun, Hans (2001), *Providing Social Services in a Multicultural Environment: The Case of Germany*, Discussion Paper no.76, Universität Trier.
- Braun, Hans/Johne, Gabriele (Hg.) (1993), *Die Rolle sozialer Dienste in der Sozialpolitik*, Campus Verlag, Frankfurt/M.
- Brülle, Heiner/Reis, Claus (1999), 'Qualität in der Sozialen Arbeit,' in: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, Doppelheft 4/1998 und 1/1999.
- Esping-Andersen, Gösta (1990), *The Three World of Welfare Capitalism*, Oxford Uni. Press, Oxford.
- George, Vic/Wilding, Paul (1994), *Welfare and Ideology*, Pearson Education Ltd. London.
- Giddens, Anthony (2002), 제3의 길 (한상진, 박찬욱 역), 서울: 생각의 나무
- Merchel, Joachim (1998), 'Qualitätsentwicklung als gesetzlicher Auftrag: Überlegungen zu Bedeutung und Umsetzung des neuen §78 b SGB VIII,' in: *Nachrichtendienst des Deutschen Verieins für öffentlichen und private Fürsorge*, 12/1998.
- Sainsbury, Diane (1999), *Gender and Welfare State Regime*, Oxford Univ. Press.
- Williams, Fiona (1989), *Social Policy: A Critical Introduction*, Polity Press, Cambridge.