

일-가족 양립지원과 가치재로서의 보육의 이해

최은영(한국보건사회연구원)

1. 서론

최근 보육정책의 여성부 이관을 계기로, 한국 보육정책의 방향을 정립하기 위한 논의가 활발하다. 그러한 논의의 중심에는 '보육의 공공성'과 '보편적 보육'이 자리 잡고 있다. 그러나 무엇이 공공성이고 어떠한 특성으로 보편성을 채워나가야 하는지 이견이 존재하는 것 역시 사실이다. 보육정책은 다각적인 성격을 지니고 있다. 아동발달과 균등성장을 강조하는 논의, 가족정책의 일환으로 보는 시각, 여성노동 촉진을 강조하는 접근, 저출산 대응정책으로서의 성격 강조 등 복합적인 정책 목표가 서로 맞물려 있는 분야이다(첨부 그림 참조).

최근의 논의가 대부분 재정방식에 초점을 맞추면서, 공급과 서비스전달에 대한 균형 있는 관점 정리가 제대로 이루어지지 못한 점도 패러다임의 전환¹⁾을 준비하는 한국의 보육정책이 당면한 과제 중의 하나라고 할 수 있다. 본고에서는 공공성의 근거를 보육재화의 특성을 통해 도출하고, OECD국가 비교연구를 통해 드러난 일-가족 양립지원 정책으로서 보육의 중요성을 부각시키는데 일차적인 목적이 있으며, 이러한 두 가지 근거와 OECD 최근 동향을 준거점으로 삼아 한국 보육정책이 나아갈 방향을 짚어보고자 한다.

2. 보육재화의 특성과 공공성 강화의 근거

많은 나라에서 보육정책은 잔여적인 성격의 서비스로 시작되었다. 어떤 국가에서는 그러한 취약계층 중심의 선별적 서비스로서의 보육정책이 그대로 유지되는가 하면(예:미국과 영국), 다른 국가에서는 여성 취업률의 증가나 부서통합을 통한 교육적 프로그램 강화를 계기로 보편적 서비스로 탈바꿈하고 있기도 하다(예:대부분의 스칸디나비아 국가와 프랑스 등 일부 내륙유럽 국가). 이러한 차이는 각 사회가 보육서비스를 어떠한 재화로 보느냐에 크게 영향을 받고 있다. OECD의 대부분의 국가들은 보육을 가치재

1) 취약계층 유아대상, 부모의 비참여, 가정의 고부담, 민간위주의 공급, 취업모에 대한 고용정책과의 연계성 부재라는 특성의 보육체계에서 ⇨ 보편적인 보육서비스를 통한 아동의 균등성장 도모, 여성취업 지원(나아가 여성인력을 국가 경쟁력확보에 활용)과 일자리 창출, 자녀양육(비)지원을 통한 국가의 개입확장, 저출산 문제 해소 등의 여러 가지 정책목표를 아우르는 복합적인 보육정책으로의 전환.

(merit goods 혹은 worthy goods)로 인식해 가고 있으며, 한국의 최근 보육담론도 이러한 인식을 공유하는 것으로 보인다. 이러한 시각의 변화는 영유아보육법 제 1조(목적)의 변화에 분명히 드러난다. 개정 전 목적은 '보호자가 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 기여하는 것'으로 규정하고 있었는데, 개정 후 목적은 '보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운'이라는 표현이 삭제되어, 보편적인 서비스 지향을 분명히 하였다.

그렇다면 보육이 가치재라는 것은 무엇을 의미하는가? 가치재는 공급의 수준과 비용지불의 방식에 대한 대처가 개별적으로 이루어지지 않고 집합적으로 이루어진다는 특징을 갖는다²⁾. 즉, 보육의 보편적 서비스화 논의는 공공성이 강한 보육을 통해 전체사회가 편익(benefits)을 얻게 될 것이라는 인식을 반영하는 것이며, 소비자의 지불능력과 상관없이³⁾ 정부가 그 소비를 권장하는 재화의 특성⁴⁾을 지니게 되는 것이다⁵⁾. 따라서 보육은 점차 필수재로서의 성격을 지니게 된다. 가치재는 소비될 때 긍정적인 외부효과를 발생하며 준공공재로서의 특성도 갖는다.

사회적 편익에는, 태어난 가정환경의 차이에 관계없이 아동이 잘 자랄 권리를 사회가 인정하고 미래 국가경쟁력으로서 성장하도록 지원하는 것, 부모가 가정과 노동시장의 유급노동을 병행할 수 있도록 지원하여 가족친화성을 높이는 것⁶⁾ 등이 포함될 것이다. 한편 OECD에서는 각 가정 당 아동의 수가 줄어들어 따라 형제자매를 통한 상호작용과 사회화 효과가 감소하고 있어서, 이에 대한 하나의 대안으로도 보육/교육정책이 강조되고 있다⁷⁾. 최근 복지국가 논쟁 내에서는 아동에 대한 보호와 보육 및 투자가 빈곤의 대물림과 악순환의 고리를 끊기 위한 가장 효과적인 전략으로 대두되고 있기도 하다⁸⁾.

이러한 재화의 성격을 공급주체 내지는 규제와의 관계에서 살펴보면, 일반적으로 준공공재로서의 성격이 강해진 재화는 공공생산이 바람직하며, 민간에 의해 공급되더라도 정밀한 감독이 요구되는 것이 특징이다⁹⁾. 공공재이론의 창시자인 Musgrave(1959)는 더 나아가 ①배분이 비효율적으로 이루어 질 때, ② 소비가 저소득층의 가계에 큰 비중을 차지할 때, ③수요가 비탄력적일 때 등 세 가지 경우에 공공 규제가 필요하다고 지적한 바 있다. 그는 개입의 필요가 약할 때는 외부통제로 하되, 광범위한 개입이 필요할 때에는 공공소유로 관리해야 함을 분명히 하였다.

물론, 교육과 보육이 기존의 초등 의무교육 시스템과 완전히 분리되어 있는 한국적 상황에서 이러한

2) E.S.Savas 저, 박종화 역, 1994. 민영화의 길, 한마음사. p 97.

3) 이것이 잘 확보되지 않으면, a two-tier system으로 가게 된다. 정부의 역할을 제고함으로써 만 non-selective general service가 가능하다. 자세한 내용은 Gurin (1989) "Governmental Responsibility and Privatization" in Kamerman and Kahn, eds. Privatization and the Welfare State, Princeton University Press, pp.179-205 참조.

4) 사용료가 아주 적거나 부과되지 않는다면 사실상 공동이용재나 집합재가 되는 셈이다. 초등교육이 그 예에 속한다. Savas 위의 책.

5) 최은영. 2004. "보육의 사회적 책무성", 전환기의 보육정책. 공동육아와 공동체교육 10주년 기념 국제세미나.

6) 향후 출산, 양육, 간호, 수발 등 전반에 걸쳐 가족친화적 정책을 확장해 나가는 것을 계획해야 한다. 양성에게 공히 제공되는 가족친화적 정책의 개발을 통해, 기존 무급노동에 대한 가치인정과 관련 서비스 종사자(주로 여성)의 노동시장내 지위상승 효과도 기대할 수 있을 것임.

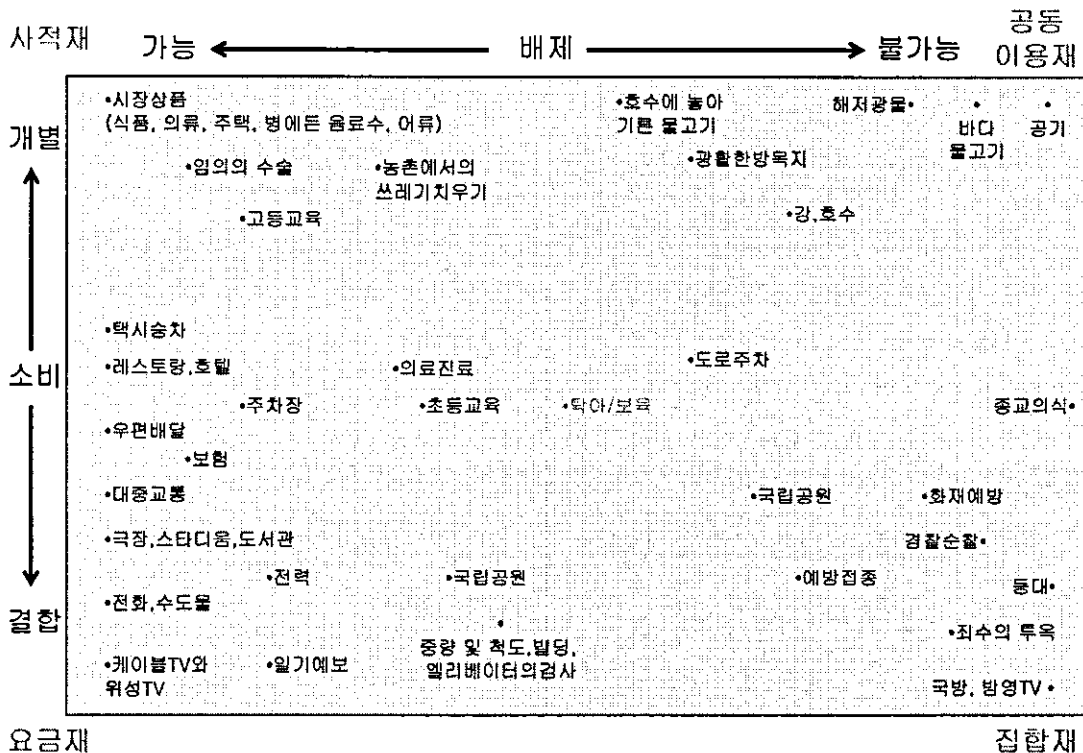
7) OECD (2001) Starting Strong.

8) Esping-Andersen, Gosta (2002) Why We Need a New Welfare State, Oxford University Press. pp. 26-67.

9) Richard, A. Musgrave (1959) The Theory of Public Finance. McGraw-Hill Co.

논의가 당장 적용 가능한 것은 아니다. 그러나, 방향정립의 논의 속에서 충분히 검토하고 합의해 갈 수 있는 부분이다. 보육이 교육과 분리되어 있는 현재의 시스템을 유지하더라도 교육수준별로 교육재화와 비교하여 보육을 자리매김하는 논의는 충분히 가능하다.

일반적으로 교육은 중등교육으로 갈수록 사적재(private goods)에 가까워진다. 그러나 초등교육에서는 결합소비가 어느 정도 발생하게 되며, 이러한 특성은 대상의 연령이 낮아지고 서비스가 보편화 될수록 더 커진다. 따라서 보육이나 탁아는 사적재나 요금재보다는 공동이용재나 집합재에 상대적으로 더 가까워지게 된다. 일반적으로 공동이용재는 시장 메카니즘에서 공급하기에 효율적이지 않으며, 집합재는 조세형태로 공급이 확보되는 경향이 있다. 이러한 기준으로 볼 때 보육은 초등교육보다 우하향에 위치시킬 수 있다(그림 1 참조). 국가에 따라 보육재화가 어느 모서리에 더 가까운지는 상이하게 나타날 수 있고, 보육을 정 중앙에 위치시킬 경우는 모든 재화의 특성을 골고루 갖게 될 것이다.



자료 : savas(1994). 보육은 필자가 위치시킴.

<그림 1> 다양한 재화와 서비스의 배제와 소비속성

한편, 보육서비스에는 다른 시장과 마찬가지로 정보 불완전성과 정보 비대칭성의 문제가 존재한다¹⁰⁾. 일반적으로 불완전정보는 서비스 제공자에게 상당한 시장지배력을 주게 된다. 이럴 때는 경쟁이 존재한다 해도 서비스 제공자들이 가격을 수용하는 완전경쟁을 하는 것이 아니다. 예를 들어 특정 서비스 제공자가 가격을 인상해도 모든 서비스 이용자가 동일한 서비스를 싸게 제공하는 다른 제공자를 즉각 찾아

10) Joseph, Stiglitz 저, 강신욱 옮김 (2003) 시장으로 가는길. 한올아카데미. pp.79-82.

낼 수 없다. 마찬가지로, 어떤 제공자가 가격을 낮추더라도 더 비싼 값을 받는 제공자로부터 모든 고객들을 끌어 모을 수 없다. 정보의 탐색에는 비용이 들고 따라서, 시장에서 이용자들은 각 제공자가 얼마의 가격을 붙이고 있는지 일일이 알 수 없게 된다. 이러한 특성은 보육시장에서 보육료 상한선 규제의 필요성과도 연결된다. 더구나, 공급자가 이윤추구를 위해 보육가를 높였을 때—민간영리부문의 속성상 불가피하다고 판단된다—, 보육서비스는 대체가 쉽지 않은 성격을 가지고 있다.¹¹⁾

Knapp(1984)¹²⁾도 사회적 보호(social care) 자원의 할당은 시장에서 효율적이고 공평하게 분배되기가 힘들다는 점을 지적하고 있다: 사회적 보호(보살핌)시장에서는 일반적으로 공급이 수요에 미치지 못하고¹³⁾, 수급조건에 일관성이 부족하여 같은 욕구를 가진 대상이 같은 처우를 받지 못하거나 같은 질의 서비스를 받지 못하기 쉽기 때문이다. 아동자신 뿐만 아니라 부모 역시 선택에 필요한 충분한 정보를 갖고 있지 못하다는 점을 떠올리면, 충분히 이해가 되는 부분이다.

더 근본적으로 시장에서는 지불능력에 따라 서비스가 분배되기 때문에, 시장원리에 따른 서비스의 분포가 욕구와 일치할 가능성이 높지 않다. 이 문제를 정부보조금을 통해 일부 해결 할 수도 있지만—필요가 큰 집단에게 정부보조금을 지급하여 소비를 촉진하는 방식—, 공급자체의 불균형을 해소할 만족스러운 방식은 될 수 없다. 이럴 경우는 정부의 직접공급이 대안이 된다(Knapp). 정부의 직접 서비스는 재화의 다양성을 결여할 가능성이 높다는 평가를 받기도 하지만, 단위당 생산비용을 줄이고 민간의 거래비용을 절감할 수 있다는 장점을 지닌다.

이와 같이 살펴본 보육재화의 공공성은 보육을 가치제로서 인식하는 정도가 강할 수록 더 명료해질 것이고, 각 사회에서 어떠한 논의구조를 거쳐 서비스 공급과 소비방식을 구상하느냐에 따라서 역시 달라질 수 있다. 한국사회의 기존 보육정책 논의에서 명확하게 합의되지 못한 것이 이러한 “공공성”의 의미를 둘러싼 불명확성이라고 하겠다. 이를 분명히 하기 위해 아래에서는 복지공급주체간 역할에 관한 이론을 통해 공공성의 의미를 살펴보도록 한다. (아동, 노인, 장애인 대상)보살핌 서비스의 최근 경향은 공급주체간 균형추구 논의를 통해 전개되고 있다¹⁴⁾. 균형추구론을 기준으로 삼을 경우, 한국은 국가부문의 역할이 가장 부족한 상태임을 밝히고자 한다.

한국의 기존 민간부문의 역할은 권위주의 국가의 대행자(vendor)¹⁵⁾ 였다. 즉, 국가의 적극적인 역할이 없는 상태에서 민간이 국가를 대행한 것이다. 이러한 관계는 앞으로 새로운 협조적 파트너십 관계로 재구축될 필요가 있다. 그 방향은 [그림 2]가 제시하는 다이아몬드형 복지제공주체¹⁶⁾ 중에서 국가부문과

11) 사적재의 경우는, 가 제조회사의 쿠키 값이 오르거나 양이 줄었을 때 같은 편의점에서 나 제조회사의 비슷한 쿠키를 살 수 있지만, 보육은 그런 재화의 성격을 지니는 것이 아님.

12) Martin Knapp (1984) *The Economics of Social Care*. MacMillan. pp. 89-114.

13) Walker 는 특별아동 보육, 야간이나 주말 보육, 영아 보육 등은 일반적으로 시장공급이 부족하게 나타난다고 지적한다. Walker (1995) "Public Policy and the Supply of Child Care Services", in David Blau (ed.) *The Economics of Child Care*. Russell Sage Foundation. pp. 51-77.

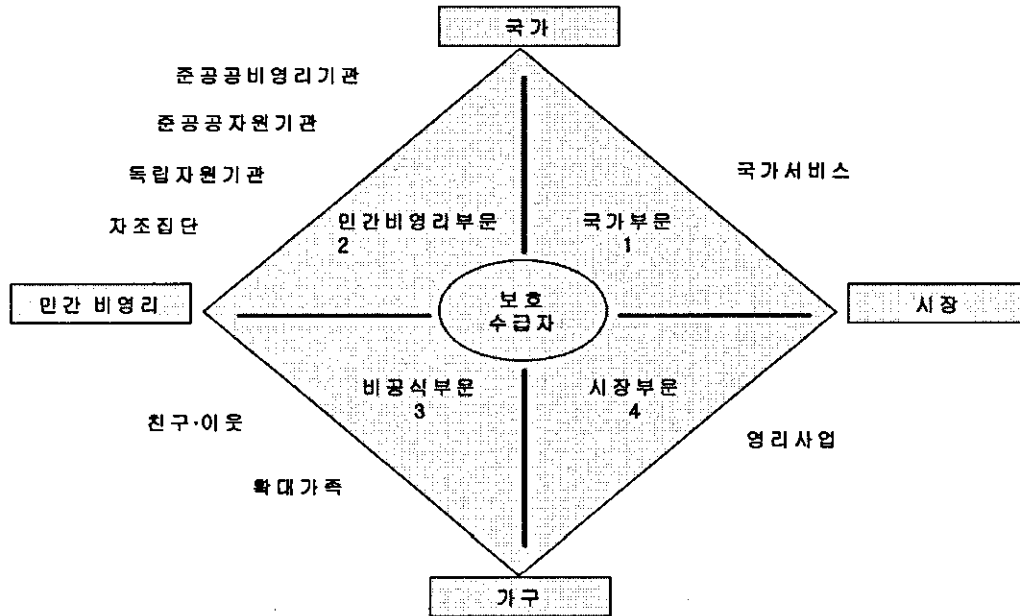
14) Evers, Pijl, and Ungerson (Eds.) 1993. *Balancing Pluralism*; Walker et als. (Eds.) 1998. *Public and Private Responsibilities in Long-Term Care* 등 참조.

15) 이혜경 (1997) "서울 특별시 여성복지를 위한 민관 동반관계 발전전략", 서울특별시, 한국여성개발원, 제 2회 국제여성심포지움: 여성복지 민관협력체계 구축. pp. 199-207.

16) Maria Pijl (1994) "When Private Care Goes Public: An Analysis of Concepts and the Principles Concerning Payments for Care", in Evers, A., et als (eds.) *Payments for Care: A Comparative Overview*. European Center Vienna: Avebury, pp. 3-18.

비영리 민간부문의 책임강화를 의미한다. 기존의 보육정책은 민간(시장부문)의 시설과 가족(비공식 부문)의 비용을 근간으로 이루어졌었고, 향후 국가와 비영리부문을 강화하는 것이 균형적인 파트너십(balanced partnership)의 기준이 되는 것이다. 아울러 장기적으로는 공급원의 다양화에 따른 정부의 조정역할(지원과 규제 포함)이 한층 강화되어야 한다고 할 수 있다.

복합적인 성격을 갖는 비영리부문을 제외하고 시장-국가-가족으로 구성된 복지공급주체간 복지삼각형(17)을 설명틀로 본다면 [그림 3], 복지혼합을 향한 균형점을 갖기 위해서 한국은 기존에 그 기능이 약했던 국가의 역할이 강조되어야 삼각의 균형을 잡을 수 있다.

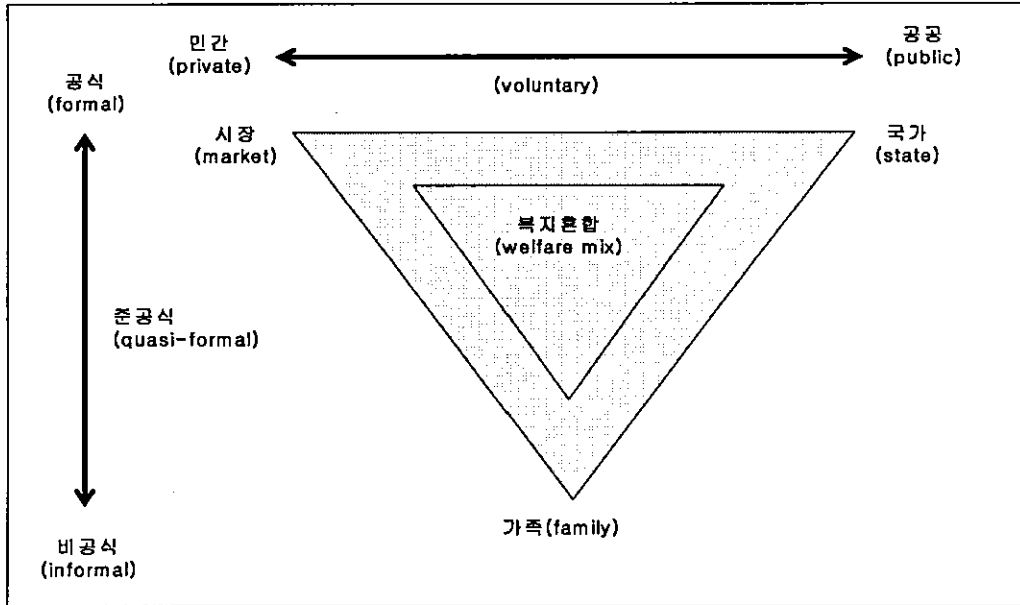


자료 : Pijl, Marja(1994); 4

<그림 2> 복지다이아몬드(the welfare diamond)와 복지제공주체

결국 공급주체로서의 국가의 역할 강화가 보육의 공공성 확보에 중요한 요소가 되는 셈이다. 따라서 민간중심의 공급체계를 그대로 두고 보육료지원 등을 통해 재정분담만을 시도하는 것은 보육의 공공성을 확보하는데 부족하다는 점이 분명해 져야 한다. 한국에서는 기존의 선별주의적 서비스 성격과 '공급은-민간시장의존', '재정은-가족의존'의 구조에서 탈피하여 보편적 서비스를 추구하고 정부의 공급/재정주체로서의 역할을 강화하여야 할 것이다.

17) Abrahamson, P.E. (1991) "Welfare and Poverty in the Europe of the 1990s", International Journal of Health Service, Vol.21, No.2, pp. 237-264.



<그림 3> 삼각 복지공급주체(the welfare triangle)

특히, 정부의 보육서비스 공급주체로서의 역할 강화는 향후, 보육과 교육이 통합될 것을 대비할 때 더 중요해진다. 보육과 교육이 통합되어 가는 것은 OECD의 전반적인 동향이다. 이미 스웨덴과 핀란드는 완전한 통합방식이며, 다른 나라들도 비슷한 동향을 보이고 있다. 한국도 장기적으로 의무교육연령을 낮추어 이러한 통합성을 추구할 수 있으며, 이에 대비하기 위해 현 시점에서 정부의 공급역할을 재고할 필요가 있다. 즉, 현재의 보육서비스 공공 공급 확충은, 향후 대상이 확대될 의무교육에 대비하는 의미도 갖는다고 할 수 있다.

3. 여성 경제활동참가와 보육정책의 효과

본절에서는 여성의 경제활동참가와 자녀유무 및 육아지원서비스의 관계에 대해 이론적으로 고찰하고, 국제비교연구를 통해 밝혀진 인과관계를 정리하며, 일-가족 양립지원정책으로서 보육정책의 중요성을 노동경제학적 근거에서 부각시키고자 한다.

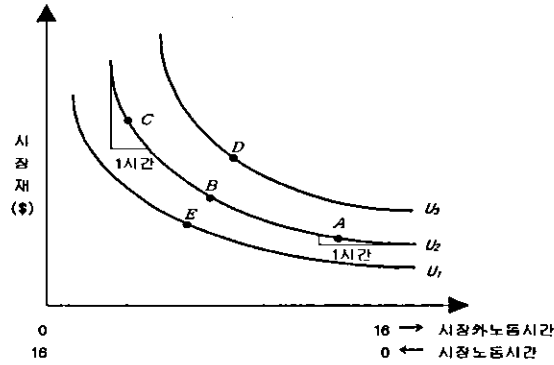
1) 자녀가 여성 경제활동참가에 미치는 영향

노동경제학 이론상 결혼과 출산은 여성노동력 공급에서 큰 전환점이 되는 것으로 평가된다. 크게는 노동공급결정과 임금 등 2가지 측면에 영향을 준다.¹⁸⁾ 먼저 노동시장 참여에 미치는 영향을 검토하고, OECD 국가비교를 통해 살펴본 임금에 미치는 효과를 그 뒤에 이어서 검토하고자 한다.

노동공급이론은 가계의 효용극대화 이론에서 출발한다. 신고전학과 경제학이론에 따르면, 가계는 구성

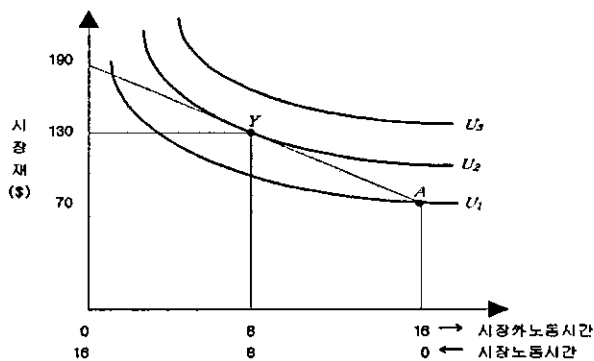
18) 노동시간과 관련한 노동경제학적 논거는 생략한다. 단시간 근로의 비중이 낮고, 근로시간에 따른 비례보호가 보장되지 않는 한국의 노동시장 현실을 감안할 때, 주요한 논점이 아니라고 판단되었다.

원의 시장재화와 비시장재화의 소비를 통해 효용을 실현한다. <그림 4>는 가계의 효용극대화 조건을 나타내는 무차별곡선이다(Blau, Ferber, and Winkler, 1998). 효용극대화 과정에는 예산의 제약이 따르는데, 사람들이 시장노동시간과 비시장 노동시간이라는 투입요소를 이용하여 생산된 생산물의 소비로부터 효용을 얻는다고 보는 것이 기본 모델이다.



<그림 4> 무차별 곡선- 시장과 비시장시간의 조합

무차별곡선의 기울기 정도는 동일한 복지(광의의 삶의 복지)를 유지할 수 있을 때까지 비시장시간을 시장재화로 대체시키는 것이 특정 개인에게 얼마나 어려운가 혹은 쉬운가에 따라 영향을 받는다. 간단히 말하면, 그 결정은 생산과 소비 중 어떤 하나를 다른 것으로 대체시키기 위한 특정인의 기회에 의존하게 된다. 이 원리를 어린 자녀를 둔 여성근로자에게 적용시켜 본다면, 자녀로 인해 가정 내에서의 서비스가 보다 많이 요구되면, 기울기가 큰 무차별 곡선을 갖게 되고, 따라서 시장노동시간이 비시장시간을 대체하기 어려워진다. 이때 어린 자녀를 가진 주부의 취업이 다양한 서비스를 통해 사회적으로 용인되고 지원된다면, 양육을 위해 서비스를 활용하는 행동이 일반화될 수 있고, 기울기가 낮은 무차별 곡선을 갖게 된다(→시장활동 선호). 특히 어린 자녀의 보육·양육이 많은 시간투입을 필요로 하는 시간 집약적 노동이기 때문에, 사회적 지원이 없는 상태에서는 시장시간 투입이 줄어들게 되는 것이다.



<그림 5> 시장임금이 의존임금보다 높은 경우 → 노동시장 참여

<그림 5>는 소득(또는 임금)과 노동시장 참여결정간의 관계를 보여준다. 원점에서 북동쪽 방향으로 갈수록, 잠재적 만족과 소비가능성이 모두 증가하는 것을 의미한다. 이 경우는 주어진 예산 제약 하에서 가장 가능성이 큰 무차별 곡선 U2와 접하는 Y점에서 효용 또는 만족을 극대화시키게 된다. 따라서 8시간의 시장노동과 8시간의 비시장활동(대표적인 예: 가사, 양육)에 시간을 할애하는 선택을 하게 된다. 점 A의 기울기는 흔히 요구임금 혹은 의중임금(reservation wage)¹⁹으로 불리는데, 노동을 시장에 공급하기 위해서 노동자가 요구하는 최소한의 주관적 임금수준을 의미한다. 시장임금이 요구임금보다 크다면 노동시장 참여가 선택되고, 그렇지 않으면 경제활동에 참가를 하지 않는 합리적 선택을 한다. 즉, 노동력 참여는 비시장시간의 가치와 부적(-)으로 관련된다. 이때 지리적으로도 가깝고 경제적으로도 감당할 수 있는 양질의 보육시설을 이용할 수 있다면, 한계의중임금의 크기에 영향을 주어 경제활동여부를 결정하는데 주요 요인이 된다(조우현, 2003).

비시장시간 가치에 영향을 미치는 다른 요인으로 근로소득 이외의 소득이 있다. 일반적으로 근로자의 가족, 특히 배우자의 소득, 정부로부터의 소득지원이나 양육관련 현금급여나 수당 등이 모두 영향을 주게 된다. 높아진 소득은 시장시간 공급을 줄이는 방향으로 영향을 미칠 수도 있고(소득효과 발생), 시장시간의 공급을 증가시키기도 한다(대체효과 발생).

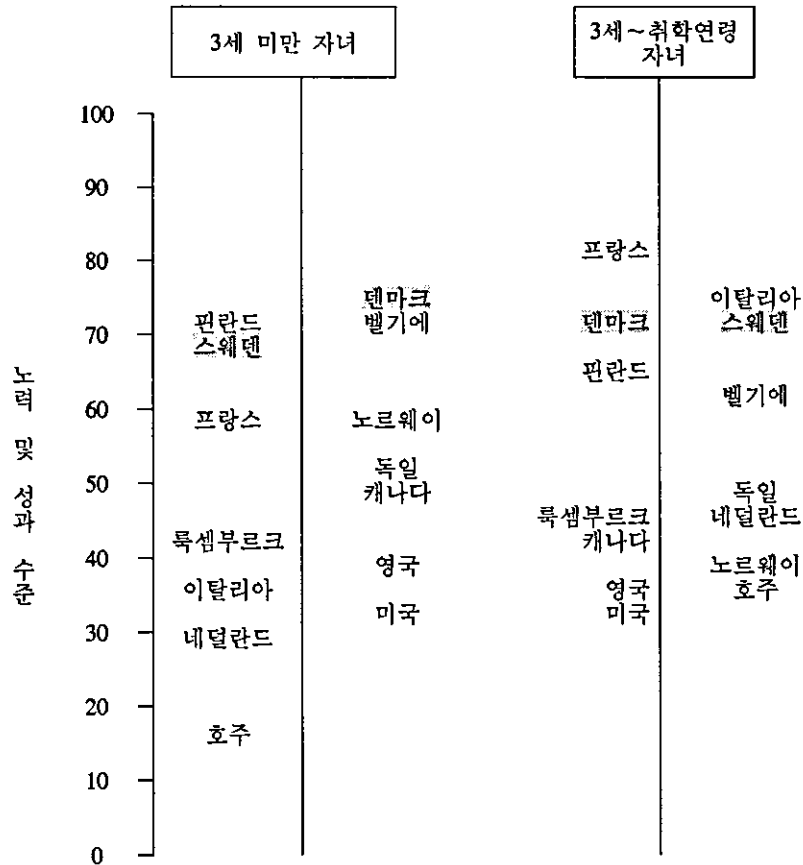
기혼자의 경제활동참가는 결국, 요구임금이 시장에서 제공되는 임금과 비교해서 낮은가 높은가에 따라 결정되게 된다. 이 때 흥미로운 점은, 기혼남성의 노동공급이 주로 임금과 비근로소득의 함수인데 반해, 기혼여성의 노동공급은 자녀수와 자녀연령에 의해서 크게 영향을 받는다는 연구결과들이다(Mincer, 1962; Gronau, 1977; Becker, 1981; Blau et al., 1998). 즉, 자녀양육에 드는 시간과 비용이 기혼여성의 노동공급에 중대한 영향을 주게 되는 것이다. 여기서 접근성 높은 보육시설의 공급과, 보육비(가격)지원 혹은 소득지원 등의 현금지원이 기혼여성의 노동공급결정에 밀접히 연결되어 있음을 유추할 수 있다.

2) OECD 비교연구를 통한 인과관계 고찰

OECD 국가를 대상으로 꾸준히 이루어져 온 자녀-여성경제활동간의 관계는 다양한 측면의 이슈를 제기하고 있다. [그림 6]과 <표 1>에는, 아동과 여성을 고려한 정책패키지를 통해서 본 각국의 정책노력이 평가되어 있다. 주요 기준은 각국이 유자녀 가정과 무자녀 가정간의 고용기회를 평등하게 만들기 위해 애쓰는 정도이다. 모성휴가를 제공하여 일을 쉬게 하는 방식과 전일제 공공보육을 통해 근로의 지속성을 보장해 주는 방식 모두가 포함된다.

음영 표시가 된 두 나라, 스웨덴과 덴마크는 두 연령그룹의 아동에 대한 정책에서 모두 60점이 넘는 정책점수를 기록한 국가이다. 이 두 나라는 첫째, 모성휴가시 임금대체율이 거의 100%에 육박하고, 둘째, 학령전기 아동의 100%와 1/3~1/2의 영유아를 위한 공공보육이 가능하다는 특성을 지닌다. 영어권 국가의 낮은 점수도 눈에 띄지만, 노르딕 국가 중에서 노르웨이가 매우 낮은 점수를 보이고 있는 것도 주요한 발견이다. 3세 이하 공공보육이 발달되지 않았고, 80년대 말이 되어서야 포괄적인 모성휴가가 취업모에게 주어진 점 등이 노르웨이의 점수를 낮추는데 영향을 준 것으로 분석된다.

19) 흔히, 시장임금과 개인의 의중임금과의 차액은 경제적 지대(economic rent)라 불린다.



자료 : Gornick et al., 1997, Sainsbury(1999) p.60 에서 재인용.

<그림 6> 모성 취업지원 정책

<표 1> 정책 노력지수: 14개국의 지수값과 국가 순위

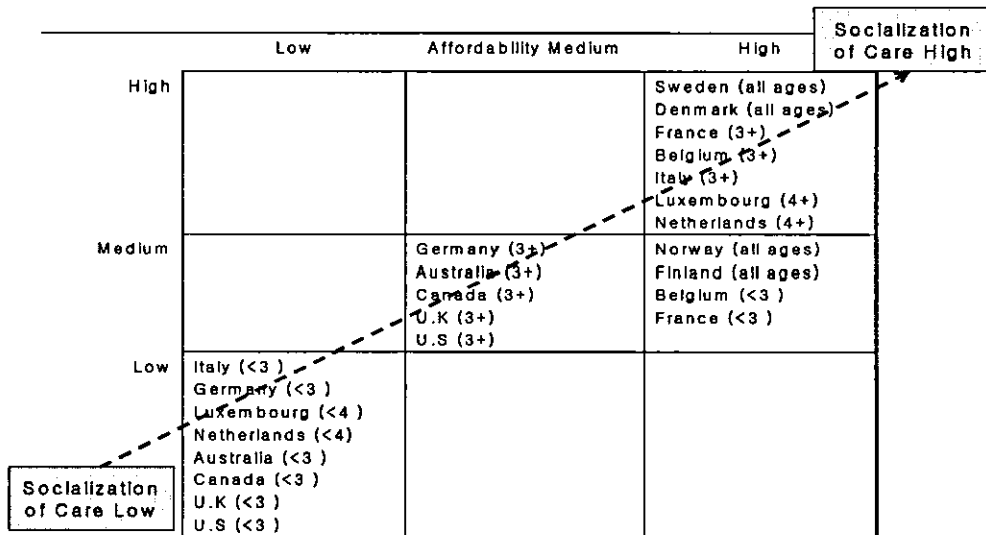
구분	지수값		국가 순위	
	3세 미만 아동	3세~취학연령	3세 미만	3세~취학연령
핀란드	65.84	55.85	1	5
덴마크	63.87	63.50	2	3
스웨덴	62.29	61.60	3	4
벨기에	59.99	51.29	4	6
프랑스	53.19	76.57	5	1
노르웨이	41.42	20.94	6	12
룩셈부르크	36.27	34.06	7	7
독일	36.20	31.90	8	8
이탈리아	36.04	65.20	9	2
캐나다	34.69	30.12	10	9
네덜란드	33.97	30.08	11	10

영국	21.98	21.25	12	11
호주	21.25	16.80	13	14
미국	13.59	20.65	14	13

주 : 지수 스코어는 관련지수의 가중 조합을 이용하여 공식에 따라 계산한 후 다시 지수 스코어는 0에서 100 사이의 구간 값으로 변환한 것임. 여기서 100은 얻을 수 있는 최대 스코어의 100%를 나타냄. 위의 표에 나타난 것들이 이 최종값들임. 자세한 공식은 Meyers et als., 1999, p.130참조.

자료 : Gornick et al., 1998, Sainsbury, 1999. p.40 에서 재인용.

<그림 7>은 아동의 연령대를 3세를 기준으로 둘로 나누고, 보육/교육의 시설제공도(availability)와 비용지원정도(affordability) 양 측면에서 발달정도(상,중,하)를 교차시켜 얻은 표이다²⁰⁾. 스웨덴과 덴마크가 전 연령에서 높은 점수를 받아 시설제공도와 비용 양측면에서 사회화의 정도가 높은 상태이다. 한국은 의무교육 연령이 낮고, 전면무료 보육 대상이 매우 적고(예외적), 시장중심 공급체계면서, 기업과 비영리 부문이 미발달한 특성상, 시설제공과 비용지원 두 측면에서 좌측 아래에 위치할 것으로 보인다.



<그림 7> Affordability and Availability of ECEC for Children From Birth to Age 6

<표 2> ECEC(아동교육 및 보육)의 사회화 정도와 모성 취업간의 관계

	ECEC의 사회보급도 (공급/비용에서의 가용성)		아동으로 인한 모성 취업에의 불이익(penalty) ¹⁾	
	0~2세	3~5세	모성취업 감소 (자녀 0~2세)	모성취업 감소 (자녀 3~5세)
사회민주주의 국가				
덴마크	고/고	고/고	0%	0%
핀란드	중/고	중/고	0%	0%
노르웨이	중/고	중/고	-29%	-27%
스웨덴	고/고	고/고	0%	0%

20) Marcia K. Meyers and Janet Gornick (2003) "Public or Private Responsibility? Early Childhood Education and Care, Inequality, and the Welfare States", Journal of Comparative Family Studies, pp.379-411

보수주의 국가				
벨기에	중/고	고/고	0%	0%
프랑스	중/고	고/고	0%	0%
독일	저/저	중/중	-25%	-117%
이탈리아	저/저	고/고	n.a.	n.a.
룩셈부르크	저/저	고/고	0%	0%
네덜란드	저/저	고/고	-25%	-21%
자유주의 국가				
호주	저/저	중/중	-35%	-15%
캐나다	저/저	중/중	-15%	-10%
영국	저/저	중/중	-45%	-31%
미국	저/저	중/중	-22%	-15%

주: 1) 취업에 있어서 예상되는 퍼센트 포인트 감소(penalty)는 어린 자녀를 둔 기혼모들 가운데 결혼 상태, 자녀 수, 엄마의 나이와 교육 정도, 기타 가계 수입 등의 요인들을 감안하여 산출한 것임.

자료 : Gornick and Meyers. 2003.

위의 정책분석 결과와 <그림 7>의 분석내용을 염두에 두고 <표 2>를 보면, 미약한 사회적 지원이 있는 나라와 충분한 지원이 이루어지고 있는 국가 간에 보육의 사회화 정도에 따라 아동이 취업에 미치는 부정적 영향이 매우 상이함을 알 수 있다. 영어권 모든 국가에서 아동의 존재가 어머니의 취업에 장애가 되는 것으로 나타나고, 노르딕 국가 중에서도 노르웨이는 포괄적 보육서비스 등이 부족하여 취업 불이익이 크게 나타남을 알 수 있다.

<표 3> 근로자의 성별, 자녀수별 노동시장 통계(미국)

구분	여성			남성		
	노동시장 참여율(%)	주당 노동 시간	시간 임금 (\$)	노동시장 참여율(%)	주당 노동 시간	시간 임금 (\$)
전체	77	38	11.53	92	44	15.38
자녀없음	81	40	12.02	89	44	14.42
1명	79	38	11.54	94	45	16.48
2명	74	36	10.99	96	45	16.83
3명	66	34	9.62	95	45	16.73
4명 이상	55	33	7.92	92	46	14.42

주: 시간 및 시간당 임금은 0이 아닌 값만으로 산정.

자료: U.S. Department of Commerce, Bureau of Census, 1999, Jacobsen, 2002, p.138에서 발췌, 재인용.

<표 3>은 아동의 유무와 아동의 수가 남성과 비교했을 때 여성 취업자에게 상대적으로 어떠한 영향을 주는가를 나타내고 있다. 이를 보면 아동의 수가 많아질수록 여성의 노동시장 참여율과 근로시간은 확연히 줄어들고 있다. 반면 남성의 참여율과 근로시간에는 아무런 영향이 나타나지 않는다. 오히려 약간 상승한다. 여성에게 주어지는 불이익은 시간당 임금의 경우도 마찬가지이다. 아동의 수가 많은 가정의 여성취업자는 현격히 줄어든 시간당 임금을 수령한다. 반면 남성에게는 이러한 패턴이 보이지 않는다. 똑같은 데이터를 이용하여 다중회귀분석을 수행한 결과, 아동의 수는 남성취업자에게 아무런 영향을 주지 않는 반면, 여성취업자에게는 아동 한 명 당 6%의 시간당 임금 감소를 야기하는 것으로 분석되었다(Jacobsen, 2002).

위의 모든 연구들은 보육서비스의 공급 증가나 보육비 지원 등이 취업모의 고용을 유지·확대시킬 수 있는 강력한 정책 도구임을 밝히고 있다. 이러한 인과관계는 의중입금을 낮추었을 때 시장참여가 늘어날 수 있고, 시간 집약적인 양육을 휴가나 사회화 방식을 통해 지원해 주었을 때, 시장노동이 늘어날 수 있다는 이론과도 일맥 상통하는 결과이다. 기혼 여성의 노동시장 참가율을 높이기 위해서 한국은 공공보육의 확보와 보육비의 지원을 통한 의중입금 낮추기, 아울러 이용률이 낮은 출산휴가와 육아휴직의 실효성을 확보하는 노력이 시급한 것으로 판단된다.

4. OECD 보육정책 비교 및 유형화

1) OECD의 전반적인 동향과 쟁점

아동 대상 교육/보육(ECEC)이 공공성 강화의 방향으로 옮겨지고 있다²¹⁾. OECD의 7가지 주요 변화추세는 ①보편적인 접근성을 확보하기 위한 공급확장 ②서비스의 질을 제고하기 위한 노력 ③정책과 서비스의 조정 및 일관성 향상 ④적정한 재정투입을 위한 전략마련 ⑤종사자 훈련과 근무조건 향상 ⑥적정한 교육적 틀 개발 ⑦부모-가족-지역사회의 관여촉구 등이다. 물론, 이러한 전반적인 흐름이 각 국가에서 동일하게 발견되는 것은 아니다. 여전히 일부 국가에서는 보육서비스가 잔여적인 취약계층을 위한 서비스로 남아있기도 하다. 그러나 정책의 현재적 성격을 파악하는 것 못지않게 중요한 것이 정책이 어떠한 방향으로 흘러가고 있는가를 파악하는 것이라고 할 때, 위의 7가지 경향은 주요 국가들이 보육/교육정책의 발전을 위해 고려할 중요한 측면임은 부인할 수 없다.

국가별로 어떠한 보편성과 특수성이 존재하는지, 상이한 제도를 형성하는 사회적 조건이나 관련 요인은 무엇인지 아래에서 논의하고자 한다.

2) 각국의 특성²²⁾

모든 나라들의 보육특성을 국가별로 검토하는 것은 매우 방대한 작업이다. 따라서 본고에서는 기존 복지국가 유형론의 논의에 바탕을 두고, 스칸디나비아 국가-유럽내륙 국가-영어권국가의 세가지 비교군을 중심으로 주요한 특징을 파악하고자 한다.

(1) 복지국가 유형론, 젠더 그리고 보육정책

서구 복지국가들은 가치와 이념, 계층간의 관계, 시장-가족에 대한 관점 등 서로 상이한 형태의 복지국가 시스템을 운영하고 발전시켜 왔다. 이러한 상이한 유형과 경로는 젠더(gender)와 보살핌의 영역(care)을 고려하고 보육정책의 특성을 감안하였을 때도 일정 정도 적용가능하다.

예를 들어 자유주의 복지국가 체제의 대변자인 미국에서는 정부의 관료조직은 확장하지 않으면서, 정부의 인가와 재정을 서비스 전달과 분리시켜, 전달을 제3자에게 할당하는 형태가 지배적이다. 미국의 보

21) 더 자세한 내용은 최은영(2005) "OECD주요국의 보육정책 동향과 함의", 일-가족 양립체제의 선진국 동향과 정책과제, 노동연구원 참조.

22) 90년대 말/2000년대 초의 현황

육제도는 개인주의와 가족의 사생활 존중이라는 사회적 유산이 모성이데올로기와 결합한 형태이다. 대부분의 보육수요를 수익자부담의 시장경제에 맡김으로써 계층간 격차를 심화시키고 있고, 부모 소득수준이 아동보육의 질로 직결되는 중화문제를 갖고 있는 것이다. 영리보육시설이 1980년대 이후 급증하여 보육공급의 절반 이상을 차지하고 있다. 저소득층에 대한 보육서비스도 정부가 직접 서비스를 제공하기 보다는 간접적인 세금감면이나 증서(voucher)제공 등을 통해 이루어지고 있다.

사회복지정책의 영역에서 대처정부 이후 미국식 자유주의와 거의 오차없이 수렴해버린 국가가 영국이지만, 사실 영국의 복지역사는 미국과 커다란 차별성을 지니고 있었다. 공공부문과 민간부문의 평행분관계는 1945년 이후 정부지배형 사회복지체계의 영향으로 확장사다리 모형으로 변화한다. 민간부문은 공공부문의 사업을 지원,보충하는 역할을 담당하게 된다. 이것이 다시 대처정부이후 민간지배의 시장중심체계로 이동하게 된 것이다. 영국의 공공보육시설과 민간보육시설은 보호대상이 다르다. 공공보육시설은 발달상 장애를 가진 아동, 편부모 자녀, 빈곤가정의 자녀에게 우선 지원된다. 민간보육시설은 중산층 가정의 아동이 이용한다. 중앙정부의 역할은 일반적인 지침을 제공하고 인가와 감독을 수행하는 정도이다. 가족과 여성에 대한 이데올로기가 사용자 비용부담 강화라는 정치적 분위기를 반영하여 결합된 결과라고 볼 수 있다.

대륙유럽 복지국가의 대표 국가인 독일은 보족성(subsidiarity)의 원칙하에 위계적인 역할분담이 이루어지고 있다. 민간조직이 할 수 없는 일을 공공조직이 수행하고, 지방정부가 수행하지 못하는 일을 중앙정부가 수행한다는 원칙이다. 아동보육 분야에서 비영리 민간부문은 서비스를 제공하고 정부는 재정 지원을 하면서 정책개발과 자문에 민간과 공공이 함께 참여하는 협조적 동반자 모형에 가깝다. 그러나 정부의 복지비 지출보다 비영리부문의 규모가 큰 보수주의 모형이며, 출산장려주의, 여성의 남성에 대한 의존강화, 성역할의 전통적인 개념 유지 등의 가부장성을 띠고 있다. 이러한 이유로 3세 미만 아동에 대한 보육서비스가 발달하지 않았다.

스칸디나비아형 복지모형을 이끌어가는 스웨덴의 경우, 여성의 노동시장 진출이 급증하자 1973년 보육시설법을 제정하여 모든 아동의 보육수요 충족을 목표로 추진하여왔다. 보육서비스는 보육시설과 가정보육으로 구분된다. 두가지 서비스가 고르게 이용되다가, 요즈음은 가정보육의 비중은 현격히 줄어들었다. 비용은 중앙정부와 지방정부가 대부분을 부담하고 부모의 비중은 매우 낮다. 중앙정부의 부담은 고용주에게 부과되는 사회보험료에 포함된 아동보육비에 의해 충당된다. 보편적인 적용범위와 평등한 접근성 보장이 특징이다.

이러한 전반적인 논의가 모든 정책에 적합한 것은 아니다. 위의 논의는 사실상 여성의 복지수급의 특성(빈곤층 대상 공적급여를 제외하면, 다른 급여는 남편의 권리로부터 파생되는 파생급여에 의존함)과 무급노동에 대한 전담의 문제, 그에 따른 노동권의 제약 등을 고려하지 않고 있는 논의이다.

최근에 이루어진 보육관련 유형화 작업으로는, Charles(2000), Meyers and Gornick(2003), Bettio and Plantenga(2004)등의 연구를 들 수 있다. 이들은 기존 유형의 명칭을 그대로 사용하면서, 각 국가레짐에서 보육정책의 특징이 어떻게 나타나는지에 주목하고 있다. 마이어와 고닉의 연구는 앞 절에서 보육-취업효과를 검토할 때 자세히 다루었다.

Charles의 작업에서는<표 4> 각 레짐별로 보육의 동기, 책임소재 및 정책의 성격, 국가개입 시기 등을 대별하였다. 무엇보다도 보육정책이 빈곤정책, 가족정책, 노동정책으로서 구별되는 특징을 갖는 점에 주목해 볼 필요가 있다.

<표 4> 복지국가 유형별 보육에 대한 관점 차이

구 분	자유주의 복지국가	보수주의 복지국가	사회민주주의 복지국가
보육 동기	개인적 차원의 관심	가족 유지	노동력 재생산/기혼여성 노동촉진
보육 책임 소재	부모의 전적인 책임	가족 유지를 위한 국가 책임	국가
국가 제공 아동보호의 성격	빈곤정책	가족정책	노동정책
국가 개입 시기	'정상가족'이 해체될 때	가족에서 아동보육을 전달할 때	보육노동과 취업노동을 병행해야 할 때

자료 : Charles (2000:193-197)재구성; 보육사업의 공공화 및 다양화 실행방안 연구. 24쪽에서 재인용 및 보완

한편, 베띠오와 플란팅가는 보육의 4가지 특성을 국가별로 비교해 보았다(표 5). 비공식 보육이 얼마나 활용되는지, 보육의 대체적인 성격을 가질 수 있는 휴가가 얼마나 용이한가, 보육에 대한 재정지원도와 0~3세 영아를 위한 공공보육이 얼마나 발달해 있는가 하는 4가지 측면을 높음, 중간, 낮음 각 세가지로 분류하였다. 남유럽군과 스칸디나비아형(노르웨이 제외)이 정책의 강조점이나 선택에서 확연한 대조를 보이고 있다.

<표 5> 유럽 국가들의 보육 관련 특성

	보육 관련 특성			
	비공식 보육	휴가의 편의성	재정지원도	공공 아동보육 0-3
이탈리아	높음	중간	낮음	낮음
그리스	높음	낮음	낮음	낮음
스페인	높음	낮음	낮음	낮음
영국	높음	낮음	중간	낮음
네덜란드	높음	낮음	중간	낮음/중간
오스트리아	중간	중간	자료없음	낮음
독일	중간	중간	중간	낮음
벨기에	중간	중간	높음	중간
프랑스	낮음	중간	높음	중간
덴마크	낮음	높음	중간	높음
핀란드	낮음	높음	자료없음	중간
스웨덴	자료없음	높음	자료없음	높음

자료 : Bettio and Planting, 2004. p.100에서 아동부분만 발췌 후 재조정.

(2) 보육정책 regime 별 비교

지금부터는 OECD주요 국가의 보육구조와 체계 및 주요 특성을 공급 및 이용율, 관리, 재정, 보조금, 질 (quality), 계층관계 등 다양한 측면으로 비교하여 살펴보고 각 국가군이 어떤 보육정책 성격을 갖고 있는지 유형화해 보고자 한다.

<표 6> 주요 국가 보유 구조 및 체계(1)-이용현황, 관리 및 재정지출

국가	의무교육 연령	이동 연령	이용률(대상 연령) d	운영 시간(대상연령)	국공립 및 비영리 비중	관할 부서 및 행정 체계	규제 담당	감독장기 담당	GDP대비 교육/보육지출(%)	GDP대비 교육/보육지출(%) (SCHD Lev. 0)	보육/교육비 부담 <공공보담률>
덴마크	7세	0.5-6 6-7	64%(0.5-2) 91%(3-5) 83%(3-6) 100%(6-7)	종일제(0.5-6) 반일제(6-7)	정부70% +계약33%	복지부	학부모위원회	시장부(자사채)	0.86	2.3%(1.1%) \$4.02/아동인(0-6)	사(가)정부 70% <5-84%>
스웨덴	6	0-6	85%(1-3) 80%(3-6)	종일제(1-12) 3시간 5일/1주(3-6)	88%	교육·과학부	국립교육청	시장부	0.59	SEK 365의 (200)	정부 87%<82%>
노르웨이	6	0-6	51%	종일제(0-6)	47%	이동·가족부	지역 정부	지역 정부	0.38	(0.6%)	공립 64% 사립 47%(90) <5-72%>
네덜란드	5	0-3 4-7	17%(0-3) 98%(4) 99%(5)	학교시간과 동일(4-6)	국립 0% 비영리+영리	분리 이원화	지역 정부	지역당국	0.36	0.4% \$1.32/아동인(0-6)	정부 35% 고용주21%
프랑스	6	0-3 2-6	29%(0-3) 35%(2-3) 99%(3-6)	종일제(2-6)는 반일제	100%(3-6)	분리 이원화	지역사회 서비스센터		0.66	\$2.95/아동인(0-6) -세금일련 제외	3-6세 정부전담 3세 미만 보육서비스 정부 50%+가족지원기금 25% 저소득의 경우는 지역 기금에서 지원 <83%>
독일	6	0-6	5%(사부) 50%(동부) 85%(3-6)	반일제(3-5)	90%(3-5)세 국공립 및 공공보조 유이선과	분리 이원화	지역복지센터		0.36		3-6세 정부 최대 80%
이탈리아	6	0-3 3-6	6% 95%	학교시간 또는 종일제(3-6)	3세 이상 70-90%(교육)	분리 이원화			0.42	(0.4%)	3-6세 정부 전담
벨기에	6	0-3 2.5-6	30% 97%	방과후 학교 이용시간을 합쳐 종일제(2.5-6)		분리 이원화		공공기관	0.45	(0.5%)	<5-83%>
영국	5(부이인 렌드는 4)	0-4 3-4	60%(3-4)	최소 25시간 5일/1주(4-5)	11%	교육부	교육부, 사회서비스부에서 고용한 감사담당자	장부(교육표 준청)	0.42	(0.4%) \$627/아동인(0-6)	3-5세 정부 전담
미국	6	0-6	26%(0-3) 30%(3-4) 95%(5)		보육+교육 82%,보육만 28%	분리 이원화		민간협의회	0.36	(0.4%) \$800/아동인(0-6)	5세 정부 전담 <41%>
캐나다	6	0-5 5-6	45% 93%	반일제 무상 유치원(5-6)만	공립 및 비영리 77%	주 당국			0.23		주(가) 할당금과 함께 학부모비용이 주요 계원

<표 7> 주요 국가 보육 구조 및 체계(2)- 보조금, 질(quality) 및 기타 특징

국 가	서비스공급자 보조금	수요자 보조금 (사립관련 지원포함)	차등보육료 제스도비제	교원 자격 요건	아동교사비율	기타 주요특징
덴마크		-지정시설보육서비스 이용시 생후 24주에서 유아학교연령까지 지원	yes	3-6개월의 대학 프로그램	0-3세 31 3-7세 71 0-7세 61(연령통합시 선택) 특수보육보육 32 방과후보육 101	-소득계층을 불문하고 모든 취업부가 재정지원을 받음 -가정보육을 이용하는 1세아 부모에게는 비용지원함 -아간주말 등 특수보육은 공급부족 -2011년 보육질 제고를 위한 협의체구성(사회부+지역정부+교육자노조)
스웨덴			yes	대학 3년 교육	5:61	-교육적 요소 강조 -보육의 보편화에 기혼여성의 취업이 큰 역할 -2012년 이후 보육료상환 일부상환, 확대추세 -보육교사이직률 연 10%수준으로 낮음.
노르웨이	-공공/민간에 재정지원	-저소득층을 위한 보육비 세금 공 제	일부	-교사 고등교육 3년 -보조교사의 경우 실습 2년	0-3세 7-91 3-6세 14-181	-보육료상환제 있음(보전복지부 산하) -프로그램의 통일성 낮음. -부모참여 강조
네덜란드	0-4세 사립의 일부지원	-세금 공제	yes	3-4년의 전문 교육	0-1세 41 1-2세 51 2-3세 61 3-4세 81 4-12세 101	-자녀 10년간 공급 금액 참여상고용의 영향 큼 -여전히 빈도의 취업률은 OECD에서 매우 낮음.
프랑스	-가정탁아 지원 -세금공제		일부(유아 만 아동 보육서비스 의 보충시간)	-3년제 대학 학위+대학원BOC 전문학위 -보조교사는 중등출입학년 BOC분야 직업교육	101 (2세) 211 (7세) 이상 국가기준 51 영아 81 유아	-시설이용은 부모의 취업과 무관하게 모든 아동에게 적용 -특별 교육 계층에 최근 중점
독일	-저소득층에게 지원 -편부모가정 세금 공제 양안이 있 는 경우 장이나 질병있을 경우만 인정		no	3년간의 고등교육(2년 교육+1 년 실습)	10-141 5-7:51	-취업외의 아동이나 3세미만 영아의 이용율은 5% 수준(돌보는 장소는 가장어 야 한다는 의식시행)
이탈리아			일부		보육시설 71 가정보육 31 유아학교 10-181	-정책의 우선순위는 취업이나 빈민의 아동 -부모휴가/가 끝나는 시기에 주로 센터이용 시작
벨기에FL 벨기에FR	저소득층이나 소수민 족 이동을 위한 특별 투 지 있음	-국고보조시설이용시 소득비례 이 용료 -세금 공제(취업시 실제비용의 80% 까지 면세)비취업시 연간 559까지	yes	전문 중등교육 및 1년 훈련 중등학교졸업후 3년	71(정부재정지원비) 71(보육시설) 31(가정탁아)	-프랑스어언어권과 플레미쉬언어권이 분리운영됨 -가정탁아가 지배적 -방과후프로그램에 대한 지원이 충실한 예외적 국가
영국	-취약계층 4세 아동의 무상교육 지원 지역담 달(연간 약16파운드/1 엔) -민간의 시설확대를 위 해 지급	-근로가정 보육료 조세감면	yes	-보육센터일정기준 없음 -유아학교교육(산림대학 4년/ 보조교사2년의 전문대학	지역보육시설 41 놀이중심 보육시설 81 유아원 101	-민간주도 -소득계층별 프로그램 분리(보육은 민간정책의 일환 + 특수유구를 차가거나 보 호에 문제가 있는 아동은 보육에 할당함) -3세미만 아동서비스 부재(가정에서 보호) -농어촌 접근성 낮음
미국	13세 미만의 저소득 아 동급식 지원(51억,1999)	-취업부모 대상(아동 1인당 52400 에서 최대 94800 1인당 최대720 조세감면) -중위소득의 85% 이하 가정지원	일부	주에 따라 다양	10-201	-소득계층별 프로그램 분리(빈민복지) -통합된 체계가 없어 수혜의 불평등 높음 -연방지금은 노동강조형 정책부조(welfare-to-work)에 따라 공적부조를 벗어나 근로를 시작하는 가족에게 지급
캐나다	-일부지역은 운영자금지 원(민간은 임금보조)	-부모가 취업하거나 아동이 발달문 제가 있는 저소득가정에 직접 지원 비용에 대한 세금공제	no	주에 따라 다양(유아학교는 하 사 학위)	주별로 다름	-5세미만 프로그램은 주별 자치체제로 운영되며 규제없음. -보육은 전역적 복지모형의 일부 -국가직원에서 일하면 통계 부족

- a: 별도의 설명이 없는 경우 정부는 중앙정부 + 지방정부를 의미함. 따라서 '100% - (표에 제시된 %) = 이용자 부담'을 의미함. OECD Starting Strong.
- b: 분리가원화는 아동의 연령별로 교육부와 복지부(혹은 관련부서)가 분리하여 관리하는 경우를 의미함. 중복이원화는 같은 연령의 아동을 교육부와 복지부 모두 관리하는 경우를 의미함.
- c: OECD Education Database, 2001
- d: Kamerman, Sheila. 2000. Early Childhood Education and Care: An Overview of Developments in the OECD Countries.
- e,f: France Country Summary, the Clearinghouse on International Developments in Child, Youth, and Family Policy at Columbia University.
- g: Starting Strong: Early Childhood Education and Care, OECD 2001.
- h: LIS Database, 2002
- i: OECD background reports. 1999. Prepared for the OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy, 각국보고서
- j: Germany Country Summary, the Clearinghouse on International Developments in Child, Youth, and Family Policy at Columbia University.
- k: Early Childhood care and education in Canada: Provinces and Territories, Childcare Resource and Research Unit, 1998.
- l,m: Canada Country Summary, the Clearinghouse on International Developments in Child, Youth, and Family Policy at Columbia University.
- n,o: Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life, Australia, Denmark and the Nethereands, vol.1, OECD 2002.
- p: Gordon Cleveland and Michael Krashinsky. 2003. Financing ECEC Services in OECD Countries, University of Toronto at Scarborough(각국 행정부와의 면담후 확인된 수치사용:저자의 주)
- q: Clumbia University, Child, Youth, and Family Policy Center Website.
- Meyers, Marcia K. & Gornick, Janet C. (2000) Early Childhood Education and Care: Cross-national Variation in Service Organization and Financing. Columbia University Institute for Child and Family Policy.
- OECD (2001) Starting Strong-주로 Appendix 1. An Overview of ECEC Systems in the Participating Countries 참조.
- Tina Rostgaard & T. Fridberg (1998) Caring for Children and Older People: A Comparison of European Policies and Practices, Social Security in Europe. Danish National Institute of Social Research.
- United States of America (1997) Digest of Education Statistics, U.S. Department of Education.

편의상, 스칸디나비아 국가를 제일 처음 정리하였고, 그 다음으로 내륙 유럽국가, 뒤이어 영어권 국가를 위치시켰다. 에스핑엔더슨과 다른 학자들의 분류체계를 감안하면서, 각 레짐내의 차이를 파악하기도 용이할 것으로 보인다. 구체적인 프로그램으로 들어가기 전에 아동연령별 이용율을 보면, 보육정책의 특징을 가장 극명하게 보여준다. 많은 영아가 종일제 프로그램에 등록하고 있다는 것이 스칸디나비아형 국가들의 특징이다. 내륙유럽으로 오면, 비록 0~3세미만의 프로그램이 존재한다고 해도 반일제가 많고 이용률이 매우 낮아짐을 알 수 있다. 자유주의 국가들의 경우는 이러한 특징이 더욱 확연하다. 국공립 및 비영리민간의 시설공급 역시 스칸디나비아 국가에서 가장 높고(노르웨이와 프랑스 제외). 규제가 발달해 있는 것으로 보인다. 내륙유럽의 국가들이 관할부서가 분리이원화 체계로 동일한 특징을 보이고 있다. 공공영역의 역할이 강한 나라에서도 실제 보육/교육정책의 집행은 지역수준에서 많이 이루어지고 있음 역시 주목할 만하다.

GDP대비 교육/보육지출은 자료출처에 따라 다소 차이를 보이기는 하나, 일반적으로 1%를 넘지 않는 것으로 보이며, 지출비중 역시 스칸디나비아 →내륙유럽→자유주의국가의 순으로 높다. 집계방식의 차이가 있겠지만, 덴마크의 국가 자체보고서에 따르면, GDP대비 보육/교육 지출은 최대 2.37%에 이르는 것으로 보고되었다.

공공이 재정의 몇 퍼센트나 담당하고 있는지를 보여주는 통계도 LIS자료와 OECD집계자료가 다소의 차이를 보이고 있기는 하나, 대체로 스칸디나비아 국가들이 70%내외를 나타내고 있고, 내륙유럽국가들

내부에서는 그 편차가 매우 높다. 내륙유럽과 자유주의 국가들의 또 다른 특징은 영아를 위한 재정지출이 3~6세에 비해 상대적으로 낮다는 것이다. 이는 아동의 연령에 따라 상이한 정책지향을 갖고 있을 가능성을 시사한다.

보조금의 경우는 수요자보조금을 가지고 있는 나라들이 늘어나고 있는 추세이고, 특히 많은 나라들이 세금공제방식을 도입하고 있다.

일반적으로 정부의 민간에 대한 이전지출의 하나인 보조금은 소득보조와 가격보조가 가능하고²³⁾, 아동과 관련하여 대표적인 소득보조는 아동수당(child allowance)를 들 수 있고, 가격보조는 보육시설 이용료에 대한 보조금(subsidy)을 들 수 있다. 가격보조도 공급자 보조와 소비자보조가 가능하다. 향후 한국 보육서비스의 공급과 수요의 가격탄력성을 고려하여, 적합한 선택과 조정이 필요한 부분이다. 경제학 이론상, 소득보조는 대체효과를 발생하지 않고 소득효과만 발생하기 때문에 소비량 증가에 기여하는 것으로 평가되며, 가격보조의 경우는 상대가격 비율의 변동을 가져와, 자원 배분상 비효율을 발생시킬 가능성도 있다고 지적된다(보육의 경우 유치원과 보육시설 간 두 재화간의 관계에 영향을 미칠 수 있다).

공급자, 소비자(현재적, 잠재적)의 비용과 편익은 오랜 기간에 걸쳐 발생하므로, 다양한 측면에서 검토할 필요가 있지만, 앞으로 보육사업의 상당부분이 지방에서 집행되게 되면서 중요해질 중앙-지방간의 재정관계를 염두하면서 지방정부가 보육정책에 핵심적 역할을 수행하는 나라들에 대한 면밀한 검토가 필요한 부분이다.

보육의 질과 관련하여 많이 거론되는 것이 교원의 자격관리와 아동:교사의 비율이다. 교원자격에 있어서 스칸디나비아 국가와 내륙유럽 국가들은 큰 차이를 보이지는 않으나, 자유주의 국가의 경우 주별로 격차가 많아 전국적으로 집계가 되어 있지 않거나, 대체로 스칸디나비아 국가들에 비해 교사 1인이 보살피는 아동의 수가 높게 나타난다.

이렇게 지표별로 살펴보는 보육정책 비교는 사실상 역사적 맥락이나 제도 전개상의 특징을 간과하기 쉬운데, 이를 보완하기 위해 두 번째 표 마지막 칼럼에 각국의 자유 특징을 정리해 놓았다. 스칸디나비아 국가들의 경우, 계층 통합적이고 보육의 보편화와 여성취업의 상관관계가 높으며 보육의 질을 제고하기 위한 조치들이 앞서가고 있음을 알 수 있다. 내륙유럽 국가의 경우, 3세미만 영아나 취업모의 아동에 대한 배려가 없는 국가(독일)와 시설보다는 가정탁아가 우세한 국가(벨기에) 등 다양한 차이를 보이고 있다. 자유주의 국가에서는 소득계층별로 프로그램이 분리되어 나타나는 현상과 접근성이나 형평성이 낮은 것이 두드러지는 특징이다.

한가지 중요한 발견은, 전반적으로는 에스핑앤더슨의 세가지 유형이 갖는 특징이 보육정책에도 유의미한 부분이 많으나, 그의 유형에서 같은 군으로 분류된 나라들 내부에서도 차이를 확인 할 수 있었다는 점이다. 예를 들어 프랑스는 같은 유럽내륙의 보수주의 국가에서 상당히 벗어나 있고, 노르웨이는 스칸디나비아 유형에서 약간 벗어나 있는 것으로 평가할 수 있다.

위에서 고려한 다양한 요인을 연구자의 판단에 따라 크게 계층효과, 보육정책의 보편성, 성평등의 정향(orientation)등 크게 세가지로 묶어 볼 수 있겠고, 이를 각 국가의 특성으로 명명한다면, '계층분리 잔여형', '성역할분리 半보편형', '성평등지향 계층통합형'으로 불러볼 수 있겠다. 계층분리 잔여형의 경우 보육에 대한 국가의 지원은 잔여적인 상태에 머물러 있으며, 저소득층 대상의 보육과 중산층 대상의 교육프로그램이 확연히 분리되어 있는 특징을 지닌다. 성역할 분리 半보편형은 여성의 모성역할을 강조하

23) 박해용. 2003. 재정학 기초의 이해. 경영과 회계

고, 적어도 자녀가 어린 시절에는 여성이 가정에서 자녀를 돌보도록 장려하는 특성을 지닌다. 따라서 보육시설에 대한 공공의 개입은 중간적이다. 성평등지향 계층통합형은 취업모를 지원함으로써 여성의 노동권을 보장하고 공보육체계를 중심으로 계층간의 차별없이 양육의 사회화를 발전시키는 특성을 보인다.

각 레짐에서 벗어나 있는 나라들에 대한 별도의 명명 혹은 분류작업은 이 글의 연구범위를 넘는 분야이지만, 앞으로 젠더와 보살핌영역이 충분히 고려된 복지국가 유형론을 구축할 때 반드시 고려되어야 할 점이다.

5. 한국 보육정책의 공공성 정도

필요한 보육서비스가 주변에서 이용가능하고 그 서비스를 이용하는데, 이용자의 소득수준이 장애요인이 되지 않도록 공공의 재정지원이 있는지가 주요한 공공성의 척도임은 위에서 제시하였다. 이제 그러한 기준 하에 한국 보육정책의 공공성을 평가하고자 한다.

1) 재정측면

현재 재정지원 수준을 통해서 본 한국보육정책의 공공성은 어느 정도나 될 것인가? 아래의 <표 8>은 2002년과 비교하여, 2003년 현재 보육비용의 국가-보호자간 분담수준을 보여준다. 전반적으로 부모의 보육료수입에 대한 의존은 약간 감소하였다. 전체 비용에서 국가는 아동별 재정지원으로 12.2%의 비용을, 시설별 재정지원으로 18.3%를 담당하고 있다. 이러한 수치는 국가의 재정분담률이 80%를 넘는 덴마크, 스웨덴 두 나라를 예외로 하더라도 보수주의적인 유럽내륙의 국가(3~6세 대상 보육비용 대부분을 전담함)나 자유주의적인 영미권 국가들(저소득층 대상 보육비용 대부분을 전담함)에 비해서도 매우 낮은 것이다.

< 표 8 > 보육비용의 국가-보호자 분담

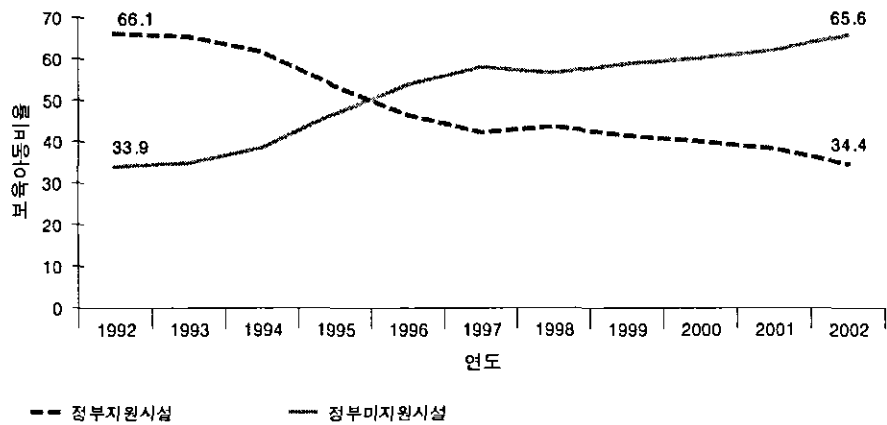
단위: 억원, %

구분	2002년 총 보육비용 기준		2003년 총 보육비용 기준	
	액수	%	액수	%
보육료수입	14,715	86.9	17,056	81.7
-부모분담	12,634	74.6	14,514	69.5
-아동별지원	2,081	12.3	2,542	12.2
시설별지원	2,217	13.1	3,826	18.3
총비용	16,932	100.0	20,883	100.0

자료 : 김애량(2004) "참여정부의 영유아보육 정책", 한국영유아보육학회 2004 춘계학술대회, 참여정부의 영유아보육과제, p.162

재정분담의 또 하나의 척도로 정부지원시설과 미지원시설의 비중을 알아 볼 수 있다.

<그림 8>은 1992년 이후 민간시설 확장기 동안의 시설지원 추이를 보여준다. 국공립시설의 비중감소, 1995~1998년 사이 민간보육시설 폭증에 따라 민간의 비중이 높아지면서 지원시설과 미지원시설의 비중이 완전히 역으로 바뀌었음을 역력히 보여준다.



자료 : 한국여성연구소 (2003) 보육정책의 새로운 관점 정립 및 개선방안 연구

<그림 8> 연도별 보육아동 현황

2) 공급측면

이제 공급측으로 평가를 옮겨가 보자. 국공립보육시설의 확대는 보육사업에 대한 정부의 책임을 확고히 한다는 측면 뿐만 아니라 국공립보육시설이 모든 보육시설의 질을 높이는 데 선도적인 역할을 수행한다는 의미에서도 매우 중요하다²⁴⁾. 즉, 공공시설의 비중이 일정하게 유지되어야 전체 보육시설 운영의 방향을 선도할 수 있는 것이다. 1990년대 중반의 민간시설 폭증을 뒤 늦게 평가하면서, 2000년 이후 많은 연구에서 국공립 보육시설의 비율을 30%~50%로 끌어 올려야 한다는 지적이 이루어졌다. 1991년 3,690개소의 보육시설이 2003년 6월 현재 23,424개소로 팽창하는 과정에서 국공립시설은 13.6%에서 5.7%로 오히려 그 비중이 현격히 낮아진 점이 문제의식을 불러 일으키기에 충분했다. 국공립 보육시설의 비율을 높이자는 논의가 이루어지던 3~4년 동안에도 실제 비중은 점점 줄어들고 있었던 것이다. 그 비중은 2004년 6월 현재 5.26%에 불과하다. 이를 이용아동 현원기준으로 보더라도 12%가 되지 않는다<표 9> 결국, 그 동안의 공공성 강화논의는 공공부문의 역할과 기능정립에 실질적으로 연결되지 않고, 논의 수준에 그치고 말았다고 할 수 있다.

2004년 보육정책의 주요 추진사업으로는 1) 다양한 보육시설 및 서비스 확충, 2) 저소득층 영유아 등 보육료 지원대상 확대, 3) 영유아보육법 시행령 및 시행규칙 개정, 4) 보육서비스 질 향상 등 4가지가 계획되었다²⁵⁾. 그러나 다양한 보육시설 및 서비스 확충의 주요 내용에도 국공립시설의 비중에 대한 언급은 전혀 나오지 않는다. 서비스 수요가 있는데도 공급이 없거나 부족한 문제 즉, 공급 불균형과 사각지대 문제를 그대로 놔두고 질의 제고와 재정지원만을 논한다는 것은 접근성과 형평성의 문제를 그대로 남겨두게 되며, 공공성의 가장 커다란 축을 논의로부터 배제하는 셈이다. 공공부문만의 기능과 역할이 무엇인지를 정립하고, 이를 바탕으로 공공의 재정지원을 확대해 나가는 것이 제대로 된 정책추진의 순서라고 생각된다.

24) 변용찬. 2001. "보육정책의 기본방향: 공보육의 기반확충, 21세기 보육사업 선진화를 위한 보육제도 개선안. 보육발전위원회·기획단.

25) 2004 보육사업안내

< 표 9 > 시설공급 주체별 시설 및 아동수(현원기준) 분포- 2004. 6월기준

단위: 명,

구분		계	국·공립	민간				직장보육 시설	가정보육 시설
				소계	법인	법인의외	개인		
시설수	개소	25,319	1,344	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	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%

자료 : 여성부 자체집계

그렇다면, 보육시설의 지역간 공급이 형평성의 문제를 얼마나 지니고 있는가? 2003년 현재 보육시설이 없는 면이 516개였고, 면단위에서는 42.5%가 보육시설이 없었다. 기존 보육시설의 설치가 지역적 균형배치를 제대로 실현하지 못하고 있음을 단적으로 보여준다. 아래의 <표 10> 역시 보육시설 설치의 지역별 불균형이 심각한 수준이라는 점을 제시한다. 전체 232개 시군구 중 보육공급률은 최대 49.6%(대도시), 최소 9.2%(군지역)로 현격한 차이를 보인다. 이용률 역시 최대 37.6%에서 최소 6.9%까지 그 차이가 매우 크다.

<표 10 > 지역특성별 시·군·구 단위 보육시설 공급 및 이용률(2000년)

(단위: 명, %)

	공급률				이용률			
	평균	표준 편차	최대	최소	평균	표준 편차	최대	최소
대도시 구	20.9	6.3	49.6	12.0	17.3	5.4	37.6	10.1
중소도시	21.5	6.1	39.3	9.2	18.7	5.6	39.4	7.9
군지역	22.7	7.0	40.4	9.2	20.6	6.7	39.8	6.9
전체	21.8	6.5	49.6	9.2	19.0	6.1	39.4	6.9

자료: 서문희 외. 2001. 보육시설 및 유치원의 공급과 이용의 시도 및 시군구 차이. 한국보건사회연구원.

일반적으로 특수보육은 시장에서 이윤추구에 장애가 있어 공급이 부족한 것으로 지적된다²⁶⁾. 현재의 공급이 실수요층의 욕구를 충족시키지 못하고 있는 프로그램²⁷⁾으로 대표적인 것이, 시간제 일시보육, 야간보육, 24시간 보육, 휴일보육 등이다. 2002년 전국조사에 따르면²⁸⁾, 시설이 주변에 없거나 시설을 믿지 못해서 시설을 이용하지 않는 경우가 각각 29.3%~33.3%에 이른다. 구체적으로 특수보육의 공급 상황과

26) 가치재의 외부성(externality)으로 인해 시장의 공급이 부족해지기 때문이다.

27) 시설수가 부족한 경우와 접근성이 떨어지는 경우, 프로그램의 내용이 수요에 대응하지 못하는 경우를 모두 포함.

28) 서문희 외 (2002) 2002년도 전국 보육실태조사 보고. 보건복지부, 한국보건사회연구원, pp.234-236.

국공립의 비중을 살펴보자.

<표 11 > 특수보육 공급현황 (2003년 말)

단위: 개소(%)

종별	전체	국공립
영아전담	367(100.0)	31(8.45)
장애아전담	83(100.0)	13(15.66)
장애아통합	185(100.0)	75(40.54)
방과후 전담	220(100.0)	43(19.55)
방과후 혼합	1084(100.0)	89(8.21)
시간연장형	411(100.0)	78(18.98)
휴일운영	45(100.0)	4(8.88)

자료: 참여복지기획단·보건복지부·한국보건사회연구원 (2004) 참여복지 5개년 계획.

2003년말 현재 영아전담 보육시설과 방과후 혼합 및 휴일운영 시설은 국공립의 비중이 10%가 되지 못하고, 장애아 통합시설만이 40%를 넘는 상황이다. 민간에 맡겼을 때 기피되어 사회적으로 충분한 공급이 이루어지지 않는 특수보육을 국공립시설이 담당, 선도하고 있지 못한 심각한 상황이다.

사실 충분하고 형평적인 시설공급이 되지 않으면, 질을 높여도, 재정지원을 하여도 특정 계층이나 특정 지역이나 특정 욕구를 지닌 인구층의 접근성을 제약하는 것이며, 의도하지 않은 선별성을 띠게 되는 것이다. 이 점이 바로, 재정만으로는 진정한 공공성이 확보되지 못하는 이유이다. 물론 국공립시설의 증설이나 병설만이 공급에 있어서 공공성을 제고하는 유일한 방식은 아닐 것이다. 민간시설을 어떻게 공적으로 운영하여 공공성을 확보할 것인가도 중요한 정책과제이다.

서비스 공급도(이용가능도)의 또 다른 척도는 보육 수요 충족율이다. 2003년 현재, 보육수요의 충족율을 아동의 연령별로 영아(0~2세), 유아(3~5세)로 나누어 살펴보면 <표 12>와 같다. 영아의 보육충족률이 유아에 비해 20%이상 떨어짐을 알 수 있다.

<표 12 > 영유아 보육수요 충족률 (2003년)

단위: 명

구분	인구수	보육시설이용 아동수	이용율	추가희망 이용율	보육수요율	보육충족률	추가보육 수요아동
	A	B	C=A/B	D	E=C+D	C/E*100	A*D
영아(0~2세)	1,717,445	241,559	14.1	15.0	29.0	48.3	256,500
유아(3~5세)	1,880,749	587,085	31.2	14.4	45.6	68.4	270,537
전체	3,598,194	828,644	23.0	14.6	37.6	61.2	527,037

자료 : 김애량(2004) "참여정부의 영유아보육 정책", 한국영유아보육학회 2004 춘계학술대회, 참여정부의 영유아보육과제, p.161.

6. 결론에 대신하여

이론적 논의와 OECD의 정책 및 보육효과 실증연구를 종합해 볼 때, 가치재에 걸맞는 공공성을 확보하고 양립지원 효과를 극대화하는 것이 보육정책의 방향이 될 것이다.

좀 더 구체적으로 앞으로 보육정책이 풀어가야 할 정책적 고민들을 몇가지 언급함으로써 결론을 대신하고자 한다.

- 1) 우리나라의 행정체계는 연령별/부서별로 전형적인 이원분리체계이다. 그리고 급격히 늘어난 재원과 그에 따른 재정지원을 둘러싼 논쟁 속에서 모든 행위자가 보편적 서비스를 지향하고 있다. 서구의 경험과 비교해 볼 때, 부서의 통합 없이 과연 보편적 서비스로 갈 수 있을 것인지, 그렇다면 한국은 지금 새 실험을 진행 중이라고 할 수 있다.

전달체계와 관련한 또 다른 고민은 내년부터 지자체로 상당한 보육업무가 옮겨갈 예정인데, 지역간(지자체간) 서비스 형평성 확보를 위한 준비를 하고 있지 못하고, 주요 논의에서도 지역불균형의 문제가 제외되어 있다는 점이다. 한국의 지자체가 보편적 서비스를 이를 지역적 인프라를 구축하고 있는가, 진정한 보육정책의 지방분권시대가 서비스의 형평성과 질의 확보를 놓치지 않고 이루어질 수 있도록 무엇을 준비해야 하는가 하는 정책적 질문을 하지 않을 수 없다.

- 2) 다른 나라들의 경험을 통해 얻을 수 있는 다른 시사점은 처음부터 저소득층 프로그램과 중산층 프로그램을 분리하여 운영하는 것의 문제점과 그 사회경제적 여파에 관한 것이다. 계층별로 프로그램의 질이 달라지는 이중적인 체계는, 상이한 계층의 아동을 통합 운영하되 입소의 우선순위에서 별도의 고려를 한다거나 특수유구를 지닌 아동을 위해 특수보육을 확충해 나가는 것과 근본적으로 다른 접근이라는 점이 인식되어야 한다.

한국에서 현재 보육은 다른 서비스의 잔여적 뿌리를 벗어나기 위해 노력하고 있다. 그러나 선언적인 정책 지향과 각 행위주체의 이해를 반영한 수사(rhetoric)적인 아젠다 형성이 반드시 그 내용을 채워나갈 수 있을지는 미지수라고 할 수 있다.

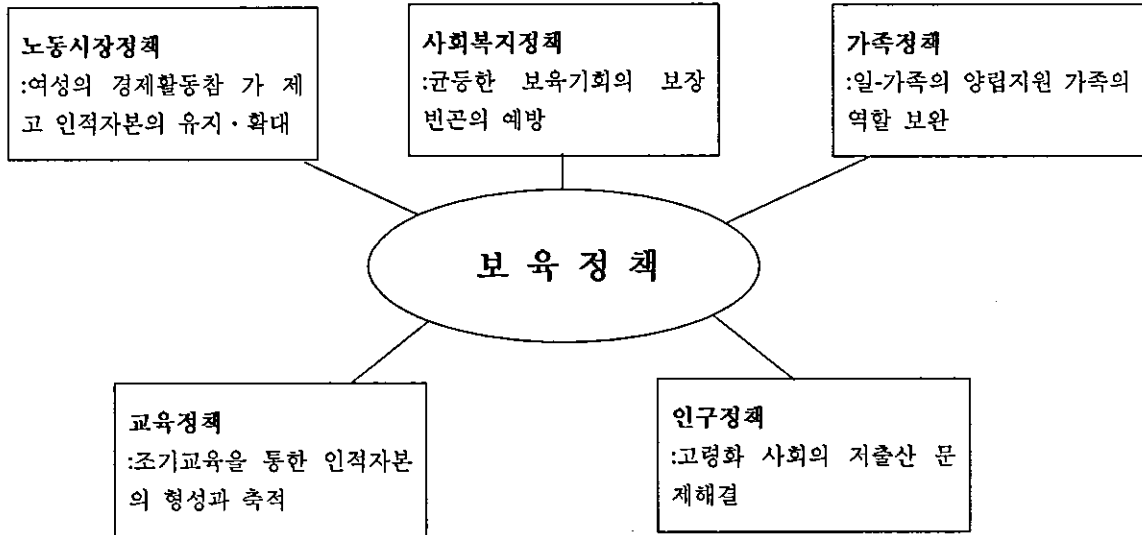
- 3) 각 국이 저마다 상이한 가치선택과 정치적 합의를 이루어낸 과정에 대한 연구, 제도 확산과 발달에 영향을 미친 제반 요인들을 역동적으로 분석하는 연구를 통해, 정책의제형성-정책집행-정책결과의 전체적인 정책사이클이 전 계층에게 열리고 아동의 이해가 반영되도록 하여야 할 것이며, 이는 참여적 보육정책의 담론이 형성되기 시작한 한국에 시사하는 바가 클 것이다.

한국의 보육정책은 90년대 중반 민간시설의 폭증, 최근 주관부처의 이동, 대규모 예산확보, 다양한 이해의 목소리 등 그 내용과 위상이 급변하는 상황에 있다.

OECD 여러나라들의 경험을 살려, 보육의 민간공급우위를 차츰 변화시켜 나가면서, 보육의 질과 이윤추구를 통제할 강력한 공적 기제(규제나 음부즈만 등)를 개발할 필요가 높다 하겠다.

‘공급의 시장 의존성’과 ‘비용의 가족중심성’을 벗어나야 한다. 구체적으로는, 욕구가 있을 때 필요한 서비스를 이용할 수 있도록 하는 서비스공급정도(availability: 물리적 접근성의 확보와 프로그램의 다양성을 포함)와, 소득 수준에 관계없이 필요한 서비스를 이용할 수 있는 비용지원정도(affordability)를 높게 확보하여야 한다. 서비스 공급정도와 비용 지원정도는 보육이 사회화 되었는데

지를 가능하는 척도이기도 하다²⁹⁾. 결국, 모든 영유아가 연령이나 사회계층의 차이를 떠나 서비스를 필요로 할 때 보편주의적인 가치에 의해 국가-사회-가족이 공동으로 책임지는 보육서비스를 이용하되, 이것이 사회전체에 유익하다는 정책적 접근이 확보되는 것, 그러기 위해서 공급과 재정 지원에서 앞으로 국가의 역할이 강화되는 것이 보육의 공공성으로 귀결된다.



자료 : Jampert, et. al., Familie, Kinder, Beruf: Familienunterstützende Kinderbetreuungsangebote in der Praxis, 2003; 이정우 (2005) "여성 취업인센티브의 국가 사례: 독일의 사례를 중심으로", 일가족 양립체계의 선진국 동향과 정책과제, 한국노동연구원에서 재인용.

<첨부 그림> 보육정책의 기능적 연계성

29) Marcia K. Meyers and Janet Gornick (2003) "Public or Private Responsibility? Early Childhood Education and Care, Inequality, and the Welfare States", Journal of Comparative Family Studies, pp.379-411.