한국사회복지학
Korean Journal of Social Welfare, Vol. 63, No. 3, 2011. 8, pp. 285-307

보육서비스 정책 개편 쟁점에 관한 연구*

- 돌봄에 관한 자유선택론에 대한 비판과 대안모색 -

송 다 영
(인천대학교)

[요 약]

본 연구는 2008년 이후 시장화, 개별화, 가족화를 기조로 하는 보육정책의 개편을 비판적으로 검토하고 대안을 모색하는데 목적이 있다. 이를 위해 본 논문은 첫째, 서구 복지국가 레짐별 사회서비스 재편유형을 검토하면서 자유선택론 논의 위에서 진행되고 있는 시장화, 개별화, 가족화가 갖는 문제점을 분석하였다. 둘째, 아동보육을 위한 서비스 설계에 있어서 정책적 쟁점사항을 정책대상 포괄범위, 정책방향, 정책결과, 정책효과, 정책우선순위로 나누어 살펴본 후, 마지막으로 보편주의 관점의 보육서비스 정책설계를 대안으로 제시하였다. 연구결과를 바탕으로 본 연구는 이명박 정부 보육정책의 재편은 소득수준별, 성별 계층화를 유발하기 때문에 모든 아동의 고른 성장을 담보하는 아동보육정책의 목표를 실현하는데 근본적 한계가 있음을 지적하였다.

주제어: 보육서비스, 돌봄, 자유선택, 사회서비스, 일가족양립

1. 서론

최근에 들어 가장 급격하게 예산의 확대가 일어나는 분야는 단연 보육부문이다. 또한 보육부문은 보육시설 보육료 지원, 가정양육수당, 가정내양육서비스 지원 등으로 서비스 유형이나 재정 제공방식이 여러 형태로 다양화되고 있다. 보육부문에 대한 예산 투자가 증대하고 사회정책적 관심이 증대하는 것은 분명 환영할 만하지만, 보육서비스 정책의 철학이나 방향성에 대한 고민없이 예산을 급격히 확대하는 것은 문제의 소지가 다분하다. 이렇게 보육서비스에 대한 지원이 다양화되는 것을 정부는

* 본 논문은 2010년도 인천대학교 교내 학술연구지원에 의하여 작성되었음.

부모의 선택권을 높일 수 있는 것으로 홍보하지만, 한국사회 보육정책의 가장 근본적인 문제 중의 하나인 과도한 민간보육시장 중심의 구조를 건드리지 않고 있어서 향후 보육구조가 더욱 왜곡될 가능성이 높다. 실제 '공공형', '자율형' 등으로 칭해지는 민간보육시장 기반 보육 공급구조의 유지와 강화는 2000년대 이후 보육부문에 대한 광범위한 사회재원 투자에도 불구하고 국공립보육시설이 중심축을 잡지 못한 채 표류하는 '공보육 부재'의 구조적 제약에 대한 방어적 대응이라는 측면도 있다. 민간보육시장이 90%에 육박하는 현실에서 국공립 보육시설을 30%까지 끌어 올리고 공보육 전달체계를 확보하는 것이 어려우니, 시장은 시장원리에 따라 경쟁과 차별화를 통해 적자생존하게 하는 방식을 취하게 하고, 보육의 보편적 질 확보를 위한 재정확대보다는 가족을 통한 아동양육을 유지케 하고 이를 낮은 수준의 수당으로 보전케 함으로써 비용을 억제할 수 있는 차선책을 취하려는 것 같다. 정부는 보육의 민간보육 중심을 전면적으로 재편할 수 없기 때문에 민간영리구조는 인정하고 평가인증제도의 강화를 통해 서비스 질을 일정 수준 이상으로 유지하는 것을 대안으로 내놓고 있다. 여기에 보육의 질적 수준을 높이기 위한 방편으로 보육료 상한제를 철회하는 '자율형'에 대한 시범사업도 2012년 시행할 예정이다. 이처럼 보육서비스의 공공성이 확보되지 않은 가운데 시장화, 개별화, 가족화하려는 정부의 정책변화에 대해 일각에서는 정책의 후퇴라는 비판을 하는 데 비해, 일각에서는 현실적 상황과 가족의 선호도가 분명 존재하므로 이를 수용하고 보완해 나가는 것이 적합하다는 주장이 혼재하고 있다(이재인, 2006; 보건복지부, 2011).

또 한편에서는 다른 서구 선진국들도 1990년대 이후 재정적 위기속에서 민영화, (재)가족화 방향으로 변화하고 있음을 지적하면서 우리나라 보육서비스 부문의 다양화도 그와 같은 정책선상에서 옹호하고 있다. 경제성장의 침체와 자본의 국제 이동이 본격화되면서 사회복지 재정기반이 약화되면서 국가별로 보육서비스 정책의 변화가 생겨나고 있다(Greve, 2010). 대체적으로 첫째, 국가비용 부담을 줄일 수 있는 서비스로 이동하고, 둘째, 탈중앙중부화하여 지방정부로 분권화하고 있으며, 셋째, 이용접근성을 위해 서비스의 다양성을 확대시키고, 넷째, 서비스 이용에 있어 유연성을 강화하며, 마지막으로 선택을 개별화시키는 방향으로 움직이고 있다(Jenson and Sineau, 2001). 실제 국가의 직접공급과 공공서비스를 강조해 왔던 스웨덴에도 보육서비스의 민영화 비율이 높아지고 있으며, 2008년 양육수당이 도입되었음을 지적한다. 대륙유럽국가 중 상대적으로 공공보육서비스의 중요성을 강조해 왔던 프랑스도 1990년 중반이후 양육수당, 개별양육서비스, 민간서비스 등으로 다양화하고 있기 때문에(Morel, 2007), 우리나라의 변화는 자연스런 흐름이라는 옹호론이 있다(보건복지부, 2011).

본 논문은 최근 우리나라 보육서비스의 다양화와 이에 수반된 '자유선택(freedom of choice)' 논의의 문제점을 짚어보고, 한국사회 내 돌봄을 위한 사회서비스 설계 방안을 논의해 보고자 한다. 보육정책은 돌봄의 사회화에 가장 대표적인 정책 중의 하나로 아동에게는 피보호권, 여성에게는 노동권을 보장해줄 수 있는 적극적 정책으로 자리잡아 왔다. 보육정책은 성격상 정책목표 중의 하나인 여성의 경제활동이 가족내 소득의 안정화와 빈곤으로부터의 탈피라는 점에서 계층적 요구를 내포하고 있을 뿐만 아니라, 여성이 가족내에서 수행했던 돌봄에 얼마나 적극적으로 사회가 개입하는가에 따라 여성의 노동권과 부모권이 확보되기 때문에 젠더평등의 원칙을 견지하는 것이 동시에 중요하다. 따라서 돌봄의 사회화를 위한 정책적 개입은 국가가 사회내 계층과 젠더의 문제를 어떻게 풀어나가는가에 따

라 여러 방식으로 정착된다(Bettio and Plantenga, 2004; Daly and Lewis, 2000; Daly and Eriksen, 2005). 본 고는 먼저 이명박 정부이후 서비스 다양화와 선택 다양화라는 취지하에 발생하고 있는 사회서비스 정책의 변화를 보육부문을 중심으로 살펴보고자 한다. 둘째, 복지국가 재편속에서 선진국의 사회서비스 정책방향이 실제로 달라졌는가를 정책레짐별 대응을 중심으로 살펴본 후, 셋째, 서비스정책 설계시 정책 쟁점을 다섯 가지 차원에서 검토하면서 보편성과 공공성 원칙을 견지하지 않은 다양화의 문제점을 보여주었다. 마지막으로 아동보육을 중심으로 사회서비스 정책설계시 고려해야 할 준거점을 중심으로 대안을 모색해 보도록 하겠다.

2. 2008년 이후 보육정책 변화: 시장화, 개별화, 가족화 강화

이명박 정부 정책은 효율, 선택, 경쟁을 근간으로 한다. 보육이나 노인요양 등의 사회서비스 부문에 있어서도 이와 같은 흐름은 예외가 아니다. 2008년 이후 이명박 정부에서도 보육관련 예산은 지속적으로 증가하고 있으나 보육 인프라 확충보다는 시장을 통한 민간중심의 보육구조 재편을 강화하고 있다. 즉 민간보육시설을 보육서비스 공급주체로 인정하고 바우처를 결합한 보육료 지원방식을 강화하고 있다. 실제 이명박 정부가 들어오면서 보육정책 분야 예산에서 상대적으로 가장 가파르게 상승한 것이 보육료 지원이다. 보육료 지원 대상자 포괄성도 커다란 변화가 있었는데, 2011년 현재 만 0-4세 기준 소득 하위 70%와 만 5세 아동을 가진 가구는 법정보육료 100%를 지원받게 되었다. 보육예산은 국고기준으로 2000년 1,459억원 수준에서 2004년 4,049억원, 2008년 1조 467억원, 2011년 2조 4,784억원 수준으로 약 17배나 급증하였다. 국고 및 지자체 예산을 합하면 규모는 더욱 커져 2010년 기준 총 보육예산은 4조 9,438억원에 달하고 있다(보건복지부, 2011). 2011년 5세 무상보육까지 합쳐지면서 국비와 지자체 비용을 합치면 보육은 5조 186억원, 유아교육은 9,900억원으로 총 6조 1,175억이 투입되었다.

그러나 이명박 정부는 보육예산의 절대적 증가에도 불구하고 보육시장 구조의 잔존과 가족을 통한 돌봄에 대한 재정지원을 확대하면서 보육의 공공재로서의 성격을 약화시키고 있다. 즉 현 정부는 국가의 역할을 바우처를 통한 보육료 보조 지원방식으로 한정하면서, 서비스 공급이나 전달체계에서의 공공 역할을 제한하였다. 〈표 1〉에서 나타나는 바와 같이 2011년 현재 영유아보육료는 총보육예산(2조 4,784억)의 약 80%인 1조 9,346억을 차지하고 있으며, 2005년 예산(2,671억) 항목 대비 절대적으로나 상대적으로 가장 급격하게 증가하였다. 우리나라 전체 보육시설 중 개인이 시설 소유권이나 운영권을 보유한 민간보육시설(민간보육시설과 가정양육시설 포함)은 전체의 89.3%(보육시설 이용아동수 대비 77.7%)를 차지하고 있다는 사실을 고려하면, 보육료 지원 예산의 대부분이 민간시설에 투입되었음을 알 수 있다. 보육의 공공성은 아동을 위한 보육비용의 국가 분담이나 지원뿐만 아니라, 공급과 전달체계상에 있어서의 공적 책임 구조를 확립함으로써 이루어진다(김종해, 2004; Richter and Eriksen, 2003).

또한 가족화의 대표적인 형태인 양육수당이 제도화되고 확대되고 있다. 2009년 도입된 양육수당은

2009년 324억, 2010년 657억, 2011년 898억으로 증가하면서 전체 예산의 3.6%를 차지하고 있다. 아직 양육수당이 차지하는 비율은 높지 않은 편이나 3년간 증가폭이 뚜렷하며 국공립시설 운영이나 기능보강비의 감소분과 대조를 이룬다. 2011년 양육수당은 12개월 미만 아동의 경우 20만원으로 증액되었으며, 24개월 미만 15만원, 36개월 미만 10만원으로 조정되면서 보조금 액수가 늘고 있다. 보육전담부처가 아닌 여성가족부도 개별 가족의 가정내 아동보육을 지원하기 위한 '0세아 정기돌봄 사업[1)]'을 2010년 6월부터 실시하고 있다. 지원대상은 초기에는 차상위계층에 한정되었다가, 2010년 소득하위 50%에서 2011년 소득하위 70%로 확대하였으며, 개별가정양육서비스에 대한 소득공제 폭을 넓히려고 계획하고 있다. 2010년 10월 현재 약 11만 8천여 가정에 100만 건 이상의 아이돌보미 서비스를 제공한 바 있다.

〈표 1〉 중앙정부 보육예산의 추이, 2005년-2011년

(단위: 백만원)

부문별	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
보육시설운영 지원1)	266,709 (44.4)	297,193 (37.5)	250,035 (24.0)	324,383 (22.1)	339,883 (19.9)	349,528 (16.4)	395,023 (16.0)
영유아보육료 지원	267,088 (44.5)	438,554 (55.4)	726,334 (69.6)	1,087,614 (74.1)	1,282,168 (75.0)	1,632,204 (76.7)	1,934,611 (78.1)
보육시설기능 보강2)	50,420 (8.4)	34,268 (4.3)	41,729 (4.0)	24,039 (1.6)	21,147 (1.2)	9,438 (0.4)	14,650 (0.5)
보육인프라구축3)	4,363 (0.7)	5,068 (0.6)	4,235 (0.4)	5,393 (0.3)	16,982 (0.9)	12,181 (0.5)	16,250 (0.7)
보육시설평가 인증			7,378 (0.7)	11,987 (0.8)	3,401 (0.1)	3,401 (0.1)	4,975 (0.2)
보육시설지원4)	11,511 (1.9)	15,925 (2.0)	13,763 (1.3)	14,364 (1.0)	15,093 (0.9)	55,093 (2.5)	23,077 (0.9)
시설미이용 양육수당	-	-	-	-	32,390(1.9)	65,664 (3.0)	89,794 (3.6)
합계	600,091 (100.0)	791,008 (100.0)	1,043,474 (100.0)	1,467,780 (100.0)	1,750,436 (100.0)	2,127,510 (100.0)	2,478,380 (100.0)

1) 보육시설운영지원은 국공립·법인 시설 종사자, 영아, 장애아 전담교사, 대체인력, 농어촌특별수당 등의 인건비와 민간시설 영유아 기본보조금을 포함함.
2) 보육시설 기능보강은 국공립 시설 신축, 리모델링, 환경개선비, 개보수비 및 장비비 등을 포함.
3) 보육인프라구축은 중앙 및 지방보육정보센터 운영, 자격관리, 보수교육, 행정전산망 구축, 전자바우처 운영 및 시스템기능 개선 등의 비용을 포함. 2006년 이전은 보육시설평가 인증이 별도로 분리되어 있지 않았음. 보육시설평가인증으로 2005년 600백만원, 2006년 1,580백만원 배정되어 있음.
4) 보육시설 지원은 보육시설 차량운영비, 교재교구비를 포함함. 2011년에는 하반기부터 시범사업으로 실시하게 될 공공형 어린이집 운영비 지원 포함.

자료: 보건복지부, 보육사업안내(2008-2011); 여성가족부, 보육사업안내(2005-,2007).

1) 부모가 취업을 하여 아이를 맡길 곳이 없는 맞벌이, 한부모가정 생후 3개월부터 12개월 이하 아동에게 아이돌보미를 파견하고, 이에 대한 가구의 소득수준별로 아아돌보미 수당을 보조해주는 방식이다.

반면 국공립보육시설 기능보강과 관련된 예산은 2005년 약 500억에서 2008년 240억 2010년 94억, 2011년 약 140억으로 절대적인 예산 규모에서 뿐만 아니라 상대적인 비율도 급격히 감소되고 있다. 보육시설 종사자 인건비를 포함하는 보육시설 운영비도 연도별 전체 예산에서 차지하는 비율이 감소하고 있다. 보육인프라 구축에 관련된 예산의 비율은 연도별로 0.4%에서 0.5% 사이를 오가고 있다. 보육인프라 예산에서 눈여겨 볼 부분은 보육인프라 구축의 예산이 보육정보센터나 시설장 및 보육교사 자격관리, 보수교육에 관련된 예산보다, 2009년부터 시행되기 시작한 전자바우처 운영과 시스템 개선에 가장 많은 예산이 사용되고 있다는 것이다. 2009년(2011년)에 보육인프라 구축 예산의 비율이 0.9%(0.7%)로 급증하는 이유는 바우처시스템 구축과 재편에 따른 순수 증가분이다. 2011년 기준 전체 보육인프라 예산 162억 중 약 67억(41%)이 전자바우처 시스템 운영과 관리를 위해 사용되고 있다. 2009년 이용자 재정지원 제도로서 바우처가 도입되면서 시스템 운영을 위한 적지 않은 비용이 쓰이고 있다. 2009년 75억 5,600만원, 2010년 55억8,400만원, 2011년 67억 6,200만원 등으로 전자바우처 시스템 운용을 위한 부수적 행정 비용이 서비스 질관리를 위한 인프라 구축 사업의 30-40%를 차지하면서 사업목표가 전도되는 경향이다. 바우처는 고비용 수반의 문제뿐만 아니라 부모 체감도에 실제적 영향력은 높지 않다는 점에서 비용효과적 측면에서 재고될 필요가 있다.[2)]

이처럼 최근 보육정책 변화의 특징은 국가의 역할을 보육서비스 공급이나 전달체계의 공공성 확보보다는 보육에 대한 재정지원으로 한정시키고 바우처 방식을 결합하면서 보육서비스 선택의 최종 책임을 가족과 시장으로 위임하는 경향이 강화된 것이다. 현 정부는 국공립 보육시설 강조의 원칙에서 벗어나 민간보육시설과의 파트너십 강화, 양육수당 및 개별가정양육지원서비스에 대한 지원과 같은 보육정책의 변화에 대해 정부 당국은 개별 가족의 상황에 따라 보육의 방식을 자유롭게 선택할 수 있고, 시설 중심의 보육료 지원이 그것을 원하지 않는 가족들에게는 전혀 정부로부터 지원을 받을 수 없다는 형평성을 고려한 정책으로서 의미지우고 있다(보건복지부, 2011). 그러나 민간보육시설이 90%가 넘는 현재 상황에서 전달체계 개편에 대한 고민없이 보조금 지원을 확대하게 되면 보육의 시장논리에의 종속화와 가족내 돌봄부담 가중을 책임에 수반한 여성의 돌봄부담 가중 등 부정적 영향이 예상된다.

3. 복지국가 재편과 사회서비스정책 유형

1) 복지국가의 재편과 사회서비스 정책 변화

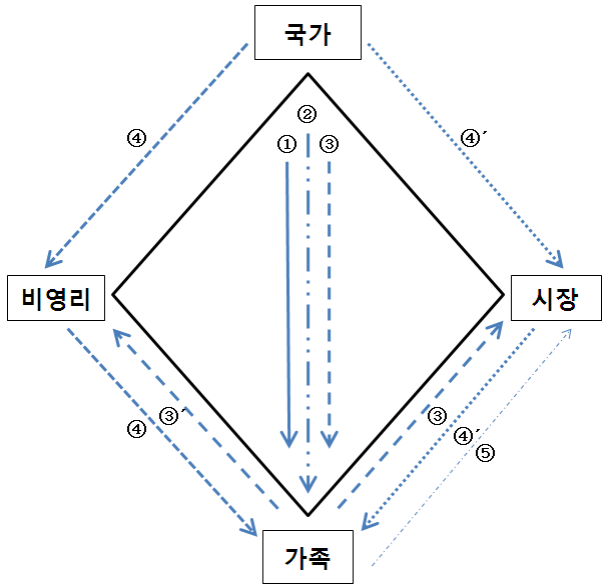
제 1, 2차 오일쇼크와 경제구조 변동 속에서 완전고용에 기반한 전통적 복지국가는 예외 없이 재편

2) 바우처가 보육정책 체감도를 높였다는 질문에 22.2%는 긍정적인 응답을 하였으나, 상관없다(34.9%), 잘 모르겠다(33.7%), 오히려 낮아졌다(9.1%) 등 부정적 의견이 다수를 이룬다. 보육료 지원의 수단으로 합리적인가라는 질문에도 70%에 이르는 사람들이 부정적인 반응을 보였다(백선희, 2010).

의 과정을 거쳤다. 제조업 일자리의 감소, 고용구조의 불안정 증대 및 노동시장의 유연화는 생계부양자로서 남성의 전통적 지위를 해체하였으며, 저출산 고령화 시대 생산가능인구로서 여성이 주목되기 시작하였다. 이에 따라 여성이 전통적으로 가정내에서 수행해왔던 아동양육이나 노인부양이라는 돌봄의 사회화는 주요한 사회적 과제로 부상하였다. 이것은 한편으로는 여성의 노동참여를 가로막는 요인을 제거하기 위한 사회서비스 정책을 한 축으로 하며, 일과 가족생활의 양립을 보장해주는 휴가제도나 유연근무제와 같은 시간 분할 방식으로 정착하였다. 이중에서도 아동보육이나 노인돌봄과 같은 서비스 정책은 여성의 노동권을 보장하면서 동시에 가족내 돌봄 욕구를 해결할 수 있다는 측면에서 그 중요성이 더욱 강조되었다. 특히 사회서비스는 현금제도보다 여성의 노동시장 진출을 적극적으로 결합할 수 있어 복지국가의 지속가능성을 보장해주는 방편으로서 상대적 비중이나 중요도가 높았다(Daly and Eriksen, 2005; Esping-Andersen, 2002).

그러나 1990년대 이후 선진국들은 인구 및 가족구조 변화, 노동시장 불안정성이 더욱 증가하면서 사회보장 재정불균형이라는 위기에 봉착하였다(신광영・이병훈, 2008). 노인인구가 늘고 저출산 추세가 심화되면서 생산가능 인구가 줄어듦에 따라 조세와 사회보험금을 낼 수 있는 사람의 숫자는 줄어든 반면, 고용율 저하, 실업율 증대, 조기 퇴직의 증대 등으로 실업보험, 연금, 공공부조 등 소득보장에 대한 사회적 총량은 증가하였다. 이와 같은 사회보장 재원의 감소와 복지수요의 증대라는 복지국가의 모순적 상황과 재정악화로 인하여, 복지국가는 점점 복지비용을 줄일 수 있는 방법으로 민영화와 (재)가족화를 시도하게 된다. 점차 공공서비스보다는 시장이나 비영리부문의 서비스 공급량을 확대하고, 서비스 질에 대한 담론을 제기하면서 본인부담금을 부과하거나, 사회시설이 아닌 가족에 의한 보호 등 다양화된 방식의 서비스 제공과 '자유선택' 권한을 역설하기 시작하였다(Morel, 2007).

그러나 복지레짐 혹은 국가별로 사회서비스 제공방식에 변화와 이용자의 선택권이 강조되었다고 해서 각 유형별 정책의 기본 지형이 완전히 사라지거나 없어졌다고 볼 수 없다(Esping-Andersen, 2002; Anttonen and Sipila, 1996). 즉 1990년대 이후 선진국의 돌봄과 관계된 사회서비스 지원 방식의 다면화는 단일화→다양화라는 단선적 경로로 이해할 문제가 아니라, 돌봄에 대한 정책설계에서의 복지혼합(service welfare mix) 구조로 보는 것이 타당하다(Bahle, 2003; Bettio and Plantenga, 2004). Daly(2002)가 분류한 돌봄에 대한 사회서비스 지원 방식과 Daniels와 Trebilcock(2005)의 공급-전달-규제-재정의 측면에서의 국가-시장-비영리-가족간 역할 모형을 결합하여, 돌봄과 관계된 사회서비스 정책 설계에서의 복지혼합 구조를 살펴보면 아래와 같이 몇 가지 유형으로 구분된다.



〈그림 1〉 돌봄에 관한 사회서비스 정책 설계에서의 복지 혼합 유형

① 공공서비스형: 국가가 가족이 필요로 하는 보육서비스를 직접 제공하는 유형으로 스웨덴, 덴마크 등이 대표적이다. 국가가 재원, 서비스 공급 및 전달, 관리, 감독 등의 책임을 진다. 가족의 추가보육비용 부담률이 낮다.

② 국가재정-가족공급형: 국가는 현물서비스 보다는 현금서비스를 수당이나 다른 현금급여 형태로 제공한다. 국가는 재원을 마련하지만 가족이 돌봄의 공급자가 된다. 서비스 질 관리나 감독 등은 없다. 2000년대 이전의 독일이 대표적이다. 현금급여는 직접적 형태로서 양육수당, 간접적 형태인 연금크레딧이 있다.

③ 국가재정-가족선택-시장공급형: 국가가 가족에게 서비스 공급을 현금을 공급하는 것에 역할을 제한하고, 현금을 가진 가족이 주로 시장이나(③)이나 부분적으로 비영리부문(③′)서비스를 선택하는 방식이다. 현금지원은 서비스이용 현금(바우처)지급, 세금 공제 방식으로 나타난다. 가족은 현금(혹은 바우처)를 가지고 시장에서 서비스를 구매하거나, 현금으로 서비스 구매후 사후에 소득공제로 환급받는 방식을 취한다. 국가는 재원의 마련에 일차적인 역할을 두고 있으며 서비스 공급과 전달체계에 대한 일차적 책임에서는 벗어나게 된다. 가족과 시장은 서비스 수요와 공급의 당사자가 되면서 서비스 선택의 최종 책임은 가족이 지게 된다. 또한 서비스 공급주체에 따라 비용문제는 상이한 양상을 취하게 된다. 즉 서비스 공급구조가 시장 혹은 비영리부문이냐에 따라 가족의 추가보육 비용 부담은 달라진다. 예를 들어 시장이 서비스 공급주체가 될 경우, 서비스 질을 높이는 것을 원할 경우 가족이 추가비용을 지불해야 하는 부담이 발생해서 보육서비스 선택의 계층화 문제가 수반된다. 특히 바우처 방식의 도입 이후 국가와 보육서비스 공급기관간의 관계가 간접관계로 변화하면서, 국가의 사전관리나 규제 권한은 상당히 약화되기 때문에 시장의 비용 결정 유연성이 높아진다. 시장의 비중이 커

지고 자체적 권한을 행사할 수 있게 되면 가족은 추가보육비용을 부담해야 하는 상황이 발생할 가능성이 높다. 한편 높은 비율을 차지하지는 않지만 가족이 시장이 아닌 비영리부문을 선택하는 ③′유형이 있다. 대체로 비영리부문에서 서비스를 공급하는 경우에는 국가재정지원/관리 + 비영리부문 공급자 역할로 분류되는 것이 보다 일반화되어 있다. 사회복지서비스 구입을 위한 바우처 이용자 재정지원 방식이 ③ 유형에 속하며, 최근 한국의 보육서비스 정책 변화가 여기에 해당된다.

④ 국가재정지원/관리-비영리기관 공급형: 국가가 재정지원이나 관리의 책임을 일차적으로 지고 서비스 공급이나 전달은 비영리기관을 통한다. 시장 공급구조보다는 비영리기관에 의한 돌봄서비스 제공방식이 보다 일반적이다. 이 유형에서 국가는 재정지원 이외에도 서비스 공급자를 선정하고 전달을 위임하는 방식을 취한다. 대개 이 유형은 국가가 재원을 직접 지급하기 때문에 서비스제공 기관에 대하여 감독 및 규제 권한을 ③번 유형 보다는 상대적으로 많이 가지고, 서비스 제공 결과에 대한 국가의 책임도 ③번 유형보다는 많이 갖는다. 국가재정지원/관리는 공급주체가 비영리기관일 경우가 대부분이며, 보육비용 부담은 높지 않다. 독일의 보육서비스 공급은 비영리기관 중심이며, 스웨덴에서 최근 일어나는 민영화는 비영리기관이 국공립보육을 보완하는 방식으로 이루어지고 있다. 국가재정/관리-비영리부문공급형은 국가와 공급주체간 수직위계적 관계를 형성될 가능성이 있고 공급기관에 대한 서비스수급자 권한이 상대적으로 약할 수 있다는 약점이 있다. 경우에 따라서 국가가 시장에 대한 재정지원과 관리를 하는 유형인 ④′유형이 있다. ④′유형의 경우 공급자로서 시장의 비중이나 권한이 높으면 보육비용이 높아진다. 2000년 이후 영국의 보육서비스가 ④′유형에 포함된다.

⑤ 가족비용책임-시장공급형: 서비스 비용지급은 가족이 일차적 책임을 지며 시장을 통해서 서비스를 공급받는다. 미국과 1997년 블레어정부 개혁 이전의 영국이 대표적이다. 가족은 자신의 경제적 상황에 따라 '자유롭게' 높은 질의 서비스를 받기 위해 고가의 비용을 지급하며, 비용지급이 원활치 못할 경우에는 다소 질의 저하를 감수하는 선택을 한다. 부모의 계층에 따라 철저하게 아동보육이 계층화되는 양상이 뚜렷하다.

2) 국가별 사회서비스 재편 유형

돌봄과 연관된 사회서비스 정책은 〈그림 1〉의 분석틀에서 보여주는 것처럼 국가-가족-시장간 돌봄을 위한 서비스나 급여의 흐름체계를 어떻게 구성·결합하는가에 따라 여러 방식으로 형성된다(Larsen, 2002; Meyers and Gornick, 2003). 그러나 복지국가 재편 이후 사회서비스 정책설계의 변화가 복지국가 유형별 특성을 넘어 완전히 원칙 없이 자유롭게 해체된 것을 의미하지는 않는다. 앞서 언급한 바와 같이 1990년 이후 사회서비스 정책의 개편은 변화 속에서도 각 복지국가 레짐의 특성을 드러내는 정책설계가 두드러지는 측면이 강하다. 스웨덴, 프랑스, 영국의 사례를 중심으로 사회서비스 정책 변화의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 스웨덴: 공공 사회서비스형

사민주의의 대표격인 스웨덴도 국가에 의한 직접 공급 비율이 줄고 민간 비율이 높아지는 것으로 보고되고 있다. 일례로 1990년 5%에 불과하던 민간보육서비스 비율이 1999년 15%로 증가하는 변화가 생겨나고 있다(Bergqvist and Nyberg, 2002). 그러나 스웨덴은 2000년대에도 아동보육이나 노인돌봄을 위한 서비스 지출에 가장 높은 수준의 재정지원을 하는 국가일 뿐만 아니라, 국가에 의한 공공서비스가 80% 수준을 유지하고 있다. 1990년대부터 시작된 사회서비스 민영화는 국가의 일차적 책임을 가족이나 시장으로 넘기는 방식이 아니었으며, 이용자 비용 분담과 비영리부문의 증가로 요약된다. 즉 국가의 공급기능은 축소했으나, 국가는 재정과 규제, 감독 기능은 유지하면서 공급자는 비영리부문을 유입하는 방식을 강화하였다. 앞선 유형별 구분으로 보자면 ①에서 ① + ④의 결합으로 전환하는 것으로 볼 수 있다. 특히 연방정부는 민영화 후 비용부담에 따른 계층화와 배제 문제 최소화를 위하여 '상한제' 가이드라인을 제시하고 시장화를 억제하였다(Bergqvist, and Nyberg, 2002). 연방정부는 민영화에 따른 보육료 상승을 우려하여 보육료는 가구소득의 3% 한도를 넘어서지 않도록 조치를 취하고 있다. 또 우파연합에 의해서 2008년 7월부터 0-3세 아동을 둔 부모에게 양육수당을 선택할 수 있게 하는 정책이 도입되었으나, 이것 또한 중앙정부 급여가 아니며 지방정부가 의결할 경우에만 지급되는 것으로 한정되어 있다. 이처럼 스웨덴은 복지국가 개편이후에도 공공서비스를 우선적으로 배치하고, 비영리부문에 의한 민간이양을 보완적으로 결합하는 방식으로 보편주의 공공서비스형을 유지하고 있다.

(2) 프랑스: 사회서비스+가족화 결합형

프랑스는 전통적으로 공보육서비스가 발달되어 있었던 국가였으나, 복지국가 재편기에 가족화, 개별화를 중심으로 한 서비스 체계로 전환하는 특성을 가졌다. 앞의 사회서비스 설계유형으로 보자면, ①에서 ①+②+④로 정책결합이 나타나는 것으로 볼 수 있다. 프랑스는 경제적 위기가 고조되던 1980년대 이후부터 보육방식을 공보육서비스 이외에 가정보육모등록제도(AFEAMA), 개별파견보모(AGED), 양육수당(APE)으로 다양화하였다.[3] 프랑스 사회서비스 정책의 변화는 가족화, 개별화를 방향으로 한 재편으로 계층화와 성별화 현상이 나타나고 있다. 특히 양육수당은 수급자격이 두 자녀로 확대된 1994년 제도개혁 이후 상당히 대중적 아동양육형태로 자리를 잡아가고 있다. 프랑스에서 3세 미만의 아동을 가진 가정 중 가정양육수당을 통해 아동을 양육하는 비율은 전체의 64%에 이르며, (가정)등록보육교사제도는 18%에 이른다. 이에 비해 보육시설을 이용하는 비율은 전체 3세 미만 중 8%에 불과하다(Morel, 2007). 3세 미만 아동을 가진 여성의 경제활동참가율은 급감했으며(1994년과

3) 대륙유럽국가 중 공공보육서비스 시설을 중심으로 정책을 전개해오던 프랑스도 1990년대 실업률이 증대되고 고용불안의 문제가 대두되자 여성을 실업완충제로 활용하면서 아동양육수당을 정책적으로 결합하였다. 양육수당은 1994년 자격기준을 세 자녀 가정에서 두 자녀 가족으로 확대하면서 프랑스의 제2의 보육방식으로 부상하였으며(Morgan, 2002), 가정보육등록사제도와 개별가족파견보모 등이 대안적 보육방식으로 제안되었다.

1997년 사이에 69%에서 53%), 계층별로 돌봄방식이 나뉘고 있다. 보수당 정권에서 가정보모 고용에 대한 세금공제 혜택도 강화하면서 중상층은 개별파견보모제도(AGED), 중산(상)층은 공보육시설(Creche)과 가정보육모등록제도(AFEAMA), 중하층은 양육수당을 선택하고 있다. 아동보육의 소득수준별 계층화는 물론 여성 내부의 계층화가 발생하고 있다. 사회서비스의 가족화나 개별화의 종착점은 계층화 사회임을 보여준다.

(3) 영국: 시장서비스형

영국은 유럽국가 중에서 가장 시장에 의한 해결을 지향하는 자유주의 복지국가로 대표적이다. 대처정부는 복지국가의 위기를 신자유주의 질서를 강화하는 방식으로 대처하였다. 보육에 대한 요구도 일차적으로 국가가 개입하기 보다는, 개별가족이 시장화를 통해 보육서비스를 구입하는 방식으로 공공재정의 지출을 최소화하였다. 이로 인해 영국은 유럽 국가 중에서 가장 공공서비스 비중은 낮고(없고) 민간보육시장은 활성화된 특성을 지닌 국가였다. 1997년 블레어정권이후 사회투자국가의 개념이 등장하고 아동에 대한 인적 자원 개발이 정책적 화두로 등장하면서 보육서비스에 대한 재정지원은 실로 기하급수적으로 증가한다. 영국의 변화는 ⑤유형에서 ③+④′변화로 보인다. 그러나 블레어정권은 국가가 재정지원은 민간영리시장 구조를 전제로 한 상황에서 진행되었기 때문에, 가족의 보육비용 부담은 줄지 않았다. 블레어 정부이후 분명 보육료에 대한 사회적 지원, 공공재정지출이 증대되었음에도 불구하고 영국 부모의 보육료 부담(가구소득의 30%)은 여전히 유럽국가 중에서 가장 높으며, 서비스보다는 비공식부문이나 친인척을 이용한 보육비율이 가장 높다. 사회서비스가 시장과 결합했을 때 경로제약을 분명히 보여주는 국가이다(Greener and Powell, 2010).

4. 돌봄을 둘러싼 사회서비스정책 설계의 쟁점과 대안: 보육서비스를 중심으로

그렇다면 돌봄에 관한 사회서비스 정책설계를 할 때 가장 좋은 조합은 무엇일까? 현재 정부의 주장처럼 공공에 의한 서비스 공급이든, 시장공급이든, 가족의존형 공급이든 상관없이 아동을 가진 가족에게 주고 선택할 수 있게 하는 구조로 가는 것이 이상적일 수 있을까? 서비스 정책설계를 둘러싼 여러 다양한 조합을 국가, 가족, 시장, 비영리부문간 복지혼합의 구조로 설명할 때 가장 좋은 조합은 모두에게 이익이 될 수 있는 균분점을 찾아내는 것이다. 그렇다면 우리나라에서 돌봄을 둘러싼 사회서비스 이용과 공급을 '최적'으로 하기 위한 정책을 설계할 때 어떤 문제를 고려해야 하는가를 몇 가지 측면에서 살펴보자. 돌봄을 위한 사회서비스 정책설계시 쟁점은 자유선택의 이념형적 개념 정의와 성별 불평등을 비판적으로 논의한 선행연구(Hiilamo and Kangas, 2003; 송다영, 2009)를 기반으로 하나, 보다 정책형성과 정책결과를 수렴해 가는 과정을 통해 쟁점이 되는 부분을 중심으로 논의하였다. 정책쟁점은 사회서비스 정책설계 복지혼합(〈그림 1〉 참조)에 따른 유형들이 정책대상 포괄범위, 정책방향, 정책결과, 정책효과, 정책우선순위 등 다섯 가지 측면에서 어떤 강점과 문제점이 있는가를 비교분석하였으며, 마지막에는 이를 종합하여 대안적인 사회서비스 설계방안을 모색해 보았다.

1) 정책대상 포괄범위: 보편적 권리 vs 선별적 접근

사회서비스 재원조성 규모에 가장 밀접히 관련되어 있는 사항은 보육서비스 지원대상을 보편화할 것인가 아니면 자산조사에 의해 선별할 것인가의 논란이다. 최근 보육정책의 향방을 보면 대체적으로 보편주의로 방향을 잡은 것으로 보인다. 여성의 경제활동 증가에 따라 필수불가결하게 보육을 확대해야 하는 측면도 있기만, 보육서비스는 다른 사회서비스와 달리 아동의 성장과 인적자원 투자라는 측면으로 인하여 사회정책적으로 강조되는 경향이 있다. 보편적 보육은 우선 공식적 적절한 보육을 받은 아동이 교육이나 인적 자원 투자의 효과를 낼 수 있다는 측면에서 만 5세 이전의 보육이 강조된다. OECD의 조기교육 강조 입장이다(OECD, 2006, 2007). 둘째, 자산조사에 기반한 선별주의는 서비스가 더 필요한 대상을 정책 대상에서 배제시키는 모순을 갖고 있다. 상대적으로 저소득층 가정은 부모 모두가 나가서 일을 해야 하기 때문에 보육서비스가 필요하다. 그럼에도 불구하고 소득기준 제한으로 보육료 지원의 혜택을 받지 못하는 경우가 있다. 이에 따라 여성의 근로소득이 보육료 지원혜택 배제의 조건이 되면서 경제활동참가의 유인효과를 줄이거나, 아동은 적절한 보육을 받지 못하기도 한다. 보육서비스가 필요한 사람은 배제되고, 보육서비스를 쓰지만 일은 하지 않는 '보육 수요자의 배제'의 역설이 발생한다. 보편주의에 기반을 두지 않기 때문에 생기는 한계이다. 이 문제에 대응하기 위하여 2010년도 맞벌이 소득수준 인정 기준의 변화로 보육료 지원방식의 범위가 늘어났다. 2011년 현재 맞벌이 가족의 경우 전체 가구소득의 25%가 공제되는 방식으로 보육료 지원범위를 넓혔다. 그러나 여전히 소득기준에 기반을 둔 선별주의 속에서는 총 소득액이 일정수준 이하인 경우로 한정하기 때문에 수요자 배제 문제는 지속된다. 서비스 제공을 통해 여성들의 경제활동 참여를 높이고, 아동의 건강한 성장을 담보한다는 보육서비스의 궁극적 목적을 이루기 위해서는 보편주의 체계의 확립이 전제되어야 한다.

2) 정책 방향: 공공성 vs 민영화

보육의 공공성은 앞서 살펴본 바와 같이 비용분담 문제를 넘어서, 사회가 필요로 하는 서비스를 생산하고 서비스 제공의 과정과 결과가 적정한 수준에서 이루어질 수 있도록 하는 사회적 책임을 의미한다(Daly and Eriksen, 2005; Ritchter and Eriksen, 2003). 스웨덴에서 자유선택은 여러 가지 방식 중 하나를 고르는 것이 아니라 좋은 질의 서비스를 제공함으로써 아동은 최상의 서비스를, 가족(특히 여성)은 아동에 대한 걱정 없이 일과 가족생활을 영위할 수 있도록 하는 것으로 이해하고 있다. 서비스 질이 담보되지 않는 가운데 여러 가지 선택권을 준다는 것은 진정한 자유선택이 될 수 없다는 입장이다(Hiilamo, 2004). 또 아동의 발달단계와 성장과정 특성상 기관교체에 따른 경제적, 정서적 부정성을 고려하여 한 기관에서 안정적으로 돌봄이 수행될 수 있도록 보육환경을 조성하는데 중점을 둔다. 보육의 공공성 강화는 국가의 재정지원이나 서비스 표준화를 근간으로 하여, 모든 지역사회에서

근거리에 믿고 안심하고 맡길만한 접근가능한 공보육시설을 확충하고 이곳에서 서비스를 제공하도록 제도화하는 것이다. 실제 보육정책 목표 중의 하나인 여성의 경제활동참가는 보육료 비용지원보다는 보육시설 접근성에 의한다는 선행연구는 전달체계 공공성의 중요성을 환기시킨다(Chiuri, 2000; Kreyenfeld and Hank, 2000)[4]. 공공성 원칙에 기반한 보육정책은 서비스 질, 계층을 걸친 공평한 접근성 확보 등 강점을 내포한다. 물론 보육서비스의 공공성 확보는 고비용을 수반한다. 또 정규 근로시간에 맞춘 보육시설은 근로시간 유연화에 따라 점차 주말이나 야간근무를 수행해야 하는 맞벌이나 한부모가족의 특수욕구에 대응하는데 한계가 있어 왔다. 이를 보완할 수 있는 공보육 차원이 대응이 필요하다.

반면 시장보육을 바탕으로 한 민영화나 가족화를 강화하면서 아동을 키우는 부모의 선택의 폭을 높이려는 정책 방향도 최근 늘고 있다. 민영화나 가족화는 복지국가 사회정책 비용 절감이라는 차원에서 적극적으로 고려되고 있으며, 각 가족이 처한 상황이 다르기 때문에 보육의 방식도 다르게 접근하는 것이 좋을 수 있다는 전제를 깔고 있다. 아동보육에 있어서 한 가지 방식보다는 여러 가지 중에서 가족상황에 맞는 선택을 하고 사회적 지원을 받을 수 있다는 점에서 선택 다양화는 매력적인 옵션이 될 수 있다. 그러나 자유선택은 선택의 자유가 허용되는 범위, 사회적 상황, 대상자 조건 등에 조건 지워지기 때문에, 가족 스스로의 자발적 의지나 자율적 선택의 담론은 허상일 뿐이라는 비판이 제기되고 있다(Kremer, 2002). 무엇보다도 민영화나 가족화에 수반된 국가의 돌봄에 대한 책임 약화, 시장기반을 중심으로 했을 때 수반되는 비용부담의 증가와 이에 따른 보육방식 계층화는 우려스러운 지점이다.

3) 정책결과: 아동과 여성의 요구를 충분히 수용하는가?

보육의 정책목표는 아동에게 좋은 질의 보육을, 부모에게 안심하고 일을 할 수 있는 환경을, 국가는 미래 세대의 노동력 확보와 지속가능성을 담보하는데 있다. 따라서 보육정책의 성패는 충분히 좋은 서비스 제공이 담보됨으로써 아동은 충분한 보육을, 여성은 안심하고 일을 할 수 있게 되는 것이다. 따라서 정책의 성패는 좋은 질의 보육 보장과 여성의 경제활동참가율 증대로 결과한다는 점을 기준으로 서비스, 수당, 이용자 바우처 방식을 평가해보면 다음과 같다.

우선 국가의 책임하에 직접 서비스를 제공하는 방식은 서비스 질에 관해서는 목표효율성이 가장 높다(Richter and Eriksen, 2003). 공공서비스를 중심으로 한 서비스정책 설계는 서비스에 대한 보편적 접근을 가능하게 하고 계층간 차별이나 부정적 낙인을 수반하지 않아서 긍정적이다. 국가가 비용뿐만 아니라 표준보육과정 마련이나 서비스 제공에 대한 기준이나 관리 및 감독을 하고 있기 때문에 서비스 질 담보가 용이하게 이루어진다. 이 경우 여성경제활동참가율은 높아질 가능성이 높다. 이에 비해 수당은 정책대상 아동에 대한 질 높은 서비스 공급이라는 목표효율성에 부합하지 않는 측면이

4) 이탈리아를 대상으로 한 Chiuri(2000) 연구는 여성경제활동참가는 보육비용 지원과는 유의미한 관계가 없으며 보육시설 접근성에 의해 영향을 받는다고 지적하였다. 독일을 대상으로 한 Kreyenfeld and Hank(2000) 연구도 Chiuri(2000) 연구와 동일한 결과를 보였다.

강하다. 여성의 가정내 역할에 대한 동등한 수준의 보상으로서 '양육수당'은 이념형적으로 존재할 뿐 대체적으로 수당은 최소한의 비용으로 지급되는 현실이다. 따라서 양육수당을 받고 직접 아동을 돌보는 집단은 적절한 보육환경을 제공하기 어려운 저소득 취약계층이거나, 수당의 지급여부가 아동보육의 질에 영향을 미치지 않는 계층일 가능성이 높다. 전자는 양육수당이 양육이외의 목적으로 소비될 가능성이 크며, 후자는 분배적 정의라는 측면에서 정책목표에서 벗어날 수 있다. 양육수당은 부모에게 큰 자율권을 제공하지만 최종적으로 아동에게 최선의 결과를 나을지는 확실하지 않다. 따라서 아동에게 일정 수준이상의 보육의 질을 목표로 한다면, 양육수당은 직접 서비스를 제공하는 방식이나 바우처를 제공하는 것에 비해서 정책대안으로서의 바람직성이 낮다. 개별가정양육지원서비스도 개별 가정내 양육서비스의 질에 대한 관리, 감독, 규제가 이루어질 수 없는 세팅이기 때문에 우선적 정책 대안으로 보기 힘들다. 또한 수당은 프랑스, 핀란드, 벨기에 사례에서 나타나는 바와 같이 여성의 경제활동참가율에 부정적 영향을 미치는 것으로 보육정책 목표 중 하나를 충족시키는데 일정한 한계가 있다(Morel, 2007; Richter and Eriksen, 2003).

바우처와 같은 이용자 보조금 방식은 잠재적으로 서비스 질 향상이나 서비스 이용자의 욕구에 더욱 민감해질 수 있는 속성이 있다(지은구・김은정, 2010). 그러나 양질의 서비스를 보장받으려면 서비스 접근성이 보장되는 충분한 서비스 공급기관, 적정한 수준의 정보, 서비스공급자 자격에 대한 적절한 규제와 관리체계 확보 등과 같은 정책적 설계가 우선되어야 한다. 그렇지 않을 경우 서비스 질에 대한 담보가 어렵다. 최근 지방자치단체에서 바우처+평가인증제도를 결합하는 방식을 마치 최선의 대안인 것처럼 홍보하고 있으나, 대인서비스 속성상 사후적 평가관리로 아동에 대한 최선의 서비스 질을 보장하기 어렵고 보육의 영리 구조를 전제로 한 전달체계여서 구조적 한계가 있다. 영리에 기반을 둔 보육공급 구조는 보육의 질과 비용부담간 갈등관계에 놓이기 쉽다. 또 적정한 서비스기관 공급이 이루어지지 않을 경우 이용자 선별이 일어날 가능성에 대한 대비책을 세우기 어렵다. 즉 정책의 일차적 대상이 되어야 할 저소득층 아동, 특수 욕구를 가진 아동이 배제되는 선별문제로부터 자유롭지 못하다(지은구・김은정, 2010). 이에 따라 바우처와 결합한 민간보육시설 확대는 여성의 경제활동참가율을 높일 수 있는 필요조건을 형성하지만 추가 보육비용 부담에 의해 여성의 노동시장 참여가 제약을 받거나, 보육에 대한 불안함 속에서 일을 하게 되는 이중적 제약에 놓인다(Kremer, 2002).

4) 정책(비용)효과: 재정효율성

국가의 입장에서 정책효과는 투입대비 산출량을 최대화하는 것이다. 공공보육시설은 보육시설의 하드웨어적 요소 때문에 아동수 증감에 따라 유연하게 적용하기 힘들며, 농어촌이나 인구밀집도가 낮은 지역에는 투입대비 비용효율이 높지 않다(Hiilamo and Kangas, 2003). 반면 시장에 의한 보육서비스 공급이나 양육수당은 국가의 재정을 하드웨어에 대한 비용 등을 단기적으로는 줄일 수 있다. 또 재정위기 시에는 보조금 조정 등으로 재정운영에 유연한 강점이 있다. 그러나 시장에 의한 서비스나 양육수당이 비용효과적이기 위해서는 전달, 관리, 감독, 평가에 수반한 행정비용이 낮은 수준으로 유지되어야 한다. 부정수급이나 서비스 전달여부, 서비스 품질에 대한 모니터링이나 평가 등을 위한 행정비

용 수반은 비용효율성에 반하는 특성을 지녔다. 사회서비스 기관에서는 전자바우처 카드가 실시간 거래 확인, 부정수급 억제 등의 효과가 있다고 홍보하지만, 보육이 시장영리 부문에 기초하고 있어서 부정수급 자체를 근원적으로 막기 어려우며 서비스 질 향상이나 서비스 수급관리를 위한 행정비용이 비효율적으로 증가하고 있다. 보육부문에서도 보육바우처 운영을 위한 비용(2009년 75억 5,600만원, 2010년 55억 8,400만원, 2011년 67억 6,200만원)이 상당한 규모다. 아동출산 때마다 신규발급해야 하는 문제로부터 월별 사용에 따른 카드수수료 납부 등은 보육 기본 필요경비 외 지출로 볼 수 있다. 2011년 기준 바우처 운영비용(67억 6,200만원)은 만5세아 보육료 전액지원금으로 단순 환산해도 37,879명의 보육료를 지원할 수 있는 금액이다.

또한 재정효율성은 정책의 성과나 결과물이 무엇인가에 따라 달라진다. 즉 재정효율성은 단기적, 미시적 투입의 문제만이 아니라 장기적, 사회전반의 정책 효과의 문제이기도 하다(Daly, 2002). 정책효과의 측면에서 공공서비스는 다른 선택지점의 다양화에 앞서 단연코 가장 높은 재정효율성을 가진다. OECD는 고령화시대에 생산가능 노동력의 확보를 통해 조세 재원을 지속적으로 확보하는 것은 사회의 지속가능성을 위한 기본 초석이라고 보고 있다. OECD 국가의 평균 고령화율은 13.8%로 사회적으로 부양해야 할 노인인구 비율이 절대적으로 많아지고 있는 바(OECD, 2007), 더 많은 인구가 생산노동에 참여함으로써 사회적 재원의 총량을 늘려나가는 것이 무엇보다도 요구된다. 이를 위해 현재 비경제활동군으로 있는 여성에 대한 적극적 노동시장과 믿을만한 보육서비스 공급은 정책의 핵심 이슈가 될 수밖에 없다. 여성의 안정적 노동력화를 담보케 하는 양질의 보육서비스 제공은 고령화시대 사회적 재원을 지속적으로 확보할 수 있게 하는 가장 효과적이고 재정효율적인 방편이다(Esping-Andersen, 2002; Meyers and Gornick, 2003). 또 모든 계층을 포괄하는 보편적 보육은 미래사회 노동력에 대한 사회적 투자로서 의의가 있을 뿐 아니라 가장 효과적으로 노동력의 질을 높일 수 있는 재정효율성을 담보한다. 양육수당이나 시장화된 보육체계는 성별, 소득수준별 계층화를 태생적 한계로 하는 바 장기적으로 노동력의 양적, 질적 확보를 저해하는 요인으로 작용하기 때문에 재정효율적이지 못하다.

5) 정책우선순위: 공적 재원 형평성 문제

복지국가와 사회서비스 논의에서 빠질 수 없는 것은 공적 재원의 크기가 한정되어 있을 때 어디서부터, 누구를 우선순위로 할 것인가의 문제로 사회정의나 형평성과 연계되어 있다(Warness, 2006; Bettio and Plantenga, 2004). 정책 우순순위는 정책목표와 연동된다. 보육의 정책목표는 아동에게 좋은 질의 보육을, 부모에게 안심하고 일을 할 수 있는 환경을, 국가는 미래 세대의 노동력 확보와 지속가능성을 담보하는 것이다. 따라서 한정된 공적 재원이라는 구조적 한계를 수용했을 때 정책의 우선순위는 보육의 질을 담보하기 어려운 아동부터, (부모) 모두가 일하는 가족부터, 질 높은 노동력확보와 지속가능성을 수반하는 방법부터 시작해야 한다. 저소득층, 맞벌이(혹은 한부모), 보육서비스의 조합이다. 즉 한명의 배우자(대부분 여성)가 자녀를 전적으로 돌보고 살아도 될 만큼 경제적으로 소득수준이 높거나, 자녀를 돌봐줄 가정내 보육인력을 고용할만한 충분한 소득이 있거나, 높은 비용의 민

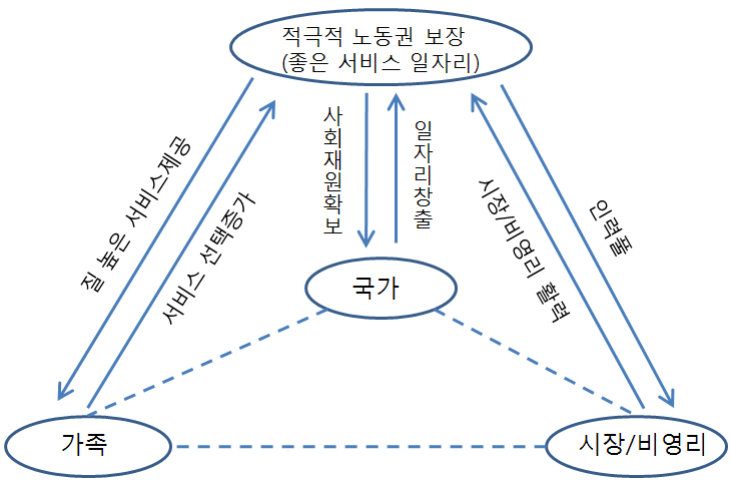
간보육시설을 이용할 수 있는 소득수준의 가족보다는 한부모가족, 비혼모가족을 포함한 저소득층과 맞벌이 우선 보육서비스 지원방향이 옳다. 또 현재 저소득층 소득기준에 의해서 지급되는 최저수준의 양육수당은 아동보육의 질을 담보하기 힘들다. 양육수당의 도입은 최후의 사각지대 보완이나 최저 영아시기에 한정되어야 한다. 미래 노동력의 질 향상을 위해서도 양육수당보다는 서비스 확충이 강화되어야 한다. 개별가정방문서비스는 서비스 질 확보에 있어 시설서비스보다는 다양한 변수가 있기 때문에 이것 또한 제한적으로, 사각지대를 보완하는 방식의 도입이 좋다. 시설서비스의 경우에도 시장기반 영리보육시설은 저소득층 아동, 특별 요구가 있는 아동에게 추가 비용부담 문제를 유발하기 때문에 이들이 정책 수혜의 일차적 대상에서 제외될 위험이 있다. 마지막으로 자유주의 국가군에서 많이 사용하는 보육비용에 대한 세금공제나 감면은 일정 소득수준 이상의 집단에만 혜택이 돌아가기 때문에 공공 재원의 분배에 있어서 형평성 문제는 물론, 정책에서 우선적으로 포괄해야 하는 대상자들이 제외되는 모순적 구조다. 종합해보건대 공적 재원의 한정을 전제로 했을 때에도 정책 우선순위는 공보육서비스이다.

6) 대안의 모색: 보편주의적 사회서비스 정책 설계와 좋은 일자리 연계

여성의 경제활동참여 증가와 돌봄 공백의 대응으로 사회서비스 필요성은 증대하고 있다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이 사회서비스 정책 형성을 위한 가족, 국가, 시장(비영리)간 복지혼합 구조는 세 주체의 역할분담을 둘러싸고 안정과 균형을 이루기보다는 갈등과 불균형 상태에 놓여 있다. 국가는 모든 아동에 대한 사회투자를 통해 미래 노동력 확보를 원하지만 비용을 억제해야 하고, 가족은 자녀들이 신체적, 지적, 정서적으로 더 높은 수준의 보육을 받기를 원하지만 비용을 최소한도로 지급했으면 하고, 시장은 기회비용을 통해 이윤을 최대한으로 올리려고 한다. 이들 복지혼합의 세 주체는 서로 간의 이득을 확보하기 위해 각축을 벌이고 일정한 균형점을 찾아가게 된다. 세 축의 복지주체가 상생할 수 있는 방안은 사회서비스 노동시장의 안정적 구조화에 있다. 즉 좋은 일자리, 안정적 일자리의 구축이 가장 합리적인 방안이다.

1980년대 이후 시장을 통해서 자체적으로 안정적이고 좋은 일자리는 생기지 않고 있다. 또 실업율 상승과 노동시장 재진입의 장벽이 높아지는 가운데 우리나라 정부도 사회서비스 일자리를 만들고 있다. 그러나 현재 한국사회에서 사회서비스 일자리는 저임금, 불안정 고용 등 좋지 않은 일자리로서의 위상을 벗어나지 못하고 있다. 아동, 노인, 장애인 관련 돌봄분야 사회서비스 노동자는 여전히 100만원 전후의 낮은 임금을 받고 있으며, 사회보험제도 접근이 허용되지만 고용기간 한정으로 실업시 적절한 보장이 주어지지 않는 불안정한 노동자군으로서 특성을 지녔다. 최근으로 올수록 새로 만들어지는 서비스 일자리들이 더 취약해지는 현상이 뚜렷하다. 보육서비스로 특정할 경우에도 일자리의 서열이 뚜렷이 존재한다. 임금수준을 비교해보면 국공립보육교사 〉 민간보육교사 〉 아이돌보미(개별가정 양육서비스) 수준으로 층화되어 있다. 이런 현상은 노인이나 장애인 분야에도 비슷하게 발생하고 있다. 이에 따라 사회서비스 부문의 근로자는 일을 해도 생활은 저소득층에 한정되는 근로빈곤층으로서의 속성을 띄어가고 있다. 저소득층 양산은 일차적으로는 근로자의 생계유지에 어려움으로 작용하며,

이차적으로는 공공부조 등의 방식으로 국가 차원에 재정 압력으로 작용할 수 있다. 또한 근로빈곤층은 사회서비스 구매력 수준을 낮춤으로써 시장의 활력을 저해한다. 특히 돌봄의 질은 주로 돌봄을 제공하는 인력의 수준에 따라 결정되는 측면이 강하므로 아동보육의 질을 확보하기 위해서는 국가가 서비스 인력의 노동조건과 임금 향상에 대한 가이드라인을 제시해야 한다. 동시에 시장의 생존원칙상 질 향상이나 전문성에 근거를 두고 서비스 비용이 지나치게 높이 올리는 것에 대한 일정한 제약이 필요하다. 따라서 사회서비스 부문은 시장에 전적으로 권한을 주기 보다는 공공부문에 의한 일정한 관리와 규제가 필요하다. 북유럽 국가들에서 적극적 노동시장과 가족정책이 결합하여 안정적 사회서비스 일자리를 대거 만들어냄으로써 노동시장의 위축을 복원하고 가족의 일과 양립을 지원하면서 사회통합과 연대를 이루어낸 점은 우리에게 시사하는 바가 크다(Ungerson, 2003). 북유럽은 공보육과 각종 돌봄 관련 사회서비스를 안정적 일자리 정책으로 전환함으로써 국가, 가족, 시장간 공존을 이루어냈다. 아동에게는 좋은 질의 보육서비스를, 노동자에게는 좋은 질의 일자리를 제공함으로써 인적 자원의 발달과 경제성장의 두 축을 이루어냈다.



〈그림 2〉 보편주의 관점의 사회서비스 설계

5. 결론 및 함의

서구 복지국가의 사회서비스는 공공부문의 강화 이외에도 민영화(시장화), 수당 등으로 다양화하는 추세이다. 국가별로 민영화가 시장화로의 진전을 의미하는 경우도 있으나, 공공서비스를 확대하거나 비영리부문과 결합하면서 질 관리나 가이드라인의 제공을 통해 국가의 역할을 축소시키지 않는 경우가 많다(Ungerson, 1997, 2003). 사회서비스의 절대량이 부족한 한국 사회에서 어떻게 향후 사회서비스 등을 확대시켜나가야 할 것인가는 여러 가지 요인이 고려되어야 하겠지만, 앞서 살펴본 바와 같이 새로운 사회위험에 대응하면서 모든 계층을 아우를 수 있는 사회적 연대와 통합의 철학이 바탕에 깔

려야 하며, 젠더관점을 결합함으로써 보다 높은 수준의 정책성과를 낼 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 몇 가지 사회서비스정책 확대에 있어 견지해야 할 원칙은 다음과 같다.

첫째, 이명박 정부에서 본격화되고 있는 다양한 유형의 보육방식에 대한 재정지원은 자유선택의 폭을 넓히는 것처럼 보이지만 계층화, 성별화의 경향을 가속시키고 있다. 바우처 시장형, 공공형, 자율형 서비스 방식은 물론 양육수당, 개별가정양육서비스 등을 다양한 대안으로 내놓고 이에 대한 재정 지원을 확대하고 있다. 돌봄의 사회화라는 기본 방향을 역행하는 양육수당과 개별가정양육서비스에 대해서도 대상아동 연령 확대, 지원금 확대, 소득기준 완화를 하고 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 자유선택은 중산층 이상의 가족에게는 그 자체로 선택의 폭을 넓힐 수 있으나 취약계층에게는 불완전한 선택이며, 여성에게는 한 방향으로만 한정된 제한된 선택이다. 즉 자유선택에 수반된 비용과 질의 문제는 취약계층에겐 서비스에의 자유로운 접근과 질 저하라는 계층화를 의미하며, 여성에게도 일가족 양립의 완전한 자유를 보장하지 않는다. 다양화보다 믿고 안심할만한 사회서비스가 보다 체계를 갖추면서 확충되어야 한다. 지역사회내 아동이나 노인 돌봄서비스 체계 확충을 우선한 후 가족화, 개별화, 공급주체 다면화 등으로 다양화시킬 때 비로소 자유선택이 될 수 있다(Bergqvist, and Nyberg, 2002). 가까운 곳에 믿고 맡길 수 있는 보육시설이 부족하고, 국공립보육시설 입소를 위해서는 최소 6개월에서 1년 이상이 걸리는 한국의 현실에서 서비스 전달방식의 다양화를 위안 시장화, 개별화, 가족화는 결코 자유선택일 수 없다.

3세 미만 아동양육에 대해서도 사회적 돌봄의 조건이 확보되지 않은 가운데 가족화를 지향하는 것은 재고되어야 하겠다. 아동이 어릴수록(1세미만, 3세 미만) 아동이 가정내에서 키워야하지 않을까 하는 생각이 여전히 존재하는 것이 현실이다. 2009년도 보건복지부 전국보육실태조사에서 3세 미만의 아동을 시설에 보내지 않는 이유로 '너무 어려 기관 적응이 어려울까봐'(72.8%)가 지배적이다(보건복지가족부·육아정책개발센터, 2009). 이것이 아동양육의 가족화를 밑받침하는 근거가 되고 있다. 일부 보수주의자들은 가정이 아동보육의 최적 장소이며, 여성(어머니)이 자녀양육을 마친 후 일자리로 돌아가는 순차적 양립이 이상적이라고 주장한다. 여성의 돌봄에 대한 가치를 존중하는 페미니즘 일부에서도 여성의 아동양육에 대한 동등한 수준의 보상으로서 양육수당을 제기하기도 한다(이재인, 2006). 그러나 양육자 동등모델(caregiver parity model)은 이념형적으로만 존재할 뿐이지 실제 존재하는 국가는 없다. 양육자동등모델에 가장 가까웠고 어머니로서의 여성시민권을 보장해 주던 네덜란드도 복지국가의 재편속에서 여성의 노동시장 참여를 지원하기 위해서 보육서비스를 확충하고 있다. 보수주의 국가로 대표적인 독일도 2000년대 이후 양육수당+연금크레딧의 전통적 방식에서 서비스 확충으로 축을 옮겨가고 있거나(Bahle, 2003), 양육수당의 확대이후 여성의 고용율이 저하된 프랑스의 사례(Morel, 2007)는 시사하는 바가 크다. 경제위기와 고용불안정이 상시화되는 시대에 여성의 생애적 노동참여가 보편규범이 되어 가고 있어서 양육수당이 보육서비스를 대체해서는 안되며, 보완재로서 비중을 벗어나지 않도록 정책설계를 하는 것이 좋다. 핀란드처럼 보육시설을 이용하지 않는 반대급부로 양육수당을 주어도 아동의 질적 성장을 가로막을 수 있다는 측면에서, 프랑스처럼 여성이 노동시장 참여를 하지 않는 조건으로 수당을 제공하면 여성의 노동권 제한 측면에서 부정적 결과를 수반한다는 점은 재차 환기할 필요가 있다(Rummery, 2010).

둘째, 한국사회에서 보육이나 돌봄 논의에서 많이 나오는 주장 중의 하나는 민간시장 불가피론이다. 민간시장의 비율이 90%가 넘는 상황에서 국공립보육시설 확충을 논의하는 것은 현실에 맞지 않다는 것이다. 이러한 논리는 최근 각종 지방자치단체별로 민간보육시장 중심 구조는 놓아두고 사후적 평가, 관리, 인증제도를 통하여 서비스 질에 대한 관리를 하겠다는 사후관리형 확장으로 정착되고 있다. 기본적으로 민간보육시장의 전달체계 구조를 전혀 흔들지 않고 재정지원+사후관리 방식인 '공공형'은 앞선 살펴본 바와 같이 보육의 공공성으로 볼 수 없다. 현재 우리나라에서 보육의 민간영리서비스 구조를 그대로 놓아두는 원인은 첫째, 국공립보육시설 설치에 따른 추가 비용 부담, 둘째, 민간보육시장의 거센 반발, 셋째, 지방자치단체 역할을 공급이나 전달이 아닌 재원마련과 질관리로 한정짓는데 있다. 질 관리만 잘하면 민간보육도 공공서비스 수준의 질을 확보할 수 있다는 안이한 인식이다. 국가의 역할을 관리형으로 한정하고 시장구조를 변화시키지 않으면 보육의 질 담보와 보육비용 증가라는 부정적 결과로 귀결됨은 1990년대 말 이후 영국의 보육정책 사례에서 이미 반증되었다. 또한 지자체의 역할을 재정지원과 사후관리로 한정하면, 더 높은 질의 보육서비스에 대한 추가요구가 결합되면서 보육료 상한선 폐지와 자율형 보육시설의 증가할 수 있다. 보육 공공성은 국가가 재정, 공급, 전달, 관리 및 규제의 네 가지 측면에서 일정한 역할을 담보할 때 가능해진다. 보육서비스 이용 수급자에 대한 재정지원이 소득수준 70% 이하의 모든 가족으로 확대하고 있으나, 지역별 보육시설의 접근성이나 유형별 분포 등을 고려하면서 완급을 조절해야 할 필요가 있다. 보육료 지원의 확대로 시장의 파이가 커지고 나면 이를 재조정하는데 너무나 많은 행정비용을 수반해야 한다.

따라서 아동에 대한 보육의 전면화, 보편화는 서비스 확대의 중심축이 제대로 고정될 수 있도록 하는 장·단기적 계획속에서 수립되어야 한다. 무엇보다도 보육서비스 제공의 국가, 비영리, 민간간 비중 할당이 필요하다. 선택의 다양화 보다 우선해야 할 것은 현재의 불균형 개선이다. 한국사회의 민간부문 과도화는 OECD 평균을 훨씬 넘은 수준이다. 반면 서구 국가들에 비해 공공부문, 비영리부문, 기업부문의 보육서비스 공급 역할이 지나치게 적다. 시장의 통한 경쟁과 조정을 과신하는 이명박 정부는 출범과 함께 현실적 제약으로 국공립보육시설 확충을 포기하겠다고 선언했으며, 이를 받아 각 지방자치단체는 재원 제공과 사후 질관리로 한정짓는 정책을 합리적인 대안인 것으로 홍보하고 있다. 국공립보육시설에 준하는 인건비와 운영비 지원을 하더라도, 개인이 시설을 소유하고 운영하는 민간보육시설은 명확한 한계가 있다. 개인소유 민간보육시설에 재정지원을 확대하는 방식보다는 법인격의 보육시설을 확충하는 방법으로 통해 보육시설의 유형별 균형을 유지하는 정책방안이 장기적으로 보육정책의 공공성과 안정적 서비스 공급을 위한 차선의 대안이다. 저출산고령화기본계획시 제시된 국공립보육시설 30%는 선언적 숫자라기보다는 영리부분과 비영리부문 보육의 서비스 질과 가격을 일정한 수준으로 조절할 수 있게 하는 견인차로서의 의미가 있다. 국가(공공부문)에 의한 표준화된 보육과정 제도화는 다른 영역의 적정선을 넘어서는 보육(교육)프로그램 과도화를 제어할 수 있다. 만일 영리부문의 독주를 그대로 나둔다면 교육을 통해 인적 자원 투자를 하는 가족의 욕구와 시장 논리가 결합하면서 계층간 격차 문제로 사회연대와 통합을 저해할 가능성이 높다. 또 공동양육이나 기타 비영리기관에 의한 보육서비스도 선택의 폭을 넓히고 대안적 의미가 있다. 보육관련 서비스 정책은 우선적으로 공공서비스 확대 방안을 바탕에 깔고, 민간보육시설의 구조조정과 기타 비영리보육시설의 확대 방

안을 단계별로 시행해나가는 청사진이 필요하다. 최근 가정으로 아동을 방문하여 서비스를 제공하는 서비스 개별화가 부분적으로 이루어지고 있으며, 비율이 점차 확대되고 있다. 개별보육은 상대적으로 유연성이 부족한 시설보육서비스를 보완할 수 있는 장점이 있다. 그러나 개별보육은 보육사각지대에 대한 보완책으로 의미가 있지, 시설보육의 대체재로서 확대되지 않도록 해야 한다. 기본비용에 개인이 추가부담하는 방식이면 계층화 가능성을 높인다. 프랑스 경우 개별보육은 세제공제와 결합하면서 주로 고소득층이 사용하는 방식으로 정착된 바 있다.

셋째, 서비스 질관리와 보육료 상한선 원칙이 견지되어야 한다. 최근에는 국가의 역할이나 공공성 개념을 서비스 질 관리를 위한 규제나 감독으로 제한하는 경우가 늘고 있다. 각 지자체에서는 보육서비스가 일정 수준 이상의 질을 유지할 수 있도록 사후관리와 평가를 하는데 주력을 기울이고 있다. 보육종사자 자격관리 및 보수교육과 양성교육 관리, 보육시설의 설립 및 운영관리, 보육시설 평가인증 관리, 보육정보센터 운영 등이 그것이다. 2005년부터 평가인증제도는 질 관리의 대표적으로 논의되고 있다. 그러나 실제 평가인증제도나 보육시설의 설립 및 운영에 엄격한 규제와 원칙이 적용되지 않고 있다. 예를 들어 한국보육진흥원평가인증국(2009)의 조사에 의하면 2008년 12월 현재 78% 기관이 평가인증에 참여했으며, 전체 중 인증을 받은 시설은 약 46%에 불과하다. 즉 50%를 훨씬 넘는 보육시설이 표준기준에 맞지 않는다는 평가를 받았음에도 불구하고, 여전히 이들은 보육시설을 운영하고 있으며, 영세 가정보육시설이 2008년 이후에도 지속적으로 시장구조안에 유입되고 있다(한국여성단체연합, 2010). 서비스 질 관리를 위해 엄격한 잣대가 필요하고 일정 기준 이하의 시설은 퇴출을 전제로 해야 하는데 이에 대한 단계별 청사진이 없다. 또 사전 진입에 대한 규제 없이 사후 평가에 의해 질관리를 하는 것은 일정한 한계가 분명하다.

한편 시장에서는 높은 수준의 서비스를 제공하는 기관도 생겨나고 있다. 무한경쟁 시대에 불기 시작한 조기교육 열풍은 영유아에게도 예외는 없다. 참여정부에서도 쟁점이었던 보육료 자율화 논쟁은 '자율형' 어린이집으로 대두되고 있다. 우리 사회 미래에 대한 불안은 부모의 조바심으로 연결되고, 이를 담보로 민간보육시장은 영리를 창출한다. 정부가 보육료를 지원해도 부모의 보육비용 부담은 줄지 않으며, 보육료에 대한 경제적 부담이 적은 계층은 '비용'을 통해 '안심'을 얻는다. 자율형 어린이집은 결과적으로 보육비용 부담을 늘리게 되고 이는 아동의 계층화를 유발하기 때문에 공적 재원의 투입은 우선순위를 가질 수 없다. 모든 아동이 골고루 좋은 보육을 받으려면 계층에 따라 차등화될 수 있는 여지를 최소화하는 것이며, 그 첫 번째 대안은 공보육의 확충이고, 두 번째 대안은 보육시설에 대한 공적 규제와 감독이 수반되어야 한다. 많은 민간보육시설은 법정보육료 이외에도 필요경비와 특별활동비를 부모에게 요구하고 있다. 이 중 특별활동비는 가족내 보육비용 부담의 주요 원인이다. 따라서 모든 아동이 보편보육으로서의 질을 확보하려면 필요경비와 특별활동비에 대한 상한선 규제가 이루어져야 하겠다. 중앙정부는 표준보육서비스 과정을 반드시 제도화함으로써 전국적 단위의 보편보육의 기준을 확보하여야 하며, 여기에 덧붙여 각 지방자치단체는 특별활동비에 대한 가이드라인을 제시하여야 한다. 가이드라인은 아동연령별 특성에 따라 특별활동 금지부터 특별활동비 상한선 규제 등을 포함하여야 한다. 보육예산의 확대가 부모들에게 체감이 되도록 하는 방안은 명시적 바우처를 사용하는가 혹은 아닌가의 문제가 아니라, 실제 부모들이 보육비용으로 지불하는 액수가 줄어들어야 한다.

보육료 상한선, 보편적 보육서비스 확대를 위해 반드시 지켜야 할 원칙이다. 2009년 전국보육실태조사에 따르면 미취학자녀를 위한 가구 당 월 평균 보육비용은 332,300원이며, 이는 가구소득의 12.9%를 차지한다. 자녀 수에 상관없이 가구소득의 3%이상을 보육비용으로 내지 못하도록 하고 있는 스웨덴의 사례는 시사하는 바가 크다.

넷째, 보육수요 우선 그룹, 맞벌이가구에 대한 서비스 혜택을 실질화해야 한다. 그동안 우리나라의 보육서비스 제공은 소득기준 우선이었다. 실제 보육이 아동의 요구와 부모(여성)의 동시에 충족시킬 때 가장 좋은 결과를 가지나, 주로 아동의 경제적 배경에만 관심을 기울여왔다. 최근 맞벌이, 일하는 여성의 근로소득 패널티가 약간 조정되었지만 여전히 여성의 근로소득은 서비스(보육료) 지원의 총량을 감소케 하는 요인이다. 일각에서는 맞벌이 소득자에 대한 우선적 배려가 소득역진적 차별이 일어날 것이라는 비판적 시각이 있지만, 보육우선욕구 그룹으로서 일하는 여성에 대한 배려가 없었다. 여성에게 일하는 것 자체가 플러스로 작용할 때 여성의 경제활동참가는 증가한다. 현행 여성의 근로여부에 상관없이 아동연령과 소득수준에 따른 법정보육료 산정과 차등보육료 설계는 일하는 여성의 시장내 조세 기여분을 감안하지 않고 있다. 세금공제도 부모 중 한 사람에 귀속되는 것으로 일하는 여성은 이중적으로 배제된다. 일은 하지만 사회적 혜택은 남성생계부양자로 귀속되는 현실이기 때문이다. 복지국가 지속가능성의 중축으로서 여성의 노동참여는 현재의 보육정책 설계 속에서는 강력하게 유인되지 않는다. 맞벌이 가구, 일하는 여성에 대한 정책적 배려가 좀 더 다각도에서 고민되어야 한다. 소득기준 산정 방식의 변화이외에도 첫째, 맞벌이와 홀벌이에 대한 보육료 지원에 있어서 보육시간(종일제, 반일제) 기준을 차별적으로 적용할 수 있다. 정부 일각에서는 현재 종일제 기준으로 지원되는 보육료 지원을 재정효율성 측면에서 반일제를 기준으로 변화시키려고 하고 있다. 반일제로 변화하면 일하는 부모는 나머지 반일에 대한 추가보육료나 특별활동비 부담이 늘어난다. 법정보육시간을 부모의 일하는 형태에 따라 이원화 적용하는 방식이 있을 수 있으며, 반일제를 기준으로 할 경우에는 맞벌이에 대한 특별활동비 추가 보조나 소득공제 등을 고민할 수 있다. 보편복지의 실현은 더 많은 사람들이 기꺼이 복지의 확대에 동의를 해야 한다는 점을 상기한다면, 일하는 여성 혹은 일을 통해 더 많은 소득을 벌어들이게 되는 잠재적 중산층 가족에게 안심하고 일할 수 있게 하는 사회서비스 보상이 급부로 주어져야 한다.

마지막으로, 복지국가의 지속가능한 미래를 위한 대안으로서 사회서비스는 선진국은 물론 우리나라에서도 중요도가 높아지고 있다. 사회서비스 영역에 나쁜 일자리가 제공되면 경제활동참가율은 늘릴 수 있으나 빈곤과 계층화의 문제는 지속될 수밖에 없다. 사회서비스에서의 좋은 일자리 창출은 사회적 임금수준의 증대를 가져오고 복지국가 재정에도 기여할 수 있다. 아동보육의 질적 담보를 위해서도 반드시 필요한 과제다.

참고문헌

김종해. 2004. “보육서비스의 공공성 확대 방안”. 『보육재정의 공공성 확대방안 마련을 위한 토론회 자료집』. 참여연대・한국여성단체연합. pp. 5-23.

백선희. 2010. ”일하는 여성의 육아 실태와 대안”. 『보육이 바뀌면 마을이 바뀝니다: 토론회 자료집』. 한국여성노동자회. pp. 4-72.

보건복지가족부·육아정책개발센터. 2009. 『전국 보육실태조사-가구조사보고서』.

보건복지부. 2011. 『보육사업 안내』.

송다영. 2009. “가족정책내 자유선택 쟁점에 관한 연구”. 9(3): 83-117.

신광훈・이병희. 2008. 『서비스사회의 구조 변동』. 한울.

이재인. 2006. “노동권과 부모권의 관점에서 본 한국의 보육정책”. 『가족과 문화』 18(2): 67-88.

지은구・김은정. 2010. 『사회복지서비스의 특성과 이용자 재정지원』. 나눔의집.

한국여성단체연합. 2010. “제2차 저출산기본계획에 대한 의견서”(미간행).

Anttonen, A. and J. Sipila. 1996. “European Social Care Services: Is It Possible to Identity Model?” *Journal of European Social Policy* 6(2): 87-100.

Bahle, T. 2003. “The Changing Institutionalization of Social Services in England and Wales, France and Germany: Is the Welfare State on the Retreat?” *Journal of European Social Policy* 13(1): 5-20.

Bergqvist, C. and A. Nyberg. 2002. “Welfare State Restructuring and Child Care in Sweden.” pp. 287-308. in *Child Care at the Crossroads*, edited by S. Michel and R. Mahon. New York: Routledge.

Bettio, F. and J. Plantenga. 2004. “Comparing Care Regimes in Europe.” *Feminist Economics* 10(1): 85-113.

Chiuri, M. 2000. “Quality and Demand of Child Care and Female Labour Supply in Italy.” *Labour* 14(1): 97-118.

Daniels, R and M. Trebilcock. 2005. *Rethinking the Welfare State-The Prospects for Government by Voucher*. New York: Routledge.

Daly, M. 2002. “Care as a Good for Social Policy.” *Journal of Social Policy* 31(2): 187-206.

Daly, M and J. Lewis. 2000. “The Concept of Social Care ad the Analysis of Comtemporary Welfare States.” *British Journal of Sociology* 51(2): 281-298.

Daly, M. and Eriksen, T. 2005. *Dilemmas of Care in the Nordic Welfare State*. New York: Ashgate.

Esping-Andersen, G. 2002. “A Child-centered Social Investment Strategy.” pp. 26-68. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press.

Greve, B. 2010. “Can Choice in Welfare States be Equitable?” pp. 5-18. in *Choice: Challenges and Perspectives for th European Welfare States*, edited by B. Greve. OXford: Blackwell.

Greener, I. and M. Powell. 2010. “The Other Le Grand? Evaluating the ‘Other Invisible Hand’ in Welfare Services in England.” pp. 19-32. in *Choice: Challenges and Perspectives for the European Welfare States*, edited by B. Greve. OXford: Blackwell.

Hiilamo, H. and O. Kangas. 2003. “Trap for Women or Freedom to Choose?: Political Frames in the

Making of Child Home Care Allowance in Finland and Sweden." Paper for ESPANET Conference: *Changing European Societies-The Role for Social Policy*. pp. 13-15. November, Copenhagen.

Hillamo, H. 2004. "Changing Family Policy in Sweden and Finland During the 1990s." *Social Policy and Administration* 38(1): 1-29.

Jenson, J. and M. Sineau. 2001. "Citizenship in the Era of Welfare State Redesign." pp. 240-266. in *Who Cares?: Women's Work, Childcare, and Welfare State Redesign*, edited by J. Jenson and M. Sineau. Toronto: Toronto University Press.

Kremer, M. 2002. "The Illusion of Free Choice: Ideals of Care and Child Care Policy in the Flemish and Dutch Welfare States." pp. 113-142. in *Child Care at the Crossroads*, edited by S. Michel and R. Mahon. New York: Routledge.

Kreyenfeld, M. and K. Hank. 2000. "Does the Availability of Child Care Influence the Employment of Mothers? Findings from Western Germany." *Population Research and Policy Review* 19: 317-337.

Morel, M. 2007. "From Subsidiarity to 'Free Choice': Child-and Elder-care Policy Reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands." S*ocial Policy and Administration* 41(6): 618-637.

Meyers, M. and J. Gornick, 2003. "Public or Private Responsibility?: Inequality and Early Childhood Education and Care in the Welfare State." *Journal of Comparative Family Studies* 34(3): 379-411.

Morgan, L. 2002. "Does Anyone Have a 'Libre Choix? Subversive Liberalism and the Politics of French Child Care Policy." pp. 143-170. in *Child Care at the Crossroads*, edited by S. Michel and R. Mahon. New York: Routledge.

OECD. 2006. *Starting Strong 2. Early Childhood Education and Care.*

OECD. 2007. *Babies and Bosses Vol. 5: Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries.*

Richter, R and J. Eriksen. 2003. "Care Through Cash and Public Service." *European Societies* 5(4): 349-351.

Rummery, K. 2010. "A Comparative Discussion of the Gendered Implications of Cash-for-care Schemes: Markets, Independence and Social Citizenship in Crisis?" pp. 94-108. in *Choice: Challenges and Perspectives for th European Welfare States*, edited by B. Greve. OXford: Blackwell.

Ungerson, C. 1997. "Social Politics and the Commodification of Care." *Social Politics* 4(3): 362-382.

Ungerson, C. 2003. "Commodified Care Work in European Labour Markets." *European Societies* 5(4): 277-396.

Warness, K. 2006. "Research on Care: What Impact on Ppolicy and Planning?" in *Cash and Care-Policy Challenges in the Welfare State*, edited by C. Glennding and P. Kemps. Bristol: The Policy Press.

A Debate on the Reform of Childcare Policy in Korea
- A Critique of 'Free Choice' about Caring and its Alternative -

Song, Da-Young
(University of Incheon)

This study aims to criticize the recent reform of childcare policy since 2008, which goes for marketization, individualization, and familialization, and to search for its alternative. First, this study analyzes the problems of the above three options based on the context of 'free choice', while examining how welfare regimes have dealt with the changes in childcare policy. Second, the study reviews several controversies in the process of policy formation for childcare service, including coverage of service recipient, policy direction, outcome, efficiency, and priority. Third, it proposes an alternative for accomplishing universal childcare service delivery system. Finally, the paper is to point out that the reform of childcare policy of MB government carries fundamental problems of reinforcing class stratification and gender stratification, and thus dose not attain the ultimate goal of childcare policy.

Key words: childcare service, caring, free choice, social service, work-family balance

〔논문 접수일 : 11. 06. 07, 심사일 : 11. 06. 22, 게재 확정일 : 11. 07. 10〕