

영유아 무상보육정책 담론에 대한 분석

-일가족 양립 지원 관점을 중심으로-

장 수 정

(단국대학교)

[요 약]

무상보육 시행 이후에도 무상보육은 담론의 각축장이 되어 왔다. 본 연구는 영유아 무상보육 담론 분석을 위해 주요 4대 일간지(조선일보, 동아일보, 경향신문, 한겨레신문)의 ‘무상보육’ 기사를 살펴보았다. 자료 수집은 한국 언론진흥재단의 카인즈(Korea Integrated News Database System)와 조선일보 아카이브를 통해 검색하였다. 본 연구에서 이용한 자료는 무상보육 실시 후 자료로 한정하였다. 연구결과 무상보육담론은 양육수당, 맞벌이 주부 대 전업주부, 보편복지 대 선별복지 등 다양한 대립 구도를 형성하면서 경합해 왔음을 알 수 있었다. 또한 담론분석 결과 보수적 또는 진보적 이데올로기가 실천되고 재편되는 과정을 살펴볼 수 있었다. 본 연구는 무상보육 담론이 어떻게 구성되어 왔는지를 일가족 양립 지원 관점에서 성찰한다는 점에서 의미가 있다.

주제어: 무상보육, 담론, 일가족양립, 보육정책, 보편주의, 선별주의

1. 서론

무상보육정책은 저출산 문제와 여성들의 일가족 양립을 지원하기 위한 정책으로 지난 몇 년 동안 주요 화두가 되어왔다. 2012년 이명박 정부는 영유아 무상보육정책을 시행하였다가 재정상의 이유로 2013년 9월 선택 지원하겠다고 발표했다. 그러나 새 정부 정책 공약이기도 한 무상보육정책에 대해 이명박 정부는 2012년 12월 30일 0세부터 5세까지 보육기관 지원을 통해 무상보육을 실시하고, 보육기관을 이용하지 않은 가정에 대해 양육 수당(10~20만원)을 지급하겠다는 정책을 발표하여 2013년 3월 1일부터 시행되고 있다.¹⁾ 이처럼 정부는 무상보육정책을 일관성 있게 추진하지 않았고 그로 인해

많은 논란이 있어왔다.

2012년 영유아 무상보육정책은 영유아를 둔 많은 부모들이 아이를 보육기관에 보내게 하는 요인이 되었다. 실제, 서초구의 경우 무상보육 대상이 1천 665명에서 5천 113명으로 3배 급증하였다(연합뉴스, 2012. 8. 13). 자녀를 무상으로 보육할 수 있을 때 양육수당이 없다면 집에서 키우지 않고 보육시설에 보내겠다는 응답자가 80.8%였다는 기존 연구 결과(신윤정, 2009)도 있었다는 점에서, 이는 예측할 수 있었던 사실이다. 2012년 무상보육정책은 영아를 시설로 유도하는 정책이라는 비판과 함께 집에서 양육하는 부모들에게는 지원이 없어 형평성에도 문제가 있다는 지적이 잇따랐다(윤향미 외, 2012; 서울신문, 2013. 1. 8). 그러다가 박근혜 정부의 대선 공약으로 2013년 3월 양육수당 제도가 도입되었고 그로 인해 만 0~1세의 보육시설 이용률이 감소하는 경향을 보였다(송양수·오춘수, 2013). 이처럼 일관성 없는 일련의 영유아보육정책은 영유아 보육형태를 수시로 변화시키는 원인이 되었다.

한편, 자녀가 0~2세인 경우, 일하는 여성들은 양육과 관련하여 취업을 지속하느냐 마느냐 하는 중요한 전환점이 되는 시기이다. “육아고비”를 넘기기 힘들어 직장 맘에서 전업주부로 이동하게 되는 “깎뚱고개”가 30대 중반이고(이데일리, 2013. 7. 18), 최근 여성들의 결혼 연령이 늦어진 것을 감안하면 30대 중반은 대개 영유아 자녀들을 양육하는 시기임을 알 수 있다. 때문에 자녀에 대한 보육과 양육 지원에 대한 정책은 여성의 일가족양립 지원 측면에서 중요하다. 또한, 이시기 영유아의 경우 양육자와의 관계가 중요한 시기라고 전문가들은 지적한다. 그러나 최근 영유아무상보육 정책은 영유아무상보육 수혜 대상 부모들의 일가족 양립을 위한 방안이나 영유아에 대한 최적의 돌봄 지원이 무엇인가에 대한 충분한 고려 없이 시행되어 왔다.

따라서 무상보육 시행 이후에도 무상보육은 담론의 각축장이 되어 왔고 여전히 진행 중이다. 진보와 보수 양 진영에서 합의한 듯한 무상보육정책이 재정위기와 같은 이슈가 부각되면 왜 다른 목소리가 나오는가? 표면적으로 주장하는 “무상보육” 주장의 맥락과 이데올로기도 같다고 볼 수 있는가? 담론의 맥락과 이데올로기를 파악하기 위해서는 담론 해체를 통한 분석이 필요하다. 특히 정치권을 중심으로 확산된 무상보육정책 담론의 흐름을 분석하는 것은 충분한 논의 없이 이루어진 무상보육정책이 어떻게 구성되어 왔는지를 성찰한다는 점에서 의미가 있다. 더불어 무상보육정책이 일가족양립지원을 위한 정책의 일환으로 제안된 측면이 있는데 여성의 일가족양립지원 관점으로 형성되었는가를 살펴볼 필요가 있다. 본 연구는 일가족양립지원 관점에서 볼 때 무상보육정책에서 고려해야 할 것이 무엇인지를 성찰적 담론 분석을 통해 드러낸다는 점에서 연구의 의의가 있다.

1) 보육료 지원 금액의 경우 만 0세 39.4만원, 만 1세 34.7만원, 만 2세 28.6만원, 만 3세에서 만5세 22만원이다. 가정양육 수당의 경우 12개월 미만 20만원, 12개월에서 24개월 미만 15만원, 24개월에서 72개월 미만 10만원이 지원된다.

2. 이론적 논의 및 선행 연구

1) 무상보육 담론 배경 및 이론적 논의

무상보육 담론은 2010년 6·2지방선거를 기점으로 무상급식이 사회적인 의제로 떠오른 이후 보편적 복지 담론의 연장선상에서 이슈화되었다. 불과 몇 년 전만 해도 무상보육과 같은 이슈는 현실화될 수 없는 특정 진보 진영의 정책으로 간주되었다. 그러나 보육이라는 이슈는 여러 이해관계에 있는 사람들에게 절실한 이슈라는 점에서 정치적으로 “인기 있는” 이슈이다. 따라서 정치권의 보수진영과 진보진영 모두에서 의제를 선점하고 우호적인 여론을 유지하기 위한 정치적인 계산이 포함되었다(이유미 외, 2011; 이진숙, 2012; 장경은, 2012). 결국 2012년 대선에서 여당이나 야당 관계없이 모두가 무상보육²⁾을 주장하기에 이르렀다.

이명박 정부가 2012년 3월 0세부터 2세까지 보육료 전면 지원을 하겠다고 발표하고, 여당과 야당 모두 대선에서 무상보육을 정책으로 제안하면서 무상보육 담론은 좀 더 복잡한 양상으로 나타났다. 무상보육 정책을 둘러싼 담론 양상을 살펴보면 다양하다. 첫째, 저출산 현실의 개선책으로서 정부와 정부 정책 대변가들에 의한 무상보육 담론이 있다. 저출산과 연관 짓는 무상보육 담론의 기저에는 여성을 재생산의 중추적인 역할로 보며, 보수주의자나 경제성장 중심주의자들이 이 담론과 연속선상에 있다고 하겠다. 둘째, 보편적 복지를 통해 계층 완화를 주장하는 통합주의자들 또는 일부 진보주의자들의 담론 등이 있다. 그러나 보수주의자, 진보주의자 안에서도 무상보육에 대한 의견이 일치하지 않는 경우를 볼 수 있다³⁾. 셋째 아동의 돌봄 받을 권리의 측면에서 무상보육 정책을 바라보고 비판하는 담론이 있다. 넷째, 돌봄의 사회화를 통한 여성의 노동권 확보와 돌봄의 성별화 균열을 통한 젠더 재구성 차원의 무상보육 담론(여성주의자들)이 있다. 마지막으로, 여성의 모성권 나아가 부모권 확대 차원에서의 무상보육 담론이 있다. 이처럼 입장에 따라 무상보육에 대해 상이한 관점을 가지고 있지만 보육의 중요성에 대한 공감대가 형성되어 무상보육은 지난 몇 년 동안 우리사회 담론의 중심이 되어 왔다.

Esping-Anderson(1990)은 복지국가 유형을 자유주의, 조합주의, 사회민주주의로 나누고, 자유주의는 최소한의 복지를 지향하고 사회민주주의는 보편적인 복지 경향성을 띤다고 분류하였다. 여러 학자들에 의해 분류되어 온 사회복지 이데올로기를 분석한 허만영(2009)은 사회복지 이념에 대한 다양한 분류에도 불구하고 집합주의는 좌경향, 잔여주의 또는 개인주의는 우경향으로 요약된다고 설명한다. 최근 우리사회 복지 담론을 둘러싸고 보편주의는 진보 이데올로기로, 선별주의는 보수 이데올로기로

2) 정치적으로 이슈화된 무상보육은 보육료 지원을 “무상보육”으로 전제하였고, 그런 의미로 사용되어 왔다.

3) ‘착한성장 대한민국’ 방송 참조(SBS, 2013. 1. 11). 무상보육을 이슈로 한 이 토론 방송에 진보인사 3명과 보수 인사 3명이 참여하였는데 같은 진영 내에서도 입장차가 드러났다.

는 이분법적인 논리가 정치권의 담론을 통해 강화되었다. 이러한 보편주의와 선별주의의 이분법적인 논리를 비판한 윤홍식(2011)은 보편주의와 선별주의는 서로 배타적인 개념이 아니라 인구·사회·경제적 여과장치를 통해 복지 대상을 선정하는 선별주의는 보편주의를 보완하는 연속적인 개념으로 이해할 필요가 있다고 지적한다. 보편주의에 대립되는 할당원리는 선별주의가 아니라 소득과 자산에 따라 대상을 선정하는 잔여주의라는 것이다(윤홍식, 2011).

무상보육 담론 초기 무상보육을 찬성하는 측에서는 무상보육을 통해 똑같은 보육서비스를 누구나 받을 수 있어 차별이 완화될 수 있다는 차원에서 지지하였다. 반면 무상보육을 반대하는 입장에서는 좀 더 열악한 처지에 있는 대상에게 돌아가야 계층 완화가 될 수 있다고 반박하였다. 특히, “무상보육”이 보편주의 보육정책으로 등치되고 이는 진보적 논리로 이해되어 왔다. 보편주의가 ‘욕구가 있는 시민을 포괄하는 것’이라고 했을 때 “무상보육”이 그러한가를 짚어 보아야 한다. 아이를 맡기거나 키우고 싶은 욕구를 가진 부모들이 아이를 보육기관에 맡기고 싶을 때 추가 비용 없이 맡길 수 있는지 살펴 볼 때 현실은 그러하지 못하다. 또한 보편주의만을 이상화하면서 보편주의와 선별주의를 이분법적으로 사고하는 것은 보편주의와 선별주의의 병존 가능성을 닫아놓는 기제로 작동한다. 무상보육이 보편주의로 동일시되는 담론에 대한 성찰이 필요한 이유이다. 또한 사회복지 이데올로기 이념에는 젠더 관점에 대한 논의가 간과된 점을 주목할 필요가 있다.

보육 정책은 어떻게 구성하느냐에 따라 아동에 대한 돌봄이 사회적 책임으로 되거나 가족 또는 개인 특히 여성의 책임으로 될 수 있기 때문에 젠더 관점에 기초한 학자들의 주요 관심이 되어왔다. 많은 여성주의자들은 돌봄 정책이 지나치게 가족화 되어 왔고, 특히 여성에게 전담되어 온 점을 비판하며 돌봄의 사회화를 통해 돌봄의 탈가족화, 탈젠더화를 제기해왔다(마경희, 2005; 윤홍식, 2006; 허라금, 2006; Lister, 1990). 보육의 사회적 책임을 강조하는 배경에는 남성중심 생계부양자에서 보편적인 생계부양자로의 인식변화이다. 나아가 젠더정책 발달과 함께 각 개인을 임금노동자이면서 보살핌노동자로 보는 관점으로서의 이동 때문이기도 하다(김혜경, 2004). 즉 여성들이 노동 시장 참여에 따른 일가족 양립에 대한 요구가 증가하면서 여성은 물론 남성들이 돌봄에 참여할 수 있는 부모권에 대한 인식도 변화하였다. 이에 돌봄을 하나의 ‘권리’나 국가의 의무로 바라보아야 한다고 강조한다(마경희, 2005). 젠더 관점을 중요하게 고려하는 연구자들은 보육의 사회화를 주장해 온 만큼 보육에 대한 국가의 책임을 강조한다는 측면에서 보편주의 방식의 보육정책을 지지하는 입장이라고 볼 수 있다. 그러나 중요하게 고려하는 또 다른 하나는 여성에게 과도하게 부과되어 있는 돌봄의 성별화를 해체하면서 동시에 여성이 노동권과 돌봄권을 확보할 수 있는 방향으로의 정책에 관심을 가져왔다. 따라서 무상보육 정책에서 젠더 관점이 간과 되었을 때 “무상”은 여성의 입장에서 결코 보편적이거나 평등적이지 않을 수 있다.

여성주의자들은 우리사회 돌봄을 둘러싼 정책들이 노동시장 안에 있는 여성들 또는 노동시장을 중심으로 하는 위계화에 대해서도 지적하며 보육정책에 대한 근본적인 패러다임이 전환 될 필요가 있다고 주장한다. 윤자영(2012)은 보육정책이 젠더 안에서조차 분리 전략을 쓰고 있다고 보는데 즉 노동시장에 참여하고 있는 여성을 더 우위에 놓음으로써 돌봄과 관련한 정책이 이분법적 구도를 갖게 되며 돌봄의 가치가 확장되는데 한계가 있다고 지적한다. 송다영(2013)은 일정한 기간에 집중되어 있는

돌봄 정책을 개인의 생애주기별로 재구성할 필요가 있다고 지적하고, 마경희(2011)는 여성주의 입장에서 보편복지의 패러다임 자체가 돌봄을 중심으로 재구성되어야 할 필요가 있다고 지적한다. 이처럼 여성주의 관점에서 일가족양립지원 차원의 돌봄 정책을 논의한 학자들은 단순히 여성의 노동참여와 돌봄권 차원이 아니라 돌봄에 대한 패러다임의 전환을 통한 돌봄의 탈젠더화 전략이 무상보육정책에 포함되어야함을 강조한다.

일을 하고 있는 여성에게 있어 임신과 출산 후 초기 양육은 일과 양육을 병행하는데 있어 많은 어려움을 겪는 시기이다(양소남·신창식, 2011). 때문에 여성들의 일가족양립 지원 중 영유아 보육지원 정책은 여성들의 경력 단절을 막으면서 여성을 포함한 부모 모두에게 돌봄권을 보장하기 위한 중요한 정책 중의 하나이다. 일하는 여성들의 노동권과 부모권을 위해 영유아를 위한 보육정책이 노동권과 부모권을 동시에 실현할 수 있도록 하는 구체적이고 심도 깊은 논의가 필요함에도 불구하고 그런 부분에 대한 논의는 간과된 채 정부는 얼마만큼의 돈을 몇 세까지 지원할 것이냐 하는 피상적이고 결과적인 숫자에만 초점이 맞추어 왔고 무상보육 담론 역시 정치적인 이슈로서만 무각되어 담론분석을 통한 심층 논의가 필요하다.

2) 선행연구

최근 무상보육과 관련한 연구는 보육실태, 보편주의 대 선별주의 정책이 끼치는 영향, 양육수당과 자유선택, 영아 돌봄 유형에 끼치는 요인, 무상보육 담론 등이 있다. 영아들에 대해 보육기관을 통한 보육료 지원이라는 2012년 무상보육정책은 보육실태에 대한 기존 연구 결과를 통해 볼 때 논란이 될 수 밖에 없었다. 서울시여성가족재단이 만 0~5세 양육 아동이 있는 500가정을 대상으로 2012년 진행한 설문조사에서 '자녀를 유치원이나 어린이집에 보내지 않는 이유를 묻자 '기관에 보내기엔 너무 어렵다(28.6%)' '믿고 맡길 기관이 없다(28.2%)'가 응답의 다수를 차지했다. 다른 연구의 영유아 보육 시설 이용 통계를 보면, 0~2세의 보육시설 미 이용 비율은 84.7%이고 만 1세의 경우 72.1%이다(신윤정, 2009). 이처럼 영유아의 경우 보육시설보다 집에서 양육이 주를 이루었다. 그러나 국공립 시설과 질 좋은 민간 어린이집 등이 부족한 상황에서 무상보육지원으로 보육시설 쏠림 현상이 나타나 정작 맞벌이 여성들이 보육시설을 찾기 힘들뿐만 아니라 보육기관에서 맞벌이 아이 기피 현상까지 나타나 무상보육 지원이 맞벌이 여성의 일가족양립 지원에 긍정적인 영향을 끼치는가 하는 지적이 제기되었다. 현재 서울시 국공립 입소대기 신청자는 최소 몇 십 명 많게는 몇 백 명에 이르고 있고, 믿고 맡길만한 질 좋은 민간보육시설을 찾기 힘든 상황에서 여성들의 일가족 양립 지원을 위해 현재 5.5% 정도 되는 국공립 시설을 확대하는 것이 시급하다(백선희, 2012).

2010년 이후 무상보육 담론이 시작되면서 소득기준 또는 선별적인 보육정책이 끼치는 영향에 대한 몇몇 연구들이 있다. 2007년 한국복지패널을 이용하여 영유아 자녀를 가진 가구를 중심으로 어떤 가구가 보육료 지원을 받는가에 대한 연구에 따르면, 소득기준에 따라 보육료를 지원할 경우 취업 모수급률이 낮다는 연구 결과가 나왔다(허남재·석재은, 2011). 보육정책을 젠더 비평적 시각에서 분석한 김혜정(2011)은 제한적이고 선별적인 보육정책의 경우 여성들의 일가족 양립을 저해한다고 지적하

였다. 요컨대, 기존 연구들에 따르면 보편주의 보육정책이 맞벌이 여성 그리고 일가족양립에 도움이 된다는 것이다. 그러나 공보육시설의 부족한 현실에서 어떤 방식의 보편주의 보육정책이 적절한지에 대한 논의가 거의 이루어지지 않은 채 2013년 양육수당 제도가 도입되었다.

2012년 보육기관을 통한 보육료 지원과 2013년 시행되기 시작한 양육수당과 같은 돌봄유형에 대한 연구들이 자유선택 논쟁과 함께 이미 상당히 이루어졌다(송다영, 2009; 2011; 윤홍식, 2010; 이진숙, 2010; 권승, 2012). 무상보육과 양육수당과 같은 선택이 주어질 때 소득이 적은 계층의 경우 비용이 더 절감되는 서비스를 선택하는 경향이 있어 계층에 따른 보육의 차별화, 나아가 저소득 계층 여성들의 노동시장 참여율의 차이로 나타날 수 있다고 지적한다(송다영, 2009). 또한 양육수당과 무급 육아 휴직과 같은 정책은 아동에 대한 주요 돌봄 책임을 여성이 떠안도록 하게 할 수 있다는 지적이 있다. 결국 자유선택이 일가족 양립을 지원한다기보다 보육의 계층화와 돌봄의 성별화를 지속시키는 기제가 될 수 있어 공보육 시설 확충이 선행되어야 한다고 주장한다(송다영, 2009; 2011). 반면, 양육수당이 여성의 취업단절을 야기할 수 있다는 주장에 대해 여성들은 원하는 만큼 양육수당을 받을 때 취업 단절과 같은 영향을 끼치는 것으로 나타나 10~20만원 정도의 양육수당은 여성의 취업과 큰 연관이 없다는 주장도 있다(신윤정, 2009).

아동 돌봄 유형의 선택에 끼치는 요인을 분석한 최상설과 홍경준(2012)의 실증 연구에 따르면 영아의 경우 소득과 가구원 수, 모의 취업 여부에 따라 보육시설양육과 직접 및 대리 양육의 다양한 선택을 하고 있는 것으로 나타났다. 이재경 외(2006) 연구를 보면 기혼 취업 여성의 경우 서비스생산직이나 전문중간관리직 모두 일가족양립의 어려움에 부딪히나 서비스생산직 여성들의 경우 돌봄 자원의 부족으로 불안전고용을 경험한 반면 전문 중간 관리직 여성들은 돌봄 자원을 활용하여 계층적으로 다른 양상을 보인다. 이처럼 기존 연구를 종합해 볼 때, 보육 지원 방식과 지원 금액이 양육 방식의 선택 및 여성들의 취업 지속 여부 그리고 돌봄의 계층화와 상당히 연관이 있음을 알 수 있다. 따라서 무상보육 지원 방식은 적절한 부모들의 돌봄권/아동들의 돌봄 받을 권리와 노동권을 충족시킬 수 있는 일가족양립지원을 위해 중요하다.

최근 무상보육에 대한 담론 연구도 몇몇 학자들에 의해 이루어져 왔다(이진숙, 2012; 홍경준 외, 2012; 황옥경, 2013). 2010년 지방선거 이후부터 2012년 9월까지 정당들의 정책을 토대로 정치권의 보육 아젠다 담론 분석을 한 이진숙(2012)은 최근 보육 담론이 국공립보육시설 확충과 같은 보육의 공공성 측면의 담론을 확산시키는데 한계가 있었다고 지적한다. 또한 “보육정책은 원칙적으로 영유아의 발달과 여성의 경제활동 증진을 목표로 하는 것이 바람직하다”(이진숙, 2012: 384)는 지적을 통해 영유아의 발달적 측면과 여성의 경제적 활동 지원 측면에서 보육정책이 발달되어야 함을 주장한다. 보육시설장, 부모, 보육교사 총 704명을 대상으로 이해관계자 중심의 보육담론을 분석한 홍경준 외(2012)는 이해관계자에 따라 보육정책담론의 선호가 다르다고 보고하였다. 특히, 홍경준 외(2012) 연구에서 공공성 강화는 시설장이, 부모선택권 강화는 부모가, 서비스 질 개선은 보육교사가 그 중요성을 더 크게 인지하고 있었던 것으로 나타났다. 그러나 홍경준 외(2012)의 연구는 선호 빈도를 통한 양적인 담론 분석이어서 각 이해자들이 왜 그러한 선호를 나타냈는지에 대한 맥락과 상세한 내용을 파악하는 데는 한계가 있다. 영아 무상보육 정책 분석을 위해 신문기사 일부 자료를 활용한 황옥경

(2013)의 연구는 아동의 입장에서 다양한 무상보육 정책 방향을 제시하고 있지만 신문기사에 대한 담론분석이 주가 아니어서 무상보육에 대한 전반적인 담론분석을 제시하고 있지는 않다. 최근 무상보육 담론 연구들은 정치권의 역학을 중심으로 분석하거나 무상보육 담론 초기 또는 신문 내용의 일부분을 분석하였다. 반면 본 연구는 무상보육 실시 후 주요 일간지에 게재된 기사를 이용하여 여성주의에 기초한 일가족양립지원 관점에서 분석했다는 점에서 기존 연구들을 보완·확장할 수 있을 것으로 기대한다.

무상보육정책은 보건복지부 산하 저출산고령화정책 아래 양육부담 경감을 위한 정책적 지원으로 분류되어 있는 만큼 저출산으로 인한 문제의 시급성과도 연관이 있다. 또한 무상보육정책은 일가족양립지원을 위한 정책의 일환으로 제안되기도 하였다. 그러나 일가족양립지원 정책을 분석한 김은정(2012)은 일가족양립정책이 출산을 제고와 기혼여성의 노동력 활용에 초점이 맞추어져 왔고 성평등적 관점의 노동 불평등 완화는 적극적으로 실행되어오지 않았다는 연구 결과를 제시하였다. 이는 일가족양립정책을 출산율과 노동력 활용의 도구로 보느냐, 여성의 노동시장과 가족 내 성별분업 및 차별 완화에 초점을 두느냐에 따라 여성을 대상화하는 정책이 되기도 하고 여성의 삶의 질을 변화시킬 수 있는 정책이 될 수 있다는 것을 함의한다. 때문에 무상보육정책 담론이 어떻게 형성되느냐는 여성들의 삶의 변화와 직결된다고 점에서 젠더관점에 기초한 무상보육정책에 대한 성찰적 분석은 향후 무상보육정책을 성평등적으로 발전시키는데 기여할 것으로 본다.

3. 연구방법

1) 분석대상 및 자료수집방법

본 연구는 주로 강력한 언설의 힘을 발휘하는 ‘공적 담론’ 인 신문을 분석대상으로 한다. 주요 4대 일간지(조선일보, 동아일보, 경향신문, 한겨레신문)의 ‘무상보육’ 관련 기사를 살펴보았다. 자료 수집은 한국언론진흥재단의 카인즈(Korea Integrated News Database System)를 이용하여 3대 일간지(동아, 한겨레, 경향)의 기획, 연재, 사설, 칼럼, 논단에서 자료를 추출하였다. 카인즈에서 서비스를 제공하지 않은 조선일보는 조선일보 아카이브를 통해 검색하였다. 현재 실시되고 있는 무상보육을 둘러싼 담론을 살펴보기 위해 무상보육이 실시되기 시작한 2012년 3월 이후부터 2013년 5월 9일까지의 문헌자료에 한정하였다.

2) 자료분석

Foucault(1981)는 권력기관을 통해 담론이 생산된다고 주장한다. 언론사 역시 담론을 생산하는 대표적인 권력 기관으로 신문은 각각의 신문들이 지향하는 이데올로기와 더불어 담론의 각축장이다. 본

연구의 분석 대상은 신문기사를 통해 드러난 무상보육에 대한 담론, 그런 담론을 뒷받침하는 전제와 논리에 대한 분석이다. 본 연구에서는 Fairclough(1995)의 세 가지 분석틀을 가지고 비판적인 담론 분석을 통해 담론의 경합, 숨은 의도를 파악하고자 하였다. Fairdough(1995)에 의한 분석틀을 이용하여 첫째, 텍스트 수준의 분석을 하였다. 이 과정에서는 주로 텍스트에 표현된 어휘와 구조를 중심으로 살펴보았다. 반복적으로 사용된 어휘와 구조를 통해 강조하고자 하는 담론과 그 담론의 논리를 읽어낼 수 있다. 둘째, 담론적 실천(discourse practice) 과정에 대한 분석이다. 즉 맥락에 대한 해석을 통해 무상보육에 투영된 이데올로기적인 작용과 담론과정에서의 권력관계를 파악한다. 담론을 해체하는 과정을 통해 담론을 뒷받침하고 있는 이데올로기를 파악한다. 셋째, 사회적 실천수준의 분석으로 담론적 실천과정을 통해 주도적인 보육 담론이 어떻게 재편되는지 분석한다.

무상보육 담론 흐름을 통시적인 시각에서 크게 3단계로 나누어 살펴볼 것이다. 2012년 3월 이명박 정부가 무상보육을 시작한 시점을 첫 번째 단계로 보았다. 두 번째는 2012년 9월 25일 이명박 정부가 무상보육을 다시 선별보육으로 선회 발표 한 이후 단계를 두 번째 담론 형성기로 살펴보았다. 마지막으로 2012년 12월 박근혜 정부 보육 정책 기저대로 영유아 전 연령 무상보육 발표 이후를 세 번째 담론 분석으로 살펴보았다. 첫 번째 단계에서 관련 있는 기사 총 40개(동아 16, 조선 9, 한겨레 7, 경향 9), 두 번째 단계에서는 18개(동아 4, 조선 7, 한겨레 5, 경향 2), 세 번째 단계에서는 20개(동아 3, 조선 11, 한겨레 3, 경향 2)가 추출되었다.

4. 연구결과

1) 제목을 통한 텍스트 분석

신문기사의 제목은 텍스트를 구성하고 드러내는 핵심요소이기 때문에(van Dijk, 1993: 임순미, 2011에서 재인용), 본 연구에서 무상보육을 둘러싼 담론 분석의 첫 번째 단계로서 기사제목에 통한 분석을 하였다. 첫 번째 시기는 무상보육이 실시되기 시작한 2012년 3월 1일부터 무상보육정책을 변경하겠다는 발표가 나오기 시작 전인 2012년 9월 24일까지이다. 무상보육 실시 이전에는 무상급식과 더불어 무상보육 논의가 보수(선별적 복지) 대 진보(보편적 복지) 담론으로 양분되었다(임순미, 2011). 그러나 보수당과 진보당 모두 무상보육을 주장한 이후 무상보육은 보수 대 진보 담론으로 나뉘기보다 좀 더 복잡한 담론양상을 보인다.

〈표 1〉에 나타난 것처럼 보육료 지원을 통한 0~2세 무상보육 발표는 먼저 영유아 무상보육 방식의 옹고 그림, 집에서 양육하는 영아 지원에 대한 형평성 담론이 두드러진다. 무상보육 관련 신문기사 제목 목록을 보면 동아일보와 조선일보는 '양육수당' '가정양육' 지원을 통한 '선택권' 확대를 여러 차례 다루었다. Fairclough(1995)에 따르면, 특정단어를 자주 사용하는 것은 담론을 고정시키는 효과를 갖는다. 따라서 조선일보와 동아일보는 '양육수당', '가정양육', '선택권'과 같은 단어를 반복적으로 사

용하여 ‘양육수당’ 담론을 강화시켜 왔다고 볼 수 있다. 반면, 한겨레와 경향신문의 경우 동아일보나 조선일보보다 무상보육 기사 게재 건수가 적고 ‘양육수당’과 같은 것을 제안하는 구체적인 제목보다는 보육료 지원만을 통한 ‘무상보육’ 정책에 대해 일반적인 수준의 비판을 하고 있다.

보육시간과 상관없이 동일한 보육료 지원을 통한 무상보육 실시로 장시간 어린이집에 아이를 맡겨야 하는 맞벌이 부부 자녀의 기피 현상이 나타나자 2012년 3월 22일 정부는 맞벌이 부모와 영유아 2명 이상인 다자녀 가구, 저소득층 부모가 어린이집을 우선 이용할 수 있는 영유아보육법 시행령과 시행규칙을 개정하겠다고 밝혔다. 전업주부 대 맞벌이 자녀 무상보육 담론이 또 다른 담론의 중심으로 나타났다. 맞벌이 부부 자녀가 어린이집 찾기가 힘들어졌다는 것과 관련하여 조선일보와 경향신문에서 맞벌이 부부 자녀 우선권이라는 기사를 보도하였다.

<표 1> 무상보육에 대한 신문 기사 제목들

2012. 3- 2012. 9. 24			
동아	조선	한겨레	경향
<ul style="list-style-type: none"> · 잘못 설계된 만 0~2세 무상보육 · 국공립 어린이집-양육수당 ‘쑥’...알맹이 빠진 보육대책 · 무상보육보다 가정 양육 지원해야 · 과잉복지로 재정 위협받는 지자체 신음소리 · 보육 지원 선택권 넓히라. · 반년 만에 무너지는 전면 무상보육 	<ul style="list-style-type: none"> · “맞벌이이다. 아니면 0~2세 집에서 키우게 양육수당 지급을” 전문가들이 보는 대안은 “국공립 어린이집 30%로 확충” · 전업주부 자녀까지 어린이집 몰리자...맞벌이부부에 우선권 · 서민층을 제물로 삼을 복지공약들 · 육아휴직 · 출산휴가 늘리면 보육예산 줄일 수 있다 · 0~2세 보육료 · 양육수당 중 하나, 부모가 선택하게 해야 	<ul style="list-style-type: none"> · 영유아 무상보육은 중앙정부가 책임져야 · 만연한 어린이집 부정, 국공립 확충이 대안이다 · ‘무상’이면 다 좋은 것일까? 	<ul style="list-style-type: none"> · 수렁에 빠진 이명박 정부 ‘무상보육’ · 직장맘 울리는 무상보육 · ‘보육대란’도, 무상보육 정책의 후퇴도 안된다.

또한 무상보육으로 지자체 예산 고갈이 보도되면서 동아일보와 한겨레에서 ‘지자체 신음소리’ ‘중앙정부가 책임져야’라는 제목으로 무상보육 예산 책임에 대한 문제를 지적하였다. 지자체 재정부족에 따른 중앙과 지방정부의 재정 부담물에 관한 담론 양상도 나타났다. 특히 동아일보의 “과잉복지”와 조선일보의 “서민층을 제물로 삼을”이라고 하는 은유적 표현을 통해 현 무상보육 정책의 부정적인 측면을 강조하는 담론방향을 이끌고 있다.

위에 기사 제목을 살펴보면, 보수신문과 진보 신문의 담론 양상이 양육수당, 전업주부 대 맞벌이, 보육예산 등 다양하게 나타났음을 알 수 있다. 그러나 이 외에 조선일보에서는 ‘육아휴직 및 출산휴가’ 늘리는 것에 대한 기사도 실리고, 동아일보와 조선일보에서 국공립어린이집 확충과 같은 기사도 포함되어 양육수당에 대한 기사만 게재된 것은 아니다. 이처럼 보수 신문과 진보 신문의 무상보육 실시 후 초기 담론 양상은 강조점이 다른 것을 보여주기도 하지만 혼재된 담론 양상을 보이기도 한다.

〈표 2〉 무상보육에 대한 신문 기사 제목들

2012. 9. 25- 2012. 12. 28			
동아	조선	한겨레	경향
<ul style="list-style-type: none"> · 앞뒤 모르고 스웨덴 따라 하기 · 무상보육 이전에 할 일 	<ul style="list-style-type: none"> · 헛짚은 정부 보육 개편안 · 복지인식의 변화... “전면 무상” 줄고 “단계 추진” 늘어 	<ul style="list-style-type: none"> · 무원칙·무철학의 영유아 무상보육 폐기 · 보육, 사회보험으로 해결하자 · 양육수당의 합정 	<ul style="list-style-type: none"> · 보육은 사회적 책임이다

두 번째 시기는 2012년 9월 25일 이명박 정부가 무상보육을 다시 선별보육으로 선회 발표 한 이후이다. 김동연 기획재정부 제 2차관이 “재벌가 아들과 손자에게도 정부가 보육비를 대줘야 하느냐, 이런 제도가 공정한 사회에 맞는 것이냐”라는 발언 이후 기사 제목을 보면 전면 무상보육의 찬반 논쟁에 초점이 맞추어져 있다. 동아일보와 조선일보는 무상보육에 대한 근본적인 문제제기에 대한 기사 예컨대, ‘앞뒤 모르고 스웨덴 따라 하기’, ‘전면무상 줄고 단계 추진 늘어’와 같은 제목이 실렸다. 현 무상보육정책이 문제가 있고, 단계적 추진에 대한 인식이 늘고 있다는 담론 방향을 이끌고 있다. 반면, 한겨레와 경향은 보육에 대해 ‘사회보험으로 해결하자’, 보육은 ‘사회적 책임이다’는 보육에 대한 보편 주의적인 입장을 전제한 내용을 기사화하였다. 무상보육 찬반 논쟁의 사건이 발생하자 초기 다소 혼재된 담론을 보였던 것에서 무상보육 찬반 담론이 진보신문과 보수신문에서 뚜렷이 나뉘는 현상을 볼 수 있다. 또한 첫 번째 시기에 동아일보와 조선일보를 중심으로 기사화 되었던 양육수당의 필요성에 대해 한겨레신문에서 ‘양육수당의 합정’이라는 제목으로 상반된 입장의 기사가 다루어졌다. 이처럼 담론은 고정되고 중립적이기보다는 담론을 이끌고자 하는 담론 생성 주체들에 의해 끊임없이 변화되고 경합됨을 알 수 있다.

〈표 3〉 무상보육에 대한 신문 기사 제목들

2012. 12. 29-2013. 5. 9			
동아	조선	한겨레	경향
<ul style="list-style-type: none"> · 무상보육 이전에 할 일 · 맞벌이부부 어찌라고...어린이집 “6시 반까지 애 데려가라” 	<ul style="list-style-type: none"> · 복지예산 30%시대 · 무상보육, 작년도 허덕였는데...올해 7710억 늘어 · 인천, 0~2세 무상보육 하느라 첫째 아이 출산장려금 못 준다 · 서울시 양육수당 고갈 공방 · 무상보육 대란 눈앞...양육예산 부족한 시군구 217곳 	<ul style="list-style-type: none"> · 비정규직 ‘양육지원 양극화’ 서럽다 · 무상보육? 어린이집 추가비용 최고 연 394만원 	<ul style="list-style-type: none"> · 국회 개정안 표류... 지자체 무상보육 끊기나 · 경기교육청, 초·중·고 예산 빼서 무상보육에 쓴다.

마지막으로 2012년 12월 영유아 전 연령 무상보육 발표 이후의 기사 제목을 살펴보면, 보육 예산을 둘러싼 담론 양상이 부각되고 있다. 그러나 보육 예산에 따른 심각성에 대한 접근은 보수신문과 진보신문의 차이가 있다. 조선일보의 경우 ‘무상보육, 작년도 허덕였는데...’, ‘양육수당 고갈’, ‘무상보육 대란’과 같은 제목을 통해 무상보육으로 인한 재정과탄 위기에 대한 우려를 주로 기사화하였고, 동아일보의 현 어린이집이 맞벌이 부부 자녀를 충분히 돌보지 못하는 것과 같은 현실적인 문제를 지적하며 “무상보육 이전에 할 일” 등과 같은 것을 게재하였다. 즉 무상보육은 시기상조라는 것을 함축하고 있다. 조선일보와 동아일보 모두 2013년 확대된 무상보육 정책에 대해 재정예산 위기론을 제기하며 부정적인 입장을 취하고 있다. 반면, 경향신문은 ‘무상보육 끊기면 어쩌나’라는 완곡한 의문문의 형태로 보육예산위기에 대한 걱정과 함께 무상보육이 일관성 있게 추진되어야 할텐데 라는 것을 함축하고 있다. 한겨레신문의 경우 ‘양육지원 양극화’라는 제목아래 보육지원에서 차별적인 비정규직의 문제와 ‘무상보육’이라고 하지만 개별 부모들이 상당히 많은 추가 비용을 어린이집에 지급하고 있다는 것을 의미하는 ‘무상보육?’을 제목으로 하여 현 무상보육의 한계를 드러내고자 하였다.

Foucault(1981)는 담론은 유동적이고 복잡한 양상을 보인다고 주장한다. 그것은 담론이 역사적 시대적 맥락과 연관되어 있기 때문이며 대항담론과의 각축 속에서 변화하기 때문이다. 신문기사 제목을 통한 담론의 양상만 보더라도 무상보육담론이 무상보육정책의 변경에 따라 수사를 달리하며 변화해 왔음을 알 수 있다. 그러나 그러한 수사적 변화의 기저가 일관된 것인지 변화한 것인지는 담론적 실천 차원의 분석을 통해 제시하고자 한다.

2) 담론적 실천 차원의 분석

위에서 신문기사 제목에 나타난 어휘를 중심으로 담론 분석이 이루어졌다면 여기에서는 담론적 실천(discourse practice) 차원에 대한 분석 결과를 제시 한다. 즉 신문기사 내용의 맥락에 대한 해석을 통해 무상보육에 투영된 이데올로기적인 작용과 담론과정에서의 권력관계를 파악한다.

(1) 담론의 다양화

① 양육수당(가정양육) 담론

〈표 1〉을 보면 동아일보와 조선일보는 ‘양육수당’ 또는 ‘가정양육’ 지원을 통한 ‘선택권’ 확대를 주로 다루었음을 알 수 있다. 〈표 1〉에서 조선일보 기사 제목 중 “맞벌이 아니면 0~2세 집에서 키우게 양육수당 지급을, 전문가들이 보는 대안은”(조선일보, 2012. 3. 12) 내용을 살펴보면 영아 정서발달상 양육수당을 통한 가정양육을 고무시킬 필요가 있다는 박은혜 이화여대 유아교육학 교수의 말을 인용하고 있다.

“0~2세아의 경우 집에서 키우는 것이 정서발달에도 좋기 때문에 양육수당을 주어서 집에서 키우게 하고, 맞벌이와 저소득층 등에게 (시설 이용 등) 맞춤형 서비스를 제공하는 것이 바람직하다”고 했다. 전문가들은 또 “집에 있는 엄마들도 양육 외에 자기 시간이 필요한 점을 감안해 아이를 단시간 말

길 수 있게 지원하는 방안도 필요하다”고 지적했다”

동아일보는 “무상보육보다 가정 양육 지원해야”(동아일보, 2012. 3. 23)라는 기사에서 백희영 서울대 생활과학대학 교수의 글을 실고 있다. 일부 내용을 발췌하면 다음과 같다. 백교수의 글은 동아일보 “잘못 설계된 만 0~2세 무상보육”(동아일보, 2012. 3. 15)이라는 제목으로도 실렸다.

“전문가들은 한결같이 영아들은 부모가 직접 양육하라고 권장한다. 아이와 양육자 간의 절대적인 신뢰와 사랑을 바탕으로 인격이 형성되는 첫 단계이기 때문이다. 그러나 2011년 우리나라 영아들의 보육시설 이용률은 54%로 경제협력개발기구의 권장기준(30% 미만)을 훨씬 넘어섰다. 이를 바로잡으려면 가급적 가정 양육을 지원하는 방향으로 정책 전환을 서둘러야 한다.”

육아정책연구소 이영 소장 역시 아래 기사에서 보다시피 영아 육아지원정책의 진짜 수혜자는 부모나 어린이집 운영자가 아니라 영아임을 강조하고 있다(동아일보, 2012. 6. 13). 아동학자 장경은(2012)은 “근본 목적이 모든 아동의 삶의 질 향상이 아닌 여성의 인권 신장이 된다면 보육정책은 아동복지 정책으로서의 제 기능보다는 모성보호 정책의 기능이 우선시 된다는 점이다”(장경은, 2012: 133)라고 지적하며 보육정책의 중심은 아동이 우선이어야 함을 강조한다.

“영아기는 성장의 변화가 빠른 시기로 자녀를 기르는 부모에게는 돌봄의 즐거움과 부모 됨의 기쁨을 만끽할 수 있는, 길지 않은 시간이고 자녀와 부모 모두에게 평생 반복할 수 없는 소중한 기회다. 우리와 유사한 어려움을 먼저 겪은 국가들은 영아를 위한 육아지원 정책을 유아의 것과 차별화해 부모가 자녀를 직접 기를 권리를 보장하는 방향으로 강화하고 있다. 출산휴가와 육아휴직, 세제 혜택과 더불어 부모의 취업 상태나 특성에 따라 서비스를 선택할 수 있도록 다양한 정책을 제공해 부모의 양육 선택권을 존중하고 있다.”

유아 전문가들은 영유아의 경우 부모와의 친밀한 관계가 중요하고 아기의 정서를 위해 가정 양육이 적절하다는 지적을 제기해왔다. 부모들 역시 12개월 미만의 영아의 경우 집에서 직접 기르거나 하는 것이 강해 휴직이나 양육수당이 더 폭넓게 이루어져야 한다고 지적한다(노성향, 2011). 특히 0~2세 아이를 시설로 유도하는 현 무상보육지원을 아동수당이나 육아휴직 확대로 일하는 여성들이 아이도 돌보고 직장도 유지할 수 있는 방향으로 가야 한다고 주장한다. 이러한 내용은 보육시설을 통한 영유아 무상보육에 대한 비판적인 논거로 뒷받침되고 있다. 아동 및 가족학을 전공한 전문가들의 의견을 근거로 영아 정서발달과 가정양육의 상관성을 양육수당 지지의 근거로 활용하고 있다. 위 학자들의 양육수당 지지와 달리 사회복지학자 백선희 교수의 국공립 시설 확대의 중요성(조선일보, 2012. 3. 12) 그리고 육아정책연구소 이영 소장의 출산휴가 및 육아휴직 의견이 게재되었다. 이처럼 보수적인 경향이 강한 조선일보만 보더라도 무상보육 실시 초기에는 양육수당 담론의 부각과 함께 보육서비스와 휴직제도와 같은 내용이 함께 혼재되어 있다.

반면, 여성주의적 접근으로 보육정책을 연구해 온 학자들은 보육정책이 아동의 요구뿐만 아니라 여성의 요구를 충분히 수용하는가에 관심을 기울여왔다(윤홍식, 2006; 송다영, 2011). 송다영(2011)은

정책 우선순위는 공보육서비스임을 강조하고 양육수당은 보완재로 설계하는 것이 적당하다고 주장한다. 송다영(2011: 297)은 양육수당 도입에 대해 다음과 같이 비판한다.

“여성의 가정 내 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. 진자는 양육수당이 양육이외의 목적으로 소비될 가능성이 크며, 후자는 분배적 정의라는 측면에서 정책목표에서 벗어날 수 있다. 양육수당은 부모에게 큰 자율권을 제공하지만 최종적으로 아동에게 최선의 결과를 내출지는 확실하지 않다. 따라서 아동에게 일정 수준이상의 보육의 질을 목표로 한다면, 양육수당은 직접 서비스를 제공하는 방식이나 바우처를 제공하는 것에 비해서 정책대안으로서의 바람직성이 낮다.”

또한 송다영(2011: 301)은 “일부 보수주의자들은 가정이 아동보육의 최적 장소이며, 여성(어머니)이 자녀양육을 마친 후 일자리도 돌아가는 순차적 양립이 이상적이라고 주장한다”며 가족화의 근거가 되고 있다고 지적한다. 아래 동아일보 기사를 보면 순차적 양립이 결국 여성들의 돌봄 책임을 전제하고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 여성들의 “일가족 양립”을 어떻게 이해하느냐는 보육정책 설계와 직결되어 있다.

“비정규직으로 2년 이상 마음 놓고 일하는 일자리가 많아지면 여성이 아기 낳고 2~3년 기르다 다시 일하는 것도 어려울 게 없다. 오전 11시~오후 3시 근무 같은 유연 근로가 다양해지면 보육 문제도 어렵지 않게 해결된다.” (동아일보, 2012. 4. 3)

무상보육에는 아동과 여성을 비롯한 다양한 이해관계자가 있는 만큼 무상보육의 주 권위자로 누구를 호명하느냐는 무상보육 담론을 어떤 방식으로 형성하고자 하는 담론 형성자의 이데올로기적 지향성과 연관되어 있다. 즉 위에서 살펴보았던 것처럼 선택권이라고 하는 것은 양육수당, 출산휴가 및 육아휴직, 국공립시설 확충 등의 대안이 있을 수 있는데 누가 아이를 키우는 것이 적절 하느냐에 대한 관점 또는 주 양육자가 부모 즉 어머니여야 하느냐 아니냐, 엄마(여성)들의 사회적 상황과 조건을 어떻게 보느냐, 영아 돌봄 책임의 적절성에 대한 관점과 이데올로기에 따라 강조하는 선택권의 대안이 다르고 그에 따라 담론이 상충하고 있다. 조선일보와 동아일보 기사에서 무상보육에 대한 주 권위자로 아동의 입장을 강조하는 아동 및 가족 전공자가 위치하고 있다. 두 신문에서 강조하는 양육수당은 “여성에 의한 가정 양육” 담론이 내재되어 있다.

② 전업주부 대 맞벌이 담론

보육료 지원만을 통한 무상보육 정책으로 전업주부 아동이 어린이집에 몰리면서 맞벌이 부부 자녀가 어린이집 찾기가 힘들어졌다는 기사가 보도되면서 무상보육 지원을 전업주부와 맞벌이 자녀를 위한 지원 방법을 달리해야 한다는 목소리로 이어졌다. 즉 양육을 담당하는 여성을 전업주부와 맞벌이 주부로 나누어 전업주부 때문에 맞벌이주부들이 더 힘들어졌다는 전업주부 비난이 형성되었다. 전업주부가 자녀를 보육기관에 보내는 것에 대한 사회적인 비난 현상⁴⁾에 대해 경향신문 “피로한 사회, 우

울한 사회”(경향신문, 2012. 3. 15)라는 기사에 다음과 같은 내용이 있다. 내용을 살펴보면, 전업주부 중에는 아이 양육 때문에 비자발적인 미취업 상태가 되거나 잠재적 취업 희망자가 있을 수 있다는 점을 지적하고 있다.

“전업주부는 아이를 맡길 자격이 없을까. 그들이 미취업 상태인 게 온전히 자신의 선택만은 아니었을 것이다. 아이를 교대로 돌봐줄 사람이 없는 핵가족 사회에서 우울증을 앓는 주부들은 많다. 꼭 직장이 있는 여성만 무상보육 혜택을 받아야 한다는 법은 없다(한윤정).”

반면 동아일보 “국공립 어린이집-양육수당 ‘썩’...알맹이 빠진 보육정책”(동아일보, 2012. 3. 23) 기사에는 복지부 사이트에 게시된 글 “지난번엔 3, 4세 왕따 시키더니 이번에는 돈 버는 여자와 안 버는 여자로 가르면서 전업주부를 무시하는 거냐”를 기사화하면서 일하는 여성과 전업주부를 가르는 보육 정책을 비판한다. 이러한 비판은 전업주부들이 집에서 아이를 기를 수 있도록 하는 “양육수당”의 필요성을 뒷받침하는 근거가 되고 있음을 알 수 있다. 동아일보는 또 다른 면(34면 동아광장) “무상보육보다 가정 양육 지원해야”라는 기사에는 아래의 내용이 실었다. 아래 기사를 보면, 어린이집 시설 부족으로 인해 나중에 아이를 보내고 싶어도 보낼 수 없을지도 모른다는 부모들의 불안감 즉, 근본적인 원인인 국공립 어린이집 시설 부족은 담론으로 부각되지 못하고 문제의 원인을 어린이집에 아이를 보내는 전업주부에게 돌리고 있다. 정당들의 정책 분석에서도 국공립시설 확충 담론이 확산되지 못했다는 이진숙(2012)의 지적과도 일맥상통한다.

“0~2세 전면 무상보육 제도가 도입되면서 고개도 못 기누는 갓난아이들을 어린이집에 보내려고 줄을 서서 기다리는 젊은 부모들이 생겼다. 집에서 멀쩡하게 잘 키우던 가족들끼리 모두 달려가 긴 줄을 서서 기다리는 안타까운 상황이다. 지금 아이를 보내지 않으면 보육지원을 받을 수 없을 뿐만 아니라 나중에는 보내고 싶어도 남은 자리가 없을지 모른다는 불안감 때문이다.”(동아일보, 2012. 3. 23).

전업주부와 맞벌이부부로 양분시키는 담론은 전업주부의 경우 “가정에서 아이를 양육하는 것이 정상이다”라는 의미를 내포하고 있다. 더불어 전업주부들이 자녀들을 어린이집에 보내는 현상에 대한 비난과 함께 전업주부에게 양육수당을 줘야한다고 제기하였다(동아일보, 2012. 7. 28). 또한 2012년 보육료 지원만을 통한 무상보육으로 집에서 아이를 키우는 사람들에 대한 형평성이 필요하다는 담론이 제기되었다. 이러한 담론은 사회정의론적 관점에서의 형평성이 고려되어야 한다는 주장으로 뒷받침된다(김현진, 2012). 위 기사에서 나온 전업주부 중 일을 원하지만 양육으로 인해 미취업자가 되거나 실망실업자가 된 부분 또한 비자발적으로 경력단절이 되었거나 다시 일을 찾자 하는 전업주부 등 다양한 상황과 맥락은 담론에서 간과되었다. 즉 전업주부 비난 담론은 그 여성들의 생애 맥락은 간과한 채 그들의 현재적 위치만 놓고 이야기하고 있다. 또한 어린이집에 아이를 맡기는 전업주부 여성들을

- 4) 모든 신문에 “직장에 다니지 않는 엄마들도 기저귀 찬 아이를 어린이집에 보내는 것”(동아일보, 2012. 6. 15) 등의 기사가 빠지지 않고 자주 언급되고 있다. “무상이 주는 유혹”(경향신문, 2012. 7. 9), “안보내면 나만 손해”(문화일보, 2012. 7. 10), “분위기에 휩쓸려”(경향신문, 2012. 7. 4) 보내고 있다는 등 전업주부가 어린이집에 아이를 보내는 것에 대한 불편한 시선이 팽배함을 알 수 있다.

“철없이 남들 따라하는 무지한 여성”으로 간주하는데 이는 전업주부가 자본주의 시장경제 사회에서 무급 가족 종사자로서 위치 즉, “경제력 없음, 권력 없음”을 나타낸다고 할 수 있다. 아래처럼 전업주부의 목소리는 담론으로 거의 부각되지 않았다.

“맞벌이 가정에 어린이집 우선권을 부여한다는 뉴스는 전업주부들에게는 이래저래 상처와 좌절감만 준다. 아이를 키우면서 차라리 일을 하는 게 백번 낫겠다는 생각을 하며 어려운 터널을 지나왔는데 이런 보도는 답답할 뿐이다...중략...국가 사회적 비용을 따져볼 때 전업주부들의 사회적 기여도는 결코 적지 않다고 생각한다. 일하는 엄마나 전업주부 엄마나 힘든 건 마찬가지이다. 게다가 전업주부는 이래저래 상처받고 다시 사회로 나가는 하늘의 별 따기만큼 어렵다. 급여 면에서 결혼 전의 절반도 안 되는 일자리라도 얻을 수만 있다면 감사할 일인데 그것도 어렵기만 하다.”(조선일보, 2012. 5. 4).

전업주부와 맞벌이 여성들로 나누는 이런 이분법적인 담론 구조 자체는 아이를 맡기고 싶을 때 누구나 맡길 수 있는 국공립 어린이집 부족이라는 본질적인 문제를 전업주부 자녀들의 보육기관 쏠림 문제로 이양시키는 효과를 가지고 있다. 뿐만 아니라 “과잉복지”로 전업주부 자녀들의 어린이집 이용 때문에 “맞벌이 부부나 저소득층 자녀들이 (어린이집 이용에서) 밀려나고 있다”는 주장은 무상보육보다 선별보육 주장의 근거로도 활용된 점(조선일보, 2012. 4. 10)을 볼 때, 전업주부 대 맞벌이 주부 담론은 무상보육에 대한 저항 담론의 하나로 실천되었다고 볼 수 있다. 특히 보수신문으로 알려져 있는 조선일보와 동아일보는 전업주부 비난에 대한 비판을 양육수당과 선별복지 근거로 활용하였다. 또한 전업주부 비난 담론은 보육정책의 우선 대상을 맞벌이 여성으로 상정함으로써 보육정책 수혜대상을 노동시장 참가 여부에 따라 위계화하고 이분화 하는 담론으로 이는 윤자영(2012)이 지적한 것처럼 돌봄의 가치를 근본적으로 확장하는데 한계를 지닌다. 보수신문은 선별주의 이데올로기와 전업주부 여성을 차별화하는 담론을 통해 선별복지 당위성을 강조한 반면 보편복지를 지속적으로 제기해 온 진보신문에서는 젠더 관점에 기초한 보편주의 방식의 무상보육 담론에 대한 논의가 거의 없다.

③ 보육예산 위기에 따른 담론

“0~2세 영아는 가족 손길이 필요한 시기라, 시설 위탁을 통한 무상 보육이 바람직하지 않다”와 같은 영아 “가정보육” 지지의 목소리는 보육지원을 통한 무상보육 예산 위기에 따라 지자체 단체장들에 의해서도 강화되었다.⁵⁾ 재정위기론이 확산되자 2012년 7월 3일 김동연 기획재정부 2차관은 “소득에 따라 차등을 두는 선별 보육 지원으로 전환해야 한다”고 말했다. 김동연 차관의 부자와 빈자의 대한 언설은 선별 복지 담론의 당위성을 위해 무상급식 담론 실천 과정에서도 나타났다(오수민 외, 2012). 무상보육 실행 후 선별주의 대 보편주의 복지 담론의 논쟁이 주춤 하다가 예산 위기론이 대두되자 한편에서는 선별복지 담론으로 회귀되는 현상이 나타났다. 아래 기사 외에도 조선일보는 2012년 7월 9일자 기사를 통해 다양한 전공 분야 전문가의 말을 빌려 선별복지론 당위성을 제기하고 있다.

“재정이 뒷받침되지 않은 상태에서 무상이라는 이름의 포퓰리즘 정책은 우리나라와 교육정책에 악

5) 2012년 3월 30일 조선일보 “송영길 시장 “영유아 무상보육, 선거 의식한 의원들이 일방 결정” · 시·도지사협의회 회견 “협의 없이 밀어붙이면 협조 않겠다”” 참조.

영향을 미치는 만큼 정치의 각성과 함께 국민의 현명한 판단이 절실히 요구된다. ‘무상의 역습’이 부르는 화는 고스란히 우리 자식 세대가 질 것이기 때문이다.”(동아일보 2012. 7. 6).

“0~2세 아이는 집에서 부모가 스킨십을 하면서 키우는 것이 바람직하다. 부모들도 육아휴직·출산 휴가 같은 혜택이 복유립 수준으로 보상되면 아이를 보육시설에 맡기지 않고 집에서 키우려 할 것이다...중략...국회가 작년 말 덜컥 0~2세 전면 무상보육을 결정하는 바람에 지자체가 몇 달도 못 가 예산 부족으로 허덕대게 만든 실패를 되풀이해선 안 된다.”(조선일보, 2012. 7. 7).

재정위기에 따른 선별 복지론이 등장함에 따라 다른 한편에서는 무상보육 유지 및 일관성 제기 담론이 나타났다. 2012년 7월 4일, 5일자 경향신문에 따르면 예산 위기는 ‘선별지원’ 목소리를 다시 꺼내며 책임을 회피하는 것이라고 지적한다. 세금을 더 걷는 방식을 취하더라도 정부 정책의 일관성과 보편적 복지 제도 유지가 필요하다고 제기하였다(경향신문, 2012. 7. 5). 또한 ‘선별당해’ 받는 지원이 아니라 권리처럼 다 같이 받는 지원은 낙인을 줄이고, 선별하는데 들어가는 행정비용도 크기 때문에 선별지원이 더 경제적이지 않다는 지적을 한다(한겨레, 2012. 7. 9). 이처럼 무상보육은 지자체 예산 부족으로 시행 중단 위기가 오자 다시 선별 지원하겠다고 발표 하면서 보편복지와 선별복지 담론이 부상되는 것을 볼 수 있다. 무상보육 지원으로 과도한 재정낭비라는 주장과 함께 미래세대가 빚을 떠안게 된다는 주장이 제기되었다. 더불어 지방자치단체의 재정파탄, 무상보육 중단 위기가 나오면서 이 담론이 강화되었다.

〈표 4〉 무상보육에 대한 주 담론의 경합 구도(1단계)

시기	2012년 3월~	2012년 7월 3일~	신문
담론	-양육수당, 선택권 담론(여성이 돌볼 수 있으면 돌봄 담당) -전업주부 대 맞벌이 담론(선별 보육과 양육수당의 근거) -재정 위기 우려	-보육재정 위기담론(시기상조 담론) -선별복지담론	조선, 동아
담론경합 양상	-전업주부 대 맞벌이(전업주부 권리 담론 등) -보육재정 부족 우려(무상보육 정책 유지 및 원칙 고수) -보편적 보육 복지 담론	-재정확보 가능 담론 ⁶⁾ -보편복지담론	경향, 한겨레.

〈표 4〉를 보면, 보수신문의 경우 가정양육과 양육수당을 통한 선택권 담론을 주로 제기하다가 7월 3일 기획재정부 차관의 발언으로 재정위기설이 대두되자 선별복지 담론 회귀를 보인 반면 진보신문의 경우 양육수당 또는 선택권에 대한 기사는 드물고 선별담론 재 등장 시에는 세금을 더 걷더라도 정책의 일관성에 무게를 두며 무상보육정책 유지 담론을 신고 있다. 가정보육 지지는 영아의 경우 가족,

6) 무상급식 담론을 분석한 오수민 외(2012)의 연구에서 무상급식 담론실천 분석 중에 사용된 용어이다.

부모, 특히 여성들이 양육해야 한다는 것을 전제하고 있다. 부모의 돌봄권과 노동권 그리고 돌봄에 대한 사회적인 가치 부여가 충분히 확보되어 있다면 가정양육을 선호하는 사람들에게 그것은 하나의 좋은 선택이 될 수 있을 것이다. 누구나 접근가능한 질 좋은 어린이집, 고용안정과 임금이 보장되는 출산 및 육아휴직, 양육수당과 같은 다양한 선택이 있어야 진정한 의미의 무상보육, 부모의 선택권이 확보되었다고 할 수 있을 것이다. 그러나 오늘날 현실은 일하는 여성 대부분이 비정규직에 종사하고 있고, 비정규직에 대한 고용안정과 임금 대체 육아휴직 및 출산휴가 확보되지 않은 상황이다.

위 담론 외에 베이비시티 파견, 어린이집 보육 시간의 다양화 등의 질적인 무상보육 개선책에 대한 제기(경향신문, 2012. 9. 6), 보육 사각지역의 보육시설 확충, 획일적 무상보육제도 개선(동아일보, 2012. 9. 10), 아동수당 도입(동아일보, 2012. 8. 25), 비공식 자원에 의한 육아비용 지원책(동아일보, 2012. 9. 13) 등이 기사화되었다. 2012년 3월 23일자 한겨레신문 기사에는 영유아 부모 6명과 서울신학대 사회복지학과 백선희 교수의 좌담 기사가 실렸다. 영유아를 둔 부모들은 '믿고 맡길' 국공립 어린이집 확충⁷⁾과 육아휴직⁸⁾, 출산휴가 개선 방안⁹⁾ 등과 같은 '일-가정 양립을 가능하게 하는 직장환경 조성'의 필요성을 제기하였고, 이러한 이슈들은 다른 신문에서도 다양한 필진들에 의해 제기되었지만 보육담론의 주를 이루지는 못했다.

(2) 선별과 보편복지 담론의 재등장

2013년 9월 24일 이명박 정부는 0~2세 무상보육 정책을 소득 상위 30% 가구는 보육비 전액지원 대상에서 제외하고 전업주부 가구의 보육비 지원은 절반 수준으로 축소하기로 발표하였다. 소득 하위 70%의 부모에게 양육보조금을 주고 전업주부 가구는 6시간 반일반 바우처, 맞벌이 가구에는 12시간 종일반 바우처 제공과 소득 하위 70%에 한해 3~5세 가구에 10만원의 가정양육보조금을 지급하는 것이 주요 내용이었다. 정부는 "양육보조금 지원 대상과 금액을 부모의 소득 기준으로 하위 70%까지 대폭 확대했다"고 주장하였다. 무상보육을 개편하겠다는 발표가 있는 지 채 10일도 지나지 않아 정치권의 반대 목소리가 커지자 정부는 다시 0~2세 무상 보육예산이 국회를 통과하지 못하면 무상보육을 수용할 방침이라고 했으며 이에 대한 조선일보는 2012년 10월 3일 "'0~2세 전면 무상보육' 정치권에 백기 든 정부"라는 타이틀과 함께 보도했다. 2012년 10월 22일 "헛짚은 정부 보육 개편안"이라는 기사에 보육정책 변경에 대한 비판을 담고 있다.

“정부의 무상 보육 개편안은 애꿎은 30대 맞벌이 부부들과의 전쟁인 셈이다. 정부는 어린이집에 보내지 않으면 양육수당을 주기로 해 가정에서 아이를 키울 기틀을 마련했다고 자찬한다. 선진국들은 0

7) 국공립어린이집 확대 필요성에 대한 기사는 다른 신문에서도 종종 다루어졌다. 2012년 3월 23일 동아일보 "국공립 어린이집-양육수당 '쑥'...알맹이 빠진 보육정책", 2012년 7월 9일 이태수 경향신문 "수렁에 빠진 이명박 정부 '무상보육'"

8) 2012년 6월 4일 조선일보 "엄마들 취업률 30% 못 미치는데, 영아 보육시설 이용률 OECD 3위" 기사에 육아정책연구소 서문희 기획조정실장은 영아 양육을 부모들이 마음 놓고 할 수 있는 육아휴직에 대한 대책의 필요성을 언급한 기사가 실렸다.

9) 2012년 3월 23일 동아일보 "무상보육보다 가정 양육 지원해야" 참조.

~2세에겐 양육수당을 주지 않는다. 육아휴직수당이 있기 때문이다. 하지만 우리의 현실은 다르다. 0~2세 자녀의 부모 80만명 중 직장에서 1년 육아휴직을 받는 사람은 고작 8만여 명에 그친다. 이런 현실에서 정부가 “집에서 아기를 키우는 게 낫다”고 외쳐 봐야 한가한 소리로 들릴 뿐이다.”

이에 한겨레신문은 “보육은 국가의 책임이자 아동의 권리이다”라고 지적하며 일관성 없는 무상보육정책을 비판하였다(한겨레신문, 2012. 9. 25). 또한 정부의 변경 정책은 또다시 선택보육이나 보편보육이냐의 논쟁을 어떻게 바라봐야하는지에 대한 기사를 실었다. “가구소득 따라 차등지원 바람직”하다는 KDI 재정·사회정책 김인경 연구위원과 “보편적 보육은 시대적 과제”라는 이상은 숭실대 교수의 논의가 실렸다(한겨레신문, 2012. 10. 5). 또한 출산과 보육을 사회보험 방식을 실시하여 충당할 필요가 있다는 엄영진 차의과학대 보건복지정보학과 교수의 글을 실었다(한겨레신문, 2012. 10. 18). 더불어 아래에 제시된 “양육수당의 함정”이라는 기사를 통해 양육수당은 돌봄의 성별화와 계층화를 야기할 수 있다고 지적한다(한겨레신문, 2012. 11. 26). 즉 현 “무상보육정책”이 “보편주의” 방식을 표방하고 있지만 실제 보육에 대한 욕구가 있는 시민을 모두 포괄하고 있지 못하고 있다는 것이다. 또한 보육기관에 보낼 때 추가 비용을 지불해야 한다는 점에서도 “무상”의 허구성이 드러난다고 지적한다.

“국가는 양육수당을 통해 아이를 돌보고 교육하는 책임을 가정에 전가하는 ‘꼼수’를 부리고 있는 셈이다. …중략…무상보육은 우리나라 국민이라면 누구나 누려야 하는 보편적 복지정책이어야 한다. 그런데 양육수당을 선택하면 보육 서비스를 받을 수 없게 되니 보편적 복지 정신에 어긋난다. 예를 들어 단돈 5만원이 아쉬운 저소득층 가정에서는 할머니 등 아이를 맡길 사람이 있다면 아이를 보육시설에 보내지 않고 양육수당을 선택할 수 있다. 또 매우 낮은 급여를 받는 저소득층 여성에게 아이가 여럿 있다면, 일을 포기하고 양육수당을 선택할 가능성도 있다. 결국 이렇게 되면 저소득층 아이들은 누구나 받아야 할 돌봄과 교육에 대한 기회를 박탈당하게 된다.”

경향신문 역시 전업주부와 맞벌이 차등 지원과 관련하여 “보육은 사회적 책임이다”라는 타이틀 아래 전업주부 장씨의 말을 다음과 같이 인용하고 있다. 또한 동아일보는 보육정책 변경 안에 대해 강하게 비판하고 있다.

“장씨는 “놀고 싶어서 노는 것도 아니고 돈이 넘쳐나서 경제활동을 포기한 것도 아닌데, 왜 이렇게 정책이 오락가락하는지 이해할 수가 없다”고 말했다. …중략… 그는 아이 보육을 위해 맞벌이를 그만둘 수 없는 사람들까지 줄지에 고소득자로 몰려 이제껏 받아오던 보육비가 딱 끊기는 것도 합당한 조치는 아닌 것 같다고 생각한다.”

“보건복지부는 “가정보육과 시설보육 중 부모가 자유롭게 선택할 수 있게 했다”고 주장하고 있다. 월 10만 원으로 부모가 자녀 보육의 선택권을 갖게 됐다는 것인가. 만 3~4세의 보육비가 만 0~2세보다 더 들어가는데도 혜택은 덜 받는다는 구조도 이해하기 어렵다는 게 부모들의 목소리다.”(동아일보, 2012. 10. 3)

전업주부에 대한 양육보조금 지급은 정부가 직장 여성 우선 서비스에 반발하자 굴복하여 양육보조

금을 만들었다고 비판하면서 “양육보조금은 경제활동을 장려하기는커녕 일하려는 여성도 주저앉히는 지원인 만큼 없애는 것이 옳다”는 주장과 함께 아동수당을 소득 상위층을 제외하고 주는 것이 방법이라고 주장한다(동아일보, 2012. 10. 18). 이는 현재 취업여성이 상대적으로 적은 한국에서 “스웨덴” 방식을 따라하는 것으로 비판한다. ‘육아휴직’ 개선방안이나 국공립어린이집 확충이 중요하다는 지적도 많이 있었으나(한겨레신문, 2012. 11. 29) 주요한 담론으로 부각되지 못하였다.

2012년 12월 전면무상보육실시하기로 하였음에도 불구하고 보육 예산을 둘러싼 담론이 지속되었다. 특히 조선일보의 경우 복지예산 급증과 그로인한 지자체 예산 부족에 관한 기사가 많았다. 동아일보 2013년 1월 28일자 기사에서는 이완정 인하대 소비자동학과 교수는 무상보육 이전에 양질의 국공립 어린이집 확충과 보육 및 교육서비스 전달체계의 조정이 필요하다고 지적한다. 동아일보 2013년 3월 11일자 한국보육원장 이재인 역시 국공립 어린이집과 교사 처우 개선이 중요한 문제임을 강조하고, 또한 전업주부와 맞벌이, 소득계층별 가정유형별 차등지원의 필요성을 지적하고 있다. 반면, 한겨레신문의 경우 2013년 1월 10일자 기사에서 대기업과 공공부문 정규직의 경우 육아휴직과 더불어 양육지원 등 이중지원을 받지만 비정규직의 경우 육아휴직 사용이 힘들어 양극화가 나타난다고 지적하며 현 무상보육의 한계를 지적한다. 한겨레신문 2013년 1월 30일자에서 조한혜정 연세대 문화인류학과 교수는 “보편적 복지정책을 통해 사회적 소생에 힘을 쏟아야 한다”고 주장한다. 보육예산 위기를 둘러싸고 보수 성향 신문의 경우 선별보육 정당성을 지속적으로 제기해 왔고, 진보성향 신문은 예산 위기를 대처할 수 있는 예산 확보 방안과 같은 대항 담론을 제기해왔다.

3) 보육 담론의 재편 과정

기존 문헌을 토대로 사회복지이데올로기를 유형화해서 분석한 허만형(2009)의 연구에 따르면, 선별주의는 우경향, 보편주의는 좌경향이다. 그러나 민주당이 주장한 무상의료, 무상급식, 무상보육에 대해 한나라당은 복지 포퓰리즘이라고 했지만 대선에서 한나라당(이후 새누리당)과 자유선진당 모두 무상보육을 약속한 것을 보면(이유미 외, 2011), 무상보육에 대한 정치적 역학에서 이러한 경계가 피상적으로 무너진 듯하다. <표 5>는 담론적 실천과정을 통해 주도적인 보육 담론이 어떻게 재편되는지 사회적 실천수준의 분석을 제시한다. 담론 형성 추이를 보면 무상보육 실시 초기에는 다양한 담론 양상을 보이고 담론이 혼재되는 경향을 띠다가 보육예산 위기론이 대두되는 2단계 이후 선별복지와 보편복지 담론이 보수신문과 진보신문에서 뚜렷이 나타나고 있다.

<표 5>를 보면 조선일보와 동아일보의 주 담론구조는 ‘부모선택권’, 아동을 위한 여성의 돌봄, 보육예산 위기론을 강조하였다. 부자 자녀 보육지원을 비판하며 선별 보육 당위성을 강조하였고, 보육료 지원을 통한 무상보육을 일정 부분 양육 수당화 하자는 주장을 제기하였다. 양육수당 담론을 분석해 보면, 첫째 양육수당을 받을 경우 부모가 집에서 아이를 돌볼 것이라고 전제하고 있다(하지만 이 경우 친인척에게 아이를 맡기거나 베이비시터에게 맡길 수 있다). 둘째, 집에서 양육하지 않은 많은 영아보육은 바람직하지 않다는 것을 내포하고 있다. 현실적으로 집에서 영아를 키우지 못하는 대부분의 사람은 비공식 가족 지원이 부재하거나, 개인 베이비시터를 쓸 만큼 경제력이 없는 가정인 경우이다.

이런 담론은 자칫 보육기관에 있는 영아, 보육기관에 영아를 보내는 부모들에 대한 낙인을 야기할 수 있다. 더불어 부모를 대신해 줄만큼 질 좋은 영아전담 시설부재의 문제를 간과하는 것이다. 셋째, 여성들의 고용안정과 충분한 임금대체 육아휴직이 부재한 현실에서 조그마한 양육수당으로 가정양육을 유도하는 담론은 여성의 양육을 전제하는 것으로 돌봄의 젠더화 문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 해답을 주고 있지 않다. 양육수당 강조는 사회서비스를 약화시켜 돌봄을 재가족화할 수 있고 그럴 경우 맞벌이 부부들의 노동권 보장의 한계로 작용할 수 있다는 지적도 있다(송다영, 2012). 또한 OECD 국가들의 영아 보육시설 이용률이 우리나라보다 낮다는 사실을 많이 언급하고 있는데 그 국가들에서는 보육시설 외 다양한 정책 예컨대 육아휴직과 같은 정책이 잘 되어 있다는 사실을 언급하지 않고 있다. 경향신문과 한겨레신문은 무상보육정책 변경에 대한 정부의 신뢰에 문제가 있다고 지적하며 보육에 대한 보편적이고 사회적인 책임을 강조한다.

〈표 5〉 담론 형성 추이에 대한 결과

시기 이데올로기	1단계	2단계	3단계	신문
담론	아동우선, 아동정서→양육수당, 가정양육(자유선택 옹호) 전업주부/맞벌이 담론 비판 재정위기 우려	예산위기론, 역효과론 ¹⁰⁾ →예산문제-선별복지(선별주의) 재벌자녀보육-선별복지(선별주의)	예산위기→선별복지	조 선 , 동아
	전업주부/맞벌이 담론비판 재정위기 우려→정책 일관성 강조	보육에 대한 사회적 책임론→보편복지(보편주의)	예산위기→재정확충을 통한 보편복지	경 향 , 한겨레

〈표 5〉 선별주의에 기초한 담론 구조를 보면 부모선택권=양육수당으로 직결되는 양상을 보인다. 부모선택권의 문제를 양육수당으로 축소시키고 선택권의 문제를 부모가 직접 자녀를 돌보는 것으로 환원시키는 효과를 가져왔다. 선택은 양육수당 외 국공립 시설에 의한 보육서비스, 육아휴직 등이 있을 수 있지만 이에 대한 담론은 활성화되지 않았다. 그러나 양육수당에 대한 선택은 개별가족의 소득과 같은 사회경제적인 상황으로 인한 계층화(이재경 외, 2006; 송다영, 2009; 2011; 2012; 최상설·홍경준, 2012)와 가족 내 외 성별분업 구조에 의해 성별화로 이어질 수 있다(송다영, 2011; 2012).

프랑스의 경우 계층별로 아동보육 선택이 나뉘는 현상이 나타났고 중하층에서 양육수당을 선택하는 경향을 보였다(송다영, 2011). 노동권과 부모권 선택의 선호와 실제 간의 비교를 분석한 권승(2012)의 연구에 따르면, 실제 선택의 경우 경제적 상황, 성별 등에 따른 변수가 중요하게 영향을 미쳤고 구성원들의 실질적인 선택은 노동권인 반면 희망하는 선택은 부모권이라는 것을 보여주었다. 선

10) 임순미(2011)의 무상급식 담론에 대한 분석에서 무상급식에 대한 보수언론의 대항담론을 크게 6가지로 분류하였고 그 중 하나로 사용된 것이 역효과론이다. 무상급식으로 인한 복지는 과잉복지로 세금폭탄이나 자원 낭비와 같은 역효과를 야기한다는 것이다.

택은 자신의 선호나 취향대호가 아닌 개인적 사회적 상황을 포함한 여러 요소가 영향을 끼친다고 볼 수 있다. 따라서 양육수당에 대한 선택은 질 좋은 공적 보육서비스나 고용과 임금대체에 따른 육아휴직 여부 등과 같은 사회구조적인 여건과 무관하지 않다(송다영, 2012). 결국 “양육수당”에 대한 제기는 자유 선택론자들의 주장과 맞닿아 있고, 자녀를 직접 양육하는 경우 양육수당을 제공한 프랑스 사례에서 보듯이 전통적 성역할을 강화시켜 여성의 재가족화를 강조한다(Jenson and Sineau, 2003; 권승, 2012: 338에서 재인용). 일가족양립정책과 양육을 위한 부모선택권 관계를 분석한 이진숙(2010)은 양육수당과 같은 선택권 보장은 보수적 가족이념을 강화하는 수단이 될 수 있기 때문에 일가족양립 지원을 위해서는 현금지원보다는 소득보장 육아휴직이나 보육인프라가 중요하다고 지적한다.

무상보육과 관련하여 지속적으로 제기되어 온 또 다른 담론이 보육예산 위기담론이다. 이 이슈는 2012년 무상보육 실시된 이래 지속적으로 제기되어 온 문제이다. 본 연구를 통해 예산위기론이 이슈화 될 때마다 보육에 대한 보편주의와 선별주의 담론이 수면아래에서 수면위로 떠오르는 것을 반복했음을 알 수 있다. 따라서 무상보육정책에 대해 충분한 사회적 합의와 성찰적 논의를 하지 않으면 예산위기론이 제기될 때마다 언제든지 선별주의와 보편주의의 이분법적인 담론으로 회귀될 수 있을 것이다.

많은 학자들은 영유아 보육정책 개선을 위한 과제로 국공립 보육시설의 확충(백선희, 2012; 윤희미 외, 2012), 육아휴직, 아동수당 등 다양한 이슈들을 제기해왔지만 이러한 것들이 무상보육 담론에서 중요하게 다루어지지 않았다. 보육서비스를 쓰지 않는 조건으로 지급되는 양육수당은 모든 아동의 동등한 보육권을 제한하기 때문에 아동기의 보편적이고 평등한 돌봄 책임으로서의 아동수당에 대한 필요성이 제기되었고(문선희, 2011; 송다영, 2013), 부모로부터 동등한 돌봄을 받을 수 있는 육아휴직과 아버지할당제 확대 필요성도 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 육아휴직의 경우도 노동시장 내 지위에 따른 계층화와 여성에게 돌봄이 전담되는 젠더화를 극복하기 위한 방향에 대한 모색이 함께 이루어져야 한다고 제시되어왔지만 충분히 담론화 되지 않았다.

5. 결론 및 제언

본 연구는 크게 담론 변화 시기를 세 시기로 나누어 무상보육 담론을 살펴보았다. 무상보육정책이 시작된 첫 번째 시기(2012년 3월 1일~2012년 9월 24일) 담론은 양육수당담론, 전업주부 대 맞벌이 담론, 보육 예산 위기에 따른 보편복지 대 선별복지 담론양상이 나타났다. 첫 번째 시기에는 집에서 아이를 양육하는 가정에 대한 형평성 제기 및 영아 아동의 가정양육지지를 근거로 양육수당 담론이 제기되었다. 또한 집에서 아이를 양육해왔던 전업주부 역시 보육시설에 보내게 되어 보육시설에 들어가기 위한 경쟁이 치열해져 보육시설에서는 하루 종일 아이를 맡겨야하는 맞벌이 아이들을 기피하는 현상이 나타났다. 즉 보육시설을 절실히 필요로 하는 영유아들이 보육시설을 이용하지 못하게 되는 상황이 발생하였다는 보도는 전업주부 비난 담론과 더불어 전업주부 대 맞벌이여성의 대립적인 담론 구도를 형성하게 하였다. 무상보육 정책 변경 선회를 발표한 두 번째 시기(2012년 9월 25일) 이후에

는 무상보육 유지이나 폐지냐를 둘러싼 선별과 보편복지 담론이 재등장하였다.

동아일보나 조선일보의 경우 무상보육 실시 후 무상보육 자체에 대한 근본적인 문제제기보다 보육 시설 지원만을 통한 무상보육 문제에 대한 지적, 즉 양육수당과 같은 방법론에 초점을 두는 반면 경향, 한겨레신문의 경우 양육수당 담론 제기는 거의 없었다. 4대 일간지 모두 초기 담론은 다양한 담론이 혼재하다 재정위기 발언이나 무상보육 정책 선회와 같은 이슈가 제기될 때는 보수신문은 선별주의에 기초한 보육정책, 진보신문은 보편주의에 기초한 보육정책 담론을 제기해왔다. 각각의 무상보육담론은 보육에 대한 정치적 입장과 이분법적인 이데올로기에 의해 뒷받침되어 왔다. 선별주의와 보편주의가 병존하는 것과 같은 제3의 방법은 “금기시된 것처럼” 다각적인 논의가 생산되지 못하였다.

무상보육정책에서 “무상”이 주는 어감은 누구나 접근가능하고 누구에게나 평등한 것이다. 그러나 가정양육에 대한 지지의 경우 여성의 돌봄 책임을 전제하는 성별분업 이데올로기를 담지하고 있다. 일가족양립지원 관점에서 무상보육정책에서 중요하게 고려해야 할 점은 여성과 남성 모두에게 노동권과 돌봄권을 확보하는 것이다. 여성들 내의 차별이 아닌 차이에 기초한 일가족양립지원 역시 중요하게 고려해야 할 것이다. 맞벌이 여성의 경우 고용안정과 더불어 임금대체 육아휴직과 더불어 믿고 맡길 수 있는 국공립 어린이집 확충이 필요하다. 전적으로 돌봄을 수행하고 있는 전업주부에게도 돌봄의 가치를 부여할 수 있는 제도적 장치와 실망실업 전업주부 또는 경력단절 후 재취업을 원하는 전업주부를 위한 보육지원책이 마련되어야 할 것이다. 영아 무상보육정책은 육아휴직제도와 같은 다른 제도들과의 연계, 전업주부와 맞벌이 주부의 상이한 현실과 욕구들을 반영할 필요가 있다(김영미, 2013). 이러한 욕구의 반영은 차별화하고 위계화 하는 방식이 아니라 차이에 기초한 최적의 지원 방식이어야 할 것이다.

무상보육 정책은 이진숙(2012)이 지적한 것처럼 영유아의 발달적인 측면과 여성의 경제 활동 지원이라는 두 가지 요소를 중요하게 고려해야 할 것이다. 무상보육정책에서 아동이 최상의 조건으로 돌봄 받을 권리를 확보하는 정책 방향의 중요성은 두말할 나위 없다. 보육지원 정책에 의해 부모의 양육 방법이 변하듯이 정책은 부모들의 양육선택 행위에 영향을 끼친다. 우리사회의 돌봄의 위기 담론과 함께 대두 된 무상보육 정책은 보건복지부 산하 저출산고령화정책 아래 일가족양립지원을 위한 정책의 일환 인만큼 무상보육정책에서 있어 성인지적 접근이 중요하다. 때문에 현재 돌봄을 주로 여성이 담당하는 현실, 남성과 여성이 모두 돌봄에 참여할 수 있는 정책으로 재편되지 않으면 -젠더화된 노동시장의 현실과 성별화되어 온 돌봄 수행으로 인해- 성별화를 고착화하거나 강화할 수 있다는 현실, 이런 모든 요소를 감안하면서 여성과 남성의 부모로서의 돌봄권과 노동권이 확보될 수 있는 복잡한 사유가 요구된다. 그러나 현 무상보육정책은 신문을 통해 언설화 된 담론에서 알 수 있듯이 아동의 돌봄 받을 권리도 여성의 돌봄권과 부모권도 충분히 반영되지 않았다. 부모권이 충분히 확보된다는 것은 아동의 돌봄 받을 권리와 대립적으로 존재하는 것이 아님에도 불구하고 무상보육 담론에서는 상호 대립적으로 의미화 되어 왔다. 적절하고 충분한 부모권과 노동권의 확보는 아동의 돌봄 받을 권리와 직결되어 있고, 때문에 이 두 가지를 고려한 정책 보완이 이루어져야 할 것이다.

우리사회에서 무상보육은 2012년 보육료지원을 통한 “무상보육”이 도입되었다. 2013년 양육수당제 도입을 포함하면서 현재 보육료 지원과 양육수당을 0~5세까지 지원하고 있어 “전면적인 무상보육”이

실현되었다고 이야기된다. 그러나 현재 질 좋은 국공립 보육시설의 부족으로 국공립 어린이집에 아이를 맡기고 싶은 많은 부모들에게 국공립어린이집에 대한 접근성이 원천적으로 차단되어 있다. 누구나 어린이집에 보내고 싶을 때 보낼 수 없다는 점에서 “무상보육”이 아닌 것이다. 또한 실질적인 보편주의 무상보육이 실현되기 위해서는 보육료 추가비용, 양육지원 양극화 그에 따른 계층화 문제에 대한 정책적 고려가 필요하다. 더불어 젠더 관점에 기초한 적극적인 정책적 보완이 이루어져야 할 것이다.

그동안 담론은 정치권이 또는 정부가 제시한 “무상보육 도입” 여부, 실행 여부에만 초점이 맞추어져 왔다. 특히 보편주의와 선별주의로 대별되어 서로 양립할 수 없는 것으로 간주되어왔으며, 무상보육정책 내용 또한 보육료 전면 지원이나 아니냐, 양육수당 도입이나 아니냐와 같이 단순하게 논의되어져왔다. “무상보육정책이란 어떤 형태이어야 하는가?”에 대해 다시 논의되어질 필요가 있다. 윤홍식(2011)은 우리 사회 복지 담론이 보편주의와 선별주의로 양분되어 있다고 지적하면서 보편주의 아래 다양한 특성을 반영한 선별주의가 보완될 수 있는 사고 체제의 유연함이 필요하다고 지적한다. 무상보육 담론이 피상적으로는 다양하고 복잡한 양상을 띄우고 있지만 기저에는 이분법적인 담론이 지속되어 왔다. 경직된 무상보육 기조보다 성별화와 계층화를 최소화하는 방안을 모색할 수 있는 다각적인 무상보육정책 담론이 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 권 승, 2012, “자유선택의 미시적 결정요인에 관한 연구”, 『보건사회연구』, 32(4): 332-360.
- 김영미, 2013, “보육서비스 행위자 분석을 통한 전달체계 개선방안 연구”, 『보건사회연구』, 33(1): 78-121.
- 김은정, 2012, “일가정양립지원 정책 목표와 대상 간 정합성 연구”, 『가족과 문화』, 24(3): 131-160.
- 김현진, 2012, “우리나라 무상보육정책과 사회적 형평성: 사회 정의론적 관점의 접근”, 『한국영유아보육학』, 72: 419-445.
- 김혜경, 2004, “보살핌노동의 정책화를 둘러싼 여성주의 쟁점”, 『한국여성학』, 20(2): 75-104.
- _____, 2011, “일가정 양립 정책에 대한 젠더 비평적 분석-모성보호제도와 보육정책을 중심으로”, 『여성학연구』, 21(2): 113-152.
- 노성향, 2011, “취업여성의 영아 보육 현황과 육아 지원 방안-12개월 이하 영아를 둔 정규직 취업여성을 중심으로-”, 『한국아동복지학』, 33: 111-128.
- 마경희, 2005, “사회권으로서 돌봄의 제도화를 위한 대안적 패러다임의 모색”, 『여성과 사회』, 16: 35-66.
- _____, 2011, “보편주의 복지국가와 돌봄”, 『페미니즘 연구』, 11(2): 85-116.
- 문선화, 2011, “국가책임제 보육에 관한 고찰: 양육수당과 무상보육을 중심으로”, 『한국영유아보육학』, 69: 167-189.
- 백선희, 2012, “보육의 공공성 강화를 위한 방안”, 『복지동향』, 166: 4-7.
- 송다영, 2009, “가족정책내 자유선택 쟁점에 관한 연구”, 『페미니즘 연구』, 9(3): 83-117.
- _____, 2011, “보육서비스 정책 개편 쟁점에 관한 연구-돌봄에 관한 자유선택 론에 대한 비판과 대안 모색-”, 『한국사회복지학』, 63(3): 285-307.

- _____, 2012, “돌봄정책의 국가별 상이성과 젠더관점: 아동보육 부문을 중심으로”, 『가족과 문화』, 24(3): 1-33.
- _____, 2013, “여성주의 관점에서 본 생애주기별 복지와 돌봄 패러다임”, 『페미니즘연구』, 13(1): 93-129.
- 송양수·오춘수, 2013, “13년 3월 영유아 보육·양육 지원 현황”, 보건복지부.
- 신윤정, 2009, “양육수당 도입에 대한 시민 의식 분석”, 『보건복지포럼』, 152: 83-98.
- 양소남·신창식, 2011, “어린 자녀를 둔 일하는 어머니의 일가족양립 고충”, 『보건사회연구』, 31(3): 70-103.
- 오수민·이하나·장기선·김영옥, 2012, “비판적 PR커뮤니케이션 관점에서 본 무상급식 담론경쟁 분석: TV토론 프로그램 비판적 담론분석 중심”, 『커뮤니케이션학 연구』, 20(2): 73-103.
- 윤자영, 2012, “돌봄서비스와 가족돌봄의 관계: 탈가족화와 가족화의 균형”, 한국사회복지학회 춘계학술대회, 2012. 4. 26, 성균관대학교.
- 윤향미·오재록·김선혜, 2012, “영유아 보육 거버넌스의 문제점과 정책과제-이명박 정부의 보육료 지원 사업을 중심으로”, 『한국자치행정학보』, 26(3): 157-181.
- 윤홍식, 2006, “OECD 21개국의 부모권과 노동권 보장수준을 통해 본 가족정책의 비교연구: 부모휴가와 아동보육시설 관련 정책을 중심으로”, 『한국사회복지학』, 58(3): 341-370.
- _____, 2010, “가구특성과 취학전 아동양육형태의 자유선택: 직접양육, 가족지원, 보육시설”, 『경성통일논총』, 26(1): 1-25.
- _____, 2011, “보편주의를 둘러싼 주요쟁점-보편주의 복지정책을 위한 시론-”, 『한국사회복지학』, 63(2): 57-79.
- 이유미·이은주·최윤정, 2011, “‘3+1’ 복지정책은 민주당의 좌선회를 의미하는가: 무상의료와 무상보육을 중심으로”, 『사회운동』, 99: 65-81.
- 이재경·이은아·조주은, 2006, “기혼 취업 여성의 일-가족생활 변화와 한계: 계층간 차이를 중심으로”, 『한국여성학』, 22(2): 41-79.
- 이진숙, 2010, “복지레짐별 일-가족양립정책과 선택의 자유에 대한 논의”, 『한국가족복지학』, 30: 379-404.
- _____, 2012, “보육아젠다를 통해 본 공공성의 동학”, 『보건사회연구』, 32(4): 361-390.
- 임순미, 2011, “무상급식논쟁을 통해본 보수의 담론-진보의 담론: 신문 미디어의 프레임 분석을 중심으로”, 『한국정치학회보』, 45(2): 251-318.
- 장경은, 2012, “한국 아동 복지의 형평성 -보육정책과 저소득층 아동복지 정책을 중심으로-”, 『한국아동복지학』, 38: 127-155.
- 최상설·홍경준, 2012, “아동돌봄 유형선택에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 영아기 돌봄유형을 중심으로”, 『사회복지정책』, 39(3): 29-57.
- 허남재·석재은, 2011, “한국의 보육료지원제도는 취업모 친화적인가?”, 『사회복지정책』, 38(2): 139-163.
- 허라금, 2006, “보살핌의 사회화를 위한 여성주의의 사유”, 『한국여성학』, 22(1): 115-145.
- 허만형, 2009, “사회복지 이데올로기 정향 분석”, 『한국정책과학학회보』, 13(2): 99-118.
- 홍경준·김민성·김사현, 2012, “보육정책 이슈에 대한 수익자 집단의 인식과 복지정치”, 한국사회복지학회 춘계학술대회, 2013. 4. 26, 성균관대학교.
- 황옥경, 2013, “영아 무상보육 정책 분석”, 『한국보육지원학회지』, 9(1): 81-100.
- 경향신문, 2012, “피로한 사회, 우울한 사회”, 2012년 3월 15일.

- _____, 2012, “위기의 무상보육...총선용으로 ‘전면지원’ 했다가 4개월 만에 ‘선별지원’ 목소리”, 2012년 7월 4일.
- _____, 2012, “서초구는 시발점...불과 무상보육 예산 ‘고갈 도미노’”, 2012년 7월 4일.
- _____, 2012, “‘보육대란’도, 무상보육 정책의 후퇴도 안된다”, 2012년 7월 5일.
- _____, 2012, “수렁에 빠진 이명박 정부 ‘무상보육’”, 2012년 7월 9일.
- _____, 2012, “직장맘 울리는 무상보육”, 2012년 9월 6일.
- 서울신문, 2013, “‘출산은 행복 아닌 짐’...육아 부담부처 탈자: 아이 맡길 곳 없는 무상보육”, 2013년 1월 8일.
- 동아일보, 2012, “잘못 설계된 만 0~2세 무상보육”, 2012년 3월 15일.
- _____, 2012, “무상보육보다 가정 양육 지원해야”, 2012년 3월 23일.
- _____, 2012, “국공립 어린이집-양육수당 ‘쑥’...알맹이 빠진 보육대책”, 2012년 3월 23일.
- _____, 2012, “결혼불능 시대”, 2012년 4월 3일.
- _____, 2012, “0~2세 육아지원정책의 진짜 수혜자는?”, 2012년 6월 13일.
- _____, 2012, “무상의 역습”, 2012년 7월 6일.
- _____, 2012, “보육 지원 선택권 넓히라”, 2012년 7월 28일.
- _____, 2012, “한국사회의 불협화음 문제는 세대갈등이다”, 2012년 8월 25일.
- _____, 2012, “불만인 무상보육, 대안은 없나”, 2012년 9월 10일.
- _____, 2012, “모두가 불만인 무상보육, 대안은 없나”, 2012년 9월 13일.
- _____, 2012, “‘암호문’ 보육정책”, 2012년 10월 3일.
- _____, 2012, “앞뒤 모르고 스웨덴 따라하기”, 2012년 10월 18일.
- _____, 2013, “무상보육 이전에 할 일”, 2013년 1월 28일.
- _____, 2013, “이제 보육도 품질을 개선할 때”, 2013년 3월 11일.
- 문화일보, 2012, “무상복지 근본주의”, 2012년 7월 10일.
- 연합뉴스, 2012, “무상보육 중단 위기 뺨질처방 안된다”, 2012년 8월 13일.
- 이데일리, 2013, “‘직장맘->전업주부’..30대 중반이 ‘깎박고개’”, 2013년 7월 18일.
- 조선일보, 2012, “맞벌이 아니면 0~2세 집에서 키우게 양육수당 지급을, 전문가들이 보는 대안은”, 2012년 3월 12일.
- _____, 2012, “송영길 시장 “영유아 무상보육, 선거 의식한 의원들이 일방 결정””, 2012년 3월 30일.
- _____, 2012, “서민층을 제물로 삼을 복지공약들”, 2012년 4월 10일.
- _____, 2012, “아이 기르는 전업주부가 죄인인가요”, 2012년 5월 4일.
- _____, 2012, “엄마들 취업률 30% 못 미치는데, 영아 보육시설 이용률 OECD 3위”, 2012년 6월 4일.
- _____, 2012, “육아휴직·출산휴가 늘리면 보육예산 줄일 수 있다”, 2012년 7월 7일.
- _____, 2012, “0~2세 보육료·양육수당 중 하나, 부모가 선택하게 해야”, 2012년 7월 9일.
- _____, 2012, “‘0~2세 전면 무상보육’ 정치권에 백기 든 정부”, 2012년 10월 3일.
- _____, 2012, “헛짚은 정부 보육 개편안”, 2012년 10월 22일.
- 한겨레신문, 2012, “무상보육과 ‘개콘’”, 2012년 7월 9일.
- _____, 2012, “무원칙·무철학의 영유아 무상보육 폐기”, 2012년 9월 25일.
- _____, 2012, “정부의 ‘무상보육’ 폐지, 어떻게 봐야 하나”, 2012년 10월 5일.
- _____, 2012, “보육, 사회보험으로 해결하자”, 2012년 10월 18일.
- _____, 2012, “양육수당의 함정”, 2012년 11월 26일.

- _____, 2012, "'육아휴직' 제도 개선 온기 나눠야/보육 국고지원 명시 실행의지 중요", 2012년 11월 29일.
- _____, 2013, "'양육지원 양극화' 서럽다", 2013년 1월 10일.
- _____, 2013, "무상 보육과 보편적 복지", 2013년 1월 30일.
- SBS, 2013, "착한성장 대한민국", 2013년 1월 11일.
- Esping-Anderson, C., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Fairclough, N., 1995, *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*, London: Longman.
- Foucault, M., 1981, *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings*, edited by Gordon, C., NewYork: Pantheon.
- Jenson, J., and Sineau, M., 2003, "France: Reconciling republican equality with freedom of choice", 88-117, in *Who Cares? Women's Work, Child Care, and Welfare State Redesign*, edited by Jenson, J., and Sineau, M., Toronto: University of Toronto.
- Lister, R., 1990, "Women, economic dependency and citizenship", *Journal of Social Policy*, 19(4): 445-467.
- van Dijk, T. A., 1993, "Principles of critical discourse analysis", *Discourse and Society*, 4(2): 249-283.

Discourse Analysis of Free Child Care Policy for Infants-Focus on the Perspectives of Work-Family Balance

Jang, Soojung
(Dankook University)

This study has examined an analysis of discourses on free child care policy for 0-2 year old children in Korea. The author has searched articles in daily news papers of "free child care for 0-2years old" using Korea Integrated News Database System and Chosun archive. For the analysis, articles from March 2012 to May 2013 has been collected. From this study, it has been suggested that discourses has been showed with diverse issues such as home care allowance, working mom vs full-time housewives, universal welfare vs selective welfare. These discourses has developed with the ideologies of conservative and progressive perspectives. The suggestions of this study will contribute to the development and practice of a free child care policy for 0-2 year children through reflective discourse analysis.

Key words: Universal care policy, Discourse, Work-family balance, free child care policy, Feminist

[논문 접수일 : 13. 08. 05, 심사일 : 13. 08. 13, 게재 확정일 : 13. 09. 23]