육아정책연구
제1권 제1호(2007. 12). 1-21.

‘육아지원기관의 공공성’ 개념에 관한 고찰*

김은설[1)]
유은영[2)]

요 약

자녀의 출산과 양육에 대한 국가의 지원은 출산력 제고라는 사회적 필요와 함께 이를 위한 인프라의 확충이라는 면에서 육아지원기관(유치원과 보육시설)에 대한 재정지원 증대라는 결과를 가져왔다. 이러한 맥락에서 볼 때 육아지원기관은 비록 많은 수가 사적으로 설립되었다할지라도 공적인 재정이 지원되는 한 공공의 영역에서도 그 책임을 생각해 보아야 한다. 본 고에서는 여성의 경제활동참여 증가, 전통적 가족기능의 약화, 노령화 사회의 가속 등의 이유에서 육아는 사회가 일부 책임을 지는 공공의 사업이어야 함을 보이고, 공적 육아지원의 타당성을 경제학적, 사회복지학적, 교육학적 입장 등에서 살펴보았다. 육아지원기관의 사회적 책무라는 측면에서, 유치원과 보육시설 등이 공적인 기관으로서 신뢰롭게 기능하기 위해서는 공적(official)이고, 보편적(common)이며, 개방적(open)임을 의미하는 공공성(publicness)의 필요조건을 반드시 충족시켜야 할 것이다.

주제어: 육아지원기관, 공공성, 육아

Ⅰ. 서론

최근 우리 사회에서는 저출산 문제를 타계하고자 하는 노력의 일환으로

* 본 논문은 2006년도 육아정책개발센터의 연구과제 ‘육아지원기관의 공공성 제고 방안 연구’의 일부임.
1) 육아정책개발센터 부연구위원
2) 전) 육아정책개발센터 연구원

사회가 아이를 기르는 책임을 공유해야 한다는 육아의 공공성에 관한 문제가 자주 거론되고 있다. 아이 출산과 양육이 부모의 사회경제적 활동에 장애가 되지 않도록 해야 한다는 의식은 정부로 하여금 사회가 양육에 제공할 수 있는 지원을 다양한 방식으로 시도하게끔 이끌어왔다. 국공립보육시설을 확충하고 민간 보육시설에 대한 지원을 늘리며 영아에 대한 기본보조금을 지원하는 등 사회가 육아의 책임을 나누기 위한 노력은 양적 측면에서 최근 눈에 띄는 발전을 보이고 있으며 성과에 대한 검증 또한 이루어지고 있다.

그러나 육아의 책임을 나누어지고 실제 육아를 지원하는 시설(보육시설) 또는 기관(유치원)이 이렇게 공공적인(public) 역할을 부여받게 되면 이와 함께 어떠한 책무(accountability)를 지게 되는 것인지에 대한 논의는 충분히 이루어져 왔다고 보기 힘들다. 다시 말해, 육아의 책임을 공유하게 된 실행자로서의 시설 또는 기관이 정부로부터 보다 증대된 재정적 지원을 받게 되었으나 그 지원에 자연적으로 따라오는 관리 및 감독의 수용이라는 책무는 아직 초보단계에 머물고 있다.

따라서 본 연구에서는 사회적으로 육아를 지원하고 있는 보육시설과 유치원 즉, 육아지원기관들이 지니는 공공적 책무가 어떤 것인가에 초점을 두고 논의하고자 한다. 그러나 이러한 논의에 앞서 육아와 육아지원, 그리고 육아지원기관의 의미를 정의해보고 육아가 공공의 문제로 등장해야 하는 이유를 논증해 보고자하며 이에 따르는 책무와 정부의 역할을 마지막으로 생각해 볼 것이다.

Ⅱ. 본론

1. 육아와 육아지원

육아(育兒)란 말 그대로 아이를 기른다는 뜻으로, 아이가 성인이 되어 독립하게 되고 더 이상 부모의 적극적 도움을 필요로 하지 않을 때까지 부모 또는 부모 대리자가 아이를 돌보고 보호하며 가르치는 모든 활동을 말한다.

즉, 육아는 아이가 출생에서부터 유아기, 아동기, 청소년기를 거쳐 성인이 되기 전까지의 모든 시기에 일어나는 활동이다. 그러나 보다 어린 시기인 영아기와 유아기는 그 이후 시기와는 비교할 수 없을 만큼 절대적으로 부모의 도움을 필요로 하므로, 육아라는 말은 이 시기의 아동과 부모의 관계를 가장 먼저 떠올리게 하며 일반적으로 이에 국한하여 쓰는 데 이의를 둘 여지는 없다.

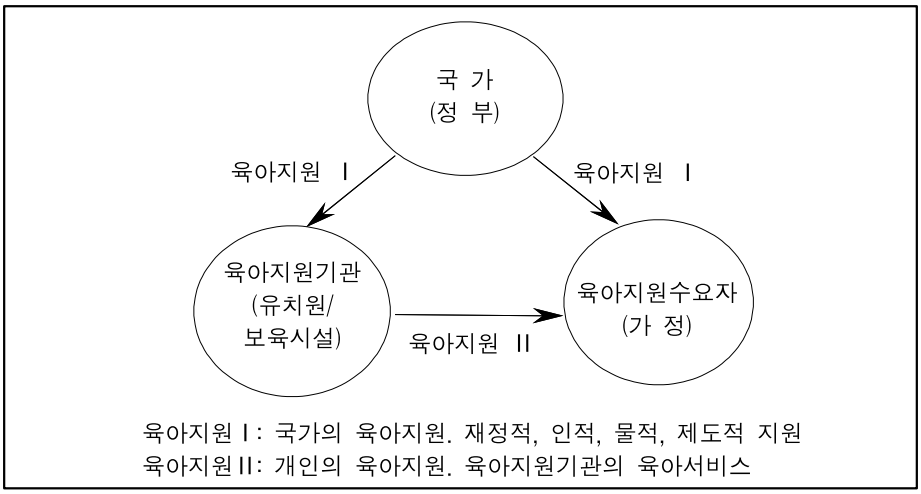
전통적으로 육아는 가정 내 부모의 역할로 여겨져 왔다. 그러나 여성의 사회 참여가 활발해지고 직장생활과 육아의 병행이 어려워진 한편, 자녀에게 다양한 경험을 제공해 주려는 부모의 요구가 높아지면서 현대 사회의 육아는 부모뿐 아니라 사회단체나 기관, 또는 가족이 아닌 타인에 의해서도 행해지게 되었다. 즉, 육아는 개인 및 가정으로부터 이를 포함한 사회 및 국가로 그 책임소재가 넓어져가고 있는 것이다. 따라서 현대사회의 육아는 사회 또는 국가로부터의 육아지원이라는 개념을 수반하여 이해해야 한다.
육아지원이란 육아를 돕는다는 뜻이나 그 개념의 차원에 따라 국가 및 정부 수준의 육아지원과 개인이나 일개 기관 차원의 육아지원이라는 두 가지로 나누어 생각할 수 있다. 국가의 육아지원은 정부가 국민의 육아를 지원하는 경우를 의미한다. 정부는 국민의 육아를 주로 재정적인 면에서 지원하며 재정지원이 서비스 제공기관의 효율적인 운영으로 연결될 수 있도록 정책을 계획하고 시행한다.

개인이나 기관 차원의 육아지원은 부모 이외의 타인 또는 기관이 제공하는 육아지원이라고 할 수 있다. 이는 육아지원기관이나 육아를 위해 채용된 개인이 제공하는, 아동 양육을 위한 모든 도움 활동, 즉 사회가 제공하는 육아 서비스를 의미한다.

일반적으로 사용하고 있는 육아지원이란 말은 때로는 국가차원에서, 때로는 개인차원에서 이해해야 하며 그 각각 다른 의미가 구분되어야 한다. 예를 들어, ‘육아지원기관이 공공성을 확보해야 한다’라고 할 때의 ‘육아지원’은 육아지원기관의 육아서비스를 의미하는 것으로 개인의 육아지원을 뜻한다([그림1]의 ‘육아지원Ⅱ’). 그러나 ‘육아지원이 보다 효율적이기 위해서는 기관의 투명한 회계처리가 담보되어야 한다’라고 할 때의 ‘육아지원’은 국가의 육아지원으로 해석되는 것이 바람직하다([그림1]의 ‘육아지원Ⅰ’). 본 고에서 육아지원은 육아지원기관이라는 용어에 사용되는 경우를 제외하고는 모두

국가가 제공하는 육아에 대한 지원을 의미하며, 그 외 개인적 차원의 육아 지원은 육아 서비스라는 용어로 전환하여 사용하고 있다. 이는 의미의 혼용을 피하는 한 가지 방법이 될 수 있을 것이다.

한편, '육아지원기관'이라 함은 영유아보육법에 준하여 운영되는 보육시설과 유아교육법에 의거하여 운영되는 유치원을 의미한다. 일반적으로 광범위한 의미에서 학원, 선교원 등도 육아지원기관에 속할 수 있으나 본 고에서는 보다 많은 사람이 이용하고 있고 정부의 지원 및 관리 대상으로 그 중요성이 부각되고 있다는 점에서 보육시설과 유치원만으로 그 의미를 제한하고자 한다.



[그림 1] 육아지원의 이중적 개념

2. 육아의 공공성

우리는 앞서 현대사회의 육아는 가정을 넘어서서 사회와 국가가 공동으로 참여해야 하는 공공의 영역임을 지적하였다. 공적지원으로서의 육아서비스에 대한 필요성 제기는 사회변화와 밀접한 관련이 있다. 사회 구조의 변화와 공공영역으로서의 육아 간 관계를 보여주는 김종해(2004)의 논의에 바탕을 두고 볼 때, 육아가 공공의 과제이어야 하는 이유는 다음과 같은 근거를

가지고 있다.

첫째, 여성의 경제활동 참여율 제고를 위해 육아는 사회 공동의 문제가 되어야 한다. 여성의 경제활동 참여율은 1980년 42.8%에서 2004년 49.8%로 높아졌다. 그러나 다른 OECD 국가들과 비교해 볼 때는 여전히 상대적으로 저조하며, 이에 대한 원인으로는 양육에 대한 부담이 큰 부분을 차지한다. 선행연구(보건복지부, 저출산·고령사회위원회, 한국보건사회연구원, 2006)에 따르면, 취업 기혼 여성은 출산 후 취업을 중단하는 경향이 강하다는 것이 이를 뒷받침한다. 첫째아 출산 전후 49.9%, 둘째아 출산 전후 19.3%, 셋째아 출산 전후 22.8%의 취업모가 직장을 그만두는 것으로 나타났다. 그리고 여성 취업의 가장 큰 장애요인은 ‘육아에 대한 부담’(31.4%)인 것으로 나타났다(<표 1> 참고).

〈표 1〉 취업 장애 요인

단위: %

구분	육아 부담	사회적 편견, 관행	불평등한 근로조건	가사부담	직업의식 부족	기타	능력부족	계
여성	31.4	27.6	13.0	10.8	8.1	5.0	4.0	100.0

자료: 여성부·한국보건사회연구원(2005). 보육·교육이용 및 욕구 실태조사 보고.

한편 여성의 경제활동 참여가 높아짐은 맞벌이 가정의 증가를 가져오고 이러한 현상은 불가피하게 육아에 대한 사회적 지원을 요구하게 된다. 문화 및 서비스 분야 확대는 여성의 사회적 진출 기회를 증가시키고 있으며(김종해, 2004) 또한 높아진 생활수준과 다양화된 노동시장이 가져오는 상대적 수입의 하락으로 남성의 소득에만 의존하여 가정을 영위하기 어렵게 되었다. 이에 따라, 맞벌이 부부는 현대 가정의 전형으로 인식되어 가고 있다. 지난 12년간 미혼 여성의 취업 태도 변화를 분석해보면, 결혼 후 여성이 직업을 가져야 한다는 응답이 전체의 86.7%를 차지하여 가족 모델에 대한 인식의 전환이 빠른 속도로 진행되고 있음을 보여 주고 있다. 따라서 늘어나는 맞벌이 가정으로 사회는 육아지원을 외면할 수 없게 되었다.

〈표 2〉 미혼여성의 취업에 대한 태도의 변화

단위: %, 명

년도	가정에만 전념	혼인전까지만 취업	자녀성장후 취업	혼인전과 자녀성장후	가정과 관계없이	기타
1990	21.1	20.2	22.4	22.5	13.7	-
2002	8.1	5.2	13.8	25.4	35.4	12.0

자료: 대통령비서실 고령화대책 및 사회통합기획단 인구·고령사회대책팀(2004). 저출산 고령사회 대응을 위한 국가실천전략. 제35회 국정과제회의보고 참고자료.

둘째, 약해진 전통적 가족의 기능은 육아를 사회의 책임으로 이끌어가고 있다. 전통 사회에서는 가정이 육아를 전적으로 책임지고 있었으며 육아 관련 문제는 조부모를 비롯한 대가족이 제공하는 가정 내 지원에 의해 자급자족적으로 해결해 왔다. 그러나 핵가족화된 현대 사회는 가정 내에서 육아지원 인력을 충분히 확보하는데 어려움이 있으며 이로 인해 육아에 대한 가정 내 부담이 증가하고 있다. 또한 이혼율의 급증으로 편부, 편모 가정이 증가하는 것도 가정의 자녀양육 전담에 어려움을 가중시킨다.

한편 맞벌이 가정뿐만 아니라 모든 가정이 육아활동의 일부를 가족 외부로 부터의 지원에 의존하고 있다는 통계는 육아를 더 이상 가정의 책임으로만 돌릴 수 없음을 보여주고 있다. 이와 같은 이유로 현대 사회에서 가정의 육아 담당기능이 점차 약화되고 있기 때문에 정부 및 사회가 육아를 적극적으로 지원해야 한다는 논의가 활발하다(유희정, 2003).

〈표 3〉 모취업별 육아지원서비스 이용률

단위: %

구 분	취 업	미취업	모부재
육아지원기관이용률	71.1	48.9	77.4
보육시설	42.8	20.1	37.0
유치원	16.2	16.3	28.3
선교원	2.4	1.6	1.9
반일제 이상학원	8.5	8.0	11.1
일반 학원	10.6	7.6	11.3

자료: 여성부·한국보건사회연구원(2005). 보육·교육이용 및 욕구 실태조사 보고.

셋째, 노령화 사회를 가속화시키는 출산율의 저하는 육아에 대한 공공의 역할을 강조한다. 인구의 노령화는 전 세계적인 현상이지만 우리나라는 초고령화 사회로의 진입 속도가 다른 나라에 비해 매우 빠른 것으로 나타났다. 이러한 추세가 계속된다면, 2019년에는 고령사회, 2026년에는 초고령사회에 도달할 것이라는 전망이다(통계청, 2001). 이에 따라 경제활동인구(15~64세)도 2010년대를 기준으로 지속적인 감소를 할 것으로 예측된다. 적절한 노령화 인구의 부양부담(노인인구/경제활동 인구)을 위해서는 충분한 경제활동을 하는 인구계층을 확보하는 것이 필요하며, 이에 따른 출산율 제고를 위해서는 국가의 육아에 대한 정책적 지원이 주축이 될 필요가 있다.

넷째, 여성인력을 위한 일자리의 창출을 위해서도 국가의 육아지원은 필요하다. 현 정부가 제시한 국민 소득 2만 불을 달성하기 위해서는 실업문제를 해결하고 여성의 고용을 증가시킬 것이 요구된다. 이러한 맥락에서 국가가 지원하는 육아지원기관의 확충은 모든 취업모의 경제활동을 지원할 뿐만 아니라, 그 자체로서 여성의 안정된 일자리를 창출하는 효과도 가져올 것이다. 따라서 공공 분야로서의 육아는 일자리 창출을 통해 국가의 안정된 발전에 기여한다는 점에서도 그 타당성이 인정된다.

3. 육아에 대한 공적 지원의 타당성

지금까지 논의한 바처럼 육아가 공공의 분야에서 다루어질 필요가 있다는 타당성에도 불구하고 이에 대해 국가가 공적인 지원을 해야한다라는 주장에 대해서는 학자들에 따라 서로 다른 학문적 근거를 바탕으로 대립되는 의견을 제시하고 있다. 다음에서는 육아의 공공성에 대한 경제학적 입장과 사회복지학적 입장, 그리고 교육학적 입장에서 논의들을 살펴볼 것이다. 이러한 다양한 입장들을 들여다봄으로써, 궁극적으로는 이들이 공적인 육아지원에 대한 대립적 견지를 가질 수 없다라는 점을 이해할 수 있을 것이다.

가. 경제학적 입장에서 본 가치재로서의 육아

경제학 분야의 일부에서는 육아는 공공재(public goods)가 아니기 때문에

정부의 육아시장 개입은 타당하지 않다고 주장한다. 이러한 주장의 논거는 비경합성(non-rivalness)과 비배재성(non-exclusiveness)을 전제로 하는 공공재에 한해서만 정부가 개입할 때 사회는 효율적으로 운영된다는 것이다.

비경합성(non-rivalness)은 어느 누가 그것을 소비해도 그 재화의 양이 줄지 않으므로 어느 누구도 그 편익에서 제외되지 않는다는 것을 의미한다. 예들 들면, TV 교육방송은 100만 명이 시청하든 200만 명이 시청하든 그것이 다른 사람의 편익에 영향을 미치지 않는다. 비배제성(non-exclusiveness)이란 어떤 재화가 집단에 공급되면 그 재화를 소비하는데 어떤 성원도 배제하기 어려운 경우를 말한다(현진권, 2004). 예를 들자면, 등대를 보고 암초를 피함으로써 등대의 혜택을 본 배를 요금을 지불하지 않았다고 해서 제외시킬 수 없는 경우가 이에 해당한다. 이러한 특성을 갖는 재화들은 시장에서의 실패가 일어나기 쉬우므로 정부의 개입이 요청되는 공공재로 분류가 된다(나병현, 2004).

육아의 경우 아동의 수가 늘어남에 따라 추가비용이 든다는 점에서 비경합적인 특성을 지니고 있다고 보기 어렵다는 것이다. 또한 육아지원을 일부 경제 계층이나 지역에 속한 아동으로 제한함으로써 육아지원 아동을 선별할 수 있다는 점에서 비배재적 속성을 가지고 있다고 보기가 어렵다는 것이다(현진권, 2004).

그러나 육아가 경제학적 재화 규정에 의한 공공재가 아니기 때문에 정부의 육아지원이 타당하지 않다는 일부 경제학자들의 논리는 또 다른 학자들에 의해 반박되고 있다(김종해, 2004; 김태성, 2006). 즉 이러한 논리는 경제학에서 가치재에 대한 정부투자의 필요성을 간과한 데에서 나온다는 것이다. 가치재란 어떤 재화의 소비가 중요하지만 소비자가 그 재화를 선택하지 않을 때 정부가 개입하여 소비를 촉진해야 하는 경우를 말한다. 대표적인 예로서 기초교육의 중요성에 대한 인식에서 출발한 초・중・고등학교의 공교육화를 들 수 있다(나병현, 2004). 교육은 모든 사람에게 너무나 중요한 일이지만 대가를 지불하지 않는 사람은 배제될 가능성이 있기 때문에 즉, 공공재는 아니나 가치재이기 때문에 구매력이 모자라는 사람들을 위해 정부가 공급하여 교육을 받을 수 있도록 하고 있는 것이다. 이것이 교육이 공공재가 아니면서 공공성을 갖는 이유이다. 육아는 아동에 대한 보호와 교육이 포함된 개념이다. 다시 말해, 초·중등학교에서 제공하는 교육서비스는 육아

의 연장선상에 있은 것이며, 이 점을 고려한다면 교육이 가치재로서 중요한 만큼 육아 또한 분명히 가치재로서 그 역할을 인정받아야 할 것이다.

나. 사회복지학적 입장에서의 육아의 공공성

사회복지정책이 왜 국가에 의해 수립되고 시행되어야 하는가를 논하면서 김태성(2006)은 사회복지가 공공 부문이어야 하는 이유로 다음과 같은 7가지를 들었다.

첫째, 사회복지 재화나 서비스는 엄격한 의미의 공공재는 아니나 공공재적 성격을 갖고 있기 때문이다. 즉 사회복지 재화나 서비스는 사회구성원 모두에게 혜택을 주기 때문에 사회구성원 모두 그 재화나 서비스에 대한 수요가 있다. 그러나 사회복지서비스의 공공재적인 성격으로 인해 사람들이 수요를 숨기거나 필요성을 느끼지 못해도 서비스의 혜택을 볼 수 있다. 이런 경우 시장기제에만 맡겨두면 사회구성원들에게 원하는 만큼의 서비스가 제공되기 힘들기 때문에 국가가 나서서 제공해야 하는 것이다.

둘째, 사회복지의 재화나 서비스는 긍정적인 외부효과가 크기 때문이다. 긍정적인 외부효과(positive externality)란 어떤 사람들의 행위가 시장의 가격이 아닌 다른 방식으로 다른 사람들에게 긍정적인 영향을 주는 것을 말한다. 예를 들어, 어떤 사람이 자선을 해서 이웃의 가난한 사람들을 줄인다면 자선을 안 한 사람도 이웃의 가난한 사람들이 줄어들어 발생하는 이득, 즉 범죄율의 감소, 집값의 상승 등의 이득을 볼 수 있는 것이다. 그러나 이러한 긍정적인 효과를 가져오는 행위를 자발적으로 행하도록 두면 그것은 별로 이루어지지 않게 된다. 왜냐하면 이러한 행위를 내가 안 해도 남이 하게 되면 나도 이익을 받을 수 있기 때문이다. 즉, 사회복지재화나 서비스는 본인이 제공을 안 해도 다른 사람들이 제공하면 나도 그것의 이득을 볼 수 있게 때문에 민간부문의 자발적인 자선행위에 맡겨두면 사회적으로 적정한 수준의 공급이 이루어지지 않는다. 따라서 국가가 개입하여 국민 모두에게 제공하는 것이 바람직하다.

셋째, 사회복지 재화나 서비스의 공급과정에서는 충분한 정보의 수집이 어렵기 때문이다. 사회보험이나 의료보험, 교육 등의 공급자가 개인일 경우, 높은 투자비용 요구와 실패 위험으로 인해 시장에 의해서는 충분한 정보를 구하기가 어렵다. 따라서 이러한 사회복지 재화나 서비스는 국가가 주도하

여 제공하는 것이 더 효율적이다.

넷째, 사회복지 재화나 서비스는 역의 선택(adverse selection)의 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 역의 선택이란 수요자가 자기 자신의 위험 가능성에 대해 더 잘 알고 적극적으로 이용할 수 있는 반면, 공급자는 정보에 상대적으로 무지하여 손해를 보게 되는 경우를 뜻한다. 대표적인 예는 실업보험으로, 실업의 가능성이 있는 사람만 보험에 가입하게 되어 보험회사에서는 손해를 보는 것이다. 따라서 정부의 관여가 필요하다.

다섯째, 사회복지 재화나 서비스 제공 시 도덕적 해이로 인한 문제가 생길 수 있으므로 국가가 개입하여 이를 해결해 주어야 할 필요가 있기 때문이다. 예를 들어, 자동차 보험에 가입한 사람들은 위험의 발생에 대한 예방적 행위를 적게 하는 경향을 보인다. 보험사들 간의 경쟁이 심한 시장경제에서 민간 기업이 가입자들의 도덕적 태만을 통제하기 위해 수요자에 관련한 정보를 수집하고 도덕적 태만을 통제하기 위한 기재를 마련한다는 것은 많은 비용과 시간을 요구하므로 현실적인 한계를 갖기 마련이다. 따라서 이러한 도덕적 해이의 문제를 방지하여 서비스 제공자를 보호하기 위해서는 국가가 단일 보험 제공자로서 독점적 상황에서 보험가입자에 대한 통제·조정의 역할을 하는 것이 효율적이다.

여섯째, 위험발생의 상호의존성을 해결해야하기 때문이다. 국가경제상황과 밀접한 관계가 있는 실업보험이나 불확실한 미래의 물가수준과 연결되어 있는 노령연금의 경우 국가가 아니고서는 그 위험부담을 수용하는 것이 어렵다.

일곱째, 규모의 경제(economy of scale)라는 문제를 해결해야 하기 때문이다. 큰 경제 주체가 시장을 지배하고 독점함으로써 재화의 비효율적인 배분이 이루어지는 경우를 규모의 경제가 존재한다고 말한다. 예를 들어, 사회복지의 재화나 서비스에 속하는 대중교육, 전 국민 의료 서비스, 대량의 공공주택 건설 등은 대규모 경제 주체들이 독점할 가능성이 크기 때문에 국가가 직접 제공하는 것이 가장 바람직하다(김태성, 2006).

지금까지 사회복지 재화나 서비스를 국가가 주도하여 제공해야 할 필요성을 논의하였다. 이러한 근거에 비추어 볼 때 사회복지 서비스의 하나인 육아서비스에 대한 국가의 지원도 타당성을 갖게 된다.

첫째, 현재와 같은 저출산·핵가족화 사회에서 육아서비스는 아이를 가진

대부분의 국민이 수요를 가지고 있으나 시장의 원리로만 공급을 해결하려 한다면 모든 계층의 수요를 충족시킬 수는 없다. 특히 서비스 이용의 부담이 클 경우, 부모들은 좋은 육아지원기관을 기피할 수 있고, 비용부담 능력의 차이로 인해 서비스의 계층화 문제가 야기될 수 있다. 경제적 능력 차에 기인한 육아서비스의 차별성은 사회적 갈등의 단초가 되어 사회 결속력과 통합성을 저해하는 요인이 될 수 있다. 따라서 국민의 육아서비스 비용에 대한 부담을 덜기 위해 국가가 육아서비스 시장에 개입하여, 소비자가 지불 가능한 수준으로 비용을 낮춤으로써 소비를 유도할 필요가 있는 것이다(Musgrave, 1959; 김종해, 2006 재인용). 즉, 활성화된 육아서비스의 제공이 사회적으로 바람직하나 높은 비용으로 인해 수요가 드러나지 않을 수 있으므로 육아가 가진 공공재적 성격을 인정하고 국가가 지원해야 할 필요가 있다.

둘째, 육아서비스는 외부효과가 크다. 충분한 육아지원이 있다면 이는 여성 경제 참가율을 높이고 일자리를 창출함으로써 국가 경제 발전에 도움이 될 뿐만 아니라 보다 양질의 체계적, 과학적인 육아서비스를 통해 국가의 미래를 위한 인적자원개발에도 큰 역할을 할 것이다.

셋째, 줄어드는 인구와 변화하는 가치관은 육아서비스의 공급자에게 예측 불가능한 정보를 줄 수 있고, 폐쇄적이고 사적인 영역에 있는 육아서비스는 개인의 일생을 좌우할 중요한 시기임에도 소비자에게 선택을 위한 충분한 정보를 주지 못함으로써 국가적인 손실을 낳을 수 있다.

이와 같이, 사회복지 서비스와 재화가 공공의 영역으로서 국가적 지원이 이루어져야 한다는 당위성은 육아지원 서비스의 경우에도 그대로 적용이 되며, 사회복지적 관점에서 볼 때 저출산·고령화 사회로 접어든 시점에서 육아지원은 가장 우선되어야 할 분야이기도 하다. 더불어 육아비용에 대한 경제적 부담은 다른 영역에 있어서 국민의 삶의 질이 저하될 위험과 국제화 시대에 노동시장의 유연성이 저해될 수 있는 등의 문제가 발생할 수 있음도 지적되고 있다(김종해, 2004).

다. 공교육 개념이 육아의 공공성에 주는 시사

교육학에서 교육의 공공화 즉, 공교육에 대한 논의는 끊임없이 논의되어 온 고전적인 주제 중 하나이다. 나병현(2004)은 공교육의 개념에 대하여 다

음의 다섯 가지로 설명을 하고 있다. 교육과 뗄래야 뗄 수 없이 하나의 연속선 상에 있다고 볼 수 있는 육아는 이러한 교육에 관한 논의로부터 공공분야로서 갖추어야 할 모습이 어떤 것인가에 관한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

첫째, 공교육은 교육의 제공자가 국가이다. 협의로서 공교육은 국가나 지방자치단체의 공공기관에 의해 설립 및 운영되는 학교에 의한 교육을 의미한다. 광의로서는 교육관계법과 정책을 통하여 통제, 관리, 지원되는 교육을 말한다. 이는 국가 사무는 공정하고 공평하게 이루어진다는 것을 전제로 하고 있다. 이에 준하여 교육도 정의로워질 것으로 기대되기 때문이다. 학원은 설립요건, 교육비, 교습과목 등의 통제를 받고 있기는 하지만 결코 공교육이라고 할 수 없다. 이렇게 본다면 공교육의 개념을 국가 사무로서의 공교육을 관계법과 정책을 통해 통제, 관리, 지원받는 교육이라고 하는 것은 문제가 있다. 따라서 사회적 의미로서의 공교육을 규정할 때 교육의 제공자보다는 비용의 주체자에 의해 공교육의 의미가 규정되고 있다고 이해하는 것이 바람직하다(나병현, 2004).

둘째, 공교육은 공비로 제공되는 교육을 말한다. 미국에서의 바우처(voucher)나 차터스쿨(charter school)에서 알 수 있듯이 국가가 설립·운영을 담당해야 한다는 관점을 넘어서서, 운영을 민간에게 맡기며 정부는 학생의 교육비를 공적으로 조달하여 제공한다(Nadler, 1998; 나병현, 2004 재인용). 비용 측면에서 공교육은 의무·무상의 원리에 따라 공비에 의해 지원이 이뤄진다.

셋째, 공교육은 일반대중을 대상으로 한다. 계급주의 사회와는 달리 민주사회에서는 교육이 일반인을 위한 것이라는 의미이다. 즉 교육 대상의 보편성이라는 개념으로서 이해될 수 있을 것이다.

넷째, 공교육은 공통된 내용을 가지고 있다. 교육의 공공성은 지식의 공공성이라고 할 수 있다. 교육은 단순히 이미 생산된 지식을 전달하는 일 뿐만 아니라 새로운 아이디어를 생산할 수 있는 능력을 키운다는 것을 목표로 한다.

다섯째, 공교육은 공익을 추구한다. 다시 말하자면 공동선의 추구라고 할 수 있다. 이는 공교육의 목표라고 할 수 있지만, 이러한 공동선의 추구라는 개념은 매우 추상적이다. 그래서 국가나 준국가적 공공기관에서 이뤄지는

교육을 표준으로 보고 이를 따르는 경향이 있다.

이와 같은 공교육의 특성을 육아의 경우에 비추어 본다면, 첫째, 공공 영역으로서의 육아는 국가가 그 서비스와 비용을 지원한다는 의미를 갖는다. 김종해(2004)와 유희정(2003)에 의하면, 육아기관에 대한 국가의 지원은 국·공립시설의 확충 등을 통한 인프라 구축 및 육아비용의 사회적 분담 등을 포함하는 ‘사회적 후원’과 육아지원기관이 공공이 원하는 수준의 적절한 서비스를 제공할 책임이 있다는 ‘사회에 대한 책임’이란 두 가지의 개념에서 육아지원의 의미를 규명하고 있다. 둘째, 보편주의적 육아지원(서문희, 2002) 원리에 의해 육아는 모든 계층의 국민을 대상으로 해야 하며 셋째, 육아서비스의 내용 또한 보편적이고 공통적이어야 한다. 마지막으로, 공공부문으로서의 육아는 공익을 추구한다. 이는 앞에서 살펴본 경제학적 논의의 ‘가치재’라는 개념과도 유사하며 사회복지학적 논의의 ‘긍정적 외부효과’와도 연결된다. 즉, 공공 부문으로서의 육아에 대한 지원은 국가 경제의 성장과 미래 인적자원의 개발 등 많은 영역에서 공익을 추구하고 있는 것이다.

스위스의 발생적 인식론자인 피아제(J. Piaget)는 그의 인지발달이론을 통해 인간의 인지적 능력은 태어나는 순간부터 발생하는 일임을 제시하였고(문용린, 1996) 유아 및 아동기에 접하게 되는 질 높은 환경과 풍요로운 자극이 인간발달에 지대한 영향을 미침을 보여주었다. 또한 미국의 발달심리학자인 에릭슨(E. Erikson)은 인간의 사회성이 발달하는 것은 생애 초반기부터이며 특히, 신뢰성, 자율성, 주도성 등은 취학 전에 이미 완전히 갖추어진다고 하였다. 이를 통해 알 수 있는 것은 교육뿐만이 아니라 “육아”라고 일컬어지는 영유아기에 일어나는 활동이 개인의 일생에 얼마나 중요한 일인가라는 깨우침이다. 앞에서 밝혔듯이 육아는 이제 가정을 넘어선 사회와 국가 전체의 과업이 되었다. 이러한 현실을 받아들인다면 초등학교 이상을 포함하는 교육만이 가치로운 것으로서 국가가 개입하여 소비를 균형되게 해야 할 대상이 아니라, 교육과 일직선 상에서 이해될 수 있는 육아도 가치재로서 국가의 지원이 동일하게 요구되는 분야라고 할 수 있다.

많은 선진국들은 이미 어린 시절의 경험이 평생의 발달에 지속적인 영향을 미친다는 사실에 주목하고 육아를 가치재로 분류함으로써 공적 지원을 지속해 오고 있다. 이는 경제학에서 육아가 공공재가 아니라는 이유로 정부의 개입이 타당하지 않다고 주장하는 논리와 배치되며, 사회복지적 서비스

는 국가의 지원 위에 성립될 수 있다는 사회복지학적 입장에 부합하며, 또한 육아를 공교육의 연장선에서 이해하게 하는 교육학적 논의와도 상치되지 않는다.

4. 육아지원기관의 공공성 개념

육아가 공공분야의 일이라면 육아서비스를 제공하는 육아지원기관은 공공기관으로서 그 역할을 담당하여야 하며, 공공 기관은 중앙정부나 지방정부가 설립하고 운영하는 것이 당연하다. 그러나 정부 재정의 한계로 인해 육아지원에 대한 급증하는 수요를 국·공립시설만으로 충족시키기 어려웠으므로, 육아는 사립 유치원과 민간 보육시설에 더 많이 의존해왔다. 이런 까닭으로, 개인이 설립해서 운영하고 있는 민간 보육시설과 사립 유치원을 육아라는 공공의 역할을 지원하는 공공 기관으로서 수용해야 할 것인가는 국가의 육아 정책 수립 및 재정 지원의 문제와 맞물려 가장 중요한 이슈가 되고 있다.

취학 전 육아의 연장이라 할 수 있는 초·중등 교육의 경우를 보자. 가치재로서의 교육을 담당하는 초·중등 학교는 국공립과 사립학교로 구분된다. 특히 중·고등학교의 경우 사립 재단이 설립하여 운영하고 있는 사립학교는 전체 중 높은 비율[3]을 차지하고 있다. 국공립 기관이 아님에도 불구하고 사립학교들은 누구에 의해서나 공공기관의 성격을 가지고 있다고 인정되며 공공의 과업으로서 교육의 역할을 수행하고 있다. 사립 중·고등학교가 공공기관이 될 수 있는 이유는 무엇인가?

우리나라의 사립학교는 법(사립학교법)에 의하여 설립되고 운영되며 무엇보다 '학교법인'으로 존재하고 있다. 학교법인은 민법에 의해 비영리법인으로 설립허가를 받은 기관으로, 조세의 감면, 경비의 보조 등 행정법상 특별한 보호와 지원을 받고 있는 반면, 사무의 검사, 정관변경, 또는 임원개선의 명령 등 감독을 받아야하는 의무가 있다(민법 제37조). 즉, 초·중등 사립학교는 공히 영리를 추구하지 않는 법인이므로 그 역할과 위상에 있어 공공성이

3) 2006년 현재, 중학교 수 전체 중 사립중학교가 차지하는 비율은 22.0%이고, 일반계 고등학교 중 사립고등학교는 45.3%였다(교육인적자원부(2006). 교육통계서비스 http://cesi.kedi.re.kr/)

의문시되지 않는 것이다.

이러한 사립학교의 예로부터 민간 또는 사립 육아지원기관이 공공의 영역이 되기 위해 무엇이 담보되어야 할 것인지에 대한 시사점을 얻을 수 있다. 육아지원을 민간 설립 기관에 많은 부분 의존하고 있는 우리나라의 현실에서 볼 때[4], 이들을 모두 국공립으로 전환하는 것은 불가능하므로, 차선책으로 국가의 공비(公費)를 지원함으로써 그 공공적 기능을 확충하는 정책을 마련하고 있다. 그러나 사립학교의 경우처럼, 육아지원기관이 비영리적 성격을 띤 공공 기관으로 변환되지 않는 한 그에 대한 국가의 지원은 타당성을 잃게 된다. 국가의 공비를 이용해 사인(私人)의 영리추구를 지원하는 격이 될 수 있기 때문이다. 따라서 육아지원기관에 대한 가장 바람직한 공공성 제고의 방법은 모든 기관을 비영리 법인으로 전환하는 방안일 것이다. 그러나 이 또한 현실적으로 불가능하다. 현재 우리나라의 민간보육시설이나 사립유치원 등 민간이 설립한 육아지원기관들은 그 재정규모 면에서 법인화의 기준을 충족시키기 어렵고 애당초 설립 의도가 개인의 영리추구인 경우가 많기 때문이다.

그러나 이러한 어려움들에도 불구하고, 앞에서 밝힌 바와 같이, 변화하는 사회적 요구와 가치관은 정부로 하여금 육아를 공공의 영역으로 포함시키지 않을 수 없게 하므로, 현실적으로 가능한 육아지원기관에 대한 공공성 제고 방법을 생각해 보아야 한다. 그러한 관점에서 논의되는 방안이 민간이 설립한 육아지원기관에 대한 지원의 투명한 사용을 위한 관리·감독 체제를 강화하는 것이다. 더불어, 공교육의 기준이 주는 시사점에 비추어, 육아지원기관의 육아서비스가 보편적 일반대중을 대상으로 공통적인 내용을 공익 추구의 방향에서 제공하고 있는지 또한 감독되어야 한다.

일반적으로 ‘공공성(publicness)’이란 ‘공적인 특성이나 상태, 혹은 대중에 의해 소유된 것’, ‘사회 일반이나 여러 단체에 두루 관련되거나 영향을 미치는 성질’ 이라는 의미를 가지고 있다[Random House Webster′s College Dictionary]. 즉 ‘공공인 것’은 공동체나 국가 전체의 구성원과 관련되어 있고, 그들을 위해 이루어지며, 국민 전체에 개방되어 있어야 하며, 국가사무가 관련되어 공비(公費)와 공적 통제에 의해 유지되는 성질을 지니고 있다.

---

4) 유치원 전체 수에서 사립유치원이 차지하는 비율은 46.2%이고 보육시설 중 법인을 제외한 민간보육시설이 차지하는 비율은 89.5%에 이른다(교육인적자원부(2006). 교육통계서비스 http://cesi.kedi.re.kr/; 여성가족부(2006), 보육통계).

또한 '공공성'은 세 가지의 구분된 하위 개념을 포함하고 있는데, 국가 행정에 관계된 공적(official)인 것, 특정한 개인에 관한 것이 아니라 모든 사람에 관계된 공통의(common) 것, 누구에 대해서도 개방되어 있는(open) 것이다(나병현, 2002). 따라서 이러한 세 가지의 하위 개념에 비추어, 육아지원기관은 다음과 같은 공공적 측면의 특성을 지녀야 한다고 할 수 있다.

첫째, 육아지원기관은 국가 행정 및 지원과 관련하여 공적으로 업무를 수행해야한다. 국가가 지원하는 육아비용은 국가의 자금, 즉 공비(公費)이므로 지원이 전달되는 체계는 공식적이고 공무적인 절차를 거친다. 또한 국가의 지원을 받는 육아지원기관은 공비를 공적으로만 사용하고 그 사용에 대한 결과보고의 의무를 지니게 된다. 다시 말해, 지원된 공비의 사용이 불합리하고 사적이 되면 그 기관은 법적 제제를 받아야 하는 것이다. 이를 위해, 국가는 지원한 비용의 사용에 대해 관리하고 감독할 책임이 있다. 즉, 국가 지원이 육아지원기관의 질적 수준을 높이고 환경을 개선하는 등 그 기관을 이용하는 수요자의 복리를 위해 제대로 사용이 되고 있는지를 확인할 필요가 있는 것이다. 그러므로 육아지원기관이 가지는 첫 번째의 공공적 특성은 '공적 지원 및 관리'와 관련한 것이라 할 수 있다.

보다 구체적으로 육아지원기관에 대한 공적 지원 및 관리를 살펴보면, 정부 지원금이 실질적으로 서비스의 질 향상을 위해 사용되었는지에 대한 확인과 원아 수, 교사, 재정, 시설 환경에서 관련법과 행정적 규정을 준수하고 있는지에 대한 점검 등이 포함된다. 더불어 효율적으로 행정적 재정비를 위해 적정 수와 역할을 고려한 공무원의 확보도 고려되어야 한다.

둘째, 육아지원기관은 공통적 또는 보편적인 성격을 가져야 한다. 사회의 육아지원, 즉 육아지원기관의 육아서비스는 어느 특정 부류, 특정 계층, 특정 개인에게만 해당하는 것이 아니라, 모든 대중(大衆), 모든 계층의 국민이 대상이 되며 동일한 내용, 동일한 질적 수준의 서비스가 보장된다는 의미이다.

이러한 맥락에서, 보편성을 확보하기 위해서는 육아지원기관 간 질적 형평성을 구축하고 유지할 수 있는 방안이 정부차원에서 강구되어야 한다. 즉, 각 육아지원기관이 일정한 수준이 보장되는 시설 및 환경을 구비하고 일정한 수준이 보장되는 교사를 확보하고 있으며, 이를 통해 일정한 수준이 보장되는 서비스를 제공하고 있을 때 공공성을 띤 기관으로서의 보편성 조건을 만족시

킬 수 있는 것이다. 보편성 확보의 정책적 방안으로는 보육시설 평가 인증제의 실시, 유치원 장학 지도의 강화 등을 들 수 있다. 또한 학부모나 지역 성원들이 공익의 준거를 제시하는 대변인으로서 학부모 운영위원회 등을 통해 육아지원기관의 서비스 전반에 대해 점검할 수 있도록 하는 방안도 고려되어 왔다.

셋째, 육아지원기관은 개방적이어야 한다. 즉 육아지원기관은 관련된 모든 공간과 정보, 육아 활동, 국가 지원 등을 개방하여 누구나 그 기관에 대해 신뢰를 가질 수 있어야 한다는 뜻한다. 더불어 육아지원기관은 임의적, 선택적으로 정보와 서비스를 제공할 수 없고 국가 및 육아 수요자가 원하는 한 언제라도 자신들의 육아지원 현장을 개방하여 정보가 폐쇄되고 사적으로 취급되는 것을 방지해야 한다.

또한 육아지원기관은 누구에게나 자신들이 받은 공적 지원을 어떻게 사용하고 있는지, 또 기관을 어떻게 운영하고 있는지에 대하여 공개해야 한다. 그러나 예·결산의 시행 및 운영이 원장에 의해 집행되는 체제에서는 과대 책정 예산, 정부 지원금의 누수 사례 등이 종종 문제점으로 지적되고 있다. 이로 인해 사립 유치원, 민간 보육시설에 대한 공적 지원 자체에 대한 회의를 불러일으키기도 한다. 따라서 현시점에서 개방성의 확보란 무엇보다 중요하며, 예·결산의 투명성 확보와 재정지원이 서비스 향상으로 연계되는지에 대한 점검이 필요하다. 이는 첫 번째의 공공적 특성인 공적 지원 및 관리의 문제와도 연결되어 있다. 국가의 지원 및 관리는 육아지원기관의 개방성 준수와 보조를 같이 할 때 그 실효성이 더욱 커지게 된다.

개방성의 확보를 위해서는 회계장부의 투명성 확보가 가장 시급한 문제로 지적된다. 육아지원기관의 수입이 정부 지원금과 학부모 부담금으로 구분된다는 것을 염두에 두고, 정부 지원금의 운영에 대한 공개와 자동이체, 지로 납부 등을 통한 투명한 납입금 수령 방안 등에 대한 논의가 개방성 확보를 위한 방안으로 함께 제시되고 있다. 육아지원기관 운영을 위한 수입뿐만 아니라 지출에 대한 투명성을 확보하기 위해 신용카드 사용의 의무화 등의 방안도 제안되어 왔다. 또한 재정 운영에 대한 윤리교육의 강화와 재정 전담 인력 확보의 필요성도 같은 맥락에서 논의되어 온 정책이다. 최근 e-보육 등 운영에 대한 정보의 행정전산시스템화는 개방성의 취지를 충족시키기 위한 가장 긍정적인 노력의 하나로 볼 수 있겠다.

개방성은 프로그램과 서비스 운영 전반에 관한 질적 개선을 하는데 있어서도 중요한 역할을 한다. 개방성 확보의 구체적인 방안으로는 학부모 운영위원회가 논의의 중심이 될 수 있다. 이를 통해 회계장부의 공개뿐만 아니라 프로그램과 서비스 및 운영 전반에 대하여 공개함으로써 사적으로 운영되기 쉬운 육아지원 기관의 재정, 서비스 및 운영 전체를 학부모로부터 평가받고 수요자의 요구를 직접 수용하여 보다 실질적으로 공공성의 확보에 접근할 수 있게 되기 때문이다. 이를 위해 학부모 운영위원회의 정착·확대를 위해 학부모 운영위원회를 정규화 하도록 육아지원기관을 계도하는 것이 우선적으로 필요하다.

Ⅲ. 결론

본 고에서 육아지원기관이란 유치원과 보육시설을 아우르는 말로, 현대사회는 전통적인 가구 구성이 변하고 여성의 경제활동이 늘어나는 등 가정내 육아환경의 변화로 인해 육아지원기관들의 역할과 기능이 확대되고 있음을 앞에서 살펴보았다. 이에 따라 가정이 기관에 육아를 의존하고 기대하는 정도가 커지고 국가와 사회는 국민의 요구에 부응하면서 한편으로는 국가 출산력을 회복하기 위해 육아지원기관에 공적 재정을 투입하여 양적·질적으로 육아지원의 수준을 제고하고자 노력하고 있다.

그러나 다른 측면에서 보면, 국가의 지원은 육아지원기관에 지켜야 할 책무를 부과하는 것을 필연적으로 의미하는 바, 육아지원기관이 공적 지원의 수혜자이므로 일종의 공공 기관으로서 그 역할을 행해야 한다는 당위적 주장이 그것이다. 이 때 공공성이란 육아지원기관이 행정적, 재정적 운영에 대해 공무성(officiality)을 갖는 것, 즉, 모든 지원에 대한 공적 사용을 보장하고 그에 대한 철저한 관리 및 감독을 수용하는 것, 우리나라 어느 지방, 어느 곳에서나 동일하게 높은 수준의 보육과 교육을 받을 수 있도록 하는 것(보편성:commoness), 운영과 프로그램에 대한 공개를 주저하지 않는 것(개방성:openness)등을 추구하는 것을 의미한다.

국가 재정은 국민에게서 나오는 것이다. 그러한 공공의 재정이 지원되는

대상은 국민에 대해 책임과 의무를 가지는 것이 당연하며 지원받는 재정에 대해 공개적이고, 투명하게 그 쓰임을 내보일 수 있을 때 국민과 정부는 그에 대해 신뢰와 기대를 가질 수 있게 된다. 육아지원기관이 공공성을 유지하는 것은 결국 육아지원기관 스스로의 발전에 도움을 줄 뿐 아니라 복지국가를 향한 국민 모두의 원망에 어긋나지 않는 길이라 할 수 있다. 정부의 정책은 공적 역할자로서의 육아지원기관이 가진 공공성의 중요함을 충분히 고려하여 그가 제대로 기능할 수 있도록 관리하고 지도하는 방안을 중심으로 논의될 필요가 있다.

참고문헌

김종해(2004). 보육서비스의 공공성 확대 방안. 보육재정의 공공성 확대 방안 마련을 위한 토론회 자료. 참여연대 한국여성단체연합.

김종해(2006). 보육사업 전달체계 강화 방안. 유희정 편. 보육정책의 전망과 과제. 육아정책개발센터.

김태성(2006). 사회복지정책입문. 서울: 청목출판사.

교육인적자원부(2006). 교육통계서비스 http://cesi.kedi.re.kr/

나병현(2002). 공교육의 내실화와 학교교육체제의 변화. 교육철학. 27. 37-54.

나병현(2004). 공교육의 의미. 황원철 외(편). 공교육: 이념·제도·개혁.(pp. 7-28). 서울: 원미사.

대통령비서실 고령사회대책 및 사회통합기획단 인구·고령사회대책팀(2004). 저출산 고령사회 대응을 위한 국가실천전략. 제35회 국정과제회의 보고참고자료.

문용린(역)(1996). 피아제가 보여주는 아이들의 인지세계, 서울: 학지사.

보건복지부, 저출산·고령사회위원회, 한국보건사회연구원(2006). 저출산 실태조사 및 종합대책 연구. 보도자료.

서문희(2002). 영유아보육정책의 문제점과 개선방안. 한국아동학회 추계학술

대회 발표집.

여성부·한국보건사회연구원(2005). 보육·교육이용 및 욕구 실태조사 보고.

유희정(2003). 민간보육시설의 공공성 강화방안 연구. 한국여성개발원.

통계청(2001). 장래인구추계.

현진권(2004.). 보육재정의 새로운 방향모색:정부와 시장의 역할분담. 한국재정·공공경제학회.

Random House Webster's College Dictionary

• 논문접수 2007년 8월 31일 / 수정본 접수 12월 3일 / 게재 승인 12월 14일

• 교신저자: 김은설, 육아정책개발센터 부연구위원, eskim@kicce.re.kr

ABSTRACT

A study on the concept of publicness in the roles of private kindergartens and childcare facilities

Kim, Eunseol

The purpose of this study is to define the concept of publicness that is assigned to private childcare facilities and kindergartens. Governmental support to childcare in Korea has been increased to meet the needs of raising birthrate. This support has been provided to childcare facilities and kindergartens in types of financial subsidies. Thus, the childcare facilities and kindergartens should realize their roles as institutions with publicness as long as they are beneficiaries of the national financial support.

Three important issues regarding publicness were discussed in the present study: Why should chidcare be dealt with in the field of publicness?; Why should the government support private kindergartens and childcare facilities financially?; What does 'publicness of kindergartens and childcare facilities' mean?

Childcare should come to be issued in public field due to several societal trends: growth of women's economic actions, weakening of traditional family system that had sufficient labour force to care for the family's children, increase of dual-income couples, and creating new jobs for female labour.

Governmental aid given to private childcare facilities and kindergartens

can be validated in terms of 'merit goods' and publicness in education and care, which are backed up by economy, social welfare, and education. The concept of publicness implies officiality, commonness, and openness in finance, administration, and programs of kindergarten and childcare facilities.

Key Words: kindergartens and childcare facilities, publicness, childcare