

2013년 제1차 육아지원정책 포럼

일시 | 2013. 3. 13. [수] 14:00

장소 | 육아정책연구소 회의실

2013년 제1차 육아지원정책 포럼

□ 일시: 2013. 3. 13.(수) 14:00

□ 장소: 육아정책연구소 회의실

14:00~14:10 개회 및 인사말

14:10~14:40 발표

돌봄 자유선택의 현실과 한계

송다영(인천대학교 사회복지학과 교수)

14:40~15:10 토론

이완정(인하대학교 소비자아동학과 교수)

유해미(육아정책연구소 부연구위원 / 육아지원연구팀장)

15:10~15:30 질의응답 및 폐회



돌봄 자유선택의 현실과 한계

발표자: 송다영(인천대학교 사회복지학과 교수)

돌봄 자유선택의 현실과 한계*

송다영(인천대학교 사회복지학과 교수)

1. 최근 한국 가족정책 변화와 자유선택 의제 등장

우리나라에서 가족정책에 대한 관심은 2005년 합계출산율이 1.08로 세계 최저 수준을 기록하고 고령화 속도는 빨라지면서 안정적인 노동력 공급구조가 형성되기 어렵다는 전반적 위기의식 속에서 주요 사회정책으로 부상하였다. 저출산의 주요 원인은 주로 자녀양육의 기피나 소자녀화와 같은 의식적 변화도 수반하지만, 보다 근본적으로는 불안정이 상시화되어 가고 있는 노동시장 구조 및 가족구조 속에서 사회구성원 개개인이 경험하는 사회적 위험이 증가함에도 불구하고 이에 부응하여 변화하지 않는 사회정책간 괴리에서 비롯된다. 즉 노동시장의 안정적 고용구조가 급속히 와해되고 일인 생계부양자모델이 이인생계부양자 모델로 변화해가는 구조임에도 불구하고 사회적으로는 여성의 노동시장 진출로 인한 가족내 돌봄의 공백이나 부담에 대한 정책적 개입을 하지 않음으로써, 가족내 아동양육이나 돌봄의 문제가 가족생활 전반을 위협하고 저출산이라는 상황을 초래하고 있다. 전통적으로 가정내에서 (전업주부에 의해서) 해결되었던 아동양육의 문제가 사회정책적 지원이 없는 상황에서 여성들의 경제활동참가율이 증가하자 점점 개별가족 혹은 여성의 경제적, 시간적, 물리적 부담이 되면서 이를 개인(가족)적 차원에서 대응한 것이 저출산으로 나타난 것이다(김혜경, 2004; 홍승아 외, 2008).

저출산에 대한 사회적 위기의식속에서 우리나라 정부도 다양한 방식의 아동보육 관련 정책을 시행하고 예산을 확대하여 왔다. 2002년 이후 아동보육정책은 기존 영유아보육법이 기반했던 저소득층을 대상으로 한 복지적 접근을 벗어나 고령화, 노동시장구조 재편, 가족구조 변화라는 새로운 위험에 적극적으로 대응할 수 있는 사회정책으로 변화하였다. 보육에 대한 사회적 지원 예산은 10년 사이에 급격히 증가하였으며 보육시설 인증평가제, 다양한 보육서비스 개발 등을 위한 정책적 노력들이 전개되었다. 참여정부부터 보육은 21세기 사회적 위험에 대비하고 아동에 대한 투자를 통하여 미래사회를 내실있게 준비할 수 있다는 측면에서 정책적 개입의 필요성에 대한 공감대도 넓혔으며, 보육이 지닌 공공성에 주목하면서 3세 미만 보육에 대한 예산확대를 주도하였다.

* 본 발표는 송다영(2009) “가족정책에서의 자유선택 쟁점에 관한 고찰”의 내용을 바탕으로 하여 약간의 수정과 변화를 포함하였다.

그런데 이명박 정부 이후 아동양육과 관련된 정책 방향성이 선택의 폭을 넓힌다는 기치아래 개별화, 시장화, 효율성, 형평성을 강조하면서 공보육서비스의 확대보다는 양육수당 도입, 민간보육시설 지원금 확대, 가정내 양육에 대한 보조금 지원을 결합하는 방식으로 전환하고 있다. 공보육의 중요성을 강조하였던 참여정부와 달리 새로운 흐름으로서 보육서비스 시장의 경쟁과 효율성, 민간영역의 확대, 보육방식 선택의 다양화를 강조하고 있다. 아직 우리나라에서 보편적 가족정책으로서 공공보육서비스가 제대로 정착되지 않은 가운데 부모의 개별적 선택을 중시하면서 양육수당이나 가정내 양육서비스 부문을 확대하는 것은 향후 아동양육 부문의 변화를 의미하는 것이어서 이에 대한 진단이 필요하다.

최근 정부의 보육정책 방향성을 보면 우리나라에 절대적으로 부족한 국공립보육시설의 확충은 농어촌 지역이나 저소득층 밀집지역 등 특정 지역에만 한정되어 있으며, 주로 아동양육의 경제적 부담이 지적되면서 보육료 지원의 확대나 오랫동안 우리나라에서는 정책적으로 도입되지 않았던 가정내 양육에 대한 수당지급이나 보육서비스 이용권(voucher) 지급으로 방향을 바꿨다(보건복지부 보육정책 인터넷 www.mw.go.kr). 보육정책은 무엇보다도 보육부문의 확대 못지않게 중요한 것은 공공성의 확보이다. 그동안 우리나라 보육정책의 가장 근본적인 문제 중의 하나로 지적되어 왔던 민간부문의 과독점과 이로 인한 의존성이다. 그럼에도 불구하고 보육정책의 기본 방향을 보육인프라 구축 및 서비스 전달체계 개선에 두기 보다는 보육료 지원에 둬으로써 오히려 민간부문이 확대되는 현실을 막을 수 없게 되었다. 혹자는 보육서비스 시장 규모의 확대가 궁극적으로 경쟁원리에 기반하여 효율성과 질을 높일 수 있다는 주장을 제기하기도 한다. 이에 따라 2012년 현재 국공립보육시설은 전체 5.5%에 불과하며 민간보육시설과 가정보육시설을 합하면 민간시장 비율은 전체 보육시설의 90%에 달하고 있다. 보육인프라의 지나친 민간의존성과 시장구조적 제약이 확인된다.

또한 정부는 보육시설을 이용하지 않고 조부모나 친척 등 대리양육자들에 의해서 가정내에서 보호되어지고 있는 아동양육 현황을 지적하면서 이들에 대한 재정지원과 형평성 차원에서 2009년 7월부터 양육수당을 지급하기 시작하였으며 2013년부터는 소득 하위 70%까지 양육수당을 제공하는 보편주의 방식으로 선회하였다. 이와 같은 가정내 양육에 대한 수당지급은 향후 아동양육과 연관된 정책의 방향이 보육서비스의 보편적 적용에서 벗어나 개별화, 가족화되는 방향으로 전환되는 것을 의미하기 때문에 이에 대한 좀 더 세밀한 검토가 요구되고 있다. 이와 더불어 보육서비스의 사각지대에 대한 대응으로 정부는 가정내 개별적 양육서비스에 대한 지원도 확대하고 있다(서문희 외, 2007; 백선희 외, 2008). 2006년부터 정부는 부분적으로 직접 또는 간접적

재정 지원을 통하여 가정내 개별적 양육서비스 지원사업을 추진하고 있다(여성가족부 아이돌보미 사업, 노동부 YMCA 아가야 사업). 가정내 개별 양육에 대한 지원은 아직 까지 전체 아동양육 부문에서 차지하는 비율이 높지는 않고 주로 저소득층 지원으로 한정되어 있는 실정이나, 정부가 점차 저소득층이 아닌 가족들에게도 가정내 개별 양육서비스에 대한 보조금 지원을 검토하는 가운데 향후 시설중심의 보육서비스가 개별화되는 양상이 전개될 것으로 전망되고 있다.

이처럼 우리나라에도 시설중심의 보육서비스에만 집중된 지원으로 보육시설을 이용하지 않거나 이용하기 어려운 가족들이 국가로부터의 아무런 지원을 받을 수 없다는 점을 문제로 지적하면서, 보육서비스든, 양육수당이든, 가정내 개별 양육서비스든 부모들은 자유롭게 선택할 수 있는 권리를 확대해야 한다는 차원에서 ‘자유선택’ 논의가 일어나고 있다. 자유선택은 사회적 지원에서 있어서의 형평성 차원에서 뿐만 아니라 아동양육방식에 대한 개별 가족의 다양하고 개별화된 욕구를 충족시키고, 아동양육의 선택 지점을 보다 유연하게 한다는 취지 속에서 진행되고 있다. 전체적으로 시설중심의 보육서비스 지원정책을 벗어나 가정내 양육수당이나 가정내 개별 양육 서비스에 대한 지원 등 부모의 선택 지점을 조금 더 유연하고 자유롭게 한다는 취지의 ‘자유선택’ 관점은 프랑스, 핀란드, 노르웨이, 네덜란드 등 다른 국가 사례에서도 나타난다(Morel, 2007). 이와 같은 보편적 아동양육 방식으로서 보육서비스가 양육수당이나 가정내 양육지원서비스 형태 등 재가족화 및 개별화된 서비스로 전환해가는 과정은 명목적으로는 부모가 아동양육방식에 있어서 좀 더 자유롭고 다양한 선택이 가능한 것으로 보이지만, 보육을 공공 책임에서 벗어나 시장 논리나 가족상황에 의해 결정되게 하는 문제점을 가지고 있어서 깊이 있는 성찰이 필요하다(유해미, 2004; 장지연, 2007; Morel, 2007; Jenson and Sineau, 2001). 사회적으로 보육서비스가 양적으로나 질적으로 확충되지 않은 가운데 부모들이 할 수 있는 선택은 그들의 처한 사회구조적 제약, 즉 부모의 경제적 지위나 소득수준과 같은 계층지위(고소득층, 저소득층)나 가족구조내 부·모의 성별 지위(즉 여성인가, 남성인가)에 의하여 선택이 제한될 수밖에 없는 현실적 격차가 존재하고 있어서 이에 대한 비판도 적지 않다.

본 발표는 ‘자유선택’의 개념을 설명하고 자유선택 논의에서 제기된 쟁점을 살펴본 후, 우리나라 보육정책 방향의 선회를 둘러싼 정책적 함의를 토의하는데 중점을 둔다. 자유선택이 보편화된 국가인 프랑스의 사례를 검토하며, 자유선택 쟁점은 주로 핀란드와 스웨덴의 사회주의민주당과 기독교민주당간 논쟁을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

2. 자유선택의 개념과 쟁점

가. 자유선택 개념

자유선택(freedom of choice)은 사전적 의미로 '행위자가 몇 개의 사항에 대하여 그 중 하나를 자유로 선택할 권리'를 말한다. 이것을 아동양육에 연관시켜 적용하게 되면 '부·모가 여러 가지 보육의 방식 중 자신의 자녀를 어떤 방식이나 어떤 형태로 양육할 것인가에 대하여 자유롭게 선택하고 결정하는 것'으로 정의된다.

아동양육에 있어 자유선택 쟁점은 국가별로 가족정책의 핵심으로 볼 수 있는 보육정책의 방향이나 제도를 설계하면서 본격적으로 논의되고 있다(Morel, 2007; Kremer, 2002). 구체적으로 살펴보면 아동양육에 있어 자유선택은 보육정책의 방향을 사회화된 보육시설을 중심으로 할 것인가, 아니면 개별화된 가정양육에 대한 현금급여(수당) 지원을 할 것인가가 논쟁의 중심이 되고 있다. 이와 더불어 공공보육시설 외에도 민간 부문의 보육시설 운영을 확대하고 이들 시설의 차별화된 프로그램을 통해 아동양육(더 나아가서는 교육)의 질을 높일 수 있도록 하는 시장화를 또 하나의 선택 지점으로 할 수 있도록 지원하자는 것이다. '자유선택'의 기본 골격은 국가가 아동양육에 대한 지원을 하는 방향에 있어 부모가 보육시설을 이용하든, 양육수당을 수급하든, 가정 내 개별 양육서비스를 이용하든, 아니면 질 높은 보육을 민간보육시설에서 이용하든 다양한 형태 중 하나를 '자유롭게 선택'할 수 있도록 동등하게 지원하는 방식으로 제도화하여야 한다는 것이다.

실제 자유선택에 근거하여 다양한 형태의 아동양육 방식을 국가가 제도적, 재정적으로 지원하고 있는 프랑스의 경우를 살펴보자. 프랑스는 공공보육시설(Creche)에 다니는 3세 미만의 아동이 있는 가족에게는 보육비용을 전액 지원해주고 있으며, 부모가 가정에서 아동을 직접 키우는 가족에게는 노동시장에 참여하지 않는 조건이 충족되면¹⁾ 양육수당(APE)²⁾을 지급한다. 양육수당은 프랑스뿐만 아니라 핀란드, 노르웨이,

- 1) 양육수당의 충족조건은 국가별로 상이하다. 프랑스는 부모가 노동시장에 참여하지 않는 조건, 즉 일자리를 갖지 않는다는 조건이 충족되면 양육수당을 지급한다. 프랑스의 양육수당 수급 조건은 출산전(혹은 입양) 5년 중 2년 이상을 일한 경우에 발생하며, 부모휴가(육아휴직)가 무급인 상황에서 지급되는 것이어서 육아휴직적 성격도 있다. 이에 비해 노르웨이나 핀란드는 공적 아동보육시설을 이용하지 않는 조건으로 양육수당을 지급한다(Morel, 2007).
- 2) 프랑스는 1970년대까지 일과 가족을 양립시킬 수 있는 사회조건으로서 보육의 중요성을 강조하고 다양한 제도를 통하여 여성의 경제활동참가에 저해가 되는 요소를 개선하는데 적극적인 국가였다. 그러다가 1970년대 이후 저출산, 실업문제에 대한 구조적 해결책으로 등장한다. 1985년 도입된 가정양육수당은 부모가 일을 완전히 그만두고 실업자로 등록한 경우에 지급되는 현금급여적 성격을 바탕에 깔고 있다. 그러나 양육수당은 자녀수(3명->2명), 고용형태(풀타임->시간제)에 대한 수급자격이 완화되면서 점차 3세 미만의 아동을 양육하는 여성의 돌봄노동에 대한 보

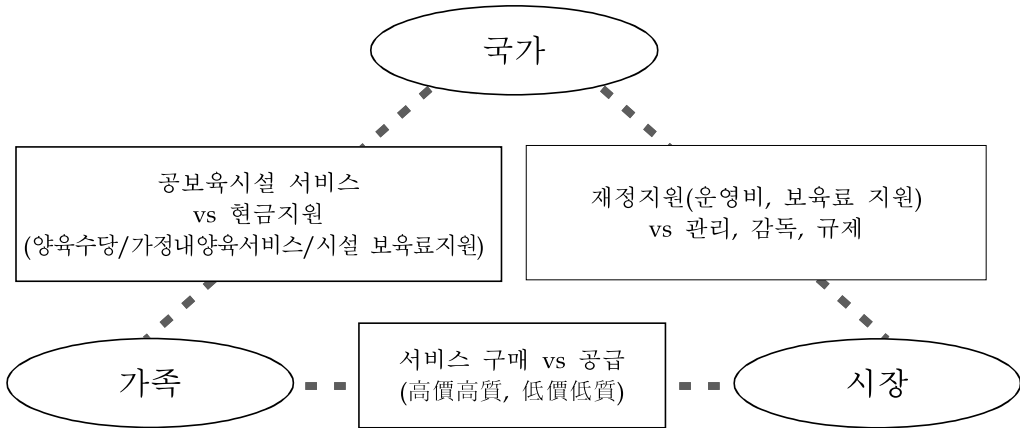
네덜란드, 독일 등 여러 나라에서 자유선택 관점에서 제도적으로 도입되어 있다. 이와 더불어 민간보육시설이나 가정에서 이루어지는 개별적 아동양육형태에도 제도적, 재정적 지원을 하고 있는데, 대표적 사례로 1990년 도입된 등록보육사 고용지원제도(AFEAMA)와 1986년 도입된 가정보육모 제도(AGED)등이 있다. 두 가지 제도 모두 다양한 아동양육에 대한 부모의 선택을 국가가 지원한다는 취지하에 일정한 재정 지원이 이루어지고 있다. 전자는 보육모의 자신의 집에서 5인 이하의 아동을 보육하는 민간(가정)보육시설을 이용할 경우에 보육료를 일부 지원하는 방식이라면, 후자는 개인적으로 부모가 자신의 집에서 자녀를 돌보는 보모를 고용할 경우 이들이 지불해야 할 사회보장세를 지원하거나 세금공제와 같은 방식을 통해 간접 지원하는 방식이다(Jenson and Sinueau, 2003). 이러한 제도들은 공공보육이외에도 다양한 형태의 아동양육형태에 대해 국가가 지원을 제공하고 부모에게 선택의 자유를 주게 한다는 점에서 ‘자유선택’으로 명명되어진다. 그러나 자유선택은 부·모에게는 노동권과 부모권을 보장해주고, 아동에게는 태어난 배경에 상관없이 양질의 양육을 받을 수 있게 하는 보육공공성의 후퇴와 함께 계층화, 성별화라는 사회적 간격을 초래한다는 비판이 강하게 제기되고 있다.

나. 돌봄의 사회화와 자유선택

이인생계자 모델의 등장과 여성의 경제활동의 필요성 증가에 따른 돌봄의 공백은 많은 국가들이 봉착한 위협이다. 그 대응방안으로서 돌봄에 대한 사회적 책임 분담 및 공유는 일반적 추세가 되어 왔다. 그러나 돌봄의 사회화나 공적 책임은 기존 가족에서 수행했던 아동보육의 문제를 시장을 중심으로 조정이 이루어지도록 할 것인가, 아니면 공공성 확보를 중심으로 이루어지는가에 따라 국가별로 상이하게 나타난다. 또 아동보육의 대부분을 사회서비스를 통해 사회 영역에서 해결하는가, 혹은 국가의 재원 조성과 (재)가족화된 아동보육을 결합하는 방식을 취하는가에 따라 상호 다양한 형태의 보육체계가 구성된다. 이처럼 돌봄의 사회적 책임 공유는 국가-가족-시장간 서비스나 급여의 흐름을 어떻게 구성하는가에 따라 다양하게 형성된다(Larsen, 2002; Kamerman and Kahn, 1978; Meyers and Gornick, 2003). 자유선택은 국가-가족-시장간 일어나는 다양한 보육조합을 가족들이 보다 자유롭게 선택하게 하자는 취지로 시작되었다. 명목상 자유선택은 선택의 자유가 허용되는 범위, 사회적 상황, 대상자 조건 등에 의해 규정될 수 있다는 점에서 허상이라는 비판도 동시에 수반된다(Kremer,

상적 성격으로 받아들여지고 있다. 근래에 들어서는 시설보육서비스를 대체하는 대표적인 방식이 되고 있다.

2002). 자유선택의 쟁점을 분석하기 위해 국가-가족-시장간 관계속에서 나올 수 있는 아동보육 지원방식의 조합에 따른 자유선택 경로의 맥락을 짚어보면 [그림 1]에서 나타나는 바와 같이 주체들의 상호 관계에 따라 다양하게 나타난다.



[그림 1] 아동보육 지원정책의 조합과 자유선택 경로

3. 자유선택의 쟁점 분석

아동양육 방식에 있어 가족의 자유선택에 대한 관점 차이는 1990년 이후 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 프랑스, 네덜란드, 벨기에 등 여러 나라에서 다양한 방식으로 제기 되어 온 바 있다(Hiilamo and Kangas, 2003; Hiilamo, 2004; Kremer, 2002; Morgan, 2002; Morel, 2007). 이들의 논쟁은 대부분 가족정책 방향을 사회화된 공공보육서비스 강조에서 벗어나 다른 대안적 아동양육 형태로서 가정내에서 부모나 대체인력이 아동을 양육하는 방식을 국가가 제도적으로나 재정적으로 지원해야 형평성에 맞다는 주장과 함께 제기되었다. 이 중 공공 보육서비스의 정착을 아동의 삶의 질 향상, 사회적 정의 실현, 여성의 노동권 보장, 성별간 평등성 공유, 일과 가족의 양립을 이룰 수 있는 가장 우선적인 과제로 설정한 스웨덴³⁾을 제외하고는 다른 국가에서는 자유선택의

3) 공공보육 서비스 우선을 일관되게 지향하고 있는 스웨덴에서도 2000년 이후 가정양육수당에 대한 긍정적 수용입장이 재등장하였다. 그동안 사민당의 가족정책 기조속에서 지속적으로 양육수당에 대한 이니셔티브를 가지지 못한 우파연합은 2008년 5월 재집권하면서 가정양육수당을 다시 도입하였다. 스웨덴 가정양육수당은 1-3세 아동을 둔 부모가 부모휴가 후 가정에 머무를 때 받을 수 있는 형태로 설계되어 있다(홍승아 외, 2008). 그러나 스웨덴의 가정양육수당은 핀란드와 노

형태로서 양육수당이나 가정내 개별 양육서비스에 대한 지원을 도입하였다. 본 절에서는 자유선택 논쟁에서 가장 쟁점으로 등장하는 양육수당 vs 보육시설 서비스에 대한 정책적 지향들이 어떤 지점에서 어떻게 차별적으로 적용되고 있는가를 중심으로 살펴해보도록 하겠다. 자유선택 쟁점에 대한 비교 분석들은 양육수당의 개별 가족의 선호에 초점을 맞춘 핀란드와 보육서비스의 보편적 접근성에 방점을 두었던 스웨덴의 가족정책을 비교한 Hillamo와 Kangas(2003) 논의를 기반으로 자유선택이 어떻게 적용되고 차별화될 수 있는가를 살펴보겠다.

〈표 1〉 자유선택 논쟁의 쟁점

	자유선택 수용적 입장 : 가정양육수당/개별양육 옹호	자유선택 부정적 입장 : 공공보육서비스 옹호
자유 개념	가족들이 다양한 형태의 양육방식을 선택할 수 있는 것	개인이 일을 선택하거나, 동시에 일과 가정을 수행해 나갈 수 있는 자유를 가지는 것
사회정의	여러 형태의 양육방식을 사용하는 가족간의 형평성	성별간 평등; 다양한 가족형태나 계층적 차이를 넘어서 아동간 평등
아동양육과 국가 역할	아동양육을 해나가는 가족의 경제적 부담을 해소하기 위한 재원 마련	아동보육을 장기적 사회발전속에 배치하고 보편적 보육서비스 제공 주력
재정효율성	보육시설은 아동수 변화나 지역적 특성에 유연하게 대응하지 못하여 재정적으로 비효율적	생산가능잠재집단인 여성의 노동력화에 대한 투자가 가장 재정효율적임. 이를 가능케하는 보육서비스 확충필요
사회적 바람직성(social desirability)전제	- (개별)가정이 아동보육의 최적 장소 - 여성의 순차적 양립을 통한 부모권과 노동권 조화	- 공동가정으로서 보육시설이 아동보육을 위해 더 나음 - 남녀모두의 부모권과 노동권 양립을 위한 사회적 환경 조성
여성의 노동자로서의 지위	실업/저임금 완충제(buffer)로서의 여성노동자 수용	여성노동자의 동등한 노동권 강조

출처: Hiilamo & Kangas(2003)의 분석들에 본 연구자가 추가 쟁점을 보완하여 재작성함.

르웨이와 같은 국가급여는 아니며 지방정부가 지급하는 급여로 제한되어 있다. 따라서 양육수당의 전면적 도입으로 보기 어려우며 실제 실행여부는 지방자치단체별로 차이가 날 것으로 전망된다. 2008년에 제도입되었기 때문에 아직 정착여부나 확대가능성 등에 대해서는 향후 지켜보아야 할 것이다. 1994년 기민당 정부에 의해 도입되었다가 1995년 사민당 집권과 함께 폐지되었던 경험 있고, 스웨덴에 광범위하게 자리잡고 있는 공공보육서비스 선호 등으로 인하여 앞으로 스웨덴 가족정책의 뜨거운 쟁점이 될 것이다. 물론 가족정책의 부침속에서도 보편주의적 원칙을 지켜온 점을 고려해볼 때 도입에 있어 차별적일 것으로 보인다(Bergqvist and Nyberg, 2002).

가. 자유의 개념

자유선택을 수용하는 입장은 기본적으로 공공보육시설의 확충이나 확대보다는 가정내 양육수당, 가정내 개별적 양육서비스에 대한 지원 등이 도입됨으로써 부모들이 다양한 서비스를 선택할 수 있는 자유를 가질 수 있다고 보고 있다. 이들에게 있어 자유선택이란 자녀를 키우는 가족들이 공공보육시설을 이용할 수도 있고 민간보육시설을 이용할 수도 있어야 한다. 또한 보육서비스를 이용하지 않고 일정 기간동안 일을 그만두고 자녀를 가정에서 직접 양육하면서 수당과 같은 현금지원을 받을 수 있어야 하며, 본인이 직접 키우지 못하더라도 시설보육을 이용하지 않고 대체노동력을 통해 가정내 양육이 가능하도록 재정적 지원을 해야 한다는 것이다. 심지어는 높은 비용을 지불하고라도 질 높은 보육의 질을 담보할 수 있는 민간 보육서비스 등 다양한 형태의 양육방식을 부모가 자유롭게 선택할 수 있도록 국가는 지원을 해야 한다고 보고 있다.

반면 공보육시설을 통한 보편적 공보육서비스 제공을 가장 최적의 대안으로 간주하고 자유선택에 대해 부정적인 입장은 현실적으로 모든 가족들이 자유의지에 의해 자유롭게 선택하는 것이 가능하지 않은 사회적 조건속에서 자유선택을 강조하는 것은 ‘자유’의 본질이 아님을 역설한다(Morgan, 2002). 이들은 자본주의 사회구조속에서 자유는 노동을 통해서, 혹은 노동과 가족의 양립을 통해서 온전한 시민권을 확보할 수 있을 때 가능해진다고 보고 있다. 자본주의 사회속에서 노동시장 참여는 임의적 선택이 아니라 모든 개인의 기본적 존재조건이자 필수요건이기 때문에, 자녀양육을 위해 일을 그만두는 양자택일적 선택은 자녀양육과 일을 양립하기 어려운 구조에서 어쩔 수 없이 자녀양육을 택한다는 차원에서 진정한 의미의 자유선택일 수 없다. 즉 일과 가족의 양립을 전 생애에 걸쳐 추구해야 하는 개인에게 있어 일과 가정을 배타적으로 선택해야 하는 양자택일적 선택은 진정한 의미의 자유로운 선택이 아니며 ‘제한된 선택’일 수 밖에 없음을 강조한다(Hiilamo and Kangas, 2003; Hiilamo, 2004; Leira, 2002). 일과 가족의 양립이 어려운 사회적 환경속에서 이제까지 자녀양육 역할을 수행해왔던 여성은, 특히 저임금으로 노동시장 유인이 크지 않은 저소득층 여성에게 자유선택의 명목아래 주어지는 양육수당은 자신의 노동권을 포기하고 전통적 역할로 회귀하게 하는 함정(trap)으로 작용할 가능성을 내포하고 있다. 따라서 국가는 일과 가족에 대한 양자택일적 선택에 빠지게 하는 것이 아니라, 일과 가족을 양립할 수 있도록 사회적 조건을 만들어나감으로써 그 속에서 자유롭게 자녀양육의 문제를 해결해나갈 수 있도록 하는 것을 자유선택으로 보아야 한다.

나. 사회정의: 형평성과 평등

선택의 자유를 강조하는 입장은 한 가지 양육방식, 대체적으로 시설보육서비스를 선택한 가족에게만 지원을 하는 방식은 다른 양육방식을 선호하거나 혹은 아동의 특성, 지역적 요인 등으로 보육서비스를 이용할 수 없는 가족의 입장에서 보면 형평성에 위배된다는 비판이다. 즉 자유선택을 강조하는 입장에서는 기존의 보육서비스에 집중된 국가의 재정적 지원 방식은 공공보육시설을 이용하는 가족만이 국가로부터 혜택을 받을 수 있기 때문에 다른 형태의 아동양육을 선택한 가족은 국가로부터의 지원으로부터 배제됨으로써 형평성상 문제가 발생한다는 지적이다. 이들은 국가가 다양한 형태의 아동양육에 대한 재정적 지원을 함으로써 아동을 양육하는 부모들에게 상황에 맞게 특정한 양육방식을 자유롭게 선택할 수 있도록 하여야 한다고 보고 있다. 사회적으로 보육시설보다는 자신의 자녀를 가정내에서 키우고 싶어하는 부모들이 있고, 타인보다는 본인이 직접 자녀를 키우고 싶어하는 부모들에게도 자유롭게 그들이 선호하는 양육방식을 선택할 수 있도록 지원해야 하며, 보육서비스를 받기 어려운 지역에 살고 있거나, 장애 등 아동의 특성으로 인하여 보육서비스를 받기 힘든 경우는 가정 내 양육지원을 받을 수 있도록 조치하는 것이 바로 사회적 형평성이라는 입장이다.

양육수당을 도입을 주도했던 핀란드 정부의 정의/형평성 관점을 살펴보면 첫째, 공공보육체계는 주로 도시에 거주하는 사람들을 기반으로 집중되어 있기 때문에 지역적으로 농촌지역이나 인구밀집도가 높지 않은 지역에서는 아동양육 지원에 있어 배제되는 집단이 생긴다는 것이다. 이처럼 지역적 특성에 따라 사회내에서 보육서비스를 받기 어려운 이들에게도 동등한 수준의(comparable) 사회적 지원을 제공해야 하는데, 양육수당이 대안이 될 수 있다. 즉 사회적 형평성이란 어떤 지역에 살든, 일하는 형태와 상관없이 모든 사람들은 동등하게 아동양육 지원을 받을 권리를 주는 것이다. 둘째, 공보육시설을 쓰지 않고(혹은 못하고) 조세를 내는 가족들은 그렇지 않는 가족에 비해서 조세를 함께 냄에도 불구하고 자녀양육문제로 고통을 받고 있는 현실을 보아야 하며 이에 대한 지원을 하는 것이 사회정의에 부합한다. 따라서 국가는 보육시설을 이용할 수 없는 조건이거나 이용하고 싶어 하지 않는 사람에게도 보조금을 받을 권리를 주어야 하며 다양한 종류의 양육방식을 선택할 권리를 보장받도록 함으로써 사회정의를 이루어야 한다(Hiilamo & Kangas, 2003; Hiilamo, 2004).

반면 자유선택의 허구성을 강조하는 입장에서는 보육시설, 양육수당, 가정내 양육서비스 중 부모가 원하는 대로 자유롭게 선택할 수 있다는 것이 사회적으로 아동양육과 연관된 시설이나 인프라가 충분히 갖추어져 있지 않는 상황에서 근본적으로 가능할 수 있는가에 의구심을 제기한다. 또한 부모의 비용지불능력이 다르고, 성별분업 이

데올로기가 여전히 강한 사회구조속에서 자유선택은 계층별로, 성별로 분절화된 선택으로 귀결될 수밖에 없다고 주장한다(유해미, 2003; Jenson and Sineau, 2003). 즉 한 명의 배우자(대부분 여성)가 자녀를 전적으로 돌보고 살아도 될 만큼 경제적으로 소득수준이 높은 배우자를 가지고 있거나, 자녀를 돌봐줄 가정내 보육인력을 고용할만한 충분한 소득이 있거나, 높은 비용의 민간보육시설을 이용할 수 있는 소득수준의 가족에게만 자유선택은 의미가 있을 뿐 한부모가족, 비혼모가족, 노동자 계급 가족 등 대다수 가족에 자유선택은 계층적으로 분절화된 선택일 수밖에 없다. 또한 남·녀, 부·모에 관계없이 일과 가족을 양립시켜나갈 수 있도록 하는 보육서비스와는 달리, 양육수당은 개인이 가진 성별 혹은 가족내 지위에 따라서 진정으로 자유의지에 의한 선택을 할 수 없게 하는 사회구조위에 작동하고 있다. 일과 가족을 통합적으로 접근하기 보다는 일과 가족을 분리시키고 양자택일하게 하는 자유선택의 논리는 전통적으로 어머니 역할을 수행해왔던 여성들에게 노동권을 포기하고 가정으로의 복귀하는 반쪽의 자유만을 주는 것이다. 따라서 자유선택의 명분은 계층적으로나 성별로 분절화된 선택을 할 수 밖에 없는 실제 사회현실을 왜곡하고 있다는 측면에서 사회정의와 평등에 위배된다.

스웨덴의 양육수당과 보육서비스를 둘러싼 자유선택 논쟁에서는 자유선택이 내포하고 있는 계층성을 문제로 삼으면서 사회정의와 평등에 기반한 가족정책의 방향을 명확히 하고 있다(Hiilamo and Kangas, 2003). 이들은 사회정의와 자유선택을 평등의 관점에서 재조명하면서 가족정책은 기본적으로 경제적으로나 가족형태별로 다른 가족 배경을 가지고 태어난 아동이 그들이 태어난 가족에 규정되지 않고 동등하게 자랄 수 있는 환경을 조성함으로써 아동들간의 평등을 증진하고 사회를 지속발전시켜나가는 데 두고 있다. 이를 실현하기 위해서는 개별 가족의 상황에 따라 양육의 질과 내용이 달라질 수 있는 가정내 양육방식보다는 사회적으로 양육의 질이 담보된 보육기관이 최적의 대안임을 강조한다. 또한 여성에게 있어서 진정한 선택의 자유란 여성이 노동시장에 나아갈 수 있는 사회적 환경이 성립된 속에서 일과 가족을 양립할 수 있을 때 보장되는데, 이를 위해서는 공공보육 체계가 가장 우선적으로 해결되어야 한다고 보았다. 즉 자유란 일 또는 가정이나의 양자택일적(alternative) 선택의 자유가 아니라, 여성이 (남성과 마찬가지로) 노동시장에서 일을 하거나 일과 가정을 양립하는 생활간 선택을 할 수 있을 때 진정성을 확보할 수 있다고 보았다. 이러한 측면에서 공공보육은 여성과 남성간 부모권과 노동권을 동시에 보장하며 계층간, 가족형태간, 성별간 정의를 실현할 수 있는 주요한 가족정책의 기틀로서 의미가 있다고 보았다.

이에 비해 양육수당에 의하여 보장되는 자유는 근본적으로 제한적이며 평등에 위배된다는 측면에서 사회정의에 반한다고 보고 있다. 양육수당은 전통적으로 중산층

남성이 누려 왔던 전업 가정주부예의 권리를 노동자 계급의 남성에게 확대하는 차원 이상이 아니라고 보았다. 즉 자유선택에 기반한 양육수당 정책의 확대는 여성들이 노동 시장을 벗어나 가정을 택하게 하는 일방향의 배타적 선택일 뿐, 그 반대로 자녀양육을 그만두고 일을 선택할 수 있는 자유가 허용되거나 일과 가족을 양립해나갈 수 있는 자유를 허용하지 않고 있다. 그나마 이와 같은 일방향의 배타적 선택을 할 수 있는 여성은 그들을 부양할 남성배우자를 가진 가족형태에만 제한되며, 한부모가족과 같이 독신부모로 살아가는 경우 선택할 자유조차 없다. 이처럼 겉으로는 자유선택의 외피를 쓰고 있지만 양육수당은 계층별, 성별, 가족형태별로 사회구성원간 격차를 더욱 분명하게 만들어나가기 때문에 사회정의 측면에서 바람직하지 않다⁴⁾.

현실적으로 자유선택에 기반하여 가정양육수당이나 가정내 양육서비스에 대한 지원을 확대한 국가들에서는 계층별로 아동양육의 방식이 차별화되는 양상이 뚜렷하다. 1990년대 이후 공공보육시설 이외에도 민간보육시설, 가정양육수당이나 가정보육모제도 등 다양한 형태의 가정내 양육서비스를 도입하고 이를 모두 지원하는 정책을 전개하고 있는 프랑스의 경우 소득계층이나 여성의 임금소득수준에 따른 아동양육방식의 차이가 더욱 두드러지고 있다(백선희 · 송다영 · 이성희, 2008; Morgan, 2002; Morel, 2008). 구체적으로 살펴보면 프랑스의 중산층 가정은 공공보육시설을 이용하며, 중상층은 개별적으로 보모를 고용하거나 민간보육시설을 이용하며, 저소득층은 아동양육수당을 받으면서 아동을 직접 양육하는 방식으로 계층화되고 있다. 이렇게 계층별로 아동양육방식이 차이가 나는 것은 양육(서비스)형태별로 비용문제가 있기 때문이다. 중산층은 별도의 추가비용 부담없이 일을 하면서 아동양육을 시킬 수 대안으로서 공공보육시설(Creche)을 택하고 있는 반면, 상대적으로 경제적 자원을 가지고 있는 중상층은 공공보육과 달리 부모가 지불해야 하는 보육비용이 높은 등록된 보육교사가 있는 가정보육모등록제도(AFEAMA)를 이용하거나, 개별적으로 보모를 고용하는 방식(AGED)을 선택하고 있다(Morgan, 2002). 이에 비하여 저소득층 가족(여성)들은 노동 시장 참여를 중단하는 조건으로 지급되는 아동양육수당(APE)을 지급받고 아동을 집에서 키우고 있는 것으로 나타났으며 비율적으로 늘어나고 있는 추세이다. 프랑스내 양육수당은 1994년 수급자격을 세 자녀가 있는 가구에서 2자녀가 있는 가구로 확대하면서 수당을 지급받은 비율이 높아졌으며 상당히 대중적인 아동양육형태로 자리를 잡

4) 스웨덴 자유선택 논쟁에서 1994년 사민당 여성의원 Ingvar Carlsson은 양육수당을 '여성의 뒷'이며 사회부대 비용이 엄청난 것에 비해 사회정의에서는 벗어나는 비효율적인 정책이라고 비판한다. 양육수당이 불러올 두 가지 부정적 여파로서 여성을 가정에 머물게 하여 남편의 임금에 의존적인 상태가 되게 함으로써 여성의 평등에 있어서 후퇴가 올 것이며, 장기적으로는 노동시장에서의 일자리를 얻지 못하여 노동자로서의 지위약화를 제시한다. 따라서 양육수당에 의해서 보장될 자유는 전적으로 허구(imaginary) (Hiilamo and Kangas, 2003: 13)일 뿐임을 역설한다.

아가고 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(Drees, 2004; Morel, 2007 재인용). 이와 같이 자유선택의 강조와 함께 보육시설이 줄어들고 양육수당이나 가정내 양육을 이용하는 비율이 늘어나고 아동양육방식간 계층화가 뚜렷해지는 현상은 비단 프랑스에 국한된 현상이 아니다. 공공보육의 감소, 아동양육의 계층화는 핀란드, 노르웨이, 네덜란드 전반에 걸쳐 유사하게 발생되고 있다(Hiilamo and Kangas, 2003; Morel, 2007)

또한 양육수당의 선택은 노동시장에서 일을 하지 않는다는 조건을 전제로 하기 때문에 여성들의 노동시장 퇴장을 강제하고 가속화시키면서 성별불평등을 야기하고 있다. 프랑스는 양육수당의 확대이후 3세 미만의 자녀를 가진 여성들의 경제활동참가율은 1994년 69%에서 1997년 53%로 급격히 떨어지면서(Afsa, 1998; Morel, 2007 재인용), 양육수당이 여성노동권에 자유(freedom to work)로 보다는 장애로 작동하는 있음을 확인시켜주었다. 가정양육수당으로 가족정책 방향을 잡은 핀란드는 보육시설을 중심으로 한 가족정책 기조를 유지하고 있는 스웨덴에 비하여 3세 미만의 아동을 가진 여성일수록, 자녀의 숫자가 많아질수록 양육수당을 받고 노동시장에서 퇴장하는 경향이 보다 뚜렷하게 나타났다. 자유선택으로서의 가정양육수당이 여성의 직업경력 과 소득수준에 부정적인 영향을 주면서 노동권에 제약을 가하고 있으며(Rissanen and Knudsen, 2001; Ronsen and Sundstrom, 2002; Sipila and Korpinen, 1998; Vikat, 2004), 간접적으로 가족내 여성의 남성에 대한 경제적 의존을 강화시켜 성별평등을 저해시킬 수 있다.

이처럼 일과 가정을 양립시킬 수 있는 사회적 환경과 인프라가 구축되어 있지 않은 가운데 주어진 자유선택은 계층간, 성별간 격차와 차별을 확대시키는 기제로 작용하면서 사회정의를 위배할 뿐만 아니라 장기적으로는 사회통합을 저해한다. 자유선택의 명분아래 보육서비스에서 양육수당이나 가정내 양육서비스로의 전환 및 확대 정책 기조는 계층적으로는 저소득층 아동의 보편적 양육권리를 저해할 뿐만 아니라, 젠더 측면에서는 여성들에게 전통적 성역할로의 회귀를 제도화시키고 있기 때문에 이에 대한 정책적 재고가 필요하다.

5) 양육수당은 여성의 어머니 혹은 전업주부로서의 기간을 장기화하고 노동시장으로의 재진입을 지연시키는 효과로 인하여 핀란드 여성은 스웨덴에 비하여 남녀 커플인 가구중 남성배우자애의 수입의존도가 높은 것으로 나타났다(OECD, 2005: 79). 5)

다. 아동양육에 대한 국가의 역할

아동양육에 있어 국가의 역할이 차지하는 비중은 점점 높아지고 있다. 자유선택에 있어서도 국가는 어떻게 아동양육, 돌봄에 정책적으로 관여를 할 것인가에 대한 입장의 차이가 있다. 사회적 차원의 돌봄 책임의 분담이나 중요성은 양 입장 모두 동의하고 있으나, 개입방식에 대하여 전자는 국가는 양육의 경제적 부담을 해소시키는데 주력하고 양육의 방식은 가족이 선택하도록 하는 것을 전제로 하는데 반해, 후자는 국가의 역할을 아동양육의 질 담보와 보편적 적용을 바탕으로 한다. 즉 자유선택에 대한 부정적 입장은 국가가 시설, 가정내 개별 양육, 양육수당 등에 대한 경제적 지원을 하고 이에 대한 관리, 감독을 하는 방식으로 아동양육의 보편주의적 질 담보가 어렵다고 본다. 국가가 사적 가정영역에서 발생할 수 있는 다양한 유형의 방임, 안전치 못함, 수준에 미치지 못하는 보육의 질에 대해 세세히 관리, 감독하는 것은 거의 불가능하다(백선희 외, 2008)는 것이 후자의 견해다. 에스핑앤더슨은 스칸디나비아 국가는 질 높은 보편적 보육시설의 확대를 통해 아동에게 사회로 나아가는 동등한 조건의 형성으로 작동함으로써 학업성취뿐 아니라 노동시장 지위에 있어 격차가 감소하고 있다고 보면서 국가의 아동보육서비스에 대한 역할을 강조하였다(Esping-Andersen, 2002).

라. 재정효율성

자유선택에 대한 양 입장은 재정효율성에 대해서도 서로 다른 견해를 피력하고 있다. 전자는 보육시설 설치의 구조적 특성으로 인하여 아동수의 증감에 따라 유연하게 적용하면서 비용을 조절하지 못하며, 농어촌이나 인구밀집도가 낮은 지역에는 투입 대비 산출량이 적절치 못할 경우가 많아서 재정적 낭비를 수반할 수 있다고 본다(Hiilamo, 2004). 이에 비해 양육수당은 보육시설이나 서비스 제공에 의해 발생하는 문제점을 탄력적으로 유연하게 보완할 수 있다는 점에서 재정효율적이다. 또 사회적으로 경제 위기와 같은 상황에서는 급여액의 증감을 자유롭게 할 수 있어서 재정운용에 있어서 매우 유연한 강점이 있다. 이에 비해 후자는 재정효율성은 단기적, 미시적 효과뿐 아니라 장기적, 사회전반의 체계와 효과를 바탕으로 검토되어야 한다고 역설한다. 이들은 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 개발 및 투자는 정책의 핵심 이슈가 될 수 밖에 없다고 본다

(Esping-Andersen, 2002; OECD, 2007; 장지연 외, 2005). 즉 남성 노동력의 대부분이 이미 노동력화 되어 있는 것에 비하여, OECD 국가 여성의 노동력은 아직 평균 57%에 머물러 있기 때문에 이들이 바로 향후 사회의 지속가능한 성장을 담보할 노동가능 집단이다. 따라서 여성의 안정적 노동력화를 담보케하는 양질의 보육서비스 제공은 고령화시대 사회적 재원을 지속적으로 확보할 수 있게 하는 가장 효과적이고 재정효율적인 방편이다.

마. 사회적 바람직성(desirability) 전제

자유선택에 대해 긍정적인 입장과 비판적인 입장은 명시적으로 공표하지는 않았으나 ‘아동양육이 어떻게 이루어져야 자연스럽고 이상적인가’라는 소위 사회적 바람직성(desirability)에 대해 서로 다른 전제를 하고 있다. 자유선택을 강조하는 입장은 아동보육의 최적의 장소를 가정으로 놓고 있으며, 여성이 일과 자녀양육을 동시에 수행하기 보다는 순차적으로 양립하면서 아동양육을 수행하는 것을 사회적 바람직성으로 전제하고 있다. 이에 비해 보육서비스를 강조하고 자유선택에 대해 비판적인 입장은 아동은 보육을 통해 사회성을 키워낼 수 있으며, 부모는 성별에 관계없이 일과 가족내 역할을 동시에 수행할 수 있어야 한다는 것이다. 일과 가족의 양립을 위해서 여성이 일정기간 일을 그만두고 가정내 자녀양육을 수행하고 다시 노동시장으로 복귀하는 순차적 양립은 여성의 노동권을 침해하는 적절치 않은 방식이며 오히려 전체 사회의 평균노동시간을 줄여서 부모가 함께 일과 가족을 양립하면서 생활하도록 국가는 지원해야 한다는 것이다.

스웨덴과 핀란드의 양육수당 논쟁에 나타난 사회적 바람직성에 대한 견해를 살펴보자. 핀란드의 초기 농민당은 여성이 속해야 할 영역은 가정이며 아동도 가정영역안에서 키워지는 것을 자연스러운 것으로 놓고 있다. 이후 이들의 입장은 여성의 역할을 제한한다는 비판을 받으면서 변화를 하였으나 양육수당이 전제한 가족정책의 기조는 3세 미만의 아동에게 최적의 보육장소는 가정이며 부모 중 한 명은(대체적으로 여성이) 가정에 머물수 있도록 해야 한다는 견해는 지속적으로 유지하고 있다. 이런 사회적 바람직성은 여성들이 노동시장과 가정내 역할로 이해 발생하는 긴장을 줄일 수 있는 방안으로 양육수당을 선택할 수 있도록 조치하는 것이었다. 반면 자유선택에 비판적인 스웨덴 사민당은 여성의 노동권은 시민사회의 가장 기본적인 권리이며 부모권과 대비되는 개념으로 배치하는 것에 반대한다. 이들은 여성이 일 또는 가족을 생애 주기적으로 순차적으로 양립하는 방식(either-or) 보다는 남녀모두 일과 가정의 이중역할을 동시에 수행해가는 동시적 양립(both-and)이 보다 사회적으로 바람직하다고 보

고 있다. 이를 위해서 명목상으로는 부모에게 사용할 권리를 주지만 내용적으로는 여성에게만 강제되는 양육수당보다는 일과 가족 양립을 위한 사회환경 조성과 공공보육 제도를 이상적 안으로 받아들인다. 즉 일하는 부모(*working parents*)의 노동권과 부모 권을 실현하는 가장 이상적인 방안은 근로시간을 6시간으로 줄이고 노동시장내 임금 격차 해소 등 남녀간 동등한 노동조건을 확보하는 사회환경속에서 공공보육시설의 양적, 질적 확충을 통해 아동양육문제를 해결해나가는 것이다. 현대 사회에서 아동양육의 가장 커다란 어려움으로 지적되어 온 여성의 이중부담은 노동권과 부모권(*parenthood*)에로의 동등한 접근에 의해서, 그리고 노동시장과 가정에서의 일을 동시에 수행할 수 있는 진정한 자유를 얻을 때 비로소 완화된다고 보았다.

한편 아동의 복지도 개별가정의 양육보다는 공동가정으로서 보육시설의 우위성을 강조한다. 보육시설을 아동을 함께 키우는 공동가정(*collective house*)으로 보았으며, 공동가정은 가정에서의 따뜻함과 시민으로서 성장할 수 있는 합리성을 동시에 제공할 수 있다고 보았다. 가정내에서 아이가 가장 잘 보살핌을 받을 수 있다는 생각은 중산층적인 제한성을 지니며 그 중에서도 소수의 가족만이 그들의 아동에게 완전한 의미의 보육을 제공한다고 보았다. 많은 경우 부모들은 자녀를 잘 키우는 기술이나 교육이 부재하며, 혼잡하고 쾌적한 환경이 아닌 곳에서 자라는 아동들은 주변인이 되기 쉽다고 보았다. 이에 비해 보육시설에서의 양육은 안전한 환경에서 아동이 성장할 수 있는 기반을 제공하며, 가정에서 부족한 부분을 보완할 수 있다는 점에서 아동의 보편적 복지에 긍정적인 기여를 한다고 보았다. 이러한 측면에서 공공보육시설은 아동이 태어난 가정환경에 관계없이 따뜻한 보호속에서 건강한 시민으로 자라날 수 있게 하는 우위성을 가진 대안으로 부각되었다.

바. 노동시장내 여성의 노동자로서의 지위: 완충인력(buffer) vs 노동권

자유선택 대안으로서 가정양육수당이나 가정내 양육서비스 도입은 내부적으로는 경제적 불안과 이에 따른 긴축재정의 필요성, 실업률 증가에 대한 사회적 대응이라는 측면이 존재하고 있다(Jenson and Sineau, 2003; Morel, 2008). 즉 가정 내 양육에 대한 정책적 지원은 국가의 재정적 위기에 대한 대응으로서 공공보육의 확대 보다는 민간보육서비스를 대폭 끌어들여서 재정지원의 규모를 줄이고, 실업률 증가와 일자리 감소에 대한 대응으로서 여성이 노동시장에서 벗어나 가정 내 자녀양육을 하는 것에 대한 금전적 보상 차원에서 부상하였다. 따라서 자유선택의 기반위에 선 가정내 양육 지원 정책기조는 부모가(주로 여성이) 일을 중단하고 가정 내에서 자녀양육을 전적으로 책임지는 것에 대한 보상으로서의 양육수당, 공공보육시설의 대안으로서 민간보육

시설이나 가정내 개별보육서비스를 이용할 경우 제공되는 일정한 보조금 지원 및 세금공제 혜택 등 여성노동자의 재가족화, 사회화된 보육서비스의 개별화 및 가족화 등을 보수주의적 방식을 기반으로 하고 있다. 따라서 아동양육방식의 다양성과 재가족화(re-familization)는 표면적으로는 아동을 키우고 있는 부모가 처한 상황이나 조건에 따라 여러 가지 선택을 할 수 있게 한다는 명분이 있으나, 실질적으로는 근본적으로 실업문제로부터 자유롭지 못한 노동시장의 유연화 전략에 가족(주로 여성)을 노동시장 조정의 완충인력으로 활용했었던 측면이 있다. 실제 프랑스, 핀란드 등에서 실업률 상승으로 인한 경제적 위기 시기에 노동시장 유연화 전략으로 양육수당을 적극적으로 활용하였다. 실업률이 12%를 넘고 출산율이 하락하면서 경제적 위기가 가속화되었던 1994년 경제위기를 맞아 프랑스 정부는 양육수당(APE)의 수급자격조건을 세 자녀를 가진 가족에서에서 둘째 자녀를 가진 경우로 완화하면서 노동여성이 노동시장에서 벗어나 양육수당을 선택하는 유인을 강화시켰다. 실제 이로 인해 프랑스 여성의 경제활동참가율은 1994년과 1997년 사이에 69%에서 53%로 급격히 감소한다(Afsa, 1998; Morel, 2008에서 재인용). 또한 1994년 보수당 정부는 양육수당의 확대와 함께 가정정보모를 고용한 가족에 대한 세금공제 혜택을 늘리고 가정등록보육교사 제도에 대한 혜택 확대를 통하여 새로운 저임금일자리로서 가정정보모(nanny)와 가정등록보육교사를 양산하고 여성의 일자리를 재배치하는 조치를 취한다. 이와 같은 여성의 노동시장으로부터의 퇴출과 재배치는 남성의 실업을 막아주는 완충제로서의 역할을 한 것으로 긍정적으로 평가하고 있다(Morel, 2008).

그러나 여기에 대해 자유선택에 부정적인 입장은 여성의 노동권 침해를 강력히 비판한다. 즉 자유선택의 주요한 대안으로 등장한 양육수당이나 가정내 양육서비스 부문은 실업과 저임금이라는 노동시장의 구조적 제약에 여성이 희생되면서도 이들의 노동권 약화가 합리화되는 기제로 작용된다고 보고 있다. 따라서 아동양육의 (재)가족화, 개별화로 대변되는 자유선택의 강화는 여성노동권 약화와 전통적 성역할 회귀를 통하여 여성차별을 강화시키기 때문에 정책도입을 재고해야 한다고 주장한다(Fipila and Anttonen, 1994; Jensen and Sineau, 2003).

4. 자유선택의 현실과 전망

근래에 들어 가족정책은 남녀모두가 노동권과 부모권을 동시에 양립할 수 있는 보편적 생계부양-돌봄 유형의 정착이 추세가 되고 있다. 따라서 부모들에게 노동권과 부모권을 보장해주면서, 동시에 아동에게는 질높은 양육을 보장해주는 방안을 마련하는

것이 가족정책 제일의 과제일 것이다(윤홍식, 2005). 우리나라의 아동양육문제와 연관된 가족정책은 참여정부를 거치면서 많은 사회적 관심과 재정 지원액이 증가하였으나 앞으로도 모든 아동들이 건강하고 안전하게 자라날 수 있도록 공공성과 보편성을 확보하기 위한 정책적 노력이 더욱 요구되는 현실이다. 그런데 새 정부는 가족정책적 차원에서 해결해야 할 사안으로 공공성 강화방안으로서 공보육서비스의 확충이나 서비스 다양화, 보육서비스 공급체계 정비 보다는 수요자 중심의 보다 자유로운 선택을 강조하면서 양육수당 도입, 보육바우처 지급을 통한 시설간 경쟁을 유도하고, 가정내에서 개별적으로 이루어지는 양육서비스에 대한 보육료 지원방안을 모색하고 있다. 새 정부의 주요정책 기조는 아동양육의 경제적 부담 완화를 주요 목적으로 한 보육료 지원대상의 확대나 보육료 지원방식의 변화(공급자 제공->수요자 제공)로 바꾸는 것에 초점을 두고 있다. 또한 현 정부는 현금지급 대체물로서 보육바우처를 사용자들에게 직접 제공하고 이를 통해 보육시설을 선택하게 하는 구조로 가게 되면 보육공급자들이 경쟁시장에서 살아남기 위하여 보다 질 높은 서비스를 제공할 수 있을 것으로 전망하고 있으며, 정부 미지원시설에 대한 보육료 자율화 조치를 통해 보다 더 좋은 서비스를 요구하는 부모들에게 선택의 폭을 넓혀주겠다고 하고 있다. 특히 보육서비스를 이용하지 않고 가정내에서 조부모, 친척들에 의하여 양육되고 있는 아동들에 대한 보조금 지원을 시작하였다. 그러나 보육서비스의 약 80% 이상이 민간 및 가정보육시설에 의하여 운영되고 있는 현행 구조속에서 보육바우처나 보육료 자율화, 가정내 아동양육에 대한 보조금 지원 강화는 전반적 가족정책의 기조를 탈가족화, 사회화, 공공성 강화에서 재가족화, 개별화, 시장화하는 결과를 초래하고 있다.

이와 같은 선택의 폭 확대라는 취지하에 전개되는 가족정책 방향의 전환은 다양한 차원의 정책결과에 대한 논의를 거쳐야 한다. 보육서비스의 공공성 확보나 보편주의적 접근성이 확보되지 않은 상황에서 자유선택의 명목아래 재가족화, 개별화, 시장화로 전환해가는 것은 선진국 사례에서 살펴본 바와 같이 소득계층별, 성별, 가족형태별 계층화를 유발할 수 있다는 점에서 주의가 요구된다. 자녀를 공보육시설에 맡길 것인지, 현금지원으로 부모가 직접 양육할 것인지, 친척이나 가족에게 맡길 것인지, 대리인력을 고용해서 양육할 것인지, 아니면 고품질의 민간보육시설에 맡길 것인지 등에 대한 선택을 할 때, 그것이 진정한 의미의 자유선택이 되기 위해서는 우선 충분히 다양한 보육의 선택지들이 사회적으로 갖추어져 있어야 하며, 둘째, 모든 부모들이 어떤 선택도 할 수 있는 충분한 경제적 재원을 가지고 있어야 하며, 셋째, 여성의 노동권과 부모권이 동시에 존중된다는 사회적 조건이 성립되어 있어야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 다양한 아동양육방식에 대한 자유로운 선택은 중산층 이상의 남성-생계책임, 여성-보조생계+자녀양육의 분업이 가능한 가족형태만 선택으로서 활용될 뿐, 소득수준

이 낮거나 혼자서 생계의 책임과 가족돌봄을 모두 수행해야 하는 가족형태들에서는 접근가능한 선택이 아니다. 또 자유선택에 내재된 재가족화 기조는 기존 가족관계내에서 아동양육의 주요 책임을 전담해왔던 여성들의 양육전담자로서의 회귀를 유인하고 있다. 이것은 소득수준에 관계없이, 가족형태에 관계없이, 성별에 관계없이 모든 가족 구성원이 사회의 동등한 구성원으로 존중받을 수 있도록 설계되어야 한다는 가족정책의 목표에 부합하지 않는 결과이다. 복지국가로 발돋움하고 있는 우리나라에게 있어 아동을 어떻게 잘 키워내느냐는 매우 중요한 과제이다. 이를 위해서 보편적이면서 질 높은 보육서비스 확충은 무엇보다도 우선적으로 선결되어야 할 과제이다. 공공보육서비스의 양적 확충과 질적 보장은 미래사회노동력으로서 아동을 건강하고 평등하게 성장시키고, 부모 모두에게는 일과 가족 중에 하나를 선택하지 않는 사회안전망으로 작용하기 때문이다. 이와 더불어 보육서비스의 사각지대로 존재할 수 있는 농촌 및 산간지역, 장애인이나 한부모 등 특수 상황이나 욕구에 대해서는 양육수당이나 가정내 개별양육서비스 지원 등을 한시적으로 활용하는 정책적 보완이 요구된다.

참고문헌

- 김혜경(2004). “보살핌 노동의 정책화를 둘러싼 여성주의적 쟁점: 경제적 보상을 중심으로”. 한국여성학, 20(2): 75-104.
- 보건복지부(2012). 2012년 보건복지부 사업계획 안내서.
- 백선희(2008). “이명박 정부의 보육정책에 대한 비판적 고찰”. 이명박 정부의 보육정책, 과연 수요자 중심인가 토론회. KYC/공동육아와공동체교육/참여연대 사회복지위원회/한국여성단체연합.
- 백선희·송다영·이성희(2008). 가정내 보육지원 제도화 방안 연구. 보건복지부.
- 서문희 외(2005). 2004년 전국 보육교육 이용 및 욕구 실태조사 보고. 여성가족부.
- 서문희 외(2007). 가족내 아동돌봄지원 방안. 육아정책개발센터.
- 송다영(2008). “일과 가족 양립을 위한 가족지원서비스 발전방안에 관한 연구”. 사회복지정책34: 7-33.
- 유해미(2004). “젠더차원에서 본 복지국가 재편 시기의 양육정책 변화에 관한 비교연구”. 고려대학교 사회학과 박사학위 논문(미간행).
- 윤홍식(2005). “가족정책의 성통합적 재구조화: 노동주체의 관점에 근거한 일과 직장의 양립을 중심으로”. 한국사회복지학57(4): 291-319.

- 장지연(2007). 한국의 젠더레짐과 일-가족 선택의 현실. 한국노동연구원.
- 홍승아(2008). “젠더관점에서 본 아동양육지원정책”. 선진화 시대를 여는 여성가족정책의 전망과 과제 자료집. 한국여성정책연구원.
- 홍승아·류연규·김수정·정희정·이진숙·Leprince·Jenson·Dulk·Soma(2008). 일가족양립 정책의 국가별 심층사례연구. 한국여성정책연구원.
- Bergqvist, C. and A. Nyberg. (2002). “Welfare state restructuring and child care in Sweden”. S. Michel and R. Mahon. Child Care at the Crossroads. New York: Routledge.
- Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). Social Foundations of Postindustrial Economics. New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002). “A child-centered social investment strategy”. Esping-Adersen, G., D. Gallie, A. Hemerijck and J. Myles. Why We Need a New Welfare State. New York: Oxford University Press.
- Fipila, J. and A. Anttonen. (1994). “Payment for care: The case of Finland”. A. Evers, M. Piji, C. Ungerson(eds). Payment For Care. Avebury:Aldershot.
- 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. 13-15 November, Copenhagen.
- Hiilamo, H. (2004). “Changing family policy in Sweden and Finland during the 1990s”. Social Policy and Administration 38(1): 21-40.
- Jaumotte, F. (2005). Female Labor Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries. Labour Force Participation and Economic Growth Workshop.
- Jenson, J. and M. Sineau. (2003). “France: Reconciling republican equality with freedom of choice”. J. Jenson and M. Sineau. Who cares? Women’s Work, Childcare, and Welfare State Redesign. Toronto: University of Toronto.
- Leira, A. (2002). Working Parents and the Welfare Stat., New York: Cambridge University Press.

- Kamerman, S. and A. Kahn. (1978). *Family Policy, Government and Families in Fourteen Countries*. New York: Columbia University Press.
- Larsen, T. (2002). "Work and care strategies of European families: Similarities or national differences?". *Social Policy and Administration* 38(6): 654-677.
- Lanquentin, M., J. Laufer and M. Letablier. (2000). "From equality to reconciliation in France?". L. Hantrais(ed.). *Gendered Policies in Europe: Reconciling Employment and Family Life*. London: Macmillan Press.
- Kremer, M. (2002). "The illusion of free choice: ideals of care and child care policy in the Flemish and Dutch welfare states". S. Michel and R. Mahon(eds). *Child Care Policy at the Crossroads*. London: Routledge.
- Mahon, R. (2002). "Three shapes of care work". *Child and Youth Care Forum* 29(3): 207-210.
- Meyers, M. and J. Gornick. (2003). "Public or private responsibility?: Early childhood education and care, inequality, and the welfare states". *Journal of Comparative Family Studies* 23: 379-411.
- Morel, M. (2007). "From subsidiarity to 'free choice': Child- and elder-care policy reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands". *Social Policy and Administration* 41(6): 618-637.
- Morgan, L. (2002). "Does anyone have a 'libre choix'? Subversive liberalism and the politics of French child care policy". S. Michel and R. Mahon(eds). *Child Care Policy at the Crossroads*. London: Routledge.
- OECD. (2005). *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*. Vol. 4: Canada, Finland, Sweden and the United Kingdom.
- OECD. (2007). *Babies and Bosses- Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries*.
- Orloff, A. (1993). "Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states". *American Sociological Review* 53: 303-328.
- Rissane, T. and Knudsen, C. (2001). *The Child Home Care Allowance and Women's Labour Force Participation in Finland, 1985-1998: A Comparison With Norway*. Oslo: Norwegian Social Research.

- Randall, V. (2002). "Child Care in Britain, or how do you restructure nothing?". Michel, S. and R. Mahon(eds). *Childcare Policy at the Crossroads*. London: Routledge.
- Richter, R and J. Eriksen. (2003). "Care through cash and public service". *European Societies* 5(4): 349-351.
- Ronsen, M. and M. Sundstrom. (2002). "Family policy and after-birth employment among new mothers-A comparison of Finland, Norway and Sweden". *European Journal of Population* 18: 121-152.
- Sipila, J. and J. Korpinen. (1998). "Cash versus child care services in Finland". *Social Policy and Administration* 32(3): 263-277.
- Vikat, A. (2004). *Women's Labor Force Attachment and Childbearing in Finland*. Max-Planck-Gesellschaft. www.demographic-research.org.