

미국의 보육정책

- 시장화 전략과 잔여적 보육정책

홍 승 아*

초 록

미국은 국가역할의 제한성, 시장역할 강화, 가족을 사적으로 분리, 방치하는 특성을 갖는 자유주의레짐의 특성을 그대로 나타내고 있으며, 따라서 정부는 재생산의 문제에 시간과 비용의 분담노력을 거의 하지 않는다.

이러한 배경에서 미국은 높은 여성취업율에도 불구하고 여성들의 노동지원을 위한 보육정책은 매우 미흡한 수준이다. 미국의 경우 철저히 개인책임을 강조하는 기반 위에서 보육은 시장의존성이 강하며, 공보육은 취약계층 아동을 대상으로 보상교육의 성격으로 제한적인 수준으로 제공되며, 최근 증가하고 있는 공보육의 성격은 빈민여성의 근로를 유도하기 위한 “노동교환 조건”의 성격이 강하다.

미국의 보육정책은 시장화전략과 빈곤가족을 대상으로 한 제한적인 공보육의 제공, 이원구조로 제공되고 있으며, 전반적인 보육제공의 수준은 보육욕구에 비해 매우 미흡한 편이다. 또한 개별가족의 경제적 지위, 보육서비스에 대한 구매력에 따라 보육서비스의 접근성, 이용가능성, 보육의 질 등이 결정되기 때문에 사회적, 계층적 문제를 재생산하게 되는 문제를 근본적으로 안고 있다.

이상에서 살펴본 미국의 보육정책은 보육논의가 활성화되고 있는 우리의 현실에서 시사하는 바가 크다. 보육의 보편적 권리, 공공성 강화를 주장하는 논의와 보육서비스의 질적 향상을 위한 보육료 자율화, 영리법인화 등의 시장화전략의 논의가 대척점에 있는 현실에서 보육정책의 방향성을 명확히 설정해야 할 어려운 고민이 남아있다.

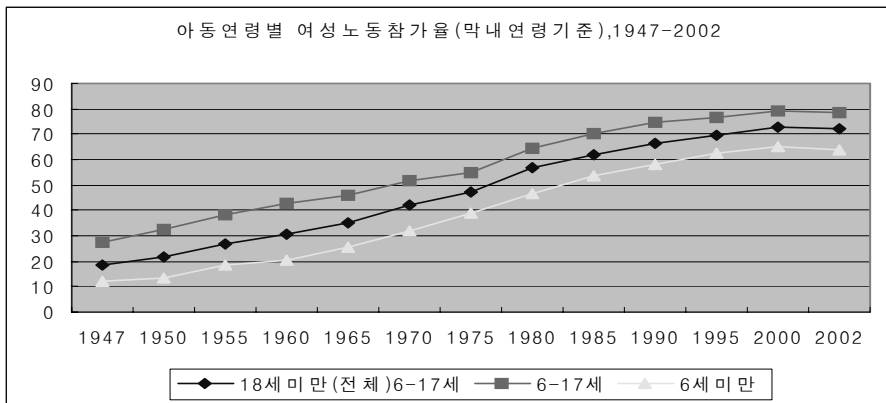
주제어: 시장화 전략, 잔여적 보육정책, 보편적 공보육, 계층적 재생산

* 한국여성개발원 연구위원

I. 서론

미국은 높은 여성취업율에도 불구하고 여성들의 노동지원을 위한 사회적 보호는 매우 낙후되어 있다. 미국의 여성노동참가율은 꾸준히 증가하였으며, 노딕국가군을 제외하면 OECD 국가 중 최고를 기록한다(US Department of Labor, 2000; Kamerman, 2002)¹⁾. 1980년, 1990년, 2002년을 비교해 보면 18세미만 아동이 있는 여성의 노동참가율은 1980년 56.6%, 1990년 66.7%에서 2002년 72.2%로 증가하였다. 자녀연령을 보다 세분해서 살펴보면, 6~17세 연령의 아동이 있는 여성의 노동참가율은 1980년 64.3%, 1990년 74.4%에서 2002년 78.6%로 증가하였다. 특히 집중적인 양육이 필요한 취학 전 아동이 있는 여성, 영아가 있는 여성의 노동참여율은 계속 증가하고 있다. 취학전 아동이 있는 모의 취업률은 1980년 46.8%, 1990년 58.2%, 2002년 64.1%로 증가하였다(Green Book, 2004). 6개월 이하 영아가 있는 어머니 취업률이 1961~1965년 14%에서, 1981년~1985년에는 48%, 1991년~1994년 52%로 증가하였다(U.S.Bureau of the Census, Hofferth & Curtin, 2003에서 재인용).

[그림 1] 아동연령별 여성노동참가율(1947~2002)

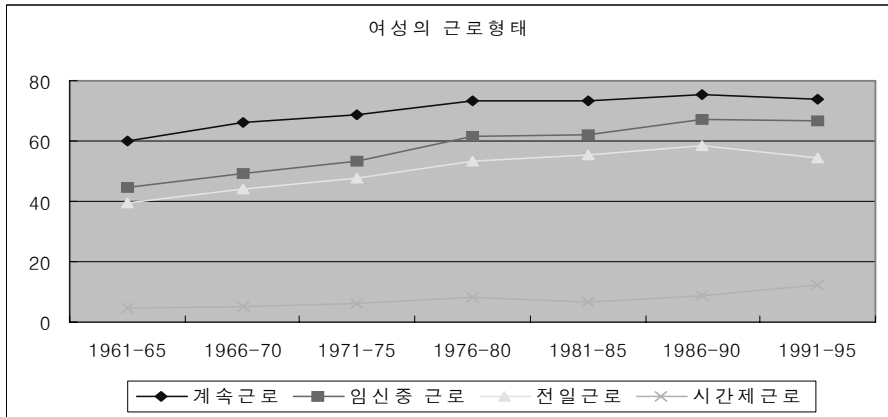


자료: Green Book, 2004

1) 1999년의 경우 각국의 여성노동참가율을 보면 미국 60%, 캐나다 59%, 일본 58.9%, 스웨덴 58.5%이다(Levy & Michel, 2002).

또한 여성들은 임신, 출산과 관계없이 계속 노동하고 있으며, 전일제근로의 형태가 압도적으로 높은 비율을 차지하며, 이러한 추세는 최근으로 올수록 높아지고 있다(그림 2 참조).

〔그림 2〕 미국여성의 근로형태



“계속근로”란 첫임신 이전에 계속 근로하고 있는 상태를 의미함.

“임신중근로”란 첫임신 기간중 근로한 형태

자료: U. S. Census Bureau, 2004

반면 2000년 현재 취학전 아동이 있는 모의 3/4이 부모외 양육방법으로 아이를 키우고 있으며(Capizzano et al., 2001, Gornick & Meyers, 2003:44에서 재인용), 특히 1세미만 자녀를 둔 모의 절반 이상이 노동하고 있다(Smith et al., 2004).

그러나 이와 같이 여성들의 높은 취업률, 전일제 근로형태가 높은 특성에도 불구하고 여성들의 노동지원을 위한 보육정책은 매우 미흡한 수준이다²⁾. 미국은 자유주의레짐의 전형적인 형태로, 개인주의 전통과 모성주의 전통이 강하며 가장 잔여적인 형태와 수준으로 복지급여를 제공하고 있다. 미국은 국가역할의 제한성, 시장역할 강화, 가족을 사적으로 분리, 방치하는 특성을

2) 물론 미국이나 영미권은 시장차별에 대한 시정(예를 들어서 affirmative action)과 기업복지 등을 통해 여성취업을 지원하는 부분이 있지만, 이 글의 논의범주인 보육지원에서는 매우 미흡한 수준이다.

갖는 자유주의레짐의 특성을 그대로 나타내고 있다. 따라서 정부는 재생산의 문제에 관하여 시간과 비용의 분담노력을 거의 하지 않는다(Gornick & Meyers, 2003). 재생산의 사회적 기반으로 볼 수 있는 부모휴가제도의 법제화와 보육서비스의 제공 역시 개별 기업 및 개인의 수준에서 해결하도록 방치되고 있다. 부모휴가의 경우 1993년에 와서야 가족 및 의료휴가법(Family and Medical Leave Act, FMLA)이 무급휴가로 제도화되는 등 제도발전이 매우 늦으며³⁾, 보육서비스 역시 시장우선성을 강조하여 개별 보육서비스 이용을 장려하고 정부의 적극적인 지원서비스는 매우 낮다. 최근 연구에 의하면 미국은 연간 아동당 \$600를 조기아동기 보육 및 교육(Early Childhood Education and Care, ECEC)에 사용하고 있는데 비해 프랑스는 거의 5배(약 \$3000), 스웨덴은 7.5배(약 \$4,500)를 지출하고 있다(Gornick & Meyers, 1999).

공보육으로서의 보육정책과 시장화 전략으로서의 보육정책은 판이한 패러다임 위에 서 있다 스웨덴, 핀란드 등을 중심으로 하는 노딕 국가군과, 프랑스, 이탈리아, 벨기에 등 대륙유럽에서 제공하는 조기교육의 일환으로서의 보육정책은 매우 다르다. 노딕 국가군에서는 보육을 공보육으로서, 국가의 책임과 재정으로 제공되는 특성을 갖는 반면, 대륙유럽에서는 조기교육의 일환으로서 보육서비스를 제공하고 있다. 그렇지만 노딕 국가군은 여성취업의 지원정책으로서 보육이 제공되는 데 비해, 대륙유럽쪽에서는 아동의 조기교육 성격이 더 강조되는 차이가 있다. 마지막으로 미국과 영국, 호주 등의 영어권 국가에서는 주로 시장화전략을 지향하여 보육시장내 서비스 구매를 원칙으로 하고, 저소득층을 대상으로 하여 공보육서비스를 제공하고 있다.

이와같이 철저히 개인책임을 강조하는 기반 위에서 보육은 시장의존성이 강하며, 공보육은 취약계층 아동을 대상으로 보상교육의 성격으로 제한적인 수준으로만 제공되고 있으며, 공보육의 제공에 있어서도 포괄성, 보편성이 결여되어 있다⁴⁾. 특히 최근의 복지개혁 이후 공보육의 성격은 빈민여성의

3) 엄밀히 보자면 FMLA는 부모휴가와 정확히 등치될 수는 없다. 그러나 연방차원에서 법제화한 제도로서는 유럽국가들의 부모휴가제도와 가장 근사한 제도가 될 수 있다.

4) 미국의 공보육 이용률은 극히 저조하다. 3세미만 아동의 5%, 3~6세미만 아동의 54%가 공보육을 이용하고 있는데, 보다 정확히 본다면 저소득층의 15%만 공보육을 이용하고, 나

근로를 유도하기 위한 “노동교환 조건”의 성격이 강하다⁵⁾. 보육서비스를 공보육이 아니라 보육시장을 통한 개별보육으로 해결하려는 정책적 의도는 유럽이나 노딕국가군에서 보이는 공보육의 개념과는 전혀 다르다⁶⁾. 따라서 미국은 보육의 문제가 사회적 시민권으로 정의되지 않고 가장 일관되게 시장화전략으로 발달해 있으며, 여성노동 지원을 위한 사회적 보장이 매우 낙후되어 있다고 분석된다.

이 글은 이러한 연구배경에서 미국의 보육정책에 대하여 살펴보고, 시장적 해법의 대표적 모델이 되고 있는 미국의 보육정책의 장단점을 분석해 봄으로써, 우리나라 보육정책의 발전적 대안을 모색해 보고자 한다.

II. 잔여주의 복지와 모성주의 전통

미국은 가장 일관되게 자유주의적 관념과 정책으로 사회정책을 제공하고 있는 국가로 평가된다(림링거, 1971). 미국의 자유주의는 개인주의와 자원주의(voluntarism)를 기반으로 하여, 개인의 성취와 자립, 자조정신, 사회적 다윈이즘 등이 강조된다. 또한 정부의 개입은 최소화하며, 특히 개인생활에 대한 정부의 개입은 가장 잔여주의적인 성격의 전통을 갖는다(Leiby, 1978). 따라서 복지제공에 있어서도 정부의 역할은 최소화하는 대신, 시장과 고용주의 역할에 크게 의존하고 노동자의 대표성이 약한 특성을 갖는다. 즉 건강보험, 상병급여, 모성급여는 고용주에 의해서 개별적으로 제공되며, 공공사회급여도 자격요건이나 급여수준이 이례적으로 제한적으로 제공되고 있다⁷⁾. 특히 국가가 제공하는 복지대상은 주로 저소득층을 중심으로 한 공공부조의 성격으로 제공된다. 시장과 고용주의 역할에 비해 국가의 역할은 더욱 제한

머지는 세액공제 등을 통한 지원이나 공립 유치원을 이용한다(Waldfoegel, 1999).

5) 본 논문의 제2장 참조

6) 이러한 상황에서도 최근 연방 아동정책과 가족정책은 크게 증가하였다. 아동보육지출은 사회부조를 받는 가족 및 아동을 대상으로 증가하였으며, 보상교육프로그램과 조기교육 프로그램에의 지출이 증가하였기 때문이다. 그러나 다른 국가와 비교하면 여전히 낮다(Kamerman & Kahn, 1999).

7) 특히 실업보상제도는 OECD 19개국 중 17위를 차지할 정도로 급여의 관대성에서도 인색하다(Gornick & Meyers, 2003:39).

적이며, 특히 여성의 높은 노동참여 현실에도 불구하고 이에 대한 사회적 지원은 크게 부족한 실정이다. 임신, 출산, 양육의 과정에서 일차적 책임이 개인이나 가족의 책임으로 강조되며, 여전히 개인적인 해결방법이 여성들의 최선의 해결책이 되고 있다(O'Connor et al., 1999; Gornick & Meyers, 2001).

이러한 미국의 정책적 유제는 오늘날까지도 이어져 미국은 아동정책, 가족정책, 보육정책에서 다른 유럽국가와 비교해서 매우 낙후되어 있는 것으로 평가된다(Kamerman & Kahn, 2001; Gornick & Meyers, 2003). 또한 견고한 경제를 갖추고 있음에도 불구하고 공공사회지출은 유럽국가들에 비해 극히 낮다⁸⁾. 최근의 OECD의 사회지출자료를 보면, 90년대 들어서 가족급여(직접 현금지출)는 두배로 증가하고, 가족서비스지출 역시 50% 이상 증가하였으며, 보육지출은 3배이상 증가한 것으로 나타나지만, 여전히 공공부문의 지출수준은 유럽국가들과 비교해 볼 때 크게 부족하다(Kamerman & Kahn, 1999)⁹⁾.

미국의 보육정책에 영향을 미친 중요한 요인으로는 여성의 모성역할을 강조하는 “모성주의적” 전통이 있다. Skocpol & Ritter(1995)은 복지국가의 발달을 모성주의적(maternalist) 형태와 가장주의적(paternalist) 형태로 분류하여, 미국의 경우 전형적인 모성주의적 발달을, 유럽의 대부분의 경우를 가장주의적 발달로 성격지운다. “모성주의”란 여성의 어머니로서의 능력을 찬양하고 이러한 역할과 가치, 도덕성으로 사회에 적응하게 하는 것“(Bock & Thane, 1993)으로 정의된다. 반면 가장주의란 남성관료에 의해 행정관리되고, 남성부양자 가족모델을 기반으로 하며, 여성의 수급자격은 피부양 아내로서의 지위에 근거하여 가부장적 형태를 발전시키게 되는 형태로 분류한다(Koven & Michel, 1993; Bock & Thane, 1993; Sklar, 1993; Skocpol & Ritter, 1995). 19세기 미국은 모성역할을 찬양하며 가정에서 여성의 양육전담을 전제하고, 여성의 노동참여를 배제하는 정책지향을 갖는다. 부양의

8) 자원부문과 세금지출을 포함하면 차이의 폭은 다소 줄어든다(Kamerman & Kahn, 1999).

9) 90년대 전반기에는 아동에 대한 공적 투자를 증가시키고, 90년대 후반에는 편모부조에 대한 연방지출을 자격요건은 제한한 반면 정부지출은 그대로 유지하였다. 반면 TANF를 통해 빈민여성의 근로를 강요함으로써 상당비율의 여성들이 일자리를 가지고 있음에도 불구하고 이들의 경제상황은 이전에 사회부조를 받던 때보다도 더 나빠졌다고 평가된다(Kamerman & Kahn, 1999; Kamerman, 2002).

책임은 남성에게만 적합한 것으로 간주하고, 여성의 양육역할을 강조하게 된다¹⁰⁾. 즉 모성주의의 이면에는 여성의 경제적 활동이 배제되며, 여성의 경제적 의존성이 전제되어 있다(Sapiro, 1990).

이러한 사회적 태도에서 자연스럽게 발생하는 문제는 남성부양을 받지 못하는 여성의 문제를 어떻게 해결할 것인가의 사회적 문제이다. 우선 남성부양을 받지 못하는 여성을 위해 모연금제도(mother's pension), 과부연금제도(widow's pension)가 도입되었는데, 이 제도는 정부가 생계보조를 함으로써 이들이 자녀를 고아원이나 위탁보호에 방치하지 않고 가족을 유지할 수 있도록 지원하는 목표를 갖는다¹¹⁾.

모성주의적 전통은 이후의 AFDC(피부양아동가족원조 Aid to Families with Dependent Children)로까지 이어진다. 1935년 AFDC가 처음 도입되었을 때 편모들은 바깥노동을 하지 않고 집에서 아이를 기를 수 있도록 지원한다는 것이 정책의 기본방침이었다. 그러나 1960년대 들어서 기혼여성취업이 증가하고 편모의 구성 역시 변화하게 되면서(이혼모나 미혼모 등의 증가) 여성들에 대한 노동요구가 시작된다. 1967년 WIN(Work Incentives within AFDC) 프로그램을 시작으로, 1972년에는 6세이상 아동의 모(母)를 대상으로 합법적인 노동요구 조항이 삽입되었으며, 1988년 가족지원법(Family Support Act, FSA)에서는 JOBS 프로그램의 실시로 AFDC 수급자들에게 노동, 훈련 혹은 교육의 의무가 주어져서, 3세이상 아동의 모(母)에게 노동을 요구하며, 동시에 직업훈련과 보육시설 서비스를 지원하게 된다(Garfinkel & McLanahan, 1994)¹²⁾. 의무노동 요구이후로 18세이하의 아동이 있는 기혼여성들의 노동참여비율은 지속적으로 증가하였다(Gilbert & Terrell, 1998)¹³⁾. 다시 1996년의 PRWORA(개인책임및근로기회조정법

10) 예컨대 19세기 공중보건 전문가들은 영아의 건강은 어머니의 양육을 보장해 줌으로써 가장 잘 달성될 수 있다고 주장하며, 따라서 공중보건 전문가들은 첫 번째로 어머니들을 집에 머물게 하고, 두 번째 어머니들에게 위생과 양육을 교육하는 일을 중요시하였다(Lewis, 1992; Jenson, 1990).

11) 미국의 모연금의 정책화 계기는 1909년 “피부양아동의 보육에 관한 백악관회의”(White House Conference on the Care of Dependent Children)에서, Roosevelt 대통령이 “과부가 된 어머니가 자신의 집에서 아이들을 기를 수 있도록”하는 목표를 가지고 출발하게 된다(Michel, 1993:277).

12) 단, 1세이하의 아동이 있는 경우에는 주정부의 재량에 따라서 예외경우로 적용되고 있다.

Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act) 이후 TANF(일시적빈민가족부조 Temporary Assistance to Needy Families)를 통하여 급여수급 시기제한, 노동요구 조항은 더욱 강화된다. TANF의 주요 골자는 빈민여성들을 “고용가능한”(employable) 상태로 정의하여 이들의 노동을 적극적으로 유도하는 것이다¹⁴⁾. 이를 위해 아동연령을 더욱 제한하여 3개월이상 아동의 모든 모(母)에게 노동을 요구하고, 이들의 급여자격을 평생 5년간으로 제한함으로써 여성의 노동이 더욱 강화된다¹⁵⁾. 그러나 한편으로는 여성들의 노동을 강조하고 있지만 다른 한편으로는 여성노동을 지원할 수 있는 제도적 지원은 매우 미흡한 현실적 모순을 안고 있다. 이러한 배경에서 많은 연구들은 TANF로의 변화 속에서 빈곤여성들의 노동시장 진입을 위해서는 여성들의 모성역할과 노동자로서의 역할을 양립할 수 있는 제도적 장치로서 양질의 보육서비스가 충분히 제공되어야 한다는 점을 강조하고 있다(Marcenko & Fagan, 1996; Kemp et al., 1996; Edin & Lein, 1997; Elliott & Packham, 1998; Uttley, 2000; Caraley, 2001).

이상에서 살펴본 바와 같이, 기본적으로는 개인주의와 자원주의를 기반으로 한 자유주의 바탕 위에서 가족생활에 대한 정부의 개입은 극히 제한적이며, 보육정책에서도 이러한 정책기조는 그대로 유지되고 있다. 또한 미국의

13) 1950년 24%, 1970년 41%, 1990년 67%으로 증가함.

14) 복지재편의 과정 속에서 자유주의레짐에서 나타나는 최근의 변화는 여성의 고용가능성(employability)을 중요하게 대두시키는 점이다. 1980년대, 1990년대 초까지는 호주, 뉴질랜드, 영국 등에서 빈민(편모)여성들의 경우 아이를 집에서 양육토록 장려하였으나, 1990년대 후반부터는 미국을 비롯한 위 3개국 모두에서 여성의 노동을 장려하는 정책으로 변화하면서 여성의 고용가능성 문제가 중요하게 대두되어 여성의 모성역할을 초기 양육시기에 국한하는 변화를 보이고 있다. 예컨대 미국에서는 3개월 이상의 자녀가 있는 모들에게 근로를 요구하고(12개월에서만 12개월까지 어머니의 취업요구조건을 보류하고 있다), 캐나다는 취학전 아동의 모까지는 취업프로그램에서 면제되었으나 최근에는 최소연령을 6,7세에서 2,3세로 낮추었다(Baker & Tippin, 1999).

15) TANF의 목적은 ①빈민가족 지원을 통하여 아동들이 자신의 집이나 친척집에서 양육될 수 있도록 하며, ②빈민부모들의 공공부조 의존을 종식시키고 일과 결혼을 장려하고, ③혼외임신을 예방하고 발생율을 감소시키며, ④양부모로 구성된 가족을 장려한다는 것이다(Committee on Ways and Means, 2000, Kamerman & Kahn, 2001에서 재인용). 그러나 TANF의 단기적인 결과는 수급자수가 줄고(1995년 1천4백만명에서 1999년 7백만명으로 감소하였다), 편모의 노동참가율이 크게 증가하였지만, 이러한 객관적 지표가 이들의 경제적 상황개선에는 큰 영향을 미치지 않는 것으로 분석된다(Kamerman, 2002).

모성주의 전통은 여성의 취업을 적극적으로 장려하기보다는 양육자의 역할을 강조함으로써 여성취업에 대한 사회적 지원이 발달되지 못하게 한 하나의 요인이 되고 있다.

Ⅲ. 보육정책 현황

1. 이원화된 보육서비스

미국의 보육서비스는 공보육지원의 절대적인 부족과(Gornick & Meyers, 2001), 시장화된 보육서비스의 이중구조로(Kamerman, 2001:30) 특징 지워진다. 일반적으로는 보육시장을 광범위하게 발달시켜 시장화된 서비스에 크게 의존하고 있으며, 일부 공공적으로 제공되는 보육서비스는 일반적인 여성 취업을 지원하는 성격이라기보다는 복지수급모(welfare mothers)들의 취업을 지원하는 제도로서의 성격이 훨씬 강하다. 전자의 경우는 아동의 인지발달, 사회화를 목표로 하는 교육의 기능을 강조하는 반면, 후자의 경우는 여성의 취업을 용이하게 하기 위해 빈민계층 아동을 보육하는 기능을 강조하게 된다. 따라서 미국 보육서비스의 특징은 포괄성, 보편성이 결여되어 있으며, 빈민아동이나 장애아동 등의 취약아동(at-risk)을 대상으로 표적화된 서비스를 제한적으로 제공한다는 것이다. 주로 교육부에서는 아동조기발달에 관여하고 있고, 아동국에서는 아동복지, 특히 빈곤아동 문제에 관여하고 있다. 따라서 보육은 보편적 서비스로서보다는 요보호대상을 위한 복지정책의 일환으로서 제공된다(Zylan, 2000). 또한 미국의 보육제도는 단일체제로 운영되는 것이 아니라 보육과 조기교육이 혼합되어 있고, 공과 민간, 영리와 비영리기관이 혼합되어 있으면서 분절적인 제도를 제공하고 있어서 일관적인 교육철학, 보육철학을 제시하지도 못하고 있다(Zylan, 2000). 2000년 현재 5세 아동의 대부분은 유치원, 공립유치원에 다니고 있지만, 5세미만의 1/3 정도, 3~4세 아동의 절반 가량이(부유한 계층의) 일종의 사립 유치원프로그램을 받고 있다. 3세 미만 아동중 절반가량이 보육시설에 있고, 절반이 가정보육시설에서, 비공식적인 관리하에서 보육되고 있다. 최근에는 보육에 지출된 공공재원이 증가하기는 하였지만, 전체 수치를 제공하기 어려울 정도

로 보육관련 지출은 명확히 나타나지 않는다(Kamerman, 2001;30)¹⁶⁾.

미국에서 공보육을 적극적으로 인식하게 된 것은 1988년 FSA를 통하여 복지가족의 노동참여를 중용하며 이들을 대상으로 보육지원을 확대하면서 시작되었다. 이후 1990년의 일괄예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act)하 보육개혁의 조치들이 실시된다. 1996년 개인책임및근로기회조정법(PRWORA)으로 CCDBG를 더욱 확대하여 근로빈민가족이나 복지탈피를 시도하는 가족을 대상으로 지출되는 연방기금을 증가시켰다. 1996년 개혁으로 각 주정부는 6년간(1997~2002) 약 \$200억을 보육지원금으로 제공받게 되는데, 이 금액은 이전의 프로그램 비용보다 약 \$40억이 증가한 것이다¹⁷⁾. 따라서 연방정부의 보육지원에 대한 노력은 빈곤편모들을 대상으로 이들의 조기보상교육을 제공하거나 보육비를 보조하는 등의 제한적인 방법으로 제공된다(Green Book, 2004).

민간시장의 보육서비스를 제외하고 미국의 보육정책은 빈곤아동들을 주요 대상으로 하는 조기교육 프로그램과 보육비지원 프로그램, 그리고 일반가족의 아동을 대상으로 하는 세제혜택, 크게 세 가지 정책으로 분류할 수 있다.

우선 공공보육적 성격을 띠는 보육서비스는 위험군 아동을 대상으로 하는 보육프로그램(At-risk Child Care Program)과 1990년의 보육교부금 프로그램으로서 아동보육및발달 일괄교부금(Child Care and Development Block Grant, CCDBG)¹⁸⁾으로 구성된다. 전자는 빈곤아동을 대상으로 제공되는 보상적 조기교육의 성격을 띠는 프로그램이고 후자는 연방의 일괄교부금으로 지원되는 보육비지원 프로그램이다.

연방정부의 보육지원 중 가장 큰 부분을 차지하는 것이 조세법(Tax Code)에 의한 간접적인 지원이다. 이것은 납세자들에게¹⁹⁾ 지원되는 비환금성 세액

16) 공식, 비공식시설에 민간과 공적자금이 혼합되어 있으며, 규제대상과 비규제대상이 있는 등의 복잡한 구조의 성격상 정확한 데이터수집이 어렵다. 또한 보육과 조기교육에 사용되는 지출을 측정하는 문제에 있어서도 그 데이터 속에 포함되어 있는 서비스와 활동 등을 정확히 정의내리는 선행작업이 요구된다. 여기에 더하여 명확한 개념정의하에 자료를 사용한다 하더라도 데이터의 유용성과 질의 수준이 매우 비균질적이다(Stoney and Greenberg, 1996, Cleveland & Krashinsky, 2003에서 재인용).

17) 연방정부의 기대는 복지수급자들(주로 편모들)의 노동요구 조항으로 보육서비스에 대한 수요가 크게 늘어날 것으로 기대하였다(Green Book, 2004).

18) 일명 아동보육발전기금(Child Care Development Fund, CCFD)이라고도 함

공제제도이다(nonrefundable tax credit). 그 외 주요한 연방보육 지원정책으로는 사회보장법 제20항의 SSBG, TANF 일시교부금, 아동양육 식품프로그램 등이 있다²⁰⁾.

2. 보육 프로그램

1) 조기교육 보상프로그램(Compensatory Early Education Program)

미국 역시 프랑스의 조기교육 접근방식과 유사하게 보육보다는 교육의 방식으로 접근하고 있다. 즉 정부는 빈민아동의 조기교육에 공공재원과 세금정책으로 지원하며²¹⁾, 주로 빈곤아동의 사회경제적, 인적자본의 부족을 보완하고자 보상교육 프로그램으로 제공된다.

(1) Head Start Program: 연방차원에서 제공되는 보상적 교육프로그램으로서 비중과 지출이 큰 부분이다. 1964년 경제기회법(Economic Opportunity Act)으로 1965년부터 시행되었는데, 주로 0~5세 저소득층 아동을 대상으로 사회적 능력, 학습기술, 건강 및 영양상태 등을 향상시키는데 목적을 둔 프로그램이다. 연방지원금을 받은 주들이(이들 중 절반가량은 주재원을 추가하여) 빈민아동들에게 교육, 보육, 건강서비스를 비전일제 프로그램으로 제공한다. 대상아동을 90% 이상을 저소득층아동으로, 10% 이상을 장애아동으로 구성해야 한다. 주로 3,4세 아동을 대상으로 서비스를 제공하며, 이들의 인지 발달과 사회정서적 발달을 돕는 단기적인 프로그램으로 운영되고 있다²²⁾.

19) 즉 대상은 취업자나 구직자가 된다.

20) CCDBG, Head Start, 아동및성인보호 식품프로그램은 아동보육 및 발달을 위한 지원금으로 따로 분류되고 있지만, TANF나 SSBG 기금은 각주의 선택에 따라 달리 사용될 수 있다. 최근 주정부들은 보육서비스를 지원한다는 목적하에 상당수준의 연방기금을 유연적으로 사용하고 있다. 2002 회계연도의 경우 연방 TANF 기금중 \$37억이 보육지원에 직접 사용되거나 보육지원을 위한 CCDBG 프로그램으로 이전되었다. 2001 회계연도의 경우 SSBG중 \$2억이상이 보육지원으로 사용되었다(Green Book, 2004).

21) 프랑스의 보육정책 개관과 최근의 변화에 대해서는 홍승아(2005)를 참조

22) 연구에 의하면 Head Start Program에 참여한 백인아동들은 프로그램에 참여하지 않은 다른 아동들과 비교했을때 고등학교 및 대학과정을 더 많이 이수하는 것으로 나타났다(Currie and Thomas, 1995, Kamerman, 2002에서 재인용).

최근에는 대상연령층을 더 어린아동까지 확대시키고, 서비스도 전일제 서비스로 개선하는 등의 확대노력이 있었지만 여전히 빈민아동의 수요를 충족시키기에는 부족하다. 2002년의 경우 912,345명의 빈곤아동을 지원하였으며, 대상아동의 연령은 대개 3, 4세로, 3세가 36%, 4세가 52%이며, 총 \$65억이 지출되었다. 이들 중 21%의 아동은 TANF 수급자가족 출신이다(Green Book, 2004)²³⁾.

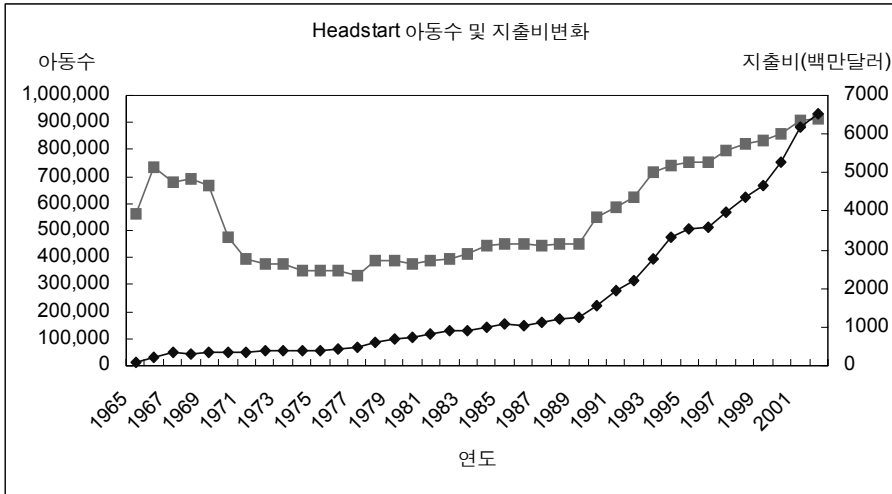
(2) Early Head Start Program(EHS): 영아를 위한 공공보육서비스는 유아보육서비스보다 더욱 부족한 실정이었는데, 1994년 3세미만 아동을 위해 EHS를 도입하였다. EHS는 연방재원으로 두 세대를 지원하는 프로그램이다. 3세미만 아동을 대상으로 아동발달과 아동건강을 강화하는 한가지 목적과, 가족과 지역사회의 동맹관계를 강화하여 임신부나 영아가 있는 가족에 새로운 서비스를 제공하는 또 한가지 목적을 갖는다. EHS는 가정이나 센터에 기반하여 조기아동교육, 부모교육, 가정방문 등을 제공한다²⁴⁾. 특히 조기교육프로그램의 대상연령층을 확대하여 빈민가정의 아이들이 학교생활을 시작할 수 있도록 예비교육과정을 제공하고 있다. 36개주에서 전(前)유치원서비스에 일부의 재정지원을 하고 있다(Doherty, 2002, Gornick & Meyers, 2003;188에서 재인용).

미국의 Head Start에 등록된 아동은 3세 미만이 3%, 3~5세가 97%(3세 28%, 4세 62%, 5세 7%)를 차지한다. 전체 0~6세 인구 15,944,000명(3세 이하 9,522,000명, 3~5세 6,422,000명)중에서 약 5%가 Head Start와 다른 무료시설을 이용한다(77,200명). 이 중에서 다시 3세 미만으로 Head Start와 다른 무료시설을 이용하는 아동의 수는 3%에 불과하다(23,916명)(Hofferth, 1990; Berhrman, 1995, 전병유외, 2004;132에서 재인용).

23) 5세 아동의 경우 모든 주에서 유치원서비스를 제공하여 대부분의 아동들이 전일제 혹은 반일제 프로그램으로 이용하고 있다.

24) EHS 역시 프로그램이 끝나는 시점인 3세를 기준으로 프로그램의 결과를 평가한 결과 EHS는 이후의 학업성취와 가족기능에 (작은 영향력이기는 하지만) 향상된 결과를 가져왔다. EHS는 부모에게도 좋은 결과를 가져와 정서적인 지지와 자녀에 대한 태도변화를 가져왔다. 또한 EHS는 십대 부모들의 학교출석을 증가시켰으며 이들의 아동발달에 도움이 되었다고 평가된다(Love at al, 2002, Kamerman, 2002에서 재인용).

[그림 3] Headstart 아동 수 및 지출비 변화(1965~2001)



자료: Green Book, 2004

2) 자산조사형 보육비 지원(Means-Tested Assistance with Child Care)

보육서비스의 제공방식으로 저임금층을 대상으로 아동의 직접 보육비용을 지원하거나, 보육서비스 구매력을 증대시킬 수 있는 지원을 제공한다. 특히 1996년 이후 연방정부는 세 가지 일괄교부금을 통해 자산조사형 보육지원을 제공하고 있다.

(1) 아동보육 및 발달 일괄교부금(Child Care and Development Block Grant, CCDBG): 미국의 아동보육서비스에 있어서 가장 큰 재원으로 제공되는 연방 일괄교부금이다. 1990년 처음 시행된 것으로, 저소득층가족의 아동을 위한 보육서비스를 지원할 공공재원을 제공하였다. 수급자격 요건은 아동의 연령이 13세 미만이어야 하며, 취업부모와 함께 살고 있거나 학교나 직업훈련을 다니거나 받고 있어야 한다. 1996년 복지개혁 과정에서 다시 개정되어, 서비스를 받을 수 있는 자격요건을 가족소득이 주(州) 중위소득의 85%를 넘지 않도록 규정을 두었다. 지원금의 구체적인 내용은 부모들에게 보육유형, 보육제공자를 선택할 수 있도록 하였으며, 그 외 조항은 (부모분

담금의 수준, 보육제공자에게 주는 상환금의 수준, 자격요건의 수립과 수정 과정 등) 각 주들에게 재량권이 주어져 있다. 각 주들은 CCDBG의 70%이상을 보육서비스에 사용해야 하기 때문에 주로 빈곤가족 중 취업을 하거나, 취업준비 중인 사람들에게 지원된다. 즉 복지 비수급계층들이 이용하기는 어렵다. 일부 주들은 TANF 자금을 주보육기금으로 전환하기도 한다(Kamerman & Kahn, 2001; Gornick & Meyers, 2003)²⁵⁾.

(2) 한시적 빈곤가족부조(Temporary Assistance for Needy Families, TANF): 1996년 복지개혁의 과정에서 AFDC를 대체한 것으로, 복지수급자격을 평생 5년으로 제한하며, (3개월 이상의 아동이 있는 모를 대상으로) 근로를 요구하고 있다. 각주는 TANF 자금의 30% 내에서 CCDF 프로그램으로 사용할 수 있다. 또한 TANF 자금은 복지의존가족에게 구매권(voucher)을 통해 보육의 직접제공비로도 사용될 수 있다.

〈표 1〉 보육서비스의 제공

프로그램	대 상	관할부서
CCDBG(Child Care and Development Block Grant)	위험군(at-risk) 아동대상	연방정부
보상교육, 특수교육(Head Start Program, Early Head Start Program)	3~5세 빈곤아동 대상	보건인적자원부(Department of Health and Human Services) 교육부
근로빈민 보육서비스	TANF 수급자의 아동	주정부

자료: OECD, 2003c에서 재구성

(3) 사회서비스 일괄교부금(Social Services Block Grant, SSBG): 가장 적은 연방 지원규모로서, 빈곤가족에게 광범위한 서비스를 제공할 수 있는

25) 1996년의 개혁으로 이전의 AFDC 수급자에게 지원되던 보육, 한시적 보육부조(Transitional Child Care Assistance, 취약아동보육(At-Risk Child Care Program) 등은 모두 CCDBG로 통합되었다(Green Book, 2004).

자금이다. 주에서 거의 재량권을 가지고 있으며, 1999년의 경우 SSBG의 13%가 보육서비스나 구매권에 사용되었다.

(4) 아동및성인시설 식품프로그램(Child and Adult Care Food Program, CACFP): 아동보육시설 및 노인시설을 대상으로 제공되는 식품지원 프로그램으로, 보육시설의 경우 저소득층 가족, 방과후 보육프로그램 등을 이용하는 아동을 대상으로 지원된다. 공보육시설 뿐 아니라 민간비영리 보육시설, 기타 인가된 보육시설까지 식사 및 간식이 지원된다(www.fus.usda.gov).

3) 세금공제 및 세액공제(tax deductions and credits)

이상에서 살펴본 공보육 서비스의 제공, 보육비 지원의 방식은 주로 저소득층을 대상으로 제공되고 있다. 마지막으로 일반가족을 대상으로 공보육의 대안으로 세제혜택으로 보상해 주는 방식으로 육아를 지원하는 방식이 있다. 예컨대 세액공제(tax credit)을 제공한다거나 세금공제(tax deduction) 등이다. 혜택의 규모는 소득주준이나 자녀수와 나이, 표준보육비용 지출 등을 기반으로 하여 차등지원방식으로 제공된다.

(1) 아동 및 피부양가족보호 세액공제(Child and Dependent Care Tax Credit, CDCTC: 과세대상 소득 중 과세 발생지점 이상의 소득이 있는 세금 납부자들은 가족소득 중 보육비용 및 피부양가족보호비용을 세액공제로 제공받는다. 납세자는 비용의 20~30%를 세액공제를 청구할 수 있으며(아동연령이 13세 미만이어야 하고, 가족소득에 따라 다르다), 아동 1인당 \$2,300 따라서 아동 2인에게는 \$4,800까지 요구할 수 있다(IRS, Henneck, 2003). 1976년에서 1998년까지 세액공제를 청구한 가족의 수는 270만명에서 600만 명으로 증가하였다. 1998년에는 credit의 비용이 약\$26억이며, 평균 세액공제 청구비는 가족당 \$433이었다. 이들 가족 중 절반가량이 연소득이 \$50,000이상으로 중위소득자들이었다(Kamerman & Khan, 2001)²⁶⁾.

26) 이 제도는 아동양육 및 피부양가족의 보호비용을 함께 적용하기 때문에 정확하게 보육비용, 보육정책으로 구분되기는 어렵다.

(2) 아동보육세액공제(child care tax credits): 절반이상의 주에서 추가적으로 제공하고 있다. 연방세금공제제도에서 공제율은 고소득층일수록 감소하도록 하였으며, 자녀 수에 따라서도 달리 책정된다. 한 자녀일 경우 \$480~720, 두 자녀 이상일 경우 \$960~1,440을 공제해 준다. 세금혜택은 과세대상이 되는 근로계층 부모에게 큰 지원이 되는 것으로 평가된다(Gornick & Meyers, 2003;190)²⁷⁾.

이상에서 살펴본 미국의 보육지원 프로그램은 다음과 같다. 아동및피부양가족보호 세액공제(Child Dependent Care Tax Credit) 제도를 제외하고는 모두 저소득층을 대상으로 하는 프로그램으로 구성되어 있어서 미국보육 정책의 성격을 보다 잘 파악할 수 있다.

27) 직접적인 보육비지원은 아니지만, 근로소득세액공제제도(Earned Income Tax Credit, EITC) 역시 소득보충으로서의 세금혜택을 통하여 아동빈곤감소에 효과적으로 평가된다(Kamerman, 2002).

〈표 2〉 연방 보육지원프로그램 개요

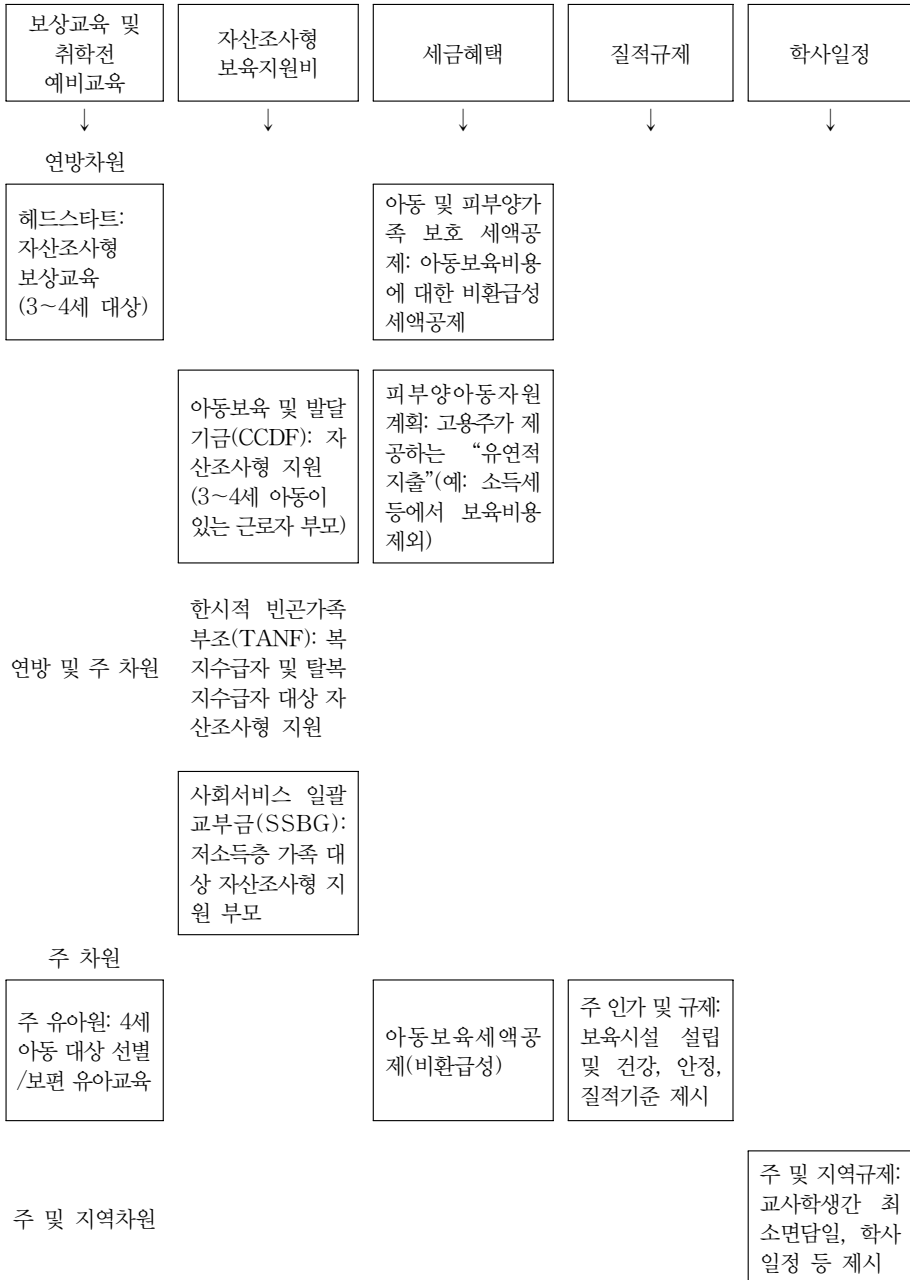
	아동및피부 양가족보호 세액공제 (CDCTC)	아동보육및발달 일시교부금 (CCDBG)	아동및성인 시설식품 프로그램 (CACFC)	SSBG (Title XX)	Head Start	TANF
예산분류	비환금성 세액공제	재량적/법정	법정예산	법정예산	재량적/ 법정	preappro- piation
법정권한	국세법	일괄예산조정법 (OBRA), 1990 개인책임및근로 기회조정법(PR WORA), 1996	Richard B. Russell, National School Lunch Act	사회 보장법	일괄예산 조정법 (OBRA), 1981	개인책임및 근로기회 조정법 (PRWOR A), 1996
연방행정 부서	USDOT, IRS	DHHS, ACF	USDA, FNS	DHHS, ACF	DHHS, ACF	DHHS, ASF
2003년의 기금액 (백만)	\$2,800	\$1,183(재량) \$2,717(의무)	\$1,925	총 \$1,770	\$6,668	총 \$ 16,500
표적집단	피부양 아동이 있는 납세자	주 중위소득의 85%이하의 가족으로서, 취업상태이거나 교육/훈련 중인 가족	저소득층가족, 보육시설, 방과후 프로그램 등의 아동	주 재량	저소득층 아동 및 가족	어린이자가 있는 빈곤가족, 빈곤 임산모
아동연령	13세 미만	13세 미만 (혹은 장애인, 법정보호 상태인 경우)	13세 미만 (방과후 프로그램인 경우에는 18세까지) 이민자녀인 경우에는 16세미만 장애아동	주 재량	의무교육 연령 이전의 빈곤가족 아동	주에서 분류된 빈곤아동

주: USDOT; 재무부, IRS; 국세청, DHHS; 보건및인적서비스부, ACF; 아동및가족청, USDA; 농업부, FNS; 식품영양서비스

CDCTC(Child and Dependent Care Tax Credit), CCDBG(Child Care and Development Block Grant), CACFC(Child and Adult Care Food Program), SSBG(Social Services Block Grant), TANF(Temporary Assistance for Needy Families)

자료: Green Book, 2004

〈그림〉 미국의 아동보육정책



자료: Gornick Meyers, 2003, pp.186-187

3. 보육이용실태

1) 보육비용

공공보육 서비스가 제한적인 대상으로 제한적으로 제공되고 있으며, 반대로 민간 보육시장이 발달되어 있는 현실에서 미국 취업모 대부분은 아동보육 서비스를 개별적으로 구매하게 된다. 보육서비스에 대한 구매의 경향과 비용은 구체적인 보육방법의 선택과 가족의 경제적 지위에 따라서 매우 다양하다. 최근의 조사에 의하면 취업모의 54%가 개인적으로 보육비용(학령기 전 아동의)을 지불하고 있으며, 고소득층일수록 더 많이 구매하는 것으로 나타났다. 예컨대 1999년의 경우 월소득 \$4,500 이상의 가족 중 63%가 보육서비스를 구매하는데 반해 월소득이 \$1,200 미만인 가족에서는 42%만이 보육서비스를 구매하는 것으로 나타났다.

그렇지만 보육비에 대한 경제적 부담은 빈곤가족에 더 큰 것으로 분석된다. 빈곤가족의 경우 주당 \$55를 보육구매에 사용하는데, 이는 가족소득의 약 29%가 된다. 반대로 비빈곤가족의 경우 주당 보육비로 \$70을 사용하지만 이는 가족소득의 7%에 불과하다. 2000년에 실시된 다른 연구에 의하면(Children's Defense Fund) 모든 주에서 평균적인 보육비용은 아동당 \$3,300이며, 20개주에서는 \$5,000이 초과하는 경우도 보고되었다(Green Book, 2004).

〈표 3〉 5세미만 아동의 보육비용(1999)^{a)}

	보육비 지출비율(%)	주당 보육비용 중위값(\$)	가족소득중 보육비 비율(%)
빈곤지위			
빈곤선이하	38	55	28.5
빈곤선이상	56	70	6.6
가족소득(월)			
\$1,200 미만	42	50	25.2
\$1,200~\$2,999	44	60	11.5
\$3,000~\$4,499	54	60	7.4
\$4,500 이상	63	81	5.2

^{a)} 취업모가 지출하는 모든 보육시설에 지출되는 비용을 의미함

자료: Survey of Income and Program Participation, 1999, Green Book, 2004에서 재인용

특히 13세 미만 아동이 있는 취업가족의 경우, 근로시간의 절반(48%)을 보육비로 지출하게 된다. 전체가족으로 보면 월별 보육비용은 평균 \$286으로 가족소득의 9%를 차지한다. 극빈가정의 경우 보육비용은 수입 중 가장 많은 부분을 차지하게 된다. 빈곤선 200% 이하에 있는 13세 미만 아동이 있는 취업가족은 그들 수입의 14%를 보육에 지출한다고 보고된다(Giannarelli and Barsimantov, 2000, Gornick & Meyers, 2003, 194에서 재인용).

2) 자녀양육실태

한편 자녀양육 형태를 보면 가장 일반적인 양육형태는 친척에게 맡기는 것으로 23~39세 여성의 40% 이상이 사용하는 방법이다. 그 외 제3자에게 맡기는 방법에도 23~31세 어머니의 22.3%, 29~39세 어머니의 24%가 사용하는데, 여기에는 가정방문 도우미(inhome sitters), 다른 가정에 맡기는 경우, 혹은 가정에서 하는 놀이방 등이 포함된다. 다음으로 보육시설에 맡기는 순이다. 양쪽 집단의 여성들에게서 발견되는 공통점은 2~4세 아동의 양육으로 빈번히 사용되는 방법은 보육시설을 이용하는 것, 영아의 경우에는 제3자의 보육에 보다 많이 의존하고 있다(Veum & Gleason, 1991). 전문가에 의한 양질의 보육서비스는 저소득층 가족에게는 경제적 부담이 되고 있다(Cattan, 1991).

〈표 4〉 모의 연령별 자녀양육 형태

양육제공자	피양육 아동의 비율(%)	
	모의 연령(23~31세) ¹⁾	모의 연령(29~39세) ²⁾
아버지	11.3	14.1
형제자매	1.1	8.8
다른 친척	28.8	18.0
제3자	22.3	24.0
보육시설	18.1	10.6
어머니가 직장다시면서 양육	3.0	4.2
방치	1.9	24.8
기타	13.5	12.1

¹⁾ National Longitudinal Survey of Youth(1988)

²⁾ National Longitudinal Survey of Young Women(1983)

* 복수응답이므로 합이 100이 넘음

자료: Veum & Gleason, 1991:11

한편 어머니의 취업형태에 따른 양육방법을 살펴보면 다음과 같다. 1999년 현재 취업모의 1/3 이상이(34%) 다른 집에서 친척, 가정보육제공자, 그 외 친척이 아닌 다른 사람 등에 의해 양육을 하고 있다. 집단보육시설을 이용하는 경우는 1/4(24%)에 불과하다. 특히 미국의 보육프로그램으로 역할이 강조되고 있는 Head Start Program은 전체 취업모의 0.3%에만 제공되고 있는 실정이다. 또한 전체의 1/5(21.3%)이 다른 사람이나 시설의 도움 없이 부모가 직접 양육을 하고 있는 것으로 나타나, 전체적으로 미국의 양육현실은 5세 미만 아동의 주 양육방법은 제3자에 의한 양육이 집단보육시설 이용보다 높게 나타났다(Green Book, 2004).

〈표 5〉 5세 미만 아동의 보육방법(1999)

양육방법	어머니의 취업형태(%)		
	전체	전일제취업	시간제취업
아동의 집에서 양육			
조부모	8.0	8.2	7.7
15세 이상의 형제자매	1.6	1.5	1.6
15세 미만의 형제자매	0.4	0.5	0.2
다른 친척	2.5	2.7	1.9
친척아닌 사람	3.4	3.1	3.8
계	15.8	16.1	15.2
다른사람의 집에서 양육			
조부모	13.2	13.1	13.4
다른 친척	3.8	4.1	3.1
가정보육제공자a	10.9	13.0	6.6
친척아닌 사람	6.1	6.8	4.8
계	34.0	37.0	27.9
집단보육시설			
보육시설(Day/Group Care Center)	17.5	20.5	11.3
유아원(Nursery School/Preschool)	3.9	4.2	3.3
유치원(Kindergarten/Grade School)	2.8	2.9	2.6
Head Start Program	0.3	0.2	0.3
계	24.4	27.8	17.5

양육방법	어머니의 취업형태(%)		
	전체	전일제취업	시간제취업
부모가 양육 아버지	17.9	13.9	26.2
어머니가 직장다니면서 양육b	3.3	2.0	6.0
계	21.3	16.0	32.2
기타	4.5	3.1	7.3
전체합	100.0	100.0	100.0

^a가정보육제공자란 아동의 집밖에서 한명이상의 아동을 돌보는 사람을 말한다

^b이때 취업모에는 집에서 일하는 경우도 포함된다

자료: Survey of Income and Program Participation, 1999, Green Book, 2004에서 재인용

한편 5세 미만 아동의 보육형태를 빈곤가족과 비빈곤가족으로 비교해 보면, 빈곤 200% 이하의 가족에서는 빈곤 200%이상의 가족보다 집단보육시설을 덜 사용하고(빈곤가족 23%와 비빈곤가족 30%), 친척양육이나(빈곤가족 29%, 비빈곤가족 26%) 부모양육은(빈곤가족 33%, 비빈곤가족 24%) 더 많이 사용하는 것으로 나타난다. 즉 빈곤가족의 집단보육시설 사용이 상대적으로 낮다는 것은 공보육제공의 부족한 현실을 반영하고 있으며, 또한 친척양육방식은 비공식적 보육해결방법이 사용되고 있음을 알 수 있다.

〈표 6〉 5세 미만 아동양육형태(빈곤, 비빈곤가족)(1999)

(단위: %)

	시설보육	가정보육	친척양육	부모양육	유모/베이비시터
전체아동	28	14	27	27	4
아동연령					
3세 미만	18	15	30	33	5
3~4세	42	12	23	19	3
가족소득					
빈곤 200% 이하	23	12	29	33	3
빈곤 200% 이상	30	15	26	24	5

자료: National Survey of America's Families, 1999, Green Book, 2004에서 재인용

이상에서 살펴본 내용을 요약하면, 미국의 보육서비스는 일반가족을 대상으로 하는 보육시장과 빈곤가족을 표적으로 하는 공공보육 서비스의 이원화된 구조로 구성되어 있으며, 공공보육 서비스는 가장 잔여적인 형태로 제공되고 있다. 미국은 취업모의 비율이 매우 높은 국가로, 이들의 보육욕구 역시 매우 높지만, 사회적인 보육지원 수준은 매우 저조하다. 이는 취업모들의 자녀양육 실태를 통하여 확인할 수 있었다. 취업모들의 자녀양육의 가장 일반적인 형태는 친척 및 제3자에게 맡기는 방법, 그 외 보육시설을 이용하는 방법 순으로 나타나고 있어서, 개별적인 방식으로 보육문제가 해결되고 있음을 알 수 있다. 시장화된 보육서비스의 접근성은 역시 빈곤가족과 비빈곤가족 간에 확연한 차이를 나타내어, 비빈곤가족에서 보육시장을 더 많이 이용하고 있음이 나타났다.

IV. 요약 및 논의

1. 요약

이상에서 살펴본 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 미국의 개인주의, 잔여주의 복지정책 전통과 모성주의 전통은 임신과 출산 및 육아 등 개인의 가족생활에 대하여 국가차원에서 제공되는 지원 노력이 매우 제한적인 특성을 갖는다. 집에서 양육하는 어머니에 대한 사회적 전제, 개인생활에 대한 자조주의, 국가의 비개입원칙 등이 미국에서 보편적 보육정책의 발달이 부진한 주요 배경이 되어 보육서비스의 공공제공 및 지원이 매우 제한적인 특성을 갖는다. 이러한 현실에서 미국은 취업모의 비율이 높은 국가로 이들의 보육욕구 역시 매우 높지만, 사회적인 보육지원의 수준은 매우 저조하다.

둘째, 미국의 보육서비스는 일반가족을 대상으로 하는 보육시장과 빈곤가족을 표적으로 하는 공공보육서비스의 이원화된 구조로 구성되어 있으며, 공공보육서비스는 가장 잔여적인 형태로 제공되고 있다. 과중하게 민영화되어 있는 미국의 보육서비스는 개별 가족에 경제적 부담을 지우게 된다. 보육 이용료의 경우 부모 60%, 연방정부 25%, 주정부 15%의 비율로 분담되며, 대

부분의 정부지출은 저소득가족에 집중된다(OECD, 2001). 특히 13세 미만 아동이 있는 노동계층 가족의 경우 근로시간의 절반(48%)을 보육비로 지출하게 된다.

빈곤가족을 대상으로 한 보육프로그램으로는 Head Start Program, Early Head Start Program 등의 보상교육 프로그램이 있고, 자산조사형 보육비지원 프로그램으로는 아동보육및발달 일괄교부금(Child Care and Development Block Grant, CCDBG), 한시적 빈곤가족부조(Temporary Assistance for Needy Families, TANF), 사회서비스 일괄교부금(Social Services Block Grant, SSBG) 등이 있다. 그 외 일반가족을 대상으로 한 세제혜택 프로그램으로 아동및피부양가족보호 세액공제(Child and Dependent Care Tax Credit, CDCTC), 아동보육세액공제(Child Care Tax Credit) 등이 있다.

셋째, 접근성의 문제로, 민간시장에서 제공하는 보육서비스는 충분한 양으로 공급되고 있지만(Blau, 2001, Gornick & Meyers, 2003:193 재인용), 문제는 부모들의 선택이 제한되어 있다는 점이다. 특히 저소득계층에서는 제한적인 접근성을 가질 뿐이다. 저소득층의 가족은 CCDBG에서 보조금을 받을 수 있지만 현실적으로는 대부분의 저소득층 가족은 비공식적인 보육해결 방법을 사용한다. 3~5세 아동의 보육실태를 살펴보면 저소득층가족에서는 45%만이 보육서비스를 이용하는데 비해 고소득층가족에서는 75%가 보육서비스를 이용한다(OECD, 2001c). 또한 비정규적인 노동시간에 일하는 부모들이 보육서비스를 이용하기는 더욱 어렵다.

넷째, 보육의 질에 있어서도 제한적이고, 빈민을 주대상으로 하는 보육지원의 공공보육의 이용권, 제공권, 질적 보장에서 만족스럽지 못한 수준이다. 대부분이 민영화되고, 시장화되어 제공되기 때문에 사회적, 계층적인 문제들이 발생하게 된다. 또한 각 주는 규제조항을 제시하고 있으나, 교회나 반일제 유아원 등의 예외시설이 있어서 실제로 공보육으로서의 수준을 기대하기 어렵다. 따라서 공보육으로 제공되는 스웨덴이나, 공적 재원을 지원받음으로써 규제를 받는 프랑스에 비해서, 가장 낮은 수준의 보육이 제공되고 있다고 평가된다.

2. 논의

이상에서 살펴본 미국의 보육정책은 시장지향적 해법(market-based solutions)의 대표적 모델이다²⁸⁾. 특히 최근까지도 국가적인 차원에서 보육 전략이 시도되는 노력이 매우 부족하며, 취학전 공보육 제공수준은 OECD 국가 중 최저수준이다(Yeandle, 1999; Randall & Fisher, 1999). 이와같이 포괄적 공보육이 부족한 현실에서 취업여성들은 개별적인 해결방법으로 보육의 문제를 해결하게 된다. 개별적 해결방안으로는 두 가지 방법을 상정할 수 있다.

첫째, “양육 + 시간제 취업” 방식이다. 많은 여성들이 이 방법을 선택하고 있지만, 이것은 노동시장과 양육의 성불평등을 악화시키는 방법이다. 노동시장에서는 시간제노동, 취업중단, 간헐적 취업 등의 형태로 일하게 되며, 이러한 노동특성은 여성의 노동경력에 부정적일 뿐만 아니라 여성의 저임금, 노동시장내 주변적 지위를 결과하게 된다. 또한 양육의 전통적 성별분업을 극복할 수 있는 대안은 거의 고려되지 않고 있다.

둘째, “대체양육 + 전일제 취업” 방식이다. 이 방법은 노동시장의 완전한 참여를 보다 강조하여 양육을 대체방법으로 해결하는 방법이다. 특히 미국의 경우, 1세 미만 자녀가 있는 부모의 44%가 부모이외 보육방식으로 양육하고 있으며, 이는 경제적으로도 큰 부담으로 작용한다고 보고된다²⁹⁾ 여기에는 이중노동, 노동과 책임의 과부담, 시간부족 등의 문제가 있다. 또한 보육의 질 문제도 제기될 수 있으며, 이 문제 역시 미국에서 특히 심각하다.

요약하면, 개별적 해결방법은 성불평등, 부모의 과다부담 등의 문제를 결과하게 되며, 또한 부모의 보육구매력 차이에 따른 보육서비스의 접근성, 질적 보장 등이 차별화되어 결과적으로 계층화를 재생산하게 되는 문제를 근본적으로 안고 있다.

한편 미국의 보육정책 논의는 최근 보육정책에 대한 정책적 관심과 정책

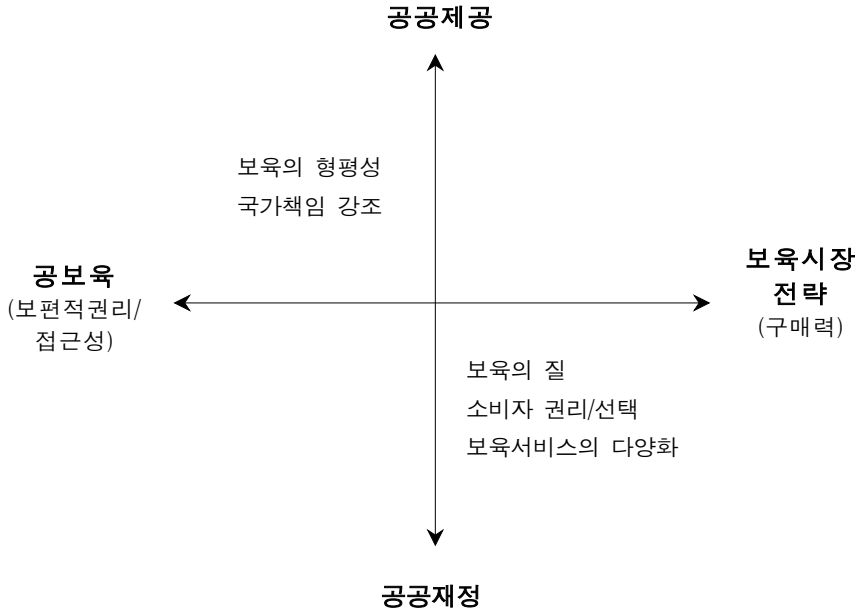
28) 유사한 자유주의 복지레짐에 속하는 영국 역시 보육, 특히 공공보육이 최소한으로 제공되고 있다.

29) 저소득층의 경우 가구소득의 35%를 보육비용으로 사용한다고 보고되고 있다(Gornick & Meyers, 2003).

적 위상이 크게 달라지고 있는 우리나라의 현실에서 정책적 함의가 매우 크다. 이전의 잔여적 성격의 보육서비스에서 1991년 영유아보육법 제정 이후 보육서비스의 양적 확충이 있었으며, 2004년 영유아보육법 개정 및 여성부로의 업무이관 등을 계기로 보육정책은 본격적인 활성화 단계에 들어서고 있다(최은영, 2004). 이러한 배경에서 보육정책 논의도 활성화되고 있다. 한쪽에서는 보육의 공공성 확보를 최우선의 정책아젠다로 설정하며, 보육의 보편적 권리, 국가책임을 강조하는가 하면, 다른 한쪽에서는 현재의 보육서비스의 질을 개선해야 할 당위성과 소비자의 선택권을 내세워 보육료 자율화, 영리법인화 등 시장화전략을 주장하기도 한다.

그러나 두 가지 논의는 매우 다른 출발선상에 서 있음을 알아야 한다. 보육의 공공성을 주장하는 측에서는 보육서비스를 (준)공공재의 성격으로 인식하여, 공공재정(public finance), 공공제공(public provision)을 가장 중요한 구성요소로 주장한다. 따라서 보육서비스는 보편적 권리로서 노동시장, 소득, 계급내 지위와 상관없이 제공되어야 한다고 주장한다. 이 입장에서는 보육의 형평성을 강조하고, 보육제공에 있어서 국가책임성을 강조하고 있다. 반면 보육의 질적 향상, 소비자의 선택의 권리를 주장하면서 보육료 자율화, 영리법인화를 주장하는 입장은 보육서비스 역시 소비자의 구매력에 따라서 구매할 수 있는 시장재로 인식하고, 특히 열악한 보육서비스의 질을 향상시키기 위해서는 시장경쟁원리를 도입하여 서비스의 다양화와 질적 향상을 꾀할 수 있다고 주장한다(홍승아, 2005).

[그림 4] 보육논의의 구조



보육정책은 재원과 서비스 제공의 주체 및 형태에 따라서 다양하게 구성될 수 있다. 공보육 제공을 정책목표로 하고 있는 노딕 국가군에서는 보육은 성불평등 감소 및 빈곤 감소의 중요한 정책적 기반으로 정의된다. 초등교육, 중등교육과 마찬가지로 보육은 일종의 공공재로 인식되고 있으며, 공적 책임, 공적지원에 기반하고 있다. 또한 (주로) 3세 이상부터 조기교육 및 보육으로 포괄하고 있다. 대륙유럽 국가에서는 보육은 보편적 조기교육의 일환으로 제공되며, 친출산주의 정책기조와 깊이 연결되고 있다. 반면 영어권 국가의 보육정책은 저소득층 및 소외계층 아동의 보상교육 및 빈곤여성의 근로유도의 성격이 강하다. 즉 저소득층 부모의 노동지원, 장애아동, 취약아동에 대한 지원 이외의 직접 보육서비스의 제공은 주로 시장에 맡겨져 있다. 대신 민간시장에서 서비스를 구매한 납세자들은 서비스 구매에 대한 비용지원이나 상환의 형태로 보육비용의 일부분을 지원받게 된다. 그렇지만 보육서비스가 시장의 제공에 크게 의존하게 되면 서비스 구매력에 따른 재계층화가 심

화되며, 결국 저소득가족에 부담이 되게 된다. 또한 보육서비스의 질 규제에 대한 정부의 책임 역시 최소화될 위험을 가지고 있다.

반대로 보편적 보육서비스의 제공은 사회적 불평등 감소에 중요한 역할을 한다(Meyers & Gornick, 2003). 특히 개별가족의 경제적 지위에 따른 서비스 구매력의 차별성을 불식시킬 수 있는 보편적 공보육의 제공은 아동의 보육권리, 부모의 취업권리 및 양육권리를 사회적으로 보장해 주는 가장 포괄적인 제도로 평가된다. 따라서 우리의 정책선택은 현재와 같이 민간보육 서비스의 의존률이 높은 현실에서 보육의 공공성을 어떻게 확보해야 하며, 보육정책의 기본적인 정책 전제를 어떻게 정착시켜야 할 것이지, 그리고 어떠한 정책전략을 발전시켜 나갈 것인지 등의 어려운 고민이 남아있다.

참고문헌

- 가스통 림링거(1971; 1997). 사회복지의 사상과 역사. 한울아카데미
- 전병유외(2004). 국민소득 2만불시대 여성경제활동 참가변화 추이와 정책적 함의. 여성부
- 최은영(2004). 한국 보육정책의 공공성 평가: 공급과 재정부담을 중심으로, 한국보건사회연구원, 보건복지포럼, 97호.
- 홍승아(2005). 복지국가 재편과 젠더: 프랑스 보육정책을 중심으로, 한국여성개발원, 여성연구, 69호.
- Bock, G. & P. Thane(1994). *Maternity and Gender Policies: Women and the Rise of the European Welfare States, 1880s~1950s*. London: Routledge.
- Caraley, D.(2002). Ending welfare as we know it: A reform still in progress, *Political Science Quarterly*. 116(4).
- Cleveland, G. & M. Krashinsky(2003). Financing ECEC Services in OECD Counturies. OECD Occasional Papers.
- Edin, K. & L. Lein(1997). Work, Welfare, and Single Mothers Economic Survival Strategies. *American Sociological Review*, 62(2).
- Elliott & Packham(1998).
- Garfinkel, I. and S. McLanahan(1994). *Single-Mother Families, Economic Insecurity, and Government Policy*. S. Dansiger, G. Sandefur, and D. Weinberg(eds.). *Confronting Poverty*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gilbert, N. & P. Terrell(1998). *Dimensions of Social Welfare Policy*. Boston: Allyn and Bacon.
- Henneck, R.(2003). *Family Policy in the US, Japan, Germany, Italy and France: Parental Leave, Child Benefits/Family Allowances, Child Care, Marriage/Cohabitation, and Divorce*. A briefing paper prepared for the Council on Comtemporary Families.

- Hofferth, S. & S. Curtin(2003). *The Impact of Parental Leave Ststutes on Maternal Return to Work after Childbirth in the United States*. OECD Social Employment and Migration Working Papers. No.7.
- Jenson, J. (1990). *Representations of Gender: Policies to “Protect” Women Workers and Infants in France and the United States*. Linda Gordon(ed.) *Women, the State, and Welfare*. Madison: The University of Wisconsin Press, pp.152~17.
- Kamerman, S. and Kahn, A.(1999). *Child and Family Policies in an Era of Social Policy Retrenchment and Restructuring. Paper presented at the LIS Conference on Child Well-Being in Rich and Transition Countries*. September 30~October 2. 1999.
- Kamerman, S.B.(2001). Child and Family Policies in the United States at the Opening of the Twenty-first Century, *Social Policy & Administration*, 35(1), pp.69~84.
- _____ (2002). *Social Policies, Family Types, and Child Outcomes in Selected OECD Counturies*. Prepared for OECD. www.childpolicy.org.
- Leiby, J. (1978). *A History of Social Welfare and Social Work in the United States*. N.Y.: Columbia UP.
- Lewis, J. (1992). Gender and the Development of Welfare Regimes, *Journal of European Social Policym*, 2(3), pp.159~73.
- Levy, D.U. & S. Michel(2002). *More Can Be Less: Child Care and Welfare Reform in the United States*. in S. Michel and R. Mahon. *Child care policy at the crossroads: Gender and welfare state restructuring*. N.Y.: Routledge. pp.239~266.
- Marcenko, M & J. Fagan(1996). Welfare to Work: What are the Obstacles?, *Journal of Sociology and Social Welfare*, 23(3).
- Meyers & Gornick(2001). *Cross-national variation in ECEC service orgainzation and financing*. S. B. Kamerman(ed.). *Early Childhood education and care: International perspectives*. N. Y.: Institute for

- Child and Family Policy, Columbia Univ.
- _____(2003). Public or Private Responsibility? Early childhood Education and Care, Inequality, and the Welfare State, *Journal of Comparative family Studies*.
- Michel, S. (1993). *The Limits of Maternalism: Policies toward American Wage-Earning Mothers during the Progressive Era*. S. Koven & S. Michel(eds.) *Mothers of a New World: Maternalist Politics and the origins of welfare states*. N.Y.: Routledge. pp.277~320.
- O'Connor, J., A. Orloff & S. Shaver(1999). *Gendering Theories of Comparison of Welfare States*. O'Connor, J., A. Orloff & S. Shaver. *States, Markets, Families*. Cambridge: Cambridge University Press: pp.1~42.
- Sapiro, V. (1990). *The Gender Basis of American Social Policy*. in L. Gordon(ed.). *Women, the State and Welfare*. Madison: The University of Wisconsin Press. pp.36~53.
- Sklar, K. K.(1993). *The Historical Foundations of Women's Power in the Creation of the American Welfare State, 1830~1930*. in Koven and Michel. *Mothers of a New World: Maternalist politic*.
- Skocpol, T. & G. Ritter(1995). *Gender and the Origins of Modern Social Policies*. T. Skocpol. *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspective*. Princeton: Princeton University Press; pp.72~135.
- Smith, K., B. Downs, & M. O'Connell(2004). *Maternity Leave and Employment Patterns: 1961~1995*. US Census Bureau.
- U. S. Department of Labor. Fact Sheet #28: *The Family and Medical Leave Act of 1993*, <http://www.dol.gov>.
- U.S. Department of Agriculture(2006). *Child and Adult Care Food Program*, www.fus.usda.gov.
- U.S. House of Representative (2004). *Green Book*. waysandmeans.house.gov/media/pdf/greenbook2003.

- Uttley, s.(2000). Lone Mothers and Polciy Discourse in New Zealand, *Journal of Social Policy*, 29(3), pp.441 ~458.
- Veum, J. & P. Gleason(1991). Child care: arrangements and costs, *Monthly Labor Review*, October 1991.
- Zylan, E. (2000). Maternalism redefined: Gender, the state, and the politics of day care, 1945~1962, *Gender & Society*, 14(5), pp.608~629.

Childcare Policy in the United States: Market-based Solution and Residual Childcare Services

Seungah Hong*

Limitation of the state's role, emphasizing the market sector and leaving out the family as a private and isolated area of the public policy, is an attribute of the United States. As such, it has been rare for the government to share the time and costs of social reproduction.

In this backdrop, the childcare policy to support women's labor market participation in the U.S. is at a very low level in spite of the high rate of women's employment. The childcare services of the U.S. are provided with limited coverage mainly as compensatory education for disadvantaged children. Moreover, the latent intent of the recent growth of public childcare can be regarded as a kind of trade-off with poor women's labor.

Market-based solution and residual childcare services are attributes of the U.S. childcare policy, and under this structure the services are provided in dual systems. The overall level of the provision of childcare in the U.S. is quite insufficient with respect to the childcare demand. In this system, there are basic problems such as accessibility, affordability, and the quality of the service due to the purchase power of the individual family or its economic conditions.

From the case study of the U.S., one can also draw important implications of Korea's childcare policy. We are confronted with two different discourses - on the one side, there are contentions with universal childcare provision and the public rights of childcare, and on the other, there are also contentions with the market-oriented solution to improve service quality. The time has come to deliberate on which way to move forward.

*Fellow, KWDI