

복지국가 재편과 젠더: 프랑스 보육정책을 중심으로

홍 승 아*

초 록

신자유주의적 지구경제의 변화, 인구고령화와 저출산 등의 거시경향적 변화와 핵가족화, 여성의 경제활동 증가, 이인소득자가족의 증가 등으로 인하여 복지지지형이 변화하고 있으며, 그 변화의 핵심에 젠더의 문제가 있다. 현대 복지국가의 딜레마는 복지국가 재편의 과정에서 어떻게 젠더를 통합시킬 것인가의 문제이다. 젠더관련 부문에서는 복지재정의 감축이나 삭제 등 직접적인 긴축보다는 복지정책의 재구성을 통하여 재편을 수행하는 것으로 나타나고 있다.

이 연구는 이러한 연구배경에서 복지국가 재편의 과정에서 보육정책의 변화와 재구성의 문제를 프랑스 사례를 통하여 살펴보고자 한다. 복지국가 재편의 과정에 편입되고 있는 신자유주의적 대안들은 “선택”, “분권화”, “시장”, “민영화” 등이다. 프랑스 복지정책에서도 최근 20여년간 이러한 변화들이 나타나고 있다.

우선, 보육서비스를 개별화하는(Individualize) 방향으로 전환하여 가정개별보육을 양화, 발달시키고, 보육의 비용분담 방향으로 정책방향이 이전되고 있다. 여기에 사용되는 레토릭(rhetoric)은 부모의 양육과 취업에 대한 선택권과 보육서비스의 종류를 다양화시키는 전략이다. 예컨대 양육수당(APE)을 지속적으로 확대적용함으로써, 주변부 노동시장내 저소득계층 여성들의 노동시장 이탈을 촉진하였으며, 공공보육시설에 대한 직접적인 지출보다는 보육서비스를 다양화하여 비용의 일부분담, 세금혜택 등의 간접적인 지출의 방향으로 선회하고 있다.

둘째, 당면한 실업문제를 해결하기 위하여 보육부문을 고용영역으로 대폭 끌어들이고, 등록보육사고용지원(AFEAMA), 가정내보육수당(AGED) 등을 확대시키

* 한국여성개발원 연구위원

고 있다. 두가지 수당제도는 보육부문을 공식경제영역으로 편입시키고, 잠재적인 고용을 창출하였으며, 보육종사자들을 사회보장체제로 흡수시키게 된 긍정적인 측면이 있는 반면, 여성들에게는 열악한 노동시장으로 재편입되게 하는 양면적인 결과를 낳았다.

셋째, 이러한 변화는 젠더의 관점에서 볼 때 대다수 여성들을(주로 저임금계층) 노동시장에서 이탈하게 하고 전통적인 양육자역할로 회귀하게 하였으며, 결과적으로 여성의 노동권보다는 모성권 지원으로 방향성을 전환시키고 있는 것으로 분석되었다. 나아가서 최근의 변화들은 한편으로는 저임금, 저소득층 여성들을 노동시장으로부터 이탈시키면서, 다른 한편으로는 열악한 보육시장으로 재편입시키는 이중적 과정을 통하여 여성간 계층화를 심화시키고 있다.

넷째, 재분배의 측면에서 볼 때에도 공공보육 서비스를 직접 제공하기보다는 보육비용의 부담방향으로 나아감으로써 저소득층의 가장 절실한 보육욕구를 충분히 해결하지 못하고 있다. 또한 등록보육사고용지원(AFEAMA)이나 가정내 보육수당(AGED) 등은 고용할 여건이 되는 중산층에 유리하도록 설계된 제도로 자리잡고 있어서 저소득층에게는 실효성이 적다.

이상의 프랑스 사례를 통하여 신자유주의 경제질서 속에서 보육정책은 효율성과 형평성의 문제를 새롭게 재정립할 필요가 있음을 알 수 있다. 과연 보육정책이 효율성과 형평성을 양측에 두고 어느 쪽으로 나아가야 할 것인가를 결정하는 것이 우리의 보육정책 발달에 있어서 정책선택과 결정의 중요한 갈림길이 될 것이다.

I. 서론

신자유주의적 지구경제의 변화, 인구고령화와 저출산 등의 거시경향적 변화와 핵가족화, 여성의 경제활동 증가, 이인소득자가족의 증가 등으로 인한 젠더관계의 변화로 복지지형이 변화하고 있으며, 그 핵심에 젠더의 문제가 있다. 특히 노동시장의 불안정과 여성의 경제활동 참여가 일상화되고 있는 현실에서 “남성생계부양자/여성가정주부”의 성별분업을 전제로 한 케인지언 복지국가 모형은 더 이상 현실적 정합성을 가질 수 없게

되었다. 새롭게 제기되고 있는 복지레짐은 양성평등적인 가치를 중요시하며, 성통합적 복지국가(engendering welfare state)모형을 개발해 나가야 한다는 요구가 증가하고 있다(Orloff 1993, 1996; Sainsbury, 1993, O'Connor, 1993; O'Connor et al., 1999; Myles & Quadagno, 2002; 이해경외, 2003; 홍승아, 2001 등).

이러한 배경 속에서 지난 20여년간 복지국가는 새로운 방향설정을 노력하고 있으며, 특히 복지의 성별분리현상(gender division of welfare)에 많은 관심을 집중하고 있다. 즉 1980년대 이후 전개되고 있는 복지국가 경제질서의 재편과정 속에서 또다른 한 축으로서 “성통합적 복지국가 재편”이 수행되고 있다. 여기에 현대 복지국가의 딜레마가 있다. 전반적인 복지국가의 재편, 재구조화 과정에서 어떻게 젠더를 통합시킬 것인가의 문제이다¹⁾. 흥미로운 사실은 젠더관련 부문에 있어서는 복지재정의 감축이나 삭제 등 직접적인 긴축이 나타나지 않고, 대신 복지정책의 재구성을 통하여 재편을 수행하고 있다는 것이다(Daly & Lewis, 1998; Randall, 2002; Meyers & Gornick, 2003; Bergqvist & Nyberg, 2002; Jenson & Sineau, 2003a; Henderson & White, 2004; Pfau-Effinger, 2005).

복지국가 재편의 과정에 편입되고 있는 신자유주의적 대안들은 “선택”, “분권화”, “시장”, “민영화” 등을 주요이슈로 제기하고 있다. 즉 부모들은 노동을 할 권리와 아이를 양육할 권리 중 스스로 선택할 수 있어야 하며, 지방정부에 많은 재정과 책임이 이전되어야 하고, 시장전략과 민영화가 활성화되어야 한다는 논리를 가지고 지구적 경제질서 속에서 복지국가의 재편을 추진하고 있다. 이 점은 최근 프랑스나, 노르웨이, 핀란드 등에서 확대되고 있는 가정양육수당(home care allowance), 유럽을 중심으로 전개되고 있는 노인케어 영역에서의 케어수당(care allowance)이나 간병수당(attendance allowance) 등을 통하여 살펴볼 수 있다. 양육수당을 실시하고 있는 국가들의 사례에서도, 주로 정당의 성향에 따라 양육수당, 보

1) O'Connor 등은(1999) 지구화의 변화 속에서 케인지언 패러다임에 대한 도전은 복지국가의 재편과정을 요구하게 되었으며, 이는 재분배적(redistribution) 요소와 재정의적(redefinition) 요소를 포함해야 한다고 주장한다. 즉 이제까지 공공정책 영역에서의 대상영역을 재정의하고, 분배관계를 재구성할 것을 요구하고 있다.

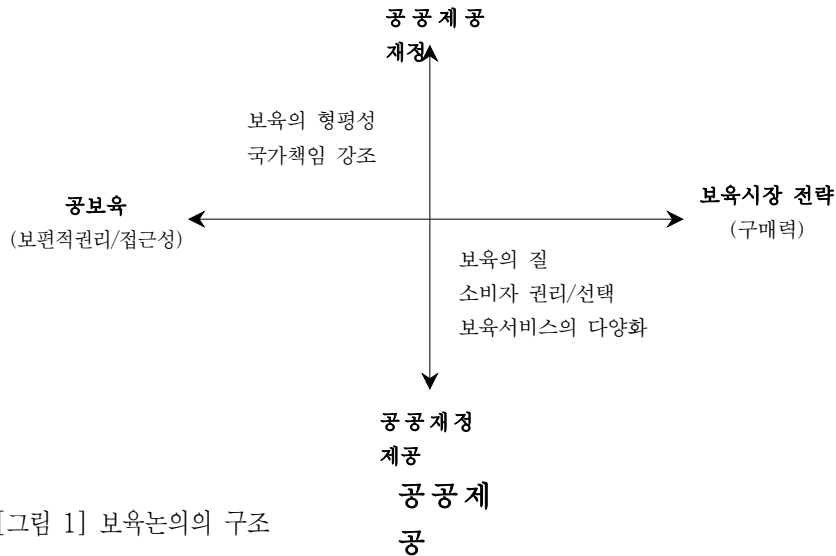
육서비스 제공에 대한 입장이 달리 표명된다. 예컨대 노동당이나 사민당 성향의 정부에서는 양육수당보다는 서비스제공의 강화에 관심을 두는 반면, 중도연립정부나 보수성향의 정부가 들어서면 양육수당을 실시하게 되는 경향이 발견된다²⁾.

한편 우리나라의 경우, 최근 보육정책에 대한 정책적 관심과 정책적 위상이 크게 달라지고 있다. 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. 이러한 배경에서 보육정책 논의도 활발하게 진행되고 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 두가지 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 소

2) 스웨덴에서는 우파정당 집권시인 1994년 양육수당(care allowance)을 도입하는데, 이 수당으로 부모중 한사람이 집에서 직접 아이를 키울 수도 있고, 공공/민간 보육시설을 이용할 수도 있다. 그러나 양육수당제도는 1994년 사민당이 재집권하면서 폐지된다(Daun-Richard & Mahon, 2001; Bergqvist & Nyberg, 2002). 노르웨이에서는 1997년 선거에서 승리한 중도연립정부하에서 가정양육수당제도를 실시하게 된다. 보육시설을 이용하지 않는 대신 시설이용시 받는 국가보조금만큼을 수당으로 지급받게 된다(Waerness, 1998). 핀란드에서도 1990년대 경제위기시 가정양육수당은 크게 발달하게 된다. 실업을 해서 공보육을 사용하지 않는 대신, 집에서 아이를 양육하면 관대한 보조금을 지급받게 된다(Neyer, 2005; Hoem, 2005).

비자의 구매력에 따라서 구매할 수 있는 시장재로 인식하고, 특히 열악한 보육서비스의 질을 향상시키기 위해서는 시장경쟁원리를 도입하여 서비스의 다양화와 질적 향상을 꾀할 수 있다고 주장한다.



[그림 1] 보육논의의 구조

이러한 배경에서 이 글은 복지국가 재편의 과정에서 보육정책이 어떻게 변화, 재구조화되고 있는지를 프랑스의 사례를 통하여 살펴보고자 한다. 프랑스는 세계적으로 아동보육이 보편화되어 있는 대표적인 국가의 하나로 꼽히고 있지만, 그 이면에는 보육과 조기교육의 차별성 혼재, 보육제공에 있어서 연령별 차별 등의 문제를 안고 있다(Martin et al., 1998)³⁾. 특히 3세이상 아동에 대한 보육 혹은 조기교육 서비스는 보편적으로 제공되고 있는 반면, 3세미만 영유아에 대한 보육서비스는 수요를 충족시키지 못하고 있다.

최근에는 경제위기 속에서 보육정책에 다양한 변화들을 도입하고 있다.

3) 프랑스의 보육서비스는 보육으로 인식되기보다는 교육의 첫과정으로 인식되는 경향이 있다. 또한 보육논의에서 일과전/ 방과후 보육서비스에 대한 논의가 따로 요구되는 것을 보면(Martin et al., 1998), 이들 조기교육제도가 보육의 욕구를 충분히 흡수하지는 못하고 있다고 보여진다.

부모가 개별가정에서 직접 양육하는 기간동안 양육수당을 제공한다든지(양육수당, APE), 부족한 보육서비스를 보완하기 위하여 개별보육사를 가정에서 고용토록 현금지원을 한다든지(가정내보육수당제도, AGED), 등록보육사를 이용하는 경우 현금지원을 한다든지(등록보육사고용지원제도, AFEAMA) 하는 등이다. 이같은 보육정책 변화의 레토릭(rhetoric)은 “부모의 선택권 강화”, “보육서비스의 다양화” 등으로 주장되지만, 이러한 정책변화가 전반적인 보육정책의 기조를 변화시키고, 특히 젠더의 관점에서 보면 여성을 양육자역할로 한정하게 되는 문제 등이 발견된다.

따라서 이미 보육정책을 포괄적으로 제공하고 있는 속에서 일어나고 있는 최근의 변화들은 어떻게 해석되며, 어떠한 결과를 낳고 있는지를 상세히 살펴볼 필요가 있다. 나아가서 프랑스 사례연구를 통하여 현재 우리의 보육정책 이정표를 보다 굳건히 정립하기 위한 정책적 시사점들을 얻을 수 있으리라고 생각한다.

II. 프랑스 보육정책 개관: 공공보육서비스를 중심으로

프랑스는 오랜 전통의 출산장려주의 정책과 공화주의적 평등교육 이념을 기반으로 하여 아동의 양육과 교육에 국가가 직접적으로 개입해 왔다. 이미 19세기말, 20세기 초에 인구를 국가경쟁력의 중요자원으로 인식하게 되었으며, 일찍부터 “출산장려주의”가 중요한 정책목표가 되었다(Gauthier, 1996; Koven & Michel, 1990; Klaus, 1993; Offen, 1994; Cova, 1994; Pedersen, 1993).

보육에 대한 국가의 개입논리 역시 국가가 아동기의 보호자이며, 아동들에게 동등한 기회를 보장해 주는 책임자라는 개념과 긴밀히 연결되어 있으며, 특히 3-6세 아동의 보편적인 조기교육제도가 잘 발달되어 있다. 프랑스 보육정책의 중요한 두가지 목적은 ①취업부모를 지원하는 것과, ②모든 아동에게 동등한 기회를 보장하는 것이다(Fagnani, 2003). 특히 3-6세 연령아동을 대상으로 하는 유치원교육은 무상으로, 보편적 서비스

로 제공되고 있다.

프랑스의 보육서비스는 전달방식에 따라 공공재원으로 제공되거나 지원되는 공공보육서비스와, 민간보육서비스를 이용하되 이들의 보육비용을 보조해주는 “개별화된 보육서비스”(individualized childcare) 두가지로 나눌 수 있다. 1980년대 경제위기와 복지국가 재편의 과정이 본격적으로 실시되기 이전까지는 보육정책이 주로 공공보육서비스를 중심으로 보편적 서비스의 제공을 목표로 추진되었으나, 1980년대 이후부터는 보육서비스에 대한 개별지원과 개별화된 보육서비스를 제공하게 되는 변화가 나타난다. 프랑스의 보육정책은 두가지 특성이 나타나는데, 첫째 교육제도의 역할이 매우 중요하다는 점이다. 즉 교육기구를 통하여 제도화된 보편적 접근권을 제공함으로써, 3-6세 아동의 대부분이 조기교육의 혜택을 받고 있다⁴⁾. 둘째 1994년 가족법 개정 이후 보육정책에서는 공보육서비스를 제공하기보다는 보육의 개별화를 유도하는 방향으로 변화가 진전되고 있다는 점이다. 이 장에서는 보육정책의 본격적인 변화이전의 공공보육서비스를 중심으로 살펴보도록 한다.

공공보육서비스는 다시 대상연령에 따라 이원화되어 제공되고 있는데, 3세미만의 영아를 대상으로 하는 유아원(crèches)과 3-6세 아동을 대상으로 하는 유치원제도(école maternelles)가 있다. 3세미만의 아동은 가족정책에서 보육으로 접근하고, 3세이상은 교육부에서 조기교육정책으로 접근한다. 두 제도는 관할부서도 각각 사회보험청과 전국가족수당기금(crèches)에서, 교육부(école maternelles)에서 각각 운영하고 있다.

현재 3세미만 아동의 약 절반가량이 공공보육시설(crèches)이나 공적지원을 받는 개별보육의 형태로 보살펴지고 있으며, 3-6세미만 아동의 거의 전부가 유치원에서 무상으로 교육 및 보육을 제공받고 있다. 이는 프랑스의 아동중심적 가족정책에서 기원되기는 하였지만, 현실적으로는 정부가 부모들의 일과 가정생활 양립을 어떤 식으로든 지원하겠다는 정책적 의

4) 연령별 보육실태를 보면 2세 아동의 유치원 등록비율은 35%, 3세 99%, 4세와 5세는 각각 100%로 나타나 3세이상 보육율은 거의 100%이다(Ministère de l'Education Nationale, 1997을 Morgan, 2003에서 재인용).

지로 보여진다⁵⁾.

1. 유아원(Crèches)

Crèches는 3세미만 영아를 보육하는 유아원으로, 준국가기구이며 전국적 조직인 전국가족수당기금 CNAF(Nationale Caisses d'allocations Familiales)에서 관할하고 있다. CNAF는 가족수당기금 CAF(Caisses d'allocations familiales, CAF)을 통해서 지방정부가 보육시설을 건립하고 운영하는데 재정지원을 한다.

프랑스 정부는 1980년대 이후 Crèches에 보육서비스 부분을 끊임없이 증가시켜 왔다. 특히 1980년대 초부터 취업여성이 증가함과 함께 Crèches 내에 영아수용 자리를 늘려달라는 요구가 끊임없이 증가하였으며, 이에 1981년 6,400자리에서 1996년에는 210,900자리로 크게 증가하였다(집단 Crèches에 132,200, 가정 Crèches에 61,000 자리수 증가함)⁶⁾.

1999년의 경우, 6세미만 아동의 Crèches 제공실태를 보면, 3세미만 아동이 이용할 수 있는 보육시설 수는 4,300개소이며, 이들 보육시설에서 제공되는 자리수는 138,400개로, 즉 138,400명의 영아를 수용할 수 있는 수준이다. 반면 3-6세미만의 경우에는 5,098개소에서 78,500자리를 제공하고 있다.

5) 이미 1970년대 초부터 아동보육 영역에 적극적인 노력을 기울이게 되며, 여성취업자 증가와 더불어 다양한 집단보육시설을 설치하게 되었다(집단 crèches, 가정 crèches, mini-crèches, 일시탁아소 haltes-garderies 등). 이는 여성의 노동요구에 대한 대응이기도 했지만, 보다 중요하게는 노동시장의 필요에서, 즉 급속히 팽창하는 제3영역에서의 필요에 의해서 증가하게 되었다(Martin et al., 1998).

6) 집단 Crèches (Crèches collectives): 공공재원으로 지원되는 보육시설로, 3세미만 아동이 전문가에 의해 보육된다. 6세미만 아동의 건강을 관리하는 아동관리국(Protection Maternelle et Infantile)에서 관리감독하고 있다.
가정 Crèches (Crèches familiales): 등록된 보육사들로 조직된 가정보육시설로, 이들 보육사들은 지방정부에서 임금을 받으며, 국가보육위원의 관리감독을 받는다. 1971년 이후 수적으로 계속 증가하고 있으며, 비용이 적게 들기 때문에 집단crèches보다 증가속도가 훨씬 빠르다(Letablier, 2003; Fagnani, 2003).

<표 1> 공공보육시설(6세미만) 제공실태(1999년)

아동의 연령	보육구조	보육시설 수	보육시설내 자리(places)수
3세미만	Crèches	4,300	138,400
	전통적 형태	3,188	123,200
	mini crèches	372	6,700
	부모협동운영crèches	740	8,500
	가정보육사 ^{a)}	1,103	60,900
3-5세	유치원	294	10,400
6세미만	유아원(day nurseries)	4,804	68,100
	전통적 형태	4,022	62,200
	부모협동운영	782	5,900

^{a)}자신의 집에서 여러명의 아동을 보육하는 형태(childminders at home)

자료: DREES(Direction de recherche des études de l'évaluation et des statistiques) www.social.gouv.fr/famille-enfance

그렇지만 이와같은 지속적인 노력에도 불구하고, 여전히 여성의 노동중가 및 보육수요를 따르지 못해 보육서비스가 심각한 문제로 남는다. 2000년 현재 3세미만 아동의 보육실태를 보면 공공보육시설인 Crèches에 수용되는 비율은 9%에 불과하고, 부모가 집에서 양육하는 경우가 50%, 그 외 등록보육사나 가정보모를 고용하는 경우가 18%를 차지한다⁷⁾.

7) 최근에는 집단보육시설(crèches)에서 영아를 수용하는 경우 지원금을 보조하는 계획이 나왔다. 2001년 기존의 보육시설(crèches, 유치원, 기타 시설 등)에 영아를 위한 자리를 만들어 내면 지원을 받게 하였다. 이 계획은 이들 시설에 정부의 공공투자금액을 두배로 제공하여 이들 보육시설에서 30,000 내지 40,000 자리를 추가로 만들어 낸다는 목적이다(ILO, 2004).

<표 2> 3세미만 아동의 보육수용 실태(2000)

보육형태	아동비율(%)
Crèches	9
등록보육사(registered childminder)	16
가정보모(양육수당 포함)	2
육아수당을 제공받으면서 부나 모가 가정에서 돌봄	24
유치원 및 기타	23
보조금 없이 부나 모가 집에서 돌봄	26
합(2,200,000명)	100

자료:CNAF, *Action sociale* 2001, Fagnani, 2003에서 재인용

즉 보육서비스 및 보육자리수는 지속적으로 증가하고 있지만 여전히 보육수요에는 미치지 못하고 있으며, 특히 (표2)에서 보듯이 3세미만의 경우 공공보육 서비스를 이용하기보다는 개별적으로 보육수당을 지급받거나 직접 양육하는 경우가 훨씬 큰 비중을 차지하고 있다.

2. 유치원(école maternelles)

프랑스는 6세미만 아동의 조기교육에 오랜 전통을 가지고 있다⁸⁾. 원래 école maternelles는 19세기 소외아동을 위한 자선프로그램으로 시작하여 20세기 중반 현대적 유치원으로 전환하였다. 학령전 아동교육의 일환으로 교육제도로 통합되어 공공재원으로 제공된다(Kammerman, 2001). école maternelles는 공화주의 프랑스 교육제도의 핵심역할을 하는 것으로 “민주주의의 요람”으로 불리며, 어린아동들이 생산적인 시민으로서의 삶을 시작하는데 필요한 지적, 정서적, 사회적 기초학습을 제공하는 것을 목표로 한다. 프랑스 교육부 장관의 유명한 언급과 같이 “여기에서 모든 것이 시작된다”(Jenson & Sineau, 2001d; Keelan, 2003).

8) 의무교육연령이 6세임.

현재 3세-6세미만 아동대상의 보육은 이 제도로 인하여 거의 보편적인 이용이 가능하다. 유치원교육은 무료로 제공되며, 교육부에서 운영한다. 주 35시간 운영하며, 매주 수요일은 폐원하지만 토요일 세션에서 반일제로 보충한다. 급식실을 갖추고 있으며(이용료는 소득비례임), 2000년 현재 3세아동의 98%가 등록해 있다. 이 서비스는 취업모에게 특히 유용하게 사용되며, 유치원 운영시간도 근무시간에 맞춰서 운영하여(오전 8시부터 오후 5시까지) 유자격교사에 의해 안전하게 보육하고 있다(Fagnani, 2003). 재원은 교육부가 65%, 지방정부 35%를 부담하여, 학령전 교육에 대한 부모의 부담비용은 전혀 없다(Jenson & Sineau, 2001d).

이상의 두가지 보육서비스에 의해 프랑스의 보육서비스는, 특히 3-6세 보육에 있어서 유럽내에서 노딕국가군을 제외하고 가장 높은 아동 수용 비율을 보여준다.

<표 3> 공공보육(공공재원)의 아동수용비율(1990년대 중, 후반)

보수주의/기 독민주당(%)	3세 미만	3-6세	사회민주당 (%)	3세 미만	3-6 세	자유주의 (%)	3세 미만	3-6 세
오스트리아	6	80*	덴마크	48	83	아일랜드	2	55*
벨기에	30	95	노르웨이	23	61	영국	2	60*
프랑스	34	99	스웨덴	40	83			
독일	2	78*						
이탈리아	6	91						
네덜란드	10	71*						
스페인	2	84*						
포르투갈	12	48						

*시간제로 운영됨

**영국은 의무교육이 5세부터 시작되므로 3-4세 아동을 대상으로 함,

자료: European Commission Network on Childcare, A Review of Services for Young Children in the European Union, 1990-1995; Austria, *Statistisches Jahrbuch*, 1998; France, Ministère de l'Éducation Nationale, CNAF 등을 Morgan, 2003에서 재인용

Ⅲ. 복지국가 재편의 과정에서 보육정책의 변화

1. 보육정책의 변화

1) 보육서비스의 개별화

1980년대 중반이후 프랑스는 경제정책의 전환기를 맞이하게 된다. 특히 공공지출 증가를 최대한 억제함으로써 예산긴축 정책을 단행하게 된다. 또한 1990년대에는 Maastich 조약에 따라 공공예산에 대한 압박이 더 강해지게 된다(Martin, et al., 1998).

한편 정치적으로는 1981년 사회주의 정권의 수립과 함께 미테랑정부는 새로운 보육의 장(場)을 개척하게 된다(Jenson & Sineau, 2003c). 미테랑 정부는 정권초기부터 공화국의 평등이념하에 아동과 보육인프라에 최우선적 관심을 표명한다. 그러나 구체적인 정책개발은 다소 다른 방향성을 보이게 된다. 즉 “유연성”을 강조하면서 두가지 방향전환을 꾀하게 된다. 우선, 노동시간을 조정하여 부모휴가를 시간제로 전환토록 유도한다. 더불어 모(母)의 전일제취업보다는 시간제취업을 장려하여, 모(母)양육을 간접적으로 유도한다.

둘째, 보육서비스를 개별화하는(individualize) 방향으로 전환하여 가정 개별보육을 양화, 발달시키고, 보육의 비용분담방향으로 정책방향이 이전되고 있다. 공공재원의 공립보육시설을 제공하기보다는 민간보육서비스를 대폭 끌어들이어 보육서비스를 다양화, 양적으로 증가시킴과 동시에⁹⁾, 양육의 경제적 보상(수당제공과 세금감면제도)에 초점을 두는 방향으로 전환하고 있다. 즉 개별보육방안을 발전시키기 시작하였다. 구체적인 제도로는 “부모의 선택권”(노동과 모성의 양립이 아니라 두가지 중의 선택)

9) 1983년 이후 긴축재정과 실업을 증가로 집단보육시설에 대한 대안으로 보육서비스를 다양화하는 여러 가지 시도가 있었다. 불규칙한 시간대의 파트타임 노동을 하는 어머니의 자녀들에 대한 카드제(acceuil a la carte) 도입 및 보육계약(contrat creche), 아동계약(contrat enfance), 응급보육(acceuil d'urgence) 등 보육과 관련한 다양한 요구를 수용하고자 하는 대안들이었다(장혜경외, 2002).

과 “보육서비스의 다양화”를 강조하면서, 부모가(주로 어머니) 노동을 중단하고 직접 양육을 할 경우 지급하는 양육수당(APE)과, 공공보육시설의 대안으로 개별보육서비스를 이용할 경우에 일정액의 현금지원¹⁰⁾과 세제 혜택(tax credit)을 제공하는 가정내 보육수당(AGED), 등록보육사 고용 지원제도(AFEAMA) 등이 도입되었다¹¹⁾. 그 각각의 제도를 간단히 살펴 보면 다음과 같다.

(1) 양육수당(allocation parentale d'éducation, APE)

양육수당이란 부모중 한사람이 자녀의 양육기간 동안 노동을 중단하고 양육할 경우에 지급되는 수당이다. 특히 초기 양육기에 부모가 개별가정에서 아이를 직접양육할 경우에 휴직중인 부모에게 소득보전을 해 줄 수 있는 방법으로, 국가에 따라서는 육아휴직수당으로 분류되기도 한다. 현재 프랑스, 덴마크, 핀란드, 노르웨이 등의 국가에서 이 제도를 실시하고 있는데, 이때 공공보육서비스를 전혀 사용하지 않는다는 조건하에서 제공되기도 하고(덴마크, 핀란드), 공공보육서비스를 이용할 경우 급여율이 낮아지기도 하는 등(노르웨이) 구체적인 적용방법은 다양하다. 양육수당의 원래 의미는 부모중 한사람이 초기양육기를 직접 양육할 수 있도록 시간과 경제적 지원을 제공한다는 의의를 갖지만, 국가에 따라서는 3세미만 아동의 공식적인 보육시설의 제공율이 낮은 현실에서 직접서비스의 제공 대신 현금급여 지급방법으로 사용되기도 하고(핀란드), 혹은 프랑스의 경우와 같이 고용 및 실업정책으로 전용되기도 한다.

또한 젠더의 관점에서 본다면, 양육수당 혹은 육아휴직 수당은 개별가족에 양육의 책임을 전가하고, 주 수급자가 여성이 대다수를 구성하고 있는 현실에서 여전히 여성에게 양육전담자로서의 역할로 회귀하게 하는 기제로 작동하게 되며, 여성의 노동권과 관련해서 보면 여성들의 노동참여를 주변화시키는 결과를 초래하게 될 위험성을 가지고 있다.

10) 고용주와 피고용인의 사회보장기여금 일부를 지원한다.

11) 양육수당(APE)은 1985년, 가정내보육수당(AGED)은 1987년, 등록보육사고용지원제도(AFEAMA)는 1990년에 각각 도입되었다(Martin, et al., 1998).

프랑스의 양육수당은 1985년 처음 도입되었으나 이후 수차례 개정을 통하여 양육수당의 의미가 다소 왜곡되고 있다. 2003년까지의 규정에 의하면, 두 명 이상의 자녀가 있는 가족을 대상으로 지급되며, 부모 중 한사람이 3세미만의 아동을 양육하기 위해 노동을 중단하거나 노동시간을 감축하고 가정에서 (전적으로나 부분적으로) 양육할 경우에 지급되며, 아동이 3세가 될 때까지 사용할 수 있다¹²⁾. 여기에는 근무경력¹³⁾과 자녀수의 요구조건이 있다. 한명의 자녀를 둔 부모는 수당의 자격이 없다. 휴직기간은 1년이지만 아이가 3세가 될 때까지 두 번에 걸쳐 연장할 수 있다. 심각한 질병이나 장애의 경우에는 1년 더 연장할 수 있다(Fagnani, 1999, 2003). 육아휴직은 아이가 3세가 될 때까지 사용할 수 있으며, 휴직기간 종료후 동일 직종에의 복직권리가 보장되며, 휴직기간의 절반을 노령연금 기간으로 산정해준다. 그러나 이후 “선택과 유연성”을 표명하면서 접근성과 자격요건을 확대하고, 시간제근로자에게까지 확대되었다. 자녀수 및 연령 규정은 2004년 다시 한자녀 가족에, 아동연령도 6세미만으로 크게 완화되었다(CERC, 2004)¹⁴⁾.

양육수당은 사회보장법에 근거하여 전국가족수당기금(CNAF)¹⁵⁾에 청구할 수 있다. 급여액은 소득과 무관하고 정액급여제이며, 신청자의 고용상 지위와 노동중단 상태(완전히 중단했는지 시간제로 일을 계속하는지)에 따라 세등급으로 분류된다. 2001년 1월 현재 총급여액은 FRF 3,131(€477.32)이며, 부모의 근로시간 감축정도에 따라 부분급여로 지급하기도 한다. 부분급여액은 FRF 1,566(€238.74)(시간제근무의 근로시간이 법

12) 양육수당은 입양한 경우에도 해당된다.

13) (노령보험의 계산단위로) 8쿼터, 혹은 세 번째 출산이전에 10년간 혹은 두 번째 출산이전에 5년간의 근무경력이 있어야 한다(계속근무의 경우와 아닌 경우 모두 포함)(Missoc, 2001). 그러나 이후 실업정책의 일환으로 사용되면서 여기에서의 근무경력은 반드시 취업상태만을 의미하지 않는다. 실업이나 유급훈련도 고용으로 간주되며, 출산이나 입양당시 유급고용 상태가 아니더라도 APE를 신청할 수 있다(Eiroline, 1998).

14) 이때 다른 한쪽 부모의 고용상태(취업/실업)은 아무 상관이 없다.

15) 가족수당기금(Caisse nationale des allocations familiales, CANF)은 상병보험, 노령연금기금과 함께 사회보장제도의 핵심 3영역을 구성하며, 고용주와 노조가 함께 운영한다(Eiroline, 1998).

정 근로시간의 50-80%인 경우)와 FRF 2,071(€315.72)(시간제근무의 근로시간이 법정 근로시간의 50% 미만일 경우)로 구분된다.

<표 4> APE 급여액 분류(1997년¹⁾, 2001년²⁾)

분류	노동중단상태	급여액(월, FRF)	
		1997	2001
전액 APE	완전노동중단	3,006	3,131
부분 APE	법정노동시간의 50%이하 노동	1,998	2,071
	법정노동시간의 50-80% 노동	1,503	1,566

자료: ¹⁾Eiroline, 1998, ²⁾MISSOC, 2001

(2) 가정내 보육수당(*allocation de garde d'enfant à domicile, AGED*)

사회보장법에 근거하여 1987년 도입된 것으로 개별가정에서 보육사(personal caregiver)를 고용할 경우 지급된다. 6세미만의 아동이 있는, 부모가 모두 취업한 가정에 적용된다. 수당은 그 가정에서 다른 사람을 고용했을 때 그 가족이 부담해야 하는 고용된 보육사의 사회보장기여금의 일부를 충당하는 수준이다. 급여지급은 소득비례이며, 아동의 연령에 따라 다르다. 3세미만 아동의 경우에는 FRF 6,561(€1,000), 3-6세 아동의 경우 FRF 3,279(€500)이 분기별로 지급된다. 이 경우 가족수입이 연 FRF 220,784(€33,658)을 넘지 않아야 한다.

1992년부터는 가정에서 보육사를 고용하는 경우 “가족고용” 세금감면제가 새로 생겨서, 보육지출의 50%를 세금에서 공제받을 수 있다(최고 FRF 25,000까지만 가능)(ILO, 2004). 그러나 이 수당은 세금감면을 받을 수준의 세금을 낼 수 있는 소득계층이어야 하며, 개별적으로 보육사를 고용할 여유가 있어야 하기 때문에 고임금가족들이 주요 수급자가 될 수밖에 없다는 점에서 형평성의 문제, 재분배의 문제를 가지고 있다(Letablier, 2003)¹⁶⁾.

16) 개별보육사를 고용하는 것이 공동보육시설을 이용하는 것보다 비용이 더 든

가정내보육수당 제도는 이제까지 비공식적으로 제공되었던 보육서비스를 지하경제(black economy)에서 합법적인 보호망으로 편입시켰다는 점과, 잠재적인 고용을 창출한 효과를 갖는다는 점에서 긍정적인 의의를 갖는다. 그러나 노동시장으로의 편입과정에서 장시간 노동, 최저임금 수준의 저임금, 보육외 가외 일들로(가사노동이나 식사준비 등) 보육서비스의 대다수를 차지하는 여성들에게는 열악한 노동시장으로 재편입되게 하는 결과를 낳았다(Martin et al., 1998).

(3) 등록보육사 고용지원(aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, AFEAMA)

사회보장법에 근거하여 1990년 도입된 제도로, 제도의 핵심은 등록된 보육교사(licensed childminder)로 구성된 민간보육시설을 이용할 경우 가족수당기금(CNAF)에서 보육교사의 사회보장기여금(고용주와 근로자의 기여분)을 지원한다. 이때 보육교사는 6세미만의 아동을 보육하는 보육교사로서, 가족사회지원법(Family and Social Assistance Code)에서 정의된 바대로 등록되어 있어야 한다. 아동연령과 가족소득 수준에 따라 급여액이 차등으로 지급되며, 2001년 현재 급여액은 최고 FRF 1,290(€196.66)(빈곤가족 혹은 3세미만 아동대상)에서 FRF 645(€98.33)이다(중산층가족 혹은 3-6세 아동대상). 수급자 수는 1994년 이후 계속 증가하여 1993년 219,000명에서 2000년 546,000명으로 증가하였다(Letablier, 2003).

2) 국가의 보육책임 변화: 서비스제공에서 비용분담으로

1994년 이후 CNAF 기금의 지출규모를 비교해 보면, 집단보육시설(crèches)에 지원되는 금액보다 개별보육부문에 대한 재정지원이 크게 확대되면서, 보육지원이 개별보육부문으로 정책의 무게중심이 이전되고 있으며, 국가의 보육의 책임이 “비용분담 방향”으로 전환되고 있음을 알 수

다(표9 참조).

있다(Morgan, 2002; Letablier, 2003). 특히 양육수당, 가정내보육수당, 등록보육사고용지원제도 등의 급여를 계기로 프랑스 보육정책은 전환점을 맞게 된다(Martin, et al., 1998). APE 지출이 1994년 942백만유로에서 2000년 2,799백만유로로 197% 증가하였으며, AFEAMA 역시 1994년 686백만유로에서 2000년 1,695백만유로로 147% 증가하고 있다(표 5 참조). 이러한 국가 책임 방식의 변화는 2003년 현재 APE 예산이 약 FRF 180억 인데 반해, 공공보육 지출예산은 FRF 28억에 불과한 통계에서 여실히 드러난다(Silvera, 2004).

<표 5> 개별보육형태에 대한 공공지출, 1994, 2000(불변 유로화 기준)

	1994(백만유로)	2000(백만유로)	증감비율(%)
양육수당(APE): 집에 남는 조건	942.35	2,799.43	+197
등록보육사 고용지원(AFEAMA)	685.58	1,694.95	+147
가정내 보육수당(AGED)	85.49	134.60	+ 57

*모든 수당은 사회보험에서 지급됨

자료: CNAF, Bureau des prévisions, Fagnani, 2003에서 재인용

이러한 변화는 많은 국가에서 특히 케어영역에서 시설이나 서비스를 제공하기보다는 현금지원을 통한 비용분담으로 국가의 책임이 변화하는 모습과 일치한다. 시설제공보다 비용분담, 현금지원의 형태를 선호하는 것은, 신자유주의적 경제질서로의 재편과정에서 국가의 책임을 최소화하면서 비용을 줄일 수 있는 방법으로서 나타나는 변화로 해석된다. 또한 국가는 개별 가정을 중심으로 보육서비스를 제공받게 함으로써, 시설제공, 유자격 교사의 관리 및 감독, 적정임금의 유지 등 시설제공에 따르는 제반 비용을 줄일 수 있다.

2. 보육정책 변화가 젠더관계에 미친 영향

1) 여성의 노동시장 퇴장

프랑스의 경우 개별보육으로의 전환은 보육에 대한 관심보다는 당면한 실업문제의 해결을 위한 방안으로서 적극적으로 모색되었다는 점이다. 최근의 실업률 증가, 경제상황 악화 등이 이러한 변화의 객관적 배경을 형성하고 있다.

당시 프랑스 경제상황을 살펴보면 실업률이 크게 치솟고, 특히 여성실업률이 남성실업률을 상회하여, 고용불안이 급증하고 있었다. (표6)을 보면 각 연도에서 모두 전체 실업률보다 남성의 실업률은 낮은 반면 여성의 실업률은 더 높게 나타나 여성의 실업문제가 더욱 심각하였음을 보여주고 있다. 이러한 현실에서 프랑스정부가 선택한 방법은 어린자녀를 가진 여성들을 가정으로 돌아가 아이양육을 하도록 “양육전담자”의 방향으로 유도하게 된 것이다¹⁷⁾.

한편으로는 많은 주변적 여성들을(실업여성들을 포함하여) 노동시장에서 퇴장시키는 한편, 다른 한편으로는 보육부문을 잠재적 일자리창출을 위한 고용정책으로 사용하고 있다. Jenson & Sineau(2003c)는 이러한 현상을 두고 “이중 이원주의”(double dualism)로 명명하고 있다. 부모의 가정양육을 권장하는 동시에 보육부문에서의 일자리 창출을 통하여 당면한 실업문제를 이원적으로 해결할 수 있다는 전략이다.

처음 양육수당(APE)이 도입되었을 때만 하여도 양육수당은 그리 널리 사용되지 못했다. 그러나 양육수당 제도는 1985년 사회주의 정부에서 도입하여 이후 우파정권에서 개정과정을 거치면서, 수급자격을 완화하고 급여수준을 상승시켜 많은 여성들을 적극적으로 포괄하게 된다(표7 참조).

17) 당시의 경제성장률은 크게 악화되어 1991-1996년 연평균 1%대의 성장률을 기록하게 된다. 1997년에야 2.3%로 경제회복이 매우 더디게 진행되고 있었다. 반면 실업률은 1990년 8.9%, 1997년 중반에는 최고 12.6%를 기록하는 등 급증하고 있었다. 특히 1994-1998년 기간에는 일자리창출이 최우선 정책관심이었고, 이에 따라 가정에 기반한 서비스를 대량 이용하도록 적극 장려하였다(Martin et al., 1998).

즉 시행초기에는 자녀가 셋이상 있는 가족에서, 3세미만의 자녀가 있는 경우에만 지급되었고, 사용율 역시 극히 낮았다. 그러나 1994년 개혁에는 당시의 높은 실업율을 줄이려는 목적으로¹⁸⁾ 두 번째 자녀까지 자격대상을 완화하였으며, 시간제근로자까지 확대하는 등의 노력으로 고용정책과 직접적으로 연결되고 있다(Jenson & Sineau, 2001c). 이 조치로 110,000명의 어머니가 노동시장에서 퇴장하여 가정에서 전일제 양육모가 되었다(Périvier, 2002). 다시 2004년에는 한자녀 가족에, 아동연령도 6세 미만으로 크게 완화하게 된다.

<표 6> 성별, 연령별 노동참가율 및 실업율

연 도	노동참가율(%)		실업율(%)		
	남성	여성	전체	남성	여성
1968	88.1	49.3	1.9	1.5	2.5
1975	84.9	53.0	3.7	2.5	5.3
1983	79.3	55.6	8.0	6.2	10.6
1989	76.2	57.4	9.5	7.2	12.6
1994	74.5	59.6	12.4	10.8	14.3

자료: OECD. Labor Force Statistics, Jenson & Sineau, 2003b; 24에서 재인용

<표 7> 양육수당(APE)의 개정과정

연도	자 격 요 건
1985	세명이상의 자녀가 있는 가족, 3세미만 아이가 있는 경우
1994	두명이상의 자녀가 있는 가족으로 완화, 시간제근로자에게도 확대
2004	한명이상의 자녀가 있는 가족, 6세미만으로 완화

18) 1994년의 실업율은 남성 12.3%, 여성 14.5%였다. 실업등록된 부모들이 양육수당을 받으면 실업명부에서 삭제되어 실업율을 줄이게 된다(Fagnani, 2003).

또한 수급자를 늘리는 과정에서 자격대상을 취업모 뿐 아니라, 취업경력이 있는 모, 실업모, 직업훈련 중인 모 등을 모두 포괄하여 이들의 노동시장 이탈을 촉진하는 영향력을 갖는다. 또한 시간제근무로의 전환 선택권을 양육수당을 처음 수령한 이후부터 가능하도록 한 점도 이러한 효과를 노린 것으로 보인다.

결국 이 제도는 저임금직 여성들에게 “성공적으로” 작용하여, 수급자수도 크게 증가하였으며, 급여지출도 크게 증가하였다. 양육수당 수급자 수는 1993년 154,000명에서 2000년 541,000명으로 증가하였으며(Letablier, 2004), 1997년의 조사에 의하면 442,000명의 수급자 중에서 220,000명이 두자녀 가정이며, 수급자의 99%가 여성으로 보고되고 있다(Fagnani, 1999)¹⁹⁾.

양육수당 급여비용도 크게 증가하여 1995년에는 FRF 24억이 지출되었으며, 1996년 FRF 30억이 예산되었으나 실제 지출액은 FRF 62억이 지출될 정도였다. 수급자 수의 구성에서도 두자녀를 둔 수급자수가 1994년-1995년에는 65% 증가하였으나, 1995년-1996년에는 95% 증가하였다. 또한 수급자의 거의 80%가 전액 APE를 제공받고 있어서, 즉 노동을 완전 중단한 상태임을 의미한다(Eirola, 1998; Morgan, 2003).

2) 노동시장내 여성지위의 악화

그러나 반면, 이들의 “성공적 결과”는 반대로 노동시장내 여성의 상황을 더욱 악화시키는 조건이 되었다. 프랑스내 몇몇 보고서들이 분석하듯이 가장 취약한 여성들을 여성실업과 경제적 무능력의 함정에 빠뜨릴 수 있는 위험을 지적하고 있다. Silvera(2004)는 양육수당은 당면한 실업문제를 해결하기 위한 대안으로 가정내 부모양육을 유도하게 되어, 결국 여성을 집에 남게 하는 “간접적인 여성고용 차별”이라고 평가한다. 이는 양육수당을 받는 주수급자가 대부분이 저소득층 여성들이어서, 이 제도는 실

19) APE를 신청하는 여성들은 고용상태가 상당히 안정적인 여성이거나 반대로 매우 취약한 상태의 여성들, 크게 두 부류로 나뉘어진다고(장혜경외, 2002).

업의 위험을 가중시키며, 3년간의 휴직이후 복직시 여러 가지 문제를 당면하게 하는 결과를 낳게 된다고 지적한다²⁰⁾.

양육수당의 또다른 효과는 시간제직종을 창출하고, 발달시키게 되었다는 점이다. 1997년 취업여성중 시간제 근무여성은 30%(남성은 5%)이며, 전체시간제 노동자의 83%가 여성이라는 현실이 이를 증명하고 있다(Fagnani, 1999:78).

3) 양육자로서의 역할로 회귀

실제로 양육수당의 효과는, 수급자의 99%가 여성이라는 점에서, 여성들의 노동시장 퇴출을 유도하고, 이들을 양육수당제도 내에 안주하게 하는 기능을 하게 된다. 1994년-1995년 동안 6개월-17개월의 두 번째 자녀가 있는 어머니의 취업률은 26%나 떨어졌다. 즉 1/3이상의 여성들이 경제활동을 중단한 셈이다(Conference on the Family, 2000). 이러한 여성들의 자발적인 퇴출현상은 ①노동시장내 여성의 제한적인 기회와 ②미숙련 노동직의 저임금, 실업급여와 비교해 볼 때 상대적으로 높은 급여율이 유리하게 작용한 것으로 분석된다(Eirola, 1998). 결국 이 제도는 가장 취약한, 주변적인 지위에 있는 여성들을 노동시장에서 퇴출시켜 양육자로서의 역할로 회귀하도록 하였다.

결과적으로 양육수당은 주수급자를 여성으로 하고 있다는 점에서 ①여전히 가족내 성별분업이 온존하고 있으며, ②경제적 관점에서 볼 때, 여성의 상대적 저임금으로 인하여 여성의 노동시장 퇴출이 용이하다는 점, ③가부장적 직장문화로 인하여 남성들의 적극적인 사용이 어렵다는 점 등의 현실을 보여줌으로써 양육수당제도가 여성들의 노동권을 보장하는

20) 이러한 문제점을 절충적으로 개선하기 위해 Family Conference 2000에서는 3가지 절충안이 제기되기도 하였다. 1)여성들의 복직을 장려하기 위해 복직시 2개월간의 APE 급여를 소득과 함께 제공한다(18개월-30개월 자녀가 있는 여성의 복직에 한함). 2)구직자로서, APE 수당을 받지 않고 6세미만의 자녀를 양육하고 있는 사람은 복직시 보너스를 신청할 수 있다(8,500 francs 미만이 지급됨) 3)아동간호휴가를 1년에 3개월의 휴가로 제공하며, APE와 동일한 액수의 “부모수당”(parental presence allowance)을 제공한다(Silvera, 2004).

차원으로 제공되고 있다고 보기는 어렵다. 양육수당은 양립지원책을 목표로 하였지만 여성의 취업에는 부정적인 영향을 미쳤으며, 전혀 성평등적인 방향으로 나아가지 못하였다. 결과적으로 전통적 양육모델인 “집에서 양육하는 어머니(stay-at-home mother)”로의 회귀를 오히려 장려하게 된 결과를 초래하였다(Fagnani, 1999).

4) 여성간 새로운 계층화, 반(反) 재분배적 결과

앞서 살펴본 바와 같이 양육수당의 주수급자가 대부분 노동시장내 상대적 저임금층이거나 실업 혹은 잠재실업의 상태에 있는 여성들이라는 점은, 결과적으로 여성간에 새로운 계층화를 초래하게 되었다. 즉 주변적인 노동시장에 위치해 있던 많은 여성들은 양육수당을 통하여 가정으로 돌아가게 되고, 반면 상대적 고임금층에 있는 여성들의 경우에는 이전과 같이 개별적으로 보육서비스를 고용하거나 이용하면서 현금지원 및 세금 혜택을 받을 수 있게 된다.

보육의 개별화전략으로 제공되는 가정내보육수당제도(AGED)와 등록 보육사고용지원제도(AFEAMA)의 경우를 살펴보자. AGED의 경우에서 (표8)에서 보듯이 대상자를 지속적으로 확대시킴으로써 수급자와 수급액이 크게 증가하게 된다. 또한 수당외에도 실제 보육비용의 50%까지를 세금공제해 주어서 보육비용의 부담을 크게 완화시키고 있다(4,430유로 상한선)(Fagnani, 2003).

AFEAMA 수급자수도 1994년 이후 꾸준히 증가하고 있다. 1993년 219,000명에서 2000년에는 54,000명으로 증가하였다. 결과적으로 Crèches의 수용능력이 크게 부족한 상황에서 AFEAMA는 이인소득자가족 및 편부모가족에서 가장 빈번하게 사용되는 보육형태가 되었다.

<표 8> AFEAMA, AGED 수급자와 지출

	수급자수(천명)		지출(백만프랑)	
	AFEAMA	AGED	AFEAMA	AGED
1987	-	2	-	23
1991	110	12	534	272
1993	218	21	3,165	440
1995	326	47	5,652	937
1996	380	67	7,018	1704

자료: Caisse Naionale des Allocations Familiales, Martin et al., 1998:148에서 발췌

그러나 보육서비스의 접근권과 재분배의 측면에서는 이러한 변화는 공공보육 서비스(crèches)의 제공과는 대조적으로 반(反)재분배적 형태이다. AGED나 AFEAMA 등의 혜택은 개별보육사를 고용할 수 있는 중상위 소득계층이나 부유한 가족이 주수급자가 된다²¹⁾. 혹은 AFEAMA의 경우에는 비공식 시장에서 개별보육사를 보다 저렴하게 해결하는 방식으로 사용되기도 한다. 개별보육사를 고용할 수 없는 저소득층의 입장에서는 이러한 수당제도나 세금공제는 실효성이 없고 저소득가족의 경우 보육의 문제는 여전히 심각한 문제로 남게 된다²²⁾. 일단 보육비용 자체가 집단보육시설인 crèches가 가장 저렴하고, 가족수입을 고려해서 이용가능하기 때문에 집단보육이 가장 재분배적이다. 양육수당을 받는다고 해도 이들이 보육사나 민간보육시설을 이용하는 것보다는 crèches를 이용하는 것이 훨씬 저렴하기 때문에 저임금가족의 입장에서는 crèches와 같은 공공보육시설의 제공이 절실하다(표9 참조)²³⁾. 결국 저소득층 여성들은 비

21) 최근의 한 조사에 따르면 AGED 수급자의 사회경제적 지위는 매우 편중되어 나타나고 있는데, 수급여성의 3/4이 전문관리직에 종사하고 있으며, 가족소득이 높을수록 종일보육에 대한 요구도가 높고, 결국 지출이 높아지는 경향을 볼 수 있다(Yoo, 2000, 장혜경외, 2002:98-99에서 재인용).

22) 저소득층에서는 비공식보육이나 이용가능한 공보육시설 어디든지 이용하는 것으로 보고된다. 실제로 3세미만 아동의 반이상, 일하는 여성의 1/5이 취업모가 직접양육을 하고 있다. 이 문제를 인식한 교육영역에서 빈민지역 유치원에서 2세대상 영아를 위한 자리를 제공하기도 한다(Martin, et al., 1998).

공식보육에 의존하거나 양육수당으로 집에 남게 되는 두가지 선택중 하나를 선택할 수밖에 없다.

<표 9> 보육비용 비교(1세아동이 있는 가족의 경우)

보육형태	월수입(914.69) ¹⁾	월수입 (2286.74)
집단 Crèche	94.98	237.52
등록된 보육모(AFEAMA)	201.54	269.38
가정보모 ²⁾ (AGED)	계산불가 ¹⁾	1050.68

*전일제, 월 20일 근무조건에 기반하여 계산됨

¹⁾이 소득수준의 가족은 소득세를 내지 않아도 되고, 따라서 보육시설 이용에 따른 감면혜택도 받을 수 없다

²⁾보모에게는 법정최소임금이 지급된다(SMIC;Statutory minimum wage)

자료: CNAF, Action sociale, 2001, Fagnani, 2003에서 재인용

양육수당(APE) 역시 여성간 영향력은 매우 다르다. 숙련여성들이나 상대적 고임금층의 여성들은 고용보장하에서 부분급여를 받으면서 양육을 하게 되었지만, 미숙련여성들이나 상대적 저임금층에서는 APE 3년간의 휴가 뒤에 일자리를 제대로 찾기는 더욱 어려워진다²⁴⁾. 결과적으로 이 제도는 미숙련여성들을 가정으로 돌려보내는 유인책이 되었고, 숙련, 미숙련 여성간의 불평등, 분리를 더욱 강화하였다(Périvier, 2002). 또한 농촌 지역 저소득층의 경우에는 보육서비스가 이용불가능한 상황에서 어쩔 수 없이 양육수당을 선택하게 되는 경우도 보고되고 있다(Martin, et al., 1998). 이러한 점에서 Jenson & Sineau(2001d)는 APE는 엄격한 의미에서 부모휴가제도로 보기 어렵다고 지적한다.

결과적으로 공공보육서비스의 부족과 양육수당 제공이 함께 유인책이

23) 2000년과 2001년에는 부모들의 보육욕구에 의해 가족부(Ministry of Family Affairs)에서는 crèches의 자리수를 실질적으로 늘리기로 하고, 228백만 유로를 예산으로 책정하였다(Letablier,2003).

24) 이같은 저임금, 빈곤계층 여성들의 노동시장 퇴출현상을 두고 Jenson & Sineau(2001c)는 “표적화된 해법”(targeted solutions)이라고 지적한다.

되어 저학력, 저임금의 어머니들은 출산이후 노동시장을 떠나게 되는 결과가 나타난다(Fagnani, 2003; CERC, 2004; Letablier, 2003; Silvera, 2004).

IV. 결 론

오늘날의 복지국가는 다면적인 평등주의적 긴장에 직면하고 있다. 한편으로는 분배와 정의, 성평등의 문제를 한축으로 두고 있지만, 다른 한편으로는 경쟁과 효율, 선택과 다양성을 명목으로 새로운 사회적 위협에 직면하고 있다. 신자유주의, 지구화, 복지긴축의 시대에 보육과 관련된 기본적인 원칙은 다음의 다섯가지로 수렴된다. 첫째, 직접적인 시설제공보다는 비용이 덜 드는 서비스로 집중하며, 둘째 서비스제공을 중앙정부에서 지방정부로 분권화시키며, 셋째, 접근성과 이용가능성을 증대시키기 위하여 서비스의 다양성을 확대시키며, 넷째 보육이용에 훨씬 많은 유연성(flexibility)을 부여하며, 다섯째 선택을 개별화시키는 원칙 등이다(Jenson and Sineau, 2001e)²⁵⁾.

지난 20여년간 프랑스의 보육정책에는 신자유주의적 대안들인 선택, 분권화, 시장, 민영화의 문제들이 상당 정도 편입되었으며, 이로 인한 영향력은 사회적 재분배의 측면과 젠더의 측면, 양측에 심각한 영향을 초래하였다. 그 결과 프랑스의 보편적인 보육서비스 제공의 특징 속에서도 3세 미만 아동의 보육을 중심으로 보육정책이 변화하고 있다. 개별화, 부모의 선택권 강조 등의 레토릭하에서 국가의 보육책임은 비용분담 방향으로 무게중심을 이전시키고 있으며, 보다 중요하게는 보육정책이 신자유주의적 경제질서로의 재편과정에서 그 변화를 경험하고 있다는 점이다. 우선 조기교육제도를 제외한 전체 보육서비스를 보면, 1990년대에는 새로운 가

25) 이러한 신자유주의적 재구조화 및 영향은 보육정책 뿐 아니라 제반 복지영역에 편입되고 있다. 최근의 일본의 노인정책의 중요영역으로 실시되고 있는 공적개호보험에서도 이러한 경향성이 지적되고 있다(최무현외, 2004; 조영훈, 2005). 이탈리아의 보육정책의 변화에서도 이러한 경향이 확인되고 있다(유해미, 2004).

죽정책 틀 속에서 보육정책의 재구조화 작업이 이루어졌으며, 재구조화는 다음의 세가지 특성을 갖는다.

첫째, 보육서비스를 개별화하는(individualize) 방향으로 전환하여 가정 개별보육을 양화, 발달시키게 되었다. 이러한 정책전환은 공공재원의 독립보육시설을 증가시키기보다는 민간보육서비스를 대폭 확대하여 보육서비스를 다양화하여 양적으로 증가시켰다. 또한 양육수당(APE)을 확대제 공함으로써 부모들의 개별가정에서의 양육을 장려하는 결과를 가져왔다.

둘째, 국가의 보육책임이 서비스의 제공에서 비용분담의 방향으로 이전 되고 있다. 양육수당(APE), 등록보육사고용지원(AFEAMA)과 가정내보 육수당(AGED)을 제공함으로써, 부모 직접양육이나 개별 보육서비스를 이용하도록 유도하면서 보육정책을 비용분담방향으로 전환하고 있다. 이 러한 변화는 신자유주의적 경제질서로의 재편과정에서 국가의 책임을 최 소화하면서 비용을 줄일수 있는 방법으로서 나타나는 변화로 해석된다.

셋째, 여성의 노동시장 이탈을 촉진하고, 양육자로서의 여성으로 회귀 하게 된 결과를 초래하였다. 등록보육사고용지원제도나 가정내보육수당 제도는 이제까지 비공식적으로 제공되었던 보육서비스를 합법적인 사회 보장의 틀 속으로 편입시켰다는 점과, 잠재적인 고용을 창출한 효과를 갖 는다는 점에서 긍정적인 의의를 갖는 반면, 보육시장을 열악한 여성노동 시장으로 재구성하게 된 결과를 갖는다. 다른 한편 양육수당제도는 여성 들의 노동시장 이탈을 촉진하고 가정내 양육자로 돌아가게 한 유인으로 작용하기도 하였다. 이러한 변화는 젠더의 관점에서 볼 때, 여성의 양육 자로서의 역할을 크게 변화시키지 못하고 있다. Leira(1993)는 보육의 문 제가 “어머니-시장-국가”의 관계 속에서 구성되고 있음을 지적하고, 이 삼자의 관계 속에서 보육이 어떻게 구성되고 있는지에 따라서 여성의 사 회적 지위가 달라진다는 점을 지적한다. 프랑스의 양육수당은 여전히 노 동시장 내에서 상대적으로 취약한 위치에 있는 여성들을 “성공적으로” 가정으로 되돌려 보내어, 양육자로서의 역할로 회귀시키는 과정을 통하여 노동과 양육의 남녀 평등분담의 목표에서 오히려 멀어지고 있다. 이러한 방향전환으로 결국 프랑스의 보육정책은 여성의 노동권과 모성권을 양

극단으로 두었을 때 노동권보다는 모성권 지원의 방향성이 보다 뚜렷하게 정착되어가는 것으로 보인다.

넷째, 이상의 변화들은 결과적으로 여성간 새로운 계층화를 초래하였으며, 반(反) 재분배적인 결과를 가져오게 된다. 최근의 변화들은 저임금, 저소득층의 여성들로 하여금 자의반, 타의반으로 노동시장에서 이탈하게 하여 여성노동시장을 더욱 주변화시키고 있다. 특히 보육서비스의 접근권과 재분배의 측면에서는 이러한 변화는 공공보육서비스의 제공과는 대조적으로 반(反) 재분배적인 형태이다. 등록보육사고용지원(AFEAMA)이나, 가정내보육수당(AGED) 등은 고용할 여건이 되는 중산층에 유리하도록 설계된 제도로 자리잡고 있어서 저소득층에게는 유명무실한 제도이기 때문이다²⁶⁾.

결과적으로 프랑스의 보육정책은 조기교육제도로 유치원제도를 제공한 점에서는 단연 유럽내 선두지위를 차지하지만, 최근의 보육정책 변화에서는 고용정책에서 보육을 적극적으로 끌어들이어 보육부문을 공식부문으로 인정하고 사회보장 수급영역으로 진입시킨 긍정적인 면이 있는 반면, 보육의 질은 떨어졌다. 또한 양육역할에 대한 가족내 성별분업을 고수하고 있으며, 민간보육서비스를 통한 보육정책 쪽으로의 방향성이 나타나고 있다.

이상에서 살펴본 프랑스의 사례는 최근 우리의 보육논의에 중요한 시사점을 던져주고 있다. 보육의 공공성을 이야기할 때 우리가 고려해야 할 점들은 보육에 대한 국가의 책임증가, 정부 재정지원의 증가, 보육서비스에 대한 접근성 제고, 보육서비스를 통한 소득재분배 효과증대 등을 생각해 볼 수 있다. Gornick & Meyers(2003)는 보육에 정부의 역할이 필요한 근거로 효율성과 형평성의 문제를 제시한다. 첫째, 효율성의 문제란, 개별 가정에서의 개별보육보다는 전체 아동을 대상으로 보편적인 서비스를 제공함으로써 사회적, 경제적으로 긍정적인 외부효과를 발생시켜, 다음세대를 위한 투자가 될 수 있다는 점에서이다. 둘째 형평성의 문제란, 아동에게 균등한 성장의 기회를 제공함으로써, 개별가정의 경제적 능력과 상관

26) 실제로 저소득층의 경우, 불가피하게 취업을 해야 하는 경우에는 비공식 보육서비스를 이용하고 있는 것으로 나타난다(Martin, et al., 1998).

없이 보육을 받을 수 있다는 점에어서이다.

신자유주의 시대에 흔히 채택되고 있는 정책방안은 ‘선택’을 극대화시키고, 서비스의 다양성을 추구하며, 비공공시설에 재정지원을 하는 등이다. 이러한 점에서 보육정책은 효율성과 형평성에 대하여 새롭게 생각하도록 하는 핵심적인 시험대가 될 것이다. 과연 보육정책이 효율성과 형평성을 양측에 두고, 그 가운데 젠더문제를 위치시켜서 우리의 보육정책이 어느 쪽으로 나아가야 할 것인가를 결정하는 것이 이후의 정책선택과 결정의 중요한 갈림길이 될 것이다.

참고문헌

- 유해미(2004). 보육정책의 역설들; 이탈리아의 사례. 한국여성학회 추계학술대회 발표문
- 이혜경·홍승아(2003). 성통합적 복지국가 재편논의를 위한 여성주의적 비판. **사회보장연구**. 제19권 제1호, pp.161~190
- 장혜경외(2002). **외국의 가족정책과 한국의 가족정책 및 전담부서의 체계화 방안연구**. 한국여성개발원
- 조영훈(2005). 신자유주의 사회개혁으로서의 일본 공적개호보험: 시행 5년간의 사회적 결과를 중심으로. **한국사회복지학**. 제57권 제5호, pp.303~325
- 최무현·김경희(2004). 일본의 복지레짐의 성격변화: 개호보험의 도입을 중심으로. **한국행정학보**. 제35권 제8호, pp.453~474
- 홍승아(2001). 복지국가의 가부장적 특성에 대한 연구. **한국사회복지학** 제35권 제8호, pp.453~474
- Bergqvist, D. and A. Nyberg(2002). Welfare state restructuring and childcare in Sweden". in S. Michel and R. Mahon. *Child care policy at the crossroads: Gender and welfare state restructuring*. N.Y.:Routledge. pp.287-307

- CERC(2004). Child Poverty in France. Council for Employment, Income and Social Cohesion report 4 www.cerc.gouv.fr
- Cova, A. (1994). French feminism and maternity: theories and policies 1890-1918. in Bock and Thane(eds.). *Maternity and Gender Policies*. pp.119-137
- Daly, M. & J. Lewis(1998). Introduction: Conceptualising Social Care in the Context of Welfare State Restructuring. in J. Lewis (ed). *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*. Aldershot: Ashgate. pp.1-24
- Eironline(1998). Parental leave in France. www.eiro.eurofound.ie
- EMIRE(2004). France: Congé de Maternité. www.eurofound.eu.int/emire/FRANCE
- Europa(2002). Missoc-Info 2002: France. www.europa.eu.int/comm/employment_social
- Fagnani, J.(2002). Why do French women have more children than German women? Family policies and attitudes towards child care outside the home, *Community, Work & Family* Vol. 5, No. 1, pp.103-120
- _____(2003). Supporting Working Parents in France: Is Family Policy at a Turning Point?, *Journal of Population and Social Security(Population)* Vol 1, No 1
- Gornick, J. & M. Meyers, (2003). *Families that Work: Policies for Reconciling Parenthood and Employment*. N.Y.:Russel Sage Foundation
- _____(2003b). Public or Private Responsibility? Early Childhood Education and Care, Inequality, and the Welfare State, *Journal of Comparative Family Studies*. Vol 34, No 3, pp.379~411
- Henderson, A. & L. White(2004). Shrinking welfare states? Comparing maternity leave benefits and child care programs in European

- Union and North American welfare states, 1985–2000, *Journal of European Public Policy*. Vol 11, No 3, pp.497–519
- Jenson, J. & M. Sineau(2001a). The Care Dimension in Welfare State Redesign. J. Jenson & M. Sineau(eds.). *Who Cares?: Women's Work, Childcare, and Welfare State Redesign*. Toronto: University of Toronto Press
- _____(2001b). New Contexts, New Policies. J. Jenson & M. Sineau(eds.). *Who Cares?: Women's Work, Childcare, and Welfare State Redesign*
- _____(2001c). France: Reconciling Republican Equality with 'Freedom of Choice. J. Jenson & M. Sineau(eds.). *Who Cares?: Women's Work, Childcare, and Welfare State Redesign*
- _____(2001d). Comparing Childcare Programs: Commonalities Amid Variety. J. Jenson & M. Sineau(eds.). *Who Cares?: Women's Work, Childcare, and Welfare State Redesign*
- _____(2001e). Citizenship in the Era of Welfare State Redesign. J. Jenson & M. Sineau(eds.). *Who Cares?: Women's Work, Childcare, and Welfare State Redesign*
- Kamerman, S. (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
- Klaus, A. (1993). Depopulation and Race Suicide: Pronatalist Ideology in France and the U.S.. in Koven and Michel. *Mothers of a New World: Maternalist politics and the origins of welfare states*. London:Routledge. pp.188–212
- Koven, S. and S. Michel(1990). Womanly Duties: Maternalist Politics and the Origins of Welfare States in France, Germany, Great Britain, and the United States, 1880–1920, *The American*

- Historical Review*. Vol. 95, No 4, pp.1076~1108
- Leira, A. (1992). *Welfare States and Working Mothers: The Scandinavian Experience*. Cambridge UP
- Letablier, M-T.(2003). Fertility and Family Policies in France *Journal of Population and Social Security*. Supplement to Vol.1.
- Martin, C. A. Math and E. Renaudat(1998). Caring for very young children and dependent elderly people in France: Towards a Commodification of social care? in J. Lewis (ed). *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*. Aldershot: Ashgate. pp.139-174
- MISSOC(2001). France: Family benefits.
<http://europa.eu.int/comm/employ-social/missoc2001>
- Ministry of Employment and Solidarity(2004). "Government Programmes in France- National Family Allowance Office(CNAF)".
www.ilo.org/public/english/employment/gems/program/france
- Morgan, K. (2002). Does Anyone Have a Libre Choix?: Subversive Liberalism and the Politics of French Child Care Policy". in S. Michel and R. Mahon. *Child care policy at the crossroads: Gender and welfare state restructuring*. N.Y.:Routledge. 143-167
- _____(2003) The politics of mothers' employment: France in comparative perspective, *World Politics* Vol 55, No 2, pp.259~291
- Myles, J. & J. Quadagno(2002). Political theories of the welfare state". *The Social Service Review*. Vol 76, No 1, pp.34~59
- Offen, K. (1994). Body politics: Women, work and the politics of motherhood in France, 1920-1950. in Bock and Thane(eds.). *Maternity and Gender Policies*. pp.138~159
- Orloff, A.(1993). Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states,

- American Sociological Review* Vol 58, No 3, pp.303~328
- _____(1996). Gender in the welfare state, *Annual Review Sociology* Vol 22, No 1, pp.51~78
- Pfau-Effinger, B. (2005). Welfare State Policies and the Development of Care Arrangements, *European Societies* Vol 7, No 2, pp.321~347
- Randall, V. (2002). Child Care in Britain, or How Do You restructure Nothing? Michel, S. and R. Mahon, *Childcare Policy at the Crossroads*. London: Routledge; pp.219~238
- Périvier, H. (2002). Family Policies and Female Employment in France: between generosity and ambiguity paper presented at the second MOCHO meeting, Amsterdam, 24 May, 2002
- _____(2004). Mother's employment and childcare system in Europe, Euroframe Conference. 4 June, 2004
- Silvera, R. (2004). Gender Impact Assessment & the Employment Strategy in France, EC's Expert Group on Gender and Employment. www.2umist.ac.uk
- SSA(1999). France, www.ssa.gov
- Waerness, K. (1998). The Changing 'Welfare Mix' in Childcare and Care for the Frail Elderly in Norway. J. Lewis(ed.)(1998). *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*. Aldershot: Ashgate: pp.207-228

Gender and Welfare State Restructuring: Focusing on French Childcare Policy

Hong, Seung-Ah (KWDI. Research Fellow)

The welfare topography in Korea is undergoing transformation due to changing tendency towards neo-liberal global economy, macroscopic changes such as aging society and low fertility, the expansion of nuclear families, increased economic activity of women, and increased number of families with dual income earners. At the core of this transformation, there is the issue of gender. The dilemma of the modern welfare states is the integration of gender issue into the process of welfare states restructuring. It is shown that the integration of the gender issue is generally carried out through restructuring the welfare policy instead of direct curtailment methods such as the reduction or elimination of the welfare finance.

In this context, this study seeks to examine the cases in France in order to analyze the problems that arises in the process of restructuring welfare states in terms of the changes and reorganization of its childcare policy. The neo-liberal solutions that are being incorporated into the process of restructuring welfare states are "choice," "decentralization," "markets," and "privatization." These qualities are apparent in the French welfare policy in the past two decades.

First of all, the parents' right of choice between child-rearing and employment is broadened as well as selecting the types of childcare services. The continuous expansion and implementation of child rearing allowance(APE) has facilitated the breakaway of the women who fall under the low-income classes from the peripheral labor market. Moreover, the diversification of childcare services, instead of direct expenses on public childcare, has made it

possible for indirect expenses such as partially allotted charges and tax benefits.

Secondly, there are certain payment plans such as the registered childminder employment aid(AFEAMA) and the domestic childcare allowance(AGED) that are being expanded by substantially incorporated the childcare service into the hiring market in order to devise a solution for the current unemployment problem. The two payment plans have contributed in bringing the childcare into the formal economy domain, created potential employment, and ensured social guarantee for the workers engaged in the childcare. On the other hand, women have been put into the poor labor market once again as a result of the implementation of those payment plans.

Thirdly, through the gender perspective, these changes have contributed most women (mainly in low- income classes) have seceded from the labor market and returned to play the traditional role as caregivers. Consequently, these changes supported the women's maternal rights in lieu of their labor rights. Furthermore, the recent changes on one hand, have induced the breakaway of the women who are in low-income, low-wage classes, but on the other hand, they caused these women to end up again in the poor childcare market. These dualistic consequences have deepened the strata among women.

Fourthly, the imperative childcare need of the people in the low-income classes is still not satisfied since the public childcare service is not directly provided but the policy is focused on the allotment of childcare expenses. Moreover, the policies such as the registered childminder employment aid(AFEAMA) or the domestic childcare allowance (AGED) are designed to be more beneficial to the middle-class people who are more likely to acquire employment than the people in the low-income classes.

The above discussion reveals the imperative need to reestablish the relationship of efficiency and equity of the childcare policy in current Korea.

Indeed, the crucial decision that needs to be made with respect to the childcare policy in the future depends on which path it would take between the way of efficiency or equity.

Keyword : gender, welfare state restructuring, childcare policy, efficiency, equity