

보육아젠다를 통해 본 공공성의 동학

이진숙

(대구대학교)

본 논문은 2010년 이후 총선과 대선이란 정치환경적 돌풍 속에서 정책이슈로서 보다는 정치이슈로 가장 큰 쟁점이 되고 있는 보육정책의 변화에 대해 공공성의 관점에서 관심을 가지고, 공공성과 정치성이 결합되면서 나타나게 되는 보육아젠다(agenda)의 변화양상을 분석해 보고자 한다. 이를 위해 2010년의 지방선거 시기로부터 2012년 9월에 이르기까지 보육공공성과 관련되어 각 정당별로 주장되어온 보육아젠다들이 정부의 보육공공성담론에 어떤 영향을 미치고 있는가를 언론에 보도된 자료들을 중심으로 하여 살펴보았다. 분석결과, 2010년부터 2012년까지 보육문제가 정책이슈로 또는 정치이슈로 급성장하게 된 것은 일면 발전적 측면으로 비추어진다. 그러나 다른 측면으로 보육의 아젠다형성과정에서는 합리성보다 정치권의 담론 선점 경쟁에 의한 정치성이 강하게 작동하였음이 드러난다. 그리고 그런 결과로 보육정책의 방향이 지나치게 대중의 인기에 영합하는 방향으로 급선회되고 있어서 그로 인한 젠더육구나 계층적 육구를 무시하는 결과도 낳고 있다. 따라서 합리성에 기반하는 공공성의 확대라는 측면에서는 분명히 큰 한계를 드러내고 있다.

주요용어: 보육, 아젠다, 공공성, 정치성, 정책과정, 선거

본 논문은 2012년 한국가족학회 추계학술대회에서 발표된 논문을 대폭 수정한 것이다.

■ 투고일: 2012.10.31 ■ 수정일: 2012.12.9 ■ 게재확정일: 2012.12.21

I. 문제제기

우리 사회에서는 가족변화로 인해 돌봄에 대한 수요가 증대되면서 김대중 정부 이후부터 본격적으로 돌봄의 사회화를 지향하게 되었고, 복지재정이 급팽창되면서 사회복지의 ‘공공성(publicness)’이 강화되어야 한다는 주장이 거세어졌다. 공공성이라는 용어가 정부사업에서 공식적으로 처음 등장한 것은 2005년의 ‘보육사업안내’에서 인데, 이는 영유아보육법이 전면 개정(2004)되고, 주무부서가 보건복지부에서 여성부로 이관된 바로 이듬해의 일이다(백선희, 2012: 24). 소영진(2003)은 공공성의 다양한 특성을 크게 두 가지 범주로 나누어 공공성에 대한 개념을 정의한다. 그에 의하면 하나는 공공성을 실현하는 행위주체 또는 방법이나 절차와 관련된 것으로 정부 관련성, 공동체 관련성, 외부 의존성, 개방성 등 공공성에 관한 형식적 특성을 의미한다. 다른 하나는 공공성이 추구하는 내용에 관한 것으로 평등, 정의, 공익, 공리 혹은 후생 등 공공성에 관한 실질적 특성을 나타낸다. 즉, 사회복지의 공공성은 실질적 측면에서는 사회적 결과로서 평등 또는 정의와 관련된다 할 수 있고, 형식적 측면에서는 사회복지 공급과정에서 국가 관련성을 나타낸다고 할 수 있다(신동면, 2010: 244).

본 논문은 공공성에 대해 논하면서 소영진의 형식적 측면에서의 공공성에 대해 관심을 가진다. 그에 의하면 사회복지의 공공성을 강화한다는 것은 사회복지 전달체계와 직접적으로 연결되어 있는 문제로, 사회복지 공급주체로서 국가 역할이 확대되어야 하며, 이를 위하여 사회복지 예산과 정부에 의한 사회서비스 제공이 증대되어야 한다는 것이다. 사회복지를 위한 국가 역할의 변화는 공급주체들 간의 역할 조정을 초래한다. 사회복지 공급과정에서 국가, 시장, 가족, 비영리조직, 기업 등이 담당하는 역할과 기능이 서로 다르기 때문에 국가 역할의 변화는 복지혼합의 성격을 바꿀 수밖에 없다. 그러므로 복지혼합에서 차지하는 국가의 역할을 평가함으로써 사회복지를 위한 국가의 관여정도 즉, 형식적 측면에서 사회복지의 공공성을 파악할 수 있다(신동면, 2010: 250). 그런데 사회복지를 위한 국가역할의 확대는 정부서비스의 확대를 요구하는 수요적 측면, 재분배를 지향하는 정치적 측면, 예산의 확대를 추구하는 정부조직의 제도적 측면 등에서 비롯되므로 사회복지를 위한 국가 역할의 확대가 반드시 공익(public interest)에 부합하는 것은 아니다. 경우에 따라서는 그것이 사적인 이익을 위해 추진될 수도 있고, 그렇게 되면 사회복지 예산의 증가와 조직의 확대는 오히려 공익에 위배될 수 있기 때

문이다(신동면, 2010: 242-243). 결국 사회복지의 공공성이 정치성과 결합이 되면 공공성이 아무리 확대된다 하더라도 그 결과가 공익에 부합되는 결과를 가져오기란 어려울 수 있다는 점은 흥미롭다. 이는 공공복지에 대한 폭넓은 논의 그리고 다양한 이익집단들과 정부 간의 조합주의적 정책결정구조가 매우 취약한 한국의 복지정치에도 시사하는 바가 많다.

우리나라에서는 민주화 이후 지역주의 정치구도가 한국 정치를 지배하면서 복지정책은 중요한 선거 쟁점이 되지 못했다. 정부재정은 경제예산과 사회간접자본예산에 집중되었고, 복지예산은 낮은 수준에 정체되었다. 그러나 1997년의 외환위기 이후부터 국민들과 정부의 복지에 대한 관심은 증대되었고, 1998년 이후 한국의 복지예산 증가율은 연평균 10% 가까이 달했으며 세계에서 가장 빠른 속도로 팽창되었다. 그러다가 2009년 경기도 교육감 선거에서 제기된 무상급식 논쟁과 2010년 6월 지방선거에서의 진보 개혁진영의 무상급식 선거공약은 경제자유화와 노동시장 유연화로 인해 사회적 위험에 노출된 국민들에게 보편적 복지이념에 대한 관심을 증폭시키면서 큰 반향을 일으켰다(정태환 외, 2012: 42-43). 이렇게 매우 빠른 속도로 복지이슈가 정치이슈로 부상되는 과정은 복지적 발전이란 측면에서는 물론 긍정적이나, 다른 측면으로는 그것이 과연 복지정책의 공익성에도 부합되는가에 대해서는 논의가 필요하다.

본 논문은 2010년 이후 총선과 대선이란 정치환경적 돌풍 속에서 정책이슈로서 보다는 정치이슈로 가장 큰 쟁점이 되고 있는 보육정책의 변화에 대해 공공성의 관점에서 관심을 가지고, 공공성과 정치성이 결합되면서 나타나게 되는 보육정책의 변화양상을 분석해 보고자 한다. 이를 위해 2010년의 지방선거시기로부터 2012년 9월에 이르기까지(만5세 무상교육이 「초·중등교육법」에, 그리고 만5세 무상보육은 「영유아보육법」에 1997년부터 계속 명시되어 왔으나 그 동안 재정여건으로 실현 정도가 낮았다) 갑자기 지난 총선직전부터 무상보육이란 슬로건 하에서 보육공공성과 관련되어 각 정당별로 폭발적으로 주장되어온 보육아젠다(agenda)¹⁾들이 정부의 보육공공성담론에 어떤 영향을 미치고 있는가를 언론에 보도된 자료들을 중심으로 하여 살펴보고자 한다.

1) 아젠다란 학자에 따라서 여러 가지로 정의되지만, 일반적으로 어떤 문제나 이슈가 공공의 관심을 끌으로써, 또는 정책결정자들의 관심을 끌으로써, 공공정책의 형성을 위하여 논의될 수 있는 상태에 놓일 때 그 문제나 이슈가 아젠다에 위치한다고 이야기된다. 따라서 아젠다란 공공정책으로 전환되기 위하여 정책 결정자들의 관심을 불러일으키고 논의될 수 있는 상태에 있는 문제나 이슈를 의미한다.

II. 보육정책에서의 공공성 논의와 정책형성과정의 정치성에 대한 검토

1. 선행연구 동향

공공성은 그 개념과 논리를 중심으로 하여 정치, 경제, 사회 각각의 다양한 영역에서 연구되어 오고 있다. 공공성의 개념에 접근하는 방법은 정치철학적 접근, 국가론적 접근, 역사·사회적 접근에 이르기 까지 매우 다양하여 그 연구가 쉽지 않은 점이 있다.

우선 개념적 차원에서 임의영(2008)은 지금까지 이론적으로 주목받지 못했던 공공성에 관해 행정학적 관점에서 그 이념에 대한 연구가능성을 타진하면서 공공성을 사회정의와 민주주의를 동시에 충족시켜야 하는 이념으로 개념화하였다. 은재호(2008)는 공공성개념에 관한 이론적, 경험적 연구의 필요성을 제기하고, 공공서비스개념을 진화적이고 유연적 개념으로 규정하며, 공공서비스의 범위와 한계를 확정하는 것은 국가 또는 공동체가 도출하는 집단적 합의의 유동성에 따라 달라지고, 공공성의 개념 또한 집단적 합의의 산물로 규정하였다.

‘거버넌스(governance)’라는 개념이 등장하면서 새로운 시각에서 공공성에 대한 탐색이 시작되는데, 김순은(2006)은 거버넌스를 구축하기 위해 정부와 시민사회가 대등한 파트너십 관계로 발전되어야 성숙된 거버넌스가 구축됨을 실증적 연구를 통해 밝혀내었다. 또한 이명석(2010)은 최근 ‘협력적 거버넌스’에 대한 관심이 크게 증가함에 주목하여 협력적 거버넌스에서의 공공성을 조직중심의 개념이 아닌 공공가치를 추구하고 사회문제를 해결하기 위해 다양한 주체에 의해 공동으로 이루어지는 노력과 관련된 것을 의미하는 개념으로 정의 하였고, 김원섭(2012)은 루만의 사회이론을 통해 공공성에 대해 비판적 고찰을 시도하였다.

공공성의 재구성에 관한 연구로서 조대엽(2012)은 공공성 재구성의 시각에서 공공성으로 범주화되는 공적 질서에 대한 분석적 접근을 시도하며, 공공성의 해체적 현실을 공적 질서의 재구성과정으로 해석함으로써 대안을 모색하였다. 하용삼과 문재원(2011)의 연구는 현대사회의 변화와 로컬공공성의 재구조화를 다루며 로컬주민도서관의 공사영역을 실천적 활동을 통해 재구성하고자 시도하였다. 그리고 인정의 정치와 돌봄의 윤리에서 공공성의 재구조화를 모색하고 이들이 공공성 재구조화의 방향성을 지시해주는 중요

한 축이 될 것으로 보는 남찬섭(2012)의 연구도 있다. 양성욱과 노연희(2012)의 연구는 시장화의 추세 속에서 사회서비스 영역에서의 공공성의 개념을 살펴보고 있다. 신동면(2010)은 사회복지의 공공성을 형식적 측면과 실질적 측면으로 나누어 정의하였으며, 이는 최근 복지국가 변화를 고려할 때 실천적 측면에서 의의를 지닌다고 보고 있다.

보육영역에서의 공공성에 관한 논의를 살펴보면 먼저 이미정(2009)은 보육의 공공성의 개념적 특성과 보육의 공공성 개념이 경제학적 측면과 비경제학적 측면에서 그 타당성을 갖는지 살펴보았고, 이로부터 보육의 공공성 확보를 위한 정부개입의 타당성에 대해 논의하였다. 최근 민간과 가정어린이집의 서비스 수준을 국공립어린이집 서비스 수준으로 끌어올려 공공성을 강화하려는 ‘제3의 보육체계’가 지자체별로 추진되고 있어 안현미와 김송이(2011)은 이런 민간어린이집의 준공영화가 보육의 공공성을 담보하고 보육서비스의 질적 개선 효과가 있는가를 파악하기 위해 서울형어린이집을 중심으로 연구를 진행하였다. 그 결과 완전한 국가개입하의 공공성을 담보하고 있다고 보기는 어렵지만, 민간보육시설의 보육서비스에 대한 질적 개선효과와 국가개입하의 공공성 담보 가능성에 있어 긍정적 효과가 있음이 나타났다. 백선희(2012)는 보육서비스의 공급체계의 공공성 강화방안을 제시하였다. 그는 현재 우리나라는 국공립보육시설 확충이 공공성 확충의 주요 방법임을 확인하면서 공공부문 보육시설의 확충을 제안하였고, 민간보육시설을 포함한 보육시설의 공공관리를 통해 공급체계에서의 공공성을 확보해야 함을 제안했다.

2. 공공성에 대한 논의

1) 공공성의 개념

공공성의 개념은 개인이나 특정집단의 사적 이해를 넘어 형성되는 국가 혹은 사회공유의 특성을 의미하는 것으로(조대엽, 2007) 사회과학의 대상과 범위에 따라 다양하게 정의된다. 또한 시대의 변화에 따라 그 크기나 특성이 변화하고, 각 국가의 역사적·사회문화적 전통에 따라 그 의미가 달라지므로 그 의미는 명확하게 규정할 수 없다(하용삼·문재원, 2011). 공공성은 그 개념의 다양성에도 불구하고 시민, 공공복지, 의사소통 세 가지 핵심요소를 가지고 있으며 이 요소에 따라 공공성은 시민이라는 사회의 주체를

위해, 공공복리라는 목적 달성을 위해 의사소통의 과정에서 추구되는 것과 관련된 사회 원리로 이해될 수 있다(김원섭, 2012).

각 학문 영역마다 공공성의 개념에 대해 어떤 기준을 사용하는지에 따라 각각 다르게 정의내리고 있지만, 위의 내용을 토대로 정리해 보면 그 개념정의에서 공통된 기준을 찾을 수 있다. 행위주체로의 공공성은 재화나 서비스의 생산, 공공 정책의 수행 등과 관련된 공공 부문인 정부 또는 국가를 통해 확보되는 것으로 정의할 수 있다. 두 번째, 행위목적으로서의 공공성은 공익 실현, 공익의 달성 혹은 공공성으로 표현될 수 있다. 셋째, 공적 가치와 속성으로서의 공공적 특성으로서 민주성, 형평성 등과 같은 개념으로 사회 내에서 이루어지는 행위들의 절차적인 성격과 추구하는 가치가 공공적이라고 할 수 있거나, 공적이라고 불릴 수 있는 속성들로 표현되고 있다. 마지막으로 자원으로로서의 공공성은 재화나 서비스 생산과 정책수행과정에서 행위주체들이 활용하는 자원이 공적 목적을 달성하기 위한 것이라고 규정지을 수 있다.

2) 보육의 공공성

보육의 공공성에 대한 논의는 2000년대 이후 본격화되었으며, 이때의 공공성 강화를 위한 주요 과제는 보육료 지원대상 확대와 국공립보육시설 확충이었다. 이후 보육의 공공성은 민간보육시설에 대한 일부 재정지원으로까지 확대되었다. 따라서 보육의 공공성을 재정측면에서는 정부 예산을 늘리는 것, 국공립보육시설을 많이 짓는 것, 보육료 지원을 많이 하는 것, 그리고 민간시설에 대해 지원하는 것 등으로 보기도 하고, 또는 공공성을 모든 것의 총합으로 보기도 한다(백선희, 2011).

보육의 공공성에 대한 선행연구들을 살펴보면, 먼저 이미정(2009)은 보육시설 유형별 분포 및 보육아동 분포, 보육시설 유형별 보육재정지원, 그리고 소득계층간 보육재정지원의 형평성을 들고 있다. 백선희(2011)는 보육의 공공성을 ‘아동의 발달과 일가족 양립을 지원하기 위하여 보육서비스를 필요로 하는 모든 아동과 가족들에게 국가와 사회의 공동노력으로 그것을 권리로서 보장하고 공공의 이익을 도모하는 것’이라고 정의하면서 이러한 공공성을 보장하기 위해 필요한 공공성의 요소를 가치, 정부 관련성, 그리고 거버넌스의 세 가지로 구분하고 각각의 하위 요소들을 설명하고 있다. 안현미와 김송이(2011)의 연구에서는 이용자 측면에서의 보육서비스의 접근성과 공급자 측면에

서의 운영의 투명성을 공공성의 요소로 설명하고 있다. 보건복지부(2009)의 아이사랑플랜의 정책과제에서는 처음으로 ‘국가책임제 보육’이라는 용어를 사용하고 6대 추진과제를 설정함으로써 보육에 대한 공공성의 개념을 설명하고 있다. 이상을 정리해보면 <표 1>과 같다.

표 1. 보육의 공공성에 대한 선행연구

선행연구	공공성 요소	하위 구성요소
보건복지부 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> - 부모의 비용부담 완화 - 수요자 맞춤 지원 - 보육시설 질제고 및 균형 배치 - 보육인력 전문성 제고 - 전달체계 효율화 - 보육사업 지원체계 구축 	
이미정 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> - 보육시설 유형별 분포 및 보육이동 분포 - 보육시설 유형별 보육재정지원 - 소득계층간 보육재정지원의 형평성 	
백선희 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> - 정부 관련성 - 기본가치 - 거버넌스 	<ul style="list-style-type: none"> - 공적급여·재정·전달체계 - 권리성, 공동선, 평등성 - 공개성, 투명성, 참여성
안현미· 김송이 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> - 서비스의 접근성 - 운영의 투명성 	<ul style="list-style-type: none"> - 어린이집의 접근성 - 보육비용의 접근성 - 보육교사의 처우개선과 전문성 - 보육서비스의 다양성 - 보육서비스의 안정성 - 어린이집 운영의 투명성

한편, OECD가 통계자료를 통해 제공하는 보육의 공공성 변수들 중 대표적인 변수는 6세 이하 어린이가 공식적 서비스에 어느 정도 편입되어있는가를 나타내는 ‘6세 이하 어린이 공공보육시설 등록률’이다. OECD(2008) 통계를 살펴보면, OECD 주요국 중 0~2세의 등록률은 덴마크(65.7%)와 네덜란드(55.9%)가 50% 이상으로 높게 나타나고 있으며, 오스트리아(12.1%)와 독일(17.8%) 등이 낮은 국가로 나타나고 있다. 3~5세의 등록률은 프랑스(99.9%), 벨기에(99.4%), 이탈리아(97.4%) 등이 매우 높게 나타나고 있으며, 미국(55.7%), 캐나다(56.8%), 네덜란드(67.1%) 등은 60% 이하의 낮은

등록률을 나타내고 있다. 한국(37.7%, 79.8%)의 경우 높은 수준은 아니지만 OECD평균(30.0%, 77.0%)을 약간 웃돌고 있다. 2008년 현재 OECD 주요국의 6세 이하 어린이 공적 등록률을 살펴보면 <표 2>와 같다.

표 2. 6세 이하 어린이 등록률(formal care or early education services)
(단위: %, 2008년 기준)

국가명	0~2세	3~5세	국가명	0~2세	3~5세
스웨덴	46.7	91.1	오스트리아	12.1	77.6
덴마크	65.7	91.5	캐나다	24.0	56.8
핀란드	28.6	74.2	뉴질랜드	37.9	94.1
노르웨이	51.3	94.5	호주	29.0	54.6
프랑스	42.0	99.9	영국	40.8	92.7
독일	17.8	92.7	미국	31.4	55.7
벨기에	48.4	99.4	일본	28.3	90.0
이탈리아	29.2	97.4	한국	37.7	79.8
네덜란드	55.9	67.1	OECD평균	30.0	77.0

출처: OECD(www.oecd.org/ErrorPages/404.htm)에서 재구성.

이처럼 3~5세의 등록률보다 0~2세의 등록률이 현저히 낮은 것은 서구 복지국가들은 대부분 0~2세 영아의 경우 보육시설에 맡기는 것보다 부모가 직접 양육하는 것을 권장하기 때문이다. 물론 서구 국가들에서는 출산크레딧과 육아휴직제도 등의 보장이 잘 되어 있어 양육에 따른 경력단절이나 소득상실의 문제가 크게 나타나지 않는 것도 이를 가능하게 하는 요인이 될 것이다. 따라서 이들 국가의 보육료 지원은 주로 만3세 이상을 대상으로 초점이 맞춰져 있다.

한국보건사회연구원원의 연구보고서(백선희, 2011) ‘보육정책의 공공성 강화를 위한 정책방안’에 따르면, 스웨덴은 3세 이상 모든 아동에게 연간 525시간 이상, 영국은 3~4세 아동에게 주당 15시간, 연간 38주의 무상 보육을 제공한다. 보육의 공공성이 가장 높은 국가로 꼽히는 스웨덴도, 가장 시장화된 보육서비스를 제공하는 영국도 0~2세는 가정 양육을 권장하면서 무상보육 대상은 3세 이상으로 보고 있다. 다만 스웨덴은 1세 이상 영아들에게도 주당 15시간의 무상보육을 제공하지만 맞벌이 가정이나, 학업, 실업

등의 이유로 양육을 할 수 없는 부모들만 대상으로 한다. 또한 부모부담비용 책정기준도 스웨덴의 경우 보육유형, 보육시간, 보육아동의 연령과 출생순위, 그리고 부모소득 등 포괄적인 기준을 적용하고 있으며, 영국도 소득과 취업여부를 기준으로 한다. 한국의 경우 소득만을 기준으로 한다. 스웨덴과 영국, 그리고 한국의 보육료 지원체계를 살펴보면 아래 <표 3>과 같다.

표 3. 보육료 지원체계

	정부의 지원	부모의 부담	부모부담비용 책정 기준
스웨덴	3세 이상 모든 아동에게 연간 525시간 이상 무상 보육	무상보육 시간초과분은 월소득 4만2천크로나 이하 가구는 가구소득의 1~3%, 4만2천크로나 이상 가구는 보육료 부담 상한제에서 정한 최고금액 부담	보육유형, 보육시간, 보육아동의 연령과 출생순위, 부모소득
영국	3~4세 아동에게 주당 15시간, 연간 38주 무상 보육	무상보육 시간 초과분에 대해 부모가 부담하나 연소득 6만파운드 이하 가구는 세액공제, 주당 16시간 이상 일하는 저소득가구는 80%를 정부가 지원	소득, 취업여부
한국	0~2세와 5세 유아에게 무상보육, 3~4세는 소득 하위 70%까지 지원	- 소득상위 30%는 3~4세 아동보육료 부담 - 민간어린이집 이용자의 경우 보육료 일부 부담	소득

출처: 백선희(2011)에서 재구성.

다음으로 공적 보육서비스의 공공성 수준을 살펴볼 수 있는 변수는 일-가족 양립지원정책의 대표적인 변수로 사용되고 있는 GDP대비 가족관련 지출이다. 일-가족 양립지원과 경제적 육아부담의 경감도 보육서비스에 대한 공공적 접근의 근거가 되고 있다(백선희, 2011). 지출항목 중 ‘가족수당’은 아동양육비용을 보상하는 차원의 현금 급여이고, ‘출산과 부모휴가’도 현금으로 지급하는 급여이다. 이 중에서 현물서비스인 ‘주간보호 및 가정도움 서비스’가 실질적인 보육서비스의 공공성 수준을 살펴볼 수 있는 변수라고 할 수 있다.

먼저 가족수당의 경우, 호주(1.7%), 벨기에(1.4%), 뉴질랜드(1.4%)가 GDP 대비 1%를 초과하는 것으로 나타나고 있으며, 미국(0.1%)과 일본(0.3%)은 낮은 국가로 나타나고 있다. 출산과 부모휴가비는 스웨덴(0.7%), 노르웨이(0.6%), 핀란드(0.6%)가 높

은 급여를 지급하는 것으로 나타나고 있다. 주간보호 및 가정도움 서비스의 지출수준을 살펴보면, 지출수준이 GDP 대비 1%가 넘는 국가로는 스웨덴(1.7%), 덴마크(1.6%), 네덜란드(1.4%) 등이다. 캐나다(0.2%)와 미국, 일본, 한국(0.3%)은 OECD 평균(0.6%)에 훨씬 못 미치는 국가로 나타나고 있다. 제반 이론들에서 이미 알려져 있듯이 주로 유럽의 사민주의 국가들은 출산휴가비와 공적보육서비스의 지출 비율이 높고, 자유주의 국가들에서는 그 비율이 매우 낮은 것을 알 수 있다. 2007년 현재 OECD주요국의 GDP대비 가족관련 지출을 살펴보면 <표 4>와 같다.

표 4. 가족관련 지출(GDP대비): 2007년 현재

(단위: %)

국가명	총 가족지출		가족수당 (family allowance)	출산과 부모휴가 (maternity and parental leave)	주간보호, 가정도움서비스 (day care/home help service)
	cash	benefits			
호주	1.8	0.7	1.7	0.1	0.4
벨기에	1.6	0.9	1.4	0.2	0.8
캐나다	0.8	0.2	0.6	0.2	0.2
덴마크	1.5	1.8	0.9	0.5	1.6
핀란드	1.5	1.3	0.8	0.6	0.9
프랑스	1.3	1.7	1.0	0.3	1.2
독일	1.1	0.7	0.8	0.2	0.4
이탈리아	0.7	0.7	0.4	0.2	0.6
네덜란드	0.6	1.4	0.6	0.0	1.4
뉴질랜드	2.3	0.8	1.4	0.1	0.8
노르웨이	1.4	1.4	0.6	0.6	1.0
스웨덴	1.5	1.9	0.8	0.7	1.7
영국	2.1	1.1	0.8	0.4	0.9
미국	0.1	0.6	0.1	0.0	0.3
일본	0.4	0.4	0.3	0.1	0.3
한국	0.0	0.5	0.0	0.0	0.3
OECD평균	1.2	0.8	0.8	0.4	0.6

출처: OECD Stat(SOCX; Family database)에서 재구성.

3. 정책형성과정의 정치성

아젠다형성과정은 정책과정의 출발이며, 정책쟁점들이 발생되고 제기되는 단계이다. 이 단계에서 정책결정자나 정책결정기구들은 제기된 쟁점을 공식적인 고려대상으로 채택하게 된다(곽효문, 1998: 298-299). 정책형성과정을 바라보는 접근방법 또는 견해는 크게 두 가지로 구분되는데, 그 하나는 정책형성의 분석적 측면에 역점을 두어 정책결정이 합리적으로 이루어질 수 있도록 하는 일련의 절차와 그 절차에서 활용되는 분석기법에 관심을 가지는 관점이고, 다른 하나는 정책형성에서 정치적 측면을 강조하여 정책과정의 참여자들 사이에 협상과 조정 등의 상호작용에 초점을 두는 관점이다. 여기에서 전자는 정책결정의 합리성과 관련된 문제이고, 후자는 정책결정의 정치성에 관한 논의이다(곽효문, 1998: 318). 가장 단순한 체제분석모형은 투입(input)-체제(system)-산출(output)모형이다. 좁은 의미에서 아젠다 형성과정은 문제나 요구가 정치체제 속에 투입되는 과정이다. 체제모형상에서 아젠다 형성과정을 시·공간적으로 구분하는 것은 한계가 있다. 실제 정책현상에서 아젠다 형성과정과 다른 정책과정들을 시·공간적으로 쉽게 구분하기 어렵고, 아젠다 형성과정이 대안구체화 과정보다 반드시 먼저 일어나지 않으며, 또 정치체제 속에서만 이루어지는 것도 아니기 때문이다. 넓은 의미에서 아젠다형성과정은 정체체제 속에 문제가 투입되는 과정뿐만 아니라 정치체제 속에서 논의되는 이슈나 문제가 공공정책으로 전환되는 과정까지를 포함한다. 이럴 경우 아젠다형성과정과 대안구체화 과정이 혼재되어 나타나기 때문에 시·공간적으로 구분할 수는 없다. 이러한 아젠다형성과정은 이슈를 둘러싼 이해집단 사이의 정치적 성격이 강한 특색이 있다. 이 과정은 이슈의 정의를 둘러싸고 나타나는 이해집단들 사이의 갈등과정이며, 다른 한편으로는 이슈를 둘러싼 갈등상황 속에서 이해집단들 사이에 타협, 흥정, 조정이 이루어지는 정치적 과정이기 때문이다. 일반적으로 정치적 힘이 강한 사회세력의 이익은 많이 반영되고, 힘이 약한 세력의 이익은 조금 반영되거나 어떤 경우에는 무시되어 버리기도 한다(곽효문, 1998: 324-328; 송근원, 김태성, 2006: 67-83).

위와 같은 정책형성과정의 정치적 특성에 초점을 두고 분석하면서 존스(Jones, 1984)는 정책 아젠다형성과정을 ‘문제의 정부귀속단계’(problem to government)로 표현하였다. 이 과정을 다시 사건의 인지 및 문제의 정의단계(perception definition), 결집 및 조직화단계(aggregation organization), 대표(representation)의 세 단계로 나누고

있다. 사건의 인지 및 문제의 정의단계란 문제가 정부에서 다루어지기 위한 초기단계로, 잠재해 있던 사회문제가 어떠한 사건을 계기로 하여 국민들에게 인식되고 그것이 해결되어야 할 문제로 규정되는 경우, 그 문제는 정책의제로 논의 될 수 있고, 어떤 사건에 관하여 인지하고 그것을 문제로 정의내림으로써 그것이 정부의 조치나 간여를 필요로 하는 문제인지 아니면 개인이 스스로 해결해야 할 문제인지가 명백해지는데, 이 때 문제를 어떻게 정의 내리느냐에 따라서 그 해결책은 달라지며, 이 과정 속에서 사회적 갈등이 야기된다. 문제가 정의되면 문제에 대해 영향을 받거나 공통적 관심을 가진 사람들이 결집된다. 이들 중 좀 더 관심을 가진 사람들을 중심으로 더욱 효율적으로 사회문제를 해결하기 위한 조직화가 이루어지는데, 이는 예를 들어 이익집단의 결속으로 구체화되기도 하며, 이는 정부의 관심을 야기하여 정책과정에 많은 영향을 미치게 된다. 또한 조직화의 정도 및 조직의 형태 등은 정책과정에 영향을 미치는 중요한 요인으로 작용한다. 대표란 국민과 국민들의 문제를 정부로 연결시키는 활동을 말한다. 어떤 문제가 대표되는 것은 여러 경로를 통해 이루어지게 되는데, 이러한 경로가 바로 대표담당 기관이 되는 것이며, 이러한 기관의 예로 국회의원, 의회, 신문이나 방송 등의 언론기관 등을 들 수 있다. 문제로 정의된 모든 욕구가 다 정책의제로 다루어지는 것은 아닌데, 이들 중 일부만이 정부아젠다로 올라가게 되며, 또한 클라이언트들이 느끼는 문제가 그대로 대표되는 경우도 있지만 그렇지 않고 왜곡될 수도 있다(곽효문, 1998: 331-334; 송근원·김태성, 2006: 72-74). 그러므로 정책형성과정은 사회집단들 간의 긴장적 역학관계가 두드러지고, 그 과정에서 정치환경적 변화에 매우 민감하게 반응을 하는 정치성이 강한 과정으로 규정될 수 있다.

Ⅲ. 보육의 공공성과 보육아젠다 형성과정의 정치성

앞의 장에서 살펴보았듯이 공공성의 개념을 보육영역에 적용하게 되면 주로 이슈가 되는 부분은 국공립보육시설의 확충 정도와 보육비용에 대한 정부의 지원정도라고 할 수 있다. 이 장에서는 앞의 두 영역에 대해 2010년의 지방선거를 기점으로 하여 한국 사회에서 보육아젠다에 대한 정치적 접근이 각 정당을 중심으로 하여 어떻게 이루어지고 있는가를 주로 언론에 보도된 자료를 중심으로 하여 분석해 보고자 한다.

과거 한나라당과 이명박정부의 초기 당론은 선별적 복지였다. 이는 한정된 재원은 사회적 약자에게 우선 투자되어야 한다는 것이다. 사실 우리나라의 보육정책에서 국공립 시설의 확충을 통한 보육서비스의 보편화와 질적 개선은 숙원적 과제이나, 국·공립보육 시설의 설립은 취약지역으로 제한되면서(주로 농어촌 지역에 우선적 설치) 최근 몇 년 간 시설의 확대는 답보 상태였고, 이에 따라 전체 보육시설 중 국·공립보육시설이 차지하는 비중은 5.3%(보건복지부, 2011)에 불과할 정도로 민간 및 가정보육시설에의 의존성은 심화되어 왔다. 민간에 대한 과도한 의존은 민간보육시설의 영리화 경향을 초래하여 원아모집에 대한 경쟁이 심화되고, 이로 인해 보육서비스의 질 저하에 대한 우려는 지속되어 왔다. 한편 보육의 공공성담론이 확산되는 데에 가장 주요원인이 된 취업 여성의 보육지원과 관련하여 직장보육 정도를 살펴보면 2010년 현재 상시여성 300인 이상 또는 상시근로자 500인 이상 설치의무 사업장의 보육시설 설치이행 현황(보육수당 지급과 위탁 포함)은 69.4%로, 미설치 사업장이 30.6%에 달하였다(보건복지부, 2010).

저출산과 고령화의 심화로 인해 2000년대 후반부터 다양한 여론조사를 통해 국민들이 보편적 복지에 대한 갈망이 증대되고 있다는 것은 지속적으로 확인되어 왔고, 특히 보육 또는 교육에 대한 복지욕구는 폭발적으로 증대되었다. 그런 과정에서 2009년 경기도 교육감 첫 직선제에서 김상곤 진보진영 후보가 당선되면서 경기도에 전면 무상급식을 시행하기로 했다(경향신문, 2009.04.12). 그리고 2010년 6월 2일 지방선거와 서울시 교육감 선거를 앞두고 정당들은 앞 다투어 복지공약을 내세웠다. 2010년 초 민주당에서 뉴민주당플랜을 발표하고 유아무상교육, 반값등록금, 영아무상보육 등에 대해 구체적으로 언급하였다. 이에 대해 당시 한나라당은 무상급식의 취지는 좋지만 빈곤층을 위한 복지에 우선 사용하여야 한다는 선별적 복지라는 당론을 굽히지 않았다. 하지만 보편적 복지에 소극적인 당론에 반하여 실제 지방선거 후보자 사이에선 결과에 영향을 미칠 사안이라 선뜻 반대하지 못하고 있었다. 서울시장 경선 출마를 선언한 원희룡 의원은 “무상급식도 의무교육의 일환으로 봐야 한다”면서 아예 전면 무상급식 도입을 공약으로 내걸었다(경향신문, 2010.03.04.).

2010년 3월 서울신문에 의하면 야당이 주장하는 무상급식 공약에 대응하는 차원에서 한나라당과 정부는 지난 18일 무상급식 지원 대상자와 0~5세 보육 재원을 확대하는 방안을 마련했다고 한다. 이 방안은 여야 간 무상급식을 바라보는 시각이 완전히 다르

다는 점을 부각시켰다. 무상급식(야당)을 부자급식(여당)으로, 지방자치단체가 적극적으로 예산을 마련하면 가능하다는 주장(야당)을 국가 재정균형을 무너뜨릴만한 사안(여당)으로 다르게 보던 여야 간의 시각차를 드러낸 정책으로 평가 받는다. 결국 무상급식에 대한 정치권과 정부 차원에서의 논란은 선거를 통해 국민들이 직접 결정하는 쪽으로 방향이 변경되는 결과를 낳았다(서울신문, 2010.03.22, <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20100322006002>). 하지만 이 당시의 무상급식과 보편적 복지에 대한 정치적 담론의 확산은 공보육의 확대에 대해 급속한 사회적 이슈화를 촉진하는 계기가 되었고, 보육문제에 대한 절실성이 사회적으로 인식되는 촉매의 역할을 하였다.

6월 지방선거와 교육감 선거에서 진보진영 인사들이 대거 당선되고, 서울시 교육감에 진보성향의곽노현 교육감이 당선되면서 여야갈등은 2012년 4월 총선을 앞둔 복지대결로 치달았다.

민주당의 보편적 복지 선거공약으로 많은 여론이 찬성의사를 보이자 반대했던 한나라당에서도 조금씩 변화를 시작했다. 전 한나라당 대표 박근혜 의원은 무상급식에 대해서는 발언하지 않았지만, 무상급식보다 무상보육이 더 중요한 사안이라는 뜻을 내비치기도 했다.

한나라당은 민주당에 대해 무차별적 포퓰리즘, 부자 무상급식이라고 비난하면서도 6월 지방선거의 최대 쟁점으로 떠오른 무상급식에 대해 ‘점진적 선별 무상급식’방안을 공약으로 채택하고, 아동보육비 및 유아교육비 지원으로 민주당의 초·중학교 무상급식공약에 맞붙었다. 한나라당에서는 이미 결정을 내렸지만, 정부와는 뜻이 달랐다. 정부는 재원문제로 무상보육에 대해 부정적인 입장을 취해왔다(경향신문, 2010.03.19).

6월 지방선거 이후 정부는 보육비용 전액지원 대상을 전체 보육가정의 70%까지 확대하다고 발표한 것은 획기적이라고 할 만 하다. 저소득층을 넘어 중산층에까지 무상보육을 확대한 것으로 볼 수 있기 때문이다. 류성걸 기획재정부 2차관은 이날 브리핑에서 “고소득층 30%를 제외하면 다 지원해주기 때문에 정부로서는 충분한 수준이라고 판단한다”고 말했다. 재정부 관계자는 “우리나라의 다른 복지제도는 모두 저소득층 중심인데, 보육은 중산층까지 포괄하기로 한 것”이라며 “그만큼 보육 쪽에 대한 정부 의지가 강하다는 것”이라고 설명했다.

한편 보건복지부에서는 양육수당 지원 대상 역시 보육비와 마찬가지로 전체 가구의 70%까지 확대하는 방안을 주장하지만, 재정부의 재원마련이 어렵다는 이유로 반대하고

있다. 재정부 관계자는 “어려운 재정여건에서 보육비 지원을 확대한 것인데, 양육수당까지 지원대상을 늘리는 것은 수용하기 힘들다”고 말했다. 특히 양육수당 확대는 ‘아동수당’(아동 한명당 일정액의 현금을 지급하는 아동복지 제도) 도입으로 연결될 소지가 있어 재정부가 더 강하게 반대하는 것으로 알려졌다. 하지만 한 복지부 관계자는 “이번 정부 예산안에는 반영되지 못했지만, 여당인 한나라당이 워낙 강한 의지로 친서민 대책을 추진하고 있어 국회 심의 과정에서 변경이 있을 수 있다”고 말했다(한겨레, 2010.09.16). 정부의 이런 방침에도 불구하고 신연희 서울강남구청장은 무상보육을 소득 하위 80%까지 확대하고 연중 운영되는 공공보육시설도 시범 설치할 계획이라고 밝히기도 하였다(한겨레, 2010.10.14).

양대 정당들은 2011년으로 넘어오면서 2012 총선과 대선의 표심잡기를 위해 복지정책을 주요 수단으로 삼고 있다. 민주당은 국회에서 정책 의원총회를 열어 무상급식과 무상의료에 이어 무상 정책 시리즈의 마지막인 무상보육 정책을 당론으로 채택했다. 무상보육 정책은 ‘보편적 복지’를 표방한 다른 무상 복지정책과 마찬가지로 소득과 무관하게 0~5세 어린이를 키우는 가정에는 보육시설비나 양육수당을 지원하는 내용을 담고 있다. 이로써 민주당은 이른바 ‘3+1(무상급식·의료·보육+반값 대학등록금)’ 정책을 핵심 공약으로 내걸어 2012년 총선과 대선을 치르겠다는 전략이다. 선거 대결 구도가 ‘복지 대 반(反) 복지’로 짜일 것으로 보고 미리 주도권을 확보하겠다는 것이다. 여기에는 이미 6.2 지방선거에서 무상급식의 위력이 확인된 데다 보육, 건강, 등록금 정책은 국민의 관심이 집중된 분야이기 때문에 무상 복지를 둘러싼 포퓰리즘 논란이 촉발돼도 손해 볼 게 없다는 판단도 깔렸었다(연합뉴스, 2011.01.13).

2011년 8월 한나라당 황우여 원내대표가 저출산 해결을 위해 ‘만 0세부터 전면 무상보육’을 추진하겠다고 밝혔다. 당내에서부터 ‘무상급식을 반대하는 정당이 무상보육을 추진하느냐’는 지적이 나오고 있다. 황 원내대표의 구상에는 ‘보육’과 ‘급식’을 분리 대응하자는 기류가 깔려 있다. “교육은 국가가 부담하지만, 급식은 부모의 책임”(황 원내대표)이라는 입장이다. 그러나 무상보육과 무상급식은 다르다는 접근법을 두고 당 안팎에서는 논란이 일었다. 교육시설에서 이뤄지는 급식이 ‘교육’의 범주에서 벗어난다고 단정 짓기 어려운 뿐더러 특히 재정상의 이유로 전면 무상급식에 반대해온 한나라당 당내에 모순이 발생한다는 것이다. 그런 차원에서 유승민 최고위원은 전화통화에서 “무상보육에 반대하지는 않지만, 무상급식 주민투표를 실시하는 상황에서 앞뒤가 맞지 않는

이야기”라며 “국민들 보기에든 혼란스러울 것”이라고 말했다. 그리고 오세훈 전 서울시장이 무상급식 투표문제를 계기로 사퇴하면서 서울시장 선거에서 여당과 야당은 제2의 복지전쟁으로 들어섰다(경향신문, 2011.08.07).

출마를 선언한 한나라당 나경원 의원은 오세훈 전 서울시장의 무상급식 주민투표를 ‘성전’이라며 지지했던 전력과, “무상급식은 지자체가 알아서 할 일”이라고 밝혔던 박근혜 전 대표, 그리고 “복지포퓰리즘을 막고 대한민국 정체성을 지켜야 한다”고 외부에서 한나라당을 압박하는 보수세력 사이에서 최대 공약수를 만들어내야 하기 때문에 무상보육에 대해 당장 명확한 공약을 내세우지 못했다(한겨레, 2011.09.23).

10.26선거에서 무소속 박원순 후보가 당선되자 여야는 ‘2040세대(20·30·40대)’를 위한 복지·일자리 대책을 제시했다. 한나라당은 그간 무상급식 반대 주민투표를 밀어붙이며 보편적 복지론을 복지포퓰리즘이라는 이념 공세와 재정건전성 악화를 이유로 반대했다. 하지만 선거 패배 후 복지와 분배를 확대하는 방향으로 옮겼다.

민주당도 무상급식·무상보육·무상의료와 반값 등록금·일자리·주거 등 ‘3+3 복지’ 구상을 실현하는 데 속도를 내었다. 박영선 정책위의장은 “우리가 보편적 복지 방안으로 추진해온 무상보육, 반값 등록금, 일자리, 주거 정책 등이 기본적으로 2040 대책이다. 계속 추진하겠다.”고 말했다(경향신문, 2011.10.30.). 서울시장 선거에서의 패배로 혼란스러운 한나라당은 0세부터 전면 무상보육을 하는 방안을 제시했다. 이는 20~40대 공약을 위해 10.26 서울시장 선거 전까지 포퓰리즘으로 매도했던 복지정책을 전면적으로 도입하는 것이었다. 당 정책위 관계자는 “보육 영역만큼은 ‘70% 복지들’을 깨고 보편적 복지들로 가지는 것”이라며 “구체적으로 모든 계층의 만 0세 아동에게 무상보육을 실시할지, 또는 만 0~4세 계층별로 차등 지급하는 방법으로 실시할지 아직 결정되지 않았다”고 설명했다(경향신문, 2011.11.13).

이후 이명박 대통령은 29일 “국가가 0~5세 아이들에 대한 보육을 반드시 책임진다는 자세로 (한나라)당과 잘 협의해서 예산을 마련할 수 있도록 하라”고 지시했다(동아닷컴, 2011.11.30). 이 대통령의 언급은 한나라당이 추진 중인 만 0~4세 전면 무상보육 도입 방안에 힘을 실어준 것으로 풀이된다. 정부가 발표한 방안은 사실상 0~5세 무상보육을 앞당겨 실시하는 것으로, 야권의 포퓰리즘 공약을 그대로 추종하는 것과 다름 없었다. 정부는 현재 5세 어린이에 대한 보육비용을 지원하는 ‘누리과정’을 2013년에 4세, 2014년에 3세로 확대키로 했으나 3~4세에 대해서도 내년으로 수혜시기를 모두

앞당기고, 0~2세 양육수당 지급 범위도 소득 하위 15%에서 70%로 확대했다(문화일보, 2012.01.19).

4월 총선을 앞둔 2012년 초 우리 국민 10명 가운데 7명 이상은 모든 영유아 보육과 교육비용을 정부가 전액 지원하는 정책이 저출산 해소에 효과가 있을 것으로 기대하는 것으로 조사됐다. 한국보건사회연구원의 ‘저출산·고령사회 대응 국민인식 연구’ 보고서에 인용된 저출산 고령사회 관련 국민의식 조사 결과를 보면 25~64세 국민 1000명을 대상으로 한 설문에서 응답자의 71.5%가 무상보육이 저출산 문제 해결에 효과가 있을 것이라는 의견이 제시되었다.

무상보육 찬·반 의견을 묻는 항목에서는 찬성 의견이 67.0%(매우 찬성 20.2%, 찬성 46.8%), 반대 의견이 29.1%(매우 반대 4.7%, 반대 24.4%)인 것으로 집계됐다. 보육시설에 다니지 않는 만 0~2세 영유아에 대한 양육수당 지원을 일부 저소득층에서 전체로 확대하는 데 대해서는 55.5%(매우 찬성 15.0%, 찬성 40.5%)가 찬성 의견을, 41.3%(매우 반대 5.3%, 반대 36.0%)가 반대 의견을 밝혔다(경향신문, 2012.01.29).

4.11총선을 앞두고 각 당들은 무상보육(보육료 지원 및 아동수당)에 대한 공약을 발표했는데, 이를 2010년의 각 당의 정책과 비교해 보면 다음과 같은 변화가 있었다.²⁾

2) <표 5>와 <표 6>은 다음의 자료를 주로 분석하여 정리한 내용이다: 경향신문(2009.04.12; 2010.03.04; 2010.03.19; 2011.08.07; 2011.10.30; 2011.11.13; 2012.01.29); 동아닷컴; 문화일보(2012.01.19); 서울신문(2010.03.22.); 연합뉴스(2011.01.13); 한겨레(2010.09.16; 10.14; 2011.09.23; 2012.03.23; 2012.03.30.); 강병철(2011.01.13), 민주, 이번엔 무상보육.. ‘복지 주도권’ 겨냥, 연합뉴스, <http://news.donga.com/3/all/20110113/33910197/1>, 2012, 09, 15 인출.; 경태영, 입아영(2009.04.12). “경기도, 줄세우기식 일제고사 치르지 않겠다”. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200904122341555&code=210000, 경향신문, 2012, 08, 10 인출; 김광호, 송윤경(2010, 03. 04.). 한나라 결국 ‘무상급식’판 앞나 http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201003031814185&code=910402. 경향신문, 2012, 08, 10 인출; 김승련(2011.11.30), “0~5세 보육비용 국가가 책임져야”...李大통령, 예산 마련 지시, 동아닷컴, <http://news.donga.com/3/all/20111129/42241602/1>, 2012, 08, 20 인출; 안선희, 김소연(2010.09.16), ‘중산층까지 보육비’ 획기적...보육시설 이용안할때 ‘절끔’, 한겨레, http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/440197.html, 2012, 08, 20 인출.; 안홍욱, 강병한(2011.10.30), 10·26 선거 충격에 정치권 “복지 강화”, 경향신문, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201110302159165&code=910402, 2012, 09, 15 인출.; 이경미(2010.10.14), “무상보육, 소득 하위 80%까지 확대”, 한겨레, <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/443751.html>, 2012, 08, 20 인출.; 이용욱, 강병한(2010.03.19), 다급한 여권 ‘선별급식+무상보육’ 野에 맞붙, 경향신문, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201003181819545&code=910110,

표 5. 2010년과 2012년 각 정당들의 정책 변화

2010년	한나라당	민주당	민주노동당	진보신당	
보육비 지원	서민·중산층 70% 취학전 아동 보육시설·유치원 이용료 전액 지원	- 만5세 유아무상 교육 만3~4세 유아 무상교육 지원 소득 80% 까지 단계적 확대 - 미지원 아동 양육지원수당 월 10만원 지급 (보편적 아동수당으로 확대) - 맞벌이 가구 소득 합산중 낮은 소득 50% 차감해 합산	만15세 미만 소득 80% 아동 월10만원 지급	100% 무상보육 (정부70%, 지자체 추가 30%)	
2012년	새누리당	민주통합당	자유선진당	통합진보당	진보신당
보육료 지원	- 만0~5세 보육비 지원 - 5세 누리과정 교육단가 현실화	- 어린이집, 유치원 이용 아동에게 표준 보육비용 전액 지원(이용자부담경감) - 서비스 질 개선, 보육교사 처우 개선 효과)	- 만3~5세 보육료를 전 계층에 지원 - 정부지원단가 지원에서 표준보육비용으로 상향 지원		
양육 수당	만0~5세 전 계층에 양육비 지원	만0~5세 시설 미이용 아동 양육지원	- 양육수당 지원 상향, 대상 확대 - 만0~5세 아동으로 확대	아동수당 6세 미만 아동 월 10만원 지급, 만 12세로 단계적 확대	아동수당 - 1~7세 아동 월 10만원

2012, 08, 20 인출.; 임인택(2011.09.23), 나경원, 박근혜 ‘눈맞추고’ 이석연 ‘끌어안고’, 한겨레, <http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/497699.html>, 2012, 09, 15 인출.; 임지선a (2011.08.07), 황우여 “전면적 무상보육” 당 “무상급식 반대와 모순”, 경향신문, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201108072139365&code=910402, 2012, 09, 15 인출.; 임지선b(2011.11.13), “내년 만 0세부터 무상보육” 한나라 결국 보편복지로, 경향신문, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201111132204135&code=910402, 2012, 09, 15 인출..

그리고 경기도 교육감 선거 이후에 여당과 야당의 보육아젠다에 대해 지방정부와 중앙정부가 대응적으로 취했던 아젠다전략은 아래와 같이 정리될 수 있다.

표 6. 정당들과 지자체의 보육아젠다에 대한 정부의 대응

구분	여야당	지자체	정부
2010.03.04	민주당 - 뉴민주당플랜(유아무상 교육, 반값등록금, 영아무상보육) 한나라당 - 원희룡 의원 “무상급식도 의무교육의 일환으로 봐야 한다”고 주장		
2010.03.22			무상급식 지원 대상자와 0~5세 보육 재원을 확대하는 방안을 마련
2010.09.16			보육비용 전액지원 대상을 전체 보육가정의 70%까지 확대하다고 발표
2010.10.14		신연희 서울강남구청장-무상보육을 소득 하위 80%까지 확대하고 연중 운영되는 공공보육시설도 시범 설치할 계획	
2011.01.13		서울시 무상보육대상 하위50%에서 70%로 확대	
2011.01.18	민주당 - ‘보편적복지 재원조달방안’ 기획단설치 한나라당 - ‘지속가능한복지를 위한 TF팀’구성		‘복지TF’구성 - 한나라당 주장 뒷받침 역할 할 것
2011.01.25			필요한 사람에게 집중되는 맞춤형 복지 필요, 통합망(정부+민간) 만들어야 함
2011.02.01			‘서민들에 대한 복지 강화해야’ ‘보육 대상 하위 70%로 늘릴 것’
2011.04.16	한나라당 안상수대표 - 강제적 무상보육 실시할 것		
2011.05.02			내년부터 상위30%도 만5세 교육비 지원할 것
2011.05.04	‘5세 유아 공통과정’ 대책에서 한		

구분	여야당	지자체	정부
	나라장과의 별도 협의 없이 발표, 한나라당 의원 발끈		
2011.08.08	한나라당 황우여대표 - 0세에 대한 전면 무상보육 사급함		
2011.08.10			내년 예산안 편성 전면 재검토- 복지 확대를 경계하는 발언 다수
2011.08.12	황우여 한나라당 대표 - 재정건정성 중요하지만 복지예산 축소의 핑계가 되어선 안 돼		덜 급한 예산 줄이고 서민들 주름살 펴는 쪽에 더 투자 하자는 뜻. 전체 복지에 대한 반대로 오해해서는 안 돼
2011.08.25	이용섭 한나라당의원 - 보편적복지는 시대적 당위, 새로운 세금 없이 개혁만으로 재원마련 가능 보여줄 것		
2011.11.14	한나라당 정책위의장단 회의-만 0~2세에 지원되는 보육료, 양육수당 2014년까지 소득관계없이 확대, 내년부터 만0세 아동의 무상보육 실현할 것		
2011.11.21	한나라당 - 만0~4세까지 무상보육 확대방안 검토중		
2011.11.21	당정협의를 통해 만3~4세도 내년에 함께 추진하기로 합의		
2011.11.21			‘사실과 다르다’고 밝힘
2011.11.30			국가가 0~5세 아이들에 대한 보육 책임. 당과 협의하여 예산마련 지시.
2012.01.15			현재 만 0-2살 차상위계층 가구까지만 지급하는 양육수당을 내년부터 부모 소득과 무관하게 전계층으로 확대하는 방안을 추진 중, 부모들의 비판 여론을 반영해 0-2살 ‘가정보육’에 대한 양육수당 지원 방침을 청와대 등과 긴밀하게 협의중
2012.01.19			내년부터 만3,4세 어린이가 유치원, 어린이집 다니면 부모소득 관계없이 매달 22만원 지원, 현

구분	여야당	지자체	정부
			재 소득 하위 15% 차상위계층에 만 주는 양육수당도 하위 70%까지 확대
2012.03.06			‘일시 보육’이라는 새로운 형태의 서비스를 내년에 도입하는 방안을 검토
2012.03.22		영유아무상보육 예산 중앙정부에서 추가지원촉구	
2012.06.04			지자체의 무분별한 투자사업 자체하고 기재부,행안부와 함께 예산마련 검토할 것
2012.07.03			현행 0~2세와 5세 이동을 대상으로 전액 지원되는 무상보육 지원을 재검토, 소득별 선별 지원을 하는 방향으로 제도 개편
2012.07.06	예산부족문제는 예비비 등 국고로 해결해야	예산없이 미해결	
2012.07.07			어떤 일이 있더라도 학부모에게 보육 서비스가 중단되지 않도록 올해 보육 서비스는 중앙정부, 지자체, 정치권이 머리를 맞대서 해법을 마련
2012.07.19			무상보육 재원부족분 국비 2천80억원 추가지원
2012.07.26			정치권의 무상 양육수당 반대입장 전달, 3~5세까지 양육수당 지급을 확대하는 것은 재원소요 등을 감안해 신중한 접근이 필요하며, 어린이집 등 시설보육을 지원하는 것이 바람직
2012.08.17	정부에 2013년 예산에 양육수당 관련 예산을 넣을 것을 요구		재정건전성을 들어 난색
2012.09.13			중앙정부와 지방자치단체는 13일 지방보육료 부족분에 대해 중앙정부가 4351억원, 지자체가 2288억원을 부담하는 방안에 잠정 합의
2012.09.13		서울시-잠정합의는 “사실무근이	

구분	여야당	지자체	정부
		더 정부안을 수용할 수 없다"고 반박	
2012.09.24			‘0~2세 무상보육’ 정책을 시행 7개월만에 재정난을 이유로 백지화, 구체적으로 소득 상위 30% 가구는 보육비 전액지원 대상에서 제외하고 전업주부 가구도 보육비 지원을 현재의 절반으로 줄이기로, 대신 0~2세 영유아를 둔 소득 하위 70% 가구에는 보육시설 이용 여부에 관계없이 모두 월 10만~20만원의 양육보조금을 현금으로 지원하기로 했다. 연령별로는 0세는 월 20만원, 1세는 15만원, 2세는 10만원 등을 지원하기로
2012.09.26	내년부터 0~2세 무상보육 지원 대상을 전 계층에서 소득 하위 70%로 축소한다는 정부 방침을 둘러싸고 대선 주자들이 일제히 반발하면서 현 정부와 차기 정부의 갈등 양상		

IV. 결론

지금까지 보육의 공공성 증대라는 차원에서 이에 대한 정체체제 내에서의 아젠다변화를 살펴보았다. 사실 공공성에 대한 논의를 아젠다의 변화과정이라는 정치적 관점에서 분석하고 논의하는 것은 쉽지 않은 일이다. 공공성에 대한 관점과 분석이 학문영역 들마다 차이를 보이고 있고, 보육의 공공성을 정치성과 연관지어 분석하고자 할 때에 기존에 누적되어 있는 연구결과들이 풍부하게 축적되어 있지 못하므로 분석 시에 실제적으로 활용될 수 있는 도구는 매우 부족하기 때문이다. 그러므로 이 글은 주로 신문기사와 선행연구를 분석자료로 삼아 분석을 시도하였다. 그러므로 이 연구의 결과가 객관적으로 완벽하게 검증된 결과라고 보기에는 무리가 있을지도 모른다. 그러나 그러한 연

구의 한계에도 불구하고 이 연구는 공공성과 정치성의 결합에 대한 탐색적 차원의 연구를 시도했다는 점에서는 나름의 의미가 있을 것이다.

2010년부터 2012년 9월까지의 보육아젠다형성과정은 일단 보육아젠다의 담론적 성장의 측면에서는 매우 긍정적으로 보인다. 2009년 경기도의 교육감선거에서 진보진영 후보가 당선이 되고 그로 인해 무상급식이 전면적으로 시행되면서 이것이 우리 사회에서 복지전반의 방향성이 전국민을 대상으로 하는 보편주의로 확대되어야 한다는 논의에 불을 붙였다. 그런 맥락에서 무상급식 다음의 중요한 사회적 이슈로 여론의 관심이 모여진 것은 보육이슈였고, 이로 인해 기존의 선별적 복지에 기초를 두었던 우리나라의 보육정책은 보편주의의 방향으로 급선회되기 시작하였다. 2010년 6월 지방선거와 서울시 교육감 선거에 직면하여 각 정당들은 앞 다투어 영아 무상보육에 대해 구체적으로 언급하였고, 당초에 무상급식의 취지는 좋지만 복지정책은 빈곤층을 위해 우선 적용되어야 한다는 선별적 복지의 당론을 굽히지 않았던 한나라당조차도 무상보육정책의 도입을 공약으로 내세우게 되었다. 이는 선거를 매개로 하여 정치성이라는 요인이 보육정책의 양적 팽창과 방향의 전환이라는 면에서 매우 긍정적 영향을 미쳤음을 알 수 있는 부분이다. 그런데 정치성에 의해 급속하게 방향이 전환된 보육정책 정책의 실제 적용에 있어서 특히 재정의 부담을 둘러싸고 중앙정부와 지방정부의 갈등을 야기하였고, 방향 자체에 대해서 각 정당들 내에서도 당론에 불협화음이 야기되는 한계를 가져왔다.

다른 한편으로, 보육담론의 성장이 위와 같이 획기적이었다 할지라도 보육의 공공성이 주로 시설운영의 공공주체화와 보육재원의 증대를 통한 보육서비스의 보편화라고 한다면 이에 대해서는 평가가 엇갈리게 된다. 우선 보육공급의 주체적 측면에서 보면 시설의 국공립화를 통한 공공성의 확보에 대한 담론은 매우 한정적이었음이 드러난다. 2011년부터 영유아를 위한 무상보육정책이 실시되면서 2011년 연말과 2012년 초의 두 달 사이에 전국적으로 새로 신설된 어린이집은 500여 곳인데, 그 가운데에서 국·공립시설은 35곳에 불과하고, 민간시설은 438개소에 이른다. 즉, 민간보육시설이 국공립시설의 12배나 증가되었다. 이를 볼 때, 영유아 무상보육정책은 공보육보다는 민간보육만 활성화시키는 역효과를 야기하여 보육정책의 본래 취지에 역행하는 결과를 가져온 것으로 평가될 수 있다(국민일보, 2012.03.13). 실제로 영유아가 있는 부모들도 무상보육이나 낮은 양육수당보다 안심하고 맡길 수 있는 국·공립보육시설의 확충을 원하는 것으로 조사되고 있다(한겨레신문, 2012.03.23).

보육재원의 증대라는 측면에서 보면 공공성의 담보에 대한 논의는 부정적이지 않다. 2010년부터 2012년도의 보육예산을 살펴보면(표 5) 전체 보육예산은 매해마다 큰 폭으로 증가하고 있는데, 특히 2011년 대비 2012년의 보육예산은 22.2%가 증가되었다.

표 7. 2012년 보육예산

(단위: 백만원, %는 2011년 대비 증가율)

구분	2010년 결산	2011년 예산(A)	2012년 예산(B)	증감(B-A)/%	
계	2,128,472	2,478,380	3,028,567	550,187	22.2
어린이집 운영지원	378,424	395,023	423,153	28,130	7.1
영유아보육료지원	1,632,204	1,934,611	2,391,291	456,680	23.6
어린이집 기능보강	9,438	14,650	11,867	△2,783	△19.0
보육 인프라 구축	13,143	16,250	15,377	△873	△5.4
어린이집 평가인증	4,122	4,975	6,026	1,051	21.1
어린이집 지원	55,093	23,077	78,207	55,130	238.9
양육수당 지원	33,726	89,794	102,646	12,852	14.3

주: 2012년 예산에 만 5세아 무상보육 예산은 포함되어 있지 않음
출처: 참여연대(2012), p.8.

한편, 현재 보육료는 영아(만0~2세)와 만5세의 유아에게 종일제(07:30~19:30) 기준으로 전 계층(소득, 재산수준과 무관)에 걸쳐 확일적으로 지원되고 있고, 2013년부터는 만3~4세에 대해서도 지원될 예정이다. 또한 만3~5세의 유아에게는 누리과정(공통의 보육 및 교육과정)이 도입되면서 지원단가도 연차적으로 인상될 예정이어서 보육예산은 점점 증가될 것으로 보인다. 바람직하기로는 취약계층에 집중되어야 할 보육료는 전 계층에 확일적으로 지원됨에 따라 복지재정 부담을 증가시켜 다른 분야의 복지서비스의 불균형을 초래하거나, 전체 재정을 악화시킬 가능성이 높다. 따라서 지난해 하반기에 무상보육 확대정책을 추진하면서 재원의 40~50%를 떠안게 된 지방자치단체들의 반발이 매우 심하다.

보육정책은 원칙적으로 영유아의 발달과 여성의 경제활동 증진을 목표로 하는 것이 바람직하고, 따라서 전업주부들에게 종일제인 시설서비스를 무제한으로 이용하게 하는 것은 재정운용의 효율성을 저해하게 된다. 그리고 바우처가 지향하는 본래 목적인 수요

자의 선택권 강화가 젠더와 소득계층에 따른 차별효과를 유발하지 않도록 하기 위해 급여대상 선정과 급여수준을 제한적으로 적용할 필요가 있다. 주 양육자와의 안정적인 애착형성이 중요한 시기인 영아기(만0~2세)에 보육시설 이용률이 높다는 것은 영아에게도, 또한 국가 재정적으로도 바람직한 현상이 아니다. 실제로 무상보육 후 신청하지 않으면 손해를 보게 되는 것으로 생각해 전체 영아의 70% 이상이 시설 보육으로 몰려 재정지원이 급격히 늘어나고 있다(한겨레, 2012.03.30).

서구의 아동수당에 상응하는 제도인 아동양육수당은 보육시설을 이용하지 않는 저소득층 가정(만0~2세)으로만 제한되고 있고, 급여수준도 매달 10~20만원(0세 20만원, 1세 15만원, 2세 10만원)이 지급되고 있다. 이는 저소득층 가정의 영유아 양육에 실질적인 도움이 되기에는 턱없이 낮은 수준이다. 이는 2013년부터는 소득하위 70%까지(만0~2세)로 지원대상이 확대될 계획이지만 급여수준은 차상위 계층의 경우 2012년 수준과 동일하고, 나머지는 모두 10만원에 불과하다. 일반적으로 아동을 위한 수당제도가 활성화되면 이는 시설인프라의 위축을 야기하는 위험성이 있으나, 기혼여성의 절반이 비경제활동인구이고, 취업을 해도 질 좋은 보육서비스를 구매할 정도의 높은 임금이 보장되는 경우는 극히 적으므로 취약계층을 대상으로 한 아동양육수당제도는 존치되는 것이 필요한 상황이다. 그리고 아동양육수당의 수준은 현실화할 필요가 있다.

보육은 우리 사회의 불특정다수에게 지속적으로 문제로 지적되어 왔기 때문에 2010년 이후부터 보육문제가 정책이슈로 또는 정치이슈로 급성장된 것은 일면 발전적 측면으로 비추어진다. 그러나 앞의 장에서 보았듯이 보육의 아젠다형성과과정에서는 지난해 경기도 교육감의 무상급식 논란 이후 합리성보다 정치권의 담론 선점 경쟁에 의한 정치성이 더욱 강하게 작동하였음을 알 수 있다. 그리고 그런 결과로 보육정책의 방향이 지나치게 대중의 인기에 영합하는 방향으로 급선회되고 있어서 그로 인한 젠더육구나 계층적 육구를 무시하는 결과도 낳고 있다. 따라서 합리성에 기반하는 공공성의 확대라는 측면에서는 분명히 큰 한계를 드러내고 있다.

이진숙은 독일 Wuerzburg대학 사회학과 가족사회학 석·박사 학위를 받았으며, 현재 대구대학교 사회복지학과 정교수로 재직 중이다. 주요관심분야는 여성·가족 정책 등이며, 현재 OECD 가족정책을 연구하고 있다.
(E-mail : jslee-kim@hanmail.net)

참고문헌

- 강병철(2011.01.13). 민주, 이번엔 무상보육. '복지 주도권' 겨냥. 연합뉴스, <http://news.donga.com/3/all/20110113/33910197/1>, 2012.09.15 인출.
- 경태영, 임아영(2009). "경기도, 출세우기식 일제고사 치르지 않겠다". http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200904122341555&code=210000, 경향신문, 2012.08.10 인출.
- 곽효문(1998). 정책학원론. 서울: 학문사.
- 김광호, 송윤경(2010.03.04). 한나라 결국 '무상급식' 판 었나. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201003031814185&code=910402. 경향신문, 2012.08.10 인출.
- 김순은(2006). 도시 거버넌스의 구축요건: 신공공성의 관점에서. 한국거버넌스학회보, 13(2), pp.151-189.
- 김승련(2011.11.30). "0~5세 보육비용 국가가 책임져야"...李大통령, 예산 마련 지시. 동아닷컴, <http://news.donga.com/3/all/20111129/42241602/1>, 2012.08.20 인출.
- 김원섭(2012). 다중맥락사회에서 사회 통합과 공공성. 한국사회, 13(1), pp.123-157.
- 김진영, 현진권(2008). 공공성 논리와 정부팽창행위: 공영방송의 경우. 한국장학회, pp.227-247.
- 남찬섭(2012). 공공성과 인정의 정치, 그리고 돌봄의 윤리. 한국사회, 13(1), pp.87-122.
- 민현정(2009). 일본시민사회 성장과 공공성 재편 논의. 민주주의와 인권, 9(2), pp.281-315.
- 백선희(2011). 보육의 공공성 강화를 위한 정책방안. 서울: 한국보건사회연구원.
- _____(2012). 보육서비스 공급체계의 공공성 강화 방안. 한국사회복지정책학회 춘계학술대회 발표논문집, pp.23-42.
- 보건복지부(2009). 아이사랑플랜(2009-2012)의 정책목표와 과제. 서울: 보건복지부.
- _____(2010). 보육통계. 서울: 보건복지부.
- _____(2011). 보육통계. 서울: 보건복지부.
- 소영진(2003). 행정학의 위기와 공공성 문제. 정부학연구, 9(1), pp.5-24.
- 송근원, 김태성(2006). 사회복지정책론. 과주: 나남출판.

- 신동면(2010). 사회복지의 공공성 측정에 관한 연구. 한국사회정책, 17(1), pp.241-265.
- 안선희, 김소연(2010.09.16). ‘중산층까지 보육비’ 획기적...보육시설 이용안할때 ‘짚끔’. 한겨레, http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/440197.html, 2012.08.20 인출.
- 안현미, 김송이(2011). 한국의 보육공공성과 ‘제3의 보육체계’ - 서울형어린이집을 중심으로. 한국영유아보육학, 69, pp.107-137.
- 안현효(2004). 사이버 경제에서의 공공성 개념의 확립을 위하여 - 시장실패의 경우. 경제와사회, 63, pp.196-219.
- 안홍욱, 강병한(2011.10.30). 10·26 선거 충격에 정치권 “복지 강화”. 경향신문, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201110302159165&code=910402, 2012.09.15 인출.
- 양성욱, 노연희(2012). 사회서비스의 공공성은 무엇을 의미하는가? - 서비스 주체에 따른 공공성의 내용을 중심으로. 사회복지연구, 43(1), pp.31-57.
- 은재호(2008). 공공성 개념 연구 - 프랑스식 공공서비스 개념을 중심으로. 한국거버넌스학회보, 15(3), pp.213-239.
- 이경미(2010.10.14). “무상보육, 소득 하위 80%까지 확대”. 한겨레, <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/443751.html>, 2012.08.20 인출.
- 이명석(2010). 협력적 거버넌스와 공공성. 현대사회와 행정, 20(2), pp.23-53.
- 이미정(2009). 보육재정 지원정책과 보육의 공공성에 관한 연구, 한국보육학회지, 9(1), pp.77-89.
- 이병량(2011). 문화정책과 공공성. 한국거버넌스학회보, 18(3), pp.119-146.
- 이용욱, 강병한(2010.03.19). 다급한 여권 ‘선별급식+무상보육’ 野에 맞붙. 경향신문, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201003181819545&code=910110, 2012.08.20 인출.
- 이충세(2008). 보육시설의 공공성 제고방안에 관한 연구. 석사학위논문, 도시과학대학원, 서울시립대학교, 서울.
- 임인택(2011.09.23). 나경원, 박근혜 ‘눈맞추고’ 이석연 ‘끌어안고’. 한겨레, <http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/497699.html>, 2012.09.15 인출.
- 임의영(2008). 신행정학의 공공성: 사회적 형평을 중심으로. 사회과학연구, 47(2), pp.136-166.

- 임지선a(2011.08.07). 황우여 “전면적 무상보육” 당 “무상급식 반대와 모순”. 경향신문, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201108072139365&code=910402, 2012.09.15 인출.
- 임지선b(2011.11.13). “내년 만 0세부터 무상보육” 한나라 결국 보편복지로. 경향신문, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201111132204135&code=910402, 2012.09.15 인출.
- 정지연 외(2007). DMB 정책과정에서 살펴본 디지털 미디어의 공공성(publicness)에 관한 연구. 사이버커뮤니케이션학회, 21, pp.153-196.
- 정태환, 김윤태, 박형신(2012). 한국의 복지정치. 서울: 학지사.
- 조대엽(2007). 공공성의 재구성과 기업의 시민성 - 기업의 사회공헌활동에 관한 거시구조 변동의 시각. 한국사회학, 41(2), pp.1-26.
- _____(2012). 현대성의 전환과 사회구성적 공공성의 재구성 - 사회 구성적 공공성의 논리와 미시공공성의 구조, 한국사회, 13(1), pp.3-62.
- 참여연대(2012). 정책토론회 자료집.
- 하용삼, 문재원(2011). 공공성과 로컬리티의 재구성 - 공적영역으로서 주민도서관을 중심으로. 철학논총, 66(4), pp.421-451.
- 홍희경(2010.03.22). [정책진단] 무상급식 공방 대해부(상). 서울신문. <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20100322006002>. 2012.08.10 인출.
- Anderson, S.(2012). Public, private, neither, both? Publicness theory and the analysis of healthcare organisations, *Social Science & Medicine*, 74(2012), pp. 313-322.
- Borghi, V.(2011). One-way Europe? Institutional guidelines, emerging regims of justification, and paradoxical turns in European welfare capitalism. *Europe an journal of social Theory*, 14(3), pp.321-341.
- Howell, J.(2007). *Gender and Civil Society: Time for Cross-Border Dialogue*, Advanced Access Publication, Winter 2007, pp.415-436.
- Nutt, Paul C.(2005). Comparing Public and Private Sector Decision-Making Parcties, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, pp. 289-318.

- Varna, G., Tiesdell, S.(2010). Assessing the Publicness of Public Space: The Star Model of Publicness, *Journal of Urban Design*, 15(4), pp.575-598.
- OECD (www.oecd.org/ErrorPages/404.htm).
- OECD (<http://stats.oecd.org/Index.aspx>).
- OECD Stat(SOCX; Family database).
- 경향신문(2009 .04. 12; 2010. 03. 04; 2010. 03. 19; 2011. 08. 07; 2011. 10. 30; 2011. 11. 13; 2012. 01. 29).
- 동아닷컴
- 문화일보(2012. 01. 19)
- 서울신문(2010. 03. 22.)
- 연합뉴스(2011. 01.13)
- 한겨레(2010. 09. 16; 10.14; 2011. 09. 23; 2012. 03. 23; 2012. 03. 30)

Dynamics of Publicness in Policy Making Process of Child Care Agenda:

Exploration of Combining Publicness with Political Character

Lee, Jin Sook

(Daegu University)

This study is interested in changing child care policy which is big issue caused by recent governmental and presidential elections. On the perspective of the publicness, this study analyzes changing conditions of child care agenda which are results of combining publicness with policy. For this purpose, this study examines the influences of the child care agenda to child care discourse in government. The analyzed results are as follows: On the one side, it is viewed positive that child care problem as policy issue is grown very fast. But on the another side, it shows that political character is much bigger than rationality in policy making process of child care agenda caused by competition of political parties for achieving superiority. Therefore, it is found that the child care policy is oriented too much to direction which the public prefer.

Keywords: Child Care, Agenda, Publicness, Political Character, Policy Making Process, Election