

이슈분석

Issue Analysis

호주의 치료재료 관리체계 개혁 동향
문석준, 김희년

프랑스의 학교 분리(ségrégation scolaire) 대응을 위한
사회적 혼합(mixité sociale) 실험과 시사점
임범네

노년기 사회적 고립과 외로움: 미국의 대응책과 시사점
백지혜, 류병주

미국, 호주, 영국의 자활역량평가제도 비교
이상아, 강명주

영국 정부의 최근 무상 보육 확대 배경과 개혁 발표를 둘러싼
논의와 쟁점
이성희

영국 정부의 최근 무상 보육 확대 배경과 개혁 발표를 둘러싼 논의와 쟁점

Background to the UK(England)¹⁾ Government's Recent Expansion of Free Childcare and Issues Surrounding the Reform

이성희 (영국 더비대학교 사회학과 부교수)
Lee, Sung-Hee (University of Derby, UK)

아동 보육 비용이 세계에서 가장 비싼 국가 중 하나인 영국이 최근 일하는 부모 대상 무상 보육(funded childcare)을 향후 2년에 걸쳐 단계적으로 전면 개혁할 것이라고 발표하였다. 이러한 개혁 배경에는 첫째, 기존의 비싼 보육 비용으로 인한 부모들의 경제적 부담을 덜어주고 둘째, 비싼 보육 비용 탓에 그간 노동시장 참여가 어려웠던 여성(엄마)들의 고용 기회를 증진하기 위함이다. 하지만 이러한 개혁 발표를 두고 보육 현장을 비롯한 부모들의 반응은 무상 보육 확대 개혁안을 환영하기는커녕 정책의 부정적 효과에 대해 우려의 목소리를 내고 있다. 이 글에서는 먼저 영국 정부가 무상 보육을 확대하고자 하는 정책 배경 요인을 살펴본 후, 그러한 개혁을 둘러싸고 논의되고 있는 몇 가지 논의와 쟁점들에 대해 짚어 보고자 한다. 더불어 그러한 논의들이 오늘날 한국의 무상 보육 정책 시행, 특히 일하는 여성(엄마)들에 대한 보육 정책 지원에 어떠한 정책적 함의를 갖는지에 대해 함께 논의해 보고자 한다.

1. 들어가며

2023년 봄, 영국(잉글랜드) 정부는 2025년 9월부터 일하는 부모들 중 9개월 이상의 아동을 둔 경우 주당 30시간(연간 38주)의 무상 보육을 이용할 수 있도록 하겠다는 야심 찬 정책 개혁안을 발표한 바 있다. 이 정책 개혁안은 향후 2년에 걸친 점진적이고 단계적인 개혁안으로,

1) 영국(United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)은 크게 네 개의 행정구역-잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드-으로 나뉘어져 있으며 이 글에서 논의되고 있는 무상 보육 개혁은 현재 잉글랜드를 중심으로 이뤄지고 있는 개혁 내용을 다룬 것이다.

2024년 4월부터는 먼저 2세 아동을 둔 일하는 부모(부모 모두 주당 최소 16시간의 유급 노동에 참여할 경우)에 한해 먼저 주당 15시간의 무상 보육을 제공하고, 2024년 9월부터는 9개월²⁾ 이상의 아동을 둔 일하는 부모들에게 15시간의 무상 보육을, 그리고 2025년 9월부터 본격적으로 9개월 이상의 아동을 둔 일하는 부모들에 한해 주당 30시간의 무상 보육을 제공한다고 발표한 것이다. 당시 정부의 이러한 개혁 발표가 있었을 때 과연 재원 조달을 어떻게 할 것인지에 대한 세부적인 논의는 없었지만, 2027~2028회계연도까지 무상 보육 확대를 위해 41억 파운드(약 69조 원)의 정부 재정을 지출하겠다고 발표하였다(Foster, 2023).

사실 현재 영국의 일하는 부모들에게 제공되는 무상 보육 내용을 살펴봤을 때, 이러한 영국 정부의 새로운 무상 보육 개혁안은 실로 획기적인 개혁안이 아닐 수 없다. 아래 <표 1>은 현재 무상 보육을 받을 수 있는 대상 아동의 연령과 선정 기준을 보여 주고 있다. 먼저 2세 아동을 둔 부모들의 경우 주당 15시간(연간 38주, 570시간)을 받을 수 있지만, 이는 보편적으로 제공된다기보다 정부로부터 소득 보전을 받는 가구나 유니버설 크레딧(Universal Credit)을 통해 보육 비용을 청구할 수 있는 가구의 경우에만 이러한 혜택을 받을 수 있다. 한편 아동이 3~4세가 되면 모든 부모에게 기본적인 주당 15시간의 무상 보육을 받을 수 있는 자격이 주어지며, 부모가 일하는 경우에는 주당 15시간의 추가 무상 보육이 더 주어져 주당 총 30시간의 무상 보육을 받을 수 있는 자격이 주어진다(Department of Education, 2023).

한편 현재 영국의 법정 출산 휴가(Statutory Maternity Leave) 기간은 52주(13개월)³⁾로, 실질적으로 1~2세의 아동을 둔 '일하는' 부모들의 경우 아동이 3세가 되기 전까지는 정부로부터의 지원을 받는 것이 거의 전무하다.⁴⁾ 따라서 영국 정부의 최근 무상 보육 개혁안은 상당히 획기적인 정책 개혁안임에는 틀림없다. 하지만 정부의 이러한 획기적인 무상 보육 확대 발표가 있자마자 어린이집 관계자들을 비롯한 부모들, 학계 전문가들 사이에 개혁안에 대해 우려하는 목소리가 크다.

따라서 이 글에서는 먼저 영국 정부가 무상 보육을 확대하고자 하는 정책의 배경 요인을 살

2) 그렇다면 새로운 무상 보육 개혁안의 대상이 왜 9개월 이상 아동인가에 대해서는 현재 영국의 법정 출산 휴가 기간이 52주(13개월)이고 그 가운데 유급 휴가 기간은 39주(9개월 3주)로, 그간 0~2세 아동에 대한 무상 보육의 부재에 대한 정책 대응으로 보인다.

3) 그 가운데 유급 휴가는 39주로 39주 이후의 첫 6주는 주당 평균 임금의 90%를 지급받고, 그 이후로는 172.48파운드 혹은 주당 평균 임금의 90% 중 더 낮은 금액을 받게 된다. <https://www.gov.uk/employers-maternity-pay-leave#:~:text=Statutory%20Maternity%20Leave,the%20baby%20is%20born%20early>

4) 영유아 보육(0~2세)에 대한 정부 정책 지원이 부재한 것에 대해 저자가 국제사회보장 리뷰 2022 겨울호 Vol. 23호에 설명한 바 있다. 좀 더 자세한 내용을 원하는 경우 참조하기 바란다. <https://doi.org/10.23063/2022.12.5>.

| 표 1. 영국의 무상 보육 대상 연령과 선정 기준 |

2세 아동	<ul style="list-style-type: none"> • 정부로부터 소득 보전이나 실업 급여, 세제 크레딧, 유니버설 크레딧을 받는 부모 혹은 가구에 한함¹⁾ • 주당 15시간 / 연간 38주(570시간) • 주당 15시간보다 적게 무상 보육을 받는 경우 연간 38주에서 52주까지 무상 보육 기간을 연장할 수 있음 • 지자체 무상 보육 제공 의무(법령에 명시)
3~4세 아동 (15시간 기본 무상 보육)	<ul style="list-style-type: none"> • 3~4세 아동을 둔 부모에게 소득이나 고용 여부에 관계없이 보편적으로 주어짐 • 주당 15시간 / 연간 38주(570시간) • 주당 15시간보다 적게 무상 보육을 받는 경우 연간 38주에서 52주까지 무상 보육 기간을 연장할 수 있음 • 학령기 연령 전까지(보통 the beginning of the term following their fifth birthday)
3~4세 아동 (30시간 무상 보육)	<ul style="list-style-type: none"> • 확대된 자격 권리로 부모가 일을 하는 경우에만 주어짐 • 주당 15시간 보편적 무상 보육에 15시간 무상 보육을 더하여 주당 30시간 • 부부 모두 각각 국가 최저임금으로 산정해 주당 16시간의 임금에 해당하는 근로 소득이 있어야 함(주당 152파운드, 23세 이하인 경우) • 위의 근로소득 조건은 부부 중 한 명이 모성 휴가나 부모 휴가에 있는 경우는 제외. 또한 자영업인 경우 비즈니스를 시작한 지 12개월 미만인 경우 제외 • 부부 중 한 명이라도 10만 파운드의 세제 소득이 있는 경우 제외

주: 1) 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음의 경우에 해당함: 소득 지원(Income Support), 소득 기반 구직자 수당(Income-based Jobseeker's Allowance, JSA), 소득 관련 고용 및 지원 수당(Income-related Employment and Support Allowance, ESA), 유니버설 크레딧, 자녀 세액 공제 및 세금 전 연간 소득이 1만 6,190파운드(약 2,700만 원) 이하(Child Tax Credit and no more than £16,190 of your annual income before tax), 국가 연금 공제(State Pension Credit), 이민 및 망명법 6부를 통한 지원(Support through part 6 of the Immigration and Asylum Act), 근로세 공제 4(The Working Tax Credit 4)

자료: Department for Education, (2023). Early education and childcare: statutory guidance for local authorities를 참고하여 저자 재구성. <https://www.gov.uk/help-with-childcare-costs/free-childcare-2-year-olds>; <https://www.gov.uk/help-with-childcare-costs/free-childcare-and-education-for-2-to-4-year-olds>. 2024. 1. 11.

펴보고 정부의 개혁안에 대한 각계의 논의와 쟁점은 무엇인지, 더불어 그러한 정책적 논의가 한국의 현재 무상 보육 정책 시행, 특히 일하는 여성(엄마)들에 대해 어떠한 정책적 함의를 갖는지를 논의해 보고자 한다.

2. 영국 정부는 왜 무상 보육을 확대하려고 하는가

먼저 영국에서 무상 보육은 유아교육 및 보육(ECEC: Early education and childcare) 정책 가운데 정부 지원을 받는 보육의 형태(funded childcare)로, 크게 다음의 세 가지 정책 목표-취약한 가정의 아동들에 대한 사회적 지원, 학교 입학 준비 단계에 있는 아동들에 대한 보육 지원, 일하는 가구에 대한 보육 지원-를 바탕으로 한다. 특히 취약한 가정의 아동들에 대한 사회 정책적 지원은 이전 노

동당 정부의 슈어 스타트 프로그램(Sure Start Programme)만 봐도 그 정책의 목표가 드러나 있다(Bate and Foster 2017).⁵⁾ 더불어 영국에서의 유아교육 및 보육 정책은 교육에 상당한 중점을 두고 있다. 정책 목표에 명시되어 있는 것처럼 3~4세 아동에게 주어지는 보육 서비스는 아동들이 5세가 되었을 때 초등 교육(Primary School) 단계를 사전에 준비하는 단계로 보육과 더불어 교육 서비스 공급이 함께 이뤄지고 있다. 이와 함께 영국의 유아교육 및 보육 정책은 일하는 부모 혹은 가구에 대한 서비스 지원임을 명확히 하고 있다. 그렇다면 이러한 유아교육 및 보육 정책 가운데 정부의 보육 지원 내용을 개혁하려 하는 정책적 요인은 무엇인가.

첫째, 비싼 보육 비용이다. 앞서 언급한 대로 영국은 보육 비용이 세계에서 가장 높은 국가 중 하나이다. Coleman et al(2022)에 따르면, 아래 <표 2>에서 보는 것처럼 2세 미만의 아동을 둔 부모들 가운데 주당 25시간의 시설 파트타임⁶⁾ 보육을 이용하는 경우 평균 보육 비용이 주당 138.70파운드(연간 7,210파운드)가 드는 것으로 나타났다. 한편 베이비시터 등 가정 보육을 이용하는 경우 주당 124.41파운드(연간 6,470파운드)의 보육 비용이 든다. 보육 비용은 지역 간 격차도 크게 나타나는데 가령 런던 시내에 사는 3세 이하의 아동을 둔 부모들의 경우 영국 전 지역에서 가장 많은 보육 비용을 지출하는 것으로 나타났다. 이러한 보육 비용이 실제 영국 평균 가구의 생활비에서 어느 정도를 차지하는지를 살펴보면 3세 미만 아동 한 명에게 들어가는 보육 비용이 전체 가구의 평균 식비보다 두 배 이상 높게 나타나는 것을 알 수 있다(Coleman et al., 2022).

5) 물론 2010년 보수 연합 정부 이후 기존의 슈어 스타트 프로그램을 운영하는 많은 시설들이 재정 삭감으로 인해 문을 닫았다. 좀 더 자세한 내용을 위해 Cameron and Moss (2020)을 참조하기 바란다.

6) 영국에서는 주로 보육 시간 이용을 파트타임 보육과 풀타임 보육으로 구분하는데 파트타임의 경우 보통 주당 2시간, 풀타임의 경우 주당 5시간을 의미한다.

| 표 2. 25시간 파트타임 보육을 이용하는 경우의 보육 비용 |

(단위: 파운드)

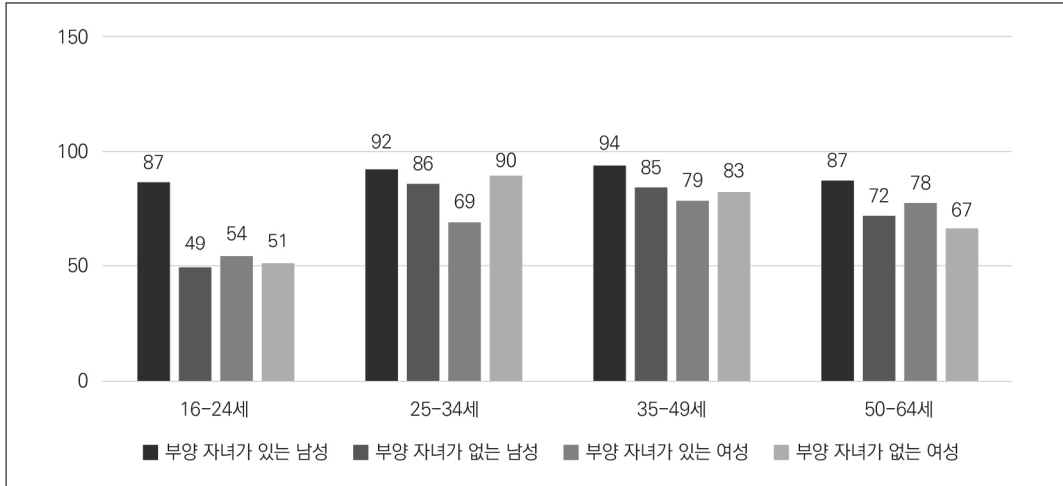
지역	유아교육 및 보육시설을 이용하는 경우		베이비시터 등 가정 보육을 이용하는 경우	
	2세 미만	2세	2세 미만	2세
영국(Great Britain)	138.70	133.69	124.41	122.03
잉글랜드(England)	140.68	135.28	124.83	122.33
스코틀랜드(Scotland)	108.62	106.62	119.17	117.77
웨일스(Wales)	125.73	125.88	118.99	118.47
동중부(East Midlands)	133.16	129.52	115.73	115.47
동부(East of England)	153.08	143.59	129.61	130.48
런던시내(London, inner)	183.56	173.98	172.12	173.27
런던 외곽(London, outer)	155.19	156.69	148.51	146.92
북동부(North East)	130.53	129.29	117.93	115.31
북서부(North West)	129.74	125.69	110.24	108.74
남동부(South East)	147.06	143.10	124.43	122.60
남서부(South West)	133.40	123.91	130.69	116.26
서중부(West Midlands)	137.14	127.64	114.34	113.74
요크셔와 험버사이드 (Yorkshire and Humberside)	122.17	118.23	110.39	108.09

자료: Cloeman et al. (2022). Childcare Survey 2022. pp.11-12.

둘째, 이와 같이 비싼 보육 비용은 여성들의 저조한 노동시장 참여로 귀결되기 때문이다. 실제 정부가 무상 보육을 확대하고자 하는 가장 궁극적인 이유는 비싼 보육 비용으로 인해 여성들의 노동시장 참여가 저조해지자 여성 인력을 노동시장으로 끌어내기 위한 것이다. 가령 ONS(2021) 자료에 따르면 부양 자녀가 있는 25~34세 남성들의 경우 고용률이 92%에 달하는 반면 같은 연령대의 부양 자녀가 있는 여성들의 경우 70%에도 미치지 못한다. 마찬가지로 [그림 1]에서 보이는 바와 같이 부양 자녀가 있는 35~49세 여성(79%)의 경우 같은 조건의 남성(94%)보다 더 낮은 고용률을 보이고 있다. 이는 일반적으로 여성들이 일과 보육 중 하나를 선택할 수 있다고 여겨지지만(Hakim, 2002), 실제 저렴한 비용의 질 좋은 보육 서비스를 이용할 수 없는 경우 여성의 노동시장 참여는 선택이 아닌 어쩔 수 없는 포기가 될 수밖에 없음을 방증하고 있다(Andersen, 2020; Shire, 2015; Yamane, 2021).

그림 1. 영국의 부양 자녀 유무에 따른 남녀 고용 비율

(단위: %)



자료: ONS. (2022). Families and the labour market, UK: 2021. p.7.

셋째, 코로나 이후 영국에서는 유아교육 및 보육에 대한 가구 간 형평성 논의가 더욱 가시화 되었다. 이는 코로나로 인해 가구 생계비는 올라간 반면 부모들의 실업률은 높아지게 되어 상당수의 부모/가구들이 보육 서비스를 이용하는 데 재정적으로 어렵게 되었기 때문이다. 한편 보육 서비스 이용에 대한 가구 간 형평성 논의는 현재 영국 보육 시설 공급 유형과 함께 논의될 필요가 있다. 영국의 보육 서비스는 크게 공공(public) 영역과 민간(private) 영역으로 구분되는데, 공공 영역의 경우 선별적인 보육을 중심으로 하는 국공립 학교 안에 주로 2~3세 아동들에게 보육 서비스를 제공하는 어린이집과 4~5세 어린이들을 위한 리셉션(Reception)이 있다. 하지만 그 외 상당수는 민간 영역에 의해 보육 서비스 공급이 이뤄지는데 상당수 영리 혹은 자선을 기반으로 하는 민간 영역의 어린이집들(PVI: Private, voluntary and Independent)로 구성된다. <표 3>을 보면 2세 아동의 경우 80% 이상이 민간 보육 시설을 이용하고 있으며, 국공립 보육 시설을 이용하는 경우는 10%에 그치는 것을 알 수 있다. 하지만 코로나19 기간 많은 민간 보육 시설들이 재정난과 보육 교사들의 이직으로 운영이 어려워졌고, 실제 코로나19 이후 15시간 기본 무상 보육을 제공하던 영국의 상당수 보육모(childminders)를 비롯한 민간 보육 시설들의 수가 현저히 줄어든 것도 사실이다(ONS, 2023). 따라서 높은 민간 보육 시장 의존도는 결국 가구 간 보육 서비스 이용의 형평성은 물론 아동 간 보육 서비스 이용에 있어서 불공평한 결과를 초래하게 되었다.

| 표 3. 영국의 보육 시설 공급 유형에 따른 연령별 현원 기준 이용률 |

(단위: %)

	2세 아동	3세 아동	4세 아동	3~4세 아동
민간 영리/민간 비영리/자선 (Private for-profit/private non-profit, voluntary)	84	60	19	38
사립 자립 학교 (Private-independent schools)	1	2	2	2
공립 어린이집 (State-maintained nursey schools)	4	4	1	3
공립 초등학교 보육 (State-maintained nursery classes in primary schools)	7	31	13	22
초등학교 리셉션 (Reception classes in primary schools)	-	-	63	33
다이렉트 그랜트 (Direct grant schools)	-	-	1	1
민간 가족 보육/보육사 (Private family day care / childminder)	4	2		1
전체	100	100	100	100

주: 소수 한자리 미만 반올림.

자료: Schreyer and Oberhumer. (2017). The United Kingdom - Key Contextual Data. p.6

Lloyd(2020)에 따르면 잉글랜드의 경우 3세 아동의 경우 35%, 2세 아동의 경우 14%만이 비영리를 기반으로 하는 공립 보육 시설에서 보육 서비스를 받는 것으로 나타났다. 더불어 영국 전역에 걸쳐 단지 7%의 아동만이 비영리 기관을 통해 보육을 제공받고 있으며, 절반 이상이 상업적인 영리를 추구하는 대규모의 보육 시장 업체를 통해 보육 서비스가 이뤄지고 있다. 더욱이 이러한 대규모의 민간 영리 보육 시설들은 보육 상한제를 넘는 비용을 부과하기 때문에 웬만한 소득이 있지 않고서는 이용이 불가능하다. 특히 보육 비용이 선불제 방식으로 지불되기 때문에 상당수 유니버설 크레디트나 세금 감면을 통해 보육 지원을 받으려는 저소득층 가구의 부모들의 경우 접근이 아예 불가능하다. 이는 결국 장기적인 관점에서 보면 아동 발달에 있어 가구 간, 지역 간 격차는 물론 또 다른 사회적 격차를 불러올 수 있다.

3. 무상 보육 확대에 대한 몇 가지 논의와 쟁점

하지만 이러한 정책적 배경 요인에도 불구하고 정부의 무상 보육 확대에 대한 몇 가지 논의와 쟁점들을 다음의 세 가지로 정리해 볼 수 있겠다.

첫째, 무상 보육을 이용할 수 있는 아동의 연령이 기존의 3~4세에서 9개월 이상의 아동으로 확대될 경우 과연 그들을 수용할 만한 충분한 시설이 있는가에 대한 우려이다(Patel, 2023). 일례로 지난 2017년 지금의 보수당 정부가 3~4세 아동의 일하는 부모들에게 주당 무상 보육 시간을 추가적으로 15시간 늘렸을 때에도 같은 문제가 제기되었다. 상당수의 민간 보육 시설들이 정부 지원금의 부족으로 무상 보육 확대를 할 수가 없었고, 그 결과 일하는 부모(엄마)들의 경우 아동 보육 시설들을 찾는 데 상당한 어려움이 있었다. 실제 이러한 정책 여파는 <표 4>에도 잘 드러나 있다. <표 4>는 각 보육 시설들에 대한 재정 지원 여부를 결정하는 각 지자체에서 과연 해당 지역에 아동 보육 시설 수가 충분한가에 대한 응답을 보여 주고 있는데 런던을 비롯한 상당수의 지자체에서 회의적인 답변을 한 것으로 나타났다. 이는 2세 이하 아동을 위한 보육 시설은 물론 3~4세 아동을 위한 보육 시설에 대해서도 비슷한 응답을 보이고 있다.

| 표 4. 아동 보육 시설 수가 충분하다고 응답한 영국 지자체 비율 |

(단위: %)

	2세 이하	2세 무상 보육	3~4세 아동에 대한 15시간 무상 보육	3~4세 아동에 대한 30시간 무상보육
동중부(East Midlands)	67	67	78	78
동부(East of England)	29	29	71	43
런던 시내(London, inner)	70	80	90	80
런던 외곽(London, outer)	57	60	67	60
북동부(North East)	100	100	100	100
북서부(North West)	65	70	90	90
남동부(South East)	47	53	73	67
남서부(South West)	25	33	50	42
서중부(West Midlands)	45	55	73	73
요크셔와 험버사이드 (Yorkshire and Humberside)	60	80	93	87

자료: Coleman et al.(2022). Childcare Survey 2023. p.23

두번째로, 일하는 부모들을 중심으로 무상 보육을 확대하는 것은 결국 부모가 일을 하지 않는 가구의 아동들 혹은 저소득층 아동들을 공보육 서비스에서 더욱 배제시키는 것이 아닌가 하는 우려이다. 가령 일하는 부모로 무상 보육의 혜택을 받기 위해서는 부모 모두가 주당 최소 16시간 이상의 유급 근로에 참여하고 있어야 한다. 하지만 ‘일을 하지 않는’ 부모들이 어떤 이유로 유급 노동시장에 참여하고 있지 않은지에 대해 좀 더 정확한 이해가 필요하다는 지적이다. 가령 건강상의 문제, 여타의 돌봄 책임, 안정된 고용 기회가 주어지지 않는 부모들의 경우 단지 일을 안 한다는 이유로 무상 보육의 혜택에서 배제되는 것은 또 다른 정책의 사각지대를 불러올 수 있다. Carcia와 Topping(2023)의 연구에 따르면 부모의 유급 근로 여부에 따라 무상 보육의 자격 요건이 주어지게 될 경우 약 100만 명의 아동이 무상 보육을 받지 못하게 된다.

세번째로, 보육 서비스의 질을 향상시킬 수 있도록 각 시설에 대한 충분한 재정 지원이 과연 이뤄질 수 있을지에 대한 우려이다(Early Years Alliance 2024; Pregnant then screwed⁷⁾). 지역정부연합(LGA: The Local Government Association)에 따르면 정부가 발표한 무상 보육 재정 지원은 현재 보육 시설 공급 구조에서 30시간의 무상 보육을 3~4세 아동에서 9개월 이상의 아동으로 전면 확대하기에는 역부족이라고 주장한다. 특히 보육 현장에서 실질적으로 발생하는 보육 비용에 대한 인상 없이 무상 보육을 이용할 수 있는 아동의 연령만을 확대하는 것은 결국 보육 서비스의 질만 저하시킬 뿐이라는 주장이다. 실제 그도 그럴 것이 현 정부가 재원 충당을 위해 내놓은 방안 중 하나는 2세 아동 보육 교사 수 대비 아동 수의 비율을 현 1:4에서 1:5로 늘리겠다는 것인데, 상당수의 보육시설 원장들과 보육 교사들은 이에 대해 신랄한 비판을 가하기도 했다. 이는 보육 교사들의 열악한 근로 환경과 최저 수준의 임금에 대한 어떠한 개선도 없이 무상 보육 대상 아동 연령만을 확대하는 것은 보육 서비스의 질적 저하만을 초래한다는 것이다. 더불어 코로나 때 그러했던 것처럼 보육 교사 비용 등 현장에서 발생하는 비용을 감당하지 못해 많은 시설들이 문을 닫게 될 것이고, 이는 결국 보육 시설의 붕괴를 가져올 수 있다고 우려되고 있다 (Weinstein 2023).

7) Pregnant then screwed는 여성 단체로 정부의 무상 보육 개혁안에 대해 다음의 두 가지 성명서를 발표했다. <https://pregnantthenscrewed.com/15152-2/>; <https://pregnantthenscrewed.com/spring-budget-response-from-pregnant-then-screwed/>

4. 나가며: 한국의 무상 보육 정책에 주는 함의

한국은 이미 2013년부터 부모의 수입, 고용조건, 아동의 연령에 관계없이 0세부터 5세 아동을 둔 모든 부모들에게 무상 보육을 제공하고 있어 영국의 이러한 무상 보육 확대 논의는 뒤늦은 감이 없지 않다. 그럼에도 현 영국 정부의 무상 보육 확대 논의와 개혁을 둘러싼 몇 가지 우려는 한국의 무상 보육 시행이 현재 안고 있는 정책적 과제와 앞으로의 정책 개혁에 있어서 몇 가지 시사하는 바가 크다.

첫째, 영국은 한국과 마찬가지로 영리를 추구하는 시장 중심의 상당수 공급자들에 의해 보육 공급이 이뤄지고 있다. 앞서 언급한 대로 최근 대규모의 민간 업체를 중심으로 하는 보육 시설들이 절반 이상의 보육 서비스를 공급하고 있는 것이 사실이다. 한국의 경우도 마찬가지인데, 이러한 시장 중심의 보육 공급은 보육 서비스 질에 대한 규제자로서의 국가 역할을 다시 한번 논의하게 만든다. 특히 보육 비용의 상한제, 형평성 있는 질 높은 보육 서비스가 아동 가구의 소득 수준에 관계없이 모든 아동들에게 돌아갈 수 있도록 정책을 세우는 것이 무엇보다 중요하다. 더불어 정부 지원의 보육 공급이 시장화되어 있는 보육 시장을 통해 확대될 때 높은 수준의 보육 서비스가 영리를 추구하는 민간 시장들에 의해 어떻게 담보될 수 있는가에 대한 논의도 중요하다. 이는 민간 공급 구조를 통해 서비스 확대가 이뤄질 때 결국 저소득층 가구의 부모와 아동들은 질 높은 서비스의 혜택에서 더욱 배제될 수밖에 없기 때문이다. 사실 한국이든 영국이든 무상 보육의 시간 혹은 대상을 늘리기 이전에 서비스 질의 향상과 관련한 국가 역할이 중요하다 하겠다.

둘째, 보육 서비스의 질을 높이는 건 보육 교사들의 열악한 근로 환경에 대한 개선 없이는 이뤄지기 어려운 부분이다. 영국은 여성의 노동시장 참여를 위한 방법으로 아동을 돌보기 위해 가정에 머물렀던 여성(엄마)들에게 무상 보육을 이용할 수 있는 아동의 연령을 확대함으로써 노동시장 참여를 유인하고 있다. 하지만 보육 서비스는 여타 시장의 기제와 달라 단지 비용이 저렴하다고 해서 단기간에 수요가 발생하지는 않는다. ‘믿고 맡길 수 있는 신뢰’가 형성되었을 때 그 정책의 수요가 일어나는 것이다. 무상 보육의 확대 이전에 실제 보육 서비스 노동을 전달하는 보육 교사들에 대한 처우 개선과 근로 환경 개선이 무엇보다 시급하다 하겠다.

그럼에도 영국의 사례가 한국 보육 정책 발달에 주는 시사점은 여성의 노동시장 참여를 긍정적인 인센티브로 제공한다는 점이다. 한국의 경우 부모의 고용 여부와 관계없이 모든 아동들에

계 무상 보육의 혜택이 주어지고 있어 실상 무상 보육의 확대가 여성의 노동시장 참여에 긍정적인 영향을 주었는지에 대해서는 회의적이다. 이와 다르게 영국은 부모(특히 엄마)의 근로 여부가 무상 보육 이용에 결정적인 영향을 주기 때문에 무상 보육을 통해 여성의 노동시장 참여를 증가시키려는 정책적 기대가 크다고 할 수 있다. 하지만 앞서 논의한 바와 같이 여성의 노동시장 참여 확대는 무상 보육 확대와 더불어 질 좋은 공보육 서비스가 확보되었을 때 더욱 긍정적인 정책 효과를 불러올 것이다.

| Abstract |

The UK, one of the countries where childcare costs are among the highest in the world, recently announced plans to gradually implement a comprehensive reform of its funded childcare system over the next two years. The reform aims to alleviate the financial burden of childcare on parents and to create more employment opportunities for mothers who, unable to afford childcare services, have largely remained out of the labor market. To this announcement, however, parents and frontline childcare providers alike, so far from welcoming it, responded with a voice of concern over the potential adverse impact of the reform. This article examines the policy backdrop behind the UK government's plan to expand its funded care and then discusses some of the debated issues surrounding the proposed reform and their implications for Korea's free childcare, especially as regards working women who are mothers.

참고문헌

- 이성희. (2022). 영국의 보육 비용은 왜 비싼가? Why are childcare costs so expensive in the UK?, *국제사회보장리뷰 2022년 겨울 23호*, 53-62. <https://doi.org/10.23063/2022.12.5>.
- Andersen, K. (2020). Universal Credit, gender and unpaid childcare: Mothers' accounts of the new welfare conditionality regime. *Critical Social Policy*, 40(3): 430-449. <https://doi.org/10.1177/0261018319856>. 2024. 1. 11.
- Bate, A., and Foster, D. (2017) *Sure Start (England), Briefing Paper, Number 7257 (9 June)*.
- Cameron, C., and Moss, P. (2020) *Transforming Early Childhood in England: Towards a Democratic Education*. UCL Press: London
- Garcia, C. A., and Topping, A. (2023). Richer families in England 'almost six times as likely to benefit from childcare expansion'. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/society/2023/nov/20/richer-families-in-england-more-likely-to-benefit-from-childcare-expansion#:~:text=The%20government%20is%20expanding%20the,two%20years%20by%20September%202025>. 2024. 1. 11.
- Coleman, L., Shorto, S., and Ben-Galim, D. (2022). *Childcare Survey 2022. Coram Family and Childcare*. <https://www.familyandchildcaretrust.org/childcare-survey-2022-main-report>. 2024. 2. 28.
- Department of Education. (2023). *Early education and childcare: statutory guidance for local authorities*. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/658309fd23b70a000d234d34/Early_education_and_childcare_statutory_guidance_-_April_2023.pdf. 2024. 1. 11.

- Early Years Alliance. (2024). Parent set for disappointment as applications for new early entitlement offer open, Alliance warns. <https://www.eyalliance.org.uk/news/2024/01/parents-set-disappointment-applications-new-early-entitlement-offer-open-alliance-warns#:~:text=However%2C%20the%20Early%20Years%20Alliance,to%20uncertainty%20over%20funding%20levels.> 2024. 2. 7.
- Foster, D. (2023). Early years funding in England. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8052/CBP-8052.pdf>. 2024. 1. 11.
- Hakim, C. (2002). Lifestyle preferences as determinants of women's differentiated labor market careers, *Work and Occupations*, 29(4): 428-459.
- Lloyd, E. (2020). The changing face of early childhood in Britain. <https://www.nuffieldfoundation.org/news/opinion/ensuring-fair-access-early-years-provision-after-covid-19-lockdown>. 2024. 1. 11.
- ONS. (2021). Families and the labour market, UK: 2021. <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/familiesandthelabourmarketengland/2021>. 2024. 1. 11.
- ONS. (2022). Families and the labour market, UK: 2021. <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/familiesandthelabourmarketengland/2021>. 2024. 2. 7.
- ONS. (2023). Education provision: children under 5 years of age. Reporting Year 2021. <https://explore-education-statistics.service.gov.uk/find-statistics/education-provision-children-under-5>. 2024. 1. 11.
- Patel, A. (2023). Childcare: Nursery chain's concern over government's funding plans. <https://www.bbc.co.uk/news/uk-england-london-66854881>. 2024. 2. 7.
- Statutory Maternity Pay and Leave: Employer guide. (n.d.). Statutory Maternity Leave. <https://www.gov.uk/employers-maternity-pay-leave#:~:text=Statutory%20Maternity%20Leave,the%20baby%20is%20born%20early>. 2024. 2. 28.
- Schreyer, I. and P. Oberhuemer. (2017). United Kingdom – Key Contextual Data. In P. Oberhuemer and I. Schreyer (Eds.), *Workforce Profiles in Systems of Early Childhood Education and Care in Europe*. http://www.seeepro.eu/English/pdfs/UNITED_KINGDOM_Key_Data.pdf. 2024. 1. 11.
- Shire, K. (2015). Family Supports and Insecure Work: The Politics of Household Service Employment in Conservative Welfare Regimes. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*. 22(2): 193-219.
- Weinstein, N. (2023). Early years sector at risk of 'collapse' if free childcare is expanded to under-twos. <https://www.cypnow.co.uk/news/article/early-years-sector-at-risk-of-collapse-if-free-childcare-is-expanded-to-under-twos>. 2024. 1. 11.
- Yamane, S. (2021). Gender equality, paid and unpaid care and domestic work: Disadvantages of state-supported marketization of care and domestic work. *The Japanese Political Economy*, 47(1): 44-63. <https://doi.org/10.1080/2329194X.2021.1874826>. 2024. 1. 11.