

# 돌봄윤리 관점의 성평등한 아동돌봄정책: 덴마크 소셜 페다고지\*

백 경 혼\*\*

## 요약

기존 아동돌봄정책 논의는 탈가족화 중심으로 이루어졌지만, 본 연구는 윤리적, 철학적 논의가 필요하다는 문제의식에서 접근한다. 윤리적 돌봄의 예로 소셜 페다고지를 제도적으로 실천하는 덴마크 사례를 분석한다. 덴마크는 독일, 영국과 비교해 유자녀 여성 고용률이 제일 높고, 시간제 고용도 제일 낮아 고용이 성평등하며, 아동돌봄 기관 등록률이 높고, 비공식 돌봄 비중이 매우 낮고, 육아휴직 등 가족화 정책은 보완 역할을 하는 탈가족화 우선형이다. 돌봄윤리의 규범적 원칙에 따라 소셜 페다고지 사례를 질적으로 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 덴마크는 아동을 보호, 관리 대상이나 규율, 훈육의 대상이 아니라 자율적 주체로서 개인의 발달을 도모할 뿐 아니라 민주적 시민으로 사회에 통합될 수 있도록 하며, 둘째, 아동, 부모, 교사의 돌봄권이 보장되고 있다. 셋째, 덴마크는 양자관계가 아닌 복합적 사회관계가 개입된 삼각화 된 돌봄제도를 보장하고 있고, 넷째, 엄마 일의 원형을 극복하고, 탈성별화 된 가능성을 가진 제3의 새로운 전문적 실천으로서 제도화되고 있으며, 위계적 분절화 없이 아동에게 필요한 돌봄에 전체적 접근으로 통합적 대응을 하고 있다. 마지막으로, 18세 미만 아동에 대한 모든 시민 아동을 위한 돌봄권 보장 관점에서 정책이 이루어지고 있다. 이러한 결과에 기반해서 한국 정책에 대한 함의를 제시한다.

**주요어:** 덴마크, 소셜 페다고지, 고용 성평등, 아동돌봄 정책, 돌봄윤리

\* 이 논문은 2022년 한국사회정책학회 춘계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것으로 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이다(NRF-2020S1A5B5A16083017). 논문의 완성도를 높일 수 있도록 귀한 논평을 해주신 토론자와 심사자 선생님들께 감사드립니다.

\*\* 이화여자대학교 여성학과 강사(kyungheun@naver.com)

## 1. 문제제기

2000년대 한국 사회에서 저출생 고령화 위기가 등장하기 시작하면서 복지국가 재편에서 젠더질서 조정은 중요한 의제로 등장했고, 여성주의 사회정책 연구자들은 젠더질서 조정의 핵심에 돌봄위기 문제가 있음을 지적했다. 한국 사회에서 돌봄결핍을 어떻게 해결할 것인지가 중요한 정책 화두가 되었고, 돌봄 사회화와 국가 책임 강화를 통한 공공성 실현이 강조되었다. 그리고 여성은 돌봄책임이 탈가족화되어야 노동력의 상품화가 가능해진다는 관점에서 돌봄 사회화가 어느 정도 이루어졌는지 보여주는 탈가족화가 중요한 분석 개념으로 등장했다. 아동돌봄정책이 젠더 질서가 조정되는 중요한 정책영역으로 주목받으면서 아동 돌봄정책의 탈가족화(공식화)에 대한 진단도 이루어졌다(김은지 외, 2017; 2018).

한국은 영유아보육법 개정을 통해 2004년 공보육 개념이 도입되고, 선별적 복지가 아닌 모든 아동을 위한 돌봄이 법제화되고, 2013년에는 누리과정 도입으로 전 계층 전 연령 무상보육이 도입되면서 보편적 복지 체제를 갖추었다. 이 과정에서 보육시설 증가뿐 아니라 기관 미이용을 조건으로 하는 가정양육수당도 도입이 되면서 탈가족화와 가족화가 공존하는 제도적 모순이 있다는 지적도 있다(김은지 외, 2017; 송다영, 박은정, 2019). 이러한 불완전한 탈가족화에도 불구하고, 보육정책 중심으로 예산, 시설 등 양적 확충이 어느 정도 이루어지면서 질적 개선의 필요성이 제기되고, 공공성 확보가 서비스 품질 개선의 중요한 지향점으로 강조된다(김은지 외, 2018).

본 연구도 현재 아동돌봄 정책에서 양적 확충과 더불어 질적 개선이 필요하고, 질적 개선의 대안을 모색하기 위해 현재 아동돌봄 패러다임 자체에 대한 근본적 검토가 필요하다고 본다. 하지만, 기존의 탈가족화 분석틀을 중심으로 하는 공공성 논의만으로는 성평등과 아동안녕이 동시에 추구되는 아동돌봄 정책의 질적 개선이 어떻게 이루어져야 하는가에 대한 구체적 청사진 제시가 충분하지 못하다고 본다(백경훈, 2022). 이에 탈가족화 논의를 보완하면서 아동돌봄 정책 패러다임을 비판적으로 평가하고, 대안을 모색하기 위해 윤리적, 철학적 검토가 필요하다고 본다. 아동돌봄정책은 해당 사회가 가지고 있는 아동돌봄에 대한 바람직성(desirability)이 반영되는 정책이기 때문이다(김희강, 2016; Kremer, 2007; Pfau-Effinger, 2006). 아동돌봄 제도 이면에는 해당 사회의 아동돌봄에 대한 바람직성이 반영되어 있고, 제도와 사회·문화적 젠더 규범의 상호작용을 통해서 여성의 고용과 돌봄정책 이용의 패턴이 결정된다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 탈가족화 관점에서 돌봄의 공공성 모델이 잘 구현되어 있으면서(김은지 외, 2018: 55-59) 성평등과 아동안녕을 동시에 추구하는 윤리적 돌봄의 예로 덴마크의 소셜 페다고지 아동돌봄정책을 분석하고, 한국 정책에 갖는 함의를 찾는다.

## 2. 이론적 배경

### 1) 탈가족화와 돌봄윤리 관점의 돌봄 사회화

여성 경제활동참여가 보편화되면서 젠더질서 조정은 복지국가 재편의 중요한 쟁점이 되었다. 젠더질서 조정은 부모의 노동권과 부모권 보장을 중심으로 이루어지고, 탈가족화, 탈상품화 개념에 기초해 복지국가 체제가 구분된다(Esping-Andersen, 1990; 송다영, 2012; 윤홍식, 2007). 후기산업사회에서 복지국가 역할은 노동력의 탈상품화뿐 아니라 성별과 노동시장 지위와 상관없이 모든 시민의 탈가족화-상품화-탈상품화-가족화의 원활한 이행을 보장하는 것으로 이해된다(윤홍식, 2011: 14).

Pfau-Effinger(2012: 25)는 Esping-Andersen의 복지국가 유형분류가 설득력 있지만, 국별 차이는 국가, 사용자, 고용인 대표 사이의 갈등과 협상 과정뿐 아니라 노동과 가족을 배치하는 협상 과정의 결과이며 특별히 아동돌봄은 해당 사회의 가족과 관련한 문화적 모델로 나타난다고 주장한다. Pfau-Effinger(2012)는 탈가족화는 비공식 돌봄이 공식화되는 과정이며, 단선적 과정이 아니라 유급 비공식, 반 공식화, 공식화 등 다양한 공식화 경로가 존재함을 보여준다. 그 과정에서 공식과 비공식 노동이 재조정되고, 비공식 노동을 중심으로 숨겨진 체제(hidden regime)가 나타나는데, 이는 Esping-Anderson의 복지국가 유형과 달리 가족규범 등 문화적 차이의 중요성을 강조한 결과다<sup>1)</sup>.

후기산업사회에서 아동돌봄은 대표적 비공식 노동이며, 돌봄 성역할, 돌봄 내용, 돌봄 의미가 변하면서 공식노동과 비공식 노동이 재조직화된다(Jensen, Pfau-Effinger and Flaquer, 2012). 아동돌봄의 공적 공급 정도와 유급 부모 휴가 변수가 돌봄노동의 공식화와 비공식화에 영향을 미치며, 각 사회의 사회·문화적 젠더규범이 이러한 변화를 중재하는 주요 요인이다(Pfau-Effinger, 1998). 따라서 어떤 돌봄 규범이 해당 사회에서 바람직하게 여겨지는가는 여성 고용과 돌봄 패턴에 중요한 변수가 된다(Kremer, 2007; Pfau-Effinger, 2006). 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드의 노르딕 국가들은 같은 사회민주주의 체제로 분류되지만, 탈가족화와 가족화 정책내용이나 부모권과 노동권 추구 방향에 차이가 있는데, 이는 모성 규범이 동일하지 않기 때문이다(윤홍식, 2007). 마찬가지로 독일은 보수주의 복지 레짐에 속하지만, 상이한 발전경

1) Pfau-Effinger(2012: 30)는 6가지 가족 문화 모델을 제안한다. 1)가족경제 모델 2)남성 생계부양 가족의 아내 모델 3)남성 생계부양/아내 파트타임 돌봄 제공자 모델 4) 이중 (파트타임) 생계부양자/이중 (파트타임) 돌봄 제공자 모델 5) 이중 생계부양자/외부 돌봄 모델 6) 이중 생계부양자/확장된 가족 돌봄 모델. 가족 문화 모델은 1) 가족 구성원 고용 관계, 2) 아동 양육의 적절한 영역, 3) 가족 내 적절한 성별분업 등의 요소에 의해 결정된다. Pfau-Effinger는 유자녀 여성 고용의 국별 차이는 1) 가족정책 2) 노동시장 구조 3) 문화차이에 의해 상당 부분 설명된다고 본다.

로를 경험한 동독과 서독 지역의 사회·문화적 젠더규범이 다르게 형성되어 있어서 두 지역의 여성 고용과 돌봄 패턴이 동일하지 않다(Pfau-Effinger, 2006). 결국 유자녀 여성의 유급 노동은 선호도 문제라기보다 죄책감을 극복해야 하는 윤리적 문제이며, 국별 비교에서도 각 사회 아동돌봄의 바람직성에 대한 윤리적 검토가 중요해진다(Krermer, 2007).

뿐만 아니라 돌봄은 인간이면 누구나 보편적으로 경험하는 윤리적 이슈이기 때문에 아동돌봄정책 논의는 성인 중심의 젠더질서 재편이나 탈가족화가 어느 정도 어떻게 이루어지는지의 관점을 넘어 윤리적 관점에서 이루어질 필요가 있다(백경훈, 2022). 김희강(2022)은 기존 돌봄정책 논의가 돌봄을 노동이나 서비스로 제한해서 접근하는 문제를 지적하고, 규범이자 가치로서의 돌봄 윤리 관점에서 이루어질 필요가 있다고 강조한다. 돌봄 윤리 관점에서 돌봄 사회화의 핵심은 돌봄윤리를 사회정책의 기초가 되는 원리로 보는 것이다(김희강, 2022)<sup>2)</sup>. 기존의 돌봄 사회화가 가족 내 돌봄이 가족 밖에서 유급 노동이나 서비스로 제도화되는 것으로 정의된다면 돌봄 윤리 관점에서 돌봄 사회화는 돌봄윤리를 공공정책 및 사회정책의 기초 원리로 주류화하는 것이라고 볼 수 있다.

돌봄윤리가 사회정책의 기초 원리가 되는 관점에서의 돌봄 사회화는 아동돌봄, 노인돌봄, 장애돌봄 등 대상별 돌봄정책을 어떻게 입안하느냐의 논의를 뛰어넘는다. 그리고 더 민주적이고, 더 포용적인 대안적 민주주의가 무엇이 되어야 하는지 체제에 대한 고민으로 이어진다(김희강, 2022: 61-97). 김희강은 기존의 봉건질서에 도전한 자유가치 중심의 자유민주주의와 자유시장이 낳은 사회경제적 불평등과 노동자의 정치적 배제에 도전하는 노동가치 중심의 사회민주주의가 여전히 돌봄 불평등이나 돌봄 불이익의 문제를 해결하지 못한다는 점에 주목한다. 그리고, 돌봄민주주의를 자유민주주의와 사회민주주의를 대체하는 대안적 민주주의로 제시한다. 돌봄민주주의에서 돌봄은 공적인 가치로 인정되며, 보상을 받을 뿐 아니라 돌봄에 대한 공유된 시민적 책임이 제도화된다. 돌봄민주주의에서 돌봄인(caring person)으로서의 시민성(civility)이 새로운 시민의 자질과 덕성이자 시민의 자격으로 제시된다.

돌봄민주주의 하에서 돌봄은 일상생활 유지에 필요한 관계노동, 가사노동이나 사회복지 서비스로 등치되지 않고 돌봄민주주의에 맞는 시민성을 가진 돌봄인을 기르는 핵심 윤리이며, 가치이자 규범이다. 그리고 모든 교육의 목적은 “역량 있고 돌보며 다정하고 사랑스러운 사람의 성장을 촉진하는 것(Noddings, 1992; 2002: 김희강, 2022: 397 재인용)”이며 민주시민교육으로서 돌봄교육이 강조된다(김희강, 2022). 즉, 아동돌봄정책에 어떻게 돌봄윤리를 핵심 원칙으로 반영할 것이냐와 더불어 돌봄정책을 통해 아동이 태어나서 가장 먼저 돌봄인으로서의 시민성

2) “돌봄윤리 관점에서 돌봄의 사회화는 공적·사회적 영역에 적용되는 규범적 가치와 원리로서의 돌봄을 의미하며, 돌봄을 규범적 가치와 원리로 접근하는 돌봄윤리의 공적 적용을 의미한다(Hamington and Miller, 2006: 김희강, 2022: 294 재인용)”.

을 함양하는 목적을 어떻게 달성할 것이냐의 문제가 중요한 의제가 된다. 이런 관점에서 영유아기 아동돌봄기관과 교사의 역할은 대체 가정이나 대리 엄마 역할로 충분치 못하며, 돌봄인의 시민성을 함양할 수 있는 전문성을 갖춘 기관과 교사가 필요하다. 그리고 이러한 전문성을 바탕으로 교사의 자격조건, 사회적 인정, 경제적 보상도 새롭게 재편될 수 있다.

종합하면, 가족 내 아동돌봄 책임의 탈가족화를 통한 국가 책임성 강화와 공공성 추구라는 관점을 넘어서 규범적 가치로서의 돌봄윤리가 아동돌봄정책의 기초 원리가 되는 돌봄 사회화 논의가 새롭게 필요하다. 돌봄을 주고받는 아동, 부모, 교사 등 주요 이해관계자들이 돌봄으로 인해 불평등과 불이익을 경험하지 않을 뿐 아니라 아동돌봄정책을 통해 돌봄인으로서의 시민성을 영유아기부터 어떻게 길러낼 수 있을까의 문제가 중요한 의제가 되어야 한다.

## 2) 성평등한 아동돌봄 정책 ‘소셜 페다고지’

### (1) 젠더규범 변화와 복지·교육 이원화 체계의 조정

여성 노동시장 참여가 증가하면서 부모 보호가 필요한 아동에 대한 돌봄요구가 증가하고, 보육시설이 양적으로 확충되면서 아동돌봄정책이 별도의 중요한 정책영역이 되었다. 현재 아동돌봄정책의 가장 큰 특징 중 하나는 교육체계와 복지체계의 이원화이다(강지원, 이세미, 2015). 영유아기 아동은 교육부 산하의 유아교육과 보건복지부 산하의 보육으로 이원화되고<sup>3)</sup>, 초등학교 이후도 학교 체제 내에서 교육복지 이름으로 교육과 복지가 결합되고, 전통적 복지 차원에서 대상이 아동과 청소년으로까지 확대되는 경향이 있다. 그 결과 아동돌봄정책 대상의 범위와 서비스 내용이 유사하면서도 운영방식과 전달체계가 교육과 복지로 이원화되면서 대상자 연령이 중첩되거나 사각지대가 존재하는 문제가 있다(강지원, 이세미, 2015).

특히 영유아기로 좁혀 볼 때 유아교육과 보육의 이원화된 접근<sup>4)</sup>은 한국만의 문제가 아니며, 후기 산업사회로의 진입을 먼저 경험한 선진 산업국가들에서 공통적으로 나타나는 문제이다. Moss(2006)는 교육과 보육의 이원화된 시스템을 19세기 유산으로 명명한다.

한 서비스(nurseries, creches)는 가난한 노동자 가족 아동돌봄을 위해 그리고 다른 서비스(유치원, nursery schools)는 중산층 아동 교육을 위해 개발되었다. 이원화 체계의 유산은 오늘날 여전히

3) 정부가 2011년 취학전 교육과 보육에 대한 국가 책임을 강화하기 위해 3~5세 유아에 공통으로 적용되는 비용 지원제도가 교육과정인 누리과정을 도입(김은영, 2020)하는 등 이원화 체계를 통합하려는 정책적 노력이 부분적으로 이루어지고 있다.

4) 본 연구는 아동돌봄이 교육·복지체제로 이원화되는 경향은 영유아기 유아교육·보육 이원화뿐 아니라 18세 미만 다른 연령대에서도 동일하게 나타난다고 본다. 단, 현재 분석은 여성 경력단절에 가장 중요한 시기인 영유아기 돌봄에 집중한다.

히 많은 국가에서 복지제도 내 아동돌봄 서비스와 교육제도 내 조기 교육 서비스로 이원화되어서 발견된다(Moss, 2006: 157).

젠더질서 관점에서 보면, 남성 생계부양자 모델이 이상적 규범일 때 이원화된 교육·보육 체계는 최적화된 조합이다. 산업화 과정에서 중산층 이상과 중하층 계급 여성의 가정주부화는 계층화된다(Mies, 2014). 유급 노동이 선택인 중산층 여성에게는 자녀의 교육적 요구가 중요하고, 유급노동에서 자유롭지 못한 중하층 여성에게는 자녀의 돌봄요구가 중요하다. 그러나 후기 산업사회에서는 여성 경제활동참여가 보편적 규범이 되면서 아동의 공적영역에서의 일상이 보편화되는 맥락에서 근대적 교육·보육의 이원화 체계를 어떻게 재조정할 것인가는 중요한 성평등 의제가 된다. 이원화 체계 조정의 이면에는 가부장적 모성 통념의 변화와 더불어 아동과 아동기 의미를 어떻게 새롭게 구성할 것인가의 문제가 놓여 있다.

관련해서 여성 경제활동참여가 본격화되었던 1960년대 이후 선진 산업 국가들이 돌봄 위기에 대응하면서 돌봄과 교육의 분리된 체계가 하나로 통합되는 흐름이 있다. 단일 부처나 기관의 책임하에 운영되는 통합된 시스템이 품질, 보편적 권리, 비용 지불 가능성, 인력 자격조건 등에서 더 낫다고 평가되면서(Bennett, 2008: OECD 2017a 재인용), 2017년 현재 OECD 회원국 반 이상의 Early Childhood Education and Care(이하 'ECEC')<sup>5)</sup>가 교육과정과 지배 권한 측면에서 통합되었다(OECD, 2017b).

통합과정에서 복지에서 교육 문제로 관점이 이동되는 경향이 있고, 뉴질랜드는 1986년, 스웨덴은 1996년, 영국은 1998년, 노르웨이는 2005년, 덴마크는 2011년, 핀란드는 2013년에 교육부로 행정체계가 일원화되었다(박은혜, 장민영, 2014). 사회복지로 일원화된 국가도 결국은 교육으로 통합되는 경향이 나타난다. 예를 들어, 덴마크는 사회복지 및 통합부에서 관할했으나 2011년 10월 이후 아동교육부로 권한이 옮겨졌고, 핀란드도 유아교육이 복지적 경향이 강하게 남아 있다가 2013년부터 사회복지보건부에서 교육문화부로 업무가 이관되었다(이건희, 김정숙, 2013). 스웨덴도 사회복지 개념에 근거해 출생 후 만 6세까지 영유아를 사회복지법으로 보건복지부에서 관장하던 대표적 국가였지만, 1996년부터 모든 업무를 교육과학부로 이관해 관장하며 출생에서 만 7세 미만까지 유아교육 학제를 구축하고 있다(신은수, 정미라, 박은혜, 2009: 박은혜, 신은수, 2012: 278 재인용).

한국을 포함해 프랑스, 벨기에, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 포르투갈, 스위스, 터키, 미국 등이 3세 미만 아동을 위한 ECEC가 공식적으로 등록되어 있지만, 다른 부처 책임하에

5) OECD는 조기 아동기 교육과 돌봄을 Early Childhood Education and Care(ECEC)로 개념화하며, 본문에서 OECD 보고서를 인용할 때 ECEC로 표기한다.

제공되는 경우다(OECD, 2017b). Kaga, Barnett and Bennett(2012: 12-17)는 한국의 유·보 이원화에 문제를 제기하고, 통합방안을 권고한 바 있다. 현재 한국에서 맞벌이가 새로운 젠더 규범으로 자리를 잡는 등 근대적 젠더질서 규범이 변화함에 따라 보건복지부와 교육부로 이원화되어 있는 아동돌봄정책 체계를 어떻게 재조정할 것인가의 문제를 성평등 관점에서 중요한 정책 의제로 다룰 필요가 있다.

## (2) 아동돌봄 담론에서 페다고지<sup>6)</sup> 담론으로의 전환

Moss(2006: 154)는 후기 산업사회 진입 후 선진 국가가 경험한 두 가지 아동돌봄 제도의 전환을 다음과 같이 설명한다. 첫째, 여성 경제활동 참여로 인한 돌봄 공백에 대응하면서 아동돌봄 시설과 이용 아동 수 증가 등의 양적 확대로 아동돌봄 서비스 이용이 보편화되면서 공공정책 담론을 옹호하는 패러다임으로의 전환이 이루어진다. Hayes, Palmer, and Zaslow(1990)에 의하면 미국은 1960년대 중반 이후부터 여성 노동시장 참여가 증가했지만, 보육은 사적 가족 문제로 남았고, 1980년대까지도 빈곤문제로 받아들여졌다. 그러나 1990년대 들어서면서 미국 대다수 아동과 가족이 겪는 일상의 문제라는 인식이 생겨났다. 미국은 1990년대에 보육정책이 공공정책으로 인정되는 패러다임 전환이 시작되는 셈이다. 둘째, 아동돌봄 문제와 씨름한 국가에서 아동돌봄 담론에서 페다고지 담론으로의 전환이 목격된다. 두 번째 전환은 양적 확장이나 질적 개선을 넘어서 아동돌봄 패러다임의 윤리적, 철학적 전제를 변화시킴으로써 모성과 아동기 통념의 변화를 가져오는 변화이며, 본 연구가 관심을 갖는 주제이다.

아동돌봄과 페다고지 담론의 차이는 다음과 같다(Moss, 2006). 먼저, 아동돌봄 담론은 주로 자유주의 복지국가에서 발견되며, 가장 이상적 돌봄은 엄마 돌봄이며, 여성 경제활동 참여로 인해 대리 돌봄을 제공하기 위해 아동돌봄이 제도화된다. 아동돌봄이 제도화될 때 애착 페다고지와 같이 부모·엄마와 가장 가까운 사람이 집과 같은 환경에서 돌보는 것이 아동 발달에 가장 안정적이라고 보고, 엄마가 직접 돌볼 수 없는 경우, (대리)엄마-자녀 모델에 기반해 돌봄이 이루어진다. 이때 아동 시민권은 논의되지 않고, 교사 역할은 대리 엄마 역할에 제한되며, 서비스

6) 본 논문은 논의의 흐름이나 인용하는 저자에 따라 페다고지와 소설 페다고지 용어를 혼용하지만, 기본적으로 소설 페다고지 맥락에서 논의가 이루어짐을 밝힌다. 소설 페다고지는 독일 Karl Mager가 1844년 최초로 명명한 개념으로 실천을 포함해 특정 사회의 모든 개인적, 사회적, 윤리적 교육 이론을 의미한다. 소설 페다고지는 이론과 실천 면에서 다양하게 해석되고, 적용되는데 국가에 따라 소설 페다고지 혹은 페다고지로 불린다. 현재 소설 페다고지는 교육과 돌봄이 만나는 곳, 아동 양육에 대한 관심, 사회적 문제에 대한 광범위한 교육적 접근으로서의 일상 교육, 가장 광범위한 의미로서의 교육 등으로 정의된다. 소설 페다고지에서 '페다고지(pedagogy)'는 광범위하게 교육적 역할을 언급할 때 이용되며, 이때에도 교육은 넓고 전체적인 것으로 이해된다. 또 '사회(social)'는 다음의 여러 특징을 의미한다. 1) 개인, 집단, 커뮤니티, 사회의 4가지 수준의 상호관계성과 이익 2) 사회문제와 사회정의에 직면할 때 포괄성에 대한 헌신 3) 주변화된 구성원과의 연대 4) 아동과의 작업에서 관계성의 중심적 의미. 이상 소설 페다고지에 대한 설명은 Cameron and Moss(2011a)를 참조했다.

노동자로서 모성 본능이나 가사노동을 통해 습득된 질이나 유능함이 기대된다. Krermer(2007)의 전일제 모성 통념, 대리 엄마, 세대 간 돌봄 등의 돌봄 이상이 이러한 아동돌봄 담론과 연계된다<sup>7)</sup>. 그런데 삼각화를 이상화하는 돌봄윤리 관점에서 본다면(Tronto, 2014), 아동돌봄 담론은 (대리)엄마-아동의 양자관계를 이상적으로 보기 때문에 아동이 지배와 종속관계에 취약해질 수 있는 비민주성이 배태되어 있다. 또 '엄마 일'이 돌봄 원형이 되면서 돌봄이 여성성과 연계되고, 기존 교육체계보다 숙련이나 전문성이 위계적으로 저평가되고 교육·보육 이원화와 같이 분절화되는 문제가 발생할 수 있다.

다음으로, 페다고지 담론은 사회민주주의 노르딕 국가에서 주로 나타난다(Moss, 2006). 부모 고용 지위와 무관한 모든 아동과 가족을 위한 아동돌봄 공급 담론이다.<sup>8)</sup> 부모 고용 지위와 무관하다는 점은 여성문제를 풀기 위해 아동돌봄정책을 도구적으로 이용하지 않고, 아동의 요구로부터 시작하는 아동돌봄 정책을 추구한다고 해석될 수 있다. 아동돌봄 담론과 차별화되는 중요한 차이는 아동돌봄을 가정이나 엄마 역할을 대리하는 것이 아니라 질적으로 다른 경험과 관계를 제공함으로써 가정을 보완한다는 점이다(Moss, 2006). 전문적 돌봄 이상(Kremer, 2007)을 지향함으로써 (대리)엄마-아동 양자관계의 비민주성도 벗어나고, 돌봄이 여성성과 연계되어서 위계적으로 저평가되지도 않는다(Tronto, 2014). 이때 아동돌봄 인력은 성찰하고 연구하는 실천가들이며, 많은 경우 학교 교원과 동일한 자격을 갖춘다(Moss, 2006). 페다고지 담론은 전문성을 가진 돌봄 인력을 통해 제3의 전문화된 새로운 실천으로 돌봄을 구성한다.

한국도 전 계층 무상보육이 시행되고 초등돌봄도 양적 확충을 통한 보편적 지원에 대한 공감대가 형성되면서 공공정책 패러다임으로의 인식 전환이 어느 정도 이루어졌다. 그러나 여전히 고용 성평등은 해결되지 않고, 아동돌봄 제도에 어떤 변화가 필요한가에 대한 획기적 대안은 제시되지 않고 있다. 이에 본 연구는 한국이 아동돌봄 담론에서 페다고지 담론으로의 전환이 필요한 시점에 와 있다고 진단하고, 덴마크의 경험을 통해 새로운 정책변화의 방향을 찾고자 한다.

### (3) 조기 교육 대 소셜 페다고지

앞서 복지·교육 이원화 체계의 교육으로의 일원화나 아동돌봄 담론에서 페다고지 담론으로의 전환을 소개하면서, 아동돌봄이 복지에서 교육으로의 큰 패러다임의 전환이 필요하다는 방

7) Krermer(2007)는 전일제 모성, 부모 공유, 대리 엄마, 세대 간 돌봄, 전문적 돌봄의 5가지로 돌봄 이상을 유형화한다.

8) 참고로 한국은 보편적 무상보육이지만, 어린이집 입소에서 다자녀, 맞벌이 등을 우선순위로 하거나 연장보육, 영아 종일제 아이돌보미 지원 사업에서 취업모 등 여성 내부의 특정 집단을 우선적으로 고려하는 방식으로 정책을 설계한다(보건복지부, 2022: 74-75, 355).



향성은 찾을 수 있었다. 이는 아동돌봄이 전문적 실천(Kremer, 2007)으로 제도화되어야 한다는 주장으로도 통하는데, 이때 전문적 돌봄이 어떠한지 하는가의 논의는 조금 더 구체화될 필요가 있다. 다시 말해, 교육으로 일원화나 페다고지 담론으로의 전환이 기존 교육체제로의 흡수를 의미하는지 혹은 기존 교육체제와 차별화되는 새로운 제3의 전문적 실천으로 구성되는지 명확히 할 필요가 있다. 어떤 교육 담론이냐에 따라 아동안녕과 성평등에 미치는 영향이 다르기 때문이다.

Cameron and Moss(2007: 10)는 아동돌봄이 교육에 흡수되는 경우와 사회적 돌봄과 페다고지로 흡수되는 경우를 구분한다. 즉, 교육으로의 일원화라는 방향은 자칫 기존 교육체제로의 편입으로 여겨질 수 있다. 하지만 OECD(2006)는 ECEC 영역의 일원화와 교육으로의 통합 경향과 관련해 조기 교육과 소셜 페다고지를 구분한다. “조기 교육 접근은 보통 더 중앙집권화되고 학문적 경향의 커리큘럼 내용과 방법이 특징적이며, 소셜 페다고지 전통은 더 지역적이고, 아동중심적이고, 전체적인 접근이 특징적이다(OECD, 2001; 2006: Jensen, Broström & Hansen, 2010: 2 재인용).” 두 접근은 아동과 아동기에 대한 철학적 전제가 다르고, 이로 인해 교사 역할, 기관 역할, 돌봄 내용, 교육과정도 다르다.

먼저, 조기 교육은 순차적 접근이고, 소셜 페다고지는 전체적 접근이다(OECD, 2006). 조기 교육은 교사가 아동의 지식과 기술을 단계별로 향상시켜야 한다고 가정하며, 학교 입학 준비의 의미가 크다. 이때 아동은 되어가는(becoming) 존재이며, 아동기는 성인이 되기 위한 준비기로 의미화된다. 조기 교육은 인위적이고, 흥미를 유발하지 못할 수 있다는 비판도 있다. OECD(2006)는 어떤 접근을 선택하느냐는 해당 국가의 인구집단 구성과 사회적 상황에 영향을 받는다고 설명한다. 가령, 프랑스나 미국 등 영어권 국가는 인지발달, 조기 언어·숫자 교육에 집중하는데, 계층과 인종 측면에서 아동 인구가 다양하기 때문으로 설명한다. 가령, 미국은 아동이 빈곤 혹은 언어나 문화차이로 입학 전에 갖추어야 할 기본 지식이나 언어·숫자 능력을 갖추지 못할 경우, ECEC를 통해 해결하는 것이 공정한 시작을 위해 중요하다고 보고 조기 교육을 강조한다.

반면, 소셜 페다고지는 참여적 민주주의 실현과 같은 사회적 목표를 추구하는(OECD, 2006) 윤리적이고 민주적인 아동돌봄정책 모델이다. 북유럽 중심의 소셜 페다고지는 모든 발달 영역을 놀이와 폭넓은 프로젝트 작업을 통해 해결하고, 능동적 학습과 복합적 경험을 격려한다. 그룹 프로젝트 작업의 기본은 언어, 협상, 의사소통이며, 지식 전수보다 사회적 상호작용 기술 발달이나 언어와 의사소통 등의 기본적 유능감을 중시하고, 아동의 다양하고 폭넓은 경험을 촉진한다. 페다고지는 전체적 접근으로 아동 돌봄, 양육, 교육을 포괄하는 아동과의 적극적 관계로 해석된다. 소셜 페다고지 접근의 교육과정 개발에서 아동에 대한 이해가 매우 중요하는데, 아동

기는 성인 집단에 가능한 한 빨리 참여하기 위해 필요한 지식이나 기술을 습득하는 준비기가 아니다. '지금 여기'의 의미가 중요하고 아동 안녕, 자율성, 자유에 대한 권리를 인정한다. 아동을 투자 관점에서 접근하지 않고, 기관 생활에 능동적으로 참여하는 시민으로 본다. 소셜 페다고지는 학습을 통한 지식 전수와 달리 아동의 자기조절 능력과 행위자성을 발달시킬 수 있고, 동기부여에도 효과적인 것으로 평가된다.

덧붙여서, 영유아기 아동의 교육이나 돌봄이 취학 후 학습에 도움이 되는 준비시간으로 짜여질 때 영유아기가 학교화(schoolification)될 것에 대한 우려가 있다(Moss, 2006). OECD(2001)도 학교와 ECEC의 협력 증진이 ECEC를 학교 같은 접근으로 동화시킬 위험을 고려해서 ECEC의 새로운 실천은 '지금 여기'의 중요한 의미를 갖는 아동기에 기반한 새로운 접근이 되어야 한다고 강조한다. 심지어 소셜 페다고지 전통의 노르딕 국가 내부에서도 교육부로의 통합 이후에 신자유주의하에서 아동이 투자대상이 되고, 참여로서의 배움 대신 학습적 인지발달을 중시하면서 학교화되어 가는 것에 대한 우려가 나타난다(Jensen, Broström and Hansen, 2010; Otterstad and Braatheb, 2010).

마지막으로, 두 가지 접근 이면의 상이한 아동과 아동기에 대한 윤리적, 철학적 전제는 교사·기관·교육과정 등 아동돌봄정책 세부 내용을 차별화시키고, 아동안녕뿐 아니라 성평등에도 영향을 미친다. 가령, 조기 교육 접근에서 아동은 지식전수가 필요한 대상이며, 아동기는 학습 관리가 중요한 시기인데, 이는 전일제 집중적 모성이나 학습 관리 모성과 연계된다. 특히 높은 사교육열로 학습 관리 모성이 영유아기부터 발달되어 있는 한국적 상황(백경훈, 2017)에서 가부장적 모성 통념이 더 강화될 수 있다. 또한, 학습 관리 중심의 조기 교육 접근에서 돌봄은 교육으로부터 구분되어서 별도의 위계적으로 저평가된 실천으로 제도화될 가능성이 있다. 반면, 소셜 페다고지 접근에서 아동은 유능한 시민이며, 아동기는 그 자체로 중요한 시기로서 전일제 집중적 모성이나 학습 관리 모성을 전제하지 않는다. 무엇보다, 전체적 접근으로 소셜 페다고지는 돌봄과 교육이 만나는 곳으로 의미화되어서(Cameron and Moss, 2011a) 돌봄이 위계적으로 저평가되는 별도의 실천으로 분절화되지 않는다.

**[표 1] 초기 학습과 소셜 페다고지 전통**

	조기 교육	소셜 페다고지
접근	순차적 접근	전체적 접근
교육 내용	지식전수, 인지발달, 언어·숫자 교육	능동적 학습, 복합적 경험, 언어·협상·의사소통, 사회적 상호작용
목표	공정한 시작을 위한 입학 전 학력 격차 해소	참여적 민주주의 실현

아동과 아동기	되어가는 존재, 준비기, 투자 관점, 학습·발달이 필요한 존재	지금 여기, 그 자체로 중요한 시기, 아동 안녕, 자율성, 자유에 대한 권리, 능동적으로 참여하는 시민, 자기조절 능력, 행위자성
모성	집중적, 학습 관리 모성 요구됨	가부장적 모성 전제하지 않음
돌봄	교육으로부터 돌봄 실천의 분리 및 위계적 저평가 우려됨	교육과 돌봄이 만나서 소셜 페다고지 실천이 통합적으로 구성됨

자료: 본문 내용을 필자가 표로 정리함

### 3. 분석 방법

#### 1) 분석대상 및 분석 방법

본 연구는 아동돌봄정책의 탈가족화 논의를 보완하기 위해 탈가족화 개념과 아동의 시민됨을 기반으로 하는 소셜 페다고지 논의를 통합해서 돌봄윤리 관점에서 분석한다. 본 연구의 주요 분석대상은 덴마크이며, 덴마크를 분석대상으로 선정한 근거를 제시하기 위해 먼저 덴마크와 독일, 영국을 양적으로 비교 분석한다. 3개 국가는 서로 다른 복지 레짐과 탈가족화 유형에 속하지만, 소셜 페다고지 전통을 도입하고 있다는 공통점이 있다.

복지레짐 기준으로 보면, 덴마크, 독일, 영국은 각각 사회민주주의, 보수주의, 자유주의를 대표한다(Esping-Andersen, 1990). 그리고 시장형, 가족화 우선형, 가족화·탈가족화 병행형, 탈가족화 우선형, 미발달형 등 탈가족화 유형(윤홍식, 송다영, 김인숙, 2015: 181)을 기준으로 보면, 영국은 시장형, 독일은 가족화 우선형, 덴마크는 탈가족화 우선형에 속한다. 영국은 시장형으로 가족화나 탈가족화에서 모두 국가 역할은 미비하고, 시장이 돌봄 사회화의 주된 방식으로 자리 잡혀 있고, 독일은 가족화 우선형으로 돌봄의 사회화보다 돌봄 가족화에 상대적으로 관대한 지원을 하고, 가족화 정책이 탈가족화의 대체재로 위치 지워진다. 마지막으로, 덴마크는 탈가족화 우선형으로 탈가족화 정책이 돌봄정책의 바탕을 이루며, 가족화 정책이 탈가족화 정책을 보완한다(윤홍식 외, 2015).

소셜 페다고지 논의를 기준으로 보면, 독일 중심의 유럽권, 영국(영미권), 일본(아시아권)으로 구분된다. 먼저, 19세기 중반에 독일 중심으로 소셜 페다고지의 이론적 기초가 마련되었고(김미향, 2021), 이후에 여러 국가로 확산되면서 국가마다 이론과 실천에 차이가 존재한다. 독일의 소셜 페다고지는 교육과 사회 간 관계성에 주목한 하나의 사고방식과 실천으로 이해된다(Hamalainen, 2015; 김미향, 2021: 2 재인용). 다음으로, 영미권은 개인주의와 자유주의 분위기로 인해 소셜 페다고지의 이론적 전통은 존재하지 않는다(김미향, 2021). 하지만 영국의 경우

1990년대 이후 소셜 페다고지를 아동돌봄에 받아들였고, 아동돌봄 서비스에 이미 깊이 배태된 관리적 접근방식이나 돌봄 상품화 그리고 돌봄을 개인 책임으로 보는 경향이 소셜 페다고지가 확대되는 데 걸림돌이 되고 있다(Cameron and Moss, 2011b).

한편, 정책논의에서 소셜 페다고지 담론은 성평등과 아동안녕을 동시에 추구하는 사회민주주의 아동돌봄제도의 한 유형으로 분류된다(Bacchi, 1999). 덴마크는 아동의 시민됨을 인정하는 소셜 페다고지 담론을 기반으로 아동돌봄제도를 통해 성평등과 아동안녕을 함께 추구하는 대표적 국가이다. 덴마크 소셜 페다고지는 인지발달, 아동의 사회화 및 돌봄, 학교 외부 발달을 통합하는 개념으로 여성 경제활동참여가 본격화되던 1960년대에 널리 사용되기 시작했고, 대학교육을 통해 전문가를 양성하고 있다(김미향, 2021). 북유럽 국가 중에서도 덴마크 소셜 페다고지는 실천중심으로 발전해서 이론 논의와 연구는 상대적으로 약한 편이라는 평가도 있다(Nivala, 2019; 김미향, 2021: 9 재인용). 이론적 논의는 상대적으로 약하더라도 덴마크는 소셜 페다고지가 어떻게 현실에서 제도화되고 실천될 수 있는지 가장 잘 보여줄 수 있는 사례이다.

분석은 양적 분석과 질적분석으로 이루어진다. 먼저, 덴마크가 왜 사례로 선정되었는지 정당화하는 목적에서 OECD와 EUROSTAT 등 통계를 이용해 덴마크, 독일, 영국의 고용과 돌봄 현황을 비교·분석한다. 첫째, 고용과 관련해서는 유자녀 여성 경제활동 참여율과 전일제, 시간제 비율을 비교했다. 돌봄 불평등과 불이익으로 여성이 남성과 평등한 노동권을 보장받지 못할 경우, 여성 경제활동 참여율이 저조하거나 시간제 비율이 높을 것으로 예상했다. 둘째, 돌봄과 관련해 돌봄 사회화가 어느 정도 이루어졌는지 아동의 기관 등록률을 비교했고, 기관의 전일제, 반일제 등 보육 시간을 알 수 없어서 공식, 비공식 돌봄 비중을 함께 비교했다. 아동돌봄의 공적 공급률이 높더라도 비공식 돌봄 비중이 높다면, 아동돌봄의 공식화가 전일제 모성 통념을 대체할 만큼 충분히 이루어진 것으로 보기 어렵다. 또한, 가족화가 탈가족화의 대체재인지, 보완재인지 보기 위해 유급 휴가를 비교했다.

다음으로, 덴마크 아동돌봄정책과 관련한 학술논문, 정책자료 등을 통해 덴마크 사례를 질적으로 분석했다. 덴마크 소셜 페다고지 실천을 분석하기 위해서 아동교육부(Børne- og Undervisningsministeriet, 2022)의 『어린이·청소년을 위한 데이케어·여가·동아리 서비스 등에 관한 법(이하 『데이케어 법』)』과 사회내무부(Lov om social service, 2005)의 『사회 서비스 법』을 주요하게 참조했다. 덴마크어 법령은 구글 번역 기능을 이용해서 한글로 변환시켜서 내용 분석했다.

종합하면, 3개국 비교분석을 통해 돌봄책임을 탈가족화 하는 것이 고용과 돌봄에서 성평등을 이루는 필요조건임을 확인하고, 덴마크 사례에 대한 질적분석을 통해 돌봄윤리 관점의 소셜 페다고지 담론이 탈가족화가 성평등과 아동안녕의 정책 목표 달성으로 이어지기 위한 충분조

진임을 밝힐 수 있기를 기대한다.

## 2) 분석틀

질적분석은 Tronto(2014) 돌봄윤리를 기반으로 도출된 돌봄윤리 관점의 성평등한 아동돌봄 정책의 규범적 원칙(백경훈, 2022)을 적용해서 이루어진다. 돌봄윤리 관점에서 성평등한 아동 돌봄정책은 여성과 아동의 권리를 함께 추구하고, 성평등과 아동안녕의 목표를 함께 지향한다는 점이 가장 큰 특징이다(백경훈, 2022: 63-67). 아동의 관점과 아동의 시민됨에 대한 인정이 더 윤리적이고, 더 민주적인 돌봄을 위한 중요한 전제이기 때문이다. 기존의 여성주의 관점이 여성 시민권의 중요성을 강조했다면, 윤리적이고, 민주적인 돌봄은 여성에서 아동으로까지 관점을 확장해서 아동의 시민권을 인정하는 것에서부터 시작된다. 다음으로, 돌봄윤리 관점에서 돌봄권은 서비스로서의 돌봄에 대한 수혜권에만 머물지 않고, 함께 하는 활동으로서 돌봄에 참여할 권리를 포함한다(Tronto, 2014; 백경훈, 2022). 충분한 돌봄을 받을 권리, 돌볼 권리 그리고 2가지 돌봄권 보장이 제대로 이루어지는지 결정하는 공적인 과정에 참여할 권리가 중요하며, 주요 이해관계자인 아동, 부모, 교사 관점에서 돌봄권 보장이 모두 다루어질 필요가 있다.

돌봄윤리 관점에서 성평등한 아동돌봄제도를 위한 주요한 규범적 원칙은 다음과 같다(백경훈, 2022)<sup>9)</sup>. 첫째, 양자관계 대신 삼각화. 즉, 모성과 아동기 통념의 변화를 통해 양자관계 기반의 전일제 모성 통념을 비판하고, 복잡한 사회적 관계 안에서 함께 하는 활동으로서 돌봄에 민주적으로 참여할 여건 마련이 중요하다. 이때 모성 통념 변화뿐 아니라 아동 관점에서 좋은 돌봄이 무엇일가에 대한 성찰이 중요하다.

둘째, 엄마 일의 이상적 돌봄 원형 대신 탈성별화 가능성을 가진 제3의 전문화된 실천. 돌봄 실천을 엄마의 역할이나 엄마의 대리 역할로 보지 않는다. 집에서 엄마가 하던 일을 대신 수행한다는 통념에서 벗어나 아동돌봄을 새로운 전문성을 가진 실천으로 새롭게 규정하는 것이 중요하다.

셋째, 위계적 분절화 대신 전체적 접근의 일원화. 돌봄을 엄마의 일로 보는 관점은 돌봄을 여성성과 연계하고, 여러 실천 중에서 여성성이나 엄마 일을 더 닮아 있는 실천을 위계적으로 저평가하면서 실천들이 위계적으로 분절화되는 결과를 가져온다. 돌봄 관련 실천들이 분절되지 않고, 시민인 아동의 돌봄요구에 전체적 접근으로 대응하는 돌봄 실천을 구성해야 한다.

넷째, 모든 시민 아동으로부터 시작되는 접근. 특정한 아동 인구집단의 이탈이나 배제가 있으면 아동돌봄이 더 나은 질이 되기 위한 공적 의사결정 과정이 민주적으로 이루어지기 어렵

9) 규범적 원칙이 도출된 자세한 이론적 논의는 백경훈(2022)을 참고하면 된다.

다. 모든 시민 아동의 요구를 고려하기 위해 시민사회의 참여뿐 아니라 공공성 차원에서 국가 역할이 중요해진다. 본 연구는 이상의 규범적 원칙을 구체화하는 사례로서 덴마크를 살펴본다.

## 4. 덴마크 사례 분석 결과

### 1) 여성 고용과 돌봄 현황

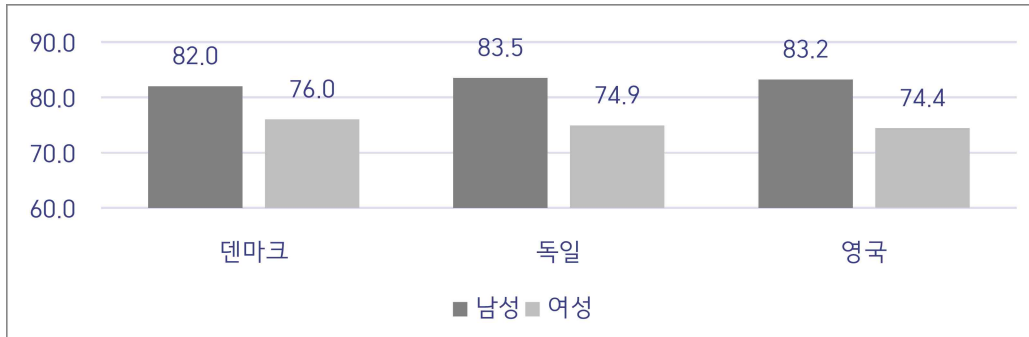
#### (1) 여성 고용 현황

덴마크는 맞벌이 형 성평등 국가이며(김민혜, 강영호, 2020) 여성 경제활동 참여율이 세계에서 가장 높은 국가 중 하나이다(Kleven, Landais and Sogaard, 2019). 독일과 영국보다 덴마크 여성 경제활동 참여율이 가장 높고, 성별 격차도 6%로 가장 낮다[그림 1]. 14세 미만 자녀가 적어도 한 명 있는 유자녀 여성 고용률도 덴마크가 81.7%로 가장 높고, 시간제, 전일제로 구분해서 보면, 시간제 비중이 9.1%로 가장 낮다[그림 2]. 덴마크 유자녀 여성 대부분이 자녀가 있음에도 불구하고, 전일제로 일한다고 볼 수 있다. [그림 1]과 [그림 2]를 함께 비교해서 볼 때 영국과 독일은 덴마크보다 성별 경제활동 참여율 격차도 크고 유자녀 여성의 경제활동 참여율 수준도 더 낮고, 시간제 비중도 높아 고용 성평등이 충분히 이루어졌다고 보기 어렵다.

Jensen and Rathlev(2012)에 의하면, 덴마크 여성 고용 특징은 다음과 같다. 첫째, 1960년대 탈산업화와 더불어 노동집약적 공적 서비스와 아동돌봄·노인돌봄·교육·보건의료 등 돌봄 부문에 많은 일자리가 만들어지면서 접근할 수 있고 매력적인 일자리가 여성들에게 제공되었다. 같은 시기에 아동돌봄 공식화가 이루어지고, 고품질의 지불 가능한 공적 돌봄 서비스가 광범위하게 제공되면서 비공식적 자발적 돌봄노동이 감소했다. 고품질의 지불 가능한 공적 돌봄 서비스 확충이 선행되면서 비공식적 자발적 돌봄노동이 자연스럽게 감소했다는 점이 주목할만하다. 둘째, 덴마크는 이주 노동자 경로보다 여성 노동자를 선택했고, 노동시장 수요 충족을 위해 여성의 노동시장 참여가 촉진되었다. 셋째, 1990년대 적극적 노동시장 정책으로 비숙련 일자리 자격조건이 업그레이드되었고, 비숙련 노동자 비중이 비교적 낮다. 여성이 전일제로 노동시장에 참여하면서 자아상, 정체성, 사회적 위치에 대한 태도가 변화되고, 모성 통념이 약화되었다. 결과적으로 덴마크에서 젠더관계가 급진적으로 변화되면서, 남성 생계부양 모델이 약화되었다.

[그림 1] 국별 성별 경제활동 참가율(15~64세) (2019년)

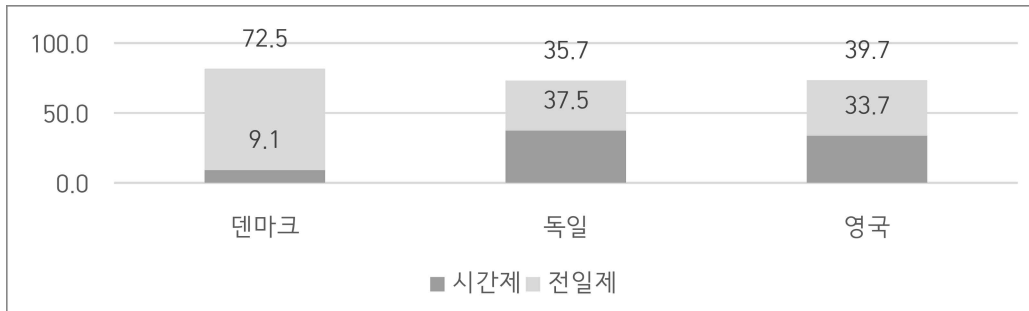
(단위:%)



자료: OECD Employment Database, Labour force participation rate, by sex and age group(2019)에서 국별 자료 추출(2022년 4월 21일 접속)

[그림 2] 국별 0~14세 자녀가 적어도 한 명 있는 여성(15~64세) 고용률(2019년)

(단위:%)



자료: OECD Family Database, LMF1.2 Maternal employment, Chart LMF1.2.A Maternal employment rates(2019)에서 국별 자료 추출(2022년 4월 21일 접속)

주: 시간정보가 제공되지 않는 고용률(덴마크 0.1%, 독일 0%, 영국 0.8%)은 제외함.

## (2) 돌봄 현황

휴가권리와 공적 아동돌봄 공급에 대한 권리 모두 아동돌봄과 관련한 중요한 사회권이지만 (Knijn and Kremer, 1997: Pfau-Effinger, 2006: 141 재인용), 두 권리가 어떻게 보장되는가에 따라 여성 고용과 돌봄 패턴이 달라지고, 해당 사회의 이상적 돌봄 규범도 다르게 형성된다. 스칸디나비아 국가의 가족정책은 직업이 보장되는 부모휴가, 공적 아동돌봄 공급, 비교적 평등한 젠더규범 등의 관대한 특징을 보인다(Kleven, Landais and Sogaard, 2019). 그러나 일가정양립에 관대한 휴가와 고품질 공적 아동돌봄 공급이라는 두 가지 선택지가 있다면, 스칸디나비아 국가 중에서도 노르웨이와 스웨덴은 관대한 모성 휴가를, 덴마크는 1960년대부터 공적 아동돌봄 공급 경로를 선택했다(Leira, 1992; Jensen and Rathlev, 2012 재인용). 덴마크의 짧은 모성

휴가와 공적 아동돌봄 공급 경로 선택은 1960년대 중반부터 워킹맘의 요구, 로컬 노동시장 요구, 고용주 요구가 결합되면서 이루어졌고 덴마크 모성휴가의 질은 비교적 나쁜 편이다(Jensen and Rathlev, 2012). 덴마크는 2018년 현재 모성휴가 18주, 직업이 보장되는 육아휴직 32주, 부성휴가가 2주이다. 독일은 직업이 보장되는 육아휴직이 148주로 가장 길고, 영국은 모성휴가가 52주로 가장 길어서 세 국가 중에서 덴마크가 탈가족화를 우선적으로 추구하면서 가족화 정책인 유급 휴가는 공적 아동돌봄 공급을 보완하는 정도로만 소극적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이어지는 공적 아동돌봄 등록률과 비공식 돌봄 비중을 보면, 공적 아동돌봄 공급이 충분히 양질로 제공되기 때문에 관대한 육아휴직이 필요하지 않다는 점을 확인할 수 있다.

**[표 2] 국별 휴가 정책 (2018년)**

(단위: 주)

	모성 휴가	직업 보장되는 육아휴직	유급 모성 및 육아휴직	유급 아버지 특정 휴가
덴마크	18.0	32.0	50.0	2.0
독일	14.0	148.0	58.0	8.7
영국	52.0	18.0	39.0	2.0

자료: OECD Stat, Employment Dataset에서 자료 추출. (2022년 4월 26일 접속)

다음으로, 탈가족화를 가능하게 하는 영유아 아동돌봄 기관 등록률을 보면(그림 3), 3~5세는 덴마크가 영국과 더불어 가장 높고, 0~2세 아동은 덴마크가 56%로 독일과 영국보다 높다<sup>10)</sup>. 기관 등록률만으로는 공적영역에서의 아동돌봄 규범이 얼마나 확립되었는지 알기 어렵

10) 덴마크는 7세, 독일은 6세, 영국은 5세부터 의무교육이 시작된다. 영국의 3~5세 등록률이 높은 이유는 의무교육이 5세부터 시작되고 4세부터 초등학교와 함께 리셉션 수업을 하기 때문으로 해석된다.

**[표 3] 덴마크, 독일, 영국 연령별 아동돌봄 및 교육 서비스**

	0	1	2	3	4	5	6	7
덴 마 크	Dagpleje(Family Day Care)와 Vuggestuer(크레쉬) 전일제(32시간)		Børnehaver(유치원) 전일제(32시간)				Børnehaver (32시간)	의무교육
	Adlersintegreret(연령 통합시설) 전일제(32시간)							
독 일	Krippen (센터 기반 크레쉬)		유치원(프리스쿨)					의무교육
	Altersgemischte Kindertageseinrichtungen(혼합 연령 ECEC 환경) 가족 데이케어(주로 0~2세), 등록 아동돌보미도 공적 보조금 받음. 더 많은 독일 아동이 공공기관보다 비영리 및 정부에 의존하는 영리 민간기관(73%)에 등록되어 있음. 민간(영리 및 비영리 포함) 및 공공 ECEC 기관 모두 공적 보조금 받음.							
영 국	보육원, 아이돌보미, 플레이그룹		플레이그룹 과 보육원, PT	리셉션 수업(초등학 교와 함께)				의무교육

자료: OECD Family Database, PF4.1 Typology of childcare and early education service에서 국별 자료 발췌. (www.oecd.org/els/family/PF4-1-Typology-childcare-early-education-services.pdf) (2022년 7월 4일 접속)

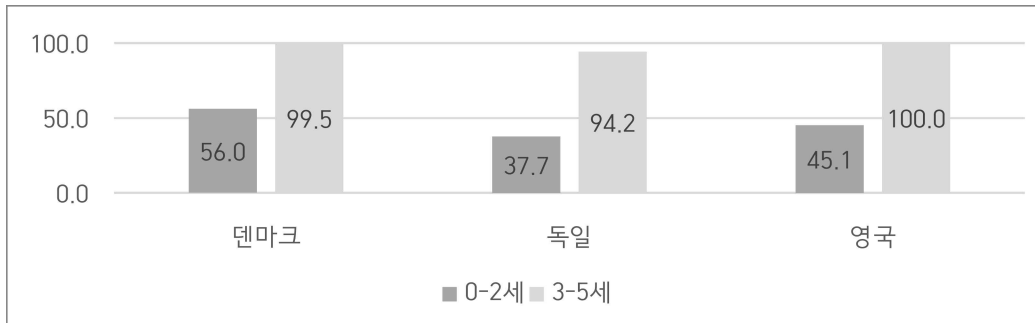
주: 덴마크는 주로 공적 재정지원과 관리(공적 운영 기관에 50% 이상 등록). 영국은 주로 (영리 및 비영리) 민간 이해관계자의 관리 및 공적&민간 자원 지원.



다. 기관 등록률이 높아도 반일제 서비스를 주로 이용한다면 전일제 모성과 아동기 통념이 변화되었다고 보기 어렵기 때문이다. 비공식 돌봄 비중을 함께 살펴보면, 덴마크가 0~2세, 3~5세, 6~12세 모든 연령집단에서 0.5%, 0.2%, 1.8%로, 비공식 돌봄에 대한 의존율이 매우 낮다 (그림 4). 덴마크는 공식 돌봄으로 전환이 많이 이루어졌고, 공적 아동돌봄 공급이 확장되어서 일상 돌봄에서 가족이나 친족 돌봄은 매우 드물다. 이미 1999년에 3.5세 아동에 대한 설문조사에서 단지 2%만 조부모나 다른 친족이 돌본다고 응답해 예상치 못한 비상시에만 조부모나 친족이 돌보는 것으로 나타난다(Cameron and Moss, 2007: 27). 조부모 돌봄이 보편화된 한국과 달리 공적 아동돌봄이 덴마크에서는 정상 규범이 되고 있음을 알 수 있다.

[그림 3] 국별 영유아 아동돌봄 기관 등록률(2018년)

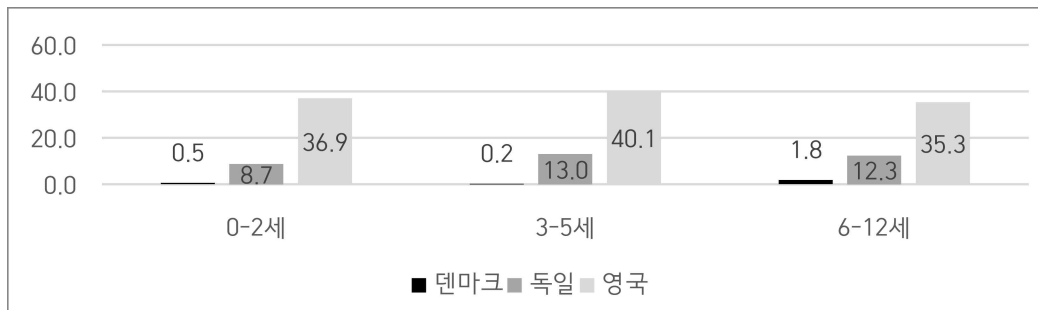
(단위: %)



자료: OECD Family Database, Chart PF3.2.A. Enrolment rates in early childhood education and care services, 0- to 2-year-olds와 Chart PF3.2.E. Enrolment rates in early childhood education and care services and primary education, 3- to 5-year-olds에서 국별 자료 추출 (2022년 4월 21일 접속)

[그림 4] 국별 아동 연령별 비공식 아동돌봄 이용률(2019년)

(단위: %)

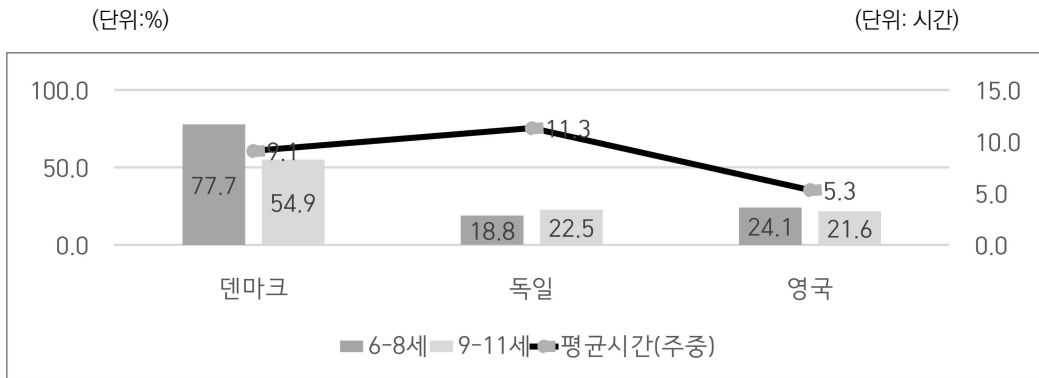


자료: OECD Family Database, Chart PF3.3.A. Use of informal childcare by child's age에서 국별 자료 추출(2022년 4월 21일 접속)

이러한 현상은 초등학교령기 이상에서도 나타난다. 덴마크 초등학교령기 센터 기반 방과후 서비

스 참여율을 6~8세, 9-11세로 구분해서 살펴보면, 77.7%와 54.9%로 높은 편이다(그림 5). 6~8세 아동 10명 중 8명이 그리고 9-11세 아동 둘 중 한 명이 센터 기반 방과후에 참여한다. 종합하면, 미취학 및 취학연령 아동의 이상적 주간 돌봄이 사적 가구가 아닌 공적영역에서 이루어지는 규범이 상당히 확립된 것으로 보인다.

[그림 5] 국별 센터기반 방과후 서비스 참여율 및 평균 시간(주중)(2019년)



자료: OECD Family Database, PF4.3 Out-of-school-hours care, Chart PF4.3.A. Participation rates in centre-based out-of-school-hours services와 Chart PF4.3.B. Average hours in centre-based out-of-school-hours services during a usual week에서 국별 자료 추출(2022년 4월 21일 접속)

주: 1. 영국은 2018년 참조. 센터 기반 방과 후 돌봄 서비스를 평상시 주 1시간 이상 사용하는 아동 대상이며, 수업 시간 전 및/또는 방과 후에만 제공되는 서비스 이용을 다름. 학교 방학 동안만 센터 기반 돌봄 서비스 이용하는 '학교 다니는' 아동은 다루지 않음. 2. 2019년 또는 최근 연령대별, 평일 센터 기반 방과 후 시간(수업 전 및/또는 방과 후) 서비스 이용 6-11세 아동 비율(%). 3. 평일 주간 최소 1시간 이용한 사람 중 센터 기반 학교 외 돌봄 서비스 평균 시간.

## 2) 덴마크 소셜 페다고지 기반의 아동돌봄

### (1) 아동의 시민됨

돌봄윤리 관점에서 아동의 시민됨은 더 윤리적 돌봄을 설계하기 위한 시작점이다(백경훈, 2022: 70-71). 덴마크는 아동을 보호·관리나 규율·훈육의 대상이 아닌 자율적 주체로서 개인의 발달을 도모할 뿐 아니라 민주적 시민으로 사회에 통합되는 것을 중요하게 본다. 아동을 시민으로 규정하고, 보호가 필요한 존재로 볼 뿐 아니라 아동의 발언권과 참여권도 보장한다. 『데이케어 법』이 정하는 어린이집 목적에 '아동에게 공동결정, 공동책임, 민주주의에 대한 이해와 경험을 지원하고, 관련해서 아동의 독립성, 결속력 있는 공동체에 들어갈 수 있는 능력, 덴마크 사회와의 결속 및 통합을 개발하는데 기여하는 것'이 포함된다. 덴마크 아동돌봄에서 가장 중요한 것이 민주주의의 관점이며, 아동을 사회의 능동적 구성원으로 본다. 아동은 민주주의에 참

여하며, 문화와 사회발달에 기여하고, 거기서 사회에 대한 지식과 통찰을 얻는다.

Moss(1990, 2; Jensen and Rathlev, 2012 재인용)는 보통 데이케어 제도화에 1) 엄마들의 노동시장 통합 2) 가족복지 3) 아동 삶의 질, 복지, 발달 개선 등의 3가지 동기가 있다면 덴마크는 3가지 동기가 모두 제도화에 나타난다고 설명한다. 다시 말하면, 가족뿐 아니라 개인으로서 여성과 아동의 시민권이 모두 중요하게 고려된다. 이는 아동 문제를 도구적으로 활용하지 않고, 시민 아동의 요구에 반응하는 방식으로 아동돌봄이 제도화되고 있다고 해석할 수 있다. 가령, 덴마크 『데이케어 법』의 구조를 보면, 18세 미만 아동 돌봄요구에 대한 대응이 데이케어(미취학아동), 여가 센터·방과후 활동(취학아동), 동아리 및 기타 사회·교육적 여가활동(나이 든 아동과 청소년)과 같이 연령 단계별 특성을 반영해서 한 법안에서 지방자치단체의 책무와 아동권리 보장의 문제로 다루어지고 있다. 다시 말해, 공적 아동돌봄이 시민인 아동의 돌봄권 보장의 문제로 다루어진다.

## (2) 돌봄윤리 관점의 돌봄권

돌봄윤리 관점에서 돌봄권은 충분히 돌봄 받을 권리, 돌볼 권리, 두 가지 돌봄이 잘 보장되는지 결정하는 공적 과정에 참여할 권리로 나누어진다(Tronto, 2014: 286-289; 백경훈, 2022: 73-74). 첫째, 충분히 돌봄 받을 권리는 돌봄윤리 관점에서 전통적 사회권과 달리 함께 하는 활동이자 사회적 과정인 돌봄에 참여할 권리로 해석된다. 유사한 맥락에서 아동돌봄이 서비스에서 공간으로 담론 변화가 필요하다는 주장이 있다. 소설 페다고지 담론에서 아동돌봄의 공간은 대체 가정이라기보다 시민 아동을 위한 공간이며 물리적 공간을 넘어 사회적·문화적·담론적 공간의 의미를 갖는다(Moss and Petrie, 2002: 9; Moss, 2006: 159 재인용).

이 밖에도 페다고지 공간은 삶의 공간, 발달의 공간, 학습의 공간으로 표현된다(BUPL, 2009). 페다고지 기관은 아동에게 발달과 학습 기회를 주려고 일부러 조직된 페다고지 공간이지만, 그 이상의 의미도 있다. 실존하는(existential) 공간으로서 모든 걸 측정하고 의식적으로 조직하고 평가하는 일이 불가능한 삶의 공간이며, 보통 사람이 사는 공간으로 실천적 활동과 기대하지 못한 크고 작은 사건이 일어나는 공간이다. 다른 국가 전문가들은 덴마크 페다고지 기관의 특성을 하나만 꼽을 때 ‘일상의 삶’이라는 요소를 긍정적으로 말한다. 아동은 서비스 수혜자에 머물지 않고, 권리의 주체이자 시민으로서 일상의 삶이 이루어지는 공간에 참여한다.

또 다른 측면에서 『데이케어 법』은 개별 데이케어 프로그램이 놀이, 계획된 성인 주도의 활동, 즉흥적 활동, 아동이 주도하는 활동, 일상의 삶을 통해 아동이 성장할 기회를 제공하는 교육적 학습환경을 구축하는 방법을 교육과정에 명시하도록 한다. 그리고 교육환경은 아동의 관점과 참여, 아동 커뮤니티, 아동 집단과 아동의 다양한 전제조건을 고려해서 조직화되어야 한

다고 정해 아동이 주체로서 돌봄 활동에 참여할 권리가 중요하게 고려된다고 볼 수 있다. 마찬가지로 공간과 관련해 Cameron and Moss(2007: 74-77)는 성인이 통제하는 조직화된 학습공간, 먹고, 자고, 화장실에 가고, 산책하는 등의 일상 활동 공간, 아동이 자신의 놀이를 정의 내리고 조직하는 놀이공간 등 3가지가 덴마크에 모두 존재한다는 사실을 경험적으로도 입증한다. 시간과 관련해서도 활동은 미리 정해진 소요 시간이 없고, 한 번에 끝나는 놀이일 수도 있고, 몇 주간 이어서 해야 하는 작업이 될 수도 있다(BUPL, 2006: 3). 덴마크 기관에서 아동의 일상은 미리 정해진 시간표와 내용에 따라서만 진행되지 않음을 알 수 있다.

두 번째로, 돌봄 권리에서 돌봄 권리뿐 아니라 돌보지 않을 권리의 보장도 중요하며, 아동의 관점에서 무엇이 좋은 돌봄인지 생각하는 것이 더 민주적이고 더 좋은 돌봄을 가능하게 한다(백경훈, 2022: 70). 덴마크 아동돌봄은 모든 시민 아동을 대상으로 하기 때문에 아동이 전일제 모성 통념에서 벗어날 수 있고, 여성도 독박 돌봄에서 자유롭다. 모든 아동을 대상으로 돌봄 서비스가 제공되지만, 아동의 기관 등록이 의무는 아니다. 기관에 등록하지 않고 부모가 직접 돌볼 수도 있고, 기관을 이용하더라도 가정 기반의 보육 서비스를 이용할 수도 있다. 즉, 돌봄 권리, 돌보지 않을 권리가 모두 보장되고 있다고 볼 수 있다.

마찬가지로 『데이케어 법』에 의하면 덴마크는 지방자치단체<sup>11)</sup>가 아동돌봄 공급에 책임을 지는데, 역사적으로 지역적 차이가 있다. 지자체 차원에서도 데이케어 제도화와 공적으로 인정되는 아이돌보미(child-minders) 중 어디에 집중할지 선택의 자유가 주어진다. 지자체 성격에 따라 사회 민주적 지자체는 데이케어 제도화 모델을 선택하고, 자유주의적 지자체는 아이돌보미 모델을 선택하는 경향이 나타난다. 참고로, 데이케어 제도화가 인프라에 대한 투자가 필요하고 유치원 교사들이 교육을 받아야 해서 더 큰 비용이 든다(Jensen and Rathlev, 2012).

세 번째, 앞서 2가지 돌봄권이 잘 보장되는지를 결정하는 공적 과정에 참여할 권리가 중요하다. 덴마크에서는 이러한 공적 과정과 관련해서 아동뿐 아니라 학부모와 교사의 목소리를 반영할 수 있는 장치를 마련하고 있다. 먼저, 아동과 관련해서 『데이케어 법』은 학령기 아동뿐 아니라 취학전 영유아에 대해서도 ‘아동 환경은 아동 관점에서 평가되어야 하며, 아동의 연령과 성숙도에 따라 아동의 환경에 대한 아동의 경험이 포함되어야 한다’고 정한다<sup>12)</sup>. 덴마크는 3세 미만 아동에게도 평가 참여의 기회를 주는 유럽의 7개 국가 중 하나이다(European Commission/EACEA/Eurydice, 2019: 129-130). 참고로, 유엔 아동권리 위원회(Committee on the rights of

11) 덴마크는 정치적으로 통치되는 5개 광역지자체와 98개 기초지자체로 나뉜다. 광역지자체와 기초지자체는 30%의 세금과 물품세만 받음에도 불구하고 거의 70% 정부 활동에 책임을 진다(Jensen, Broström & Hansen, 2010). 98개 기초지자체 공공부문에 환경, 고용, 초등·중등교육, 아동돌봄, 노인돌봄 등이 포함된다(Moderniseringsstyrelsen, 2011: 7; 김은지 외, 2018: 57 재인용)

12) 덴마크는 『학생 및 학생의 교육환경에 관한 법률』을 별도로 두고 있어서 아동돌봄 기관은 법에 따라 덴마크 교육환경 센터에서 아동환경에 대한 조언을 구하도록 하고 있다.

the child)의 일반논평 7호(General Comment No. 7)는 출생부터 모든 영유아도 아동권리 협약에서 부여된 모든 권리의 보유자라는 점을 강조한다(국가인권위원회, 2020). 즉, 제12조의 아동이 아동에게 영향을 주는 모든 문제에 대해 자신의 견해를 표시하고 이것이 고려되어야 할 권리를 가진다는 규정도 영유아에게 예외 없이 적용된다.

다음으로, 『데이케어 법』은 학부모위원회 규정을 통해 학부모의 데이케어 운영 참여를 보장한다. 예를 들어, 학부모위원회는 데이케어 기관의 관리자를 추천할 권리와 관리자 임명에 참여할 권리가 있고, 기관에서 직원 고용을 추천할 권리가 있다. 이 밖에도 기관 유형이 어떠한가와 상관없이 어린이집이 아동을 돌보는 일에 부모의 영향이 보장되도록 법으로 규정하고 있다. 교육과정과 관련해서도 연 1회 교사가 교육과정을 자신의 특정한 요구와 환경에 기반해서 만든데, 개별 기관에서 부모와 직원이 함께 주제를 논의하고 해석하는 과정이 포함된다.

마지막으로, 덴마크 아동돌봄 인력인 페다고그(pedagogue)는 자신들만의 노동조합(BUPL)을 가진다(<https://bupl.dk/>). BUPL은 덴마크 영유아기 아동 교사 및 청소년 교육 전국 연합(The Danish National Federation of Early Childhood Teachers and Youth Educators)으로 데이케어 센터, 유치원, 연령 통합 아동 돌봄센터, 방과후 학교, 여가센터, 아동 동아리 등에서 일하는 훈련된 교직원들로 이루어진 노동조합이다. 조합에 전체 페다고그의 약 95% 이상이 참여해 있고, 다수가 아동돌봄 분야에서 일한다. 다른 국가에서 대체로 교사 노동조합 안에 프리스쿨 교사가 조직화되는 것과 차별화된다. BUPL의 목적은 교육자를 위한 최상의 노동조건을 촉진하는 것이며, 입법부, 고용주 및 기타 당사자에 대한 조합원의 이익을 돌본다고 정한다. 또, BUPL은 어린이 및 청소년 부문의 관리 개발에 영향을 미치고 교과목 개발을 위한 최상의 조건과 회원의 전문적 전제조건 및 기회를 만들기 위해 일한다. 이외에도 회원을 대신해 급여 및 근무조건에 대해 발생하는 분쟁 관련 협상을 포함해 단체 협약을 협상 및 체결하고 관리한다.

### (3) 양자관계의 삼각화

앞서 살펴본 바와 같이 덴마크는 양자관계의 전일제 모성 통념에 기반한 아동돌봄이 아닌 복합적 사회관계가 개입된 삼각화(Tronto, 2014) 된 아동돌봄이 보장되고 있다. 먼저, 고용 측면에서 유자녀 여성은 전일제 공적 아동돌봄 공급에 의존해서 대부분 전일제로 노동한다. 시장을 통한 이주 돌봄노동자에 대한 의존이 높지 않고(Jensen and Rathlev, 2012) 조부모 등 세대간 가족 돌봄도 최소화되어서(Cameron and Moss, 2007: 27) 비공식 돌봄 비중이 작다. 즉, 공적 아동돌봄 공급 자체가 전일제 모성 통념의 양자관계가 아닌 삼각화 된 관계이며, 아동이 기관의 데이케어에 대부분 참여한다는 점은 아동의 공적영역에서의 일상이 이상적 규범이 되었음을 의미한다.

또, 『데이케어 법』에 의하면 기관 이외에도 데이케어 제공자나 아동의 개인 가정 또는 아동의 가정환경의 다른 시설에서 데이케어를 설립할 수 있다. 이는 아이돌보미가 개별 아동 가정을 방문해서 대리 엄마-아동의 환경에서 양자관계의 돌봄 이상을 재생산하는 것과 차별화된다. 덴마크는 가정환경의 시설에서 최대 5명까지 아동을 허용하고, 여러 사람이 돌볼 경우 최대 10명까지도 수용 가능하다. 또 보육교사가 같은 연령에 해당하는 자녀를 보육 아동 수에 포함시킬 수 있다. 주목할 점은 지자체가 개별 돌봄에 대한 지속적인 감독을 수행한다는 점이다. 보육계획이 안전한 학습환경을 통해 아동의 학습이 촉진되도록 짜져야 한다고 정하고 개별 민간 보육계획이 아동이 민주주의에 대한 공동결정, 공동책임 및 이해와 경험을 보장받을 수 있도록 조직되어야 한다고 정한다. 다시 말해, 개별가정이나 그와 유사한 환경에서 아동돌봄을 공급하더라도 복합적 사회관계가 개입되도록 보장하며, 소수의 아동을 돌보더라도 돌봄의 질이 보장되고, 참여적 민주주의가 실현될 수 있는 환경이 가능하도록 감독한다.

#### (4) 엄마 일 원형의 극복

엄마 일 원형의 극복은 탈성별화 가능성을 가진 제3의 새로운 전문적 실천으로서 아동돌봄이 제도화되고 있는가를 의미한다(백경훈, 2022). 1998년 『사회 서비스 법』에서 중심 개념은 ‘돌봄’인데 돌봄은 부모가 일하는 동안 아동의 보호 및 안전한 관리와 더불어 아동의 요구, 안녕, 발달에 대한 전문가적 이해에 기반해 성찰하고, 의사결정 하는 의미를 갖는다. 단순한 보호적 돌봄을 넘어 영유아 아동 교육을 언급할 때 교사의 역할과 일치한다. 하지만 덴마크 데이케어 노동자는 그들의 역할을 기술할 때 ‘교사’라는 단어 사용을 거부하고, 아동과 상호작용을 설명할 때 ‘교육’이라는 단어를 거부한다. 사실상 덴마크 데이케어 노동자들이 돌봄 단어를 사용할 때 다른 국가에서 영유아기 아동 교사들이 교육에 관해 이야기할 때와 같은 수준의 전문성을 언급하지만, 덴마크에서 고도로 전문화된 수준의 전문적 돌봄은 다른 국가와 상당히 다르다(Jensen, Broström & Hansen, 2010).

덴마크는 아동, 청소년, 노인, 장애인을 모두 포함해서 이들에 대한 서비스를 ‘돌봄 서비스(care services)가 아닌 ‘페даго지 서비스(pedagogical services)’로 개념화하며, 직무는 페даго그가 수행한다(Cameron and Moss, 2007:9-10). Cameron and Moss(2007)는 종종 영어권에서 페даго그가 ‘교육의 과학’이라고 번역되지만 대륙 유럽의 페даго지 의미는 매우 다르다고 밝힌다. 즉, 돌봄이 중요하긴 하지만, 페даго지는 전체적 접근을 특성으로 하며, 돌봄을 교육적, 발달적, 기타 실천과 구분해서 생각할 수 없다고 본다. 페даго지를 덴마크의 언어에 가장 충실하게 표현하면 ‘교육과 문화의 형성(education and cultural formation)’이다(Cameron and Moss, 2007: 10). 종합하면, 페даго지 서비스는 엄마 일을 원형으로 하는 돌봄과 동일시되지 않으며,

페다고지 서비스는 여성성과 필연적으로 연계되지도 않는다. 그 결과, 덴마크 데이케어 제도화에서 높은 숙련 수준을 가진 훈련된 교사가 특징적이다.

페다고그가 되기 위해서는 사회교육(social education) 분야의 3년제 전문 학사교육을 받아야 한다(<https://bupl.dk/>). 페다고그 교육은 교육학 분야의 전문성을 중시하며, 이론 과정과 더불어 1년 3개월 동안 세 번의 유급 인턴 참여를 통해 실무훈련을 받아야 한다. 분야는 아동 및 청소년(데이케어 센터, 프리스쿨 수업, 레저센터, 방과후 활동, 동아리 활동), 심리 및 신체적 역량이 감소된 아동, 청소년, 성인을 위한 기관, 사회적 문제를 가진 성인(노숙, 약물남용, 정신병), 가족 기관, 아동 및 청소년 정신과 병원 등을 포함한다. 연령별로 볼 때는 전 연령에 걸친 돌봄과 관련된 일을 담당하는 통합적인 전문성을 인정받는다. 결과적으로, 페다고그가 추구할 수 있는 경력 선택의 폭이 넓다. 페다고그는 아동돌봄 서비스에도 고용되지만 장애인구 혹은 노령인구를 위한 서비스 부문에 고용되기도 한다<sup>13)</sup>. 다양한 분야에 고용될 수 있지만, 특히 다수의 페다고그가 조기 아동교육과 돌봄 분야에서 일하고 있기 때문에 페다고그를 다른 국가와 비교한다면 유치원 선생님과 동일하다고 소개된다.

덴마크는 아동돌봄 노동의 탈성별화 가능성을 보여준다. 페다고지 서비스는 전 연령으로 서비스 대상이 확장되면서 직업의 수평 이동 가능성을 높이고, 직업적 전망을 개선했다. 또, 페다고지로 의미화되면서 직업의 전문성이 강화되고, 아동돌봄은 여성의 일이라는 성별분업의 통념을 해체할 가능성을 보여준다. Moss and Petrie(2002: 146)는 페다고지 훈련 과정 학생의 25%가 남성이지만, 남성 교사 비율이 낮은 문제를 지적한다. 교육생이 졸업 후 취업할 때는 아동돌봄 분야로 잘 진입하지 않으려는 문제가 여전히 있기 때문이다. 이러한 문제를 적극적으로 해결하기 위해서 덴마크 일부 지자체가 적극적으로 남성의 아동돌봄 참여를 유도하는 파일럿 프로젝트를 시행하기도 했다(송다영, 백경훈, 2018). 여전히 탈성별화를 위한 노력이 필요하지만, 탈성별화를 위한 적극적 노력과 가능성은 충분히 보여주고 있는 셈이다.

마지막으로, 새로운 전문직 실천으로서 특성은 경제적 보상 수준에서도 나타난다. 보통 돌봄 노동은 저숙련 저임금의 여성 노동이지만, 덴마크 돌봄 노동자는 근로자 평균보다 더 높은 소득을 번다. 또한, Jensen and Hansen(2002: Cameron and Moss, 2007: 48 재인용)에 의하면, 전문적 교육이 필요하지 않은 페다고그 보조 인력, 가족 데이케어 노동자, 사회 및 보건의료 보조 인력은 전문직 훈련이 필요한 페다고그를 포함한 관련 직군과 큰 격차가 나타나지 않는다. 가족 데이케어 노동자를 월급을 받는 노동자로 포함한 것과 페다고그의 거의 90% 수준에 달하는 임금은 덴마크의 놀라운 특징이라고 밝힌다. 해석하면, 다양한 돌봄 실천 안에서 엄마의 일을 더

13) 덴마크 사회교육 전문학사의 교육과정을 참조하면 수업을 받고, 실습을 하고, 자신의 특화 분야를 선택하는 세 가지 교육 요소로 구성된다. 자신의 특화 분야를 선택할 때 영유아/신체적 동력이 떨어지는 사람들/노령 인구 등의 세 가지 중에서 한 분야를 선택하게 된다.

낮아 있는 실천이 위계적으로 저평가되면서 격차가 나는 경향이 있는데, 덴마크에서는 돌봄 인력의 소득이 전반적으로 높게 평가될 뿐 아니라 같은 직군 안에서의 격차도 크게 존재하지 않는다는 의미다. 반대로 영국은 돌봄 노동자 소득이 근로자 평균 소득보다 낮다. 또한, Simon et al.(2007; Cameron and Moss, 2007: 48 재인용)을 보면, 영국은 돌봄 보조 인력이나 홈케어 노동자는 교육의 교사나 다른 노동자보다 반 정도 낮은 임금을 받아 큰 격차가 존재한다.

### (5) 위계적 분절화 대신 전체적 접근

엄마 일을 돌봄의 원형으로 보면서, 돌봄을 여성성과 연계하고 위계적으로 분절화하는 것의 대척점에 있는 것은 아동에게 필요한 돌봄의 실천을 전체적 접근으로 통합적으로 대응하는 것이다(백경훈, 2022). 먼저, 아동에게 필요한 돌봄 실천이 전체적 접근으로 제공되면서 돌봄과 교육이 위계적으로 분절화된 관계로 이해되지 않는다. 『데이케어 법』은 데이케어를 교육적 학습 환경을 통해 아동의 복지, 학습, 발달, 교육, 양육이 이루어지는 공간으로 규정한다. 페다고지 실천에 복지, 학습, 발달, 교육, 양육 요소가 모두 포함된다. 덴마크 아동돌봄 센터는 덴마크 복지 사회에 필수적이고 독립적인 부분이며 학교 제도와 형식적인 교육과 혼합되어서는 안 된다고 강조된다(<https://bupl.dk/>). 페다고그의 초기 아동 교육과 돌봄은 숫자나 글자의 형식적 학습이나 단순한 놀이로 축소되지 않고 돌봄 환경에서 학습하고, 발달하고, 놀이하는 것이다. 페다고그가 수행하는 학습은 놀이와 아동의 사회적 종합적 발달의 중요성을 강조하며 아동의 지적, 사회적, 감정적, 신경근육적(neuromuscular), 윤리적, 도덕적, 심미적 발달이 함께 고려된다.

다음으로, 『데이케어 법』은 모든 아동과 청소년의 연령별 요구도에 따라 미취학 아동에게는 데이케어, 취학 아동에게는 여가센터, 방과후 활동, 나이 든 아동에게는 동아리 활동 등의 페다고지 서비스를 제공한다. 이때 『데이케어 법』은 아동의 입장에서 일관성과 연속성을 고려해 연령에 적합한 도전을 주는 서비스를 강조한다. 즉, 아동이 페다고지 서비스의 시작이자 중요한 목적이기 때문에 아동 삶의 일관성이 중요한 가치이며, 아동 삶의 일관성이 지켜지기 위해 연령에 따른 서비스 전환이나 서비스 주체 간 업무 연속성 유지가 중요해진다. 『데이케어 법』은 이를 위해서 1) 어린이집, 방과후 활동, 학교의 협력, 2) 돌봄 서비스와 건강관리, 교육학적 심리상담을 포함한 관련 행위자 간의 협력, 3) 아동이 어린이집에서 학교 여가센터로 혹은 여가센터에서 학교로 이동하는 과정에서 건강 관련 정보 전달 등에 대한 지침을 마련하도록 한다. 이 밖에도 연결성과 관련해 어린이집 교육과정은 유치원 수업과 연결을 중시하며, 취학연령 아동을 위한 여가센터는 학교 및 학부모와 협력해서 학교 교육 부분과 여가센터 간 일관성 있는 이동이 이루어지도록 해야 한다고 정한다.

가령, 『데이케어 법』은 ECEC가 초등교육으로의 자연스러운 이동을 보장하는 학습환경을 확



립하고, 이를 보장하는 추가 가이드라인을 정할 수 있다고 하는데, 초등학교 입학 전 3~5개월에 프리스쿨을 시작함으로써 아동이 환경에 익숙해질 수 있다. 프리스쿨은 학교의 방과후 활동 시설에서 이루어진다. 프리스쿨의 목적은 데이케어에서 학교로 자연스럽게 이동하는 것이며 프리스쿨 활동은 놀이, 수업, 학습으로 이루어져서 아동이 학교생활에 익숙하게 한다. 이처럼 아동 요구를 중심으로 전체적으로 접근한다면, 행정체계의 분절화보다 행정 주체 간 긴밀한 협력이 더 중요해진다.

### (6) 모든 시민 아동의 요구로부터 시작

『데이케어 법』은 18세 미만 아동에 대해 교육적, 사회적, 돌봄 목적을 가진 데이케어, 여가, 동아리 활동과 사회 교육적 여가활동을 제공하는 것을 관장한다. 법은 지방자치단체가 여가 및 동아리 활동과 사회·교육적 여가활동에 대한 책임을 갖도록 규정한다. 이때 주목할 점은 먼저, 18세 미만 아동과 청소년을 모두 대상으로 하되 취학 전, 학령기, 나이 많은 아동과 청소년으로 구분해서 연령별 요구를 적절히 반영하는 서비스를 제공한다는 점이다. 가령, 취학 전 아동은 보육, 유치원, 취학아동은 레저센터, 방과후 활동, 나이 많은 아동과 청소년은 동아리 활동 및 사회·교육적 여가활동을 규정한다. 한편, 『데이케어 법』은 미취학은 26주에서 5·6세 미만으로 정하지만, 이후 연령집단에 대해서는 정확한 나이를 법조문 안에서 밝히지 않고 있어서 이 부분은 추후 확인이 필요하다. 대략, 취학은 초등, 나이 든 아동 및 청소년은 중등에서 18세 미만으로 유추해본다.

『데이케어 법』에 의하면, 지방자치단체는 18세 미만 모든 아동 및 청소년에게 데이케어, 여가센터, 방과후, 동아리 활동 등의 지원을 아동이 필요한 시기에 제공할 의무가 있다. 가령, 26주에서 취학전 ‘모든 아동’에게 ECEC를 제공할 의무가 있고, 모든 아동은 ECEC에 다닐 법적 권리가 평등하게 보장된다. 덴마크 통계(Statistics Denmark, 2019)에 의하면 2017년 3세 미만 아동은 72%, 3세 이상은 97.5%로 ECEC 참여가 의무가 아님에도 불구하고 EU에서 가장 높은 수치 중 하나이다. 주목할 점은 지방자치단체가 돌봄 보장을 위반하면 사립 데이케어에 대한 비용을 부모에게 제공하거나 다른 지방자치단체의 데이케어에 대한 비용을 제공하거나 부모가 자녀를 직접 돌볼 수 있도록 보조금을 제공해야만 한다. 모든 아동을 위한 돌봄 보장이 지방자치단체의 책무이기 때문에 위반했을 경우 지자체는 다른 대안을 마련해서 아동이 돌봄을 받도록 해야 한다. 대신 『데이케어 법』은 특정 집단 아동은 의무로 규정하는데, 바로 취약 거주 지역 목록에 따라서 취약한 거주 지역에 사는 1세 이상의 아동이다. 한편, 비용은 전면 무상은 아니지만, 법에 의해 지자체의 공적자금이 적어도 75% 제공되고, 부모의 비용은 점심을 포함해서 전체 운영 비용의 25%를 넘을 수 없도록 한다.

## 5. 결론: 한국에 주는 정책적 함의

결론에서는 돌봄윤리 관점에서 성평등한 아동돌봄제도를 소셜 페다고지 실천을 통해 구현하고 있는 덴마크 사례가 한국 정책에 주는 함의가 무엇인지 살펴본다. 덴마크는 여성 경제활동 참여가 본격화되는 시기에 고품질의 지불가능한 공적 아동돌봄 중심의 탈가족화 우선 정책으로 고용 여성과 아동의 권리를 모두 보장하는 아동돌봄 제도의 틀을 갖추었다. 이로 인해 조부모 돌봄 등 비공식 돌봄이 감소하고, 전일제 모성 통념도 약화되었고, 기관에서 아동의 일상이 보편화되면서 좋은 아동기의 규범도 변화되었다. 일하는 엄마의 부재가 나쁜 엄마나 불쌍한 아동 통념으로 이어지지 않고, 기관에서 아동의 일상이 보편적 규범이 되고 있다.

한편, 한국은 공적 아동돌봄 공급의 양적 확충과 보편적 무상보육 정책에도 불구하고, 고용 성평등이나 아동안녕이 보장되지 못하면서 정책변화의 갈림길에 서 있다. 여전히 양적 확충이 필요하지 혹은 질적 개선이 필요하다면, 질적 개선은 어떻게 해야 하는지 등의 과제가 있다. 덴마크 사례는 한국 아동돌봄정책이 다음 단계로 진화하는데 중요한 방향성을 제시해줄 수 있다. 이를 3가지 관점에서 다음과 같이 제시하는 바이다.

첫째, 한국은 더 민주적이고, 더 윤리적인 돌봄에 대한 고민을 바탕으로 아동돌봄정책의 질을 개선할 필요가 있다. 덴마크 아동돌봄 제도는 돌봄윤리 관점에서 돌봄권을 보장한다. 돌봄 권리와 돌봄 받을 권리뿐 아니라 두 가지 돌봄권이 잘 보장되는지 결정하는 공적 과정에 참여할 권리가 아동, 학부모, 교사 관점에서 모두 제도화된다. 데이케어 기관의 목적이 아동에게 공동결정, 공동책임, 민주주의에 대한 이해와 경험을 지원하는 것이라고 법제화되어 있을 뿐 아니라 실천적 측면에서도 아동 환경이 아동 관점에서 평가되도록 함으로써 아동의 참여권과 발언권을 증시한다. 또 데이케어 기관의 학부모위원회와 교직원인 페다고그의 노동조합 조직화와 단체 협약을 통해 부모와 교사의 참여권과 발언권을 보장함으로써 더 좋은 돌봄이 만들어질 수 있는 메커니즘을 갖추고 있다.

둘째, 한국은 공적 아동돌봄 공급을 일원화된 전문적 돌봄 모델로 제도화하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 덴마크는 교사인 페다고그를 높은 전문성을 가진 전문직으로 제도화함으로써 대리 엄마가 아닌 전문적 돌봄 모델을 지향한다. 아동돌봄 실천을 '돌봄 서비스'가 아닌 '페다고지 서비스'로 개념화하고, 전체적 접근을 통해 돌봄을 교육적, 발달적, 기타 실천과 구분될 수 없고, 복지, 학습, 발달, 교육, 양육이 모두 페다고지 실천에 포함된다고 본다. 한국 아동돌봄 정책에서 보육, 유아교육, 돌봄 등의 실천이 혼재되어서 교육과 방과후 돌봄 간에 위계가 만들어지고, 교사 자격조건도 구분되는 상황과 차별화된다. 페다고그는 사회교육 분야 3년제 전문학사 교육을 통해 교육학적 전문 이론과 실무를 겸비한 인력으로 양성되며, 페다고

그의 경제적 보상 수준이 근로자 평균 소득보다 높다. 여성주의 관점에서 보면, 엄마 일을 닮아 있는 실천을 저평가되는 서비스로 분절화시키지 않고, 남성도 참여하는 돌봄과 교육, 발달, 기타 실천이 통합된 새로운 전문화된 직종을 제도화하고 있다.

마지막으로, 한국은 돌봄위기가 일시적 돌봄 공백을 메우기 위한 임시방편이 아니라 18세 미만 모든 아동의 돌봄권을 보장하는 관점에서 법제와 제도를 정비할 필요가 있다. 덴마크 『데이케어 법』은 26주에서 5~6세까지 미취학아동에 대한 데이케어와 초·중학생의 학교 교육과 연계된 방과후 활동 그리고 청소년을 위한 동아리 활동 등의 페다고지 서비스가 18세 미만 아동의 돌봄권을 보편적으로 보장하는 관점에서 법제화되어 있다. 한국은 미취학아동에 대해 『영유아보육법』과 『유아교육법』이 존재하지만, 초등돌봄은 입법 공백 속에서 정책이 우선적으로 실행되고 있다. 덴마크 『데이케어 법』은 한 법안에서 18세 미만 아동에 대한 돌봄을 연령집단 별로 정하는데, 아동 관점에서 연령에 따른 서비스 전환이나 서비스 주체 간 업무 연속성의 유지를 중요하게 규정한다. 한국에서 방과후 교실이나 초등돌봄이 기존 학교 업무와 자연스럽게 연계되지 못하고, 갈등 상황이 발생하는데 덴마크 법제화는 전문적 돌봄 직종이 기존의 교육체계와 어떻게 연계되고 결합되어야 하는가에 대한 통찰을 제공한다.

덧붙여서, 후속 연구를 다음과 같이 제안하는 바이다. 본 연구는 국가 비교 연구가 주요 목적이 아니어서 자세히 다루지 못했지만, 다양한 국가의 소셜 페다고지 이론화와 실천이 어떻게 아동돌봄 분야에서 이루어지는지 후속 연구가 이루어질 필요가 있다. 영국 같은 시장형 국가에서 소셜 페다고지 담론 도입이 현재 어떤 성과로 이어지고 있는지, 아시아권에서 소셜 페다고지 담론을 받아들인 일본의 상황은 어떤지, 또 본 연구에서 다룬 덴마크에서도 소셜 페다고지가 실천적으로 도입되고, 정착하기까지의 과정이 어떠한지 살펴볼 수 있다. 한국도 2019년 개정 누리과정 등 새롭게 만들어지는 아동돌봄 정책에 소셜 페다고지 담론이 어떻게 반영되는지 비판적으로 살펴보는 후속 연구가 이루어질 수 있다.

본 연구는 탈가족화 개념 중심으로 논의되던 기존 아동돌봄정책 연구와 달리 탈가족화 논의 이후에 돌봄윤리 관점의 논의가 보완되어야 한다는 점을 덴마크 사례를 통해 경험적으로 제시했다는 점에서 의미가 있다. 단순히 가족 내에서 여성이 담당하던 돌봄책임을 국가 책임으로 제도화하고 공공성을 추구한다는 방향성만으로는 성평등과 아동안녕을 모두 달성하기 어렵다. 한국에서 지금까지 아동돌봄 예산과 시설의 양적 확충이 이루어져 왔음에도 불구하고, 정책의 효과에 대한 의문이 제기되어 온 것도 마찬가지 이유이다. 이제 한국도 공공정책 담론에서 소셜 페다고지 담론으로 전환이 필요하다. 이를 위해서는 향후 아동돌봄정책에 대한 돌봄윤리 관점의 검토가 더 활발하게 이루어져야 한다.

## ■ 참고문헌 ■

- 강지원, 이세미. (2015). 아동·청소년 돌봄 정책 현황 분석. 보건복지포럼. 225(0). 60-70.
- 고미숙(역). (2018). 배려와 도덕교육. Noddings, N. (2002). *Education moral people: a caring alternative to character education*. 서울: 교육과학사.
- 국가인권위원회. (2020). 유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 아동권리위원회 일반논평. 일반논평 7호(2005). 115-140.
- 김미향. (2021). 마을교육공동체의 이론적 기반으로 소셜 페다고지의 적용 가능성 탐색. 평생학습사회. 17(1). 1-25.
- 김민혜, 강영호. (2020). 가족 정책의 차이에 따른 주관적 건강 궤적의 성별 격차: 덴마크, 독일, 한국 중년을 중심으로. 보건사회연구. 40(4). 12-49.
- 김은영. (2020). 누리과정 개정의 배경과 개정 내용. 육아정책포럼. 62. 6-15.
- 김은지, 김소영, 선보영, 성경, 양난주, 김수정, 김혜영. (2017). 지속가능한 돌봄정책 재정립방안 연구(I). 서울: 한국여성정책연구원.
- 김은지, 최인희, 선보영, 성경, 배주현, 김수정, 양난주. (2018). 지속가능한 돌봄정책 재정립방안 연구(II): 여성·가족관점의 돌봄정책 추진전략. 서울: 한국여성정책연구원.
- 김희강. (2016). 규범적 정책분석. 박영사
- \_\_\_\_\_. (2022). 돌봄민주국가. 박영사
- 김희강, 나상원(역). (2014). 돌봄민주주의. Tronto, J. C. (2013). *Caring democracy*. 서울: 아포리아.
- 박은혜, 신은수. (2012). ISCED 2011에 비추어본 유아교육과 초등교육 학제의 국제 비교 연구. 초등교육 연구. 25(2). 267-284.
- 박은혜, 장민영. (2014). 통합 요소별로 살펴본 8개국의 유아교육과 보육 통합 현황 비교. 교육과학연구. 45(1). 149-180.
- 백경훈. (2017). 중산층의 장시간 보육 이탈로 인한 성평등 지연: 학습중심 모성과 아동기의 형성. 한국여성학. 33(1). 157-200.
- \_\_\_\_\_. (2022). 돌봄윤리 관점의 성평등한 아동돌봄 제도. 비판사회정책. 75. 61-94.
- 보건복지부. (2022). 보육사업안내
- 송다영. (2012). 젠더레짐을 통한 여성사회권 현실과 지향성 연구. 미래사회복지연구. 3(1). 71-96.
- 송다영, 박은정. (2019). 양육수당의 제도적 적합성 분석: 한국과 독일의 양육수당정책 비교를 중심으로. 비판사회정책. 64. 93-135.
- 송다영, 백경훈. (2018). 사회적 돌봄 부문으로의 남성참여 확대를 위한 시론적 연구: 유럽 국가들의 경험을 중심으로. 한국여성학. 34(4). 207-238.
- 신은수, 박은혜. (2012). 2011 국제표준교육분류(ISCED)에 의한 유아교육단계의 교원제도 분석. 열린유아교육연구. 17(3). 265-282.
- 신은수, 정미라, 박은혜. (2009). 유아무상공교육 체제구축에 관한 요구조사, 서울: 한국교육개발원.
- 윤홍식. (2007). 노르딕 4개국 가족정책의 보편성과 상이성: 아동보육과 돌봄 관련 휴가 정책을 중심으로. 한국사회복지학. 59(2). 327-344.

- \_\_\_\_\_. (2011). 가족정책, 복지국가의 새로운 역할 : 보편성과 다양성에 대한 요구. *한국가족복지학*. 33, 5-35.
- 윤홍식, 송다영, 김인숙. (2015). 가족정책 (제 2 판). 고양: 공동체.
- 이건희, 김정숙. (2013). 북유럽 국가의 유아교육제도 비교. *유아교육학논집*. 17(1). 455-481.
- 최재인(역). (2014). 가부장제와 자본주의: 여성 자연 식민지와 세계적 규모의 자본축적. Mies, M. (1986). *Patriarchy and accumulation on a world scale: women in the international division of labour*. 서울: 갈무리.
- 추병완, 황인표, 박병춘(역). (2002). 배려교육론. Noddings, N.(1992). *The challenge to care in schools: an alternative approach to education*. 서울: 다른우리.
- Bacchi, C. L. (1999). *Women, policy and politics - the construction of policy problems*. London·Thousand Oaks·New Delhi: Sage Publications.
- Bennett, J. (2008). Early childhood education and care system in the OECD countries: the Issue of tradition and governance. Encyclopedia on Early Childhood Development, Centre of Excellence for Early Childhood Development and Strategic Knowledge Cluster on Early Child Development. Montreal. <http://www.child-encyclopedia.com/pages/PDF/BennettANGxp.pdf>
- BUPL (2006). *The work of the pedagogue: Roles and tasks*, BUPL. <https://www.yumpu.com/en/document/read/4467198/the-work-of-the-pedagogue-roles-and-tasks-bupl>
- BUPL (2009). Integrating leadership and pedagogy in early childhood institutions: Professional pedagogical leadership. The Danish Federation of Early Childhood Teachers and Youth Educators.
- Cameron, C. & Moss, P. (2007). *Care work in Europe: current understandings and future directions*. London and New York: Routledge.
- \_\_\_\_\_. (2011a). 1. Social pedagogy: Current understanding and opportunities. In C. Cameron and P. Moss (eds). *Social pedagogy and working with children and young people*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers. 7-32.
- \_\_\_\_\_. (2011b). 11. Social pedagogy: Future directions?. In C. Cameron and P. Moss (eds). *Social pedagogy and working with children and young people*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers. 195-209.
- European Commission/EACEA/Eurydice (2019). Key data on early childhood education and care in Europe - 2019 Edition. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Hamalainen, J. (2015). Defining social pedagogy: Historical, theoretical and practical considerations. *British Journal of Social Work*. 45(3). 1022-1038.
- Hamington, M. & Miller, D. C. (eds). (2006). *Socializing care: Feminist ethics and public issues*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hayes, C. D., Palmer, J. L. & Zaslow, M. J. (eds). (1990). *Who cares for America's children?.* National Academy Press.
- Jensen, A. S., Broström, S. & Hansen, O. H. (2010). Critical perspectives on Danish early childhood education and care: between the technical and the political. *Early Years*. 30(3). 243-254.

DOI: 10.1080/09575146.2010.506599

- Jensen, J. J. and Hansen, H.K. (2002). *Surveying demand, supply and use of care*, Danish national report, <http://144.82.31.4/carework/uk/about/index.htm>
- Jensen, P. H., Pfau-Effinger, B. & Flaquer, L. (2012). 1. The Development of informal work in the work-welfare arrangements of European societies. In B. Pfau-Effinger, L. Flaquer & P. H. Jensen (eds). *Formal and Informal Work*. New York and London: Routledge. 3-20.
- Jensen, P. H. & Rathlev, J. (2012). 3. Formal and informal work in the Danish social democratic welfare state. In B. Pfau-Effinger, L. Flaquer & P. H. Jensen (eds). *Formal and Informal Work*. New York and London: Routledge. 39-61.
- Kaga, Y., Barnett, S., & Bennett, J. (2012). Integration and coordination of early childhood care and education in the republic of Korea. *International Journal of Child Care and Education Policy*. 6(2). 1-20. doi:<http://dx.doi.org/10.1007/2288-6729-6-2-1>
- Kleven, H., Landais, C. & Sogaard, J. E. (2019). Children and gender inequality: Evidence from Denmark. *American Economic Journal: Applied Economics*. 11(4). 181-209.
- Knijjn, T. & Kremer, M. (1997). Gender and the caring dimension of welfare states: Toward inclusive citizenship. *Social Politics*. 5. 328-361.
- Kremer, M. (2007). *How welfare states care*, Amsterdam University Press
- Leira, A. (1992). *Welfare states and working mothers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moderniseringsstyrelsen (2011). *Employment in Danish state sector*.
- Moss, P. (1990). Bornepasning i de Europaeiske faelleskaber 1985-1990. Kommissionen for de europaeiske faelleskaber. Generaldirektoratet Information. Kommunikation. Kultur. Kvindeinformation Nr. 31.
- \_\_\_\_\_. (2006), 8. From a childcare to a pedagogical discourse - or putting care in its place. In J. Lewis (ed). *Children, changing families and welfare states*. Cheltenham UK·Northampton, MA, USA: Edward Elgar. 154-172.
- Moss, P. & Petrie, P. (2002). *From children's services to children's spaces: public policy, children and childhood*. Londong and New York: Routledge.
- Nivala, E. (2019). Editorial: Special issue on social pedagogy in the Nordic countries. *International Journal of Social Pedagogy*. 7(1). DOI: 10.14324/111.444.ijsp.2019.v7.1.011
- OECD (2001). *Starting strong: early education and care*. Paris: OECD.
- \_\_\_\_\_. (2006). *Starting strong II: early childhood education and care*. OECD.
- \_\_\_\_\_. (2017a). *Starting strong 2017: key OECD indicators on early childhood education and care*. OECD Publishing. Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en>
- \_\_\_\_\_. (2017b). *Starting strong V: transitions from early childhood education and care to primary education*. OECD Publishing. Paris. doi.org/10.1787/9789264276253-en
- Otterstada, A. M. & Braatheb, H. J. (2010). The Nordic social tradition in early childhood education and care meeting readiness for school tradition. *Procedia Social and Behavioral Sciences*. 2. 3023-3030.
- Pfau-Effinger, B. (1998). Gender cultures and the gender arrangement: A theoretical framework for cross-national comparisons on gender. *Innovation: The European Journal of Social*

Sciences. 11. 147-66.

\_\_\_\_\_. (2006). 7. Cultures of childhood and the relationship of care and employment in European welfare states. In J. Lewis (ed). *Children, changing families and welfare states*. Cheltenham, UK·Northampton, MA, USA: Edward Elgar. 137-153.

\_\_\_\_\_. (2012). 'Women's employment in institutional and cultural context', *International Journal of Sociology and Social Policy*. 32. 530-43.

[법령]

Social- og Indenrigsministeriet(2014), Lov om social service(사회서비스 법), 법률 제573호, <http://www.retsinformation.dk/eli/lta/2005/573>. (2005. 6. 24)

Børne- og Undervisningsministeriet(2022), Bekendtgørelse af lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven)(어린이·청소년을 위한 데이케어·여가·동아리 서비스 등에 관한 법), 법률 제454호, <http://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/454>. (2022. 4. 19)

◀ Abstract ▶

## Gender Equal Child Care Policy from a Perspective of Care Ethics: Danish Social Pedagogy

Kyungheun Baek\*

Although the existing child care policy researches are centered on de-familiarization concept, this study approaches from an ethical perspective. As an example of the ethical care policy, we introduces Danish social pedagogy. Among Germany, the UK and Denmark, Denmark shows the best gender equality with the highest employment rate and the lowest part-time employment rate of women with children while prioritizing de-familiarization policy with the the highest registration rate of child care institutions, the lowest proportion of informal care and a parental leave system that supplements familiarization policies. The results of qualitative analysis of Danish social pedagogy are as follows. First, Denmark not only promotes individual development of children as an autonomous human being, but also integrates them into society as a democratic citizen. Second, the rights to care of children, parents, and teachers are guaranteed. Third, Denmark guarantees a triangular care system that involves complex social relations, rather than bilateral relations. Fourth, overcoming the prototype of motherhood, care is institutionalized as a new profession with the possibility of de-genderization and responds comprehensively without hierarchical segmentation. Finally, policies are implemented to guarantee the right to care for all citizen children under the age of 18. Based on these results, the implications for Korean policy are presented.

**Keywords:** Denmark, social pedagogy, employment gender equality, child care policy, care ethics

◆ 2022. 7. 31. 접수 / 2022. 9. 5. 1차수정 / 2022. 9. 27. 게재확정

---

\* Lecturer, Department of Women's Studies, Ewha Womans University(kyungheun@naver.com)