



초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한 육아정책 패러다임의 전환과 정책과제

이정원 외

초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한 육아정책 패러다임의 전환과 정책과제

- 연구책임자 **이 정 원** (육아정책연구소 연구위원)
공동연구자 **김 나 영** (육아정책연구소 부연구위원)
김 미 곤 (한국보건사회연구원 선임연구위원)
김 영 옥 (한국여성정책연구원 선임연구위원)
김 은 실 (이화여자대학교 교수)
손 인 숙 (건국대학교병원 교수)
양 옥 승 (덕성여자대학교 명예교수)
정 재 훈 (서울여자대학교 교수)
천 현 숙 (국토연구원 선임연구위원)
최 영 (중앙대학교 교수)
김 문 정 (육아정책연구소 전문연구원)

2018 연구개발직립금사업 02

**초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한
육아정책 패러다임의 전환과 정책과제**

발행일 2018년 12월
발행인 백선희
발행처 육아정책연구소
주소 06750 서울특별시 서초구 남부순환로 2558 외교센터 3층, 4층
전화 02) 398-7700
팩스 02) 398-7798
홈페이지 <http://www.kicce.re.kr>
인쇄처 (주)승림디엔씨 02) 2271-2581

보고서 내용의 무단 복제를 금함.
ISBN 979-11-87952-78-7 93330



육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

머 / 리 / 말

‘육아정책’은 2004년 대통령자문 저출산및미래사회위원회에서 최초 ‘육아(지원) 정책방안’을 발표한 이래 한국의 저출산 위기를 타개할 중요한 정책 분야로서 자리매김하여 발전하여 왔다. 저출산 대책으로서의 육아정책의 기능과 역할에 대한 기대는 매우 컸고, 육아정책의 핵심으로 인정되었던 보육과 유아교육 정책에 대한 집중적인 국가 재정 투입도 이루어졌다. 그러나 ‘아이를 낳지 않는 한국사회’는 여전히 지속, 오히려 심화되고 있다. 본 연구는 이러한 상황에서 육아정책이 향후 어떠한 방향성을 가지고 기능해야 할 것인지에 대한 고민으로부터 시작되었다.

육아정책이 정책으로 자리매김하게 된 이래, 길지 않은 시간 동안 육아정책을 둘러싼 환경과 사회의 요구는 변화하였다. 이제는 출산율이라는 수치에 급급한 성과에 매달리는 것보다는 오히려 육아정책의 근본에 대한 성찰의 필요성이 제기되고 있다. 본 연구는 변화하는 환경과 사회의 요구 속에서 육아정책이 향후 방향성과 대응은 어떠한지 답을 찾기 위해, ‘육아정책은 이러하다’라는 기존의 인식에 대해 하나 하나 과연 그러한지 질문하고 육아정책에 대한 사회의 요구를 확인하고자 하였다.

이를 위해 육아정책 내부에서의 성찰만으로는 부족한 관점 및 의견을 육아정책과 직간접적으로 관련 맺고 있는 다양한 분야 전문가들로부터 수렴하고자 하였다. 총 4회의 포럼 개최를 통해 8개 관련 분야 전문가들이 제기하는 육아정책 관련 이슈에 대해 논의하고, 포럼의 결과와 더불어 전문가 조사를 통해 수렴된 육아정책 패러다임 전환 필요성과 전환 방향에 대해 최종 토론회로써 일반 국민에게 공유하고 이슈를 이끌어 내고자 하였다.

본 연구의 결과가 초저출산 한국사회에서 포용적 복지국가 구축을 위해 필요한 육아정책의 패러다임 전환을 추진하는 논의의 시작점이 될 수 있기를 기대한다. 아울러 본 보고서의 내용은 연구진의 의견이며, 육아정책연구소의 공식적인 입장이 아님을 밝힌다.

2018년 12월
육아정책연구소
소장 백 선 희

초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한
 육아정책 패러다임의 전환과 정책과제

목 차

요약	1
<hr/>	
I. 서론	23
<hr/>	
1. 연구의 목적과 필요성	25
2. 연구 내용	27
3. 연구 방법	28
II. 연구 추진 성과	31
<hr/>	
1. 포용적 복지국가 육아정책 포럼 TF 구성 및 운영	33
2. 포용적 복지국가를 위한 육아정책 토론회 개최	35
III. 육아정책에 대한 제 접근	37
<hr/>	
1. 포용적 성장·포용적 복지와 육아정책	39
2. 영유아발달·교육적 관점에서의 육아정책	52
3. 아동권리·복지적 관점에서의 육아정책 : 아동권리관점에서의 아동수당 ..	67
4. 모자보건 관점에서의 육아정책	80
5. 공간(지역)적 관점에서의 육아정책	90
6. 경제학적 관점에서의 육아정책 : 보육교사 일자리와 육아친화적 일·가정 양립정책을 중심으로	109
7. 문화적 관점에서의 육아정책 : 여성학/문화적 관점에서 보는 한국의 저출산과 육아정책	124
8. 가족정책 관점에서의 육아정책	138

IV. 육아정책 패러다임 전환의 방향과 정책과제	147
1. 우리나라 육아정책의 발전 과정	149
2. 육아정책 패러다임 전환의 필요성과 방향	157
V. 결론	177
1. 육아정책의 사회적 기능: 기본적 기능의 유지	180
2. 육아정책 방법상의 패러다임 전환 방향	180
3. 초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한 육아정책 과제	183
참고문헌	187
부록	195
1. 전문가 조사 질문지	197

표 목차

〈표 I-3- 1〉 포용적 복지국가를 위한 육아정책포럼 TF 구성	29
〈표 I-3- 2〉 응답자 특성	30
〈표 I-3- 3〉 설문조사 내용	30
〈표 II-1- 1〉 분야별 외부위원 구성	33
〈표 II-1- 2〉 분야별 내부위원 구성	34
〈표 II-1- 3〉 육아정책 포럼 운영 현황	35
〈표 II-2- 1〉 토론회 일정	36
〈표 III-1- 1〉 포용적 복지와 대안적 성장론 구분	48
〈표 III-5- 1〉 아동보육서비스 이용비율 추이	94
〈표 III-5- 2〉 지역육아지원거점 정비 현황	100
〈표 III-5- 3〉 지역육아지원거점사업의 개요	100
〈표 III-5- 4〉 일반형, 맞춤형 비교	101
〈표 III-5- 5〉 요코하마 육아지원 시책	102
〈표 III-5- 6〉 요코하마 보육관련 지표 목표	103
〈표 III-5- 7〉 요코하마 기본시책 6 - 부모 자녀의 니즈에 대응하는 육아지원	103
〈표 III-5- 8〉 요코하마 지역거점사업 현황과 목표	104
〈표 III-5- 9〉 요코하마 광장사업 현황과 목표	104
〈표 III-5-10〉 요코하마 보육 육아지원사업 현황과 목표	104
〈표 III-5-11〉 요코하마 육아지원자사업 현황과 목표	105
〈표 III-5-12〉 요코하마 영유아임시 탁아사업 현황과 목표	105
〈표 III-5-13〉 요코하마 육아서포트시스템사업 현황과 목표	105
〈표 III-5-14〉 요코하마 육아가정응원사업 참여 점포	106
〈표 III-5-15〉 요코하마 이용자지원사업 이용자수	106
〈표 III-5-16〉 요코하마 지역육아지원거점의 기능	106
〈표 III-5-17〉 요코하마시 사업유형별 개소 수	107
〈표 III-6- 1〉 보육교사 자격 기준	110

〈표 III-6- 2〉 보육교사 자격증 취득자중 현직 종사비율	113
〈표 III-6- 3〉 한국표준산업분류에서 ‘어린이집’과 한국표준직업분류에서 ‘보육교사’	119
〈표 III-6- 4〉 문재인정부의 여성일자리 대책	121
〈표 III-6- 5〉 여성 임금근로자의 사업체 규모별 분포(2016년)	123
〈표 III-7- 1〉 가족생활에 대한 만족 비율	129
〈표 III-8- 1〉 초저출산 국가로서 독일과 상대적 고출산 국가 간 비교	141
〈표 IV-1- 1〉 탁아사업기 주요 내용 요약(1920-1990)	150
〈표 IV-1- 2〉 보육사업 태동기 주요 내용 요약(1991-2003)	151
〈표 IV-1- 3〉 육아정책의 개념화기 주요 내용 요약(2004-2005)	152
〈표 IV-1- 4〉 저출산고령화 기본 계획 중 보육 관련 내용 정리	153
〈표 IV-1- 5〉 유아교육선진화 계획과 유아교육 발전5개년 계획	156
〈표 IV-2- 1〉 응답자 기본특성	157
〈표 IV-2- 2〉 육아(지원)정책의 사회적 기능에 대한 기여도	159
〈표 IV-2- 3〉 육아(지원)정책의 사회적 기능에 대한 향후 강조 정도	159
〈표 IV-2- 4〉 육아정책 패러다임 전환 방향에 대한 동의 정도	161
〈표 IV-2- 5〉 육아 지원 관련 분야와 다른 분야와의 연계·융합 필요 정도 ..	163
〈표 IV-2- 6〉 육아정책연구 범위 확대 시 포괄 연령범위의 적절성	164
〈표 IV-2- 7〉 연령 범위별 필요한 정책	165
〈표 IV-2- 8〉 육아정책 포괄 대상 시기의 적절성	166
〈표 IV-2- 9〉 육아정책 포괄 대상 시기별 필요한 정책	166
〈표 IV-2-10〉 아동 대상별 육아정책의 충분성 정도	168
〈표 IV-2-11〉 아동 대상별 육아(지원)정책의 필요성 정도	169
〈표 IV-2-12〉 가족유형별 정책의 충분성 정도	170
〈표 IV-2-13〉 가족유형별 정책의 필요성 정도	171
〈표 IV-2-14〉 초저출산 사회에서 긴급하게 요구되는 육아정책	172
〈표 IV-2-15〉 육아 관련·저출산 정책 중 우선적으로 추진해야 할 정책 분야	174
〈표 IV-2-16〉 포괄적 육아정책개발 및 수립 위한 역할 강화 필요 분야	175

그림 목차

[그림 III-1- 1] 주요국의 1850~2010년 소득 상위 5% 점유율 변화	40
[그림 III-1- 2] 지니계수와 자살률 및 출산율 추이	42
[그림 III-1- 3] 인구구조 변화에 따른 부양비 변화 추이	43
[그림 III-1- 4] 황금사각형 모델	43
[그림 III-1- 5] 소득주도성장의 논리적 흐름	45
[그림 III-1- 6] 포용적 성장과 사람중심 경제성장	47
[그림 III-1- 7] 근로형태별 사각지대 위험집단 현황	49
[그림 III-3- 1] OECD국가들의 GDP 대비 공적 가족급여 지출비율	72
[그림 III-3- 2] 연령별 아동가족관련 공적지출구조 비교	72
[그림 III-5- 1] OECD주요국의 출산율 추이	91
[그림 III-5- 2] 일본 지역거점지원사업의 유형변화	101
[그림 III-5- 3] 지역육아지원 거점과 각 시설 간 관계도	106
[그림 III-6- 1] 보육교사 급수별 자격증 발급 현황	111
[그림 III-6- 2] 보육교사 연령별 자격증 발급 현황	112
[그림 III-6- 3] 어린이집 유형별 보육교사의 평균 연령과 최대 연령 (중간경력 보육교사 조사)	112
[그림 III-6- 4] 어린이집 유형별 보육교사 자격분포	113
[그림 III-6- 5] 어린이집 유형별 보육교사의 월급여 총액 및 수당비율 (어린이집 원장 조사)	115
[그림 III-6- 6] 설립주체별 어린이집 수 추이	118
[그림 III-6- 7] 어린이집 설립주체별 보육아동의 연령 분포	118
[그림 III-6- 8] 일·가정 양립 지원제도 포트폴리오	120
[그림 III-6- 9] 여성취업자의 종사상 지위 분포(2017년)	122
[그림 III-6-10] 여성취업자의 업종 분포(2017년)	122
[그림 III-7- 1] 결혼에 대한 가치관	129
[그림 III-8- 1] 육아를 위한 독일 가족정책의 전통적 경향	140
[그림 III-8- 2] 독일 출산율 변화	140

[그림 III-8- 3] 독일 육아지원정책의 변화와 출산율 상승 추이	143
[그림 III-8- 4] 독일 가족정책의 포용 범위 변화	144
[그림 III-8- 5] 국내총생산 대비 가족복지비 지출 비율(2013년)	145
[그림 III-8- 6] 독일 육아정책의 변화	146
[그림 IV-1- 1] 보육 중장기 기본계획의 연혁(1차~2차)	154
[그림 IV-1- 2] 제3차 중장기보육 기본계획	155
[그림 IV-1- 3] 유아교육 혁신방안(2018-2022)	156

요약

1. 서론

가. 연구의 목적

- 육아정책의 의미와 역할, 기능에 대한 패러다임 전환 이슈 제기
 - 초저출산 현상의 지속으로 육아정책의 수요자이며 대상자인 아동인구가 감소하는 상황에서 육아정책의 의미, 육아정책의 역할과 기능 재정립을 위한 논의 필요
- 포용적 복지국가의 관점에서의 육아정책의 역할과 정책과제 제안

나. 연구 내용

- 포용적 복지국가 구현, 저출산 사회에서 보다 적합한 육아정책 수립을 위한 새로운 육아정책 패러다임 제시
- 포용적 복지국가 구현과 저출산 사회 대응을 위해 시급하게 추진해야 할 육아정책의 과제를 제시함

다. 연구 방법

- 다학제 전문가로 구성된 TF 운영
 - 육아정책에 대한 새롭고 다양한 시각을 제시할 수 있는 다양한 분야의 전문가로 구성된 ‘포용적 복지국가를 위한 육아정책포럼 TF’를 운영, 총 4회의 ‘포용적 복지국가를 위한 육아정책 포럼’을 개최하고, 다양한 관점에서 육아정책 담론을 재구성함.
 - TF는 원내 위원 7인(위원장 육아정책연구소 백선희 소장 포함), 외부 위원 8인의 총 15인으로 구성됨.

요약 표 1 포용적 복지국가를 위한 육아정책포럼 TF 구성

위원장	내/외부 구분	부위원장	성명	소속지위/전공
백선희 (육아정책연구소 소장)	외부 위원	정재훈 (서울여대 사회복지학부 교수)	김미곤	한국보건사회연구원 선임연구위원
			김영옥	한국여성정책연구원 선임연구위원
			김은실	이화여대 여성학과 교수)
			양옥승	덕성여대 유아교육과 명예교수
			손인숙	건국대학교 병원 산부인과 교수
			천현숙	한국국토연구원 선임연구위원
			최 영	중앙대학교 사회복지학과 교수
	내부 위원	이정원 (육아정책연구소 연구위원, 과제 책임자)	김나영	경제학
			김동훈	교육재정
			김아름	법학
			김지현	가족
			이윤진	사회복지
			김문정(간사)	아동가족

□ 전문가 조사

- 8개 분야(가족학, 아동학, 유아교육학, 보건의료학, 사회/사회복지학, 여성학, 기타)의 전문가 60명을 대상으로 전문가 조사를 실시, 총 28명이 응답한 결과를 분석함.
- 주요 설문내용: 육아정책의 사회적 기능에 대한 기여도 평가 및 향후 강조정도, 육아정책패러다임 전환 방향에 대한 의견, 육아정책 범위의 확대 관련 설문(타학문 분야와의 융합 필요성, 포괄해야 할 연령 범위, 포괄해야 할 생애주기의 적절성)

2. 연구 추진 성과

□ 포용적 복지국가 육아정책 포럼 개최

- 연구기간 중 총 4차례의 포럼 개최
- TF 위원 중 외부 위원이 각 한차례씩 포럼에서 각 분야 관점에서의 육아정책의 이슈를 발표하고 토론함.

Ⅱ 요약 표 2 Ⅱ 육아정책 포럼 운영 현황

차수	주 제	일자	발표자
1차	발표 1: 초저출산 사회, 육아정책 패러다임 전환의 필요성	7. 10	백성희
	발표 2: 포용적 성장과 포용적 복지		김미곤
2차	발표 1: 아동권리·복지 관점에서의 육아정책 - 돌봄정책으로서의 현금수당: 아동수당 도입에 있어 몇 가지 논점	8. 29	최 영
	발표 2: 가족(젠더) 관점에서의 육아정책 - 가족형태 다양성 관점에서의 육아정책		정재훈
	발표 3: 경제학적 관점에서의 육아정책 - 보육교사 일자리의 위기와 대응		김영옥
	발표 4: 영유아 발달·교육적 관점에서의 육아정책		양옥승
3차	발표 1: 모자보건 관점에서의 육아정책	10. 2	손인숙
	발표 2: 공간(지역)적 관점에서의 육아정책 - 지역사회차원의 보육지원정책 개선방향		천현숙
4차	발표 1: 육아정책의 전개 과정과 국가계획	10. 26	이정원
	발표 2: 여성학/문화적 관점에서 보는 한국의 저출산과 돌봄사회로의 전환		김은실

□ 포용적 복지국가를 위한 육아정책 토론회 개최

- 포용적 복지국가 포럼 운영 결과, 전문가 조사 결과를 바탕으로 육아정책 패러다임 전환을 논의하는 장으로 토론회를 개최함.
- TF 위원 중 외부 위원이 각 한차례씩 포럼에서 각 분야 관점에서의 육아정책의 이슈를 발표하고 토론함.

3. 육아정책에 대한 제 접근

가. 포용적 성장·포용적 복지와 육아정책(김미곤)

1) 복지국가와 거대한 후퇴

□ 복지국가는 국민들의 삶의 질 제고를 위한 인류의 이상을 담은 국가운영 시스템임.

- 하지만 신자유주의 득세, 뉴 노멀(New Normal), 저출산·고령화, 4차 산업 혁명에 따른 산업구조 및 노동시장의 변화, 사회적 지속가능성 저하 등의 도

전으로 복지국가라는 인류의 실험은 슬라보예 지젝, 다비트 판 레이브라우크, 지그문트 바우만, 낸시 프레이저, 에바 일루즈 등(2017)의 책 이름처럼 『거대한 후퇴(Die große Regression)』 상태에 직면해 있음.

2) 거대한 후퇴와 패러다임 전환 필요성

□ 『거대한 후퇴』의 핵심 주장은 민주주의 후퇴, 신자본주의 득세로 요약됨. 돌이켜 보면, 제2차 세계대전 이후 1970년대 초반까지 세계 경제는 높은 세율을 유지하면서도 높은 경제성장률을 달성하였고, 토마 피케티(Piketty, 2014) 등이 지적하는 바와 같이 매우 평등한 분배 상태를 유지하는 황금의 시대(golden age)였음.

- 이후 복지국가 위기를 기회삼아 1970년 말에 등장한 신자유주의는 낮은 세율로 성장을 도모하고, 재정적자를 줄이려고 하였으나(Laffer curve), 결과는 높은 불평등, 낮은 경제성장률, 늘어난 재정적자라는 초라한 실적으로 귀결되고 있음.

□ 그동안 우리는 경제적 지속가능성에 정책의 무게 중심을 두었음. 한쪽으로 치우친 ‘압축 성장’은 ‘압착 위기’로 나타나는 법임.

- 세계 최저 수준의 출산율, 청년들의 희망 빈곤(3포, 5포, N포, 헬조선), 세계 최고 수준의 노인 자살률 등은 우리 사회의 지속가능성을 의심케 함. 여유진(2017)의 연구에 의하면, 불평등도(지니계수)와 자살률은 매우 유사한 패턴(상관관계)을 보이는 반면에 지니계수와 출산율은 역행하는 패턴을 보이고 있음.

3) 새로운 패러다임으로서의 포용적 성장과 포용적 복지

□ 참여정부시절 비전 2030에서는 경제-일자리-복지간의 황금삼각형 모형(Golden Triangle Model)이 제시된 바 있음.

- 하지만, 이제는 급격한 기술의 발전에 대응하는 교육 및 재교육이 과거 어느 때보다도 긴요함. 교육-일자리-성장-복지 간의 선순환 체계인 황금 사각형 모델(Golden Quadrangle Model)을 구축할 필요가 있음(김미곤 외, 2017).

• 이는 교육/성장/일자리/복지 간의 분절적 접근으로는 복잡한 현상을 해결할 수 없기 때문임. 노동시장에서의 비정규직 양산 후 복지로 해결은 불가능에 가깝고, 이윤주도 성장(Profit-led Growth) 패러다임으로는 비정규직 양산 문제를 해결할 수 없음. 또한 경제성장 패러다임은 한 사회의 ‘바람직성에 관한 교육(철학)’에 영향을 받음.

- 황금 사각형 모델의 각 요소는 모두 중요하지만, 거대한 후퇴에 대응하는 패러다임 전환이라는 측면에서는 포용적 성장(Inclusive Growth)과 포용적 복지(Inclusive Welfare)를 중심으로 살펴보았음.
- 신자유주의 체제하의 이윤주도 성장의 문제점이 부각된 후 대안으로 IMF, WB, OECD에서는 포용적 성장을, ILO에서는 소득주도 성장(Income-led Growth)을 주장하고 있음.
 - 소득주도성장의 논리구조는 소득증가→소비증가→투자증가→일자리증가→소득증가임. 소득주도성장론 자들은 1980년대 신자유주의자들이 비판하였던 강력한 노동조합, 시장에 대한 정부의 적극적 규제, 공적 사회인프라 확대, 임금상승, 소득보장정책 확대 등의 복원을 주장하고 있음(Onaran, 2015; 이상현, 2017, 윤희식, 2017에서 재인용).
 - OECD와 WB의 포용적 성장 위한 정책 내용은 여성의 경제활동참가율 증대, 양질의 일자리 창출, 금융에 대한 접근성 강화, 창업기회의 확대, 기업 간 공정한 경쟁이 가능한 환경조성, 불우한 환경에 처한 이들의 교육수준 향상, 저발전 지역의 개발, 조세제도의 누진성 강화, 근로유인을 저해하지 않는 수준에서의 사회안전망 확대 등임.
 - 그러므로 포용적 성장은 불평등과 빈곤의 확대가 경제성장에 부정적인 것을 인식하여 사회보장을 포괄하고 있지만, ‘그 목표가 지속가능한 성장이지 소득재분배 자체가 목적은 아니다’(세계은행, 2014, 윤희식, 2017에서 재인용)라는 점은 분명히 하고 있음.
- 소득주도 성장의 논리구조는 포용적 복지에서도 성장과 복지 간의 선순환 흐름으로 주장되고 있음. 굳이 차이점을 부각한다면 포용적 복지는 시장(또는 경제)보다는 ‘인간을 중심’에 두고 접근한다는 측면임.
 - 박능후 장관은 포용적 복지국가를 “어느 계층도 소외됨이 없이, 경제성장의 과실과 복지를 고루 누리면서, 개인이 자신의 역량과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 나라”라고 언급함(왓쳐데일리, 2017. 7. 24). 여기에는 ‘경제성장의 과실과 복지를 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 시스템’이 곧 포용적 복지임을 암시하고 있음.
- 포용적 복지는 인본주의, 보편주의, 사회통합, 상생, 다양성에 대한 존중, 분배정의 실현 등의 철학적 함의를 지니고 있음. 이를 통하여 경제적 지속가능성 뿐만 아니라 사회적 지속가능성을 담보하자는 것임.

나. 영유아발달·교육적 관점에서의 육아정책(양육승)

□ 육아정책으로서 유아교육과정에 대한 관점 전환의 필요성

- 최근 몇몇 국가들은 포용력 있는 사회구현을 위해 시민교육을 강화하는 방향으로 교육과정에 대한 관점을 전환하고 있음. 영유아발달·교육적 시각에서 보면 포용력 있는 시민을 기르는 교육은 유아기에 가능함.
 - 영유아는 자신과 타인의 성, 연령, 외모, 피부색, 언어, 문화 등에 관심을 보이고 자신을 부모 및 또래집단과 동일시하며 자아 정체성을 형성하기 시작하는 시기에 있음. 그런가 하면 부모, 또래, 기타 친숙한 사람들이 가지고 있는 타인이나 타문화에 대한 선입견, 편견, 고정관념 등을 쉽게 답습하는 경향도 있음.
 - 영유아는 잠재되어 있는 능력을 일깨워주는 교육의 과정을 거치게 되면 비록 매우 낮은 초보적인 수준이긴 하지만 사람과 사람 사이, 그리고 문화와 문화 간의 공통점과 차이점을 인식, 수용할 수 있음.
- 교육과정이 국가 수준에서 개발되고 있는 한국적 특수성을 감안하면 육아정책으로서 유아교육과정이 갖추어야 할 기본 조건을 밝히고 유치원·어린이집 교육과정에 대한 관점이 시간의 경과와 더불어 어떻게 변화했는지를 살피는 것은 포용적 복지국가를 위한 육아정책으로서 유아교육과정의 방향 탐색을 위한 필요한 절차이고 과정이라 할 수 있음.
 - 유아교육과정이란 초등교육과정과의 연계 속에서 탐구되어야 함에도 불구하고 초등학교는 ‘아동중심’ 교육과정을 운영하는 유치원·어린이집과 달리 중·고등학교와 더불어 ‘교과중심’ ‘내용중심’의 교육과정을 운영한다는 이유만으로 그간의 유아교육과정 탐구에서는 학교교육과정 이론이나 연구동향을 도외시하였음.

□ 육아정책으로서 유아교육과정이 갖추어야 할 기본 조건

- 초등학교 취학 전 모든 영유아의 ‘행복한 삶’을 보장할 수 있어야 함.
 - 유치원·어린이집은 공평성과 형평성의 차원에서 ‘교육의 질적 기회균등’ 경험을, 즉 양질의 교육과정을 제공함으로써 모든 영유아가 행복한 삶을 누릴 수 있게 해야 함.
- 보육과 교육이 ‘융합’된 텍스트로 이해되어야 함.
 - 인식론 뿐 아니라 윤리적으로도 합당한 교육과정 구성이 가능하도록 유아

교육과정은 보육과 교육이 융합된 텍스트로 이해되어야 함.

- 영유아의 '미래'만이 아닌 '현재'의 삶에도 주목하여야 함.
 - 본질적으로 교육이 미래지향적이라면 보육은 현재지향적임. 그러나 영유아는 모든 면에서 미성숙한 존재이므로 유아교육과정을 구성할 때에는 영유아의 미래와 현재 모든 시점의 삶에 관심을 가져야 함.
- 교원의 '전문적 역량'과 '자율성'이 확보되어야 함.
 - 영유아의 발달과 삶의 맥락에 비추어 최적화된 교육과정이 실효를 거두기 위해서는 유치원·어린이집 원장(감)과 교사의 유아교육·보육에 대한 전문적 역량이 담보되어야 함. 아울러 교육과정 편성과 운영에서의 융통성과 탄력성을 높이기 위해서는 교원의 자율성 또한 확대될 필요가 있음.
- '가족지원 프로그램'과 병행하여 포괄적으로 설계, 실시되어야 함.
 - 유아교육과정은 영유아의 행복한 삶을 보장할 수 있도록 부모(보호자)를 포함한 가족을 지원할 수 있는 부모교육, 부모참여, 가족복지 프로그램이 함께 제공되어야 함. 가족지원 프로그램을 제공함으로써 유아교육·보육의 효과를 극대화하고 있는 대표적인 사례로는 미국의 Head Start, 독일의 가족센터 등이 있음.

□ 유치원·어린이집 교육과정에 대한 관점의 변화

- 관념주의에서 발달주의에 기초한 아동중심 교육과정으로 전환
- 흥미중심 교육과정과 활동중심 교육과정
- 구성주의에서 사회적 구성주의에 기초한 아동중심 교육과정으로 전환

□ 초·중등학교 교육과정에 대한 관점의 변화

- 인문학 기반에서 사회과학 기반의 교과중심 교육과정으로 전환
- 경험중심 교육과정에서 내용중심 교육과정으로 전환
- 역량중심 교육과정

□ 육아정책으로서 유아교육과정에 대한 관점 전환의 방향

- 교육과정 구성의 방향: 유아 능력개발 중심 교육과정
 - 유치원·어린이집 교육과정이 초저출산 사회에 대응하고 불확실한 미래에 대비할 수 있는 포용적 육아정책의 하나로 자리매김하기 위해서는 역량중심 시각을 도입하여 유아교육과정을 유아 능력개발 중심 교육과정이라 재개념

화하고, 유아기에 계발 가능한 핵심 능력을 중심으로 구조화할 필요가 있음.

- 유아 능력계발 중심 교육과정 구성 프레임워크로서의 핵심 능력
 - 건강안전관리 능력: 생존과 건강한 생활을 위해 반드시 구비해야 할 자기 보호, 자기관리 능력 및 기본생활 습관 등을 의미함.
 - 자기조절 능력: 인지조절과 감정조절의 복합적인 심리과정으로 인지조절은 목표지향적인 행동을 의미하지만, 감정조절은 자신 및 타인의 감정을 인지하고 외부 자극에 의해 유발된 감정을 억제, 대처하는 등의 능력을 의미함.
 - 의사소통 능력: 주어진 상황에 비추어 표정, 몸짓, 언어 상징, 텍스트, 매체 등을 활용하여 자신의 생각과 감정을 표현하고 타인의 의견을 청취하며, 타인이 표현한 생각과 감정을 이해하는 등의 능력을 의미함.
 - 창의적 사고 및 표현 능력: 다양한 지식을 융합해서 새로운 지식을 생성하고 창출해 낼 수 있는 능력을 의미함.
 - 공감 및 배려 능력: 공감능력은 문화적·생태적 감수성, 나눔과 베품의 정서 등과 관련된 능력을 의미하고, 배려능력은 타인을 존중하고 도와주며 다양한 문화를 존중하고 자연 및 생태환경을 보살피는 등의 능력을 의미함.

다. 아동권리복지적 관점에서의 육아정책: 아동권리측면에서의 아동수당 (최영)

- 본 글은 아동수당제도 도입에 있어 아동수당의 정책효과, 현금수당의 필요성, 아동수당과 관련된 다양한 쟁점, 그리고 아동수당과 관련 아동가족정책의 상보성 등에 대해 살펴보고, 이를 바탕으로 우리나라 아동수당의 발전방향을 제시하고자 하였음.
- 먼저 아동수당의 정책효과로 아동의 생존권 보장을 통한 아동복지/권리 실현, 보편적 수당을 통한 사회통합, 무자녀가구에서 유자녀가구의 수평적 소득재분배 효과, 저출산 문제 해결책으로서의 아동수당의 기능 등에 대해 살펴보았음. 궁극적으로 아동수당의 도입취지는 ‘아동의 건강한 생존과 발달’ 즉 아동의 생존권 보장에 있음을 제시함.
- 아동가족정책으로서 아동수당은 아동양육으로 인해 가구 내 추가되는 소비지출 비용을 지원하기 위한 ‘아동양육 비용 지원’제도로써 부모의 아동돌봄 노동을 지원하기 위한 보육서비스나 유급휴가와와는 상이한 특성을 지니는 제도임을 주장함.

- 우리나라의 경우 아동가족지출의 대부분이 돌봄노동을 지원하기 위한 정책(보육서비스, 산전후휴가/육아휴직, 양육수당)에 집중되고 있어, 아동수당과 같은 현금수당을 통해 ‘아동양육비용’ 지원정책이 필요함을 제시함.
- 아동수당 도입에 있어 양육수당, 유급휴가, 세제지원 제도 등 관련 아동가족정책과의 연계조정의 필요성을 제시함.
 - 양육수당은 아동수당과는 달리 부모의 아동돌봄노동을 지원하는 제도(모성권을 지원)로 그 성격이 다르며, 여성의 노동시장참여를 저해할 가능성이 높아 장기적으로는 아동수당도입에 따라 축소할 것을 제안함.
 - 유급휴가의 경우 부모의 노동권과 부모권을 보장하는 제도로 아동수당제도와는 성격을 달리하고 있음을 지적함.
 - 추가적으로 아동관련 세제지원(ex, 아동장려금과 자녀세액공제)제도는 아동수당과 그 성격이 유사하고, 사각지대와 소득역진성 등의 문제가 있어 아동수당도입에 따라 조정이 필요함을 언급함.
- 마지막으로 앞에서 검토한 아동수당의 다양한 쟁점들을 바탕으로 아동권리에 기반한 보편수당과 아동의 특수욕구에 기반한 욕구별 수당을 조합한 형태의 한국형 아동수당제도의 설계가 필요함을 제시함.

라. 모자보건 관점에서의 육아정책(손인숙)

- 임신전 건강관리 체계 구축
 - 임신전 건강관리의 필요성
 - 태아프로그래밍 이론에 의하면 성인병에 대한 개인별 민감도가 자궁 내에서 결정되므로 평생건강을 위하여 임신전과 임신중 관리가 중요함.
 - 산전관리를 하여도 태아사망률, 선천성 기형, 저체중아의 빈도가 줄지 않는 것은 나쁜 임신의 결과가 임신전에 남녀가 가지고 있는 결과의 산물임.
 - 임신결과를 결정하는 대부분의 요인은 임신전과 임신초기에 이루어지므로 임신전 관리가 중요함.
 - 신경관 결손증, 입술 갈림증, 심장기형 등 선천성 기형을 예방하기 위해 임신전 3개월부터 임신초기 3개월까지 엽산을 복용해야 함.
 - 저출산과 함께 출산건강의 악화로 인하여 고위험 임신의 증가하고 있어 임신전 임신관련 위험요인을 평가하고 이를 개선한 후에 계획임신이 필요함.

- 임신전 건강관리 체계 구축
 - 가임 남녀에 대한 건강검진 시행: 25세 전후 가임기 남녀 생애 주기별 건강 검진
 - 임신, 출산과 관련된 의학정보 제공 및 계획임신에 대한 홍보
 - 혼인신고 부부에 대한 계획 임신 교육 및 상담: 임신 전 검진, 건강한 생활 습관 교육, 예방접종, 엽산제공, 난임지원 안내, 고혈압, 당뇨병 등 만성질환 관리
- 분만관련 인적자원 확보 계획 수립
 - 산과 진료분야 전문인력의 심각한 감소
 - 산부인과 전공 희망자의 감소로 신규전문의 배출 감소: 2001년 (270명)에서 2016년 96명으로 64% 감소
 - 종합 병원의 분만관련 인프라 투자 감소
 - 분만 관련 저수가 정책으로 인력, 시설 들 병원 투자 감소
 - 기존 산부인과 전문의의 분만 기피
 - 분만 의료기관수 지속적인 감소로 분만취약지 증가
 - 모성사망비 지역별 격차 증가
 - 분만관련 인적 자원 확보에 대한 대책
 - 산부인과 지원 기피 요인 제거 등 산과 전문인력 양성을 위한 계획 수립
 - 분만관련 의료분쟁에 대한 대책으로 무과실의료분쟁에 대해 100% 국가 배상책임
 - 분만관련 국민건강보험 수가 개선(분만료 현실화)
- 임신부 등록을 통한 산모관리체계구축
 - 임신부 등록을 통한 산모관리체계구축 현황
 - 국민행복카드를 통한 임신 등록의 정보가 빈약함.
 - 출생증명서 양식이 간단하여 의료 관련 통계에 부적합
 - 출생신고가 보편적 등록제가 아닌 보호자 신고우선주의로 신고 누락 가능성
 - 임신 등록체계와 출산 등록 체계의 이원화로 분절적으로 수집되어 보건정책에 이용하지 못함.

- 임신부 등록제 구현
 - 임신 및 출산관련 정보 관리하는 기관으로 ‘임신·출생정보센터(가칭)’ 설치
 - 국민행복 카드 발급을 위한 임신출산 확인서에 보건관련 건강정보 등록
 - 출생증명서에 보건관련 건강정보 등록
 - 임신 및 출산에 대한 정보등록 주체: 병원 의료진, 산모
- 임신·출생정보센터(가칭)의 역할
 - 임신부에 대한 근거자료 생성으로 지역별, 기간별, 중증도별 예정 수요를 분석하여 출산예상지도 작성
 - 임신과 출산에 대한 근거기반 정책 수립과 평가를 포괄적이고 체계적으로 할 수 있음
 - 임신 및 출산에 대한 정보 기반 보건소 역할 강화: 임신부 물품 지원, 산모 신생아 건강관리사업, 영유아 예방접종
- 임신 출생 등록 시스템의 장점
 - 보편적 출생등록주의로 아동 인권 강화
 - 행정절차 간편화
 - 정확한 보건통계 작성(주산기 사망률, 영아 사망률)
 - 임신부 및 영유아 건강관리의 체계화
 - 임신과 출산과 관련하여 산모와 아이의 합병증을 예방하기 위한 연구를 통하여 모자보건증진에 기여

마. 공간적 관점에서의 육아정책(천현숙)

1) 공간적 관점의 육아정책

□ 육아정책의 공간적 관점의 중요성

- 한국의 육아정책은 저출산정책 일환으로 중요하게 다루어지고 있지만 보육시설의 분포, 접근성, 시설의 질적 수준 등에 대한 평가 등이 미흡한 점이 있음.
 - 도시와 농촌 간 영유아시설 분포 차이가 큼. 또한 농촌의 경우 보육시설이 전혀 없는 지역도 상당수 존재하고 있음(김은설·윤재석·윤지연, 2015: 47).
 - 어린이집을 포함한 보육지원시설은 생활밀착 인프라의 하나로 생활권내 입

지하여야 하며, 생활권 단위에서 보육시설 분포 현황을 살펴보고 계획수립에 반영하여야 함.

- 생활SOC를 강조하고 있음에도 내년도 예산중 육아인프라 예산은 전무(건설경제, 2018. 9. 14). 따라서 지자체 재정여건에 따라 보육서비스 격차가 커지는 문제가 발생하고 있음.
- 보육시설 이용의 사회적 형평성 제고를 위해 보육시설 공간적 이용에 대한 현황파악과 평가 및 관리와 보완계획이 필요함.
- 현재 보육시설 공급기준이 신규주택단지인 아파트에만 적용¹⁾되고 있어서 아파트 단지가 아닌 모든 주거지에 적절한 보육시설이 입지해야 하고 어떤 지역, 어떤 유형의 주택에 거주하더라도 보육시설 이용에 문제가 없어야 함.

□ 보육시설 공간계획에 지자체 역할의 제고

- 보육시설은 생활밀착형 SOC의 하나로 시설 현황 및 계획수립에 지자체 역할이 매우 중요함.
 - 보건복지부가 수립하는 5년 단위의 중장기보육 기본계획이 운영되고 있고 서울시에서도 보육기본계획이 수립되어 있음. 보육시설에 관한 계획은 시도는 물론 시군단위로 생활권 중심으로 수립되는 것이 바람직함.
 - 이용권 분석에 기초한 보육시설 입지실태와 평가가 지역별로 이루어져야 함.
 - 일본의 경우 시정촌이 실시 주체가 되어 육아지원정책을 시행하고 있음. 2004년 차세대육성지원대책법 제정된 이후 지역사회와 기업의 지원계획을 강조하고 있으며 2005년 기준 전국 시정촌의 99%가 행동계획을 수립 완료하였음.
- PDCA(Plan, Do, Check, Action)의 운영
 - 지자체별로 5년 단위의 보육시설 공급관리계획이 수립되어야 하고 계획의 평가와 재조정이 연단위로 이루어져야 함.
 - 보육시설 설치를 포함하여 보육과 관련된 계획의 평가와 피드백이 실시되어야 함.
 - 보육시설 확충 지표와 출산율 지표 등을 지자체 평가에 반영하여 인센티브 부여하는 방안도 검토 필요함.
 - 일본 요코하마시의 경우 PDCA 사이클을 확보하여 중간단계마다 보육관련 지표의 목표 및 전망 등을 재검토하고 있음.

1) 주택건설기준 등에 관한 규정 제52조의2항에 따르면 주민공동시설의 하나로 어린이립 설치 규정이 있음. 이 규정은 100세대 이상 공동주택단지에만 적용되는 기준임.

바. 경제학적 관점에서의 육아정책: 보육교사 일자리와 육아친화적 일가정 양립정책을 중심으로(김영옥)

□ 보육서비스와 보육시장의 특성

- 보육서비스: 가격(비용), 편의성, 접근성, 신뢰성, 품질 등 차원에서 세분
- 보육시장: 다양한 서비스 공급자, 낮은 진입비용

□ 보육교사 일자리의 위기 국면

- 개방형 양성과 느슨한 자격체계
- 보육교사 자격증의 장롱면허증화
- 급여 문제: 학력 무관하게 1호봉으로 시작, 인적자원투자의 임금 미반영
 - 보육교사 임금결정요인: 기관설립유형, 경력(+), 학력 및 자격증은 유의한 효과 없음
- 근로기준법 위배되는 장시간 근로: 운영시간과의 차이, 휴게/점심시간 확보 어려움 → 원아들과의 양질의 상호작용 불가능
- 초과근로 및 휴가제도: 시설 간 격차 큼. 근로기준법, 남녀고용평등법 등 준수 문제 → 근로환경에 대한 맞춤형 모니터링 필요
- 이직과 전직: 대표적 보육의 질 저해 요인 → 근로조건 개선으로 보육교사의 첫 직장 이직률 개선 필요
- 민간 주도의 보육서비스 공급: 최근 감소 추이
- 보육교사의 조직화: 원장과 교사의 비대칭적 조직화 → 보육교사 인권 보호, 권익 대변할 조직 필요
- '보육교사' 통계 확보 필요

사. 문화적 관점에서의 육아정책: 여성학/문화적 관점에서 보는 한국의 저출산과 육아정책(김은실)

1) 저출산 원인과 해결 방안에 대한 시각

□ 출산: 여성문제 VS 국가/사회의 문제?

- 한국사회에서의 저출산에 대한 진단: 고립된 핵가족 내에서의 과도한 육아부담, 육아로 인한 경력단절, 남성의 저조한 가사/육아 참여 → 여성들이 아이를 낳지 않음 → 결혼한 여성의 삶의 조건 지원이 저출산 해결의 정책방향이

라는 인식

- 2005년 이후 저출산 대책(출산장려 정책): 이러한 저출산 진단 및 인식에 의거, '일-가정 양립 지원', '아버지 양육 참여 지원' 등 시행
 - 역사적으로, 출산은 여성 자신이 아닌 사회적, 문화적으로 규정됨.

2) 돌봄 사회로의 전환과 육아정책: 드라마 <마더>를 통해

□ 많은 여성들이 아이를 낳지 않는 삶을 기획하기 시작

- 자유주의 시장경제에서 개인이 갖고 있는 많은 문제들은 개인의 책임으로 간주 → 고학력의, 경제활동을 하는 여성들은 '일 잘하는 직장여성'임과 동시에 '좋은 엄마', '좋은 아내', '행복한 개인'이 될 수 없다고 인식함.
- 행복한 엄마와 행복한 아이들이 아닌, '사회의 기준에 맞는 엄마와 아이'를 원하는 사회는 여성들의 결혼과 출산에 대한 동기 부여를 약화시킴.
 - '과부화된 모성의 삶' 선택을 거부
 - "전 사회의 성원이 모두 다 돌봄을 수행하는 사회로의 전환"이 여성이 전담하는 육아, 돌봄, 재생산노동으로부터 여성이 해방되는 길임(페미니스트 철학자 예바 페더 커테이)

□ 돌봄의 공공윤리(공적 규범)화: 모두가 돌봄을 줄 수 있고, 돌봄을 받을 수 있는 조건

- 첫 번째 단계: '돌봄 대상자'와 '돌봄 제공자'의 '돌봄 관계' 형성
- 두 번째 단계: '돌봄 관계 밖의 제 삼자'가 돌봄 제공자를 돌보아야 하는 '2차 돌봄 관계' 형성

□ 드라마 <마더>: 한 여성이 어머니가 되는 것이 얼마나 어려운 일인지 보여줌.

- 아이를 낳은 어머니를 도울 수 있는 사회적 조건의 부재 속에서 어머니의 역할을 할 수 없는 여성도 있으나 아이를 낳지 않았지만 아이를 공감하고 돌볼 수 있는 여성, 물질적인 자원을 줄 수 있는 여성 등 다양한 모성의 가능성도 존재

□ 정책 방향: 가정에서의 돌봄 노동권 보장, 자신의 돌봄 노동을 대체하고 휴가를 제공받을 수 있는 사회적 조건의 마련, 다양한 모성이 함께 하는 마을을 만드는 정책

- 아이를 낳는 모성들의 다양성 인정, 아이를 낳지 않아도 모성이 될 수 있는,

다양한 모성이 함께 하는 마을을 만드는 사회정책 지향

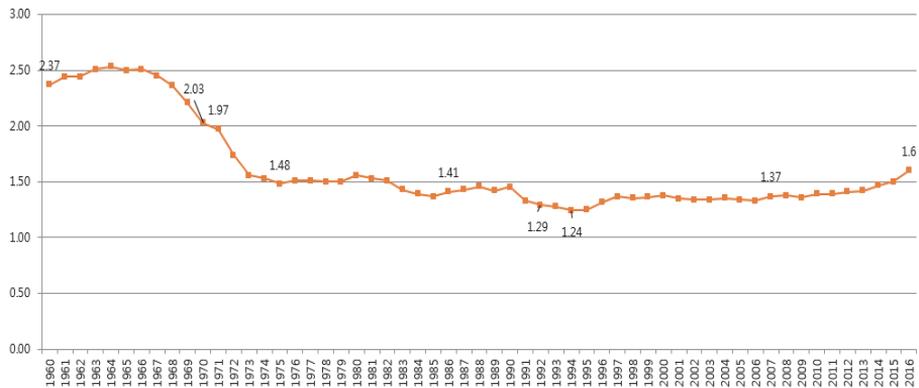
- 효율과 보상이 아닌 ‘행복’이 삶의 기준이 되는 사회, 다양한 모성이 존재하는 마을에서 아이가 필요에 따라 선택할 수 있는 모성이 있다면?

아. 가족정책 관점에서의 육아정책(정재훈)

□ ‘상대적 고출산’ 국가와 초저출산 국가 간 비교

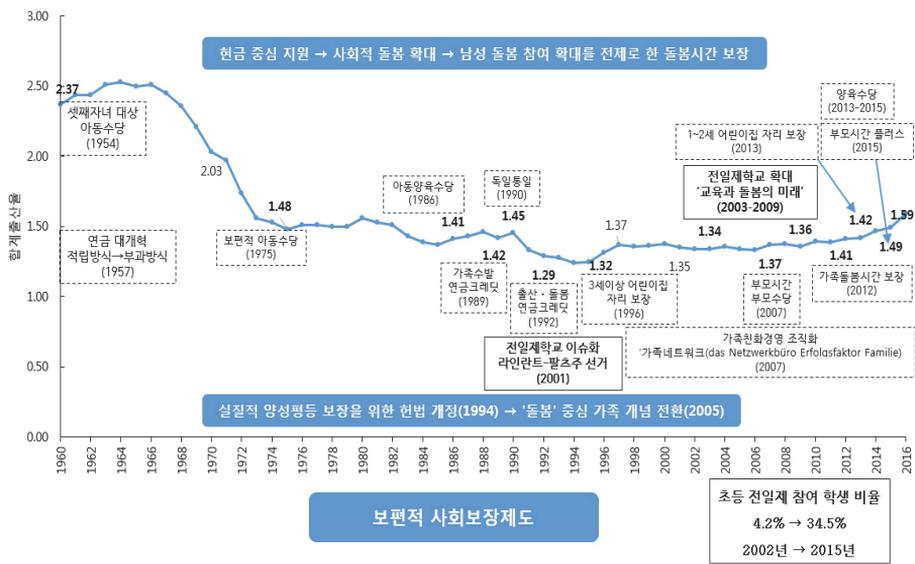
구분	상대적 고출산 국가	초저출산 경험 국가
성평등	높은 수준(*영미권은 기회의 평등)	강한 성별역할분리 규범 존재
가족 형태 다양성	정상규범으로서 법률혼 가족 감소	정상규범으로서 법률혼 가족
다문화성	높은 수준(*노르딕 국가의 통제된 개방)	높은 수준
일·가정 양립	남녀의 공통 과제로서 제도화·규범화	여성적 과제 → 고학력 여성 중심 출산 기피 전략
사회적 돌봄 지원	서비스와 현금급여의 조화 (*영미권은 저비용 민간 영리 중심)	독일어권 → 현금급여 중심 남유럽권 → 가족 책임 강조
보육 인프라	공보육 중심 (*영미권은 민간 영리 중심)	독일어권 → 민간 비영리 중심 (1~2세 아동 지원 서비스 부족) 남유럽권 → 가족 책임 강조

□ 아이 울음소리가 사라지던 사회에서 다시 들리는 사회로...

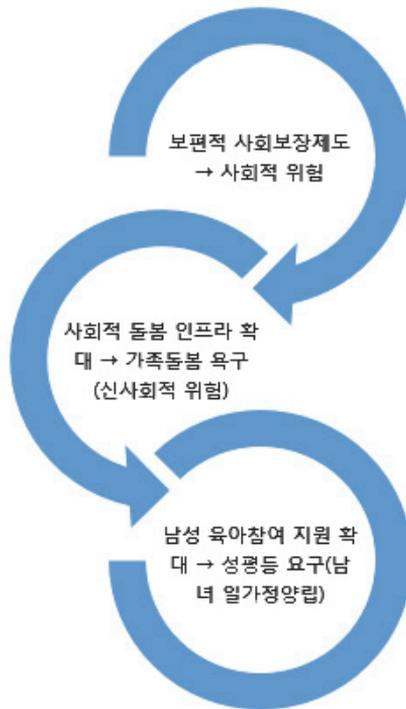


출처: OECD Data(Fertility rates)를 토대로 재구성.(https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm)

□ 독일 육아지원정책의 변화와 출산율 상승 추이



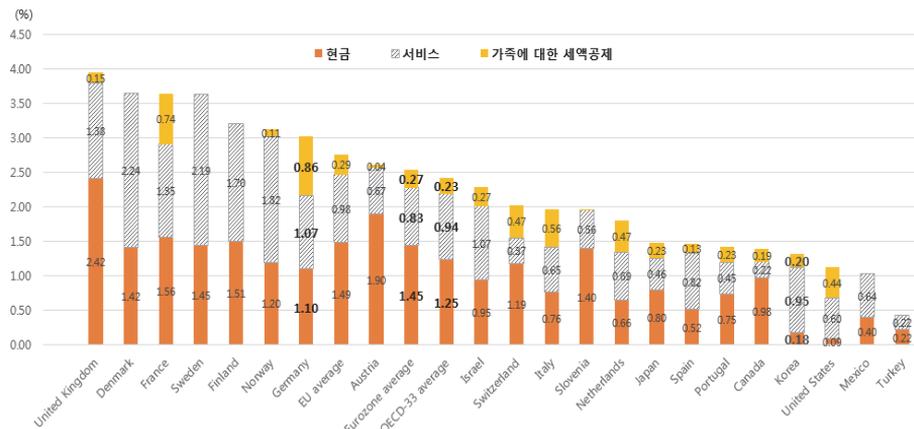
□ 독일 가족정책의 포용 범위 변화



□ 독일의 변화

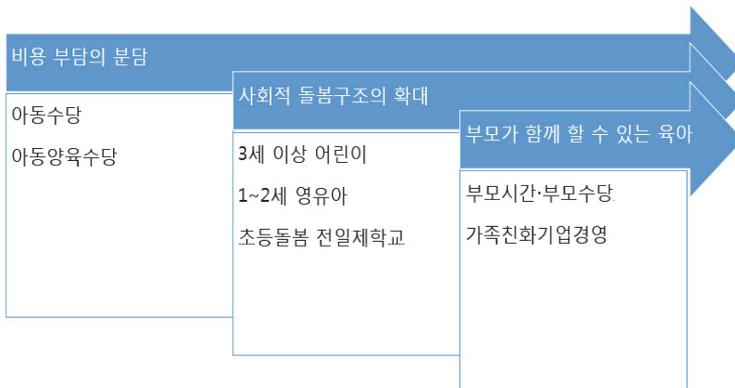


□ 국내총생산 대비 가족복지비 지출 비율(2013)-현금에서 서비스로의 변화

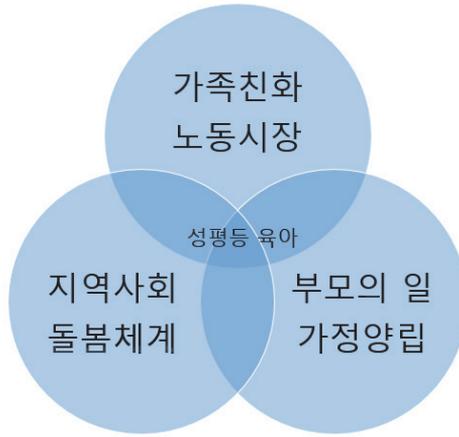


출처: OECD Family database를 토대로 재구성(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>).

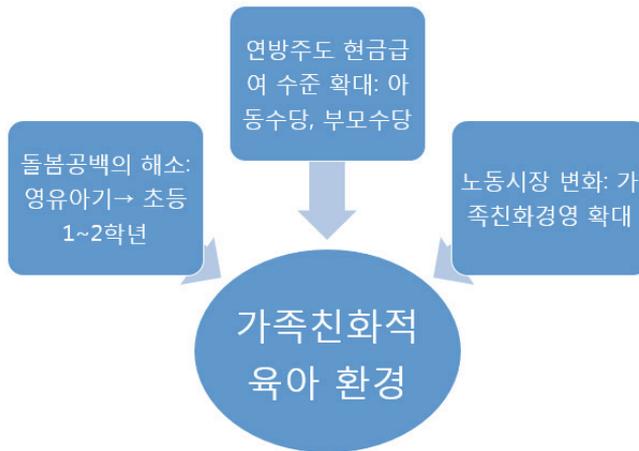
□ 독일 육아정책의 변화



□ 육아정책의 자리매김



□ 지역사회 돌봄체계의 완성



4. 육아정책 패러다임 전환의 방향과 정책과제

가. 우리나라 육아정책의 발전 과정

□ 탁아사업기(1920-1990)

- 구빈적 목적, 여성 취업 증가에 대한 대응 방안으로서 탁아사업 시행
- 한계: 보육시설과 유치원 이원화의 시작. 관리운영주체의 잦은 변동. 저소득층 위주 탁아로 '보편적 정책'으로서의 성격을 갖추지 못함.

□ 보육사업태동기(1991-2003)

- '탁아'에서 '보육'으로의 인식 전환 및 기능 확대의 시기로 보육시설의 양적 확충이 이루어짐.
- 한계: 민간시설 위주의 시설 확충으로 보육사업 공급 구조의 민영화, 질 저하의 폐해

□ 육아정책의 개념화기(2004-2005)

- 보육의 공공화 및 전문화를 추구하기 시작한 시기.
- 육아지원정책의 계획 수립이 시작되어, 보육에 대한 국가 책임이 강화됨.
- 한계: 시설 위주의 지원 중심으로 수요자에 대한 인식 미비

□ 저출산 대책과의 연계기(2006-현재)

- 육아정책이 주요한 '저출산 대책'의 핵심 분야로 활용되기 시작.
- 보육·유아교육 관련 정책에 대한 예산 확대에도 불구하고, 출산율 자체의 회복에 기여하지 못하여, '저출산 대응' 성과에 대한 비판 확대

□ 육아정책의 체계화기(2006-현재)

- 2004년 영유아보육법 개정, 2012년 유아교육법 개정을 근거로 보육·유아교육에 대한 기본계획이 수립되기 시작.
- 2017년 12월 27일 '제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022)'과 '유아교육 혁신방안(2018-2022)' 발표

나. 육아정책 패러다임 전환의 필요성과 방향(전문가 조사 결과)

□ 육아정책의 사회적 기능 기여도와 향후 강조해야 할 기능

- 육아정책의 기능 중 '부모의 일-가정 양립 지원'에 대한 기여도가 가장 높고 (10점 중 6.32점), '저출산 대응'에 대한 기여도가 가장 낮았던 것으로 평가됨(10점 중 4.79점).
- 2004년 이후 '부모의 일-가정 양립 지원', '아동발달 지원', '부모역할 지원', '저출산 대응'에 대한 육아정책의 기여도는 전반적으로 낮게 평가되었으나, 향후에도 지속 강조되어야 한다는 의견이 모두 높게 나타남.

□ 육아정책 패러다임 전환 방향

- 연구진이 제시한 육아정책의 패러다임 전환 방향에 대해 9개 항목 모두 전문

가들은 5점 중 4점(동의함) 이상의 동의도를 보였음.

- 그중 가장 전문가의 동의가 높았던 향후 가장 강조되어야 할 육아정책 패러다임 전환의 방향은 ‘여성 중심의 육아 역할 지원에서 육아의 양성 평등 지향’, ‘부모와 성인 중심의 육아 정책에서 아동중심의 육아정책 지향’, ‘보육·유아교육 정책 중심에서 일과 생활의 균형을 강화하는 정책 강화’로 나타남.

□ 육아정책의 확대 범위

- 대상 연령: 현재의 영유아기에서 ‘초등 저학년’까지의 확대에 대한 동의가 가장 높았음.
- 포괄 시기: 지금의 자녀 출산 후에 한정한 육아정책에서 자녀 임신 후 출산 전 포함에 대한 동의가 높게 나타남.

□ 육아정책과 타 분야와의 연계·융합 필요성

- ‘일-가정 양립 정책 분야’, ‘아동의 권리·복지 정책 분야’, ‘가족 복지 정책 분야’, ‘고용·노동 정책 분야’와의 연계 필요성이 두드러짐.

□ 아동 대상별 육아정책의 충분성과 필요성

- 기아, 유기 아동, 방임아동, 학대피해아동, 장애부모의 아동, 미혼부모 가정 아동 등 취약계층 아동에 대한 육아정책은 매우 부족한 상태로 평가됨.
- 방임아동, 학대피해아동에 대한 육아정책의 필요성이 가장 높고, 이외 육아정책이 부족하다고 응답된 다양한 취약계층의 아동에 대한 육아정책의 필요성이 높게 응답됨.

□ 가족유형별 육아정책의 충분성과 필요성

- 한부모 가족, 장애아동의 가족 등 취약계층 가족을 위한 육아정책의 지원이 가장 부족하다고 응답되었고, 필요성 정도는 미혼부모 가족, 장애부모가족에 대한 육아정책 필요성이 가장 높게 응답됨.

5. 결론

□ 육아정책의 사회적 기능은 기본 기능을 유지함.

- 육아정책은 ‘부모의 일-가정 양립 지원’, ‘아동발달 지원’, ‘부모역할 지원’, ‘저출산 대응’의 사회적 기능을 할 수 있도록 지속적으로 노력해야 함.

□ 육아정책 방법상의 패러다임 전환 방향

- 기본 기능 유지, 방법적 측면에서의 전환 필요
 - 여성 중심의 육아 역할 지원에서 양성 평등한 육아역할을 지원하는 육아정책으로 전환
 - 부모 또는 성인의 이익을 우선적으로 고려하였던 육아정책에서 아동의 행복과 복지를 우선적으로 고려할 수 있는 육아정책으로 전환
 - 출산 대책으로서의 '도구적' 육아정책에서 '육아' 자체의 행복을 위한 육아정책으로 전환
 - 정부와 가족 중심의 육아정책에서 정부, 가족, 사회가 공동으로 육아의 주체가 되는 육아정책으로 전환
 - 보육·유아교육 중심의 육아정책에서 국민의 일과 생활의 균형을 지원하는 육아정책이 강조되도록 전환
 - 학문적으로 보육·유아교육만을 기반으로 하는 육아정책에서 학문간 융합과 연계를 통해 육아정책의 영역을 확대
 - 육아정책의 대상을 영유아에 한정하는 육아정책에서 실제 '육아'의 대상이 되는 수준으로 대상 범위를 확대
 - 저소득층 위주의 선별적 육아정책에서 보편적 육아정책으로 지속 발전
 - 제도 개발 중심의 육아정책에서 제도의 활용도를 높이는 문화적 접근을 접목한 육아정책으로 전환
- 초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한 육아정책 과제
- 근로환경 개선과 연계된 일-가정 양립 지원 강화
 - 육아정책의 청년층 결혼 및 출산 지원 정책과의 연계 강화
 - 육아정책 대상별 사각지대 해소

초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한
육아정책 패러다임의 전환과 정책과제

I

서론

1. 연구의 목적과 필요성
2. 연구 내용
3. 연구 방법

I. 서론

1 연구의 목적과 필요성

본 연구는 육아정책의 역할과 나아가야 할 방향에 대한 근본적 고민에서 시작되었다. 물론 이러한 고민이 시작된 배경으로 한국사회에 더 이상 물리날 곳이 없는 ‘초저출산’이 일상이 되었다는 사실을 부정할 수 없다.

육아정책은 ‘아이’와 ‘아이를 키우는 부모’가 없다면 더 이상의 의미를 지니기 어려운 정책이다. 이러한 이유로 육아정책의 기본은 ‘아이가 행복하고 건강하게 클 수 있는 환경을 조성하고, 아이를 키우는 부모들이 잘 키울 수 있도록 지원하는 것’임에도 불구하고, ‘저출산’이 국가적 위기로 부상하게 된 이후 비로소 발전하게 된 우리나라의 육아정책은 ‘태어난 아이’보다는 ‘아이가 태어날 수 있도록 하는’ 환경 조성이 더욱 중요한 임무로 책임지워졌던 것도 사실이다.

그간의 전 국가적인 노력과 대대적 재정투입으로 아이를 키우는 부모들이 접하는 육아환경은 명백히 개선이 되었다고 자부할 수 있으나, 그럼에도 여전히 ‘아이를 낳지 않는 한국사회’는 지속이 되고 있고 더욱 심화되는 현상마저 보이고 있다. 저출산 극복을 목표로 하였던 모든 정책(육아정책을 포함하여)의 실효성이 의문시되는 상황에서, 앞으로 육아정책은 어떠한 목표를 향해 어떠한 방향 전환을 해야 하는지 패러다임의 전환을 논의할 시점을 맞이하였다.

2018년 12월을 맞는 현재, 2018년 합계출산율은 연말까지 1.0에도 도달하지 못할 것으로 예상되고 있다(한국일보, 2018. 11. 19). 이는 육아정책의 대상과 수요자가 점점 줄어들고 있음을 의미한다. 이러한 추세대로 간다면, 극단적으로 육아정책은 수요자가 줄어들어 폐점을 걱정해야 하는 상점과 같은 상황에 처할

수 있다. 수요자가 줄어들고 있는 상황에서, 어떻게 하면 다시 수요자를 늘리고, 수요자가 만족할만한 상품과 서비스를 제공할 수 있을지 진지하게 고민해야 할 시점이라 할 수 있다.

한국사회에서 아이를 낳지 않거나 적게 낳는 것이 보편적인 추세가 된 것은 분명 그간 유아교육과 보육서비스 정책을 주축으로 하였던 육아정책만의 책임이라고 볼 수는 없다. 출산에 관여하는 요소는 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」에서 분석하고 있듯이 젊은이들의 일자리, 주택 등 결혼의 전제가 되는 요소, 국민들의 가치관과 이에 영향을 미치는 사회문화적인 요소, 사회의 전반적인 안전성과 경제적 활력, 전 생애주기에 걸치는 사회안전망 등 너무나 다양하다(대한민국 정부, 2016). 즉, 수요자를 늘리는 문제에 육아정책이 관여할 수 있는 부분은 많은 퍼즐 중의 한 조각이라고 보아야 할 것이다. 그러나 육아정책이 출산에 관여하는 많은 정책 요인 중 하나의 퍼즐조각에 불과하더라도 이 조각이 제대로 기능하지 못한다면 이 또한 아이를 낳지 않는 사회를 초래하는 중요한 원인이 될 수 있으므로 책임을 회피할 수는 없다.

다만, 그간 취학전 영유아 대상의 교육·보육서비스 위주로 구성되었던 육아정책의 주요 기능으로 저출산에 대한 대응을 크게 기대했던 시각은 이제는 아쉽더라도 거두어야 할 책임은 분명하다. 이보다는 출산율을 직접적으로 높이지는 못하더라도 “육아정책이 기본적으로 해야 하는 역할”이 무엇인지를 좀 더 고민해야 할 것이다.

한편, 문재인 정부가 추진하고 있는 ‘포용적 복지국가’의 측면에서 육아정책이 포용적 복지국가를 추진하는데 어떠한 역할을 해야 할 것인지 또한 본 연구에서 동시에 고민해야 할 부분이다. 이에 본 연구에서는 “어떤 아이도 소외됨 없이, 어떤 가정도 소외됨 없이 이 사회의 경제성장의 과실과 복지를 고루 누리며, 아이들의 역량과 잠재력을 최대한 발휘하게 할 수 있는 나라”²⁾가 되기 위해 육아정책이 어떤 역할을 해야 할 것이며, 어떤 정책과제가 있는지를 고민하고자 하였다.

이처럼 포용적 복지국가의 철학을 육아정책에 적용하면, 오히려 앞서 언급하였던 ‘육아정책의 기본’에 부합하는 바가 있으나, 이러한 철학을 실현하기 위해서는

2) 이는 ‘포용적 복지국가’에 대한 박능후 보건복지부 장관의 언급을(왓쳐데일리, 2017. 7. 24) 포용적 복지국가의 측면에서의 육아정책으로 응용한 것임.

지금까지의 보육과 유아교육 정책 위주의 육아정책을 넘어선 개념의 확장이 필요하다고 보았다. 즉, 2004년 ‘제1차 육아지원정책정책방안’에서 개념화된 이래 유아교육과 보육을 위주로 한 정책으로 협소하게 분류되어 온 ‘육아정책’의 범위를 보다 넓게 재설정할 필요가 있어, 본 연구에서는 우리 사회 다양한 육아정책 관련 분야(사회복지, 경제, 법, 유아교육 및 보육, 아동 및 가족복지 등)의 전문 인력을 활용한 논의의 장을 마련함으로써 육아정책 패러다임 전환의 기틀을 마련하고자 하였다.

이에 본 연구는 다양한 분야의 전문가로 구성된 포럼을 운영하여, 다양한 분야의 전문가를 대상으로 육아정책의 패러다임이 어떻게 전환되어야 하는지, 어떤 정책과제가 시급할지 의견을 청취하고 취합하고자 하였다. 이를 통해 궁극적으로는 아이를 낳지 않는 사회가 된 대한민국에서 육아정책은 무엇을 해야 하는지, 무엇을 할 수 있는지를 다시 한 번 정리하여, 육아정책의 향후 주요 역할과 정책과제를 제시하는 것을 목적으로 하였다.

즉, 본 연구는 육아정책의 대상이 점점 줄어드는 현상을 직시하며, 과연 육아정책은 의미가 있는지, 의미를 가지기 위해서 어떤 전환이 필요한지에 대한 논의를 통해 다양한 분야의 정책전문가들의 의견을 청취하고 육아정책에 접목하여 육아정책의 방향성을 재정립하자는 이슈 제기의 시발점이 되고자 하였다. 이에 본 연구는 육아정책의 핵심 영역이었던 유아교육보육 정책 전문가의 시각을 넘어서서 새로운 시각과 포괄적인 논의가 필요하다는 측면에서 경제학, 사회복지학, 가족정책학, 여성학, 국토·환경, 보건·의료 계통에서 육아정책 관련 연구를 수행하여 온 전문가들의 다양하고 새로운 의견을 취합할 수 있는 논의의 장을 마련하는 형태로 수행하였다.

2 연구 내용

본 연구의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 포용적 복지국가 구현, 저출산 사회에서의 보다 적절한 육아정책을 수립하기 위한 새로운 육아정책 패러다임을 제시하였다. 전문가 조사, 토론회 등을 통

해 수렴된 의견을 토대로 육아에 대한 새로운 가치와 관점을 반영하고 육아정책의 공공성을 제고할 수 있는 방안을 제안하였다. 새로운 패러다임의 제시와 더불어 이에 걸맞은 확장된 ‘육아정책’의 범위를 함께 제시하였다.

둘째, 육아정책의 새로운 패러다임과 확장된 정책 범위에서 육아정책이 포용적 복지국가와 저출산 사회 대응을 위해 시급하게 추진해야 할 정책과제를 제시하였다. 경제성장 및 복지서비스의 혜택을 사회 구성원들이 공평하게 누릴 수 있는 ‘포용적 복지국가’를 구현함에 있어 육아정책이 기여할 수 있는 바를 파악하여, 향후 관련 정책개발에 필요한 실질적 근거 자료를 제공하고자 하였다.

3 연구 방법

본 연구는 포용적 복지국가를 구현하는데 육아정책이 기여하고, 저출산 사회에 적절하게 대응하는 육아정책을 재정립할 수 있는 패러다임의 전환과 정책과제를 제시한다는 목적 하에 다양한 전문분야의 의견을 취합하기 위한 연구 방법을 사용하였다.

가. 다학제 전문가로 구성된 TF 운영

본 연구에서는 전통적인 육아정책의 핵심 분야인 보육·유아교육 분야의 전문가 뿐 아니라, 육아정책에 대한 새롭고 다양한 시각을 제시할 수 있는 다양한 분야의 전문가로 구성된 TF를 구성, 발표와 토론으로 운영되는 ‘포럼’을 개최하였다. 본 TF의 명칭은 ‘포용적 복지국가를 위한 육아정책 포럼 TF’이며, 위원장, 육아정책연구소 내부 위원 6인, 외부 위원 8인 포함 총 15인으로 구성하였다. 위원장은 육아정책연구소의 소장이 맡았으며, 외부 위원은 사회복지, 가족 정책, 모자보건, 경제, 유아교육, 국토환경, 여성, 문화 전공 영역에서 활발하게 활동하고 있는 외부전문가로 구성하였다. 내부 위원은 육아정책연구소 내부에서도 다양한 전공의 위원들이 포함되도록 사회정책, 경제, 아동, 교육, 법학 등 전공자 6인으로 구성하였다.

표 I-3-1 포용적 복지국가를 위한 육아정책포럼 TF 구성

위원장	내/외부 구분	부위원장	성명	소속지위/전공
백선희 (육아정책 연구소 소장)	외부 위원	정재훈 (서울여대 사회복지학부 교수)	김미곤	한국보건사회연구원 선임연구위원
			김영옥	한국여성정책연구원 선임연구위원
			김은실	이화여대 여성학과 교수
			양옥승	덕성여대 유아교육과 명예교수
			손인숙	건국대학교 병원 산부인과 교수
			천현숙	한국국토연구원 선임연구위원
			최 영	중앙대학교 사회복지학과 교수
	내부 위원	이정원 (육아정책연구소 연구위원, 과제 책임자)	김나영	경제학
			김동훈	교육재정
			김아름	법학
			김지현	가족
			이윤진	사회복지
			김문정(간사)	아동가족

이 포럼 TF의 기능은 다양한 관점에서 육아정책 담론을 구성하는 것으로, 육아정책연구소 내부전문가와 외부전문가로 구성된 육아정책포럼 운영을 통해, 육아정책에 대한 다학제적 접근으로 새로운 육아정책 패러다임의 방향과 정책과제를 도출하는 것이다.

이 포럼 TF는 2018년 7월부터 10월까지 총 4회의 ‘포용적 복지국가를 위한 육아정책 포럼’을 개최하여, 외부위원 1인 당 1편의 주제발표를 하고 전체 위원들의 토론을 통해 의견을 수렴하는 과정을 거쳤다.

나. 전문가 조사

본 연구에서는 다양한 분야의 전문가를 대상으로 육아정책의 패러다임 전환의 방향과 정책과제에 대한 의견 수렴을 위한 전문가 조사를 실시하였다.

1) 조사 대상 설문 내용

2018년 11월 중 8개 분야(가족학, 아동학, 유아교육학, 보건의료학, 사회학/사

회복지학, 여성학, 기타)의 전문가 60명을 대상으로 전문가 조사를 실시하였다. 총 28명이 응답하였으며 응답자의 기본 특성은 다음과 같다.

▣ 표 I-3-2 ▣ 응답자 특성

단위: 명, %

구분	사례수	비율	구분	사례수	비율
분야			연령		
가족학	6	21.4	30대	1	3.6
아동학	2	7.1	40대	5	17.9
유아교육학	5	17.9	50대	15	53.6
보건의료	4	14.3	60대	7	25.0
경제	2	14.3	해당분야 경력		
사회학/사회복지학	5	17.9	평균	24.7 년	
여성학	2	7.1	표준편차	16.69년	
기타	2	7.1			
계				28	100.0

설문 내용에는 크게 현행 육아정책의 기능, 육아정책의 아동대상별/가족특성별 충분성 정도, 육아정책 패러다임의 전환 방향/융합분야/대상연령범위/대상 생애 주기, 향후 육아정책이 나아가야 할 방향 등이 포함되었다.

▣ 표 I-3-3 ▣ 설문조사 내용

조사내용
- 육아정책의 사회적 기능: 기여도, 향후 강조정도
- 육아정책 패러다임 전환 방향에 대한 의견
- 육아정책범위 확대: 분야별 융합 필요성, 대상연령범위 적절성, 대상 생애주기 적절성
- 초저출산 사회에서 요구되는 육아정책
- 육아정책의 충분성, 필요성: 아동대상별, 가족특성별
- 육아관련-저출산 정책으로 추진해야 할 정책분야 우선순위
- 융합적·포괄적 육아정책개발 및 수립을 위해 역할이 강화되어야 할 분야 우선순위
- 초저출산 사회에서 포용적 복지국가 실현을 위해 육아정책이 나아가야 할 방향

2) 조사 결과 활용

전문가 조사에서 수렴된 결과는 본 연구 보고서의 제Ⅳ장에서 제시하였다.

II

연구 추진 성과

1. 포용적 복지국가 육아정책 포럼 TF 구성 및 운영
2. 포용적 복지국가를 위한 육아정책 토론회 개최



II. 연구 추진 성과

1 포용적 복지국가 육아정책 포럼 TF 구성 및 운영

본 연구는 초저출산 사회에 대응하는 육아정책의 패러다임 전환을 위한 과제를 도출하기 위하여 원내외 위원으로 구성된 육아정책 포럼 TF를 구성하고 육아정책 포럼을 운영하였다.

가. 포용적 복지국가 육아정책 포럼 TF 구성

1) 구성: 위원장 포함 15인

- 위원장(1인): 육아정책연구소장
- 부위원장(2인): 외부위원 중 1인(호선), 내부위원 중 1인으로 구성(연구책임자)
- 외부위원(8인): 사회정책, 모자보건, 경제, 여성, 가족, 유아교육·보육, 공간(지역), 문화 전공 영역에서 활발하게 활동하고 있는 외부전문가로 구성
 - ※ 공동연구진으로 구성
- 내부위원(6인): 사회복지, 경제, 교육·보육, 법, 가족 등 전공자
- 간사(1인): 아동·가족 전공 전문연구원

표 II-1-1 분야별 외부위원 구성

분야	이름	소속 및 직위	집필 담당 주제
사회보장	김미곤	한국보건사회연구원 선임연구위원	포용적성장·포용적복지와 육아정책
경제	김영옥	한국여성정책연구원 선임연구위원	경제학 관점에서의 육아정책

분야	이름	소속 및 직위	집필 담당 주제
여성학 (문화인류)	김은실	이화여자대학교 교수	문화적 관점에서의 육아정책
보건·의료 (산부인과)	손인숙	건국대학교 병원 교수	모자보건 관점에서의 육아정책
유아교육	양옥승	덕성여자대학교 명예교수	영유아발달·교육적 관점에서의 육아정책
가족정책	정재훈 (부위원장)	서울여자대학교 교수	가족정책적(젠더) 관점에서의 육아정책
공간(지역), 인프라	천현숙	국토연구원 선임연구위원	공간(지역)적 관점에서의 육아정책
사회복지	최 영	중앙대학교 교수	아동권리·복지적 관점에서의 육아정책

표 II-1-2 분야별 내부위원 구성

전공분야	이름	직위
사회복지학	백선희(위원장)	소장
사회복지학	이정원(부위원장)	연구위원
경제학	김나영	부연구위원
교육학	김동훈	부연구위원
법학	김아름	부연구위원
가족학	김지현	부연구위원
사회복지학	이윤진	부연구위원

2) 기능: 다양한 관점에서 육아정책 담론 구성

육아정책포럼 운영을 통해, 육아정책에 대한 다학제적 접근으로 새로운 육아정책 패러다임의 방향과 정책과제를 도출하고자 하였다.

나. 포용적 복지국가 육아정책 포럼 개최

7~10월 기간 중 월 1~2회의 포럼을 운영하여 총 4차례 포럼을 운영하였다. 1차 포럼(7.10)에서는 육아정책 포럼 TF 위원장인 백선희 육아정책연구소장의 ‘초저출산 사회, 육아정책 패러다임 전환의 필요성’ 발표와 김미곤 한국보건사회연구원 선임연구위원의 ‘포용적 성장과 포용적 복지’ 주제 발표가 있었고, 2~4차 포럼에서는 육아정책 포럼 TF 외부 위원들의 7개 분야 관점에서의 육아정책에 대

한 주제 발표가 있었다. 또한 4차 포럼에서는 원내 부위원장인 이정원 육아정책연구소 연구위원의 ‘육아정책의 전개 과정과 국가계획’에 대한 발표가 있었다. 각 포럼에서는 해당 주제에 대한 원내외 TF 위원들의 토론이 이루어졌다.

표 II-1-3 육아정책 포럼 운영 현황

차수	주 제(가제)	일자	발표자
1차	발표 1: 초저출산 사회, 육아정책 패러다임 전환의 필요성	7. 10	백선희
	발표 2: 포용적 성장과 포용적 복지		김미곤
2차	발표 1: 아동권라복지 관점에서의 육아정책 - 돌봄정책으로서의 현금수당: 아동수당 도입에 있어 몇 가지 논점	8. 29	최 영
	발표 2: 가족(젠더) 관점에서의 육아정책 - 가족형태 다양성 관점에서의 육아정책		정재훈
	발표 3: 경제학적 관점에서의 육아정책 - 보육교사 일자리의 위기와 대응		김영옥
	발표 4: 영유아 발달교육적 관점에서의 육아정책		양옥승
3차	발표 1: 모자보건 관점에서의 육아정책	10. 2	손인숙
	발표 2: 공간(지역)적 관점에서의 육아정책 - 지역사회차원의 보육지원정책 개선방향		천현숙
4차	발표 1: 육아정책의 전개 과정과 국가계획	10. 26	이정원
	발표 2: 여성학/문화적 관점에서 보는 한국의 저출산과 돌봄사회로의 전환		김은실

2 포용적 복지국가를 위한 육아정책 토론회 개최

포용적 복지국가 육아정책 포럼 운영 결과와 전문가 조사 결과를 바탕으로 육아정책 패러다임 전환을 논의하는 장으로 11월 28일(수) 토론회를 개최하였다. 1부 기조강연은 포용적 복지국가를 위한 육아정책 포럼 TF 위원장인 백선희 육아정책연구소장이 ‘초저출산 사회의 위기와 대응: 새 정부의 저출산 정책과 육아정책 패러다임 전환의 방향’을 주제로 발표를 하였고, 2부에서는 본 토론회를 주관하는 연구의 책임자인 육아정책연구소 이정원 연구위원이 ‘포용적 복지국가를 위한 육아정책 포럼 운영 현황 소개’로 발표를 시작하며, 이어 정재훈 서울여자대학

교 사회복지학과 교수가 ‘포용적 복지국가를 위한 육아정책 포럼 운영 결과’를 통해 포럼에서 발표되었던 8개 주제를 요약, 소개하였다. 마지막으로 본 연구의 연구진인 김나영 부연구위원이 ‘포용적 복지국가를 위한 육아정책의 패러다임 전환과 정책과제’를 주제로 본 연구에서 이루어진 전문가 조사 결과를 발표하였다. 3부에서는 2부의 발표 내용에 대해 토론이 이어졌으며, 가천대 유아교육과 정미라 교수가 좌장을 맡아 본 토론회를 진행하였다. 이화여대 여성학과 김은실 교수, 아태인구연구원장 김태현 원장, 인하대 아동심리학과 양성은 교수, 복지국가 소사이어티 이상구 대표, 순천향대학교 사회복지학과 허선 교수가 토론자로 참여, 포용적 복지국가의 관점에서 육아정책이 나아가야 할 방향과 정책과제에 대해 활발한 논의가 이루어졌다.

▣ 표 II-2-1 ▣ 토론회 일정

15:50~16:00	등록	
16:00~16:10	개회	사회 김은실 육아정책연구소 기획조정본부장
16:10~16:20	인사말 축사	백선희 육아정책연구소장 권미혁 의원(더불어민주당 원내대변인)
1부 16:20~16:35	기조강연: 초저출산 사회의 위기와 대응 - 새 정부의 저출산정책과 육아정책 패러다임 전환의 방향 백선희 육아정책연구소장(포용적 복지국가를 위한 육아정책포럼 위원장)	
2부 16:35~17:10	발표 1: 포용적 복지국가를 위한 육아정책 포럼 운영 현황 소개 이정원 육아정책연구소 연구위원 발표 2: 포용적 복지국가를 위한 육아정책 포럼 운영 결과 정재훈 서울여자대학교 교수(포용적 복지국가를 위한 육아정책포럼 부위원장) 발표 3: 포용적 복지국가를 위한 육아정책의 패러다임 전환과 과제 김나영 육아정책연구소 부연구위원	
17:10~17:20	휴식	
3부 17:20~17:50	좌장 정미라 교수(가천대 유아교육학과) 토론 김은실 교수(이화여대 여성학과) 양성은 교수(인하대 아동심리학과) 허 선 교수(순천향대학교 사회복지학과)	김태현 원장(아태인구연구원) 이상구 대표(복지국가 소사이어티)
17:50~18:00	질의 응답 및 폐회	사회 김은실 육아정책연구소 기획조정본부장
18:00~19:00	만찬	

III

육아정책에 대한 제 접근

1. 포용적 성장·포용적 복지와 육아정책
2. 영유아발달·교육적 관점에서의 육아정책
3. 아동권리·복지적 관점에서의 육아정책 : 아동권리관점에서의 아동수당
4. 모자보건 관점에서의 육아정책
5. 공간(지역)적 관점에서의 육아정책
6. 경제학적 관점에서의 육아정책 : 보육교사 일자리와 육아친화적 일·가정 양립정책을 중심으로
7. 문화적 관점에서의 육아정책 : 여성학/문화적 관점에서 보는 한국의 저출산과 육아정책
8. 가족정책 관점에서의 육아정책



Ⅲ. 육아정책에 대한 제 접근

제Ⅲ장에서는 본 연구의 외부 공동연구진 8인의 전문가가 해당 전문 분야의 입장에서 육아정책에 대해 제기한 이슈를 정리하여 제시하였다.

1 포용적 성장·포용적 복지와 육아정책

가. 복지국가와 거대한 후퇴

복지국가는 국민들의 삶의 질을 제고하고자 하는 인류의 이상을 담은 국가운영 시스템이다. 우리는 민주주의와 자본주의가 결합된 사회에 살고 있다. 민주주의는 평등을 우선 가치로 두는 반면에 자본주의는 효율을 추구한다. 그러므로 양자 간의 갈등은 불가피하게 발생한다. 복지국가는 자본주의와 공산주의 간 체제 경쟁의 산물이기도 하지만, 1870년대 시작된 제2차 산업혁명 이후 두드러지게 나타나기 시작한 효율과 평등 간의 갈등을 완화하기 위한 제도이기도 하다(김미곤 외, 2017).

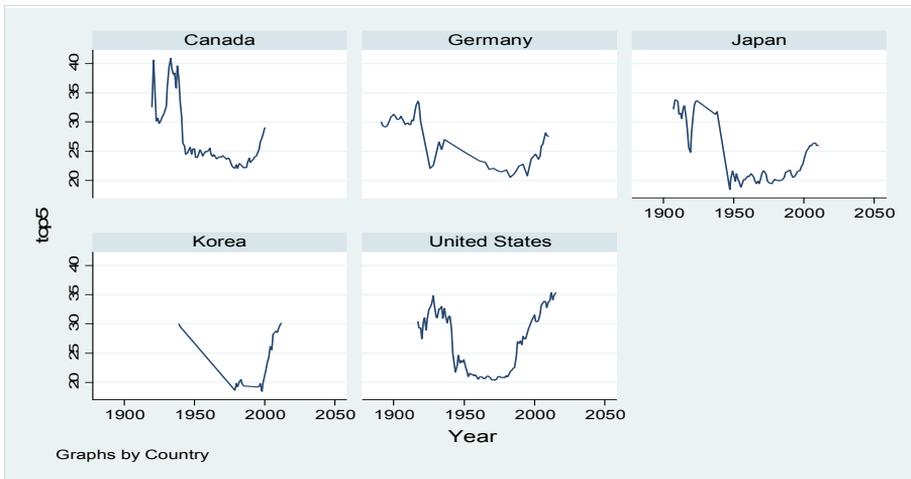
이렇게 출발한 복지국가는 한동안 사회문제를 완화시키고 삶의 질을 향상시킨, 성공적인 사회 실험으로 인정받기도 하였다. 하지만 신자유주의 득세, 뉴 노멀(New Normal), 저출산·고령화, 4차 산업혁명에 따른 산업구조 및 노동시장의 변화, 사회적 지속가능성 저하 등의 도전으로 복지국가라는 인류의 실험은 슬라보예 지젝, 다비트 판 레이브라우크, 지그문트 바우만, 낸시 프레이저, 에바 일루즈 등(2017)의 책 이름처럼 『거대한 후퇴(Die große Regression)』 상태에 직면해 있다.

나. 거대한 후퇴와 패러다임 전환 필요성

『거대한 후퇴』의 핵심 주장은 민주주의 후퇴, 신자유주의 득세로 요약된다. 돌이켜 보면, 제2차 세계대전 이후 1970년대 초반까지 세계 경제는 높은 세율을 유지하면서도 높은 경제성장률을 달성하였고, 토마 피케티(Piketty, 2014) 등이 지적하는 바와 같이 매우 평등한 분배 상태를 유지하였다(그림 III-1-1 참조).

소위 황금의 시대(golden age)였다. 이후 복지국가 위기를 기회삼아 1970년 말에 등장한 신자유주의는 낮은 세율로 성장을 도모하고, 재정적자를 줄이려고 하였으나(Laffer curve), 결과는 높은 불평등, 낮은 경제성장률, 늘어난 재정적자라는 초라한 실적으로 귀결되고 있다³⁾. 토마 피케티(Thomas Piketty) 등이 분석한 1850~2010년 소득 상위 5% 점유율 변화를 살펴보면, [그림 III-1-1]과 같이 제2차 세계대전 이후 소위 황금시대 시기에는 그 점유율이 매우 낮고, 1970년 후반부터 상승하는 추세를 보이고 있다.

■ 그림 III-1-1 ■ 주요국의 1850~2010년 소득 상위 5% 점유율 변화



자료: The World Wealth and Income Database (www.wid.world/#Database: 2016. 7. 12. 인출)

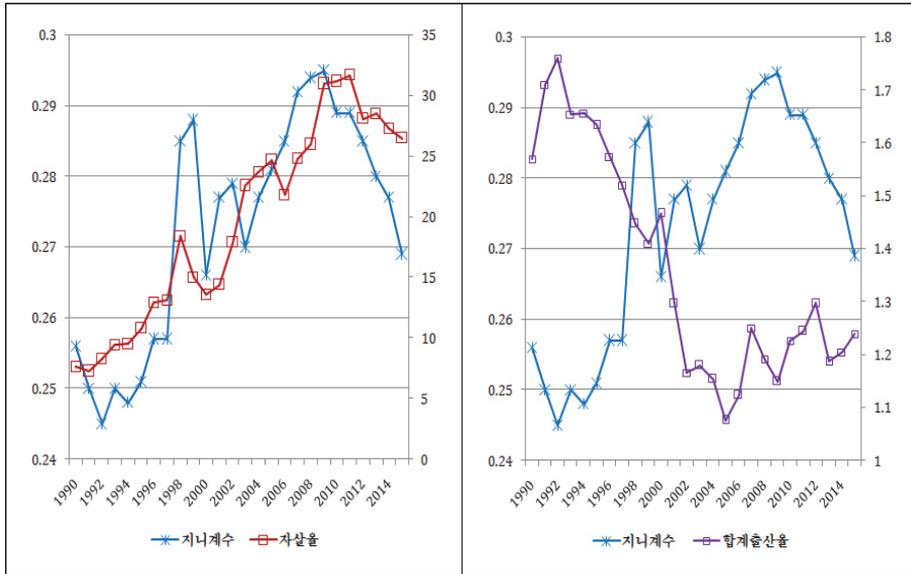
3) 1980년 이후 현재까지의 신자유주의의 부정적인 측면은 거대한 규모의 금융위기와 장기불황, 실업의 증가와 노동시장의 분절, 불평등의 증가와 부의 집중, 환경파괴 등임. 따라서 일부 학자들은 신자유주의를 시장 근본주의(market fundamentalism)에 기반한 고삐 풀린 자본주의(unleashed capitalism)라고 부르기도 함. 이에 대한 반성으로 자본주의 4.0(칼레츠키), 창조적 자본주의(빌 게이츠), 공유 자본주의(유누스) 등의 다양한 형태의 대안적 자본주의가 제안되고 있으며(이우진, 2018), 포용적 성장(inclusive growth)이나 소득주도 성장(wage-led growth)도 신자유주의에 대한 반작용의 한 형태이나 추구하는 방향에는 약간의 차이를 보이고 있음.

뉴 노멀(New Normal)은 잘못된 패러다임으로 인한 비정상(abnormal)의 사태가 만들어 낸 결과이다. 이름은 ‘New Normal’이지만 사실 정상(normal)인 것이 없는 상태이다(조순, 2016). 문제는 저성장, 저물가, 저금리, 고부채 등의 특성을 보이고 있는 뉴 노멀에 대처할 방향을 어떤 나라도 아직 확실하게 잡지 못하고 있다는 점이다. 이러한 세계적인 파고와 저출산·고령화 등이 맞물린 한국의 잠재성장률은 2020년대 2%대에서 2030년 후반에는 1%대로 진입할 것으로 추정된다(국회예산정책처, 2014).

4차 산업혁명은 새로운 일자리를 창출하기도 하지만 더 많은 저숙련 노동자의 일자리를 감소시킬 것으로 예측되고 있다. 2016년 1월 세계경제포럼(WEF)이 향후 5년 동안 전 세계적으로 약 510만 개의 일자리가 감소할 것으로 예측한 것은 이제 진부한 전망이 되었다. 저명한 미래학자인 토머스 프레이(Thomas Frey)는 2030년까지 전 세계적으로 20억 개의 일자리가 사라질 것이라고 주장하고 있다. 기술의 발전은 일자리 양뿐만 아니라 질에도 영향을 미친다. 정보통신기술(ICT)의 발전으로 노동시장에서는 전통적인 ‘사용자-근로자’ 고용 형태가 아닌 ‘다수의 사용자-무소속 다수 근로자 간의 경쟁(예. 깃(gig) 노동자)’ 형태의 플랫폼 노동이 증가한다. 여기에 종사하는 프레카리아트(precariat)들은 대부분은 연금·고용·산재보험의 사각지대에 놓이게 된다. 이들은 근로 시기 삶의 불안정이 노후 빈곤으로 이어지는 ‘2중 차별의 문제’에 직면하게 된다. 그러므로 노동시장과 복지제도 간의 부정합성(mismatching)을 바로잡는 것도 우리에게 주어진 과제이다.

그동안 우리는 경제적 지속가능성에 정책의 무게 중심을 두었다. 한쪽으로 치우친 ‘압축 성장’은 ‘압착 위기’로 나타나는 법이다. 세계 최저 수준의 출산율, 청년들의 희망 빈곤(3포, 5포, N포, 헬조선), 세계 최고 수준의 노인 자살률 등은 우리 사회의 지속가능성을 의심케 한다. 여유진(2017)의 연구에 의하면, 불평등도(지니계수)와 자살률은 매우 유사한 패턴(상관관계)을 보이는 반면에 지니계수와 출산율은 역행하는 패턴을 보이고 있다. 이 연구는 우리가 무엇을 해야 하는지, 그리고 어떠한 패러다임을 구축하여야 하는지를 함축적으로 시사하고 있다.

그림 III-1-2 지니계수와 자살률 및 출산율 추이



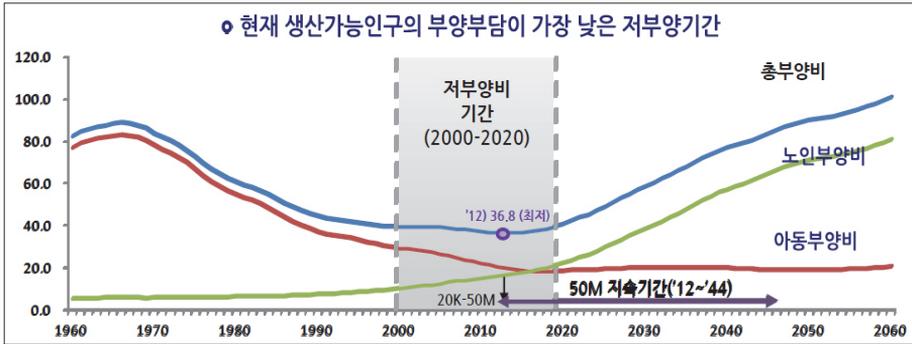
자료: 여유진(2017). 한국 복지국가의 현 좌표. 보건복지 ISSUE & FOCUS, 339. p. 1.

다. 거대한 후퇴와 포용적 성장·포용적 복지

1) 인구문제: 위기이자 우리에게 주어진 마지막 기회

간단하게 살펴본 바처럼 우리에게 주어진 환경은 녹록치 않다. 그렇다고 희망이 없는 것은 아니다. 희망은 인구구조에서 그리고 우리가 바꾸고 있는 패러다임 전환에서 찾을 수 있다. 먼저, 인구구조를 살펴보자. 우리는 과거에도 없었고, 미래에도 없을 2000년에서 2020년까지의 저부양비 기간을 활용할 필요가 있다. 그러므로 역설적이지만, 지금이 위기이자 기회이다. 저부양비 기간에 국가의 핵심 역량을 강화하고, 사회정책, 경제정책, 환경정책 등에 대한 패러다임을 전환하여 '사회적·경제적·환경적 지속가능성'을 담보할 수 있는 시스템을 구축하여야 할 것이다.

그림 III-1-3 인구조조 변화에 따른 부양비 변화 추이

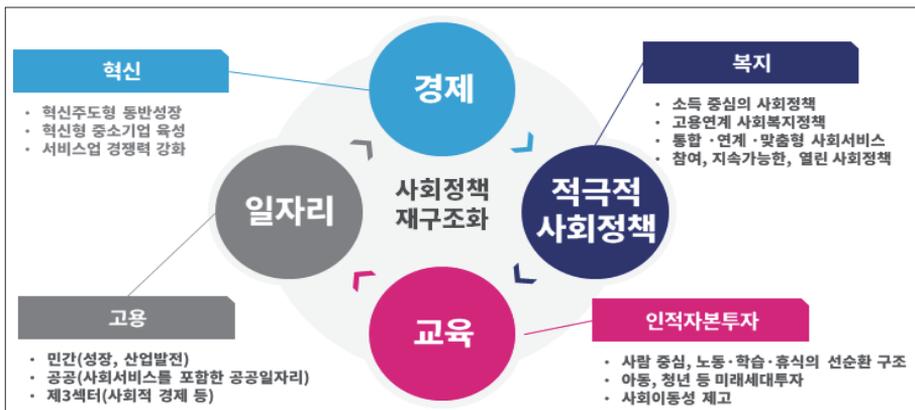


주: 저부양 기간의 20K는 소득 2만불을, 50M은 총인구수 5천만 명을 의미함.
 자료: 통계청(2010). 장래인구추계.

2) 황금 삼각형 모형

다음으론 패러다임(paradigm) 전환이다. 외환위기 이전에는 성장과 복지의 동반성장 모델을, 그리고 참여정부 시절에는 『사회정책 비전 2030』에서 네덜란드형 황금 삼각형 모형(Golden Triangle Model)을 패러다임으로 제시한 바 있다. 동 모형은 사회적 타협을 통한 ‘유연한 시장-관대한 실업급여-적극적 노동시장’ 구축이 핵심이다. 하지만 불행하게도 황금 삼각형 모형을 우리나라에 정착되지 못하였다. 노사 타협 기반 취약, 사회안전망 취약 등으로 황금 삼각형 모델로 적용하는데 한계로 작용하였기 때문이다.

그림 III-1-4 황금삼각형 모델



자료: 김미곤 외(2017). 미래 사회정책 비전 '사회보장 2040' 기초연구, p.145. 보건복지부한국보건사회연구원.

여기에 더하여 오늘날은 기술의 발전(특히, 4차 산업혁명)에 따라 비교적 짧은 기간에 많은 일자리가 감소하고 새로운 일자리가 창출된다. 그러므로 이를 대비하기 위한 교육(재교육)이 과거 어느 때 보다 중요하다. 따라서 ‘교육-경제(포용적 성장)-일자리-복지(포용적 복지)’ 간의 선순환 구조인 황금 사각형 모델(Golden Quadrangle Model) 구축이 필요하다(김미곤 외, 2017). 사회문제는 독립적으로 존재하는 것이 아니기 때문에 교육/성장/일자리/복지 간의 분절적 접근으로는 복잡한 현상을 해결할 수 없다. 예컨대, 노동시장에서 비정규직을 양산한 후에 복지로 해결한다는 것은 불가능에 가깝고, 이윤주도 성장(Profit-led Growth) 패러다임으로는 비정규직이 양산되는 문제를 해결할 수 없다. 또한 경제성장 패러다임은 한 사회의 ‘바람직성에 관한 교육(철학)’에 영향을 받는다. 그리고 저출산의 문제도 인구구조문제에 더하여 부동산, 일자리 부족과 노동시장의 2중구조 문제가 영향을 미친다.

3) 포용적 성장

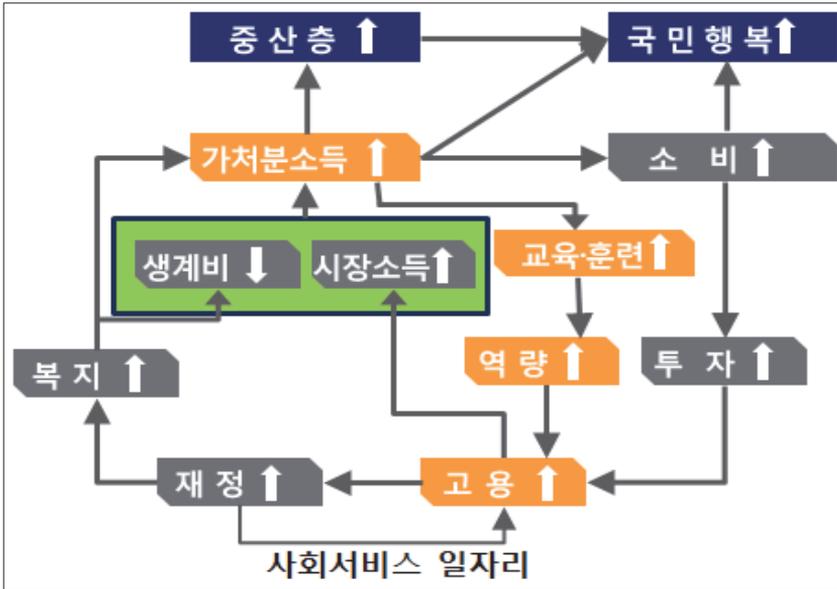
황금 사각형 모델의 각 요소는 모두 중요하지만, 이하에서는 거대한 후퇴에 대응하는 패러다임 전환이라는 측면에서 포용적 성장(Inclusive Growth)⁴⁾과 포용적 복지(Inclusive Welfare)를 중심으로 살펴보고자 한다. 신자유주의 체제하의 이윤주도 성장의 문제점이 부각된 후 대안으로 IMF, WB, OECD에서는 포용적 성장을, ILO에서는 소득주도 성장(Income-led Growth)을 주장하고 있다. 양자간에는 유사한 점도 있지만⁵⁾, 약간 결을 달리하는 측면도 있다.⁶⁾

4) OECD에서는 “사회구성원 전체를 위한 기회를 창출하고 증대된(금전적 및 비금전적) 과실을 사회 전체적으로 공정하게 분배하는 경제성장”이라고 정의하고 있음.

5) 포용적 성장과 소득주도성장은 접근방식이 다름에도 불구하고, 학자들조차도 포용적 성장과 소득주도 성장을 혼용하여 사용하는 우를 범하고 있음.

6) 현재 한국에서 논의되고 있는 성장 패러다임을 이념적으로 거칠게 나열하면 소득주도 성장이 제일 좌측에 있고, 혁신적 성장과 포용적 성장이 중간에 위치하고, 제일 우측에 이윤주도 성장이 있음.

그림 III-1-5 소득주도성장의 논리적 흐름



소득주도성장의 논리구조는 소득증가→소비증가→(투자증가, 역량증가)→일자리증가→소득증가이다⁷⁾. 이를 달성하기 위하여 소득주도성장론 자들은 1980년대 신자유주의자들이 비판하였던 강력한 노동조합, 시장에 대한 정부의 적극적 규제, 공적 사회 인프라 확대, 임금상승, 소득보장정책 확대 등의 복원을 주장하고 있다 (Onaran, 2015; 이상현, 2017, 윤홍식, 2017에서 재인용).

실증분석 결과도 이를 뒷받침하고 있다. 홍장표의 연구(2014)에 의하면 가계소비의 파급효과가 수출, 투자보다 크다(한국은행, 2016). 최종수요 항목별 부가가치 유발계수를 보면, 소비가 0.785로 가장 높고 다음으로 투자가 0.733, 수출이 0.514로 가장 낮다. 이는 민간 소비 1단위 증가하면 국내 부가가치를 0.785단위 증가시키지만, 수출은 0.514단위 밖에 증가시키지 못한다는 것을 의미한다. 그리고 최종수요 10억 원당 취업유발인원을 나타내는 취업유발계수의 경우도 소비가 15.5명으로 가장 많고 수출이 7.8명으로 가장 작다.

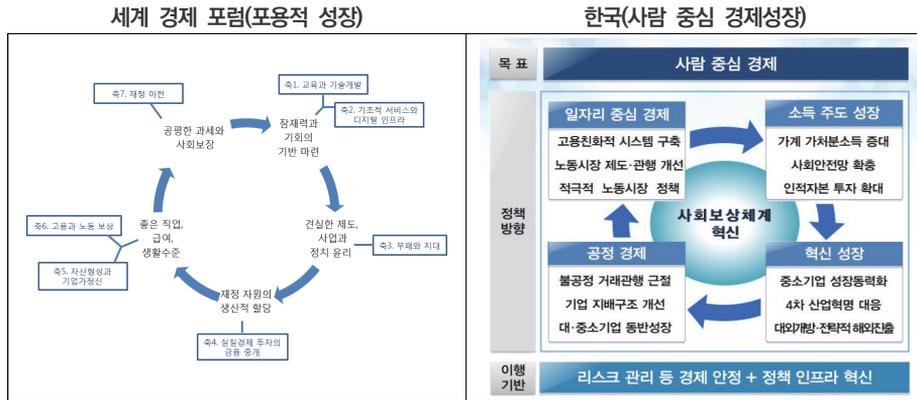
7) 소득주도성장은 케인즈(Keynes)의 이론을 토대 형성된 성장이론인 반면에 혁신성장은 슈페터(Schumpeter)의 창조적 파괴라는 혁신을 중요시하는 성장론이다. 한편 소득주도성장이 총수요에 강조점을 두는 반면에 포용적 성장은 공급측면을 상대적으로 더 강조하고 있음.

반면에 OECD와 WB의 포용적 성장 위한 정책 내용은 여성의 경제활동참가를 증대, 양질의 일자리 창출, 금융에 대한 접근성 강화, 창업기회의 확대, 기업 간 공정한 경쟁이 가능한 환경조성, 불우한 환경에 처한 이들의 교육수준 향상, 저발전 지역의 개발, 조세제도의 누진성 강화, 근로유인을 저해하지 않는 수준에서의 사회안전망 확대 등이다. 그러므로 포용적 성장은 불평등과 빈곤의 확대가 경제 성장에 부정적인 것으로 인식하여 사회보장을 포괄하고 있지만, ‘그 목표가 지속 가능한 성장이지 소득재분배 자체가 목적은 아니다’(세계은행, 2014, 윤홍식, 2017에서 재인용)라는 점은 분명히 하고 있다.

그러나 우리나라에서는 포용적 성장과 소득주도성장 간의 개념의 혼란과 이념 투쟁이 동시에 존재하고 있다. 문재인 정부는 경제성장 패러다임으로 소득주도 성장, 혁신성장, 공정경제, 일자리 중심 경제 간의 선순환 구조로 제시(그림 III-1-6 참조)하였다. 그리고 최근에는 포용적 성장을 소득주도 성장, 혁신성장, 공정경제를 아우르는 개념으로 사용하고 있다. 그러므로 엄밀하게 보면 OECD, WB의 포용적 성장과도 약간 차이가 있다. 한국적 포용적 성장(소득주도 성장, 혁신성장, 공정경제), 특히 소득주도 성장에 대하여 정치권을 포함한 학자들 간의 논란이 심하다. 필자의 관점에서는 소득주도 성장을 포함한 한국적 포용성장은 옳은 방향이라고 본다. 앞에서 언급한 바와 같이 신자유주의 하의 이윤주도 성장은 완전히 실패한 경제 패러다임이고, 소득주도 성장의 효과는 중장기적으로 나타나기 때문이다.

다만, 소득주도 성장과 혁신성장 간의 조화가 필요하다. 이는 분배와 성장 간의 조화이다. 그리고 소득주도 성장의 구성요소 간 연계성을 제고시키기 위한 종합 대책이 추진되어야 한다. 예컨대, 가처분소득증가가 소비 증가로 이어지기 위해서는 한계소비성향이 높은 저소득층의 부채감소와 부동산가격 안정 등이 필요하다. 또한 고용증가가 시장소득 증가로 이어지기 위해서는 노동소득분배율 증가, 적정 최저임금 상승 등이 필요하다. 아울러 최저임금 상승에 따라 고통 받는 영세자영업자에 대한 카드 수수료 감면 등 보완대책도 아울러 제시되어야 할 것이다.

그림 III-1-6 포용적 성장과 사람중심 경제성장



자료: 1) Samans, R., Blanke, J., Hanouz, M. D., & Corrigan, G. (2017). The inclusive growth and development report 2017, p. 14.
 2) 관계부처 합동(2017.7). 새정부 경제정책방향: 경제 패러다임의 전환, p.4.

4) 포용적 복지

상기의 소득주도 성장의 논리구조는 포용적 복지에서도 성장과 복지 간의 선순환 흐름으로 주장되고 있다. 그러므로 포용적 복지와 소득주도 성장은 동전의 양면과 같다. 어의적으로는 포용적 복지와 포용적 성장이 대기를 이루지만, 내용적으로 포용적 복지와의 소득주도 성장이 더 가깝다. 굳이 차이점을 부각한다면 포용적 복지는 시장(또는 경제)보다는 ‘인간을 중심’에 두고 접근한다는 측면이다(표 III-1-1 참조).⁸⁾

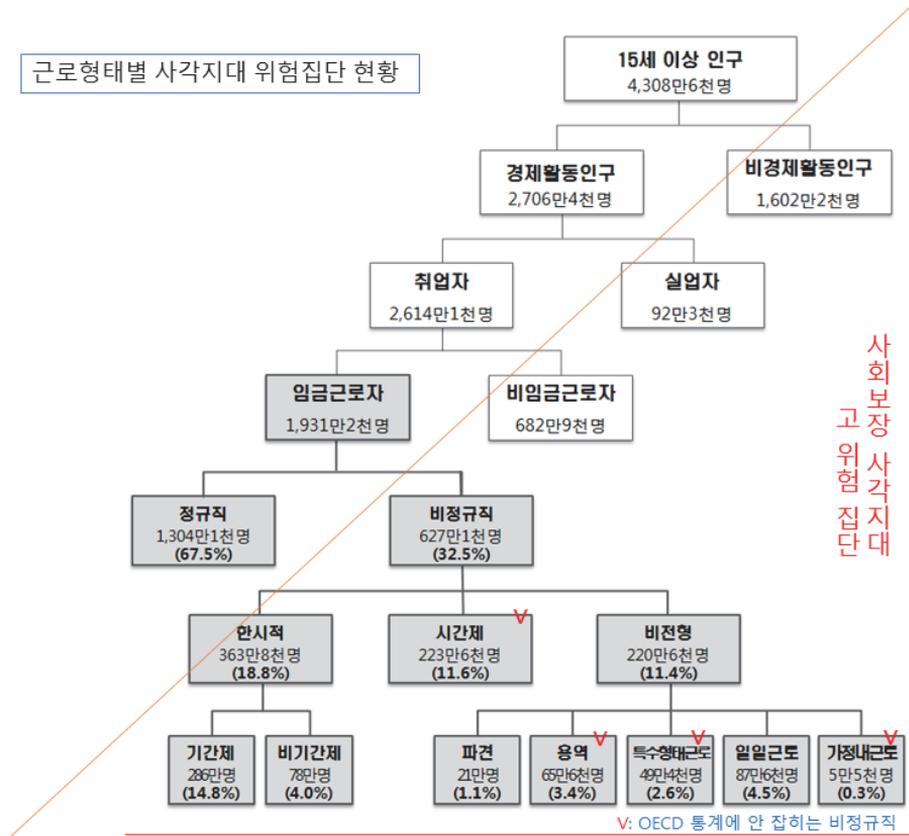
박능후 장관은 포용적 복지국가를 “어느 계층도 소외됨이 없이, 경제성장의 과실과 복지를 고루 누리면서, 개인이 자신의 역량과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 나라”라고 언급하고 있다(왓쳐데일리, 2017. 7. 24). 여기에는 ‘경제성장의 과실과 복지를 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 시스템’이 곧 포용적 복지임을 암시하고 있다.

8) 양자 간의 논리적 구조는 비슷하나, 소득주도 성장이 시장에서의 1차 분배정책이라면, 포용적 복지는 2차 재분배 정책에 해당됨.

커져, 대기업 정규직을 중심으로 한 경직된 영역과 중소기업 비정규직을 중심으로 한 유연한 영역간의 분절화가 심화되었다. 대기업과 중소기업 간의 장기 안정적인 관계도 글로벌 공급망 관리체제로 대체되면서 약화되었으며, 대기업에서 실직한 사람들이 창업한 생계형 중소기업들도 출현하면서 대기업과 중소기업 간의 임금격차가 커졌다.

셋째, 새로운 사회복지 사각지대의 출현이다. 저성장과 양극화 및 그에 동반한 기업의 분절화와 비정형적 고용관계의 출현은 기존의 복지제도로는 포괄하지 못하는 새로운 사회복지 사각지대를 창출하였다.

■ 그림 III-1-7 ■ 근로형태별 사각지대 위험집단 현황



주: 1) 비정규직근로자 전체 규모는 비정규직 유형별로 중복되는 경우가 있어 합계가 불일치함
 2) ()는 임금근로자 대비 비율 (통계청, 2015.8, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사결과)

나) 포용적 복지의 철학¹⁰⁾

‘경제성장의 과실과 복지를 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 시스템’을 포용적 복지라고 개념정의 하면, 포용적 복지가 내포하고 있는 철학적 함의는 인본주의, 보편주의, 사회통합, 상생, 다양성에 대한 존중, 분배정의 실현 등으로 정리될 수 있다(김미곤 외, 2017).

먼저, 인본주의¹¹⁾에 대하여 살펴보자. Sen(2009, 2013)은 자유의 확장을 통해 실제 사람들의 삶을 공공정책의 중심에 두는 인간 중심 접근(human-centered approach)을 강조한 바 있다. Sen에 따르면, 제도나 경제적 수준의 개선은 궁극적 목적인 ‘사람들의 삶’을 풍요롭게 하기 위한 도구일 뿐이다. 하지만 우리나라의 경우 그동안 물신주의(物神主義, fetishism)가 국정운영뿐만 아니라 삶의 전반에 자리 잡고 있음을 부인할 수 없다. 물신주의는 황금 만능주의, 성장 지상주의와 유사하다. 우리나라의 경제력이 OECD 국가 중 11위 내외이나, 삶의 만족도(행복수준)는 경제력에 훨씬 미치지 못하는 조사대상 155개국 중 55위(세계행복보고서 2017)에 머물고 있음이 이를 단적으로 보여주고 있다. 이러한 상황에서 ‘인간 중심의’ 인본주의는 포용적 복지의 이론적 토대이자 철학적 지향점이다.

다음으로 사회통합과 보편주의에 대하여 살펴본다. ‘어느 계층도 소외됨이 없이’라는 포용적 복지의 개념 중 ‘소외됨이 없이’는 사각지대를 축소하여 사회적 배제로부터의 포용을 달성하겠다는 철학적 함의를 담고 있다. 그러므로 이는 사회통합을 의미한다. 그리고 ‘어느 계층도’라는 표현은 복지의 대상이 전 국민임을 규정하는 것이므로 보편주의를 지향하고 있음을 밝힌 것이다. 보편주의는 사회구성원들이 주는 자와 받는 자로 분리되지 않기 때문에 인간의 존엄성과 사회통합이 유지될 수 있고, Korpi와 Palme(1998)의 ‘재분배의 역설’에 따르면, 복지정책에서 선별적 접근을 도입한 국가보다 보편적 접근을 도입한 국가에서 빈곤과 불평등 정도가 효과적으로 감소된다. 그러므로 포용적 복지란 빈곤, 불평등에 대한 국가의 적극적 개입 의지를 담고 있음을 알 수 있다.

포용적 복지의 개념 중 ‘어느 계층도’라는 의미에는 다양성에 대한 존중의 의미

10) 동 내용은 김미곤 외(2017)의 『미래 사회정책 비전 ‘사회보장 2040’ 기초연구』의 내용을 수정 보완하였음.

11) 본 연구에서의 관심을 두는 인본주의는 신본주의를 탈피한 인본주의가 아니라, 물신주의(fetishism)에 대한 대립 개념으로서의 ‘인간 중심의’ 인본주의를 지칭함.

가 내포되어 있다. 지속가능한 사회를 만들기 위해서는 경제적 지속가능성뿐 만 아니라, 사회적 지속가능성과 환경적 지속가능성 필요하다. 그리고 사회적 지속가능성과 사회통합을 담보하기 위해서는 ‘다름’과 ‘차이’가 ‘차별’로 이어지지 않아야 가능하다. 그러므로 ‘다름’과 ‘차이’를 인정하고 이를 포용하는 것은 포용적 복지의 출발점이자 결과이기도 하다. 세계화 확대 이후 국내에 체류하고 있는 외국인 및 이민자의 규모는 점증적으로 확대되고 있다. 혈통적으로 단일한 민족의 국가로 여겨지는 우리나라에서 이들은 인종에 따른 대표적인 소수집단이고, 포용의 대상이다. 이러한 포용의 관점이 사회(사람)뿐만 아니라 생태와 자원까지 확대될 때 환경적 지속가능성을 담보할 수 있다.

마지막으로 포용적 복지는 묵자(墨子)의 겸조(兼照) 사상을 내포하고 있다. 묵자는 공동체의 혼란 원인을 서로 사랑하지 않기 때문에 발생한다고 보고, 상호 간의 사랑을 어떻게 회복할 수 있을까라는 문제에 천착한다. ‘유가와 묵가의 시비논쟁¹²⁾’에서도 나타난 바와 같이 묵자사상은 적어도 두 가지 측면에서는 복지적 성격을 지니고 있다. ‘남의 부모를 나의 부모처럼 여기고, 남의 집안을 나의 집안처럼 여기고’라는 차별 없는 사랑인 겸애(兼愛)는 사회연대성의 토대가 될 수 있다. 또한 묵가에서의 사랑은 감정을 넘어서서 반드시 물질적으로 이롭게 해야 한다는 교상리(交相利)를 주장함으로써 오늘날의 복지와 맥을 같이하고 있다. 묵자의 겸애(兼愛)를 넘어 ‘해와 달은 천지 만물을 차별하지 않고 비취준다’는 묵가들의 겸조(兼照) 사상은 포용의 의미를 가장 잘 설명할 뿐만 아니라 정의로운 정치이기도 하다.

두루 겸하는 것이 하늘의 뜻이라면, 차별함은 하늘의 뜻을 반하는 것(順天之意者 兼也, 反天之意者 別也)

두루 포용하는 것이 정의로운 정치이고, 차별하는 것은 패권정치(兼之爲道也, 義正, 別之爲道也, 力正)

라. 포용적 복지와 육아정책

여기서는 앞에서 언급한 포용적 복지의 철학적 함의를 바탕으로 출산정책과 육아정책에 주는 시사점을 정리함으로써 소결을 대신하고자 한다.

12) 묵가들은 유가의 경우 말로만 사랑을 외칠 뿐이고(차별적인 사랑), 그 사랑의 완성이 기본적으로 자기회생과 이타적 행위에 기초한다는 것을 망각하고 있다고 비판하고 있음.

먼저 물신주의가 아닌 포용적 복지의 '인간중심의 인본주의 정신'은 출산정책에 다음과 같은 시사점을 제공한다. 저출산 현상을 우리 사회의 경제적, 구조적, 가치관 변화과정에서 파생된 개인 선택의 결과이므로 기본적인 인권 문제라는 점을 인식하여야 한다. 이러한 인식의 전환이 출산정책 패러다임 이동의 핵심이다. 그러므로 대책 수립은 기본적인 삶의 질 향상, 개인의 인권과 안전 보호체계 강화, 출산과 양육에 대한 개인부담 완화 및 복지인프라 구축이라는 장기적인 사회발전 목표 속에서 저출산 대책을 재정립하여야 한다. 국가적으로는 Two-track 접근이 필요할 것으로 판단된다. 즉, 중장기적인 출산을 제고라는 목표와 함께 합계출산율 단계별(1.0~2.1) 지속 가능 발전을 도모할 수 있는 적응전략(adaptation strategy)을 수립하여야 한다.

다음으로 보편주의, 사회통합, 다양성에 대한 존중, 분배정의 등의 포용적 복지 철학을 육아정책에 녹일 필요가 있다. 예컨대, 만 6세 이하 소득인정액 하위 90%만을 대상으로 하는 2018년 아동수당 대상자 선정은 보편주의 관점에서 문제가 있다. 다행히 2019년 9월부터 만 9세 이하 모든 아동에게 아동수당을 지급하는 것으로 여야가 합의한 상태이다. 하지만 만 9세 이하 아동에게 모두 아동수당을 지급할지라도 9세를 초과하는 아동은 '소외됨이 없이'라는 사회통합(social inclusion) 관점에서는 문제가 있을 수 있으므로 검토가 필요하다. 마지막으로 다문화 가정의 아동에 대해서는 사회통합 및 다양성에 대한 존중이라는 관점에서 세밀한 배려와 검토가 필요할 것이다.

2 영유아발달·교육적 관점에서의 육아정책¹³⁾

가. 육아정책으로서 유아교육과정에 대한 관점 전환의 필요성

한국사회가 인구절벽의 위기에 봉착해 있다. 유럽 국가들은 2003년 1.3명을

13) 이 글은 2018년 4월 '예측 불가능한 미래사회와 유아교육과정(양옥승, 2018)'이라는 제하로 한국유아교육학회에서 발표되었던 원고를 수정한 것임. 참고로 이 글의 많은 내용은 필자의 저서들 『유아 때부터 시작하는 자유선택 교육: VPE 프로그램』(양옥승, 2004), 『유아교육과정 탐구』(양옥승, 2008), 『통일한국 대비 유아교육·보육시스템 탐구』(양옥승, 출판예정), 『영유아 자기조절 능력 검사』(양옥승, 출판예정)에서 발췌한 것임. 그 밖의 참고문헌은 본문에서 저자명, 저서명, 출판년도 등을 통해 밝혔거나 그 출처에 대한 예상이 충분히 가능하다(예: 통계청)고 보아 별도로 제시하지 않았음.

저점으로 하여 상승세를 타고 있는데, 한국은 2001년 이후 저출산의 깊은 늪에서 빠져나오지 못하고 있다. 통계청이 발표한 ‘2017년 출생통계’에 따르면, 출산율은 1.05로 떨어졌고 2016년 406,200명이었던 출생아수는 357,800명으로 11.9% 감소함으로써 2002년 이래 유지해오던 출생아수 40만 명 선 아래로 하락했던 것으로 나타난다. 인구학자들은 저출산 현상이 가파르게 진행된다면 6-7년 후 출생아수는 10만 명 이상 감소할 것이라 우려한다. 이러한 저출산 현상의 기저에는 무한경쟁 사회에서 성공하기 위해서는 한 자녀에게 집중적으로 투자하는 것이 효율적이라는 한국부모 특유의 사고방식이 자리 잡고 있다. 또한 자녀는 수보다 질이 중요하다는 가구의 급격한 소득증대로 형성된 의식구조도 큰 몫을 했다고 볼 수 있다. 저출산의 늪에서 신속히 빠져나올 수 있는 획기적인 육아정책 특히 유아교육보육 정책이 제시되지 않는 한 저출산 위기는 다음 세대로까지 이어질 전망이다.

최근 10년 동안 한국사회는 저출산 이외에도 이전에 겪어보지 못했던 고령화, 글로벌 경쟁, 소셜네트워크 위력, 사이버 테러, 에너지·자원 고갈, 이상 기후, 대기 오염 등을 체험하고 있다. 상품과 시장이 개인화되고 기업들이 속도 경쟁을 벌이면서 사회문화적 환경은 동시에 여러 가지 일을 처리하며 느리다고 생각되는 것에 지루해질 만큼 빠른 속도로 변화하고 있다. 어떤 미래가 펼쳐질지에 대한 예측 가능성 또한 희박해지고 있다. 이제 과학기술만이 개인의 삶을 추적할 수 있을 만큼 훨씬 복잡다기한 세상이 되었다. 그러나 과학기술의 발전은 한편으로 삶의 질을 제고하지만 다른 한편으로 삶의 질에서의 격차를 낳기도 한다는 점에서 최근 OECD, 세계은행, 세계경제포럼 등 국제기구들은 포용적 성장, 소통, 사회참여를 주요 의제로 다루고 있다. 더 나아가 유럽의 몇몇 국가들은 포용력 있는 사회구현을 목표로 시민교육을 강화하는 방향에서 교육과정에 대한 관점 전환을 시도하고 있다.

영유아발달교육적 관점에서 보면, 포용력 있는 시민을 기르는 교육은 유아기에 가능하다. 영유아는 자신과 타인의 성, 연령, 외모, 피부색, 언어, 문화 등에 관심을 보이고 자신을 부모 및 또래집단과 동일시하며 자아 정체성을 형성하기 시작하는 시기에 있다. 그런가하면 부모, 또래, 기타 친숙한 사람들이 가지고 있는 타인이나 타문화에 대한 선입견, 편견, 고정관념 등을 쉽게 답습하는 경향도 있다.

그렇다 할지라도 잠재되어 있는 능력을 일깨워주는 교육의 과정을 거치게 되면 비록 매우 낮은 초보적인 수준이긴 하지만 사람과 사람 사이, 그리고 문화와 문화 간의 공통점과 차이점을 인식, 수용할 수 있게 된다. 따라서 미래 세대에 활력을 불어넣고 지속가능한 발전을 도모하기 위해서는 유아교육과정에 대한 관점 또한 변화될 필요가 있다. 지금까지 해왔던 보편성이나 무상성(또는 비용의 적정성)을 기준으로 한 취원을 제고나 재정지원 확대에서 벗어나 공익성의 차원에서 유아교육과정을 재개념화하는 방향으로 공공성 담론의 지평을 넓혀 나가야 할 것이다. 특히 한국에서 유아교육과정은 ‘누리과정’과 ‘표준보육과정’이라는 이름으로 초·중등학교 교육과정과 더불어 국가수준에서 개발, 고시되고 있다는 점을 감안하면 초저출산 사회에 대응하고 미래에 대비할 수 있는 포용적 육아정책으로서 유아교육과정의 방향 탐색은 필요한 절차이고 과정이라 하겠다.

포용적 육아정책으로서 유아교육과정을 재개념화하기 위해서는 유아교육보육 분야에서 가장 많이 거론되어 왔던 언어에 주목해야 할 것이다. 유아교육과정 담론의 역사는 ‘아동중심’ 교육과정 의미의 변천사라 해도 과언이 아닐 만큼 19세기 유치원 창설 이래 유아교육에서 아동중심의 사고와 철학은 그 무엇보다 중시되었다. 이러한 맥락에서 유치원과 어린이집은 ‘영유아’의 발현, 발달, 흥미, 요구, 인성, 창의성, 자유선택, 놀이, 일상생활 등을 강조한 아동중심 교육과정만이 최선이라 생각하고 교육과정을 설계, 운영해왔다. 그러다보니 유아교육과정이란 초등교육과정과의 연계 속에서 탐구되어야 함에도 불구하고 초등학교는 학제밖에 있는 유치원·어린이집과 달리 중·고등학교와 더불어 ‘교과중심’ ‘내용중심’의 교육과정을 운영한다는 이유만으로 그간의 유아교육과정 탐구에서는 학교교육과정 이론이나 연구동향을 도외시한 면이 없지 않다.

이 글에서는 육아정책으로서 유아교육과정이 갖추어야 할 기본 조건을 밝히고, 아울러 미래를 풀어나가는 열쇠가 오늘에 있고 오늘은 과거와 그 맥이 닿아 있다고 보아 유치원·어린이집 교육과정과 초·중등학교 교육과정에 대한 관점이 시간의 경과와 더불어 각각 어떻게 변화했는지를 살펴보고자 한다. 그리고 나서 포용적 육아정책으로서 유아교육과정의 구성 방향을 제시할 것이다.

나. 육아정책으로서 유아교육과정이 갖추어야 할 기본 조건

1) 초등학교 취학 전 모든 영유아의 ‘행복한 삶’을 보장할 수 있어야 한다

육아정책으로서 유아교육과정은 ‘모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다’고 규정한 헌법정신을 구현할 수 있어야 한다. 즉, 모든 영유아는 성별, 신체적 조건(장애, 질병 등), 가정, 지역, 에스닉 배경 등을 이유로 어떠한 차별도 받지 않고 균등하게 교육받을 권리가 있다. 뿐만 아니라 각자 가지고 태어난 잠재능력을 최대한 계발할 수 있도록 공평성과 형평성의 차원에서 ‘교육의 질적 기회균등’을 경험할 수 있어야 한다. 다시 말해 모든 영유아는 개인의 발달수준, 요구(필요), 상황 등이 반영된 가장 합당한 양질의 교육과정을 통해 후일 건강한 인성, 지성, 창의성, 시민성을 지닌 인격체로 성장할 수 있어야 한다. 환언하면, 육아정책으로서 유아교육과정은 행복한 삶의 일상화를 보장하는 차원에서 개별 영유아의 발달과 삶의 맥락에 비추어 최적화되어야 한다는 의미다.

2) 보육과 교육이 ‘융합’된 텍스트로 이해되어야 한다

교육과정은 인식론만이 아니라 어떤 윤리적 가정을 하느냐에 따라 그 의미, 실제, 구조, 이미지 등이 달라진다. 특히 영유아는 성인의 보호 없인 생존할 수 없는 존재로서 홀로 남겨져서는 안 된다. 그래서 보살핌이나 돌봄, 즉 보육이 없는 유아교육이란 무의미하다. 영유아기에 충분한 보살핌을 받지 못한다면 후일 자신은 물론 타인의 삶까지도 위기에 빠뜨릴 수 있다. 그런데 최근의 유아교육과정 담론은 인식론적인 틀에 갇혀 윤리적인 문제를 상대적으로 평가 절하하고 보살핌의 정서나 윤리를 배제한 채 지식형성에 치중한 면이 적지 않다. 이러한 현상은 유아교육과정이 영유아의 인성과 감성을 강조한 활동중심에서 구성주의에 기초한 인지발달 중심으로 전환된 이후 더욱 강화되었다. 따라서 인식론 뿐 아니라 윤리적으로도 합당한 교육과정 구성이 가능하도록 유아교육과정은 보육과 교육이 융합된 텍스트로 이해되어야 한다.

3) 영유아의 ‘미래’만이 아닌 ‘현재’의 삶에도 주목하여야 한다

본질적으로 ‘교육’이 미래지향적이라면 ‘보육’은 현재 지향적이다. 이렇게 보면

마치 교육과 보육은 미래와 현재라는 서로 다른 시점을 향하고 있는 것 같다. 이러한 추측은 학생의 현재적 삶을 거의 논외로 해온 그간의 초·중등학교 교육과정 답론을 보면 충분히 나올 법하다. 그러나 영유아는 신체, 정서, 사회성, 인지 모든 면에서 미성숙한 그래서 전인적으로 성장, 발달할 수 있도록 교육받아야 하는 존재임과 동시에 지금 당장 보살핌을 받고 돌봐져야하는 존재다. 영유아는 미래에도 잘 살아야 하고 현재에도 잘살아야 한다는 말이다. 한편으로는 미래에 어떤 역량을 가진 사람으로 사는 것이 행복할 것인지에 대해 깊이 생각해야 하지만 다른 한편으로는 어떤 능력을 계발하는 것이 지금 행복할 것인지에 대해서도 고민해야 한다. 즉, 육아정책으로서 유아교육과정은 영유아의 미래만이 아니라 현재의 일상적인 행복한 삶을 목표로 하여 개발, 시행되어야 한다.

4) 교원의 '전문적 역량'과 '자율성'이 확보되어야 한다

영유아의 발달과 삶의 맥락에 비추어 최적화된 육아정책으로서 유아교육과정이 실효를 거두기 위해서는 유아교원, 즉 유치원·어린이집의 원장(감)과 교사의 유아교육·보육에 대한 전문성이 담보되어야 한다. 2003년 발간된 저서 '21세기 바람직한 유아교육에 대한 한국유아교육학회의 입장(양옥승·이원영·이양자·이기숙, 2003)'에서 필자 등이 유아교사에게 요구되는 역량으로 제시했던 내용을 간추려보면 다음과 같다. 첫째, 영유아의 발달수준과 사회문화적 배경을 고려하여 교육계획안을 작성하고 실행할 수 있어야 한다. 둘째, 영유아의 능동적인 놀이와 학습활동이 가능하도록 환경을 구성하고 다양한 교수학습 방법을 활용할 수 있어야 한다. 셋째, 자유선택 활동시간에 영유아가 자신의 흥미, 요구, 관심에 따라 놀이 활동을 자유롭게 선택하여 계획하고, 계획한대로 실행할 수 있도록 상호작용할 수 있어야 한다. 넷째, 영유아의 행동을 관찰하고 평가하여 교육과정에 반영할 수 있어야 한다. 다섯째, 다양한 네트워크를 통해 가족 및 지역사회와 소통할 수 있어야 한다. 여섯째, 유아교육기관 경영 및 경영 지원자로서 담당업무를 처리하며 동료교사와 협력, 소통할 수 있고, 더 나아가 자기 계발 및 연구자로서 자기관리, 영유아연구, 현장연구 등을 할 수 있어야 한다.

주지하다시피 2013년 '유치원교육과정'과 어린이집 만3-5세 유아를 위한 '표준보육과정'은 누리과정으로 일원화되었지만, 유치원과 어린이집에서 영유아의 발달과 삶의 맥락에 비추어 누리과정을 설계하고 실행해야 하는 유아교사에 대한

교육체제는 아직 이원화되어 있는 상태다. 따라서 유아교육보육의 질 제고를 위해 정부는 유치원교사와 보육교사의 양성체제(교육과정, 양성기간 등), 선발체제, 자격기준, 연수(재교육)체제를 일원화하고 통합하는데 많은 관심과 노력을 기울여야 할 것이다. 이와 아울러 전문지식과 실무역량을 모두 겸비한 유아교사 양성의 차원에서 대학에서도 배우고 현장에서도 배우는 이원적 교원양성체제를 도입하는 것도 고려해 봄직하다. 다른 한편으로, 국가수준에서 교육과정을 개발하고 있는 한국적 상황을 고려하면 쉽지 않을 것이지만 교육과정 편성과 운영에서의 융통성과 탄력성을 높이기 위해서는 교원의 자율성 또한 확대될 필요가 있다.

5) '가족지원 프로그램'과 병행하여 포괄적으로 설계, 실시되어야 한다

유아교육과정은 영유아의 행복한 삶을 보장할 수 있도록 부모(보호자)를 포함한 가족을 지원할 수 있는 프로그램이 함께 제공되어야 한다. 인간발달 생태학의 관점에서 보면 발달적으로 미성숙하고 타인 의존적인 영유아가 행복하기 위해서는 부모, 형제 등 가족성원 모두가 행복해야 한다. 그리고 유치원·어린이집은 유아 교육과정과 가족지원 프로그램을 포괄하는 종합적인 서비스를 제공할 수 있어야 한다. 유아교육과정은 가족지원 프로그램과 더불어 설계, 실시되었을 때 육아정책으로서 보다 큰 성과를 얻을 수 있다는 의미다.

영유아를 위한 가족지원 프로그램은 부모교육, 부모참여, 가족복지의 세 가지 차원에서 이루어질 수 있다. 부모교육(또는 가족교육)은 육아의 1차적인 책임자로서 부모나 보호자가 자녀와 함께 성장하면서 부모(보호자)의 역할을 원활히 수행할 수 있도록 상담 및 교육의 기회를 제공하는 것이다. 부모참여(또는 가족참여)는 의사결정자로서 부모(보호자)가 유치원·어린이집의 교육과정 설계와 운영에 직접 관여하는 것이다. 그리고 가족복지는 지역사회의 자원과 사회 서비스를 통해 영유아 및 부모, 형제 등 가족 구성원의 복지를 꾀하는 것이다.

가족지원 프로그램을 제공함으로써 유아교육보육의 효과를 극대화하고 있는 대표적인 사례로는 1975년 포괄적 서비스 지표로 'Head Start 프로그램 수행기준(HSPPS)'을 개발하고 이후 프로그램의 질을 정기적으로 평가하고 있는 미국의 Head Start가 있다. 부모의 적극적인 참여 없이 유아교육·보육은 성공할 수 없다는 입장에서 Head Start는 부모회, 부모정책 위원회, 부모정책 심의회 등의 학부

모 운영위원회를 두고 있다. 그런가 하면 독일은 유아교육·보육과 가족복지 간에는 불가분의 관계가 있다는 견지에서 유아교육·보육기관을 ‘가족센터’로 받아들이고 2013년부터 저소득층 밀집지역에 가족센터 설치를 권장, 지원하는 정책을 시행하고 있다. UNESCO 또한 영유아의 발달 가능성을 촉진하고 영유아의 건강하고 행복한 삶을 보장하기 위해 유아교육·보육과 가족지원이 동시에 제공되어야 한다는 취지에서 ‘유아발달지표(HECDI)’를 개발, 보급하고 있다.

다. 유치원·어린이집 교육과정에 대한 관점의 변화

1) 관념주의에서 발달주의에 기초한 아동중심 교육과정으로 전환

관념주의 철학을 바탕으로 한 아동중심의 교육과정은 독일에 세계 최초의 유치원을 설립한 프뢰벨(Froebel)의 입장이다. 그에게 있어서 유아교육과정은, 영유아의 타고난 본성인 이성을 ‘발현’시키는 것으로, 아동의 흥미나 관심에 따른다는 의미보다는 진위를 식별, 판단할 수 있는 능력을 밖으로 표출하게 한다는 의미를 담고 있다. 사실 그가 제작한 은물(Gabe)은 유아교육에 대한 자신의 형이상학적 개념을 형상화한 것이라 할 수 있다. 그러나 유아교육과정에 대한 관념론적인 접근이 지나치게 상징적이라는 비판이 일면서 20세기 초 유아교육자들은 홀(Hall)의 발달주의를 수용하게 된다.

‘아동중심 교육과정은 자유방임 교육과정이다’는 표현은 아동의 자유의지에 초점을 맞추고 사회적 요구를 무시했던 교육과정에 대한 아동중심주의자 홀의 입장을 대변한다. 다윈의 진화론을 신봉한 나머지 ‘마음의 다윈’으로 인정받기를 원했던 그는 독일의 헤르바르트주의자들의 문화기원론을 토대로 발달주의를 형성하고 ‘발달’의 개념을 교육과정에 적용하였다는 점에서 교육과정 역사에서 중요한 인물로 꼽힌다. 아동의 ‘흥미(관심)’와 ‘필요(요구)’를 교육과정의 출발점으로 보았던 홀에 따르면 교육과정은 아동발달에 대한 과학적인 연구, 즉 아동연구에 기초하고 아동이 학교에 입학한 순간부터 아동의 자유와 흥미를 존중하는 의미에서 개별화되어야 한다. 한편, 홀의 발달이론을 계승하여 성숙이론을 확립하고 초등학교 입학에 위한 ‘학습준비’가 유아교육의 목표라 보았던 게젤(Gesell), 그리고 ‘기본생활습관’ 형성을 유아교육이라 간주했던 실험심리학자 손다이크(Thorndike) 등

의 교육이론 또한 일찍이 한국의 유아교육자들로 하여금 유아교육과정이란 심리학의 발달이론에 기초하여 구성되어야 한다는 인식을 심어주었다.

2) 흥미중심 교육과정과 활동중심 교육과정

홀의 아동중심 시각에 대한 듀이(Dewey)의 반응은 매우 복잡적이었다. 그는 아동에 대한 과학적 연구로 교육과정을 심리화해야 한다는 견해에는 공감하면서도 학교 교육과정이 아동의 흥미만 좇아야 한다는 데에는 불편함을 드러냈다. 1902년 발표한 저서 '아동과 교육과정'에서 아동의 '흥미'는 교육내용을 선정할 때 교육과정 심리화를 이루기 위해 사용되는 기준으로서 학습의 출발점이고, '교육과정'은 교육이 궁극적으로 추구하는 목표지점이 되어야 한다고 주장한다. 이러한 그의 생각은 1916년 저서 '민주주의와 교육'에서 보다 구체화된다. 교육과정의 관점에서 보면 아동의 흥미는 '상호작용'이나 '경험의 계속성'과 같은 교육원리가 적용되었을 때에 비로소 의미 있게 된다는 것이다. 이러한 듀이의 교육과정 이론은 미국 기독교 선교회가 설립한 유치원이 급증했던 1930년대 이래 한국 유치원·어린이집 교육과정의 근본이념으로 자리하고 있다.

한편, 1960-1970년대 한국 유아교육과정 담론을 이끌었던 시각은 프로이트(Freud)의 정신분석 이론을 근간으로 하여 영유아의 자발적인 활동을 강조했던 활동중심 교육과정이다. 영유아의 '인성(성격)', '창의성', '자기통제력' '정서' 발달을 목표했던 활동중심 교육과정에서는 영유아가 자신의 충동, 정서적 욕구, 억압된 감정 등을 자유로이 표출할 수 있도록 자유놀이, 예술적인 표현 활동, 극 놀이 등을 장려했다. 활동중심 교육과정에서 시도했던 놀이 활동들은 오늘날에도 유치원·어린이집에서 중요한 교육활동으로 인식, 활용되고 있다. 다른 한편으로, 이런 유형의 활동들은 감정조절이나 오이디푸스 문제가 있는 아동의 심리치료를 위해 '놀이치료'라는 이름으로 정신의학과와 아동심리상담센터에서도 적용되고 있다.

3) 구성주의에서 사회적 구성주의에 기초한 아동중심 교육과정으로 전환

피아제(Piaget)에 따르면, 감각운동기에 있는 영아와 전조작기에 있는 유아는 감각운동적인 활동이나 실물과의 상호작용 과정에서 지식을 구성할 수 있는 인지능력

을 가지고 있다. 이러한 인지발달에 대한 그의 구성주의적 관점은 1980-1990년대 한국에서 영유아의 인지발달을 목표로 구성주의에 기초하여 교육과정을 설계하게 하는 근거로 작용하였고 ‘능동적 학습’과 ‘상호작용’이 교수학습 방법으로서 중요한 위치를 점하게 만들었다. 그러나 그의 이론은 개별 영유아가 처한 생활 사태, 즉 사회문화적 조건이 인지발달에 얼마만큼 큰 의미를 주는지를 충분히 설명하지 못했다는 의미에서 1990년대 많은 논란거리가 되었다. 피아제의 이론이 지식형성 과정에서 사회적 맥락의 중요성을 간과했다는 비판을 받게 되면서 2000년대 접어들어 지식의 구성과정을 발달적으로 설명하면서도 고등정신의 기원을 사회적 세계 속에서 찾으려 했던 비고스키(Vygotsky)의 사회적 구성주의가 그 자리를 대신하게 되었다.

비고스키에 따르면, 개인과 사회는 단일한 상호작용적 체계 내에서 상호교류적인 관계를 하고 있는 구성 요소이고, 개인의 고등정신은 사회와 문화에 기인한다. 그러므로 교육은 사회문화적 맥락에서 이해되어야 한다. 발달과 교육 간의 상호작용적인 관계의 설정은 그 고유의 용어인 ‘근접발달지대’ 특히 사회적 상호작용에 의해 개발 가능한 ‘잠재적 발달수준’에 대한 설명에서 가장 잘 드러난다. 그의 설명에 따르면, 지식 구성은 타인조절에서 자기조절로 변환하는 과정에서 이루어지므로 아동의 잠재적 발달수준을 높이고 근접발달지대의 간격을 넓히는 데에는 부모, 교사, 유능한 또래와의 상호작용, 즉 교육의 과정이 절대적으로 필요하다. 교육학의 관점에서 보면 사회적 구성주의는, 유아교육과정에서 적용해왔던 기존의 구성주의와 달리 개인의 타고난 인지 능력과 사회의 문화를 동시에 강조하고 개인과 사회의 ‘관계’를 중시했다는 점에서, 단순한 발달이론이 아니라 여러 학문이 융합된 교육이론이라 할 수 있다.

라. 초·중등학교 교육과정에 대한 관점의 변화

1) 인문학 기반에서 사회과학 기반의 교과중심 교육과정으로 전환

인문학적 사고에 기초한 교육과정은 의지, 감성, 지성의 세 가지 정신능력을 확장하고 쌓아가는 정신도야가 교육 목적이라는 데서 출발한다. 정신도야를 위해 학교는 문법, 수사학, 논리학, 대수, 기하, 음악, 천문학 등 7자유학과, 즉 7개의 인문학 관련 ‘교과’의 내용을 반복적으로 암기할 수 있도록 교과중심으로 교육과

정을 구성하고 제공해야 한다. 그러나 인문학을 기반으로 한 고전적인 교육과정 전통은 산업화와 도시화 추세에 맞추어 사회적 효율성을 증시하며 등장한 교육과정 과학화에 밀려 그 자리에서 물러나게 되었다.

인문주의를 배격하고 사회적 효율성과 경제성, 즉 사회과학을 근간으로 하여 교육과정 이론을 정립하고자 했던 교육학자로는 보빗(Bobbitt)이 있다. 그는 산업화 과정에서 전통적 가치관과 새로운 가치관이 융합될 수 있기 위해서는 교육과정의 인문학자들이 주장하는 고전적인 교과를 통한 문화전달이 아니라 사회적 효율성의 차원에서 선정된 교과를 통한 문화전달이 되어야 한다고 보았다. 특히 교육과정이란 경영학자 테일러(Taylor)가 '과학적 경영원리'에서 경영효율화 방안으로 제안했던 '역량'의 개념을 활용하고 사회적 요구(필요)에 대한 과학적인 조사를 바탕으로 결정되어야 한다는 것이다.

2) 경험중심 교육과정에서 내용중심 교육과정으로 전환

1945년 광복이후 한국은 3년에 걸친 미군정하에서 민주주의를 교육이념으로 한 '새 교육' 운동을 추진하기 시작하였다. 그 당시 홍익인간이라는 교육목적을 설정하고 6·3·3·4 학제를 제정하며 새 교육 운동을 주도했던 교육학자는 오천석 박사다. 그는 1973년 자신의 저서 '발전한국의 교육이념 탐구'에서 '새 교육 운동은 전통적 교육을 지양하고 민주주의 이념 위에 교육을 세우려는 운동'으로 종래의 '교과중심' 교육을 배격하고자 미국의 '진보주의 교육, 신교육 운동' 특히 듀이의 1916년 저서 '민주주의와 교육'에 이론적 근거를 두었던 것이라고 진술하였다. 이러한 맥락에서 1955년 국가수준에서 '교과과정'이라는 이름으로 처음 초·중·등학교 교육과정이 제정되었을 때부터 1963년 '교육과정'으로 개정되었을 때까지 국가교육과정은 듀이의 교육철학을 토대로 하여 '경험중심'으로 구성되었다.

듀이에게 있어서 교육과정은 민주주의를 목표로 한 '경험의' '경험에 의한' '경험을 위한' 것이다. 1938년 발간된 그의 저서 '경험과 교육'에 따르면, 아동의 경험이 교육으로 이어지기 위해서는 다음에 가질 경험에 유의한 영향을 미칠 수 있도록 계속성과 상호작용 원리를 적용하여 가치 있는 경험을 선정할 수 있어야 한다. 이러한 이론에 따라 개정된 1963년 국가교육과정에서는 교육과정의 개념을 '학생들이 학교의 지도하에 경험하는 모든 학습 활동의 총화'로 정의하였다. 그러

나 1970년대 접어들면서 국가교육과정의 이론적 근거는 '학문중심 교육과정'으로 바뀌었다.

1960년대 냉전체제에서 국가 경쟁력 강화가 학교교육의 목표였고 교육개혁이었던 미국은 교과와 학문구조를 밝히고 학문중심으로 교육과정을 개발하기 시작하였고, 그 중심에는 브루너(Bruner)를 비롯한 교육심리학자들이 있었다. 그러나 학문중심 교육과정은 교육과정학자 슈왑(Schwab)에 의하면 '순수 이론'에 집착함으로써 교육과정을 빈사상태에 빠뜨렸다. 교육과정을 쓸모 있는 지식으로 구성하기 위해서는 '실제성'의 차원에서 참여자들의 '숙의'가 필요하다는 것이 그의 주장이다. 이러한 그의 제안은 숙의 과정을 국가교육과정 개정에서 필요한 절차로 받아들여지게 하는 계기가 되었다. 그러나 과거부터 현재까지 한국 교육과정 개정에서 실질적으로 적용되고 있는 교육과정 관점은 타일러(Tyler)의 교육과정개발 이론이다.

1949년 타일러는 자신의 저서 '교육과정과 교수(수업)의 기본 원리'에서 교육과정이란 학습자, 사회, 교과 등에 대한 연구를 바탕으로 학교가 달성하고자 하는 교육목표를 설정하는 것으로부터 시작하여 학습경험(교육내용)의 선정, 학습경험의 조직, 학습효과의 평가 등의 네 가지 요소를 중심으로 개발되어야 한다고 진술했다. 이러한 타일러의 교육과정 개발 원리는 국가수준의 교육과정 개발에서 뿐 아니라 학교의 교육과정 설계와 실행에서도 교과와 교육목표, 교육내용, 교수·학습, 평가의 일관성 유지가 중요하다는 인식을 심어주었다.

교육과정 설계의 관점에서 보면, 타일러의 교육과정개발 이론에 근거한 학교교육과정은 교육목표, 교육내용, 교수·학습, 학습효과 중 어떤 요소에 초점을 맞추느냐에 따라 다르게 설계된다는 특징이 있다. 만일 목표나 학습효과에 초점을 맞추게 되면 교육과정은 목표중심으로, 유아교육과정에서처럼 교수·학습 과정에 초점을 맞추면 과정중심으로, 교육내용에 초점을 맞추게 되면 내용중심으로 구조화된다. 이러한 기준을 한국 교육과정에 적용해 보면, 국가교육과정은 교과별로 무엇을 가르칠 것인지 교육내용의 선정에 초점을 맞춘 '내용중심'의 개발과 설계를 강조하는 것이 된다.

3) 역량중심 교육과정

한국에서 교육과정의 구조를 내용중심에서 역량중심으로 바꾸려는 시도는 '2015 개정 교육과정'에서 이루어졌다. 단순한 교과지식 전달이 아니라 '창의융합형 인재' 양성과 '행복한 학습'에 초점을 맞추어야 한다는 취지에서 개정 교육과정에서는 '자기관리' 역량, '지식정보처리' 역량, '창의적 사고' 역량, '심미적 감성' 역량, '의사소통' 역량, '공동체' 역량 등 여섯 가지를 핵심역량으로 설정하고 교과와 창의적 체험활동에 반영하였다. 그리고 '내용체계'를 교과의 근본아이디어라 할 수 있는 핵심개념, 일반화된 지식, 내용요소, 기능 등을 근간으로 재구조화하고, 학생이 학습해야 할 교과의 지식, 기능, 태도 등의 성취기준으로 진술하였다. 이외에 '교수학습' 과정에서는 학생의 요구에 맞추어 교육내용을 재구성하고 '평가' 과정에서는 수행평가를 포함한 다양한 평가방법을 활용할 것을 강조하였다.

2016년 교육부가 발행한 '2015 개정 교육과정 총론 해설(초등학교)'을 살펴보면, 초등학교 교육과정은 누리과정과의 '연계성'을 고려하여 바른생활, 슬기로운 생활, 즐거운 생활 교과에서 '생활도구의 활용', '자연탐구 활동 및 신체 활동'을 강조하고 있음을 알 수 있다. 이외에도 초등 1-2학년 과정에서는 누리과정에 제시된 한글 관련 교육내용을 참고하여 '한글을 완전히 깨우칠 수 있도록' 한글 교육을 강화한 것으로 나타난다. 그러나 아직까지는 핵심역량을 중심으로 어떻게 교육목표를 설정할 것이며 교사, 가족, 지역사회가 연대하여 단위학교 차원에서 교육과정을 어떻게 설계하는 것이 좋은지 등에 대한 명확한 지침이 마련되지 않은 상태다.

2015 개정 교육과정에서 적용한 역량중심 시각은 '2030년 성공적인 삶과 살기 좋은 사회를 구현하기 위해서는 어떤 역량이 필요한지'를 밝히고자 한 OECD의 1997-2003년 'Definition and Selection of Competencies' 프로젝트에서 비롯되었다. 2005년 발표된 OECD 연구보고서에 따르면, 학생들이 2030년 주역으로서 일상생활이나 직업세계에서 개인적으로 마주하게 될 복잡하게 얽힌 다양한 도전에 교과지식 위주의 교육과정으로는 전혀 대처할 수 없다. 따라서 학교교육과정은 '자율적으로 행동하기', '이질적 집단에서 상호작용하기', '상호작용하며 도구사용하기' 등의 핵심 역량을 중심으로 재구조화되어야 한다는 것이다.

2018년 OECD는 후속 프로젝트(The Future of education and Skills 2030)를 수행하는 과정에서 'OECD 학습 프레임워크 2030'을 발표하였다. 이 학습 프레임워크에 따르면, 2030년 개인과 사회를 위해 학교가 추구해야 할 궁극적인 교육목표는 '행복(웰빙)'이고, 이러한 목표 달성을 위해 학교는 학문적, 학제적, 인식론적인 '지식', 인지 및 메타 인지적, 사회·정서적, 물리·실제적인 '기능', 개인, 지역, 사회, 세계에 대한 '태도와 가치' 등의 역량을 기를 수 있는 교육과정을 마련해야 한다. 그러나 이러한 역량을 중심으로 한 교육과정만으로는 '책임감'이 투철하고 '혁신적'이면서 '포용적'인 사고가 가능한 인물을 기르고 개인과 사회가 행복한 2030년을 기대하기 어렵다. 따라서 학교는 학생들이 '예상-실행-반성'의 과정을 통해 배웠던 지식, 기능, 태도, 가치 역량을 보다 진화된 형태로 변형시킬 수 있도록, 즉 '변형 역량'으로 발달시킬 수 있도록 교수·학습 시스템을 바꿀 필요가 있다.

OECD가 제안한 변형역량은 '새로운 가치창출', '긴장 및 딜레마 조정', '책임감'의 세 가지 유형으로 분류된다. '새로운 가치창출' 역량이란 포용적이고 지속 가능한 발전을 목표로 창의적으로 사고하고 새로운 상품, 서비스, 일자리, 삶의 방식, 사회모델 등을 개발할 수 있는 그런 유형의 능력들을 의미한다. 그리고 이러한 능력을 발휘하기 위해서는 적응성, 창의성, 호기심, 개방성 등이 뒷받침되어야 한다는 점에서 이들 또한 포함시키고 있다. '긴장 및 딜레마 조정' 역량은 자유와 평등, 자율성과 공공성, 혁신과 지속성, 효율성과 민주적 절차 등 모순되거나 양립되기 어려운 주제, 관점, 입장에 대해 통합적으로 접근, 사고하고 그에 따라 행동할 수 있는 능력을 의미한다. 마지막으로 '책임감'은, 새로운 가치창출이나 긴장 및 딜레마 조정을 위한 기본 전제조건에 해당하는 역량으로서, 자기통제, 자기 효능감, 문제해결, 적응 등을 포괄하는 개념인 '자기조절'과 유사한 의미를 담고 있다.

그밖에 OECD 학습 프레임워크에서는 학교교육과정에서 변형역량의 개념을 보다 쉽게 활용할 수 있도록 40여개의 구성개념을 제시하였다. 이들 예시개념 중 위기관리, 자기조절, 정체성, 존중(자기, 타인, 문화적 다양성), 공감, 의사소통 및 협업 기능, 창의성 및 창의적 사고, 음악·미술·체육 관련 기능, 정보 및 소통기술 관련 기능 등은 유아교육과정을 통해서도 기를 수 있는 역량이라 볼 수 있다.

다. 육아정책으로서 유아교육과정에 대한 관점 전환의 방향

1) 교육과정 구성의 방향: 유아 능력계발 중심 교육과정

시대가 변하면 유아교육과정 또한 변해야 한다. 유아교육과정은 시대 사회적 맥락에 맞게 역량중심 교육과정 이론을 근간으로 하여 재개념화될 필요가 있다. 이러한 가정 하에서 먼저 중등교육 과정을 이수한 19세 이상의 성인이 갖추어야 할 역량으로 다음의 다섯 가지를 도출, 제시하고자 한다. 첫째, 성숙한 윤리의식과 지적 능력, 자기조절 능력을 구비하여 맡은 바 책임을 다한다. 둘째, 포용적인 마음가짐으로 사회적 자본, 다양성, 개방, 신뢰의 중요성을 인정하고 의사소통을 통해 사회적인 연대를 꾀하며 공동선, 사회통합을 이루는데 기여할 수 있다. 셋째, 창의적인 사고와 표현을 통해 새로운 지식과 가치를 창출할 수 있다. 넷째, 자신을 둘러싼 자연, 생태 환경 및 사회의 역동성을 이해하고 그들과 융화하며 지속 가능한 발전을 이룰 수 있다. 다섯째, 공감, 진정성, 참여에 가치를 두고 세상과 적극적으로 소통하며 포용력 있는 사회를 만드는데 기여할 수 있다.

유치원·어린이집 교육과정이 초저출산 사회에 대응하고 불확실한 미래에 대비할 수 있는 포용적 육아정책의 하나로 자리매김하기 위해서는 역량중심 교육과정 이론을 도입하여 유아교육과정을 ‘유아 능력계발 중심 교육과정’이라 재개념화하고, 유아기에 계발 가능한 핵심 능력을 중심으로 구조화할 필요가 있다. 참고로, 유아교육과정의 이론적 근거로 역량중심 교육과정을 적용하면서도 굳이 역량(competency)을 ‘능력(competence)’으로 대체한 이유는 역량의 개념에는 ‘교육에 의해 습득된 능력’의 의미가 함축되어 있다고 보았기 때문이다. 발달관련 용어 설정에서도 유아교육과정의 역할은 영유아의 잠재능력을 일깨워 주는데 있음을 부각시키고자 능력개발이 아닌 ‘능력계발’을 사용하였다.

2) 유아 능력계발 중심 교육과정 구성 프레임워크로서의 핵심 능력

포용적 육아정책으로서 유아 능력계발 중심 교육과정은 건강·안전관리, 자기조절, 의사소통, 창의적 사고 및 표현, 공감 및 배려의 다섯 가지 핵심능력을 중심으로 구조화할 수 있다.

가) 건강·안전관리 능력

건강·안전관리 능력은 생존과 건강한 생활을 위해 반드시 구비해야 할 자기보호, 자기관리 능력 및 기본생활 습관 등을 의미한다. 이 범주에는 신체 인식, 신체 조절 기능, 도구사용 기능, 환경대처 기능, 안전 이해, 의식주와 관련된 일상적인 생활 기능 및 태도 등을 포함시킬 수 있다.

나) 자기조절 능력

자기조절은 인지조절과 감정조절의 복합적인 심리과정이라 할 수 있다. 인지조절은 영유아가 주의통제나 주의이동으로 자기능력과 주어진 상황을 고려하여 원하는 행동(활동)을 선택할 수 있는 능력, 하고자 하는 활동을 계획하고 점검할 수 있는 능력 등 목표 지향적인 행동을 의미한다. 이 범주에는 자기도도 인지, 행동 계획, 행동 모니터링 등을 포함시킬 수 있다. 반면에 감정조절은 자신 및 타인의 감정을 알고 느낄 수 있는 능력, 순응, 만족지연, 저항 등으로 자신의 정서를 표현할 수 있는 능력, 외부 자극에 의해 유발된 감정을 억제하고 문제해결을 위해 적절하게 행동할 수 있는 능력을 의미한다. 이 범주에는 자기감정 인지, 타인감정 인지, 감정 억제, 감정 대처 등을 포함시킬 수 있다.

다) 의사소통 능력

의사소통 능력은 주어진 상황에 비추어 표정, 몸짓, 언어, 상징, 텍스트, 매체를 활용하여 자신의 생각과 감정을 표현할 수 있는 능력, 다른 사람의 의견을 들을 수 있는 능력, 다른 사람이 표현한 생각과 감정을 이해할 수 있는 능력 등을 의미한다. 이 범주에는 비언어적·언어적 표현, 타인의 의견 청취, 언어·상징·텍스트 이해, 자아개념, 자기존중, 민감성, 공감, 협업, 갈등해결 기능 등을 포함시킬 수 있다.

라) 창의적 사고 및 표현 능력

창의적 사고와 표현 능력은 다양한 지식을 융합해서 새로운 지식을 생성하고 창출해 낼 수 있는 능력을 의미한다. 이 범주에는 문제 또는 아이디어의 발굴, 다양한 아이디어 창출, 유연한 사고, 심미적 표상, 동작 이해 및 신체적 표현, 음악

이해 및 음악적 표현, 미술 이해 및 미술적 표현, 테크놀로지를 활용한 표현 등을 포함시킬 수 있다.

마) 공감 및 배려 능력

공감 능력은 문화적 감수성, 생태적 감수성, 나눔과 베품의 정서 등과 관련된 능력을 의미하고, 배려 능력은 타인을 존중하고 도와줄 수 있고 다양한 문화를 존중하고 자연 및 생태환경을 보살피는 등의 능력을 의미한다. 공감과 배려 행동을 위해서는 민감성, 자아개념, 자기존중, 자기관리, 자기조절, 동정심, 개방성, 감사 표현, 협업, 공정성 이해 등이 요구된다는 점에서 이러한 요소들 또한 이 범주에서 다룰 수 있다.

3 아동권리·복지적 관점에서의 육아정책 : 아동권리관점에서의 아동수당

가. 서론

우리나라의 합계출산율은 2015년 기준 1.24명으로 OECD 34개 회원국 가운데 거의 최하위를 기록하고 있고 이러한 추세는 앞으로도 지속될 전망이다. 정부는 이와 같은 저출산문제를 해결하기 위해 지난 10여년 동안 약 85조원의 재원을 투입하였으나 저출산 경향을 반등시키기에는 역부족인 상황이다(중앙일보, 2016. 9. 30.) 이에 따라 저출산 문제(백선희, 2016)를 해결하기 위한 아동가족지원정책의 하나로 아동수당이 최근 다시 한 번 주목을 받고 있다.

이와 더불어, 자본주의 시스템 내에 완전고용이라는 전제하에 설계되어졌던 복지국가가 최근의 실업문제나 비정규직 문제를 해결하기 쉽지 않고, 더욱이 4차 산업혁명으로 인해 일자리가 없는 사회가 될 가능성이 높은 상황에서, 새로운 대안적 소득보장제도도 모든 시민들에게 아무런 조건 없이 일정 소득을 지급하자는 기본소득에 관한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 일부 시민단체와 학자들은 보편적 아동수당을 기본소득의 한 형태로 간주하여 도입의 필요성을 주장하고 있으며 최

근 대선 국면에서도 이러한 주장이 정책 의제화 되어 많은 관심을 받고 있다.

아동수당은 기본적으로 동일한 소득을 가지고 있다하더라도 가구 내 아동의 존재여부에 따라 가구비용 지출의 차이가 발생하는 부분을 고려하여, 부양자녀가 있는 가구에 대해 아동양육에 필요한 비용의 일부를 국가가 보조하는 제도이다. 따라서 아동수당은 기본적으로 아동빈곤해소, 아동권리증진, 가구 간 소득재분배 등을 목적으로 한 소득보장제도라 할 수 있다.

하지만, 아동수당 제도의 설계방식에 따라 돌봄/교육서비스, 산전후휴가 등의 아동·가족정책과 더불어 출산율을 재고하는 데 매우 긍정적으로 작동할 수도 있고, 가구구성원의 노동여부나 소득수준 등과 상관없이 모든 아동에게 지급되는 기본소득의 한 형태로 기능할 수도 있다.

따라서 정책목적을 어떻게 설정하고 이에 따라 아동수당 제도를 어떻게 설계하는지는 제도 도입 시 필수적으로 고려해야할 사항이다. 특히 아동수당 제도 구성에 있어 대상자의 범위, 급여의 수준, 급여의 형태, 재원조달 방식 등과 더불어 아동양육을 지원하기 위한 보육서비스, 출산전후 유급휴가, 양육수당, 조세지원 등 아동가족지원정책과의 연계 조정 방식과 관련된 쟁점을 면밀히 살펴보는 것은 아동수당의 다양한 정책적 목적을 달성하기 위해 필수적이다.

본고에서는 아동의 생존권과 같은 기본권을 보장하기 위한 아동수당의 기본목적과 더불어 기본소득의 한 형태로서 그리고 저출산 문제에 대응하기 위한 정책적 대안으로서의 아동수당을 도입함에 있어 고려해야할 쟁점들과 기본원칙들을 살펴보고, 이에 기반하여 우리나라 아동수당의 발전방향을 제안하고자 한다.

나. 이론적 고찰

1) 아동수당의 개념 및 효과

아동수당이란 “아동을 양육하는 데 필요한 비용을 보조하기 위해 가족에게 지급되는 급여”를 의미하며, 아동양육에 대한 책임을 국가나 사회가 나누어지기 위한 정책으로, 초기에는 부양자녀가 있는 근로자의 경제적 부담을 경감하기 위해 도입되어졌다.

보편적인 아동수당은 기본적으로 아동이 있는 가구에 소득을 지원함으로써, 아

동의 빈곤예방, 아동의 생존권 보장 등을 통해 아동의 건강한 발달과 복지를 증진시키는 제도임. 하지만, 이외에도 제도 설계방식에 따라 사회통합, 소득재분배, 미래노동력 확보, 여성지위향상, 저출산문제 극복과 같은 다양한 효과를 거둘 수 있는 것으로 알려져 있다.

먼저, 기본적으로 모든 아동을 대상으로 한 보편적 아동수당은 아동의 생존권, 발달권 등과 같은 아동의 기본권을 보장하고자 하는 정책적 목적을 반영하고 있다. 유엔 아동권리협약 6조에서는 국가는 가능한 아동의 생존과 발달을 보장해야 함으로 명시하고 있는데, 보편적 아동수당은 부모의 사회적, 경제적 지위나 상황과 관계없이 모든 아동에게 지급함으로써 아동이 생존하고 발달하기 위한 최소한의 지원을 통해 아동의 기본권을 보장한다. 또한 아동수당은 자녀의 존재로 인해 발생할 수 있는 비용을 보조함으로써 가족의 빈곤 예방. 이를 통한 모든 아동의 건강한 성장을 도모할 수 있다.

더불어 아동수당은 또한 소득이나 자산 등 경제적 환경과 상관없이 모든 아동에게 양육비용의 일부를 보조함으로써 사회통합의 증진시킨다. 또한 동일한 소득이 있는 가구인 경우, 자녀가 없는 가구에 비해 자녀가 있는 가구의 가계지출비용이 크게 나타나 가구부담이 증가하게 되는 데, 아동수당제도는 이러한 자녀양육비용의 일부를 국가나 사회가 보조함으로써, 자녀가 없는 가정으로부터 자녀가 많은 가정으로의 소득을 이전하는 수평적 소득재분배 효과¹⁴⁾를 지닌다.

마지막으로 아동수당이 가구의 자녀양육 비용의 지원(일종의 출산 및 육아 장려금)을 통해 출산율 제고에 일정부분 기여할 수 있다. 특히, 아동 수가 많을수록 지급액을 커지도록 하는 방식의 제도 설계를 통해 출산율을 증대시키는 효과를 거둘 수 있으며, 다른 가족지원프로그램(보육, 방과후돌봄, 유급부모휴가 등)과의 연계를 통해 종합적인 출산지원책으로 기능할 수 있다.

2) 양육정책으로서의 아동수당의 성격

OECD의 아동가족정책 분류에 따르면, 크게 현금, 서비스, 세제혜택 등으로 구

14) 일부에서 보편적 아동수당의 수직적 소득재분배 효과에 있어 소득 역진성을 지적하는 경우가 있으나, 기본적으로 보편적 아동수당제도는 수직적 소득재분배 효과보다는 수평적 소득재분배 효과를 거두기 위한 제도임.

분하고 있다. 이 중 아동가족을 대상으로 한 현금지원의 경우, 아동(가족)수당, 유급휴가 급여, 기타 현금 급여 등으로 구성된다. 서비스 지원의 경우, 아동보육/조기아동교육 서비스가 주축을 이루어 여기에는 재정지원이나 보조금 지급 등 현금 지원의 경우도 포함하고 있고, 시설보호, 가정도우미 서비스 등도 포함하고 있다. 세제혜택의 경우, 아동을 대상으로 한 가구 소득공제나 세액공제 등 조세를 통한 지원을 포함하고 있다.

이와는 달리, 일반적으로 가족정책 분야에서는 관련 정책들을 현금지원, 시간 지원, 서비스 지원 등으로 구분하고 있다. 현금지원정책으로는 아동(가족)수당, 양육수당, 보육지원금, 출산장려금 등 직접 현금으로 지원되는 정책들을 포함하고 있다. 시간지원은 부모가 노동시장 참여하면서 아동양육에 참여가 가능하도록 출산전후 휴가나 유급 휴가 등 시간을 지원하는 정책을 포괄하여 언급하고 있다. 마지막으로 서비스지원은 보육서비스, 아이돌보미 서비스 등과 같이 서비스 형태로 아동양육을 지원하는 정책을 의미한다.

하지만, 이와 같은 아동가족정책의 구분 방식은 각 정책의 도입 목적과는 상관 없이 단순히 급여의 형태에 기반하여 분류한 것으로 정책의 설계나 그 효과 평가 시 부적절한 결론과 해석에 도달할 가능성을 높이게 된다. 예를 들면, 보육지원금의 경우 비록 아동양육 가정에 현금으로 지원되지만, 보육서비스의 일부로 보는 것이 타당할 수 있으며, 아동양육수당의 경우도 일반적으로 보육서비스 미이용 가구에 대한 대체제로 지급되는 것으로 이 또한 보육서비스의 일부로 보는 것이 보다 타당하다.

따라서 아동가족정책의 성격 구분은 각 제도의 정책 목적을 중심으로 재구성하는 것이 필요하다. 이러한 점에서 가구 내 아동의 돌봄을 지원하기 위한 국가의 아동가족지원정책은 재구분해 보면, 크게 부모의 아동 돌봄 노동을 지원하기 위한 정책과 아동양육으로 인해 추가로 지출되는 소비지출 비용을 지원하기 위한 정책으로 나누어 볼 수 있다. 대부분의 OECD 국가들은 서비스 중심의 아동돌봄 노동지원 정책과 현금을 통한 소득지원 중심의 아동양육비용지원 정책을 조합하여 일·가정양립을 위한 아동가족지원정책을 구성하고 있다. 이 중 가족 내 부모의 아동 돌봄노동을 지원하기 위한 정책은 보육서비스, 산전후/유급육아휴직, 양육수당 등이 있고 주로 서비스지원을 통해 이루어진다. 반면, 가족 내 아동양육 비

용을 지원하기 위한 제도는 아동수당제도와 세제지원¹⁵⁾등을 들 수 있다. 여기서, 아동수당은 국가에서 제공되는 ‘서비스지원’ 이외에 추가적으로 아동양육에 필요한 소비지출을 현금을 통해 지원하기 때문에 ‘소득지원’제도의 성격을 지니는 것으로 볼 수 있다.

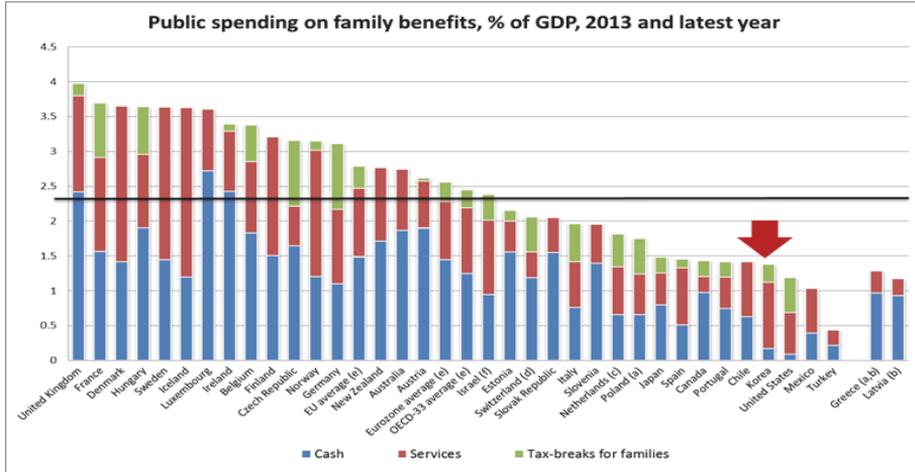
한편, 아동돌봄노동지원 정책은 다시 부모의 부모권을 지원하기 위한 정책과 노동권을 지원하기 위한 정책으로 구분해 볼 수 있다. 예를 들면, 보육서비스의 경우 부모의 노동권을 지원하기 위한 정책(상품화, 탈가족화 정책)으로 볼 수 있으며, 양육수당의 경우 부모의 부모권을 지원하기 위한 정책(가족화 정책)으로 볼 수 있다. 또한, 유급휴가의 경우 부모의 노동권과 부모권을 동시에 지원하기 위한 정책으로 볼 수 있다.

3) 양육정책으로서의 현금수당의 필요성

2014년 기준으로 OECD 국가의 경우, GDP의 평균 2.4%(현금 1.2%, 서비스 0.9%, 조세 0.3%)를, 영국이나 프랑스 등 선진국의 경우 4% 내외를 아동가족관련 지출로 사용하고 있고, 여기에는 아동수당과 같은 ‘현금지원’과 보육/교육과 같은 ‘서비스지원’ 그리고 ‘조세지원’ 등이 포함된다. 예를 들어, 저출산 극복국가로 언급되는 프랑스의 경우 GDP의 약 3.7%를 아동가족지출로 사용하고 있고 이 중 현금은 1.6%, 서비스는 1.3%, 조세로는 0.8%를 사용하고 있다. 반면, 우리나라의 경우 아동가족관련 급여로 GDP의 약 1.4%를 지출하고 있어 OECD 국가들 중 최하위권에 속하고 있으며, 그 마저도 대부분이 보육서비스 지원에 집중되고 있고 현금급여는 상당히 미약한 상황이다.

15) 아동보육비의 일부를 세제를 통해 지원하는 경우도 있으나, 여기서는 아동 유무에 따라 가구에 지급하는 소득공제나 세액공제 등을 의미함.

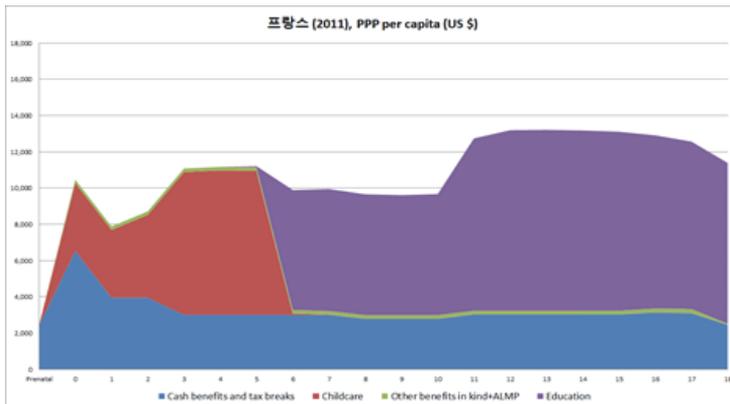
그림 III-3-1 OECD국가들의 GDP 대비 공적 가족급여 지출비율

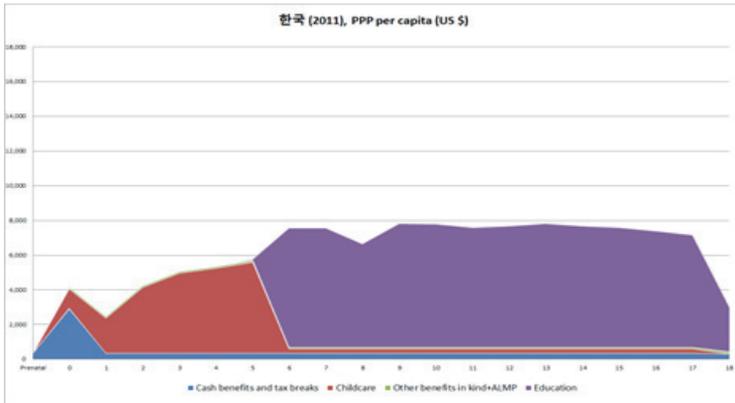


자료: OECD Family Database (2016). PF1.1: Public spending on family benefits, chart PF1.1.A., P. 2. (http://www.oecd.org/els/soc/PF1_1_Public_spending_on_family_benefits.pdf)

한편, <그림 III-3-2>에서 나타난바와 같이, 아동기 아동가족관련 공적지출을 PPP로 보정된 금액으로 비교해보면, 우리나라의 경우 프랑스에 비해 전 연령대에 걸쳐 절대적으로 낮은 공적지출수준을 보이고 있으며, 이는 프랑스와 같이 18세 까지 지급되는 보편적 현금급여의 부재로 인한 것임. 특히 아동기 중 0-5세 영유아기에 지출이 상대적으로 낮음. 영유아기 공적지출은 주로 (보육)서비스 위주로 구성되어 있고, 현금지원의 경우도 출산기에 집중된 경향을 보임.

그림 III-3-2 연령별 아동가족관련 공적지출구조 비교





자료: OECD Family Database (2016)를 활용하여 저자가 재구성.

우리나라의 경우, 돌봄노동을 지원하기 위한 제도는 보육서비스, 산전후휴가/육아휴직, 양육수당 등이 있으나, 아동 양육에 소요되는 소비지출 비용을 지원하기 위한 제도는 ‘자녀장려금’, ‘자녀세액공제’ 등 대부분 조세지원을 통해 이루어지고 있고 외국과 같이 현금지원 형태의 아동수당제도는 도입되지 않고 있다. 2016년 기준으로 우리나라의 경우 아동 돌봄노동을 지원하기 위한 정책으로 보육서비스, 산전후휴가/육아휴직, 양육수당 등이 있고 약 11조 2천억 내외를 공격적으로 지출하고 있다. 더불어 아동양육에 필요한 소비지출을 지원하기 위해 아동장려금, 자녀세액공제 등 약 2조원 내외를 조세지원을 통해 제공하고 있다. 하지만, 조세지원의 경우 그 액수가 크지 않고 소득역진성이 강해(예를 들면, 자녀장려금은 아동 1인당 년 50만원, 자녀세액공제는 년 15만원에서 30만원임) 가구 내 자녀양육에 들어가는 소비지출 비용을 보충하기에는 매우 부족한 실정이다.

한편, 국내 아동 양육과 관련된 소비지출비용은 추정방식에 따라 다양하게 보고되고 있다. 김수정(2006)의 연구에 따르면, 아동 2인가구의 경우 월 평균 42만원 정도 추가지출이 있는 것으로 보고하고 있고, 고제이, 신윤정, 강신욱, 오미애 그리고 안형석(2015)의 0-5세 아동의 아동양육비용 추계에 따르면, 보육비를 제외하고 아동 1인당 양육에 들어가는 소비지출비용을 약 7만원에서 28만원 정도로 보고하고 있다. 한편, 신윤정과 김지연(2010)의 자녀양육비용 추계에 따르면, 교육비를 포함하여 가구당 자녀 1인당 평균 양육비는 월 67만원 정도로 추정하였다. 영유아 가구를 중심으로 양육비를 추정한 신윤정과 김지연(2010)의 연구에

따르면, 보육(교육)비를 포함하여 영유아 자녀 1인의 경우 85만원, 2인 66만원, 3인 53만원의 비용이 드는 것으로 추정하였다.

결과적으로 연령에 따라 다소의 차이는 있지만, 아동양육 비용은 보육(교육)비를 제외하고라도 아동 1인당 적지 않은 추가비용이 소요되고 있고, 이에 따라 가족의 아동양육 시 소요되는 소비지출비용을 국가가 일정부분 현금으로 지원하여 사회화하는 정책이 필요함을 알 수 있다.

다. 아동수당과 ‘육아(정책)’의 관련성

1) 아동수당과 양육수당

양육수당은 보육서비스를 이용하지 않고 가정에서 아동을 양육하는 가정에 대해 부모의 아동 돌봄 노동의 일부를 현금으로 보상하는 제도(즉, 보육서비스의 현금을 통한 대체재)로, 보육서비스, (유급)육아휴직 등과 같이 부모의 ‘아동돌봄노동’을 지원하는 제도로 볼 수 있다. 반면, 아동수당은 아동양육에 필요한 소비지출 관련 비용부담(‘아동양육비용’)을 경감시키는 제도로 이해되어야 한다.

기본적으로 아동수당과 달리 양육수당의 경우, 부모가 노동시장 참여로 보육서비스를 이용하는 대신, 가정에서 아동을 돌보는 부모를 대상으로 한다는 점에서 부모의 노동시장 참여 여부와 관련이 있다. 따라서 양육수당은 여성의 노동시장 참여를 저해하는 요소로 작용할 수 있고, 이로 인해 전통적인 남성생계부양자모델(male-breadwinner model)을 강화할 소지가 있다는 비판이 제기되고 있다. 예를 들면, 비정규직 저임금 등 열악한 노동시장에 참여하고 있는 여성의 경우, 양육수당 급여가 증가할 경우 노동시장 참여보다는 가정양육을 선택할 가능성이 크게 된다는 것이다.

같은 맥락에서 여성간의 계층화를 우려하는 목소리도 있다. 즉, 저소득 계층(비정규, 저임금 일자리) 여성의 경우 낮은 노동시장의 임금보다는 양육수당을 선택할 가능성이 크고, 반면 그나마도 안정적인 일자리를 가진 중산층이상의 여성의 경우 가정양육을 위해 안정적인 일자리를 포기하기 보다는 양육노동을 보육서비스 이용을 통해 보충할 가능성이 크게 된다.

한편, 아동수당과 달리 양육수당은 아동 돌봄 노동을 현금으로 지원(보상)한다

는 점에서, 취업모의 '부모권(또는 모성권)'¹⁶⁾을 보장하기 위한 '(유급)출산 및 육아휴직 관련 제도'와 유사한 형태로 볼 수도 있다. 즉, 출산/육아휴직제도가 부모가 가정에서 영아기(주로 0세나 1세) 아동을 돌볼 수 있도록 취업여성의 '부모권'에 대한 '선택'을 보장하는 것과 마찬가지로, 양육수당의 경우에도 비취업모 '부모권'(특히, 0,1세 영아)을 보장하기 위한 제도로도 볼 수 있다. 우리나라의 경우 여성의 노동시장 참여율이 유럽국가에 비해 상대적으로 낮고¹⁷⁾, 부모나 친인척을 통한 비공식 돌봄에 대한 욕구도 일정부분 존재하고 있다. 더불어 영아기의 경우 부모와의 애착형성이 중요한 시기이므로 현재 0~5세까지 지급되는 양육수당을 영아기 비취업모의 '부모권' 보장하기 위한 제도의 일부로 0~2세에 한정해 지급하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

2) 아동수당과 산전후휴가급여/육아휴직급여

산전후 휴가급여나 육아휴직급여의 경우 부모의 노동시장참여를 저해하지 않으면서('노동권'¹⁸⁾) 부모가 직접 아동을 돌볼 수 있도록 지원하여 '부모권'¹⁹⁾을 보장하는 제도로 일종의 보육서비스와 같은 '돌봄노동'을 지원하는 제도로 볼 수 있다. 다른 한편으로는 노동시장에 참여한 부모가 자녀 출산 및 양육으로 인해 일시적으로 휴직을 할 경우 그 기회비용을 보상해 준다는 측면에서 노동시장정책의 일환으로도 볼 수 있다.

여기서 가구 내 무급노동의 형태로 여성에게 주로 맡겨졌던 아동돌봄 노동을 사회화하는 방법 중 하나로 산전후휴가급여 및 육아휴직급여의 성격을 규정한다면, 아동양육과 관련된 소비지출을 지원하는 아동수당과는 분리해서 접근하는 것

16) 반면, 보육서비스는 부모가 노동시장에 참여함으로써 수행하기 어려운 아동 돌봄의 욕구를 국가가 지원하는 제도로서 부모의 '노동권'을 보장하기 위한 제도로 볼 수 있음.

17) 2015년 기준 OECD 국가의 여성 노동시장참여율은 스웨덴 79.9%, 노르웨이 76.2%, 네덜란드 74.7%, 독일 73.1%, 프랑스 67.3% 등임. 우리나라의 경우는 57.9%임.

18) 노동권은 여성들이 노동자로서의 삶을 시작하고 유지할 수 있는 제반환경을 국가에 요구할 수 있는 권리를 의미함(이재인, 2006). 근대 복지국가 체계가 노동시장의 임금노동자의 지위와 연동되어 있다는 점에서, 이러한 여성의 노동권은 사회적 시민권의 핵심으로 간주되며 이를 통해 남성으로부터의 여성의 경제적 독립 뿐 아니라 여성 임금노동자의 확충을 통해 복지국가의 지속가능성을 높이고자 하였음.

19) 모성권은 여성을 어머니(혹은 아내)로서의 지위를 통해 복지수급권(예를 들면, 양육수당)을 획득함으로써 복지국가 체계에 통합되는 권리를 의미함. 한편, 부모권은 여성 중심의 모성권에서 발생하는 노동권과의 대립을 넘어 아동 돌봄을 의무로써 뿐 아니라 권리로써 남녀모두가 돌봄이 가능한 방향으로 가족과 국가, 노동시장을 재구조화 하는 것을 의미함(이재인, 2006).

이 보다 적절하다.

다만, 노동시장 참여 부모의 '부모권'을 지원하기 위한 제도라면, 가능한 부모와의 애착형성기인 0-2세에 휴가가 집중되도록 제도를 설계할 필요성이 있고, 이 기간 노동시장 비참여로 인한 가구소득의 감소를 대체할 수 있도록 유급휴가 급여대체율을 상향조정하는 것이 필요하다.

3) 아동수당과 아동관련 세제지원제도

현재 우리나라에서 시행되고 있는 유자녀 가구의 자녀 양육비용 부담을 경감시키기 위한 제도로 아동장려금과 자녀세액공제 등과 같은 세제지원제도가 있다.

먼저 '자녀세액공제'는 종합소득이 있는 거주자의 공제대상 자녀(입양자, 위탁 아동 포함)에 대해 자녀 1인당 15~75만원씩 종합소득산출세액에서 공제하는 제도로서, 기본공제(둘째까지 인당 15만원, 셋째부터 인당 30만원), 6세 이하공제(2명 이상 둘째부터 인당 15만원), 출생·입양공제(인당 30만원) 등으로 구성되어 있으며 중복적용 가능하나, '자녀장려금'과는 중복수혜 불가하다.

'아동장려금'(Child tax credit)은 자녀양육지원을 위해 부양자녀 1인당 30~50만원씩 장려금을 조세환급 형태로 지급하는 제도이다. 대상자 선정에 근로장려금(Earned income tax credit)과 동일한 재산, 주택조건 등이 적용되나, 총급여조건이 근로장려금(2,500만원 이하)에 비해 '4,000만원 이하'로 적용대상이 보다 넓다. 근로장려금 지급 부부가구의 경우 자녀 1인당 50만원, 가구소득이 2,100만원(맞벌이 2,500)에서 4,000만원 이하인 가구는 재산 및 주택요건 만족 시 소득에 따라 30~50만원의 장려금이 지급되며, 재산이 1~1.4억인 경우 자녀장려금의 50%만 지급되고 있다.

한편, 아동수당은 현금급여형태의 수당이나 '환급형(refundable)' 조세지원제도를 통해 지급될 수 있다. '자녀장려금'의 경우 환급형(refundable) 세액공제 방식으로, '개인이 납부한 세액과 관계없이 세금을 환급받을 수 있는' 제도이다. 이 경우, 개인이 납부한 세액과는 관계없이 세금을 환급해 주어 가계에 가치분소득을 증가시킨다는 측면에서 현금급여형태의 수당과 매우 유사하다. 따라서 일부 국가(예, 미국, 영국 등)에서는 아동세액공제(Child Tax Credit) 형태로 아동수당과 유사한 현금지원제도를 운영하기도 한다. 다만, 일반적으로 세액공제 방식의

경우 연말정산과정에서 지급됨으로 1년 단위로 지급되는 경우가 많아, 월단위로 지급되는 현금급여형태의 아동수당이 아동 양육비를 지원한다는 목적에 보다 적합할 수 있다.²⁰⁾

한편, ‘자녀세액공제’ 제도는 비환급형(non-refundable) 조세지원제도로 앞의 두 제도와는 다소 상이한 특성을 지닌다. 먼저, 가구 내 아동양육으로 인한 비용 부담의 경감을 위해 지급된다는 점에서 자녀세액공제 제도는 아동수당제도와 동일한 목적을 지닌다. 하지만, ‘아동장려금’과는 달리 ‘자녀세액공제’는 비환급형 조세지원제도로써, 조세를 통한 지원이라는 측면에서는 동일하나 ‘개인이 납부한 세액’에서 공제한다는 점에서 세금을 납부하지 않았거나 세금을 적게 납부한 사람의 경우 혜택이 적거나 받을 수가 없다. 따라서 ‘자녀세액공제’ 제도의 경우 소득역진성이 강하게 나타날 수 있다.

추가적으로 이와 같은 세제지원제도의 경우 유사한 목적을 지닌 아동수당제도에 비해 대상자의 입장에서는 제도가 복잡하고, 개인별, 가구별, 계층별 지급액이 상이할 수 있어 정책의 가시성(visibility)이 떨어지며, 의도한 정책의 목적의 달성 여부를 평가하기가 쉽지 않다.

결과적으로, 외국의 경우 소득역진성 해소를 위해 아동과 관련된 소득공제제도를 폐지하고 이를 아동수당제도로 대체하거나, 아동수당에 더하여 일부 취약계층에게 추가적으로 세제지원을 하는 방향으로 제도의 변화가 일어나고 있다. 우리나라의 경우에도, 아동관련 소득공제제도 및 비과세감면제도를 정비하고 이를 통해 확보한 재원을 아동수당제도의 확충에 사용할 필요성이 있다.

라. 결론

본절에서는 앞에서 살펴본 내용을 기초로 아동 돌봄을 위한 아동가족지원정책으로서의 아동수당제도와 관련하여 기본원칙과 아동수당제도 발전방안을 제시하고자 한다.

아동수당제도가 돌봄정책의 한 부분으로 다양한 정책적 목적을 달성하기 위해서는 다음과 같은 기본 원칙하에 설계되고 발전되어야 한다.

20) 독일의 가족수당(Kindergeld)은 월단위 환급세액의 형식(가족세액공제, Family tax credit)으로 지급되기도 함.

먼저, 보편주의 원리 적용이 필요하다. 즉, 모든 아동의 권리를 보장하고 아동에 대한 사회적 책임 추구하는 방향으로 제도 설계가 필요하고, 이를 위해서는 제도의 정치적 지지와 재원확보를 위해 중산층 이상을 포괄하는 보편주의 형태의 제도로 운영되어야 한다.

둘째로는 급여의 적절성 확보가 필요하다. 아동빈곤의 해소, 인적자본 육성, 소득재분배 등의 정책 효과를 거두기 위해 적절한 수준의 급여수준을 보장하는 형태의 제도 도입이 필요하다.

셋째로는 조세방식을 통한 재원조달이 필요하다. 아동에 대한 사회와 국가의 책임 추구라는 측면과 보편주의 형태의 제도 도입 시 필요한 막대한 재원 마련을 위해 조세를 통한 재원조달이 필요하다.

넷째로는 아동수당의 출산장려책으로서의 기능을 강화할 필요성이 있다. 즉, 저출산 대응을 위해 아동수당은 자녀(출생)수와 연령에 따라 급여내용이 상이하도록 제도를 설계하여 출산장려책의 기능을 강화한 형태의 제도 도입 필요하다.

마지막으로 육아정책으로서 제대로 기능하기 위해서는 아동가족관련 타 제도와 연계성 강화가 필요하다. 즉, 아동수당의 효과를 극대화하기 위해서는 보육, 교육, 소득, 여성, 가족 등 타 제도와 연계성을 강화할 필요성 있으며, 외국의 경우 아동수당(소득보장)+보육서비스(아동돌봄, 여성노동시장참가)+산전/후 휴가 및 육아휴직 등의 아동가족지원정책이 적절히 연계되어 앞에서 언급한 다양한 사회정책의 목적을 달성하고 있다.

본고에서는 앞에서 언급한 기본원칙 및 여러 제도와 연계성을 고려하여 우리나라 아동수당제도의 발전방향을 다음과 같이 제시하고자 한다.

기본적으로 우리나라 아동수당은 보편수당(기초아동수당)과 욕구별 수당의 조합으로 이루어지는 것이 적절하다. 모든 사회복지제도는 인간의 기본적인 욕구를 보장하기 위한 보편적 프로그램과 기본 욕구 이외 대상자별 특수욕구를 반영하기 위한 선별적 프로그램의 조합으로 구성되어 있으며, 아동수당도 이와 같이 구성될 필요성이 있다. 예를 들면, 아동수당의 경우, 모든 아동의 생존권을 보장이라는 보편적인 욕구에 대응하기 위한 모든 아동을 포괄하는 보편적 수당과 각 아동별 특수욕구에 대응하기 위한 선별적 수당의 조합으로 설계할 수 있다.

현재 우리나라에는 아동의 인구사회학적 특성에 따라 야기되는 추가욕구에 대

응하기 위해, 장애아동양육을 지원하기 위한 장애아동수당, 한부모가구 아동의 양육을 지원하기 위한 한부모가정 양육비 지원 제도 등²¹⁾이 있으며, 앞에서 언급한 보육서비스를 이용하지 않는 가정양육을 지원하기 위해 양육수당²²⁾이 제공되고 있다. 현재 도입된 아동수당은 장기적으로 이와 같은 선별적 수당제도를 통합하여, 모든 아동의 보편적 욕구에 대응하기 위한 보편적 기초아동수당과 아동별 특수욕구에 대응하기 위한 선별적 수당으로 아동수당 패키지로 구성하는 것을 고려해볼 필요성이 있다. 즉, 모든 아동을 대상으로 한 보편수당에 더하여 선별적 수당은 인구사회학적 특성에 따른 개별 아동의 특수한 욕구 해결이나 저출산 문제 해결이라는 특정 정책목표를 달성하도록 설계하여, 아동의 기본권 확보뿐 아니라 장애아동지원, 한부모아동지원, 영아가정양육지원, 출산장려 등의 다양한 정책목적 달성을 수 있도록 구성할 필요성이 있다.

이에 따라, 현재 도입된 보편적 아동수당은 일종의 기초아동수당형태로 모든 아동의 기본권을 보장한다는 측면에서, 현재 0-5세 아동 뿐 아니라 재정적 여건을 고려하여 6-12세, 13-15세, 15-18세로 단계적으로 확대할 필요성이 있다.

이에 더하여 저출산 문제에 대응하기 위해 둘째아 이상 출생순위별로 추가수당을 지급하는 ‘다자녀수당’을 도입할 필요성이 있다. 다자녀 수당은 출산장려효과를 극대화하기 위해 출생순위에 따라 차등적 급여 제공하고, 기존 중앙정부 및 지자체 차원에서 제공되던 다자녀 가구 관련 지원 혜택은 통합할 필요성이 있다.

이외, 기존에 지급되어 오던 선별적 형태의 수당은 다소의 조정 또는 유지가 필요하다. 먼저, 아동발달 및 부모권 보장을 위해 기존 가정양육수당을 대폭 축소하여 0-2세 영아에게 한정하여 지급하는 ‘영아가정양육수당’으로 개편할 필요성이 있으며, 여성의 노동시장참여 저해 및 계층화 효과 등을 최소화하기 위해 보육서비스 지원수준보다 낮게 유지하는 것이 필요하다. 인구사회학적 특성에 따른 개별 아동의 특수욕구 해소라는 정책적 목표 달성을 위해 기존에 제공되는 장애아동수당, 한부모가정아동 지원제도는 아동수당에 더해 유지하는 것이 바람직할 것이다.

21) 장애아동수당은 만 18세 미만 등록장애 아동으로 소득인정액이 기준 중위소득 50% 이하 가구에 제공되며, 한부모가족 아동양육비지원은 중위소득 52%이하의 한부모가족 및 조손가족에게 지원됨.

22) 장애아동양육수당, 농어촌아동양육수당, 입양아동양육수당 등은 본 연구에서는 제외함.

4 모자보건 관점에서의 육아정책

우리나라는 2001년 합계출산율이 1.3 미만으로 떨어진 이후 18년 간 초저출산국에서 벗어나지 못하고 있고, 올해에는 누구도 경험하지 못한 1.0 미만으로 떨어질 것이라는 예측이 나오고 있다. 2006년 이후 3차에 걸쳐 ‘저출산 고령사회 기본계획’에 따라 다양한 사업이 추진되어 일·가정 양립 등 출산 양육환경이 개선되었음에도 불구하고 저출산 극복의 가시적인 성과는 없었다. 2018년 한국보건사회연구원이 내놓은 저출산 원인 및 대책으로 저출산의 원인이 결혼을 하지 않거나 늦게 결혼하는 풍조 때문이며, 그 대책으로 기업 채용 시 스펙을 위한 휴학, 연수, 자격증 취득에 불이익을 주고, 가상현실을 이용한 배우자 탐색 시스템을 개발하고, 고학력, 고소득 여성의 배우자 하향 선택 변화를 유도한다고 발표하여 여성들의 비난을 산 바 있다. 이제는 저출산 문제를 해결하기 위해서는 인구의 양적 감소를 줄이는 정책과 더불어 인구의 질적 수준을 높이는 정책이 필요하며, 이를 위해서는 생애 초기단계인 임신과 출산, 영유아 건강관리를 지원하는 정책이 필요하다. 출산을 직접 담당하는 산부인과의사로서 자녀출생, 양육, 교육의 국가시스템 구현을 위해 건강한 임신, 출산, 육아를 위한 정책제언을 하려고 한다.

가. 서론

저출산이 국가적 문제가 되면서 저출산의 원인을 두고 여성의 출산파업이라느니, 고학력 여성이 출산을 하지 않는다는 사회적 비난에 대해 여성계는 여성 신체의 도구화에 대한 우려를 표명하고 있다. 정부에서는 저출산의 이면에는 비혼, 만혼에 따른 혼인 감소와 출산 지연, 가임여성의 감소, 청년 취업난 등의 사회구조적인 요인들이 관련되기 때문에 출산율을 목표로 하는 정책 대신에 아이와 아이를 기르는 부모의 삶의 질을 개선하는 방향으로 저출산 극복이 아닌 적응정책으로의 변화를 제시하였다. 국가는 아기 낳기를 원하는 여성에게 건강한 아이를 가질 수 있게 도와주고 낳은 아기를 건강하게 키우는 정책이 필요하다. ‘태어날 아기는 건강하게, 태어난 아기는 행복하게’ 키우기 위해 새정부의 사회정책 방향이 출생부터 아동의 건강을 지원하며, 건강한 임신, 출산, 육아를 위해 아동의 삶

의 질에 대한 아동행복 강조 및 아동 권리, 육아행복 지원으로 변화하였다. 이를 위해 육아정책의 방향을 태어날 아기부터 태어난 아기까지 범위를 넓혀 임신 전부터 임신, 출산, 육아까지를 아우르는 정책이 필요하다.

나. 모자보건학 관점에서의 육아정책

모자보건학이란 모성의 생명과 건강을 보호하고 건전한 자녀의 출산과 양육을 도모하려는 학문으로 임신부 또는 영유아에게 전문적인 의료를 제공함으로써 신체적·정신적 건강을 유지하게 하는 것을 말한다. 따라서 모자보건학적 관점에서 건강한 아기를 낳기 위해서는 정부의 육아정책을 임신 전부터로 확장할 필요가 있다.

1) 임신전 건강관리 체계 구축

건강한 임신을 위해서는 임신 전부터 준비가 필요하며 이를 계획임신이라고 한다. 임신, 출산, 영아기로 대표되는 주산기는 아기의 입장에서 일생의 건강의 기본을 형성하는 시기로 다른 어떤 시기보다도 가장 큰 건강상의 효과를 볼 수 있는 시기이다. 자궁 안에서 출생 후의 평생건강이 결정된다는 태아프로그래밍 이론(Barker, 1998; Barker et. al., 1991)은 2차 대전말기의 유럽에서 태어난 신생아들이 임신 전 및 임신 중 영양부족, 임신 중의 스트레스, 탈수증 등으로 저체중아로 태어났고, 마른체질의 성인이 되리라는 예상과는 달리 당뇨, 고혈압, 고지혈증, 비만 등의 각종 대사증후군에 이환된 사례에서 나온 이론이다. 열악한 외부 환경과 나쁜 외부자극에 노출된 산모에서 자란 태아는 열악한 자궁 내 환경에서 스트레스에 노출되고, 성장이 억제되어 자궁 내 성장지체로 저체중아로 태어나며, 장기 및 기관들이 형성되는 시기에 자극에 대한 반응양상도가 결정되기 때문에 건강하지 못한 체질을 갖고 태어나게 된다고 한다. 또한 1990년대 미국에서는 산전관리를 하여도 태아 사망률, 선천성 기형, 조산, 저체중아의 빈도가 줄지 않았고, 이것은 나쁜 임신의 결과가 이미 임신 전에 남녀가 갖고 있는 문제의 산물이라는 결론에 도달하게 되었다. 따라서 고위험임신을 예방하고, 모자보건의 지표인 모성사망률과 영아 사망률을 줄이기 위하여 가장 효과적인 방법은 임신 전 상담

과 계획임신이다. 조산, 태아 사망, 선천성 기형 등의 나쁜 임신의 결과는 임신전과 임신초기에 결정된다. 따라서 임신 전부터 부부의 건강을 지켜주어 건강한 임신이 이루어질 수 있도록 체계적인 건강관리를 시행하는 것이 필요하다. 우리나라는 저출산이 심화되면서 평균출산연령이 32.6세로 OECD국가 중 가장 높은 나라에 속한다(통계청, 2018). 출산연령이 증가하면서 난임이 증가하였고, 시험관 임신의 결과로 다태아 임신이 증가하였다. 또한 2000년대에 비해 2010년대에는 같은 나이대의 산모에서도 저체중아 비율이 점점 높아지고 있어 산모의 전반적인 출산건강이 악화되고 있다고 볼 수 있다(통계청, 2012). 따라서 25세 전후로 남녀 모두에게 생애주기별 건강검진을 시행하여 건강한 생활 습관 교육 및 예방접종, 만성 질환관리 등을 시행하고, 혼인 신고자에 대해 계획임신을 위한 건강검진 및 상담, 예방 접종, 엽산 제공, 금연, 알코올 및 약물 중지 권고, 난임 지원 안내 및 만성질환 관리 등을 실시하도록 해야 한다. 현재 보건소에서 임신부로 등록하면 엽산 제공 및 산전검사를 시행하고 있는데, 신경관 결손증, 심장기형, 입술갈림증 등을 예방하기 위해서는 임신 전 3개월부터 임신 초기 3개월간 엽산을 복용하여 임신 초기에 충분한 혈중농도가 유지되어야 기형을 예방할 수 있어 엽산 제공 시기를 임신 전으로 앞당기는 것이 필요하다. 또한 산전검사는 임신을 계획했을 때 시행하여 질환이 있는 경우 치료를 하고, 풍진 등의 항체가 없는 경우에는 예방접종을 시행하고 1달 이상의 피임을 한 후 임신을 시도하는 것이 필요하다. 임신 전에 복용하는 약은 기형유발 가능성이 적은 약제로 변경하고, 만성질환은 관리하여 임신이 적합한 상태로 개선한 후에 임신하는 지혜가 필요하다. 또한 학생, 직장인, 신혼부부, 한자녀 출산부부를 대상으로 임신 전 상담 및 계획임신을 맞춤형으로 홍보하고 교육하는 정책이 시행되어야 한다. 특히 조산, 자궁경부 무력증, 임신중독증, 태아 기형 등의 임신 과거력이 있는 여성은 다음 임신 전 상담 및 검사가 선행되는 정책이 필요하다. 2017년부터 서울시에서 한국모자보건학회와 공동으로 남녀임신 준비 프로그램을 시범사업으로 추진하였다. 가임 남녀들에게 건강한 임신에 장애가 되는 위험요인들을 평가하여 제거할 수 있는 중재를 제공하고 엽산제 섭취의 중요성을 설명하면서 임신 전 3개월 엽산제를 제공하였다. 또한, 임신 전 위험요소 및 생활환경, 약물, 가족력 등에 대한 설문은 통해 남녀의 건강을 평가하고, 임신 전 남녀 건강검진을 시행한 후 설문내용과 검진내용을 토

대로 임신 전 건강상태에 대해 평가하고 고위험 요인에 대한 상담을 제공하는 사업이다. 이는 임신 전 상담과 계획임신 정책을 실제로 시행한 좋은 예로서 저출산에 대한 육아정책의 일환으로 전국적으로 확대 시행할 필요가 있다.

2) 분만관련 인적자원 확보 계획 수립

산부인과는 저출산의 직접적인 영향으로 분만 수가 감소하였고, 의료사고의 위험성은 높은데 반해 수가는 상대적으로 낮아서, 대표적인 비인기 진료과 중 하나였다. 전공의 지원율도 급속히 낮아져서 2001년에 270명에 달하였던 산부인과 신규 전문의 수는 2017년에 100명으로 1/3 수준으로 줄었다. 문제는 어렵게 산부인과 전공의 수련을 마치고 전문의가 되더라도 분만을 포기하는 산부인과 전문의가 급격히 늘어나고 있다는 것이다. 산부인과 신규 전문의 수 감소와 분만 포기 의사가 많아지는 것과 비례하여 분만을 할 수 있는 산부인과 병의원도 점차 줄었다(메디파나뉴스, 2017. 8. 13). 저출산의 가장 큰 피해를 입은 산부인과는 폐업/개업의 비율이 2009년 1.19에서 2013년 2.23으로 개업보다 폐업의 비율이 2배 이상 많아졌다. 특히 경영난을 견디지 못한 지방 산부인과 의원 폐업이 증가하여 전국적으로 분만취약지가 급속도로 증가하였다. 저출산으로 인한 경영악화로 분만 병의원 폐업하면서 분만취약지가 증가하는 출산환경의 악화는 모성사망비의 증가라는 결과로 이어졌다. 2013년 통계에서 신생아 10만 명당 산모의 사망률인 모성 사망비는 10.6명이고, 분만취약지가 많은 강원도는 29.9명으로 약 3배가량 높았다. 출산 인프라 붕괴의 시작은 저출산으로 인한 분만수의 감소이지만, 더 근본적인 원인은 낮은 분만수가와 높은 의료사고의 위험성이다. 정부는 2011년 분만수가 50% 인상, 분만취약지 가산, 고위험 가산, 심야가산 등으로 분만 관련 수가를 올렸으나, 현재의 수가로서는 분만실이 있는 병원을 유지하기는 어려운 실정이다. 진통은 언제 올지 모르기 때문에 분만실은 24시간 운영되어야 하는 상황으로 국가의 정책적 배려가 필요하다. 분만실에서는 산모와 태아 2명의 생명을 돌봐야 하기 때문에 365일 24시간 전문의료인력(의사, 간호사, 조산사 등)이 분만 진통관리를 담당하고 있다. 최근 저출산과 함께 고령임신이 증가하였고, 난임 지원사업으로 쌍태아 임신이 증가하면서 조산 및 산모사망과 관련되는 임신 합병증이 증가하고 있어 분만실에 더 많은 장비와 인력이 필요하다. 또한 저출산의 여

파로 분만 건수는 줄어도 분만실 유지비는 일정하게 들어가기 때문에 분만실 유지에 대한 최소비용의 지원이 필요하다. 지방의 분만병원들이 경영난을 이기지 못하고 폐업하면 분만취약지가 증가하기 때문에 분만취약지 문제를 해결하는 가장 좋은 방법은 분만병원의 폐업을 방지하기 위하여 분만실 유지비 지원제도이다. 또한 정부는 임신부와 의사 모두 안전하게 분만할 수 있는 환경을 조성하기 위해서 분만과 관련하여 의사의 과실이 없는 불가항력적 의료사고(모성사망, 신생아 사망, 뇌성마비 대상)에 대하여 국가가 책임지고 임신부에게 보상하는 「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률(2012.4.8. 시행)」을 제정하여 운영하고 있다. 그러나 의사의 과실이 없는 의료사고의 경우에도 보상액의 30%를 의사들에게 책임을 지우고 있어 산부인과 의사들은 이것을 잠재적 의료사고 범죄자로 취급하는 것으로 받아들일 수밖에 없다(메디파나뉴스, 2017. 8. 13). 분만을 담당하는 의사에게 불가항력적인 의료사고에 대한 보상금을 분담하는 현행 제도는 분만이라는 의료 행위 자체에 원죄를 씌우는 격이므로, 이러한 제도는 모자보건을 담당할 산부인과 우수 인력의 확보에 걸림돌이 되고, 분만기피현상을 악화시키며 분만취약지 증가 등 출산 인프라 붕괴의 가속화 및 모성사망 증가 등의 악영향을 초래할 것으로 판단된다. 따라서 현재 보상액의 30%를 분만하는 의사에게 책임을 지우고 있으나, 사회안전망 구축 차원에서 정부가 전적으로 부담해야 하고, 상한액 3천만원도 실제 보상액 수준으로 대폭 인상해야 한다. 또한 분만 인프라를 개선하기 위해 마련된 여러 가지 정책들이 다양한 부처에서 시행되고 있어 분만 인프라 구축을 위한 전담조직의 구성이 시급한 실정이다. 현재 출산인프라 구축사업은 보건의료정책실 공공의료과에서 분만취약지 사업, 고위험 산모, 신생아 통합치료센터 사업을 하고 있고, 인구정책실 출산정책과에서 고위험 산모 의료비 지원사업, 산모 신생아 건강관리사업을 하며, 각 지자체에서 공공산후조리원 사업 등을 하고 있다. 이런 정책들이 실효성 있게 운영되기 위해서는 출산관련 정부기관의 단일화가 필요하다. 저출산 시대를 맞아 건강하고 안전한 임신 출산을 전담하는 '임신·출산지원실'을 두어 고위험 임신과 저출산에 대한 포괄적이고 체계적인 정책 수립과 장기계획 수립 및 신속한 집행 등을 수행하는 출산인프라 구축정책이 필요하다(황중윤, 2017). 그 외에도 난임지원 사업을 확대하여 임신을 원하는 모든 부부가 난임시술을 받을 수 있게 지원하는 제도적 정책이 필요하다

다. 정부가 최근에 발표한 ‘공공보건의료 발전 종합대책’에 모성사망비를 현재 8.4명에서 OECD 평균인 6.7명으로 줄이기 위한 정책에 기대해 본다.

3) 임신부 등록을 통한 산모관리체계구축

현재 우리나라는 인구 및 보건정책의 근거 자료가 될 수 있는 임신과 출산에 관한 정보를 여러 행정기관에서 분절적으로 수집되어 관리되고 있는 실정이다. 임신과 관련된 정보는 임신부는 이것을 국민건강보험공단에 제출하여 임신 및 출산 관련 진료비 지원 전자바우처 사용을 위한 국민행복카드를 신청한다. 임신·출산확인서에 기재되어 있는 임신 관련 정보는 국민건강보험공단에서 수집하여 진료비 지원의 목적으로만 이용하고 있다. 또한, 보건소는 의료기관을 방문한 모든 산모 신환을 보고받아서 관내 병원에서 산전관리를 받는 산모를 파악하고 있으며, 임신부가 모자보건 관련 서비스 등을 받기위하여 등록을 할 때 보건소는 의료기관으로부터 전달받은 임신부 관련 정보를 연계하여 활용하고 있다. 그러나 해당 보건소가 소속되어 있는 지자체 별로 임신부 관련 정보 수집의 내용과 범위가 다르게 진행되고 있는 실정이다.

출산에 관한 정보는 출생증명서와 출생신고서이다. 우리나라 현행법상 출생신고는 보편적 출생 등록제가 아닌 보호자 신고우선주의로 출생신고의무자가 아이가 출생한 후 한 달 이내에 하도록 되어 있고 이를 어겨도 약간의 벌금만 내면 되기 때문에, 출생신고기간 내에 출생신고를 하지 않더라도 이를 강제할 방법이 없다. 또한 영아가 사망하는 경우 출생신고와 사망신고를 해야 하지만 이에 대한 신고가 정확하지 않아 보건의 질을 평가하는 영아사망률에 대한 통계를 파악하기 위하여 화장장에서 그 근거를 찾기도 한다(박정한 외, 2008). 출생신고 시 출생신고의무자는 의료기관으로부터 발급받은 출생증명서 제출과 출생신고서를 작성하여 해당 거주지의 동사무소나 구청에 제출하고 있다. 의료기관에서 발급해주는 출생증명서에 기재되어 있는 정보는 동사무소나 구청에서 수집되어 대법원가족관계등록시스템으로 전달되며, 출생신고서 기재내용은 통계청으로 전달되어 수집되고 관리된다. 2018년부터 새롭게 도입되어 운영되고 있는 온라인 출생신고 체계에서는 출생관련 정보(산모성명, 산모생년월일, 출생일시, 출생아성별, 병원명)가 건강보험심사평가원으로 전달되어 행정정보 공동 이용망을 통하여 대법원의 가족

관계등록시스템에서 자료를 취합하여 관리하고 있다. 현행 제도 하에서는 출생신고가 부모 의사에 의해 이루어져 신고누락이 되는 아동은 태어나서 성장하면서 누려야 하는 권리인 건강권, 교육권 뿐 아니라 각종 서비스 수혜와 같은 사회복지 혜택을 받지 못하게 된다. 이는 영아 유기, 신생아 매매, 불법·탈법적인 입양 등 아동 인권이 심각하게 침해받는 사례로 연계되어 사회적인 문제로 까지 이어지고 있다(국가인권위원회·보편적 출생신고 네트워크, 2016). 이에 대한 대책으로 2011년 유엔 아동 권리위원회와 2012년 유엔인권이사회에서 출생 신고제를 출생 자동등록제로 전환하도록 권고한 바 있다(안명옥, 2018). 이와 관련하여 선진국에서는 오래전부터 임신 및 출생관련 정보를 체계적으로 수집하고 관리하고 있다. 미국의 경우, 100여 년 전인 1898년부터 정식으로 출생등록을 시작한 이후 1968년 표준출생증명서에 의학정보가 더 많이 추가되었고, 전국적으로 편차를 줄이고 내용의 정확성과 신뢰성을 높이기 위하여 2003년 12차 전국 표준출생증명서를 개정하는 단계 까지 이르렀다(안명옥, 2018). 노르웨이의 출생등록제도는 임신 12주가 지난 모든 임신(사산 및 유산 포함)을 대상으로 하며 산부인과를 퇴원 한 일주일내에 임신부와 관련된 많은 보건관련 정보를 온라인 등록한다. 이러한 임신 출산관련 보건정보는 임신과 출생관련 건강문제의 원인과 결과를 파악하고(손인숙, 2017), 이후의 보건 및 교육정책에 활용하여 미국의 경우 선천성기형 아들이 취학 전 연령이 될 때 이들을 위한 학교를 어느 정도 설립해야 하는 지를 예측하는 등에 관한 근거자료로서 활용한다고 한다(안명옥, 2018). 선진국의 사례에서 보듯이 건강한 출산·육아 환경을 조성하기 위해서는 임신·출산 관련 정확한 통계의 확보 및 관리가 필요하다. 그러나 우리나라는 임신 및 출산관련 자료가 연계되어 있지 않고, 통합적인 체제로 관리되고 있지 않아서 국민 건강을 위한 중요한 자료로 활용되지 못하는 문제가 있다. 또한 우리나라의 출생신고가 부모신고제 우선으로 되어 있어서 신고의 누락 및 오류로 인하여 발생할 수 있는 아동의 인권의 문제가 있어 보편적 출생등록체제로의 전환을 고려해 볼 수 있다. 이러한 문제해결을 위하여 임신 및 출산과 관련된 정보가 연계되어 하나의 통합된 체제에서 관리되는 임신부 등록제를 제안하고자 한다.

임산부 등록제는 임신 및 출산 관련 정보가 통합되어 운영되어야 하고, 등록된 정보가 국민 건강을 위한 기초자료로서의 가치를 갖추어야 한다. 이를 위해서는

출산관련 의료인의 절대적인 협조가 필요하며, 이를 실행하기 위한 법적 근거가 마련되어야 한다. 가칭 ‘임신·출산지원실’을 신설하여 임신 및 출산관련 정보 수집 및 관리를 전담하는 것이 필요하다. ‘임신·출산지원실’에서는 국민행복카드 발급을 위한 임신 확인 관련 정보를 국민건강보험공단에 전달하고, 임신과 관련한 보건정보를 수집한 후 산전관리를 위하여 보건소로 관련 정보를 전달한다. 분만에 관여한 의사조산사는 출산 후 일주일 안에 전산망을 이용하여 출산관련 정보를 ‘임신·출산지원실’에 제공한다. 임신출산 관련 정보가 전송되는 것을 원하지 않는 산모의 경우에는 신원이 확인될 수 있는 정보를 제외한 다른 정보만을 ‘임신·출산지원실’에 제공한다. 출산관련 정보는 ‘임신·출산지원실’을 통해 통계청과 대법원가족관계시스템에 출생이 등록되도록 한다. ‘임신·출산지원실’에서는 통계청에 전달될 출생 등록 자료와 대법원으로 전달될 기존 출생증명서 자료가 부모와 신생아 관련 내용이 일치하는 지, 정보의 누락이나 오류 등에 관한 확인 절차를 거쳐 기존 출생증명서에 포함되었던 정보만 대법원 가족관계증명서시스템으로 전달하도록 한다. 대법원에서는 신생아 출생 정보가 등록되면 해당 부모에게 통보하고 부모는 대법원의 가족관계증명서시스템을 통하여 출생증명서를 발급받을 수 있도록 하여 출생 신고 결과를 확인받을 수 있도록 한다. ‘임신·출산지원실’의 역할은 임신부에 대한 근거자료 생성으로 지역별, 기간별, 중증도별 예정 수요를 분석하여 출산예상지도 작성하여 분만취약지의 임신부를 안전하게 관리하는 정책을 세우는 등 임신과 출산에 대한 근거기반 정책 수립과 평가를 체계적으로 할 수 있다. 또한 임신 및 출산에 대한 정확한 정보를 바탕으로 임신부 물품 지원, 산모신생아 건강관리사업, 영유아 예방접종 등의 보건소 역할을 강화할 수 있다. 임신부 등록제도의 장점으로는 보편적 출생등록주의로 아동 인권을 강화할 수 있고, 온라인 출생 등록 등 행정절차를 간편화할 수 있으며, 영아 사망률 등의 보건통계를 정확하게 작성할 수 있고, 임신부 및 영유아 건강관리를 체계화하고 임신과 출산과 관련하여 산모와 아이의 합병증을 예방하기 위한 연구로 모자보건증진에 기여할 수 있다.

정부는 임신부등록제 추진과 관련하여 산부인과 등 관련단체의 협조를 이끌어 내도록 노력하여야 한다. 관련단체와의 협의하에 출생 신고를 부모 대신 의료기관에서 직접 신고할 수 있도록 법제화하여야 하고, ‘임신·출산지원실’의 조직과

기능에 관한 내용도 법제화하여야 한다. 또한 부모가 대법원 가족관계등록시스템에서 출생증명서를 발급받을 수 있도록 하는 내용을 법제화하며 의료기관에서 입산부 등록제와 관련하여 인센티브 지급을 위한 법안도 마련되어야 한다. 이상의 내용을 법제화하기 위하여 가족관계의 등록 등에 관한 법률, 모자보건법, 의료법 등을 개정할 필요가 있다.

4) 산후조리 지원 사업

출산 후 6주의 산후조리 기간은 산모가 임신과 출산으로부터 신체적 회복과 모애착을 형성하는 중요한 시기이다. 전통적으로 한국의 산모는 출산에 따른 위기의 시기에 산후조리라는 특수한 돌봄을 받으면서 신체적으로 회복되고, 심리적으로 위로를 받으면서 자녀양육에 필요한 지식과 기술을 자연스럽게 습득하였다(송주은·장순복·김수, 2008). 그러나 현대사회의 가족구조가 확대가족에서 핵가족으로 변화하여 가정 내에서 전통적인 산후조리의 여건이 어려워지게 되어 1996년부터 산후조리원이 생겨났고 지금까지 600여개의 산후조리원이 전통적인 산후조리와는 매우 다르게 운영되고 있다. 전통적인 산후조리는 산모와 신생아가 모자동실에서 신생아 양육에 어려움이 있을 때마다 친정어머니나 시어머니 등의 조력자로부터 도움을 받으면서 양육의 어려움을 해결 하였다(송주은 외, 2008). 그러나 현재 운영되는 산후조리원은 산모의 휴식에 대한 요구를 반영하여 아기는 신생아실에서 돌봄을 받고, 산모는 몇 번의 수유시간에만 아기를 돌보게 되어 모애착이나, 모유수유, 아기돌보기 능력을 획득하는데 문제가 생길 수 있다(송주은 외, 2008). 또한 신생아는 면역력이 저하되어 감염원에 대한 방어력이 부족하기 때문에 산후조리원과 같이 집단적으로 관리되는 신생아실 환경에서 감염성 질환에 노출될 위험이 클 수밖에 없다. 따라서 산후조리원은 모자동실로 운영해야 신생아 감염을 줄이고, 모애착, 모유수유, 아기돌보기 능력을 획득 할 수 있다.

우리나라는 저출산이 심화되면서 고령임신과 다태 임신 등 고위험 임신 산모가 급격하게 증가하였고, 이런 고위험 산모들은 출산 후 체력이 저하되어 신생아를 혼자서 돌보기 힘들어 60%이상의 산모가 산후조리원을 이용하고 있다. 대부분의 산후조리원에서는 모자동실을 하지 않기 때문에 모유수유 및 모성역할의 획득에 어려움이 있고, 어머니역할 수행의 만족감 및 자신감, 신생아 돌보기 능력의 저

하, 양육스트레스가 증가하여 산후조리원 퇴소 후 아기를 양육하면서 우울증에 직면하게 된다.

산후조리원의 모자동실화에 대한 대책으로 모유수유와 모애착, 아기돌보기 등의 부모교육은 임신 중에 산부인과에서 운영하는 출산교실에서 배울 수 있도록 부모교육에 대한 건강보험 코드 신설이 필요하다. 또한 출산 후 산모들이 모자동실을 꺼려하는 가장 큰 원인은 독박육아에 대한 부담감일 것이다. 산모들은 보통 2주간의 산후조리원을 마치고 나면 혼자 신생아를 돌보면서 일상생활로 돌아가게 된다. 산모의 몸이 완전히 회복되지 않은 상태에서 신생아 돌보기는 정신적으로 지치게 되고, 산후 우울증으로 갈 수 있다. 따라서 산후조리원에서 퇴소한 후에도 몸이 임신전 상태로 회복되는 산후 6주까지 낮 시간에 산모신생아 건강관리사 등의 도움을 받으면서 충분히 휴식할 수 있는 제도를 운영하는 것이 필요하다. 정부에서 운영되는 산모신생아 건강관리지원 사업은 모자동실을 기본으로 하여 산모의 아기돌보기에 독립성을 확보할 수 있고, 신생아 감염이 적을 수 있다는 장점이 있으나, 낮 시간만 운영되는 단점이 있어 출산초기의 산모에게 적용하는 것은 무리가 있다. 따라서 산모들이 출산초기에는 개인비용으로 산후조리원에서 조리를 하고, 퇴소 후에는 정부에서 모든 산모들에게 보편적으로 산모신생아 건강관리사를 지원해준다면 산후조리원에서의 모자동실에 대한 반감도 줄어들리라 생각된다. 또한 미혼모는 가족이나 직장에서 외면당하면서 경제적 어려움으로 출산 후 산후조리를 받지 못하여 산후 출혈 등의 합병증이 발생할 수 있다. 정부에서 도움이 절실한 미혼모 등의 취약계층에 대한 산후조리원 비용 및 산모신생아 건강관리사를 지원해주길 제안한다. 아기가 아파서 신생아 중환자실에 입원해 있는 산모는 퇴원하고 아기를 면회하러 다니느라 산후조리를 하지 못하여 산후합병증이 생기기도 한다. 이런 산모는 병원에 입원한 상태로 산후조리를 하면서 아기 면회를 다닐 수 있게 입원기간을 연장하여 건강보험을 적용해주기길 제안하는 바이다.

「모자보건법」 제2조10호에 의하면 산후조리원은 분만 직후의 임신부와 출생 직후의 영유아를 대상으로 산후조리 및 요양 등에 필요한 인력과 시설을 갖춘 곳으로 산모와 신생아가 산후 초반에 건강 돌봄서비스를 일정기간 받고, 이후 산모와 신생아가 건강한 일상생활을 영위할 수 있도록 하는 곳이다. 우리사회의 전통적 산후조리 문화의 현실적 방안이라 할 수 있는 산후조리원에서 모자동실을 기

본적으로 운영함으로써 산모의 신체적, 심리적 적응뿐만 아니라 감염예방과 모유 수유, 모성역할을 획득하도록 효과적인 전략이 필요하다. 이를 위해서 정부 차원에서 산후조리원의 모자동실 운영에 대한 지원 및 대국민 홍보, 산후조리원 퇴소 후 산모신생아 건강관리사에 대한 전폭적인 지원이 필요한 시점이다.

5 공간(지역)적 관점에서의 육아정책

출생과 보육은 공간에 기초한 시설과 서비스를 필요로 한다. 이런 이유로 보육 시설에 관한 설치의 기준을 두어 운영하고 있고 지역별로 보육시설의 이용에 불편함이 없도록 배려하고 있는 것이다. 그러나 정책적 배려에도 불구하고 보육시설 이용의 공간적 형평성은 잘 확보되고 있지는 않은 상태이다. 우리나라보다 먼저 저출산을 경험하고 극복하고 있는 선진국의 사례를 통해 공간과 지역 관점에서 보육지원정책이 어떻게 시행되고 있는지 살펴보고자 한다.

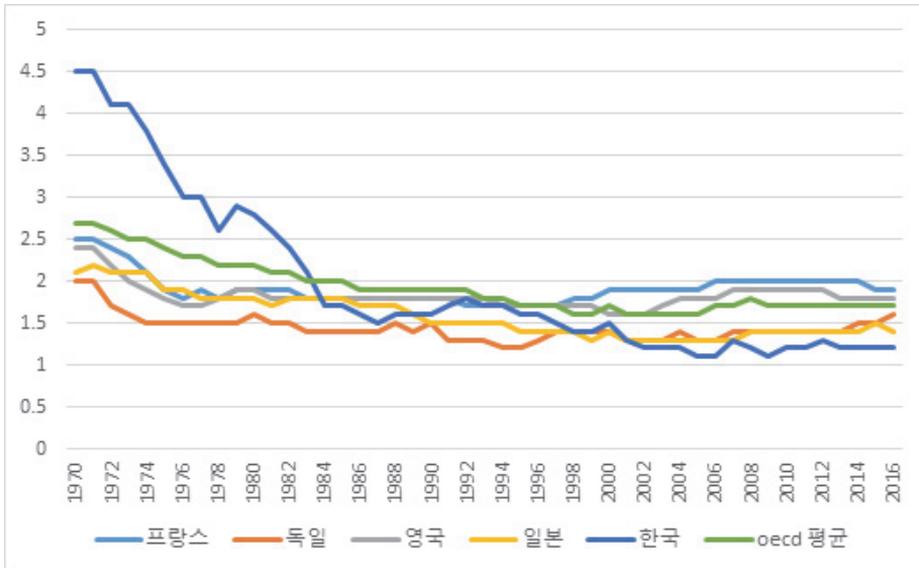
가. 서론

1970년대 이후 출산율의 저하는 OECD 국가에서 공통적으로 나타난 현상이었다. 그러나 출산율의 저하를 국가적 문제로 인식하고 대처한 시기는 국가별로 차이가 있었고 정책의 양상도 차이가 있었다. 아래의 그래프를 보면 OECD 국가에서 대체적으로 2000년대 이후 출산율의 반등 또는 더 이상 지속적 하락이 나타나지 않고 있는 반면 한국은 유독 지속적으로 출산율이 저하하는 양상을 보이고 있고 OECD 평균 1.7에도 못 미치고 있을 뿐 아니라 OECD 내에서도 출산율이 낮은 수준인 일본보다도 더 낮은 출산율을 보이고 있다.

대부분 국가들이 출산율 회복을 위한 다양한 정책을 펴고 있는 가운데 이 원고에서는 지역차원의 보육인프라 확충과 보육지원을 위한 정책을 펴고 있는 사례를 살펴보고자 한다. 소득수준에 따라 주거유형과 지역사회인프라가 다르므로 공간적으로 불평등한 양육환경이 조성되는 결과를 가져온다. 어떤 지역, 어떤 주거유형에 거주하든가 상관없이 양질의 보육 환경을 누릴 수 있어야 한다. 이것이 양육

이 개별 가구의 문제가 아니라 사회 전체적인 문제임을 인식하고 공간, 지역정책에서 다뤄져야 하는 이유이며 출산을 반등에 성공한 국가들이 어떤 정책을 펴고 있는지 살펴보는 의미이다.

■ 그림 III-5-1 ■ OECD주요국의 출산율 추이



유럽국가에서 육아지원정책은 아동의 건전한 발달에 기여한다는 측면이외에 출산율 향상, 여성 노동시장 참여 증가, 양성평등사회 실현 등의 여러 목적으로 지향하는 것이다. 보육 지원을 통해 여성 경제활동 참가를 높이고 이는 국가 경제 성장으로 이어질 수 있다. 또한 육아지원을 통해 자녀양육의 기회비용을 감소시킴으로써 출산율 회복으로 이어질 수 있다. 육아지원으로 여성의 일과 가정의 양립을 가능하게 하고 가계소득 증가에 따른 빈곤 감소에도 기여할 수 있다. 육아지원은 아동에게 안전하고 양호한 환경을 제공해줌으로써 아동 발달에도 긍정적 효과를 갖는다. 이런 종합적 이유에서 유럽을 비롯한 선진국에서 육아지원정책을 펴고 있다. 특히 육아수당의 지급이나 육아휴직제도 등이 가구를 대상으로 시행되고 있다면 보육시설의 확충은 공간차원에서 시행되는 정책으로서 해당 지역의 모든 가구에게 혜택이 돌아가는 장점이 있다. 지역단위로 구축되는 보육인프라

정책은 대부분 선진국들이 중요하게 고려하는 정책으로서 공간차원에서 복지수준 제고에 기여하는 바가 큰 정책이란 점에서 주요 선진국의 제도를 살펴보는 의미가 있다.

European Commission(2009)의 유럽국가 육아지원 인프라 발달 정도별 구분에 의하면 7그룹으로 나누고 있다(신윤정·이지혜, 2010, 재인용). 덴마크, 핀란드, 노르웨이 등이 육아지원 서비스구축이 최상으로 잘 된 국가로 분류된다. 독일과 영국은 육아지원서비스 확충을 추진하고 있는 국가로 구분된다. 헝가리 폴란드 등은 육아지원 인프라가 급속하게 감소 경향을 보이고 있는 국가로 구분된다. 이런 구분에 의하면 독일과 영국이 우리나라에 주는 시사점이 큰 국가로 볼 수 있다.

일본의 경우 출산율 1.57인 상황을 국가위기로 인식하고 저출산대책을 수립하여 시행해오고 있으며 지방정부 중심의 구체적인 정책목표를 수립하고 있다. 지역단위의 육아거점 확충을 중요하게 고려하고 있다는 점에서 우리나라에 주는 시사점이 있다고 생각된다.

개별 가구에 대한 현금성 육아지원이나 육아휴직, 일·가정 양립제도의 개선, 국민들의 인식 제고 등이 모두 필요한 사항이다. 공간적 차원에서 어떤 지역이나 양육하기에 좋은 주거환경을 조성해간다면 이는 그 공간에서 거주하는 모든 이들에게 접근가능한 공간 복지를 제공할 수 있다는 점에서 보편적인 복지수준 향상에 기여할 수 있는 정책이다. 특히 우리나라처럼 건축물이나 주거환경에 대한 제도사 신규개발지역, 주택유형으로는 아파트에 집중된 경우 공간적 차원에서 형평성 있는 복지수준의 확충은 매우 중요한 사항이라고 생각된다.

나. 독일: 젠더적 관점의 강화와 지역의 공공보육시설 확대

1) 지역사회 공공보육시설 확대

독일의 출산율은 1994년 1.24로 최저수준이었으나 2012년 이후 상승세로 변화하였으며 2016년 1.6으로 OECD 평균 1.7에 거의 근접하고 있다. 독일은 지난 15년간 일과 가정의 양립을 지원하는 가족정책을 위한 제도개선을 해왔고 가족친화적 근로환경을 조성하기 위한 노력의 결과로 출산율 반등에도 성공한 것으로 볼 수 있다. 이러한 정책적 노력의 결과 일·가정 균형에 대한 인식과 태도가

변화하고 있고 여성의 출산을 증가 및 아버지 육아휴직 참여도도 증가하고 있다 (주오이시디 대한민국 대표부, 2017).

독일은 유럽국가들 중에서도 강한 가부장적 전통을 가진 국가로 대변된다. 유럽 연합의 전통적 성별 분업에 의한 남성부양자 모델을 대변하는 보수적 유럽 대륙 모델에 속하는 독일은 '남성 생계 부양자 모델'에서 '남성 생계부양자-여성 시간대 노동자 모델'로 변화되었으며, 최근 '이인 소득자 모델'로 전환과정에 있다 (박채복, 2013). 이 과정에서 독일의 출산지원정책은 남성생계부양자 모델에 근거한 성별 분업을 유지하는데 기여해왔고 양육을 지원하는 수당제도와 경제적 부담을 줄이는 현금 급여정책 등이 추진되어 왔다. 여성의 고용확대로 중요시되었으나 공적 영역에서 아동보육시설 확대나 육아 휴직제도 등에 대해서는 상대적으로 소홀히 다루어져왔다(박채복, 2018: 193).

2005년 메르켈 총리 기민당 집권이후 보육과 양육에 대한 국가의 책임을 강조하여 공공영역의 보육시설 및 서비스 확충에 노력하고 있다. 독일은 지속가능한 가족정책으로의 패러다임변화를 근간으로 여성의 경제활동참여율을 높이기 위해 돌봄의 사회화를 적극적으로 추진하고 있다. 특히 여성의 경제활동참여율의 확대는 가족정책뿐 아니라 노동시장 구조와 고용정책과 밀접한 관련이 있다. 여성의 노동권을 보장하고 확대하기 위해서는 돌봄의 사회화 및 탈가족화 문제가 젠더정책의 관점에서 논의되어야 한다. 독일이 프랑스처럼 출산율의 뚜렷한 반등을 이루지는 못하였지만 부분적 이인 소득자 모델에서 완전한 이인소득자 모델로 전환해가는 과정에 있고 이 과정에서 돌봄의 젠더체계 변화와 돌봄의 책임분화 문제를 국가개입을 통해 적극적으로 해결해가고 있다는 점에서 시사점이 있다. 돌봄이 사회적 책임으로 인식되고 국가 개입을 통해 젠더관계가 변화되고 있는 가운데 공적 아동보육 서비스 확대, 모성보호와 육아휴직의 확대, 아동 및 양육수당 지급 등과 같은 제도들이 개선되고 있다.

독일의 가족정책은 일과 가정생활을 공평하게 분담하여 부모와 자녀가 함께하는 시간을 늘리는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 유아교육·보육(ECEC: Early Childhood Education and Care) 투자를 확대하여 부모의 직장생활과 육아를 지원하고 있다. 2007년 육아휴직제도의 개선을 통해 육아휴직 수당을 인상하고 소득제한을 폐지하였고 2015년에는 육아휴직을 파트타임근로와 병행할 수 있도록 하였다.

여성의 경제활동참가율을 높이고 출산을 장려하기 위해 독일정부는 3세 이상 아동을 가진 일하는 여성을 주 대상으로 반일제, 전일제 보육서비스를 제공하는 대한 공적 보육서비스 확대를 추진해오고 있다. 2006년과 2015년 사이 15~65세 여성의 경제활동참가율이 60%에서 67%로 증가했고 특히 2~3세 아동을 둔 여성의 경우 각각 32%에서 43%, 41%에서 58%로 경제활동참가율이 증가하였는데 이는 주당 20시간에서 36시간 사이의 시간제 근무가 증가한 결과라 할 수 있다(박채복, 2018: 207).

공공보육에 대한 서비스 및 인프라 확대를 통해 2030년까지 여성의 경제활동참가율을 78%까지 올리고 여성의 일-가족 양립정책을 적극적으로 지원하는 정책을 시행해오고 있다. <표 III-5-1> 아동보육서비스 이용비율을 보면 여성의 노동권 확대와 출산을 장려하는 정책의 일환으로 공공보육서비스 확대를 추진한 결과 3세미만 아동의 보육서비스 이용비율이 2009년 24.8%에서 2015년 38%로 꾸준히 증가하였음을 알 수 있다. 3-6세에서 증가율은 미미한 반면 3세 미만에서 증가율이 높고 특히 3세 미만 독일인 가족에서 53.2% 증가한데 비해 이주배경을 가진 3세 미만 아동을 가진 가정에서는 100% 증가율을 보이고 있다.

■ 표 III-5-1 ■ 아동보육서비스 이용비율 추이

구분	독일인가족				이주배경을 가진 가족			
	2009	2011	2013	2015	2009	2011	2013	2015
3세미만	24.8	30.1	34.6	38.0	10.5	14.0	17.1	21.0
3-6세	95.6	96.6	97.7	96.0	83.6	84.9	84.7	88.0

자료: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2014, p.56 & 57; Bundesministerium für Familien, Senioren, Frau und Jugend(BMFJSFJ), Familienreport 2017 - Leistungen, Wirkungen und Trends, p.68. (박채복, 2018, p. 208에서 재인용)

2002년 ‘Agenda 2010’에서 저출산 및 경제위기 상황을 개선하기 위해 가족에 대한 재정지원을 약속한 바 있고 2005년부터 공적 아동 보육서비스 확충을 위해 매년 15억 유로가 투입되었다(박채복, 2018: 208). 또한 2008년 제정된 보육법(3세 미만 아동지원법으로 번역하기도 함)에 따라 보육시설 확충이 이루어지고 있다. 2013년까지 3세 미만 아동의 35%인 75만명이 이용할 수 있는 보육시설 제공을 목표로 세웠는데 이는 2005년 보육시설의 3배에 해당하는 물량이다. 보

육법 시행으로 공적 아동보육시설 이용비율이 2005년 13.7%에서 2007년 15.5%, 2015년에는 33%로 증가하였다.

2) 독일사례의 시사점

1990년대 후반 이후 독일의 보육관련 정책의 변화는 출산으로 인한 자녀 양육에 대한 재정적 부담을 완화하기 위한 단순한 현금급여나 수당의 지급을 통한 제도차원의 보완으로는 보육지원이 불충분하며 여성들이 출산을 선택할 수 있도록 여성들의 일과 가족의 양립과정에서 발생하는 다양한 문제에 대한 젠더적 접근이 필요함을 보여준다. 독일 사례에서 가족 정책 패러다임이 변화하고 있음을 보여준다. 첫째 기존의 가족 중심적 가족복지정책에서 탈피하여 인구통계상 변화와 가족유형의 다양성을 반영하는 정책으로 전환되고 있다. 둘째 남성생계부양자 모델에서 이인소득자 모델로 전환되고 있다는 점이다. 또한 여성 양육책임에서 남녀 공동양육책임으로, 여성의 역할과 지위 향상과 평등성을 보장하는 방향으로 가족정책이 변화되고 있음을 지적할 수 있다. 결론적으로 독일의 양육지원정책은 젠더적 관점이 강화되면서 공간적 차원에서 보육시설 확충을 중시하는 방향으로 진행되고 있음을 알 수 있다.

다. 영국: 지역사회중심의 보육인프라 구축

영국은 1990년대 후반부터 보육에 있어서 공공의 역할을 확대해가고 있다. 1997년 교육고용부(Dept. for Education and Employment) 산하에 아동국을 두어 이전까지 복지사업과 교육으로 분리되었던 보육과 유아교육 서비스를 통합, 총괄하였다(권미경·도남화·황성온, 2012: 58). 1997년부터 2006년 9월까지 644,000개소 보육시설이 새로 설립되었고 민간보육시설 수도 90% 증가하였고 초등학생을 위한 방과후 보육시설과 휴일 보육시설도 134% 증가하였다(신윤정·이지혜, 2010: 109).

2004년 보육개혁 10개년 계획(A Ten Year Strategy for Child Care)을 발표하면서 보육의 공공성을 강조해오고 있다(강경희·전홍주, 2013)

영국의 저출산 해소를 위한 정책노력은 지역사회 거점의 보육시설 확충에 중점

을 두고 있다. 영국은 전통적으로 여타의 유럽 국가에 비해 보육에 대한 국가의 지원이 미흡했으나, 1997년 신노동당정부의 수립과 더불어 보육정책에 큰 변화가 있었다. 영국에서 지역사회차원의 보육지원 확산은 “Sure Start” 프로그램(Sure Start Local Programmes)으로부터 시작되었다. “Sure Start” 프로그램은 도입 초기에는 취약지역 및 취약집단에 대한 보육 서비스를 제공하기 위하여 1998년 250개의 지역프로그램으로 시작되었으나 이후 약 40만 명의 아동과 그 가족에게 혜택을 주는 524개의 포괄적 프로그램으로 확대되고 있다.

2004년 정부는 “10년 보육전략 : 부모에게는 선택을, 아동에게는 최상의 출발을(Choice for Parents, the Best Start for Children)” 이라는 정책 슬로건을 제시하였다. 10년 전략에서는 슈어스타트 프로그램이 아동보육의 접근성 제고를 위한 전략의 하나로 포함되어 있다(백선희, 2006: 14). 이 전략은 모든 아동들이 출생할 때부터 최고의 환경에서 출발하고, 부모들은 일과 가족을 균형있게 양립할 수 있도록 다양한 선택권을 보장하는 것을 목적으로 하고 있다.

2005년에는 “아동센터(Children’s Centres)”로 변경되었으며, 이 프로그램은 모든 아동이 태어나면서부터 적절한 보호와 지원을 받음으로써 인생의 확실한 출발(sure start)을 하도록 하는데 주요 목표가 있다. 즉, 임신부터 출산, 영유아기, 아동기 보육 및 교육, 여성의 취업지원, 복지서비스 지원, 건강 및 전반적인 가족 지원 서비스 등 가족을 대상으로 한 포괄적인 서비스지원체제로 개편되었다. 이러한 서비스들은 경제적으로 취약한 지역에 우선 설치되었으나, 이후 점차 영국의 전 지역으로 확대되는 추세이다. 프로그램의 구체적인 내용과 특성은 지역사회에 따라 상이하지만, 아동의 인지, 정서, 사회성 발달, 건강증진, 학습능력 향상, 가족의 역량 강화를 공통적으로 강조하고 있다.

현재 전국적으로 3,600개의 Sure Start children's Centres가 있으며, 전국에서 가장 열악한 지역을 중심으로 빈곤 아동들과 가족들이 이용하고 있다. 이 센터에서는 아동과 그 가족이 필요로 하는 다양한 서비스와 지원을 한 곳에서 해결할 수 있도록 지원하는 것을 목표로 한다. 즉, 아동과 부모를 대상으로 하여 조기교육, 건강, 취업정보 제공 및 지원, 가족 문제 상담, 다양한 가족지원 서비스 등을 제공하고 있다.

아동센터는 지역의 특성과 수요에 맞추어 서비스를 기획하고 제공하기 때문에

서비스 형태는 지역마다 다양하나 공통적으로 제공하는 서비스들은 다음과 같다.

- 보육서비스: 보육과 교육의 통합 서비스
- 아동발달 지원
- 부모 교육 및 취업 지원
- 아동 및 가족 보건서비스
- 가족지원 서비스

영국의 슈어스타트 프로그램은 가족의 육아지원능력을 지원하는 프로그램으로서 지역사회에 거점을 둔 사회투자적 보육정책 기반 구축이라는 점에서 한국에 주는 시사점이 있다.

라. 일본: 지자체 역할 강화와 지역거점중심의 보육지원정책

1) 출산·양육친화적 정책의 변화

일본의 저출산 문제에 대한 관심은 1989년 1.57 쇼크로부터 시작된다. 1989년 합계출산율이 1966년 1.68로 나타남에 따라 일본 사회는 저출산 문제에 대해 중요하게 인식하고 대처하기 시작하였다.

일본은 재가 아동의 양육지원을 중요한 정책과제로 설정하고 있다. 왜냐하면 핵가족화 속에서 어머니가 혼자서 경험하게 되는 육아의 부담과 노동으로 인한 우울증 등이 중요한 사회문제로 대두되면서 자녀양육을 지원하기 위하여 지역사회를 기반으로 하는 다양한 양육지원 서비스를 마련하고 있다. 특히 3세 미만 아동의 85%가 가정에서 주로 어머니의 손에 길러지고 있는 현실을 보면, 가정 내에서만의 고독한 육아가 되지 않도록, 전업주부 가정을 포함한 재택육아에 대한 지원이 강조되고 있다. 따라서 육아에 대한 불안감과 부담감의 해소를 위해 부모가 모일 수 있는 장소로서의 만남의 광장 등의 사업이 중요한 사업으로 시작되었다.

이러한 배경에서 일본은 지역사회를 거점으로 하여 출산, 양육친화적인 사회환경 조성을 위해 노력하고 있다. 국가차원에서는 거시적인 정책을 입안, 제시하는 반면에 지역사회 중심으로 필요한 서비스와 인프라를 확충해 나가고 있다.

① 엔젤플랜, 신엔젤플랜

1994년 수립된 엔젤플랜(1995~1999)은 육아를 부부와 가정만의 문제로 다루지 않고 국가와 지방공공단체를 비롯해 기업, 직장, 지역사회를 포함한 사회 전체의 관심사항으로 보고 정부가 향후 10년간 추진할 방향과 중점 시책을 정한 계획이었다. 저출산의 원인을 만혼화와 부부의 출생력저하로 분석하고 저출산의 배경으로 ① 여성의 사회 진출과 육아·일 양립의 어려움 ② 육아의 심리적·육체적부담 ③ 주택상황 ④ 교육비등 육아비용의 증가 등을 지적하였다. 이에 따라 “긴급보육대책등 5개년사업”(1995~99년) 실시하게 되는데 내용은 저연령아보육·연장보육·일시적보육의 내실화, 지역육아지원센터의 정비 등이었으며 총 재원은 360억엔(국비 약 180억엔)이었다.

1999년 수립된 신엔젤플랜(2000~2004)은 엔젤플랜을 재검토하여 보육 등 육아지원서비스의 내실화, 고용환경의 정비, 모자보건의료, 교육환경, 주거정비 등에 대해 구체적인 목표와 실시계획을 결정하였다. 예를 들어 저연령아 보육대상을 58만명에서 68만명으로 확대하고, 연장보육 실시 개소는 7,000곳에서 10,000곳으로 확대하는 것 등이었다.

② 소자녀화대책기본법(2003), 차세대육성지원법(2004)

2003년 소자녀화사회대책 기본법이 제정되었으며 4개 중점과제와 28개 구체적인 행동이 담기게 되었다. 4개 중점과제는 젊은이의 자립과 튼튼한 아이 키우기, 일·가정 양립과 일하는 방식 재검토, 생명의 소중함과 가정의 역할 등 이해, 아이 키우기 등 새로운 뒷받침과 연대 등이다.

2004년에는 「차세대육성지원 대책법」이 제정됨에 따라 지역사회에서 아동양육을 위해 지원할 다양한 책임과 노력을 규정하고 있다. 동법에 따라 종업원 수가 301인 이상인 기업은 2005년 4월부터 차세대육성지원을 위한 행동계획을 책정하여야 한다. 일본의 아동양육지원정책은 취업부모의 자녀양육 지원도 중요한 부분이지만, 재가 아동의 양육지원도 또 다른 중요한 축을 이루고 있다. 우선 취업부모의 자녀양육 지원서비스는 인증 보육시설을 기반으로 하여 보육서비스를 제공하는 것이다. 차세대육성지원법에 의해 전국 시정촌 및 도도부현은 국가의 지침에 부합하는 양육지원, 육아가정의 거주환경 확보, 일·가정 양립 등의 목표를 세우고 목표달성을 위한 행동계획을 수립하도록 되어 있음. 2005년 전국 시정촌

의 99%가 행동계획을 수립완료하였다(정미선, 2006: 15).

2009년에는 ‘미래 안심과 성장을 위한 긴급경제 대책’을 발표하여 새로운 차세대육성지원정책을 제시하였다. 이 대책은 내각부 공생사회정책총괄관이 주관이 되어 작성한 ‘어린이, 육아 신시스템 검토회의’에²³⁾ 기반하여 발표된 것이다. 여기에서 제안하는 기본적인 방향은 다음과 같다.

- 모든 어린이의 양질의 생육환경 보장과 어린이를 소중히 여기는 사회
- 출산·육아(보육)·취직이라는 희망이 이루어지는 사회
- 일과 가정의 양립 지원으로 알찬 생활이 가능한 사회
- 새로운 고용창출과 여성의 취업촉진으로 활력 있는 사회

③ 육아지원3법(2012)²⁴⁾

2012년에 자녀, 육아지원 관련 3법이 통과되어 유아교육, 보육, 지역의 육아지원의 질·양의 확충을 종합적으로 추진하고 있다. 주요 내용은 다음과 같다.

- 인증어린이집·보육원·유치원을 통한 공통급여 (시설형급여 및 소규모 보육 등에 대한 급여 (지역형 보육급여)
 - 시설형 : 공통의 재정지원
 - 지역형 : 소규모 보육, 거주방문형, 가정보육, 사업소 내 보육 등
- 인증어린이집 제도 개선
 - 보육소 재원조달방식을 통일하고 지역보육사업을 지원하는 재원 마련
- 지역실정에 맞춘 자녀·육아지원내실화
- 시정촌이 실시주체가 됨
- 사회전체에 의한 비용부담
 - 총 1조엔 필요재원 중 소비세율 인상분 0.7조엔을 항구재원으로 확보
 - ※ 지역육아지원거점사업

23) 이 회의는 내각부특명담당대신, 국가전략담당대신, 내각부 특명담당대신(저출산 대책)이 공동의장을 맡고, 구성원은 총무대신, 재무대신, 문부과학대신, 후생노동대신, 경제산업대신, 그 외 필요에 따라 의장이 지명하는 자로 되어 있음.

24) 「자녀육아지원법」(법률 65호), 「취학전 자녀에 관한 교육, 보육 등의 종합적 제공 추진에 관한 법률의 일부를 개정한 법률」(법률 66호), 「자녀·육아 지원법 및 취학 전 자녀에 관한 교육, 보육 등의 종합적 제공 추진에 관한 법률의 일부를 개정한 법률」(법률 67호) 등임.

후생노동성은 2007년부터 집에서 가까운 곳에 육아 가정이 자유롭게 모여 상담하고 교류할 수 있도록 ‘지역육아지원거점사업(地域子育て支援拠点事業)’을 추진하고 있다(厚生労働省, 2010, 김진범, 2011에서 재인용). ‘육아가정의 교류장소 제공과 교류의 촉진’, ‘육아 관련 상담·지원’, ‘지역사회의 육아 관련 정보의 제공’, ‘육아·육아지원 관련 교육’ 등의 사업으로 구성되어 있다. 도입당시에는 세 가지 유형(광장형(ひろば型), 센터형(センター型), 아동관형(児童館型))으로 전개하였으나 현재는 일반형과 맞춤형 두 가지로 운영되고 있다.

표 III-5-2 지역육아지원거점 정비 현황

구 분		2009년	2010년	2011년
합계		5,173	5,440	5,722
광장형	공공시설의 빈 공간, 빈 점포 시설 등에서 운영	1,508	1,906	2,132
센터형	어린이집 등에서 운영	3,470	3,192	3,219
아동관형	민간 아동관에서 운영	195	342	371

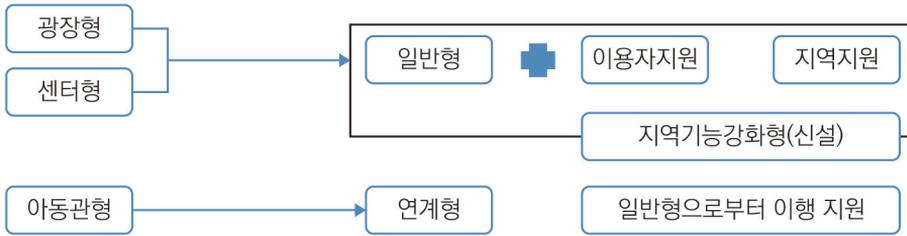
자료: 후생노동성 자료, 국토교통성(2011), 저출산 현황대책 보고서에서 재인용

표 III-5-3 지역육아지원거점사업의 개요

구분	광장형	센터형	아동관형
기능	상시 모임장소를 제공하여 지역의 육아지원기능 강화	지역의 육아지원정보를 수집과 제공하여 전문적 지원활동 실시	육아지원활동 종사자 중심으로 육아지원
사업주체	기초지자체(사회복지법인, NPO 등에 위탁 가능)		
기본사업	- 육아가정의 교류장소 제공과 교류의 촉진 - 육아 등에 대한 상담·원조 실시 - 지역의 육아 관련 정보의 제공 - 육아 및 육아지원에 관한 교육 등 실시		
종사자	육아 관련 지식과 경험이 풍부한 사람(2명 이상)	보육사(2명 이상)	육아 관련 지식·경험이 풍부한 사람(1명 이상)
장소	공공시설의 빈 공간, 상점가 빈 점포, 민가, 아파트 등	보육소, 의료시설, 공공시설 등	아동관
운영일	주 3~7일(1일 5시간 이상)	주 5일 이상 (1일 5시간 이상)	주 3일 이상 (1일 3시간 이상)

출처: 김진범(2011). 일본의 저출산 대응정책: 생활환경을 중심으로. 국토, 352, p. 60.

■ 그림 III-5-2 ■ 일본 지역거점지원사업의 유형변화



■ 표 III-5-4 ■ 일반형, 맞춤형 비교

구분	일반형	맞춤형
기능	상설지역거점을 개설	아동관등 육아복지시설등 다양한 육아 지원시설에 부모와 아동이 모이는 자리를 마련하여 육아지원
실시주체	시정촌(사회복지법인, NPO법인, 민간사업자에 위탁 등)	
기본사업	① 육아부모와 자녀 교류 장소 제공 ② 육아 상담과 원조 실시 ③ 지역 육아관련 정보 제공 ④ 육아 및 양육지원에 관한 감승 실시	
실행태	①- ④ 업무 수행 외에 육아 가정이 자녀 양육 지원의 혜택·사업 중에서 적절한 선택을 할 수 있도록 정보 제공하는 이용자 지원, 부모와 자식의 성장을 지원하는 세대 간 교류 및 방문 지원, 지역 자원 봉사자들과의 협력 등을 실시하는 「지역 지원」을 실시 이용자지원기능 - 지역의 보육가정에 보육지원 정보제공 지역지원 기능 - 자녀양육세대의 교류와 자원봉사 등 지원, 협력	
종사자	육아, 보육에 지식과 경험이 있는 자 2명 이상(이용자지원 실시하는 경우는 3명 이상)	
장소	공공시설, 탁아소 등의 아동복지시설 등으로 지역 사회에 밀착 한 장소에서 실시	
개설일수 등	주 5일, 주 6-7일 (1일 5시간 이상)	

④ 어린이육아지원 신제도(2015)

2015부터 시작된 어린이, 육아 신제도에서는 어린이, 육아지원법에 따라 5년 단위의 사업계획을 수립하도록 하고 있으며 이 제도는 의료·연금·개호에 저출산 대책까지 포함하여 지역돌봄서비스를 강화한 것이다. 유치원, 보육소 재원조달방식을 통일하는 것을 포함하고 있으며 특히 시정촌이 지역 수요를 파악하여 계획을 세우고 재원 조달과 사업 실시하며 중앙정부와 도도부현은 시정촌을 뒷받침한다는 것이 주 내용으로 기초지자체 역할 강화가 특징이다.

2) 요코하마 사례²⁵⁾

① 요코하마시 정책분야와 기본시책

일본은 보육지원정책에 지자체 역할이 중요하며 여기서는 요코하마시의 사례를 살펴본다. 요코하마시는 3개 분야에서 9개의 기본시책을 마련하고 육아지원정책을 시행하고 있다. 3개의 시책분야는 다음과 같다.

〈시책분야1〉

어린이와 청소년이 다양한 힘을 기르고 건강하게 자라는 환경을 만든다

〈시책분야2〉

출산과 육아가 쉽고 재미있는 환경을 만든다

〈시책분야3〉

자조·공조·공조의 의식을 소중히 하는 사회 전체에서 어린이 청소년을 키우는 환경을 만든다

▮ 표 III-5-5 ▮ 요코하마 육아지원 시책

시책분야1	기본시책1	유아기의 보육 교육의 충실과 학령기까지 끊임없이 지원
	기본시책2	학령기부터 청년기까지 어린이·청소년의 육성 시책의 추진
	기본시책3	장애아 지원
	기본시책4	젊은이의 자립 지원의 충실
시책분야2	기본시책5	태어나기 전부터 유아기까지 일관된 지원
	기본시책6	지역의 육아 지원의 충실
	기본시책7	한부모가정의 자립지원, 배우자 폭력 대응과 방지
시책분야3	기본시책8	아동학대 방지 대책과 사회적 양호체제
	기본시책9	일·가정양립과 아이를 소중히 하는 도시정비 추진

주: 기본시책 1, 6, 9는 지역사회에서 공간적 차원의 정책과 관련된 내용들임.
 자료: 横浜市(2015). 横浜市子ども・子育て支援事業計度, p. 34. <http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/shien-new/data/jigyokeikaku/all-jigyokeikaku01.pdf>

② 각 시책에서 현황과 목표

□ 기본시책1- 보육관련 지표 목표를 다음과 같이 설정하고 있다.

25) 横浜市(2015). 横浜市子ども・子育て支援事業計度. <http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/shien-new/iken/newplan-public-comment.html>

표 III-5-6 요코하마 보육관련 지표 목표

지표	현황	목표치 (2020년)
보육소 대기아동수	20인 (2014.6)	2인
보육소, 유아원과 초등학교와의 원활한 연결을 위한 교과과정의 실시율	47.1% (2013)	65%
- 방과후 키즈 클럽의 정비율 - 방과후 아동 클럽비율	① 26.0% ② 8.0% (2013)	① 100% ② 100%

자료: 横浜市(2015). 横浜市子ども・子育て支援事業計度, <http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/shien-new/data/jigyokeikaku/all-jigyokeikaku01.pdf>

○ 기본시책1의 주요 사업

- 보육·교육 기반 정비 사업
- 보육 안내 사업
- 보육·유아 교육 연수 및 연구 사업
- 탁아소 등에서의 일시 보육
- 방과후 아동 육성 사업

□ 기본시책 6의 주요 사업(지역 육아거점)

부모와 자식이 함께 다양한 사람들과의 교류와 풍부한 경험이 있는 장소·기회의 충실을 도모하는 것을 목표로 한다. 일시적으로 아이를 맡길 수 있는 장소의 확충을 도모하는 것과 동시에, 시민끼리의 도움을 줄 수 있는 방법을 모색한다.

표 III-5-7 요코하마 기본시책 6 - 부모 자녀의 니즈에 대응하는 육아지원

지표	현황	목표치 (2019년)
육아중인 부모와 자식이 언제든지 이용할 수 있는 지역 육아 지원 장소의 수 (주 3 일 이상 개설된 것)	18개소 50개소	23개소 70개소
① 지역 육아 지원 거점 ② 부모와 자식의 모임 광장 ③ 보육육아광장	52개소 (2014년)	74개소
육아생활에 만족하는 부모 비율	83% (2013년)	88% (2018년)

○ 지역거점사업

각 구에 1개소의 지원장소를 마련하여 임신기부터 이용가능한 보육시설을 지원의 핵으로 활용한다.

▣ 표 III-5-8 ▣ 요코하마 지역거점사업 현황과 목표

구분	현재	목표치 (평성 31 2019)
지역 양육지원거점	18개소	23개소
부모와 자녀가	50개소	70개소
	52개소(26년 6월)	74개소
양육에 만족하는 보호자 비율	83% (25년도)	88% (30년도)

	평성 25 (2013)	평성 31 (2019)
이용자수	21,102인	27,170인 (월간 총)
개소수	18개소	23개소

○ 부모와 자녀가 모이는 광장 사업

- 맨션이나 상가 빈점포 등 활용하여 NPO법인 등 단체가 운영

▣ 표 III-5-9 ▣ 요코하마 광장사업 현황과 목표

구분	평성 25 (2013)	평성 31 (2019)
이용자수	8,343인	14,186인 (월간 총)
개소수	50개소	70개소

○ 보육 지역육아지원사업

- 자녀 양육의 불안감 해소, 양육력을 키우는 보육소나 유아원의 자원을 활용한 지원사업

▣ 표 III-5-10 ▣ 요코하마 보육 육아지원사업 현황과 목표

구분	평성 25 (2013)	평성 31 (2019)
이용자수	보육소 4,676인 유아원 3,406인	14,866인 (월간 총)

○ 육아지원자사업

- 보호자가 육아의 불안감을 해소하고 안심하고 육아하는 환경조성을 목표로 하여 지역센터나 플라자 등 시설에서 육아지원자가 육아가정의 교류를 권장하거나 상담 실시

표 III-5-11 | 요코하마 육아지원자사업 현황과 목표

구분	평성 25 (2013)	평성 31 (2019)
이용자수	175회장	180회장

○ 영유아입시 탁아 사업

- 생후 57일부터 초등 입학전 어린이를 일시적으로 돌봐줌.

표 III-5-12 | 요코하마 영유아입시 탁아사업 현황과 목표

구분	평성 25 (2013)	평성 31 (2019)
이용자수	67,804인	87,840인

○ 요코하마 육아서포트시스템 사업

- 어린이를 돌봐주는 회원제 유료 사업

표 III-5-13 | 요코하마 육아서포트시스템사업 현황과 목표

구분	평성 25 (2013)	평성 31 (2019)
이용자수	45,799인	57,953인

○ 육아가정응원사업 (하마하구)

- 초등이하 자녀가 있는 가정에서 <하마하구카드>를 제시하면 육아친화적 설비나 비품 제공, 할인 등의 우대, <육아를 따뜻하게 지켜보며 응원하는 거리 요코하마>를 목표로 한다.

표 III-5-14 요코하마 육아가정응원사업 참여 점포

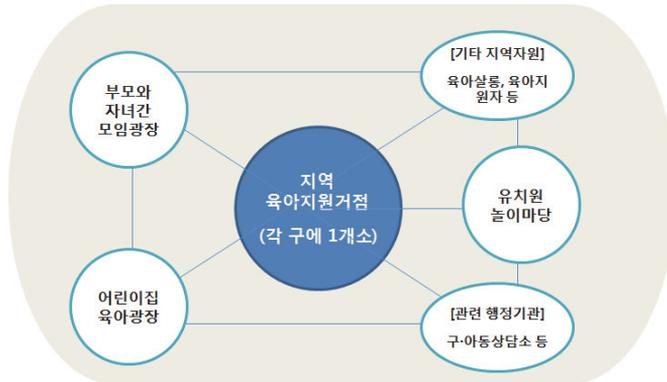
구분	평성 25 (2013)	평성 31 (2019)
점포·시설수	4,380개	5,580개

- 지역육아지원거점에서 이용자 지원사업
 - 다양한 보육, 교육 시설이나 서비스를 원활히 이용할 수 있도록 각 구의 육아지원거점에서 정보제공, 상담 등을 실시한다.

표 III-5-15 요코하마 이용자지원사업 이용자수

구분	평성 25 (2013)	평성 31 (2019)
이용자수	모델사업 실시(1구)	23개소

그림 III-5-3 지역육아지원 거점과 각 시설 간 관계도



출처: 요코하마시 면담자료

표 III-5-16 요코하마 지역육아지원거점의 기능

육아 가정에 대한 지원	1	학부모와 아동이 놀이, 교류할 수 있는 장소 제공
	2	육아 불안, 고민 상담
	3	육아에 관한 정보 수집, 제공
육아관련 종사자에 대한 지원	4	육아지원에 대한 관련 종사자를 포함, 지역 네트워크 구축
	5	육아지원 관련 종사자들을 위한 연수 교육 실시
지역차원에서의 육아지원 시스템 구축	6	지역사회에서 아동을 돌봐주는 지역차원에서의 육아지원

출처: 요코하마시 지역육아지원거점 설명서, <http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/shien/support/file/2410kyotengaiyou.pdf>.

표 III-5-17 | 요코하마시 사업유형별 개소 수(2012.10월 말 현재)

사업명	개소 수(2012.10월 말)
지역육아거점	18
부모와 자녀 간 모임 광장	41
유치원 놀이마당	20
어린이집 육아 광장	33
합계	112

출처: 요코하마시 면담자료

③ PDCA 사이클의 확보

요코하마시는 정책의 운영상황을 주기적으로 평가하여 제도개선에 반영하는 PDCA시스템을 구축하고 있다.

- P - 계획수립, 요코하마 어린이, 육아회의의 심의를 감안한 계획수립과 목표 설정
- D - 다양한 기관과의 제휴·협동에 의한 사업의 실시
- C - 요코하마시 어린이, 육아회의에서 사업을 매년 평가
- A - 사업의 지속적 확충 계획의 재검토, 예산편성과정에서 검토, 계획 중간년도를 목표로 양적 전망과 확보방안 재검토

마. 공간(지역)적 관점에서 육아정책의 방향과 과제

우리나라에서 보육지원정책은 저출산 정책의 일환으로 중요하게 고려되고 있다. 그러나 공간적 차원에서 보육시설의 분포나 접근성, 시설의 질적 수준 등에 대한 평가 등은 미흡한 점이 많다. 전남지역 어린이집 공간분포 연구에 의하면 영유아 1,000명당 어린이집 수는 도시지역은 10.9개소인 반면 농어촌지역은 6.2개소로 큰 차이를 보였다. 보육시설이 전혀 없는 동이나 면은 총 78곳으로 이 중 도시지역은 8개 면, 농어촌지역은 70개로 도농 간 격차가 크게 나타났다. 국 공립 어린이집의 수도 도시지역(87개소)과 농어촌지역(28개소) 간의 격차가 매우 큰 것으로 조사되었다(설선미·이태수·심미승·장건춘, 2015)

영유아보육시설은 대부분 시설면적, 시설설비 등 시설기준과 시설장 및 종사자의 자격에 관한 기준 개선에 치중하고 있다(최경숙·김영애·조혜경·이용재, 2006;

서원석·강호제·김성연·양광식, 2009). 보육시설의 사회적 형평성을 제고하고, 맞벌이 부모의 증가에 따른 보육 수요, 입지조건 등 지역적 타당성에 의한 시설의 관리가 필요하다. 선행연구에서 지역적 여건을 반영한 영유아보육시설 입지기준을 다양하게 제안하고 있는데, 공통적으로 6가지 요소(접근성, 보건위생, 교통편의성, 보행편의성, 쾌적성, 소음)를 포함하고 있다(서원석 외, 2009). 또한 공동주택 단지의 경우 세대수별 보육시설 설치를 규정하고 있으나, 일반 주택단지의 경우 세대 혹은 필지별 기준을 두고 있지 않아, 보육수요를 양적·질적으로 충족시키지 못하고 있다. 최근 공급하는 신혼부부 행복주택에서는 입주자 특성을 반영하여 보육시설 기준을 강화하여 공급하고 있다.

그러나 이러한 보육시설 공급기준은 신규주택단지인 아파트에만 적용되고 있다. 아파트단지가 아닌 모든 주택유형, 모든 주거지에 대해 적절한 보육시설이 입지해야 하고 어떤 지역, 어떤 주택유형에 거주하더라도 보육시설 이용에 문제가 없어야 한다. 공공의 성격이 강한 보육서비스를 제공하는 시설은 합리성에 기초하여 이용자의 지역사회의 균형을 고려할 수 있도록 공간적으로 배분하는 것이 바람직하다고 제안하고 있다(서원석 외, 2009; DeVerteuil, 2000).

영국, 독일, 일본사례에서는 보육시설의 공간적 특성을 충분히 반영하여 수요자가 이용하기 편리한 시설 확보를 중요시하고 있다. 특히 일본의 정책은 시정촌의 역할이 매우 중요하게 고려되고 있다. 우리나라도 보육정책은 도농 간의 차이 뿐 아니라 도시지역 내에서도 지역 간 차이, 주택유형 간 차이를 최소화하도록 하여야 하고 이를 위해 지자체 역할을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 정확한 보육수요조사와 수요자의 지역별 특성을 파악하여 보다 다양한 프로그램으로 확대해 나가는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이 장은 선진국의 사례를 통해 보육시설의 지역거점 확보의 중요성을 살펴보고 향후 우리나라 보육지원 정책에 있어서 공간적 차원의 중요성을 살펴본 점에 의의가 있다고 하겠다. 보육시설은 국민생활에 필수적인 공간 인프라로서 중요하게 고려되어야 하고 이용자 관점에서 계획 수립, 평가가 이루어져야 한다.

6 경제학적 관점에서의 육아정책 : 보육교사 일자리와 육아친화적 일·가정 양립정책을 중심으로

보육서비스는 시장에서 즉 보육시장(child care market)에서 수요와 공급이 이루어진다는 점에서 다른 재화나 서비스와 다를 것이 없다. 문제는 보육서비스만의 특성으로 인해 보육시장도 일반 시장과는 다른 독특성을 갖는다는 것이다. Walker(1991)에 따르면 보육서비스는 가격(비용), 편의성, 접근성, 신뢰성, 품질 등의 차원에서 세분되는 다면성(multidimensional nature)을 갖는다. 경제학 교과서에 등장하는 일반 재화나 서비스는 대체로 동질적인 편이고, 보육서비스처럼 다차원적으로 이질적인 경우는 드물다. 보육서비스는 대상 아동과 서비스 공급자 등에 따라 더욱 세분된다. 아동은 나이별로 다른 발달적 요구를 갖고 있으므로 이에 맞는 돌봄 및 보육서비스를 필요로 한다. 보육시설도 시설 규모, 접근성, 신뢰성, 안전성, 학습기회 등에서 서비스 내용과 질이 다양하다. 따라서 보육서비스는 세분화될 수밖에 없고(differentiation), 소비자는 여러 특성들을 조정하여(trade off) 보육서비스 구입결정을 하게 된다.

또한 보육시장은 서비스 공급자가 다양하고 진입비용이 낮다는(특히 가정어린이집) 특징이 있다. 보육교사는 학력, 경험, 임금 등에서 상당한 차이가 존재하고 보육시설도 규모, 서비스 품질 등에서 이질적이다. 보육교사 중에는 어린 자녀의 부모인 경우가 많아, 소비자와 생산자 간의 구분이 종종 불명확하다. 이에 대해 Walker(1991)는 보육시장이 만성적인 초과수요가 있는 저성과 시장이고, 보육의 질이 평균적으로 낮으며, 저임금과 높은 이직률이 존재한다고 표현하였다. 우리나라에서는 국공립어린이집에 대한 만성적인 초과수요가 나타나는데 이는 무상보육의 실시에 따른 보육수요의 증대, 국공립보육시설의 공급 제한 등이 결합하여 발생한 결과로 보인다.

경제학적 관점에서 육아정책을 분석하고자 하는 이 글은 두 가지 주제에 초점을 맞춘다. 하나는 보육시장의 특성을 형성하는 주요 축인 보육교사 일자리의 특성을 살피고 대응방안을 모색한다. 다른 하나는 육아친화적 사회로 나아가기 위한 일·가정 양립 정책의 우선순위가 무엇인지를 논하는 것이다.

가. 보육교사 일자리의 위기와 대응

여기에서는 현 단계 보육교사 일자리가 9가지 측면에서 위기국면에 있다고 진단하고 각각에 대한 대응전략을 모색한다.

1) 개방형 양성과 느슨한 자격체계

기본적으로 보육교사는 개방형으로 양성되고 있으며 무시험 자격 검정을 통해 보육교사 자격을 취득할 수 있다. 보육교사 자격증은 영유아보육법 제22조에 근거하여 한국보육진흥원에서 자격증을 발급하고 있다.

양성기관으로는 대학교, 전문대학(2년제, 3년제), 대학원(교육대학원), 방송통신대학, 사이버대학, 학점은행, 보육교사 교육훈련원(보육교사 3급) 등이 있다. 최저학력 기준은 고등학교 졸업이상으로 정하고 있다. 자격증은 학점 단위의 개방형으로 지정된 과목 중 17과목 51학점 이상 들을 것을 요구하고 있다(2014년부터, 그 이전에는 12과목 35학점 이상 요구). 이러한 자격요건을 바탕으로 보육교사 자격증은 일정한 학점을 이수했을 경우 취득할 수 있는 개방형으로 발급되고 있어, 보육교사의 수가 빠른 속도로 증가하였다.

보육교사 자격증 2급의 경우 보육교사 자격제도가 시행된 2005년 이래 증가하는데 2013년에 76,523개가 발급되어 최고조에 이른 후 감소하나 현재까지도 매년 5만개 이상 발급되고 있다. 1급 자격증의 경우 2006년에 7만개 가까이 발급되었으나 이후 감소추세를 보이며 2017년에는 26,660개가 발급되었다. 3급 자격증은 2009년에 12,029개가 발급되었으나 이후 감소하여 2017년에 2,252개가 발급되었다. 그리하여 2005년~2018년 6월말까지 총 132만개의 보육교사 자격증이 발급되었다.

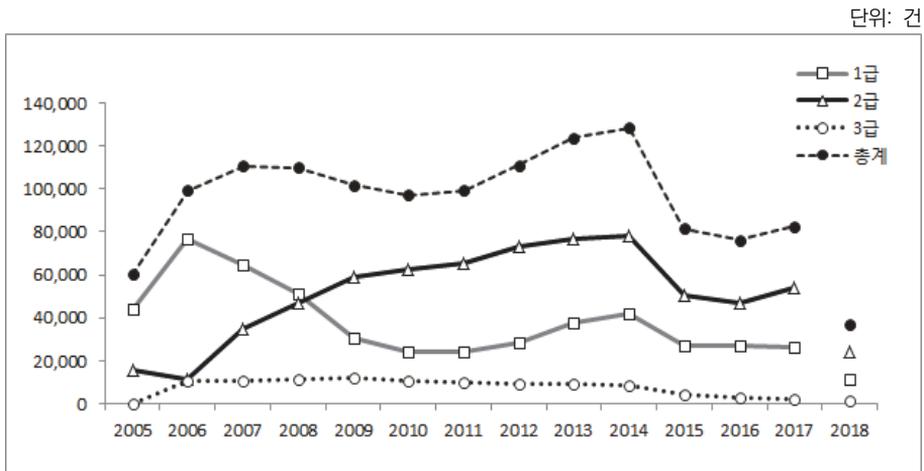
▣ 표 III-6-1 ▣ 보육교사 자격 기준

등급	자격기준
1급	1. 보육교사 2급 자격을 취득한 후 3년 이상의 보육업무 경력이 있는 사람으로서 보건복지부장관이 정하는 승급교육을 받은 사람 2. 보육교사 2급 자격을 취득한 후 보육 관련 대학원에서 석사학위 이상을 취득하고 1년 이상의 보육업무 경력이 있는 사람으로서 보건복지부장관이 정하는 승급교육을 받은 사람

등급	자격기준
2급	1. 전문대학 또는 이와 같은 수준 이상의 학교에서 보건복지부령으로 정하는 보육관련 교과목 및 학점을 이수하고 졸업한 사람 2. 보육교사 3급 자격을 취득한 후 2년 이상의 보육업무 경력이 있는 사람으로서 보건복지부장관이 정하는 승급교육을 받은 사람
3급	고등학교 또는 이와 같은 수준 이상의 학교를 졸업한 사람으로서 보건복지부령으로 정하는 교육훈련시설에서 정해진 교육과정을 수료한 사람

자료: 보건복지부(2018b). 2018년도 보육사업 안내.

그림 III-6-1 보육교사 급수별 자격증 발급 현황

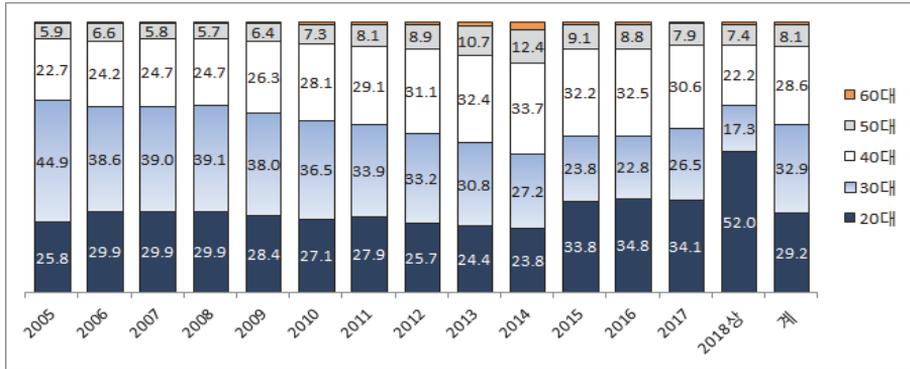


주: 2018년은 상반기(1.1~6.30) 실적임.
 자료: 한국보육진흥원, 자격증 교부 관련통계(<https://www.kcpi.or.kr/>)

연령별로 보육교사 자격증 발급 현황을 보면 2005년~2018년 6월말까지 총 자격증 발급건수 중 30대가 32.9%로 가장 많고 20대와 40대가 각각 29.2%, 28.6%를 차지하고 50대가 8.1%를 차지한다. 그런데 30대 비중은 감소하는 경향이 뚜렷하다. 한편 보육교사의 연령은 최고 67세까지 분포하며 가정어린이집 보육교사의 평균연령이 가장 높다.

그림 III-6-2 보육교사 연령별 자격증 발급 현황

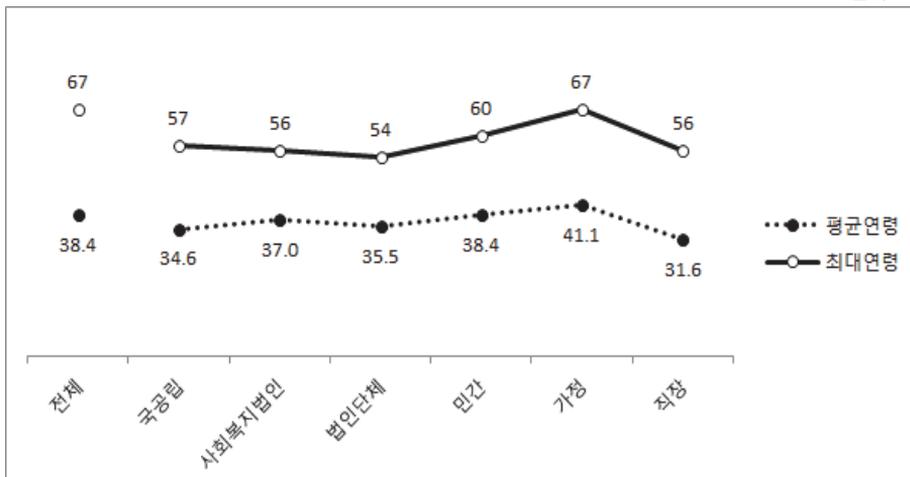
단위: 건



자료: 한국보육진흥원, 자격증 교부 관련통계(<https://www.kcpi.or.kr/>)

그림 III-6-3 어린이집 유형별 보육교사의 평균 연령과 최대 연령(중간경력 보육교사 조사)

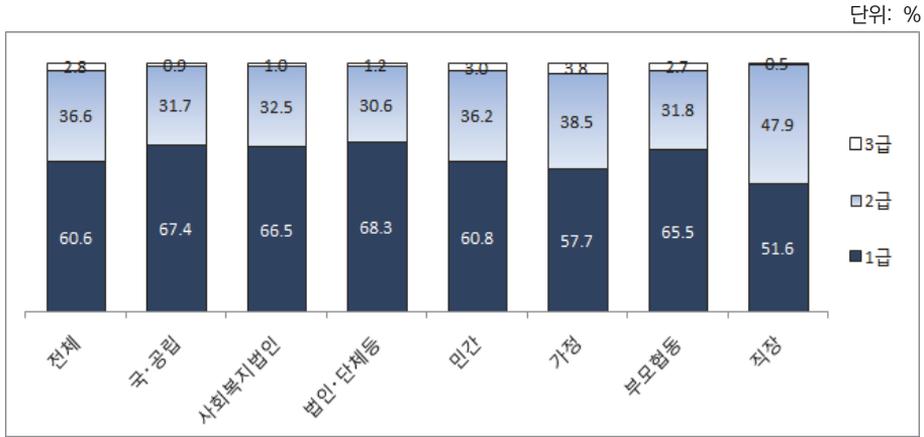
단위: 세



자료: 이미화 외(2016). 2015년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고. 보건복지부육아정책연구소.

2017년 말 현재 어린이집 유형별로 보육교사의 자격증 분포를 보면 전체적으로 1급 자격증을 소지한 교사가 60.6%로 가장 많고 2급 자격증 교사가 그 다음으로 36.6%를 차지한다. 3급 자격증 교사는 2.8%에 그친다. 국공립, 법인, 부모협동 어린이집 교사 중에서 1급 자격증 교사비율이 상대적으로 높고, 2급 자격증 교사는 직장어린이집에서 47.9%로 높게 나타난다. 3급 자격증 교사비율이 높은 곳은 민간 및 가정어린이집이다.

■ 그림 III-6-4 ■ 어린이집 유형별 보육교사 자격분포(2017.12.31. 기준)



주: 보육교사(담임교사, 대체교사, 방과후교사, 시간연장보육교사, 24시간보육교사, 시간제교사, 보조교사) 중 각급 자격증 소지자
 자료: 보건복지부(2018a), 2017년 보육통계.

2) 장롱면허증이 되가는 보육교사 자격증

보육교사 자격증은 2005년부터, 어린이집 원장 자격증은 2007년부터 교부되었는데, 어린이집 원장 자격증을 취득하고 현직에 종사하는 비율이 22.1%, 보육교사는 현직종사자 비율이 1, 2, 3급을 합해 30.5%이다. 보육교사 3급 자격증 취득자의 현직종사 비율이 52.9%로 가장 높다.

■ 표 III-6-2 ■ 보육교사 자격증 취득자중 현직 종사비율(2005.4.25.-2012.12.31.)

단위: 건, 명, %

구분	자격증교부건	자격증취득자(A)	현직종사자(B)	현직종사자비율(B/A)
계	995,107	863,403	247,110	28.6%
어린이집원장	205,540	190,514	42,164	22.1%
보육교사	789,567	672,889	204,946	30.5%
1급	344,278	332,785	91,736	27.6%
2급	369,681	309,452	96,984	31.3%
3급	75,608	30,652	16,226	52.9%

주: 자격취득자는 중복 취득 건(승급, 재교부)을 제외한 실제 자격증을 소지한 사람을 의미함
 출처: 한국보육진흥원 내부자료(김의향 2013, p.70)에서 재인용

보육교사 자격증이 장롱면허증이 되가는 상황에 대응하기 위해서는 다음과 같이 세 가지 대응이 필요하다.

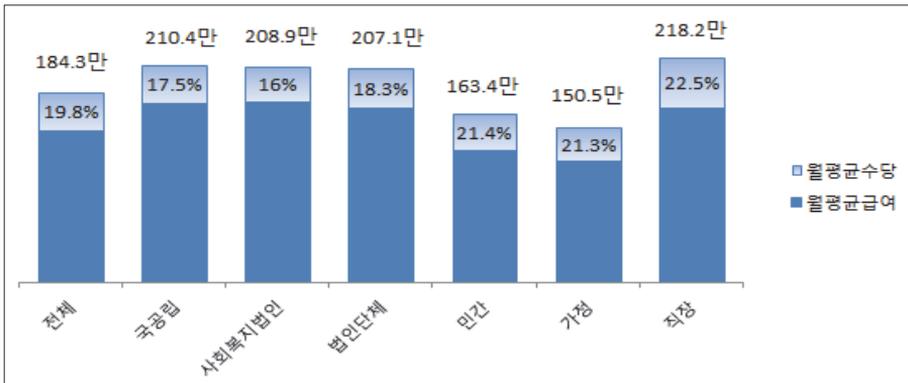
- ㉠ 보육교사 양성(자격)기준의 강화(보육교사 진입·퇴장 비용을 높임)
 - 보육교사 내의 높은 이질성을 줄임(수직적 이질성).
 - 3급 자격증을 질서있게 정리. 참고로 정부는 3~5세 누리과정을 담당할 교사 자격조건을 보육교사 1, 2급 소지자로 제한하였음.
- ㉡ 보육교사의 수평적 다양성 강화
 - 영아보육과 유아보육을 구분하고, 다문화 가정 영유아, 장애아 보육 등 전문분야별로 보육교사의 자격기준을 세분. 영국은 모든 상황에 맞는 단 하나의 자격은 보육현장에서 있을 수 없다며 현장의 다양성을 반영하여 보육교사 자격기준의 다면화를 고려하는 것으로 알려짐(권미경·도남희·황성운, 2012).
- ㉢ 승급교육 및 보수교육의 체계화

3) 급여문제

유치원교사는 학력 수준에 따라 6~9호봉까지 차등적용이 되지만, 보육교사 1~3급의 경우 학력과 무관하게 1호봉으로 시작하므로 인적자원 투자가 임금에 반영되지 못한다. 2015년 전국보육실태조사에서 보육교사의 2015년도 평균급여는 월 184만원으로 나타났다. 직장보육시설 어린이집 교사가 218.2만원으로 가장 높고, 국공립 보육교사가 210.4만원으로 그 다음이며, 가정 어린이집이 133.7만원으로 가장 낮다.

보육교사의 임금결정 요인을 추정한 연구(우석진·송헌재·김태우, 2014)에서는 설립주체간 임금격차가 크고(이는 국공립 및 법인 어린이집의 진입 장벽으로 인한 경제적 지대로 해석 가능), 평가인증 어린이집 근무 여부는 정(+)의 효과를, 경력은 약한 정의 효과를 나타내나, 보육교사의 학력 및 자격증은 유의한 효과를 내지 못하는 것으로 나타났다.

그림 III-6-5 어린이집 유형별 보육교사의 월급여 총액 및 수당비율(어린이집 원장 조사)



자료: 이미화 외(2016). 2015년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고. 보건복지부육아정책연구소.

4) 근로기준법에 위배되는 장시간 근로

보육교사 일자리의 또 하나의 문제는 장시간 근로이다. 영유아보육법에서 어린이집 운영시간을 12시간 기준으로 하고 있으므로 보육교사의 근로시간이 근로기준법에서 정한 8시간 이상이 될 가능성이 높다. 2015년 전국보육실태조사(어린이집 원장 조사)에서 보육교사의 1일 근로시간은 평균 8시간 42분으로 나타난다. 그러나 중간경력의 보육교사를 대상으로 한 조사에서는 이들의 1일 근로시간은 9시간 36분으로 나타난다. 근로시간은 보육 7시간 54분, 보육준비 및 기타업무 1시간, 점심시간과 휴식시간이 각 30분, 18분으로 구성되는데 보육 외 준비 및 기타업무시간의 확보가 어렵고 휴게·점심시간의 확보가 어려운 상황이다.

장시간 근로는 근로기준법 위반일 뿐 아니라 교사의 업무시간이 길어지면, 아이들과 좋은 상호작용이 불가능하다. 따라서 8시간 근로시간을 지킬 수 있도록 정교사를 확충하고 2교대제 등의 근무형태를 다양화할 필요가 있다. 또한 보조교사 및 비담임 인력의 추가배치 등 교사의 근로시간과 업무 부담을 줄여줄 수 있는 지원이 요구된다. 보건복지부는 지난 6월 보조교사 6천명의 추가채용 계획을 발표하였는데(이데일리, 2018. 8. 27), 보조교사는 임시인력이므로 임시 방편의 한계를 벗어나기 어려울 것이다.

5) 초과근로 및 휴가제도

2015년 전국보육실태조사에서 초과근로가 있다는 어린이집이 전체의 70.8%에 달했다. 이중 시간외 수당을 지급받은 비율은 64.7%이고, 지급된 시간외 수당은 '초과근로시간만큼 지급' 61.2%, '상한선 있음' 19%, '초과근로시간과 상관없이 모든 교사에게 일괄지급' 18.4%로 분포한다.

연월차휴가를 사용한 비율은 91.6%이고, 휴가일수는 연간 평균 9.1일로 나타났다. 또한 산전후휴가가 가능하다는 응답이 58.0%, 육아휴직이 가능하다는 응답이 55.4%이다.

초과근로의 제한과 초과근로 시 수당 지급, 유급휴가와 휴직 등의 보장은 근로자의 기본적인 근로조건으로서 보장되어야 하며 보육교사도 예외가 아니다. 즉 근로기준법과 남녀고용평등법 상의 법규 준수의 문제로 접근해야 할 것이다. 또한 이러한 근로조건은 보육시설 간 격차 크므로 근로환경에 대한 맞춤형 모니터링이 필요하다.

6) 이직과 전직

보육교사의 이직·전직문제는 대표적인 보육의 질 저해요인으로 꼽힌다. 보육교사의 이직은 매우 고전적이며 고질적인 문제로 알려져 있다. 보육서비스의 주된 인프라가 보육교사라는 점을 고려해보면, 보육교사의 이직이 보육의 질에 미치는 영향을 충분히 유추가능하다. 보육교사의 잦은 이직은 아동과의 상호작용에서 악영향을 미쳐 보육의 질을 낮추고, 보육시장을 완전히 떠나는 전직의 경우 단기경력화하여 숙련형성을 저해한다.

우석진 등(2014)은 한국직업능력개발원의 GOMS(Graduates Occupational Mobility Survey)에서 보육교사 유경험자 357명을 대상으로 대학 졸업 6개월 전부터 추적조사시점까지 총 4년의 관측기간의 이직위험률을 Cox 모형으로 추정한 결과, 저임이고 경력에 따른 상승률이 낮은(flat) 임금체계가 보육교사의 이직행태에 영향을 미치는 요인임을 확인하였다.

보육교사의 이직은 보육교사 시장의 크기를 축소시킬 뿐만 아니라 질적 수준의 저하와도 관련성이 높으므로, 교사의 이직을 줄이기 위한 노력은 보육의 질 제고를 위해서 반드시 선행되어야 한다. 보육교사의 이직률을 일정 수준으로 낮추기

위한 성과목표치를 설정하여 관리할 필요가 있으며, 임금 등 근로조건 개선으로 보육교사의 (첫) 직장 이직률을 개선하도록 한다.

7) 민간주도 공급과 보육교사

[그림 III-6-6]에서 보듯이 우리나라의 보육서비스는 민간 주도로 공급되어 왔는데, 최근 들어 민간 어린이집과 가정어린이집의 비중이 감소하는 추이를 보인다. 또한 민간 특히 가정어린이집은 영아보육에 집중되어 있는 것을 알 수 있다(그림 III-6-7 참고).

보육교사의 처우와 신분의 문제는 민간 주도 공급주체의 문제와 밀접하게 연관되어 있다. 대부분 어린이집의 보육교사에 대한 임용권은 거의 전적으로 어린이집 원장의 재량권에 맡겨져 있으며, 이와 같은 상황은 보육교사 신분의 불안정성을 초래하는 근본적 원인이 된다.

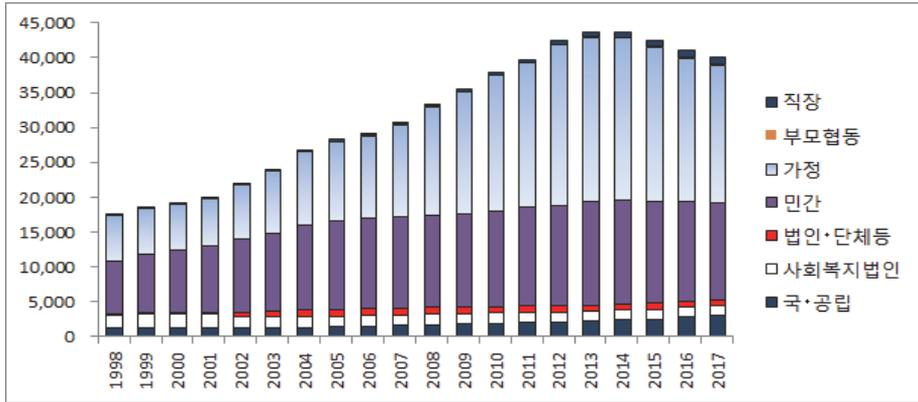
또한 민간 어린이집은 정부로부터 아동에 대한 보육료 지원금과 시설에 대한 기본보육료 보조금을 지원받는데(국공립 어린이집의 경우 기본보육료 대신 교사의 인건비 일부를 보조하는 방식) 축적된 경험을 보유한 보육교사는 높은 인건비를 지불해야 하므로 고용을 기피하거나, 고용하더라도 호봉을 인정하지 않을 가능성이 있다.

최근 보육교사 가짜 휴계시간, 임금체불 등의 어린이집에 대한 특별근로감독을 고용노동부에 요구하는 목소리가 높는데(노동과 세계, 2018. 6. 29)²⁶⁾ 3만개가 넘는 민간 및 가정보육시설에 대한 근로감독은 거의 불가능하다. 그럼에도 민간 및 가정보육시설이 감소하는 추세를 전략적으로 활용하면서 민간 어린이집을 우선대상으로 하여 근로조건 현장모니터링을 실시하는 것이 필요하다.

26) 보육교사들은 그동안 근로기준법 제59조 '근로시간 및 휴계시간 특례'에 적용돼 휴계시간을 지키지 않아도 문제되지 않았다. 금년 7월 1일부터 개정근로기준법이 시행되며 근로기준법 59조 특례업종 축소로 보육교사가 제외되자 정부는 6천명의 보조교사 지원과 보육교사 휴계시간 지침을 내렸다. 지침에는 "교사 대 아동비율 예외 허용, 아동의 안전을 저해하지 않는 낮잠 시간과 특별활동 시간 등 보육교사 휴계시간에 한해 교사1인당 아동 수 완화로 휴계시간 보장하라는 것"이 명시되어 있는데 아이들의 안전을 보장할 수 없고 현실성이 떨어진다는 비판을 받고 있다. 관련하여 전국공공운수노조 보육협의회·보육지부(준)는 6월 29일 고용노동부 서울지방청 앞에서 기자회견을 열고 '가짜 휴계시간'을 근절할 것과 이제껏 지불하지 않았던 체불임금을 즉각 지급을 요구하며 특별근로감독을 요구했다. (출처: 노동과 세계(2018. 6. 29). 보육교사 가짜 휴계시간, 임금체불 어린이집 특별근로감독 요구)

그림 III-6-6 설립주체별 어린이집 수 추이

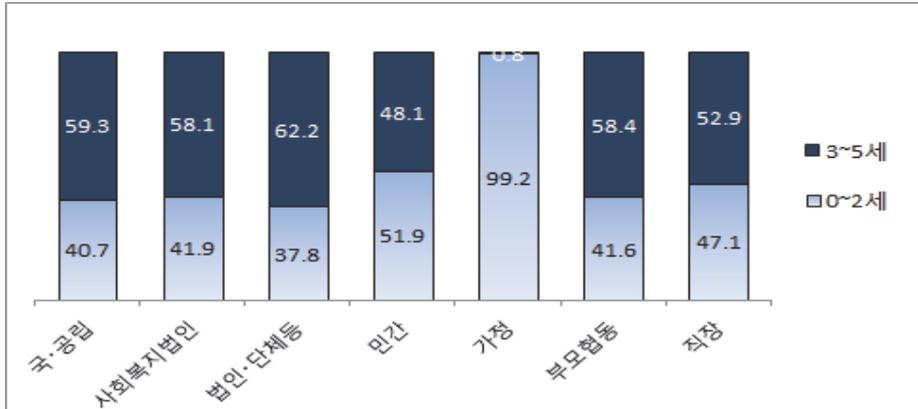
단위: 개소



자료: 보건복지부(2018a), 2017년 보육통계.

그림 III-6-7 어린이집 설립주체별 보육아동의 연령 분포 (2017.12.31. 기준)

단위: %



자료: 보건복지부(2018a), 2017년 보육통계.

8) 보육교사의 조직화

어린이집 원장은 유형별(국공립, 민간, 가정 등)로 연합회를 설립하고 자신의 이익 및 정책방향을 요구하고 있지만 보육교사의 경우 처우 및 근로환경 개선을 위한 권익기구가 마땅하지 않다. 보육교사와 고용주 간의 비대칭적 조직화는 보육서비스 질을 제고할 수 있는 교사들의 역량을 축소시키고 있다. 어린이집 원장들 사이에 존재하는 것으로 알려진 채용 기피 블랙리스트는 보육교사들의 구직할

동, 고용 안정성, 발언권 등을 제약한다. 어린이집에서 발생하는 정부보조금 부정 수급, 아동학대 사례에 대한 교사 등 내부 고발자가 어떤 피해를 겪는지에 대해서는 상상하기 어렵지 않다(국민일보, 2018. 8. 27).

보육교사들의 인권을 보호하고, 권익을 대변할 수 있는 조직으로 현재의 보육 교사연합회를 넘는 보육교사 노동조합이 필요하다. 민주노총 산하 공공운수사회 서비스노조 보육협의회가 있지만 가입한 보육교사 수는 300명이 채 되지 않는다고 한다(한국일보, 2018. 8. 10).

9) '보육교사' 통계 확보

국가통계에서 '유치원 교사'는 교육서비스업 종사자이며, 직업소분류 상 253으로 분리되어 있다. 반면 보육교사는 사회복지서비스업 종사자이며, 직업소분류에서 분리되지 않아 사회복지사 등과 함께 사회복지관련종사자(247)로 묶인다. 이런 이유로 보육교사 수가 20만명을 넘음에도 「지역별 고용조사」등 통계자료를 통해 보육교사의 임금, 근로시간 등의 근로조건을 파악하는 것이 불가능하다.

표 III-6-3 한국표준산업분류에서 '어린이집'과 한국표준직업분류에서 '보육교사'

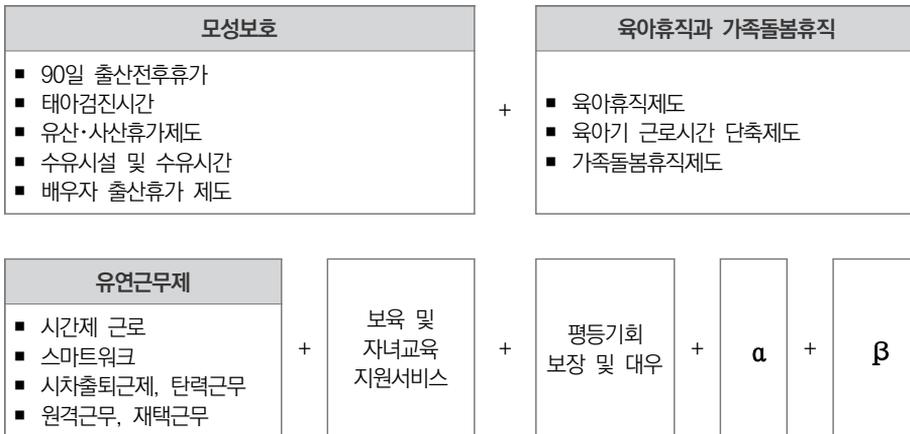
「제10차 한국표준산업분류」(2017년) ¹⁾		「제7차 한국표준직업분류」(2017년) ²⁾	
P. 교육 서비스업(85)		2. 전문가 및 관련 종사자	
85	교육 서비스업	24	보간사회복지 및 종교 관련직
851	초등 교육기관	243	간호사
8511	유아 교육기관	2430	간호사
8512	초등학교	2465	간호조무사
		247	사회복지 관련 종사자
Q. 보건업 및 사회복지 서비스업		2471	사회복지사
86	보건업	2472	보육교사
87	사회복지 서비스업	2473	직업상담사
871	거주 복지시설 운영업	2474	상담 전문가
872	비거주 복지시설 운영업	2475	청소년 지도사
8721	보육시설 운영업	253	유치원 교사
		2530	유치원 교사

주: 통계청의 한국표준산업분류와 한국표준직업분류에서 정리
 자료: 통계청, 한국표준산업분류표, http://kssc.kostat.go.kr/ksscNew_web/link.do?gubun=001#

나. 일·가정 양립정책의 우선과제

근로자가 직장생활과 임신·출산·육아를 포함한 가정생활의 병행 가능성을 보여주는 지표로 일·가정 양립(Work-Family Balance)이 등장하고, 노동정책의 한 영역으로 자리를 잡았다. 일·가정 양립 조치의 포괄범위는 넓어서, 일차적으로는 자녀양육의 책임을 갖는 남녀근로자의 일과 가족생활을 지원하는 것으로 정의되지만, 노인 및 환자 돌봄, 자기 개발 및 여가 향유를 지원하는 조치로 확대될 수 있다. [그림 III-6-8]은 일·가정 양립 지원제도가 출산전후휴가와 육아휴직, 다양한 노동시간제도, 보육정책 등 포괄범주가 넓어 사업체들이 조직 구성원의 특성과 사업체의 상황에 맞춰 단계별 포트폴리오를 구성할 수 있고, 또한 기존에 알려진 모성보호, 육아휴직제도, 유연근무제도, 보육 및 자녀교육 지원서비스 이외에 새로운 조치가 나타나 α , β 의 상자를 채울 수 있음을 보여준다.

■ 그림 III-6-8 ■ 일·가정 양립 지원제도 포트폴리오



출처: 김영옥·김종숙·이선행(2017). 2017년 일·가정양립실태조사. 고용노동부·한국여성정책연구원.

실제 정책현장에서도 2000년 이후 일·가정 양립 정책이 도입되기 시작하여 빠르게 정책메뉴가 증가하고, 개별 정책별로 수혜범위와 수혜율을 높이는 개선이 이루어졌다. 2017년 말에 새 정부가 발표한 여성일자리 대책에서도 출산·육아 사각지대 해소, 직장어린이집 활성화, 일·생활 균형 문화 확산 등 다양한 일·가정 양립 지원정책이 담겨있다.

표 III-6-4 문재인정부의 여성일자리 대책

핵심분야	정책과제	핵심 정책수단
경력단절 예방	출산·육아 사각지대 해소	<ul style="list-style-type: none"> • 육아휴직 급여 인상 • 육아기 근로시간 단축 활성화 • 임신노동자 지원 강화 • 아빠육아 참여 확산 • 비정규직 출산급여보장 등 모성보호 강화 • 대체인력 채용 활성화
	직장어린이집 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업 중심, 직장어린이집 설치 확대 • 대기업의 설치 의무 강화
	일·생활 균형 문화 확산	<ul style="list-style-type: none"> • 대대적인 대국민 인식개선 활동 전개 • 가족친화인증 확대
경력단절 후 재취업 지원	경력단절여성 재고용·고용유지 촉진	<ul style="list-style-type: none"> • 경단여성재고용·고용유지 기업 세제지원강화 • 여성고용 우수기업에 대한 투자 확대 • 경력단절여성 특화 취업 성공패키지 도입 • 고학력 경단여성 특화 직업훈련 및 취업지원
	분야별 일자리 기회 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 가사·돌봄서비스 시장 제도화 • 여성과학기술인 경력복귀 지원 강화 • 창업 및 사회적경제 분야 여성진출 확대 • 시간선택제 일자리확대 및 유연근무 활성화
차별없는 일자리 환경 구축	성차별 고용관행타파	<ul style="list-style-type: none"> • 남녀고용평등법 등 쏠 사업장 적용 • 노동위 내 성차별 권리구제 절차 신설 • 성희롱 관련 예방 및 감독 강화 • 전담근로감독관·고평상담실 등 인프라 확충
	양질의 일자리환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 적극적 고용개선조치 대상 확대 및 점검 강화 • 기업 임금분포 공시제 도입 등 임금격차 개선 • 고용영향평가에 성별평가 반영

자료: 관계부처 합동(2017.12.26.), “현장의 목소리를 담은 여성일자리 대책”에서 정리

정책메뉴만 보면 우리나라 일·가정 양립 지원정책은 거의 완벽한 수준이다. 문제는 각 정책의 실효성이고 더 중요한 문제는 얼마나 많은 유자녀 부모가 이러한 일·가정 양립 지원정책의 혜택을 보는가이다.

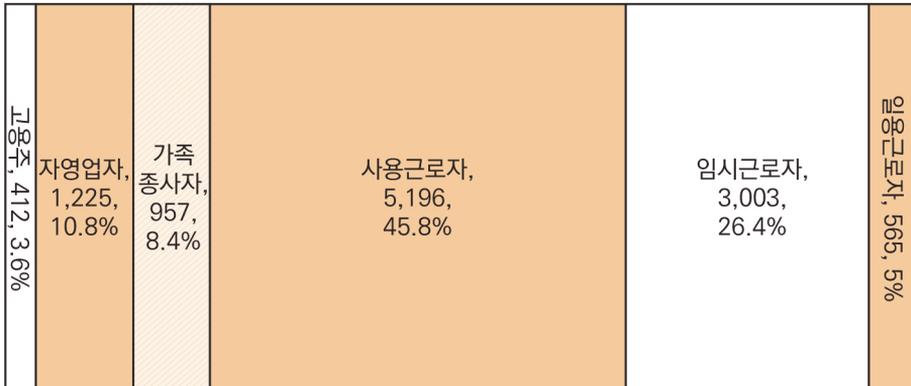
우리나라 여성은 아직도 비임금 근로자 비중이 높고 비정규직 근로자로 일하는 비율이 높다. 2017년도 여성취업자 수는 11,356천명에 이른다. 이들 중 비임금 근로자는 22.8%이고 임금근로자는 77.2%이다. 임금근로자 중 상용근로자 비율은 전체 취업자의 45.8%로 절반에 이르지 못한다. 업종별로 보면 비교적 대규모 사업체가 많이 분포하여 근로조건과 복리후생이 양호한 것으로 알려진 제조업과



전기통신금융업 종사자는 각각 14%, 7%에 그치고 도소매음식숙박업에 28%, 사업개인공공서비스업에 47%가 몰려있다.

■ 그림 III-6-9 ■ 여성취업자의 종사상 지위 분포(2017년)

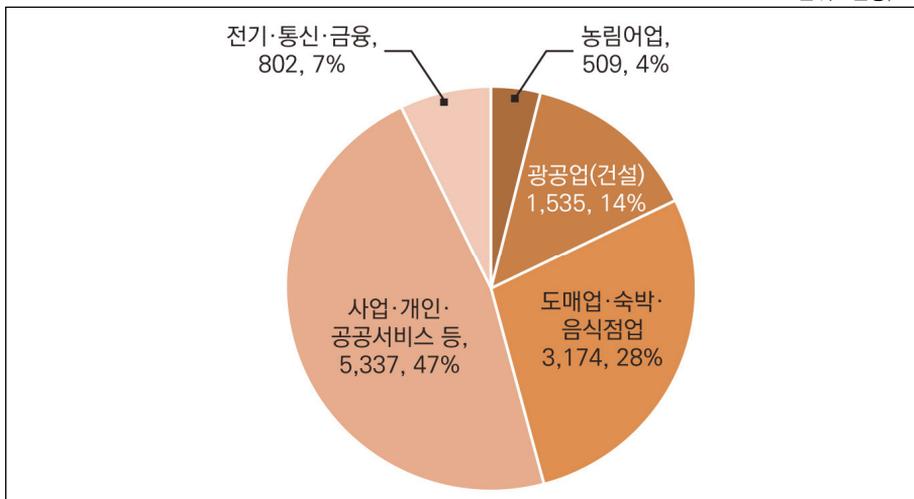
단위: 천명, %



자료: 통계청, 2017년 경제활동인구조사. <http://kosis.kr/index/index.do>

■ 그림 III-6-10 ■ 여성취업자의 업종 분포(2017년)

단위: 천명, %



자료: 통계청, 2017년 경제활동인구조사. <http://kosis.kr/index/index.do>

우리나라에서는 대기업과 중소기업 간에 종사자의 임금격차가 클 뿐 아니라 일·가정 양립 지원제도 등 후생측면에서도 사업체 규모효과가 일관하여 강하게

나타나는 것으로 알려져 있다(김영옥·김종숙이선행, 2017). 여성 임금근로자는 남성
성에 비해 소규모 사업체에서 일하는 경향이 강하다. 2016년 현재 여성 임금근로
자의 절반 이상이(57.8%) 30인 미만의 소규모 사업체에서 일한다.

표 III-6-5 여성 임금근로자의 사업체 규모별 분포(2016년)

단위: %

구분	1~4인	5~9인	10~29인	30~49인	50~99인	100~199인	200~299인	300~499인	500~999인	1000인 이상	계
상용근로자	14.4	17.9	22.1	8.1	10.1	8.0	3.9	3.7	4.5	7.2	100.0
임시/일용근로자	31.4	23.0	16.1	6.0	7.1	5.0	2.4	2.8	2.5	3.6	100.0
소계	17.9	19.0	20.9	7.7	9.5	7.4	3.6	3.5	4.1	6.5	100.0

자료: 고용노동부. 고용노동통계, 2016년도 사업체 노동실태 현황. 전국, 산업별, 성별, 규모별 사업체수 및 종사자수 (종사자지위별). <http://laborstat.moel.go.kr/>

이와 같은 여성의 취업구조를 고려할 때 기존의 일·가정 양립 정책 및 육아지원 정책은 여성 취업자의 일부분을 대상으로 효과를 발휘할 수 있을 것으로 짐작된다. 여성 노동시장의 육아 친화성을 높이기 위해서는 기존 정책의 사각지대를 들여다보고 그 사각지대를 줄이는 방향으로 접근해야 할 것이다. 예컨대 우리나라는 육아휴직급여 지급기간이 2014년 기준으로 64.9주이나 통상임금이 보장되는 기간(Full-Rate Equivalent)으로 환산하면 26주에 그친다(Kochhar, Jain-Chandra, & Newiak, 2017). 이것은 육아휴직급여의 소득대체율이 낮기 때문인데, 영세사업장 근로자, 비정규직, 자영업자 등 사각지대가 큰 상태에서 재정지출의 우선순위를 소득대체율을 높이는데 둘 것인지, 사각지대를 줄이는데 둘 것인지 고민스럽다. 사각지대가 거대한 규모로 존재하는 상황에서 우리나라 일·가정 양립정책의 우선과제는 또 다른 새 정책을 만드는 것보다는 기존 정책의 실효성을 높이고 사각지대를 줄이는 것이라 하겠다.

7 문화적 관점에서의 육아정책 : 여성학/문화적 관점에서 보는 한국의 저출산과 육아정책

가. 서론

한국은 현재 세계 최고의 '저출산율' 국가이다. 그리고 저출산 문제를 해결하는 것이 주요한 국가적 사회적 의제가 되고 있다. 저출산에 대한 한국사회의 합의는 한국 여성들이 애를 낳지 않는다는 것이다. 그래서 왜 결혼한 여성들이 애를 낳지 않는가를 규명하는데 저출산 해결 정책의 초점이 있다. 중요한 요인으로 지적되는 것은 다음과 같다. 일하는 여성들은 출산과 양육 때문에 경력단절이 불가피하기 때문에, 그리고 또 애를 낳은 여성들이 고립된 핵가족 내에서 과도한 육아문제를 해결하기 어렵기 때문에, 또 남성들이 자녀양육이나 가사를 함께 하지 않기 때문에 과도한 부담으로 애 낳기를 기피한다는 것이 저출산에 대한 진단이다. 그래서 결혼하고 애를 낳은 여성들의 짐을 덜어주고, 양육을 담당하는 여성들의 삶의 조건을 좀 더 가볍게 지원해주는 것이 저출산을 해결하는 중요한 정책방향이다.

2005년부터 한국사회는 저출산 문제를 해결하기 위한 광범위한 출산장려 정책을 시행하고 있다. 즉, 일하는 여성이 결혼을 하고 애를 낳아도 아이 때문에 자신의 경력을 단절시키지 않아도 될 수 있게 일과 가족의 양립을 가능하게 하는 정책을 수립하고 시행하고 있다. 최근에는 아이 양육에 아버지를 참가시키는 정책을 시행하고 있기도 하다. 육아휴직, '칼퇴근', 노동시간 단축, 지방자치단체들에 의한 출산장려금 제도 등 다양한 출산장려 정책이 시행되고 있다. 여기서의 전제는 아이는 결혼한 여성들이 낳는 것이고, 결혼한 여성들의 삶의 조건을 지원해주는 것이 저출산을 해결하는 중요한 정책방향이라는 인식이다. 한국의 아동보육 정책의 방향은 여성들의 노동참여를 위한 일/가족 양립과 저출산 문제를 해결하는 방식으로 접근된다(백선희, 2006). 그리고 아동 보육 인프라의 개선과 변화는 재정 확보와 지원 등의 양적 확대를 통해 계속해서 개선·강화되고 있다. 그러나 아동돌봄제도가 여성고용 증가로 이어지고 있지도 않고, 출산율이 높아지고 있지도 않다. 여기에 투입된 예산은 100조에 달하고 있다.

한국의 여성주의 학자들은 오래 전부터 국가정책이 여성의 출산력을 도구화하

고 통제의 대상으로 간주하고 있다고 비판해왔고, 재생산에 대한 여성들의 결정권이 저출산 문제를 접근하는 정책의 기본이 되어야함을 주장해왔다(김은실, 2001; 배은경, 2010). 아동돌봄정책을 논하는 학자들도 여성과 아동의 이해가 보육정책에 충분히 반영되어 있지 않다고 비판해왔다(김경희·윤자영, 2009; 백경훈, 2015; 신경아, 2010). 지금 사회적으로 문제가 되는 보육서비스의 질, 교사의 문제, 아동돌봄서비스의 시장화의 문제 등은 한국에서 아동돌봄제도를 만드는 과정에 젠더와 가족 그리고 아동 돌봄서비스와 유아의 사교육 시장 등에 대한 논의들이 함께 있어야함을 시사한다. 그와 함께 더 중요한 것은 출산과 여성 그리고 아동을 둘러싼 한국사회의 문화적 사회적 전제들에 대한 논의가 아동돌봄제도화 논의에 포함되어야 한다는 것이다. 본 글은 저출산 논의에 출산과 여성 그리고 아동을 둘러싼 여성학적 문화적 사회적 논의들이 더 많이 필요함을 주장하기 위한 시론이다.

나. 이론적 고찰: 저출산은 여성문제인가 아니면 국가/사회의 문제인가?

저출산 논의의 가장 중심에는 인구학과 사회복지학이 있고, 이 분야의 많은 학자들은 한국사회에 상식화된 다음과 같은 일반 논리를 만들어내고 또 유포해왔다. 저출산은 빨리 사회를 고령화시키고, 그것은 생산가능 인구의 감소를 가져와 노동생산성이 떨어지고 경제성장의 둔화를 가져온다. 또 고령화로 인해 사회복지비용의 부담이 많아지게 되고, 그것은 젊은 세대에게 부담을 증가시켜 세대 간의 갈등을 심화시키는 사회의 위기를 가져온다는 것이다. 저출산에 대한 이런 논리의 전개는 거의 상식화되어 있다.

반면에 여성학자들은 여전히 국가중심의 발전주의의 틀 속에서 접근되는 저출산 대책의 논리와 정당성을 비판해왔다. 여성주의 학자들은 저출산은 저성장 시대의 고용불안정과 여성들의 독박 양육 등의 성불평등한 상황에서 나타난 여성들의 적응 행위라고 본다. 특히 여성주의 사회학자들은 저출산이 공적 영역에서의 여성 참여와 지위 상승 속도에 비해 지연되는 가족 내 성별분업 변화로 인해 발생하는 여성의 이중 부담과 돌봄의 공백을 저출산의 원인으로 지적해왔다(배은경 2010; 이재경·조영미·이은아·유정미, 2005; 황정미, 2005). 페미니스트 사회학자들의 이러한 지적은 일-가족 양립과 성평등을 저출산 대책의 중요한 의제로 만드

는데 영향을 끼쳤다. 그러나 출산을 하는 여성들에 초점을 맞춰 그녀들의 재생산 권리나 출산 선택의 자유에 대한 논의를 국가 중심의 저출산 문제를 보는 비판적 담론으로 만들어내지는 못했다.

역사적으로 볼 때 여성이 출산을 할 수 있다는 생물학적 운명이나 능력은 여성 자신이 마음대로 할 수 있는 것이 아니었다. 여성들이 언제 성생활을 시작할 것인지, 언제 어떤 상황에서 임신을 하고 애를 낳을 것인지 그리고 몇 명의 아이를 낳을 것인지는 사회적으로 그리고 문화적으로 규정된다. 문화인류학이나 여성주의 학자들은 아이를 낳고 돌보는 문제는 사회제도나 경제적 합리성으로만 접근할 수 없다고 본다. 아이들이나 돌봄에 대한 문화적인 전통, 가족과 어린 시절에 대한 기억과 역사, 문화적 해석 등이 돌봄에 대한 사회적 태도나 사회 참여를 하는 여성들의 출산 선택에 영향을 준다. 여성주의 문화인류학자들은 여성학자들이 출산 연구에 개입하기 전까지 출산은 항상 남성의 출산이었다고 말한다. 즉 남성이나 사회가 출산과 맺는 관계와 권리에 대한 것이었다. 이러한 연구의 대표적인 사례가 출산의 남성 의례인 쿠바드 연구이다(Buckley & Gottlieb, 1988). 그래서 출산에 대한 다양한 상징에 대해서는 많은 연구를 하지만 출산하는 여성들이 겪는 구체적 경험에 대해서는 설명하지 않는다고 비판했다. 출산에 대한 새로운 시각은 바로 출산하는 여성의 경험, 출산을 통해 여성들이 맺는 사회관계에 대한 연구가 필요하다(김은실, 2001: 227-233).

여성의 출산은 특정한 문화적 사회적 상황 속에서 실천되고 있다. 한국의 근대화 과정에서 국가는 여성의 출산에 강력한 행정적, 법적, 그리고 이데올로기적 수단을 가지고 개입했다. 국가가 국가 권력을 직접 여성의 몸에 행사했던 대표적인 정책이 가족계획사업이었고, 가족계획사업을 통해 한국 사람들은 여성의 출산능력, 재생산 과정에 국가가 깊이 개입할 수 있다는 것을 경험했고, 국가의 강력한 개입이 한국사회의 인구 조절을 가능하게 했다는 역사적 경험을 가지고 있다.²⁷⁾ 한국의 저출산 정책도 이러한 국가 개입에 대한 역사적 경험에 기반하여 진행되고 있다.

27) 가족계획사업이 여성들의 출산행위에 영향을 끼쳤다는 설명에 대해 배은경(2010)은 의문을 제기함. 그러나 본인은 한국의 가족계획사업이 한국 여성들의 출산력 저하에 영향을 끼쳤다고 생각함.

1) 근대화 과정에서의 국가의 가족계획사업

1962년에서 1988년까지 한국 정부는 인구 억제 정책으로 가족계획사업을 수행하여 여성의 출산과정에 강력하게 국가 권력을 개입시켰다. 가족계획사업은 국가의 경제 개발의 한 프로그램으로 도입되었다. 가족계획의 시작은 인구 증가의 억제가 없는 경제 개발 프로젝트가 효율적으로 집행되기 어렵다는 이유에서 국제개발기구와 경제학자들의 지원 하에 추진되었다. 가족계획사업은 간단히 말한다면 인구가 너무 많으면 아무리 경제개발을 한다하더라도 투자를 위한 자원이 축적될 수 없기 때문에, 출산 통제를 통해 적절한 인구 규모를 만들어야한다는 국가사업이다. 그래서 여성의 출산율을 감소시키는 것이 사업이 주요 내용이었다.

1960년대가 시작될 때 당시 여성출산율은 6.1명이었는데, 이는 국가의 경제 성장의 방해물로 간주되었다. 이의 해결을 위해서 가임기 여성의 높은 출산력이 국가와 사회의 발전을 위해 통제되어야 한다고 보았다. 정부는 의료기술, 행정력, 이데올로기적 홍보 등을 동원하여 여성들의 출산 행위를 바꾸기 위한 대대적인 사업을 펼쳤다. 가족계획사업의 담론은 높은 인구 증가율은 국민들의 삶의 질의 향상을 방해하고, 국가 근대화의 추진을 어렵게 한다는 경제 담론이었다. 강력한 경제개발 정책 하에서 ‘잘 살아보세’의 캠페인과 함께 말단 행정조직을 동원하여 하향식으로 국가의 정책을 지역여성들에게 직접 실시하여 계획된 피임 목표량을 실천케 했던 사업이 바로 가족계획사업이다.

출산력이 아주 높았던 1960년대 초기의 가족계획사업의 표어들은 다음과 같다. “적게 낳아 잘 기르자”, “똥이 높고 낳다 보면 거지꼴을 못 면한다”, “세 살 터울 셋만 낳고 35세 단산하자”, “적게 낳아 잘 기르면 부모 좋고 자식 좋다”. 이 표어들은 적은 수의 자녀를 갖는 것이 가정의 행복과 국가의 발전을 가져온다고 주장했다. 즉, 이 의미는 소비하는 인구를 감소시키면 국가가 부자가 된다는 것이다. 1970년대의 슬로건은 “아들 딸 구별 말고 둘만 낳아 잘 기르자” 그리고 둘을 낳은 후 단산하는 영구 불임 수술을 강조했다.

1980년대의 슬로건은 “둘도 너무 많다. 하나 낳아 잘 기르자”, “하나 낳은 아이 사랑”, “가족계획을 위한 지름길 - 정관 수술 또는 단종 수술” 등으로 바뀐다. 1980년대에 한 자녀 갖기와 영구 불임 수술을 하자는 직접적인 캠페인을 주장하게 된다. 보건사회부의 업무로 시작된 가족 계획사업은 내무부의 행정체제와 통

합되어 피임 실천율의 목표와 실적을 계획하였고, 여러 포상 행정제도를 통해 목표량 이상의 업적을 성취했다. 그래서 1961년 6.1이던 출산율은 1985년에 1.67이 된다. 국가의 가족계획 서비스가 국가정책에서 사라진 것은 1988년이다. 이미 1980년대부터 한국사회에서의 보편적인 ‘표준’ 출산유형은 가족 내 한 자녀 혹은 두 자녀를 갖는 것이었다.

2) 출산장려정책: “저출산”현상에 대한 ‘국가발전’위기 담론과 모성지원

“둘도 많다. 하나만 낳아 잘 기르자”라는 정부의 가족계획사업은 1996년에 완전히 중단되었다. 2000년대로 들어서면서 한국은 초저출산국이 되기 시작했다. 2005년 10월에 정부는 “부부 둘이 만나 둘은 낳자”라는 출산장려정책을 시행하게 된다.

저출산에 대한 인구학적 원인으로는, 1961년부터 약 35년간 지속된 가족계획사업의 결과로 주 출산연령층인 20-34세 여성인구가 감소되었다는 것이다. 그리고 가임기 여성들의 출산율 자체가 낮아졌기 때문이다. 거기다가 미혼율의 증가, 결혼지연과 출산지연을 들 수 있다. 여성의 사회활동참여 증가, 자녀양육에 따른 사회적 경제적 어려움, 자녀관의 변화 등도 중요한 맥락이다. 그 외 가족이나 자녀에 대한 관념이나 가족의 역할 변화 등이 복합적으로 작용하여 출산율을 낮추고 있다. 문제는 인구구조의 문제가 사회경제적 그리고 정치적 문제를 야기한다는 것이고, 그 문제를 해결하는 방향을 출산하는 여성, 즉 개별 여성의 모성에 초점을 둔다는 것이다.

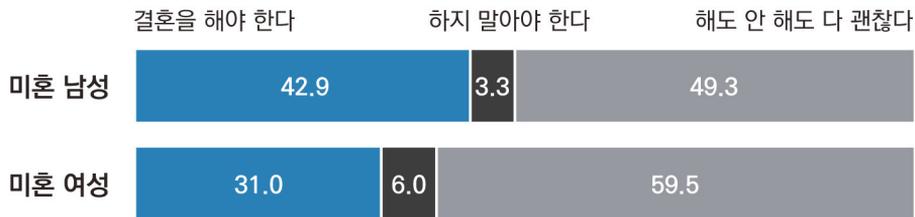
저출산에 대한 우려는 강한 국가담론에 의존하고 있다. “급격한 인구 감소 추세가 생산가능인구의 증가세를 둔화시켜 경제 활력이 떨어지고 연금과 교육, 국방 등에 큰 문제가 발생할 수 있다”는 것이다. 이런 맥락에서 국가의 지속적인 발전·성장에 문제를 가져오는 저출산은 국가 위기이다. 따라서 출산하지 않는 그리고 출산하지 못하는 기혼 여성들의 출산을 지원함으로써 저출산 문제를 해결하고자 했다. 불임부부에 대한 지원, 직장과 모성을 양립하지 못하는 여성들을 위한 모성 지원책으로서의 보육시설확충, 경제적 어려움으로 출산하지 못하는 가족을 위한 출산장려금 등등이 애를 낳지 않는 혹은 낳지 못하는 기혼 여성들에게 제공되고 있고, 이는 모두 출산율을 높이기 위한 정책들이다.

다. 새로운 여성들의 등장: 결혼에 대한 소극적/부정적 태도와 가부장적 가족생활에 만족하지 않는 여성들

한국사회에서 저출산이 문제이지만 미혼여성들의 출산이나 한국인 배우자가 없는 이주여성들의 아이들은 한국사회에서 환영되지 않는다. 한국은 결혼 제도 밖 출산이 세계에서 가장 적은 나라이다. 그것은 한국여성들이 성적으로 ‘도덕적’이기 때문에 아니라, 아버지가 없는 아이를 낳아 키울 수 없는 사회문화적인 조건이 만들어내는 압력 때문이다. 그래서 출산된 많은 아이들이 해외입양이 되었고, 현재도 진행 중이다. 결혼한 여성들이 출산을 하지 않는 경향이 늘어나고 있기는 하지만, 여전히 한국사회에서 결혼한 여성들의 출산율은 그렇게 급격하게 감소하지는 않았다. 문제는 많은 가임기 여성들이 결혼하지 않고 있다는 것이다.

현재 결혼에 대한 여성들의 생각은 이렇다.

■ 그림 III-7-1 ■ 결혼에 대한 가치관



자료: 통계청. 2017. 사회통계.

■ 표 III-7-1 ■ 가족생활에 대한 만족 비율

구분	배우자와의 관계	배우자 부모와의 관계	가족관계 전반
남성	71.3	57.4	58.3
여성	58.3	46.7	54.7

자료: 통계청. 2017. 사회통계.

2017년 통계청의 사회통계를 보면 ‘결혼을 해야 한다’고 생각하는 사람의 비율은 2016년 51.9%로 2014년(56.8%)보다 4.9%포인트 낮아졌다. 그 중에서도 결

혼을 해야 된다고 생각하는 미혼 여성은 31.0%(미혼 남성 42.9%)이다. 결혼을 하지 말아야 한다고 생각하는 미혼여성(6.0%)은 남성(3.3%)로 2배이다. 가족관계에 대한 만족도에서도 배우자와의 관계에 만족하는 비율은 남성이 71.3%, 여성이 58.5%였다. 기혼여성들의 결혼생활 만족도가 낮고, 동시에 미혼여성들은 결혼에 대해 긍정적인 생각보다 부정적인 생각을 갖고 있었다.

2017년 사회통계는 여성들이 남성보다 가정생활 만족도가 낮고, 결혼을 해야 한다는 생각도 여성이 남성보다 적다. 혼인율이 낮은 것은 높은 집값 부담 때문이라고 말하고 있지만, 집값의 경우 남성들이 혼인하기 어려운 원인일 경우가 더 많고, 여성일 경우는 집값보다 결혼생활이나 가족생활에서 행복을 느끼지 못하고 있다는 것이 혼인율의 저하 그리고 결혼에 대한 부정적인 생각과 관련되어 있다고 보인다.

이제까지 한국사회에서 출산이나 저출산 모두 사회나 국가의 관심이고 이슈이었다. 미국이나 유럽의 출산율 증가 혹은 지속은 아이를 출산하는 여성의 입장 그리고 출산된 아이를 사회가 수용하고 지원하는 정책과 관련되어 있다. 미국의 경우 지난 20년간 통계는 48개 주에서 미국 시민권자보다 이민 여성에 의한 출산율이 인구성장을 가져오고 있고, 유럽 역시 난민과 이주여성에 의해 출산율이 전체 출산율의 증가를 가져오고 있다.

이런 의미에서 여성을 연구하는 여성학자들, 그리고 외부에서 한국사회를 보는 인구학자들은 한국사회의 저출산은 남성중심의 가부장적인 가족제도가 필연적으로 낳은 산물이라고 말한다. 스웨덴의 한스 로슬링 교수는 한국사회의 저출산은 남성중심의 가부장제 사회체제의 필연적인 결과라고 지적했다. 한국사회 저출산의 해결책은 성평등(gender equality)에 있다고 지적했다(파이낸셜뉴스, 2015).

한국사회의 저출산 담론에서는 여성의 행복이나 삶의 능력을 증진시키는 방식으로 출산 논의가 전개되지 않는다. 저출산은 미래 한국사회의 '노동력 부족'이라는 틀 속에서, 그리고 학생이 없고, 군대에 징집될 인구가 없다는 방식으로 전개된다. 출산을 담당할 여성의 삶의 문제로서가 아니라, 여성의 출산능력을 사회재생산의 도구로 위치시킨다. 가문을 잇는 자손을 낳아주기 위해, 그리고 국가의 노동력과 학생, 군인을 낳기 위한 것으로 여성들의 출산이 위치된다. 그러니까 여성들이 출산을 하면 이 문제는 해결된다는 메시지가 여기에 있다. 이러한 논리가 2016년에 인구보건연구원에서 가임기 여성들의 수를 표기한 가임기 여성 지도를

만들고, 행정자치부에서 지역별합계출산율, 출생아수, 조혼인율, 가임기여성인구수를 표기한 대한민국 출산지도를 만들어 배포하게 했다. 여기에 대해 여성들은 여성을 출산도구 혹은 기계로 보는 시각이라고 분노했다.

한국사회에서 젊은 여성들은 사회를 위해 아이를 낳고자 하지 않는다. 아이를 낳아 키우는데 한국사회는 여성 그리고 가족에게 너무 많은 경제적 사회적 문화적 비용을 요구한다. 한국사회에서 혼자 아이를 낳고 키운다는 것은 엄청난 사회적 문화적 경제적 위험을 떠맡는 일이다. 출산이 얼마나 국가나 사회의 이슈인가 하는 것은 한국사회의 근대화 과정에서 가족계획사업을 통해 충분히 보여주었다. 결혼한 여성들이 아이를 갖지 않을 경우 이 여성들의 삶의 경험은 비가시화되고 모성의 거부 또는 모성의 부재 등으로 설명되어진다. 그러나 권윤진(2003)의 연구는 이미 1990년대 말부터 한국사회에서 결혼 내에서 아이를 갖지 않기로 결정한 부부들이 등장하고 있음을 보고하고 있다. 권윤진의 연구는 아이 없는 기혼 여성의 삶 역시 결혼 내에서 다층적인 차원에서 구성되고 있음을 보여준다.

라. 출산에 대한 사회적 문화적 상상력

저출산에 대한 국가의 위기담론이나 사회 정책이 저출산에 대한 문제를 해결하지 못하는 데에는 출산에 대한 새로운 문화적 사회적 상상력을 만들어내지 못하기 때문이라고 생각한다. 출산에 대한 새로운 규범 혹은 욕망이 사회적으로 구성되고 있지 못하다(백경훈, 2015). 출산에 대한 생각은 여전히 부계중심의 가족 재생산 그리고 국가의 생산력을 위한 노동력 감소, 생모 중심의 모성에 기반한 여성 중심의 돌봄이라는 기존의 상상력을 벗어나지 못하고 있다. 이 절에는 출산과 여성, 돌봄에 대한 사회적 각본의 예를 제시하고자 한다.

#1 〈선녀와 나무꾼〉

마음씨 착하고 열심히 일을 하는 그러나 장가를 못가서 손자를 보고 싶어하는 어머니에게 불효하여 괴로워하는 나무꾼이 있었다. 어느 날 사냥꾼에게 쫓기는 사슴을 구해주자, 사슴은 답례로 장가가고 싶은 나무꾼의 소원을 들어주겠다고 했다. 그래서 하늘나라에서 온 선녀들이 목욕하는 곳을 알려주고, 그 중 한 선녀

의 날개옷을 숨기게 했다. 그리고 아이를 셋 낳을 때까지 옷을 주지 말라고 했다. 어머니에게 손자를 낳아주면 옷을 주겠다는 사냥꾼의 약속을 믿고, 선녀는 나무꾼과 결혼하여 아이 둘을 낳았다. 그리고 나서 한번만 날개옷을 보여달라고 간청했다. 나무꾼이 날개옷을 보여주자 선녀는 그 옷을 입고, 두 팔에 아이를 하나씩 안고 하늘나라로 가버렸다. 매일 눈물로 세월을 보내던 나무꾼은 하늘나라에서 내려온 두레박을 타고 하늘나라로 갔다. 하늘나라에 온 나무꾼은 선녀와 아이들을 만나 행복했지만, 어머니를 보러 다시 지상으로 내려온다. 그 때 타고 내려온 말에서 내리면 다시 하늘나라로 갈 수 없다고 했는데, 어머니가 준 호박죽을 먹던 나무꾼은 말 위에서 떨어져 다시 하늘나라로 못가고 하늘을 보고 우는 수탉이 되었다.

이 이야기는 전래동화 혹은 옛날 이야기라는 이름으로 반복해서 아이들에게 들려주는 동화이다. 이 이야기는 착한 남성이 그 착함의 보상으로 예쁜 여성을 얻는다는 것이고, 지키라는 약속은 지켜야한다는 것이다. 착하고 말을 잘 들으면 행복해진다는 것이다. 그런데 그것은 남자의 입장이고, 선녀의 입장에서 보면 이야기는 아주 달라진다. 페미니스트적 독해는 선녀의 이동수단을 빼앗아버린 후 자신에게 의존할 수밖에 없게 하여 애를 낳게 하는 나무꾼의 접근은 여성들에게 성적 규범이 강하게 작동하는 사회에서 여성을 소유하는 대표적인 방식이다. 그러나 이 선녀는 자신의 날개를 찾아 자신의 나라로 아이들을 데리고 돌아가 버렸다. 이 아이들을 정말로 원했던 사람은 나무꾼의 어머니이다.

이주여성과의 결혼이 늘어나고, 저출산이 문제가 되는 오늘날 이 이야기는 여권과 비자를 주면 자기나라로 아이들을 데리고 나무꾼을 떠나버리는 이주여성의 이야기로 읽힐 수도 있다. 손자를 보고 싶어하는 어머니를 위해 애를 낳아달라고 부탁했는데, 선녀는 자신의 나라로 돌아갈 때 자신이 낳은 아이를 데리고 가버린다. 하늘나라의 선녀가 낳은 아이는 하늘나라에 속하는가, 아니면 나무꾼의 나라에 속하는가? 그것은 그 사회가 여성의 재생산관계를 어떻게 보는가 하는 것과 관계되어 있다. 선녀가 아버지 없는 아이를 데리고 왔을 때 적법한 사회성원으로 그 아이를 받아들이지 않는 조선사회이거나, 몇 년 전의 한국사회라면 선녀는 그렇게 빨리 아이를 데리고 가는 결정을 할 수는 없었을 것이다. 나무꾼의 나라에서도 아버지가 없는 여성이 출산을 했을 경우 남편을 버리고 아이들을 데리고 자신

의 집으로 갈 수 없었을 것이다. 그래서 애를 낳으면 나무꾼과 살아야했을 것이다. 문제는 선녀가 하늘나라와의 관계에서 자신을 정의하는 방식이고, 그 사회의 논리는 여성이 자신이 낳은 아이를 아버지 없이 데리고 와도 아무런 문제가 없다는 것이 선녀가 아이를 데리고 갈 수 있는 이유였을 것이다. 날개 옷을 보여주자마자 떠난 것은 자기 사회에서는 여자가 자신이 낳은 아이를 남편 없이 데리고 와도 아무런 문제가 없을 것이라는 선녀의 상상력이 작동되어질 수 있었기 때문이 아닐까? 선녀의 사회에서는 여성의 성적, 재생산적 자유가 허용되고 있었을까 아니면 유괴되어 성폭력을 당한 포로의 개념으로 하늘나라에서 선녀를 수용했을까?

#2 <핸드메이드 이야기>

여성의 출산력통제와 관련해 놀라운 소설 중 하나가 1985년에 출판된 마가렛 애트우드의 <핸드메이드 이야기>가 아닐까한다. <핸드메이드 이야기>는 쉴렌도로프에 의해 영화화 되었고, 한국에서는 2000년대에 소설보다 대부분 영화로 <핸드메이드 이야기>를 먼저 접했다. 그 기이함으로 인해 디스토피아를 그린 미래공상과학 영화로 소개되었다. 최근 미국에서 TV 드라마로 다시 만들어져서 시즌1이 방영되었다.

핸드메이드 이야기는 핵전쟁 혹은 어떤 재앙에 의해서 대다수 주민이 불임이 되어버린 Gilead사회에서 탈출한 Offred라는 여성의 이야기이다. Offred는 Gilead 국가에서 사령관 Fred 집의 애를 낳아주기 위해 국가에서 배치된 하녀(of Fred)였다. 이 나라에서는 임신 가능한 난소를 소유한 여성들을 철저하게 색출하여 국가 자원으로 등록시키고 관리하고 역할을 할당한다. 여성의 재생산능력이 희소가치이기 때문에 사적인 수단이 될 수 없고 “더 높은 선”을 성취하는 수단이 되어야 한다. 재생산능력을 지닌 여성의 몸은 국가가 접수해서 지켜야하는 새로운 영토가 되었다. ‘임신 가능한 난자’를 지녔다는 것은 여성을 분류하는 가장 중요한 기준이다. 그래서 여성의 몸을 색출하고 관리하기 위한 계엄법이 발효되고, 여성들은 기존에 가졌던 모든 사회적 경제적 정치적 권리를 금지 당한다. 여성들은 성적 재생산 기능에 따라 7등급의 위계로 나뉘지고, 이에 상응하는 드레스 코드로 그들은 구별된다. 그들에게 부과된 사회적 규범을 거부하거나 역할에 부적합하다고 판단되어지면 언제든지 소위 ‘식민지(colony)’로 추방된다. 거기서 방사

능 물질을 비롯하여 폐기물 등을 다루는 일을 해야 한다. 여성의 등급 중 핸드메이드의 사회적 역할은 애를 갖지 못하는 지배계급을 위해 애를 낳아주는 것이다. 그녀는 이렇게 정체화된다. “나는 서른 세살이다. 머리는 갈색, 키는 172 센티미터, 난 임신 가능한 난소들을 갖고 있다.”

소설가 마가렛 에트우드 는 이 이야기는 공상 과학 스토리가 아니라 현재 그리고 역사 속에서 일어난 사건들을 엮은 것이라고 말하고 있다. 80년대에 미국사회에서 여성운동에 대한 보수적인 견해들이 강해지고, 여성의 모성이 강조되고 또 종교적 목소리들이 부상하는 현실 속에서 여성의 출산능력, 모성에 대한 신성화가 갖는 억압성을 디스토피아의 이야기로 엮었다. 한국에서 이 영화의 포스터에는 불임인 부인과 핸드메이드 그리고 사령관이 함께 애를 만들기 위해 성관계를 하는 사진이 있었는데, 거기에는 ‘포스트모던 섹스’라는 문구가 있었다. 포스터 사진에는 성관계에 참여하는 세 명의 얼굴이 있었다. 침대 말에는 불임인 사령관 부인이 핸드메이드의 머리를 안고 있고, 그리고 침대에 Offred가 다리를 벌리고 누워있고, 사령관은 침대 끝에 서서 Offred에게 삽입을 하는 장면이다. 에트우드의 설명에 따르면 이 장면은 포스트모던 섹스가 아니라, 창세기 (30:1-3)에 나오는 오래된 관행을 재현하고 있는 것이다. 야곱의 부인 라헬이 아이를 낳지 못하여 하녀 빌하를 야곱에게 주어 자신의 아들을 낳게 했다는 내용을 재현한 것이다. 보통은 불임부인과 하녀, 하녀와 사령관, 사령관과 부인의 관계를 따로 분리시킨다. 그렇게 되면 그 관계 중심에 남성이 없을 때조차도 항상 남성이 있게 되면서, 여성들이 가부장제 관계 속에서 히스테리화된다. 그렇게 되면 거기에는 관계에 대한 상상력이 존재하는 것이다. 그러나 상상적 관계가 완전히 배제되는 이러한 삼각구조에서 출산력은 Offred의 몸에서 철저히 소외되어 물화된 가치재가 된다. 출산능력을 지닌 여성의 몸은 가장 중요한 국가적 자원이 되고, 그녀의 출산 능력은 철저히 여성 오프레드의 몸으로부터 소외되어 있다.

여기서 Offred가 임신한 아이, 낳은 아이는 사령관 부부의 아이이다. Gilead에서 출산력이 국가의 주요한 가치가 되었을 때, 그 희귀한 가치가 지닌 권력은 가임가능한 여성이 갖는 것이 아니라, 지배계급이 통제하고 관리하고 또 소유하는 보상품이 된다. 길리아드 사회에서 여성들을 성적으로 희롱되지도 않고, 성폭행범들이 침범하여 폭행하지도 않는다. 그럴 경우 그들은 철저히 그 여성의 소

유자를 대리하는 국가에 의해 처벌된다. 여성들은 국가의 자산이다. 결국 이 파시스트 사회는 지하 무장 투쟁자들에 의해 공격받고 그 시대를 마감한다.

<마더>

2018년 봄에 방영된 TVN 드라마였던 <마더>에서는 생모로부터 버림을 받는 아이의 엄마가 되어 주고자하는 미혼 여성/엄마인 수진이 나온다. 생모인 자영은 싱글맘으로 가난하고, 일을 해야 하고, 아이를 싫어하는 자신의 남자친구와 함께 산다. 생모는 남자친구가 떠나는 것을 원하지 않고, 남자친구는 아이를 좋아하지 않는다. 아이를 방치하는 생모와 아이를 괴롭히는 엄마의 남자친구가 아이 혜나를 쓰레기처럼 쓰레기 봉투에 넣고 외출을 한다.

아이의 임시 과학선생인 수진은 외국으로 떠날 준비를 하고 있었다. 학생들에게 관심이 없는 수진은 어느 날 자신의 반 학생인 혜나가 몸에 구타당한 상처와 돌봐주는 사람 없이 혼자 시간을 보내고 있다는 것을 알고 된다. 걱정이 되어 아이의 집을 찾아간 날 검은 쓰레기 통투 속에 담겨 있는 혜나를 발견한다. 그리고 돌봄을 필요로 하는 어린 아이가 버려졌다고 느끼고, 돌봄을 요청하는 그 아이를 돌봐야겠다고 생각한다. 수진을 따라가겠다고 스스로 결정하면서 혜나는 자신의 이름을 윤복으로 바꾸고, 버려지고 학대당했던 혜나를 죽은 것으로 보이게 만든다.

수진은 윤복의 엄마가 되어 같이 아이슬란드로 떠나고자 백방으로 노력한다. 그리고 그 와중에 수진은 아이 유괴범으로 쫓긴다. 어렸을 때 엄마에게 버림을 받고, 입양을 했던 수진은 아이가 무엇을 필요로 하는지를 알 수 있었고, 그리고 그 필요를 알아차리는 것, 그 필요를 충족시켜주기 위해 윤복이의 엄마가 된다. 그러나 수진은 혼자서는 윤복을 데리고 한국을 떠날 수도 없고, 또 해외로 도망갈 돈도 없고, 자신들을 안전하게 숨겨줄 집이 없어 자신을 입양한 엄마와 생모의 도움을 받을 수밖에 없게 된다.

수진의 생모는 범죄를 저지른 자신과 독립하여 딸이 행복해지기를 바라면서 자신을 따라오지 못하도록 아이를 보육원 나무에 묶어놓고 떠났다. 유명 배우인 영신은 남편에게 배신당한 후 자신을 필요로 하는 아이의 엄마가 되는 것에 의해 살아야 되는 이유를 발견한다. 그래서 자신을 필요로 하는 누군가의 엄마가 되는 것을 선택하고, 아이들을 입양한다. 모성의 돌봄 혹은 실천은 자신이 낳은 아이이든

아니든 상관없다. 그러나 버려진 경험에 대한 수진의 기억은 자신을 필요로 하는 아이와의 관계에서 엄마가 될 때 까지 치명적으로 자신의 존재를 긍정하지 못하게 만든다.

본 절에서는 한국사회가 출산에 대해 긍정적인 사회가 되기 위해서는 출산에 대한 새로운 사회적 각본과 상상력이 필요하다는 것을 주장하기 위해서 한국에서 사회적 상상력의 출처로서 작동하는 〈한국의 선녀와 나무꾼〉, 국가의 자원으로서의 출산력의 작동이 어떻게 여성에게 억압적이고 폭력인지를 극명하게 각본화한 〈핸드 메이드 이야기〉를 소개했다. 그리고 개별 가족/여성에게 부여되는 모성의 불안과 관계로서의 모성, 사회적 자원들의 연결로서의 돌봄체계에 대한 상상력을 요구하는 드라마 〈마더〉를 소개했다. 여기서 〈마더〉를 언급하는 이유는 필요한 돌봄을 제공하는 자로서의 마더, 돌봄의 필요에 부응하는 능력으로서의 모성이 사회적으로 논의되어야함을 언급하기 위해서이다.

마. 여성학적/문화적 관점에서 보는 육아정책과 돌봄사회로의 전환

아이를 낳는 여성의 시각에서 봤을 때 출산율은 사회변화 특히 여성의 변화와 관련이 있다. 결혼연령이 높아져서 초산이 늦어지거나, 출산을 지연시키기 때문에 총 출산 자녀수가 감소하고 있다. 그러나 일반적인 사회 담론은 저출산의 원인을 여성에게 돌린다. 교육받은 여성들이 “자기만 아는 이기적인 여성”이어서 출산을 안한다라는 것이다. 바로 저출산에 대한 책임을 여성에게 묻는 방식이다. 그러나 문제는 여성들이 아이를 낳지 않은 삶을 기획하고 살기 시작했다는 것이다.

우리가 살고 있는 자유주의 시장경제 사회에서 개인이 갖고 있는 많은 문제들은 개인의 책임으로 간주된다. 이런 시대에 결혼이나 자녀출산을 당연한 것으로 생각하지 않은 여성들의 등장은 당연하다. 고학력이고, 경제적인 활동을 하는 여성들은 자신들은 동시에 좋은 엄마, 좋은 아내, 일 잘하는 직장여성, 행복한 개인이 될 수 없다고 본다. 또 자신이 살고 있는 한국 사회가 행복한 엄마와 행복한 아이들을 원하기보다, 사회의 기준에 맞는 엄마와 아이를 원하는데, 이런 기준들은 이미 결혼 이전에, 그리고 출산 이전에 출산에 대한 여성들의 동기부여를 약화시키고 있다. 그들은 혼자서 좋은 엄마가 되어 능력있는 아이를 키운다는 것에

아주 많은 부담을 느낀다.

많은 30대 엄마들이 드라마 <마더>에서 아이를 버리는 생모에게 감정 이입을 했다. 24시간 아이를 사랑하는데 자신이 없다는 것이다. 백경훈(2015)은 일하는 엄마로서 가장 힘들었던 것은 일하는 엄마를 낫설게 보는 사회적 시선과 사회문화적인 분위기였다고 한다. 일하는 한국의 어머니들이 가장 힘든 것이 '나쁜 엄마'라는 비난을 받는 것이고, 자신의 아이가 '불쌍한 아이'가 되는 사회적 담론이다.

페미니스트 철학자인 에바 페더 Kittay(2016)는 여성이 전담하는 육아, 돌봄, 재생산노동으로부터 여성이 해방되는 길은 전 사회의 성원이 다 돌봄을 수행하는 사회로 전환되어야한다고 말한다. 모든 인간은 인생의 어느 시점에서 누군가의 돌봄을 받아야하는 존재라는 것이 사회의 기본구성 원리가 되어야한다는 것이다. 커테이는 돌봄을 주고 받는 관계인 돌봄관계 혹은 의존관계는 인간의 삶에서 가장 기본적인 것이어야 하고, 의존인을 돌보는 의무 혹은 책임은 특정 성별에 국한된 것이 아니라고 말한다.

돌봄이 공공윤리, 공적 규범이 되기 위해서 커테이는 그리스 시대에 산모를 돌보는 의무를 칭하는 돌리아라는 개념을 활용하여 모두가 돌봄을 줄 수 있고, 돌봄을 받을 수 있는 조건을 만들어야한다고 주장한다. 그래야 사회를 지속시키는데 필수적이지만 평가 절하되고 사회에서 차별받는 돌봄 혹은 의존노동이 사회의 공적 규범이 될 수 있다고 보았다. 돌봄이 공공윤리가 되기 위해서는 첫 번째 단계인 돌봄대상자와 돌봄제공자의 돌봄관계, 두 번째 단계에서 돌봄관계 밖에 있는 제 삼자가 돌봄제공자를 돌봐야하는 2차 돌봄관계가 만들어져야한다. 그래서 가정에서 자녀에게 돌봄 노동권을 보장받아야하고, 자신의 돌봄노동을 대체하고 휴가를 제공받을 수 있는 사회적 조건이 마련되어야한다. 정책 방향 역시 이러한 쪽으로 나아가야 한다. 이런 맥락에서 마더에서 생모 자영이 아이들 돌볼 수 없는 것에는 자영의 사회적 조건이 아이를 돌볼 수가 없는 상태이고, 그녀가 의존하는 남자친구는 아이를 싫어한다. 돌봄제공자가 선택할 수 있는 길은 아이를 버리거나 남자친구를 버리는 수밖에 없다. 여기서 생모 자영은 남자친구를 택한다. 그러나 수진의 경우는 수진이 연복을 돌보고, 영신과 수진의 생모가 연복을 보호하는 수진을 돌본다.

사회와 자신이 모성을 공유한다면, 다른 여성들이 같이 아이를 키운다면 여자

들이 아이를 낳는 것을 훨씬 자유로운 선택이 될 것이다. 여성의 입장에서 출산과 결혼을 선택하지 않는 것은 여성들이 한국사회에서 여성들의 삶의 전망을 간파한 결과이고 선택의 결과로 볼 수 있다. 그러나 이 선택의 여지를 넓히고 도와주는 한국사회의 저출산 방안은 여성의 삶을 출산과 모성에 집중 시켜, 어머니가 아닌 다른 일로 자신을 실현하고자하는 여성들을 비껴간다. 여성들은 모성을 수행하지 않거나, 혹은 어머니가 되고 싶지 않다기보다, 아이 양육과 아이의 삶을 책임지는 과부화된 모성의 삶을 선택하지 않으려고 한다. 문제는 여성들이 함께 모성을 실천할 수 있는 사회 시스템이 만들어져야한다.

현재 아동돌봄제도와 관련된 문제는 다양하다. 그러나 아동돌봄제도가 누구에게 어떻게 도움이 되고 있는지, 돌봄을 둘러싼 기존의 젠더관계를 변화시키는지, 아동돌봄이 국가화될 때 계급과 시장은 어떻게 연결되는지에 대해서구체적으로 질문해야한다. 그리고 돌봄제도가 중산층의 전일제 모성에 기반한 모성 그리고 시장화된 유아교육의 사교육 학습 내용들이 아동들의 돌봄 프로그램 내용으로 구성되는 문제, 여성화된 아동 돌봄교육이 장시간 저임금의 노동시장이 되고 있는 문제들이 여성과 아동과 관련하여 또한 다뤄져야한다.

8 가족정책 관점에서의 육아정책

가족정책 관점에서 육아정책이 독일에서 변화한 과정을 살펴봄으로써 저출산 대응정책의 시사점을 도출해 본다.

가. 서론

1980년대 이후 서유럽 국가에서 공통적으로 저출산 현상이 나타났다. 그런데 영국과 프랑스 등 전통적으로 식민지 쟁탈전의 유산 속에서 인구가 국력이라는 모토 하에 인구정책적 차원의 출산장려대책을 실시해 온 국가, 스웨덴 등 성평등정책 수준이 상대적으로 높았던 노르딕 국가와 비교할 때 독일은 나찌정권의 역사적 경험에서 인구정책을 금기시하는 경향과 더불어 전통적 성역할 분리(남성 = 가장 생계 부양자, 여성 = 가사·돌봄노동 담당자) 경향이 강하였다. 반면 여성의 교육 수준

향상, 고용구조의 변화로 인한 1인 생계부양자 모델의 가족부양기능 약화 등 요인에 따른 여성의 취업활동 증가에 시기적절하게 대응하지 못하는 양상을 보였다.

그 결과 프랑스에서와 같은 강력한 출산장려정책이 됐든, 노르딕 국가에서처럼 여성의 돌봄부담을 덜어주는 사회적 돌봄구조의 확대와 남성 일·가정양립을 강조하는 성평등정책으로의 전환을 하지 못한 결과로서 다른 국가에 비해 더 낮은 출산율 지속 현상을 독일에서 관찰할 수 있었다. 이것이 영국과 노르딕 국가에서와 달리 독일어권 국가를 중심으로 나타난 1.3 이하의 '초저출산 현상(the lowest low fertility)'이다.

그러나 2000년대에 들어서 남성의 돌봄참여를 확대하고, 사회적 돌봄시설을 확대하는 등 가족정책의 패러다임 전환을 이루면서 합계출산율 자체도 반등하는 양상을 보인다. 육아정책을 전형적인 여성적 영역에서 남녀의 영역으로 전환하기 시작한 독일의 변화를 살펴본다.

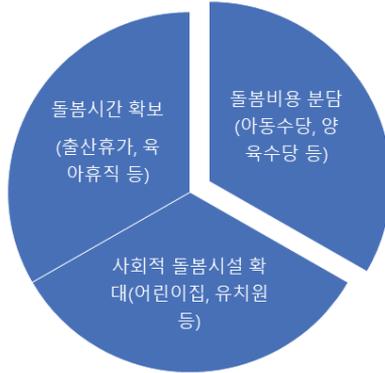
나. 이론적 고찰: 가족정책의 관점

1) 가족정책의 이론적 차원

육아를 위한 가족정책의 차원은 육아를 위한 돌봄시간 확보 영역, 육아비용 부담을 분담하는 비용지원 영역, 그리고 육아를 위한 사회적 돌봄시설 확대로 분류할 수 있다. 그리고 이러한 차원의 가족정책을 어떤 관점에서 추진하느냐에 따라 정책의 강조점이 달라질 수 있다.

독일의 경우 전형적인 성별역할분리를 강조하는 가족정책 경향에 따라 돌봄시간 확보와 사회적 돌봄시설 확대는 정책의 주흐름이 되지 못하였다. 전업주부로서 여성의 모습을 전제로 하였기 때문이다. 여성이 집안에 머무는 이상 정책적으로 돌봄시간을 확보해 줄 필요도, 사회적 돌봄시설을 확대할 필요도 없었다. 결국 독일 가족정책의 전통적 지향은 돌봄비용을 분담할 뿐 돌봄시간 확보와 사회적 돌봄시설 확대는 정책적 관심에서 배제된 경향으로 볼 수 있다. 현금급여 중심 가족정책의 전형적 경향을 보여주는 것이기도 하다.

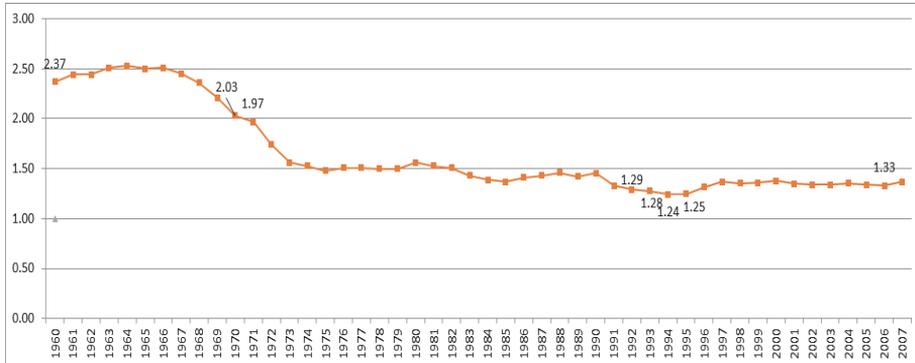
그림 III-8-1 육아를 위한 독일 가족정책의 전통적 경향



2) 초저출산 경험 국가로서 독일 가족정책 경향

취업활동에 대한 여성의 욕구가 증가하고 실제 여성 취업활동이 확대되면서 특히 동서독 통일 직후인 1992년에서 1995년 사이에는 연속 4년 1.3 이하의 초저출산율을 기록하는 등 지속적 저출산 현상을 경험하게 되었다.

그림 III-8-2 독일 출산율 변화



출처: OECD Data(Fertility rates)를 토대로 재구성. (<https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>)

상대적 고출산 국가와 비교할 때 상대적 저출산 국가로서 독일의 가족정책은 다음과 같은 특징을 보였다. 첫째, 상대적 고출산 국가에서는 남녀 일·가정양립이나 여성 돌봄부담의 사회적 부담 등 높은 수준의 성평등을 지향하는 정책을 추진한 반면, 독일은 강한 성별역할분리에 따라 전업주부로서 여성이 돌봄을 부담

하고, 취업활동을 한다 하더라도 결국 취업노동과 돌봄노동의 이중부담을 여성이 갖는 구조를 오랜 시간 방치하였다.

둘째, 정상규범으로서 법률혼 가족의 존재가 다른 형태의 가족구성 형태보다 유리한 법체계를 고수하였다. 상대적 고출산 국가에는 이와 달리 정상규범으로서 법률혼 가족이 독일과 비교할 때 더 빠른 속도로 감소하였다. 비혼출산 비율이 상대적 고출산 국가의 경우 50% 수준을 넘어가지만, 독일은 아직까지도 30% 수준에 머물고 있는 현상이 그 대표적 결과이다.

셋째, 일·가정양립이 여성적 과제로 머문 결과 중산층 여성 중심 출산기피 현상이 독일에서는 두드러지게 나타났다. 이에 대해 적절한 대응을 하지 못하고 현금급여 중심으로 육아지원정책의 기초를 유지하였는데, 1~2세 아동 사회적 돌봄시설 확대를 다른 국가에서와 달리 서둘러 시도하지 않는 모습을 독일은 보였다.

표 III-8-1 초저출산 국가로서 독일과 상대적 고출산 국가 간 비교

	상대적 고출산 국가	초저출산 경험 국가
성평등	높은 수준(*영미권은 기회의 평등)	강한 성별역할분리 규범 존재
가족 형태 다양성	정상규범으로서 법률혼 가족 감소	정상규범으로서 법률혼 가족
다문화성	높은 수준(*노르딕 국가의 통제된 개방)	높은 수준
일·가정 양립	남녀의 공동 과제로서 제도화·규범화	여성적 과제 → 고학력 여성 중심 출산 기피 전략
사회적 돌봄 지원	서비스와 현금급여의 조화 (*영미권은 저비용 민간 영리 중심)	독일어권 → 현금급여 중심 남유럽권 → 가족 책임 강조
보육 인프라	공보육 중심 (*영미권은 민간 영리 중심)	독일어권 → 민간 비영리 중심 (1~2세 아동 지원 서비스 부족) 남유럽권 → 가족 책임 강조

출처: 대한민국정부(2016), 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020), p.28 재구성.

다. 가족정책 패러다임 전환과 출산율의 변화

1) 전통적 복지국가에서 성평등적 복지국가로

아이 울음이 사라지는 사회의 심각성이 주는 현상에 대한 정치, 경제, 사회, 중

교 등 영역에서 논란이 가열되면서 독일 가족정책은 2000년대에 들어서 패러다임 전환을 하게 된다. 현금 중심 지원에서 사회적 돌봄시설을 확대하며 동시에 남성 돌봄참여를 제도적으로 보장하기 시작한 것이다.

전통적으로 가족의 돌봄비용 부담 분담을 목표로 하여 이미 1950년대부터 실시하였고 1975년에는 첫째 자녀부터 제공함으로써 보편적 현금급여로 자리잡은 아동수당은 꾸준히 급여 수준을 올리는 노력을 하였다. 2018년 현재 첫째와 둘째 자녀는 월 190 유로, 셋째 196유로, 넷째 이상은 221유로 수준의 아동수당을 지급하고 있다.

여기에 더하여 정액제 육아휴직 수당이기 때문에 남성 육아참여 확대에 기여하지 못하여 성별역할분리 극복이라는 정책적 메시지를 전달하는데 실패했던 1986년 당시 도입한 아동양육수당(Kindererziehungsgeld)을 2007년 부모수당(Elgerngeld)으로 바꾸었다. 또한 2001년 아동양육시간(Kindererziehungszeit)을 부모시간(Elternzeit)으로 바꾸었는데, 부모수당 도입과 더불어 부모시간을 남성 돌봄참여를 실질적으로 확대하는 내용으로 완전히 개편하였다. 부모 공동으로 사용할 경우 모두 합쳐 14개월을 사용할 수 있지만, 모나 부 중 한 명만 사용할 경우에는 최대 12개월만 사용할 수 있도록 함으로써 사실상 남성이 부모시간 활용을 하지 않을 경우 2개월의 육아휴직 시간이 없어지도록 한 것이다. 또한 급여 액 자체도 정액이 아니라 월 통상임금의 67% 수준으로 함으로써 소득대체율의 상승과 함께 남성 육아휴직 참여율 확대 결과를 가져왔다.

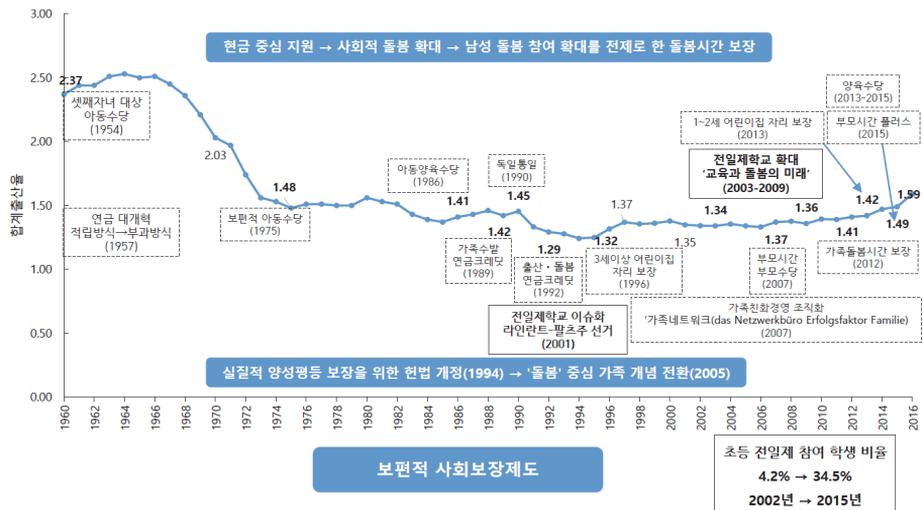
1996년 입법을 통하여 3세 이상 유아 어린이집(Kindergarten) 자리 보장을 법적 권리로 명시하였는데, 사실상 육아휴직 뒤 아이가 1세가 되었을 때 아이를 맡길 곳이 없기 때문에 3세 이상 어린이집 자리 보장은 부모의 일·가정양립에는 무용지물이라는 비판에 직면했었다. 이에 따라 2007년, 1~2세 유아의 어린이집 자리 보장을 2013년부터 법적권리화 하는 정책 전환을 실시하였고 이후 해당 연령대 어린이집 이용률이 40% 수준 이상으로 높아지는 변화가 시작되었다.

영유아기 어린이집에 이어 초등학교(Grundschule) 1~2학년기에 오전 수업만 하고 집으로 오는 이른바 ‘초등돌봄절벽’ 현상을 해결하기 위하여 전일제학교(Ganztagsschule)를 확대하기로 하고, 2002년 초등 전일제 참여 학생 비율 4.2%를 2015년에는 34.5%까지 끌어올렸다. 2025년에는 동 비율이 80%까지 올

라갈 전망이다.

이미 1970·80년대까지 구축한 노후생활 걱정, 의료비 부담, 주거비 부담, 교육비 부담 등이 상대적으로 사라진 보편적 복지국가 체제에 더하여 남녀 일·가정양립이 가능한 성평등적 복지국가 구축으로의 전환을 통하여 독일에서는 다시 아이올음 소리가 들리게 되었다. 즉 보편적 사회보장제도 구축에도 불구하고 여성이 돌봄과 취업노동을 이중으로 부담해야 하는 ‘가부장적 복지국가’ 독일복지국가 체제가 성평등적 복지국가 체제로 전환하면서 서서히 여성의 출산기피 전략이 사라져가지 시작하고 있는 것이다.

그림 III-8-3 독일 육아지원정책의 변화와 출산율 상승 추이



2) '포용' 개념에서의 재정리

독일 복지국가 체제의 위와 같은 변화를 포용 개념으로 재정리하면 다음과 같이 제시할 수 있다.

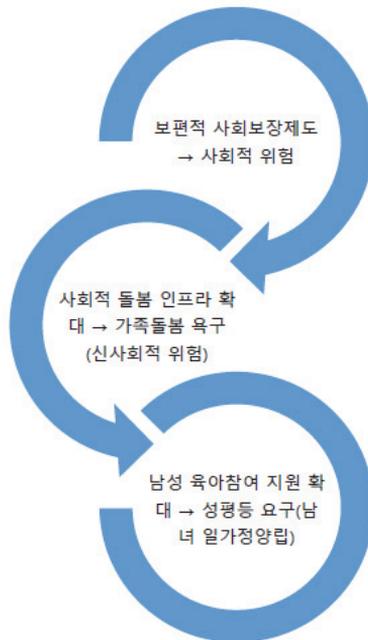
산업사회의 전형적 사회적 위험으로서 실업, 질병, 장애, 사고 등은 가장으로서 남성 노동자가 가족부양을 홀로 하면서 경험할 수 있는 위험이라는 전제 하에 제이차세계대전 이후 이른바 전후복지국가는 발전하였다. 보편적 사회보장제도를 수단으로 하여 사회적 위험이 가져오는 일인생계부양자 가족의 문제를 포용하는

시기였다고 볼 수 있다.

그러나 1980년대 이후 급증하기 시작한 여성의 사회진출 욕구, 높아진 교육 수준 등은 전통적 사회적 위험에 더하여 가족 내 돌봄공백이라는 신사회적 위험을 등장하게 하였다. 여성이 전통적으로 맡아온 아동·노인 돌봄, 가족 돌봄노동의 공백이 여성 사회진출 확대에 따라 생겨난 것이다. 이에 대응하여 프랑스처럼 관대한 출산장려정책으로 상당히 높은 수준의 현금급여를 확대하는 전통을 공격적으로 이어온 경우 최소한 초저출산 상황을 경험하지 않았다. 또한 노르딕 국가처럼 사회적 돌봄시설 확대와 남성의 일·가정양립으로의 전책 전환 등 성평등정책으로 전환한 경우 역시 초저출산 현상은 경험하지 않았다. 여성 사회 진출로 인한 돌봄 공백이라는 신사회적 위험이 가져온 위험을 각국 상황에 따라 포용한 결과이다.

독일은 이러한 경로를 밟지 못하여 중산층 여성 중심 출산파업과 같은 상황을 경험하였다. 그러나 2007년 가족정책 패러다임 전환이 보여주듯이 사회적 위험의 포용에서 신사회적 위험으로의 포용 범위 확대를 성평등적 관점에서 진행하기 시작하면서 서서히 저출산 현상에서 벗어나기 시작하고 있다.

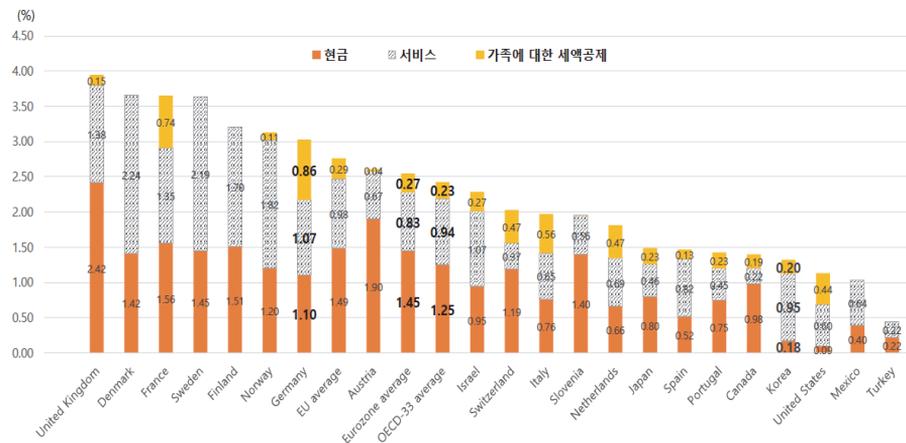
■ 그림 III-8-4 ■ 독일 가족정책의 포용 범위 변화



육아를 지원하는 가족정책 범위가 돌봄공백이라는 신사회적 위험에 사회적 돌봄체계 구축 방향으로 확대되었고, 성별노동분리에 기초한 가족관이 사라지면서 남녀 일·가정양립을 가능케 하는 가족친화문화 및 경영이 자리잡기 시작한 것이 최근 독일의 모습이라고 할 수 있다. 그 결과 국내총생산(GDP) 대비 가족복지비 지출 비율이 차지하는 비중에서 과거 현금급여가 차지했던 비중은 감소하고 서비스가 차지하는 비중이 높아지면서 육아지원에 있어서 현금급여와 사회서비스가 차지하는 비중이 1.1%와 1.07%로서 거의 비슷하게 균형을 이루기 시작하였다.

흥미로운 것은, 최근 강력한 출산장려정책을 유지하면서 높은 수준의 국내총생산 대비 가족복지비 지출 비율을 보이고 이중에서도 현금급여 비중이 서비스 비중보다 높은 프랑스의 출산율이 소폭이지만 최근 몇 년 간 하락세를 보이고 있는 현상이다. 이와 관련하여 인구정책적 차원의 대응보다 독일처럼 성평등적 가족정책적 차원을 확대해야 하는 것 아니냐는 목소리가 프랑스에서도 높아지는 경향을 볼 수도 있다(Badische Zeitung, 2018. 1. 21).

■ 그림 III-8-5 ■ 국내총생산 대비 가족복지비 지출 비율(2013년)



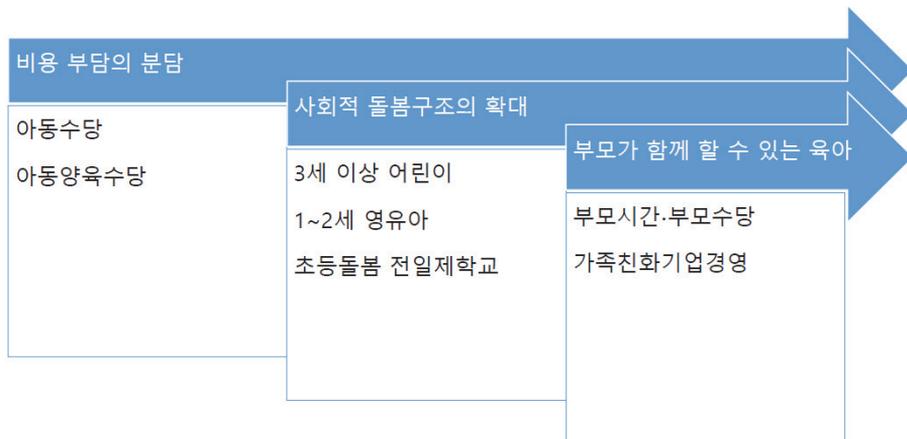
출처: OECD Family database를 토대로 재구성(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>).

라. 가족정책 관점에서 육아정책의 방향

독일 육아정책의 변화를 가족정책적 차원에서 정리하면 다음과 같다. 이미 상당 수준 발달한 보편적 사회보장제도를 토대로 하여 아동수당, 아동양육수당 등

현금급여 비중은 높은 수준에 이르렀다. 그러나 여성의 사회진출 욕구 확대에 따른 돌봄공백 발생이라는 신사회적 위협에 여전히 전통적인 가족관에 기초한 가족 정책으로써 대응하다가 다른 국가가 경험하지 못했던 초저출산 현상을 경험하기도 하였다. 결국 독일 가족정책은 다음 그림에서 볼 수 있듯이 사회적 돌봄구조를 확대하면서 부모가 함께 할 수 있는 육아 구조를 만드는 변화를 하게 되었다. 이러한 변화가 최근 독일사회에서 내려가던 출산율 반등으로 이어지고 있다.

■ 그림 III-8-6 ■ 독일 육아정책의 변화



한국의 경우 아동수당 확대, 사회정책적 차원의 교육 영역 구축, 부모 및 가족, 그리고 개인의 노후생활에 대한 불안 해소를 위한 보편적 사회보장제도 확대 등 전통적 의미의 복지국가를 구축해야 하는 과제가 여전히 남아 있다. 이와 더불어 급격히 분출하는 사회 각 영역에서의 성평등 요구를 수용하고 정책화해야 하는 상황이다. 서유럽 복지국가가 '보편적 사회보장제도 확대 이후 경험한 성평등 욕구'라는 단계를 한국은 동시에 이행해야 하는 과제를 갖고 있는 것이다.

결국 아동수당을 중심으로 한 비용부담 분담 기조를 유지하되, 육아정책에 있어서는 사회적 돌봄구조 확대와 성평등한 육아분담 문화를 정착하는 방향으로의 동시적 전략이 필요할 것으로 보인다.

IV

육아정책 패러다임 전환의 방향과 정책과제

1. 우리나라 육아정책의 발전 과정
2. 육아정책 패러다임 전환의 필요성과 방향



IV. 육아정책 패러다임 전환의 방향과 정책과제

1 우리나라 육아정책의 발전 과정²⁸⁾

본 절에서는 향후 우리나라의 육아정책 패러다임 전환을 논하기에 앞서, 그동안 이루어졌던 우리나라 육아정책의 발전 과정을 보육정책과 유아교육 정책의 발전 과정을 중심으로 살펴보았다.

가. 탁아사업기(1920-1990)

한국의 보육정책이 구빈적 성격을 가진 여성 지원 목적으로 시작된 것으로 파악되는 시기는 1920년대 이후로(이미화·여종일·엄지원, 2012: 37), 이정원, 이운진, 김희수(2017)에서는 1920년에서 1990년에 이르는 시기를 ‘탁아사업기’로 명명하였다.

앞서 기술한대로 1920년대 이후 구빈 목적의 보육 사업이 시작되었다고 볼 수 있으나, 1962년 아동복지법이 제정된 이후 이를 근거로 실질적으로 보육사업이 시작되었다고 볼 수 있다(이정원 외, 2017: 57). 1962년 이후 탁아사업은 보건사회부 주관으로 이루어져, 어린이집이 691개소로 확충되었고, 1981년 탁아사업의 근거법이었던 아동복지법이 ‘아동복지법’으로 전면 개정되면서 탁아사업은 변화의 시기를 맞게 된다. 이는 1960년대 후반 경제개발5개년 계획과 더불어 급격히 증가한 여성 취업으로 인한 보육 수요에 대응하기 위한 탁아증설시행계획에 의한

28) 본 절의 내용은 이정원·이운진·김희수(2017)의 「2018-2022 보육 중장기 발전방안 연구」의 II장. 2절. ‘보육계획과 보육정책의 발전과정’과 문무경·박창현·송기창·김문정(2017)의 「2018-2022 유아교육 중장기 발전방안 연구」의 내용을 요약·발췌하였음.

변화였다(조복희·강경희·김양은·한유미, 2013, 이정원 외, 2017: 58에서 재인용).

1982년 ‘유아교육진흥법’ 제정을 통해 어린이집은 새마을유치원으로 흡수하여 문교부가 이의 관리주체로 탁아사업을 운영하게 되었다. 단, 법 제정과 장학지도는 문교부가, 시설운영과 행정지도는 내무부가, 보건의료는 보건사회부에서 주관 운영하도록 탁아사업의 관리 주체는 부문별로 세분화되어 있었다(이미화 외, 2012, 이정원 외, 2017: 58에서 재인용).

이 시기는 탁아사업의 관리주체의 잦은 변동이 있었던 것이 특징이다. 1987년 남녀고용평등법에 의해 직장탁아제가 도입되면서 노동부가 직장탁아의 관리주체로 기능하였고, 1989년 아동복지법 시행령에 탁아사업의 실시 근거를 다시 규정함으로써 보건사회부가 탁아사업을 실시하는 명분을 가지게 되었다(이미화 외, 2012: 32-33)

▣ 표 IV-1-1 ▣ 탁아사업기 주요 내용 요약(1920-1990)

구분	탁아사업기 특징
기본방향	• 1962년 이후 여성 취업의 증가에 대응
관련법	• 아동복지법, 아동복지법, 남녀고용평등법
보육료 지원	• 없음
일가정양립	• 여성 취업 지원
관리주체	• 보건사회부 → 문교부·내무부 → 노동부(직장탁아)·보건사회부
한계	• 보육시설과 유치원 이원화 역사의 시작 • 관리운영주체의 잦은 변동 • 저소득층 위주 탁아

출처: 이정원 외(2017). 2018-2022 보육증장기 발전방안 연구. 육아정책연구소, p. 59 <표 II-2-1>

나. 보육사업 태동기(1991-2003)

1987년 유아교육진흥법 제정으로 유아교육 사업은 독자적인 사업으로서의 기반을 갖추고 있었으며 법 제정 이전부터 유아교육은 교육 사업으로 탁아사업과는 구별되는 영역을 구축하고 있었으나, 보육 사업은 보육 그 자체가 아닌 복지 사업의 일환으로서 개념화되어 있었다.

이러한 상황에서 1991년 ‘영유아보육법’의 제정은 보육사업이 전격적으로 태동하는 계기가 되었다.

영유아보육법 제정 이후 ‘보육사업’을 보건사회부가 본격적으로 담당하여 운영하기 시작하고, ‘탁아’에서 ‘보육’으로 그 기능이 확대되었다(이정원 외, 2017: 59).

이 시기에는 특히 김영삼 정부의 ‘신경제 5개년 계획’에 상응한 ‘보육시설 확충 3개년 계획’이 시행되면서, 보육시설의 수가 크게 확충되는 등 보육사업의 ‘양적 팽창’으로 특징 지워지게 되고(조복희·강희경·김양은·한유미, 2013: 387), 이에 따른 폐해도 발생하게 되었다. 보육시설의 양적 확충을 목표로 민간 시설 위주의 무차별적인 확충이 이루어진 결과, 서비스 질의 저하, 보육 공급 구조의 민영화를 촉발하게 되어, 보육사업은 애초부터 이러한 문제점을 안고 시작되게 된 것으로 평가된다(이정원 외, 2017: 60).

▮ 표 IV-1-2 ▮ 보육사업 태동기 주요 내용 요약(1991-2003)

구분	보육사업 태동기 특징
기본방향 및 의의	<ul style="list-style-type: none"> • 탁아에서 보육으로 인식 전환 및 기능 확대 • 보육시설의 양적 확충
관련법	<ul style="list-style-type: none"> • 영유아보육법
보육료 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 소득계층별 차등적 지원
일가정양립	<ul style="list-style-type: none"> • 인식 정립 시작
전달체계	<ul style="list-style-type: none"> • 보건사회부 주관 • 민간 및 공공 보육사업 확대 및 다양화
한계	<ul style="list-style-type: none"> • 민간시설 위주 확충으로 공급구조의 민영화 • 서비스 질 저하

출처: 이정원 외(2017). 2018-2022 보육중장기 발전방안 연구. 육아정책연구소. p. 61 <표 II-2-2>

다. 육아정책의 개념화기(2004-2005)

노무현 정부 이후 보육사업은 새로운 도약을 맞게 된다(이정원 외, 2017: 61). 2004년 6월 고령화및미래사회위원회에서 ‘보육 및 유아교육 지원의 공공성 확대’ 대책을 발표하고 이에 따라 보육과 유아교육을 포함하는 ‘제1차 육아지원정책방안’이 마련되었고(이미화 외, 2012: 33), 이는 ‘육아지원정책’은 유아교육과 보육을 모두 아우르는 개념으로 공식적으로 개념화하게 된 계기라는 점에서 큰 의미를 지니는 부분이다. 2004년에 이어 2005년에는 1차 육아지원정책방안의

보완인 ‘제2차 육아지원정책 방안’을 발표하며(이미화 외, 2012: 33), 육아에 대한 국가 차원의 정책을 수립하기 시작하는 등 육아에 대한 국가적·정책적 접근이 시작되게 되었다.

다만 이 시기는 보육수요자에 대한 인식은 미비하고 시설중심의 지원과 보육의 전문화 추구가 시작된 것으로 볼 수 있다(이정원 외, 2017: 62).

▮ 표 IV-1-3 ▮ 육아정책의 개념화기 주요 내용 요약(2004-2005)

구분	육아정책의 개념화기 특징
기본방향 및 의의	<ul style="list-style-type: none"> • 보육의 공공화 및 전문화 추구 • 육아지원정책의 정책적 계획 수립, 보육에 대한 국가 책임 강화
관련 계획	<ul style="list-style-type: none"> • ‘제1차 육아지원정책 방안(2004)’ • ‘제2차 육아지원정책 방안(2005)’
보육료 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 표준보육료 산정, 기본 보조금 신설 • 소득수준별 지원 확대
일가정양립	<ul style="list-style-type: none"> • 일가정 양립의 전제로 보육이 자리매김
전달체계	<ul style="list-style-type: none"> • 여성가족부와 보건복지부의 운영 • 공공보육 확대
한계	<ul style="list-style-type: none"> • 시설중심 지원 • 수요자에 대한 인식 미비

출처: 이정원 외(2017). 2018-2022 보육중장기 발전방안 연구. 육아정책연구소. p. 62 <표 II-2-3>

라. 저출산대책과의 연계기(2006-현재)

2004년 대통령자문 고령화및미래사회위원회는 ‘제1차 육아지원정책 방안’을 발표하면서 ‘육아(지원)정책’을 ‘아동발달 지원’, ‘부모의 일-가정 양립 지원’, ‘부모 역할 지원’, ‘저출산 대응’의 기능을 하는 것으로 최초로 공식화하였다(백선희, 2018)²⁹⁾. 이 이후 지금까지 육아정책은 유아교육과 보육 정책을 핵심으로 한 정책으로 개념화됨과 동시에, ‘저출산 대책’의 핵심 분야로 활용되어 왔음이 사실이다.

특히 2006년 이후 총 3차에 걸쳐 ‘저출산·고령사회 기본계획’이 시행되면서, 유아교육보육 정책을 핵심으로 한 육아정책은 저출산 대응의 대표적인 정책으로 대대적인 확대와 발전이 이루어진 바 있다. 동 계획에서는 영유아 보육료, 교육비

29) 본 연구사업 추진 기간 중 이루어진 ‘제1차 초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한 육아정책포럼 (2019.07.10.)’ 발표 자료.

지원 확대, 방과후 학교 확충, 양질의 육아인프라 확충 등 육아정책 관련 분야를 중점과제로 추진하는 등(대한민국정부, 2016: 20; 이정원 외, 2017: 62) 저출산 문제의 해결방안으로 제시하였다. 1차 계획에서는 육아시설의 인프라 확충, 양육 비용 부담 경감 등 육아정책 위주의 계획을 추진한 바 있으며, 2차 계획에서는 결혼 및 출산의 ‘부담 경감’에 중점을 두면서 주된 방안으로 무상보육, 무상교육의 실현을 추진하였다. 다만 3차 계획에서는 영유아에 대한 육아정책 위주의 저출산 대책을 넘어서서, 좀 더 저출산에 대한 거시적 접근을 시도하고 있는 것이 사실이다. 여성과 남성의 평등한 육아를 지원하고 단순히 양육비용 지원, 양육부담 경감의 차원에서 나아가 사회구조와 문화에 대한 배려를 저출산 대책으로 포함하고자 시도하고 있다(이정원 외, 2017: 62-63).

이는 제 1, 2차 저출산·고령사회기본계획 기간인 10년간 152조원의 재원이 투입되었고, 저출산 정책에만 80조원을 투자한 것을 고려한다면 그 효과가 크지 않다는 비판이 있고, 저출산 정책 예산 중 큰 부분이 보육과 유아교육 정책에 대한 예산임에도 불구하고 출산율 자체의 회복에 전혀 기여하지 못했다는 점에서 보육·유아교육 정책의 ‘저출산 대응’ 기능에 대한 의구심이 제기되고 있다고 볼 수 있을 것이다.

▣ 표 IV-1-4 ▣ 저출산고령화 기본 계획 중 보육 관련 내용 정리

구분	1차(2006-2010)	2차(2011-2015)	3차(2016-2020)
돌봄 관련	영유아 보육, 교육비 지원 확대	보육교육비 전액 지원 확대	맞춤형 돌봄 확대 및 교육 개혁
	방과후 학교 확충		초등돌봄 질 제고 및 확충
	양질의 육아 인프라 확충		민고 맡길 수 있는 보육 환경, 국공립 공공형, 직장어린이집 비율 37%
일가정양립 관련	육아휴직 활성화	육아휴직급여 정률제 및 육아기 근로시간 단축청구권 도입	남성 육아 참여 일상화
		유연한 근로 형태 확산	중소기업과 비정규직도 아이 키우기 좋은 환경
저출산 예산(조원)	19.7	60.5	108

출처: 이정원 외(2017). 2018-2022 보육중장기 발전방안 연구. 육아정책연구소. p. 63 <표 II-2-4>

자료: 대한민국 정부(2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020). p. 20, p.50, pp79-102를 참고하여 정리함.

마. 육아정책의 체계화기(2006-현재)

2004년 영유아보육법 개정으로(2005년 시행) 국가의 보육계획수립이 의무화 되었으며(여성가족부, 2006: 91, 이정원 외, 2017: 15에서 재인용), 2012년 유아교육법 개정으로 유아교육발전 기본계획의 수립, 추진도 의무화되었다(문무경·박창현·송기창·김문정, 2017: 18). 즉, 국가 수준의 정기적인 보육·유아교육 기본 계획 수립 의무가 법적 근거를 갖추게 된 이후, 한국의 육아정책은 체계화되기 시작하였다고 할 수 있다. 5년간에 걸친 중장기 계획을 수립하게 됨으로써 육아정책에 대한 수요를 파악하기 위한 조사를 실시해야 할 필요성도 높아졌으며, 수요자의 욕구와 미래 전망에 근거한 계획의 도출과, 실시 후 목표, 그에 따른 평가 등 정책의 체계화가 따르게 되었다.

▮ 그림 IV-1-1 ▮ 보육 중장기 기본계획의 연혁(1차~2차)

	제1차 중장기 보육기본계획 (새싹플랜, '06~'08)	제1차 계획보완 (아이사랑플랜, '09~'12)	제2차 중장기 보육기본계획 ('13~'17)
비전	함께 키우는 건강한 아동	아이와 부모가 행복한 세상	아이는 행복하고 부모는 안심할 수 있는 세상
전략	보육의 공공성 강화 양질의 보육서비스	영유아 중심 국가책임제 보육 신뢰회복	건강한 성장발달 국가책임 실현 참여와 신뢰증진
추진과제	1. 공보육 기반조성 2. 부모 육아부담 경감 3. 다양한 보육서비스 제공 4. 아동중심의 보육환경 조성 5. 보육서비스 관리체계 강화	1. 부모의 비용부담 완화 2. 수요자 맞춤 지원 3. 보육시설 질제고 및 균형배치 4. 보육인력 전문성 제고 5. 전달체계 효율화 6. 보육사업 지원체계 구축	1. 부모의 비용부담 완화 2. 수요자 맞춤 지원 3. 보육시설 질제고 및 균형배치 4. 보육인력 전문성 제고 5. 전달체계 효율화 6. 보육사업 지원체계 구축

출처: 보건복지부 보도자료(2017. 12. 27). '보육양육에 대한 사회적 책임 강화'를 위한 제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022) 발표. p. 11.

2006년 여성가족부가 '제1차 중장기 보육계획(새싹플랜, 2006-2010)을 수립한 이래, 보건복지부로 보육정책의 주관부처가 이관되어 '아이사랑플랜(2009-2012)', '제2차 중장기보육 기본계획(2013-2017)'(이정원 외, 2017:65) '제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022)'가 수립되어(보건복지부 보도자료, 2017. 12. 27)³⁰⁾ 추진 중이다.

30) 보건복지부 보도자료(2017. 12. 17). 보육·양육에 대한 사회적 책임 강화를 위한 제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022) 발표

그림 IV-1-2 제3차 중장기보육 기본계획

비전	영유아의 행복한 성장을 위해 함께하는 사회			
목표 및 전략	보육의 공공성 강화	보육 체계 개편		
	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국공립 이용률 40%로 확대 2. 국공립 운영의 공공성 강화 3. 직장어린이집 활성화 4. 어린이집 운영의 건전성 제고 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 어린이집 이용 및 지원체계 개선 2. 표준보육비용 산정 및 적정 보육료 지원 3. 보육과정 개편 		
	보육서비스 품질향상	부모 양육지원 확대		
	<ol style="list-style-type: none"> 1. 보육교사 전문성 강화 2. 보육교사 적정 처우 보장 3. 영유아 보육환경 개선 4. 상시적 품질관리 강화 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 부모의 양육역량 강화 지원 2. 시간제 보육 서비스 확대 3. 취약보육 지원 개선 		
실행기반	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지원기관 기능 개편 ▶ 민·관 협업 확대 ▶ 전산시스템 개편 			

출처: 보건복지부 보도자료(2017. 12. 27). '보육양육에 대한 사회적 책임 강화'를 위한 제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022) 발표.

유아교육법 제3조의2에 근거한 '유아교육발전기본계획'은 2012년 1월 유아교육법 개정 시 의무화되었으나, 실질적으로는 2009년부터 유사한 성격의 '유아교육선진화추진계획'이 마련되어 추진 중이었다. 교육과학기술부는 선진화정책의 미진한 부분을 지속적으로 추진하고 누리과정 운영의 내실화를 위하여 2013년 2월 '제1차 유아교육발전 5개년 계획(2013-2017)'을 수립하였고(문무경 외, 2017: 18), 2017년 12월 '제2차 유아교육발전기본계획'에 해당하는 '유아교육 혁신방안'을 발표하였다(교육부 보도자료, 2017. 12. 27).³¹⁾

31) 교육부(2017. 12. 17). 출발선 평등을 보장하기 위한 '유아교육 혁신방안' 발표.

표 IV-1-5 유아교육선진화 계획과 유아교육 발전5개년 계획

	유아교육선진화계획(2009. 8)	제1차 유아교육발전 5개년 계획
비전	아이가 행복한 미래형 학교	아이들이 행복한 유아교육실현
목표	질 높은 유아교육서비스 제공 생애초기 출발점 평등 보장 선진 유아교육 기반 마련	의무교육 기반조성으로 공정한 출발선 보장 · 누리과정 지속 발전 유아교육 선진화 보완 추진
주요정책 분야	1. 유아학비 부담 경감 2. 선진유아교육제도 구축 3. 미래지향적 교육과정 운영 4. 우수 교원 배치, 활용 5. 유아교육 지원체계 강화	1. 유아교육기회 확대 2. 유치원 운영 효율화 3. 교육과정 및 방과후 과정 내실화 4. 교원의 전문성 및 자긍심 강화
핵심과제	공립유치원 확충 유아무상교육 단계적 확대 유치원 정보공시제, 재무회계 규칙, 운영위원회 도입 유치원 교육과정 개편 유치원 교원 양성 및 임용 제도 개선 교원 능력개발평가 단계적 도입 유아교육 종합정보시스템 구축	유아무상교육 지속 확대 유치원 정보공시제 정착 유치원 평가 개선 유치원 재무회계규칙 도입, 운영위원회 정착 및 발전 누리과정 운영 내실화, 지속 발전 방과후 과정 운영 내실화 유치원교원능력개발평가 정착 유치원 교원임용 및 인사방식 개선

출처: 문무경 외(2017). 2018-2022 유아교육 중장기 발전방안 연구. 육아정책연구소. p.20 <표 II-1-1> 발췌, 재구성

그림 IV-1-3 유아교육 혁신방안(2018-2022)

비전	유아교육에 대한 국가책임 강화와 교육문화 혁신
목표	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국가 책무성 강화를 통한 양질의 유아교육 및 실질적 교육기회 평등 보장 ■ 유치원, 교원, 학부모 등 교육공동체와 함께 유아발달 지원 ■ 교육현장과의 협력체계 구축을 통해 유아교육 공공성 확보
추진과제	1 유아교육의 공공성 강화를 통한 교육의 희망사다리 복원 <ul style="list-style-type: none"> ■ 희망사다리 복원을 통한 실질적 교육기회 평등 실현 ■ 국공립 유치원 확대를 통한 국가책임 강화 ■ 건전한 사립유치원 육성·지원을 통한 공공성 강화
	2 교실혁명을 통한 유아중심의 교육문화 조성 <ul style="list-style-type: none"> ■ 유아가 중심이 되는 교육패러다임 전환 ■ 영유아 대상 과도한 사교육 문화 개선
	3 교육공동체와 함께 유아의 건강한 발달 지원 <ul style="list-style-type: none"> ■ 학부모가 안심할 수 있는 유아 교육환경 조성 ■ 학부모 참여 강화로 유아의 건강한 발달 지원 ■ 교원의 업무부담 완화를 통한 유아와의 상호작용 강화
	4 유아교육 혁신을 위한 행정시스템 구축 <ul style="list-style-type: none"> ■ 현장에 적합한 평가체계 마련 ■ 사립유치원 행정지원 체계 개선

출처: 교육부 보도자료(2017. 12. 27). 출발선 평등을 실현하기 위한 '유아교육 혁신방안' 발표 중 「공공성 강화를 통한 유아교육 혁신방안」, p. 3.

2 육아정책 패러다임 전환의 필요성과 방향

본 연구는 육아에 대한 가치 및 환경 변화에 대응한 육아정책 패러다임 전환의 필요성을 확인하고, 이에 대한 근거를 찾으며, 향후 육아정책의 역할 및 기능 전환의 방향을 제시하고자 하였다. 이를 위해 본 연구에서는 다양한 관련 분야의 전문가들 간 육아정책에 대한 각 분야의 관점에서의 의견을 교환하는 논의의 장을 마련하는 한편, 육아정책 연구범위의 확대와 재정립을 위하여 육아 관련 분야를 포함한 다양한 분야의 전문가 28명을 대상으로 육아정책 연구의 패러다임 전환에 대하여 설문조사를 실시하였다. 본 절에서는 전문가 조사를 통해 나타난 육아정책 패러다임 전환 방향에 대한 전문가들의 동의 정도와 향후 정책 과제에 대한 의견 취합 결과를 제시하였다.

가. 응답자 특성

정부가 실현하고자 하는 ‘포용적 복지 국가’에서의 정책수립 및 시행은 직접적으로 밀접하게 관련이 있는 분야에서만의 논의에서 나아가 다양한 분야와의 연계를 통한 융합적인 정책 마련이 수반되어야 하므로 본 연구에서는 보다 다양한 분야의 전문가들의 의견을 듣고자 하였다. 이에 본 조사에 포함된 응답자들의 전문 분야는 유아교육, 아동학, 가족학 등 육아정책과 밀접하게 관련된 분야 외에도 사회/사회복지학(5명), 보건의료(4명), 경제학(2명), 여성학(2명) 등을 포괄하였다. 응답자의 연령 분포는 50대가 가장 높은 비중(53.6%)을 차지하는 것으로 나타났고, 해당 분야 평균 경력은 약 25년인 것으로 나타났다.

표 IV-2-1 | 응답자 기본특성

단위: 명, %

구분	사례수	비율	구분	사례수	비율
분야			연령		
가족학	6	21.4	30대	1	3.6
아동학	2	7.1	40대	5	17.9
유아교육학	5	17.9	50대	15	53.6
보건의료	4	14.3	60대	7	25.0

구분	사례수	비율	구분	사례수	비율
경제학	2	14.3	해당분야 경력		
사회학/사회복지학	5	17.9	평균	24.7 년	
여성학	2	7.1	표준편차	16.69년	
기타	2	7.1			
계				28	100.0

주: 연령은 '① 30대 ② 40대 ③ 50대 ④ 60대'로 설문함.

나. 육아정책의 사회적 기능

2004년 '대통령자문 고령화 및 미래사회위원회'의 「제1차 육아지원정책 방안」에서 육아지원정책은 '아동의 발달 지원', '부모의 일-가정 양립지원', '부모 역할 지원', '저출산 대응'의 사회적 기능을 하는 것으로 발표된 바 있어(백선희, 2018), 본 전문가 조사의 첫 번째 설문으로 해당 정책 방안 이후 우리나라의 육아지원정책이 각 범주의 기능에 어느 정도의 기여를 하였는가를 제시하였다. 이에 대한 응답 결과로, '일-가정양립 지원'과 '아동발달 지원'에는 다소 높은(7점) 기여를 했다는 응답이 각각 39.3%와 32.1%로 가장 높게 나타났고, 부모역할 지원과 저출산 대응에는 그 보다 낮은 수준(6점)의 기여를 했다는 응답이 28.6%와 25.0%로 가장 높게 나타났다(표 IV-2-2 참조). 전통적인 육아정책의 기능으로 규정되었던 이러한 4개 항목에 대한 기여 정도의 평균 점수를 살펴본 결과, '부모의 일-가정 양립' 이 평균 6.32점으로 전문가들이 가장 기여도가 높은 것으로 평가하였고, '저출산 대응'은 4.79점으로 가장 기여도가 낮은 부분으로 평가되었다. 즉, 전문가들은 그간 육아정책은 일하는 부모의 일-가정 양립을 원활하게 하는데 상대적으로 가장 크게 기여하였고, 어린이집과 유치원에서 표준보육과정, 누리과정 등 영유아의 발달 단계에 적합한 커리큘럼의 도입을 통해 아동의 적절한 발달을 촉진하고 지원하는데도 상대적으로 기여도가 높다고 평가하고 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 기여도 평정이 '매우 낮음' 1점에서 '매우 높음' 10점까지 응답하도록 한 결과임을 고려할 때 가장 높은 평가를 얻은 '부모의 일-가정 양립 지원' 기능도 기여도가 단지 6.32점으로 평가된 것은 전문가들이 육아정책의 기여 정도에 대해 전반적으로 높지 않다고 평가하고 있는 것으로 볼 수 있을 것이다.

표 IV-2-2 육아(지원)정책의 사회적 기능에 대한 기여도

단위: %(명), 점

구분	매우 낮음 (1)		보통 (5)					매우 높음 (10)		계 (사례수)	평균 (표준편차)	
부모의 일-가정 양립 지원	0.0	3.6	3.6	14.3	3.6	14.3	39.3	14.3	7.1	0.0	100.0 (28)	6.32 (1.76)
아동발달 지원	3.6	7.1	0.0	3.6	14.3	25.0	32.1	14.3	0.0	0.0	100.0 (28)	5.93 (1.82)
부모역할 지원	3.6	7.1	10.7	7.1	21.4	28.6	14.3	0.0	7.1	0.0	100.0 (28)	5.21 (1.95)
저출산 대응	10.7	7.1	3.6	14.3	21.4	25.0	14.3	3.6	0.0	0.0	100.0 (28)	4.79 (1.97)

주: 평균은 '매우 낮음(1점)~매우 높음(10점)'로 평정하여 산출한 것임.

한편, 그간 중시되었던 육아정책 기능에 대한 향후 강조 정도에 대해 설문한 결과를 살펴보면, 전문가들이 일·가정양립 지원과 아동발달 지원에 대하여 '매우 강조'해야 할 것이라고 응답한 비중이 각각 50.0%와 39.3%로 가장 높게 나타나, 전문가들은 여전히 이들 범주에 대한 정책 역할이 중요하다고 평가하고 있는 것으로 보인다(표 IV-2-3 참조). '강조 불필요' 1점에서 '매우 강조해야 함' 10점까지 응답하도록 한 결과 '부모의 일-가정 양립'은 평균 8.96점으로 향후에도 지속적으로 가장 강조가 필요한 기능으로 나타났으며, '아동발달 지원' 8.46점, '부모역할 지원' 8.36점, '저출산 대응' 7.61점으로 전문가들은 기존의 육아정책의 기능이 향후에도 지금 수준 이상의 강조가 지속되어야 한다고 생각하는 것으로 나타났다. 이는 이러한 육아정책 기능이 역시 육아정책이 해야 할 중요한 기능임을 인정하는 동시에, 지금까지 중요한 기능이 제대로 실현되지 못했다는 판단에서 요구된 결과로 사료된다.

표 IV-2-3 육아(지원)정책의 사회적 기능에 대한 향후 강조 정도

단위: %(명), 점

구분	강조 불필요 (1)		지금 수준 (5)					매우 강조 (10)		계 (사례수)	평균 (표준편차)	
부모의 일-가정 양립 지원	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.1	7.1	17.9	17.9	50.0	100.0 (28)	8.96 (1.29)
아동발달 지원	0.0	0.0	0.0	0.0	14.3	0.0	10.7	14.3	21.4	39.3	100.0 (28)	8.46 (1.75)

구분	강조 불필요 (1)	← →			지금 수준 (5)	← →			매우 강조 (10)	계 (사례수)	평균 (표준편차)	
부모역할 지원	0.0	0.0	0.0	0.0	3.6	10.7	10.7	21.4	28.6	25.0	100.0 (28)	8.36 (1.45)
저출산 대응	0.0	0.0	3.6	3.6	21.4	7.1	10.7	3.6	17.9	32.1	100.0 (28)	7.61 (2.30)

주: 평균은 '강조불필요(1점)~'매우 강조(10점)'로 평정하여 산출한 것임.

다. 육아정책의 패러다임 전환 방향

다음으로 9개 항목으로 정리한 육아정책 패러다임 전환 방향을 제시하고, 이에 대한 동의 정도를 항목별로 응답하도록 하였다. 주요 결과를 살펴보면, '여성 중심 육아 역할 지원에서 양성 평등한 육아역할 지원(남성을 위한 육아지원) 확대'로 전환되어야 한다는 데에 '전적으로 동의'한 비중이 78.6%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 '육아기 부모, 성인 중심에서 아동의 행복을 위한(아동중심) 육아정책 강조로의 전환'에 전적으로 동의한 비중이 69.9%를 차지하는 것으로 나타났다.

그동안은 육아정책이 확대되었다고 하여도 주로 여성의 주 양육자로서의 역할을 좀더 원활하게 할 수 있도록 지원한다는 패러다임에 갇혀 있었다고 할 수 있다. 그러나 이러한 조사 결과에서 이제 육아의 역할을 부와 모가 나눌 수 있도록 함으로써 가족형태의 변화, 자녀 양육 역할에 대한 가치관의 변화에 따라 요구되는 가정 내 부모의 역할 변화를 지원하고, 여성의 경제활동 참여 증가라는 사회·경제적 여건 변화에 대응하기 위한 육아정책 패러다임 전환의 요구가 반영되었다고 볼 수 있다. 또한, 육아정책의 수요자를 '부모'로 보아, 단순하게 아동양육을 '제공'한다는 패러다임에서 벗어나 육아정책의 궁극적 수요자를 '아동'으로 보고, 부모 입장에서는 양육의 '대상'일 뿐이었던 '아동의 복지(행복)'에 육아정책의 중심이 있어야 한다는, 가장 기본적인지만 그 동안 다소 간과되었던 방향성에 대한 의미 있는 결과도 도출되었다. 그 외에 출산 대책으로서의 육아정책이 '육아' 자체의 행복을 위한 육아정책(53.6%)으로, 보육·유아교육 정책 중심은 일과 생활의 균형 정책 강화(53.6%)로 방향을 전환해야 한다는 의견에 전적으로 동의한 비중이 높게 나타났다.

즉, 전문가들은 그간 대표적인 저출산 대책으로 육아정책의 역할이 많이 기대되고 요구되었음에도 불구하고, 육아정책은 출산율을 제고하기 위한 도구가 아니며, 오히려 그 중심에 있어야 하는 것은 국민의 일과 생활의 균형을 제고하는 정책으로서 기능해야 한다는 의견을 제시하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 출산율 제고는 국민의 일과 생활의 균형이나 양성 평등한 육아역할의 지원, 아동의 행복 제고 등의 역할이 충실히 수행되었을 때 부수적으로 나타날 수 있는 효과 정도로 기대해야 한다는 것을 알 수 있다.

이밖에도 전문가들은 ‘정부와 가족 중심의 육아정책에서 정부와 가족, 사회가 공동으로 책임지는 구조의 육아정책’, ‘보육교육 중심의 육아정책에서 학문간 융합과 연계를 통한 육아정책의 영역 확대’, ‘저소득 계층 위주의 육아정책에서 중산층, 전 계층을 포괄하는 정책의 강조’, ‘사회제도 중심의 접근에서 사회문화적 접근 강조’로의 전환 등 본 연구를 위한 전문가 조사에서 제시한 향후 육아정책 패러다임 전환의 모든 방향에 대해 총 5점 중 4점 이상의 높은 동의도를 보였다. 즉, 본 연구에서 제시한 육아정책 패러다임 전환의 방향성이 적절하다는 것을 확인할 수 있었다.

▣ 표 IV-2-4 ▣ 육아정책 패러다임 전환 방향에 대한 동의 정도

단위: %(명), 점

구분	전혀 동의하지 않음 (1)	동의하지 않는 편임 (2)	보통임 (3)	동의하는 편임 (4)	전적으로 동의함 (5)	계 (사례수)	평균 (표준편차)
여성 중심의 육아 역할 지원 → 양성 평등한 육아역할 지원(남성을 위한 육아지원) 확대	0.0	3.6	3.6	14.3	78.6	100.0 (28)	4.68 (.72)
육아기 부모, 성인 중심 → 아동의 행복을 위한(아동중심) 육아정책 강조	0.0	0.0	7.1	25.0	69.9	100.0 (28)	4.61 (.63)
‘출산 대책’으로서의 육아정책 → ‘육아’ 자체의 행복을 위한 육아정책	0.0	0.0	10.7	35.7	53.6	100.0 (28)	4.43 (.69)
정부와 가족 중심의 육아정책 → 정부와 가족, 사회(시민사회, 기업, 국민)가 공동으로 책임지는 구조의 육아정책 (사회의 역할 확대)	0.0	0.0	7.1	46.4	46.4	100.0 (28)	4.39 (.63)
보육·유아교육 정책 중심 → 일과 생활의 균형 정책 강화	0.0	3.6	10.7	32.1	53.6	100.0 (28)	4.36 (.83)

구분	전혀 동의 하지 않음 (1)	동의 하지 않는 편임 (2)	보통임 (3)	동의 하는 편임 (4)	전적 으로 동의함 (5)	계 (사례수)	평균 (표준 편차)
보육·교육 중심의 육아정책 → 학문간 융합과 통합을 통한 육아정책 영역 확대(보육·교육 + 복지+ 보건 + 경제 + 문화 + 여성 + 국토 + 과학 + 환경 등)	0.0	7.1	7.1	39.3	46.4	100.0 (28)	4.25 (.89)
영유아 중심 육아정책 → 육아정책의 대상 태아기(임신)부터 아동기까지 확대	0.0	3.6	17.9	32.1	46.4	100.0 (28)	4.21 (.88)
저소득 계층 위주의 정책 → 중산층, 전 계층 포괄 정책 강조	3.6	7.1	14.3	25.0	50.0	100.0 (28)	4.11 (1.13)
사회제도 중심의 접근 → 사회문화적 접근 강조	3.6	10.7	7.1	32.1	46.4	100.0 (28)	4.07 (1.15)

주: 평균은 '전혀 동의하지 않음(1점)~전적으로 동의함(5점)'으로 평정하여 산출한 것임.

다음으로, 육아정책 범위 확대 시 영유아 보육·교육 및 양육 지원 관련 분야와 연계·융합할 분야의 필요성 정도를 응답하도록 하였다(표 IV-2-5 참조). 전문가 들은 전통적인 육아정책의 고유 분야와 '일·가정양립 정책', '아동의 권리·복지 정책' 분야의 연계·융합할 필요성이 가장 높다고 응답하여서, 양 분야와의 연계·융합이 '매우 필요'하다는 응답이 각각 64.3%로 제시한 분야 중 가장 높게 나타났다. 이는 앞서 <표 IV-2-3>에서 살펴보았던 육아(지원)정책의 사회적 기능에 있어서 향후에 강조되어야 할 범주에 대한 설문에서 '일·가정양립 지원'과 '아동발달 지원' 등이 '매우 강조'해야 할 범주라고 응답한 비중이 높게 나타난 것과 동일한 맥락의 결과라고 볼 수 있다.

다음으로 가족(복지) 정책, 고용·노동정책 분야가 각각 60.7%로 높게 나타났다. 그 외에 사회의식·문화 관련 정책, 여성 정책 분야에 대한 필요정도가 높게 나타났고, 평균적으로 '필요한 편임-4점' 이상의 평가를 얻은 육아정책과 연계·융합이 필요한 분야는 '일·가정양립 정책 분야(4.64점)', '가족(복지)정책 분야(4.57점)', '아동의 권리·복지 정책 분야(4.54점)', '고용·노동정책 분야(4.50점)', '사회 의식문화 관련 정책 분야(4.11점)', '여성 정책 분야(4.07점)가 포함되었다. 제시된 분야 외에 기타 융합이 필요한 분야로 전문가들은 지역 생활SOC(병원, 도서관, 공원 등)정책 분야, 공교육 강화를 위한 교육 정책 분야 등을 제안하였다.

표 IV-2-5 육아 지원 관련 분야와 다른 분야와의 연계·융합 필요 정도

단위: %(명), 점

구분	전혀 필요 하지 않음 (1)	필요 하지 않는 편임 (2)	보통임 (3)	필요한 편임 (4)	매우 필요함 (5)	계 (사례수)	평균 (표준 편차)
일-가정 양립 정책 분야	0.0	0.0	0.0	35.7	64.3	100.0 (28)	4.64 (.88)
가족(복지) 정책 분야	0.0	0.0	3.6	35.7	60.7	100.0 (28)	4.57 (.57)
아동의 권리·복지 정책 분야	0.0	0.0	10.7	25.0	64.3	100.0 (28)	4.54 (.69)
고용·노동정책 분야	0.0	0.0	10.7	28.6	60.7	100.0 (28)	4.50 (.69)
사회 의식·문화 관련 정책 분야	0.0	7.1	17.9	32.1	42.9	100.0 (28)	4.11 (.96)
여성 정책 분야	0.0	3.6	25.0	32.1	39.3	100.0 (28)	4.07 (.90)
보건·의료 정책 분야	0.0	7.1	21.4	42.9	28.6	100.0 (28)	3.93 (.90)
주거 및 지역 개발 정책 분야 (예: 신혼부부 주택단지, 혁신도시, 도 시재생사업 등)	0.0	21.4	17.9	42.9	17.9	100.0 (28)	3.57 (1.03)
청년 결혼지원 정책 분야	10.7	7.1	35.7	25.0	21.4	100.0 (28)	3.40 (1.23)
환경 정책 분야 (예: 미세먼지 대응 등)	7.1	17.9	39.3	25.0	10.7	100.0 (28)	3.14 (1.08)

주: 평균은 '전혀 필요하지 않음(1점)'~'매우 필요함(5점)'로 평정하여 산출한 것임.

다음으로 육아정책연구의 포괄 연령범위를 확대한다면 적절한 연령대가 어디까지라고 생각하는지에 대한 설문에서는 초등학교 저학년까지의 확대가 '매우 적절'하다고 응답한 비중이 50.0%로 가장 높게 나타났고, 태아까지의 확대가 '매우 적절'하다고 응답한 비중이 39.3%로 나타났다. 초등고학년까지의 확대도 '매우 적절' 29.6%, '적절' 29.6%로 적절하다는 의견이 높았다. 그러나 중고등학생까지

의 확대는 적절하다는 의견이 각각 28.6%(중등: 적절+매우 적절), 21.5%(고등: 적절+매우적절)에 불과하여서, 대체로 향후 육아정책연구의 범위는 태아에서 초등 저학년까지, 또는 초등 고학년까지 확대함으로써 육아지원 및 저출산 극복 정책 수립에 보다 적극적이고 유연하게 대응하도록 해야 할 것이다.

표 IV-2-6 육아정책연구 범위 확대 시 포괄 연령범위의 적절성

단위: %(명), 점

구분	매우 부적절	부적절	보통	적절	매우 적절	계 (사례수)	평균 (표준편차)
태아	7.1	17.9	7.1	28.6	39.3	100.0(28)	3.75(1.35)
영유아	※ 현재 육아정책연구의 주된 대상						
초등 저학년	7.1	0.0	3.6	39.3	50.0	100.0(28)	4.25(1.08)
초등 고학년	7.4	14.8	18.5	29.6	29.6	100.0(27)	3.59(1.28)
청소년(중등)	10.7	28.6	28.6	25.0	3.6	100.0(27)	2.81(1.08)
청소년(고등)	21.4	25.0	32.1	17.9	3.6	100.0(27)	2.48(1.05)

주: 평균은 '매우 부적절(1점)~매우 적절(5점)'로 평정하여 산출한 것임.

아울러 연령 범위를 확대했을 때 각 연령 범주별 필요 정책을 보면, 태아의 경우 '모 및 태아 보호를 위한 출산 전 휴가, 검진 프로그램 지원 및 홍보'에 대한 의견이 가장 많았고, 초등 저학년의 경우 '방과 후 돌봄 정책(공동육아)'에 대한 필요 의견이 가장 많은 것으로 나타났다.

만혼과 출산시기의 지연, 환경 오염 등으로 건강한 출산을 위협하는 사회환경적 요인이 증가하며, 태아가 가지는 평생 건강 차원에서의 중요성이 인지됨에 따라 전문가들도 육아정책이 태아기부터 개입되어야 한다고 보는 것으로 사료된다. 또한 핵가족화로 가정의 돌봄 기능이 약화되고, 아동 대상 범죄 등 사회적 위험이 증가하고 있어 초등 저학년기까지 '안전한 돌봄'에 대한 욕구가 크다는 것을 전문가들도 인식하고 있는 것으로 보인다. 즉, 초등학교 저학년생의 방과 후 시간에 대한 안전한 돌봄을 지원하기 위한 육아정책의 역할이 적극적으로 요구된다고 할 수 있다. 또한 초등고학년의 경우에도 청소년기로의 건강한 이행과 성장을 위한 돌봄과 다양한 문화 활동, 멘토링 등의 연계에 대한 요구가 높다고 보인다.

표 IV-2-7 | 연령 범위별 필요한 정책

연령 범위	정책	사례수
태아	모 및 태아 보호를 위한 출산 전 휴가, 검진 프로그램 지원 및 홍보	4
	모의 사회적 신분(미혼모, 장애인, 비정규직 등)과 상관없이 모든 태아의 안전(환경, 재난 등)한 출생에 대한 국가 보장	3
	임산부 및 배우자 교육	2
	그 외 보간의료지원, 건강한 임신과 출산을 위한 의료정책 및 경제적 정신적 부모 지원 정책, 임신부 고용지원, 산전산후관리	
초등 저학년	방과 후 돌봄 정책(공동육아)	5
	그 외 방과 후 교실, 가정, 학교, 지역사회의 협력체계 구축, 지역사회 교육문화 공동체 문화 구축 및 실현, 사교육 근절 대책, 아동의 권리복지 정책, 아동 발달 지원 정책, 여성의 일가정 양립지원, 육아를 위한 근로제도 활성화, 취학 후 사각지대 해소 정책 등 (교육시수 등 교육 정책 개편)	
초등 고학년	놀이, 사교육 제한	2
	그 외 가정, 학교, 지역사회의 협력 체계 구축, 문화 활동 및 멘토링, 아동의 권리복지 정책, 아동 발달지원 정책, 청소년 직전까지 국가가 돌봄 지원, 성장이 빠른 초등고학년의 청소년기로의 건강한 이행을 위한 돌봄, 한부모·다문화·장애부모·저소득 가구 등의 초등고학년을 위한 정책	

주: 각 연령범위가 적절하다고 응답한 경우에 한하여 제안하도록 한 결과임.

한편, 아동의 출생 이후에 주로 개입하는 육아정책의 포괄 대상 시기를 아동의 출생 전 어디까지 확대함이 적절한지에 대한 전문가들의 응답 결과를 보면, ‘자녀 임신 후~출산 전’을 ‘매우 적절’하다고 응답한 경우가 39.3%로 가장 높게 나타나(표 IV-2-8 참조), 앞서 살펴본 육아정책 연구의 연령 범위 확대 결과와 유사한 결과를 보였다. ‘(결혼 후) 자녀 임신 전’도 육아정책이 포괄하여 개입의 대상으로 삼는 것이 적절하다는 의견도 ‘매우 적절’이 25.0%, ‘적절(적절 + 매우 적절)’이 67.9%로 육아정책이 개입할 필요성이 높은 것으로 인식되고 있었다. ‘결혼 전 청년’까지 육아정책의 개입 대상 시기로 포괄할 것인지에 대해서는 ‘매우 적절’ 10.7%, ‘적절(적절 + 매우 적절)’ 39.3%로 상대적으로 낮게 나타났으나 적절하다는 인식이 어느 정도 나타나고 있었다.

표 IV-2-8 육아정책 포괄 대상 시기의 적절성

단위: %(명), 점

구분	매우 부적절 (1)	부적절 (2)	보통 (3)	적절 (4)	매우 적절 (5)	계 (사례수)	평균 (표준편차)
결혼 전 청년	10.7	17.9	32.1	28.6	10.7	100.0 (28)	3.10 (1.17)
(결혼 후)자녀 임신 전	10.7	10.7	10.7	42.9	25.0	100.0 (28)	3.61 (1.29)
자녀 임신 후~출산 전	3.6	3.6	17.9	35.7	39.3	100.0 (28)	4.04 (1.04)
자녀 출산 후	현재 육아정책 포괄 범위						

주: 평균은 '매우 부적절(1점)~매우 적절(5점)'로 평정하여 산출한 것임.

아울러 육아정책 포괄 대상 시기별 필요한 정책에 대한 의견을 보면, 모든 시기에서 '부모교육'에 대한 필요 의견이 가장 높은 빈도로 나타난 것을 확인할 수 있다. 이는 저출산 정책과 육아정책을 수립할 때 비용 및 현물 등 '양적인' 지원만을 고려하기 쉬우나 오히려 양육의 주체인 부모들이 생활에서 직접적으로 필요로 하는 정보나 기본적인 양육 지식들을 교육프로그램을 통하여 체계적으로 제공함으로써 '부모 역할'을 지원하는 것이, 보다 실질적인 양육지원 및 육아정책이 될 수 있다는 인식이 반영된 결과라고 볼 수 있다. 다만 대상 시기별로 (예비)부모들의 접근성이 높은 기관이 다르다는 점까지 고려한 후 적합한 기관을 통하여 지속적인 부모교육을 활성화 할 필요가 있다.

표 IV-2-9 육아정책 포괄 대상 시기별 필요한 정책

대상 시기	정책	사례수
결혼 전 청년	예비부모교육 (대학에서의 강의, 임신, 출산, 보육에 대한 안내와 가치 교육의 강화 포함)	3
	고용정책(취업지원, 일자리 창출)	2
	미혼모·부에 대한 정책	1
	결혼에 대한 가치관 제고	1
	청년 25세 전후로 생애 주기별 건강검진을 시행하여 청년 건강을 체크하고 건강한 성인을 위한 준비를 함	1

대상 시기	정책	사례수
(결혼 후) 자녀 임신 전	예비부모교육(지역사회에서 강의)	3
	건강한 임신 출산을 위해 임신 전 계획임신 지원(환경)	2
	주택마련정책	2
	국가(사회)의 지원안내와 부모됨의 행복교육 병행	1
	가족관계 관련 역량을 키워 주기 위한 지원 정책	1
	일과 가정의 양립지원 등을 통해 출산 및 육아에 대한 예상 기회비용 최소화	1
	임신 지원(난임, 시험관)	1
자녀 임신 후~ 출산 전	부모교육 및 지원(의료기관에서의 강의)	5
	보건·의료지원(정기 검진)	3
	일과 가정 양립을 위한 실효성 있는 정책(육아휴직, 경력단절의 불이익근절)	2
	돌봄 자원의 다양성과 접근성을 높이기 위한 정책	1
	태아를 중심으로 한 부부생활 지원 정책	1
	모든 태아의 건강한 출생을 위한 환경 필요	1
	임산부 고용 지원	1
	산전산후관리	1
	가정친화정책(양성평등)	1
	임신 및 출산 등록 사업 지원	1

주: 각 대상시기가 적절하다고 응답한 경우에 한하여 제한하도록 한 결과임.

라. 아동·가족 대상별 육아정책의 충분성과 필요성

다음으로 아동 및 가구를 대상별로 구분하여, 각 대상별 현재의 육아정책의 충분성 수준과 향후 필요성 수준을 각각 응답하도록 하였다.

아동 대상별 육아정책의 충분성을 보면, '모든 아동'을 고려한다면 '보통' 수준이라는 응답이 53.6%로 가장 높게 나타났으나, 여전히 취약계층 아동(기아, 유기 아동, 학대피해아동, 장애부모의 아동, 방임아동)의 경우에는 '매우 부족'하다는 의견의 비중이 가장 높게 나타났다. 아울러 한부모 가정 아동과 환아에 대한 육아정책의 충분성의 경우도 '부족'에 대한 의견이 가장 높게 나타나 향후 보완이 필요해 보인다. 흥미로운 점은 그간 육아의 대표적인 취약집단으로 분류되어 온 '맞벌이 가정', '농어촌 지역 아동', '다문화 가정', '빈곤(가정)의 아동' 대한 육아정

책은 상대적으로 충분하다는 의견이 다른 대상 집단에 비해 높게 나타난 점이다. 이는 그간 이들을 위한 집중적인 정책적 지원이 이루어져 왔던 결과로 사료된다. 또한 아동이 장애가 있는 경우보다, 장애가 있는 부모를 둔 아동에 대한 육아정책이 매우 부족하다는 의견이 높았는바, 이는 아동을 돌보는 주 양육자의 취약성에 대해 그간 정책적인 고려가 부족하였다는 점을 전문가가 심각하게 인지하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

▮ 표 IV-2-10 ▮ 아동 대상별 육아정책의 충분성 정도

단위: %(명), 점

구분	매우 부족 (1)	부족 (2)	보통 (3)	충분 (4)	매우 충분 (5)	계 (사례수)	평균 (표준편차)
모든 아동	10.7	17.9	53.6	17.9	0.0	100.0(28)	2.79(.88)
맞벌이 가정 아동	7.1	28.6	53.6	20.7	0.0	100.0(28)	2.68(.77)
다문화 가정 아동	14.3	32.1	35.7	14.3	3.6	100.0(28)	2.61(1.03)
농어촌 지역 아동	3.6	39.3	50.0	7.1	0.0	100.0(28)	2.61(.69)
빈곤아동	14.3	32.1	42.9	10.7	0.0	100.0(28)	2.50(.88)
한부모 가정 아동	7.1	50.0	28.6	14.3	0.0	100.0(28)	2.50(.84)
장애아동	25.0	39.3	25.0	10.7	0.0	100.0(28)	2.21(.96)
조손가정 아동	35.7	28.6	28.6	7.1	0.0	100.0(28)	2.07(.98)
미혼부모 가정 아동	39.3	35.7	21.4	3.6	0.0	100.0(28)	1.89(.88)
환아(질환 있는 아동)	32.1	50.0	17.9	0.0	0.0	100.0(28)	1.86(.71)
기아, 유기 아동	46.4	35.7	17.9	0.0	0.0	100.0(28)	1.71(.76)
학대피해아동	42.9	46.4	10.7	0.0	0.0	100.0(28)	1.68(.67)
장애부모의 아동	57.1	25.0	14.3	3.6	0.0	100.0(28)	1.64(.87)
방임아동	46.4	50.0	3.6	0.0	0.0	100.0(28)	1.57(.57)

주: 평균은 '매우 부족(1점)~매우 충분(5점)'로 평정하여 산출한 것임.

위와 같은 결과는 <표 IV-2-11>에서 제시한 각 아동 대상별 육아정책의 필요성 정도에서 다시 한 번 확인 할 수 있다. 즉, 아동 대상별 육아지원 정책의 필요성 정도를 살펴보면, 전반적으로 총 5점 기준 필요성의 정도가 평균 4점 이상으로 대상별 육아정책이 모두 필요하다는 데는 공통된 의견을 보였으며, 이중에서

도 특히 취약계층 아동인 방임아동, 학대피해 아동에 대한 육아지원 정책이 ‘매우 필요’하다는 의견이 각각 75.0%, 71.4%로 가장 높게 나타났다. 이어서 장애아동(64.3%), 미혼부모 가정(64.3%), 기아, 유기아동(64.3%) 등에 대한 ‘매우 필요’ 의견이 높은 비중으로 나타났다. 즉, 전문가들은 취약계층 아동에 대한 육아정책은 전반적으로 일반 아동에 비해 부족한 수준에 있으며, 그 중에서도 방임아동과 학대피해 아동이 이들에 대한 육아정책의 사각지대 보완의 필요성이 가장 높은 상태에 있다고 인지하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 이에 비해 상대적으로 육아정책의 지원이 그간 많이 이루어져 상대적으로 충분성 정도가 높게 응답되었던 ‘맞벌이 가정 아동’, ‘다문화 가정의 아동’, ‘모든 아동’, ‘농어촌 지역 아동’ 등에 대해 ‘매우필요’ 의견은 낮게 나타나고 있다.

▮ 표 IV-2-11 ▮ 아동 대상별 육아(지원)정책의 필요성 정도

단위: %(명), 점

구분	전혀 필요하지 않음 (1)	필요하지 않음 (2)	보통 (3)	필요 (4)	매우 필요 (5)	계 (사례수)	평균 (표준편차)
방임아동	0.0	3.6	0.0	21.4	75.0	100.0(28)	4.68(.67)
학대피해아동	0.0	3.6	0.0	25.0	71.4	100.0(28)	4.64(.68)
장애아동	0.0	0.0	3.6	32.1	64.3	100.0(28)	4.61(.57)
장애부모의 아동	0.0	0.0	3.6	35.7	60.7	100.0(28)	4.57(.57)
미혼부모 가정 아동	0.0	0.0	10.7	25.0	64.3	100.0(28)	4.54(.69)
조손가정 아동	0.0	0.0	3.6	39.3	57.1	100.0(28)	4.53(.58)
기아, 유기 아동	0.0	3.6	3.6	28.6	64.3	100.0(28)	4.53(.74)
한부모 가정 아동	0.0	0.0	0.0	53.6	46.4	100.0(28)	4.46(.51)
빈곤아동	0.0	0.0	10.7	35.7	53.6	100.0(28)	4.43(.69)
맞벌이 가정 아동	0.0	0.0	3.6	64.3	32.1	100.0(28)	4.29(.53)
환아(질환 있는 아동)	0.0	3.6	3.6	39.3	53.6	100.0(28)	4.23(.74)
다문화 가정 아동	0.0	0.0	10.7	57.1	32.1	100.0(28)	4.21(.63)
모든 아동	3.6	0.0	14.3	53.6	28.6	100.0(28)	4.04(.88)
농어촌 지역 아동	0.0	0.0	17.9	67.9	14.3	100.0(28)	3.96(.58)

주: 평균은 '전혀 필요하지 않음(1점)'~'매우 필요(5점)'로 평정하여 산출한 것임.

다음으로 가족유형별 정책의 충분성 정도를 보면, 역시 취약계층에 대한 관련 정책이 ‘매우 부족’하다는 의견의 비중이 높게 나타났다.

▣ 표 IV-2-12 ▣ 가족유형별 정책의 충분성 정도

단위: %(명), 점

구분	매우 부족 (1)	부족 (2)	보통 (3)	충분 (4)	매우 충분 (5)	계 (사례수)	평균 (표준편차)
모든 가족	7.1	21.4	57.1	14.3	0.0	100.0(28)	2.79(.79)
다문화 가족	10.7	39.3	28.6	17.9	3.6	100.0(28)	2.64(1.03)
맞벌이 가족	7.1	35.7	50.0	7.1	0.0	100.0(28)	2.57(.74)
농어촌 거주 가족	17.9	42.9	32.1	7.1	0.0	100.0(28)	2.29(.85)
빈곤 가족	25.0	39.3	28.6	3.6	3.6	100.0(28)	2.21(.99)
한부모 가족	17.9	53.6	17.9	10.7	0.0	100.0(28)	2.21(.88)
장애아동의 가족	25.0	50.0	25.0	0.0	0.0	100.0(28)	2.00(.72)
장애부모가족	39.3	39.3	14.3	7.1	0.0	100.0(28)	1.89(.92)
조손가족	35.7	46.4	14.3	3.6	0.0	100.0(28)	1.86(.80)
환아 가족	25.0	71.4	3.6	0.0	0.0	100.0(28)	1.79(.50)
미혼부모 가족	46.4	35.7	14.3	3.6	0.0	100.0(28)	1.75(.84)

주: 평균은 ‘매우 부족(1점)~매우 충분(5점)’로 평정하여 산출한 것임.

‘모든 가족’을 고려한 경우, 그 충분성의 수준이 ‘보통’이라고 응답한 경우가 57.1%로 가장 높게 나타난 반면에 취약계층(한부모 가족, 장애아동의 가족)의 경우 ‘부족’하다는 의견이 50% 이상으로 높게 나타났다.

아울러 미혼부모와 장애부모가정의 경우 가족유형별 정책의 필요성 정도를 설문하였을 때 ‘매우 필요’ 의견이 60.7%와 53.6%로 가장 높은 비중을 차지한 것으로 나타났다(표 IV-2-13 참조).

앞서 살펴본 아동의 측면에서 육아정책의 필요성이 높은 대상이었던 ‘방임 아동’, ‘학대피해아동’을 제외하면 가장 육아정책의 지원 필요성이 높았던 ‘장애 아동’, ‘장애 부모 가정의 아동’, ‘미혼부모 가정 아동’은 가족유형별로도 육아정책의 지원 필요성이 가장 높은 대상에 해당하였다. 즉, 미혼부모가족과 미혼부모 가정의 아동, 장애부모 가족과 장애부모가정의 아동, 장애아동 가족과 장애아동은

육아정책의 지원이 요구되는 대표적인 육아취약계층이며 채워야 할 사각지대로 인식되고 있음을 확인할 수 있다.

▣ 표 IV-2-13 ▣ 가족유형별 정책의 필요성 정도

단위: %(명), 점

구분	전혀 필요하지 않음 (1)	필요하지 않음 (2)	보통 (3)	필요 (4)	매우 필요 (5)	계 (사례수)	평균 (표준편차)
미혼부모 가족	0.0	0.0	7.1	32.1	60.7	100.0(28)	4.54(.64)
장애부모가족	0.0	0.0	3.6	42.9	53.6	100.0(28)	4.50(.58)
조손가족	0.0	0.0	3.6	50.0	46.4	100.0(28)	4.43(.57)
장애아동의 가족	0.0	0.0	3.6	50.0	46.4	100.0(28)	4.43(.57)
환아 가족	0.0	0.0	0.0	57.1	42.9	100.0(28)	4.43(.50)
빈곤 가족	0.0	0.0	3.6	53.6	42.9	100.0(28)	4.39(.57)
한부모 가족	0.0	0.0	7.1	50.0	42.9	100.0(28)	4.36(.62)
맞벌이 가족	0.0	0.0	14.3	64.3	21.4	100.0(28)	4.07(.60)
다문화 가족	0.0	0.0	10.7	71.4	17.9	100.0(28)	4.07(.54)
모든 가족	3.6	0.0	21.4	57.1	17.9	100.0(28)	3.86(.85)
농어촌 거주 가족	0.0	0.0	25.0	64.3	10.7	100.0(28)	3.86(.59)

주: 평균은 '전혀 필요하지 않음(1점)~'매우 필요(5점)'로 평정하여 산출한 것임.

마. 저출산과 육아정책

다음으로 초저출산 사회에서 가장 긴급하게 요구되는 육아정책이 무엇인지 응답하도록 한 결과를 보면, '일과 가정의 양립/육아를 위한 고용-근로제도 활성화'를 통한 여성의 출산 지원 및 육아 부담 완화'와 '청년 취업 및 일자리 정책, 근로시간 감축, 유연근무제'에 대한 요구 의견이 각각 6건으로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로 결혼·출산과 자녀 양육에 대한 막연한 불안감을 줄여줄 수 있는 '자녀 출산, 양육 과정의 예측 가능성을 높일 수 있는 육아지원 정책'이 시급하다는 의견이 5건, '안심 돌봄 서비스 확대 및 질 제고, 부모 양육 및 부모자녀 관계 교육'이 시급하다는 의견이 5건으로 상대적으로 많이 응답되었다. 전문가들이 지금과 같은 초저출산 사회에서 가장 긴급하게 요구된다고 응답하였던 육아정책들을 살펴볼 때, 전통적인 육아정책의 핵심인 '안심하고 맡길 수 있는 대리 돌봄 시스

템의 질적, 양적 개선'이 여전히 시급한 상황임을 알 수 있다. 이에 더하여 전문가들은 이러한 대리 돌봄에 대한 지원을 넘어서 '부모들의 노동환경 개선'을 그 어느 때보다도 더욱 시급하게 요구하고 있다고 볼 수 있다.

즉, 전문가들은 이제 육아정책이 '부모를 대신하는' 돌봄 지원을 넘어서서, 어떠한 부모라도 부모권을 실현할 수 있도록 돕는 일-가정 양립 지원의 확대와 접근성의 개선, 노동자로서의 지위를 포기하지 않고도 자녀와 함께 하는 시간을 가질 수 있는 중요한 요인으로서 한국노동자의 장시간 근로를 실질적으로 감축시키는 것이 무엇보다 시급하다고 요구하고 있었다. 이는 향후 여성의 경제 활동 참여가 지속적으로 증가할 것을 고려한다면 육아정책과 노동환경의 개선이 보다 적극적으로 연계되어야 함을 보여주는 결과라 할 것이다.

한편, 이러한 요구는 전문가의 의견 중 '자녀 출산과 양육 과정의 예측성을 높여줄 수 있는 지원이 시급하다'는 의견과도 일맥상통하는 부분이 있다. 이는 다른 아니라 저출산 사회에서 출산에 긍정적인 영향을 주기 위해서는 출산과 양육을 하더라도 부모의 경제활동이 '원활하게' 지속될 수 있다는 '일-가정 양립'에 대한 희망적 메시지를 전달할 수 있어야 함을 의미한다고 볼 수 있다. 즉, 대리돌봄서비스 인프라의 양적확충과 질적 개선, 일하는 부모들을 위한 일-가정 양립지원 제도의 접근성 제고와 개선, 근로시간 감축, 유연한 근로시간 등 육아기 근로자의 부모권을 제고할 수 있는 근로환경의 개선이 실질적으로 이루어져, 자녀 출산과 양육이 부모들에게 손해가 되지 않는다는 긍정적 메시지와 예측을 제공할 수 있어야 한다는 것이라 볼 수 있을 것이다.

▮ 표 IV-2-14 ▮ 초저출산 사회에서 긴급하게 요구되는 육아정책

정책	사례수
일과 가정의 양립, 육아를 위한 고용-근로 제도를 활성화하여 여성의 출산을 지원하고 육아에 대한 부담을 완화	6
청년 취업 및 일자리 정책, 근로시간 감축, 유연탄력근무제	6
결혼, 출산, 자녀양육 등에 대한 막연한 불안감이 팽배해있는 실정. 결혼 이후 자녀를 출산하고 양육하는 과정의 예측 가능성을 높일 때 불안감이 사라지고 안정감이 높아지면 출산을 제고에 도움이 될 것으로 생각됨.	5
안심 돌봄 서비스 확대 및 질 제고, 부모양육 및 부모자녀관계 교육 등	5
사회 전반적 시스템 및 사회문화 개선(경쟁 시스템, 사교육 시스템, 주거 문제 해결, 사람 중심 사회문화 조성)	3

정책	사례수
육아 비용에 대한 지원(아동수당, 양육수당 등)	3
질 높은 국공립시설 확충	3
미혼모에 대한 지원 및 정책	2
시간이 걸리더라도 출산과 육아에 대한 생각을 바꾸는 것이 필요. 육아 관련 문화적 부분의 노력이 필요함.	2
각종 매체에서 육아나 결혼생활의 어려움을 부각하기보다는 행복에 초점을 두는 것이 필요. 출산과 육아에 대한 긍정적인 가치관이 형성되지 않으면 외적인 지원은 일시적인 것에 불과함(가정친화정책)	2
‘고령사회’진입에 따른 고령자 돌봄의 사회화, 장년층의 부모세대 부양의 책임을 국가가 담당하는 특단의 조치 필요. 빈곤의 대물림에서 가족 부양책임으로 경혼과 출산을 미루는 것에 대한 정부 대책 필요	2

〈그 외 의견〉

- 자녀출산은 장기적인 맥락에서 삶을 계획하는 영역이므로 육아정책 역시 장기 맥락에서 지원할 수 있는 방향으로 이루어져야 함.
- 주거 및 사회는 모든 연령에서 중요한 사안이므로 생애가능인구 중심으로 정책을 추진하는 관계로 또 다른 역할이 있어서는 안 됨. 사회통합의 관점을 유지하는 것이 중요함.
- 육아로 인한 스트레스를 해소 할 수 있는 방안이 다양하게 이루어져야 하며, 무자녀 가족보다 유자녀 가족의 이점과 만족도가 더 많음을 현실적으로 경험 할 수 있도록 하는 것이 필요
- 청년층의 혼인을 제고 방안을 검토하는 것이 필요
- 지역별 산부인과 지원, 출산 중 사망 산모와 태아 수 파악, 산부인과 사각지대 해소
- 저출산 관련 법조항 준수관리감독 및 처벌 강화
- 0-2세 아동양육에 있어 부모의 부모권과 노동권, 그리고 아동권이 함께 충족될 수 있는 정책 수립. 이를 위해 1차적으로 유급휴가(출산, 양육)의 내실화가 필요함.
- 육아휴직제도 보편적 확대(영세자영업 및 비정규직까지)
- 영아기에 모자간 정서관계 증진 노력. 가족 내에서 산후조리 가능한 도우미 정책 강화-모자간의 정서적 관계 상승효과 기대
- 가족 내 육아(조부모의 역할 증대)의 장단점 연구로 장점을 늘리고, 단점을 보완
- 남성의 동등한 육아참여
- 육아정책으로 초저출산에 대응할 수 없음.

한편, 육아 관련 저출산 정책 중 우선적으로 추진해야 할 정책 분야를 우선순위로 2순위까지 응답하도록 한 결과, ‘일·가정 양립을 위한 노동환경개선’을 1순위로 응답한 전문가들이 39.3%로 가장 많은 것으로 나타났고, 다음으로 ‘양적·질적 보육·돌봄 확대’가 21.4%로 높은 비중을 차지하였다. 2순위 응답 역시 해당 정책 분야가 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 따라서 앞서 언급한 바와 같이 여성경제활동 참여의 지속적인 증가에 따른 맞벌이 가구의 증가를 고려한다면 향후 노동환경 개선과 양적/질적 보육·돌봄의 확대는 ‘저출산’극복을 위해서도 우선적으로 추진되어야 할 육아정책 분야라 할 것이다.

다음으로 청년고용지원, 비혼 출산(미혼모), 입양 등 가족의 다양성에 대한 사회적 인식 개선, 자녀양육에 대한 경제적 지원 강화, 안전한 육아 환경 조성(아동학대 근절 등) 등에 대한 응답이 각각 7.1%를 차지하였고, 기타 응답으로는 국공립시설 확대, 임신·출산·보육에 대한 긍정적 인식 확산에의 노력, 법이나 규정에 기반을 둔 저출산 정책 준수 여부에 대한 강력한 관리·감독의 필요성 등이 제시되었다.

▮ 표 IV-2-15 ▮ 육아 관련·저출산 정책 중 우선적으로 추진해야 할 정책 분야

단위: %(명)

구분	1순위	2순위	1+2순위
일가정 양립을 위한 노동환경개선	39.3(11)	35.7(10)	75.0
양적/질적 보육돌봄 확대	21.4(6)	17.9(5)	39.3
청년고용지원	10.7(3)	3.6(1)	14.3
비혼 출산(미혼모), 입양 등 가족의 다양성에 대한 사회적 인식 개선	7.1(2)	10.7(3)	17.8
자녀양육에 대한 경제적 지원 강화	7.1(2)	7.1(2)	14.2
안전한 육아 환경 조성(아동학대 근절 등)	7.1(2)	0.0(0)	7.1
신혼부부 주거지원 강화	0.0(0)	14.3(4)	14.3
영유아 건강 증진 정책	0.0(0)	3.6(1)	3.6
임산부 지원 정책	0.0(0)	0.0(0)	0.0
성평등한 육아 환경 조성	0.0(0)	3.6(1)	3.6
기타	7.1(2)	3.6(1)	10.7
계	100.0(28)	100.0(28)	(28)

주: 중요한 순서대로 2순위까지 응답하여 산출한 것임.

바. 융합적·포괄적 육아정책 개발 및 수립을 위한 역할 강화 분야

마지막으로 융합적이고 포괄적인 육아정책개발 및 수립을 위해 향후 보다 역할이 강화되어야 하는 학문 혹은 연구 분야에 대한 의견으로는 가족(복지)학 42.9%, 사회복지학 32.1%, 경제학, 여성학, 보건학이 각 7.1%로 나타남으로써 복지 관련 분야에 대한 역할 강화 의견이 높은 것을 확인할 수 있다.

표 IV-2-16 포괄적 육아정책개발 및 수립 위한 역할 강화 필요 분야

단위: %(명)

구분	1순위	2순위
가족(복지)학	42.9(12)	25.0(7)
사회복지학	32.1(9)	21.4(6)
경제학	7.1(2)	17.9(5)
여성학	7.1(2)	14.3(4)
보건학	7.1(2)	7.1(2)
법학	3.6(1)	3.6(1)
행정학	0.0(0)	3.6(1)
기타	0.0(0)	3.6(1)
계	100.0(28)	96.4(27)

주: 1) 중요한 순서대로 2순위까지 응답하여 산출한 것임.

2) 현재 육아정책연구는 유보육 분야 중심이므로, 유아교육학, 아동학, 보육학은 보기에서 제외

사. 소결

본 연구에서 다양한 분야의 전문가 28인을 대상으로 실시한 육아정책 패러다임 전환의 필요성과 방향에 대한 조사 결과를 정리하면, 첫째, 육아정책 패러다임 전환의 전반적인 방향성은 육아의 양성평등, 육아정책의 아동(복지)중심, 일과 생활의 균형으로 정리할 수 있다. 둘째, 육아정책연구 포괄 연령범위는 적어도 태아기부터 초등 저학년까지 확대함이 바람직하며, 육아정책의 포괄 시기 역시 자녀 임신 후~출산 전의 기간으로까지 확대함으로써 시대 변화에 유연하게 대처할 수 있는 육아지원 정책의 기틀을 마련해야 할 것으로 보인다. 셋째, 육아정책 포괄 대상 시기별 필요한 정책에 대한 의견을 보면, 모든 시기에서 '부모교육'에 대한 필요 의견이 가장 높은 빈도로 나타난 것을 확인할 수 있다. 이에 대상 시기별로 (예비)부모들의 접근성이 높은 기관을 통한 지속적인 부모교육의 제공이 필요해 보인다. 끝으로 장애, 방임 가구 등 취약가구에 대한 육아정책에 대한 충분성이 여전히 낮은 것으로 판단되어 관련 계층에 대한 보다 적극적인 육아지원정책 마련이 필요해 보인다.

V

결론

1. 육아정책의 사회적 기능: 기본적 기능의 유지
2. 육아정책 방법상의 패러다임 전환 방향
3. 초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한 육아정책 과제

V. 결론

본 연구는 초저출산이 지속되는 시대의 한국 사회에서 육아정책은 향후 어떠한 방향성을 가지고 기능해야 할 것인지에 대한 고민으로부터 시작되었다. ‘육아’에 대한 정책적 접근의 필요성을 제대로 인식하지 못하였던 시기를 거쳐, 2004년 대통령자문 저출산및미래사회위원회에서 ‘육아(지원)정책방안’을 발표한 이래(백선희, 2018) 육아정책은 한국의 저출산 위기를 타개할 중요한 정책 분야로서 당당히 자리 매김하게 되었다.

육아정책이 정책으로 자리매김하게 된 것은 시기적으로 크게 오래된 사실은 아니지만, 육아정책은 그간 우리나라의 육아지원 인프라를 구축하고 체계화하며, 부모의 자녀 양육 부담을 줄여주는 등 상당한 성과를 거둔 것이 사실이다.

그러나 2004년 이후 길지 않은 시간 동안 육아정책을 둘러싼 환경은 크게 변화하였고, 수요자와 육아정책에 대한 사회의 요구도 변화하였다. 이에 본 연구는 이처럼 변화하는 환경과 사회의 요구에 대응하여 육아정책이 향후에는 어떤 방향성을 가지고 대응을 하여야 할 것인지를 위시하여, ‘육아정책은 이러하다’라는 기존의 사고에 대해 하나하나 과연 그러한지 질문하고 앞으로의 육아정책이 어떠한 해야 하는지에 대한 답을 찾고자 하였다.

육아정책 연구 분야의 내부에서의 성찰만이 아니라, 육아정책과 연관을 맺고 있는 다양한 분야의 전문가들과의 토론을 통해, 그리고 보다 많은 전문가들로부터 의견을 수렴하는 전문가 조사를 통해 육아정책의 패러다임 전환이 필요하다면 어떤 전환이 필요한지에 대한 답을 찾아, 육아정책이 나아가야 할 방향에 대해 제안하고자 하였다.

이 장에서는 본 연구의 전 과정을 통해 수렴된 의견들을 취합, 분석한 결과를 토대로 향후 육아정책의 전환 방향과 과제에 대한 결론을 요약하여 제시한다.

1 육아정책의 사회적 기능: 기본적 기능의 유지

전문가 조사를 통해 2004년 저출산및미래사회위원회에서 규정한 육아정책의 사회적 기능 4가지에 육아정책이 지금까지 실제 기여도가 얼마나 되는지, 각 기능별로 향후에 육아정책에서 강조되어야 할 정도에 대한 전문가 의견을 취합하였다. 그 결과, 육아정책은 그간 육아정책에 기대하였던 사회적 기능에 기여도가 보통 정도에 머물고 있어 기대치에 못 미치는 역할을 하였던 것으로 혹독한 비판을 받았다. 부모의 일-가정 양립 지원의 역할은 상대적으로 기여도가 높게 평가되었으나, 저출산에 대한 대응책으로서의 역할은 가장 낮게 평가되었다.

그러나 향후에도 이러한 기능을 육아정책에 강조하여야 하는가에 대해서 전문가들은 상대적으로 성과가 좋다고 평가되었던 기능, 성과가 상대적으로 더욱 부진하였던 기능을 불문하고 모두 지속적으로 강조해야 한다는 의견을 보이고 있었다.

특히, 지금까지도 상대적으로 성과가 높다고 평가되었던 ‘부모의 일-가정 양립 지원’은 향후에도 가장 강조되어야 할 기능으로 평가되었고, 성과가 낮아 육아정책의 기능으로 이를 포기하라는 혹독한 결과가 나올 것으로 우려하였던 ‘저출산 대응’의 기능도 여전히 향후에도 지금 수준 이상으로 강조되어야 한다는 의견으로 수렴되었다.

즉, 육아정책은 2004년 저출산및미래사회위원회에서 육아정책의 4개 기능으로 제시하였던 ‘부모의 일-가정양립지원’, ‘아동발달 지원’, ‘부모역할 지원’, ‘저출산 대응’ 모두 향후에도 육아정책이 책임의식을 가지고 유지해야 할 사회적 기능으로 보아야 할 것이며, 사회가 요구하는 수준의 역할을 하기 위한 방안을 구체적으로 모색하여야 할 것이다.

2 육아정책 방법상의 패러다임 전환 방향

다양한 전문가들의 논의와 전문가 조사의 내용을 수렴한 결과, 육아정책이 ‘부모의 일-가정 양립’을 지원하며, ‘아동발달’을 지원해야 하고, ‘부모의 역할’을 제대로 할 수 있도록 지원하고, ‘저출산’을 타개하기 위한 대응책으로서도 기능한다

는 기본을 유지하나, 이러한 기능을 ‘어떻게’하는가에 방법적인 전환이 필요하다는 결론에 도달할 수 있었다.

우선, 전문가들은 그동안 ‘부모의 일-가정 양립 지원’, ‘부모 역할 지원’에 있어 ‘부모’를 ‘여성’으로 국한하여 온 현상과 그 결과 ‘여성 중심의 육아 역할’을 지원 하는데 머물렀던 영국에서 진정한 ‘부모’ 모두의 육아역할을 지원하기 위한 양성 평등적 사고의 전환이 필요함에 동의하였다.

육아정책 패러다임의 첫 번째 방법적 전환은 육아정책 내에서 지금까지 ‘부모’로 쓰고 ‘여성’으로 읽었던 육아정책의 젠더감수성의 미비를 반성하고, 이를 기반으로 부모가 평등하게 육아의 ‘책임과 권리’를 나눌 수 있는 양성 평등한 육아 역할을 지원하기 위한 정책을 지향해야 한다는 것이다.

두 번째로, 전문가들은 육아정책의 궁극적 대상이고, 육아정책을 통해 가장 행복해야 할 대상을 혼동하여 ‘부모’와 ‘성인’의 편리 위주의 육아정책을 개발하여 왔던 것에 대한 반성과 이에 따른 육아정책의 철학적 기반의 전환 방향에 동의하였다. 즉, 육아정책은 향후 부모와 성인의 육아부담 경감, 일-가정 양립을 지원하되, 궁극적인 육아정책의 대상인 ‘아동’의 행복을 중심에 두어야 한다는 근본 철학을 육아정책의 개발에 항상 반영을 하여야 한다는 것이다.

세 번째로, 육아정책이 ‘저출산 대응’으로서의 기능은 유지하나, 그 자체가 목적이 아닌 ‘육아’ 자체의 행복을 지원하기 위한 정책이 되어야 한다는 전환 방향에 대해서도 많은 전문가가 동의하였다. 이러한 방향 전환은 육아정책이 저출산 대책을 위한 하나의 방법으로서 유용한 방법으로 활용되는 것은 당연하지만, 오로지 ‘출산율 제고’를 위해 육아정책을 하는 것은 아니라는 점에 대해 인식을 해야 한다는 점을 의미한다. 육아정책과 다양한 저출산 요인에 대한 해결이 어우러지며 자연스럽게 출산율이 제고될 수는 있으나, 육아정책만으로 저출산을 해결할 수 있다거나, 해결해야 한다는 생각은 무리한 기대이며 요구이다. 이에 육아정책은 이러한 무리한 기대에의 부담에서 벗어나 단기적 성과에 급급한 중구난방의 육아정책을 내놓기 보다는 좀 더 궁극적 목적에 충실한 육아정책을 펼칠 수 있도록 해야 한다는 것이며, 그를 통해 출산을 더욱 긍정적으로 바라볼 수 있는 환경이 조성되는 것은 부수적인 효과이다.

네 번째로 육아정책은 역할 주체의 확장이 전환의 방향으로 동의되었다. 그간에

는 정부 또는 가족의 역할에 중점을 둔 육아정책이었다면, 향후에는 정부와 가족 외에 사회가 공동으로 육아정책을 통한 역할을 적극적으로 수행할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 이러한 전환 방향에 대한 동의는 아무리 육아정책이 개발, 도입되어도 자신의 자녀 외에는 관심이 없고 책임감을 가지지 않는 사회에서는 어떤 아동도 진정으로 건강하고 행복하게 자라기 어렵다는 관점에서의 전문가의 동의가 높았다고 볼 수 있을 것이다. 역으로 나의 자녀가 안전한 사회에서 많은 사람에게 사랑받고 행복하게 크기 위해서는 정부와 내 가족만이 아닌 이웃과 직장, 사회의 관심과 협조가 필요하다고 볼 수 있을 것이다. 노동자인 부모의 부모권의 회복과 아동의 부모와 함께 할 수 있는 권리는 정부가 주도하는 육아휴직의 확대를 부모의 직장에서 ‘기꺼이’ 권장할 때 비로소 보장될 수 있는 것이 한 예라 하겠다.

다섯째, ‘제1차 육아지원정책 방안’에서 발표된 육아(지원)정책은 ‘보육과 유아교육 정책’을 주로 지칭하는 것이었으나, 이제 보육과 유아교육의 범위를 넘어서서 전반적으로 ‘일과 생활의 균형’을 보장하기 위한 정책이 강조되어야 한다는 전환 방향에 대해서도 전문가들의 동의도가 높았다. 이는 기관을 통해 부모의 자녀양육 부담을 경감하고 부모의 취업활동을 지원하는 정책으로서의 육아정책에서 나아가 전 국민의 일과 생활의 균형, 즉 일과 자녀양육의 기회와 책임을 다할 수 있도록 지원하는 정책으로 ‘부모’가 육아의 주체로서 기능할 수 있는 여건을 마련하는 것이 육아정책의 주된 강조점이 되어야 한다는 의미로 해석할 수 있을 것이다.

여섯째, 이처럼 육아정책에서 ‘일과 생활의 균형’이 강조되는 방향으로의 전환을 위해서는 유아교육과 보육 학문 분야를 넘어서 좀 더 다양한 관련 학문 분야와의 연계와 융합으로 육아정책의 영역이 확대되어야 한다는 점도 패러다임의 전환 방향으로 동의도가 높았다. 이는 변화하는 사회적 요구에 대응하여 육아정책이 지속되고 발전하기 위해서 필요한 부분이라 할 것이다.

일곱째, 육아정책이 그간 보육교육정책을 근간으로 그 대상이 ‘영유아’에 한정하였으나, 육아는 태어난 아이의 영유아기에만 이루어지는 것이 아니므로 아이가 태어나기 전부터, 그리고 취학 후까지도 육아정책이 개입하여야 한다는 점에도 많은 전문가가 동의하였다. 즉, 육아정책은 이론적으로는 ‘육아’가 이루어진다고 볼 수 있는 시기, ‘육아’와 관련이 있는 시기를 모두 포괄할 수 있으므로, ‘육아’의 관점에서 정책적 개입이 이루어져야 할 시기에 대한 육아정책 개념에서부터의 전

략적 확장이 필요하다고 할 수 있을 것이다.

여덟째, 소득계층에 대한 차별을 두지 않는 육아정책의 보편화라는 전환 방향에 대해서도 전문가들의 동의도가 높았다. 이는 지난 정부에서 실현되었던 무상보육교육 정책으로 가시화 되었고, 육아정책의 출현 이래 지속적으로 추진해왔던 방향이기도 하다. 소득계층에 대한 차별적 지원은 대상효율성 및 국가 재정상의 효율성이라는 장점을 지닐 수 있다. 그럼에도 불구하고, 낙인효과와 사회통합의 저하, 영유아기부터 소득에 따른 차등지원 경험이 대상 아동에게 미칠 수 있는 정서적 영향 등을 고려할 때 육아정책은 가급적 모든 국민이 대상이 되고 권리로 당연히 수혜 받을 수 있는 정책으로서의 방향성을 견지할 필요가 있을 것이라는 점에 전문가들이 동의한 것으로 사료된다.

아홉째, 육아정책도 ‘제도’ 중심이나 ‘사회문화적인 접근’이 강조되어야 한다는 방향 전환에 대해서도 적지 않은 전문가가 동의하였다. 제도가 존재하나 육아정책의 수요자가 도움을 받지 못하는 경우는 대부분 사회 분위기, 직장 분위기 그리고 이의 근간이 되는 사회문화 때문인 경우가 많다는 점을 모두 인지하고 있는 결과라 할 것이다.

또한 육아정책이 존재하나 실제 부모와 아동을 존중하지 않는 직장 문화나 사회문화에서는 어떠한 육아정책이 도입되더라도 허상에 불과할 수 있다. 따라서 제도의 도입과 함께 국가와 시민의 의식이 이를 받춰 줄 수 있는 문화를 형성하기 위한 부분이 무엇보다 중요하다는 점을 이해하고, 육아정책은 제도 개발과 도입에 그치지 않고 육아의 가치, 육아정책의 가치, 육아의 주체인 부모와 아동을 존중하는 사회 문화를 형성하는 데에도 전략적인 개입을 해야 것으로 역할 범위와 방법을 확장하여야 할 것이다.

3 초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한 육아정책 과제

가. 근로환경 개선과 연계된 일-가정 양립 지원 강화

전문가 조사 결과, 근로자의 고용-근로환경 개선, 육아기 근로자를 위한 제도 활성화와 연계된 일-가정 양립 지원 정책, 청년고용을 포함한 일자리 정책이 초저출

산 사회에서 가장 시급하게 요구되는 육아정책으로 지지를 얻었다. 물론 '안심할 수 있는 돌봄서비스 확대' 또한 근로자인 부모의 '일-가정 양립' 지원의 한 축이 될 수 있으나, 이전의 육아정책이 주로 강조하였던 것이 부모 입장에 근거한 장시간(이라도) 안심할 수 있는 대리돌봄서비스 제공이었던 데서 진일보한 '일-가정 양립'의 정책 요구라 할 것이다. 즉, 새로운 패러다임 하의 육아정책으로는 아동과 부모 모두의 입장에서 부모(자녀)와 함께 할 수 있는 시간을 제공하고 영유아에게 적절한 기관 이용을 유도할 수 있는 '직장에서의 근로환경 개선과 연계되는 일-가정 양립'의 정책이 요구되었다고 할 수 있다. 이를 위해서는 전통적인 육아정책 범위를 넘어서 노동시장 정책과의 적극적인 연계와 융합이 필수적이라 할 수 있다.

나. 육아정책의 청년층 결혼 및 출산 지원 정책과의 연계 강화

한편, 청년고용 등 일자리 정책, 신혼부부 주거지원 강화도 육아관련 저출산 정책 중 우선적으로 추진해야 할 정책분야로 상대적으로 높은 지지를 얻었는데, 아직까지 결혼 후 출산이 일반적인 한국사회에서 저출산 극복을 위해 청년층의 결혼의 진입장벽을 낮춰주는 것이 필요하다는 요구로 볼 수 있다.

청년층이 새로운 가정을 이루기 위해서는 무엇보다 경제적 안정이 우선되어야 하며, 청년층이 감당하기에 주거 부담이 너무 크다는 부분이 많은 공감을 얻은 것으로 보인다. 다만, 청년 일자리 대책이 경제성장이 받쳐주지 않는 상황에서 단기 일자리, 복지 일자리로 공급되는 것은 청년층의 자립과 결혼, 출산으로 이어지기에 충분치 않으므로 청년일자리를 포함하여 전반적인 경제 활력을 되찾기 위한 노력과 병행하여 추진되어야 할 것이다.

이러한 청년층의 일자리, 주거 지원 정책과 연계한 육아정책의 추가 발굴도 필요하다. 신혼부부 주택 등 청년층을 위한 주거지역에 임신 및 출산 관련 보건 인프라, 보육지원 인프라 등을 함께 고려하여 종합적인 청년층 맞춤형 주거인프라를 설계한다면 청년층 지원 정책과의 시너지효과를 기대할 수 있을 것이다.

다. 육아정책 대상별 사각지대 해소

본 연구를 위한 전문가 조사 결과, 모든 아동, 모든 가족 대상의 육아정책은 '보통' 수준이라는 응답이 가장 높았으나, 아동 대상별로는 '방임 아동', '장애 부

모의 아동', '기아, 유기 아동', '학대 피해 아동', '미혼부모 가정의 아동', '조손가정의 아동' 등에 대해, 또 가족 대상별로는 '미혼부모 가족', '장애부모 가족', '조손가족', '장애아동의 가족', '환아가족', '빈곤 가족' 등에 대한 육아정책은 '매우 부족' 또는 '부족한 수준'이라고 응답되었다. 이는 전문가들에게 있어 그간 육아정책의 보편화 정책에 따라 모든 아동이나 가족에 대해 보편적으로 해당되는 육아정책은 어느 정도 갖추어졌다고 볼 수 있으나, 보편화 과정에서 추가적인 도움이 필요한 대상에 대해서는 정책 지원과 관심이 충분하지 못하였다는 인식을 반영하고 있다고 보인다.

한편, 사회변화에 따라 지속적으로 새로운 사회적 위험이 발생하고 있다. 육아정책에 있어서도 보편적 정책으로 충분히 커버되지 못하는 사각지대가 지속적으로 발생하고 있다고 할 수 있다. 이에 포용적 복지국가를 지향하는 측면에서 육아정책의 확대에도 불구하고 그 과실을 충분히 누리지 못하는, 사각지대에 있는 정책 대상에 대해 틈새 없는 지원이 이루어질 수 있도록 새로운 '육아취약계층'을 발굴하기 위한 노력과 정책적 관심을 기울여야 할 것이다.

참고문헌

- 강경희·전홍주(2013). OECD 국가의 양육지원 정책과 출산율 분석: 현금지원 정책, 보육시설서비스 정책, 조세혜택 정책을 중심으로. 한국보육지원학회, 9(6), 197-221.
- 고제이·신윤정·강신옥·오미애·안형석(2015). 영유아 적정 가정양육비용 산출을 위한 통계자료 분석. 한국보건사회연구원.
- 관계부처 합동(2017.7). 새정부 경제정책방향: 경제 패러다임의 전환. 관계부처 합동.
- 관계부처 합동(2017. 12. 26). 현장의 목소리를 담은 여성일자리 대책.
- 교육부 보도자료(2017. 12. 27). 출발선 평등을 실현하기 위한 '유아교육 혁신방안' 발표.
- 국가인권위원회·보편적 출생신고 네트워크(2016). 아동의 출생신고 권리보장 방안 모색 토론회 자료집(2016. 10. 25).
- 국회예산정책처(2014). 2014~2060년 장기 전망. 국회예산정책처.
- 국회예산정책처(2017). 2017 미리 보는 비용추계. 국회예산정책처.
- 권미경·도남희·황성온(2012). OECD 회원국의 보육서비스-보육유형, 보육교직원, 보육비용을 중심으로. 육아정책연구소.
- 권윤진(2003). 삶의 기획 과정으로서의 '아이없음(childlessness)'에 대한 연구: 아이없는 기혼여성의 경험을 중심으로, 이화여대학교 대학원 석사학위 청구논문.
- 김경희·윤자영(2009). 보육정책에 대한 여성주의적 비판: 보육예산에 대한 젠더 분석을 중심으로(2005-2009년). 여성학논집, 26(2), 33-65.
- 김미곤·신영석·여유진·박승희·변재관·박이택·박미정·김성아·조한나(2017). 미래 사회정책 비전 '사회보장 2040' 기초연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김수정(2006). 아동수당의 도입 필요성과 도입 방안. '더 나은 미래를 위한 사회

- 적 투자’: 사회적 돌봄을 위한 정책토론회 자료집. 참여연대.
- 김영옥·김종숙·이선행(2017). 2017년 일·가정 양립 실태조사. 고용노동부·한국여성정책연구원.
- 김은설·윤재석·윤지연(2015). 농어촌 지역 영유아 교육·보육 실태 및 개선 방안. 육아정책연구소.
- 김은실(2001). 여성의 몸, 몸의 문화정치학. 서울: 또 하나의 문화.
- 김의향(2013). 보육교직원 전문성 향상을 위한 자격관리와 처우개선 방안. 2013 한국보육지원학회 춘계학술대회 자료집, 65~88.
- 김진범(2011). 일본의 저출산 대응정책: 생활환경을 중심으로. 국토, 352, 51-62.
- 대한민국정부(2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020).
- 문무경·박창현·송기창·김문정(2017). 2018-2022 유아교육 중장기 발전방안 연구. 육아정책연구소.
- 박정한·김도형·김소윤·김윤년·김종연·박순우·서경·손명세·신손문·조시현(2008). 신생아 출생정보 제공 전산체계 구축 연구보고서. 보건복지부·대구가톨릭대학교.
- 박채복(2013). EU 젠더레짐의 형성 및 정책결정과정. 정치·정보연구, 16(1), 33-58.
- 박채복(2018). 독일 출산지원정책의 젠더적 함의. 통합유럽연구, 9(1), 189-216.
- 배은경(2010). 현재의 저출산이 여성들 때문일까?: 저출산 담론의 여성주의적 전유를 위하여. 젠더와 문화, 3(2), 37-75.
- 백경훈(2015). 아동돌봄제도의 젠더효과와 성평등 전략: 중산층 중심 분석. 이화여자대학교 대학원 박사학위 청구논문.
- 백선희(2006). 영국의 국가아동보육전략 연구를 통한 우리나라 보육정책의 발전 방안 모색: Sure Start를 중심으로. 사회복지정책, 27, 79-113.
- 백선희(2016). 저출산 극복 대책으로서의 아동수당 도입의 쟁점과 방향. 더좋은미래연구소 2017년 이후의 대한민국 대선 핵심 아젠다 연속토론회 자료집.
- 백선희(2018). 초저출산 사회, 육아정책 패러다임의 전환. 「제1차 초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한 육아정책포럼」 자료집(2018.07.10.). 육아정책연구소.
- 보건복지부 보도자료(2017. 12. 27). ‘보육·양육에 대한 사회적 책임 강화’를 위

- 한 제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022) 발표.
- 보건복지부(2018a). 2017년 보육통계.
- 보건복지부(2018b). 2018년도 보육사업 안내.
- 서원석·강호제·김성연·양광식(2009). GIS를 활용한 영유아보육시설의 공간적 입지적정성 평가. 한국지역개발학회지, 21(4), 265-284.
- 설선미·이태수·심미승·장건춘(2015). 어린이집 분포의 공간적 불균형과 그 대책에 대한 고찰: 전라남도 어린이집을 중심으로. 한국지역지리학회지, 21(4), 716-727.
- 손인숙(2017). 임신부 및 출생아 등록 체계 구축안. 제41차 한국모자보건학회 춘계연수강좌 자료집(2017. 6. 19).
- 송주은·장순복·김수(2008). 산후 조리원 이용여부에 따른 산모의 양육스트레스, 산후우울, 산후피로 차이. 한국모자보건학회지, 12(1), 33-46.
- 신경아(2010). 저출산대책의 쟁점과 딜레마: 여성 없는 여성정책. 페미니즘 연구, 10(1), 89-122.
- 신윤정·김지연(2010). 자녀 양육비용 추계와 정책방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 신윤정·이지혜(2010). 유럽 국가 육아 지원 정책의 동향 및 시사점. 보건복지포럼, 163, 99-114.
- 안명옥(2018). 인구의 자질 향상과 건강: 임신부 및 출생아 등록체계 구축부터. 제2차 새로운 저출산 대책 패러다임 토론회 자료집(2018. 6. 28). 대한민국헌정회 여성위원회.
- 양옥승(2004). 유아 때부터 시작하는 자유선택 교육: VPE 프로그램. 서울: 학지사.
- 양옥승(2008). 유아교육과정 탐구. 서울: 학지사.
- 양옥승(출판예정). 영유아 자기조절 능력 검사.
- 양옥승(출판예정). 통일한국 대비 유아교육보육시스템 탐구.
- 양옥승·이원영·이양자·이기숙(2003). 21세기 바람직한 유아교육에 대한 한국 유아교육학회의 입장. 서울: 정민사.
- 여유진(2017). 한국 복지국가의 현 좌표. 보건복지 ISSUE & FOCUS, 339, 1-4.
- 우석진·송헌재·김태우(2014). 보육지원정책의 효과분석: 거시적 성과 실증분석 및 질 제고방안 도출을 중심으로. 국회예산정책처 연구용역과제.

- 윤홍식(2017). 소득주도성장론에서 사회정책의 위상과 역할. 제2차 포용사회정책 포럼 자료집. 정책기획위원회.
- 이미화·여종일·엄지원(2012). 2013~2017 보육 중장기 발전방향. 육아정책연구소.
- 이미화·최윤경·이정원·도남희·권미경·박진아·이혜민·김영원(2016). 2015년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소.
- 이상헌(2017). 소득주도성장: 이론적 가능성과 정책적 함의. 사회경제평론, 43, 67-99.
- 이우진(2018). 포용적 성장과 사회정책. 제2차 포용사회정책포럼 자료집. 정책기획위원회.
- 이재경·조영미·이은아·유정미(2005). 유럽의 저출산 관련 정책에 대한 여성주의적 분석. 한국여성학, 21(3), 133-166.
- 이재인(2006). 노동권과 부모권의 관점에서 본 한국의 보육정책. 가족과 문화, 18(2), 67-88.
- 이정원·이윤진·김희수(2017). 2018-2022 보육중장기 발전방안 연구. 육아정책연구소
- 일자리위원회(2017). 여성일자리 대책(2017.12.26. 발표).
- 정미선(2006). 일본의 소자녀화대책. 한국지방자치단체국제화재단.
- 조복희·강희경·김양은·한유미(2013). 한국 보육의 역사 및 관련법과 현황. 한국보육지원학회지, 9(5), 381-405.
- 조순(2016). 우리의 뉴 노멀: 그 본질과 처방. 2016 경제학 공동학술대회.
- 주오이시디 대한민국 대표부(2017). [OECD정책브리핑] 독일의 양성평등 및 출산정책 동향.
http://overseas.mofa.go.kr/oecd-ko/brd/m_20809/view.do?seq=1291005&srchFr=&srchTo=&srchWord=양성&srchTp=0&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1
- 최경숙·김영애·조혜경·이용재(2006). 보육시설 설치 세주기준마련 및 설치모형 개발을 위한 연구. 여성가족부·사단법인 여성건축가협회.
- 한국은행(2015). 산업연관표.
- 홍장표(2014). 한국의 노동소득분배율 변동이 총수요에 미치는 영향: 임금주도

- 성장모델의 적용 가능성. 사회경제평론, 43, 101-138.
- 황정미(2005). '저출산'과 한국 모성의 젠더정치. 한국여성학, 21(3), 99-132.
- 황중윤(2017). 고위험 임신부 현황 및 관리실태. 제41회 한국모자보건학회 춘계 연수강좌 자료집(2017. 6. 19).
- 横浜市(2015). 横浜市子ども・子育て支援事業計度.
<http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/shien-new/iken/newplan-public-comment.html>
- Barker, D. J. (1998). In utero programming of chronic disease. Clinical Science, 95(2), 115-128.
- Barker, D. J., Godfrey, K. M., Fall, C., Osmond, C., Winter, P. D., & Shaheen, S. O. (1991). Relation of birth weight and childhood respiratory infection to adult lung function and death from chronic obstructive airways disease. BMJ, 303, 671-675.
- Bauman, Z., Zizek, S., Mason, P., Latour, B., Appadurai, A., Reybrouck, D. V., ..., Fraser, N. (2017). *거대한 후퇴*(박지영·박효은·신승미·장윤경 역). 경기: 살림출판사. (2017년 원저 발간)
- Buckley, T., & Gottlieb, A. (1988). Blood Magic: The anthropology of menstruation. Berkeley, CA: University of California Press.
- DeVerteuil, G. (2000). Reconsidering the legacy of urban public facility location theory in human geography. Progress in Human Geography, 24(1), 47-69.
- Kochhar, K., Jain-Chandra, S., & Newiak, M. (2017). Women, work, and economic growth: Leveling the playing field. IMF.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. American sociological review, 63(5), 661-687.
- Onaran, Ö. (2015). A policy mix of equality-led development and public investment [PPT Document]. Greenwich Political Economy Research Centre.
- Piketty, T. (2014). *21세기 자본*(장경덕 역). 경기: 글항아리. (2014년 원저 발간)

- Samans, R., Blanke, J., Hanouz, M. D., & Corrigan, G. (2017). The inclusive growth and development report 2017. Geneva: World Economic Forum.
- Sen, A. (2009). The idea of justice. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sen, A. (2013). 자유로서의 발전(김원기 역, 유종일 감수). 서울: 갈라파고스. (1999년 원저 발간)
- Walker, J. R. (1991). Public Policy and the Supply of Child Care Services. In David M. Blau (Ed.), *Economics of Child Care* (pp. 51-78). New York: Russell Sage Foundation.
- World Bank. (2009). What is inclusive growth?
<http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1218567884549/WhatIsInclusiveGrowth20081230.pdf>

<신문기사>

- 건설경제(2018. 9. 14 기사). 생활 SOC 투자 늘리지만 육아시설 인프라 예산은 전무.
- 국민일보(2018. 8. 27 기사). 아동학대 다시 보더라도 신고 안할 것.
- 노동과 세계(2018. 6. 29 기사). 보육교사 가짜 휴계시간, 임금체불 어린이집 특별근로감독 요구.
- 메디파나뉴스(2017. 8. 13 기사). “분만인프라 개선” 산부인과학회, 국회 찾아 읍소.
- 왓쳐데일리(2017. 7. 24 기사). [전문]박능후 보건복지부 장관 취임사.
- 이데일리(2018. 8. 27 기사). 종일 중노동하는데 월 170만원...보육교사들 “열악한 근무환경이 아동학대 불러”
- 중앙일보(2016. 9. 30 기사). 프랑스 일본 출산 늘린 아동수당, 도입여부 고려해 볼 때.
- 파이낸셜뉴스(2015. 10. 4 기사). 한스 로슬링 “한국 출산율 낮은건 가부장적 문화 때문”.
- 한국일보(2018. 8. 10 기사). 보육교사에 최저임금 줬다 뺏는 어린이집.

한국일보(2018. 11. 19 기사). 정부 “올해 합계출산을 1명 못 미칠 것” 공식화.
Badische Zeitung(2018. 1. 21). Geburtenrate in Frankreich sinkt ? Kann
Deutschland Vorbild werden?
<http://www.badische-zeitung.de/wirtschaft-3/geburtenrate-in-frankreich-sinkt-kann-deutschland-vorbild-werden-148405789.html>

<참고 사이트>

고용노동부. 고용노동통계, 2016년도 사업체 노동실태 현황. 전국, 산업별, 성별,
규모별 사업체수 및 종사자수(종사자지위별).
<http://laborstat.moel.go.kr/>

요코하마시(横浜市) 홈페이지.
<http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/shien-new/iken/newplan-public-comment.html>

요코하마시(横浜市) 지역육아지원거점 설명서.
<http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/shien/support/file/2410kyotengaiyou.pdf>

통계청 국가통계포털. <http://kosis.kr/index/index.do>

통계청. 한국표준산업분류표.
http://kssc.kostat.go.kr/ksscNew_web/link.do?gubun=001#

한국보육진흥원 홈페이지. <https://www.kcpi.or.kr/>

OECD Data(Fertility rates).
<https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>

OECD Family database. <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>

The World Wealth and Income Database. www.wid.world/#Database
(2016. 7. 12. 인출)

부록

1. 전문가 조사 질문지

부록1. 전문가 조사 질문지

「초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한 육아정책 패러다임의 전환과 정책과제」 전문가 조사

안 내 문

안녕하십니까?

육아정책연구소는 육아정책연구를 보다 체계적이며 종합적으로 수행하기 위해 설립된 국무총리 산하 국가 정책연구기관입니다.

본 조사는 육아정책연구소의 2018년 연구개발적립금 과제인 「초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한 육아정책의 패러다임 전환과 정책과제」 수행의 일환으로 초저출산 사회에서 포용적 복지국가를 지향하며 육아정책이 나아가야 할 방향에 대해 관련 분야에서 활동하시는 전문가들의 의견을 구하고자 실시하게 되었습니다.

귀하께서 응답해 주신 내용은 향후 우리나라 육아정책의 발전을 위한 중요한 자료로 활용될 것이오니, 바쁘시더라도 잠시 틈을 내시어 답변해 주시기를 부탁드립니다. 귀하께서 말씀해 주신 의견이나 개인정보에 관한 모든 사항은 통계법 제33조(비밀의 보호) 제①항, 제②항에 의거하여 철저히 비밀이 보장되며, 그 내용은 연구 목적 외에 어떠한 용도로도 이용하지 않을 것을 약속드리오니, 정확한 응답을 부탁드립니다.

바쁘신 중에도 저희 연구를 위해 귀한 시간을 내주셔서 진심으로 감사드립니다.

2018년 10월

육아정책연구소장 **백 선 희**

※ 설문 조사에 대하여 궁금하신 사항이나 의문이 있으신 분은 아래로 문의하여 주시기 바랍니다.

문 의	서울특별시 서초구 남부순환로 2558 외교센터빌딩 3층 육아정책연구소 ☑ 이메일: paradigm@kicce.re.kr
연구진	육아정책연구소 이정원 연구위원(02-398-7788, dian74@kicce.re.kr) 김나영 부연구위원(02-398-7738, nkim@kicce.re.kr) 김문정 연구원(02-398-7719, moon@kicce.re.kr)

1. 우리나라의 ‘육아지원정책’은 2004년 ‘대통령자문 고령화및미래사회위원회’의 「제1차 육아지원정책 방안」에서 ‘아동의 발달 지원’, ‘부모의 일-가정 양립지원’, ‘부모 역할 지원’, ‘저출산 대응’의 사회적 기능을 하는 것으로 발표된 바 있습니다. 귀하께서는 2004년 이후 우리나라의 육아(지원)정책이 이러한 각 범주의 기능에 어느 정도의 기여를 하였다고 생각하십니까?

※ 기여도가 매우 낮음: 1, 현상 유지 정도의 기여: 5, 매우 높은 기여: 10
을 기준으로 1~10 사이에 기여도를 표기하여 주십시오.

구분	매우 낮음		← →		현상 유지		← →		매우 높음	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1) 아동발달 지원										
2) 부모의 일-가정 양립 지원										
3) 부모 역할 지원										
4) 저출산 대응										

2. 육아정책의 주요 사회적 기능으로 강조되어 온 각 범주에 대해 앞으로 얼마나 강조되어야 한다고 생각하시는지 표기해 주십시오.

※ 더 이상의 강조는 불필요함: 1, 현재 수준의 강조 지속: 5, 매우 강조되어야 함: 10을 기준으로 1~10 사이에 기여도를 표기하여 주십시오.

구분	강조 불필요		← →		지금 수준		← →		매우 강조	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1) 아동발달 지원										
2) 부모의 일-가정 양립 지원										
3) 부모 역할 지원										
4) 저출산 대응										

3. 초저출산 현상이 지속되는 한국 사회에서 육아정책의 패러다임의 전환이 요구되고 있습니다. 다음의 방향으로의 육아정책 패러다임 전환의 필요성에 대해 동의하시는 정도를 표기하여 주십시오.

구분	전혀 동의하지 않음 ①	동의하지 않는 편임 ②	보통임 ③	동의하는 편임 ④	전적으로 동의함 ⑤
1) '출산 대책'으로서의 육아정책 → '육아' 자체의 행복을 위한 육아정책					
2) 육아기 부모, 성인 중심 → 아동의 행복을 위한 (아동중심) 육아정책 강조					
3) 여성 중심의 육아 역할 지원 → 양성 평등한 육아역할 지원(남성을 위한 육아지원 확대)					
4) 정부와 가족 중심의 육아정책 → 정부와 가족, 사회(시민사회, 기업, 국민)가 공동으로 책임지는 구조의 육아정책(사회의 역할 확대)					
5) 사회제도 중심의 접근 → 사회문화적 접근 강조					
6) 보육·교육 중심의 육아정책 → 학문간 융합과 통합을 통한 육아정책 영역 확대(보육·교육 + 복지 + 보건 + 경제 + 문화 + 여성 + 국토+ 과학 + 환경 등)					
7) 보육·유아교육 정책 중심 → 일과 생활의 균형 정책 강화					
8) 영유아 중심 육아정책 → 육아정책의 대상 태아기(임신)부터 아동기까지 확대					
9) 저소득 계층 위주의 정책 → 중산층, 전계층 포괄 정책 강조					

4. 육아정책의 패러다임 전환의 관점에서 육아정책의 범위를 보다 확대한다면 육아정책이 영유아 보육·교육 및 양육 지원 관련 분야뿐만 아니라 다음 각 분야와 어느 정도로 연계 또는 융합할 필요가 있다고 생각하시는지 표기하여 주십시오.

구분	육아정책과 해당 분야와의 연계·융합 필요성				
	전혀 필요하지 않음 ①	필요하지 않은 편임 ②	보통임 ③	필요한 편임 ④	매우 필요함 ⑤
1) 아동의 권리·복지 정책 분야					
2) 가족(복지) 정책 분야					
3) 여성 정책 분야					
4) 일-가정 양립 정책 분야					
5) 고용·노동정책 분야					
6) 보건·의료 정책 분야					
7) 청년 결혼지원 정책 분야					
8) 사회의식·문화 관련 정책 분야					
9) 환경 정책 분야(예: 미세먼지 대응 등)					
10) 주거 및 지역 개발 정책 분야 (예: 신혼부부 주택단지, 혁신도시, 도시재생사업 등)					
11) 기타(※ 적어주세요)					

5. 육아정책연구의 범위를 보다 확대한다면 향후 육아정책 대상자(육아의 대상자)의 연령범위로 다음은 얼마나 적절하다고 생각하십니까? 각 연령범위에 대해 육아정책 대상자로 적절하다고 응답하신 경우(적절, 매우 적절로 응답) 각 연령범위에 대해 필요하다고 생각하시는 육아정책을 자유롭게 제안해 주십시오.

구분	육아정책 포괄 연령범위의 적절성					육아정책 연령 범위별 필요한 정책 제안 ※ 항목별로 '④적절', '⑤매우 적절'에 응답한 경우 작성
	매우 부적절 ①	부적절 ②	보통 ③	적절 ④	매우 적절 ⑤	
1) 태아						
영유아	※ 현재 육아정책연구의 주된 대상					
2) 초등 저학년						
3) 초등 고학년						
4) 청소년(중등)						
5) 청소년(고등)						

6. 현재 육아정책은 주로 자녀의 출산 이후에 대한 정책 지원에 초점을 두고 있습니다. 귀하께서는 다음의 각 시기를 육아정책의 포괄 범위로 포함하는 접근에 대해 적절하다고 생각하십니까? 각 대상 시기에 대해 육아정책 포괄 범위로 적절하다고 응답하신 경우(적절, 매우 적절로 응답), 각 대상 시기에 대해 필요하다고 생각하는 육아정책을 자유롭게 제안해 주십시오.

구분	육아정책 포괄 '대상 시기'의 적절성					육아정책 포괄 대상 시기별 필요한 정책 제안
	매우 부적절 ①	부적절 ②	보통 ③	적절 ④	매우 적절 ⑤	※ 항목별로 '④적절', '⑤매우 적절'에 응답한 경우 작성
1) 결혼 전 청년						
2) (결혼 후) 자녀 임신 전						
3) 자녀 임신 후 ~ 출산 전						
자녀 출산 후	현재 육아정책 포괄 범위					

7. 초저출산 사회에서 가장 긴급하게 요구되는 육아정책은 무엇이라고 생각하시는지 말씀해 주십시오.

8. 문재인 정부는 '포용적 복지국가 수립'을 강조하여 정책을 추진하고 있습니다. '포용적 복지국가 수립'의 관점에서 현재 우리나라의 육아정책의 충분성, 필요성 정도를 다음의 각 대상별로 표기해 주십시오.

※ 포용적 복지: 경제성장의 과실과 복지를 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 시스템

8-1. 아동 대상별 육아정책의 충분성, 필요성 정도

구분	충분성					필요성				
	매우 부족함 ①	부족함 ②	보통임 ③	충분함 ④	매우 충분함 ⑤	전혀 필요 하지 않음 ①	필요 하지 않음 ②	보통임 ③	필요함 ④	매우 필요함 ⑤
1. 모든 아동										
2. 장애아동										
3. 환아 (질환 있는 아동)										
4. 학대피해아동										
5. 방임아동										
6. 기아, 유기 아동										
7. 농어촌 지역 아동										
8. 빈곤아동										
9. 맞벌이 가정 아동										
10. 다문화 가정 아동										
11. 한부모 가정 아동										
12. 미혼부모 가정 아동										
13. 조손가정 아동										
14. 장애부모의 아동										

8-2. 가족유형별 정책의 충분성, 필요성 정도

구분	충분성					필요성				
	매우 부족함 ①	부족함 ②	보통임 ③	충분함 ④	매우 충분함 ⑤	전혀 필요 하지 않음 ①	필요 하지 않음 ②	보통임 ③	필요함 ④	매우 필요함 ⑤
1. 모든 가족										
2. 장애아동의 가족										
3. 한아 가족										
4. 농어촌 거주 가족										
5. 빈곤 가족										
6. 맞벌이 가족										
7. 다문화 가족										
8. 한부모 가족										
9. 미혼부모 가족										
10. 조손가족										
11. 장애부모가족										

9. 현 정부의 육아 관련·저출산 정책 중 우선적으로 추진해야 할 정책 분야는 무엇이라고 생각하십니까? 중요한 순서대로 2순위까지 응답해 주십시오.

1순위		2순위	
-----	--	-----	--

- ① 청년고용지원
- ② 신혼부부 주거지원 강화
- ③ 자녀양육에 대한 경제적 지원 강화
- ④ 양적/질적 보육·돌봄 확대
- ⑤ 일·가정 양립을 위한 노동환경개선
- ⑥ 비혼 출산(미혼모), 입양 등 가족의 다양성에 대한 사회적 인식 개선
- ⑦ 안전한 육아 환경 조성(아동학대 근절 등)
- ⑧ 영유아 건강 증진 정책

- ⑨ 임신부 지원 정책
- ⑩ 성평등한 육아 환경 조성
- ⑪ 기타()

10. 초저출산 사회 대응 및 포용적 복지국가를 위한 보다 융합적이고 포괄적인 육아정책개발 및 수립을 위하여 향후 역할이 보다 강화되어야 하는 학문 연구 분야는 무엇이라고 생각하십니까? 중요하다고 생각하시는 순서대로 2순위까지 응답해 주십시오.

※ 현재 육아정책연구는 유아교육·보육 분야 중심이므로, 유아교육학, 아동학, 보육학은 보기에서 제외

1순위	2순위
-----	-----

- ① 사회복지학
- ② 경제학
- ③ 법학
- ④ 가족(복지)학
- ⑤ 여성학
- ⑥ 행정학
- ⑦ 보건학
- ⑧ 기타()

※ 끝으로 향후 초저출산 사회에서 포용적 복지국가의 실현을 위해 육아 정책이 나아가야 할 방향에 대해 의견이 있으시면, 자유롭게 의견 제시해 주시기 바랍니다.

※ 귀하의 인적사항을 해당하는 곳에 ✓표 하여 주십시오.

연령대	① 30대 ② 40대 ③ 50대 ④ 60대
해당 분야 경력	_____년 _____월
전문분야 및 전공 (학위 전공 기준)	① 아동학, 보육학 ② 유아교육학 ③ 가족(복지)학 ④ 사회(아동)복지학 ⑤ 경제학 ⑥ 보건학, 의학 ⑦ 여성학 ⑧ 사회학 ⑨ 기타()

- 귀한 시간 내주셔서 감사합니다! -

초저출산 사회,
포용적 복지국가를 위한
육아정책 패러다임의 전환과 정책과제

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education



ISBN 979-11-87952-78-7