연구보고 2019-07

OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락

동아시아 국가(한·중·일)의 저출산 쟁점과 육아정책 비교 연구(II)

도남희·최정원·박은영
소마 나오꼬·이연화·김병철·자처하오

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

연구보고 2019-07

동아시아 국가(한·중·일)의 저출산 쟁점과 육아정책 비교 연구(Ⅱ)

연구책임자 **도 남 희** (육아정책연구소 연구위원)
공동연구자 **최 정 원** (육아정책연구소 부연구위원)
박 은 영 (육아정책연구소 연구원)
소 마 나 오 꼬 (요꼬하마대학교 교수)
이 연 화 (동경게이자이대학교 교수)
김 병 철 (중국인민대학교 교수)
자 처 하 오 (중국노동관계대학교 교수)

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

연구보고 2019-07

동아시아 국가(한·중·일)의 저출산 쟁점과 육아정책 비교 연구(II)

발행일 2019년 11월
발행인 백선희
발행처 육아정책연구소
주소 서울시 서초구 남부순환로 2558 외교센터 3, 4층
전화 02) 398-7700
팩스 02) 398-7798
홈페이지 http://www.kicce.re.kr
인쇄처 세일포커스(주) 02) 2275-6894

보고서 내용의 무단 복제를 금함.
ISBN 979-11-90485-02-9 93330

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

머리말

저출산과 고령화에 따른 사회경제적 부담의 심각성은 우리만의 문제가 아니며 일본과 중국은 물론 최근에는 동남아시아를 비롯한 개도국의 미래의 문제이기도 하다. 그러므로 인구변동과 저출산과 육아에 대한 정부 정책과 그에 대한 논의는 우리나라는 물론 동아시아 3개국 및 아시아 전반의 공동대응을 모색할 수 있는 좋은 기회가 될 것입니다. 이런 의미에서 한·중·일 3개국이 경험하는 임신과 출산 및 육아정책은 각국의 사회와 경제 및 문화적 상황에 따라 다른 배경을 가질 수 있으며 그에 따른 강조점도 다를 수 있다.

우리나라의 최근 합계출산율은 0.88명으로 세계에서 가장 낮은 수준을 기록하였고, 출생아수는 2만 4천여명으로 46개월 연속 하향곡선을 나타내고 있다. 작년 합계출산율 0.98에 이어 지속적으로 합계 출산율이 감소하고 혼인 건수는 약간 증가 추세이나 이혼 건수는 증가하고 있습니다. 이웃나라 일본은 합계 출산율은 1.4대로 약간 회복세를 보이고 있으나 중국은 우리나라와 유사한 감소세를 보이고 있는 상황이다.

본 연구는 작년 저출산 정책의 특징에 대한 연구에 이어 올해는 동아시아 한·중·일의 임신과 출산 및 육아정책에 대한 정책과 특징을 검토하고자 하였다. 우리나라의 정책뿐만 아니라 중국과 일본의 출산과 육아정책을 검토하여 중국과 일본의 정책 현황과 향후 시사점을 얻고자 하였다. 그리하여 출산율의 완만한 회복세에 있는 일본의 정책과 현재 아동정책을 확대하고 있는 중국의 정책에 대해 유사점과 차이점을 도출하고자 하였다.

그리하여 본 연구의 진행과정을 통해 국제세미나와 학술대회를 진행하고 한국과 중국 및 일본의 사회정책과 영유아 보육·교육 전문가들이 함께 모여 정책을 논의하고 학문적 교류의 장을 제공하였다는 점에서 의의가 크다. 한편 올해 본 연구에 공동으로 참여해주신 중국의 김병철 교수님, 자처하오 교수님과 일본의 이연화 교수님, 소마 나오꼬 교수님 및 본 연구를 위해 조언과 도움을 주신 모든 분께 감사의 마음을 전한다.

아울러 본 보고서의 내용은 연구진의 의견이며 육아정책연구소의 공식 입장이 아님을 밝힌다.

2019년 11월

육아정책연구소

소장 백 선 희

목차

요약 1

Ⅰ. 서론 7
1. 연구의 필요성 및 목적 9
2. 연구 내용 10
3. 연구 방법 12
4. 연구의 범위와 연구 분석 체계 13

Ⅱ. 연구의 배경 17
1. 한·중·일의 정책 동향 19
2. 정책 관련 주요 지표 현황 23
3. 소결 41

Ⅲ. 임신과 출산 정책 45
1. 한국의 임신과 출산 정책 47
2. 중국의 임신과 출산 정책 58
3. 일본의 임신과 출산 정책 64
4. 소결 67

Ⅳ. 육아정책 69
1. 한국의 육아정책 71
2. 중국의 육아정책 92
3. 일본의 육아정책 101
4. 소결 116

Ⅴ. 결론 및 정책제언 119
1. 결론 ····· 121
2. 정책제언 ····· 125

참고문헌 ——— 129

Abstract ——— 137

표 목차

〈표 Ⅰ-3-1〉 전문가 회의 및 간담회 ····· 12
〈표 Ⅰ-3-2〉 본 연구관련 세미나 실시 ····· 13
〈표 Ⅱ-2-1〉 한국의 기혼여성 자녀수별 월평균 자녀양육비용 지출액(2018) ···· 26
〈표 Ⅱ-2-2〉 한국의 기관 미이용시 돌봄비용 지출여부 및 월평균 금액(2015) ··· 27
〈표 Ⅱ-2-3〉 한국 기관이용 외 맞벌이여부별 영유아 돌봄비용 지출여부 및 월평균 금액(2015) ····· 27
〈표 Ⅱ-2-4〉 한국의 결혼을 망설인 경험과 그 이유(2018) ····· 28
〈표 Ⅱ-2-5〉 한국 청소년의 성별 가사일 학습 경험(2016) ····· 29
〈표 Ⅱ-2-6〉 중국의 인구 연령구조의 추이(2009~2018년) ····· 30
〈표 Ⅱ-2-7〉 중국의 출산율, 사망률과 자연증가율(2009~2018년) ····· 30
〈표 Ⅱ-2-8〉 중국의 평균 예상수명의 변화 ····· 31
〈표 Ⅱ-2-9〉 중국의 총 부양비, 유년 부양비와 노년 부양비의 변화 추이 (2009~2018년) ····· 32
〈표 Ⅱ-2-10〉 중국의 합계출산율 예측치 관련 연구 ····· 35
〈표 Ⅱ-2-11〉 중국의 1차·2차·3차 산업 취업자 수(2000~2018년) ····· 35
〈표 Ⅱ-2-12〉 일본의 양육비용 중 경제적 부담감이 큰 지출(2015년) ····· 40
〈표 Ⅲ-1-1〉 현 정부 인구절벽 해소정책 세부목표 및 주요 내용 ····· 47
〈표 Ⅲ-1-2〉 저출산·고령사회 기본계획(1~3차) ····· 50
〈표 Ⅲ-1-3〉 기본계획 임신·출산 정책 세부과제, 추진 방향 및 계획(1~3차) ···· 51
〈표 Ⅲ-1-4〉 제3차 기본계획 임신·출산 정책 세부과제, 추진 방향, 추진 계획 ···· 53
〈표 Ⅲ-1-5〉 임신 및 출산에 관한 보건의료 지원 정책(4가지 유형) ····· 54
〈표 Ⅲ-2-1〉 생육보험의 주요 내용 ····· 59
〈표 Ⅳ-1-1〉 현 정부 육아정책 관련 국정목표, 전략, 과제 및 주요 내용 ····· 71
〈표 Ⅳ-1-2〉 포용국가 아동정책 ····· 74
〈표 Ⅳ-1-3〉 건강가정기본계획(1~3차) ····· 76
〈표 Ⅳ-1-4〉 유아교육 발전 5개년 계획(1~2차) ····· 78
〈표 Ⅳ-1-5〉 중장기보육 기본계획 기본방향(1~3차) ····· 79
〈표 Ⅳ-1-6〉 제2차 중장기보육 기본계획 추진과제, 세부목표 및 추진방안 ··· 83
〈표 Ⅳ-1-7〉 제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022) ····· 85

〈표 Ⅳ-1-8〉 제3차 중장기보육 기본계획 분야별 지표 ····· 86
〈표 Ⅳ-1-9〉 육아에 관한 지원 정책(4가지 유형) ····· 87
〈표 Ⅳ-2-1〉 세금혜택 개요 ····· 97
〈표 Ⅳ-3-1〉 아동수당의 변화 ····· 102
〈표 Ⅳ-3-2〉 일본의 연령별 아동수당 지급액과 비용부담 ····· 103
〈표 Ⅳ-3-3〉 부양공제 대상과 공제액 ····· 105
〈표 Ⅳ-3-4〉 유치원 비용부담 경감 ····· 112
〈표 Ⅴ-1-1〉 중국 출산·육아정책 구조의 변화 ····· 123

그림 목차

[그림 Ⅰ-2-1] 3개년도 연구계획 ····· 11
[그림 Ⅰ-4-1] 연구 분석 체계 ····· 14
[그림 Ⅱ-1-1] 중국의 출생율 추이(2014~2018년) ····· 21
[그림 Ⅱ-2-1] 한국의 합계출산율 ····· 24
[그림 Ⅱ-2-2] 한국의 성별미혼자 비율 증가 추이(2008~2010) ····· 24
[그림 Ⅱ-2-3] 한국의 초혼연령 ····· 25
[그림 Ⅱ-2-4] 한국의 연도별 주출산 연령대 ····· 25
[그림 Ⅱ-2-5] 한국의 담보부채 비율(2018) ····· 28
[그림 Ⅱ-2-6] 중국의 합계출산율 추이(1950~2005년) ····· 33
[그림 Ⅱ-2-7] 세계은행에서 제시한 중국의 합계출산율 추이(1960~2016년) ··· 33
[그림 Ⅱ-2-8] 중국 국가통계국의 합계출산율 추이(2000~2015년) ····· 34
[그림 Ⅱ-2-9] 중국 여성의 경제활동참가율(1990~2017년) ····· 36
[그림 Ⅱ-2-10] 일본의 1990년대이후 합계 출생율 추이 ····· 38
[그림 Ⅱ-2-11] 일본의 연령별 여성의 취업율 ····· 39
[그림 Ⅱ-2-12] 일본의 6세 미만 아동을 양육하는 부부의 가사 육아시간 ····· 39
[그림 Ⅱ-2-13] 일본의 아동과 가족관련 사회보장급여 ····· 40
[그림 Ⅱ-2-14] 일본의 어린이집 이용률 ····· 41
[그림 Ⅳ-1-1] 육아정책 관련 세부목표 및 주요내용 ····· 73
[그림 Ⅳ-3-1] 아동수당의 수급자수와 지급액 ····· 102
[그림 Ⅳ-3-2] 아동부양수당 수급가구수 ····· 104
[그림 Ⅳ-3-3] 일본의 가족 관련 지출(% of GDP) ····· 106
[그림 Ⅳ-3-4] 육아휴직급여 수급자수와 지급액 추이 ····· 107
[그림 Ⅳ-3-5] 남녀별 육아휴직 취득율 ····· 108
[그림 Ⅳ-3-6] 여성의 첫아이 출산후 취업상황 ····· 109
[그림 Ⅳ-3-7] 인가보육소의 경영주체(도도부현, 영리법인 비율순) ····· 111
[그림 Ⅳ-3-8] 인가보육소의 경영주체(지정도시·중핵시, 영리법인 비율순) ·· 111
[그림 Ⅳ-3-9] 대기아동 해소 가속화 플랜(2013년~2017년) ····· 113
[그림 Ⅳ-3-10] 육아 안심 플랜(2017년~) ····· 114
[그림 Ⅳ-3-11] 보육교사등의 처우개선 추이 ····· 115
[그림 Ⅳ-3-12] 보육교사 등(민간의 캐리어 업 구조·처우개선 이미지) ····· 115

요약

1. 서론

가. 연구의 필요성 및 목적

□ 출산율 감소 현상은 한국 뿐만 아니라 여러 나라에서 직면하고 있는 사회적 문제이며, 인접한 중국과 일본도 같은 문제를 겪고 있음

□ 3국 모두 과거에는 다출산 국가로서 출산억제정책을 시행한 바 있었으나 현재는 출산율이 현저히 낮아져 저출산의 어려움에 직면해 있는 공통점이 있음

□ 본 연구는 3개년 연속과제 중 2차년도 연구로서 1차년도에 거시적 측면에서 동아시아 한·중·일 3국의 인구 동향과 저출산 문제의 원인에 대해 바라본 것을, 인구·정치·사회문화의 배경을 포함한 분석틀에 의해 한·중·일 3국의 임신·출산·육아정책을 비교분석하고 세 국가의 정책적 시사점을 모색하고자 함

나. 연구 내용

□ 국가별 정책변화를 개괄하여 전반적인 정책 기조를 파악하고 인구, 사회 환경 및 문화 등의 정책 변화와 사회인식 및 제도 등을 파악함

□ 국가별 임신과 출산정책 중 주요 정책을 중심으로 현금지원, 세제지원 및 서비스지원 등의 분석틀에 근거하여 알아봄

□ 국가별 육아정책에서 주요한 정책을 중심으로 현금지원과 세제 지원 및 서비스지원을 중심으로 분석틀에 준거하여 파악함

□ 국가별 임신, 출산, 육아정책에 대한 비교 분석을 통한 이슈와 쟁점을 이해하고 동아시아 정책적 함의를 도출함

다. 연구 방법

□ 한·중·일 임신과 출산 및 육아정책 관련 자료와 선행 연구를 수집함

□ 국외 공동연구진을 구성하여 일본과 중국의 전문가를 통해 각국의 임신, 출산 및 육아정책 관련 정보를 수집하고 정책적 배경과 현황 관련 내용에 대한 내용

을 분담함

□ 전문가 자문 및 간담회를 개최하여 관련 선행연구를 수행한 전문가들과 학계 전문가들의 의견을 청취하여 정책적 실효성을 높이고자 함

□ 국외 출장을 통해 국외 공동연구진과의 연구주제 관련 회의와 각국의 현장전문가와 학계전문가들을 방문하여 정책기조 파악과 다양한 의견을 청취함

□ 정책세미나를 개최하여 국내·외 연구진들이 참석하여 국가별 정책 현안과 방향성을 논의함

라. 연구의 범위와 연구 분석 체계

□ 본 연구의 범위는 한·중·일 3국의 임신, 출산 및 육아정책을 대상으로 2000년 이후의 사회적 맥락을 살펴보고자 함

□ 또한 현금지원, 세제 지원과 서비스 지원의 분석틀로서 정책의 변화를 살펴보고자 함

□ 주요 정책을 중심으로 세 가지 분석틀(현금지원, 세제지원, 서비스 지원)에 의해 비교 분석하여 정책에 대한 만족도와 영향 정도를 제시하여 정책에 대한 영향력을 살펴보고자 함

2. 연구의 배경

가. 한·중·일의 정책 동향

□ 한국은 저출산에 대응하기 위해 저출산고령사회위원회를 구성하여 저출산정책을 수립하고 조율하고 있으며 세 차례의 저출산·고령사회기본계획을 발표하였으며 문재인 정부는 2019년 포용국가 아동정책을 발표하여 아동의 삶의 질을 개선하기 위한 국가적 책임 확대 의지를 표명함

□ 중국은 개혁 개방 이후 '전면적 두 자녀' 정책 실시에도 불구하고 합계출산율이 감소하였음. 최근 중국은 아동 돌봄의 중요성을 인식하였으며 아동복지 사업 대상자의 범위를 전체 아동으로 확대하였고, 아동복지국을 설립하였음

□ 일본은 일하는 여성과 맞벌이 부부를 주요 대상으로 한 보육 서비스 확충, 육아휴직수당 도입 등의 부분 개혁만으로는 출생율 급락을 바꿀 수 없다고 인식

하여, 재정·금융·노동시장 등 여러 분야에서 신자유주의적 개혁을 강력히 추진하였으며 저출산 대책 역시 본격적으로 추진함. 특히 2019년 10월 소비세 인상과 동시에 3살 이상 아동의 교육·보육 비용을 무상화 한다고 발표함(3인 이하는 우선 저소득층만 무상화).

나. 정책 관련 주요 지표 현황

□ 한·중·일 3국의 합계 출산율 추이, 여성의 경제 참여율, 사회보장 급여 등 주요 지표를 제시하였으며 개괄적 주요 지표들을 통해 사회에 주는 정책적 함의를 제시하였음

3. 임신과 출산 정책

가. 한국의 임신과 출산 정책

□ 한국의 임신과 출산 정책은 교육, 복지, 노동체계 혁신으로 인구절벽 해소라는 큰 목적 하에 제법 치밀하게 진행되고 있다고 평가됨. 또한 최근 아동과 가족에 대한 사회적 수용이 확대되고 비혼모의 출산을 적극적으로 지원하는 등 임신과 출산에 대한 사회적 인식 개선과 국가적 지원이 대폭적으로 확대된 것으로 보임

나. 중국의 임신과 출산 정책

□ 중국의 출산 정책은 주로 생육보험을 중심으로 출산휴가와 부성휴가가 제공되고 있음. 또한 최근 출산수당의 개혁을 진행하여 의료서비스와 여성 보건서비스를 개선하고자 하였음. 그러나 이는 기본적인 출산과 출산 직후의 필수적인 치료 수준이며 이 또한 생육보험 수준에 의해 결정되기 때문에 이러한 생육보험의 차이를 해소해야 한다는 논의가 있음

다. 일본의 임신과 출산 정책

□ 일본의 출산 정책은 현금지원과 시간 지원을 중심으로 이루어지고 있으며 직접적인 출산지원으로서 출산육아일시금과 사회보험료 면제, 불임치료비 경감 등이 제공되고 있음. 또한 임신 시의 산모를 위한 통원휴가와 통근 시간 완화 등의 간접적인 지원도 제공되고 있음

4. 육아정책

가. 한국의 육아정책

□ 한국의 육아정책은 최근까지 공급자 중심의 서비스지원을 중심으로 진행되어 왔다는 한계와 보육의 질을 높이거나 다양한 수요자의 요구에 부응하지 못하였다는 지적이 있었음. 최근 포용국가 아동정책으로 요보호 아동에서 모든 아동에게, 전반적인 아동의 정책의 실행가능성을 높이고자 노력하고 있음. 그러나 아동정책은 수요자의 요구도 구체적이지 않고 정책의 집행도 여러 부처에 걸쳐 있어 분명한 요구와 이를 파악하여 정책화하려는 노력이 절실함

나. 중국의 육아정책

□ 중국의 육아정책은 취약아동 수당과 서비스가 주요 육아정책이었으나. 최근 고아나 에이즈 등의 돌봄을 필요로 하는 취약 아동을 대상으로 하는 정책이 시작되어 보편적 아동복지체계 구축을 시도하고 있음. 가족을 중심으로 하는 육아정책은 매우 느린 편이고 유치원을 중심으로 한 학령전 교육정책은 오랫동안 지속되어 왔으나 공적 학령전 교육자원은 여전히 부족함

다. 일본의 육아정책

□ 일본은 대표적인 현금지원 정책인 아동수당을 중심으로 일반아동에서부터 한부모가족과 빈곤·취약아동까지 포괄하면서 확대·개편되어 왔음. 이는 이전의 세제지원 우선이 변화된 것임. 시간지원 정책으로는 육아휴직제도가 시행되고 있으나 실제 이용률에 있어서는 성별, 기업규모에 따라 큰 차이가 있음

5. 결론 및 정책제언

가. 결론

□ 한국은 저출산 타개를 위해 제1차에서 3차에 걸친 저출산·고령사회 기본계획을 통하여 다양한 시도를 해왔음. 그러나 이러한 시도에 대한 효과가 미비한 것으로 나타나 보육서비스의 공공성 확대가 필요하며 보육의 질적인 문제를 안고 있음. 또한 수요자보다 공급자 중심의 서비스를 제공해 온 것으로, 현재 결혼과 출산에 직면한 세대들의 결혼에 대한 태도와 가족에 대한 가치관을 고

려한 요구에 초점을 맞출 필요가 있음

□ 중국 육아정책의 체계에는 구조적 변화가 발생하였으며, 육아를 가정의 일로 여기던 것을 일부 공적인 책임이 있음을 인정하였음(취약아동계층, 학령전 아동). 또한 지방·중앙정부의 육아 책임에 대한 분담이 점차 명확해졌으나, 육아의 공급 모델은 보편형과 선별형 사이에서 갈피를 잡지 못하고 있음

□ 일본은 2010년 이후 세제지원위주에서 가족수당위주의 정책으로 전환하였음. 육아휴직제도의 이용률은 개선되었지만 아직 남녀간 격차가 심각하며, 고용제도의 근본적 개혁이 필요함. 한편, 각 사업의 재원을 통합하고 인정어린이원 제도의 전국적인 확대, 지역에서의 어린이와 육아지원을 요구하고 있는 추세임

나. 정책제언

□ 한국의 경우 현재의 거시적인 방향성을 실제로 나타낼 수 있는 구체적인 목표와 과정이 제시되어야 할 필요성이 있음. 또한 젊은 세대의 결혼·출산 선택으로 이어질 수 있도록 요구에 부합되는 대책이 필요하며, 부모 및 다양한 수요자의 요구에 부합하는 정교한 정책 설계를 통해 발전시켜 나가야 할 것임

□ 중국의 임신과 출산 정책은 생육보험과 의료보험을 중심으로 전개되어 제공되고 있으므로 지역차이를 해소하기 위한 보험료 인하 등이 추가될 전망임. 또한 취약아동을 대상으로 한 육아정책이 향후 모든 아동을 위한 정책으로 전환될 것으로 추측됨. 그러나 이전의 탁아소 서비스에서 변화된 구체화된 육아 지원이 필요하며, 가정에서의 육아·가족 정책의 부재를 해결하여야 할 것임

□ 일본의 임신·출산 지원은 현금 지원이 증가하고 있으며 점차 확대될 전망임. 그러나 구체적 실행 방안이 요구되며 10월부터 진행될 교육·보육 무상화에 대비하여 민영화와 시장화에 따른 보육서비스의 확대에 대한 대응책이 필요함

I

서 론

01 연구의 필요성 및 목적
02 연구 내용
03 연구 방법
04 연구의 범위와 연구 분석 체계

Ⅰ. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

지난 10년간 정부 정책은 만혼과 늦은 출산 등의 인구학적 변화를 출산의 가장 중요한 원인으로 보고 저출산·고령사회기본계획 등을 통해 많은 투자와 지속적이고 새로운 정책을 시도하였다. 또한 2018년에는 제3차 저출산·고령사회기본계획을 수정하여 출산율 회복을 위한 보완대책을 발표하였지만 2002년 이래로 17년간 초저출산 현상이 지속되고 있다. 최근 통계청은 한국 여성의 합계출산율이 2017년 1.05명에서 지난해 0.98명으로 출생통계를 작성한 1970년 이래 사상 처음으로 합계출산율이 1명 이하인 최저치로 떨어졌음을 보도했다. 이는 인구 1천명당 출생아 수 6.4명, 전년보다 0.6명(-8.8%) 감소한 경우이다. 특히, 40대를 제외한 전 연령층에서 전년대비 출산율이 감소하였고 모의 평균 출산 연령은 32.8세로 전년대비 0.2세 상승하였다(통계청 보도자료, 2019. 2. 27).

이러한 출산율 감소 현상은 비단 한국에서뿐만 아니라 여러 나라에서 직면하고 있는 사회적 문제이며, 인접한 중국과 일본도 같은 문제를 겪고 있다. 3국 모두 과거에는 다출산 국가로서 출산억제정책을 시행한 바가 있었으나 현재는 출산율이 현저히 낮아져 저출산의 어려움에 직면해 있다는 공통점도 있다.

중국은 한·중·일 3국 중 출산율은 가장 높으나 최근 합계출산율은 1.04(중국 국가통계국, 2016)로 보고되어 저출산 문제가 심화되고 있다고 볼 수 있다. 그리하여 산아제한 정책의 영향 평가를 통해 한자녀 정책(일태화 정책)의 한계를 인정하고 '제한적 두 자녀 정책'으로 일부 완화하였다가 '전면적 두 자녀 정책'으로 전환하여 저출산에 대응하고 있다(도남희, 문무경, 박상신, 김병철, 이연화, 2018).

한편, 일본은 한국과 중국에 비해 훨씬 이전부터 저출산을 경험하고 초저출산에 대한 대응하는 다양한 정책을 수행해 오고 있지만 여전히 출산율 하락은 지속되어 1.43(일본 국립사회보장인구문제연구소, 2018)에 이르렀다. 일찍이 '엔젤플랜(Angel Plan)과 뉴엔젤플랜(New Angel Plan) 등 보육과 양육 중심의 정책을 추

진해왔고 최근에는 일억 총 활약상이라는 특임장관을 신설하여 저출산에 대한 포괄적인 대책마련에 힘쓰고 있다(도남희 외, 2018).

본 연구는 3차년도 연구로서 1차년도(도남희 외, 2018)에는 동아시아(한·중·일) 국가의 저출산이라는 공동의 문제에 대해 인구 동향과 저출산의 주요 원인들을 추론해보고 어떠한 정책들이 추진되었는지 분석하여 동아시아적 공통성과 특수성을 발견하고자 하였다. 세 국가의 공통적인 저출산 원인은 가치관의 변화와 가임여성의 감소 및 일과 가정 양립의 어려움으로 지적되었다. 또한 세 국가의 특수한 원인으로는 중국은 경제적 부담, 출산육아에 대한 공적 지원의 부족 등을 주요 원인으로 보았고 일본은 일본형 고용시스템, 고령자 중심의 사회보장제도 등을 들었다.

한편 한국의 특수한 원인이라면 결혼 비용과 양육 비용 및 만혼 및 비혼 등이 지적되었다(도남희 외, 2018). 종합적으로 한국은 주로 기혼여성의 출산력 제고에 중점을 두고 장기적으로 추진하지 못한 아쉬움이 있으며 중국은 공적지원체계와 가족 대상의 프로그램이 제대로 작동되지 않았다는 아쉬움이 있으며 일본은 명시적인 가족정책보다는 육아지원정책으로서 점진적인 대응에 머물고 있으며 보육의 시장화와 여성과 청년의 고용을 통해 출산문제를 해결하려는 한계를 지니고 있다.

그러나 1차년도 연구는 거시적인 측면에서 한·중·일의 전반적인 정책 변화를 통해 저출산 문제의 원인과 대응전략을 중심으로 바라보았다면 2차년도 연구에서는 인구, 정치, 사회문화의 배경을 포함한 분석틀에 의한 한·중·일의 임신, 출산 및 육아정책을 분석하여 현재 우리나라의 저출산 극복과 육아정책 수립을 위한 통찰력을 제공하고 향후 한·중·일의 세 국가의 정책적 시사점을 모색하고자 한다.

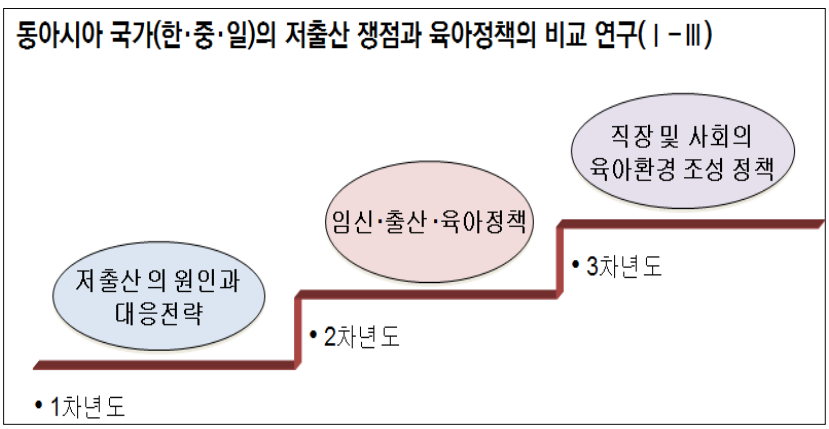
2. 연구 내용

본 연구는 3개년 연속과제로 1차년도(2018년) 연구는 동아시아 국가의 저출산 쟁점과 육아정책의 비교 연구(Ⅰ)로서 한·중·일의 저출산 원인과 대응 전략의 특징을 연구하였고 2차년도(2019년)는 동아시아 국가의 저출산 쟁점과 육아정책의 비교 연구(Ⅱ)로서 한·중·일의 임신·출산·육아정책을, 3차년도(2020년)는 동아시아 국가의 저출산 쟁점과 육아정책의 비교 연구(Ⅲ)로서 한·중·일의 직장 및 사회의 육아환경 조성 정책에 대해 연구할 예정이다(도남회 외, 2018: 5~11). 3개년도의

연구를 통해 한·중·일의 동아시아적 동일성과 특수성을 파악하고 국가적 차원의 육아정책 대응 전략을 비교하여 동아시아 정책적 함의를 도출하고자 한다.

구체적으로 3차년도 연구를 수행함에 있어서 차별성을 위해 1차년도는 정책 전반에 대한 저출산 정책을 중심으로 진행을 하였다. 2차년도는 임신과 출산 및 육아에 대한 주요 정책을 중심으로 분석틀에 맞추어 주제를 명료화하여 연구를 진행하고자 한다. 그리하여 3차년도의 직장 및 사회의 육아환경 조성 정책은 직장과 사회의 육아 관련 인식과 제도 등을 살펴봄으로써 각 년도의 연구와의 중복 영역을 최소화하고자 한다.

[그림 Ⅰ-2-1] 3개년도 연구계획



자료: 도남희·문무경·박상신·김병철·이연화(2018), 동아시아 국가(한·중·일) 저출산 쟁점과 육아정책 비교 연구(Ⅰ): 한·중·일의 저출산 원인과 대응전략의 특징, p.11.

본 연구는 2차년도 연구로서 한·중·일의 임신과 출산 및 육아정책을 중심으로 정책의 핵심 내용을 파악하고자 하며 구체적인 연구 내용은 다음과 같다.

첫째, 국가별 정책변화를 개괄하여 전반적인 정책 기조를 파악하고 인구, 사회환경 및 문화 등의 정책 변화와 사회인식 및 제도 등을 파악한다.

둘째, 국가별 임신과 출산정책 중 주요 정책을 중심으로 현금지원, 세제지원 및 서비스지원 등의 분석틀에 근거하여 알아본다.

셋째, 국가별 육아정책에서 주요한 정책을 중심으로 현금지원과 세제 지원 및 서비스지원을 중심으로 분석틀에 준거하여 파악한다.

넷째, 국가별 임신, 출산, 육아정책에 대한 비교 분석을 통한 이슈와 쟁점을 이해하고 동아시아 정책적 함의를 도출한다.

3. 연구 방법

첫째, 한·중·일 임신과 출산 및 육아정책 관련 자료와 선행 연구를 수집한다. 임신, 출산 및 육아 관련 선행연구를 검토하고 국가통계를 중심으로 2차 자료 분석을 사용하여 각 국가의 인구, 사회동향 및 정책 변화를 알아보았다.

둘째, 국외 공동연구진을 구성하여 일본과 중국의 전문가를 통해 각국의 임신, 출산 및 육아정책 관련 정보를 수집하고 정책적 배경과 현황 관련 내용에 대한 내용을 분담한다. 이를 위해 각 국가별 전문가들과 협조체계를 구축하고 각 주제에 대한 논의를 거쳐 내용을 서술하였다.

셋째, 전문가 자문 및 간담회를 개최한다. 관련 선행연구를 수행한 전문가들과 학계 전문가들의 의견을 청취하여 정책적 실효성을 높이고자 한다. 이를 위해 한국의 인구정책 전문가, 사회동향 저술가 등의 자문을 통해 연구방향과 내용을 논의하였다.

〈표 Ⅰ-3-1〉 전문가 회의 및 간담회

구분	일시	내용	참석자
1차	2019. 4. 19	연구의 방향, 분석 틀 관련	정책학과 교수 1인
2차	2019. 5. 20	연구의 방향, 분석 틀 및 사회문화의 특성	사회학과, 국제학과 교수 2인
3차	2019. 8. 6	일본의 사회문화 관련	문화, 경제, 정책전문가
4차	2019. 9. 10	중국의 아동정책 관련	복지학과 교수 외 4인

넷째, 국외 출장을 통해 국외 공동연구진과의 연구주제 관련 회의와 각국의 현장 전문가와 학계전문가들을 방문하여 정책기조 파악과 다양한 의견을 청취하였다. 이를 위해 일본과 중국의 공동연구진과의 회의를 각 국가에서 개최하고 관련 기관을 방문하고자 하였다.

다섯째, 정책세미나를 개최하여 국내·외 연구진들이 참석하여 국가별 정책 현안과 방향성을 논의하였다. 세미나를 통해 한·중·일의 정책 내용을 중심으로 전문가들과의 토론의 장을 제공하고 공동연구진의 연구결과를 공유하고 확산하는 교류의 장을 형성하였다. 정책세미나는 2회에 걸쳐 진행되었으며 1차는 작년의 중국의 정책동향 세미나에 이어 제2차 KICCE 동아시아 세미나로서 국회에서 일본의 정책동향을 논의하였으며 2차는 한·중·일 사회보장학회(연구소 공동주최)를 개최하여 한국과 중국 및 일본의 정책을 논의하였다.

〈표 Ⅰ-3-2〉 본 연구관련 세미나 실시

구분	일시	내용	참석자
1차	2019. 6. 17	일본의 정책동향	일본의 정책전문가 2인
2차	2019. 9. 8	한·중·일의 사회보장 및 정책	공동연구진과 참석

4. 연구의 범위와 연구 분석 체계

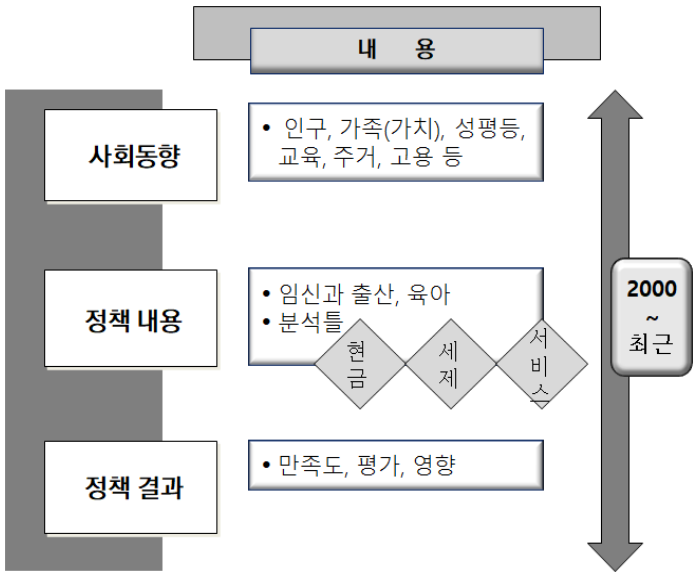
본 연구의 범위는 각 국의 임신, 출산 및 육아정책을 대상으로 2000년 이후의 인구, 경제, 사회, 및 정치 동향을 중심으로 거시적인 사회적 맥락을 살펴보고자 한다. 각 국은 동북아시아 국가로서 공통점도 있으나 역사적으로 사회적으로 다른 배경을 갖고 있어 그러한 맥락에 의해 임신과 출산 및 육아정책의 변화를 조명하고자 한다. 또한 아래의 그림애서 볼 수 있듯이 현금지원, 세제 지원과 서비스 지원의 분석틀로서 정책의 변화를 살펴보고자 한다.

임신과 출산정책은 아이를 잉태하고 낳는 것과 관련한 임신과 출산정책에 포함된 산전 지원과 난임부부 지원 및 산후지원 등을 포괄하고자 한다. 또한 육아정책은 아이를 기르는 것과 관련된 아이를 위한 보육과 교육 비용 및 아동수당 및 다양한 보육과 교육 인프라를 지원하기 위한 정책 등을 포괄하고자 한다.

한편 본 연구의 목적에 맞게 임신, 출산 및 육아정책 분석을 수행하기 위해 전문가 회의를 통해 논의한 결과, 다음과 같은 분석 체계를 구성하였다. 먼저, 최근의 정책 동향을 파악하기 위해 2000년 이후 정책을 중심으로 살펴보기로 하였다. 또한 거시적인 맥락에 의해 변화하는 미시적인 개인의 선택을 추측할 수 있도록 주요

사회적 맥락 또는 동향이 포함하였다. 또한 정책내용은 주요 정책에 초점을 맞추어 현금, 세제, 및 서비스지원을 중심으로 살펴보고자 하였다.

[그림 Ⅰ-4-1] 연구 분석 체계



그리하여 주요 정책을 중심으로 세 가지 분석틀에 의해 비교하고 그러한 정책에 대한 결과를 정책에 대한 만족도와 영향 정도를 제시하여 추진된 정책에 대한 영향력을 살펴보고자 하였다.

Ⅱ

연구의 배경

01 한·중·일의 정책 동향
02 정책 관련 주요 지표 현황
03 소결

Ⅱ. 연구의 배경

1. 한·중·일의 정책 동향

가. 한국

한국의 출산과 육아정책은 2005년부터 저출산고령사회위원회를 구성하여 저출산정책을 수립하고 조율하고 있으며 세 차례의 저출산·고령사회기본계획을 정책을 펼쳐왔다. 1차 기본계획의 역점은 출산과 양육에 유리한 환경 조성에 있었고, 2차에서는 출산과 양육부담을 경감하는 정책에 중점을 두었다. 나아가 3차 기본계획에서는 앞선 계획이 모두 출산과 양육 정책 위주라는 한계를 인식하고 일자리, 주거, 일·생활 균형 등 보다 근본적인 저출산의 원인을 극복할 수 있는 방향으로의 패러다임 전환을 강조하였다. 또한 기존의 두 번의 계획에서의 출산율 중심의 정책에서 벗어나, 제3차 기본계획은 저출산 극복을 위한 개인의 삶의 질을 개선하고 선택을 존중하는 '사람중심' 정책으로의 전환을 시도하고자 하였다(대한민국정부, 2016a).

한국의 보육사업이 체계적인 제도화 기회를 갖게 된 것 역시 '저출산 고령화'라는 국가적 위기로부터이다. 여성 경제활동지원 및 가정 내 돌봄 기능 약화에 따른 보육의 필요성이 강조됨과 동시에 2000년 이후 급격화된 출산율 저하는 보육 계획의 의무화를 이끌어 냈다(여성가족부, 2006). 이러한 변화에 따라, 한국은 보육의 공공성 강화 및 보육서비스의 질적 수준이 발전할 수 있는 변화의 계기가 마련되었다. 중장기보육 기본계획은「영유아보육법」제11조에 근거하여 5년마다 수립·시행하도록 되어 있으며, 2006년 제1차 중장기보육 계획이 발표되었다. 1차 기본계획이 추친되던 중, 정권 교체가 이루어졌으며, 이에 따라 새 정부의 국정철학과 공약에 부합하는 정책 추진 방향이 재설정되어 2009년 아이사랑플랜이 마련되었다. 아이사랑플랜은 '아이와 부모가 행복한 세상'이라는 비전 아래 '국가책임제 보육', '영유아 중심', '신뢰구축'을 3대 전략으로, 보육료 지원 확대, 양육수당

및 아이돌보미 서비스 지원 등을 통한 보육시설을 이용하지 않는 아동에 대한 지원 체계를 강화하였다. 국공립 확충은 취약지역을 중심으로 축소하는 반면, 민간보육시설의 질 향상을 목표로 변경하였다(보건복지부, 2010). 2013년 박근혜 정부 출범 이후, 제2차 중장기 계획이 수립되었으며, 이는 아동을 중심으로 건강한 발달과 부모의 선택권을 늘리는 맞춤형 지원에 중점을 두었다(보건복지부, 2013). 이후, 2018년 문재인 정권 아래 제 3차 중장기 보육계획이 마련되었으며, 제 3차 기본계획은 '영유아의 행복한 성장을 위해 함께하는 사회'를 비전으로, 보육분야의 국정과제인 '보육·양육에 대한 사회적 책임 강화'를 실현하고자 주력했다(보건복지부, 2017).

한편, 문재인 정부는 2019년 포용국가 아동정책(관계부처 합동, 2019)을 발표함으로써, 아동의 삶의 질을 개선하기 위한 국가적 책임을 확대하겠다는 의지를 표명했다. 정부는 '아동에 대한 국가 책임 확대'를 포용국가 아동정책의 추진 방향으로 설정하고, 4대 전략(보호권, 인권 및 참여권, 건강권, 놀이권)을 수립하였다. 포용국가 아동정책의 정책적 방향은 부모로부터 제대로 돌봄 받지 못하는 아동에 대해서 국가가 확실하게 책임지는 체계를 구축하고, 권리주체로서의 아동에 대한 인식을 높이는 것이다. 또한 아동의 주체적 참여기반을 확대, 아동의 놀 권리를 위한 가정, 학교, 지역사회의 노력 강화 등을 통해 아동이 현재와 미래의 행복을 누릴 수 있도록 하는 국가 책임 확대이다. 이를 통해 양육부담 완화, 돌봄, 의료비 경감 등 보편적인 지원 정책을 지속 강화할 계획이다.

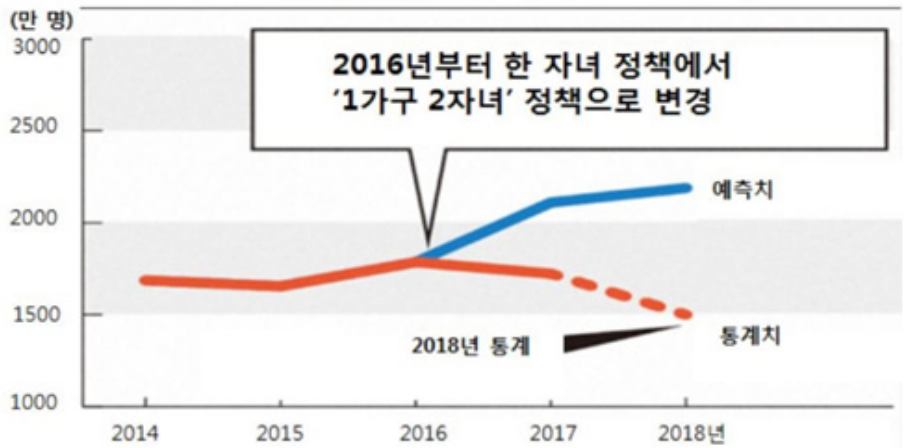
나. 중국

개혁 개방 이래 중국의 인구 규모와 인구 증가 속도는 크게 변했다. 특히 인구구조의 변화에 따라 최근 중국 신생아 수의 둔화세가 계속되었다. 중국 국가통계국의 데이터에 따르면, 신생아 수는 2016년에 1천 786만명에서 2017년 1천 723만명으로 63만명이 줄었고, 2018년에 다시금 1천 523만명을 기록해 2017년에 비해 200만 명이나 줄어들었으며, 2019년 상반기에도 대다수 성(省)과 시(市)에서 신생아가 10~20% 감소한 것으로 추정되고 있다(许雯, 2019)[1]. 중국 정부는 1979년

1) 许雯(2019). 2019年出生人口或比去年减少200多万？ 卫健委回应. (https://baijiahao.baidu.com/s?id=1622263595020178415&wfr=spider&for=pc. 2019. 10. 25. 인출).

이후 실시해 온 '한 자녀(计划生育)' 정책을 폐지하고 2013에 '단독 두 자녀(单独二孩)' 정책을, 2016년에 '전면적 두 자녀(全面二孩)' 정책을 실시했지만 전혀 실효를 거두지 못하고 있다.

[그림 Ⅱ-1-1] 중국의 출생율 추이(2014~2018년)



자료: 데일리포스트(2019. 1. 13 기사). 저출산·고령화 공포 중국....3자녀 정책 도입?(https://www.thedailypost.kr/news/articleView.html?idxno=65596, 2019. 10. 25. 인출)

출산의지에 영향을 미치는 많은 요인 가운데 가정이 부담하는 아동 돌봄의 부담과중, 맞벌이 가구의 증가, 보육 서비스 부족은 간과할 수 없는 중요한 원인이다. 무엇보다도 아동 돌봄 책임의 여성화가 두드러져, 여성은 무상의 가사 노동과 유상의 노동시장 사이에서 선택을 강요받고 있다. 아동 돌봄은 가임 여성의 노동 참여율에 영향을 줄 뿐 아니라, 그 후기의 직업 생애 발전에 대해 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 예를 들면 취업난, 임금 감소, 업무 경력 단절, 승진 기회 부족 등이다. 또한 현행 중국 아동복지 제도가 완비되지 않아서 국가와 사회가 단지 불행한 아동과 곤경 아동에게만 지원과 보호를 제공했을 뿐, 아직 적절한 보편형 아동복지 체계가 구축되지 않았다(岳经纶·范昕, 2018).[2)]

최근 중국 정부는 아동 돌봄의 중요성에 대한 인식과 함께 체계 구축을 적극적으로 추진해 왔다. 2017년 10월 시진핑(习近平) 총서기가 19대(中国共产党第十九

2) 岳经纶·范昕(2018). 中国儿童照顾政策体系:回顾、反思与重构. 中国社会科学. 第9期, 92-206.

次全国代表大会) 보고서에서 처음으로 “유유소육(幼有所育)”의 정책 목표를 제시하여 중국 아동 돌봄 정책의 발전을 위한 방향을 제시했다. 그해 12월 중앙경제공작회의는 한걸음 더 나아가 “영유아 돌봄과 아동 조기 교육 서비스 문제 해결'의 필요를 제안했는데, 아동 돌봄을 더욱 발전시키기 위해 유익한 탐구를 진행했다. 2018년, 민정부 황수셴(黄树贤) 장관은《신시대 민정부 사업의 새로운 국면을 개척하다》에서 “아동복지 대상자를 고아, 장애아동, 농촌 유수(留守) 아동, 곤경 아동에서 전체 아동으로 확대한다”고 명확히 제시했다. 이는 아동복지 사업 대상자의 범위와 서비스 공급의 범위를 확장했다. 2019년 초반에 민정부가 "3정 방안"을 공포해 아동복지국을 설립함으로써 3대 국(局)을 구성했다. 새로운 방안의 설정에 따르면, 주로 아동복지, 유기 아동 보장, 아동 입양, 아동 구제 보호 정책, 표준적 입안 책임, 농촌 유수아동 관애(關愛) 서비스 체계와 곤경아동 보장제도의 완비, 아동복지, 입양 등기, 구제 보호 기구 관리 업무를 지도한다. 아동복지국의 설립은 아동복지 사업에 이정표적 의의가 있으며, 중국의 아동 돌봄 정책이 장차 새로운 제도 건설의 절정을 맞이하리라고 예시하고 있다.

다. 일본

일본은 2000년대에 들어서면서 일하는 여성과 맞벌이 부부를 주요대상으로 한 재정, 금융, 노동시장 등 여러 분야에서 신자유주의적인 개혁을 강력히 추진하였다. 2005년에 출생율이 최저수준인 1.26을 기록하자 일본정부의 위기감은 최고수준에 도달하였고 바로 다음 해인 2006년 “새로운 소자화대책”을 제정하면서, 맞벌이부부뿐만 아니라 전업주부세대를 포함한 포괄적 육아지원(일시보육, 가정방문, 지역육아지원센터 등)으로 서비스가 확대하였다.

2000년대의 다른 하나 중요한 변화는 아동수당을 대표로 하는 경제적인 지원이 주요 이슈로 부상한 것인데 2000년대에 들어서 아동수당의 지급대상은 급격히 확대되었다. 이는 아동수당의 증액이 정당의 주요 공약중의 하나였고 2000년대 중반부터 빈곤문제가 큰 주목을 받게 되었기 때문이다. 2009년 총선에 이후에는 아동수당 대신 첫 보편적인 사회수당인 “어린이수당”이 시행되었다. 재원부족으로 26,000엔의 지급수준은 13,000엔으로 수정되었지만, 그럼에도 불구하고 이는 가족 관련지출의 획기적인 증가를 가져온 사건이다.

일본의 보육서비스와 육아지원정책의 전달체계에도 큰 변화가 일어났다. 2000년대 말부터 각 부처에 흩어져 있었던 아동관련 정책을 통합적으로 관리할 필요성이 사회보장국민회의 등에서 반복하여 지적되어 왔는데 이를 위해 2010년에 “어린이, 육아지원 신 시스템 검토회의”가 설치되었고, 2012년에 관련 법률이 국회를 통과, 2015년 4월부터 “어린이, 육아지원 신제도”로 이행되었다. 아동수당, 보육소, 유치원 등 아동관련 업무는 내각부에 새로 설치된 “어린이·육아지원본부”로 이행되었고, 유치원과 보육소에 대한 급여가 “시설형 급여”로 통합됨과 동시에 “지역형 보육급여”가 설치되었다. 현재 전체 취학전아동의 42.7%, 3세 아동의 경우 52.3%가 보육소(인증어린이집 포함)를 이용하고 있다.

2019년 10월에 소비세를 인상함과 동시에 3살 이상 아동의 교육·보육 비용을 “무상화”한다고 전격 발표하였고(3세 이하는 우선 저소득층만 무상화) 갑작스런 “무상화”를 둘러싸고 전문가들의 의견이 많다. 즉, 무상화보다는 대기아동해소가 먼저여야 한다는 주장과, 그동안 차등보육료를 통해 저소득층을 우선 지원해 왔으나 저소득층의 지원이 축소될 우려와 무상화 정책의 역전 현상 등을 우려하는 목소리도 만만치 않다. 현재 어린이 육아 신제도는 2020년이면 5년째로서 인정어린이원 제도의 확대와 지역에서의 어린이 육아지원을 한층 강화하고 있는 추세이다.

한편 어린이 육아정책의 복잡화가 더 진행되고 있으며 보육공급의 주체가 민영화, 시장화 되는 경향이 많아지고 이는 보육정책이 ’새로운 경제정책‘으로서 자리잡아 가고 있기 때문이라는 견해도 있다.

2. 정책 관련 주요 지표 현황

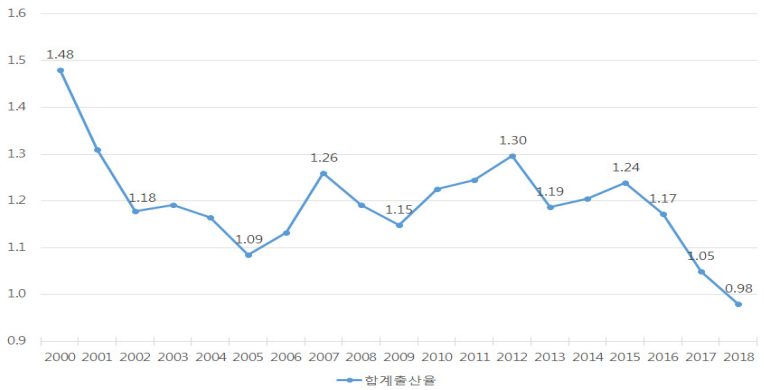
가. 한국의 주요 지표 현황

한국의 임신과 출산 및 육아 관련 주요 지표들을 살펴보면, 출산율 및 가족 구조와 가치의 변화, 성평등, 양육, 고용, 주거 등으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 다음의 개괄적인 주요 지표들을 보면서 사회에 주는 정책적 함의를 되새겨 볼 필요가 있다.

1) 저출산 현황 및 가족가치

한국의 합계출산율은 1983년 2.06대를 기록하고 이후 2005년에 1.09대가 무너지면서 2018년 말 급기야는 0.98이라는 최저출산율을 기록한 상황이다. 이는 2006년 이후 저출산과 고령화 사회를 대비하기 위한 많은 노력과 예산에도 불구하고 출산을 하려는 의지가 증가하지 못하고 초저출산이 가속화, 고착 상태로 빠지고 있는 상황이다.

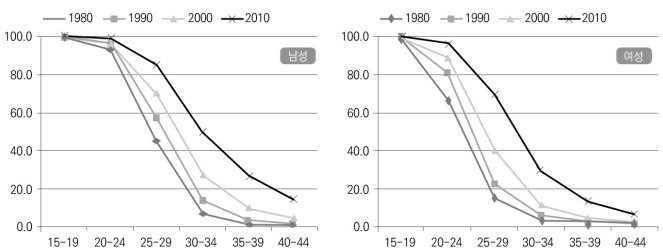
[그림 Ⅱ-2-1] 한국의 합계출산율



자료: 통계청(2018), 인구동향조사(https://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/3/index.board, 2019. 8. 26. 인출)

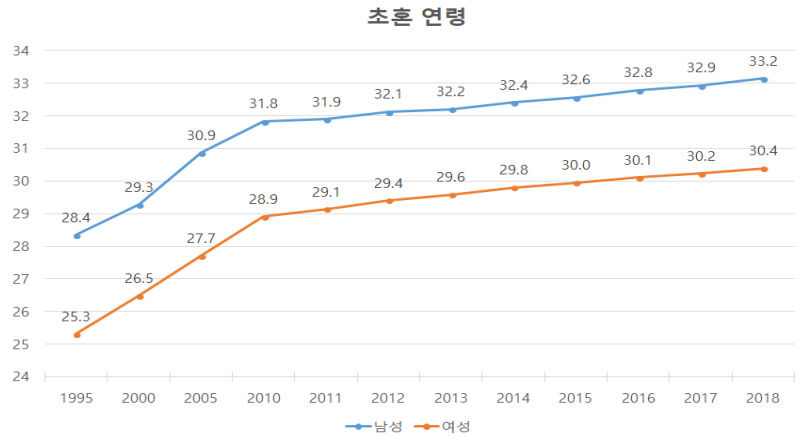
한편, 성별 미혼자 비율을 보면 남성의 경우에는 20대 후반에서 40대 초반에 이르기까지 연령 진행에 따른 미혼율 감소가 비교적 큰 변화 없이 이루지는 반면, 여성의 경우에는 20대 후반에서 30대 초반 사이에서 빠른 감소를 보인다. 이에 따라 남성의 경우에는 40대 초반에서도 비교적 높은 수준의 미혼율이 나타나지만, 여성에서는 30대 후반 이후에서는 낮은 미혼율을 보인다.

[그림 Ⅱ-2-2] 한국의 성별미혼자 비율 증가 추이(2008~2010)



자료: 이상림(2013). 혼인동향과 혼인이행 분석, 보건사회연구, 33(4), p.44 그림 1

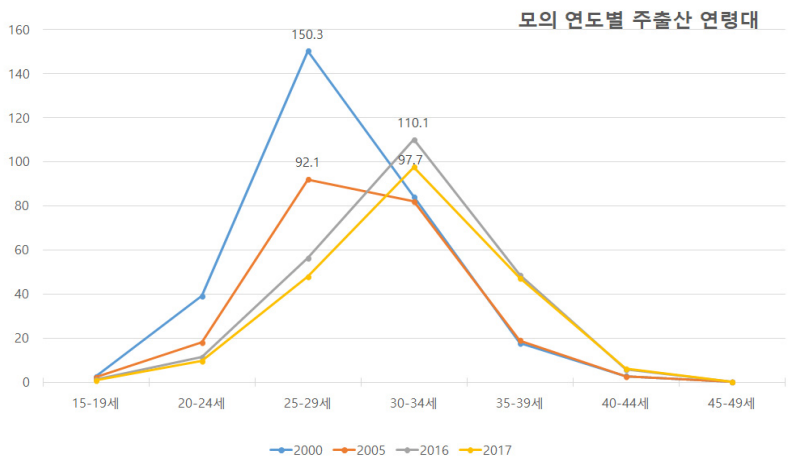
[그림 Ⅱ-2-3] 한국의 초혼연령



자료: 통계청(각년도). 인구동향조사(https://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/3/index.board, 2019. 8. 26. 인출)

미혼자들도 증가하고 있지만 결혼을 하는 시기도 1995년에 남성 28.4세, 여성 25.3세였지만, 2010년까지 가파르게 늦어져 남성 31.8세, 여성 28.9세이던 것이 그 이후로는 조금씩 증가하여 2018년 남성은 33.2세, 여성은 30.4세이다.

[그림 Ⅱ-2-4] 한국의 연도별 주출산 연령대



자료: 통계청(각년도). 인구동향조사(https://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/3/index.board, 2019. 8. 26. 인출)

결혼을 한 경우도 주로 아이를 출산하는 연령대를 보면 2000년과 2005년 경에는 25-29세가 주를 이루었으나 2016년 이후로는 주된 출산 연령대가 31세 정도임을 알 수 있으며 35세 이후도 꽤 많은 출산이 증가하는 경향을 보인다.

2) 양육실태

기혼여성의 자녀수 별 월평균 자녀양육비용 지출액을 살펴보았을 때, 자녀가 많아질수록 자녀양육비용 지출에 있어서 총지출액 뿐만 아니라 공교육비, 사교육비 등이 증가하고 있음을 알 수 있다. 즉, 1자녀 가정은 총 지출액은 73.3만원이나 2자녀 가정과 3자녀 가정은 137.6만원과 161.9만원 등으로 크게 증가함을 알 수 있다. 또한 공교육비와 사교육비도 1자녀 가정에 비해 2자녀와 3자녀의 비용 증가폭이 큼을 알 수 있다.

〈표 Ⅱ-2-1〉 한국의 기혼여성 자녀수별 월평균 자녀양육비용 지출액(2018)

단위: 만 원

구분	총지출액	유치원 어린이집 이용료	공교육비	사교육비	돌봄 비용	기타비용
1자녀 가정	73.3	4.3	5.7	20.6	6.0	35.7
2자녀 가정	137.6	5.2	20.3	45.8	3.2	63.1
3자녀 가정	161.9	5.3	24.1	54.2	2.3	76.1

자료: 이소영·김은정·박종서·변수정·오미애·이상림·이지혜(2018). 2018년 전국 출산력 및 가족보건·복지 실태조사. 한국보건사회연구원. pp233-235 〈표 7-35〉, 〈표 7-36〉, 〈표 7-37〉 일부 발췌.

또한 기관 이용 외 맞벌이와 비 맞벌이의 영유아 돌봄 비용을 알아보았다. 맞벌이의 경우 지출 비율이 비 맞벌이에 비해 높게 나타나 맞벌이는 22.5%이나 비맞벌이는 1.3%로 큰 차이가 있으며 맞벌이의 경우 월평균 50만원에서 100만원 미만의 구간이 가장 많이 지출되고 있었다.

〈표 Ⅱ-2-2〉 한국의 기관 미이용시 돌봄비용 지출여부 및 월평균 금액(2015)

단위: %

구분	지출없음	지출있음	10만원 미만	10-30만 원 미만	30-50만 원 미만	50-100 만원 미만	100만원 이상
전체	88.9	11.1	0.0	2.4	1.8	5.4	1.5
맞벌이	77.5	22.5	0.0	4.7	3.4	11.2	3.2
비맞벌이	98.7	1.3	0.0	0.4	0.5	0.4	0.0

자료: 장혜경·황정임·최인희·김영란·주재선·김소영·오현경·김수지(2015), 2015 가족실태조사 분석 연구.여성가족부·한국여성정책연구원. p390 〈표 Ⅰ X-11〉 일부 발췌.

한편 기관을 이용하지 않는 경우에도 돌봄 지출 정도를 확인한 결과, 맞벌이의 경우 23.6%로 비맞벌이보다 지출이 많은 것으로 나타났으며 50만원에서 100만원 미만의 지출이 가장 많은 것으로 나타났다.

〈표 Ⅱ-2-3〉 한국 기관이용 외 맞벌이여부별 영유아 돌봄비용 지출여부 및 월평균 금액(2015)

단위: %

구분	지출없음	지출있음	10만원 미만	10-30만 원 미만	30-50만 원 미만	50-100 만원 미만	100만원 이상
전체	92.6	7.4	0.0	0.9	1.8	3.7	0.9
맞벌이	76.4	23.6	0.0	0	7.6	11.9	4.0
비 맞벌이	97.5	2.5	0.0	1.2	0.0	1.2	0.0

자료: 장혜경·황정임·최인희·김영란·주재선·김소영·오현경·김수지(2015), 2015 가족실태조사 분석 연구. 여성가족부·한국여성정책연구원. pp386-387 〈표 Ⅰ X-8〉 일부 발췌.

3) 주거실태

결혼을 망설이는 큰 이유 중 하나는 결혼 비용 중 주택마련과 혼수비용으로서 전체 응답자의 65.8%에 해당하며 이는 남성의 비율이 약간 많으나 여성도 낮으 비율은 아닌 것으로 보였다. 물론 결혼 비용 외에 결혼생활에 대한 자신담, 자유로운 삶과 출산 및 양육에 대한 고민도 있으나 비용문제가 심각한 것으로 나타났다.

〈표 Ⅱ-2-4〉 한국의 결혼을 망설인 경험과 그 이유(2018)

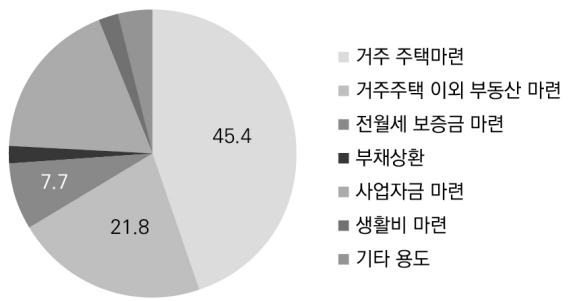
단위: %

구분	2018		
	전체	여성	남성
결혼비용(주택마련, 혼수비용) 때문에	65.8	61.3	65.8
결혼생활에 대한 자신감이 없어서	9.2	9,8	9.4
자유로운 삶을 포기할 수 없어서	9.1	11.1	6.5
출산 혹은 양육에 대한 고민 때문에	9.1	13.3	3.4
불안정한 직장 때문에	6.3	3.4	10.0
기타	0.6	1.0	1.1

자료: 김형주·임주연·유설희·배진우(2018). 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 Ⅲ. 한국청소년정책연구원, p53 〈표 Ⅱ-9-1〉 일부 발췌.

또 다른 조사에서 나타나난 주거 관련 내용을 보면 전체 담보부채 비율에 있어서 거주주택마련 비용이 가장 많은 45.4%를 차지하고 있었고, 그 다음으로 부동산 마련, 세 번째는 전월세 보증금 마련 등이 주된 담보부채 비율로 나타났다.

[그림 Ⅱ-2-5] 한국의 담보부채 비율(2018)



자료: 통계청(2018). 가계금융복지조사(https://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/4/4/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=372146&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=, 2019. 8. 27. 인출)

4) 성 평등

성평등 관련하여 청소년을 대상으로 부모님이나 집안 어른들로부터 가사 일에 대해 배워본 경험에 대한 조사 결과 부엌일이나 의복세탁 및 정돈에 있어 높은 비율로 학습 경험이 있었다. 그러나 성별에 따라 차이가 있어 전체적으로 여성 청소년의 학습 경험이 높지만 집안수리의 영역에서는 남성 청소년의 가사일 학습 경험이 현저히 높은 것으로 나타났다.

〈표 Ⅱ-2-5〉 한국 청소년의 성별 가사일 학습 경험(2016)

단위: %

구분	예			아니오		
	전체	여성	남성	전체	여성	남성
부엌일	84.7	91.6	78.4	15.3	8.4	21.6
요리	56.3	60.2	52.7	43.7	39.8	47.3
집안수리	35.8	18.9	51.4	64.2	81.1	48.6
의복세탁 및 정돈	79.1	84.1	74.6	20.9	15.9	25.4
영유아돌보기	27.9	34.0	22.7	72.1	66.0	77.3

주: 가사일을 배운다는 것은 집안일을 도우면서 자연스럽게 알게 된 경우도 배운 것으로 간주함.
자료: 최유진·이택면·황정임·마경희·주재선·김은지·이현재·문희영(2016). 2016년 양성평등 실태조사 분석 연구. 여성가족부·한국여성정책연구원. p337 (표 Ⅳ-7).

나. 중국

2018년말 현재 중국의 총 인구는 13억 9천 538만명으로 2017년에 비해 530만명이 증가했다(国家统计局, 2019)[3]. 그 중 도시 상주인구는 8억 3천 137만명이며 총 인구에 차지하는 비율(상주인구의 도시화율)은 59.58퍼센트로 2017년말에 비해 1.06퍼센트가 성장했고, 농촌인구는 5억 6천 401만명으로 2017년말에 비해 1천 260만명이 감소해 총 인구의 40.42퍼센트를 차지했다.

성별로 구분해서 보면 2018년말 현재 남성은 7억 1천 351만명으로 총 인구의 51.1%를 차지한 반면, 여성은 6억 8천 187만명으로 총 인구의 48.9%를 차지해, 남성이 여성에 비해 3천 164만명이 많은 것으로 조사됐다. 또한 2018년말 현재 출생 인구의 남녀 성비(性比)는 104.64로 2017년말에 비해 0.17이 감소했다.

인구 연령구조를 살펴보면 0~14세 인구는 2억 3천 523만 명으로 총 인구의 16.9퍼센트, 15~64세 인구는 9억 9천 357만 명으로 총 인구의 71.2퍼센트, 65세 이상 인구는 1억 6천 658만 명으로 총 인구의 11.9퍼센트를 차지했다.

3) 中國 国家统计局, (http://data.stats.gov.cn/search.htm?s=总人口. 2019. 10. 27. 인출).

〈표 Ⅱ-2-6〉 중국의 인구 연령구조의 추이(2009~2018년)

단위: 만명, %

년도	총 인구	0~14세		15~64세		65세 이상	
		인구 수	비율 (%)	인구 수	비율 (%)	인구 수	비율(%)
2009	133450	24659	18.5	97484	73.0	11307	8.5
2010	134091	22259	16.6	99938	74.5	11894	8.8
2011	134735	22164	16.4	100283	74.4	12288	9.1
2012	135404	22287	16.5	100403	74.1	12714	9.4
2013	136072	22329	16.4	100582	73.9	13161	9.7
2014	136782	22558	16.5	100469	73.4	13755	10.1
2015	137462	22715	16.5	100361	73.0	14386	10.5
2016	138271	23008	16.7	100260	72.5	15003	10.8
2017	139008	23348	16.8	99829	71.8	15831	11.4
2018	139538	23523	16.9	99357	71.2	16658	11.9

자료: 중국 국가통계국 홈페이지(http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0301&sj=2018. 2019. 10. 27. 인출).

국무원 신문판공실에서 발표한 중국 인구 관련 데이터에 따르면, 2018년 말 현재 중국의 신생아 수는 1천 523만 명으로 2017년에 비해 200만 명이 감소했다. 2018년 말 현재 인구 1천명 당 출생인구도 10.94명으로 2017년에 비해 1.49명이 줄었다. 한편 2018년 말 현재 한 해 중국의 사망 인구는 993만 명으로 사망률은 7.13‰, 자연증가율은 3.81‰을 기록했다.

〈표 Ⅱ-2-7〉 중국의 출산율, 사망률과 자연증가율(2009~2018년)

단위: %

년도	출산율	사망률	자연증가율
2009	11.95	7.08	4.87
2010	11.90	7.11	4.79
2011	11.93	7.08	4.79
2012	12.10	7.15	4.95
2013	12.08	7.16	4.92
2014	12.37	7.16	5.21
2015	12.07	7.11	4.96
2016	12.95	7.09	5.86
2017	12.43	7.11	5.32
2018	10.94	7.13	3.81

자료: 중국 국가통계국 홈페이지(http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0301&sj=2018. 2019. 10. 27. 인출).

2015년 전국 1% 샘플 인구 조사 결과에 따르면, 2015년 평균 예상수명은 76.34세로 2010년에 비해 1.51세가 높아졌다. 그 중 남성인구의 평균 예상수명은

73.64세로 2010년에 비해 1.26세가 높아졌고, 여성인구의 평균 예상수명은 79.43세로 2010년에 비해 2.06세가 높아졌다. 2010~2010년 사이에 남녀 평균 예상수명 차이를 비교해 볼 때, 2010년에 남녀 평균 예상수명 차이는 4.99세에서 2015년에 5.79세로 늘어났다.[4)]

〈표 Ⅱ-2-8〉 중국의 평균 예상수명의 변화

단위: 세

구분	합계	남	녀	남녀 차이
1981	67.77	66.28	69.27	-2.99
1990	68.55	66.84	70.47	-3.63
2000	71.40	69.63	73.33	-3.70
2005	72.95	70.83	75.25	-4.42
2010	74.83	72.38	77.37	-4.99
2015	76.34	73.64	79.43	-5.79

자료: 중국 국가통계국 홈페이지(http://www.stats.gov.cn/. 2019. 10. 27. 인출).

2018년말 현재 중국의 총 부양비(Dependency Ratio)[5)]는 40.4퍼센트로 2017년에 비해 1.2퍼센트가 증가했다. 총 부양비의 변화 추이를 살펴보면 2009~2012년 사이에 감소세를 보였다가 2013년 이후 5년간 증가세를 기록 중이다. 2018년말 현재 유년 부양비(Youth dependency ratio)는 23.7퍼센트로 2017년에 비해 0.3퍼센트가 증가한 반면, 노년 부양비(Old dependency ratio)는 16.8퍼센트로 2017년에 비해 0.9퍼센트가 증가했다.

4) 国家统计局官网(2012).我国人口平均预期寿命达到74.83岁. (http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/201209/t20120921_30330.html. 2019. 11. 20. 인출)

5) 부양비는 생산(경제활동, 15~64세)연령인구에 대한 비생산(비경제활동, 0~14세 및 65세 이상)연령인구의 비율로, 이를 통해 생산연령인구가 부양해야 하는 비생산연령인구가 얼마나 되는지 알아볼 수 있다. 유년부양비=(0~14세 인구/15~64세 인구)×100, 노년부양비=(65세 이상 인구/15~64세 인구)×100, 총 부양비=유년부양비+노년부양비로 계산된다.

〈표 Ⅱ-2-9〉 중국의 총 부양비, 유년 부양비와 노년 부양비의 변화 추이(2009~2018년)

단위: %

년도	총 부양비	유년 부양비	노년 부양비
2009	36.9	25.3	11.6
2010	34.2	22.3	11.9
2011	34.4	22.1	12.3
2012	34.9	22.2	12.7
2013	35.3	22.2	13.1
2014	36.2	22.5	13.7
2015	37.0	22.6	14.3
2016	37.9	22.9	15.0
2017	39.2	23.4	15.9
2018	40.4	23.7	16.8

자료: 중국 국가통계국 홈페이지(http://www.stats.gov.cn/. 2019. 10. 27. 인출).

마오쩌둥 정부는 초기에 인구 증가를 정책 기조로 내세우며 노동력 확보와 생산력을 향상시키기 위해 출산 장려 정책을 실시했다. 중국은 대약진운동(大躍進運動)[6]과 대기근으로 인해 인구가 급감한 1960년 초반을 제외하고 1970년대 초반까지 출산율은 높은 편이었다. 1960년 초반에 인구가 급감했는데, 이때에 인구 조정 기회를 놓치면서 인구가 다시 큰 폭으로 증가해 자연증가율과 합계출산율은 최고치를 기록했다.

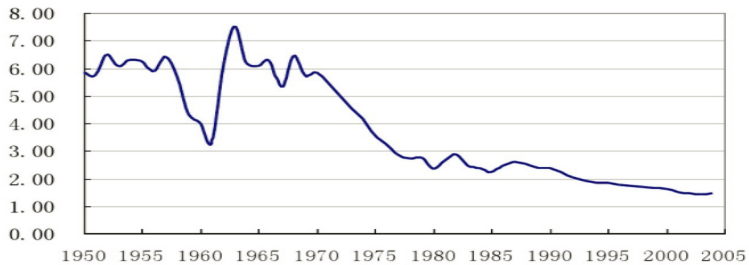
여성 한 명이 낳는 자녀 수가 평균 6명을 넘던 1960년도에 인구 증가가 경제에 위협이 될 석으로 내다보고 인구 증가 억제 정책을 추진했다. 1970년대 초반에 중국공산당 중앙위원회는 '만·희·소(晚·希·少)'라는 정책을 내놓는데, 이는 출산 시기를 늦추고 출산 간격을 넓히며 출산 횟수를 줄여서 중국의 출산율을 낮추자는 것이었다(梁中堂, 2014)[7]. 1971년에 산아제한정책 방안을 제시했고, 1973년에 국무원에서 산아제한정책 지도자 소그룹을 설립했으며, 1979년에 계획출산을 국가정책으로 명시했으며, 1980년부터 '한 자녀' 정책을 시행했다(田雪原, 2009: 127-130)[8]. 산아제한정책[9] 이후 합계출산율은 계속 감소해 1999년에 역대 최저인 1.494를 기록했고, 1999년 이후 반등세를 보여 17년 동안 계속 증가했으며,

6) 마오쩌둥(毛澤東)의 주도하에 1958년부터 1960년 초 사이에 일어난 노동력 집중화 산업의 추진을 통한 경제성장운동이다.
7) 梁中堂(2014). 中国计划生育政策史论. 中国发展出版社. p. 72-96.
8) 중국 정부가 시행하는 인구조절 정책으로 중국에서는 계획생육정책(計劃生育政策)이라 불리며, 1980년대 초에는 「한 자녀 정책」과 같은 급진적인 양상을 띠기도 했다.
9) 田雪原(2009). 中国人口政策60年. 社会科学文献出版社. p. 127-130.

2016년에 1.624에 달했다.

[그림 Ⅱ-2-6] 중국의 합계출산율 추이(1950~2005년)

단위: %

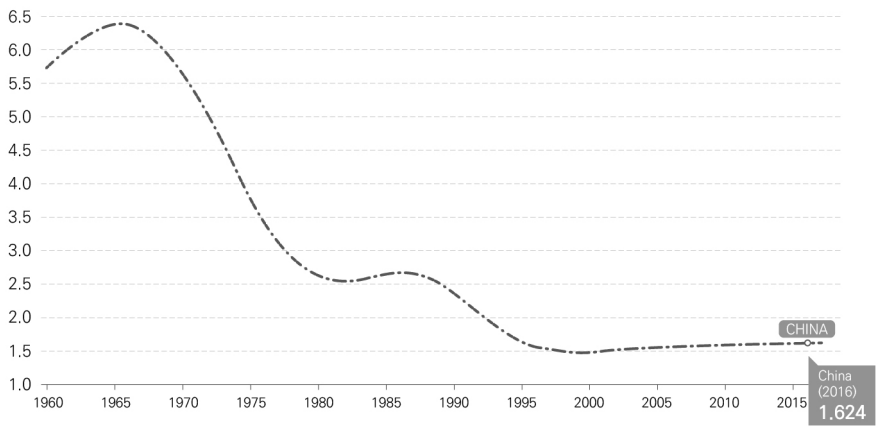


자료: 중국 국가통계국 홈페이지.(http://data.stats.gov.cn 2019. 10. 27. 인출)

중국의 합계출산율에 관해 세계은행(World Bank)은 1.624를, 중국 국가통계국은 1.18를 제시하여 큰 이견을 보였다(도남희 외, 2018)[10]. 먼저 세계은행에서 제시한 보고서에서 2017년말 현재 중국의 합계출산율은 1.683를 기록했다.

[그림 Ⅱ-2-7] 세계은행에서 제시한 중국의 합계출산율 추이(1960~2016년)

단위: 명



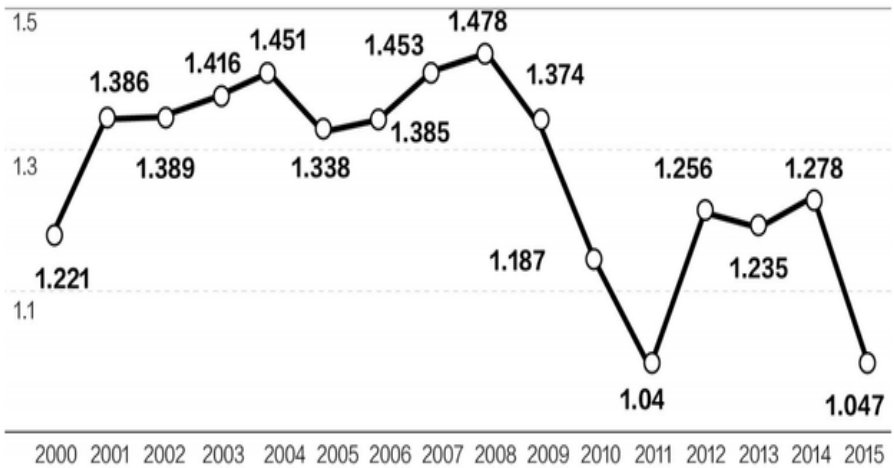
자료: The World Bank Data, Fertility rate, total(births per woman),
(https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=CN. 2019. 11. 1. 인출)

10) 도남희 외(2018). 동아시아 국가(한·중·일) 저출산 쟁점과 육아정책 비교 연구 (Ⅰ) : 한·중·일의 저출산 원인과 대응전략의 특징. p. 89.

반면 중국 국가통계국에서 제시한 중국 합계출산율은 매우 낮았다. 2010년에 실시된 중국 제6차 인구센서스 데이터에 따르면 2010년말에 중국 합계출산율은 1.18를 기록했다(王羚, 2016)[11]. 2010년말 당시에 세계 평균 합계출산율이 2.5임을 감안할 때 중국의 합계출산율은 매우 낮은 편에 속한다. 심지어 2015년말에 합계출산율은 단지 1.047에 불과했다.

[그림 Ⅱ-2-8] 중국 국가통계국의 합계출산율 추이(2000~2015년)

단위: %



자료: 王羚(2016). 中国总和生育率之辩:超低生育率到底准不准.
(https://finance.qq.com/a/20161123/004026.htm. 2019. 7. 1. 인출)

중국의 인구 전문가들은 턱없이 낮은 합계출산율에 대해 의문점을 제기했다(도남희 외, 2018)[12]. 예를 들어 중국사회과학원 인구통계실 주임인 왕꽝쩌우(王廣州) 교수는 1.047은 확실히 너무 낮게 나타났지만 중국 인구 출산율은 감소 중에 있다고 주장했고, 중국인구학회 회장 겸 중국인민대학교 인구사회연구소 소장인 자이전우(翟振武) 교수는 합계출산율 1.047은 현실보다 과장된 것으로 보이며 실제로 1.5~1.6쯤이 될 것이라고 주장했으며, 북경대학교 사회학과 루젠화(陸杰华) 교수는 합계출산율 1.047은 너무 낮게 나왔으며 실제로는 1.5쯤이 적합할 것이라

11) 王羚(2016). 中国总和生育率之辩: 超低生育率到底准不准.
(https://finance.qq.com/a/20161123/004026.htm. 2019. 7. 1. 인출).
12) 도남희 외(2018). 동아시아 국가(한·중·일) 저출산 쟁점과 육아정책 비교 연구 (Ⅰ) : 한·중·일의 저출산 원인과 대응전략의 특징. p. 90.

고 주장했다(周群峰, 2016)[13]. '샘플 조사이기 때문에 오차가 있다'거나 '다소 과장됐다'는 등 학계의 논란도 있지만 합계출산율 감소 현상으로 중국의 인구대체수준에 적신호가 켜졌다는 분석으로 이해할 수 있다.

〈표 Ⅱ-2-10〉 중국의 합계출산율 예측치 관련 연구

단위: %

저자	논문 발표 연도	합계출산율 예측치(2000~2010년)
周长洪·潘金洪	2010	최고 1.648
郭志刚	2011	1.5보다 낮음
朱勤	2012	평균 1.48
蔡泳	2012	1.5보다 낮음
李汉东·李流	2012	1.57 정도
杨凡·赵梦晗	2013	1.6~1.7
王金营·戈艳霞	2013	1.45~1.75
陈卫	2014	1.5~1.7
翟武·陈佳鞠·李龙	2015	1.63~1.66

자료: 王广州, 周玉娇, 张楠低(2018). 生育陷阱: 中国当前的低生育风险及未来人口形势判断. 青年探索, 第5期, p.19.

2018년에 전국 취업자는 7억 7천 586만명으로 조사됐다. 그 중 제1차 산업 취업자는 2억 257만명, 제2차 산업 취업자는 2억 1천 390만명, 제3차 산업 취업자는 3억 5천 937만명으로 조사됐다. 제1차 산업 취업자는 해마다 감소하고 있고, 제3차 산업 취업자의 비중은 대폭으로 증가하고 있다. 현재 제3차 산업이 노동시장에 미치는 작용은 점차 커지고 있다.

〈표 Ⅱ-2-11〉 중국의 1차·2차·3차 산업 취업자 수(2000~2018년)

단위: 명

년도	취업자	1차 산업 취업자	2차 산업 취업자	3차 산업 취업자
2018	77586.0	20257.7	21390.5	35937.8
2017	77640.0	20944.0	21824.0	34872.0
2016	77603.0	21496.0	22350.0	33757.0
2015	77451.0	21919.0	22693.0	32839.0
2014	77253.0	22790.0	23099.0	31364.0
2013	76977.0	24171.0	23170.0	29636.0

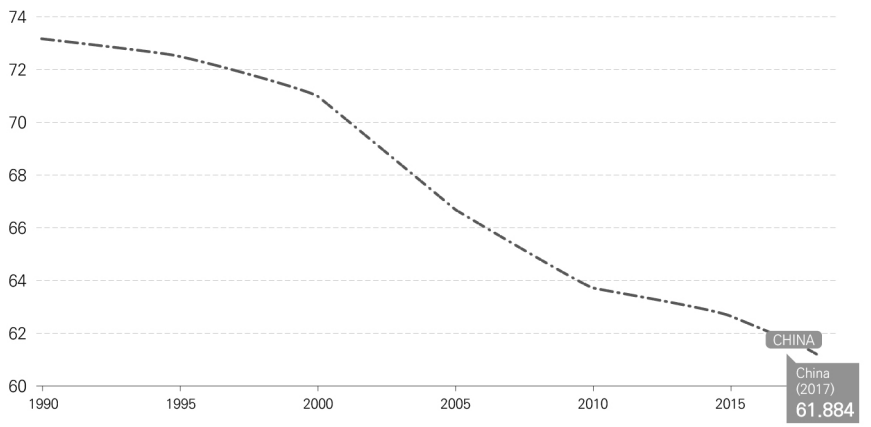
13) 周群峰(2016). 人大专家 : 生育率1.047有点危言耸听. (https://finance.sina.com.cn/roll/2016-11-22/doc-ifxxwrwk1642615.shtml. 2019. 10. 12. 인출).

년도	취업자	1차 산업 취업자	2차 산업 취업자	3차 산업 취업자
2012	76704.0	25773.0	23241.0	27690.0
2011	76420.0	26594.2	22543.9	27281.9
2010	76105.0	27930.5	21842.1	26332.3
2009	75828.0	28890.5	21080.2	25857.3
2008	75564.0	29923.3	20553.4	25087.2
2007	75321.0	30731.0	20186.0	24404.0
2006	74978.0	31940.6	18894.5	24142.9
2005	74647.0	33441.9	17766.0	23439.2
2004	74264.0	34829.8	16709.4	22724.8
2003	73736.0	36204.4	15927.0	21604.6
2002	73280.0	36640.0	15681.9	20958.1
2001	72797.0	36398.5	16233.7	20164.8
2000	72085.0	36042.5	16219.1	19823.4

자료: 중국 국가통계국 홈페이지((http://data.stats.gov.cn. 2019. 10. 27. 인출)

[그림 Ⅱ-2-9] 중국 여성의 경제활동참가율(1990~2017년)

단위: %



자료: Labor force participation rate, female (% of female population ages 15+) (modeled ILO estimate), (https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS?locations=CN, 2019. 9. 1. 인출).

중국 여성의 경제활동참가율은 다른 국가들 여성들에 비해 높은 편이다(도남희 외, 2018)[14]. 1990년대에 기업 구조조정으로 여성들이 대규모로 실직했지만, 1990년대말까지 중국 여성의 경제활동참가율은 약 73퍼센트를 유지한 후 계속 하락세를 보였으며, 2013년에 61.1퍼센트로 감소했다(Dasgupta, Matsumoto, Xia, 2015: 17-20)[15]. 국제노동기구(ILO)의 데이터에 따르면 2017년에 61.844

14) 도남희 외(2018). 동아시아 국가(한·중·일) 저출산 쟁점과 육아정책 비교 연구 (Ⅰ) : 한·중·일의 저출산 원인과 대응전략의 특징. p. 92.

퍼센트를 기록해 같은 해 전 세계 국가들의 여성 경제활동참가율인 48.687퍼센트보다 약 13퍼센트가 높았다. 한편 세계경제포럼에 따르면 중국 여성의 경제활동 참여율은 69%로 전 세계적으로 가장 활발한 것으로 나타났다(정산호, 2019)[16].

중국 여성의 경제활동 참여율 증가는 일-가정 밸런스 문제로 이어지고 있다. 여성의 경제 활동 참여율은 갈수록 증가하고 있지만, 육아를 지원하는 시설과 서비스가 부족해 여성이 일을 하며 아이를 기르기 어려운 환경이다. 특히 0~3세 아동의 보육서비스, 3~6세 학령전 교육, 6세 이상 데이케어 서비스 등의 아동복지 서비스 공급의 심각한 부족으로 인해 가정의 육아비를 높이고 일-가정 밸런스 문제를 초래했다(谢琼, 2013: 97-100)[17].

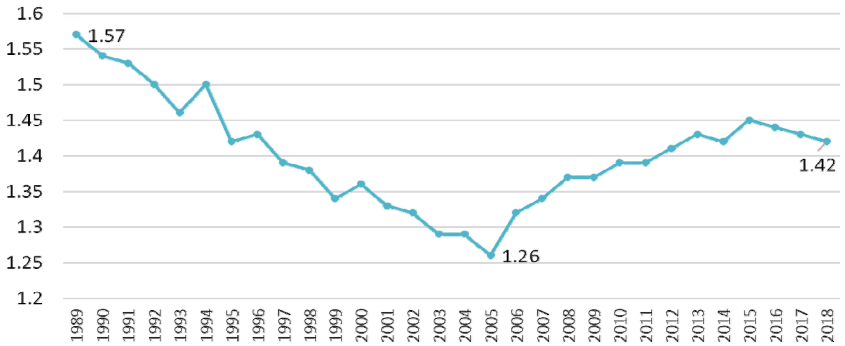
다. 일본

일본의 합계 출생율 추이는 아래 [그림 Ⅱ-2-10]에서 볼 수 있는데, 1990년 이후 경제의 침체와 신자유주의적 노동개혁 하에 합계출생률은 급속하게 떨어졌다. 2005년 사상 최저치인 1.26대를 기록한 후, 가족 정책의 확충과 고 연령대의 출산률 상승으로 합계출산율 자체는 개선이 되었지만, 출산가능연령의 여성인구감소로 출생 수 자체는 매년 감소하고 있다.

15) Sukti Dasgupta, Makiko Matsumoto & Cuntao Xia(2015). Women in the labour market in China. Asia-Pacific Working Paper Series. ILO. p. 1-48.
16) 정산호(2019). 막강 소비 파워 중국 여성경제 신성장 동력 주목. (http://www.newspim.com/news/view/20190402000168. 2019. 10. 29. 인출)
17) 谢琼(2013). 儿童权利的实现与福利制度的完善——基于国际视角的考察. 湖南社会科学. 第1期. p. 97-100.

[그림 Ⅱ-2-10] 일본의 1990년대이후 합계 출생율 추이

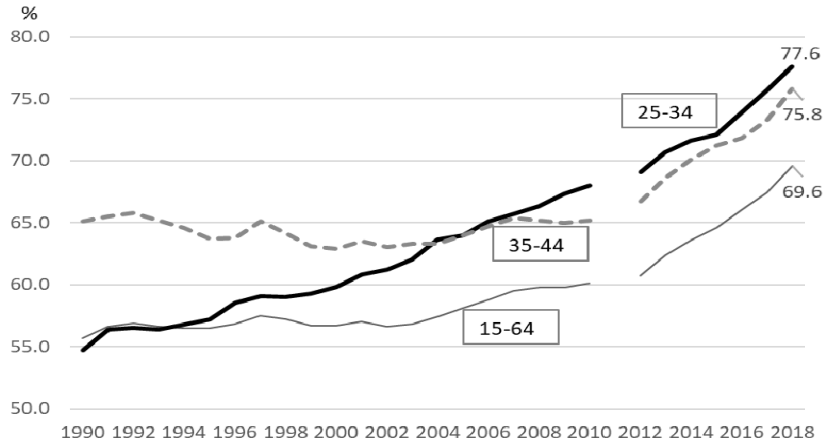
단위: 명



자료: 일본 국립사회보장인구문제연구소(2019). 인구통계자료집
(http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2019.asp?chap=0, 2019. 10. 1 인출)

2010년대 일본에서는 저출산 문제보다도 총인구 특히, 생산연령 인구의 감소가 더 심각한 문제로 부상했다. 2012년 제2차 아베정권 이후 일본정부는 노동력 확보를 정부의 최우선과제로 삼고 여성의 노동시장참여와 외국인노동자의 확대를 적극 추진하였다. 2015년에는 "여성활약촉진법"이 제정되었고, 301명이상 기업을 대상으로 여성활약촉진계획의 제정, 여성활약정보의 공개화, 관리직 수치목표 등이 필수화되었다. 그리하여 일본의 대표적인 현상이었던 M자 곡선은 크게 완화되어 M형 곡선과 곧 이별할 것이라는 예측이 돌고 있다. 실제로 최근 연령별 여성의 취업율을 살펴보면, 주된 출산연령인 25~34세 여성의 취업률 77.6%로 감소하지 않고 상승세임을 볼 수 있다. 또한 육아기에 있을 수 있는 35~44세 여성들의 경우도 가파르게 증가하고 있음을 확인할 수 있다.

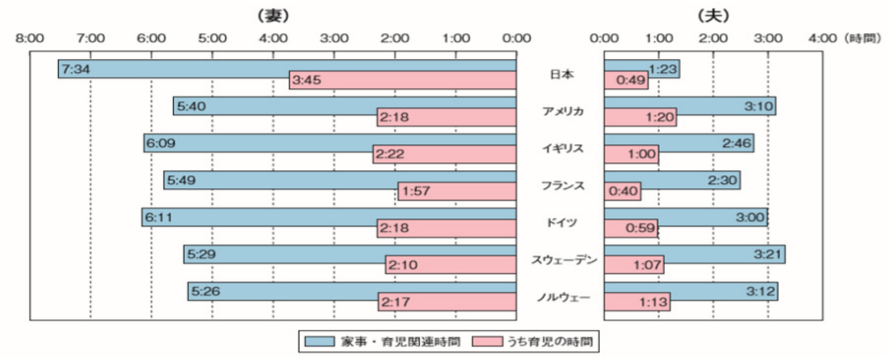
[그림 Ⅱ-2-11] 일본의 연령별 여성의 취업율



자료: 일본 통계청, 노동력조사 장기시계열데이터
(https://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.html. 2019. 6. 3. 인출).

한편 일본에서 6세 미만의 유아를 양육하는 부부의 가사와 육아 시간을 확인한 결과, 여성은 가사와 육아에 7시간 34분, 육아에 3시간 45분을 할애하는 반면, 남성은 가사와 육아 모두 1시간 23분, 육아에 49분 정도 할애하는 것으로 나타나 다른 서구 국가들과 차이를 보였다.

[그림 Ⅱ-2-12] 일본의 6세 미만 아동을 양육하는 부부의 가사 육아시간



자료: 일본 내각부(2019). 소자회 사회 대책 백서(少子化社会対策白書). p. 30.

일본의 양육비용에 대해 살펴보았다. 다른 OECD 국가들과 비교하여 학원비용, 학교 교육비와 어린이집과 유치원 비용이 꽤 비율이 높은 것으로 나타났다.

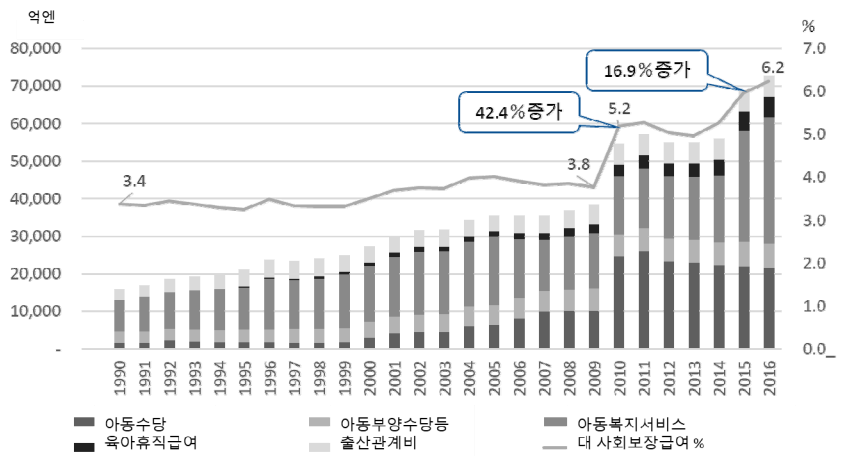
〈표 Ⅱ-2-12〉 일본의 양육비용 중 경제적 부담감이 큰 지출(2015년)

	어린이집, 유치원 비용	학교 교육비	학원 비용	학원외 음악, 스포츠등 비용	식비	피복비	주택비	의료비	레져비
일본	40.4	34.6	49.3	30.1	24.1	15.8	10.5	13.8	13.7
프랑스	32.2	18.3	9.6	40.6	38.5	50.5	15.3	14.8	39.0
스웨덴	18.6	0.5	3.0	37.2	17.8	36.9	10.1	1.4	30.3
영국	42.3	31.1	13.4	20.4	39.4	55.5	22.3	5.3	33.0

자료: 일본 내각부(2015), "少子化社会に関する国際意識調査報告書"(저출산사회에 대한 국제의식조사 보고서).
(https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/research/h27/zentai-pdf/index.html, 2019. 6. 3. 인출).

최근 일본의 아동과 가족 관련 사회보장 급여의 변화를 살펴보면, 2010년 이후 아동수당과 아동복지서비스 관련 급여가 매우 크게 증가하고 있음을 볼 수 있다. 일본은 아동수당이 주춤하면서 아동복지서비스가 대폭 증가하여 직접 지원하는 경우가 많아지고 있음을 알 수 있다.

[그림 Ⅱ-2-13] 일본의 아동과 가족관련 사회보장급여



자료: 일본 국립사회보장인구문제연구소, 사회보장비용통계DB
(http://www.ipss.go.jp/ssj-db/ssj-db-top.asp. 2019. 6. 3. 인출).

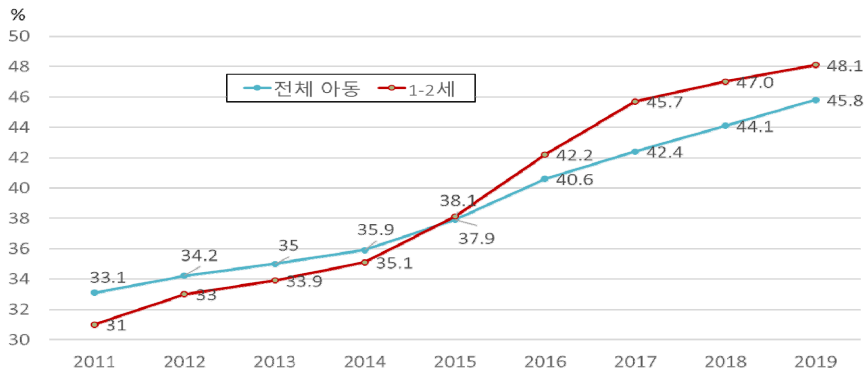
2019년 현재 48.1%에 육박하였으며 2016년부터는 전체 어린이집 이용 아동보다 1-2세 영아의 이용률이 증가하고 있다. 이러한 영아의 이용률이 증가하고 영아의 기관 이용에 대한 부모의 요구가 많아지고 있는 것은 예상치 못한 일이다.

더구나 보육서비스가 완전히 시장화 되지 않은 일본에서 저출산 기저에도 불구

하고 대도시의 0-2세 아동을 중심으로 보육소가 부족한 심각한 상황이 지속되고 있다. 정부는 이를 위해 보육소의 확대에 주력하고 있으나 일각에서는 이러한 양적 확대를 위한 노력이 보육의 질을 유지하는데 걸림돌이 될 수 있다는 우려를 표명하고 있다.

일본 여성의 취업률의 증가는 보육소에 대한 사회적 수요도 급속히 증가하여 정부가 보육소를 늘려감에도 불구하고 대기아동이 더 증가하는 이례적인 현상도 나타났다. 1-2세 아동 중 보육원을 이용하는 아동비율은 2011년의 31.0%에서 2015년에는 37.9%, 2017년에는 45.7%로 전체 아동의 증가율을 능가할 정도로 증가하였다.

[그림 Ⅱ-2-14] 일본의 어린이집 이용률



주: 인증어린이집 등 포함.
자료: 일본 후생노동성 보도자료(2019). 보육소 등 관련상황에 관하여(保育所等関連状況取りまとめ). (https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000544879.pdf. 2019. 6. 3. 인출).

3. 소결

한국은 지속되는 저출산에 대응하여 3차의 걸친 저출산·고령화 기본계획을 통해 출산과 양육을 위한 환경조성에서 양육부담 경감에 주력하다가 근본적인 저출산의 원인을 극복할 수 있는 방향으로 패러다임 전환을 시도하였다. 그리하여 일자리, 주거와 일과 생활 균형 등 포괄적인 정책으로서 삶의 질을 개선하는 사람중심의 정책을 전개하고 있다. 그러나 여러 지표의 현황을 볼 때 사회 전반적으로 결혼에 대한 태도, 가족가치가 지속적으로 변화하고 결혼과 가족에 대한 과거의 시각과

는 현저히 달리진 만큼 이러한 사회의 인식을 반영한 정책이 제시되어야 할 것이다. 또한 가정 내 성평등에 대한 인식이 개선되지 않아 여성의 출산과 양육에 대한 부담이 완화되지 않아 보인다.

현재 중국은 사회 전환기에 처해 있는 것으로 보이며 전체 인구와 합계출산율 감소로 인해 아동 돌봄 문제 연구에 관심이 많아지고 있으며 현재 중국의 아동 관련 연구는 주로 국가 책임 측면, 성 평등, 노동 차이 등에 집중되어 단편적인 시각으로 연구가 진행되고 있고 아직 전면적이고 체계적인 연구는 이뤄지지 않고 있다. 그러나 향후 출산과 양육에 대한 새로운 국면에 접어들고 아동에 대한 관심이 증가한다면 정책의 기조가 크게 변화할 것으로 추측된다.

일본은 그 간의 아동정책에 힘입어 점진적으로 합계출산율은 회복되는 지점에 있으며 이는 최근 일본의 청년의 고용환경개선과 여성 취업율 및 고용유지율의 상승과 함께 일과 가정 양립을 가능하게 하는 제도가 자리를 잡은 것으로 보여진다. 그러나 저출산의 기저 속에서 보육소 부족으로 인한 대기 아동의 증가, 특히 영아의 대기 증가는 일시적인 보육소에 확대에 박차를 가하고 있지만, 보육의 질을 보장하기 위해 얼마나 다양한 선택지를 제공하고 질 관리를 어떻게 할 지는 지켜보아야 할 과제이다. 또한 일본의 청년의 고용환경개선과 여성 취업율 및 고용유지율의 상승이 양성평등에 어느 정도 기여할 것으로 보이나 휴직제도 등의 활용이 남녀나 기업 규모에서 차이가 나는 것은 개선 사항으로 보여진다.

III

임신과 출산 정책

01 한국의 임신과 출산 정책

02 중국의 임신과 출산 정책

03 일본의 임신과 출산 정책

04 소결

Ⅲ. 임신과 출산 정책

1. 한국의 임신과 출산 정책

가. 정책 실시 내용과 이슈

1) 문재인정부 임신·출산 관련 정책[18)]

한국의 현 정부는 100대 국정과제와 별도로 4대 복합·혁신과제를 제시하였다. 선정된 4대 복합·혁신과제는 ① 불평등 완화와 소득 주도 성장을 위한 일자리경제, ② 4차 산업혁명을 선도하는 혁신 창업국가, ③ 교육·복지·노동 체계 혁신으로 인구절벽 해소, ④ 국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전이다(국정기획자문위원회, 2017: 191). 이 중 임신·출산정책과 가장 관련된 과제는 '교육·복지· 노동 체계 혁신으로 인구절벽 해소'이다. 이 과제를 달성하기 위한 세부목표는 ① 자녀 출생·양육·교육의 국가책임시스템 구현, ② 결혼·출산을 꿈꿀 수 있는 성평등 사회로의 전환, ③ 전 사회적 총력대응체제 강화 등 크게 세 가지로 구분된다(국정기획자문위원회, 2017). 각 세부목표에 해당하는 주요내용은 다음 표와 같다.

〈표 Ⅲ-1-1〉 현 정부 인구절벽 해소정책 세부목표 및 주요 내용

구분	내용	
복합·혁신과제	세부목표	주요 내용
	자녀 출생·양육·교육의 국가책임시스템 구현	1. 출생에 대한 사회책임 확립 - 배우자 출산휴가 확대 - 기간제 근로자 출산휴가급여 보장 - 산모·신생아 건강관리서비스 확대 - 난임시술 건강보험 전환 - 공공 난임·우울증 상담센터 설치
		2. 아동·가족에 대한 사회적 지지 및 투자 강화 - 만 0세~5세 대상 월 10만원 아동수당 도입 - 15세 이하 입원비 국가책임 - 초중고 독감예방접종 국가 지원 - 아동재활병원 확충 등 아동투자 확대

18) 이하 내용은 문재인정부 국정운영 5개년 계획(국정기획자문위원회, 2017)에 근거 함.

구분	내용	
복합·혁신과제	세부목표	주요 내용
교육·복지·노동 체계 혁신으로 인구절벽 해소		- 다양한 가족에 대한 사회적 수용 논의기구 구성·운영 - 한부모 가족 아동양육비 지원 확대 - 미혼모 '출산-양육-자립' 패키지 지원 - 다자녀 통합복지카드 도입 - 출산·양육 친화적 세제 개선
		3. 공공성 높은 온종일 돌봄 실현 - 공공보육 이용 아동비율 40% 달성 - 초등돌봄교실 전 학년 확대 - 학교와 지역사회가 협력하는 온종일 돌봄체제 도입 - 아이돌봄서비스, 공동육아나눔터 확대
	결혼·출산을 꿈꿀 수 있는 성평등 사회로의 전환	1. 안정된 청년 일자리 확대 - 청년구직 촉진수당 신설 - 공공기관 청년고용의무제 확대 및 민간 확산 - 청년고용 노력의무 우선부과 및 의무 이행 시 인센티브 제공 추진 - 동일노동-동일임금 등 차별 해소 포함 등 비정규직 고용개선 종합로드맵(공공부문 정규직 전환 포함) 마련
		2. 주거 공공성 강화 - 청년 임대주택 5년간 30만실 공급 - 공공임대주택 5년간 20만호 신혼부부 우선 공급 - 신혼부부 전용 주택자금 대출제도(한도, 금리 대폭 우대) 신설 - 공공지원 미수혜 저소득 신혼부부 주거지원금(2년간 월 최대 10만원) 신설 - 다자녀 가구 비례 분양제, 융자 우대 등 지원 강화
		3. 일·가정 양립 일상화 - 육아휴직급여 현실화 및 일·가정 양립 제도 재원 확보방안 마련 - 근로시간 단축 청구권 도입, 육아기 근로시간 단축 - 기업의 출산·양육친화 행태 변화 유도, 가족친화인증기업 확산('17년) - 건강보험(임신·출산)-고용보험(사업장) 정보연계를 통한 일·가정 양립 문제사업장 근로감독 강화 - 일·가정 양립 전담 근로감독관 배치·확대 - '아빠 육아휴직 보너스' 상한액 인상 범위 확대 등 남성 육아휴직 인센티브 강화
		4. 성평등 문화 정착 - 학교 내 성평등·인권교육 강화 - 성평등 임금공시제('18년), 적극적 고용개선조치제도 개선
		5. 자녀와 부모 모두 행복한 교육 - 누리과정 국가책임 확대 - 국공립유치원 취학률 40% 달성 - 1:1 맞춤형 교육을 통한 기초학력 보장 추진
	전 사회적 총력대응체제 강화	1. 대통령 주도 상시 운영체제 전환 등 저출산·고령사회위원회 컨트롤타워 실질화, 사회적 합의를 위한 소통의 장 확대
		2. 과감한 저출산 대책 추진을 위한 재원 확충 노력, 국가 인구연구기관(예 : 프랑스 국립인구문제연구소) 등 신설
		3. 인구감소지역 저출산 극복 노력 유도를 위한 지원방안·제도 등 마련

주: 고등교육 내용은 포함 하지 않음.

자료: 국정기획자문위원회(2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획. pp. 154~156.
(국무조정실 홈페이지 hhttp://www.opm.go.kr/opm/info/government01.do, 2019. 5. 16. 인출).

이 중 임신·출산정책 관련 내용은 국정 계획으로서 자녀 출생, 양육과 교육의 국가책임시스템 구현과 결혼과 출산을 위한 성평등 사회로의 전환의 세부목표이다. 구체적으로 출생에 대한 사회 책임을 토대로 배우자 출산휴가 확대, 기간제 근로자 출산휴가급여 보장, 산모·신생아 건강관리서비스 확대, 난임시술 건강보험 전환, 공공 난임·우울증 상담센터 설치 등은 매우 임신과 출산을 사회적으로 지원하는 세부 계획들을 제시하고 있다. 또한 미혼모에 대한 출산, 양육 및 자립 지원 관련 정책은 이전 정부정책에서 매우 진보된 내용으로 볼 수 있다.

2) 저출산·고령사회 기본계획

한국 정부는 양육비 부담, 결혼·출산 연령의 고용 불안정, 일·가정 양립의 어려움, 결혼관과 전통적 자녀관 약화로 인한 저출산을 극복하고, 출산·양육에 장애가 없는 환경을 조성하고 사회기반을 갖추어 나가기 위한 방향으로 제1차(2006~2010년) 저출산·고령사회 기본계획을 수립하였다. 1차 기본계획의 목표는 '출산 및 양육 장애요인 제거'와 '아동·청소년의 건강한 성장을 위한 사회적 지원망 확충'으로(관계부처 합동, 2006), 이에 따른 세부 과제들은 출산과 양육의 공백을 해소하기 위한 사회적인 체계로 보육서비스 공급정책 및 인프라 확충의 성격을 보였다(관계부처합동, 2006).

제2차 기본계획은 그동안 추진된 대책에 대한 평가를 통해 수정 및 새로운 과제를 발굴하여 발표되었다. 2차 기본계획에서는 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하기 위해 지역사회의 의식 변화와 부모 맞춤형 지원을 목표로 수립하였다. 제 1차 계획과 달리 2차에서는 저소득층 중심의 지원에서 벗어나 맞벌이 가구로 대상을 확대하였다. 맞벌이 자녀양육 가정의 정책수요에 적극 대응하고, 일·가정 양립을 위한 직장 및 사회 환경 조성, 비용 지원의 확대를 통한 양육비 경감으로 육아의 공공성을 확보했다. 또 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충을 강조하였다(대한민국정부, 2011).

1차 및 2차 저출산·고령사회 기본계획은 급격한 저출산·고령화 속도로 인하여 정책적 평가는 여전히 미흡하다고 나타났다. 이에 사회구조적 원인(주거, 교육, 고용 등)을 파악하고 이를 개선하기 위한 장기적인 접근과 노력이 필요하다고 보았다(대한민국정부, 2016b: 3). 이에 따라 일자리, 주거, 일·생활 균형 등 보다 근복적

인 저출산의 원인을 극복할 수 있는 방향으로의 패러다임 전환이 강조되었고, 제3차 기본계획은 전 사회적 역량을 집중한 정책적 대응을 강구하였다(대한민국정부, 2016b: 5).

〈표 Ⅲ-1-2〉 저출산·고령사회 기본계획(1~3차)

구분	1차 (2006-2010)	2차 (2011-2015)	3차 (2016-2020)
추진 배경	- 자녀양육 및 교육비 부담 - 일·가정 양립 어려움 - 육아지원 시설 등 자녀양육 환경의 미흡	- 인구 감소 및 고령사회 본격 전환 - 사회·경제적 요인에 따라 결혼과 출산 연기 지속	- 급격한 저출산 및 고령화 속도를 고려한 정책적 대응 여전히 미흡(인구구조변화에 대한 근본적 문제의식 강화 및 장기적인 정책 안목 요구) - 인구절벽 위기 대응을 위한 전 사회적 역량 집중 필요
비전	출산과 양육에 유리한 환경 조성	점진적 출산율 회복 기반 구축	모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현
목표	- 출산 및 양육 장애요인 제거 - 아동, 청소년의 건강한 성장을 위한 사회적 지원망 확충	- 일·가정 양립 일상화 - 결혼, 출산, 양육부담 경감 - 아동, 청소년의 건전한 성장환경 조성	- 아이와 함께 행복한 사회 (합계출산율: 1.21('14) → 1.5명('20)) - 생산적이고 활기찬 고령사회 (노인빈곤율: 49.6('14) → 39%('20))
세부 과제	1. 출산, 양육 사회적 책임 강화 - 양육의 경제적, 사회적 부담 경감 - 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충 - 임산 및 출산 지원 확대	1. 일·가정 양립 일상화 - 육아휴가·휴직제도 개선 - 유연 근무형태 확산 - 가족친화 직장환경 조성	1. 청년 일자리·주거대책 강화 - 청년고용 활성화 - 신혼부부 맞춤형 주거지원 강화
	2. 가족 친화, 양성 평등 사회문화 조성 - 일·가정 양립 환경 조성 - 학교, 사회교육 강화 - 가족생활 문화 여건 조성	2. 결혼, 출산, 양육부담 경감 - 임신 및 출산 지원 확대 - 자녀양육비용 지원 확대 - 질 높고 다양한 육아지원 인프라 확충	2. 난임 등 출생에 대한 사회책임 실현 - 임신·출산에 대한 의료적 지원 확대 - 포용적 가족형태 인식 확산
	3. 건전한 미래세대 육성 - 아동, 청소년의 안전한 성장환경 조성 - 아동, 청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원 시스템 확립	3. 아동, 청소년 건전한 성장환경 조성 - 취약계층 아동 지원 강화 - 아동, 청소년 역량 개발 지원 - 안전한 아동, 청소년 보호체계 구축 - 아동정책 추진 기반 조성	3. 맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁 - 맞춤형 보육·돌봄 확대 - 자녀와 부모가 행복한 교육개혁

자료: 1) 관계부처합동(2006). 저출산·고령사회 기본계획 시안(요약본). pp.15-22.
2) 대한민국정부 (2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획. pp.31-94.
3) 대한민국정부 (2016a). 제3차 저출산·고령사회 기본계획(브릿지플랜 2020). pp.53-86.

제3차 기본계획은 패러다임의 전환을 선언함으로써, 이전의 기본계획들과는 다르게 새로운 사회구조적 대책을 제시하였다. 제1차, 2차 대책의 초점이 보육 지원, 출산 장려 캠페인 등 미시적 접근에 있어 보다 근본적인 사회구조적 원인 해결에 한계가 있었다면, 제3차 기본계획은 이를 극복하기 위해 보육중심에서 만혼추세 완화로 정책적 방향을 전환하였다. 기존의 대책은 기혼여성의 출산력 제고에 있었던 것에 반해 제3차 기본계획은 미혼층의 결혼 연령을 낮추는 것에 집중하고 있다. 출산비지원, 무상보육 등의 예산 지원 방식에서 주거비 부담 완화, 청년, 노인, 여성 고용 확대와 교육 등 전반적인 삶의 질 개선에 초점을 두고 있다. 또한, 2차 기본계획이 국외의 다양한 제도를 도입하는 데 중점을 두었다면, 3차에서는 도입된 제도가 잘 시행되고 정착되는 것에 주력하고 있다(정성호, 2018).

지금까지 수립된 저출산·고령사회 기본계획의 세부과제 중 임신·출산 관련 각 세부과제와 추진 방향에 해당하는 계획은 다음 표와 같았다.

〈표 Ⅲ-1-3〉 기본계획 임신·출산 정책 세부과제, 추진 방향 및 계획(1~3차)

구분	1차 (2006-2010)	2차 (2011-2015)	3차 (2016-2020)
세부과제 1	출산, 양육 사회적 책임 강화	일·가정 양립 일상화	난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화
추진 방향 및 계획	1. 임산 및 출산 지원 확대 - 모성 및 영유아 건강관리 체계화 - 불임부부 지원 및 저소득층 산모도우미 파견	1. 산전후 휴가 등 제도 개선 - 산전후휴가 분할사용 허용 - 배우자 출산휴가 유급화 - 가족간호 휴직제 활성화 - 비정규직 여성근로자의 모성보호 강화	1. 임신·출산 사회책임시스템 구축 - 임신·출산 의료비 대폭 경감 (행복출산패키지) - 분만환경 조성 - 난임부부 종합지원체계 구축 - 산모·신생아 지원 확대 - 임신·출산에 대한 사회적 배려 강화 - 여성건강 증진 강화 - 결혼·출산친화적 세제개선
세부과제 2	가족 친화, 양성 평등 사회문화 조성	임신·분만 취약지역에 대한 의료 지원 강화	
추진 방향 및 계획	1. 일·가정 양립 환경 조성 - 산전후휴가 급여 등 지원 확대 - 출산·육아기 이후 노동시장 복귀 지원 - '출산후 계속고용 지원금' (비정규직 여성근로자), 출산여성 재취업	1. 임신·분만 취약지역에 대한 의료지원 강화 - 농어촌 등 분만 취약지 보건의료 인프라 지원 강화 - 신생아 집중치료실 확대 - 자연분만수가 인상 등 산부인과 건강보험 수가 개선 2. 임신·출산 비용 지원 확대 - 낳고 싶은 사람은 누구나	

구분	1차 (2006-2010)	2차 (2011-2015)	3차 (2016-2020)
		낳을 수 있도록 난임부부에 대한 지원 확대 - 임신·출산 진료비 지원 확대 - 민간의료기관 예방접종 지원 비용의 단계적 확대	
		3. 모성 및 영유아 건강관리 강화 - 마더세이프 프로그램 운영 - 모성·영유아 건강관리 강화	
		4. 산모신생아 도우미 지원 - 산모신생아 도우미 서비스 강화	

자료: 1) 관계부처합동(2006). 저출산·고령사회 기본계획 시안(요약본). pp.15-22.
2) 대한민국정부 (2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획. pp.36-39. pp54-58.
3) 대한민국정부 (2016a). 제3차 저출산·고령사회 기본계획(브릿지플랜 2020). pp.64-71.

제1차 기본계획 중 임신·출산 관련 정책적 계획을 포함하고 있는 세부과제는 출산, 양육 사회적 책임 강화와 가족 친화, 양성 평등 사회문화 조성이 있으며, 추진 방향으로는 '임산 및 출산 지원 확대'와 '일·가정 양립 환경 조성'이 대표적이었다.

제2차 저출산·고령화 세부 계획 중 '임신 및 출산 지원 확대'에 살펴 보면, 첫째, 출생아수 감소로 인해 일부 지역의 산부인과 진료 인프라 부족을 해소하고, 고령 임신 등 고위험 임신 증가에 따른 저체중 출생아나 미숙아에 대한 체계적인 치료 시스템 부족을 극복하기 위한 방향으로 '임신 ·분만 취약지역에 대한 의료지원 강화'를 추진하였다. 둘째, 이전까지 지원된 임신·출산 진료비 및 난임시술 비용 지원이 미흡하다는 판단 아래, 임신·출산 비용 지원 확대를 계획하였다. 셋째, 임산부 및 영유아의 건강이 차세대 인적자원의 건강을 좌우하다는 차원에서 모성 및 영유아에 대한 건강관리를 지속적으로 강화할 필요가 있다는 함의 하에 '모성 및 영유아 건강관리 강화'를 추진하였다. 마지막으로, '산모신생아 도우미 지원'을 통해 핵가족화 추세 등으로 산후조리원·산모도우미를 이용하는 산모 증가함에 따라 이에 대한 비용 지원을 추진하였다(대한민국정부, 2011),

제3차 기본계획에서는 임신·출산 관련 건강보험 보장의 미흡함과 고위험 산모·조산아·저체중아 출산 등 증가로 인한 의료비 부담 과다 문제, 난임 부부에 대한 치료·회복을 위한 시간 및 정신적·심리적 고통에 대한 미흡한 대책, 새로운 취약지에 대한 안전한 분만 여건 강화 필요성, 임산부를 우대하는 사회적 분위기 정착,

자궁경부암에 대한 적극적 예방책 마련의 필요성 등에 초점을 맞춰, '난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화'를 목표로 한 추진 방향 및 계획을 수립하였다(대한민국 정부, 2016a). 제3차 기본계획의 임신·출산 관련 추진 방향에 해당하는 보다 구체적인 계획은 다음 표와 같다.

〈표 Ⅲ-1-4〉 제3차 기본계획 임신·출산 정책 세부과제, 추진 방향, 추진 계획

구분	내용	
세부과제	추진 방향	추진 계획
난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화	임신·출산 사회책임 시스템 구축	1. 임신·출산 의료비 대폭 경감(행복출산패키지) - 출산시 보험적용이 되지 않아 고액 의료비를 초래하는 초음파, 상급병실료 등에 대한 보험 적용 - 임신·출산 의료비 본인부담금 해소를 통해 임신·출산 의료비에 대해서는 국가가 책임지는 체계로 전환 - 임신·출산시 발생되는 질환에 대한 보장사항 지속 발굴을 지원하여 민간 보험의 고위험 임신·출산에 대한 보장 확대 유도
		2. 분만환경 조성 - 고위험 산모 의료지원 확대 - 분만 취약지 산모 의료지원 확대 - 외래·순회 진료 산부인과 지속 확대*로 분만 취약지를 해소하고 취약지·야간분만 가산수가 개선('16) 등을 통해 분만취약지 발생 예방 - 전공의 해외 수련 지원 등을 통해 산부인과 전문의를 지속적으로 확보할 수 있는 환경 조성
		3. 난임부부 종합지원체계 구축 - 난임치료 시술비 및 시술을 위한 제반비용(검사·마취·약제 등)에 대해 건강보험을 적용하여 의료비 부담 경감 - 의료·심리 종합상담을 위한 중앙-권역 난임전문상담센터 설치 - 난임의 어려움을 겪고 있는 근로자가 연가를 소진한 경우에도 난임치료를 받을 수 있도록 난임휴가 도입 추진
		4. 산모·신생아 지원 확대 - 산모신생아 건강관리 서비스 지원 대상 소득 기준 완화 검토 - 안심교육키트 제공, 산후 필수검사 리마인드 서비스 등 임산부 당뇨안심서비스 도입 - 선천성 장애 진단 및 치료에 대한 건강보험 보장 확대 - 신생아 집중치료 의료비 부담 완화
		5. 임신·출산에 대한 사회적 배려 강화 - 대중교통의 임산부 배려석 확산, 임산부 배려 인식개선 홍보 강화, 임산부 배려 임산부 배려 표시물 보급 등 추진
		6. 여성건강 증진 강화 - 만12세 여아에 대해 자궁경부암 예방접종을 국가에서 지원하여 최초 생애 전환기 여성건강증진의 토대를 마련 - 자궁경부암 예방접종과 연계하여 산부인과 여성건강상담을 지원 하는 (가칭) 「초경여성 건강 상담서비스」 도입

구분	내용	
세부과제	추진 방향	추진 계획
		7. 결혼·출산친화적 세제개선 - 자녀세액공제, 자녀장려세제의 안착을 추진하고 세제개선의 성과를 평가하여 지속적으로 내실화 - 제도개선 연구, 해외사례검토, 사회적 논의 등을 거쳐 중장기 과제로 결혼·출산이 유리한 세구조로 개편 추진

자료: 대한민국정부 (2016a). 제3차 저출산·고령사회 기본계획(브릿지플랜 2020). pp.64-71.

나. 주요 임신과 출산 지원정책

앞서 살펴본 현 정부의 임신·출산 관련 정책과 저출산·고령화 기본계획의 내용을 바탕으로, 현재 한국의 임신·출산지원 보건의료 정책을 정리해 보면 크게 4가지 유형(비용지원, 물품 지원, 서비스 지원, 인프라 지원)으로 구분되며, 유형별로 대표적인 사업은 다음과 같다.

〈표 Ⅲ-1-5〉 임신 및 출산에 관한 보건의료 지원 정책(4가지 유형)

지원유형	사업명	사업 개요
비용 지원	임신출산 진료비 지원 사업	임산부를 대상으로 임신·출산과 관련해 지출한 의료 비용(임신 1회당 단태아 50만원/ 다태아 90만원)을 지원하는 제도
	고위험 임산부 의료비 지원 사업	고위험 임산부(5대 고위험 질병을 가지고 있으며, 월 평균 소득 180%이하의 가구원)를 대상으로 입원 치료받은 의료비에 대해 지원한도 300만원 내에서 비급여 본인부담금의 90%를 지원 하는 제도
	의료기관 외 출산 시 출산비 지원 사업	병의원, 조산원이 아닌 곳에서 출산 한 산모에게 (자택 혹은 이송중 출산) 25만원 지급하는 제도
	청소년 산모 임신·출산 의료비 지원 사업	만 18세 이하 산모를 대상으로 임신 1회당 120만원 범위 내에서 진료비를 지원하는 제도
	여성장애인 대상 임신·출산 진료비 지원 사업	출산, 유산·사산한 1~6급 등록 여성장애인을 대상으로 출산 시 태아 1인 기준 100만 원을 지원하는 제도
	난임부부 시술비 지원 사업	난임부부(부인 연령 44세 이하)를 대상으로 시술비 (체외수정 또는 인공수정)를 일부 지원하는 제도
물품지원	임산부 철분제 및 엽산제 지원	임산부를 대상으로 임신 5개월부터 분만시까지 최대5개월간의 철분제, 임신부터 임신4개월까지 최대3개월간의 엽산제를 제공하는 제도
	임산부 영유아 영양 플러스	영양위험 요인이 있는 임신 중 혹은 수유중인 여성. 만5세 미만 영유아에게 상황에 따라 영양보충 식품 제공(예: 쌀, 감자, 달걀, 우유, 검정콩, 김 등) 및 최대 1년간 영양 교육 및 상담(월1회 이상)실시 및 보충식품을 제공하는 제도
서비스 지원	산모·신생아 건강관리 지원 사업	출산가정(기준중위소득 80% 이하)을 대상으로 산모·신생아 건강관리사가 산후관리 서비스를 제공하는 제도
	마더세이프 프로그램	임신초기 노출되는 다빈도 약물 등에 대한 자료 구축 및 연구를 통해 대국민 정보 제공 및 교육 홍보 제도

지원유형	사업명	사업 개요
인프라 지원	분만취약지 지원 사업	분만 가능한 산부인과가 없는 분만 취약지역에 산부인과를 설치 운영될 수 있도록 시설 및 장비를 지원하는 제도
	고위험 산모·신생아 통합지원센터 지원 사업	임신·출산 인프라가 부족한 지역을 거점으로 산과·소아과의 통합치료센터를 구축하여 고위험군의 산모와 신생아에게 의료서비스를 제공하는 제도

자료: 1) 도남희 외 (2018) 동아시아 국가 (한·중·일) 저출산 정책과 육아정책 비교 연구 (I). 육아정책련구소. pp. 74-75. 참고하여 재구성
2) 이소영·최인선(2016). 임신 출산 보건의료 지원 정책 평가와 정책과제: 임신 출산 진료비 지원 정책을 중심으로. 한국보건사회연구원 연구보고서 2016-12. p. 30.
3) 복지로- 한눈에 보는 복지정보 (http://www.socialservice.or.kr/user/htmlEditor/view2.do?p_sn=13, 2019. 05. 16. 인출).
4) 고용노동부 (2017). 모성보호 육아지원 참고자료 p. 1~17.

지원방식을 유형별로 간단히 설명하면 다음과 같다. '비용 지원'은 현금 또는 바우처를 이용자에게 제공함으로써, 정부가 임신·출산에 따른 비용의 전부 또는 일부를 지원하는 방식이다. 대표적으로 임신·출산 진료비 지원, 고위험 임산부 의료비 지원, 의료기관 외 출산 시 출산비 지원, 청소년, 장애인, 저소득층 등 취약계층을 대상으로 하는 출산비 지원, 난임부부 시술비 지원 정책 등이 있다. '물품 지원'은 임신·출산에 필요한 물품을 직접 지원해주는 것으로써, 임산부 철분제 및 엽산제 지원 사업, 임산부 영유아 영양플러스 사업 등이 있다. '서비스 지원'은 국가가 임산부 및 출산부모, 신생아에게 필요한 서비스를 원하는 제도이다. 산모·신생아 건강관리 지원 사업, 마더세이프 프로그램 등이 이에 해당된다. 마지막으로 '인프라 지원' 정책은 기관이나 센터의 시설비나 운영비 지원을 통해 산모나 신생아를 지원하는 것으로, 분만 취약지 지원사업, 고위험 산모신생아 통합지원센터 사업 등이 있다(이정림·손인숙·최병민·엄지원·조미라·김희선, 2018; 이소영·최인선, 2016).

우선, 임신기를 살펴보면 '임신기 근로시간 단축'이 있다. 이 제도는 임신중인 여성 근로자의 근로시간을 단축하여 임신·출산 친화적인 근로환경을 조성하는 것을 목적으로, 「근로기준법」에 의거하여 임신 12주 이내 또는 임신 36주 이후에 있는 여성 근로자가 신청하는 경우 사용자는 1일 2시간의 근로시간 단축을 허용해야 한다(고용노동부, 2017). 두 번째, '태아검진 시간' 허용을 통해 임산부 정기건강진단을 받는데 필요한 시간을 유급으로 사용 가능하도록 한다. 마지막으로 2018년부터 '난임치료휴가'가 신설되어, 난임 치료에 연차휴가를 사용할 수밖에 없었던 근로자들이 연간 3일(최초 1회 유급, 나머지 무급)을 인공수정, 체외 수정 등 임신

·출산준비로 사용할 수 있도록 보장한다(고용노동부, 2017). 이는 출산의지가 있어도 임신이 어려운 난임 부부의 일·가정 양립에 유용한 정책으로 사료된다 (이재희·도남희·엄지원, 2018).

출산기 근로자 지원제도는 크게 '출산전후 휴가'와 '배우자 출산휴가'가 있다. 출산전후 휴가는 1953년 「근로기준법」 제정 시 도입(60일)된 것으로 이후 일수가 확대되어, 임신중의 근로자는 출산 전후로 90일의 휴가가 부여되고, 이중 45일은 출산 후에 확보[19] 되어야 한다. 이를 사용한 근로자에게는 출산전후휴가 급여가 지원되며, 최초 60일 (다태아 75일)은 유급이며, 휴가 종료 후 동일업무 또는 동일 임금수준의 직무로의 복직이 전제로 되고 있다(고용노동부, 2017). '배우자 출산후가'는 남성 근로자의 일·가정 양립을 지원을 통해 여성근로자의 고용안정 및 경제활동 참가율을 제고를 도모하고자, 출산한 배우자가 있는 남성 근로자가 출산일로부터 30일 이내에 신청하여 5일 범위에서 사용할 휴가 제도이다. 이 중 최초 3일은 유급으로 사용 가능하다(고용노동부, 2017).

다. 정책 평가

제1차 저출산·고령사회 기본계획은 국가가 저출산 문제의 심각성을 인지하고 적극적으로 대처하려는 의지를 담고 있다는 점에서 중요한 의미를 가진 것으로 보인다. 또한, 이에 따른 노력들은 관련법과 제도를 제정 및 정비하고, 저출산 대응방안의 기반을 구축하였다는 점에서 긍정적으로 평가되었다(정성호, 2018). 다만, 대책의 대부분이 복지적인 틀을 벗어나지 못했다고 평가되었다. 새롭게 도입된 대다수의 정책들은 실험적인 것으로 그 수준이 낮다고 지적되었다(이삼식, 2009). 그에 따른 한계점들을 간단히 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 실행정책과 국민의 욕구 차이로 저출산대책에 대한 불신을 초래할 수 있다.예를 들면, 국민의 욕구와 충분히 공급되지 못한 보육시설 및 시설의 질적 수준 문제 등 실행정책 사이의 괴리 문제가 대두되었던 바 있다. 둘째, 저출산 문제의 핵심적인 원인들에 대한 미흡한 접근이다. 예컨대 신혼부부 보금자리 지원 외 젊은 세대의 결혼연기 완화를 위한 정책은 전혀 수립되지 않은 실정이었다. 셋째, 일-가정 양립을 위한 구체적인 정책

19) 다태아 출산전후휴가 120일, 출산 후 60일 확보

적 대응이 미흡하다(정성호, 2018).

제2차 저출산·고령사회 기본계획의 문제점도 다양하게 지적된다. 첫째, 1차 기본계획의 효과에 대한 분석과 다양한 측면의 검토가 미흡한 상황에서 2차 기본계획이 수립되었다는 한계가 지적되었다. 둘째, 초· 중·고생을 위한 양육비 지원 방안에 대해 고민이 부족했다. 셋째, 결혼 장려에 대한 정책이 전무하다는 지적이다. 넷째, 2차 계획의 핵심적 대책 사항인 직장 보육시설 확대, 근로시간 저축휴가제, 육아휴직 후 직장 복귀, 비정규직 여성의 육아휴직 등이 실효성에서 한계를 보인다고 평가되었다.

총체적 접근만이 저출산을 완화시킬 수 있을 것이라는 현 정부의 저출산 대응 정책방향과 주장은 강한 설득력을 가지고 있는 것으로 평가된다(정성호, 2018). 하지만 이러한 방향 전환에도 저출산 기조는 지속되고 있다. 제3차 기본계획의 한계점에 대한 지적을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현 정부가 주장하는 방향은 올바른 것으로 보이나, 세부 정책들을 '어떻게' 수립할 것인가에 대한 문제이다. 보다 근본적이고 구체적인 대책, 기존의 복지적인 틀을 벗어난 차별화된 대책, 국민이 수긍할 수 있는 대책을 어떻게 제시할 것인가에 대한 의문이 제기되었다. 예를 들어, 현 정부의 저출산 대응 정책은 국가주도 정책이 아닌 삶의 방식에 대한 개개인의 선택을 존중하고, 사람이 중심인 정책으로의 전환을 주장한다. 하지만 이는 정책의 초점이 피상적이며 포괄적이라는 점에서 세부 추진 정책으로 수립되기 어렵다는 문제점을 가지고 있다고 지적한다(정성호, 2018). 제3차 기본계획은 결혼·출산·육아가 여성의 삶을 억압하지 않고, 자신의 삶과 가치를 지켜 갈 수 있는 사회를 만드는 것에 초점을 맞춰야 한다고 주장하고 있다. 문제는 이를 뒷받침할 근본적이고 구체적인 대책을 어떻게 수립할 것인가에 있다.

비슷한 맥락에서, 단순히 양육부담 해소에서 벗어나 개인의 삶의 질 개선에 주력해야 한다고 주장하고 있다. 하지만 여기에서도 '어떻게' 할 것인가에 대한 고민은 여전히 남는다. 이는 자칫 저출산 대응 정책 개발이 아닌 삶의 질 개선에 정책적 초점을 두고 힘을 쏟게 될 우려를 불러일으킨다(정성호, 2018). 나아가, 이전의 기본계획들과 마찬가지로 수많은 정책들을 포함하고 있다는 점에서, 동일한 목표를 추구하는 세부 정책들이 얼마나 유기적이고 체계적으로 연관되어 실시될 것인가에

대한 염려의 목소리도 나오고 있다(이삼식·최효진·계봉오·김경근·김동식·서문희·윤자영·이상협·이윤석·천현숙, 2016).

둘째, 제3차 기본계획에 제시된 추진 방향이 이전에 수립된 계획들과 크게 다르지 않다는 점이다(정성호, 2018; 박선권, 2017; 송유미 2017). 예를 들어, 현 정부가 제시한 육아휴직 급여 확대, 직장어린이집 설치율 확대, 배우자 유급 출산휴가 확대, 국공립 어린이집 이용률 확대 등은 '확대'라는 단어에서 볼 수 있듯이 기존의 대책들을 확대하겠다는 것일 뿐 새로운 것은 아니라는 지적이다. 또 기존의 대책과 마찬가지로 3차 계획도 '예산'으로 해결하겠다는 인식은 그대로라는 비판도 있다. 새롭게 제시된 대책들도 정책의 패러다임 전환이라고 보기는 어렵다고 평가된다(정성호, 2018). 또한, 새롭게 제시된 청년 일자리·주거 대책마저 젊은 세대의 결혼·출산 선택을 지지할 실효성이 떨어지고 있는 실정이라는 점에서, 과거 저출산 대책의 전형적인 관성이 지속되고 있다는 지적이다(이삼식 외, 2016).

2. 중국의 임신과 출산 정책

가. 정책 실시 내용과 이슈

중국의 임신과 출산 정책은 주로 생육(生育)[20] 정책에서 다루어진다. 중국의 생육 정책은 정부가 제정하거나 정부 지도 하에 제정된 가임 부부의 임신과 출산 행위를 규제하는 준칙으로 출산 통제를 통해 인구 증가 속도를 늦추고 인구의 질을 향상시키는 것을 목적으로 하고 있다.

1) 시간 보장: 생육 휴가와 부성 휴가(parternity leave, 출산휴가)

시간 보장은 맞벌이 부부에게 유급 혹은 무급 휴가를 제공함으로써 아이가 태어날 때 부모 중 한 명이 잠시 직장을 떠나 집에서 아이를 돌보게 하는 것을 목적으로 한다. 중국에서는 주로 출산 휴가와 부성 휴가가 포함된다.

출산 휴가는 국가 법률과 법규에 규정되어 있어 근로자에게 임신·출산 과정에서 휴식 기간을 제공하는 것을 가리킨다. 구체적으로 여성 근로자가 분만 전·후의 일

20) 중국에서는 출산 대신에 생육이란 용어를 사용한다.

정한 시간을 누릴 수 있는 휴가로 해석된다. 출산 휴가의 주요 기능은 여성 근로자에게 생육 시기에 적절한 휴식을 취하여 점차 체력을 회복하게 하며 아이에게 세심한 보살핌과 양육을 제공하는 것이다. 1980년대 이전에 중국 정부는 임신·출산 및 출산 후 영아 돌봄 휴가를 56일로 규정했다. 1988년에 중국 근로자 휴가 규정의 하나인 「여성 근로자 노동보호 규정(女职工劳动保护规定)」이 공포되면서 기존의 규정이 크게 개정되었다.

현행 출산 휴가는 98일로, 그 중 산전 휴가는 15일이며 산후 휴가는 83일이다. 난산일 경우와 쌍둥이 분만일 경우에는 한 아이당 15일이 추가로 주어진다. 유산 휴가는 임신 기간에 따른 건강회복 정도의 차이에 따라 4개월을 기준으로 보호 휴가를 부여한다. 예를 들어 유산 또는 사산한 근로자의 임신기간이 4개월 이내인 경우에는 병원에서 발급한 증명서를 제공하면 15~30일의 유산 휴가가 제공되며, 4개월 이상인 경우에는 42일의 유산 휴가가 주어진다. 많은 지역에서는 만혼, 만육(晚育)의 근로자에게 인센티브의 일환으로 출산 휴가는 180일까지 연장되기도 한다. 또한 일부 지역에서 여성 근로자를 고용한 사업체에서 수유가 필요한 만1세 이하 영아를 가진 여성 근로자에게 매일 근로시간에서 1시간의 수유시간을 배정하고, 쌍둥이(다둥이)의 수유시간의 경우에는 수요시간이 상응하게 증가된다(潘锦棠主编, 2015)[21]

〈표 Ⅲ-2-1〉 생육보험의 주요 내용

구분	기업근로자 출산보험	주민 출산보험 (일부 지방 실시)
적용대상	기업근로자 및 그 배우자	기본의료보험 가입 주민
납부책임	사업체에서 납부(급여 총액의 1%를 초과하지 않음)하며, 개인은 납부하지 않음	주민의료보험 납부 규정은 개인 납부+정부 보조금
급여·혜택과 자격조건 (출산보험정책의 규정 외에 급여대상자는 반드시 혼인법과 계획출산정책	즉, 근로자는 출산의료비와 출산수당 혜택을 받을 수 있음: 1) 출산의료비는 다음 각 항목을 포함한다: 출산의료비, 출산계획의 의료비, 법률·법규에 규정된 기타 항목 비용. 2) 여성근로자는 출산휴가, 난관수술 휴가와 법률·법규에서 규정한 기타 상황에서 혜택을 받을 수 있고, 휴가기간의 출산수당은 근로자가 종사하는 사업체에서 전년도 근로자 월평균 급여에 따라 지급함(이미 출산보험에 가입한 자에 대해서는 사업체의 전년도 월평균 임금 기준에 따라	주민은 출산의료비를 청구할 수 있다

21) 潘锦棠主编(2015). 社会保障学(第二版), 东北财经大学出版社. p. 230-270.

구분	기업근로자 출산보험	주민 출산보험 (일부 지방 실시)
규정에 부합해야 함)	출산보험기금을 지출하고, 아직 출산보험에 가입하지 않은 자에 대해서는 여성근로자 출산휴가 전 급여의 기준에 따라 사업체에서 지급하며, 근로자의 미취업 배우자는 규정에 따라 출산의료비 혜택만 받을 수 있다.	
출산의료비, 계획출산 의료비의 규정	1) 출산의료비: 검사비, 출산비, 수술비, 입원비와 약품비, 출산 퇴원 후 출산으로 인한 의료비. 2) 계획출산 의료비: 계획출산에 의한 자궁 내 피임기구 사용(제거), 낙태, 분만촉진술, 중절수술과 재수술에서 발생한 모든 의료비용	내용과 방법은 지방정책을 참고함
휴가 규정	2012년 〈여성근로자 노동보호 특별 규정〉: 출산휴가는 원래 90일에서 98일로 연장한다(그 중 출산 전 15일); 난산과 쌍둥이 출산 그리고 임신 만 4개월 이전에 유산될 경우는 15일 추가되고, 임신 만 4개월째 유산될 경우 42일이 추가되며, 만삭 출산(晚育, 만육) 여성은 국가가 규정한 출산 휴가 이외에 만육휴가로 30일을 추가로 받는다. 계획출산수술 휴가와 계획출산장려 휴가는 계획출산정책을 참고.	없음

자료: 潘锦棠主编(2015). 社会保障学(第二版), 东北财经大学出版社; 도남희 외(2018). 동아시아 국가(한·중·일) 저출산 쟁점과 육아정책 비교 연구 (I) : 한·중·일의 저출산 원인과 대응전략의 특징. p. 98, 표 Ⅳ-3-1 재인용.

1990년대에 출산 휴가는 부성 휴가로 확대되기 시작했다. 상하이(上海)시, 장시(江西)성, 장수(江苏)성, 푸젠(福建)성은 부친에게 3~7일간 만육 요양(晚育护理, 노산 요양) 휴가를 제공했다. 2001년에 「중화인민공화국 인구 및 계획생육법(中华人民共和国人口与计划生育法)」이 통과된 후 전국적으로 부친에게 만육 요양휴가를 제공하는 조치들이 보편적으로 실시됐다. 티베트를 제외한 기타 지역은 조건에 부합되는 남성 근로자의 경우에 만육 요양휴가를 신청할 권리가 있다. 만약 요양 휴가 일수를 살펴보면, 각 지역의 규정에는 큰 차이가 존재한다. 상하이시에서 부친의 만육 요양휴가는 3일로 가장 짧으며, 허난(河南)성은 1개월로 가장 길며, 그 밖의 대다수 지역은 10~15일이다. 베이징시의 경우에는 부친의 만육 요양휴가 일수를 명확하게 규정하지 않았지만, 노산한 여성 근로자에게 제공되는 30일의 휴가는 남성이 사용할 수 있다. 남성은 최대 30일 동안 휴가를 신청할 수 있다. 휴가 기간 동안 임금 수당은 전국적으로 임금 전액을 지급하기로 규정했다. 입법 의도에서 보면 만육 요양휴가는 국가가 노산한 여성 근로자의 가정에게 제시하는 하나의 장려 정책으로 볼 수 있다. 국가가 부친을 위해 제공하는 "돌봄 시간"은 아니지만 자녀 출생 초기에 잠시 직장을 떠나 신생아와 부인을 돌보는 기회가 제공된 것이다.

2) 경제 보장: 생육수당과 의료서비스비

생육 수당은 국가의 법률과 법규에 규정에 따라 여성 근로자가 생육으로 인해 직장을 떠난 기간에 임금 중단에 따라 대신 지급하는 수당을 가리킨다. 중국에서 생육 수당은 생육 정책에 근거해 시행되고 있다. 신 중국 성립 이후 중국은 법률로 규정된 유급 출산 휴가를 실시했다. 개혁개방 이후 사회·경제적 변화로 인해 생육 수당의 지급 방식에 대한 개혁이 요구됐다. 출산 휴가 기간 동안 임금 수당은 예전에 기업 혹은 단위(work-unit, 직장)[22]에서 지불했다. 이것은 바로 계획경제 시기에 단위보장제 패키지의 일부였던 것이다(도남희 외, 2018)[23]. 기업의 자부담 및 손익 독립 정산 원칙의 확립과 기업의 고용제도의 개혁에 따라 1980년대 중반 이후 여성 근로자의 생육 수당은 기업에서 부담했다. 그러나 대규모 여성 근로자를 채용한 기업에게 '성별에 따른 적자'을 안겨주었기 때문에 여성의 공평한 취업 권리에 부정적인 영향을 미쳤다.

시장경제 체제 하의 기업제도와 부합한 생육 수당의 지급 방식을 어떻게 수립할 것인가에 관해, 중국 정부는 1988년에 발표한 「여성 근로자 노동보호 규정(女职工劳动保护规定)」에서 명확하고 통일된 정책을 제시하지 않았다. 이로 인해 1988년부터 1994년까지 각 지역마다 여러 가지 형태의 개혁방안이 시험적으로 진행되었다. 개혁 추진 방안의 기본 방향은 크게 두 가지로 구분된다. 첫째는 생육보험기금을 사회통합기금으로 조성한다. 기업은 총 임금에서 일정 비율을 생육보험료로 납부하고 사회기구가 총괄하며 출산 임금은 사회통합기금에서 지급한다. 둘째는 부부 쌍방이 속한 기업은 평균적으로 생육 수당을 분담한다. 출산 임금은 부부 쌍방이 소속된 기업에서 각각 5%씩 분담할 것을 규정했다. 각 지역의 개혁 사례를 총정리한 것에 기초하여 1994년에 「기업 근로자 생육보험 시행 방법(企业职工生育保险试行办法)」이 발표되어 생육 수당의 지급 방식은 기본적으로 제1유형을 선택했다. 이 제1유형은 사회통합기금이 생육 수당을 지급하는 제도이다. 이 밖에도 출

22) 중국에서 '단위'란 생산을 중심으로 하는 경제의 공간인 동시에 근로자 개인과 가족의 재생산까지 책임지는 일상생활의 공간이다. 단위는 근로자에게 종신고용을 보장하고 안정된 임금을 지불하며 사회보장을 제공하는 틀이 되는 동시에, 갖가지 신원을 보장하고 일상생활을 영위케 하며 문화 교육의 기회를 부여하고 정치적 통제를 관철하는 틀이다. 예를 들면, 중국에서 국영기업은 가장 기초이면서 중요한 단위이다.

23) 도남희 외(2018). 동아시아 국가(한·중·일) 저출산 쟁점과 육아정책 비교 연구 (Ⅰ) : 한·중·일의 저출산 원인과 대응전략의 특징. p. 99.

산 임금의 지급 기준에도 예전에 “임금에 따른 지급”에서 “해당 기업의 전년도 근로자 월 평균 임금 계산에 따른 지급”으로 전환됐다. 2012년에 생육 수당의 지급 기준과 방식에 대한 개혁을 진행했다. 사회통합기금으로 지급한다는 규정은 바뀌지 않고 유지되었지만, 생육 보험의 사각지대를 감안하여 생육보험 미 가입 여성 근로자의 생육 수당은 고용주가 출산 휴가 전 임금 기준에 따라 지급하는 규정을 신설함으로써 생육 수당에 적용되는 여성근로자의 범위를 더욱 확대했다.

현행 생육 수당의 지급 방식과 기준은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 생육 보험의 사회통합기금이 실시되는 지역에서 지급 기준은 기업의 전년도 근로자 월 평균 임금에 따라 지급되며, 기한은 98일 이상이다. 둘째, 생육보험의 사회통합기금이 실시되지 않은 지역에서 생육 수당은 기업이 혹은 직장에서 지급하고, 그 기준은 여성 근로자의 생육 전 기본 임금과 물가 수당이며, 기한은 일반적으로 98일이다. 일부 지역에서는 만혼, 만육의 여성 근로자를 위해 생육 수당의 지급 기한을 연장하는 정책도 시행하고 있으며, 일부 지역에서는 생육보험에 가입한 기업 중 남성 근로자의 배우자에게 일회성 수당을 제공하기도 한다.

현행 생육 보험의 규정에 따르면 임신한 여성에게 다음과 같은 혜택이 적용된다. 첫째는 생육 의료비이다. ① 의료보건센터에서 생육 입원 상황을 확인하고 의료비용은 해당 시 노동국과 사회보장국에서 병원과 기준액에 따라 결산한다(1만 위안을 초과하는 경우에는 사정(査定)된 기준액에 따라 결산한다). ② 임신 16주 전에 갑작스러운 유산, 비지정 병원의 응급 진료, 출산 휴가 기간 분만 합병증은 사정된 기준액에 따라 결산한다. ③ 타 지역 출산의 의료비용은 정가 기준보다 낮거나 실제 가격에 따라 결산하고, 정가 기준보다 높으면 정가 기준에 따라 결산한다. 둘째는 1회성 출산 영양 보조비이다. ① 정상 출산, 만 7개월 이상의 유산: 전년도 근로자 월평균 임금의 25% ② 난산, 쌍·다둥이: 전년도 근로자 월평균 임금의 50%. (3) 일회성 보조금. 1,2급(중소형) 병원에서 분만하면 1인당 300위안씩 증가한다.

3) 서비스 보장 : 생육 의료 서비스와 여성 보건서비스

생육 의료 서비스는 병원, 개업의, 조산사가 여성 근로자와 남성 근로자의 배우자에게 제공하는 임신, 출산 및 출산 후 의료 돌봄과 필수적인 입원 치료를 의미한다. 생육 의료 서비스는 생육 보험 혜택 중의 하나이다. 각국마다 생육 보험이 임신

여성에게 제공하는 의료 서비스의 항목은 다르며, 일반적으로 자국의 경제력과 사회보험기금이 감당할 수 있는 능력에 따라 서비스 범위를 결정한다. 대다수 국가들은 여성 근로자에게 임신에서 생육 후까지 의료보건 및 치료를 제공한다. 중국 생육보험의 의료서비스 항목은 주로 검사, 분만, 수술, 입원, 약품, 산아제한 수술 비용 등을 포함한다. 여성 보건은 혼인 전 건강 진단, 임산부의 출산 전 검사, 엽산의 방출, 고위험 임신 산모의 모니터링, 생식 건강의 홍보, 출산 관련 검사와 산후 방문을 포함한다.

나. 정책 평가

2000년에 들어서면서 생육보험과 의료보험의 통합이 추진되었다. 이것은 과거에 생육보험에서 배제되었던 도시·농촌주민들을 위해 출산 의료 혜택을 제공하는 데 그 목적이 있다. 이로써 장기간 생육보험의 사각지대에 놓여 있었던 근로자(예를 들어 유동인구, 비정규직 취업층과 사업체에서 생육보험료를 납부하기 원치 않았던 근로자)들도 일정한 수준의 출산 보장에 적용될 수 있게 되었다.

2010년에 난징(南京)시, 장춘(长春)시, 난통(南通)시, 후이조우(惠州)시, 신샹(新乡)시 등 일부 지방정부에서 생육보험에 부합되는 도시주민의 출산 비용(출산전 검사비와 분만비 포함)를 의료보험 기금에 청구할 수 있도록 조치했다. 이로써 의료보험에 가입된 도시주민들은 출산할 경우에 의료보험에서 일부 출산 및 의료 비용을 보상받을 수 있게 되었다. 또한 청두(成都)시(2010)와 톈진(天津)시에서 생육보험은 농촌주민에게도 적용되었는데, 도시·농촌주민 의료보험에 가입한 모든 주민은 출산할 경우에 출산비용을 청구할 수 있을 뿐만 아니라 출산 관련 기타 비용까지 청구할 수 있게 되었다(成都市劳动和社会保障局, 2017). 여기에는 가령 출산 및 의료 비용, 계획출산 수술 비용 등이 포함된다.

일부 지방정부에서 각종 시범사업들을 추진함에 따라 중앙정부도 생육보험과 의료보험의 통합을 신중히 추진했다. 2019년 3월에 국무원은 「생육보험과 의료보험의 전면적인 통합 및 실시에 관한 의견(关于全面推进生育保险和职工基本医疗保险合并实施的意见)」를 발표해 구체적인 생육보험과 의료보험의 통합 방안을 제시하였다. 양대 보험 통합 방안의 기본 방향은 기존의 생육보험 혜택(출산 비용 보조금과 출산 휴가 보조금 포함)을 보류하되, 양대 보험의 가입자 등록, 징수와 관리,

의료서비스 관리, 운영과 정보 서비스의 통합과 제도의 지속가능성 확보 등이다.

생육보험과 의료보험의 통합 추진 외에도, 현재 중국 정부에서 추진하고 있는 대책은 생육 보험료률의 인하이다. 2015년에 국무원은 각 지방에 생육보험료율을 0.5%를 인하하도록 요구함과 동시에, 2016년 4월에 인사부와 재정부은 「단계별 사회보험료율 인하에 대한 통지(关于阶段性降低社会保险费率的通知)」를 발표했다. 최근에 들어 생육보험 기금은 늘어나고 있지만 지역 간의 기금 상황은 불균형적이다. 또한 대다수 정책 결정자와 학자들은 생육보험 기금이 심각한 팽창 상태에 있어서 보험료율을 인하해야 한다고 주장한다. 2015년에 국무원은 각 지방에 출산보험료율을 "1% 이하에서 0.5% 이하"로 하향 조정할 것을 요구했다.

3. 일본의 임신과 출산 정책

가. 현금지원

1) 출산육아일시금

임신, 출산기의 주요 현금지원제도로 "출산육아일시금"(피부양자가 출산할 경우는 "가족출산육아일시금")이 있다. (가족)출산육아일시금은 의료보험의 현금급여로 지급이 되며 지급대상은 의료보험의 피보험자 혹은 피부양자이다. 일본에서 정상적인 분만은 의료행위에 포함되어있지 않기에 의료보험의 서비스급여(benefit in-kind)의 대상에서 제외되어있다. 임신과 출산비용에 대한 경제적 보상은 의료보험에서 현금급여를 지급하는 형식으로 발전되어 왔다. 1994년의 건강보험관련법개정에서는 그전의 "분만금"과 "육아수당금"을 통합하여 "출산육아일시금"으로 명칭을 변경하였다(일본 후생노동성 홈페이지. https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryou/iryouhoken/shussan/index.html, 2019. 10. 1. 인출).

1990년대 이후 저출산 문제가 사회위기로 인식되면서, 저출산 대책의 일환으로 출산육아일시금의 급여수준도 수차 인상되었다. 구체적으로는 1994년 30만엔, 2006년 35만엔, 2009년 38만엔으로 증가하였다. 2015년 이후 현재의 급여수준은, 아동 1명의 정상 분만(임신 85일이상)의 경우 출산육아일시금이 40.4만엔, 거기에

산과 의료보상 제도에 가입한 의료기관에서 출산한 경우 1.6만엔의 보험료를 가산하여 총 42만엔이다(산과 의료보상 제도비용은 2009년1월에 도입). 다태아출산의 경우는 42만엔×출산아동수분이 지급된다(후생노동성 홈페이지. https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryou/iryouhoken/shussan/index.html, 2019. 10. 1. 인출).

가정의 출산비용준비부담을 줄이고 모두가 안심하고 출산할 수 있는 환경을 조성하고자하는 목적 하에, 2009년 10월부터 피보험자가 의료기관에 신청하면, 의료보험에서 출산육아일시금을 (피보험자가 아니라) 의료기관에 직접 지불하는 "직접지불제도"가 도입되었다. 피보험자는 출산시 실제발생비용과 40.4만엔의 차액만 부담한다. 실제 발생비용이 40.4만엔 보다 적을 경우에는 그 차액을 의료보험에서 피보험자에게 지불한다. 피보험자나 부양가족이 해외에서 출산했을 경우에도, 의료기관의 증명이 있으면 출산육아일시금을 지급받을 수 있다(https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryou/iryouhoken/shussan/index.html, 2019. 10. 1. 인출).

제왕절개 등 의료처치비용은 의료보험의 서비스급여로 취급이 되며, 환자부담은 의료비의 30%, 일정수준 (소득수준에 따라 다름) 이상의 비용은 의료보험의 "고액요양비제도"의 지급대상이 된다.

2) 사회보험료면제

일본의 공적연금과 의료보험은 크게 직장가입자와 지역가입자로 분리되어, 직장가입자는 후생연금과 건강보험, 지역가입자는 국민연금과 국민건강보험에 가입한다. 저출산 대책의 일환으로, 2014년부터 출산휴가기간중의 건강보험 피보험자를 대상으로 본인과 고용주의 건강보험 및 후생연금 보험료가 모두 면제되기 시작했다. 또한 2019년 2월 이후 출산을 대상으로 국민연금가입자의 연금 보험료도 면제되기 시작하였다(국민건강보험료는 면제 대상 외)(일본연금기구 홈페이지, https://www.nenkin.go.jp/service/kokunen/menjo/20180810.html, 2019. 10. 1. 인출).

3) 불임치료비용경감

근년에 결혼, 출산연령이 늦어짐에 따라 고액의 비용이 필요한 불임치료를 이용

하는 사람도 많이 증가하고 있다. 2004년부터 배우자간의 불임치료비용에 대한 경제적지원이 시작되었다. 2016년에는 첫번째 치료에 대한 지원 금액이 15만엔에서 30만엔으로 확대됨과 동시에, 남성불임치료수술에 대해 15만엔을 추가로 지원하게 되었다(2019년에는 30만엔으로 확대). 불임치료비용지원의 2017년 지급실적은 13만 9752건이였다(일본 내각부, 2019).

나. 시간지원

1) 통원(通院)휴가

"남여고용기회균등법" 제12조에 따르면, 임신기간중 정기적 건강진단을 위해 의료기관을 이용할 경우, 사업장의 취업규칙규정여부와 관계없이 "통원휴가"(通院休暇)를 신청할 수 있다. 통원휴가는 회사에 따라 유급 혹은 무급으로 취급된다. 통원휴가의 빈도는 임신 23주까지 4주에 1회, 임신 24-35주는 2주에 1회, 임신 36주 이후 1주에 1회이다.

2) 임신중의 통근완화

통근중의 교통기관혼잡은 유산, 조산 등 심각한 결과를 초래할 수 있다. 의사로부터 통근완화지도가 있을 경우, 임신중의 노동자는 통근완화조치를 신청할 수 있다("남여고용기회균등법" 제13조에 근거). 구체적인 통근완화조치로는 출퇴근시간을 30~60분 늦추거나 앞당기는 외에, 유연노동시간제를 적용하거나 근무시간을 30~60분 단축, 혹은 통근수단의 변경 등이 가능하다.

3) 출산휴가와 출산수당

출산휴가의 정식명칭은 "산전산후휴업"으로써 여성노동자의 모체보호를 위해 출산전후의 휴식을 보장하는 제도이다. 이 제도는 "노동기준법"에 의해 규정되어 있으며 모든 노동자에게 적용된다. 법정기간은 산전 6주, 산후 8주, 총 14주(다태임신의 경우는 14+14=28주)이다. 산전휴업은 근로자로부터 휴업신청이 있을 경우에 적용, 산후휴업(8주)는 신청여부와 상관없이 반드시 지켜야 하는 기간이다.

노동기준법에 의하면 출산휴가기간의 임금지불은 고용주의 의무가 아니다(지불

하는 고용주도 있음). 건강보험의 피보험자(한국의 직장가입자에 상당)이며, 휴가 기간 고용주로부터 임금을 지불받지 못하는 경우 건강보험에서 “출산수당”을 지급한다. 출산수당의 급여수준은 휴가전 12개월간의 표준보수의 3분의 2이다. 고용주가 지급하는 임금이 기준액보다 적을 때는 차액을 건강보험에서 지급한다. 출산수당은 근로자를 대상으로 하는 소득보장제도이기 때문에 아래의 육아수당과 마찬가지로 피부양자나 자영업자(국민건강보험가입자)는 지급대상외이다.

4. 소결

한국의 임신과 출산 정책은 교육, 복지, 노동체계 혁신으로 인구절벽 해소라는 큰 목적 하에 제법 치밀하게 진행되고 있다고 평가된다. 그리고 최근 아동과 가족에 대한 사회적 수용이 확대되고 비혼모 등 출산을 적극적으로 지원 하는 등의 임신과 출산에 대한 사회적 인식 개선과 국가적 지원이 대폭적으로 확대된 것은 고무적이다. 단, 이러한 정책의 집행이나 사회적 지원이 수반되지 않는다면 정책의 집행은 쉽지 않을 것으로 본다.

중국의 출산 정책은 주로 생육보험을 중심으로 출산휴가와 부성휴가가 제공되고 있다. 또한 최근 출산수당의 개혁을 진행하여 의료서비스와 여성 보건서비스를 개선하고자 하나 기본적인 출산과 출산 직후의 필수적인 치료 수준이며 이 또한 생육보험 수준에 의해 결정된다고 보여진다. 그런데 이러한 생육보험도 지역 간 차이가 있어 인하해야 한다는 논의가 있다.

일본의 출산 정책은 현금지원과 시간 지원을 중심으로 이루어지고 있으며 직접적인 출산지원으로서 출산육아일시금과 사회보험료 면제, 불임치료비 경감 등이 제공되는 것으로 나타났다. 임신 시의 산모를 위한 통원휴가와 통근 시간 완화 등의 간접적인 지원도 제공되고 있었다.

Ⅳ

육아정책

01 한국의 육아정책

02 중국의 육아정책

03 일본의 육아정책

04 소결

Ⅳ. 육아정책

1. 한국의 육아정책

가. 정책 실시 내용과 이슈

1) 문재인정부 육아 관련 정책[24)]

한국 현 정부의 국정목표 중 육아정책과 밀접한 관련이 있는 목표는 '내 삶을 책임지는 국가'이다. 이에 포함된 국정전략 '2. 국가가 책임지는 보육과 교육'와 '4. 노동존중·성평등을 포함한 차별 없는 공정사회'는 육아정책과 가장 관련이 깊다. 두 번째 국정전략에 포함된 국정과제 중 육아정책에 관련된 과제는 ① 미래세대 투자를 통한 저출산 극복, ② 유아에서 대학까지 교육의 공공성 강화, ③ 교실혁명을 통한 공교육 혁신, ④ 미래 교육 환경 조성 및 안전한 학교 구현이며, 복지부와 교육부가 이를 담당한다. 국정전략 4에 속하는 과제 중 ① 다양한 가족의 안정적인 삶 지원 및 사회적 차별 해소와 ② 실질적 성평등 사회 실현이 육아 관련 가족정책 과제라고 볼 수 있으며, 담당 부처는 여가부이다. 이상의 내용과 각 국정과제에 따른 주요내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표 Ⅳ-1-1〉 현 정부 육아정책 관련 국정목표, 전략, 과제 및 주요 내용

국정목표	국정전략	국정과제	주요내용
내 삶을 책임지는 국가	전략 2: 국가가 책임지는 보육과 교육	미래세대 투자를 통한 저출산 극복	• 보육·양육 지원 강화 - '18년부터 아동수당 지급 (0~5세, 월 10만원) - 매년 어린이집 대폭 확충하여 '22년 국공립 어린이집 이용률 40% 달성
			• 일-가정양립 지원 강화 - '17년부터 첫 3개월 육아휴직급여 2배 인상 - '18년부터 아빠 육아휴직 보너스 제도 도입 및 육아로 인한 근로시간 단축 지원

24) 이하 내용은 문재인정부 국정운영 5개년 계획(국정기획자문위원회, 2017)에 근거 함.

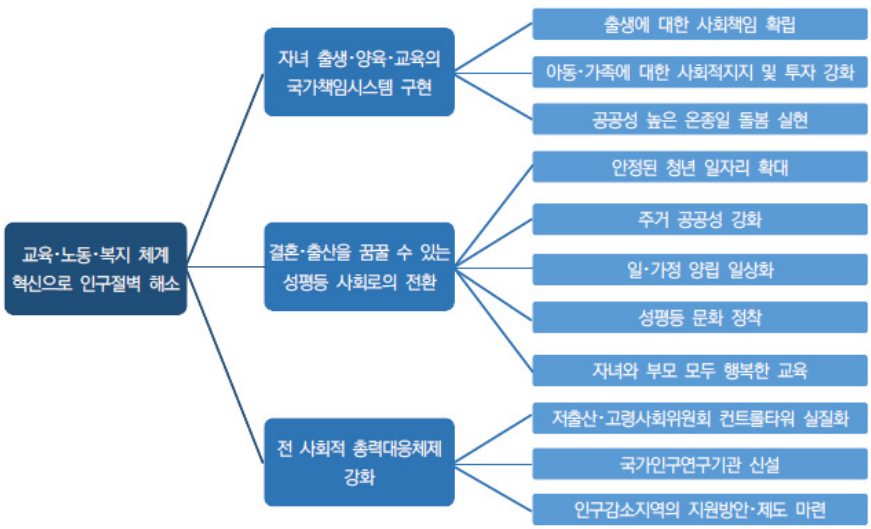
국정목표	국정전략	국정과제	주요내용
			• 저출산 대책 - 저출산 대책에 대한 컨트롤타워 기능 강화
			• 아동보호 종합지원체계 구축 - 학대아동, 입양아동, 요보호아동 등 지원에 대한 중앙과 지방의 컨트롤타워 기능과 공공성 강화 - '17년부터 빅데이터 활용 위기아동 조기 발견 시스템 구축 - 공공중심의 아동보호 종합지원체계 구축 및 아동보호 전문기관 기능 역할 재정비 중점 추진
		유아에서 대학까지 교육의 공공성 강화	• 유아교육 국가책임 확대 - '18년 어린이집 누리과정 전액 국고지원 - 국·공립유치원 취학률 확대('17년 25%→ '22년 40%)
			• 유치원과 어린이집 격차 완화 - 교사·교육프로그램·교육시설 질 균등화 - 교사자질 향상과 교사처우 개선('18년), 전문교육과정 운영, 자격체계 개편 추진(교육부·복지부)
			• 온종일 돌봄체계 구축 - 온종일 돌봄교실을 초등학교 전 학년으로 점차 확대하고 내실화방안 병행 추진 - 부처 간(교육부, 복지부, 여성부 등), 지자체-교육청 간 협력을 통해 학교 안·밖 온종일 돌봄체계 모델 개발·확산('17년~)
		교실혁명을 통한 공교육 혁신	• 학생 중심 교육과정 개편 - 유아·초등학생 적정 학습시간 및 휴식시간 보장 법제화,
		미래 교육 환경 조성 및 안전한 학교 구현	• 선진국 수준 교육환경 조성 - 교사 1인당 학생 수를 OECD 평균 수준으로 개선
			• 학교 주변 교육환경 개선 - '18년 아동학대 조기 발견을 위한 시스템 간 연계 - 교육환경보호구역 인근 도박시설에 대한 합리적 규제조치 마련('18년) - 유치원 안전교육 이수 의무화, 초등 생존수영 교육 연차적 확대 운영
	전략 4: 노동존중, 성평등을 포함한 차별 없는 공정사회	다양한 가족의 안정적인 삶 지원 및 사회적 차별 해소	• 한부모가족 자립 - 한부모가족 아동양육비 및 지원연령 단계적 인상·확대
			• 양육비 이행 지원 강화 - 비양육자의 양육비 이행을 위한 소득재산 조회 등 제도 개선
			• 다문화가족 지원 - '결혼이민자 자립 지원 패키지' 및 '다문화

국정목표	국정전략	국정과제	주요내용
			자녀 성장 지원 프로그램' 운영으로 다문화가족의 사회적 자립 도모 - 일반국민 대상 다문화 이해교육 확대 실시
			• 취약가족 지원 - 취약·위기가족 등 지원 서비스 확대로 가족 해체 예방
		실질적 성평등 사회 실현	• 성평등 의식문화 확산 - 성평등 교육 강화 - 언론·미디어 종사자 및 공적 서비스 전달자 대상 성인지 교육 실시

자료: 국정기획자문위원회(2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획, pp. 80-87, 100-101.(국무조정실 홈페이지 http://www.opm.go.kr/opm/info/government01.do, 2019. 5. 21. 인출)

현 정부 4대 복합·혁신과제 중 육아정책과 관련된 과제는 임신·출산정책과 마찬가지로 '교육·복지· 노동 체계 혁신으로 인구절벽 해소'로 볼 수 있다. 과제의 육아정책 관련 세부목표와 주요내용을 조직화하면 다음 그림과 같다.

[그림 Ⅳ-1-1] 육아정책 관련 세부목표 및 주요내용



출처: 이윤진 외 (2018). 2018-2022 육아정책 분석과 과제 (I), p. 45.

아동·가족에 대한 사회적 지지 및 투자 강화는 만 0세~5세 대상 월 10만원 아동수당 도입, 15세 이하 입원비 국가책임, 아동재활병원 확충 등 아동투자 확대, 비혼·동거 등 다양한 가족에 대한 사회적 수용 논의기구 구성·운영, 한부모 가족

아동양육비 지원 확대, 미혼모 '출산-양육-자립' 패키지 지원, 다자녀 통합복지카드 도입 등을 포함하고 있다. 공공보육 이용 아동비율 40% 달성, 초등돌봄교실 전학년 확대, 학교와 지역사회가 협력하는 온종일 돌봄체제 도입 및 아이돌봄서비스, 공동육아나눔터 확대 등이 공공성 높은 온종일 돌봄 실현의 구체적인 내용으로 명시되어 있으며, 육아휴직급여 현실화 및 일·가정 양립 제도 재원 확보방안 마련, 근로시간 단축 청구권 도입, 육아기 근로시간 단축, 육아휴직 보너스' 상한액 인상 범위 확대 등 남성 육아휴직 인센티브 강화 등이 일·가정 양립 일상화 주요내용에 포함되어 있다. 자녀와 부모 모두 행복한 교육의 자세한 내용을 살펴보면 누리과정 국가책임 확대 및 국공립유치원 취학률 40% 달성 등이 육아 관련 주요계획에 해당된다(국정기획자문위원회, 2017).

2) 포용국가 아동정책

정부는 2019년 '아동에 대한 국가 책임 확대'를 포용국가 아동정책의 추진 방향으로 설정하였다. 포용국가 아동정책의 구체적인 추진배경, 비전 및 주요 추진 과제에 대한 내용은 다음과 같다.

〈표 Ⅳ-1-2〉 포용국가 아동정책

구분	포용국가 아동정책
추진 배경	- 아동의 낮은 행복감 - 보호가 필요한 아이들에 대한 낮은 국가책임 - 아동권리에 대한 부족한 인식 - 돌봄 및 부모교육에 대한 높은 수요
비전	아동이 행복한 나라
전략 및 주요 추진 과제	1.보호가 필요한 아동에 대한 국가의 공적 책임 강화 - 보호대상아동 발생 예방을 위한 제도 혁신 - 보호대상아동은 국가가 확실히 책임지도록 시스템을 혁신 - 아동학대 대응체계 혁신 및 가족 회복 지원 강화 - 원가정 보호가 어려운 아이들은 최대한 가정형 보호 - 다양한 배경을 가진 아동에 대한 보호 강화 - 체계적 지원을 위한 기반 강화
	2. 아동 권리 보장 및 안전한 돌봄 강화 - 아동에 대한 체벌 금지 노력 등 아동권리 강화 - 아동의 목소리에 귀 기울이는 정부 - 믿을 수 있는 촘촘한 돌봄 체계 구축

구분	포용국가 아동정책
	3. 생애 초기부터 촘촘하게 돌보는 아동 건강 - 건강한 신체를 위한 예방-조기발견-사후관리 강화 - 마음건강 예방 및 관리 강화 - 가정-학교-지역사회가 함께 돌보는 건강 취약 아동
	4. 창의성·사회성 계발을 위한 놀이 혁신 - 지역사회 놀이혁신 추진전략 - 지역사회 주도의 놀이혁신 확산 - 다양한 놀이공간 및 프로그램 확산 - 창의적 놀이를 통해 잠재력을 키우는 학교

자료: 관계부처합동(2019). 포용국가 아동정책 p 1-14.

3) 저출산·고령화 기본계획 및 건강가정기본계획

앞서 임신출산정책 절에서 논의한 바와 같이, 한국은 저출산에 대응하기 위해 2005년부터 저출산고령화사회위원회를 구성하여 세 차례의 저출산·고령화사회기본계획을 정책을 펼쳐왔다(도남희 외, 2018). 제1차 기본계획에서의 보육 관련 과제는 총 96개가 있었으며, 구체적으로는 보육 및 교육비 지원 확대, 양질의 육아인프라 확충, 육아휴직 활성화 등이 중점 추진과제였다(이정원·이윤진·김희수, 2017). 2차 기본계획의 육아 관련 세부과제로는 ① 일·가정 양립 일상화, ② 결혼 및 출산 부담 경감이 있었다. 이러한 목표를 달성하기 위해 육아기 근로시간 단축청구권 및 육아휴직급여 정률제 도입, 유연한 근로 형태 확산, 보육 및 교육비 전액 지원 확대 등이 중점적으로 추진되었다(대한민국정부, 2011). 3차 기본계획에서는 앞선 계획들의 한계를 인식하고, 이를 보완하기 위해 보다 근본적이고 장기적인 관점에서 양성평등 육아 문화 조성 및 수요자 맞춤형 보육정책 등을 통한 저출산 대책 마련에 주력했다. 나아가, 안전한 육아 환경 조성을 중심으로, 지속적인 국공립과 공공형, 직장 어린이집 확충과 함께 가정양육 지원 서비스 확대를 추진하도록 하였다(이정원 외, 2017).

건강가정기본계획은 건강한 가정 구현이라는 목적 달성을 위하여 5년마다 수립·시행되고 있다. 1차 기본계획은 2005년에 가족과 사회의 남녀 및 세대 간 조화와 가족 및 가족구성원 삶의 질 증진을 목표로 수립되었다. 특히, 취약환경의 소외가족 대상 지원체계 구축에 초점을 두고 있었다. 2차 건강가정기본계획은 저출산·고령화사회기본계획과 마찬가지로 가구원의 역량 개발과 직장·사회환경 조성 등

을 통한 일·가정 양립을 추진방향으로 설정하였다. 2차 기본계획에서는 육아에 대한 가족-지역사회-국가의 협력과 부모의 역량 강화를 강조했다. 또 특정 취약 계층 중심이 아닌 가족 특성에 따른 요구를 가진 보편적인 가족의 요구와 양육비 경감에 대한 지원방법을 모색하였다. 3차 기본계획의 비전은 '모든 가족이 함께 행복한 사회 구현'으로써, 다양한 유형의 가족형태 및 주기별 서비스 지원을 강조하였다. 나아가, 일·가정 양립 및 돌봄에 대한 정책적 대상 범주를 직장 및 지역사회로까지 확대하여, 사회적 차원의 지원을 추진하였다. 지금까지 수립된 건강가정기본계획의 추진배경, 목표 및 추진과제 내용은 다음과 같다.

〈표 Ⅳ-1-3〉 건강가정기본계획(1~3차)

구분	건강가정기본계획(1차)	건강가정기본계획(2차)	건강가정기본계획(3차)
추진 배경	- 다양한 형태의 가족 급증 - 가정 내 자녀양육 및 교육 기능 약화 - 결혼, 가족, 성역할 등에 대한 의식 변화 - 가족 기능 약화와 돌봄 기능 공백에도 돌봄 분담 사회적 지원 미흡	- 가족 가치의 재발견이 필요하며, 남성의 장시간 경제활동이 이를 저해함. - 시설중심 돌봄으로 가구 특성에 따른 사각지대 발생 - 돌봄에 부모와 지역사회 책임 필요	- 취약가족 중심의 정책에서 다양한 가족을 포괄하는 가족정책 필요 - 여성 경제활동 증가와 함께 증가한 맞벌이 가족을 위한 정책 미흡 - 다양한 일·가정양립 제도의 실천상 어려움 - 가족해체 예방을 위한 가족관계 개선 정책 강화 필요
비전	가족 모두 평등하고 행복한 사회	함께 만드는 행복한 가정, 함께 성장하는 건강한 사회	모든 가족이 함께 행복한 사회 구현
목표	- 가족과 사회의 남녀 및 세대 간 조화 - 가족 및 가족구성원 삶의 질 증진	- 개인과 가정의 전생에 걸친 삶의 질 만족도 제고 - 가족을 위한, 가족을 통한 사회적 자본 확충	- 다양한 가족의 삶의 질 향상 - 남녀 모두 일·가정 양립 실현
세부 과제	1. 가족돌봄의 사회화 - 자녀양육 부담 경감 - 가족돌봄 사회적 지원 강화	1. 가족가치의 확산 - 건강한 가족문화 확산 - 남성의 가족생활 참여 지원	1. 가족관계 증진을 위한 서비스 기반 조성 - 맞춤형 가족교육 지원 - 가족상담 활성화 - 가족여가활동 확대
	2. 직장, 가정의 양립 - 남성의 가족 참여 지원 - 여성 경제활동 기반 구축	2. 자녀돌봄지원 강화 - 자녀돌봄 지원 다양화 - 부모역할 지원	2. 가족유형별 맞춤형 서비스 지원 강화 - 맞벌이 가족 지원 - 한부모가족 지원 - 다문화가족 지원 - 취약·위기 가족 지원
	3. 다양한 가족에 대한 지원 - 한부모가족 지원체계 구축	3. 다양한 가족의 역량 강화 - 한부모가족 지원정책 확대 및	3. 정부-가족-지역사회 연계를 통한 돌봄지원 강화

구분	건강가정기본계획(1차)	건강가정기본계획(2차)	건강가정기본계획(3차)
	- 다문화가족 사회통합 지원 - 소외가족 맞춤형 서비스	맞춤형지원 서비스 제공 - 다문화가족 지원 서비스 활성화 - 가족돌봄자 및 취약가정 지원 체계 구축	- 아이키우기 좋은 여건 조성 - 돌봄 부담 해소를 위한 지역사회 조성 - 가족돌봄 여건 조성
	4. 가족친화적 사회환경 조성 - 가족친화적 직장환경 조성 - 가족친화적 지역사회 조성 - 안전한 가족생활 환경 조성	4. 가족친화적인 사회환경 조성 - 가족친화적 직장환경 조성 - 가족친화적 지역환경 조성	4. 남성과 여성, 기업이 함께 하는 일·가정 양립 실천 - 일·가정 양립 제도 정착 - 남성의 일·가정 양립 지원 강화 - 기업의 일·가정 양립 실천 촉진
	5. 새로운 가족 문화 조성 - 가족관계 증진 - 건강한 가족문화 조성	5. 가족정책 인프라 강화와 전문성 제고 - 가족정책 기반 강화 및 효율화 - 가족지원서비스 전달체계 전문화	5. 생애주기별 출산친화적 사회문화 조성 - 고비용 결혼문화 개선 - 임산부 배려문화 조성 - 행복한 육아문화 확산 - 양성평등 가족문화 조성
	6. 가족정책 인프라 활용 - 가족정책 총괄 체계 정비 - 가족정책 인프라 확충		6. 가족환경 변화에 대응한 정책 추진체계 강화 - 가족정책 법·제도 정비 - 가족정책 전달체계 강화 - 새로운 가족환경 변화에 선제적 대응

주: 1) 관계부처합동(2010). 제1차 건강가정기본계획(2006~2010) 보완판.
2) 관계부처합동(2011). 제2차 건강가정기본계획(2011~2015) 2015 가족행복 더하기.
3) 여성가족부(2016). 제3차 건강가정기본계획(2016~2020).

4) 유아교육발전 5개년 계획

유아교육발전 기본계획' 수립 추진이 의무화됨에 따라 당시 교육과학기술부(현 교육부)는 누리과정 운영내실화 및 글로벌 추세에 부합하는 유아교육 체계 구축 등을 배경으로 2013년 '유아교육 발전 5개년 계획(2013-2017)'을 수립하였다(교육과학기술부, 2013).

2차 유아교육발전 기본계획은 1차 기본계획과 그간의 주요 정책 추진현황의 한계점을 보완하기 위한 비전으로 '유아교육에 대한 국가책임 강화와 교육문화 혁신을 통해 교육의 공공선 실현'을 제시하였다. 이에 따른 목표로, ① 국가 책무성 강화를 통한 양질의 유아교육 및 실질적 교육기회 평등 보장, ② 유치원, 교원, 학부모 등 교육 공동체와 함께 유아발달 지원, ③ 교육현장과의 협력체계 구축을 통해 유아교육 공공성 확보를 수립하였다(교육부, 2018). 1-2차 유아교육발전 기본계획의 추진배경, 목표 및 추진과제에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 Ⅳ-1-4〉 유아교육 발전 5개년 계획(1~2차)

구분	유아교육발전 기본계획 (1차)	유아교육발전 기본계획 (2차)
추진배경	- 글로벌 추세에 부합하는 유아교육 체제 구축 필요 - 누리과정의 안정적 정착 및 발전을 위한 후속조치 추진 - 선진화된 유아교육을 위한 관련 정책 지속 추진	- 유아교육을 유아와 현장 중심으로 전환하는 패러다임 혁신 필요 - 유아교육 공동체 조성 필요 - 실질적 평등 교육기회 제공 미흡 - 양육 부담을 경감하는 유아교육 환경 마련 필요 - 유아교육에 대한 국가책임 확대 필요
비전	유아교육 국가 완전책임제 실현	유아교육에 대한 국가책임 강화와 교육문화 혁신을 통해 교육의 공공선 실현
목표	- 유아교육 기회 확대 - 학부모 부담 경감	- 국가 책무성 강화를 통한 양질의 유아교육 및 실질적 교육기회 평등 보장 - 유치원, 교원, 학부모 등 교육 공동체와 함께 유아발달 지원 - 교육현장과의 협력체계 구축을 통해 유아교육 공공성 확보
세부 과제	1. 교육과정 및 방과후과정 내실화 - 누리과정 안정적 정착 - 수요자 중심 방과후 운영	1. 유아교육의 공공성 강화를 통한 교육의 희망사다리 복원 - 국공립 유치원 확대를 통한 국가책임 강화 - 희망사다리 복원을 통한 실지적 교육기회 평등 실현 - 건전한 사립유치원 육성·지원을 통한 공공성 확보
	2. 유치원 운영 효율화 - 교원 전문성 및 자긍심 강화 - 공립유치원 운영 개선 (연령별 학급 편성 확대) - 사립유치원 지원 개선 (공공형유치원 도입 추진) - 유치원 평가 개선 - 유치원 재무회계규칙 도입 - 유치원운영위원회 정착 발전	2. 교실혁명을 통한 유아중심의 교육문화 조성 - 유아가 중심이 되는 교육패러다임 전환 - 영유아 대상 과도한 사교육 문화 개선
	3. 교원 전문성 및 자긍심 강화 - 누리과정 교사자격 강화 - 맞춤형 연수 지원 - 교사 근무여건 개선	3. 교육공동체와 함께 유아의 건강한 발달 지원 - 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 행정 시스템 구축 - 현장에 적합한 평가체계 마련 - 사립유치원 행정지원 체계 정비

자료: 1) 교육과학기술부(2013). 유아교육발전 5개년 계획. p. 6.
(교육부 홈페이지 https://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=316&lev=0&statusYN=C&s=moe&m=0302&opType=N&boardSeq=51699, 2019. 5. 21. 인출)
2) 교육부(2018). 유아교육발전 기본계획 (2018-2022). p. 7.
(교육부 홈페이지https://moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=312&boardSeq=74965&lev=0&searchType=null&statusYN=C&page=1&s=moe&m=0301&opType=N, 2019. 5. 21. 인출)

5) 중장기보육 기본계획

중장기보육 기본계획은 「영유아보육법」 제11조에 근거하여 유아교육발전 기본계획과 마찬가지로 5년마다 수립·시행하도록 되어 있다. 1차(2006~2010) 중장기 보육 기본계획이 2006년 수립되었고, 이후 2008년 새 정부 출범에 따른 새로운 국정 철학과 변화된 보육정책 환경을 반영한 아이사랑플랜(2009~2012)이 발표되었다. 2013년에 2차 중장기보육 기본계획이 수립되었고, 2018년 제3차 중장기 보육 기본계획(2018~2022)이 현장·전문가와의 포럼·공청회, 관계부처와의 회람 및 의견 수렴을 거쳐 발표되었다(도남희 외, 2018). 각 기본계획의 방향과 세부과제는 다음의 표와 같다.

〈표 Ⅳ-1-5〉 중장기보육 기본계획 기본방향(1~3차)

구분	1차(2006~2010)	아이사랑플랜 (2009~2012)	2차(2013~2017)	3차(2018~2022)
기본 방향	- 시설확충 및 육아지원 시설 이용률 제고 - 보육비용 정부 재정 분담률 제고 - 민간시설 기본보조금 지원 - 보육서비스 선진화 및 취약보육 영역 지원 활성화	- 1차 중장기 보육계획 보완 및 수정 - 보육의 공공성 강화 - 수요자 중심 체계로 개편 - 다양한 보육수요 대응 위한 서비스 유형 다양화 - 보육서비스 질 관리	- 양질의 교육과 돌봄 서비스 제공으로 최적의 출발선 기회 부여 - 보육에 대한 국가의 책임 실현 - 참여와 신뢰의 보육생태계 조성	- 보육의 공공성 강화 - 효과적 보육서비스 제공을 위한 보육체계 개편 - 보육서비스의 품질 향상 - 부모 양육지원 확대
세부 과제	1. 공보육 기반 조성 - 보육시설 확충 - 국공립 확충 - 기본 보조금제도 도입	1. 부모 비용부담 완화 - 보육료 지원기준 다양화 - 양육수당 지원대상 확대	1. 부모 보육·양육 부담 경감 - 0-5세 보육료, 양육수당 전계층지원 - 보육료 적정화 및 부모추가비용 경감	1. 보육의 공공성 강화 - 국공립 이용률 40%로 확대 - 국공립 운영의 공공성 강화 - 직장어린이집 활성화 - 어린이집 운영의 건전성 제고
	2. 부모 육아부담 경감 - 보육비용 지원 확대 - 영아보육 활성화 - 취업부모 지원 강화	2. 수요자 맞춤지원 - 장애아 특수교사 배치 기준 강화 및 수당 확대 - 맞벌이가구 0세아 가정 내 양육지원 도입(10년) 및 시간연장형 보육서비스 확대	2. 수요자 맞춤형 보육·양육 지원 - 아동·가족 특성별 맞춤 지원 - 장애아·다문화아동 맞춤 지원	2. 보육 체계 개편 - 어린이집 이용 및 지원체계 개선 - 표준보육비용 산정 및 적정 보육료 지원 - 보육과정 개편
	3. 다양한 보육서비스 제공 - 보육시설 이용시간 다	3. 보육시설 질제고 및 균형 배치 - 평가인증률 제고	3. 공공성 확대와 품질관리 강화 - 믿고 맡길 수 있는	3. 보육서비스 품질향상 - 보육교사 전문성 강화 - 보육교사 적정 처우

구분	1차(2006~2010)	아이사랑플랜 (2009~2012)	2차(2013~2017)	3차(2018~2022)
	양화 - 장애아보육 활성화 - 농어촌보육서비스 확대 - 방과후보육 프로그램 활성화 - 포괄적 보육서비스 활성화	- 취약지역 국공립 및 소규모 보육시설 확충	어린이집 확대 - 서비스 질관리 강화 및 진입·퇴출 등 연계	보장 - 영유아 보육환경 개선 - 상시적 품질관리 강화
	4. 아동 중심의 보육환경 조성 - 보육시설 환경 개선 - 건강, 영양, 안전관리 강화 - 보육인력 전문성 제고 및 처우개선 - 표준교육과정 개발 보급	4. 보육인력 전문성 제고 - 보수교육 강화 및 보수교육기관 평가로 전문성 제고(10년) - 우수 보육시설 근무환경 지원비 지원(10년)	4. 양질의 안심 보육 조성 - 보육인력 역량강화 및 처우개선 - 질 높은 보육프로그램 제공 - 아이가 안전한 보육환경기반 마련	4. 부모 양육지원 확대 - 부모의 양육역량 강화 지원 - 시간제 보육 서비스 확대 - 취약보육 지원개선
	5. 보육서비스 관리체계 강화 - 평가인증시스템 구축 - 보육행정시스템 구축 - 지자체 보육정책 활성화 - 지역사회 참여 및 시설 운영 투명성 제고	5. 전달체계 효율화 - 보육통합정보시스템 기능개선(10년)	5. 신뢰가 있고 투명한 보육 생태계 구축 - 참여, 정보공개 등 민관 협력기반 조성 - 체계적 보육3.0 시스템구축	
		6. 보육사업 지원체계 구축 - 지도점검 자율 시정 기회 부여로 보육서비스 품질개선(10년)	6. 보육서비스 재정 및 전달체계 개선 - 보육진흥원 서비스평가 및 관리기구로 개편, 육아종 확산(17년 227개) - 유보통합추진단 구성 - 보육사업 국고보조율 인상	

자료: 도남희 외 (2018) 동아시아 국가 (한·중·일) 저출산 정책과 육아정책 비교 연구 (I). 육아정책연구소. pp. 63-64.

가) 제1차 중장기보육 기본계획[25)]

제1차 중장기 기본계획은 출산율의 저하와 가족구조의 변화 및 가족 기능 약화 등의 사회적 상황에 맞물려 보육의 국가 책임에 대한 인식에서 수립된 최초의 중장기보육 기본계획이다(이정원 외, 2018). 제1차 기본계획의 기본 방향은 ① 지역별

25) 이하 내용은 제1차 중장기 보육계획(새싹플랜, 2006-2010). 여성가족부(2006)에 근거 함.

수급현황에 따른 시설확충계획 수립 및 육아지원시설 이용률 제고, ② 선진국 수준의 보육비용 정부 재정분담률 제고, ③ 민간시설까지 기본보조금 지원, ④ 보육서비스 선진화 및 취약보육 영역 지원 활성화였다.

정책의 목표는 보육의 공공성 강화와 양질의 보육서비스 제공이었으며, 이를 달성하기 위해 ① 공공보육 기반조성, ② 부모 육아부담 경감, ③ 다양한 보육서비스 제공, ④ 아동 중심의 보육환경 조성, ⑤ 보육서비스 관리체계 강화 등 총 5개의 정책 과제를 수립하였다. 각 정책과제에 따른 추진 계획을 살펴 보면, 첫째, 공공보육 기반조성 위한 중장기 수급계획에 따른 시설 확충, 국공립 보육시설 확충, 기본보조금제도 도입이 추진 되었다. 둘째, 부모 육아부담 경감 과제의 추진 계획으로는 보육비용 지원 확대, 영아보육 활성화, 취업 부모에 대한 지원 강화, 가족친화적 직장 문화 조성 등이 대표적이었다. 셋째, 다양한 보육서비스 제공을 위해 보육시설 이용시간 다양화, 장애아 보육 활성화, 농어촌 보육서비스 확대, 방과후 보육프로그램 활성화, 포괄적 보육서비스 활성화 등이 추진 계획에 포함되었다. 넷째, 아동 중심의 보육환경 조성을 위해 보육시설 환경 개선, 건강·영양·안전관리 강화, 보육인력 전문성 제고 및 처우개선, 표준보육과정 개발·보급 등을 계획하였다. 다섯째, 보육시설 평가인증시스템 구축, 보육행정시스템 구축, 지자체 보육정책 활성화, 지역사회 참여 및 시설운영 투명성 제고, 보육사업 추진관련 인프라 확충 등이 보육서비스 관리체계 강화를 위해 추진되었다(여성가족부, 2006).

나) 아이사랑플랜[26]

1차 중장기보육 기본계획의 방향이 공보육 및 보육서비스 질 향상을 위한 '기반조성'에 있었다면, 2009년부터 실행된 아이사랑플랜은 수요자 요구에 따른 다양한 맞춤 보육서비스 제공을 통해 보육서비스로의 접근성을 위한 초석을 마련하려 노력했다(도남희 외, 2018).

새 정부의 국정철학을 반영한 '능동적 복지' 구현을 위해 아이사랑플랜은 보육에 대한 국가책임을 강화하고 수요자를 중심으로 한 보육정책을 추진하였다. '아이와 부모가 행복한 세상'을 비전으로 ① 영유아중심, ② 국가책임제 보육, ③ 신뢰구축의 3대 추진방향을 설정하고, ① 부모의 비용부담 완화, ② 수요자 맞춤 지원, ③ 보육

26) 이하 내용은 제1차 중장기보육 기본계획(2006-2010). 보건복지부(2010)에 근거 함.

시설 질 제고 및 균형 배치, ④ 보육인력 전문성 제고, ⑤ 전달체계 효율화, ⑥ 보육사업 지원체계 구축 등 총 6개 분야의 과제를 추진하는데 주력하였다(보건복지부, 2010).

아이사랑플랜 수립 이후, 2011년부터 보육료를 소득하위 70%까지 폭 넓게 지원하고, 양육수당 역시 지원 대상 및 금액을 확대함으로써 보육에 대한 국가 책임을 강화하였다(보건복지부, 2013). 국공립 어린이집 확충과 함께 국공립 수준의 우수한 민간 어린이집을 지원하여 공공형 어린이집으로 전환함으로써 보육시설 확충 또한 지속적으로 이루어졌다(보건복지부, 2013). 2010년에는 보육지원과 관리 기능을 통합적으로 실시하기 위해 보육진흥원 설치하여 교직원 자격관리를 실행하였다. 2011년부터는 평가인증컨설팅 제도를 도입해 보육 시설의 질 향상 및 보육인프라 구축을 위해 노력했다. 뿐만 아니라, 2009년 응급처치 관련 시설 도입, 2010년 어린이집 실내 공기 질 관리 매뉴얼 도입, 2011년부터는 급식 운영 매뉴얼을, 2012년에는 건강관리 매뉴얼 도입을 실시하여 안전한 보육환경 조성을 구체화하였다(이정원 외, 2018).

가구 여건별 수요자 맞춤 지원 확대를 통해 수요자맞춤지원 계획을 실현했으며, 2순위였던 맞벌이 우선입소 기준이 1순위로 조정되었다. 대상 또한 비정규직 근로자까지 동일한 혜택을 받을 수 있도록 하였다. 장애아 및 다문화 가정 보육 지원 등을 통해 계층별 지원을 강화하였고, 시간연장 보육서비스 강화, 아이돌보미 사업 확대 등 다양한 맞춤 보육서비스 제공을 위한 계획을 이행하였다. 나아가, 아이사랑카드 전자바우처 도입해 부모에게 직접 보육료를 지원하는 방식의 수요자 중심의 전달체계로 변화를 가져왔다.

아이사랑플랜은 부모 부담 경감, 수요자 중심의 서비스 제공 등 양질의 측면에서 성과를 달성했다고 평가 받았으며, 특히 비용 지원 확대, 시간연장형 어린이집 확대 등 양적인 부분에서 높은 성과를 달성했다고 평가 받았다(보건복지부, 2013).

다) 제2차 중장기보육 기본계획[27]

제2차 중장기보육 기본계획은 '아이는 행복하고 부모는 안심할 수 있는 세상'을

27) 이하 내용은 제2차 중장기보육 기본계획. 보건복지부(2013)에 근거 함.

비전으로 ① 아이의 건강한 성장과 발달에 최우선, ② 보육에 대한 국가의 책임 실현, ③ 참여와 신뢰의 보육 생태계 조성을 위한 전략을 추진하였다. 이를 위해 정책 관심과 지원 대상을 시설 이용(어린이집, 유치원) 영유아 중심에서 모든 영유아까지 확대하여 모든 아이에게 양질의 교육과 돌봄서비스를 제공하여 가능한 최적의 출발선(The Best Possible Start) 출발할 수 있는 기회를 부여하고, 일-가정 양립, 가계부담 완화를 위해 보육에 대한 국가 책임제를 실현하고자 보육·양육에 대한 선별적 지원을 보편적 지원으로 확대하고 교직원 처우 개선에 주력했다. 믿고 맡길 수 있는 보육 생태계 조성하기 위해 정책 형성·집행 과정에서 부모, 어린이집, 학계 및 전문가 의견을 수렴하고 부모와 지역 사회의 참여·어린이집 정보 공개 등을 통해 수요자·공급자·정부 간의 신뢰와 협력의 보육생태계를 조성하기 위해 노력했다 (보건복지부, 2013). 또한 맞춤형 지원은 2차에서도 그대로 유지됐다(도남희 외, 2018). 구체적인 정책과제와 그에 따른 추진방안을 살펴보면 다음의 표와 같다.

〈표 Ⅳ-1-6〉 제2차 중장기보육 기본계획 추진과제, 세부목표 및 추진방안

구분	내용	
추진과제	**세부목표**	**추진방안**
부모의 보육·양육 부담 경감	0-5세 보육료·양육수당 전 계층 지원	1. (보육료) '13.3월부터 만 3~4세 누리과정 확대로 全계층 지원
		2. (가정양육수당) '13.3월부터 만 0~5세 全계층 지원
	보육료 적정화 및 부모 추가 비용 경감	1. (보육료 지원 적정화) '13년 표준보육비용 계측時각계 의견수렴, 현실 보육 여건 등을 종합적으로 고려하여 합리적 산정 및 단가 적정화 추진
		2. (누리과정 단가) 만 3~5세 누리 과정 단가의 단계적 인상 추진
		3. 특별활동 등 부모 필요경비 부담 완화 추진
수요자 맞춤형 보육·양육 지원	아동과 가족 특성별 맞춤형 지원	1. One-stop 종합 보육·양육 서비스 지원
		2. 實수요층 어린이집 입소 및 이용 불편 해소
		3. 가구 여건(보육·양육 환경)에 따른 촘촘한 양육 지원
		4. 만 0~5세 보육·양육제도 합리적인 개편 추진
	장애아·다문화 영유아 맞춤형 지원	1. "장애아동복지지원법"에 따라 장애아 어린이집에 특수교사와 보육
		2. 장애아 발달에 적합한 어린이집 시설 환경, 교사 역량 등 기반 마련
		3. 다문화 보육을 위한 체계적인 지원 시스템 마련

구분	내용	
추진과제	세부목표	추진방안
공공성 확대와 품질 관리 강화	믿고 맡길 수 있는 어린이집 확대	1. 국공립어린이집 확충
		2. 직장어린이집 설치 유도 및 지원 확대
		3. 부모 선호도·체감도가 높은 어린이집 확충
	서비스 질 관리 강화 및 진입·퇴출 등 연계	1. 시설 운영 초기부터 품질 보장이 가능 하도록 생계형 시설 진입 제한을 위한 합리적 기준 개선
		2. 어린이집 평가인증 강화
		3. 국가적 질 관리체계(The National Quality Framework) 마련 및 평가 결과와 보육정책 間 촘촘한 연계·활용
양질의 안심 보육 여건 조성	보육 인력의 역량 지원 강화 및 처우 개선	1. ① 진입(양성체계 및 결격사유) → ② 근무(보수교육) → ③ 퇴출(자격정지 및 취소 기준) 등 단계별 엄격한 자격 관리 및 전문성 지원 강화
		2. 보육교사 근로 환경 개선 및 급여 인상 등 처우 현실화
	영유아의 발달에 적합한 질 높은 보육프로그램 제공	1. 보육 프로그램의 맞춤형 개발·보급, 운영 여건, 사후 컨설팅 등 단계별 지원 및 관리 강화
		2. 어린이집 특별활동 적정 운영 방안 마련
	아이가 안전한 보육 환경 기반 마련	1. 안전사고 예방 교육 강화 및 노후 어린이집 시설 개선 지원 확대
		2. 안심 등·하원체계 구축 등을 위한 인프라 강화
		3. 아동학대 시설·행위자 처벌 및 상담·교육 강화
		4. “급식관리 지원센터” 단계적 확대('13, 37개소→ '17, 전국 확대) 및 불량 식자재 차단을 위한 “식중독 조기경보시스템” 단계적 적용
		5. 현장 상담·지도 및 부모·지역사회 참여 강화
신뢰가 있고 투명한 보육 생태계 구축	참여·정보공개·신뢰 등 민관협력 기반 조성	1. 건전한 “보육 생태계 조성”을 위한 민관협력시스템 구축
		2. 어린이집 운영 전반에 대한 공개 확대
		3. 부모·지역사회의 어린이집 운영 참여 및 소통 기회 확대
	효율적·체계적인 보육 3.0 관리시스템 구축	1. 효율적 정보관리 및 서비스 질 향상을 위한 시스템 고도화
		2. 위반 의심사례 상시 모니터링 체계 구축
		3. 부조리 사전 방지 및 효과적 발굴을 위한 제도 개선
보육서비스 재정 및 전달체계 개선	체감도 높은 보육·양육지원 전달체계 강화	1. 서비스 질 평가·관리 내실화 (現보육진흥원 개편 및 명칭 변경)
		2. 맞춤형 보육·양육 전달체계 개편 (기존 보육정보센터 개편 및 명칭 변경)
	중앙-지방간 보육 재정의 합리적 분담	1. (국고보조율 인상) 보육사업의 국가·지방 공동 책임문제, 국가 재정
		2. (지방교육재정교부금) 3·4세 보육료는 '14년까지는 국고 지방비와 교육교부금을 함께 활용하되, '15년부터는 교육교부금으로 일원화

구분	내용	
추진과제	세부목표	추진방안
	바람직한 한국형 유보통합 추진방안 검토	1. (추진 내용) 각계 의견수렴 및 충분한 사회적 합의를 거쳐 추진하되, 추진 과정 時갈등 요소나 문제점을 충분히 보완·관리
		2. (추진 체계) (가칭) 유보통합 추진단(총리실)을 구성('14.1월 목표), 관련 업무 총괄·조정 및 세부 방안 검토

자료: 보건복지부(2013). 제2차 중장기보육 기본계획. pp. 28-65.

라) 제3차 중장기보육 기본계획[28)]

제3차 기본계획에서는 '영유아의 행복한 성장을 위해 함께하는 사회'를 비전으로, 보육·양육에 대한 사회적 책임 확대를 위해 우수한 보육서비스 제공, 어린이집의 공공성과 신뢰 증진, 부모의 양육역량 강화 등에 주력했다. 또한, 3차에서는 양육지원에 대한 낮은 만족도를 극복하고자 보육의 공공성과 서비스 품질향상 관련 4개 분야를 선정하여, 보육분야의 국정과제인 '보육·양육에 대한 사회적 책임 강화'를 실현하고자 노력하였다(보건복지부, 2017).

〈표 Ⅳ-1-7〉 제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022)

구분	중장기보육 기본계획 (3차)
비전	영유아의 행복한 성장을 위해 함께하는 사회
목표	- 보육의 공공성 강화 - 효과적 보육서비스 제공을 위한 보육체계 개편 - 보육서비스의 품질 향상 - 부모 양육지원 확대
정책 과제	1. 보육의 공공성 강화 - 다양한 방식을 통한 국공립어린이집 확충 및 지역적 균형 확충을 통해 보육의 양적인 공공성 확충 - 국공립어린이집 위탁운영 방식 개선, 취약보육 운영 의무 확대 등 국공립 운영의 공공성 강화 - 직장어린이집 설치 의무 이행제도의 강화와 직접설치 지원 확대로 근로자의 보육시설 이용여건 개선 - 모든 어린이집이 '믿고 맡길 수 있는 어린이집'이 될 수 있도록 원장 자격 강화 및 공공형 관리 확대 등 운영의 건전성 제고
	2. 보육체계 개편 - 부모의 어린이집 적정이용을 위해 보육서비스 이용여부, 이용 시간을 스스로 선택할 수 있도록 보육지원 체계 개선 - 영유아 보육환경 변화와 누리과정 개편 등을 고려해 영유아의 연령과 발달 수준에

28) 이하 내용은 제3차 중장기보육 기본계획. 보건복지부(2017)에 근거 함.

구분	중장기보육 기본계획 (3차)
	맞는 표준보육과정 개정 추진 - 적정 보육서비스 제공이 이뤄지도록 표준보육비용 계측과 이에 따른 적정 보육료 지원
	3. 보육서비스 품질 향상 - 유치원과의 교사자격·시설 환경 등의 격차 해소를 통해 어디에서든 동일한 수준의 교육·보육을 받을 수 있도록 보장 - 우수 보육교사 양성과 질 담보를 위해 보육교사 학과제를 도입하고 보육교사의 적정 처우도 보장 - 쾌적한 보육환경 조성을 위해 교사 1인당 영유아 수 개선과 함께 어린이집 시설 기준 강화 - 모든 어린이집 대상 평가제도 전환, 지도점검 체계화, 어린이집 운영에의 부모 참여 보장 등을 통해 상시적 품질관리 강화
	4. 부모 양육 지원 확대 - 부모상담 확대, 체계적인 부모교육 지원 등 부모의 양육역량 강화를 위한 가정내 양육 지원 확대 - 제공기관 확대 및 지원기준 개선으로 시간제보육 접근성 제고
	5. 실행기반 강화 - 보육서비스 품질관리를 위한 기관의 기능개편과 민·관 협업 확대로 정책과제 추진 동력 제고 - 효율적인 어린이집 관리 및 지원을 위한 전산시스템 개편 추진

자료: 보건복지부(2017). 제3차 중장기보육 기본계획 (2018-2022). pp. 15- 16
(보건복지부 홈페이지 http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=032901&CONT_SEQ=343333, 2019. 5. 23. 인출)

3차 중장기보육 기본계획에 제시된 각 분야별 지표를 살펴보면 다음의 표와 같다.

〈표 Ⅳ-1-8〉 제3차 중장기보육 기본계획 분야별 지표

분야	지표	2017년	2022년
보육의 공공성 강화	국공립어린이집 확충	이용률 14%	이용률 40%
	직장어린이집 의무이행률	81.5%('16년)	90%
	열린어린이집	1,859개소	5,750개소
보육체계 개편	보육지원체계 개편	맞춤형 보육 (12시간반, 6시간반)	지원시간 다양화
	표준보육과정 개선	'13년 기준	개정·보급
	표준보육보육비용 재계측	'14년 표준보육비용	표준보육비용 재계측
보육서비스 품질향상	보육교사 양성체계	학점제	학과제
	보수교육 관리	시·도 개별	총괄관리기관 운영
	보조·대체교사 지원	2.1만명	2.8만명
	보육교사 처우개선비	0-2세 22만원 3-5세 30만원	보육료 인상과 연계해 처우개선
	평가인증제도 개선	평가인증제도 (신청 어린이집 평가)	평가제도 (모든 어린이집 평가)

분야	지표	2017년	2022년
부모 양육 지원 확대	부모교육 실시 인원	연 9만명	연 30만명
	육아종합지원센터 설치	전국 87개소	전체 시군구 지원
	시간제 보육반 확대	380개반	점진적 확대

자료: 보건복지부(2017). 제3차 중장기보육 기본계획 (2018-2022). pp. 15- 16
(보건복지부 홈페이지 http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=032901&CONT_SEQ=343333, 2019. 5. 23. 인출)

나. 주요 육아 지원 정책

지금까지 살펴본 현 정부의 육아 관련 정책, 저출산·고령화 기본계획, 유아교육 발전 기본계획, 중장기보육 기본계획의 내용을 정리해 보면, 현재 한국의 육아지원 정책은 크게 4가지 유형(비용지원, 물품 지원, 서비스 지원, 근로자 지원)으로 구분된다. 유형별 대표적 사업을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 Ⅳ-1-9〉 육아에 관한 지원 정책(4가지 유형)

지원유형	지원제도	사업 개요
비용 지원	아동 수당	'19년 1월부터 만 6세미만 모든 아동 및 '19년 9월부터 만 7세미만 모든 아동 대상 1인당 월 10만원 지급
	무료 예방접종	만 12세 이하 어린이 대상 보건소 및 지정 의료기관에서 받은 국가예방접종 비용(백신비 및 예방접종 시행비용) 전액 지원
	의료비 지원	1. 미숙아 및 선천성이상아 의료비 지원 - 출생 직후에 입원하여 수술 및 치료를 필요로 하는 미숙아 및 선천성 이상아 지원 (둘째아 이상/ 기준 중위소득 180% 이하 가구) - 미숙아: 1,000만원까지 지원 - 선천성 이상아: 500만원까지 지원
		2. 의료급여수급권자 영유아건강검진비 지원 의료급여 수급권자 중 만 6세 미만의 모든 영유아 대상 건강검진비 지원
	보육료 지원	1. 만 0-5세 보육료 지원 - 어린이집 이용하는 만 0~5세 아동 보육료 지원 - 0~2세 맞춤반 아동 대상 월 15시간 긴급보육바우처 지원
		2. 만 3~5세 누리과정 지원 유치원 및 어린이집에 다니는 만 3~5세의 모든 유아학비와 보육료를 지원
		3. 시간연장형 보육료 지원 만 0~2세 종일반 보육료(맞춤반 보육료 지원아동은 휴일보육료만 지원 가능), 만 3~5세 누리과정 보육료, 다문화 보육료 및 장애아 보육료(취학전)를 지원 받는 아동 대상 시간연장형, 야간, 24시간, 휴일 보육료 지원
		4. 시간제보육료 양육 수당을 수급 중인 아동(6개월~36개월 미만의 영아)대상 시간제 보육료 4,000원 중 3,000원 지원

지원유형	지원제도	사업 개요
		5. 방과후 보육료 지원 차상위 이하(법정 저소득층 포함) 및 장애아동에 해당되는 취학아동이 방과후에 어린이집을 일일 4시간 이상 이용하는 경우 지원
		6. 방과후학교 자유수강권 저소득층의 초등학생, 중학생, 고등학생 자녀 대상 방과후 학교 프로그램, 초등돌봄교실 및 방과후 보육료, 토요프로그램 등을 수강한 경우, 1인당 연간 60만원 내외 지원
	양육 수당 지원	1. 가정양육수당 지원 - 소득수준에 관계 없이 보육료, 유아학비, 종일제 아이돌봄 서비스 지원을 받지 않고, 가정에서 영유아(최대 86개월 미만)를 돌보는 가정에 지원 - 장애아동 및 농어촌 아동의 경우 월령에 따라 차등 지급
		2. 입양아동 양육수당 지원 입양아동이 만 16세가 될 때까지 월 15만원의 양육수당을 지급
	한부모가족 아동양육비 지원	소득인정액을 기준으로 기준 중위소득 52% 이하의 한부모가족 및 조손가족을 지원 - 아동양육비: 만 18세 미만의 자녀 1인당 아동양육비 월 20만원 지원 - 추가아동양육비: 조손가족 및 만 25세 이상 미혼 한부모가족의 만 5세 이하 자녀 1인당 월 5만원 지원 - 생활보조금: 한부모가족 복지시설에 입소한 저소득 한부모가족 가구당 월 5만원 지원
	장애아동 지원	1. 장애아동수당 - 만 18세 미만의 등록 장애인으로 생계·의료·주거·교육급여 수급자 및 차상위계층 지원 - 중증장애인: 국민기초생활보장 생계 또는 의료급여 수급자: 매월 20만원/ 국민기초생활보장 주거 또는 교육급여 수급자 및 차상위계층: 매월 15만원/ 보장시설에서 생활하는 생계 또는 의료급여 수급자: 매월 7만원 - 경증장애인: 국민기초생활보장 생계 또는 의료급여 수급자: 매월 10만원/ 국민기초생활보장 주거 또는 교육급여 수급자 및 차상위계층: 매월 10만원/ 보장시설에서 생활하는 생계 또는 의료급여 수급자: 매월 2만원
		2. 장애아 보육료 지원 - 미취학 만 12세 이하의 장애아동 대상 보육료 제공 - 장애아반 편성아동 46만2,000원을 지원 - 만 3~5세 누리반(장애아)아동 46만2,000원을 지원 - 일반아동반 편성 장애아동은 시·도지사가 고시한 연령별 보육료 수납한도액 지원
		3. 장애입양아동 의료비지원 장애아동 양육보조금 지급대상 아동의 양육자가 부담한 진료, 상담, 재활 및 치료(심리치료 포함)에 소요되는 비용(급여 및 비급여 부분 포함)을 연간 260만원 내에서 지원
		4. 애입양아동 양육보조금 - 중증장애 입양아동 월 62만 7,000원을 지원 - 경증장애 입양아동 월 55만 1,000원을 지원

지원유형	지원제도	사업 개요
물품지원	저소득층 기저귀·조제분유 지원	저소득층 가구의 영아(0~24개월)에게 기저귀(월 6만4,000원) 및 조제분유(월 8만6,000원) 구매비용을 국민행복카드에 바우처 포인트로 지원
서비스 지원	육아종합지원서비스	중앙(1개소)과 지방육아종합지원센터(18개소) 대상 시설보육 및 가정양육 상담, 일시 보육 서비스, 장난감 대여, 도서 대여, 교재 및 교구 대여, 놀이공간 제공 등 One-stop 육아지원 서비스 운영비 지원
	직장어린이집	상시근로자 500명 이상 또는 상시 여성근로자 300명 이상 사업장의 사업주가 단독·공동으로 직장어린이집을 설치·운영, 또는 어린이집과 계약을 체결, 근로자 자녀 보육 및 보육에 필요한 비용 지원
	돌봄 서비스	1. 아이돌봄서비스 맞벌이를 하거나 갑자기 아이를 돌볼 수 없는 경우 등 양육공백이 발생하는 가정에 아이돌보미가 집으로 찾아가 돌봄서비스 제공
		2. 다함께 돌봄 돌봄이 필요한 6~12세 아동 대상 상시·일시 돌봄, 방과후 프로그램 연계, 등·하원지원, 정보제공 등 다양한 형태의 지역 맞춤형 돌봄 서비스 제공
		3. 초등돌봄교실 맞벌이, 저소득층, 한부모 가정 등의 초등학생을 대상으로 돌봄서비스를 제공
		4. 지역아동센터 지원 돌봄 취약계층 대상 지역아동센터를 통한 돌봄서비스 제공
		5. 공동육아나눔터 운영 취학 전·후의 아동 및 부모 대상 돌봄 활동 장소를 제공 및 경험 및 정보 교류의 기회를 제공
	건강가정지원센터 운영	가정 내에서 발생하는 가족 간의 갈등 및 문제해결을 위한 가족상담 서비스, 생애주기별 부모교육이나 아버지 교육 등 건강한 가정을 위한 가족교육, 가족이 함께 참여할 수 있는 가족문화프로그램 지원
	아동통합 서비스 지원 (드림스타트 사업)	0세(임산부)~만 12세(초등학생 이하) 취약계층 아동 및 가족 대상 맞춤형 통합서비스 제공
	장애아가족 양육지원	만 18세 미만 기준중위소득 120% 이하인 1~3급 장애아 양육하는 가정 대상 가정당 연 600시간의 돌봄서비스, 휴식지원프로그램을 지원
시간 지원	육아 휴직	1.육아 휴직 - 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀가 있는 근로자가 신청할 경우 최대 1년 육아 휴직 허용 - 육아휴직급여로 근로자에게 육아휴직 첫 3개월 월 통상임금의 80%(상한 150만원/하한 70만원), 나머지 기간은 월 통상임금의 50%(상한 120만원/하한 70만원) 정부에서 지원
		2. 아빠의 달 (아빠 육아휴직 보너스제) 같은 자녀에 대해 부모가 순차적으로 육아휴직을 사용하는 경우, 두 번째 사용자의 첫 세달 육아휴직 급여를 통상임금의 100%(최대 250만원)을 지원
	육아기 근로시간 단축	육아휴직을 사용할 수 있는 근로자가 육아휴직 대신 주당 15~30시간 근무하는 방법을 사용할 수 있음(육아 휴직과 육아기 근로시간 단축을 분할·혼합 사용 가능)

지원유형	지원제도	사업 개요
		- 사용자는 단축된 근로시간에 비례하여 육아기 근로시간 단축급여를 지급하고, 국가는 단축 근무자의 급여 감소분의 일부를 지원/ 통상임금의 80%(상한 150만원, 하한50만원) x (단축 전 소정근로시간·단축 후 소정근로시간) / 단축 전 소정근로시간
	유연근무제	일하는 시간과 장소가 유연한 근무제도를 도입·확대하여 장시간 근로관행 개선 및 일·생활 균형의 고용문화 확산 - 시차출퇴근제: 기존의 소정근로시간을 준수하면서 출퇴근시간을 조정하는 제도 - 선택근무제: 1개월 이내의 정산기간을 평균하여 1주 소정근로시간이 40시간을 초과하지 않는 범위에서 1주 또는 1일 근무시간을 조정하는 제도 - 재택근무제: 근로자가 정보통신기기 등을 활용하여 주거지에 업무공간을 마련하여 근무하는 제도 - 원격근무제: 주거지, 출장지 등과 인접한 원격근무용 사무실에서 근무하거나 사무실이 아닌 장소에서 모바일 기기를 이용하여 근무하는 제도

자료: 1) 복지로- 한눈에 보는 복지정보(http://www.socialservice.or.kr/user/htmlEditor/view2.do?p_ sn=132, 2019. 6. 10. 인출)
2) 고용노동부홈페이지(http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/woman/list5.do, 2019. 6. 10. 인출)
3) 보건복지부 보도자료 (2019. 5. 31). 직장어린이집 설치의무 미이행·조사 불응한 43개 사업장 공개

다. 정책 평가

포용국가 아동정책은 요보호 아동 중심의 정책에서 모든 아동을 대상으로 한 정책 패러다임을 제시함과 동시에, 요보호 아동에 대한 국가 책임성 및 공공성 강화를 위한 정책적 전략을 제시한 점에서 긍정적으로 평가되고 있다. 또한, 아동 권리 측면에서 아동의 보호 및 생존권뿐만 아니라, 발달 및 참여권까지 정책의 영역을 확대했다는 점도 바람직한 변화라는 평가가 있다. 다만, 포용국가 아동정책의 실행 가능성을 높이기 위해선 지방정부의 역할 강화 및 인력확보를 어떻게 할 것인지, 아동권리 보장원 조직과 기능 구성 계획 등에 대한 현실적이고 구체적인 방안 마련이 필요하다는 평가 또한 있다(최영 2019; 김형모, 20019).

저출산·고령사회 기본계획은 보육 인프라와 보육료 지원을 지속적으로 확대하여, '전계층 무상보육 시행'이란 성과를 거두었다고 평가된다. 모든 아동이 공평한 출발선에서 시작할 수 있는 기회를 제공하고, 영유아 가구의 양육비용을 절감하여 보육서비스의 질을 향상시켰다는 평가도 있다. 그러나 양육자의 근로 형태를 고려한, 보다 촘촘한 서비스 제공 체계가 미흡했다고 평가되며, 믿고 맡길 수 있는 보육시설 부족, 초등학교 저학년 대상의 돌봄 여건 미흡 등 한계점에 대한 지적 또한

있다(대한민국정부, 2016a: 21). 일가정양립 지원 정책의 성과로는 제도적 틀 구축과 사회적 인식 전환 및 실천의 계기 마련 등이 있다(대한민국정부, 2016a: 22). 다만, 지속되는 장시간 근로 관행 및 여성 중심의 보육환경은 남성의 육아 참여 활성화의 여전한 한계점으로 작용하고 있으며, 또한 육아휴직은 양육자의 근로 형태 및 기업의 규모에 따른 이용 격차가 나타나는 것으로 지적되었다. 나아가, 직장어린이집 역시 근로자들이 실질적인 제도의 혜택을 누리기는 어려운 실정인 것으로 평가되었다(대한민국정부, 2016a).

지금까지 중앙정부가 추진한 중장기보육 기본계획에 대한 평가를 살펴보면, 보육계획은 부모의 양육 부담경감, 국가의 양육 책임 강화, 수요자 맞춤형 보육의 가치를 중심으로 발전해 온 것으로 보인다. 그러나 국가의 양육 책임 강화는 시장의 참여가 무제한적으로 확대되었으며, 수요자 맞춤형 서비스라고 보기엔 한계점이 있는 것으로 지적된다(이정원 외, 2017). 제1차 중장기보육 기본계획은 세밀하고 체계적인 보육 체계 확립에 큰 기여를 한 점과 공보육의 중요성을 인식하고 구체적인 국가 차원의 보육 정책 지원 계획을 수립하였다는 점에서 긍정적으로 평가되고 있다. 나아가, 표준보육과정 및 평가 인증시스템 도입은 보육 서비스뿐만 아니라, 보육교사의 대한 관리, 행정 업무에 대한 체계화 등 현실적이고 이용 가능한 변화를 이끌어 냈다고 평가된다(이정원 외, 2017)

아이사랑플랜 역시 부모 부담 경감, 수요자 중심의 서비스 제공 등 양질의 측면에서 성과를 달성했다고 평가 받았으며, 특히 비용 지원 확대, 시간연장형 어린이집 확대 등 양적인 부분에서 높은 성과를 달성했다고 평가 받았다(보건복지부, 2013). 다만, 보육서비스의 질이 여전히 수요자의 눈높이에 맞추어 향상되지 못한 점, 영아 시설 의존 심화, 종일제 보육 중심의 획일화된 보육서비스 등이 한계점으로 지적되었다. 또한, 민간 중심의 보육시장은 낮은 진입규제로 생계형 시설의 증가 및 국공립 증가율의 둔화를 초례했다(보건복지부, 2013). 이에 따른 보육 예산 증가로 서비스 질 저하를 가져왔다는 점이 아이사랑플랜의 큰 문제점으로 지적되었다. 뿐만 아니라, 보육을 관리하고 지원하는 보육진흥원, 보육정보센터 등의 행정 기반은 갖췄으나 이를 양육자가 체감할 수 없었다는 점도 아이사랑플랜의 문제점 중 하나로 제기되었다(보건복지부, 2013)

제2차 중장기보육 기본계획에 대한 자체 평가분석, 지표 성과 분석, 전문가 조

사, 정책수요자(어린이집 이용 영유아 부모) 및 보육교사 조사 결과를 종합적으로 살펴보면, 기본계획 추진 과정에서 이루어진 '보편적 무상보육'에 따른 '부모의 보육 양육비용 부담 경감'은 가장 성과가 있다고 평가되고 있다. 반면, 기본 계획이 추구하는 궁극적인 목표를 달성했다고 평가하기에는 '내실화' 및 '질적 성과'부분에서 아쉬움이 남은 것으로 나타났다(이정원 외, 2017).

제3차 중장기보육 기본계획은 민간어린이집 임차, 매입 및 전환 등을 통해 기존의 신축위주의 확충방안을 벗어난 다양하고 현실성 있는 대책을 제고했다는 점에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 나아가, 국공립어린이집의 확충과 위탁운영 방식 개선 등을 통한 보육 공공성 강화의 방안 모색 또한 국공립어린이집의 사유화 문제점에 대한 대책을 강구하고 있다는 점에서 주목할 만한 변화라고 평가된다(김진석, 2018).

그러나 국공립어린이집 운영 공공성 강화 관련 대책이 사회서비스공단 등에 대한 현 정부의 국정과제와 적절한 조율이 이루어지지 않은 상태에서 제시되고 있다는 점에서, 향후 분절적인 정책이 될 가능성에 대한 지적이 있다. 민간 보육시설의 공공 책임성 강화를 위한 대안이 미흡하다는 점도 제3차 중장기보육 기본계획의 중요한 문제점으로 제시되고 있다. 국공립어린이집 확충 및 확충방식의 다양화라는 긍정정이 요소에도 불구하고 이를 위한 재원마련 방안이 구체적으로 제시되지 않은 점도 보완이 필요할 것으로 지적된다. 또한, 제3차 중장기보육 기본계획을 돌봄 위기에 대한 적절한 정책적 대안으로 보기에는 미흡하다는 우려도 있다.

2. 중국의 육아정책

가. 정책 실시 내용과 이슈

1) 시간 보장

현행 법정 육아정책을 살펴보면 중국에서 학령 전 아동에 대한 시간 보장 정책은 전무하다. 다만 생육 관련 정책은 앞에서 이미 살펴보았기에 여기서는 출산 휴가에 대한 설명은 생략하고자 한다. 미래 발전의 추세는 학령 전 아동을 둔 부모들을 위해 유연한 근무 시간 배정, 전문적인 모유, 양육, 영아 돌봄의 장소 제공과

합리적인 휴식시간 배정 등이 포함된다.

2) 경제 보장

경제적 지원 정책은 국가가 직간접적으로 재정적 지원을 통해 가정의 아동 부양에 지출되는 비용을 분담하는 정책을 의미한다. 현재 중국 정부의 경제적 지원의 범위와 수준은 매우 낮은 편이다. 중국의 공공 탁유(托幼, 탁아·유아) 서비스와 출산 휴가는 보편주의와 상이한 점이 많다. 무엇보다도 중국에서 잔여형 사회복지정책 모형의 영향이 크다. 선별적 복지로 불리는 잔여형 복지정책 모형에 따라 경제적 지원은 공공부조의 성격을 띠고 주로 빈곤 가정에게 선별적으로 복지혜택을 제공하고 있다.

신 중국 성립 이후 유일한 경제적 지원 방안은 빈곤 가정을 위한 탁유 서비스 비용 보조금이다. 중국의 공공 탁유 서비스는 집체복지의 형식으로 제공되지만 무료가 아니며, 부모도 일부 비용을 지불해야 한다. 경제적으로 빈곤한 가정의 아동을 탁유 기관에 입소할 수 있도록 국가에서 부조 방안을 제정했다. 1953년에 「중화인민공화국 노동보험조례 시행 세칙 수정 초안(中华人民共和国劳动保险条例实施细则修正草案)」을 발표하여 "탁아 음식비는 부모가 부담하는데, 만일 탁아 부모 중에서 경제적으로 어려운 사람은 노동보험기금에서 보조하지만 아동 1인당 보조금은 탁아 음식비의 1/3분을 초과할 수 없다"고 규정했다. 경제적 지원 정책의 대상자는 매우 제한돼 있어서 극도로 빈곤한 도시 근로자만이 노동보험에서 저 수준의 보조금을 받을 수 있었다. 1960년대 말에 이러한 공공부조 성격의 보조금마저도 끊겼다. 1969년에 재정부는 「공기업 재무 업무 중 몇 가지 제도의 개혁에 관한 의견(关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见)」을 발표하여 기업의 보험급여 인출을 중지함으로써 사회통합기금의 노동보험제도가 중단되었다. 이는 탁유 보조금에 대한 국가의 총괄적 관리가 사라지고 기업이 직접 빈곤 근로자를 구제하는 방안으로 전환됨을 의미했다.

개혁개방 이후 중국은 고속경제의 기적을 이루었지만, 경제성장 정책과 저복지 정책이 시행되어 사회복지가 결코 동반 성장할 수 없었다. 국가는 가정의 돌봄에 대해 어떠한 경제적 지원을 제공하지 않았다. 2003년 이후 국가의 발전 전략과 목표가 업그레이드되고, 과학 발전관 및 조화로운 사회 만들기 목표가 잇달아 제시되

면서 사회복지에 대한 공공 지출은 큰 폭으로 증가했고 사회복지제도는 크게 개선되었지만, 아동 돌봄은 일반 가정의 일이라는 관념은 여전히 지배적이었다. 국민의 사회복지에 관심과 요구가 높아지는 상황에서도 경제적 지원 정책은 지금껏 공백 상태에 가까웠다. 2010년에 「국가 중장기 교육 개혁과 발전 계획 요강 2010-2020년(国家中长期教育改革和发展规划纲要2010-2020年)」의 제정과 「국무원의 학령전 교육 발전에 관한 약간의 의견(务院关于当前发展学前教育的若干意见)」의 하달 이후 교육 공평성을 촉진한다는 이념 하에서 2011년에 학령전 교육 지원제도가 수립되어 가정의 탁유 비용 지출 부담이 경감되었다. 1950년대의 경제적 지원 방안과 비교하면, 2010년대 방안에는 다음과 같은 차이점이 존재한다. 첫째는 재원 조달의 출처와 경로가 다르다. 이번 보조금은 중앙정부과 지방정부의 재정에서 지원하고 있기 때문에 아동의 조기 교육 비용 분담에 대한 정부의 의지가 엿보인다. 둘째는 정책 목표가 다르다. 1950년대의 탁유 비용 보조제도는 취업 여성에 대한 지원이 목표였으나 이번 보조제도는 교육 공평성의 촉진을 목표로 했다. 셋째는 자격 인정이 다르다. 이번 보조제도는 가정의 경제 상황에 근거해 보조 대상자를 확정했기 때문에 호적 유형, 부모의 사회보험 가입 유무와 무관하다. 그러나 학령전 교육 자금 지원제도에 여전히 과거의 패러다임의 잔재들을 보인다. 일종의 경로 의존성으로 볼 수 있는데, 주요 대상자가 여전히 빈곤가정이라서 보편적인 경제적 지원은 매우 제한적이다.

또한 산아제한정책의 순조로운 추진을 위하여 탁유 비용 보조는 일부 지역에서 인센티브 조치 중의 하나가 되었다. 1990년대 초반에 베이징시, 상하이시에서 최초로 한자녀증(独生子女证)를 소유한 가정에 대해 탁유 비용 보조를 제공했고, 2000년대 초반에 꿰저우(贵州)성, 지린(吉林)성, 산시(山西)성에서도 이 장려 조치를 시행했다. 그러나 각 지역에서 규정한 적용범위와 재원 조달 출처와 경로의 차이로 인해 이런 보조제도가 모든 가정에 적용되는 것은 아니다.

3) 서비스 보장

가) 공공 탁·육아 서비스의 제공

탁·육아 서비스란 학부모가 취업이나 기타 요인으로 인해 아동을 돌볼 수 없을 때 육아 지원의기능이 지닌다. 즉 가정 기능의 상실을 예방하고, 아동이 양호한 학

습 환경에서 교육받도록 지원하며, 불필요한 육아 대체 현상을 예방하며, 태어난 가정에서 아동이 건강하게 성장할 수 있도록 최대한 지원을 제공하는 것이다.

중국에서 학령 전 아동에게 제공하는 서비스 보장은 주로 탁·육아 기관의 수립과 발전에서 구현되었다. 신 중국 성립 이후 탁·육아 기관은 크게 발전하였다. 계획경제 당시에 중국 정부는 "여성은 하늘의 절반을 받칠 수 있다"고 주창해 많은 여성들이 가정을 떠나 경제활동에 폭넓게 참여할 것을 호소했다. 따라서 여성 취업 촉진이라는 추세 하에서 중국의 탁·육아 기관은 '나날이 발전하는' 골든타임을 경험했다. '대약진 운동'이 전국적으로 전개됨에 따라 각 지역에서 탁·육아 기관이 우후죽순처럼 생겨났다. 1954년까지 전국 공장, 광산, 병원, 학교 등에 건립된 탁아소는 4,003개, 수유실은 2,670개였다. 중화민국 시기의 사립 탁아소는 점차 국유화되었다. 베이징시의 따오셩(道胜), 양정(养正), 위여우(育幼) 등의 사립 탁아소는 1958년에 공공 탁아소로 전환되었다. 당시 도시에서 적용된 단위보장제 하에서 (국영)기업과 준공공 기관은 무료 혹은 극히 저렴한 가격으로 근로자에게 탁아소, 유치원 등 복지서비스를 제공했다. 예를 들어 공장, 광업 회사 혹은 준공공기관에서 복지 형태로 설립한 탁아소, 도시 가도(街道, 구 산하 행정 단위로 우리나라 동사무소에 해당함)와 농촌이 집단으로 운영하는 지역사회 0~3세 아동을 위한 탁아소, 그리고 정부가 운영해 시범사업 기능을 했던 3세 이하 탁아반을 겸한 유치원 등이 있었다. 일부 농촌에서는 유아 위탁 관리도 직원들 사이에서 자발적으로 이루어져 상호 이익 차원의 협력에서 공공 복지사업으로 전환되었다.

1980년대 이후 기업에 속한 탁아소, 유아원, 전일제 일반 초·중학교, 병원 등 복지 기관 등은 국영기업 개혁의 물결 속에서 속지주의 원칙에 따라 지방 정부로 이관되거나 폐관되었다. 이와 동시에 중앙정부는 공공 탁·육아 시설에 대한 재원 투입을 대폭 삭감했으며, 탁·육아 기관의 일상 운행에 필요한 경비 투입도 완전히 지방정부의 책임으로 귀속시켰다. 이로써 지방정부의 재정 상황에 따라 현지 탁·육아 서비스의 공급 수준과 유치원 입학 기회는 결정되었다. 개혁개방 이후 지역 간 경제발전의 격차가 커지면서 지역 간 탁·육아 발전의 격차는 현저했다. 베이징시, 상하이시, 광저우시 등의 초대형 도시에서 소형 사립 탁·육아 기관은 3세 이하 아동을 모집하고 있지만, 주로 조기 지능 개발과 교육을 목적으로 하는 것이어서 맞벌이 가정의 육아 부담을 완화하기에는 한계가 있었다. 전국에 걸쳐 대다수 도시

에서 정부, 직장, 가도 등에서 설립했던 3세 이하 영·유아를 대상으로 하는 탁·육아 기관이나 장소는 소리 없이 자취를 감추었다(도남희 외, 2018)[29].

2000년에 접어들면서 도시에서 3세 이하 아동을 대상으로 제공하는 주간 보호 기관은 더욱 위축되었다. 이와 동시에 탁·육아 시장의 민영화가 급속히 진행되면서 사립 탁·육아 기관의 비율은 재빠르게 증가했다. 소규모 공립 유치원에서 3세 이하 아동을 모집하고 있지만, 아동의 유치원 입학 최저 연령은 기존의 56일(출산 휴가가 끝난 후)에서 18개월(일부 지역은 2세) 이상으로 높아졌다.

나) 의료 서비스 보장

아동의 의료 서비스 보장은 유아의 산후 방문, 체험, 백신 접종, 약체아 모니터링, 신생아 체질 검사 등을 포함하는데, 다음과 같은 두 가지 방면으로 나눌 수 있다. 첫째, 신생아 보건을 살펴보고자 한다. 신생아 퇴원 전 조산 단위 의료진이 예방 접종과 건강 평가를 실시하고 결과에 따른 관련 지도 의견을 제시한다. 신생아 방문 시 방문 회수는 2회 이상이고, 1차 방문은 퇴원 7일 이내에 진행하고 고위험 신생아는 호의를 베풀어 방문 횟수를 늘린다. 방문 내용은 전면 건강 검진과 모유 수유, 과학적 육아를 포함하며, 이상이 발견되면 즉시 진료를 받도록 지도해야 한다. 「신생아 질병 검사 관리 방법」과 기술 규범에 따라 신생아 질병 검사 업무를 전개한다.

둘째, 영유아 및 학령 전기 아동보건에 대해 알아보았다. 아동보건책(표, 카드)을 제작하고 정기 건강 검진이나 성장 모니터링 서비스를 제공해 정확한 평가와 지도를 제공할 수 있도록 한다. 아동의 건강 검진은 1세 이하 영아 연 4회, 1~2세 아동 연 2회, 3세 이상 아동은 연 1회. 신체 발달 및 건강 상태 평가를 실시해 영아 양육 상담과 구강 위생 행위 지도를 실시한다. 국가 면역 계획에 따라 예방 접종을 실시한다. 미숙아, 저출생 체중아, 중증도 영양불량, 단순성 비만, 중증도 빈혈, 활동기 구루병, 선심병 등 고위험 아동에 대한 전담 관리를 실시한다. 연령별 아동의 심리 발달 특성에 따라 마음의 심리 행위 발육 상담지도를 실시한다. 그리고 고위험 아동의 체질 검사, 모니터링, 관여 및 회진 업무를 전개하여 장애아동에 대한 재활훈

29) 도남희 외(2018). 동아시아 국가(한·중·일) 저출산 쟁점과 육아정책 비교 연구 (I) : 한·중·일의 저출산 원인과 대응전략의 특징. p. 100.

련과 지도를 실시한다. 또한 아동 5관 보건서비스 실시, 중점적으로 충치, 청력장애 중점장애, 약시, 굴절 이상 등의 질병에 대한 검사와 예방치료를 실시한다. 마지막으로 종합적인 조치를 취해 아동의 뜻밖의 상해 발생을 예방한다.

4) 세금 혜택

2018년 8월 31일에 제13기 전국인민대표회의 상임위원회 제5차 회의에서 개인소득세법 개정에 관한 결정을 의결해 2019년 1월 1일부터 시행하기로 결정했다. 따라서 공포된 세법에는 「개인소득세 특별 항목 부가 공제 임시 시행 방법(个人所得税专项附加扣除暂行办法)」을 포함하고 있다. 이 법은 자녀 교육, 노인 부양 등 6가지 항목의 부가 공제에 대한 세부 규정을 두었다. 그 중 자녀 교육에 관한 규정은 다음과 같다(国务院, 2018)[30].

〈표 Ⅳ-2-1〉 세금혜택 개요

구분	내용
적용 범위	• 「임시 시행 방법」의 규정에 근거 • 자녀 교육은 학력 교육 및 취학 전 교육을 포함
공제 표준	• 자녀 한 명당 매월 1000원의 표준에 따라 정액 공제
공제 방식	• 「임시 시행 방법」은 두 가지 공제 방식 • 부모 한쪽이 공제 기준의 100%에 근거함 • 부모 쌍방이 각각 50%의 표준에 따라 공제
공제 기간	• 「조작 방법(시행법)」에서 • 학력 교육의 공제 기간: 자녀가 전일제 학력 교육을 받는 입학 당시부터 종료 시기까지 • 취학 전 교육은 자녀 나이 만 3세가 되는 달부터 초등학교 입학 전 한 달까지

자료: 国务院(2018). 个人所得税专项附加扣除暂行办法. (http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/22/c_1123890395.htm. 2019. 10. 27. 인출)

나. 정책의 효과(정책 만족도)

2000년 이후 대다수 육아정책은 '선별적 복지성격'을 가졌다(도남희 외, 2018)[31]. 첫째, 고아 보호에 대한 지원과 돌봄 서비스가 확대되었다. 2001년 5월 22

30) 国务院(2018). 个人所得税专项附加扣除暂行办法. (http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/22/c_1123890395.htm. 2019. 10. 27. 인출).

31) 도남희 외(2018). 동아시아 국가(한·중·일) 저출산 쟁점과 육아정책 비교 연구 (Ⅰ) : 한·중·일의 저출산

일에 민정부(民政部)[32]는 「중국 아동발전 강요 2001-2010(中国儿童发展纲要2011-2020年)」를 발표했으며, 2006년에 민정부와 15개 부처에서는 공동으로 「고아 부조사업 강화에 관한 의견(关于加强孤儿救助工作的意见)」을 정식으로 발표하여 아동복지의 대상자를 부모를 잃은 모든 미성년자와 부양의무자가 없는 미성년자로 확대했다. 보장방식도 양육에서 교육, 의료, 재활, 주택, 취업으로 확대했고, 양육형식은 기관보호, 보호자부양, 가정입양, 사회지원, 사랑의 돌봄과 같은 다양한 형식으로 발전했으며, 고아와 장애아동들이 가정으로 돌아가는 비율은 점차 증가했다(郑功成, 2002)[33]. 또한 2007년에 민정부는 "아동복지 기관 건설 블루스카이 플랜"을 실시했으며, 2009년 고아 최저 교육 기준을 제시했다.

둘째, 새롭게 등장한 취약아동들이 사회적 관심을 받기 시작하면서 보호 대상자의 범위를 점차 확대했다. 예를 들어 2004년에 중국 정부가 발표한 "에이즈 4대 정책"은 에이즈 감염 아동들에게 돌봄 서비스와 경제적 지원을 제공했고, 2014년에 국무원은 「국가 빈곤지역 아동발전 규획 2014-2020년」을 발표해 빈곤지역 아동돌봄의 경제적 지원과 서비스 수준을 제고했으며, 2016년에 국무원은 「농촌 유수아동 관심 보호 사업을 강화하는데 관한 의견(国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见)」을 하달해 유수아동 관심·보호사업에 대해 전반적 지원을 약속했다. 하지만 전체적인 개혁안이 없는 상태에서 취약아동을 위한 정책은 문제 지향적이어서 분절적인(fragmented) 특징을 보였다. 기존의 아동복지정책과 통합하기 위해, 2013년에 민정부(民政部)는 "적절한 보편형 아동복지제도 수립 시범사업을 전개하는데 관한 통지, 关于开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知"를 발표하는 동시에, 전국적으로 두 차례에 걸쳐 시범사업을 전개했다. 하지만 여기서 말하는 "적절한 보편형(适度普惠型)"과 사회정책에서 일반적으로 말하는 보편형 개념 사이에는 큰 차이가 있다. "적절한 보편형 아동복지"란 정부와 사회가 해당 지역의 사회경제 상황에 근거해 모든 국민에게 제공하는 기본생활 방면의 아동복지를 의미한다(王思斌, 2009)[34].

원인과 대응전략의 특징. p. 100.

32) 민정부의 정식명칭은 '중화인민공화국 민정부'이며 사회행정사무를 담당하는 부서로서 주로 공공부조, 재해부조, 사회기부, 최저생활보장, 지역사회건설, 민간조직관리, 군인안치와 우대 등의 업무를 담당한다. 한국의 보건복지부와 기능면에서 유사하나 사회보험에는 관여하지 않는다.

33) 郑功成(2002). 中国社会保障制度变迁与评估. 中国人民大学出版社. p. 89-102.

34) 王思斌(2009). 我国适度普惠型社会福利制度的建构. 北京大学学报:哲学社会科学版. 第3期. p. 58-65.

따라서 일반 가정을 위한 육아정책은 제대로 마련되지 않았다. 특히 3세 이하 아동을 위한 육아정책이 거의 전무한데, 육아 수당은 부재하고, 육아를 지원하는 직장 친화형(work friendly) 정책도 마련되지 않으며, 3세 이하 아동을 위한 탁·육아 서비스 역시 거의 전무한 상태였다(徐浙宁, 2000)[35]. 예를 들어 3세 이하 아동의 탁아소 및 유치원 입원률은 4.1%에 불과하며, 그 중 상하이시는 0.65%를 기록했다(吴振东等, 2017)[36]. 3세 이하 아동의 탁·육아 서비스에 대한 가정의 욕구가 많음에도 불구하고, 주관부처와 정책 지도가 미흡하고 탁·육아 서비스에 참여하는 지역사회 역량은 매우 제한적이라서 질 좋고 신뢰할 만한 탁·육아 서비스를 찾기 어렵기 때문에 3세 이하 아동은 주로 여성과 조부모가 돌보고 있는 실정이다(程福财, 2013)[37].

이 밖에도 중국 계획출산 정책을 조정하기 시작했다. 2015년에 수정한 「중화인민공화국 인구 및 계획출산법(中华人民共和国人口与计划生育法)」의 규정에 따르면, 신 인구정책에 부합되는 부부는 출산휴가를 연장할 수 있거나 기타 복지혜택을 받을 수 있으며 외동딸 아들의 우대정책은 역사의 뒤안길로 사라졌다.

2000년 이후 육아정책은 취약아동의 돌봄 문제를 집중적으로 다루었다(邓锁, 2016)[38]. 그러나 대다수 조치들은 돌봄의 부족에 대한 보완 차원에 그쳤으며, 일반 가정의 육아문제에 대한 체계적인 정책 대응은 미흡했다. 가정구조 변화, 경제 전환, 인구고령화 심화 등의 다양한 요소들이 복합적으로 작용하면서 사회문제를 초래하고 있어 근본적인 대책이 요구된다.

첫째, 육아가 여성 취업에 미치는 영향은 점차 심해졌다. 2010년 11월 1일애 조사한 '6차 전국 인구센서스 통계자료'에 따르면, "18세~64세 인구 중 여성의 경제활동참여율은 71.1%, 남성의 경제활동참여율은 87.2%를 기록"했고, "미취업 여성 중 가사 전담 여성은 40.5%였지만 가사 전담 남성은 7.1%에 불과"했으며, 18세~64세 인구에서 연령층과 관계없이 남성의 경제활동참여율은 여성의 경제활동

35) 徐浙宁(2000). 我国关于儿童早期发展的家庭政策(1980-008)——从"家庭支持"到"支持家庭"?. 青年研究. 第4期. p. 47-59.
36) 吴振东等(2017). 我国婴幼儿入托率仅4.1% 入托无门成为0-3岁家长心病. (https://finance.sina.com.cn/roll/2017-11-12/doc-ifynrsrf4076068.shtml. 2019. 11. 20. 인출).
37) 程福财(2013). 从经济资助到照顾福利:关于上海儿童与家庭照顾福利需求的实证调查. 中国青年研究. 第9期. p. 67-71.
38) 邓锁(2016). 从家庭补偿到社会照顾：儿童福利政策的发展路径分析. 社会建设. 第2期. p.69-70.

참여율보다 높았다(도남희 외, 2018)[39]. 개혁개방 이후 남녀 간 경제활동참여율에 격차가 점차 늘어나고 있다. 또한 여성은 구직·승진 과정에서 차별을 받는 사례나 여성 근로자의 "비정규화" 현상도 실증적으로 밝혀졌다(高媛, 2016)[40].

둘째, 잔여형 아동복지 정책의 효과는 제한적이어서 예방 기능을 발휘하는데 한계가 있었다. 2010년 11월 1일에 실시한 6차 전국 인구센서스 통계자료에 따르면, 2000~2010년 사이에 농촌 유수아동의 비율은 8%에서 22%로, 도시 유동아동은 5%에서 10%로 증가한 것으로 조사됐다(段成荣, 吕利丹, 王宗萍, 2014)[41]. 「제11차 5개년 계획시기 아동복지 기관 건설 규획("十一五"儿童福利机构建设规划)」에서는 2010년까지 기본적으로 대도시에서 독립적인 아동복지 기관을 설치해 고아, 장애아동, 유랑아동에 대한 복지서비스를 확대 제공했고, 무료의무교육을 확대 시행했으며, 아동 면역서비스 제공과 보건 부문에서도 많은 성과를 거두었다. 그러나 인구 유동과 도시화의 심화로 인해 농촌 가정의 육아 방안에 전대미문의 도전을 겪었다. 모든 교육 과정에서 가정은 아동의 조기 돌봄과 교육에 지대한 영향을 미치기 때문에 초등교육 단계부터 대다수 취약아동은 "출발선부터 밀리게" 되는 경향이 있다(唐俊超, 2015)[42]. 중국 가정이 직면한 사회 위험이 확대되는 상황에서 가정문제, 문제가정, 아동문제, 문제아동이 대규모로 출현했지만, 대다수 아동복지 정책들은 사후 구제형과 보상형 정책들이라서 예방 기능을 제대로 발휘하지 못했다. 또한 취약아동 계층에 제한된 육아정책만으로는 큰 성과를 기대하기 어려웠기에 아동 발전과 가정을 지원하거나 사회 공평성을 증진하는데 한계가 있었다. 그러므로 아동복지 대상자의 범위를 확대하여 새로운 취약계층 아동들을 보호해야 한다. 중국의 사회·경제발전에 따라 고아와 장애아동 수는 감소하고 있지만 핵가족화, 가족기능의 약화 등 사회관념의 급속한 변화로 편부모 가정, 결손가정과 부양의무자가 없는 아동이나 유랑아동, 유수아동, 유동아동, 빈곤아동, 방치아동이 증가함에 따라 이들 아동의 돌봄과 관리 문제는 새로운 사회문제로 대두되고 있다.

39) 도남희 외(2018). 동아시아 국가(한·중·일) 저출산 쟁점과 육아정책 비교 연구 (I) : 한·중·일의 저출산 원인과 대응전략의 특징. p. 87.
40) 高媛(2016). 职场女性生育成本分担模式的重构— 一从二孩引发的就业歧视问题着眼. 中国劳动关系学院学报. 第3期. p. 42-46.
41) 段成荣, 吕利丹, 王宗萍(2014). 城市化背景下农村留守儿童的家庭教育与学校教育. 北京大学教育评论. 第12期. p. 13-29.
42) 唐俊超(2015). 输在起跑线——再议中国社会的教育不平等(1978-2008). 社会学研究. 第3期. p. 123-145.

3. 일본의 육아정책

가. 현금지원

1) 아동수당

아동수당은 양육분야의 가장 중요한 현금지원제도로써, 1971년에 입법, 1972년부터 실시되었다. 당시, 경제계는 생활임금과 기업의 가족수당의 존재를 이유로 아동수당의 도입을 거세게 반대하였다. 그 결과, 아동수당은 지급대상 셋째아이이상, 지급액 3,000엔이라는 낮은 수준에서 출발하였다. 즉, 제도도입초기 아동수당은 아동양육비용일반에 대한 사회적지원이라기보다는, 다자(多子)가정에 대한 빈곤대책의 성격이 더 강하였다고 볼 수 있다. 1973년 오일쇼크이후 경제성장이 둔화하고 정부재정이 악화되면서 아동수당은 여러 차례 폐지의 위기를 겪었다(大塩まゆみ, 1996).

그 후, 아동수당은 1986년에 둘째아이, 1992년에 첫째아이까지 확대되었다. 하지만, 지급대상연령이 3세로 한정되면서 수급자수(양육자)는 오히려 80년대보다 더 줄었다. [그림 Ⅳ-3-1]을 보면 아동수당 총 지급액도 90년대에 거의 변화가 없다. 1990년대의 저출산대책은 일하는 여성을 대상으로 한 일과 가정의 양립에 초점이 맞추어져있었고, 양육비용에 대한 경제적지원은 사회적 관심을 받지 못하였다. 아동수당이 양육지원의 주요이슈로 부상한 것은 2000년대 이후였다. 아동수당을 주요공약으로 한 공명당이 정권에 가입을 하면서 아동수당은 급속히 확대되었다. 아동수당의 역사에서 가장 큰 전환점은 2010년 "어린이수당"으로의 제도 변경이었다. 2000년대 중반부터 빈곤문제, 특히 아동빈곤문제에 대한 사회적관심이 급속히 높아졌고, 이를 배경으로 2008년 총선에서는 아동수당이 선거의 주요쟁점으로 부각되었다. 정권 교체 후 민주당정권은 소득제한을 폐지한 보편적인 어린이수당으로 아동수당을 대체하였고, 대상연령을 12세에서 15세로 확대, 수당급액도 13,000엔으로 인상하였다[43]. 그 결과, 2010년의 아동수당예산은 2009년에 비해 거의 40% 증가하였고, 가족 관련 지출 대 사회보장급여 비율도 3.8%에서 5.2%로 뛰어올랐다. 2012년에 자민당, 공명당 정권이 재집정권하면서 어린이수당은 다시 아동수당으로 돌아오고 소득상한도 재도입 되었지만, 제도의 기본적은 틀은 유지되었다.

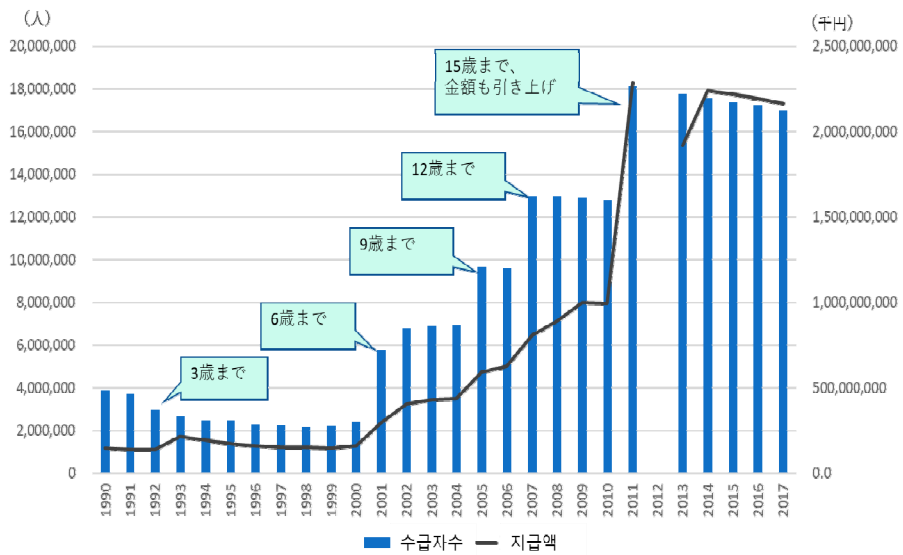
43) 선거공약에서는 26,000엔 이었음.

〈표 Ⅳ-3-1〉 아동수당의 변화

연도	출생 순서	지급대상연령	지급액(엔)	소득제한 (지급율)
1971년	셋째 이상	0~15세	3,000	있음(-) (1976년 14%)
1986년	둘째 셋째 이상	0~2세 0~15세	2,500 5,000	있음(-)
1992년	첫째부터	0~3세	5,000~10,000	있음(-)
2000년	첫째부터	0~6세	5,000~10,000	있음 (72% → 2001년 85%)
2004년	첫째부터	0~9세	5,000~10,000	
2006년	첫째부터	0~12세	5,000~10,000	있음(90%)
2007년	첫째부터		3세이하만 10,000	
2010년 (어린이 수당)	첫째부터	0~15세	13,000	없음
2012년	첫째부터	0~15세	10,000~15,000	있음 (소득제한이상 특별급여)

자료: 辻由希(2012) .家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治.ミネルヴァ書房. p.116;
大塩まゆみ(1996) 家族手当の研究. 法律文化社. p. 247

[그림 Ⅳ-3-1] 아동수당의 수급자수와 지급액



자료: 일본 국립사회보장인구문제연구소. 사회보장통계연보DB
(http://www.ipss.go.jp/ssj-db/ssj-db-top.asp. 2019. 6. 3. 인출)

〈표 Ⅳ-3-2〉 일본의 연령별 아동수당 지급액과 비용부담

연령구분	출생 순서	금액(엔)	비용부담	비고
0~3세 미만	관계없음	15,000	근로자가구: 사업주 7/15 중앙정부 16/45, 지방정부 8/45 그외가구: 중앙정부 2/3 지방정부 1/3	사업주: 표준보수의 2/1000
3세~초등학교 졸업	첫째, 둘째	10,000	중앙정부 2/3 지방정부 1/3	
	셋째 이후	15,000		
중학생	관계없음	10,000	중앙정부 2/3 지방정부 1/3	
소득제한이상 가구 아동	관계없음	5,000	중앙정부 2/3 지방정부 1/3	특별급여

자료: 일본 어린이와육아지원본부. 아동수당제도의 개요
(https://www8.cao.go.jp/shoushi/jidouteate/gaiyou.html. 2019. 6. 3. 인출)

2012년이후 현재까지지 적용되고 있는 아동수당제도의 주요한 내용은 다음과 같다. 지급대상은 일본국내에 주소를 가지고 있는 중학교 수료이전 아동(15세 도달 후 첫 연도 말까지)으로 한다. 또한 수급자격자는 아동의 감호생계조건을 갖춘 부모 등이며 시설입소아동의 경우 시설의 설치자등으로 한다.

실시주체는 시정촌(공무원은 소속부처에서 실시)으로 하며 지급시기는 매년 2월, 6월, 10월이며 소득상한은 가족구성, 피부양자수에 따라 다르나 부양가족 3명의 4인가구의 경우, 연수입 960만엔을 기준으로 한다. 비용부담은 중앙정부, 지방정부(도도부현과 시정촌), 사업주이다. 급여총액은 2017년을 기준으로 2조1694억엔(중앙정부 55.2%, 지방정부 28.1%, 사업주 8.3%, 공무원분 8.8%)이다.

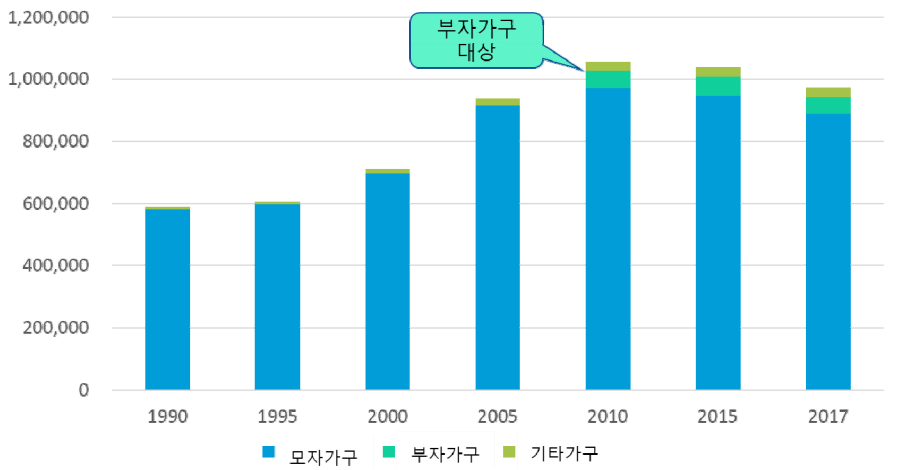
2) 아동부양수당

아동부양수당은 한부모 가구의 소득보장을 목적으로 하는 사회수당의 하나이다. 아동부양수당은, 생별(生別)모자가정의 빈곤문제를 완화하기 위하여 1961년에 도입되었다. 당시, 사별(死別)모자가정에는 복지연금이 1959년부터 지급되었으나, 이혼, 행방불명 등 원인으로 생별한 모자가정에는 아무런 지원도 없어 그 격차가 문제시되었다. 제도 도입시 재원은 전액 국고부담이였는대, 1985년 국고부담 삭감책의 일환으로, 실시주체가 중앙정부에서 지방정부로 바뀌었다. 더불어, 2단계지급액이 도입이 되어, 전액지급과 부분지급으로 나뉘었다.

1990년대에서 2000년대 중반, 아동부양제도는 전액지급의 소득상한인하, 5년 경과 후 일부지급중지제도 도입 등 억제적인 개혁이 잇달았는데, 2000년대 말에 한부모 가구의 빈곤율이 OECD최악이라는 사실이 알려지면서, 최근 10년에는 아래와 같은 제도의 확대가 이루어졌다. 2010년에는 부자(父子)가구에도 제도가 적용되었고 2014년 공적연금과의 조정제도가 도입되었으며 2016년 2명이상 아동의 가산액을 증가하였다. 또한 2018년 전액지급 소득상한 인상(130만엔에서 160만엔으로)하였고 2019년 연 3회 지급에서 6회 지급으로 확대되었다.

그리하여 현 아동부양제도의 개요는 다음과 같다. 지급대상은 18세 이하의 아동을 양육하는 한부모 가정의 양육자이며 연수입 227만미만의 경우, 월 42,000엔(아동 2명은 10,000엔, 셋째이후는 1인당 6,000엔 가산); 227~460만 점차적으로 감소하고, 460만이상은 제외하는 내용의 지급액을 발표하였다. 또한 지급 시기는 4월, 8월, 12월에 각 4개월분을 지급하기로 하였다(2019년 11월부터 연6회 지급으로 변경). 한편, 부담은 중앙정부 1/3, 지방정부 2/3의 비율로 시행하며 수급자수(2018년3월말) 현재 973,188명으로 지급총액(2018년예산)은 1,711억엔이었다.

[그림 Ⅳ-3-2] 아동부양수당 수급가구수



자료: 일본 국립사회보장인구문제연구소, 사회보장통계연보DB(http://www.ipss.go.jp/ssj-db/ssj-db-top.asp. 2019. 6. 3. 인출)

3) 특별아동부양수당

특별아동부양수당은 장애아를 부양하는 양육자에게 지급되는 사회수당으로써, 재원은 전액 중앙정부가 부담한다. 20세 이상의 장애인의 경우 연금의 일종인 장애기초연금을 수급받을 수 있지만 20세미만의 미성인은 수급권이 없다. 그 대신, 장애아를 양육하는데 필요한 비용을 특별아동부양수당으로 양육자에게 지급한다.

현재의 특별아동부양수당제도의 개요는 다음과 같다. 신체적 혹 정신적 장애를 지닌 아동을 부양하는 양육자(20세미만, 재택 장애아에 한함)을 수급대상으로 하며 지급액은 월 장애 1급 51,450엔, 2급 34,270엔으로 한다. 지급 시기는 4월, 8월, 12월에 각 4개월분을 지급하며 부양 가족 수에 따라(피부양자 3명의 4인가구의 경우 연수입 약 770.7만엔) 다르게 지급한다. 한편, 전액 중앙정부가 부담하며 지급대상은 2015년도를 기준으로 1급 99,932명, 2급 138,361명이었으며 지급총액(2017년예산)은 1,230억엔이었다.

나. 세제지원

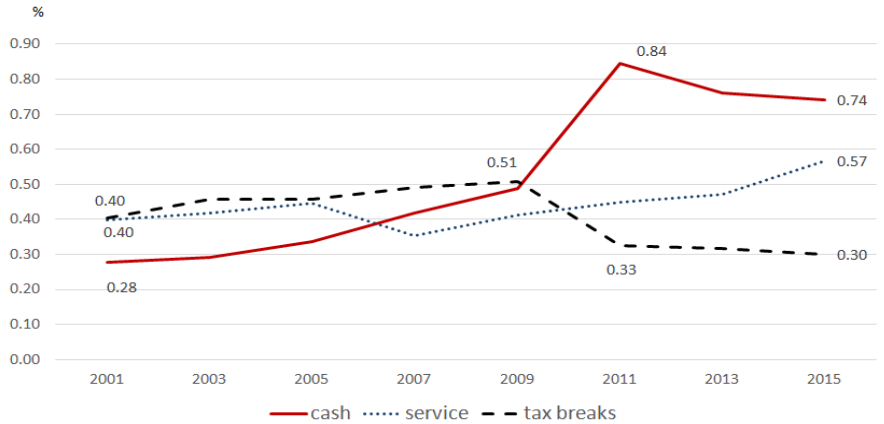
조세제도를 통한 세금부담의 경감도 중요한 경제적지원정책의 하나이다. 2010년 이전 일본에서는 세제지원의 규모가 현금지원을 초과하였으나, 2010년이후 가족수당의 확대와 더불어 15세이하 부양가족에 대한 부양공제가 폐지되면서 세제지원규모는 크게 축소되었다. 현재 일본의 개인소득세와 주민세의 부양공제의 개요는 다음 표와 같다.

〈표 Ⅳ-3-3〉 부양공제 대상과 공제액

연령	대상구분	소득세공제액	주민세공제액
16~18세	일반부양가족	38만	33만
19~22세	특정부양가족	63만	45만
23~69세	일반부양가족	38만	33만
70세 이상	노인부양가족(동거)	58만	45만
	노인부양가족(기타)	48만	38만

자료: 일본 국세청 홈페이지(https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/shotoku/1180.htm. 2019. 6, 3. 인출).

[그림 Ⅳ-3-3] 일본의 가족 관련 지출(% of GDP)



자료 : OECD. Family data(http://www.oecd.org/social/family/database.htm, 2019. 10. 1. 인출)

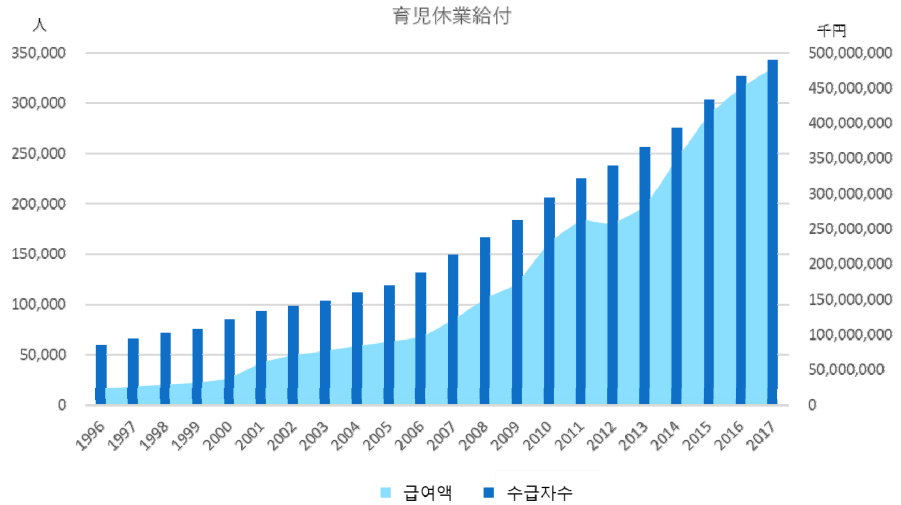
위 그림은 일본의 가족관련 지출을 현금, 서비스, 세제지원으로 나누어 본 것이다. 2009년까지는 세제지원이 가족 관련 지출 중 가장 큰 규모로써, GDP대비 04%~0.5% 수준이었다. 하지만 2010년 이후 어린이수당이 도입되고 연소부양공제가 폐지되면서 세제지원은 0.3%정도로 크게 준 반면, 현금급여가 0.7~0.8%로 늘어났다. 양육비용에 대한 경제적지원정책에 있어서 일본은 간접적인 세제지원에서 직접적인 현금급여(특히 아동수당)로 크게 바뀌었음을 확인할 수 있다.

다. 시간지원

1) 육아휴직과 육아휴직급여

가족정책의 시간지원에 있어서 가장 중요한 제도인 "육아휴직(育児休業)제도"는, 1985년의 "남여고용기회균등법" 제정을 계기로 1991년에 입법, 1992년부터 정식으로 실시되었다. 그전에는 일부 직업이나 산업에만 한정적으로 육아휴직제도가 존재하였다. 제도도입시에는 휴직기간에 대한 소득보장이 없었는데 1995년에 "육아 및 개호휴직법"으로 법개정이 되면서, 25%의 육아휴직급여가 고용보험에서 지급하게 되었다. 즉, 육아휴직제도는 가족정책임과 동시에 고용정책으로써의 성격도 지니고 있다. 따라서 고용보험의 피보험자가 아닌 자영업자나 비정규직근로자, 학생, 주부 등의 경우 육아시간지원을 목적으로 하는 소득보장제도가 없다(육아수당도 없음).

[그림 Ⅳ-3-4] 육아휴직급여 수급자수와 지급액 추이

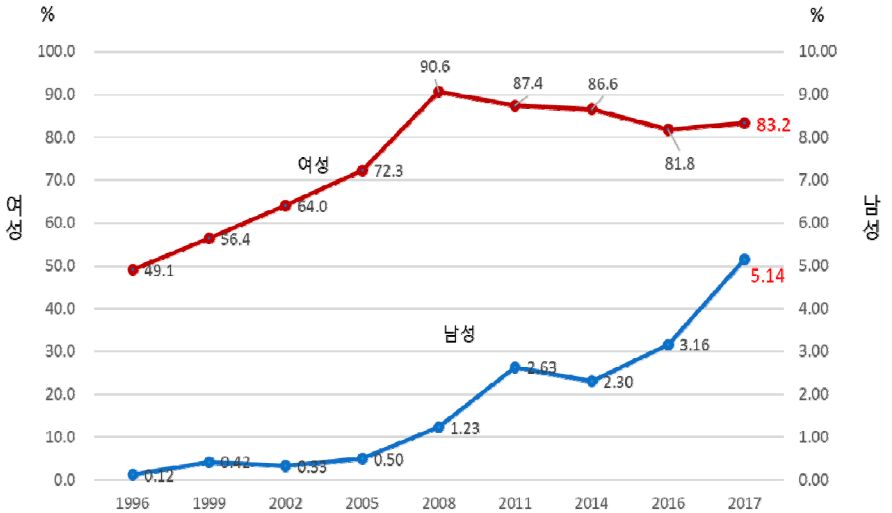


자료: 일본 후생노동성(2018). 고용보험사업연보.
(https://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/koyouhoken02/pdf/all_h30.pdf. 2019. 10. 1. 인출)

현재의 육아휴직제도의 개요는 다음과 같다. 만1세미만의 아동을 양육하는 남여 근로자(연속근로기간 1년 미만, 1년 내에 고용관계종료, 주간노동일수 2일 미만인 근로자는 제외)를 대상으로 한다. 휴직기간은 1세까지(부모 둘 다 신청시 2개월 연장가능. 특별한 이유가 있을 경우 최대 2세까지 연장가능)하며 동일자녀의 경우 1회만 취득가능(아빠휴가 예외)하다. 육아휴직급여는 180일간은 표준보수 일액의 67%, 180일 후에는 50%로서 휴직기간중 건강보험, 후생연금보험료 면제, 휴직급여 비과세 등이 적용된다.

위의 [그림 Ⅳ-3-4]에서 보다시피, 육아휴직급여의 수급자수와 급여액은 전체 출산수의 감소에도 불구하고 1996년 이후 줄곧 증가하여 왔는데, 특히 2012년 이후의 지급액의 증가가 현저하다.

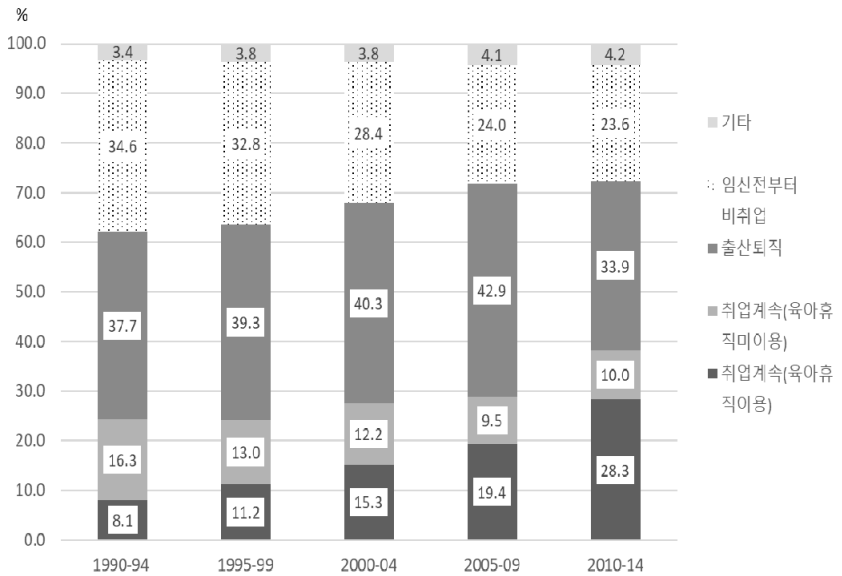
[그림 Ⅳ-3-5] 남녀별 육아휴직 취득율



주: 5인이상사업소의 정규직, 조사전 1년내에 근로자 혹은 그 배우자가 출산한 경우.
자료: 일본 후생노동성(2018) 고용균등기본조사(사업소조사). (https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/71-30r/03.pdf. 2019. 10. 1. 인출)

하지만 [그림 Ⅳ-3-5]를 보면 남녀 간 취득율에는 현저한 차이가 존재한다. 휴직취득기간에도 큰 차이가 있어, 여성의 80% 이상이 6개월 이상 휴직하는데 비해 남성은 70%이상이 2주 미만, 약 절반은 5일 미만이다. 육아휴직급여수준을 크게 인상하였음에도 불구하고, 또 여성의 취업율이 크게 향상 하였음에도 불구하고, 가족의 육아부담은 여전히 주로 여성이 담당하고 있음을 알 수 있다. 더불어, 여성의 취득율은 출산 여성 전체가 아니라, 고용보험 가입자인 여성이라는 점도 주의가 필요하다. 여성의 절반이상이 비정규직근무이고, 결혼, 임신을 계기로 퇴직하는 경우가 여전이 적지 않다. 2017년의 연간 출생아수가 94.6만명 인점을 감안하면, 전체 출산 수 대비 육아휴직취득자수는 3분의 1정도에 그친다.

[그림 Ⅳ-3-6] 여성의 첫아이 출산후 취업상황



자료: 일본 국립사회보장인구문제연구소(2015). 제15회 출생동향기본조사(부부조사). (http://www.ipss.go.jp/ps-doukou/j/doukou15/doukou15_gaiyo.asp. 2019. 10. 1. 인출)

육아휴직제도가 정부기관, 대기업 등을 중심으로 정착이 되면서, 육아휴직제도를 이용하면서 취업을 계속하는 여성의 비율이 크게 늘어났다. [그림 Ⅳ-3-6]을 보면, 첫아이 출산 후 육아휴직제도를 이용하면서 취업을 유지한 비율이 1990-94년의 8.1%에서 2010-14년에는 28.3%로 20% 정도 증가하였다. 제도를 이용하지 않고 취업을 계속한 부분을 포함하여 계속취업율은 전체 출산여성의 38.3%, 출산전 취업여성의 53%를 차지한다. 반면에 임신 전부터 비취업과 출산퇴직의 비율이 특히 2010년대에 각 10% 정도 감소하였다. 2012년 이후 경기회복 및 정부의 취업촉진정책으로 여성의 취업율과 어린이집 이용률이 크게 증가한 점을 감안하면, 2015년 이후의 계속 취업율은 더 높아졌을 것으로 예상된다.

2) 기타 육아시간 관련제도

육아와 관련한 기타 시간지원제도로써 간호휴가, 시간외노동 제한 및 노동시간 단축 조치 등이 있다. 간호휴가는 취학 전 아동을 양육하는 근로자는 1년 중 5일간(대상아동이 2명이상인 경우 10일간)을 상한으로 아동간호유가를 신청할 수 있다.

연차유급휴가와 달리 간호휴가신청에 대해 고용주는 변경이나 거절을 할 수 없다. 한편, 시간외노동(잔업) 제한은 취학전 아동을 양육하는 근로자로부터 신청이 있을 경우, 고용주는 1개월에 24시간, 1년에 150시간이상의 시간외노동을 시켜서는 안 된다. 노동시간단축조치는 3세미만 아동을 양육하는 육아휴직 미이용 근로자로부터 신청이 있을 경우, 고용자는 노동시간단축조치를 취할 의무가 있다. 또한, 3세-취학전 아동을 양육하는 근로자에게도 노동시간단축 등 조치를 취하도록 노력해야 한다.

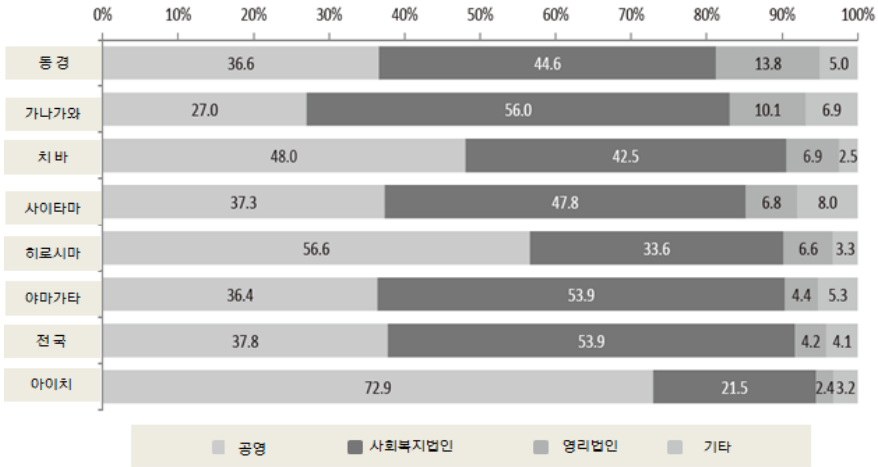
라. 보육서비스

1) 보육공급 주체의 민영화 · 시장화

2015년 어린이·육아지원 신제도 실시이후, 보육소의 경영주체의 민영화가 더욱 진행되고 있다. 도도부현이 허가한 인가보육소, 시정촌이 허가한 지역형 보육사업, 또한, 2016년도부터는 인가 외 보육시설이면서 인가와 같은 보조금을 받는 기업주도형 보육사업도 스타트했다. 공영 인가보육소가 반수이상를 차지하는 일본 보육제도는 완전히 변용됐다. 현재의 상황은 공영보다는 민영의 비율이 높아지고 있다. 또한, 주식회사의 참가가 늘어 영리법인의 비율이 증가했다.

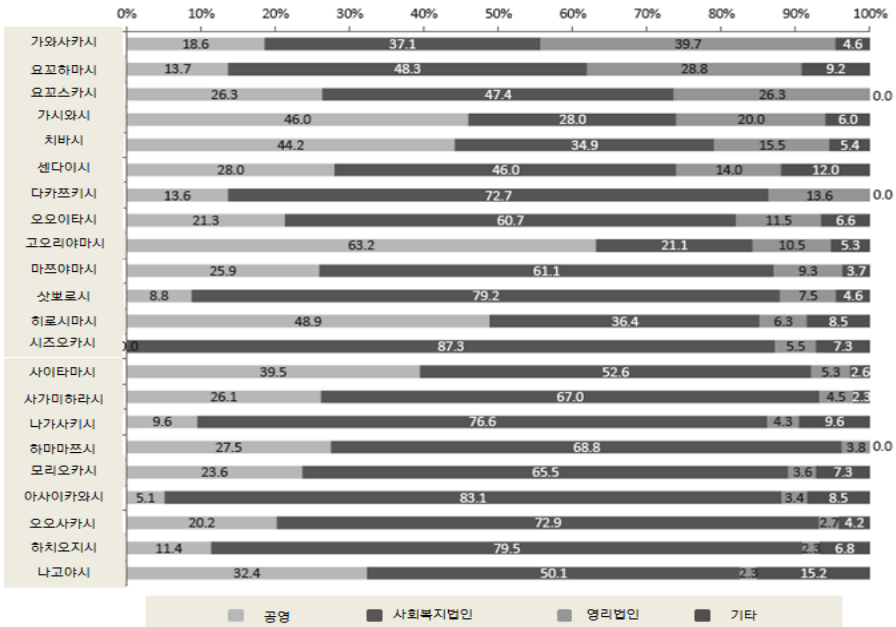
2015년 시점에 있어서 인가보육소의 경영주체를 영리법인이 높은 순서로 도도부현별로 보자면, 동경도(東京都) 13.8%, 가나가와현(神奈川県) 10.1%, 치바현(千葉県) 6.9%의 순이다[그림 Ⅳ-3-7]. 또한, 정령지정(政令指定) 도시별 영리법인의 비율이 높은 순은 가나가와현(神奈川県)의 가와사키시(川崎市) 39.7%, 가나가와현의 요꼬하마시(横浜市) 28.8%, 요꼬스카시(横須賀市) 26.3%로, 대폭적인 인정보육소의 시장화가 진행되는 지자체가 있는 것으로 나타났다 [그림 Ⅳ-3-8]. 일본의 인가보육소는 2000년이후의 규제완화에 따라 공영·사회복지법인이외의 공급주체도 참가가 가능하게 되었다. 특히 도시부에서는 대기아동 대책을 추진하는 중에 인가보육소의 시장화가 진행되어 왔다.

[그림 Ⅳ-3-7] 인가보육소의 경영주체(도도부현, 영리법인 비율순)



주: 영리법인의 비율이 2%이상의 도도부현.
자료: 일본 후생노동성「사회복지시설등 조사」(2015년10월1 일 현재)
池本美香(2017). 보육소 종류 및 경영주체 다양화의 현재 상황과 과제, 도시문제108(2), p. 56.

[그림 Ⅳ-3-8] 인가보육소의 경영주체(지정도시·중핵시, 영리법인 비율순)



주: 영리법인의 비율이 2%이상의 도도부현.
자료: 일본 후생노동성「사회복지시설등 조사」(2015년10월1 일 현재)
池本美香(2017). 보육소 종류 및 경영주체 다양화의 현재 상황과 과제, 도시문제108(2), p. 56.

2) 유치원 비용에 관한 부담경감

2019년 10월 1일부터의 유아교육 무상화의 실시 전에 점차적으로 유치원 비용의 부담 경감책이 실시되어 왔다.

〈표 Ⅳ-3-4〉 유치원 비용부담 경감

각 연도 예산조치	부담경감 내용
2014년도 예산 공비 : 321억엔 (국비 : 104억엔, 지방 : 208억엔)	유치원의 보육료에 대해서 · 생활보호 세대의 보육료 6,600엔을 무상화 · 둘째 아이는 반값, 셋째 아이 이후는 무상으로 하는 경감조치의 소득제한(연간 수입 약 680만엔까지)을 철폐
2015년도 예산 공비 : 189억엔 (국비 : 60억엔, 지방 : 129억엔)	유치원의 보육료에 대해서 · 시정촌민세 비과세 세대(연간 수입 약 270만엔까지)의 보육료를 9,100엔에서 3,000엔으로 인하
2016년도 예산 공비 : 382억엔 (국비 : 126억엔, 지방 : 256억엔)	연간 수입360만엔 미만 상당 세대의 유치원·보육소등의 보육료에 대해서 · 형제의 연령을 불문하고 둘째 아이는 반값, 셋째 아이 이후는 무상 · 한부모 세대에 대해서는 첫째 아이는 반값, 둘째 아이 이후는 무상
2017년도 예산 공비 : 69억엔 (국비 : 24억엔, 지방 : 45억엔)	시정촌민과세 비과세 세대의 유치원·보육소등의 보육료에 대해서 · 둘째 아이 완전 무상화 연간 수입360만엔 미만상당 세대의 유치원·보육소등의 보육료에 대해서 ① 한부모 세대 등의 보호자 부담경감 조치의 확충 ② ①이외의 세대에 있어서 1호 인정아동의 부담경감
2018년도 예산 공비 : 56억엔 (국비 : 21억엔, 지방 : 35억엔)	유치원등의 보육료에 대해서 · 1호 인정 아동 중에서 연간수입 약 360만엔 미만 상당의 첫째 아이 및 둘째 아이의 부담경감

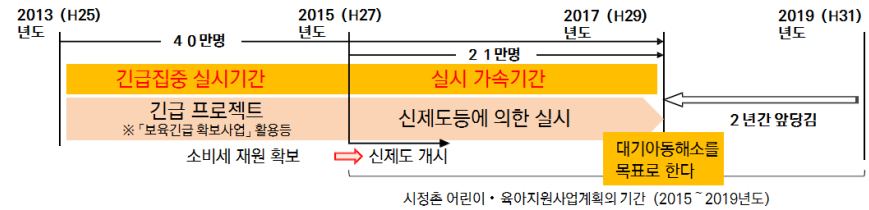
자료: 일본 내각부 홈페이지(https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/setsumei.pdf, 2019. 10. 1. 인출).

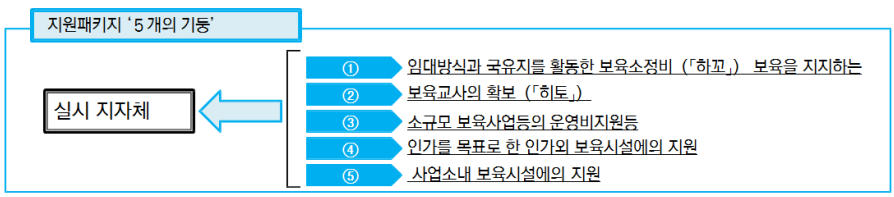
3) 대기아동 대책의 지속

일본의 보육정책은 「대기아동 대책」이 중심이다. 역대 정권이 대기아동 해소를 목표로 내걸어 왔지만, 특히 도시부의 토지·건물·보육교사의 부족도 심각하다. 「대기아동 해소 가속화 플랜」([그림 Ⅳ-3-9])에 있어서 실시하고 있는 지자체에 대해서 5개의 기둥을 중심으로 지원을 전개해 왔지만 목표로 내 건 「2017년도말까지의 대기아동 해소」는 달성하지 못했다.

[그림 Ⅳ-3-9] 대기아동 해소 가속화 플랜(2013년~2017년)

◇ 평성２５・２６년도의 ２개년 보육확대량은 약１９．１만명이고,
긴급집중실시기간의 정비목표 (약２０만명) 는 거의 달성될 예정.
◇ 이후, 각 지자체에 있어서 대기아동대책의 추진정도에 맞춘 Follow-up을 계속하여, 평성29년도말까지
대기아동 해소를 목표로 한다.

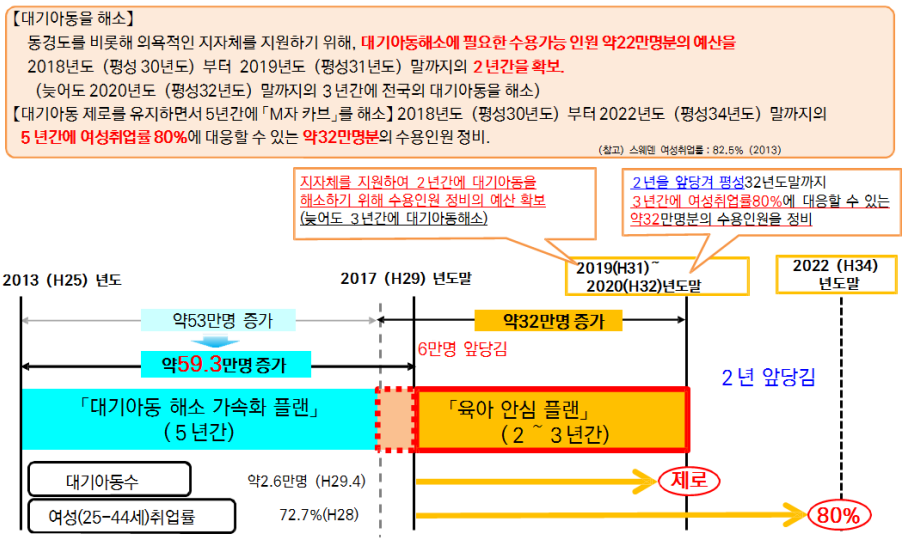




자료: 일본 후생노동성 홈페이지(https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12600000-Seisakutoukatsukan/kosodate02.pdf. 2019. 10. 1. 인출)

따라서 중앙정부는 2017년부터 새로이 「육아 안심 플랜」([그림 Ⅳ-3-10])을 설치했다. 특히, 도시부의 지자체를 지원하기 위해 대기아동 해소에 필요한 수용인원을 약 22만명 분의 예산을 2018년도 2년간에 확보하여 2020년도까지 전국의 대기아동 해소를 목표로 하고 있다. 이에 따라 「M자 커브」를 해소하고 여성 25~44세의 취업률 80%에 대응할 수 있는 약 32만명 분의 보육공급 양을 확보하려고 하고 있다.

[그림 Ⅳ-3-10] 육아 안심 플랜(2017년~)



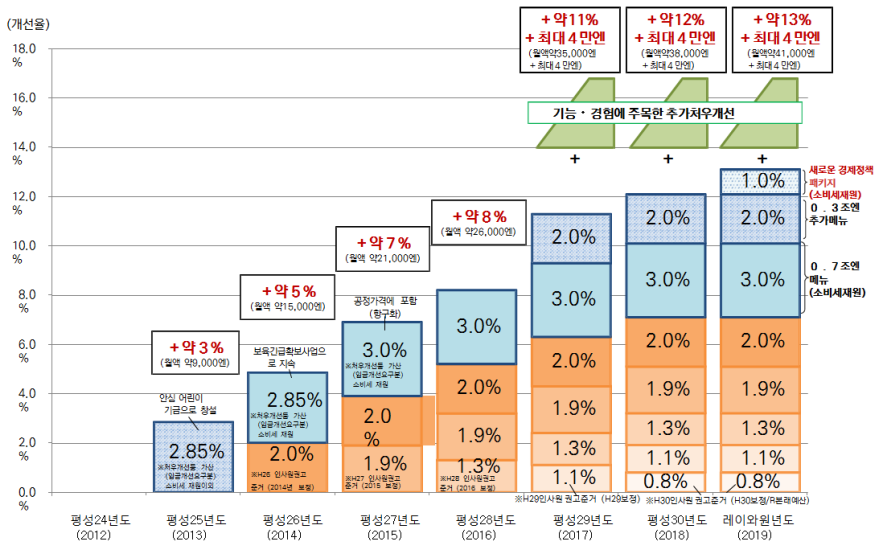
※ 보육인재의 확보과 관련해서 평성29년도 예산으로는 일률 2 %의 처우개선을 실시하고, 아베내각(安倍内閣)하에서 합계10%의 개선을 실현. 또한, 동시에 기능 및 경험에 맞는 캐리어 업 연수를 설정하여 월액 최대4만엔의 처우개선을 실시.

자료: 일본 후생노동성 홈페이지(https://www.mhlw.go.jp/topics/2018/01/dl/tp0115-s01-13-b02.pdf. 2019. 10. 1. 인출).

4) 보육의 질 향상 : 보육교사의 처리개선

2013년도부터 보육의 질 향상을 목표로 보육교사 등의 처우 개선책이 실시되어 왔다. 이하의 그림에도 있는 것처럼, 2013년의 임금개선 요건 분을 2.85%의 가산을 시작으로, 2015년도에는 공정가격에 포함된 예산조치가 항구화되었다. 2017년도부터는 기능과 경험에 따른 더 한 단계의 처우개선책이 개시되어, 보육교사의 인재부족 해소와 질 향상을 목표로 하고 있다. 구체적인 캐리어 업, 처우 개선의 이미지와 캐리어 업 도입후의 직제 계층은 [그림 Ⅳ-3-11]과 같다. 보육교사의 사회경제적인 자리매김의 향상을 의미하는 질 개선이 도모되고, 시설에 있어서의 캐리어 업의 구조 구축을 감안한 직원육성·배치계획에 응해 유연하게 배분할 수 있게 되었다. 한편으로, 캐리어 업 가산 등의 운용은 현장의 재량도 커서 캐리어에 응당한 보육교사 한 사람 한 사람의 처우 개선의 혜택이 확실하게 골고루 미치는 운용상의 구조가 요구되어 지고 있다.

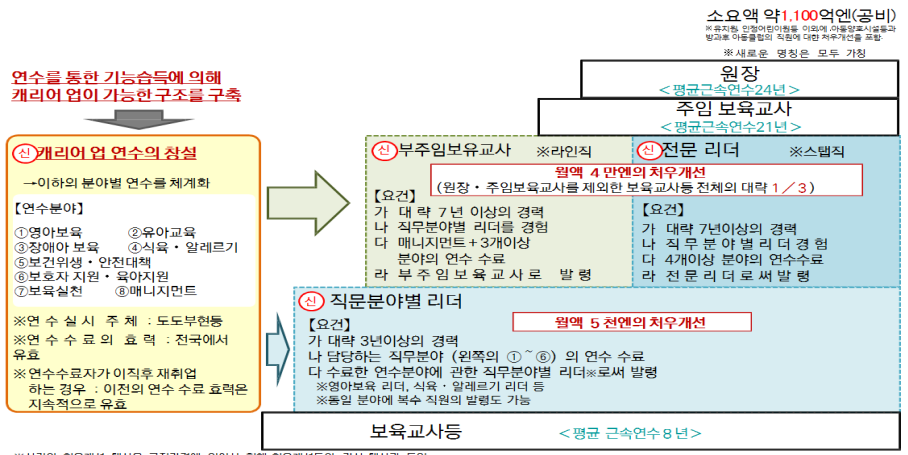
[그림 Ⅳ-3-11] 보육교사등의 처우개선 추이



※ 처우개선등 가산 (임금개선요구분) 은 평성25,26년도에 있어서는「보육교사등 처우개선 임시특례사업」에 의해 실시
※ 각연도의 월액 급여개선액은 예산상의 보육교사 급여개선액
※ 상기 개선율은 각연도 예산의 개선율을 단순히 더해 올린 것으로 24년도와 비교한 실제의 개선율과는 틀리다.

자료: 일본 내각부 홈페이지(https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_41/pdf/s1-2.pdf, 2019. 10. 1. 인출)

[그림 Ⅳ-3-12] 보육교사 등(민간의 캐리어 업 구조·처우개선 이미지)



자료: 일본 내각부 홈페이지(https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/setsumei.pdf, 2019. 10. 1. 인출)

4. 소결

한국의 육아정책은 최근까지는 공급자 중심의 서비스지원을 중심으로 진행되어 왔다는 한계를 가지고 있고 그리하여 보육의 질을 담보하는 데 한계가 있으며 다양한 수요자의 요구에 부응하지 못한 감이 있었다. 그러나 최근 포용국가 아동정책 등에서 볼 수 있듯이 요보호 아동에서 모든 아동에게, 전반적인 아동의 정책의 실행가능성을 높이고자 하려는 노력은 중요하다. 그러나 아동정책은 수요자의 요구도 구체적이지 않고 정책의 집행도 여러 부처에 걸쳐 있어 분명한 요구와 이를 파악하여 정책화하려는 노력이 절실하다.

중국의 육아정책은 시간 지원은 전무하며 경제지원(현금지원)도 여전히 공백이라고 할 수 있으나 취약아동 수당과 서비스가 주요 육아정책으로 보여진다. 고아나 에이즈 등의 돌봄을 필요로 하는 취약 아동을 대상으로 하는 정책이 시작되어 보편적 아동복지체계 구축을 시도하고 있다. 한편 가족을 중심으로 하는 육아정책은 매우 느린 편이고 유치원을 중심으로 한 학령전 교육정책은 오랫동안 지속되어 왔으나 공적 학령전 교육자원은 여전히 부족한 것으로 보여진다.

한편 일본은 대표적인 현금지원 정책인 아동수당을 중심으로 일반아동에서부터 한부모가족과 빈곤·취약아동까지 포괄하면서 확대·개편되어 왔다. 그리하여 아동수당, 부양아동수당과 특별부양아동수당 등으로 확대해 왔으며 이는 이전의 세제지원 우선의 판도를 변화시켰다. 한편 시간지원으로서 육아휴직제도가 시행되고 있으나 실제 이용률에 있어서는 성별, 기업규모에 따른 큰 차이를 나타내고 있다. 그리고 보육서비스에 있어서는 대기 아동 해소라는 당면 과제에도 불구하고 유아교육과 보육의 무상화를 실시하여 0~2세 주민세 비과세 아이와 3~5세 유치원, 보육소, 인정어린이집 등의 이용 어린이의 이용료가 무상화를 실시하였으며 보육공급을 확대하고 있다. 이러한 보육공급의 확대는 의미 있으나 보육의 질과 대기 아동의 문제는 앞으로도 지속적인 노력이 필요하다.

V

결론 및 정책제언

01 결론
02 정책제언

Ⅴ. 결론 및 정책제언

1. 결론

가. 한국

2005년 제1차 저출산·고령사회 기본계획부터 시작되어 최근까지 저출산을 타개하기 위한 다양한 시도를 해왔다고 볼 수 있다. 제1차에서 3차에 걸친 저출산·고령사회 기본계획을 통해 임신과 출산 및 양육에 대한 환경조성과 출산에 대한 사회적 노력을 지속해왔다고 볼 수 있다, 또한 양육에 있어서는 중장기 보육 기본계획과 유아교육 발전계획을 통해 국가 책임 하에 부모의 양육비용 경감과 보육의 공공성 확대, 교육 문화 혁신 및 품질 관리에 주력해왔다. 이러한 노력에도 불구하고 현재 임신과 출산 정책의 효과가 미비한 것으로 나타나 출산율도 나아지지 않고 양육에 있어서도 어려움이 많으며 보육서비스의 공공성 확대가 필요하며 질적인 문제를 안고 있다.

특히, 우리나라의 임신과 출산정책은 출산율과 여성의 출산에 기대어 출산력 제고에 초점을 맞추어 진행되면서 실제 출산의 주체인 여성의 의식 변화와 사회의 인식 변화에 민감하게 대처하지 못한 한계를 가지고 있다. 현재 결혼과 출산에 직면한 세대들의 결혼에 대한 태도와 인식 및 가족에 대한 가치관이 달라지고 있는 만큼 결혼, 출산 및 양육으로 이어지는 향후 정책에 있어서는 미래 세대의 요구에 부응할 수 있는 수요자 맞춤형의 정책 방향이 요구된다. 또한 현재까지의 육아정책은 주로 보육서비스를 중심으로 양적인 확대에 중점을 두고 전개되어 왔으나 공보육과 공교육의 확충과 품질 관리에 부응하는 노력이 더 필요하다고 하겠다.

또한 정책 수요자인 다양한 가족이나 부모들의 요구에 부응하기 보다는 공급자 중심의 서비스를 제공해왔다고 볼 수 있다. 그러므로 향후에는 사회 취약계층 또는 다양한 가족에 부응하는 출산과 양육정책이 전개되도록 해야 할 것이다. 최근 아동수당이 지급되기 시작했으나, 좀 더 정교한 설계를 통해 다양한 가족들에게 평등한 출발이 가능하게 하는 포괄적인 아동정책으로 확대되었으면 한다.

나. 중국

종합적으로 지난 60여 년 동안 중국 육아정책 체계에 구조적인 변화가 발생했다. 이러한 변화를 아래와 같이 4가지 측면으로 정리해서 말하고자 한다. 첫째, 육아의 공적·사적 책임 속성에 변화가 생겼다. 계획경제시기에 육아는 가정의 일로 여겨졌을 뿐만 아니라 일부는 "공가의 일"이 되었다. 이는 한편으로 사회주의 인식 하에서 탁·육아 서비스는 여성의 취업과 남녀 평등의 가장 중요한 수단이었으며, 다른 한편으로 "사회주의 계승자"로 여겨졌다(佟新、杭苏红, 2011)[44]. 개혁개방 이후 사회정책은 기업·국가의 부담을 줄이고 가정·개인의 책임을 강화했다. 이런 상황에서 육아 수요는 가정의 공급 능력에 따라 해결되었기 때문에 가정별로 육아 상황은 무척 상이했다. 아울러 취약아동 계층은 점차 증가하면서 중국 정부는 취약아동의 돌봄 책임에 대한 정책을 마련하기 시작했다. 2000년 이후 중국 정부는 취약아동의 돌봄과 보편형 학령전 교육 발전에 대한 국가의 책임을 명시했지만, 일반 가정의 육아 문제는 여전히 충분한 주목을 받지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 육아활동의 분담에 변화가 발생했다. 계획경제시기에 단위와 가정은 공동으로 육아책임을 졌다. 개혁개방 이후 단위한 제공한 탁·육아 서비스의 중지, 탁·육아 서비스의 시장화와 사립 탁아소와 유아원의 열풍 등으로 인해 육아활동의 주요 제공자가 가정과 시장으로 바뀌었다(도남희 외, 2018)[45]. 2000년 이후 중국 정부는 다시금 취약아동 돌봄을 일부 책임졌으며, 공립 및 보편형 학령전 교육에 대한 투자를 확대하고 있다. 그러나 가정이 지원받을 수 있는 육아 지원은 제한적이어서 가정과 시장은 여전히 육아의 주요 제공자로 남아있다.

셋째, 지방·중앙정부의 육아 책임에 대한 분담이 점차 명확해졌다. 계획경제시기에 도시근로자의 탁·육아 서비스는 기업이나 직장에서 직접적으로 제공했으며, 실제로는 정부가 최종적으로 모든 비용을 지불했다. 1980년대부터 기업이나 직장은 탁·육아 서비스를 더 이상 제공하지 않게 되면서 가정은 사실상 육아 책임을 전적으로 떠맡게 되었다(Zhang & Maclean, 2012[46]). 2000년 이후 소득정책 영

44) 佟新、杭苏红(2011). 学龄前儿童托育模式的转型与工作着的母亲. 中华女子学院学报. 第1期. p. 74-79.
45) 도남희 외(2018). 동아시아 국가(한·중·일) 저출산 쟁점과 육아정책 비교 연구 (I) : 한·중·일의 저출산 원인과 대응전략의 특징. p. 100.
46) Zhang, Y. and Maclean, M.(2012), Rolling Back of the State in Child Care? Evidence from Urban China, International Journal of Sociology and Social Policy, 32(11/12). p. 664-681.

역에서 중앙정부가 이전지급 혹은 전문 항목 지원 등을 통해 지방·중앙정부의 책임분담시스템을 수립하기 시작했다(도남희 외, 2018)[47]. 예를 들어 「농촌 유수아동 관심·보호사업을 강화하는데 관한 의견」에서는 현·향인민정부는 유수아동 관심·보호사업을 해당지역에서 책임질 것을 규정했고, 「국무원의 현재 학령전 교육을 발전시키는데 관한 몇 가지 의견」에서는 지방정부(구·현)는 학령전 교육 발전을 책임지는 주체임을 제시했다.

넷째, 육아의 공급 모델은 보편형과 잔여형 복지 사이에서 갈피를 잡지 못하고 있다. 계획경제 시기의 육아정책은 단위보장형 복지정책으로, 대다수 도시 근로자는 기업이나 직장을 통해 육아 혜택을 누릴 수 있었다. 그러나 개혁개방 이후 탁·육아 서비스 영역에서 시장화가 급속도로 추진되면서 기업이나 직장이 제공했던 탁·육아 서비스는 사라졌고 공공 탁·육아 시설 수가 급격히 줄면서 그 피해는 고스라니 개별 가정 전반으로 파급되었다(谭琳, 2008)[48]. 2000년 이후 육아정책은 주로 취약계층 가정에게만 제공되는 선별적 성격을 띠고 있다(窦玉沛, 2011)[49].

종합적으로 중국 육아정책은 수립-해체-재건의 과정을 겪었지만 재건사업은 아직 완성되지 않았다. 육아는 개인, 가정, 국가의 사회재생산 활동과 관련된다. 글로벌라이제이션, 경제전환과 인구고령화의 심화되는 상황에서 현재 정책체계는 가정의 육아 욕구를 제대로 충족시킬 수 없으며 국가 인구정책의 실현과 미래 국제경쟁력 향상에도 불리하기 때문에 육아정책 체계의 재건은 매우 시급하다.

〈표 Ⅴ-1-1〉 중국 출산·육아정책 구조의 변화

단계	계획경제시기	문화대혁명	1980~1990년대	21세기
사적공적 책임에 대한 가치 판단	- 육아는 "공가의 일"로 여겨짐	기업이 육아서비스를 공급함	- 국가는 단순히 소수 아동(시설 입소한 고아, 유랑아동)의 돌봄을 책임짐. - 단위가 육아서비스 공급에서 점차 퇴출함. - 육아의 주요 책임은 다시 가정으로 돌아감.	- 국가는 곤경아동의 돌봄 책임을 점차 명시강화하면서 대폭으로 공립 학령전 교육을 발전시킴. - 가정은 여전히 육아의 주요 책임자임.

47) 도남희 외(2018). 같은 책, p. 99.
48) 谭琳(2008). 2006~2007年中国性别平等与妇女发展报告. 社会科学文献出版社. p. 118-132.
49) 窦玉沛(2011). 儿童福利 : 从补缺型向适度普惠型转变. 社会福利. 第 4 期. p. 6-7.

단계	계획경제시기	문화대혁명	1980~1990년대	21세기
육아활동 분담	- 국가: 도시 고아를 위해 집중 돌봄을 제공하며 정책을 제정함. - 단위: 도시근로자 가정을 위해 출산휴가, 탁아소, 유아원 서비스의 비용을 보조함. - 가정: 도시 가정은 업무시간 외 육아를 책임지며, 농촌 가정은 육아의 주요 임자임.	- 기업: 해당기업 근로자의 육아만을 책임짐. - 가정: 도시농촌 가정은 육아의 주요 책임자임.	- 정부: 일부 아동을 위해 거주시설에서 돌봄(복지관, 미성년자 수용기구)을 제공하고, 출산보험제도를 개혁하며, 출산휴가제도의 실시를 보장함. - 단위: 일부 단위에서는 여전히 탁아소유아원서비스와 보조금을 제공함. - 시장: 공립 서비스기구의 시장화와 사립 탁아소유아원의 열풍으로 인해 시장은 점차 주요 육아 제공자가 됨. - 가정: 육아활동과 서비스 비용의 주요 책임자가 됨.	- 정부: 유형별 곤경아동의 서비스와 수당 제공을 강화했으며, 인구정책과 출산휴가정책을 제정함(공립 학령전 교육에는 투자가 계속 증가하지만 여전히 공급이 부족한 상태임). - 시장: 탁아소유아원서비스(특히 학령전 교육) 공급의 중요한 구성임. - 가정: 여전히 일반 가정 육아활동(특히 0~3세 아동)과 돌봄비용의 주요 책임자임.
중앙지방 정부 책임 분담	- 단위는 직접적으로 육아를 책임짐.	- 기업은 해당 기업의 근로자만을 책임짐.	- 중앙지방정부의 육아책임은 모두 매우 제한적임.	- 중앙정부는 곤경아동서비스와 수당에 대한 투자를 증가함. - 지방정부는 육아서비스 제공의 주요 책임자임.
공급모델	- 도시 편향적 보편형 공급모델.	- 도시 편향적 보편형 공급모델.	- 잔여형 공급모델 색채 농후함.	- 잔여형 공금모델이 위주이지만 보편형 공급모델이 재출현함.

자료: 岳经纶、范昕(2018). 中国儿童照顾政策体系:回顾、反思与重构. 中国社会科学. 第9期, p. 108.

다. 일본

2010년 이후 세제지원위주에서 가족수당위주인 정책으로 전환하였다. 아동수당은 소득상한이 있지만, 특별급여로 인해 실질상 보편주의적인 가족수당이다. 경제적지원에서 2010년대에 한부모 가정, 저소득층 등에 대한 지원을 강화하고 있으나 아동 빈곤율은 여전히 OECD 중 높은 수준이며(2015년 13.9%). 특히 한부모가정의 빈곤율이 높고(50.8%) 이는 여성의 열악한 노동시장지위와 관련이 있다.

육아휴직제도의 이용률은 현저히 개선되었지만, 남녀 간 격차가 심각하고 남성의 육아참여촉진이 앞으로의 과제이다. 육아휴직 이용기간 및 소득 대체율은 국제적으로 선진수준이지만 비정규직 여성의 경우 사용하기 어렵다는 제한점을 가지고

있다. 또한 경직적인 노동시간, 빈번한 전근 등으로 일과 가정의 양립을 포기하는 여성이 다수이며 재택근무, 유연근무 등 제도의 보급은 제한적으로 사용되고 있다. 가장 중요한 시간 지원 대책은 기업의 장시간노동 등 고용제도의 근본적인 개혁이 필요하다.

한편 어린이·육아 새로운 제도 시행을 통해 일본의 유아교육과 보육 정책의 개혁을 시도해 오고 있다. 각 사업의 재원을 통합하고 있으며 인정어린이원 제도의 전국적인 확대가 요구되고 있으며 지역에서의 어린이와 육아지원을 강화하고 있는 추세이다. 이러한 노력은 지역 읍면이 계획 수립의 주체가 되고 있으며 어린이·육아 회의를 설치하여 육아지원정책 과정 등에 관련자가 참여할 수 있도록 하고 있다.

또한 최근에는 유아교육과 보육의 일부 무상화를 진행하고 대기 아동의 해소를 위해 노력하고 있다. 이는 유치원 비용의 부담 경감에 도움을 주는 것으로 나타나고 있으나 여전히 영아의 대기 아동 수는 줄어들고 있지 않은 상황이다. 과거에 진행되어 왔던 유보 일원화에 대한 논의는 다원화·복잡화의 방향으로 추진되면서, 유아교육과 보육정책은 연금이나 의료와 함께 논의될 뿐만 아니라 경제 정책화되는 양상을 띄고 있다. 더욱이 보육공급 주체가 점점 민영화와 시장화 되는 경향을 보이고 있어 향후 보육의 질적 관리에 대한 우려가 있다.

2. 정책제언

가. 한국

제3차 저출산 고령사회 기본계획의 수정이 2018년에 시도되어 향후 정책의 방향은 단순한 출산율 중심에서 벗어나 개인의 삶 질을 개선하는 사람 중심의 패러다임으로 전환을 시도하였다. 또한 중장기 보육 기본계획에서도 영유아의 행복한 성장을 위한 사회적 책임을 강조하고 있다. 2019년에는 포용국가의 아동정책 발표를 통해 아동 삶의 질을 개선하고 아동의 권리를 존중하는 국가책임 확대를 강조하고 있다. 이전의 저출산·고령사회 기본계획의 이러한 방향성은 이상적이고 바람직한 정책 방향으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 거시적인 방향성이 실제로 나타날 수 있는 구체적인 목표와 과정이 제시되어야 할 것이다.

실제로 지속적인 계획은 발표되고 있지만 이러한 계획들의 실질적인 증거 기반과 이러한 정책 수행의 기초자료가 체계적이고 안정적이지 않아 보인다. 앞으로 정책이 실효성을 가지기 위해서는 증거와 데이터에 기반한 정책추진이 되어야 할 것이다. 그러므로 정책 만족도보다는 정책 설계 단계에서의 국민의 의식과 사회변화를 뒷받침할 수 있는 조사를 통한 자료수집에 더 집중할 필요가 있다.

임신과 출산 정책에서는 기존 정책에 비해 임신과 출산 전후의 의료, 환경 및 세제 지원 등의 다각적인 노력이 확대되어 왔지만 출산과 임신을 둘러 싼 국민들의 의식과 사회 동향을 반영한 근본적인 정책으로는 미흡한 실정이다. 현재 우리 사회의 결혼을 둘러싼 담론에 기반하고 가족가치와 사회적 가치를 반영할 수 있는 정책이 아니라면 현재의 출산정책과 다를 바가 없기 때문이다. 그래서 일부 학자는 현재의 임신과 출산 정책이 기존의 대책들을 확대하는 경향이 많고 새롭게 제시된 대책들도 정책의 패러다임 전환이라고 보기는 어렵다는 평가(정성호, 2018)를 한 바 있다. 그런 의미에서 새롭게 제시된 청년 일자리·주거 대책도 젊은 세대의 결혼·출산 선택으로 이어질 수 있도록 그들의 요구에 부합되도록 해야 할 것이다.

한편 육아정책에 있어서는 다양한 정책 수립과 정책 추진이 있어 왔지만 그럼에도 불구하고 질 높은 곳에 아이들을 맡길 곳이 많지 않다. 정부는 부처의 다양한 돌봄 서비스를 통해 출생부터 이용할 수 있도록 하고 있지만 이에 대한 홍보와 연계성을 가지고 유지해 나갔으면 한다. 또한 가정 양육 가구에게 지급되고 있는 양육수당이 현실적인 지원이 될 수 있도록 아이를 집에서 키우는 부모들의 의견과 물가 등이 반영되어 지급되길 바란다. 또한 올해부터 대한민국 국적을 가진 모든 아동에게 지급되는 아동수당이 정책대상자에 대한 직접적인 지원으로서 의의가 있다고 생각하나 이러한 현금 지원과 더불어 돌봄의 질을 향상 시키는 등 향후 다양한 수요자의 요구에 부합하는 정교한 정책 설계를 통해 발전시켜 나가야 할 것이다,

나. 중국

중국의 임신과 출산 정책은 생육보험과 의료보험을 중심으로 전개되어 출산에 한하여 제공되고 있다. 출산 관련 생육의료서비스, 여성 보건서비스 등을 중심으로 지원되고 있으며 출산보험료에 대한 지역차이를 해소하기 위한 보험료 인하 등이 추진될 전망이다. 한편 중국의 육아정책은 취약아동을 대상으로 추진되어 오고 있

으나 향후 모든 아동을 위한 정책으로의 공립 및 보편형 복지 관련 정책으로 전환이 필요하다.

또한 도시화와 서구화로 인한 여성의 인식 변화와 이전의 탁아소 서비스에서 변화에 의한 가정과 국가의 보완적인 육아의 지원이 구체화되어야 할 것이다. 시장화로 인한 보육서비스의 정체성을 찾아야 하며 학령 전 교육에 대한 공적 성격도 확대해야 할 것이다. 또한 가정에서의 육아, 가족 관련 정책의 부재는 앞으로 해결해야 할 과제이다.

중국은 아동정책에 대한 포괄적인 정책을 필요로 하는 시점으로 보인다. 과거의 공동의 육아책임에서 시장화 되면서 보육과 교육의 불평등이 증폭될 것으로 보이므로 사회정책으로서의 아동정책을 고민하면서 취약계층과 일반 아동들에 대한 정책뿐만 아니라 향후 미래 세대의 가족 정책도 논의할 시점이다. 특히 중국의 2자녀 정책 이후로도 출생율의 변화가 없는 현 시점을 고려할 때 일본과 한국의 사회동향과 정책들을 고려하여 아동복지국을 중심으로 야심찬 아동·가족 정책을 수립할 최적의 시기임을 알고 준비해야 할 것이다.

다. 일본

앞서 논의한 바와 같이 일본의 임신 출산 지원은 세제 지원을 벗어나 현금 지원이 증가하고 있는 상황이다. 이러한 현금 지원은 아동수당에서 아동 복지서비스로 확대되어 가족지출의 비중이 늘어나고 있다. 현재는 OECD 수준에 미치지 못하나 점진적으로 확대될 것으로 전망한다. 특히, 현재 일본의 보육정책이 저출산 정책 기조에서 연금, 의료, 개호를 중심으로 경제 정책으로 전화되고 있는 시점이다. 이러한 '새로운 경제정책'으로서의 보육정책은 기업주도형 보육사업의 확대가 주요 과제가 되고 있는데, 이러한 사업주의 보육에 대한 지출이 공적 인가보육과 보육사업의 확대 및 기업의 부담경감을 통해 수요자가 바라는 양질의 보육이 제공·유지되도록 집중할 필요가 있다.

또한 현재 여성의 취업률이 증가하면서 대기 아동의 수는 증가하고 있으며 대도시의 1~2세 영아의 대기는 심각한 상황이다. 이러한 대기 아동 대책으로 보육의 민영화와 시장화를 통한 공급확대를 시도하고 있는 상황이나 한편으로는 이러한 공급확대가 보육의 질을 저하하고 있다는 우려도 크다. 게다가 올해 10월부터 시

행되는 교육과 보육의 무상화가 시작되면서 인가 외보육시설과 기업 주도형 보육사업의 품질에 대한 사회적 논의가 제기되고 있다. 공적으로 인증된 보육의 확충이 아닌 민영화와 시장화에 따른 보육서비스의 확대에 대한 대응책이 필요하다. 그러므로 한축은 수요에 입각한 보육의 확충에 힘쓰면서 다른 축은 보육유형에 필요한 품질 관리와 평가 체계를 구축하여 필요한 보육 서비스를 통해 대기 아동과 취약계층에 접근성을 높이고 만족도를 높일 수 있는 보육서비스를 위한 육아정책의 체계 점검을 필요로 한다.

또한 육아휴직의 이용률이 기업별, 남녀의 차이가 있고 대체율도 낮다. 이러한 양육에 대한 기업별, 남녀의 인식 차이를 개선하기 위한 적극적인 노력으로서 가족가치와 양육에 대한 홍보와 계몽이 필요하다. 공동양육으로서의 아버지의 양육 참여를 위한 사회적 격려, 법적인 의무제 도입, 또는 대체율을 높이는 등의 세제 개혁을 통해 출산과 양육에 대한 사회적 책임을 확산시킬 필요가 있다.

참고문헌

관계부처합동(2010). 제1차 건강가정기본계획(2006~2010) 보완판.

관계부처합동(2006). 관계부처합동(2006). 저출산·고령사회 기본계획 시안(요약본).

관계부처합동(2011). 제2차 건강가정기본계획(2011~2015) 2015 가족행복 더하기.

관계부처합동 보도자료(2019. 5. 23). 포용국가 아동정책

국정기획자문위원회(2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.

고용노동부(2017). 모성보호·육아지원 참고자료.

교육과학기술부(2013). 유아교육발전 5개년 계획. 교육과학기술부

교육부(2018). 유아교육발전 기본계획 (2018-2022).

국립사회보장·인구문제연구소(2018). 인구통계자료집 2018.

김동식·김영택·김둘순·배호중·이수연(2014) 미혼여성 임신 전 출산건강 관리 지원 방안 연구: 학교 및 지역사회 기반의 생식건강 교육 환경 개선, 한국보건사회연구원·한국여성정책연구원.

김진석 (2018). 제3차 중장기 보육기본계획 평가: 기대와 우려. 참여연대 사회복지위원회 https://www.peoplepower21.org/Welfare/1551775, (2019. 7. 30. 인출).

김형모 (2019). 모든 아동이 행복한 대한민국을 위하여. 2019 한국아동복지학회 정책토론회: 포용국가 아동정책 추진방향과 평가, 96-98.

김형주·임주연·유설희·배진우(2018). 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 Ⅲ. 한국청소년정책연구원

대한민국정부(2016a). 제3차 저출산·고령사회기본계획(브릿지플랜 2020).

대한민국정부(2016b). 제3차 저출산·고령사회 기본계획 2016년도 시행계획.

대한민국정부(2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획.

도남희·문무경·박상신·김병철·이연화(2018). 동아시아 국가(한·중·일) 저출산 쟁점과 육아정책 비교 연구(Ⅰ): 한·중·일의 저출산 원인과 대응전략의 특징. 육아정책연구소.

박선권(2017). 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 문제점과 개선 방향: 저출산 대응정책을 중심으로. 국회입법조사처 현안보고서, 302.

보건복지부 보도자료(2019. 5. 31). 직장어린이집 설치의무 미이행·조사 불응한 43개 사업장 공개

보건복지부(2017). 제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022).

보건복지부(2013). 제2차 중장기보육 기본계획(2013-2017).

보건복지부(2006). 제1차 중장기보육 기본계획(2006-2010).

보건복지부(2010). 아이사랑플랜 2010년 시행계획

송유미(2017). 저출산 핵심은 엄마의 삶 문제. 영남일보.

여성가족부(2006). 새싹플랜. -제1차 중장기 보육계획(2006~2010).

여성가족부(2016). 제3차 건강가정기본계획(2016~2020).

이삼식(2009). 저출산 대책의 추진현황과 과제. 2009 정책토론회 발표문.

이삼식·최효진·계봉오·김경근·김동식·서문희·윤자영·이상협·이윤석·천현숙(2016). 결혼·출산 행태 변화와 저출산대책의 패러다임 전환. 한국보건사회연구원.

이상림(2013). 혼인동향과 혼인이행 분석, 보건사회연구, 33(4), 39-71.

이소영·최인선(2016). 임신 출산 보건의료 지원 정책 평가와 정책과제: 임신 출산 진료비 지원 정책을 중심으로. 한국보건사회연구원.

이소영·김은정·박종서·변수정·오미애·이상림·이지혜(2018). 2018년 전국 출산력 및 가족보건·복지 실태조사. 한국보건사회연구원

이윤진·양미선·김문정(2018). 2018-2022 육아정책 분석과 과제 (I), 육아정책연구소.

이정림·손인숙·최병민·엄지원·조미라·김희선(2018). 모자건강증진을 위한 후조리서비스 발전 방안- 산후조리원 시범평가를 중심으로. 보건복지부·육아정책구소.

이정원·김나영·김미곤·김영옥·김은실·손인숙·양옥승·정재훈·천현숙·최영·김문정(2018). 초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한 육아정책 패러다임의 전환과 정책과제. 육아정책연구소.

이정원·이윤진·김희수(2017). 2018-2022 보육 중장기 발전방안 연구. 육아정책

연구소.

이재희·도남희·엄지원(2018). 출산·육아 친화적인 근로환경 조성을 통한 일·가정 양립 사각지대 지원 방안 연구. 육아정책연구소.

일본 국립사회보장인구문제연구소(2019). 인구통계자료집. http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2019.asp?chap=0, (2019. 10. 1 인출).

일본 국립사회보장인구문제연구소(2015). 제15회 출생동향기본조사(부부조사). http://www.ipss.go.jp/ps-doukou/j/doukou15/doukou15_gaiyo.asp. (2019. 10. 1. 인출)

일본 내각부(2015), "少子化社会に関する国際意識調査報告書"(저출산사회에 대한 국제의식조사 보고서), https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/research/h27/zentai-pdf/index.html, (2019. 6. 3. 인출).

일본 내각부(2019). 소자화사회대책백서(少子化社会対策白書).

일본 후생노동성 보도자료(2019). 보육소 등 관련상황에 관하여(保育所等関連状況取りまとめ). https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000544879.pdf. (2019. 6. 3. 인출).

장혜경·황정임·최인희·김영란·주재선·김소영·오현경·김수지(2015). 2015 가족실태조사 분석 연구.여성가족부·한국여성정책연구원.

정산호(2019). 막강 소비 파워 중국 여성경제 신성장 동력 주목. http://www.newspim.com/news/view/20190402000168. (2019. 10. 29. 인출)

정성호(2018). 저출산 대책의 패러다임 전환에 대한 비판적 검토. 한국공공사회학회공공사회연구공공사회연구. 8(2), 36-64.

중국 국가통계국(2016). 중국 통계연감 2016.

최영(2019). 2019 한국아동복지학회 정책토론회: 포용국가 아동정책 추진방향과 평가, 93-95.

최유진·이택면·황정임·마경희·주재선·김은지·이현재·문희영(2016). 2016년 양성평등 실태조사 분석 연구. 여성가족부·한국여성정책연구원.

통계청 보도자료(2019. 2. 27) 2018년 인구동향조사 출생·사망통계 잠정 결과

大塩まゆみ(1996). 가족수당의 연구(家族手当の研究).法律文化社.

辻由希(2012). 가족주의 복지레짐의 재편과 젠더정치(家族主義福祉レジームの再編

とジェンダー政治). ミネルヴァ書房. p. 116.

Sukti Dasgupta, Makiko Matsumoto, & Cuntao Xia(2015). Women in th e labour market in China. Asia-Pacific Working Paper Series. ILO. p. 1-48.

Zhang, Y., Maclean, M.(2012), Rolling Back of the State in Child Care? Evidence from Urban China, International Journal of Sociology a nd Social Policy, 32(11/12). p. 664-681.

池本美香(2017). 보육소 종류 및 경영주체 다양화의 현재 상황과 과제, 도시문제1 08(2), p. 56.

成都市劳动和社会保障局(2017). 成都市人力资源和社会保障局关于生育保险费用报销有关问题的通知. http://cdyb.chengdu.gov.cn/ylbzj/c129028/2017-04/21/content_a5abd89b7832453c83acb31d71025f44.shtml. (2019년 10월 28일 검색).

中國 国家统计局, http://data.stats.gov.cn/search.htm?s=总人口. (2019. 10. 27. 인출).

梁中堂(2014). 中国计划生育政策史论. 中国发展出版社. p. 72-96.

田雪原(2009). 中国人口政策60年, 社会科学文献出版社. p. 127-130.

王羚(2016). 中国总和生育率之辩: 超低生育率到底准不准. https://finance.qq.com/a/20161123/004026.htm. (2019. 7. 1. 인출).

许雯(2019). 2019年出生人口或比去年减少200多万？ 卫健委回应. https:// baijiahao.baidu.com/s?id =1622263595020178415&wfr=spider&for=pc. (2019. 10. 25. 인출)

周群峰(2016). 人大专家：生育率1.047有点危言耸听. https://finance.sina.com.cn/roll/2016-11-22/doc-ifxxwrwk1642615.shtml.(2019. 10. 12. 인출).

王广州·周玉娇·张楠低(2018). 生育陷阱: 中国当前的低生育风险及未来人口形势判断. 青年探索, 第5期, p. 19.

谢琼(2013). 儿童权利的实现与福利制度的完善——基于国际视角的考察. 湖南社会科学, 第1期, p. 97-100.

潘锦棠主编(2015). 社会保障学(第二版), 东北财经大学出版社.

国务院(2018). 个人所得税专项附加扣除暂行办法. http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/22/c_1123890395.htm. (2019. 10, 27. 인출).

郑功成(2002). 中国社会保障制度变迁与评估. 中国人民大学出版社. p. 89-102.

王思斌(2009). 我国适度普惠型社会福利制度的建构. 北京大学学报:哲学社会科学版. 第3期. p. 58-65.

徐浙宁(2000). 我国关于儿童早期发展的家庭政策(1980-008)——从"家庭支持"到"支持家庭"?. 青年研究. 第4期. p. 47-59.

吴振东等(2017). 我国婴幼儿入托率仅4.1% 入托无门成为0-3岁家长心病. https://finance.sina.com.cn/roll/2017-11-12/doc-ifynrsrf4076068.shtml.(2019. 11. 20. 인출).

程福财(2013). 从经济资助到照顾福利:关于上海儿童与家庭照顾福利需求的实证调查, 中国青年研究 , 第9期. p. 67-71.

邓锁(2016). 从家庭补偿到社会照顾：儿童福利政策的发展路径分析 , 社会建设 , 第2期. p. 69-70.

周群峰(2016). 人大专家：生育率1.047有点危言耸听. https://finance.sina.com.cn/roll/2016-11-22/doc-ifxxwrwk1642615.shtml.(2019. 10. 12. 인출).

高媛(2016). 职场女性生育成本分担模式的重构— —从二孩引发的就业歧视问题着眼. 中国劳动关系学院学报. 第3期. p. 42-46.

段成荣、吕利丹、王宗萍(2014). 城市化背景下农村留守儿童的家庭教育与学校教育. 北京大学教育评论. 第12期. p. 13-29.

唐俊超(2015). 输在起跑线——再议中国社会的教育不平等(1978-2008) , 社会学研究, 第3期. p. 123-145.

佟新、杭苏红(2011). 学龄前儿童托育模式的转型与工作着的母亲 , 中华女子学院学报 第1期. p. 74-79.

谭琳(2008). 2006~2007年中国性别平等与妇女发展报告. 社会科学文献出版社. p. 118-132.

窦玉沛(2011). 儿童福利：从补缺型向适度普惠型转变. 社会福利. 第 4 期. p. 6-7.

岳经纶, 范昕(2018). 中国儿童照顾政策体系:回顾、反思与重构. 中国社会科学. 第9期, p. 108.

岳经纶·范昕(2018). 中国儿童照顾政策体系:回顾、反思与重构. 中国社会科学. 第9

期, 92-206.

国家统计局官网(2012).我国人口平均预期寿命达到74.83岁. http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/201209/t20120921_30330.html. (2019. 11. 20. 인출)

〈인터넷 홈페이지〉

고용노동부홈페이지. http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/woman/list5.do. (2019. 6. 10. 인출)

데일리포스트(2019. 1. 13 기사). 저출산·고령화 공포 중국....3자녀 정책 도입?https://www.thedailypost.kr/news/articleView.html?idxno=65596, (2019. 10. 25. 인출)

복지로, 한눈에 보는 복지정보. http://www.socialservice.or.kr/user/htmlEditor/view2.do?p_sn=13 (2019. 6. 15. 인출)

일본 국립사회보장인구문제연구소. 사회보장통계연보DB. http://www.ipss.go.jp/ssj-db/ssj-db-top.asp. (2019. 6. 3. 인출)

일본 국세청 홈페이지. https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/shotoku/1180.htm. (2019. 6, 3. 인출).

일본 내각부 홈페이지. https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_41/p df/s1-2.pdf. (2019. 10. 1. 인출)

일본 내각부 홈페이지. https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/setsumei.pdf. (2019. 10. 1. 인출)

일본 어린이와육아지원본부. 아동수당제도의 개요. https://www8.cao.go.jp/shoushi/jidouteate/gaiyou.html. (2019. 6. 3. 인출)

일본 연금기구 홈페이지. https://www.nenkin.go.jp/service/kokunen/menjo/20180810.htm (2019. 10. 1. 인출).

일본 통계청, 노동력조사 장기시계열데이터. https://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.html. (2019. 6. 3. 인출).

일본 후생노동성(2018). 고용균등기본조사(사업소조사). https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/71-30r/03.pdf. (2019. 10. 1. 인출)

일본 후생노동성(2018). 고용보험사업연보. https://www.mhlw.go.jp/bunya/k

oyou/koyouhoken02/pdf/all_h30.pdf. (2019. 10. 1. 인출)

일본 후생노동성 홈페이지. https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryou/iryouhoken/shussan/index.html. (2019. 10. 1. 인출)

일본 후생노동성 홈페이지. https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12600000-Seisakutoukatsukan/kosodate02.pdf(2019. 10. 1. 인출)

일본 후생노동성 홈페이지. https://www.mhlw.go.jp/topics/2018/01/dl/tp0115-s01-13-b02.pdf. (2019. 10. 1. 인출).

중국 국가통계국 홈페이지. http://data.stats.gov.cn/ (2019. 10. 27. 인출)

중국 국가통계국 홈페이지. http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0301&sj=2018). (2019. 10. 27. 인출).

통계청(각년도), 인구동향조사. https://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/3/index.board, (2019. 8. 26. 인출)

통계청(2018). 가계금융복지조사. https://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/4/4/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=372146&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=, (2019. 8. 27. 인출)

Labor force participation rate, female (% of female population ages 15 +) (modeled ILO estimate), https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS?locations=CN. (2019. 9. 1. 인출)

OECD. Family data. http://www.oecd.org/social/family/database.htm. (2019. 10. 1. 인출).

The World Bank Data. fertility rate, total(births per woman). https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=CN. (2019. 11. 1. 인출)

Abstract

A Comparative Study of Low Birth Issues and Childcare Policy in East Asian Countries (Korea, China, Japan) (II)

Nam Hee Do, Jung Won Choi. Eun Young Park

Korea, China, and Japan all used to have birth control policies as multi fertility countries, but now they have commonalities facing low birth rates due to a markedly lower birth rate.

This study is the second of three consecutive years. In the first year, we looked at the macroscopic trends of the three countries in East Asia and the causes of low fertility issues. The analysis framework, which includes the pregnancy, childbirth, and childcare policies of the three countries and seeks policy implications for the three countries.

The contents of the study are as follows: First, the policy of each country is reviewed to understand the overall policy base, and the policy change of the population, social environment, and culture, and social awareness and system. Second, we take a look at the policy of cash, tax and service aspect in the major policies of pregnancy and childbirth policies by country. Third, It is focus on cash support, tax support and service support, focusing on the major policies in the country's childcare policy. Lastly, I would like to understand the issues and issues through comparative analysis of pregnancy, childbirth, and parenting policies

by country, and draw out policy implications for East Asia.

To carry out this study, we collect data related to pregnancy, childbirth and parenting policy, and previous studies on Korea, China and Japan. We researchers also have joint meetings overseas and collect information each country through experts from Japan and China, and share the contents of policy background and current status. And We have consultations and meetings for listening to the opinions of experts and academic experts who have conducted related prior research by experts. We go overseas business trips and conferences to listen to various opinions on policy stance. In addition, a policy seminar is held to invite domestic and foreign researchers to discuss policy issues and directions by country.

In doing so, we examine social contexts after 2000 for pregnancy, childbirth, and childcare policies of the three countries. Finally, this study attempted to examine the influence on the policy by presenting the satisfaction level and the degree of impact on the policy by comparing and analyzing the three policy framework.

Keyword: Policy in East Asia(Korea, China, Japan), birth, child-rearing, cash, tax, service

동아시아 국가(한·중·일)의 저출산 쟁점과
육아정책 비교 연구(II)

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

93330
9 791190 485029
ISBN 979-11-90485-02-9