

육아정책 Brief

통권 제84호 | 발행인 : 백선희 | 발행일 : 2020년 12월 31일 | 발행처 : 육아정책연구소

육아정책의 성과와 과제: 2019년 전문가·부모 조사결과를 중심으로

I. 들어가며

초저출산 시기에서 육아정책의 중요성은 더욱 커짐. 문재인 정부 출범 3년이 경과한 시점에 육아정책의 성과와 과제를 논의함.

- 2017년 5월 문재인 정부의 출범 이후 정부의 육아정책은 「일하며 아이키우기 행복한 나라」를 슬로건으로 하여 부모의 노동권과 육아권 및 아동의 행복권을 보장하는 내용을 골자로 함.
 - ▶ 일-생활 균형과 성평등, 육아지원기관의 공공성 제고와 아동중심의 정책 키워드를 기반으로 하여, 아동수당의 도입과 확대 및 국공립 인프라와 돌봄체계의 구축, 부-모 육아휴직과 가족돌봄 휴가 등의 가족 지원체계를 보강함으로써, 서비스-현금-시간 지원의 균형을 확보하고자 하는 노력을 지속함.
- 2020년은 정부 출범 이후 만 3년이 경과하는 시점으로, 주요 국정과제 추진의 성과가 드러나고, 이로써 포용적·혁신적 육아정책의 기초가 개별 가정과 육아 현장에 전달되어 그 성과가 확산되어야 하는 시기임.
 - ▶ 본고는 문재인 정부 출범 이후 만 2년이 경과한 2019년 9월 시점에 주요 통계자료와 수요자인 부모 및 전문가를 대상으로 실시한 육아분야 국정과제에 대한 성과평가를 통해, 육아와 돌봄 분야의 당면 현안을 진단하고 향후 정부 정책 추진의 방향성과 우선순위에 대한 논의를 담음.
- 육아정책을 3개 범주(저출산-교육·보육·돌봄-아동정책)로 구분하여 관련 국정과제 중 (1) 핵심과제 8개에 대한 연간 목표 대비 달성도(output), (2)세부과제 13개(표2 참조)에 대한 성과평가(outcome), (3)단기결과가 아닌 육아환경 전반에 미치는 중장기 영향(impacts)에 관한 응답을 분석함.
 - ▶ 초등 3학년 이하 자녀를 둔 전국 부모 1,013명과 육아정책분야 전문가 106명을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 기초함.

※ 본고는 육아정책연구소 일반과제인 「2018-2022 육아정책 분석과 과제(II)(최윤경·김나영·이혜민, 2019)」에 기초하여 작성됨.

II. 육아분야 국정과제 성과평가

육아정책에 대한 성과평가를 3개 범주(저출산-교육·보육·돌봄-아동 정책)로 구분하여, 달성도-성과평가-중장기 영향 분석으로 진행함.

- 첫째, 정부 국정과제 중 육아정책 분야 주요과제의 실행 목표가 제도 도입과 확대 및 인프라 구축의 양적지표로 설정되어 있음. 이에 대한 연간 목표가 달성된 가운데, '유보격차 완화'의 성과는 미달성으로 평가됨.
 - ▶ 육아지원체계의 공공성 확보는 비등하는 질적수요에 대한 충족과 추진 및 실행의 과정적 전략을 필요로 함.
 - ▶ 공적돌봄체계의 구축과 아동의 놀이/휴식 보장은 아동대상의 교육과 보육, 돌봄이 아동관점에서 분절되지 않고 일관된 기준과 연속성(continuity, transition)을 가지고 운영 및 이용되도록 할 필요가 있으며, 이는 유아교육-보육의 격차 완화와 아동중심의 커리큘럼에 관한 실질적 이행에서부터 시작됨.¹⁾

〈표1〉 육아분야 국정과제 중 핵심과제(8개) 연간목표 및 향후과제

핵심과제	2018년 실행목표	향후 과제
1. 아동수당제도 도입	• 2022년까지 만7세미만 모든 아동 대상	- 아동수당 효과 분석 - 서비스 및 시간 지원과의 정합성 제고
2. 국공립 어린이집·유치원 이용률(40%) 제고	• 2022년까지 이용률 40% 확보 • 국공립어린이집 2019년 574개 확충(28% 초과 달성) • 국공립유치원 2018년 501학급 증설, 2019년 상반기 702학급	- 지역간 격차 - 민간전환형 공공성 확보 - 양적확충과 함께 질적수요 충족 - 공-사립 상생 방안
3. 유치원-어린이집 격차 완화	• 교사 양성/자격체계 격차 완화	- 유보격차 완화 계획 수립 및 이행
4. 온종일돌봄체계 도입	• 마을돌봄과 학교돌봄: 2017년 34만명→2022년 53만명 • 아이돌봄서비스 지원 및 이용아동 확대, 품질 등 공공관리체계 강화	- 추진체계/인프라의 복잡성/산발적 특성 극복 - 접근성과 질적수요 충족
5. 일-가정 양립 일상화	• 남성육아휴직 인센티브 강화 및 육아휴직 급여 현실화(통상임금의 50%, 아빠육아휴직보너스제 등) • 육아기근로시간 단축(1시간→2시간, 근로시간 단축부여 장려금 인상등)	- 제도적 확충과 증가세에도 불구하고, 여전히 낮은 수혜율과 편중된 이용 해소 - 부(남성)의 낮은 이용률
6. 출산에 대한 사회적 책임 확립	• 산모신생아 건강관리서비스 확대(2019년부터 중위소득 100%이하) • 배우자출산휴가확대(유급10일)등	- 산후 건강관리서비스 등 공적지원확대에 따른 질 관리
7. 아동보호 종합지원체계 구축	• 2019년 아동에 대한 국가책임 확대 원년. <포용 국가 아동정책> • 인플루엔자 무료접종 확대, e아동행복지원시스템 구축 및 가정방문 • 아동보호서비스 통합 지원	- 아동권리의 실질적 제고 - 아동권리보장원 및 확대 업무 지자체 이관 등 아동보호시스템 통합 가동의 실효성
8. 유아 놀이/휴식 보장	• 유아중심 누리과정 혁신 • 교원 역량강화 • 혁신유치원 2022년 130개원까지, 방과후 놀이 유치원 50개원까지	- 유아중심 교육과정의 실현과 시간 설계는 교사 자격/교육 훈련 체계 및 유보격차 해소 이행과 함께 추진 필요

자료: 최윤경·김나영·이혜민(2019). 2018-2022 육아정책 분석과 과제(II). 육아정책연구소.

1) - OECD(2017). Starting Strong V: Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education. OECD Publishing, Paris.
- 최윤경·문무경(2020). 코로나19와 영유아 교육·보육·돌봄 대응 전략. 경제인문사회연구회 「코로나대응 협동연구-사회정책분야 중기과제」. 한국보건사회연구원.

- 둘째, 육아분야 국정과제 13개(하위과제 포함)에 대해 정부가 얼마나 잘 수행하고 있다고 생각하는지 육아정책 ‘전문가’와 수요자인 ‘부모’의 주관적 판단을 질문함.

〈표2〉 육아분야 주요 국정과제(13개) 성과평가

단위: %

육아분야 국정과제	전문가(N=106)		부모(N=1,013)		
	우수	미흡	우수	미흡	
일하며 아이 키우기 행복한 나라	6.6	16.0	18.4	41.3	
미래세대 투자를 통한 저출산 극복	1.9	20.8	8.7	21.5	
국 정 과 제	• 결혼·출산·양육 친화적인 사회시스템으로 전환	4.7	18.9	13.2	17.8
	• 강력한 저출산대책 추진을 위한 컨트롤타워 기능 강화	0.9	22.6	5.8	17.7
	유아에서 대학까지 교육의 공공성 강화	29.2	15.1	23.0	12.5
	교육의 희망사다리 복원	7.5	21.7	5.5	5.1
	아동 청소년의 안전하고 건강한 성장	8.5	9.4	13.9	10.2
	다양한 가족 지원 서비스 확대 (한부모가족 아동양육비 지원 등)	27.4	0.9	24.4	2.2
	실질적 성평등 사회 실현	11.3	10.4	7.1	10.1
복 합 혁 신 과 제	• 아동·가족에 대한 사회적지지 및 투자 강화	21.7	2.8	17.3	3.8
	• 공공성 높은 온종일 돌봄 실현	25.5	2.8	14.0	5.7
	• 일·가정 양립 일상화	11.3	12.3	9.6	13.4
	• 자녀와 부모 모두 행복한 교육	4.7	20.8	7.5	7.6

주: 1) 실행 우수/실행 미흡한 과제에 대한 1+2순위 응답 비율임.

2) 은 과제 하위 목표/내용을 의미함.

자료: 1) 문재인정부 100대 국정과제 및 4대 복합·혁신과제 중 육아분야 과제를 추림.

2) 최윤경·김나영·이혜민(2019). 2018-2022 육아정책 분석과 과제(II). 육아정책연구소. pp.110, 148의 표를 재구성함.

- ‘전문가’의 경우 육아정책이 궁극적으로 추구하는 상위 목적에 해당하는 ‘일하며 아이 키우기 행복한 나라’의 중요도를 가장 높게 평가하였으며, 실행 측면에서 ‘잘하고 있다’ 40.6%, ‘못하고 있다’ 39.6%로, 7점 평균 4점의 ‘보통’ 수준으로 평가함.2)
 - ▶ (성과 우수) 교육의 공공성 강화, 다양한 가족지원 서비스 확대, 온종일돌봄체계 구축, 아동·가족에 대한 사회적지지 및 투자에 대한 긍정 평가가 우세함.
 - 세부과제로는 ‘아동수당의 도입과 연령 확대’, ‘국공립 유치원·어린이집 이용률 제고’가 각 25.5%, 20.8%로 가장 높게 나타남(1+2순위 중복응답 기준). 그 다음으로 ‘놀이중심의 누리과정 개편’, ‘의료비 지원 강화’, ‘배우자 출산휴가 확대’, ‘육아기 근로시간 단축’, ‘보육지원체계 개편’의 순으로 나타남.
 - ▶ (성과 미흡) 강력한 저출산 대응 컨트롤타워 기능 강화, 교육의 희망사다리 복원, 자녀와 부모 모두 행복한 교육, 미래세대 투자를 통한 저출산 극복의 순으로 나타남.
 - 세부과제 평가에서도 ‘저출산 패러다임 전환: 출산율 제고에서 삶의 질 제고’의 성과가 미흡한 과제로 응답되었으며, 그 다음으로 ‘아동의 웰빙/행복’, ‘유치원-어린이집 격차 완화’, ‘부모의 육아행복감’의 순으로 나타남.

2) 최윤경·김나영·이혜민(2019). 2018-2022 육아정책 분석과 과제(II). 육아정책연구소. pp.108-119.

- ▶ ‘교육의 공공성 강화’를 위한 관련 정책의 추진과 실행이 높게 평가된 가운데, ‘교육의 희망사다리 복원’과 ‘자녀와 부모 모두 행복한 교육’에 대한 추진은 전문가집단에서 상대적으로 미흡한 것으로 응답됨.
- ‘부모’의 경우 육아정책의 상위 목적인 ‘일하며 아이 키우기 행복한 나라’에 대해 긍-부정의 평가가 공존하는 가운데, 우수보다 미흡하다는 평가가 많음.³⁾
 - ▶ (성과 우수) 다양한 가족지원 서비스 확대, 교육의 공공성 강화, 일하며 아이 키우기 행복한 나라, 아동·가족에 대한 사회적지지 및 투자에 대한 긍정 평가가 우세함.
 - 세부과제로는 ‘아동수당의 도입과 연령 확대’, ‘의료비 지원 강화’, ‘기타지원(산모신생아 건강관리, 난임, 다자녀지원 등) 확대’, ‘놀이중심 누리과정 개편’, ‘국공립 유치원·어린이집 이용률 제고’ 및 ‘질 강화’, ‘아버지 양육 참여’로 나타남.
 - ▶ (성과 미흡) 일하며 아이 키우기 행복한 나라, 미래세대 투자를 통한 저출산 극복, 결혼·출산·양육 친화적인 사회시스템으로 전환, 강력한 저출산 대응 컨트롤타워 기능 강화의 순으로 미흡한 과제로 응답됨.
 - 세부과제로는 ‘저출산 패러다임 전환’, ‘부모의 노동권-육아권 보장’, ‘취학전 출발선 평등’, ‘믿고 맡길 수 있는 보육·돌봄 서비스’, ‘부모의 육아행복감’, ‘요보호아동 보호 체계’가 미흡한 것으로 나타남.
 - ▶ ‘저출산극복’과 ‘결혼·출산·양육 친화적인 사회시스템 전환’이 미흡한 과제로 응답됨에 따라, 공공성의 제고와 지원체계의 확대에도 불구하고 결혼에서 출산·양육으로 이어지는 육아친화적인 기제가 제대로 작동하지 않는 것으로 사료됨.

III. 육아정책의 중장기 영향 분석

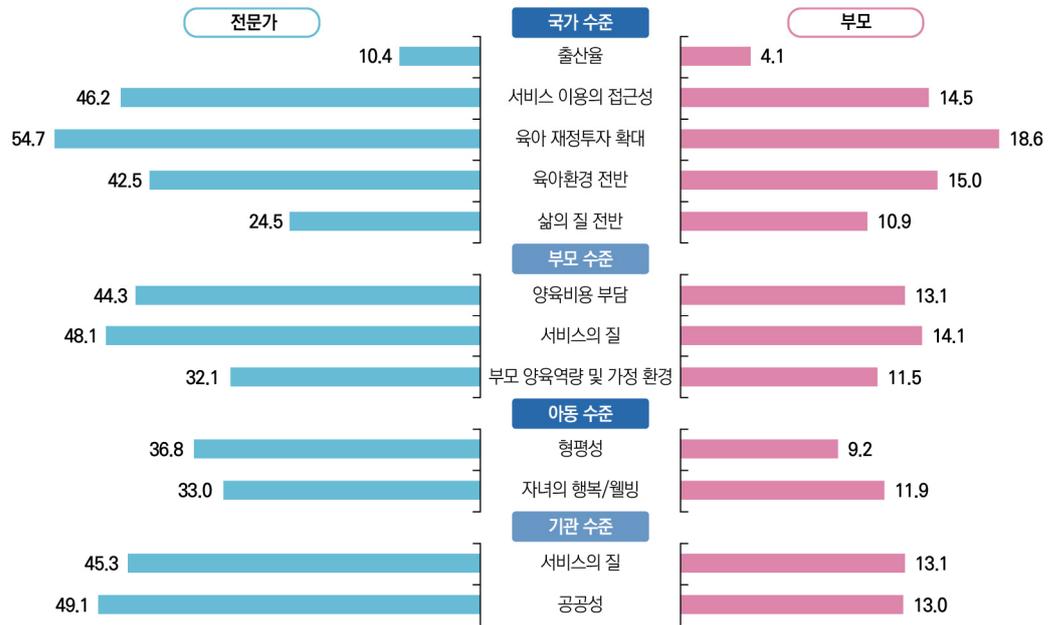
2019년 9월 시점, 현재의 육아 환경에 대해 질문한 결과, 출산율과 삶의 질 전반, 부모의 양육 역량과 가정환경, 아동관점의 형평성과 자녀의 행복/웰빙에서 상대적으로 저조하게 응답됨.

- 정책성과의 최종 지표는 현재의 육아환경 전반에 대한 평가라 할 수 있음. 주요 정책이 미치는 중장기 영향 평가를 위해, 육아환경의 <현재수준>을 국가-부모-아동-기관에 관한 보편적 육아 지표를 중심으로 살펴봄.
- 국가수준에서 이루어지는 육아에 대한 ‘재정투자의 확대’와 ‘육아환경 전반’에 대한 만족도, ‘서비스 이용 접근성’과 기관에서 제공하는 ‘서비스의 질’과 ‘공공성’, 그리고 ‘양육비용 부담 완화’에 대한 평가에서 긍정응답이 상대적으로 많음.
 - ▶ 전문가와 부모 공통적으로 ‘출산율’에 대한 평가가 가장 저조하고, ‘삶의 질 전반’과 ‘부모 양육역량과 가정환경’, 아동관점의 ‘형평성’과 ‘자녀의 행복/웰빙’에 대해 긍정응답이 적음.
 - 서비스 제공과 질 관리, 교육·보육과정 위주로 이루어진 그간의 육아정책 추진이 반영된 것으로 보임. 삶의 질과 육아행복 및 아동의 웰빙, 형평성을 육아정책의 주요 과제로 제시함.
 - 전문가와 부모의 응답률에 차이가 있으나, 긍정응답의 경향은 큰 차이를 보이지 않음.

3) 최윤경·김나영·이혜민(2019). 2018-2022 육아정책 분석과 과제(II). 육아정책연구소. pp.148-151.

[그림1] 육아정책의 중장기영향 분석-육아환경의 현재수준 평가

단위: %



주: 1) 부모조사는 5점 척도에 표기한 긍정응답(4+5), 전문가조사는 7점 척도에 표기한 긍정응답(5+6+7) 합산 비율임.

2) 조사대상에 따른 응답척도의 차이로 부모-전문가 응답률 비교에 제한이 있음.

자료: 최윤경·김나영·이혜민(2019). 2018-2022 육아정책 분석과 과제(II). 육아정책연구소. pp.124, 153의 표를 재구성함.

IV. 향후 육아정책의 우선 과제

육아정책에서 저출산 대응의 패러다임 전환, 즉 삶의 질을 반영한 구체적 실행계획과 로드맵 설정이 필요함. 양적지표의 달성뿐만 아니라 정책 이행의 과정적 전략과 질적 수요에의 충족이 요구됨.

- 국정과제 성과평가에 대한 의견조사 결과는 다음의 시사점을 가짐.
 - ▶ 제도의 도입과 인프라 확대를 위해 설정한 실행 계획이 달성되어도, 현장 및 부모가 체감하는 제도 도입과 육아지원의 기반 확대가 갖는 의미와 이에 대한 성과평가는 다르게 나타남.
 - 개별 가정의 자녀양육과 돌봄에 미치는 영향을 파악하고, 육아환경 전반에 대한 부모와 현장의 체감을 고려하는 성과평가 및 정책 이행과정이 요구됨.
 - ▶ ‘저출산 극복’과 ‘컨트롤타워 기능’에 대해서는 전문가/부모 모두 <실행 미흡 과제>로 응답함으로써, 삶의 질로의 패러다임 전환을 정책적으로 어떻게 구현하여 실행할 것인가에 대한 이행 전략이 요구됨.
 - ▶ 전문가의 경우 ‘온종일돌봄체계 구축’에 대해 실행 우수과제로 평가한 반면, ‘자녀와 부모 모두 행복한 교육’과 ‘교육의 희망사다리 복원’에 대해서는 미흡과제로 응답함. 교육정책의 성과가 공공성 확대의 양적지표 외 질적·과정적 측면(교육의 희망사다리 복원, 자녀·부모 모두 행복한 교육)을 보강할 필요가 있음.
 - ▶ 부모조사에서도 ‘교육의 공공성 강화’에 대한 긍정응답에도 불구하고 ‘출발선 평등’과 ‘요보호아동 보호체계’에 대한 성과가 미흡한 것으로 응답됨에 따라, 육아정책의 ‘형평성’과 ‘포용적 전략’에 대한 제고가 요구됨.

- 육아정책의 향후 우선 과제와 전략을 제시하면 다음과 같음.
 - ▶ 시간지원의 실행력 강화(시간지원 수혜대상 확대 및 사각지대 보완) 지속
 - ▶ 현금지원의 면밀한 효과성 검증과 현금-서비스-시간 지원 간 연계가 체계적으로 확보된 설계
 - ▶ (취학전 영유아기 대비) 초등 시기 다양한 육아지원의 수요 충족과 양질의 우수한 프로그램 및 환경 공급에 대한 질적 수요 충족
 - ▶ 미래세대의 가치와 지향을 적극적으로 반영한 육아정책의 어젠다(예: 아동중심, 교사전문성) 전환과 실행 전략 필요
 - ▶ 지역간 격차, 사교육 이용, 인프라 문제 등 포용정책의 성과 제고를 위한 육아지원의 정책 대상 확대와 목표 설정

최윤경 연구위원 ykchoi@kicce.re.kr