

육아지원

A Study on the Policy for Supporting Child Care and Education in Korea

이옥(Ock Rhee)¹⁾

공인숙(In Sook Kong)²⁾

ABSTRACT

The purpose of this study is to review the characteristics of the policy for supporting child care and education in Korea. In order to suggest the theoretical and practical issues for child care and education policy, it is necessary to evaluate the existing policies. Based on the review of the literature, the legal system, and the policy, the child care support system in Korea is evaluated to be fragmentary and inconsistent. And Korean child care policy is a mixture of the conservative and the liberal one. In order to meet the needs of the family and children of Korea, more progress approach to child care policy is needed. The suggestions of this study are to have Korean government give more weight on societal care of children, introduce children's allowance, integrating child care and education system and developing policy monitoring systems in Korea.

Key Words : 육아지원(supporting child care) 육아정책(child care policy) 한국육아정책(Korea's child care policy).

아동학 분야의 학문적인 연구와 회원 상호간의 전문적 지식 교류 및 친목을 통하여 아동학 발전에 기여할 목적으로 한국아동학회가 창립된 지 30주년을 맞았다. 이를 계기로 우리나라의 아동학 연구 영역 중 육아지원 분야의 현황과 정책적 이슈, 연구의 쟁점들을 조명해 보는 것은, 이

후 육아지원 분야의 연구와 정책의 지향점을 제시한다는 점에서 의의가 있을 것이다. 이를 위해 본 연구에서 다루어지는 육아지원 정책 논의의 배경과 주요 개념, 논의의 범위를 우선 제시하고자 한다.

육아는 전통적으로 가족의 책임으로 간주되었

¹⁾ 덕성여자대학교 아동가족학과 교수

²⁾ 순천대학교 사회복지학부 교수

Corresponding Author : In Sook Kong, Division of Social Welfare and Consumer Science, Sunchon National 413 Jungangro, Sunchon 540-742, Korea
E-mail : iskong@sunchon.ac.kr

다. 육아를 담당하는 가족을 지원해야 할 필요성은 노동시장의 변화, 여성교육의 증진, 여권의 신장과 인구구조의 변화 등, 급격한 사회 변화 때문에 강조되어 왔다. 산업사회를 일찍 경험한 서유럽 국가와 여성 노동력 활용이 절실하며 그에 따른 저출산 현상으로 인한 인구구조의 변화를 위기로 인식한 국가일수록 정부의 육아지원 은 매우 중요한 정책이 되었다(Sawhill, 2003).

우리나라 역시 여성의 지위향상과 노동시장 참여율의 증가는 저출산·고령화 추세를 급격하게 이끈 요인이 되었으며 정부 차원의 육아지원 정책을 도입하는 계기가 되었다. 비교적 최근의 자료(Choi, 2005; 통계청, 2005)에 의하면 우리나라 여성의 합계출산율은 1970년 이래 해마다 감소하여 2008년의 출생 통계에 따르면 현재 1.19 명으로 나타났다. 이는 OECD 국가 중에서는 물론 통계가 가능한 국가 가운데서도 세계 최 하위 권에 속하는 출산율이다. 급속히 고령사회로 진입하고 있으며 그에 따른 사회적 비용이 급속히 증가할 것임을 예상케 한다. 세계 최저권의 출산율을 높이기 위해 사회, 경제 정책적 투자로서 육아지원이 긴요해진 것이다.

다음으로, 여성 노동 인구의 증가에 따른 육아 지원의 필요성과 경제 활성화 차원에서 유휴 여성 인력을 사용하려는 정부의 정책적 개입의 필요성 측면에서 육아지원의 중요성이 강조되고 있다. 여성의 학력 상향화와 그에 따른 노동시장 참여 증대로 인해 가정에서의 자녀양육이 어려워지므로 여성 노동력의 활용을 위해 육아를 정책적으로 뒷받침해야 한다. 취업모의 노동이 생애노동으로 유지되지 못하고 M자형의 곡선¹⁾으

1) 여성취업의 M자형 곡선은, 결혼 및 출산 직전까지 여성의 취업률이 증가하다가 출산과 더불어 육아기간에는 현격히 감소하며, 중년기 이후 다시 재취업하는 현상을 나타내고 있다.

로 나타내는 정도가 심한 우리나라의 경우, 육아 지원 정책의 당위성을 지니게 되는 것이다(고령화및미래사회위원회, 2004; 2005).

한편, 육아지원 정책이 국가적 노동력 증대의 필요성 때문에 여성 노동시장 참여를 격려하기 위해서나, 고령 사회 진입에 따른 저출산 문제를 해결하기 위한 측면보다는 아동의 보호받을 권리와 교육받을 권리를 보장해 주는 것과 관련하여 논의되어야 한다는 입장이 있다(이옥, 2004). 즉 아동은 출발점에서 형평성을 이룩하기 위해 자신 또는 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 출신, 재산, 태어난 곳 등 어떠한 종류의 차별을 받지 않고 양육과 교육 받을 권리가 있다는 관점에서 육아지원의 필요성이 강조되고 있는 것이다(강남식 외, 2003). 이런 측면에서 육아지원 정책은 아동에게는 건강하게 양육 받고 교육받을 권리를 보장하는 것이며 동시에 부모에게는 노동권의 확보와 양육의 권리를 동시에 보장하는 것이 되어야 할 것이다.

육아지원은 사회적으로 빈곤문제의 한 대책으로서도 그 의미도 크다. 이는 각국의 정부 정책의 소득이전 정책 효과를 비교한 <그림 1>에서 제시된 바와 같이 정부가 육아지원 정책을 적극 실시한 나라에서 빈곤의 완화 효과가 더욱 크게 나타난다는 것이다. 또한 재정투자가 생애 초기에 투자되었을 때의 효과가 차후 사회적 비용 차원에서 다른 시기의 재정적 지원보다 더욱 큰 효과를 낳는다는 연구 결과(Cunha et al, 2005; Sawhill, 2003; Cancian, 2002) 에서도 정부의 육아지원 효과가 빈곤 아동의 대책으로서도 유효함을 알 수 있다(<그림 2> 참조).

지난 수십년 간의 아동발달 관련 연구 결과를 통해서도 발달에 영향을 미치는 거시체계로서 정책의 영향력을 인식하게 된 것도 육아지원에 관한 정부의 역할을 강조하게 된 주요 이유일 것

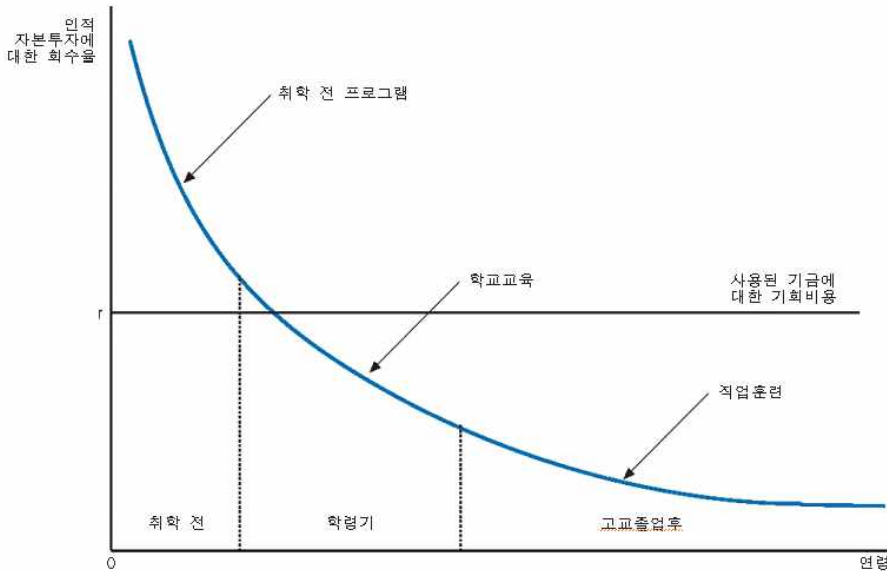


<그림 1> 사회적 이전이 아동빈곤에 미치는 영향
출처 : OECD (2006). Starting Strong II.

이다. 주지하듯이 Bronfenbrenner로 대표되는 생태학적 접근은 기존에 아동 자체에 관심을 두었던 아동학 연구의 초점을 아동 외부의 환경, 특히 거시체계인 정책, 법, 문화와 관련된 부분으로 돌리게 되었으며(Berk, 2007), 이는 아동의 빈

곤 문제 등과 연결하여 거시체계로서의 아동지원 정책의 영향에 대한 관심과 관련 연구가 증대되는 계기가 되었다.

육아지원의 개념은 두 가지로 정의될 수 있을 것이다. 하나는 협의의 육아지원 개념으로 학령



<그림 2> 전 생애동안 투자가 동일하게 이루어졌을 때, 인적 자본 투자에 대한 회수율
출처 : Cunha et al. (2005). Interpreting the evidence on life cycle skill formation.

전기 아동, 즉 영유아에 대한 교육과 보육을 지원하는 정책을 일컫는다. 우리나라 정부가 2004년부터 공식적으로 채택하여 사용하고 있는 개념이다(고령화및미래사회위원회, 2004, 2005). 이와 달리 광의의 육아지원 개념은 영유아를 포함, 18세 미만의 아동에 대한 양육과 아동, 발달을 지원하는 교육과 복지 영역의 중앙정부와 지방자치단체의 정책을 모두 포함하는 것이라고 하겠다.

본 연구에서는 첫째, 육아지원정책의 현황을 고찰하는데 있어서 우리나라의 중앙 정부 차원의 정책을 중심으로 영유아교육, 보육, 및 아동복지와 관련된 내용을 다루고자 한다. 이를 위하여 육아지원 관련법과 제도를 검토하고, 재정 투자가 상대적으로 많이 이루어진 정책 영역을 중심으로 아동양육 지원 관련 세부 정책 사업들을 고찰할 것이다. 이어서 육아 지원 연구의 쟁점과 연구 관련 이슈에 대하여 논의하고, 결론적으로 육아지원 정책과 관련된 주요 쟁점들을 검토하고자 한다.

I. 현 황

1. 법적 제도적 측면에서의 육아지원 현황

육아지원 관련 법령은 정책의 기본 방향과 내용을 담고 있다. 우리나라의 육아지원 관련 법령은 아동교육·보육관련 법령과 기타 육아지원 관련 법령으로 구성된다. 전자는 아동의 교육·보육을 위해 제도화된 대표적인 육아지원 기관인 유치원과 보육시설 관련 내용을 규정하기 위해 제정된 법령이며 후자는 아동의 부모나 가족, 기타 보호인 또는 보호기관의 육아지원을 위해 제정된 법령들이다(육아정책개발센터, 2008a).

아동교육과 보육 관련 주요 법령으로는 교육법, 아동복지법, 영유아보육법, 유아교육법과 시행령이 있다. 기타 육아지원 법령으로는 남녀고용평등법, 여성농어업인육성법, 한부모가족지원법, 가족친화사회환경의 조성 촉진에 관한 법률과 시행령 등이 대표적인 법령이다.

우리나라의 우리나라 육아지원 관련법의 현황은 수혜자의 욕구를 충족하기 보다는 정치적, 사회적 변화나 이해 당사자 간의 조정에서 따른 결정이 많았던 것이 사실이다. 예를 들어, 1982년에 제정된 유아교육진흥법에 의해, 60년대 이후 아동복지법에 근거하여 설립 운영되던 어린이집은 흡수, 통합되어 새마을 유아원으로 만들어졌다. 그러나 유아교육진흥법은 수업 시간의 제한으로 농번기 육아지원에 도움이 되지 못하거나, 주무부서가 내무부가 되는 등 육아지원의 시행부서가 비체계적이며 시행 상 비실효적인 내용이 많았다. 2009년 현재 논의되고 있는 아동·청소년 관련 법 개정 역시 아동학을 포함한 학계에서의 아동과 청소년에 대한 개념 정의상 비논리적인 아동·청소년이란 용어를 법적으로 사용하려는 불합리성을 보이는 것도 그 예일 것이다.

3세 미만 자녀 양육을 지원하는 정책으로서 이미 여러 나라에서는 육아휴직 제도를 수립, 시행하고 있다. 특히 육아휴직 제도는 모성권과 아동보호권을 동시에 보장하는 제도로서, 충분한 육아휴직 권리의 보장은 많은 나라에서 중요한 정책목표가 되고 있으며 그 효과 또한 입증되고 있다(<그림 3> 참조). 우리나라는 ‘육아휴직’ 제도의 근거를 담고 있는 법으로서 남녀고용평등법이 있다. 남녀고용평등법에 의하면 아버지나 어머니가 받을 수 있도록 하되, 1년 이내로 한정되어 있으며 유급으로 명문화되어 있으나 월 40~50만원 정도에 그쳐 실제적 도움이 되기에는 매우 미흡한 수준이다. 따라서 육아휴직 제도를



<그림 3> 육아휴직규정의 효과성

주 : 육아휴직효과성의 정도는 육아휴직기간에 급여수준에 의한 가중치를 부여하여 계산됨.

육아 휴직 효과성 = [(출산휴가 주수 - 14주) * 대체급여수준%] + (전체 육아휴직주수 * 대체급 여수준%).

1. Cleveland and Krashinsky (2003)의 연구에서 가져온 자료임.

출처 : Deven and Moss (2005); Platenga and Siegel(2004).

보다 진보적으로 확대 하는 방향으로 시급히 개선하고, 부모가 평등하게 육아휴직을 받도록 관련 법령이 정비되어야 하는 상황이다.

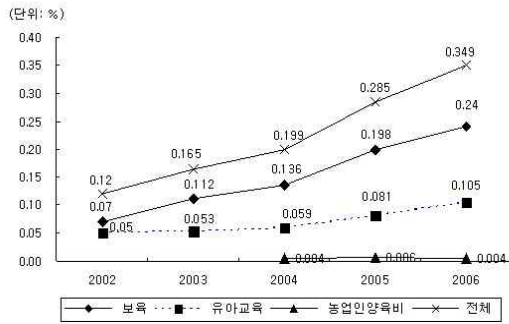
또한 우리나라 육아지원 제도에서 미흡한 부분으로 아동수당 제도를 들 수 있다. 우리나라에는 보편적 아동수당제도가 도입되어 있지 않다. 다만 영유아보육과 유아교육 기관을 이용하지 않는 저소득층 일부 영아를 대상으로 한 양육 수당이 2009년부터 시행 중일 뿐이다. 아동 수당제도는 아동양육비의 보조적 급여를 통하여 아동의 최저 생활을 보장하고 가정의 육아를 지원한다는 사회보장정책 차원에서 출발하였다. 이 제도는 아동양육비용을 전적으로 부모에게 부담시키는 것이 아닌 사회적 양육의 관점을 제시하는 것(도미향 외, 2006)이라는 점에서 의미가 크다.

일반적으로 OECD국가들은 조세방식의 아동(가족)급여 혹은 아동(가족)수당 제도를 갖추고 있어 보편적인 육아지원을 위한 기반을 마련했다고 볼 수 있다. 본래 아동수당은 일정한 연령 이하의 아동이 있는 모든 가족에게 지급되는 급

여이지만 대개는 자녀의 연령, 자녀 수, 장애 정도나 부모의 소득과 같은 자격기준을 두고 있다. 현재 우리나라의 대기업 직원과 공무원에게 지급하는 가족수당은 가계보조수당으로 임금의 일부분으로 간주되어 실시되고 있으나 그 액수가 적고 보편적이지 않기 때문에 역진적 소득재분배를 초래할 우려가 있다. 따라서 아동, 가족복지 측면이나 인구정책적 측면 모두에서 아동 수당 제도의 도입이 시급하다.

2. 재정투자로 보는 육아지원 현황

한 나라의 육아지원 수준은 GDP 대비 육아지원 예산의 비율로 평가된다. 우리나라의 경우는 <그림 4>에서 보듯이 2006년 현재 보육 예산의 GDP 대비 비율은 0.24%, 유아교육 예산은 0.10%로, 전체 육아지원 예산의 GDP 대비 비율은 0.349%이다. 이는 2004년 OECD 국가의 GDP 대비 육아지원 예산의 평균 비율이 0.5%인 것과 비교해도 절대적으로 낮은 수준이다. 그러나 이 정도의



<그림 4> 육아지원 예산의 GDP 대비 비율

수준도 2002년의 우리나라의 육아지원 예산이 GDP의 0.12%인 것과 비교하면 약 3배 가까이 상승한 것이다. 즉 우리나라의 육아지원 재정 규모는 절대적인 수준에서는 아직 미흡하지만 연차별 보육예산의 상승이 가져온 GDP 대비 육아지원예산 비율은 상승하고 있다고 하겠다(육아정책개발센터, 2007b; 2007d; 이옥, 2006 재인용).

다음으로 2008년을 기준으로 중앙정부의 각 부처와 지방자치단체의 육아지원 내용을 검토해보면, 보건복지가족부는 영유아 건강검진 확대 등의 건강 서비스를 제공하거나 지역아동센터 확충 및 아동복지교사 지원, 희망스타트 사업 등에 3,172억 원을 책정하여 2007년에 비해 38.3%를 증가시키고 있다. 또한 차등보육료 지원, 만 5세아 무상보육료 지원 등의 사업에 23,529억 원을 책정하여 31.7%가 증액되었고, 노동부의 경우는 산전후휴가 급여 확대, 육아휴직 활성화 등에 2,447억원으로 18.7% 증액을 하고 있다. 교육과학기술부는 만 5세아 무상교육비 지원, 저소득층을 위한 바우처 제도 도입 등을 위해 7,900억원을 책정하여 2007년 대비 21.3%를 증액하였다(저출산고령사회위원회, 2008). 전반적으로 육아지원에 대한 재정투자가 증가하고 있음을 알 수 있다.

16개 시도를 중심으로 지방자치단체별 육아

지원 실태와 효과를 분석한 결과 국비와 지방비의 예산 부담 비율은 보육예산이 2008년 1 : 1.4이며 유아교육 예산은 2008년 유아교육 지방이양으로 대부분의 예산이 지방비로 이루어져 있다. 즉 지방자치단체는 전체 보육 예산의 58%를 분담하며, 지방정부 특수 시책에 투입되는 예산도 지방자치단체 별로 10억에서 1,400억까지로 편차가 심하다(유희정, 이경숙, 최진, 2008). 소위 육아정책 선진 국가들은 점차 지방자치단체의 육아지원 재정이 증가하고 있는 추세를 보이고 있다. 우리나라의 육아지원도 지자체별 육아지원 재정의 증가가 예상되지만 일부 재정자립도가 낮은 지자체의 경우 중앙정부의 재정지원이 당분간 필요한 실정이다.

3. 육아지원 정책사업 주요 프로그램과 인프라

우리나라의 육아지원 정책 프로그램은 세 가지 정도로 정리할 수 있다. 첫째, 출산장려를 위해서 가임기 여성과 임산부에 대한 지원, 모성 및 영유아 건강관리, 다자녀 가정에 대한 지원이 있다. 구체적으로 모성·영유아 보건 전담 센터의 설치, 불임부부 시험관 아기 시술 비용 지원, 출산 전 진료비 지원, 산모도우미 서비스 제공, 다자녀 추가 공제제도 등이 해당된다.

둘째, 자녀양육비용을 덜어주기 위한 프로그램이다. 이를 위해 어린이집과 유치원 이용 아동을 대상으로 하는 차등 보육·교육비 지원이나 만 5세아 무상보육·교육비 지원 등이 이루어지고 있다. 그 외에도 건강가정지원센터를 통해 아이돌보미를 양성하여 가정으로 파견하고 있으며, 2009년에는 학습돌보미도 양성하고 있다. 또한 학령기 아동을 대상으로는 방과후 학교를 확대하고 있다.

취약 계층의 육아지원과 관련해서는 Head Start

를 모델로 한 We Start 사업과 Dream Start 사업이 시행되고 있다. We Start사업은 Welfare의 W와 Education의 E의 영문 머리글자를 딴 것으로 0~12세의 저소득층 아동을 대상으로 교육/보육, 보건, 복지 서비스를 통합적으로 제공하는 것으로 민간에서 시작된 운동을 기반으로 한다. Dream Start 역시 We Start와 유사하게 취약지역에 거주하는 저소득층 임산부와 12세 이하 아동을 대상으로 아동의 전인적 발달을 지원하고 가족기능을 회복시켜 공평한 양육여건을 보장하는 프로그램으로 구성되어 있다. 즉 Dream Start와 We Start는 복지 서비스 제공 주체는 공적 영역과 사적 영역으로 차이가 있으나 추구하는 목적이나 서비스 내용에서는 거의 동일하다. Dream Start는 2007년에 전국 16개 시범 지역에서 실시되어, 2008년에는 32개 지역으로 확대되었다. We Start는 2004년 경기도에서 3개 마을로 시작한 이래 2009년 5월 현재 전국에 23개 마을과 3곳의 이동복지센터를 운영하고 있다. 그 외에도 저소득층 아동을 위한 지역아동센터 사업이 증가되고 있으며, 특히 2009년은 처음으로 지역아동센터 평가 사업이 실시되고 있어서 질적인 관리에 대한 관심도 나타나고 있다.

육아지원을 위한 연구 인프라도 최근 들어 정책적 관심 속에 설립, 운영되고 있다. 국책 연구기관으로서 육아정책개발센터는 주로 육아관련 현안 및 정책 방안 연구와 육아지원 프로그램 및 교재 개발, 육아지원 인력의 자격 제도의 관리 및 교육, 훈련 등의 기능을 담당하고 있다. 서울특별시를 시작으로 지방자치단체의 유아교육진흥원이 최근 설립되기 시작하고 있으며, 영유아 보육에 대한 정보 제공과 상담을 주로 담당하는 보육정보센터가 중앙과 각 시도에 설치, 운영되고 있다. 그 외에 주로 잔여적 형태로 이루어지는 아동복지사업으로는 아동단기보호시

설, 아동상담소, 아동복지관 등과 학대아동의 보호 및 아동학대예방사업을 위한 아동보호전문기관이 있다.

셋째, 일과 가정의 양립을 위한 지원 정책 프로그램을 들 수 있다. 즉 산전후 휴가와 배우자출산간호휴가, 육아휴직제도가 대표적이다. 또한 가족친화적 직장 문화를 활성화하기 위하여 가족친화적 기업 경영 모델을 개발하거나, 가족친화적 교육프로그램을 개발, 보급하며 가족친화적 기업 인증제 등이 실시되고 있다. 2008년의 경우에는 건강보험심사평가원 등 14개 기업이 가족친화 우수 기업 인증을 획득 한 바 있다.

II. 연구쟁점

우선, 지금까지의 육아지원정책 연구와 관련된 문제를 지적할 수 있다. 우리나라에서 보고되고 있는 육아지원 관련 연구들은 주로 외국의 육아지원 정책의 소개와 우리나라 육아지원 현황 등을 소개하는 수준에 그치는 경우가 많다. 육아지원 정책이나 현황은 그 나라가 처한 사회문화적 상황이나 이념적 지향성을 반영하고 있으므로 우리나라와는 부합하지 않는 상황에 있는 외국 정책을 그대로 적용하기는 어렵다. 적용이 되더라도 정책적 효과를 거두지는 확신할 수 없다. 따라서 해당 국가들의 사회적, 역사적 맥락을 고려한 정책 분석 연구와 우리나라의 사회, 정치, 경제적 맥락을 고려하여 적용해 보려는 연구가 추진되어야 할 것이다.

둘째, 육아지원 관련 자료의 축적이 체계적으로 이루어질 필요성이 있다. 예를 들어 육아정책개발센터(2008a; 2008b)에서는 1949년~2008년 사이에 발간된 정부문헌 자료와 1990년~

2008년간의 주요 일간지 신문기사, 1989년~2008년 사이에 발표된 학위논문과 학술대회 자료집 등을 정리해서 한국의 육아정책 백서를 발간한 바 있다. 이러한 노력에 따라 정책 자료의 체계적인 축적이 향후 가시화되리라 여겨진다. 그 외에도 한국의 아동발달과 교육에 대한 장기적 실증 자료 수집을 위한 한국아동패널 연구도 이루어지고 있어 효율적 육아지원 프로그램의 결정시 중요한 데이터를 제공할 수 있는 기초를 마련해나가고 있다. 한국아동패널은 2008년도에 신생아 가구를 추출하여 패널로 구축하고 1차년도 조사를 실시하여 보고서를 발간하였다(신나리·안재진·이정림·송신연·김영원, 2008). 여러 연구자에 의해 단편적인 연구가 이루어지고 그 자료가 사장되거나 일회성으로 그치는 것을 지양하고 관련 자료를 장기적으로 추적하여 축적함으로써 보다 체계적인 육아지원 연구가 시행되는 계기가 되고 있는 것이다. 육아지원 정책의 효과성을 입증하기 위해서는 육아지원 정책이 아동발달에 미치는 영향에 관한 연구가 과학적 설계를 거쳐 중단적으로 수행되어야 할 것이다. 이런 연구를 통해 육아 지원에 대한 정책적 투자의 과학적 근거가 제공될 수 있을 것이다.

셋째, 육아지원 정책에 대한 모니터링을 다루는 연구가 필요하다. 현재 우리나라의 육아지원 사업이나 프로그램은 주로 일회성이나 분절적으로 제공되며, 사업 시행 후의 성과 등에 관한 모니터링은 거의 이루어지지 않고 있다. 따라서 육아지원과 관련되어 있는 국내의 공적 영역과 민간 영역의 기관들에 대한 평가와 모니터링이 효과적으로 이루어 질 수 있는 방안에 관한 연구가 필요하다. 이를 바탕으로 궁극적으로 육아지원 정책 자체에 대한 성과를 분석하는 방안을 연구하는 것도 가능해 질 것이다.

마지막으로 육아지원 연구를 보다 정교화 하여, 아동의 연령에 따라 가장 적합한 육아지원 방안을 제시하는 연구가 필요하다. 예를 들어서 0세 영아의 경우 보육시설에서의 육아가 보다 적합한지? 아니면 영아의 부모가 육아 휴직 등을 통해 영아를 직접 양육하는 것이 보다 적합한지? 와 같은 연구가 필요할 것이다. 이 경우 후자가 영아 발달에 미치는 효과성이나 만족도가 더 높게 나온다면, 이 연구는 육아 휴직 제도를 확대하는 것이 0세 영아를 위한 육아지원 정책이 되어야 한다는 것의 근거가 될 수 있을 것이다.

III 실제적, 정책적 이슈

정책은 사회문제를 해결하거나 공익을 달성하기 위한 것이므로, 국가의 이념적 지향성이나 실제적 문제에 의해 영향을 받는다. 따라서 육아지원 정책의 주요 쟁점 역시 이념적 지향성과 육아지원 관련 실제 문제에 대한 것이 중심이 된다. 우선 육아지원 정책결정에 있어 수혜자와 수혜자 자격 조건과 관련하여 선별주의와 보편주의 관점이 있다. 즉 장애아동이나 빈곤 가정에 대해 우선적인 육아지원을 펴는 선별적 정책을 우선할 것인지? 아니면 모든 가정이나 아동을 대상으로 하는 보편적 포괄적 육아지원정책에 우선순위를 둘 것인가 하는 것이다. 이는 복지서비스 제공에 있어서 국가의 역할 범위에 대한 해묵은 정책적 쟁점이다. 현재 우리나라의 육아지원 정책은 앞에서 살펴보았듯이 잔여적, 위기관리 개념에서 벗어나지 못하는 정책으로 선별적 입장이 우세하다.

육아지원정책 대상 관련 이슈에 비하여 최근 쟁점이 되고 있는 부분은, 전달체계와 관련된 것

이다. 육아지원 기관이나 시설을 통한 지원을 할 것인지, 아니면 부모나 대상 아동에게 직접 지원을 할 것인가 하는 문제이다. 그동안 정부는 극히 부분적으로 아동에게 직접지원을 하면서 전반적으로는 시설지원 형태를 포함한 간접지원 형태를 취하여 왔다. 그러나 최근 들어 바우처를 통한 복지지원 방식을 확대해가고 있다. 육아지원 부분에서는 2009년 하반기부터 이용자 전자카드 제도를 시행하고, 양육수당을 지원하는 등 직접 지원 방식의 확대를 꾀하고 있다. 보육이나 유아교육과 같은 기관이용을 하는 아동에게 바우처로 지원하는 경우에 부모의 선택 범위를 넓히고, 기관(시설)간 경쟁을 통해 서비스의 질을 개선할 수 있다고 보는 것이다. 그러나 이는 부모가 올바른 자녀관이나 아동관을 가지고 있으며 사회의 경쟁적 분위기나 가족이기주의 등을 극복할 수 있다는 가정 하에서 가능한 일이다. 실제 현장에서는 아동의 발달에 부적합한 특기교육, 조기교육 등에 치중하는 기관이 오히려 부모의 잘못된 욕구 충족 기관으로 변질될 위험성도 배제될 수 없다는 주장도 있다.

다음으로 육아지원 재정 투자와 관련하여 육아지원 예산의 확대 또는 축소와 관련된 쟁점이다. 예산 규모와 관련하여서는 앞의 <그림 5>에서와 같이 우리나라의 육아지원 예산의 평균은 OECD 국가에 비해 현저히 낮아서 지속적인 증가의 필요성은 당연하다 할 것이다. 또한 재정을 공적 영역에 보다 많이 배분할 것 인지, 아니면 민간 부문에 더 많이 배분할 것인지에 대한 정책적 이슈가 있다. 우리나라의 육아지원 예산은 정부에서 지원 부분은 주로 저소득층 아동에 대한 지원 형태이며, 주로 민간 부문에 치우쳐 배분되어 왔다. 그런데 민간부문은 일정 부분, 영리적 목적이 있기 때문에 육아지원서비스 제공의 공평성 원칙에 배치될 수 있다. 즉 효율성을 중시

하는 민간영리 영역은 이윤 폭이 큰 부문으로 집중될 것이므로 수혜자의 경제적 능력에 따른 서비스 제공의 불평등을 심화시킬 가능성이 크다(공인숙, 1999). 근본적으로 육아지원 사업은 전체 경제체제와 모든 사회구성원에게 미치는 공공재나 집단재로서의 본질을 지니기 때문에 공적 영역에 더 많은 예산이 투입될 필요가 있는 것이다.

다음으로 아동양육에서 가정의 책임을 중시할 것인지, 양육지원시설이나 기관을 확대할 것인지가 역시 중요 정책 이슈로 지적되고 있다. 이것은 자녀 양육에서 부모의 선택권을 어떻게 보장할 것인가 하는 문제이며, 국가가 개인이나 가정의 삶에 어느 정도 개입할 수 있는가 하는 이슈와 관련된다. 현재 우리나라의 육아지원은 주로 어린이집 등에서 저소득층 위주로 시행되고 있으므로, 자녀를 직접 돌보는 부모의 경우는 거의 국가의 지원을 받지 못하고 있다. 이는 우리나라의 육아지원 정책의 관점이 육아를 개인적 문제로 보는 자유주의적 관점이라는 것을 반영한다.

이상에서 나타난 쟁점을 중심으로 향후 지향해야 할 육아지원 정책 방향은 다음과 같다. 첫째, 우리나라의 육아지원 정책의 가장 중요한 특징은 비포괄성이다. 즉 육아의 책임을 개인이나 가정에 돌리거나, 여성 취업의 수단으로 간주하는 이념 하에서는 육아지원이 문제 해결식의 처방에 급급하게 된다. 따라서 포괄적이며 제도적인 육아지원 정책을 확립하기 위하여, 아동이 잘 자랄 권리를 보장하기 위한 아동 중심적 관점을 강화시켜야 한다. 즉 육아지원정책은 모든 아동이 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 출신, 재산, 태어난 곳 등 어떠한 종류의 차별을 받지 않고 잘 자랄 권리가 있다는 관점에서 출발하여야 한다(강남식 외, 2004). 이는 육아지원 정책의 방향

이 노동력 감소 때문에 여성 노동력의 공급을 위해서나, 고령 사회 진입을 앞두고 출산을 제고를 위해서라기보다는, 아동의 보호받을 권리와 교육받을 권리를 보장해 주는 것으로 나아가야 함을 의미한다(이옥, 2004).

둘째, 육아지원 정책의 비통합성이 문제가 된다. 그동안 전문학계의 오랜 논의와 건의에도 불구하고, 비통합적 정책은 지속되고 있다(한국유아교육학회, 2005). 우리나라의 육아지원 전달체계는 공적으로 보건복지가족부, 여성부, 교육과학기술부, 노동부, 법무부 등으로 분리된 체제와 문화로 인해 부서 간 협력이 이루어지지 어려우며, 그에 따라 정책이 편중되거나 누락되는 문제점을 보인다. 따라서 아동이나 육아지원 정책을 통합적으로 접근하여 추진하는 체계를 구성할 필요가 있다.

셋째, 대상 아동의 연령별 육아 지원 개념이 미흡하므로 체계적이며 종단적인 연구를 통한 정책 개발이 되어야 할 것이다.

넷째, 대표적인 육아지원 기관인 보육시설과 유치원의 통합 방안이 필요하다. 즉 과거에 영유아에 대한 보호서비스를 주로 제공하던 보육시설이 현재는 교육과 보호 서비스를 통합적으로 제공하고 있으며, 유치원도 3-5세 유아를 대상으로 교육서비스를 제공하던 것에서 현재는 종일반 보육서비스를 제공하고 있다(유희정 · 이미화 · 장명림 · 김은설 · 김은영 · 송신영, 2008). 따라서 유아교육과 보육의 이원화된 행정체계나 전달체계를 극복하고 보다 통합적인 정책적 결단이 필요하다.

다섯째, 지속적으로 육아지원 정책과 사업을 모니터링하는 정책 모니터링 체계를 갖추어야 할 것이다. 즉 상당수의 정책 사업이 실증적인 효과 검증 없이 간헐적이거나 부분적으로 추진되며, 그로 인해 많은 육아지원 프로그램이 사업에 따

라서 중복 실시된다. 예를 들어서 저소득층 아동을 대상으로 하는 Dream Start 사업과 지역아동센터, 복지관의 아동 관련 프로그램은 모두 동일한 아동을 대상으로 하는 프로그램이어서, 심지어 현장에서는 서로 아동을 놓치지 않으려고 다투는 경우도 발생한다.

여섯째, 아동 양육 지원을 위한 인력 양성 제도의 불합리성이 개선되어야 할 것이다. 즉 비전문가에 의해 육아지원 인력 양성 제도가 수립되거나 추진됨에 따라 불합리한 문제가 나타나거나 이를 해결하는 것이 어려워지고 있다.

일곱째, 육아지원 정책이 보다 일관성 있게 시행되기 위하여 담당 부서의 안정이 요구된다. 정치적 변화에 의해 육아지원 정책이나 담당 부서가 변화되는 상황에서는 자료의 축적이나 정책의 효과 검증에 의한 실효성 있는 육아 지원 정책은 시행되기 어려울 것이기 때문이다.

참 고 문 헌

- 강남식 · 신은주 · 정재훈 · 이윤경 · 정병호 · 이은애 (2003). 보육정책의 새로운 관점 정립 및 개선 방안 연구. 여성부 연구보고 2003-11. 서울 : 여성부.
- 공인숙(1999). 가정복지 서비스 전달체계의 모형 탐색. 한국가정관리학회지, 17(3), 217-228.
- 고령화및미래사회위원회(2004). 제1차 육아정책방안. 서울 : 고령화및미래사회위원회.
- 고령화및미래사회위원회(2005). 제2차 육아정책방안. 서울 : 고령화및미래사회위원회.
- 국정과제회의(2004). 저출산고령화 대응을 위한 국가 실천 전략 보고자료집. 미발간자료.
- 도미향 · 남연희 · 이무영 · 변미희(2006). 아동복지론. 서울 : 공동체.
- 신나리 · 안재진 · 이정림 · 송신연 · 김영원(2008). 한국아동패널 2008. 서울 : 육아정책개발센터.

- 유희정 · 이경숙 · 최진(2008). 지방자치단체별 육아지원 실태와 효과분석. 서울 : 육아정책개발센터.
- 유희정 · 이미화 · 장명림 · 김은설 · 김은영 · 송신영 (2008). 유치원과 보육시설 일원화체제를 위한 협력과 통합 방안. 서울 : 육아정책개발센터.
- 육아정책개발센터(2006). 육아지원정책; 한국의 육아정책 현황. 미발간 내부자료.
- 육아정책개발센터(2007a). 한국의 육아정책백서; 정부 문헌. 서울 : 육아정책개발센터.
- 육아정책개발센터(2007b). 한국의 육아정책백서; 통계. 서울 : 육아정책개발센터.
- 육아정책개발센터(2007c). 한국의 육아정책백서; 학위 논문/학술대회자료. 서울 : 육아정책개발센터.
- 육아정책개발센터(2007d). 참여정부의 육아지원정책. 미발간자료.
- 이 옥(2004). 아동을 위한 육아지원 정책의 방향과 과제, 보육, 우리 아동이 그 중심에 있는가? 2004년 보육지원교수협의회 포럼 자료집, 5-14.
- 이 옥(2004). 아동학연구의 현장적용. 한국아동학회권. 한국아동학의 연구 : 동향과 전망, 278-292.
- 이 옥(2006). 육아지원의 현황과 쟁점. 보육지원학회 2006 추계학술대회 자료집.
- 저출산고령사회위원회(2008). 저출산 · 고령사회기본 계획 2008년도 중앙부처 시행 계획.
- 저출산고령사회위원회(2007). 새로마지플랜 2010.
- 통계청(2005). 장래인구추계. 서울 : 통계청.
- 한국유아교육학회(2005). 한국 유아교육과 보육의 자리 매김. 한국유아교육학회 창립30주년 기념 학술대회 자료집. 2006 추계학술대회 자료집.
- Berk, L. (2006). *Child Development. 7th edition*. Pearson Education, Inc. Boston : USA.
- Cancian, F. Kurz, D. London, A. Reviere R., & Tuominen, M. (2002). *Child Care and Inequality*. Taylor & Francis Books, Inc. Routledge : Great Britain.
- Choi, Eunyoung (2005). Lowest fertility and policy challenges in Korea. A Paper Presented in International Conference on Low Fertility and in Effectiveness of Policy Measures in OECD. Korea Institute for Health and Social Affairs.
- Cunha, F., J. Heckman, L. Lochner & D.V. Masterov (2005). Interpreting the Evidence of Life-Cycle Skill Formation, IZA Discussion Paper Series, No 1575, Institute for the Study of Labour, Bonn, Germany, July.
- Deven, F., & Moss, P. (2005). Leave policy and Research : Overviews and Country notes. CBGS documentary 2005/3(www.cbgs.be/repository/WD).
- OECD (2004). *Education at a Glance*. Paris. France : OECD.
- OECD (2006). *Starting Strong II : Early Childhood Education and Care*. OECD, Paris : OECD.
- Platenga, J., & Siegel, M. (2004). Childcare in a Changing World. Position paper Prepared for Child care in a Changing world, Conference sponsored by Dutch Presidency(www.childcareinachangingworld.nl).
- Sawhill I. (2003). *One Percent for the Kids*. Brookings Institution Press. Washington, DC.

2009년 8월 12일 투고, 2009년 10월 20일 수정
2009년 11월 11일 채택