

경제·인문사회연구회 협동연구총서 07-18-06

협동연구 2007-02-6

저출산 및 인구고령화 대응 연구

출산·양육 분담체계 구축에 관한 연구

이삼식 외

주관연구기관: 한국보건사회연구원

협력연구기관: 한국노동연구원, 한국여성정책연구원,
한국인구학회

연구책임자 이삼식(한국보건사회연구원 연구위원)

참여연구진 윤희식(전북대학교 교수)

박종서(한국보건사회연구원 연구원)

장보현(한국보건사회연구원 연구원)

최은영(한국보건사회연구원 연구원)

발간사

한 국가의 인구 규모 및 구조는 경제·사회 전반에 지대한 영향을 미치며, 더 나아가 미래의 지속발전 가능성을 좌우한다. 인구 규모와 구조는 출산, 사망, 그리고 국제이동의 상호작용 결과이며, 이들 인구변동요인은 사회구조적 요인들과 개인적 가치관에 영향을 받아 변화한다. 특히, 한국 사회는 이미 1980년대 중반부터 저출산시대로 진입하였으며, 외환위기 이후 더욱 급격하게 감소하여 21세기 초 세계적인 초저출산현상을 겪고 있다. 장기적인 저출산현상의 지속으로 노동력 인구가 줄어들고 노인인구가 급격하게 증가하는 이른바 인구고령화가 급진전될 전망이다.

최근의 초저출산현상을 단순한 인구학적 현상으로만 간주하기 어렵다. 그 이유로 결혼 및 출산 기피현상은 단순히 개인적인 선택의 결과이기보다 오랫동안 한국사회에 내재되어온 구조적인 문제들의 복합적인 산물이기 때문이다. 대표적으로 전통적인 가족이데올로기에 의해 출산과 자녀양육은 전적으로 가족의 책임으로 인식되어 왔다. 또한, 가족 내에서 보육은 가사와 함께 여성의 책임으로 전가되어 왔다. 그러나 도시화와 여성의 노동참여 증가 등으로 인하여 가족구조가 급변한 있는데다가 신자유주의적 노동시장 재편에 따른 고용 및 소득 불안정에 따라 출산과 양육 및 보육의 책임을 더 이상 가족(특히 보육의 경우 여성)에게 전가시키는 것이 어렵게 되었다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 사회시스템과 문화는 여전히 가족중심적인 출산과 양육(보육)을 강요함으로써 출산에 대한 이상과 현실간의 괴리가 더욱 커지면서 초유의 초저출산현상으로 이어진 것이다.

결국 한국사회가 겪고 있는 초저출산현상을 치유하기 위한 핵심적인 과제로 출산과 자녀양육을 둘러싼 사회구조의 근본적인 개혁이 요구된다.

이러한 맥락에서 본 연구는 양육부담을 가족에 전가시키기보다 여러 사회 주체들이 어떻게 적절하게 분담할 것인가를 논의할 것이다. 이러한 논의는 정책의 이론적 근거와 기본방향을 제시해주는 역할을 할 것으로 기대된다.

본 보고서를 읽고 조언을 해준 본 연구원 조남훈 저출산고령사회연구센터 소장, 오영희 부연구위원, 한국교원대학교 김태현 교수, 서울시립대학교 이윤석 교수, 한국한국여성정책연구원 박수미 연구위원에게 진심으로 감사의 뜻을 전한다. 마지막으로 본 연구 결과는 우리 연구원의 공식적 견해가 아니라 연구자의 개별입장을 대변함을 밝혀둔다.

2007년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

목 차

제1장 서론	13
제1절 연구배경 및 연구목적	13
제2절 연구내용	19
제3절 연구방법	22
제2장 이론적 고찰 및 외국사례 분석	23
제1절 출산·양육분담체계에 관한 이론적 고찰과 국가사례	23
제2절 출산·양육분담체계에서 시민사회의 역할 논의	63
제3장 출산·양육분담체계 분석틀	73
제1절 양육 개념과 범주	73
제2절 한국사회에서 출산·양육분담 주체	76
제4장 출산·양육분담 주체별 역할 진단	88
제1절 가족의 출산·양육 기능과 한계성	88
제2절 국가의 출산·양육 역할과 한계성	106
제3절 시장의 출산·양육 역할과 한계성	128
제4절 시민사회의 출산·양육 역할과 한계성	141

제5장 출산·양육 분담체계 구축방안	159
제1절 기본원칙	159
제2절 출산·양육 주체간 역할분담의 필요성과 방향성	160
제3절 주체간 출산·양육 역할 분담 방안	169
제6장 결론	190
참고문헌	196

표 목 차

〈표 2- 1〉 젠더관점에서 본 양육분담 주체	28
〈표 2- 2〉 아동양육의 국가-시장-가족 분담 실태	46
〈표 2- 3〉 미국, 스웨덴, 프랑스의 아동보육: 이용비율, 정부지원 및 부·모부담	50
〈표 2- 4〉 스웨덴과 프랑스의 모성·부성휴가(산전후휴가·아버지출산휴가)와 부모휴가(육아휴직)의 재정분담 현황	52
〈표 2- 5〉 미국, 스웨덴, 프랑스의 부모휴가(Parental leave) 현황	53
〈표 3- 1〉 양육의 범주화 및 수단	76
〈표 4- 1〉 가족 구조 변화	89
〈표 4- 2〉 가족 형태 변화	92
〈표 4- 3〉 부부간 양육(돌봄노동) 분담 정도	93
〈표 4- 4〉 1인당 연간 근로시간 국제비교	94
〈표 4- 5〉 양육의 가장 어려운 점	95
〈표 4- 6〉 취학자녀수별 가구당 연간소득	96
〈표 4- 7〉 비정규직 여성 근로자의 월 평균 임금	97
〈표 4- 8〉 교육비 지출 추이, 2000~2004	98
〈표 4- 9〉 양육비 규모: 자녀수별	99
〈표 4-10〉 이혼 및 재혼 추이	101
〈표 4-11〉 양육 실태(복수응답), 10세 이하	103
〈표 4-11〉 인구증가억제정책기 양육관련 시책	110
〈표 4-12〉 출산과 양육에 유리한 환경 조성을 위한 저출산고령사회기본계획의 세부 추진계획	113

〈표 4-13〉 소득수준별 출산중단(단산) 이유(2자녀 이하), 2005	116
〈표 4-14〉 GDP대비 공공사회지출 및 가족 지출비율, 2001	119
〈표 4-15〉 육아휴직 활용 실적	122
〈표 4-16〉 남녀의 육아휴직 실적, 2002~2006	123
〈표 4-17〉 보육시설 유형 및 이용아동 현황	126
〈표 4-18〉 의무사업장의 직장보육서비스 미이행 사유	132
〈표 4-19〉 보육(교육) 기관을 이용하는 이유	134
〈표 4-20〉 보육시설 및 아동현원 현황, 2006	135
〈표 4-21〉 보육시설 유형별 이용아동 비율	136
〈표 4-22〉 희망보육(교육) 시설	138
〈표 4-23〉 보육(교육) 기관을 이용하지 않는 이유	139
〈표 4-24〉 보육(교육) 기관에 대한 불만족 이유	139
〈표 4-25〉 시민사회의 일반시민의 아동양육을 위한 주창적인 역할 현황	144
〈표 4-26〉 시민사회의 구성원의 양육관련 환경개선활동 현황	146
〈표 4-27〉 시민단체의 일반시민을 위한 양육서비스 제공 현황	147
〈표 4-28〉 시민단체의 구성원을 위한 양육서비스 제공 현황	148
〈표 4-29〉 공동육아와공동교육(사)의 시설운영 현황	149
〈표 4-30〉 비영리민간단체 공익활동지원사업 유형	151
〈표 4-31〉 2007년도 비영리민간단체 공익활동지원사업 접수 현황	152

그림목차

[그림 1-1] 연구 기본틀	20
[그림 2-1] 자유선택의 정책지향성과 전형적 국가	39
[그림 2-2] 복지다이아몬드	68
[그림 2-3] 패러다임 전환: 민주적-복지-자본주의 패러다임에서 탈가부장적-복지-다원주의 패러다임으로	69
[그림 3-1] 한국사회에서의 양육 역할분담 주체	77
[그림 4-1] 15세 이상 남녀의 경제활동참가율	90
[그림 4-2] 여성의 연령별 경제활동참가율	90
[그림 4-3] 연령대별 여성경제활동참가율	133
[그림 5-1] 가족-국가-시장-시민사회 주체간 양육 역할 관계	163
[그림 5-2] 양육의 경제적 지원(비용)에 관한 주체간 역할분담	174
[그림 5-3] 일-가정 양립(시간)에 관한 주체간 역할분담	180
[그림 5-4] 보육(서비스)에 관한 주체간 역할분담	188

제 1 장 서론

제 1 절 연구배경 및 연구목적

우리나라는 산업화와 현대화 과정을 거치면서 경제, 사회, 문화 등의 전 영역에서 커다란 변화를 겪어 왔다. 이러한 시대적인 변화는 필연적으로 가족에 직접 혹은 간접적으로 영향을 미쳐, 가족의 구조 및 기능상에 변화를 가져오게 된다. 이는 대표적으로 가족형태의 다양화와 전통적인 가족기능의 축소나 쇠퇴를 의미하는 개념으로 대체되기도 한다. 가족을 둘러싼 이러한 급격한 변화는 소위 “가족의 위기”라 일컬어지며 우리 사회의 주요한 사회문제로 부각되고 있으며, 남녀간의 평생계약이라는 결혼에 대한 보편적 가치의 부정과 세계 최저수준의 합계 출산율은 한국 가족위기의 대표적 징후로 주장되어지고 있다.

우리나라 출산율이 1983년 인구대체수준(합계출산율 2.1명)에 도달한 이래 저출산현상이 지속되어 왔으며, 특히 IMF 경제위기 이후 출산율이 급락하여 2000년대에 들어서서는 1.1 수준의 세계적인 초저출산현상이 지속되고 있다. 이에 따라 정부와 국책연구기관 및 학계는 그 원인을 집중적으로 규명하고, 그 대안을 모색하는데 노력을 집중하였다. 그 결과 2006년에는 출산율 회복을 위한 종합적인 대책으로 제1차저출산고령사회기본계획(2006~2010)이 수립, 시행되기에 이르렀다. 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하기 위한 정책들은 세 부문으로 구성된다. 첫째, 출산과 양육에 대한 사회 책임을 강화하여 가족과 사회·국가가 함께 아이를 낳고 키우는 시스템을 확립하는 것이다. 둘째, 개인과 가족 및 사회가 함께하는 가족친화적·양성평등적 사회 문화를 조성하는 것이다. 셋째, 미래세대 육성을 위한

사회 투자를 확대하여 아동과 청소년이 안전하고 건전하게 성장할 수 있는 기반을 마련하는 것이다. 이와 같은 정책은 궁극적으로 정부뿐만 아니라 기업, 민간단체 및 시민사회 등 제 추진주체들의 공동 노력을 촉구하고 있다. 그러나 사회 각 부문에서 저출산 대응 필요성에 대해서는 공감하고 있으나 구체적 정책추진 과제 및 방향에 대해서는 공감대가 형성되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 향후 구체적 정책추진 과정에서 사회부문별, 정책집단 내 이견과 쟁점이 발생할 가능성이 있다. 그러한 원인으로서는 저출산 대책의 근간을 이루고 있는 출산 및 양육에 대한 사회주체간의 적정 역할분담에 관한 기본방향이 설정되어 있지 않아, 이에 대한 공감대가 도출되지 못하고 있기 때문이다.

출산 및 양육에 대한 부담의 주체들을 명료화하고, 이들 간의 역할분담을 적절화하는 노력이 출산율 제고에 중요하다는 것은 스웨덴 사례에서 찾아볼 수 있다. 1930년대는 세계적인 불황으로 인한 경기침체와 저출산으로 인한 인구문제가 유럽 공통적으로 발생하게 되며, 이 중에서도 특히 스웨덴은 가장 낮은 출산율을 기록하였다(Hass,1992: 홍승아, 2005b 재인용). Alva and Gunnar Myrdal의 1934년 『인구문제의 위기』(*Kris I Befolkningsfragan*)는 스웨덴의 출산장려주의 논의의 중심을 이끌었다. 미르달부부는 “예방적 사회정책”의 개념을 제시하여, 아이들은 생산적 성인으로 키워져야 하며, 사회는 이들의 복지와 그들 가족의 복지를 위해 투자해야 한다는 “사회민주적인” 인구계획을 제시한다. 즉 정부는 사회의 가장 큰 자산이 인적자원이라는 것을 인식하고, 인적자원을 적절히 유용하게 사용하여야 한다는 것이다. 결과적으로 출산장려주의정책은 여성 개인이 아니라 사회전체가 가족생활에 공헌하도록 장려하는 사회가 될 것이라고 주장한다. 이 책은 정치권과 일반대중에 거대한 영향을 미쳤으며, 보수주의자나 진보주의자 모두가 긍정적으로 수용하여 이후 광범위한 사회개혁의 중요한 기반이 된다(홍승아, 2005b).

구체적으로 스웨덴에서는 다른 국가와 달리 인구문제를 광범위한 개혁 정책으로 확장시키고, 기혼여성의 취업과 연결시키는 전략적 선택이 있었다.¹⁾ 일하는 여성의 출산, 양육문제로까지 발전시켜 기혼여성의 임신차별 금지, 출산후 12개월의 휴가권리와 복직권리, 공무원들에게 3개월간 유급 모성휴가를 보장할 것 등의 광범위한 보호조치들을 제안하게 된다 (Gustaffson, 1994; Hobson, 1993; Lewis & Astrom, 1992; Baker, 1997: 홍승아, 2005b 재인용). 결과적으로 1930년대에서는 “인민의 가정”이라는 이데올로기적 기반을 확보하게 되고, 인구문제를 기혼취업여성의 직장보호, 모성휴가, 모성수당 등의 제도적 지원요구로 연결하게 된다.²⁾

결과적으로 스웨덴의 부모휴가는 스웨덴의 사민주의 정치정당과 보편주의, 완전고용과 사회적 평등, 사민당, 노동조합 등의 광범위한 사회적 연대, 여성대표성 강화 등으로부터 강력한 지원을 받았고, 또한 이 정책은 저출산율 여성취업의 문제와도 잘 맞아 떨어졌다. 특히 이 과정에서 정부는 적극적인 역할을 하여, 정부의 의지, 가능성, 책임의식에 대한 믿음은 스웨덴의 오랜 전통이다. 결론적으로 스웨덴의 모성정책은 정부-시장-가족이 새로운 제도에 대해 각각 재구조화의 과정에서 굳건하게 자리매김한 결과이다(Hass, 1992; 홍승아, 2005b 재인용).

최근 서구 복지국가에 대한 여성주의적 논의를 살펴볼 때 가족과 관련한 주요한 정책적 논의는 변화하는 가족형태와 여성취업의 증가에 대한 대책으로 효율적인 양육지원방안을 모색하는 것이다(Drew et al, 1998; Jenson&Sineau, 2001; 김수정, 2002). 물론 양육에 대한 구체적인 지원의 방식과 원칙은 국가별로 매우 상이하며, 특히 젠더에 대한 해당사회의 문화적

1) 당시의 불황으로 보수진영에서는 여성들이 실업남성의 일자리를 뺏어간다고 비판하였지만, 미르달부부는 양립지원의 결과로 여성들이 더 많은 아이들을 낳을 것이라고 주장하였다. 오히려 공공사업을 늘리고, 건전한 경제계획을 세우고, 국가경제를 부흥시키는 것으로 모든 성인들의 일자리를 충분히 창출해내어야 한다고 주장한다(Hass, 1992).

2) 결과적으로 스웨덴에서는 1940년대 중반 출산율 2.5를 기록하며 최고의 기록을 세우게 된다 (Sundstrom, 2001).

가치와 규범과 결합해 있는데, 여성들의 사회적 노동참여를 강조하는 경우와 모성역할을 지원하는 경우로 대별되어 나타나기도 한다. 여성취업의 급증과 핵가족규범의 확산이라는 급격한 사회문화적 환경의 변화를 고려할 때 보살핌노동, 특히 출산 및 양육에 대한 사회적 분담의 과제는 다른 어떠한 문제보다 시급한 해결책을 요구하는 문제라고 할 수 있다(김혜경, 2003).

여기에서 모성은 약자로서의 여성에 대한 “보호”의 차원에 국한시키는 것이 아니라 사회적 재생산의 측면에서 “권리”의 차원으로 요구해야 할 대상으로 인식하여야 한다. 또한 “표준적인” 가족모델의 역사가 종식되는 시점(Kautto, 1999: 63~72)에서 “여성=모(母), 모성의 책임자”로만 규정하는 전통적인 고정관념 역시 변화되어야 할 시점이다. 따라서 모성은 여성과 함께 사회적인 권리로서 확보되어야 할 대상이어야 할 것이다. 궁극적으로 모성이 어떻게 사회적으로 정의되고 구성되는가에 따라서, 이들 책임과 역할을 국가-사회-가족이 어떻게 공유하는가에 따라서 여성과 남성, 아이와 국가 모든 관계가 역동적인 관계를 만들어낼 수 있을 것이기 때문이다. 결국 가족-노동시장-국가의 사회적 급여(state social provision)는 삼각형의 관계 속에서 위치 지워진다(O' Connor et al., 1999: 2; 홍승아, 2005b).

과거부터 우리사회에서 가족의 주된 기능은 아동양육과 노인부양으로 보는 경향이 강하였고 이것을 위한 직접적 서비스 제공자는 여성이었다. 이러한 여성의 역할은 성별 역할 분업과 가부장제에 의해 유지되어 왔으며, 포괄적인 가족정책이 부재한 상황에서 가족구성원의 복지를 위한 이들의 역할은 컸다. 가족복지가 가족전체(family as a whole)를 지향하는 것이라고 할 때 가족전체를 위해 개인의 욕구가 무시되거나 희생되는 것이 아니고 가족개개인의 욕구와 조화된 가족관계를 전체로서 유지하는 것을 의미한다(이소희 외, 1998). 다시 말하면 가족구성원 한사람의 위기나 문제라고 하더라도 가족전체의 과제로 보고 가족의 사회적 기능이라는 차원에서 볼 때 가족문제는 사회구조와의 연관성을 고려하는 데서 출발하였다

고 볼 수 있기 때문이다(이효재, 1993).

그러나 우리 사회의 가족구조와 가치관의 변화는 여성의 역할을 변화시켰다. 여성의 역할변화는 사회적 역할의 증대를 가져오고 가족 내 복지서비스 제공자로서의 역할변화를 초래함으로써 이를 고려한 적극적인 의미에서의 가족지원정책이 요구되고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 취약계층 이외의 가족을 위한 복지 지원은 미약한 편인데 전체 계층을 대상으로 가족의 사회통합이나 부양기능 강화 등 가족복지를 위해서 그동안 국가가 중점을 두었던 것은 전통적 규범의 강화였다(장혜경 외, 2002).

서구의 가족정책은 산업화과정에서 발생된 가족문제를 해결함으로써 가족을 보호, 유지하는 것을 기본 목표로 하여 발전되어 온 것이다. 그러나 70년대 중반이후 전세계적인 자본주의 경제의 위기는 복지국가의 위기 논쟁을 불러일으키는 요인이 되었다(Mishra, 1984). 경제성장의 둔화와 적자재정으로의 반전이라는 정책 환경의 변화는 정책의 내용에도 영향을 미치게 된 것이다. 이런 변화는 가장 성공적인 복지국가로 일컬어져 온 스웨덴에도 일어나게 되었다. 90년대에 와서는 평등과 효율을 동시에 이룬 복지국가 모형으로 평가받아온 스웨덴모델도 세계경제환경의 변화나 내부적 노동환경 등의 변화로 한계에 직면해 있는데 대해서는 누구도 부정할 수 없으나 이러한 과제를 어떤 방식으로 극복해 나갈 것인가가 논쟁의 핵심이 되고 있는 것이다(이경아, 2001).

출산 및 양육과 관련한 서비스의 생산과 배분 등 일련의 과정은 매우 포괄적이고 광범위하여 국가 홀로 수행하는 데에는 많은 한계가 있다. 게다가 일반적으로 양육에 대한 국가의 지원 체계는 지나치게 중앙집권화되어 있는데다가 관료화되고 권위주의적 성격을 지니고 있기 때문에, 다양한 사회적 욕구에 신속하게 대응하기 어렵고 비용에 비해 서비스의 질은 낮은 수준에 있다. 국가 역할의 한계성을 극복하기 위해 복지다원주의자들은 사회복지에 대한 국가의 책임과 역할이 시장, 가족, 지역사회, 비

공식조직, 자원조직 등 다른 다양한 공급주체들에 의하여 대체되어야 한다고 주장한다.³⁾ 특히, 국가복지체계에서 비용절감과 동시에 수혜자들의 효용을 극대화하기 위해 시장 원리를 도입하여야 한다고 한다. 즉, 복지다원주의는 복지공급의 주체가 다양하게 존재함을 강조하는 수준에 그치는 것이 아니라 현대 복지국가의 위기에 대처하기 위한 하나의 방편으로 국가복지의 축소와 역할 이전을 주장하는 것이다(조준, 2005).⁴⁾ 그러나 한편으로 복지다원주의는 지역사회를 포함한 다양한 민간부문의 공급주체들을 개입시킴으로써 국가역할의 축소와 이전을 주장한다는 점에서 비판에 직면하고 있다. 그 근거로 국가 역할을 축소하여 양육 관련 서비스를 지나치게 시장에만 맡기게 되면 개인이나 가족간에 지불능력에 따라 서비스 수요 충족에 불평등이 증가하여, 일부 계층이 양육 관련 서비스 공급에서 배제되는 결과가 초래될 수 있다. 비공식 부문에 의한 사회복지 공급 역시 불평등성을 지니고 있다. 예컨대, 부유한 가족은 가난한 가족에 비하여 가족 내 사적이전이 보다 활발할 개연성이 높다. 또한 가족 내에서 복지 서비스 공급은 여성에 대한 불평등을 야기할 수 있다. 사회정책을 연구하는 학자들은 이제 국가복지뿐만 아니라 시장, 비공식부문, 자원부분 등이 사회복지에서 담당하는 역할에 관심을 기울이고 이들 간의 적절한 관계를 탐색하게 되었다(조준, 2005).

본 연구는 출산 및 양육에 대한 부담의 역할 주체들을 명료화하고, 이들 주체간의 적정분담체계를 제안하는데 주안점을 두고 있다. 이를 위한 세부

3) 신자유주의자들에 따르면, 복지에 대한 국가의 역할 강화는 개인의 근로동기를 떨어뜨려 복지 의존도를 높이고, 결과적으로 사회적으로 하위계층을 형성시켜 경제성장에 저해가 된다는 것이다. 이러한 주장은 1980년대 초반 이후 사회정책연구자들 사이에서 복지다원주의 혹은 복지혼합경제를 통하여 뒷받침되었다(인경석, 2000:67-74; 조준, 2005 재인용). 1980년대 영국의 대처정부와 미국의 레이건 행정부의 신보수주의 정권의 등장과 더불어 국가가 복지를 전적으로 책임지었던 것을 민간의 역할 분담을 요구하는 경향이 나타났다.

4) 사회민주주의자들은 국가복지의 축소를 주장하는 복지다원주의자들이 주장하고 있는 서비스 전달 과정에서 수혜자의 참여와 분권화, 비관료적 조직운영 등은 국가복지 전달체계의 개혁을 위하여 필요한 전략이라고 본다.

적인 연구목표는 우선 출산 및 양육의 역할 분담에 관한 이론적 고찰을 실시하여 시사점을 도출하여 연구틀을 설정한다. 둘째, 양육의 주체들을 도출하고, 각 주체별 역할 현황과 문제점을 진단한다. 셋째, 양육의 분담체계에 대한 외국사례를 분석한다. 끝으로 우리사회에서 사회환경 변화에 따른 양육에 대한 주체간의 적정분담체계를 구축하는 방안을 제시한다.

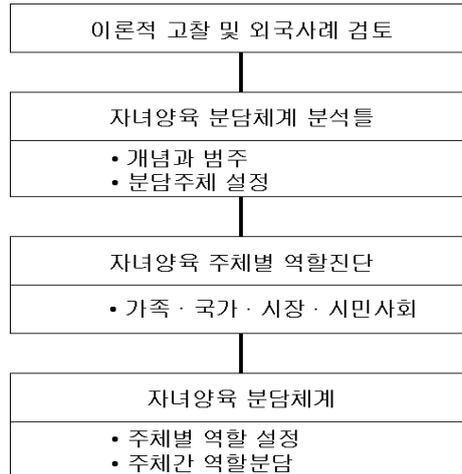
제 2 절 연구내용

본 연구는 총 6개 장으로 구성된다. 제1장은 서론으로 연구의 배경 및 목적, 연구 내용, 연구방법에 대하여 설명한다. 연구문제의 핵심은 한국사회에서 과거부터 현재까지 사적영역에 해당하는 가족영역에 전가했던 양육의 부담을 사회화시킬 수 있는 분담체계의 모색이다. 이 연구문제의 본론은 제2장부터 제5장에서 논의한다. 제2장에서는 양육 분담에 관한 제 이론 고찰 및 외국사례를 비교분석한다.

이론적 논의는 복지국가의 재편에서 본 양육분담 체계의 함의에서 출발한다. 그리고 양육 분담주체를 둘러싼 이론적 논의를 두 가지 관점에서 고찰하는데, 첫째는 젠더 간 양육 분담에 관한 논의이고 둘째는 국가, 시장, 시민사회, 가족 간 분담에 관한 논의이다. 젠더 간 분담체계에 관한 논의는 남성의 양육참여에 대한 제도적 지원이 중요한 초점이 될 것이며, 주체간의 분담은 국가, 시장, 가족 간의 양육분담을 소위 부모의 자유선택이라는 틀에서 논의하고, 추가적으로 시민사회 영역의 편입 필요성에 대해서 고찰한다.

여기서 중요한 논점은 정책의 지향성이다. 각 주체별 분담체계가 표방하는 정책지향으로 유형을 분류하고, 외국사례도 이 분류에 따라서 비교 고찰한다.

[그림 1-1] 연구 기본틀



이론적 고찰과 외국사례 비교분석을 토대로 제3장에서는 양육부담체계 분석틀을 설정한다. 먼저 양육 개념과 범주는 노동권과 모성권의 차원에서 개념화하고 부담의 내용과 수단의 범위를 한정한다. 이것은 모성권 보장을 위한 탈상품화와 노동권 보장을 위한 탈가족화를 배경으로 하며, 특히 한국사회에서 적용가능한 조작적 정의를 제시한다. 이를 통해 한국사회에 적용가능한 분석틀을 도출하는데, 크게 국가, 시장, 시민사회, 가족이라는 네 개의 영역이 주체가 되며 각자의 고유한 역할에 따라 양육 부담을 분담하도록 분석틀을 구성한다. 초점은 가족에 전가해왔던 부담을 나머지 세 개의 사회주체가 분담하는데, 특히 국가의 주도적 역할을 강조할 것이다.

제4장에서는 앞서 구성한 분석틀에 따라서 한국사회의 부담주체별 역할을 진단한다. 먼저 가족의 기존 양육 기능과 한계성을 분석하는데, 크게 가족구조의 변화, 여성의 노동시장참여 증가, 가족의 경제적 지위변화, 가족형태의 다양화를 중심으로 논의한다. 여기서 초점은 우리 사회가 근대

화 이후부터 가족에게 부여했던 양육책임의 현실적 모순을 밝히는 것이다. 급속한 산업화를 거치면서 가족을 둘러싼 환경 역시 급격히 변화했음에도 불구하고, 양육 책임의 대부분이 여전히 가족에게 위임된 상태이다. 이런 구조적 한계는 가족의 제반 환경에서 포괄적으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 다음은 국가의 양육 역할과 한계를 지적한다. 최근까지 우리 사회에서 양육은 사적인 영역으로 간주되었고, 국가의 개입은 극히 제한적이었다. 이것은 자유민주주의 복지국가레짐에서 나타나는 양상을 띠고 있으며, 요보호가족이나 요보호아동에 대해서만 국가가 잔여적으로 관여해왔다는 맥락에서 고찰한다.

분담주체의 셋째 영역에 해당하는 시장은 일반적으로 크게 두 가지 기능을 수행한다. 구성원으로서 근로자의 양육을 위한 역할과 양육서비스의 공급자 역할이 그것이다. 이것이 제4장의 3절에 해당하는 것으로서, 여기서는 시장의 주요 행위자로서 기업의 역할과 한계를 논의한다. 이어서 양육 서비스 공급주체로서 시장 기능과 문제점을 진단한다. 그동안 시장의 보육서비스에 대한 신뢰도와 만족도는 낮으며, 가정의 부담을 증가시키는 양상을 나타내었다는 점이 강조된다.

분담주체의 마지막 영역으로서 시민사회의 양육 역할현황과 한계성을 진단한다. 본 연구에서 시민사회 영역은 양육주체를 가족, 시장, 국가라는 3자 구도에서 4자 구도로 다원화하기 위하여, 그리고 오늘날 전통적 복지국가와 신자유주의의 대립 상태를 벗어나기 위하여 경제적 효율과 사회적 형평을 동시에 도모하는 역할로 편입하였다. 진단 결과를 토대로 제5장에서는 양육의 적정분담체계 구축방안을 제시한다. 끝으로 제6장에서는 본 연구의 결과를 요약하고 결론을 내린다.

제 3 절 연구방법

본 연구에서 사용한 주요한 연구방법은 문헌고찰, 외국사례 비교분석, 전문가자문회의 등이다. 문헌고찰은 주로 이론적 논의와 외국사례 비교분석에서 사용된다. 그동안 양육에 관한 돌봄노동의 측면, 특히 젠더 관점에서 양육에 관한 많은 연구 결과가 발표된 바 있다. 서구의 경우 이런 논의는 제2차세계대전 이후 복지국가의 발전단계부터 활발하게 논의되고 있었다.

한국에서도 젠더 관점에서 돌봄노동에 관한 연구는 비교적 최근에 활발히 전개되고 있는 상황이다. 특히 90년대 이후 정부차원의 복지제도가 재정립되면서 성평등 관점에서 돌봄노동에 대한 전면적 재검토가 시작된 바 있다. 그러나 아직까지 양육을 둘러싼 사회구조적 차원의 논의나, 한국 실정에 대한 정확한 진단은 체계적으로 진행되지 못하였다.

본 연구는 국내의 문헌을 고찰하여 젠더 관점과 복지국가레짐에 대한 다양한 논의를 양육 분담체계의 관점에서 재정립하고 본 연구를 위한 분석틀을 정립한다. 특히 외국의 분담체계에 대한 다양한 이론을 고찰할 뿐만 아니라, 경험적 자료를 비교 분석하여 주요국가의 특성을 비교하고자 한다.

제4장의 분담주체별 역할 진단에서는 주로 2차자료 분석을 이용한다. 양육과 직접 간접적으로 연계되는 정부공식통계뿐만 아니라, 각종 조사자료에 대한 재분석을 통하여 우리 사회의 분담주체별 현단계 및 발전단계를 진단하고 문제점을 도출한다.

마지막으로 양육 분담에 관한 기존의 전문가를 통해 연구 단계별 자문을 구하고, 연구과정 및 결과 해석에 반영한다. 한국 실정에 적합한 양육 분담체계 구축은 기존에 활발히 논의되지 않았다. 그렇다고 해서 연구자들 사이에 문제제기가 없었던 것은 아니다. 체계적 연구가 진행되지는 않았지만 많은 시론적 연구는 발표된 바 있으며, 이런 연구를 진행하였던 전문가들의 판단과 조언은 본 연구의 중요한 자원으로 활용한다.

제 2 장 이론적 고찰 및 외국사례 분석

제 1 절 출산·양육분담체계에 관한 이론적 고찰과 국가사례

1. 복지국가의 재편에서 본 출산·양육분담 체계의 지위와 역할

일반적 이해와 달리 아동양육과 관련된 과제는 ‘아동양육’이라는 현상적 문제를 넘어서는 과제이다. 왜냐하면 아동양육은 현대 복지국가 재편의 핵심적 과제인 복지국가의 지속가능한 발전을 가능하게 하는 대안과 밀접한 관련이 있기 때문이다. 전후 복지국가는 소득재분배를 통해 유효수요를 창출함으로써 국내소비를 확대하고 경제성장과 일자리 창출을 견인하였다. 이를 통해 복지국가는 복지확대와 경제성장이라는 선순환구조를 만들어 냈다. 당시 대부분의 일자리는 높은 수준의 인적자본 축적을 요구하지 않는 반숙련 노동자가 중심이 된 제조업에 기반하고 있었다. 이러한 상황에서 아동양육은 ‘누가 아동을 양육할 것인가’와 같은 주체와 분담의 문제이기보다는 아동양육 여부의 문제로 이해되었다. 일부 사회(북유럽국가)를 제외하고 대부분의 복지국가에서 아동양육은 지극히 사적인 문제였으며, 성별분업에 근거한 남성일인생계부양자가구에서 여성은 당연히(또는 암묵적으로) 아동양육의 주체로 간주되었다.

그러나 상황은 급변했다. 안정된 임금소득과 소득재분배정책을 통해 남성생계부양자가구⁵⁾에 적절한 소득을 보장해 줌으로써 유자녀 기혼여성의

5) 산업화된 서구 복지국가에서 남성일인생계부양자가구가 보편적으로 존재했었는가 논쟁의 여지가 있다. Knijn과 Ostner(2002)도 남성일인생계부양자가구가 보편적으로 존재했다는 견해에 대해서는 부정적이다. Knijn과 Ostner(2002, 재인용)는 남성생계부양자가구의 기원에 대해 언급한 다양한 연구를 언급하면서 남성일인생계부양자가구의 기원에 대한 합의된 견해는 존재하지 않는다고 적시하고 있다(Secombe, 1972; Creighton, 1996; Lewis, 1992; Janssens, 1998;

노동시장 참여 동인을 효과적으로 감소시킬 수 있었던 전후 복지국가는 더 이상 그 역할을 지속할 수 없게 되었다(Knijin and Ostner, 2002). 프랑스와 영국의 사례⁶⁾에서 보듯 국내 유효수요 확대를 통해 경기침체에서 벗어나려고 했던 케인즈안적 정책 시도는 예상하지 못한 스태그플레이션을 유발함으로써 위기를 더욱 심화시켰다(Palier, 2006). 복지국가의 지속가능성을 담보하기 위한 새로운 전망이 요구되었다. 경제의 중심이 제조업에서 지식기반사회로 이동하는 가운데 높은 수준의 인적자본을 갖춘 노동력의 확보는 복지국가의 지속가능성을 담보하기 위한 필수적 전제가 되었다.

전후 복지국가의 기반이 되었던 남성고용 중심의 반숙련 제조업이 전체 산업에서 차지하는 비중은 감소한 반면 여성 노동력에 대한 수요 증가를 유발하는 서비스산업의 비중이 급격히 증가했다(Taylor-Gooby, 2004, 2006; Esping-Andersen, 2005; Surender, 2004). 실제로 OECD 자료에 따르면 산업화된 복지국가에서 남성 고용율은 1980년 83.9%에서 2003년 80.2%로 3.7%포인트(4.4%) 감소한 반면 여성 고용율은 동기간 동안 52.9%에서 59.6%로 6.7%포인트(12.7%) 증가했다(OECD, 2004; OECD, 2005: 59 재인용). 더욱이 남성 노동자의 임금과 고용율의 감소(정체)는 가족 내 돌봄의 주체로만 간주되었던 여성의 노동시장 참여를 가구생존을 위한 필수적 전제가 되게 하였다. 실제로 (남성)일인생계부양자가구가 빈곤에 처할 가능성은 이인생계부양자가구보다 높게 나타났다.

4개국(캐나다, 핀란드, 스웨덴, 영국) 비교를 통해 본 유자녀 가구 중 일인(주로 남성)생계부양자가구의 빈곤율(중위소득 50%이하)은 이인생계부양

Leitner and Ostner, 2000).

6) 프랑스는 1970년대 중후반 직면한 심각한 경제위기를 1974년, 1981년 사회보장급여의 확대를 통해 극복하려고 했지만 소비 확대 현상은 일자리확대 등 경제회복과 연동되어 나타나지 않았다. 이미 국내 소비의 상당부분이 외국으로부터 수입된 것으로 일자리를 창출과 관련된 프랑스 국내 산업기반과 무관했기 때문이다. 영국 또한 복지급여확대를 통해 경제위기를 벗어나려고 했지만 결국 과도한 재정적자를 메우기 위해 1979년 국제통화기금으로부터 차입을 하는 상황에 직면했다.

자가구의 빈곤율에 비해 적게는 4.2배(핀란드)에서 많게는 7.5배(스웨덴) 높은 것으로 나타났다(Förster and d'Ercole, 2005: OECD, 2005: 136 재인용).⁷⁾ 즉, 아동양육과 관련된 사회(복지)정책은 여성의 노동시장 참여와 아동이 있는 가구의 안정적 삶이라는 정책과제의 핵심으로 부각되고 있다.

또한 복지국가의 지속가능성에 심각한 암운을 드리우고 있는 출산력 저하와 고령화라는 인구학적 현상 역시 아동양육과 관련된 복지국가의 대응과 밀접히 연관되어 있음은 공지의 사실이다. 단순히 출산력 증대라는 양적문제만이 아니다. 저출산과 고령화로 인한 인구학적 불균형을 상쇄하기 위해서도 아동의 인적자본 확대가 반드시 필요하기 때문이다(Esping-Andersen, 2005). 경쟁적 지식기반경제는 시민의 기술과 능력에 의존하기 때문에 우리는 더 이상 아동의 가족(출신)배경(social inheritance)에 따른 인적자본의 차이를 허용할 수 없다. 이제 복지국가는 높은 수준의 인적자본을 갖춘 노동력의 확보, 집중하는 여성의 노동시장 참여로 인한 이인생계부양자가 구로의 전환, 출산력 저하와 고령사회에 대한 적절한 대응을 통해 새로운 복지확대와 경제성장의 선순환 구조를 만들 것을 요구받고 있다. 그리고 이러한 복지국가에 대한 새로운 요구는 아동에 대한 투자확대, 여성의 노동시장 참여를 가능하게 하는 아동양육의 사회적 분담, 일과 가족생활 양립을 통한 아동출산과 양육의 장애 제거라는 구체적 정책 요구로 모아지고 있다.

이러한 아동양육분담 체계가 가지는 복지국가 재편 및 전망과 관련된 지위를 근거해 이 절은 아동양육분담과 관련된 이론적 논의를 전개하고자 한다. 먼저 아동양육분담 체계의 성별 분담과 주체(국가, 시장, 가족)들 간의 분담에 대한 쟁점들을 고찰할 것이다. 또한, 새로운 영역으로서 시민사회의 아동양육분담과 관련한 지위와 역할을 고찰할 것이다. 이러한 논의

7) 가구중위소득 50% 이하의 일인생계부양자가구의 빈곤율은 캐나다, 22.9%, 핀란드, 5.4%, 스웨덴 8.2%, 영국, 17.6%인 반면 이인생계부양자가구의 빈곤율은 각각 3.5%, 1.3%, 1.1%, 3.6%로 나타났다.

를 통해 우리는 하나의 정책이 하나의 정책 목표에 복무하기 보다는 다양하고 다층적 정책목표들과 연동됨으로써 다양한 이해집단들 간의 정책과 관련되어 있음을 논하고자 한다.

2. 출산·양육분담 주체를 둘러싼 이론적 논의

본 절에서는 출산·양육분담과 관련된 이론적 쟁점을 검토했다. 앞서 언급했듯이 아동양육은 단순히 아동양육 여부의 문제를 넘어 젠더와 국가, 시장, 가족이라는 양육주체들 간의 분담체계와 밀접히 관련되어 있다. 먼저 젠더 간의 아동양육분담에 관한 논의는 다양하게 접근될 수 있다. 아동양육의 젠더 간 분담체계가 어떻게 이루어지는가에 따라 아동양육과 관련된 해당사회의 젠더정책체제는 Sainsbury(1999a)의 분류와 같이 남성생계부양자모델(male breadwinner), 성별역할분리모델(separate gender roles), 임금노동자-돌봄노동자모델(individual earner-career)로 분류될 수도 있고, 아동양육분담을 일과 가족양립 과제로 접근한 윤홍식(2005)과 같이 일인생계부양자양립모델, 이인생계부양자양립모델, 보편적 생계·돌봄양립모델로 분류할 수도 있다. 다만 본 논의는 가족의 생계를 누가 담당하느냐의 문제 보다는 누가 아동양육(돌봄)을 담당하느냐에 초점을 맞추어 분석될 것이다. 그렇기 때문에 젠더 간 분담체계에 관한 논의는 남성의 아동양육참여에 대한 제도적 지원이 중요한 초점이 될 것이다.

다음으로 아동양육주체들 간의 분담과 관련된 논의는 국가, 시장, 가족 간의 분담체계에 대한 검토를 중심으로 이루어진다. 물론 이러한 논의는 앞서 언급한 성별분담체계와 관련된 논의를 포괄하게 된다. 국가-시장-가족에 대한 논의는 필연적으로 계층적 차이에 대한 문제도 함께 논의하게 될 것이다. 세 주체들 간의 아동양육분담은 소위 아동양육과 관련된 부·모의 자유선택(freedom of choice)과 관련되어 논의되고 있다. 간단하게 언급하면 특정 사회가 아동양육형태와 관련된 부·모의 자유로운 선택을 어

떻게 이해하고 있으며, 어떠한 형태로 보장(지원)할 것인가와 관련된 문제이다. 일부 국가들에서는 아동양육 문제를 사적인 문제로 간주하면서 아동양육은 전적으로 부·모의 능력에 따라 어떤 선택을 할지 일임하는 반면 다른 국가들에서는 아동양육에 대한 지원을 제도화함으로써 부·모의 자유선택이 제도의 틀 내에서 이루어지고 있기 때문이다.

또한 단순히 국가-시장-가족이라는 세 주체로 나누어지지만 실제로는 각각의 주체 내부의 다양한 차이가 존재한다. 예를 들어, 국가라고 통칭되어 있지만 어떤 국가는 모든 시민들에 대해 보편적 양육지원을 하는 경우도 있고, 어떤 국가는 다양한 아동양육지원정책을 통해 계층적으로 차별적인 지원을 제도화한 경우도 있다. 또한 아동양육에 대한 지원은 중앙정부와 지방정부의 다양한 역할 조합의 형태로 나타나고 있다. 이러한 부모의 자유선택과 관련된 세 주체간의 역할을 근거로 본 논의에서는 아동양육의 자유선택을 노동권적 자유선택, 명목적 자유선택, 계층적 자유선택으로 나누어 고찰하였다. 여기서는 아동양육분담을 제도화한 각각의 사회가 부·모의 노동권 지원을 중심으로 제도화되었는지 아니면 부모권(모성권)을 중심으로 제도화되었는지를 논의한다. 물론 두 개념은 구체적 양육분담체계에서 반드시 대체적이거나 배제적이지 않을 수도 있다. 스웨덴에서 부모의 노동권과 부모권(모성권)은 상호배제적이기보다는 상호 보완적이기 때문이다.

가. 양육분담의 성별분담 체계

누가 아동양육의 책임을 담당할 것인가는 복지국가의 중요한 목표 중 하나인 성별 간 불평등을 완화하는 핵심적 과제 중 하나이다. 왜냐하면 아동양육의 성별분담이 어떻게 이루어지는가에 따라 해당사회의 젠더불평등을 강화시킬 수도 약화시킬 수도 있기 때문이다. 공사영역의 관점에서 보다면 성별 간 양육분담은 공적영역에서 쟁점화되기보다는 사적영역(가

족)내 젠더 간 역할분담과 관련된 형태로 가시화된다. 예를 들어, 가족 내 아동 돌봄에 대한 욕구를 사회화시킨 보육시설(공적이건 사적이건 관계없이)과 프랑스의 보모지원정책⁸⁾ 등의 경우 가족 내 성별분업의 관점에서 본다면 (아동의 부·모 중 누구도 직접적으로 아동양육을 담당하지 않기 때문에) 탈젠더적 성격을 갖는다고 할 수 있기 때문이다.⁹⁾

<표 2-1> 젠더관점에서 본 양육분담 주체

구분	여성전담모델 (남성생계부양자모델)	이인생계부양자모델	보편적 양육 분담 모델
아동양육의 주체	단위로써 가족: 성별분업에 근거한 여성	이중부담 여성(슈퍼우먼)	여성과 남성
양육분담의 방향	성별분리에 근거한 전형적 가족형태 지향(남성생계부양자, 여성돌봄주체)	보편적 생계부양과 젠더화된 아동양육	보편적 돌봄
이론적 근거	①모성은 생물학적으로 타고난 것이며, ②자원이론: 성별분업에 근거한 가족의 효용극대화 ③여성의 돌봄 노동은 그 자체로 가치 있으며 시장에서의 임금노동과 같이 화폐적 보상이 수반되어야함 (차이 강조)	①여성의 역할을 가족 내 돌봄 노동 제공자로 한하지 않고, ②여성의 부분적 생계부양자의 역할을 수용하나, ③암묵적(또는 명시적)으로 돌봄의 주체로서 여성의 특수성과 역할을 인정함으로써, ④여성에게 돌봄 제공자와 생계부양자의 이중적 역할을 요구함.	①여성과 남성 모두에게 생계부양자와 보살피는 자라는 역할을 요구함. ②남성의 가족화와 여성의 상품화를 동시에 추가함. ③이를 통해 차이(모성권)와 평등(노동권)의 대립을 완화(또는 해소)함.
대표적 정책사례	주부연금, 아동양육수당, 가족단위조세감면 등	부모휴가(육아휴직), 모성휴가(출산휴가), 아동양육수당(휴가) 등	아버지 할당제(부모휴가) 부성휴가

출처: 윤홍식(2005:296)의 <표 1> “노동하는 주체의 관점에서 본 일과 가족의 양립형태”를 젠더관점에서 본 아동양육분담체계와 맞게 수정 보완한 것이다.

- 8) 최근 여성가족부에서 실시하고 있는 아이돌보미 사업도 마찬가지이다. 아이돌보미 서비스 신청자들에 따르면 아이돌보미 서비스의 제공자들 중 상당수가 외국인이고, 한국인의 경우는 연령대가 매우 높다고 이야기하고 있다.
- 9) 물론 사회화된 아동보육의 주 담당자가 여성이고, 최근 이민자 여성의 돌봄 노동 종사비중이 증가한다는 측면을 고려한다면 사회전체적인 차원의 돌봄 노동의 여성화와 세계화 문제를 지적할 수 있다.

또한 젠더관점에서 본 아동양육 분담의 문제를 단순히 여성과 남성의 문제로 이해하는 경향이 있지만 이는 적절하지 않다. 가족 내에서 아동양육의 주 담당자로서 여성의 역할은 가족을 단위로 한 남성일인생계부양자모델과 이인생계부양자모델에서 차별적으로 나타날 수 있기 때문이다. 남성일인생계부양자모델의 경우 여성은 아동양육을 전담하는 대신 생계부양의 책임으로부터 상대적으로 자유롭지만, 이인생계부양자모델의 경우 여성은 생계부양과 아동양육 전담이라는 이중적 책임을 져야하기 때문이다. 그러므로 아동양육의 성별분담 체계는 성별분업에 근거한 여성전담모델, 이인생계부양자모델에서의 이중부담, 보편적 아동양육분담형태로 구분되어 검토될 필요가 있다. <표 2-1>은 이어서 서술될 젠더관점에서 본 아동양육 분담체계를 정리한 것이다.

1) 여성전담모델: 성별분업에 근거한 양육분담체계

아동양육분담에서 여성전담모델은 성별분업에 근거한 전형적 가족형태에 기반한다. 성별분업에 입각해 남성은 가족의 생계부양을 책임지고, 여성은 아동양육을 전담하는 형태이다. 신고전학과 경제이론에 따르면 가구 내 성별분업은 단위로서 가족의 효용을 극대화하기 위해 남성과 여성의 제한된 자원을 효율적으로 배분하는 것이다(Becker, 1991). 이러한 관점에서면 노동력의 교환가치가 더 크다고 간주되는 남성은 생계부양역할을 담당하고 여성은 아동양육을 전담하게 되는 것이다. 현상적으로 여성전담모델은 아동양육을 여성이 전담하고 있는 것처럼 보이지만 실제로는 합리적 이성을 가진 행위주체로 구성된 가족의 합리적 선택인 것이다. 즉, 아동양육을 여성이 전담하는 것은 성별 선호도나 개별적 선택의 문제가 아닌 합리적 이성을 가진 개인으로 구성된 '가족'의 효용을 극대화하기 위한 방안이다. 실제로 경험적 연구에 따르면 노동시장에서의 비교우위에 따라 한 배우자는 노동시장에 보다 많은 시간을 투여하고 다른 배우자는 가족 내

무급노동에 보다 많은 시간을 분배하기를 원한다고 한다(Clarkberg and Moen, 2001).

또 다른 측면에서 아동양육의 여성전담모델을 이해하면 이는 전후 자본주의 사회가 가져온 물질적 풍요의 결과로 이해될 수 있다. 1950년대와 1960년대 여성(모)이 노동시장에 참여하지 않는 것은 사회경제적 진보와 부의 상징이었음을 기억할 필요가 있다(Häusermann, 2006). 전후 산업의 발전과 수반된 소득수준의 상승은 중산층가구 여성에게(양육으로 대표되는) 돌봄 노동의 전담자가 될 수 있는 일인생계부양자모델, 즉 양육분담에 있어 여성전담모델을 가능하게 했던 것이다. 그리고 이러한 모델의 위기는 남성 고용율과 임금 저하와 함께 소득재분배를 통해 가족 내 성별분업을 지원했던 복지국가의 위기와 함께 쇠락의 길을 걷게 되었던 것이다. 여성의 노동시장 참여 동인을 효과적으로 제어했던 기제가 약화된 것이다(Knijjn and Ostner, 2002). 복지국가 위기와 지식기반사회로의 이전 과정에서 이제 여성전담모델(남성일인생계부양자모델)은 일부 산업화된 복지국가를 제외한다면 성간 아동양육분담의 지배적 유형이라고 할 수 없다. 성별분업에 근거한 전형적 가족형태가 강하게 잔존하고 있다고 평가되는 남부유럽국가들조차도 이인생계부양자모형이 지배적인 지위를 점해가고 있기 때문이다. 포르투갈의 이인생계부양자가구 비율은 74%로 북유럽국가들을 제외하고는 산업화된 서구 복지국가들 중에서 가장 높은 수준이며, 그리스, 스페인, 이탈리아의 이인생계부양자가구 비율은 각각 44%, 56%, 46%로 절반에 다다랐거나 넘어서고 있다(Eurostat, 2002; Moreno, 2006: 8 재인용).

페미니즘 관점에서 보면 아동양육의 여성전담모델은 상반되는 두 가지 관점에서 논의가 가능하다. 하나는 여성전담모델은 여성의 전통적 성역할을 고착화시킴으로써 여성의 독립적 시민권 획득에 장애요인으로 작용하고 있다는 비판이다. 여성의 노동권(고용)을 보장하지 못하는 아동양육의

여성전담모델은 여성이 남성과 같은 완전한 시민권 획득에 결정적 장애가 되는 것이다(Lister, 1990). 여성이 아동양육을 전담하는 한 시민권의 근간인 독립적 가구를 형성 유지할 수 있는 여성의 능력은 심각히 제약되기 때문이다(Orloff, 1993). 반면 ‘차이’를 중심에 놓고 보면 아동양육은 남성과 구별되는 여성고유의 역할로 이해될 수 있다. 만약 남성의 생계부양역할에 대한 사회적 보상과 같이 여성의 무급노동에 대한 적절한 보장이 이루어진다면 여성전담모델은 오히려 여성의 고유한 정체성을 유지·강화할 수 있는 모델이 될 수도 있을 것이다. 프랑스에서 1984년 1월 아동양육수당(APE, Allocation parentale d'éducation)이 도입될 때 사회주의 그룹의 대변인인 Véronique Neiertz는 아동양육수당이 모의 양육에 대한 월급을 주는 첫 단계가 될 것이라고 주장하기도 했다(Jenson and Sineau, 2003). 그러나 Lister(2003)의 지적과 같이 모두가 노동시장에 참여해야 하는 사회에서 가족 내 무급 노동의 전담자로서 여성이 위치 지워질 수 있는 여지는 점점 더 작아지고 있는 것이 현실이다. 더욱이 현재 가족 내에서 행해지는 여성의 무급노동에 대해 유의미한 가치를 부여하려는 어떤 국가도 존재하지 않고 있기 때문이다(Lewis, 1993). 실제로 가족 내에서 행해지는 여성의 무급노동에 대한 화폐적 보상으로써 모성보조금(maternity grants)은 제조업 노동자 연평균임금의 0.5%에서 1.0%에 불과한 것으로 나타났다(Ferrarini, 2006: 46).

이처럼 아동양육에 관한 여성전담모델이 가지는 근본적인 문제에도 불구하고 복지국가 유형과 관계없이 전면적이지는 않지만 여성의 전통적 성역할을 유지·강화하려는 시도는 부모의 아동양육에 대한 자유선택(다음 절에서 상세히 논의할 것이다)과 형평성을 보장한다는 명목으로 현재까지 지속되고 있다. 여성·가족친화적 복지국가로 일컬어지는 노르웨이에서 1998년에 도입한 아동가정양육수당(child home care allowance)이 대표적이다. 아동가정양육수당의 중요한 목적 중에 하나가 가정에서 어머니(명목

적으로는 부·모 모두 이용가능)가 자녀를 양육하는 것을 지원하는 것임(Hiilamo and Kangas, 2003)을 고려했을 때 아동가정양육수당은 아동양육의 여성전담모델을 지원하는 정책이라고 할 수 있다. 더욱이 문제가 되는 것은 전통적 성역할에 대한 지원이 전 계층에게 보편적으로 적용되는 것이기 보다는 저소득계층에게 더 효과적으로 다가서고 있다는 점이다. 프랑스의 사례에서 보듯 아동양육수당(APE, Allocation parentale d'éducation)의 확대는 저소득계층의 여성들을 노동시장에서 가정으로 되돌리는 역할을 하고 있다(Jenson and Sineau, 2003). 만약 가족 내 무급 돌봄 노동만을 수행해도 적절한 수준에서 독립적 가구를 유지할 수 있는 사회적 보상(물질적 보상을 포함)이 이루어진다면 가족을 단위로 한 아동양육분담체계(여성전담모델)에 대한 새로운 의미를 고민해볼 수 있을 것이다. 그러나 모두가 생계부양노동에 종사해야하는 사회에서 성별분업에 근거해 무급노동을 전담하는 삶의 방식은 매우 위험한 선택임에 분명해 보인다.

2) 이인생계부양자모델: 이중부담모델

남성생계부양자가 가족의 안위를 감당할 수 없는 상황에서 가족과 그 구성원들에게 여성전담모델은 더 이상 유용한 아동양육분담체계가 아니다. 실제로 대부분의 산업화된 복지국가에서 여성 고용율이 높아지고 있는 상황에서 여성이 무급노동만을 수행한다는 것은 현실적으로 가능한 선택이 아니다. OECD 22개국에서 25~54세 여성의 노동시장 참가율은 한국이 가장 낮은 59.2%이고, 가장 높은 스웨덴은 85.7%에 이르고 있다(OECD: 김영미, 2007: 78 재인용). Leria(1998)의 지적처럼 점증하는 기혼 여성의 노동시장 참여로 인해 성별분업에 근거해 여성이 아동양육을 전담하는 여성전담모델은 그 의미가 반감되고 있다.

대신 가족 내 아동양육분담의 실제적 모습은 여성이 생계부양과 아동양육을 동시에 감당하는 모습으로 변화하고 있다. 앞서 언급한 여성전담모

텔에서 여성은 노동시장에서 유급노동을 수행하지 않는 대신 가족 내에서 돌봄노동(아동양육)을 전담했다면 새롭게 나타나는 모델은 여성이 (부분적 또는 동등하게) 생계부양과 아동양육을 동시에 담당하는 모습으로 나타나고 있다. 1950년대 미르달과 케인(Myrdal and Kein, 1956; Leria, 2002 재인용)은 산업화된 서구 복지국가들(미국, 영국, 스웨덴, 프랑스)의 사례연구를 통해 ‘순차적 양립’을 여성전담모델의 대안으로 제시했다. 미르달과 케인이 순차적 양립이라고 지칭한 이인생계부양자모델(이중부담모델)은 아동양육의 주된 책임을 여전히 여성에게 지우고 있다는 점에서 여성전담모델과 유사하지만, 생계부양의 책임을 여성이 남성과 함께 나눈다는 측면에서 여성전담모델과 비교했을 때 가족 내 성별분업이 완화된 형태라고 할 수 있다(Leria, 2002). 여성전담모델에서 여성은 평생 동안 아동양육의 주 책임자였다면 이중부담모델에서 여성의 아동양육책임은 생애기간 중 특정한 시기로 제한된다. 여성은 가족 내 아동 돌봄에 대한 필요가 발생하면 양육의 주 책임자로서 역할을 수행하고, 해당 욕구가 해소되면 노동시장에 복귀함으로써 생애주기에 따라 아동양육과 생계부양 역할을 순차적으로 수행하게 되는 것이다(윤홍식, 2004).

그러나 미르달과 케인이 이중부담모델을 제시했었을 1950년대의 사회경제상황과 반세기가 지난 2000년대의 상황은 완전히 다른 조건에 놓여있다. 무엇보다도 반숙련 노동력에 기반한 제조업의 퇴조와 지식기반사회의 출현은 (남녀를 불문하고) 시민 노동자로 하여금 끊임없는 인적자본의 축적을 요구하고 있기 때문이다. 지식기반사회에서 인적자본의 축적은 특정한 시기에 요구되는 과제가 아닌 전 생애로 확대되고 있다는 점이다. 그렇기 때문에 가족 내 필요(아동양육)에 따라 노동시장과 가족을 순차적으로 이동하는 것은 해당 노동자에게 인적자본을 축적할 수 있는 기회를 제약하고, 궁극적으로 저임금의 덫으로 빠져드는 중요한 요인 중 하나로 작용할 가능성이 높다. 특히 순차적 분담에 의한 이중부담의 주 대상이 여

성으로 제한되고 있는 현실을 고려한다면 이는 노동시장에서의 성별 위계를 강화하는 요인이 되기 때문이다.

실제로 2004년 현재 여성(70.5%)과 남성(73.1%)의 고용율 차이¹⁰⁾가 2.6%포인트에 불과한 스웨덴(Taylor-Gooby, 2006: 124)에서도 부모휴가 전체 기간 중 남성이 이용하는 비율은 18.7%에 불과하다(Duvander and Andersson, 2005: 20).¹¹⁾ 표면적으로 아동양육분담의 이중부담모델을 제도화한 부모휴가는 부·모 모두를 제도의 대상으로 포괄한다는 측면에서 성 중립적이지만 제도의 대부분을 여성이 이용한다는 현실을 고려한다면 여전히 성 분리적인 제도이고 여성에게 생계부양과 아동양육의 이중책임을 부과하는 제도이다(윤홍식, 2005). 결국 이중부담모델에서 여성은 남성과 함께 생계부양역할을 담당하고 있지만 부모휴가의 이용에서 보듯 현실 세계에서 아동양육분담은 여성전담모델과 같이 여성의 역할로 고착되어 있다(Charles, 2000). 그러므로 남성 입장에서 본다면 이중부담모델은 여성전담 모델과 같이 남성의 양육분담을 강제하지 않는 점에서 차이가 없다(윤홍식, 2005). 오히려 남성에게 이중부담모델은 여성의 생계부양역할 분담으로 가구의 경제적 생활을 향상시킬 수 있다는 점에서 여성전담모델보다 더 매력적일 수 있다.

3) 보편적 양육분담 모델

보편적 아동양육분담모델의 필요성은 이인생계부양자모델(이중부담모델)이 여성의 지위와 역할을 아동양육의 주체에서 생계부양자로 확대함으로써 전통적인 성별분업을 부분적으로 해체하는 데는 기여했을지 모르지만 가구 내 성별분업을 완화시키지는 못했다는 비판으로부터 출발한다.

10) 대신 전체 취업자 중 시간제 취업의 비율은 여성이 20.8%로 남성의 8.5% 보다 높다.

11) 물론 단순히 부모휴가를 이용하는 비율을 보면 2004년 현재 대상 남성의 43.2%가 이용하고 있다.

실제로 아동양육책임을 탈가족화시키는 아동보육시설과 같은 정책은 여성의 노동시장 참여에 장애가 되는 요인을 완화함으로써 여성의 노동권을 보장해 주었다. 그러나 아동양육의 탈가족화를 위한 제도적 지원은 여성의 노동권을 보장해 줄 수는 있어도 가족 내 성별분업에 대한 근본적 변화를 시도하지 않는다는 점에서 여전히 아동양육의 책임을 여성에게 전할 가능성이 높다(윤홍식, 2007b).

프랑스와 영국, 호주와 미국의 비교연구는 이러한 사실을 경험적으로 논증해주고 있다. 호주의 정책은 미국에 비해 가족(여성)친화적이다(Drago, Pirretti, and Scutella, 2007: 59). 예를 들어, 0~3세 아동보육비율은 1999년 현재 호주가 31.0%인데 반해 미국은 26.0%에 그치고 있다(OECD, 2002; 최은영, 2005). 또한 아동양육관련 휴가(부모휴가)를 보더라도 미국은 부모 각각에게 12주간의 무급휴가를 보장하고 있는데 반해 호주는 같은 무급이지만 48주간의 휴가를 부여하고 있다(Bradshaw and Finch, 2002; OECD, 2002). 그러나 가족 내에서 행해지는 가사노동시간의 성별 차이는 호주가 미국보다 더 불평등하다고 보고되고 있다(Glezer and Wolcott, 2000; Drago et al., 2007 재인용; Barnett and Rivers, 1998). 더욱이 미국에서는 그 차이가 점차 작아지고 있는 것으로 나타나고 있다. 프랑스와 영국의 예도 유사하다. 프랑스의 양육지원제도는 영국보다 훨씬 더 발달해 있고 프랑스 여성의 노동시장 참여비율은 영국보다 높다. 그러나 가족 내 가사분담은 영국이 프랑스에 비해 더 공평하게 이루어지고 있다(Gregory and Windebank, 2000). 더욱 놀라운 것은 10개국의 남녀 간 가사분담의 분담 정도를 비교한 연구에 따르면 캐나다와 미국이 노르웨이와 스웨덴 보다도 더 평등한 가사분담을 하고 있는 것으로 분석되었다(Geist, 2005).

공적영역인 노동시장에서의 성별분업의 해체가 사적영역인 가족 내에서의 성별분업의 해체·완화와 담보하지 못한다면 대안은 사적영역에서의 성별분업 해체에 직접 개입하는 것이다. Chodorow(1978; Freedman, 2002 재

인용)의 주장과 같이 남녀가 함께 양육에 참여하는 것이 가족 내 성별분업을 완화 또는 해체할 수 있는 핵심적 기제가 될 것이다. 이러한 가구모형을 Sainsbury(1999a)는 임금노동자-돌봄노동자모델(individual earner-career)로 지칭했고, 고르닉과 메이어(Gornick and Meyers, 2003)는 보편적 생계부양과 돌봄 모형, Fraser(2000: 23)는 보편적 돌봄제공자모델(Universal caregiver model)로 지칭했다.

보편적 양육분담모델은 아동양육분담체계와 관련된 기존의 이분법적 사고 틀을 지양한다(윤홍식, 2005: 301). 이분법적 사고는 여성의 모성권(부모권)과 노동권을 상호 대체적인 관계로 인식한다. 그러나 두 권리는 대체적 관계에 있지도 않으며, 더욱이 이분법적 선택의 문제가 아니다. 이러한 모순은 아동양육으로 대표되는 돌봄노동의 책임을 여성에게 한정 지었기 때문에 나타나는 문제이다. 만약 아동양육이 여성만의 문제가 아닌 남성과 여성의 문제로 이해된다면 이러한 대립은 현저히 완화될 것이고, 부당하게 여성에게 강요되었던 모성권과 노동권의 이분법적 선택은 설자리를 잃게 되기 때문이다.

산업화된 서구 복지국가들조차도 아동양육의 문제를 여성만의 문제가 아닌 남성의 문제로 확대하려는 노력은 아직 초보적인 수준에 머물고 있다. 대표적인 정책으로는 부모휴가 기간 중 일정기간을 부·모 각각에게 양도할 수 없는 배타적 권리로 부여하는 아버지할당제와 부성휴가제도가 있다. 아버지할당제는 1993년 노르웨이에서 최초 도입되었고 이어서 스웨덴, 덴마크, 아이슬란드가 뒤를 이었으나 2001년 덴마크는 부모휴가를 확대하는 과정에서 아버지할당제를 폐기하였다(Pykkänen and Smith, 2004; OECD, 2002; 윤홍식, 2007a). 윤홍식(2005: 301~302)은 “부모휴가의 대부분을 여성들이 사용하고 있는 현실에서 아버지 할당제는 남성의 부모휴가사용을 제도화함으로써 남성이 아동양육의 책임을 여성과 함께 나눈다는 보편적 보살핌 모형을 지향하고 있는 정책이라고” 아버지할당제에 대한 의

미를 부여하고 있다. 아버지할당제를 적극적으로 적용하면 남성도 여성과 같이 아동양육의 책임자이자 주체라는 전제에 근거한 것이며, 라이라(Leria, 2002)의 주장과 같이 여성의 노동시장 참여가 점증하는 상황에서 남성, 아버지의 상을 새롭게 정립하려는 정책적 시도로 이해될 수 있다. 그러나 현실에서 남성은 아버지할당제의 이용이 자신의 직업경력에 장애가 될 수 있다고 우려하고 있다(Brandth and Overli, 1998; Leria, 2002 재인용).

결국 보편적 아동양육모델의 성패는 젠더평등의 문제이기보다는 자본주의 사회의 본질적인 문제에 기반하고 있을지도 모른다(윤홍식, 2005). 재생산 노동이 생산노동에 종속되지 않고, 생산과 재생산 노동에 동등한 가치를 부여할 수 있을까? Eliot(1992)의 주장처럼 젠더간의 불평등한 재생산 노동의 분배가 자본주의 체제의 확대재생산을 위한 최적의 조건을 제공하고 있다면 자본주의 자체의 변혁없이 보편적 아동양육모델의 실현은 불가능한 이상일 수 있다.

나. 국가, 시장, 가족: 양육의 자유선택(Freedom of Choice)

아동양육분담의 성별분담체계에서는 성별 아동양육분담을 중심으로 논의했다면 ‘아동양육의 자유선택’에서는 해당 사회가 아동양육과 관련해 부·모에게 어떤 선택지를 제공하고 있는지를 중심으로 논의하고자 한다. 각각의 복지국가가 제공하는 선택지에 따라 부·모는 아동양육형태를 결정 지으며, 이러한 과정을 통해 아동양육분담체계에 있어 국가, 시장, 가족의 역할이 위치 지워 질 수 있을 것이다.

구체적 논의 이전에 선행되는 주요한 개념을 개략해보자. 먼저 ‘자유선택(freedom of choice)’과 관련된 개념을 살펴보면, 아동양육분담에 있어 자유선택은 부·모가 자유의지에 따라 자신의 자녀를 어떻게 양육할지를 자유롭게 선택한다는 의미로 해석될 수 있다.¹²⁾ 이러한 ‘자유선택’이란 개념

12) 적시되지는 않았지만 이러한 논리는 부·모는 합리적 이성을 가진 인간으로 자신과 자신의

은 경제학적 개념에 그 근원을 두고 있는 듯하다. 경제학에서 자유선택은 주로 세 가지 주체의 선택을 통해 논의되는데 자산과 자본의 소유주가 자유롭게 노동자를 고용하고 해고할 자유와 함께 노동자 역시 (그들의 능력에 합당하게) 자유롭게 일을 선택할 수 있다는 것을 의미한다(McConnell and Brue, 1996: 59). 마지막으로 자유선택은 소비자의 선택권을 의미하는데 제한된 소득 내에서 소비자들이 원하는 상품과 서비스를 자유롭게 선택할 수 있다는 것을 의미한다.

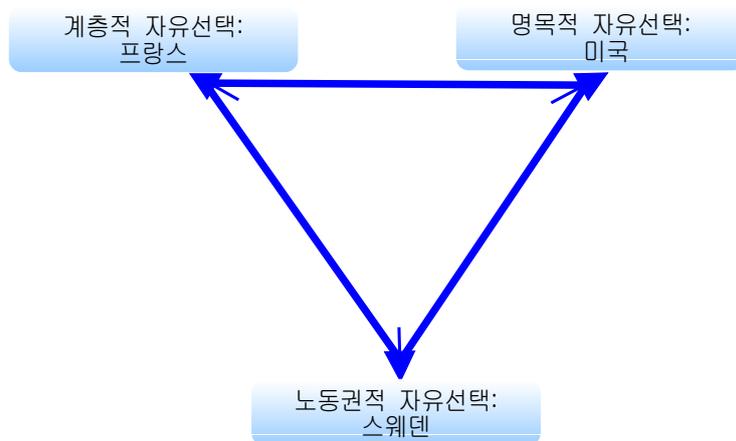
여기서 중요한 것은 자유선택은 무한한 자유를 의미하기보다는 주어진 자원 내에서의 제한된 선택을 의미한다. 경제학적 개념을 아동양육형태와 관련된 부·모의 자유선택과 연결지으면 부·모는 자신의 자녀를 어떻게 양육할지 자유롭게 선택할 수 있지만 그 선택은 주어진 조건(국가, 시장, 가족 각각의 지원범위) 내에서 제한된다는 것을 의미한다. 이러한 자유선택의 개념에 근거했을 때 부·모의 선택지는 두 가지 조건에 의해 결정되는데 하나는 해당 사회 또는 국가가 부·모에게 적절한 아동양육지원체계를 제공하는지와 부·모 자신의 자원(소득, 인적네트워크 등)의 양과 질에 따라 결정된다. 더불어 국가가 아동양육과 관련된 어떤 선택지를 제공하는가에 따라 개별 부·모의 자원은 아동양육형태를 결정하는데 핵심적 위치를 차지할 수도 있고 부차적 지위를 점할 수도 있다.

또한 자유선택은 형평성(equity)이라는 논리를 통해 정당화되기도 한다. 예를 들어, 국가가 공적아동보육시설에 국가예산을 투입한다면 공적보육시설을 이용하는 부·모만이 국가로부터 지원을 받게 되고, 다른 형태의 아동양육을 선택한 부·모들은 국가의 지원으로부터 배제됨으로써 형평성 문제를 야기한다고 지적한다. 이러한 형평성의 논란은 노르웨이의 아동양

자녀를 위해 최선의 선택을 할 수 있다는 가정이 전제되어 있다. 즉, 합리적 이성을 가진 부·모는 양육과 관련된 모든 정보를 가지고 있으며 이를 바탕으로 최선의 선택을 한다는 것이다. 사실 이러한 전제는 경제학 가정일 뿐이지 현실적인 전제가 아니다. 실제로 개별 부·모가 아동양육과 관련한 모든 정보를 소유하고 있다는 것은 불가능하다.

육수당 제도 도입과정에서 중요한 역할을 했다(Ellingssoeter, 2007). 기독교인 민당은 직접자녀를 양육하기로 선택한 부·모에 대한 지원이 아동양육수당의 핵심이라고 이해한 반면, 아동양육수당이 공적보육시설을 이용하지 않는 조건으로 지급된다는 점에서 보수당은 현금급여를 통한 사회서비스의 민간체제로의 전환에 더 무게를 두었다. 일반적 예상과 같이 좌파는 여성의 전통적 성역할을 고착화시키는 아동양육수당에 대해 반대했다. 결국 아동양육분담체계의 선택을 해당 사회가 어떻게 이해하고 제도화하는 가 는 두 가지 기준에 의해 결정되어지는데 하나는 젠더관점이고 다른 하나는 아동양육에 대한 국가의 역할에 대한 문제로 집중될 수 있다.

[그림 2-1] 자유선택의 정책지향성과 전형적 국가



출처: 윤홍식·김인숙·최은영·미간행. 『일과 가족생활양립을 넘어서: 쟁점, 사례, 원칙과 방향.』

이러한 논거에 따라 아동양육과 관련된 자유선택 유형을 구분해보면 [그림 2-1]과 같이 계층적 자유선택, 명목적 자유선택, 노동권적 자유선택 이라는 세 가지 정책지향성으로 구분될 수 있다. 여기서 자유선택의 유형 을 정책지향성이라는 다소 모호한 표현을 사용한 것은 자유선택의 유형이

배타적인 세 가지 유형으로 구분되지 않기 때문이다. 예를 들어, 핀란드의 경우처럼 공적보육시설에 대한 지원을 통해 여성의 노동권을 보장하는 동시에, 아동양육수당을 통해 가정에서 자녀를 양육하는 것 또한 지원하고 있기 때문이다. 즉, 핀란드는 전형적인 하나의 유형에 들어맞기 보다는 [그림 2-1]의 삼각형의 세 꼭지 점 사이의 한 지점에 위치한다고 할 수 있기 때문이다.

1) 계층적 자유선택

계층적 자유선택은 아동양육형태와 관련한 부·모의 자유선택이 계층적으로 상이하게 나타난다는 것을 의미한다. 국가는 아동양육에 관한 부·모의 자유로운 선택을 보장하기 위해 다양한 정책적 지원을 한다. 부·모는 공적보육시설을 이용할 수도 있고 민간보육시설을 이용할 수도 있다. 또한 보육시설에 아동을 보내지 않고 가정에서 직접양육하면서 현금지원을 받을 수도 있다. 만약 부·모가 일을 계속하는 동시에 공적 또는 민간보육시설에 보내지 않고 자녀를 집에서 양육하고 싶다면 국가는 부·모가 보모를 고용할 수 있도록 지원해 준다. 각각의 선택에 대한 국가의 지원수준은 상이할지라도 국가는 어떤 형태로건 4가지 아동양육형태에 대해 지원을 한다. 계층적 자유선택의 핵심적 이데올로기는 국가가 한 가지 아동양육형태를 선택한 가구에 대해서만 지원하는 것은 형평성에 반(反)한다는 비판으로부터 출발한다. 시민으로서 사회권적 권리가 선택에 기반하지 않는다면 국가는 마땅히 부·모의 자유의지로 선택한 모든 아동양육형태에 대해 지원하는 것이 당연하다는 논리다. 앞서 언급했듯이 이러한 주장은 아동양육수당을 도입하는 논리적 근거로 사용되어 왔다(Ellingsæter, 2007).

일견 아동양육과 관련해 부·모의 실제적 자유선택을 보장하는 것 같은 이러한 접근은 현실세계에서는 부·모가 동원할 수 있는 자원의 규모에 따라 제약된다. 바로 이러한 특성으로 인해 명목상 다양한 자유선택을 보장

하는 것처럼 보이는 ‘자유선택’의 논리가 계층에 따라 차별적으로 적용되는 것이다. 마치 경제학에서 소비자의 자유선택이 자신이 가진 소득수준에 따라 제한되듯 계층적 자유선택에서 부·모의 아동양육 형태는 개별 부·모의 자원규모에 따라 상이하게 나타나게 되는 것이다.

프랑스는 아동양육분담체계에서 ‘계층적 자유선택’을 보장하는 전형적인 사례이다. 프랑스에서 아동양육형태는 소득계층에 따라 상이하게 나타나는데 중상층은 개별적으로 보모를 고용하거나 민간보육시설을 이용하고, 중하층은 공적보육시설을 이용하며, 하층은 아동양육수당을 받는 대신 가정에서 아동을 직접 양육 한다. 프랑스 정부는 다양한 아동양육형태에 대해 모두 지원을 하고 있다(Lanquentin, Laufer, and Letablier, 2000). 이렇듯 소득계층에 따라 아동양육형태가 상이하게 나타나는 이유는 (등록된 보육교사가 있는)민간보육시설을 이용하는 경우 국가는 등록보육사고용지원프로그램(Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante emternelle agréée: AFEAMA)에 따라 등록교사의 사회보험기금만을 지원하기 때문에 부·모가 지불해야할 보육비용이 매우 높은 편이다. 중산층은 추가적인 비용부담 없이 아동양육과 노동시장 참여를 병행할 수 있는 공적아동보육시설을 주로 이용하고 있다(Fagnani, 1998). 중상층은 부분적인 국가의 지원과 자신의 자원을 이용해서, 중산층은 국가의 지원을 통해 일과 아동양육을 양립시키는 반면 저소득층의 상당부분이 노동시장에 참여를 중단하는 대가로 아동양육수당(APE)¹³을 지급받으며 가정에서 직접 아동을 양육하는 형태를 취하고 있다(Morgan, 2002; Jenson and Sineau, 2003; Allain and Sédillot, 1999; Fagnani, 1999 재인용; Fagnani, 1998). 실제로 1994년 APE 수급자격을 세 자녀가 있는 부 또는 모에서 2자녀 있는 경우까지 확대한 결과 3세 미만 자녀를 둔 모의 경제활동비율은 1994년 69%에서 1997년 53%로 불과

13) APE는 부 또는 모가 자녀출산 또는 입양 전 5년 동안 최소한 2년 이상 고용상태에 있었을 경우 노동시장에 참여하지 않는 조건으로 수급자격을 부여하고 있다(Jenson and Sineau, 2003).

3년 만에 30.2%(16.0%포인트)나 격감했다(Allain and Sédillot, 1999: Fagnani, 1999 재인용).

2004년부터는 첫째 자녀에 대해서도 APE 지급이 가능하도록 제도를 변경했는데(Leitner, 2006) 그 효과는 아직 검증되지 않았다. 이렇듯 계층적 자유선택을 보장하는 경우 부·모의 아동양육형태는 계층적으로 상이하게 나타난다. 계층적 자유선택의 핵심적 문제는 아동양육에 대한 국가의 적극적 정책개입이 젠더와 계층적 관점이 배제(또는 약화)되어 나타나고 있다는 점이다. 특히 아동양육수당은 노동시장에 참여하지 않는 것을 수급조건으로 설정함으로써 계층적으로는 하층에게, 젠더측면에서는 여성에게 전통적 성역할로의 회귀를 제도화하고 있다. 이는 평등이라는 프랑스 복지국가의 공화정 이념 자체를 근본적으로 위협하는 결과를 초래하고 있다.

2) 명목적 자유선택

아동양육분담에 있어 명목적 자유선택은 신자유주의 논자들의 주장과 맥을 같이한다. 시장은 사회적으로 가장 바람직한 결과를 도출하는 기제이기 때문에 국가가 시장에 개입하는 것은 가장 효율적인 시장의 기능을 훼손하는 것이 된다. 신자유주의자들은 아동양육과 관련된 문제에서도 일관된 원칙을 적용한다. 다만 다른 영역에서 정치적 수사와 실제적 정책적용(국가개입의 약화)을 일치시키려는 시도와 달리 가족영역에서는 가족의 역할에 대한 정치적 수사를 통해 강조하고 있다는 점은 상이하다. 실제로 미국의 1996년 복지개혁법안(the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996, PRWORA: Public Law 104-193)은 복지개혁의 중요한 목적으로 양부모가족의 유지 강화를 적시하고 있다(U.S. House of Representatives, 2000: 354). 그러나 이러한 개혁은 실제로는 가족에 대한 국가의 책임을 강화하는 정책적 수단이기 보다는 국가의 책임을 개인과 가족에게 전가하기 위한 정치적 수사에 불과하다. 즉, 명

목적 자유선택에서 부·모는 자유롭게 다양한 아동양육형태를 선택할 수 있지만 국가는 이에 대한 직접적 지원을 하지 않거나 취약계층을 대상으로 잔여적 지원만을 함으로써 선택의 책임 대부분을 부·모에게 전가하고 있다.

아동양육에 있어서 명목적 자유선택의 전형적 국가로는 미국을 들 수가 있다. 아동양육과 관련해 유급휴가는 없으며 정규직과 임시직 중 고용이 보장된 경우에 한해서 12주의 무급휴가를 보장받을 수 있다(Drago et al., 2007: 58~59). 12주에 불과한 무급휴가도 모성, 부성, 부모, 가족간호휴가를 모두 포괄한 것이다(Bradshaw and Finch, 2002). 아동보육도 저소득층을 제외하고는 대부분이 민간기관에서 운영하고 있으며, 부모가 부담해야 하는 월 평균 순보육비 부담액도 997USD로 OECD 국가들 중 가장 높다(윤희식, 2006: 357). GDP 대비 아동보육지원 지출 규모도 0.2%로 한국의 0.1%를 제외하면 OECD 국가들 중 가장 낮다. 결국 저소득층의 모는 노동시장 참여를 포기하고 집에서 아동을 양육하거나, 비공식 네트워크를 이용하거나 아니면 아동을 집에 방치해 두고 생계를 위해 노동시장에 참여할 수밖에 없는 것이 현실이다. 실제로 시장에서 보육서비스를 구매할 수 없는 저소득 가구 아동의 10% 정도가 집에 방치되고 있는 실정이다(Esping-Andersen, 1999). 다만 시장구매력에 따라 아동양육형태가 결정되는 미국의 경우 좋은 직장에 일하는 노동자는 기업으로부터 아동보육, 방과 후 보육 등의 서비스를 제공받고 있다. 그러나 어떤 기업에 고용되어 있는 지도 결국 개별 부·모의 시장구매력이므로 보면 미국에서 아동양육의 선택은 철저히 부·모의 사회경제적 지위에 달려있다고 해도 과언은 아닐 것이다.

3) 노동권적 자유선택

노동권적 자유선택은 Sainsbury(1999)의 임금노동자-돌봄노동자모델(individual earner-career), Gornick과 Meyers (2003)의 보편적 생계부양과 돌봄 모형, Fraser(2000: 23)의 보편적 돌봄제공자모델(Universal caregiver

model)에 가장 근접한 아동양육의 분담체계라고 할 수 있다. 노동권적 자유선택 모델에서 부·모 모두는 생계부양자인 동시에 아동양육의 주체로 간주된다. 노동권적 자유선택 모델에서 양육은 노동시장 참여의 대체재가 될 수 없으며, 노동시장에 참여한다고 해서 양육의 책임이 면제되는 것도 아니다. 양육의 권리에 대한 지원은 부·모 모두가 노동시장에 참여하고 있다는 전제로 이루어지는 것이다. 예를 들어, 일정기간 부·모가 가정에서 자녀를 양육할 권리를 보장해주는 부모휴가는 부·모의 노동시장 참여를 전제로 하고 있다.¹⁴⁾ 즉, 노동권적 자유선택에서 아동양육과 관련된 부·모의 선택은 노동시장 참여를 상수로 일과 양육을 양립할 수 있는 조건으로 접근한다.

사민주의 복지국가 중 스웨덴과 1970년대까지 프랑스가 이러한 유형에 속하는 국가들로서 일과 아동양육을 이분법적 선택의 문제로 접근하지 않고, 양자를 양립할 수 있는 조건을 창출하는 것을 아동양육과 관련된 부·모의 자유선택으로 이해하고 있다(Morgan, 2002; Borchorst, 2002; Hiilamo and Kangas, 2003). 그러므로 부 또는 모가 노동시장에 참여하지 않고 가정에서 아동양육 전담한다고 해도 국가는 이를 지원하지 않는다. 핀란드, 노르웨이, 프랑스 등에서 보수정당이 형평성을 이유로 공적보육시설을 이용하는 부·모에 대해 국가가 지원하는 것처럼 가정에서 직접 아동을 양육하는 부·모에 대해서도 동일한 지원을 해야 한다는 논리는 노동권적 자유선택의 관점에서 아동양육을 이해하는 사회에서는 용인되지 않는다. 실제로 아동양육형태와 관련해 ‘노동권적 자유선택’의 전형은 스웨덴이다. 스웨덴에서는 가정에서 아동을 돌보는 것에 대해 국가가 지원하는 것은 여

14) 물론 스웨덴과 같이 부모휴가의 대상에 학생과 실업자를 포괄하기도 하지만 이는 어디까지나 부모휴가 기간 이후에 이들의 노동시장 참여를 전제한 것이다. 예를 들어, 학생과 실업자의 경우 아동양육과 교육훈련을 양립시킴으로써 이들의 인적자본 향상을 꾀하고, 이를 통해 학생과 실업자인 부·모를 부모휴가 기간 이후 노동시장에 효과적으로 재진입시키는 것을 목적으로 하고 있다.

성을 전통적 성역할의 함정에 밀어 넣는 것으로 이해하고 있다(Hiilamo and Kangas, 2003). 물론 스웨덴에서도 아동양육의 다른 선택에 대한 지원 논의가 전혀 없었던 것은 아니다. 1940년대부터 아동양육수당의 도입에 대한 논의가 있었으며 아동양육수당 도입에 대해 반대하고 있는 사민당도 1960년대에는 아동양육수당 도입을 지지했었다(Hiilamo and Kangas, 2003). 오히려 보수당은 아동양육수당제도가 공산주의 이념을 대변한다는 이유로 제도 도입을 강력하게 반대했다. 오랜 논쟁 끝에 1994년 선거를 앞두고 우파정권은 3월에 전격적으로 아동양육수당을 도입했지만 같은 해 9월 사민당의 재집권과 동시에 폐기되었다(Hiilamo, 2004; Hiilamo and Kangas, 2003). 스웨덴 사회에서는 Leria(2002)의 주장과 같이 공공재를 이용하지 않는 사람들(부·모)에 대해 형평성의 이유로 재정적 보상을 하는 것은 불합리하다는 논리에 대한 동의가 광범위하게 이루어지고 있는 것으로 보인다. 예를 들어, 공공 박물관, 공적 교통수단과 시설 등을 이용하지 않는 시민들에 대해 형평성의 이유로 국가가 재정적 지원을 하는 것은 불합리하기 때문이다. 특히 취학 전 질이 담보되는 보편적 아동보육 여부가 아동의 학업성취와 이후 노동시장에서의 지위를 결정한다는 최근의 연구결과(Esping-Andersen, 2005)에 근거했을 때 노동권적 자유선택은 현재 아동이 있는 부·모의 노동권을 보장하는 동시에 미래 아동의 노동권을 보장하는 이념적 논거를 제시해 준다.

3. 외국의 사례 검토: 양육분담의 정책지향성

본 절에서는 앞서 논의한 쟁점을 바탕으로 산업화된 서구 복지국가의 아동양육분담사례를 검토하고자 한다. 우선 산업화된 서구 복지국가를 아동양육과 관련된 자유선택 유형으로 분류하고, 각각의 사례에서 젠더분담의 과정이 어떻게 진행되고 있는지를 논의하도록 하겠다. 구체적으로 분석할 국가는 아동양육과 관련된 부·모의 자유선택유형에서 전형적 국가로

분류되는 프랑스, 미국, 스웨덴의 사례를 중심으로 검토하고 다른 국가들은 전형적 국가사례를 보충하는 수준에서 논의하도록 하겠다. 예를 들어, 스웨덴의 사례는 같은 노르딕 사민주의 복지국가인 노르웨이, 핀란드, 덴마크 등의 사례를 보충적으로 분석하고자 한다. 먼저 자유선택과 관련된 전형적 사례 국가들의 분담체계를 개략하면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 아동양육의 국가-시장-가족 분담 실태

구분	전형적 국가	국가(공적영역)분담				시장(민간영역)분담		가족분담 남-여
		보육시설	유급휴가	양육수당	보모지원	보육시설	민간기업	
계층적 자유선택	프랑스	●	●	●	●	?	?	여
명목적 자유선택	미국	◐	X	X	X	◐	◐	여
노동권적 자유선택	스웨덴	●	●	X	X	?	?	여>남

주: 기호 ● 지원, ◐ 대상 부분적, X 지원제도 없음, ? 주요정책으로 파악되지 않음.

계층적 자유선택의 전형인 프랑스는 국가분담에서 공적보육시설, 유급휴가, 양육수당, 보모지원 4가지 영역에 대해 국가가 모두 지원하고 있다. 반면 명목적 자유선택의 전형인 미국의 경우 공적영역에서 아동양육분담은 저소득계층에 대해 부분적으로 이루어지고 있고, 대부분 시장영역과 여성이 감당하고 있는 것으로 보인다. 노동권적 자유선택의 전형인 스웨덴의 경우 공적영역에서의 지원은 보육시설과 유급휴가에 집중되고 있으며, 가족영역에서는 남성과 여성의 공동분담을 위한 정책적 노력을 진행하고 있다.

가. 프랑스: 계층화된 자유선택

아동양육과 관련해 “계층화된 자유선택”의 전형적 사례라고 할 수 있는 프랑스가 출발부터 아동양육과 관련된 국가의 지원이 계층화를 의도했던 것은 아니다. “노동권적 자유선택”의 전형으로 간주되는 스웨덴과 같이 프랑스도 1970년대까지는 모든 시민들에게 일과 아동양육 양자를 양립시킬 수 있는 조건을 창출하는 것을 아동양육에 대한 부·모의 자유선택이라고 이해했다(Morgan, 2002). 이러한 남녀 및 계급(층) 간의 평등한 기회에 관한 국가의 개입은 1789년 인권권리선언으로부터 발전한 보편적 권리개념이라는 프랑스 공화국의 오랜 전통에 근거하고 있다(Lanquentin et al., 2000).¹⁵⁾ 특히 젠더평등의 과제는 1970년대 초부터 다양한 제도개혁을 통해 여성고용에 장애가 되는 불합리한 제도를 개선해 나갔다(Jenson and Sineau, 2003).

그러나 1970년대 초중반 오일쇼크로 야기된 세계적인 경기침체는 보편적 권리로서 일과 아동양육의 양립이라는 프랑스의 평등원칙에 위협을 가했다(Jenson and Sineau, 2003). 실업률을 낮추기 위해 경제적으로 활동적인 어머니를 가정으로 돌려보내려는 시도가 이루어졌다. 독일, 벨기에, 네덜란드 등 대륙유럽복지국가들과 같이 대규모 인력구조작업을 진행하는데 있어 복지수단(현금급여)을 활용했던 것이다(Visser and Hemerijck, 1999: 65). 그 대표적인 제도가 아동양육수당(Allocation Parentale d'Education, APE)¹⁶⁾제도이다. 1970년대부터 가족형성을 장려하고 실업률을 낮추기 위

15) 이처럼 프랑스에서 자유와 평등에 관한 보편적 시민권이 인권권리선언에 인지되었지만 프랑스 혁명에서 여성은 포함되지 않았으며, 여성의 근본적인 위치는 여전히 가정으로 규정되었다(Lanquentin et al., 2000). 1084년 시민법(the Civil Code)에 따르면 결혼한 여성은 남편의 허락없이 유급노동에 종사할 수 없었다.

16) 프랑스도 부모휴가와 아동양육수당을 구분하기 힘든 국가 중 하나이다. 부모휴가는 Congé Parental d'Education(CPE)라는 명칭으로 제도화되어있지만 부모휴가 자체는 무급이다(Fagnani, 1999). 그러나 자격이 된다면 아동양육수당(APE)을 수급 받을 수 있다. 아동양육수당은 부모휴가를 이용하지 않고 받을 수도 있으며, 아동양육수당을 받지 않고 부모휴가를 이용할 수

한 아동양육수당의 제도화를 둘러싼 논쟁이 시작되었다(Lanquentin et al., 2000; Fagnani, 1998). APE는 1985년 사회당의 Fabius정부에 의해 제도화 되었고, 1986년 우파집권 후 수정되었다(Fagnani, 1999: 73). 일반적으로 좌파가 아동양육수당의 제도화에 반대하고 있는 점을 기억한다면 프랑스에서 아동양육수당의 제도화가 좌파인 사회당 정부에서 제도화된 것은 주목할 만하다. 프랑스 아동양육휴가의 특징은 인구학적과제와 연관되면서 제도의 이용요건을 아동수와 연관시킨 유일한 유럽 국가이다(Morgan and Zippel, 2003). 아동양육수당의 수급 자격은 최소 3자녀가 있고, 어린자녀가 3세 미만이며 부 또는 모가 완전히 일을 그만 두거나 실업자로 등록된 경우 부여되었다(Fagnani, 1998, 1999). 1994년 제도변화¹⁷⁾를 통해 수급자격이 조금 완화되었는데 자녀가 최소 2명이고, 시간제로 일하는 경우도 수급자격을 부여했다. 1994년 APE¹⁸⁾의 대상이 두 자녀가 있는 경우로 확대되자 3세 미만의 자녀가 있는 여성의 경제활동비율이 1994년 69%에서 1997년 53%로 급격하게 감소했다. 실제로 1994년과 1997년 사이 110,000명의 일하는 모가 APE를 수급받기 위해 노동시장 참여를 중단한 것으로

도 있다. 물론 부모휴가를 이용하고 아동양육수당을 받을 수도 있다. 부모휴가는 무급이지만 휴가 이용 전 일정기간 노동시장에 참여한 경우와 자녀와 관련된 조건이 충족된 경우 아동양육수당을 수급 받을 수 있기 때문에 아동양육수당이 부모휴가 급여라고 볼 수도 있다. 그러나 아동양육수당의 급여가 휴가 전 임금소득에 비례하지 않고, 부모휴가를 이용하는 모든 대상자가 아동양육수당을 수급 받을 수 있는 것이 아니기 때문에 부모휴가 급여라고 보기는 타당하지 않다.

- 17) 아동양육수당(APE)은 1985년 사회당 정부에 의해서 도입되었지만 1994년 사회당과 여성조직은 아동양육수당의 대상 확대를 반대하고 일과 가족생활양립을 지원하는 강화할 것을 요구했다(Fagnani, 1998).
- 18) 1994년 제도변화를 통해 APE는 직접적으로 고용정책과 연계되었다. 수당을 받기 위해서 부 또는 모는 아동출산과 입양 전 5년 동안 최소한 2년 이상 고용상태에 있어야만 했다(Jenson and Sineau, 2003). 즉, 노동시장에 참여하고 있거나 과거의 참여경험으로부터 참여할 가능성이 있는 모에게 노동시장에 참여하지 않는 조건(또는 시간제로 참여하는 경우)으로 아동양육수당의 수급자격을 부여한 것이다. Jenson과 Sineau(2003)에 따르면 1994년 아동양육수당제도 변화 당시 거의 아무도(아동양육수당 수급기간이 끝난 이후에) 여성들이 전형적 일자리 또는 전일제로 복귀할 때 발생할 수 있는 문제에 대해 생각하지 않았다고 한다.

보고되고 있다(Allain and Sédillot, 1999; Fagnani, 1999 재인용).¹⁹⁾ 즉, 아동양육수당은 프랑스의 고용정책의 목적을 달성하기 위해(실업률을 낮추기 위해) 계층적으로는 저소득층을, 성별로는 여성을 가정으로 돌려보내기 위한 것이다. 결국, 어린자녀가 있는 상당수의 저소득 여성은 가정으로 돌아가 자녀를 직접 양육하는 대신 수당을 받게 됨으로써 전통적 성역할로 회귀하는 동시에 이후 노동시장 재진입에 심각한 장애를 만들게 된 것이다.

아동양육수당(APE)이 저소득 여성의 돌봄노동에 대한 보상을 제도화한 것이라면 1990년 7월 도입된 보모고용지원프로그램(Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée: AFEAMA)과 1986년 12월에 도입한 가정아동보육수당(Allocation de garde d'enfant à domicile; AGED)은 중상층 가족의 아동양육형태를 지원하는 정책이라고 할 수 있다. 먼저 우파정부에 의해 도입된 가정아동보육수당은 개인적으로 보모를 고용하는 부·모에게 국가가 고용주(보모를 고용하는 부모)와 피고용자(보모)가 지불해야 할 사회보장세를 지원하는 제도이다(Jenson and Sinneau, 2003). 또한 부·모는 아동을 양육하는 보모에게 지급되는 월 급여 수준에 따라 세금환급도 받을 수 있도록 했다. 주로 시간제 취업을 한 중상층 가구에서 이용하고 있는 것으로 파악된다. 1994년 7월 25일 제도 대상을 확대해 3~6세 아동을 둔 부·모까지 확대하고 세금환급규모를 확대함으로써 지원규모를 확대했다. 그러나 1996년 좌파 Lionel Jospin정부가 집권 이후 제도는 존속시켰지만 지원규모는 축소되었다.

다음으로 등록보육사고용지원프로그램(AFEAMA)은 아동이 등록된 보육교사를 고용한 민간보육시설을 이용할 경우 등록보육교사의 사회보험기금

19) 2004년부터는 첫째 자녀에 대해서도 아동양육수당은 지급이 가능하도록 제도를 변경했다(Leitner, 2006). 대신 기간은 6개월로 제한했으며, 2006년 6월부터는 셋째자녀에 대해 1년간 월 746유로를 지급하고 있다. 단축된 아동양육수당 수급기간으로 여성의 신속한 노동복귀가 가능하고 아동양육수당제도 성격이 이전보다(2004년 전) 이인생계부양자가구를 강화하는 방향으로 전환되었다고 할 수 있다.

을 지원하는 제도이다. AFEAMA는 국가가 민간시설이용에 대하여 지원함으로써 공적보육시설 대신 민간보육시설을 이용하고자하는 부·모의 선택을 지원한다는 명목으로 제도화되었다. AFEAMA는 소득수준과 관계없이 자격이 있는 보모를 고용해 누구나 이용할 수 있었지만(Jenson and Sineau, 2003), 민간보육시설을 이용할 때 지불해야하는 비용이 상당하다는 점을 고려한다면 이 제도 또한 일정수준 이상의 소득이 있는 중산층 부·모로 대상이 제한되고 있다. 실제로 Rocard 정부는 아동양육프로그램의 다양성의 일환으로 공적보육시설의 주 이용자인 중산층을 겨냥해 AFEAMA제도를 도입했다(Jenson and Sineau, 2003). 두 제도를 통해 프랑스 정부는 중산층 이상 계층의 아동양육에 대한 욕구에 대응했다고 할 수 있다. 특히 AFEAMA는 아동양육과 관련해 민간(시장)부분의 역할을 국가가 지원했다는 측면에서 주의 깊게 관찰해야할 제도로 판단된다.

<표 2-3> 미국, 스웨덴, 프랑스의 아동보육: 이용비율, 정부지원 및 부·모부담

구분	보육시설등록율(%)(년도) ¹⁾		GDP대비 아동보육 지원 지출비율 ²⁾	순보육비 부담액
	0~2세	3~5세		
미 국	16(99)	54(99)	0.5	997
스웨덴	65(02)	90(02)	1.9	233
프랑스	39(00)	100(00)	1.3	287

출처: 1) 스웨덴은 OECD(2005) 자료를 참고했고, 나머지 국가들은 Bradshaw and Finch (2002) 자료를 참고하였다.

2) 공공보육과 유치원교육에 대한 각국의 GDP대비 예산지출비율(OECD, 2003b).

중하층(또는 중산층)이 가장 많이 이용하는 아동양육형태는 공적아동보육시설(Creches)이 대표적이다. 공적아동보육시설(Creches)은 프랑스 가족정책이 일하는 어머니 모델에 상당부분 통합되어 있음을 보여주는 대표적인 정책이다(Fagnani, 1998). <표2-3>에서와 같이 의무교육연령이 6세인 프랑스에서 2000년 현재 0~2세 보육비율은 39%, 3~5세 보육비율은 100%인 것

으로 보고되고 있다. 문제는 3세 미만 아동에 대한 보육문제인데 주로 반 일제이고 정부의 지원 비율은 3~6세에 대해서는 전액 지원하는데 반해 3세 미만은 정부가 50%만을 지원하고 있다(최은영, 2005). 더욱이 6세 미만 아동케어를 위한 재원조달을 위해 지역발전계획 가족법이 1994년 7월 25일 제정되었음에도 불구하고 미테랑 정부 하에서 아동보육시설 증가율은 오히려 감소했다(Jenson and Sineau, 2003). 결국 프랑스 정부는 부·모의 자유선택을 확대한다는 명분으로 계층적으로 이해가 갈리는 다양한 정책을 제도화함으로써 시장과 가족의 역할을 강화하고 국가의 역할을 축소해 프랑스 복지국가의 핵심적 원칙인 공화주의 원칙을 훼손하고 있는 것으로 판단된다. 다양한 선택의 보장은 중상층에게는 자신의 소득수준에 맞는 다양한 서비스를 선택하면서 동시에 국가의 지원을 받고, 자신의 일을 계속할 수 있는 조건이 마련되었지만 저소득층 여성에게는 전통적 성역할로의 복귀를 의미했다.

나. 스웨덴: 노동권적 자유선택

노동권적 자유선택의 전형적 국가로 스웨덴을 언급한 이유는 부·모가 노동시장에서 일하는 대신 가정에서 아동을 양육할 수 있는 선택지를 부여하지 않기 때문이다. 스웨덴 이외의 다른 북유럽 사민주의 국가들(핀란드, 노르웨이, 덴마크) 또한 다른 산업화된 복지국가들에 비해 여성의 노동시장 참여율이 높고, 부·모의 노동권이 잘 보장되고 있는 것은 사실이다. 그러나 이들 국가들에서는 부·모의 아동양육형태에 대한 지원과 고용의 연계 정도는 스웨덴 보다는 미약하다. 핀란드에서는 중도당이 1960년부터 아동양육휴가(child home care allowance)를 지지하다가 1983년 집권 후 제도화 했고(Morgan and Zippel, 2003), 노르웨이에서는 노동당과 좌파 사회당이 반대했지만 중도연립정부(기독교인민당, 중도당, 자유당)에 의해 제안되고 보수당과 진보당의 지원으로 1998년 제도화되었다(Ellingssoeter, 2007).²⁰⁾

덴마크에서도 비좌파 집권기인 1992~1993년 26주간의 아동양육휴가(Børnepasningsorlov)를 도입함으로써 어머니의 돌봄 역할을 강화하였으나(Borchorst, 2002), 2001년 부모휴가가 10주에서 32주로 대폭 확대되면서 아동양육휴가는 폐지되었다(Pykkänen and Smith, 2004). 물론 스웨덴도 잠시 동안(6개월) 아동양육휴가를 제도화한 적이 있으나 제도의 효과가 나타날 정도는 아니었다. 이러한 이유로 OECD 21개국의 부모권과 노동권을 분석한 연구에 따르면 스웨덴과 덴마크는 유사한 특성을 공유하고 있는 것으로 나타나지만 핀란드와 노르웨이는 프랑스, 벨기에 등의 국가들과 더 유사한 특성을 가지고 있는 것으로 분석되었다(윤홍식, 2006: 360).

〈표 2-4〉 스웨덴과 프랑스의 모성·부성휴가(산전후휴가·아버지출산휴가)와 부모휴가(육아휴직)의 재정분담 현황

구분	모성·부성휴가		부모휴가
	재정구조	재정부담주체	
스웨덴	질병보험 (Sickness insurance fund)	고용주와 정부	모성·부성휴가와 동일
프랑스	건강보험 (health care insurance fund)	고용주, 피고용자, 정부	모성·부성휴가와 동일

출처: European Commission (2000), ISSA(2000), Jordan(1999), Rostgaard and Fridberg(1998): LIS(2003) family policy databases에서 재인용.

스웨덴²¹⁾에서 아동양육분담의 주체는 가족을 제외하고는 국가가 주된 역할을 하고 있는 것이 특징이다. <표 2-2>에서 보듯 제도화된 유급휴가(부모휴가)와 공적보육시설을 제외하고는 부·모에게 주어지는 다른 선택

20) 이러한 해석은 논란의 여지가 있다. Morgan과 Zippel(2003)은 좌파와 사민당이 아동양육휴가의 제도화에 반대했기 보다는 우파가 아동양육휴가를 제도화할 때 좌파는 수동적 또는 적극적으로 동의했다고 적고 있다.

21) 이후 논의되는 스웨덴의 부모휴가와 아동보육시설에 관한 논의는 윤홍식(2007)의 “노르딕 4개국 가족정책의 보편성과 상이성” 논문에서 스웨덴 관련 부분을 발췌한 후 미흡한 부분을 보충해서 정리한 것이다.

지는 거의 없다. 먼저 유급휴가의 내용을 살펴보면 <표 2-4>, <표 2-5>와 같다. 재정구조를 보면 부모보험이라는 형식을 취하고 있으나 질병보험에 기반하고 부담의 주체는 고용주와 정부이다. 스웨덴은 1974년 모성휴가를 부·모가 함께 사용할 수 있는 부모휴가로 전환한 최초의 국가이다. 이러한 변화에 대해 라리아(Leria, 2002)는 재생산 과제가 생산과제에 우선하는 변화라고 평가하기도 했다. 스웨덴은 1988년 부모휴가를 40주(모성휴가 7주 포함)에서 59주로 확대하였고 소득대체율은 1980년과 같이 90%를 유지하였다(Nyberg, 2004; Rostgaard et al., 1999).

<표 2-5> 미국, 스웨덴, 프랑스의 부모휴가(Parental leave) 현황

국가	권리성격	급여수준	기간 ⁴⁾	유연성		부 할당
				시간제사용	분할사용	
미국 ¹⁾	개인	무급	24주	불가	가능	균등분할(12주)
스웨덴 ²⁾	개인+가족	67%	62주	가능	가능	할당형(8주)
프랑스 ³⁾	가족	39%(정률)	156주	가능	불가	-

주: 1) 미국: 공식명칭은 가족휴가(family leave)이다. 이 휴가에는 모성, 부성, 부모, 간호휴가를 모두 포함하고 있다. 부모는 각각 12주간의 휴가이용이 가능하다 (Bradshaw and Finch, 2002).

2) 스웨덴: 부모휴가는 2002년 아버지할당기간을 8주로 늘리면서 69주로 늘어났다. 그러나 스웨덴의 부모휴가는 모성휴가와 통합되어 있음으로 최소한 모가 자녀 출산을 전후해서 사용하는 7주를 제외하고 62주를 부모휴가로 간주할 수 있다. 처음 59주는 80%의 소득대체율을 보장해주고, 나머지 13주는 정액급여인데 대략 평균임금의 9%수준이다. 그러므로 62주의 평균 소득대체율은 대략 67.4%가 된다 $\{(59 \times .80) + (13 \times .09)\} / 62 = .674$. (OECD, 2005).

3) 프랑스: 정률급여이나 여기서 표시한 급여비율은 모간과 지펠(Morgan and Zippel, 2003, 71)이 계산한 평균임금대비 급여수준을 바탕으로 작성된 것이다. 또한 프랑스에서 부모휴가(CPE)는 기본적으로 무급이다. 그러나 부모휴가를 이용하는 다수가 (부모휴가 이용자 중 아동수당을 수급하지 않는 경우도 있다) 아동양육수당(APE)을 수급하고 있기 때문(Fagnani, 1999)에 여기서 급여수준은 아동양육수당의 급여수준을 의미한다.

4) 부모휴가 기간이 개월로 표시된 경우 1개월을 4.3주로 계산해 주단위로 전환했다.

아동양육휴가에 대한 논의는 스웨덴에서 가장 먼저 시작되었으나 1994년까지 제도화되지 않았다(Hiilamo and Kangas, 2003). 1990년대 아동양육과 관련된 휴가제도에서 두 가지 변화를 주목할 필요가 있다. 먼저 소득 대체율은 1991년 90%에서 1995년 80%, 1997년 75%, 1998년 다시 80%로 변동했고(김주숙, 2000), 1995년 4주간의 아버지할당제를 도입했다는 점이다. 특히 1995년 도입되었던 아버지할당제는 노르웨이에서와 같이 남성들의 휴가 이용을 급격히 증가시키지는 못했다. 이는 제도 도입 당시 경기침체로 인해 재정 부담이 적은 기존 부모휴가 기간 내에서 할당되는 방식으로 아버지할당제를 도입했고, 동시에 부모휴가의 소득 대체율이 90%에서 80%로 낮아졌기 때문인 것으로 추정된다.

또한 스웨덴에서는 1994년 선거를 앞두고 우파정권이 전격적으로 아동양육휴가를 도입하지만 같은 해 9월 사민당의 재집권으로 도입 6개월 만에 폐지되었다(Hiilamo and Kangas, 2003). 2000년대 들어서면 2002년 부모휴가를 4주 연장하면서 아버지할당제를 4주에서 8주로 확대, 남성 참여율을 높이려는 정책적 시도를 강화하였다(Nyberg, 2004). 그러나 1993년 노르웨이처럼 부모휴가의 연장을 통해 아버지할당기간이 4주에서 8주로 확대되었음에도 불구하고 부의 참여는 1995년 첫 번째 제도를 도입했을 때의 성과보다도 저조한 것으로 나타났다(Eriksson, 2005). 오히려 할당기간의 확대는 모의 휴가 이용기간을 5.11일 증가시키는 결과로 나타났다. 특히 주목할 점은 스웨덴에서는 실업자와 학생 등에게도 부모휴가 자격을 부여함으로써(Duvander, Ferrarini, and Thalberg, 2005) 부모휴가가 단순히 아동양육을 위해 부·모의 노동력을 탈상품화시키는 수준을 넘어, 부모휴가 기간 중 부·모 자신의 인적자본을 향상시킬 수 있는 기회를 제공하고 있다는 점이다. 이는 스웨덴에서 아동양육의 과제가 단순히 아동을 양육하는 문제를 넘어 지식기반사회로의 전환에 필요한 새로운 요구에 조응하기 위한 신속한 변화라고 판단된다.

다음으로 스웨덴 공적아동보육을 살펴보면 다음과 같다. 공적아동보육 시설은 스웨덴의 노동권적 자유선택의 근간을 이루는 제도이다. 1980년대 초 0~2세 보육비율은 덴마크 보다는 낮지만 이미 24%에 이르고 있다. 노르딕 복지국가를 제외하고 1999년, 2000년 현재를 기준으로 0~2세 아동의 공적보육비율이 20년 전 스웨덴 수준을 넘는 OECD 국가가 뉴질랜드, 벨기에, 프랑스, 호주 정도 임을 감안하면 매우 높은 수준이라고 할 수 있다 (Bradshaw and Finch, 2002; OECD, 2002). 이후 스웨덴은 1990년대의 경기 침체에도 불구하고 0~2세 아동의 보육비율이 꾸준히 증가해 2002년 현재 65%에 이르고 있다(OECD, 2002). 3~5세 아동의 보육비율은 0~2세 아동의 보육비율처럼 스웨덴이 다른 산업화된 국가들과 큰 차이를 보이지는 않는다. 이렇듯 3~5세 보육비율이 유사한 이유는 3세 이상의 아동에 대한 조기 교육이 강조되었기 때문인 것으로 보인다(윤홍식, 2007a). 그러므로 아동 돌봄을 사회화시킴으로써 부·모의 일할 권리(노동권)를 보장하는 정책의 차이는 주로 0~2세 아동의 보육정책에 대한 차이로 나타나고 있다.

스웨덴은 다른 산업화된 서구 복지국가들과 비교했을 때 아동보육정책은 젠더평등 관점에 근거해 아동양육을 사회화시킴으로써 부·모, 특히 모의 노동력을 상품화시킬 수 있는 전제를 마련했다는 점에서 특징적이다 (Rosenbeck, 2000; Borchorst, 2002 재인용). 특히 스웨덴은 다른 북유럽 복지국가들과 비교해도 아동양육에 대한 사회적 책임을 유난히 강조했다. 예를 들어, 같은 노르딕 복지국가이지만 노르웨이와 핀란드의 경우 상대적으로 아동양육에 대해 부·모의 책임을 강조했다라는 점이다(Leria 1998, Bergqvist, 2002; Borchorst, 2002 재인용; Kvist, 1999). 아마도 이러한 차이가 이들 국가들에서 아동양육수당을 도입할 수 있었던 사회적 조건이었다고 판단된다.

스웨덴에 비해 핀란드와 노르웨이에서는 부·모가 아동양육의 형태를 선택할 수 있는 자유를 보장하고, 부·모가 직접 아동을 양육할 때 아동에게

가장 바람직하다는 주장에 대해 (상대적으로) 폭 넓은 동의가 이루어졌다 (Hiilamo and Kangas, 2003; Kvist, 1999). 예를 들어, 노르웨이에서는 복지국가의 초기단계서부터 여성은 아동양육의 주 담당자로 정의되었으며, 아동양육은 개인적으로 풀어야 할 과제로 인식되었다(Leria 1993). 더욱이 스웨덴에서는 아동이 유아기를 아동보육시설에서 보내는 것이 아동복지에 긍정적이라는 인식이 확산됨으로써 국가가 적극적으로 아동보육시설을 확대하였다 (Emerek 1998). 스웨덴과 같이 0~2세 아동보육비율이 높은 덴마크와의 차이도 나타나는데 덴마크에서는 프리벨(F. Frobel) 등의 영향으로 19세기말과 20세기 초부터 아동보육의 교육적 측면이 강조된 반면(Vedel-Petersen, 1978; Borchorst, 2002), 스웨덴에서는 여성의 노동시장 참여를 위한 아동보육의 확대가 상대적으로 더 중요한 목적이 되었다(Leria, 2002).

스웨덴에서 공적보육시설이 확대될 수 있었던 또 다른 특징은 스웨덴에서 지방정부는 공적서비스 전달의 핵심적 역할을 담당하고 있다. 스웨덴은 보육서비스에 대한 중앙통제가 매우 강하며 중앙정부에 대한 지방정부의 저항이 거의 없었다(Kröger, 1997). 스웨덴에서 아동보육정책은 부·모의 아동양육에 대한 실제적 선택권을 공적아동보육의 확대를 통해 지원할 것인지, 아니면 가족 내에서 아동을 양육할 권리를 강화할 것인지와 관련된 선택의 과정이었다고 볼 수 있다. 여기서 스웨덴은 명백히 공적보육시설을 통한 부·모의 선택권을 강화한 정책을 취했다.

이러한 보편성에도 불구하고 노르딕 4개국에서 지방정부의 역할은 상이한 모습으로 나타나고 있다. 노르웨이는 아동보육서비스에서 이념과 원칙에서는 보편적이지만 서비스 제공에서는 잔여적인 모습을 띄고 있다 (Kröger, 1997). 실제로 정책결정의 분권화와 느린 보육확대로 인해 지역간 큰 차이를 유발하고 있다. 또한 보육서비스의 교육적 측면이 강조되면서 이용시간이 제한되어 부·모의 전일제 고용을 어렵게 하고 있다.

최근 주목할 현상은 스웨덴에서도 아동보육의 민영화가 진행되고 있다

는 사실이다. 아동보육시설에서 민간부분은 1990년 5%에서 1999년 15%로 무려 10.0%포인트나 증가했다(Bergqvist and Nyberg 2002). 물론 순수영리 목적의 아동보육시설은 1998년 기준으로 전체의 3.8%에 불과하고, 실제 아동수용비율은 1980년대에 40%에서 1990년대 16%로 절반이상 감소했으며, 민간부분의 공적재정지원과 규제가 강화되었다는 점을 고려했을 때 자유주의 국가와 같은 민영화로 이해하기에는 무리가 있다. 그러나 이러한 아동보육시설의 민영화 경향은 스웨덴에서도 부·모가 직접 아동을 돌보거나 민간에 위탁하는 등 일정수준에서 진행되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다(Borchorst, 2002). 즉, 이러한 민영화 경향은 공적아동보육과 사적아동보육의 선택의 폭이 확대되고 있음을 반증하고 있는 것이다.

둘째, 아동보육의 주된 목적이 부·모, 특히 모의 노동권 보장에서 다른 목적으로 이동하고 있다는 사실이다(Nyberg, 2004). 실제로 1990년대 이후 스웨덴에서 여성의 고용율이 감소했음에도 불구하고 공적아동보육시설이 확대되었다는 것이 이러한 경향을 반증하고 있다. 즉, 앞서 언급했듯이 아동보육의 목적이 더 이상 여성의 노동권을 지원하기 위한 것이 아니라 미래인력의 개발을 위한 필수적인 사회투자로 전환되고 있다는 점을 주목해야한다.²²⁾ 셋째, 부·모의 부담이 점차 증가되고 있다는 점이다. 스웨덴의 경우 아동보육비용에서 부·모가 부담하는 비율은 1990년 10%에서 2000년 19%로 불과 10년 만에 90%나 증가했다(Hoorens, Parkinson, and Grant, 2005).²³⁾

22) 특히, 최근 한국사회에서 논의되고 있는 사회투자전략의 관점을 적용했을 때 아동보육정책은 매우 중요한 정책 지위를 갖는다. 첫째는 제조업에서 지식기반(강화)사회로의 이전은 높은 수준의 인지능력을 요구하는데 이러한 인적자본은 취학 전 아동기에 형성된다고 보고되고 있다(Esping-Andersen, 2005). 이러한 측면에서 본다면 보편적이고 질 높은 아동보육시설의 확충은 단순히 부·모의 노동권 보장과제를 넘어 해당사회의 미래를 위한 사회투자로서 중요한 지위를 갖게 되는 것이다. 둘째, 사회투자전략의 핵심은 고용율을 높이는 것인데, 이를 위해서는 비활성화된 인구집단을 활성화시키고, 반실업상태 또는 시간제 근로자를 전일제 근로자로 전환시킬 필요가 있고 이러한 정책의 핵심적 대상은 남성보다는 자녀가 있는 여성일 가능성이 높기 때문이다. 비록 노르딕 국가에서는 다른 유럽 국가들과 달리 유자녀 여성의 고용율이 높은 편이지만 여성의 고용율은 여전히 남성보다 낮고, 상대적으로 시간제 고용비율이 높다는 점을 기억할 필요가 있다(Taylor-Gooby, 2006: table 4).

다. 미국: 명목적 자유선택

명목적 자유선택의 전형이라고 할 수 있는 미국은 아동양육과 관련해 모순적인 행태를 보이고 있다. 시민의 복지에 대한 국가의 개입을 최소화 시키고 시장을 통해 그 효용을 달성하려고하는 논리와 함께 전형적 가족 형태에 대한 강한 이념적 집착을 보이고 있다. 그래서 수사적이고 제한적이지만 국가는 전형적 가족의 가치를 강조함과 동시에 일정영역에서 국가 개입을 정당화한다. 대표적인 예가 1996년에 있었던 복지개혁입법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA: 개인책 임근로기회조정법)이다. 앞서 언급했듯이 이 개혁조치는 명시적으로 전형적 가족으로 복귀를 꾀하고 있다. 이러한 최근의 변화에도 불구하고 미국에서 아동양육은 여전히 개인의 책임이며 개인의 시장 구매력에 따라 결정된다고 보는 것이 타당하다. 국가는 특정 양육형태에 대해 지원하지 않음으로써 부·모에게 모든 아동양육형태에 대한 동일한 선택권을 부여한다는 것이다.

앞서 제시한 표들에서 보는 바와 같이 유급부모휴가는 없으며, 아동보육에 대한 공적지원은 일부 저소득층에게 제한적으로 지원되고 있다. 특히 주목할 점은 일부 저소득층에게 제공되는 공적지원(Zylan, 2000)조차도 아동양육을 국가가 분담하겠다는 의도이기 보다는 취약계층 여성(주로 여성한부모가족)이 아동양육 책임 때문에 노동시장에 참여하지 못하는 문제를 완화하기 위한 근로장려정책(고용정책)의 일환으로 제도화되었다는 점이다.²⁴⁾ 그렇기 때문에 아동보육서비스에 대한 국가의 지원은 보편적이기

23) 부·모의 아동보육비용 부담의 급격한 증가로 인해 2002년 스웨덴 의회에서는 부모가 부담해야 할 상한선(a maximum parental fee)을 설정했다(Bergqvist and Nyberg, 2002; Hiilamo, 2004).

24) 근로소득환급제도라고 할 수 있는 EITC제도가 대표적이다. EITC는 일을 통해 소득을 얻는 것에 대한 보상을 확대하고 정부의 복지급여에 대한 지출을 감소(유지)하기 위해 어린 자녀를 돌볼 책임이 있다고 간주되는 여성들이 복지수급보다는 노동시장에서 일을 하는 것이 재정적으로 이득이 되도록 하고 있다(Ozawa and Yoon, 2005).

보다는 잔여적 성격이 매우 강하다. 취학 전 아동의 보육시설 이용현황을 보면 0~2세는 16%, 3~5세는 54%에 불과하다(Bradshaw and Finch, 2002). 그래서 취약계층을 제외하고는 대부분의 부·모는 시장을 통해 보육서비스를 구매하고 있다(O'Connor, Orloff, and Shaver, 1999). 문제는 지불능력이 있는 가족만이 시장에서 보육서비스를 구매할 수 있고, 보육서비스가 가장 필요한 (취약계층에 포함되는 못하는 차상위 계층과 같은 집단) 계층은 보육서비스를 시장을 통해 구매할 능력이 없음에도 불구하고 국가로부터 지원 대상으로 배제되는 상황에 놓여 있다(Esping-Andersen, 1999).

구체적으로 취약계층 아동보육을 위한 공적 지원 프로그램인 헤드 스타트 프로그램(Head Start Program)을 간단히 살펴보면 다음과 같다(Administration for Children and Families, 2007).²⁵⁾ 재원은 연방정부로부터 나오지만 실제 프로그램은 주정부에 의해 운영된다. 0세부터 5세까지 아동을 주 대상으로 하고 있으며, 대상자의 90% 이상이 저소득층이며 나머지는 장애아동으로 구성되어있다. 주로 반일제로 운영되고 있으며 저소득층 아동들의 인지능력 발달에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 프로그램의 대상이 너무 협소해 지원대상을 현재의 10배 이상 확대하지 않는다면 저소득 아동의 인지능력을 발달시키는 것이 어렵다고 지적하고 있다(Esping-Andersen, 2005).

부모휴가가 1993년 무급으로 제도화되어있다고 간주하고 있지만 가족 및 의료휴가제도는 아동양육을 위한 목적으로 제도화된 정책은 아니다. 가족 및 의료휴가제도는 모성휴가, 부성휴가, 부모휴가, 가족간호휴가를 모두 포괄하고 있으며, 부·모 각각에서 12주간의 무급휴가가 주어진다(Bradshaw and Finch, 2002). 시간제 사용은 불가능하지만 분할사용은 가능하다. 그러나 가족 및 의료휴가 제도도 보편적으로 적용되는 것이 아니라 50인 이상 근로자를 고용한 사업장에 대해서만 제한적으로 적용되고 있다

25) 2006년 현재 지역 Head Start Projects와 지원활동에 쓰인 예산은 USD 6,776,784,000이다.

(U.S. Department of the Labor, 2007). 특히 무급으로 제도화된 휴가제도가 제도의 목적을 달성할 수 있을지는 의문이다. 최근 부모휴가를 무급으로 도입한 영국에서도 일하는 부·모의 아동양육 권리를 보장하려는 제도적 효용성에 대해 의문을 제기하고 있다(Kilkey, 2003). 실제로 경험적 연구에 따르면 부모휴가가 무급일 때 부·모의 가족권(아동양육권리)을 적절히 보장하고 있지 못하는 것으로 나타난다(윤홍식, 2006). 다만 <표 2-2>에서 보듯 기업에서 아동양육과 관련된 지원을 개별적으로 하고 있어 노동시장에서의 직업상의 지위에 따라 실제 아동양육을 전적으로 개인이 책임져야 하는 경우와 기업에서 분담하는 경우가 차별적으로 나타나고 있다(Drago et al., 2007).

이렇듯 공적영역에서의 아동 양육 분담이 취약함에도 불구하고 미국 여성의 노동시장 참여율은 북유럽 일부 국가를 제외하고는 매우 높은 편이다. 미국과 같이 아동양육의 공적분담이 미약한 이태리 여성의 노동시장 참여율이 산업화된 복지국가들 중 가장 낮은 수준임을 고려한다면 매우 이례적이라고 할 수 있다(Daly and Rake, 2003). 더욱이 공적 아동분담을 위한 국가의 지원이라고는 대상이 제한적인 무급 가족 및 의료휴가와 취약계층에 대한 잔여적 보육지원이 전부임에도 불구하고, 즉 일과 아동양육 양립을 수행할 수 있는 사회적 조건이 매우 열악함에도 불구하고, 성별 가사분담의 공평성은 미국이 노르웨이와 스웨덴을 앞서고 있다는 점이다(Geist, 2005). 과히 예외적이라고 할 수 있다. 이러한 결과는 시민에 대한 사회안전망이 열악하기 때문에 노동시장에서 일하지 않는 것을 제외하고는 자신과 가족들의 생존을 담보할 수 없기 때문이다. 그러나 그 내용을 구체적으로 보면 미국 여성은 아동돌봄에 대한 사회적 지원의 부재로 노동시장 참여에 심각한 제한을 받고 있는 것으로 나타나고 있다. 시간제로 노동시장에 참여하는 여성 중 아동돌봄에 대한 책임이 시간제 노동을 하게 되는 주요한 이유로 답한 비율을 보면, 계층적 자유선택의 전형인

프랑스가 29.0%, 노동권적 자유선택의 전형인 스웨덴이 5.0% 미만인데 반해 미국은 68.8%에 이르고 있는 것으로 나타나고 있다(Daly and Rake, 2003). 윤홍식(2007b: 170)은 이러한 미국의 특성을 같은 자유주의 복지국가로 분류되는 영국²⁶⁾과 비교하면서 “영국이 부분적인 돌봄의 사회화를 제도화시킴으로써 책임과 권리를 함께 확대하는 전략을 통해 여성과 한부모를 노동시장으로 동원하는 복지개혁을 추진했다면 미국은 복지의존자로 단죄된(여성) 한부모에 대해 돌봄에 대한 제도적 지원 없이 노동에 대한 책임을 강제했다고 할 수 있다”고 평가하고 있다.

명목적 자유선택 국가인 미국의 특성을 계층적 자유선택 국가인 프랑스와 노동권적 자유선택 국가인 스웨덴과 비교하면 각각 유형과 유사한 특성을 가지고 있는 것으로 보인다. 먼저 프랑스와의 유사성을 보면, 아동양육형태가 부·모의 사회적 지위에 따라 차별적으로 나타나고 있다는 점이다. 중상층은 시장에서 질 좋은 보육서비스를 구매하지만 중하층은 비공식자원을 이용하거나, 질이 담보되지 않는 저렴한 보육서비스를 시장(비공식시장)에서 구입하고, 취약계층만이 국가로부터 제한적인 아동보육서비스를 지원받고 있다. 즉, 국가의 아동양육분담은 하층의 일부 부·모들에 게만 제한적으로 이루어지고 나머지는 개별 부·모의 사회경제적 수준에 따라 시장에서 다양한 서비스가 구매된다. 그러나 프랑스에서 국가는 개별 부·모가 선택한 대부분의 아동양육형태에 대해 (지원정도는 달리하지만) 어떤 형식으로든 실제적 지원을 하는데 반해 미국은 저소득층에 대해

26) 토니 블레어의 집권 전까지 20년 가까운 보수당 집권기간 동안 영국에서 아동양육은 공적과제가 아니었다(Taylor-Gooby and Larsen, 2004). 아동에 대한 돌봄은 미국에서와 같이 시장을 통해 해결해야했기 때문에 여성들의 전일제 임금노동은 매우 어려웠다. 특히 보수당 정부는 효율성을 높인다는 명목으로 직접적인 서비스 지원보다 현금지원을 선호해 아동보육의 시장 의존을 강화시켰다(Ungerson, 2000). 신노동당이 집권하고 나서야 아동보육이 공적과제로 등장했다. 비록 아동양육분담의 많은 부분이 여전히 가족의 책임 하에 있지만 2003년 현재 3~4세 아동의 99%가 보육시설(반일제지만)을 이용하고 있다는 사실은 이전 보수당 정부와 비교되는 성과라고 할 수 있다(Taylor-Gooby and Larsen, 2004).

잔여적 지원을 하고 있다는 점에서 차이가 있다. 즉, 미국에서 부·모는 자유롭게 아동양육형태를 선택할 수 있지만 그 자유는 마치 소비자의 선택권과 같이 자신의 소득수준에 따라 상이하게 나타나고 있다.

스웨덴과 미국의 자유선택을 비교해보면 미국, 스웨덴 모두 부·모의 노동시장 참여를 강조하고 있다는 점에서 유사하다. 두 국가 모두 노동시장에서 일을 하는 것 대신 가정에서 아동을 돌보는 것에 대한 보상을 제도화하고 있지 않다. 앞서 언급했지만 보편적 사회안전망이 부재한 미국에서 노동시장 참여는 스웨덴에서 더 필수적이다. 특히 중상층은 자신의 자원에 따라 노동시장에 참여하지 않고 가정에서 아동양육을 할 수 있지만(선택할 수 있지만), 하층 부·모(대부분 모)에게는 이러한 선택이 불가능하다는 점에서 노동에 대한 책임 또한 계층적으로 상이하게 나타나고 있다. 이렇게 본다면 자유선택이라는 명목하에 미국에서 아동양육의 형태는 ‘계층적 자유선택’의 전형이라고 할 수 있는 프랑스 보다 더 계층적이고, ‘노동권적 자유선택’의 전형적 형태인 스웨덴보다도 더 ‘노동’ 중심적이고 할 수 있다.

정리하면 모순적이게도 기회의 평등을 가장 강조하는 미국에서 아동양육분담 방식은 오히려 기회의 불평등을 강화하고 있어(Esping-Andersen, 2005) 미국사회가 자신들의 복지체제를 정당화하는 기회 평등의 원칙을 스스로의 제도에 의해 훼손하는 모순에 직면해 있다고 할 수 있다. 이렇듯 아동양육분담과 관련해 미국은 국가개입을 최소화하고 시장과 가족에게 그 책임을 전가하는 특성을 띄고 있지만 최근 들어 (물론 유럽의 복지국가들과 비교했을 때 여전히 부족한 수준이지만) 가족과 관련된 사회지출을 조금씩 확대되고 있다는 점은 긍정적이라고 까지 할 수 없지만 주목할 만 한 부분이다. Kamerman과 Kahn(1999)의 분석에 따르면 보육지출은 3배 이상 증가했고, 가족서비스와 관련된 지출도 50% 이상 확대된 것으로 나타나고 있다. 그러나 이러한 지원이 현재의 수준을 획기적으로 뛰어

넘는 수준이 되지 않는 한 지원정책의 효과는 여전히 유보적일 수밖에 없다. 미국에서 아동양육분담의 중요한 주체로서 시장과 가족의 역할은 당분간 변화가 없을 것 같다.

제2절 출산·양육분담체계에서 시민사회의 역할 논의

21세기에 들어 공공영역에서의 시민사회단체의 참여와 역할이 증대되고 있고, 이에 정부는 공공행정분야에 효율성 제고 및 민주주의의 실질적 제도화를 목표로 다양한 시민·사회집단의 참여를 증진시키는 거버넌스 패러다임을 강조하고 있다(한정자·이상원, 2004). 이는 정책결정권이 정부의 고유영역이 아니며 정책의 기획단계에서 최종마무리에 이르는 전 과정을 시민사회와 유기적으로 파트너 관계에서 진행해가는 정부·시민사회간의 균형과 협력에 기초한 모델을 지향함을 의미한다. 또한 국가와 시장의 단려 있고 권위주의적인 구도가 아니라 시장과 시민사회와 가족에 열려있는 협력과 공존과 파트너십(partnership)을 형성하고자 함을 의미한다. 이 중 시민사회는 특히, 정부 기능을 보완하고, 정부 기능의 실패를 최소화하기 위한 해법을 가지고 있는 영역이기도 하다. 또한 정부의 의사결정과정에서 시민사회의 의견을 반영하는 것은 다원화되는 행정 수요에 대처할 수 있도록 도와준다.

복지국가의 패러다임은 시대와 상황에 따라 변화하는데 무엇보다 중요한 것은 복지주체로서 시민사회이다. 국가와 시장의 양자구도에서 가족과 시민사회 영역을 그 분담주체로 넓혀가는 것으로의 변화가 일고 있다. 따라서 시민사회 영역이 복지분담의 주체가 되기 위해서는 어떠한 역할을 모색할 필요가 있다. 이 절에서는 복지국가의 패러다임이 시민사회 영역을 역할 분담 주체로 어떻게 끌어들이고 있는가에 관해 논의하고자 한다. 그리고 복지주체로서의 시민사회가 아동양육과 관련하여 어떠한 기능

을 담당해야 하는가를 논의하고자 한다.

우선 시민사회에 대한 정의를 위해서는 시민사회 자체에 대한 역사를 거슬러 볼 필요도 있지만 시민권의 개념이 형성되게 된 역사와 무관하지 않다. 20세기 시민권(citizenship)의 한 요소로서 사회권(social rights) 개념은 1980~1990년대 주류 복지국가 연구자들에 의해 복지국가의 질적 특성을 구분하는 평가기준으로 등장하면서 복지국가 프로젝트에 중심적 개념이 되었다(O'Connor, 1996). 또한 시민성(civility)이 국가의 성공적 경제적 번영을 가능케 하는 핵심적인 것이라고 주장(Putnam, 1993) 되기도 한다.

Marshall은 영국의 역사에 기초하여 시민권의 발전을 세 단계로 구분하였는데, 18세기에 개인의 자유와 재산권을 보호하는 공민권(civil right)이 발달하였고, 투표권자로서 또는 피선거자로서 정치에 참여할 권리를 의미하는 정치권(political right)은 19세기에 형성되었으며, 그리고 20세기에 들어 복지국가의 발달로 경제적 복리와 안전, 사회적 자산을 공유할 수 있는 권리로서 사회권(social right)이 발달되었다는 것이다.

시민권으로서 사회권 개념은 시민의 복지혜택이 단순히 국가에 의한 구빈적 시혜가 아니라 사회구성원으로서 '권리'이자 국가의 의무라는 것을 강조하는 것이며, 이러한 종류의 시민권의 발전은 자본주의 사회 내 제도에 대한 참여와 구성원의 권리의 확대과정을 의미하는 것이다. 따라서 이러한 시민권으로서의 사회권 개념의 바탕 위에 시민사회의식의 발전이 일어난 것으로 볼 수 있다.

시민사회가 가지고 있는 제도와 습속은 권력의 집중화를 견제하고 시민들의 공공정신을 발양하며 사적 이익의 추구를 완화하는데 기여한다. 그리고 그람시에 의하면 시민사회란 도덕적 지도력 곧 헤게모니가 형성되고 작동되는 영역이다. 이런 뜻에서 시민사회는 국가의 윤리적 기반으로 볼 수 있고, 그것은 경제적 필요와 대립되는 영역이며, 동시에 강제와 대조되는 자유의 영역이기도 하다. 즉, 법, 학교, 노동조합, 정당 교회 등 정치적

강제와 국가의 억압으로부터 상대적으로 자유로운 기구들이 그 자율성을 유지하고 있는 영역으로 간주된다(한완상, 1992: 13~16).

20세기 동안 진행된 시민사회이론은 크게 마르크스적 전통과 토크빌적 전통으로 나뉘어 전개되었다(Ehrenberg, 1999: 김호기, 2000: 65 재인용). 마르크스적 전통이 시민사회에 내재된 계급적, 헤게모니적 성격을 강조하고 있다면, 토크빌적 전통은 자발적 결사체와 시민적 습속이 근대 민주주의의 한 기반이라는 점을 부각시키고 있다. 이 과정에서 시민사회 영역은 점차 자율적이고 독립적 영역으로 설정된다. 국가에 의해 통제되는 영역도 아니며, 단순히 경제활동이 이루어지는 영역으로 한정하기도 힘들다. 시민사회는 국가의 과도한 개입에 대항하기 위해서 한편으로 새로운 정체성·규범·연대를 위한 아래로부터의 광범위하고 자발적인 사회운동이 활성화되어야 하며, 다른 한편으로 현대사회의 복잡성과 국가·경제에 대한 직접적인 통제 불가능성을 고려하여 제도적 차원의 개혁 또한 필수불가결하다. 여기서 현대국가와 경제를 시민사회의 통제 하에 둘 수 있는 직접적인 사회적 행위는 없다는 점을 고려해 볼 때 국가와 경제의 민주화는 바람직한 시민사회의 형성과 안정화에 중요한 전제조건이 된다고 볼 수 있다. 시민사회가 다양한 계급 계층과 사적 결사체들의 사회 문화적인 활동이 이루어지는 공간이라면 경제적 교환이 이루어지는 시장과 구분하는 것이 타당하다(김호기, 2000: 67~68). 이와 같은 맥락에서 보면, 시민사회의 가장 중요한 구성요소로 간주되는 것은 다양한 자발적 조직들이다. 하버마스에 이르는 이론적 발달과정에서 신뢰, 관용과 같은 공동체적 규범 및 공적 의사소통의 네트워크도 중요시되지만 여전히 이런 자발적 조직들에 대한 이해가 시민사회론의 중심이 된다(김승현, 2004: 75). 사회적 연대의 관점에서 시민사회를 고찰하는 경우에도 자발성 또는 자율성을 강조한다(강수택, 2006: 113). 즉 시민적 연대는 개인의 자발성과 자율성에 기초한 성장적 연대이며, 이것은 현대 시민사회상이 자발적이며 자유적인 시민을

전제로 하기 때문이다.

자발적 결사체에 기초한 최근의 시민사회론은 퍼트남(Putnam, R.)이나 기든스(Giddens, A.)를 들 수 있다. 퍼트남(1993)은 이탈리아 남부와 북부의 비교연구에서 민주주의와 시민사회, 경제발전은 시민적 덕목의 축적과 발전에 기초하고 있으며, 시민적 덕목은 사람들 사이에 공동의 이익을 위한 다양한 형태의 협력을 창출하는 수많은 자발적 연결망과 결사체들을 통해 배양된다고 한다. 기든스(1998)는 활기 넘치는 시민사회 육성을 제3의 길 정치의 기본으로 설정한다. 국가와 시민사회는 서로 돕고 서로 통제하면서 동반자 관계로 움직인다. 공동체는 잃어버린 국지적 연대 형태를 다시 찾기 위한 노력을 뜻하는 것이 아니라 이웃, 마을, 더 큰 지방의 사회적·물질적 쇠퇴를 위한 실천적인 수단을 의미한다. 기든스에 따르면 많은 소집단들이 1960년대에 시작되었는데, 어떤 집단들은 잉글하트가 ‘탈물질주의적’이라 부른 유형의 가치를 매우 분명한 목표로 삼는다는 것이다. 그리고 여기서 자조적 집단들이 특히 두드러진다고 한다. 여기서 정부 개입의 주된 관심사 가운데 하나는 이러한 집단들 사이에서 시민적 질서를 회복하도록 돕는 일이어야 한다고 주장한다. 정부와 시민사회 사이의 항구적인 경계는 존재하지 않지만 건강한 시민사회는 압도적인 국가 권력으로부터 개인을 보호한다. 그렇다고 시민사회가 몇몇 사람들이 단순하게 상상하듯 자발적인 질서와 조화의 원천은 아니다. 공동체 회복은 그에 따른 문제와 긴장을 낳을 수 있다. 따라서 국가는 시민사회에 늘 내재하는 이익의 상충으로부터 개인을 보호해야한다(Giddens, 1998: 132~139)고 한다.

실제 복지공급 주체에 시민사회를 편입하려는 시도는 신자유주의적인 복지다원주의자들에게서 발견된다. 2차 세계대전 이후 서구 선진 자본주의 국가에서 복지국가 발달과 함께 사회복지에 대한 국가 책임이 확대되었다(유진석, 1998). 그러나 복지국가의 등장이 국가가 사회복지의 유일한 공급자로 또는 재원 부담자로 부상하였다는 것을 의미하는 것은 결코 아

니다. 가족, 친척, 이웃 등은 여전히 중요한 서비스 전달자이며, 시장과 기업 그리고 자원조직 등도 사회복지 공급에서 여전히 커다란 역할을 담당한다(조준, 2005). 1970년대 중반 이후 현실사회주의의 몰락과 정보혁명, 지식기반경제의 등장, 지구자본주의의 세계화 등 거시 환경변화가 진행되었고, 이런 변화는 또한 인구고령화와 탈가부장주의 요구와 결합하면서 전후 복지국가의 패러다임을 약화시켰다(이혜경, 2004).

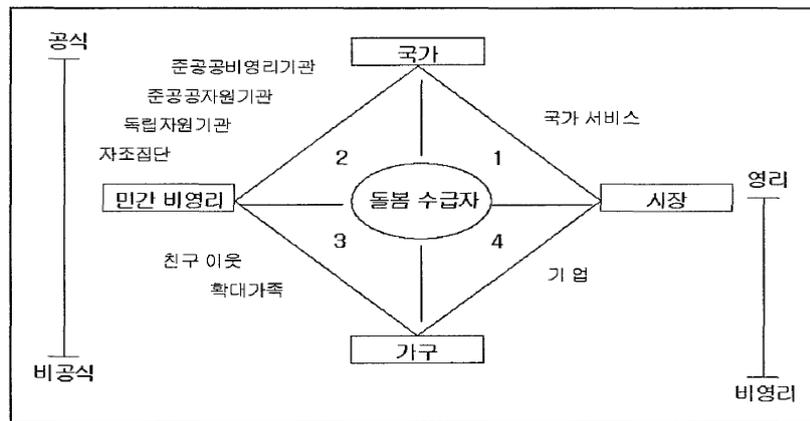
이러한 경향은 1980년대 영국의 대처정부 미국의 레이건 행정부에 의해 대표되는 신보수주의 정권의 등장과 더불어 뚜렷이 나타나기 시작하였다. 특히 1980년대 후반 이후 본격화된 세계화 담론은 각국의 사회정책과정에서 신자유주의자들의 영향력을 높였으며, 이들은 높은 복지의존성이 경제성장을 저해하는 것을 막기 위하여 복지에 대한 국가의 책임과 역할이 시장과 가족, (지역사회, 자원조직, 비공식부문 등으로 표현되는)시민사회 등 다른 다양한 공급주체들에 의하여 대체되어야 한다고 주장한다. 이러한 주장은 1980년대 초반 이후 사회정책연구자들 사이에서 복지다원주의를 통하여 뒷받침된 것이다. 요컨대, 복지다원주의는 현대 복지국가의 위기에 대처하기 위한 하나의 방편으로 국가복지의 축소와 역할 이전을 주장하며, 그 방법으로 복지공급주체를 다양화하기 위해 시장과 가족뿐만 아니라 시민사회를 포함하고 있다.

복지국가 재편과정에서 중요하게 다루어지는 것은 복지체제의 틀에 관한 것이다. 기존의 복지체제를 이해하고 분석하는 틀은 국가와 시장과 개인(가족)의 관계형식에 관한 것이었다. 대표적으로 에스핑 안데르센(Esping-Andersen, 1990)의 복지국가 유형론은 탈상품화 개념에 초점을 두고 진행되는데, 탈상품화가 개인의 시장으로부터의 자율성을 의미한다면 그것은 개인과 시장의 관계, 그리고 시장에 대한 국가 개입의 여부를 전제하는 것이다. 이에 반해 복지국가재편과정에서 등장하는 분석틀은 더욱 다각적인 모습을 보여준다. 복지국가재편 과정의 핵심에서 젠더와 돌봄노

동이 큰 비중을 차지한다는 점을 수용한다면, 돌봄노동의 사회화에서 제시하는 분석틀은 주목할 만하다. 여기서 돌봄노동은 국가, 시장, 가족, 자원영역·민간비영리의 상호관련 속에서 위치 지워진다(Evers & Svetlik, 1993; Pijl, 1994; 장혜경외, 2005).

Pijl(1994)은 국가, 시장, 가족, 민간비영리영역을 4개의 꼭지점으로 하는 복지다이아몬드를 제시한다. 복지다이아몬드는 복지제공의 주체가 국가, 사회, 가족, 자원/비영리영역 등 다양하게 구성되는 복지다원주의를 제시하는 것이다(장혜경외, 2005: 35).

[그림 2-2] 복지다이아몬드



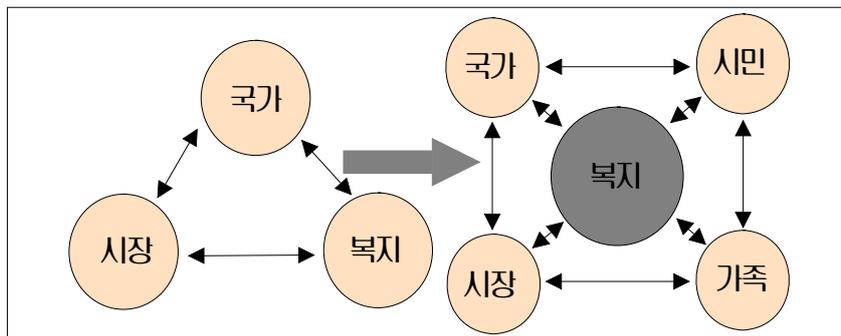
출처: 장혜경 외, 2005: 34.

[그림 2-2]에서 ①영역은 국가 영역으로, 여기에서 국가의 역할은 현금과 서비스를 제공하는 것이다. ②영역은 자원 영역으로, 여기에는 공식성의 정도, 전문화의 수준, 정부재원의 제공수준이 각각 다양한 조직들이 구성되어 동질적인 영역은 아니다. ③영역은 비공식 영역으로 가구, 가족, 친구나 기타 주요한 친척들이다. 이 부분은 사적 영역이기는 하지만 정부가 급여나 사회보장, 재정지원 등의 형태를 통해 개입할 수 있다. 끝으로

④영역은 시장 영역으로, 질적 통제 이외에는 정부의 개입이 없는 영역이다. 시장 영역은 사적 돌봄(private care)을 구매할 돈이 있는 사람만이 접근할 수 있는 영역이다(Pijl, 1994; 장혜경외, 2005). 복지다이하몬드는 복지주체를 다양한 민간자원으로 확장했다는 점과, 돌봄노동을 네 주체의 관계 내부에 위치시켰다는 점에 주목할 필요가 있다.

이혜경(2004)도 복지국가 재편에서 복지다원주의 패러다임을 주장한다. 이혜경에 따르면 복지국가 재편론에는 기본적인 사회권보장을 기초로 사회정책과 경제정책의 연계강화, 새로운 사회계약의 필요성, 경쟁력 강화, 완전고용보다 유연성장화, 그리고 남성부양자가족모델에서 양성평등 가족 모델로 이동하는 것이 포함되어 있다. 그리고 그 배경에 21세기 경제의 지구화, 거버넌스의 변화, 인구고령화, 여성의 사회참여의 증대와 가족 형태의 변화라는 4개의 큰 변화의 축이 있다. 따라서 새로운 복지정책은 국가-시장-복지의 삼각틀이 아니라, 국가-시장-가족-복지의 사각틀 또는 복지국가-시장-가족의 변형된 삼각틀로 분석할 것을 주장한다(이혜경, 2004). 이 모형은 ‘복지’의 위치를 재배치했을 뿐만 아니라 시민사회 영역까지 복지정책의 범위를 확장하고 있다.

[그림 2-3] 패러다임 전환: 민주적-복지-자본주의 패러다임에서 탈가부장적-복지-다원주의 패러다임으로



출처: 이혜경, 2004: 148.

[그림 2-3]의 사각모형에서는 복지체제에서 국가뿐 아니라 시장, 기업, 시민조직, 지역공동체, 그리고 가족 모두가 복지실천의 주체로서 투입되며, 상호 역할을 감독하며, 지구단일자본주의와 인구고령화, 정보화 등의 영향을 종합해야 한다는 것을 보여준다(이혜경, 2004).

이와 같은 다원주의적 모형은 변화된 환경에 적합한 복지체제를 구성하기 위한 노력으로 볼 수 있다. 고전적 사회민주주의 입장에서 보면 다원주의적 모형은 복지주체를 다원화함으로써 전통적인 국가중심 복지체제를 좀더 (신)자유주의적으로 수정하는 것으로 보일 것이다. 그러나 이것은 다른 한편에서 젠더레짐을 적극적으로 수용하고자 하는 노력의 일환이기도 하며, 현실적 조건을 고려하는 시도이기도 하다. 다원주의 모델이 가지고 있는 또 다른 함의는 복수의 복지체제가 존재할 수 있다는 점이다.

지금까지 복지주체로서 시민사회의 기능이 어떠해야 하는가를 가늠하기 위해 시민사회를 중심으로 국가-시장-시민사회의 관계를 살펴보았는데, 이것은 복지의 관점에서 재검토되어야 한다. 시민사회는 한편으로 국가나 시장과 대립적 관계이거나 다른 한편 상보적 관계로 볼 수 있다. 즉 복지국가 위기론이나 복지다원주의에서 시민사회는 국가·시장의 한계를 보완하는 영역으로 설정된다. 에스핑 앤더슨은 국가, 시장, 가족의 삼자관계에 자발적이고 비영리적인 복지 공급원으로서 ‘제3섹터(자선조직, 협동조직, 자발적 결사체)’를 추가하는 것이 정당하다고 인정한다.

전통적인 복지국가와 신자유주의의 대결 속에서 국가중심의 복지공급과 시장중심의 복지공급이라 대립적 상황을 극복해야 하는 것이 오늘날 현대사회가 안고 있는 과제라면 시민사회에 대한 논의는 더욱 긍정적으로 검토될 수 있다. 시장과 국가를 매개하는 시민사회를 통하여 새로운 모색을 하려는 것이다. 무조건적인 시장 확대 보다는 국가와 시민사회가 협력하여 국가의 역할을 재조정하고자 한다. 특히 오늘날 전통적 복지국가와 신자유주의의 대립상태를 벗어나기 위하여 경제적 효율과 사회적 형평을 동

시에 도모하면서 국가중심의 복지공급을 넘어서 복지공급주체를 다원화(김석수, 2005: 49~50)할 필요가 있는 것이다.

복지국가라는 용어는 산업화가 급속하게 진행되면서 노동자가 대규모로 출현하여 이들에 대한 처우 문제가 발생하면서 본격화되었다. 국가는 시장에 직접 개입하여 국민의 복지를 마련해야 했다. 전통적인 복지국가와 신자유주의의 대결 속에서 국가중심의 복지공급과 시장중심의 복지공급이란 대립적 상황을 극복해야 하는 것이 오늘날 현대사회가 안고 있는 과제이다. 오늘날 선진사회는 시장과 국가를 매개하는 시민사회를 통하여 새로운 활로를 모색하고자 한다. 즉 무조건적인 시장 확대보다는 국가와 시민사회가 협력하여 국가의 역할을 재조정하고자 한다. 특히 오늘날 전통적 복지국가와 신자유주의의 대립 상태를 벗어나기 위하여 경제적 효율과 사회적 형평을 동시에 도모하면서, 또한 국가중심의 복지공급을 넘어서 복지공급주체를 다원화하고자 한다. 국가복지주의나 시장복지주의로부터 나올 수 없고 시민사회의 연대를 통하여 모색되는 사회복지 차원에서만 가능하다(김석수, 2005: 43~50).

또한 국가의 입장이 자유주의적 보수주의이건 국가 보수주의의 기초를 갖건 무관하게 최소한의 사회적 안전망으로서 사회복지 정책의 존재를 인정하면서도 자율적 시민사회에 대한 신념을 바탕으로 사회문제에 대한 국가의 개입 범위를 최소화하려는 경향을 보이고 있다(정재훈, 2005: 369). 그만큼 복지주체로서의 시민사회의 기능이 요구되고 있다.

시민사회는 여론 형성을 통해 국가 권력의 정당성을 제공하는 한편 국가 정책에 대한 압력을 행사하는 기능을 수행하고 있다(김호기, 2000: 66). 시민사회 단체는 우리 사회의 주요한 이슈에 대해서 사회적 여론화를 주요 활동으로 하고 있고 또한 나름대로의 의견에 기반하여 여러 정책들을 제시하고 있는, 그래서 우리 사회의 한 이슈를 둘러싸고 주요한 담론을 형성하는 세력이라고 할 수 있다. 결혼·출산·양육친화적인 가족문화와 직

장문화를 조성함에 있어서도 시민사회 단체들은 각기 자신들의 입장을 견지하면서 여러 정책 방향을 제시하고 있다. 물론 시민사회 단체들이 한 목소리로 통일된 의견을 제시하고 있는 것은 아니지만, 자신의 입장에서 현 국가와 국가 정책, 그리고 복지정책에 대한 판단을 하고 또 그를 기반으로 사회 인식 및 정책 제언을 하고 있기 때문에 주요한 한 축이 되고 있음을 간과할 수 없다. 보통의 경우, 국가가 전통적 가족가치와 전통적 성별 노동 분업, 다시 말하면 일부일처제와 보호·양육·가사 노동에 있어서 가족 책임을 강조하는 방식의 원칙을 고수하거나 전통적 가족 가치 유지를 위한 가족 기능을 강화하는 것을 목적으로 하는 경우에 국가도 개입을 최소화하려(Giddens, 2002: 45)하겠지만 시민사회 또한 비판적이면서 협조적으로 현안을 해결할 주체가 될 수 있다는 것이다.

제 3 장 출산·양육분담체계 분석틀

출산 및 양육분담체계는 양육의 사회적·경제적 부담 등을 다양한 주체들이 나누어서 맡은 아동양육의 사회시스템을 의미한다. 따라서 양육을 어떠한 방식으로 분담하여야 할 것인가의 사회분담시스템을 논의하기 위해서는 우선적으로 분담 대상으로서 ‘출산 및 양육’과 이를 분담하는 역할주체들을 명료화할 필요가 있다. 이 장에서는 이론적 고찰과 외국사례를 토대로 분석틀로 양육분담체계모형을 설정하고자 한다. 이를 위해 아동양육의 개념과 범주를 설정하고, 이어서 아동양육을 분담할 주체들을 조작적으로 정립하고자 한다. 이러한 분석모형은 제4장 이하에서 각 주체별 역할과 한계점 그리고 아동양육에 대한 주체들 간의 적정 분담을 위한 정책 방향을 제시하는 기본틀로 이용될 것이다.

제 1 절 양육 개념과 범주

양육은 사전적으로 “돌보아 길러 자라게 하는 것”으로, 자녀 성장 과정에서의 의식주와 보다 직결되는 의미를 가진다. 이러한 의미의 양육은 한국사회에서 전통적으로 부모의 책임으로 여겨져 왔으며, 현재에도 당연한 것으로 받아들여지고 있다. 이러한 경향은 한국사회에 오랫동안 뿌리박혀 있는 가족주의문화의 영향으로 볼 수 있다. 다만, 과거와 달리 현대한국사회에서 양육은 의식주 중심에서 벗어나서, 건강하고 안전한 보호와 교육을 통한 사회화 기능이 강조되고 있다. 이러한 양육에 대한 관점은 가족에 대한 전통적인 구조기능주의 이론으로 설명될 수 있는 것으로, 자녀의 양육과 보호 및 사회화는 혈연 중심의 가족(부모)에 의해 수행되는 기본

적인 기능으로 간주될 수 있다. 이와 같이, 한국사회에서도 양육은 종래 의식주 중심의 ‘돌봄’과 ‘길러서 자람’이었다면 현대에는 건강과 교육(사회화)이 강조되는 보다 넓은 의미를 가진다. 그리고 아주 최근에는 전체 사회의 이익을 위하여 사회성원의 충족이라는 기능까지 강조되어 양육은 임신과 출산까지 포괄하는 의미로 확대되고 있다.

그러나 지금의 한국사회는 자녀의 양육과 보호 및 사회화를 단순히 자녀 중심으로만 보기에 지나치게 복잡적이다. 역사적으로 한국사회는 1960년대 이후 공사영역이 구분되지 않은 전통적인 농업사회에서 산업사회로 급속하게 이행되어 지역적·사회적 이동이 빈번해짐에 따라 핵가족화가 급속하게 촉진되었다. 부부-자녀 중심의 핵가족 하에서는 아버지가 도구적 지도자 역할을 하고, 어머니가 표출적 지도자 역할을 수행함으로써 사회화와 안정화 기능을 최대한 수행할 수 있었다. 따라서 이 당시에는 출산과 양육 기능만을 고려한 모성권이 사회적으로나 개인적으로 중요한 위치를 차지하게 된다. 그러나 근대화·산업화가 이룩되면서 여성의 교육 수준이 높아져왔고, 이에 따라 여성의 경제활동도 증가하게 되었다. 특히, 1997년 외환위기를 계기로 가계를 유지하기 위해서는 여성의 노동참여가 필수적인 것으로 변화하였으며, 이에 따라 남성일인생계부양자모델은 급속하게 쇠퇴해가는 대신 이인생계부양자모델이 일반화되어가고 있는 것이다. 즉, 신자유주의의 확산이 가져온 노동유연화와 가족임금제의 붕괴현상 속에서 여성취업의 증대가 이인생계부양자모델의 보편화를 가져오게 된다(홍승아, 2005a). 또한, 신자유주의적 노동시장 재편에 따른 고용불안정과 소득불확실성 증가 그리고 양육의 고비용 구조로 양육의 경제적 부양 부담이 증가하고 있다. 이는 아동의 성장발달에 대한 부모의 요구 증가와 밀접한 관계가 있다.

이러한 사회구조적 변화는 필연적으로 양육의 개념을 변경시킬 수밖에 없다. 즉, 최근의 한국사회에서 양육에 관한 시각에는 모성권 이외에 노동

권과 더 나아가 양육능력이 없는 가족에 대한 사회복지권과 아동의 성장 발달과 관련한 아동권이 추가되었다. 여기에서는 이들 제 시각들을 종합화 하여, 본 연구의 분석 대상이 되는 양육을 조작적으로 범주화하고자 한다.

우선 전통적인 양육의 개념을 가진 모성권은 임신·출산과 자녀의 건강한 성장을 돌보는 것으로 설정할 수 있다. 이러한 모성권은 시간과 비용 및 서비스를 제공해줌으로써 보장될 수 있다. 구체적으로 임신·출산하는 모(母)에게 보건의료적으로 회복할 수 있는 시간과 경제적으로 양육에 어려움이 없는 정도의 소득이 확보되고, 자녀를 안전하고 질 높게 키울 수 있는 보육서비스가 담보되어야 한다. 남성일인생계부양자모델에서와 달리, 이인생계부양자모델에서 이러한 모성권이 보장되기 위해서는 우선적으로 노동시장으로부터 적어도 일정 기간 독립적이어야 하는 이른바 시장기제로부터의 자유가 전제되어야 한다. 또한, 젠더관점에서 가족 내 돌봄노동에 대한 남성의 역할분담이 강조되어야 한다.

여성은 자아실현뿐만 아니라 가계의 안정을 위해서 노동시장에서의 지위와 역할을 안정적으로 유지하고자 한다. 그러나 현실적으로 노동권은 자녀 양육으로부터 자유스럽지 못할 경우에 좌절된다. 노동권 보장은 일-가정간의 양립을 통해 가능하며, 이를 위해서는 보육서비스 이용과 남성의 돌봄노동 참여가 보장되어야 한다. 양육서비스에 대한 가족의 구매력을 유지하여 모성권을 보호하고 아동의 건전한 성장발달을 위해서는 양육의 경제적 부담이 완화되어야 한다.

이상의 논의를 종합하면, 한국사회에서 자녀 양육은 경제적 부양, 일-가정 양립 그리고 보육을 매개로 하고 있다. 이는 Kamerman과 Kahn(1996)이 제시한 모성정책에서 분담의 세 가지 핵심 요소인 시간과 비용 및 서비스 분류와도 비교된다. 즉, 본 연구에서 여러 주체들이 분담해야 할 양육은 경제적 지원(비용), 일-가정 양립(시간) 그리고 보육(서비스)으로 조작적으로 범주화하였다. 양육의 각 범주는 여러 수단(정책 등)을 매개로 주체간

분담 가능하며, 구체적인 내용은 <표 3-1>에 종합적으로 제시하였다. 예를 들어, 경제적 지원(비용) 영역에는 양육 기간 안정적인 소득 보장을 위한 각종 수당이나 세제 및 보험 혜택 등이 포함된다. 일-가정 양립(시간) 영역에는 각종 휴가제도, 탄력근무제 및 노동시간단축 등이 포함된다. 보육(서비스) 영역에는 다양한 유형의 보육서비스가 포함된다.

<표 3-1> 양육의 범주화 및 수단

구분	양육의 조작적 범주		
	경제적 지원(비용)	일-가정 양립(시간)	보육(서비스)
매개 수단	수당, 연금크레딧, 세제혜택, 임금보전	휴가(산전후휴가, 유사산휴가, 육아휴직, 부모휴가), 탄력근무(노동시간단축, part-time제 등)	보육서비스(공사설, 돌봄공동체, 가정도우미 등 다양), 방과후보육

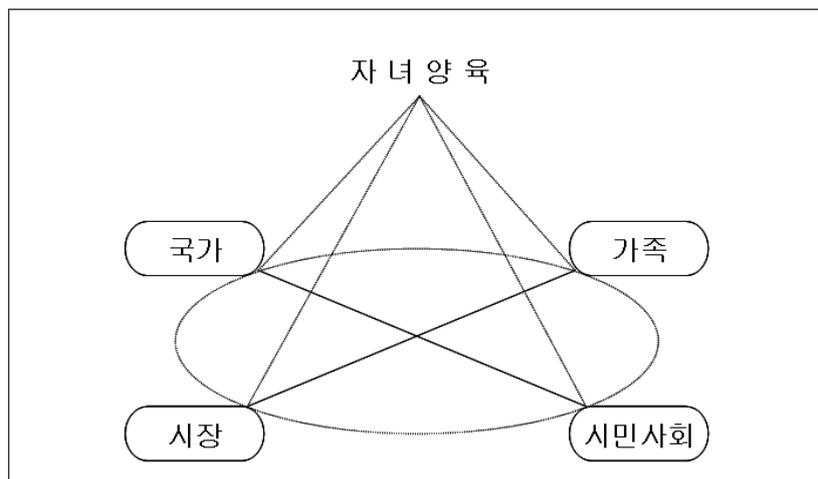
제 2 절 한국사회에서 출산·양육분담 주체

에스핑 안데르센(2006[1990])은 한국어판 머리말에서 한국을 포함하여 동아시아에 특유한 ‘제4세계’의 존재가능성을 배제하지 않는다. 한국 같은 나라들도 서구의 복지국가모델 주변으로 수렴될 것이지만, 거기에는 다양한 모델이 존재하며 각각은 나름의 특성과 문제를 지닌다는 것이다. 현 단계 한국의 복지체계 모형은 이제 구성단계에 있다고 볼 수 있으며, 에스핑 안데르센의 충고대로 지금 우리는 다양한 복지국가 선택지를 가지고 있고, 지금 우리가 어떤 종류의 정치적 선택을 하는가는 매우 중요할 것이다.

앞서 아동양육분담과 관련된 이론적 고찰 결과를 토대로 한국사회에서의 아동양육분담 주체들로는 젠더 간 분담체계에는 여성과 남성으로 구분할 수 있으며, 여기에서 초점은 남성의 아동양육참여에 둘 것이다. 또한, 거시적인 차원의 양육분담체계에는 사회시스템의 구성요소로서 국가, 시

장, 가족이 포함되며, 기존의 이론에서 한발 더 나아가 한국의 양육환경에 부합될 수 있는 시민사회를 양육분담체계에 편입시키고자 한다. 즉, 한국 사회에서 아동양육분담 주체들은 국가, 시장, 가족, 시민사회로 설정하며, 다만 성별 아동양육분담은 계층적 차이에 대한 문제와 함께 이들 분담체계에 포함되는 것으로 본다(그림 3-1). 이하에서는 이 모형에 포함된 다양한 주체들 각각에 대해 한국사회에서 갖는 위치와 범주를 설명하고자 한다.

[그림 3-1] 한국사회에서의 양육 역할분담 주체



1. 가족

우선 모형에서 가족의 개념과 범주에 관한 것이다. 구조기능주의적 관점에서 가족은 결혼 및 생물학적 부모됨에 기초한 부부와 자녀로 구성되어, 가족구성원간 법적 및 정의적 유대, 보호와 지원 의무, 애정과 존경, 공통의 정체감 등으로 결합된 생식·양육·보호·사회화 등의 기본 기능을 수행하는 운명공동체적 성격의 기본집단으로 정의하였다(Elliot, 1986; Kiline & White, 1996). 이들 구조기능론자들은 전형적인 가족구조에서 벗어난 가족

을 해체가족으로 인정하여 가족의 범주에서 배제한다.²⁷⁾

그러나 가족은 개인과 사회의 중간에 위치하면서 사회에 대해서는 하나의 기본적 사회집단이며, 개인에 대해서는 개인의 성장·발달에 영향을 미치는 일차적 집단으로 가족은 사회변화에 따라 변화한다(L' Abate & Week, 1985; 유영주 외, 2001). 그 예로 최근에 들어 삶의 방식 변화에 따라 무자녀가족, 편부모가족, 미혼모가족 등이 증가하고 있다. 이 연구에서 분석틀로 설정한 아동양육분담체제모형에서 가족은 결혼과 출산을 통해 이루어진 부부·자녀의 전통적인 가족형태와 다양한 형태의 가족을 포괄한다.

2. 국가

국가는 어떠한 복지패러다임에서도 핵심적 위치에 놓여있다. 그것은 복지이념 자체가 공공성을 띠고 있고 국가를 배제하고 공공성을 논의하기는 힘들기 때문일 것이다. 지금까지 어떠한 복지레짐의 역사에서도 국가는 완전히 배제된 적이 없었다. 이런 맥락에서 국가의 가장 기본적인 기능은 공공재의 창출과 배분이라 할 수 있다. 사회복지 이념에 따르면 국가는 제도적 복지주체로 전제된다. 국가의 주요 역할은 현금과 서비스를 제공하는 일이 된다(Pijl, 1994). 이 복지이념에 따라서 국가가 사회복지 문제에 어느 정도 개입하고 어떠한 방법과 수단으로 서비스를 제공할 것인지 규정된다(George and Wilding, 1985; 이인희 2002: 20 재인용). 그리고 산업화와 고도로 발달한 자본주의가 현대 사회의 특징이라 할 때, 국가는 국민개개인이 상호의존적으로 연결된 사회적 삶에서 생겨나는 다양한 형태의 불안과 위협을 풀어가는 해결자로서 설정된다(Jones, 1985). 이렇게 국가는 국민국가 태두리 내에서 자국의 국민들이 겪는 제반 사회적 불안을 해소하는 주체로 설정되었고, 적어도 복지국가 위기론이 등장하기까지 복지주

27) 구조기능론자들은 전형적인 가족구조에서 벗어난 가족을 가족해체로 보고 해체가족은 가족의 사회화, 안정화 기능을 제대로 수행할 수 없다고 설명하고 있다.

체로서의 확고한 지위는 긍정되어 왔다.

에스핑 안데르센에 의하면, 복지국가는 탈상품화 정도²⁸⁾, 사회적 계층화 현상 그리고 국가-시장-가족간의 관계 세 가지 기준에 따라 사회민주주의 복지국가, 조합주의적 보수주의 복지국가, 자유주의 복지국가의 세 레짐으로 구분된다.

우선 사회민주주의 레짐국가들은 완전고용을 추구하여 여성으로 하여금 가정보다 노동을 선택하도록 하며, 이를 위해 국가가 아동 등에 대한 직접적인 책임을 갖고, 사회적 시민권을 기반으로 보육서비스, 모성휴가 및 부모휴가제도, 그리고 시간제노동이나 노동시간감축을 장려하는 정책들을 제공한다. 즉, 이 국가레짐에서는 다양하고 관대한 사회적 급여를 제공하는 등 사회권의 보편성 및 접근성에 있어서 가장 높은 탈상품화 정도를 보인다.

“조합주의적” 보수주의 복지국가레짐 국가들은 전통적인 남성생계부양자 가족모델을 지향하여, 가족이 아동양육을 책임지되 여성들이 가정에서 전적으로 돌보도록 유도한다. 다만, 국가는 “보조성의 원칙(subsidiarity) 하에 가족이 아동양육능력을 상실하였을 때에만 아동양육서비스를 소득과 직업(계급과 사회적 지위)에 기반하여 제공한다. 이와 같은 사회적 급여는 노동시장 내 지위를 재강화 하여 탈상품화가 발달되기 어려운 구조를 갖는다. 이러한 국가레짐에서는 여성의 노동참여율이 낮고, 보육서비스 등의 공공서비스가 제대로 발달되지 못하는 특성을 가진다.

28) Esping-Andersen은 자신의 탈상품화론에 대한 여성주의 비판을 전적으로 수용하여, 탈상품화와 동시에 탈가족화전략(de-familiazation)을 제시한다. 노동권은 노동자로서의 권리를 위해 모성의 책임과 노동을 일정부분 가족으로부터 독립시키고자 하는 것이며, 모성권은 노동자이면서 어머니로서의 지위에 있는 여성이 모성의 권리와 책임을 위해, 일정기간 노동시장으로부터의 독립을 요구하는 것이다. 모성권을 보장하게 된다면 “탈가족화”가, 모성권을 위해 노동시장으로부터의 일정기간 독립이 가능하게 한다면 “탈상품화”의 차원으로 진행된다(홍승아, 2005b). 즉, 양육(돌봄노동, 보살피노동)의 해법에는 노동권과 모성권의 두 권리를 기반으로 탈상품화와 탈가족화 요구가 상호교차하고 있다.

자유주의레짐 국가들은 여성의 취업활동을 소극적으로 지원하되, 아동양육을 개별적으로 해결하도록 방치하여, 대부분 여성들은 시장에서 양육서비스를 구매하여 해결하게 된다. 즉, 보육시설을 찾거나 아이를 돌보는 동안 소득상실을 보전하는 일은 순전히 부모의 문제로 남게 된다. 이와 같이 사회적 권리나 시민적 권리가 시장관계를 통해 형성되어 보육서비스 시장 발달 등 시장의 효율성과 상품화가 크나, 기본적인 사회적 원조가 주로 자산조사를 기반하여 탈상품화 정도가 낮다.

현실적으로 어떤 나라도 에스핑 안데르센의 세 복지국가유형 중 어느 하나로 완벽하게 분류되기는 아주 어렵다. 이는 세 복지국가레짐의 예로 제시되고 있는 스웨덴(사회민주주의 복지국가레짐)이나 네덜란드(조합주의적 보수주의 복지국가레짐) 및 미국(자유민주주의 복지국가레짐)도 현대에 들어와 변화하고 있기 때문이다. 우리나라가 현재 어떠한 위치에 있고, 향후 어떠한 방향으로 이동하는 것이 바람직한가 하는 문제는 이 연구의 중요한 목적이기도 하다. 이 연구에서 분석틀로 설정한 분석모형은 신자유주의적 복지다원주의이론을 적용하고 있어 자유민주주의 복지국가레짐에 근접한 것으로 볼 수 있다. 이러한 다원주의적 모형은 국가가 아동양육지원에 관한 부담을 시장과 가족 등에 전가할 수 있다는 비판을 받는다. 그러나 이러한 비판은 국가가 아동양육지원의 대상을 잔여적으로 저소득층 등 요보호계층에 한정할 경우에 해당된다. 궁극적으로 이 연구에서 설정한 모형에서 국가는 그 형식에도 불구하고 반드시 자유민주주의 복지국가레짐에만 국한되지 않는다. 즉, 이 연구의 모형에서 국가는 에스핑 안데르센의 세 유형의 복지국가레짐은 물론 이들 유형들간의 중간 영역까지도 전제하고 있다. 결국 아동양육분담체계에서 중요한 것은 어떤 공급주체를 선택할 것인가의 문제가 아니라, 가장 효율적으로 서비스를 전달하기 위하여 어떻게 각 공급주체들간의 역할을 결합할 것인가이다.

3. 시장

양육을 위한 서비스공급 주체는 공공부문(국가)과 민간부문으로 구분되며, 이중 후자는 영리부문(profit organization), 비영리부문(non-profit voluntary sector) 및 비공식부문(informal sector)으로 구분된다.²⁹⁾ 영리부문은 수요-공급 균형의 시장원리주의에 입각하여 양육서비스의 공급자 측면에서 영리 추구를 우선시한다. 즉, 영리부문은 시장의 공급자적 지위를 가지고, 양육에 관한 가족의 수요를 그들의 지불 능력에 따라 충족시켜 준다. 비영리부문은 영리를 목적으로 하지 않는 주민조직과 법인 및 단체, 그리고 이들이 사회복지사업을 목적으로 운영하는 시설과 기관을 포함한다. 이 연구에서 설정한 아동양육분담의 분석모형에서 시장은 전자의 영리부문으로 한정한다.

시장의 영역은 인간 욕구와 노동력이 상품화되어 자유로운 경쟁 속에서 거래되는 영역이다. 시장에서 기업은 상품생산과 거래를 통해 이윤을 취득하고, 개인들은 상품을 구매·소비함으로써 욕구를 충족시키게 된다. 이런 자유시장 경제는 특히 근대 들어 확고하게 자리 잡게 된다. 시장의 영역은 질적 통제 이외에는 정부의 개입이 없는 영역이라 할 수 있다. 다만 시장의 가장 큰 특성은 복지자원이나 서비스를 구매할 경우 돈이 있는 사람만 접근가능하다는 점이다(Pijl, 1994). 사회복지의 관점에서 시장은 복지자원을 제공하는 주체로 등장한다. 복지자원도 시장에서 상품으로 판매·구매된다. 다만 국가가 제공하는 복지자원에 비해 시장에서 제공되는 복지자원은 개인에게 비용을 요구한다는 점에서 차별적이다. 그러나 복지자원이 시장에서 비용을 요구하는 거래의 대상이 되면서 점차 인간의 복리는 금전관계에 의존하게 된다. 이것은 계층간의 불평등 문제를 야기하였고, 이것은 근대 사회정책이 실시되는 주요 원인이 되었다. 폴라니(Karl

29) 여기에서 각 부문은 기관, 단체, 시설 모두를 포괄한다.

Polanyi)나 에스핑 안데르센이 말하는 탈상품화 논리는 이러한 문제의식을 반영하고 있다(에스핑 안데르센, [1990]2006).

양육에 있어 시장의 역할은 두 가지 측면에서 논의될 수 있다. 한편으로 개인이나 가족의 경제적·사회적 재생산 기제로서의 시장과 다른 한편으로 양육 관련 서비스를 공급하는 주체로서의 시장이다. 가족의 경제적·사회적 재생산 기제로서의 시장은 노동력의 상품화와 관련한 개념이다. 산업화 과정에서 임노동관계가 주류를 이루면서 사회적 재생산과 관련된 자본주의 사회의 결정적 특징은 노동력의 상품화이다(Polanyi, 1957). 시장경제 체제 하에서 가구의 노동력 재생산은 가족성원의 생활보장, 즉 가족의 경제적 재생산을 담당하는 가족 존립의 전제가 된다. 가족은 생산시장에 노동력과 자본을 공급하며 이의 대가로 획득한 소득(임금 등)을 시장을 통해 소비하게 된다. 따라서 개인의 생존은 시장에 의존하여 이루어지게 되며, 실업이나 질병, 산업재해, 노령 등의 요인은 노동력의 재생산위기를 발생시킬 수 있다. 그러나 시장의 우발적 사태에 대비하여 사람들을 보호한다고 할 때 사회적 재생산을 시장기제에만 맡기는 것이 불가능하게 되고 가족이 직면하는 사회적 위험에 대비하여 국가역할의 개입이 필요하게 된다(Moroney, 1976: 이경아, 2001 재인용). 양육 관련 서비스를 공급하는 주체로서의 시장은 돌봄노동을 상품화하여 가족으로 하여금 구입하여 욕구를 충족시켜 준다. 이는 국가가 보육서비스를 전면적으로 책임지는 보육서비스의 사회화(비시장적 탈가족화)와 대조되는 개념이기도 하다. 결국, 전자의 시장 기능은 개인(여성 등)이나 가족의 노동권을 강조하는 개념이며, 후자는 모성권을 강조하는 개념으로 볼 수 있다(이재경, 2005).

복지국가 역할의 한계성이 부각되면서, 시장의 중요성은 더욱 부각되고 있다(신희영, 1999). 그 이유로 첫째, 서비스에 대한 요구 및 욕구가 자원보다 더 빠르게 증가하고 있다. 둘째, 경제수준 및 의식 수준이 높아지면 서 국민들은 보다 질 좋은 서비스를 요구하고 있다. 셋째, 가족 패턴이 변

화되면서 여성 노동을 고려하는 국가의 역할을 요구하고 있다. 넷째, 노동시장의 유연화에 대한 욕구가 증가하고 있다. 다섯째, 경제의 세계화로 국가의 서비스 공급에서 시장의 원리 및 비용감소의 원리가 전보다 훨씬 더 요구되고 있다. 국가와 시장 그 어느 것도 복지공급의 장소로 미리 정해진 것은 아니다. 모든 선진국가에서 민간복지공급과 공공복지공급이 일정부분 혼합되어 있다.³⁰⁾ 결국 국가와 시장은 지속적으로 상호작용을 하며, 한편에서 대립적 관계를 다른 한편에서 상보적 관계를 맺게 된다. 이 관계의 성격은 사회체계에 따라서 또는 복지체제에 따라서 변할 수 있다(에스핑 안테르센, [1990]2006; 이인희, 2002: 26~27).

우선 조합주의 체제에서는 민간시장이 대체로 주변적이며, 사회보장은 직업에 따라 고도로 분절되는 경향이 있고 특히 공무원의 특권이 두드러진다. 그리고 국가 보험제도에서 신분이 연금프로그램의 핵심적 요소를 차지하게 된다. 조합주의적 체제는 복지수혜대상자를 공직자, 사무직, 노동자와 같은 직업범주에 따라 구분한다. 주된 사회복지 제공자로서 국가는 이들이 직무 경력을 쌓아가도록 교육과 직업훈련 지원하고 소득보장은 주로 사회보험을 통해 보장한다. 중요한 복지정책이 국가, 노동자집단, 그리고 사용자집단의 상호협력 하에 통합적이고 이루어지며, 시장의 효율성과 상품화의 문제는 상대적으로 중요하게 다루어지지 않는다.

반면 잔여적 체제에서는 사회보장이나 공무원의 특권에 비해 시장이 지배적인 경향이 있다. 국가는 노동시장에서 적절한 소득을 획득하지 못하는 사람을 대상으로 국민최저수준의 복지급여를 제공한다. 복지대상자 선정에서 최선의 기준은 구제가치가 있는 빈민과 구제가치가 없는 빈민의 구분이며, 국가는 사회복지에서 시장의 영향을 민간부문에 대한 보조적 장치로 활용하고자 한다.

30) 연금제도의 발전을 분석해보면 이 부분은 분명한데 국가와 시장, 또는 정치권력과 금전관계가 지속적으로 상호작용하며, 연금의 사회적 공급을 특이한 방식으로 혼합해왔다는 것이다 (에스핑 안테르센, [1990]2006: 129).

보편주의 체제에서는 국민의 사회적 권리가 신분적 특권과 시장 모두에 우선한다. 시장경제에 대한 복지의 종속성은 다른 체제에 비해 상대적으로 가장 약하게 설정된다. 이러한 국가에서는 보편적 프로그램이 가장 잘 발전되어 있고, 민간부문의 역할 축소와 적극적인 국가개입 방식이 중심을 이룬다. 사회적 평등과 전국가적인 사회연대성의 제고를 위해 조세, 연대적 임금정책, 적극적인 노동시장정책을 통해 각종 복지급여의 보편주의를 제시하고 있다.

이 연구의 분석모형에서 아동양육분담과 관련한 시장의 기능과 역할은 국가와의 관계를 전제한다. 따라서 모형에서 시장은 ‘국가’와 마찬가지로 세 가지 복지국가유형과 연계하여 논의된다.

4. 시민사회

양육 역할 주체로서 공공부문과 대비적이면서 시장과 또 다른 민간부문인 민간단체(NGO) 및 시민사회(civil society)를 들 수 있다. 민간부문 양육 역할주체에 속하는 시장이 영리적인 성격을 가진 반면, 민간단체 및 시민사회는 비영리적인 성격을 가진다. 이러한 민간단체 및 시민사회에는 영리를 목적으로 하지 않는 주민조직, 사회복지법인, 재단법인, 사단법인, 종교단체, 여성단체, 환경단체 등이 포함된다.

한국에서는 크게 네 갈래의 시민사회론이 공존한다. 첫째, 해방공간의 대체물로서의 헤게모니적 시민사회를 주장하는 ‘사회운동형’이 있다(헬무트 안하이어 외, 2004). 둘째, 민주화의 후속기획으로서 ‘참여민주주의형(조희연, 1998)’이 시민운동론과 맞물려있다. 이들 양대버전은 고전적 자유민주주의를 급진화 하려는 공통점이 있다. 셋째, 국가와 시장의 실패를 보완할 자원동원 출처로서 ‘비영리 제3섹터’(참여사회연구소, 1997)와 그중에서도 비정부기구 활동을 시민사회의 핵심 특성으로 강조하는 ‘NGO 중심형(박상필, 2001)’이 있다. 넷째, 국가와 시장을 다스리고 개화하려는

‘윤리적 시민사회형’도 확산되고 있다(조효제, 2004).

이 연구의 분석모형에서는 ‘비영리 제3섹터형’과 ‘NGO 중심형’이라는 개념으로 시민사회를 이해하려고 한다. 아동양육(돌봄)이라는 영역 내에서 시민사회의 역할을 연구하고자 하는 과제의 특성상, 한국에서 시민운동이 전개되는 장소 또는 시민운동의 대명사 개념보다 ‘국가와 시장의 실패를 보완할 자원동원 출처’와 ‘비정부기구 활동을 시민사회의 특성으로 강조하는’ 개념을 통해 시민사회의 분담체계를 논의하는 것이 적합하다. 따라서 시민사회는 ‘제3섹터’와 비슷하며 국가·시장·가족을 제외한 영역으로서 시민단체를 포함한 모든 결사체가 공존하는 곳으로 간주된다(유팔무·김호기, 1995). 하지만 이러한 구분은 본 연구의 모형에서의 분석적인 분류로 이해되어야 하며, 배타적 분할로 오해되어서는 안 된다. 그 이유로는 현실에서는 개념적으로 구분되지만 실제적으로는 중첩적이며 탄력적인 연관관계에 있기 때문이다(김상준, 2003).

사회경제적 문제를 해결하는 데 과도한 정부 의존성을 비판할 경우에도 시민사회는 도입된다. 전통적인 복지국가와 신자유주의의 대결 속에서 국가중심의 복지공급과 시장중심의 복지공급이란 대립적 상황을 극복해야 하는 것이 오늘날 현대사회가 안고 있는 과제라면, 시민사회에 대한 논의는 더욱 긍정적으로 검토될 수 있다(김승현, 2004: 75). 시장과 국가를 매개하는 시민사회를 통하여 새로운 활로를 모색하려는 것이다. 무조건적인 시장 확대보다는 국가와 시민사회가 협력하여 국가의 역할을 재조정하고자 한다. 특히 오늘날 전통적 복지국가와 신자유주의의 대립 상태를 벗어나기 위하여 경제적 효율과 사회적 형평을 동시에 도모하면서, 또한 국가중심의 복지공급을 넘어서 복지공급주체를 다원화하고자 한다(김석수, 2005: 49~50). 예를 들면, 자본주의 사회에서 부양활동의 사회화는 국가뿐 아니라 각종 민간 사회조직의 참여에 의해서도 이루어 질 수 있다. 이때 민간의 참여는 우선 이윤추구적 기업활동과 개인 서비스업을 통한 상품화

의 형태가 있다. 그리고 지역공동체, 연고집단, 시민운동조직, 종교단체, 비영리 교육 복지재단 등 각종 사회조직체들에 의한 상부상조 노력, 구호·자선 활동의 형태도 있다(장경섭, 1998: 310). 여기서 후자의 것이 시민사회의 영역이라 할 수 있다.

이와 같이 복지국가 위기론이나 복지다원주의에서 시민사회는 국가·시장의 한계를 보완하는 영역으로 설정된다. 에스핑 앤더슨도 국가, 시장, 가족의 삼자관계에 자발적이고 비영리적인 복지 공급원으로서 ‘제3섹터’를 추가하는 것이 정당하다고 인정한다. 삼각관계를 마름모꼴로 제시할 경우, 네 번째 모서리는 자선이나 협동조직, 그리고 자발적 결사체 등 ‘제3섹터’가 차지한다는 것이다. 일부 국가에서 자발적인 부문은 서비스의 관리와 공급에서 의미 있고, 심지어 중요한 역할을 수행한다는 점을 인정한다.³¹⁾

국가와 시민사회 사이의 항구적인 경계는 존재하지 않지만(Giddens, 1998: 132), 건강한 시민사회는 압도적인 국가 권력으로부터 개인을 보호한다. 그리고 국가는 시민사회에 늘 내재하는 이익의 상충으로부터 개인을 보호한다(Giddens, 1998: 138~139). 그렇다고 시민사회가 몇몇 사람들이 단순하게 상상하듯 자발적인 질서와 조화의 원천은 아니다. 공동체 회복은 그에 따른 문제와 긴장을 낳을 수 있다. 다양한 사회조직체들의 활동에 대해서 국가는 시민사회의 자율적 또는 사적 영역으로 간주하고 방임적 태도를 취하는 경우도 있고, 재생산 영역에 대한 국가 기능의 한계를 보완하거나 국가의 직접적 개입을 대신할 수 있는 수단으로 간주해서 협조·지원·지도활동을 펴는 경우도 있다(장경섭, 1998: 310~311). 이와 같이, 시민사회는 한편으로 국가나 시장과 대립적 관계이거나 다른 한편으로 상보적 관계로 볼 수 있다.³²⁾ 본 연구는 아동양육분담의 분석모형에서 시민

31) 이와 같은 자발적 부문의 역할은 미국과 영국, 독일 등에서 가장 활발하고 이탈리아에서는 매우 미약하다고 한다.

32) 시민사회(사회조직체들)에 의한 부양의 사회화는 대상집단의 범위를 고려할 때, 대부분의 경

사회에 대해 추구하는 것은 국가나 시장과의 갈등 내지 대립을 최소화하고 상보적인 기능을 최대화하는데 초점을 둘 것이다.

우 인구의 일정 부분만을 대상으로 하는 ‘부분적 사회화’의 성격이 강하다.

제 4 장 출산·양육분담 주체별 역할 진단

제 1 절 가족의 출산·양육 기능과 한계성

자녀를 출산하고 양육하여 사회화하는 기초적인 재생산의 주체는 가족이다. 그러나 이러한 가족의 기능은 환경 변화에 따라 제대로 수행되지 못하고, 그 결과 출산뿐만 아니라 결혼까지 기피하는 현상을 가져왔다. 이는 오늘날 우리 사회가 사상 유래 없는 최저 출산율 겪고 있는 이유이기도 하다. 한국사회에서 양육에 영향을 미치는 환경 변화로는 크게 가족 구조의 변화, 여성의 노동시장 참여 증가, 가족의 경제적 지위 변화, 가족형태의 다양화를 들 수 있다. 이하에서는 각각의 환경 변화가 양육에 어떠한 영향을 미치는가를 진단하고, 마지막에서는 이를 종합화하였다.

1. 가족 구조의 변화

한국사회는 1960년대 이래 산업화·도시화 과정에서 가족의 영역에서 커다란 변화를 경험하였다. 산업화 과정에서 서울 등 대도시에서 집중된 자본과 기술은 고출산으로 인한 농촌의 과잉인구를 흡수하면서 도시화를 촉진시켰다. 특히, 이촌향도의 인구이동에는 미혼남녀나 젊은 부부들이 중심이 되었으며, 이들은 수도권과 대도시에서 정착하는 과정에서 도시생활에 적합한 새로운 가족형태 즉, 부모는 농촌에 남겨 두고 젊은이들이 자녀만을 데리고 사는 이른바 핵가족의 형태가 증가하게 된다. 핵가족³³⁾ 비율은 1970년 이미 71.5%에 달하였으며, 2000년에는 73.4%로 정점에 달했다. 최

33) 핵가족은 부부만으로 구성된 가구, 부부와 미혼자녀로 구성된 가구, 한부모와 미혼자녀로 구성된 가구를 포괄한다.

근에 이르기까지 한국사회에서 핵가족은 전통적인 형태인 부부와 미혼자녀로 구성되는 형태가 지배적이었다(그 비율이 1970년 55.5%에서 2000년에 58.9%로 증가하였다). 그러나 현대에 들어 여성의 경제활동 참여가 증가하고, 소자녀 혹은 무자녀를 지향하는 방향으로 자녀가치관이 변화하고 동시에 결혼을 연기하거나 기피하는 경향이 증가하여, 가족 구조는 점차 다른 방향으로 변화하고 있다. 혼자 사는 가구나 비혈연관계에 있는 자들로 구성된 가구 등이 증가하면서 대신 핵가족 비율은 감소하기에 이른다(핵가족 비율은 2005년에 72.6%로 감소하였다). 그리고 핵가족 내에서도 부부와 미혼자녀로 구성된 전형적인 핵가족의 비율은 2000년을 정점으로 2005년에 55.1%로 감소한 반면, 부부만으로 구성된 가족은 1995년 7.9%에서 2005년 9.9%로 그리고 한부모가족은 같은 기간에 6.6%에서 7.6%로 계속적으로 증가하였다.

〈표 4-1〉 가족 구조 변화

(단위: %)

연도	핵가족			직계가족		기타가족
	부부	부부+ 미혼자녀	한부모+ 미혼자녀	부부+ 양(편)친	부부+ (편)친+자녀	
1995	6.5	58.8	6.1	0.9	10.6	17.1
2000	7.9	58.9	6.6	1.0	9.3	16.3
2005	9.9	55.1	7.6	1.1	7.8	18.5

주: 1970년에 부부만으로 구성된 가구는 5.4%, 부부 및 자녀로 구성된 가구는 55.5%, 한부모 및 자녀로 구성된 가구는 10.6%.

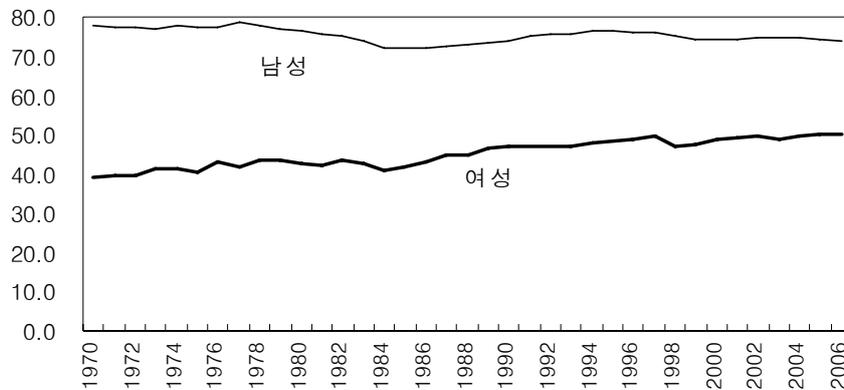
자료: 통계청, 『인구총조사』, 각 연도.

2. 여성의 노동시장 참여 증가

이와 같은 한국사회에서 가족 구조는 보다 다양해졌으며, 이는 여성의 노동시장 참여와 직접적 혹은 간접적으로 연관된다. 여성의 경제활동참여율은 1970년 39.3%에서 1980년 42.8%, 1990년 47.0%, 1997년 49.8%까지

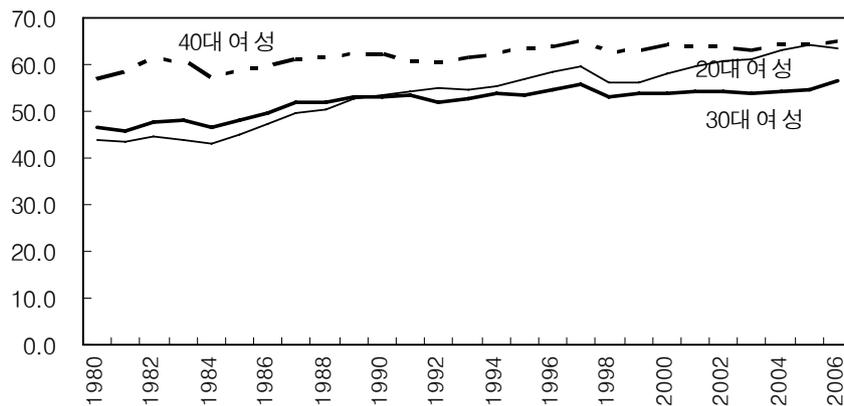
상승하였으며, 이후 IMF 외환위기 직후 잠시 주춤하였으나, 다시 증가하기 시작하여 2005년부터는 50%대로 증가하였다. 남성의 경제활동참가율이 1970년 77.9%에서 2006년 74.0%로 오히려 장기적으로 감소한 것과 비교해보면 괄목할 증가세이다.

[그림 4-1] 15세 이상 남녀의 경제활동참가율



자료: 통계청, 『경제활동인구연보』, 각 연도.

[그림 4-2] 여성의 연령별 경제활동참가율



자료: 통계청, 『경제활동인구연보』, 각 연도.

여성의 연령별 경제활동참가율은 양육시기와 연관해서 매우 중요한 의미를 갖는다. 20~40대 여성의 경제활동참가율은 1997년 외환위기 직후 일시적인 감소에도 불구하고 장기적으로 증가세를 보이고 있다. 20대여성의 경제활동참가율은 1980년 43.9%에서 2006년 63.6%, 30대여성은 동 기간 46.7%에서 54.4%, 그리고 40대여성도 57.0%에서 64.9%로 각각 증가하였다. 특히 20대 여성의 경제활동참가율은 1990년부터 30대여성의 수준을 상회하였으며, 최근에는 40대여성의 수준과 거의 비슷하게 나타난다.

한국사회에서 가족은 전통적으로 사회적 재생산이 이루어지는 기초 단위로써 가족구성원의 사회화와 노동력의 재생산을 담당하여 왔다. 전 산업사회에서는 개별 가구 내에서 생산과 재생산 활동이 동시에 이루어졌으나, 근대화 초기부터 전통적인 성별분업을 기초로 시장과 가정을 공적인 영역과 사적인 영역으로 구분하여 효율적으로 노동력을 재생산하고 안정된 산업화를 추진할 수 있었다. 즉, 생산 노동의 시장화는 남성을 임금 벌이자/생계 부양자로 규정하고 여성을 노동력 재생산을 담당하는 무급 돌봄 노동자로 위치시켜 왔다(이재경, 2005). 당시 주로 남성인 가구주의 노동력 재생산은 임금을 토대로 가족성원의 생활을 보장하는 가족 존립의 전제가 된다. 결국 가족의 생존은 시장에 의존하여 이루어지게 된다. 그러나 ‘평생직장’의 개념이 사라지면서 실업, 비정규직, 명예퇴직 등 고용불안정이 심화되고 소득이 불안정해지는 등 미래에 대한 불확실성이 증가하고 있다. 동시에 도시화의 결과 생활비와 공간에 따른 비용이 증가하고 있다. 보다 건강하고 높은 삶의 질을 추구하는 현대생활의 특성상(특히, 자녀 교육에 대한 높은 투자 경향이 있어) 가구 지출이 증가하고 있다. 또한, 평균수명 연장으로 노후에 대한 준비가 절실히 요구되고 있다. 이러한 경향은 1997년 외환위기를 계기로 더욱 심화되고 있다. 이러한 압박적인 요인들로 인하여 기혼여성의 경제활동참가(맞벌이)가 우리사회에서 점차 필수적인 것처럼 되어가고 있으며, 이와 관련하여 결혼 전부터 여성은 노동시장에 참

가하여 결혼 후에도 지속시키고자하는 경향이 높아지고 있다.

다른 한편으로 경제 발전에 따라 가구소득 수준이 향상되면서 여성들은 교육을 받을 기회가 높아졌으며, 이에 따라 여성들 중 높아진 자아를 실현시키기 위해 경제활동에 참여하고자 하는 수가 증가하였다. 이러한 여성 노동 공급은 산업화 과정에서 여성 노동에 대한 수요의 증가와 연계되면서 유급노동의 기회가 많아 졌다. 실제 자녀를 두고 있는 많은 여성들이 노동시장에 남아 있기를 희망하고 있다.

결국 한국사회에서 성별분업과 공사의 엄격한 분리를 토대로 한 남성일인생계부양가족은 점차 감소하고 대신 부부일인생계부양가족이 증가하고 있다(이는 반드시 저소득층에 한정되지 않고 중산층까지 확대되고 있다). 구체적으로 남성일인생계부양가족(남편홀벌이가구)의 비율은 1990년 61.2%에서 2005년 46.3%로 감소하였으며, 반면 부부일인생계부양가족(맞벌이부부가구)의 비율은 1990년 27.4%에서 2005년 35.2%로 증가하였다. 부인홀벌이가구의 비율도 미세하나마 1990년 2.4%에서 2005년 4.0%로 증가하였다.

〈표 4-2〉 가족 형태 변화

구분	(단위: %, 천가구)			
	1990	1995	2000	2005
맞벌이가구	27.4	33.4	35.4	35.2
남편홀벌이가구	61.2	55.6	48.8	46.3
부인홀벌이가구	2.4	2.3	3.7	4.0
부부무소득자가구	9.0	8.7	12.1	14.5
전체 (가구)	100.0 (8,649천가구)	100.0 (9,526천가구)	100.0 (10,108천가구)	100.0 (10,314천가구)

자료: 통계청, 『인구주택총조사』, 각 연도.

여전히 핵가족(특히 부부와 미혼자녀로 구성된 핵가족)이 보편화되어 있는데다가 한부모가족(남편 또는 부인과 미혼자녀)이 증가하고 있는 상황에서 맞벌이부부가족(이인생계부양자가족)이 증가하고 있다는 사실은 한국사

회에서 돌봄노동(양육)의 공백이 커지고 있음을 의미한다. 이러한 공백은 전통적으로 성별분업을 강조하는 한국사회의 문화적 가치와 규범 하에서 더욱 심화되는 경향이 있다. 즉, 가족 구조에서 성별분업체계가 약화되고 있음에도 불구하고, 성별분업적인 역할관은 크게 변화하지 않고 있다.

한국보건사회연구원의 「2005년 전국 결혼 및 출산 동향조사」에 의하면, 남성일인생계부양가족에서 부인(20~44세)이 남편과 양육(돌봄노동)을 분담하는 정도는 전적으로 부인이 25.4%, 대체로 부인이 46.3%로 부인이 전담비율이 71.7%나 되는 반면, 부부가 공동으로 분담하는 비율은 26.5%에 불과하다. 부부일인생계부양가족에서 부인(20~44세)이 남편과 양육(돌봄노동)을 분담하는 정도는 전적으로 부인이 19.0%, 대체로 부인이 36.7%로 부인이 전담하는 비율이 54.7%로 여전히 높으며, 부부가 공동으로 분담하는 비율은 34.6%로 낮다.³⁴⁾

〈표 4-3〉 부부간 양육(돌봄노동) 분담 정도

(단위: %, 명)

구분	전적으로 부인이	대체로 부인이	부부가 함께	대체로 남편이	전적으로 남편이	부부 이외	계(명)
부부일인생계부양가족	19.0	36.7	34.6	3.2	0.1	6.4	100.0(1,149)
남성일인생계부양가족	25.4	46.3	26.5	1.1	0.3	0.4	100.0(1,530)

자료: 한국보건사회연구원, 『2005년도 전국 결혼 및 출산 동향조사』, 2005.

여성의 경제활동 증가로 인하여 이인생계부양가족이 증가하여 부부간 가사 및 양육 분담의 욕구가 증가하고 있으나, 돌봄을 여성의 책임으로 전가하는 한국사회의 젠더 구조와 그에 기반을 둔 가족 내에서의 성별 분업의 변화속도는 더딘 실정이다. 이에 따라 취업여성들은 일과 양육(돌봄

34) 한국보건사회연구원 『2005년도 전국 결혼 및 출산 동향조사』에 의하면, 전체 가구에서 남편이 집안일과 양육을 돌보는 시간은 평일 기준으로 1일 69분인데 반해, 부인(20~44세)은 320분으로 4배 이상이다. 맞벌이부부의 경우에는 남편이 72분, 부인이 197분을 투입하여 부부간 약 3배 차이가 있다.

노동)의 이중 부담을 지고 있다.

한국사회에서 부부간 양육의 분담정도가 낮은 것을 단순히 젠더관점에서 남성의 참여 부족으로만 탓할 수 없다. 좀더 거시적으로 보면, 양육의 여성에게 전가는 전통적 유교주의적인 가부장적인 문화의 영향도 있으나, 근대화 및 산업화 과정에서 경제발전을 위해 가족이 희생된 측면이 있다. 이러한 경향은 최근에까지 계속되어, 우리나라 근로자의 연간근로시간이 2,390시간으로 OECD국가 중 가장 많다. 즉, 근로자(특히 남성)가 가정으로 돌아가 양육을 수행할 수 있는 절대적인 시간조차 주어지지 않고 있다. 이는 근로자의 가족복지에 책임지지 않으려는 우리나라 고용문화의 현주소인 것이다.

〈표 4-4〉 1인당 연간 근로시간 국제비교

순위	국가명	연간근로시간	순위	국가명	연간근로시간
1	한국	2,390	6	호주	1,814
2	체코	1,972	7	슬로바키아	1,814
3	폴란드	1,956	8	뉴질랜드	1,813
4	그리스	1,938	9	일본	1,801
5	멕시코	1,857	10	스페인	1,800

자료: OECD FACTBOOK 2005-Actual Hours Worked, 2005.

3. 가족의 경제적 지위 변화

부부가 맞벌이(이인생계부양가족)인 핵가족 하에서 양육과 관련한 많은 일들이 가족성원에 의해 돌봐지기에는 매우 어렵다. 결국 가족은 양육서비스를 시장에서 구매할 수밖에 없고, 이때 구매 비용은 가족의 경제적 부담이 된다. 한국사회에서 아동양육의 경제적 부담은 날로 증가하고 있다. 한편으로 수입 측면에서는 소득불안정이 가중되고 있기 때문이며, 다른 한편으로 지출 측면에서는 양육을 위한 지출이 증가하고 있기 때문이다. 실제 가구에서 느끼는 양육에 있어서 가장 어려운 점은 가구 특성과

상관없이 양육비용에 대한 부담으로 나타났다.

양육서비스 구매력은 가구소득 수준에 의해 결정된다고 할 수 있다. 이 인생계부양가족은 양육 서비스에 대한 구매력이 상대적으로 높을 수 있으나, 보다 많은 양육서비스를 구매하여야 하는 부담이 있다. 반면, 일인생계부양가족에서는 여성이 돌봄노동의 적어도 일부를 해결함으로써 비용은 상대적으로 낮아질 수 있으나, 남성의 소득에만 의존함으로써 양육서비스에 대한 구매력은 낮아진다.

〈표 4-5〉 양육의 가장 어려운 점

(단위: %)

구분	계	안심하고 말길 곳이 없음	배우자 및 가족의 협조 부족	보육(교육) 비용에 대한 부담감	긴급시 도움 사람/시설 없음	기타
계	100.0	23.0	8.5	57.7	9.1	1.6
25~29세	100.0	36.7	11.2	35.0	13.9	3.2
30~34세	100.0	28.9	8.6	51.6	9.1	1.7
35~39세	100.0	20.9	8.6	60.4	8.7	1.4
40세이상	100.0	20.0	8.1	61.3	9.0	1.6
전일제	100.0	27.3	9.2	50.5	11.5	1.5
시간제	100.0	18.9	6.7	64.0	9.0	1.4
전업주부	100.0	20.8	7.8	62.2	7.3	1.8

자료: 통계청, 『사회통계조사보고서』, 2005.

이러한 가족유형에 따른 차이 이외에 소득 자체가 감소하거나 불안정해져 양육 서비스에 대한 구매력이 낮아진다. 1997년 외환위기 이후 ‘평생직장’의 개념이 사라지면서 고용이 불안정해졌으며, 그로 인한 소득 감소와 불안정은 가계경제의 위축, 치열한 경쟁 등을 야기하여 일상적인 가족 생활에 위협이 되고 있다. 특히, 자녀수가 증가하면 양육 비용이 증가하나, 자녀수에 따라 소득수준은 반드시 높아지지 않는다. 자녀수가 많다는 것은 부부의 연령이 상대적으로 높아 취업기간이 길어, 그에 따라 소득도 상대적으로 높을 것이다. 그러나 실제적으로 취학자녀수에 비례하여 가구

의 연간소득이 비례적으로 높은 것은 아니다. 통계청의 가구소비실태조사 결과에 따르면, 취학자녀가 없는 경우 2,696만원, 1자녀의 경우 3,246만원, 2자녀의 경우 3,478만원, 3자녀 이상의 경우 3,682만원 등이다. 무자녀가구의 연간소득을 기준으로 보면, 1자녀가구의 연간소득은 120.4%, 2자녀가구의 연간소득은 129.0%, 3자녀이상가구의 연간소득은 136.6%에 해당된다.

〈표 4-6〉 취학자녀수별 가구당 연간소득

(단위: 만원)

구분	평균	없음	1명	2명	3명이상
1996	2,576.90	2,338.90	2,683.00	2,928.00	2,888.40
2000	3,035.90	2,695.80	3,246.20	3,477.70	3,682.00

자료: 통계청, 『가구소비실태조사』, 각 연도.

한편, 이인생계부양가족에서 여성이 수입이 있는 경우에도 양육서비스에 대한 가족의 구매력은 크게 높아지지 않을 수 있다. 왜냐하면, 여성은 노동시장의 경직성으로 인해 일자리를 찾기가 어려워 또는 돌봄과 양육이 가능하도록 특정한 형태의 일(예를 들어, 시간제근무 등)을 가지게 되며, 그로 인하여 임금수준이 낮은 성향을 가지고 있기 때문이다. 1995년 여성 취업자 중 59.6%가 비임금근로자이며, 40.4%가 임금근로자이다. 취업자 중 임금근로자 비율은 2000년 60.8%, 2005년 67.1%로 지속적으로 증가하고 있다. 임금근로자 중 고용이 불안정한 비정규직(임시근로자와 일용근로자를 합한 개념)의 비율은 1995년 57.2%에서 1997년 경제위기의 영향으로 인해 2000년 69.7%로 급상승하였다. 이후 2005년에는 61.8%로 다소 감소하였으나, 여전히 높은 수준이다. 여성의 연령별로 비정규직 비율은 20대 45.5%, 30대 59.0%, 40대 70.5%, 50대 76.2% 등이다. 여성의 비정규직 비율은 자녀 증가에 따라 높아지는 경향이 있다.³⁵⁾ 3개월간(6~8월) 월평균

35) 20~44세 취업기혼여성 중 비정규직 비율은 무자녀의 경우 25.9%, 1자녀의 경우 31.1%, 2자녀 33.7%, 3자녀 이상의 경우 33.8%(임금근로자 중 비율 41.0%, 49.2%, 57.3%)이다(한국보건사회

임금기준(경제활동인구조사, 2005~2006년도 자료)을 분석한 결과, 정규직 남성의 임금(222.6만원)에 비해 정규직여성(137.5만원, 61.8%) 특히 비정규직여성(93.1만원, 41.8%)의 임금이 아주 낮으며, 비정규직 남성(147.0만원, 66.0%)에 비해서도 낮다(주재선, 2006).

〈표 4-7〉 비정규직 여성 근로자의 월 평균 임금

(단위: 만원, %)

구 분	여성		남성	
	정규직	비정규직	정규직	비정규직
월평균임금	137.5	93.1	222.6	147.0
남성 정규직 임금 비율	61.8	41.8	100.0	66.0

주: 최근 3개월간(6~8월) 월 평균 임금기준 (경제활동인구조사, 2005~2006년도 자료).
자료: 주재선, 2006.

빈곤율 및 빈부격차 수준이 외환위기 이후 소폭 개선되다가 다시 악화되는 추세이다. 일자리의 양극화도 심화되어, 1993~2004년간 상위 30%와 하위 30%의 직업에서 일자리가 크게 늘어나고 있는 반면, 중위권인 40~70%의 직업에서 일자리 증가는 거의 정체이거나, 오히려 소멸되고 있어 소득불안정으로 연계되고 있다(전병유, 2005). 이러한 현상은 특히 한부모 가정이나 이혼가정에 집중되는 현상을 보인다. 2002년 한부모가정의 빈곤율(27.7%)은 전체가구(9.8%)의 3배에 달하며 이혼가정의 68%가 20세 미만의 자녀를 두고 있다. 이혼 증가 등 가족해체가 심화되어 아동의 빈곤위험이 가속화될 전망이다. 특히 아동이 있는 가족의 경제적 문제는 해당 가족의 불안정성을 강화시키고 이로 인해 빈곤의 대물림을 고착화시켜 사회적 연대와 통합을 저해시킬 우려가 있다.

지출 측면에서는 양육관련 서비스의 비용이 소득의 증가율보다 더 빠르게 상승하여 가구의 양육 서비스에 대한 구매력이 낮아졌다. 한국사회에

연구원, 『2005년 전국 결혼 및 출산 동향조사』, 2005).

서 학벌주의와 대학의 서열화, 대학입시제도와 공교육간의 간극, 고교 선택권 제한 등으로 인한 양육·교육(조기교육, 사교육)의 고비용 사회구조 지속되어, 정부부담 공교육비는 OECD 평균 수준(6.2%)이지만 학부모부담 공교육비가 매우 높아(3.4%), GDP 대비 총 공교육비 비중은 8.2%로 세계 최고 수준에 달하고 있다. 그리고 사교육 시장의 과열로 학부모의 사교육비 부담도 증가하고 있는데, 가계가 부담한 교육비 중 사교육비가 차지하는 비중은 2000년 26.6%에서 2004년 30.4%로 증가하였다.³⁶⁾

〈표 4-8〉 교육비 지출 추이, 2000~2004

(단위: %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004
국내교육비	93.6	92.9	91.8	90.9	89.1
공교육비	67.1	63.7	62.3	60.3	58.8
사교육비	26.6	29.2	29.4	30.6	30.4
해외교육비	6.4	7.1	8.2	9.1	10.9

자료: 한국은행, 『소비구조의 변화와 향후 정책대응방향』, 2005.

자녀연령과 자녀수별로 총소득대비 양육비 비중은 고소득층(2003년 기준 월평균소득 이상)에서 1자녀의 경우 13.6%, 2자녀의 경우 19.3%, 3자녀의 경우에는 23.0%로 각각 나타났다. 전국 도시근로자가구 월평균소득 이하인 저소득층에서는 1자녀의 경우 19.6%, 2자녀의 경우 24.3%, 3자녀의 경우 26.7%로 각각 나타났다. 여기에서 주목해야할 점은 저소득층에서 양육비 부담이 상대적으로 크다는 점이다. 이와 같이 양극화 등 가구소득의 불안정성이 증가하고 있음에도 불구하고 양육 비용이 증가하고 있다는 사실은 보육과 교육을 포함한 양육서비스에 대한 가족 구매력의 저하를 의미한다.

36) 소득수준별 학생당 연간사교육비 규모는 저소득층(월 가계소득수준 150만원미만)인 경우 151만원, 중하층(150~300만원미만)인 경우 218만원, 중상층(300~450만원미만)인 경우 308만원, 상층(450만원이상)인 경우 435만원으로 각각 나타났다(한국교육개발원, 2003).

〈표 4-9〉 양육비 규모: 자녀수별

(단위: 원, %)

구분	1자녀 가계					2자녀 가계	3자녀 가계
	0-2세	35세	초등학생	중고등 학생	0-18세 평균		
고소득가계 (총소득대비 양육비 비중)	213,821 (4.8)	431,949 (8.3)	842,885 (16.0)	1,027,201 (20.9)	660,053 (13.6)	898,290 (19.3)	1,160,336 (23.0)
저소득가계 (총소득대비 양육비 비중)	151,755 (8.2)	332,120 (16.7)	362,056 (17.0)	562,008 (26.0)	371,935 (19.6)	504,811 (24.3)	582,035 (26.7)

주: 『가계조사(통계청, 2003)』 자료 중 핵가족을 분석대상으로 월평균 가구소득 3,073,029원을 기준으로 고소득가계와 저소득가계로 구분.

현실적으로 교육에 대한 욕구는 소득계층에 관계없이 보편적인 현상으로 나타나나, 저소득층의 경우 욕구와 현실간의 괴리로 인한 심리적 부담감이 상대적으로 크다. 실제 총소득 대비 양육비 비중은 고소득층보다 높아 저소득층 가계에 경제적 부담이 되고 있는 실정이다. 결과적으로 양육 서비스에 대한 구매력은 소득계층간 차이가 커지며, 특히 양육비를 감당하기 어려운 저소득계층 확대되어 양육의 질적 수준에서도 양극화가 심화되고 있다.

이와 같은 상황에서 가족은 지출을 줄이기 위해 자녀의 수를 제한할 수밖에 없다. 다른 한편으로 일인생계부양가족의 여성이 양육 서비스에 대한 구매력을 증가시키기 위해 스스로의 돌봄을 포기하고 일자리를 찾게 된다. 이와 같이 이인생계부양가족의 형태로 전환하여야 함에도 불구하고, 핵가족화모델에서 자녀 돌봄을 대신해 줄 가족자원을 찾기는 아주 어려운 실정이다.³⁷⁾ 따라서 여성은 노동시장에서 확보한 임금을 이용하여 시장에서 돌봄서비스를 구매하고, 차액을 이용하여 다른 서비스(예를 들어, 자녀를 위한 의료비, 의복비, 주거비 등)를 구매코자 한다. 경우에 따라서는 스스로의 돌봄을 포기한 대신 얻어진 임금이 돌봄 서비스 구매 가격에 못

37) 고학력 전문직 취업여성의 경우는 대가족 네트워크 내에서 또는 시장을 통해 양육의 부담을 해결하면서 노동권과 모성권을 동시에 지키려고 시도한다(김경원, 2006).

미치거나 그 차액이 아주 적어 다른 양육서비스를 만족할 만큼 또는 필요한 만큼 구매할 수 없게 된다.

4. 가족형태의 다양화

현대 한국사회에서 가장 현저한 가족의 변화 중 하나가 이혼의 급격한 증가이다. 우리나라 이혼건수는 1970년 11,615건에 불과하였으나, 1997년 외환위기 이후 급격하게 증가하여 2003년에 167천건으로 정점을 이루었다. 이후 다소 감소세로 돌아섰으나, 2006년에 125천으로 여전히 많은 부부들이 이혼을 한 것으로 나타났다. 과거 한국사회에서는 보편혼의 숙명적인 결혼관은 여성으로 하여금 인내하며 살아가는 백년해로가 강조되었다. 여기에는 견고한 성별분업 체계가 바탕이 되었다. 그러나 산업화 진전에 따라 여성의 경제활동이 증가하면서 전통적인 성별분업체계가 퇴색되고 이인생계부양가족이 증가하면서, 가족에 대한 전통적 의미와 규범적 성격은 퇴색하였다.³⁸⁾ 성원들의 희생과 사랑 그리고 인내가 결여되고, 개인의 행복과 자아실현이 더 중요시 되고 있는 산업화 사회에서 결혼생활은 쉽게 해체되어, 별거나 이혼이 늘어나고 있는 것이다. 불행한 결혼과 가족갈등을 예방하고 해결하려는 시도로서 결혼을 기피하고 이혼을 선택하는 경향이 높아졌다고 하나, 현대에 와서 결혼과 가족생활의 만족도는 줄어들고 삶의 불안은 늘어나고 있다(Glenn, 1993).

소득 및 고용의 불안정, 여성의 경제활동 증가, 가치관 변화 등 사회 환경 변화에 따라 법률혼은 늦추어지고 있으나, 동거(사실혼 관계)가 증가하고 있다. 결혼과 가족의 가치는 궁극적인 것이라기보다 개인적 행복의 수단이라고 하는 인식상의 전환이 일반화되었으며, 이에 따라 결혼은 자유

38) Beck(1997)은 근대 산업사회는 전통적인 성별분업을 기초로 하여 시장과 가정을 공적인 영역과 사적인 영역으로 대립시켜 효율적으로 노동력을 재생산하고 안정된 산업화를 추진할 수 있었으나, 점차 가족 내부에까지 시장원리가 파고들고 그에 따른 개인주의화의 동력은 가족의 문 앞에서 멈추지 않는다고 지적한다(김경원, 2006 재인용).

로운 선택과 계약에 입각한 하나의 생활양식에 불과한 것이 되었기(Bellah et al., 1985) 때문으로 볼 수 있다.

〈표 4-10〉 이혼 및 재혼 추이

(단위: 건)

연도	이혼	재혼	연도	이혼	재혼
1995	68,279	25,682	2001	135,014	34,618
1996	79,895	28,592	2002	145,324	35,380
1997	91,159	28,087	2003	167,096	38,198
1998	116,727	30,288	2004	139,365	44,355
1999	118,014	33,607	2005	128,468	46,351
2000	119,982	32,015	2006	125,032	41,325

자료: 통계청, 『인구통태조사』, 각 연도.

또한, 청소년층의 우발적인 성충동에 의해 미혼모가 발생하고 있다. 우리나라의 혼외출산(혼인외의 자)은 2005년 6,492명으로 전체 출생아수의 1.5%로 나타났다.³⁹⁾ 이혼이나 별거에 의한 한부모가족, 미혼모가족, 동거가족 등은 인구사회학적으로나 경제적으로 양육이 취약할 수밖에 없다. 즉, 다양한 형태의 가족이 증가하면서 지원적 서비스나 대리적 서비스의 필요성이 증가한다. 그러나 한국 사회에서 다양한가족은 극단적인 일탈 혹은 병리적 현상으로 간주되어, 이들에 대한 보호 등에 사회적 공감대가 형성되지 못하고 있다. 이에 따라 다양한가족은 사회문화적으로 냉대 받고, 제도적으로 소외되고 있는 것이다. 이러한 상황에서 다양한가족 스스로가 양육에 제공할 수 있다고 정서적 유대뿐만 아니라 기초적인 양육서비스에 대한 욕구가 충족되지 못하는 경향이 있다.

39) 한편, 국내·국외로 입양된 아동의 수는 1995년 3,205명(국내입양 1,025명)에서 외환위기 이후 다소 증가하였으나 2000년 4,046명(1,686명), 2006년 3,231명(1,332명)으로 연간 3~4천명 수준이다(보건복지부, 요보호아동현황보고).

5. 보육형태

지금까지 살펴 본 환경 변화는 종래 부모나 그 가족이 (낮에)보살폈던 양육의 형태에서 다양하게 나타날 것이다. 우선 10세 이하 자녀를 양육하고 있는 가정의 60.5%는 부모가 직접 자녀를 돌보고 있는 것으로 나타났다. 자녀가 낮 시간에 학원에 다니는 경우는 33.1%로 다음으로 높으며, 보육시설이나 유치원(종일제와 반일제 모두 포함)을 다니는 경우도 27.8%(특히 종일제는 10.8%)로 높다. 이에 비해 방과후학교에 다니는 경우는 4.3%로 상대적으로 낮다. 아동이 조부모에 의해 돌보아지는 가정은 14.2%이며, 기타친인척이 돌보는 경우는 2.8%에 불과하다. 자녀를 양육하고 있는 가정에서 여러 형태로 보육서비스를 이용하고 있는 것을 감안하여도, 아동을 보육시설이나 학원 등의 시설에 보내는 비중이 상당히 높음을 알 수 있다. 한편, 아무도 돌보지 않아 아동이 혼자 보내는 경우도 9.2%나 되고 있다.

이러한 보육형태는 여성의 취업상태나 자녀의 연령에 따라 진단하는 것이 더욱 의미가 있을 것이다. 여성일 일을 하지 않는 경우 주간에 아동을 부모가 직접 돌보는 비율은 85.0%로 아주 높으나, 시간제 근무여성의 경우에 59.4%로 낮으며, 전일제 근무 여성의 경우에는 더욱 낮은 27.0%에 불과하다. 반면 조부모가 아동을 돌보는 비율은 반대로 여성이 전일제로 근무하는 경우에 높아, 오히려 부모가 직접 돌보는 비율보다도 상대적으로 높게 나타났다. 그리고 전업주부, 시간제 근무여성, 전일제 근무여성의 순으로 자녀들이 보육시설이나 학원에 다니는 비율이 높게 나타났다.

아무래도 자녀의 연령에 따라 취업 여부나 근무형태가 달라질 수 있는데, 아동이 0세인 경우 83.1%가 부모가 직접 돌보고 있으며, 다음으로 22.0%가 조부모에 의해 낮 시간에 돌보아지고 있다. 반면, 탁아모 등에 의해 1.6%, 보육시설 종일제 1.3%를 포함한 시설이나 다른 사람들에 돌보지는 비율은 극히 낮은 실정이다. 이는 영아를 안심하고 맡길 수 있는 물적(시설) 또는

인적 인프라가 미흡한 점을 반증하고 있다. 결과적으로 직장을 다니고 있는 여성들의 경우에도 자녀가 아주 어릴 경우에는 직접 돌보아야하는 부담이 발생하며, 그마저 여의치 않을 경우에는 다니는 직장을 그만두거나 시간제로 전환하는 경우가 발생하게 된다. 또 다른 선택으로 출산을 포기하는 경우도 발생하게 된다. 이러한 경향은 1~2세 아동에게서도 유사하게 나타난다. 그러나 아동의 연령이 높아질수록 주간에 부모의 돌봄 비율이 급격히 낮아지고 대신 시설 등에 의한 돌봄의 비율이 급격히 높아진다.

〈표 4-11〉 양육 실태(복수응답), 10세 이하

(단위: %)

구분	부모	조부모	친인척	탁아모 가정부	아동 홀로 지냄	유치원 (종일 제)	유치원 (반일 제)	보육 시설 (종일)	보육 시설 (반일)	학원	방과후 교실	기타
전체	60.5	14.2	2.8	1.0	9.2	4.1	9.7	6.7	7.3	33.1	4.3	0.1
전일제	27.0	27.6	5.2	2.1	17.5	6.3	6.4	11.7	5.6	38.1	6.7	0.2
시간제	59.4	13.1	3.1	0.9	11.2	5.6	10.0	6.1	6.7	43.0	5.9	0.2
전업주부	85.0	4.0	1.1	0.3	2.7	2.3	12.1	3.0	8.5	28.7	2.4	0.1
0세	83.1	22.0	4.1	1.6	0.3	0.0	0.0	1.3	0.4	0.0	0.0	0.0
1~2세	77.1	22.5	3.3	1.9	1.0	1.1	1.2	9.2	6.8	0.4	0.0	0.0
3~5세	60.2	14.3	3.1	0.8	2.8	11.0	27.4	16.1	19.7	7.3	0.5	0.1
6세이상	53.1	10.8	2.4	0.7	16.1	1.7	3.7	1.4	1.6	60.9	8.1	0.2

자료: 통계청, 『사회통계조사보고서』, 2005.

여성이 노동시장에서 참여하는(특히 전일제) 경우에 주간에 부모의 돌봄 비중이 낮고, 아동들이 어린 경우에 부모의 돌봄 비중이 높다는 것은 여성의 모성권과 노동권 부담의 양측면을 보여주는 것으로 해석될 수 있다. 전자의 경우 취업여성들이 노동시장에 계속 남기 위해서는 자녀돌봄이 누군가에 의해 가능해야(탈가족화) 하며, 이를 위해서는 원하는 양질의 양육서비스가 존재하고, 이를 구매할 수 있는 경제적 능력을 갖추어야 하는 다른 부담을 안게 되는 것이다. 후자의 경우에는 0~2세의 어린 자녀를 두고 있는 여성(부모)들은 노동시장으로부터 자유로워져(탈상품화) 하며, 이를 위해서는 국가와 시장의 역할이 필요하다고 할 수 있다.

6. 시사점

가족이 수행하는 기능은 시대에 따라 그리고 가족 구조에 따라 달라지기 마련이다. 한국사회에서는 가족을 둘러싼 환경이 변화하고 있으며, 이에 따라 여성의 노동시장 참여가 증가하고 있는 등 가족 내 성별분업체계가 변화하고 있다. 그러나 과거 오랜 기간 동안 전통적인 핵가족의 구조 속에서 노동과 가족이 분리되어 여성이 일차적으로 양육자(돌봄자)의 역할을 수행하여 왔으며, 이러한 성별분업에 대한 인식은 남성은 물론 여성들에게조차 여전히 강하게 뿌리박혀 있다.⁴⁰⁾ 그 결과 남성의 아동양육 참여는 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 이는 다른 한편으로 한국사회에서 그 동안 경제발전을 위해 비자발적으로 남성을 직장에 오랜 시간동안 머무르게 한 결과이기도 하다.

그리고 노동시장에서도 남성 중심의 노동규범이 지속되어 여성을 잠재적인 양육자로 규정하여 채용이나 인사 등에 있어서 차별이 관행으로 되어 왔으며, 일단 고용이 되면 여성근로자의 양육(돌봄)에 대한 역할을 경시하는 경향이 있다.⁴¹⁾ 즉, 노동시장과 가정 모두에서 여성의 위치는 여전히 불안정하고 성불평등과 거리가 먼 상태인 경우가 일반적이다. 또한, 사회적으로 여성의 노동시장 참가에 따른 양육의 공백을 보완해주기 위한 기제가 부족한 것이 현실이다. 결국 여성들은 가족의 사회적 재생산을 보장하기 위하여 노동시장에의 참가가 불가피함에도 불구하고 양육자로서 모성권을 가족적으로나 사회적으로 충분히 보장받지 못한 관계로 노동시장에 접근하는 것조차 어려운 등 노동권도 보장받지 못하고 있는 실정이다. 게다가 이에 대한 사회적 지원이 부재하거나 미흡한 상황이다. 따라서

40) 핵가족은 여성의 돌봄 노동에 의존하여 그 가장 큰 특성인 정서적 기능을 강조해 왔으면서도, 역설적이게도 여성의 돌봄 노동을 저평가함으로써 근대 가족 안에서 새로운 남성 중심적 질서를 유지할 수 있었다(이재경, 2005).

41) 일과 가족의 분리와 핵가족의 보편성은 가족제도 뿐 아니라 경제, 법, 문화 등 타 사회제도에 체계화되어 왔다(이재경, 2005).

여성들은 일과 양육이라는 이중부담을 겪게 되며, 이에 따라 가족생활에서 그리고 직장생활에서 갈등이 증가하고 있다. 여성에게 있어 양육에 드는 막대한 시간은 (전문적)직업에 종사하는 시간이나 여가를 즐기는 시간을 저해하는 상황이라 갈등이 야기되고 있다.

따라서 가족은 양육에 관한 서비스를 시장에서 구매할 수밖에 없는데, 그 비용조차 지속적으로 증가하여 커다란 부담이 되고 있다. 자녀가 노동 시장에서 쉽게 일을 찾지 못한 상황에서 사교육 등 추가적인 비용이 필요하고, 교육연장 등 자녀의 의존기간이 길어지는 등 양육의 경제적 비용은 막대해지고 있다. 그러나 경제위기 이래 평생직장의 개념이 사라지면서 고용이 불안정해지고 이에 따라 소득도 불안정해지고 있다. 특히, 이인생 계부양자모델가족의 경우에도 여성은 저임금의 비정규직이거나 영세한 자영업자(무급가족종사자)인 많아, 그 수입이 여성의 노동참가로 더 필요해진 양육서비스 구매 가격에 미치지 못하는 경우도 있다. 일인생계부양자 모델가족의 경우에는 소득 증가율에 비해 양육서비스 가격의 증가율이 상대적으로 높은 상황이다. 즉, 소득이 불안정해지고 한계가 있는 반면, 양육서비스 비용은 증가하는 경향으로 가족의 구매력은 약화되고 있는 실정이다. 특히, 다양한가족들의 경우 사회적으로나 제도적으로 수용성이 낮은 상황 아동양육에 더욱 큰 어려움을 겪고 있는 것이다.

이와 같이 현대사회에서 환경 변화는 양육에 점차 불리하게 전개되고 있다. 즉, 기능주의 사회학자들은 산업사회와 핵가족의 정합성을 통한 공사이분법의 효율적인 성별분업이 사적 가족의 가치를 높인다고 보았으나, 환경 변화는 오히려 핵가족 모델의 역기능성을 발생시켜 아동양육에 있어서 커다란 문제를 초래하고 있는 것이다. 게다가 사회적 지원이 부재하여 아동양육을 사회화하는 것조차 어렵다. 이러한 구도는 현재 한국사회에서 한편으로 여성의 경제활동참여를 낮추는 역할을 하며, 다른 한편으로는 출산율도 낮추는 역할을 하고 있는 것이다. 후자의 경우, 한국사회에서 많

은 여성들은 결혼을 연기(또는 포기)하거나 출산을 축소하는 전략을 선택한 결과이기도 하다.

이상 아동양육과 관련한 가족의 기능과 역할에 대한 진단 결과를 토대로 몇 가지 과제들을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 한국사회에서의 가족형태의 변화(일인생계부양자모델가족에서 이인생계부양자모델가족으로의 변화)를 수용하고, 이들의 아동양육 기능을 어떠한 방법으로 보강할 것인가 하는 과제이다. 둘째, 이혼 등에 의한 한부모가족, 미혼모가족 등 다양한 가족의 증가에 따라 이들의 취약한 아동양육 기능을 어떠한 방법으로 해결하여야 할 것인가 하는 과제이다. 셋째, 가족 빈곤이 아동 빈곤화로 이어져 아동양육의 질적 저하로 이어지는 것을 방지하기 위해 무엇을 어떻게 원할 것인가 하는 과제이다. 넷째, 가족 내 그리고 노동시장에서 실질적인 성평등을 구현하기 위해 보다 근본적인 해법으로 무엇을 어떻게 할 것인가 하는 과제이다. 이러한 과제들은 제5장에서 중점적으로 논의될 것이다.

제 2 절 국가의 출산·양육 역할과 한계성

일반적으로 (양육을 포함한)가족에 대한 정치적·사회적 접근 방식은 국가주의적 접근과 신보수주의적 접근으로 구분할 수 있다(신희영, 1999). 국가주의적 접근은 가족의 기능적 결함을 국가의 정책을 통해서 보완하는 입장을 견지하고 있다. 따라서 이러한 접근은 가족의 구조와 기능의 결함으로 가족의 문제가 생길 경우 이를 사후적으로 교정하는데 관심을 가지고 있다. 신보수주의 접근은 전통적 의미의 가족을, 이웃공동체를 복원시켜서 사회복지에 대한 수요를 가족에서 흡수하게 되면 복지국가의 재정문제와 개인의 자유를 침해하는 문제가 해결될 것이라는 차원에서 가족복지에 접근하고 있다. 후자는 시장주의적 접근으로 다음 절에서 자세히 논의

하기로 하고, 이 절에서는 양육에 대한 국가의 역할 현황과 문제점을 진단하고, 이를 토대로 향후 과제를 도출하였다.

1. 국가의 아동양육 분담 현황

산업화 및 도시화 과정에서 핵가족은 힘든 도시생활에 적응하기에 가장 유리한 가족형태로 정착되어 왔으나, 가족에 관한 제반 사안들을 가족 스스로가 해결할 수 없게 되었다. 이에 따라 국가와 사회가 가족 본래의 기능을 담당해야 할 필요성이 제기되고 있다. 특히, 앞서 살펴본 바와 같이 아동양육에 대한 가족의 기능이 사회 환경의 변화로 인해 제대로 수행되지 못할 경우에 국가의 역할은 중대해진다. 그러나 최근에 이르기까지 한국사회에서 아동양육은 사적인 영역으로만 간주되고, 국가와 사회의 적극적인 개입은 극히 제한적으로 이루어져 왔다. 요컨대, 자유민주주의 복지국가레짐에서와 같이 요보호가족이나 요보호아동에 대해서만 국가가 잔여적으로 관여해 온 것으로 볼 수 있다. 이러한 한계성은 한국사회에서 가족에 대한 관점과 가족정책 도입의 역사적 배경이 주요한 영향을 미친 결과로 볼 수 있다. 그러한 역사적 한계는 전통적인 가족주의와 인구증가억제정책에서 연유된다.

가. 가족주의와 국가의 아동양육 분담

한국사회는 전통적으로 가족주의적 경향이 강한 사회였다. 가족주의적 경향이란 가정생활이나 사회생활에서 행동과 판단의 기준이 가족을 중심으로 구성되었다는 의미이다. 이런 가족주의는 고려말 조선초부터 이어진 유교적 가치가 반영된 것이다. 유교의 핵심원리 중 하나는 아버지 혈통을 중심으로 가족을 구성하는 종법체계였다. 종법체계는 한 가족을 넘어 문중을 구성하게 했고, 문중질서는 곧 당시의 사회질서이기도 하였다(고영

진, 1992). 이렇게 조선시대는 가족질서를 확장하여 사회에도 적용하려는 경향이 강했고, 가족질서는 곧 통치질서로 인식되고 있었다.

일제강점기와 한국전쟁을 거치면서 전통적 가족 형태와 가족가치도 많은 변화를 겪었다. 특히 지난 30여년에 걸친 지속적인 고도성장과 정부가 주도한 가족계획정책을 배경으로 한국가족의 구조와 기능은 물론 가족관계와 가치관에 이르기까지 많은 변화가 있었다(이혜경, 1996). 이 과정에서 실질적 가족주의의 변화가 나타날 수 있었지만 정작 국가는 가족에 대한 인식을 바꾸지 않았다. 국가는 가족에 내재한 가족주의를 정책적 측면에서 활용함으로써 선가족책임을 우선시 하였으며, ‘가족을 통한’ 복지를 가족정책의 목표로 간주하였다(장경섭, 1992). 이런 경향에 비판적인 학자들은 ‘급속한 산업화에 따른 다양한 사회문제를 해결하기 위해 가족의 부양 기능을 강화해야 한다’는 주장이 국가책임의 회피라고 반박하기도 한다(신용하 외, 1996). 결과적으로 가족에 대한 정책적 제도적 지원은 80년대까지도 경제적 성장주의의 그늘에 가려 취약계층에 대한 보상으로서 잔여적 범주에 머물러 있었다.⁴²⁾ 즉 보호 아동, 노인, 부녀에 대한 소극적 지원을 통해 가족의 기능을 보완하고자 하였다. 그러나 요보호 대상에 대한 최소한의 지원도 단편적이어서 가족 변화에 대처하지 못한다는 비판을 받아 왔다.

90년대 이후 가족의 모습은 더욱 다양하게 변화했을 뿐만 아니라, 지난 30여 년 동안 지속된 개발권위주의체제하에서 유지되었던 ‘선성장 후분배’ 통치체제가 더 이상 국민적 지지를 받을 수 없게 된 상황에서도(장경섭, 1992), 가족주의와 ‘정상가족’ 이데올로기는 노인부양과 양육 등에 대한 국가책임의 한계를 축소시키는 기제로 남아있다. 즉 사회보험, 사회부조, 사회복지정책, 조세정책 등 국가가 국민을 대상으로 다양한 정책들이 있지만 가족의 기능이나 역할에 의도적으로 영향을 미치는 적극적 정책은

42) 대다수 사람들이 전통시대로부터 내려왔을 것이라고 생각하는 가족이념이 실제로는 사회조직 및 통합의 차원에서 권장된 도덕적 이상 내지 이념이었다는 지적(최홍기, 1991)은 의미 있는 주장으로 보인다.

확립되지는 못하였다(양옥경, 2002). 국가 개입의 부재로 아동양육은 가족의 주된 기능으로 강조되었으며, 가부장적인 가족 내에서 여성이 직접적으로 양육 서비스를 제공하게 됨으로써 성별분업체계를 강화시키는 작용을 하였다. 그러나 성별분업체계에 기반한 여성의 양육 역할은 최근 여성의 경제활동이 증가하고 가족 구조 및 가치관이 변화함에 따라 새로운 갈등을 초래하고 있는 것이다.

나. 인구증가억제정책과 국가의 아동양육 분담

한국사회에서 사적 영역으로서 가족의 양육에 국가가 비교적 활발하게 개입했던 일은 인구정책과 관련이 있다. 1961년 우리나라 최초의 경제개발 5개년계획을 수립하는 과정에서 경제개발계획의 성공적인 실현을 위한 것으로 인구증가억제정책이 채택되었다. 이 과정에서 부분적이지만 가족에 대한 국가의 정책적 개입이 이루어졌다. 그러나 국가의 개입은 당시 사회문제인 인구 증가를 억제하기 위한 것으로 순수하게 양육의 관점이 부족했으며, 그나마 정책의 종류가 극히 제한적으로 주로 자녀학비와 의료비 등을 위한 소득 지원에 집중되어 있는 경향이 있다. 구체적으로 출산 억제를 위한 인센티브 차원에서 3자녀까지 소득세 면제 및 추후 2자녀까지 확대, 2자녀 이하를 가진 영세민으로서 불임수용자 및 가족에 대한 주택 및 생활보조유자 우선권 부여, 특별생계비 지급, 0~5세 자녀에 대해 1차 무료진료서비스 제공 등이 포함되었다. 당시 디스인센티브(규제)로 공무원에 대한 자녀학비 보조수당 및 가족수당지급을 2자녀 이내로 제한하여, 적용대상을 오히려 축소하는 경향도 존재하였다. 양육과 관련하여 여성의 모성권과 노동권을 보호하고, 늘어나는 경제적·사회적 부담을 경감시키기 위한 국가의 적극적인 개입은 찾아볼 수 없다. 오히려 인구증가억제라는 국가 목표에 부합될 수 있도록 양육에 대한 국가의 개입을 최소화하는 경향마저 나타났다.

〈표 4-11〉 인구증가억제정책기 양육관련 시책

구분	국가 정책
1960년대	△ 출산억제정책 도입
1970년대	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지원 시책 - 2자녀까지 소득세 면제, 근로자 가족계획경비에 대한 기업세 면제('77) - 2자녀 이하 불임수술 수여자 공공주택분양 우선권 부여, 피임기구 수입세 감면('78) - 공공병원에서 2자녀 출산후 불임수술 수증자에 대한 출산비용 감면('80)
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지원 시책 - 2자녀 이하의 불임수술 수증자 주택자금/저소득층 생계비 우선 지원('82) - 저소득층 불임수증자 생계비 지원('82) - 2자녀 이하 불임수증자의 5세 이하 자녀에 대한 1차 무료진료 실시('82) - 자녀교육비 감면대상, 공무원 가족수당/자녀교육비 지급 2자녀로 제한('82) - 의료보험대상 친정 부모, 장인·장모 확대('85)
1990년대	△ 인구억제정책 폐지 및 '인구자질 및 복지향상'을 강조한 인구정책으로 전환('96)
2000년대	△ 출산장려정책으로 전환

다. 저출산대책과 국가의 아동양육 분담

최근 정부는 “제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010)”, 새로마지플랜을 발표하였다.⁴³⁾ 새로마지플랜은 출산율 하락추세를 반전시키기 위해 출산과 양육에 유리한 환경 조성을 목표를 설정하고 있다. 이는 국가가 양육에 대해 적극적으로 개입하는 정책의 전환점으로 볼 수 있다. 새로마지플랜은 출산과 양육에 대한 사회 책임 강화, 가족친화적·양성평등적 사회문화 조성, 그리고 미래세대 육성을 위한 사회 투자 확대의 세 부문으로 명시하고 있다. 이들 각 부문은 세부적인 실천방안을 포함하고 있는데, 이들을 정리하면 다음과 같다.

43) 정부는 2020년까지 저출산·고령사회에 대응한 전반적 사회·경제구조 개혁을 추진하여 「지속발전가능사회」를 실현하는 목표를 설정하고 있다. 구체적인 정책성과를 가시화하기 위해 매 5년마다 단계적·전략적 목표를 설정하고, 계획을 수립·추진하고 있다. 제1차5개년기본계획(2006-2010)의 목표는 출산·양육에 유리한 환경을 조성하고, 고령사회 대응기반을 구축하는 것으로 설정하였다. 제2차5개년 기본계획(2011-2015)의 목표는 점진적으로 출산율을 회복시키고 고령사회 대응체계를 공고화하는 것이다. 제3차5개년기본계획(2016-2020)의 목표는 OECD 국가 평균수준의 출산율을 회복하고 고령사회에 성공적으로 적응하는 것이다.

첫째, 가족의 경제적 양육 부담을 경감시키거나 양육서비스에 대한 구매력을 높이기 위하여 양육비용을 직접적 혹은 간접적으로 지원하고 있다. 양육 가정에 대한 국가의 경제적 지원은 직접적인 것과 간접적인 것으로 구분할 수 있다. 직접적인 비용 지원에는 보육·교육비 지원, 세제, 건강보험료 경감, 국민연금 출산크레딧 제공이 포함된다.⁴⁴⁾ 간접적인 비용 지원은 주로 자녀의 사교육 부담을 줄이기 위한 것으로 방과후학교 확대(다양한 프로그램 제공, 바우처 제공, 희망학교 지원 등)와 사이버가정학습 서비스 지원이 포함된다. 한편, 다양한가족의 양육을 지원하기 위한 것으로 국내입양가족에 보육·교육비, 양육수당, 장애아 입양 양육보조금과 의료비를 제공하고 있다.

둘째, 가족친화적·양성평등적 사회 문화를 조성하여 가족(특히 여성)의 일(노동권)과 가정(모성권)의 양립을 도모하고자 하였다. 구체적으로 국공립보육시설⁴⁵⁾과 직장보육시설⁴⁶⁾을 확충하고, 보육서비스의 질을 높이기 위해 기본보조금제(보육료 보조)와 보육시설 평가인증제를 도입하였다. 부모의 다양한 근로형태(근로시간 등)를 감안하여 다양한 보육서비스(시간연장형, 종일제, 시간제 등) 확충에 노력하고 있다.⁴⁷⁾ 휴가제도를 보완하고

-
- 44) 다자녀가정에 대한 인센티브로 공동주택 분양우선권, 육아지원시설 이용 우선권 등을 부여한다.
- 45) 정부는 육아지원시설을 확충하여 양육가정의 보육에 대한 수요를 충족시키고자 한다. 우선적으로 저소득층 밀집지역과 농어촌 등 취약지역을 중심으로 다양한 국공립 보육시설을 확대 설치하고, 2010년까지 국민임대주택 단지 내 국공립 보육시설을 연차별로 확충할 계획이다. 공동주택 내 의무설치 보육시설을 국공립으로 운영하는 방안도 검토하고 있다. 초등학교 유휴교실 활용도를 높이기 위하여 초등학교에 보육시설·유치원 통합 설치하는 방안도 검토하고 있다.
- 46) 근로자의 양육을 용이케 하기 위하여 직장보육시설 설치 및 운영 지원 확대를 도모하고 있다. 우선 직장보육시설 설치 의무 사업장을 2006년부터 상시 근로자 500인 이상 또는 상시 여성 근로자 300인 이상 사업장으로 확대하여 사업장수가 2006년 254개소에서 2007년에 637개소로 증가될 계획이다.
- 47) 다양한 육아지원서비스를 확대하기 위하여 시간연장형 보육서비스 및 시간제 보육서비스 지원을 확대할 계획이다. 이를 위해 시간제 보육시설 확충을 위한 지원을 하고 있다. 종일제 운영 유치원을 2005년 62.5%에서 전체 유치원(100%)으로 확대하고, 이를 위해 보조교사 인건비 및 시설환경 개선비를 지원할 계획이다. 직장보육시설과 함께 문화시설 내 육아시설

강화하였다. 즉, 산전후휴가 급여에 대한 국가 지원 확대(기업 분담액을 고용보험에서 제공), 육아휴직제도 활성화(1년내 신청에서 3년내 신청으로 요건 완화, 급여 인상, 대체인력채용 지원요건 완화 및 지원금 인상),⁴⁸⁾ 육아기 근로시간 단축,⁴⁹⁾ 배우자 출산휴가 제공,⁵⁰⁾ 유연한 근로시간제 확산, 출산여성재취업장려금 및 출산후계속고용지원금 지원, 전업주부 노동시장복귀 프로그램 운영, 경력단절 여성인재뱅크 운영 등이 추진되고 있다.⁵¹⁾ 아울러 가족친화적인 기업을 지원하고, 가족친화적 교육프로그램 및 캠페인(홍보)을 실시하는 등 양성평등적 가족문화 및 사회문화를 조성하기 위한 다각적인 노력을 기울이고 있다.

설치 및 운영을 지원할 계획이다.

- 48) 과거에 산전후휴가 90일분에 대한 급여 중 2개월분을 기업에 일괄 부담시켰던 것을 시장(기업)의 부담을 경감시켜 제도를 활성화하기 위해 2006년부터는 중소기업(고용보험법상 우선지원 대상기업)에 대해 고용보험에서 전액 지급토록 하고 있다. 우선지원 대상기업에는 광업 300인 이하, 제조업 500인 이하, 건설업 300인 이하, 운수·창고 및 통신업 300인 이하, 기타 100인 이하 기업들이 포함된다. 대기업은 과거와 마찬가지로 30일 한도로 고용보험에서 산전후휴가급여를 지원하고 있다. 급여로는 최고한도로 월 135만원을 지급하고 있다. 임신 16주 이상인 여성근로자가 유산·사산한 경우 임신기간에 따라 30~90일의 휴가를 부여하고 있는 유산·사산휴가에 대한 급여는 산전후휴가에 준하여 지원하고 있다.
- 49) 육아휴직 미이용자의 45.2%가 시간제 육아휴직을 희망하고 있다(노동연구원, 2003년 육아휴직 실태조사). 정부는 육아기간동안 전일제 육아휴직보다 근로시간 단축을 희망하는 근로자를 위해 2008년부터 ‘육아기 근로시간 단축제도’를 도입할 계획이다. 근로형태를 유연화하기 위해 선택적 근로시간제 등 유연한 근로시간제도에 대한 홍보 및 우수사례 발굴·전파, 양질의 자발적 단시간 일자리 모델 개발·보급, 재택근무 등에 대한 법적 규율 마련 등을 계획하고 있다.
- 50) 2008년부터는 배우자 출산간호휴가제를 도입하여, 배우자가 출산하는 경우 남성근로자에게 3일의 출산휴가 부여하고 있다.
- 51) 출산·육아기 이후 노동시장 복귀를 지원하기 위해 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 예를 들어, 경력단절 여성근로자에 대한 ‘출산여성재취업장려금’, 비정규직 여성근로자를 위한 ‘출산후계속고용지원금(6개월간 월40만원, 정규직 채용시 월20만원 추가지원)’ 등을 지원할 계획이다. 장기간 노동시장에서 소외되었던 주부들을 대상으로 재취업의지 강화 및 직장 적응을 위해 단계별 교육을 실시하는 전업주부 노동시장복귀 프로그램을 운영하고, 경력단절 여성인재뱅크를 운영하여 경력단절 여성구직자를 DB화하여 취업과 연계하고자 하고 있다. 재취업고용장려금 등은 일·가정 양립이 곤란하여 노동시장에서 비자발적으로 이탈한 여성들이 재취업을 원하는 경우 국가에서 일부 보조적인 입장에서 실시하는 정책이다. 이는 어디까지나 일차적으로 개인의 책임을 우선시하는 것이며, 다른 한편으로는 국가개입의 최소화 원칙에서 일부 부담을 시장에게 전가시키는 단면도 있다.

〈표 4-12〉 출산과 양육에 유리한 환경 조성을 위한 저출산고령사회기본계획의 세부 추진계획

부문	기본방향	세부 추진 계획		
1. 출산·양육에 대한 사회책임 강화	1-1. 양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감	①보육·교육비 지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> 0-4세 차등보육·교육비 지원 만5세아 무상보육·교육비 지원 2자녀이상 보육·교육비 지원 	
		②사교육비부담 경감지원	<ul style="list-style-type: none"> 방과후 학교 내실화를 위한 제도개선/저소득층 지원 저소득층을 위한 비우치 제도 도입 초등 보육프로그램 운영 확대 방과후 보육·교육 운영 시스템 연계·통합 사이버 가정학습 내실화 	
		③양육 가정에 대한 조세/사회보험 혜택 확대	<ul style="list-style-type: none"> 다자녀 가정에 유리한 중장기 세제 개편 건강보험료 부과체계 개선 국민연금 출산크레딧 제도 도입 	
		④양육 가정에 대한 인센티브제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> 다자녀 가정 주거안정 지원 다자녀 가정 육아지원시설 이용 우선권 부여 	
		⑤국내입양 활성화	<ul style="list-style-type: none"> 입양문화 발전을 위한 인식 개선 입양부모 지원요건 및 절차 등 제도적 개선 추진 입양가정에 입양수수료 지원 입양아 무상보육·교육비 지원 입양아 양육수당 전면 도입 장애아동 입양 양육 보조금 및 의료비 인상 	
	1-2. 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충	①육아지원시설 확충을 통한 보육수요 충족	<ul style="list-style-type: none"> 국공립보육시설 확충 통합육아지원시설 설치/지원 직장보육시설 확충 	
		②민간육아지원시설 서비스 개선	<ul style="list-style-type: none"> 민간보육시설 서비스 개선 지원 기본보조금 보육시설 평가인증제 실시 	
		③수요자 중심의 다양한 육아지원서비스 확대	<ul style="list-style-type: none"> 시간연장 보육서비스 지원 확대 유치원 종일제 확대 시간제 보육시설에 도우미 지원 문화시설 내 육아시설 설치 및 운영 지원 	
	1-3. 임신·출산에 대한 지원 확대	①모성 및 영유아 건강관리 체계화	<ul style="list-style-type: none"> 모성·영유아 보건전담센터 설치 신생아의 체계적인 건강관리를 위한 기반구축 출산·육아관련 정보/신뢰성 있는 상담서비스 제공 여성 생식보건증진 프로그램 지원 국가필수 예방접종사업 확대 추진 모성·영유아 건강검진 강화 및 영양관리 지원 확대 모성·영유아 보충영양관리사업 모유수유 지원 확대 부적절한 인공임신중절 예방으로 모성건강 보호 	
		②불임부부 지원	<ul style="list-style-type: none"> 시험관아기 기술 비용 지원 	
		③산모도우미 지원	<ul style="list-style-type: none"> 산모도우미 서비스 제공 	
	2. 가족친화·양성평등문화 조성	2-1. 일과 가정의 양립 환경 조성	①산전후휴가급여 등 지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> '06년부터 중소기업 지원 확대 유산·사산휴가에 대한 급여지원 배우자 출산간호휴가제 도입
			②육아휴직제도 다양화 및 근로형태유연화	<ul style="list-style-type: none"> 육아휴직 활성화 '육아기 근로시간 단축제도' 도입 근로형태 유연화
			③출산·육아후 노동시장 복귀 지원	<ul style="list-style-type: none"> 경력단절여성근로자에 출산여성재취업장려금 지원확대 비정규직 여성근로자에 '출산후계속고용지원금' 지원 전업 주부 노동시장복귀 프로그램 운영 경력단절 여성인재뱅크 운영

부문	기본방향	세부 추진 계획
	4가족친화적 직장문화 개선	<ul style="list-style-type: none"> 가족친화적 기업 경영모델 개발 기업인증제 등 가족친화적 기업 지원 가족친화적 교육프로그램 개발·보급
	2-2. 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성	<ul style="list-style-type: none"> 1]가족가치관 확립을 위한 학교·사회교육 강화 2]친밀하고 평등한 가족생활문화 조성
3. 건전한 미래세대 육성	3-1. 아동·청소년의 안전한 성장환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> 1]아동 안전사고 예방을 위한 사회기반 조성 2]아동학대 예방 및 방임아동 보호체계 강화 3]학교폭력 예방·근절대책 강화
		<ul style="list-style-type: none"> 1]유형별 안전대책 추진 2]아동·청소년이용시설 안전 수준제고 3]안전사고 예방을 위한 협조체계 강화/분위기 조성 4]아동안전관련 통계기반 구축
		<ul style="list-style-type: none"> 1]아동학대·방임의 조기발견, 예방체계 구축 2]통합적 아동보호체계 구축과 효율성 강화 3]아동학대 예방홍보 4]실종아동의 조기발견
	<ul style="list-style-type: none"> 1]지역사회 아동·청소년 보호 기능 강화 2]아동권리 보호를 위한 사회시스템 구축 3]아동·청소년의 창의성 계고를 위한 문화예술교육 지원 4]유해환경으로부터 청소년 보호 5]학교의 건강관리기능 강화를 위한 여건 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 1]학교폭력 예방·근절 지원 추진체 운영 활성화 2]피해자 보호 및 가해자 선도 강화 3]학교폭력 피해신고 및 상담의 활성화 4]학교폭력 예방을 위한 교육·홍보 및 단속강화
	<ul style="list-style-type: none"> 1]지역아동센터 확충 및 운영 내실화 2]방과후 아카데미·청소년 공부방 확충 및 지원 3]관련기관간 네트워크 구축 4]아동권리 보호를 위한 체계 구축, 민간 모니터링 기구 설치 5]학교 문화예술교육 내실화 6]아동·청소년을 위한 지역사회 문화예술교육 활성화 7]유해환경 차단강화 8]유해환경정화를 위한 사회적 네트워크 구축 9]학교의 보건교육 여건 및 환경개선 10]학생 대상 질병예방프로그램 운영을 내실화 11]흡연 등 건강유해 행태를 감소시키는 사업 지속 추진 12]학교와 보건소의 연계를 통한 학생건강관리 기능 강화 	

출처: 정부합동, 『제1차저출산고령사회기본계획(2006~2010)』, 2006.

셋째, 모성과 아동을 보호하기 위하여 체계적인 건강관리시스템을 구축하고자 하였다. 구체적인 사업으로 건강정보관리체계 구축, 출산·육아관련 정보 및 상담 서비스 제공, 무료예방접종, 미숙아 및 중증질환 아동 지원 확대, 영양 관리, 산후도우미서비스 제공 등이 포함된다.

넷째, 안전사고, 학대·방임, 유해환경 등으로부터 아동을 보호하여 아동이 건강하게 성장·발달할 수 있도록 사회환경을 조성하고자 하였다.

2. 출산·양육에 대한 국가 역할의 한계성

여기에서는 양육에 대한 국가 역할의 한계성들을 논의하고자 한다. 여기에는 잔여적 접근, 보육정책 방향의 불분명성, 일-가정 양립 지원정책의 실효성 미흡, 다양한가족의 양육지원 접근성 제약, 인구정책의 일환으로 실시하는 한계성 등이 포함된다.

가. 잔여적 접근

최근 한국사회에서 개인(여성)이나 가족이 자녀를 양육하는데 있어서 겪고 있는 가장 큰 문제 중 하나는 양육비용 부담이 지나치게 크다는 점이다. 이러한 문제는 일부 저소득층에 한정되지 않고 대부분 계층에서 공통적인 현상으로 나타나고 있다. 예를 들어, 출산을 중단하고자 하는 기혼여성(20~44세)을 대상으로 그 이유를 묻은 결과 모든 소득계층에서 예외 없이 소득부족이나 양육(교육비 부담 포함)의 경제적 부담이 가장 높게 나타났다. 저소득층의 경우 소득부족을 이유로 출산을 중단하는 비율이 다른 계층에 비해 상대적으로 높았으며, 이는 이들 계층에서 양육을 위한 구매력이 상당히 낮기 때문이다. 반면, 소득수준이 높을수록 양육비 부담을 출산 중단의 주된 이유로 제시하고 있는데, 이는 구매력에 비해 양육 비용지출이 상대적으로 빠른 속도로 증가하고 있기 때문으로 풀이할 수 있다.

〈표 4-13〉 소득수준별 출산중단(단산) 이유(2자녀 이하), 2005

(단위: %)

이유	가구소득 수준별(전국가구월평균가구소득 대비)					
	50% 미만	50~70% 미만	70~100% 미만	100~120% 미만	120~150% 미만	150% 이상
소득부족	34.2	30.2	19.5	12.7	11.0	0.8
실업/고용 불안정	4.2	1.5	2.2	1.6	1.2	0.9
양육위한 주택마련 곤란	1.4	1.9	2.4	1.8	1.2	0.9
육아지원시설/가족지원망 부족	2.4	1.6	2.0	2.3	4.3	8.8
양육비 부담	8.8	14.5	13.4	12.8	14.7	10.9
자녀교육비 부담	21.3	24.0	30.8	31.7	34.1	26.8
출산으로 인한 직장차별	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0
사회활동지장/자아성취 곤란	1.8	0.7	2.1	5.5	3.7	10.5
부부역할분담 불공평	0.0	0.6	0.2	0.3	0.0	1.4
여가/부부생활 향유 곤란	1.1	3.0	2.7	5.6	3.2	4.7
불임	5.8	6.7	6.6	8.5	4.3	6.9
건강문제	7.4	4.2	7.0	5.9	9.2	9.3
기타	11.4	11.0	11.1	11.1	13.1	18.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(사례수)	(175)	(524)	(357)	(334)	(173)	(223)

자료: 한국보건사회연구원, 『2005년도 전국 결혼 및 출산 동향조사』 분석결과임.

그럼에도 불구하고 최근에 정부가 발표한 저출산고령사회기본계획 상 양육의 경제적 부담을 경감시키기 위한 각종 지원책들은 과거와 마찬가지로 저소득의 요보호계층을 중심으로 적용되는 경향이 높다. 정부는 양육 가정의 경제적·사회적 부담을 경감하기 위하여 0~4세 아동의 차등보육·교육비 지원, 5세 아동의 무상 보육·교육비 지원, 2자녀 이상 가구에 대한 보육·교육비 지원 등을 실시하고 있다. 이러한 보육·교육비 지원 대상은 2006년 도시근로자가구 평균소득 70%에서 2009년 130%까지 단계적 확대하여 전체 아동의 80%까지 포함시킬 계획에 있다. 결국 보육·교육비 지원은 당장 모든 아동에게 보편적으로 적용하기보다 우선적으로 일부 저소득층 아동을 중심으로 시작하여 점진적으로 확대하는 것으로, 많은 가정들은 당분간 양육에 대한 경제적 부담(양육서비스 구매력 부족)을 겪을

수밖에 없다. 보육은 특히 맞벌이가정에서 초등학교 저학년까지 필요로 한다. 그러나 방과후학교 프로그램(학생 1인당 1개 강좌 무료쿠폰을 바우처 형식으로 지원)도 2007년에 기초생활수급자 그리고 2008년에는 차상위계층의 저소득층을 중심으로 실시되고 있다.⁵²⁾ 이외 모성 및 영유아 건강관리 체계화 사업의 일환으로 국가가 필수예방접종을 보건소 및 병의원을 통해 무료로 제공할 계획이나, 그 대상은 취약계층에 한정되어 있다. 미숙아 출생시 체중별, 재태(在胎)기간별 차등의료비 지원 대상은 2006년 출생미숙아의 30%에서 2010년 75%로 연차적으로 확대할 계획이나 여전히 저소득층에 한정되어 있다. 임신단계에서 산모 및 태아의 건강 진단에 필수적인 항목⁵³⁾이 건강보험 대상에서 제외되어, 가정에 비용 부담을 발생시키고 있다. 산모가정에 산모도우미를 파견하여 산후조리 및 신생아 육아를 지원하는 사업도 저소득층을 대상으로 제공하고 있다.⁵⁴⁾ 구체적인 대상은 도시근로자가구월평균소득 60%이하 가구로서 둘째아 이상 출산가

52) 정부는 초등학교 저학년 학생에 대하여는 맞벌이 부부 등의 방과후 보육부담을 완화하기 위하여 초등 보육프로그램 실시학교를 확대할 예정이다. 또한, 정부는 취학 후 자녀에게 방과후 교육서비스를 제공할 수 있도록 방과후학교를 내실화 하는 노력을 기울이고 있다. 구체적으로 현재 학교단위 폐쇄형으로 운영되는 방과후학교를 개방형으로 전환하여 교육의 질을 내실화 하려 하고 있다. 학생의 방과후 학교를 운영하는 학교간 선택권을 보장하고 방과후 학교 운영주체는 경쟁을 통해 서비스의 질적 제고를 도모하는 것이다. 특히, 저소득층을 위한 바우처 제도를 2007년부터 도입하였다. 이외 사이버가정학습, 지역별 인터넷 교육방송, e-러닝 지원 등을 내실화하여 고가의 사교육(학원, 과외 등)을 대체토록 하여 가정의 취약한 구매력을 보강하여 양육비용을 경감시키고자 한다.

53) 예를 들어, 산전초음파검진은 모든 임신부가 이용하는 보편적 서비스로, 태아의 크기, 발육 상태 확인 및 출산예정일 계산, 태아 상태와 기형 여부, 자궁과 난소 상태(자궁근종, 난소낭종 등) 확인 등에 중요하다. 이외 양수검사, 임신성당뇨검사 등도 필수적인 산전검사항목이다. 그러나 이들 항목에 대한 건강보험 급여가 적용되지 않아, 양육가정에 경제적 부담을 주고 있다. 보험제정 부담 등을 감안하여 필수적인 검진 범위와 횟수를 한정하여 급여를 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 예로, 양수검사는 35세 이상 초산 산모 등에 한해 보험급여를 적용하며, 임신성당뇨검사는 태아를 보호하기 위해 최초 검사부터 보험화하는 방안을 검토하여야 한다.

54) '06. 9월말 현재 도우미 신청자는 6,600명(목표대비 접수율 50.9%)이고, 이중 4,410명(목표대비 파견율 34.0%)에게 파견 완료되었으며, 9월 이후 신청자가 급증하는 추세(보건복지부 보도자료, 2006.10.16)

정이다. 지원기간은 2주(12일)이며, 도우미비용 최저 50만원으로 해당 산모에게 쿠폰 1매를 지급하고 있다.⁵⁵⁾ 보건소에서는 임신·출산 및 수유기의 여성과 영유아의 영양관리를 위해 보충영양식품의 가정배달, 개인상담 및 단체 영양교육, 정기적인 영양평가 등을 통해 체계적인 영양·건강관리 서비스를 제공하는 보충영양 관리사업을 실시하고 있는데, 이 사업 또한 취약계층을 중심으로 실시되고 있다. 한편, 현재 한국사회에서 양육을 위한 생활필수품을 포함한 아동용품의 가격이 상승하고 있어 보육교육비용 못지않게 양육가정에 커다란 경제적 부담으로 작용하고 있으나, 보육·교육 이외의 양육비용(의식주 등)에 대한 국가의 지원은 거의 전무한 실정이다.

이와 같이 양육과 관련한 국가 지원들이 저소득층에 한정하여 최소한의 잔여적으로 제공되고 있다. 재원의 한계로 인하여 지원 대상으로 한정할 수밖에 없다고 하나, 심각한 문제는 정책들이 저소득층마저 모두 포괄하지 못하고 있다는 점이다. 예를 들어, 국민기초생활보장제도만 보더라도 엄격한 기준 및 적용으로 인해 많은 빈곤가족(177만명)이 사각지대에 방치되고 있으며, 수급탈락 가구의 26%가 부양의무자 기준에 의해 수급을 받고 있지 못하고 있다. 이에 따라 파생되는 또다른 문제는 국가의 양육 지원정책이 저소득층만을 표적화하고 있어 스티그마를 수반할 수 있다는 점이다. 즉, 양육의 경제적 지원은 비용 지원의 형식으로 저소득층에 한정되어 있어 공공부조적인 성격을 가진 반면, 일·가정 양립 지원 등은 사회보험에 가입한 유급노동(이 중에서도 정규직)을 대상으로 하고 있는 이중적인 체계를 보이고 있다.⁵⁶⁾ 이는 젠더간에도 그대로 적용되어, 남성은 유

55) 쌍생아의 경우 3주(18일)로서 최저 100만원(쿠폰 2매), 3태아 이상의 경우 4주(24일)로서 최저 150만원(쿠폰 3매) 지급.

56) 복지 이중체계론은 Tussing(1975)의 주장에서 나온 것으로, 그는 한 사회의 복지체계는 기여와 임금소득제에 기반하는 사회보험의 형태와 비기여형태, 자산조사에 기반하는 사회부조의 형태로 이분된다고 주장한다. 또한 전자가 시민권에 기반하고 있는 반면, 후자는 스티그마를 수반하며, 수급자에 있어서도 전자가 비빈곤층을 대상으로 하는데 비해 후자는 빈민층을 표

급노동에 기반한 수급권 요구가 대부분인 반면, 여성의 경우에는 가족이나 모성, 결혼내 지위에 따라 수급권을 요구하게 된다(홍승아, 2005b).

이와 같은 최소한의 잔여적 양육지원으로 인하여, 대부분 계층의 많은 가정에서는 막대한 양육의 경제적 부담을 그대로 안을 수밖에 없다. 이러한 경제적 부담은 그 자체로 양육의 장애요인이 될 뿐만 아니라, 그로 인하여 다른 필요한 양육서비스를 구매할 수 없다는 문제점이 발생한다. 결국 과거에 가족 내에서 모성권에만 치중하였던 여성들은 낮은 구매력으로 인하여 돌봄노동을 그대로 안으면서 구매력을 증가시키거나 유지하기 위한 일을 하여야 하는 이중의 어려움을 겪고 있는 것이다.

〈표 4-14〉 GDP대비 공공사회지출 및 가족 지출비율, 2001

(단위: %)

국가	GDP대비 가족지출 비율	GDP대비 공공사회지출 총액
한국	0.1	6.1
일본	0.6	16.9
벨기에	2.3	27.2
프랑스	2.8	28.5
독일	1.9	27.4
핀란드	3.0	24.8
노르웨이	3.2	23.9
스웨덴	2.9	28.9
영국	2.2	21.8
미국	0.4	14.8

주: 사회지출의 항목은 노령, 유족, 장애인, 보건의료, 가족, 적극적 노동시장정책, 실업, 주거, 그리고 기타 사회정책 조치 등임

자료: OECD, 『Social Expenditure Database(SOCX, www.oecd.org/els/social/expenditure)』, 2004.

우리나라의 가족지원 관련 지출은 GDP 대비 0.1%에 불과하여 여전히 OECD 국가 가운데 하위에 머물러 있다. 이는 노르딕국가의 1/20~1/30에

적집단으로 하는 차이를 갖는다고 주장한다(Sainsbury, 1993: 홍승아, 2005a 재인용).

불과한 실정이며, OECD국가 평균에도 크게 밀도는 낮은 수준이다. 즉, 국가 개입의 미흡으로 인하여 가족(특히 여성)들은 모성권과 노동권의 양립 문제뿐만 아니라, 이들 모두를 어렵게 감당하여야 하는 고통을 겪을 수밖에 없다. 이러한 고통으로부터 탈출하기 위한 전략으로 한국사회에서 최근에 결혼이나 출산을 연기하거나 포기하는 경향이 증가하고 있는 것이다. 심화되는 빈곤 문제 및 사회양극화를 완화하기 위해서는 모든 가족에 대한 보편적 지원과 획기적인 사회 안전망 정비가 무엇보다도 필요한 시점이다.

나. 보육정책 방향의 불분명성

전술한 바와 같이 정부는 5세미만 아동의 보육·교육비를 소득수준에 따라 차등적으로 지원하고 있으며, 방과후학교를 운영하고 있다. 이와 더불어 공보육을 지향하기 위한 취지로 보육시설을 이용하는 아동(만0~2세)을 대상으로 자산조사 등의 조건과 관계없이 보육료를 보조(기본보조금제도) 해주어 국가가 일부 비용을 분담하는 형식을 취하고 있다.⁵⁷⁾ 또한, 교육비에 대한 소득공제도 실시하고 있다. 그러나 소득수준에 따른 차등적 보육·교육비 지원과 방과후학교는 저소득층의 보육비용 부담을 경감하기 위한 것으로 여전히 취약계층 아동을 대상으로 한 보상교육의 성격을 가진다. 기본보조금제도도 민간육아지원시설의 질적 개선을 위한 것으로 보조적인 성격을 가짐으로써 여전히 개별 가족의 책임을 강조하고 있다.

정부는 육아지원시설을 확충하여 양육가정의 보육에 대한 수요를 충족 시키고자 저소득층 밀집지역과 농어촌 등 취약지역을 중심으로 다양한 국공립 보육시설을 확대 설치할 계획이다. 그러나 취약지역에 대한 국가의 보육시설 공급이 활발하지 못해, 결과적으로 농어촌이나 저소득층 밀집지

57) 양질의 서비스 제공을 위해 필요한 표준보육단가와 부모가 부담하는 비용간 차액의 일부(기본보조금 = 표준보육단가 - 부모부담료)를 정부에서 지원하는 것이다.

역에 거주하는 아동의 보육서비스에 대한 접근성은 열악한 실정이다. 또한, 정부는 여성들의 높은 취업률, 과도경쟁에서 살아남기 위한 노동시간 연장, 비정규직 part-time제 증가에 따른 근무시간 불규칙화 등의 특성에 따라 직장보육시설을 확충하고 보육서비스를 다양화(시간연장형, 시간제, 종일제, 야간제 등) 하고자 하나, 국가의 개입은 일부 시설 및 운영비 지원에 국한되어 소극적인 경향마저 나타난다.

이와 같이, 현재 국가가 추진하고 있는 보육정책은 주로 빈곤여성의 노동권과 모성권을 지원하는 복지로서의 보육 그리고 빈곤아동의 건강한 성장을 지원하는 초기 아동교육으로서 보육의 성격을 갖는다.⁵⁸⁾ 그 결과 보육정책은 여전히 여성의 노동권을 지향하는 데에는 상당히 미흡한 실정이다. 저소득층 여성의 모성권과 노동권 보호 그리고 아동의 건강한 성장 지원과 관련해서도 충분성이 결여되어 있어, 양육가정은 보육서비스에 대한 시장의존성이 클 수밖에 없다. 여성취업이 증가하는 속에서도 여전히 보육 문제의 해결은 개별가정과 여성에게 놓여지고 있는 것이다. 또한, 지역이나 계층에 따라서는 보육서비스에 대한 접근성마저 제한되고 있다. 즉, 보육서비스에 대한 구매력이나 경제적 지위 및 지리적 위치 등에 따라 보육서비스의 접근성, 이용가능성, 보육의 질 등에 차별이 발생하고 있다. 이러한 문제들은 보육정책의 다원구조적 성향에 연유된 것으로 전반적인 보육 제공의 수준이 보육욕구에 비해 매우 미흡한 편이다. 즉, 국가가 이념적으로 지향하고 있는 공보육과 현실 사이에 다소 거리가 존재하고 있다.

다. 일-가정 양립 지원정책의 실효성 미흡

가계 불안정 등을 이유로 한 여성의 노동시장 진출 증가, 그러나 비정

58) Bacchi(1999)는 보육정책의 접근방법을 3가지로 구분하고 있는데, 여성의 노동권을 지원하는 여성취업의 필요조건으로서의 보육, 빈곤여성의 노동권과 모성권을 지원하는 빈곤층에 대한 복지로서의 보육, 그리고 빈곤 아동의 건강한 성장을 지원하는 초기 아동교육으로서 보육이다(이재경, 2005 재인용).

규칙으로 낮은 임금 및 소득불안정 등 노동시장의 다양화 내지 분화에 따라 양육을 지원하기 위한 정책이 아주 긴급해졌다. 특히, 모성휴가 및 부모휴가제도⁵⁹⁾는 보육서비스와 함께 가장 기본적인 요구 조건이 되었다. 그러나 한국사회에서 이들 정책에 대한 정부의 개입은 극히 미약한 수준이다. 육아휴직제도는 제도 도입초기보다는 다소 증가했으나, 낮은 육아휴직수당 및 복귀 후 불이익에 대한 불안감 등으로 이용률이 여전히 낮은 실정이다. 예로, 2005년 산전후휴가 이용자의 26%만이 육아휴직을 사용하였다(노동부, 2006). 뿐만 아니라, 임금대체수준의 미흡, 휴가 후 복직시 고용불안정 등으로 인하여 첫째아 출산을 전후로 경력 단절 49.9%에 이르고 있다(한국보건사회연구원, 2005).

〈표 4-15〉 육아휴직 활용 실적

년도	지급액 (백만원)	인원(명)			1인당 월 지원액	산전후휴가 사용자 중 육아휴직자 비중(%)
		전체	여성	남성		
2003	10,576	6,816	6,712	104	30만원	21
2004	20,803	9,304	9,123	181	40만원	24
2005	28,242	10,700	10,500	200	40만원	26
2006	34,521	13,670	13,440	230	40만원	N.A.

자료: 노동부, 『노동백서』, 2007.

특히, 육아휴직제도는 여성근로자와 남성근로자 모두에게 적용되나 육아휴직이 여성근로자에게 치우쳐 있고, 남성의 이용률은 극히 저조하다.⁶⁰⁾ 이는 남녀 모두의 직장-가정 양립 요구가 증대하고 있으나 가사와 양육에 있어서 남성의 참여가 미흡하다는 것을 반증해주는 결과이기도 하다. 여성중심의 일과 가족생활 양립전략은 장기적으로 노동시장에서의 여성의

59) 모성휴가는 국가적 차원에서 여성을 보호하기 위한 보호체계 구축으로서 의미를 갖는 것이다(Chesnais, 2005).

60) 부모시간제도는 종전의 육아휴직제도가 바뀐 것으로, 기본적으로 아버지들을 양육에 참여하도록 유도하기 위해 고안된 프로그램이라 할 수 있다.

낮은 지위와 빈곤의 주요한 원인으로 지적되기도 한다.

또한, 휴가제도의 비탄력적 내지 비융통성으로 인하여 일-가정 양립의 완전한 보장이 곤란하다. 육아휴직을 사용할 수 있는 자녀연령을 만 1세 미만으로 제한하여 사용횟수는 1회로 한정하고 있다.⁶¹⁾ 모성권과 노동권 간의 양립을 위한 휴가제도에서 급여가 임금을 대체하기보다 턱 없이 부족하다. 양육의 경제적 부담이 큰데 비해 휴가급여가 크게 부족한 실정에서 국가가 육아휴직 등을 활성화한다고 해도 현실적으로 근로자가 법정 기한만큼 육아휴직을 사용하기에는 한계가 있다. 즉, 휴가제도의 내용 상 이들 제도를 활성화하여 근로형태를 유연화 하는 데에는 현실적인 한계가 있어 피상적으로 흐르고 있다.

〈표 4-16〉 남녀의 육아휴직 실적, 2002~2006

(단위: 명)

구분	육아휴직			
	전체(A)	여성(B)	남성(C)	남성비율(C/A*100)
2002	3,768	3,685	78	2.1%
2003	6,816	6,712	104	1.5%
2004	9,303	9,122	181	1.9%
2005	10,561	10,357	204	1.9%
2006	13,670	13,440	230	1.7%

자료: 노동부, 『내부자료』, 2006, 12. 31.

각종 제도들이 정규직(전일제)생계부양자를 주요대상으로 하고 있기 때문에, 여성들은 경제적 의존자 혹은 2차적 소득자로 규정되며, 여성들의 노동형태 역시 비정규직의 형태로(무급가족종사자, 무급의 자영업자) 주로

61) 육아휴직 요건으로 자녀의 연령이 1세 미만에서 2008년부터 3세 미만으로 확대할 계획이다. 한편, 공무원의 경우 육아휴직 요건으로 자녀의 연령은 이미 3세 미만으로 확대된 바 있으며, 더 나아가 취학전으로 확대될 계획이다. 더 나아가 여성공무원의 육아휴직기간을 최대 1년에서 최대 3년으로 확대될 계획이다.

참여하고 있어서 여성들의 배제가 이루어진다(홍승아, 2005a).⁶²⁾ 현실적으로 한국사회에서 보편화되고 있는 비정규직의 모성권 및 노동권 보호는 상당히 미흡한 수준이다. 근로기준법 제30조에서는 산전후휴가 기간과 그 후 30일간은 해고할 수 없도록 하고 있다. 그러나 현실적으로 노동시장에서 비정규직 여성은 임신·출산으로 인한 휴가 사용시 부당해고 등에 노출되는 등 불이익을 받고 있다.

특히, 소규모 영세사업장의 경우 임신 및 출산 등을 이유로 사직 압력, 부당해고, 전보 불이익 등 사례가 발생하고 있다. 비정규직 여성근로자의 70% 이상이 고용보험에 의한 모성보호(산전후휴가 등), 육아휴직 급여 등의 혜택을 받지 못하고 있는 실정이다(노동부, 『보도자료』, 2006. 2). 이러한 경향은 공공부문에서도 예외가 아니다. 국가공무원법 제73조의2에 따라, 계약직 공무원은 육아휴직을 개시하고자 하는 날부터 잔여 계약기간이 1년을 초과하지 않은 경우 육아휴직을 사용할 수 없다. 남녀고용평등법 제19조(육아휴직)에서 육아휴직을 1년 이내로 사용할 수 있도록 되어 있음에도 불구하고, 잔여 계약기간을 1년 이상으로 규정하는 것은 불합리하다.

일-가정 양립을 위해서는 시장의 적극적인 이해와 협조가 급선무이나, 국가와 시장간의 협조는 미약한 실정이다. 경기(경제)에 미치는 영향을 고려하여, 시장에 맡기려는 소극적이고 수동적인 태도를 취하기도 한다. 결국 양육에 대한 사회적 지원이 취약한 상황에서 여성의 노동권과 모성권은 경합하게 되는 것이다.

62) 2차세계대전후 지속되어온 성별분업을 전제로 한 케인지언 복지국가모형의 지속가능성에 의문이 제기되고 있으며, 동시에 성별분업이 아니라 성통합적, 양성평등적 가치를 전제로 한 새로운 복지모형의 개발에 대한 요구가 증가하고 있다(이혜경 외, 2003: 162). 그러나 한국사회는 여전히 “남성-생계부양자, 여성-가정주부”라는 성별분업 체계를 사회적으로 구성하게 되고, 이러한 가족구조 속에서 남성의 경제적 부양책임과 여성의 남편에의 경제적 의존의 관계를 중요시 여기고, 이러한 전형적인 특정형태의 가족을 중심으로 다양한 정책을 형성하게 된다(홍승아, 2005a).

라. 다양한가족의 양육지원 접근성 제약

최근에 들어 미혼모가족, 이혼가족, 모부자가정, 조손가정, 국제결혼가정 등 다양한가족이 증가하고 있다.⁶³⁾ 이들 가정에서 부 또는 모(혹은 부모 모두)는 수입을 위해 반드시 일을 하여야 하는 절실한 상황에 처하게 되며, 그 경우 경제적 지위도 열악한 경향이 있다. 따라서 부 또는 모(혹은 부모 모두)가 직접 자녀를 돌보는 것도 어렵고, 양육서비스에 대한 구매력도 낮다는 이중의 문제를 안고 있다. 모성권 보호는 우리사회의 빈곤 및 사회양극화가 확대되는 가운데 특히 아동이 있는 빈곤가족의 경제적 문제는 해당가족의 불안정성을 강화시키고 이로 인해 빈곤의 대물림을 고착화시킬 수 있다. 그럼에도 불구하고 정부는 다양한가족의 양육부담을 경감하기 위한 특별한 배려를 하지 않고, 일반 가정과 동일하게 적용하고 있다. 다만, 국내입양 활성화 차원에서 입양가정에 대해 보육·교육비 전액을 부상으로 지원하고, 전체 입양아동에 대해 18세까지 월 10만원의 입양아양육수당을 지급하며, 장애아동의 입양양육보조금 및 의료비를 인상하여 입양가정의 경제적 부담을 경감시키고자 하였다. 모성권 보호는 우리사회의 빈곤 및 사회양극화가 확대되는 가운데 특히 아동이 있는 빈곤가족의 경제적 문제는 해당가족의 불안정성을 강화시키고 이로 인해 빈곤의 대물림을 고착화시킬 수 있다는 문제점이 있다.

국공립보육시설 입소순위는 법정저소득층, 모부자 가정, 차상위계층, 장애부모, 복지시설이용아동, 맞벌이 및 한부모·조손가정 등 결손가정, 기타 저소득층, 입양아, 세 자녀 이상 가정의 아동 순으로 규정되어 있다. 보육시설의 장은 선 순위자가 우선 입소하도록 조치하여야 하나, 정부지원 보

63) 현대사회에서 전개되고 있는 가족제도의 변화는 기존의 양상과 근본적으로 다른 가족해체라고까지 일컬을 수 있는 극단적인 것이라는 것이 가족위기의론의 인식이다(임인숙, 1999). 가족만이 제공할 수 있다고 생각하는 특별한 정서적 유대가 흔들리고 그것을 대체할 수 있는 다른 인간관계나 사회제도가 등장하지 않는 상황에서 새롭게 등장하고 있는 가족형태는 극단적인 일탈 혹은 병리적 현상으로 간주된다.

육시설(국·공립, 법인, 법인 외 장애전담, 영아전담)에 대한 수요가 높아 이들 취약가정의 수혜율이 저조하다. 장애아는 배려대상에 포함되지 않았으며, 준수여부에 대한 관리감독도 미흡하다. 또한, 맞벌이부부에 대한 정의 및 배려기준 미비로 인해 혼선을 초래하고 있다. 유치원 운영의 경우 입소우선순위에 대한 별도 규정이 미비하다. 즉, 다양한가족의 보육시설 및 서비스에 대한 접근성도 미흡한 실정이다.

현재 한국사회에서 보육시장에는 국공립 보육시설과 민간보육시설이 혼재되어 있는 상황이다(유럽과 미국식의 혼합 형태). 새로마지플랜과 저출산고령화대책 연석회의 사회협약에 따라 국·공립보육시설을 이용아동대비 30%수준으로 확충을 추진하고 있다. 영유아보육법 제12조 (국·공립보육시설의 설치 등)⁶⁴⁾에서는 국공립보육시설을 도시저소득주민밀집주거지역 및 농어촌지역 등 취약지역에 우선적으로 설치하도록 규정하고 있다. 그러나 국공립보육시설은 저소득층과 장애아 등 소외계층의 접근성을 우선 보장하는 기능이 미흡하다(저소득계층에 대한 공공보육서비스 미흡).

〈표 4-17〉 보육시설 유형 및 이용아동 현황

(단위: 개소, 명)

구분	계	국공립	사회복지법인	민간 등 기타
시설수	29,233(100.0%)	1,643(5.6%)	1,475(5.1%)	26,115(89.3%)
이용아동수	1,040,361(100.0%)	114,657(11.0%)	120,551(11.6%)	805,153(77.4%)

출처: 여성가족부, 『내부자료』, 2006. 12. 31.

민간보육시설이 국공립보다 더 높은 비율로 저소득계층 아동을 수용하고 있는 실정이다.⁶⁵⁾ 그 이유로는 국공립보육시설이 대규모(60-90명) 위주

64) 국가 또는 지방자치단체는 국·공립보육시설을 설치·운영하여야 한다. 이 경우 국·공립보육시설은 제11조의 규정에 의한 보육계획에 따라 도시저소득주민밀집주거지역 및 농어촌지역 등 취약지역에 우선적으로 설치하여야 한다.

65) 공립보육시설 보육료지원대상 아동비율이 22.9%로 민간보육시설의 30.3%에 비해 상대적으로

로 설치되어 소규모 주택이 밀집된 저소득층 지역에서는 공간 확보가 곤란하기 때문이다. 또한, 여성가족부 지침처럼 보육수급율을 취약지역보다 먼저 고려 시에 법령에 규정된 취약지역이 확충·설치 후순위로 될 가능성이 크다.

그 결과, 취약지역의 아동들은 가정형편상 절실히 요구되는 공보육에서 소외되고 있다. 즉, 장애아동의 대부분이 보육서비스에서 소외되어 있으나 국공립의 장애아 보육은 미흡하다.⁶⁶⁾ 농어촌 국제결혼 급증⁶⁷⁾에 따라 결혼이민자 가정 아동 보육에 국공립보육시설의 역할 강화가 시급하나, 결혼이민자 가정 아동 상당수가 공공보육서비스에서 소외되어 사회통합을 위한 언어·문화 등 기초학습이 취약한 실정이다.

현실적으로 다양한가족을 다른 가족과 동등한 독립적인 가족으로 인정하지 않고 있는 경향이 있다. 예를 들어, 직접 자녀를 양육하고자 모자세대를 형성하는 모자가정에게 기초생활보호, 시설입소 등의 모자가정 지원혜택을 제공하고 있다. 그러나 호적법상 모자세대를 형성했음에도 불구하고, 국민기초생활보장법에서 미혼으로 간주하여 친정의 소득 때문에 수급권자가 되지 못하는 경우가 발생하고 있다.

또한, 자녀와 가정을 이루고 함께 살기를 희망하는 미혼모, 모부자가정의 자립을 위한 지원도 미흡하다. 미혼모, 모부자가정 등 관련시설의 실제 입소기간과 직업훈련 비용 및 기간이 자립 능력을 갖추기에는 부족한 실정이다. 재혼가족의 경우, 남성공무원이 이혼·사별 후 재혼하였으나, 그 배우자의 자녀는 공무원 가족으로서 혜택을 받을 수 없어 다양한 가족에 대한 차별 소지가 발생하고 있다.

났다. 저소득층지역에 국공립시설 11%, 민간개인시설 54.1%이다.

66) (전체 등록 장애 영유아 37,052명 중 29.7%(11,054명)만 보육서비스 이용) - 장애아 수용율: 국공립(2.0%) <가정보육(2.1%) <사회복지법인(2.7%)

67) 국제결혼(한국남성+외국여성) 추이(통계청, 인구동태통계, 2007) ('00년) 7,304명 → ('06년) 30,208명 (증가율 24.1%)

마. 인구정책의 일환으로 실시하는 한계성

양육을 지원하기 위한 정책을 사회정책의 선택을 위한 범주나 관점으로 보지 않는다는 것이다.⁶⁸⁾ 양육 지원정책을 출산율의 양적 제고를 위한 인구정책이나 소득재분배정책(예, 가족수당, 소득세공제), 또는 양육이 곤란한 저소득층, 가족보호(입양 등) - 피부양자의 지원적, 대리적 보호 등을 위한 정책의 일부로 보는 것이다. 이 경우 양육을 위한 국가의 개입은 잔여적, 소극적 그리고 수동적일 수밖에 없는 것이다. 또한, 양육의 문제를 사회정책 차원에서 접근하는 것이 부족하여, 고용, 교육 등 사회구조적인 접근이 미흡한 실정이다.

제 3 절 시장의 출산·양육 역할과 한계성

자본주의 경제체제를 유지하고 있는 한국사회에서 양육과 관련하여 시장은 크게 두 가지 기능을 수행하고 있다. 즉, 그 구성원으로서 근로자의 양육을 위하여 어떠한 역할을 하고 있는가와 양육서비스의 공급자로서 어떠한 역할을 하고 있는가이다. 이 절에서는 우선 근로자의 양육을 위하여 시장의 주체로서 기업들의 역할과 그 한계성을 논의하고자 한다. 이어서 양육서비스 공급주체로서 시장의 기능과 문제점을 진단하고자 한다. 마지막으로 이들을 종합하여 시사점을 도출하고자 한다.

1. 근로자의 양육에 대한 지원 미흡

앞서 가족과 관련한 논의에서 진단한 바와 같이, 전 지구적 자본주의

68) 이경희 외(1996)는 가족복지의 제고를 목표로 하고 있는 국가개입으로서의 가족복지정책은 3 가지 개념으로 사용되고 있다. 첫째, 사회문제를 해결하기 위한 사회정책의 한 분야로서의 가족복지정책과, 둘째, 다른 정책의 수단으로서의 가족정책, 셋째, 사회정책의 선택을 위한 관점 및 기준으로서의 가족복지정책으로 개념정의를 할 수 있다.

경제의 진전에 따른 신자유주의적 구조조정과 같은 노동시장의 재조직화는 고용 불안정과 소득 불안정을 증가시키고 있다. 이러한 경제적 불확실성은 1997년 외환위기를 계기로 완전고용과 평생직장 개념이 사라지면서 더욱 심화되었다.⁶⁹⁾ 특히, 여성의 노동시장 참여에 있어서 양적인 그리고 질적인 측면에서 큰 변화를 초래하였다. 우선 양적으로는 경제적 불확실성 증가 등으로 인하여 일인생계부양자모델로 가족생활을 영위하는 것이 힘들게 되면서, 여성의 노동시장 진출이 보다 절실했으며, 이에 따라 여성의 경제활동참가가 증가하고 있다. 이는 최근에 들어 신자유주의적 노동시장 재편으로 노동자계층의 가족관계 등 사적 생활이 압박을 당하면서, 가족 이데올로기와 가족임금의 해체 등(이미경, 1999)에 따른 가족빈곤화 문제와도 연계될 수 있다. 즉, 여성은 성공하기 위해 또 가족을 위해 노동시장으로의 진출을 선택하게 된다. 질적으로는 여성의 노동시장 진출이 증가하고 있으나, 그 구조를 보면 비정규직 등 불안정하고 저임금으로 열악한 지위를 가진 비율도 높아지고 있다.⁷⁰⁾ 이와 같이 여성의 경제활동참가가 증가하여 성별분업체계가 변화하면서 과거에 한국사회에서 보편화되었던 전형적인 핵가족 형태로서 일인생계부양자모델은 더 이상 유지될 수 없게 되었으며, 이는 1997년 외환위기 이후 더욱 가속화되었다. 따라서 여성 노동참여의 일상화 등에 따라 일인생계부양자모델이 급격하게 증가하면서, 모성권과 노동권의 병행이 양육을 포함한 가족생활 유지에 있어서 필수적인 사안이 되고 있다.

69) 통계청의 경제활동인구조사에 의하면, 임금근로자 중 고용이 불안정한 비정규직(임신근로자와 일용근로자)의 비율은 남성의 경우 1995년 32.4%에서 외환위기 이후 2000년 40.8%, 2005년 37.7%로, 여성의 경우 1995년 57.2%에서 2000년 69.7%, 2005년에 61.8%로 높아졌다.

70) 현실적으로 여성 대부분은 노동시장에서 저부가가치서비스업 중심의 취업 및 비정규직화 등으로 임금 및 안정성이 낮은 상태이다. 예를 들어, 남녀간의 임금비율(남성=100)을 보면, 한국은 64.2(2003)로 스웨덴 82(2000), 영국 81.6(2002), 미국 76.0(2000), 일본 65.3(2001), 기타 EU 국가 75 등에 미치지 못하는 낮은 수준이다(주재선, 2006 참조). 통계청 경제활동인구조사 결과, 2005년 기준으로 임금근로자 중 비정규직화(임신근로자와 일용근로자) 비율은 남성의 경우 37.7%인데 반해, 여성의 경우에는 61.8%로 거의 두 배 수준이다.

그러나 이와 같은 신자유주의적 노동시장 재편과 이에 따른 가족모델의 불가피한 변화에도 불구하고, 여성을 포함한 가족구성원을 임금근로자 등의 형태로 고용하고 있는 시장은 큰 변화를 보이지 않고 있다. 이에 대한 논의를 체계화하기 위해 몇몇 사안으로 구분해보자.

우선 시장이 재생산에 대한 사회적 책임을 수용하지 않고 있다는 점이 다. 시장에서는 남성과 여성 근로자를 ‘근로자’로서만 간주할 뿐, 현재 또는 미래의 잠재적인 ‘어머니와 아버지’로 간주하고 있지 않거나 간주하지 않으려는 경향이 여전히 존재하고 있다. 특히, 노동시장에서 여성의 위치는 단기직, 저임금 등으로 여전히 불안정하고 성평등과 거리가 먼 상태인 경우가 일반적이다. 이에 따라 근로여성은 직장에서 법적인 보호체계가 갖추어져 있음에도 불구하고 임신을 하거나 또는 임신하게 된 사실을 직장에 알리는 것을 두려워하게 되는(*guilty pregnancy*) 상황에 직면한다(Chesnais, 2005). 경쟁이 치열한 직장문화에서 양육으로 인한 공백은 경쟁에서 도태되는 결과를 초래하기도 한다. 결국 여성의 모성권이 사회적으로 확립되어 있지 않은 상태에서 자녀를 양육하고 있는 여성의 노동참여는 단절되거나, 치명적인 영향을 받고 있다.

다음으로 시장에서 근로자의 가족을 위한 시간적 배려 등이 미흡하다는 점을 지적할 수 있다. 살아남기 위한 경쟁에서 신규로 시장에 진입한 노동자는 물론 기존의 중산층 및 노동자 계층의 노동시간이 증가하고 있다.⁷¹⁾ 실제 월평균 정상근로시간은 183.7시간이며, 초과근로시간은 18.1시간에 달하고 있으며(노동부, 2004 임금구조기본통계보고서), 근로자 1인당 연간근로시간은 2005년에 2,390시간으로 OECD 국가 중 가장 높다.⁷²⁾ 과거부터 가족의 노동생산력은 경제발전이라는 국가과제에 희생이 되어, 노동자계층은 가족보다 직장을 위해 많은 시간을 빼앗기며 결국 가족을 희

71) 24시간 노동체제에서 고용이 불안한 남녀 노동자들은 2가지 직업을 병행하기도 한다.

72) OECD 국가 중 우리나라와 가장 유사한 일본만 해도 연간근로시간은 1,801시간으로 세계 9위에 해당된다(OECD, 2005).

생시켰다. 후기 산업사회로 들어오면서 경제 발전에 따른 소득 증가에 힘입어 노동자계층은 가족을 위해 보다 많은 시간을 할애하고자 하나, 고용 불안정 등으로 경쟁에서 도태될 것을 두려워하여 노동시간이나 강도를 줄일 수 있는 형편이 되지 못하고 있는 것이다. 시장에서의 노동강도 또는 노동시간 증가는 양육을 위한 절대적 시간의 감소를 가져와, 그만큼 가정에서 가사와 육아를 정상적으로 수행하는 것이 아주 어렵다. 즉, 이인생계 부양자가족이 증가하면서 부모의 양육 수행이 노동시장의 조건과 양립하기가 더욱 어려워지고 있다.

이와 같이 가족 구조와 노동시장이 변화함에 따라 모성권과 노동권간의 병행을 위한 사회적 요구가 증가하여 왔다. 정부(국가)도 양성평등 구현을 위하여 그리고 최근에는 저출산대책의 일환으로 일-가정의 양립을 제고하기 위한 제도를 강화하여 왔다. 여기에는 산전후휴가(모성휴가), 육아휴직, 보육서비스 확충 및 질적 개선 등이 포함된다. 그러나 모성권과 노동권의 양립을 근로자의 기본적 복지욕구로 수용하는 노동시장의 인식은 부족한 실정이다. 시장에서 기업은 여전히 가족을 일과 분리된 영역으로 간주하며, 가족에 대한 제도적 지원에 소극적인 태도를 보이고 있다. 예를 들어, 산전후휴가자는 2002년 22,711명에서 2003년 32,113명, 2004년 38,541명 그리고 2005년에 41,104명으로 점차 증가하고 있다(노동부). 그러나 최근 몇 년간 육아휴직을 이용한 근로자는 산전후휴가 사용근로자의 20% 수준을 다소 상회했을 뿐이다.

또한, 여성근로자 300인 이상 또는 근로자 500인 이상인 사업장의 사업주는 의무적으로 직장보육시설을 설치하여야 하나(영유아보육법 시행령 제20조), 의무사업장 중 시설 설치 또는 보육수당 지원을 통해 의무를 이행한 비율은 2006년 35.2%(고용보험 가입 사업장 기준, 노동부)로 저조하였다.⁷³⁾ 의무사업장들이 직장보육시설을 설치하지 않은 이유로는 수요 부

73) 여성가족부의 2006 직장보육서비스 제공실태조사 결과(2006), 고용보험 비가입 사업장 포함

족이 31.5%, 예산 부족 또는 장소 확보 곤란이 28.5%, 장소 미확보 17.5% 등으로 나타났다. 한편, 영세사업장의 경우에는 직장보육시설 설치가 의무화되어 있지 않아, 이들 사업장에 종사하는 근로여성의 일-가정 양립은 더욱 어렵다. 직장보육시설을 설치한 비의무사업장(임의설치사업장)은 2006년에 89개소에 불과하였다(노동부, 『'06.12월말 직장보육지원 이행현황 및 지원제도』, 홈페이지).

〈표 4-18〉 의무사업장의 직장보육서비스 미이행 사유

구분	예산부족	장소 미확보	예산부족 및 장소 미확보	수요부족	기타사유	계
전체	116 (22.5%)	90 (17.5%)	31 (6.0%)	162 (31.5%)	116 (22.5%)	515 (100.0%)
국가기관	2	4	9	1	25	41
지자체	3	2	1	-	-	6
학교	13	7	9	4	7	40
민간	98	77	12	157	84	428

자료: 여성가족부 보도자료, 2006년 1월.

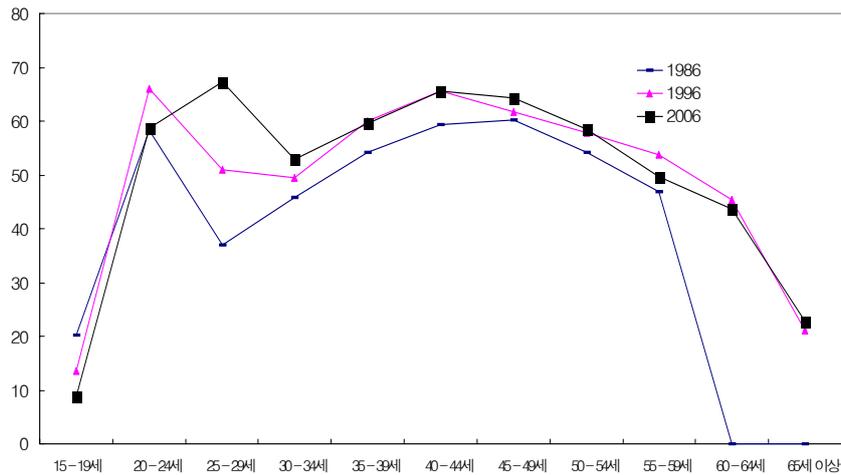
이렇듯, 열악한 노동시장 환경은 여성으로 하여금 양육과 일 중 어느 한 쪽을 선택하도록 강요하는 결과를 초래한다. 이러한 현실에서 나타나는 여성의 전략은 출산 지연 또는 소자녀 출산으로 나타나기도 한다.⁷⁴⁾ 때로는 결혼을 연기하거나 결혼 자체를 포기하는 경향과도 이어지고 있다. 특히 노동권과 모성권의 경합은 계층별로 차이를 보이고 있는데, 고학력 전문직 취업여성의 경우는 대가족 네트워크 내에서 또는 시장을 통해 양육의 부담을 해결하면서 노동권과 모성권을 동시에 지키려고 시도한다

시 47%로 나타났다.

74) 스페인 등 전통적인 가톨릭국가에서 여성에 대한 노동시장의 불리한 환경으로 출산율과 여성 취업률이 동시에 낮은 수준에서 유지되고 있는 반면, 스웨덴 등 북유럽국가들에서는 여성의 경제활동을 적극적으로 지원한 결과로서 출산율과 취업률 모두가 증가하는 것과 대조를 이루고 있는 점은 참고할 만하다.

(이재경, 2005). 저소득층 여성들은 노동시장으로의 진입이 절실함에도 불구하고, 모성권을 제대로 확보할 수 없는 관계로 노동권이 제한되며, 다른 한편으로 출산을 포기하고 노동자로서의 역할에 충실하고자 한다. 다른 선택으로는 출산 및 양육기(주로 남들에게 맡기기가 곤란한 0~2세의 기간을 의미)에 일을 중단하다가, 이후에 노동시장에 재진입하는 경향도 있다. 이는 여성의 생애주기별 경제활동참가율이 M-curve 형태로 나타나는 원인이 된다.

[그림 4-3] 연령대별 여성경제활동참가율



자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 연도.

2. 양육서비스 공급주체로서의 기능 미흡

한국사회에서 여성의 노동시장 참여가 증가하고 있음에도 불구하고, 여성들의 노동을 지원할 수 있는 양육서비스는 여성이나 가족의 육구를 충족시키는데 많은 한계점을 가지고 있다. 특히, 국가가 보상의 성격으로 취약계층 아동을 대상으로 공보육을 제한적인 수준으로 제공하고, 나머지

대부분의 보육서비스는 개인의 책임을 강조하는 기반 위에서 시장에 의존하고 있다. 이러한 보육서비스 공급의 이원적 구조는 양적 그리고 질적인 측면에서 많은 문제점들을 나타내고 있다.

〈표 4-19〉 보육(교육) 기관을 이용하는 이유

(단위: %)

구분	전체	자녀 발전	부모대신 보육	예·체능 특기교육	별도 학습지도	집의 환경열악	사람들이 하므로	기타
계	100.0	45.9	15.1	18.3	17.7	1.2	1.6	0.3
전일제	100.0	34.8	27.4	15.0	20.0	1.4	1.2	0.2
시간제	100.0	43.2	12.9	24.0	16.4	1.1	2.2	0.3
전업주부	100.0	56.5	3.9	20.7	15.8	0.9	1.9	0.3
0세	100.0	50.5	43.5	0.1	1.5	2.4	1.5	0.6
1~2세	100.0	66.8	21.8	3.1	5.1	0.9	1.9	0.3
3~5세	100.0	33.5	8.9	28.5	26.2	1.3	1.4	0.2
6세이상	100.0	30.7	7.5	31.1	27.7	1.3	1.4	0.2

자료: 통계청, 『사회통계조사보고서』, 2005.

현실적으로 부모의 노동권과 관련하여 보육서비스를 구매한 경우는 15.1%에 불과하다. 이러한 목적에서의 보육서비스 이용은 전일제 근무여성의 경우 27.4%, 시간제 근무여성의 경우 12.9%로 전업주부의 3.9%에 비해 상대적으로 높다. 그리고 노동권과 관련하여 보육서비스를 이용한 비율은 0세 아동을 양육하는 경우 무려 43.5%이며, 1~2세 자녀를 양육하고 있는 경우 21.8%로, 자녀의 연령이 낮을수록 상대적으로 높게 나타난다. 그러나 보육서비스에 대한 욕구는 취업여성보다 전업주부에게서 더 높게 나타난다. 보육서비스를 이용하는 가족 중 45.9%가 아동 발전을 위해서 이용하고 있는 것이다(통계청, 사회통계조사, 2005). 예체능 특기교육(18.3%), 별도의 학습지도(17.7%) 등을 감안하면, 아동 발달과 관련하여 보육서비스를 이용한 비율은 85% 수준에 달하고 있다. 물론 아동 발달 등을 위한 보육서비스 이용은 취업여성에 비해 전업주부에게서 상대적으로

높게 나타나며, 아동의 연령이 많을수록 높게 나타난다. 이러한 상황에서 보육정책은 취업여성의 노동 지원뿐만 아니라 아동의 성장을 지원하기 위한 성격이 강하게 나타남으로써 두 목적의 어느 것에도 충실하지 못하는 문제점들도 노출되고 있다.⁷⁵⁾ 오히려 보육서비스의 형태 등을 전업주부에게 적합하도록 함으로써, 취업여성 이용에 불편을 가져오는 결과도 초래하고 있는 것이다. 여기에서는 보육서비스의 공급과 질적 수준 및 비용부담에 대한 시장의 역할을 진단하기로 한다.

〈표 4-20〉 보육시설 및 아동현원 현황, 2006

(단위: 개소, 명, %)

구분	계	국공립	법인	민간		직장	가정보육	부모협동
				법인·단체	민간			
시설	29,233 (100.0)	1,643 (5.6)	1,475 (5.0)	1,066 (3.6)	12,864 (44.0)	298 (1.0)	11,828 (40.5)	59 (0.2)
아동	1,040,361 (100.0)	114,657 (11.0)	120,551 (11.6)	58,808 (5.7)	582,329 (56.0)	1,238 (0.12)	148,240 (14.2)	14,538 (1.4)

주: 직장보육시설에는 비의무사업장에 설치된 시설수 포함.

자료: 여성가족부, 『보육통계』, 2006.12월 말.

한국사회에서 보육서비스의 공급주체는 공공(국가와 지방자치단체)과 민간(법인, 단체, 개인, 직장, 비공식부문 등)이다. 공공과 민간 보육서비스 간의 구분은 설치 및 운영 주체의 성격에 따른 것으로, 공보육에 따른 구분은 될 수 없다. 현실적으로 공보육은 취약계층을 대상으로 보상성격의 완전 무상보육이나 부분적인 보육료 지원을 제공하는 것으로 공공과 민간 모두를 통해 이루어진다. 환언하면, 국공립시설이나 민간보육시설 모두 보육료를 받고 서비스를 제공하고 있으며, 이에 따라 이들 모두는 양육서비스 공급주체로서의 시장을 구성하는 일원으로 간주된다. 취약계층이 아닌

75) 프랑스에서 볼 수 있듯이 사회적으로 여성의 노동지원보다는 아동에 표적화된, 아동중심적, 가족중심적으로 양육 서비스를 공급하고 있는 특성이 강하다.

가족(여성)들 대부분은 이러한 시장 체계 하에서 개별적으로 보육서비스를 구매하여야 한다.

이러한 보육시장의 구조적인 문제점은 공급주체별로 시설의 질적 수준에서 차이가 존재한다는 것이다.⁷⁶⁾ 국공립시설에서 제공하고 있는 보육서비스가 민간부문에서 제공하고 있는 보육서비스에 비해 질적 수준이 상대적으로 높고, 이에 따라 대부분의 부모들은 보다 양질의 보육서비스를 받기 위하여 국공립시설을 선호하고 있다.⁷⁷⁾ 그러나 전체 보육시설 중 국공립보육시설은 5.6%이며 이용아동의 비율은 11.0%에 불과하여, 많은 부모들이 이를 이용하기 위하여 대기하고 있는 이른바 수급 불균형이 커지게 된다.

〈표 4-21〉 보육시설 유형별 이용아동 비율

(단위: %)

구분	보육료 지원아동	장애아	취업모	모자가정	조부모	시설아동
국공립보육시설	22.9	2.0	51.5	2.8	1.2	0.4
민간보육시설	30.3	1.5	43.6	3.7	1.4	0.4
전체	28.8	1.9	46.6	3.3	1.6	0.5

자료: 여성가족부, 『보육통계』, 2006.12월 말.

이와 같이 보육서비스간 질적 차이가 있는 상황에서 양질의 보육시설(서비스)이 충분히 공급되지 못하면서 보육서비스 이용에 있어서 지역간 그리고 계층간 차별이 발생하고 있다. 우선 국공립보육시설이 대규모(60~90명) 위주로 설치되어 소규모 주택이 밀집된 저소득층 지역에서는 공간 확보 곤란 등을 이유로 공급이 제한되고 있다. 즉, 국공립보육시설

76) ‘보육(교육)시설을 이용하고 있지 않은 이유로 가족이 돌보는 것이 안심이 되어서 비율이 52.9%가 되며, 이러한 비율은 0세 자녀를 둔 경우 63.0%, 1~2세의 경우 58.2% 등으로 자녀 연령이 어릴수록 높게 나타났다(통계청, 사회통계조사, 2005)

77) 통계청의 사회통계조사(2005)에 의하면, 자녀 보호자들이 양육에 있어서 가장 어려운 점으로 ‘안심하고 맡길 곳이 없어서(보육서비스의 질적 수준 미흡)’가 23.0%(전일제근무 여성의 경우 27.3%, 시간제근무 여성의 경우 18.9%, 전업주부 20.8%)로 보육서비스의 질에 대한 우려가 높다고 할 수 있다.

중 저소득층지역에 설치된 비율은 11.0%로 민간개인시설 54.1%에 비해 턱 없이 낮다. 그 결과 국공립보육시설을 이용하고 있는 아동들 중 보육료 지원 대상 저소득층 아동의 비율은 22.9%에 불과하여, 민간보육시설의 30.3%에 비해서도 낮다.

또한 농어촌사회에서 국제결혼이 급증함에 따라 결혼이민자 가정의 아동 보육이 중요하나, 이용아동수가 적다는 이유로 보육시설 공급이 제한되고 있다.⁷⁸⁾ 농어촌에서 10세 미만의 자녀를 양육하고 있는 가정에서 국공립보육(교육)시설 설치를 희망하는 비율이 26.4%에 이르는 것(통계청, 2005)은 시사하는 바가 크다. 결과적으로 저소득층 등 소외계층의 양질의 보육서비스 접근성이 제한되는 등 보육의 양극화 현상이 우려된다. 그리고 결혼이민자 가정 아동 상당수가 보육서비스에서 소외되어 사회통합에도 저해요인이 될 수 있다.

다른 한편으로 비정규직 증가 등 고용 불안정에 따라 24시간 노동으로 전환하고 있는 상황에 따라 노동시장의 조건에 부합한 다양한 형태의 보육서비스를 시장을 통해 구매할 수 있어야 한다. 그러나 시장에서 공급하고 있는 보육서비스의 형태는 정규직의 정규근로시간에도 부합되지 못하고 있다.

예를 들어, 대부분 보육서비스는 아침 9시에서 오후 5시로 서비스 공급시간이 제한되어 있어, 정규직 근로자의 퇴근시간 및 이동시간을 감안하지 못하고 있다. 야간근무 등 다양한 근로형태에 부합한 보육서비스는 아주 제한적으로 공급됨으로써, 지리적으로도 상당히 불균형하다는 문제가 있다. 실제 보육(교육)시설을 이용하지 않는 이유 중에 어려서 받아주지 않은 경우가 0세 자녀의 경우 30.9%, 1~2세 자녀의 경우 27.0%로 나타났다(통계청, 2005). 또한, 10세 미만의 자녀를 양육하고 있는 가정에서 희망하는 보육(교육)시설로 영아전담보육시설 11.1%, 다양한 시간대(24시간, 휴일, 야간, 시간

78) 도시에서 보육(교육)시설을 이용하지 않은 이유로 주변에 시설이 없어서의 접근성 곤란이 1.1%인데 반해, 농촌(읍, 면 지역)에서는 5.0%로 상대적으로 높게 나타났다(통계청, 사회통계조사, 2005).

제 등) 시설 22.3%, 직장보육시설 23.4%, 방과후교실 32.6% 등으로 나타났다. 결국, 시장에서 공급하고 있는 보육서비스 형태 등은 여성의 노동권 보장 등 다양한 욕구에 미흡한 것으로 판단될 수 있다.

우리나라에서 보육비용 부담은 가족주의적 가치를 토대로 한 개인책임을 강조하고 있다. 즉, 보육은 시장의존성이 강하며, 공보육은 취약계층 아동을 대상으로 보상교육의 성격으로 제한적인 수준으로만 제공되고 있다. 그렇다고 해서 미국의 경우와 같이 공보육의 성격을 빈민여성의 근로를 유도하기 위한 “노동교환조건”의 성격으로 가지고 가지도 않다.⁷⁹⁾ 결과적으로 보육서비스 구매는 가족에게 상당한 경제적 부담이 되고 있다.

〈표 4-22〉 희망보육(교육) 시설

(단위: %)

구분	자녀의 보호자	영아전담 시설	시간제 보육시설	직장보육 시설	방과후 교실	장애아 전담 시설	농어촌 공공보육 시설	기타
계	100.0	11.1	22.3	23.4	32.6	3.2	7.0	0.5
동부	100.0	11.2	23.1	24.4	33.9	3.4	3.7	0.4
읍면부	100.0	10.2	17.8	17.4	25.0	2.5	26.4	0.8
전일제	100.0	10.1	19.0	25.2	36.2	2.2	6.9	0.5
시간제	100.0	6.4	20.6	20.9	43.1	2.1	5.9	1.0
전업주부	100.0	12.7	25.1	22.9	27.8	4.1	6.8	0.4

자료: 통계청, 『사회통계조사보고서』, 2005.

통계청의 사회통계조사(2005)에 의하면, 자녀 보호자들이 양육에 있어서 가장 어려운 점으로 ‘보육(교육) 비용 부담’이 57.7%(전일제근무 여성 50.5%, 시간제근무 여성 64.0%, 전업주부 62.2%)로 가장 높게 나타났다. 이는 여성의 취업여부나 취업형태별로 다소 차이가 있을 뿐, 전체적으로 높았다.

79) 미국의 경우에는 가장 개별적인 모성의 개념으로, 출산 및 양육의 개별적인 방법으로, 시장화된 전략에 의해 해결되도록 방치되고 있다.

〈표 4-23〉 보육(교육) 기관을 이용하지 않는 이유

(단위: %)

구분	10세 이하 자녀	가족 돌보는 것이 안심	어려서 받아 주지 않음	가까운 곳에 시설 없음	교육 내용에 마음에 안듦	보육 시간이 맞지 않음	보육(교육)료 부담	환경, 시설 미흡	특수 교육 시설 없음	기타
계	100.0	52.9	15.2	1.7	1.4	1.2	24.8	0.9	0.3	1.6
동부	100.0	54.5	14.5	1.1	1.4	1.2	24.7	0.8	0.3	1.5
읍면부	100.0	43.6	18.7	5.0	1.9	1.5	25.2	1.5	0.3	2.2
전일제	100.0	42.2	12.8	3.1	2.2	1.9	33.4	1.7	0.3	2.4
시간제	100.0	46.8	6.1	3.4	3.7	0.8	36.5	0.4	0.3	1.9
전업주부	100.0	58.8	17.4	1.0	0.9	1.0	18.8	0.6	0.4	1.3
0세	100.0	63.0	30.9	0.5	0.0	0.4	3.8	0.0	0.0	1.4
1~2세	100.0	58.2	27.0	0.8	0.1	0.6	11.8	0.4	0.1	0.9
3~5세	100.0	51.0	7.4	1.9	1.4	1.7	33.2	0.6	0.8	1.9
6세이상	100.0	44.0	0.3	2.9	3.4	1.9	42.8	1.9	0.5	2.2

자료: 통계청, 『사회통계조사보고서』, 2005.

〈표 4-24〉 보육(교육) 기관에 대한 불만족 이유

(단위: %)

구분	불만족 보호자	비용이 너무 비쌌	원하는 시간만큼 이용곤란	프로그램 미흡	안전관리 미흡	건강·영양 관리 미흡	교사의 자질 등 미흡	기타
계	100.0	49.3	6.4	13.8	13.2	5.8	10.9	0.7
동부	100.0	50.2	6.0	14.2	13.4	5.5	10.0	0.7
읍면부	100.0	44.3	8.3	11.8	12.1	7.3	15.6	0.7
전일제	100.0	46.4	9.1	16.1	14.7	4.7	8.8	0.2
시간제	100.0	36.1	9.3	5.9	15.7	17.4	15.6	-
전업주부	100.0	53.7	3.1	13.4	12.4	5.1	11.4	1.1

자료: 통계청, 『사회통계조사보고서』, 2005.

또한, 보육(교육)시설을 이용하지 않은 이유로 비용부담이 24.8%나 되었으며, 이는 취업여성보다 비취업여성에게 그리고 자녀의 연령이 많을수록 상대적으로 높게 나타났다. 그리고 실제 보육(교육)시설을 이용하고 있으면서 불만족스러워하는 경우, 그 이유 중 비용이 너무도 비싸다는 비율이 49.3%로 나타났다.

3. 시사점

여성들이 노동시장에 진입하기 위해서는 양질의 보육서비스가 충분히 제공되어야 한다. 그러나 시장에서 제공하는 서비스의 수준은 대체적으로 보육욕구에 비해 매우 미흡한 편이다. 예를 들어, 여성을 포함한 가족의 근로형태는 다양화해지고 있으나, 시장에서 제공하고 있는 보육서비스(시설)의 형태는 수요 변화에 탄력적으로 변화하지 않고 있다. 농어촌과 도시의 저소득층 밀집지역 등 취약지역에 보육서비스 특히 양질의 국공립보육서비스가 제한되어 있다.

전반적으로 시장의 보육서비스에 대해 신뢰도 내지 만족도가 낮은 실정이나, 가격은 비싸게 공급되어 양육가정의 부담과 불만이 높게 나타난다. 또한, 시장에서 제공되는 보육서비스는 일반적인 여성 취업을 지원하는 성격이라기보다는 자녀의 성장 발달을 지원하는 제도로서의 성격이 훨씬 강하여 취업여성에게 부적절한 면도 있다. 결과적으로 개별가족의 경제적 지위, 지리적 근접성, 보육서비스에 대한 구매력에 따라 보육서비스의 접근성, 이용가능성, 보육의 질 등이 제한된다.

궁극적으로 우리 사회에서 보육 공급은 국가가 개별 가족을 직접적으로 고려하지 않은 채, 바로 시장만을 지원하고 있기 때문에 계층간 재분배문제가 해결되지 않아 보육에서도 양극화 현상이 나타나고 있다. 이러한 이유로 시장에서의 보육 공급이 여성노동을 효율적으로 지원하지도 못하고, 성평등을 구현하는데에도 기여하지 못한다. 수요측면에서도 보육 서비스

는 취업여성들이 노동과 모성을 양립하는 수단이라기보다 취업 여부와 관계없이 자녀의 조기교육을 강화시키는 수단으로 이용되고 있다.

결과적으로 부모(전통적인 성별분업주의가 강한 한국사회에서는 특히 여성)의 입장에서 아동들을 직접 돌보아야 한다는 것과 시설 등 시장에 의존하여야 한다는 것 간에 갈등이 발생하게 된다. 이러한 갈등의 결과가 노동권을 포기하거나 모성권을 포기하는 양자택일의 선택을 할 수 밖에 없다.

제 4 절 시민사회의 출산·양육 역할과 한계성

앞서 본 연구에서는 또 다른 아동양육 주체로서 시민사회를 국가와 시장의 실패를 보완할 자원동원 출처로서 ‘비영리 제3섹터’와 비정부기구 활동을 강조하는 ‘NGO 중심형’이라는 개념으로, 국가·시장·가족을 제외한 영역으로서 시민단체를 포함한 모든 결사체가 공존하는 곳으로 조작적으로 규정한다. 구체적으로 시민사회 범주에는 민간단체(NGO), 시민운동단체(CMO) 그리고 시민사회단체(CSO)가 포함되며, 분석 상 관련단체(QUANGO)까지도 포함된다.

이러한 시민사회는 아동양육주체를 가족-시장-국가의 3자 구도에서 4자 구도로의 다원화에 기여하면서도, 오늘날 전통적 복지국가와 신자유주의의 대립 상태를 벗어나기 위하여 경제적 효율과 사회적 형평을 동시에 도모하는 역할을 할 것으로 기대된다.

이 절은 시민사회를 구성하는 시민단체들이 아동양육과 관련하여 기대되는 역할을 어느 정도 수행하고 있는가를 진단하고, 그 한계성을 밝히기 위한 것이다. 이를 위해 우선 시민단체들이 아동양육에 어느 정도 참여하였고, 어떠한 역할을 하였는지를 분석하기로 한다. 이어서 이들 역할(활동)들의 시사점과 한계성을 종합적으로 정리하고자 한다.

1. 아동양육관련 시민사회의 참여 및 역할

시민사회를 구성하는 시민단체들이 아동양육에 어느 정도 참여하였고, 실제 어떠한 역할을 하였는가는 시민단체의 성격과 밀접한 관계가 있을 것이다. 시민단체의 성격은 누구를 위하여 활동하고 있는가(활동대상)와 어떠한 방식으로 활동하고 있는가(활동양식)에 따라 달라진다.

우선 시민단체들은 크게 구성원 스스로의 이익을 추구하기 위해 활동하거나 제3계의 이익을 추구하기 위해서 활동한다. 즉, 시민단체들이 아동양육 영역에서 활동하는 경우 그 대상이 구성원의 자녀가 될 수 있으며, 다른 한편으로 일반시민의 자녀(아동)를 돌보기 위한 것일 수 있다. 그리고 시민단체들의 활동은 아동양육과 관련한 시민사회의 욕구를 주장(주창활동)하거나, 주로 현장에서 아동양육에 직접 참여(현장활동)하는 형태로 구분할 수 있을 것이다.

활동대상과 활동양식을 조합할 경우, 시민사회를 구성하는 시민단체들의 역할은 크게 4가지 형태로 구분해볼 수 있다. 즉, 구성원의 아동양육과 관련하여 주창적인 역할을 수행하는 형태, 현장에서 직접 구성원의 아동들에게 양육서비스를 제공하는 형태, 일반시민의 아동양육과 관련하여 주창적인 활동을 수행하는 형태, 그리고 현장에서 직접 일반시민의 아동에게 양육서비스를 제공하는 형태이다.

물론 이러한 구분은 절대적이기 보다 상대적으로 시민단체들이 어떤 형태의 역할에 더 치중하였는가에 따른 것이다. 요컨대, 아동양육과 관련한 시민단체들의 참여도와 역할내용은 활동 대상과 양식에 따라 달라질 수 있으며, 한계성에서도 차이가 있을 것이다. 여기에서는 시민사회의 아동양육 관련 환경개선 역할과 양육서비스 제공 역할로 구분하여 진단하기로 한다.

가. 시민사회의 아동양육관련 환경 개선 역할

한국사회에서 일부 시민단체들은 아동양육과 관련한 환경 개선을 위해 시민사회의 이해와 요구를 수렴하여 시민사회운동으로 확산하는 일련의 노력을 지향하고 있다. 이와 같은 성격의 역할을 수행하고 있는 시민단체들로는 한국청년연합회, 한국여성단체연합, 참여연대, (사)수수팥떡아이사랑모임, (사)소비자시민모임, 녹색소비자연대, (사)대한어머니회서울시연합회, 한국여성단체협의회, 대한주부클럽연합회, 아름다운재단, (사)청소년을위한 내일여성센터, 가정을건강하게하는시민의모임 등을 들 수 있다. 이들 단체의 아동양육과 관련한 활동의 구체적인 내용은 <표 4-25>에 제시하였다.

이들 시민단체들은 양육과 관련한 정책을 개선하기 위해 개선사항을 발견하여 개선안을 제시하며, 정부정책에 대한 여론을 형성하고, 모니터링을 하고 있다. 이를 위해 각 단체는 실태조사 결과나 연구보고서를 발표하고 토론회나 기자간담회 등 언론을 적극 활용하고 있다. 또한, 자기주장을 명확히 드러내는 선언문을 채택하거나 집단적 시위를 하는 경우도 있다. 이 단체들은 자신의 주장을 알리고 정당성을 확보하기 위해서 그리고 국민 인식을 개선하기 위해 대국민 홍보활동에 적극적이며, 교육프로그램을 운영하고 있다.

예를 들어, 한국청년연합회는 남성직장인 100명의 이름으로 ‘시한부출산과업’을 선언하였으며, 이런 활동을 극대화하기 위하여 TV토론회(의도적으로 전화를 거는 방법), 정책간담회 등을 활용하고 실태조사를 직접 실시하였다. 또한, 지방자치단체의 보육정책을 직접 평가하고, 양육에 있어서 양성평등을 구현하기 위한 법제화를 요구하였다. 즉, 아버지 육아휴직기간을 최소 1개월로 하고 그 사용을 의무화하는 파파쿼터제(Papa Quate)의 법제화를 추진하면서 선언문을 발표하기도 하였다.

〈표 4-25〉 시민사회의 일반시민의 아동양육을 위한 주창적인 역할 현황

단체	아동양육관련 주요활동
한국청년연합회	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 양극화와 저출산문제의 원인을 해결하기 위해 출산 및 보육환경 개선운동 ◦ 아이 낳고 기르기 좋은 출산 및 육아 환경 만들기 운동본부 결성 ◦ 시민참여를 통한 국가정책 감시 및 정책 대안 제시 ◦ 출산과업선업, 파과쿼터제 지지선언
한국여성단체연합	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 성차별적 법제도 개선활동, 가부장적 인식·관행 개혁 활동, 여성의 인권증진활동, 직장과 가정을 양립할 수 있는 제도개선활동, 보육의 공공성 확대 주장, 일과 생활의 양립기반 마련
참여연대	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 저출산·고령사회와 관련한 issue fighting과 담론생산, 토론회, 공청회, 정책제언
(사)수수팔떡아이 사랑모임	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 여성권익신장사업 및 여성권익 관련 입법 제·개정활동, 여성 문화 활동, 복지증진 및 교육사업, 여성 환경 및 여성건강사업, 남녀 평등의식 구현을 위한 제도개선 사업, 여성 인력개발 및 사회참여 활성화사업, 출산 육아문화 개선사업
(사)소비자시민모임	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 모유수유 실태조사, 심포지엄, 제왕절개분만에 대한 실태 및 인식조사, 병원 모유수유 권장 실태 조사 ◦ 관련 홍보 및 교육 사업
녹색소비자연대	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역사회 출산·양육 장애환경 발굴 및 개선 운동, 모범적인 지역사회의 출산·양육 장애환경 개선 활동
(사)대한어머니회 서울시연합회	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 부모되기 자식되기 운동 ◦ 아기도우미·산모도우미·가사도우미 교육 ◦ 위탁사업
한국여성단체 협의회	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 출산 및 건강가정운동을 위한 정책사업 ◦ 출산 및 건강가정운동에 대한 사회적 관심과 지원 제고 활동 ◦ 출산율을 높이고 건강한 가정 유지·증진 ◦ 여성의 임신·출산·육아, 아동 교육, 주거 등에 관련된 개인적 부담과 사회적 불이익 해소를 위한 정책적 활동
대한주부클럽 연합회	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정책개선사업 ◦ 산모와 신생아 돌보는 이 및 간병인 교육
아름다운재단	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 각종 양육관련 단체 및 사업 지원
(사)청소년을위한 내일여성센터	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 임신부 기체조 교실을 통해 6년째 출산문화바꾸기, 모유수유운동 전개
가정을건강하게 하는시민의모임	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 건강가정 육성 교육사업, 건강가정 유지를 위한 프로그램개발 및 보급 ◦ 맞벌이 가족을 위한 직장-가족 양립 지원 프로그램 개발 및 지원, 자녀관계 강화 프로그램 개발 및 지원

일부 단체들은 정부에서 재정적 보조를 받아 사업을 직접 추진하기도 하고, 정부나 지방자치단체의 사업을 위탁받아 운영하는 경우도 있다. 어떤 단체는 주로 시설을 위탁 운영하는 일에 치중하기도 한다. 이 때문에 이들 단체는 정부와 대립하기보다 대체로 우호적인 관계를 유지하고 있다. 이들 단체들은 전국적 네트워크를 구축하고 있으면서, 단기간에 일관적 체계를 가지고 움직일 수 있다는 장점이 있다. 따라서 국민의 인식 개선이나 특정 집단을 대상으로 단기교육이 필요할 경우에 유리하다. 일례로 (사)대한어머니회서울시연합회는 가사도우미와 산모도우미에 대한 단기 교육을 제공하고 있다. 또한 여론 형성을 위한 교육과 홍보 사업에서도 장점이 있다.

그러나 이들 시민단체는 주로 교육과 홍보에 치중하는 경향 때문에 현장에서 직접 양육서비스를 제공하는 역할이 미흡하다. 일부 단체들이 수행하고 있는 사업들의 내용이나 방법이 유사하여, 정부가 예산을 중복적으로 지원하고 있다는 비판을 받을 수 있다. 한편 일부 단체들은 지나치게 정부의 입장을 대변함으로써 일반시민의 양육관련 제도개선 등에 일정한 한계성을 가지기도 한다.

한편, 일부 단체들은 자발적 결사체를 조직하여 구성원의 양육문제를 해결하기 위하여 환경 개선 등의 노력을 하고 있다. 예로 아가야(난임부부 민간단체)와 아기모(불임여성 민간단체)는 회원들의 난임이나 불임 문제를 해결하기 위해 자발적으로 조직된 결사체이다. 한국여성노동자회는 실직빈곤여성들의 사회적 기업으로서 전국가정관리사협회를 설치하여 사회적일자리로서 가사·보육도우미 파견사업을 실시하고 있다. 그러나 이러한 단체들의 활동은 자기 이익을 추구한다는 점에서 일반시민의 양육을 위한 보편적인 접근으로 승화시키는데 일정한 한계가 있다. 다만, 이러한 시민단체들의 역할이 양육관련 정책 개선의 단초로서 작용할 수도 있다는 점에 그 중요성이 간과되어서는 안 될 것이다.

〈표 4-26〉 시민사회의 구성원의 양육관련 환경개선활동 현황

단체	주요 활동
아가야	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 난임부부들이 만든 순수 비영리 민간단체 ◦ 환경오염으로 인한 난임유발 관련성 연구 ◦ 아름다운 임신·출산문화 캠페인, 난임부부 아름다운 입양문화 캠페인, 혈통문화에서의 가족 구성원 의식변화 캠페인
아기모	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 불임여성들의 결사체로서, 불임치료관련 각종 정보를 공유 ◦ 불임여성들을 위한 대화마당, 현재 인구보건복지협회에서 운영 ◦ 불임치료 의료비 지원사업
한국 여성노동자회	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 모성보호, 직장 가정 양립을 위한 제도개선활동, 토론회, 실태조사 및 보고서 발간, 모성권 실현을 위한 전국캠페인 ◦ 사회적 일자리 지원활동과 연계하여 가사·보육 도우미 파견사업

나. 시민사회의 출산·양육서비스 제공 역할

시민단체들이 일반시민의 양육과 관련하여 현장에서 직접 서비스를 제공하는 역할은 대체적으로 미흡한 실정이다. 예를 들어, 지역사업교육협회는 학부모의 의식을 개선하고 부모역할교육프로그램을 제공하고 있다. 일부 단체들은 복지 차원에서 정부의 예산을 지원받아 취약계층의 양육을 위한 서비스를 제공하고 있다.

이주여성인권센터가 이주여성과 그 자녀들의 양육과 관련하여 여성가족부의 위탁사업을 수행하고 있는 것이 한 예가 될 수 있다. 이와 같은 직접적인 자녀양육서비스 제공은 시민의 양육서비스 구매에 따른 경제적 부담을 경감시켜주는 효과가 있으나, 이러한 역할을 하고 있는 시민단체들은 이주여성인권센터, YMCA시간제전담열린보육지원센터, 녹색삶을위한여성들의모임, 지역사업교육협의회, 고양YWCA, 온터두레회 등 극히 일부분으로 한계가 있다(표 참조). 설사 시민단체가 직접 양육서비스를 제공하는 경우에도 재정적으로 정부에서 자유롭지 못하다는 문제점들이 존재할 수 있다.

〈표 4-27〉 시민단체의 일반시민을 위한 양육서비스 제공 현황

명칭	주요 활동
이주여성인권센터	◦ 모성보호지원가족모임, 이주여성들의 임신, 출산, 육아지원프로그램
YMCA시간제전담 열린보육지원센터	◦ 저소득층(무료) 양육 지원
녹색삶을위한여성들 의모임	◦ 저소득·한부모 맞벌이가정 어린이 방과후 공부방, 신나는 방학교실
지역사업교육협의회	◦ 학부모의식 함양 및 부모역할교육 프로그램 ◦ 자원봉사자 양성 프로그램 ◦ 어린이·청소년 프로그램, 방과 후 특기적성 프로그램
고양YWCA	◦ 가사도우미, 산모도우미, 베이비시터, 출장요리사 등의 교육
온터두레회	◦ 어린이집운영, 방과후 교실 운영 ◦ 부모교육 활동

일부 단체들은 자발적 결사체를 조직하여 구성원의 양육문제를 스스로 해결하려는 노력을 하고 있다. 이러한 역할은 시민사회 원론적인 측면에서 가장 기초적인 시민활동에 속한 것으로, 주로 지역사회에 기반하여 형성된 공동체를 중심으로 이루어지고 있다. 공동체는 아이를 기르는 부모의 자발적 참여에 의해서 성원이 충원되며, 운영 및 프로그램 내용은 회원들의 합의에 의해서 구성된다. 부모는 공동체에 일정금액을 출자함과 동시에 교육에 직접 참여하는데, 이들은 기존의 보육·교육 방식에 만족하지 않아 기존의 사교육기관 의존성을 벗어나려는 경향이 강하기 때문이다.⁸⁰⁾ 요컨대, 시민사회의 이러한 역할은 궁극적으로 아동양육 부담을 공동체를 통해 해결하려는 시도에서 비롯된다. 이와 같은 역할을 수행하고 있는 단체들로는 (사)공동육아와 공동체교육, 동대문구품앗이공동체, 아름다운마을학교, 농가 주부 모임, 대전여민회, (사)참교육을 위한 전국학부모회 등이 포함된다.

80) 단체 발간자료에 따르면 공동육아를 선택하는 이유 중 51.6%는 “나들이 등 자연친화적인 교육활동 때문에”, 27.4%는 “공동체 지향 등 공동육아이념에 동의해서”라는 것이다(공동육아와 공동체교육, 2007).

구체적인 예로 동대문구품앗이공동체는 동대문구의 한 주부가 인터넷에 육아의 어려움을 토로하면서 함께 육아를 분담할 주부를 모집하면서 시작되었다. 이 취지에 공감하는 주부 8명이 모여서 모임을 시작하였고, 점차 소집단들이 늘어 8개의 소집단이 인근 지역에 만들어졌다. 이들 8개 소집단이 모여 동대문구품앗이공동체가 형성된다. 이 과정에서 어떤 제도적 장치나 공공기관의 개입이 없었고, 순수하게 단체의 형식과 내용이 자치의 규율을 따르고 있었다. 이런 일련의 과정은 개인의 어려움이 모여서 단체의 어려움이 되고, 이 어려움을 함께 해결함으로써 그 어려움의 정도를 약화시키는 시민활동의 전형을 보여주고 있다. 이 단체는 그 후 지역의 공공부문과 연계되어 점차 활발한 활동을 하고 있다.

〈표 4-28〉 시민단체의 구성원을 위한 양육서비스 제공 현황

명칭	주요 활동
(사)공동육아와 공동체교육	◦ 협동조합형 어린이집 설립 및 운영 지원 사업, 교육사업, 연구·출판 사업, 공동육아 홈페이지 운영, 보육 정책의 발전을 위한 활동과 사업, 부설기관 [해송어린이등지공동체] 저소득층 자녀를 위한 방과후교실
동대문구품앗이 공동체	◦ 아이들의 성장과정 연구, 자생적 품앗이 팀, 공동 육아에 대한 새로운 실험과 논의, 성과를 지역에 되돌리는 일 하고 있음
이름다운마을학교	◦ 지역공동체의 교육문화적 정체성을 찾고, 교육적 필요들을 함께 공유하며 해결, 지역 주민과 교사, 학부모들이 함께 세운 학교로, 마을공동체교육문화터전의 역할, 영아반, 공동육아, 주말학교, 계절학교, 교육사랑방을 통해 아름다운 지역의 교육문화 가꾸기
농가 주부 모임	◦ 환자간병전문과정, 산모도우미+응급처치 등 농촌복지 실천 자원봉사자 양성교육 ◦ 취약농가 인력지원단 가사도우미
대전여민회	◦ 어린이와 함께 하는 프로그램, 어린이 경제교실과 벼룩장터 진행, 도시탐험대와 화폐박물관 탐험대 진행, 어린이 연극교실, 책읽기 교실, 리더십교실, '도토리 농장' 텃밭 가꾸기, 어린이 책사랑방 '도토리' 운영
(사)참교육을 위한 전국학부모회	◦ 학부모의 건강한 의식을 함양, 자녀교육의 지혜를 일깨우는 강좌, 학부모들의 자기계발을 위한 소모임 활동, 교육현실의 이해를 위한 학부모 교육 및 월례강좌, 학부모의 학교 참여 활동 지원

또 다른 예로 공동육아와공동체교육은 가난한 지역 어린이들의 보호와 교육을 위해 1978년 결성된 해송어린이걱정모임에서 시작되었다.⁸¹⁾ 이 단체는 궁극적으로 우리 사회의 모든 어린이들이 계층·지역·성(性)·장애정도에 구분 없이 누구나 바람직한 육아혜택을 받을 수 있도록 어린이 복지와 교육의 질을 향상시키고자 설립되었다. 이 단체는 시민들의 조합으로 구성되어 있어, 조합의 운영과 관련된 모든 사항을 조합원이 공유하도록 되어 있다. 주요 사업은 공동육아제도 연구, 공동육아교육프로그램 개발, 공동육아 어린이집 교사 또는 조합원 대상 교육사업 등이다. 현재 이 단체에 소속되어 있는 시설로 공동육아어린이집은 전국에 58개소가 설치되어 있으며, 이외에도 대안초등학교 1개소, 방과후프로그램 18개소, 저소득층 어린이를 위한 지역공동체학교 8개소 등이 운영되고 있다. 이들 시설을 이용하는 어린이는 약 1,700명이며, 1,460 가구의 부모들과 340명의 교사들이 활동 중이다.⁸²⁾ 이 단체 소속 어린이집의 특징 중 하나는 교육내용에 학습이 포함되지 않고, 주로 정서발달에 초점을 두고 현장학습과 같은 체험교육이 중심을 이루고 있다.

〈표 4-29〉 공동육아와공동교육(사)의 시설운영 현황

(단위: 개소수)

구분	계	서울	부산	인천	대구	대전	강원	경기	충북	충남
공동육아어린이집	58	15	3	2	4	1	3	28	1	1
대안초등학교	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-
공동육아방과후	18	6	1	1	1	1	-	7	1	-
저소득층 어린이를 위한 지역공동체학교	7	4	-	-	-	-	-	3	-	-

자료: <http://www.gongdong.or.kr/proj/main/basic.jsp?chidx=1>에서 집계.

81) 홈페이지 참조(<http://www.gongdong.or.kr/proj/main/basic.jsp?chidx=1>).

82) (사)공동육아와공동체교육, 2007 공동육아어린이집 전체신입조합원교육 자료집

2. 시민사회의 출산·양육 역할의 한계성

양육관련 시민사회의 역할에는 일반적인 민간비영리부문의 내재적 속성으로서 일정한 한계점들이 존재한다. 즉 민간 비영리부문들은 본질적으로 불충분성, 온정주의, 특수주의, 비전문주의의 내재적 특성⁸³⁾을 가지고 있어 양육서비스를 제공하는데서 완전하지 못하다. 이중 불충분성과 온정주의는 재원조달과 관련되며, 특수주의는 사업대상, 그리고 비전문성은 조직과 관련된 것이다. 여기에서는 양육에 참여하는 시민사회단체들이 역할 수행에 있어서 직면하고 있는 한계성을 구체적으로 진단하기로 한다.

가. 양육관련 시민사회의 양적 부족

시민사회의 전체 규모는 비영리민간단체로 등록되어 있는 단체의 수로 파악될 수 있는데, 2007년 5월 현재 6,738개(중앙행정기관 740, 시·도 5,998)이다.⁸⁴⁾ 앞서 분석한 양육관련 시민단체 등이 약 30개인 것을 감안하면, 그만큼 이 영역에서 시민사회의 활동이 활발하지 못함을 짐작할 수 있다. 한편, 비영리민간단체지원법(제4조)에 의해 주무장관 또는 시·도지사로부터 비영리 민간단체 등록증을 교부받은 단체들이 공익활동지원사업에 지원할 수 있는데, 총 사업비의 경우 정부의 전액지원이 아닌 보조금 형식의 일부지원을 하고 있으며 그 비율은 사업 선정에 암묵적으로 중요한 영향을 미치고 있다. 그러나 비영리민간단체 공익활동지원사업 유형에 출산이나 양육과 관련한 사항들이 특별히 명시 되지 않아, 시민사회의 입장에서 신청절차가 까다로워 아동양육과 관련한 사업 신청에 소극적일 수밖에 없다(시민단체는 선정 가능성이 높은 사업을 신청할 가능성이 높다.

83) 셀러먼(Salamon)은 이를 '자원부문 실패이론'으로 명명하였다.

84) 2000년 발효된 비영리민간단체지원법에 의해 관련 정부부처나 지방정부에 등록되어 있어야 한다.

〈표 4-30〉 비영리민간단체 공익활동지원사업 유형

지원사업 유형	예 시
사회통합과 평화	공동체 의식함양, 갈등해소, 평화운동 등
문화시민사회 구축	친절·질서·청결운동, 생활개혁, 선진문화의식, 투명사회구축 등
자원봉사	자원봉사자 교육·관리, 자원봉사프로그램운영
안전문화·재난재난 극복	재해·재난예방활동, 안전문화 교육·훈련·홍보, 재난구조 등
소외계층 인권 신장	장애인·노인·불우 청소년 등의 인권신장 및 지원 등
자원절약·환경보전	음식물 쓰레기 줄이기, 숨은 자원모으기, 자연사랑운동 등
국제교류협력	국제교류협력, 해외 의료·구호활동 등
NGO활동기반 확대	민·관 파트너십 조성, 주민자치 참여 등

출처: 2007 비영리민간단체 공익활동지원사업 시행공고, 행정자치부공고 제 2007-10호.

또한 등록단체의 수가 사업선정 수와 사업 예산에도 영향을 미치는 것을 감안한다면 아동양육 영역에 정부의 사업규모와 예산의 증대에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 이는 시민사회가 아동양육과 관련한 활동이 위축될 수밖에 없는 구조적인 원인이 되고 있다.

2007년도 비영리민간단체 지원사업 현황을 보면 출산·양육과 관련한 사업들이 일부 접수되어 있음을 볼 수 있다(표 4-31). 그러나 이들 접수된 사업들은 대체적으로 출산·양육과 직접적으로 관련된 사업이기보다 저소득층이나 이민자가족 등 취약계층의 결혼과 가족(가정)을 지원하기 위한 잔여적인 차원의 사업에 집중되어 있다.

〈표 4-31〉 2007년도 비영리민간단체 공익활동지원사업 접수 현황

단체명	사업명
바르게살기운동중앙협의회	저출산 고령사회 극복을 위한 가정사랑 시민사회운동
좋은사람청소년운동본부	다문화 가족과 함께 만드는 행복쌓기
(사)한국가족문화원	“다르지만 하나인 결혼 이민자 가족”을 위한 영상아카데미
(사)한국여성불교연합회 중앙본부	건강가정을 위한 전문상담원 교육
아가야	난임(불임)부부 지원 사업
(사)한국민족예술인총연합회	다문화가정과 차상위계층 자녀를 위한 미술치료프로그램
(사)수수밭떡아이사랑모임	주부인력개발을 위한 ‘어린이 건강관리 주부교사’ 양성 및 파견사업
나섬공동체	결혼이민자 및 다문화가정을 위한 사회통합프로그램 ‘함께 사는 우리 아름다운 세상’
새마을운동중앙회	농어촌 결혼 이민자 주부의 한국적응프로그램 I Love Korea
(사)대한주부클럽연합회	대중매체내 가족구성원의 역할 모니터링을 통한 평등한 가족문화 조성사업,TV 매체를 중심으로
한국여성상담센터	평등한 가정, 평화로운 사회 구축을 위한 인식 개선 사업
(사)한국장애인부모회	가족지원제도 도입을 위한 장애인부모 및 전문가 해외연수 프로그램
(사)새마을문고중앙회	방과 후 아동, ‘독서문화사랑방’에서 만나요
안산, 안양, 전주, 거창, 홍성 YMCA	어린이, 청소년 마을 자치회(마을 입양 프로젝트를 통한 마을만들기 운동)
(사)가정을건강하게하는시민의모임	다문화가정의 건강한 가정생활 영위를 위한 교육 및 가족 캠프
한민족복지재단	다문화가족의 갈등문제예방과 정착지원을 통한 가족기능강화
한국녹색문화재단	사회통합을 위한 청소년가족관계성증진사업
세이브더칠드런	인권친화적 가정문화 만들기 대국민 캠페인
한국이주여성인권센터	여성결혼이민자 한국사회 통합을 위한 백서 발간제작 사업
(사)양평군자연보호협의회, 춘천환경운동연합,한강지 키기문화공동체	국제결혼가정 가족 대상 다문화다인종 인류평화 네트워크‘2007 아름다운 공동체 문화캠프’

출처: 행정자치부, 2007년도 비영리민간단체 지원 사업 접수 현황 자료.

나. 시민사회단체의 재정 불안정과 활동상 한계성

시민사회단체의 재정은 회비, 찬조금, 사업수익금, 기본재산수익금, 정부 기관보조금, 외국재단으로부터의 사업지원금, 기타 수익금 등에 의존하고 있다. 이 중 정부로부터 직접 지원을 받는 경우는 일부단체에 한하고 있으며, 대부분 회비와 찬조금 등으로 운영하고 있는 실정이다. 회비는 다시

입회비, 연회비, 월회비, 평생회비, 특별회비 등으로 구분된다. 찬조금은 대부분 단체의 임원이나 이사진이 단체운영의 필요에 따라 혹은 자의에 의하여 부정기적으로 각출하고 있으나 간혹 이외의 뜻을 같이하는 개인이나 기업체의 찬조금도 포함된다. 정부로부터 보조금을 받은 단체는 일부에 지나지 않는다. 이들 단체 중 국고보조금만으로 운영하는 단체는 극히 소수에 불과하며, 나머지 국고 보조금을 받은 단체들의 경우에는 지원금의 규모가 미약한 실정으로 활발한 사업 활동을 전개할 수 없는 실정이다. 즉 국가는 민간부문에 대한 재정적, 전문성 향상에 대한 지원에서 상당히 부족한 수준에 머물러 있다. 결국 시민사회단체들은 재원 조달 구조는 자발적이고 자선적인 기부에 대한 의존성이 크며, 그로 인하여 근본적으로 재정 상태는 불충분하고 불안정할 수밖에 없다. 이와 같은 재정적 불안정으로 인하여 시민사회단체들은 고유한 활동을 수행하는 과정에서 많은 제약을 받게 된다.

첫째, 시민사회는 재정 부족으로 인하여 정부와 수평적 관계를 유지할 수 없으며, 그로 인하여 시민사회는 그 장점인 창의성, 비관료성, 융통성 등을 충분히 발휘할 수 없게 된다. 1960년대~1980년대에 정부의 재정적 지원은 관변단체에 집중되었던 경향을 보였다. 즉, 정부의 뜻에 동조하는 기존의 특정 단체에 지원하거나 새로운 단체를 설립하여 지원하였다. 또한, 정부가 필요로 하는 사업에만 재원을 지원하며, 이러한 사업은 대부분 정부의 의사결정에 따라 단체가 수행하였다. 그러나 1990년대에 들어서 정부의 재정지원이 관변단체 위주에서 공모사업 지원으로 변경되었다. 그러나 이는 사업비에 한정된 것으로 시민사회단체 대부분의 재정 상태는 여전히 취약하다. 시민사회단체는 열악한 재정 상황을 극복하기 위해 정부의 재정 지원에 의존할 수밖에 없으나, 현실적으로 정부의 재정 지원은 시민사회의 자율성을 담보하지 않는 방식으로 이루어지고 있다(이진원, 2004). 예를 들어, 정부가 공개경쟁 방식으로 사업을 공모하여 독립적인

기관(공익사업선정위원회)에서 심사한다고 하지만 우선 정부가 사업 분야를 지정하고 각종 시민사회단체들이 지원하는 방식이기 때문에 정부 전체적인 사업은 없고 정권의 정당성 제고를 위한 정치적 고려가 개입되어 있다. 이것은 시민사회단체 본래의 목적을 달성하기 보다는 정부가 계획하고 있는 목적을 달성하는데 사업이 집중됨으로써 시민사회의 목적을 변질시키게 된다. 시민사회에 대한 지원이 정부부처의 용역사업적인 성격을 띠어 시민사회의 자발성과 창의성을 왜곡할 여지가 있다(이진원, 2004: 62~3). 정부가 보조금을 지원하는 경우 지나치게 간섭함으로써 시민사회단체의 장점으로서 운영의 자율성을 살릴 수 없다는 문제점이 발생한다.

둘째, 시민사회단체는 재정 부족으로 인하여 전문성을 갖춘 사람들의 자발적 참여를 유도할 수 없으며, 우수한 상근 전문인력을 확보하는 것이 곤란하게 된다. 그로 인하여 자원봉사에 주로 의존하게 되어 시민사회단체의 전문성과 업무수행능력이 낮아질 수밖에 없다. 이는 결국 양육관련 주창적인 역할이나 양육서비스 개발 및 제공 등의 활동에 있어서 중요한계성으로 작용하게 되며, 자칫 종교적 설교나 도덕적 예시와 같은 비전문적 활동으로 변질될 우려가 있다.

셋째, 시민사회단체의 온정주의적 채용조달 방식으로 인하여, 활동이나 사업에 채용제공자들의 요구나 가치가 우선적으로 반영될 수밖에 없다는 한계성이 존재한다. 그로 인하여 시민사회단체들의 활동이나 사업의 내용이나 대상들이 본래 취지와 다르게 변질될 수 있다.

넷째, 재정 상태가 열악한 시민사회단체들의 활동은 경기 불황 등 경제사회적인 변동에 의해 좌우되어 그만큼 사업의 지속성이 약하다.

다섯째, 시민사회 영역은 정부가 주도하는 사업의 일부로서 포함될 뿐, 정부, 시민사회 및 민간부문간의 협력이 없고 각자의 주체가 별도로 사업을 수행하고 있다. 그나마 정부의 부족한 재원은 시민사회의 무분별한 증대로 인하여 적정 시민사회에 대한 지원이 효율적으로 이루어질 수 없는

한계가 있다. 정부의 재원이 부족한 상황에서 재원확보를 위한 시민사회 단체간 경쟁이 과열되기도 하고, 이기주의가 발생하기도 하는 등 상호협력력이 저해되는 경우가 발생하고 있다.

다. 시민사회단체 조직의 구조적 한계

많은 민간단체는 주요 기능이 주로 교양교육 또는 정보제공에 치중되어 있으며, 이로 인하여 강연, 강좌, 좌담회 형식이 많아 활성화가 되지 않고 있다. 이는 프로그램의 부재 및 관련 서비스 전달기능의 미흡 때문으로 이 경우 민간단체는 짧은 기간 후에 소멸되는 경우가 많다. 따라서 중점 사업으로서 홍보·교육, 상담 등의 중점사업을 실시하며 관심사에 대한 정보를 제공할 수 있도록 출판사업의 활성화가 필요하다. 이를 위해서는 필요한 재원확보와 함께 전문적인 지도자나 실무자의 확보가 중요하다.

조직이 소규모인 경우 재정을 포함한 운영 전반에 있어서 많은 문제점이 발생한다. 특히, 전국적인 조직을 갖추지 못한 경우, 각 지역에 필요한 프로그램의 운영 또는 서비스 등의 전달이 불가능하게 된다. 즉 공급하는 서비스의 지역간 불균형이 발생하게 되며, 결과적으로 정부의 지역이나 인구집단에 따른 자원배분의 불공평을 조정할 수 없다(조준, 2005). 역으로 민간 비영리부문의 장점이라고 할 수 있는 특수주의가 보편적 서비스를 제공하는데 있어 오히려 장애로 작용할 수 있다. 즉, 특정 인구집단이나 특정 지역만을 활동 대상으로 설정하는 경우 다른 인구집단이나 다른 지역은 그 수혜에서 배제되어 결과적으로 계층간 또는 지역간 불평등성을 조장하기도 한다.

대규모의 조직에 있어서도 대부분 중앙 또는 지방의 대도시를 중심으로 발달되어 있어, 지방 민간단체의 경우 재정을 중앙 등에서 지원 받아야 하는 실정이다. 지방정부의 경우 재정부족으로 인하여 지역 민간단체에 대한 예산을 충분히 지원할 수 없다. 전문 인력 부족으로 인하여 지역이

나 개별 가구의 특수성에 적합한 프로그램의 개발 및 운영이 되고 있지 않고, 다만 중앙 프로그램을 획일적으로 적용하고 있을 뿐이다. 프로그램의 대상이 포괄적이지 못한 것도 문제점으로 지적할 수 있다. 예를 들어, 남성이나 기업 등을 대상으로 한 프로그램이 미흡하다. 관련 서비스나 지침이 표준화되어 있지 못하며 서비스 전달체계가 비효율적으로 되어 있는 것도 문제점으로 지적될 수 있다.

많은 민간단체에서는 소수 지도층이 좌지우지하는 비민주적인 방식으로 운영을 하고 있어 단체의 활성화에 큰 장애요인이 되고 있다. 단체의 구성원은 증상류층 또는 전문직장인만 참가하여 활동이 일부 내용에 편재되어 있다. 장기운영체제도 문제이다. 대부분 전문가들이 절대적으로 부족한 데다가 이들이 다른 업무를 겸하고 있어 큰 효과를 거두지 못하고 있다.

민간단체 활동을 활성화하기 위해서 그리고 재정 부족 및 전문 인력 부족 등의 문제의 해결을 위해서는 정부 부처 간, 정부와 민간단체 간, 민간단체 간, 민간단체와 시민사회간의 협력이 중요하다. 그러나 일정 분야에 대한 관련 정부부처가 분산·중복되어 있어 정부와 시민사회 간의 효율적인 협력체계가 구축되고 있지 못하고 있다. 예를 들어 양육 지원과 관련한 중앙 부처들이 보건복지부, 여성가족부, 교육인적자원부, 노동부, 행정자치부 등에 분산되어 있으며, 이러한 이유로 정부와 시민사회 사이 및 시민사회 간 유기적인 협조체계가 구축되지 못하고 있다.

시민사회 간 유기적인 연계체계가 미약하여 시너지 효과의 극대화가 어렵다는 문제점도 있다. 시민사회 간 공조체계가 확립되어 있지 못하고 있을 뿐만 아니라 관할 행정기관과의 유기적인 협조체제도 원만히 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 시민사회 간 협력 부재는 정부 재원이 부족한 상황에서 자원 확보를 위한 시민사회 간 과다경쟁 및 이기주의 등이 발생하게 된다.

그리고 공공부문과 민간 부문간 역할과 기능의 정립이 미흡하여 중복

등 비효율성이 존재하고 있다. 정부와 시민사회 간 협조를 위하여 규정한 법령이 없으며, 이외의 관련된 규칙이나 가이드라인이 부재한 실정이다. 시민사회의 활동에 있어서 가장 중요한 제약 요인으로는 시민사회의 역할의 중요성에 대한 정치적, 사회적 인식이 부족하다는 것이다. 그 이유로는 자료가 충분히 배포되지 못하여 사회적 및 정치적 지도자의 지식 및 이해가 부족하며 대국민에 대한 홍보가 부족하기 때문이다.

3. 시민사회 역할 진단의 시사점

시민사회는 국가와 시장의 실패를 보완할 자원동원 출처로서 아동양육 주체를 가족-시장-국가의 3자 구도에서 4자 구도로의 다원화에 기여하면서, 오늘날 전통적 복지국가와 신자유주의의 대립 상태를 벗어나기 위하여 경제적 효율과 사회적 형평을 동시에 도모하는 역할을 할 것으로 기대된다. 양육에 대한 시민사회의 역할은 두 유형으로 나타난다. 아동양육 관련 환경개선 역할과 양육서비스 제공 역할이다. 그러나 이러한 시민사회의 역할은 여러 측면에서 한계성이 드러난다. 양육에 대한 시민사회의 한계성들이 본 연구에 시사하는 바는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 양육과 관련하여 활동하고 있는 시민사회의 양적 부족을 지적할 수 있다. 이는 국가의 사업규모와 예산 증대에 부정적인 영향을 미치는 등 양육과 관련한 시민사회의 활동이 구조적으로 위축될 수밖에 없다. 이러한 한계성으로 인하여 출산·양육과 관련한 시민사회의 활동들이 저소득층이나 이민자가족 등 취약계층의 결혼과 가족(가정)을 지원하기 위한 잔여적인 성격에 집중되기도 한다.

둘째, 시민사회단체의 재정상태가 불안정하여 활동상 제약점이 되고 있다는 것이다. 시민사회는 재정 부족으로 인하여 정부와 수평적 관계를 유지할 수 없으며, 그로 인하여 시민사회는 그 장점인 창의성, 비관료성, 융통성, 전문성 등을 충분히 발휘할 수 없게 된다.

셋째, 시민사회단체의 온정주의적 재원조달 방식으로 인하여, 활동이나 사업에 재원제공자들의 요구나 가치가 우선적으로 반영될 수밖에 없다.

넷째, 재정 상태가 열악한 시민사회단체들의 활동은 경기 불황 등 경제 사회적인 변동에 의해 좌우되어 그만큼 사업의 지속성이 약하다.

다섯째, 정부로부터 재원 확보를 위해 시민사회단체간 경쟁이 과열되는 등 상호협력이 저해되고 있다. 그로 인하여 시민사회 간 유기적인 연계 체계가 미약하여 시너지 효과의 극대화가 어렵다.

여섯째, 전국적인 조직을 갖추지 못하여 특정 인구집단이나 특정 지역만을 고려하므로, 결과적으로 계층간 또는 지역간 불평등성을 조장하기도 한다.

끝으로 시민사회의 활동에 있어서 가장 중요한 제약 요인으로 시민사회의 역할의 중요성에 대한 정치적, 사회적 인식이 부족하다. 요컨대, 시민사회를 구성하는 민간 비영리부문들은 본질적으로 불충분성, 온정주의, 특수주의, 비전문주의의 내재적 특성을 가지고 있어 양육서비스를 제공하는 데서 완전하지 못하며, 그로 인하여 양육의 다른 역할주체들과 수평적인 관계에서 견제와 협조의 기능을 충분히 수행할 수 없다는 것이다. 이러한 한계성들은 본 연구에서 주체간 역할분담에서 고려되어야 하며, 더 나아가서 주체간 역할관계를 통해 수정·보완될 수 있도록 발전방향도 함께 모색하여야 할 것이다.

제 5 장 출산·양육 분담체계 구축방안

제1절 기본원칙

이 장에서는 앞서 논의한 가족, 국가, 시장, 시민사회 등 양육 주체간 역할분담의 필요성과 방향성을 제시하고, 이어서 주체간 양육 역할분담 방안을 제안하고자 한다. 이를 위해 몇 가지 기본원칙을 전제할 필요가 있다.

첫째, 양육에 투입될 수 있는 자원은 무한정으로 주어지지 않으며, 이에 따라 그 배분을 둘러싸고 주체간에 의도하지 않은 경쟁이 발생할 가능성이 있다. 물론, 자원의 배분은 국가의 주요 역할 중 하나가 될 수 있으나, 주체간 양육의 적정 분담 과정에서 자연적(또는 자율적)으로 배분되는 것으로 간주할 수 있을 것이다. 따라서 여기에서는 반드시 필요한 경우를 제외하고는 양육관련 자원의 주체간 이동에 대한 논의를 생략하도록 한다.

둘째, 양육에 관한 통합적 역할체계를 구축한다. 일반적으로 체계는 구성요소간 유기적 연계가 핵심이다. 특정 주체의 역할을 다른 주체에게 전가하는 것이 아니라 양육을 둘러싼 환경적 요소를 하나의 통합적 사회체계로 구성한다.

셋째, 현 단계는 양육 역할분담체계를 구축하는 초기 단계라고 할 수 있다. 그동안 국가는 일부계층을 중심으로 지원체계를 구축하였거나, 상대적으로 대부분의 역할을 가족에게 또는 여성에게 전가한 것이 현 실정이다. 현재의 지구적 사회변동 환경을 고려하면 국가가 역할을 전담하는 것은 불가능한 실정이며, 더 이상 가족이나 여성에게만 의존하는 것도 불가능하다. 현 시점은 총체적인 환경을 진단하고 장기적 양육 지원체계를 구축해야하는 초기 단계이므로, 출발부터 각 주체를 연계시키는 통합적 지

원체계를 구축하는 것이 무엇보다 중요하다.

넷째, 통합 모형이라 해도 중심적 역할은 국가가 담당한다. 시장이나, 가족, 그리고 시민사회와 같은 다른 주체는 통합 지원체계에서 국가 역할을 일정부분만 분담하는 기능을 부여한다. 이와 같은 분담은 국가의 역할을 다른 주체에 전가시키는 것이 아니라, 각자의 고유 영역을 보존함과 동시에 활성화시켜 사회 전체가 양육을 위한 지원체계의 중심축이 되도록 구성하여, 양육 지원체계를 다층적으로 구축한다. 다층적인 체계를 구축한다면 한 축의 기능이 일시적으로 약화된다고 해도 나머지 축이 지원체계를 유지할 수 있기 때문에 양육 지원체계는 항구적 체계로 지속될 수 있다.

다섯째, 양육 지원의 통합체계는 보편적 체계로 구축한다. 계층, 성, 인종, 종교 등과 같은 다양한 사회집단의 욕구를 가능한 한 종합적으로 수용하고, 집단 간 차별이나 위계가 존재하지 않는 체계로 구축한다.

끝으로, 자원의 효율적 분담체계를 구축한다. 국가, 시장, 시민사회, 가족이라는 각 주체의 자원과 역할은 고유의 기능을 유지하고 보존하여 자원배치의 효율성을 극대화한 양육 지원체계를 구축한다. 국가는 공공성을 최대한 유지하고, 시장은 다양한 욕구를 충족시키며, 시민사회는 자율성을 보장하고, 가족은 양육의 정서적 지원을 보장해준다.

제2절 출산·양육 주체간 역할분담의 필요성과 방향성

지금까지 국가, 시장, 가족 그리고 시민사회의 각 주체별로 양육에 있어서 역할 현황과 문제점을 진단하였다. 그러나 양육을 둘러싼 각 주체의 역할은 완전히 분리되어 독자적으로 수행되기보다 다른 주체들의 역할과 유기적인 관계를 가진다. 가족-국가-시장-시민사회는 상호 협조하여 양육의 문제를 해결하는 경우가 있는가 하면, 상반된 입장에서 견제하거나 배척하는 입장에 있는 경우도 발생할 수 있다. 이러한 관계는 양육을 분담

하는 과정에서 각 주체의 이해관계가 반영되기 때문이다. 따라서 가족-국가-시장-시민사회의 각 주체가 수행하여야 할 양육에 대한 역할은 상호관계의 합리성과 책임성을 기반으로 적정하게 분담되어야 하며, 이 경우에 주체간 역할분담의 시너지효과가 발생할 것이다. 그렇다면 주체간에 양육을 어떻게 분담하여야 할 것인가. 이러한 문제에 대해 우선적으로 각 주체의 분담 방향을 정립하며, 이어서 구체적인 분담 방법을 제시하고자 한다.

어떠한 이론이나 사례를 논의하더라도 양육의 일차적인 책임이 가족에 있다는 것은 쉽게 변화할 수 없다. 실제 양육의 본질적인 기능은 가족 스스로가 해결하고 있으며, 국가-시장-시민사회는 그러한 가족의 기능을 대리하거나 보완해주는 역할을 수행하고 있다. 따라서 양육에 대한 주체간 역할분담에 관한 논의는 가족의 책임을 다른 주체들이 어느 정도 그리고 어떻게 분담하여야 하는가 하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 이는 가족의 양육에 대한 기능 중 어떤 내용을 어느 정도로 다른 주체들에게 분담시켜야 하는가하는 질문과 동일한 의미를 가진다.

우선 가족의 양육 기능 중 국가-시장-시민사회에 의한 대리수행이나 보완이 필요한 기능은 다음과 같이 정리할 수 있다.

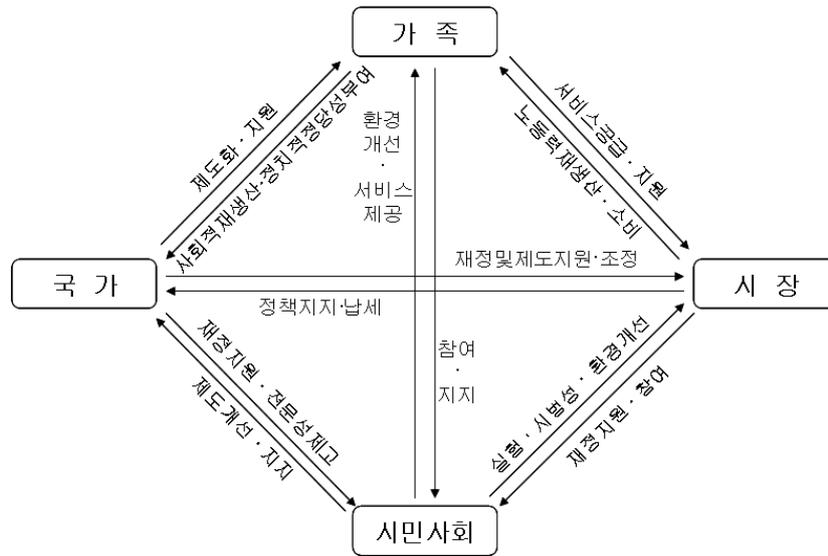
첫째, 가족의 양육에 대한 경제적 부양 능력에 관한 것이다. 신자유주의적 노동시장 재편에 따른 고용 불안정으로 소득이 불안정해지는 반면, 양육서비스의 가격은 임금보다 빠른 속도로 증가하여 양육에 대한 가족의 경제적 부담이 증가하고 있다. 일인생계부양자가족은 소득원의 수에 따른 한계가 있다. 그리고 이인생계부양자가족의 경우에는 대체적으로 여성(부인)의 임금수준(현실적으로 여성근로자는 단기직과 저임금의 속성을 가지고 있다)은 열악함에도 불구하고 보다 많은 양육서비스를 구매할 필요성이 발생한다. 결국 어떠한 유형의 가족들이라도 양육서비스에 대한 구매력은 상대적으로 낮아질 수 밖에 없다. 계층간 구매력 차이로 인하여 양육의 경제적 부담은 저소득층일수록 크며, 특히 한부모가족 등 다양한 가

족들은 지원적 서비스나 대리적 서비스의 필요성이 증가하여 그 부담이 상대적으로 더 클 수밖에 없다. 저소득층 여성이나 한부모가족은 생계유지를 위해 저임금 노동을 감수하여야 하나, 그로 인하여 양육서비스를 더 많이 구매하여야하므로 보다 많은 수입을 위해 노동 강도를 더 높여야 하는 악순환이 발생한다. 결과적으로 양육에 있어서도 양극화 현상이 뚜렷해지며, 이는 가족의 삶의 질뿐만 아니라 아동의 질적 수준에도 부정적인 영향을 미치게 된다. 이러한 관점에서 가족의 양육에 대한 경제적 부양 능력은 다른 주체들에 의해 보완(분담)될 필요가 있다.

둘째, 가족이 직장일과 가정일을 동시에 수행하여야 하는 기능에 관한 것이다. 현대사회에서는 핵가족이 보편화되어 있는 가운데, 여성의 노동시장 참여 증가로 맞벌이부부(이인생계부양자가족)가 증가하고 있다. 게다가, 이혼가정, 미혼모가정 등 다양한가족이 증가하는 등 가족 분화가 급속하게 전개되고 있다. 그러나 평생고용의 개념이 사라지면서 노동시장의 심화된 경쟁구도 하에서 살아남기 위해 노동시간이 길어지는 등 노동강도가 높아지고 있다. 결과적으로 가족(특히 여성)의 일-가정 양립이 곤란해지면서 가족 내 돌봄노동의 공백은 더욱 커지고 있다. 이러한 상황에서 가족의 일-가정 양립은 다른 주체들에 의해 보완될 필요성이 증가하고 있다.

셋째, 가족이 (특히 주간에) 자녀를 돌보는 기능에 관한 것이다. 과거에 자녀들은 주로 모에 의해 (특히 낮 동안) 돌보아졌다. 그러나 여성의 노동시장 참여 증가로 인해 모가 자녀를 (주간에) 직접 돌보는 것이 어렵게 되었다. 모가 취업을 하지 않은 경우에도 자녀의 건전한 성장발달을 위하여 양질의 서비스 이용에 대한 욕구가 높다. 그럼에도 불구하고, 보육서비스의 낮은 질적 수준과 접근성 제약 및 비용부담으로 인하여 가족의 이용권이 제한되고 있다. 이러한 상황에서 가족의 보육기능은 다른 주체에 의해 보완 혹은 대체될 필요가 있다. 양육을 둘러싼 주체간 역할관계는 [그림 5-1]과 같이 도식화 할 수 있다.

[그림 5-1] 가족-국가-시장-시민사회 주체간 양육 역할 관계



우선 역할체계에서 국가는 가장 핵심적인 위치에 놓여야 한다. 양육 영역에서 국가의 역할을 정립하기 위해서는 한국사회의 현재모습을 Esping-Andersen의 세 복지국가레짐분류에 투영해볼 필요가 있다.⁸⁵⁾ 현재 한국사회에서 가족의 양육에 대한 국가의 개입 수준은 자유주의 복지국가의 이념을 가진 것으로 볼 수 있다. 즉, 한국사회에서는 사회적 권리나 시민적 권리가 시장관계를 통해서 형성되며, 기본적인 복지제공은 주로 자산조사를 기반하여 제공되며 보편적 이전이나 사회보험은 미약하게 발달되어 있다. 자유주의적 노동윤리를 강조하여 여성취업활동을 소극적으로 지원하되, 여성의 가정 내 책임은 개별적으로 해결하도록 방치하고 있다.

85) 앞서 언급한 바와 같이, Esping-Andersen은 개인의 복지가 시장에 의존하지 않고도 이루어질 수 있는 탈상품화의 정도와 사회적 계층화현상, 국가-시장-가족의 관계 세 가지 기준으로 복지국가를 사회민주주의 복지국가, “조합주의적” 보수주의 복지국가, 자유주의 복지국가의 유형화를 시도하였다.

따라서 대부분 여성들은 시장화된 서비스 구매를 통해 가정 내 책임을 해결하게 된다. 그러나 핵가족화, 여성의 노동시장 참여 증가, 고용 및 소득 불안정, 가계 지출 증가 및 구매력 저하 등으로 가족 스스로가 자녀를 양육할 수 없는 요인들이 급격히 증가하였다. 노동시장을 통해 양육서비스를 구매하는 대안적 방법도 접근성이나 이용가능성에서 제한되어 있다. 결과적으로 상품화 효과는 최소화되어 모성권과 노동권이 경합하면서 여성고용율은 비교적 낮은 수준을 유지하고 있다.

따라서 국가가 사회적으로 보호해주지 않으면 많은 가족들은 사회적 재생산기능으로서 양육이 곤란해지며, 이는 결혼 및 출산을 연기 또는 축소하거나 노동권을 포기하여야 하는 선택을 강요하게 될 것이다. 전자의 선택은 우리사회에서 초저출산현상과도 연계되는 것이며, 후자의 선택은 본격적인 저출산고령사회에서 노동력 부족에 대응한 여성잠재인력의 활용을 저해할 것이다. 이러한 관점에서 국가가 양육에 대한 가족의 기능을 보호하거나 제대로 대행하지 못할 경우에 정치적 지배체제의 정당성을 상실할 것이다. 이는 국가가 가족의 양육 기능들을 지지하는 핵심적인 역할을 하여야 하는 당위성을 제시하며, 이러한 역할을 통해 국가는 노동력의 사회적 재생산을 보장하고 동시에 가족의 사회화기능을 유지시켜 사회통합의 기초를 다질 수 있을 것이다.

이러한 국가의 역할은 사회민주주의 복지국가 이념을 지향할 때 가능하다. 복지제공자로서의 국가의 역할이 강조되어야, 수혜적 평등이 보장되고, 사회적 서비스가 발달하여 가족의 욕구에 부응하며, 보편적 사회권을 통한 탈상품화 효과로 모성권과 노동권의 양립이 가능해지고 여성고용율이 높아질 것이다. 이와 같은 사회민주주의적 국가의 역할을 강화하기 위해서는 형식적으로 복지다원주의적 접근을 도입할 필요가 있다. 주된 이유는 국가 홀로 가족의 양육과 관련한 모든 기능과 역할을 수행하는 경우 그 효율성 측면에서 많은 문제점들이 발생하기 때문이다.⁸⁶⁾ 즉, 국가가

집권화 및 관료화되고 권위주의적 성격이 강하여 서비스의 질과 비용의 측면에서 볼 때 다른 주체들에 비해 효과성이 상대적으로 낮고, 특히 다양한 사회적 욕구에 대하여 신속하게 대응하기 어렵기 때문이다. 따라서 양육영역에서 국가와 다른 주체들간의 협력과 분담이 절실히 요구된다. 그러나 양육영역에서 복지다원주의의 관점은 선택적으로 수용되어야 할 것이다. 요컨대 복지다원주의적 형식은 그 동안 양육 영역에서 소홀히 다루어져 왔던 비국가부문(시장, 시민사회 등)의 적극적인 참여를 촉구하고 효율성을 제고시키기 위한 것이며, 이들의 참여를 구실로 국가의 역할 축소나 이전 또는 잔여적 역할을 정당화해서는 안 된다.

주체들간 분담체계 하에서 국가는 제도나 정책을 통해 양육 서비스의 공급을 확립하고 통제하고 배분하는 위치에 있으며, 민간주체들은 국가가 양육관련 제도나 정책을 형성하고 집행하는 과정에 참여하게 된다. 여기서 주체들간 양육 역할분담은 국가에 의해 인위적이고 강제적으로 형성되고 통제되는 것이 아니라, 상호신뢰에 바탕을 둔 호혜성의 원리에 기초하여 자율적이고 자발적으로 구축되어야 한다. 그 경우 국가의 장점인 재정적 능력 및 전문성과 민간주체의 장점인 창의성·비관료성·융통성·소수의견 반영성 등이 상호보완 됨으로써 역할분담의 시너지효과가 발생할 수 있다. 구체적으로 국가가 민간주체들의 장점을 극대화하기 위해서는 재정적 지원을 확대하고, 교육·연구 지원 등을 통해 전문성을 제고시켜야 한다. 한편, 국가는 지역이나 인구집단에 따른 자원배분의 불공평을 조정하는 역할을 수행하여야 하는데, 이 과정에서 민간주체들의 서비스기능과 관련되지 않은 사항에 대한 간섭을 피하고, 가족의 자율성과 연대성을 보

86) 복지국가위기론 이후 서구 유럽과 북미에서는 국가가 복지부분을 선도했던 복지국가시대에서 복지분야에 대한 민간의 역할분담을 요구하는 신보수주의로 변화하였다. 신자유주의자들에 따르면, 복지국가는 미시적 수준에서 개인의 경제활동에 대한 동기를 떨어뜨려 복지 의존성을 높이고, 거시적 수준에서 사회 내 하위계층의 형성을 초래하여 경제성장에 저해가 된다는 것이다. 그리하여 이들은 사회복지에 대한 국가의 책임과 역할이 시장, 가족, 지역사회, 자원조직 등 다른 다양한 공급주체들에 의하여 대체되어야 한다고 주장한다(조준, 2005).

장하는 제도적 장치를 마련하여야 한다.

가족-시장 관계는 상호 의존성이 매우 강하며, 이는 시장이 다른 주체들과 함께 가족의 양육 기능을 분담하여야 하는 필요성과 당위성을 동시에 제시해 준다. 우선 시장은 가족성원을 근로자로 고용하여 가족임금을 제공할 뿐만 아니라 가족이 필요로 하는 양육서비스를 생산·공급하는 주체로서 활동한다. 이 때문에 가족의 양육 기능이 상당정도 시장에 의존하게 된다. 예를 들어, 신자유주의적 노동시장 재편에 따른 고용불안정(비정규직, 실업)에 의한 노동시간의 감소는 양육의 경제적 부양 능력에 위협이 되는 한편, 노동시장에서 살아남기 위한 심화된 경쟁으로 인한 노동강도 증가(노동시간 증가)는 생계유지를 위한 여성의 노동시장 참여 증가와 함께 가족 내 돌봄노동의 공백을 키우는 작용을 하고 있다. 고용불안정에 따른 소득 불확실성 증가와 물가 상승도 양육서비스에 대한 가족의 구매력을 상대적으로 약화시켜, 경제적 부양에 부담으로 작용하고 있다. 이와 같이 시장은 가족의 양육 기능에 보다 직접적으로 영향을 미치고 있는 반면, 가족은 시장에 대해 상당정도 의존적이고 수동적일 수밖에 없다. 이러한 상황에서 가족의 양육 기능에 대한 시장의 적극적인 개입(역할분담)이 절실히 요구되고 있는 것이다. 한편, 가족은 시장이 필요로 하는 노동력 재생산을 위한 기본단위가 되는 동시에 시장에서 생산·공급하는 것을 소비하는 주체이기도 하다. 따라서 가족의 기능이 제대로 수행되지 못할 경우, 그 영향은 시장에게도 부정적으로 미칠 것이다. 이러한 역학구조는 시장에 의한 양육 역할분담의 당위성을 제기해 준다.

시장이 분담하여야 할 역할은 근로자로서 가족성원의 양육 기능을 보호하고 지원하는 것이다. 시장은 고용자의 입장에서 가족성원의 일-가정 양립을 제고시키며, 서비스공급자의 입장에서 가족의 욕구에 부합하도록 양육서비스를 생산·공급하는 것이다. 즉, 시장은 가족으로 하여금 스스로 노동력을 재생산할 수 있도록 여건을 조성할 수 있어야 한다. 자본주의경제

체계 하에서 시장은 창의성·비관료성·융통성 등의 장점을 가지고 있다. 동시에 시장은 가족과 가장 가까운 거리에 있으면서 상호의존성이 강하기 때문에 집권성, 관료성, 권위주의, 비융통성 등의 특성을 갖는 국가보다 훨씬 유리한 위치에 있다. 즉, 시장은 시장원리에 입각하여 국가의 단점을 보완하고 동시에 시장의 장점을 극대화하는 역할을 수행할 수 있다. 이는 국가의 복지비용을 절감시키는 동시에 수혜자들의 효용을 극대화하는 장점을 가진다.

이러한 시장의 역할 강화가 국가역할의 축소를 의미하지 않는다. 양육 서비스를 시장에게만 의존하는 경우, 시장이 욕구에 대응하는 것이 아니라 지불능력에 기초한 수요에 대응하기 때문에 계층간, 지역간 서비스의 불평등이 증가할 수밖에 없다. 시장(기업)이 지나치게 영리추구를 지향하는 경우 근로자의 일-가정 양립과 관련한 지원 등에 무관심하거나 소극적일 수밖에 없다. 여기에서 시장의 역할분담을 강화하기 위해 국가의 개입 역할이 필요하다. 즉, 시장경제체제가 노동자의 노동력 재생산에 대해 자기조정적인 능력을 갖고 있지 않은 경우에 국가는 시장에 대한 조정적인 역할을 수행하여야 한다. 특히, 시장에서 우발적 사태가 발생하는 경우, 양육의 사회적 재생산을 시장기제에만 맡기는 것이 불가능하므로 국가의 역할은 여전히 중요하다. 이와 같이, 양육을 둘러싼 국가와 시장간의 역할 관계는 상호보완적이면서도 협력적이어야 한다.

국가에 의한 양육서비스 공급은 경직성, 관료성, 비효율성, 획일성 등의 속성으로 인하여 소비자 욕구의 변화에 상대적으로 둔감하여 서비스 개선에 미흡할 뿐만 아니라 책임감이 결여되기 쉽다. 영향력을 행사할 수 있는 특정집단의 이익이 과도하게 반영되어 불필요한 서비스 확대와 낭비가 발생할 수도 있다. 이를 보완하기 위해서는 양육서비스를 공공부문에 전적으로 의존하여 공급하기 보다는 정부가 민간부문에 서비스의 공급을 위탁하거나 민간부문의 서비스를 구매하는 방식이 모색될 수 있다. 그러나

양육서비스의 지나친 시장화는 개별가구의 경제적 지위에 따른 구매력 차이로 인하여 자칫 계층간 양육의 불평등성을 조장하고 심지어는 양육의 양극화현상을 초래하여 아동의 질적 저하를 유발할 것이다. 이러한 문제 의식에서 볼 때, 가족의 자율성과 연대성을 희생시키지 않으면서 가족을 온전하게 유지할 수 있는 시민사회의 역할은 매우 중요하다.

양육 역할분담 체계에서 시민사회에게 기대되는 역할은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 국가(정부)로 하여금 국민이 요구하는 양육서비스의 도입, 확충, 개선 등을 감시하고 비판하는 주창적인 것이며, 다른 하나는 직접 양육서비스를 공급하는 것이다. 후자의 경우, 시민사회가 국가 개입의 최소화를 보충하거나 국가와 동등한 공급자적 위치에서 국가의 역할을 이양하는 것을 의미하지는 않는다.⁸⁷⁾ 양육에 대한 국가와 시장의 적극적인 개입과 역할을 전제하되, 국가나 시장의 여건상 또는 욕구의 특수성으로 인하여 능력이 없거나 제공 의사가 없는 양육서비스를 시민사회가 제공하는 보충적 역할을 의미한다. 따라서 시민사회의 역할은 국가나 시장의 역할과 반드시 대립적인 입장에만 있지는 않는다. 여기에는 혁신적, 실험적, 시범적인 양육서비스를 창조하는 이른바 선구자적인 역할이 포함된다. 또한, 국가나 시장에 의한 양육서비스 제공 체계에서 가족의 경제적 지위 등에 의해 차별받거나 소외되는 소수 집단을 보호하는 것도 시민사회로부터 기대되는 역할이다. 가족은 지지와 참여를 통해 이러한 시민사회 역할에 정당성을 제고할 것이다.

그러나 시민사회는 본질적으로 불충분성, 온정주의, 특수주의, 비전문주의 등의 내재적 특성을 가지고 있어서 양육과 관련하여 요구되는 역할들을 충실하게 수행하는데 일정한 한계가 있다. 여기에서 국가는 시민사회에 보조금 등의 형태로 자원을 안정적으로 제공하여, 국가의 단점(집권성,

87) 시민사회의 역할은 상반된 두 방향으로 전개될 수 있다. 하나는 복지국가위기론 이후 신자유주의적 이념 하에서 국가개입의 최소화를 배우려는 시장 중심적 시각이다. 또 다른 하나는 국가정책의 실질적 정책대안으로 자리 매김 하려는 공동체 중심의 시각이다.

관료성, 권위주의 등)을 보완하면서 주민 욕구에 부응한 다양한 양육서비스를 보다 신속하게 제공할 수 있다. 요컨대, 국가가 시민사회의 재정부족, 비전문성, 분과주의와 같은 단점을 해소하고, 시민사회는 창의성, 시범성, 융통성, 비관료제적 특성, 소수의견 반영성 등 장점에 기반하여 국가와 시장의 역할을 보충해주는 것이다.

제 3 절 주체간 출산·양육 역할 분담 방안

종래 국가나 시장 등이 담당해야 할 재생산비용을 남성과 여성(가족)에게 전적으로 부과하였던 것과는 달리, 현대사회에서는 양육에 대한 가족의 기능 약화에 대해 국가와 사회가 적극적으로 개입하여야 한다는 요구가 증가하고 있다. 결국 모성과 부성을 보호 대상으로 한정하지 않고 사회적 재생산의 측면에서 권리로 인식하고 지원하는 사회적 기반을 구축하도록 하여야 할 것이다. 이러한 측면에서 가족 기능의 일정 부분을 국가-시장-시민사회가 분담하여야 하는 당위성이 제기되는 것이다. 이에 따라 제3장에서 설정한 바와 같이 양육을 경제적 지원(비용), 일-가정 양립(시간) 및 보육(서비스)으로 범주화 하여 각각에 대한 주체간 역할분담 방안을 제시하였다.

한편, 양육 주체간 역할분담에서 전제되어야 할 가족의 특성 변화를 정리하면, 다음과 같다. 첫째, 가족의 양육 서비스에 대한 요구 및 욕구가 자원보다 더 빠르게 증가하고 있다. 과도경쟁 사회의 속성으로 인하여 소득 증가에 비해 양육서비스에 대한 구매욕구가 필요 이상으로 증가하고 있음을 의미하기도 한다. 그리고 국민들이 보다 풍요로워지고 보다 질 높은 서비스를 요구하고 있기 때문이기도 하다. 둘째, 노동시장의 유연화에 따라 가족성원의 노동참여 패턴이 변화하고 있으며, 이에 따라 가족 내 성별분업체계가 변화하고 있다. 셋째, 가족 패턴이 급격하게 변화하고, 그

유형도 상당히 다양화되고 있다. 그러나 가족의 형태는 다양하게 나타날 지 모르지만 가족의 양육이라는 고유한 기능은 크게 변하지 않았다. 따라서 가족을 온전하게 유지하는 것은 사회적으로 중요한 의제가 아닐 수 없다. 끝으로, 세계 경제화 추이에 따라 국가의 서비스공급에서 시장의 원리 및 비용감소의 원리가 전보다 훨씬 큰 역할을 하고 있다는 것이다.

1. 출산·양육의 경제적 지원(비용)에 관한 역할분담

최근 사회 전반적인 양육의 고비용 구조로 인해 가정의 양육비용 부담이 가중되고 있다. 그로 인하여 아동이 적절한 양육 및 교육 서비스를 균등하게 제공받지 못하여 자녀의 질 차원에서도 양극화현상이 발생하고 있다. 따라서 많은 가정에서 양육의 경제적 부담을 스스로 감당하기 위하여 여성의 노동시장 참여가 증가하고 있으나, 이는 돌봄노동을 둘러싸고 모성권과 노동권의 경합이라는 새로운 문제를 발생시키고 있다. 가족은 양육의 경제적 부담을 피하거나 경감시키기 위해 결혼이나 출산을 연기하거나 포기하는 전략을 선택하기도 한다.

그럼에도 불구하고 국가는 양육의 일차적인 책임을 가족에게 전가시키고, 다만 양육이 곤란한 취약계층에 한정하여 잔여적으로 개입함으로써 양육의 이차적인 책임자임을 강조하였다. 즉, 양육에 대한 국가(정부)의 경제적 지원은 저소득층 등 취약계층에 한정되는 잔여적인 성격이 강하며, 이에 따라 스티그마(stigma)가 수반되기도 한다. 구체적으로 자녀 보육·교육비에 대한 지원은 저소득층에 한해 제공되고 있으며, 기본보조금도 보조적인 성격으로 보육·유아교육비는 여전히 부담으로 남아 있다. 의료비 지원도 일부 저소득층 중심으로 제공하고 있는데다가 지원액도 현실화되지 못하고 있다. 게다가 양육관련 생필품이나 아동용품들의 가격이 계속 상승하고 있는 반면, 이에 대한 지원은 거의 전무한 실정으로 양육에 대한 지출은 가족에게 여전히 커다란 경제적 부담으로 작용하고 있다.

현실적으로 양육의 경제적 부담은 대부분 계층에게서 공통적으로 나타나므로, 이를 경감시키기 위한 노력은 일부 저소득층에 한정하지 않고 모든 계층을 대상으로 하는 보편적인 접근을 시도하여야 한다. 게다가 가족의 경제적 부담은 무엇보다도 현금지원방식에 의해 효과적으로 해결될 수 있기 때문에 막대한 재원이 안정적으로 확보되어야 한다. 이와 같은 내재적 속성 때문에 양육의 경제적 지원은 국가가 주로 분담할 필요가 있다. 국가의 양육에 대한 경제적 지원 방안은 다음과 같이 제시할 수 있다. 물론 과거 저소득층에 한정된 잔여적 접근에서 모든 계층을 포괄하는 보편적인 접근으로 전환을 기본원칙으로 설정한다.

첫째, 양육의 경제적 부담을 포괄적이고 보편적으로 경감시키기 위한 방안으로 아동수당을 도입하도록 한다. 아동수당은 양육가정의 경제적 부담을 실질적으로 경감시켜 결과적으로 출산 증가, 양질의 사회구성원 양육, 가족의 삶의 질 향상 등에 기여할 것이다.⁸⁸⁾ 보편적 아동수당제도는 많은 예산을 필요로 하나, 광범위한 계층의 지지를 받을 수 있다는 장점이 있다. 다만, 재정적 부담을 고려하여 인구학적 기준(자녀 연령, 출생순위 및 가족규모)을 적용하여 아동수당 지급대상을 점진적으로 확대하는 것을 고려한다.⁸⁹⁾ 아동수당급여가 지나치게 적을 경우 자칫 다른 선택적인 급여의 보조적인 잔여적 기능을 수행하는 데에 그칠 수 있다. 따라서 아동의 연령과 출생순위 등을 기준으로 급여를 단계적으로 증액시켜, 궁극적으로는 여타 현물 또는 현금 지원들을 흡수 통합하여 단일화를 도모한다.

둘째, 장기적으로 양육비용 중 큰 비중을 차지하는 교육비를 국가가 지

88) 아동수당은 출산율 제고에도 크게 기여할 것으로 주장되고 있다(장혜경 외, 2004; 이삼식 외, 2005).

89) 예를 들어, 아동수당 지급대상 자녀연령으로는 처음에 취학 전 연령에 한정하며, 점차 초등학생 이상으로 확대해 간다. 그리고 아동수당 지급대상 자녀규모도 처음에 셋째아 이상부터 시작하고 점차 둘째아와 첫째아로 확대한다.

원하여 양육과 교육간의 양립이 가능한 시스템으로 전환하는 것이다. 궁극적으로는 대학까지 거의 무상으로 교육서비스를 제공하는 것이며,⁹⁰⁾ 그 이전에는 교육수당을 신설하여 양육가정에 제공하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이러한 교육수당 대상연령은 아동수당과 연계하여 설정할 필요가 있다.⁹¹⁾

셋째, 간접적으로 양육가정에서 지불해야 할 비용 부담을 경감시키기 위해 양육관련 재화와 서비스에 부과된 세금을 감면해 주는 조세방식을 적극적으로 도입하는 것이다.⁹²⁾ 예를 들어, 영유아 양육에 필수적인 아기 기저귀, 분유 등에 대한 부가가치세 면제, 육아관련 각종 교육프로그램 수강료 등에 대한 부가가치세 등 면제, 산후도우미 등 보육관련 종사자의 용역에 대한 부가가치세 면제 등을 들 수 있다.

넷째, 양육 과정에서 지불하여야 하는 고가의 의료비 부담을 경감해 주기 위하여 건강보험체제를 개편하는 것이다. 자녀 양육 과정에서 보편적으로 발생하는 의료항목에 대해 건강보험 혜택을 제공하며, 적용항목을 영유아기에서 초등학교와 중학교 이상의 연령까지 점진적으로 확대하여 궁극적으로 아동에 대한 국가무상치료시스템을 구축하는 것이다. 다만, 건강보험의 재정 부담 등을 감안하여 필수적인 검진 범위와 횟수를 한정하여 급여를 적용하도록 한다. 예로, 양수검사는 35세 이상 초산 산모 등에 한해 보험급여를 적용하며, 임신성당뇨검사는 태아를 보호하기 위해 최초

90) 프랑스에서는 자녀가 출생하면 국가가 교육을 책임진다는 철학 하에 고등학교까지 거의 무상교육을 실시하며, 일반대학도 최저수준의 학비로 사실상 무상교육을 실시하고 있다.

91) 참고로 스웨덴에서는 아동수당을 기본적으로 16세 미만의 모든 아동에게 지급하고(월 SEK 950, 이하 2005년 기준) 있으며, 그 후 16세 이상이면서 중등학교(secondary school)에 다니는 아동에게는 확대아동수당(extended child allowance)으로 월 SEK 950을 지급하고 있다. 이외 학생보조금(student grant)으로 중등학교 이상(고등학교) 재학 중인 아동에 대해 1년에 10개월 동안 월 SEK 950을 지급하고 있다. 프랑스에서도 수입자산조사에 의거하여 6-18세 자녀를 위한 연간학교수당을 지급하고 있다.

92) 이러한 조세방식은 간접적으로 양육부담을 보조하는 것으로 가구가 체감하는 정도가 낮다는 점에서 적어도 출산을 제고와 관련해 비효율적이라고 할 수 있다.

검사부터 보험화 하는 것이다. 불임시술(치료, 시험관아기시술)의 경우 성공가능성을 높이기 위해 지원회수와 지원액을 현실화하며, 더 나아가 건강보험 적용을 검토하도록 한다.⁹³⁾

다섯째, 미혼모, 이혼가족, 모부자가정, 조손가정, 국제결혼가정 등 다양한 가족에 대해 특수성을 인정하여 경제적 지원을 보다 강화하는 것이다. 일반적으로 경제적 지위가 열악한 다양한가족은 돌봄노동의 공백이 크데다가 양육서비스에 대한 구매력도 낮은 실정이다. 그럼에도 불구하고 정부는 다양한가족의 양육 지원을 위한 특별한 배려를 하지 않아 일반가정에 비해 양육서비스에 대한 접근성이 제약되고 있는 실정이다. 특히 다양한가족은 제도적으로 독립가구로 인정되지 않아 양육관련 경제적 수혜 대상에서 배제되며, 그로 인하여 양육의 경제적 부담이 일반가정에 비해 가중되는 문제가 발생하고 있다.⁹⁴⁾ 빈곤 및 사회양극화가 확대되는 가운데 가족의 안정성 유지와 아동의 건전한 성장을 위해, 다양한가족에 대한 제도적 수용성을 높이고, 이들 가정의 양육에 대한 경제적 지원을 보다 강화할 필요가 있다.

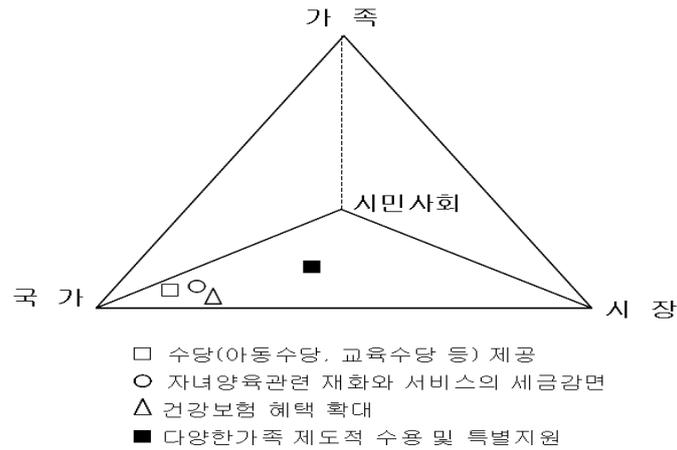
한편, 시민사회나 기업에서 사회복지 차원에서 요보호 인구나 집단을 대상으로 직접적으로 지원하는 경우가 있으나, 극히 일부로 이를 보편적인 접근으로 모든 가족에게 상시적으로 확대하는 것은 기업(시장)이나 시민사회의 원래 기능 차원에서 불가능할 것이다. 따라서 양육의 경제적 지원에 대한 시장이나 시민사회의 역할분담은 간접적인 측면에서 추구되어야 할 것이다. 예를 들어, 기업 등 시장에서는 납세나 헌금(사회 환원 차원에서)을 통해 국가의 경제적 지원에 간접적으로 역할분담을 하는 것이

93) 불임부부 지원정책에 대한 비판적인 견해로는 모든 불임부부를 대상으로 성공시까지 지원하는 경우 막대한 예산 부담이 발생한다는 것과 건강보험 처리는 불임부부를 환자로 인정·분류하는 것이 곤란하고 다른 보험가입자와의 형평성문제 등 발생이 예상된다는 것이다.

94) 예를 들어, 미혼모의 경우 혼인신고서 또는 호적이나 친정부모와의 관계 등에 기반 하여 수혜 대상을 선정 여부가 결정되므로, 양육 등과 관련한 서비스 수혜에 불리한 처우를 받고 있다.

다. 그리고 시민사회는 시민운동이나 제도개선 압력 등을 통해 양육가정에 대한 경제적 지원을 국가에 촉구하고 지지하는 방식으로 역할을 분담할 수 있다. 한편, 국가는 기업 등에서 직접 양육에 관한 경제적 지원을 하는 경우에 세제 지원 등 여러 측면에서 인센티브를 제공하여 활성화를 도모하도록 한다. 전달체계에서 시민사회의 장점을 활용하기 위하여, 시민사회가 국가를 대리하여 양육가정에 대한 경제적 지원을 수행하는 방식도 적극적으로 고려한다.

[그림 5-2] 양육의 경제적 지원(비용)에 관한 주체간 역할분담



이상에서 논의된 양육의 경제적 지원(비용)에 관한 주체간 역할분담 방안은 [그림 5-2]와 같이 도식화할 수 있다. 그림에서 아동수당과 교육수당 등 수당방식과 양육 관련 재화와 서비스에 관한 세금 감면의 조세방식, 그리고 자녀의 보건의료관련 건강보험 확대의 보험방식은 그 재원 마련과 운영 주체로서 국가의 주도적인 역할이 강조되어야 한다. 다만, 수당방식과 조세방식은 그림에서 그 위치가 국가에서 다소 시민사회 방향으로 이

동하고 있는데, 이는 사회적 동의와 지지가 필요한 만큼 시민사회의 역할이 중요함을 함의한다. 오히려 건강보험 확대(보험방식)는 국가에서 시장 방향으로 다소 이동하고 있는데, 이는 보험항목 확대는 추가적인 의료비용 인상이 자제되는 경우에 효과적이므로 시장(의료시장)의 협조가 중요함을 의미한다. 다양한가족에 대한 제도적 수용 및 특별 지원은 국가-시장-시민사회 세 주체의 거의 중앙에 위치하고 있는데, 이는 국가의 제도적 수용과 지원은 시민사회 및 시장의 협조 하에서만 가능하고 현실화될 수 있음을 의미한다.

2. 일-가정 양립(시간)에 관한 역할분담

신자유주의적 노동시장 재편과 경기 불황에 따른 소득 불확실성 증가 등으로 인하여 여성의 노동시장 참여가 증가하고 있다. 이와 같은 일인생 계부양자가족에서 이인생계부양자가족으로의 전환은 필연적으로 가족 내 돌봄노동의 공백으로 이어지고 있다. 그러나 시장에서 지배체계를 구성하고 있는 기업의 시각은 여전히 노동시장과 가족을 분리된 영역으로 간주하고, 가족의 돌봄노동과 노동시장 조건과의 양립에 대해 소극적인 태도로 일관하여 지원이 아주 미약한 실정이다. 국가(정부)도 일-가정 양립 지원을 기본정책으로 채택하고 있으나, 여전히 직접적인 개입보다 시장에 맡기는 소극적이고 수동적인 태도를 취하고 있다. 일-가정 양립 지원을 둘러싼 국가와 시장과의 관계도 반드시 상호협조적이지는 않으며, 사안에 따라 입장 차이가 나타나기도 한다. 정부의 일-가정 양립 지원 등은 사회보험에 가입한 유급노동(이 중에서도 정규직)에 한정하여 이중적인 체계를 보이며, 이는 젠더간에도 그대로 적용되어 남성은 유급노동에 그리고 여성은 가족이나 모성, 결혼 내 지위에 따라 수급권을 가지게 된다. 결국 양육에 대한 사회적 지원의 취약으로 탈상품화 수준이 낮아 일-가정의 양립이 곤란한 실정이다.

일-가정 양립을 제고하기 위한 주체간 역할분담방안을 제시하기에 앞서, 우선적으로 가족 스스로의 역할분담을 논의하기로 한다. 현실적으로 가족의 양육기능은 가족구조 변화(핵가족화), 여성의 경제활동참가 증가와 성별분업체계 변화, 노동강도 증가 및 근로형태 다양화, 고용불안정과 소득 불안정 등 거시적이면서도 사회구조적인 환경 변화와 직·간접적으로 연계되어 있다. 이는 가족 스스로가 양육기능을 강화하는 것이 결코 쉽지 않음을 의미한다. 그럼에도 불구하고, 가장 중요한 것은 가족 스스로가 양육기능을 강화 내지 복원할 수 있어야 한다는 점이다. 그러나 한국사회에서는 남성의 육아 참여가 아주 미흡하며, 이에 따라 자녀 양육은 거의 여성에게 전가되고 있는 것이 현실이다. 특히, 이인생계부양자가족인 경우에도 여전히 여성들이 자녀 양육을 거의 도맡아하여야 함으로써 여성들은 일과 양육(돌봄노동)의 이중 부담을 지고 있다. 이러한 문제를 가족 내에서 스스로 해결하기 위해서는 우선적으로 남성들이 양육에 있어서 실질적인 역할을 수행하여야 한다. 즉, 가족 내에서 남성들이 자발적이고 주체적으로 양육에 참여하여 부부간에 공평하게 분담하는 것이 중요하다. 한편, 양육에 있어서 남성의 주체적인 역할은 외부 여건에 따라 영향을 받게 된다. 실로 사회구조적인 환경이 급격하게 변화하였음에도 불구하고, 남녀간 역할에 대한 가치관은 크게 변화하지 않은 이유는 국가나 시장 등 다른 주체들에게서의 인식 변화가 더디게 이루어지고 있기 때문이다. 결국 가족 내 양육에 대한 부부간 공평한 역할분담도 국가-시장-시민사회간의 역할분담과 상호작용을 통해 달성될 수 있을 것이다. 일-가정 양립을 제고하기 위한 주체간 역할분담체계에서 국가의 역할은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 부모의 욕구와 시장의 조건 등에 동시에 부합할 수 있는 새로운 일-가정양립지원모형을 개발하고, 제도화하는 역할을 수행한다. 그러한 예로 자녀질병간호휴가제, 부분육아휴직, 분할육아휴직, 휴직적용 자녀연령

확대 등을 들 수 있다. 한편, 새로운 모형 개발에는 시민사회 및 시장의 참여를 보장하여 긴밀히 협조하도록 한다. 다른 한편으로 국가는 기존의 제도나 정책을 보다 강화하고 현실화하여야 하며, 기존 제도나 정책의 현장 적용을 강화하기 위하여 시장(기업)의 의무 준수 및 이행을 철저히 감시하고 감독하여 한다. 특히, 남성의 육아 참여를 보장하기 위한 일련의 법제화 노력을 강구한다. 여기에는 배우자출산휴가와 부부육아휴직할당제 도입이 포함된다.

둘째, 양육의 경제적 부담이 크데 비해 휴가급여가 크게 부족한 현실에서 근로자가 법정기한만큼 육아휴직을 사용하는데 한계가 있다. 따라서 각종 휴가제도를 활성화하기 위해 휴가급여를 임금을 어느 정도 대체할 수 있는 수준까지 증가시킬 수 있도록 제도가 개선되어야 할 것이다. 예를 들어, 현행 정액제 형태의 육아휴직급여를 휴직 전 임금수준에 따라 정률제로 전환하되, 그 결과 급여액이 일정 수준을 초과한 경우에는 정액제를 적용하는 것을 고려하도록 한다.

셋째, 자녀를 양육하고 있는 부모의 노동형태를 유연화하기 위하여 다양한 근로형태(탄력적 근무, 야근 제외, 근무시간단축, 시차별 출퇴근 파트타임 등)의 한시적 적용을 법적 의무화할 필요가 있다. 그 경우 적용 기준은 자녀의 연령 등 양육 조건이나 환경을 감안하여 설정하도록 한다. 특히, 남성의 육아참여를 조장하기 위하여 법적 의무화 대상에 반드시 남성근로자를 포함하도록 한다.

넷째, 현행 근로기준법에서는 산전후휴가기간과 그 후 30일간은 해고를 금지하고 있으나(제30조), 현실적으로 비정규직 여성은 임신·출산 휴가 사용시 부당해고 등 불이익을 받고 있어 모성권과 노동권 모두 충분히 보장되지 못한 실정이다. 여성 근로자 상당 부분을 차지하고 있는 비정규직의 일·가정 양립을 적극적으로 지원할 수 있도록 제도 개선이 이루어져야 할 것이다.⁹⁵⁾

끝으로, 국가는 여성들이 출산·육아기 이후 노동시장으로 복귀하는 것을 지원하기 위하여 출산여성재취업장려, 출산후계속고용지원, 전업주부 노동시장 복귀 지원, 경력단절여성 인재뱅크 등 각종 시책을 단순히 권장하기보다 근로자 규모의 일정 비율에 대해 의무적으로 채택하도록 강제화하고, 그러한 비율을 초과하는 기업 등에게는 인센티브를 제공하도록 한다.

가족-시장간의 역학구조를 감안하면, 시장은 일-가정 양립 지원에 관한 일차적인 책임자로 규정되어야 한다. 시장은 근로자인 가족성원의 양육기능을 보호하고 지원하여, 모성권과 노동권을 조화시키는 책임자로서 역할을 수행하여야 한다. 이는 가족으로 하여금 스스로 노동력을 재생산할 수 있도록 여건을 조성하는 중요한 역할이다. 현실적으로 시장은 가족과 가장 가까운 거리에 있으면서 상호의존성이 강하기 때문에 집권성, 관료성, 권위주의, 비윤통성 등의 특성을 갖는 국가보다 훨씬 유리한 위치에 있다. 따라서 시장은 국가의 복지비용을 절감시키는 동시에 수혜자들의 효용을 극대화하는 장점을 가진다. 일-가정 양립을 지원하기 위한 시장의 역할분담의 예를 들어보면 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 각종 휴가제도의 법적 의무화에도 불구하고, 현실적으로 근로자가 휴가제도를 사용할 수 있는 정도는 기업의 인식이나 태도에 좌우되는 경

95) 예를 들어, 중소기업(고용보험법상 우선지원 대상기업)의 계약직 여성근로자가 산전후휴가를 사용하는 경우에는 고용보험에서 산전후급여가 지급되는 기간에 한해 계약기간 진행을 일시 중지하고, 복귀 후 나머지 계약기간에 근무가 가능토록 하는 방안을 검토할 수 있다. 이 경우 기업이 실질적으로 근무하지 않은 기간에 대해 급여를 지급하지 않으므로 경제적인 압박은 해소될 수 있고, 그 급여액을 이용하여 계약직여성의 산전후 휴가기간 동안 대체인력을 사용할 수 있을 것이다. 대기업의 경우에는 산전후휴가 기간 중 60일간의 급여를 휴직여성에게 지급함으로써 경제적인 부담이 발생하므로, 비정규직 여성근로자에 한해 고용보험을 통해 산전후휴가급여를 제공하는 것을 고려하는 것이다. 또 다른 예로, 국가공무원법 제73조의 2에 따라, 계약직 공무원은 육아휴직을 개시하고자 하는 날부터 잔여 계약기간이 1년을 초과하지 않은 경우 육아휴직을 사용할 수 없다. 남녀고용평등법 제19조(육아휴직)에서 육아휴직을 1년 이내로 사용할 수 있도록 되어 있음에도 불구하고, 잔여 계약기간을 1년 이상으로 규정하는 것은 불합리하다. 따라서 1년 이상 계약한 계약직공무원이 육아휴직을 이용하고자 할 경우, 휴직을 개시하고자 하는 날부터 잔여 계약기간이 1년을 초과하지 않아도 잔여기간 내에서 육아휴직을 사용할 수 있도록 검토한다.

향이 크며, 비정규직의 경우에는 더욱 그렇다. 따라서 기업(시장)은 부모 휴가(산전후휴가, 육아휴직, 배우자출산휴가 등)를 적극적으로 도입(수용)하여 근로자의 모성권 보호를 강화하여야 한다. 특히, 남성의 육아 참여를 조장하기 위하여 배우자출산휴가를 적극적으로 제공하도록 한다. 자녀의 질병이나 사고 등과 관련하여, 자녀간호휴가도 제공한다. 각종 휴가제도는 근로자의 상황에 따라 탄력적(부분육아휴직, 분할육아휴직, 휴직적용 자녀 연령 확대 등)으로 적용하는 것을 고려하여야 한다. 또한, 기업 스스로 휴가급여를 임금대체수준까지 높이는 노력을 하여야 할 것이다.

둘째, 기업(시장) 스스로 근로자의 일-가정 양립을 제고하기 위해 근로형태를 유연화(탄력적 근무, 시차별 출퇴근 파트타임 등) 하는 노력을 경주하여야 한다. 예를 들어, 임신 중이거나 미취학 자녀를 양육하고 있는 부모에게 한시적으로 시차별출퇴근, 부분근무(파트타임), 근무시간조정, 정시퇴근(야근 제외), 근무시간단축 등을 허용하도록 한다. 특히, 남성의 육아 참여를 조장하기 위하여 이러한 근무형태를 남성근로자에게도 적용한다.

셋째, 기업(시장)은 근로자의 일-가정 양립을 위해 관련 서비스를 직접 제공하는 역할을 강화하여야 한다. 예를 들어, 여성근로자 300인 이상 또는 근로자 500인 이상인 사업장에게 의무적으로 부과된 직장보육시설 설치나 보육수당 지원을 보다 적극적으로 이행하도록 한다.⁹⁶⁾ 직장보육시설 설치비의무사업장들도 일정수준 이상의 서비스를 직접 제공할 필요가 있다.

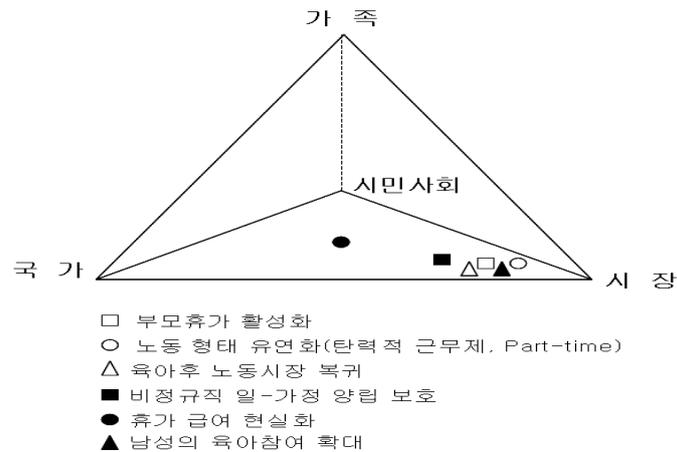
끝으로, 가족친화적인 고용문화를 시장(기업) 스스로 조성하는 노력을 한다. 기업은 근로자의 일-가정 양립 지원이 사회적 책무이자 노동생산성 제고 등에 기여한다는 인식을 가지고, 육아휴직시 해고나 인사상 불이익 등의 불합리한 관행을 스스로 철폐하도록 한다.

시민사회는 일-가정 양립을 제고하기 위해 보다 견제와 지지의 역할을

96) 의무이행율은 2006년 35.2%에 불과하였으며, 주된 미이행 사유는 예산부족과 장소 확보 곤란으로 나타났다

수행하여야 할 것이다. 즉, 시민사회는 국가로 하여금 일-가정 양립을 위한 제도 도입 내지 개선을 끊임없이 요구하는 동시에, 시장에 대해서는 각종 일-가정양립제도의 실천을 권고하고 의무이행을 감시하여야 한다. 특히, 시민사회는 그 장점인 창의성, 융통성 등을 발휘하여 양육 부모의 욕구와 시장 조건에 적합한 다양한 형태의 일-가정 양립 지원모델을 개발하고 실험하여야 할 것이다. 그러한 모델들은 국가에 의한 법제화를 통해 시장에 보편적인 적용될 수 있을 것이다. 그리고 가족친화적인 고용문화를 조성하기 위해 시민운동을 전개하며, 교육과 홍보 활동을 수행하는 것이다.

[그림 5-3] 일-가정 양립(시간)에 관한 주체간 역할분담



이상에서 논의된 일-가정 양립(시간)에 관한 주체간 역할분담 방안은 [그림 5-3]과 같이 도식화할 수 있다. 일-가정 양립을 제고하기 위한 부모 휴가(산전후휴가, 육아휴직, 자녀질병간호휴가제, 부분육아휴직, 분할육아휴직 등) 활성화, 노동형태 유연화(시차별출퇴근, 파트타임, 근무시간조정, 정시퇴근, 근무시간단축 등), 육아 후 시장복귀, 그리고 남성의 육아참여

확대는 국가가 제도화 하고 있으나, 엄밀한 의미에서 보면 시장의 실천이 보다 중요하다. 따라서 그림에서 이들 모두는 시장의 주된 역할로 위치하며, 다만 국가의 제도화와 의무이행 감시 등의 역할과 관련하여 국가 방향으로 다소 이동한 위치에 있다. 그림에서 휴가급여 현실화는 시장 방향에 치우쳐 있으나, 국가와 시민사회 방향으로 이동한 형태를 보이고 있다. 이는 휴가급여 현실화 문제가 국가의 제도적 개선 노력과 함께 시민사회의 압력과 지지의 역할이 필요함을 의미한다. 비정규직 근로자의 일-가정 양립 제고는 국가-시장-시민사회 세 주체의 거의 중앙에 위치하고 있는데, 이는 국가의 제도화와 시민사회의 압박과 지지, 그리고 시장의 적극적인 협조 하에서만 가능하고 현실화될 수 있음을 의미한다.

3. 보육(서비스)에 관한 역할분담

사회기능의 분화와 여성의 노동시장 진출에 따른 돌봄노동의 공백 그리고 아동의 성장발달을 위한 사회적 욕구 증가 등으로 인하여 보육에 대한 가족의 시장 의존도가 커지고 있다. 그러나 현실적으로 가족의 보육 욕구는 만족스럽게 충족되지 못하고 있다. 주된 이유로 보육서비스의 질적 수준이 낮는데다가 공급체계가 계층간 및 지역간 불균형적이고, 신자유주의적 노동시장 재편으로 인한 노동조건이 다양화에 부합되지 못하며, 공급 가격에 대한 부담이 커 가족의 접근성을 제한하고 있기 때문이다. 특히, 가족의 경제적 지위에 따라 보육서비스에 대한 구매력에 차이가 있어, 양육의 양극화현상까지 초래하기도 한다. 보육에 대한 주체간 역할분담은 다른 영역에 비해 보다 복잡한 양상을 보이고 있다. 그 이유는 국가-시장-시민사회 모두 공급자적인 역할을 맡고 있으면서도, 또 다른 한편으로 각 주체의 특성에 따른 고유한 역할이 요구되고 있기 때문이다. 즉, 보육에 관한 주체간 역할분담 체계는 경쟁과 견제가 혼합되어 있는 경향이 있다. 이하에서는 각 주체의 역할분담방안을 모색하기로 한다.

Gornick & Meyers(2003)는 보육에 정부의 역할이 필요한 근거로 효율성과 형평성의 문제를 제시한다(홍승아, 2005b). 첫째, 효율성의 문제란, 개별가정에서의 개별보육보다는 전체 아동을 대상으로 보편적인 서비스를 제공함으로써 사회적, 경제적으로 긍정적인 외부효과를 발생시켜, 다음세대를 위한 투자가 될 수 있다는 점에 있다. 둘째, 형평성의 문제란, 아동에게 균등한 성장의 기회를 제공함으로써, 개별가정의 경제적 능력과 상관없이 보육을 받을 수 있다는 점에 있다. 보육에 대한 국가의 역할은 효율성과 형평성 차원에서 논의될 수 있다.

현재 한국정부의 보육정책은 공보육을 지향하면서도 다른 한편으로 저소득층 등 취약계층에 대한 지원을 강화하는 이중적인 체계를 보이고 있다. 공보육 구현을 위한 정책도 민간육아지원시설의 질적 개선을 위한 보조적인 성격(기본보조금제도)으로 여전히 개별 가족의 책임을 강조하고 있다. 또한, 저소득층 밀집지역과 농어촌 등 취약지역에 대한 국가의 보육시설 공급이 미흡하여, 보육서비스에 대한 접근성에 있어서 지역간 불평등성이 발생하고 있다. 현대사회에서 부모의 근로형태가 다양화해지고 있음에도 불구하고, 보육서비스 다양화를 위한 국가의 개입은 일부 시설 및 운영비 지원에 국한되어 소극적인 경향이 있다. 결과적으로 구매력이나 경제적 지위 및 지리적 위치 등에 따라 보육서비스의 접근성, 이용가능성, 보육의 질 등에 차별이 발생하고 있다. 이러한 문제들은 보육정책의 다원구조적 성향에 연유된 것으로 전반적인 보육제공의 수준이 보육욕구에 비해 매우 미흡한 편이다. 즉, 국가가 이념적으로 지향하고 있는 공보육과 현실 사이에 거리가 있다.

이러한 한계성을 극복하여 여성의 노동권을 보장해주고 동시에 모성권을 지원하기 위해서 그리고 아동의 건강한 성장을 지원하기 위해서는 국가는 보편적인 공보육을 강화할 필요가 있다.

첫째, 현재 영유아 보육·교육비 지원사업으로 0~4세아 차등보육·교육비

지원, 5세아 무상보육·교육비 지원, 그리고 두 자녀 이상 가구에 대한 보육·교육비 지원을 저소득층 중심의 잔여적 접근에서 모든 아동에게 확대하는 보편적 접근으로 조기에 전환할 필요가 있다. 특히, 우선적으로 3자녀 이상 가구에 대해 보육·교육비는 완전 무상으로 지원한다. 또한, 사교육비 지출이 증가하고 있는 추세를 감안하여 학원 등을 통한 자녀교육비의 소득공제 한도의 상향 조정 필요 및 공제혜택을 체육관련 학원비까지로의 확대를 검토한다. 사교육비 부담 경감 차원에서 저소득층 아동에게 바우처 형식으로 제공하고 있는 방과후학교 프로그램을 모든 아동대상의 보편적 접근으로 조기 전환할 필요가 있다.

둘째, 국공립보육시설과 민간보육시설 간의 역할 분담을 정립할 필요가 있다. 즉, 국공립보육시설은 저소득층, 장애아, 결혼이민자 가정의 아동 보육을 위해 저소득층 밀집지역과 농어촌 등 취약지역에 우선적으로 확충하도록 한다. 이를 위해서는 기존 주택의 매입·임대 등을 통해 소규모로 국공립보육시설(10인 이하)을 설치하는 것을 허용하여야 한다. 민간보육시설은 일반 지역을 대상으로 시장원리에 입각하여 자율적으로 공급되도록 한다.

셋째, 신자유주의적 자유경쟁 시대에 부모의 노동은 다변화되고 있다. 특히 한국사회에서는 외환위기 이래 노동시장에서 살아남기 위한 노동시간 연장, 비정규직, part-time제 증가에 따라 근무시간이 불규칙한 등 24시간 노동체제로 전환하고 있다. 이에 따라 정부는 보다 적극적으로 직장보육시설을 확충하고 보육서비스를 다양화(시간연장형, 시간제, 종일제, 야간제 등) 할 필요가 있다. 이를 위해 민간보육시장에서 다양한 형태의 보육시설(서비스)을 자발적으로 제공할 수 있도록 지원 등 인센티브를 강화하며, 특히 국공립보육시설 중 일정 비율은 다양한 형태의 보육시설 설치에 우선순위를 둔다. 그리고 공공기관에서 설치하는 직장보육시설에 대해서는 일정 비율을 반드시 다양한 보육 형태로 제공할 수 있도록 의무화하며, 이를 민간 영역으로 확대할 것으로 검토한다.

넷째, 최근 국제결혼가정이 급증하고 있는 추세에서, 경제적인 어려움과 지리적인 취약성(농어촌에 집중 등) 등으로 인한 양육서비스의 접근성 부족은 국제결혼여성뿐만 아니라 그 자녀들까지 사회 비적응성을 세습시킬 수 있기 때문이다. 따라서 국제결혼가정의 자녀들을 위한 체계적인 보육·유아교육서비스 공급 방안이 마련될 필요가 있다. 예를 들어, 이들 가정의 자녀들에 대해서는 어느 정도 특수성을 인정하여 일반적인 보육서비스뿐만 아니라 부모와 연계된 교육프로그램 등 서비스의 다양화가 도모되도록 한다. 또한, 국제결혼가정들이 농어촌에 집중되어 있음을 감안하여, ‘찾아가는 보육서비스’나 지역사회 인적자원과 연계한 서비스 제공 등 공급방식의 다변화를 모색하도록 한다.

끝으로, 공공보육서비스(국공립보육시설 등)의 역할을 재정립하여 미혼모가족, 이혼가족, 모부자가정, 조손가정, 국제결혼가정 등 다양한가족들이 우선적으로 이용할 수 있도록 시설 설치(배치)나 서비스 공급 등의 측면에서 배려한다. 현재, 이들 취약계층에 대한 보육시설 입소의 우선순위를 보다 엄격하게 적용하여, 준수여부에 대한 관리감독을 강화하도록 한다. 이러한 규정을 유치원에까지 확대·적용하도록 한다. 농어촌 등 취약지역에의 국공립시설 설치에 우선순위를 두는 한편, 보육서비스 공급자가 이들 취약지역에 찾아가는 형태의 보다 탄력적이고 현실적인 접근성 제고 방안들을 강구하도록 한다.

현재 한국사회에서 양육서비스 공급 주체로서 시장은 기업이나 민간단체·시설뿐만 아니라 넓게는 국가나 지방자치단체 및 공공단체까지 포괄한다. 그 이유는 공공부문의 경우에도 일부 잔여적인 제공을 제외하고는 대체적으로 민간부문에서와 유사한 가격으로 양육서비스를 판매하고 있기 때문이다. 이러한 공급자적 위치에 있는 시장의 역할은 가족이 요구하는 다양하고 질높은 양육서비스를 충분히 공급하는 것이다. 이러한 역할을 충실하게 수행하기 위해서는 다음과 같은 방안들이 제시될 수 있다.

첫째, 시장에서 생산·공급하는 양육서비스(보육서비스)의 질적 수준이 국공립과 민간의 공급주체 간에 차이가 있으며, 그로 인하여 계층간 및 지역간 수급불균형이 발생하고 있다. 무엇보다도 대부분 가족(부모)이 이용하는 보육서비스의 질적 수준이 낮다는데 문제의 심각성이 있다. 이러한 문제를 해결하여 균형적인 보육서비스가 제공되기 위해서는 민간보육시설(서비스)의 질적 수준을 적어도 국공립시설의 현수준까지 향상시켜야 한다. 이를 위해서는 현재 가정을 통해 시설에 제공하고 있는 기본보조금의 모호한 보조적인 지원 형식에서 탈피한 획기적인 개혁이 요구된다. 예를 들어, 역할 재정립을 통해 현 국공립보육시설은 당초의 취지에 따라 취약계층에 한정하여 공급하며, 민간보육시설은 시장경쟁원리에 따른 구조조정을 거쳐 보다 질 높은 시설로 개선되어야 할 것이다. 이 과정에서 부실시설이나 지역사회의 수요에 따라 잔존하여야 하는 경우에는 지역간 균형배치 차원에서 공공위탁 등을 통해 시설 개선을 도모한 후 다시 민간에 이양하는 방식을 검토하도록 한다.

둘째, 신자유주의적 노동시장 재편으로 인하여 24시간 노동제로 전환하고 있는 상황에서 가족(부모)은 노동시장의 조건에 부합한 다양한 형태의 보육서비스를 시장을 통해 구매할 수 있어야 한다. 이와 관련하여, 시장(시설) 스스로가 지역사회의 수요에 맞추어 다양한 형태의 보육서비스를 생산·공급하여, 여성의 노동권과 아동의 건전한 성장발달 욕구를 충족시켜야 할 것이다. 이에 대한 국가의 역할은 후술하였다.

끝으로, 보편적인 공보육이 현실화되고 있지 않은 상황에서 개인이나 가족은 양육서비스를 시장에서 구매하여야 하며, 그로 인하여 경제적 부담이 클 수밖에 없다. 즉, 공급 가격이 지나치게 부담이 되는 경우에는 필요한 양육서비스에 대한 이용권이 배제되는 결과를 초래하여 여성의 노동권은 물론 아동의 건전한 성장발달에도 부정적인 영향을 미칠 것이다. 따라서 우선적으로 시장의 원리를 적용하여 수요-공급법칙에 따라 적정한

시장가격이 형성되도록 유도하여 저렴한 가격으로 보다 양질의 서비스를 제공하도록 한다. 그리고 중장기적으로는 아동양육의 사회화를 표방하여 공보육 대상을 점진적으로 확대하여, 궁극적으로는 완전 공보육을 실현하여야 할 것이다.

양육에 유리한 환경과 시스템을 조성하기 위해서는 양육에 대한 사회책임을 강화하고, 개인과 사회가 가족친화적·양성평등적 사회문화를 만들어가는 것이 중요하다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 시민사회영역의 역할이 중요하나, 이는 시민사회의 발전과 기능을 전제로 한다.

국가와 시장에 대비되는 시민사회 영역의 함의는 제도적 통제에서 자유로움을 추구하면서 시장의 모순을 극복할 수 있는 대안적 기능을 할 수 있다는 점이다. 먼저 국가와 시민사회는 상보적 관계로 볼 수 있다. 국가는 정책 대상으로 개인보다는 집단을 설정한다. 국가는 개개인의 특성을 고려하면서 정책을 펴기가 힘들고, 정책대상은 비교적 경계가 명확한 집단이 전제된다. 이 과정에서 개별성이 간과될 수 있고, 소수집단은 차별받을 가능성도 생긴다. 양육의 측면에서 국가는 보편적 제도를 만들거나, 특수아동에 대한 복지적 접근을 할 수밖에 없다. 소집단의 양육 수요는 무시될 수 있는 것이다.

반면 시민사회는 다양한 양식으로 존재할 수 있기 때문에 개별성 또는 작은 집단의 특수성을 존중할 수 있다. 시민사회는 수많은 작은집단의 연계로 존재하기 때문이다. 지금까지 국가와 시장에만 맡겨져 양육서비스 공급체계에서 시민사회의 비공식적이면서도 자율적인 역할은 비용부담을 줄이는 동시에 신뢰수준을 제고할 수 있을 것이다. 이는 실질적인 저출산 극복방안으로도 매우 효과적일 것이다.⁹⁷⁾

97) 한 가지 예로, 독일 라인강 북부 베스트팔렌의 전원 도시 라에르에서는 주민들이 공동 육아 시설을 설치하면서부터 자녀를 많이 낳는 분위기가 정착되었다고 한다. 특히 이지역의 시장이 이 시설에 세제 혜택과 같은 지방정부차원의 지원을 제공 하자 공동육아는 더욱 활성화 되었다. 저렴한 비용으로 아이를 종일 맡길 수 있게 된 직장여성들이 마음놓고 출산을 하면

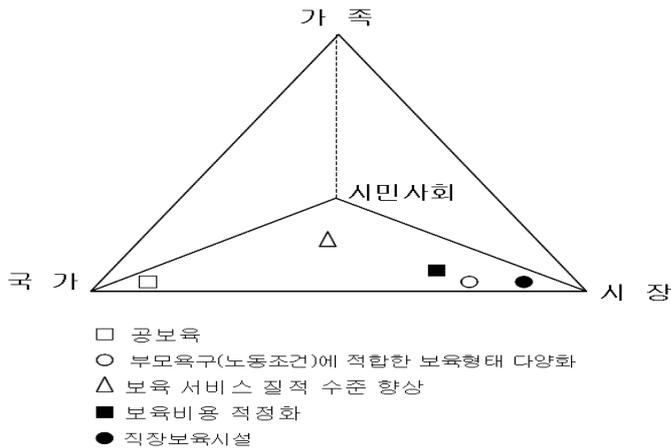
현실적으로 서구와 북미에서 복지국가위기론 이후 민간 비영리조직과 정부와 협력 방식에 의한 사회복지사업공급방안이 모색되고 있다. 국가와 시민사회는 사적영역에 대비되는 공공성이 보장되는 영역이기 때문이다. 양육의 측면에서 시민사회는 다양한 소집단의 수요에 부합할 수도 있다. 국가와 시민사회는 이렇게 상보적 관계를 형성한다. 시민사회-국가 관계와 달리 시장과 시민사회는 ‘대립과 대안의 관계’로 볼 수 있다. 시민사회 영역은 이윤을 추구하는 경제활동의 영역이 아니다. 이 영역은 신뢰를 바탕으로 공통의 이상을 추구하는 영역이고, 시장의 압력에서 개인을 보호할 수 있는 영역이다. 시민사회에서는 개인이 소외되지 않을 수 있다. 시장은 상품이 거래되는 영역이기 때문에 상품에 의해서 개인이 필연적으로 소외되기 마련이다. 시장에서는 오직 거래를 위한 교환관계가 성립할 뿐이다. 그러나 시민사회영역은 거래를 위한 교환관계는 성립하지 않는다. 따라서 진정으로 탈상품화가 가능한 영역은 시민사회 영역이다. 이와 같이 시민사회는 시장과 다르게 이윤추구를 목적으로 하지 않고, 정부와 마찬가지로 다수를 위한 공익을 추구하기 때문에 ‘복지국가의 위기’ 이후 시장과 국가 양자의 실패로 남겨진 사회복지서비스를 전달하기에 더욱 적절한 존재로 간주된다. 구체적으로 시민사회의 장점은 다음과 정리될 수 있다. 첫째, 시민사회는 비관료적이고 비권위주의적인 속성으로 인하여 양육과 관련한 다양한 사회적 욕구에 신속하게 대응할 수 있다. 둘째, 시민사회는 접근이 곤란한 집단이나 소수집단이 처한 특수한 상황에 맞게 프로그램을 제공할 수 있다. 즉, 시민사회는 지역사회에서 축적된 각종 자원과 전문지식을 토대로 정부가 서비스를 제공하는 경우보다 특수집단의 상황에 더 부합된 서비스를 제공할 수 있다. 셋째, 시민사회는 실험적인 사업이나 시범사업 등에 적합하다. 이러한 장점 때문에 현재 복지국가에서

서 라에르는 짧은 시간에 독일 최고의 출산율을 자랑하게 되었고, 라에르의 공동육아제가 널리 알려지면서 맞벌이부부 중 일부는 이 지역으로 이사를 오기도 한다는 것이다(세계일보, 2005, 6, 16).

시민사회는 서비스 공급 주체로서 역할이 강화되고 있으며, 공급체계에서 정부와의 협력이 강조되는 것이다.

양육의 측면에서 볼 때, 시민사회 영역이 발전하면 보육·교육시장은 어느 정도 위축될 수 있다. 자발적 결사체에서 보육 및 교육 욕구를 해소할 수 있다면 사람들은 서비스를 구매하기 위해서 시장으로 나가지 않을 것이다. 설사 같은 비용이 든다 해도 같은 값이면 자신이 원하는 서비스에 접근할 것이다. 요컨대 시장의 과대한 확장을 막을 수 있는 것이 시민사회 영역이다. 보육·교육 서비스가 시장의 논리로만 작동되고, 서비스나 프로그램이 시장에서만 거래된다면 다양한 집단간의 차이는 더욱 양극화되어 계층 간의 갈등이 야기될 수도 있다. 그러나 시민사회 영역에서 상품화되지 않은 서비스를 얻을 수 있다면 반대로 집단 간 양극은 점차 좁아질 것이다. 현실적으로 시민사회가 활성화된다면 양육에 필요한 각종 사교육의 부담은 크게 경감될 수 있다. 이것이 바로 양육과 관련된 시민사회의 긍정적 기능이다.

[그림 5-4] 보육(서비스)에 관한 주체간 역할분담



이상에서 논의된 보육(서비스)에 관한 주체간 역할분담 방안은 [그림 5-4]와 같이 도식화할 수 있다. 그림에서 공보육 구현은 국가의 주된 역할로 위치시킬 수 있다. 왜냐하면 이는 일반 국민의 동의와 다른 주체의 지지 및 긴밀한 협조가 요구되는 중대한 사안이나, 현실적으로 국가의 강력한 의지와 실천에 좌우되기 때문이다. 한편 직장보육시설은 그림에서 시장 쪽으로 치우쳐 있는데, 이는 기업의 실천이 중요함을 의미한다. 그림에서 보육비용 적정화와 보육형태 다양화는 시장 쪽에서 국가의 방향으로 다소 이동한 위치에 놓여 있다. 이들은 시장의 주요 역할부분이긴 하나, 불공평성 등을 시정하기 위해 어느 정도 국가의 개입이 필요함을 의미한다. 끝으로 그림에서 보육서비스 직절 수준의 향상은 국가와 시장의 중앙에서 시민사회 방향으로 이동하고 있다. 이는 국가와 시장의 역할을 시민사회가 견제하고 동시에 대안을 제시하는 역할이 중요함을 의미한다.

제 6 장 결론

본 연구는 출산과 양육에 유리한 사회 환경을 조성하여 양육의 당사자인 모든 개인(여성, 남성, 아동)의 삶의 질을 제고시키기 위해 양육에 관한 패러다임 전환을 모색하고자 하였다. 구체적으로 양육의 책임을 가족 특히, 여성이 전담하여 왔던 시스템에서 탈피하여 다양한 주체간에 적절하게 분담하는 시스템으로 전환시키기 위한 방안을 도출하고자 하였다.

이를 위해 우선적으로 양육과 관련한 이론적 고찰을 실시하였으며, 이론들이 실제로 적용되는 국가 사례를 분석하고 시사점을 도출하였다. 이론적 고찰과 외국사례 고찰 결과를 토대로 본 연구에 적용할 분석틀을 설정하였다. 즉, 양육을 개념화 하고, 분석 목적으로 비용(경제적 지원)과 시간(일-가정 양립) 및 서비스(보육)의 세 영역으로 양육을 조작적으로 범주화하였다. 그리고 양육 역할주체로 가족 이외 국가-시장-시민사회를 추가 설정하였다. 이러한 분석틀에 입각하여 주체별로 양육관련 역할 현황과 문제점을 진단하였다. 양육 역할의 진단 결과는 주체별로 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 양육에 대한 가족의 기능에 관한 진단이다. 경제사회 환경 변화로 인해 가족의 양육기능이 약화되고 있으며, 그 원인이 사회 거시적인 것으로 가족 스스로 해결하는데 한계가 있다. 신자유주의적 노동시장 재편에 따른 고용불안정과 소득불확실성 증가로 여성의 노동시장 참여가 증가하고 이에 따라 이인소득자가족이 증가하여 가족 내 돌봄노동에 공백이 커지고 있다. 게다가 소득불확실성과 고비용의 상호작용으로 인해 양육서비스에 대한 가족의 구매력조차 상대적으로 저하되고 있다. 또한, 성별분업 체계의 변화에도 불구하고 남성의 육아 참여는 인식 부족과 환경의 영향

으로 여전히 미흡한 실정이다. 이러한 환경 변화에 다양한가족은 양육에 더 큰 어려움을 겪고 있다.

둘째, 양육에 대한 국가의 역할에 관한 진단이다. 역사적으로 한국사회에서는 가족 이데올로기가 양육에 대한 국가책임의 한계를 축소시켰으며, 출산억제정책의 일환으로 양육관련 정책을 도입한 영향으로 국가의 개입이 최소화되는 경향마저 있다. 이러한 한계성으로 인하여 양육에 대한 국가의 역할은 여러 측면에서 미흡한 것으로 진단되었다. 구체적으로 가족을 양육의 일차적인 책임자로 규정하고 국가는 요보호계층을 대상으로 잔여적으로 접근하고 있다. 보육정책의 다원구조적 성향으로 인하여 전반적으로 보육수준이 욕구에 매우 미흡하며, 특히 구매력이나 경제적 지위 및 지리적 위치 등에 따라 보육서비스의 접근성, 이용가능성, 보육의 질 등에 차별이 발생하고 있다. 즉, 국가가 이념적으로 지향하고 있는 공보육과 현실 사이에 거리가 존재한다. 일-가정 양립 지원정책의 실효성이 미흡하여 탈상품화가 곤란하며, 다양한가족에 대한 제도적 수용성이 낮고 지원도 부족하여 이들의 양육 서비스에 대한 접근성이 약한 실정이다.

셋째, 양육에 대한 시장의 역할에 관한 진단이다. 시장은 가족과 긴밀한 관계를 맺고 있다. 가족은 노동재생산의 기초가 되며, 시장은 가족성원(근로자)에게 가족임금과 양육서비스를 공급해 준다. 이와 같은 관계성에도 불구하고, 가족의 양육에 대한 시장의 역할은 매우 미진하다. 우선 가족의 노동재생산을 지원하기 위한 시장의 역할은 소극적이며 무관심으로 일관하기도 한다. 그 결과 가족 특히 여성은 일-가정 양립이 곤란하고, 이는 노동권과 모성권 및 아동권 보장을 어렵게 하고 있다. 또한, 양육서비스 공급주체로서 시장의 역할도 수요자 욕구에 미흡하다. 가족구조와 노동조건 변화 등에 따라 근로자의 노동형태가 다양해지고 있으나, 시장에서 제공하고 있는 보육서비스는 수요 변화에 탄력적이지 않다. 자녀의 성장 발달을 지원하는 기능도 미흡하다. 전반적으로 시장의 보육서비스에

대해 신뢰도 내지 만족도가 낮은 실정이나, 공급가격이 높아 가정의 부담과 불만이 높다. 결과적으로 개별가족의 경제적 지위, 지리적 근접성, 보육서비스에 대한 구매력에 따라 보육서비스의 접근성, 이용가능성, 보육의 질 등이 제한되고 있다.

끝으로 양육에 대한 시민사회의 역할에 관한 진단이다. 시민사회는 국가와 시장의 실패를 보완할 자원동원 출처로서 아동양육주체를 가족-시장-국가의 3자 구도에서 4자 구도로의 다원화에 기여하면서도, 오늘날 전통적 복지국가와 신자유주의의 대립 상태를 벗어나기 위하여 경제적 효율과 사회적 형평을 동시에 도모하는 역할을 할 것으로 기대된다. 그러나 시민사회는 양적으로 부족하고 재정구조가 취약하며 조직의 협소성 등으로 인하여 그 역할이 위축되고 있다. 시민사회는 불충분성, 온정주의, 특수주의, 비전문주의의 내재적 특성을 가지고 있어 양육서비스를 제공하는데서 완전하지 못하며, 그로 인하여 양육의 다른 역할주체들과 수평적인 관계에서 견제와 협조의 기능을 충분히 수행할 수 없다는 한계성이 있다.

진단 결과를 토대로 각 주체의 양육 역할을 새로이 정립하며, 그 방식은 개별적이기보다 상호 유기적인 연관성을 고려하였다. 먼저 양육을 중심으로 주체간 역할관계를 설정하고, 이를 토대로 주체간 분담방안을 정립하였다. 국가-가족 역할관계에서 국가는 양육과 관련하여 제도화하고 직접 서비스를 제공하고, 가족은 이를 통해 사회적 재생산을 달성하고 정치체계에 정당성을 부여한다. 시장-가족 역할관계에서 가족은 노동력을 재생산하고, 시장은 양육 서비스를 공급하고 필요한 지원을 한다. 가족-시민사회 역할관계에서 시민사회는 양육환경 개선, 서비스 직접 지원, 새로운 모델 개발 등을 담당하고, 가족은 참여하고 지지한다. 국가-시민사회 역할관계에서 국가는 재정과 전문성을 지원하고 시민사회는 제도 개선과 정책 지지에 기여한다. 국가-시장 역할관계에서 국가는 재정적 제도적 지원과 조정 기능을 수행하며, 시장은 납세의무를 지는 동시에 정책을 지지

하기도 한다. 끝으로 시장-시민사회 역할관계에서 시민사회는 환경 개선을 유도하고 새로운 양육 모델을 개발하며, 시장은 직접 참여하거나 재정적인 지원을 한다.

본 연구는 궁극적으로 주체간 긴밀한 역할관계를 토대로 양육 역할을 효율적이고 합리적으로 분담시킬 수 있는 방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 분담 대상으로서 양육은 조작적으로 경제적 지원(비용), 일-가정 양립(시간) 그리고 보육(서비스)으로 범주화할 수 있다. 한편, 각 범주는 매개적인 것으로서 세부적인 개별 수단이나 방법들로 구성된다.

우선 양육의 경제적 지원(비용)에 관한 주체간 역할분담 방안은 다음과 같이 제시될 수 있다. 아동수당과 교육수당 등 수당방식과 양육 관련 재화와 서비스에 관한 세금 감면의 조세방식, 그리고 자녀의 보건의료관련 건강보험 확대의 보험방식은 그 재원 마련과 운영 주체로서 국가가 주도적인 역할을 담당하여야 한다. 다만, 수당방식과 조세방식은 사회적 동의와 지지가 필요한 만큼 시민사회의 역할이 개입되어야 한다. 건강보험 확대(보험방식)는 추가적인 의료비 인상이 억제되는 경우에 효과적이므로 시장(의료시장)의 역할이 요구된다. 다양한가족에 대한 제도적 수용 및 특별 지원은 국가-시장-시민사회 세 주체의 협조적인 역할을 요구하는데, 국가의 제도적 수용과 지원이 시민사회 및 시장의 협조 하에서만 가능하고 현실화될 수 있기 때문이다.

일-가정 양립(시간)에 관한 주체간 역할분담 방안은 다음과 같이 제시할 수 있다. 일-가정 양립을 제고하기 위한 부모휴가(산전후휴가, 육아휴직, 자녀질병간호휴가제, 부분육아휴직, 분할육아휴직 등) 활성화, 노동형태 유연화(시차별출퇴근, 파트타임, 근무시간조정, 정시퇴근, 근무시간단축 등), 육아 후 시장복귀, 그리고 남성의 육아참여 확대는 국가가 제도화 하고 있으나, 엄밀한 의미에서 보면 시장의 실천이 보다 중요하다. 따라서 시장의 주된 역할이 요구되며, 한편으로 국가의 제도화와 의무이행 감시

등의 역할이 강화되어야 한다. 휴가급여 현실화는 시장이 주도적으로 역할을 하되, 국가의 제도 개선과 함께 시민사회의 압력과 지지의 역할이 필요하다. 비정규직 근로자의 일-가정 양립을 제고하기 위해서는 국가-시장-시민사회 세 주체가 동등한 수준으로 역할을 분담하여야 할 것이다. 국가의 제도화와 시민사회의 압박과 지지, 그리고 시장의 적극적인 협조가 동시에 달성될 때 현실화될 수 있음을 의미한다.

보육(서비스)에 관한 주체간 역할분담 방안은 다음과 같이 제시할 수 있다. 공보육 구현은 국가의 주된 역할이다. 그 이유로 일반 국민의 동의와 다른 주체의 지지 및 긴밀한 협조가 요구되는 중대한 사안이나, 현실적으로 국가의 강력한 의지와 실천이 중요하기 때문이다. 한편 직장보육 시설은 기업이 실천하여야 할 역할을 담당하며, 보육비용 적정화와 보육형태 다양화는 시장의 주된 기능이나 국가도 불공평성 등을 시정하기 위해 어느 정도 역할 개입이 필요하다. 끝으로 보육서비스 질 수준 향상은 국가와 시장의 주된 역할이며, 시민사회는 이를 견제하고 동시에 대안을 제시하는 역할을 수행한다.

끝으로 핵가족화, 여성의 노동시장 참여 증가, 고용 및 소득 불안정, 가계 지출 증가 및 구매력 저하 등으로 가족 스스로가 자녀를 양육할 수 없는 요인들이 급격히 증가하고 있다. 그러나 현재 한국사회에서 양육에 대한 국가의 개입 수준은 Esping-Andersen의 자유주의 복지국가와 유사하다. 사회적 권리나 시민적 권리가 시장관계를 통해서 형성되며, 기본적인 복지제공은 주로 자산조사를 기반하여 제공된다. 자유주의적 노동윤리를 강조하여 여성취업활동을 소극적으로 지원하되, 여성의 가정 내 책임은 개별적으로 해결하도록 방치하고 있다. 노동시장을 통해 양육서비스를 구매하는 대안적 방법도 접근성이나 이용가능성에서 제한되어 있다. 결과적으로 상품화 효과는 최소화되어 모성권과 노동권이 경합하고 있다.

따라서 국가가 가족의 양육기능을 사회적으로 보호해주지 않으면 많은

가족들은 사회적 재생산의 기초가 되는 것으로 자녀 양육이 곤란해질 것이다. 이는 결혼과 출산의 연기 또는 축소로 이어져 초저출산현상을 야기하며, 향후 저출산고령사회의 노동력 부족에 대응한 여성잠재인력의 활용도 저해할 것이다. 이는 국가가 가족의 양육을 지원하는 핵심적인 역할을 담당하여야 함을 의미한다. 그러나 국가 홀로 가족의 양육과 관련한 모든 기능과 역할을 수행하는 경우 관료화와 권위주의적 성격으로 인하여 다양한 사회적 욕구에 대하여 신속하게 효율적으로 대응하기 어렵기 때문이다. 따라서 양육영역에서 다른 사회주체들과 협력과 분담이 절실히 요구된다. 그러나 본 연구에서 제시하고 있는 주체간 분담방안은 국가의 역할을 중시하고 있으며, 다양한 주체들의 개입을 통해 국가의 역할 축소나 이전 또는 잔여적 역할을 정당화하지 않는다. 주체간 역할분담체계는 국가에 의해 인위적이고 강제적으로 형성되고 통제되는 것이 아니라, 상호 신뢰에 바탕을 둔 호혜성의 원리에 기초하여 자율적이고 자발적으로 구축될 때 시너지효과가 발생하여 보다 효과적이며 실천가능성이 높아질 것이다. 무엇보다도 주체간 역할분담체계는 가족의 자율성과 연대성을 보장하는 방향으로 구축되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강수택, 「시민적 연대의 의미구조: 다원화된 현대 시민사회의 사회적 연대론」, 한국이론사회학회, 『사회와 이론』 8, 2006, pp.105~148.
- 고영진, 「조선 중기 예설과 예론」, 서울대학교 박사학위논문, 1992.
- 김경원, 「가족복지 실천을 위한 가족개념의 인식과 가족관계에 관한 연구:대학생을 중심으로」, 명지대 사회복지대학원, 2006.
- 김상준, 「시민사회 그리고 NGO·NPO의 개념-공공성을 중심으로」, 한국비영리학회 학술대회 한국비영리학회 2003년도 춘계 학술대회, 2003, pp.9~22.
- 김석수, 「국가, 시민사회 그리고 공공영역으로서의 복지」, 사회와 철학연구회, 『사회와 철학』 10, 2005.
- 김수정, 「복지국가 가족지원체계의 구조변화에 관한 연구」, 서울대학교 사회학과박사논문, 2002.
- 김승현, 「비영리부문에 관한 이론적 설명과 역사적 경험: 불리안(Boolean) 비교분석」, 『한국정치학회보』 38(3), 2004.
- 김양희, 「가족복지정책」, 『가족학』, 하우, 1993.
- 김영미, 「복지국가와 여성노동권: 제도적 지원과 보장수준의 관계에 관한 비교사회정책 연구」, 서울대학교 사회복지학과 박사학위 논문, 2007.
- 김주숙, 「스웨덴의 부모보험제도와 여성의 경제활동」, 『한국사회복지학』 40, 2000, pp.68~96.
- 김태성·성경룡, 『복지국가론』, 나남출판, 1995.
- 김혜경, 「가족정책과 젠더관점의 결합을 위한 연구: 서구복지국가의 케어 정책 체제를 중심으로」, 한국여성개발원, 『여성연구』 65(2), 2003.

- 김호기, 『시민사회의 구조와 변동, 1987~2000』, 『한국사회』 3, 2000, pp.63~87.
- 노동부, 『보도자료』, 2006. 2
- 노동부, 『보도자료』, 2006. 2.
- 노동부, 『노동백서』, 2007.
- 박상필, 『NGO와 현대사회』, 아르케, 2001
- 신용하, 장경섭, 『국가와 가족정책』, 『21세기 한국의 가족과 공동체문화』, 지식산업사, 1996.
- 신희영, 『산업구조조정과 국가의 역할』, 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 『한국행정학회』, 1999년도 동계학술대회 발표논문집, pp.269~286, 1999.
- 양옥경, 『한국의 가족정책 현황과 분석』, 『한국에 가족정책은 있는가』, 한국가족학회 2002년 춘계학술대회 논문집, 2002.
- 에스핑앤더슨, [1999] 2006, *Social Foundations of Post-industrial Economies* 『복지체제의 위기와 대응: 포스트 산업경제의 사회적 토대』, 성균관대학교 출판부.
- 유진석, 『복지국가재편의 양상과 특징』, 『사회보장연구』 14(2), 한국사회보장학회, 1998.
- 유팔무·김호기 엮음, 『시민사회와 시민운동』, 한울, 1995.
- 윤홍식·김인숙·최은영, 미간행, 『일과 가족생활양립을 넘어서: 쟁점, 사례, 원칙과 방향』, 진보정치연구소.
- 윤홍식, 『가족의 변화와 건강가정기본법의 대응: 한국가족정책의 원칙과 방향 정립을 위한 고찰』, 『한국가족복지학』 14, 2004, pp.263~293.
- _____, 『가족정책의 성통합적 재구조화: 노동 주체의 관점에 근거한 일과 가족의 양립을 중심으로』, 『한국사회복지학』 57(4), 2005, pp.291~319.
- _____, 『OECD 21개국의 부모권과 노동권 보장수준을 통해 본 가족정책

- 의 비교연구: 부모휴가와 아동보육시설 관련 정책을 중심으로, 『한국사회복지학』 58(3), 2006, pp.341~370.
- _____, 『노르딕 4개국 가족정책의 보편성과 상이성: 아동보육과 돌봄관련 휴가정책을 중심으로』, 『한국사회복지학』 59(2), 2007a, pp.327~354.
- _____, 『사회투자국가와 한국사회복지의 과제』, 사회투자국가의 이해와 한국적 적용 가능성에 관한 토론회. 2007년 2월 15일. 주최: 참여연대·참여사회연구소. 희망포럼, 2007b.
- 이경아, 『가족복지와 양육관련 정책에 관한 연구』, 이화여자대학교 사회학과 박사학위논문, 2001.
- 이경희 외 공저, 『가족복지』, 서울: 형설출판사, 1996.
- 이미경, 『신자유주의적 ‘반격’하에서 핵가족과 ‘가족의 위기’』, 공감, 1999.
- 이삼식 외, 『2005년도 전국 결혼 및 출산 동향조사』, 한국보건사회연구원, 2005.
- 이소희 외, 『현대가족복지론』, 양서원, 1998.
- 이인희, 『현대국가의 복지패러다임에 관한 탐색적 연구』, 『한국사회와 행정연구』 13(4), 2002.
- 이재경, 『공·사 영역의 변화와 ‘가족’을 넘어서는 가족 정책』, 한국여성개발원, 『여성연구』 68, 2005, pp.137~164.
- _____, 『한국 가족은 ‘위기’인가?: ‘건강가정’ 담론에 대한 비판』, 『한국여성학』 20(1), 한국여성학회, 2004a.
- _____, 『가족에 대한 정의는 필요한가?』, 여성단체연합 심포지움 자료집 (미간행), 2004b.
- 이진원, 『지방화시대의 가능성을 모색하며』, 서울대학교 국제학연구소, 『국제지역연구』 13(3), 2004.
- 이혜경 외, 『성통합적 복지국가재편 논의를 위한 여성주의적 비판』, 한국사회보장학회, 『사회보장연구』 19(1), 2003, pp.161~189.
- 이혜경, 『21세기 복기국가 재편과 여성: 탈가부장적, 다원주의적 사회투자모

- 형을 향하여], 여성부, 『한국 여성정책의 뉴 패러다임 정립』, 2004.
- _____, 『한국 가족정책 대안의 선택과 정부·민간의 연계』, 『한국가족정책의 이해』, 학지사, 1996.
- 이효재, 『가족과 사회』 개정판, 경문사, 1993, p. 343~349.
- 임인숙, 『미국 학계의 가족변화 논쟁』, 한국가족학회, 『가족과 문화』 11(1), 1999.
- 장경섭, 『핵가족이데올로기와 복지국가』, 『경제와 사회』 15, 1992, pp.184~194.
- _____, 『여성, 시장, 공공가족으로서의 국가』, 『사회비평』 18, 1998.
- 장혜경 외, 『외국의 가족정책과 한국의 가족정책 및 전담부서의 체계화방안 연구』, 한국여성개발원, 2002.
- 장혜경·홍승아·김영란·김수정, 『가족내 돌봄노동에 대한 사회적 지원방안 연구』, 한국여성개발원, 2005.
- 정재훈, 『한국 사회복지 주체의 변화: 가족, 시장, 국가의 역할 분담 개념에 대한 비판적 고찰-보육정책을 중심으로』, 한국사회복지학회, 한국사회복지학회 학술대회 자료집, 2005.
- 전병유, 『노동시장 양극화 해결을 위한 새로운 고용전략의 모색』, 한국노동연구원 토론회자료집, 2005.
- 조 준, 『사회복지사업에서 공공 및 민간부문의 역할분담모형과 실제 공급방식에 관한 연구』, 동신대학교 대학원 박사학위논문, 2005.
- 조희연, 『한국의 민주주의와 사회운동』, 당대, 1998.
- 주재선, 『비정규직 여성 근로자』, 한국여성정책연구원, 『젠더리뷰』 겨울호, 2006.
- 참여사회연구소 엮음, 『참여민주주의와 한국사회』, 창작과 비평사 1997.
- 최은영, 『OECD 주요국의 보육정책 동향과 함의』, 장지연·이정우·최은영·김지경 공저. 『일-가족 양립체계의 선진국 동향과 정책과제』, 한국노동연구원, 2005, pp.47~83.

- 최홍기, 「유교와 가족」, 한국가족학회, 『가족학논집』 3, pp.207~227, 1991.
- 한완상, 「한국에서 시민사회, 국가 그리고 계급」, 한국사회학회·한국정치학회 편, 『한국의 국가와 시민사회』, 한울, 1992.
- 한정자·이상원, 「정부와 여성단체의 협력사업 활성화 방안 연구」, 한국여성개발원, 2004.
- 헬무트 안하이어 외, 조효제·진영중 옮김, 『지구시민사회』, 아르케, 2004.
- 홍승아, 「복지국가 모성정책의 유형과 결정요인에 관한 연구 -OECD 18개국을 중심으로」, 연세대학교 사회복지대학원 박사학위 논문 2005a, _____, 「복지국가 재편과 젠더: 프랑스 보육정책을 중심으로」, 한국여성개발원, 『여성연구』 69(2), 2005b .

- Baker, M., “Parental Benefit Policies and the Gendered Division of Labor” *Social Service Review* 71(1), 1997, pp.51~71.
- Barnett, R. and C. Rivers, *He works/She works: How two income families are happy, healthy, and thriving*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998.
- Becker, G., *A treatise on the family* (Enlarged ed.), Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991
- Bergqvist, C. and A. Nyberg., “Welfare state restructuring and child care in Sweden,” pp.287~307, in *Child care policy at the crossroads: Gender and welfare state restructuring*, edited by S. Michel & R. Mahon, New York: Routledge, 2002.
- Bellah R. et al., *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life*, Perennial Library: Harper & Row Publishers, 1985.
- Borchorst, A., “Danish child care policy: Continuity rather than radical change.” pp.267~286. in *Child care policy at the crossroads: Gender*

- and welfare state restructuring*, edited by S. Michel & R. Mahon, New York: Routledge, 2002.
- Bradshaw, J. and N. Finch., *A comparison of child benefit packages in 22 countries*. Department for Work and Pensions Research Report No 174, Department for Work and Pensions: UK, 2002.
- Bryson, Bittman & Donath, “Men’s Welfare state, Women’s Welfare State: Tendencies to convergence in Practice and Theory,” in Sanisbury(ed). *Gendering Welfare State*, London: Polity, 1994.
- Bussemaker & van Kersbergen, “Gender and Welfare States: Some Theoretical Reflections,” in Sainsbury, D.(ed.), *Gendering Welfare States*, London: Sage, 1994.
- Charles, N., *Feminism, the state and social policy*, Great Britain: Macmillan Press LTD, 2000.
- Chesnais, Jean-Claude, 『저출산대책 수립을 위한 국제공동정책연구』, 한국보건사회연구원, 2005.
- Clarkberg, M. and Moen, P., “Understanding the Time-Squeeze: Married Couples’ Preferred and Actual Work-Hour Strategies,” *American Behavioral Scientist* 44(7), 2001, 1115~1135.
- Daly, M. and K. Rake, *Gender and the welfare state*, MA: Polity, 2003.
- D’Addio, Anna Christina & D’Ercole, Marco Mira, “Trends and Determinants of Fertility Rates: The Role of Policies,” OECD Social Employment and Migration Working Papers 27, OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, 2005.
- Drago, R., A. Pirretti, and R. Scutella, “Work and family directions in the SA and Australia: A policy research agenda,” *Journal of Industrial Relations* 49(1), 2007, pp.49~66.

- Drew et als, *Women, Work and the Family in Europe*, Routedledge, 1998.
- Duvander, A., T. Ferrarini, and S. Thalberg, "Swedish parental leave and gender equality: Achievements and reform challenges in a European perspective," *Institute for Futures Studies*; 2005, pp.11~42.
- Duvander, A-Z. and G. Andersson, "Gender equality and fertility in Sweden: A study on the impact of the father's uptake of parental leave on continued childbearing." MPIDR Working Paper WP 2005-013. Max Planck Institute for Demographic Research, 2005.
- Eliot, F., 『가족사회학』, 을유문화사, 1992[1986].
- Ellingsøeter. A., "Old and new politics of time to care: three Norwegian reforms," *Journal of European Social Policy* 17(1), 2007, pp.49~60.
- Emerek, R., "Atypical working time: Examples from Denmark," pp.131~139, In *Women, work and the family in Europe*, edited by Drew, E., R. Emerek, and E. Mahon, New York: Routledge, 1998.
- Eriksson, R., "Parental leave in Sweden: the Effects of the Second Daddy month," SOFI Working Paper 9/2005 Swedish Institute for Social Research, Stockholm University, 2005.
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Policy Press, 1990.
- _____, *Social foundations of postindustrial economics*, New York: Oxford University Press, 1999.
- _____, "Education and equal life-chances: Investing in children," pp.147~163, in *Social policy and economic development in the Nordic countries*, edited by Kangas, O. & J. Palme, England: Palgrave Macmillan, 2005.
- Fagnani, T., "Recent Chanages in Family Policy in France: Political Trade-offs

- and Economic Constrains,” Drew·Emerek·Mahon eds *Women, Work, and the Family in Europe*, Routedledge, 1998.
- _____, “Parental Leave in France,” pp.69~83, in *Parental Leave: Progress or Pitfall? Research and Policy Issues in Europe* volume 35, edited by Moss, P. and F. Deven, The Hague, Brussels: CBGS Publications, 1999.
- Ferrarini, T., *Families, States and Labour Markets: Institutions, causes and consequences of family policy in post-war welfare states*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006.
- Fraser, N., “After the Family Wage: a Postindustrial Thought Experiment,” pp.1~32, in *Gender and Citizenship in Transition*, edited by Hobson. B. Routledge, Great Britain: Macmillan Press, 2000.
- Freedman, J., 『페미니즘』, 이박혜경 옮김, 이후, 2002[2001].
- Gauthier A. H., “The Impact of Public Policies on Families and Demographic Behavior”, Sleebos, Joelle E., *Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses*, OECD, 2003.
- Geist, C., “The welfare state and the home: Regime differences in the domestic division of labour,” *European Sociological Review* 21(1), 2005, pp.23~41.
- Giddens, Anthony, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*(한상진, 박찬욱 역, 『제3의 길』, 생각의 나무), Cambridge: Polity Press, 1998.
- Glenn, Norval, “What’s Happening to American Marriage?” *USA Today*, May 1993.
- Gornick, J., and M. Meyers, *Families that work: Policies for reconciling parenthood and employment*, New York: Russell Sage Foundation, 2003.

- Gregory, A. and Windebank, J., *Women's work in Britain and France: Practice, theory and policy*, Great Britain: Macmillan Press LTD, 2000.
- Gustafsson & Stfford, "Childcare Subsidies and Labor Supply in Sweden," *Journal of Human Resources* 27(1), 1992, pp.204-230.
- Gustafsson, Kenjoh and Wetzels, "Postponement of maternity and the duration of time spent at home after first birth: Panel data analysis comparing Germany, Great Britain, the Netherlands and Sweden" OECD Occasional Paper No. 59, 2002.
- Hass, L., *Equal Parenthood and Social Policy: A Study of Parental Leave in Sweden*, N.Y.: State University of New York Press, 1992.
- Häusermann, S., "Different paths of modernization in contemporary family policy" Paper prepared for the 4th Annual ESPAnet Conference, Transformation of the welfare state: Political regulation and social inequality, September 2006, pp.21~23.
- Hiilamo, H. and Kangas, O., "Trap for women or freedom to choose?: Child home care allowance in Finnish and Swedish political rhetoric." Paper for the inaugural ESPAnet conference "Changing European Societies-The role for social policy" Organized by the Danish National Institute of Social Research Copenhagen, November 2003, pp.13~15.
- Hiilamo, H., "Changing family policy in Sweden and Finland during the 1990s," *Social Policy and Administration* 38(1), 2004, pp.21~40.
- Hobson, B., "Feminist Strategies and Gendered Discourses in Welfare States: Married Women's Right to Work in the U.S. and sweden" in Koven and Michel, *Mothers of a New World: Maternalist politics and the*

- origins of welfare states*, London: Routledge, 1993, pp.396~429.
- Hoorens, S., Parkinson A., and Grant, J., “Sweden’s varying success in offsetting low fertility” pp.207~256, *International Conference on low fertility and effectiveness of policy measures in OECD*, Korea Institute for Health and Social Affairs, 2005.
- Jenson, J. and M. Sineau, “France: Reconciling republican equality with ‘freedom of choice’,” pp.88~117, in *Who cares? Women’s work, childcare, and welfare state redesign*, edited Jenson, J. and M. Sineau, Toronto: University of Toronto, 2003.
- Jones, C, *Patterns of Social Policy: An Introduction to Comparative Analysis*, London: Tavistock Publications, 1985.
- Kamerman, Sheila B. & Kahn, Alfred J., “Child and family policies in an era of social policy retrenchment and restructuring,” Paper prepared for the LIS conference on Child Well-being in Rich and Transition Countries, 1999.
- Kamerman, Sheila B. & Kahn, Alfred J., “Family Policies Since World War II: Evolving National Commitments.” <http://www.osservatorionazionalefamiglie.it/content/view/97/54/>, 1996.
- Kautto, “Changes in age structure, family stability and dependency” in Kautto et al. *Nordic Social Policy; Changing welfare states*, London and New York; Routledge, 1999, pp.54~78.
- Knijjn, T. and I. Ostner, “Commodification and de-commodification,” pp.141~169. in *Contested concepts in gender and social politics*, edited by Hobson, B., J. Lewis and B. Siim, MA: Edward Elgar, 2002.
- Kohler, Hans-Peter, Behrman, Jere R., Skyttthe, Axel, “Partner + Children =

- Happiness? - The effects of partnerships and fertility on well-being," *Population and Development Review* 31(3), 2005, pp.407~445.
- Kröger, T., "Parental leave and gender equality: Lessons from the European Union," *Review of Policy Research* 20(1), 1997, pp.89~114.
- Kvist, J., "Welfare reform in the Nordic countries in the 1990s: Using fuzzy-set theory to assess conformity to ideal types," *Journal of European Social Policy* 9(3), 1999, pp.231~252.
- Lanquentin, M., Laufer, J. and Letablier, M., "From equality to reconciliation in France?" pp.68~88, in *Gendered Policies in Europe: Reconciling Employment and Family Life*, edited by L. Hantrais, London: Macmillan Pres LTD, 2000.
- Leitner, S., "Conservative Answers to demography: Care policies in Austria, Belgium, France and Germany," Paper prepared for the 4th Annual ESPAnet Conference, Transformation of the welfare state: Political regulation and social inequality, September, 2006 Bremen, pp.21~23.
- Leria, A., "The modernisation of motherhood," pp.159~169, in *Women, work and the family in Europe*. edited by Drew, E., R. Emerek, and E. Mahon, New York: Routledgd, 1998.
- _____, *Working parents and the welfare state: Family change and policy reform in Scandinavia*, NY: Cambridge University Press, 2002.
- Letablier, M-T., "Fertility and Family Policies in France," *Journal of Population and Social Security*, Supplement to Vol.1, 2003.
- Lewis & Astrom "Equality, Difference and State Welfare: Labor Market and Family Policies in Sweden," *Feminist Studies* 18(1), 1992, pp.59~87.
- Lewis, J., "Introduction: Women, work, family and social policies in Europe," pp.1~24, in *Women and social policies in Europe*, edited by J.

- Lewis, Vermont: Edward Elgar, Brookfield, VT: Edward Elgar, 1993.
- Lister, R., *The exclusive society: Citizenship and the poor*, London: CPAG, 1990.
- _____, "Investing in the Citizen-workers of the Future: Transformations in Citizenship and the State under New Labour," *Social Policy and Administration* 37(5), 2003, pp.427~433.
- McConnell, C. and S. Brue, *Economics: Principles, problems, and politics* (3rd ed.), New York: McGraw-Hill, INC, 1996.
- Mishra R., *The Welfare State in Crisis*, wheatsheaf: Harvester Press, 1984.
- Moreno, L., *The model of social protection in Southern Europe: Enduring characteristics?* Unidad de Políticas Comparadas(CSIC) Working Paper 06~07, 2006.
- Morgan, K. and K. Zippel, "Paid to care: the Origins and effects of care leave policies in Western Europe," *Social Politics* 10, 2003, pp.49~85.
- Morgan, K, "Dose anyone have a 'Libre Choix?'" Subversive liberalism and the politics of French child care policy," pp.143~167, in *Child care policy at the crossroads: Gender and welfare state restructuring*, edited by Miche, S. & R. Mahon, New York: Routledge, 2002.
- Moroney, R. M, *The Family and the State: Considerations for Social Policy*, London: Longman, 1976.
- Nyberg, A., "Parental leave, public childcare and the dual earner/dual carer-model in Sweden," Discussion Paper, Peer Review Program of the European Employment Strategy, Stockholm, Sweden, April 19~20, 2004.
- O'Connor, J. S., "Gender, class and citizenship in the comparative analysis of welfare state regimes: Theoretical and methodological issues," *British*

- Journal of Sociology* 44(2), 1993, pp.501~518.
- _____, "Understanding Women in Welfare States," *Current Sociology*, Summer 1996.
- O'Connor, J., Orloff, A., and Shaver, S., *States, markets, families: Gender, liberalism and social policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*, the United Kingdom: Cambridge University Press, 1999.
- OECD, *Babies and Bosses: Reconciling work and family life*, Volume 2: Austria, Ireland and Japan, Paris, France: OECD, 2003a.
- OECD, *Babies and Bosses: Reconciling work and family life*, Volume 1: Australia, Denmark and the Netherlands, Paris, France: OECD, 2002.
- _____, *Babies and Bosses: Reconciling work and family life*, Volume 4: Canada, Finland, Sweden and the United Kingdom, Paris, France: OECD, 2005.
- _____, FACTBOOK 2005-Actual Hours Worked, 2005
- _____, Labour force participation of women: Empirical evidence on the role of policy and other determinants in OECD countries, Paris, France: OECD, 2003b.
- _____, Social Expenditure Database(SOCX, www.oecd.org/els/social/expenditure), 2004.
- Orloff, A., "Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states," *American Sociological Review* 58(3), 1993, pp.303~328.
- Ozawa, M. N. and Yoon, H. S., Leaver from TANF vs. AFDC: How do they fare economically, *Social Work* 50(3), 2005, pp.239~249.
- Palier, B., "The re-orientation of European social policies toward social

- investment,” *International Politics and Society*, Jan. 2006, pp.105~116.
- Parson, Talcott, *Social structure and personality*, New York : Free Press of Glencoe, 1964 .
- Polanyi, K., *The Great Transformation: The Political & Economic Origins of Our Time*, Beacon Press: 박현수 역(1991), 『거대한 변환 우리 시대의 정치적, 경제적 기원』, 민음사, 1957.
- Putnam, R., *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Pylkkanen & Smith, “Career Interruptions due to Parental Leave: A Comparative Study of Denmark and Sweden,” OECD Working Papers, 2003.
- Pylkkänen, E. and A. Smith, “The impact of family-friendly policies in Denmark and Sweden on mothers’ career interruptions due to childbirth,” IZA Discussion Paper No. 1050, Institute for the Study of Labor, 2004.
- Rostgaard, T., M. Christoffersen, and H. Weise, “Parental Leave in Denmark,” pp.25~44, in *Parental Leave: Progress or Pitfall? Research and Policy Issues in Europe* volume 35, edited by Moss, P. and F. Deven, The Hague, Brussels: CBGS Publications, 1999.
- Ruhm, Christopher J., “Parental Leave and Child Health” NBER Working Paper 6554, Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1998.
- Sainsbury, D., “Taxation, family responsibilities, and employment,” pp.185~209, in *Gender and welfare state regimes*, edited D. Sainsbury, New York: Sage Publication, 1999a.
- _____, “Gender, Policy Regimes, and Politics,” pp.245~276, in *Gender and*

- welfare state regimes*, edited D. Sainsbury, New York: Sage Publication, 1999b.
- _____, “Women’s and Men’s social rights: Gendering dimensions of welfare state,” in Sainsbury, D.(ed.), *Gendering Welfare States*, London: Sage, 1994.
- Salamon, L. M., “Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-party Government: Toward a Theory of Government-Non-profit Relations in the Modern Welfare State,” *Journal of Voluntary Action Research* 16, 1987, pp.29~49.
- Sundström, Kajsa, “Can governments influence population growth?” *Observer* No.229, November, 2001.
- Surender, R., “Modern challenges to the welfare state and the antecedents of the third way,” pp.3~24. in *Welfare state change: Towards a third way?* edited by Lewis, J. and R. Surender, New York: Oxford University Press, 2004.
- Taylor-Gooby, P. and Larsen, T., “The UK-A Test Case for the Liberal Welfare State?” pp.55~82, in *New Risks, New Welfare*, edited by Taylor-Gooby, P., New York: Oxford University Press, 2004.
- Taylor-Gooby, P., “European Welfare Reforms: the Social Investment Welfare State,” 2006 EWC/KDI Conference, social policy at a crossroad: Trends in Advanced Countries and Implications for Korea, Honolulu on July 20~21, 2006.
- _____, “New risks and social change,” pp.1~28, in *New Risks, New Welfare*, edited by Taylor-Gooby, P. New York: Oxford University Press, 2004.
- U.S. Department of Labor, 2007. 29 CFR 825.104 - What employers are

- covered by the Act? www.dol.gov, 2007.
- U.S. House of Representative, 2000 Green book: Background material and data on programs within this jurisdiction of the Committee on Ways and Means, Washington DC: U.S. Government Printing Office, 2000.
- Ungerson, C., "The Commodification of Care: Current Policies and Future Politics," pp.173~200, in *Gender and Citizenship in Transition*, edited by B. Hobson, Great Britain: MaCmillan Press, 2000.
- Vedel-Petersen, J., "Denmark," pp.295~327, in *Family policy: Government and families in fourteen countries*, edited by Kamerman, S. B. and A. J. Kahn, New York: Columbia University Press, 1978.
- Visser, J. and A. Hemerijck, A Dutch Miracle: Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands. Amsterdam University Press, 1999. 최연우 역, 도서출판 따님, 2003.
- Zylan, E., "Maternalism redefined: Gender, the state, and the politics of day care, 1945~1962," *Gender and Society* 14(5), 2000, pp.608~629.

