

자녀돌봄지원정책의 추이와 과제

송혜림(울산대학교 교수)

I. 들어가기

본 연구는 전환기 한국 사회의 가족정책이라는 맥락에서 자녀돌봄지원정책과 관련된 그동안의 추이를 살펴보고 향후 과제를 모색하고자 한다. 특히 자녀돌봄지원정책은 육아정책, 보육정책, 아동양육정책 등 다양한 용어와 함께 사용되고 있으나, 본 연구에서는 ‘통합적 가족정책’의 맥락을 강조하고 단지 자녀 뿐 아니라 자녀돌봄을 수행하는 부모와 가족 그리고 그 돌봄 기능을 다양한 방식으로 지지·보충·대체하는 국가사회와 시장 등을 고려하면서 돌봄기능 수행 주체들 간의 상호작용 방식, 이에 영향 미치는 정책과 제도적 시스템 등을 조망한다는 측면에서 ‘자녀돌봄’이라는 용어를 사용하고자 한다.

한편 자녀돌봄지원정책이라는 용어 자체가 보편적으로 활용되어 온 것은 아니지만, 그 내용에 있어서는 가족정책 뿐 아니라 인구(저출산)정책, 노동정책, 여성정책, 일-가정 양립 지원정책 등과 상당히 중첩되는 경향을 보이고 있다. 예컨대 양성평등이라는 차원에서는 주로 여성이 전담해 온 자녀돌봄을 남성과 분담해야 한다는 아젠다가 도출되고, 저출산 해법을 위해서는 가족, 특히 여성이 갖는 자녀돌봄을 국가사회가 분담해야 한다는 것이며, 일하는 남녀의 일-가정 양립을 위해서는 자녀돌봄부담을 남녀가 그리고 가족과 사회가 분담해야 한다는 논의가 상호적으로 연계되어 있다. 즉 어디에 초점을 두는가에 따라 그 용어와 명칭은 달라지지만 자녀돌봄지원은 사회정책분야의 핵심적 아젠다가 된다는 점은 분명하다고 할 것이다.

2004년 제정된 건강가정기본법은 우리 나라의 명시적이고도 통합적인 가족정책의 출발이라는 상징적 의미를 담고 있다. 즉, 그동안의 선가족-후사회의 관점에서 접근한 문제 해결 중심의 잔여적 가족정책, 한 단위로서의 가정을 고려하지 못한 단편적 가족정책을 넘어 예방과 삶의 질 향상, 건강성 증진을 지향하며 다양한 형태의 가정을 지원하는 통합적이고도 명시적인 가족정책이 가능해진 법적 토대가 건강가정기본법이라고 할 수 있다. 따라서 건강가정기본법에 근거하여 매 5년마다 수립 및 추진되고 있는 ‘건강가정기본계획’은 우리 나라 가족정책을 대표하는 제도적 기반을 제공한다 할 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 자녀돌봄지원정책과 관련된 논의를 전개함에 있어 건강가정기본계획의 목표와 정책아젠다, 세부과제에 주목하고자 한다. 특히 제 1차 건강가정기본계획(2006-2010) 그리고 제 2차 건강가정기본계획(2011-2015)을 중심으로 자녀돌봄지원과 관련된 관점의 변화 그리고 이에 따라 도출된 세부과제를 분석하고자 하며, 이로써 우리 나라 자녀돌봄지원정책의 추이를 포착할 수 있을 것이다. 이를 통해 자녀돌봄지원정책이 나아가야 할 방향성을 도출해낼 수 있을 것이며, 이로써 통합적 가족정책의 맥락에서 자녀돌봄지원정책이 어

떻게 자리매김될 것인가 그리고 가족정책 연구자들은 어떤 역할을 수행해야 할 것인가와 관련된 과제를 정리할 수 있을 것이다.

II. 자녀돌봄지원정책의 개념과 등장배경 - 몇 가지 주요 논점

통례적으로 자녀돌봄지원정책은 개별가정의 자녀돌봄을 하나의 공적 이슈(public issue)로 보고 국가사회가 이를 분담 및 지원하기 위해 정책적·제도적으로 어떤 전략을 동원하는가와 관련된 개념이라고 할 수 있다. 자녀돌봄지원정책은 가족친화정책, 일-가족 양립 정책, 일-생활 균형 정책 등 다양하게 불려지기도 한다(노혜진·김송이, 2011:260). 물론 자녀돌봄지원정책에 대한 논의는 보다 근본적으로 ‘돌봄’에 대한 정의와 접근법, 개별가정의 돌봄기능을 국가사회가 어느 정도 지원할 것인가 즉, 지지 혹은 보완 아니면 대체 등의 차원에서 지원의 수준과 범주 등은 상당 부분 철학적이고도 가치적인 문제와 결합된다. 즉 그것은 패러다임의 문제이기도 하다. 즉 여기에서 공적 이슈라 함은 출산이 그러하듯이 개인적이고 사적인 행위에 대해 국가사회가 개입 혹은 지원한다는 의미이며, 이는 ‘그럴 만한 가치가 있다는 사회적 합의’에 기초한다. 즉 그 행위가 가치 있다 없다는 문제가 아니라, 국가사회의 지원이 가치있느냐의 판단에 토대한다는 것이고, 따라서 사회적 합의가 중요하다고 할 수 있다. 그러므로 자녀돌봄을 공적 이슈로 보고 정책적으로 접근하는 것은 자녀돌봄과 관련된 정책적 환경에 대한 분석을 필요로 한다.

주지하는 바와 같이 빈곤, 실직 등 전통적으로 규정해 오던 사회적 위험과는 달리 신사회위험은 저출산, 고령화, 여성취업 활성화로 인한 돌봄의 공백, 상대적 결핍, 양극화 등 후기산업 사회의 특징이며, 예외 없이 많은 국가의 사회정책은 최근 들어 이러한 신사회위험에 대한 대응방식에 따라 유형화되고 있다. 소위 에스핑-앤더슨의 복지체제유형인 자유주의(돌봄을 시장에 맡김), 시민주의(돌봄을 국가사회가 적극적으로 분담함), 보수조합주의(돌봄을 가족에 맡김) 기준에 따른 구분이 그것이다(윤도현, 2010:34). 이러한 신사회위험의 핵심적인 요인 중 하나는 전통적으로 돌봄을 담당하던 여성집단의 사회 진출과 함께 개별가정의 돌봄기능이 취약해진 상황에서 찾아볼 수 있다. 이는 사실 신사회위험의 요인이며 현상이고 동시에 결과이기도 하다. 즉 돌봄의 희소화(송혜림, 2007:9)라 칭해지는 이러한 현상은 후기산업사회의 전형적 특징이기도 하다(송혜림, 2012:2). 이를 ‘사회재생산’(social reproduction) 체제의 심각한 교란과 붕괴라고 표현하기도 한다(장경섭, 2011:2).

(신사회위험(new social risks)으로 정의되고 있는) 이러한 변화는 무엇보다 사적인 영역으로 인식되어 왔던 돌봄노동이 더 이상 가족의 책임으로만 수행하기에 어려운 한계에 직면하여 돌봄의 책임이 사회적으로 분담되어야 할 필요성을 야기시켰다(Mahon, 2002). 그로 인하여 돌봄노동을 지원하기 위한 전략으로서 가족정책을 확대하려는 노력들이 각 국가별로 활발하게 전개되고 있다(노혜진·김송이, 2011:260). 이에 따라 개별가정에서의 돌봄을 사회적으로 수행해야 할 필요성에 직면하게 되었으며 자녀돌봄을 하나의 정책 아젠다로 접근해야 하는 맥락을 만들어내게 된 것이다. 이를 ‘사회적 돌봄’이라 부를 수 있는 바, 국내외적으로 돌봄은 공적-사

적, 공식-비공식, 유급-무급 등의 이원론적 경계를 해체하면서 사회적으로 조직화되고 있으며, 돌봄을 필요로 하는 사람들의 신체적, 정서적 욕구를 충족시키기 위한 활동과 관계, 그리고 돌봄이 배분되고 수행되는 규범적, 경제적, 사회적 준거틀로서 '사회적 돌봄(social care)'은 복지 국가의 변화와 발전을 포착하기 위한 중심적 개념으로 이해되고 있다(Daly and Lewis, 2000; Williams, 2001- 마경희, 2010:321 재인용).

이는 또한 필연적으로 패러다임의 변화와 맞닿아 있다. 경제성, 합리성, 효율성으로 특징지어지는 자본주의 사회의 원리는 돌봄의 원리와 일치하지 않는다는 면에서 그러하다. (직업노동으로서의 돌봄이 아닌 가족원 간에 행해지는) 돌봄은 친밀성, 호혜성에 기초하며, 장기적이고 자발적이다. 주고받음의 명확한 근거와 계약에 의존하지 아니하며 근본적으로 일상적인 가정생활의 내용 그 자체를 의미한다. 그 본질은 타인에 대한 배려, 양보, 협력, 소통, 애정, 신뢰, 돌봄, 살림, 이타성, 재생산 이라고 할 수 있다(이기영, 2009:17). 따라서 지금까지 경제적 발전과 사회적 성장의 흐름을 주도한 '경제적 합리성'이라는 패러다임에 기초할 때 돌봄은 상당히 '비합리적' 영역에 속해있는 것이다. 이런 맥락에서 볼 때, 자녀가 자원으로 기능했던 전통 사회와 달리 현대 사회에서 자녀는 오랫동안 돌봄을 중심으로 비용을 투자해야 하는 부담이자 짐이며(강신주, 2008:106), 특히 그 자녀돌봄을 전적으로 담당해 오던 여성의 사회 진출 활성화와 함께 자녀돌봄은 여성의 지속적인 생애노동에 있어 장애요인의 가장 우선순위로 꼽히게 된다. 이는 곧 저출산 현상에 영향 미친 핵심적인 원인으로도 기능한다.

그러나 돌봄은 개인적 측면에서는 경제적 합리성으로만 셈할 수 없는 정서적 의미, 부모됨의 책임과 애정, 소속감, 안정감 등에 영향을 미치며, 사회적 차원에서 자녀돌봄은 미래 세대의 재생산이라는 차원에서 또한 중요하다. 따라서 자녀돌봄을 단지 부담이나 장애로 볼 것이 아니라 개인과 가족, 사회의 다양한 측면에서 다시 돌봄의 기쁨과 자발성을 회복하여야 하며, 이를 개인과 가족에게만 맡겨놓을 것이 아니라 전사회적으로 관심을 갖고 지원하여야 할 공적인 이슈로 접근해야 한다는 사회적 합의에 이르게 된 것이라고 할 수 있다. 이러한 과정에서 삶의 프레임을 재검토하고 재구성할 필요성에 직면하게 되는데, 예컨대 일과 가정의 양립, 일과 생활의 조화, 양성평등한 역할 분담, 공-사 경계의 완화 등, 소위 일상의 혁명이라 칭할 수 있는(송혜림, 2012:3) 최근의 경향이 이를 반영하는 것이다. 이와 같이 사적인 영역에서 행해지던 돌봄에 대한 사회적 관심은 경제적 가치 중심의 사회에서 또 다른 가치를 균형있게 취하며 삶의 우선순위를 바꾼다는 점에서 우리 사회의 패러다임이 변화하고 있다는 증거이기도 하며, 이는 생산주의 패러다임을 넘어서는 문제이다 (마경희, 2010:321).

물론 다른 나라도 그러하지만 우리 나라 역시 돌봄에 대한 관심은 다분히 저출산이나 여성의 경력 단절 완화, 일하는 부모의 일-가정 양립이라는 차원에서 활성화된 것 또한 사실이다. 특히 자녀돌봄을 더 이상 개인과 가족에만 맡겨놓을 수 없다는 다급함은 여성의 인적 자원을 사회적으로 활용하고 더불어 출산을 회복을 도모하고자 하는 목표로 이어져, 이에 따라 자녀돌봄이 중요한 사회정책의 아젠다로 자리매김되는 것이 최근의 추세이다. 가족화-탈가족화-상품화-탈상품화와 관련된 사회정책의 논의 역시 자녀돌봄을 어떠한 방식으로 그리고 어떠한 방향으로 국가사회가 분담할 것인가와 관련된 유형화 라는 점에서 사회정책의 주된 기초를 형성하고 있다.

그러나 여기에서 중요한 것은, 다양한 자녀돌봄지원 관련 정책과 제도화된 서비스가 가져올 결과가 어떠한지에 대한 명확한 예측이다. 또한 이는 정책설계를 하는 출발선에서 이미 고려되었어야 하는 필수 조건이기도 하다. 예컨대 유연근무제나 퍼플잡은 일하는 부모로 하여금 어린 자녀를 돌보면서도 유연하게 근무시간을 조정함으로써 경력 단절을 하지 않도록 하는 데 초점을 두지만 이 제도를 주로 여성근로자가 선택함으로써 결과적으로 여성의 직장 내 입지를 약화시키고 정규직 여성의 비정규직화를 초래할 가능성이 있으며 나아가 경력단절에 영향을 미칠 수 있다. 이는 정책 설계 시 의도하지 않았던 결과라고 볼 수 있다. 즉 양성평등한 역할분담이 전제되지 않은 상황에서의 정책과 제도는, 특히 그것이 전통적으로 여성이 담당해 오던 영역인 한에 있어서 여성집단을 더욱 열악하게 만드는 결과를 초래할 수 있다는 점에서, 또다른 요인들을 보다 심층적으로 검토하여 도입 및 실시할 필요가 있다. 즉 ‘실효성’의 차원을 검토할 필요가 있다는 것이다.

또한 탈가족화와 가족화, 탈상품화와 관련하여 동일한 제도적 서비스가 다른 의미로 기능할 수 있는 가능성도 고려하여야 한다. 예컨대 부모휴가는, 노르딕 국가의 경우 평생 거의 대부분을 전일제로 일하는 (탈가족화된) 부모들에게 짧은 시간 가정에서 아동양육을 가능하게 한다는 점에서 가족화 정책의 의미를 갖는 반면, 독일과 같은 경우 부모가 가정에서 자녀를 돌보는 시간을 짧게 하고 고용의 계속성을 강화하는 것이 명시적 목적이므로 탈가족화 정책의 의미를 갖게 된다(이혜경, 2011 - 송혜립, 2012:31 재인용). 따라서 어떤 정책이 의도한 바 성과를 도출하기 위해서는 그 정책이 수립 및 추진되는 사회의 기존 체제와 정책환경에 대한 면밀한 분석이 전제되어야 함을 알 수 있다.

이러한 맥락에서 자녀돌봄지원정책은 적어도 우리 나라의 경우 여전히 여성 중심의 돌봄체제가 지속되고 있으며 자녀돌봄이 남성 아닌 여성에게 더욱 부담이 된다는 점, 여성생애노동주기의 M-curve가 지난 30년 동안 크게 변화되지 않았다는 점, 이는 동일한 학력과 인적 자원을 보유한 여성들의 취업활동 및 자아실현 욕구와 맞물려 심각한 출산기피를 초래하고 있다는 점 등을 함께 고려하여야 할 것이다. 상술한 바 ‘실효성’을 위해서는 정책 타겟을 여성 뿐 아니라 남성 따라서 부모로 규정할 필요가 있으며, 특히 남성이 수월하게 활용할 수 있는 현실적 방안이 필요하다. 즉 자녀돌봄지원정책의 적실성을 확보하기 위해서는 기존의 여성 중심 돌봄노동체제에 대한 비판과 함께 이를 해결하기 위한 젠더 관점이 반영되어야 한다.

이와 관련하여 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen, 2002)은 가족 내 돌봄구조의 변화와 젠더관계의 변화에 잘 대응하기 위해서는 가족정책을 통해 여성들의 완전한 노동자로서의 권리와 지위의 확보(여성의 남성화)가 이루어짐과 동시에 남성들의 돌봄노동 참여(남성의 여성화)를 도모할 수 있어야 한다는 점을 지적한 바 있다. 이는 돌봄영역의 변화와 함께 노동시장의 변화를 이끌어낼 수 있는 가족정책이 필요하다는 것을 의미한다. 즉, 가족정책을 통해 유급노동영역과 무급노동영역, 노동시장영역과 가족영역, 생산영역과 재생산영역 양자 모두의 변화를 이끌어 내는 것이 필요하다는 것이다(노혜진·김송이, 2011:262 재인용). 따라서 통합적 가족정책의 차원에서 자녀돌봄지원정책에 접근하되 노동시장의 구조를 고려하고, 일-가정 양립이나 균형의 양태가 남녀 간에 차이난다는 점을 고려하여 여기에 젠더관점을 함께 반영시키는 방식으로 접근할 필요가 있을 것이다.

한편 그동안 저출산 회복이나 일-가정 양립, 여성의 경력단절 완화 라는 차원에서 추진되어 오던 가족정책의 패러다임을 (자녀)돌봄에 초점을 두되 자녀의 복지나 인권이라는 차원을 강조해야 한다는 주장도 있다. 먼저 가족정책의 새로운 도약을 위해 명시적으로 가족의 재생산 즉 돌봄에 초점을 두어야 한다는 주장이 그것이다(진미정, 2011:12). 가족은 사회재생산 단위이며 따라서 가족정책의 핵심은 가족의 돌봄을 지원하는 것으로 보아야 한다는 점에서 그러하다. 가족정책의 예방적 접근으로 가족의 돌봄 역량을 강화하고, 보편적 접근으로 각 가족의 필요에 맞는 돌봄 서비스를 제공하며, 통합적 접근으로 생애주기를 고려한 돌봄 서비스를 설계하여야 한다. 이러한 주장을 고려할 때, 가족정책의 핵심은 돌봄정책이라 할 수 있다.

다른 한 편으로, 통합적 가족정책의 관점에서 자녀돌봄정책 수립 시 아동권리에 대한 관점이 필요하다는 주장도 있다(이하 송혜림 외, 2010:6-7 재인용). 자녀돌봄 지원 시스템은 국가, 사회, 가족적 차원에서 매우 필요하고 중요한 제도이지만, 이러한 서비스의 실질적인 대상자인 아동의 관점은 간과되어서는 안 될 것이라는 점, 그러나 실제로 아동, 즉 자녀의 요구를 제대로 반영하지 않았다는 한계에서 논의를 출발하고 있다. 특히 일-가정 양립 정책과 자녀돌봄정책의 균형적 연계 라는 맥락에서 부모들에게 노동권과 부모권을 보장해줌과 동시에 아동에게는 질 높은 돌봄을 보장해주는 방안이 필요하다는 것이다. 다양한 자녀돌봄제도들이 부·모의 실제적 이해와 요구 그리고 아동의 발달단계를 고려하는 수준에서 이루어져야 하며, 부모의 노동권과 부모권이 대립되는 양자택일의 문제가 아니라, 자녀의 건강한 성장발달, 일정한 시간 가족과 함께 지낼 수 있는 권리 등을 보장하면서도 부모의 일-가정 양립이 가능한 방식을 개발해야 할 것이다. 그리고 이렇게 되었을 때 시설 중심의 보육정책의 한계에서 벗어나 부모역할, 가정의 건강성, 가정과 사회 간의 상호작용과 같은 요인을 검토할 필요가 있고, 이는 곧 자녀돌봄정책을 통합적 가족정책의 맥락에서 접근할 수 있는 기반이기도 하다는 점에서 중요하다.

다른 한편, 세계적으로 아동 및 가족 관련 정책은 그동안 정책의 대상으로만 보았던 부모를 정책의 파트너로 여기면서 새로운 가족정책 및 육아정책의 패러다임을 제시하고 있는 바, 부모역할 지원을 통해 부모의 권리와 책임을 새롭게 하고 가족과 사회가 미래사회의 주역인 아동을 건강하게 양육하기 위한 파트너라는 관점이 필요하다는 점도 고려하여야 할 것이다. 이런 맥락에서 부모역할 지원을 위한 정책 개발 연구(송혜림 외, 2009:92)에서는 가족정책의 주된 타겟을 자녀를 돌보는 가정으로 보고, 자녀돌봄정책에 초점을 두어야 함을 논증하고 있다. 그리고 이를 위해 단지 자녀에만 초점을 둘 것이 아니라 부모역할 지원이 필요함을 강조하고 있다 (송혜림 외, 2009:92).

이미 현 정부 출범시 보육정책 방향에 대한 토론¹⁾에서도 수요자 중심의 정책을 강조하면서, 수요자에게 더 많은 선택권을 부여하기 위해서는, 이러한 선택권을 자녀양육을 위한 최적의 환경 조성과 최선의 서비스를 결정하는 데 사용할 수 있도록 수요자의 인식이 개선되어야 할 것이고, 마찬가지로 충분한 정보가 제공되어야 하는 바, 특히 부모의 자녀양육철학이 정립되어야 한다는 점에서 부모역할의 중요성이 강조되고 있다. 즉, 부모의 돌봄기능을 지지하고 보충하는 보육시설의 역할, 보육과 사교육 그리고 특기적성교육 간의 경계 등 자녀양육과 보육에 대한

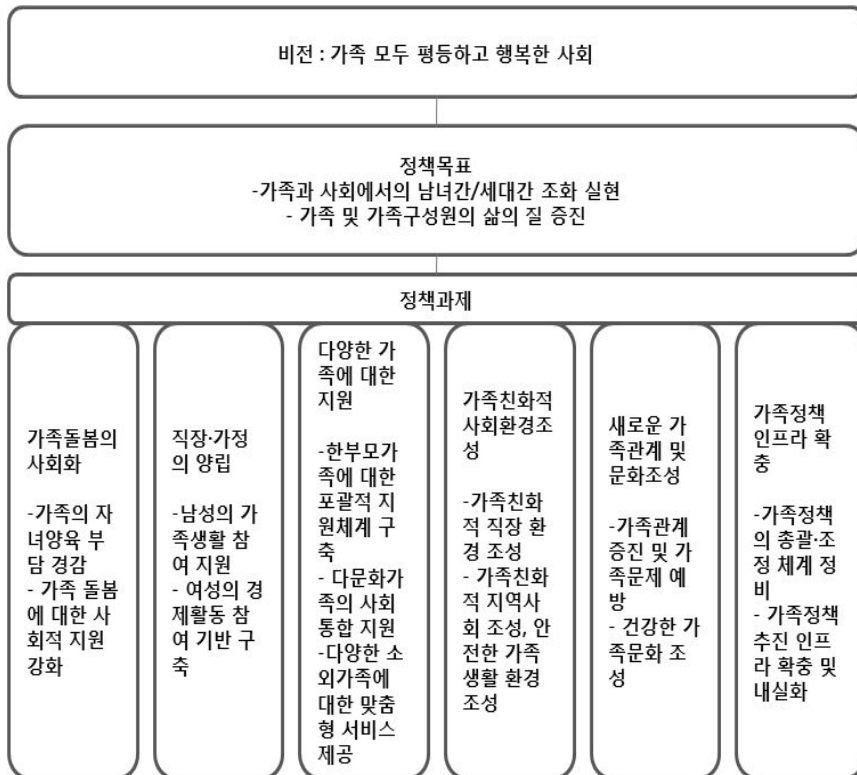
1) (사)가정을건강하게하는시민의모임/한국보육지원학회 주최 <집담회> 『새 정부의 육아지원 및 보육정책 방향』 참조.

부모의 인식 철학이 정립되어야 선택권 강화의 효과도 나타날 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 자연스럽게 부모교육, 부모역할 강화, 부모에 대한 충분한 정보 제공 등이 중요하다는 것이다. 따라서 부모와 가족의 역량을 강화시켜야 할 필요성을 강조하고 있다 (송혜림, 2008:8-9).

이상과 같은 논의를 종합컨대 자녀돌봄지원정책과 관련하여 양성 간의 평등한 돌봄노동분담, 자녀의 발달단계와 복지에 대한 균형 그리고 부모역할 이라는 강조점을 도출해낼 수 있고, 이는 곧 자녀돌봄지원정책을 분석할 때 중요한 기준이 될 것이라는 점을 확인할 수 있다.

Ⅲ. 건강가정기본계획에서의 자녀돌봄지원정책

제 1차 건강가정기본계획은 우리 나라의 명시적 가족정책의 출발이라는 점에 그 의의를 갖고 있다고 할 것이다²⁾. 기본계획 수립시 정책환경에 대한 분석은 가족기능의 변화(재생산기능의 급격한 하락, 자녀양육 및 교육기능의 약화 등), 가족정책에 대한 새로운 요구, 맞벌이 모델로의 전환, 저출산-고령화 사회에 대한 미시-거시 정책의 조화 등을 중심으로 진행되었다. 따라서 가족정책의 방향은 가족에 대한 사회적책임 강화, 양성평등한 사회환경 조성, 민주적 관계와 가족의 다양성 존중, 통합적 접근을 통한 정책 조정 및 가족지원체계 강화 등에 두고 있다. 전체 추진체계는 아래 그림과 같다.



<그림 1> 제 1차 건강가정기본계획의 체계도

2) 이하 제 1차 건강가정기본계획(관계부처합동, 2006) 내용 재인용

첫 번째 정책과제인 가족돌봄의 사회화가 자녀돌봄지원과 직접적으로 관련되는 내용으로 구성되어 있다. 그 추진내용은 첫째, 가족의 자녀양육부담 경감으로 여기에는 양육지원서비스의 다양화 그리고 믿고 맡길 수 있는 보육서비스 제공이라는 두 가지 중점과제가 포함되어 있다. 양육지원서비스의 다양화에는 아이돌보미 파견, 육아휴게소 운영 확대, 시설 미이용 아동에 대한 경제적 지원, 지역 육아지원망 구축과 같은 세부과제가 포함되어 있다. 믿고 맡길 수 있는 보육서비스 제공에는 국공립 보육시설 확충, 육아지원시설이용의 경제적 부담 경감, 민간 보육시설 서비스수준 개선, 방과후프로그램 운영 확대 및 내실화, 수요 중심의 보육서비스 제공이 세부과제로 포함되어 있다. 즉, 첫 번째 중점과제는 가정에서의 자녀돌봄을 지원하는 내용이며 두 번째 과제는 시설이용을 통한 자녀돌봄을 지원하는 내용으로 구성되어 있다.

두 번째 정책과제인 가족돌봄에 대한 사회적 지원 강화는 주로 노인돌봄과 관련된 내용이며, 가족돌봄지원을 위한 법·제도적 기반 마련과 관련되어 돌봄제공자 양성 및 지원을 위한 법적 근거 마련이 포함되어 있다³⁾.

제 1차 건강가정기본계획에서 자녀돌봄지원은 그 내용상 가정 내 돌봄과 시설 돌봄으로 구분되어 있으나, 전체 정책과제가 ‘사회화’를 지향한다는 점에서 개별가정의 자녀돌봄을 어떻게 사회적으로 분담할 것인가에 보다 초점을 둔 것으로 보인다. 이는 정책과제 도출을 위한 문제 제기에 명확히 나타나는 바, 가족규모축소, 여성의 경제활동 증가, 가족간 유대 약화, 가족과 지역공동체의 단절 등으로 인해 가족내 돌봄공백이 발생하여 가족중심적 아동양육체제의 한계에 주목하고 있다. 특히 생계와 육아부담이 과중한 저소득 맞벌이와 한부모·조손가족 등 저소득 취약가족의 아동돌봄공백은 더욱 심각하지만 아이돌봄을 분담할 수 있는 사회적 지원체계는 미흡하다는 판단 아래, 자녀돌봄을 위한 사회적 지원체계의 구축과 확산에 보다 초점을 둔 것으로 보인다(제 1차 건강가정기본계획 32쪽). 물론 기관보호 보육시설, 유치원, 학교 중심의 서비스 제공으로 가정내 양육 아동에 대한 지원은 미흡하다는 문제의식도 포함되어 있으나, 주된 방향은 사회화에 놓여있다고 할 수 있을 것이다.

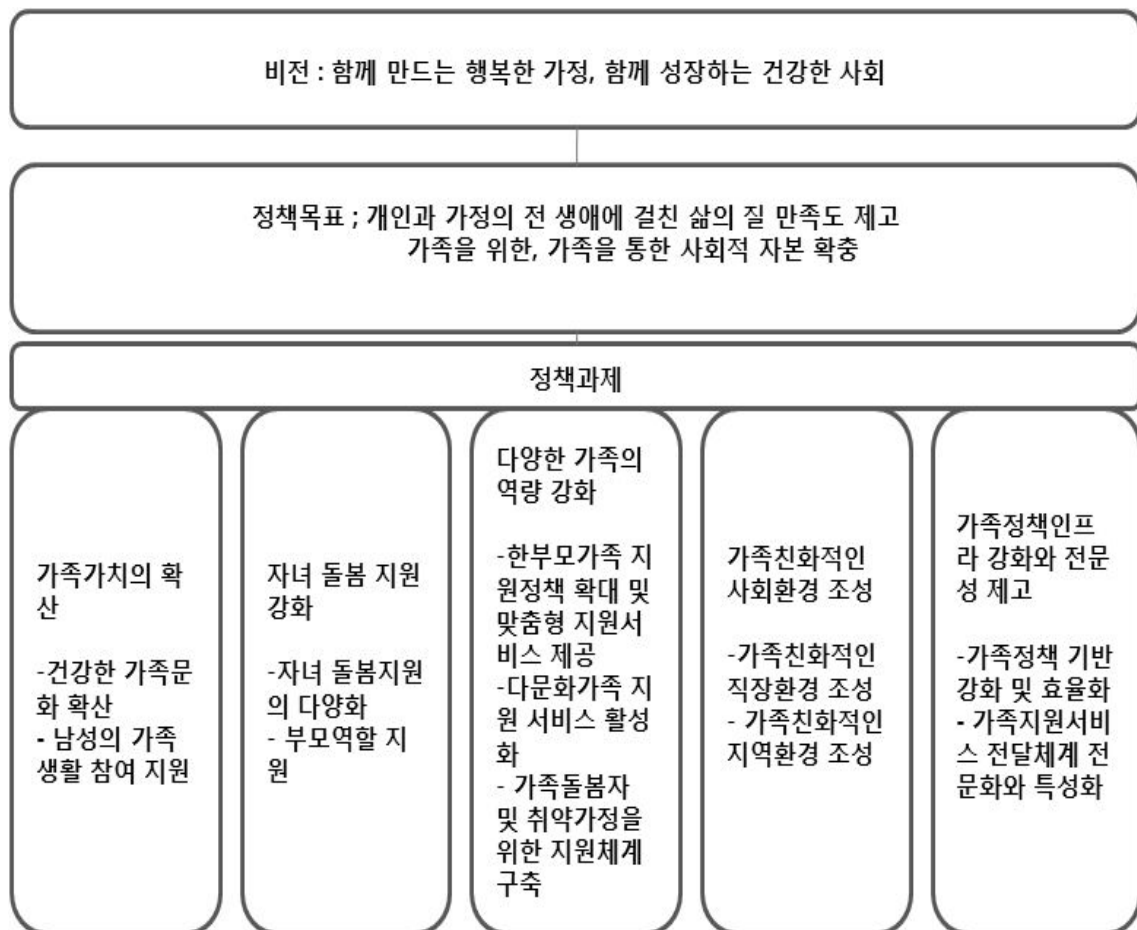
한편 직접적인 자녀돌봄지원 외에 직장·가정의 양립을 별도의 정책과제로 선정, 남성의 가족생활 참여를 위한 법·제도적 기반 조성, 출산·육아기 여성의 계속 취업 지원, 기혼여성의 경제활동 참여 지원을 세부과제로 추진한 바, 이 중 특히 남성의 가족생활 참여를 위한 법·제도적 기반 조성은 양성평등한 역할 분담, 남성의 가족역할 강화 라는 차원에서 자녀돌봄지원과 연계되는 내용이라고 할 수 있다.

제 2차 기본계획(2011-2016)은 제 1차 기본계획의 한계와 새로운 과제로, 가족돌봄 사회화의 초석이 마련되었으나 자녀 및 가족구성원에 대한 가족의 보호기능이 더욱 효과적으로 작동할 수 있도록 사회적 지원의 지속적 강화가 필요하다는 맥락에서 가족유형별(자녀돌봄, 노인돌봄 등) 가족돌봄지원 서비스의 다각화와 내실화, 수요자 중심의 서비스 개발 및 시행 등을 강조하고 있다. 또한 일·가정 양립 및 남성의 가족생활 참여지원을 위한 법·제도적 개선이 이루어졌지만 남성의 가사 및 육아 참여는 여전히 미진한 상태라는 점에서 일·가정 양립을

3) 실제로 아이돌봄지원법은 제 1차 건강가정기본계획 기간이 아닌 제 2차 건강가정기본계획 추진기간인 2012년 2월 1일에 제정되었음

위해 육아휴직 등의 제도적 발전과 실제 활용률 제고의 노력이 필요하며, 남성의 가족생활 참여를 지원하기 위한 다양한 정책 지원 방안이 강화되어야 한다는 점에 주목하고 있다. 그리고 가족친화적 사회환경 조성을 위한 법적 근거가 마련되었음에도 불구하고 가족친화사회환경 구축의 가시적 성과는 미흡하며, 특히 가족친화적인 직장환경 조성을 위해 취업부모의 부모역할 지원과 육아휴직제도, 배우자출산휴가제도 등 제도의 실효성 확보가 필요하다는 점, 가족과 지역이 가족돌봄을 분담할 수 있도록 지역인프라를 구축하여 가족친화적인 지역환경 조성을 위한 구체적인 청사진이 제시되고, 다양한 지역이 자발적으로 참여할 수 있는 인센티브 기제가 마련되어야 할 것이라는 점, 함께 일하고 돌보는 가족문화조성과 소통을 통한 세대 간 조화를 위해서는 실효성 있는 가족여가문화 프로그램의 제공이나 다양한 가족참여 기제의 개발을 통해 새로운 가족문화 정착 및 확산 노력이 필요하다는 점 등을 강조하고 있다 (제 2차 건강가정기본계획 21-22쪽). 즉 1차 기본계획을 통해 법과 제도적 기반의 확보는 되었으나 체감성과 실효성이라는 차원에서 한계가 있으므로 이를 보완하고 강화하는 방식으로 2차 기본계획의 내용을 설계하고 있음을 알 수 있다. 특히 부모역할 지원이 강조되고 있다는 점에서 새로운 방향성을 포함하고 있음을 주목할 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 수립된 제 2차 건강가정기본계획의 체계는 아래 그림과 같다.



<그림 2> 제 2차 건강가정기본계획 체계도

제 2차 건강가정기본계획에서 자녀돌봄지원정책은 제 2 정책과제인 ‘자녀돌봄지원 강화’의 내용으로 대표될 수 있다. 이 과제를 선정한 배경으로 사회적 돌봄 지원에 대한 다양한 상황과 욕구의 대두, 육아 취약가구에 대한 사회적 지원 증대의 필요성, 부모역할 지원, 지역사회의 돌봄 책임 등 네 가지 차원이 강조되고 있다. 즉 자녀돌봄을 사회적으로 분담함에 있어 보육시설 중심의 서비스가 갖는 한계에 직면, 여성노동의 특성이나 가족구성이 다양성 등을 고려할 때 돌봄의 사각지대가 나타나는 바, 다양화를 중시하는 관점으로의 전환을 포착할 수 있다. 또한 특별히 육아취약가구, 예컨대 조손가족, 미혼모부자가정, 다문화가족 등에 대해 보육시설 서비스 외에 가정의 돌봄기능이 보완되어야 할 필요성을 강조하고 있다. 그리고 돌봄의 사회화가 확대된다 할지라도 그 일차적 책임은 가족에 있으므로 부모역할에 대한 지원이 필요하다는 것이다. 마지막으로 지역사회의 돌봄책임을 강조, 다양한 생활양식과 욕구를 반영하는 유연한 돌봄 지원과 지역공동체성의 회복을 위해서 지역사회가 참여하는 돌봄망 구축에 초점을 두는 설계이다(제 2차 건강가정기본계획 62쪽). 이로써 자녀돌봄지원이라는 정책적 과제의 기본방향은 다양한 가족구조와 기능을 고려한 사회적 돌봄 지원의 확대, 가족과 지역사회의 육아역량 강화, 돌봄지원정책의 대상을 아동에서 부모로 확대하는 데 두고 있으며, 다각화·체감성 등이 강조되고 있다(63쪽).

이러한 정책 과제 추진을 위해 자녀돌봄 지원의 다양화 그리고 부모역할 지원 등 두 개의 과제를 선정하고 있다.

자녀돌봄 지원의 다양화는 보육·교육 부담 완화와 시설양육의 서비스 질 제고, 가정내 돌봄 지원 그리고 지역사회 돌봄망 확충이라는 세 가지 세부과제로 구성되어 있는데, 시설-가정-지역사회 라는 세 요소를 균형있게 고려한 것으로 볼 수 있다. 시설과 관련된 세세부과제는 보육·교육비 지원 확대, 시설양육의 서비스 질 제고, 시설양육 서비스 다양화로 구성되고 있다. 가정과 관련된 세세부과제는 아이돌보미 서비스 체계화 및 지원 확대, 시설 양육 서비스 미이용자에 대한 비용 지원 확대로써, 우선은 아이돌보미서비스의 양적·질적 확대 그리고 보육시설을 이용하지 않는 가정에 대한 경제적 지원 확대가 강조되는 것으로 보인다. 지역사회와 관련된 세세부과제는 이웃간 돌봄나눔 활성화, 방과후 돌봄서비스 지원 확대, 초등학생 공휴일 및 단기방학 돌봄 지원 등으로, 영유아 뿐 아니라 아동까지 그 대상을 확장하고 있다.

다음으로 부모역할 지원과 관련하여서는 부모역량 강화를 중점 과제로 선정하고 있는데, 이는 부모교육 및 상담 활성화, 예비부모 및 출산 부부를 위한 지원, 가족 건강 증진 지원 그리고 부모 모임 및 참여 활성화 등 네 가지 세세부과제로 구성되어 있다.

이와 더불어 제 1 정책과제인 ‘가족가치의 확산’은 보편적 가족의 가족 위기 예방 및 가족 건강성 증진, 역량 강화 차원에서 접근하고 있으며, 양성평등한 가족문화 확산, 남성의 가족생활 참여가 포함된다는 점에서 가정 내 자녀돌봄의 평등한 분담, 아버지의 역할 강화 등과 관련되어 자녀돌봄지원정책의 내용으로 볼 수 있다.

상술한 바 자녀돌봄지원정책의 분석에 있어서 양성 간의 평등한 돌봄노동분담, 자녀의 발달 단계와 복지에 대한 균형 그리고 부모역할을 중요한 기준으로 설정한 바, 이를 기초로 제 1차 건강가정기본계획과 제 2차 건강가정기본계획에서 자녀돌봄지원정책의 추이를 보면, 먼저 제

1차 기본계획에서는 자녀돌봄의 사회화 라는 측면에서 접근하여 돌봄의 사회적 분담에 보다 초점을 둔 것으로 볼 수 있다. 이는 가족규모축소와 여성의 경제활동 증가, 가족간 유대 약화, 가족과 지역공동체의 단절 등으로 인해 가족 내 돌봄 공백이 발생하는 등 가정 내 돌봄체제의 한계로 직면하여 개별가정의 자녀돌봄부담의 경감이라는 차원에서 시도된 것이지만, 가정 외 부적인 시설돌봄과 관련 서비스를 강조한다는 차원에서 자녀돌봄에 있어 주체적인 파트너로서 가정과 부모를 균형있게 고려하지 못했다는 제한점을 발견할 수 있다. 그러나 아이돌보미 서비스의 활성화를 위한 기반을 견고히 할 수 있는 세부적인 과제를 포함하였다는 점에서 시설보육의 틈새 문제를 해결하고 가정 내 돌봄지원을 위한 기본적인 토대를 확장하였다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 또한 직장가정의 양립, 새로운 가족관계 조성 등 남성의 가족 역할 활성화를 위한 정책과제를 별도로 두었다는 점에서 양성평등한 돌봄노동의 분담을 위한 체제를 견고히 할 수 있는 토대 구축의 가능성 역시 긍정적으로 평가할 수 있다. 결과적으로 제 1차 기본계획은 자녀돌봄에 있어 아동의 발달단계를 고려하여 세밀한 정책설계는 충분히 이루어지지 않았고 부모역할에 대한 고려 또한 취약하다는 점에서 그 한계를 포착할 수 있다.

이에 비해 제 2차 기본계획은 우선 부모역할 지원을 핵심적인 정책과제로 선정하였다는 점에서 제 1차 기본계획에 비해 부모권을 강조하고 있음을 알 수 있으며, 이로써 부모를 자녀돌봄지원정책의 파트너로 고려하였다는 점을 긍정적으로 평가할 수 있다. 물론 이는 자칫 돌봄에 대한 국가사회의 책임을 다시 가정으로 회귀시킬 수 있는 비판의 소지도 있을 수 있겠으나, 부모교육이나 상담과 같은 가정 내 부모역할의 강화 분 아니라 부모연대, 부모옴부즈만제도, 일부 주요 위원회에 부모할당 모색 등 부모의 주권 회복 그리고 부모 개인이 아닌 부모집단의 연대와 공동체성 강화를 균형있게 모색한다는 점에서 그런 한계를 충분히 해결할 수 있는 지향성을 이미 내포하고 있다 할 것이다. 특히 자녀돌봄지원 서비스의 다양화를 위한 제도적 서비스에 초점을 둬으로써 부모의 자녀돌봄 선택권을 강화하고 다양한 요구에 부응할 수 있다는 점에서 더욱 그러하다. 즉, 단지 부모가 스스로 자녀를 돌보는 방식에 초점을 둔 것이 아니라 가족형태, 자녀의 발달단계, 부모의 근로특성 등을 고려하여 가장 적절한 제도적 서비스를 선택해 갈 수 있는 기회의 확장이라는 차원에서도 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

나아가 가정 뿐 아니라 지역사회의 돌봄 네트워크를 1차 기본계획에 비해 더 비중있게 다룸으로써 자녀돌봄을 중심으로 한 국가-가정-지역사회의 책임을 균형있게 접근하고 있다는 점도 부각된다. 또한 제 2차 기본계획은 남성의 아버지역할 강화, 양성평등한 가족가치 회복을 핵심적인 아젠다(제 1 정책과제영역)로 부각시켰다는 점에서 1차 기본계획에 비해 양성평등한 자녀돌봄분담의 추진수준을 한 단계 업그레이드 하였다고 평가할 수 있다.

이와 같이 양성평등한 돌봄노동분담, 자녀의 발달단계, 부모역할 이라는 세 가지 기준으로 제 1차와 제 2차 건강가정기본계획을 비교할 때, 제 2차 건강가정기본계획은 자녀돌봄서비스의 다양화, 부모역할 강화, 지역사회의 책임 강조 라는 차원에서 보다 통합적이고도 실효성 있는 자녀돌봄지원정책으로의 전환이 가능해졌다고 평가할 수 있을 것이다. 또한 2012년 2월에 아이돌보미지원법이 제정된 바, 이는 제 1차 기본계획의 과제였으나 제 1차 기본계획 추진기간을 넘겨 제정되었다는 점에서 시기적으로는 늦었지만 법 제정 그 자체를 고려할 때 가정 내 자녀돌봄을 위한 파견서비스의 법적 근거를 보다 명료하게 구축하였다는 점 역시 자녀돌봄지

원정책 차원에서의 성과라고 평가할 수 있을 것이다.

IV. 자녀돌봄지원정책의 향후 과제

본 연구에서 주목한 자녀돌봄지원정책은 인구(저출산)정책, 노동 및 일-가정 양립 정책, 여성정책 등에서도 다루어지고 있으나, 본 고에서는 가족정책, 즉 건강가정기본계획을 중심으로 그 현황과 추이를 분석하였다. 가족정책은 한 단위로서의 가정을 고려하는 정책이며 특히 우리 나라의 명시적 가족정책은 건강가정기본법으로부터 출발한다는 점을 고려할 때, 이 전 단계의 문제해결적, 잔여적, 가족책임중심적 가족정책에서 벗어나 예방성, 보편성, 통합성 등을 지향한다는 점에서 자녀돌봄지원정책 역시 협소한 아동복지의 시각 혹은 여성의 취업 활성화나 출산율 회복을 위한 수단으로서의 정책이 아니라 자녀의 건강한 성장발달을 지원하기 위한 목표점을 확인하고, 그러므로 자녀의 발달단계와 건강한 성장발달을 위한 조건, 자녀돌봄에 대한 부모와 국가사회, 지역사회의 책임 균형, 양성평등한 자녀돌봄분담 등의 차원이 중요하다는 점을 강조할 수 있었다.

이제 향후 자녀돌봄지원정책을 위한 과제를 도출하면 아래와 같다.

가장 우선적으로는 자녀출산과 돌봄에 대한 근본적인 질문을 제기할 필요가 있다. 즉, 무엇이 우리(부모, 사회)로 하여금 자녀를 낳고 돌보게 하는가와 관련된 가치와 철학에 관한 문제이다. 상술한 바와 같이 자녀돌봄지원정책이 단순히 출산율 회복이나 여성고용의 활성화, 일-가정 양립을 위한 수단적인 정책의 차원에 계속 머물게 되면 이는 여성정책, 노동정책, 인구정책의 일환으로 취급될 소지가 크다. 그러나 통합적 가족정책의 맥락에서 자녀돌봄지원정책의 위상을 정립하기 위해서는 자녀돌봄 그리고 부모역할 그 자체에 대한 고민과 연구가 필요하다. 여기에 가족관계와 아동발달, 부모역할, 돌봄노동 등을 지속적으로 연구해 온 가족학, 아동학, 가족자원관리학 등의 전문성과 역할이 필요하다.

지난 2010년 여성가족부에서 실시한 제 2차 가족실태조사에서 자녀관 및 자녀양육에 태도를 조사하였는데, 그 결과 자녀와 관련된 긍정적 진술인 자녀관 문항과 자녀양육과 관련된 부정적 진술인 자녀양육에 대한 태도 문항의 평균은 모두 3.5점에서 4.0점 사이로 ‘대체로 그렇다’에 가까웠다. 즉, 응답자들은 자녀의 보상적 측면과 자녀양육의 비용적인 측면에 대한 진술 모두에 어느 정도 동의하였다. 문항별 평균을 살펴보면, 자녀관 세 문항 중에서는 자녀의 성장을 지켜보는 것이 인생에서 가장 큰 즐거움이라는 문항의 평균이 가장 높았고, 자식의 성공은 나의 성공이라는 문항과 노후를 위해서 자녀가 필요하다는 문항의 평균은 그 다음으로 나타났다. 즉 응답자들은 전반적으로 자녀의 성장을 지켜보는 것이 인생에서 가장 큰 즐거움이라고 생각하였으며, 노후에 자녀의 필요하다거나 자녀의 성공은 본인의 성공이라는 태도에 대체로 동의하였다. 한편, 자녀양육에 대한 태도를 보면, 자녀를 키우는 것은 경제적으로 부담이 되는 일이라는 문항의 평균이 가장 높았고 자녀양육이 힘든 일이라거나 자녀 때문에 하고 싶은 일을 못하는 경우가 생길 수 있다는 응답의 평균도 ‘대체로 그렇다’에 가까웠다. 즉 응답자들은 자녀양육이 경제적 부담이 되는 일이며 자녀를 돌보는 것은 힘든 일이고 때로 하고 싶은 일을

포기하기도 해야 하는 일이라는데 대체로 동의하였다(여성가족부,2010:169).

노후의 보장이라는 차원보다 자녀를 낳아 기르는 부모로서의 기쁨과 행복이 부각된다는 점을 고려할 때, 그러나 자녀를 기르는 경제적 부담 또한 우려된다는 사실을 고려할 때, 자녀돌봄지원정책의 설계시 부모역할의 기쁨과 자발성을 유지 및 강화시킬 수 있는 대안을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 이미 보편적 보육이라는 차원에서 무상보육이 실시되고 있고 향후 확산될 전망이다. 바, 자녀돌봄의 경제적 부담은 사교육비 지출과 직결될 것이며, 따라서 자녀돌봄지원정책은 미시적 차원에서의 양육 뿐 아니라 교육 및 학부모역할에까지 그 내용을 확산할 필요가 있다. 사교육비 지출로 인한 가계부담은 자녀출산을 미루거나 포기하게 만들며, 동시에 고령시대에 무엇보다 중요한 노후준비를 취약하게 만드는 요인이 된다는 점도 고려하여야 할 것이다. 또한 사교육과 입시제도 앞에서 무력한 부모역할, 학교-가정 간 소통의 취약함 등을 함께 고려할 필요가 있다. 그런 의미에서 보육과 돌봄, 교육이 보건복지부, 여성가족부, 교육과학기술부로 분산되어 있는 현재의 시스템을 어떻게 효율적으로 운영할 것인가가 과제로 도출된다. 정책 설계와 추진에 있어 주무부처 간 유연한 상호작용과 역할분담이 무엇보다 중요하다라는 사실을 다시 한 번 확인할 수 있다.

다시, 자녀돌봄의 철학과 가치로 돌아가서, 가족규모의 축소나 여성취업의 활성화로 인한 돌봄의 희소화, 이로써 발생하는 돌봄의 부담과 회피가 가시화되는 현 시점에서, 결혼과 출산, 부모됨 등과 관련된 가치와 인식에 대한 연구가 활성화될 필요가 있을 것이다. 그리고 그 결과가 자녀돌봄정책의 방향 및 내용, 세부적인 정책과제 등을 구성하는 과정에 반영될 수 있도록 다양한 경로와 방법을 강구할 필요가 있다. 이는 생활과학, 가정관리학 분야에서 지속적으로 연구되어 왔으며, 최근 가족정책의 차원에서 전문가들의 활동이 꾸준히 축적되고 있으므로 이를 보다 활성화함으로써 보다 실천적 차원에서의 성과가 나타나도록 노력할 필요가 있다.

다음으로, 자녀돌봄지원정책의 실효성 강화를 위해서는 노동시장에 대한 고려가 필요하다. 특히 맞벌이 가족의 보편화추세에 직면하여 가족정책은 단지 ‘가족’만을 볼 것이 아니라 자녀돌봄의 주체인 부모가 처해 있는 근로자로서의 현실과 현장을 함께 고려해야 한다는 의미이다. 프랑스와 독일의 자녀돌봄지원정책의 효과를 분석한 선행연구의 결과에서도 드러나는 바, 프랑스의 경우 다양성과 선택이라는 기조 하에 보육시설 외에 가정내 보육지원서비스, 부모휴가 기간의 확대 등의 정책을 추구하였으나 정책이 실시되는 과정이 가족화를 중심으로 전개됨으로써 여성고용율이 감소하거나 비전형 고용형태의 노동시장 참여가 이루어지는 특징이 발견되었다. 또한 가정내 보육을 활성화시킴(탈가족화를 대체하는 방식으로서의 가족화 추구)으로써 오히려 부모들의 선택권을 가로막고 보육서비스 이용에 있어서 계층 간 차이를 유발하는 결과가 발견되었다. 독일의 경우 부모휴가 제도를 개혁하면서 가족정책에 있어서 질적인 전환을 이룰 것으로 기대되었으나 여성들의 높은 장기실업율과 비자발적 파트타임 고용율, 그리고 성별 임금격차 등이 가족정책의 순효과를 가로막는 노동시장의 구조적 요인이 여전히 존재하는 바(노혜진·김송이,2011:284-286), 자녀돌봄지원정책이 갖는 실효성의 확보를 위해 노동시장을 고려하여야 하며 따라서 노동정책에 대한 관심이 필요하다. 일-가정 양립 정책에 대한 분석을 시도한 선행연구(송혜림, 2012)에서도 나타난 바, 노동, 교육, 보육, 여성, 가족, 인구 등 다양한 사회정책 영역들은 독자적인 아젠다를 추진하면서도 각각의 영역이 상호적으로 연관

되는 지점을 함께 고려하지 않으면 정책의 효율성을 담보하기 힘들고, 특히 정책 이용자를 고려할 때 더욱 그러하다. 예컨대 부모이면서 근로자이고 학부모이며 여성이고 남성인 정책 대상자들, 그들의 가정생활과 노동생활을 균형있게 고려하지 않으면 정책 자체는 단절되고 틈새가 발생하여 체감성을 담보하지 못한다. 예컨대 가족시간 확보는 자녀돌봄, 부모역할, 일-가정 양립, 양성평등한 관계 등을 위해 가장 기본적인 전제조건이 되는 바, 이는 특히 노동정책의 차원을 충분히 고려해서 접근해야 할 이슈이며(최은영,2011:419) 가족정책 차원에서의 가족친화정책과 직결되는 문제이기도 하다. 가족친화적인 직장과 지역사회, 생애주기에 맞춘 노동시간 정책, 시간-서비스-경제적 지원 정책과 가족정책간의 통합적인 연계가 돌봄정책에 접근하기 위해 고려해야 할 기본적인 요소가 된다(노혜진·김송이,2011:260 재인용).

이와 관련되어 남성의 가족역할 강화는 자녀돌봄지원정책에서 지속적으로 강조해야 할 아젠다가 될 것이다. 특히 과도한 직장노동시간으로 인한 가족역할 소외는 우리 나라 남성들이 직면한 가장 큰 문제의 하나이다. 따라서 한 편으로는 아버지역할 강화를 위한 교육과 상담 등이 계속 활성화되어야 할 것이며, 다른 한 편으로는 가족친화적 직장환경 조성이라는 차원에서 직장문화의 변화, 장시간 노동관행의 철폐 등을 위한 노력이 함께 병행되어야 한다. 이는 제 2차 건강가정기본계획에서 충분히 강조되고 있는 정책과제인 바, 이제 그 실제적인 집행과 성과 창출을 위한 구체적인 전략에 따른 실행이 관건이라고 볼 수 있다.

마지막으로 전환기의 사회정책이 지향하는 흐름과 관련하여 ‘보편화’를 가족정책 및 자녀돌봄정책에 어떻게 접목시킬 것인가 하는 과제를 풀어내야 할 것이다. 보편화는 단지 모든 대상자들에게 동일한 제도적 서비스를 공급하는 것이 아니라, 모든 대상을 포괄하는 기본적 서비스에 더하여 대상자(가족)이 갖는 다양하고도 특별한 상황과 요구에 부응하는 맞춤형 서비스를 병행할 때 그 실효성을 기대할 수 있다. 여기에서, 보편화와 관련하여, 영국의 정책이 표방하는 “targeted service와 universal service의 밀접한 연계”에 주목할 수 있다. 즉, 영국의 아동법(Children Act 2004)은 ‘모든’ 아동을 포괄하는 보편적인 서비스의 개선과 동시에 다양한 가족들이 안고 있는 특정한 문제해결을 효과적으로 지원할 수 있는 ‘맞춤형 지원’의 강화를 함께 지향하고 있다. ‘targeted service’는 특정한 가족 문제나 위기 요인을 안고 있는 가족(빈곤, 한부모, 장애아 가족 등)에게 사전적 혹은 초기 개입을 신속하게 하여 문제해결에 효과적으로 도움을 줄 수 있는 서비스를 의미한다. 그런데 대상별 서비스가 보편적 서비스와 구분되어 별도의 체계로 단편화되는 것이 아니라 통합적으로 운영되는 것이 중요하다고 강조한다. 즉, ‘보편적 지원과 맞춤형 서비스의 동반 확대’이다. 한편으로는 가족지원의 범위를 모든 가족으로 확대하고 누구나 쉽게 필요한 지원을 받을 수 있도록 접근성을 높이며, 다른 한편 특정한 가족위기나 가족문제에 대한 신속하고 전문적으로 개입하여 문제를 해결할 수 있는 맞춤형 서비스가 함께 개발되는 것을 의미한다 (황정미,2008:7-8 재인용). 따라서 전환기 가족의 특성에 부응하는 자녀돌봄지원정책을 위해서는 부모와 자녀를 포함한 가족의 선택권을 강화하는 방식이 필요하다. 자녀의 발달단계와 가족의 생애주기를 고려하여 부모가 공평하게 자녀돌봄을 직접 수행(육아휴직)-반일제 서비스 이용(가정 내 혹은 시설)-전일제 서비스 이용 등을 자유롭게 선택하면서도 다양한 계층의 일하는 부모의 일-가정 양립이 가능한 방식으로 지원하기 위해서는 세밀한 정책설계와 제도적 서비스 기획이 필요하다 (송혜림 외,2010:27). 계층, 성별, 자녀의

연령, 부모의 요구 등 다양한 요인을 고려한 맞춤형의 자녀돌봄지원정책이 보편화 라는 방향과 어떻게 병행할 수 있을 것인가에 대한 고민과 연구가 지속적으로 수반되어야 할 것이다.

[참고문헌]

- 강신주(2008). 가족으로의 불가능한 회귀. 인문과학 제 88집(연세대학교 인문학 연구원)
- 관계부처합동(2006). 제 1차 건강가정기본계획
- 관계부처합동(2011). 제 2차 건강가정기본계획
- 김진욱(2010). 한국사회보장제도의 확장파 한계 : 그 성과와 사각지대의 재조명. 한국사회정책 17(1), 66-96.
- 노혜진·김승이(2011). (탈)상품화와 (탈)가족화를 중심으로 본 가족정책의 변화와 한계 : 프랑스와 독일을 중심으로. 한국가족복지학 33, 259-290.
- 마경희(2010). 돌봄의 정치적 윤리 : 돌봄과 정의의 이원론을 넘어. 한국사회정책 17(3), 319-348.
- 송혜림(2007). 생활과학의 발전전략 - 지속가능한 생활과학, 도전과 비전. 대한가정학회 2007년도 춘계학술대회 자료집.
- 송혜림(2008). “새 정부의 보육정책 : 부모와 가족의 선택권 강화를 위한 방안”. (사)가정을건강하게하는시민의모임/한국보육지원학회 주최 <집담회> 『새 정부의 육아지원 및 보육정책 방향』자료집. 3-13.
- 송혜림(2012). 일과 생활의 조화 - 정책에서 생활로. 대한가정학회 2012년도 춘계학술대회 기조강연.
- 송혜림·박정운·이완정·성미애·서지원·진미정(2009). 부모역할 지원정책의 개발을 위한 기초연구. 대한가정학회지 47(6), 91-108.
- 송혜림·조영희·정영금·고선강·김유경(2010). 일가정 양립을 위한 자녀돌봄 요구 및 정책 개발 연구. 여성가족부 위탁연구 보고서.
- 여성가족부(2010). 제 2차 가족실태조사.
- 윤도현(2010). 서구 복지국가에서의 ‘일과 가족 양립’ 문제 : 여성고용률과 아동케어를 중심으로. 사회복지정책 37(1), 31-49.
- 윤성호(2011). 일본과 한국의 가족정책 : 일-가족 양립정책의 성과와 한계. 한국가족사회복지학회 학술대회 2011(2), 61-81.
- 이기영(2009). 지나온 50년, 앞으로의 50년 - 미래 지향적 생활과학의 발전전략. 원광대학교 생활과학대학 50주년 기념 심포지엄 자료집.
- 이호용(2010). 저출산 현상에 대응한 사회보장정책의 분석과 개선방향. 법과 정책연구 10(1), 9-26
- 장경섭(2011). 개발국가, 복지국가, 위험가족: 한국의 개발자유주의와 사회재생산 위기. 사회정책학회 2011년도 춘계학술대회 자료집.
- 진미정(2011). 한국가족정책 4G : 보편적 돌봄 중심의 가족정책. (사)가정을건강하게하는시민의

모임 제 13차 가족정책포럼 자료집.

최은영(2011). 한국가족정책 방향 설정을 위한 성찰 - 가족과 노동시장의 특수성과 딜레마. 자유
발표 세션. 한국사회정책학회 2011년도

황정미(2008). 통합적 가족정책의 전망과 돌봄 파트너십(care partnership). 보건복지가족부/한국
여성정책연구원 주최 통합적 가족정책을 위한 토론회 자료집. 1-18.

자녀돌봄지원정책의 추이와 과제

김 유 경(송의여대자대학교 전임강사)

우리 사회는 세계에서 유례를 찾을 수 없는 초저출산이라는 국가적 위기를 겪으면서 가정 내 돌봄의 공백을 해소하기 위한 다양한 정책적 지원방안을 확대해 나가고 있다. 이러한 정책들은 저자가 상술한 바와 같이 그 내용에 있어서는 자녀돌봄에 대한 지원이라는 공통적 요소를 지니고 있으나 인구정책, 노동정책, 여성정책, 일-가정양립 지원정책 등으로 각각 그 초점을 달리하고 있다. 여러 정책 영역에서 자녀돌봄에 대한 지원이 핵심적 내용으로 담겨진다는 것은 의미 있는 일이겠으나, 초점과 방향을 어디에 두는지에 따라 그 결과는 매우 달라질 수 있으므로 정책의 입안에 있어서 다양한 요인에 대한 심층적 검토가 필요하다.

저자는 이에 대해 자녀돌봄 지원 관련 정책을 입안하고 실시하는 데 있어서 ‘실효성’에 대한 검토가 필요하다고 강조하며, 이러한 분석을 위해 양성 간의 평등한 돌봄노동 분담, 자녀의 발달단계와 복지에 대한 균형, 그리고 부모역할이라는 세 가지 기준을 제시하고 있다. 자녀돌봄에 대한 사회적 지원의 필요성에 대한 인식이 제고되고 실질적으로 다양한 정책방안이 모색되고 있는 시점에서 자녀돌봄 지원정책의 실효성을 검토하고 분석하는 틀을 제시한 것은 관련 정책의 진단과 개선 방향 모색을 위해 매우 의미 있는 일이라 하겠다.

먼저 자녀돌봄 지원정책의 ‘실효성’과 관련하여, 정책 결과에 대한 다각적 고려 없이 추진된 탁상행정의 대표적 사례라 할 수 있는 무상보육 도입 과정을 살펴보자. 올해 도입된 무상보육 정책도 시설 중심의 보육지원체계를 채택함으로써 여러 가지 부작용을 나타내고 있다. 특히 0-2세 영유아들까지 대상을 확대하면서 많은 0-2세 영유아를 둔 많은 가정에서 시설보육을 선택, 정부 및 지자체의 예산 부담은 물론 맞벌이 부모들은 보육시설 부족으로 곤란을 겪어야 했다. 이러한 결과는 0-2세 영유아의 보육은 시설보다는 가정양육이 더 권장된다는 면에서도 바람직하지 못한 결과라 할 수 있다. 이는 저자가 제시한 자녀돌봄지원정책 분석의 중요한 기준 중 자녀의 발달단계와 복지에 대한 균형 및 부모의 선택권에 대한 고려가 이루어지지 않은 채 정책이 추진된 데 따른 문제라 할 수 있을 것이다.

한편 본 논문은 1,2차 건강가정기본계획의 내용을 중심으로 가족정책으로서의 자녀돌봄지원정책에 대한 현황과 추이를 분석하고, 이를 토대로 통합적 가족정책으로서의 자녀돌봄지원정책의 과제를 제시하고 있다. 자녀돌봄지원정책이 아동복지나 여성 취업활성화, 출산율 제고의 수단으로서 각각 다른 사회정책의 한 부분으로 전개되는 현재의 한계를 극복하고 통합적

가족정책이라는 맥락에서 추진되어야 함에는 저자의 의견에 전적으로 공감한다. 다만 어떤 추진체계를 통해 어떻게 추진되어야 할지에 대한 구체적 논의가 필요할 것이다.

토론자로서 본 연구에 대해 한 가지 아쉬운 점을 말한다면, 건강가정기본계획을 중심으로 자녀돌봄지원정책에 대한 현황과 추이를 분석함에 있어서 실제 정책사례를 제시해 주었으면 연구자의 논의가 좀 더 풍부해지지 않았을까 하는 점이다.

이러한 아쉬움에서 건강가정기본계획과 그에 따른 자녀돌봄지원을 위한 가족정책 추진 사례를 하나 제시해 보고자 한다.

건강가정지원센터의 2012년도 건강가정사업 추진 방향을 보면¹⁾, 제2차 건강가정기본계획에서 자녀돌봄지원과 관련하여 중점적으로 추진하고자 하는 내용-남성의 가족생활 참여 지원, 가족과 지역이 가족돌봄을 분담할 수 있도록 지역인프라 구축-을 반영하고자 한 시도가 엿보인다. 시군구 센터 공통사업의 영역 구분에 있어 기존의 가족문화와 가족돌봄지원서비스 영역을 수정하여 가족돌봄나눔이라는 새로운 영역을 추가하고 있다. 즉 기존의 가족봉사단과 가족품앗이 사업을 “돌봄”을 중심으로 재편하여 모두가족봉사단과 모두가족품앗이사업을 운영함으로써 가족 및 지역사회의 돌봄능력을 강화하는 방향으로 사업을 재구조화한 시도라 할 수 있다. 또한 아버지-자녀가 함께하는 토요일 돌봄 프로그램을 가족돌봄나눔 영역의 사업으로 추가함으로써 아버지의 양육 참여확대를 꾀하고 있다.

이러한 사업 내용은 저자가 제시한 자녀돌봄지원정책 분석의 한 기준인 부모역할에 대한 고려-부모를 정책의 파트너로 간주하고 부모와 가족, 나아가 지역사회의 역량을 강화하는 것- 측면에서도 의미 있는 사업이라 할 수 있을 것이다. 실제 사업 성과를 보기에는 시간이 필요하겠지만, 자녀돌봄 지원정책을 추진함에 있어 건강가정기본계획을 통해 비전과 방향을 제시하고 정책의 전달체계인 건강가정지원센터를 통해 이를 반영한 사업을 개발하고 실현하려는 이러한 시도 자체가 의미 있는 것이라 생각된다.

1) 2012 건강가정지원센터 운영가이드북(2012). (재)한국건강가정진흥원.