

한국과 일본의 무상보육정책 비교: Kingdon의 다중흐름모형을 통하여*

김민길**

박미경***

조민호****

본 연구는 한국과 일본의 무상보육정책을 Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로 분석하였다. 분석을 위하여 한국의 영유아 보육료 지원정책과 일본의 자녀수당을 무상보육정책으로 설정하였다. 이후 양국의 모형을 각 흐름에 따라 비교하여 연구의 함의를 도출하였다. 분석 결과, 문제·정치·대안의 흐름 측면에서 양국은 저출산 현상의 심화, 정치상황의 변화, 보편적 복지의 도입 등의 공통점을 보였다. 하지만 양국 간 대안의 흐름과 집권당에 대한 정치적 환경이 차이를 보였다. 양국의 무상보육정책 도입과정에서 정치의 흐름은 상당한 영향을 준 것으로 분석되었다. 양국의 무상보육정책은 시행 직후부터 재정적 부담이 발생했고, 한국은 ‘복지디폴트’ 논란, 일본은 무상보육폐지라는 결과가 나타났다. 일본이 무상보육 지원을 위한 재원확보에 실패하여 정책을 폐지했다는 점을 고려하면, 한국 역시 적절한 재원확보가 불가하다면 무상보육정책을 유지하는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다.

[주제어: 무상보육정책, 다중흐름모형, 비교연구, 한국, 일본]

I. 서론

2001년 이후 한국은 출산율이 1.3이하로 떨어지면서 초저출산 사회로 진입했다. 한국은 저출산 문제의 심각성을 인식하여, 저출산 문제를 해결하기 위한 방안으로 2005년 「저출산·고령사회 기본법」 제정, 대통령 직속의 저출산·고령사회 위원회 설치, 2006년 8월 향후 5년간 시행할 정책과제를 종합하여 제1차 저출산·고령사회 기본계획을 수립했다(보건복지부, 2009a). 정부의 노력에도 불구하고 출산율은 여전히 낮은 수준에 머물렀다. 이에 2011년 정부

* 본 연구는 2014년 6월 한국정책분석학회 하계학술대회에서 발표한 원고를 수정 및 발전시킨 것입니다. 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A3A2055042).

** 성균관대학교 국정전문대학원 석사과정, 제1저자

*** 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정, 제2저자

**** 성균관대학교 국정전문대학원 부교수, 교신저자,

는 일·가정 양립 강화, 결혼·출산·양육 부담의 완화, 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성 등을 포함하는 제2차 저출산·고령사회 기본계획을 제시했다(보건복지부, 2012a).

특히 제1, 2차 저출산·고령사회 기본계획의 시행으로 저출산 분야 중 보육분야 예산이 2010년 2조 1275억 원에서 2014년 5조 2738억 원으로 2배 이상 증가하였다. 이러한 예산의 증가는 영유아 보육료 지원과 양육수당 정책의 확대에 의해 발생했다. 2012년 영유아 보육료 지원정책이 시행¹⁾되면서 지원 대상은 전 소득계층으로 확대되었고, 2014년 보육료 지원과 양육수당 예산은 각각 3조 3292억 원, 1조 2153억 원으로 증가했다(보건복지부, 2009b; 2014).

보육정책으로 예산이 급증한 것에 비해, 재원 확보 방안에 관한 논의는 충분히 고려되지 않았다. 결국 무상보육은 시행 첫 해부터 4년차인 2015년까지 예산 부족으로 ‘복지 디폴트’ 논란이 발생했다. 정부는 예산부족분을 충당하기 위해 지방채 추가 발행을 실시하고 있지만 결국 근본적인 대책은 세우지 못한 실정이다. 무상보육정책의 또 다른 문제로 ‘보육대란’ 문제를 제시할 수 있다. 무상보육정책은 보육시설을 이용하는 영유아를 대상으로 보육료를 지원하는 서비스이다. 보육료를 지원을 받기 위해 보육시설 이용 욕구가 상대적으로 낮은 부모도 보육시설을 이용하려는 현상이 야기되었다. 이로 인해 보육시설의 공급 부족현상이 발생했고, 실질적으로 보육시설을 이용해야할 영유아들이 보육시설을 이용하지 못 하는 현상이 초래하였다(김주경·현재은, 2014). 보육대란 문제를 해결하기 위해 정부는 양육수당을 확대 하였지만 효과는 미비하였으며, 2015년 9월 정부는 추가적으로 2016년부터 전업주부의 보육 시설 사용시간을 제한하는 정책을 제시했다(보건복지부, 2015a). 이러한 ‘복지 디폴트’와 ‘보육 대란’ 문제는 무상보육정책의 효과성을 낮출 것으로 보인다. 따라서 본 연구에서는 무상보육 정책을 분석하여, 문제들이 발생한 원인을 규명하여 정책적 제언을 찾고자 한다.

무상보육이 지닌 문제점을 해결하고 나아갈 방향을 제시하기 위해 본 연구에서는 일본과 비교분석을 하고자 한다. 서구권 국가들의 경제, 사회, 문화적 맥락은 아시아권 국가들의 배경과 근본적으로 차이가 난다. 일본의 경우 상대적으로 서구권 국가들에 비해 경제, 사회, 문화적 맥락이 유사하며, 홍금자 외(2015)에서 지적하듯이 한국과 일본의 저출산 문제와 이를 둘러싼 육아환경이 유사하다. 일본의 경우 2010년에 한국의 경우 2012년에 무상보육정책이 시행되었으며, 2008년 리먼브라더스 사태로 부터 시작된 국제적 경제위기 상황 속에서 정책이 시행되었다. 국내적으로도 이명박 정부와 고이즈미 정권의 신자유주의 경제 체제로 인해 복지 수요가 증가하고 있는 상황이었다.

이러한 맥락에서 한국과 일본의 무상보육정책에 관한 비교 연구는 동아시아권 국가들의 저출산 문제와 보육지원 정책에 대한 함의를 제시해 줄 것으로 기대된다. 최근 동아시아권 국가들은 공통적으로 저출산 문제²⁾를 경험하고 있다. 중국의 경우 현재 합계출산율은 1.4명

1) 2010년 영유아 보육료 지원은 0~4세의 경우 소득하위 50%까지 전액, 소득하위 60%까지 보육료의 60%, 소득하위 70%까지 보육료의 30%를 지원했고, 5세에 대해서는 소득하위 70%까지 보육료를 전액 지원하였다. 당시 영유아 보육료 지원 예산은 1조 6322억 원에 달했다.

2) CIA의 World Factbook에 따르면 동아시아권 국가들의 출산율은 2015년 기준 싱가포르(0.81명), 대만(1.12명), 홍콩(1.18)명 등으로 세계 최하위권으로 나타났다. CIA, “The World Factbook” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2127rank.html>) 검색일자: 2015년 11월 25일

이며, 이에 대응하기 위해 2015년 10월 29일 기존의 인구제한정책을 전면폐지 하였다(중앙일보, 2015). 이러한 배경에서, 동아시아권 국가들 중 저출산 문제의 심각성과 보육지원의 중요성을 상대적으로 빨리 인식한 한국과 일본의 무상보육정책 비교분석은 동아시아 국가들의 보육정책에 주요참고 사례가 될 것이다.

무상보육정책에 대한 비교연구의 필요성에도 불구하고 한국과 일본의 보육정책에 관한 비교 연구는 주로 양국의 보육정책 전반에 대한 논의가 이루어지고 있는 실정이다(최영신, 1996; 마경희·이재경, 2007; 강현구·이순형, 2014). 개별 정책에 대한 연구는 한국과 일본을 비교하는 것이 아니라, 일본의 보육서비스의 전달체계, 맞춤형 보육제도, 보육시설에 대해 분석을 진행한 후 한국에의 적용방안을 제시하는 연구들이 있다(황성하·남미경, 2012; 김영명, 2006). 양국의 보육관련 예산의 가장 큰 비중을 차지하고 있는 무상보육정책에 대한 비교 연구는 이루어지지 않은 실정이다. 따라서 본 연구에서는 기존에 연구들이 진행했던 보육서비스 측면이 아닌 무상보육정책에 대한 분석을 진행하며, 이를 통해 무상보육정책이 지닌 문제점에 대한 정책적 방향성을 제시하고자 한다.

이에 본 연구에서는 Kingdon의 다중흐름모형을 이용하여 한국과 일본의 무상보육정책의 도입 및 변동과정을 비교 분석하고 이론적·정책적 시사점을 제시하고자 한다. Kingdon의 다중흐름모형은 문제들이 어떻게 이슈화되고, 어떻게 정책결정자들의 주목을 받게 되며, 어떻게 의제가 선정되는지에 관심을 갖는다(정정길 외, 2013). 무상보육정책결정 과정은 단순한 과정이 아니라 문제의 흐름, 정책의 흐름, 정치의 흐름 등 다양한 상호작용을 통해 이루어진다는 점을 고려할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 Kingdon의 다중흐름모형을 활용한 무상보육정책 분석을 위해 한국과 일본의 무상보육정책에 관한 종합적 검토와 비교분석을 시도한다. 무상보육정책에 관한 한국과 일본 간의 비교분석을 통해 정책결정과정상의 보편성과 특수성을 파악하고 한국의 무상보육정책의 방향성을 논의한다. 이러한 논의를 바탕으로 정책결정과정상의 다양한 상호작용의 문제점을 규명할 수 있으며, 한국의 무상보육정책의 방향성에 관한 정보를 제공할 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경

1. 아시아권 국가의 보육정책 확대에 관한 이론적 논의

국가의 보육정책 확대는 보육 문제를 시장 메커니즘에 의존하지 않고 국가가 개입하여 해결해야 한다는 국가개입의 당위성 측면에서 논의해볼 수 있다. 이에 보육정책을 Esping-Anderson의 복지국가 유형화 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

Esping-Anderson은 서구국가의 복지유형을 자유주의 복지국가, 보수주의 복지국가, 사회민주주의 복지국가로 구분했다. 첫 번째는 자유주의 복지국가(liberal welfare state)유형은 복지 분야에 대한 국가 개입은 최소로 하고, 시장을 통해 사회서비스를 공급한다. 이 유형에서 보

육의 책임은 부모에게 있고, 국가와 사회는 보육에 대해 책임지지 않는 유형으로 볼 수 있다. 두 번째는 보수주의 복지국가(conservative welfare state)유형으로 국가의 개입이 크고 시장의 역할이 제한되지만, 국가의 지원이 사회보험형태로 제공이 되므로 가장의 소득이 중요하다. 여기서 보육의 책임은 가족에게 있고, 국가는 보육을 간접적으로 지원 하는 것으로 추측할 수 있다. 마지막으로 사회민주주의 복지국가(social democratic welfare state)유형은 국가의 개입이 크고 시장의 역할을 제한하며, 보편적인 공적서비스 프로그램이 발달했다. 이 유형에서는 여성의 노동시장 참여가 증가하며, 보육을 사회유지를 위한 노동력의 재생산 측면으로 보기 때문에 국가가 중요한 역할을 담당한다.

그러나 Esping-Anderson의 복지국가 유형은 동아시아권 국가의 특수성을 설명하지 못한다는 한계를 지적할 수 있다(조영훈, 2001). 이에 동아시아 맥락에서 복지체제를 설명하기 위한 이론으로 Jones의 유교주의 복지국가론, 발전국가론, Holiday의 생산주의 복지체제론 등이 있다. 구체적으로 Jones(1993)의 유교주의 복지국가론에 따르면 동아시아 국가들이 개인보다 집단을 강조하는 유교적 공동체 전통에 따라 사회정책의 기능을 가족과 지역 공동체가 책임지는 특징을 지적하며, 공식적인 복지제도가 약하고 가족과 공동체에 의해 복지기능이 수행된다고 하였다(Jones, 1993). 발전국가론에서는 복지에 대한 국가의 지원은 낮은 수준이며, 지역 사회, 기업, 가족이 복지 서비스 공급에서 주요역할을 한다. 하지만 국가 또는 관료들이 국부를 형평성 있게 분배하는 책임을 가지고 있어, 소득 분배는 평등주의적으로 이루어진다(White & Goodman, 1998). Holiday의 생산주의 복지체제론은 동아시아권 국가들의 복지정책은 경제정책에 종속되어, 경제성장에 방해가 되지 않는 최소한의 복지만 제공되고 성장친화적인 형태를 보인다고 주장한다. 즉, 복지정책은 선별주의적으로 진행되고, 성장친화적이며 인적자본을 강화할 수 있는 정책들 위주로 구성된다(Holiday, 2005). 이러한 이론들에서 나타나는 동아시아 국가들의 공통적인 특성은 경제성장 위주의 국가기조로 인해 복지정책에 대한 지원이 미흡했다는 점이다. 또한 도입된 정책들은 경제성장에 필요한 최소한의 선별적 복지였고, 대부분의 서비스는 지역사회, 가족에 의해서 제공되었다. 이러한 맥락에서 동아시아 국가들의 보육지원은 지역사회 혹은 가족에 의해서 제공되었을 것으로 추론할 수 있다.

이러한 동아시아 복지체제의 이론적 논의와는 달리 2000년대 중반 이 후 동아시아 국가들은 복지에 있어서 국가의 책임을 강화하였다(김연명, 2011). 김성원(2011)이 일본의 실업·빈곤 대책을 분석한 결과 일본의 실업·빈곤 대책은 실업보험과 공공부조로 2중 체계로 구성되었었지만, 2008년 경제위기 이후 구직자지원제도, 자녀수당 등이 도입되면서 국가의 복지 지원이 강화되었음을 지적했다. 이명박 정부의 복지정책을 분석한 김원섭·남윤철(2011)의 연구에서는 보수정권으로 이해 한국의 복지가 축소될 것으로 예상되었지만, 실제로는 김대중, 노무현 정권의 복지정책의 연장선상에 있다고 했다. 彭华民(2010)의 연구에서는 중국은 경제위기 이후 성장보다 분배를 강화하고 있으며, 분배의 주요수단으로 복지제도를 확충하고 있다고 언급하였다(김연명, 2011 재인용). 동아시아 국가들은 기존의 동아시아 복지체제 이론들과는 달리 사회복지 확대하고 있다. GDP 대비 복지지출의 증가를 살펴보면 한국의 경우 2002년 5.1%에서 2011년 9.0%로 약 1.8배 증가하였고, 일본의 경우 17.5%에서 23.1%로 5.6%p 증가하였다(OECD, 2014). 이러한 복지 지출의 확대는 동아시아 국가들이 겪고 있는 급속한

저출산·고령화 문제와 노동시장 양극화로 인한 인구구조, 노동시장의 구조 변화가 주요 요인으로 작용했다. 이러한 문제들에 대응하기 위해 복지제도를 발전시켜야할 필요성이 높아졌고, 실제로 복지제도를 확대하고 있다(김연명, 2011). 이러한 배경에서 저출산 문제의 대응책으로써 보육정책도 확대되고 있을 것임을 추측할 수 있다.

2. 한국과 일본의 무상보육정책에 대한 제도적 논의

1) 한국의 무상보육정책

한국의 무상보육정책으로는 영유아 보육료 지원 정책이 있다. 영유아 보육료 지원 정책은 저출산의 원인 중 하나인 자녀 양육비용 부담을 경감시키기 위해 어린이집을 이용하는 만 0~5세 아동에 대해 보육료를 정부가 지원하는 정책이다. 영유아 보육료 정책은 2015년 기준으로 만 0~5세 보육료, 장애아 보육료, 다문화 보육료, 방과 후 보육료, 시간연장형 보육료 등으로 구분된다. 보육료는 매월 1일부터 말일까지 산정된 보육료에 대해 부모가 아이행복카드를 결제하면 해당 어린이집으로 입금하는 형태로 지원된다(보건복지부, 2015b).

지원대상과 지원 비율은 매년 확대되었으며, 2011년부터 지원대상 아동에 대해 동일하게 전액지원이 실시되었다. 구체적으로 2006년의 경우 지원율 100%를 기준으로 만0세 아동은 월 350,000원, 만1세 아동 월 308,000원, 만2세 아동 월 254,000원, 만3세~5세 아동 158,000원을 지원하였다. 2015년 기준 지원 단가는 만0세 아동 406,000원, 만1세 아동 357,000원, 만2세 아동 295,000원, 만3~5세 아동 220,000원이다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 영유아 보육료 지원 단가: 2006~2015년

	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세
2006년	350,000원	308,000원	254,000원	158,000원	158,000원	158,000원
2007년	361,000원	317,000원	262,000원	180,000원	162,000원	162,000원
2008년	372,000원	327,000원	270,000원	185,000원	167,000원	172,000원
2009년	383,000원	337,000원	278,000원	191,000원	172,000원	172,000원
2010년	383,000원	337,000원	278,000원	191,000원	172,000원	172,000원
2011년	394,000원	347,000원	278,000원	197,000원	177,000원	177,000원
2012년	394,000원	347,000원	286,000원	197,000원	177,000원	200,000원
2013년	394,000원	347,000원	286,000원	220,000원	220,000원	220,000원
2014년	394,000원	347,000원	286,000원	220,000원	220,000원	220,000원
2015년	406,000원	357,000원	295,000원	220,000원	220,000원	220,000원

출처: 여성가족부(2006년~2007년), 보건복지부(2009년~2015년) 영유아 보육료 지원 자료 재구성

영유아 보육료 지원 정책 수혜 아동 수는 〈표 2〉와 같다. 영유아 보육료 지원 정책의 수혜 아동 수는 2006년부터 지속적으로 증가하고 있으며, 2014년 1,482,767명으로 2006년 568,139명에 비해 약 161% 증가하였다. 특히, 2012년 수혜아동이 1,351,232명으로 2011년 991,310명에 비해 36만 명이 증가했는데, 이는 0~2세 아동에 대해 소득구간에 관계없는 보편적 지원이 시행된 결과라 추론할 수 있다.

〈표 2〉 영유아 보육료 지원 수혜 아동 수: 2006-2014년

구 분	계	0세	1세	2세	3세	4세	5세 이상
2006년	568,139	21,947	56,654	108,054	122,188	120,265	139,031
2007년	694,783	34,985	78,245	141,917	154,957	139,376	145,303
2008년	695,360	53,072	99,423	152,076	144,917	123,015	122,857
2009년	195,121	72,730	138,265	175,710	148,448	129,914	130,054
2010년	878,880	87,934	160,377	222,257	162,554	124,337	121,421
2011년	991,310	112,933	188,198	244,469	196,531	133,908	115,271
2012년	1,351,232	175,352	320,003	371,409	185,173	142,523	156,772
2013년	1,474,645	146,347	323,921	398,996	254,383	183,494	167,504
2014년	1,482,767	136,768	339,448	407,407	263,520	175,742	159,882

출처: 보건복지부, 각 연도 보육통계

2) 일본의 무상보육정책

일본의 무상보육 정책으로는 2010-2011년 2년 간 시행된 자녀 수당을 들 수 있다. 자녀 수당 제도는 기존의 아동수당 제도를 개편한 제도를 의미한다. 아동수당 제도는 아동양육가정의 생활안정에 기여함과 동시에 아동의 건전한 육성 및 자질 향상을 위해 1972년 시행된 정책으로, 지원금액과 지원 대상이 지속적으로 확대되었다(内閣府, 2009). 2010년 자녀수당으로 개편되면서 소득 수준과 관계없이 전 아동들에 대해 수당을 지급했다. 하지만 재원 부족을 문제로 자녀 수당은 2012년 폐지되었으나, 이후 다시 아동수당 제도로 회귀했다. 2013년 기준으로 아동 수당과 아동 수당의 소득 제한 금액인 월 소득 960만 엔 이상 가정의 아동들에 대한 특례 급부가 지급되고 있다.

〈표 3〉 아동수당(자녀수당) 지원 금액: 2006-2013년

	0~3세	3세~초등학교 졸업 전		중학생
		첫째, 둘째	셋째 이상	
2006년	5,000엔	5,000엔	10,000엔	
2007년	10,000엔	5,000엔	10,000엔	
2008년	10,000엔	5,000엔	10,000엔	
2009년	10,000엔	5,000엔	10,000엔	
2010년	13,000엔	13,000엔	13,000엔	13,000엔
2011년	13,000엔	13,000엔	13,000엔	13,000엔
2012년	15,000엔	10,000엔	15,000엔	10,000엔
2013년	15,000엔	10,000엔	15,000엔	10,000엔

출처: 내각부, 각 연도 소자화백서

※ 2006년 0~3세 아동에 대한 지원 금액 중 셋째 이상의 자녀에 대해서는 10,000엔 지급

아동수당(자녀수당)의 지원 금액은 2006년의 경우 초등학교 졸업 전 아동 중 1, 2번째 아동에 대해 5,000엔, 3번째 이상의 아동에 대해 10,000엔이었다. 2010년 자녀수당이 시행되면서 기존의 초등학교 졸업 전 아동에서 중학생 까지 지급대상이 확대되었고, 지급 금액 역시 전 연령대에서 13,000엔으로 상승하였다. 2012년 자녀수당이 폐지되면서, 만0~3세 아동과 만3

세~초등학교 졸업 전의 아동 중 3번째 자녀 이상일 경우 15,000엔, 만3세~초등학교 졸업 전 아동 중 1, 2번째 자녀와 중학생에 대해 10,000엔을 지급하였다(〈표 3〉 참조).

아동 수당의 수혜 아동 수는 소득 제한과 수혜 범위의 변화에 따라 증가하거나 감소하고 있다. 구체적으로 소득 제한의 폐지와 수혜 대상의 확대가 있었던 2010년은 전년 대비 약 4백만 명이 추가적으로 혜택을 받았다. 또한 소득 제한이 재도입 된 2012년의 경우 전년에 비해 약 1백만 명이 감소한 것으로 나타났다.

〈표 4〉 아동수당(자녀수당) 수혜 아동 수: 2006-2013년

	계	0~3세	3세~초등학교 졸업 전	중학생
2006년	8,422,909	1,978,105	6,444,804	
2007년	8,506,570	2,003,783	6,502,787	
2008년	8,546,329	2,021,941	6,524,388	
2009년	8,469,188	1,986,746	6,482,442	
2010년	12,353,425	2,283,424	7,701,168	2,368,233
2011년	12,292,444	2,279,399	7,635,050	2,377,995
2012년	11,281,927	2,181,135	7,011,598	2,089,194
2013년	11,269,490	2,170,126	6,986,828	2,112,536

출처: 후생노동청, 각 연도 아동수당연보

3. 선행연구 검토

1) 한국과 일본의 보육제도 비교에 관한 선행연구

앞서 언급했듯이 양국의 보육제도에 관한 선행연구는 주로 한국과 일본의 보육정책 전반에 대한 기술적 설명을 한 연구(최영신, 1996; 마경희·이재경, 2007; 강현구·이순형, 2014)와 각국의 제도에 대한 비교를 통해 한국 사회에 일본 정책의 적용가능성을 탐구한 연구(김영명, 2006; 이성한, 2010; 황성하·남미경, 2012; 홍금자 외, 2015)가 대부분이다. 최영신(1996)은 대구광역시와 일본의 오사카시를 대상으로 보육서비스 니즈에 관한 설문을 실시하였다. 분석 결과 양국의 보육 니즈가 유사하게 나타나는 것을 확인하였으며, 니즈 충족을 위해 일본의 특별보육서비스를 참고하면 도움이 될 것이라고 지적한 바 있다. 마경희·이재경(2007)은 한국과 일본이 공통적으로 인구 고령화, 저출산, 가족구조 및 가치관의 변화, 여성 교육수준 향상, 성평등 의식 증가 등의 현상을 겪고 있으며, 이로 인해 전통적인 남성부양자 모델이 한계를 보이고 있음을 지적한다. 따라서 남성부양자 모델에서 탈피해 젠더관계의 재설정을 통해 복지국가의 재구조화가 필연적일 것이라고 주장하고 있다. 강현구·이순형(2014)은 일본의 보육 제도가 보육소와 유치원의 이원화 구조를 보이고, 주무부처 또한 복지부처와 교육부처였다는 점에서 한국과 유사한 구조를 보였다는 점과 한일 양국이 비슷한 시기에 유보일원화에 대한 논의가 이뤄졌다는 점에 착안해서 양국의 보육제도를 비교·분석 하였다. 양국 보육제도의 공통점으로는 외형적 구조와 보육제도의 도입 취지가 나타났고, 차이점으로는 일본의 경우 보육에 대한 공적 지출 확대로 인해 국가 재정 상태 악화를 경험한 이후 공적 지출을 축소하고 있는 반면, 한국은 여전히 공적 지출을 확대하고 있는 추세라는 점을 지적했다.

2) 무상보육정책에 관한 선행연구

한국과 일본의 무상보육정책에 관한 논의는 이루어지고 있으나 한국과 일본의 무상보육정책을 비교분석한 연구는 미흡한 실정이다.

첫째, 한국은 무상보육과 관련된 연구는 무상보육의 문제점에 관한 논의(김현진, 2012; 정효정, 2012; 김정래 2013; 전운정, 2014)와 정책적 제언에 관한 논의(신하영, 2013; 황옥경, 2013; 김주경·현재은, 2014)로 분류할 수 있다. 무상보육의 문제점에 관한 논의를 살펴보면, 김현진(2012)의 연구에서는 현재의 무상보육정책의 대상 및 급여 체계는 기회균등과 정부의 중립성의 원칙에 위배되고 있고, 사회적 형평성 달성을 위해 연령, 시설보육 유무와 관계없이 동등한 보육조건과 급여를 제공해야한다고 주장했다. 정효정(2012)은 양육수당과 영유아보육료 지원금의 차이로 인해, 보육대란 문제가 발생했고, 이는 영유아 발달에 부정적인 영향을 줄 것이라고 지적했다. 김정래(2013)는 자유주의 정치철학자인 노직, 롤스, 드워킨의 정의이론을 통해 무상보육의 타당성을 검토한 결과 무상보육 확대의 정당성을 찾을 수 없었다고 하며, 차별을 야기하는 정책이라고 지적하였다. 전운정(2014)은 무상보육정책이 보육의 공공성을 근거로 도입되었지만, 실질적으로는 시장을 통해 보육서비스를 공급하고 있으므로 오히려 보육의 시장화를 촉진시키고 있다고 평가하며, 이로 인해 계층 간의 차이나 젠더 불평등현상이 악화될 가능성이 크다고 지적했다.

무상보육정책의 정책적 제언에 관한 논의를 살펴보면, 신하영(2013)의 연구에서는 현재 무상보육 시행상의 문제점들에 대해 교육재정의 관점으로 분석했다. 분석 결과 무상보육정책과 관련된 주요 쟁점으로 재원의 확보와 배분, 지원방식, 공·사립 유치원·어린이집 간 지원 규모의 형평성과 균형 등을 지적했다. 이에 따른 과제와 해결방안으로 추가 재정 확보 계획 수립, 정부의 구체적인 운영원칙과 지속적인 관리시스템, 지원 방식의 다각화, 재정지원의 투명성과 형평성을 담보하기 위한 정부의 개입 등을 제시하고 있다. 황옥경(2013)의 연구에서는 정부에 의해 발표된 보육정책과 보육통계, 무상보육과 관련된 일간지 기사 등의 자료를 분석하여 무상보육 정책과 관련된 논란, 쟁점으로 예산 부족, 보육료 지원의 형평성, 과잉 보육 수요 등을 제시하였다. 이러한 쟁점에 대한 정책적 제언으로 육아휴직 제도의 안정적 실시, 보육료 지원의 형평성 확보, 양육수당의 현실화 등을 제시했다. 또한 실효성 있는 보육정책을 위해서는 영유아와 부모의 요구에 부합하는 정책을 시행할 필요가 있다고 지적했다. 김주경·현재은(2014)은 정책결정과정의 비합리성에 주목하여, 다중흐름모형의 세 가지 흐름을 통해 무상보육정책을 분석하였다. 그 결과 무상보육 정책의 비합리적인 결정과정은 2012년 선거에서 표심을 얻기 위한 정책선도자에 의해서 발생했음을 확인하였다. 이러한 현상이 2013년 무상보육정책 확대 과정에서도 발견되고 있음을 지적하며, 예산, 정책의 목적과 가치, 이해자의 선호에 대한 고려 없이 정치적 흐름에 의해서 비합리적으로 정책이 결정되었고, 이로 인해 복지디폴트, 보육대란 등의 문제가 발생했다는 점을 지적했다.

둘째, 일본의 무상보육정책에 관한 연구는 일본의 아동관련 수당 제도에 대해 분석하며, 자녀수당제도의 폐지 과정에 대해 언급한 연구(전일주·최영진, 2015; Bradshaw & Tokoro, 2014)와 직접적으로 자녀수당에 관한 연구(최영진, 2012; Kousuke, 2009; Tokoro, 2012)로 분류

할 수 있다. 아동수당에 관한 연구에 대해 살펴보면, 전일주·최영진(2015)의 연구에서는 아동수당의 법 조항을 분석하여, 수당의 수혜대상, 범위, 내용을 제시하고 있다. 이 연구에서는 2012년 아동수당 재시행의 원인으로 자녀수당의 과도한 재정 부담과 자민당과 민주당의 정치적 합의를 지적하고 있다. Bradshaw & Tokoro(2014)는 1992년부터 일본과 영국의 수당정책의 가계소득효과를 분석했다. 수당은 1992년 이후 지속적으로 증가하는 추세였지만, 일본은 2012년, 영국은 2013년에 수당 관련 예산이 줄어들었고, 이는 결국 가족의 아동양육부담을 증가시켰다고 지적하고 있다. 특히 일본의 경우 2012년 자녀수당이 폐지되었는데, 그 이유로 자민당의 정권 획득으로 인한 정치적 압박과 재정 부담을 제시하였다.

자녀수당과 관련된 연구에 대해 구체적으로 제시하면, Noriyuki & Kousuke(2009)는 2009년 민주당이 제시한 자녀수당 지원 내용을 바탕으로 자녀수당의 분배효과를 예측하는 연구를 진행했다. 2007년 일본의 후생노동성이 실시한 국민생활기초조사 자료를 통해 가계 소득 변화를 예측한 결과, 자녀소득의 확대로 인해 유자녀 가구의 양육부담은 완화되었지만, 각종 공제의 폐지로 인해 무자녀 가구의 세금부담이 강화될 것이라고 예상했다. 결국, 자녀수당이 자녀 양육의 부담을 분배하는 역할을 할 것이라고 주장했다. 다음은 자녀수당과 관련된 쟁점들에 관한 연구들로, 최영진(2012)은 일본 자녀수당법의 입법경위와 조항, 관련 쟁점에 대해 분석했다. 입법 경위를 분석한 결과 자녀수당제도가 포퓰리즘 정책이기 때문에 제도의 정책 목표가 불명확하다고 지적하였다. 이로 인해 부모가 없는 아동, 아동보호시설 등에 입소한 아동에 대해서는 자녀수당이 지급되지 않는 문제점, 지원대상과 지원 금액 확대에 의해 재정 부담이 심화된다는 문제점이 발생한다고 하였다. Tokoro(2012)의 연구에서는 자녀수당에 관한 논란과 일본 복지시스템의 근본적인 문제점들을 제시했다. 자녀수당은 복지 확대라는 측면에서 의의가 있으나, 자녀수당에 대한 예산 확보 실패와 자민당의 강력한 반대와 정치적 타협으로 인해 결국 폐지가 될 위기에 처했다고 지적했다. 또한 자녀수당 뿐만 아니라 여러 복지 정책들이 정치적 요소로 인해 도입 혹은 폐지된 다는 점을 지적하고 있다.

3) 본 연구의 차별성

선행연구 검토 결과, 연구 대상과 연구 내용 측면에서 기존 연구들의 한계를 찾아볼 수 있다. 첫째, 연구 대상측면에서 기존의 연구들은 대부분 거시적 관점에서 한국과 일본의 보육제도를 대상으로 분석하였다. 한국과 일본은 보육서비스와 관련하여 유사한 사회문제를 경험하고 있다. 최근 양국의 보육예산 중 가장 큰 비중을 차지하는 부분인 수당제도라는 점을 고려해볼 때 양국의 보육분야의 수당제도에 관한 비교·분석의 중요성에도 불구하고 무상보육 정책에 관한 비교·분석은 미흡한 실정이다. 이에 본 연구에서는 한국과 일본의 보육분야 수당제도인 무상보육정책을 대상으로 분석하고자 한다.

둘째, 연구내용 측면에서 한계 및 본 연구의 차별성을 제시하면 다음과 같다. 기존의 연구에서는 한국과 일본 등 각 국가에 한정하여 무상보육정책 논의가 이루어지고 있었다. 한국과 일본의 무상보육정책에 대한 선행연구를 종합해 볼 때 한국의 영유아 보육료 지원 정책과 일본의 자녀수당정책은 예산확보에 실패하여 국가재정 부담을 야기하였다는 점과 정책도입

과정에서 정치적 영향력이 강하게 작용하였다는 점이 공통점으로 발견되었다. 하지만 한국과 일본의 무상보육정책을 동일한 분석틀을 통해 연구한 경우는 없는 실정이다. 이에 본 연구에서는 한국과 일본의 무상보육정책을 Kingdon의 다중흐름모형을 통해 비교분석하고자 한다. Kingdon의 다중흐름모형은 문제들이 어떻게 이슈화되고, 어떻게 정책결정자들의 주목을 받게 되며, 어떻게 의제가 설정되는지 등을 종합적으로 분석할 수 있다(Kingdon, 2003). 이를 통해 한국과 일본의 무상보육정책 도입과정에 관한 공통점과 차이점을 규명할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

이와 같은 본 연구의 두 가지 차별적 접근방식들은 궁극적으로 한국과 일본의 무상보육정책의 보편성과 특수성 규명에 기여할 뿐만 아니라 한국의 무상보육정책의 방향을 설정하는데 다양한 정보를 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

Ⅲ. 연구의 분석틀: Kingdon의 다중흐름모형

1. 연구의 분석틀

복지 정책의 경우 재분배 정책의 특성으로 상당한 수준의 사회적 비용을 요구한다. 이에 집단 간 갈등이 발생할 가능성이 상대적으로 높다(유민봉, 2015). 복지 정책을 분석할 경우 다양한 이해관계자들의 상호작용을 고려하여 분석을 진행해야 한다. Kingdon의 다중흐름모형은 문제들이 어떻게 이슈화되고, 어떻게 정책결정자들의 주목을 받게 되며, 어떻게 의제가 선정되는지에 관심을 갖는다(정정길 외, 2013: 300). Kingdon의 다중흐름모형에서는 문제·정치·정책의 독립적인 세 가지 흐름이 우연히 일치하게 될 때, 정책의 창이 열리고, 정책의 창이 열린 기간 동안 정책선도자가 결정적인 역할을 하여 새로운 정책이 형성된다(Kingdon, 2003). Kingdon의 다중흐름모형은 정책결정과정의 다양한 참여자들 간의 상호작용을 통해 정책결정과정을 분석한다. 정책결정과정은 여론의 변화, 정권의 교체 등과 같은 정치적 흐름에 영향을 받아 최적의 대안이 기각되고, 효과적이지 못한 대안이 채택되기도 하는데, Kingdon의 모형은 이러한 과정에 대한 설명력을 가지고 있다(진상현·박진희, 2012). 또한 정책문제의 관점, 그 문제에 대응하기 위한 정책 대안의 관점, 정치적 흐름의 관점을 통해 정책결정과정을 다각적으로 분석할 수 있다. 이를 통해 정책결정과 변동을 이끄는 다양한 요인들에 대해 분석이 가능하고, 어떤 요인이 주요인으로 작용하였는지 파악할 수 있다. 이러한 점은 다른 모형들에 비해 Kingdon의 다중흐름모형이 가진 의의고 볼 수 있다.

한국과 일본의 무상보육정책을 결정하는 과정을 살펴보면 하나의 흐름만이 존재한 것이 아니라 다양한 흐름들이 존재하였다. 한국의 경우 자녀양육에 대한 부담 증가로 인한 저출산 현상과 보육에 대한 사회적 책임 증가로 인해 보육정책에 대한 필요성이 지속적으로 언급되었다. 또한 당시 집권당이었던 새누리당의 선거패배로 인한 정권교체에 대한 압박 등이 존재하였다. 일본의 경우 높은 양육비 부담 및 저출산 문제, 중의원 선거를 통한 정권교체, 보육

지원 확대와 무상보육이라는 정책대안의 흐름이 존재하였다. 한국과 일본의 경우 문제의 흐름, 정책의 흐름, 정치적 흐름 등 서로 독립된 세 가지 흐름이 존재하였다는 점과 이들의 흐름이 우연히 만나 무상보육정책이 결정되었다는 점을 고려할 때 Kingdon의 다중흐름모형을 통해 분석하는 것이 적합할 것으로 사료된다.

한편 양국의 문제, 정책대안, 정치 흐름과 정책결정과정의 유사함에도 불구하고 정책변동 결과는 상이한 것으로 나타났다. 한국의 경우 무상보육정책의 지속적 확대라는 결과에 반해 일본은 무상보육정책을 폐지하는 결과가 나타났다. 이러한 맥락에서 양국의 무상보육정책을 Kingdon의 다중흐름모형으로 비교·분석하여 어떠한 요인으로 상이한 결과가 발생하였는지를 분석하고자 한다. 이에 본 연구에서는 분석을 두 가지 단계로 구분하여 분석하고자 한다. 1단계는 무상보육정책이 결정되는 과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 통해 분석하고 2단계에서 다중흐름모형을 토대로 정책의 결과인 변동과정을 살펴보고자 한다. 2단계 분석을 통해 한국과 일본의 무상보육정책 결정과정에서 보편성과 특수성을 규명할 수 있으며, 정책결과를 통해 한국의 무상보육정책에 대한 정책적 함의를 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

Kingdon의 다중흐름모형을 통해 복지분야를 분석한 연구들을 살펴보면, 건강가정기본법(이진숙·안대영, 2005), 노인장기요양보험(유은주, 2008; 이진숙·조은영, 2012), 기초노령연금(이지호, 2008), 4대 사회보험 징수통합(김일문, 2014), 복지국가형성(김영직·조민효, 2015) 등 다양한 분야에서 논의되고 있다. 본 연구와 관련이 있는 보육분야에서도 Kingdon의 모형을 사용한 연구가 진행되었다(장아름, 2013; 김주경·현재은, 2014; 나정·박창현, 2015). 장아름(2013)의 경우 유아교육·보육 통합 논의 변동과정을 Kingdon의 모형을 통해 분석했다. 분석 결과 정치의 흐름과 정책선도자에 의해 논의가 급격하게 진행되었다는 점을 규명하였다. 나정·박창현(2015)의 연구 또한 유아교육·보육 통합 정책의 변동과정에 대해 분석을 실시하였는데, 정책의 중요한 변화가 발생했던 시기들에는 정치적 흐름과 정책선도자가 중요한 역할을 한 것으로 나타났다. 김주경·현재은(2014)은 무상보육정책의 결정과 변동과정을 분석함으로써, 무상보육정책은 강력한 정치적 흐름에 의해서 결정되었으며, 정책수혜자나 예산 등 정책을 결정함에 있어 필요한 요소들을 충분히 고려하지 못했다고 비판하였다. 이상의 연구들을 종합할 때, 보육관련 정책들의 정책결정 혹은 변동과정에는 정치적 흐름과 정책선도자가 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다. 이는 합리적인 판단 보다는 상대적으로 정치적 이해관계에 영향을 받아 정책결정이 이루어질 수 있다는 점을 시사하고 있다.

본 연구는 한국과 문화적 맥락이 유사하고 무상보육정책이 시행된 일본의 사례를 Kingdon의 다중흐름모형을 통해 비교·분석하고자 한다. 비교·분석을 통해 한국과 일본의 무상보육정책 결정, 변동 과정의 공통점과 차이점 규명하고, 양국의 무상보육정책의 문제점이 어떠한 요인들에 의해 발생했는지를 파악하여, 향후 보육정책에 대해 시사점을 제시하고자 한다. 분석을 위해 한국의 2012년 '만 0~2세에 대한 무상보육정책'을 정책결정과정에 의해 나타난 1차 정책 산출물로 볼 것이고, 2013년의 '만 0~5세에 대한 무상보육정책'을 정책변동과정을 거쳐 발생한 2차 정책 산출물로 볼 것이다. 일본의 경우 2010년 시행된 자녀수당을 1차 정책 산출물로, 2012년 자녀수당의 폐지를 2차 정책 산출물로 설정하고 분석을 진행할 것이다.

2. 분석자료

앞서 언급한 바와 같이 본 연구의 분석대상은 2012년부터 시행된 한국의 영유아 보육료 지원정책과 2010년부터 2012년까지 시행되었던 일본의 자녀수당 제도다³⁾. 한국의 경우 무상보육이 처음 언급되었던, 2007년부터의 정부 보고서 및 정책자료, 관련 신문 기사 등을 분석하였고, 무상보육정책 시행이 확정되었던 2011년 12월을 기준으로 2011년 1월 1일부터 2016년 1월까지 발표된 정부 발간 보고서 및 정책자료, 관련 기관의 정책보고서, 공식 보도자료 및 통계자료, 학술논문, 신문기사 등 다양한 문헌자료를 활용하였다. 일본의 경우 무상보육이 일본 민주당의 공약으로 처음 제시되었던, 2003년부터의 정책자료를 분석하였고, 무상보육 시행된 2010년 1월을 기준으로 2009년 1월 1일부터 무상보육이 폐지된 2012년 12월까지 발표된 공식 보도자료 및 통계자료, 정부 발간 보고서 및 정책보고서, 학술논문, 신문기사 등을 분석하였다. 분석요소에 따른 분석 자료는 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 분석요소별 분석자료

	분석요소	분석자료
한국	정책문제의 흐름	국내외 지표 및 통계자료, 정책 자료
	정치의 흐름	여론조사 결과, 학술논문
	정책대안의 흐름	신문기사(2007년, 2011년 ~ 2016년)
	정책의 창, 정책선도자, 정책변동	신문기사(2007년, 2011년 ~ 2016년), 세 가지 흐름에 대한 분석 자료
일본	정책문제의 흐름	정부 발간 보고서, 학술논문
	정치의 흐름	여론조사 결과, 신문기사(2009년 ~ 2012년), 학술논문
	정책대안의 흐름	정책자료, 학술논문
	정책의 창, 정책선도자, 정책변동	학술논문, 세 가지 흐름에 대한 분석 자료

IV. 한일 무상보육정책 비교

1. 한국의 무상보육정책

1) 정책문제의 흐름

한국은 2001년 합계출산율이 1.297명으로 떨어지면서 초저출산 국가로 진입하였다(e-나라지표). 2001년 이후 합계출산율은 증감을 반복하고 있지만, 초저출산의 기준인 1.3명을 넘지 못하고 있는 실정이다. 한국 정부는 저출산의 원인을 경제적 부담, 일-가정 양립이 어려운 환경, 양육 인프라 부족 등에 의해 발생한다고 파악했다(보건복지부, 2012a). 1자녀 이하를 둔

3) 본 연구의 분석대상은 보편적 보육정책에 초점을 맞추고자 한다. 보육정책에 관한 한국과 일본을 비교분석 하기 위해서는 동일한 기준에서 분석할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 소득제한 지원정책이 아닌 전 계층에게 동일한 금액을 지원하는 보편적 보육정책에 초점을 두어 한국의 2012년 무상보육정책과 일본의 2010년 자녀수당제도의 도입과정을 분석하였다.

기혼여성을 대상으로 출산중단 이유를 설문한 결과, 출산중단의 원인으로 높은 사교육비 및 보육비 부담이 높게 나타났으며, 빈곤층과 서민층 가구에서는 약 70%, 중산층과 고소득층 가구에서는 약 50%로 나타났다(보건복지부, 2012a). 이러한 분석결과는 높은 사교육비 및 보육비 부담이 가구 소득수준과 관계없이 출산을 중단하는 가장 중요한 요인으로 작용한다는 것을 의미한다.

한국 정부는 저출산 문제에 대응하기 위해 5월 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고, 2006년 출산과 양육에 유리한 환경 조성이라는 추진목표를 가지고 제1차 저출산·고령사회 기본계획과 2011년부터는 제2차 저출산·고령사회 기본계획을 실시하였으며, 보육분야 예산이 증가하였다. 하지만, 보육분야에 대한 공적 지출은 낮은 편이었다. 2011년 한국의 0~5세 아동 1인에 대한 사회적 지출은 25,000 USD로, 조사 대상이었던 32개 국가들 중 25위로 나타났다(OECD, 2014). 특히 가족의 경제상황과 직접적인 관련성이 높은 세금 감면 혜택 혹은 수당 지원제도의 공적 지출은 GDP 대비 약 1%정도로 OECD 국가들 중 멕시코를 제외하면 가장 낮은 비율을 보였다(OECD, 2014).

출산 중단 원인 중 하나인 자녀 보육에 대한 경제적 부담에도 불구하고, 자녀가 있는 가정에 대한 경제적 지원은 부족한 실정이었다. 정부의 다양한 노력에도 불구하고 낮은 출산율 문제를 해소하기 위한 방안으로 보육에 대한 경제적 지원이 필요함을 시사한다.

2) 정치의 흐름

민주당(現 더불어민주당)은 2010년부터 3無정책(무상급식, 무상보육, 무상의료)을 제시하며 무상복지를 주장한 반면, 한나라당(現 새누리당)은 무상복지 정책을 포퓰리즘이라 주장하며 무상복지에 반대했다(여지훈, 2015). 2011년 1월 민주당의원들이 다수를 차지하고 있던 서울 시의회에서 친환경 무상급식 등에 관한 조례안이 통과되면서 무상복지에 대한 논란이 강화되었다. 한나라당 소속이었던 오세훈 전 서울시장은 무상급식 시행에 대해 시장직을 걸고 주민투표를 실시했다. 그러나 투표율이 개표기준인 33.3%를 넘지 못하였다. 무상급식에 대한 주민들의 요구는 알 수 없었지만, 저조한 투표율로 인해 오세훈 전 서울시장은 시장직을 사퇴하였다. 이후 보궐선거 후보였던 박원순 후보와 나경원 후보 양측은 무상급식을 주요 공약으로 제시하였으며, 전면적인 무상급식 실시를 주장했던 박원순 후보가 서울시장직에 당선되었다.

민주당은 2009년 두 번의 재보궐 선거에서 무상급식 공약을 제시했고, 2010년 지방선거에서는 무상급식의 확대와 0~5세에 대한 전면적인 무상보육 실시를 공약을 제시했다. 반면, 새누리당은 2009년 재보궐 선거와 2010년 지방선거에서 민주당의 무상복지를 포퓰리즘이라고 주장하며, 저소득층에 대한 급식 지원 확대, 소득 계층 70%까지 보육료 지원 확대 등 선별적 복지의 수혜대상 확대를 공약으로 제시했다. 즉, 새누리당의 선별적 복지와 민주당의 보편적 복지가 선거 공약으로 대립하였고, 이 과정에서 민주당이 세 번의 선거를 모두 승리하였다(여지훈, 2015). 2009년 재보궐 선거, 2010년 지방선거, 2011년 서울시 무상급식 논란에서 무상복지를 지지했던 민주당이 승리하였고, 이러한 결과로 인해 정치권에서는 국민들이 무상

복지를 원한다고 판단하게 되었다.

하지만 실제 여론조사에 따르면 국민들의 무상보육정책에 대한 의견이 상이하게 나타났다. 한국사회여론연구소가 2011년 8월에 실시한 여론조사에 따르면 응답자의 54.3%가 보편적 복지를 선호한다고 응답했으며(한겨레, 2011. 8. 28.), 한국보건사회연구원에서 실시한 여론조사에서는 조사대상 중 67%가 무상보육에 찬성한다고 응답하였다(오영희·김유경·안세아, 2011). 반면 헤럴드POP에서 실시한 서울시가 최우선적으로 처리해야 할 과제에 대한 여론조사에서는 서울시 유권자의 9%만이 무상보육정책 시행이 시급하다고 응답하였다(헤럴드경제, 2011. 10. 11). 2011년 7월 서울신문이 무상급식에 대해 실시한 여론조사에서도 보편적 제공보다는 소득수준에 따라 선별적으로 실시해야 한다는 응답이 54.7%로 나타났다(서울신문, 2011). 여론조사에 따라 국민들의 무상복지에 대한 인식은 상이하게 나타났지만, 정치권에서는 서울시 무상급식 논란의 결과를 통해 무상복지에 대한 국민적 수요가 높다고 판단했던 것으로 추론해 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 정치권의 인식이 2012년에 있었던 19대 총선과 18대 대선을 준비하던 새누리당과 민주당이 무상보육정책을 주요 공약으로 제시하게 되는 요인으로 작용하였을 것으로 추측할 수 있다.

3) 정책대안의 흐름

저출산·고령화가 심각한 사회문제로 대두되면서 정부는 제1차 저출산·고령사회기본계획을 수립하였다. 특히 제1차 저출산·고령사회기본계획에서 결혼·출산·양육에 대한 사회책임을 강화하였다. 이에 주로 저소득층의 소득보전을 기존 보육정책에서 정책제공범위를 확대하였다. 영유아 보육료 지원 정책은 저소득층 차등보육료 지원으로 부모의 소득에 따라 연령별 정부지원단가를 기준으로 차등지원 하였다. 2006년 만0세~4세의 경우 법정저소득층 및 가구원수별 소득인정액 기준에 따라 2층~4층으로 구분하였으며, 1층과 2층은 보육료 전액, 3층은 70%, 4층은 40%를 지원하였다. 만5세의 경우 도시근로자의 경우 도시근로자가구 월평균 소득 90%이하, 농어촌 지역의 경우 100%이하 가구 아동에게 보육비를 차등지원하였다(여성가족부, 2006). 2008년의 경우 법정저소득층과 2층은 보육료 전액, 나머지 소득인정액 기준으로 80%, 60%, 30%를 지원하였다. 2009년에는 법정저소득층과 소득하위 50% 이하 가구는 전액지원, 소득하위 50~60%는 60% 지원, 소득하위 60~70%는 30% 지원하였다. 영유아 보육료 지원 정책은 지원대상 및 지원금액이 매년마다 지속적으로 확대되었다.

무상보육정책이 최초로 논의되었던 시점은 2007년 제17대 대통령 선거 기간이다. 2007년 6월 새누리당 경선 후보였던 이명박 후보가 최초로 무상보육안을 공약으로 제시했다(연합뉴스, 2007. 6. 4.). 이후 박근혜 경선 후보, 정동영 후보 역시 무상보육 정책안을 제시했다. 그러나 이명박 대통령 당선 후 무상보육에 대한 논의는 사라졌으나, 2010년 지방선거 기간 동안에 민주당이 무상급식과 더불어 무상복지 공약 시리즈를 제시함과 동시에 무상보육정책에 대한 논의가 다시 시작되었다.

2011년 민주당은 3無 정책을 제시하며, 지속적으로 만 0~5세 영유아들에 대한 전면적인 무상복지를 주장하였다. 새누리당 역시 2010년 지방선거 패배 이후 보육에 대한 국가의 책임

성을 강조하였으며, 2011년 5월 2일 만5세 아동에 대한 무상보육안을 제시했다(경향신문, 2011. 5. 2.). 2011년 8월 7일에는 황우여 새누리당 원내대표가 만0세 무상보육에 대한 소요예산이 1조원 미만이라고 언급하며, 저출산 대책의 효율성을 위해 만0세부터 시작해 만4세까지 단계적으로 무상보육대상을 확대할 필요가 있다고 주장하였다(한겨레, 2011. 8. 9.). 서울시장 재보궐 선거 이후, 새누리당은 적극적으로 무상보육정책 도입의 필요성을 강조했다. 2011년 11월 13일 새누리당 이주영 정책위의장이 경향신문과 진행했던 인터뷰에 따르면 2012년 예산안 심의 과정에서 만0세 아동에 대한 무상보육을 위한 예산을 반영하겠다고 언급하였다(경향신문, 2011.11.13.). 2011년 12월 9일에 이명박 전 대통령은 2012년부터 만5세 무상보육을 실시하고, 2013년부터는 만4세, 만3세 순서대로 무상보육을 확대하며, 최종적으로는 만0~2세 아동에게까지 무상보육을 실시할 수 있는 제도를 구축하겠다고 제시했다(동아일보, 2011. 12. 10.). 교육과학기술부(現 교육부)는 이명박 대통령으로 부터 만4세와 만3세까지 적용되는 공통과정⁴⁾을 마련하라는 지시를 받았고, 기획재정부, 보건복지부, 행정안전부(現 행정자치부) 등 관련 부처와 협의해 2012년 3월까지 교육과정 통일 방안과 구체적인 시행 시기 등을 마련해 발표하기로 하였다(SBS 뉴스, 2011.12.14.).

2011년 제시되었던 무상보육관련 정책대안을 정리하면, 민주당의 만0~5세 아동에 대한 전면적인 무상보육실시안, 새누리당의 만0세 아동부터 순차적 무상보육실시안, 정부에서 제시한 만5세 아동부터 순차적 무상보육실시안으로 구분 할 수 있다.

4) 정책의 창과 정책선도자

앞에서 전술한 바와 같이 한국의 무상보육정책 결정과정은 <그림 1>과 같이 다중흐름모형으로 정리할 수 있다. 정책문제의 흐름으로는 저출산으로 인한 사회문제의 심각성과 낮은 수준의 보육지원, 정치의 흐름으로는 서울시 무상급식관련 논란에 대한 정치권의 인식과 야당의 무상복지 공약에 의한 여당의 연속적인 선거 패배, 2012년에 총선과 대통령 선거를 들 수 있다. 정책 대안의 흐름으로는 만4세, 만3세 아동에 대한 단계적 무상보육 실시안, 만0~5세 전면 무상보육 실시안, 만0~2세, 만5세에 대한 무상보육 실시안이 존재하였다. 문제·정치·대안의 흐름을 분석한 결과, 여성의 경제활동 증가, 출산율 저하 문제 등 보육정책에 대한 수요 증가라는 정책문제의 흐름과 단계적 무상보육 실시안, 전면실시안 등의 정책대안의 흐름이 제19대 국회의원 선거와 제 18대 대통령 선거라는 강력한 정치적 흐름을 만나 정책의 창이 열렸다고 볼 수 있다.

정책의 창이 열렸을 때 정책이 결정될 수 있도록 결정적인 역할을 한 정책선도자는 당시 새누리당 소속 의원들로 볼 수 있다. 제시되었던 대안들 중 새누리당이 지속적으로 제시한 대안인 만0세부터 순차적 무상보육지원안이 실제 시행된 무상보육정책과 가장 유사한 대안이 었다. 또한 당시 집권당이었던 새누리당의 경우 2012년 총선과 대선을 준비하는 과정에서 표심확보를 위해 복지 확대를 추진할 필요가 있었다는 점도 중요한 이유이다. 새누리당은 민주당의 무상복지 공약에 의해 2009년 재보궐 선거, 2010년 지방선거, 2011년 서울시장 재보궐

4) 공통과정이란 만 5세 무상보육정책인 누리과정을 의미한다.

선거에서 연속적으로 패배했었다. 새누리당은 2012년 총선과 대선에서 승리하기 위해 무상보육을 주요 공약으로 제시하였으며, 실제 정책을 시행하는 과정에서 국민들의 표심을 확보하려고 하였다. 이런 점을 종합적으로 고려했을 때, 무상보육정책 결정과정의 정책선도자는 당시 새누리당 소속 국회의원들이라고 볼 수 있을 것이다.

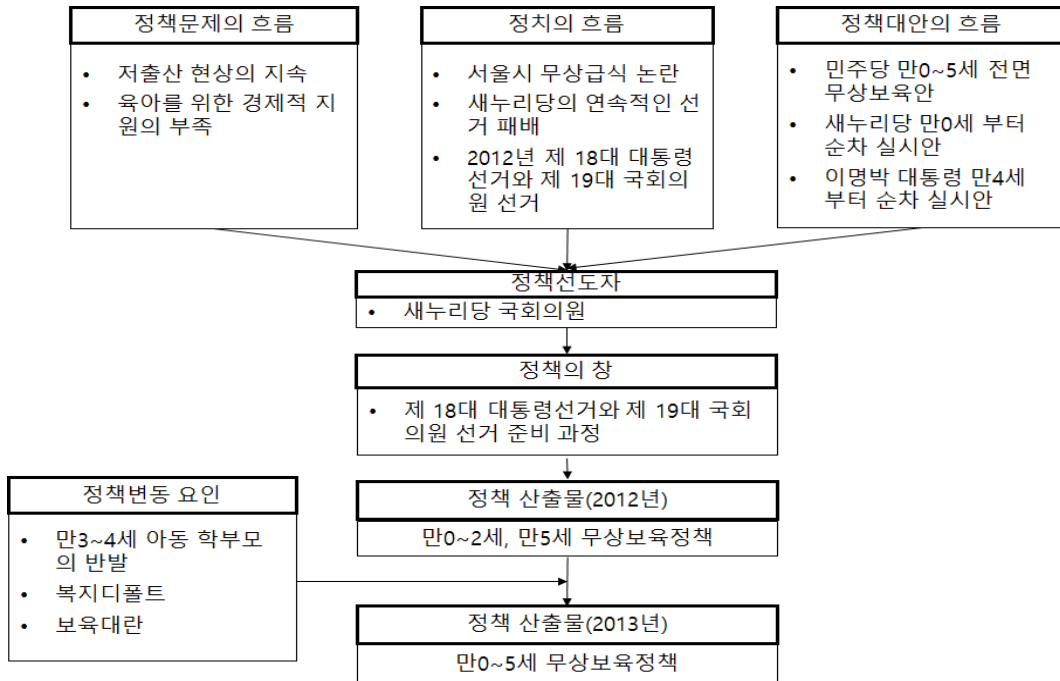
새누리당 소속 의원들은 2011년 8월 이후 지속적으로 무상보육 도입에 대해 언급했다. 앞서 정책대안의 흐름에서 제시한 바와 같이 황우여 원내대표와 이주영 정책위의장이 무상보육 확대 실시 필요성에 대해 언급했고, 이명박 대통령도 12월 이후 무상보육 확대 실시 방안을 발표했다. 당시 제 1야당이었던 민주당 역시 2009년 재보궐 선거부터 지속적으로 만0~5세에 대한 전면적인 무상보육을 주장했다. 이렇듯 정치권에서는 여·야를 가리지 않고 무상보육을 확대 시행에 대해 긍정적인 태도를 형성하였으며, 이에 새누리당이 큰 저항 없이 무상보육 확대 시행안을 통과시킬 수 있었다.

5) 정책 변동

2012년 1월 만0~2세, 만5세에 대한 무상보육정책 시행이 발표되었다. 정치 흐름에 의해 급격하게 시행된 무상보육정책은 다양한 문제를 야기하였다. 그 중 가장 먼저 발생한 문제는 만3~4세 자녀를 둔 부모의 반발이었다. 상대적으로 보육시설의 이용률이 높은 만3~4세 자녀를 둔 부모들은 형평성 문제를 제기하며, 무상보육 대상 확대를 요구했고, 결국 정부는 2012년 1월 18일 만3~4세에 대한 무상보육을 2013년부터 실시하기로 발표하였다(연합뉴스, 2012. 1. 18.) 또한, 양육수당과의 지원금 차이로 인한 과도한 보육시설 이용 수요가 발생해 보육대란 문제가 발생하였고, 각 지방자치단체들은 무상보육을 위한 재원확보에 어려움을 겪으며 '복지 디폴트'의 가능성을 지속적으로 제기했다.

이러한 문제점들을 해결하기 위해 2012년 9월 보건복지부에서는 무상보육을 폐지하고 소득 하위 70%계층에 대한 보육료 지원안을 제시하지만, 박근혜, 문재인 후보와 여야의 반대로 인해 무산되었다. 결국 무상보육정책은 2013년, 만0~5세에 대한 전면적인 무상보육으로 확대 시행되었다. 이로 인해 만3~4세 자녀를 둔 부모들의 반발은 해결되었지만, 보육시설 이용아동 증가로 인한 보육대란 문제와 소요 예산 증가로 인한 복지 디폴트 논란은 현재까지 지속되고 있다.

〈그림 1〉 한국의 정책결정과정



2. 일본의 무상보육정책

1) 정책문제의 흐름

일본은 한국보다 이른 시기에 저출산 문제에 대해 인식하고 대책을 준비했다. 일본은 1989년 1.57쇼크로 인해 저출산 현상에 대해 관심을 가지기 시작했다. 저출산 현상에 대응하기 위해 1994년 엔젤플랜을 통해 저출산 대책에 대한 기본 방향과 중점 시책을 설정하였고, 이에 따라 다양한 정책을 시행하였다. 1999년 신 엔젤플랜 시행, 2004년 자녀, 육아 응원 플랜을 실시하는 등 다양한 출산장려정책을 시행하지만, 2005년 합계 출산율이 1.26명으로 하락하며 초저출산 사회로 진입하였다(Cabinet Office, 2009).

일본은 저출산의 원인을 육아에 대한 경제적 부담 증가, 일-가정 양립의 어려움에서 찾고, 이에 대한 대책을 시행해왔다. 실제로 일본 내각부에서 2009년 실시한 저출산 시책의 점검·평가를 위한 이용자 의향 조사 중간보고의 결과 중 육아에 힘든 점 혹은 자녀를 낳지 않는 이유는 경제적 부담의 증가가 가장 높게 나타났으며, 다음으로 일과 생활·육아 양립의 부담, 출산 연령 등이 높은 수치를 기록했다(Cabinet Office, 2010).

또한 2001년부터 일본의 총리직을 수행한 고이즈미는 국가 경제 회복을 위해 신자유주의적 구조 개혁을 실시하였다. 노동시장 유연화 조치와 부실채권 정리로 인해 각 기업이 인원삭감과 노동력의 비정규직화를 시행하면서 노동시장이 불안정해졌다(이지영, 2011). 이로 인해 비정규직 고용의 증가, 젊은 세대의 소득 감소, 여성의 경력단절 등의 문제가 발생했고, 이는

출산을 향상에 악영향을 주는 요소로 지적되었다(Cabinet Office, 2010). 당시 일본은 비정규직 노동의 증가, 임금 감소로 인해 육아에 대한 경제적 부담이 증가하고 있는 상황이었으며, 이를 지원해줄 국가 정책이 필요한 상황이었다.

2) 정치의 흐름

일본 민주당은 2007년 참의원⁵⁾ 선거에서 자민당의 신자유주의적 공약과는 다르게 자녀수당과 함께 다양한 복지정책을 주요 공약으로 내세우며, 선거에서 승리했다. 이후 2009년 중의원⁶⁾ 선거에서 자녀수당, 고교무상화 등의 무상복지 정책을 주요공약으로 하여 단일정당으로서 54년 만에 처음으로 자민당으로부터 정권을 탈취⁷⁾하였다. 일본 민주당은 이러한 정권교체가 무상복지 공약들에 의해 성공했다고 파악하고, 적극적으로 무상복지 정책들을 시행하려고 했다.

그러나 일본 국민들은 오히려 무상보육에 대해서는 부정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 2009년 9월 10일 발표된 일본경제연구센터의 자녀수당에 관한 설문 결과에 따르면 표본 전체 의견은 취지에는 동의하지만 재원이 불분명하므로 반대(39%)가 가장 높게 나타났으며, 찬성(24.7%), 찬성에 가깝다(20.4%), 찬성(9.7%), 모르겠다(6.7%) 순으로 나타났다. 반면, 자녀가 있는 경우에는 취지에는 동의하지만 재원이 불분명하므로 반대가 35.7%로 가장 높게 나타났으며, 찬성(30.4%), 찬성에 가깝다(24.4%), 반대(7.7%), 모르겠다(1.8%) 순으로 나타났다(Japan Center for Economic Research, 2009). 산케이 신문에서 2009년 11월 23일에 발표한 자녀수당과 관련된 설문조사에 따르면 “일정한 소득제한이 필요하다”는 의견이 64.1%에 달했고, “공약대로 일률적인 지급을 해야한다”라는 의견은 19.3%로 나타났다(Sankei Shimbun, 2009). 2009년 8월 아사히 신문에서 실시한 설문 조사에서도 반대가 49%로 찬성(31%)보다 많은 것으로 나타났다. 같은 설문에서 민주당에 투표한 이유에 관한 항목에서 정권교체에 대한 열망 항목에 ‘그렇다’라고 응답비율이 81%로 나타났고, 정책에 대한 지지 항목에서는 ‘그렇다’라고 응답한 비율이 38%로 나타났다(Asahi Shimbun, 2009. 9. 1.). 이러한 설문 결과를 통해 일본 국민들은 재원 확보에 대한 불안때문에 자녀수당에 대해 부정적인 인식을 가지고 있었고, 정권 교체가 정책에 대한 지지보다는 정권 심판의 성격이 강했음을 알 수 있다.

일본국민이 자녀수당에 대해 긍정적인 인식을 가지고 있지 않았음에도 불구하고, 민주당과 하토야마 총리는 자녀수당의 시행을 강력하게 주장했다. 민주당의 판단은 그 전까지의 정책 공약과 그에 상응한 부정적인 선거결과를 통해 내렸다고 볼 수 있다. 구체적으로, 2003년부터 2005년 동안 있었던 선거들에서 민주당은 자민당과 유사한 신자유주의적 정책공약들을 내세우며 선거를 준비했지만, 세 번의 선거에서 모두 패배했다. 이후 복지 위주의 정책공약으로 2007년, 2009년 선거를 준비했고, 결국 정권교체에 성공했다. 복지 위주의 정권 공약은 자민당의 신자유주의 노선에 대항할 새로운 정책 담론이었고, 이 점이 신자유주의에 대한 국민

5) 미국의 상원에 해당.

6) 미국의 하원에 해당.

7) 1993년 8월부터 1994년 10월까지 7개 정당 연정에 의해 여당자리를 상실하였다.

적 불만 증가와 더불어 정권교체를 불러일으킨 주요 요인으로 작용했다(Sir Graham Fry, 2010). 이러한 이유에서 민주당은 복지정당의 이미지를 구축하기 위해 주요 정권 공약이었던 자녀수당 최우선적으로 시행하려 하였다.

3) 정책대안의 흐름

일본의 보육 지원 정책은 1972년 5세 미만 셋째 자녀에 대해 월 3000엔을 지원하는 아동수당으로부터 시작되었다. 아동수당은 약 20년 동안 큰 변화를 겪지 않고 유지되어 왔다. 그러나 1990년대 초 저출산으로 인한 위기감이 고조되며, 아동 보육비 지원에 대한 관심이 증가하였다. 1991년 아동 수당은 첫째, 둘째 자녀에 대해 5000엔, 셋째 자녀에 대해서는 월 10000엔을 지원하도록 확대 되었다. 이후 자녀 연령제한을 완화해 2000년 7세 미만, 2004년 10세 미만, 2007년 13세 미만으로 지원대상을 확대해 나갔다(Tokoro, 2010). 일본의 보육 지원정책은 지속적으로 확대되고 있었고, 2000년대 중반 민주당이 무상보육정책을 제시하였다.

구체적으로 2003년 중의원 선거에서 민주당이 아동 수당 확대안을 제안하고, 2004년 소득제한 폐지안, 2005년 전 계층을 대상으로 자녀 1인당 월 16,000엔을 자녀수당이 구체화 되었다. 그러나 당시 민주당은 자녀수당을 주요 정책이 아닌 정책 각론이나 색인란에서 제시하였다. 2006년 고이즈미 정권에 대한 비판이 시작 되었고, 민주당은 복지 정책을 주요 공약으로 검토하였으며, 2007년 참의원 선거부터 본격적으로 자녀수당을 주요 공약으로 제시하였다(권순미, 2015).

2009년 민주당은 중의원 선거에서 중학교 졸업 시까지 자녀 1인당 연 312,000엔을 지급하는 자녀수당 정책(시행 첫 해인 2010년에는 연 15,6000엔)을 정권공약으로 제시하였다. 이 정책은 기존 아동수당에 비해 수혜연령을 확대(기존 ‘초등학교 졸업 시’까지에서 ‘중학교 졸업 시’까지 지원)했고, 소득제한을 폐지한 무상보육정책 이었다. 이를 위한 필요 재원을 연 5.5조 엔으로 추산하고, 아동수당폐지, 배우자 공제 및 부양 공제 폐지, 불필요한 지출 근절을 통해 연 5.5조 엔을 충당할 것이라고 했다(Democratic Party of Japan, 2009). 2007년 참의원 선거에 패배한 자민당은 복지 확대 정책을 일정부분 수용하여 2012년까지 3~5세 아동에 대한 교육비용을 무상화하겠다는 정책을 제시했지만, 전면적인 무상복지에 대해서는 재원확보의 어려움을 이유로 반대했다.

2009년 8월 중의원 선거에서 민주당이 승리함에 따라, 자녀수당 제도 도입에 관한 논의가 시작되었다. 이 시기 가장 논란이 되는 부분은 자녀수당을 시행하기 위한 재원확보 문제였다. 당시 총무대신이었던 하라구치와 후생노동대신 나카츠마는 자녀 수당의 비용을 전액 국가가 부담해야된다고 주장했다. 지방자치단체 역시 전국에 일률적으로 시행하는 정책에 대해서는 국가가 재원을 지원해야된다고 지적했다. 반면, 국가전략실에서는 재원부족을 이유로 소득제한을 유지하며, 지방자치단체와 사업주도 수당의 재원을 부담해야한다는 의견을 제시하였다. 민주당 내부에서도 현행 소득제한한도액의 유지안, 소득제한철폐안, 소득제한한도액을 높여 소득제한 대상을 부유층에 한정하는 방안 등 다양한 정책대안들이 제시되었다(최영진, 2012). 특이한 점으로는 자녀수당의 시행으로 인해 추가적으로 수혜를 받게 된 아동 약

400만 명 중 약 230만 명이 수혜연령의 확대로 인해 추가된 인원임에도 불구하고, 수혜연령 축소에 대한 논의는 없었다는 점이다.

4) 정책의 창과 정책선도자

일본의 무상보육정책의 정책결정과정은 〈그림 2〉와 같다. 정책문제의 흐름으로는 1994년 이후 지속적으로 시행된 저출산 정책에도 불구하고 여전히 낮은 출산율, 경제악화로 인한 육아세대의 경제적 부담 증가 등을 들 수 있으며, 정치의 흐름으로는 2007년 참의원 선거, 2009년 중의원 선거에서 민주당의 승리와 단일 정당으로는 54년 만에 처음으로 이루어낸 정권교체를 들 수 있다. 정책대안의 흐름으로는 자민당이 제시한 3~5세 아동에 대한 교육비 무료화, 자녀수당 소득제한한도액에 대해 현행유지, 한도상향, 폐지 등이 있었다. 이러한 흐름들이 정권교체라는 강력한 정치 흐름을 만나 정책의 창이 열리게 되었다.

정책의 창이 열렸을 때 결정적인 역할을 한 정책선도자는 민주당 의원들과 하토야마 총리라고 볼 수 있다. 당시 민주당 정권은 기존의 자민당 정권과는 다른 복지위주의 정책담론을 제시한 것을 통해 정권을 획득했다. 정권을 유지하기 위해서는 정권 공약을 시행하는 것을 통해 복지정당의 이미지를 강화할 필요가 있었다. 이에 일본 민주당은 자녀수당정책을 시행할 유인이 상대적으로 크다고 볼 수 있다. 자녀수당 정책결정과정의 경우 민주당 내부에서도 재원확보 문제로 인해 논란이 발생하였다. 재원 확보를 위해 기존의 소득제한한도액을 유지하자는 의견이 제시되었지만, 하토야마 총리의 거부로 인해 소득제한이 없는 자녀수당이 시행되었다. 이러한 점들을 고려했을 때, 민주당 의원들과 하토야마 총리의 강력한 의지로 인해 자녀수당이 시행되었다고 볼 수 있다.

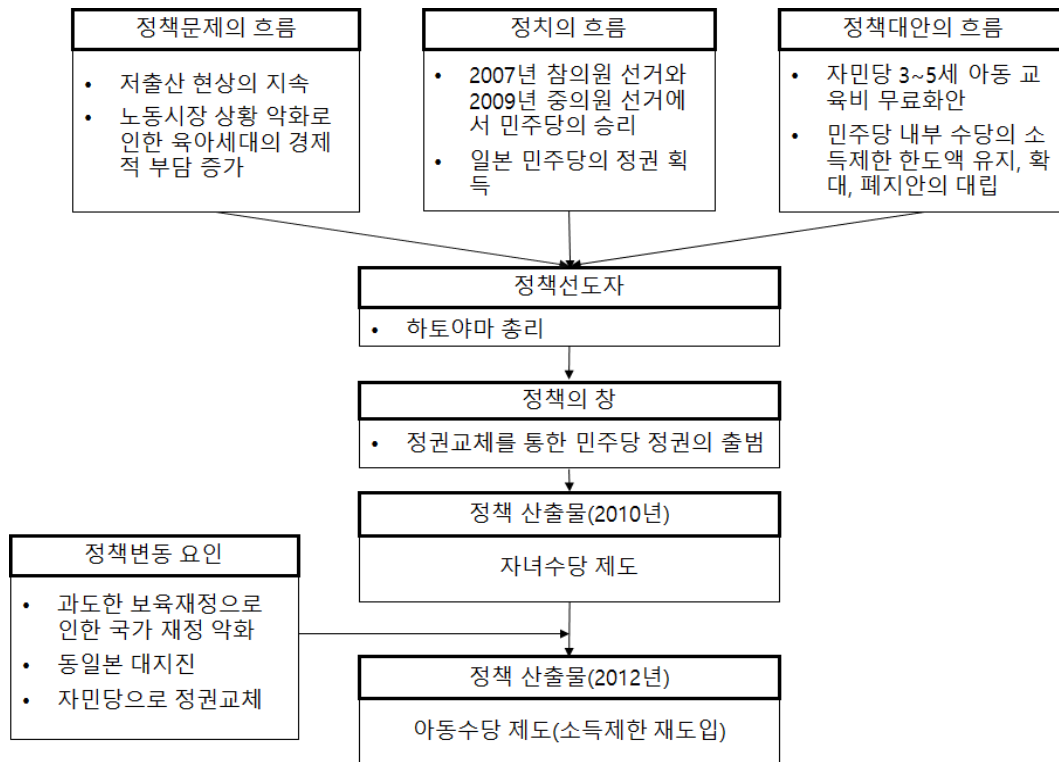
특히 자녀수당의 재원확보와 관련해서 국가전략실에서 자녀수당 시행을 위한 재원 부족 이유로 소득제한을 유지해야한다고 주장하였고, 민주당 내부에서도 소득제한이 필요하다는 의견이 지속적으로 제시되었다. 이러한 반대의견에 대처하기 위해 하토야마 총리는 2009년 12월 6일 오자와 부총리에게 예산을 담당하게 하였고, 이후 오자와 총리는 관료조직의 예산참여에 대해 비판하며, 예산을 총리실에서 결정하겠다고 주장하였다(Kamikawa, 2016). 예산권을 확보한 하토야마 총리는 최종적으로 선거 매니페스토에서 제시한 원안대로 자녀수당을 시행하였다.

5) 정책변동

2010년 1월 29일 일본 정부는 2010년도 자녀수당 지급에 관한 법률안을 의결하였다. 2010년도 자녀수당 지급액은 공약의 절반인 연 156,000엔이었음에도 불구하고 2조 엔의 추가 예산이 필요했다. 복지 관련 지출이 증가함에 따라 2010년도 일본의 총 예산은 전년도 보다 4조 엔 가량 증가한 92조 엔으로 편성되었다. 반면, 경기 악화로 인해 세수는 2009년 보다 9조 엔 가량 줄어든 37조 엔이었고, 부족분을 보충하기 위해, 일본 역사상 최대 금액인 44조 엔의 국채를 발행하게 되었다(Cheol Hee Park, 2010). 2011년도 발생한 동일본 대지진으로 인해 국가 재정 지출은 더욱 확대되었고, 이는 자녀수당 지급에 부정적인 영향을 주었다.

재정적 압박과 더불어, 자민당의 정권 재탈환으로 인해 자녀수당은 폐지되었다. 2010년 6월 강력한 정책선도자였던 하토야마 총리가 증여세 미납과 후텐마 미군 기지 문제로 인해 사퇴하게 되었고, 복지 자원 확보의 실패로 인한 소비세 증세안, 동일본 대지진 수습과정에서 드러난 정권의 무능으로 인해 민주당은 2012년 중의원 선거에서 패배하며 실각하게 되었다(권순미, 2015). 결국 일본의 무상보육정책인 자녀수당은 시행 2년 만에 폐지되고, 소득제한이 있는 아동수당이 부활하게 되었다.

〈그림 2〉 일본의 정책결정 과정



3. 한국과 일본의 무상보육정책 비교 분석

1) 개별 흐름에 대한 비교

Kingdon의 다중흐름모형을 토대로 한국과 일본의 무상보육정책을 비교·분석하기 위해 도식화할 필요가 있다. 도식화는 한국과 일본의 무상보육정책의 보편성과 특수성을 규명하기 위함이다. 이에 본 연구에서는 〈그림 3〉과 같은 분석틀(Frame)을 사용하였다.

〈그림 3〉 도식화를 위한 틀

현 상			흐 림	
한국	한국에서만 나타난 현상	→	한국	한국의 특징
공통	양국 모두에서 나타난 현상		공통	공통적 특징
일본	일본에서만 나타난 현상		일본	일본의 특징

문제의 흐름은 〈그림 4〉와 같이 도식화 될 수 있다. 정책문제의 흐름은 양국 모두 출산을 저하라는 사회적 문제를 가지고 있었다. 양국 모두 저출산의 주요 원인으로 경제적 부담과 일-가정양립의 어려움이 제시되었으며, 이를 해결하기 위해 지속적으로 저출산 대책을 진행하고 있는 상황이었다. 한국의 경우 보육에 대한 공적 지출이 낮은 수준이었고, 일본의 경우는 육아세대의 소득 감소 현상이 발생하면서 양국 모두 경제적 지원에 대한 수요가 커지고 있는 상황이었다.

〈그림 4〉 문제의 흐름에 대한 도식화

현 상			문제의 흐름	
한국	보육 지원 정책의 부족	→	한국	보육에 대한 복지 수요 증가
공통	저출산 현상 육아에 대한 경제적 부담 일-가정 양립의 어려움		공통	보육 서비스에 대한 수요 증가
일본	육아세대의 소득 감소		일본	육아를 위한 경제적 지원의 수요 증가

정치의 흐름은 〈그림 5〉와 같이 도식화 할 수 있다. 한국과 일본의 공통점으로 보수 성향을 보이는 자민당과 새누리당에 대한 지지하락을 들 수 있다. 한국의 경우 새누리당은 지지하락에 대한 해결책으로 복지정책 수용을 제시하여 정권을 지켜냈다. 정권유지에 성공했음에도 불구하고, 정권에 대한 불만이 높고 지속적으로 정치적 압박을 받고 있었다.

일본의 경우 자민당은 지지하락에 대한 대응에 실패하여 정권교체가 이루어졌다. 정권교체에 성공한 일본민주당에 대한 국민들의 지지도가 상승하였으며, 이는 민주당에게 정치적 호재로 작용했다. 이처럼 양국모두 정치 상황의 변동이라는 공통점을 지니고 있지만, 일본은 정권교체가 발생했고, 한국은 새누리당 집권당에 대한 정치적 압박이 발생했다는 차이점이 있다.

〈그림 5〉 정치의 흐름에 대한 도식화

현 상			정치의 흐름	
한국	민주당 주도의 보편적 복지안 등장	→	한국	집권당에 대한 정치적 압박
공통	보수 정권에 대한지지 하락		공통	정치 상황의 변화
일본	일본 민주당의 정권 교체		일본	집권당에 대한 국민적 지지

대안의 흐름에서는 양국 모두 무상보육이라는 큰 틀 안에서 다양한 대안이 제시되었다는 공통점이 있다. 한국의 경우는 새누리당과 민주당 모두 만 0~5세 아동에 대해 소득계층에 관계없는 보편적 지원을 정책 대안으로 제시했다. 하지만 일본의 경우 민주당은 중학교 졸업 전까지 전 아동에 대한 보편적 지원 정책인 자녀수당을 제시했고, 자민당은 소득에 관계없이 만3~5세 아동의 교육비를 국가에서 지원하는 방안을 제시했다. 특히 민주당이 제시한 자녀수당 정책은 소득제한 폐지와 지원 연령을 중학교 졸업 시까지로 확대하면서 수혜 대상을 약 400만 명 증가시키는 진보적인 정책이었다. 이를 도식화 하면 〈그림 6〉과 같다.

〈그림 6〉 대안의 흐름에 대한 도식화

현 상			대안의 흐름	
한국	새누리당과 민주당 양측 모두 무상보육정책에 대해 지지 보육시설 이용자에 대한 지원	→	한국	영유아 보육료 지원 정책 시행
공통	소득계층에 관계없는 보편적 지원		공통	무상보육정책
일본	자민당과 일본민주당의 대립 중학교 졸업 전 모든 아동들에 대한 지원		일본	자녀수당 시행

2) 결과 비교: 종합

각각의 흐름을 종합적으로 비교한 모형은 〈그림 7〉과 같다. 각 흐름을 종합적으로 비교분석한 결과, 한국과 일본은 공통적으로 저출산 문제를 해결하기 위한 방안으로 보육 지원에 대한 수요가 증가하였으며, 보편적 복지 이념에 의해 정치 상황이 변동했다. 무상복지정책이라는 대안이 정치권으로부터 제시되었다는 점도 공통점으로 지적할 수 있다. 하지만 보육 지원에 대한 세부적인 요구사항의 차이, 정권교체 여부, 정책 내용 측면에서는 상이하게 나타났다. 이는 한국과 일본이 저출산 문제를 해결하기 위한 방안으로 무상보육정책을 시행했다는 점은 공통점이지만, 내부적으로는 양국의 차이가 있음을 시사한다.

〈그림 7〉 양국의 다중흐름 모형 비교

	문제의 흐름	정치의 흐름	대안의 흐름		정책 선도자		정책의 창		정책변동
한국	보육에 대한 지원의 부족	영유아 보육료 지원 정책	집권당에 대한 정치적 압박	→	새누리당 소속 의원	→	2012년 대선과 총선	→	무상보육 확대
공 통 점	보육 지원에 대한 수요 증가	무상보육정책	정치상황 변화	X					복지 지출 증가로 인한 재정 압박
차 이 점	지원이 필요한 분야	지원 대상	집권당에 대한 태도						이익단체의 활동, 국가적 재난
일본	육아를 위한 경제적 지원의 수요 증가	자녀수당	집권당에 대한 국민적 지지	→	하토야마 총리	→	2009년 정권교체	→	무상보육 폐지

문제의 흐름 측면에서 2011년 한국의 GDP 대비 현금 지원율은 0.05%로 경제적 부담을 덜어주기 위한 현금 지원이 전반적으로 부족한 상황이었고, 2009년 일본의 GDP 대비 현금 지원율은 0.51%로 한국보다 높은 현금 지원율을 보였다(OECD, 2016). 하지만 일본의 경우 자민당 정권 시기 노동시장 불안정성 증가와 복지 축소로 인한 육아 세대의 경제력 약화로 인해 추가적인 경제적 지원이 필요했다. 국민들의 보육 지원에 대한 수요가 달랐기 때문에, 양국의 정책 대안도 상이하게 나타났다. 한국의 경우 만0~5세의 보육 수요가 높은 아동에 대한 집중적인 지원 형태의 대안이 제시된 반면 일본은 중학교 졸업전 아동들에 대한 지속적인 경제적 지원 형태의 대안이 제시되었다.

정치의 흐름 측면에서, 한국의 경우 당시 집권당이었던 새누리당은 연속적인 선거의 패배로 인해 정치적 압박을 느끼고 있는 상황인 반면, 일본 민주당은 정권교체를 달성하며 국민적 기대를 받고 있는 상황이었다. 새누리당은 정치적 압박을 극복하기 위해 보편적 복지안들을 받아들였고, 일본 민주당은 보편적 복지안들을 통해 정권교체를 달성했다.

앞서 지적했듯이, 양국 모두 정책 문제와 정책 대안의 흐름이 강력한 정치적 흐름을 만나면서 정책의 창이 열리게 되었다. 다만, 정책선도자의 이념과 목적에서 차이가 나타났다. 한국의 경우 당시 집권당이었던 새누리당 의원들이 정치적 압박을 극복하기 위한 수단으로 무상보육정책을 시행했다. 민주당의 무상복지 공약에 의해 선거에서 지속적으로 패배하며, 정권 상실에 대해 압박을 받고 있던 새누리당 의원들은 18대 대선과 19대 총선에서 승리하기 위해 빠르게 복지 정당의 이미지를 만들 필요가 있었다. 이를 위해 2011년 8월 이후 지속적으로 무상보육 실시 필요성에 대해 언급하였고, 2009년부터 무상보육정책을 공약으로 제시한 민주당 역시 이러한 의견에 찬성하였다. 이로 인해, 만 5세부터 순차적 시행으로 합의가 이

뤄져 가던 무상보육 정책에 대해 만0~2세 아동에 대해서도 추가적으로 지원하는 안을 통과시켰다.

일본의 경우에는 민주당의 하토야마 총리가 정권의 신뢰도 확보를 위해 무상보육 정책을 강력하게 추진했다. 당시 민주당이 정권 교체에 성공한 요인은 일본 국민들의 자민당에 대한 불만과 새로운 복지 담론에 대한 기대였다. 하토야마 총리는 무상보육정책을 시행하는 것으로써, 복지 정당 이미지를 확립시키고 정권을 안정시키려고 하였다. 그러나 무상보육 시행의 재원 확보 문제에 대해 자민당뿐만 아니라 민주당 내부에서도 압박이 발생하였다. 그럼에도 불구하고 하토야마 총리가 무상보육 시행을 강력하게 추진했고, 2010년부터 자녀수당 제도가 시행되었다. 양국의 정책선도자의 이념과 목적은 차이가 있었지만, 정책선도자의 강력한 의지가 정책결정에 중요한 역할을 한 것으로 나타났다.

이러한 정책선도자의 이념 차이는 정책 산출물의 형태와 변동과정에 영향을 준 것으로 보인다. 한국의 경우 정책적 보수정당이었던 집권당이 소득제한을 폐지하는 수준에서 무상보육을 시행하였던 반면, 일본의 경우 진보정당이었던 집권당이 소득제한 폐지와 더불어 수혜 연령까지 확대된 포괄적인 형태의 정책을 도입한 것이다.

무상보육정책의 시행 이후, 한국은 무상보육의 확대, 일본은 무상보육의 폐지로 정 반대의 방향으로 정책 변동이 발생했다. 양국 모두 무상보육정책으로 인한 재정지출의 확대에 대한 재원 확보에 실패했고, 국채 및 지방채 발행을 통해 임시적으로 재원을 마련했다. 한편, 한국은 재정 문제와 더불어 보육 시설이용의 과다수요로 인해 보육대란 문제까지 발생했다. 한국이 보육정책과 관련하여 복합적인 문제를 경험하고 있음에도 불구하고 일본에서와 같이 무상보육 폐지에 대한 적극적인 정치적 움직임을 동반하고 있지 않다는 것은 주목할 만한 상황이다. 이는 한국의 경우 무상보육을 도입한 집권당이 보수당이었던 만큼 무상보육폐지를 적극적으로 논의할 수가 없는 정치적 환경과도 관련이 있을 것으로 추측된다. 반면 일본의 경우 진보정당인 일본 민주당에 의해 도입된 정책이었고, 재정 위기가 발생하자 보수정당인 자민당의 정치적 압박에 의해 결국 무상보육이 폐지되었던 것이다.

V. 결 론

본 연구는 한국과 일본의 무상보육 정책의 도입과 변화과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 통하여 분석하였다. 특히, 한국과 보육환경이 유사한 일본과의 비교 분석을 통해 한국의 무상보육정책에 대한 시사점을 찾고자 하였다. 양국의 무상보육정책을 다중흐름모형의 세 가지 흐름에 따라 비교 분석한 결과는 다음과 같다.

한국과 일본을 비교 분석한 Kingdon의 다중흐름모형에서 양국의 무상보육정책 결정과 변동에 공통적으로 중요한 영향을 끼친 흐름은 정치의 흐름이라고 할 수 있다. 한국의 경우 당시 집권당이었던 새누리당 소속의원들이 정치와 대안 측면에서 중요한 역할을 한 것으로 보이며, 복지 수요 증가로 인한 유권자들의 새누리당에 대한 압박이 정책결정과 변동에 큰 영

향을 끼친 것으로 판단된다. 일본 역시 정치적 흐름이 중요한 영향을 준 것으로 파악되는데, 자민당의 신자유주의 노선에 대한 반감 증가와 민주당의 복지 노선에 대한 기대가 영향을 끼쳤다는 점에서 차이가 있다. 다시 말해, 한국의 경우 보수 집권당에 대한 정치적 압박이 심해지던 상태에서 정책결정과 변동이 발생했고, 일본의 경우 진보적 정당의 정권 획득과 이에 대한 국민적 기대로 인해 정책결정과 변동이 발생했고, 이 과정에서 정책 선도자가 중요한 역할을 한 것으로 보인다.

한국과 일본의 무상보육정책 비교·분석을 통한 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 무상보육정책을 유지하기 위해서는 재원 확보에 대한 논의가 필요하다. 양국의 무상보육 실시 전후의 보육 예산을 비교하면 일본은 2009년 약 1조 7천억 엔에서 2010년 약 3조 5천억 엔으로 예산이 2배가량 증가했다(Cabinet Office, 2010). 한국의 경우 2011년 약 2조 5천억 원에서, 2012년 약 3조원, 2013년 약 4조 1천억 원, 2014년 약 5조 3천억 원으로 보육예산이 지속적으로 증가해왔다(보육통계, 각 년도). 정책이 결정되면 지속적인 지출이 발생하는 복지정책의 특성을 고려하면, 정책을 결정하기 전에 예산 확보에 대한 충분한 논의가 필요하다. 하지만 한국의 경우 예산에 대한 논의가 이루어지지 않았으며, 일본은 재원 부족에 대한 우려가 있었음에도 불구하고 정책을 시행하였다. 양국은 무상보육시행에 의해 재정 부담이 증가하였고, 한국은 지속적인 ‘복지 디폴트’ 논란, 일본은 무상보육폐지라는 결과가 발생했다. 일본은 시행 첫 해인 2010년에 국채발행을 통해 예산 부족분을 보충하며, 무상보육정책을 시행하였다. 그러나 보육정책의 특성상 국채 발행을 통한 예산 확보는 지속 불가능함을 인식하고, 2012년 소득제한의 재도입을 통한 지출 감소와 소비세 인상을 통한 추가적인 세수확보를 시도했다. 한국 무상보육정책의 현재 상황은 일본이 무상보육정책을 폐지했던 2012년의 상황과 유사하다. 지속적인 보육예산 증가로 인해 무상보육 시행 전에 비해 예산이 2배 이상 증가하였고, 예산 부족분을 해결하기 위해 지속적으로 지방채를 발행하고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 무상보육정책을 지속하기 위해서는 증세를 통한 재원 확보 혹은 소득제한 재도입을 통한 지출 감소가 필요할 것으로 보인다.

둘째, 과도한 보육수요가 발생하지 않도록 해야 할 것이다. 한국과 일본의 무상보육정책의 결정 과정이 유사했음에도 불구하고, 한국에서만 ‘보육대란’ 현상이 발생했다. 한국의 경우 보육시설을 이용하는 아동에 대해서 보육료가 지급되는 형태지만, 일본의 경우 보육시설 이용 여부와는 관계없이 모든 아동에 대해 수당이 지급되는 형태라는 점이 한국에서만 보육대란 현상이 발생한 원인 중 하나로 추측할 수 있을 것이다. 일본의 경우 보육시설이용 여부와는 관계없이 동일한 금액을 지급 받기 때문에, 보육시설이용에 대한 유인이 크지 않다. 반면, 한국의 경우 보육시설이용 아동에 대해서 보육료 지원이 이뤄지므로 지원을 받기 위해 보육시설을 이용하는 현상이 발생하였다. 가정 양육 아동을 위한 양육수당이 존재하지만 보육료지원 대비 지원 금액이 적다. 만0세 아동을 기준으로 했을 때, 양육수당은 20만원이 지급되지만, 보육료 지원은 40만 6천원으로 금액이 2배 이상 차이난다. 이러한 금액의 차이는 모든 연령대에서 발생하며, 가정 양육이 가능한 가정이라도 보육료 지원을 받기 위해 보육시설을 이용하여 보육대란 문제로 이어졌다. 현재 정부는 보육대란 문제를 해결하기 위해 전업주부의 경우 종일제 보육서비스를 제한하는 방안을 제시했다(보건복지부, 2015a). 이를 통해 보육

시설에 대한 수요가 상대적으로 낮은 아동들의 경우 가정보육을 유도하여 과도한 보육서비스 이용을 제한할 필요가 있다.

마지막으로, 정책의 도입, 변동, 폐지를 결정할 때 정치적 요소가 아닌 객관적인 평가를 기반으로 결정할 필요가 있다. 양국의 무상보육정책 도입, 변동 과정에서 정치적 흐름은 중요한 요소로 작용하였고, 특히 집권당의 성향에 따라 도입, 변동 과정에서 차이가 발생했다. 즉, 한국의 경우 보수정권인 새누리당에 의해서 무상보육정책이 도입되었고, 일본의 경우 진보정권인 일본민주당에 의해 무상보육정책이 도입되었다. 한국의 경우처럼 보수정권에 의해 무상보육이 도입될 경우, 도입 시에는 상대적으로 소극적인 형태의 정책이 나타나지만, 정책의 위기가 발생하더라도 정치적 압박이 상대적으로 적게 나타날 확률이 높기 때문에 정책이 유지될 가능성이 높을 것으로 추론할 수 있다. 반면, 일본과 같이 진보정권에 의해 무상보육이 도입될 경우, 도입 시에는 적극적인 형태의 정책이 시행되지만, 정책의 위기가 발생했을 경우 보수당으로부터 강력한 정치적 압박이 발생하고 정책이 폐지될 가능성이 높은 것으로 보인다. 이렇듯 정책의 도입, 변동 과정에서 정치적 요인들의 영향력은 매우 강하게 작용하는데, 이러한 과정에서 정치적 요소보다는 정책의 효과성 및 지속가능성에 대한 객관적인 평가를 기반으로 의사결정을 할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

다음과 같은 의의에도 불구하고 본 연구의 한계점으로는 정책 분석과정에서 외적요소를 충분히 반영하지 못했다는 점을 지적할 수 있다. 보육 정책을 분석함에 있어 본 연구에서 분석한 국가 내적인 요소 뿐 만 아니라, 세계 경제의 흐름, 세계적인 복지 체제의 변화, 국가 간 이민 등 여러 외적인 요인들도 함께 논의할 필요가 있다. 이에 본 연구는 국가 외적인 요소들을 포괄적으로 분석과정에 담지 못했다는 한계가 존재하며, 향후 후속 연구를 통해 보완될 필요가 있다. 또한 이러한 점을 고려했을 때, 다양한 외적요인들에 의해 본 연구에서 진행한 한국의 무상보육정책에 대한 예측과는 다른 결과가 나타날 수 있을 것이다. 또한, 영문과 국문으로 된 일본의 자료만 참고하다보니 2010년의 자녀수당제도 도입과정에 관한 자료들이 다소 한정된 점은 연구의 한계로 지적된다.

참 고 문 헌

- 강경희·전홍주. (2013). 스웨덴, 영국, 프랑스, 핀란드, 한국의 양육지원정책 변화 분석: 현금 지원 정책, 보육시설서비스 정책, 조세혜택 정책을 중심으로. 『유아교육학논집』, 17(6): 283-304.
- 강현구·이순형. (2014). 한국과 일본 영유아 보육 제도 비교연구. 『아시아리뷰』, 2014-4(1): 139-167.
- 경향신문. (2011). [만5세 의무교육]모든 계층에 혜택... MB '선별적 복지' 바뀌나.
- _____. (2011). "내년 만 0세부터 무상보육" 한나라 결국 보편복지로.

- 국민일보. (2011). 서울시의회, 무상급식조례 의장직권 공포.
- 권순미. (2015). 일본 민주당 정권의 정책 전환: 증세 없는 복지에서 복지를 위한 증세로. 「한국정당학회보」, 14(1): 37-62.
- 김사현·주은선·홍경준. (2013). 무상보육 및 관련 정책이슈들에 대한 핵심 이해집단의 선호 분석: 서울시 어린이집 원장, 보육교사, 학부모를 중심으로. 「사회복지정책」, 40(2): 205-235.
- 김성원. 2011. 일본의 정권교체와 복지개혁: 실업·빈곤대책을 중심으로. 「아세아연구」, 54(1): 22-49.
- 김연명. (2011). 동아시아 사회복지의 예외성?. 「아세아연구」, 54(1): 7-21
- 김영명. (2006). 일본 보육소 지역자녀양육지원센터 사업의 한국보육시설에의 적용 검토 및 시사점. 「미래유아교육학회지」, 2006-13(3): 283-306.
- 김영직·조민호. (2015). 한국과 일본 복지국가 형성기에 관한 비교 연구: Kingdon의 정책흐름 모형을 중심으로 역사적 조건이 복지제도 특성에 미친 영향에 대한 고찰. 「한국행정논집」, 27(2): 397-425.
- 김원섭·남윤철. 2011. 이명박 정부 복지정책의 전개, 한국 복지국가 확대의 끝?. 「아세아연구」, 54(1): 119-152.
- 김일문. (2014). 4대 사회보험 징수통합 정책형성과정에 관한 연구: 정책흐름모형의 적용. 「한국비교정부학보」, 18(1): 93-118
- 김정래. (2013). 무상보육정책의 철학적 논의: 자유주의 정의이론에 비추어. 「제도와 경제」, 7(2): 83-105.
- 김주경·현재은. (2014). Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 영유아 무상보육정책 분석: 누구를 위한 무상보육인가?. 「한국정책학회보」, 23(4): 527-563.
- 김현진. (2012). 우리나라 무상보육정책과 사회적 형평성. 「한국영유아보육학」, 72: 419-445.
- 나 정·박창현. (2015). Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 유·보 통합 정책의 변동과정 분석: 1997년부터 2013년 까지. 「열린유아교육연구」, 20(3): 185-213.
- 동아일보. (2011). 이대통령 "0~4세 보육지원은 미래 위한 투자... 다른 예산 줄이더라도 이것은 해야".
- 마경희·이재경. (2007). 동아시아 복지체제 재편과 젠더: 한국과 일본의 자녀양육지원 정책을 중심으로. 「가족과 문화」, 19(1): 91-116.
- 민연경·장한나. (2015). 보육정책의 이슈네트워크 분석. 「한국행정연구」, 24(2): 97-138.
- 박명희. (2013). 일본 민주당의 정책체계: 생활자중심 정치로의 시도와 좌절. 「일본연구논총」, 38: 205-228
- 박명희·최은봉. (2013). 일본 민주당 집권(2009년)과 매니페스토: 담론, 아이디어, 프레이밍. 「담론 201」, 16(2): 103-134.
- 백선희. (2015). 성인지적 관점에서 본 보육재정 분담 쟁점 분석. 「페미니즘 연구」, 15(1): 299-334.
- 보건복지부. (2009a). 제 1차 저출산·고령사회기본계획(보완판)

- _____. (2009b). 2009년 보육통계.
- _____. (2011). 2010년 보육통계.
- _____. (2012a). 제 2차 저출산·고령사회기본계획
- _____. (2012b). 2011년 보육통계.
- _____. (2013). 2012년 보육통계.
- _____. (2014). 2013년 보육통계.
- _____. (2015a). [9월12일자 연합뉴스 등] ‘전업주부 0~2세자녀, 어린이집 하루 7시간 이용까지만’ 기사에 대한 설명자료.
- _____. (2015b). 2015년 보육사업안내
- 서울신문. (2011). ‘무상급식’선별 실시“ 55%·”전면 실시“ 42%.
- 신하영. (2013). 누리과정 재정지원정책의 쟁점과 과제. 『교육재정경제연구』, 22(4): 149-185.
- 양미선. (2012). 어린이집 이용, 일하는 어머니가 우선되어야. 『육아정책 Brief』, 통권 제5호.
- 여지훈. (2015). 한국의 복지균열 부상에 관한 연구: 2009년 무상급식 갈등국면을 중심으로. 『한국정치연구』, 8(1): 187-217.
- 연합뉴스. (2007). 李 저소득층 영아보육비 월 30만원 지원.
- _____. (2012). 보육·양육지원 얼마나 어떻게 늘리나.
- 오영희·김유경·안세아. (2011). 저출산·고령사회 대응 국민인식 연구. 한국보건사회연구원
- 유민봉. (2015). 『한국행정학(5판)』. 서울: 박영사
- 유은주. (2008). 노인장기요양보험의 정책과정에 관한 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여. 『2008 한국정책과학학회 동계학술대회』, 165-185.
- 이성한. (2010). 일본의 아동·육아 신 시스템 탐구와 한국 육아정책에의 시사점. 『한국보육학회지』, 10(4): 185-208.
- 이승윤·김민혜·이주용. (2013). 한국 양육수당의 확대는 어떠한 정책형성과정을 거쳤는가?: 정책네트워크 분석을 활용하여 『한국사회정책』, 20(2): 195-232.
- 이재무·송영선. (2012). 영유아 보육료 지원정책의 확대 시행에 따른 만족도 조사 연구. 『한국영유아보육학』, 72: 379-399.
- 이지영. (2011). 일본 민주당의 생활정치 이념과 복지정책. 『세계지역연구논총』, 29(3): 7-34.
- 이지호. (2012). 기초노령연금정책의 의제설정과 정책결정에 관한 인지지도분석: MSF를 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 16(1): 49-72.
- 이진숙·안대영. (2005). 건강가정기본법의 정책결정과정 분석: 킹던의 이론을 중심으로. 『사회복지정책』, 23: 159-181.
- 이진숙·조은영. (2012). 노인장기요양보험법의 정책결정과정 분석. 『사회과학연구』, 23(1): 3-22.
- 이형우·정종원. (2013). 서울시 보육서비스 전달체계가 성과에 미치는 영향: 국공립보육시설과 민간보육시설의 비교. 『도시행정학보』, 26(1): 195-217
- 장수정. (2013). 영유아 무상보육정책 담론에 대한 분석: 일가족 양립 지원 관점을 중심으로. 『한국사회복지학』, 65(4): 33-59.
- 장아름. (2013). 다중흐름모형을 통한 유아교육·보육 통합 논의의 변동과정 분석: 만5세 누리

- 과정 고시까지의 과정을 중심으로. 「교육정치학연구」, 20(3): 159-187.
- 전윤정. (2014). 무상보육 정치의 공공성의 전유, (재)가족화, 성별화: '무상보육' 도입과정에 대한 분석을 중심으로. 「페미니즘연구」, 14(2): 113-151.
- 전일주·최영진. (2015). 일본 아동수당법의 내용과 시사점. 「법학연구」, 23(2): 179-206.
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호(2013). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사
- 정효정. (2012). 가정 양육 기회가 박탈된 무상 보육의 문제점과 제언. 「한국영유아보육학」, 73: 459-472.
- 조영훈. (2001). 유교주의, 보수주의, 또는 자유주의? 한국의 복지유형 검토. 「한국사회학」, 35(6): 169-191.
- 중앙일보. (2015.10.30.). 중국, 모든 부부 두 자녀 허용... 저출산 수렁 탈출 나섰다.
- 진상현·박진희. (2012). 한국과 독일의 원자력정책에 대한 비교연구: 정책흐름모형을 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(3): 265-289.
- 최성은. (2013). 복지지출확대와 지방재정조정제도 개선방안. 「사회보장연구」, 29(3): 33-51.
- 최영신. (1996). 한·일 자녀양육지원 및 보육서비스의 니즈분석. 「한국영유아보육학」, 7: 161-182.
- 최영진. (2012). 일본 자녀수당법에 관한 연구. 「한양법학」, 23(1): 445-472
- 최영진·전일주. (2015). 일본 가족정책의 변천에 관한 연구: 아동수당을 중심으로. 「법학연구」, 23(1): 195-219.
- 한겨레. (2011). 황우여 "0살부터 전면무상보육 해야". 8. 7.
- _____. (2011). "선별적 복지보다 보편적 복지로" 54.3%, "4대강 공사 중단해 재원 마련을" 61.6%.
- 헤럴드경제. (2011). 〈여론조사〉 서울시장 최대이슈, 일자리창출·전월세 압도적.
- 황성하·남미경. (2012). 일본 보육지원 정책의 변화과정 및 지역사회 맞춤형 보육지원 정책에 관한 연구. 「한국보육지원학회지」, 8(4): 231-250.
- 황옥경. (2013). 영아 무상보육 정책 분석. 「한국보육지원학회지」, 2013-9(1): 81-100.
- 홍금자·정효정·이혜영 (2015). 일본의 유보일원화 흐름과 「아동·육아 관련 3법」을 통한 한국 보육의 방향. 「한국영유아보육학」, 91: 91-116.
- e-나라지표(<http://index.go.kr>)
- Abe, A. (2002). Effects of child-related benefits in Japan. *In paper for International Workshop on Low Fertility and Social Policies*. 19-22
- Asahi Shimbun. (2009.9.1.). To new government of Democratic Party "expect" 74% Asahi Shimbun Poll.
- Bradshaw, J & Tokoro, M. (2014). Child benefit packages in the United Kingdom and Japan. *Social Policy and Society*. 13(1): 119-128
- Cabinet Office. (2009). *A 2009 Declinig Birthrate White Paper*. Tokyo: Cabinet Office
- _____. (2010). *A 2010 Declinig Birthrate White Paper*. Tokyo: Cabinet Office
- _____. (2012). *A 2012 Declinig Birthrate White Paper*. Tokyo: Cabinet Office
- Cheol Hee Park. (2010). Bloodless Revolution : How the DPJ's Win Will Change Japan. *Global*

- Asia*, 4(4), 82-87.
- Democratic Party of Japan. (2009). Manifesto of Democratic Party 2009
- Esping-Andersen, Gosta. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.
- Goodman, R., White, G. & Kwon, J. (1998). *The East Asian welfare model: Welfare orientalism and the state*. London: Routledge.
- Holliday, Ian. (2005). East Asian social policy in the wake of the financial crisis: farewell to productivism? *Policy and Politics* 33(1): 145-162
- Japan Center for Economic Research. (2009). *Survey on voting behavior and economic policy*. Tokyo: Japan Center for Economic Research
- Jones, Catherine. (1993). The Pacific Challenge: Confucian Welfare State. Catherine Jones ed. *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge.
- Kamikawa, R. (2016). The Failure of the Democratic Party of Japan: The Negative Effects of the Predominant Party System. *Social Science Japan Journal*, 19(1), 33-58.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies - Second Edition*. New York: Longman
- Noriyuki, T & Kousuke, S. (2010). *The First Micro-simulation Result on Distributional Effects of Introducing Child Allowance in Japan (in Japanese)*. Tokyo: Economic and Social Research Institute
- OECD. (2012). *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD
- _____. (2014). OECD Social Expenditure Database. Accessed on 15 November 2015
- _____. (2016). Family Benefits Public Spending. Accessed on 10 February 2016
- Sankei Shimbun. (2009.11.23.). [Sankei Shimbun] Poll Child allowance "need income limit" 64%.
- Sir Graham Fry. (2010). JAPAN'S NEW GOVERNMENT: WHAT HAS CHANGED?. *Asian Affairs*, 41(2), 178-187.
- Tokoro, M. (2010). Family Policy under the New Government in Japan: the Case of New Child Benefit. *In Social Policy Association conference*, University of Lincoln (UK).
- Tokoro, M. (2012). Recent policy changes in the Universal Child Benefit in Japan. *Local Economy*, 27(5-6): 651-656.

- 김민길(金旻吉) : 성균관대학교에서 러시아어문학 학사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 국정전문대학원 석사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 정책평가, 아동 및 보육정책, 복지정책이다(bix15@skku.edu).
- 박미경(朴美敬) : 성균관대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 동 대학원 박사과정에 재학중이다. 주요 관심분야는 정책평가, 교육정책, 복지정책이다. 최근 논문으로는 Analyzing the effectiveness of the Korean National anti-bullying Program: WEE Project, 보육정책의 효과성 평가연구, 잠재집단분석을 활용한 한국인의 복지태도 유형 연구 등이 있다(qkralrud14@naver.com).
- 조민효(趙敏孝) : 미국 University of Chicago에서 정책학 박사학위를 취득하고 현재 성균관대학교 행정학과 및 국정전문대학원 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책평가, 교육정책, 복지정책, 이민정책이다. 최근 주요 논문들은 Crime & Delinquency(2013), Journal of Adolescence(2014), International Review of Public Administration(2014, 2015), Asia Pacific Journal of Education(2015), International Journal of Behavioral Development (in press), Asia Pacific Migration Journal (in press) 등에 게재하고 있다(chomh@skku.edu).

투 고 일 자: 2016년 3월 30일
 심 사 일 자: 2016년 5월 5일(초심), 2016년 5월 25일(재심)
 게재확정일자: 2016년 5월 27일