

한국 양육수당의 확대는 어떠한 정책형성과정을 거쳤는가?: 정책네트워크 분석을 활용하여*

이승윤** · 김민혜*** · 이주용****

◀ 요약 ▶

2009년 7월부터 도입된 양육수당은 보육시설을 이용하지 않고 가정 내에서 양육되는 아동에 대한 형평성 차원에서 양육수당이 제공되는 것으로 보육시설을 이용하지 않는 국민기초생활수급자와 차상위 계층 2세 미만 영아에 대해 월 10만 원을 아동양육수당으로 제공하면서 시작되었다. 그러나 2013년에는 소득에 관계없이 만 0~2세의 아동을 대상으로 만 0세 20만 원, 만 1세 15만 원, 만 2~5세 10만 원의 지원금을 제공하기로 개정되었다. 2013년의 이러한 정책변화는 전년도인 2012년의 양육수당 정책과 비교해 볼 때, 760%의 재정 증액이 이루어진 것으로 그 지원의 확대 정도가 이례적으로 매우 큰 것을 알 수 있다. 본 논문에서는 이러한 양육수당의 급격한 확대에 주목하며 양육수당 정책형성과정에 대한 정책네트워크 분석을 시도하였다. 분석 결과, 지방선거, 총선 및 대선이 정책형성 과정 행위자들의 상호작용 및 네

* 이 논문은 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012S1A3A2033416).

** 이화여자대학교 사회복지학과 조교수, 주저자 및 교신저자 (sophia.sy.lee@ewha.ac.kr)

*** 이화여자대학교 사회복지전문대학원 석사과정 (kimmin3021@empal.com)

**** 이화여자대학교 전문대학원 석사 (zhuhutz@naver.com)

트위크 구조 등에 즉각적인 영향을 주었는데, 즉 정당 행위자들은 양육수당의 확대가 정당 행위자들의 이익(선거결과)에 직접적인 영향을 준다고 판단하고 있었다. 이러한 정책경쟁 과정에서 정부부처들과의 예산과 관련된 갈등은 오히려 논의를 다양화시켜 양육수당 논의는 활성화 되었다. 또한 총선 이후 새누리당의 공약에서 시작된 양육수당의 확대는 비슷한 복지 공약 등을 내세운 박근혜 후보가 대통령에 당선되면서 구체적으로 정책채택 단계로 접어들어 정책형성과정과 정책채택과의 밀접한 관계도 확인하였다.

주제어: 양육수당, 정책네트워크분석, 정책형성과정, 정책행위자

1. 서론

2011년 기준 우리나라의 합계 출산율은 1.24으로 OECD국가들 중 최저 수준을 기록하며 다양한 아동 양육 및 보육정책에 대한 논의도 활성화되고 있다. 낮은 출산율의 요인으로, 여성의 교육 수준 증가와 여성의 노동시장 진출로 야기된 가족 내의 양육 및 돌봄 기능의 약화, 전통적인 가족 기능의 해체와 변화 등이 제기되었고(송다영, 2009; 이미경, 2010; 장혜경 외, 2004; Peng, 2010), 특히, 아동의 양육비 부담 증가로 인한 가족의 부담을 해소하는 정책에 대한 관심 증진으로 세계 각국에서도 아동수당, 출산휴가, 보육시설 지원 등 다양한 형태로 아동의 양육을 지원하는 정책들이 제안되고 시행되고 있다(김수정, 2004). 우리나라의 경우, 아동정책이 주로 저소득층을 대상으로 소득보전적인 형태로 이루어져 왔지만, 저출산 문제가 심각하게 대두되기 시작한 지난 2000년대부터 요보호 대상 아동만이 아닌 보편적인 형태의 아동정책에 대한 필요성이 강조되기 시작하였다. 정부는 저출산 및 고령화에 대응하기 위한 노력으로 제 1차 저출산 고령사회 기본계획(2006-2010)과 제 2차 저출산 고령사회기본계획(2011-2016)을 추진하고 있으며, 제 1차 기본계획에서는 보육을, 제 2차 기본계획에서는 일, 가정 양립으로 그 우선순위를 정하고 있다. 즉, 지난 참여정부에서부터 아동보육에 대한 투자가 증가되기 시작하여, 보육예산은 2002년 2012억 원, 2004년 4050억 원, 2006년 7817억 원, 2008년 2조원, 2011년에는 4조 6천억 원, 2012년에는 6조 4천억 원으로 증가했다(기획재정부, 2012).

한편, 이명박 정부에서부터 이루어진 아동양육정책의 변화로 2009년 7월부터 도입

된 양육수당은 보육시설을 이용하지 않고 가정 내에서 양육되는 아동에 대한 형평성 차원에서 제공되는 것으로 보육시설을 이용하지 않는 국민기초생활수급자와 차상위 계층 2세 미만 영아에 대해 월 10만 원을 아동양육수당으로 제공하면서 시작되었다. 그러나 이러한 정책은 공공보육시설을 이용하지 않는 아동만을 대상으로 하여 보편적인 보육이 아닌 선별적인 보육을 지향하며, 보육이 개별화되고 가족화 된다는 비판을 받아왔다(송다영, 2009, 이미경, 2010). 하지만, 2013년부터 정부는 양육수당을 전 계층으로 확대하기 위한 계획을 가지고 소득에 관계없이 만 0-2세의 아동을 대상으로 만 0세 20만 원, 만 1세 15만 원, 만 2~5세 10만 원의 지원금을 제공하게 되었다(보건복지부, 2013). 이는 소득 하위 70%의 0~5세의 아동을 대상으로 0세 20만 원, 1세 15만 원, 2세~5세 10만 원의 지원금을 제공하려 했던(보건복지부, 2012b) 당초 계획을 박근혜 정부 출범과 함께 수정하여 적용 계층을 확대한 것이다.

시설을 이용하지 않는 경우, 0~2세 아동을 대상으로 국민기초생활수급자와 차상위 계층을 대상으로 0세(20만 원), 1세(15만 원), 2세(10만 원)을 지급했던 2012년의 양육수당 정책과 비교해 볼 때, 2013년의 정책변화는 국가 재정의 급격한 증기를 필요로 한다. 구체적으로 2013년 1월 1일 통과된 보건복지부 예산안에 따르면 2012년 1,026억 원으로 책정되었던 양육수당은 2013년 8,810억 원으로 758.7% 증액 되어 그 지원의 확대 정도가 이례적으로 매우 큰 것을 알 수 있다(2013, 기획재정부).

OECD국가들의 보육 및 가족복지를 위한 정책들을 비교분석한 연구들을 보면 다수 서구국가들의 경우, 보육시설, 출산휴가 및 육아휴직, 양육수당 순으로 그 지원 수준이 확대되었는데, 가족수당보다는 보육시설확보, 출산휴가에 대한 지원이 선차적으로 지원되었다. 이는 여성의 경제활동참여 증가에 따라 양육과 노동을 병행해야 하는 요구와 권리를 반영한 것으로, 현금을 지원하여 개별가정에서 양육을 책임지도록 하는 것이 아니라 국가적 차원에서 보편적으로 보육을 책임지려는 경향으로 설명된다(채구묵, 2005). 반면, 최근 한국의 경우에는 현금지원 방식의 양육수당이 매우 큰 폭으로 증가하여 개별가정에서의 양육에 대한 지원을 늘어나고 있다.

그렇다면 우리나라의 보육정책은 왜 보육서비스나 양육을 위한 시간지원 등의 다른 정책의 강화보다는 특히 양육수당을 확대하는 방향으로 최근 급격히 확대되었는가? 이러한 보육정책의 변화는 구체적으로 어떠한 정책형성과정을 거쳐 양육수당확대중심으

로 이루어졌는가? 또한 양육수당의 정책형성과정의 정책행위자들은 누구이며, 각 행위자 간의 상호작용과 연계구조의 형태는 어떠한가? 본 연구에서는 우리나라의 보육정책이 양육수당을 확대하는 방향으로 급격히 확대된 것에 주목하며 그 정책형성과정을 분석하고자 한다. 본 연구에서는 구체적인 연구문제로, 급격히 확대된 양육수당정책의 정책형성은 어떻게 진행되었으며, 양육수당의 정책형성과정의 정책행위자는 누구이며, 각 행위자 간의 상호작용과 연계구조의 형태는 어떠한가를 분석한다. 이를 위해 정책네트워크 분석을 통해 어떤 참여자의 역할이 주도적으로 개입되었고, 정책행위자 간의 상호작용과 연계구조는 어떠한 형태로 이루어졌는지 분석하고자 한다. 즉, 본 정책의 정책형성과정에서 관련된 행위자들의 상호작용 및 네트워크 형태와 유형을 분석하고, 궁극적으로 양육수당정책 뿐만 아니라 다양한 사회복지정책의 형성과정에 대한 이론적 함의를 도출하고자 한다.

2. 양육수당

양육을 위한 지원정책은 크게 서비스·시간·현금지원으로 분류할 수 있다. 서비스 지원은 보육 서비스, 지역사회 기반의 각종 지원 서비스 등이 있다. 시간적 지원에는 출산휴가, 부성휴가, 모성휴가, 육아휴직, 근무시간 단축제도, 탄력적 노동 시간제 등이 있다. 현금지원정책은 아동양육에서 발생하는 비용에 대한 경제적 직·간접적 지원으로, 아동수당, 양육수당, 육아휴직수당, 연금 크레딧, 양육비보조, 주택보조금 및 세금감면이 있다. 이러한 아동양육 지원정책의 형태는 각 국가의 복지성향, 사회적 젠더역할 규정 등에 따라 큰 차이를 보인다(홍승아, 2011). 한편 보육 바우처 제도는 현금지원방식과 직접적 서비스 제공방식의 중간 형태로(최성은, 2010) 현금지출을 대신하거나 세금보조의 방식으로 제공되는데(Steuerle et al, 2000). 바우처 제도는 서비스 지원의 형태로 분류되기도 하고(홍승아, 2011), 현금지원방식으로 분류되기도 한다(송다영, 2010). 본 논문에서는 구체적으로 현금방식으로 지급되는 양육수당의 확대에 관심을 갖기 때문에 보육바우처 정책과 양육수당 정책은 구분한다. 양육지원을 위한 현금지원정책 중 가장 대표적인 형태로는

아동수당과 양육수당이 있는데 아동수당은 유자녀가족의 자녀양육비용에 대한 보편적인 지원을 목적으로 하는 사회급여인 반면, 양육수당은 자녀를 양육하고 있는 부모를 대상으로 하여, 아동수당제도는 아동의 사회권을, 양육수당은 부모의 양육권을 기반으로 한다(Gilbert & Terrell, 1998, 홍승아, 2011).

아동수당과 양육수당에 대한 국제비교연구들을 살펴보면 아동수당은 1800년대 후반 프랑스에서 처음 도입되었으며, 부양 자녀가 있는 근로자의 경제적 부담을 줄이기 위한 목적으로 도입되었다. 아동수당은 지급대상에 따라 모든 아동을 대상으로 하는 보편주의적 아동수당제도, 소득 조사를 통해 기준소득 이하인 경우 급여를 제공하는 사회부조형아동수당제도, 주양육자가 고용상태인 경우 지원되는 고용관계에 기반한 아동수당제도 등으로 구분된다(신윤정 외, 2007). 반면 양육수당은 양육자의 양육노동에 관한 것으로 양육자의 양육행위에 대하여 일정한 경제적 가치를 부여하여 이를 부분적으로 지원 하는 것이다. 현재 프랑스, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등 약 11개국에서 양육수당을 지원하고 있는데 부모 중 한 명이 양육을 위해 노동을 중단하는 경우 등 노동에 대한 지원수당으로 양육을 위한 시간과 경제적 지원을 제공한다(신윤정 외, 2009).

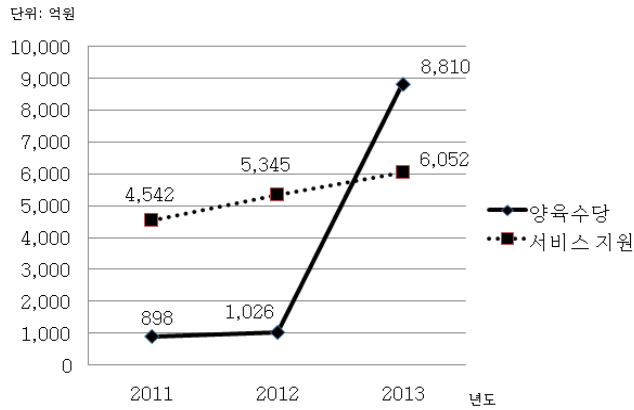
신윤정 외(2009)의 연구에서는 양육수당을 제공하는 11개 국가 중 노르웨이와 핀란드, 아동수당을 지급하고 있는 프랑스, 덴마크, 스웨덴, 스위스, 아이슬란드, 영국, 일본의 사례를 비교하였다. 노르웨이의 경우 정부가 보조하지 않는 보육센터를 이용하지 않는 만1세~만2세 영아의 부모에게 양육수당을 제공하며 18세 이하 아동에게 아동수당을 함께 제공하고 있다. 핀란드는 아동수당제도를 1948년에 도입하였으며 지급액을 지속적으로 상향조정하였다. 이 외에도 지자체 운영 탁아시설에 다니지 않는 만 3세 이하의 자녀가 있는 가정에 양육수당을 별도로 지급하고 있다. 영국에서는 근로가구 세금공제의 일부로 보육을 보조하며 저임금 근로자에게 그들의 임금을 보조하기 위해 지급된다. 일본의 경우에는 일정 소득 이하에 해당되는 경우에만 수당을 지급하고 있지만, 유럽 국가들에 비해 지원 수준이 상당히 미흡하다. 노르웨이의 아동가정양육수당 도입과정을 분석한 한경현(2010a, 2010b)의 연구에 따르면 1998년 도입된 노르웨이의 양육수당은 1세~2세의 아동을 둔 부모가 공적보육시설을 이용하지 않는 전제로 현금수당의 형태로 지급된다. 양육수당의 도입 당시 노르웨이에서는 상당한 정치적 논쟁이 있었는데, 찬성하는 입장에서는 양육수당이 돌봄의 다양한 형태 속에서 부모들의 ‘진정한 선택의 자유’를 가져

다 줄 것이라고 주장하였으며, 양육수당을 반대하는 입장에서는 노동시장에서 여성의 참여를 감소시켜 전통적인 젠더-차별화된 가족을 양성하게 될 것이라고 반박하였다. 이처럼 양육에 대한 현금지원정책도 국가별로 다양하게 방식으로 이루어지고 있으며 그 도입 배경도 다양하다.

아동수당 및 양육수당의 효과성과 관련한 선행 연구에 따르면, 아동수당은 아동양육으로 발생하는 추가비용을 부담 일부를 국가가 분담하므로 개별가정의 양육비용에 직접적인 도움을 주며 아동빈곤 완화의 효과가 있지만 이는 아동이 일정 연령에 이를 때까지 지속적으로 지급되는 것이므로 상당 정도의 비용부담이 있다고 지적되었다. 아동수당이 과연 출산율 증가와 관련이 있는지에 관해서는 논란의 여지가 있는 반면 양육수당은 양육에 대하여 사회적 가치를 인정하는 효과가 있다. 하지만 상대적으로 급여가 낮은 여성들의 사회참여를 중단시킬 유인을 가진다는 주장이 있다(홍승아 2011). 강현진(2012) 연구에서는 양육수당지원의 확대 필요성에 대해 언급하며, 현재 양육수당과 보육료지원 수준에 차이가 있어 대등한 수준의 지원이 필요하다고 지적하였다. 유해미 외(2011) 연구에서는 양육수당 제도에 대한 중요성과 필요성을 제시하며, 단기적으로 양육수당 급여액을 30만 원 선까지 상향 조정하여야 한다는 것과 장기적으로 양육수당을 아동수당으로 전환해야 한다고 제안했다. 유해미(2012)의 연구에서는 우리나라 양육수당의 정책적 효과에 의문을 제시하며, 여성의 노동권 측면에서 부정적인 효과가 있다고 지적하였다. 또한 양육수당은 아동 발달 증진과 양육비 부담 완화 효과 측면에서는 긍정적인 효과를 지니는 반면 부모의 선택권 보장과 출산율 제고 측면에서는 부정적인 효과를 지니는 것을 분석 결과를 통해 설명하며 이에 대한 대안으로 급여대상과 급여액의 상향 조정의 필요성을 제시하고 있다.

양육수당에 대한 위의 선행연구를 살펴보면 양육수당의 효과에 대해 일정한 결론이 도출되고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 최근 우리나라의 양육수당정책 및 이에 따른 예산은 많은 변화를 보이고 있다(그림 1). 보건복지부의 보육사업안내(2011-2013)에 따르면, 양육수당정책 예산은 2011년 898억 원, 2012년 1,026억 원, 2013년 8,810억 원으로 증액되어, 2012년에는 전년도 14.3%, 2013년도에는 758.2%로 전년도와 비교하여 매우 큰 폭으로 증가되었음을 알 수 있다(그림 1).

[그림1] 2011-2013 보육사업예산 변화



자료: 보육사업안내, 각 년도

이러한 양육수당정책의 내용은 앞서 설명한 것과 같이, 소득에 관계없이 만 0~2세의 아동을 대상으로 만 0세 20만 원, 만 1세 15만 원, 만 2~5세 10만 원의 지원금을 제공하는 것으로 전자바우처형식으로 지급되고 있는 영유아보육료와 구분된다. 같은 시기의 전체 보육 서비스지원정책의 예산 변화는 2011년 4,542억 원, 2012년 5,345억 원, 2013년 6,052억 원으로 증가한 것에 그쳤으며, 그 증가추이는 각각 2012년에는 전년도 대비 23.19%, 2013년에는 38.5%이다. 양육수당 예산과 양육서비스예산의 변동 폭은 2013년도에 각각 758.2%와 38.5%으로, 한국의 양육지원정책이 서비스 지원의 확대 보다는 양육수당중심으로 확대되고 있다는 것을 확인할 수 있는데 이러한 양육수당정책의 급격한 그리고 큰 확대는 이례적이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 1년 사이 약 760%(서비스 지원의 경우 38.5%, 전자바우처의 경우 34%)로 급격히 증가한 최근의 양육수당확대 방식의 한국 보육 정책형성과정을 구체적으로 분석하고자 한다.

3. 정책네트워크분석

사회정책이 결정되어 그 본래의 목적을 달성하기까지는 문제의 형성단계에서부터 정책

의제의 형성, 정책결정, 정책집행, 그리고 정책평가라는 일련의 연속적 과정을 거치게 되며 이러한 일련의 연속과정을 정책과정이라 한다(양정하, 2001, Gilbert, Spect & Terill, 1997). 특히 정책과정에 관한 연구는 각 이슈들의 형성과 처리 과정 및 이에 영향을 미치는 요인들을 중심으로 이루어진다(노화준, 2012). Anderson(1979)은 정책과정을 문제의 인식과 의제형성, 정책형성, 정책채택, 정책집행, 정책평가의 다섯 단계로 나누었다. 그중 문제의 인식과 의제형성단계에서는 정책문제가 주된 관심사가 되어 무엇이 정책문제를 형성하고 그것이 어떤 경로를 통해 정책의제로 채택되는가에 대한 연구가 이루어진다. 정책형성단계는 정책을 공식화하는 과정으로 정책의제를 해결하기 위한 적절한 대안을 마련하게 된다. 이 단계에서는 문제에 대한 대안들은 어떻게 개발되며, 정책의 공식화에는 누가 참여하는가에 관심을 갖는다. 정책채택단계에서는 정책의 정당성과 합법성을 얻기 위해 특정한 정책 대안에 대한 지지를 확보하게 된다(이은화, 2008). 이러한 Anderson(1979)의 모형은 특히 정책이 형성되고 채택되는 과정에서 문제의 본질과 문제가 어떻게 하여 정책결정자의 관심을 끌게 되는가(정책의제형성단계), 특정문제를 해결하기 위한 정책 안들이 어떻게 공식화되는가(정책대안수립단계), 경쟁관계에 있는 많은 대안들 가운데 어떻게 해서 특정대안이 채택되는가(정책채택단계)를 구체적으로 구분하고 있어 양육수당 정책의 의제형성 과정, 정책형성 과정, 정책채택 과정 등을 포함한 전반적인 정책 형성의 동태성을 분석하는데 적절한 모형으로 볼 수 있다.

이러한 맥락에 따라 본 연구는 양육수당 정책의 의제형성, 정책형성 그리고 정책채택을 구분하는데 그중에서도 양육수당확대 정책형성과정은 정책네트워크분석을 활용하여 보다 구체적이고 동태적으로 분석하고자 한다. 정책형성 및 발전과정을 분석하는데 있어 이러한 정책네트워크 분석의 유용성을 인식하고 국내의 연구들도 정책네트워크분석을 다양하게 활용하였는데 류영아(2006)는 육아휴직제 개정과정을 정책네트워크로 분석하였으며, 김순양(2007)은 보건의료 정책과정의 동태성을 비교 연구하기 위한 틀로 정책네트워크 모형을 사용하여 환경적 맥락-정책 네트워크-정책산출을 분석하였다. 이동호(2007), 박하정(2008)은 사회복지정책을, 이광재(2010)의 연구에서는 한국과 일본의 노인장기요양보험제도의 정책결정과정을 비교, 분석하기 위하여 정책네트워크이론을 적용하였다.

1) 정책네트워크분석의 이론적 배경 및 개념

정책네트워크분석은 다양한 참여자들 간의 상호작용을 중시하는 모형으로, 다원주의 및 엘리트주의, 조합주의 모형에 대한 대안으로 인식되고 있다(남궁근, 1998, 정정길 외, 2007, 홍성만, 2006). 오늘날 정치체제는 다양한 이슈와 문제에 대응하기 위해 정책결정과 정에서는 다양한 하위체제가 중요한 행위자가 될 수 있는데, 정책네트워크는 다양한 하위체제 간 정보의 교환 및 이해관계가 발생할 때 형성된다. 즉, 각 하위체제 간의 상호의존성(inter-dependencies)과 협동이 매우 중요 중요한 개념이 된다(Blom-Hansen, 1997 남궁근, 1998, 김성제, 2005). 정책네트워크분석은 전반적인 정책과정에서 다양한 행위자들의 공식적·비공식적 관계의 분석을 목적으로 하기 때문에(정정길 외, 2007) 정책과정에서의 행위자들 간의 상호의존적 교환관계의 동태적 파악을 통하여 정책결정 및 집행구조를 밝혀내 정책형성 및 변동과정을 보다 정확하게 분석할 수 있도록 한다(Mills & Saward 1994, 강은숙, 2001).

정책네트워크를 이해하는 방식은 학자들 별로 상이하다. 영국과 미국의 연구에서는 정책네트워크를 공공-민간 부문 간의 ‘이익증재 유형’의 개념으로 파악하고 있으며, 네트워크 내의 실질적 내용을 분석하기보다 정책 행위자들 간의 다양한 관계 유형을 파악한다(Jordan & Schbert, 1992; Waarden, 1992; 이장재, 1998; 남궁근, 1999, 김성제, 2005). 반면, 정책네트워크를 ‘거버넌스의 특수한 형태’로 이해하기도 하는데, 이 관점에서 네트워크는 비공식적이고 분권화 되어 있으며, 네트워크 내 각 행위자들의 참여관계가 중요하다. 따라서 정책결정영역에서 행위자들 간의 상호작용의 유형 및 이 구조 내에서 각 행위자들이 행동 유형에 초점을 둔다(김성제, 2005; 이장재 1998; 정정길 2007). 구체적인 정의로 먼저, Rhodes(1996)은 “자원의 의존으로 상호 연결된 조직의 복합체로서 자원의존의 구조에 의해 다른 복합체와는 구별되는 형태”로 보았으며, Kenis & Schneider(1991)은 “비공식적이고 분권화, 수평화된 관계”, Marsh & Rhodes(1992)는 “자원의 의존에 의하여 상호 연결되지만, 자원의존성이라는 벽에 의해 다른 그것과 구별되는 조직들의 집합 또는 복합체”로, Blom-Hansen(1997)은 “정부와 조직화된 이익 사이의 상호작용을 규제하는 일련의 비공식적인 규칙”으로 정의하였다. Jordan & Shubert(1992)는 정책 네트워크를 행

위자(Actor), 그들 간의 연계(Linkages), 그리고 경계(Boundary)로 설명하였다. 살펴본 바와 같이 각 학자들의 정의를 바탕으로 정책네트워크의 의미를 파악해 보면, 공공부문 및 민간조직의 행위자들 간의 상호작용(협력 및 갈등)과 자원 의존성에 의해 다른 복합체와 구별되는 조직들의 집합으로 파악해 볼 수 있다.

이러한 정책네트워크의 유형도 학자들 별로 다양하게 제시되고 있다. 먼저, 정책 공동체이론은 폐쇄적인 정책과정에 관한 연구를 중심으로 한다. 주요 구성원은 관료 및 행정기관, 개인, 이익집단, 연구기관과 정부 내의 전문가들이 있다. 여기서의 정책공동체는 배타적이고 폐쇄적으로, 소수의 참여자 간 안정적이고 지속적인 우월적인 지배구조로 구분지어 진다. 이 유형에서는 구성원들 간의 상호의존성이 높으며 빈번하고 수준 높은 상호작용이 일어나지만 정책결정과정은 비밀주의적이고 외부의 비판적인 의견투입은 거의 없다. 다음으로, Hecl(1978)가 제시한 이슈네트워크모형은 개방적인 특징을 가지며, 특정한 경계 없이 하나의 이슈를 중심으로 이해관계나 전문성을 갖는 개인이나 조직으로 구성된다. 이슈네트워크는 특정한 정책이슈가 제기될 때 일시적으로 형성되며 그 경계를 가시화하기 어렵다. 따라서 접촉빈도와 강도가 매우 유동적이며 참여자들의 진입과 퇴장이 매우 자유롭다(Rohdes & Marsh, 1999; 김성제; 2005, 남궁근, 1998).

2) 정책네트워크의 구성요소

정책네트워크의 구성요소에 대한 논의는 학자마다 그 구체성 및 성격에서 차이를 보이고 있다. Warrden(1992)은 정책네트워크의 구성요소로 행위자, 기능, 구조, 상호작용의 관행, 관력관계, 제도화, 행위자의 전략을 들고 있으며, Jordan & Schubert (1992)는 행위자의 수, 행위자들 간의 연계, 경계를, Martin & Mayntz(1991,18)는 정책부문, 정책행위자, 조직 간 관계로서의 구조, 집합적 행동, 권력관계, 전략적 상호작용을 구성요소로 제시하였다. 또한 Marsh & Rhodes(1992,251)는 구성원, 통합성, 자원의 배분, 권력으로 정책네트워크의 구성요소를 구분하였으며, Yishai(1992,91-108)는 네트워크의 배제성, 행위자들 간의 의존성을 주요변수로 제시하였다. 본 연구에서는 특히 일반적이고 공통적 요소인 행위자, 상호작용, 네트워크 구조를 바탕으로 양육수당정책의 확대과정을 연구하고자 한다.

(1) 행위자

행위자는 정책에 영향을 주고 정책으로부터 영향을 받는 집단 또는 개인으로서 정책과 관련된 이해관계자를 말하며(이혜승, 2004), 정책네트워크 내의 행위자는 정책의 이해관계자로 대개 공식적 행위자와 비공식적 행위자, 국가부문의 행위자와 민간부문의 행위자로 구분된다(이순호, 19992). 정책네트워크 내의 행위주체는 각각의 선호하는 정책과 목표, 전략 등에서 차이를 보인다. 이들 간의 상호작용은 이들 간의 관계가 어떻게 구조화되며 정책결정과정 및 각 행위주체들의 활동에 영향을 미치는지 관심을 갖는 것인데, 그 활동으로 인해 정책내용이 좌우되고 행위자의 수와 유형, 정책네트워크의 규모와 구조를 결정하게 된다. 즉, 정책네트워크의 성격에 가장 큰 영향을 미치는 요소라고 할 수 있다(Waarden, 1992). 행위자의 수와 유형은 내용적 측면에서 다양한 행위자의 요구와 의견이 어떻게 반영되고 조정되는가 하는 점과 관련되며 과정의 측면에서는 의사결정과정이 어느 정도 민주적이고 개방적인가 하는 점과 직결된다(송성수 외, 2004). 정책네트워크 내 행위자 분석은 일반적으로 누가, 어떤 정책목표를 가지고 있으며, 그 역할은 무엇인가를 분석하는 것이다. 즉, 정책과정에 참여하는 주체는 누구이며, 이들은 어떠한 정책목표 또는 의도를 가지고 정책과정에 참여하는지, 정책과정에서 어떠한 역할을 수행하는지, 주도적 역할을 하는 행위자는 누구인지 등을 분석하는 것이다.

본 연구에서는 정부부문에서의 행위자는 보건복지부, 기획재정부 및 행정안전부와 지방자치단체, 비정부부문은 비영리단체와 학계를, 마지막으로 기타 행위자로는 국회와 정당(본 연구에서는 다수당인 새누리당과 민주통합당을 중심으로 살펴보았다)을 행위자로 구분하고 이들이 어떻게 정책과정(양육수당의 확대 정책)에 관여하는지 분석한다.

(2) 상호작용

정책네트워크는 특정한 정책영역에 참여하는 정책행위자간의 상호의존성에 토대를 둔 연결고리를 의미하기 때문에 이러한 상호작용을 파악하는 것이 정책네트워크의 성격을 파악하는 중요한 변수이다(양현모 외, 2009). 상호작용의 성격은 '협력적'인 것과 '갈등적'인 것으로 구분할 수 있으며, 행위자들이 동일한 목표를 추구하기 위해 정책자원을 공유하는 정도가 높을 경우에는 협력적 상호작용의 형태를 띠게 되고, 반면 행위자간에 자원

의 공유 정도가 낮을 경우는 갈등적 상호작용으로 나타난다(송성수 외, 2004). 상호작용의 구체적인 내용에 대해서는 학자들마다 다르게 제시하고 있다. Marsh & Rhodes(1992)에서는 상호작용 빈도, 지속성, 합의, 자원배분, 권력을 상호작용의 구성요소로, 이혜승(2004), 이동호(2007)에서는 협력적, 갈등적으로 관계를 구분하며, 박하정(2008)의 연구에서는 갈등적, 협력적과 함께 중립적 관계를 추가하여 상호작용의 내용으로 보고 있다.

본 연구에서는 양육수당의 정책형성과정에서 나타난 행위자의 관계에 초점을 맞추고 상호작용의 성격을 분석하기 위해 협력적, 갈등적, 중립적 상호작용으로 관계를 구분하였으며 특히 두드러지는 경우, 협력과 갈등의 정도를 약함과 강함으로 세분화하였다.

(3) 네트워크 구조

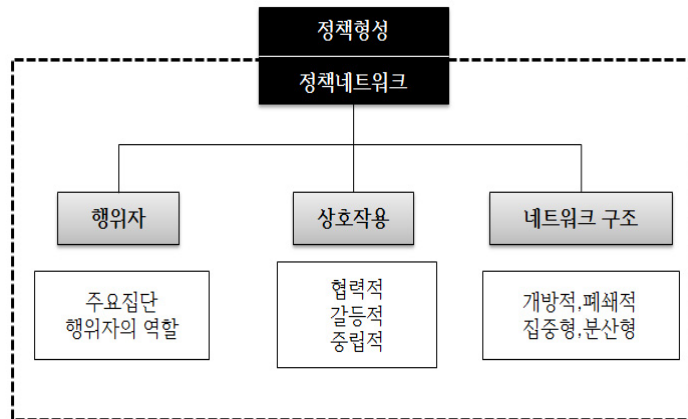
정책네트워크 연구에서 네트워크의 구조는 행위자들 간 관계 유형(pattern of relations)을 의미한다(waarden, 1992). 네트워크 구조 역시 학자마다 상이한 여러 가지 지표를 통해 파악하고 있는데 주로, 정책네트워크에 참여하는 중심행위자의 유무에 따라 특정행위자가 중심이 되어 다른 행위자들에게 지배적인 영향을 미치거나 이해관계를 조정하는 형태를 말하는 집중형과 중심행위자가 없이 다수의 행위자들이 동시에 영향을 주고받는 형태인 분산형으로 구분할 수 있다(송성수 외, 2004). 또한 네트워크에 참여할 수 있는 진입구조의 개방성 정도, 정책네트워크 행위자 간의 권력구조 특성 등을 지표로 사용하기도 한다(강동원, 2008). 개방성 정도 분석은 참여자들이 얼마나 쉽게 네트워크에 참여할 수 있는가에 대한 분석으로서, 정책네트워크의 유형을 결정짓는 중요한 분석변수이다(양현모 외, 2008). 개방성 여부 및 정도에 따라 개방적, 폐쇄적 형태로 나눌 수 있으며, 정책행위자들이 네트워크에 참여하는 데 있어 진출입이 자유롭다면 개방적 형태이고, 그렇지 않고 참여가 한정적으로 제한되어 있다면 폐쇄적 형태라고 할 수 있다. 정책행위자들이 네트워크에 참여할 때 진입장벽에 가로막히지 않고 자유롭게 진출입이 가능하다면 정책을 둘러싼 여러 다양한 행위자들의 참여가 확대되며, 이는 곧 정책이 특정 집단에게 유리하도록 일방적으로 결정, 집행되는 것을 견제할 수 있다는 의미를 가진다. 이와는 반대로 네트워크 참여가 특정 조직에서 한정되어 다른 행위자들의 참여가 폐쇄적이며 경직적 구조라면 상대적으로 여러 다양한 참여자들의 공동인식에 근거한 합리적이며 최상의 합의모색 과정을 수반하지 못하는 결과를 초래할 수도 있다(양현모 외, 2008). 본 연구에서는 양육

수당 형성과정 네트워크 구조의 개방성 정도인 개방적, 폐쇄적 형태와 중심행위자의 역할과 관련하여서는 집중형과 분산형으로 구분하여 분석하고자 한다.

4. 연구모형 및 방법

위의 이론적 논의 바탕으로, 본 논문은 양육수당정책이 급격히 확대된 배경을 이해하기 위해 양육수당이 확대되는 정책형성과정을 분석한다. 또한 보다 구체적으로는 이러한 정책형성이 어떻게 진행되었으며, 양육수당의 정책형성과정의 정책행위자는 누구이며, 각 행위자 간의 상호작용과 연계구조의 형태는 어떠한지 정책네트워크분석을 활용하여 연구한다. 우리나라 양육수당정책과정은 앞서 설명한 Andersen의 이론에 따라 의제형성, 정책형성 그리고 정책채택의 단계 등으로 구분할 수 있는데 이 중에서도 특히 본 연구에서는 확대된 양육수당을 확대하는 정책의 형성단계를 집중적으로 연구한다.

[그림2] 연구모형



구체적으로는 정책네트워크이론을 바탕으로 구체적으로 행위자, 상호작용 및 네트워크구조를 분석한다. 행위자는 보건복지부, 기획재정부, 행정안전부, 정당, 지방자치단체와 같은 정부부분, 비영리단체와 학계와 같은 비정부부분으로 구분하며, 행위자들이

어떠한 목적을 가지고 정책형성과정에 참여하며 영향을 미치는지 분석한다. 또한 행위자 간 상호작용의 성격은 협력적, 갈등적, 중립적 상호작용으로 구분한다. 마지막으로 형성 과정 네트워크 구조를 개방성 정도인 개방적, 폐쇄적 형태와 중심행위자의 역할과 관련된 연계유형인 집중형과 분산형으로 구분하여 분석한다(그림2).

먼저 정책의제형성단계에서는 정책과정의 환경적 배경에 대한 설명과 함께 어떻게 문제가 제기되고 어떠한 정책 도입이 논의되었으며, 정부와 행정수반, 각 정당의 이에 따른 반응을 살펴본다. 이 시기는 18대 국회에서 양육수당이 언급되기 시작한 시기부터 2010년 2월 정부가 양육수당 확대에 대한 추진계획을 발표한 시기까지부터 구분하였다. 이 시기에는 각 지자체들의 양육수당을 확대하려는 노력이 증가하였고, 이러한 분위기는 정부와 당시 집권 여당인 한나라당이 양육수당 확대 추진에 관한 관심을 갖게 하였다.

양육수당이 확대되는 정책이 형성되는 정책형성단계는 본 연구의 주된 분석 대상으로, 우리나라 양육정책과 관련하여 본격적으로 대안이 논의되고, 부처 간 의견 조정, 각종 간담회, 연구조사보고서 등이 등장하는 2010년 2월부터 양육수당의 급격한 확대와 관련 있는 2012년 12월 19일 18대 대선까지의 시기로 지정한다. 2010년 2월부터 정부와 한나라당은 양육수당을 본격적으로 확대하기 위한 추진을 하였으나 2010년 12월 8일 예산 통과 과정에서 양육수당예산 등이 삭감되었고, 이에 대한 비판의 여론이 거세졌다. 이후 총선과 대선을 거치며 각 정책 행위자들의 입장의 변화가 급격하게 일어났으며 양육수당 도입을 위한 연구와 간담회 등도 활발히 진행되었다.

마지막으로 본 연구에서는 19대 대선 이후 박근혜정부의 정책발표와 시행부터의 시기로 정부채택단계로 지정하는데, 확대된 양육수당정책의 채택과정은 정책네트워크 분석을 통한 정책형성과정에 대한 합의 및 결론을 논하며 함께 설명한다.

위에서 설명한 연구의 분석 자료로 본 논문은 정부부문과 비정부부문의 공식적 문서의 내용과 활동에 나타난 정책행위자들의 의견 및 주장을 분석하였다. 이를 위해 양육수당에 관련된 정부부문과 비정부부문의 공식·비공식 문서들로 보건복지부의 간행물, 백서, 보도자료, 관련 위원회 회의록, 정부가 개최한 공청회, 세미나, 토론회 자료 등과 국회 회의록 및 신문기사를 검토하였으며, 비공식부문의 행위자가 발표한 성명서, 정책건의, 청원서, 정책 자료집, 토론회 자료집과 이들이 표명한 주장들도 모두 포함하여 분석하였다. 또한 국회, 보건복지부, 여성단체 등의 주요 홈페이지도 참고하였다. 연구의 시간적

범위는 양육수당이 처음 실시된 18대 국회가 시작된 시기로부터 양육수당의 범위가 큰 폭으로 늘어나게 된 2013년 3월까지로 한다.

5. 양육수당정책의 배경 및 의제형성

우리나라의 합계출산율은 2005~2010년의 경우 1.22명으로, 저출산·고령화 문제 해결에 대한 국가의 책임이 강조되면서 정부는 2006년부터 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006-2010)인 새로마지플랜과 새싹플랜(2006-2010)을 시행하였다. 제1차 저출산·고령사회기본계획(새로마지플랜)은 ‘저출산·고령사회 대응기반 구축’을 목표로 2006년부터 2010년을 시한으로 계획되었다. 이 중 저출산대책은 ‘출산과 양육에 유리한 환경조성’ 부문으로 출산과 양육의 사회적 책임 강화, 일·가정 양립가능 사회시스템 구축, 양성평등 사회문화 조정이 주요 과제로 설정되었다. 저출산대책은 저출산 현상의 해결을 사회적 책임으로 인식하고 사회시스템을 변화시켜 출산과 양육에 우호적인 환경을 구축하는데 목적을 두었다. 구체적인 사업으로 산전후 휴가, 육아휴직제도 활성화를 위한 지원 확대 등을 수행하고, 개인과 가족, 사회가 함께하는 가족친화적, 양성평등적 사회문화 조성 사업으로 산전후 휴가, 육아휴직제도 활성화를 위한 지원 확대, 가족친화적 직장문화 조성, 성평등 교육 강화 등을 추진하며, 아동과 청소년을 지원하기 위한 사업을 실시하는 것이었다. 더불어 실시된 새싹플랜(2006-2010)은 여성가족부에서 수립한 보육지원사업으로 차등보육료 지원제도 도입·확대, 국공립보육시설 확충, 영아보육 기본 보조금제도 도입, 특수보육 등의 활성화·확대, 보육시설 환경개선, 건강·영양·안전관리 강화, 표준보육과정 개발 보급, 보육서비스 관리 강화 등을 주요 추진사업으로 하였다. 하지만 2008년 출범한 이명박 정부의 선거공약 및 국정철학에 부합하는 보육지원 사업을 추진하기 위하여 2009년 아이사랑플랜으로 전환하였다(이옥, 2010).

이 시기는 양육수당의 제정을 위한 움직임이 생긴 시기부터 양육수당의 확대를 위한 분위기가 조성되어, 양육수당이 하나의 의제로 형성되어가는 과정이다. 시기는 2008년 9월부터 정부가 본격적으로 양육수당 확대에 대한 관심을 표명하기 직전 시기인 2010년

10월까지로 구분할 수 있다.

2008년 9월 8일 국회 보건복지상임위원회 회의에서 보건복지가족부는 양육수당을 도입하겠다는 내용의 보육정책 개편안을 발표하였으며, 2008년 11월 6일 한나라당 손숙미 의원이 양육수당 지급하는 내용의 영유아보육법 일부개정법률안이 발의하였다. 이후 보건복지부에서는 보육시설 미이용 아동에 대해서 월 10만 원의 양육수당을 지원하기 위한 예산 324억 원을 신규 편성하였다(국회 회의록, 2008). 손숙미 의원이 발의한 영유아보육법 일부개정안은 국가와 지방자치단체는 보육시설을 및 유치원을 이용하지 않는 영유아에 대하여 양육비용을 지원할 수 있도록 하는 내용으로 2009년 7월 1일 시행되어, 차상위계층(소득하위 15%)을 대상에게 0세 20만 원, 1세 15만 원, 2세 20만 원의 양육수당이 지급하도록 되었다. 이후 2009년 2월 25일 국회 보건복지상임위원회 본회의에서 민주당 합당 양승조의원은 양육수당을 만5세까지 확대하는 방안을 제시하였지만 보건복지부 장관(전재희)은 재정적 한계를 이유로 반대하였다. 2009년 7월 27일 한나라당 김영선 국회 정부위원장은 3자녀 이상 가정의 6세 이하 영유아에게 양육수당을 지급해야 한다는 내용의 영유아보육법 일부개정안을 발의하였으나 반영되지는 못하였다. 이어서 2009년 12월 8일 국회 보건복지상임위원회 회의에서는 보건복지상임위원회 소위원장인 민주당 양승조 의원은 보편적 양육수당의 도입에 대해 주장하였다.

이렇게 국회에서 양육수당 확대에 관한 의견은 점차 증가하였는데 동시에 각 지자체에서는 자체적으로 양육수당을 확대하여 지급하거나, 관련 조례를 제정하는 등의 분위기도 형성되었다. 한 예로, 서울시에서는 시설을 이용하지 않는 저소득 다자녀 가정의 만 12세 미만 아동에게 매월 10만원의 양육수당을 지급하고 있었지만, 8월 31일 당시 오세훈 서울시장은 대한상공회의소에서 열린 ‘아이 낳기 좋은 세상 서울운동본부’출범식에서 “지금까지의 저출산 대책으로는 문제를 해결하는데 한계가 있다”고 말하며, 저소득층에게 선별적으로 지원하던 양육수당을 소득 수준에 관계없이 보편적으로 지원하는 방식으로 바꾸는 계획을 표명하기도 하였다. 이어 맹정주 전 강남구청장은 어린이집을 이용하지 않는 경우 둘째아이에게는 월 10만 원, 셋째아이 이상은 월 15만 원의 양육수당을 지급하기로 하였다(아시아투데이, 2010. 1. 13.). 서울시에 이어 2010년 1월 13일 광주시는 출산율을 높이기 위한 대책으로 어린이집을 다니지 않는 차상위계층 이하 가정의 만 2세 미만 아동에게 매월 10만 원의 양육수당을 지원해주기로 하였다(한겨레신문, 2010. 1. 14.). 한

편 2009년 11월 4일 충남 천안시는 셋째 자녀 이상부터 양육수당을 지급하는 내용의 ‘출산 장려 및 지원에 관한 개정 조례안’을 신설했으며, 2010년 7월부터 시행하기로 하였다. 또한 강릉시에서는 다자녀 가정의 경제적 부담을 완화하기 위해 셋째 아이부터 양육수당을 지원하는 계획을 제시했다(세계일보, 2009. 11. 24).

지자체정부에서 양육수당의 지급에 대한 논의 및 실질적 지급이 늘어나는 한편, 양육수당의 확대 필요성을 강조한 연구보고서도 출간되었다. 2009년 10월 15일 국회 입법조사처가 발표한 [현안보고서: 저출산 대응 주요 정책의 현황 및 과제]에서는 자녀 양육시 가장 어려운 점이 보육비 부담(57.7%)으로 꼽힐 정도로 경제적 부담이 크기 때문에 둘째 자녀의 출산을 포기하는 것을 저출산 문제의 결정적 요인으로 분석하며, 이러한 문제 해결을 위해서는 과감한 양육수당제도 실시를 해야 한다고 제안하였다. 보고서에서는 저출산 극복효과를 높이기 위해서는 일하는 부모들의 가정과 일터의 병행을 지원하고 자녀 양육의 경제적 부담을 해소하는 데 필수적인 정책으로 보편적 보육서비스와 보편적 수당제도의 우선적 개선을 제안하였다(유해미, 2009). 비슷한 시기에 참여연대는 2009년 11월 25일 [복지예산 브리핑]에서 현재 보육시설을 이용하지 않는 차상위 계층 이하 만 0~1세 아동 11만 명에게 월 10만 원의 양육수당을 지급하고 있음을 언급하며 보건복지부가 ‘아이사랑플랜(아이사랑플랜에서는 보육시설 이용아동의 80%로 확대하며, 시설별 지원(기본보조금)과 부모별 지원(차등보육료)으로 이원화된 보육료지원을 보육료로 통합하여 I-사랑카드를 통해 부모에게 직접 지원)을 통해 2010년에 만 0~2세 소득하위 60% 가정의 아동에게까지 보육료를 지급하려했던 계획을 실제 예산안에서는 제외하고 있는 것에 대해 비판하였다(내일신문, 2009. 11. 26).

의제형성단계를 살펴보면 저출산 문제가 대두되며 보육에 대한 관심이 높아지고 그와 관련된 지원의 요구가 커지면서 보육을 위한 양육수당을 지급하는 내용의 영유아보육법 일부개정안이 통과되어 시행하게 되었지만, 양육수당은 차상위 계층에게 선별적으로 지원되는 것으로 제한되어 있었다. 양육수당 대상범위의 확대에 대한 의견도 지속적으로 제기되는 가운데 2010년 2월 정부는 양육수당 지원을 확대하겠다는 계획을 전면 발표하면서 정책과정은 본격적으로 양육수당 확대정책형성 과정으로 발전하기 시작하였다.

6. 정책형성: 정책네트워크분석

1) 1단계: 제5대 동시 지방선거 이후

2010년 2월 8일 보건복지가족부는 중앙보육정책위원회를 개최하여 ‘아이사랑플랜 2010년 시행계획’을 심의하고 양육수당 지원 대상을 기존 차상위 계층 만 0~1세에서 만 0~2세로 확대해 수혜 대상을 기존 7만 7,000명에서 11만 4,000명으로 늘리겠다고 발표하였다(보건복지가족부 보도자료, 2010. 2. 8). 2010년 제5대 동시 지방선거에서 한나라당과 민주당의 선거 공약 모두에서 보육지원 확대와 관련한 내용을 포함하였다. 한나라당은 양육수당 지급수준 증가에 대한 언급이 없었던 반면, 민주당은 보육료나 교육비 지원을 받지 못하는 아동은 양육지원수당으로 월 10만 원씩 지급한다는 내용의 공약을 포함하였다. 또한 서울시장 후보로 나온 민주당 한명숙 후보 2010년 4월 25일 연 120만 원의 양육수당을 지급하겠다는 공약을 발표하였다(중앙선거관리위원회, 2010).

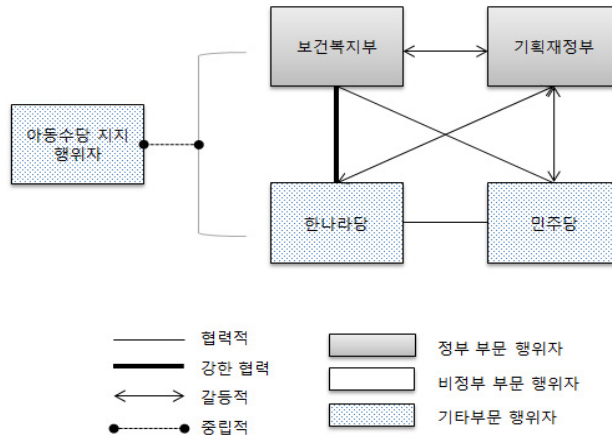
정부는 ‘제2차 저출산고령사회기본계획(2011-2015)’ 마련 논의를 통해 영유아에게 매달 양육비를 지급하는 양육수당 확대를 추진하였으며(보건복지부 보도자료, 2010. 5. 7), 2010년 9월 16일 서민희망 3대 핵심과제(대한민국 정부, 2010)를 발표하여 양육수당 대상을 만 0~1세에서 만 0~2세로, 월 10만 원에서 최대 20만 원으로 인상하기로 하였다. 당초 정부는 한나라당과의 2011년도 예산안 관련 제3차 당정협의를 통해 보육비와 마찬가지로 양육수당도 전체 가구의 70%까지 확대해야 한다고 합의하였다(한겨레신문, 2010. 9. 28.). 하지만 서민희망 3대 핵심과제에서 양육수당 지원대상가구는 기초생활보장 수급자와 차상위계층까지로 제한하였다. 이는 양육수당 확대에 대한 보건복지부와 기획재정부의 입장 차이를 반영한 것으로 보건복지부는 양육수당 지원 대상을 전체 가구의 70%까지 확대하는 방안을 주장하였으나 기획재정부는 재정 부담의 이유로 반대하였다.

한편, 2010년 제5대 동시 지방선거에서 패배한 이후 한나라당은 새로운 정책에 주력하기 시작하였고 양육수당에 대한 관심을 증가시키기 시작하였다. 정부의 서민희망 3대 핵심과제에 대하여, 2010년 9월 27일 한나라당 최고위원회에서 고흥길 정책위원회 의장

은 보육비와 균형을 맞춰 양육수당도 하위 70%까지 지급해야하며, 한나라당은 서민과 중산층까지 정부가 보육과 양육을 책임진다는 당론을 끝까지 관철할 것이라며 양육수당 확대에 대한 의지를 보였다(한계레 신문, 2010. 9. 28). 2010년 9월 29일 안상수 한나라당 대표는 2011년부터 보육시설을 이용하지 못하는 아동에 대한 양육수당을 보육가정의 70%까지 늘리고 월 20만 원을 일괄 지원할 수 있도록 하겠다는 의견을 밝혔다(내일신문). 한나라당 저출산특별대책위원장인 신상진 의원 또한 이러한 의견에 동참하여 소득하위 70% 계층까지 양육수당을 확대하는 것에 대한 찬성 의견을 보였다(경향신문, 2010. 10. 12.). 2010년 11월 16일 국회 보건복지상임위원회 회의에서 민주당 전현희 의원은 양육수당을 지급하는 대상을 소득하위 80%까지 늘려야한다고 언급하였으며, 한나라당 신상진 의원은 만 0~2세 차등 지원되는 금액 또한 늘려야 한다고 주장하였다. 이에 2010년 11월 16일 국회 보건복지상임위원회 회의에서 예산안에 대한 예비심사를 거쳐, 보육시설을 이용하지 않는 아동에게 양육수당을 지원하는 사업 예산을 정부안이었던 897억 원보다 4배 이상 증가한 3,541억 원으로 측정하였다. 이처럼 국회에서도 여·야가 모두 양육수당 지급대상 확대를 주장하기 시작하였다(국회회의록, 2010).

더불어 영유아를 공공재로 간주하는 관점에서는 자녀를 양육하고 있는 전체 가정에 대한 보편적인 지원이 필요함을 강조하며 양육수당이 아닌 아동수당 도입의 중요성을 강조하는 움직임도 활발히 진행되었다. 2010년 5월 4일 국회헌정기념관 대강당에서 아동빈곤과 저출산 문제 등을 해결하기 위해 아동이 있는 가구에 일정 액수의 지원금인 아동수당이 지급되어야 한다는 내용으로 열린 ‘보편적 복지국가를 향한 첫 번째 과제-아동수당 도입을 위한 토론회’에는 당시 민주노동당 곽정숙 의원과 김우남, 양승조, 이낙연 민주당 의원, 전국지역아동센터협의회, 참여연대, 한국여성단체연합이 참여하였다. 당시 국회에서는 아동복지법 일부개정법률안(양승조, 2008. 9. 4), 아동복지법 일부개정법률안(이낙연, 2009. 11. 25), 일부개정법률안(김우남, 2009. 12. 9), 아동복지법 일부개정법률안(곽정숙, 2010. 4. 26.) 발의와 같이 아동수당 도입과 관련된 법률개정요구가 계속되었다. 2010년 6월 21일 국회 보건복지상임위원회 회의에서 민주당 곽정숙 의원은 양육수당이 아닌 보편적 복지로서 아동수당을 지급해야 한다고 주장하였으며, 한나라당의 김금래 의원과 민주당의 양승조 의원 또한 2010년 8월 23일 국회 보건복지상임위원회 회의에서 아동수당을 도입해야 한다는 의견을 표출하기도 하였다.

[그림 3] 정책형성 1단계



이 단계에서는 보건복지부, 기획재정부, 집권여당(한나라당), 민주당 등이 중요행위자로 정책형성과정에 참여하였다. 주목할 점은 양육수당에 대한 여당의 입장이 제5대 동시 지방선거 전후로 크게 달라졌다는 점인데, 선거 이전 양육수당에 대하여 중립적이었던 여당의 입장이 선거 이후 적극적 찬성으로 변화되었다는 점이다. 이러한 배경에 따라 양육수당에 대해 한나라당과 민주당이 모두 찬성하며 두 정당 간 협력적 관계가 형성되었고, 보건복지부는 여당과의 당정협의를 통하여 강한 협력관계를 형성하였다. 하지만 기획재정부는 양육수당증가에 대한 재정부담을 강조하며 보건복지부와 대립적인 관계를 취하였다. 또한, 양육수당을 위한 네트워크와는 별개로, 아동수당을 진행하기 위하여, 민간단체, 연구단체 및 학자 등의 행위자가 활발한 활동을 보였는데, 아동수당을 찬성하는 행위자들(참여연대, 한국여성단체, 한국보건사회연구소 및 아동복지법 일부개정안 발의에 참여한 국회의원들)은 양육수당에 대한 비판의 움직임은 보이거나 찬성의 움직임을 보이지 않고 중립적인 태도를 보였다.

1단계에서의 정책네트워크를 정리하면, 집권여당인 한나라당과 보건복지부는 2010년 제5대 동시 지방선거 이후 양육수당의 확대를 찬성하는 강한 협력관계를 형성하게 되었고, 역시 같은 입장을 취한 민주당과 한나라당, 민주당과 보건복지부 간에는 협력적 관계가 성립되었다. 하지만, 재정적부담의 이유로 반대 입장을 보인 기획재정부는 보건복지부, 한나라당, 민주당과 갈등적 관계를 취하게 되었다. 한편, 아동수당을 지지하는

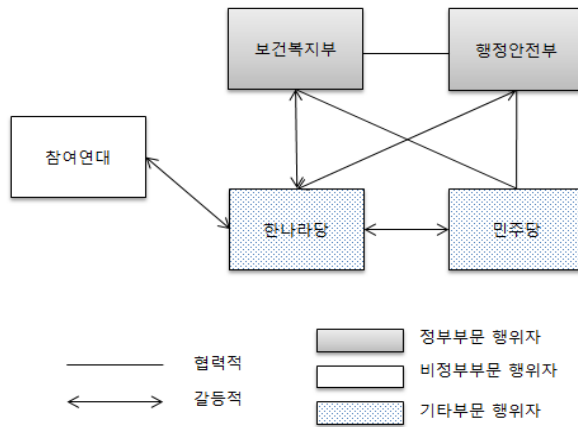
행위자들은 양육수당 확대에 대하여 중립적인 입장을 취하였다. 협력적 관계를 살펴보면, 보건복지부의 경우 ‘제2차 저출산고령사회기본계획(2011-2015)’의 마련논의가 양육수당에 우호적인 입장을 취하게 하였고 지방선거 이후 야당이 적극적인 찬성으로 정책 방향을 바꾸면서 실질적인 재정적 부담을 인식한 기획재정부를 제외하고는 행위자들이 협력관계를 조성하게 되면서 양육수당 확대 논의는 발전되어갔다. 이러한 상호작용은 또한 본 단계에서 특정행위자가 중심이 되어 지배적인 영향을 미치거나 이해관계를 조정하지 않는, 분산형 네트워크 구조를 형성하였기 때문에 더욱 가능하였다. 즉 양육수당 확대에 의견을 표출한 정부부처 행위자, 정당 행위자와 함께 아동수당 도입을 주장하여 양육수당에 대해서는 중립적 의견을 가진 행위자까지 의사표현을 통해 네트워크에 참여하여 개방적 네트워크 구조를 이루었고, 이로 인해 양육수당의 확대에 논의는 본격적으로 진행되었다.

2) 2단계: 국회 예산 심의 이후

보건복지부와 집권여당, 야당이 모두 양육수당 확대에 찬성하였으나 2010년 12월 8일 한나라당이 국회 예산 심의를 강행처리하여, 소득하위 70% 계층에게까지 양육수당을 지급할 예정이었던 3,541억 원에서 대폭 삭감된 897억 원이 편성되었다. 이로 인해 여야의 갈등이 심화되었는데, 당시 한나라당 고흥길 정책위원회의장은 예산 삭감에 대해 연평도 도발로 국방비에 5,000억 원 가량 예산이 투입되었기 때문이라고 주장하였으나(아시아투데이, 2010. 12. 11), 민주당은 4대강 사업예산 때문이라며 한나라당을 비난하였다(문화일보, 2010.12.17). 당시 민주당 손학규 대표는 2011년 1월 8일 경북 구미시 금오 종합사회복지관에서 열린 최고위원회의에서 양육수당 삭감은 정부가 저출산 고령화 문제를 등한시한 것이라며 비판하였으며, ‘날치기 예산 무효화’ 서명운동 주민좌담회에 참석하기도 하였다(서울신문, 2011.1.8). 양육수당 예산의 전액삭감으로 여당과 야당 간의 갈등이 고조되는 가운데, 2011년 1월 11일 보건복지부는 김황식 국무총리 주재로 열린 국무회의에서 양육수당 관련 영유아보육법 일부개정안(양육수당의 지원 연령을 현행 차상위 계층 24개월 미만에서 2011년부터 36개월 미만으로 확대하는 내용)을 심의·의결하였다.

이후 2012년 4월의 총선과 2012년 12월의 대선을 대비하여 각 정당들이 양육수당의 포함한 각종 복지제도의 확대를 주장하며 각 참여자들이 한층 더 과열된 양상을 보였다. 또한 정부방침에 따라 서울시, 부천시, 고양시, 대전시 등을 비롯한 각 지자체도 양육수당의 지원을 확대하기 시작하였다. 1월 24일에는 보건복지부(장관 진수희)는 ‘101가지 서민 희망찾기’ 프로젝트를 발표하며 보육시설 미이용 아동에 대한 양육수당 지원확대를 포함하였다.

[그림4] 정책형성 2단계



같은 시기(2011. 1. 13)에 민주당은 0~5세의 무상보육을 소득하위 70%에서 전체 어린이로 확대하고 보육 시설 미이용 아동에 대한 양육수당 지원 대상을 5세 이하 모든 어린이로 확대하는 등의 ‘무상보육’을 당론으로 채택하고 이에 따른 예산의 7조 원이 추가로 소요됨을 주장하였다. 이에 대해 한나라당은 보육비와 양육수당의 추가금액은 10조 원에 이를 것이라며, 민주당을 비판하였다. 박지원 민주당 원내대표는 2월 22일 제 297회 제 3차 국회본회의에서 국정에 관한 교섭단체 대표 연설에서 당론인 만 5세 이하 보육료 100% 지원, 보육교사 처우개선, 시설 미이용 아동 양육지원수당 확대를 주장하였다(국회회의록, 2011). 한편 3월 2일에 열린 보건복지상임위원회에서 민주당 주승용 의원은 2007년 당시 이명박 대통령이 현재 입장과는 달리 대선 공약으로 ‘모든 영유아보육시설 이용료 지원, 양육수당 지원’을 약속한 것을 지적하였다. 민간단체도 입장을 표명하였는데, 참

여연대 민생희망팀장은 3월 3일 한겨레신문 기고에서 연말 양육수당이 삭감된 예산안을 통과시킨 정부와 한나라당을 비판하였다.

이처럼 초기단계에서 협력적 관계가 형성되었던 한나라당과 민주당, 보건복지부의 상호작용이 국회 예산 심의이후 한나라당과 민주당의 갈등적 관계로 변화되었는데, 이는 국회 내에서 다수당이었던 한나라당이 양육수당 예산 증가분을 단독적으로 삭감 처리한 것에서 촉발되었다. 더불어 참여연대 또한 국회 예산 심의에 대하여 한나라당을 강력하게 비판하여 갈등적 관계를 보였다. 한편 행정안전부, 보건복지부가 양육수당 지원 대상 확대에 대한 입장을 밝혀 협력적 관계를 가졌던 보건복지부와 여당은 갈등적 관계를 갖게 되고, 야당과는 협력적 관계가 유지되었다.

즉, 재정적자의 문제제기로 한나라당의 입장이 변화함에 따라 한나라당은 참여연대, 민주당, 보건복지부, 행정안전부와 모두 갈등적 관계에 놓이게 되었으며, 양육수당의 확대에 찬성하는 민주당, 보건복지부, 행정안전부 간에는 협력적인 관계가 형성되었다. 본 단계에서는 초기상호작용 단계와 비슷하게, 특정행위자가 중심이 되어 지배적인 영향을 미치거나 이해관계를 조정하지 않아 분산형 네트워크 구조를 형성하였지만, 국회 예산 삼의 강행처리가 가능하여 순식간에 상호작용 관계가 재구성 된 것으로 보다 1단계에 비해 약한 분산형이라 할 수 있다. 다시 말해, 국회의 예산 심의 결과가 육아수당에 확대에 대한 논의의 흐름에 영향을 미쳤다. 또한 본 단계에서는 시민단체와 같은 비정부부문 행위자가 적극적 의사표현을 하지 않아 1단계보다 좀 더 폐쇄적 네트워크 구조를 가졌다.

3) 3단계: 재보선 선거이후 및 제19대 총선

2011년 4월 27일 재보선 선거에서 한나라당이 패배하였다는 평가와 함께, 한나라당은 양육수당을 비롯한 복지 정책 등에 대해 긍정적인 태도를 보이는 입장으로 다시 바꾸었다. 2011년 5월 4일에 특임장관실(장관 이재오)이 발표한 ‘한국인의 가치관 여론조사’ 결과에서 저출산 문제를 해결하기 위한 정책으로 양육수당 지원확대(40%)를 가장 높은 비율로 지지했다. 민주당은 7월 29일 민주당 보편적 복지 특별위원회 회의를 열고 2012년 총선과 대선을 위한 계획을 수립하였고 무상급식·무상보육·무상의료와 반값등록금을 추진하

기로 하였다.

한나라당은 8월 7일 황우여 원내대표가 제안한 ‘무상보육 0세부터 확대’에 의해 저출산 및 보육 문제를 위한 정책 논의가 본격적으로 시작하였다. 2011년 9월 8일 한나라당 친박(박근혜)계 의원들이 주축이 된 국회 연구모임 ‘선진사회연구포럼’(대표 유정복)이 주최한 복지토론회(헌정기념관)에서 박근혜 전 한나라당 대표는 ‘생애주기별 맞춤형 복지’를 주장하였으며 ‘2012년부터 소득하위 70% 가정에 지급되는 3~4세 보육료를 표준보육비 수준으로 인상하고 차상위계층까지만 지원하던 0~2세 양육수당을 소득하위 50~70%까지 확대하는’ 전략을 발표하였다. 이와 관련하여, 국회보건복지상임위원회에서 8월 18일 한나라당 원희목 의원, 9월 15일 한나라당 신상진 의원, 11월 1일 한나라당 원희목 의원은 보육시설 이용에 대해서는 소득하위 70%까지 지원되나, 시설 미이용아동에 대한 양육수당은 차상위계층까지만 지원되고 있어 형평성에 차이가 나므로 양육수당을 하위 70%까지 확대할 것을 주장하였다. 하지만 같은 회의에서 보건복지부(장관 임채민)은 재정이 확보되지 않아 추가 지원이 어렵다는 입장을 보여 정부와 정당 간 입장 차이를 보였다(국회 회의록, 2011). 그러나 2011년 9월 6일 당시 국회 한나라당 김무성 원내대표와 류성걸 기획재정부 2차관이 참석한 ‘제3차 예산안 협의회의’를 통해 당이 요구한 3700억 원의 서민복지 예산이 반영되었다. 이 중 보육시설을 이용하지 않는 영유아에게 지급되는 양육수당의 인상 및 맞벌이 가구 보육료 지원의 확대 등 보육지원에 550억 원이 편성되었으며, 양육수당의 지원대상을 만 1세까지에서 만 2세까지로 확대하고 지원액도 월 10만 원에서 최대 20만 원까지 올리는 예산이 포함된 것이다.

같은 시기, 양육수당확대와 함께 무상보육에 대한 논의까지도 적극적으로 이루어졌다. 2011년 11월 13일 한나라당은 정책위의장단 회의를 통해 당시 소득을 고려하여 만 0~2세 영유아 가정에 지원되던 보육료와 양육수당을 2014년까지 소득과 관계없이 모든 가정으로 확대 지원하고, 2012년 만 0세 아동의 무상보육을 실현하겠다는 내용을 결정하였다. 29일에는 이명박 대통령이 주재한 국민경제대책회의에서 “국가가 0~5세 아이들에 대한 보육을 반드시 책임진다는 자세로, 당과 잘 협의해서 예산을 마련할 수 있도록 하라”고 지시하여 청와대는 무상보육에 대해 지지하는 입장을 밝혔는데(서울경제, 2011.11.29.), 12월 31에는 국회에서 예산안처리를 통해 0~2세 무상보육 예산 3,752억 원을 확보하여 2012년부터는 0~2세의 전면 무상보육이 실시되었다. 다시 말해 무상보육

예산 확대가 양육수당 확대 논의에도 간접적 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

이어서 2012년 4월 19대 국회의원 총선을 앞두고 각 정당에서 복지 공약을 증대하였다. 집권여당인 새누리당(한나라당에서 당명 변경)은 ‘13년부터 만 0~5세 전 계층에 양육수당 지원 및 보육비 지원 및 보육비 지원 단가 단계적 인상’을 공약으로 내세웠고, 민주통합당에서는 ‘어린이집과 유치원 이용 아동에게 표준보육비용 전액지원과(0~5세 모든 아동) 아동수당의 도입’의 공약을 내세웠다(새누리당 정책위원회, 2012). 민주통합당의 공약은 양육수당에 관하여는 만 0~5세까지 지원을 확대하는 방안을 내세웠으나 아동수당과 별개로 시행하며 2015년 이후 평가 후 재검토를 통해 지속여부를 결정하겠다고 하였다(민주통합당 정책위원회, 2012). 하지만 18대 대선에서는 박근혜 후보와 문재인 후보가 각각 다른 공약을 내세웠는데, 박근혜 후보는 양육수당의 전면 확대를, 문재인 후보는 아동수당의 도입을 주장하였다(민주통합당 정책위원회, 2012; 새누리당 정책위원회, 2012). 한편 참여연대는 2012년 2월 19일 논평을 내고 남성(아버지)의 양육참여가 여전히 미흡한 상황에서 양육수당을 확대하는 것은 그렇지 않아도 고착화된 성별 분업을 더욱 강화시키고, 여성의 일하고자하는 의욕을 가로막는 반평등적 정책”이라고 비판하였으며, 양육수당보다 아동수당의 도입이 시급함을 주장하여 민주통합당의 궁극적 아동수당 확대를 지지하는 역할을 하였다.

한편, 정부 측에서는 2013년 양육수당을 소득하위 70%로 확대하는 전략을 위하여 국무총리실을 중심으로 보건복지부·기획재정부·행정안전부 등 관계 부처 간 공감대 형성을 위한 국무위원간담회(2012.3.4), 국가재정전략회의(2012.4.28), 총리실장 주재 관계차관회의(7회), 국무총리 주재 관계장관회의(1회) 등을 실시하였다. 그러나 6월 7일 발표된 KDI보고서에서는 ‘양육수당이 늘면 여성의 근로의욕이 저하 된다’는 연구결과를 발표하였으며 그 근거로 양육수당을 인상한 핀란드의 경우 만 3세 이하 자녀를 둔 여성의 경제활동참가율이 그 이전에 비해 하락했음을 들었다(김인경, 2012). 이에 대하여 국무총리실 산하 육아정책연구소 문무경 선임연구위원은 “현재 우리나라 양육수당은 여성들의 근로의욕을 떨어뜨릴 정도로 많지 않다.”며 “앞으로 양육수당이 부분적으로 인상된다 해도 근로의욕에는 별다른 영향을 미치지 않을 것”이라고 반박했다.

19대 국회가 시작(2012. 5. 30)된 후 민주통합당 양승조 의원이 2012년 6월 22일 저출산 문제에 대한 대책으로 5세 이하 모든 영유아에게 수당을 지급하자는 내용의 아동복지

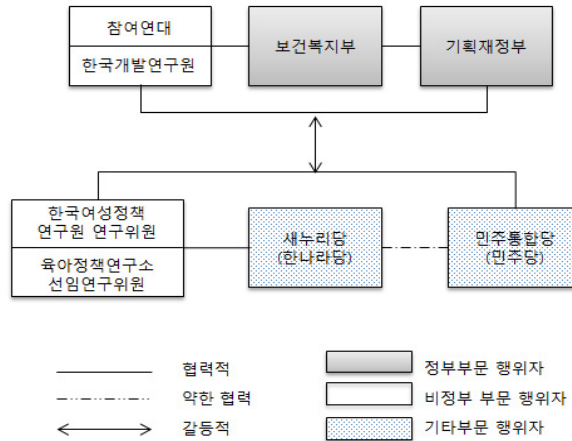
법 일부개정안을 대표발의 하였다. 하지만, 2012년 3월 시행된 2세 미만의 무상보육으로 지자체 예산이 고갈되었으며 어린이집 이용이 급격하게 늘어 시설이 부족해지는 상황이 발생하였다(경향신문, 동아일보, 서울신문, 한겨레신문, 2012. 7. 5). 이와 관련하여 기획재정부에서는 재정적 부담을 호소하였다. 기획재정부는 국회를 비판하였으며, 집권여당인 새누리당과 야당은 무상보육과 양육수당의 당초 계획 시행을 위해 기획재정부와 보건복지부를 압박하였다. 새누리당이 지난 국회의원 총선 공약으로 약속한 만 3~4세에 대한 양육수당 지급에 대해 정부가 반대하며 지속적인 의견 대립(한겨레신문, 2012. 7. 11)을 지속하였으며, 2012년 8월 17일에 ‘2013년도 예산안 편성 2차 당정협의’, 2012년 9월 6일에 ‘2013년도 예산안 편성 3차 당정협의’를 통하여 양육수당의 지급확대를 주장하였으나 기획재정부는 이에 반대하였다.

이러한 배경에 이어, 2012년 9월 24일 과거 국회 보건복지상임위원회 회의(2012. 7. 24)에서 임채민 보건복지부 장관이 언급한 양육수당 확대를 반영하여 ‘2013년도 보건복지부 보육지원체계 개편 안’이 발표되었다. 이전까지 차상위계층(소득하위 15%)에게만 지원되던 양육수당을 소득하위 70%까지 확대하여 지급하기로 할 것이며 만 0세 20만 원, 만 1세 15만 원, 만 2세 10만 원 지원하기로 한 것이다. 즉, 양육수당의 확대 지원이 결정되고 공식적인 정책발표로 이어졌다. 하지만 재정적 부담을 호소하던 지자체, 기획재정부 및 보건복지부의 염려가 반영되어 실제로 ‘2013년도 보건복지부 보육지원체계 개편 안’에서는 양육수당이 일부 증가된 것으로 보이나 무상보육 예산은 큰 규모로 감소되었다. 다시 말해, 보건복지부와 기획재정부가 양육수당에 반대하는 입장에서 찬성하는 입장으로 입장을 변화시킨 것으로 보이지만 무상보육을 포함하는 관점에서 보면 결과적으로 보육지원을 감소시킨 결정이라고 볼 수 있다.

아래의 [그림 5]를 살펴보면 양육수당의 확대를 찬성하는 입장과 반대의 입장의 행위자들의 집합이 뚜렷하게 구분되어 서로 대립적 관계를 형성하는 것을 알 수 있다. 즉, 양육수당 확대를 찬성하는 입장인 새누리당(한나라당), 민주통합당(민주당) 간에는 약한 협력관계가 형성되었으며, 한국여성정책연구원의 연구위원과 육아정책연구소 연구위원들은 민주통합당, 새누리당과 각각 협력적 관계를 형성하였다. 한편, 양육수당의 확대를 반대하는 보건복지부, 기획재정부, 참여연대 및 한국개발연구원 간에도 협력관계가 형성되었다. 즉 재보선 이후 및 제19대 총선 이후 여당과 야당이 모두 양육수당의 확대를 적극적

으로 지지하였는데 재정적 부담을 고민한 기획 재정부는 초기 단계에서부터 지속적으로 양육수당으로 제한을 주장하여 대립하였다.

[그림5] 정책형성 3단계



3단계에서는 정부부처와 정당들 이외에도 참여연대, 한국여성정책연구원, 한국개발연구원, 육아정책연구소 등 다양한 비정부부문 행위자들이 확대논의에 참여하며 상호작용하는 개방적 네트워크 구조를 가졌다. 이러한 개방적 네트워크 구조를 가진 1단계와 3단계를 비교해보면, 1단계보다 3단계에서 다양한 행위자가 양육수당에 대한 의견을 제시였으므로 좀 더 강한 개방적 네트워크 구조를 형성하고 있는 것이다. 하지만 정책결정을 위해 다양한 집단이 의견을 피력했던 상황과는 달리 정책 결정 과정에서는 정부(보건복지부, 기획재정부)의 주도적인 형태가 나타났다. 즉, 표면적인 형태로는 각 정당과 국회가 요구하는 양육수당의 확대가 결정된 것으로 보이나, 사실상 2012년 3월부터 시행되었던 0~2세 전면 무상보육을 철폐하며 소득 하위 70%까지만 지원을 지향하는 양상을 보이면서 제한적으로 양육수당이 확대되어, 이전의 무상보육 관련한 의사소통진행과는 전혀 관계없는 결정(2013년도 보건복지부 보육지원체계 개편 안)을 정부가 이전 단계들에 비해 단독적으로 내린 것으로 볼 수 있다.

7. 논의 및 결론

이후 2012년 12월 19일 18대 대통령 선거에서 양육수당의 확대를 공약 등을 내세운 박근혜 후보가 대통령에 당선되었다. 2012년보다 2,538억 원 증액된 보육 예산안이 2013년 1월 1일 국회 본회의에서 최종 의결되며, 2012년 소득 하위 70% 계층에게 지원하려던 양육수당을 2013년 3월부터 0~5세 영유아 전 소득 계층에게 지원하게 되어 결론적으로 양육수당의 확대정책이 채택되었다. 새누리당은 총선 이후 '13년부터 만 0~5세 전 계층에 양육수당 지원'을 공약을 내세웠었는데 대선에서의 성공 이후 확대정책의 전면적 시행이 가능하게 된 것이다.

본 연구는 우리나라의 보육정책이 양육수당을 확대하는 방향으로 급격히 확대된 것에 주목하며 그 정책형성과정을 분석하였다. 이를 위해 정책네트워크분석을 실시하여 어떤 행위자의 역할이 주도적으로 개입되었고, 행위자 간의 상호작용과 연계구조는 어떠한 형태로 이루어졌는지 분석하여 양육수당을 확대하는 정책형성과정에서의 상호작용 및 네트워크 형태와 유형을 논하였다. 정책네트워크의 구성요소로는 이들 세 가지 변수 외에도 행위자의 수, 행위자들 간의 연계, 경계 (Jordan & Schubert 1992), 조직 간 관계로서의 구조, 집합적 행동(Martin & Mayntz 1991), 행위자들 간의 의존성(Yishai(1992) 등이 있을 수 있는데 이들 변수를 포함한 연구를 수행하여 좀 더 동태적이고 입체적인 분석을 실시하지 못한 것이 본 연구의 한계이다. 그러나 본 연구에서는 정책형성단계에서 중요한 시점을 기준으로 행위자들의 상호작용 양식이 변한다는 것을 파악할 수 있었다. 이에 따라, 정책형성과정을 3단계로 구분하였다. 1단계로 제5대 동시 지방선거 이후, 2단계로 국회 예산 심의 이후, 그리고 3단계로 재보선 선거이후 및 제19대 총선시기로 양육수당 확대정책의 형성과정을 살펴보았다.

1단계에서의 정책네트워크를 정리하면, 집권여당인 한나라당과 보건복지부는 2010년 제5대 동시 지방선거 이후 양육수당의 확대를 찬성하는 강한 협력관계를 형성하게 되었고, 역시 같은 입장을 취한 민주당과 한나라당, 민주당과 보건복지부 간에는 협력적 관계가 성립되었다. 하지만, 재정적부담의 이유로 반대 입장을 보인 기획재정부는 보건복

지부, 한나라당, 민주당과 갈등적 관계를 가졌다. 본 단계에서 특정행위자가 중심이 되어 지배적인 영향을 미치거나 이해관계를 조정하지 않는, 분산형 네트워크 구조를 형성하였다. 다시 말해, 양육수당 확대에 의견을 표출한 정부부문 행위자, 정당 행위자와 함께 아동수당 도입을 주장하여 양육수당에 대해서는 중립적 의견을 가진 행위자까지 의사표현을 통해 네트워크에 참여하여 개방적 네트워크 구조를 이루었고, 이로 인해 양육수당의 확대에 논의는 본격적으로 진행되었다.

이처럼 초기단계에서 협력적 관계가 형성되었던 한나라당과 민주당, 보건복지부의 상호작용이 국회 예산 심의이후인 2단계에서 한나라당과 민주당의 갈등적 관계로 변화되었는데, 이는 국회 내에서 다수당이었던 한나라당이 양육수당 예산 증가분을 단독적으로 삭감 처리한 것에서 촉발되었다. 한편 행정안전부, 보건복지부가 양육수당 지원 대상 확대에 대한 입장을 밝혀 협력적 관계를 가졌던 보건복지부와 여당은 갈등적 관계를 갖게 되고, 야당과는 협력적 관계가 유지되었다. 본 단계에서는 초기상호작용 단계와 비슷하게, 특정행위자가 중심이 되어 지배적인 영향을 미치거나 이해관계를 조정하지 않아 분산형 네트워크 구조를 형성하였지만, 국회 예산 심의 강행처리가 가능하여 순식간에 상호작용 관계가 재구성 된 것으로 1단계에 비해 집중형이다. 또한 본 단계에서는 시민단체와 같은 비정부부문 행위자가 적극적 의사표현을 하지 않아 1단계보다 좀 덜 개방적인 네트워크 구조를 가졌다. 단계별로 변화를 살펴보면 지방 선거 및 국회예산 심의 결과 등의 사건으로 인해 행위자의 입장이 변하고, 이것은 분산적이고 개방적인 네트워크 구조에 의해 정책논의가 역동적으로 이루어졌다는 것을 알 수 있다. 또한 2단계에서 국회 심의의 강행처리는 다소 폐쇄적인 네트워크구조를 형성시켰지만, 이러한 네트워크 구조는 1단계에서 비교적 행위자들 간에 서로 협력적인 상호작용을 가졌던 것에 비해 행위자 간의 다양한 갈등을 유발해 오히려 정책적 논의가 더욱 활발하게 이루어졌다.

이어 3단계, 즉 재보선 선거 이후 및 제19대 총선시기의 단계에서는 정부부처와 정당들 이외에도 참여연대, 한국여성정책연구원, 한국개발연구원, 육아정책연구소 등 다양한 비정부부문 행위자들이 확대논의에 참여하며 상호작용하는 개방적 네트워크 구조를 가졌다. 주목할 점은 제19대 총선 이후, 여당과 야당이 모두 양육수당 확대에 대한 찬성 입장을 보이며 경쟁적으로 정책제안을 하여 논의는 더욱 확대되었다. 즉, 양육수당 확대를 찬성하는 입장인 새누리당(한나라당), 민주통합당(민주당) 간에는 약한 협력관계가 형성되

었으며, 정당들은 양육수당의 확대를 반대하는 보건복지부 및 기획재정부과는 대립하였다. 그러나 결국 2013년도 보건복지부 보육지원체계 개편 안에서 양육수당의 확대 의견이 반영되었는데 이는 삭감된 무상보육비 변화로부터 간접적인 영향도 받았다고 볼 수 있다.

양육수당을 확대정책의 형성과정에 대한 위와 같은 분석을 통해, 먼저 정책네트워크의 주요 행위자로는 각 주요 정당, 정부부처 및 비정부부문의 시민단체와 연구소 등이 있었다. 또한 선거 및 국회 예산 심의와 같은 외부 사건이 행위자들의 목적 및 행위에 즉각적인 영향을 미쳤는데, 변화된 행위자의 수 및 상호작용 유형에 따라 네트워크 유형도 변화하였다. 양육수당 확대정책의 경우 이러한 행위자 상호작용 및 네트워크 유형 변화가 확대논의를 활성화시키는 긍정적인 역할을 하였다. 또한 개방적 네트워크 구조로 인해 양육수당 확대정책은 기존의 무상보육 및 아동수당 확대 논의로부터 간접적인 영향을 받았다. 이와 관련하여 특히 비정부부문의 행위자들의 아동수당에 대한 논의가 양육수당 논의를 활성화 시키는 역할을 하였다.

본 논문에서는 양육수당의 이례적인 확대에 주목하며 그 확대정책이 어떠한 정책형성과정을 거쳤는지 행위자들의 상호작용 및 네트워크 구조를 질적으로 분석하였다. 그렇다면 우리나라의 보육정책은 왜 보육서비스나 양육을 위한 시간지원 등의 다른 정책의 강화보다는 특히 양육수당을 확대하는 방향으로 최근 급격히 확대되었는가? 지방선거, 총선 및 대선 등의 외부적 사건이 정책형성 과정 행위자의 입장과 상호작용 등에 즉각적인 영향을 미친 것을 보아 정당 행위자들은 보육서비스보다 양육수당의 확대가 정당 행위자들의 이익(선거결과)에 직접적인 영향을 준다고 판단하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 즉, 선거 시기에 양육수당과 같은 현금지급 방식의 복지정책은 정당들의 매력적인 정책안으로 활용되고 있다는 것을 추론할 수 있었는데 이러한 특징은 향후 특정 복지정책의 확대 및 축소에 대한 전략적 논의에서 중요하게 간주되어야 것이다. 또한 정책경쟁 과정에서 정부부처들과의 예산과 관련된 갈등 및 정당간의 갈등은 오히려 논의를 다양화시켜 양육수당 논의가 활성화 되었다. 이렇게 갈등이 정책논의의 확대 및 구체화에 오히려 긍정적인 기여를 할 수 있다는 것은 다른 복지정책형성과정에서도 중요하게 고려될 수 있는 특징이다. 마지막으로 총선이후 새누리당의 공약에서 시작된 양육수당의 확대 논의는 비슷한 복지 공약 등을 내세운 박근혜 후보가 대통령에 당선되면서 정책채택 단

계로 곧바로 접어들었는데, 즉 정책채택은 정책형성과정과 밀접한 관계가 가진다는 것을 확인할 수 있다. 다시 말해 정책채택에 있어 정책형성과정은 중요한 단계이다.

이후, 2013년 3월부터 중산층 밀집지역들(예, 서초구)은 상대적으로 지원대상이 많아져 재정부족문제가 대두되었는데, 이에 대해 보건복지부는 보육료와 양육수당에 따른 지방비 부담 증가분 8,372억 원 중 5,607억 원을 중앙정부가 지방자치단체에 지원하기로 하고 보육예산을 확정하였으므로 중단 위기는 없다고 발표했다(보건복지부 보도자료, 2013). 더불어 지자체의 재정부족과 관련해 2012년 10월 11일 영유아보육비·양육수당의 국고보조율을 서울의 경우 현행 20%에서 40%로, 지방의 경우 50%에서 70%로 각각 높이는 내용으로 발의된 영유아보육법 일부개정안도 2012년 11월 22일 국회 본회의를 통과하였다. 결론적으로 양육수당정책은 채택되어 우리나라 보육정책은 양육수당의 확대중심으로 급격한 변화를 보이게 되었으며 지자체에 대한 국고보조율도 증가되어 2013년 3월부터 확대된 양육수당 정책은 실행되기 시작하였다. 이후 정책실행을 위한 재정관련 논의는 정책집행단계의 구분될 수 있는데, 중앙정부 및 지자체의 재정보호 및 재정 부담에 대한 논의는 추후 정책실행 이후 구체적으로 살펴볼 필요가 있는 향후 연구과제로 남긴다.

■ 참고문헌 □

- 강동완 (2008). 정책네트워크분석을 통한 대복지원정책 거버넌스 연구: 정책결정과정을 중심으로, *국제정치논총*, 48(1), 293-323.
- 강은숙 (2001). 정책변동요인에 관한연구: 그린벨트정책사례를 중심으로. 서울대학교 박사학위 논문.
- 강현진 (2012). 영유아 양육지원정책의 문제점과 개선방안. 가야대학교 석사학위 논문.
- 경향신문 (2010). “저출산 최종대책 진전 있을지”. 2010. 10. 12.
- _____ (2012). “지방교부금 늘려 재원 배우고 증세 통한 보편적 복지로 가야”. 2012. 7. 5.
- 국회회의록시스템 <http://likms.assembly.go.kr/record/index.html>. (검색기준일: 2013. 3. 10.)
- 곽정숙, 김우남, 양승조, 이낙연, 전국지역아동센터협의회, 참여연대, 한국여성단체연합 (2010). *보편적 복지국가를 향한 첫 번째 과제 아동수당 도입을 위한 토론회 자료집*.
- 곽효문 (1995). *산업복지론*. 서울: 제일법규.
- 권정선 (2010). 우리나라 보육재정 지원 정책의 실태와 개선방안: 부천시 보육시설을 중심으로. *정부와 정책*, 3(1), 53-81.
- 기획재정부 (2012). 2012 나라살림 예산개요. 서울: 기획재정부.
- _____ (2013). 2013 나라살림 예산개요. 서울: 기획재정부.
- 김성제 (2005). 정책혁신과 정책네트워크: 신제도론적 관점. 파주: 한국학술정보(주).
- 김남순 (2008). 한국 장애인 차별금지정책 형성과 결정과정 분석연구. *특수교육학연구*, 43(3), 1-20.
- 김수정 (2004). 복지국가 가족지원정책의 젠더적 차원과 유형. *한국사회학*, 38(5), 209-233.
- 김순양 (2005). 한국 보건의료 개혁과정에서의 정책 네트워크 및 정책산출 분석. *한국행정논집*, 17(4), 1063-1096.
- _____ (2007a). 정책과정 및 정책 네트워크의 동태성 분석: 의약분업 논쟁 사례의 적용. *지방정부연구*, 11(3), 243-270.
- _____ (2007b). 노인장기요양보험 전달체계의 연계성(linkage) 제고 방안에 관한 연구. *한국사회정책*, 14, 83-122.
- 김양희 (2003). 여성정책네트워크에 관한연구: 해외사례 및 국내 도입을 위한 제언. *한국여성개발원*.
- 김영종 (2007). 노동정책형성과정의 합의주의와 정책네트워크분석. *한국정책과학회보*, 11(4), 51-82.
- _____ (2009). 고용정책형성과정의 동태적 분석: 외국인 고용허가제의 정책네트워크와 정책옹호연합모형을 중심으로. *한국정책과학회보*, 13(2), 119-144.
- _____ (2010). 사회정책결정과정에 있어서 정책옹호연합의 형성과 붕괴: 노동법 개정과정을 중심으로. *한국정책과학회보*, 14(2), 1-22.
- 김인경 (2012). *보육정책의 문제점과 개선방안*. 한국개발연구원.
- 남궁근 (1998). *비교정책연구*. 파주: 법문사.

- 내일신문 (2009). “내년 복지 예산 9조 1천억 증액해야”. 2009. 11. 26.
- _____ (2010). “안상수 내년부터 양육수당 월 20만 원 지원”. 2010. 9. 29.
- 노화준 (2012). 정책학원론(제3판). 서울: 박영사.
- 대한민국정부 (2010). 2011 예산안 서민희망 3대 핵심과제. 서울: 대한민국정부.
- _____ (2011). 제2차 저출산·고령사회기본계획: 2012년도 시행계획. 서울: 대한민국정부.
- 동아일보 (2012). “서초서 터진 ‘무상보육 구멍’ … 市지원도 다음 달이면 바닥”. 2012. 7. 5.
- 류민영, 신상명 (2012). 교원평가정책 추진과정의 영향요인 분석. 한국교원교육연구. 29(1). 329-348.
- 류영아 (2006). 육아휴직제 제4차 개정과정의 정책네트워크 분석. 한국정책과학학회보. 10(2). 229-255.
- 문화일보 (2010). “〈10문 10답 뉴스 깊이보기〉 새해 예산안 처리 A to Z”. 2010. 12. 17.
- 민주통합당 정책위원회 (2012). 19대국회의원선거 민주통합당 공약집: 내 삶과 대한민국을 바꾸는 민주 통합당의 정책비전. 서울: 민주통합당.
- _____ (2012). 제18대 대통령선거 민주통합당 정책공약: 사람이 먼저인 대한민국 국민과의 약속. 서울: 민주통합당.
- 박병현, 최승식, 황보람 (2007). 한국사회복지정책의 변화과정 분석: 사회진보의 결과인가 사회통제의 결과인가?. 사회복지정책. 29. 169-194.
- 박성복, 이종렬 (1993). 정책학원론. 서울: 대영문화사.
- 박하정 (2008). 사회복지정책결정과정의 정책네트워크 연구: 노인장기요양보험법과 노인복지입법사례를 중심으로. 경희대학교 박사학위논문
- 배응환 (2001a). 환경변화, 제도변화, 그리고 정책변화: 신제도주의 접근방법을 중심으로. 행정논총. 39(2). 103-138.
- _____ (2001b). 정책네트워크모형의 행정학연구에 적용탐색. 한국행정연구. 10(3). 258-298.
- 보건복지가족부 보도자료 (2010). “아이사랑플랜 2010년 시행계획 및 제2차 평가인증 시행방안 등 심의”. 2010. 2. 8.
- 보건복지부 (2011). 2011년 보육사업안내. 서울: 보건복지부.
- _____ (2012a). 2012년 보육사업안내. 서울: 보건복지부.
- _____ (2012b). 2013년 예산안 및 기금운용계획안 검토보고. 서울: 보건복지부.
- _____ (2013). 2013년 보육사업안내. 서울: 보건복지부.
- 보건복지부 보도자료 (2010). “제2차 저출산고령사회기본계획 수립을 위한 릴레이 대토론회 개최”. 2010. 5. 7.
- _____ (2013). “여야 대표공약 ‘무상보육’다시 중단 위기 제하 기사관련”. 2013. 3. 3.
- 새누리당 정책위원회 (2012). 19대 총선공약집: 2012 총선 새누리당의 진심을 품은 약속. 새누리당.

- _____ (2012). 제18대 대통령선거 새누리당 정책공약: 세상을 바꾸는 약속 책임 있는 변화. 새누리당. 서문희, 안재진, 최혜선, 소마 나오코, 안진 (2010). 영유아 양육비용 지원의 효과에 대한 연구. 육아정책연구소.
- 서울신문 (2011). “손학규의 ‘도발’”. 2011. 1. 8.
- _____ (2012). “탄 0~2세 영아 대상 가정양육지원 늘어나고 무상보육 지원 줄어들 듯”. 2012. 7. 5.
- 서울경제 (2011). “MB 0~5세 보육 국가가 책임”. 2011.11.29.
- 세계일보 (2009). “아이 낳기 좋은 강릉 만들자”. 2009.11.24
- 송다영 (2009). 가족정책 내 자유선택 쟁점에 관한 고찰. 페미니즘 연구. 9(2). 83-117.
- 송성수, 권기창 (2004). 인터넷내용규제 입법과정에 관한 정책네트워크 분석. 과학기술학연구. 4(1). 83-147.
- 신윤정, 이현주, 김태완, 최성은, 최숙희, 권지은, 이수형. (2009). 양육수당 도입방안 마련. 한국보건사회연구원.
- 아시아투데이 (2010). “스페셜리포트 맹정주 강남구청장”. 2010. 1. 13.
- _____ (2010). “여야, ‘서민예산’ 놓고 2차 격돌”. 2010. 12. 10.
- 양정하 (2001). 사회복지정책론. 서울: 양서원.
- 양현모, 강동완 (2009). 대북정책 결정과정의 정책네트워크 분석: 개성공단사업 사례를 중심으로. 통일문제연구 51. 415-458.
- 유승현 (2011). 보육지원사업의 추진실태 분석. 감사연구원.
- 유해미 (2009). 저출산 대응 주요정책의 현황 및 과제. 국회입법조사처.
- _____ (2012). 양육수당 효과와 개선과제. 육아정책포럼.
- 유해미, 서문희, 한유미, 김문정 (2011). 영아 양육비용 지원정책의 효과와 개선방안. 육아정책연구소.
- 이광재 (2010). 노인장기요양보험제도 정책과정에 관한 한·일 비교연구. 한국사회복지학. 62(2). 279-306.
- 이동호 (2007). 국민연금 기금운영 정책네트워크 분석. 서울시립대학교 박사학위 논문.
- 이미경 (2010). 가족지원정책유형에 따른 아동수당제도 비교. 대구카톨릭대학교 석사학위 논문.
- 이순월 (2011). 출산장려 보육정책 만족도에 관한 연구: 보육시설 학부모(기혼여성)를 중심으로. 중앙대학교 석사학위 논문.
- 이순호 (1999). 노동복지정책네트워크의 변화-고용보험제도를 중심으로. 고려대학교 박사학위 논문.
- 이옥 (2010). 한국보육정책의 성과와 정책변화에 대한 비판적 고찰. 아동학회지. 31(1). 197-217.
- 이은화 (2008). 한국 노인장기요양보험제도의 형성과정. 평택대학교 박사학위 논문.
- 이장재 (1998). 국가 첨단기술개발프로그램의 정책네트워크분석: 생명공학·자동차 부문을 중심으로. 국민대학교 박사학위 논문.
- 이진숙 (2006). 독일 가족정책의 현황과 젠더적 성격. 한국사회복지학. 58(4). 93-118.

- 이혜승 (2004). 한국의 사회보험정책네트워크의 성격에 관한 연구. 이화여자대학교 박사학위 논문.
- 임소영 (2004). 주5일 근무제 정책변화에 대한 연구. 울산대학교 석사학위 논문.
- 장래숙 (2010). 지방의회의 출산장려 및 양육지원관련 조례제정과정에 관한 연구. 대전대학교 박사학위 논문.
- 정정길 (2007). 정책학원론. 서울: 대명출판사.
- 장욱민 (2004). 주5일 근무제 정책변화에 대한 연구. 연세대학교 석사학위 논문.
- 장혜경, 이미정, 김영미, 김영란 (2004). 저출산시대 여성과 국가 대응전략. 한국여성개발원.
- 조홍순 (2009). 한국 교원평가정책의 변동분석: 옹호연합과정모형(ACPF)의 적용. 교육행정학회지, 27(2), 151-176.
- 중앙선거관리위원회 (2010). 제5회동시지방선거 정당 정책·공약모음집. 중앙선거관리위원회.
- 채구묵 (2005). 가족복지정책과 출산율. 한국사회복지학, 57(3), 337-361.
- 최성은 (2010). 바우처와 현금지원: 보육료지원사업을 중심으로. 재정학연구, 3(1), 145-181.
- _____ (2011). 저출산고령화에 대응한 지속가능한 재정지출과 재원조달. 보건복지포럼, 172, 35-43.
- 충북일보 (2009). “천안시, 둘째자녀부터 양육수당 지원추진”. 2009. 11. 4.
- 한경현 (2010a). 노르웨이 정당시스템과 가족정책의 연관성 분석. 비판사회정책, 30, 163-196.
- _____ (2010b). 노르웨이 가족정책의 변화. 월간 복지동향, 140, 23-26.
- 한겨레신문 (2010). “셋째아이 보육료 지원 광주시, 만 3살까지 확대”. 2010. 1. 14.
- _____ (2010). “한나라 ‘양육수당 전체가구 70% 지급 추진’”. 2010. 9. 28.
- _____ (2012). “무상보육 축소 위기/대선 앞 정치권 ‘지원 대상 축소’ 부담-정부가 결정해도 국회서 재동 걸 듯”. 2012. 7. 5.
- 한은석 (2011). 경기도 학교 무상급식 정책형성과정 분석. 경기대학교 박사학위 논문.
- 홍성만 (2006). 정책네트워크분석: 정책행위자 간 동적 네트워크 분석을 통한 정책현상 규명하기. 국토, 297, 120-127.
- 홍승아 (2011). 양육수당제도의 젠더효과에 관한 연구: 핀란드 가정양육수당세조를 중심으로. 비판사회정책, 31, 85-119.
- Anderson, J. (1979). *Public policy making*(2nd, ed.). New York : Holt, Rinehart and Winston.
- Blom-Hansen, J. (1997). A ‘new institutional’ perspective on policy networks. *Public Administration*, 75(4), 669-693.
- Cobb, R., Ross, J. & Ross, M. (1976). Agenda building as a comparative political process. *American Political Science Review*, 70(1), 126-138.
- e-나라지표 www.index.go.kr (검색기준일: 2013. 3. 10.)

- Gilbert, N., Spect, H. & Terill, P. (1997). *Dimensions of social welfare policy*(4th ed.). Boston: Allyn and bacon.
- Hecol, H. (1978). Issue network and the executive establishment. In King, A. (EDS.). *The new American political system*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Jones, C. O. (1970). *An introduction to the study of public policy*. North Sciuate : Duxbury Press.
- Jordan, A. G. & Schubert, K. (1992). A preliminary ordering of policy network labels. *European Journal of Political Research* 21(1-2). 7-27.
- Kenis, P. & Schneider, V. (1991). Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox. In Mari, B. & Mayntz, R. (EDS.). *Policy network: emporial evidence and theoretical considerations*. Frankfurt/Boulder: Campus Verlag.
- Marsh, D. & Rhodes, R., A., W. (EDS.). (1992). *Policy networks in British government*, Oxford: Clarendon.
- Mills, M. & Seward, M. (1994). All very sell in practice, but what about the theory? a critique of the British idea of policy networks. *Contemporary Political Studies*, 1, 79-92.
- Peng, I. (2010). The expansion of social care and reform: Implications for care workers in the Republic of Korea. *International Labour Review*, 146(4). 461-476.
- Rhodes, R. A. W. (1990). The new governance: governing without government, *Political Studies*, 44(4). 652-667.
- Waarden, F., V. (1992b). The historical institutionalization of typical national patterns in policy networks between state and industry: a comparison of the USA and the Netherlands. *European Journal of Political Research*, 21(1-2). 131-162.
- Yishai, Y. (1992). From an iron triangles to an iron duet?: health policy making in Israel. *European Journal of Political Research* 21(1-2). 91-108.

Policy Network Analysis on Korean Child Care Cash Benefit Expansion

Lee, Sophia Seung-yoon Lee* · Kim, Min Hye** · Lee, Ju-yong***

Child care cash benefit policy in Korea started in 2009 limited to the those under 2 years old in the poverty group entitled to National Basic Living Security Act and the near poor group (100,000 won a month). However, in 2013 the coverage has been expanded to everyone under 5 (200,000 won for those between babies in their first year, 150,000 won for the second year and 100,000 won for those between 2 to 5 years old) regardless of the household income level. The policy change between year 2012 and year 2013 requires a rapid increase in child care budget - 760% increase. This paper examines this exceptional expansion in child care cash benefit using policy network analysis. We found that local election as well as general election immediately effect the interaction between policy actors and the types of networks. This suggest that policy actors recognize child care cash benefit to be more directly related to the election result compared with child care services. Also conflictive interaction between the parties and government bodies with budget restraint also facilitated the diversification on the child care cash benefit discussion. The policy making process of child care cash benefit was led to policy adoption immediately after the presidential election suggesting that policy formation process and the policy adoption had an close relationship in the Korean child care cash benefit policy process.

* Ewha Womans University, Department of Social Welfare, corresponding author (sophia.sy.lee@ewha.ac.kr)

** M.A. Courses, Ewha Womans University, Graduate School of Social Welfare(kimmin3021@empal.com)

*** M.A. Ewha Womans University, Graduate School of Social Welfare(zhuhutz@naver.com)

Key Words: Child care cash benefit, policy network analysis, policy formation process, policy actors

◆ 2013.04.05. 접수 / 2013.04.29. 1차 수정 / 2013.05.03. 게재 확정