

# 저출산 대응을 위한 보육정책 현황과 과제

*Child-care Policy Issues in Countering  
Low Fertility*



김은정 한국보건사회연구원 부연구위원

저출산 대응 전략으로서의 보육정책은 영·유아의 건전한 성장·발달과 함께 다양한 가구의 양육부담을 덜어주어 출산율제고에 기여하고자 하는 궁극의 목적이 있다. 이처럼 저출산에 따른 보육정책의 필요성과 중요성은 증대 되는데 육아에 대한 사회적 지원은 현재까지도 미흡하다는 지적이 계속되고 있다. 무상보육 실시로 인해 보육의 국가적 책임이 한층 강화된 측면이 있으나, 민간중심의 전달체계를 가지고 있는 보육시장의 특성 상 정부의 관리능력은 한계를 지닐 수밖에 없으며 문제 해결을 위해 국공립 시설 확충 등을 통한 보육 서비스의 공적전달체계 확장이 선행되어야 할 것이다. 많은 가구에서 출산과 함께 영아기 보육은 일·가정 양립을 어렵게 하는 문제로 인식하고 있으며 현재 양육수당 및 아이돌보미 서비스를 통해서 영아기 가정양육에 대한 수요를 일정부분 충족시켜주고 있으나 해당 정책에 대한 확대가 요구된다. 마지막으로 취업모와 비취업모의 출산율에 유의한 차이가 있는 상황에서 취업모 가구의 일·가정 양립 가능 환경을 조성하여 출산율 제고에 기여할 수 있도록 해야 한다. 양육서비스 지원 측면의 강화와 함께 노동시장에서 이루어지는 출산휴가, 육아휴직제도의 활성화가 수반되어야 할 것이다. 더 나아가 양육의 책임을 양성이 평등하게 나눌 수 있도록 제도적 뒷받침이 되어야 한다.

## 1. 들어가며

2000년대 이후 지속된 저출산 문제는 우리 사회의 큰 화두가 되었다. 여성의 교육수준 증가 및 경제활동의 증가는 출산 및 양육에 따른 여성의 기회비용을 높이고 만혼·비혼 증가 등 가족구조의 변화를 가져왔다.

사회의 지속가능성 측면에서 현재의 출산행위는 개인의 선택에 국한된 사회현상으로 인식하기에는 보다 많은 사회적 의미를 내포하고 있다. 저출산이 초래하는 위기의식 속에서 출산과 양육은 더 이상 개인의 책임이 아니며, 국가·

사회적 지원이 뒷받침 되어야 한다는 사회적 합의가 상당부분 이루어진 상황이다.

이에 따라 정부는 출산율 제고와 여성의 경제활동 지원 목적으로 다양한 양육지원 정책을 지속적으로 확대하여 왔다. 특히 2013년도 미취학 아동의 전면 무상보육의 실시는 보육에 대한 국가적 책임이 한층 강화되었음을 시사한다. 그러나 정부는 그동안 민간시설에 대한 지원 확대로 시설공급의 양적증가를 주도해 온 상황으로, 보육료 지원 등을 통한 공적자금의 막대한 투입에도 불구하고 현행 국내의 보육시장은 민간중심의 공급체계로 인해 공공성 확보에 한계를 지

닐 수밖에 없는 구조를 가지고 있다.

그동안 만족스럽지 못한 양육환경과 사교육비의 부담 및 일·가정 양립의 어려움 등이 저출산의 주요 원인으로 지적되어 옴에 따라 무상보육을 비롯한 양육지원 정책의 폭은 획기적으로 확대되었으며, 일·가정 양립을 위한 관련정책이 한층 강화되었다. 또한 보육서비스 질 강화 차원에서 평가인증 등의 제도를 통해 서비스의 질적 수준을 제고하고자 하는 노력을 기울여 왔다. 그러나, 다양한 정책적 노력에도 불구하고 국내의 출산율은 개선되지 않고 있다. 또한 전체층 무상보육, 양육수당 지급정책에 따른 출산율 제고 효과를 논하기에는 다소 이른 감이 있지만, 정책적 실효성은 아직까지 크게 드러나지 않고 있다. 다만, 유배우자의 출산율에는 어느 정도 긍정적인 영향을 미쳤다고 보는 연구가 제기된 바 있다.<sup>1)</sup>

저출산 대응 전략으로서의 보육정책은 영·유아의 건전한 성장·발달과 함께 다양한 가구의 양육부담을 덜어주어 출산율제고에 기여하고자 하는 궁극의 목적이 있다. 이처럼 저출산에 따른 보육정책의 필요성과 중요성은 증대되는데 육아에 대한 사회적 지원은 현재까지도 미흡하다는 지적이 계속되고 있다. 이에 따라 본고는 현재의 보육정책 현황을 살펴보고, 해당 정책이 저출산 대응전략으로서 어떠한 의의를 지니고 있으며 향후 저출산 제고를 위한 과제를 제안하고자 한다.

## 2. 보육시설 공급 및 이용<sup>2)</sup>

### 1) 보육시설 공급 정책

정부의 보육정책은 2000년대 이후 지속된 저출산에 대한 인식변화로 2000년대 중반부터 급격하게 변화하였다. 보육업무는 2004년에 보건복지부에서 여성부로 이관되고, 2008년에 보건복지부로 다시 이관되는 등 중앙행정기구의 조직 개편을 2번이나 경험하였다. 저출산 문제를 해결하기 위한 대안으로 범정부차원에서 2006년 제1차 저출산·고령사회기본계획(이하 새로마지플랜(2010))이 수립됨에 따라 양육지원 정책에 대한 확대를 가져왔다.

새로마지플랜(2010)의 경우 보육·교육비 등 양육비용 부담은 증가하는데 보육인프라는 부족하다는 판단 하에 다양하고 질 높은 육아지원 인프라를 확충하고, 민간보육시설 서비스를 개선하고, 다양한 육아지원서비스를 중산층까지 확대한다는 정책목표를 제시하였다. 세부추진 과제에 대한 2013년도의 추진경과를 살펴보면 국공립 보육시설은 2006년 1,643개소에서 2013년 2,332개소로 확충되었으며 직장보육시설도 2006년 298개소에서 2013년 619개소로 늘어난 것으로 나타났다(표 1).

새로마지플랜(2010) 수립과 맞물려 같은 해 여성가족부 주관으로 새싹플랜이 수립되기도 하였다. 새로마지플랜(2010)은 관계부처 합동으로 마련한 범정부적 저출산·고령화 대책이라면 새싹

1) 이철희(2012). 한국의 합계출산율 변화요인 분해: 혼인과 유배우 출산율 변화의 효과, *한국인구학*, 35(3), pp.117~144.

2) 김은정, 유재연(2013). 보육서비스 공급 적정성 분석 및 개선방안 연구, 한국보건사회연구원'의 일부를 수정 보완한 것임.

표 1. 새로마지플랜(2010) 세부추진과제의 추진경과

정책과제	추진경과
[1] 육아지원 시설 확충	
1) 국공립 보육시설 확충	1,643개소('06)→2,332개소('13)
2) 통합육아지원 시설 설치 및 지원	육아종합지원센터 69개소 설치운영('13)
3) 직장보육시설 확충	298개소('06) → 619개소('13)
[2] 민간보육시설 보육시설 평가인증제 실시	인증 비율 72.8%('13)
[3] 다양한 육아지원 서비스 확대	
1) 시간연장형 및 시간제 보육 서비스 지원 확대	특수보육 시간연장어린이집 8,705개소 운영('13) 일반 어린이집 시간연장시설 1,457개소 운영('13)
2) 아이돌보미서비스 확대	지속적 사업 확대 - 지원대상 확대, 시간제 돌봄 예산 확대
3) 동네품앗이 육아망 구축	23개 건강가정지원센터, 60개 공동육아나눔터 설치('12) 이용자 수 확대목표 163.3% 달성('12)
4) 유치원 증일제 확대	8,291개소('06)→8,424개소('11)

자료: 대한민국정부(2008), 제1차 저출산고령사회기본계획(보완판), p.281; 보건복지부(2013), 2013년 보육통계, 교육과학기술부, 한국교육개발원(2011), 교육정책 분야별 통계 자료집, p.57.

플랜은 이러한 기본계획의 일부로서 여성가족부 소관업무인 보육에 관한 세부 시행계획의 성격을 띠고 볼 수 있다.<sup>3)</sup> 새싹플랜의 경우 2010년까지 추진하려는 목표치를 2006년에 구체적으로 명시하고 있어 이에 대한 달성여부를 평가해 볼 수 있다(표 2). 국공립 보육시설수의 경우 2005년 2010년까지 2배로 확충하고 향후 보육 시설 이용아동 기준 30% 수준까지 확충할 계획으로 2003년 1,352개소에서 2010년 2,700개소로 확대하는 걸 추진목표로 정하였는데 실제로 2010년에는 2,034개소만 설치운영 되었다.

2008년 보육업무가 여성가족부에서 보건복지가족부로 이관되었고, 이후 새싹플랜을 수

정·보완한 아이사랑플랜(2009-2012)이 수립되었다. 보육서비스 공급에 대하여 새싹플랜과 아이사랑플랜의 차이는 국공립시설 확충을 취약지역 위주 설치로 목표치를 낮췄다는 점이다. 새싹플랜에서는 국공립시설을 2010년 2,700개소로 늘리는 것을 목표로 세웠으나, 2009년 아이사랑플랜에서는 그 목표도 2012년 2,119개소 확충으로 하향조정 하였다(표 3). 참고로 2012년 말 국공립어린이집은 2,203개소로 아이사랑플랜에서 목표로 한 2,119개소를 초과 달성하였다.

2011년부터 2015년까지는 제2차 저출산·고령사회기본계획하에 새로마지플랜(2015)이 새

3) 보건복지부(2007,01,31), 저출산 대책, 중산층까지 지원 확대, 국정브리핑, <http://news.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec> 에서 2014.07.03. 인출

표 2. 새싹플랜에서 제시한 주요 지표 목표치와 달성도

주요지표	기준		추진 목표		달성(2010)		
	2005		2010				
국공립 보육시설수	1,352개소		2,700개소 (향후 이용 아동기준 30% 수준으로 확대)		2,034개소 (이용아동기준 10.7%)		
보육시설 이용 아동수	99만명		125만명		128만명		
보육시설 종사자 수	137천명		180천명		229천명		
평가인증 대상 시설	1,000개소 (시범 운영)		매년 1만개소		인증통과 어린이집수 20,402개소		
영유아 육아지원시설 이용률	유아	47.0%	68.6%	60.0%	87.8%	65.9%	82.0%
	영아		21.1%		33.4%		50.5%

자료: 여성가족부(2006). 새싹플랜 -제1차 중장기 보육계획(2006~2010)-, p.10.  
보건복지부(2011). 2011년 보육통계; 보건복지부(2013). 2013 어린이집 평가인증안내(40인 이상 어린이집).

표 3. 새싹플랜과 아이사랑플랜 비교

구분	새싹플랜	아이사랑플랜
기간	2006~2010년	2009~2012년
정책목표	국공립시설 확충 - 2010년까지 국공립시설 2배 확충 - 향후 이용아동기준 30% 수준으로 확대 - 2005년 1,352개소 → 2010년 2,700개소 목표	취약지역에 국공립시설 확충 - 국공립시설 대기자수 감소 :12만 명 → 6만 명 - 2012년 2,119개소 확충 목표
지속유지	보육서비스 질제고: 평가인증, 건강·영양·안전 강화, 보육프로그램 개발 취약보육 강화: 장애아, 방과후, 시간연장 보육서비스 지원 다양한 보육시설 확충: 직장보육시설, 부모협동 보육시설	

자료: 보건복지가족부(2009). 아이사랑플랜 2009~2012, p.6.

로 수립되었다.<sup>4)</sup> 새로마지플랜(2015)의 추진목표는 점진적 출산을 회복 및 고령사회 대응체계 확립으로 규정하고 있으나, 2014년 현재 상황에 비추어 볼 때 이에 대한 추진목표를 달성했는지에 대한 평가는 그다지 긍정적으로 보이지 않는다.

다. 새로마지플랜(2015)의 경우 보육시설 이외에 양육수당, 육아휴직, 유연근무, 가족친화 직장환경 조성 등 다방면의 종합적인 대책 마련과 함께 취약지역 내 국공립 보육시설 지속 확충, 민간 육아시설 서비스 개선, 수요자 중심의 육아

4) 대한민국정부(2011). 제2차 저출산고령사회기본계획: 새로마지플랜 2015, 발간등록번호 11-1352000-000082-01.

지원 서비스 확대를 여전히 중점추진과제로 강조하고 있다. 또한 직장보육시설 설치 활성화와 같이 새로마지플랜(2010)에서 간과되었던 영역이 새롭게 제시되기도 하였다. 그러나 국공립 어린이집 설치목표는 취약지역을 중심으로 한다는 전제 속에 낮아졌으며 대신 민간시설의 서비스 수준 제고를 통한 공공형 어린이집을 확대한다는 추진방향을 가지고 있는 것으로 평가된다.

2000년대 중반 이후 어린이집 공급 정책이 새로마지플랜(2010), 새싹플랜, 아이사랑플랜과 같이 중앙정부의 중장기계획에 따라 추진된 것과 달리, 유치원 공급 정책은 유아교육법에 근거하여 설치·운영·지원의 관리만 하고 한동안 구체적인 공급 계획을 마련하지 않았다. 2009년에 들어서야 교육과학기술부는 ‘유아교육 선진화 추진계획’을 발표하여 도시지역에는 저렴한 공립·직장부설유치원이 부족한데, 사립유치원의 반발로 공립유치원을 신설하거나 증설하기가 쉽지 않고, 농어촌 지역에는 이와 반대로 공립 유치원 정원을 충원하지 못하여 수준 있는 서비스 제공이 곤란하다는 문제점을 밝히고 있다. 이러한 점을 극복하고 질 높은 유아교육 서비스를 제공하고자 핵심과제로 공립유치원 확충 및 적정규모 육성, 기업체 등의 부설유치원 설립·운영 활성화를 제시하였다. 이후 2013년 교육과학기술부는 ‘유아교육발전 5개년 계획(안)’을 발표하였다.<sup>5)</sup> 도시지역 공립유치원이 부족하며, 공립유치원의 연령별 학급편성이 미흡하다는 문제점을 제기하였으며 이를 극복하고자 유치원 신·증설의 적정화, 공립유

치원 운영 개선을 핵심과제로 선정하였다.

유치원 공급 정책에 관한 내용을 비교해보면 가장 먼저, 두 계획 모두 유치원의 양적 확대를 꾀하기보다는 수요와 이미 기존 시설의 공급을 고려하여 지역별 적정한 공급조절을 추진하는 기조를 유지하고 있는 것으로 평가된다. 또한 시설·설비, 운영, 교육환경, 교원의 전문성 등 기준을 구체화하거나 강화하여 유치원의 질을 일정수준 이상으로 유지하려는 점도 주목된다. 이와 함께 2013년 계획에 따른 신설초등학교의 공립유치원 설립계획 수립 명시, 직장유치원 설립 의무화는 유치원 공급을 보다 적극적으로 추진하겠다는 의지로 읽힌다.

## 2) 어린이집·유치원 공급 및 이용 현황

2013년 현재 국내 보육시설은 총 43,770개소로 전년대비 1,243개소 증가하였으며 이들 중 국·공립 어린이집은 2,203개소에서 2,332개소로 129개소 증가한 반면 민간어린이집과 가정어린이집은 각각 311개소, 697개소 증가하였다. 전체 어린이집 중 국·공립 어린이집의 비율은 5.3%에 불과하며 보육아동수는 154,465명으로 전체 보육아동의 10.3%에 해당한다(표 4).

1993년 국공립 보육시설은 837개소로 전체 시설의 15.2%를 차지하였으며 보육아동은 55,133명으로 전체 보육아동의 36%에 해당하였다. 민간, 가정 어린이집의 보육아동은 전체 보육아동의 34.2%에 불과하였으며 보육아동 전체의 약 66%는 국·공립 어린이집 또는 (사

5) 교육과학기술부(2013). 유아교육발전 5개년 계획(안), 교육과학기술부 유아교육과.

회복지)법인·단체 등 어린이집을 이용하고 있는 상황으로, 민간시설의 개소 수는 많았으나 보육아동비율면에서는 40%에 미치지 못하는 상황이었다. 그러나 이후 정부의 민간시설 지원 확대 정책에 따라 민간시설은 급속도로 규모가 커지기 시작하여 오늘날에 이르렀다.

반면 유치원은 2003년 8,292개소에서 2012년 8,538개소로 증가폭이 매우 미미한 수준이며 국공립 유치원비율은 줄곧 50%이상을 유지하면서 어린이집과 대조적인 특성을 보였다(표 5). 즉, 유치원의 경우 공급주체 측면에서 봤을 때 공공성을 상대적으로 잘 유지하고 있다고 평가할 수 있다.

2013년 현재 만 0~5세 영유아의 53.2%가 어린이집을 이용하고 있으며 만 3~4세의 유치원 이용률까지 포함하면 시설이용 영·유아는 76.9%에 해당한다. 만3세의 경우 2005년 유치원 이용률이 14.1%였으나 2013년 32.1%까지 늘었다. 2013년에는 4세와 5세의 경우 해당 연령아동의 절반이상이 유치원을 이용하고 있어 만4세 5세의 주요이용시설은 어린이집보다 유치원이라고 할 수 있다(표 6). 유치원 부족 현상<sup>6)</sup> 등을 고려할 경우 실질적인 유치원 수요는 더 많을 것으로 판단된다. 이런 상황을 고려할 때, 앞으로는 시설 공급 측면에서 어린이집뿐만 아니라 유치원 공급 정책도 함께 고려되어야 할 것이다.

표 4. 연도별 어린이집 설치 운영 현황 및 보육아동 현황

(단위: 개소, 명)

연도	어린이집					
	계	국·공립	(사회복지)법인·단체	민간	가정	부모협동 직장
2013년	43,770 (1,486,980)	2,332 (154,465)	2,307 (160,518)	14,751 (770,179)	23,632 (364,113)	748 (37,705)
2012년	42,527 (1,487,361)	2,203 (149,677)	2,313 (164,963)	14,440 (768,256)	22,935 (371,671)	636 (32,794)
2010년	38,021 (1,279,910)	2,034 (137,604)	2,356 (165,180)	13,789 (671,891)	19,367 (281,436)	475 (23,799)
2005년	28,367 (989,390)	1,473 (111,911)	2,474 (182,194)	12,769 (552,360)	11,346 (129,007)	305 (13,918)
2000년	19,276 (686,000)	1,295 (99,666)	2,334 (173,942)	8,970 (336,625)	6,473 (67,960)	204 (7,807)
1993년	5,490 (153,270)	837 (55,133)	643 (44,880)	1776 (35,520)	2,205 (17,012)	29 (725)

주: 2005년 이전 통계는 부모협동 어린이집에 대한 유형이 분류되지 않아 해당 수치는 모두 직장어린이집에 해당함.  
자료: 보건복지부, 보육통계 2013.

6) '김은정, 유재연(2013). 보육서비스 공급 적정성 분석 및 개선방안 연구, 한국보건사회연구원'의 연구에서 시설이용의 어려움을 분석한 결과 원하는 기관을 찾기 어려웠다고 응답한 비율이 유치원 이용자의 경우 월등히 높은 것으로 조사됨.

표 5. 연도별 유치원 설치 운영 현황

(단위: 개소, %)

연도	계	국·공립	사립
2012년	8,538(100.0)	4,525(53.0)	4,013(47.0)
2011년	8,424(100.0)	4,502(53.4)	3,922(46.6)
2010년	8,388(100.0)	4,501(53.7)	3,887(46.3)
2009년	8,373(100.0)	4,493(53.7)	3,880(46.3)
2008년	8,344(100.0)	4,483(53.7)	3,861(46.3)
2007년	8,294(100.0)	4,448(53.6)	3,846(46.4)
2006년	8,290(100.0)	4,460(53.8)	3,830(46.2)
2005년	8,275(100.0)	4,412(53.3)	3,863(46.7)
2004년	8,246(100.0)	4,328(52.5)	3,918(47.5)
2003년	8,292(100.0)	4,284(51.7)	4,008(48.3)

자료: 교육통계서비스, 유치원통계, <http://cesi.kedi.re.kr/>, 각 년도.

표 6. 만3~5세 어린이집·유치원 이용률

(단위: %)

연도	만0~5세	만0세	만1세	만2세	만3세			만4세			만5세		
					계	어린이집	유치원	계	어린이집	유치원	계	어린이집	유치원
'13	76.9	32.5	71.7	83.1	89.5	57.4	32.1	92.7	40.9	51.8	90.7	33.4	57.3
'12	75.2	39.0	66.7	83.7	86.4	57.4	29.0	87.4	40.0	47.3	87.9	32.7	55.1
'10	65.9	27.9	50.6	68.2	77.5	53.1	24.3	83.1	41.5	41.7	88.8	33.7	55.2
'05	46.7	7.4	18.7	36.4	56.4	42.2	14.1	67.1	37.2	29.9	77.6	31.4	46.2
'03	39.3	3.0	12.6	27.0	46.6	34.5	12.2	59.8	32.3	27.5	73.6	26.8	46.8

주: 이용률=연령별 어린이집·유치원 이용아동수/연령별 추계인구×100  
 자료: 보건복지부, 보육통계, 각 년도. 통계청, 장래인구추계(2010). 교육통계서비스, 유치원통계, <http://cesi.kedi.re.kr/>, 각 년도.

### 3. 보육지원 정책 및 쟁점

#### 1) 보육료·유아학비 지원

그동안 정부는 보육료 지원 대상 및 연령을 점차적으로 확대해 오다 2013년도에 소득수준에 관계없이 전계층 보육료 지원정책을 실시하

였으며 해당 정책은 어린이집에 국한되지 않고 유치원 이용의 경우에도 유아학비가 지원되도록 하였다. 유아학비 지원은 만 3~5세 아동이 어린이집 대신 유치원을 이용할 경우 지원되는 것으로 국·공립 유치원을 이용할 경우 60,000원, 사립 유치원의 경우 보육료 지원과 동일한 금액 220,000원이 지원된다. 또한 방과 후 과정

에 대해서 국·공립 유치원은 50,000원, 사립유치원은 70,000원까지 추가로 지원되도록 하고 있다.

이처럼 무상보육 실시로 인해 보육의 국가적 책임이 한층 강화된 측면이 있으나, 현실적으로 부모들은 진정한 무상보육을 체감하지 못하고 있는 실정이다. 막대한 공적자금이 지원되는 보육서비스 시장은 민간시설 위주로 편성이 되어 있어, 현장에서 추가적으로 발생하는 특별활동비 및 기타경비 등을 관리감독 하는데 한계를 가지고 있다. 현행 보육료 지원은 종일반 서비스 제공을 기본으로 이루어지고 있음에도 불구하고 정규시간 내외에 외부기관의 특별활동 등을 편성하여 부모로부터 추가적인 비용을 부담하도록 하고 있다. 현장에서 이루어지고 있는 영유아 대상의 특별활동에 대한 서비스 질에 대한 관리감독이 전혀 이루어지지 않고 있다. 보육의 국가책임 강화 측면에서 정부의 재정지원과 함께 적절한 서비스가 제공될 수 있도록 정부의 관리감독 역할이 함께 수반되어야 함에도 불구하고 민간중심의 전달체계를 가지고 있는 보육시장의 특성 상 정부의 통제능력은 한계를 지닐 수밖에 없다. 따라서 이와 같은 부차적인 문제를 해결하기 위해서는 국공립 시설 확충 등을 통한 보육 서비스의 공적전달체계 확장이 선행되어야 할 것이다.

이와 함께 무상보육 시행과 함께 반드시 고려되어야 할 부분은 재정안정화 방안으로 향후 지속가능한 정책실현을 위해서는 중앙정부의 보다 적극적인 지원이 전제되어야 할 것이다.

## 2) 양육수당

양육수당은 시설서비스(어린이집·유치원·종일제 아이돌봄 서비스)를 이용하지 않는 가정 양육 아동을 대상으로 현금을 지급하는 제도로 2009년 도입 이후 매년 정책대상의 범위를 확대하여 왔으며, 2013년 전 계층 보육료 지원정책과 함께 전 계층 영·유아를 대상으로 지급을 확대하였다. 양육수당 지원 금액은 만 0~5세 이하의 아동의 연령에 따라 최소 10만원에서 최대 20만원까지 제공되고 있다. 양육수당의 정책목표는 보육시설을 이용하지 않는 아동과 이용하는 아동 간의 '형평성'을 제고하고 궁극적으로 아동의 건전한 성장발달 지원과 양육지원의 사각지대를 해소함과 동시에 가정보육에 대한 부모의 선택권을 확대한다는 데에 있다.

지원대상의 확대에 따라 양육수당을 지급받는 영·유아 수도 점차 증가하였으며 2013년도에는 획기적으로 증가하여 1,053,071명의 영·유아가 양육수당을 지급받은 것으로 나타났다(표 7). 전체 양육수당 지급 대상 아동의 69%가 23개월 이하 영아에 집중되어 있으며, 2013년 0~11개월 영아 382,327명은 주민등록 인구 '13년생 421,465명의 90.7%<sup>7)</sup>에 해당해 거의 대부분의 영아가 양육수당을 지급받고 있는 것으로 나타났다. 23개월 이하 영아의 양육수당 지급 비율을 비추어 볼 때 영아기 자녀의 가정양육에 대한 선호도가 매우 높은 것을 알 수 있다.

영아기에 대한 가정양육 선호도가 매우 높음에도 불구하고, 시설보육 이용자와 형평성 측면

7) 주민등록 인구통계 대신 추계인구 사용시 83.9%임.



에서 많은 차이를 가지고 있다. 가정양육에 대한 부모의 선택권을 보장하기 위해서는 양육수당을 좀 더 현실화 하여 시설보육 이용자와의 형평성을 제고할 필요가 있다. 더 나아가 초저출산 시대에 아동에 대한 사회적 투자는 지속적으로 확대되어야 하며 궁극적으로 학령기의 양육부담 감소 차원에서 아동수당 도입이 필요하다고 판단된다.

### 3) 아이돌봄 지원사업

아이돌봄 서비스는 만 12세 이하의 자녀의 집에서 아이돌보미가 돌봄을 제공하는 서비스

로 시설보육을 통해서 다양한 보육수요에 탄력적으로 대응하기가 어렵다는 판단 하에 2006년 정부는 가정 내 개별적 보육형태인 아이돌봄 서비스를 시범적으로 실시하였다. 이후 점차 그 수요가 높아짐에 따라 전국사업으로 진행하고 있다. 아이돌봄서비스는 기존에 선착순으로 서비스가 제공되었으나, 맞벌이의 서비스 욕구를 반영하여 우선순위를 취업모 중심으로 개편하였으며 이용요금은 소득수준에 따라 차등지원하고 있다.

아이돌봄 서비스의 정책 내용은 ‘시간제 돌봄’과 ‘영아종일제 돌봄’ 두가지 유형으로 구분할 수 있다. ‘시간제 돌봄’은 만 12세 이하 아동

표 7. 연도별 양육수당지급 대상 현황과 대상자 비율

(단위: 명, %)

년도	0~11개월	12~23개월	24~35개월	36~47개월	48~59개월	60~71개월	72~취학전	전체
2010	24,447 (5.5)	27,391 (6.2)	-	-	-	-	-	51,838
2011	36,662 (8.1)	38,450 (8.2)	14,644 (3.3)	-	-	-	-	89,756
2012	35,514 (7.6)	40,997 (8.7)	16,307 (3.5)	-	-	-	-	92,818
2013	382,327 (90.7)	345,442 (71.0)	143,948 (30.4)	62,526 (13.2)	37,977 (8.0)	40,137 (8.6)	40,714 (8.2)	1,053,071

주: (%)는 각 해당년도 주민등록 인구 통계상 해당연령의 영유아중 양육수당 지급 대상 영유아의 비율을 의미함.  
자료: 보건복지부, 각 해당년도 「보육통계」, 행정안전부, 각해당년도 「주민등록인구통계」

표 8. 아이돌봄 서비스의 우선순위

구분	저소득	일반가정
취업모	1순위	2순위
전업주부	3순위	4순위

출처: 여성가족부, 2014년도 아이돌봄 지원사업 안내.

을 필요한 시간만큼 돌보는 서비스이며 ‘영아 종일제 돌봄’은 생후 24개월 이하 영아를 종일 돌보는 서비스이다. ‘시간제 돌봄’의 지원시간은 1회 이용 시 2시간 이상 사용하는 것이 원칙이며, 연간 최대 480시간까지 사용이 가능하다. ‘영아 전일제 돌봄’ 지원 시간은 1일 최소 6시간 이상 사용을 원칙으로 하고 있으며, 월간 120시간에서 200시간 이내의 사용에 대하여 정부지원이 가능하다. 정부지원 시간을 초과하는 아동은 전액 부모부담으로 서비스 이용이 가능하다. 사업서비스의 이용요금은 소득수준에 따라 차등 지원되나, 소득기준을 초과하는 경우에도 종일제 돌봄의 경우 정부지원을 받을 수 있다는 측면에서 보편적 지원의 성격이 한층 강화되었음을 알 수 있다.

아이돌봄 지원사업은 취업모 가구 중심으로 상당부분 개편이 이루어져 일·가정 양립지원 측면에서 긍정적인 역할을 할 것으로 기대됨에도 불구하고 여전히 한계를 가지고 있다. 서비스 질 제고에 대한 요구가 계속되고 있으며, 지역적 수요공급의 불일치를 경험하고 있다. 아이돌봄 서비스가 시설보육서비스의 사각지대

해소의 역할을 충분히 하기 위해서는 서비스 수요에 적절히 대응할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 아이돌봄 교육에 대한 전문성 강화와 직업의식 강화를 통하여 교육이수자들이 질 높은 서비스를 장기적으로 제공할 수 있도록 하고, 수요가 공급을 초과하는 지역의 경우 돌봄 교육예산을 충분히 확보하여 원활하게 돌봄 서비스가 제공될 수 있도록 정부의 재정지원이 뒷받침 되어야 할 것이다.

## 4. 정책과제

### 1) 국공립 시설 확충을 통한 보육의 공공성 확대

보육비·교육비 지원 정책이 출산에 긍정적 영향을 미친다는 다수의 기존 연구가 있으며 특히 저소득층 보다는 중산층에서 보육료 지원이 추가출산 의지에 미치는 정책 효과가 더 큰 것으로 분석된 바 있다.<sup>8)</sup> 이처럼 보육료·유아학비 지원정책은 실질적으로 가구의 양육에 대한

표 9. 아이돌봄 서비스 정부지원 및 본인부담금(2014년 기준)

유형	소득기준('14년) (전국가구 평균소득, 4인 기준)	시간제		종일제 0세(15개월 이하)		종일제 1세(16~24개월)	
		정부지원	본인부담	정부지원	본인부담	정부지원	본인부담
가형	50% 이하(월 241만원)	4,250원	1,250원	75만원	35만원	70만원	40만원
나형	50~70%이하(월 338만원)	2,250원	3,250원	65만원	45만원	60만원	50만원
다형	70~100% 이하(월 483만원)	1,250원	4,250원	55만원	55만원	50만원	60만원
라형	100%초과	-	5,500원	45만원	65만원	40만원	70만원

출처: 여성가족부, 2014년도 아이돌봄 지원사업 안내.

8) 홍정림(2013). 보육비 지원 정책의 효과성 분석, 한국인구학, 36(4), pp.95~118.

경제적 부담을 줄여주는 효과가 있다고 판단된다. 그러나 현실적으로 출산에 대한 의사결정은 매우 복잡한 과정으로 보육료 지원 정책을 출산을 제고에 긍정적 영향을 미치기는 하나 결정적 요인이 될 수는 없다고 판단된다. 경제적 지원과 함께, 환경적인 측면의 개선이 함께 수반되어야 한다. 양육환경 개선의 최우선 과제는 국공립 시설의 확충이다. 민고 맡길만한 보육시설이 부족하다고 지속적으로 문제제기가 되어 왔음에도 불구하고 큰 진전을 보이지 않고 있다. 국공립 시설 확충 필요성에 대한 충분히 논의가 이미 이루어진 상황으로 정부의 강한 정책 의지만이 국공립 시설 확충 과제를 해결할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 민간시설 중심의 공급체계하에서는 보육의 공공성을 확보하는 데에 매우 한계가 있다. 국공립 시설비율을 제 1차 중장기보육계획에서 제시한 30%까지 확충한다면 국가의 관리·감독 기능의 강화로 추가보육료에 대한 관리가 한층 수월해 질 것이며, 보육시장 환경에 유의미한 영향력을 미쳐 서비스 수준 향상 등 매우 긍정적인 효과가 있을 것으로 기대된다.

무상보육 시행을 통해 보육의 국가책임을 강화하고자 한다면, 모든 영유아가 평등하게 보육 서비스를 받을 수 있는 환경을 제공해야 한다. 일부에서는 민간시설을 공공형 등의 이름으로 서비스를 개선하는 방안을 제안하기도 하지만 기존의 공공형 어린이집에 대한 한계를 경험한 지금 정부는 국공립 어린이집을 확충하는 것이 보육시장의 신뢰를 얻고 양육환경을 개선하는

가장 빠른 길이라고 판단된다. 또한 3~5세 공통 누리과정이 도입되고 보육비뿐만 아니라 유아 학비도 지원되는 상황에서 유치원과 어린이집의 경계는 더욱 흐려지고 있다. 그동안 어린이집은 민간시설 중심으로 양적 확대를 기해 왔으나 유치원은 양적으로 수요에 적절히 대응하지 못한 측면이 있다. 향후에는 국공립 어린이집뿐만 아니라 국공립 유치원의 확충도 함께 이루어질 필요가 있다. 적극적인 출산과 양육지원정책으로 높이 평가받고 있고 프랑스 및 북유럽 국가의 사례를 보더라도 국공립 시설 확충이 출산을 제고에 긍정적 역할을 할 것으로 기대된다.

## 2) 아이돌보미 서비스 확대 및 영아기 보육 지원 강화

시설 중심의 보육서비스는 여성의 모성권 보장 측면에서, 영아의 아동발달 측면에서 부정적이라는 주장이 제기되곤 한다.<sup>9)</sup> 많은 가구에서 출산과 함께 영아기 보육은 일·가정 양립을 어렵게 하는 문제로 인식하고 있다. 보편적으로 아동발달 측면에서 영아기 자녀의 시설보육에 대한 부정적인 시각뿐만 아니라 현재 국내 보육 시설에 대한 낮은 신뢰도에 기인하여 영아기 시설보육은 수요자 입장에서 크게 환영받는 서비스는 아니라고 판단된다. 그럼에도 불구하고 영아기 자녀를 둔 부모가 부득이하게 시설을 이용해야 하는 경우 민고 맡길만한 시설을 찾기가 어려운 실정이다. 특히 2012년 만0~2세 무상보육이 실시되었던 해에는 상당수의 전업모 영아

9) 홍경준, 김민성, 김사현(2013). 보육정책 이슈에 대한 수탁자 집단의 인식과 복지정치, 사회복지연구, 44(2), pp.265~291.

들조차 시설보육을 이용하는 바람에 영아대상 보육시설의 부족을 초래하기도 하였다. 2013년 양육수당이 도입됨으로 인해 그와 같은 현상은 우려되지 않지만, 여전히 영아기 보육에 대한 지원은 미흡하다고 판단된다.

현재 양육수당 및 아이돌보미 서비스를 통해서 영아기 가정양육에 대한 수요를 어느 정도 충족시켜주고 있기는 하지만 양육수당은 시설 서비스 이용비용과 비교할 때 형평성에 어긋난다는 비판이 있으며, 아이돌보미 서비스는 2014년도부터 맞벌이 가구의 우선순위를 제고하기는 했지만 수요를 얼마만큼 충족시켜 줄지는 좀 더 지켜봐야 할 것이다. 현재의 아이돌보미 지원사업의 설계는 상당부분 취업모 가구 중심으로 재편된 상황으로 일·가정 양립에 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대된다.

### 3) 일·가정 양립 지원 정책과 함께 가는 보육정책

취업모와 비취업모의 출산율에 유의한 차이가 있는 상황에서 취업모 가구의 일·가정 양립 가능 환경을 조성하여 출산율 제고에 기여할 수 있도록 해야 한다. 또한 기존 연구에서도 취업모를 우선적으로 고려하거나 취업모가 정책수혜 대상이 될 수 있도록 특별히 배려하는 정책 설계가 필요하다고 제안하고 있다.<sup>10)</sup> 현재 양육 지원정책의 많은 부분이 맞벌이 가정지원 중심

으로 제도가 개선되어 가고 있으나, 양육서비스 지원 측면의 강화와 함께 노동시장에서 이루어지는 출산휴가, 육아휴직제도의 활성화가 수반되어야 할 것이다. 아이돌보미 서비스를 통해서 가정양육에 대한 수요를 어느 정도 충족시켜주고 있기는 하지만 이에 앞서 육아휴직을 통해서 직접적인 가정양육을 원하는 가족에게 양육의 기회를 충분히 제공해야 하며 육아휴직 후의 직장 복귀도 제도적으로 보장되어야 한다.

더 나아가 양육의 책임을 양성이 평등하게 나눌 수 있도록 제도적 뒷받침이 되어야 한다. 이탈리아와 스웨덴의 출산율 차이에 관한 기존 연구에 의하면,<sup>11)</sup> 이탈리아의 경우 여성의 교육수준이 높아지고 노동시장 진출이 활발해짐에 따라 여성의 사고와 가치관은 변하지만 사회는 여전히 남성중심의 사회로 남아있어, 출산·양육은 여성의 경제활동에 제약을 주어 출산율이 떨어질 수밖에 없다고 보았다. 반면 스웨덴의 경우 다양한 일·가정 양립지원 정책을 통해 여성의 노동시장 참여를 활성화 하였을 뿐만 아니라 출산율 회복에도 성공했다고 보고 있다. 스웨덴은 가정을 포함해서 사회적으로 양성평등을 실현함으로써 출산·양육을 여성의 책임으로 제한하지 않았다는 것이다. 따라서 국내에서도 아버지의 육아휴직 활성화 등 가정 내 양육에 대한 남성의 역할을 증대하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 본문

10) 허남재, 석재은(2011). 한국의 보육료지원제도는 취업모 친화적인가?, *사회복지정책*, 38(2), pp.139~163

11) Chesnais, Jean-Claude(1996). Fertility, Family and Social Policy in Contemporary Western Europe, *Population and Development Review*, 22(4), pp.729~739.