

# 영유아 보육 정책의 전망과 향후 과제

*Prospects and Issues of the Childcare Policy*



신은정 한국보건사회연구원 연구위원

과거 취약 계층을 중심으로 지원하던 국내 영유아 보육 정책은 저출산 문제가 심각한 사회 문제로 대두됨에 따라 자녀 양육에 대한 부담 감면을 목적으로 지원 대상과 급여 수준이 확대되어 왔다. 영유아 보육료와 양육 수당에 대한 보편적인 지원 확대는 자녀 양육 가정의 경제적인 부담을 감소시켜 국내 출산율 회복에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. 영유아 보육 정책을 확대함에 있어 자녀 양육 가정이 가지고 있는 “경제적인 부담” 감면과 “돌봄 부담” 감면의 두가지 방향으로 접근할 필요가 있다. 경제적 부담 감면은 현금 지원 등을 통해 보다 확대될 필요가 있으며, 돌봄 부담 감면은 맞벌이 등 부모가 자녀를 직접 돌보지 못하는 계층을 대상으로 보다 강화될 필요가 있다. 한 국가의 영유아 보육 정책은 그 사회가 표방하고 있는 자녀 양육에 대한 가치와 철학의 반영이다. 국내 보육 정책을 추진함에 있어 우리 사회가 중요시하고 있는 부모와 자녀 간의 관계 그리고 가족의 가치를 투영함으로써 보다 현실적인 정책을 이루어 나갈 것을 제언해 본다.

## 1. 들어가는 말

과거 취약 계층 자녀를 중심으로 지원하던 국내 영유아 보육 정책은 저출산 문제가 심각한 사회 문제로 대두됨에 따라 자녀 양육에 대한 부담 감면을 목적으로 대상과 지원 범위가 확대되어 왔다. 2012년 12월 현재 0~2세 영아와 만5세 유아에 대해서 시설 보육료가 전액 지원되고 있으며, 만 3~4세 영유아에 대해서는 소득 하위 70%까지 시설 보육료가 지원되고 있다. 2013년부터 누리과정 프로그램이 만 3~4세까지 확

대됨에 따라 명실공히 전체 영유아를 대상으로 하는 보편적인 보육 지원 체계가 마련될 것으로 전망되고 있다. 영유아 보육에 대한 정책의 확대에 의해 정부의 재정 지원 규모도 급속도로 증가하여 2013년도 “보육지원강화” 부문의 예산은 3조 4,019억원으로 책정되었다.<sup>1)</sup>

하지만 정부의 영유아 보육 서비스에 대한 지원 강화와 대상 확대에도 불구하고 여전히 국민들의 양육 부담은 큰 것으로 나타나고 있다. 특히 보육 서비스를 필요로 하는 대상에 대해 적절한 서비스가 제공되지 못하고 있는 문제점이

1) 대한민국 정부 “2013년도 예산안”, 2012. 9. 28.

지적되고 있다. 그 예로서 정부의 보육료 지원 대상이 전체 0~2세 영아로 확대되자 시설을 이용하는 아동의 수가 급증하여 실질적으로 보육 서비스를 필요로 하는 맞벌이 부부 등 실수요 계층이 자녀를 맡길 어린이집을 구하지 못하는 문제가 발생하게 된 것을 들 수 있다. 더욱이 시설 보육료 지원과 양육 수당 지원 간의 대상과 급여 수준의 차이로 인해 부모가 직접 자녀를 돌보기 원하는 가정에 대해 지원이 형평성 있게 이루어지지 않고 있다. 개인 돌봄 서비스 제공이 부족한 현실에서 시설 보육 서비스 제공만으로는 자녀 양육 가정 특히 취업 여성의 자녀 돌봄 필요를 충족시키는데는 한계가 있다. 정부의 보육 지원 정책 확대에 의해 보육 시설 수는 급속도로 증가하였으나 민간 보육 시설이 시장에서 지배적인 위치를 차지하게 되어 국공립 보육 시설을 이용하기 원하는 부모들은 대기자 명부에서 차례가 오기만을 기다리고 있다. 지역 사회에서 자녀를 양육하는 부모들을 지원할 수 있는 육아 지원 센터도 몇 개의 시군구를 제외하고는 설치되어 있지 않은 실정이다.

제 18대 대통령으로 당선된 박근혜 대통령 당선자는 “국민 행복 10대 공약”에서 “확실한 국가 책임 보육”으로서 “만 5세까지 국가 무상 교육 및 무상 유아 교육”을 제공할 것을 밝혔다. 이를 위해 “믿고 맡길 수 있는 어린이집 확대,” “부모 선택권이 보장된 맞춤형 보육 서비스 제공,” “0~5세 보육 및 유아 교육 국가 완전 책임제”를 주요 공약으로서 제시하였다. 새롭게 출

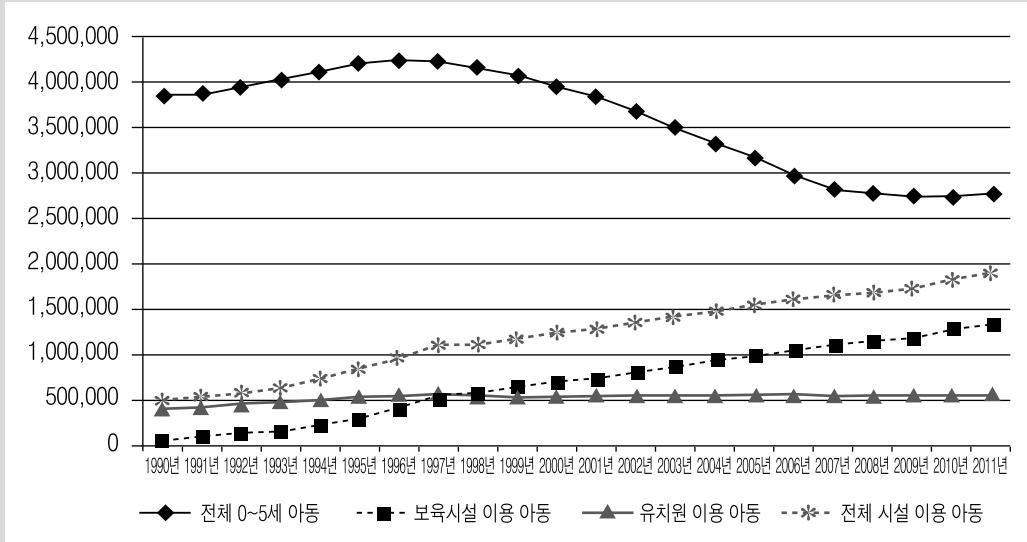
범하는 정부는 영유아 보육료를 보편적으로 지원하여 자녀 양육 가정의 경제적 부담을 감면하고, 수요자 필요에 부응하는 다양한 돌봄 서비스를 제공하여 국민들의 정책 체감도를 증진시키며, 지역 사회를 중심으로 하는 보육 지원 체계를 확립하여 양질의 서비스를 제공해야 할 과제를 가지고 있다. 본 고에서는 영유아 보육 정책의 현재 여건과 주요 쟁점 사항을 논의하고 향후 전망과 정책 과제를 제시함으로써 새 정부 출범을 맞이하여 우리나라 보육 정책이 나아갈 방향성을 모색해 본다.

## 2. 영유아 보육 정책의 여건과 주요 쟁점

1990년대 이후 전체 0~5세 아동 수의 감소에도 불구하고 보육 시설을 이용하는 0~5세 아동의 비중은 급속하게 증가하였다. 2011년 12월 현재 0~2세 영아의 보육 시설 이용률은 51%이며, 3~5세 유아의 보육시설 혹은 유치원 이용률은 82%로서 2008년도 OECD 평균 수준인 30%와 77%보다 훨씬 높은 수준이다. 특히 0~2세 영아 보육 시설 이용률은 유럽 의회가 고용 전략으로서 제시한 바르셀로나 협약 목표치인 33% 보다도 높은 수준을 보이고 있다.<sup>2)</sup> 보육 시설을 이용하는 아동수의 증가는 정부의 보육료 지원 확대에 기인한 바가 크다. 1999년부터 법정 저소득층을 중심으로 지원하던 시설 보육료 지원은 국내

2) Commission of the European Communities(2008). Implementation of the Barcelona objectives concerning childcare facilities for pre-school-age children.

그림 1. 전체 0~5세 아동수 및 보육시설·유치원 이용 아동수 추이(1990~2011년)



자료: 통계청, 추계인구, 보건복지부, 보육통계 각 연도, 교육과학기술부, 유아교육통계 각 연도

표 1. 시설 보육료 전액 지원 대상 확대 추이(1999~2012년)

| 구분     | 1999년                               | 2000년                | 2004년                          | 2005년              | 2006년                        | 2007년 | 2009년        | 2011년        | 2012년          | 2013년 |
|--------|-------------------------------------|----------------------|--------------------------------|--------------------|------------------------------|-------|--------------|--------------|----------------|-------|
| 만 0~1세 | 법정 저소득층                             |                      |                                |                    | 법정저소득층<br>+<br>최저생계비 120% 이하 |       | 영유아          | 영유아          | 전체             | 전체    |
| 만 1~2세 |                                     |                      |                                |                    |                              |       | 가구 소득 하위 50% | 가구 소득 하위 70% | 영유아가구 소득하위 70% |       |
| 만 3~4세 |                                     |                      |                                |                    |                              |       |              |              |                |       |
| 만 5세   | 법정 저소득층 + 기타 저소득층 (만0~4세 보육료 지원 대상) | 도시근로자 가구 평균소득 80% 이하 | 도시근로자 가구 평균소득 90%(도시) 100%(농촌) | 도시근로자 가구 평균소득 100% | 영유아가구 소득하위 70%               | 전체    |              |              |                |       |

자료: 보건복지부, 각 연도 보육사업 안내

저출산 문제 해결을 위한 자녀 양육 부담 감면의 목적으로 점차 대상으로 확대하여 왔다. 2011년 전체 0~5세 영유아 소득 하위 70%까지 대상 범위를 확대하였으며, 2012년에는 전체 0~2세 영

아와 5세 유아에 대해 보육료를 전액 지원하게 되었다. 2013년 만 3~4세 누리과정을 도입하게 됨에 따라 0~5세에 대한 정부의 보육·교육 지원은 전 계층으로 확대될 전망에 있다.

하지만 자녀 양육에 대한 정부의 지원은 시설 이용에 대한 보육료 지원에만 치중되어 있으며 직접 자녀를 키우고자 하는 부모에 대한 현금 지원은 매우 미흡한 수준이다. 국내 자녀 양육 가정에 대한 현금 지원은 “보육 시설 미이용 양육 수당,” “입양 아동 양육 수당,” “한부모 가족 아동 양육비,” “장애 아동 수당”에 불과하다. 동수당 정책들은 주로 취약 계층을 대상으로 지원하고 급여 수준도 매우 낮다는 한계점이 있다. 보육 시설을 이용하지 않는 아동에 대한 양육 수당은 2012년까지 차상위 계층 이하 0~36개월 아동을 대상으로 지원되었다. 급여 수준은 0~12개월 아동에 대해 월 20만원, 12~24개월 아동은 월 15만원, 24~36개월 아동에 대해서는 월 10만원을 지원하였다. 정부의 보육 지원은 지원 대상과 급여액에 있어 시설 보육과 가정 양육 간의 차이로 인하여 부모의 양육 선택권을

제한하고 사실상 영아의 시설 보육을 유도하는 결과를 초래하였다. 급여액에 있어서도 시설 보육료 지원과 양육 수당간의 적지 않은 차이가 있다(표 2 참고).

2013년도부터 누리과정 프로그램이 만 3~4세를 대상으로 확대됨에 따라 농산어촌 등 보육 시설이 설치되지 않은 지역에 거주하고 있는 아동들이 정부의 보육 서비스 지원의 사각 지대에 놓이게 된다는 우려가 제기되고 있다. 아동의 가정 내 방치는 건전한 아동 발달을 크게 저해할 수 있다. 2010년도 현재 전체 0~5세 아동 중 농산어촌에 해당하는 읍면부에 거주하는 아동의 비중은 17.2%이다(통계청, 2010 인구주택총조사). 2008년도 국내 아동 빈곤율은 10.3%로서 OECD 국가 평균 수준인 12.6%에 약간 못미치는 수준이다(OECD Family database, 2012). 취약 계층 아동이 가정 내에서 방치되는 문제를

표 2. 보육 시설 월 보육료 및 양육 수당 월 지원 단가(2012~2013년)

(단위: 원)

| 연령   | 보육시설에 맡길 경우            |                      |                        |                      | 가정에서 양육할 때          |                      |
|------|------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
|      | 2012년                  |                      | 2013년                  |                      | 2012년               | 2013년                |
|      | 정부지원 보육료 <sup>1)</sup> | 기본 보육료 <sup>2)</sup> | 정부지원 보육료 <sup>1)</sup> | 기본 보육료 <sup>2)</sup> | 양육 수당 <sup>3)</sup> | 양육 보조금 <sup>4)</sup> |
| 만 0세 | 394,000                | 361,000              | 394,000                | 361,000              | 200,000             | 200,000              |
| 만 1세 | 347,000                | 174,000              | 347,000                | 174,000              | 150,000             | 150,000              |
| 만 2세 | 286,000                | 115,000              | 286,000                | 115,000              | 100,000             | 100,000              |
| 만 3세 | 197,000                | -                    | 220,000                | -                    | -                   | 100,000              |
| 만 4세 | 177,000                | -                    | 220,000                | -                    | -                   | 100,000              |
| 만 5세 | 200,000                | -                    | 220,000                | -                    | -                   | 100,000              |

주: 1) 정부지원 보육료는 원칙적으로 부모가 아이사랑카드를 결재하면 해당 어린이집으로 입금됨.

2) 기본 보육료는 정부지원시설을 제외한 민간·가정·직장·부모협동 어린이집 중 만 0~2세 아동 또는 장애아를 보육하는 어린이 집에 지원됨.

3) 2012년도에 양육수당은 보육시설을 이용하지 않는 차상위 이하 0~2세 아동을 대상으로 지원되었음.

4) 2013년도부터 양육 보조금은 보육시설을 이용하지 않는 전체 0~5세 아동을 대상으로 지원됨.

자료: 보건복지부, 『2012년도 보육사업안내』, 2012, 『보육료, 양육수당 어떻게 지원 받나요?』, 2013.

막기 위하여 나홀로 아동을 꾸준히 발견하여 개인 돌보미 서비스 등 적절한 서비스로 연계해주는 노력이 필요하다.

0~2세 영아는 부모 이외 필요한 양육 지원 서비스로서 시설 보육 보다 가정내 돌봄 지원을 희망하고 있는 비중이 높다. 국내 자녀 양육 가정에서 부모 이외의 바람직한 양육 지원 제공자로서 시설 서비스 보다 조부모 혹은 친인척 등 가정 내 돌봄 지원을 선호하고 있는 비중이 더 높게 나타나고 있다<sup>3)</sup>. 더우기 취업 여성의 경우 미취학 아동을 낮 시간에 주로 돌보는 사람은 기관보다 조부모 혹은 친인척인 경우가 더 높다<sup>4)</sup>. 그럼에도 불구하고 현재 우리나라에서 가정 내 자녀 돌봄 서비스에 대한 지원은 매우 미흡한 수준이다. 영유아 보육·교육 제도가 발달한 프랑스에서 종일제 맞벌이 부부의 보육 서비스 이

용 현황을 보면 개인 보육사를 이용하는 비중이 37%로서 시설 보육 서비스를 이용하는 비중 18%보다 월등하게 높다(2007년도 프랑스 보육 실태조사 결과). 우리나라에서는 가정 내 돌봄 서비스 제도의 미흡으로 인하여 낮 시간 동안에 직접 자녀를 돌보지 못하는 부모들의 상당수가 조부모 혹은 친인척 등 가족에게 자녀 양육 부담을 전가하는 양상으로 나타나고 있다.

여성가족부는 “아이돌보미” 제도를 마련하여 취업 부모, 다자녀 가정, 장애 부모 가정 등 자녀 돌봄을 필요로 하는 가정을 대상으로 서비스를 제공하고 비용을 지원하고 있다. 그러나 이러한 아이 돌보미 제도는 시간제 서비스가 월 40시간, 연 480시간으로 이용 시간이 제한되어 있고<sup>5)</sup>, 아동 돌봄 위주의 한정된 서비스를 제공하고 가사 혹은 학습 지원 서비스를 제공하지

표 3. 2012년도 아이 돌보미 서비스 지원 단가

| 구분               | 시간제         |                |                 |            | 영아 종일제            |                |                |            |
|------------------|-------------|----------------|-----------------|------------|-------------------|----------------|----------------|------------|
|                  | 전국가구평균소득    |                |                 |            | 영유아 가구소득 하위       |                |                |            |
| 지원기준<br>(4인가구소득) | 가형<br>(50%) | 나형<br>(50~70%) | 다형<br>(70~100%) | 라형<br>(초과) | 가형<br>(40%)       | 나형<br>(40~50%) | 다형<br>(50~60%) | 라형<br>(초과) |
|                  | 2,194천원     | 3,071천원        | 4,387천원         |            | 215만원             | 293만원          | 376만원          |            |
| 이용요금             | 시간당 5천원     |                |                 |            | 월 100만원(200시간 기준) |                |                |            |
| 정부지원             | 4천원         | 2천원            | 1천원             | 0원         | 70만원              | 60만원           | 50만원           | 40만원       |
| 본인부담             | 1천원         | 3천원            | 4천원             | 5천원        | 30만원              | 40만원           | 50만원           | 60만원       |

자료: 여성가족부(2012). 아이돌봄 사업안내.

3) 부모 이외 가장 필요한 양육 지원 서비스 제공자로 만 0~1세 미만의 경우 조부모(66.8%), 친인척(5.7%), 비혈연(2.7%), 보육 시설(8.4%), 만 1세의 경우 조부모(64.6%), 친인척(6.1%), 비혈연(2.9%), 보육 시설(12.4%)로 나타남(2009년 “전국보육실태조사”).

4) 취업모의 미취학 아동을 낮 시간에 주로 돌보는 사람으로 친조부모(16.1%), 외조부모(17.8%), 기타 친인척 혹은 비혈연(4.1%), 기관(33.0%)으로 나타남(2009년 “전국보육실태조사”).

5) 아이돌보미 종일제 이용 시간은 월 120~200시간으로 제한되어 있음.

않음으로써 부모들의 자녀 양육에 대한 다양한 욕구를 충족시키지 못하고 있다. 더욱이 서비스 이용에 대한 비용 지원은 주로 저소득층 위주로 이루어지고 있다. “아이 돌보미”의 종일제 서비스 혜택을 받은 3~12개월 영아의 수는 제도가 도입된 2010년도에 124명, 그리고 2011년에는 1,204명으로 매우 저조한 실적을 보이고 있다.

가족 친화적이지 못한 근로 환경에서 일하고 있는 취업 여성은 장시간 근로, 주말 근로 등으로 인하여 시설 보육 서비스 만으로는 자녀 양육에 대한 필요를 충족시킬 수 없는 상황에 놓여 있는 경우가 많다. 취업 여성 등 시설 보육 서비스 이외 추가적인 돌봄 서비스를 필요로 하는 계층에 대해 다양한 돌봄 서비스를 지원해 주는 것이 필요할 실정이다. 정부는 시간제 보육, 야간 보육, 24시간제 보육, 휴일 보육 서비스를 제공하고 있으나 그 이용률은 매우 저조하다(표 4). 특히 시설에서 제공하는 야간 보육 혹은 24시간제 보육 서비스를 이용하는 경우 아동을 장시간 동안 시설에 남겨 두어야 하기 때문에 아동의 건전한 발달에 부정적인 영향을 미칠 것으

로 우려되고 있다.

보육 시설을 이용하는 아동수의 증가는 주로 민간 및 가정 보육 시설을 이용하는 아동 수의 증가에 기인한 것으로 나타나고 있다(그림 2). 국공립 보육 시설을 이용하는 아동의 비중은 과거 보다 오히려 감소하였다. 당초 정부가 저소득 밀집지역, 농산어촌 등 취약 지역에 국공립 보육 시설을 우선적으로 설치할 것을 제시하였지만, 2008년 이후 새롭게 신축된 국공립 보육 시설 수는 2008년 50개소, 2009년 46개소, 2010년 10개소, 2011년 16개소에 불과한 실정이다<sup>6)</sup>. 저조한 국공립 보육 시설 확대에 인하여 전체 보육 시설 이용 아동 중 국공립 보육 시설을 이용하는 아동 비중은 1995년 26.2%에서 2000년 14.5%, 2005년 11.3%, 2010년 10.6%로 하락하였으며(표 5), 국공립 보육 시설을 이용하기 원하는 부모들의 욕구는 충족되지 않고 있다. OECD(2001)는 양질의 보육 서비스 제공을 위하여 국가가 보육료 지원과 같은 수요자 지원과 더불어 시설 인프라 확충을 위한 노력도 충실히 수행해야 할 것을 권고한 바 있다<sup>7)</sup>.

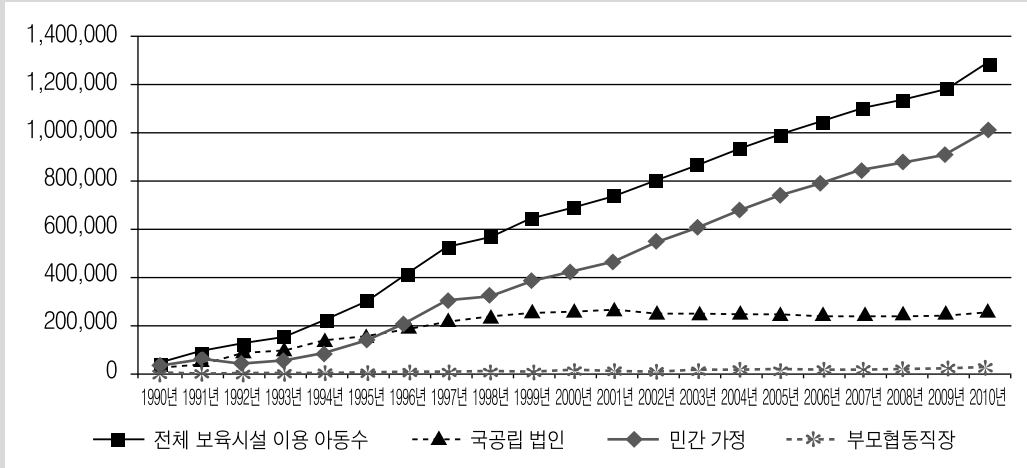
표 4. 시설에서 제공하는 취약 보육 서비스 이용 현황(2009년)

| 구분      | 현재  |     |      | 보육 시설 이용 경험 |      |
|---------|-----|-----|------|-------------|------|
|         | 상시  | 가끔  | 미이용  | 있음          | 없음   |
| 시간제보육   | 1.1 | 7.3 | 91.6 | 9.0         | 91.0 |
| 야간보육    | 0.9 | 3.8 | 95.3 | 4.9         | 95.1 |
| 24시간제보육 | 0.1 | 0.6 | 99.3 | 0.7         | 99.3 |
| 휴일보육    | 0.1 | 1.2 | 98.7 | 1.3         | 98.7 |

자료: 보건복지가족부, 육아정책개발센터(2009). 2009년 전국보육실태조사-가구조사보고서.

6) 서문희, 최윤경, 김문정(2011). 2011 보육 정책의 성과와 과제.

그림 2. 시설 유형별 보육 시설 이용 아동수 추이(1990~2011년)



자료: 보건복지부, 보육 통계(연도별)

표 5. 보육 시설 이용 아동의 시설 별 이용률 현황(1995~2011년)

(단위: %)

| 구분       | 1995년 | 2000년 | 2005년 | 2011년 |
|----------|-------|-------|-------|-------|
| 국공립 보육시설 | 26.28 | 14.53 | 11.31 | 10.61 |
| 민간 보육시설  | 31.74 | 51.40 | 61.53 | 56.15 |
| 가정 보육시설  | 14.34 | 9.91  | 13.04 | 22.87 |

자료: 보건복지부, 보육 통계(연도별)

취업 여성의 자녀 보육 지원에 있어 중요한 역할을 하는 직장 어린이집 현황을 보면 2010년 12월 현재 직장 어린이집 설치 의무 사업장 833개소 중 어린이집 설치, 보육수당 지급, 어린이집 위탁 계약으로 의무를 이행하고 있는 사업

장은 578개소로 전체 설치 의무 사업장의 67.4%에 불과한 수준이다. 30.6%에 해당하는 255개소가 여성 근로자 보육 지원을 위한 의무 이행을 하지 않고 있다(근로복지공단, 직장보육센터, 2012)<sup>8)</sup>.

7) OECD(2001). Starting Strong. Early Childhood Education and Care.

8) 상시 여성 근로자 300인 이상 또는 근로자 500인 이상을 고용하고 있는 사업장의 사업주는 직장 어린이집을 설치하거나, 설치가 어려운 경우 사업주 공동으로 설치, 지역의 어린이집과 위탁 계약 체결, 혹은 근로자에게 보육 수당을 지급하도록 하고 있음(2012년도 보육사업 안내).

지역 사회를 기반으로 설치되어 있는 육아 종합 지원 센터는 가족 공동체의 육아 기능을 보완할 수 있는 지역 사회 중심의 육아 지원 기관으로서 역할을 수행하며, 보육 정보 센터는 영유아 보육에 대한 제반 정보 제공 및 상담을 통하여 보육 수요자에게 보육에 대한 편의를 도모하고 어린이집과의 연계 체계를 구축하여 어린이집 운영의 효율성을 제고하는 것을 목적으로 하고 있다(2012년도 보육사업안내). 2012년도 현재 보육 정보 센터는 중앙 보육 정보 센터 1개소를 비롯하여 시도에 17개소, 시군구에 44개소가 설치되어 총 62개소만이 운영 중에 있는 상태에 있어 지역 거점 육아 지원 센터로서 역할을 다하는데 한계가 있다.

민간 보육 시설 종사자에 대한 낮은 사회적 인식, 과도한 노동 시간, 그리고 낮은 수준의 임금은 민간 보육 시설에서 교사의 높은 이직율, 그리고 민간 보육 시설이 우수한 교사를 고용하여 근속하게 하는데 어려움으로 작용하고 있다. 특히 2012년부터 만 5세 누리과정이 실시됨에 따라 어린이집 교사를 유치원 교사 수준으로 자질과 처우를 개선할 것에 대한 요구가 증대되고 있다. 국공립 등 정부지원시설에서 종사하는 교사는 인건비 기준표에 따라, 그리고 민간 보육 시설에서 종사하는 교사는 근로 계약에 의해 임

금이 지급되고 있어 이러한 서로 다른 임금 지급 기준 적용은 민간 보육 시설 교사가 국공립 보육 교사에 비해 낮은 임금을 받게 되는 문제로 귀결되고 있다<sup>9)</sup>.

### 3. 영유아 보육 정책의 전망과 향후 과제

0~5세 전체 영아에 대한 보육료의 보편적 지원은 자녀 양육 가정에 대한 경제적 부담을 감면하여 OECD 국가 중 최하위 수준을 보이는 국내 출산율 제고에 긍정적인 효과를 미칠 것으로 기대된다<sup>10)</sup>. 각 가정이 가지고 있는 자녀 양육에 대한 경제적인 부담은 소득 수준 혹은 여성의 취업 여부와 무관하게 전 사회 계층이 가지고 있는 문제이다<sup>11)</sup>. 이러한 정부의 보육료 지원이 실질적으로 가정이 가지고 있는 보육료에 대한 경제적 부담을 낮추어 주기 위해서는 정부 지원 보육료 이외 각 가정이 추가적으로 보육 시설에 지불하고 있는 비용에 대해서도 부담을 감면하는 방안이 강구될 필요가 있다<sup>12)</sup>. 종일제 시설 보육 서비스는 맞벌이 부부 등 보육 서비스를 실제로 필요로 하는 실 수요자들이 우선적으로 사용할 수 있도록 지원 체계를 강화해

9) 월평균 보육교사 인건비는 국공립 보육 교사 월 1,550,000원, 민간 보육 시설 교사 월 1,338,000원, 가정 보육 시설 교사 월 1,019,000원으로 나타남(2009년 전국보육실태조사).

10) OECD(2011)는 "Doing better for families" 보고서를 통해 국가가 지원하는 보육 서비스의 제공이 출산 의도와 출산 행태에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보고한바 있음.

11) 자녀를 보육 시설에 보내는 부모 중에서 보육비가 "부담스럽다"고 응답한 비중은 월평균 가구 소득 400~499만원에서 63%, 100~149만원에서 55.3%, 취업 여성 59.1%, 미취업 여성 65.6%로 나타남(2009년 "전국보육실태조사").

12) 보육 시설 및 유치원에서는 보육료 이외 추가적인 비용으로 현장 학습비, 특기 교육비, 급간식비, 교재비, 차량 이용비를 부과하고 있으며, 이에 대한 월 평균 비용은 보육 시설 53,800원, 유치원 87,900원인 것으로 나타나고 있음(2009년 전국보육실태조사).



야 할 것이다.

2013년부터 누리과정 프로그램이 3~5세로 확대됨에 따라 우리나라도 유럽 국가와 마찬가지로 유아에 대한 보편적인 보육·교육 지원 시스템이 확립될 것으로 기대된다. 누리과정 프로그램 제공은 초등학교 의무 교육 과정이 시작되기 3년 전부터 양질의 보육·교육 서비스를 제공함으로써 모든 아동들이 출발선상에서부터 동등한 기회 가질 수 있는 여건을 마련하여 국가 사회 통합에 기여할 것으로 기대된다. 이러한 누리과정 프로그램의 내실화를 위하여 유치원과 보육 시설에서 이원화되어 제공되는 프로그램이 질적인 측면에서 차이가 없도록 정부의 지원 및 지도·감독이 이루어져야 할 것이다. 누리과정 프로그램이 하루에 3~5시간 제공된다는 사실을 감안하여 방과후 보육 등 취업 여성의 자녀 양육 지원을 위한 추가적인 방안이 강구되어야 할 것이다. 농산어촌 등 보육 시설이 부재한 지역에 거주하여 누리과정 프로그램에 참여하지 못하는 아동에 대하여 아이 돌보미 서비스를 우선적으로 지원하는 등 아동의 가정 내 방치 문제를 예방하기 위한 대책도 마련되어야 할 것이다.

보육 시설 미이용 아동에 대한 양육 수당 지원은 자녀 양육 가정에 대한 보편적인 현금 지원 정책이 취약한 상황에서 자녀 양육 가정에 대한 경제적 부담을 감소시키는데 중요한 역할을 할 것으로 판단된다. 급여액에 있어 시설 보육과 가정 양육 지원 간의 형평성을 이루게 함으로써 부모의 가정 양육을 지원하고 필요하지 않은 시설 보육 이용을 감소시키는데 기여할 수 있을 것으로 본다. 다만 양육 수당의 급여 수준

을 결정함에 있어 취약 가정 아동의 가정 내 방치 그리고 취업 여성의 근로 의욕을 저하시키는 부작용을 고려하여 세심한 제도 설계가 필요할 것으로 본다.

여성 가족부가 지원하고 있는 아이돌보미 서비스의 내용과 비용 지원 수준을 강화하여 가정 내 돌봄 서비스를 선호하는 부모의 양육 욕구를 충족시키고 취업 여성의 일과 가정의 양립 지원을 강화할 필요가 있다. 현행 아이 돌보미 서비스인 “기본형”을 비롯하여 기본적인 아이 돌보미외 가사 서비스까지 제공하는 “종합형,” 그리고 자녀의 학습 지원 서비스까지 제공하는 “보육 교사 파견형” 등 수요자 맞춤형으로 돌보미 서비스 제공 내용을 보다 다양화할 필요가 있다. 종일제 돌봄 서비스는 취업모, 한부모, 다자녀 가정, 장애 부모 등 자녀 양육에 있어 취약성을 가지고 있는 가정을 대상으로 지원하되 자녀 연령을 현행 3~12개월에서 만 0~2세까지 확대할 필요가 있다. 취업 여성을 대상으로 야간 및 공휴일 등 시설이 서비스를 제공하지 않는 시간에 돌봄 서비스를 이용할 수 있도록 하여 장시간 근로 시간에 대응할 수 있는 돌봄 서비스 지원 체계를 마련할 필요가 있다. 이를 위해 아이 돌보미 시간제 이용 시간을 현재 월 40시간 및 연간 480 시간에서 취업모의 근로 시간에 맞추어 보다 확대할 필요가 있다. 돌보미 이용에 대한 비용 지원도 현재 저소득 계층에서 중산층까지 확대하여야 할 것이다. 취약 계층 아동의 가정 내 방치 문제를 막기 위하여 나홀로 아동을 꾸준히 발견하여 개인 돌보미 서비스와 연계해주는 노력을 기울여야 할 것이다. 이를 위해 지역에 거점을 두고 있는 건강가정지원센터 혹은

보육 정보 센터의 지원을 통해 보육 시설을 이용할 수 없는 아동에 대하여 우선적인 돌봄 서비스를 제공해야 할 것이다.

국공립 보육 시설 이용을 선호하는 국민들의 욕구를 충족시키기 위하여 국공립 보육 시설을 확충하여 전체 보육 시설 이용 아동 중 최소 20% 이상이 국공립 보육 시설에서 보육될 수 있는 인프라를 조성해야 할 것이다.<sup>13)</sup> 취업 여성의 자녀 양육 지원을 위하여 직장 보육 시설 의무 설치 기준을 강화하고 중소기업 등 직장 보육 시설을 설치하기 여의치 않은 사업장을 중심으로 직장 보육 시설 설치를 국가가 지원해야 할 것이다. 현재 직장 보육 시설 설치 의무를 이행하지 못하고 있는 사업장을 대상으로 어린이집 설치를 위한 비용을 국가가 국공립 보육 시설 설치에 준하는 비용으로 지원하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

가정에서 자녀를 양육하는 부모를 지원하기 위하여 지역 사회를 기반으로 하는 육아 종합 지원 센터를 확충할 필요가 있다. 육아 종합 지원 센터는 부모 등 아동 양육자가 휴식을 취하고 양육 스트레스를 해소하며, 자녀 양육 관련 정보를 교류하고 자녀 양육 관련 상담을 전문가로부터 제공받으며, 자녀로 하여금 다양한 활동을 영위하게 함과 동시에 시간제 아동 돌봄 서비스를 제공하는 등의 기능을 수행하도록 설계되어야 할 것이다. 16개 지자체와 228개 시군구 각각에 최소한 1개 이상의 육아 종합 지원 센터

를 설치하도록 하여 지역 거점 육아 지원 센터로서 역할을 다 할 수 있도록 해야 할 것이다.

마지막으로 민간 보육 시설이 양질의 보육 서비스를 제공하기 위해서는 우수한 보육 교사를 고용하는 것이 필요하며 이를 위해서 민간 보육 시설 교사의 급여를 국공립 수준으로 상향 조정하여 지원하고, 종사자의 처우 실태에 대한 정기적인 조사를 실시해야 할 것이다. 국공립 교사와 민간 보육교사 간의 임금의 차이를 국가가 보조금을 통해 지원함으로써 민간 보육 교사의 임금 수준을 국공립 보육 교사 수준으로 개선하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

## 4. 나오는 말

지금까지 국내 영유아 보육 지원 정책은 자녀를 가진 가정에 대한 양육 부담을 감면해 주는 목적으로 확대되어 왔다. 이러한 정책의 보편적인 확대는 자녀 양육에 대한 지원을 필요로 하는 보다 많은 국민들이 혜택을 받을 수 있게 되었다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 영유아 보육 지원 정책이 보편적으로 확대되고 있는 현재의 시점에서 국내 영유아 보육 정책이 가지고 있는 지향성에 대해 다시 한번 고려해 볼 필요가 있다. 유럽 국가의 경우 3세 이상 유아에 대한 보육·교육 지원 정책은 아동의 사회화 및 건전한 발달을 목적으로 국가가 무상으로

13) 박근혜 대통령 당선자 공약인 “믿고 맡길 수 있는 어린이집 확대”에 따라 국공립 보육 시설을 매년 50개씩 신축하고, 매년 100개씩 기존 운영 시설을 국공립으로 전환하며, 공공형 어린이집을 정부의 보육서비스 개선대책 내용에 따라 확충하는 경우, 2017년 도에 전체 보육 시설 이용 아동 중 최소 20% 이상이 국공립 보육시설을 이용할 수 있을 것으로 추계됨(한국보건사회연구원, 내부 자료, 2012. 12).

지원 정책을 추진하고 있다. 0~2세 영아에 대한 보육 서비스 제공은 유럽 고용 전략의 일환으로 여성의 경제 활동 참여 촉진을 주요한 목적으로 하고 있다. 보육료 비용에 지원은 자녀가 있는 가정과 없는 가정간의 수평적 형평성, 그리고 소득이 높은 가정과 낮은 가정 간의 수직적 형평성 추구를 위한 사회 정책으로서의 목적성이 강하다. 따라서 0~2세에 대한 종일제 보육 서비스 지원은 취업 여성 및 한부모 가정을 주로 대상으로 제공되고 있으며, 보육료에 대한 국가 지원은 자녀 수 그리고 소득 수준에 따라 차등적으로 이루어지고 있는 특징을 보인다.

물론 유럽 국가가 직면하고 있는 상황과 국내 상황은 다르다. 우리나라는 OECD 국가 중에서 가장 낮은 출산율을 보이고 있어 보육 비용 지원을 통해 자녀 양육에 대한 경제적 부담을 감면하여 출산율을 제고하는 것이 가장 시급한 과제이다. 보육 서비스 제공도 여성의 일과 가정 양립 지원을 통해 출산율을 제고하려는 목적이 강하다. 정부의 보육 정책은 자녀 양육에 대한 “경제적 부담” 감면과 자녀 “돌봄 부담” 감면의 두가지 방향으로 접근할 필요가 있다. 자녀 양육에 대한 경제적 부담 감면은 부모가 자녀를 키우는데 지출하는 비용 부담을 덜어 주기 위해 현금 지원 혹은 조세 감면 등을 통해 보다 확대할 필요가 있다. 자녀 돌봄에 대한 부담 감면은

부모의 취업이나 어려운 가정 환경 등 특별한 이유로 인하여 부모가 자녀를 돌보지 못하는 계층을 대상으로 집중적으로 이루어져야 할 것이다. 이러한 측면에서 양육 수당을 0~5세 자녀를 키우고 있는 전체 소득 계층으로 확대하는 것은 - 비록 그 대상이 아직까지는 보육 시설을 이용하지 않는 아동에 한정되어 있지만 - 자녀 양육에 대한 보편적인 경제적 지원 정책의 “첫 걸음”으로서 그 의미가 크다고 본다.

한 국가의 영유아 보육 정책은 그 국가가 표방하고 있는 자녀 양육에 대한 가치와 철학의 반영이다. 보육 정책을 추진함에 있어 자녀를 키우는 것에 대해 우리나라가 지니고 있는 고유의 가치와 철학을 어느 만큼 반영하고 있는가를 되짚어볼 필요가 있다. 신 사회적 위험의 대두로 인해 자녀 양육의 역할을 국가와 가정 간에 서로 분담하게 되었고, 국가가 자녀 양육에 대한 가정의 역할을 일정 부분 지원해 주어야 하는 필요성이 강조된 것은 사실이다. 이러한 사회적인 변화와 더불어 우리 사회가 중요시하고 있는 전통적인 부모와 자녀 간의 관계, 그리고 가족에 대한 가치를 정부가 추진하고 있는 보육 정책에 투영함으로써 국내 영유아 보육 정책이 보다 현실에 맞는 방향으로 추진되어 나아갈 것을 제언해 본다. 문헌