



초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한 육아정책 패러다임의 전환과 정책과제(II)

유해미·이윤진·김영옥·김진성·손인숙·송다영·안현미·최 영

사업보고 2019-02

초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한 육아정책 패러다임의 전환과 정책과제(Ⅱ)

연구책임자 유 해 미 (육아정책연구소 연구위원)
공동연구자 이 윤 진 (육아정책연구소 부연구위원)
 김 영 옥 (한국여성정책연구원 선임연구위원)
 김 진 성 (SH도시연구원 책임연구원)
 손 인 숙 (건국대학교 의학전문대학원 교수)
 송 다 영 (인천대학교 교수)
 안 현 미 (중앙대학교 강사)
 최 영 (중앙대학교 교수)

사업보고 2019-02

초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한
육아정책 패러다임의 전환과 정책과제(II)

발행일 2019년 11월
발행인 백선희
발행처 육아정책연구소
주소 06750 서울시 서초구 남부순환로 2558 외교센터 3, 4층
전화 02) 398-7700
팩스 02) 398-7798
홈페이지 <http://www.kicce.re.kr>
인쇄처 (주)승립디엔씨 02) 2271-2581

보고서 내용의 무단 복제를 금함.
ISBN 979-11-87952-95-4 93330





정부는 국민의 삶의 질 전반을 개선하여 저출산에 대응함과 동시에 경제성장을 이끄는 포용국가의 실현에서 나아가 2019년을 ‘혁신적 포용국가의 원년’으로 선포하고, 보다 체계적이고 촘촘한 사회정책을 통해 생애주기별로 필요한 지원을 강화하여 소외되거나 피해를 입는 사람이 없도록 사회적 안전망을 구축한다고 밝히고 있다. 이러한 혁신적 포용국가의 실현을 위해서는 함께 둘보고 함께 일하는 사회를 조성하고, 아동에 대한 국가 책임을 확대하여 아동의 성장 기회에서 격차가 야기되지 않도록 모든 아동의 역량 개발 기회가 보장되어야 할 것이다.

이 연구에서는 포용적 복지국가의 실현을 위한 육아지원정책의 패러다임 전환과 정책 과제를 모색하기 위해, 지난해에 이어 올해에도 ‘초저출산 사회, 포용적 복지 국가 육아정책포럼’을 운영하여 육아정책연구소 소장을 위원장으로 하는 TF의 위원들이 총 4개 영역의 주제에 대해 총 7회에 걸쳐 의견을 나누고 합의를 도출하였다. 2018년 포럼에서는 총 8개 육아지원 관련 분야의 전문가들이 육아지원정책 관련 이슈를 제기하였으며, 2019년 포럼에서는 육아지원정책의 변화를 반영하고, 상대적으로 간과된 영역에 대해 보다 구체적인 과제들을 논의하였다. 즉 2020년 3월부터 시행되는 보육지원체계 개편과 양육지원체계 개편 논의 등에 따른 1) 보육서비스의 개편 방향, 2) 현금지원과 자녀돌봄시간 지원의 정합성 제고, 3) 양육 친화적 주거공간과 지역사회 조성, 4) 산후관리와 돌봄서비스 연계 방안을 다루었다. 본 연구의 결과가 육아지원정책의 방향성을 선도하고, 육아지원의 범위를 의미 있게 확장하여 포용적 복지국가의 실현에 기여하기를 기대해본다.

2019년 초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한 육아정책포럼에 참여하여 고견을 주신 TF 위원들께 감사를 전하며, 보고서 내용은 연구진의 의견이며 육아정책 연구소의 공식 입장이 아님을 밝혀 둔다.

2019년 11월

육아정책연구소

소장 백 선희



목차

요약	1
I. 서론	21
1. 연구의 필요성 및 목적	23
2. 연구내용	25
3. 연구 방법	26
II. 연구 추진 경과	29
1. 2019 초저출산 사회, 포용적 복지국가 육아정책포럼 TF구성·운영	31
2. 2019 초저출산 사회, 포용적 복지국가 육아정책포럼 개최	34
III. 육아정책 부문별 주요 쟁점 및 과제	37
1. 보육의 공공성 제고를 위한 향후 과제	39
2. 아이돌봄서비스 이용 실태 및 개편 과제	66
3. 아동양육체계 연계 조정 방안	95
4. 자녀돌봄 시간지원 제도의 쟁점과 과제	108
5. 지역사회 돌봄공동체, 쟁점과 과제	128
6. 양육친화적 신혼부부 주택 계획 방안	141
7. 산후관리와 돌봄서비스 연계	161
IV. 정책 제언	175
1. 양육지원체계와 보육서비스 개편의 쟁점 및 과제	177
2. 양육친화적 지역사회와 주거환경 조성 방안	182
3. 산후관리와 영유아 돌봄과의 연계 방안	185
참고문헌	187



표 목차

〈표 II-1- 1〉 2019 초저출산 사회, 포용적 복지국가 육아정책포럼의 분야 및 세부주제	33
〈표 II-1- 2〉 2019 초저출산 사회, 포용적 복지국가 육아정책포럼 TF 위원의 담당 주제	33
〈표 II-2- 1〉 2019 초저출산 사회, 포용적 복지국가 육아정책포럼 운영 현황	34
〈표 III-1- 1〉 지방자치단체별 국공립어린이집 이용시설 수와 이용아동 비율 성과	47
〈표 III-1- 2〉 서울시 국공립어린이집 확충 성과 및 소요예산(2012-2018) ..	48
〈표 III-1- 3〉 서울시 국공립어린이집 확충 지원의 특성 및 발전 유형	50
〈표 III-1- 4〉 공급주체 다양화에 따른 운영체계 비교 및 개선과제	57
〈표 III-1- 5〉 표준보육비용 산정 기준(2018)과 개선과제	65
〈표 III-2- 1〉 아이돌봄서비스 양육공백 가정 기준 및 우선순위(2019)	69
〈표 III-2- 2〉 아이돌봄서비스 유형 및 적용대상(2019)	70
〈표 III-2- 3〉 아이돌봄서비스 유형별 차등지원 금액(2019)	71
〈표 III-2- 4〉 아이돌봄서비스 지원내용(2019)	71
〈표 III-2- 5〉 시간제 아이돌봄서비스 영유아 자녀 이용자 규모 (2015-2018)	74
〈표 III-2- 6〉 시간제 아이돌봄서비스 초등자녀 이용자 규모(2015-2018) ..	74
〈표 III-2- 7〉 영아 종일제 아이돌봄서비스 이용자 규모(2016-2018)	75
〈표 III-2- 8〉 아이돌봄서비스를 이용 동기	76
〈표 III-2- 9〉 영아종일제 아이돌봄서비스 이용 동기	77
〈표 III-2-10〉 아이돌봄서비스 이용시간_주중: 시작 시각	78
〈표 III-2-11〉 아이돌봄서비스 이용시간_주중: 종료 시각	80
〈표 III-2-12〉 아이돌봄서비스 이용시간_주말: 시작 시각	81
〈표 III-2-13〉 아이돌봄서비스 이용시간_주말: 종료 시각	82
〈표 III-2-14〉 아이돌봄서비스 이외 반일제 이상 기관 병행이용 여부	83
〈표 III-2-15〉 아이돌봄서비스 병행이용 사유	84
〈표 III-2-16〉 아이돌봄서비스 이용중단 경험 여부	86

〈표 III-2-17〉 아이돌봄서비스 이용중단 사유(중복응답)	86
〈표 III-2-18〉 영유아를 둔 맞벌이 가구의 개인양육지원서비스 이용 사유 (중복응답)	89
〈표 III-2-19〉 민간 육아도우미 이용 동기: 영유아 자녀	90
〈표 III-2-20〉 맞벌이 가구의 후속출산 미의향 사유	91
〈표 III-2-21〉 어린이집 이용 맞벌이 가구의 자녀가 아픈 경우 희망 서비스 ..	92
〈표 III-2-22〉 민간 육아도우미 이용 시 도움되는 정부지원	93
〈표 III-2-23〉 민간 육아도우미 이용가구의 정부 추가지원 요구	94
〈표 III-2-24〉 전국보육실태조사 관련 규정	95
〈표 III-3- 1〉 스웨덴의 육아휴직과 양육수당 연계	103
〈표 III-3- 2〉 핀란드의 육아휴직과 양육수당 연계	104
〈표 III-4- 1〉 우리나라 자녀돌봄 서비스지원과 시간지원의 비교	110
〈표 III-4- 2〉 사업체 규모별 배우자출산휴가제도의 활용가능 여부(2018) ..	111
〈표 III-4- 3〉 사업체 규모별 육아휴직제도의 활용가능 여부(2018)	115
〈표 III-4- 4〉 비정규직 근로자의 육아휴직 사용가능 여부(2018)	116
〈표 III-4- 5〉 사업체 규모별 가족돌봄휴직제도의 활용가능 여부(2018)	117
〈표 III-4- 6〉 사업체 규모별 육아기 근로시간 단축제도의 활용가능 여부 (2018)	120
〈표 III-4- 7〉 육아기 근로시간 단축제도의 2019년 개선 내용	121
〈표 III-4- 8〉 가족돌봄 등을 위한 근로시간 단축청구권 제도의 주요 내용 ..	122
〈표 III-4- 9〉 유연근로제도 유형별 도입률	124
〈표 III-5- 1〉 사회적협동조합 유치원 및 초등방과후 사례	140
〈표 III-6- 1〉 신혼부부 주거 공간 실태(예) 및 영유아에 따른 활용 실태(예)	145
〈표 III-6- 2〉 신혼부부 계층의 일반적 주거공간 3대 핵심 문제	146
〈표 III-6- 3〉 신혼부부 계층의 주택내 공간크기 조정 이유	148
〈표 III-6- 4〉 신혼부부 가구의 문제점과 수요에 따른 기본 방향	149
〈표 III-6- 5〉 신혼부부 폐르소나 설정	150
〈표 III-6- 6〉 신혼부부 주택 조성 기본 방향	154
〈표 III-6- 7〉 신혼부부 주택 계획 방향	155
〈표 III-6- 8〉 신혼부부주택 대표평면	155
〈표 III-6- 9〉 커뮤니티 시설 아이템 종류	159
〈표 III-6-10〉 커뮤니티 시설 아이템 일부	159



그림 목차

[그림 III-1- 1] 보육정책의 방향과 목표 변화과정(중앙정부)	42
[그림 III-1- 2] 보육 공공성 강화를 위한 정책적 선택과 발전과정 그리고 미래상(?)	45
[그림 III-1- 3] 전국 어린이집 유형별 변화 추이(1995-2018)	45
[그림 III-1- 4] 전국 어린이집 유형별 이용 아동 변화 추이(1995-2018)	46
[그림 III-1- 5] 서울시 어린이집 유형별 시설 수 변화 추이(2008-2018)	48
[그림 III-1- 6] 서울시 어린이집 유형별 이용 아동 수 추이(2008-2018)	49
[그림 III-1- 7] 중앙정부 보육예산 연도별 추이(2008-2019)	51
[그림 III-1- 8] 서울시 보육예산 추이(2008-2019)	51
[그림 III-1- 9] 서울시 국공립어린이집 확충 이후 위탁체 변화 추이 (2013. 6/2016. 12)	53
[그림 III-1-10] 서울시 사회서비스원 비전과 목표	54
[그림 III-1-11] 서울시 국공립어린이집 관리체계 개선(안)	60
[그림 III-1-12] 서울시 사회서비스원 재무회계 구조 개선(안)	62
[그림 III-1-13] 서울시 사회서비스원 선도모델 추진을 위한 중기비전 수립(안)	63
[그림 III-2- 1] 아이돌봄이 이용가구 규모(2014-2018)	72
[그림 III-2- 2] 시간제 아이돌봄서비스 이용가구 비율: 아동연령별(2012/2017)	73
[그림 III-2- 3] 시간제 아이돌봄서비스 이용가구 비율: 소득유형별(2012/2017)	74
[그림 III-3- 1] 아동가족정책과의 연계조정 방안	105
[그림 III-4- 1] 연도별 육아휴직자 수 추이(2002-2018)	113
[그림 III-4- 2] 육아휴직자의 사업장 규모별 분포(2018)	114
[그림 III-4- 3] 육아휴직자의 통상임금 수준별 분포(2018)	114
[그림 III-4- 4] 육아기 근로시간 단축제도 이용자 수 추이(2011-2018)	119
[그림 III-4- 5] 육아기 근로시간 단축 근로자의 사업체 규모 및 통상임금 분포(2018)	120
[그림 III-4- 6] 취업자 중 고용보험 가입자 수(2018. 8)	125

[그림 III-5- 1] 이상적인 돌봄사회 구조	128
[그림 III-5- 2] 공동육아나눔의 지역돌봄네트워크 형성	137
[그림 III-6- 1] 청년층, 신혼부부의 라이프스타일 특성	143
[그림 III-6- 2] 3Bay 선호 이유	147
[그림 III-6- 3] 침실이 1개, 2개 이상 필요한 이유	147
[그림 III-6- 4] 신혼부부 주택 주요 이슈와 4대 개발 목표	151
[그림 III-6- 5] 청신호 신혼부부 주택의 3대 특화 전략	152
[그림 III-6- 6] 수납특화 전략 ‘한 걸음 참고’ 예시도	153
[그림 III-6- 7] 영유아 1자녀 신혼부부인 ‘자녀계획형’ 평면-49Bm ²	156
[그림 III-6- 8] 2자녀 다둥이네 신혼부부인 ‘자녀양육형’ 평면-59Am ²	157
[그림 III-6- 9] 양육친화적 신혼부부 주택 커뮤니티 공간 배치 예시도	158



요약

1. 서론

가. 연구의 필요성 및 목적

- 혁신적 포용국가의 실현을 위해서는 아동에 대한 국가 책임의 확대가 우선시되어야 하며, 아동의 성장 기회가 형평하게 보장되는 여건이 조성되어야 함.
 - 양극화로 인해 아동의 성장 기회에서 격차가 야기되지 않도록 소득·돌봄·건강·교육 등 인적투자를 확대하고, 모든 아동의 역량 개발 기회를 보장해야 함.
- 아동에 대한 지원의 확대에도 불구하고 보육 공공성 미흡 등으로 양육의 어려움이 여전한 실정이므로 정부는 아동 중심의 양육지원체계와 육아휴직제도 개편을 모색하고, 아동의 건강권 강화를 추구하며, 양육친화적인 사회환경 조성에 주력하여 돌봄 공백을 해소하고자 노력하고 있음.
- 이 연구에서는 모든 아동에 대한 투자를 확대하여 역량 개발의 기회를 보장받을 수 있고, 함께 일하고 돌보는 부모의 권리와 보장하는 육아정책의 수립을 위해 주목해야 할 1) 보육서비스의 개편, 2) 현금지원과 자녀돌봄시간 지원간의 정합성 제고, 3) 양육친화적 주거공간 및 지역사회의 조성, 4) 육아와 보건 의료정책 분야의 주요 쟁점 및 향후 과제를 논의하고 그 방향성 및 세부과제를 모색함.

나. 연구내용

- 혁신적 포용국가의 실현에 부합하는 육아정책의 마련을 위해 관련 주요 아젠다를 발굴하여 핵심 쟁점 위주로 논의하여 현 정부의 포용국가에 부합하는 아젠다를 도출하고 육아정책간의 정합성 제고함.
- 육아지원정책 즉 보육서비스, 현금지원, 자녀돌봄시간 지원간의 정합성을 제고하고, 그간 상대적으로 간과된 지역사회의 돌봄과 안전한 임신 및 출산지원을 강화하기 위한 주요 쟁점을 논의한 후, 향후 정책과제에 대해 합의된 사항들을 도출함.

다. 연구 방법

□ 문헌연구

- 혁신적 포용국가, 저출산 대응의 기조 변화를 파악하기 위해 제3차 저출산 고령사회기본계획(수정), 포용국가 아동정책, 제3차 건강가정기본계획(보완) 등 주요 계획의 핵심 방향 및 전략의 전환 및 보완내용을 검토하여 육아정책 패러다임 전환의 주요내용을 파악함.

□ 2019 초저출산 사회, 혁신적 포용국가 육아정책포럼 TF 운영 및 개최

- 육아정책의 패러다임 전환과 주요 쟁점을 논의하기 위해 각 분야별 외부 전문가와 원내 연구자로 2019년 초저출산 사회, 혁신적 포용국가 육아정책포럼 TF를 구성하고, 각 주제별 포럼을 운영함.

2. 연구 추진 경과

□ 2019 초저출산 사회, 포용적 복지국가 육아정책포럼 주제 기획

- 육아정책포럼에서 논의할 4개 영역 1) 보육서비스 개편, 2) 아동에 대한 현금 지원과 자녀돌봄 시간지원 제도, 3) 양육친화적 주거환경과 지역사회, 4) 육아와 보건의료정책 분야의 세부주제를 이하와 같이 확정함.

〈요약 표 1〉 2019 초저출산 사회, 포용적 복지국가 육아정책포럼의 분야 및 세부주제

분야	세부주제
보육서비스의 개편 방향 및 과제	보육의 공공성 제고를 위한 향후 과제
	아이돌봄지원사업의 개편 방향
현금지원과 자녀돌봄 시간지원의 정합성 제고	아동양육체계 연계 조정 방안: 아동에 대한 현금지원과 육아휴직제도간의 통합
	자녀돌봄 시간지원 제도의 쟁점과 과제
양육친화적 주거공간과 지역사회의 조성	지역사회 돌봄공동체, 쟁점과 과제
	양육친화적 주거환경 조성
육아와 보건의료정책	산후관리와 돌봄서비스 연계

- 2019 초저출산 사회, 포용적 복지국가 육아정책포럼 TF 구성·운영
 - 발표/토론: 포용국가 육아정책포럼 TF 원내외위원 분야별
 - 개최 횟수: 총 7회
 - 진행 방식: 각 세부주제별 주제 발표/지정 토론/종합 토론
- 2019 초저출산 사회, 포용적 복지국가 육아정책포럼 개최
 - 각 회차별로 세부주제의 주요 쟁점과 정책과제를 논의하고, 각 영역별 방향성에 대해 합의할 수 있는 사항을 도출함.

〈요약 표 2〉 2019 초저출산 사회, 포용적 복지국가 육아정책포럼 운영 현황

회차	일시	발표문 제목	발표(토론자)
1	9. 5(목) 15:00	보육의 공공성 제고를 위한 향후 과제	안현미(중앙대학교) (토론: 유해미/육아정책연구소)
2	9. 5(목) 15:00	아이돌봄서비스 이용 실태와 개편 과제	유해미(육아정책연구소) (토론: 이윤진/육아정책연구소)
3	9. 5(목) 15:00	아동양육체계 연계 조정 방안: 육아휴직제도와 양육수당제도 통합	최영(중앙대학교) (토론: 최윤경/육아정책연구소)
4	9. 26(목) 10:00	자녀돌봄 시간지원제도의 쟁점과 과제	김영옥(한국여성정책연구원) (토론: 박은정/육아정책연구소)
5	9. 26(목) 10:00	지역사회 돌봄공동체, 쟁점과 과제	송다영(인천대학교) (토론: 안현미/중앙대학교)
6	10. 2(수) 10:00	양육친화적 신혼부부 주택 계획 방안	김진성(SH도시연구원) (토론: 김상호/건축도시공간연구소)
7	10. 2(수) 10:00	산전관리와 돌봄서비스 연계	손인숙(건국대학교 병원) (토론: 이정림/육아정책연구소)

3. 육아정책 분야별 쟁점 및 과제

가. 보육의 공공성 제고를 위한 향후 과제(안현미)

- 그 간의 정책목표인 보육 공공성 강화를 위한 성과와 한계를 분석하고 향후 적극적인 공공성 강화를 위한 정책적 제언을 하고자 함.

- 먼저, 그 간의 “보육 공공성 강화”를 위한 정부의 정책적 선택은 공급주체의 공공성 강화와 보육비용의 공공성 강화로 이루어지는데 그 변화는 아래의 [요약 그림 1]과 같음.
 - 1단계 전략은 “소극적 공급주체 공공성 강화 전략”을 펼침. 공급주체의 공공성 강화를 위해 국공립어린이집 확충 노력을 하였지만 미흡했고, 지배적인 민간어린이집의 공공성 강화를 위한 민간의 공공형, 서울형 등 지원체계는 긍정적, 부정적 성과가 동시에 나타남.
 - 2단계 전략은 좀 더 국공립어린이집 확충에 선택과 집중하고 우수한 민간어린이집의 구립으로의 전환 등의 방안을 모색하고 있음. 하지만 서비스 질에 대한 모니터링 등의 재정적 투여가 여전히 미흡하고, 17개 시·도 중 일부 지역에서 만이 구립 확충이 나타나는 한계를 지님. 그리고 신축 등에 대한 중앙정부의 재정분담 수준은 여전히 낮아 적극적인 확충이 이루어지지 못하고 있음.
 - 3단계는 “운영주체의 공공성 강화”를 위한 “직영방식”에 대한 전략의 변화가 이루어짐.
 - 보육비용의 공공성 강화는 이용자의 접근성을 높이는 것인데, 보육예산 중 73%가 영유아 보육료 지원 등이고, 서비스 품질관리(부모 모니터링단, 평가 인증)는 0.2%에 불과하고, 국공립어린이집 확충 또한 1.2%에 불과함. 즉, 서비스 질적 개선을 위해서는 믿고 맡기고 싶은 어린이집 확충 및 품질관리 예산에 집중할 필요가 있음.
- 둘째, “보육 공공성 강화”를 위한 공급 주체 및 보육비용의 공공성 강화 전략을 넘어선 최근, 적극적인 “운영주체의 공공성 강화” 전략인 “사회서비스원 직영(?) 어린이집 운영”, “동작구 보육청 사업” 등에 대해 실태를 분석하고 개선 과제를 제언함.
 - 사회서비스원 직영(?) 어린이집, 서울 동작구 보육청 사업과 같이 역량과 전문성 있는 기관의 통합관리 및 지원체계 마련, 우수한 인력 확보를 위한 공정한 채용, 인사 체계 마련, 고용안정, 이용자의 민원 및 정보 접근성을 높이기 위한 소통채널 마련 등은 공공성 강화를 위해 긍정적인 성과임.
 - 하지만 관련 법적 토대를 아직 마련하지 못하고 있어 완전한 직영체제가 되지 못하는 점, 재무회계 기준 등 기존 ‘독립채산제’ 방식의 지침 여전히 개선되지 않는 등의 문제, 직영의 경우 통합관리 기관에 대한 선도적 모델 운영 등의 자율성 제공 등의 개선과제가 남아 있음.

[요약 그림 1] 보육 공공성 강화를 위한 정책적 선택과 발전과정 그리고 미래상(?)



□ 셋째, 이를 토대로 보육의 공공성 제고를 위한 향후 과제는 다음과 같음.

- 적극적 공급(운영)주체 공공성 강화를 위해 사회서비스원과 같은 직영체제가 가능한 어린이집 설치, 관리 그리고 운영체계에 대한 개선이 필요함.
- 보조금 지급 체계 개편을 통해 통합재정 운영이 가능한 개선(안)이 필요함. 이를 위해서는 ‘독립채산제’ 방식에 대한 직영체제에 맞는 개선안과 본부 또는 통합관리기관으로 예산을 내려보내고, 적정한 지출이 이루어질 수 있는 체계가 마련될 필요가 있음.
- 공립어린이집 선도모델로서 구립어린이집의 중기비전 수립(안)임. 장기적이고 지속적으로 제기되는 보육환경 개선 문제 중 하나인 ‘교사 대 아동비’ 축소 노력과 모델, 보육교직원 근로환경 개선을 위한 주52시간 정착 노력 등의 방안 마련 등을 위해서는 직영 어린이집에서 선도적으로 시범운영 후 전체

어린이집에 확산할 수 있는 구체적인 실행계획을 가질 수 있는 중기 계획 수립과 실행이 필요함.

- 무상보육을 넘어선 “적정보육서비스” 기준 마련에 의한 보육비용 공공성 강화 방안임. 보육 공공성 강화는 결국, 양질의 보육서비스를 제공하기 위한 것임. 이를 위해서는 보육비용 지원만이 아닌 “적정수준”的 보육서비스에 대한 사회적 합의와 그에 따른 추산이 요구됨. 이를 위해서는 현재 정부가 발표한 표준보육비용에 대해 문제점을 개선할 필요가 있음.

나. 아이돌봄서비스 이용 실태와 개편 과제(유해미)

□ 올해 아이돌봄지원사업 예산은 그 증가폭이 두드러져, 총 2,246억원으로 2018년 대비 2배 이상 확대되었으나, 다른 한편 어린이집 보육지원체계 개편 등으로 동 사업의 개편 필요성이 가속화되고 있음.

- 게다가 지난해 6월 개정으로 아이돌보미가 「근로기준법」상 근로자로 인정됨에 따라 아이돌보미의 법적 지위를 재규정하고 관련 현장적용성 제고를 위한 과제들도 새롭게 제기됨.

□ 아이돌봄서비스 이용 실태 및 특성

- 시간제 아이돌봄 이용률은 만 6~8세아와 만 1세아에서 높고, 영아종일제 아이돌봄 이용률은 만 1세아 비중이 점차 증가하여, 2018년 기준 해당 이용률은 전체 아이돌봄서비스 이용가구의 50.5%를 차지함.
- 시간제 아이돌봄은 2012년 대비 ‘가’형 이용률은 감소하고, ‘라’형 이용률은 증가하여 2017년에는 ‘라’형 이용률이 43.2%로 가장 높게 나타남.
- 부모의 취업이 주된 동기라고 응답한 비율은 가구소득 수준이 높을수록 높은 경향을 보여 전액 자부담으로 이용 중인 ‘라’형 가구의 해당 비율은 89.6%에 달함.
- 믿을 수 있는 보육시설의 지리적 접근성과 무관하게 자녀가 어린 경우는 가정내 보육에 대한 선호가 존재하나 해당 수요는 ‘라’형 가구에서 상대적으로 낮으므로 이들 가구에서 종일제 보육의 접근성이 제고될 경우는 영아 종일제 돌봄서비스 수요는 감소할 것으로 예측됨.
- 시간제 아이돌봄은 오전 8시 이전과 오후 4시부터 6시까지 이용이 주를 이루며, 해당 이용률은 전반적으로 영아에 비해 유아에서 더 높게 나타나므로

어린이집과 유치원의 실제 이용시간이 시간제 아이돌봄서비스와 직접적으로 관련됨을 알 수 있음.

- ‘라’형 가구는 오전 10시 이전까지 등원서비스를 이용하는 비율이 상대적으로 높은 반면, ‘가’와 ‘나’형 가구는 오후 8시 이후까지 서비스를 이용하는 비율이 높게 나타남.

아이돌봄서비스의 개편 방향 및 과제

- 향후 아이돌봄서비스는 육아지원정책의 변화에 따라 일부 감소할 가능성이 있으나, 돌봄 사각지대 해소 측면에서 그 수요는 여전히 지속될 것으로 예상되므로, 서비스 유형별로 지원대상을 보다 명료화할 필요가 있음.
- 영아 대상 기관보육의 접근성이 제고된다고 해도 가정내 보육을 선호하는 가구가 존재하므로, 영아종일제 아이돌봄서비스는 지속적으로 공급될 필요가 있음.
- 어린이집의 종일제보육이 실질적으로 이루어진다고 해도, 오후 7시 반 이후 시간연장형보육의 접근성은 담보 상태이므로, 해당 시간에 자녀돌봄이 필요한 가구의 아이돌봄서비스 수요는 여전히 존재함.
- 자녀가 아픈 경우의 주된 돌봄 공백이므로 질병감염아동지원 서비스의 강화를 지속적으로 추진함.
- ‘라’형 수요는 신원이 보장된 민간 육아도우미의 접근성 보장 등을 통해 대응하고, ‘다’형 소득기준은 상향 조정함.
- 「아이돌봄 지원법」에 실태조사 관련 조항을 신설하여(제10조의 2), 아이돌봄서비스 이용 실태 및 요구와 아이돌보미 처우 관련 조사를 정기적으로 실시함.

다. 아동양육체계 연계 조정 방안: 육아휴직제도와 양육수당제도의 통합 (최영)

- 보편적 아동수당이 0~5세 아동을 대상으로 도입됨에 따라 기존 아동양육지원 제도 중 현금성 급여와의 연계조정을 통한 양육지원체계 개편의 필요성이 대두되고 있음.
- 양육지원체계 개편과 관련해서는 우선 각 급여의 성격에 대한 규명이 선행될 필요성이 있음. 즉, 같은 현금지원성 제도라도 제도의 기본 성격에 따라 전혀

다른 목적의 제도일 수 있음.

- 아동수당은 기본적으로 아동이 출생하고 성장하는 과정에 필요한 소비지출을 지원하기 위한 소득보장제도의 일종으로 간주할 수 있음.
- 반면, 육아휴직급여와 아동양육수당은 현금성 급여이긴 하나, 기본적으로 보육서비스와 같이 부모의 아동 돌봄 노동을 지원하는 제도로 볼 수 있음.
- 특히, 육아휴직급여와 아동양육수당은 일정 부분 부모가 직접 아동 돌봄노동을 제공할 때 지급되는 현금성 지원제도로 부모권을 보장하기 위한 제도로 동일한 특성을 가진 제도로 이해될 수 있음.
- 반면, 유사하게 아동 돌봄 노동을 지원하는 제도이나 보육서비스는 부모가 노동시장에 참여하여 아동 돌봄 노동을 직접수행하기 어려운 경우, 보육서비스를 통해 타인에 의한 돌봄서비스를 제공한다는 점에서 부모의 노동권과 관련이 있음.

□ 현재 우리나라의 양육지원체계는 이와 같은 제도의 특성과 무관하게 각각 도입되어 운영되다 보니, 제도 간의 정합성이 떨어지는 것이 사실임.

- 외국의 경우 육아휴직제도와 보육서비스는 돌봄노동을 지원하기 위한 제도라는 점에서 성격이 유사하며, 이에 따라 동시에 제공하지는 않음. 반면, 우리나라의 경우 같은 목적을 가진 육아휴직과 보육서비스를 모두 이용가능함으로 중복서비스를 제공하고 있음.
- 육아휴직급여와 아동양육수당은 일정 부분 부모권을 보장한다는 점에서 유사한 제도로 볼 수 있고 따라서 통합 연계의 가능성이 높은 제도임.

□ 현재 육아휴직제도와 아동양육수당제도는 전혀 상이한 제도로 간주되고 있고, 이에 따라 제도별로 한계점이 존재하고 있음.

- 육아휴직제도는 고용보험의 실업급여 중 일부를 재원으로 사용에 따라 낮은 소득대체율, 폭넓은 사각지대, 대상 간 형평성 등의 문제가 발생하고 있고, 이로 인해 육아휴직제도의 실효성에 대해 의문이 제기되고 있음.
- 아동양육수당은 급여가 부모의 노동시장 참여 여부와 관련되어 있어 여성의 노동시장 참여 저해하고 여성의 계층화를 유발한다는 비판에 직면해 있음.

□ 이러한 상황을 개선하기 위해서는 같은 목적을 가진 육아휴직제도와 아동양육수당의 연계 통합 방안을 적극적으로 고려하는 것이 필요함.

- 외국의 사례를 참고하여, 0~2세를 대상으로 한 아동양육수당이 일정부분 부족한 육아휴직급여를 보완할 수 있음을 제시함.
- 가정양육 시 노동시장 참여 가구의 경우 육아휴직급여와 아동양육수당(부모수당)을 통합하여 제공하고, 비참여 가구의 경우 아동양육수당(부모수당) 제공으로써 두 제도가 상호보완적으로 기능할 수 있음을 제시함.

□ 본고에서 제시한 연계 통합방안은 일종의 예시안으로서 세부적인 제도의 내용이나 정합성과 관련해서는 보다 추가적인 논의가 필요할 것으로 생각되며, 정책 환경의 변화에 따라 아동양육지원체계의 개편방향에 대한 지속적인 논의가 필요함.

라. 자녀돌봄 시간지원 제도의 쟁점과 과제(김영옥)

- 자녀돌봄 수당과 서비스에 대한 논의에 비해 자녀돌봄 시간지원 제도에 대한 분석은 거의 이루어지지 않았음.
- 근로자의 자녀돌봄을 위한 시간지원제도는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에 규정되어 있는데 위반 사업주를 규율하는 정도가 약한 편이어서 산업현장의 시간지원 조치는 대체로 미흡하고 또한 기업에 따른 편차가 클 것으로 예상함.
- 특정 기간 근로를 중단하는 휴가·휴직제도의 현황
 - 종래까지는 배우자 출산 시 5일의 범위에서 3일 이상의 배우자 출산휴가가 부여됐으나 금년 10월 1일부터 휴가기간이 유급 10일로 늘어나고 휴가 청구 시기도 출산한 날부터 '90일 이내'로 확대되며 1회 분할 사용이 가능해짐. "2018년 일·가정 양립 실태조사"에서 "필요한 사람은 모두 자유롭게 활용가능하다"고 응답한 사업체가 39.3%로 활발하게 사용된다고 보기 어려움.
 - 현재 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 가진 근로자가 그 자녀를 양육하기 위하여 1년간 육아휴직을 사용할 수 있음. 그간 육아휴직자 수가 빠르게 증가하여 2018년에 99,205명에 이음.
 - 2018년 현재 육아휴직자의 46.5%가 대기업 근로자인데 남성의 경우 58.5%로 여성에 비해 대규모 사업장의 쏠림 현상이 두드러짐. 정규직 근로자와 달리 비정규직은 육아휴직제도의 대상이 아닐 수 있는데 "2018년 일·가정 양립 실태조사" 결과 23.2%의 사업체에서 비정규직 근로자는 육아휴직제도를

사용할 수 없는 것으로 나타남.

- 가족돌봄휴직제도는 근로자가 부모, 배우자, 자녀 또는 배우자 부모의 질병, 사고, 노령으로 인하여 그 가족을 돌보기 위한 휴직제도인데 동 제도의 활용 가능성은 낮은 편으로 “필요한 사람은 모두 자유롭게 활용가능”하다는 사업 체 비중이 29.9%임. 올해 가족돌봄휴가를 추가하고, 가족돌봄의 범위를 확대하는 법 개정이 이루어져 2020년 1월 1일부터 시행될 예정임.
- 즉, 연간 90일 중에 10일은 하루 단위로 사용할 수 있고 현행 휴직사유(가족의 질병·사고·노령)에 자녀 양육 사유가 추가됨. 이에 따라 근로자는 단기적인 가족 간병이나 자녀의 학교행사 참석 등을 위해서 동 제도를 활용할 수 있을 것으로 기대됨.

□ 근로를 중단하지 않고 근로시간·장소를 조정하는 제도의 현황

- 육아기 근로시간 단축제도가 2008년 6월부터 시행되었고 급여는 2011년 9월부터 제공됨. 급여 수급자 수가 2018년에 3,820명으로 증가하지만 9만 명을 넘는 육아휴직자 수에 비해서는 매우 적은 수임.
- 육아기 근로시간 단축제도를 활성화하기 위한 제도 개선이 이루어져 2019년 10월 1일자로 시행됨. 즉 기존에는 육아휴직과 육아기 근로시간 단축 기간을 합하여 최대 1년까지만 사용할 수 있었으나 이제는 육아휴직을 사용해도 육아기 근로시간 단축은 기본 1년이 보장되고, 육아휴직 미사용 기간은 추가로 근로시간 단축으로 사용할 수 있게 됨. 또한 단축할 수 있는 근로시간이 1일 1~5시간으로 확대됨.
- 현재 근로시간 단축 청구는 임신·육아의 경우에만 허용되지만, 향후 가족돌봄, 본인 질병·사고, 은퇴준비(55세 이상), 학업을 위한 경우에도 허용하는 가족돌봄 등을 위한 근로시간 단축청구권 제도가 2020년 1월 1일부터 시행될 예정임.
- 근로자가 근로시간과 장소를 조절할 수 있도록 하는 유연근로제도(flexible working schedule)의 경우 규율하는 법이 없고, 유연근로제도의 도입 여부가 기업 자율에 맡겨져 있음.
- “2018년 일·가정 양립 실태조사”에서 시간선택제, 시차출퇴근제, 선택근무제, 재량근무제의 도입 비율이 각각 14.2%, 15.6%, 9.2%, 7.7%이고 원격근무제와 재택근무제가 각각 3.8%와 4.7%로 근로장소보다 근로시간에서의 유

연성이 더 높음. 유연근로제도를 하나 이상 도입하는 비율이 300인 이상 사업체는 41.6%이나 5~9인 사업체는 21.1%로 사업체 규모 효과가 존재함.

□ 자녀돌봄 시간지원 제도의 확산 전략

- 휴가·휴직제도를 중심으로 한 시간지원 조치는 개별 제도의 지속적인 개선으로 수혜근로자의 규모가 현저히 증가하고 있지만, 고용보험제도에 기초하여 실시하고 있기 때문에 제도 밖 및 제도 내 사각지대가 광범위하다는 문제를 안고 있음.
- 비임금근로자 등 제도 밖 사각지대를 줄이기 위한 조치는 모성보호 및 일·가정 양립 지원을 고용보험의 별도 사업으로 설정하고 고용보험 기금 이외에 일반회계나 기타 기금을 투입하여 해당 사업의 수혜자로 포함하는 방안을 생각해볼 수 있음.
- 중소기업 근로자, 비정규직 등은 실질적으로 수혜대상이 되지 못하는 제도 내 사각지대를 형성함. 자녀돌봄 시간지원 제도가 보편성을 획득할 수 있도록 영세기업 근로자와 비정규직 근로자 등을 제도 내로 적극적으로 포섭하는 정책수단이 개발되어야 할 것임.
- 시간지원 제도의 수혜자로서 남성근로자의 참여가 늘어나고 있지만 여전히 미흡한 상태임. 일례로 육아휴직의 경우 현재 취득률 통계를 산출하는 것이 불가능하여 정확한 수치를 제시할 수는 없지만, 여성근로자에 비해 남성의 취득률이 낮고, 취득기간도 상대적으로 짧을 것으로 추정됨. 남성의 참여를 늘리기 위한 제도 개선 노력이 계속되어야 함.
- 시간지원 조치의 활용이 중소기업에서 소극적인 우리나라의 특성에 대응하기 위해서는 인센티브 전략이 필요함. 중소기업에 근무하는 남성근로자의 육아휴직 활용을 활성화하기 위한 방안으로 여성가족부가 진행해온 가족친화 인증사업에서 중소기업 인증지표 중 ‘남성육아휴직 이용’을 가점이 아닌 필수지표로 이동시키고 점수도 상향하는 방안을 제안함.

마. 지역사회 돌봄공동체, 쟁점과 과제(송다영)

- 돌봄의 부담이 가족에게만 부과되었던 2000년대 이전에 비해, 2000년 이후 돌봄정책의 방향은 사회적 책임 확대로 이어지고 있음.
- 저출산 원인 중의 하나로 제기된 일·가족 양립과 자녀양육의 어려움은 돌봄정

책을 탈가족화, 사회화로 재편되게 하는 중요한 계기를 제공하였음.

□ 그러나 돌봄정책은 가족과 국가는 두 개의 축으로만은 움직이는 데 한계가 있음.

- 국가는 돌봄과 관련된 많은 부분을 사회적 분담의 책임으로 부담하였을 뿐, 지역사회공동체가 함께 어떻게 돌봄의 부담을 분배할 것인가에 대한 논의는 부족함.

□ 한국사회 돌봄 정책의 사각지대: 지역사회 돌봄공동체

- 사회화와 가족화 사이의 영유아 돌봄: 시장을 중심으로 한 돌봄의 사회화는 양육수당 수급자 증가와 같은 돌봄의 재가족화로 회귀하는 경향도 나타남. 결국 돌봄의 가족화와 사회화의 양단간을 오가는 양상을 보임. 이에 따라 가족의 형태의 따라 아동에 대한 돌봄이 총화되는 현상들이 나타나고 있음. 이 것을 완충해줄 수 있는 이웃이나 지역공동체의 활성화가 필요한 상황임.
- 학교와 사교육사이의 초등돌봄: 영유아돌봄에 비해서 아직 전 계층에 걸쳐 충분한 접근성이 보장되고 있지 않음. 특히 양적으로도 아직 매우 부족한 상황으로 볼 수 있음.
- 이에 따라 학교가 끝난 후 갈 곳이 마땅치 않은 초등생들은 학원과 같은 사교육 기관으로 이동하는 패턴을 보이고 있음. 이와 같은 불안정한 상황은 여성들이 자녀의 초등학교 입학시기 직장을 그만두는 선택을 하는 가족화 경향이 나타나고 있음. 즉 초등돌봄도 양적으로 부족한 사회화, 시장화와 가족화 사이를 오가는 패턴을 보이고 있음.
- 돌봄의 사회화의 한 축은 상당히 빠른 속도로 이루어져 왔다고 보임. 그러나 공적 영역으로서의 국가와 사적 영역으로서의 가족에 의한 돌봄의 공백, 격차, 긴장을 완화시켜 줄 수 있는 중간지대로서의 지역사회에 대한 고민은 적었음.
- 앞으로도 원칙적으로 국가, 가족이 돌봄의 주요주체로서 책임과 역할을 다해 나가야 하는 것이 원칙이나, 지역, 지역공동체, 지역주민이 어떻게 조직화하고, 어떻게 틈새 없는 믿고 안심할만한 돌봄을 해나갈 것인가를 정책적으로 고민해야 함.

□ 지역사회 돌봄공동체 모색 방안

- 지역주민간의 자발적 호혜성 조직화: 지역사회에는 여러 유형의 자발적 결사

체들이 존재함. 대표적인 사례로 성미산 마을공동체와 은평구립 구산동도서관 마을 등이 있음.

- 이들 공동체는 일부 저소득층 아동만을 돌보는 지역아동센터와 다르게 마을의 아동들이 잘 자랄 수 있도록 부모들이나 교사, 지역주민 등이 참여하고 있음. 이와 같은 자발적 공동체들이 활성화되고 지속성을 담보할 수 있는 정책적 지원이 요구됨.
- 공동육아나눔터 활성화: 여성가족부는 함께 돌봄을 실천하기 위한 방안으로 민관협업 방식으로 공동육아나눔터를 확대하려는 노력을 하고 있음. 공동육아나눔터는 이웃 간 자녀돌봄 품앗이 구성·확산 지원을 통해 핵가족화로 인한 육아부담 경감 및 지역중심의 자녀양육 친화적 사회환경 조성하는 데 초점을 두었음. 2010년부터 실시되기 시작하였으며 2019년 5월 기준으로 현재 전국 140개 시군구에서 222개소가 운영되고 있음. 그러나 여전히 주로 가정주부를 중심으로 한 운영방식을 벗어나지 못하고 있음. 공동육아나눔터가 제대로 된 공동체 실천하는 공간이 되기 위해서는 비맞벌이-맞벌이, 남성-여성, 어르신-청장년세대간 함께 돌봄을 도모할 수 있도록 정책 방향을 전환해야 함. 이를 통해 공동육아나눔터가 가까이 살고 있는 지역주민들(이웃, 개별 가족) 간의 소통을 높이고, 이를 바탕으로 사회적(지역사회) 연대와 신뢰를 공고히 쌓아갈 수 있게 하는데 초석이 될 수 있도록 나아가야 함.
- 공동육아 사회적협동조합 (유치원/방과후학교): 사회적협동조합은 사회적 공공 이익을 추구하고 있을 뿐만 아니라, 파산 시 자산이 국고로 귀속된다는 점에서 민간영리와는 확실히 구분됨. 그럼에도 불구하고 사회적협동조합에 기초한 어린이집, 유치원, 초등방과후에 관련되어서는 아직도 거의 모든 부분이 주민(조합원)의 자발성과 헌신에 의지하는 경향이 강하며, 공적지원이 부재함. 현재 사회적협동조합어린이집은 협동어린이집 유형으로 「영유아보육법」에 근거하여 운영되고 있음. 그러나 「사회적협동조합법」과 「영유아보육법」 법적 규정상 충돌로 문제들이 제기되고 있음. 첫째, 「영유아보육법」에 의거한 협동어린이집 참여 규정은 현재 부모와 교사로만 제한되어 있음. 이에 따라 졸업 조합원을 비롯한 다양한 구성원이 조합원으로 참여할 수 없게 되었음. 지역주민에 의한 함께 돌봄이 「영유아보육법」 협동어린이집 자격규정에 의해 제약을 받고 있기 때문에 이의 해결이 요구됨. 둘째, 공익법인으로서의 인정을 통해 교사인건비 지원, 세금면제와 같은 지원을 하는 방법도 고려 할 필요가 있음. 셋째, 사회적협동조합 운영에 의한 기관들에서 여러 민원이

발생하였을 경우 이를 보호해주거나, 보호받을 수 있게 하는 법적 조건이 부재함. 이와 같은 여러 가지 법적 층돌에 대한 조정을 통해 사회적 협동조합형 어린이집과 유치원의 확대를 유도할 수 있음.

바. 양육친화적 신혼부부 주택 계획 방안(김진성)

- 주거의 문제가 사회의 문제이며, 저출산 등을 해결할 수 있는 근간으로 신혼부부 계층은 실질적인 주거 취약계층임. 이들에 대한 물리적인 공간과 주거지원 제도, 프로그램에 대한 지원이 필요함.¹⁾
- 신혼부부 계층의 특성
 - 신혼부부로서 자녀 중심의 생활과 삶을 추구하는 라이프스타일을 영위하면 서도 청년층으로서의 개인의 행복을 바라는 갈망 추구
 - 생활 특성: 외식, 소확행, 셀프인테리어, 공동 육아공간, 주민 배움공간
- 신혼부부 계층의 주거 실태
 - 부족한 유아용품 수납 부족으로 놀이방이 된 거실, 창고처럼 쓰이는 부부침실 등 주거공간의 질서가 무너짐.
 - 신혼부부 계층의 일반적 주거 공간 3대 핵심 문제: 생애주기에 따른 공간 활용, 유아용품 수납공간 부족 문제, 59m² 미만 평면 욕실 1개소 문제
- 신혼부부 계층 수요층 분석: 서울시 대시민 설문조사 주요 결과
 - 아파트 단지의 편리한 서비스를 동경(주택유형), 현재 임대료 지불가능 금액 보다 더 지불가능 의향 있음(임대료).
 - 주방시설에 대한 필요성(공간), 공용공간에 대한 필요성 낮음(공용공간 면적), 3Bay 이상의 선호(내부구성), 주거생활의 다양한 변화 요인으로 내부 가변성 반영 요구(가변성), 줄이고 싶은 공간으로는 침실, 늘리고 싶은 공간으로는 거실(내부면적)
 - 개별창고 같은 개인적 사용공간과 육아관련 시설 희망(커뮤니티 시설)
- 청신호 신혼부부 주택 공급 목표
 - ‘신혼에서 자녀출생, 그리고 성장까지’, 자녀를 고민 없이 키울 수 있는 기반

1) 이를 위해 공공기관인 서울주택도시공사에서는 청신호(청년 신혼부부 주택 호음의 약자)를 브랜드로 선포하고 정책 사업을 추진 중에 있음

이 마련되어 있는 도시 서비스 주택단지 제공

□ 청신호 신혼부부 주택 3대 개발 목표

- 공간 최적화: 최소면적 스터디를 통한 주거 기본성능 강화
- 알파 공간 제공: 가족 생애주기에 따른 가변 공간 확보
- 수납최적화: 수납 최적화를 통한 주생활 공간 확보

□ 청신호 신혼부부 주택 3대 특화 전략

[요약 그림 2] 청년, 신혼부부주택 특화 기본 방향

		청년	신혼부부
단위세대 특화	주거성능강화 수납강화 알파공간 제공	<ol style="list-style-type: none"> 1. 알파공간 제공(룸 트레이닝, 드레스룸 등) 2. 실 사용 공간 확대계획: 한 평 plus 제공 3. 3대 공간 최적화(주방, 욕실, 수납) 4. 융합형 가구 특화(라이프스타일 특화) 5. 거실 침실 분리활용형 원룸 제공 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 알파공간 제공(서재, 육아 돌봄방, 등) 2. 실 사용 공간 확대계획: 한 평 plus 제공 3. 5대 공간 최적화(주방, 욕실, 수납, 침실, 거실) 4. 생애주기 맞춤형 가변 공간 계획 5. 육아, 보육에 편리한 공간 계획
공용부 특화	수납강화 생활편의 지원	<ol style="list-style-type: none"> 1. 현관 옆 공용부 수납 공간 제공(자전거 등) 2. 내집 앞 택배 공간 별도 마련 (공용공간 택배 최소화) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 현관 옆 공용부 수납 공간 제공(유모차, 택배 등) 2. 내집 앞 택배 공간 별도 마련 (공용공간 택배 최소화)
그로잉 커뮤니티 특화	라이프스타일 맞춤 가사 및 육아 지원	<ol style="list-style-type: none"> 1. 세대 부족 수납공간 보완형 커뮤니티 룸 제공 (계절창고, 이불빨래 세탁실 등) 2. 공용커뮤니티 공간의 개인 사용화 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 안전한 자녀 보육을 위한 어린이집 설치 2. 자녀 동반 가능 커뮤니티 공간 설치(공동 육아방 등) 3. 유아관련 나눔 물품 공간(서비스) 제공 4. 마을 식당 설치 5. 자녀들의 컬처(교육, 생산·문화, 예술·창조) 인큐베이터
지역거점	사회적 기업 지역사본 창업자 연계 공간복지 거점	<ol style="list-style-type: none"> 1. 주변 지역의 생활, 편의 시설 등 수요를 고려하여 커뮤니티 시설의 용도와 규모 결정 2. 설치 규모를 고려하여 지역주민의 이용에 용이한 개방화, 유료화 시행 3. 수요가 없는 곳에는 커뮤니티 시설 미설치 	

자료: 김진성·이미연(2018). 청년, 신혼부부 주택 특화방안 연구. p. 83 재구성. SH도시연구원.

- 부족한 면적, 부족한 수납, 활성화되지 못한 커뮤니티 시설을 단순한 공간 확보를 통해 좋은 시설로 제공하는 것이 아닌, ‘공간, 수납, 커뮤니티’의 유기적 공간 계획임.
- ‘한 평 더’: ‘한 평 만큼의 여유 공간을 더하라’, 단위세대 면적을 36m²에서 39m²로 확대, 주거의 성능을 강화하고, 알파공간 제공
- ‘한 칸 더’: ‘부족한 수납을 지원하라’, 빌트인 가구와 공용부 수납장 한걸음 창고의 특화 설계를 통해 생활 편의를 지원
- ‘한 걸음 더’: ‘가족, 이웃 지역과 함께 즐기는 공간을 제공하라’, 커뮤니티

시설이 부부간, 자녀간, 우리단지와 지역 간의 한결음 더 가까이 갈수 있도록
공간 복지 연계의 거점 역할 지원

〈요약 표 3〉 신혼부부주택 대표평면

면적	39㎡	49㎡A	49㎡B
유형	자기계발형	자녀계획형	자녀계획형
타겟층	나만의 공간이 중요한 무자녀 신혼부부	무엇이든 할 수 있는 유자녀 신혼부부	워라밸을 꿈꾸는 부부 영유아 1자녀부부
Bay	2Bay, 1R+1B	2Bay, 2R+1B	3Bay, 2R+1B+αR
평면			
면적	55㎡A	59㎡A	
유형	자녀양육형	자녀양육형	
타겟층	유아용품 수납이 고민인 신혼부부(2자녀 신혼부부)	유아용품 수납이 고민인 신혼부부(다동이네)	
Bay	3Bay, 2R+1B+αR	3Bay, 3R+2B	
평면			
특화 아이템			
	신혼주택 평면(39~59㎡) 및 알파룸의 다양성 제공		

자료: 김진성·이미연(2018). 청년, 신혼부부 주택 특화방안 연구. p. 86. SH도시연구원.

□ 양육친화적 신혼부부 주택 계획안

- 단지형으로 임대+분양까지 고려하고 생애주기를 고려하여 사용자의 다양성을 제공한 평면

□ 양육친화적 신혼부부 커뮤니티 시설 계획

- 단지 내 자녀 양육을 위한 시설을 고려, 주민들의 삶 만족도 제고
- 주호 계획과 연계하여 커뮤니티 시설의 용도를 복합화 하고 자녀 동반 중심의 시설로 계획, 공유경제 실현을 위한 공유센터 프로그램 등을 포함한 맞춤형 계획으로 추진

사. 산후관리와 돌봄서비스 연계(손인숙)

□ 최근 우리나라는 세계적으로 유래가 없는 극심한 저출산 현상이 지속되면서 출산 연령증가와 시험관 임신 등 인공 임신시술이 증가하고 있음.

□ 결혼 연령의 증가에 따른 고령 임신으로 당뇨, 고혈압 등 내과적 질환이 합병된 고위험 임산부가 증가하면서 모성 이환 및 사망의 위험도가 증가하고 있으며, 인공 임신 시술에 의한 다태아 임신의 증가 등으로 조산이 증가하여 신생아 이환 및 사망이 증가하고 있음.

□ 산후관리와 관련하여 산후조리원 신생아 집단감염증이 증가하고 있고, 완전 모유수유율은 낮은 상태로 유지하고 있음. 이에 현재 시행되는 산후조리 및 돌봄서비스에 대한 문제점을 파악하고 국가적인 노력이 필요한 사항을 살펴봄으로써 고위험 산모의 산후조리 뿐만 아니라 신생아의 건강을 증진시킬 수 있는 방안을 모색하고자 함.

□ 고위험 임산부의 증가 및 산후관리의 어려움

- 저출산과 함께 고령임산부와 난임 시술의 증가로 다태 임신 등의 고위험 임산부가 증가하면서 산후관리 및 육아에 많은 어려움을 겪고 있음. 특히 체력적인 어려움이 있는 고위험 산모가 산후조리를 제대로 받지 못하여 산후출혈 등 합병증이 생길 수 있으며, 아기 돌보기에 대한 체력적 어려움으로 정신적으로 지쳐서 산후우울증에 빠질 수 있음.
- 핵가족의 증가로 산후조리를 산후조리원에서 하는 경우가 75.1%로 증가하였고, 2006년 이후 정부가 지원하는 산모·신생아 건강관리사의 이용 건수가 늘고 있음.

□ 돌봄서비스 현황

- 현재 산후조리원에서는 산모의 휴식에 대한 산모의 요구로 모자동실을 운영하지 않고 따로 신생아실에서 집단적으로 신생아를 관리하여 신생아 집단감

염증이 증가하고 있음.

- 산후조리원에서 모자동실로 운영할 수 있는 방안이 가장 이상적이지만 체력이 약한 고위험 산모들의 휴식에 대한 요구와 산후조리원 운영상의 문제로 모자동실을 시행하기에는 많은 어려움이 있음.
- 산후조리에서 모자동실이 미국, 캐나다 등 서구국가에 비하여 낮은 이유는 산모의 절대적 휴식과 신체활동을 제한하는 전통적인 산후조리에 대한 문화적 신념의 차이와 관련이 있음.
- 정부에서는 산후조리원의 평가를 통해 모자동실과 모유수유율을 높이고, 부모교육을 통하여 아기돌보기 능력을 획득하며, 산후우울증 선별 검사하여 심각한 우울증으로 이행되는 것을 예방하는 제도를 시행하고 있음.
- 고위험 산모는 증가하는데, 정부에서 지원하는 산모·신생아 건강관리사는 낮 시간(8시간)만 지원하기 때문에 출산직후 산모에게 적용하기에는 산후출혈 등의 합병증이 생길 수 있음.

□ 고위험 신생아의 증가

- 출생아 중 출생체중이 2.5Kg미만인 저체중아의 구성비는 2008년 4.9%에 비해 2018년에는 6.2%로 증가함.
- 고위험 신생아가 건강한 성인으로 성장하기 위해서는 급성기 신생아 집중치료가 중요하며, 모유 수유 및 모아애착 등의 신생아 관리에 대한 지원이 필요함.

□ 신생아 관리의 문제점

- 의료기관 및 산후조리원에서 아기를 신생아실에서 집단으로 관리하면 신생아 집단감염 발생 가능성이 증가하고, 모아애착의 문제와 모유수유율이 감소함.
- 모유수유는 아동의 평생 건강과 산모의 건강에 많은 장점이 있으며, 특히 아기가 엄마 젖을 먹는 것은 명백한 아기의 권리임.
- 6개월 이상 완전모유수유율이 다른 OECD 국가에 비해 낮은 이유는 산후조리원에서의 모자동실도 중요하지만 모유수유에 대한 잘못된 상식으로 끊는 경우가 많음.

□ 신생아 돌봄서비스 정책

- 2015년부터 「모자보건법」을 개정하여 산후조리 평가 사업을 하여 신생아 돌

봄 서비스 영역을 필수요소로 평가하고 있으며, 산모와 신생아 감염예방 소홀과 관련된 행정처분을 받은 산후조리원을 일반에 공개하고 있음.

□ 산후관리 및 돌봄서비스 정책 방안

- 모자동실에 대한 교육과 홍보가 선행되어야 함.
- 산후조리원에서 모자동실 운영하기 위한 인력지원이 필요함.
- 출산 초기 24시간 산모·신생아 건강관리사 지원 3주, 그 이후 2~3주간 8시간 건강관리사 지원이 필요함.
- 산모·신생아 건강관리사를 보편적으로 모든 산모에게 2~3주간 지원이 필요함.
- 배우자 출산 유급휴가를 15일로 늘려 3주간 산후조리 및 공동육아하는 것이 가장 이상적인 산후조리임.
- 신생아가 중환자실에 입원한 산모는 병원에서 산후조리 하면서 면회 가능하도록 병원 입원 기간의 건강보험 적용이 필요함.
- 미혼모 등의 취약계층에 대한 산후조리원 및 산모·신생아 건강관리지원사업의 전폭적인 지원이 절실히 요구됨.
- 산후조리원에 촉탁의 형식으로 소아청소년과 전문의에 의해 신생아 감염 등을 조기발견 할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요함.
- 모유수유 전문가가 24시간 상담하는 상담콜을 운영하여 모유수유를 중간에 끊게 되는 원인에 대한 해결책을 제시해준다면 완전모유수유율을 증가할 것임.
- 부모교육은 의료기관에서 임신 중 시행하는 출산교실에서 배울 수 있도록 건강보험 코드 신설이 필요함.

4. 정책 제언

가. 양육지원체계와 보육서비스 개편의 방향 및 과제

□ 아동에 대한 현금지원의 통합

- 0~1세아의 경우는 기관이용 여부와 상관없이 가정양육수당제도와 휴직제도를 통합하여 모든 부모를 대상으로 지급되는 부모수당제도의 도입을 고려할 만함.

- 다른 한편 해당 제도의 도입은 가정내 양육에 대한 부모의 선택권 강화 즉 시간 제보육 등의 접근성 제고 등에 따라 순차적으로 도입하는 것이 타당할 수 있음.

□ 국공립어린이집 확충에 따른 과제

- 국공립어린이집의 확충은 단지 ‘믿을 수 있는 어린이집’의 접근성 제고에서 나아가 보육의 공공성 측면에서 선도적 역할로의 확장이 요구됨. 즉 서비스 질적 개선은 물론 취약보육 접근성 제고, 보육교사 일자리 질 개선 등을 선도하는 방안이 마련되어야 함.

□ 보육지원체계 개편 등에 따른 아이돌봄서비스 개편 방향

- 아이돌봄서비스 지원은 기관의 종일제보육의 내실화에도 여전히 돌봄 공백이 야기되는 돌봄취약 계층에 보다 집중하고, 이외 가구들에 대해서는 민간 육아도우미의 접근성을 제고하여 재정효율성을 제고함과 동시에 다양한 수요에도 부응해야 함.

나. 양육친화적 지역사회와 주거환경의 조성 방안

□ 지역사회 돌봄공동체의 활성화의 쟁점과 과제

- 지역사회 돌봄공동체는 아동을 양육하기에 용이한 지역사회 환경을 조성하여 여성의 고립된 육아를 해소할 뿐만 아니라, 지역사회내 다양한 돌봄서비스들간의 연계를 강화하여 돌봄 공백을 해소에도 기여하며, 나아가 돌봄의 주체로서 그 권리를 보장받을 수 있는 기반이 됨.

□ 양육친화적 주거환경의 필요성 및 조성 방안

- 청년·신혼부부들의 셀프인테리어에 대한 욕구와 공동육아 공간에 대한 수요에 부응하도록 지역주택단지 내 공용 공간 및 공공서비스 사용을 위한 전략을 수립할 필요가 있음.

다. 산후관리와 영유아 돌봄과의 연계 방안

□ 산후관리 시에 간호사뿐만 아니라 사회복지사의 파견도 함께 추진하여 간호사는 산모의 건강을 살피고 사회복지사는 아이가 방임되고 있지 않은지, 가족관계에 문제가 없는지 등을 살펴야 함.

I

서 론

- 01 연구의 필요성 및 목적
- 02 연구내용
- 03 연구 방법

I . 서론

제1장에서는 이 연구의 필요성 및 목적, 연구내용, 그리고 연구 방법을 제시하였다.

1. 연구의 필요성 및 목적

정부는 국민의 전반적인 삶의 질의 향상이, 소비 증가, 창의성 및 다양성 확대, 일자리 창출 등으로 이어져 경제성장을 이끄는 선순환을 이루어 나갈 수 있다는 점에서 포용국가 실현의 중요성을 강조해왔다(교육부 등, 2019: 2). 특히 2019년은 혁신적 포용국가의 원년으로 보다 체계적이고 촘촘한 사회정책을 추진하여 돌봄, 배움, 일, 쉼, 노후 등 생애주기별로 필요한 지원을 강화하고 소득, 환경·안전, 건강, 주거·지역 등에서 소외되거나 피해를 받는 사람이 없도록 사회적 안전망을 구축한다고 밝히고 있다(교육부 등, 2019: 3).

이와 같은 혁신적 포용국가의 실현을 위해서는 아동에 대한 국가 책임의 확대가 우선시되어야 하며, 아동의 성장 기회가 형평하게 보장되는 여건이 조성되어야 한다. 다시 말해 양극화로 인해 아동의 성장 기회에서 격차가 야기되지 않도록 소득·돌봄·건강·교육 등 인적투자를 확대하고, 모든 아동의 역량 개발 기회를 보장하여 저출산에 따른 인구 감소에도 대응해야 한다.

이에 따라 2019년 5월에 발표된 ‘포용국가 아동정책’에서는 4개 추진과제가 제시되었다(관계부처합동, 2019). 구체적으로 1) 보호가 필요한 아동에 대한 공적책임을 강화하고, 2) 아동권리 보장 및 안전한 돌봄을 강화하며, 3) 생애초기부터 촘촘하게 아동의 건강을 돌보고, 4) 창의성·사회성 계발을 위한 놀이혁신을 추진하는 계획이 그것이다.

한편 2019년에 발표된 수정된 ‘제3차 저출산고령사회 기본계획(수정)’에서는 함께 돌보고 함께 일하는 사회의 실현을 위해 양육비용은 낮추고, 자녀와 함께 하

는 시간은 최대화하며, 촘촘하고 질 높은 돌봄체계를 구축하는 것을 주요 과제로 밝히고 있다(저출산고령사회위원회·보건복지부: 2019: 5-6). 동 계획에서 아동에 대한 지원의 확대에도 불구하고 보육 공공성 등이 미흡하는 등으로 양육의 어려움이 여전한 실정이므로 아동 중심으로 양육지원체계와 육아휴직제도를 개편하기 위한 사회적 논의가 시작되어야 한다는 점이 언급된다. 세부적으로는 보육 공공성 강화, 일·생활 균형 확립, 남성 육아참여 확대, 서비스 다양화, 그리고 아동지원체계 만족도 제고 등 총체적인 개선이 필요하다고 지적된다. 이에 더하여 양육지원체계 개편 방안으로 보육료, 가정양육수당, 자자체 출산장려금 등 각종 지원과 연계한 아동수당 확대와 양육지원체계 개편안에 대한 사회적 논의가 요구된다고 언급하고 있다. 이를 위해 육아휴직 중 소득 공백이 최소화될 수 있도록 육아휴직체계 계단식 조정 검토(초기 3개월 집중지원)하고 누구나 쓸 수 있는 당연한 권리로 확립되어야 한다는 점을 강조한다.

특히 보육서비스 부문은 돌봄 사각지대 해소 측면에서 새로운 방향성이 요구되는 시점을 맞고 있다. 대표적으로 어린이집의 보육지원체계 개편에 따른 영유아의 종일제보육의 내실화와 초등방과후 돌봄서비스의 접근성 제고는 아이돌봄서비스 수요에 직접적인 영향을 미칠 것으로 예상되므로 아이돌봄지원사업의 개편 필요성이 제기된다. 우선 2019년 「영유아보육법」 개정에 따라 내년 3월부터 시행되는 보육지원체계 개편으로 어린이집의 종일제보육이 내실화될 경우(기본+연장보육 체계로 개편), 영아종일제와 영유아 대상의 시간제 아이돌봄서비스의 수요에 변화가 예상된다. 또한 초등학교와 마을중심의 초등방과후 돌봄서비스의 확충 노력은 초등학생 자녀의 시간제 아이돌봄서비스 수요에 영향을 미칠 것으로 추측된다. 그러나 이와 동시에 기관 중심의 돌봄서비스와는 차별화된 가정내 보육서비스에 대한 수요에도 충실히 대응해야 하므로 보육서비스의 방향성에 대해서는 차별화된 수요를 포괄하고 그에 부합하는 다양한 서비스를 종합하는 접근이 반드시 요구된다. 결국 촘촘한 돌봄체계의 구축을 위해서는 보육의 공공성 강화와 더불어 가정내 돌봄지원의 내실화, 지역사회 협력체계 구축으로 지역내 돌봄서비스를 연계하는 네트워크 체계를 구축될 필요가 있다. 이를 위해서는 일차적으로 믿을 수 있는 어린이집의 접근성 제고를 위한 공보육 확충은 이들 기관의 질적 수준을 담보함은 물론 사회적 책무성에 기반하여 보육의 질을 선도할 수 있는 방안이 요구된다.

이처럼 포용국가의 핵심인 아동이 잘 성장할 수 있는 여건을 조성하기 위해 보육서비스의 방향을 재정립하고, 현금과 자녀돌봄 시간과의 개편을 통해 기관보육, 현금지원, 자녀돌봄 시간제도간의 정합성을 제고함과 동시에 양육친화적인 지역사회의 조성과 산모와 신생아의 건강권을 보장하기 위한 지원체계도 강화할 필요가 있다.

따라서 이 연구에서는 모든 아동에 대한 투자를 확대하여 역량 개발의 기회를 보장받을 수 있고, 함께 일하고 돌보는 부모의 권리를 보장하는 육아정책을 수립하기 위해 1) 보육서비스의 개편 방향 및 과제, 2) 현금지원과 자녀돌봄 시간지원간의 정합성 제고, 3) 양육친화적 주거공간 및 지역사회의 조성, 4) 육아와 보건의료 정책 분야로 나누어 주요 쟁점 및 향후 과제를 논의하고 그 방향성 및 세부과제를 모색하였다. 이들 네 가지 분야별 논의는 2018년에 수행된 1차 년도 연구²⁾와 비교하여 육아지원정책의 주요 개편 계획을 반영하고 그간 상대적으로 간과된 육아지원의 쟁점에 주목하여 세부과제를 도출한다는 점에서 차별성을 지닌다.

2. 연구내용

이 연구의 주요 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 혁신적 포용국가의 실현에 부합하는 육아정책의 마련을 위해 관련 주요 아젠다를 발굴하여 핵심 쟁점 위주로 논의하였다. 현 정부의 포용국가에 부합하는 아젠다를 도출하고 육아정책간의 정합성을 제고하며, 추가적으로 강조되어야 할 정책 영역을 중심으로 관련 전문가의 발표와 토론을 진행하였다.

둘째, 육아지원정책 즉 보육서비스, 현금지원, 자녀돌봄시간 지원간의 정합성을 제고하고, 그간 상대적으로 간과된 지역사회의 돌봄과 안전한 임신 및 출산지원 강화 방안에 대한 주요 쟁점을 도출하고, 향후 정책 과제에 대한 합의된 사항들을 도출하였다.

2) 2018년도 1차 년도 연구는 육아정책연구소 연구개발 적립금사업으로 추진되었으며, 이정원(연구책임자)·김나영·김미곤·김영옥·김은실·손인숙·양옥승·정재훈·천현숙·최영·김문정(공동연구자)에 의해 수행됨.

3. 연구 방법

이 연구의 주요 방법을 제시하면 다음과 같다.

가. 문헌연구

혁신적 포용국가, 저출산 대응의 기조 변화를 파악하기 위해 제3차 저출산고령 사회기본계획(수정), 포용국가 아동정책, 제3차 건강가정기본계획(보완) 등 주요 계획의 핵심 방향 및 전략의 전환 및 보완내용을 검토하여 육아정책의 패러다임 전환의 주요내용을 파악하였다.

또한 각 세부주제별로 관련 정부 계획과 주요 쟁점 관련 논의들을 검토하였다.

나. 2019 초저출산 사회, 혁신적 포용국가 육아정책포럼 TF 운영 및 개최

육아정책의 패러다임 전환과 주요 쟁점을 논의하기 위해 각 분야별 외부 전문가와 원내 연구자로 “2019 초저출산 사회, 혁신적 포용국가 육아정책포럼 TF”를 구성하고, 2019년 9월부터 11월까지 운영하였다.

TF의 구성은 위원장을 육아정책연구소 소장으로 하고, 외부 전문가 6인과 원내 연구자 6인을 위원으로 하여 총 13인으로 이루어졌다.

TF 위원들은 총 7차에 걸친 포럼에서 주제 발표 및 토론에 참여하여 세부 분야별 쟁점 및 과제에 대해 논의하였으며, 전체 TF 위원들의 종합 토론을 거쳐 그 방향성 및 세부과제에 대한 합의를 도출하였다.

II

연구 추진 경과

01 2019 초저출산 사회,
포용적 복지국가 육아정책포럼 TF구성·운영

02 2019 초저출산 사회,
포용적 복지국가 육아정책포럼 개최

II. 연구 추진 경과

제2장에서는 포용적 복지국가를 위한 육아지원정책 패러다임 전환의 주요 쟁점 및 정책과제를 도출하기 위해 구성한 “2019 초저출산 사회, 포용적 복지국가 육아정책포럼 TF”와 해당 위원 등의 발표 및 토론으로 운영된 육아정책포럼의 개최 현황을 제시하였다.

1. 2019 초저출산 사회, 포용적 복지국가 육아정책포럼 TF구성·운영

가. 논의주제 기획

2019년에 수행된 2차 과제에서는 최근 수립된 육아지원 관련 추진 계획에 따라 새롭게 주목할 쟁점과 보다 주목할 부문을 중심으로 다음의 주제를 다루었다,

첫째, 보육서비스의 개편 방향과 그 과제로서, 기관보육과 가정내보육을 포괄하여 그 방향성의 전환과 그에 따른 세부과제들을 논의하였다. 무상보육 하에서 보육의 공공성 제고는 그 효과성 제고를 위해 일차적으로 요구되며, 이는 믿을 수 있는 어린이집의 접근성 제고를 위한 국공립어린이집 이용률 제고는 그 핵심 과제로 추진되고 있다, 그러나 단지 국공립어린이집의 확충만으로는 그 성과를 온전히 기대 할 수 없으므로, 그에 따른 정책과제가 무엇인지를 보다 면밀하게 따져볼 필요가 있다. 또한 기관보육 이외에도 공적 가정내보육서비스인 아이돌봄지원서비스는 그 지속적인 사업 확장에도 불구하고, 그 방향성이 모호한 실정이다. 특히 2020년 3 월부터 시행되는 어린이집의 보육지원체계 개편과 초등방과후 돌봄서비스의 확충에 따라 그 수요가 변화할 것으로 예상되므로, 주요 목적 및 서비스 등 그 방향성에 대한 근본적인 논의가 요구된다.

둘째, 2018년 도입된 아동수당제도에 따라 가정양육수당의 개편 필요성이 제기

되며, 이는 육아휴직제도와의 관계에서 종합적으로 모색될 필요가 있다. 또한 가정 내 양육에 대한 선택권 보장의 측면에서 가정양육수당과 더불어 자녀돌봄 시간제도의 경우는 그 강화 노력에도 불구하고 사각지대가 폭넓게 존재하는 것으로 나타나, 실효성 측면에서 주요 전략을 점검할 필요성이 제기된다. 특히 대기업 근로자와 남성 위주의 제도 활용은 성 평등한 돌봄과 부모권 보장의 형평성 제고 측면에서 구조적 한계점을 안고 있으므로 한국의 특수성을 감안하여 자녀돌봄 지원정책의 방향성을 고민할 필요가 있다.

셋째, 아동 돌봄에 대한 사회적 책임은 국가 위주로 확대되어 왔으나, 국가에 의한 돌봄서비스 지원만으로는 사각지대를 온전하게 해소할 수 없으므로 지역사회의 돌봄공동체를 활성화하여 양육친화적인 사회환경을 조성하여 돌봄 공백을 해소할 필요가 있다. 이를 위한 주요 쟁점과 정책과제를 진단하여 그 방향성을 정립할 필요가 있다. 다시 말해 돌봄에 대한 지역사회의 역할이 곧 국가의 책임을 전가하는 방식이 아니라, 양육하기 용이한 사회환경의 조성과 사각지대 해소 측면에서 자리 매김할 수 있도록 그 방향성을 제대로 정립할 필요가 있다는 것이다. 특히 초등방과후 돌봄의 공백 해소 차원에서 측면에서 지역사회 돌봄공동체는 돌봄서비스의 접근성 제고에서 나아가 믿을 수 있는 안전한 지역사회의 조성에 기여할 것으로 기대된다.

이와 더불어 양육친화적 주거공간의 조성에도 새롭게 주목할 필요가 있다. 즉 아동의 양육에 용이하고 아동의 안전은 물론 놀이권을 보장할 수 있는 주거공간 및 환경의 조성은 향후 육아지원에서 보다 적극적으로 확장할 영역이라고 할 수 있다. 따라서 이를 위해 주목할 지점들을 논의하고 정책 과제를 도출할 필요가 있다.

넷째, 아동의 건강권 보장을 위한 의료서비스 부문은 돌봄서비스에 비해 상대적으로 간과되어 왔으나, 육아지원의 범위는 임신 및 출산, 그리고 신생아기까지 포함될 필요가 있다. 이에 따라 산후관리 및 지원의 강화와 돌봄서비스와의 연계의 중요성 및 주요내용을 파악하고, 그 세부 과제를 논의할 필요성이 제기된다.

이상의 네 가지 영역과 세부 주제를 표로 제시하면 다음과 같다.

〈표 II-1-1〉 2019 초저출산 사회, 포용적 복지국가 육아정책포럼의 분야 및 세부주제

분야	세부주제
보육서비스의 개편 방향 및 과제	보육의 공공성 제고를 위한 향후 과제 아이돌봄지원사업의 개편 방향
현금지원과 자녀돌봄 시간지원의 정합성 제고	아동에 대한 현금지원과 육아휴직제도간의 통합 자녀돌봄 시간지원 제도의 쟁점과 과제
양육친화적 주거공간과 지역사회와의 조성	지역사회 돌봄공동체, 쟁점과 과제 양육친화적 주거환경 조성
육아와 보건의료정책	산후관리와 돌봄서비스 연계

나. 2019 초저출산 사회, 포용적 복지국가 육아정책포럼 TF 구성·운영

□ TF 구성 및 운영 목적

- 포용국가 육아정책의 정합성 제고 및 확장을 위한 주요 쟁점 및 과제 모색

□ 운영 방식

- 발표/토론: 포용국가 육아정책포럼 TF 원내외위원 분야별
- 개최 횟수: 총 7회
- 진행 방식: 각 세부주제별 주제 발표/지정 토론/종합 토론

〈표 II-1-2〉 2019 초저출산 사회, 포용적 복지국가 육아정책포럼 TF 위원의 담당 주제

구분	성명	소속(기관명/직위)	담당 주제
외부 위원	김영옥	한국여성정책연구원 선임연구위원	자녀돌봄 시간지원 제도
	김진성	SH도시연구원 책임연구원	양육친화적 주거환경 조성
	손인숙	건국대학교 병원 산부인과 교수	산후관리와 영유아 건강권 보장 강화
	송다영	인천대학교 사회복지학과 교수	지역사회 돌봄
	안현미	중앙대학교 강사	보육 공공성 강화
	최영	중앙대학교 사회복지학부 교수	아동에 대한 현금지원 개편 방안
내부 위원	유해미	육아정책연구소 연구위원	아이돌봄서비스 개편 방향
	이윤진	육아정책연구소 부연구위원	가정내 보육서비스 개편
	이정림	육아정책연구소 연구위원	산후조리 지원체계 강화
	최윤경	육아정책연구소 연구위원	양육지원체계 개편 방안
	강은진	육아정책연구소 연구위원	영유아 보건의료와 돌봄서비스 연계
	박은정	육아정책연구소 부연구위원	아동에 대한 현금지원과 육아휴직제도와의 통합

주: 내부위원 중 음영표기는 원내 연구진/외부위원은 공동연구진임.

2. 2019 초저출산 사회, 포용적 복지국가 육아정책포럼 개최

각 회차별로 세부주제의 주요 쟁점과 정책 과제를 논의하고, 각 분야별 방향성에 대해 합의할 수 있는 사항을 도출하였다.

〈표 II-2-1〉 2019 초저출산 사회, 포용적 복지국가 육아정책포럼 운영 현황

회차	일시	발표문 제목	발표(토론자)
1	9. 5(목) 15:00	보육의 공공성 제고를 위한 향후 과제	안현미(중앙대학교) (토론: 유해미/육아정책연구소)
2	9. 5(목) 15:00	아이돌봄서비스 이용 실태와 개편 과제	유해미(육아정책연구소) (토론: 이윤진/육아정책연구소)
3	9. 5(목) 15:00	아동양육체계 연계 조정 방안: 육아휴직제도와 양육수당제도 통합	최영(중앙대학교) (토론: 최윤경/육아정책연구소)
4	9. 26(목) 10:00	자녀돌봄 시간지원제도의 쟁점과 과제	김영옥(한국여성정책연구원) (토론: 박은정/육아정책연구소)
5	9. 26(목) 10:00	지역사회 돌봄공동체, 쟁점과 과제	송다영(인천대학교) (토론: 안현미/중앙대학교)
6	10. 2(수) 10:00	양육친화적 신혼부부 주택 계획 방안	김진성(SH도시연구원) (토론: 김상호/건축도시공간연구소)
7	10. 2(수) 10:00	산전관리와 돌봄서비스 연계	손인숙(건국대학교 병원) (토론: 이정림/육아정책연구소)

III

육아정책 부문별 주요 쟁점 및 과제

- 01 보육의 공공성 제고를 위한 향후 과제
- 02 아이돌봄서비스 이용 실태 및 개편 과제
- 03 아동양육체계 연계 조정 방안
- 04 자녀돌봄 시간지원 제도의 쟁점과 과제
- 05 지역사회 돌봄공동체, 쟁점과 과제
- 06 양육친화적 신혼부부 주택 계획 방안
- 07 산후관리와 돌봄서비스 연계

III. 육아정책 부문별 주요 쟁점 및 과제

제3장에서는 보육의 공공성 제고, 아이돌봄서비스의 개편, 아동에 대한 현금지원 개편, 자녀돌봄 시간지원제도의 개선 과제, 지역사회 돌봄공동체 활성화, 양육 친화적 주거환경 조성, 그리고 임신 및 출산지원 강화의 쟁점과 향후 과제를 담은 총 7편의 주제발표문을 제시하였다.

1. 보육의 공공성 제고를 위한 향후 과제

가. 보육정책의 목표 및 추진 전략의 궤적

우리나라 보육정책의 목표인 “보육 공공성³⁾ 강화”를 위해 제시한 추진 전략의 유형적 분석과 성과를 토대로 향후 보육서비스 질적 개선의 방향성을 제시하면 다음과 같다.

1) “보육정책의 목표=보육 공공성 강화”, 언제까지?

우리나라 보육정책의 목표는 [그림 III-1-1]에서 볼 수 있듯이 1991년 「영유아 보육법」이 전면 개정되었던 2004년부터 현재까지 “보육 공공성 강화”이다. 이는 “보육 공공성”이 아직 달성되지 못하고 있음을 의미한다.

“보육 공공성 강화”라는 개념이 처음 명시적 정책목표로 등장했던 2005년 중장기 보육계획에서 이를 달성하기 위한 전략은 국공립어린이집 확충, 민간어린이집 공보육 성격 강화를 위한 관리 강화, 이용자의 보육료 부담 완화 등이었다. 즉, 공급 주체와 보육비용의 공공성 강화 전략이 핵심이었다.

3) 공공성 및 보육 공공성 관련 이론적 개념 및 쟁점은 본 장에서는 제외함. 이와 관련하여 공공성 및 보육 공공성 논의는 안현미·김송이(2011), 서울시여성가족재단(2016, 2019), 「보육 공공성」, 「보육 공공성 및 보육정책의 이해」에 잘 정리되어 있고, 연구자의 개념 또한 포함하고 있어 이를 참조함.

최근 제3차 중장기 보육계획의 비전은 “영유아의 행복한 성장을 위해 함께하는 사회”이고, 이를 실현하기 위해서 “보육 공공성 강화”, “보육지원체계 개편”, “보육 서비스 품질 향상”, “부모 양육지원 확대”라는 목표와 전략을 제시하였다. 그 중 보육 공공성 강화를 위한 추진 전략은 국공립어린이집 이용률 40%로 확대, 국공립 어린이집 운영의 공공성 강화, 직장어린이집 활성화, 어린이집 운영의 건전성 제고 등으로 목표의 구체적인 기준과 운영에 대한 공공성 강화가 세부 전략으로 제시되었다.

2) 보육 공공성 강화를 위한 정책적 선택과 전략의 특성 그리고 한계

앞서 제시하였듯이 보육정책의 목표인 보육 공공성 강화를 위한 세부 추진 전략은 정부마다 상이한 데 세부 추진 전략을 분석해보면 다음과 같은 특징과 변화를 보이고 있다.

보육 공공성 강화를 위한 정책적 선택은 [그림 III-1-2]에서 볼 수 있듯이 크게 공급주체의 공공성 강화, 보육비용의 공공성 강화 등의 전략으로 나눌 수 있다.

먼저, 공급주체의 공공성은 어린이집 설립 및 운영주체에 대한 국가책임을 강화함으로써 공공성을 강화하는 전략이다. 우리나라의 경우 현재의 부족한 국공립어린이집을 확충하는 방안, 지배적인 민간어린이집의 공공성을 강화하기 위한 공공형, 서울형 등의 정책적 선택이 대표적인 예라고 볼 수 있다.

다음으로 보육비용의 공공성은 이용자 부담을 최소화하고 국가의 재정적 부담을 높임으로써 이용자의 접근성을 높이는 공공성 강화 전략이다. 대표적으로 차등보육료지원제도, 무상보육, 차액보육료지원제도 등이 여기에 해당된다.

그런데 보육 공공성 강화라는 목표를 달성하기 위한 정책적 선택에 따른 추진 전략은 [그림 III-1-2]에서 볼 수 있듯이 발전적 양상이 상이함을 알 수 있다.

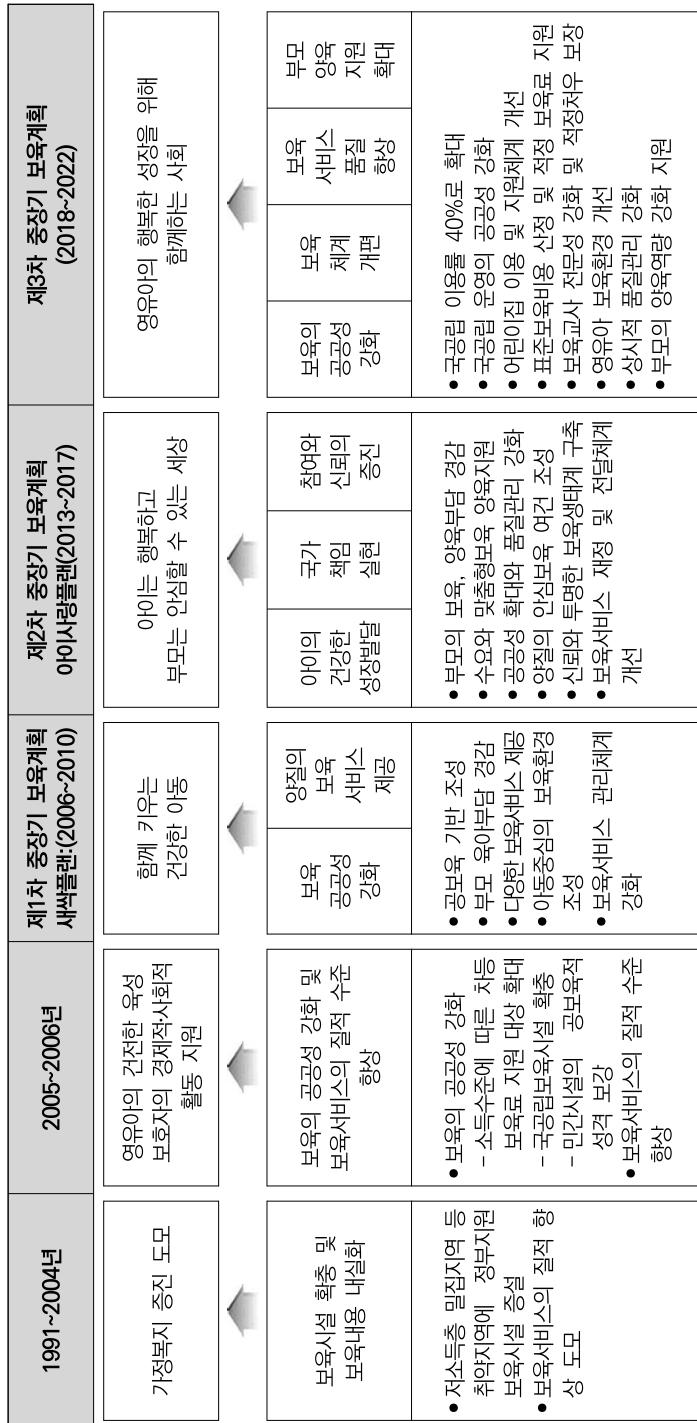
가) 보육 공공성 강화 전략: 소극적 공급주체 공공성 강화 전략(1단계)

보육 공공성 강화를 위한 정책적 선택은 2005년부터~2013년 이전까지 국공립 어린이집 확충이 핵심이었다. 그 이유는 운영에 있어서 공공성이 담보되는 어린이집은 국공립이고, 이용자 측면에서 믿고 맡길만한 어린이집에 대한 선호가 높은 곳

이 국공립어린이집이라는 점 그리고, 국공립 비율이 일본 47%('13년), 스웨덴 72.2%('13년), 프랑스 56%('10년), 일본 41.3%('12년), 독일 31.8%('08년)에 반해 한국은 5%(서울시 11%, '11년)에 머물러 있었기 때문이다(안현미 외, 2015: 3).⁴⁾

4) 최근 선진국 국공립어린이집 비율은 스웨덴 fokola 공립 72.5%(이용아동 80.0%), pre-school class 84.1%(이용아동 89.5%)('17~'18년), 일본 공립 39.1%(이용아동 35.6%)('17년. 3월)(자료: 스웨덴 Statistics from the Swedish National Agency for Education(2017/18), 일본 全國保育團體連絡會·保育研究所(2018), 「保育白書」)

[그림 III-1-1] 보육정책의 방향과 목표 변화과정(중앙정부)



자료: 보건복지부(해당년도), 중장기보육계획

또한, 이용자 부담으로 인한 저출생 문제 등의 사회문제를 해결하기 위해 차등보육료 지원 제도의 점차적 대상 확대가 2012년까지 또 하나의 추진 전략이었다.

하지만, 이후 국공립어린이집 확충 추이를 제시하겠지만 그 결과는 저조했다.⁵⁾ 국공립어린이집 확충이 저조한 이유는 중앙정부의 국공립어린이집 확충에 대한 적극적인 계획 등의 부재뿐 아니라 국공립어린이집 신축 예산에 대한 국비보조가 매우 낮고, 지역적 특성을 고려하지 않는 한계도 있다. 2000년 이전의 신축의 경우, 국비 기준보조율이 35%였지만 서울시와 타 지자체 모두 동일한 지원이 이루어져 지역적 특수성을 고려하지 않았다. 2000년 이후에는 기준보조율이 상승하였지만 비현실적인 상한액으로 재정자립도가 낮은 지자체는 국공립어린이집 확충이 매우 힘들고, 재정자립도가 높은 서울시의 경우에도 부지매입비 등이 높아 국공립어린이집 확충이 더딜 수밖에 없었다(안현미, 2017: 8).

나) 보육 공공성 강화 전략: 보육비용 공공성 강화 전략(2단계)

보육 공공성 강화를 위한 2단계 특징은 1단계의 국공립어린이집 확충 달성을 있어서 매우 저조한 성과(?)의 원인인 소극적 재정 투여 및 확충 계획의 문제를 해결하기 보다는 재정의 효율성을 담보한다는 목적 하에 지배적인 민간어린이집의 공공성을 강화하는 전략으로 “공공형어린이집” 제도를 도입하였다. 이러한 배경에는 지자체 중심의 공공성 강화를 위한 “부산형어린이집(‘09년 시범 실시 후 ’10년 시작으로 중앙정부 공공형 도입으로 사라짐)⁶⁾”, “서울형어린이집(‘09년~현재까지 지속, 중앙정부의 공공형 미적용)” 등 지자체의 독자적 추진이 선행되었다. 그에 따라 중앙정부는 “공공형어린이집(‘11년 시범사업을 거쳐 현재까지 지속)⁷⁾” 제도를 도입, 보육의 공공성을 강화하고자 하였다.⁸⁾ 공공형어린이집에 대한 성과는 서비스

- 5) “제1차 중장기 보육계획(새싹플랜 2006~2010)”에서 보육 공공성 확보를 위한 구체적 목표는 다음과 같다. 첫째, 국공립보육시설을 약 1,400개 늘리고 둘째, 보육료 지원 아동을 2005년 41.4%에서 2010년 80%까지 확대하며 셋째, 보육비용에 대한 부모부담을 2005년 70%에서 2010년 40%까지 낮추겠다는 것이다(여성가족부, 2006). 하지만 새싹플랜의 목표 달성을 보면 막대한 재정 확대에도 불구하고 미흡한 수준이다. 구체적으로 국공립보육시설 비중은 2005년 5.2%에서 2008년 5.5%로 3년간 0.3% 증가하였다. ‘새싹플랜’의 목표를 채우려면 향후 2년간 총 874개의 신규 국공립보육시설을 설치해야 하는데 2010년 현재에도 도달하지 못한 실정이다(안현미, 2010).
- 6) 2009년 시범사업 기간을 거쳐 국공립시설이 취약지역 위주의 확충으로 축소되고, 신축 시 소요되는 신축 부지제공, 시설비 인건비 부담으로 기피됨에 따라 안으로 민간보육시설에 인건비를 정부지원시설에 하는 수준으로 지원하여 교사의 만족도는 높이고 서비스의 질 수준을 향상하는 것이다(서문희 외, 2010).
- 7) 2019년 공공형어린이집은 기존+신규 포함 2,400개소 내외 운영예정(2019년도 보육사업안내, p441)

만족도 및 운영 평가 등에 있어서는 긍정적 효과가 있는 것으로 나타났지만, 이용자 비용부담에 대한 통제 및 관리 부재 등의 투명한 관리체계가 미흡하다는 평가이다(유해미 외, 2015). 이를 개선하기 위해 제3차 중장기 보육계획에서는 회계투명성 확보 등 관리 강화, 재무회계 컨설팅 의무화, 재선정 기준 강화 등의 전략을 제시하였다(보건복지부, 2017: 22).

반면, 공공성 강화를 이용자의 직접적 효과에 초점을 둔 보육비용 지원 방식의 “무상보육(보육료 전액지원)”을 도입하였다. 즉, 보육 공공성 강화를 위한 중장기적 관점에서 인프라 확충 등에 재정적 투자보다는 단기적 효과를 보이는 보육비용 지원에 집중하였다.

결과적으로 정책적 선택에 있어서 보육재정의 총량을 늘려 보육 공공성 강화를 위한 적극적 국공립어린이집 확충과 무상보육 등을 동시에 지원하는 방식이 필요하다. 다만, 보육서비스 질적 개선이 담보된다는 전제인데 무상보육 이후 서비스 질적 개선은 여전히 민간 지배적인 구조에서는 한계가 있음을 많은 연구에서 제시하고 있다. 그리고 선진국 대비 여전히 낮은 국공립어린이집 비율을 놓고 볼 때 우선순위는 국공립어린이집 확충에 있다.

3) 보육 공공성 강화 전략: 그 간의 성과와 한계

가) 어린이집 공급주체 공공성 강화(국공립어린이집 확충) 성과와 한계

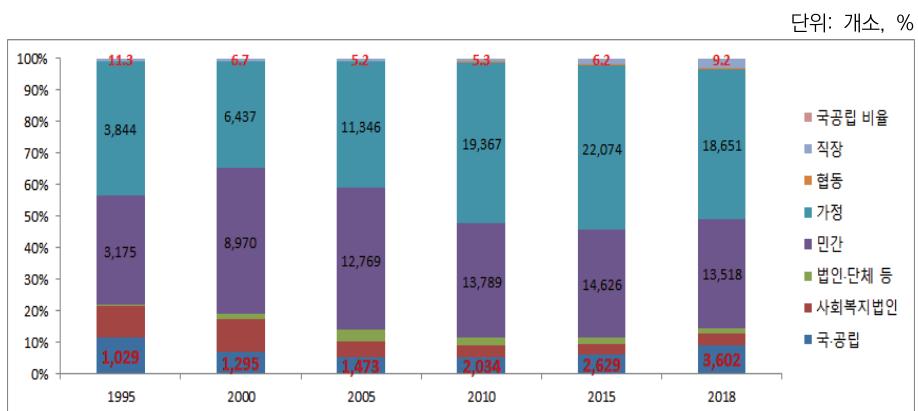
1991년 「영유아보육법」 제정 이후 어린이집은 1995년 9,085개소에서 2013년 43,770개소로 최고조에 달하다가 2018년 39,171개소로 감소 추세이다. 그 중 국공립어린이집은 1995년 전 시설의 11.3%에서 10여년 동안 5%였던 것이 2013년 이후 매우 저조하지만 상승세를 보이다가 2018년 현재 9.2%에 다다랐다. [그림 III-1-3]에서 볼 수 있듯이 2015년 이후 가정어린이집 시설 수가 눈에 띠게 줄고 있음을 알 수 있다. 이 결과는 저출생으로 인한 출생아 수 감소도 있지만(출생아 수가 감소하던 시기에도 어린이집 이용아동 수는 증가하였음), 국공립어린이집 확충에 따른 기관 이동이 주요한 요인이다.

8) 본 장에서는 공공형 또는 서울형에 대한 성과분석 등은 제외함. 단, 공공형 성과분석은 유해미 외(2015), 양미선 외(2016) 등을 참조함.

[그림 III-1-2] 보육 공공성 강화를 위한 정책적 선택과 발전과정 그리고 미래상(?)



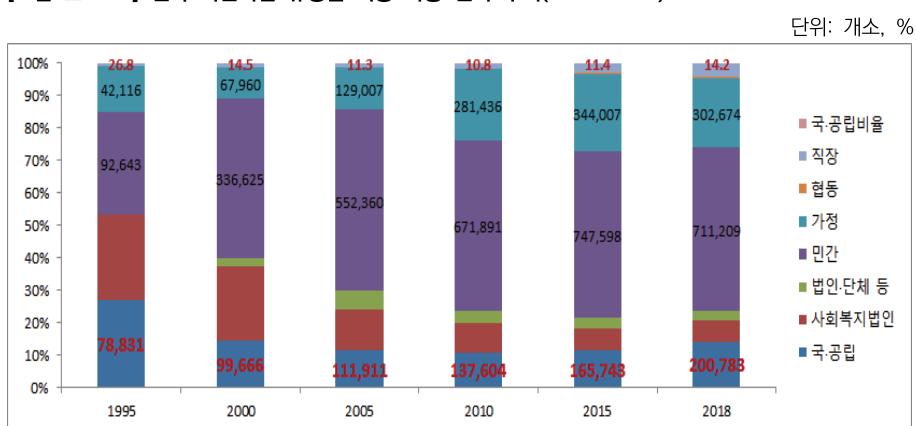
[그림 III-1-3] 전국 어린이집 유형별 변화 추이(1995~2018)



자료: 보건복지부(해당년도). 보육통계

어린이집 이용 아동에 있어서도 같은 양상을 보이고 있는데, [그림 III-1-4]에서 볼 수 있듯이 1995년 29.4천명에서 2014년 약 150만 명으로 최고조에 다다르다 지속적으로 감소 추세를 보이고 있고, 2018년 현재 141만5천명이 이용하고 있다. 그 중 국공립어린이집 이용 아동 수는 1995년 전 시설 이용 아동의 26.8%인 약 79천명이 이용하던 것이 2018년 20만 명으로 지속적으로 증가하고 있지만 12.9%에 불과하였다. 2022년까지 국공립어린이집 이용률 40% 달성을 어려울 것 같다.

[그림 III-1-4] 전국 어린이집 유형별 이용 아동 변화 추이(1995~2018)



자료: 보건복지부(해당년도). 보육통계

게다가 국공립어린이집 확충의 성과는 일부 지자체의 성과에 기인한다는 것이다. <표 III-1-1>에서 볼 수 있듯이 국공립어린이집 이용률의 증가는 서울시가 대표적이고, 대구, 인천, 전남, 제주도를 제외하고는 큰 변화가 없다. 이러한 결과는 앞서 설명하였듯이 기존 신축비용에 대한 근본적인 개선 없이 인프라 확충만을 도려하고 있기 때문에 재정자립도가 낮거나, 정치적 단기 성과만을 고려할 때 국공립 어린이집 확충 성과가 저조할 수밖에 없다.

<표 III-1-1> 지방자치단체별 국공립어린이집 이용시설 수와 이용아동 비율 성과

지자체	어린이집 시설 수 및 국공립 비율						어린이집 이용 아동 수 및 국공립 이용아동 비율					
	2005년			2018년			2005년			2018년		
	전체	국공립	비율	전체	국공립	비율	전체	국공립	비율	전체	국공립	비율
총계	28,367	1,473	5.2	39,171	3,602	9.2	989,390	111,911	11.3	1,415,742	200,783	14.2
서울특별시	5,328	549	10.3	6,008	1,481	24.7	179,309	48,521	27.1	226,959	79,732	35.1
부산광역시	1,603	114	7.1	1,891	180	9.5	58,599	8,062	13.8	73,586	11,574	15.7
대구광역시	1,237	23	1.9	1,405	102	7.3	48,864	1,652	3.4	56,943	4,982	8.7
인천광역시	1,355	53	3.9	2,141	179	8.4	43,535	3,545	8.1	79,164	9,433	11.9
광주광역시	1,069	31	2.9	1,195	33	2.8	41,341	2,560	6.2	44,134	2,303	5.2
대전광역시	977	28	2.9	1,406	35	2.5	22,896	1,366	6.0	41,553	1,868	4.5
울산광역시	604	25	4.1	868	52	6.0	21,286	1,500	7.0	34,436	2,813	8.2
세종특별자치시	-	-	-	343	29	8.5	-	-	-	14,298	1,656	11.6
경기도	7,476	263	3.5	11,682	745	6.4	215,399	18,631	8.6	393,149	46,461	11.8
강원도	769	64	8.3	1,086	93	8.6	33,420	4,786	14.3	39,337	5,543	14.1
충청북도	887	34	3.8	1,157	63	5.4	38,981	2,614	6.7	48,774	3,942	8.1
충청남도	1,113	31	2.8	1,916	99	5.2	44,674	2,071	4.6	68,411	4,606	6.7
전라북도	1,203	35	2.9	1,397	66	4.7	51,505	2,326	4.5	49,670	3,295	6.6
전라남도	938	38	4.1	1,205	114	9.5	47,355	2,777	5.9	51,201	5,509	10.8
경상북도	1,361	85	6.2	1,976	139	7.0	53,423	4,800	9.0	67,914	5,810	8.6
경상남도	2,031	88	4.3	2,982	160	5.4	68,250	6,126	9.0	99,755	9,265	9.3
제주도	416	12	2.9	513	32	6.2	20,553	574	2.8	26,458	1,991	7.5

자료: 보건복지부(해당년도), 보육통계

서울시의 국공립어린이집 확충 성과 요인은 <표 III-1-2>에서 볼 수 있듯이 적극 적이고 다각적인(신축 이외 민간 등 매입, 관리동 어린이집, 민간 전환 국공립 등) 확충 노력과 예산 지원의 결과, 7년여 동안 1,273개소가 신규로 확충되었고, 7,936억 원이 투여되었다.

<표 III-1-2> 서울시 국공립어린이집 확충 성과 및 소요예산(2012~2018)

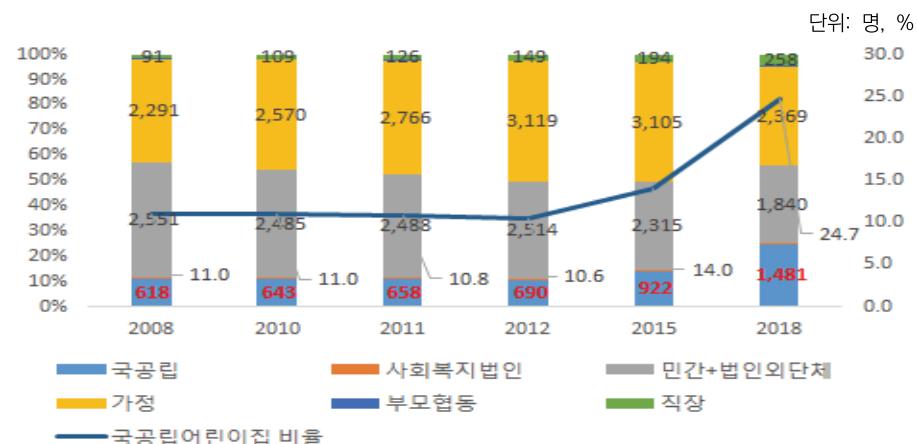
구분	합계 연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
승인 확충 수 (개소)	1,273	107	102	87	163	302	272	240
소요예산 (억원)	7,936	863	720	798	949	1,661	1,555	1,390
국공립어린이집 총 수(개소)	('11년 658)	765	867	954	1,117	1,419	1,691	1,931

주: 2018년 12월 현재 개원 중인 곳은 1,481개소로 1,981개소는 확충 승인 포함한 총 시설 수임.

자료: 서울시 내부자료

구체적으로 그 성과는 “국공립어린이집 동마다 2개소 확충” 공약에 따라 2011년 658개소(전 시설 중 10.8%)에서 [그림 III-1-5]에서 볼 수 있듯이 박원순 시장 취임 이후 민선6기 동안(2018년 12월 기준) 1,481개소(24.7%)(개원 확정만 포함, 승인 포함 1,931개소(32.1%)로 125% 증가하였다.

[그림 III-1-5] 서울시 어린이집 유형별 시설 수 변화 추이(2008~2018)

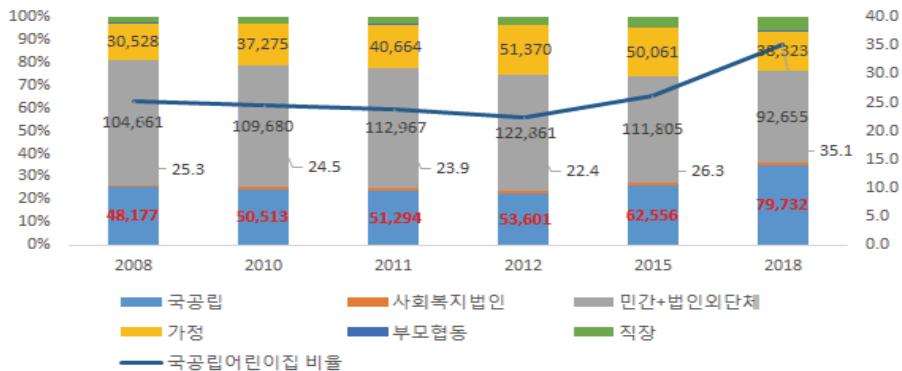


자료: 보건복지부(해당년도). 보육통계

어린이집 이용 아동 중 국공립 이용 아동 비율 또한 [그림 III-1-6]에서 볼 수 있듯이 2011년 23.9%에서 2018년 35.1%(개원한 어린이집만)로 괄목할만한 성과를 거두었다.

[그림 III-1-6] 서울시 어린이집 유형별 이용 아동 수 추이(2008~2018)

단위: 명, %



자료: 보건복지부(해당년도). 보육통계

특히, 이러한 성과가 나올 수 있었던 것은 <표 III-1-3>에서 볼 수 있듯이 장기적인 정책 추진뿐 아니라 초기 정책 설계에 대해 임계치에 다다랐을 때 적극적인 전략적 변화를 꾀하였다는 것이다. 한 예로 국공립어린이집 확충에도 불구하고 지역적 균형성에 있어서는 한계가 있었고, 2018년 9월, 서울시는 이용률이 저조한 지역 우선순위에 따라 국공립어린이집 확충 예산을 현행 25억 원에서 최고 30억 원까지 지원하겠다는 계획을 수립, <표 III-1-3>에서와 같이 차등 전략을 추진하고 있다는 것이다.

그리고 국공립어린이집 확충 시 보육지침이 가지고 있는 장애요인에 대해서도 적극적으로 지자체 단위에서 개정을 요구하고 개선을 이끌어냈다는 점 등이 성과 요인이라고 볼 수 있다. 대표적인 예가 대도시의 경우 아파트에 설치되어 있는 가정어린이집이 영어의 경우 접근성이 높은데 기존 구립어린이집으로서는 제한조치(구립은 제외)를 풀고 국공립으로 설치할 수 있도록 하였다.

〈표 III-1-3〉 서울시 국공립어린이집 확충 지원의 특성 및 발전 유형

서울시 국공립어린이집 확충 지원 내용						
1단계: 지역재정 자립도형 지원('12 년~'18년)	구분	재정수요 충족도	지원율		지원내용	
			'12년~	'15년		
	1군	70% 미만	90%	95%		
	2군	70%~100% 미만	80%	85%		
	3군	100% 이상	70%	75%		
주: 1군 자치구 17개(노원, 성동 외), 2군 자치구 7개(종로, 중구 외), 3군 1개(강남) 단, 연도별로 3군 해당 자치구는 달라짐						
2단계: 지역 균형 발전형 지원	지원순위	해당 지역(행정동 개수)		지원내용		
	1순위	국공립이 2개 미만인 행정동(52개) + 이용률 25% 미만 행정동(57개)		최고 30억원 지원		
	2순위	국공립 이용률이 평균 이하인 13개 자치구 행정동(1순위 제외)		최고 28억원 지원		
	기타 지역	1, 2순위 제외지역		최고 25억원 지원(현행)		

자료: 서울시 내부자료

나) 보육비용의 공공성 강화⁹⁾ 성과와 한계

보육비용의 공공성 강화는 보육서비스 이용 욕구를 지닌 부모부담을 최소화, 즉 접근성을 용이하게 하기 위해 국가부담을 최대화 하는 것이다. 우리나라는 2012년 영아 무상보육(보육료 전액지원), 2013년 전 연령 무상보육 도입에 따라 보육비용 공공성 강화는 단연코 매우 높은 수준이라고 볼 수 있다.

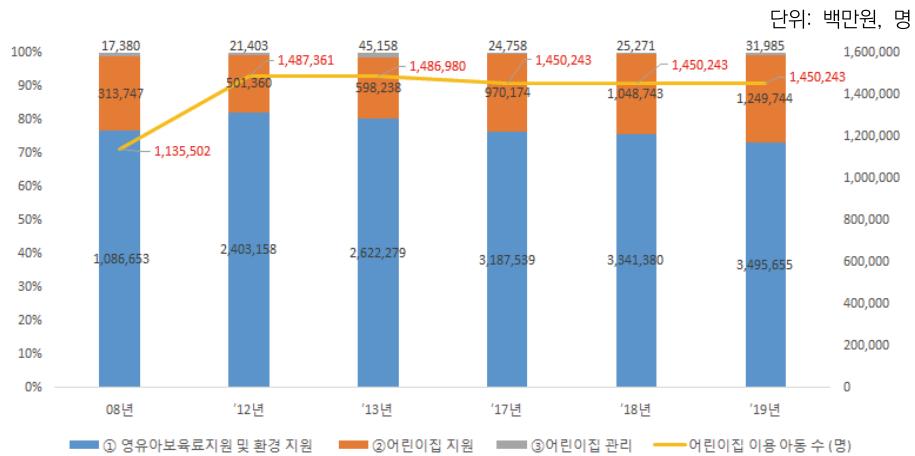
우리나라 보육예산 추이를 보면, 어린이집 이용 아동 수는 감소하고 있지만 [그림 III-1-7]에서 볼 수 있듯이 2008년 1조 4천억 원에서 2019년 4조 7,774억 원(가정양육수당 포함 시 5조 6,697억 원)으로 10년 동안 약 3.4배의 증가를 보였다.

그런데, 보육예산 중 73%가 영유아 보육료 지원 등이고, 서비스 품질관리(부모 모니터링단, 평가인증)는 0.2%에 불과하고, 국공립어린이집 확충 또한 1.2%에 불과하다.

9) 이 내용은 서울시여성가족재단(2019: 18)에서 발췌한 것임(원고작성자: 안현미).

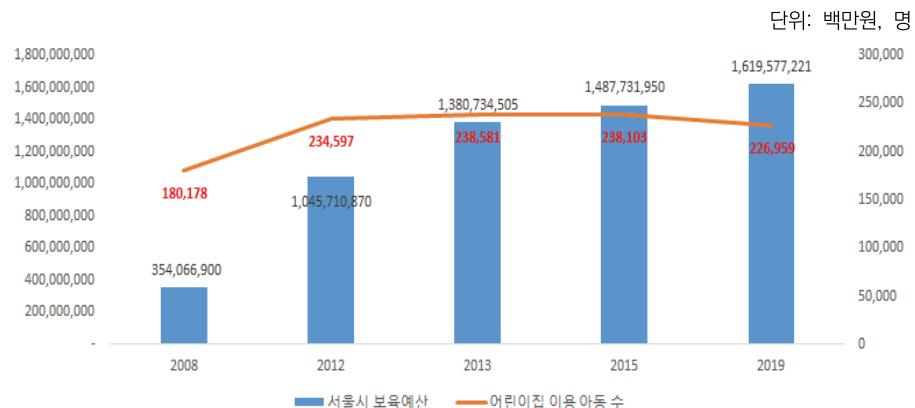
III. 육아정책 부문별 주요 쟁점 및 과제

[그림 III-1-7] 중앙정부 보육예산 연도별 추이(2008~2019)



주: 기정양육수당 제외/어린이집 이용 아동 수는 2017.12월 기준 통계로 적용(2018.12월 기준 자료 미배포)
 자료: 보건복지부(해당년도). 보육사업 안내
 출처: 서울시여성가족재단(2019: 18)

[그림 III-1-8] 서울시 보육예산 추이(2008~2019)



주: 기정양육수당 제외/어린이집 이용 아동 수는 2018.12월 기준 통계자료
 자료: 보육사업 안내(해당년도), 서울시 내부자료
 출처: 서울시여성가족재단(2019: 18)

서울시 보육예산 추이를 보면 위의 [그림 III-1-8]에서 볼 수 있듯이 전국과 유사하게 영유아 수는 감소하지만 2008년 3,540억 원에서 2019년 1조 6,196억 원(가정양육수당 포함 시 1조 8,313억 원)으로 10년 동안 4.6배의 증가를 보였다.

총 보육예산 중 어린이집 운영지원 및 보육료 지원이 58.8%로 대부분을 차지하

고, 중앙정부와 유사하게 서비스 품질관리 예산은 0.02%로 매우 낮은 투자가 이루어지고 있다. 특징적인 점은 2018년 총 예산 중 국공립어린이집 확충 예산이 7.3%를 차지하였지만 2019년 확충 시설 수 감소로 3.5%로 축소되었다는 점이다.

그리고 무상보육임에도 유아의 경우 민간어린이집 이용 시 부모부담 즉 차액보육료가 있었지만 2019년 그 또한 서울시가 전액 부담한다는 점에서 완전한 보육비용의 공공성을 달성하였다고 볼 수 있다.

나. 적극적 보육 공공성 강화를 위한 추진 전략 모색

그 간의 보육 공공성 강화를 위한 정부의 정책적 선택인 공급 주체의 공공성 강화 방식과 보육비용 공공성 강화 방식을 넘어선 대안적 논의를 제기하면 다음과 같다. 특히, 최근 “보육 공공성 강화”를 위한 운영주체의 공공성 강화를 목적으로 한 “사회서비스원 직영(?) 어린이집 운영”, “동작구 보육청 사업” 등의 전략을 토대로 한 분석과 향후 개선과제를 제시하였다.

1) 공급 주체를 넘어선 운영 주체의 공공성 강화를 위한 추진 전략

가) “사회서비스원(보육 분야)”과 동작구 “보육청”사업의 등장 배경과 목적

2017년 대선에서 공공일자리 창출과 공공성 확보가 결합되어 ‘사회서비스공단 설립’이 더불어 민주당의 공약으로 등장하였고, 문재인대통령 당선 후 ‘국정기획자문위’의 100대 국정과제에 확정되어 추진이 본격화 되었다.¹⁰⁾

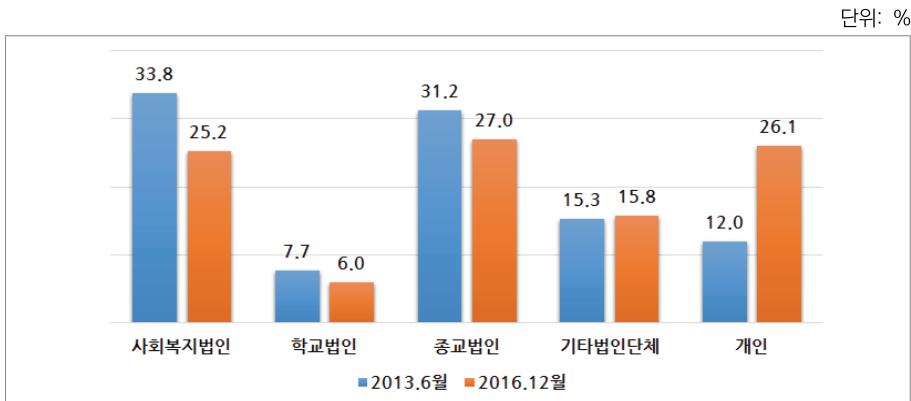
그 배경을 살펴보면, 서울시의 경우 2014년 “사회적 일자리 공단” 설립 검토를 시작으로 2016년 「사회서비스일자리공단 또는 사회서비스공단」(안) 설립 타당성 연구용역 및 TF가 구성, “사회서비스원” 설립 추진체계에 대한 실질적인 제도 마련이 이미 추진되고 있었다.¹¹⁾ 이러한 노력의 결과, 최종적으로 「사회서비스 관리

10) 100대 정책과제 중 다음 그림에서와 마찬가지로 국정과제 17번에서 “사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충”으로 명기되었음

11) 서울시에서는 2016년 「서울시 사회서비스재단 설립 타당성 검토 연구」 사회서비스기관의 직영운영(위탁 포함) 사례 분석 결과, 시설운영의 투명성, 서비스의 질 개선 등에서 긍정적이라는 주장과, 여론조사 결과, 서울시가 사회서비스재단을 설치하여 직영운영, 직접 고용하는 것에 대해 다수 찬성하는 것으로 나타남(김연명 외, 2016). 2018년 연구에서는 사회서비스 영역 중 포괄범위의 근거, BC 분석, 유관기관과의 차별성, 조직 및 운영체계 등 사회서비스원 설립 타당성 연구를 추진함(권찬호 외, 2018).

및 지원에 관한 법률」¹²⁾에 의거 「사회서비스원」이 설립되어 법적, 제도적 체계가 마련되었다. 서울시 또한 2018년 10월 「서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영에 관한 조례」가 제정되었고 이를 토대로 2019년 2월에 서울시 사회서비스원이 출범하였다.

[그림 III-1-9] 서울시 국공립어린이집 확충 이후 위탁체 변화 추이(2013. 6/2016. 12)



- 주: 1) 2016년 12월 기준 현황은 2013.6월 현황(692개소)에 2012~16년 확충·개원한 국공립어린이집 현황(417개소)을 합한 것(1,109개소)으로 실제 2016.12월 국공립어린이집 현황(1,071개소)과는 다소 차이가 있을 수 있음. 대략적인 경향을 파악하는 것으로 의미가 있음.
 2) 기타 법인단체에는 (사회적)협동조합도 포함됨.
 3) 사회복지법인의 경우, 종교법인이 50%이고, 이외에도 종교적 성격을 띠는 법인이 대부분임.
 4) 종교법인은 재단법인 형태의 각 종파의 유지재단, 지역 교구(13.3%) 등뿐만 아니라 개별 교회, 사찰 등이 포함됨.
 5) 기타법인은 종교법인을 제외한 재단법인과 사단법인이 포함됨. 분야별로 구분하면 아동(보육)관련 7개소, 여성관련 5개소, 복지관련 12개소가 있으며, 아동·여성·복지 등과는 관련이 없지만 대한아동피협회(4개소 위탁), 한국예술심리상담협회(4개소 위탁) 등 다수의 어린이집을 위탁하고 있는 법인체가 있으며, 그 외에 장학회, 기업인연합회 등이 있음.
 6) 기타 단체는 자치구 육아종합지원센터 5개소(동작구, 광진구), 아동(보육)관련 기관 4개소가 있으며, 그 외 병원, 입주자대표회의, 시설관리공단, 새마을금고가 있음.

자료: 2013년 6월 현황은 서수경(2013: 36), 2012~16년 확충·개원 국공립어린이집 위탁체 현황은 김송이 외(2017) 자료 활용함.

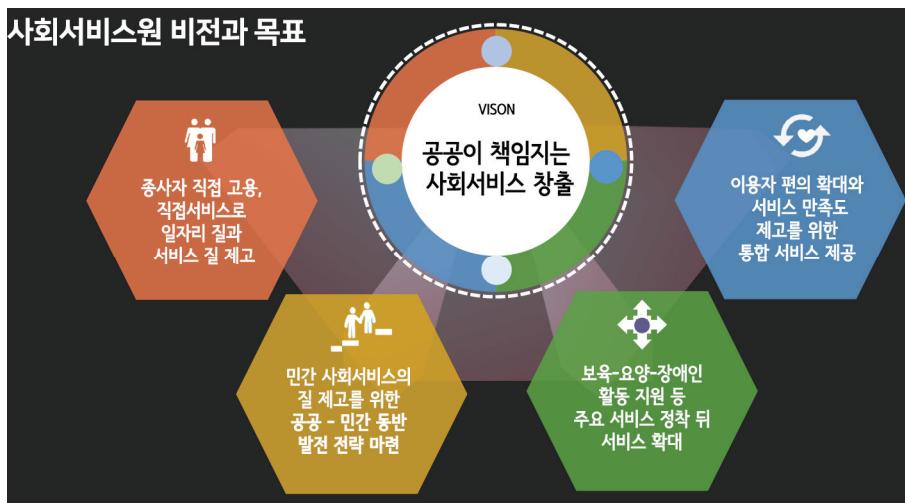
이러한 변화는 보육 분야를 국한하여 볼 때 그간 공급 주체의 공공성 강화를 위해 국공립어린이집 확충은 괄목할만한 성장(서울시의 경우)을 이루어냈지만 여전히 보육서비스 질의 핵심인 보육교직원 고용 불안정 및 개인위탁 등의 문제는 공공

12) 2018년 5월 남인순의원 대표발의를 토대로 사회서비스원의 법적 균형 규정 마련, 유사법인 전환 협용, 지자체 공립시설 등을 사회서비스원에 우선 위탁하도록 명시, 보조금 지원 균형 규정 등의 기준 위탁 방식의 사회서비스 사업 기관의 운영주체에 대한 변화의 불결이 이루어짐.

성을 담보하기 어렵다는 것이 지속적인 문제제기의 핵심이었다. 즉, 공립임에도 민간위탁(종교법인, 개인 등) 방식은 위탁체를 통한 공공성 및 전문성 등을 기대하기 어렵고, 위탁체가 있다하더라도 원장의 전문성과 자질에 따라 모든 어린이집의 운영이 결정, 민간어린이집과의 차별성 부재, 국공립어린이집 사유화 등의 우려가 제기되고 있기 때문이다. 특히, [그림 III-1-9]에서 볼 수 있듯이 최근 국공립어린이집 양적 확충과 함께 개인위탁의 증가 또한 엿볼 수 있는데 공립의 개인위탁 등은 공공성을 강화하는데 제약요인으로 우려를 나타내고 있다.

또한 공립어린이집에서 조차 현 근속연수는 5.6년으로 매우 짧고, 높은 이직률(보육교사 22~28%), “경력교사” 기피 등의 고용불안정 문제가 결국에는 “보육서비스 질=보육교직원의 역량과 전문성”의 장애요인으로 작용하고 있다.

[그림 III-1-10] 서울시 사회서비스원 비전과 목표



출처: 서울시(2019). 사회서비스원 창립 발표자료(2019. 2)

이러한 배경 하에, 2019년 3월에 개원한 서울시 사회서비스원은 위의 [그림 III-1-10]에서 볼 수 있듯이 첫째, 종사자 직접고용, 직접서비스로 일자리 질과 서비스 질 제고, 둘째, 공공-민간 동반 발전 전략 마련, 셋째, 이용자 편의 확대와 서비스 만족도를 위한 통합서비스 제공 등의 비전을 가지고 출범하였다. 특히, 공립어린이집은 신축하는 공립어린이집에 한해 2019년부터 2022년까지 20개소를 통합운영하겠다는 목표를 가지고 있다.

이러한 운영 주체에 대한 고민은 광역뿐 아니라 기초자치단체에서 이미 실시되고 있는데 한 예가 서울 동작구의 “보육청” 사업이다. 서울시 동작구 “보육청” 사업은 첫째, 국공립어린이집 양적 확충에 따른 보육환경 변화, 둘째, 공보육의 질적 수준 전문적 관리 필요, 셋째, 위탁법인의 사유화 경향 심화 및 전문성 부족, 넷째, 보육정책 개발을 위한 전문적 기관 부재 등의 문제를 인식하고 보육 전문성을 지닌 육아종합지원센터가 구립어린이집을 통합 관리 및 지원하면서 보육교직원 근로환경 개선과 역량강화를 위한 지원과 견인 등 컨트롤타워 역할을 하고자 추진되었다. 고용 또한 60세까지 정년을 보장하고 있다.

2016년부터 현재까지 서울 동작구의 보육청 사업은 시사하는 바가 크다(안현미 외, 2019: 152). 첫째, 전문성 있는 기관, 즉 육아종합지원센터에서 통합(위탁) 운영으로써 일원화된 질적 관리 및 지원이 가능한 체계를 갖추고, 규모의 경제를 고려한 지원을 함으로써 효율성을 확보할 수 있었다는 점이다. 둘째, 공정한 채용 절차 등의 인사 체계를 구축하였다라는 점이다. 특히, 잣은 채용에 따른 센터 중심의 전산화 체계는 인력에 대한 통합관리 체계를 마련할 수 있다는 강점을 가지고 있다. 셋째, 보육교직원 역량 강화 체계, 즉 전보 및 승진제도 도입 및 정착, 원감제 ('19) 시범운영 등의 방안은 시사하는 바가 크다. 넷째, 양질의 보육공급을 위한 적극적 조치, 즉 20인 미만 원장겸직 해제(시범운영) 등은 오랫동안 필요성이 대두되었음에도 개선하기 어려웠는데 최초로 시도하였다는 점에서 중앙 및 지방정부에 시사하는 바가 크다.

나) 사회서비스원 vs 동작구 “보육청” vs 현 구립어린이집 비교분석 및 개선과제

보육 공공성 강화를 위한 공급주체의 공공성 방식이 이제는 국공립어린이집 확충(설립)을 넘어서서 운영에 대한 위탁이 아닌 직접운영에 대한 공공성 강화 전략으로 전환되었다. 하지만 아직 시작단계인 만큼 서울 동작구의 보육청 사업, 서울시 사회서비스원 등의 구립어린이집 운영 모델의 강점과 긍정적 성과가 전 구립어린이집으로 확산할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

이 운영주체의 공공성 강화 전략의 두 사례의 강점은 <표 III-1-4>에서 볼 수 있듯이, 먼저, 모든 교직원의 고용 안정화를 위한 퇴직연령을 60세로 정하고 근로 계약이 체결된다는 점이다. 둘째, 공정한 채용절차가 이루어질 수 있도록 인사위원

회 또는 채용위원회가 구성, 채용이 진행된다는 점이다.셋째, 보육교직원-이용부모 간 민원 등의 갈등을 조정할 수 있는 기구가 본부 또는 육아종합지원센터 등에 설치되어 있다는 점이다. 넷째, 개별 어린이집이 아닌 해당 어린이집 전체를 통합 관리 및 지원 등의 효율적 방안이 이루어진다는 점이다. 그 이외, 동작구 보육청 사업은 2019년 선도적 모델을 시범운영하고 있는데 20인 가정형 구립어린이집의 원장겸직 해제, 교사 대 아동비 감소(0세, 3세만) 정책을 시범운영을 통해서 확대 할 계획이다. 이는 전국적 차원에서 시사하는 바가 매우 크다. 그럼에도 불구하고, 개선되어야 할 과제 또한 많다.

2) 적극적 공급(운영)주체 공공성 강화를 위한 개선과제¹³⁾

가) 어린이집 설치, 관리 그리고 운영주체 개선(안)

사회서비스원 직영 어린이집 설치 및 관리 주체는 기존의 구립어린이집과 마찬가지로 자치구이다. 즉, 시립(市立) 또는 구립(區立)이 아닌 설치 및 관리 주체가 구립(區立)만이고, 사회서비스원 직영어린이집임에도 자치구 위탁 심의규정에 의해 결정되는 방식에 대한 개선이 필요하다. 현재에는 서울시 조례에 근거 시범사업으로 우선 추진되어 자치구 위탁 결정에 의해 이루어지지만 사회서비스원 관련 특별법 제정 후 사회서비스원은 특수법인으로 전환 본격 시행될 예정이기 때문에 이후 이 또한 정리될 필요가 있다.

13) 이하 내용은 본 연구자가 2019년 진행한 “서울시 사회서비스원 _보육분야_ 운영 효율화 방안 연구”에서 발췌(pp. 156~163) 및 수정보완함.

〈표 III-1-4〉 공급주체 다각화에 따른 운영체계 비교 및 개선과제

대상	사회서비스원 어린이집	동작구(보육청 시업)	현 구립어린이집	비고
설치주체	지자구	지자구	지자구	시립, 구립 또는 구 재단(출현기관) 고유사무화 등에 따라 다각화
관리주체	서울시 사회서비스원	지자구, 육아종합지원센터	지자구	해당 관련 법 및 조례 그리고 지침에 의거 애플과 책임 명확화 필요
운영주체	서울시 사회서비스원어린이집(원장)	육아종합지원센터어린이집(원장)	어린이집(원장)·유탁체(?)	원장의 고용상의 지위 또는 직책의 특성에 따라 책무 상이
관련 기관 간 협조 및 책임 등에 역할	전(全)국공립어린이집의 선진 모델 개발 및 시범운영 등	사회서비스원의 시범운영을 토대로 한 도입 가능성을 노력	사회서비스원의 경우 사회서비스원(보육팀)과 서울시 보육담당관, 지자구 보육담당관 간 역할 명확화 필요	
고용계약	사회서비스원장	지자구청장	원장: 구청장 임면 교직원: 원장과 계약	동작구의 경우, 전보 등 각 어린이집별 고용계약 결(고용은 지속)
종사상 지위	원장: 근로자(관리자/ 직체) 교직원: 근로자	원장: 원장(근로자) 교직원: 근로자	원장: 사용주 교직원: 근로자	원장: 근로자(관리자/ 직체) 교직원: 근로자
인사 관리	만60세 ※ 고용상연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 + 공무원 규정	65세 (※ 사회복지시설 관리안내(지침)) (사회복지시설 청년제 권고: 시설장 65세, 근로자 60세까지 인건비 지원)	65세 (※ 사회복지시설 관리안내(지침)) (사회복지시설 청년제 권고: 시설장 65세, 근로자 60세까지 인건비 지원)	
채용과정	사회서비스원에서 일괄 담당, 추진 • 공고 → 서류전형 → 필기시험 • 험수 → 도록 면접 → 채용 • 채용심의 및 위원회 운영 운영 통한 공정성 확보	전문성 있는 기관에서 통합(위탁) 운영 • 공고 → 서류전형 → 면접 → 채용 • 공개채용에 대한 공정성 등 신뢰도 낮음	공고 → 서류전형 → 면접 → 채용 • 공고 → 서류전형 → 필기시험 → 실기시험 ※ 공개채용에 대한 공정성 등 신뢰도 낮음	1안: 사회서비스원 채용방식 2안: 공고 → 서류전형 → 험수 및 면접 → 채용

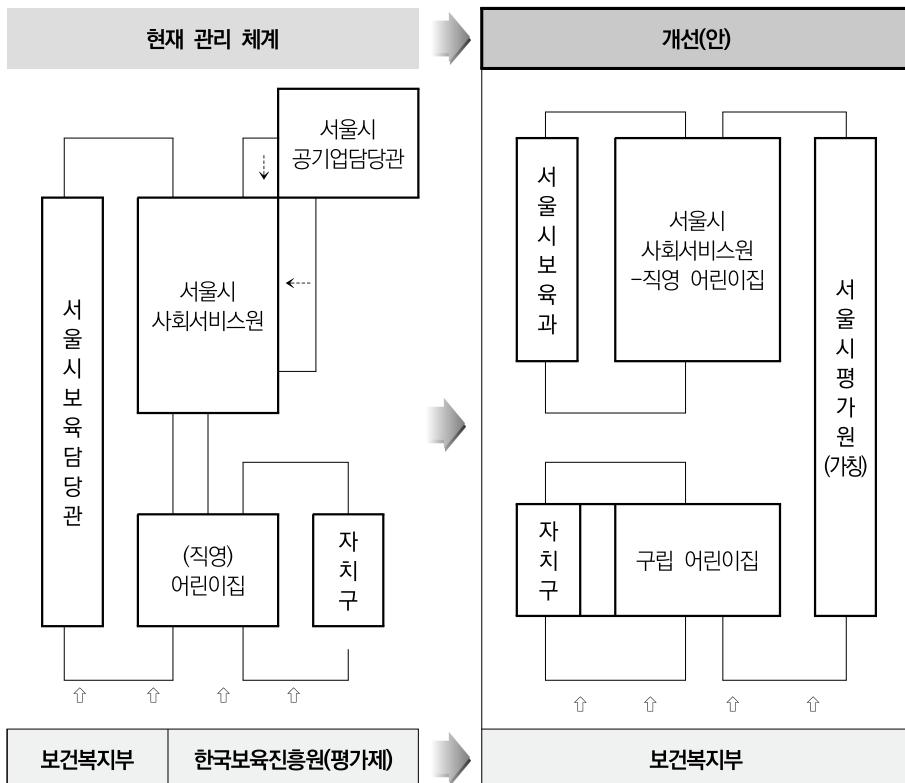
대상	사회서비스원 어린이집	동작구(보육청 사업)	현 구립어린이집	비고
승진 및 전보제도	승진제도: 만3년이 도래하면 지각 부여 주임교사, 선임교사 구분 적용 (준비 중)	승진제도: 만 3년 (주임), 만 5년 (선임) 도래 시 승진 자격 부여	없음	승진제도: 영유아보육법 또는 조례에 의한 체계 마련 필요(원장, 원감, 선임교사, 주 임교사, 담임교사, 누리보조교사 등) 규모별 척도 및 승진제도 고려
인사 취업규칙 (법적 기준) 관리	전보제도: 기준 마련 중	만3년 → 만4년 이상 전보제 도 실시	없음	전보제도: ① 정기 전보제도: 선임교사의 경우 전보발령 / ② 임의 전보제도: 이사 등으로 필요시 신청 후 가고자 하는 시설에 자리가 있는 경우 전보 가능
수습제도	근무형태: 사범운영 중인 보육지원체계 개편(안) → 2교대제 근로시간: 주40시간, 최대 52시간 이내 준수 휴게시간 보장 시간의 근무 초과 수당 지급 및 대체근무 가능 간강점진: 2년마다 간강점진 실시 기타			수습기간 3개월 도입(담임교사의 경우) 개선고지: 수습교사가 담임교사 부재로 채용된 것이라면, 선임교사 또는 원감이 임시 담임을 하면서 코칭
보육교직원 교육계획	원장 및 보육교사 수습기간 3 개월 실시		없음	단계별 교육 체계 마련 필요 입사 교육: 원장, 기타 교사, 원감 수시 교육

대상	사회서비스원 어린이집	동작구(보육청 사업)	현 구립어린이집	비고
소통채널	사회서비스원 본부 설치 준비 중: 번호사, 노무사 상근	육아종합지원센터 내 “보육콜”센터 운영 중 전담상담사 상근	서울시 및 자치구 단위 소통채널 마련: 컨트롤타워역할을 하는 곳에 설치 기능과 역할: 어린이집 내 갈등, 기관-부모 간 갈등 등 문제 해결 조직과 책무: 노무사, 상담사 등	
20인 미만 원장 겸직	아직 미운영으로 이후 검토	20인 미만 원장 겸직 허제 시범 운영 중	경직 해제	본부 재정운영 + 기관별 독립체산제(보건복지부 논의 중) 사회복지시설 재무회계 규칙 준수 어린이집 관리시스템 100% 의무화 및 담당 인력 배치(본부)
재정운용	사회복지시설 재무회계 규칙에 의거 운영 및 사회서비스 운영 규정에 의거 실시			신규1) 경력교사 지속적 훈련을 위한 인건비 지원 비율 조정안 신규2) 주40시간 준수에 따른 초과근로수당 적용방안 신규3) 교사 대 이동 비율 조정안

자료: 안현미 외(2019). 서울시 사회서비스원 보육 분야 운영 효율화 방안 연구. pp. 164-166. 서울시여성가족재단 자료 수정보완함.

그럼에도 불구하고 [그림 III-1-11]에서 제시하고 있듯이 다각적 구립 유형의 관리감독 주체들 간 일원화 체계가 필요하다. [그림 III-1-11]에서 볼 수 있듯이 개선(안)은 서울시 사회서비스원 직영어린이집은 서울시 보육담당관에서 관리 및 지원을, 자치구 어린이집은 기존대로 자치구 보육담당관에서 관리 및 지원 하는 것이다. 다만, 평가는 관리 및 지원 기능과 구분하여 기존 한국보육진흥원에서 일괄 관리하던 것을 지방자치화 시대에 걸맞게 독립된 서울시 평가원(가칭)에서 모든 어린이집을 통합 관리하는 것이 객관성, 효율성 측면에서 타당하다고 판단 된다.

[그림 III-1-11] 서울시 국공립어린이집 관리체계 개선(안)



나) 보조금 지급 체계 개편을 통한 통합재정 효율화 방안

현재 사회서비스원 직영 어린이집은 기존 국공립과 다를 바 없이 독립채산제 형태로 운영되며 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무 회계 규칙」에 의거 운영된다.

그런데 첫 시도인 사회서비스원 직영 어린이집 운영 시 회계 관련 세 가지 쟁점이 드러났다.

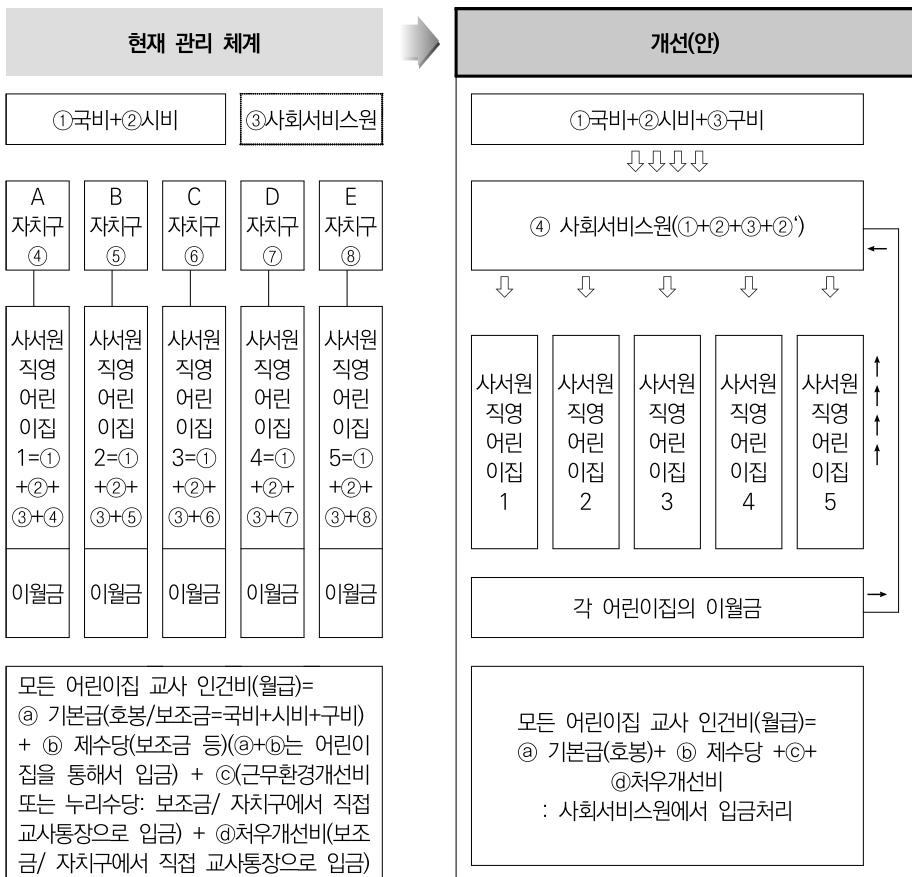
첫째, [그림 III-1-12]에서 볼 수 있듯이 사회서비스원 산하 시설인 어린이집은 해당 자치구가 상이할 경우 구비 지원금의 차이로 인한 해당 어린이집 간 형평성 문제가 발생하게 된다.

둘째, 어린이집별 이월금이 발생하는 경우 이에 대해 50%이내 범위에서 제수당 및 환경개선비로 활용이 가능하다. 그런데 이월금은 국공립어린이집 간 격차가 크다. 즉, 재정 효율성 측면에서 사회서비스원에서 이에 대한 재정운영권을 갖지 못하면 통합관리에 의한 재정 효율성을 담보하지 못한다.

셋째, 보육교직원의 지원금 구조가 갖는 한계이다. 어린이집 세입·세출 예산을 거치지 않고 지급되는 “교사근무환경개선비”와 “누리수당”, “처우개선비” 등은 어린이집 운영 통장이 아닌 보육교직원 개인 통장으로 자치구에서 직접 지급하고 있다. 이로 인해 근로의 대가로 지급되는 급여가 「근로기준법」 상 임금에 포함되지 않는 문제가 발생하게 된다. 또한 어린이집 회계 규정인 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무 회계 규칙」이 정한 “예산총계주의 원칙”에 위반될 소지가 있다. 특히 서울시의 경우 “최저임금법” 적용이 아닌 “생활임금” 이상의 급여지급을 기준으로 하기 때문에 이를 포함하지 않을 경우 사회서비스원 직영어린이집만 추가 재정이 투입 되어야 한다.

그래서 사회서비스원 직영 어린이집의 보육교직원 지원금은 모두 사회서비스원의 세입예산으로 반영, 회계처리될 수 있도록 개선이 필요하다. 한 예로, 이렇게 재정통합 및 본부관리 체계가 이루어진다면 규모의 경제를 고려한 통합관리에서 이월금 등의 재정을 서비스 질을 개선하는 데 활용 또한 가능하다.

[그림 III-1-12] 서울시 사회서비스원 재무회계 구조 개선(안)



다) 공립어린이집 선도모델로서 구립어린이집의 중기비전 수립(안)

우리나라 보육정책이 안고 있는 핵심적 문제는 다음 세 가지인데 이에 대해 사회서비스원은 중기 계획을 수립하고 그에 따른 선도 모델을 추진할 필요가 있다.

먼저, 국공립어린이집의 시설비 지원방식은 영아반 인건비의 80%, 유아반 30%가 지원됨에 따라 보육교사의 고용이 지속될 경우 어린이집 원장은 운영상의 어려움으로 경력교사를 기피하는 경향이 있다. 그래서 실질적인 평균 호봉은 6호봉이라는 것이다. 심지어는 보육교사 채용 시 “경력자 우대” 조건이 전무하다.

사회서비스원은 우수인력 확보를 위한 중기계획 수립이 필요하다. 1단계는 공정한 모집, 채용 등의 인사체계를 갖는 것(이미 실시 중), 2단계는 경력교사 지속적

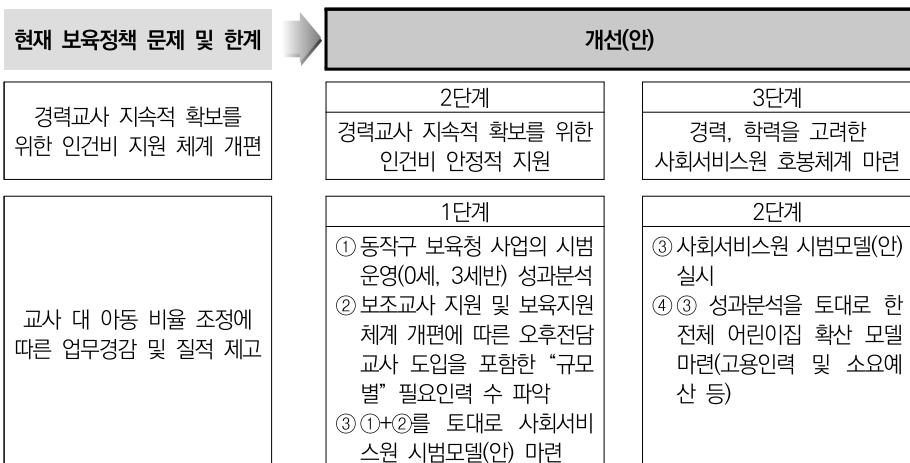
확보를 위한 재정 지원, 3단계는 경력뿐 아니라 학력 등을 고려한 사회서비스원 호봉체계를 별도로 마련, 시범적용 후 전 국공립 확산 방안을 마련하는 것이다.

둘째, 양질의 보육서비스 공급을 위한 교사 대 아동비 축소이다. 아동학대 등의 문제가 불거질 때마다 업무강도가 높고, 장시간 근로 문제가 제기됨에도 수십 년 동안 개선이 되지 않고 있다. 그래서 사회서비스원에서는 다양한 규모의 어린이집을 통합관리 한다는 측면에서 교사 대 아동 비율을 시범 적용해봄으로써 성과 또는 한계점 그리고 소요예산 등의 추계가 가능하다.

그래서 1단계는 이미 기 시범 적용하고 있지만 일부 연령만을 실시하고 있는 보육청 사업 성과분석과 보건복지부 “보육지원체계” 개편을 통한 연장반 전담교사 지원 제도 도입 등의 성과분석을 토대로 전 연령 교사 대 아동 비율 축소 방안 모델을 마련, 2단계에서 적용해보는 것이다.

이러하듯이 사회서비스원 직영 어린이집 및 통합관리가 가져오는 기대효과는 보육 공공성 강화 및 보육교직원 고용안정 뿐 아니라 우리나라 보육정책이 안고 있었던 경로의존적 문제를 해결할 수 있는 결정적 계기를 마련할 수 있는 초석이 될 것이다. 다만 사회서비스원 몇 개 운영만으로 그친다면 역사적 경로를 더 이상 바꿀 수 없을 것이다. 단적인 예로, 2019년 동작구에서는 0세와 3세만을 교사 대 아동비를 축소하여 시범운영하고 향후 확대할 계획을 가지고 있다는 점에서 사회서비스원 또한 반드시 적용하고 전 어린이집 확대 방안까지 마련할 필요가 있다.

[그림 III-1-13] 서울시 사회서비스원 선도모델 추진을 위한 중기비전 수립(안)



3) 무상보육을 넘어선 “적정보육서비스” 기준 마련에 의한 보육비용 공공성 강화

보육비용 공공성 강화는 현 수준에서의 이용자 부담을 최소화하는 것이지만 서비스 수준이 “최대수준”, “적정수준”, “최소수준” 등의 사회적 합의 없이 우리나라 표준보육비용은 지역적 특수성과 규모를 고려하지 않은 한계를 지니고 있다.

보육비용의 공공성 강화는 이용자의 재정적 부담을 줄이기 위한 지원이 아니라 양질의 보육서비스를 제공하기 위한 “적정수준의 보육서비스”가 무엇인지에 대한 사회적 합의가 우선이다.

특히, 보육비용의 기준이 되는 정부가 발표한 “표준보육비용”은 다음과 같은 한계를 가지고 있고, 이에 대한 개선이 함께 이루어질 필요가 있다.

먼저, 표준보육비용의 60~70%를 차지하는 인건비가 우리나라 한계인 “보육교사 인건비 지급구조”를 그대로 답습하면서, 경력이 높은 인력의 기피 현상 및 고 경력 교사의 영아반 전담 배치, 운영시간과 근로자 근로시간 간 겹 등의 문제를 그대로 안고 있다는 점이다. 즉, 정부지원시설과 미지원시설간 호봉제 적용 여부에 있어서 차이가 있음에도 인건비 산정 시, 고려만 할 뿐 결과적인 비용에 있어서는 고려되지 않는다는 점이다. 그렇다 보니 경력교사가 많아지는 어린이집은 재정적 부담을 느끼게 되고, 호봉이 높은 교사는 불안에 떨게 된다. 그래서 이에 대해 정부지원시설 이든 아니든 일원화하고 호봉제를 모두 적용, 학력 등을 고려한 체계화가 필요하다.

둘째, 교재교구비 산정은 실제 지출되는 소요예산을 통해서 이루어지는데, 우리나라에는 “적정 교재교구 구비 가이드라인”이 부재하다는 것이다. 또한 실제 어린이집 지출에 있어서도 평가인증 시기 지출이 높아져, 단일 회계연도 자료로 분석하는 것은 과소 또는 과대 추정될 수 있다는 점이다. 그래서 연령별, 규모별 교재교구(실내, 실외, 비품, 소모품 등)에 대한 가이드라인을 마련하고 그에 따른 비용 산출이 요구된다.

셋째, 급간식비는 산정의 문제라기보다는 표준보육비용과 실제 어린이집 예산 및 지출 간 괴리가 발생한다는 점이다. 즉, 표준보육비용이 지출의 기준이 되기보다는 보육사업안내의 “1,745원 이상”이라는 지침이 기준이 되고 있다는 점이다. 이에 대해 현실적인 지침 개정이 필요하다.

마지막으로, 인건비 기준은 현 반별 담임교사만을 고려하는데 “교사 대 아동비”와 근로시간 등을 고려할 때 적정기준에 대한 사회적 합의 등이 필요함에도 계속

개선 없이 답습된다는 점에서 “적정보육서비스”의 사회적 논의 후 표준보육비용 산정이 추계되어야 할 필요가 있다.

〈표 III-1-5〉 표준보육비용 산정 기준(2018)과 개선과제

항목	2018년 표준보육비용(1안)				개선과제	
인건비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 운영시간과 보육시간을 구분함: 12시간, 8+4시간, 6시간 유형으로 구분 산정 <ul style="list-style-type: none"> • 영아반 보조교사: 3반 이상 시 1인 지원 • 누리반 보조교사: 3반 이상 시 최소1인 이상 				<ul style="list-style-type: none"> • 정부지원시설과 미지원시설간 인건비 지금 기준이 상이하여 일원화 필요 • 경력교사에 따른 인건비 지원 차등화 	
	원장	총액	정부지원시설	정부미지원시설		
	302.3(8.7)	391.0(10.6)	259.4(7.7)			
	보육교사	211.3(9.5)	234.4(9.7)	195.1(9.3)		
	조리원	117.9	170.6	80.3		
	간호사	183.8	182.3	189.5		
	영양사	90.2	111.6	49.8		
<p>※ 임면등록기록(사회보장정보원DB) 조사 결과, 원장 7.2년, 보육교사 4.9년, 조리원 3.3년</p>						
교재 교구비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교재교구: 어린이집별, 반별, 아동별 품목 구분, 산정 ○ 교재교구(아동 연령별 수(6명, 10명, 14명, 15명, 20명), 6개영역 등) + 소모품 = 교재교구비 산정 <p>〈표〉 교재교구비(1안)(8시간 기준)</p>				<ul style="list-style-type: none"> • 교재교구에 대한 아동 연령별, 규모별 적정수준의 가이드라인 부재 • 실제 어린이집 교재교구 지출비는 적정지출이라고 볼 수 없음(평가 인증 시기 많이 지출) 	
	연령	0세	1세	2세		
	비용	52,500	41,600	38,700		
	연령	3세	4-5세			
	비용	45,000	47,600			
<p>※ 비품 + 실외활동용 교재교구 = 시설비</p>						
급간 식비	<ul style="list-style-type: none"> • 한국인의 영양섭취기준 고려 • 사계절 표준식단 작성 • 영영아(초, 중, 후기), 영아(만1~2세), 유아(만3~5세) • 마트단가, 유기농단가 산출 <p>〈표〉 월 급간식비(1안)(오전·오후간식 + 점심)</p>				<ul style="list-style-type: none"> • 표준보육비용에 의한 산정금액을 기준으로 어린이집 재정지출이 이루어지기 보다는 보육지침에 기준함으로써 표준보육비용 단가 무용지물 	
	연령	0세	1세	2세		
	1일	1,328	1,805	2,559		
	월	33,220	45,100	64,000		
관리 운영비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관리운영비는 어린이집 유지관리비용으로 표준보육과정 등의 일련의 활동을 지원하기 위한 간접비용 ○ 세출예산과목: 운영비 중 관리운영비(수용비 및 수수료, 공공요금 및 제세공과금, 연료비), 보육활동비 중 교직원 연수지원, 영유아 복리비 <p>※ 여비, 피복비, 차량유지비, 복리후생비 중 연수지원 이외 모두 제외</p> <p>〈표〉 월 관리운영비(1안)(8시간 기준)</p>					
	규모	20인	50인	77인		
	비용	46,100	38,900	37,700		
	규모	97인	124인 이상			
	비용	35,400	33,800			
<p>※ 관리운영비 (50인 기준)+ 교사실 유지비 (12시간 기준)를 포함함</p>						

항목	2018년 표준보육비용(1인)						개선과제
시설 설치비	○ 시설비= 시설유지비, 실외 교재교구비, 비품성 교재교구비 ※ 2013년도의 건축비, 놀이터 설치비는 제외. 시설장비비는 관리운영비에서 포함한 사무집기, 비품, 사무용품 구입 비용과 중복, 시설비에서 제외 ① 시설유지비: 생애주기비용분석기법 사용(단, 신축비, 수선 및 교체에 투입되는 유지관리비 한정), 50인 규모 ② 실외 교재교구비: 설비 성격이 강해 시설비에 포함. 어린이집 단위 최대-최소 기준단가 산출(20인 제외) ③ 비품성 교재교구비: 가구 및 가전제품 등, 20인과 50인 이상으로 반당 최소, 최대 기준단기를 산출 후 아동1인당 비용 산출 <표> 아동1인당 시설비(1인)						
	규모	20인	50인	77인	97인	124인 이상	
	소계	34,400	34,500	28,600	22,500	21,700	

주: 박진아 외(2018)에서는 20인, 50인, 77인, 97인, 124인, 142인, 169인 규모별 표준보육비용을 제시함, 그리고 운영시간별 12시간, 8시간, 8시간+4시간으로 나누어 제시함. 본고에서는 8시간 기준, 20인~124인까지만 제시함.

자료: 박진아 외(2019). 표준보육비용 산정에 관한 연구. pp. 103-135. 육아정책연구소.

2. 아이돌봄서비스 이용 실태 및 개편 과제

보육료 지원이 2006년대 이후 본격적으로 확대되어 2013년부터 0~5세아 전(全)계층에게 확대되는 과정에서 아이돌봄서비스의 경우도 기관보육의 사각자대 해소 등을 위해 그 규모를 매년 확장해왔다. 특히 올해 아이돌봄지원사업 예산은 총 2,246억원으로 2018년 대비 2배 이상 증가하였다(여성가족부, 2018: 7).

그러나 무상보육 하에서 아이돌봄서비스의 지속적인 확대는 다른 한편으로 동 사업 개편의 필요성을 가속화시키고 있다. 무엇보다 아이돌봄서비스는 가정내에서 이루어지는 개별보육의 특성으로 인해 서비스 질 관리 차원에서 근본적인 한계를 여전히 안고 있다. 지난해에 다시금 불거진 아이돌보미에 의한 아동학대 사건은 아이돌봄서비스 질 관리의 한계점을 확인시켜 준다. 게다가 가정내 보육서비스는 기관보육과는 달리 그 수요를 명확하게 추정하기 어렵고, 그로 인해 서비스 공급의 적정 수준도 모호한 설정이다. 서비스 공급과 매칭이 원활하지 않는 등으로 공공 아이돌봄서비스의 확대에도 불구하고 민간 육아도우미의 이용이 지속됨에 따라 이들 부문에 대한 관리의 필요성도 지속적으로 제기되고 있다. 또한 돌봄인력의 공급

측면에서 지난 해 6월 개정으로 아이돌보미가 「근로기준법」상의 근로자로 인정됨에 따라 아이돌보미의 법적 지위를 재규정하고 이를 현장에 적용하기 위한 과제들도 새롭게 떠안게 되었다. 나아가 보다 큰 틀에서 육아지원 전반의 개편이 추진 중이여서 이들 개편에 따른 가정내 보육서비스 수요의 변화가 예상된다. 대표적으로 내년 3월부터 시행되는 보육지원체계 개편에 따라 종일제보육이 내실화되면, 어린이집 이용가구의 시간제 아이돌봄서비스 수요는 감소할 것으로 추측된다.

따라서 본고에서는 아이돌봄서비스 이용 실태를 면밀히 파악하여 변화된 육아지원 환경 하에서 아이돌봄지원사업 개편의 주요 쟁점을 짚어보고, 그 개편의 방향성을 제시하고자 한다.

가. 아이돌봄지원사업의 주요 연혁 및 현황

아이돌봄지원사업의 주요 연혁 및 제도 변화를 살펴본 후, 그 함의를 모색하면 다음과 같다.

1) 아이돌봄서비스의 주요 연혁

가) 아이돌봄서비스의 목적 및 기능

아이돌봄서비스는 부모 출장이나 야근 또는 아동의 질병 등으로 발생하는 일시적인 양육 공백에 따른 돌봄 수요에 탄력적으로 대응하여 시설보육의 사각지대를 보완하고, 1:1 개별보육을 선호하는 취업부모에게 가정내의 영아 자녀에게 돌봄서비스를 제공하고자 한다(여성가족부, 2019: 15).

이처럼 동 사업의 목적은 영유아 및 초등자녀에게 일시돌봄을 제공하여 기관보육의 사각지대를 보완함과 동시에 영아를 둔 가구에게 가정내 보육서비스에 대한 선택권을 보장한다. 이를 통해 궁극적으로는 부모에게 일·가정 양립을 보장하고 아동의 안전한 양육을 추구한다.

나) 주요 경과 및 제도 변화

아이돌봄서비스는 2006년 시범운영을 거쳐 2009년부터 전국 지역으로 사업을 확장하였으며, 2012년에는 「아이돌봄 지원법」을 제정하여 법적 근거를 마련하였다.

2010년에 영아종일제 돌봄서비스를 새롭게 도입하고, 지원대상 연령을 확대하였으며, 정부지원 대상의 소득기준도 점차 상향 조정하여 지원대상 규모를 확대해 왔다. 2019년에는 수요자의 이용부담을 줄이기 위한 정부지원을 보다 확대함과 동시에 아이돌보미 쳐우개선 노력을 강화하였다.

(1) 서비스 유형별 주요 변화

우선 영아종일제 돌봄서비스의 경우는 2010년 제도 도입 대상에는 0세아를 대상으로 하였으나, 2014년에 24개월, 2017년에는 만 36개월까지 그 범위가 점차 확대되었다. 지원대상은 당초 영유아 가구 소득하위 50% 이하에서 2011년 70% 이하, 2012년부터는 모든 취업부모로 확대되었다. 서비스의 최소 이용시간은 2011년에 기준 160시간에서 120시간으로 변경되었으며, 2019년에 60시간으로 하향조정되었다.

다음으로 시간제돌봄의 경우는 만 3개월 이상~만 12세 이하에게 지원되는데, 2013년부터는 지원대상을 확대하고 우선지원 대상 근거를 신설하였다. 정부지원 시간은 2018년에는 기존 연간 480시간에서 600시간, 2019년에는 720시간까지 확대하였다(여성가족부, 2019: 16).

정부지원 기준은 2016년에 이용가정 소득유형 판정 기준을 당초 전국가구 평균소득에서 중위소득으로 변경하였으며, 2019년에는 중위소득 120% 이하에서 150%로 상향조정하고, 정부지원 비율도 상향조정하였다(여성가족부, 2018: 1).

그 밖에도 2014년에 아동관련 가사서비스가 추가되는 종합형 시간제돌봄서비스를 신설하였으며, 2015년에는 보육교사 자격증을 가진 아이돌보미로 하여금 보육서비스 제공하는 보육교사형이 신설되었으나, 해당 서비스는 2019년부터 폐지되었다.

질병감염아동 지원의 경우는 2019년부터 활성화되어 긴급 등 지원절차를 정비하고, ‘가’형 지원이 강화되었다(여성가족부, 2019: 7). 동 서비스의 이용비용은 당초 이용자가 소득기준과 상관없이 50%를 부담하였으나, 올해부터는 소득기준에 따른 정부 지원 비율이 적용된다. 이에 따라 이용가구 규모는 2018년에 5,188가구에 불과하였으나, 2019년에는 10,000 가구까지 확대될 것으로 예상된다(여성가족부, 2018: 5).

(2) 우선지원 대상

2013년에 실수요에 보다 부합하기 위해 아이돌봄서비스의 우선제공 근거를 신설하였다. 즉 2013년에는 지원대상이 저소득 취업 한부모가정, 그 외 취업한부모 가정, 맞벌이 가정, 이외 만 12세 이상 3명 이상 양육하는 가정, 장애부모 가정, 이외 취업준비 및 질병 등 양육공백이 발생한 가정으로 규정되었다. 2014년에는 정부지원 우선순위를 취업모 위주로 재편성하여, 기준 1) 취업 한부모 2) 장애부모 가정 3) 맞벌이 가정에서 1) 취업 한부모, 취업 맞벌이 가정, 2) 취업 한부모와 취업 맞벌이 일반 가구로 변경하였다(유해미·김아름·김진미, 2015: 91). 또한 올해부터는 '라' 유형도 서비스 제공기관에 맞벌이 등 자격요건 증비 시에는 가점을 부여하여 우선적으로 연계하도록 한다(여성가족부, 2019: 7).

〈표 III-2-1〉 아이돌봄서비스 양육공백 가정 기준 및 우선순위(2019)

구분
① 취업 한부모가정, 맞벌이 가정
② 장애부모 가정(가정에서 아동을 양육하는 아버지 또는 어머니가 장애인인 경우)
③ 다자녀가정 <ul style="list-style-type: none"> - 만 12세 이하 아동이 3명 이상 - 만 36개월 이하 아동이 2명 이상 - 중증(1~3급) 장애아 자녀를 포함하여 아동이 2명 이상일 경우 비장애인아를 돌봄
④ 기타 양육부담 가정 <ul style="list-style-type: none"> - 아버지 또는 어머니가 입증 가능한 장기입원 등의 질병을 앓고 있는 경우 - 아버지 또는 어머니가 학교에 재학 중이거나 취업준비 중(입증 가능해야 함)인 경우 - 어머니의 출산으로 출생 아동의 형제·자매를 돌볼 수 없을 경우

자료: 복지로 <http://www.bokjiro.go.kr/nwel/bokjiroMain.do> (2019. 4. 26. 인출)

(3) 아이돌보미 관련 규정 및 제도 변화

2013년부터 아이돌보미 4대 보험 가입 및 퇴직적립금 지원이 이루어졌으며, 2015년부터는 휴일 및 야간활동수당이 지급되었다.

2019년부터는 아이돌보미의 직업 안정성을 높이고, 근로자로서의 권리를 보장하기 위해 근로기준법상 근로계약을 체결하고, 주후 연차 연장근로수당 등 법정 수당을 지급하는 등 처우를 대폭 개선한다(여성가족부, 2018: 5). 즉 「근로기준법」 관련 법령에 의거하여 2019년 '아이돌봄지원사업 노무매뉴얼'에 활동수당 지

급내용을 명시하고, 명절 상여금은 연간 20만원을 지급하며, 명절수당 지급에 관한 사항이 보완되는 등 처우개선이 이루어졌다(여성가족부, 2019: 8-9). 또한 돌보미 200명 이상 기관에는 노무관리 인력(팀장)을 배치하여 노무업무 지원도 강화되었다. 그 밖에도 서비스 제공기관에 아이돌보미 50명당 1명의 인력이 배치되도록 인력과 운영비를 확충한다고 밝히고 있다(여성가족부, 2018: 7).

한편 아이돌보미에 의한 아동학대 사건이 불거짐에 따라 올해 4월에는 아이돌보미의 선발에서부터 사후관리를 강화하는 계획이 발표되었다. 즉 아동학대 예방을 위해 아이돌보미의 채용 및 교육을 강화하고, 아이돌보미 이력관리 등을 위한 ‘통합관리시스템’을 구축하며, 학대 의심 등의 발생 시 등의 활동 정지 등 관련 처벌을 강화하는 등을 추진 중이다(여성가족부, 2019b: 1).

2) 아이돌봄서비스 유형 및 지원내용

2019년 기준 아이돌봄서비스 유형 및 적용대상, 그리고 지원수준 등은 이하와 같다.

〈표 III-2-2〉 아이돌봄서비스 유형 및 적용대상(2019)

구분	아동 연령
시간제 서비스 (일반형/종합형)	생후 3개월~만 12세 이하의 아동
영아 종일제 서비스	생후 3개월~만 36개월 이하의 영아
질병감염아동지원서비스	법정 전염성 및 유행성 질병에 감염된 만 12세 이하의 시설 이용 아동
기관연계서비스	사회복지시설, 학교, 유치원, 보육시설 등의 만 0세 ~ 12세 아동

자료: 여성가족부(2019a). 2019년 아이돌봄지원사업안내. p. 17.

2019년에는 이용가정을 위한 정부지원이 보다 강화되어 정부지원 비율이 높은 ‘가’형과 ‘나’형의 소득기준 범위를 확대하고, 지원비율도 상향하여 소득이 낮은 가구에게 더 많은 정부지원이 이루어질 수 있도록 하였다.

구체적으로 소득기준 범위는 가형의 경우 중위소득 60% 이하에서 75% 이하로, ‘나’형의 경우 85% 이하에서 120% 이하로 조정하였다. 또한 영아종일제 돌봄서비스의 경우는 ‘가’ 형이 75%에서 80%로 ‘나’형의 경우는 55%에서 60%로 각각 상

향하였다(여성가족부, 2018: 2).

이에 따라 2019년 기준 아이돌봄서비스 종류별 시간당 기본요금은 영아종일제는 9,650원, 시간제 일반형은 9,650원, 시간제 종합형은 12,550원이고, 질병감염 아동은 11,580원, 기관 연계는 16,500원이다(여성가족부, 2019b: 17). 기준 중위 소득 150% 이하의 가정을 대상으로 지원하되, 다음 <표 III-2-3>과 같이 소득수준에 따라 차등 지원한다.

<표 III-2-3> 아이돌봄서비스 유형별 차등지원 금액(2019)

구분	지원내용
시간제 아이돌봄	<p>기준 중위소득 150% 이하 가정 (소득수준에 따라 차등 지원) ※ A형: '12.1.1. 이후 출생 아동 / B형: '11.12.31. 이전 출생 아동</p> <ul style="list-style-type: none"> • 가형(기준 중위소득 75% 이하) : A형 시간당 8,203원 지원, B형 7,238원 지원 • 나형(기준 중위소득 120% 이하) : A형 시간당 5,308원 지원, B형 1,930원 지원 • 다형(기준 중위소득 150% 이하) : A형 시간당 1,448원 지원, B형 1,448원 지원
영아종일제 아이돌봄	<p>기준 중위소득 150% 이하 가정(소득수준에 따라 차등 지원)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 가형(기준 중위소득 75% 이하) : 시간당 7,720원 지원 • 나형(기준 중위소득 120% 이하) : 시간당 5,790원 지원 • 다형(기준 중위소득 150% 이하) : 시간당 1,448원 지원
소득기준 금액 (4인 가족 월소득 기준)	<p>가구소득은 건강보험료 본인 부담금 고지액을 기준으로 산정 (건강보험 미가입 사업장에 취업한 사람의 소득은 별도 파악)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 기준 중위소득 75% : 3,460천원 • 기준 중위소득 120% : 5,536천원 • 기준 중위소득 150% : 6,920천원

자료: 복지로 <http://www.bokjiro.go.kr/nwel/bokjiroMain.do> (2019. 4. 26. 인출)

아이돌보미는 대상자의 집으로 찾아가 이하 <표 III-2-4>의 서비스를 제공한다.

<표 III-2-4> 아이돌봄서비스 지원내용(2019)

구분	서비스 제공 내용
시간제 아이돌봄	<ul style="list-style-type: none"> • 부모가 올 때까지 임시보육, 놀이 활동, 보육시설 및 초등학교 등하원(교) 동행, 준비된 식사와 간식 챙겨주기 등의 서비스 제공 • 영아 대상: 영아 종일제 아이돌봄 업무 병행
영아종일제 아이돌봄	<ul style="list-style-type: none"> • 이유식 먹이기, 젖병 소독, 기저귀 갈기, 목욕 등 서비스 지원

자료: 복지로 <http://www.bokjiro.go.kr/nwel/bokjiroMain.do> (2019. 4. 26. 인출)

본 사업은 만 0~5세 보육료 지원, 장애아 보육료, 유아학비, 방과후 보육료, 가정양육수당 지원, 시간연장형 보육료 지원, 만 3~5세 누리과정, 장애아가족 양육

지원과 증복하여 지원받을 수 없다(복지로 <http://www.bokjiro.go.kr/nwel/bokjiroMain.do>, 2019. 4. 26 인출).

나. 아이돌봄서비스 이용 실태 및 쟁점

아이돌보미 자격관리 강화의 필요성을 명료화하고 그 근거를 구체화하기 위해 아이돌봄서비스의 이용 동기, 서비스 유형과 아동연령, 그리고 지원유형에 따른 이용 추이 및 특성에 주목하였다.

가) 이용 규모 및 추이 전반

아이돌봄서비스 이용자 규모는 점차 증가해왔으나, 영아 종일제 돌봄서비스의 경우는 2015년 이후 감소하는 추세를 보인다.

우선 아이돌봄서비스 이용자 규모는 2014년에 54,362명이었으나, 2018년에는 64,591명으로 증가하였다.

[그림 III-2-1] 아이돌보미 이용가구 규모(2014-2018)



자료: 아이돌봄서비스 홈페이지 <https://www.idolbom.go.kr/intro/index2.go> (2019. 8. 29. 인출)

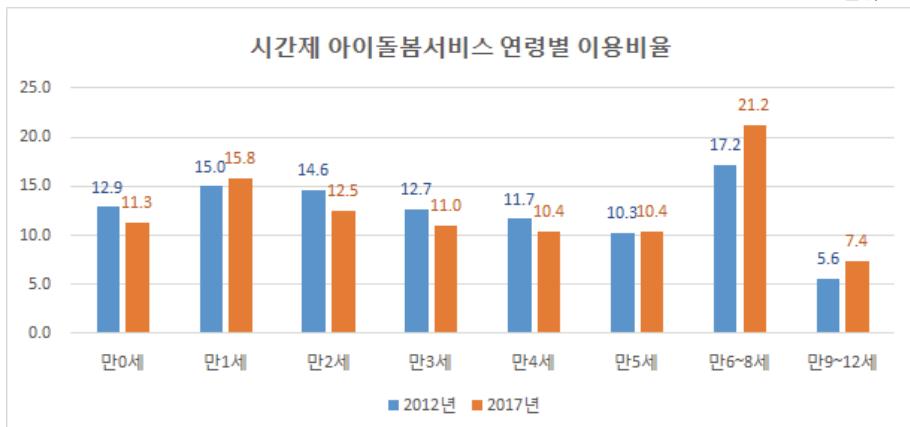
(1) 아동연령별 서비스 이용 특성

2018년 기준 시간제 돌봄은 0~5세아의 경우는 62,975명, 초등학생 자녀는 26,680명으로 점차 증가하며, 영아종일제 돌봄서비스 이용자는 총 4,997명이며, 이중 만 0세가 1,155명, 만 1세가 2,525명으로 나타난다(표 III-2-5, 6, 7 참조).

시간제 아이돌봄서비스 이용률은 만 6~8세아와 만 1세아에서 높고(그림 III-2-2 참조), 영아종일제 아이돌봄서비스 이용률은 만 1세아 비중이 점차 증가하여, 2018년 기준 해당 비율은 전체 아이돌봄서비스 이용가구의 50.5%를 차지한다(여성가족부, 내부자료, 2019).

[그림 III-2-2] 시간제 아이돌봄서비스 이용가구 비율: 아동연령별(2012/2017)

단위: %



자료: 유해미(2019). 국회의원 정춘숙 의원실·한국여성정책연구원·국회 아동여성인권정책포럼 공동 주최 지속가능한 아이돌봄지원사업 발전방향 정책토론회 자료집. p. 45.

원자료: 이정원 외(2018b). 아이돌봄서비스 수요 분석 및 대응방안 연구. p. 51. 육아정책연구소.

(2) 소득유형별 이용 특성

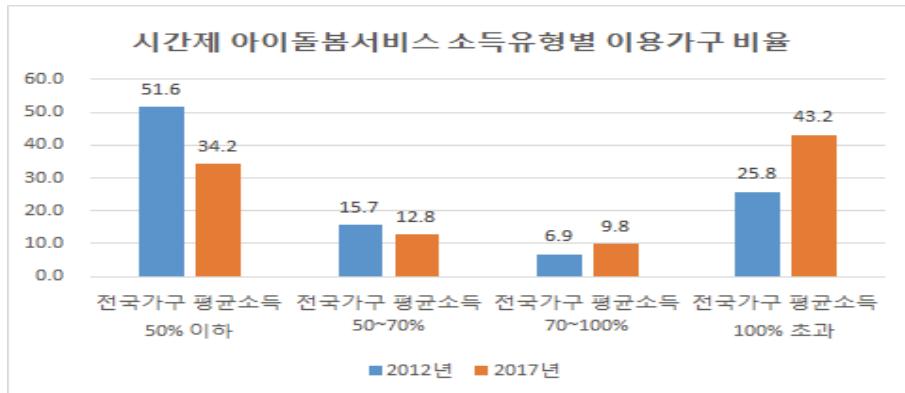
소득유형별로는 전반적으로 ‘가’형과 ‘라’형의 비율이 전반적으로 높게 나타난 가운데, 이전 대비 2018년 이용 추이는 서비스 유형별로 변화 양상의 차이를 보인다.

시간제 돌봄은 2012년 대비 ‘가’형 이용률은 감소하고, ‘라’형 이용률은 증가하여 2017년에는 ‘라’형 이용률이 43.2%로 가장 높게 나타난다(그림 III-2-3 참조).

반면에 영아종일제 돌봄은 2015년 대비 ‘가’형 이용률은 증가하고, ‘라’형 이용률은 감소하는 추세를 보인다. 2018년 기준 전체 영아종일제 돌봄서비스 이용구가 중 ‘가’형은 41.6%, ‘라’형은 28.5%를 차지한다(표 III-2-7 참조). ‘라’형 가구의 이용률 감소는 최저임금 인상에 따른 서비스 이용요금 인상으로 이용자 부담이 증가한 것과 관련이 있다고 보인다.

[그림 III-2-3] 시간제 아이돌봄서비스 이용가구 비율: 소득유형별(2012/2017)

단위: %



자료: 유해미(2019). 국회의원 정춘숙 의원실·한국여성정책연구원·국회 아동여성인권정책포럼 공동 주최 지속가능한 아이돌봄사업 발전방향 정책토론회 자료집. p. 46.

원자료: 이정원 외(2018b). 아이돌봄서비스 수요 분석 및 대응방안 연구. pp. 52-53. 육아정책연구소.

〈표 III-2-5〉 시간제 아이돌봄서비스 영유아 자녀 이용자 규모(2015-2018)

단위: 명

연도	연령	계	가형	나형	다형	라형
2015년	0세~2세	26,184	7,961	3,590	2,946	11,687
	3~5세	27,226	11,749	3,478	2,733	9,266
	계	53,410	19,710	7,068	5,679	20,953
2016년	0세~2세	30,599	9,235	4,457	3,326	13,581
	3~5세	27,432	11,060	3,631	2,696	10,045
	계	58,031	20,295	8,088	6,022	23,626
2017년	0세~2세	34,505	9,903	5,261	3,981	15,360
	3~5세	27,707	10,834	3,864	2,893	10,116
	계	62,212	20,737	9,125	6,874	25,476
2018년	0세~2세	33,862	10,422	5,190	4,098	14,152
	3~5세	29,113	10,882	4,258	3,426	10,547
	계	62,975	21,304	9,448	7,524	24,699

자료: 김영란(2019). 아이돌봄사업 운영 현황과 발전 방향에 대한 제안. 국회의원 정춘숙 의원실·한국여성정책연구원·국회 아동여성인권정책포럼 공동 주최 지속가능한 아이돌봄사업 발전방향 정책토론회 자료집. p. 8.

〈표 III-2-6〉 시간제 아이돌봄서비스 초등자녀 이용자 규모(2015-2018)

단위: 명

연도	계	가형	나형	다형	라형
2015년	25,470	13,817	2,692	1,861	7,100
2016년	25,175	13,200	1,988	1,509	8,478
2017년	24,919	12,765	1,801	1,344	9,009
2018년	26,680	13,203	1,926	1,670	9,881

자료: 김영란(2019). 아이돌봄사업 운영 현황과 발전 방향에 대한 제안. 국회의원 정춘숙 의원실·한국여성정책연구원·국회 아동여성인권정책포럼 공동 주최 지속가능한 아이돌봄사업 발전방향 정책토론회 자료집. p. 9.

〈표 III-2-7〉 영아 종일제 아이돌봄서비스 이용자 규모(2016~2018)

단위: 명

연도	연령	계	가형	나형	다형	라형
2015년	0세	1,434	273	230	368	563
	1세	4,180	1,007	664	937	1,572
	계	5,614	1,280	894	1,305	2,135
2016년	0세	1,401	466	283	184	468
	1세	4,240	1,278	714	753	1,495
	계	5,641	1,744	997	937	1,963
2017년	0세	1,406	431	266	194	515
	1세	3,057	1,207	569	363	918
	2세	1,032	428	137	105	362
	계	5,495	2,066	972	662	1,795
2018년	0세	1,155	404	235	169	347
	1세	2,525	1,070	443	316	696
	2세	1,317	607	188	113	409
	계	4,997	2,081	866	598	1,452

자료: 김영란(2019). 아이돌봄사업 운영 현황과 발전 방향에 대한 제안. 국회의원 정춘숙 의원실·한국여성정책연구원·국회 아동여성인권정책포럼 공동 주최 지속기능한 아이돌봄지원사업 발전방향 정책토론회 자료집. p. 6.

나) 아이돌봄서비스 이용 실태 분석

2018년에 실시된 아이돌봄서비스 실태조사 결과(이정원 외, 2018)를 토대로, 아이돌봄지원사업 개편 관련 시사점을 도출하면 이하와 같다.¹⁴⁾

해당 조사는 2018년 기준으로 아이돌봄서비스를 이용 중인 가구를 대상으로 실시되었으며, 맞벌이 가구는 86.4%, 영아 47.1%, 유아 40.2%, 그리고 초등학생을 둔 가구가 12.7%를 차지한다. 서비스 유형으로는 영아종일제 돌봄 10.9%, 시간제 돌봄(일반) 84.2%이며, 지원유형은 ‘라’형이 42.8%로 가장 많고, ‘가’형이 27.7%로 나타난다.

(1) 서비스 이용 동기

아이돌봄서비스 이용 동기는 부모의 취업이 주를 이루는 가운데, 홀로 하는 육아의 부담과 다른 자녀의 돌봄에 따른 것으로 파악된다. 홀벌이 가구의 경우는 부모

14) 이하는 이정원 외(2018a). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구. 여성가족부·육아정책연구소. 일부 내용을 발췌 또는 재분석한 결과임.

직접양육에 따른 자녀양육의 부담 완화라고 응답한 비율이 상대적으로 더 높게 나타난다. 이러한 결과는 아이돌봄서비스의 지원대상으로 가정내 양육자를 어느 수준으로 포괄할 것인지에 대한 검토가 요구되는 지점이다.

〈표 III-2-8〉 아이돌봄서비스를 이용 동기

단위: %(명)

구분	홀로 하는 부모의 육아로 취업 인한 부담이 커서	돌봄 돌볼 자녀가 많을 경우	학업/ 훈련 등을 받는 경우	아이를 훈련하는 상황이 발생해서	진료 필요 해서	병원 외출이 필요 해서	부모의 질병, 장애	가사 일을 보기 위해	간병 /돌봄 때문에 아이를 돌볼 수 없음	기타	계(수)
전체	84.1	4.9	3.6	2.9	1.4	1.0	0.6	0.3	0.3	1.0	100.0 (6,730)
이용자녀(막내)											
영아	75.3	8.4	5.9	3.7	1.5	2.0	0.8	0.6	0.3	1.5	100.0 (3,173)
유아	91.7	1.5	1.8	2.4	1.2	0.1	0.4	0.1	0.4	0.4	100.0 (2,703)
초저	92.4	2.3	0.8	1.1	1.6	0.1	0.7	0.1	0.3	0.5	100.0 (738)
초고	90.5	2.6	0.0	0.9	1.7	0.0	0.0	0.0	0.9	3.4	100.0 (116)
χ^2 (df)									428.269(27)***		
맞벌이 여부											
외벌이	29.3	24.9	21.0	6.0	3.9	5.8	2.7	2.2	1.4	2.9	100.0 (587)
맞벌이	90.8	2.4	1.6	2.5	1.0	0.5	0.2	0.1	0.2	0.7	100.0 (5,812)
부부 일하지 않음	62.5	12.4	7.6	3.9	3.9	1.5	3.0	0.6	1.2	3.3	100.0 (331)
χ^2 (df)									1,890.018(18)***		
소득기준유형											
가형	74.4	6.9	7.8	4.5	2.0	0.9	0.9	0.3	0.6	1.6	100.0 (1,861)
나형	84.1	5.5	3.8	1.6	1.4	0.6	1.0	0.2	0.6	1.2	100.0 (886)
다형	87.8	3.8	2.9	2.3	0.9	0.8	0.1	0.2	0.1	0.9	100.0 (859)
라형	89.6	3.6	1.0	2.1	1.2	1.2	0.3	0.4	0.1	0.5	100.0 (2,878)
모르겠음	78.5	6.1	2.8	5.7	1.2	1.6	1.2	0.4	0.4	2.0	100.0 (246)
χ^2 (df)									304.739(36)***		

주: 이정원 외(2018a). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구. pp. 61-62. 여성가족부·육아정책연구소,

*** $p < .001$.

또한 소득기준 유형별로 부모의 취업이 주된 동기라고 응답한 비율은 소득수준이 높을수록 높은 경향을 보여, 전액 자부담으로 이용 중인 ‘라’형 가구에서 해당 사유를 서비스 이용 동기로 응답한 비율은 89.6%에 달하였다. 이는 소득수준이 높은 가구의 가정내 보육서비스 수요가 존재함을 보여주는 것으로, ‘라’형 지원의 방향성 측면에서 주목할 지점이다.

한편 영아종일제 아이돌봄서비스를 이용하는 이유로는 '영아는 가정에서 돌보는 것이 좋을 것 같아서'라고 응답한 비율이 64.4%로 가장 높고, 시설보다 가정내 보육에 대한 선호가 주로 반영되었음을 확인할 수 있다. 반면에 대기자자 많아 어린 이집에 입소하지 못하였거나, 집 근처에 보낼만한 어린이집이 없어서 가정내보육 서비스를 이용한 비율은 상대적으로 낮아 각각 8.9%와 1.8%에 그친다.

이는 믿을 수 있는 보육시설의 지리적 접근성과 무관하게 자녀가 어린 경우는 가정내보육에 대한 선호가 존재함을 확인시켜준다. 그러나 해당 수요는 '라'형 가구에서는 상대적으로 낮아 이들 가구에서 어린이집의 접근성이 제고될 경우는 영아 종일제 돌봄서비스 수요가 낮아질 수 있을 것으로 짐작된다. 이외에도 특수한 상황의 아동이나 기관 적응이 어려운 가구도 가정내 보육서비스의 주된 수요층임을 확인할 수 있다.

〈표 III-2-9〉 영아종일제 아이돌봄서비스 이용 동기

단위: %(명)

구분	영아는 가정에서 일대일로 돌보는 게 좋을 것 같아서	자녀가 시설보다 집에서 편안하게 지낼 것 같아서	대기자가 많아 어린이집 입소가 어려워서	집근처에 보낼만한 어린이집 없어서	아이의 특수상황 때문에 기관 이용이 어려워서	아이를 기관에 보냈으나 적응을 못해서	기타	계(수)
전체	64.4	16.1	8.9	1.8	1.1	0.5	7.2	100.0 (734)
맞벌이 여부								
외벌이	58.2	17.9	11.9	0.0	0.0	0.0	11.9	100.0 (67)
맞벌이	65.0	15.6	8.8	1.9	1.1	0.6	6.9	100.0 (635)
부부 일하지 않음	65.6	21.9	3.1	3.1	3.1	0.0	3.1	100.0 (32)
X ² (df)				10.280(12)				
소득기준유형								
가형	63.6	21.3	6.7	0.4	1.8	0.9	5.3	100.0 (225)
나형	69.9	14.6	4.1	2.4	0.0	0.8	8.1	100.0 (123)
다형	71.9	8.6	8.6	2.3	2.3	0.8	5.5	100.0 (128)
라형	59.6	15.0	13.8	2.5	0.4	0.0	8.8	100.0 (240)
모르겠음	50.0	27.8	5.6	0.0	0.0	0.0	16.7	100.0 (18)
X ² (df)				40.642(24)*				

주: 이정원 외(2018a). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구_이용자 대상 조사 재분석 결과임. 여성가족부·육아정책 연구소,

* p < .05,

(2) 서비스 이용시간

가구특성 및 서비스 유형별 아이돌봄서비스의 이용시간은 어린이집 등 다른 서비스 이용 현황 및 향후 이용가능성에 따라 아이돌봄서비스의 수요가 어떻게 변화하는지를 짐작할 수 있게 한다.

우선 평일 기준 서비스 시작 시각은 오후 4시부터 6시까지가 30.6%로 가장 높고, 그 다음으로 오전 8시 이전이 24.1%로 높게 나타난다. 오전 8시 이후 아이돌봄서비스 이용이 시작되는 경우는 맞벌이 가구와 ‘라’형 가구에서 각각 25.4%와 29.5%로 상대적으로 높게 나타난다.

구체적으로 시간제 돌봄의 경우는 오전 8시 이전과 오후 4시부터 6시까지 이용이 주를 이룬다. 해당 이용률은 전반적으로 영아에 비해 유아에서 더 높게 나타나므로 어린이집과 유치원의 실제 이용시간이 시간제 아이돌봄서비스와 직접적으로 관련됨을 짐작할 수 있다. 그러므로 어린이집 이용시간이 현행 12시간 운영 원칙에 따라 오전 7시 반부터 오후 7시 반까지 실질적으로 보장될 경우, 유아를 둔 가구의 시간제 아이돌봄서비스 수요는 감소할 수 있을 것으로 예측된다.

〈표 III-2-10〉 아이돌봄서비스 이용시간_주종: 시작 시각

단위: %(명)

구분	8시 이전	8시~9시 이전	9시~10시 이전	10시~12시 이전	12시~16시 이전	16시~18시 이전	18시 이후	모름/무응답	계(수)
전체	24.1	8.6	6.4	5.3	13.9	30.6	8.0	3.0	100.0 (5,617)
이용자녀(막내)									
영아	17.7	12.7	13.1	10.4	16.0	23.0	3.7	3.4	100.0 (2,709)
유아	30.6	6.0	0.4	0.5	8.7	40.9	10.7	2.4	100.0 (2,203)
초저	28.4	1.1	0.0	0.3	21.4	29.1	16.0	3.6	100.0 (612)
초고	24.7	2.2	0.0	0.0	29.0	18.3	21.5	4.3	100.0 (93)
맞벌이 여부									
외벌이	12.0	4.8	15.0	18.2	22.8	18.0	5.7	3.5	100.0 (460)
맞벌이	25.4	9.2	5.6	4.0	13.0	31.9	8.2	2.8	100.0 (4,926)
부부 일하지 않음	20.3	5.2	8.2	6.0	15.6	28.6	10.4	5.6	100.0 (231)
소득기준유형									
가형	15.9	5.5	8.8	8.0	13.2	33.1	12.0	3.5	100.0 (1,371)

구분	8시 이전	8시~9시 이전	9시~10시 이전	10시~12시 이전	12시~16시 이전	16시~18시 이전	18시 이후	모름/무응답	계(수)
나형	18.6	8.9	7.2	5.7	14.1	32.5	9.4	3.6	100.0 (732)
다형	26.1	9.0	8.7	3.6	11.5	32.1	6.0	3.1	100.0 (736)
라형	29.5	10.2	4.6	4.1	14.5	28.6	5.9	2.6	100.0 (2,592)
모르겠음	21.5	8.1	3.2	6.5	19.9	26.3	11.8	2.7	100.0 (186)
서비스 유형									
영아 종일제	8.8	30.1	30.2	11.8	9.2	3.2	0.7	5.9	100.0 (692)
시간제(일반형)	26.3	5.7	3.1	4.4	14.3	34.4	9.2	2.5	100.0 (4,678)
시간제(종합형)	25.2	4.3	3.4	3.9	17.9	36.3	5.1	3.8	100.0 (234)
보육교사형	0.0	0.0	11.1	0.0	44.4	22.2	11.1	11.1	100.0 (9)
질병감염아동특별지원	0.0	0.0	0.0	0.0	50.0	0.0	50.0	0.0	100.0 (4)

주: 이정원 외(2018a). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구_이용자 대상 조사 재분석 결과임. 여성가족부·육아정책 연구소.

다음으로 평일 기준 서비스 종료시각은 오후 6시부터 오후 8시 이전까지가 31.6%로 가장 높고, 그 다음으로는 오후 8시부터 10시 이전이 21.4%, 오전 10시 이전이 20.3% 순으로 나타난다. 특히 맞벌이 가구의 경우는 오전 10시 이전에 등 원을 위한 서비스를 종료하거나, 하원을 위한 오전 6시 이후부터 10시까지의 서비스가 주를 이루는 것으로 파악된다. ‘라’형 가구의 경우는 앞서 확인된 바와 같이 오전 10시 이전까지 등원서비스를 이용하는 비율이 상대적으로 높은 반면, 오후 8시 이후까지 서비스를 이용하는 가구의 비율은 소득이 낮은 ‘가’형과 ‘나’형에서 상대적으로 높은 것을 확인할 수 있다. 이로써 ‘라’형 가구에 대해서는 이용기관의 등원시각이 근로시간에 부합하도록 보장될 경우, 시간제 아이돌봄서비스의 수요가 감소할 것으로 예상할 수 있다. 반면에 오후 8시 반 이후까지 서비스를 이용하는 저소득층 가구의 경우는 보육지원체계 개편 이후로도 오후 7시 반 이후 돌봄 공백이 여전히 발생할 우려가 높으므로 해당 시간대의 시간제 아이돌봄서비스 수요가 여전히 존재할 것으로 예상된다.

〈표 III-2-11〉 아이돌봄서비스 이용시간_주중: 종료 시작

단위: %(명)

구분	10시 이전	10시~ 12시 이전	12시~ 15시 이전	15시~ 16시 이전	16시~ 17시 이전	17시~ 18시 이전	18시~ 20시 이전	20시~ 22시 이전	22시 이후	모름/ 무응답	계(수)
전체	20.3	5.4	4.0	2.1	3.3	5.2	31.6	21.4	3.7	3.0	100.0 (5,617)
이용자녀(막내)											
영아	13.0	4.8	7.8	3.4	5.3	7.4	35.8	16.6	2.4	3.4	100.0 (2,709)
유아	27.7	7.3	0.4	0.2	0.3	2.4	29.1	25.6	4.6	2.4	100.0 (2,203)
초저	26.0	2.0	0.7	2.8	3.9	5.1	24.0	26.8	5.2	3.6	100.0 (612)
초고	21.5	1.1	1.1	2.2	9.7	8.6	16.1	26.9	8.6	4.3	100.0 (93)
맞벌이 여부											
외벌이	10.2	4.3	14.3	6.7	8.5	10.4	25.4	12.6	3.9	3.5	100.0 (460)
맞벌이	21.4	5.6	2.9	1.6	2.8	4.7	32.4	22.2	3.6	2.8	100.0 (4,926)
부부 일하지 않음	18.2	3.5	6.5	2.6	3.5	4.8	26.8	22.1	6.5	5.6	100.0 (231)
소득기준유형											
가형	13.6	2.4	5.0	2.6	3.9	5.8	29.2	25.6	8.5	3.5	100.0 (1,371)
나형	16.5	2.5	3.8	2.2	3.4	6.3	36.6	22.0	3.1	3.6	100.0 (732)
다형	21.6	3.1	3.0	2.4	2.9	5.3	38.7	18.1	1.8	3.1	100.0 (736)
라형	24.7	8.4	3.7	1.7	3.0	4.7	29.6	19.9	1.7	2.6	100.0 (2,592)
모르겠음	19.4	6.5	5.4	1.1	3.8	3.8	29.6	22.0	5.9	2.7	100.0 (186)
서비스 유형											
영아 종일제	1.4	0.7	1.3	1.2	5.8	12.6	58.4	10.8	1.9	5.9	100.0 (692)
시간제(일반형)	23.1	6.1	4.5	2.3	2.9	4.1	27.8	22.7	4.0	2.5	100.0 (4,678)
시간제(종합형)	21.8	4.7	3.0	0.9	3.0	3.8	29.1	26.9	3.0	3.8	100.0 (234)
보육교사형	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	22.2	33.3	33.3	0.0	11.1	100.0 (9)
질병감염특별지원	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	25.0	25.0	25.0	25.0	0.0	100.0 (4)

주: 이정원 외(2018a). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구_이용자 대상 조사 재분석 결과임. 여성가족부·육아정책 연구소,

한편 주말의 아이돌봄서비스 이용 시작과 종료시각을 살펴보면, 평균 시작 시각은 오전 10시이고, 평균 종료 시각은 오후 5시에 이르는 것으로 조사된다. 특히 소득이 낮은 '가·형과 '나·형 가구에서는 오후 6시 이후까지 이용하는 비율이 상대

적으로 더 높게 나타난다. 이는 주말보육에 대한 아이돌봄서비스 수요가 존재함을 확인시켜 준다.

〈표 III-2-12〉 아이돌봄서비스 이용시간_주말: 시작 시간

단위: %(명)

구분	8시 이전	8시~9시 이전	9시~10시 이전	10시~12시 이전	12시~16시 이전	16시~18시 이전	18시 이후	모름 /무응답	계(수)
전체	7.7	20.9	22.7	21.4	17.7	2.3	2.2	5.1	100.0 (1,087)
이용자녀(막내)									
영아	6.6	19.3	24.2	22.7	17.0	3.1	2.0	5.1	100.0 (512)
유아	8.5	22.7	22.1	20.5	17.5	0.9	2.4	5.5	100.0 (458)
초저	10.8	17.6	19.6	20.6	21.6	3.9	2.0	3.9	100.0 (102)
초고	0.0	40.0	13.3	13.3	20.0	6.7	6.7	0.0	100.0 (15)
맞벌이 여부									
외벌이	5.4	15.4	24.6	26.9	20.8	2.3	3.1	1.5	100.0 (130)
맞벌이	7.7	22.5	22.5	20.8	17.3	2.1	2.2	5.0	100.0 (875)
부부 일하지 않음	12.2	12.2	22.0	19.5	17.1	4.9	1.2	11.0	100.0 (82)
소득기준유형									
가형	7.6	21.2	22.2	24.5	15.3	2.1	2.2	4.8	100.0 (580)
나형	5.6	26.0	26.6	15.8	16.9	2.8	1.1	5.1	100.0 (177)
다형	11.9	19.3	23.9	22.0	13.8	1.8	1.8	5.5	100.0 (109)
라형	8.1	15.1	22.0	16.1	28.0	2.2	3.2	5.4	100.0 (186)
모르겠음	5.7	25.7	11.4	25.7	17.1	5.7	2.9	5.7	100.0 (35)
서비스 유형									
영아 종일제	4.7	24.0	27.1	18.6	14.7	1.6	0.0	9.3	100.0 (129)
시간제(일반형)	8.2	20.8	21.8	21.5	18.4	2.2	2.7	4.4	100.0 (891)
시간제(종합형)	7.8	15.6	26.6	26.6	12.5	4.7	0.0	6.3	100.0 (64)
보육교사형	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0 (1)
질병감염특별지원	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0 (2)

주: 이정원 외(2018a). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구_이용자 대상 조사 재분석 결과임. 여성가족부 육아정책 연구소,

〈표 III-2-13〉 아이돌봄서비스 이용시간_주말: 종료 시작

단위: %(명)

구분	10시~ 이전	10시~ 12시~ 이전	12시~ 15시~ 이전	15시~ 16시~ 이전	16시~ 17시~ 이전	17시~ 18시~ 이전	18시~ 20시~ 이전	20시~ 22시~ 이전	22시~ 이후	모름/ 무응답	계(수)
	10시~ 12시~ 이전	12시~ 15시~ 이전	15시~ 16시~ 이전	16시~ 17시~ 이전	17시~ 18시~ 이전	18시~ 20시~ 이전	20시~ 22시~ 이전	22시~ 이후	모름/ 무응답		
전체	0.9	1.4	19.3	8.6	9.7	9.0	26.8	14.4	4.9	5.1	100.0 (1,087)
이용자녀(막내)											
영아	1.0	1.4	20.5	9.4	9.4	7.8	27.1	14.5	3.9	5.1	100.0 (512)
유아	1.1	1.1	18.6	9.4	10.0	10.5	25.3	12.7	5.9	5.5	100.0 (458)
초저	0.0	2.9	17.6	2.0	8.8	9.8	29.4	21.6	3.9	3.9	100.0 (102)
초고	0.0	.0	13.3	6.7	13.3	0.0	40.0	13.3	13.3	0.0	100.0 (15)
맞벌이 여부											
외벌이	0.0	.0	18.5	10.0	10.8	7.7	30.8	14.6	6.2	1.5	100.0 (130)
맞벌이	0.9	1.5	20.0	8.3	10.1	9.4	26.1	13.9	4.8	5.0	100.0 (875)
부부 일하지 않음	2.4	2.4	13.4	9.8	3.7	7.3	28.0	18.3	3.7	11.0	100.0 (82)
소득기준유형											
가형	0.7	1.2	16.0	7.6	7.4	10.5	28.8	17.4	5.5	4.8	100.0 (580)
나형	1.7	1.1	22.0	14.7	6.2	9.0	23.2	14.1	2.8	5.1	100.0 (177)
다형	0.0	2.8	26.6	5.5	7.3	4.6	32.1	12.8	2.8	5.5	100.0 (109)
라형	1.1	1.6	22.0	8.6	18.3	8.1	22.0	7.5	5.4	5.4	100.0 (186)
모르겠음	2.9	0.0	22.9	5.7	25.7	2.9	20.0	5.7	8.6	5.7	100.0 (35)
서비스 유형											
영아 종일제	0.8	1.6	19.4	10.1	11.6	4.7	30.2	10.1	2.3	9.3	100.0 (129)
시간제(일반형)	0.8	1.2	19.4	8.5	9.9	9.2	26.5	14.6	5.5	4.4	100.0 (891)
시간제(종합형)	3.1	3.1	18.8	7.8	3.1	15.6	21.9	18.8	1.6	6.3	100.0 (64)
보육교사형	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0 (1)
질병감염특별지원	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0	100.0 (2)

주: 이정원 외(2018a). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구_이용자 대상 조사 재분석 결과임. 여성가족부·육아정책 연구소,

(3) 서비스 병행 이용 및 사유

앞서 다룬 아이돌봄서비스 이용시간은 기관보육의 이용시간과 직접적으로 관련이 있다. 이는 단적으로 아이돌봄서비스 이용자의 서비스 병행 이용 비율과 해당 사유를 통해 확인할 수 있다.

아이돌봄서비스 이용가구가 이외 서비스를 병행하여 이용하는 비율은 73.4%이며, 맞벌이 가구의 해당 비율은 77.2%로 더 높게 나타나고, 소득이 높을수록 해당 비율이 높은 경향을 보인다. 자녀연령별로는 기관 이용률이 높은 유아의 경우 서비스 병행 이용률이 92.6%에 달하는 것으로 파악된다.

그런데 이들이 병행하여 이용하는 기관으로는 어린이집이 69.3%를 차지하므로 2020년에 시행되는 보육지원체계 개편 등으로 근로시간에 맞게 어린이집을 이용 할 수 있게 될 경우 시간제 아이돌봄서비스 수요 변화에 주목할 필요가 있다. 그런데 이때 ‘라’형에 속하는 가구는 아이돌봄서비스와 병행하여 유치원을 이용하는 비율이 32.1%로 상대적으로 높게 나타나므로, 이들 이용가구의 시간제 아이돌봄서비스 수요는 2020년 이후로도 지속될 것으로 예상된다.

〈표 III-2-14〉 아이돌봄서비스 이외 반일제 이상 기관 병행이용 여부

단위: %(명)

구분	예	아니오	계(수)
전체	73.4	26.6	100.0 (5,876)
이용자녀(막내)			
영아	57.0	43.0	100.0 (3,173)
유아	92.6	7.4	100.0 (2,703)
$\chi^2(df)$	942.820(1)***		
맞벌이 여부			
외벌이	41.6	58.4	100.0 (531)
맞벌이	77.2	22.8	100.0 (5,063)
부부 일하지 않음	64.2	35.8	100.0 (282)
$\chi^2(df)$	324.799(2)***		
소득기준유형			
가형	70.8	29.2	100.0 (1,560)
나형	70.4	29.6	100.0 (840)
다형	71.9	28.1	100.0 (822)
라형	76.5	23.5	100.0 (2,451)
모르겠음	74.9	25.1	100.0 (203)
$\chi^2(df)$	22.424(4)***		

구분	예	아니오	계(수)
서비스 유형			
영아 종일제	23.8	76.2	100.0 (726)
시간제(일반형)	80.6	19.4	100.0 (4,878)
시간제(종합형)	76.7	23.3	100.0 (257)
보육교사형	66.7	33.3	100.0 (9)
질병감염특별지원	66.7	33.3	100.0 (6)
X ² (df)	na		

주: 이정원 외(2018a). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구_이용자 대상 조사 재분석 결과임. 여성가족부·육아정책 연구소.

*** $p < .001$.

한편 아이돌봄서비스 이외에 반일제 이상 기관을 이용하는 주된 이유로는 어린이집 등 기관의 등하원 시각이 출퇴근시각 등 보육 수요에 부합하지 않는 데 따른 것으로 확인된다. 그러나 영아의 경우는 유아에 비해 장시간 보육을 더 기피하는 경향을 보여 영아종일제 돌봄서비스 이용가구의 해당 비율은 13.3%에 그치고 있다. 또한 ‘라’형 가구에서는 자녀의 장시간 보육을 기피하는 현상이 보다 두드러져, 해당 사유를 응답한 비율이 5.3%로 나타난다.

이러한 결과는 영아를 둔 가구와 소득이 높은 가구의 경우는 향후 보육지원체계 개편 등에 따라 어린이집의 종일제보육이 보장된다고 해도, 시간제 아이돌봄서비스를 병행하여 이용할 가능성이 높음을 시사한다.

〈표 III-2-15〉 아이돌봄서비스 병행이용 사유

단위: %(명)

구분	어린이집 (유치원 등) 하원 이후 퇴근할 때까지 돌보아 줄 사람이 필요해서	출근 이후 어린이집 (유치원 등) 등원까지 돌보아 줄 사람이 필요해서	자녀가 종일 어린이집 (유치원 등) 기관에 있는 것을 원하지 않아서	어린이집 이용해도 시간제돌봄 이용비용을 지원받을 수 있어서	기타	계(수)
전체	48.4	31.5	3.8	2.0	14.3	100.0 (4,312)
이용자녀(막내)						
영아	45.1	29.6	5.4	3.1	16.7	100.0 (1,810)
유아	50.8	32.9	2.6	1.1	12.5	100.0 (2,502)
X ² (df)			66.712(4)***			

구분	어린이집 (유치원 등) 하원 이후 퇴근할 때까지 돌보아 줄 사람이 필요해서	출근 이후 (유치원 등) 어린이집 등원까지 돌보아 줄 사람이 필요해서	자녀가 종일 (유치원, 기관)에 있는 것을 원하지 않아서	어린이집 이용해도 시간제돌봄 있는 것을 원하지 않아서	기타	계(수)
맞벌이 여부						
외벌이	35.7	22.2	3.2	7.7	31.2	100.0 (221)
맞벌이	49.7	32.1	3.8	1.3	13.0	100.0 (3,910)
부부 일하지 않음	35.9	29.3	5.0	8.8	21.0	100.0 (181)
χ^2 (df)	165.292(8)***					
소득기준유형						
가형	49.5	20.6	1.9	4.9	23.2	100.0 (1,104)
나형	53.3	25.9	2.7	3.0	15.1	100.0 (591)
다형	50.3	33.0	3.9	1.0	11.8	100.0 (591)
라형	45.9	39.2	5.3	0.2	9.4	100.0 (1,874)
모르겠음	46.7	32.2	3.3	2.0	15.8	100.0 (152)
χ^2 (df)	292.201(16)***					
서비스 유형						
영아 종일제	43.4	21.4	13.3	2.3	19.7	100.0 (173)
시간제(일반형)	48.6	31.9	3.5	1.8	14.2	100.0 (3,932)
시간제(종합형)	48.7	34.0	1.0	5.1	11.2	100.0 (197)
보육교사형	66.7	0.0	16.7	0.0	16.7	100.0 (6)
질병감염특별지원	75.0	0.0	0.0	25.0	0.0	100.0 (4)
χ^2 (df)	na					

주: 이정원 외(2018a). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구_이용자 대상 조사 재분석 결과임. 여성가족부·육아정책 연구소.

*** $p < .001$.

(4) 서비스 이용중단 및 사유

아이돌봄서비스 이용을 중단한 경험이 있는 비율은 17.6%로 비교적 안정적으로 이용되는 것으로 파악되며, 시간제 아이돌봄서비스 이용이 주를 이루는 유아와 초등학생 자녀에서 해당 비율이 상대적으로 더 높게 나타난다.

〈표 III-2-16〉 아이돌봄서비스 이용중단 경험 여부

구분	예	아니오	계(수)	단위: %(명)
전체	17.6	82.4	100.0 (6,730)	
이용자녀(막내)				
영아	15.5	84.5	100.0 (3,173)	
유아	19.8	80.2	100.0 (2,703)	
초저	18.8	81.2	100.0 (738)	
초고	16.4	83.6	100.0 (116)	
X ² (df)	19.445(3)***			

주: 이정원 외(2018a). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구. pp. 88-89. 여성가족부·육아정책연구소,

*** p < .001.

〈표 III-2-17〉 아이돌봄서비스 이용중단 사유(종복응답)

구분	이용했던												단위: %(명)
	아이를 직접 돌볼 수 있게 되어서	본인 부담 비용이 부담	파견된 공공 보미가 마음에 들지 않아서	신청 후 서비스 연계가 마음에 들지 않아서	보육/ 교육 서비스 등이 여러가지 있어서	조부모, 친인척 등이 아이를 맡기게 되어서	시설에 아이를 돌봐줄 수 있어서	정부 지원 등이 아이를 돌봐줄 수 있어서	아이가 별로 모두 사용 해서	자녀 연령이 높아져 해당 서비스를 받지 못하게 되어서	기타	(수)	
전체	24.1	22.0	20.6	15.0	12.7	12.7	11.7	7.4	1.4	14.7	(1,185)		
이용자녀(막내)													
영아	18.1	19.9	25.4	14.8	17.7	10.4	8.1	6.7	0.4	14.6	(492)		
유아	26.4	25.8	17.6	15.3	9.5	13.6	14.2	7.1	1.7	15.7	(535)		
초저	34.5	17.3	15.1	13.7	8.6	17.3	14.4	12.2	2.2	12.9	(139)		
초고	42.1	5.3	21.1	21.1	0.0	10.5	15.8	0.0	15.8	0.0	(19)		
맞벌이 여부													
외벌이	17.5	32.0	25.8	19.6	14.4	9.3	16.5	6.2	2.1	14.4	(97)		
맞벌이	25.0	21.3	20.1	14.3	12.6	13.2	10.8	7.7	1.3	14.8	(1,044)		
부부 일하지 않음	18.2	18.2	20.5	22.7	9.1	6.8	22.7	4.5	2.3	13.6	(44)		
소득기준유형													
가형	20.0	25.4	20.6	19.1	12.0	9.1	26.3	7.1	2.0	12.6	(350)		
나형	16.7	23.6	20.7	16.1	14.4	16.1	16.1	8.6	1.1	13.8	(174)		
다형	23.4	22.6	18.2	10.9	19.7	12.4	6.6	8.0	2.9	13.1	(137)		
라형	29.1	18.4	21.3	13.1	10.7	14.1	1.6	7.2	0.8	17.6	(488)		
모르겠음	36.1	27.8	19.4	11.1	11.1	11.1	5.6	5.6	0.0	5.6	(36)		

주: 이정원 외(2018a). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구. pp. 89-90. 여성가족부·육아정책연구소,

아이돌봄서비스 이용 중단의 주된 사유로는 부모의 직접양육이 가능해진 상황을 제외하면, 서비스 비용부담 22.0%, 아이돌보미에 대한 불만 20.6%, 서비스 연계가 안 되어서 15.0% 순으로 조사되었다(표 III-2-17 참조). 특히 ‘라’형 가구는 본인의 비용부담으로 인해 서비스를 중단하였다고 응답한 비율이 18.4%로 가장 낮게 조사된 반면, 아이돌보미 불만이 주된 이용중단 사유라고 응답한 비율이 21.3%로 상대적으로 높게 나타난다. 이는 ‘라’형 이용가구의 경우 비용지원 보다 믿을 수 있는 서비스에 대한 요구가 더 높을 수 있음을 암시한다.

다. 아이돌봄서비스의 개편 방향 및 과제

앞서 논의한 바를 토대로 아이돌봄서비스 개편의 필요성 및 그 방향성을 제시하고, 개편을 위한 과제들을 모색하였다.

1) 양육지원체계의 개편과 아이돌봄서비스의 수요 변화

이하의 육아지원정책은 아이돌봄서비스 수요에 직접적인 영향을 미칠 것으로 예견된다. 이를 정책의 변화로 인한 아이돌봄서비스 유형별 수요 변화를 구체적으로 예측해보면 다음과 같다.

가) 영아종일제 아이돌봄서비스의 수요 변화

우선 공보육 인프라 확충 목표(국공립어린이집 이용률 40%, 국·공립유치원 취월율 40% 달성)는 기관보육 이용률을 제고하여 영아종일제 아이돌봄서비스 수요를 감소시킬 수 있다. 특히 영아보육의 경우는 믿을 수 있는 기관에의 요구가 보다 두드러지므로 공보육 인프라의 영아반 공급 수준이 높아질 경우, 영아에 대한 가정내보육서비스 선호에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 다시 말해 영아종일제 아이돌봄서비스 이용이 만 1세아 위주로 증가하는 추세이고, 만 2세부터는 어린이집 이용률이 두드러지므로 만 1세아를 둔 가구에게 믿을 수 있는 어린이집에 대한 접근성이 제고될 경우는 영아종일제 아이돌봄서비스 수요는 감소할 것으로 예상된다.

다음으로 부모의 자녀 직접돌봄을 위한 휴직제도의 강화는 영아종일제 아이돌봄서비스 수요와 직접적으로 관련된다. 휴직제도를 집중적으로 활용하는 0세아의 경

우는 부모의 직접돌봄에 대한 욕구가 두드러지므로, 이들 가구의 휴직제도 이용률이 제고에 따라 그 수요는 감소할 것으로 추측된다.

나) 시간제 아이돌봄서비스의 수요 변화

2020년 3월부터 시행되는 보육지원체계 개편에 따라 어린이집의 종일제보육이 실질적으로 보장되면, 특히 만 2세 이상 아동의 시간제 아이돌봄서비스 수요는 점차 감소할 것으로 예상된다. 앞서 살펴본 바와 같이 시간제 아이돌봄서비스는 주로 기관보육과 병행하여 이용되며, 주된 이용시간대는 오전 9시 이전과 오후 4시부터 10시까지로 나타나기 때문이다.

그 밖에도 정부의 시간제보육의 접근성 제고와 육아종합지원센터 확충 노력은 영아를 둔 가구의 시간제 돌봄서비스 수요를 감소시킬 수 있다. 보건복지부의 2019년도 중장기보육 시행계획에 의하면, 시간제보육은 2019년에 평균 483개 운영을 목표로 삼고 있다(보건복지부, 2019: 40). 또한 2019년에 육아종합지원센터 3개소를 확충하고, 육아종합지원센터 놀이체험실 60개소 설치를 지원할 계획을 마련하고 있다(보건복지부, 2019: 38).

다음으로 초등자녀의 경우는 초등돌봄교실 확충, 지역돌봄, 공동육아나눔터 초등방과후 돌봄 확충 등 초등돌봄 공백 해소 노력으로 인한 초등자녀의 시간제 아이돌봄서비스 수요가 감소될 것으로 예상된다.

종합하면, 향후 아이돌봄서비스는 이상의 육아지원정책의 변화에 따라 점차 감소할 것으로 예상되나, 돌봄 사각지대 해소 측면에서 그 수요는 여전히 지속될 것 이므로 서비스 유형별로 그 대상을 보다 명료화할 필요가 있다고 본다.

2) 아이돌봄서비스의 개편 방향과 향후 과제

그간 아이돌봄서비스는 일시양육 공백에의 대응, 1:1 개별보육 선호 취업부모의 가정내보육서비스 및 요구에의 대응, 초등방과후 프로그램 공백 해소를 주된 목적으로 삼았다.

그러나 향후로는 서비스 유형별로 주요 목표와 대상을 다음과 같이 명료화할 필요가 있다.

가) 영아종일제 돌봄: 영아를 둔 돌봄 취약가구의 선택권 보장

앞서 확인한 바와 같이 어린 자녀의 경우는 기관보육 보다는 가정내 양육을 선호하는 경향이 있으므로 이에 대한 선택권을 보장할 필요가 있다. 영아의 경우 어린자녀여서 가정에서 돌보기를 희망한다는 점은民間 육아도우미 이용부모에서도 유사한 경향을 보여, 아이가 너무 어려서 기관 이용을 꺼려한다고 응답한 비율은 원하는 기관에 들어갈 수 없어서民間 육아도우미를 이용한다고 응답한 비율에 비해 월등히 높게 나타난다. 이는 믿을 수 있는 영아보육의 접근성이 제고된다고 해도 가정내보육을 선호하는 가구가 존재함을 말해주는 것으로 해당 수요에 부응하기 위해 영아종일제 돌봄서비스는 지속적으로 공급될 필요가 있다고 본다. 맞벌이 가구의 경우 개인양육서비스 이용 동기는 아동연령에 따라 뚜렷한 차이를 보여, 영아의 경우는 가정내보육의 선호, 유아의 경우는 기관이용에 따른 공백 해소로 구분된다(표 III-2-18 참조).

〈표 III-2-18〉 영유아를 둔 맞벌이 가구의 개인양육지원서비스 이용 사유(중복응답)

단위: %(명)

구분	기관 이용 후 돌봄 사람이 필요해서	자녀가 어려서 기관에 적응하기 힘들까봐	원하는 시간에 기관을 이용할 수 없어서	이용 비용이 부담되어서	자녀가 원해서	이용 희망 기관에 대기자가 많아서	기타	(수)
전체	59.8	36.4	20.3	9.4	7.7	7.0	5.6	(858)
자녀연령								
0세	33.0	69.1	26.6	13.8	3.2	12.8	6.4	(94)
1세	44.8	61.4	25.5	6.2	2.8	13.1	6.2	(145)
2세	62.0	38.0	20.9	8.6	4.9	7.4	3.7	(163)
3세	69.8	24.9	13.6	10.1	9.5	5.3	6.5	(169)
4세	73.9	18.8	19.6	12.3	10.1	2.2	5.8	(138)
5세	64.4	18.8	18.8	7.4	14.1	3.4	5.4	(149)
영유아 구분								
영아	49.0	53.7	23.9	9.0	3.7	10.7	5.2	(402)
유아	69.3	21.1	17.1	9.9	11.2	3.7	5.9	(456)

자료: 유해미·배윤진·김문정(2014). 맞벌이 가구의 영유아 자녀양육지원 실태 및 개선방안. p. 103. 육아정책연구소.

또한 영아를 둔 가구의 선택권 보장 문제는 특히 저소득층 가구에서 보다 강조될 필요가 있다. 단적으로 말해 일하는 부모의 직접양육을 위한 휴직제도의 실효성이 보다 제고된다고 해도, 해당 제도를 실제 이용하기 어려운 저소득층 가구의 경우는 기관보육과 가정내보육 중에서 자유롭게 선택할 수 있어야 여성의 경력단절을 예방할 수 있기 때문이다.

그러나 다른 한편으로 원하는 기관의 접근성이 보장되지 않아 민간 육아도우미를 이용한다고 응답한 비율은 1순위와 2순위를 합할 경우 35.8%로 높게 나타난다. 그러므로 앞서 언급한 바와 같이 믿을 수 있는 어린이집의 접근성은 가정내보육서비스 수요를 감소시킨 것으로 판단되므로 영아종일제 돌봄서비스의 공급 확대는 신중한 접근을 요한다. 이는 무엇보다 서비스의 질 보장의 측면에서 영아를 대상으로 한 1:1 개별보육은 근본적으로 한계를 지니기 때문이다.

〈표 III-2-19〉 민간 육아도우미 이용 동기: 영유아 자녀

구분	1순위	1+2순위	단위 : %(명)
아이를 기관(어린이집/유치원)에 보내기에 너무 어려서	41.9(190)	48.8(221)	
원하는 기관(어린이집/유치원)에 들어갈 수 없어서	14.3(65)	35.8(162)	
기관 하원 시에 돌봄 공백이 발생해서	7.9(36)	18.1(82)	
아이가 기관(어린이집/유치원)에 적응하지 못해서	6.6(30)	13.9(63)	
추가자녀의 출산으로 돌보기 힘들어서	6.6(30)	13.9(63)	
기관에 보내는 것보다 가정에서 돌보는 것을 더 선호해서	6.6(30)	23.2(105)	
기관(어린이집/유치원)을 신뢰하지 못해서	5.7(26)	16.8(76)	
기관 등원 시에 돌봄 공백이 발생해서	5.3(24)	10.4(47)	
(공공)아이돌봄보미를 신청하였으나, 대기가 너무 길어서	4.9(22)	19.0(86)	
기타	-	0.2(1)	
계(수)	100.0(453)	(453)	

자료: 김아름·유해미·윤지연(2018). 민간 육아도우미 이용실태 및 관리방안 연구. p. 135. 육아정책연구소.

나) 시간제 돌봄: 기관 부적응 유아와 비전형적 근로가구의 틈새보육 지원

시간제 아이돌봄서비스의 종료시각은 일반형을 기준으로 오후 6시부터 8시가 27.8%, 22.7%로 가장 높게 나타난다. 따라서 오후 7시 반까지 어린이집의 이용이 보장된다고 해도 오후 7시 반 이후 시간연장형보육의 접근성은 답보 상태이므로

해당 시간에 자녀돌봄이 필요한 가구에게는 기관보육 이후 추가적으로 아이돌봄서비스 수요가 여전히 존재한다.

직장일과 양육을 병행하기 힘들어서 후속출산 의향이 없다고 응답한 맞벌이 가구의 비율은 일반근무 보다 교대제와 야간근로 가구에서 더 높게 나타나므로 이들의 비전형적인 근로시간에 시간제 아이돌봄서비스가 공급되지 못할 경우가 자녀가 방치될 우려가 제기된다.

〈표 III-2-20〉 맞벌이 가구의 후속출산 미의향 사유

단위: %(명)

구분	직장일과 양육을 병행하기 힘들어서	양육 비용이 많이 들어서	현재 자녀로 충분해서	건강상의 이유로	기타	계(수)
전체	41.5	30.6	25.6	2.0	0.3	100.0(1,198)
자녀연령						
0세	49.4	28.7	20.8	0.6	0.6	100.0(178)
1세	46.1	23.3	28.9	1.7	-	100.0(180)
2세	43.5	31.5	22.3	2.2	0.5	100.0(184)
3세	42.5	30.9	24.2	1.4	1.0	100.0(207)
4세	35.7	34.8	26.8	2.7	-	100.0(224)
5세	34.7	32.4	29.8	3.1	-	100.0(225)
영유아 구분						
영아	46.3	27.9	24.0	1.5	0.4	100.0(542)
유아	37.5	32.8	27.0	2.4	0.3	100.0(656)
가구 근로 형태						
전일제+전일제	45.7	28.5	23.9	1.6	0.4	100.0(966)
전일제+시간제	24.1	39.2	32.8	3.9	-	100.0(232)
본인 근로 형태						
전일제	43.8	29.9	24.1	1.8	0.4	100.0(1,037)
시간제	26.7	34.8	35.4	3.1	-	100.0(161)
근무 형태						
일반근무	40.2	30.9	26.7	2.0	0.3	100.0(1,020)
교대근무	45.2	30.1	21.9	2.7	-	100.0(73)
야간근무	51.4	27.6	18.1	1.9	1.0	100.0(105)
월 가구소득						
200만원 미만	16.4	40.3	38.8	4.5	-	100.0(67)
300만원 미만	39.3	36.5	23.3	0.9	-	100.0(219)
400만원 미만	41.3	31.8	24.0	2.5	0.4	100.0(242)
500만원 미만	41.3	33.8	23.0	1.4	0.5	100.0(213)
600만원 미만	47.7	29.1	21.5	1.2	0.6	100.0(172)
600만원 이상	45.6	21.1	30.2	2.8	0.4	100.0(285)

주: 유해미·배윤진·김문정(2014). 맞벌이 가구의 영유아 자녀 양육지원 실태 및 개선방안. p. 128. 육아정책연구소,

다) 질병감염아동지원 서비스의 접근성 제고

자녀가 아픈 경우는 주된 긴급보육 사례로서 대표적인 돌봄 공백의 유형에 속한다고 할 수 있다. 맞벌이 가구의 경우 자녀가 아파서 어린이집에 가지 못한 경우 직접 돌봄을 제외하면 희망 서비스로서 의료시설 내 부설 보육시설이라고 응답한 비율이 37.1%로 가장 높고, 그 다음으로는 아이돌보미 29.0%로 나타난다(유해마·이민희, 2017: 64). 의료시설에 보육시설을 설치하는 것은 긴급 의료지원이 가능하다는 점에서 주목할 만하나, 현실적으로 서비스의 지리적 접근성을 제고할 가능성이 희박하다고 판단되므로 가정내 보육서비스의 공급이 보다 현실적인 방안으로 보인다. 이런 측면에서 2019년부터 여성가족부가 질병감염아동에 대한 지원을 활성화하는 조치를 마련한 점은 고무적이라고 본다.

〈표 III-2-21〉 어린이집 이용 맞벌이 가구의 자녀가 아픈 경우 희망 서비스

단위: %(명)

구분	부모 휴가를 제공함	아이 돌보미가 돌봄	의료기관내 부설 보육시설	환아전문 보육시설	대체교사가 가정에서 돌봄	기타	계(수)
전체	58.7	13.5	12.1	9.1	6.5	0.1	100.0(1,000)
자녀연령1							
0세	56.8	6.8	11.4	15.9	9.1	0.0	100.0(44)
1세	60.5	12.7	12.7	7.6	6.4	0.0	100.0(157)
2세	55.2	15.7	13.9	8.9	6.0	0.4	100.0(281)
3세	59.8	11.6	12.7	9.3	6.6	0.0	100.0(259)
4세	59.6	17.5	7.8	8.4	6.6	0.0	100.0(166)
5세	62.4	9.7	11.8	9.7	6.5	0.0	100.0(93)
자녀연령2							
영아	57.1	13.9	13.3	9.1	6.4	0.2	100.0(482)
유아	60.2	13.1	11.0	9.1	6.6	0.0	100.0(518)
추가 돌봄 여부							
병행	47.5	11.1	19.1	12.3	9.9	0.0	100.0(162)
기관 단독 이용	60.9	14.0	10.7	8.5	5.8	0.1	100.0(838)
월 가구소득							
200만원 이하	56.5	8.7	17.4	13.0	4.3	0.0	100.0(23)
400만원 이하	57.4	11.6	14.7	11.3	5.0	0.0	100.0(319)
600만원 이하	58.5	15.3	11.2	6.7	8.0	0.2	100.0(463)
600만원 초과	61.5	12.8	9.2	10.8	5.6	0.0	100.0(195)

구분	부모 휴가를 제공함	아이 돌보미가 돌봄	의료기관내 부설 보육시설	환아전문 보육시설	대체교사가 가정에서 돌봄	기타	계(수)
거주지역							
광역시	60.1	11.1	12.1	10.6	6.3	0.0	100.0(398)
중소도시	58.1	15.0	11.9	7.8	7.1	0.2	100.0(539)
읍면지역	55.6	15.9	14.3	11.1	3.2	0.0	100.0(63)

자료: 유해마·이민희(2017). 맞벌이 가정 대체교사 긴급지원 방안 연구. p. 63. 육아정책연구소,

라) 민간 부문의 질 관리를 통한 재정효율성 제고

재정효율성 측면에서 효과성을 제고하기 위해서는 민간 육아도우미에 대한 적정한 자격관리를 통해 ‘라’형 가구의 활용도를 제고하는 반면, 정부지원은 소득수준이 낮은 가구를 보다 집중할 필요가 있다고 본다.

2018년 민간 육아도우미 이용부모를 대상으로 조사한 결과에 의하면, 기관을 충분하게 이용하게 된 경우에도 민간 육아도우미를 계속하여 이용할 의향이 있다고 응답한 비율은 30.7%로 나타난다(김아름·유해미·윤지연, 2018: 170). 따라서 ‘라’형 수요는 신원이 보장된 민간육아도우미를 이용할 수 있도록 하는 조치를 마련하여 대응하는 방안을 모색할 수 있다. 그러나 이때 보편적 기관보육 하에서 민간 육아도우미 이용부모의 과중한 서비스 이용비용은 형평성 측면에서 우려되는 측면이 있으므로 정부지원의 소득기준은 지속적으로 상향조정하여 맞벌이 가구의 선택권이 축소되지 않도록 유의할 필요가 있다고 본다.

〈표 III-2-22〉 민간 육아도우미 이용 시 도움되는 정부지원

단위 : %(명), 점

구분	전혀 도움안됨	도움안됨	보통	도움됨	매우 도움됨	계(수)	평균 (점)
국가자격증 제도 도입	2.2	5.2	34.6)	49.2	8.8	100.0(500)	3.57
직업소개업체 인증제도	1.8	6.2	36.2	40.8	15.0	100.0(500)	3.61
육아도우미 교육 실시	1.8	3.0	32.4	45.0	17.8	100.0(500)	3.74
이용비용 세제지원	1.0	4.2	28.0	43.0	23.8	100.0(500)	3.84

주: 평균은 ‘매우 불만족함’ 1점-‘매우 만족함’ 5점으로 평정한 결과임.

자료: 김아름·유해미·윤지연(2018). 민간 육아도우미 이용실태 및 관리방안 연구. p. 187. 육아정책연구소.

〈표 III-2-23〉 민간 육아도우미 이용가구의 정부 추가지원 요구

단위: %(명)

구분	비율(수)	구분	비율(수)
정부의 재정 지원 확대	38.0(190)	육아도우미 긴급지원 서비스	0.8(4)
없음	26.8(134)	도우미 자격조건 완화	0.6(3)
육아도우미 자질 보장	6.8(34)	다자녀 육아도우미 지원비용 확충	0.4(2)
공공 보육시설 확충	4.0(20)	도우미의 아동 학대 시 처벌 방안 마련	0.4(2)
국가 육아도우미 서비스 확대	3.6(18)	육아도우미 흥보 확대	0.4(2)
정부의 추가 지원 필요	3.6(18)	국가 시터 등록제	0.2(1)
육아도우미 신원인증	3.4(17)	도우미 관련 앱서비스 개발	0.2(1)
충분한 도우미 인력 공급	3.2(16)	도우미 기준 보수 책정	0.2(1)
직장인 보육제도 지원	2.6(13)	무료돌봄 서비스	0.2(1)
근로시간 확충	2.4(12)	아기 교육 도우미	0.2(1)
육아도우미 교육 실시	2.2(11)	육아지원단체에 대한 직접적인 자금 지원 사업	0.2(1)
도우미의 복리후생 보장	1.4(7)	육아관련 전문 기관 운영	0.2(1)
도우미 정기적인 건강검진	1.0(5)	타국적 시터 도입	0.2(1)
도우미 4대보험 보장	0.8(4)	파트타임 도우미, 어린이집 등하원 도우미	0.2(1)
안정적인 도우미 서비스 구축	0.8(4)		
계(수)		100.0(500)	

자료: 김아름·유해미·윤지연(2018). 민간 육아도우미 이용실태 및 관리방안 연구. p. 192. 육아정책연구소.

마) 아이돌봄서비스 실태조사의 법적 근거 마련

향후 추진되는 유관 육아지원 정책의 변화에 따라 아이돌봄지원사업의 방향 및 규모 등은 지속적으로 재점검이 요구되므로 이를 위한 실태조사의 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

이를 위해 「아이돌봄 지원법」에 실태조사 관련 조항을 신설하여(제10조의 2), 수요자를 대상으로 한 아이돌봄서비스 이용 실태 및 요구와 아이돌보미 쳐우개선을 위한 조사를 정기적으로 실시하는 방안을 모색할만하다. 즉 「영유아보육법」제9조 및 동법 시행규칙 제4조에 의거한 보육실태조사와 「노인장기요양보험법」제6조의2에 의거한 실태조사와 같이, 아이돌보미에 관한 사항(근로요건, 쳐우 및 규모 등)과 수요자의 서비스 이용 실태 및 만족도에 관한 사항을 포함한다. 이를 통해 서비스 이용 추이 및 수요 변화를 면밀히 파악하고, 관련 예산 등에 적극적으로 반영할 필요가 있다.

〈표 III-2-24〉 전국보육실태조사 관련 규정

「영유아보육법」

- 제9조(보육실태조사) ① 보건복지부장관은 이 법의 적절한 시행을 위하여 보육실태조사를 3년마다 하여야 한다.
 ② 제1항에 따른 보육실태조사의 방법과 내용 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

「영유아보육법 시행규칙」

- 제4조(보육실태조사의 방법 및 내용) ① 법 제9조에 따라 보건복지부장관이 실시하는 보육실태조사는 가구 조사와 어린이집 조사로 구분한다.

- ② 제1항에 따른 가구 조사에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 가구 및 영유아의 특성에 관한 사항
2. 어린이집 이용 현황
3. 어린이집 이용 시 만족도 및 요구사항
4. 그 밖에 향후 어린이집 이용계획 등 어린이집의 이용과 관련하여 보건복지부장관이 정하는 사항
- ③ 제1항에 따른 어린이집 조사에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 어린이집의 환경 및 설비
2. 보육교직원의 실태에 관한 사항
3. 어린이집의 지역별·유형별 분포
4. 어린이집의 정원·현원에 관한 사항
5. 보육내용 및 보육비용에 관한 사항
6. 그 밖에 어린이집을 이용하는 영유아의 건강·영양 및 안전관리에 관한 사항 등 어린이집 운영에 관하여 보건복지부장관이 필요하다고 인정하는 사항

자료: 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr> (2019. 8. 20. 인출)

〈표 III-2-25〉 노인장기요양사업 실태조사 관련 규정

「노인장기요양보험법」

- 제6조의2(실태조사) ① 보건복지부장관은 장기요양사업의 실태를 파악하기 위하여 3년마다 다음 각 호의 사항에 관한 조사를 정기적으로 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다.

1. 장기요양인정에 관한 사항
2. 제52조에 따른 장기요양등급판정위원회(이하 "등급판정위원회"라 한다)의 판정에 따라 장기요양급여를 받을 사람(이하 "수급자"라 한다)의 규모, 그 급여의 수준 및 만족도에 관한 사항
3. 장기요양기관에 관한 사항
4. 장기요양요원의 근로조건, 처우 및 규모에 관한 사항

자료: 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr> (2019. 8. 20. 인출)

3. 아동양육체계 연계 조정 방안

가. 서론

아동수당 도입 이후 그간 도입되어 시행되고 있는 아동관련 유사 현금제도와의 중복성을 감안하여 제도를 정비할 필요성에 대한 논의가 진행되고 있다. 그러한 논

의 중 산전후/육아휴직급여과 양육수당(or 보육서비스)간 육아지원체계의 정합성을 고려하여 제도간의 역할과 기능을 재정립해야 한다는 목소리가 높다.

본고에서는 산전후/육아휴직급여의 성격이 양육수당과 유사하게 부모권을 보장하기 위한 제도적 특성을 지닌다는 논의에 기반하여 육아휴직제도와 양육수당의 연계 방안에 대해 간략히 검토해 보고자 한다.

나. 산전후휴가급여/육아휴직급여의 성격 및 제한점

1) 육아휴직급여의 성격

산전후 휴가급여나 육아휴직급여의 경우 부모의 노동시장 참여를 저해하지 않으면서('노동권'¹⁵⁾), 부모가 직접 아동을 돌볼 수 있도록 지원하여 '부모권¹⁶'을 보장하는 제도로 볼 수 있다. 다른 한편으로는 노동시장에 참여한 부모가 자녀 출산 및 양육으로 인해 일시적으로 휴직을 할 경우 그 기회비용을 보상해 준다는 측면에서 노동시장정책의 일환으로 볼 수 있다.

여기서 가구내 무급노동의 형태로 여성에게 주로 맡겨졌던 아동돌봄 노동을 사회화하는 방법 중 하나로 산전후휴가급여 및 육아휴직급여의 성격을 규정한다면, 아동양육과 관련된 소비지출 즉, 아동 양육에 필요한 비용을 지원하는 아동수당과는 분리해서 접근하는 것이 적절하다고 볼 수 있다.

돌봄비용을 지원하기 위해 지급하기 위한 아동수당제도는 일종의 소득보장제도로 볼 수 있으며, 이와는 달리 그간 현금성 급여라는 특성으로 인하여 일종의 소득보장제도와 유사하게 간주되어 왔던 육아휴직급여나 양육수당 등의 성격을 재규정하고 그의 특성에 맞게 제도의 정합성을 재고민해 볼 필요성이 있다.

부모가 노동시장 참여로 발생하는 가구내 돌봄노동제공자의 부재의 문제, 즉 부모의 돌봄노동을 지원하기 위한 제도는 산전후/육아휴직과 보육서비스(양육수당

-
- 15) 노동권은 여성들이 노동자로서의 삶을 시작하고 유지할 수 있는 제반환경을 국가에 요구할 수 있는 권리 를 의미함(이재인, 2006). 근대 복지국가 체계가 노동시장의 임금노동자의 지위와 연동되어 있다는 점에서, 이러한 여성의 노동권은 사회적 시민권의 핵심으로 간주되며 이를 통해 남성으로부터의 여성의 경제적 독립 뿐 아니라 여성 임금노동자의 확충을 통해 복지국가의 지속가능성을 높이고자 하였음.
- 16) 모성권은 여성을 어머니(혹은 아내)로서의 지위를 통해 복지수급권(예를 들면, 양육수당)을 획득함으로써 복지국가 체계에 통합되는 권리를 의미함. 한편, 부모권은 여성 중심의 모성권에서 발생하는 노동권과의 대립을 넘어 아동 돌봄을 의무로써 뿐 아니라 권리로서 남녀모두가 돌봄이 가능한 방향으로 가족과 국가, 노동시장을 재구조화 하는 것을 의미함(이재인, 2006).

포함) 등으로 구분할 수 있으며, 현재 육아휴직 시 보육서비스(맞춤형) 또는 양육수당 이용가능토록 설계되어 있다. 즉, 동일한 기능을 수행하는 제도를 통해 이중급여가 제공되고 있다. 따라서 원칙적으로는 유급휴가 사용 시 보육서비스 이용을 제한하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 이와 더불어, 부모의 노동시장 참여 여부와 관련없이 모든 유자녀가구에게 제공되는 보육서비스도 기본적으로는 제도의 특성에 맞게 부모의 노동시장 참여를 전제로 한 제도의 개편이 필요하다.

2) 육아휴직제도의 실효성

가) 부모권을 지원하기 위한 제도적 특성

육아휴직제도의 경우 노동시장 참여 부모의 ‘부모권’을 지원하기 위한 제도라면, 가능한 부모와의 애착형성기인 0~2세에 휴가가 집중되도록 제도를 설계할 필요성이 있고, 특히 이 기간 노동시장 비참여로 인한 가구소득의 감소를 대체할 수 있도록 유급휴가 급여대체율을 적정수준까지 상향조정¹⁷⁾하는 것이 필요하다.

현재 우리나라 육아휴직의 경우, 첫 3개월간은 통상임금의 80%(상한액 150만원, 하한액 70만원), 4째 달부터는 통상임금의 40%(상한액 100만원, 하한액 50만원)를 지급하고 있다. 또한 직장복귀를 장려하기 위하여 육아휴직급여의 25%는 육아휴직 종료 후 복귀하여 6개월 이상 근무한 경우 일시금으로 지급된다. 그 외 아빠의 달을 통해 부모가 순차적으로 사용할 시 추가급여를 지급하고 있는데, 같은 자녀에 대해 부모가 순차적으로 육아휴직을 하는 경우 두 번째 육아휴직을 한 피보험자의 최초 3개월의 육아휴직급여는 월 통상임금에 해당하는 금액으로 지급하며, 대상자녀가 첫째 자녀인 경우 상한액 월 150만원, 둘째이상의 자녀인 경우 월 200만원 지급하고 있다(고용노동부 일·생활균형 웹사이트, 2019).

한편, 이러한 육아휴직급여는 부부 모두 육아휴직을 안정적으로 사용할 수 있는 일자리여야 사용가능성이 높다. 특히, 급여수급을 위해서는 고용보험제도의 가입이 필요하며 따라서 배우자 중 한명이라도 1년 이상 노동시장에 참여해야 대상자가 될 수 있다.

17) 스웨덴의 경우, 자녀 1명당 480일(16개월) 사용 가능. 이중 390일 까지는 기존 급여의 80% 보전. 480일중 90일은 남성이 사용하지 않을 경우 소멸됨.

나) 낮은 소득대체율과 광범위한 사각지대

우리나라 육아휴직제도의 대상 및 범위는 선진국보다 높은 수준으로 설계되어 있으나, OECD 국가들에 비해 낮은 소득대체율로 인해 유급휴가제도의 실효성 문제가 발생하고 있다. 실제, OECD 주요국가의 소득대체율은 노르웨이 97%, 오스트리아 80%, 스웨덴 77.6%, 독일의 경우 67%에 달하는 반면, 우리나라의 경우, 육아휴직급여의 25%가 육아휴직 종료 후 지급되는 것을 고려하면 소득대체율은 약 32%에 그치고 있다(김은지 외, 2016; 박선권, 2018).

이와 같은 육아휴직제도의 낮은 소득대체율은 자녀돌봄을 위해 육아휴직을 사용할 경우 가구의 급격한 소득감소를 충당하기 어렵게 만들고, 이는 휴가 사용을 제한하는 요소로 작용하고 있다. 더불어, 가구내 주생계부양자로 상대적으로 임금이 높은 1차 소득자(주로 남성)보다는 2차 소득자(주로, 여성)가 유급유가를 사용할 가능성을 높이게 된다. 실제 우리나라 육아휴직제도는 2차 소득자(주로, 여성)의 노동시장 퇴직코스로 활용되는 경우가 많아(김은지 외, 2016) 제도의 설계와는 달리 성평등성을 저해할 가능성이 높은 것으로 평가되고 있다.

추가적으로, 고용보험의 낮은 적용률로 인해 비정규직 여성노동자나, 영세자영업자들이 육아휴직제도에서 배제될 가능성이 높다. 이는 출산과 육아로 인한 경력 단절과 소득상실의 위험이 가장 큰 집단에게 사회안전망을 제공하지 못하는 형평성의 문제 유발(김은지 외, 2016)하게 된다. 2017년 고용보험 사각지대는 약 1,392만명에 달하고 있는 것으로 추정되며, 이외 경제활동인구에 속하지만 고용보험 외부에 존재할 수밖에 없는 실업자도 100만명에 이르는 것으로 추정되는 데(박선권, 2018), 이는 육아휴직제도가 적용되기 어려운 광범위한 사각지대를 가지고 있음을 의미한다.

또한, 고용보험의 특성상 실제 육아휴직 접근성에 있어서도 고용안정성이 낮은 직종에 비해 고용안정성이 높은 직종(관리직/전문직/사무직, 상용근로자, 공무원/국공립교사 등)에서 높은 사용률을 보여 형평성 문제도 제기되고 있다.

다) 소득대체율 상향을 위한 재원 마련

현재 육아휴직급여의 재원은 고용보험 중 실업급여 부분에서 조달하고 있다. 육

아휴직급여는 부모권 보장 정책의 일환으로 실업급여에서 육아휴직급의 재원을 조달하는 것이 적절한지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 또한 실업급여 계정에서 육아휴직 및 출산전후휴가 급여 제공시, 자녀가 없는 근로자나 임신을 할 수 없는 여성근로자와의 형평성 문제가 제기될 소지 또한 존재한다. 무엇보다 육아휴직급여의 소득대체율을 높이기 위해서는 급여수준의 상향조정이 필요한데, 실업급여 계정에서 충분한 수준의 소득대체율을 보장할 정도의 재원 마련이 쉽지 않은 문제가 존재한다. 또한 고용보험 틀 안에서는 앞에서 언급한 바와 같이 폭넓은 사각지대 문제를 해결하기도 쉽지 않은 문제가 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 현재 논의되고 있는 정책적 대안들로는 육아휴직급여의 일반회계 지원 확대, 유자녀가족 지원을 위한 새로운 기금조성, 부모보험 도입 등이 논의되고 있다.

먼저, 육아휴직급여의 일반회계지원 확대는 고용보험기금에 출산휴가·육아휴직급여를 위한 재원에 일반회계 지원을 확대하여 소득대체율을 높이는 방안이다. 하지만, 이 경우 기본적으로 앞에서 언급한 바와 같이 우리나라의 경우 여성의 노동 시장참여율이 서구 유럽에 비해 낮고, 고용보험의 사각지대 문제가 심각해 상대적으로 고용보험에 가입 가능한 안정적인 일자리를 가진 노동자를 대상으로 추가적인 혜택을 제공한다는 점에서 형평성 문제가 대두될 가능성이 여전히 존재한다.

다음으로, 스웨덴과 아이슬란드와 같이 통합 사회보험 기금 내에서 일정부분을 할당하여 부모휴가 재원으로 사용하자는 것이다. 즉, 사회보험 내에 아동양육과 관련된 기금을 따로 조성¹⁸⁾하고 이를 통해 아동수당, 보육료지원, 부모휴가 등에 활용하는 방안이다. 현재로는 독일과 유사하게 사회보험 중 건강보험기금의 일부를 유급휴가를 위한 재원으로 사용하는 것을 생각해 볼 수 있다. 이 경우 가족의 질병에 따른 (유급)돌봄휴가와 통합하여 운영할 수 있고, 국민의 대부분이 가입되어 있다는 점에서 형평성 논란이 발생할 가능성이 적다. 하지만, 건강보험료를 납부하는 사람 모두가 출산을 하지 않는다는 점에서 보험료 납부자와 수혜자간에 다른 형평성 논란이 발생할 소지가 있고, 건강보험료 상향에 따른 반발이 나타날 수 있다.

한편, 스웨덴과 달리 우리나라 건강보험기금은 다른 사회보험기금과 분리되어

18) 스웨덴 사회보험의 범위는 크게 4부분으로 나님. 1) 부모보험 및 자녀수당 등이 포함되는 가족과 자녀들을 위한 금전적 지원, 2) 질병과 장애의 경우를 위한 금전적 지원, 3) 노인연금 등을 포함하는 노인을 위한 금전적 지원, 4) 훈련수당 등을 포함한 기타 지원 등임.

운영되고 있어, 건강보험 내에 목적이 상이한 추가적인 기금을 조성하기 쉽지 않다. 따라서 장기요양보험과 같은 방식으로 유급휴가제도 재원조달을 위한 부모보험을 추가로 도입하자는 논의가 있다(박선권, 2018). 하지만, 장기요양보험 도입에 더하여 추가적으로 부모보험을 도입할 경우 이에 대한 국민과 기업의 반발을 무시하기 어려운 측면이 있다.

결과적으로 현재 가능한 대안들을 고려해보아도, 육아휴직급여의 소득대체율 상향이나 광범위한 사각지대 문제를 해결하기가 쉽지 않은 상황이다.

다. 양육수당제도의 성격 및 제한점

양육수당은 보육서비스를 이용하지 않고 가정에서 아동을 양육하는 가정에 대해 부모의 아동 돌봄 노동의 일부를 현금으로 보상하는 제도(보육서비스의 현금을 통한 대체재)로, 보육서비스, (유급)육아휴직 등과 같이 부모의 ‘아동 돌봄 노동’을 지원하는 제도로 볼 수 있다.¹⁹⁾

기본적으로 아동수당과 달리 양육수당의 경우 (부모가 노동시장 참여로 보육서비스를 이용하는 대신) 가정에서 아동을 돌보는 부모를 대상으로 한다는 점에서 부모의 노동시장 참여 여부와 직접적으로 관련이 되어 있다. 즉, 양육수당은 특히 여성의 노동시장 참여를 저해하는 요소로 작용할 수 있고, 이로 인해 전통적인 남성 생계부양자 모델(male-breadwinner model)을 강화할 소지가 있다고 비판을 받고 있다. 예를 들면, 비정규직 저임금 등 열악한 노동시장에 참여하고 있는 여성의 경우, 양육수당 급여가 증가할 경우 노동시장 참여(ex, 보육서비스 이용) 대신 가정양육(양육수당)을 선택할 가능성이 커짐으로서 여성의 노동시장 참여를 저해할 가능성이 있다.

또한 양육수당은 같은 맥락에서 여성간의 계층화를 유발할 가능성이 있다. 예를 들면, 양육수당은 저소득 계층(ex, 비정규, 저임금 일자리) 여성이 선택, 보육서비스는 (그나마도 안정적인 일자리를 가진) 중산층 이상의 여성이 이용할 가능성이 있고, 일부 고소득층의 경우 양육수당에 본인부담을 더해 사적서비스를 이용할 가능성도 존재한다. 즉, 가구의 사회경제적 특성에 따라 아동양육 서비스 이용에 차

19) 반면, 아동수당은 아동양육에 필요한 소비지출 관련 비용부담(‘아동양육비용’)을 경감시키는 제도로 이해되어져야 함.

등이 발생할 가능성이 있고, 저소득 계층 여성에게는 전통적인 성역할(가사노동)을 강제할 가능성이 있다.

한편, 아동 돌봄 노동을 현금으로 지원(보상)한다는 점에서, 취업부모의 ‘부모권’(또는 모성권)²⁰⁾을 보장하기 위한 육아휴직제도와 유사한 형태(비취업부모의 부모권)의 제도로 양육수당을 간주할 수도 있다. 즉, 출산/육아휴직제도가 부모가 가정에서 영아기(주로 만 0세나 만 1세) 아동을 돌볼 수 있도록 취업부모의 ‘부모권’에 대한 ‘선택’을 보장하는 것과 마찬가지로, 양육수당의 경우에도 비취업부모가 보육서비스를 이용하지 않고 직접 아동을 돌볼 수 있도록 ‘부모권’을 보장하기 위한 제도로도 볼 수 있다.

우리나라의 경우 여성의 노동시장 참여율이 유럽국가에 비해 상대적으로 낮고²¹⁾, 부모나 친인척을 통한 비공식 돌봄에 대한 욕구도 일정부분 존재하고 있다. 더불어 영아기의 경우 부모와의 애착형성이 중요한 시기이므로, 이러한 가정내 욕구를 고려한다면, 현재 0~5세까지 지급되는 양육수당을 영아기 비취업모의 아동 양육을 지원하는 ‘부모권’을 보장하기 위한 제도의 성격을 지닐 수 있다.

한편, 이와 같은 아동양육을 지원하기 위한 양육수당은 0~2세 아동의 경우 취업(부)모가 육아휴직 동안 (맞춤형)보육서비스를 이용하지 않을 경우에도 지급되고 있다. 따라서 취업(부)모의 육아휴직 동안에는 육아휴직급여의 낮은 소득대체율을 보완하는 기능을 수행할 수도 있다. 다만, 이 경우 여성간의 계층화, 여성노동시장 참여 저해 등 부정적 효과를 최소화하기 위해, 급여수준은 보육서비스 지원이나 유급출산휴가 등에 지급되는 급여수준 보다는 낮게 유지될 필요성이 있고, 아동의 연령이 증가함에 따라 차츰 감소하도록 설계될 필요성이 있다.

라. 외국 사례

앞에서 언급한 바와 같이 육아휴직급여와 양육수당은 일반적으로 보육서비스를 이용하지 않고 부모가 아동을 양육할 경우 지급된다는 점에서 동일한 성격의 급여로 간주될 수 있다.

20) 반면, 보육서비스는 부모가 노동시장에 참여함으로써 수행하기 어려운 아동 돌봄의 욕구를 국가가 지원하는 제도로서 부모의 ‘노동권’을 보장하기 위한 제도로 볼 수 있음.

21) 2015년 기준 OECD 국가의 여성 노동시장참여율은 스웨덴 79.9%, 노르웨이 76.2%, 네덜란드 74.7%, 독일 73.1%, 프랑스 67.3% 등임. 우리나라의 경우는 57.9%임.

스웨덴이나 핀란드와 같은 북유럽국가의 경우, 기본적으로 노동시장 소득 여부와 관련없이 아이를 출생한 모든 부모에게 아동양육과 관련하여 부모수당을 영아기(9개월~18개월까지 국가에 따라 상이)에 지급하여 ‘부모권’을 제공하고 있으며, 이후 지방정부에서 제공하는 저렴한 보육서비스를 이용할 권리를 제공함으로써 부모의 노동시장 참여(“노동권”)를 장려하고 있다.

이 과정에서, 유급휴가 기간에 제공되는 부모수당을 통한 부모양육 기간 이후에도, 아동이 3세가 되는 기간까지 지속해서 부모가 양육을 하고자 할 때는 (보육서비스를 이용하지 않는 대신) 양육수당을 지급함으로서 ‘부모권’을 일정부분 지원하고 있다. 따라서 양육수당의 경우 육아휴직급여인 부모수당을 연장한 제도로 간주되기도 한다.

다만, 스웨덴은 양육수당의 계층화 효과나 여성노동시장 참여 저해 효과 등의 문제로 2016년 양육수당을 폐지하여 여성의 노동시장 참여(노동권)를 장려하는 방향으로 정책적 방향을 잡고 있는 반면, 핀란드의 경우 양육수당을 활성화하여 3세 까지 부모권을 보장하는 방향으로 정책이 이루어지고 있다.

1) 스웨덴의 육아휴직제도와 양육수당

유럽에서 공공복지지출이 가장 많은 국가 중 하나인 스웨덴의 경우에서도 재원문제로 육아휴직급여(부모수당)를 아동이 3세가 되기까지 제공하기는 쉽지 않다. 따라서 육아휴직급여(부모수당)와 양육수당을 연계 통합하여, 육아휴직급여를 활용할 수 있는 기간(아동의 연령 18개월)²²⁾ 이후에도 자녀를 가정에서 양육하고자 원하는 부모의 경우, 일정액의 양육수당²³⁾을 지급하여 소득의 급격한 감소를 막고 일부 부모권을 보장하였다.

하지만, 앞에서 언급한 바와 같이 양육수당의 부정적인 정책 효과를 고려하여,

22) 스웨덴에서 노동시장에 참여하지 않거나 참여기간이 적은 경우(소득이 없거나, 117,590SEK 이하인 경우, 또는 240일 이하의 노동을 한 경우)에도 부모수당(정액의 기본급여)을 제공함. 390일은 기본급여인 일당 250 SEK (월 약 7500SEK)를 받을 수 있고, 나머지 90일은 180SEK(월 5400SEK) 받을 수 있음. 이후에는 양육수당 월 3000SEK을 지급, 결과적으로 아동연령이 증가할수록 급여액이 줄어들도록 설계하여 노동시장참여를 유도하고 있음.

23) 2008년 지방정부차원에서 도입되어, 부모휴가 이후 1~3세 아동을 대상으로 보육서비스를 이용하지 않고 직접 키우기 위해 휴직할 경우 부모에게 월 3000SEK의 비과세 수당(home care allowance)을 지원. 2016년에 양육수당은 폐지되고 현재는 장애가 있거나 만성질병에 노출된 아동을 돌보는 경우 childcare allowance만 허용

현재에는 양육수당은 폐지하고, 기존 육아휴직 기간에만 부모수당 급여를 제공하고 있다. 즉, 초기 390일은 노동시장에 참여하지 않거나 참여 기간이 적은 부모의 경우(소득이 없거나, 117,590SEK 이하인 경우, 또는 240일 이하의 노동을 한 경우)에도 부모수당(정액의 기본적 급여)이 지급되며, 노동시장에 참여하고 일정수준 이상의 소득이 있는 부모의 경우에는 소득수준에 연계하여 최대 소득의 80%까지(최대 일당 989SEK) 부모수당을 지급하고 있다.

〈표 III-3-1〉 스웨덴의 육아휴직과 양육수당 연계

기간	부모수당(parental benefits)		양육수당(현재 폐지)
	390일	90일	이후 3세까지
노동시장 참여	소득의 80% (최대 일 989SEK)	(일180SEK)	양육수당 월 3000SEK (일 100SEK)
노동시장 미참여	기본급여 (일 250SEK)	(일180SEK)	양육수당 월 3000SEK (일 100SEK)

주: 노동시장 미참여는 노동시장에 참여하지 않거나 참여기간이 적은 경우(소득이 없거나, 117,590SEK 이하인 경우, 또는 240일 이하의 노동을 한 경우)

자료: 스웨덴 사회보험청 웹사이트(<https://www.forsakringskassan.se/>) 자료 저자가 정리 (2019. 3. 14. 인출)

이후 약 90일 동안은 부모의 노동시장 참여 여부와 상관없이 모두에게 일 180SEK 정액급여로 감액되어 지급된다.

2016년 양육수당이 폐지되기 이전까지는, 부모수당 급여 이후, 제공되는 보육 서비스를 이용하지 않고 지속해서 아동을 양육하고자 할 경우 아동이 3세가 될 때 까지 일 100SEK의 양육수당을 지급하여 일정부분 부모권을 보장하였다.

결과적으로 스웨덴의 경우, 육아휴직급여인 부모수당과 부모수당의 연장형태로 양육수당이 연계되어 지급되도록 제도가 설계된 측면이 있으며, 급여수준은 아동 연령이 증가할수록 감소하도록 설계하여 390일의 부모수당 이후에는 가급적 빠른 시간 내에 노동시장에 복귀토록 유도하고 있음을 알 수 있다.

2) 핀란드의 육아휴직제도와 양육수당

핀란드의 경우, 모성휴가(maternity allowance)와 부성휴가(paternity allowance) 이외에 육아휴가가 제공되고 이 시기에 부모수당(parental allowance)이 지급된다.

모성휴가는 출산 전 50-30일 전부터 사용가능하며 모성수당은 105일 동안 지급된다. 이에 더하여 부성휴가 및 부성급여는 아버지에게 54일 동안 지급되며, 18일은 모성휴가와 동시에 가구에서 사용가능하다. 이후 제공되는 육아휴가(부모수당)는 158 working day²⁴⁾(약 반년) 동안 사용가능하다.

〈표 III-3-2〉 핀란드의 육아휴직과 양육수당 연계

기간	부모휴가			양육수당
	모성(105일)	부성(54일)	부모(158일)	이후 3세까지
노동시장 참여	소득수준에 따른 차등급여			양육수당 ²⁾ (월 338.34유로)
노동시장 미참여 ¹⁾	기본급여(일 27.86 유로)			양육수당 (월 338.34유로)

주: 1) 총소득에서 공제한 후 소득이 11,943유로 이하인 경우.

2) 양육수당 이외에 소득수준에 따른 보조양육수당(care supplement), 자녀를 돌보기 위해 30시간 이하의 파트타임 노동을 할 경우 부분적으로 양육수당이 지급되는 부분 양육수당(partial care allowance), 공적 보육 시설 이외 사적보육시설 이용 시 사적보육수당(private day care allowance) 등이 지급됨.

자료: 핀란드 사회보장청 홈페이지 (<https://www.kela.fi/web/en/parental-allowances>) 자료 저자가 정리 (2019. 3. 14. 인출)

핀란드의 부모휴가의 경우에도, 소득이 없거나 낮은 경우 기본급여로 일 27.86 유로의 정액급여가 제공되며, 노동시장참여로 소득이 11,943유로 이상인 경우 소득에 따라 차등 급여가 지급된다. 일반적으로 부모휴가 이후에 지방정부에서 제공하는 보육서비스를 이용할 수 있으며, 보육서비스를 이용하지 않고 계속해서 아동을 가정에서 양육할 경우 양육수당이 지급된다. 양육수당은 월 338.34유로의 정액급여로 제공된다.

결과적으로 스웨덴과 달리 핀란드의 경우, 부모수당 이후에 다양한 형태의 양육수당 또는 보육수당을 제공하여, 아동이 3세가 될 때 까지 일정부분 ‘부모권’을 보장하고자 하는 방향으로 제도가 운영되고 있음을 알 수 있다.

마. 육아휴직급여와 양육수당의 연계 통합 방안

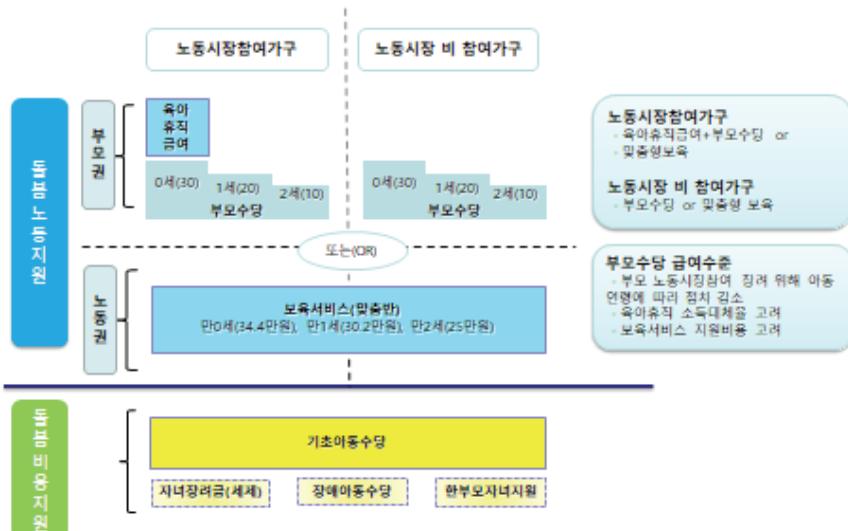
돌봄노동지원정책 관련해서 기본적으로 부모권을 보장하기 위한 육아휴직급여

24) 근로가능일(working day)이란 월요일에서 토요일까지를 의미하며, 일요일 및 국정공휴일은 포함되지 않음.

와 아동양육수당, 노동권을 보장하기 위한 보육서비스는 다른 목적으로 운영되어 중복지원이 불가하도록 제도를 설계하는 것이 필요하다. 즉, 육아휴직이나 아동양육수당은 부모가 돌봄노동을 직접수행하도록 지원(부모권)한 반면, 보육서비스는 부모의 노동시장 참여로 돌봄노동이 어려운 경우 타인을 통해 돌봄노동을 지원(노동권)하는 제도로서 상호보완적 특성을 지니고 있다.

[그림 III-3-1] 아동가족정책과의 연계조정 방안

육아휴직급여와 양육수당연계조정 (0~2세 영아기)



자료: 저자 작성

하지만, 우리나라의 경우 노동시장 참여 시, 무상보육 도입으로 인해 부모권(육아휴직)과 노동권(보육서비스 맞춤반)을 동시에 지원하고 있어 이에 대한 조정이 필요하다. 하지만, 기본적으로 육아휴직 시 보육서비스를 제공하지 않는 것이 각 제도의 목적상 적절하나, 이미 고착화된 제도의 경로를 수정하기는 쉽지 않다. 특히, 이는 현 무상보육제도 전반의 수정(ex, 가정양육 시 보육서비스 미제공)을 의미하기 때문에 정책적 선택의 폭에 제한이 큰 상황이다.

한편, 육아휴직의 경우 앞에서 언급한 바와 같이 낮은 소득대체율로 인해 제도이

용에 제한이 크고 성별격차를 유발할 요소가 있어, 소득대체율을 상향조정하는 것이 필요하지만, 소득대체율 향상을 위해서 필요한 막대한 재원은 현 고용보험제도 하에서는 해결이 쉽지 않은 상황이다.

따라서 이러한 정책적 환경을 고려할 때, 돌봄노동지원정책 중 가정양육모의 부모권을 보장하기 위한 아동양육수당과 이와 유사한 기능을 담당하는 육아휴직급여를 연계·통합하는 방안을 다음과 같이 고려해 볼 필요가 있다(그림 III-3-1 참조).

- ① 먼저 아동양육수당은 3세 미만으로 급여대상을 축소하고 급여 수준은 일정 수준 상향하여, 부모수당으로 변경.
 - ② 특히, 만 0세(또는 1세까지)의 경우(고용보험 기여에 기반한) 육아휴직 급여에 더하여, 노동시장 참여 여부와 관련없이 부모양육 시 제공되는 보편적 기본급여 형태로 기능할 수 있도록 부모수당 기능 설정
 - 이를 통해 고용보험 가입자에게는 육아휴직 급여의 소득대체율을 보완하고, 고용보험 미가입자(사각지대)에게는 기본급여 급여를 제공하여 육아휴직의 대상범위를 확대함.
- ③ 0세 이후, 만1세에서 2세에는 육아휴직 급여의 연장의 형태로 수당을 지급하되(양육수당), 아동연령이 증가할수록 급여액이 감액되도록 설계하여 노동시장 참여 유인 효과를 제공함.
 - ☞ 노동시장 참여가구의 가정양육 시,
→ 육아휴직급여+부모수당 또는 맞춤형보육서비스 중 선택
 - ☞ 노동시장 미참여가구의 가정양육 시,
→ 부모수당 또는 맞춤형보육서비스 선택
- ④ 급여수준은 다음과 같은 사항을 고려하여 설정
 - ✓ 육아휴직급여의 소득대체율을 보완(특히, 만 0세)
 - ✓ 노동시장참여 유도 위해 보육서비스 지원비용보다는 낮게 유지(현재 맞춤형 보육서비스의 경우 만0세(34만원), 만1세(30만원), 만2세(25만원) 정도 가 지원됨)
 - ✓ 노동시장 참여 장려를 위해 아동의 연령에 따라 점차 감소하도록 설계
 - 이를 고려했을 때, 부모수당은 만0세 30만원, 만1세 20만원, 만2세 10만원 정도를 고려해 볼 수 있을 것임.

한편, 이러한 정책 개편을 통해 다음과 같은 효과 발생 가능할 것으로 보인다. 먼저, 0~5세까지 제공되던 기존 아동양육수당 대상연령을 0~2세까지 축소함으로서 양육수당제도의 문제점으로 지적되었던 여성노동시장 참여 저하, 계층화 문제 등을 일부 완화할 수 있을 것이다. 더불어 노동시장 참여 가구의 경우 육아휴직 시 부모수당을 통해 육아휴직급여의 소득대체율을 보완함으로써 육아휴직의 사용을 활성화할 수 있을 것이다. 또한, 보편적 형태의 기본급여인 부모수당을 통해 육아휴직급여의 광범위한 사각지대 보완할 수 있을 것이다. 추가적으로 만 0세~1세 아동양육에 있어 부모의 부모권 보장이 확대됨으로써 영아기 보육서비스 이용 가능성이 감소하는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

바. 결론

본고에서는 육아휴직급여와 아동양육수당의 연계 통합 방안에 대해 간략히 살펴보았다. 먼저, 육아휴직급여와 아동양육수당은 기본적으로 돌봄노동에 대한 지원정책의 일부로 부모의 부모권 보장을 위한 정책적 수단으로 볼 수 있으며, 따라서 일정부분 유사한 성격의 급여로 간주할 수 있다. 따라서 아동양육수당의 조정(본고에서는 부모수당으로 칭함)을 통해 육아휴직급여의 보완제로 기능할 수 있음을 지적하였고, 이에 기반하여 육아휴직급여와 아동양육수당의 개편 방안을 제시하였다.

한편, 0~2세 아동에 대한 양육지원은 정부가 부모의 부모권과 노동권을 어떤 방식을 통해 지원할지 정책적 담론의 선호에 따라 다르게 설계될 수 있음을 외국의 사례를 통해 살펴보았다. 앞에서 살펴본 바와 같이 스웨덴의 경우 0~2세 영아의 경우 약 480일 (16개월) 동안의 부모수당과 보육서비스를 제공을 통해 부모의 노동권을 보다 강조한 형태의 육아정책을 시행하고 있는 반면, 페란드의 경우 약 320일(약 12개월)의 출산·육아휴직 기간 동안 부모수당을 제공하고 이후 3세까지 부모가 가정양육을 원하는 경우 양육수당을 지원함으로써 상대적으로 부모권을 강조하는 방향으로의 육아정책을 시행하고 있다.

따라서 앞에서 언급한 육아휴직급여와 아동양육수당의 연계 통합 방안은 우리나라가 0~2세 아동의 양육에 있어 어떤 가치를 우선으로 할지에 따라 정책설계 내용이 달라질 수 있을 것이다. 본고에서는 우리나라 기존 정책들의 경로의존성으로 인해 제도의 개편방향에 대한 선택지의 제한이 있을 수밖에 없음을 지적하면서, 이를

고려한 양육지원체계의 연계 조정과 관련하여, 부모의 노동권을 침해하지 않는 범위 내에서 부모권을 보장할 수 있는 방안을 육아휴직급여와 아동양육수당을 중심으로 간략하게 제시하였다. 정책적 환경은 언제든 변화할 수 있기 때문에 추후에도 아동양육지원체계 개편에 관한 지속적인 논의가 필요할 것으로 보인다.

4. 자녀돌봄 시간지원 제도의 쟁점과 과제

가. 서언

영유아 보육 및 돌봄정책의 유형을 나눌 때 일반적으로 현금과 서비스로 구분한다. 그런데 헌법재판소가 2008.10.30. 선고한 육아휴직신청에 관한 결정례에서 (2005헌마1156) 부모의 양육권이 “공권력으로부터 자녀의 양육을 방해받지 않을 권리라는 점에서는 자유권적 기본권으로서의 성격을, 자녀의 양육에 관하여 국가의 지원을 요구할 수 있는 권리라는 점에서는 사회권적 기본권으로서의 성격을 가진다”고 판시한 만큼²⁵⁾ 부모가 자녀를 직접 돌볼 수 있도록 시간을 지원하는 제도 및 조치를 추가하여 살펴볼 필요가 있다.

그런데 자녀돌봄 시간지원은 현금이나 서비스지원과 비교하여 수혜대상자 범위가 매우 다르다. 자녀돌봄 서비스의 경우 「영유아보육법」에 근거하여 만 5세 미만의 아동에 대한 무상보육이 2013년부터 실시됨에 따라 국가가 서비스 지원의 주체로서 모든 영유아 자녀는 기관보육, 가정내보육, 지역사회 육아지원, 직장보육 등에서 제공하는 다양한 보육서비스를 선택하여 누릴 수 있다. 반면 시간지원은 부모가 영유아 자녀를 직접 돌볼 수 있도록 휴가·휴직을 부여하고 근로시간과 장소를 조정하는 조치로서 근로기구가 대상자이며 민간 근로자는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 공무원과 군인은 각각 「국가공무원법」, 「군인사법」에 근거하여 제공된다.

민간 근로자의 자녀돌봄 시간지원 관련 조치가 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에 위치한 것에 대해 자녀돌봄을 여성의 역할로 보는 고정관념이 작동한 결과라는 비판이 있을 수 있다. 즉 2007년 12월 「남녀고용평등법」의 전부

25) 국가법령정보센터, 현재결정례정보 “군인사법 제48조 제3항 위헌확인”, <http://www.law.go.kr/detInfoP.do?mode=1&detcSeq=130920> (2019. 9. 16. 인출)

개정을 통해 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」로 법명을 바꾸고 “제3장 일·가정 양립 지원”을 둘으로써 부모의 직접돌봄을 위한 시간지원 조항을 갖추게 되었지만 일·가정 양립 지원 관련 조항을 「근로기준법」에 두지 아니하고 「남녀고용평등법」에 둔 것은 여성의 돌봄부담을 덜어 경제활동을 촉진하고 고용을 유지하게 하려는 것으로 돌봄의 주 제공자를 여성으로 상정한 결과라는 것이다.

또한 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에서 휴가·휴직을 규율하는 조항을 살펴보면 시간지원의 주체는 사업주이고, 사업주는 근로자의 휴가·휴직 신청 시 허용해야 하지만, 대통령령이 정하는 경우 등에는 허용하지 않아도 된다. 예를 들어 제19조(육아휴직)에서 “사업주는 근로자가 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하기 위하여 휴직을 신청하는 경우에 이를 허용하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다”이며, 제19조의2(육아기 근로시간 단축)에서 “사업주는 근로자가 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하기 위하여 근로시간의 단축을 신청하는 경우에 이를 허용하여야 한다. 다만, 대체 인력 채용이 불가능한 경우, 정상적인 사업 운영에 중대한 지장을 초래하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다”라고 되어 있다.²⁶⁾

이처럼 휴가·휴직 등 시간지원 조치는 수혜자 범주가 제한적이고, 위반 사업주를 규율하는 강도도 약한 편이어서²⁷⁾ 산업현장에서 시간지원 조치는 대체로 미흡 또는 과소공급 상태이고, 기업에 따른 편차가 크다. 특히 중소기업 종사자, 비정규직 근로자 등은 시간지원의 사각지대에 놓여있을 가능성이 높고, 성역할 고정관념으로 인해 남성 근로자의 양육권 보장도 취약할 것으로 예상된다.

일하는 부모의 돌봄권을 보장하고 직접양육을 지원하는 시간지원 제도는 특정 시기 또는 기간 동안 취업을 중단하는 휴가·휴직제도와 일을 중단하지 않고 긴급 보육 등의 요구에 맞춰 근로시간을 조정하는 제도로 나눌 수 있다. 본고에서는 이러한 분류기준을 사용하여 민간부문 근로자의 자녀돌봄을 위한 시간지원 제도를 살피고자 한다. 이를 위해 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」이 시

26) 국가법령정보센터, 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률

<http://www.law.go.kr/lslInfoP.do?lslSeq=210287&efYd=20191001#J18:2> (2019. 9. 16. 인출)

27) 예전대 육아휴직의 경우, 법에서 허용한 이유를 제외하고 사업주가 육아휴직을 허용하지 않는 경우 500만원 이하의 벌금을 받는다. 국가법령센터, 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 제37조 ④, <http://www.law.go.kr/lslInfoP.do?lslSeq=210287&efYd=20191001#J37:0> (2019. 9. 18. 인출)

간지원 제도를 어떻게 규율하고 있는지를 살피고 각 시간지원 제도별로 수혜 현황과 쟁점을 분석한다.

본고는 시간지원 제도의 국내 수용도 및 확산 상태를 파악하기 위해 두 가지 통계자료를 활용한다. 먼저 고용보험제도에서 급여가 지급되는 육아휴직과 육아기근로시간단축제 수혜자 관련 통계는 고용보험 데이터베이스에서 추출한다. 다음으로 육아휴직 등 시간지원 조치들이 사업장 내 어느 정도 활용되는지에 대한 통계는 고용노동부가 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에 근거하여 전국의 5인 이상 고용 사업체를 대상으로 2011년 이래 매년 실시하고 있는 “일·가정 양립 실태조사” 결과를 재분석한다. 매년의 실태조사 결과 중 가장 최근 통계인 “2018년 일·가정 양립 실태조사”를 분석하고자 하는데 이 2018년도 조사는 통계청의 국가승인통계(승인번호: 118045)로 승인을 받고, 표본의 규모가 5,000개 사업체로 확대되어 표본의 대표성이 한층 강화되었을 것으로 기대한다.

〈표 III-4-1〉 우리나라 자녀돌봄 서비스지원과 시간지원의 비교

	돌봄서비스 지원	시간 지원*	
		휴가·휴직제도	근로시간 조정, 유연근로제도
지원 대상	무상보육, 모든 영유아	고용보험 가입 근로자	
내용	보육시설서비스, 아이돌보미 서비스 등	육아휴직, 배우자출산휴가, 가족돌봄휴직·휴가	육아기근로시간단축제, 시간선택제, 선택근무제, 재량근로, 시차출퇴근제, 원격근로, 재택근로
주체	국가	기업, 고용보험	기업
근거법	영유아보육법	남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률	

주: 공무원과 군인 대상의 시간지원제도는 생략함.

자료: 저자 작성

나. 자녀양육 시간지원으로서 휴가·휴직제도

1) 배우자 출산휴가

기존의 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제18조2에서는 배우자 출산 시, 남성근로자가 청구하면 5일의 범위에서 3일 이상의 휴가(최초 3일 유급)를 부여했으나 2019년 7월 국회 법사위 통과로, 금년 10월 1일부터 휴가기간

이 유급 10일로 확대된다. 유급 휴가기간 확대에 따른 중소기업의 부담을 덜어주기 위해 정부는 중소기업(우선지원대상기업) 근로자의 유급 5일분에 대해서는 배우자 출산휴가급여(통상임금의 100%, 월 상한 200만원)를 지급할 계획이다. 휴가 청구 시기도 현재는 출산한 날부터 ‘30일 이내’이나 이를 ‘90일 이내’로 확대하고, 1회 분할 사용할 수 있도록 하였다.²⁸⁾

전국의 5인 이상 고용 사업체 중 5,000개 표본사업체를 대상으로 실시된 “2018년 일·가정 양립 실태조사”에서 배우자출산휴가제도를 알고 있거나, 들어본 적이 있는 사업체 중 39.3%가 “필요한 사람은 모두 자유롭게 활용가능하다”고 응답한 반면, “활용가능하나, 직장분위기, 대체인력 확보 어려움 등으로 인해 충분히 사용하지 못한다”거나 “전혀 활용할 수 없다”고 응답한 경우도 각각 24.4%와 36.3%로 나타났다(표 III-4-2 참조).

〈표 III-4-2〉 사업체 규모별 배우자출산휴가제도의 활용가능 여부(2018)

단위: %, 개

		전체 (사업체수)	필요한 사람은 모두 자유롭게 활용가능	활용 가능하나, 직장 분위기, 대체인력 확보 어려움 등으로 인해 충분히 사용하지 못함	전혀 활용할 수 없음
	전 체	100.0 (681,148)	39.3 (268,025)	24.4 (166,138)	36.3 (246,985)
규 모	5~9인	100.0 (395,440)	34.7 (137,284)	21.1 (83,446)	44.2 (174,710)
	10~29인	100.0 (208,205)	41.2 (85,871)	29.5 (61,475)	29.2 (60,859)
	30~99인	100.0 (61,196)	54.8 (33,565)	29.0 (17,747)	16.2 (9,885)
	100~299인	100.0 (12,962)	67.9 (8,796)	21.8 (2,829)	10.3 (1,337)
	300인 이상	100.0 (3,344)	75.0 (2,509)	19.2 (641)	5.8 (194)

자료: 전기택·김종숙·정성미·이선행·박근화(2019. 3). 2018년 일·가정 양립 실태조사. pp. 54–55. 고용노동부.

같은 표에서 배우자출산휴가제도의 활용 가능 여부를 사업체 규모별로 살펴보면, 사업체 규모가 클수록 좀 더 자유롭게 배우자출산휴가제도를 활용하는 것으로 나타났다. 구체적으로 5~9인 사업체는 “필요한 사람은 모두 자유롭게 활용가능하

28) 고용노동부 보도참고자료 “고용보험법, 남녀고용평등법, 일학습병행법 제·개정 법률안 국회 본회의 통과” 2019. 8. 2. http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=10170 (2019. 9. 18. 인출)

다”와 “전혀 활용할 수 없다”는 응답이 각각 34.7%와 44.2%인 반면, 300인 이상 사업체 가운데 “필요한 사람은 모두 자유롭게 활용가능하다”와 “전혀 활용할 수 없다”는 응답이 각각 75.0%와 5.8%로 나타났다.

2) 육아휴직제도

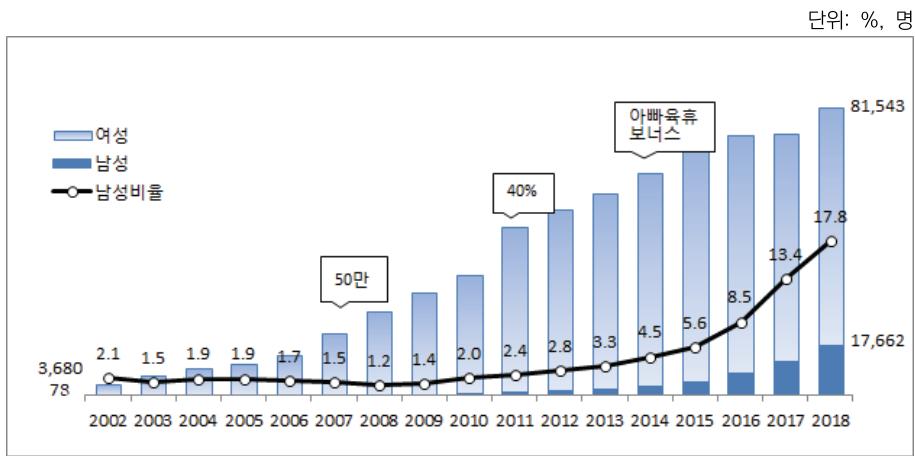
육아휴직제도는 1988년 「남녀고용평등법」 제정 시부터 도입되었으나 무급이었다. 「고용보험법」의 2001년 개정으로 근로자의 생계 지원을 위해 육아휴직급여제도를 마련하기 시작했고 이후 육아휴직제도는 급여액, 대상자녀의 연령과 분할 사용 등의 측면에서 지속적인 개선이 이루어져, 현재 육아휴직제도는 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 가진 근로자가 그 자녀를 양육하기 위하여 1년간 사용할 수 있게 하고 있다. 급여도 2001년 월 20만원, 2002년 월 30만원, 2004년 월 40만원, 2007년 월 50만원으로 정액 지급하다가 2011년 지급 수준을 통상임금의 40%(상한액 100만원, 하한액 50만원) 수준으로 높이고 2014년에는 육아휴직특례제도(“아빠 육아휴직보너스제”)를 시행하여 동일한 자녀에 대하여 부모가 순차적으로 육아휴직을 사용할 경우 두 번째 육아휴직자의 첫 1개월 급여는 통상임금의 100%(상한 150만원)를 지급하도록 하였으며, 2016년 들어서는 100% 지급 기간을 3개월로 확대하고 상한액도 250만원으로 높였다(신종각·안준기·전재식·오세미·최재현, 2019: 25-26).

육아휴직 급여의 수급자 수가 [그림 III-4-1]에서 보는 바와 같이 2001년 11월 제도 도입 초기에는 3,753명에 그쳤으나 이후 빠르게 증가하여 2018년에는 99,205명으로 10만 명에 육박하였다. 육아휴직자 수의 빠른 증가에는 제도 개선이 기여한 바가 작지 않다. 특히 육아휴직급여가 통상급여의 40% 정률제가 도입된 2011년에 육아휴직자 수가 큰 폭으로 증가하는 것을 볼 수 있다. 남녀 근로자가 육아휴직을 신청할 수 있음에도 남성 육아휴직자 규모는 2013년까지 전체 육아휴직자의 3%대에 머물다가 이후 가파른 증가세를 나타나는데 2014년에 도입된 “아빠 육아휴직보너스제”的 효과가 크게 작용한 결과로 볼 수 있다.²⁹⁾ 2017년에 남성

29) 신종각·안준기·전재식·오세미·최재현(2019: 123-124)은 간단한 실증방법을 통해 육아휴직특례제도 시행으로 인해 남성 참여자수가 어느 정도 영향을 받았는지를 살펴보았다. 추정에 따르면, 2017년에 본 제도 도입이 안 될 경우 8,019명에 이를 것으로 추계되었으나 실제 인원은 12,043명에 이르고 2018년에는 그 효과가 더욱 커져서 육아휴직특례제도 도입으로 인해 남성 육아휴직자 수가 두 배 가까이 증가

육아휴직자 비율이 10%를 넘었고 2018년에는 17.8%에 이른다. 2018년 남성육아휴직자 수는 17,662명이며 이러한 증가세를 고려할 때 올해는 2만명을 넘을 것으로 예상된다.

[그림 III-4-1] 연도별 육아휴직자 수 추이(2002~2018)



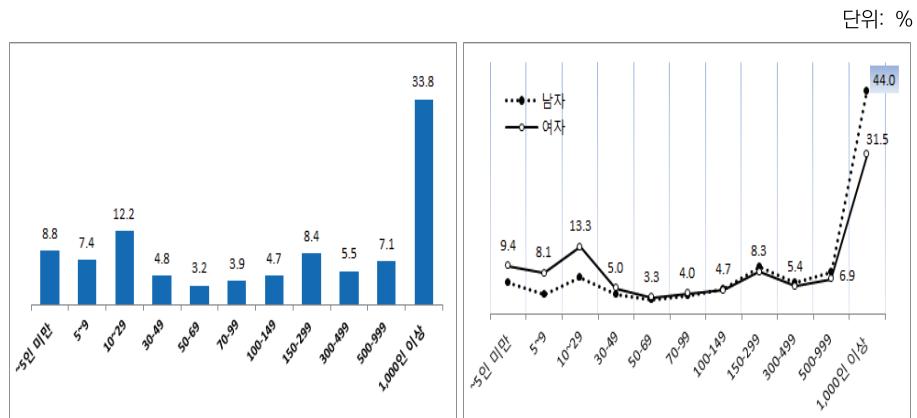
주: 여기서 육아휴직자 수는 육아휴직급여 수급인원임(초회 수급인원)

자료: 한국고용정보원의 고용보험 모성보호 원자료, 신종각·안준기·전재식·오세미·최재현(2019). 고용노동부 모성보호 육아지원 사업의 수급실태 조사 및 추계방법론 연구. p. 27 통계자료를 가공. 국회 예산정책처.

계속해서 고용보험 통계자료로부터 육아휴직자의 사업장 규모별 분포를 살펴보면 [그림 III-4-2]와 같다. 2018년의 경우 전체 육아휴직자의 33.8%가 1,000인 이상의 대규모 사업장에 분포하고 있음을 확인할 수 있다. 통상적으로 300인 이상을 대기업이라고 판단한다면 육아휴직자의 46.5%가 대기업 근로자로 나타난다. 10~29인 규모의 사업장 종사자가 12.2%를 차지하였고, 5인 미만 사업장이 8.8%, 5~9인 사업장이 7.4%를 차지한다. 육아휴직자의 경우 상당수가 여성이기 때문에 여성 육아휴직자의 사업장 규모별 분포는 전체 분포와 유사하게 나타난다. 남성의 경우 1,000인 이상의 대규모 사업장에서 44.0%, 300인 이상으로 확대할 경우 58.5%로 여성에 비해 대규모 사업장의 쏠림 현상이 두드러진다. 반면 30인 미만 영세사업장 종사자 비중은 여성에서 30.8%로, 남성(17.2%)과 비교하여 월등히 높은 것을 알 수 있다.

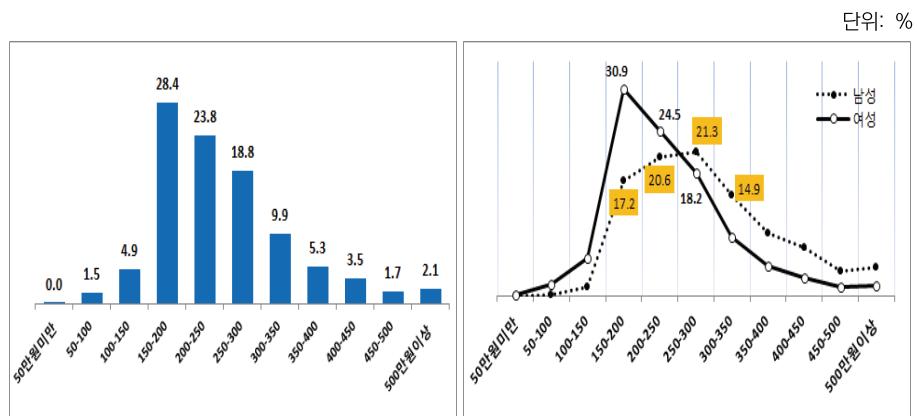
하는 효과가 있다고 주장한다.

[그림 III-4-2] 육아휴직자의 사업장 규모별 분포(2018)



자료: 한국고용정보원의 고용보험 모성보호 원자료, 신종각·안준기·전재식·오세미·최재현(2019). 고용노동부 모성보호 육아지원 사업의 수급실태 조사 및 추계방법론 연구. pp. 31~33 표에서 가공. 국회 예산정책처.

[그림 III-4-3] 육아휴직자의 통상임금 수준별 분포(2018)



자료: 한국고용정보원의 고용보험 모성보호 원자료, 신종각·안준기·전재식·오세미·최재현(2019). 고용노동부 모성보호 육아지원 사업의 수급실태 조사 및 추계방법론 연구. pp. 56~57 표에서 가공. 국회 예산정책처.

육아휴직자의 통상임금 수준별 분포를 살펴본 결과는 [그림 III-4-3]과 같다. 2018년을 기준으로 150~200만원 구간이 28.4%로 가장 큰 비중을 보이고 있으며, 200~250만원 23.8%, 250~300만원 18.8% 등의 순으로 나타낸다. 남성 육아 휴직자의 경우 통상임금 수준별 분포 곡선이 여성에 비해 우측에 위치하여 높은 임금수준을 보이는 한편 편차는 상대적으로 작다. 즉 남성은 250~300만원이 가장 높은 21.3%를 보이고 있으며, 200~250만원 20.6%, 150~200만원 17.2%의 순인

데 그 다음으로 300~350만원의 비중이 14.9%를 나타낸다. 여성은 150~200만원 구간에서 30.9%로 가장 큰 비중을 보이며, 200~250만원 24.5%, 250~300만원 18.2%의 순이다.

육아휴직제도의 시행을 법에서 규정하고 있지만 이 제도를 시행하는 주체는 기업이므로 사업체 대상의 실태조사 결과를 살펴볼 필요가 있다. 전국의 5인 이상 고용 사업체 중 5,000개 표본사업체를 대상으로 실시된 “2018년 일·가정 양립 실태조사”에서 자유롭게 활용가능하다고 응답한 사업체가 절반에 이르지 못하는 한편, 사업체 규모 간 격차가 매우 큰 것으로 나타난다.

〈표 III-4-3〉 사업체 규모별 육아휴직제도의 활용가능 여부(2018)

단위: %, 개

		전체 (사업체수)	필요한 사람은 모두 자유롭게 활용가능	활용 가능하나, 직장 분위기, 대체인력 확보 어려움 등으로 인해 충분히 사용하지 못함	전혀 활용할 수 없음
전체	100.0 (576,216)	44.5 (256,620)	24.8 (142,730)	30.7 (176,865)	
규모	5~9인	100.0 (321,325)	36.1 (115,928)	21.4 (68,899)	42.5 (136,498)
	10~29인	100.0 (176,315)	50.3 (88,769)	30.1 (53,111)	19.5 (34,434)
	30~99인	100.0 (62,187)	63.9 (39,743)	27.7 (17,235)	8.4 (5,209)
	100~299인	100.0 (13,033)	72.8 (9,491)	22.5 (2,929)	4.7 (613)
	300인 이상	100.0 (3,356)	80.1 (2,689)	16.6 (556)	3.3 (111)

자료: 전기택·김종숙·정성미·이선행·박근화(2019.3). 2018년 일·가정 양립 실태조사. p. 105. 고용노동부.

즉 육아휴직제도를 “잘 알고 있다”, “대충 알고 있다”, “들어본 적은 있다”고 응답한 사업체를 대상으로 육아휴직제도가 활용가능한지를 질문한 결과, “필요한 사람은 모두 자유롭게 활용가능”하다고 응답한 사업체는 44.5%이고, “활용가능하나 직장분위기, 대체인력 확보 어려움 등으로 인해 충분히 사용하지 못함”이라고 응답한 사업체가 24.8%이다. 한편 ‘전혀 활용할 수 없음’으로 응답한 사업체는 30.7%이다.

사업체의 규모가 클수록 육아휴직제도의 활용가능성이 높아진다. 육아휴직제도를 “전혀 활용할 수 없다”는 응답의 비율이 5~9인 사업체에서 42.5%에 달하는데 반하여 300인 이상 사업체에서는 3.3%에 불과하였다. “필요한 사람은 모두 자유

롭게 활용가능하다”고 응답한 사업체의 비율은 사업체 규모에 따라 증가한다.

육아휴직제도를 활용할 수 있는 사업체라 하더라도 정규직 근로자와 달리 비정규직 근로자는 육아휴직제도의 대상이 아닐 수 있다. 육아휴직제도를 활용할 수 있는 사업체 중 “정규직과 비정규직이 모두 사용할 수 있다”는 사업체는 47.9%, “정규직만 사용할 수 있다”는 사업체는 14.4%이다. 그리고 비정규직이 없는 사업체가 37.7%였다. 비정규직이 있는 사업체만을 대상으로 하여 비정규직 근로자도 육아휴직제도를 사용할 수 있는 비율을 산출하면 76.8%로 나타난다.

〈표 III-4-4〉 비정규직 근로자의 육아휴직 사용가능 여부(2018)

단위: %, 개

	전체 (사업체수)	정규직과 비정규직 모두 사용할 수 있다	정규직만 사용할 수 있다	비정규직이 없다
전 체	100.0 (399,351)	47.9 (191,303)	14.4 (57,631)	37.7 (150,417)

자료: 전기택·김종숙·정성미·이선행·박근화(2019.3). 2018년 일·가정 양립 실태조사. p. 110. 고용노동부.

3) 가족돌봄휴직·휴가제도

시간지원 조치의 하나인 가족돌봄휴직제도는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에서 명시하고 있는 것처럼 근로자가 부모, 배우자, 자녀 또는 배우자 부모의 질병, 사고, 노령으로 인하여 그 가족을 돌보기 위한 휴직을 말한다.³⁰⁾

“2018년 일·가정 양립 실태조사”에서 가족돌봄휴직제도의 활용가능성은 낮은 편으로 나타났다. 동 제도를 “잘 알고 있다”, “대충 알고 있다”, “들어본 적은 있다”고 응답한 사업체를 대상으로 가족돌봄휴직제도의 활용가능 여부를 살펴본 결과, “필요한 사람은 모두 자유롭게 활용가능”하다는 응답은 29.9%로 나타났고 “활용 가능하나, 직장분위기, 대체인력 확보 어려움 등으로 인해 충분히 사용하지 못함”이 44.5%, “전혀 활용할 수 없음”이 25.6%인 것으로 나타났다. 사업체 규모가 커

30) 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 제22조의2(근로자의 가족 돌봄 등을 위한 지원) ① 사업주는 근로자가 부모, 배우자, 자녀 또는 배우자의 부모(이하 “가족”이라 한다)의 질병, 사고, 노령으로 인하여 그 가족을 돌보기 위한 휴직(이하 “가족돌봄휴직”이라 한다)을 신청하는 경우 이를 허용하여야 한다. 다만, 대체인력 채용이 불가능한 경우, 정상적인 사업 운영에 중대한 지장을 초래하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다
(국가법령정보센터.

질수록 가족돌봄휴직제도의 활용가능성이 높아져, 가족돌봄휴직제도를 “필요한 사람은 모두 자유롭게 활용가능”하다고 응답한 경우가 300인 이상 사업체에서 59.0%인 반면, 5~9인 사업체는 25.1%에 그쳤다.

〈표 III-4-5〉 사업체 규모별 가족돌봄휴직제도의 활용가능 여부(2018)

단위: %, 개

		전체 (사업체수)	필요한 사람은 모두 자유롭게 활용가능	활용 가능하나, 직장 분위기, 대체인력 확보 어려움 등으로 인해 충분히 사용하지 못함	전혀 활용할 수 없음
전 체		100.0 (350,400)	29.9 (104,808)	44.5 (155,807)	25.6 (89,785)
규 모	5~9인	100.0 (182,285)	25.1 (45,663)	40.9 (74,641)	34.0 (61,982)
	10~29인	100.0 (118,448)	30.7 (36,356)	49.8 (58,980)	19.5 (23,112)
	30~99인	100.0 (37,276)	42.9 (15,999)	46.9 (17,479)	10.2 (3,798)
	100~299인	100.0 (9,480)	53.5 (5,074)	39.4 (3,735)	7.1 (672)
	300인 이상	100.0 (2,910)	59.0 (1,716)	33.4 (973)	7.6 (222)

출처: 전기택·김종숙·정성미·이선행·박근화(2019. 3). 2018년 일·가정 양립 실태조사. p. 183. 고용노동부.

이처럼 가족돌봄휴직제도가 기업 현장에서 활발하게 사용되지 않는 데에는 무급이라는 것과 함께 한 번에 최소 30일 이상을 사용해야 하는 ‘휴직’ 제도라는 것도 이유가 된다. 즉 단기의 돌봄이 필요할 때에 쓸 수 없다는 것이다. 이에 가족돌봄휴가를 추가하고, 가족돌봄의 범위를 확대하는 법 개정이 올해 이루어졌고 2020년 1월 1일부터 시행될 예정이다. 지금까지는 가족돌봄휴직(연간 최대 90일)을 사용하려면 한 번에 최소 30일 이상을 사용해야 했지만, 내년부터는 연간 90일 중에 10일은 하루 단위로 사용할 수 있게 된다. 또한 현행 휴직사유(가족의 질병·사고·노령)에 자녀 양육 사유가 추가되었다. 이에 따라 근로자는 단기적인 가족 간병이나 자녀의 학교 행사 참석 등을 위해서 동 제도를 활용할 수 있을 것으로 기대된다. 한편, 돌봄 대상 ‘가족’의 범위도 현행 ‘부모, 배우자, 자녀 또는 배우자의 부모’에 ‘조부모 및 손자녀’를 추가하여 앞으로 조손가정의 경우도 가족돌봄휴직·휴가를 사용할 수 있게 된다. 단, 근로자가 청구한 시기에 휴가를 주는 것이 정상적인 사업 운영에 중대한 지장을 초래하는 경우 근로자와 협의하여 그 시기를 변경할 수 있도록 규정하고 있다.³¹⁾

다. 자녀양육 시간지원으로서 유연근로제도

이제 취업부모가 긴급보육 요구 등에 부응할 수 있도록 노동시간을 조정하는 조치에 대해 살펴보자 한다. 자녀의 질병 등 긴급한 상황뿐 아니라 종일반과 같은 돌봄서비스를 이용하는 경우에도 부모의 노동시간과 기존 돌봄체계의 간극이 존재 할 수 있고 이러한 돌봄공백을 메우는데 육아기 근로시간 단축이나 시차출퇴근제 등의 유연근로제도가 큰 도움이 될 것이다.

1) 육아기 근로시간 단축

육아기 근로시간 단축제도는 육아휴직의 대체 수단으로서 근로자가 육아휴직 대신 근로시간을 단축하는 제도이다(「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제19조2).³²⁾ 육아휴직과 달리 완전히 일을 중단하는 것이 아니라 단축근로를 할 수 있게 하는 제도이므로 시간지원의 유형을 나눔에 있어 유연근로제도로 분류하였다.

2008년 6월부터 육아휴직 대신 근로시간을 15~30시간으로 단축하는 육아기 근로시간 단축제도가 도입되었고, 2011년 9월부터는 육아기 근로시간 단축에 대해서도 육아휴직 급여액에 단축 비율을 곱한 금액을 육아기 근로시간 단축 급여로 지급하게 되었다. 2012년 8월부터는 육아기 근로시간 단축 청구권이 도입되어 육아휴직을 신청할 수 있는 근로자가 육아휴직 대신 근로시간의 단축을 신청하는 경우 특별한 사유가 없는 한 이를 혜용하도록 하였다. 2014년 10월부터는 육아기 근로시간 단축 급여를 종전 통상임금의 40%에서 60%로 상향하여 지급하도록 개정되었다(신종각·안준기·전재식·오세미·최재현, 2019: 84).

육아기 근로시간 단축 급여는 제도 도입 첫해인 2011년에 39명에게 지급되었으나 꾸준히 증가하여 급여 수급자 수가 2018년에 3,820명으로 증가하지만 9만명 을 넘는 육아휴직자 수에 비해서는 매우 적은 수임을 알 수 있다. 육아휴직과 같이 육아기 근로시간 단축제도에서도 남성 이용자가 증가하는 추세를 보인다. 남성 이

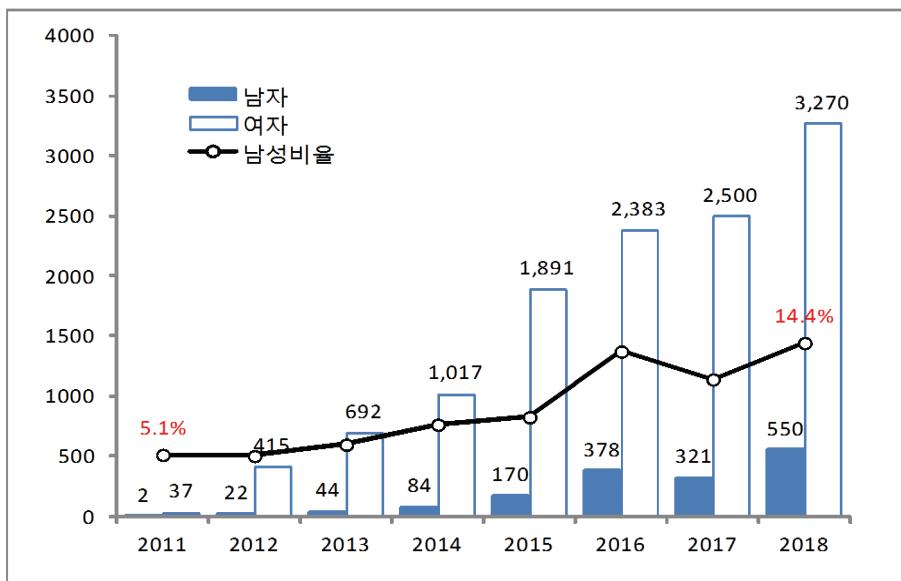
31) 고용노동부 보도참고자료 “고용보험법, 남녀고용평등법, 일학습병행법 제·개정 법률안 국회 본회의 통과” 2019. 8. 2. http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=10170 (2019. 9. 18. 인출)

32) 국가법령정보센터, 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 <http://www.law.go.kr/lslInfoP.do?lslSeq=210287&efYd=20191001#J18:2> (2019. 9. 16. 인출)

용자가 2017년 321명, 2018년 550명으로 증가하였고 그리하여 전체 육아기 근로시간 단축제도 이용자 중 남성 비율이 2018년에 14.4%에 이른다.

[그림 III-4-4] 육아기 근로시간 단축제도 이용자 수 추이(2011~2018)

단위: %, 명

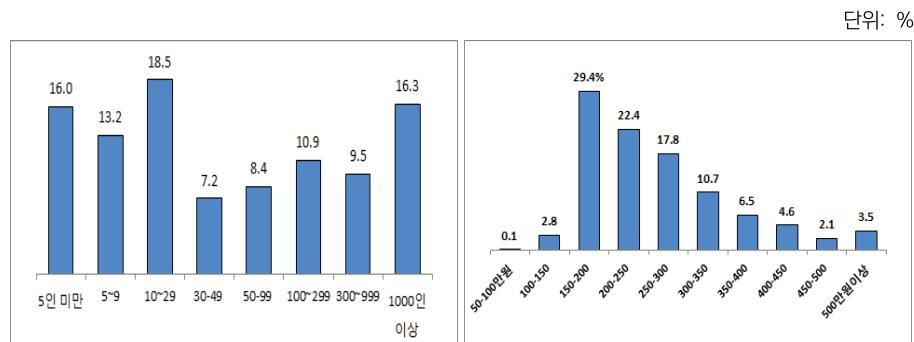


주: 여기서 이용자 수는 육아기근로시간단축 급여 초회 수급인원임

자료: 한국고용정보원의 고용보험 모성보호 원자료, 신종각·안준기·전재식·오세미·최재현(2019). 고용노동부 모성보호 육아지원 사업의 수급실태 조사 및 추계방법론 연구. p. 85 통계자료를 가공. 국회 예산정책처.

육아기 근로시간 단축제도 이용 근로자의 사업장 규모별 분포를 보면 육아휴직자는 달리 30인 미만 영세사업장 근로자의 비중이 높다. 2018년 현재 육아기 근로시간 단축 근로자의 절반 가량이(47.7%) 30인 미만 사업장에서 일한다. 반면, 300인 이상의 대기업 근로자 비중은 25.8%이다. 이것은 육아휴직을 부여하기 어려운 소규모 사업장의 현실과 관련이 있을 것으로 판단되나, 육아기 근로시간 단축 제도가 육아휴직제도에 비해 소규모 사업장에서 활발한 이유에 대해서는 추가연구가 필요하겠다. 다음으로 육아기 근로시간 단축제도 이용 근로자의 통상임금이 어떻게 분포하는지를 보면, 2018년 기준으로 150-200만원 구간이 29.4%로 가장 높고, 200-250만원이 22.4%, 250-300만원이 17.8%의 순으로 나타난다.

[그림 III-4-5] 육아기 근로시간 단축 근로자의 사업체 규모 및 통상임금 분포(2018)



자료: 한국고용정보원 고용보험 모성보호 원자료, 신종각·안준기·전재식·오세미·최재현(2019). 고용노동부 모성보호육아지원 사업의 수급실태 조사 및 추계방법론 연구. p. 87, p. 97 국회 예산정책처.

〈표 III-4-6〉 사업체 규모별 육아기 근로시간 단축제도의 활용가능 여부(2018)

		전체 (사업체수)	필요한 사람은 모두 자유롭게 활용가능	활용 가능하나, 직장분위기, 대체인력 확보 어려움 등으로 인해 충분히 사용하지 못함	전혀 활용할 수 없음
전 체		100.0 (460,068)	34.1 (156,993)	40.1 (184,369)	25.8 (118,705)
규 모	5~9인	100.0 (242,225)	30.0 (72,692)	34.4 (83,348)	35.6 (86,185)
	10~29인	100.0 (146,468)	36.5 (53,405)	48.7 (71,394)	14.8 (21,669)
	30~99인	100.0 (55,131)	40.6 (22,383)	42.4 (23,369)	17.0 (9,379)
	100~299인	100.0 (12,917)	50.0 (6,460)	40.7 (5,263)	9.2 (1,194)
	300인 이상	100.0 (3,326)	61.7 (2,053)	29.9 (995)	8.4 (279)

출처: 전기택·김종숙·정성미·이선행·박근화(2019.3). 2018년 일·가정 양립 실태조사. p. 167. 고용노동부.

육아기 근로시간 단축제도의 사업체 내 도입 상황을 살피기 위해 “2018년 일·가정 양립 실태조사”를 분석한 결과는 위의 〈표 III-4-6〉과 같다. 육아기 근로시간 단축제도를 “잘 알고 있다”, “대충 알고 있다”, “들어본 적은 있다”고 응답한 사업체를 대상으로 육아기 근로시간 단축제도 활용 가능 여부를 살펴본 결과, “필요한 사람은 모두 자유롭게 활용가능하다”는 응답이 34.1%이고, “활용 가능하나, 직장분위기, 대체인력 확보 어려움 등으로 인해 충분히 사용하지 못함”이 40.1%, “전혀 활용할 수 없음”이 25.8%인 것으로 나타났다. 사업체의 규모가 커질수록 제도 활

용가능성이 높아져 300인 이상 사업체에서는 61.7%가 자유롭게 활용가능하다고 응답한 반면, 5~9인 사업체에서는 30.0%에 그쳤다.

육아기 근로시간 단축제도가 육아휴직에 비해 현저히 저활용되는 현실에 대응하여 육아기 근로시간 단축을 확대하는 제도 개선이 이루어져 2019년 10월 1일자로 시행되고 있는데 주요 내용을 정리하면 이하 <표 III-4-7>과 같다.³³⁾

그간 만 8세 또는 초등 2학년 이하 자녀를 둔 근로자는 육아휴직과 육아기 근로 시간 단축 기간을 합하여 최대 1년까지만 사용할 수 있어서 육아휴직을 1년 한 경우에는 근로시간 단축을 사용할 수 없었다. 그러나 앞으로는 육아휴직을 사용해도 육아기 근로시간 단축은 기본 1년이 보장되고, 육아휴직 미사용 기간은 추가로 근로시간 단축으로 사용할 수 있게 된다.³⁴⁾ 또한 단축할 수 있는 근로시간이 현재는 1일 2~5시간(단축 후 근로시간은 주 15~30시간)이었으나, 앞으로는 1일 1~5시간(단축 후 근로시간은 주 15~35시간)으로 확대되어 육아기에 하루 1시간씩 근로시간을 단축하는 것도 가능해진다. 1일 1시간 단축분에 대한 정부의 임금감소분 지원(육아기 근로시간 단축급여)도 통상임금의 100%, 월 상한 200만원으로 인상된다.

<표 III-4-7> 육아기 근로시간 단축제도의 2019년 개선 내용

구분	현 행	개 선 안
단축 시간	일 2~5시간(주 10~25시간)	일 1~5시간(주 5~25시간)
정부 지원	통상임금의 80%(월 상한 150만원) x 근로시간 단축비율	<ul style="list-style-type: none"> (일 1시간 단축분) 통상임금의 100% (월 상한 200만원) x 근로시간 단축비율 (나머지 단축분) 현행수준 유지
사용 기간	육아휴직 + 근로시간 단축 = 최대 1년	육아휴직 최대 1년 + 근로시간 단축 = 2년 * 근로시간 단축은 1년 이상 가능
분할 사용	육아휴직과 근로시간 단축을 합하여 1회 허용	<ul style="list-style-type: none"> (육아휴직) 1회 분할사용 허용 (근로시간 단축) 최소 3개월 단위로 자유롭게 가능 (분할사용 횟수제한 없음)

자료: 고용노동부 보도참고자료 “고용보험법, 남녀고용평등법, 일학습병행법 제·개정 법률안 국회 본회의 통과” 2019. 8. 2. http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=10170 (2019. 9. 18. 인출)

33) 고용노동부 보도참고자료 “고용보험법, 남녀고용평등법, 일학습병행법 제·개정 법률안 국회 본회의 통과” 2019. 8. 2. http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=10170 (2019. 9. 18. 인출)

34) (예시) ① 육아휴직 1년 + 근로시간 단축 1년, ② 육아휴직 6개월 + 근로시간 단축 1년 6개월, ③ 육아 휴직 미사용 + 근로시간 단축 2년, 출처는 주 31과 동일함.

2) 가족돌봄 등을 위한 근로시간 단축청구권 제도

2019년 8월 국회 본 회의에서 관련법 개정안이 의결되어 가족돌봄 등을 위한 근로시간 단축청구권 제도가 새로이 도입될 예정이다. 이 제도는 2020년 1월 1일부터 300인 이상 사업장 및 공공기관 등을 대상으로 하고, 2021년 1월 1일부터 30인 이상~300인 미만 사업장, 2022년 1월 1일부터 30인 미만 사업장으로 기업 규모에 따라 단계적으로 시행된다.³⁵⁾ 이에 따라 현재 근로시간 단축 청구는 임신·육아의 경우에만 허용되지만, 향후 가족돌봄, 본인 질병·사고, 은퇴준비(55세 이상), 학업을 위한 경우에도 허용되어 근로시간 단축을 필요로 하는 다양한 수요에 부응할 수 있을 전망이다.

〈표 III-4-8〉 가족돌봄 등을 위한 근로시간 단축청구권 제도의 주요 내용

구 분	주요 내용
청구사유	① 가족돌봄, ② 본인 질병·사고, ③ 은퇴 준비, ④ 학업 기간
사용기간	1년(단, 2년 범위 안에서 연장 가능), 학업은 연장 없음
거부사유	① 대체인력 채용 못한 경우, ② 사업 운영에 중대한 지장 초래, ③ 기타 대통령령에서 정하는 사항 등
권리보호	① 해고 등 불이익 처우 금지, ② 단축 종료 후 동일업무 복귀의무 ③ 불리한 근로조건 금지, ④ 연장근로 요구금지 ⑤ 평균임금 산정기간 제외
시행시기	- 상시 300인 이상 사업 또는 사업장, 공공기관 등(2020. 1. 1. 시행) - 상시 30인 이상 300인 미만 사업 또는 사업장(2021. 1. 1. 시행) - 상시 30인 미만 사업 또는 사업장(2022. 1. 1. 시행)

자료: 고용노동부 보도참고자료 “고용보험법, 남녀고용평등법, 일학습병행법 제개정 법률안 국회 본회의 통과” 2019. 8. 2. http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=10170 (2019. 9. 18. 인출)

3) 유연근로제

유연근로제도는(flexible working schedule) 근로자가 근로시간과 장소를 조절할 수 있도록 하는 제도인데 이제까지 살펴본 시간지원 조치들과 다른 점은 유연근로제도를 규율하는 법이 없다는 것이다. 사실 우리나라에서 유연근로제도가 자녀돌봄 시간지원 조치의 일환으로 발전했다고 주장하기도 어렵다. 우리나라에서

35) 고용노동부 보도참고자료 “고용보험법, 남녀고용평등법, 일학습병행법 제개정 법률안 국회 본회의 통과” 2019. 8. 2. http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=10170 (2019. 9. 18. 인출)

유연근로제도는 근로자의 일·생활 균형을 촉진하려는³⁶⁾ 목적보다는 근무혁신³⁷⁾, 생산성 제고 등을 위한 수단으로 강조되고 있으며 기업이 자율적으로 도입하는 것을 권장하는 정도이다.

반면 유럽 국가들에서는 근로자가 근로시간과 장소를 조절할 수 있는 유연근로제도의 활용률이 높은 편이다. 정희정(2019: 52-54)은 유럽에서 일·생활 균형을 도모하는 새 법안이 통과될 것으로 전망하고 이로 인해 유연근로의 활용률이 더 높아질 것으로 보았다. 새 법안은 자녀가 있는 근로자 등 돌봄책임을 지는 근로자에게 유연근로를 신청할 수 있는 권리를 부여할 것으로 알려져 있다. 주목할 점은 유럽 국가들이 유연근로제를 추진하는 주된 이유가 근무시간을 보다 자유롭게 조절할 수 있다면 일·생활 균형에 도움이 될 수 있기 때문이라는 것이다. 즉 부부가 양육 부담을 나눌 수 있고, 아이와 같이 지내는 시간이 늘어날 수 있다. 재택근무를 통해서는 유급노동과 육아를 동시에 수행하고, 통근시간을 아껴 일이나 육아에 사용할 수 있다.

이제까지의 시간지원 조치들과는 달리 유연근로제도의 도입 여부가 기업 자율에 맡겨져 있는 만큼, 유연근로제도의 도입률은 상당히 낮을 것으로 예상된다. 사실 유연근로제의 유형을 어떻게 나눌지에 대해서도 통일된 기준이 제시되지 않고 있다. “2018년 일·가정 양립 실태조사”에서는 유연근로제도를 시간선택제, 시차출퇴근제, 선택근무제, 재량근무제, 원격근무제, 재택근무제 등 6개로 나누어 도입 여부를 조사하였다.³⁸⁾

36) “2018년 일가정 양립실태조사”에서 사업체가 유연근로제도를 도입하지 않는 이유는 ▲“직접 직무가 없어서”가 68.4%를 차지하고 ▲“희망하는(혹은 필요한) 근로자가 없어서”(12.8%), ▲“직원 근태, 근무평정 등 노무관리의 어려움”(9.2%), ▲“거래기업 및 고객과의 관계 때문”(6.7%)의 순으로 나타나는데(전기택·김종숙·정성미·이선행·박근화, 2019: 223) 여기서도 유연근로제도가 자녀돌봄 등을 지원하기 위한 조치로 간주되지 않는 것을 짐작할 수 있다.

37) 예를 들어 고용노동부가 2016년도부터 추진하고 있는 “근무혁신 10대 제안”은 “정시퇴근”, “퇴근 후 업무연락 자체”, “전진한 회식문화”, “명확한 업무지시”, “업무 집중도 높이기”, “연가사용 활성화”, “효율적인 보고문화”, “관리자부터 실천하기”, “똑똑한 회의문화”, “유연근무 활성화” 등이다(전기택·김종숙·정성미·이선행·박근화, 2019: 248-249).

38) 이 보고서는 각 유연근로제도에 대한 정의를 다음과 같이 내리고 있다(전기택·김종숙·정성미·이선행·박근화, 2019: xii).

- ❖ (시간선택제) 육아, 학업, 가족돌봄, 퇴직 준비 등의 사유로 근로자의 필요에 따라 전일제 근로자가 일정기간 동안 짧은 시간 근무하면서 전일제와 차별 없는 근무(고용)형태
- ❖ (시차출퇴근제) 근로자의 필요에 따라 출퇴근시간을 조절하여 리시아워를 피하고 유연한 시간 활용을 가능하게 하는 제도 예) 8시 출근 17시 퇴근, 10시 출근 19시 퇴근 등
- ❖ (선택근무제) 일정기간의 단위로 정해진 총 근로시간 범위 내에서 업무의 시작 및 종료시각, 1일 근로

〈표 III-4-9〉 유연근로제도 유형별 도입률

단위: %, 개

		전체 (사업체수)	시간 선택제	시차 출퇴근제	선택 근무제	재량 근무제	원격 근무제	재택 근무제	도입 제도 없음
전 체	100.0 (747,749)	14.2	15.6	9.2	7.7	3.8	4.7	75.6	
규 모	5~9인	100.0 (448,496)	12.3	13.7	8.2	6.8	3.3	4.1	78.9
	10~29인	100.0 (219,394)	16.2	17.7	9.9	8.4	4.0	4.7	71.8
	30~99인	100.0 (63,380)	19.6	19.7	12.3	10.9	6.5	8.7	68.5
	100~299인	100.0 (13,123)	19.2	24.2	15.1	10.9	5.6	5.5	66.9
	300인 이상	100.0 (3,356)	20.1	28.6	18.8	7.6	6.3	6.9	58.4

주: 도입하고 있는 유연근로제도를 모두 응답한 일종의 복수응답항목임.

출처: 전기택·김종숙·정성미·이선행·박근화(2019. 3). 2018년 일·가정 양립 실태조사. p. 199. 고용노동부.

전국의 5인 이상 사업체에서 시간선택제, 시차출퇴근제, 선택근무제, 재량근무제의 도입 비율이 위의 〈표 III-4-9〉에서 보는 바와 같이 각각 14.2%, 15.6%, 9.2%, 7.7%이고 원격근무제와 재택근무제가 각각 3.8%와 4.7%로, 근로장소보다 근로시간에서의 유연성이 더 높았다. 사업체 규모별로는 유연근로제도를 하나 이상 도입하는 비율이 300인 이상 사업체는 41.6%이나 5~9인 사업체는 21.1%로 유연근무제 역시 사업체 규모가 커질수록 도입률이 높아지는 것을 발견할 수 있다. 예를 들어 시차출퇴근제의 경우 300인 이상 사업체의 도입률이 28.6%인 반면 5~9인 사업체에서는 13.7%이다.

라. 결어

이 글에서는 우리나라 자녀돌봄 시간지원 조치를 휴가·휴직제도와 근로시간 조정하는 유연근무제로 나누어 살펴보았다. 휴가·휴직제도를 중심으로 한 시간지원 조치는 개별 제도의 지속적인 개선으로 수혜근로자의 규모가 현저히 증가해오고 있지만, 고용보험제도에 기반을 두어 실시하고 있기 때문에 제도 밖 및 제도 내

시간을 근로자가 자율적으로 결정할 수 있는 제도

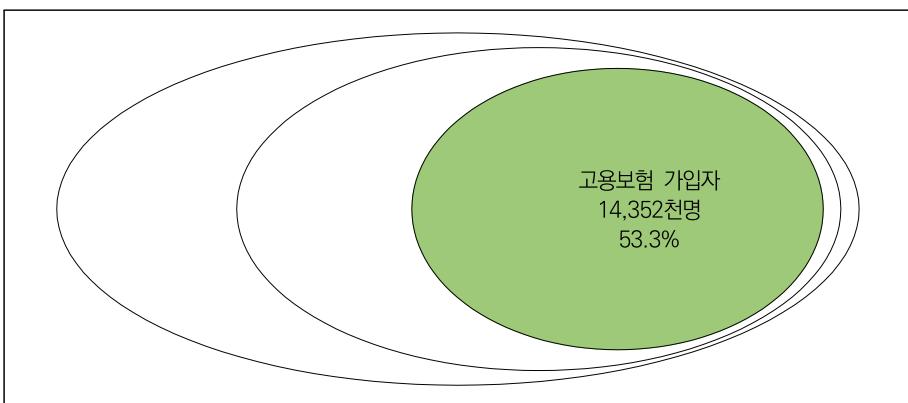
- ❖ (재량근무제) 근로시간의 배분과 업무수행방법을 근로자의 재량에 맡기고 사용자와 근로자간 합의한 시간을 근무한 것으로 인정하는 제도
- ❖ (원격근무제) 원격근무용 사무실에서 근무하거나 사무실이 아닌 장소에서 모바일 기기를 이용하여 근무하는 제도
- ❖ (재택근무제) 주거지(주택)에서 근무편의를 위하여 마련된 장소에서 업무를 수행하는 형태

사각지대가 광범위하다는 문제를 안고 있다. 우선 제도 밖 사각지대로 고용보험 미가입 근로자의 규모를 따지지 않을 수 없다.

[그림 III-4-6]에서 보는 바와 같이 2018년 8월 현재 총취업자 수는 26,907천 명이다. 임금근로자가 20,045천명이고 이중 고용보험 가입자 수는 14,352천명이어서 총 취업자 중 고용보험 가입 근로자는 53.3%로 절반을 넘는 수준이다. 임금근로자만 고용보험 제도에 가입할 수 있기 때문에 자영자 등 비임금근로자는 개념상 제도 밖 사각지대를 형성한다. 이렇게 했을 때 제도 밖 사각지대의 규모는 6,862천명에 이른다.

임금근로자 중 고용보험 가입자는 71.6%로서 제도 내 사각지대의 규모는 5,693천명(28.4%)로 추산된다. 그러나 이 수치는 제도 내 사각지대의 규모를 과대 추정했을 가능성이 높다. 여기에는 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원 등이 포함되는데 이들은 임금근로자이지만 고용보험 가입 대상이 아니다. 따라서 이들을 제외하게 되면 제도 내 사각지대의 규모는 상당히 줄어들고 이것이 좀 더 정확한 제도 내 사각지대 추정치라 할 수 있다.³⁹⁾

[그림 III-4-6] 취업자 중 고용보험 가입자 수(2018. 8)



자료: 통계청(2018). 「경제활동인구조사」와 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」에서 추출, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7081S&conn_path=l3 (2019. 9. 18. 인출)

39) 2018년 하반기 「지역별 고용조사」에서 공공행정, 국방 및 사회보장행정 임금근로자가 1,146천명, 초등, 중등, 고등교육기관 종사자가 각각 451천명, 354천명, 254천명에 이른다.

http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE¶mTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv (2019. 9. 18. 인출)

비임금근로자 등 제도 밖 사각지대를 줄이기 위한 조치는 모성보호 및 일·가정 양립 지원을 고용보험의 별도 사업으로 설정하여 고용보험 기금 이외에 일반회계나 기타 기금을 투입하여 해당 사업의 수혜자로 포함하는 방안을 생각해볼 수 있다. 예를 들어 2019년 7월1일부터 시행중인 고용보험 미적용자 출산급여 제도, 즉 고용보험에 가입이 되어 있지 않은 고용보험 미적용 근로자도 출산 급여를 받을 수 있도록 출산 급여의 지급범위를 확대한 사례를 참고할 수 있다.⁴⁰⁾ 이 조치로 인해 고용보험 미적용으로 출산전후휴가급여를 받지 못하던 1인 사업자, 특수형태 근로자 및 자유 계약자(프리랜서) 임산부도 월 50만 원씩 3개월 동안 총 150만 원의 출산급여를 지급받을 수 있게 되었다.

휴가·휴직제도 등 시간지원제도가 재직 근로자에게는 보편적인 권리로 정착되고 있고 급여수준도 개선되고 있으나 중소기업 근로자, 비정규직 등은 실질적으로 수혜대상이 되지 못하는 제도 내 사각지대를 형성한다. 본문에서 살펴본 바와 같이 고용보험 통계 및 “2018년 일·가정 양립 실태조사”는 시간지원제도의 활용률이 중소기업에서 현저히 떨어지는 사업체 규모 효과를 강고하게 보여주었다. 자녀돌봄 시간지원 제도가 보편성을 획득할 수 있도록 영세기업 근로자와 비정규직 근로자 등을 제도 내로 적극적으로 포섭하는 정책수단이 개발되어야 할 것이다.

시간지원 제도의 사용자로서 남성근로자의 참여가 늘어나고 있지만 여전히 미흡하다. 일례로 육아휴직의 경우 현재 취득률 통계를 산출하는 것이 불가능하여 정확한 수치를 제시할 수는 없지만, 여성근로자에 비해 남성의 취득률이 낮고, 취득기간도 상대적으로 짧을 것으로 추정된다. 그간 남성의 참여를 늘리기 위해 “아빠 육아 휴직보너스제” 등 제도 개선이 꾸준히 이루어졌다. 스웨덴에서는 남성의 육아휴직이 세계 최상위 수준으로 활발하다고 알려져 있지만 남성의 육아휴직 참여를 늘리기 위한 제도 개선 노력은 현재진행형이다. 스웨덴은 세계 최초로 1974년에 부모 육아휴직제도를 도입하였고 1995년에 부모 육아휴직 의무할당제 도입한 후 최소 30일 의무할당이 2002년에는 60일로 확대되었다. 동 조치의 도입과 함께 고용주

40) 고용보험 미적용자 출산급여의 지급 대상은 1인 사업자, 특수형태 근로자 및 자유 계약자(프리랜서)로 분류된다. 우선 1인 사업자는 사업자등록증을 갖고 있으며(부동산임대업 제외) 출산일을 기준으로 피고용인 또는 공동 사업자 없이 단독 사업인 경우에 지원받을 수 있다. 다음으로 근로자와 비슷하게 노무를 제공하지만 근로자로 인정받지 못하는 특수 형태 근로자와 자유 계약자(프리랜서) 등도 출산 전 18개월 중에 3개월 이상 소득활동을 했다면 지원 대상이 된다. 고용노동부 블로그, 2019. 6. 25. “2019년 7월부터 1인 사업자·프리랜서 임산부도 출산급여 받을 수 있어요!”

https://blog.naver.com/molab_suda/221570394788 (2019. 10. 16. 인출)

차별행위 제재 이후 남성 육아휴직자가 현저히 증가하고 또 육아에 적극적으로 참여하는 ‘라떼파파’가 등장하였다고 한다(홍희정, 2019: 112-113). 그럼에도 2016년에는 90일 양도 불가능한 할당제 도입 등 제도 개선이 지속되고 있는 것이다.

또한 시간지원 조치의 활용이 중소기업에서 소극적인 우리나라의 특성에 대응하기 위해서는 인센티브 전략이 필요하겠다. 본문에서 살펴본 바와 같이 여성의 경우는 육아휴직자가 사업장 규모별로 어느 정도 안정된 분포를 보이고 있는 반면, 남성 육아휴직 이용자의 경우는 아직까지 대규모 사업장에 치중되어 있는 경향이 있다. 중소기업에 근무하는 남성근로자의 육아휴직 활용을 활성화하기 위한 방안으로 여성가족부가 진행해온 가족친화인증사업에서 인증지표를 개선할 것을 제안한다. 여성가족부는 『가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률』 제15조 근로자의 일·가정 양립 지원을 위하여 가족친화제도를 모범적으로 운영하는 기업·기관에게 ‘가족친화인증’을 수여하는 가족친화인증제를 운영하고 있다. 즉 기업 내 가족친화제도 운영에 대한 심사를 통해 인증을 부여하고 인센티브(중소기업 투융자 대출 시금리 우대, 출입국 심사 시 이용편의 제공, 각종 정부지원사업 참여 시 가점부여 등)를 제공한다.⁴¹⁾ 그런데 중소기업에 대한 평가배점 기준은 대기업과 달리 ‘남성 근로자 육아휴직 이용’에 가점 5점을 부여하게 되어 있다. 중소기업 가족친화기업 인증지표에서 ‘남성육아휴직 이용’을 가점이 아닌 필수지표로 이동시키고 점수도 상향하는 방안을 생각해볼 수 있다.⁴²⁾

마지막으로 본고에서는 다루지 못했지만 또 하나의 중요한 자녀돌봄 시간지원 조치는 근로시간 단축이라는 사실을 강조하고자 한다. 스웨덴처럼 ‘6시간 근무 실험’ 등(홍희정, 2019: 120)의 근로시간 단축은 고사하고 8시간 근로만이라도 지키면 많은 돌봄위기가 해결될 수 있을 것으로 본다. 예상하지 못한 초과근로, 회식 등은 긴급 돌봄수요를 발생시키고 이로 인해 적잖은 여성의 고용단절을 경험하는 사례가 드물지 않다. 그런 의미에서 올해부터 시행되는 주 52시간제의 연착륙이 중요하다. 또한 근로자가 항상 일만 하고 일 이외는 다른 책임이 없을 것이라고 기대하는 근로문화를 바꾸는 것도 함께 해결해야 할 과제이다.

41) 여성가족부 홈페이지, “가족친화인증제 운영” http://www.mogef.go.kr/sp/geq/sp_geq_f005.do (2019. 10. 16. 인출)

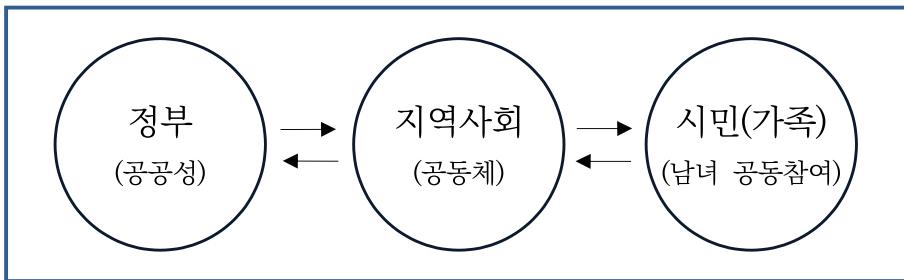
42) 가족친화인증사무국 홈페이지, “평가배점기준” <http://www.ffsb.kr/ffm/ffmCertEstNew.do> (2019. 10. 16. 인출)

5. 지역사회 돌봄공동체, 쟁점과 과제

가. 문제제기: 돌봄의 사회화만으로 충분한가?

돌봄의 부담이 가족에게만 부과되었던 2000년대 이전에 비해, 2000년 이후 돌봄정책의 방향은 사회적 책임 확대로 이어지고 있다. 저출산 원인 중의 하나로 제기된 일·가족양립과 자녀양육의 어려움은 돌봄정책을 탈가족화, 사회화로 재편되게 하는 중요한 계기를 제공하였다. 돌봄정책은 가족과 국가라는 두 개의 축으로만은 움직이는데 한계가 있다. 국가는 돌봄과 관련된 많은 부분을 사회적 분담의 책임으로 부담하였다. 그러나 돌봄은 연속적으로 요구되어 지고, 돌봄의 요구가 충족되어 지지 않으면 돌봄의 대상자가 언제든지 방치되어질 수 있다는 특성을 지니고 있다. 따라서 이상적 돌봄사회는 정부, 가족 이외에도 지역사회공동체가 함께 작동될 때 원활하게 돌아갈 것이다. 즉 정부와 시민(가족)사이의 연결체이자 완충재로서의 지역사회공동체가 작동되어야 돌봄의 요구가 끊이지 않고 충족될 수 있다.

[그림 III-5-1] 이상적인 돌봄사회 구조



본 보고서는 왜 지역공동체가 돌봄정책 논의의 또 하나의 주요한 축을 형성해야 하는가에 대하여 논의해보고자 한다. 돌봄민주주의 관점에서 시민들의 자발적 공동체 노력이 왜 나오게 되었는가를 살펴보고, 몇 가지 지역공동체 사례들을 유형별로 분석하고 검토한 후, 향후 대응방안을 논의해보고자 한다.

나. 돌봄권과 돌봄민주주의

돌봄은 단순히 약자이기 때문에 그에 상응하는 돌봄을 주는 것을 의미하는 것을

넘어선다. 돌봄은 생애에 걸쳐 지속적으로 일어나는 것이기 때문에 단지 돌봄을 제공하는 행위에 국한되어서는 안 되며 사회를 이끌어가는 기본 철학이 되어야 한다. 모든 인간은 인간으로서 ‘좋은 돌봄’을 수행하고, 누릴 수 있는 권한을 가져야 한다. 즉 누구든 좋은 보살핌을 받을 수 있어야 하며, 누구든 잘 돌볼 수 있는 환경이 갖추어져야 하며, 이것이 충족되지 않았을 때는 인간 고유의 개별 권리로서 돌봄권을 행사할 수 있도록 정치의제화 할 수 있어야 한다.⁴³⁾

그러나 오랫동안 돌봄은 개인적 문제로만 간주되었고, 돌봄권은 공적 영역의 정치의제에서 배제되어왔다. 여성주의 연구자들은 Marshall의 전통적 시민권 논의가 시민의 정체성을 “노동하는 독립적” 성원으로 정의하는 방식에 이의를 제기한다. 오히려 인간은 전체 인생을 놓고 보았을 때 정도의 차이만 있을 뿐 “타인의 돌봄에 의지해서 살아가는 상호의존적인 존재”라고 규정한다(Tronto, 2014; Held, 2006; Kittay, 1999). 특히, 키테이(Kittay, 1999)는 공적윤리로서의 돌봄 윤리를 제시하면서 인간의 ‘의존’을 극복해야 할 특수한 조건으로 보지 않고, 모두가 경험하는 인간존재의 ‘정상성’으로 제안했다. 트론토(Tronto, 2014)는 인간은 누구나가 돌봄 수혜자(care receivers)라는 사실을 적극적으로 받아들여야, 시민의 돌봄 필요 충족을 ‘의존이 아닌 권리’로 받아들일 수 있으며, 상호간의 의존에 기반을 두고 평등 논의를 할 수 있다고 보았다.

바로 이 지점에서 돌봄은 현실에서 일어나는 돌봄의 공백(결핍)과 같은 사안을 풀어나가기 위한 정책의제일 뿐 아니라, 더 정확히 공적 영역에서 토론되어야 하는 정치적인 의제이다. 돌봄은 역사적으로 오랫동안 공-사 영역이라는 이분법 구분 속에서 사적 영역의 문제로 치부되면서 주변화 되어왔다(Tronto, 2014; Sevenhuijsen, 2003; Williams, 2001). 그러나 돌봄은 누가 돌봄을 책임지고, 누가 돌봄을 제공하고, 누가 돌봄의 비용을 지불하고, 누가 돌봄관계에 있는 당사자들을 지원할 것인지 등에서 여러 정치적 역학이 오가는 사회정의 문제이다(Kittay, 1999; Tronto, 2014). 즉 돌봄을 (국가의 책임 없이) 가족이 책임지게 하거나, (남성은 빠진 채) 여성만 돌보는 일을 하게 하거나, (국가는 재정적 비용에만 관여하고) 그

43) 돌봄권은 첫째, 모두가 평생 충분한 돌봄을 받을 자격이 있다. 둘째, 모두가 삶에 유의미한 돌봄 관계에 참여할 돌볼 권리가 있다. 셋째, 사회가 두 가지 전제조건을 얼마나 잘 보장하는지 판단하는 공적 과정에 모두 참여할 자격이 있다. 이 세 가지 조건을 갖추었을 때 돌봄권 향유가 가능하다고 보았다(Tronto, 2014).

이외의 돌봄자 지원이 가족이나 시장에 넘겨버리는 등이 모두 사회정의와 관련되어 있다는 것이다.

가장 최근에 자유, 평등, 정의의 관점에서 돌봄윤리를 논의한 트론토는 (돌봄수혜자에 대한) 관심, (돌봄수혜자에 대한) 책임성, (돌봄제공자의 구체적 행위로서의) 수행성, (돌봄수혜자로부터의) 응답성이라는 네 가지 단계에(Tronto, 1993; 2001) ‘함께 돌봄(caring with)’의 신뢰와 연대성을 중요한 다섯 번째 단계로 추가하면서, 돌봄민주주의(caring democracy) 논의를 제시한다. 트론토는 진정한 민주주의가 이루어지기 위해 돌봄을 위한 책임분담 및 ‘함께 돌봄’을 논의를 중심 의제로 두어야 한다고 주장한다(Tronto, 2014). 트론토(Tronto, 2014)는 ‘함께 돌봄’을 통한 민주적 돌봄 실천과 민주적 돌봄 제도의 변화를 요구하면서 공적 윤리로서의 돌봄윤리를 기반으로 한 돌봄관계에서 발생하는 부정의에 주목한다. ‘함께 돌봄’을 포함하는 돌봄민주주의란 돌봄이 지금까지 누구의 책임이었는지, 누가 책임으로부터 면제되어 무임승차의 혜택을 받아왔는지, 책임 분배는 어떻게 이루어져야 하는지 등을 정치적 논의의 장에서 중요하게 다루어야 함을 의미한다.

트론토는 민주주의 기본 가치인 자유, 평등, 정의를 돌봄 민주주의 관점에서 재검토하고, 돌봄을 둘러싸고 비민주주의적으로 작동되는 책임분배 방식을 비판한다. 트론토의 민주적 돌봄 관점을 포함하는 자유, 평등, 정의를 적용한 현재 돌봄관련 정책들의 문제를 지적하면 다음과 같다.

첫째, 돌봄정책은 모두가 돌볼 수 있는 ‘자유’가 보장되는 돌봄 중심 사회를 지향한다. 누군가 억압받고 있을 때, 그들 앞에 놓인 선택은 단지 제한된 선택일 뿐 자유가 될 수 없다. 그런데, 돌봄책임 분배의 성별화된 특징은 돌봄노동을 여성노동으로 규정해 여성을 돌봄으로부터 자유롭지 못하게 하고, 남성은 돌봄에 대해 무책임할 수 있는 특권을 부여해왔다. 성별화된 시민권은 남성을 독립적 노동자나 보호자로 여겨 ‘생산형 무임승차’와 ‘보호형 무임승차’의 두 가지 특권적 무책임을 허용해 왔다. 즉 남성들은 ‘생산적 경제활동’과 ‘사회보호 활동’을 수행한다는 명분아래 일상적 돌봄활동에 대한 ‘무임승차’ 특혜가 정당화되었다. 그 결과, (남성에게) (최근에 들어서 일부 여성에게도) ‘자유’란 마치 ‘돌봄을 하지 않을 수 있는 것’이라는 개념과 등치되기에 이르렀다. 그러나 태어나서 죽을 때까지 의존해서 살아가는 것이 모든 인간의 기본적 삶의 조건이라고 볼 때, 성별화된 돌봄은 오래 지속되기

어렵다. 따라서 진정한 자유에 기반을 둔 돌봄정책은 남성의 보호와 생산과 관련된 돌봄 무임승차는 다른 사람(주로 여성)의 자유를 제한하기 때문에 일 중심이 아니라 제약 없이 돌봄을 선택할 수 있도록 돌봄 책임을 분배하는 사회적 조건을 만들 어가야 한다. 각 개인이 처한 조건이 다르더라도 제도와 정책이 보완되어 자신과 관계된 누군가를 돌보거나 돌봄을 받을 권리가 충분히 보장되도록 해야 한다.

둘째, 불평등한 가족이 불평등한 돌봄을 만들어내고, 불평등한 돌봄이 정치적 삶에서 더 큰 불평등을 야기한다. 근래 들어 돌봄은 성별 불평등의 문제에 국한되지 않는다. 사적 영역의 돌봄이 공적 영역으로 재배치되면서 돌봄노동은 이제 공적인 경제영역에서 계층과 인종 축을 따라 저평가되는 불평등이 나타난다(Tronto, 2001). 돌봄이 특정 집단에게만 할당되고 저평가되는 구조적 불평등이 끊임없이 재생산되고 있다. 그 이유는 첫째, 주로 돌봄을 낮은 지위의 사람들과 여성들이 주로 하고, 나머지 집단, 대부분 상대적으로 더 높은 지위에 있거나, 더 부유한 사람과 남성들은 돌보지 않는 불평등이 지속되기 때문이다. 둘째, 구조적으로는 전자의 집단이 더 많이 돌봄노동에 시간을 쓰지만 그들의 경제적, 정치적, 사회적 취약성으로 인해 돌봄에 관한 정치적 논의의 장에서 배제된다.

셋째, 이로 인해 돌봄을 하지 않는 사람들은 돌봄을 잘 받는 반면, 돌봄을 하는 사람은 오히려 돌봄을 받지 못하는 모순적 상황이 지속된다. 결국 공사영역 분리에 의한 돌봄의 불평등 구조는 공적 영역으로의 재배치 후 좀 더 복잡하게 얹힌 불평등으로 구조화되었다. 불평등은 부정의를 현실화하면서, 공사 영역을 불문하고 돌봄은 적절히 평가되지 않는다. 돌봄을 하는 사람들에게 좀 더 적절한 대가를 지불해야 하는데 사회는 여전히 이들을 적극적 정책의 대상으로 삼지 않는다. 공사구분 이데올로기로 인한 정부 권한의 한계는 사적 영역에서 악순환 되는 돌봄 불평등 문제를 방지해 왔다. 하지만, 이제 돌봄정책은 사적 돌봄의 악순환을 근절시키기 위해서 민주 시민이 자신의 가정을 넘어선 돌봄책임까지 진지하게 질 수 있는 방식으로 돌봄을 둘러싼 여러 층위의 불평등과 부정의를 해결해야 한다.

넷째, 정의는 돌봄과 연관되어 개인의 삶을 제한하는 사회·경제·정치 제도를 공정하게 재조정하는 것이다. 이런 관점에서 볼 때 돌봄정책은 ‘함께 돌봄’의 연대를 통한 돌봄이어야 하며, 트론토(Tronto, 2014)는 특별히 돌봄제도로서의 시장이 구조적 불평등을 은폐한다는 문제를 지적한다. 개인이 갖고 있는 개별 자원으로 돌

봄문제를 해결하는 시장의존적인 ‘부스트랩(bootstrap)’과 ‘자선(charity)’의 무임승차는 차원이 많은 사람일수록 돌봄을 더 많이 받게 되는 불공정한 결과를 가져오며, 시장 참여 이전에 사람들이 가진 불평등 문제를 고려하지 않기 때문에 과거의 부정의를 바로잡기보다 묵살하거나 오히려 확대하게 된다.

결국, 트론토는 돌봄책임 분담의 임무를 기존 제도의 틀 속에서 시장을 통한 해결이나 정부 관료에 의한 정책결정에 맡길 수 없다고 주장한다. 민주 시민은 돌봄을 제공하고 필요로 하는 일에 모두 함께 연계되어 있으므로, ‘함께 돌봄’은 정치로 풀어야만 하는 정치적 관심사이며, 시민이 항상 함께 하는 하나의 활동이다. 시민들은 자신들이 당면하고 있는 돌봄의 문제를 개인적인 차원에서 부담하고 싶어지는 것에서 벗어나, 국가적 차원에서의 정책 대상화에서도 벗어나, 시민(지역주민) 대다수가 당면하고 있는 여러 층위의 다양한 돌봄 요구를 나누어가질 수 있도록 조직적으로 노력하고, 필요한 경우에는 국가에 이를 해결할 수 있는 법제도적 보완 장치를 요구하는 과정을 밟아가야 한다는 것이다.

다. 한국사회 돌봄 정책의 사각지대: 지역사회 돌봄공동체

1) 사회화와 가족화 사이의 영유아 돌봄

오랫동안 돌봄의 거의 모든 책임을 가족이, 특히 여성이 부담했다. 2005년 저출산 문제가 사회적 화두가 된 이후 돌봄의 사회적 책임 분담을 위한 사회화가 빠르게 진행되었다. 이후 돌봄의 가장 중요한 부문이라 할 수 있는 영유아보육을 중심으로 양적으로 급속히 확대되어 왔다. 빠른 양적 확대와 재정부담을 최소화하겠다는 목표를 갖고 있었기 때문에 주로 민간시장을 중심으로 사회화되기 시작했다. 결국 영유아 돌봄의 사회화는 시장을 중심으로 한 사회화로 고착되었고, 이것은 현재 영유아돌봄 정책의 구조적 문제 중의 하나로 자리 잡았다.

현 정부는 국공립보육시설 비율을 현재 10%에서 40%로 확대하면서 공공성을 확보하겠다는 약속을 하였다. 우리나라 다른 나라들에 비하여 국공립 비율이 지난칠 정도로 낮다(ex. 프랑스 85%, 스웨덴 80%, 일본 47%). 정부의 주요 계획(저출산고령사회기본계획) 등에서 국공립 인프라 40% 확대를 위한 다양한 노력을 하고 있지만 지역 간 격차, 시설 간 격차 등으로 인해서 질적 가능성에 회의감이 들

고 있다. 일단 우리나라의 국공립은 국가직영은 없고 대개 위탁 방식으로 운영되어 왔고, 최근에 들어서는 국공립시설이 개인에게도 위탁되는 양상을 보이고 있다. 국공립을 증가시켜야 하는 것은 맞지만, 그것만을 대안으로 삼지 않는 새로운 방식에 대한 고민이 필요하다.

한편 시장을 중심으로 한 돌봄의 사회화는 양육수당 수급자 증가와 같은 돌봄의 재가족화로 회귀하는 경향도 나타나고 있다. 결국 돌봄의 가족화와 사회화의 양단 간을 오가는 양상을 보인다. 이에 따라 가족의 형태의 따라 아동에 대한 돌봄이 충화되는 현상들이 나타나고 있다. 이것을 완충해줄 수 있는 이웃이나 지역공동체의 활성화가 필요한 상황이다.

2) 학교와 사교육 사이의 초등돌봄

초등돌봄은 방과후학교, 초등돌봄, 지역아동센터, 청소년 방과후아카데미, 다함께돌봄센터 등 다양한 유형으로 제공되고 있지만 영유아돌봄에 비해서 아직 전 계층에 걸쳐 충분한 접근성이 보장되고 있지 않다. 특히 양적으로도 아직 매우 부족한 상황으로 인해 학교가 끝난 후 갈 곳이 마땅치 않은 초등생들은 학원과 같은 사교육 기관으로 이동하는 패턴을 보이고 있다. 이와 같은 불안정한 상황은 여성들이 자녀의 초등학교 입학 시기에 직장을 그만두는 선택을 하는 가족화 경향이 나타나고 있다. 즉 초등돌봄도 양적으로 부족한 사회화, 시장화와 가족화 사이를 오가는 패턴을 보이고 있는 것이다.

2017년에 ‘온종일 돌봄체계 구축’이 국정과제로 확정되고 초등학생을 위해 공적 돌봄 확대를 도모하는 노력이 있었다. 그 결과 2018년도 온종일 돌봄에 의해 학령기에 있는 아동 36만 명에게 돌봄 서비스가 제공되는 등 가시적인 성과가 나타났다. 하지만 2019년 현재 대부분의 온종일 돌봄 실적은 초등돌봄교실을 1,500 실 증설하면서 3만 명을 추가로 수용하는데 머물렀다. 학교 밖 지역내 돌봄을 위한 다함께돌봄센터의 설치 역시 매우 부진한 상황이다. 학교 밖 마을 돌봄의 경우 기존 시설을 전용공간으로 전환하기 어려운 다양한 문제에 직면하고 있기 때문에 사업 확대가 어려운 실정이다. 물론 지자체의 노력이 부족한 것이 한 이유이기는 하지만, 지역내 돌봄이 불가능한 문제는 단순히 공간의 문제가 아니라 지역사회공동체들이 형성되어 있지 않고 작동되지 않기 때문이다.

3) 평가

종합하면 돌봄의 사회화의 한 축은 상당히 빠른 속도로 이루어져 왔다고 보인다. 그러나 공적 영역으로서의 국가와 사적 영역으로서의 가족에 의한 돌봄의 공백, 격차, 긴장을 완화시켜 줄 수 있는 중간지대로서의 지역사회에 대한 고민은 적었다. 앞으로도 원칙적으로 국가, 가족이 돌봄의 주요주체로서 책임과 역할을 다해나가야 하는 것에는 변함이 없다. 다만 지역, 지역공동체, 지역주민이 어떻게 조직화하고, 어떻게 틈새 없는 믿고 안심할만한 돌봄을 해나갈 것인가는 향후 반드시 고민해야 할 과제로 보인다.

라. 지역사회 돌봄공동체의 사례들

1) 지역주민간의 자발적 호혜성 조직화: 성미산 마을공동체

가) 현황

서울시 마포구 서부지역(성산, 서교, 망원, 연남동 일대)의 약 500-700가구가 모인 공동체로, 공동육아의 요구를 가진 주민들의 자발적 모임으로부터 시작하여 마을의 단체, 가게, 모임 등을 만들어가면서 마을을 형성한 사례이다. 공동체 초기인 1994년~2000년에는 공동육아협동조합 어린이집으로 시작했고, 이후 2001~2010년에는 마을만들기 및 생활협동조합 설립 활동을 이어왔다. 공동체 확산 단계인 2011년 이후에는 공동체 경험을 바탕으로 옆동네 커뮤니티 활성화 지원에 참여하였으며, 2015년 마포공동육아사회적협동조합으로 전환 설립하였다. 마을공동체가 지속적으로 분화, 발전되어 가고 있다.

나) 지역주민에 의한 자발적 공동육아모델 형성

성미산 마을공동체는 부모협동어린이집보육시설 설립(우리 1994, 참나무 2002, 성미산 2005, 또바기 2005)하였고, 성미어린이집(2010. 사단법인 공동육아와 공동체교육)이라는 구립어린이집을 위탁운영하기도 했다. 또한 공립초등학생 1~4학년 아이들을 대상으로 하교 후 부모가 돌아오기 전까지 돌봄을 제공하는 보육형 방과후 돌봄사업의 일환으로 공동육아협동조합 방과후어린이집인 도토리

(1999년)를 운영하기도 했다. 도토리는 방과후부터 오후 7시까지 개방하였으며, 이후에는 마실을 통한 부모ownt이가 결합된 형태로 운영된다.

다) 특징

성미산 마을공동체의 특징을 크게 네 가지로 나타난다. 첫째, 주민참여의 활성화이다. 성미산 마을 공동체는 부모가 적극적으로 참여하고, 부모들로 이루어진 이사회에 교사대표가 참석한다. 어린이집을 졸업한 아이들의 부모들도 회원으로 활동에 참여가 가능하며, 조합원의 총회를 통한 민주적 의사결정을 통해 주민참여를 활성화한다.

둘째, 아동 중심의 생활 보육이다. 자연나들이, 통합교육(연령, 성별, 장애), 마실, 친환경식단 등 아동 중심의 보육을 실천하고 있다.

셋째, 성평등성 지향이다. 성미산 마을공동체는 아버지들의 적극적인 참여를 기본 원칙으로 하여 성평등을 지향한다.

넷째, 함께 돌보는 문화 형성이다. 가족 단위를 넘어 마을공동체가 함께 돌보는 과정을 통해 함께 돌보는 문화를 형성한다. 또한 대안적 차원의 교육적 모색 및 공동체 형성을 명확하게 함으로서 지역사회 돌봄공동체를 만들어가고 있다.

2) 은평구립 구산동도서관마을

가) 현황

은평구립 구산동 도서관마을은 2015년 11월 개관했고, 예산을 확보하고 시설 조정 및 시설 운영 등 모든 과정에 마을주민들이 적극적으로 참여했다. 구산동도서관마을은 실제로 주민들이 노후된 연립주택 여러 채를 부수지 않고 재건축해서 만든 건물로, 도서관을 활용하여 여러 지역주민, 아동, 청소년의 활용공간이 공존하고 있다. 2018년 9월 생활SOC(사회간접자본, Social Overhead Capital)의 모범 사례로 꼽혔다.

나) 지역공동체 특성

은평구립 구산동 도서관마을을 중심으로 한 지역공동체의 특성은 크게 네 가지

를 꼽을 수 있다. 첫째, 아동돌봄 문제의 의제화이다. 80년대에 대학을 졸업한 여성들의 취업중단의 문제로 아동돌봄의 문제를 의제화했다.

둘째, 모두가 함께 사용하는 공간으로 활용된다. 도서관 건물은 지역아동센터와 같이 계층이나 대상에 따라 나뉜 공간이 아니라 지역주민 누구든, 모든 아동이 편하게 올 수 있는 공간으로 구성되었다. 학교에서 도서관에 들러 책을 보고, 공부하고, 토론하고, 놀다가 저녁에 부모와 함께 집으로 돌아가는 공간으로 조성되었다. 이는 맞벌이 가족의 돌봄 욕구를 해결하는 데 도움이 되었다.

셋째, 아동 중심적 공간 구성이다. 개인적으로 휴식할 수 있는 공간과 책을 읽을 수 있는 공적 공간을 동시에 조성했다. 아외테라스, 벳발 등을 통해 아이들 및 지역 주민들이 휴식하고 쉴 수 있는 공간을 마련하였으며, 청소년 공연장 등 아동 및 청소년들의 활용공간이 공존하는 건물로 운영되고 있다.

넷째, 지역마을로 확대하는 양상을 보이고 있다. 도서관을 중심으로 지역공동체가 진행되다가 현재는 거리청소년공방터, 마을밥상, 마을토론타 등 지역 마을로 확대되고 있다. 이를 통해 아동 및 주민들의 욕구에 적절하게 대응하고 있다.

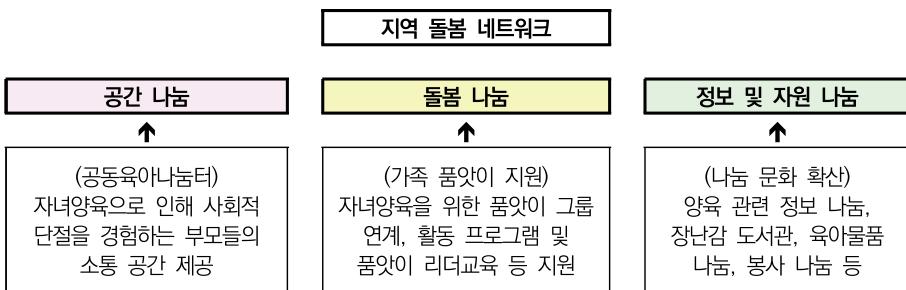
3) 공동육아나눔터

여성가족부는 함께 돌봄을 실천하기 위한 방안으로 민관협업 방식으로 공동육아나눔터를 확대하려는 노력을 하고 있다. 공동육아나눔터는 이웃 간 자녀돌봄 품앗이 구조·확산 지원을 통해 핵가족화로 인한 육아부담 경감 및 지역중심의 자녀양육 친화적 사회환경을 조성하는 데 초점을 두었다. 2010년부터 실시되기 시작하였으며 2019년 5월 기준으로 전국 140개 시·군·구에서 222개소가 운영되고 있다.

구체적으로는 (맞벌이 여부에 상관없이) 만 18세 미만의 자녀가 있는 가정의 부모들이 모여 육아 경험과 정보를 공유하고 소통하는 공간이자, 아동이 또래와 함께 장난감과 도서에 접근할 수 있는 놀이공간이다. 전통적으로 있었던 지역사회 사랑방과 같은 역할을 전제로 만들어졌다. 공동육아나눔터는 궁극적으로 지역, 이웃에 사는 사람들끼리 자신이 가진 노동력, 물품 등을 교환하는 전통적 공동체 정신을 계승하는 것을 정책목표로 하였다. 구체적으로 이웃 간 육아 정보를 공유하고 학습, 체험, 등하교 등에 있어서의 품앗이를 통해 자녀양육 부담을 줄이고, 사회적 교류확대를 통해 아동들의 사회성 발달을 돋는 프로그램 활동과 사업들이 운영되

고 있다. 궁극적으로는 주민들 간의 교류를 넘어 지역돌봄 네트워크를 조성하는 것을 추구하고 있다.

[그림 III-5-2] 공동육아나눔의 지역돌봄네트워크 형성



자료: 여성가족부(2019). 『건강가정지원센터 사업안내』 중 공동육아나눔터사업에 관련된 내용을 중심으로 재구성

공동육아나눔터가 다른 국가에 의해 지원되는 기관이나 시설과 다른 점은 다음과 같다. 첫째, 육아를 위한 공간은 국가가 지원하지만, 실제 운영주체는 마을공동체를 활용하려고 의도했다는 것이다. 공동육아나눔터 공간은 도서관, 주민센터, 경로당, 복지관, 청소년·여성시설, 아파트 공동시설 등 공공시설을 개방해 설치하고 있으며, 대기업이나 LH한국토지주택공사, 경기도시공사 등의 공공기관에서 리모델링과 초기 운영비용을 지원하기도 하며, 건강가정지원센터 등 비영리기관 또는 시·군·구가 사업을 수행하고 있다. 그러나 공동육아나눔터의 기본적 토대는 아이를 양육하는 부모(엄마)들이 나와서 그들이 주로 전체 시간의 구성과 흐름을 결정해나간다는 점에서 다른 프로그램과 차이가 있다. 구체적으로 보면 초등돌봄교실이나 지역아동센터에서 제공되는 서비스가 부모의 참여를 전제하지 않거나, 아주 부분적인 참여로 제한하는 데 비해, 공동육아나눔터는 부모참여를 전제로 수행되는 것이기 때문에 기존의 공적인 서비스와는 근본적으로 차별화된다. 다음으로는 공동육아나눔터가 마을공동체로 발전하거나, 사회적 협동조합으로 발전해나갈 가능성이 높다. 제주도의 ‘수눌음 육아나눔터 조성’은 부모들 간의 정기회의와 수평적 관계맺음을 통해서 마을공동체에 대한 비전을 공유하게 되는 계기를 제공한 것으로 평가되고 있다. 육아나눔터에서 아이를 함께 키워가면서 공동체 의식이 생겨나고, 이것이 더 나아가 마을공동체로 성장해가는 원동력이 될 수 있음을 보여주었다.

이처럼 공동육아나눔터는 지역이용자로부터 적지 않은 호응을 받아왔으며, 지역

사회 내에서 양육친화적 환경을 조성하는데 기여하였다. 그러나 몇 가지 측면에서 한계를 갖고 있다. 첫째, 함께 돌봄의 중요한 원칙인 지역주민 간 상호성과 호혜성을 광범위하게 실현하지 못했다. 육아나눔터 운영이 주로 가정에서 아동을 키우고 있는 경우로 한정되는 경향이 뚜렷하다. 일본의 ‘영유아플라자’처럼 가정 내에서 아이를 혼자 키우며 고립되기 쉬운 주부들을 위한 공간으로 활용되었다. 주로 평일 주중 10시에서 18시에 운영되고, 보호자 동반 방식으로 진행되어 맞벌이 가정은 이용이 어려웠다. 맞벌이-홀벌이 가족 간 공동체 의식을 통한 함께돌봄을 형성하지 못했다. 함께 돌봄의 구조 부재로 욕구를 더 가진 맞벌이 가족이 원천적으로 배제될 수밖에 없었다. 자녀양육을 위한 품앗이도 있었으나, 이것 또한 주부간의 품앗이에 머물러 함께 돌봄의 운영원리에서 벗어났다. 둘째, 공동육아나눔터가 일부 지역에 머물러 접근성에 제약이 심했다. 시설인프라 및 예산부족으로 일부 시·군·구(91개)에서만 운영되어 대다수 사람들은 이용할 가능성이 낮다. 셋째, 대상자도 영유아에 한정되었다. 초등학생, 특히 1~2학년 초등생들이 돌봄의 사각지대 공백으로 이 시기 여성들이 일을 그만두는 경우들이 많아 왔다. 넷째, 공동육아나눔터도 그 안에서 관련 활동과 자발적 실천을 하는 사람들이 거의 대부분 여성인 점은 다른 돌봄 분야와 다르지 않다. 성별로 기울어진 돌봄이 여기에도 적용된다. 향후 공동육아나눔터가 제대로 된 공동체 실천하는 공간이 되기 위해서는 비맞벌이-맞벌이, 남성-여성, 어르신-청장년세대 간 함께 돌봄을 도모할 수 있는 방법을 고민해야 하겠다. 함께 돌봄 실천이 지역 주민(이웃, 개별 가족)간 연대와 신뢰를 공고히 쌓아갈 수 있게 하는데 초석이 될 수 있다.

종합해보면 이제까지 공동육아나눔터는 지역사회가 가족과 국가정책 사이의 공백을 연결하는 역할을 일부 수행하려 했지만, 규모, 대상자, 운영방식, 주체에 있어서 함께돌봄을 현실화하기에는 미흡한 수준이다. 앞으로 공동육아나눔터가 지역사회 공동체 활성화를 통해 상호성, 호혜성, 연대성을 키워나가는 중심적 허브가 될 수 있는 방안을 고민해야 하겠다.

4) 공동육아 사회적협동조합(유치원/방과후학교)

이제까지 공공성은 주로 국가에 의한 정책에서 추구되어지는 것으로 이해되어 왔다. 국공립보육시설의 확충이 공공성 의제를 선점한 이유이기도 하다. 그러나 정

책학적 측면에서 공공성은 국가가 주도하는 영역인가, 아니면 민간이 주도하는 영역인가에 의해서 결정되는 것은 아니다. 오히려 공동의 이익과 선을 지향하는지가 공공정책의 핵심요소이기 때문에 비영리나 영리조직 등과 같은 민간영역의 조직에서 공동의 선을 이루어나가기 위한 노력들을 활성화하는 방안도 강구되어야 한다(장수정, 2019).⁴⁴⁾ 특히 비영리조직은 그 특성상 공익적 가치와 목표를 통해 공공성을 담보할 수 있어서 이를 활성화하는 방안을 마련해야하겠다.

사회적협동조합은 사회적 공공 이익을 추구하고 있을 뿐만 아니라, 파산 시 자산이 국고로 귀속된다는 점에서 민간영리와는 확실히 구분된다. 그럼에도 불구하고 사회적협동조합에 기초한 어린이집, 유치원, 초등방과후에 관련되어서는 아직도 거의 모든 부분이 주민(조합원)의 자발성과 협신에 의지하는 경향이 강하며, 공적이 지원이 부재하다.

2012년 「사회적협동조합법」이 제정되었고 이후 지역사회 욕구를 반영하고 직접적으로 실천할 수 있는 사례들이 늘고 있다. 사회적협동조합은 주로 보건복지부, 교육부, 고용노동부 순으로 교육서비스가 가장 많다. 최근에 들어서는 지역의 아동돌봄 수요에 대응하기 위해서 부모와 주민들이 사회적협동조합으로 전환하거나 설립하는 사례들이 늘고 있다. 2014년 교육부의 대구공동육아사회적협동조합 전환 설립 인가를 시작으로 2015년 마포와 과천지역의 공동육아가 사회적협동형으로 전환설립을 인가받았으며, 이후 지속적으로 늘어서 공동육아사회적협동조합은 38곳에 이른다(장수정, 2019).

현재 사회적협동조합어린이집은 협동어린이집 유형으로 「영유아보육법」에 근거하여 운영되고 있다. 그러나 「사회적협동조합법」과 「영유아보육법」의 법적 규정상 충돌로 문제들이 제기되고 있다. 첫째, 「영유아보육법」에 의거한 협동어린이집 참여규정은 현재 부모와 교사로만 제한되어 있다. 이에 따라 출입조합원을 비롯한 다양한 구성원이 조합원으로 참여할 수 없게 되었다. 지역주민에 의한 함께 돌봄이 「영유아보육법」 협동어린이집 자격규정에 의해 제약을 받고 있다. 이에 대한 개선이 요구된다.

둘째, 사회적협동조합은 아직도 공익법인으로서의 인정을 받지 못하고 있다. 주로 지향을 같이 하는 당사자 주민들이 출자를 하고 교사와 부모가 함께 운영하는 방식으로 진행되는데, 출자금 부담이 큰 것과 부모들의 시간 부담이 지나치게 높다

44) 해당 부문의 구체적 사례들은 장수정(2019)에서 참조함.

는 비판이 있기도 하다. 대개 시설공간의 마련을 제일 큰 문제로 제기하고 있는데 여기에 대한 국가의 재정지원이 거의 없다. 이로 인해 소득수준이 일정한 사람들만 참여하게 되는 한계가 주어진다. 또한 교사인건비 지원이나 세금면제 등이 전혀 없어서 부모들이 많은 업무를 함께 해야 하는 부담도 높아서 시간적으로 여유가 있는 사람들만 참여하는 한계가 있다. 2018년 10월에 교육부는 사회적협동조합이 유치원을 설립할 경우 국가, 지자체, 공공기관의 시설을 임차하여 설립할 수 있다는 법적 근거를 마련하였다. 앞으로 이와 같은 보완적 지원들이 요구된다. 또한 「사회적 경제지원법」과 같은 관련법을 만들어 교사인건비 지원, 초기 지원, 세금면제 등의 지원도 있을 수 있다(장수정, 2019: 27).

셋째, 사회적협동조합에 의한 어린이집, 유치원, 초등방과후는 자체적으로 증가하고 있지만, 아직도 문제가 생겨났을 때 대처할 수 있는 법적 근거가 미약하다. 이것은 세 유형 모두에서 거의 유사하게 나타난다. 즉 각 사회적협동조합 운영에 의한 기관들에서 여러 민원이 발생하였을 경우 이를 보호해주거나, 보호받을 수 있게 하는 법적 조건이 부재하다. 특히 사회적협동조합의 조건을 충족하는 것을 거부한 채 「협동조합」방식으로 운영되고 있는 공동육아 같은 경우에는 비공식 인가시설의 형태로 존재하고 있다. 이에 대한 대응도 고민이 되어야 할 것으로 보인다.

〈표 III-5-1〉 사회적협동조합 유치원 및 초등방과후 사례

- | |
|---|
| ① 사회적협동조합 유치원: 2019년 3월 노원구에서 사회적협동조합 유치원 개원을 하였고, 경기도 화성시, 제주도에서도 추진 중에 있음 |
| ② 사회적협동조합 초등방과후: 협동조합 방식으로 운영되는 공동육아 초등방과후는 전국에 20곳이며 2015년 1곳이 사회적협동조합공동육아 방과후로 전환하였음. |

자료: 장수정(2019)을 바탕으로 구성

마. 나가면서

돌봄민주주의의 실현을 통해 남녀가 함께 돌보는 일상이 가능해야 하며, 가족만이 아니라 가족-지역사회-국가가 함께 돌보는 공유구조를 통해 계층, 가족형태, 성별에 관계없이 누구든 고른 돌봄을 받도록 해야 하겠다. 이와 같은 함께 돌봄 실천은 개인적 차원의 평등은 물론, 지역주민(이웃, 개별 가족)간 연대와 신뢰를 형성하고, 국가적 차원에서는 사회적 재생산이 안정화되는 긍정적 선순환구조의 기반이 될 것이다.

본고는 그동안 중요한 돌봄의 주체로 고려하지 않았던 지역사회를 새롭게 조명해보려고 했다. 다만 지역사회의 한 축으로 세워야 하는 기업을 어떻게 끌어들이고 연계시켜 나갈 것인가에 대한 부분은 앞으로 고민이 더 되어야 할 것 같다. 기업은 가족, 국가, 지역사회가 공공재로 키워놓은 인재들을 노동력으로 활용한다는 점에서 돌봄의 이익을 공유한다. 따라서 기업이 돌봄에의 기여에서 완전히 제외되는 것은 문제가 있다. 기업이 지역사회와 만날 수 있는 지점에 대한 방안도 함께돌봄의 중요한 과제가 되는 것이 요구된다.

6. 양육친화적 신혼부부 주택 계획 방안⁴⁵⁾

가. 왜 청년층, 신혼부부인가?

현재 우리 사회의 저출산 문제는 지난 십 수 년간 이어져온 저성장, 저고용, 양성 불평등, 가치관 변화 등 복합적인 요인에 따르나(정소이, 2018) 근본적인 원인은 ‘삶의 불안정성 확대’에 따른 가치관의 변화로 이중 주거의 문제가 가장 큰 요인이라 할 수 있다.⁴⁶⁾ 특히 주거의 문제는 만혼화, 저출산의 문제로 이어져 우리사회와 경제에 직접적인 영향을 끼치고 있어 청년층의 지속적인 고민이 지속되고 있다.

신혼부부 계층의 경우 높은 주택가격, 육아부담 등으로 인해 경제적 상황이 어려운 실정으로 저출산⁴⁷⁾ 문제 해결을 위한 결혼과 출산 장려를 위한 근간으로 공공에서는 청년층에 대한 보다 확대된 주택공급과 지원이 필요하다.

정부의 시책에서도 신혼부부계층을 대상으로 꾸준히 주택을 특별공급 물량으로 공급해 왔지만 그동안의 주택은 양적 공급에 맞춰 공급되면서 입주자들의 변화된 생활상과 입주자 개개인의 특성에 맞추어 주택을 공급할 수 없었다.

하지만 최근 수요자를 대상으로 하는 맞춤형 주택이 공급되고 개별 계층을 위한 입주자 모집 방식으로 변화되어 이들을 위한 새로운 주택계획이 필요하게 되었다.

45) 본 내용은 SH도시연구원 보고서 ‘청년, 신혼부부 주택 특화방안 연구(김진성, 2018)’의 내용을 근간으로 작성하였음.

46) 저출산 문제는 다양한 요소들이 복합적으로 얹혀있어 특정요소의 단기적인 개선만으로는 한계가 있음. 저출산 해결을 위한 인식전환과 복지국가 체제로의 개편을 통해 삶의 전반적인 안정성 회복이 중요함. 출산하면 충분한 사회적 지원을 받을 수 있다는 지원정책에 관한 신뢰가 필요함.

47) 2019년 상반기 출산율 0.91명

더 이상 청년층 신혼부부들에게 있어서 공공의 주거는 저렴한 주거비 때문에 불편하지만 가격이 저렴해서 입주하는 주택이 아니게 되었다. 이것에 대한 증명은 지난 2015년 행복주택 공급 시 신혼부부주택을 대상으로 한 주택에서 미달된 사례를 통해 확인된 바 있다.⁴⁸⁾

정책적으로도 서울시는 서민 주거안정을 위해 2022년까지 공공임대주택 24만 가구를 공급하면서 절반이 넘는 14만 5천 가구를 청년과 신혼부부 등 2030 청년 세대에 집중적으로 공급할 예정으로 그 중요성은 점차 증가하고 있다.

서울주택도시공사의 경우 2018년 상반기부터 ‘청년과 신혼부부주택의 호음’이라는 슬로건으로 ‘청신호’ 프로젝트를 준비해왔으며 2019년 9월 1호 청신호 주택 166세대를 정릉에 공급⁴⁹⁾하게 되었다.

본 연구는 왜 청년층과 신혼부부 계층이 중요하며 이들에 대한 서울시의 맞춤형 주거 계획을 어떻게 진행하고 있는지를 소개하고 신혼부부 주거계획에서의 커뮤니티의 이해와 물리적인 공간, 나아가 연계된 지원제도, 프로그램에 대해서도 논의해 보고자 한다.

나. 신혼부부 계층의 특성과 주거실태

1) 청년층, 신혼부부 계층의 라이프스타일

가) 청년층으로서, 개인의 행복을 우선시하는 라이프스타일 영위

현재 신혼부부들은 부부이기 이전에 청년층의 계층에 속한 2030세대들로 밀레니엄 세대⁵⁰⁾로 규정하고 있는데 이들은 기본적으로 기성세대처럼 마음껏 소유할 수 없는 사회적 상황에 처해 있어 소유하기 보다는 개인의 행복을 우선시하고 즐기는 성향의 라이프 스타일로 대표되고 있다.

가장 대표적인 특징으로 워라밸(Work & Life Balance), 소확행(작지만 확실한 행복 추구)으로 과거 기성세대들이 일만 몰두하고 가정과 개인의 행복을 추구하지 못하는 것에 비해 개성과 여유를 즐기고자 한다. 반면 사회초년생과 신혼부부의 청년층은 과거 학자금 대출, 현재의 주택대출금 등 경제적 지출을 최소화 하려는 경

48) 2015년 전용 29㎡로 공급된 신혼부부용 행복주택(구로, 강동)의 경우 대량 청약 미달이 발생함.

49) 입주자 모집공고 기준

50) 2000년에 성인이 된 세대, 1982년생부터 2000년대 후반까지 태어난 사람들까지 지칭

향 또한 갖고 있다.

이러한 사회적 불안 속에서는 청년층이자 신혼부부들은 여유를 즐기기 위해 다양한 라이프 스타일을 추구하고 있는데, 과거 식사가 주거 내 공간에서 이루어진 것에서 벗어나고 가사로부터 해방되어 외식생활을 즐기고 맛집 탐방을 하는 등 외주화 현상이 심하다.

나) 신혼부부로서, 자녀 중심의 생활과 삶을 추구하는 라이프스타일 영위

신혼부부의 경우 무자녀 부부 또는 자녀계획이 없는 신혼부부와 영유아 자녀가 있는 신혼부부로 구분이 되는데 앞의 무자녀 신혼부부 층은 나름 개인의 삶을 중요시 하지만 자녀가 있는 신혼부부의 경우 현실적인 여건 때문에 자녀를 중심으로 생활이 영위되면서도 삶의 욕망과 니즈는 개인의 삶과 생활을 소망하고 있다.

그리고 자녀의 출산과 함께 부부의 삶은 개인보다는 가족중심으로 이동하게 되어 많은 부부들이 자녀계획은 포기하거나 미루는 것이 최근 청년층의 현실이다.

[그림 III-6-1] 청년층, 신혼부부의 라이프스타일 특성

			
워라밸 Work & Life Balance 일과 삶의 균형에 대한 인식 전환	소학행 小確幸 일상에서 느낄 수 있는 작지만 확실한 행복을 추구	사회적 불안감 극심한 취업난, 취업난 속에 안정적인 직업을 선호하는 경향 강화	취미생활 라이프 쉼과 여유를 즐기기 위해 개성 있고 다양한 라이프스타일 추구
			
가사의 외주화 외식 및 간편식이 식사를 대체함으로써 가사 영역이 줄어들며 주방 사용률이 낮아지는 추세	편세권, 스세권, 맥세권 젊은 층을 중심으로 멀리 가지 않고 집 근처에서 쇼핑, 여가, 휴식을 즐기는 경향 증가	집=그린존 지진, 미세먼지, 화재, 폭염 등 재난재해 사고에 대한 염려 증가로 안전한 집, 환경에 대한 니즈 증가	공유경제 물품을 소유의 개념이 아닌 공유(대여 및 차용)의 개념으로 인식하는 경제활동의 대두

자료: 김진성·이미연(2018). 청년, 신혼부부 주택 특화방안 연구. p. 18. SH도시연구원.

2) 신혼부부 계층의 주거 실태

가) 생활 특성: #외식, #소확행, #셀프인테리어, #공동육아 공간, #주민배움 공간

최근 신혼부부들의 식문화는 집에서 자주 식사를 하지는 않지만 편리한 조리도구, 제품에 대한 관심이 많아 소형가전이 많다. 또한 가정에서 벗어나 처음 갖는 내 가정이라는 애착이 홈 인테리어에 관심이 많고 셀프 인테리어, 작은 포켓 공간 등 주거 내에서 커뮤니티와 여가 생활을 시도하고 있다.

특히 자녀가 생긴 신혼부부의 경우 육아에 대한 관심이 매우 높아, 다양한 매체와 수단을 통해 정보를 공유하고 있으며, 특히 친환경 제품, 보육 및 돌봄에 있어 안전 등은 중요한 이슈로 삼고 있다. 또한 공동육아와 공동체 아파트에 대한 관심이 높고 커뮤니티 시설에 대한 관심과 이용에 대한 욕구가 크다.

나) 공간사용 실태: 부족한 유아용품 수납, 신혼부부 공간의 질서가 무너짐

신혼부부의 삶은 자녀가 생겼을 때부터 180% 달라진다. 유자녀 신혼부부 주택의 경우 자녀들이 생겼지만 여전히 방은 부족하고 제한된 주택 공간 내에서 대출금을 갚고 주택 청약에 당첨되길 기대하면서 이사 가기 전까지 살아야 한다. 부부가 아닌 자녀, 육아중심의 공간으로 늘 고민하고 가구 등을 재배치하는 등 장난감, 책 등 영유아 자녀의 발달과정에 맞추어 늘 바꾸고 공간을 변경하고 있다. 이런 상황 속에서 자녀가 있는 신혼부부의 가정은 ‘놀이방이 된 거실’, ‘창고처럼 쓰이는 부부 침실’ 등 주거 내 공간의 질서가 무너진 상태이다.

실질적으로 신혼부부 주택이 갖는 3대 핵심 문제는 ‘자녀의 발달에 따른 생애주기에 따른 공간활용’, ‘유아용품 수납’, ‘불편한 욕실과 구조’로 정리할 수 있다.

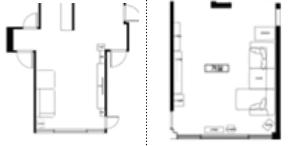
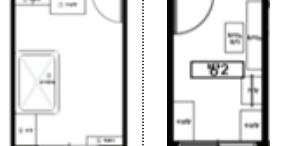
생애기주에 따른 공간 활용 문제는 영유아 자녀가 탄생하고 성장하면서 공간의 활용법이 다르기 때문에 발생한다. 예를 들어 침실1(안방)의 경우 영유아 자녀가 있을 때 가족침실로 활용되고, 침실2(작은방)의 경우는 자녀 연령에 따라 수납에서 자녀방으로 활용하게 된다. 거실의 경우 유아기일 때는 놀이방, 초등기때는 학습방, 중고등학교 때는 휴식공간으로 활용되지만 모두 같은 똑같은 공간으로 현재의 주택은 가변성이 없다.

유아용품 수납공간 부족은 저출산 현상이 심화되면서 1자녀 미만이 대부분으로

1명인 귀한 자녀를 위해 많은 것을 해주고자 하는 부모의 마음에 자녀가 태어나는 순간부터 많은 용품을 사주면서 발생한다. 문제는 이것들을 모두 수납할 공간이 없는 것이고 새 제품을 선호하는 경향 때문이다. 특히 영아에서 유아로 넘어가고 성장하면서 물품들은 자주 바꿔줘야 하고 교체해야 하는데 이 시기를 놓치기 되면 거실과 안방 등 모든 방에 자녀들의 물건들로 가득하게 된다. 특히 언제부터인가 현관은 유모차와 보행기로 통행이 어려운 상황이 되어 버렸다.

최근 공공주택에서는 신혼부부 기준으로 전용 $59m^2$ 이하의 주택으로 공급이 되고 있다. 이 경우 일반적으로 욕실은 1개이다. 이 욕실은 영유아 자녀들을 매일 씻기고 세탁하는 활용빈도가 잣은 공간이나 맞벌이 부부 등 바쁜 직장인들이 쓰기에는 1개는 부족할 경우가 많다. 특히 욕실이 비좁아 영아, 유아를 씻기기에는 불편하여 별도의 욕조, 바구니를 거실에 놓고 불편하게 쓰고 있는 경우가 대다수이다.

〈표 III-6-1〉 신혼부부 주거 공간 실태(예) 및 영유아에 따른 활용 실태(예)

놀이방 된 거실공간	유아용품 등 부족한 수납공간	대형 유아물품 보관위치 불편			
					
거실	침실1	침실2			
					
영아기	유아기	영아기	유아기	영아기	유아기
소파+TV+ 수납장+(책꽂이)	소파+TV장+ (수납장)+책꽂이	침대+(회장대)+ 수납장	침대+옷장+ (회장대, 수납장) +싱글침대	(옷장)+(침대)+ (책꽂이)+수납장	수납장(옷장)+ 책꽂이
					

자료: 김진성·이미연(2018). 청년, 신혼부부 주택 특화방안 연구. p. 26. SH도시연구원.

〈표 III-6-2〉 신혼부부 계층의 일반적 주거공간 3대 핵심 문제

생애주기에 따른 공간활용	유아용품 수납공간 부족	59㎡미만 평면 욕실1개소
[침실1] 유아기(가족침실) → 초등기 이후(부부침실)	장난감, 대형/접이식 유모차 자전거 등 유아 물품 및 계절 생활재	신혼부부(맞벌이, 유자녀) 출근 시 욕실 중복 사용 발생 영아목욕 시 불편사항 발생
[침실3] 유아기(수납) → 초등기(학습) [가실] 유아기(놀이) → 초등기(학습)		

자료: 김진성·이미연(2018). 청년, 신혼부부 주택 특화방안 연구. p. 26. SH도시연구원.

다. 신혼부부 주택의 공간수요

1) 신혼부부 계층 주택요구도 설문조사 결과⁵¹⁾

가) 기존주거 현황

신혼부부의 경우 기존주택 거주 유형은 아파트(44%), 연립다세대(37%), 다가구/단독(11/5%)순으로 아파트에 거주하는 경우가 많았으며, 대부분 전세(86.5%)에 거주하면서 평균 약67만원의 임대료를 내고 있었다.

평균 66㎡(약 20평)의 주택에 거주하면서 주중 하루 체류시간은 3~6시간 미만으로 대부분 밖에서 생활을 하고 있었으며, 주말의 경우는 평일보다 6~9시간 더 체류하고 있는 것으로 나타났다.

가정에서의 주요 활동으로는 청소/빨래, 가사/육아, 인터넷 활동이 높았으며, 집안일과 낮잠, 집안 가꾸기 등 집안일과 육아의 비중이 높게 나타났다.

나) 희망 주거 수요

향후 거주를 희망하는 주택유형으로는 전체 응답자의 62%가 아파트를 희망하였고, 가구 수와 상관없이 쓰리룸 이상의 넓은 주택을 선호하고 있었다. 살고 싶은 점유 형태에 대한 선호로는 90%가 전세로 압도적으로 높았으며, 최대 지불가능금액은 78만원으로 현재 거주금액보다 더 지불할 의향이 있는 것으로 나타났다. 특히 80만원 이상 지불 가능한 비율도 48%이상으로 매우 높게 나타났다.

공간으로 살펴보면, 실제 신혼부부가 외식을 많이 하면서도 주방은 90% 이상이 반드시 필요한 시설이라고 응답했으며, 싱크대+조리대+작업대가 완벽히 구비된

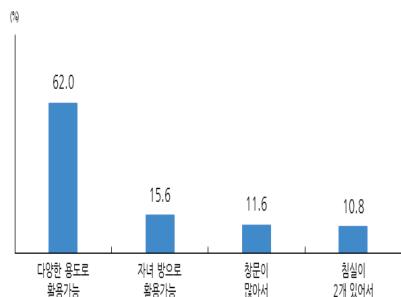
51) 서울시 거주 대학생/취준생, 신혼부부, 직장인 그룹을 총 1000명을 대상으로 2018년도에 청년층과 신혼부부들의 생활과 주거에서의 수요 파악을 위해 서울주택도시공사에서 설문조사를 시행함.

주방시설을 선호하고 있었다. 욕실의 경우 세면기+변기+샤워부스가 필요(48.8%) 하다고 응답하여 욕조(31%)보다 샤워부스가 필요한 것으로 나타났다.

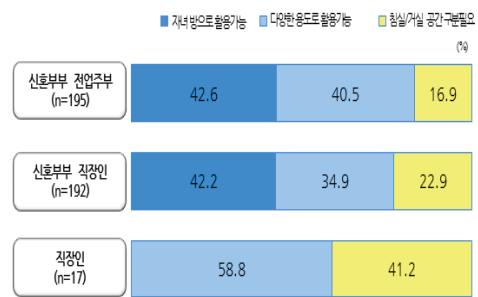
최근 공급되는 사회주택, 공동체주택에서 공동공간의 선호도를 살펴본 결과 신혼부부 중 전업주부의 경우는 70%가 공동사용의 의향이 없는 반면 직장인 신혼부부의 경우 53%가 공동사용에 의향이 있고, 시설로는 주방(26%) 선호했다.

선호주택 형식에 대해 조사한 결과 3Bay, 거실1개 침실2개 이상, 가변적 구조에 대한 선호가 높았다. 특히 기존 및 결혼예정자는 약 61%가 3Bay 형식을 선호하였다. 선호의 이유로는 각 실을 넓게, 다양한 용도로 각 실을 활용할 수 있기 때문이라는 응답이 많았다. 1개 이상의 침실이 필요한 이유에 대해서는 자녀방으로 활용 가능(42.4%)한 이유가 다양한 활용가능(37.7%)한 항목보다 높게 나타났다. 특히 전업주부의 경우가 직장인 신혼부부보다 높게 나타났다.

[그림 III-6-2] 3Bay 선호 이유



[그림 III-6-3] 침실이 1개, 2개 이상 필요한 이유



자료: 더리서치컴퍼니(2018). 청년신혼부부 계층 주거선호도 설문조사 용역 조사결과보고서, p. 57, 59.

또한 신혼부부는 주택 내 가변성이 필요하다는 주를 이룬 가운데 전업주부 신혼부부(54.5%)보다 직장인 신혼부부(61.5%)가 더 높은 응답을 보였다. 가변성이 필요한 이유로는 개인의 주거생활의 변화요인이 많았고 수납공간 마련은 그 다음으로 높은 응답을 보였다.

줄이고 싶은 공간으로는 방2개, 주방 겸 거실, 욕실의 구조기준(전용 36~45 m²)에서 침실1을 줄이고 싶은 응답이 50%에 달해 타 직군보다 높게 나타났는데 이유로는 여가활동을 위한 공간 마련(35%)과 자녀를 위한 공간 마련(29%)이 높았다.

〈표 III-6-3〉 신혼부부 계층의 주택내 공간크기 조정 이유

구 분		표본 수	여가활동 공간마련	수납공간 증가	가사노동의 효율성 확보	자녀를 위한 공간 마련
집단 구분	대학생/취준생	300	46.7 %	31.0 %	19.0 %	3.3 %
	신혼부부	400	35.0 %	17.3 %	18.8 %	29.0 %
	직장인	300	45.0 %	27.3 %	22.7 %	5.0 %

자료: 더리서치컴퍼니(2018). 청년신혼부부 계층 주거선호도 설문조사 용역 조사결과보고서, p. 63.

한편 늘리고 싶은 공간으로도 같은 기준에서 거실(52.5%)>주방(17.3%)>욕실(10.8%) 순으로 나타났으며, 이유로는 여가활동 공간 마련(40.0%), 자녀를 위한 공간 마련(24.8%), 가사노동의 효율성 확보(21.8%) 순으로 나타났다.

행복주택으로 공급되는 신혼부부주택 유형은 타 유형의 주택보다 커뮤니티 시설에 대한 공급이 많아 신혼부부 주택의 커뮤니티 시설의 이용가능성과 용도에 대한 선호도를 조사한 결과, 개인 사용공간(51.5%), 입주민들 공용사용 공간(35.8%) 순으로 나타났으며 개인 사용공간의 주 용도로는 개인용 창고에 대한 선호가 높았다. 입주민과의 공용공간으로 사용하는 용도로는 운동 공간(66.4%)이 압도적으로 높았으며 그 외 공동주방, 공용세탁실 순으로 나타났다. 친목을 원하는 경우의 공간의 희망용도로는 카페테리아(36.5%), 다목적실(26.0%), 북카페(21.2%) 순으로 나타났다.

또한 많은 운영관리 문제로 인해 커뮤니티 시설을 외부와 공개하여 함께 이용하는 것에 대한 조사에서는 신혼부부의 25%만이 찬성하여 아직까지 반대의 여론이 더 많았고, 함께 사용한다면 '입주민 무료+이웃주민 유료'가(66.7%) 이웃주민 비용 동일, 비용 차등에 비해 높게 나타나 시설 이용의 유료화에 대한 부분도 거부감이 많은 것으로 나타났다.

한번 신혼부부주택에 있어 육아에 대한 고민이 공간과 연결이 되어 있어 보증금 월세 등 임대료가 다소 높아지더라도 주택 단지 내 어린이집 등 육아관련시설은 설치되어야 한다는 의견이 전체의 약 86%로 높게 나타나 신혼부부 주택에 있어 어린이, 육아와 관련된 시설이 꼭 필요하다는 것을 보여주었다.

2) 신혼부부 주택의 공급 방향

신혼부부 가구의 특성, 수요, 설문조사 결과 등을 종합적으로 고려했을 때 신혼부부의 경우 자녀, 육아중심의 공간으로 여건을 마련해야 한다는 점으로 요약할 수 있다. 특히 실내 공간이 더 필요하고, 가변적 공간의 도입과 효율적인 수납공간의 계획, 여가활동을 위한 공간 계획 필요, 다양하고 복합적인 커뮤니티 시설에 대한 새로운 방안 제시 등이 필요할 것이다.

무엇보다 신혼부부는 자녀의 출생부터 생애주기에 따른 가변적 공간 계획이 무엇보다 필요하며 다음 표에서 신혼부부 가구의 특성과 수요에 따라 신혼부부 주택의 주호, 공동부, 커뮤니티 시설의 계획 방향을 정리하였다.

〈표 III-6-4〉 신혼부부 가구의 문제점과 수요에 따른 기본 방향

구분	문제점(특성) [고민, 생활]	Needs [설문조사]	기본 계획방향	
			주호/공동부/커뮤니티시설	
신혼 부부 가구	가사일과 육아 병행 24시간 육아와의 전쟁, 거실은 유아용품으로 혼잡	육아와 가사일을 병행할 수 있는 공간계획 필요 ※ 줄이고 싶은 공간: 침실 ※ 늘리고 싶은 공간: 거 실, 욕실	주	영유아 생활 공간 중심으로의 실 면적 조정 (집안 어느 곳에서도 자녀가 시야 에서 벗어나지 않게 계획→낮에는 거실중심, 밤에는 침실중심)
	맞벌이로 인한 영유아자녀 보육 문제	안심하고 믿을 수 있는 공동육아 선호		단지 규모와 상관없이 보육(공동 육아)이 가능한 어린이집 시설(공 간) 복합 계획 단지형의 경우 시간제 케어가 가 능한 공동육아 공간 계획
	증가하는 가계지출, 부족한 생활비 등 경제적 어려움	단지 내에서 최대한 해결하여 지출 최소화 선호	커	마을식당 설치 자녀동반 가능 피트니스 시설 설치
	육아에 필요한 가전, 가구 등의 보관(수납) 장소(공간) 부족 문제	아이 전용 세탁기, 젖병 소독기, 유모차 등 육아와 관련된 물품 보관 공간 요구		세탁기, 건조기 등 육아에 필요한 물품 공간 제공(룸) 장난감, 가전제품 등 생활가전 렌탈 서비스(공간)
	미세먼지로 인한 야외활동 불안, 노키즈존 확산	-	커	유모차, 자전거 등 보관공간 계획 필로티, 옥상 등을 활용한 실내 놀이터 계획
	아이성장에 따른 필요공간 다양	자녀의 성장에 맞춰 활용할 수 있는 공간 필요		자녀 성장에 따른 가변형 공간 계획

자료: 김진성·이미연(2018). 청년, 신혼부부 주택 특화방안 연구. p. 59. SH도시연구원.

또한 본 연구에서는 신혼부부 계층에 대한 구체적인 맞춤형 계획을 수립하기 앞서 분석한 계층 분석과 수요자 설문조사 결과를 바탕으로 신혼부부 페르소나를 설정하여 계획 방향을 정리하였다.

〈표 III-6-5〉 신혼부부 페르소나 설정

구분	나신랑 너신부 (무자녀 신혼부부)	나엄마 너아빠 (유자녀 신혼부부)	다동이네 (다자녀 신혼부부)
행위	가사, 여가, 자기계발	육아, 가사, 여가	교육, 가사, 여가
식생활	외식, 간편식(주중), 함께 요리(주말)	자녀 위주의 식사	자녀 위주의 식사
가구 구매	훈수 가구/가전 구매, 자녀 계획과 함께 자녀방 구상	육아용품 및 가전 구매, 대형가전(김치냉장고) 구매	자녀의 놀이 및 학습용 가구 구매(공부방, 자녀방)

자료: 김진성·이미연(2018). 청년, 신혼부부 주택 특화방안 연구. p. 65. SH도시연구원.

라. 양육친화적 신혼부부 주택 조성 계획

1) 신혼부부 주택의 조성 목표와 전략

가) 청신호 주택의 공급 목표

서울주택도시공사의 청신호 주택에 입주하는 신혼부부 계층은 ‘자녀가 없는 신혼부부’, ‘자녀가 있는 신혼부부’ 등 자녀 유무와 가족 생애주기에 따라 다양하게 나타나기 때문에 저출산 문제 해결을 위해 영유아 자녀 중심의 신혼부부를 고려하여 계획하되 자녀 계획이 없는 신혼부부들의 생활과 변화에도 대응이 가능하도록 자녀가 없는 신혼부부와 영유아를 둔 신혼부부를 핵심 계층으로 선정하였다.

신혼부부주택의 궁극적인 목표는 ‘신혼에서 자녀출생, 그리고 성장까지’, 자녀를 고민 없이 키울 수 있는 기반이 마련되어 있는 도시의 서비스 주택단지를 제공하는 것으로 설정하였다. 이를 통해 청신호 주택이 저출산 고령화 시대의 ‘저출산 문제 해결’과 공간적 측면에서 ‘주거안정화’를 실현하고 나아가 공간복지 유닛 플랫폼이 될 수 있도록 계획을 수립하고자 하였다.

나) 신혼부부 주택 개발 목표와 전략

주택 공간계획에 앞서 신혼부부의 특성과 주거실태조사를 통해 확인한 주요 이

슈를 다음 3가지로 정리하였다.

첫째, ‘가족 생애주기에 따라 변화하는 실별 활용에 대한 니즈를 어떻게 충족시킬 것인가?’, 둘째, ‘육아로 인해 망가진 주택 공간, 쉬고 싶고 재미를 찾고 싶은 신혼부부들의 강화된 여가에 대한 니즈를 어떻게 충족시킬 것인가?’, 셋째, ‘아이 용품으로 가득찬 생활공간에 대한 개선방안은 무엇인가?’

따라서 이슈에 따른 신혼부부 주택의 개발 목표를 ‘공간 최적화’, ‘ α 공간 제공’, ‘수납공간 최적화’로 육아 자녀로 인해 망가진 공간을 최적 면적스터디를 통해 주거의 기본 성능을 강화하고, 무자녀·영·유아 등 가족의 생애주기에 따라 공간을 활용 할 수 있도록 가변 공간을 확보하고, 유아용품 등 부족한 수납 문제 해결을 위해 수납공간을 최적화하여 주생활 공간을 확보하는 것으로 잡았다.

이 계획의 특징은 자녀중심으로 공간을 구성하면서도 부모의 권리와 만족감, 생활권에 대한 기본적인 사항들을 충족시키려 한 것이다.

[그림 III-6-4] 신혼부부 주택 주요 이슈와 4대 개발 목표



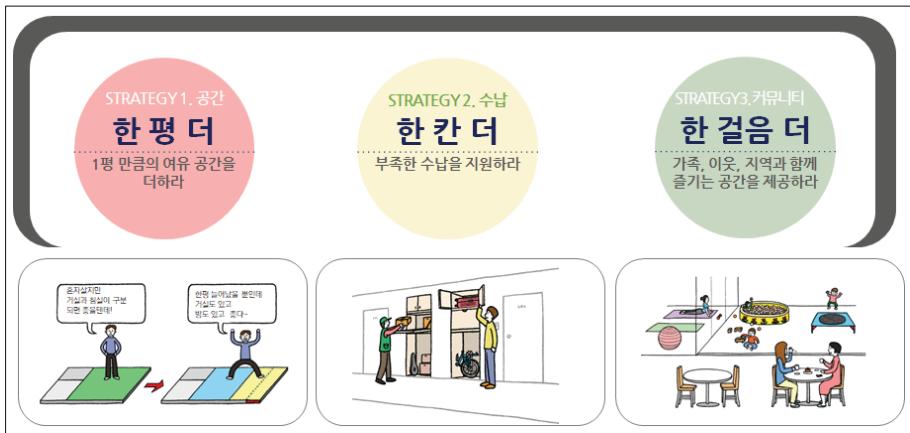
자료: 김진성이미연(2018). 청년, 신혼부부 주택 특화방안 연구. p. 73. SH도시연구원,

다) 청신호 신혼부부 주택의 3대 특화 계획

청년층, 신혼부부 주택의 기본적인 전략은 부족한 면적, 부족한 수납, 활성화되지 못한 시설의 획일적인 면적 확대를 통해 좋은 시설로 제공하겠다는 것이 아니라

‘공간, 수납, 커뮤니티’를 통합적, 상호유기적으로 고려한 계획을 수립하는 것이다. 구체적으로 세운 특화 전략은 ‘한 칸 더, 한 평 더, 한 걸음 더’이다.

[그림 III-6-5] 청신호 신혼부부 주택의 3대 특화 전략



자료: 김진성·이미연(2018). 청년, 신혼부부 주택 특화방안 연구, p .78. SH도시연구원,

공간특화 ‘한 칸 더’의 내용은 현재 국토부의 최소주거 기준이 2인가구 기준 26m², 3인 기준 36m²으로 되어 있지만 실제 주택시장의 요구는 이보다 크다는 것이다. 과거 2015년 신혼부부 행복주택을 30m²이하로 공급하여 미달사태가 발생한 이후 최근 35~36m², 나아가 45m²까지도 확대하는 추세로 본 연구에서는 신혼부부 주택을 기본 36m²에서 39m²로 1평만큼의 면적을 확대하여 ‘주거성능 강화, 수납 강화, 알파공간 제공’ 등 주호의 최적화를 기대하고자 했다. 또한 신혼부부의 경우 생애주기에 따라 선택적으로 사용할 수 있는 가변형 평면으로 개발을 유도했다.

수납특화 ‘한 평 더’의 내용은 그동안 꾸준히 제기되어 온 문제로, 특히 자녀들이 있는 주택은 더욱 심각한 실정이다. 이는 그동안 한정된 공간에서 해결하려고 했기 때문으로 본 연구에서는 신혼부부의 생활/구매/육아 특성을 고려하여 주호 내부에는 팬트리, 드레스룸 등을 보강하고 무엇보다 육아를 하면서 불편했던 택배 보관/수령 문제, 계절물품 보관 문제, 유모차 보관문제 등을 해결하기 위해 주호 외부인 복도부에 공용면적을 서비스 공간처럼 ‘한걸음 창고’를 계획하였다. 한걸음 창고의 공급 효과는 내 집까지 택배와 유모차 등을 서비스 할 수 있다는 점과 어지러운 주호의 공간을 침범하지 않는다는 장점이 있는 것이다.

[그림 III-6-6] 수납특화 전략 ‘한 걸음 창고’ 예시도



자료: 김진성·이미연(2018). 청년, 신혼부부 주택 특화방안 연구. p. 80. SH도시연구원.

III

커뮤니티 특화 ‘한 걸음 더’의 내용은 신혼부부와 자녀가 동반하여 함께 이용할 수 있는 커뮤니티 공간으로 계획하는 것이 전략이다. 그동안 부모들은 자녀들의 양육을 위해 운동, 휴식, 모임 등 많은 부분을 양보하고 불편하게 살고 있다. 따라서 같은 커뮤니티 시설을 계획하더라도 실내놀이터⁵²⁾를 중심으로 플레이존(성인), 가족도서관, 파티존, 스마트 포켓과 같은 패밀리 존을 계획하여 부모와 자녀가 안심하고 함께 뛰어 놀고 개인 여가와 역량 발전을 할 수 있도록 하였다. 이를 통해 부부 간, 부모와 자녀 간, 입주민과 지역주민 간에 한걸음 더 가깝게 지내는 것이 커뮤니티 시설 계획의 목표이다.

그리고 신혼부부 주택의 1층에는 단지 규모에 따라 자녀를 안심하고 맡길 수 있는 입주자 케어형 (국공립)어린이집과 돌봄카페가 의무 설치될 수 있도록 고려하였다. 앞서 시행한 대시민 설문조사 결과에서도 유상으로라도 육아관련 시설의 설치가 필요하다는 의견이 중요하기 때문이다.

52) ‘유아를 위한 공동주택 계획 기준 연구(이미연·김영국, 2011)’의 연구에 따르면 단지 내 필요시설물로 1위가 실내놀이터(82%), 그리고 맘스앤키즈카페 순으로 응답한 바 있다.

2) 양육친화적 신혼부부 주택 계획안

가) 기본 방향

양육친화적인 신혼부부 주택의 계획을 위해 단위세대, 공용부, 커뮤니티, 단지 측면에서 계획사항들을 검토하였다(표 III-6-6 참조). 본 계획의 특징은 보다 양육 친화적 신혼부부 주택 계획을 위하여 평면 내에서는 무자녀 신혼부부 층과 유자녀(영유아) 계층으로 구분하여 고려를 한 점이다. 많은 신혼부부 주택이 타겟이 모호하게 설계되어 공간의 구성에서 불편을 느끼고 있기 때문이다.

〈표 III-6-6〉 신혼부부 주택 조성 기본 방향

공간구분	전략	신혼부부 주택 조성 기본사항
단위세대 특화	주거 성능강화 수납강화 알파공간 제공	1. 알파공간 제공(서재, 육아 돌봄 방 등) 2. 실 사용공간 확대 계획(한坪 plus 제공) 3. 5대 공간 최적화(주방, 욕실, 수납, 침실, 거실) 4. 생애 주기 맞춤형 가변 공간 계획 5. 육아, 보육에 편리한 공간 계획
공용부 특화	수납강화 생활편의 제공	1. 현관 옆 공용부 수납 공간 제공(유모차, 택배 등) 2. 내집 앞 택배 공간 별도 마련(공용공간 택배 최소화)
그로잉 커뮤니티 특화	라이프스타일 맞춤 가사 및 육아 지원	1. 안전한 자녀 보육을 위한 어린이 집 설치 2. 자녀 동반 기능 커뮤니티 공간 설치(공동 육아방 등) 3. 유아관련 나눔 물품 공간(서비스) 제공 4. 마을 식당 설치 5. 자녀들의 컬처(교육, 생산, 문호, 예술, 창조) 인큐베이터
지역 거점	사회적 기업 지역소자본 연계 공간복지 거점	1. 주변지역의 생활 편의 시설 등 수요를 고려하여 커뮤니티 시설의 용도와 규모 결정 2. 설치 규모를 고려하여 지역주민의 이용에 용이한 개방화, 유료화 시행 3. 수요가 없는 곳에는 커뮤니티 시설 미설치

자료: 김진성이미연(2018). 청년, 신혼부부 주택 특화방안 연구. p. 83 재구성. SH도시연구원,

나) 단위세대 개발 계획

세대규모의 계획은 39㎡에서 59㎡까지 수요층에서 따라 구분하였다. 공공임대 주택의 특성과 한정된 토지에 공급한다는 점이 한계로 작용하여 단지계획상 최대 세대수로 공급할 수 있는 2Bay를 기본형 구조로 삼고 3Bay, 나아가 4Bay까지 확장하여 검토하였다.

〈표 III-6-7〉 신혼부부 주택 계획 방향

SH적정주거기준	수요층	세대규모(전용㎡)	Bay	침실+욕실
2~3인 3~4인	39㎡ 이상	무자녀부부	39	2Bay
			49A	2Bay
			*49B	2Bay/3Bay
	49㎡ 이상	유자녀부부	*49B	2Bay/3Bay
			55A	2Bay/3Bay
			59A	2Bay/3Bay
	49㎡ 이상	유자녀부부 (특별형)	49C	3.5Bay
			55B	4Bay
			59B	4Bay

자료: 김진성·이미연(2018). 청년, 신혼부부 주택 특화방안 연구. p. 84. SH도시연구원.

〈표 III-6-8〉 신혼부부주택 대표평면

면적	39㎡	49㎡A	49㎡B
유형	자기계발형	자녀계획형	자녀계획형
타겟층	나만의 공간이 중요한 무자녀 신혼부부	무엇이든 할 수 있는 유자녀 신혼부부	워라밸을 꿈꾸는 부부 영유아 1자녀부부
Bay	2Bay, 1R+1B	2Bay, 2R+1B	3Bay, 2R+1B+αR
평면			
면적	55㎡A	59㎡A	
유형	자녀양육형	자녀양육형	
타겟층	유아용품 수납이 고민인 신혼부부(2자녀 신혼부부)	유아용품 수납이 고민인 신혼부부(다둥이네)	
Bay	3Bay, 2R+1B+αR	3Bay, 3R+2B	
평면			
특화 아이템			

신혼주택 평면(39~59㎡) 및 일파룸의 다양성 제공

자료: 김진성·이미연(2018). 청년, 신혼부부 주택 특화방안 연구. p. 86. SH도시연구원.

단위세대 개발은 목표에 따라 성격을 규정하고 다양한 평면과 옵션사항들을 개발하였다. ‘자기 계발형’, ‘자녀 계획형’, ‘자녀 양육형’으로 구분하여 <표 III-6-8>과 같은 대표평면을 계획하였고, 부지특성과 지역의 입주자 계층에 따라 대표형 외의 특화평면까지 계획하였다.

자세히 살펴보면 알파 공간으로는 여가 공간, 키즈 공간을 확보할 수 있도록 가변적 공간을 39m²부터 59m²까지 전체에 적용하였고, 주방공간과 거실부분을 면적검토를 통해 최적 규모로 양육공간과 병행하여 검토하였다.

예를 들어 영유아 1자녀 신혼부부인 자녀계획형인 평면 [그림 III-6-7]의 경우 침실 한쪽에 아기침대를 놓을 수 있도록 벽면의 길이를 조정하였고, 나아가 알파룸을 계획하여 최소 0세~3세까지 자녀와 함께 안방(침실1)공간에서 생활 할 수 있도록 고려하였다.

[그림 III-6-7] 영유아 1자녀 신혼부부인 ‘자녀계획형’ 평면-49B m²



자료: 김진성·이미연(2018). 청년, 신혼부부 주택 특화방안 연구. p. 116. SH도시연구원.

만약 아이가 점점 자라면서 놀이방 계획과 유아용품 수납이 고민인 신혼부부라고 한다면 [그림 III-6-8]의 경우처럼 초기에는 팬트리를 설치해주고 유아 놀이 공간으로 사용하고 성장 후에는 알파룸으로 침실의 기능으로 강화하여 다자녀 모두에게 각 실을 제공할 수도 있도록 고려하였다.

[그림 III-6-8] 2자녀 다동이네 신혼부부인 ‘자녀양육형’ 평면- $59A\text{m}^2$



자료: 김진성·이미연(2018). 청년, 신혼부부 주택 특화방안 연구. p. 118. SH도시연구원.

단위세대 공간에 부족한 수납공간을 추가로 계획하지 않은 것은 공용부의 한결음 창고와 커뮤니티 시설에 개별 창고를 고려했기 때문이다. 자녀 양육에 필요한 실내에서의 수면과 놀이 활동을 위한 침실공간과 거실의 최적화 계획으로도 질서 있는 공간으로 변화될 수 있을 것이다.

다) 커뮤니티 시설 계획

커뮤니티 시설의 공급은 육아친화적 양육공간의 핵심이라 할 수 있다. 주호내부에서의 공간 개선의 효과보다 단지 내 자녀 양육을 위한 시설이 고려되어 있다면 신혼부부들은 계속거주하고 싶을 것이고 삶의 만족도가 높아질 수 있기 때문이다. 따라서 본 계획은 주호 계획과 연계하여 커뮤니티 시설의 용도를 복합화하고 자녀

동반 중심의 시설로 계획하고 공유경제 실현을 위한 공유센터 프로그램 등을 포함한 맞춤형 계획으로 추진하였다.

구체적으로는 규모에 따른 법적 필수시설을 중심으로 고려하되 용도가 정해지지 않은 주민공동시설을 본 연구에서 제시하는 아이템을 입주계층에 맞게 적용할 수 있도록 하였다(표 III-6-9 참조). 또한 각각의 아이템이 단지 여건에 맞게 용·복합 할 수 있도록 고려하였다.

대표적으로 양육친화적 신혼부부 주택의 사례를 이미지로 예시하였다(그림 III-6-9 참조). 실내놀이터와 온가족 도서관을 중심으로 자녀들은 안심하게 놀 수 있고 돌봄카페에서 부모와 부모의 친구들의 친교를 할 수 있는 공간으로 조성하였고, 연중 발생하는 아이들의 생일잔치 등 외부 카페에서 눈치 볼 것 없이 파티룸을 통해 축하 해줄 수 있는 공간도 고려하였다. 이러한 배치의 중심은 유기적으로 공간의 연계성, 관계성이 중요하며, 규모에 따라서는 관리를 위해 지역 주민으로까지 개방 확대해야 할 필요성이 있다.

[그림 III-6-9] 양육친화적 신혼부부 주택 커뮤니티 공간 배치 예시도



자료: 김진성(2018). SH청년, 신혼부부 주택 공급과 특화 방안, 대한건축학회 추계 학술발표대회 공공기관 특별세미나 자료집, p. 50.

다음 표에서 제시한 아이템은 각 공공기관에서 신혼부부 주택을 계획할 때 사업 초기에 커뮤니티 시설의 용도와 활용가능성 까지 고려하고자 제시한 것이다. 이중 온가족 도서관의 경우 선행연구⁵³⁾에 따르면 자녀들의 보육시설에서 중요한 역할을 하고 있는 공간으로 사용하고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 III-6-9〉 커뮤니티 시설 아이템 종류

구분	아이템		
신혼주택 주민공동시설 (단지형)	수납보조	한걸음 참고, 내집앞 택배	가족창고
	가사 및 생활보조	세탁카페	담소마당
	육아지원	육아쉼터	돌봄카페
		실내 놀이터	안전 정거장
		온가족 도서관	피트니스+가족오락탕
	라이프스타일 지원	왁자지껄 파티룸	반려견 놀이터
		스마트포켓	공유 정거장
		육아용품 나눔터 / 렌탈 서비스	
	근린시설	우리마을 가게, 우리마을 식당	
단지특화 아이템	육아지원	실외 놀이터	
	라이프스타일 지원	공동 텃밭	

자료: 김진성·이미연(2018). 청년, 신혼부부 주택 특화방안 연구. p. 89. SH도시연구원.

〈표 III-6-10〉 커뮤니티 시설 아이템 일부

실내놀이터	육아쉼터	온가족도서관	유아물품 나눔터
영유아 자녀를 위한 미세먼지 없는 실내 놀이공간	맞벌이 부부 육아 지원을 위한 육아방 제공	부모와 자녀가 따로 또 함께 즐기는 자기계발 및 여가 공간 제공	유아물품 중고거래 및 렌탈 서비스 제공

자료: 김진성·이미연(2018). 청년, 신혼부부 주택 특화방안 연구. pp. 90-92. SH도시연구원.

53) '공공주택 커뮤니티 시설 활용 및 공급 정책 개선방안 연구-아파트 작은도서관'(김진성·성진욱, 2017)에 따르면, 아파트 공동체형성의 많은 활동들이 대부분 작은도서관을 중심으로 프로그램 활동과 이벤트들이 개설되고 있었으며, 단지 내 자원봉사, 돌봄 활동들도 작은도서관에서 시작된 곳이 많은 것으로 조사되었다. 다만, 많은 곳이 공공의 지원 없이 운영되다 보니 운영관리 측면에서 큰 어려움을 겪고 있어 자체의 지원이 우선적으로 필요한 현실임.

라. 맷음말

저출산 시대에 살고 있는 현재, 우리가 지금의 제도 아래서 제안되고 있는 많은 개선안들이 과연 얼마나 효과가 있을지는 지켜봐야 할 것이다. 한 가지, 많은 젊은 이들이 제도가 없어서, 지원이 부족해서 결혼을 늦추고 자녀 계획을 포기하는 것은 아니라고 말한다. 사회적, 경제적, 환경적 이슈 등이 종합적으로 문제가 되어 저출산이 되고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 본고에서는 조금이나마 주거의 문제가 저출산 문제를 해결할 수 있는 하나의 단서라고 보고 신혼부부들의 ‘그냥 사는 것이 아닌, 편한 공간에서 잘 살고 싶은’ 욕망을 들어주고자 신혼부부 주택 계획안을 제안하고 있다.

특히 최근 정부와 서울시는 수요자 맞춤형 주택까지 공급하고 있지만 아직까지 공공의 입장에서 공급하기 급급하고 운영과 관리에 대한 부분은 미흡한 실정이다.

1) 수요자 맞춤형 주택 공급의 시대

대표적인 신혼부부 주택인 행복주택은 2014년 4곳을 시작으로 매년 증가하여 2019년 현재 서울에만 26곳에 달한다. 물론 국민임대주택으로도 2011년도에 기 공급해오고 있었다. 매입주택 유형으로도, 서울시 주택공급의 새로운 유형으로 자리 잡은 수요자 맞춤형 주택으로 신혼부부 계층을 위한 소규모 주택 또한 그간 8곳이 공급된 바 있고 지속적으로 공급량을 늘려갈 계획이다. 2019년도부터는 신혼희망타운으로 그 명칭자체가 특화되어 공급되고 있다. 그러나 여전히 공급 호수가 중요한 시대이고, 평면규모, 커뮤니티 시설의 용도 등은 많은 연구에서 제안하는 의견들과 달리 실적위주로 추진되는 실정이다.

이처럼 수요자 맞춤형 주택이라는 것은 각 계층의 특성에 맞게 공급되어야 함에도 불구하고 입주자들의 눈높이까지 맞추지 못하고 있다. 신혼부부 주택은 무엇보다 자녀중심으로 계획이 되고 안전하게 계획되어야 한다. 그리고 가장 커뮤니티 형성이 용이한 주거지 특성을 갖고 있다.

대표적인 신혼부부 주택 성공 사례로는 2014년도에 공급한 신정 보급자리 주택의 경우 자녀가 있는 혼인기간 5년 이내의 부부를 모집하면서 1층에 어린이집을 설치하였고 단지 내 보행길을 만들고, 커뮤니티 공간을 곳곳에 설치하였다. 이 곳의 곳곳에서는 아이들이 안전하게 뛰어놀 수 있다. 부모들이 안심하는 이유이다.

2) 운영관리의 중요성

다양한 아이디어와 아이들을 위한 친환경적 공간을 조성한다 해도 그간 많은 커뮤니티 연구에서 나온 중요한 관점하나가 운영관리의 중요성이다. 2014년 공급한 가양동 공동육아형 협동조합주택의 경우 공급 당시 최초의 육아친환경적 주거단지로 알려져 왔으나 최근 자녀들의 성장과 함께 공급당시 1층 커뮤니티 시설들의 활용이 저조한 상태로 유휴화된 공간으로 남아 있다. 이점은 생애주기 단계에 따라 자녀의 성장에 맞추어 공간의 활용과 운영을 바꾸어야 함에도 불구하고, 여러 가지 사유로 인해 활성화 되지 못했기 때문이다.

이처럼 육아친화적인 공공시설을 공급하고 제공해도 입주자들의 지원과 노력만으로는 그 한계가 있다. 지속가능한 시설 또는 중심적인 운영관리자의 역할이 중요하다. 이런 측면에서 2011년도에 공급한 우면동 도시형생활주택(신혼부부 103가구)은 공급시설은 작은도서관 하나이지만 관리소장을 중심으로 단지 차원에서부터 양육을 위한 다양한 프로그램이 지원되고 운영되고 있었다. 이 단지가 커뮤니티가 활성화되고 신혼부부들에게 살지 좋은 곳으로 소문이 난 이유는 관리소장의 적극적인 운영관리에 참여하기 때문이다. 부모의 지원과 시민의 작은 참여가 공공의 지원이 부족한 상황 속에서도 활성화 시킬 수 있는 중요한 요인인 것이다.

따라서 우리는 육아친화적인 공간을 조성하고 주거단지를 계획함과 동시에 운영 관리에 대한 부분도 함께 고려해야 한다. 특히 지속가능한 주체자의 역할을 고민해야 하며, 이 역할을 100% 주민과 공공에 의미해서는 한계가 있다. 앞으로 많은 계획가들과 공급자들이 신혼부부 주택을 공급할 시 수요자 측면과 운영관리 측면 나아가 지속가능한 측면까지를 함께 고민하고 검토해 주길 기대한다.

7. 산후관리와 돌봄서비스 연계

가. 산모의 건강권 보장을 위한 산후관리와 돌봄서비스의 문제점

1) 고위험 임산부의 증가

우리나라의 출생아 수는 1970년 백만7천명에서 1980년 86만5천명, 1990년

65만9천명, 2000년 63만7천명으로 감소하였고, 2010년대에 들어와서는 45만명 수준으로 감소하다가 2018년에는 32만6천8백명으로 감소하였다(통계청, 2018). 이런 저출산 현상은 미혼율 증가, 늦은 결혼, 기혼여성의 출산율 감소가 동반하여 발생하였다. 초혼연령은 2010년 28.9세에서 2018년 31.9세로 증가하였고, 산모의 평균 출산 연령 또한 2010년 31.3세에서 2018년 32.8세로 증가하였으며, 특히 35세 이상의 고령 임산부가 31.8%로 증가하였다(통계청, 2018). 고령임산부는 임신성 당뇨, 임신중독증과 같은 임신관련 합병증이 증가하며, 30-40대 여성에서 30-40% 가지고 있는 자궁근종이나 선근증 등 임신에 영향을 미치는 종양이 증가하여 임신 중 산모와 태아의 위험발생률이 증가한다.

2013년 한국보건사회연구원의 연구에서도 저출산과 고령임신, 다태임신, 조산 등 고위험 임신 산모가 증가하고 있다고 보고하였다(이상립 외, 2013). 연령별 조산아 출산율도 2000년 신생아에 비해 2011년 신생아에서 39.5% 증가한 것으로 나타났으며, 모든 연령집단에서 조산아, 저체중아가 증가하여 전반적인 출산 결과가 악화된 결과를 보여주었다. 가임기 여성의 출산건강이 악화된 이유로 젊은 여성들이 비만, 고혈압, 당뇨병 등의 만성질환에 이환되고, 다이어트, 스트레스 등으로 허약해졌고, 1994년도 수능제도가 도입되면서 대학입시에서 체력장이 없어진 것도 가임기 여성의 체력저하의 한 원인으로 생각된다. 이와 같이 고위험 임산부 및 신생아가 증가하고 있으며, 이러한 변화는 앞으로도 꾸준히 계속되리라 예상된다.

2) 산후관리

고위험 임산부와 신생아가 증가하면서 산후관리 및 육아도 많은 어려움이 예상된다. 특히 산욕기에 아기 돌보기에 대한 체력적 어려움으로 산후 우울증을 경험하기도 한다.

산욕기는 출산 후 6주의 기간 동안 산모의 신체 기관이 임신 전 상태로 회복되는 기간이다. 이 기간에 산모는 회음부의 창상 치유를 촉진하고 출혈을 적게 하기 위해 적절한 안정이 필요하며, 특히 분만직후에는 실신의 위험성이 있어 절대안정이 필요하다. 산모는 산후 1일째부터 자궁수축을 촉진하고 오로 배출을 촉진하기 위해 적당한 운동이 필요하다. 이후 서서히 움직이는 범위를 넓혀가다가 오로가 없어지는 3-4주 후에는 평상시의 일을 할 수 있다. 산욕기에는 모아 애착을 형성하는 중요한 시기이다. 그러나 출산 후 산모는 출산과정에서 신체적, 정신적으로 매

우지친 상태이며, 신생아 양육과 관련된 스트레스, 급격한 호르몬의 변화로 인하여 우울 등을 경험하는 위기의 시기이다.

산후 우울감(Postpartum Blues)은 가장 약한 형태의 우울증으로 출산 후 85%에 달하는 여성들이 일시적으로 우울감을 경험하게 된다. 원인으로는 출산 후 급격한 호르몬(에스트로겐, 프로제스테론, 갑상선호르몬) 및 생화학적 변화에 의하며, 대부분만 후 2~4일 내로 시작되며 3~5일째에 가장 심하고 2주 이내에 호전된다. 우울감이 2주 이상 지속된다면 산후우울증을 의심해야 한다. 산후 우울증(Postpartum depression)은 산후 우울감과 비슷한 증상을 보이지만 좀 더 늦게 발병하여 산후 4주를 전후로 나타나며 5개월 정도 지속되고, 좀 더 심한 형태로 나타나는 우울증이다. 불면증, 우울한 기분(죄의식, 무가치한 느낌), 의욕상실, 아기돌보기의 어려움, 불안, 공황발작, 다른 사람에 대한 분노 등을 느끼며, 산모의 약 12~13% 정도에서 발병한다. 드물게는 출산 후 수일 이내 혹은 수개월 후에도 발생할 수 있으며, 산후 우울감과 달리 조기에 적절한 치료를 하지 않고 방치해 두면 영아살해에 대한 강박적인 생각, 심한 불안 등으로 정신건강의학과에 입원을 해야 할 정도로 심해질 수 있다. 산후 정신증(Postpartum psychosis)은 0.1% 산모가 경험하며, 심각한 정신 질환으로 심한 불안 증상, 심한 불면증을 느끼며, 자해나 영아를 해할 가능성이 높아서 입원치료가 필수적이다. 산후 우울증이 있는 산모는 아기의 요구에 대해서 잘 반응하지 못하고, 아기는 어머니를 불안정하게 느끼게 되어 어머니와 아기 사이에 애착관계 형성에 어려움이 생기게 된다. 이러한 어머니와 아기와의 상호 관계는 아기가 평생 동안 다른 사람과의 관계를 형성하는 기초가 된다는 점에 매우 중요한 문제이다. 따라서 산모의 정신 건강은 산모 자신 뿐 아니라 아이의 정서 및 행동 발달에도 큰 영향을 미칠 수 있다는 점에서 이 시기에 있는 산모의 정신 건강에 대한 관심과 배려, 필요한 경우에는 적절한 개입은 매우 중요하다.

산후에 모성역할을 획득하는 단계를 Rubin은 3단계로 구분하였다(송주은 등, 2008). 산후 2~3일째에는 소극기로 출산 직후에는 산모의 휴식이 우선시되고 산모의 관심이 아기보다는 자신에게 있는 시기로 수동적, 의존적 자기중심적인 특성을 갖는 시기이다. 산후 3~4일째부터 10일째까지는 적극기로 자신보다는 아기에게로 관심이 전환되며, 어머니 역할에 대한 능력 부족으로 심리적 어려움을 경험하고, 시행착오의 과정을 거치게 된다. 산후 11일째부터 산후 6주까지가 이행기로 아기 돌

보기의 독립성을 획득하고 어머니 역할 수행에 자신감을 획득하는 시기이다. 모성 역할은 아기와의 상호관계 속에서 획득되므로 함께 있을 때 어머니다운 느낌이 형성되며, 시행착오의 과정을 거치며 어머니로서의 돌봄 행위가 익숙해지게 된다.

산후조리는 나라마다 다양하며, 사회, 문화, 역사에 따라 많은 변화가 있어왔다. 성경에도 아들은 낳으면 33일, 딸을 낳으면 66일 조리를 하여야 산혈이 깨끗이 된다고 하였다. 서양도 산업혁명이전에는 산후조리기간이 보통 30일이었으나, 산업혁명 이후 여성이 일자리를 갖게 되며, 현재와 같이 며칠에서 2주일정도로 짧아지게 되었다. 한국의 산후조리문화에 관한 연구에서 보면 산후조리 기간은 여성의 경제적 여건과 관련된다고 한다(김연정 등, 2012). 1960년대 이전의 여성은 5명 이상의 아이를 출산하였고, 집안일이 바빠서 대부분 3일 이하의 산후조리를 받았다. 아기에게 줄 음식은 오로지 모유밖에 없는 시기여서 산모는 모유수유에 좋은 음식에 관심이 많았다. 1961년부터 90년까지의 여성은 3~4명의 아이를 출산하였고, 산후조리 기간은 경제력에 따라 다양하여 3일 이하가 37.5%, 4일~21일이 38.2%였다. 1991년 이후 여성은 1~2명을 출산하였고, 대부분 21일 이상 산후조리를 받았으며, 모유수유 보다는 산모의 영양 섭취에 관심이 많고, 산모 중심의 산후조리를 하였다. 우리나라 여성은 출산 후 친정어머니나 시어머니로부터 산후조리라는 특수한 돌봄을 받으면서 신체적, 정신적으로 회복하며 신생아를 적극적으로 돌보면서 자녀 양육에 필요한 지식과 기술을 자연스럽게 익힐 수 있었다. 전통적 산후조리는 산모와 아기가 방에 함께 있으면서 친정어머니, 시어머니 등의 조력을 받으며 모유수유나 신생아 양육의 어려움을 해결하였다. 이 시기에 산모는 전통적으로 특별한 활동, 특별한 음식, 특별한 거처 등의 보살핌을 받게 된다. 전통적 산후조리는 산모의 허약해진 몸과 마음을 회복하기 위해 따뜻함, 휴식, 특별한 음식, 몸을 보호, 청결유지, 정성껏 돌보기 등의 여섯 가지 원리를 실천하고 있다. 그러나 현재의 산후조리는 핵가족화 등으로 1996년부터 산후조리원 등장하여 2018년 564개가 운영(이정립, 2018)중에 있다. 한국 여성들은 산후조리가 중노년기 건강을 예견하는 중요한 척도라는 믿음과 산후 풍에 대한 두려움이 있어 산후조리를 중요하게 생각한다. 여성이 중년에 겪을 수 있는 모든 통증의 원인을 산후조리의 잘못으로 돌리기도 한다. 산모들을 대상으로 한 설문조사에서 산후조리원을 전문가의 도움을 받을 수 있어서 가장 이상적인 산후조리 방법으로 생각하고 있다(노무라 마찌요, 2016). 또한 산모들은 산후풍에 대한 두

려움이 있어 이를 예방하기 위한 최적의 장소로 산후조리원을 선택하고 있다. 산후 풍을 구체적으로 기술해보면 찬 기운이 파고들고, 뺃속까지 시리고 아리며, 평생을 읊아매는 나만의 괴로움으로 치료가 불가능하며, 평생 후회하고 원망하게 되며, 혼자 참고 견디는 수밖에 없으며, 몸의 소중함을 깨닫게 된다고 한다. 이와 같이 산후 조리원이 산후조리를 최고로 잘 받을 수 있는 곳이라는 인식이 잡혀있어 산후조리원이 성행하게 되었다. 그러나 산후조리원은 전통적인 산후조리와는 매우 다르게 서양 의학적 지식과 한의학의 원리가 혼재되어 운영되고 있다.

3) 돌봄서비스

현재 운영 중인 산후조리원은 산모의 건강 회복과 휴식 증진에 대한 요구 증가로 아기는 신생아실에서 돌봄을 받고, 산모는 몇 번의 수유시간에만 아기를 돌보고 있다. 산후조리원을 이용하는 산모는 모아 애착이나 모유수유, 아기 돌보기 능력을 획득하지 못하고 의존적, 수동적인 산모가 되어 퇴원 후 어머니로서의 역할 수행에 어려움을 겪게 된다. 보통 산후조리원을 이용하는 출산 후 2일째부터 2~3주간은 모성역할 획득의 적극기와 이행기에 해당된다. 이 시기에 산모는 적극적으로 아기를 돌보면서 시행착오를 겪어야 아기 돌보기의 독립성과 자신감을 획득할 수 있다. 출산 초기 산모와 신생아를 돌보는 산후조리원이 아기돌보는 방법을 배우는 학교 역할을 하여야 하는 이유이다. 그러나 산후조리원의 프로그램을 보면 하루 동안 아기와 함께 있는 모자동실은 2시간만 하게 되며, 나머지 시간은 발 마사지, 피부 관리, 꽂꽂이, 요가, 한의원 상담, 모빌 만들기, 손발조형/랫줄도장, 아기사진촬영, 베이비 마사지, 경락 마사지, 웃음치료, 체형관리교육 등으로 보내고 있다(노무라 마찌요, 2016). 산후조리원 경영의 편리성과 수익성에 맞추어진 프로그램이 대부분이다. 산모들은 하루 종일 정해진 프로그램에 따라 바쁘게 보내게 되고, 아기는 신생아실에서 간호사의 돌봄을 받으며, 우유를 먹고 있는 실정이다. 실제로 산후조리원 이용 여부에 따른 만족도를 보면 분만 4~6주후 산후조리원 이용 산모에서 산후만족도와 산후 피로는 차이가 없고, 양육스트레스, 산후우울정도가 높다(송주은 등, 2008). 이는 산후조리원에서 적극기 동안 소극기 상태로 지내게 되고, 산후조리원에서 모자동실을 운영하지 못하여 모유수유나 신생아 돌보기 능력을 획득하지 못하여 어머니 역할 수행 자신감 및 만족감이 저하되어 산모의 양육 스트레

스 증가하게 된다고 한다(송주은 등, 2008).

산모·신생아 건강관리지원사업은 2006년에 사회서비스에 대한 국민적 요구와 일자리 창출 전략의 일환으로 산모·신생아 도우미 지원사업으로 시작되었다(이정림, 2018). 이후 지원 대상자에 대해 지속적으로 확대하다가 2019년에는 기본적으로 ‘산모 및 배우자 등 해당가구의 건강보험료 본인 부담금 합산액이 기준중위소득 100%이하 금액에 해당하는 출산가정’에 단축(5~15일), 표준(10~20일), 연장(15~25일)으로 나눠서 지원하고 있다(보건복지부, 2018a). 일정한 교육은 받은 여성들이 산모·신생아 건강관리사가 된다. 교육은 신규 지원자의 경우 총 60시간(이론 24시간, 실기 36시간)을 받고, 경력자는 총 40시간(이론 12시간, 실기 28시간)을 받게 된다(사회서비스전자바우처, 2019).⁵⁴⁾ 서울시는 2018년 7월 1일부터 정부의 지원대상자보다 지원 대상을 더 확대하여 모든 출산 가정에 산모·신생아 건강관리사를 지원하여 산모를 돌보고 있다. 돌봄 시간은 오전 9시부터 6시로 점심에 휴게시간 1시간을 포함하고 있다. 산모·신생아 건강관리사는 산모 및 신생아에게 건강관리를 제공하고, 산모에게 응급상황, 감염에 대한 정보를 제공하며, 수유, 산후 회복, 신생아 케어 관련된 산모 교육을 실시하고 있다. 또한 산모의 식사 준비나 산모·신생아 공간에 대한 청소나 세탁 등 가사 활동을 지원하며, 정서지원을 하고 있다. 산모·신생아 건강관리지원사업의 장점은 전통적인 산후조리처럼 모자동 실을 기본으로 산모의 아기돌보기에 독립성을 확보하고 신생아의 감염이 적다는 것이다. 산모·신생아 건강관리지원사업의 단점으로는 출산 직후 몸이 완전히 회복되지 않은 산모는 24시간 돌봄을 받아야 하는데, 정부지원이 8시간이기 때문에 비용이 올라가 산후조리원보다 가격이 비싸다는 점이다.

4) 산후조리 돌봄서비스 이용 현황

2017년도 산후조리원 이용 비율은 75.1%로(보건복지부, 2018), 2013년~2015년 7월까지 이용비율인 59.8%(이삼식 등, 2015)에 비해 15.3%가 증가한 수치로 점점 산후조리원을 이용하는 비율이 증가하고 있다. 산모·신생아 건강관리지원사업을 이용하는 산모도 2017년 기준 79,515명(이정림 등, 2018)으로 2012년

54) 사회서비스전자바우처. http://www.socialservice.or.kr/user/htmlEditor/view2.do?p_sn=7 (2019. 11. 4. 인출)

52,792명에서 2014년에는 64,065명으로 점점 증가(조남경, 2016)하고 있다. 친정어머니나 시어머니가 산후조리 서비스를 제공하는 경우는 점점 줄어들고 있다. 출산한 산모는 보통 자연분만 후 2일, 제왕절개술 후 4일째 병원에서 퇴원하여 산후조리원에서 2주를 지낸 후, 본인 가정에서 산모·건강관리사 지원을 받거나 친정이나 시댁 등에서 2~3주 정도 더 돌봄을 받는 경우가 일반적이다. 그러나 산후조리원을 이용할 경제적인 여건이 되지 않는 저소득층 산모는 산후조리를 정부에서 지원하는 산모·신생아 건강관리사업에만 의존하기 때문에 산후 3주간 낮 시간에만 돌봄을 받고 밤에는 홀로 신생아를 돌보게 된다. 출산직후 산모는 온전히 돌봄을 받지 못하면 육체적으로 회복이 안 되어 출혈 등의 합병증이 생길 수 있고, 정신적으로 지치게 되어 산후우울증이 생길 수 있다. 특히 고위험 임산부가 증가하면서 체력적인 어려움이 있는 산모가 산후조리를 제대로 받지 못하여 여러 가지 산후 합병증이 생길 수 있다. 또한 경제사정이 지원자격에 속하지 않아 산모·신생아 건강관리사업의 지원을 받지 못하는 산모들은 2주간 산후조리원을 이용하고 그 후에는 단독 육아를 하고 있는 실정이다.

나. 신생아 건강권 보장을 위한 돌봄서비스의 문제점

1) 고위험 신생아의 증가

저출산과 함께 나타나는 고령임신과 정부의 난임 지원정책으로 난임 시술에 의한 다태 임신의 증가로 고위험 신생아가 증가하고 있다. 전체 출생아 중 출생체중이 2.5Kg미만인 저체중아의 구성비는 2008년 4.9%에 비해 2018년에는 6.2%로 증가하여 저체중아 출생이 증가하였다. 또한 임신 37주 미만에 출생한 미숙아의 비율이 2008년 5.5%였으나 2018년에는 7.8%로 증가하였다(통계청, 2018). 고위험 신생아가 건강한 성인으로 성장하기 위해서는 급성기 신생아 집중치료가 중요하며, 모유 수유 및 모아애착 등의 신생아 관리에 대한 정책 지원이 필요하다.

2) 신생아 관리

가) 출생 후 모자동실 체계 미비

우리나라의 모자동실이 미국, 캐나다 등 서구국가에 비하여 상대적으로 낮은데

이러한 이유는 산모의 절대적 휴식과 신체활동을 제한하는 전통적인 산후조리에 대한 문화적 신념의 차이와 관련이 있을 것으로 생각된다. 이러한 사회적 인식 때문에 모자동실이 산모의 휴식과 안정을 방해할 것이라는 부정적인 인식이 팽배해 있다. 산모는 분만 후 2일, 제왕절개술 후 4일간 의료기관에 입원하여 건강을 회복하고, 산후에 생길 수 있는 합병증을 관찰하게 된다. 의료기관에서는 신생아 관리의 편의성과 산모의 휴식을 위한 요구로 대부분의 병원이 24시간 모자동실로 운영하지 못하고 따로 신생아실을 운영하고 있다. 24시간 모자동실을 운영하는 병원들은 산모들의 불평을 감수해야 하며, 초기에 24시간 모자동실을 운영했던 병원들도 산모들의 의견을 반영하여 12시간 모자동실로 운영하거나 자율적으로 선택하도록 하고 있다. 특히 병원에서 24시간 모자동실을 했던 산모들은 육체적, 정신적으로 지치고 보상심리가 겹쳐 산후조리원에서 휴식에 대한 요구가 더욱 강하게 작용하여 모유수유도 어려워하는 실정이다.

의료기관 및 산후조리원에서 아기를 신생아실에서 집단으로 관리하면 신생아 집단 감염 발생 가능성이 증가하고, 모아애착의 문제와 모유수유율이 감소하는 문제가 있다.

나) 산후조리원 감염

면역력이 저하된 신생아는 감염원에 대한 방어력이 부족하기 때문에 집단적으로 관리되는 신생아실 환경에서 감염성 질환에 노출될 위험이 많을 수밖에 없다. 신생아 감염병은 2014년 88건이 보고되었고, 2015년 411건, 2016년 447건, 2017년 426건, 2018년 6월까지 359건이 보고되어 점점 증가하고 있다(박규희 외, 2018). 산후조리원 감염의 대부분은 신생아 감염이며, 산모의 감염은 10% 미만이다. 신생아 감염병의 경우 RS바이러스 감염, 로타 바이러스 감염, 감기가 대부분을 차지한다. 산후조리원 내 감염병은 대부분 신생아에서 발생하는 감염병이며 신생아들이 산모 방에 따로 있으면 감염병은 개별적으로 발생하지만 집단 수용하는 신생아실에 한명이 감염병이 발생하면 같은 공간에 있는 모든 신생아들에게 퍼지고 잠복기에 있다가 증상을 발현하면서 감염병이 집단으로 발생하게 된다(박규희 외, 2018). 따라서 집단 감염병 발생은 산후조리원에서 모자동실을 운영하면 해결될 수 있다.

다) 모유수유

모유수유는 아동의 평생 건강에 지대한 영향을 미치기 때문에 아동의 건강 증진을 위해 필수적이다. 또한 아기가 엄마 젖을 먹는 것은 명백한 아기의 권리이다. 모유의 장점으로는 산모에게 지속적인 호르몬 변화 때문에 산후 회복이 빨라지고, 산후 출혈이 줄어들고, 더 빨리 쉽게 엄마다움을 체득할 수 있다. 산후우울증이 적고, 아기 키우기도 쉽고, 엄마가 날씬해지고, 어느 정도 피임 효과도 볼 수 있다. 또한 엄마가 성인병(고혈압, 고지혈증, 심혈관 질환, 당뇨병), 류마티스 관절염, 유방암, 난소암 등에 적게 걸리게 된다(정유미, 2015). 모유 먹는 신생아는 감염에 대한 면역이 증가하여 장염은 3배, 중이염은 3배, 뇌막염은 3.8배, 요로감염은 2.5~5.5배, 폐렴 및 하기도 감염은 1.7~5배 감소하며, 알레르기 예방효과가 있어 아토피성 피부염 및 천식이 2~7배 감소한다. 그 이외에도 림프종, 백혈병, 고지혈증, 유아돌연사 2배, 1형 당뇨 2.4배 2형 당뇨를 예방하는 효과가 있다. 또한 과체중과 비만을 예방하며, 정서발달에 도움이 된다(정유미, 2006).

현재 거의 모든 산부인과 병원에서 산전에 산모교실을 운영하여 분만교육과 모유수유 및 모아애착에 대한 교육을 시행하고 있다. 또한 출생 후 2시간 내에 모유수유를 조기에 시행하고 있으며, 완전모유수유를 위해 모유수유 전문 간호사의 일대일 교육 및 훈련을 하고 있어 병원 퇴원 시에는 100% 산모가 완전모유수유하고 있다. 그러나 2016년 한국보건사회연구원에서 조사한 우리나라의 모유수유율을 보면 1주에 59.5%, 1개월 50.3%, 2개월, 47.5%, 3개월 38.1%, 4개월 28.1%, 5개월 18.3%, 6개월 5.6%로 낮다(최은진, 2017). 이는 미숙아 등 고위험 신생아들이 증가하면서 신생아중환자 치료하면서 모유수유가 어렵기 때문이기도 하지만 산후조리원이나 가정에서 여러 가지 잘못된 상식으로 모유수유를 끊는 경우가 많다.

3) 신생아 돌봄서비스 정책

정부는 산후조리원의 감염문제가 대두됨에 따라 여러 가지 정책을 세워 대응하고 있다. 2015년 「모자보건법」에 산후조리원 평가에 대한 규정을 개정하였고, 2016년에는 평가방안에 대한 과제를 시행하였다. 2019년부터 평가를 시행하기 위해 2017년과 2018년에는 산후조리원에 대한 시범 평가를 시행하면서 열악한 산후조리원이 많아 2019년에는 컨설팅 사업을 먼저 시행하기로 하였다. 2019년

부터 3년간 산후조리원 운영을 질적으로 개선시키기 위해 컨설팅 사업을 진행하고 있다. 이와는 별개로 2018년 「모자보건법 시행령」을 일부 개정하여 산모와 신생아 감염예방 소홀과 관련된 행정처분 받은 산후조리원을 일반에 공개하도록 하였다. 그러나 산후조리원 내 신생아 감염병이 집단으로 발생하는 이유는 산후조리원의 예방소홀 문제보다는 신생아들이 산모 방에 있지 않고 신생아실에 모두 함께 집단 수용하는 문제에서 발생하기 때문에 근본적인 방지책은 의료기관과 산후조리원에서 모자동실을 운영할 수 있도록 법과 제도를 만들고 경제적 지원을 하는 것이다 (박규희 등, 2018).

산후조리원의 질적 향상을 위해 산후조리원 평가사업을 시행하고 있다. 평가요소에서 모자동실을 필수로 지정하고 기준시간을 상향조정하여 평가하는 방법이 있다. 산후조리원에서 24시간 모자동실을 운영하는 것이 이상적이지만 산모들의 휴식에 대한 요구와 산후조리원의 운영상 문제를 고려하여 2018년 산후조리원 평가에서는 모자동실 시간을 12시간으로 상향하여 시범평가를 시도하였다. 그러나 실제 산후조리원평가를 진행하면서 현장수용성을 검토하여 8시간으로 결정하여 시범사업을 진행하였다. 이와 함께 산모 돌봄서비스 및 부모교육, 신생아 돌봄서비스 영역의 기준을 필수요소로 결정하여 산후조리원 스스로 모자동실 시간을 증가시킬 수 있도록 유도하였다. 시범평가 요소에는 모자동실을 하지 못하더라도 산후조리원에서 아기 다루는 기술과 모유수유, 모아애착 등의 어머니 역할 수행 능력을 획득하기 위한 부모교육이 필수요소로 들어가 있다. 산후조리원에서 산모 건강평가 항목도 정규로 들어가 있어 산모의 신체적 이상 뿐만 아니라 산후우울증과 같은 정신건강에 대한 평가가 이루어지도록 하였다.

다. 산후관리 및 돌봄서비스 정책 방안

첫째, 정책적으로 모자동실에 대한 교육과 홍보가 선행되어야 한다. 대부분의 산모들은 산후풍에 대한 두려움이 많고, 모자동실이 산모의 휴식과 안정을 방해할 것이라는 부정적인 인식이 있다 따라서 모자동실이 모아애착을 돋고, 아기돌보기를 배우는 과정이며, 신생아 집단감염을 예방하기 위해 꼭 필요하다는 인식을 심어주는 것이 필요하다.

둘째, 산후조리원에서 모자동실을 운영하면서 산모의 피로도가 증가하지 않게

산후조리원 내 건강관리 인력을 충분히 확보하고 산모가 신생아 돌봄에 익숙해질 때까지 충분히 도움을 주어야 한다. 이와 함께 「모자보건법」을 개정하여 의료기관과 산후조리원에서 모자동실을 법제화하고, 산후조리원 운영에서 모자동실과 모유 수유율을 증가시키기 위해서는 더 많은 인건비가 들기 때문에 평가결과에 따라 이에 대한 지원이 필요하다.

셋째, 가장 이상적인 산후돌봄 서비스로는 출산 후 3주까지 가정에 24시간 산모·신생아 건강관리사를 지원하고, 이후 3주는 낮 시간에 산모·신생아 건강관리사를 지원하는 것이다. 출산 후 3주까지는 모성획득의 적극기 기간으로 가정에서 모자동실을 하면서 모유수유와 모아애착, 아기돌보기 등을 획득하고 신생아 감염 문제를 해결할 수 있다.

넷째, 산모·신생아 건강관리사를 보편적으로 모든 산모에게 2-3주간 지원해주는 방안이 있다. 산후조리원에서 퇴소한 후에도 산모의 몸이 임신 전 상태로 회복되는 산후 6주까지 정부에서 낮 시간에 산모·신생아 건강관리사 등의 도움을 받으면서 충분히 휴식할 수 있는 제도를 운영하여 산모·신생아 건강관리사를 보편적으로 모든 산모에게 지원해준다면 산후조리원에서의 모자동실에 대한 반감도 줄어들 것이다.

다섯째, 배우자 출산 유급휴가를 3주로 늘려 산모의 산후조리와 육아를 함께 한다면 배우자가 육아의 어려움도 공감하고 유급 휴가 이후에도 공동육아를 할 수 있어 여성의 단독 육아에 대한 어려움도 덜 수 있다. 현재 「남녀고용평등 및 일·가정양립에 관한 법률」 일부개정안이 통과되어 10월부터 배우자 출산유급휴가가 10일간으로 늘어나 시행되고 있다. 15일로 유급휴가를 늘리면 남편이 3주간 산후조리를 해주는 것이 가능하다. 부부가 임신 중 출산교실을 통해 부모교육을 받고, 남편이 적극적으로 산후조리와 육아를 할 수 있다면 가장 이상적인 산후조리가 될 것이다.

여섯째, 신생아가 중환자실에 입원한 경우에는 산모의 병원 입원 기간을 늘려 병원에 입원한 상태로 산후조리를 하면서 원내에서 아기 면회를 다닐 수 있게 건강 보험을 적용하는 것이 필요하다. 신생아가 미숙아나, 다른 질환이 있어 신생아중환자실에 입원하게 되면 산모는 퇴원하더라도 산후조리를 뒷전으로 하고 매일 아기를 보러 병원에 오는 경우 산후합병증이 생길 수 있다.

일곱째, 미혼모는 가족이나 직장에서 외면당하면서 출산 후 산후조리를 받지 못

해 출산 후 여러 가지 합병증에 시달릴 수 있다. 정부에서 도움이 절실한 미혼모 등의 취약계층에 대한 산후조리원 및 산모·신생아 건강관리지원사업의 전폭적인 지원이 절실히 요구된다.

여덟째, 산후조리원이 모자동실로 운영하기 어렵다면 차선책으로 산후조리원에 촉탁의 형식으로 소아청소년과 전문의에 의해 신생아 감염 등을 조기발견 할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 신생아 감염에 대해서는 현재 산후조리원은 다중이용업소로 구분되어 개인사업자가 신고만으로 운영할 수 있으며 일체의 의료적 진료 행태로 불법으로 간주되고 있다. 그러나 많은 산후조리원이 소아청소년과 전문의의 신생아에 대한 진료를 접목한 서비스를 표방하고 있어, 이것은 출산 후 여성들이 산후조리원을 선택할 때 필수적으로 꼽는 조건이 되었다. 따라서 신생아 감염병이 생기더라도 집단감염을 예방하기 위해서는 조기발견하기 위한 노력이 필요하다.

아홉째, 모유수유 증진방안으로는 의료기관 및 산후조리원에서 기본적으로 모자동실을 운영하도록 지원하며, 산전 출산교실에서 모유수유 교육을 시행하고, 의료 기관 평가 인증제도의 지표에 모유수유율, 모유수유 권장 활동 등을 포함하여 병원에서 완전모유수유 훈련을 받고 퇴원하며, 모유수유 전문 인력을 양성하여 병원 및 산후조리원에서 모유수유를 지원하며, 모유수유 증진을 위한 홍보를 하고, 중고등 학교 교육과정에서 모유수유 교육을 추가하여 고등교육을 받은 여성이면 누구나 모유수유에 대해 실제적인 훈련이 될 수 있도록 한다. 모유수유 전문가가 24시간 상담하는 상담콜을 운영하여 모유수유를 중간에 끊게 되는 원인에 대한 해결책을 제시해준다면 완전 모유수유율을 증가시킬 수 있다.

열째, 모유수유뿐만 아니라 모아애착, 아기돌보기 등의 부모교육은 임신 중에 산부인과에서 운영하는 출산교실에서 배울 수 있도록 부모교육에 대한 건강보험 코드를 신설하고, 산후조리원의 평가지표로 부모교육을 필수로 시행하도록 한다. 부모교육의 내용에는 모유수유와 모아애착, 아기돌보기 등의 교육내용 뿐만 아니라 산후우울증, 월경전 증후군 등도 포함하여 산후에 산모에게 생길 수 있는 어려움을 조기발견하여 치료하도록 한다.

IV

정책 제언

- 01 양육지원체계와 보육서비스
개편의 쟁점 및 과제
- 02 양육친화적 지역사회와
주거환경 조성 방안
- 03 산후관리와 영유아 돌봄과의
연계 방안

IV. 정책 제언

제4장에서는 앞서 다룬 총 7차에 걸친 육아정책포럼의 논의 결과를 종합하여 각 분야별 방향성과 세부과제를 제시하였다.

1. 양육지원체계와 보육서비스 개편의 쟁점 및 과제

가. 아동에 대한 현금지원의 통합

현금지원 중 아동수당제도는 아동의 권리에 기반하나, 가정양육수당과 육아휴직급여는 자녀를 가정에서 직접 돌볼 수 있는 권리를 보장하기 위한 제도로서 그 성격이 구분된다. 즉, 육아휴직급여는 일하는 부모들의 자녀양육으로 인한 임금 손실을 보전하기 위해 지급되며, 가정양육수당은 가정내 양육을 선택하는 가구에 지급된다. 이처럼 이들 제도는 부모의 직접양육 또는 가정내 양육에 대한 선택권을 강화하여 궁극적으로 부모권을 보장하려는 목표를 지닌다고 하겠다. 따라서 형평성 제고 측면에서 특히 어린자녀 즉, 0~2세아 또는 0~1세아를 둔 자녀의 부모권 보장에 주력하되, 이를 위해 가구 및 부모 여건에 부합하는 가정내 양육지원 강화 노력이 요구된다. 단 이때 해당 아동연령을 0~1세로 할 것인지 아니면 0~2세로 할 것인지에 대해서는 사회적 합의가 요구된다. 이를테면 육아휴직 이후 노동시장으로 복귀에 적합한 시기를 감안하면, 0~1세아가 주된 타겟이라고 할 수 있다. 현행 육아휴직제도에 의하면, 부모 각자 활용할 수 있는 휴직 기간은 1년이므로 부모 모두 제도를 활용하지 않을 경우에는 만 1세아부터 보육서비스 접근성을 보장할 필요가 있기 때문이다.

그러나 다른 한편으로 경력단절 우려 등이 없는 부모의 경우는 가정내 양육을 선호하는 자녀연령이 2세 이상으로 확장될 수 있다. 따라서 이들 가구의 경우는 가정 내에서 고립된 육아가 초래되지 않도록 보육서비스 이외에 다양한 육아지원서비스

의 접근성을 제고할 필요가 있다. 다시 말해 가정내에서 자녀를 양육하는 가구에게는 시간제보육과 육아종합지원센터 등 자녀양육 부담을 완화할 수 있는 육아지원서비스의 접근성을 보장해야 한다. 특히 시간제보육의 경우는 가정내 양육가구 뿐만 아니라, 기관을 이용하지 않는 육아휴직 중인 부모에게도 그 수요가 존재한다.

그러나 현재 어린자녀에 대한 직접양육 또는 가정내양육에 대한 선택권 보장 수준은 매우 미흡한 실정이다. 단적으로 말해 맞벌이 가구의 경우는 육아휴직제도의 사각지대가 광범위하게 존재함은 물론, 제도 이용이 가능하다고 해도 낮은 급여수준이 걸림돌이 되고 있다. 또한 홀벌이 가구의 경우는 시간제보육 등 지역사회 육아지원서비스의 접근성이 매우 낮은 등으로 고립된 육아가 불가피하며, 그로 인해 희망시기보다 서둘러 자녀를 기관에 보내는 경우가 초래되기도 한다.

그러므로 노동시장 참여 여부와 상관없이 원하는 시기만큼 자녀를 직접 돌보거나 가정내에서 양육할 수 있는 권리를 보장하기 위한 제도를 추가적으로 모색할 필요성이 제기된다. 이를테면 앞서 제3장의 제3절에서 제안된 바와 같이, 영아의 경우는 현행 가정양육수당과 육아휴직급여를 연계하여 기관이용과 상관없이 모든 부모에게 부모수당을 지급하는 방안을 고려해볼 수 있다. 관련하여 독일의 부모수당 수급요건은 직접 자녀를 돌보거나 양육하며, 자녀와 동일한 장소에서 거주하며 소득활동을 하지 않거나 최대 주당 30시간 근무하는 부모이다(박은정, 2019: 46). 우리나라의 육아휴직급여가 고용보험에 기반하여 광범위한 사각지대가 존재하는 제도적 한계를 고감안하면, 노동시장 참여 여부와 상관없이 영아기에 모든 가구에게 수당을 지급하여 가정내 양육에 대한 선택권을 강화하는 방안을 모색할 수 있다는 것이다. 단적으로 현금지원의 강화는 맞벌이 가구에게는 휴직제도 이용에 따른 임금 손실을 완화하고, 노동시장 미참여가구에게는 가정내 양육을 선택할 수 있는 기회를 확장할 것으로 기대해볼 수 있다.

단, 이러한 기대효과는 앞서 언급한 바와 같이 육아휴직 이후 직장에 원활하게 복귀하기 위해 1~2세아의 믿을 수 있는 보육서비스의 접근성이 보장되고, 시간제보육과 육아종합지원센터 등 지역사회 육아지원서비스의 접근성이 보장되어 가정내 양육 시의 고립된 육아가 해소되는 상황이 전제되어야 한다. 그러므로 휴직 이후에 자녀를 믿고 맡길 만한 영아 기관보육의 접근성을 제고하기 위해 영아 보육시설의 소규모화 또는 공보육화 등을 추진하고, 시간제보육과 육아종합지원센터의

확충 노력을 가속화하되, 이들 서비스의 지리적 격차를 완화하려는 노력도 병행되어야 할 것이다.

나. 국공립어린이집 확충에 따른 과제

믿을 수 있는 돌봄서비스의 접근성 제고는 보육정책의 효과를 좌우하는 일차적인 과제라고 할 수 있다. 보육서비스의 이용비용 부담이 완화된다고 해도, 믿고 이용할 수 있는 기관이 집에서 근거리 내에 존재하지 않을 경우는 결과적으로 돌봄 수요를 충족할 수 없기 때문이다. 이런 측면에서 국공립어린이집의 확충은 육아지원정책의 핵심 과제임에 분명하다.

이를 위해 일차적으로는 국공립어린이집 이용률 40% 달성을 범위에 직장어린이집과 법인어린이집을 포함하는 것이 타당한지에 대한 검토가 요구된다. 특히 농촌 지역의 경우는 법인시설의 공급 수준이 높으므로 이를 기관을 포함하여 그 성과를 진단할 필요성이 제기되나, 이를테면 사회복지법인어린이집의 운영주체는 정부가 아니므로 국공립어린이집과는 구분된다. 또한 직장어린이집의 경우도 기업에서 운영할 뿐만 아니라, 이용대상 범위도 해당 기업을 위주로 제한되어 국공립어린이집과는 그 성격이 염연히 구분된다. 나아가 이들 기관은 사회적 책임성에 기반하여 보육서비스의 선도적 역할을 기대하기는 어렵다고 본다. 뿐만 아니라 공공형어린이집은 믿을 수 있는 서비스의 접근성 제고를 위해 도입되었으나, 운영주체가 민간 이므로 공공성 측면에서 한계를 지닌다고 본다.

그러나 다른 한편으로 법인어린이집 등도 공급 수준도 지역적 격차를 보이며, 지역에 따라 수요자의 특성도 다르므로 공보육 인프라 확충 목표에 국공립어린이집 이외에도 이들 기관을 포함할 것인지에 대해서는 일정 부분 지역적 판단이 필요할 수 있다고 본다. 무상보육 하에서 믿을 수 있는 어린이집의 접근성 제고는 가장 시급한 과제이며 서비스 형평성 측면에서 인프라 공급 수준의 격차도 완화해야 하므로 시·군·구 단위에서 국공립어린이집의 이용률을 지속적으로 진단하되, 그 추진 전략은 지역적 여건을 반영하여 마련될 필요가 있다고 본다.

한편 국공립어린이집의 확충은 단지 ‘믿을 수 있는 어린이집’의 접근성 제고에 그치지 않고, 보육의 공공성 측면에서 선도적 역할로의 확장이 요구된다. 즉, 서비스 질적 개선은 물론, 취약보육 접근성 제고, 보육교사 일자리 질 개선 등 사회적

기능의 확대가 요구된다.

일차적으로는 민간 전환 등 다양한 방식으로 확충되는 국공립어린이집이 공공성을 담보하여 하향 평준화되지 않도록 유념할 필요가 있다. 이를 위해서는 앞서 제3장 제1절에서 언급된 바와 같이 신규 확충되는 국공립어린이집을 대상으로 지역 여건에 부합하는 질 관리 기구의 설치 및 운영이 요구된다. 해당 기구에서는 국공립어린이집의 공공성 제고를 위한 국공립어린이집 운영 방침과 기준에 대한 이해를 위한 교재 개발, 원장과 보육교사에 대한 재교육, 보육컨설팅 지원 등을 담당하고, 나아가 보육교사의 노동권 강화를 위한 지원체계도 포함할 필요가 있다. 그러나 이때 중앙정부는 해당 기구의 설치 및 운영에 관한 방향성을 제시하고, 지역 여건에 부합하는 세부 방안을 마련할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 그러나 다른 한편으로 해당 기구의 적용대상 범위를 신규 국공립어린이집에 한정할 경우는 기존 국공립어린이집에 대한 재교육 담당 기관 등의 혼선이 야기될 수 있고, 보다 근본적으로는 민간 인프라 와의 격차를 심화시킬 수 있다는 우려도 제기되므로 이에 대한 현장수용성을 제고할 필요가 있다.

또한 국공립어린이집은 일차적으로 돌봄 취약계층 가구의 돌봄 공백을 해소하는 기능을 수행해야 하므로 취약보육 운영을 의무화하여 해당 서비스의 접근성을 제고하는 데 기여해야 할 것이다. 또한 보육서비스의 질적 수준을 선도하기 위한 시범모델을 운영한 후 보편적 운영기준을 마련하는 데 기여할 필요가 있다. 대표적으로 아동 대 교사 비율의 경우 맞벌이 가구 위주로 종일제보육이 이루어지는 영아반에 우선적으로 개선된 기준을 적용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 그 밖에도 종일제보육이 이루어지는 어린이집은 영유아 권리의 측면에서 건전한 성장 및 발달을 보장하는 여건을 조성하기 위해 취약계층 아동에 대한 통합지원서비스의 거점 기능을 수행할 필요성도 제기된다. 즉, 어린이집은 이용아동의 결핍 상황을 일상적으로 파악할 수 있어 돌봄취약 계층 아동의 발굴은 물론, 이들 가구의 가정내 양육 환경 개선을 위한 지역사회 내 관련 서비스 연계를 강화하는 데도 주된 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

다. 자녀돌봄 시간지원 강화의 전략 및 과제

어린 자녀를 둔 일하는 부모들이 직접 자녀를 돌볼 수 있는 권리는 모든 부모들

에게 보장되어야 하며, 성평등한 노동권과 부모권의 보장 측면에서 관련 제도의 남성의 이용률은 그 효과성을 좌우하는 주된 변수가 된다. 그러나 앞서 제3장 4절에서 언급된 바와 같이 육아휴직제도와 근로시간 단축제도의 경우 최근 이용률이 증가하였으나, 대기업 근로자와 여성 위주로 활용되고 있어, 그 추진 전략에 대한 근본적인 점검이 요구된다.

무엇보다 모든 자녀를 둔 일하는 부모들의 돌봄 권리를 보장한다는 측면에서 중장기적으로 이하 방안에 대한 사회적 논의가 요구된다. 지원대상의 확대 측면에서 현행과 같이 고용보험가입자에 한정하지 않고, 모든 일하는 부모들에게 일정 수준의 수당을 지급하는 방안을 모색한다. 다시 말해 부모의 소득수준이 각자 다르고, 실업자나 시간제근로자도 존재하므로 모든 부모에게 일정액의 수당을 지급하여 방안을 고려할 수 있다. 이를 위해서는 부모의 출산을 근거로 하여 부모 역할에 대한 대가를 사회가 지불해야 하는 것인지에 대한 사회적 합의를 요한다. 다시 말해 아동의 입장에서는 특히 영아기 때 부모와 지내는 시간을 보장되고, 부모의 입장에서는 고용보험이 보장하지 못하는 부모권을 실현되는 것이다. 자녀의 직접양육으로 인한 소득보전의 성격에 집중한다면, 취업 여부에 따라 지원금액을 달리 지원하는 방식도 고려해볼 수 있다.

한편 출산급여의 경우는 노동시장 참여 여부와 상관없이 자녀를 출산한 여성의 건강권 보장 차원에서 모든 여성에게 보장할 필요가 있다. 이런 측면에서 모의 취업 여부와 상관없이 지급되는 출산수당제도의 도입은 고무적이라고 판단된다.

라. 아이돌봄서비스 개편 방향

0~5세 무상보육과 초등방과후 돌봄서비스 확대 하에서 아이돌봄서비스는 원칙적으로 기관보육의 보완적 기능 또는 틈새보육의 기능을 수행한다. 단, 자녀가 어려서 기관을 이용하기 어렵거나 기관에 적응하지 못하는 아동의 경우에는 대체 서비스 가능을 지닌다.

대체서비스 기능을 수행하는 영아종일제 아이돌봄서비스의 경우는 영아 대상의 기관보육을 신뢰할 수 있고, 육아휴직제도의 사각지대가 존재하지 않는다면, 해당 서비스는 근본적으로 불필요하나, 영아를 둔 가구의 선택권 보장이 미흡한 실정여서 그 수요가 지속되고 있다고 보인다. 조부모의 돌봄지원과 민간 육아도우미를 이

용할 수 있는 비용이 확보되지 못한 가구의 경우는 그 수요는 보다 높다고 할 수 있다. 그러므로 믿을 수 있는 기관에 대한 접근성이 낮고, 부모 직접돌봄의 사각지대가 존재하는 상황에서는 영아종일제 아이돌봄서비스 공급은 지속될 필요성이 있다. 단 영아 종일제 아이돌보미의 휴게시간 보장과 이용단가 상승 등에 따른 부모 부담의 증가 등 해당 제도의 지속가능성에 주된 걸림돌이 야기되고 있으므로, 향후 제도 운영과 관련하여 그 방향성의 정립이 새롭게 요구된다고 본다.

또한 시간제 아이돌봄서비스의 수요는 어린이집과 유치원을 이용하는 경우, 등하원 시의 돌봄 공백과 장시간보육의 기피에 따른 것이 주를 이루므로 어린이집 보육 지원체계 개편 등으로 기관 단독이용으로 종일제 돌봄이 가능한 환경이 조성될 경우는 그 수요가 감소할 것으로 예상된다. 또한 초등학생 대상의 시간제 아이돌봄서비스 수요는 낮은 초등방과후 돌봄서비스 접근성에 주로 기인하므로 해당 인프라의 확충에 따라 그 수요가 감소할 것으로 예상된다. 그러나 이를 돌봄서비스의 접근성 제고에도 불구하고, 서비스의 질과 상관없이 영유아의 장시간 보육에 대한 기피 현상과 사교육 등 차별화된 초등방과후 돌봄에 대한 수요 등으로 개인양육지원서비스에 대한 고유한 수요는 그 규모는 축소되나, 지속적으로 존재할 것으로 예상된다.

다른 한편으로 재정효율성 측면에서 민간 육아도우미를 선호하는 가구의 경우는 민간 육아도우미에 대한 신원 보장 등 최소한의 국가 개입을 통해 가정내보육서비스 수요에 대응하는 방안도 고려할 수 있다. 아이돌봄서비스 지원은 기관의 종일제 보육의 내실화에도 돌봄 공백이 해소되지 못하는 저소득층 가구에 보다 집중하되, 이외 소득계층 가구에는 형평성 측면에서 민간 육아도우미의 접근성을 제고하여 다양한 수요를 충족할 수 있도록 하는 방안을 모색한다.

2. 양육친화적 지역사회와 주거환경 조성 방안

가. 지역사회 돌봄공동체의 활성화의 쟁점과 과제

아동에 대한 돌봄은 그 책임이 개별 부모 또는 가구에 한정되지 않으며, 그간 돌봄의 사회화는 국가의 책임을 위주로 확대되어왔다. 그러나 앞서 제3장 제5절에서와 언급된 바와 같이 다음 세대 노동력의 확보 측면에서 기업의 아동돌봄에 대한

책임과 더불어, 지역사회가 함께 돌보는 지역사회의 조성이 요구된다.

지역사회 돌봄공동체는 아동을 양육하기에 용이한 지역사회 환경을 조성하여 여성의 고립된 육아를 해소할 뿐만 아니라, 지역사회 내 다양한 돌봄서비스들 간의 연계를 강화하여 돌봄 공백을 해소에도 기여한다. 나아가 돌봄의 주체로서 그 권리 를 보장받을 수 있는 기반이 되기도 한다. 즉 어린이집과 유치원의 보육교육비 지원의 확대로 돌보지 않을 권리가 부각되었으나, 대체서비스의 이용 시에도 돌봄의 ‘주체’로서 그 권리가 보장될 필요가 있다. 다시 말해 돌봄의 책임은 특정 대상에게 전가되어 의무화되는 것이 문제이며, 모든 사회구성원은 돌봄을 받을 권리와 돌봄을 제공할 의무를 지므로 지역사회 내에서 이를 함께 해결하는 방식은 돌봄에 대한 책임을 사회화하는 주된 방식임과 동시에 참여를 통해 돌봄의 주체성을 견지하는 방식이라고 할 수 있다.

이런 측면에서 아이의 바람직한 발달에 맞게 가정과 사회가 참여한 커뮤니티가 잘 형성되었는지가 중요하다. 지역사회의 돌봄공동체는 자발성이 주된 요소이나, 공동체 문화가 취약한 지역사회를 감안하면, 국가 개입의 지역공동체 활성화 노력이 요구되는 시점을 맞고 있다. 즉 국가 위주의 돌봄지원에도 불구하고 돌봄 공백이 해소되지 않고, 돌봄지원에의 욕구도 점차 다양화되므로 이에 보다 적극적으로 대응하기 위해서는 지역사회 돌봄 역량의 강화가 요구된다.

대표적으로 중앙정부에서 추진 중인 다함께돌봄사업의 경우 동일한 기준에 따른 일괄 적용은 부정적 효과를 야기할 수 있으므로 기존의 지역사회 인프라와 해당 사업의 돌봄 인프라(다함께돌봄센터)가 지역 내에서 어떻게 조화를 이룰 수 있는지에 보다 구체적인 방향성이 제기될 필요가 있다. 다함께돌봄센터의 확충은 초등돌봄교실과 지역아동센터 등 기존의 초등방과후 돌봄서비스 기관의 확충과 더불어 추진되어야 하며, 지역사회 돌봄공동체의 활성화를 위해서는 지역돌봄 인프라와 학교돌봄과의 연계체계를 보다 강화할 필요가 있다.

그 밖에도 지속가능성이 보장되는 협동조합 방식의 활성화를 위해서는 교육부의 세금면제, 인건비 지원 등을 검토하고, 민원발생 등을 해결할 수 있는 법적 근거의 마련이 요구된다.

나. 양육친화적 주거환경의 필요성 및 조성 방안

청년·신혼부부들은 자녀중심의 생활과 동시에 개인의 행복을 추구하여 셀프인 테리어에 대한 욕구를 지니고 있으며, 공동육아 공간에 대한 수요도 강하게 나타난다. 그러나 육아용품 수납공간 부족에 따라 거실이 점령당하며 신혼부부 공간의 질서가 무너지고 있으므로, 앞서 제3장 제6절에서 제기된 바와 같이 이들의 개인적 욕구를 주거공간에 적극적으로 반영하려는 노력이 요구된다.

이를 위해 일차적으로는 아동 안전 문제의 해결이 필요하다. 주거공간 내에서 아동의 안전사고가 빈번하면서 사고 즉 화상, 추락, 절단 등이 발생하고 있다. 따라서 건축적 대응이 이루어져야 한다. 즉 안전장치 개발 및 장착, 아동친화적 건축 마감재 사용, 추락방지 방충망 등 설비적 대응 필수적으로 요구된다. 커뮤니티 시설에 대한 안전측면의 법적 규제도 미흡한 수준이다. 이를테면 화재 발생 시 쉽게 탈출 할 수 있는 구조 및 채광을 받아들일 수 있는 디자인 등 아이와 노인에 초점을 둔 설계가 필요하다.

다음으로는 주택단지 내 공용 공간 및 공공서비스 사용을 위한 전략도 모색되어야 할 것이다. 관리사무소의 역할 확대 필요 즉, 관리사무소로부터의 조직적 배분을 통하여 공동육아 시스템, 마을식당 같은 체제를 마련해볼 수 있다. 행복주택은 보통 적은 세대수의 단지가 만들어지므로, 외부 단지와 통합하여 사용 수요를 확보해 볼 수 있다. 또한 필요한 공공시설(국공립어린이집, 도서관 등)이 설계 단계에 포함될 수 있도록 하는 방안을 모색한다.

또한 신규 가전제품·라이프 스타일을 수용할 수 있는 공간을 설계하는 방안도 고려할 만하다. 스타일러나 건조기 등 새로 개발된 가전제품이 적절히 설치되고, 현재 재 다용도실 공간에는 세탁기와 건조기가 모두 들어가지 않는 크기이므로 이를 개선하고, 화장실도 변기와 세면실이 분리하여, 부모와 아이가 분리되어 수면할 수 있는 방 구조의 설계도 고려할만하다.

이들 방안은 주거환경과 주거공간이 아동의 특성과 부모 수요를 고려하여 설계될 필요가 있으며, 따라서 이들 요구가 육아지원정책에 포괄되어야 함을 말해준다.

3. 산후관리와 영유아 돌봄과의 연계 방안

임신 및 출산지원은 저출산 대응의 범위에는 포함되나, 육아지원정책에서는 간과되어 왔다. 그러나 임신 및 출산이 여성의 건강권 보장은 물론, 출생 이후 아동의 건강권과 직결되며, 성평등한 돌봄은 앞서 제3장의 7절에서 제기된 바와 같이 다음과 같이 산후조리과정으로부터 출발하는 것이 타당하다고 본다.

단적으로 말해 산후조리 과정 전반에서의 남편(남성)의 역할 확대가 요구된다. 현재의 산후조리 프로그램은 철저히 남편의 역할이 배제된 채로 계획된다. 부모교육을 함께 받는다거나 산후조리원에서 자고 가는 정도만으로는 부족하다. 출산 직후 남편이 받는 3주 유급휴가 동안 주로 아내는 산후조리원에 있으므로 남편과 아내가 이 기간에 함께 있지 않는 경우가 많을 것으로 우려된다.

산후조리의 의미 및 수행 공간은 산후조리원 의의에 초점을 두자면, 아이의 감염으로부터 안전 및 산모의 충분한 휴식 등 산후조리의 올바른 문화를 바로 잡고자 하는 것이다. 따라서 가정에서 이런 것들이 온전히 해결될 수 있다면 호화롭고 고비용의 산후조리원이 반드시 필요한 것은 아니므로 가정 안에서의 산후조리가 안전하다는 의학적 의견이 뒷받침되는 경우에 한하여 가정내에서 이루어지는 것도 고려될 수 있다. 즉, 현재 산후조리원에 소요되는 비용을 가정내 개별 산후조리사를 고용하는 방식으로 전환하는 것이다. 이는 부부가 가정 내에서 함께 전문 간호사의 도움을 받으며 양육 방법을 체득할 수 있는 방식이기도 하다.

그 밖에도 출산 직후 어느 기간까지 산모가 돌봄을 받아야 하는지, 적용시기의 범위도 고려해야 한다. 또한 이 과정에서 간호사뿐만 아니라 사회복지사의 파견도 함께 추진될 필요가 있다. 즉 간호사는 산모의 건강을 살피고 사회복지사는 아이가 방임되고 있지 않은지, 가족관계에 문제가 없는지 등을 살펴야 한다.



참고문헌

- 교육부 등(2019). 보도자료: “2022년 국민의 삶이 달라집니다” 국민 전생애 기본 생활 보장(2019. 2. 19).
- 관계부처 합동(2019). 포용국가 아동정책.
- 권찬호·김종진·김진석·김철·남기철·송인주·안현미·정창수(2018). 서울시 사회서비스원의 효율적 운영과 서비스 품질 제고 방안 연구. 서울시.
- 김송이·김한나(2017). 서울시 국공립어린이집 확충 성과 분석 및 미래 전략 방안 마련, 서울시여성가족재단.
- 김아름·유해미·윤지연(2018). 민간 육아도우미 이용 실태 및 관리방안 연구. 육아정책연구소.
- 김연명 외(2016). 서울시 사회서비스재단 설립 타당성 검토 연구. 중앙대학교 산학협력단.
- 김연정·정미라(2012). 한국산후조리문화의 변화에 관한 연구 아시아문화연구, 26. 217-240.
- 김영란(2019). 아이돌봄사업 운영 현황과 발전 방향에 대한 제안. 국회의원 정춘숙 의원실·한국여성정책연구원·국회 아동여성인권정책포럼 공동 주최 지속가능한 아이돌봄지원사업 발전방향 정책토론회 자료집.
- 김은지(2018). 아동수당도입에 따라 현금지원과 서비스지원의 역할분담을 명확히 하고 보편적수당의 원리를 구현해 나갈 필요. KWDI 이슈페이퍼.
- 김은지·홍승아·민현주·성경(2016). 육아휴직 소득보장 실효성 확보방안 연구. 한국여성정책연구원.
- 김진성(2018). SH청년, 신혼부부 주택 공급과 특화 방안. 대한건축학회 추계 학술발표대회 공공기관 특별세미나 자료집, 22-56.
- 김진성·성진옥(2017). 공공주택 커뮤니티 시설 활용 및 공급 정책 개선방안 연구: 아파트 작은도서관. 서울주택도시공사 SH도시연구원.
- 김진성·성진옥·김미연(2017). 공공주택 커뮤니티 시설 활용 및 공급 정책 개선방안 연구: 주민공동시설. 서울주택도시공사 SH도시연구원.
- 김진성·이미연(2018). 청년, 신혼부부 주택 특화 방안 연구. 서울주택도시공사

SH도시연구원.

- 노무라 마찌오(2016). 산후조리원에서의 산후조리 민속의 지속과 변용. *한국민속학*, 63, 37-77.
- 더리서치컴퍼니(2018). 청년·신혼부부 계층 주거선호도 설문조사 용역 조사 결과 보고서, 서울주택도시공사.
- 박규희·설현주·손인숙·은병우·은호선·이장훈·정성훈·조희승·최병민·황미정 (2018). 산후조리원 감염관리 지침. 보건복지부.
- 박선권(2018). 육아휴직활성화를 위한 부모보험 도입방안. 국회입법조사처, 입법·정책보고서 15호.
- 박은정(2019). 제2차 2019 초저출산 사회, 포용국가 복지국가 육아정책포럼 자료집 토론문. 육아정책연구소.
- 박진아·유해미·최효미·김동훈·김태우·위세아·김송이·유영준(2019). 표준보육비용 산정에 관한 연구. 육아정책연구소.
- 백경흔·송다영·장수정(2017). ‘돌봄민주주의’ 관점에서 본 보육정책. *한국가족사회복지학*, 57, 183-215.
- 보건복지부(2017). 제3차 중장기보육 기본계획(2018~2022). 보건복지부.
- 보건복지부(2018a). 산모신생아 건강관리 지원사업 안내.
- 보건복지부(2018b). 산후조리원 실태조사
- 보건복지부(2019). 제3차 중장기보육 기본계획(2018~2022): 2019년도 시행계획.
- 보건복지부(해당연도). 보육통계. 보건복지부.
- 서문희·최혜선(2010). 2010 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 서수경(2013). 서울시 국공립어린이집 위탁운영 개선방안 연구, 서울시여성가족재단.
- 서울시여성가족재단(2016, 2019). 보육 공공성 및 보육정책의 이해. 서울시여성가족재단.
- 송다영·장수정·백경흔(2017). ‘민주적 돌봄’ 관점에서 본 지방자치단체의 가족정책에 대한 고찰: 서울시 사례를 중심으로. *젠더와 문화*, 10(1), 121-152.
- 송주은·장순복·김수(2008). 산후조리원 이용여부에 따른 산모의 양육스트레스, 산후우울, 산후피로 차이. *한국모자보건학회지*, 12(1), 33-46.
- 신윤정(2017). 프랑스 가족수당의 현황과 시사점. 국제사회보장리뷰, 2(가을호),

25-33.

- 신종각·안준기·전재식·오세미·최재현(2019). 고용노동부 모성보호육아지원 사업의 수급실태 조사 및 추계방법론 연구. 국회 예산정책처.
- 안현미(2010). 일과 가족생활 양립의 정책 성격에 관한 한국일본스웨덴의 비교연구. 중앙대학교 박사학위 논문.
- 안현미(2017). 보육 공공성 강화를 위한 중앙-지방 정부간 책임성 진단 및 개선 방안 연구. 서울시여성가족재단.
- 안현미·백은주(2015). 서울시 국공립어린이집+1000 확충 내실화 방안. 서울시여성가족재단.
- 안현미·김현정(2019). 서울시 사회서비스원 보육분야 운영 효율화 방안 연구. 서울시여성가족재단.
- 여성가족부(2006). 새싹플랜 - 제1차 중장기 보육계획(2006-2010). 여성가족부.
- 여성가족부(2018). 보도자료: 아이돌봄서비스, 질을 높이고 이요부담은 줄이고 (2018. 8. 31).
- 여성가족부(2019a). 2019년 아이돌봄지원사업안내.
- 여성가족부(2019b). 보도자료: 아이돌보미 선발부터 서비스 품질관리까지 아이돌봄서비스 종합개선(2019. 4. 26).
- 유해미·배윤진·김문정(2014). 맞벌이 가구의 영유아 자녀양육지원 실태 및 개선 방안. 육아정책연구소.
- 유해미·김아름·김진미(2015). 국내 육아정책 동향 및 향후 과제. 육아정책연구소.
- 유해미·김아름·박기원(2015). 공공형어린이집 성과 평가 및 발전 방안 연구. 육아정책연구소.
- 윤지영(2018). 육아휴직제도의 현황 및 문제점. 사회보장법연구, 7(2), 139-166.
- 이미연·김영국(2011). 유아를 위한 공동주택 계획기준 연구. SH공사 도시연구소.
- 이삼식·박종서·이소영·오미애·최효진·송민영(2015). 2015년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사. 한국보건사회연구원.
- 이상림·박지연·안이수·김근영(2013). 임신전 출산건강관리 실태 및 지원방안. 한국보건사회연구원, 58-61.
- 이재인(2006). 노동권과 부모권의 관점에서 본 한국의 보육정책. 가족과 문화,

- 18(2), 67-88.
- 이정립·손인숙·최병민·엄지원·조미라·김희선(2018). 모자간강증진을 위한 산후 조리서비스 발전 방안. 보건복지부.
- 이정원 외(2018a). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구. 여성가족부·육아정책연구소.
- 이정원 외(2018b). 아이돌봄서비스 수요 분석 및 대응방안 연구. 육아정책연구소.
- 장수정(2019). 공동육아사회적협동조합과 보육의 공공성에 대한 탐색. 한국사회정책, 26(2), 3-32.
- 저출산·고령사회위원회(2018). 온종일돌봄 체계 구축·운영 계획(2018. 4. 4).
- 저출산·고령사회위원회·보건복지부(2019). 제3차(2016~2020) 저출산·고령사회 기본계획(수정).
- 저출산·고령사회위원회·보건복지부(2019). 제3차(2016~2020) 저출산·고령사회기본계획(수정).
- 전기택·김종숙·정성미·이선행·박근화(2019). 2018년 일·가정 양립 실태조사. 고용노동부.
- 정소이(2016). 생애주기별 주거수요 대응형 공공주택 공급방안 연구. LHI.
- 정유미(2006). 모유 이야기 모유수유의 장점(아기). 대한모유수유의사회.
- 정유미(2015). 모유 이야기 모유수유의 장점(엄마). 대한모유수유의사회.
- 정희정(2019). 일·생활 균형 및 성평등 현안과 유연근로제의 한계. 국제사회보장리뷰, 2019 봄호 Vol.8.
- 조남경(2016). 지역자율형사회서비스 유사시장의 동태, 2012-2014: 바우처 결제 정보를 중심으로. 사회서비스연구, 6(1), 1-48.
- 조안 트론토(2013) 『돌봄 민주주의』. Caring Democracy. 김희강·나상원 역. 2014 New York University Press, 아포리아.
- 최은진(2017) 모유수유 실천 관련 사회환경적 요인과 정책적 시사점. 보건복지포럼. 249, 72-81.
- 한국보건사회연구원(2016). 국내모유수유실태조사.
- 홍희정(2019). 스웨덴의 일생활 균형 정책과 시사점. 국제사회보장리뷰, 2019 여름호, Vol.9.

- 全國保育團體連絡會·保育研究所(2018). 2018 保育白書. 全國保育團體連絡會·保育研究所.
- Held, Virginia. (2006). *The Ethics of Care: Personal, Political, and Global*. New York: Oxford University Press.
- Hochschild. (2003). *The Commercialization of Intimate Life*. Univ. of California Press.
- Kittay, Eva Feder. (1999). *Love's Labor: Essays on Women, Equality and Dependency*. New York: Routledge.

【참고 사이트】

- 가족친화인증사무국 평가배점기준.
<http://www.ffsb.kr/ffm/ffmCertEstNew.do> (2019. 10. 16. 인출)
- 고용노동부 보도참고자료. http://www.moel.go.kr/news/enews/report/ene wsView.do?news_seq=10170 (2019. 9. 18. 인출)
- 고용노동부 블로그. https://blog.naver.com/molab_suda/221570394788
 (2019. 10. 16. 인출)
- 고용노동부 일생활균형 홈페이지. <http://worklife.kr>
- 복지로. <http://www.bokjiro.go.kr/nwel/bokjiroMain.do> (2019. 4. 26. 인출)
- 사회서비스전자바우처. 사업별소개. 산모신생아 건강관리 지원사업
http://www.socialservice.or.kr/user/htmlEditor/view2.do?p_sn=7
 (2019. 11. 4. 인출)
- 스웨덴 사회보험청 홈페이지. <https://www.forsakringskassan.se> (2019. 3. 14. 인출)
- 스웨덴 사회복지청 홈페이지. <http://www.socialstyrelsen.se/statistics>
 (Statistics from the Swedish National Agency for Education (2017/18))
- 핀란드 사회보장청 홈페이지. <https://www.kela.fi/web/en/parental-allowances>
 (2019. 3. 14. 인출)
- 아이돌봄서비스 홈페이지. <https://www.idolbom.go.kr/intro/index2.go>
 (2019. 8. 29. 인출)
- 여성가족부 가족친화인증제 운영. http://www.mogef.go.kr/sp/geq/sp_geq_f_005.do

(2019. 10. 16. 인출)

통계청 e-나라지표. 합계출산율

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1428. (2019. 11. 4. 인출)

통계청 경제활동인구조사, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사.

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE70_81S&conn_path=I3 (2019. 9. 18. 인출)

통계청 지역별 고용조사.

http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv
(2019. 9. 18. 인출)

핀란드 사회보장청 홈페이지. <https://www.kela.fi/web/en> (2019. 3. 14. 인출)

【참고 법령】

헌법재판소 1994. 7. 29. 선고 92헌바49 결정. 국가법령정보센터, 현재결정례정보 “군인사법 제48조 제3항 위헌확인”,

<http://www.law.go.kr/detcInfoP.do?mode=1&detcSeq=130920>
(2019. 9. 16. 인출)

국가법령정보센터 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=210287&efYd=20191001#J18:2> (2019. 9. 16. 인출)

국가법령정보센터 「영유아보육법」

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuId=tab18§ion=&eventGubun=060101&query=%EC%98%81%EC%9C%A0%EC%95%84%EB%B3%B4%EC%9C%A1%EB%B2%95#undefinedhttp://www.law.go.kr>
(2019. 8. 20. 인출)

국가법령정보센터 「노인장기요양보험법」

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuId=tab18§ion=&eventGubun=060101&query=%EB%85%B8%EC%9D%B8%EC%9E%A5%EA%B8%B0%EC%9A%94%EC%96%91%EB%B3%B4%ED%98%B8%EB%B2%95#undefined> (2019. 8. 20. 인출)

**초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한
육아정책 패러다임의 전환과 정책과제(II)**

육아정책연구소

Korea Institute of Child Care and Education

9 791187 952954
ISBN 979-11-87952-95-4

