



2021 육아정책 심포지엄

“팬데믹과 양극화 시대, 육아정책의 대응력과 형평성 제고 방안 모색”

2021년 제2차 육아정책 심포지엄

2021. 7. 14.(수). 14:00~16:00

온라인  zoom 회의



육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

Program

| 2021년 제2차 육아정책 심포지엄

“팬데믹과 양극화 시대, 육아정책의 대응력과 형평성 제고 방안 모색”

| 일 시 | 2021. 7. 14(수), 14:00 ~ 16:00

| 장 소 | 온라인  zoom 회의

| 일정표 |

사회: 구자연 부연구위원(육아정책연구소)

시간	세부일정
14:00	개회
14:00~14:10	인사말 박상희 소장 (육아정책연구소) 축 사 성일종 국회의원 (국민의힘)
주제발표	
14:10~14:50	발표 1. 포용적 사회를 위한 육아가구의 형평성 제고 방안 김동훈 데이터연구센터장 (육아정책연구소) 발표 2. 코로나19로 드러난 육아 분야 돌봄 공백과 격차 최윤경 유아교육보육정책실장 (육아정책연구소)
종합토론	
14:50~15:30	토론 좌장 : 이정원 보육정책연구팀장 (육아정책연구소) • 정재훈 교수 (서울여자대학교 사회복지학과) • 김선숙 센터장 (아동권리보장원 아동정책평가센터) • 권혜진 교수 (나사렛대학교 아동학과) • 최일선 교수 (경인교육대학교 유아교육과)
15:30~15:45	질의응답
15:45~15:50	폐회

Contents

| 2021년 제2차 육아정책 심포지엄

인 사 말 박상희 소장 (육아정책연구소)	i
--------------------------	---

축 사 성일종 국회의원 (국민의힘)	iii
-----------------------	-----

주제발표 1 포용적 사회를 위한 육아가구의 형평성 제고 방안	1
김동훈 데이터연구센터장 (육아정책연구소)	

주제발표 2 코로나19로 드러난 육아 분야 돌봄 공백과 격차	29
최윤경 유아교육보육정책실장 (육아정책연구소)	

토 론 정재훈 교수 (서울여자대학교 사회복지학과)	61
김선숙 센터장 (아동권리보장원 아동정책평가센터)	63
권혜진 교수 (나사렛대학교 아동학과)	66
최일선 교수 (경인교육대학교 유아교육과)	71

개 회 사

안녕하십니까? 육아정책연구소장 박상희입니다.

코로나19의 장기화로 온라인으로 육아정책심포지엄을 개최하게 된지 일년이 넘어가고 있습니다. 그동안 어려움 속에서도 각자의 위치에서 생활방역을 실천하시며 우리 연구소의 연구와 육아정책심포지엄에도 관심을 가지고 참석해 주신 여러분들께 진심으로 감사한 마음을 전합니다.

육아정책연구소는 국책연구기관으로서 육아정책을 선도하기 위해 매년 육아정책 심포지엄을 개최하여 육아지원을 위한 주요 쟁점을 도출하고, 향후 과제를 논의하는 토론의 장을 마련하고 있습니다. 2021년도에는 신임 소장의 3개년 경영목표 중 하나인 「아동의 행복한 성장을 위한 미래지향적 정책연구 선도」를 주제로 총 4차례에 걸친 육아정책 심포지엄이 계획되어 있습니다. 그 두 번째 여정인 이번 2차 육아정책심포지엄에서는 1년이 넘도록 지속되고 있는 코로나19 팬데믹이 육아 분야에 남긴 양극화의 이슈를 확인하고 포스트코로나 시대를 준비하기 위한 육아정책의 대응과 형평성 제고 방안에 대해 논의해보고자 합니다.

코로나19 팬데믹은 모두에게 시련을 주었지만 특히 아이를 양육하는 가정에 육아의 어려움을 절감하게 하였고, 긴급재난의 상황에서의 양육 지원의 중요성을 재조명하는 기회도 되었다고 생각합니다. 그러나 코로나19 시대를 살아가면서 견뎌야 하는 어려움의

정도는 아이를 양육하는 가정의 상황에 따라 달라 더욱 큰 격차를 발생시킨 것으로 드러나고 있습니다.

이러한 맥락에서 오늘 심포지엄은 “팬데믹과 양극화 시대, 육아정책의 대응력과 형평성 제고 방안 모색”의 주제 하에 코로나19로 드러난 육아 분야 돌봄 공백과 격차를 조명하고 육아 가구의 형평성 제고 방안에 대해 논의해 보고자 합니다.

바쁘신 중에도 저희 연구소의 행사에 축하를 전해주셔서 행사를 더욱 돋보이게 해주신 성일중 의원님께 진심으로 감사드립니다. 그리고, 본 행사를 통해 귀중한 연구 결과를 발표해주실 육아정책연구소 김동훈 데이터연구센터장님과 최윤경 유아교육보육정책연구실장님, 토론자로 귀한 의견을 제시해 주실 정재훈 서울여자대학교 사회복지학과 교수님, 김선숙 아동권리보장원 아동정책평가센터장님, 권혜진 나사렛대학교 아동학과 교수님, 최일선 경인교육대학교 유아교육과 교수님께 감사의 말씀을 전합니다. 마지막으로 좌장을 맡아주신 이정원 보육정책연구팀장님, 사회를 맡아주신 구자연 부연구위원님을 비롯하여 심포지엄을 준비해주신 분들께 감사드립니다.

오늘 이 자리의 논의를 통해 언제든 일어날 수 있는 재난상황에서도 영유아가 안전하고 행복하게 자라날 수 있는 환경을 보장하고 자녀를 양육하는 환경, 아동이 자라나는 환경의 형평성 제고의 중요성을 모두가 공유할 수 있는 기회가 되기를 기대합니다. 감사합니다.

2021년 7월 14일

육아정책연구소장 박 상 희

축 사

안녕하십니까? 성일종 국회의원입니다.

박상희 소장님을 비롯한 여러분들이 오늘 육아정책과 관련된 세미나를 열고 계십니다. 진심으로 축하드립니다.

육아문제는 우리 모두의 문제입니다. 또한 국가의 문제입니다. 국가가 이 아이들을 어떻게 보듬고 부모님들과 함께 잘 기르느냐가 우리 국가의 경쟁력과 직결되어 있다고 생각합니다.

이 팬데믹 상황에서 더더욱 그렇고, 양극화가 심해지고 있는 이 시대에 있어서 육아의 문제는 정말 중요한 문제라고 생각합니다.

훌륭한 패널들과 함께 이 문제를 집중 토론을 하실텐데 그런 귀한 토론을 통해서 바른 정책적 대안과 국가의 방향이 나오기를 기대하겠습니다.

응원하겠습니다. 감사합니다.

2021년 7월 14일

국민의힘 국회의원 성 일 종

| 주제발표 1 |

포용적 사회를 위한 육아가구의 형평성 제고 방안

김 동 훈 데이터연구센터장 (육아정책연구소)

주제발표

포용적 사회를 위한 육아가구의 형평성 제고 방안¹⁾

김 동 훈 데이터연구센터장 (육아정책연구소)

1

서론

최근 어느 계층도 소외됨이 없이 경제성장의 과실과 복지를 고루 누리면서 개인이 자신의 역량과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 하는 포용적 복지의 개념이 강조되고 포용적 복지국가를 지향하는 현 시점에서, 영유아의 가구배경이나 지역 등 계층별로 나타나는 다양한 문제들을 해소하여 형평성을 제고하는 것이 더욱 중요해졌다.

그동안 육아정책은 복지정책과 함께 수평적 형평성과 수직적 형평성 관점을 견지하면서 급속하게 발전해 왔다고 할 수 있다. 수평적 형평성 관점으로는 정부가 제공하는 육아서비스가 필요로 하는 모든 영유아에게 같은 양의 서비스가 제공되어야 하고, 가구 특성 등 계층에 따른 차별이 없어야 한다는 것을 의미한다. 그간 무상보육, 누리과정 도입 등으로 수평적 형평성을 확보하기 위한 다양한 성과들이 있었다 할 수 있다. 수직적 형평성은 자녀를 양육함에 있어 나타나는 차이 중에서 어떤 것이 정당한 차이에 해당하고, 소득이나 지역특성, 가구구성 등에서 차이가 있는 경우 어느 정도 차등을 두어 취급하는 것이 정당한지를 결정해야 하는 가치판단을 내포하고 있다. 이에 수직적 형평성은 수평적 형평성에 비해 훨씬 더 복잡하다. 예를 들어 육아와 관련하여 수직적 형평성에

1) 본고는 육아정책연구소 기본연구과제인 「포용적 사회를 위한 육아형평성 제고 방안」(김동훈, 양미선, 김문정, 2020)의 내용을 일부 발췌하여 수정한 내용으로, 구체적인 결과 등은 연구보고서를 참고하기 바람.

서 정당한 차이를 규정하는 특성으로는 가구특성에 의한 차이, 지역의 특성에 의한 차이 등이 있을 수 있다. 영유아 특성의 차이는 주로 부모의 사회경제적 배경과 연관된 경우가 많고, 특히 저소득층을 비롯한 취약계층 영유아를 대상으로 하는 육아는 상대적으로 더 많은 비용을 필요로 하며, 따라서 이러한 영유아 특성의 차이는 육아와 관련된 재정배분에서 고려되어야 한다. 지역의 특성에 의한 차이는 사회적·지리적 여건의 차이로 육아비용의 차이를 초래하는 요인이 된다. 지역에 따라 식재료비, 의류비, 교통비, 전기, 난방비 등의 물가가 다르고, 이는 육아비용 소요의 차이를 가져오기 때문에 이를 고려하여야 한다.

육아부문에서 발생하는 형평성의 문제는 단순히 육아자체의 문제에서 끝나지 않고 영유아의 사회적 배제를 초래할 수 있다는 점에서 매우 중요하다. 영유아를 대상으로 하는 육아서비스는 출발선 평등의 측면에서 모든 영유아에게 최소한 공평하게 분배될 필요가 있고, 이는 저소득층이나 지역, 가구 특성 등 특정 계층이나 집단에서 다양한 육아지원 정책을 이용하는데 어려움이 있어서는 안된다는 것을 의미한다.

우리나라의 경우 현재 보편적 무상보육·교육지원, 보편적 아동수당 지원, 다양한 육아 및 돌봄정책을 통해 형평성 제고를 위해 노력하고 있으나, 이를 통해 육아가구의 양육과 돌봄에 있어 형평성이 확보되었는지, 현재의 형평성이 어떠한 수준인지에 대해서는 명확하지가 않다. 이에 양육과 돌봄에서 형평성 수준을 살펴볼 필요가 있고, 다양한 인식과 요구 분석을 통해 육아분야에서 형평성을 제고할 수 있는지에 대한 고민이 필요한 시점이다.

본 고는 모든 영유아들이 건강하게 성장·발달할 수 있도록 공평한 기회와 결과를 보장받을 수 있도록 할 때 포용적 사회로의 변화가 가능하다는 관점에서 육아형평성을 제고할 수 있는 다양한 정책 방안을 제시하고자 하였다.

이를 위해 먼저 저소득층이나 지역, 가구특성 등 특정계층이나 집단에 따른 불평등이 발생하지 않도록 해야 한다는 점에서 소득수준과 양육비용에 기반한 형평성 수준을 분석하였다. 이를 통해 영유아가구의 자녀양육 비용지출 비중의 차이로 소득을 포함한 가구특성에 따라 경제적 격차가 발생하거나 불평등이 발생하는지를 실증적으로 분석하였다. 또한 소득의 불평등을 줄여주는 소득재분배의 형평성을 파악하기 위해 7세 미만 아동에게 지급되고 있는 아동수당 정책이 형평성을 제고하는지, 아동수당지급연령 및 지급액 확대가 형평성의 추가적 제고에 기여하는지를 살펴보았다. 또한 육아형평성에 대

한 전문가와 부모의 인식 및 개선요구를 파악하여, 향후 개선방안에 대한 의견을 조사하였다.

2

육아형평성에 대한 실증분석 - 영유아가구 양육비 지출 형평성 중심으로

본 절에서는 가구 소비지출에서 자녀양육비가 차지하는 비중이 크고 양육비 지출이 소득이 낮은 계층에서 더 큰 부담을 갖고 있는 상황에서, 영유아 가구의 양육비 지출 영향요인, 영유아가구 양육비 소득불평등, 소득수준에 따른 양육비지출부담 형평성 수준 등에 대한 분석 결과를 제시하였다.

분석자료로는 최효미, 강은진 외(2018)의 KICCE 소비실태조사 가구데이터 1차년도(2018년) 자료를 사용하였고, 본 자료의 영유아자녀가 있는 가구는 1,648가구, 영유아 수는 2,277명이었다.

가. 양육비지출 형평성 수준 분석

영유아가구 지출형평성을 분석하기에 앞서 양육비 지출영향요인과 지니계수를 활용한 지출불평등을 먼저 살펴보았다.

1) 양육비 지출영향요인 분석 결과

전반적으로 가구소득이 증가할수록 자녀양육을 위한 지출은 증가하였고, 식비보다는 교육·보육비 지출에 대한 영향력이 더 큰 것으로 나타났다. 지역규모로는 중소도시나 읍면지역에 거주하는 영유아가구가 대도시거주 가구보다 양육비를 덜 지출하는 양상을 보이고 있고, 전세가구가 자가가구보다 양육비 지출이 더 많은 경향을 보였다.²⁾

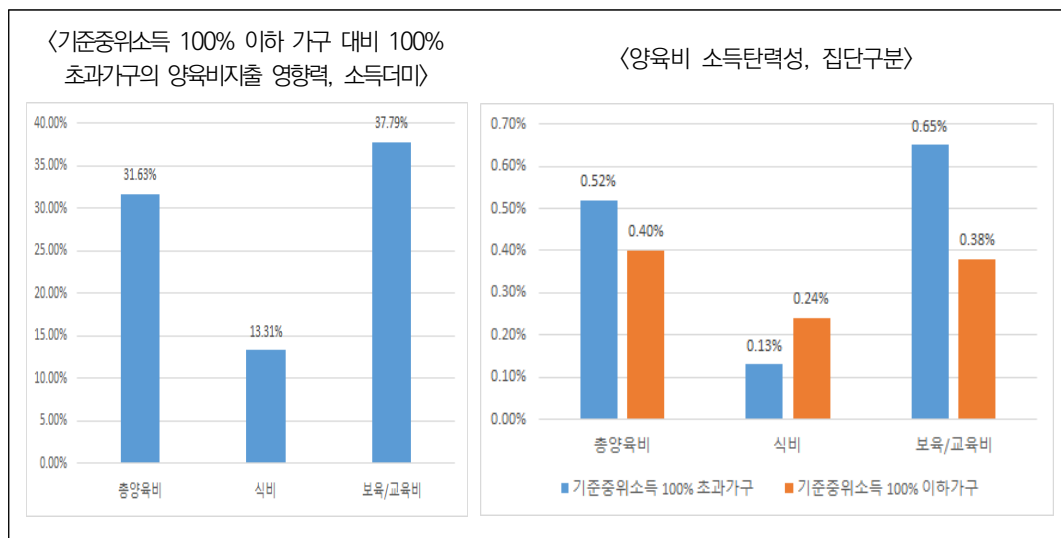
$$2) \ln Cost = \beta_0 + \beta_1 fn + \beta_2 emp + \beta_3 age + \beta_4 age^2 + \beta_5 educ + \beta_7 \ln Income + \beta_8 cn + \beta_9 region + \beta_{10} ht + u$$

연구모형에서 $\ln Cost$ 는 가구당 전체 자녀양육비 지출액에 자연대수를 취한 값으로 여기에서는 총양육비, 식비, 교육·보육비로 구분하였다. fn 은 가구원수, emp 는 맞벌이 여부(맞벌이=1, 외벌이=0), age 는 부모 나이, $educ$ 부의 교육수준(고졸이하=1, 전문대졸=2, 4년제=3, 대학원이상=4), $\ln Income$ 가구소득에

가구소득 대신 기준중위소득 100%를 기준으로 더미변수를 생성하여 추정한 결과, 중위소득 100% 이하 가구가 중위소득 100% 초과 가구보다 31.63% 양육비 지출을 덜하는 것으로 나타났다. 식비를 종속변수로 한 모형추정 결과에서는 중위소득 100% 이하 가구가 참조집단보다 13.31% 식비를 덜 지출하는 것으로 나타났고, 교육·보육비를 종속변수로 한 모형에서는 중위소득 100% 이하 가구가 참조집단보다 37.79% 교육·보육비를 덜 지출하는 것으로 나타났다.

또한 중위소득 100%를 기준으로 가구집단을 구분하여 추가 분석한 결과, 기준중위소득 100% 초과 가구의 양육비지출 탄력성은 교육·보육비 지출에 대한 소득탄력성은 100% 이하 가구에 비해 상당히 높은³⁾ 반면, 식비 지출에 대한 소득탄력성은 낮게 나타났다.

[그림 1] 양육비 지출영향 분석 결과



주: 양육비 소득탄력성 중 기준중위소득 100% 초과가구 대상의 식비 탄력성계수는 통계적으로 유의하지 않았음.

자연대수를 취한 값, cn은 초등 이전 영유아자녀수, region은 거주하는 지역규모 더미(대도시, 중소도시, 읍면지역), ht는 거주하는 주택의 형태 더미(자가, 전세, 월세), u는 오차항을 의미한다.

- 3) 기준중위소득 100% 초과 가구의 경우 가구소득이 1% 증가할 때 교육·보육비 지출은 0.65% 증가하는 것으로 나타났고, 기준중위소득 100% 이하 가구의 경우 가구소득이 1% 증가할 때 교육·보육비 지출은 0.38% 증가하는 것으로 나타났다.

2) 양육비 지출불평등 분석

가) 영유아가구 양육비 지출 현황

전체가구 지출에서 전체자녀 양육비가 차지하는 비율은 29.9%로 나타났다고, 영유아 자녀 양육비가 차지하는 비율은 23.9%로 나타났다. 총 양육비 지출 대비 항목별 비중은 전체자녀와 영유아자녀 모두 비슷한 비중을 보였으며, 교육·보육비가 차지하는 비중은 각각 34.1%, 33.4%, 식비는 21.2%, 20.9%로 두 항목지출이 양육비용의 50% 이상을 차지하였다.

〈표 1〉 전체 영유아가구 양육비 지출현황

단위: 만원, %

구분	총지출		전체자녀 양육비용		영유아자녀 양육비용	
		비율		비율		비율
계	384.9	100.0	115.1	100.0	91.9	100.0
식비	81.1	21.1	24.4	21.2	19.2	20.9
교육·보육비	41.0	10.7	39.2	34.1	30.7	33.4
기타	262.8	68.3	51.5	44.7	42.0	45.7

주: 기타는 주거/관리비, 기기/집기, 피복비, 보건/의료비, 여가 및 문화생활비, 교통비, 통신비, 개인유지비, 금융상품, 이전지출, 기타 상품 및 서비스가 포함된 금액이며, 이 중 주거/관리비, 금융상품, 이전지출, 기타상품 및 서비스는 양육비용에서는 제외함.

소득분위별 전체가구의 양육비 지출 현황을 분석하기 위해 소득을 균등화하였고, 일반적으로 사용되는 균등화 방법(소득/ $\sqrt{\text{가구원수}}$)을 사용하여 가구원수의 영향을 통제하였다. 소득분위가 높아짐에 따라 총 영유아 양육비 지출은 증가하는 모습을 보이며, 특히 교육·보육비를 포함한 돌봄·교육비 증가가 크게 나타났다. 맞벌이여부에 따른 소득분위별 양육비용을 분석한 결과, 양육비용에서 식비가 차지하는 비중은 소득분위가 높아짐에 따라 작아지는 반면, 교육·보육비는 소득분위가 높아짐에 따라 증가하는 추세를 보이고 있다.

〈표 2〉 전체 영유아가구 소득분위별 영유아양육비 지출현황(2)

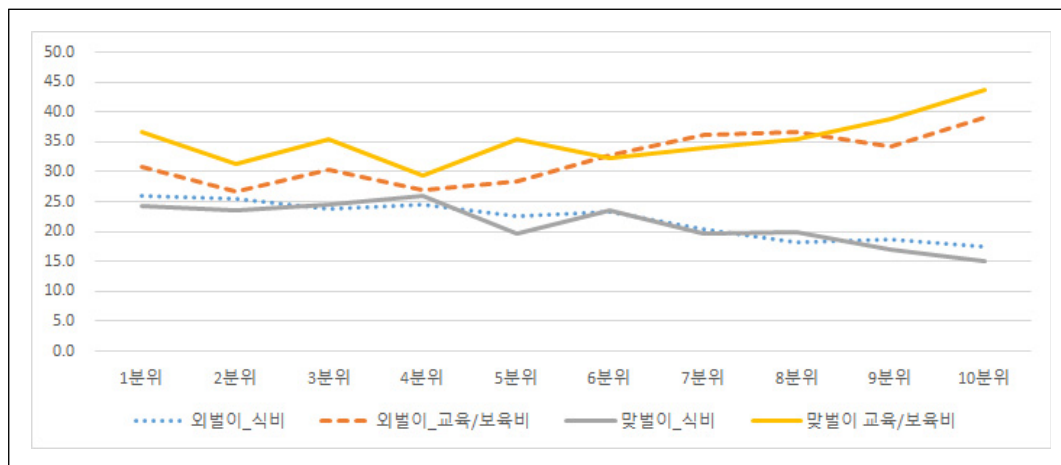
단위: 만원

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
가구소득	216	298	337	377	396	447	487	550	628	919
동등화소득	206	291	334	369	388	442	478	544	621	908
영유아 양육비 지출	계	85	93	100	106	105	120	124	127	171
	기초 양육비	34	37	37	42	36	43	40	38	45
	돌봄·교육비	31	30	36	34	38	43	48	49	77
	여가문화비	10	15	15	18	18	19	21	22	31
	기타	10	11	12	13	13	14	15	15	17
총 가구생활비 지출	218	258	266	288	296	324	337	334	349	459

주: 1) 총가구 생활비 지출은 총지출에서 저축액, 원리금 상환액, 이전지출을 제외한 금액임.

2) 기초양육비=식비+피복비+개인유지비, 돌봄/교육비=보건/의료비+교육/보육비, 기타=기기/집기+교통비+통신비+개인유지비+금융상품(보험)임.

[그림 2] 맞벌이 여부에 따른 소득분위별 양육비 비중(%)



나) 양육비지출 지니계수 분해

일반적으로 가구 소비지출은 소득이 증가함에 따라 함께 증가하는 비례적 관계로서 소득의 개념을 내포하고 있다고 볼 수 있어, 양육비지출에 지니계수 요인분해를 적용하여 분석하였다. 지니계수 요인분해는 Lerman과 Yitzhaki의 공변량 분해방법을 활용하

였고, 이를 통해 양육비 지출항목별 요인분해 결과로서 지출항목과 총지출 간의 지니 상관계수, 지출항목의 지니계수, 지출항목이 총지출에서 차지하는 비중 등의 분해 결과를 도출하였다.

먼저 영유아 가구 대상 지니계수 요인분해 결과 양육비 지니계수는 0.3064로, 가구 생활비 지니계수인 0.1991, 양육비 이외 생활비 지출 지니계수 0.2015보다 높아 소득 수준에 따른 양육비 지출 불평등이 양육비 이외 생활비 지출 항목에 비해 더 큼을 알 수 있다.

전체 양육비 지출비중은 전체 가구생활비 지출 중에서 36.92%를 차지하는 반면 지니계수 기여도는 45.99% 나타나, 양육비 지출비중에 비해 지니계수에 미치는 영향이 커 상대적 불평등도는 높은 것으로 분석되었다. 교육·보육비 지출항목의 경우 지출비중은 12.58%인데 반해 지니계수 기여도는 21.14%로 전체 생활비 지출이나 양육비 지출 불평등에 있어 교육·보육비 항목의 불평등이 크게 작용함을 알 수 있다. 이외 식비, 피복비, 보건·의료비, 개인유지비, 보험 등은 양육비 지출비중이 지니계수 기여도보다 낮아 상대적 불평등도는 낮은 것으로 나타났다. 전체 양육비의 지출 탄력성은 1.2457로 나타나 전체생활비 지출수준 증가폭보다 양육비 지출 증가폭이 더 크게 나타나 다소 사치재의 특성을 띠었고, 세부항목으로 보면 식비, 피복비, 보건·의료비, 개인유지비, 보험 등은 필수재의 특성을 띠었다.

〈표 3〉 양육비 지출항목별 지니계수 분해 결과

항목	지출비중	상관계수	지니계수	기여도	한계효과	탄력성
자녀양육비 지출	0.3692	0.8096	0.3064	0.4599	0.0907	1.2457
식비(외식비 포함)	0.0783	0.4297	0.3731	0.0631	-0.0152	0.8059
기기/집기	0.0093	0.4459	0.8956	0.0186	0.0093	2.0000
피복비(의류및신발)	0.0297	0.4833	0.4092	0.0295	-0.0002	0.9933
보건/의료비	0.0141	0.3377	0.4741	0.0113	-0.0028	0.8014
교육/보육비	0.1258	0.6671	0.5017	0.2114	0.0856	1.6804
여가및문화생활비(교양/오락비)	0.0616	0.6458	0.4324	0.0863	0.0247	1.4010
교통비	0.002	0.2378	0.924	0.0022	0.0002	1.1000
통신비	0.0015	0.4162	0.9191	0.0029	0.0014	1.9333

항목	지출비중	상관계수	지니계수	기여도	한계효과	탄력성
개인유지비(생필품 포함)	0.0167	0.2472	0.4562	0.0095	-0.0072	0.5689
금융상품(보험)	0.0302	0.3313	0.4997	0.0251	-0.0051	0.8311
양육비 이외 생활비 지출	0.6308	0.846	0.2015	0.5401	-0.0907	0.8562
총 생활비 지출	1.0000	1.0000	0.1991	1.0000		

3) 양육비 지출부담 형평성 수준 분석 결과

본 연구에서 양육비 지출형평성은 소득분위별 절대적 양육비 지출액에서 양육비 지출 부담수준을 통제하는 방식으로 도출하였다. 다시 말해 소득수준에 따른 양육비 지출액의 불균등 정도와 양육비 지출부담의 불균등 정도를 함께 고려하여 양육비 지출 형평성 지수를 도출하였다. 일반적으로는 지니계수를 이용하여 불평등 수준을 파악할 때 가구소득(본 연구에서는 가구 양육비 지출액)만 고려하는 경우가 많다. 그러나 절대적인 양육비 지출금액만 고려하여 불평등 정도를 산출할 경우 소득수준에 따른 실질적인 양육비 지출부담에서 오는 체감불평등은 고려하지 못하는 문제가 있다. 따라서 절대적인 양육비 지출금액과 함께 영유아 가구의 소득대비 상대적 양육비 지출부담 비중을 고려하는 것이 소득수준에 따른 양육비 지출 형평성 논의에서 중요할 것이다.

예를 들어 소득수준에 따라 양육비 지출금액 수준에 별다른 차이가 없다면, 이는 소득분위에 상관없이 육아서비스 이용이나 접근 기회가 동일하다는 의미하고, 동일수준의 편익을 얻을 가능성이 높다고 볼 수 있을 것이다. 하지만 소득수준에 따라 양육비 지출 비중이 달라지고 소득수준별로 양육비지출에 대한 가구부담 수준에 차이가 발생한다면, 절대적인 양육비 지출금액이 같더라도 상대적 지출 부담수준은 동일하지 않을 것이다. 따라서 양육비 지출금액 집중지수와 양육비 지출부담 집중지수를 동시에 고려하는 것이 양육비 지출 형평성을 파악하는 데 더 적합할 것이다.

이에 지니계수 요인분해와 로렌즈곡선에 기반 한 소득수준에 따른 양육비 지출액과 양육비 지출부담 집중지수를 고려하여 육아형평성 수준을 분석하였다. 양육비 지출 분석 결과 소득이 높은 가구에 유리한 상황이라면 저소득층을 대상으로 육아서비스나 비용지원 등 복지의 확대를 고려할 수 있을 것이다.

전체적으로 소득수준을 고려한 양육비 지출 부담의 형평성은 0.126 수준으로 양육비 지출의 형평성 수준은 양호한 것으로 보인다. 형평성은 양육비 지출액 집중지수와 양육

비 지출부담 집중지수의 합으로 이루어졌으며, 소득수준이 높을수록 양육비 지출금액은 많아지고, 소득수준이 낮을수록 지출부담은 커지는 것을 알 수 있었다. 지출액은 소득이 많을수록 자녀를 위한 교육·보육비 등 투자성격의 지출이 더 크지만, 소득대비 상대적 지출부담을 고려하면 식비나 보건·의료비, 생필품비 등 기초생활에 필요한 비용지출 부담이 저소득층에서 더 크게 나타나고 있다. 이에 소득에 따른 지출부담을 줄이기 위해 차별화된 정책적 접근이 필요해 보인다.

〈표 4〉 양육비 항목별 형평성 분석 결과

항목	양육비 집중지수	양육비부담 집중지수	양육비 형평성
양육비 전체	0.142	-0.109	0.126
식비(외식비 포함)	0.061	-0.177	0.119
기기/집기	0.241	0.030	0.105
피복비(의류및신발)	0.105	-0.141	0.123
보건/의료비	0.062	-0.175	0.118
교육/보육비	0.215	-0.046	0.130
여가및문화생활비(교양/오락비)	0.176	-0.075	0.125
교통비	0.075	-0.160	0.118
통신비	0.174	-0.023	0.099
개인유지비(생필품 포함)	0.036	-0.214	0.125
금융상품(보험)	0.090	-0.148	0.119

3

육아형평성 관련 부모인식 조사결과

육아지원정책 수요자인 영유아 및 초등저학년 부모 3,000명을 대상으로 육아정책분야에서의 형평성과 관련하여 인식 및 요구를 조사하였다.

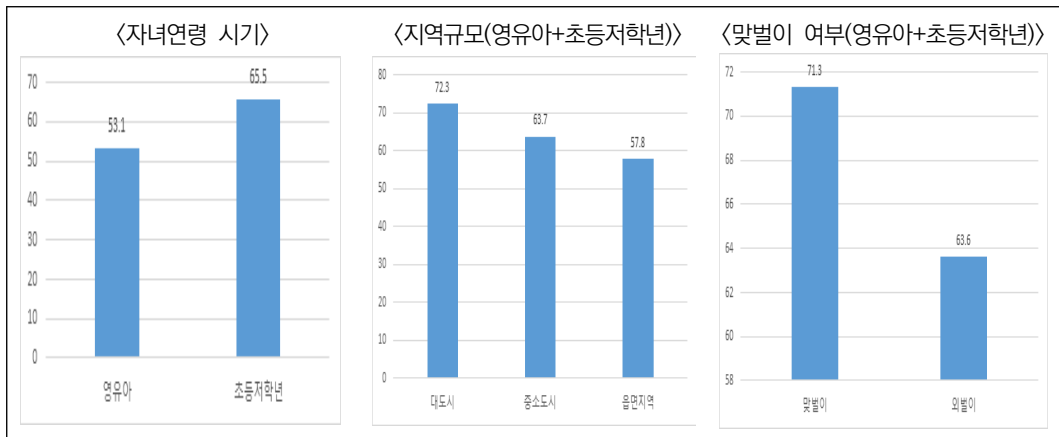
가. 양육비용

가구소득 대비 자녀양육비가 차지하는 비율이 상당하였으며, 가구특성에 따라 양육비 지출에 차이가 있었다. 거주하는 지역규모에 따라서는 지역규모가 크고 대도시일 경우에 양육비용이 더 많이 들었고, 맞벌이 가구가 외벌이가구보다, 가구소득수준이 높을수록 양육비용이 더 많이 들었다. 또한 영유아가구에 비해 초등저학년 자녀에 대한 양육비용이 더 많이 드는 것으로 나타났다.

영유아 가구의 자녀 양육비용은 월평균 약 53.1만원, 초등저학년의 경우 65.5만원으로 초등저학년의 양육비용이 월평균 약 12.4만원 더 많았다. 지역규모별로는 대도시가 72.3만원, 중소도시 63.7만원, 읍면지역 57.8만원으로 지역별로 차이를 보였다. 맞벌이 여부별로는 맞벌이 가구는 71.3만원, 외벌이가구는 63.6만원으로 맞벌이가구 월평균 영유아양육 비용이 외벌이가구보다 더 많았다. 대도시의 경우 읍면지역에 비해 인구밀집도가 높고, 학원 등 사교육에 대한 수요가 더 많고, 각종 물가가 읍면지역보다 비싼 것으로 예상되는 바가 자녀양육비 규모에 반영될 것으로 보인다. 또한 맞벌이가구의 경우 외벌이가구보다 자녀에 대한 추가적 돌봄 비용이나 사교육 수요 등이 영향을 줄 수 있을 것이다.

[그림 3] 월평균 자녀 양육비용

단위: 만원



나. 주거 및 생활환경

거주지 근처 주거환경 및 생활환경과 관련하여 거주 지역규모에 따른 차이를 보였다. 전반적으로 주변환경에 대해 긍정적으로 인식하였고 자녀를 키우는데 있어 안전한 환경으로 인식하였다. 다만, 읍면지역 거주가구는 문화시설, 도서관, 공원 등 공공시설에 대해서는 충분하지 못하다는 인식이 있었다.

향후 거주지 이전과 관련하여서는 읍면지역 거주가구나 저소득가구에서 현 지역에서의 계속거주 희망비율이 낮게 나타났고, 거주지 이전을 희망하는 주요이유로 읍면지역은 주변환경(의료시설, 문화시설 등)이 부족하다는 의견이 가장 많았다. 영유아 및 초등저학년의 경우 주택비용 등 주거환경과 자녀 교육환경이 부모들에게 거주지를 결정할 때 중요함을 알 수 있다. 지역규모별은 대도시와 중소도시 거주가구의 경우는 주거환경(주택(비용), 교통 등)과 자녀교육환경이 가장 중요한 이유였으나, 읍면지역의 경우에는 ‘주변환경(의료시설, 문화시설 등)이 더 좋은 곳으로 가고 싶어서’라는 응답이 36.5%로 가장 많아 지역규모별로 응답이 상이하였다.

〈표 5〉 향후 5년 이후 계속 거주 의향 및 이사 이유(N=543)

단위: %

구분	주거환경 ①	교육비용 ②	교육환경 ③	주변환경 ④	안전 ⑤	기타 ⑥
전체	41.5	1.5	33.1	17.5	4.0	2.4
대도시	44.8	2.7	32.8	13.5	5.0	1.2
중소도시	41.6	0.4	33.9	17.6	3.4	3.0
읍면지역	25.0	0.0	30.8	36.5	1.9	5.8
$\chi^2(df)$	28.426(10)**					

주: ① 주거환경(주택, 주택비용, 교통 등)이 더 좋은 곳으로 가고 싶어서

② 자녀교육 비용이 많이 들어서

③ 자녀교육 환경(학교, 학원 등)이 더 좋은 곳으로 가고 싶어서

④ 주변 환경(의료시설, 문화시설 등)이 더 좋은 곳으로 가고 싶어서

⑤ 좀 더 안전한 곳으로 가고 싶어서

⑥ 기타

** $p < .01$

육아형평성 차원에서 주거 및 생활환경의 개선과 관련하여 읍면지역에 더 집중할 필요가 있고, 특히 읍면지역의 경우 어린자녀를 양육하는데 도움을 줄 수 있는 다양한 육아인프라의 확충과 접근성 확보가 우선 필요해 보인다.

다. 자녀양육 인식

자녀양육과 관련하여 양육비용, 돌봄시간, 긴급돌봄, 정부정책 등에 대한 인식을 조사하였다. 먼저 양육비용과 관련하여 부모들은 가구소득 대비 양육비용이 차지하는 비율이 높다는 인식이 더 많아, 양육비용에 대한 부담이 있는 것으로 보인다. 대도시 거주 가구가 중소도시와 읍면지역보다 양육비 지출비율이 더 높다고 인식하고 있었고, 외별이가가 맞별이가구보다, 자녀수가 많을수록, 가구소득수준이 낮을수록 가구소득대비 양육비 비율이 더 커 부담을 갖는 것으로 인식하였다.

돌봄시간과 관련하여서는 부모들은 장시간 근로 등으로 어린자녀에 대한 돌봄시간이 부족하다고 인식하고 있었다. 특히 맞별이가구는 5점 중 3.6점, 외별이가구는 3.0점으로 인식차가 컸고, 소득수준이 높을수록 돌봄시간이 부족하다는 인식이 컸다. 또한 긴급돌봄에 있어서 애로가 있는 것으로 보여 부모가 자녀를 돌볼 수 없는 긴급돌봄 상황이 발생했을 때 이를 지원하기 위한 제도 보완이 필요해 보인다. 긴급돌봄 사유 발생시 돌봐줄 사람이 없어 애로사항이 있다는 응답이 5점 중 3.4점으로 다소 높았다. 특히 맞별이가구와 소득수준이 낮을수록 이에 대한 수요가 더 많아 맞별이가구나 저소득가구 등 취약계층을 대상으로 한 긴급돌봄 지원을 강화할 필요가 있다. 현재 자녀가 아프거나 부모의 야근 등으로 다양한 돌봄공백이 발생할 경우 아이돌봄서비스, 시간제보육 등 제도가 운영되고 있고 갈수록 이에 대한 이용량이 늘어나는 추세이긴 하나 더욱더 확대·시행될 필요가 있다.

〈표 6〉 자녀양육 관련 부모인식

단위: 점, 명

구분	양육비용 부담(①)		돌봄시간 부족(②)		긴급돌봄 애로(③)		사례수
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	
전체	3.3	0.9	3.3	1.1	3.4	1.1	3,000
지역규모							
대도시	3.4	0.9	3.3	1.0	3.4	1.1	1,359
중소도시	3.2	0.9	3.2	1.1	3.4	1.2	1,430
읍면지역	3.2	0.9	3.2	1.1	3.4	1.1	211
<i>F</i>	10.794***		1.163		.110		
맞벌이여부							
맞벌이	3.2	0.9	3.6	1.0	3.4	1.1	1,386
외벌이	3.4	0.9	3.0	1.1	3.3	1.2	1,614
<i>t</i>	-4.589***		15.750***		2.671**		
자녀수							
1명	3.1	0.9	3.2	1.1	3.3	1.2	1,319
2명	3.4	0.9	3.3	1.0	3.4	1.1	1,417
3명 이상	3.6	0.9	3.3	1.0	3.4	1.1	264
<i>F</i>	60.218***		1.188		.571		
가구소득							
299 이하	3.5	0.9	3.2	1.1	3.6	1.1	394
300~399만원 이하	3.4	0.9	3.1	1.1	3.4	1.1	663
400~499만원 이하	3.3	0.9	3.2	1.0	3.3	1.1	581
500~599만원 이하	3.2	0.8	3.4	1.0	3.3	1.1	532
600 이상	3.2	0.9	3.4	1.1	3.3	1.2	830
<i>F</i>	8.288***		11.184***		4.725**		

주: 1) '전혀 그렇지 않다' 1점 ~ '매우 그렇다' 5점으로 산출한 평균임.

2) 잘 모르겠다고 응답한 경우는 제외한 결과임.

3) ① 본인의 가구소득 대비 양육비용이 차지하는 비율이 높다

② 장시간 노동 등으로 어린 자녀를 직접 돌볼 시간이 부족하다.

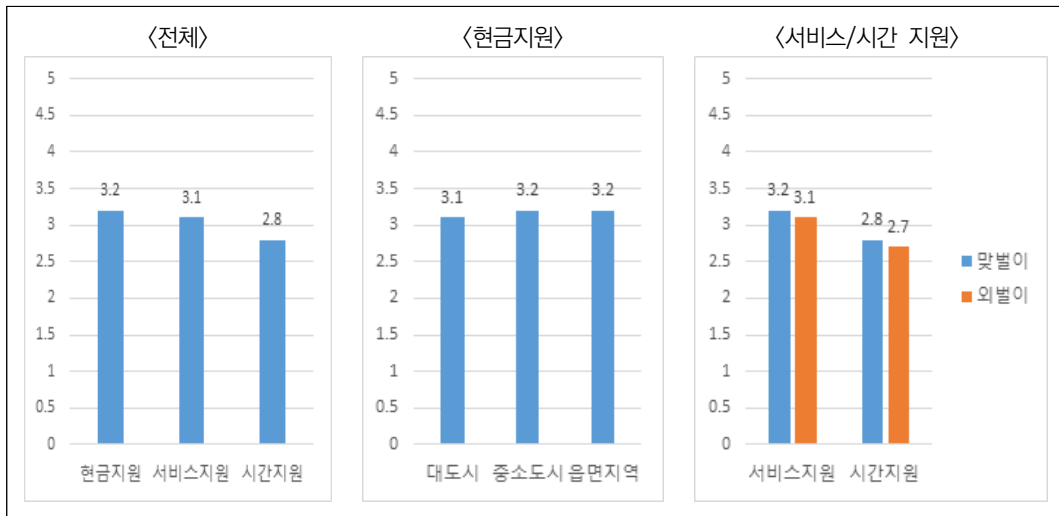
③ 긴급돌봄이 필요할 때(자녀가 아프거나, 혼자 있어야만 할 때 등) 돌봐 줄 사람이 없다.

** $p < .01$, *** $p < .001$.

정부의 육아지원 정책에 대한 부모들의 만족수준을 보면, 먼저 아동수당, 가정양육수당, 장애아동수당 등 현금지원 정책에 대한 만족도는 5점 중 3.2점으로 나타났다. 지역 규모별로는 대도시 거주가구의 만족도가 중소도시나 읍면지역보다 낮았고, 맞벌이가구가 외벌이가구보다 현금지원 만족도가 낮았다. 어린이집보육료지원, 유치원 유아학비지원, 아이돌봄서비스지원 등 서비스 지원정책에 대한 만족도는 5점 중 3.1점으로 나타났고, 가구특성별로는 별다른 차이가 없었다. 시간지원정책 만족도는 5점 중 2.8점으로 현금이나 서비스 지원 정책에 비해 낮은 만족수준을 보였다. 현재 국가차원에서 육아가구를 위한 육아휴직제, 유연근무제 확대 등 제도 시행과 기업에 대한 비용지원 등을 통해 맞벌이가구 등 육아가구에 대한 돌봄시간 확보를 위해 노력하고 있으나 부모들의 실질적 체감효과는 여전히 낮다는 것을 의미한다.

[그림 4] 정부의 육아지원정책별 만족도

단위: 점



라. 육아 형평성 수준 인식

부모들은 우리나라 육아정책 부문의 형평성 수준은 부문에 따라 편차가 크지만 형평성은 전반적으로 낮다는 응답비율이 61.0%로 가장 많았고, 형평성이 높은 부분이 더 많다는 응답은 19.4%, 거의 모든 부분에서 낮다는 응답도 15.6% 수준으로 나타났다.⁴⁾

4) 부모이외에 별도로 전문가 조사(38명)를 실시한 결과를 보면 각각 10.5%, 73.7%, 15.8%, 0.0%로 나타났다.

〈표 7〉 우리나라 육아정책의 형평성 수준에 대한 인식

단위: %(명)

구분	거의 모든 부분에서 형평성이 낮음	부문에 따라 편차가 크지만 형평성이 낮은 편임	형평성이 높은 부분이 더욱 많음	거의 모든 부분에서 형평성이 높음	계
부모	15.6	61.0	19.4	4.0	100.0 (2,970)

부모들은 육아형평성이 상대적으로 낮은 부분으로 국공립 어린이집·유치원의 공급 및 접근성과 지역사회 돌봄시설 등 인프라 부족이라는 응답이 많았다. 본 연구의 전문가 조사에서는 취약계층 지원과 국공립 시설 공급 및 접근성이 높게 나왔으나, 부모는 국공립시설과 함께 지역사회 돌봄시설 등 인프라와 육아비용을 중요시하고, 상대적으로 취약계층 육아지원서비스의 형평성이 낮다는 응답은 적게 나타나 전문가들과 부모들의 형평성 인식 수준에 다소 차이가 있었다.

〈표 8〉 육아정책 부문의 형평성이 상대적으로 낮은 부문(중복응답)

단위: %(명)

구분	부모	전문가
부모 등 사용자가 지불하는 육아비용	39.3	23.7
국공립 어린이집/유치원 공급 및 접근성	52.2	39.5
취약계층에 대한 육아지원 서비스	21.7	44.7
낙후지역에 대한 육아지원서비스	19.2	28.9
지역사회 돌봄시설 등 인프라	41.5	31.6
정부 육아지원 재정 배분	25.0	13.2
기타	1.1	7.9
응답자수	100.0(3,000)	100.0(38)

주: 중복응답 결과임.

부모들은 국공립 어린이집·유치원 확충 우선순위에 대해 부모 중 46.2%는 인구밀집 지역 등 육아수요가 많은 지역에 우선 설치해야 한다고 응답하였고, 다음으로 31.1%는 국공립 시설이나 기관이 없는 지역에 우선 설치해야 한다고 하였다. 가구특성별로 다소

차이를 보였는데, 대도시 거주가구의 경우에는 인구밀집지역 등 육아수요가 많은 지역이 50.3%로 가장 많은 반면, 읍면지역의 경우는 국공립 기관이 없는 지역이 36.5%로 가장 많아 국공립 기관 설치 우선지역에 대한 인식이 다소 다르게 나타나, 거주지역의 특성이 어느 정도 반영된 것으로 보인다. 또한 가구소득별로는 소득수준이 높아질수록 인구밀집지역 등 육아수요가 많은 지역에 대한 응답비율이 높아졌고, 가구 소득수준이 낮을수록 국공립시설이 없는 지역이나 취약계층이 많은 지역, 농산어촌 지역에 국공립 시설을 우선 설치해야 한다는 비율이 상대적으로 많았다.

〈표 9〉 국공립 우선 확충 지역에 대한 의견

단위: %(명)

구분	인구밀집지역 등 육아수요가 많은 지역	국공립 시설/기관이 없는 지역	저소득층 등 취약계층이 많은 지역	농산어촌 지역	기타	계
전체	46.2	31.1	19.5	3.0	0.2	100.0(3,000)
지역규모						
대도시	50.3	30.0	18.1	1.6	0.2	100.0(1,359)
중소도시	45.2	31.5	20.7	2.5	0.1	100.0(1,430)
읍면지역	26.5	36.5	19.9	16.6	0.5	100.0(211)
$\chi^2(df)$	168.450(8)***					
가구소득						
299만원 이하	35.0	34.5	25.1	4.8	0.5	100.0(394)
300~399만원 이하	43.7	32.3	20.1	3.9	-	100.0(663)
400~499만원 이하	48.0	31.0	18.2	2.8	-	100.0(581)
500~599만원 이하	46.8	31.6	19.0	2.6	-	100.0(532)
600만원 이상	51.8	28.4	17.5	1.9	0.4	100.0(830)
$\chi^2(df)$	47.405(16)***					

*** $p < .001$.

향후 육아지원 정책과 관련하여 아동수당 지급연령 확대에 대한 부모인식을 조사한 결과, 부모들은 아동수당 지급연령 확대에 대한 의견이 많았다. 아동수당 지급연령 확대 응답은 53.3%, 현행유지는 37.6%였고, 거주지역이나 부모의 근로상태에 따라서도

차이가 없었고, 직접적 수혜혜택을 보는 자녀가 3명 이상인 가구에서 아동수당 지급연령을 확대해야 한다는 비율이 62.5%로 자녀수가 1명인 경우의 51.4%보다 11%p 정도 높게 나타났다. 가구소득이 높아질수록 아동수당 지급연령 현행유지 비율이 높아지고, 지급연령 확대에 대한 의견은 다소 낮아지는 경향을 보였으며, 지급연령 축소에 대한 의견도 고소득 가구에서 높게 나타났다.

이와 관련하여 KICCE 소비실태조사 1차년도 자료를 기반으로 육아형평성을 소득의 불평등을 줄여주는 소득재분배의 측면에서 볼 때 아동수당 정책에 따라 소득 불평등을 완화하는지를 살펴보았다. 또한 부모인식 조사결과 등 지속적으로 제기되고 논의되는 아동수당 지급연령 확대 등의 방안 등이 소득불평등의 완화를 통한 재분배효과가 있는지를 살펴보았다.

먼저 7세미만 아동에게 지급되는 아동수당은 가구의 가처분소득 증대를 통해 영유아가구의 소득불평등을 완화하는 소득재분배의 효과가 있었다.⁵⁾ 현행과 같이 7세 미만 자녀수만큼 아동수당을 지급하는 경우 전체가구의 소득불평등도가 3.30%가 낮아지는 효과를 보였다. 가구특성별로는 외벌이가구가 3.95%, 맞벌이가구가 2.62%로 나타나 아동수당 지급은 외벌이가구가 소득재분배에 효과가 더 컸다. 거주지역 규모별로는 대도시와 중소도시는 3.22%, 읍면지역은 3.64%로 읍면지역 영유아가구의 소득재분배 효과가 더 컸다. 자녀수별로는 자녀가 1명인 가구의 지니계수는 2.22%, 2명인 가구는 3.65%, 자녀가 3명 이상인 경우는 4.04%로 자녀수가 많을수록 소득재분배 효과가 더 컸다. 아동수당 지급연령 확대 시 소득불평등 완화 정도를 살펴보면, 전체적으로 지급연령을 확대할수록 지니계수는 지속적으로 낮아졌다. 횡단면자료로 소득과 자녀수가 동일하게 유지된다는 조건이기는 하지만 아동수당 지급연령의 확대는 소득불평등도를 완화시키는 효과가 있을 것으로 기대된다. 또한 기준중위소득 100%를 기준으로 아동수당을 지급한다고 가정하여 소득재분배 효과를 분석한 결과 소득에 상관없이 모든 아동에게 지급하는 경우보다 소득재분배효과가 더 크게 나타났다.

5) 분석에 사용된 KICCE 소비실태조사 1차년도 자료는 2018년에 수집된 자료로 아동수당이 지급되기 이전의 자료임.

〈표 10〉 아동수당 지급연령 확대 시 소득재분배 효과

단위: %

구분	구분	세후소득	해당연령 모든 아동 지급		기준중위소득 100%가구 아동만 지급	
			아동수당 적용 (0~6세)	아동수당 적용 (0~12세)	아동수당 적용 (0~6세)	아동수당 적용 (0~12세)
전체		0.2377	0.2301	0.2284	0.2263	0.2239
전체 변화율			-3.30	-4.07	-5.06	-6.18
맞벌이 여부	외벌이	0.2264	0.2178	0.2161	0.2134	0.2109
	맞벌이	0.2084	0.2030	0.2016	0.2014	0.1996
	외벌이 변화율	-	-3.95	-4.78	-6.11	-7.33
	맞벌이 변화율	-	-2.62	-3.37	-3.48	-4.39
지역 규모	대도시	0.2436	0.2360	0.2345	0.2325	0.2304
	중소도시	0.2350	0.2277	0.2257	0.2239	0.2211
	읍면	0.2249	0.2170	0.2158	0.2123	0.2103
	대도시 변화율	-	-3.22	-3.89	-4.79	-5.74
	중소도시변화율	-	-3.22	-4.12	-4.98	-6.30
	읍면지역변화율	-	-3.64	-4.18	-5.90	-6.94
자녀수	자녀1명 가구	0.2413	0.2360	0.2360	0.2340	0.2340
	자녀2명 가구	0.2208	0.2131	0.2117	0.2079	0.2052
	자녀3명 이상 가구	0.2571	0.2471	0.2426	0.2426	0.2354
	자녀1 비율	-	-2.22	-2.22	-3.12	-3.12
	자녀2 비율	-	-3.65	-4.32	-6.21	-7.59
	자녀3 비율	-	-4.04	3-5.98	-5.98	-9.23

4

정책제언

가. 주요 방향

1) 육아형평성 제고를 위해서는 현금지원보다 서비스 지원에 역점

부모와 전문가 조사결과에 따르면 육아정책 형평성수준은 분야에 따라 편차가 있지만 여전히 낮은 편이라고 인식하고 있었다. 이는 기존 최윤경 외(2019) 연구나, 양육비 지출이나 소득재분배 차원에서 일정수준 형평성을 갖는다는 본 연구 결과와는 다소 상이하다. 다르게 보면 보편지원과 취약계층 등을 중심으로 한 추가적인 지원을 통해 전반적인 형평성 수준을 제고되고 있다고 볼 수 있으나, 취약계층 가구나 지역특성, 이용 서비스별 등 지엽적으로 들여다보면 형평성이 낮은 부분이 여전히 많이 존재한다는 것을 의미한다. 특히 아동수당 도입이나 저소득층 취약계층에 대한 사회보장성 급여지원 제도 등의 현금지원 정책을 통해 형평성이 일정부분 완화되고 있으나, 특정 취약계층이나 지역 등을 표적으로 하여 목적성을 가지고 지원하는 서비스 지원에 더 방점을 두어야 할 필요가 있다.

2) 취약계층을 위한 서비스 질 제고 및 공적서비스 확대

영유아에 대한 보편적 보육·교육이 시행되어 출발선 평등이라는 전반적인 기회 균등은 일정부분 이루어졌다고 보인다. 그러나 영유아 가구의 교육·보육비 지출액은 여전히 상당하고, 양육비에서 차지하는 비중 또한 상당하다. 이는 무상교육·보육 지원으로 인해 어린이집과 유치원에 대한 비용 지원에도 불구하고 어린이집이나 유치원을 이용하면서 발생하는 추가비용, 맞벌이 등 추가 돌봄수요에 따른 비용, 기관 이용 이외의 학원 등 사교육 비용 등 추가적인 비용이 여전히 발생하고 있음을 의미한다. 출발선 평등과 동일한 보육·교육을 제공함에도 불구하고, 동일한 부모의 소득수준이나 능력에 따른 부가적인 비용투입은 결국 상대적으로 열악한 취약계층에게는 결과의 불균등을 가져올 가능성이 있다. 이러한 점에서 현재의 보육·교육 서비스에 대한 질을 지속적으로 제고할 필요가 있고, 취약계층을 대상으로 한 공적서비스를 지속적으로 발굴하고 확대할 필요가 있다.

나. 육아형평성 제고를 위한 제언

1) 현금지원 제도 관련

가) 아동수당 지급 연령 및 지급액 확대 검토

아동수당은 소득재분배의 정책적 효과가 있어 형평성을 제고하는데 분명 도움이 될 것이며, 현행 아동수당의 지급연령과 지급액 확대에 대한 검토가 필요하다. 전체적으로 아동수당 지급은 제도 도입 전보다 가구 소득불평등이 3.48% 감소하는 등 소득재분배의 효과가 있어 형평성이 제고되는 것으로 나타났다. 또한 수혜연령의 증대는 지속적으로 불평등도를 낮추는 효과도 있었다. 가구특성에 따라서 외벌이가구나, 읍면지역 거주 가구, 자녀가 3명 이상인 가구 등에서 더 큰 효과를 보일 것으로 기대되었다.

다만 보편적 수당지급으로 인해 경제적으로 굳이 필요하지 않은 사람에게 급여를 지급하게 되어 효율성이 떨어질 수도 있다. 고소득층도 다자녀가구가 많다는 것을 감안한다면 현행보다 지급연령이나 지급액을 확대할 경우 고소득 가구에 혜택이 오히려 많이 갈 수 있어 실질적 소득재분배의 효과는 더 낮을 수도 있다. 그럼에도 불구하고 양육비가 가구지출에서 차지하는 비중이 크고, 저소득층의 양육비 지출부담이 크다는 점에서 현행과 같은 아동수당 지급액과 지급방식은 일정부분 형평성 제고에 기여할 것이다.

또한 본 연구에서 기준중위소득 100%를 기준으로 아동수당을 지급한다고 가정하여 소득재분배 효과를 분석한 결과 소득에 상관없이 모든 아동에게 지급하는 경우보다 소득이 상대적으로 낮은 가구에 지급하는 경우 소득재분배효과가 더 크게 나타났다. 그러나 이미 보편적 아동수당이 지급되고 있는 실정에서 선별지원으로의 전환은 쉽지 않다는 점에서 사회적 형평성을 더욱 제고한다는 측면에서 저소득층 등 취약계층에 대한 추가적인 지원이나 지역특성이나 물가를 고려한 추가 지원, 고소득층에 대한 추가 과세 논의 등을 통해 보완할 수 있을 것이며, 이렇게 할 경우 아동가구나 개별 아동을 차별 없이 동등하게 대우한다는 정책기조를 유지할 수 있다는 장점도 있을 것이다.

2) 서비스 지원제도 관련

가) 지역특성을 고려한 농어촌가구 육아지원 강화

(1) 농어촌 가구 양육지원을 위한 서비스 제고

지역면적대비 영유아가구 밀집도가 상대적으로 낮은 농어촌 지역 등은 어린이집이나 유치원에 대한 이용 접근성이나 육아종합지원센터 등 각종 서비스 접근성이 떨어질 수 있기 때문에 국공립 기관의 지속적인 확충과 함께 적극적인 가정양육 지원이 요구된다. 특히 농산어촌이나 수도권이 아닌 지역은 대부분 육아지원 인력 공급이나 인프라 자체가 부족한 실정으로, 돌봄 등 서비스 제공인력에 대한 지역 풀이나 상대적으로 가까운 지역의 인력을 연계하는 등의 인력확보 노력이 필요하다. 일부에서 농산어촌은 대도시에 비해 인프라가 부족하고 접근성도 낮다는 점에서 현금급여 지원을 높일 필요가 있다고 하였으나, 오히려 실질적 보육과 돌봄이 가능하도록 서비스 접근성을 높이는 방향으로 가는 것이 바람직해 보인다.

(2) 농산어촌 지역 기관 및 교사 추가 지원

서비스 지원과 관련하여 농산어촌 지역에 근무하는 어린이집이나 유치원 교사에 대한 교사수당 지원을 확대할 필요가 있다. 앞서서도 기술하였듯이 농산어촌은 지역적으로 양적, 질적으로 교사수급에 어려움이 있다. 이에 기관서비스 질 제고를 위해 농산어촌지역의 교사수급 방안과 우수교사 유치 방안을 마련해야 할 필요가 있다. 또한 농산어촌 보육교사에게 지원되는 특별수당인 월 11만원에 더해 교통비나 타 지역에서 유입된 교사의 경우 소정의 생활비를 지원하는 등의 인센티브가 있어야 할 것이다.

나) 취약계층 대상 영유아 교육·보육 공적서비스 강화

본 연구에서 영유아가구의 전체 자녀양육비 탄력성은 1보다 커 소득수준 증가폭보다 양육비 증가폭이 더 크게 나타나 사치재의 특성을 가졌다. 특히 양육비에서 비중이 큰 교육·돌봄비⁶⁾는 소득수준이 높은 사람들이 비용을 더 많이 지불한다는 점에서 그리고 우리나라의 특성상 자녀에 대한 투자(또는 소비)가 더욱 늘어난다는 점에서 정상

6) 여기에서 교육·돌봄비는 정부가 지원하는 보육료나 누리과정지원비 등은 제외한 지출로, 부모의 추가부담금이나 사적 돌봄비, 사교육비 등을 의미한다.

재 성격을 지니고 있었고, 동시에 탄력성이 1보다 커 사치재의 성격을 갖는 것으로 나타났다.

부모들은 공보육·공교육 서비스에서 제공받는 것보다 더 높은 성과를 얻기 위해 학원이나 개인교습을 시키는 등 사적 비용을 투입하게 된다. 우리나라에서 자녀에 대한 욕심이 없어지지 않는 한 교육·돌봄을 사치재로 보는 시선은 쉽게 바뀌지 않을 것이다. 정부의 지원 이외에 부모가 지출하는 교육·돌봄비가 개인적 효용이 크다면 부모의 소비선택에 의해 발생하는 것으로 굳이 정부가 이들의 교육·돌봄비를 신경 쓸 필요가 없다.

그럼에도 불구하고 형평성 차원에서 교육과 돌봄에 들어가는 추가적인 부담이나 사교육, 개별 돌봄을 위해 비용을 지출하기 어려운 저소득층 계층 등을 위한 추가적인 공적서비스 제공이 필요하다는 것이다. 우선 방과후과정 프로그램이나 특별활동 프로그램의 다변화를 통해 사교육에 대한 수요를 일정부분 공적체계 내로 흡수하여 양육비 부담을 경감하는 방안을 고민할 필요가 있다. 또한 빈곤층이나 한부모 가구 등에게 어린이집 특별활동비나 유치원 특성화비를 추가 지원하여 취약계층의 사적 비용부담을 줄여주는 방안 등도 형평성 제고 차원에서 검토할 필요가 있다.

다) 아이돌봄서비스 정부지원 대상 확대 및 실시간 연계 플랫폼 구축

(1) 아이돌봄서비스 정부지원 대상 확대

아이돌봄서비스의 정부지원 대상에 농산어촌가구와 조손가구를 포함하여 형평성을 제고할 필요가 있다. 우선 지역별로 상대적으로 육아형평성이 낮다고 보이는 농산어촌 영유아가구의 경우, 농번기나 수확기에 부모가 모두 농사일에 종사하면서 맞벌이로 분류되지 않는 경우가 발생하여 서비스 사각지대가 발생할 수 있다. 이에 아이돌봄서비스 대기가점에 지역적으로 육아서비스 지원과 접근성이 부족하고, 지원대상의 사각지대에 놓일 가능성이 있는 농산어촌 영유아가구를 포함할 필요가 있다. 또한 법적 요보호대상 등에 명시되어 있지 않았지만 조손가정(조부모손자녀양육가정)도 조부모들이 신체적·경제적 요인 등으로 조부모의 양육공백이 발생할 우려가 있어 이들을 정부지원 가점대상에 포함하는 것도 검토할 필요가 있다.

(2) 아이돌보미 실시간 연계 플랫폼 구축

맞벌이, 취업 한부모 등은 긴급하게 양육공백이 발생한 경우가 많고, 이를 보완할 수 있도록 아이돌보미와 돌봄공백 부모를 실시간으로 연결하는 플랫폼 개선이 필요하다. 특히 실시간 아이돌봄서비스로의 제도 강화가 필요해 보인다.

아이돌봄서비스 이용자는 2015년 57,687명에서 2019년 70,485명으로 매년 꾸준히 증가하고 있고, 시간제 아이돌봄서비스 이용자가 대부분이다.⁷⁾ 이는 맞벌이부모나 취업 한부모, 다자녀 가구 등에서는 직장 업무 등으로 인해 긴급 또는 일정시간에 돌봄 서비스가 필요한 경우가 발생하고 있고, 어린이집이나 유치원 이용으로 충족되지 않는 돌봄 공백을 아이돌봄서비스가 지속적으로 보완하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 현행 아이돌봄서비스는 국민행복카드, 아이돌봄 홈페이지 회원가입 및 정회원 승인, 정부지원 가능 여부 확인, 사전 신청 등의 절차를 따르고 있어 절차가 다소 복잡하다. 또한 미리 사전에 신청해야 하는 서비스로 대부분 예측이 어려운 상황에서 긴급하게 발생하는 긴급돌봄 공백에 신속히 대응하기에는 다소 어려움이 있다.

이를 위해 현재 아이돌봄서비스 중 일시연계 서비스라 하여 단시간에 급하게 돌봄 서비스가 필요한 경우 아이돌보미와 직접 연계하여 이용하는 서비스가 제공되고 있다. 아직 시범운영 단계이며 희망하는 시간 4시부터 72시간 이내인 경우만 신청이 가능하다.⁸⁾ 시간제 아이돌봄서비스의 꾸준한 이용량 증가를 볼 때, 향후 맞벌이가구나 취업 한부모, 다자녀가구, 장애 등 취약계층 가구의 긴급돌봄을 위한 일시연계 서비스의 확대가 더욱 필요해 보인다.

향후에는 좀 더 실시간 서비스를 강화한다는 측면에서 부모들의 실시간 이용접근성 강화를 위한 플랫폼의 개선도 필요해 보인다. 카카오택시가 수요자와 공급자를 실시간으로 연계해 주는 역할을 하듯이, 아이돌보미의 자격을 인증하고, 인증받은 아이돌보미⁹⁾ 풀을 지역별로 관리·등록하여 부모가 돌봄공백 발생시 언제든지 원하는 장소에서 가까운 지역의 인증받은 아이돌보미를 바로 부모와 직접 연계하도록 하여 행정절차를 간소화하는 것도 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

7) 아이돌보미 홈페이지 내 아이돌봄사업현황. 2020.10.26. 인출

8) 아이돌보미 홈페이지 내 아이돌봄사업 소개. 2020.10.26. 인출)

9) 현재 돌봄서비스 제공자인 아이돌보미 서비스제공기관은 전국에 223개소로 건강가정지원센터와 다문화가족지원센터가 74.9%로 가장 많고, 아이돌보미는 시·도 지정 교육기관에서 80시간 교육을 받는 것으로 양성된다(아이돌보미 홈페이지 내 아이돌봄사업현황. 2020.10.26. 인출).

라) 국공립 어린이집/유치원의 지속적 확충과 전반적 서비스 질 상향 균등화

모든 아이는 우리 모두의 아이라는 정책방향에 걸맞게 국공립 어린이집이나 유치원의 지속적인 공급 확대와 함께 국공립이든 민간·사립이든 상관없이 영유아가 경험하는 서비스의 질에 격차가 발생하지 않도록 상향 균등화 하는 것이 중요하다.

그동안 정부나 지자체 차원에서 국공립 어린이집과 유치원 공급 확대를 통한 이용접근을 강화하는 노력에도 불구하고, 국공립이 아닌 민간어린이집이나 사립유치원을 이용할 수 밖에 없는 영유아가구가 여전히 많다. 부모조사 결과에서도 나왔듯이 부모들은 육아정책에서 형평성이 낮은 부분으로 국공립기관의 공급 및 접근성이라는 응답이 가장 많았다. 국공립기관의 확충에 대한 요구는 다르게 보면 민간어린이집이나 사립유치원 서비스 질을 국공립기관 수준과 유사하게 제공해 달라는 요구라고도 볼 수 있다. 또한 국공립기관의 확충에 대한 요구는 인적·물적 환경을 일정 수준이상으로 확보하여 영유아 보육·교육의 질을 제고해 달라는 것으로 볼 수 있다. 영유아에게 적절한 실내·외 공간, 놀이터 등 물적 환경과 지역사회 인프라 확보가 필요하고, 충분히 교육받고 훈련받은 수준 높은 교사, 적절한 교사 대 아동 비율, 보육교사와 유치원교사의 처우 등 인적 환경의 개선과 영유아의 발달특성에 맞는 적절한 보육·교육에 대한 고민도 필요하다.

여전히 부모들은 자녀양육과 관련한 서비스 선택이 제한되거나, 소득이나 거주지역, 직업에 따른 근로조건 등 부모가 처한 상황에 따라 서비스 선택지가 없거나, 있어도 선택할 수 없는 조건에 놓여 있다. 어떤 측면에서는 상대적으로 더 열악한 취약계층이 낮은 질의 영유아 보육·교육 서비스를 선택할 수밖에 없는 조건 속에 놓일 가능성이 높고 영유아가 경험하는 보육·교육의 질적 수준 격차는 클 것이다. 결국 영유아 보육·교육의 질에서의 격차해소 및 지속적 질 관리가 육아형평성의 체감을 높이는 방안이 될 것이다.

3) 시간지원 제도 관련

가) 부모가 자녀돌봄이 가능하도록 시간지원 제도의 실질적 이용 활성화

현재 출산전후휴가나 배우자 출산휴가, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축, 유연근무제 등 일하는 부모들에게 육아시간을 확보해 주는 시간지원 정책들이 제도화되어 시행되고 있으나, 이들 제도에 대한 부모들의 체감도는 다소 낮았다. 부모들은 장시간 근로 등으로 어린자녀에 대한 돌봄시간이 부족하다고 인식하고 있었고, 맞벌이가구가 외벌이가

구보다 좀 더 부족하다는 인식이 컸다. 또한 정부의 육아지원정책 만족도도 현금지원, 서비스지원, 시간지원 정책 중 시간지원정책 만족도는 5점 중 2.8점으로 가장 낮게 나타났다. 대부분의 시간지원 정책이 제도는 마련되어 있으나 공공기관이나 300명 이상 규모 기업 등에서의 이용률이 높아 부모가 종사하는 직장여건에 따라 제도이용에 차이가 있다.

이에 육아형평성 차원에서 시간지원제도 이용이 어려운 취약계층에 대한 지원 확대가 필요하다. 비정규 근로자 육아휴직 사업주에 대한 지원을 확대하거나, 저소득 직장인(특히 시간제 근로자)의 육아를 위한 정부차원의 유급 육아휴가제 및 육아휴가수당제 실시, 한부모가정이나 장애아동 부모에게 추가적인 자녀 돌봄 휴가 제공, 취약계층 가구에 대한 육아휴직 급여 적용 기준 다양화 등도 검토할 필요가 있다.

4) 취약 사각지대에 대한 실태 파악 및 서비스 개선 필요

맞벌이가구나 차상위계층, 가족형태 등 다양한 조합을 고려하여 육아지원에서 사각지대가 발생하지 않도록 데이터를 체계적으로 관리하는 등 해당 기관 간 데이터 연계가 필요하다. 우선 육아지원과 관련하여 보편지원이든 취약계층에 대한 선별지원이든 간에 정부지원을 받은 경우는 가구와 개별 아동 정보나 수혜현황 등 관련 데이터를 통합·연계하여 관리할 필요가 있다. 보건복지부, 교육부, 여성가족부, 고용노동부 등 다양한 부처에 다양한 육아지원제도가 있는 만큼 연계를 통해 육아지원에서 사각지대가 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 또한 육아지원서비스와 관련하여 복수장애아, 한부모·장애가구, 다문화·장애 가구 등 소득이외에 다양한 중복취약성을 가지고 있는 가구에 대한 실태 파악과 이들에게 필요한 서비스를 새롭게 발굴하고 검토하는 것이 필요할 것이다.

참고문헌

- 김동훈, 양미선, 김문정(2020). 포용적 사회를 위한 육아형평성 제고 방안. 서울: 육아정책연구소.
- 최윤경, 김나영, 이혜민(2019). 2018~2022 육아정책 분석과 과제(II): 2018년 육아정책 성과분석을 중심으로. 서울: 육아정책연구소.
- 최효미, 강은진, 조미라, 조숙인, 김태우(2018). 영유아 가구의 소비실태조사 및 양육비용 연구. 서울: 육아정책연구소.
- Lerman, R. I., & Yitzhaki, S. (1984), A Note on the Calculation and Interpretation of the Gini index. Economics Letters, 15: 363-368.

〈참고 웹사이트〉

아이돌보미 홈페이지 내 아이돌봄사업현황

https://www.idolbom.go.kr/front/upc/comm/htmlInfo.do?SEQ=16&L_MENU_CD=020102&H_MENU_CD=0201&SITE_ID=FRONT&MENU_SITE_ID=FRONT (2020.10.26. 인출).

아이돌보미 홈페이지 내 아이돌봄사업 소개

https://www.idolbom.go.kr/front/upc/comm/htmlInfo.do?H_MENU_CD=020303&L_MENU_CD=02030303&MENU_SITE_ID=FRONT&SEQ=45 (2020.10.26. 인출).

| 주제발표 2 |

코로나19로 드러난 육아 분야 돌봄 공백과 격차

최 윤 경 유아교육보육정책실장 (육아정책연구소)

주제발표

코로나19로 드러난 육아 분야 돌봄 공백과 격차¹⁾

최 윤 경 유아교육보육정책실장 (육아정책연구소)

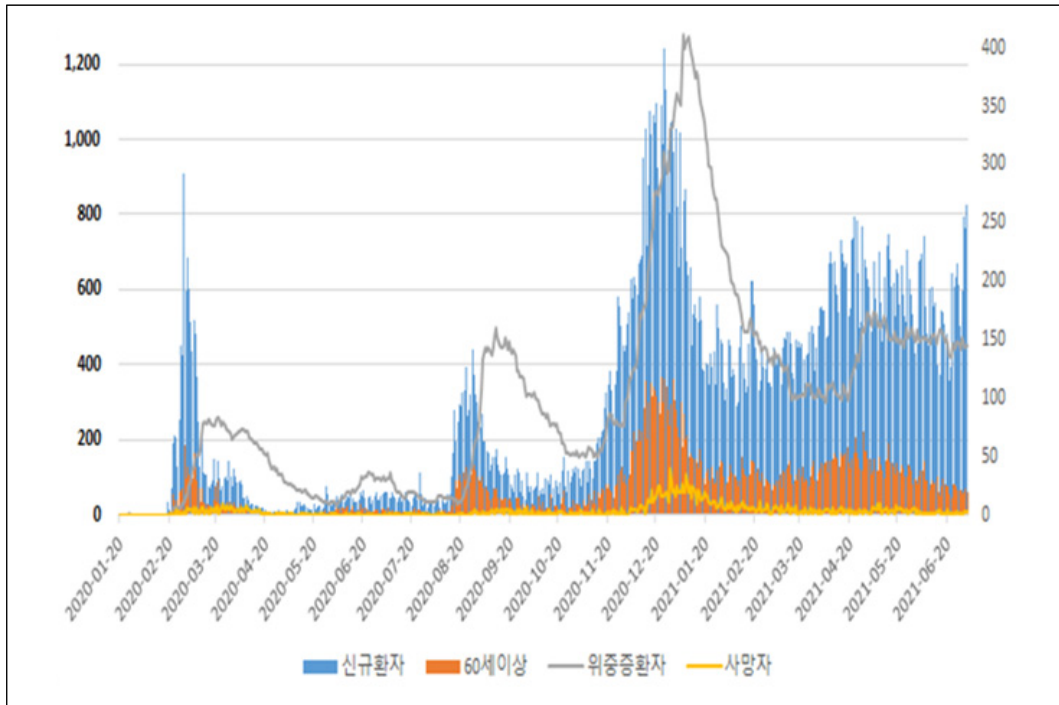
1

서론

- 2020년 1월말 국내 코로나 환자 발생 이후 약 1년 반이 경과한 현 시점, 그 간 3차에 걸친 대유행과 이 과정의 공적돌봄체계의 휴원·휴업 조치와 긴급돌봄의 제공 및 개원 등 사회적 거리두기를 통한 대응 지침의 변화가 있었음. 최근 바이러스의 변이로 글로벌 재확산이 우려되고 국내 4차 대유행에의 경고가 지속되는 등 여전히 팬데믹의 상황은 지속되고 있음.
- 우리나라 총 확진자 수는 7월 7일 기준 164,028명으로 0-9세, 10-19세 확진자는 각 4.6%(7,430명), 7.3%(11,941명)으로 보고됨.
- 26주차(6.20~6.26) 주간 확진자 수는 인구 10만명당 발생률 9.8%(2,544명)이며, 0-9세, 10-19세 아동의 경우 각 7.9%(165명), 9.2%(225명)를 보임(보건복지부 보도자료(2021. 6. 30)).

1) 이 원고는 2020년에 수행한 「코로나19 육아분야 대응체계 점검 및 돌봄공백 지원 방안 연구」(최윤경·박원순·최윤경·안현미, 2020), 육아정책 Brief 81호(최윤경, 2020. 4. 14), 「코로나19 교육·보육·돌봄 대응 전략」(최윤경, 문무경, 2020) 연구내용에 기초함.

〈그림 1〉 코로나19 확진자 발생 추이('20. 1. 20 ~ '21. 7. 2)



자료: 보건복지부 보도자료(2021. 7. 4). 코로나19 확산 차단을 위한 수도권 방역조치 강화

□ 코로나 팬데믹이 가져온 주요 쟁점(problems)과 영향(impacts)은 크게 공적돌봄체계의 휴원·휴업 조치로 인한 돌봄의 공백과 이로 인한 교육·돌봄의 격차, 여성과 가족으로 회귀한 돌봄과 교육의 부담으로 논의됨(예: 아동권리보장원, 2020; 은기수, 2020; 정익중 외, 2020; 최윤경 외, 2020).

- 팬데믹으로 드러난 돌봄의 공백과 그 안의 격차, 가정내돌봄의 부담이 갖는 주요 함의와 영향에 관한 논의는 현재 많은 연구에서 진행 중으로, 그 간의 연구결과를 통해 보고된 돌봄의 공백과 격차에 관해 살펴보면 다음과 같음.

2

선행연구를 통해 보고된 돌봄의 공백

□ 선행연구를 통해 보고된 돌봄의 공백과 부담에 관한 내용을 정리하면 다음과 같음.

- 초등 3학년(0~8세) 이하 자녀를 둔 주 양육자(부 또는 모)를 대상으로 온라인 설문 조사를 2020년 3월, 7월 2차례에 걸쳐 실시한 결과(N=564, 349), 휴원·휴업 기간 동안 돌봄공백을 경험한 적이 있는지(여기서 ‘돌봄공백’이란 ‘낮시간 아이를 돌봐줄 사람을 구하지 못해 자녀돌봄이 문제가 되었던 경우’를 의미) 질문한 결과, 1차조사 36.2%, 2차조사 37.5%로 나타남(최윤경 외, 2020).
- 초록우산 어린이재단에서 전국의 초·중·고등학생 1,009명(초등4년~고2학년)을 대상으로 진행한 코로나19가 아동에 미친 일상 변화에 관한 설문조사에 의하면, 평일 낮시간 보호자 없이 집에 머무른 초등학생은 46.8%로 나타남(정익중, 2020a).
 - 주관적 사회계층이 낮을수록, 그리고 양부모 가족이 아닌 경우에 개학연기 기간 낮시간 동안 성인 보호자가 없었다는 응답과 식사챙김을 받는 정도가 적은 것으로 나타남(정익중 외, 2020b).
- 아동권리보장원에서 2020년 실시한 코로나19와 아동의 삶 설문조사에 의하면, 미등원·미등교시 ‘혼자있는’비율이 영유아 3.1%, 초등저학년(만 7~9세) 12.5%, 초등고학년(만 10~12세) 23.5%로 나타남. 미등교시 주로 시간을 보내는 장소로 영유아의 경우 집 94.2%, 긴급돌봄 18.7%이고, 초등저학년의 경우 집 92.3%, 긴급돌봄 15.3%로 응답됨(아동권리보장원, 2020).
- 굿네이버스 아동권리연구소에서 실시한 아동과 보호자 각각 3,375명에게 아동 재난대응 실태조사를 실시한 결과, ‘아침 등 1끼이상 결식아동’의 비율이 2018년 49.9%에서 2020년 64.1%로 증가함. 식사를 챙겨주지 않아 ‘먹지못한’ 아동의 비율은 2018년 1.3%에서 2020년 7.6%로 증가함(굿네이버스, 2020).
 - 코로나19 이후 ‘성인 보호자 없이 자녀 혼자 또는 자녀끼리만 집에 있었던 날이 주중 평일 5일 내내’라고 응답한 보호자 비율이 미취학아동의 경우 0.5%, 초등

저학년 4.5%, 초등고학년 15.5%, 중학생 22.7%로 나타남(굿네이버스, 2020).

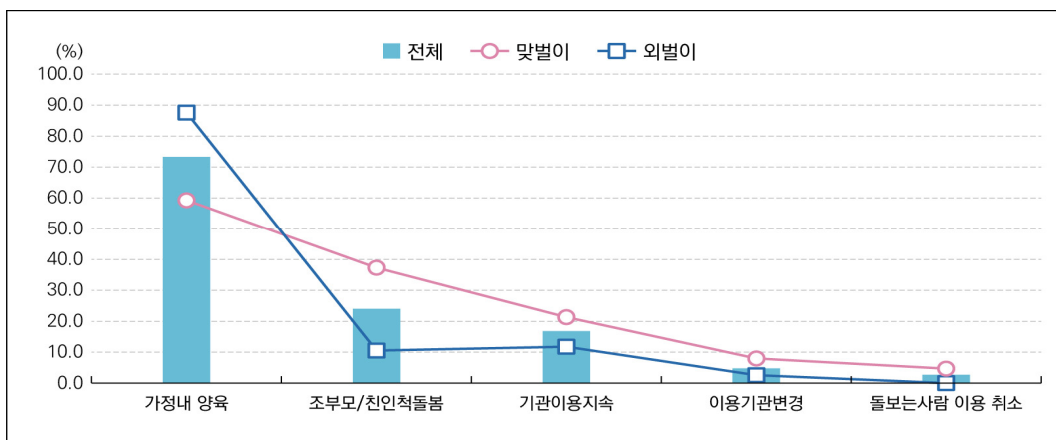
- 0~12세 자녀를 둔 남녀 1,252명을 대상으로 아동돌봄 설문조사를 실시한 결과, 코로나19 이전에 비해 맞벌이/홀벌이 가구에서 남녀 모두 돌봄시간이 증가하였음. 전업모는 하루 평균 12시간 38분, 취업모 6시간 47분을 자녀돌봄에 할애하였으며, 이는 일하는 남성의 자녀돌봄 시간에 비해 약 3배 많음. 코로나 이전과 비교하여 여성(전업모, 취업모)의 자녀돌봄시간 증가는 비슷하게 나타남(은기수, 2020).

3 코로나로 인한 서비스 이용의 변화²⁾ (※2020년 상반기 기준)

- 유치원과 어린이집 등 주요 육아지원 인프라의 휴원·휴업 조치 이후 한 달이 경과한 2020년 3월 시점, 코로나 상황 전후로 자녀 양육을 위한 서비스 이용에 변화가 있는지 질문한 결과, 있다 59.0%, 없다 41.0%로 나타남.
- 기관을 다니지 않고 주로 가정내양육을 한다(73.3%)는 응답이 가장 많았으며, 그 다음으로 조부모/친인척에게 도움을 받음 24.0%, 자녀가 다니던 기관 이용을 지속함 16.8%, 기존에 이용하던 곳을 그만두고 다른 곳을 이용 4.8%, 돌보는 사람 이용을 그만둠 2.7%로 나타남.

2) 최윤경(2020a). 코로나19와 아동 돌봄의 교육·보육·돌봄(ECEC) 전략. 보건복지포럼, 290, 50-63.

〈그림 2〉 어린이집·유치원 휴원 이후 자녀돌봄 및 서비스 이용 실태-전체아동(만0~8세)



자료: 최윤경 외(2020). 1차조사(2020. 3. 25 ~3. 27) 결과, 63p. 육아정책 Brief 81호 (2020.4.14.)

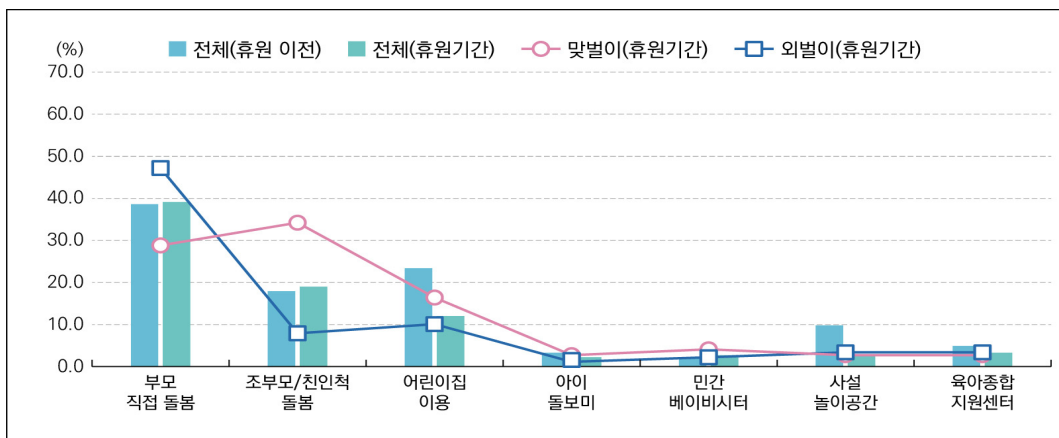
- 초등 3학년 이하 자녀를 양육하는 가구 공통적으로 부모직접돌봄과 조부모/친인척 돌봄이 증가하고 사교육이용이 감소하는 양상을 보임.
- 맞벌이여부와 자녀연령별로 자녀돌봄과 서비스 이용에 차이를 보였으며, 전반적으로 부모직접돌봄이 우세한 가운데 맞벌이가구의 경우 조부모/친인척 돌봄의 비중이 큰 폭으로 늘어남.
- 자녀 혼자있는 경우가 초등자녀(12.8%)에서 많음. 초등 저학년 아동이며 부모 응답 임을 고려할 때 적지않은 비중으로 해석됨.
- 전반적인 이용 감소 하에서도 자녀연령에 따라 개별가정에서의 돌봄인력(아이돌보미, 민간베이비시터)에 대한 수요가 증가하는 것을 볼 수 있으며, 이후 기타 서비스 이용³⁾의 증가와 초등자녀의 경우 사교육 이용이 일정 비율을 보임.
- 재난상황에서의 공적돌봄체계의 사회적거리두기와 긴급돌봄의 운영이 장기화 됨에 따라, 초반의 서비스 이용의 제한과 가정내돌봄으로의 변화가 이후 긴급돌봄 이용의 증가와 기타 서비스 및 사교육/민간돌봄서비스 이용으로 나타남.

3) 코로나19 만나 오히려 2배 성장한 아이돌봄서비스 시장(서울경제, 2020. 8. 17) 참조

- 교육·보육 기회의 단절을 방지하는 공공 서비스 운영의 온·오프라인 다변화 전략이 요구되며, 가정의 돌봄부담을 완화하고 일-생활과 일-돌봄의 균형에 대한 지원이 촘촘이 보완될 필요가 있음.

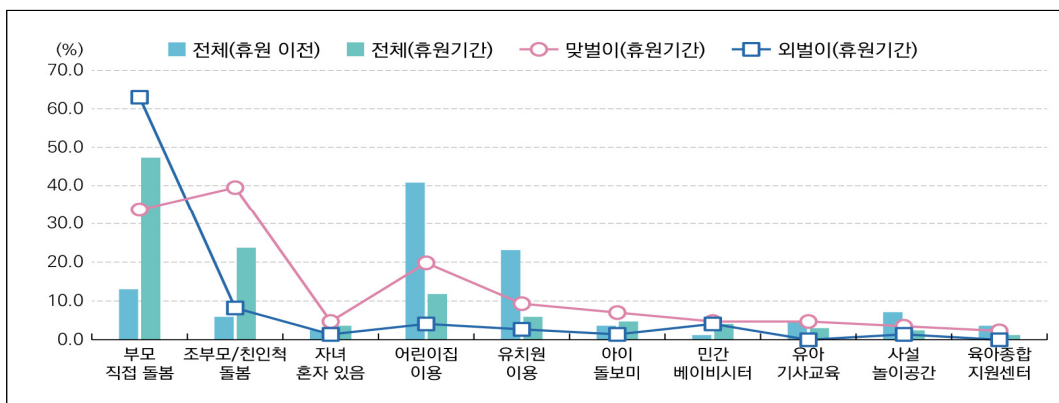
□ 아동의 연령에 따라 교육·보육·돌봄의 이용에 차이를 보임. 영아(0-2세), 유아(3-5세), 초등저학년(6-8세) 자녀를 양육하는 가구로 구분하여 휴원 전-후의 서비스 이용 변화를 살펴보면 다음과 같음(그림 3, 4, 5).

〈그림 3〉 어린이집·유치원 휴원 전-후 서비스 이용 변화-영아(0-2세) 자녀



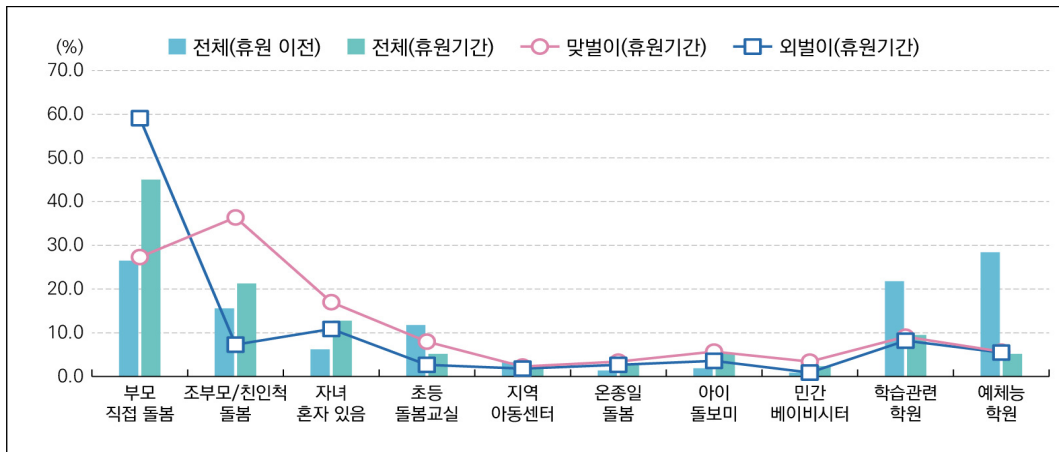
자료: 최윤경 외(2020). 1차조사(2020. 3. 25 ~3. 27) 결과, 64p, 육아정책 Brief 81호 (2020.4.14.)

〈그림 4〉 어린이집·유치원 휴원 전-후 서비스 이용 변화-유아(3-5세) 자녀



자료: 최윤경 외(2020). 1차조사(2020. 3. 25 ~3. 27) 결과, 65p, 육아정책 Brief 81호 (2020.4.14.)

〈그림 5〉 어린이집·유치원 휴원 전·후 서비스 이용 변화-초등 1-3학년(6-8세) 자녀



자료: 최윤경 외(2020). 1차조사(2020. 3. 25 ~3. 27) 결과, 65p, 육아정책 Brief 81호 (2020.4.14.)

□ 팬데믹 초기(2020년 3월) 어린이집과 유치원 휴원으로 기관 등록/입학을 철회했는지 질문한 결과, 그렇다 43.4%, 그렇지 않다 56.6%로 나타남.

- 현재 사립/민간 유치원과 어린이집을 중심으로 나타나는 등록아동 수의 감소로 인한 폐원 증가가 코로나 팬데믹으로 인해 가속화 되었음을 짐작할 수 있음.
- 기관 등록/입학을 취소했다는 응답이 비취약가구에 비해 취약가구에서 많아, 취학 전 교육력 격차와 아동의 발달상의 차이가 장기화 된 팬데믹 하에서 쟁점이 됨. 이로써 휴원·휴업 기간 가정내돌봄 지원과 모니터링의 중요성 및 등원 이후 재원아동의 발달을 모니터링하고 지원하는 회복의 지원체계와 전략이 요구됨.

4

돌봄 공백의 단면: 돌봄공백에 내재된 다양한 수요

□ 팬데믹을 통해 드러난 자녀돌봄의 공백을 좀 더 들여다보면 다음과 같음.

- (앞서 살펴본대로) 어린이집과 유치원, 육아종합지원센터 등 주요 육아지원 인프라의 휴원·휴업 기간 동안 ‘돌봄공백’을 경험했다는 응답이(“낮시간 자녀를 돌볼 사람/서비스를 구하지 못해 어려움을 겪음”) 3월말 36.2%, 7월초 37.5%로 나타남. 팬데믹 기간 자녀돌봄의 공백을 경험한 비율이 사회적거리두기의 단계적 완화에도 불구하고 줄어들지 않고 2020년 연중 일정수준을 보임(최윤경 외, 2020).

〈표 1〉 휴원/휴교 기간 동안 돌봄공백(1)

단위: %(명)

구 분	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	어느 정도 그렇다	상당히 그렇다	합계	긍정응답 률	(수)
1차조사(3월말)	31.6	32.3	26.6	9.6	100.0	36.2	(564)
2차조사(7월초)	28.9	33.5	31.2	6.3	100.0	37.5	(349)

자료: 최윤경 외(2020). 1차(3. 25~3. 27, 2차(7. 8~7. 10) 조사 결과, 61p

□ 휴원·휴업기간 ‘돌봄공백’을 경험했다는 응답은 팬데믹으로 가구소득의 변화를 경험한 가구에서, 아버지에 비해 어머니가, 특별재난지역과 읍면지역, 맞벌이가구와 취약가구에서 상대적으로 많았으며, 부모의 학력과 가구소득 수준이 높을수록 돌봄공백을 경험했다는 응답이 많은 경향을 보임.

〈표 2〉 휴원/휴교 기간 동안 돌봄공백(2)

단위: %(명)

구분	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	어느 정도 그렇다	상당히 그렇다	합계	긍정응답률	4점평균	수
전체	31.6	32.3	26.6	9.6	100.0	36.2	2.14	564
성별								
남성	30.3	35.3	25.9	8.5	100.0	34.4	2.13	340
여성	33.5	27.7	27.7	11.2	100.0	38.8	2.17	224
부모 연령								
20대	50.0	16.7	22.2	11.1	100.0	33.3	1.94	18
30대	31.2	31.8	28.1	8.9	100.0	37.0	2.15	292
40대 이상	30.7	33.9	25.2	10.2	100.0	35.4	2.15	254
자녀연령								
영아부모	30.9	32.6	27.8	8.8	100.0	36.5	2.14	353
유아부모	29.8	30.8	28.4	11.0	100.0	39.4	2.21	419
초등저학년부모	34.2	31.9	23.1	10.8	100.0	33.8	2.10	260
지역								
특별재난지역 외	33.0	32.2	25.1	9.7	100.0	34.8	2.11	454
특별재난지역	25.5	32.7	32.7	9.1	100.0	41.8	2.25 [↑]	110
지역규모								
대도시	29.6	32.6	28.2	9.7	100.0	37.8	2.18	341
중소도시	35.4	31.7	23.8	9.0	100.0	32.8	2.06	189
읍면지역	29.4	32.4	26.5	11.8	100.0	38.2	2.21 [↑]	34
학력								
고졸 이하	43.9	29.3	12.2	14.6	100.0	26.8	1.98	41
대졸	31.4	32.3	27.8	8.6	100.0	36.3	2.14	443
대학원졸 이상	26.3	33.8	27.5	12.5	100.0	40.0	2.26	80
가구소득								
390만원이하	35.5	32.8	24.2	7.5	100.0	31.7	2.04	186
400~550만원	33.2	30.0	28.1	8.8	100.0	36.9	2.12	217
560만원이상	24.8	34.8	27.3	13.0	100.0	40.4	2.29	161

구분	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	어느 정도 그렇다	상당히 그렇다	합계	긍정응답률	4점평균	수
맞벌이 여부								
맞벌이	15.4	35.2	36.0	13.4	100.0	49.4	2.47 [↑]	247
외벌이	47.1	31.6	15.8	5.5	100.0	21.3	1.80	272
비경제활동	26.7	20.0	40.0	13.3	100.0	53.3	2.40	45
취약여부								
예	16.3	36.7	32.7	14.3	100.0	46.9	2.45 [↑]	49
아니오	33.0	31.8	26.0	9.1	100.0	35.1	2.11	515

□ 코로나 전후로 기관 및 서비스 이용에 변화가 있었는지에 대한 질문에서는 ‘변화가 있다’는 응답이 읍면지역과 특별재난지역, 맞벌이가구에서 상대적으로 많았으며, 부모의 학력과 가구소득 수준이 높을수록 기관 및 서비스 이용에 ‘변화가 없다’는 응답이 좀 더 많았음.

〈표 3〉 코로나 전-후 기관 및 서비스 이용 변화

단위: %(명)

구분	예	아니오	수
전체	59.0	41.0	564
지역			
특별재난지역 외	57.9	42.1	454
특별재난지역	63.6	36.4	110
지역규모			
대도시	59.5	40.5	341
중소도시	54.5	45.5	189
읍면지역	79.4 [↑]	20.6	34
학력			
고졸 이하	70.7 [↑]	29.3	41
대졸	58.0	42.0	443
대학원졸 이상	58.8	41.3	80

구분	예	아니오	수
가구소득			
390만원이하	62.9	37.1	186
400~550만원	57.6	42.4	217
560만원이상	56.5	43.5	161
맞벌이 여부			
맞벌이	60.7 [↑]	39.3	247
외벌이	56.3	43.8	272
비경제활동	66.7	33.3	45
취약여부			
예	67.3	32.7	49
아니오	58.3	41.7	515

□ 서비스 이용 변화의 내용을 살펴보면, 초등자녀를 둔 경우/부모연령 40대이상, 비취약가구, 외벌이가구, 그리고 부모 학력과 가구소득 수준이 낮을수록 기관에 보내지 않고 가정내양육을 한 비율이 높게 나타남.

- 부모 연령이 20대(영유아부모의 경우), 특별재난지역, 대도시지역, 맞벌이가구, 취약가구, 그리고 가구소득이 많을수록 조부모/친인척에게 도움을 받은 비율이 상대적으로 높게 나타남.
- 2020년 3월 초기대응 시점의 자료로, 내재된 다양한 가구특성과 수요가 반영된 것으로 일관된 경향으로 파악하기는 어려우나, 전반적으로 가정내양육으로의 변화가 가장 큰 비중을 차지하며 가구소득이 많을수록 다니던 기관 이용을 지속하거나 조부모/친인척 도움을 받은 비율이 상대적으로 큰 것으로 나타났음.

〈표 4〉 서비스 이용 변화

단위: %(명)

구분	기관을 다니지 않고, 주로 집에서 가정내 양육을 함.	다니던 기관 이용을 지속하였음	기존에 이용하던 기관을 그만두고 다른 곳을 이용함..	돌보는 사람 이용을 그만둠/잠정 취소함	조부모/친인척에게 돌봐달라고 하여 도움을 받음.	수
전체	73.3	16.8	4.8	2.7	24.0	564
성별						
남성	73.2	14.7	4.7	2.1	22.6	340
여성	73.4	19.6	4.9	3.5	25.9	224
부모 연령						
20대	70.0	30.0	10.0↑		30.0↑	18
30대	69.0	20.7	4.3	4.9	27.2	292
40대 이상	79.1↑	10.8	5.0		19.4	254
자녀연령대 (모든자녀기준)						
영아부모	72.2	21.1	3.3	3.3	25.4	353
유아부모	72.6	16.2	5.0	2.3	25.1	419
초등저학년부모	76.6↑	9.5	6.3	1.3	22.2	260
지역 2						
특별재난지역 외	73.0	19.0	5.3	2.3	23.6	454
특별재난지역	74.3	8.6	2.9	4.3	25.7↑	110
지역규모						
대도시	72.4	16.7	3.9	3.9	26.1↑	341
중소도시	77.7	15.5	5.8	1.0	20.4	189
읍면지역	63.0↓	22.2	7.4↑		22.2	34
학력						
고졸 이하	86.2↑	17.2			17.2↓	41
대졸	73.5	17.1	3.5	1.9	25.7	443
대학원졸 이상	63.8	14.9	14.9↑	8.5	19.1	80

구분	기관을 다니지 않고, 주로 집에서 가정내 양육을 함.	다니던 기관 이용을 지속하였음	기존에 이용하던 기관을 그만두고 다른 곳을 이용함..	돌보는 사람 이용을 그만둠/잠정 취소함	조부모/친인척에게 돌봐달라고 하여 도움을 받음.	수
가구소득						
390만원이하	75.2↑	14.5	3.4	1.7	18.8↓	186
400~550만원	74.4	16.0	4.8	3.2	21.6	217
560만원이상	69.2	20.9	6.6	3.3	34.1	161
맞벌이 여부						
맞벌이	59.3	21.3	8.0	4.7	37.3↑	247
외벌이	87.6↑	11.8	2.6		10.5↓	272
비경제활동	70.0	20.0		6.7	26.7	45
부 경제활동상태						
취업	74.1	16.5	5.4	2.4	23.2	507
미취업	66.7	19.4		5.6	30.6	57
모 경제활동상태						
취업	59.0	21.2	7.7	4.5	37.8	259
미취업	85.9	13.0	2.3	1.1	11.9	305
취약여부						
예	63.6	24.2	9.1	6.1	27.3↑	49
아니오	74.3↑	16.0	4.3	2.3	23.7	515

- (2020년 3월 1차조사 결과에 대해) 돌봄공백의 경험과 코로나 전-후 서비스 이용의 변화 간 상관관계를 살펴본 결과, 휴원·휴업 기간 서비스 이용에 변화가 있었던/가능한 가구인 경우 돌봄공백의 경험이 적은 음의 상관관계를 보임($r=-.144^{**}$).

□ 2020년 어린이집 만족도 조사 결과에 의하면(김은설 외, 2020), 어린이집 등원 전-후로 부모 외에 돌봐주는 사람이 별도로 있는지 개인양육서비스 이용에 대해 질문한 결과, 있다:없다 각 50% 수준으로 나타남. 부모 외 돌봐주는 사람은 혈연 가족인 경

우가 전체 43.8%로 다수였으며, 비혈연 육아도우미 4.5%, 혈연/비혈연 모두 이용 1.3%로 나타남.

- 어린이집만 이용하는 비율이 2019년 70~80%에서 50% 수준으로 떨어지고, 비혈연 개인양육서비스 이용이 2016~2019년(2.0%, 2.6%)에 비해 4.5%로 증가한 것으로 나타남.
- 가정과 부모가 휴원·휴업 기간 동안 자녀를 돌볼 수 있도록 하는 양육지원의 설계가 다른 대체돌봄으로 이용이 가능하도록 서비스 이용의 전환과 연계가 용이하게 할 필요가 있으며, 동시에 긴급돌봄의 운영과 부모의 가정내돌봄에 대한 지원이 보다 명료한 기준을 가지고 체계적으로 이루어질 필요가 있음.
- 소득수준과 지역, 맞벌이여부, 취약여부에 따라 팬데믹 상황의 자녀돌봄의 대응에 차이를 보이는 것으로 나타났으며, 이러한 돌봄선택의 다양성과 차이가 격차(계층화)로 누적되지 않도록 하는 지원체계의 점검과 보강이 요구됨.

□ 한편, 가정내돌봄 참여와 관련하여 ‘부모의 양성평등 참여’와 ‘돌봄의 역량’을 살펴보면 다음과 같음.

□ 2020년 10월 부-모의 자녀돌봄시간을 조사한 결과, 모의 주중 돌봄시간이 부와 비교하여 약 3배 많은 것으로 나타남.

- (돌봄참여) 주말에는 부-모 간 돌봄시간의 차이가 줄고, 부모가 함께 자녀를 돌보는 시간이 주중 평균 약 13시간, 주말 평균 약 16시간으로 나타나 부모가 함께 돌보는 시간의 비중이 일정비율을 보임. 자녀돌봄 분담이 모:부 평균 약 3:1로 나타났으며, 팬데믹 전-후 유의한 변화를 보이지 않음(최윤경 외, 2020: 130).
- 가정내 자녀돌봄의 역할 수행을 살펴보면, 부모직접돌봄이 증가하고 부모돌봄 중에서 부의 돌봄과 부모 함께돌봄의 비율도 증가함. 그러나 자녀돌봄에서 여전히 모의 역할이 크게 늘어난 성별 편향을 보임.

〈표 5〉 휴원기간 전-후 가정내 자녀돌봄 (2월말 vs. 3월말)

단위: %

구분	코로나 전-후 시점	부모 직접돌봄	아버지가 주로 돌봄	어머니가 주로 돌봄	부모 함께돌봄	조부모 /친인척 돌봄
영아자녀	전	33.2	3.6	29.2	7.9	18.6
	후	39.5	7.5	36.8	12.3	20.9
유아자녀	전	15.0	1.4	13.6	4.3	6.4
	후	38.2	10.0	29.6	15.0	26.4
초등자녀	전	24.4	5.0	20.1	4.3	12.6
	후	44.7	7.0	35.2	7.7	20.3

자료: 최윤경 외(2020). 1차조사(2020. 3. 25 ~3. 27) 결과. 최윤경·문무경(2020). 301p

주. 중복응답 기준. 영아(n=253), 유아(n=280), 초등1~3학년(n=443).

- 가정내 부모돌봄과 조부모/친인척의 돌봄 역할이 증가함에 따라, 재난상황에서 부모의 돌봄역량과 가정양육 환경을 제고하는 종합적인 접근과 여성으로의 돌봄역할 편중을 방지하는 양성평등의 전략이 재난상황의 양육지원체계에도 적극 반영될 필요가 있음.
- (돌봄시간 충분도) 자녀돌봄시간이 양적으로 충분한지 질문한 결과, 충분하지 않음 26.6%, 보통 35.5%, 충분함 37.8%로 나타남. 가정내돌봄이 요구되는 상황에서 돌봄시간을 부족을 경험하는 비율이 약 27%로 파악됨.
- 돌봄시간이 충분하다는 응답이 부에 비해 모에서 많았으며, 맞벌이가구보다 외벌이가구에서, 부모 돌봄균등참여 그룹이 그렇지않은 그룹에 비해 자녀돌봄시간이 충분하다는 응답이 상대적으로 많았음.

〈표 6〉 자녀돌봄시간 충분정도

단위: %(명), 점

구분	전혀 충분하지 않다	별로 충분하지 않다	보통 수준 이다	어느 정도 충분하다	상당히 충분하다	계(수)		평균
전체	3.9	22.7	35.5	27.4	10.4	100.0	(1,069)	3.2
성별								
남성(부)	6.5	24.1	38.1	25.6	5.6	100.0	(464)	3.0
여성(모)	2.0	21.7	33.6	28.8	14.0	100.0	(605)	3.3
X ² (df)/t	34.669(4)***							-5.1***
맞벌이 여부								
맞벌이	4.3	26.9	36.2	26.0	6.6	100.0	(531)	3.0
외벌이	3.5	18.4	34.5	29.0	14.5	100.0	(510)	3.3
해당없음	3.6	21.4	42.9	25.0	7.1	100.0	(28)	3.1
X ² (df)/F	26.287(8)***							10.7*** (a)
부모돌봄균등참여								
잘이루어짐	2.3	16.6	29.1	38.9	13.2	100.0	(265)	3.4
보통	2.1	23.0	41.0	26.2	7.7	100.0	(378)	3.1
잘이루어지지않음	6.6	26.3	34.7	21.4	11.0	100.0	(426)	3.0
X ² (df)/F	49.230(8)***							13.2*** (a)

- (돌봄역량) 동 연구에서 부모에게 본인의 자녀돌봄 역량을 평정하게 한 결과, (전혀 +별로) 우수하지 않음 15.1%, 보통 52.0%, (어느정도+상당히) 우수함 32.8% (5점 평균 3.2점)으로 응답됨. 본인 스스로 자녀돌봄의 역량이 우수하지않다고 인식하는 부모가 경험하는 질적돌봄의 공백에 대해서도 관심을 가질 필요가 있음.

〈표 7〉 자녀돌봄 역량

단위: %(명), 점

구분	전혀 우수하지 않다	별로 우수하지 않다	보통 수준	어느정도 우수하다	상당히 우수하다	계(수)	평균
전체	1.0	14.1	52.0	29.1	3.7	100.0 (1,069)	3.2
성별							
남성(부)	1.3	13.6	46.1	34.7	4.3	100.0 (464)	3.3
여성(모)	0.8	14.5	56.5	24.8	3.3	100.0 (605)	3.2
X ² (df)/t	15.763(4)**						2.5*
부모돌봄균등참여							
잘이루어짐	0.0	7.5	43.4	43.0	6.0	100.0 (265)	3.5
보통	0.5	14.3	55.3	27.5	2.4	100.0 (378)	3.2
잘이루어지지않음	2.1	18.1	54.5	21.8	3.5	100.0 (426)	3.1
X ² (df)/F	57.762(8)***						25.3*** (a)

- 흥미로운 점은 부의 경우 자녀돌봄역량이 ‘우수하다’는 응답이 모에 비해 다소 많았으며, 설문조사 항목의 하나인 가정내돌봄에서 부-모의 돌봄참여가 균등하게 잘 이루어졌다고 생각하는지 묻는 5점척도 질문에 [잘이루어짐-보통-잘이루어지지않음] 응답에 따라 그룹핑 하여 차이를 살펴본 결과, 부모의 돌봄노동 분배가 이루어지는 경우 부모가 인지하는 자녀돌봄 역량이 긍정적인 것으로 나타남. (이후 차이분석에서도 가정내돌봄의 균등 참여 변인은 유의한 요인으로 나타남).
- 배우자의 자녀돌봄 역량 평정에서는 부의 모에 대한 평정은 평균 3.8점으로, 모의 부에 대한 평정 2.8점보다 유의하게 높아, 부-모간 돌봄역량에 대한 인식의 차이를 보임.

□ 한편 팬데믹 ‘이전’ 나홀로있는 아동의 비율을 살펴보면, 굿네이버스의 2018년도 대한민국 아동권리지수(이봉주 외, 2018) 보고서에서 초등 4, 6학년생과 중등 2학년을 대상으로 부모님이나 성인 없이 혼자 있거나 형제자매끼리만 있는 날이 1주일에

3일 이상 되는 아동의 비율이 19.9%로 보고됨. 만 17세까지 아동을 대상으로 실시한 2018년 아동종합실태조사 결과에 의하면(류정희 외, 2018), 동일한 아동혼자있음의 비율이 14.7%로 나타남(2018 아동종합실태조사: 350).

□ 돌봄의 공백을 묻는 질문의 형태와 맥락, 대상 아동의 연령에 따라 나홀로지내거나 돌봄의 공백으로 응답된 비율이 다르게 나타남. 그러나 이를 통해 돌봄의 양적, 질적 공백과 결핍에 관한 논의는 팬데믹으로 새롭게 드러난 이슈가 아니며, 공적돌봄체계의 휴원·휴업으로 인해 돌봄 취약층의 단면이 드러난 것으로 볼 수 있음.

□ 팬데믹 기간 자녀양육가구가 경험하는 돌봄의 공백은 일상적으로 경험하는 양적인 돌봄시간 부족 외에, 돌봄과정에서 갑작스럽게 발생하는 일시 공백, 그리고 개별가정에서 처한 상황에 따라 자녀돌봄을 어떻게 수행해야 하는지 잘 모르는 데에서 오는 양육역량의 부족과 같은 질적 이슈까지 포함함.

- 드러난 단면은 아동 돌봄의 수요가 다층적인 특성을 가지며, 재난상황의 돌봄체계는 이러한 다양한 특성을 고려하여 대응력을 제고할 필요가 있음을 보여줌.

5 유치원과 어린이집의 대응⁴⁾

□ 코로나 팬데믹으로 감염위험 심각단계였던 2020년 3월말~4월초 시점 유치원과 어린이집의 기관 대응 현황을 원장 대상 설문조사 결과를 통해 살펴봄.

□ (교직원 수 변화) 2월말 코로나로 인한 휴원·휴업 조치 이후 퇴사한 교직원 수를 조사한 결과, 교직원수 '변화없음(유치원 67.9%, 어린이집 49.3%)', '줄어듦(유치원

4) 제시된 결과는 「코로나19 육아분야 대응체계 점검 및 돌봄공백 지원 방안 연구」(최윤경 외, 2020)에서 3월말~4월초 진행한 설문조사 결과임. 조사에 참여한 기관(유치원원장 186명, 어린이집원장 319명)의 응답을 정리한 것으로, 기관 분포를 고려한 비례 표집이 아니며 결과의 대표성에 제한이 있음. 유치원과 어린이집 초기 대응의 경향성을 파악하는 기초자료로 활용함.

19.4%, 어린이집 36.0%)’으로 조사참여 기관 중 유치원에 비해 어린이집에서 퇴사한 교직원이 있다는 응답이 많은 것으로 나타남. 개원 전 교직원의 이동이 있는 시기로, 어린이집의 경우 영아 재원이 많은 특성이 반영된 것으로 보임.

〈표 8〉 휴원·휴업조치 이후 퇴사한 교직원 수(3월말-4월초 시점)

단위: %, (개원)

구분	변화없음	줄어듦	늘어남	계(수)
유치원	67.9	19.4	12.7	100.0(165)
어린이집	49.3	36.0	14.7	100.0(300)

- 퇴직자가 있다고 응답한 기관을 대상으로 2월말 이후 교직원이 그만둔 이유를 질문한 결과(중복응답), ‘교직원 개인사유(유치원 14.0%, 어린이집 14.4%)’, ‘다른 기관으로의 이직(9.7%, 11.0%)’, ‘입학/등록 취소로 인한 반/학급 조정으로 퇴사(5.4%, 15.0%)’, ‘전업(1.6%, 2.2%)’, ‘기타(2.7%, 3.8%)’의 순으로 나타남. 휴원·휴업 조치 이후 재원아동의 입학과 등록 취소로 반/학급이 축소되어 교직원이 퇴사했다는 응답이 유치원에 비해 어린이집에서 좀 더 많음.

- 코로나 팬데믹 전후로 교사의 근무패턴에 얼마나 변화가 있었는지 5점 척도로 질문한 결과, ‘(전혀+거의) 변화가 없다’ 38.7%, ‘보통’ 6.7%, ‘(어느정도+매우) 변화가 있다’ 54.6%로 교사 근무패턴에 변화가 있다는 응답이 과반 이상으로 나타남(3.21점/5점척도). ‘변화가 있었다’는 응답은 유치원 57.2%, 어린이집 53.0%로 나타났음.

〈표 9〉 휴원·휴업 기간 교사 근무패턴 변화(5점척도)

단위: %, 점, (개원)

구분	변화가 전혀 없다	변화가 거의 없다	보통	어느정도 변화가 있다	변화가 크다	평균	응답기관수
전체	22.4	16.3	6.7	26.8	27.8	3.21	(478)
유치원	12.8	23.3	6.7	27.2	30.0	3.38	(180)
어린이집	28.2	12.1	6.7	26.5	26.5	3.11	(298)

주: 평균은 변화가 전혀 없다(1점)~변화가 크다(5점)로 산출한 결과임.

□ (교사배치) 휴원·휴업으로 인한 긴급돌봄 운영 동안 교사의 배치와 근무 현황은 어떤지 조사한 결과(중복응답), 모든 교사가 ‘정상근무’를 한다는 비중이 과반 이상으로 가장 많았으며, 그 다음으로 유치원의 경우 ‘교대근무’와 ‘근로시간 단축’, ‘유급휴가’, ‘당직교사제’의 순으로 응답됨.

- 어린이집은 ‘정상근무’ 다음으로 ‘유급휴가’, ‘근로시간 단축’, ‘교대근무’, ‘당직교사제’의 순으로 응답됨. 교대근무와 재택근무의 비중이 일정수준을 보였으며, 근로시간 단축과 유급휴가 외에, 무급휴가의 사용은 조사참여기관의 각 4.8%, 10.7%로 나타남.

〈표 10〉 휴원·휴업 기간 교사 근무 배치 현황

단위: %, (개원)

구분	유치원	어린이집
정상근무	53.8	58.3
교대근무	43.0	28.2
재택근무	17.2	11.3
당직교사 위주로 출근	20.4	25.7
근로시간 단축	24.7	31.0
무급휴가 사용	4.8	10.7
유급휴가 사용	21.5	38.2
기타(기관 부분 운영 등)	2.7	3.4
응답기관수	(186)	(319)

주: 중복응답 문항임.

- 2020년 상반기 이후 팬데믹 상황에서의 교사의 근로환경과 직무수행에 대한 현황 자료가 필요한 가운데, 필수인력으로 구분되는 돌봄인력에 대한 재난상황에서의 역할 수행과 교사 지원 및 보호의 체계가 함께 가동될 필요가 있음.

□ 유치원과 어린이집이 감염병 위기 상황에 대한 준비가 얼마나 되어있다고 생각하는지 질문한 결과, ‘(어느정도+잘) 되어있었다’는 긍정응답이 유치원 70% 이상, 어린이집 80% 이상으로 나타남.

- 감염병 위기상황에 대비한 매뉴얼/지침, 비상연락체계가 제대로 작동했는지 질문한 결과, ‘(어느정도+상당히 잘) 작동하였다’는 긍정응답이 유치원 80% 이상, 어린이집 90% 이상으로 높은 수준을 보임. ‘준비가 잘 되어있지 않았다’는 부정응답은 전체응답 기준 기관에서 6.5%, 교사에서 7.6%, ‘대응체계가 잘 작동하지 않았다’는 응답은 매뉴얼/지침 1.2%, 비상연락체계 0.8%로 나타남.

□ 현재와 같은 감염병 위기 상황에서 ‘준비와 전달이 가장 안 된 부분’이 무엇인지 질문한 결과, 유치원의 경우 ‘가정내돌봄 아동에 대한 모니터링 지침’과 ‘긴급돌봄 운영 지침’의 순으로 대응이 부족하다는 응답이 많았음.

- 어린이집의 경우 ‘가정내돌봄 아동 모니터링 지침’과 기관 ‘비용지원’이 부족하다는 응답이 많았음. 유치원과 어린이집 공통적으로 가정에서 돌보는 ‘미등원 아동에 대한 모니터링 지침’에서 부족함을 경험한 것으로 나타남.
- 그 밖에 유치원의 경우 휴원기간 교사근무지침과 비용지원, 코로나 감염 상황에 대한 최신정보, 그리고 어린이집의 경우 긴급돌봄 시 아동 보호와 교육에 관한 상세 지침이 부족하다는 응답이 10% 이상으로 나타남.

〈표 11〉 감염병 위기상황에서 준비와 전달이 부족한 부분(1순위)

단위: %(개원)

구분	유치원	어린이집
감염병 예방·관리를 위한 매뉴얼/지침	4.6	1.5
코로나 감염 현황에 대한 최신 정보	11.5	3.9
긴급돌봄 시 유아 보호와 교육에 필요한 지침	20.8	17.0
가정내양육 재원아에 대한 모니터링 지침	28.5	30.1
휴원기간 비용 지원	13.8	30.1
휴원기간 교사근무 지침	14.6	8.9
자가격리 및 확진자 접촉시 유의사항과 조치	3.8	4.6
기타	2.3	3.9
계(수)	100.0(130)	100.0(259)

6

코로나로 드러난 돌봄공백에 관한 쟁점

□ 주요 선행연구 결과와 가용한 서비스 이용 관련 자료를 통해 돌봄의 공백과 격차에 관한 쟁점을 정리하면 다음과 같음.

○ **쟁점 1:** 공적영역의 긴급돌봄체계의 가동에도 불구하고 가정내돌봄이 큰 폭으로 증가하고 이로인한 돌봄의 부담과 어려움 등으로 민간/사적서비스 이용의 의존도가 증가하였음. 이로써 돌봄체계의 휴원휴업 기간 동안 초등돌봄의 경우 자녀혼자 있다는 응답이 기존 6.2 → 12.8%로 2배이상 늘어났으며, 초등 저학년 돌봄의 공백의 아동방임으로 이어지는 현상을 보임⁵⁾.

- 2017년 초등돌봄 연구에 의하면(이재희 외, 2017), 초등자녀 돌봄에서 겪는 어려움(돌봄공백 포함)이 32.8%(취업모 41.7%, 전업모 25.3%)로 조사됨(KDI Focus, 2021.6.17 재인용). 앞서 살펴본 2020년 조사결과에서는 돌봄공백의 경험이 영아부모 36.5%, 유아부모 39.4%, 초등저학년 부모 33.8%로 나타남.

- 자녀돌봄의 공백과 어려움은 밀접히 연관되어 있으며, 이러한 돌봄의 취약성은 팬데믹 이후에 변화된 것이 아니라 팬데믹 기간 심화된 모습으로 드러난 것으로 볼 수 있음.

- 영아의 경우, 기관서비스 이용률이 다른 연령대(유아, 초등저학년)에 비해 높지않아 팬데믹 전후의 서비스 이용 변화가 상대적으로 크지 않음. 유아와 초등저학년 아동의 경우 부모 직접돌봄으로 변화한 비율이 영아에 비해 크며, 특히 초등저학년 아동의 경우 초등돌봄과 방과후과정 이용이 팬데믹 이전에 비해 줄고, 전반적으로 사교육이용도 줄어들었으나 사교육 항목에 대한 응답을 모두 합칠 경우(학원·학습, 학원·예체능, 학원외사교육) 28.9%로 나타났고, 민간시터 이용이 0.9%→2.4%로 증가, 아이돌보미 1.9%→5.2%로 증가, 자녀혼자있음 6.2%→12.8%로 증가한 것으로 나타남.

5) 인천 초등학생 형제의 낮시간 화재사건을 보여줌.

- 초등돌봄과 방과후과정 이용이 줄어든 가운데 공적돌봄체계에서 제공하는 긴급 돌봄 이용은 모두 합쳐(초등돌봄/방과후과정, 지역아동센터, 온종일돌봄, 기타공공기관) 15.2%로 나타났으며, 공공 아이돌보미 이용까지 포함하면 20.4%임.
- 전반적으로 가정내돌봄, 즉 부모직접돌봄과 조부모/친인척돌봄으로의 변화와 비중이 가장 큰 가운데, 팬데믹 기간 **사교육이용 28.9%, 긴급돌봄이용 20.4%**로 **민간·사적영역에의 의존도가 높아지는 현상을 보임.**

○ **쟁점 2:** 팬데믹 기간 자녀양육가구가 경험하는 돌봄의 공백은 일상적으로 경험하는 양적인 돌봄시간 부족뿐만 아니라, 돌봄과정에서 갑작스럽게 발생하는 일시 공백, 그리고 자녀돌봄을 어떻게 수행해야 하는지 잘 모르는 데에서 오는 부모의 양육역량 부족과 같은 질적인 측면이 포함되어 있음.

- 드러난 돌봄의 공백은 가정내돌봄 시간과 부모의 돌봄·교육지원의 역할과 부담이 크게 증가한 가운데 나타난 것으로, **돌봄공백에는 보호자가 없는 상황과 같은 양적·물리적 공백 뿐만 아니라 자녀 돌봄과 교육지원의 역할 수행을 해야하는 부담과 같은 질적·과정적 어려움이 반영되어 있음.**
- 팬데믹 이전 기존의 긴급돌봄 및 일시보육의 수요가 코로나 상황의 긴급돌봄 체계에서 제대로 대응되지 못한 것으로 보이나, 이러한 긴급돌봄 관련 다양한 돌봄의 수요에 대해서는 충분히 파악된 바가 없음.

○ **쟁점 3:** 팬데믹 기간 0~8세 초등저학년까지의 자녀를 양육하는 가구의 어려움을 1—2—3순위로 질문하여 그 중복응답을 집계한 결과, 돌봄공백 ‘자체’보다 팬데믹으로 경험하는 사회적교류와 바깥활동의 제약(46.6%), 자녀양육이 가져오는 전반의 어려움(41.0%), 코로나 상황으로 인한 불안과 우울/스트레스(30.3%)에 대한 어려움 응답이 가장 많았으며, 그 다음으로 가계소득의 변화(28.5%)와 자녀양육비 증가(27.3%), (조사시점 마스크 공급이 원활하지 않던 상황에서) 아동용 마스크 구입의 어려움(23.6%) 순으로 응답되었음⁶⁾.

6) 1순위 응답 결과를 살펴보면, 가계소득의 변화(15.8%), 자녀양육의 전반적인 어려움(15.1%), 부-모

- 그 다음으로 부의 직장생활유지에 관한 어려움(23.4%), 자녀돌봄 공백의 발생(21.3%), 모 직장생활 유지에 관한 어려움(20.6%), 코로나감염 예방과 위생관리(20.4%)의 순으로 나타났음.
- 부모의 직장생활 유지에 대한 어려움 응답을 합칠 경우 39.9%로 높은 응답률을 보임. 사회적교류/바깥활동의 제약(46.6%), 자녀양육이 가져오는 전반적인 어려움(41.0%) 다음으로 높은 비중을 보임. 이로써 **자녀양육가구에서 경험하는 팬데믹으로 인한 어려움은 돌봄의 공백에 국한되지 않으며, 고용·노동 및 소득의 변화와 사회적활동의 제약, 불안/우울의 정신건강상의 어려움과 함께 자녀양육의 어려움과 돌봄의 공백/부담을 경험하였음을 보여줌**(최윤경 외, 진행중).
- 한편, 어린 자녀의 마스크착용과 관리에 대한 어려움(9.2%), 인근에서 감염확진자 발생과 감염/격리 관련 직접경험에서 오는 어려움(6.9%)도 일정비율로 응답되었음에 유의할 필요가 있음.

○ **쟁점 4:** 자녀양육가구의 특성에 따라 경험하는 돌봄의 공백과 어려움이 다르게 나타남. 재난상황의 돌봄공백의 파악과 지원은 **다양하게 나타나는 수요와 특성을 고려하여** 이루어질 필요가 있음.

- **부모연령** 20대에서 자녀돌봄공백으로 인해 어렵다는 응답이 좀 더 많았으며, 40대이상에서는(초등자녀 부모들은) 자녀양육 전반의 어려움에 대한 응답이 많음. 자녀연령을 고려한 생애주기 수요를 고려한 지원의 필요성을 보여줌.
- **특별재난지역**에서 비특별재난지역에 비해 가계수입의 변화에 대한 어려움 응답이 많았으며, 지역규모별로 읍면지역에서 자녀양육의 전반적인 어려움과 모 직장생활 유지의 어려움에 대한 응답이 상대적으로 많았음.

직장생활의 유지(각각 11.7%, 12.4%, 합치면 24.1%로 응답률이 가장 큼), 자녀양육비 증가 10.8%, 사회적교류/바깥활동의 제약 10.6%, 자녀돌봄공백의 발생 9.4%의 순으로 나타남.

- 소득수준별로는 가구소득이 적을수록 가계수입의 변화로 인한 어려움 응답과 자녀양육비 증가로 인한 어려움에 대한 응답이 많음. 한편 가구소득 수준이 높을수록 자녀양육의 전반적인 어려움과 자녀돌봄 공백의 발생에 대한 어려움 응답이 많은 경향을 보임.
 - 소득수준이 낮을수록 가계수입의 변화와 자녀양육비 증가와 같은 경제적 변화와 불안정에 대한 응답이 우선하고, 자녀양육의 어려움과 돌봄공백의 발생을 차순위로 응답하는 것으로 추정됨. 저소득가구가 경험하는 양육의 어려움은 보다 복합적이며 경제적 상황과 밀접히 연관되어 있는 것으로 보임.
- 맞벌이가구에서 가계수입의 변화와 모 직장생활유지, 자녀 돌봄공백의 발생에 대한 어려움 응답이 상대적으로 많았으며, 외벌이가구에서는 자녀양육의 어려움, 자녀양육비의 증가, 사회적교류와 바깥활동의 제약에 대한 어려움 응답이 좀 더 많음.
 - 이로써 맞벌이가구에게는 일가정양립의 어려움과 돌봄공백에의 대응이 우선 과제로 해석되며, 외벌이가구의 경우 늘어난 가정내돌봄으로 인한 부담과 자녀가 가정에서 하는 원격수업 등 자녀교육 지원의 어려움이 반영된 것으로 보임.
 - 가계수입과 일자리 유지의 기본적인 사회적경제적 생활의 유지와 자녀돌봄 및 교육을 통한 양육지원의 촘촘한 설계가 필요함을 시사함.
 - 외벌이가구 및 모 미취업가구의 경우 코로나로 인한 우울/불안/스트레스 응답이 좀 더 높게 나타남(외벌이 5.1%, 맞벌이 2.4%; 모 취업 2.3%, 모 미취업 4.9%).
- 한부모, 조손, 저소득(기초생활수급, 차상위), 다문화 등과 같은 취약요건을 갖고 있는 가구에서는, 그렇지 않은 경우와 비교하여 가계수입의 변화와 자녀돌봄 공백의 발생에 대한 어려움 응답이 많았음. 아동용 마스크 구입과 감염 확진자 인근발생과 관련 경험의 어려움 응답도 (적은 응답률 하에서) 상대적으로 많음.

- 취약가구의 경우 고용·노동의 지속가능성을 고려한 경제적 지원의 토대에서 돌봄공백에의 대응이 이루어질 필요가 있음.
- 팬데믹 상황의 자녀양육지원은 돌봄공백의 예방과 지원 외에, 팬데믹 상황의 고용노동의 경제적, 그리고 신체적·사회적·정신적 활동과 건강에 대한 종합적인 대응을 필요로 함을 보여줌. 이는 아동에게도 적용되어, 돌봄서비스가 물리적 공백없이 제공되는 것에 국한되지 않고, 아동의 신체적·정신적 건강과 발달을 모니터링하고 지원 및 연계하는 보다 확장된 육아지원체계를 필요로 함 (최윤경 외, 2020; 최윤경 외, 진행중).

○ 또한 ‘서비스 이용’ 외, ‘시간지원’(돌봄휴가, 육아휴직, 근로시간단축, 유연근로제 등)이 팬데믹 상황의 자녀양육지원에서 차지하는 비중이 크게 증가함. 시간지원의 이용(수혜)과 관련 대응은 부모의 소득수준과 학력, 직업특성, 자녀연령에 따라 다르게 나타남에 따라, 시간지원 이용과 수혜의 확대와 형평성을 제고하는 노력이 지속적으로 요구됨.

- 재난상황의 양육지원체계도 가정내돌봄 참여 증진을 위해 ‘부모의 양성평등 참여’와 ‘돌봄의 역량’의 측면에서 접근할 필요가 있으며,
- 필수인력인 교직원과 돌봄인력의 재난상황에서의 역할 수행과 교사에 대한 지원 및 보호체계가 필요함. 재난상황에서의 유치원과 어린이집의 대응체계의 차이를 완화하는 접근이 요구됨.
- 팬데믹이 장기화 됨에 따라 감염확산의 방지 외에 회복과 팬데믹 이후의 새로운 돌봄체계로의 접근을 필요로 함.

〈참고문헌〉

- 굿네이버스(2020). 코로나19와 아동의 삶: 아동 재난대응 실태조사 I.
- 김은설·최윤경·김근진·엄지원(2020). 2020년 어린이집 이용자 만족도 조사. 보건복지부·육아정책연구소.
- 아동권리보장원(2020). 코로나19와 아동의 삶 설문조사 보고서.
- 은기수(2020). 코로나19 팬데믹과 자녀돌봄의 변화. 노동리뷰 11월호(통권 188호). 한국노동연구원.
- 정익중(2020a). 코로나19 전후 일상변화와 아동행복. 초록우산어린이재단 제17차 아동행복 포럼 자료집.
- 정익중(2020b). 코로나19로 인한 아동돌봄 문제에 대한 해외 대응과 그 시사점. 국제사회보장리뷰, 13, 47-59.
- 최윤경(2020a). 코로나19와 아동의 교육·보육·돌봄(ECEC) 전략. 보건복지포럼, 290, 50-63.
- 최윤경(2020b). 코로나19 육아분야 대응체계 점검: 어린이집유치원 휴원 장기화에 따른 자녀돌봄 현황 및 향후 과제. 육아정책Brief 81호. 육아정책연구소
- 최윤경·문무경(2020). 코로나19와 영유아 교육·보육·돌봄(ECEC) 대응 전략. 코로나19 대응 종합연구 중기과제: 코로나19 진행에 따른 경제·사회·산업 충격 대응. 한국보건사회연구원
- 최윤경·박원순·최윤경·안현미(2020). 코로나19 육아분야 대응체계 점검 및 돌봄공백 지원 방안 연구. 육아정책연구소
- 최윤경 외(미발간/진행중). 포스트코로나 시대 양육지원체계 재구조화 연구. 육아정책연구소

| 토 론 |

정 재 훈 교수 (서울여자대학교 사회복지학과)

김 선 숙 센터장 (아동권리보장원 아동정책평가센터)

권 혜 진 교수 (나사렛대학교 아동학과)

최 일 선 교수 (경인교육대학교 유아교육과)

토 론

‘포용적 사회를 위한 육아가구의 형평성 제고 방안’ 토론문

정 재 훈 교수 (서울여자대학교 사회복지학과)

한국사회에서 자녀가 있는 가정은 돈을 버는대로 자녀 돌봄·교육비에 지출한다들 한다. 이를 실증적으로 확인했다는 점에서 본 연구의 의미를 찾을 수 있다. 소득이 낮을수록 양육비를 덜 지출하고 높을수록 많이 지출하는 의미에서 소득과 양육비 간 상관관계를 확인하였다. 그러면서 동시에 소득 수준이 낮을수록 양육비 부담이 더 커짐도 밝혀냈다.

주거 및 생활환경 개선의 필요성을 대도시보다 읍면 지역에서 발견한 것도 의미가 있다. 특히 저출산으로 인한 지역소멸 위기 담론이 형성되는 가운데, 지역사회 공간을 육아친화적으로 재편성하는 정책 변화의 근거를 제시할 수 있는 연구 결과로 볼 수 있다. 정책 제언으로서 지역 특성과 부모 소득을 고려한 양육지원 확대도 이러한 연구 결과에 기초하여 가능하다고 본다. 연구의 이러한 성과를 전제로 하면서 다음과 같은 질문을 던진다.

첫째, 현금급여(아동수당, 가정양육수당, 장애아동수당)에 대한 만족도가 높고 돌봄서비스 지원이나 시간지원에 대한 만족도가 낮은 이유는 무엇인가? 사회적 돌봄과 부모의 돌봄시간 확보보다 현금급여 확대에 더 만족하고 있기 때문에 현금급여 확대가 필요하다는 의미로 볼 수 있나? 아니면 사회적 돌봄과 부모의 돌봄시간 확보를 ‘더’ 원하는데 그 욕구를 제대로 충족시켜주지 못하고 있다는 의미인가? 육아형평성을 위한 정책 제언

으로서 ‘현금지원보다 서비스 지원에 역점’을 언급하고 있는데, 제언의 논거를 탄탄히 하는 의미에서도 충분한 설명이 필요한 부분으로 보인다.

둘째, 육아정책의 형평성에 대한 부모와 전문가의 인식이 특히 국공립 어린이집/유치원에 대한 접근성, 지역사회 돌봄인프라, 취약계층에 대한 육아지원 서비스 부문에서 큰 차이가 나는 이유는 무엇인가?

셋째, 소득수준과 관계없이 동일한 액수를 지급하는 아동수당이 소득재분배 효과가 있다는 결과를 잘 이해하지 못하겠다. 상식적으로 보면 오히려 고소득층에게 유리한 역진적 효과가 있을 수도 있다. 양육자녀 수가 설명 요인이 될 수 있겠다는 짐작은 해 볼 수 있을 듯 하다. 연구에서도 중위소득 100% 기준 아동수당 지급이 높은 소득재분배 효과가 있음을 적시하고 있다. 이 부분을 고려한 정책 제언을 하고 있으나, 내용이 불분명하다. 더 명확한 정책 제언을 제시해 주면 좋을 듯하다.

마지막으로, 육아정책의 형평성 분석을 수직적·수평적 차원에서 언급하였다. 이런 측면에서 볼 때 형평성을 수직적·수평적 차원으로 입체화시켜 보여주었다기보다 연구결과와 정책 제언을 평면적으로 나열한 것으로 이해가 된다. 따라서 연구결과와 정책 제언을 수직적·수평적 형평성 개념 틀에서 재정리할 수 있는 시도도 생각해 볼 수 있을 듯하다.

전반적으로 육아정책의 형평성 제고에 이론적·정책적 차원에서 많은 기여를 할 수 있는 연구결과를 도출한 글이다. 연구자의 노고에 감사드린다.

토 론

「포용적 사회를 위한 육아가구의 형평성 제고 방안」 토론문

김 선 속 센터장 (아동권리보장원 아동정책평가센터)

먼저 귀한 자리에 초대해 주셔서 아동발달의 출발선에서의 평등에 대한 내용으로 함께 고민하고 토론할 수 있는 기회를 주신 육아정책연구소의 여러분들과 연구자께 감사의 말씀을 드린다.

코로나19를 경험하면서 우리사회 뿐 아니라 전세계적으로 불평등의 문제가 더 크게 드러나게 되었다. 특별히 아동의 삶에 있어서 불평등의 영향은 그 간극을 이후의 시간에 메우는 것도 어렵지만, 이미 벌어져버린 격차를 메울 기회조차 계층에 따라 다르다는 사실이 지속적으로 다양한 연구들에게 확인되고 있다. 그러한 가운데 이번 연구가 가진 가장 큰 의의는 가장 어린 자녀가 있는 가구의 수평적 형평성과 함께 수직적 형평성을 함께 고려하고자 하였다는 점에 있다고 생각된다.

육아부문에서 발생하는 형평성의 문제가 단순히 육아자체의 문제에서 끝나지 않고 영유아의 사회적 배제를 초래할 수 있다는 연구자의 의견에 전적으로 동의한다. 다만 발표원고를 읽으면서 육아 형평성 수준을 분석하기 위해 연구자가 사용한 방법과 이를 해석한 몇 가지에 대해 본인이 가지고 있는 궁금증과 생각하는 제안점으로 토론을 갈음하고자 한다.

언급한 바와 같이 육아정책의 형평성을 고려하는 경우 수직적 형평성과 수평적 형평성을 함께 고려할 필요가 있다. 그렇다면 수직적 형평성을 확보하기 위해서는 어떠한 노력이 필요할 것인가? 본 연구에서 연구자는 지역과 아동가구의 사회경제적 지위 등을 통해 육아 형평성이 확보되지 않았음을 보여주고 있다. 그런데 현재의 육아형평성 수준이나 현황을 파악하기 위해서는 여기에 기존의 우리사회 안에서 육아형평성을 확보하기 위한 노력이 함께 측정될 필요가 있다고 생각된다. 16쪽의 그림4에서 시간지원정책 만족도가 현금이나 서비스지원정책에 비해 낮은 만족수준을 보이는 것을 알 수 있다. 여기서 연구자는 국가차원에서는 정책마련을 통해 지원을 시도하고 있으나 부모들의 실질적 체감효과가 여전히 낮다고 해석하고 있다. 그러나 육아형평성을 평가하기 위해 확인해야 할 중요한 점 중의 하나는 실질적 체감효과가 낮다고 응답한 집단의 특성과 체감효과가 낮다고 응답한 이유일 것이다.

지난해 아동권리보장원에서 12월에 전국 0-18세 미만 아동과 보호자를 대상으로 조사한 ‘코로나19 대응 아동실태조사’에서 6세 미만 아동 보호자의 경우 돌봄휴가, 재택근무 등과 같은 육아지원제도를 사용할 수 없어서 사용하지 못했거나, 제도는 있으나 직장 내 분위기 상 이용하기 어려웠다는 응답이 대체로 많은 것으로 나타났다. 또한 육아지원을 위해 어떠한 제도가 운영되고 있는지 잘 모르고, 그렇기 때문에 이용하지 못하는 경우도 상당히 있었다. 따라서 새로운 육아지원을 위한 제도나 정책을 마련하는 것도 필요하지만 현행 제도가 제대로 작동될 수 있도록 적극적인 홍보와 이용방안에 대한 고려를 함께 할 필요가 있을 것이다.

17쪽의 표8과 18쪽의 표9는 부모의 사회경제적 지위 혹은 아동돌봄에 대한 지원수단을 얼마나 확보하고 있는가에 따라 응답이 크게 달라지는 것을 볼 수 있다. 같은 영유아의 부모라 할지라도 육아 형평성에 대한 인식이 이처럼 다르고, 육아형평성을 확보하고자 하는 인식에 계층 간 차이가 크게 드러난다는 것은 결국 연구자가 서론에서 제기하였던 영유아의 사회적 배제의 문제가 이미 시작되고 있음을 보여주는 결과라 할 수 있다.

또한 연구자는 아동수당의 소득재분배 효과에 대한 분석을 통해 수평적 형평성이 확대, 강화되는 것이 필요함을 설명하고 있다. 여기에 추가하여 계층별로 아동수당을 어

떻게 사용하고 있는지 조사하여 수직적 형평성을 확보하기 위한 맞춤형 지원을 함께 고려한다면 육아형평성을 확보하는 데 기여할 수 있을 것이라 생각된다.

마지막으로 서비스 지원제도와 관련하여 양육자를 위한 정신건강 서비스에 대한 지원을 확충하는 것이 필요할 것이다. 보육의 질을 이야기 할 때 보육을 담당하는 사람의 건강과 전문성을 중요한 요인으로 설명한다. 육아의 형평성을 논의하면서 양육자의 신체적, 정신적 건강을 위한 서비스 역시 우선적으로 고려하여야 할 것이다. 아동권리보장원(2021)에서 실시한 실태조사 결과에 따르면, 미취학아동의 보호자의 경우 보호자의 나이가 적을수록, 빈곤가구일수록 우울수준이 높은 것으로 나타났다. 한편 보건복지부(2021)에서는 정신건강복지기본계획에 포함되어 통합정신건강증진사업으로 영유아 부모 대상 양육 스트레스 관리 및 부부간 문제와 양육상담등의 심리서비스 지원사업을 오는 2022년부터 지역 내 전문상담기관과 연계하여 수행할 계획이 있는 것으로 발표하였다. 이제 조사결과에 따른 정책이 실제 영유아 부모들의 정신건강을 위해 잘 작동하는가가 남아 있다. 따라서 영유아 부모들의 생활 안에서 실제 서비스 제공을 이루어지기 위한 보다 다양한 노력을 통해 실제로 체감할 수 있는 서비스 체계를 구축해 나가야 할 것이다.

토 론

코로나 19로 ‘드러난’ 돌봄 공백과 격차에 관한 쟁점에 대한 토론

권 혜 진 교수 (나사렛대학교 아동학과)

코로나19로 전 세계는 생존의 위협은 물론 경제적, 사회적 위기 상황에 대응하기 위해 분투하고 있다. 코로나 팬데믹은 아동과 가족의 생활환경에도 크게 영향을 미치고 있다. COVID-19의 확산을 방지하기 위해 취해진 어린이집, 유치원, 학교와 같은 공적 돌봄 체계의 휴원·휴업 조치로 인해 돌봄의 공백이 발생하게 되었다. 돌봄의 공백 문제는 팬데믹 상황에서 자녀가 있는 모든 가정이 겪는 보편적인 문제인 동시에 가족이 처한 상황에 따라 더 심각한 위기를 경험하고 있으며, 그 위기로 인한 궁극적인 피해에 노출되는 것은 아동이다.

주제발표에서 제시된 대로 ‘코로나 팬데믹이 가져온 주요 쟁점(problems)과 영향(impacts)은 크게 공적 돌봄체계의 휴원·휴업 조치로 인한 돌봄의 공백과 이로 인한 교육·돌봄의 격차, 여성과 가족으로 회귀한 돌봄과 교육의 부담’이며, 위기는 모든 계층에서 동일하지 않고, 취약계층에서 더욱 심각하게 나타나고 있다. 주제발표에서 지적한 대로 돌봄 공백과 관련된 쟁점은 코로나 19에서 새롭게 나타난 것이 아니라 코로나 19라는 위기 상황에서보다 더 극명하게 ‘드러났다’고 할 수 있다. 코로나 19 위기가 2년 가까이 지속되면서 ‘위기의 생활화’가 이루어지고 있고, 향후 또 다른 위기상황이 도래할 수 있다는 개연성도 높아지고 있는 실정이다. 코로나 19 위기의 발생에 따라 ‘긴급돌봄’으로 이루어졌던 돌봄정책은 좀 더 일상성을 담보할 필요가 있다. 이를 위해 주제발표에 더해 몇가지 제안을 하고자 한다.

첫째, 아동의 발달특성을 반영한 돌봄의 내용에 대한 가이드 라인 마련이 필요하다. 코로나 19의 방역조치가 아동의 발달에 부정적인 영향을 미쳤다는 국내외 보도와 연구(신나리 외, 2021; 베이비뉴스, 2021.06.21.; BBC뉴스코리아, 2021.04.28.)가 이어지고 있다. 코로나19 감염으로부터 아동을 보호하기 위한 조치가 아동의 발달에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 것을 간과해서는 안된다. 초기 아동의 발달은 누적적으로 이후 발달과 성장에 영향을 미치므로 성인에게 맞춰진 방역 조치를 아동에게 적용할 때 좀 더 주의가 필요하다. 아동이 발달 수준에 따른 적절한 방역 조치의 적용 및 이로 인해 발생할 수 있는 발달적 문제를 상쇄할 수 있는 지원방안 등도 함께 모색할 필요가 있겠다. 코로나19로 인해 아동의 ‘스마트폰 과의존’ 문제, 신체운동량의 감소, 패스트푸드 증가, 결식 증가 등 신체 및 영양과 관련된 문제, 대인관계 및 정서문제 발생도 우려되는 부분이므로 아동의 건강한 발달을 지원하는 방안 마련이 요구된다. 코로나19로 인해 다양한 아동 문제가 발생할 수 있고, 아동은 발달시기 중 생애초기에 해당하는 만큼 이러한 영향이 누적적이고 지속적일 수 있다. 따라서 코로나19가 아동에게 미치는 다양한 영향에 대한 지속적인 연구가 필요하며, 코로나 시대를 살아가는 아동의 신체적, 정신적 건강을 위해 다양한 서비스를 제공할 필요가 있다.

둘째, 위기에 보다 더 취약한 집단에 대한 지원체계 마련이 필요하다. 위기가 보편성을 가지게 되면서 오히려 장애아동, 한부모가정 아동, 다문화 가정 아동, 저소득가정 아동 등 이미 취약한 상황에 있는 아동에 대한 별도의 지침과 지원체계를 가지지 못한 측면이 있다. 방역지침으로 인해 모든 지원체계가 일괄적으로 문을 닫게 되면 아동들이 친구, 교사, 사회복지사, 상담사, 학교가 제공하는 안전한 공간과 서비스에 접근하지 못해 더 어려움을 겪을 수 밖에 없다(정익중, 2020). 실제로 코로나 19 위기 속에서 아동 학대, 가정폭력, 결식 등 아동의 생존 및 보호권이 위협받는 상황에 이르렀다. 위생과 물리적 거리를 충분히 유지하는 것을 전제로 하되, 팬데믹 시대에서는 공적 돌봄체계의 운영방식을 다양화하여 교육뿐 아니라 급식, 심리 지원, 대인 관계 증진 등을 대안의 방법으로 이루어질 수 있도록 해야 한다.

셋째, 공적 돌봄체계 운영방식의 다양화 방안 모색이 필요하다. 공적 돌봄체계는 학교, 유치원, 어린이집과 같은 기관도 있지만 육아종합지원센터, 상담센터 등 공공기관

에 의한 돌봄지원도 포함이 된다. 코로나 19라는 위기상황을 처음으로 경험하였기 때문에 방역에 최우선을 두어 공공기관이 가장 먼저 운영을 중단하는 방식으로 대응하였다. 공공 돌봄체계를 문을 완전히 닫는 것이 가장 바람직한 방식인지에 대한 점검도 필요하다(정익중, 2020). 공적 돌봄체계가 모두 멈추고, 오롯이 가정내 돌봄으로 전환할 경우 발생하는 다양한 어려움이 있을 수 있다. 집단돌봄방식을 개별돌봄방식, 가정방문 방식, 공간 이용 가능 방식, 급식 및 기자재 지원방식 등으로 방역수칙을 준수하는 범위안에서 다양화하여 가정내 돌봄을 지원할 수 있는 방안에 대한 모색도 고려해볼 필요가 있다.

넷째, 긴급돌봄체계에 대한 재정비가 필요하다. 코로나 19 위기가 시작되었을 때는 긴급돌봄 이용이 낮았지만 2020년 7월에는 어린이집의 긴급돌봄이용율은 70-80%에 가까워서 ‘긴급돌봄’이라는 의미가 무색해졌다. 또한 교육부의 유치원의 긴급돌봄 이용 지침과 보건복지부의 어린이집 긴급돌봄 이용 지침이 다르다. 보건복지부는 긴급돌봄의 이용자격을 별도로 두지 않았다. 그 결과 가정내 돌봄에 한계를 느끼면서 많은 가정에서 어린이집에 보내게 되었다. 긴급보육에 대한 지침, 감염자 발생시 격리 지침 등이 유치원과 어린이집, 기관의 규모 등 각기 달라서 효과적인 대응을 하기가 어려운 실정이다. 긴급돌봄체계는 외국의 경우처럼 긴급돌봄을 이용할 수 있는 필수 직종을 지정하거나(정익중, 2020), 우선순위, 순차제 등을 부여하는 방식으로 가정내돌봄을 할 수 없는 가정에서 안전하게 집단돌봄을 이용할 수 있도록 한다. 기관의 사회적 거리두기가 가능한 동원 인원 기준을 어린이집과 유치원에 통일된 긴급돌봄 기준과 지침을 내리고, 그 기준 내에서 돌봄이 이루어질 수 있도록 하여 부모의 혼란도 줄이고, 방역 효과도 높일 수 있다. 또한 긴급돌봄체계도 위기 수준에 따라 단계를 마련하는 것도 필요하다.

다섯째, 긴급돌봄체계는 가정내 돌봄이 가능해야 이루어질 수 있는 만큼 가정내돌봄이 가능할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 아동돌봄과 교육에 관한 모든 부담을 가정, 그것도 주로 어머니에게 지우면서(이동선, 2020), 가정내 돌봄이 가능하지 않을 경우 아동이 스스로를 보호해야 하는 돌봄의 공백 상황이 발생하였다. 아동보호는 단순히 아동 돌봄의 문제로만 국한하지 않고, 가족의 돌봄 가능 여부와 맞물려 정책화해야 한다. 코로나 19 위기 수준이 높을 때는 최대한 돌봄 휴가나 재택근무 등 다양한 방법을

활용하여 가정내 돌봄을 할 수 있도록 하고, 부모가 가정내 돌봄을 하기 어려운 상황에 있는 가정을 중심으로 개별돌봄지원 및 긴급돌봄 이용을 할 수 있도록 한다. 가정내 돌봄 역량을 지원하기 위해 코로나19 시기 영유아의 안전하고 건강한 양육지원 및 모니터링, 상담을 병행하는 것이 필요하다. 서울시에서는 ‘가정양육지원 사업’을 ‘가정양육상담 특화사업’으로 확대 운영하기로 하였는데, 신종 코로나바이러스 감염자 발생으로 일시 폐쇄된 어린이집 재원 가정을 우선 선정해 양육자의 양육 스트레스를 줄이고 코로나19로 인해 발달이 지연된 영유아에게 언어 치료 등 상담과 치료 서비스를 제공한다(베이비뉴스, 2021.6.25.).

장기적으로 양성평등한 가정내 돌봄을 강화하는 것이 필요하다. 코로나 19로 사회화된 돌봄이 가정내 돌봄으로 회귀하게 되었다. 돌봄의 재가족화는 또다른 가족갈등과 양육스트레스를 야기하였고, 그 부담은 남성에 비해 외벌이 가구의 전업주부, 맞벌이 가구의 취업주부에게 훨씬 가중되었다(이동선, 2020). 부모의 돌봄노동 분배가 이루어지는 경우 부모가 인지하는 자녀돌봄 역량이 긍정적인 것으로 나타난 반면, 가정내 돌봄 부담이 일방적으로 한사람에게 집중될 경우, 자녀돌봄에 부정적으로 작용할 수 밖에 없다(최윤경 외, 2020). 자녀돌봄에 대한 양성평등 가치관 및 돌봄노동의 사회·경제적 가치 인정 제고와 이를 위한 돌봄참여/부모교육의 제도화가 요구된다. 이를 뒷받침하는 국가 및 기업의 제도 마련 및 실행 의지가 필요하다.

한 번도 경험해보지 않았던 팬데믹 상황을 국가, 지역사회, 각 가정, 그리고 아동들이 잘 견뎌내면서 극복해나가고 있다. 위기는 되풀이될 수 있으며, 위기 상황에서는 더 드러나는 돌봄의 공백과 격차를 줄이기 위한 노력도 계속되어야 할 것이다. 이는 돌봄정책 만으로 가능한 것이 아니라 돌봄에 대한 사회적 가치, 양성평등적 돌봄 문화의 형성, 고용과 노동정책과 더불어 공공 돌봄체계의 유연한 운영을 바탕으로 한 가정내 돌봄과의 협력이 함께 이루어져야 할 것이다. 사회와 가정, 돌봄과 교육은 분리되어있는 것이 아니다.

참고문헌

- 베이비뉴스(2021.6.21.) 코로나19 속 마스크에 갇힌 아동발달권, 어떻게 구할까?
(<https://www.ibabynews.com>), 2021.7.11. 인출
- 베이비뉴스(2021.6.25.) 서울시, 코로나19발 영유아 발달지연...아동발달 검사·상담·치료 지원한다 (<https://www.ibabynews.com>), 2021.7.11. 인출
- 신나리, 김상림, 이주연, 송승민, 백선정(2021). 코로나 19 시대의 보육: 어린이집의 운영실태와 과제. 한국보육지원학회지, 17(2), 1-28.
- 이동선(2020). 성평등관점에서 코로나 19의 아동돌봄 불평등 쟁점과 시사점. 보건복지포럼 12, 64-78.
- 최윤경, 박은정, 김보미, 우석진 (2020). 성인지 관점에서 아동분야 돌봄경제 활성화 방안. 육아정책연구소.
- 정익중(2020). 코로나19로 인한 아동돌봄 문제에 대한 해외 대응과 그 시사점. 국제사회보장리뷰 2020 여름호 Vol. 13, pp. 47~59
- BBC뉴스코리아(2021.4.28.), 코로나19: '봉쇄령, 어린이 언어 발달에 악영향'
(<https://www.bbc.com/korean/international-56903895>), 2021.7.11.인출

토 론

‘코로나 19로 드러난 육아분야 돌봄 공백과 격차’에 대한 토론

최 일 선 교수 (경인교육대학교 유아교육과)

지난 2020년에 발생한 코로나 19는 일상적인 삶뿐 아니라 사회, 경제, 교육, 보육, 복지 등 다양한 분야에 걸쳐 전례 없는 영향을 끼쳤다. 특히 코로나가 장기화되면서, 돌봄 사각지대, 돌봄 부담 과중 등과 같은 돌봄 문제가 심각한 사회적 이슈로 부각되고 있다. 하루빨리 안정된 돌봄이 이루어지는 일상적인 삶의 회귀를 염원하고 있지만, WHO는 이미 현 상황에서의 코로나 19 종식은 어렵다고 한 점을 고려할 때, 육아분야에서도 코로나 위험을 안전하게 통제하면서 최대한 영유아들의 일상적인 삶을 보장하고, 교육 및 복지 생활을 영위할 수 있는 ‘위드(with) 코로나’의 정착을 위한 돌봄시스템이 구축될 필요가 있다.

최근 4차 대유행의 경고가 현실화된 현 시점에서, ‘코로나 19로 드러난 육아분야 돌봄공백과 격차’에 대한 오늘의 발표는 팬데믹 사태로 인하여 발생한 육아분야에서의 돌봄공백과 격차를 진단하고, 이후 건강하고 안정된 영유아의 삶을 보장하는 돌봄서비스 대응체계를 모색하는 데 의미 있는 시간이 될 것으로 기대된다.

본 토론에서는 발표자의 내용을 바탕으로 코로나 19 이후 영유아의 돌봄서비스 및 수요 변화에 따른 대응에서 숙고해야 할 사항들을 첨언하는 방식으로 진행하고자 한다.

첫째, 지속적으로 유지되는 돌봄공백에 대한 구체적인 대응 지침이 필요하다. 결식, 방치, 방임 및 학대 등의 돌봄 문제는 사실 코로나 이전에도 있었으나, 코로나 시기를 거치면서 취약한 일부 공적돌봄 서비스체계의 단면이 여실히 드러난 결과이기도 하다. 발표내용에서 감염 팬데믹과 같은 위기 상황에서 부족한 부분으로 ‘가정내 돌봄 영유아에 대한 모니터링 지침’과 ‘긴급돌봄 운영지침’이었다는 점은 체계적인 위기상황 돌봄 지침과 지원체계의 보완이 신속하게 필요함을 보여준다. 따라서 중앙 및 지방 정부 차원에서의 일관성있고 체계적인 지침을 단계별로 마련하여 이를 공유하도록 해야 할 것이다. 이외에도 한부모, 조손, 다문화, 장애 및 취약계층의 아동에 대해서는 획일적 기준 적용이 아닌 별도의 실효성있는 지침이 마련되어야 할 것이다.

둘째, 코로나 19로 인한 자녀양육서비스 이용의 변화를 고려한 유연한 돌봄대응전략이 필요하다. 가정내 양육비중의 증가, 자녀연령에 따른 개별가정에서의 아이돌보미나 민간 베이비시터 등의 돌봄인력 수요증가, 아이돌봄서비스 이용증가 등이다. 이는 대부분 주요 공공 육아지원 인프라의 휴원 및 휴업으로 인한 오프라인 서비스의 이용제한에 따른 결과이기도 하다. 이와 같은 결과는 오프라인에 초점을 둔 기존의 공공돌봄지원시스템의 한계를 보여주는 것으로, 이후 발생하는 감염병 등과 같은 위기 상황에서는 대상자별로 대면·집단중심의 서비스를 대체할 재가·비대면 서비스를 다양화하고, 온라인과 오프라인 결합의 블렌디드 돌봄전략이 유연하게 모색될 당위성을 보여준다.

셋째, 가정내양육참여에서 부모의 직접 돌봄이 압도적이라는 결과를 고려할 때, 자생적인 부모의 돌봄역량 강화를 위한 적극적 지원이 필요하다. 발표내용에 의하면, 돌봄역량은 ‘보통’이 ‘52%’라는 비교적 긍정적인 결과가 산출되었지만, 이와 같은 결과가 반드시 질적 돌봄과 연결되었다고 볼 수 없으므로, 이에 대한 모니터링이 이루어질 필요가 있다. 돌봄공백은 단순히 공간이나 시간 등의 물리적, 환경적 측면에서의 돌봄부재만을 의미하는 것이 아니라 부모의 자녀돌봄 및 지원역할 등의 질적 측면도 반영된다는 점에서 가정내 돌봄역량지원 시스템이 마련될 필요가 있다. 예를 들어 가정내 양육가정에서 부모들이 돌봄과정에서 직면하게 된 어려움에 대한 컨설팅이나 상담창구를 마련하거나 자녀 육아에 필요한 놀이 정보 및 자료 등을 제공하는 지역별 또는 정부기반의 부모돌봄지원 포털사이트를 운영하여 정보공유, 정서 지원 및 소통의 장을 마련하

는 것을 들 수 있다. 이외에도 부모의 돌봄 균등 참여가 높을수록 자녀돌봄역량이 긍정적으로 나타난 결과는 양육지원체계지원 시 양성평등적인 인식제고 전략이 지속적으로 해결할 과제임을 시사한다.

넷째, 다양한 수요계층별로 내재화된 돌봄공백의 특성을 반영한 차별화된 정책적 전략이 필요하다. 가구별 돌봄공백에 대한 수요를 조사한 발표내용에 의하면, 돌봄공백을 경험했다는 응답은 팬데믹으로 가구소득의 변화를 경험한 가구, 맞벌이가족, 특별재난 구역, 읍면지역, 고졸이하, 부모 미취업과 같은 취약특성을 가진 경우가 상대적으로 많은 것으로 나타난 점을 고려할 때, 수요계층의 다층적 특성을 고려한 대응시스템이 마련되어야 한다. 실제 코로나 감염 위험 상황에서 맞벌이와 같은 고용이나 취업 상황과 더불어 지역적 특수성 및 가구별 취약특성은 돌봄공백 및 교육·보육 격차를 보다 심화시킬 개연성이 있으므로, 수요계층별 현행 주요 육아지원체계의 활용 가능성과 지원·제도간 연계성의 실효성을 확대시켜야 할 것이다. 특히 낮은 가계수입의 변화 및 고용·노동의 불안정성이 상당부분 돌봄의 어려움으로 작용한 점을 고려할 때, 적극적인 경제적 지원정책이 시행되는 것이 필요하다. 이러한 점에서 ‘아동가구에 대한 예산 조기지원’ 정책으로 코로나19 극복을 위하여 시행한 ‘아동돌봄쿠폰 돌봄포인트’지급은 아동양육 부담 해소에 경제적으로 기여한 대응으로 사료된다. 그러나 돌봄쿠폰사용에 있어 지역 및 사용처 제한이 있는데, 상황에 따라 일부 민간돌봄서비스 이용이 가능하도록 사용처 확대를 고려할 필요가 있다. 이외에도 근무시간 단축·재택근무·가족돌봄휴가 확대 등의 노동정책이 현실화 될 필요가 있다.

다섯째, 돌봄공백과 격차의 실제 수준 파악을 위하여 영유아 대상으로 교육 및 발달 측면에서의 모니터링 수행과 돌봄공백 및 격차해소를 위한 맞춤형 지원전략이 마련될 필요가 있다. 영유아기는 인간의 전 생애에 주요 기틀을 마련하는 시기라는 점에서 이 시기의 돌봄부재나 공백으로 인한 교육적 격차 및 발달상의 저해는 심각한 문제를 초래할 수 있으므로 돌봄공백 및 격차를 해소하기 위하여 조기에 신속한 대처가 가능한 가정-기관-지역사회를 연계한 지원서비스시스템이 마련되어야 한다.

결과적으로 코로나 19와 같은 위기 상황에서 안정적이고 적절한 돌봄서비스를 제공하기 위해서는 우선 기존 학교와 가정중심의 돌봄서비스의 한계를 보완하여 공적서비스시스템 및 정책 기준을 보다 정교하게 정비하고, 기관, 지자체 및 관계부처 간의 유기적인 협력체제가 구축되어야 할 것이다. 아울러 정부는 코로나 상황으로 발생한 가족환경변화에 효과적으로 대응할 수 있도록 친화적인 지역사회중심의 유연하고 안전한 돌봄서비스와 수용계층별로 탄력적이고 신속한 가족지원서비스 강화를 도모해야 할 것이다. 이러한 노력이 견지된다면, 궁극적으로 돌봄공백 및 격차를 최소화하는 데 기여할 뿐 아니라 지속가능한 돌봄체계를 구축하여 돌봄의 공공성을 확보할 것으로 기대한다.

[illegible]

 2021 육아정책 심포지엄

**“팬데믹과 양극화 시대,
육아정책의 대응력과 형평성
제고 방안 모색”**

2021년 제2차 육아정책 심포지엄



육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education