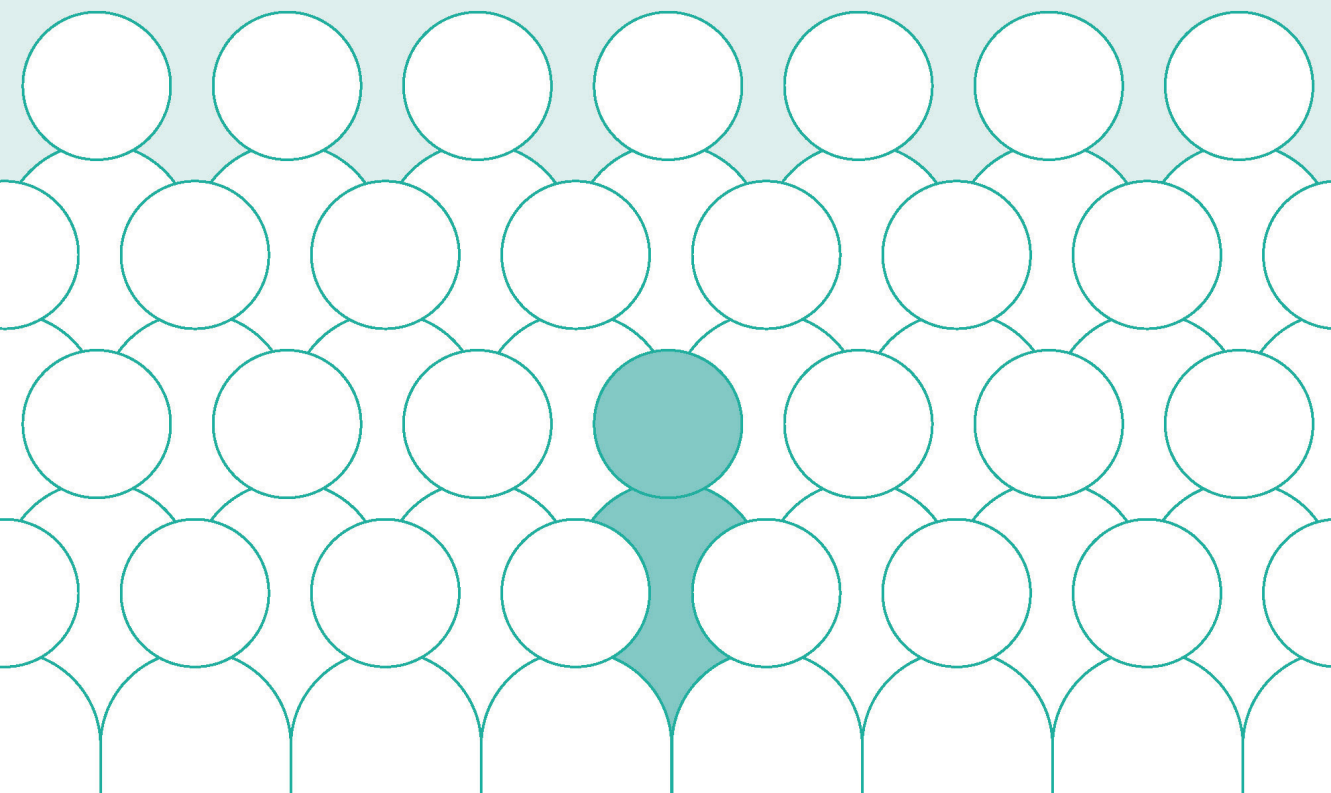


발 간 등 록 번 호

12-1071800-000059-01

아동양육 지원정책 체계화 및 개편 방향 모색을 위한 기초 연구

유해미 · 최효미 · 김아름 · 박은정 · 이희현 · 김재운



발 간 등 록 번 호

12-1071800-000059-01

아동양육 지원정책 체계화 및 개편 방향 모색을 위한 기초 연구

저 자

유해미, 최효미, 김아름, 박은정, 이희현, 김재윤

연 구 진

연구책임자 유 해 미 (육아정책연구소 선임연구위원)

공동연구원 최 효 미 (육아정책연구소 연구위원)

공동연구원 김 아 름 (육아정책연구소 연구위원)

공동연구원 박 은 정 (육아정책연구소 부연구위원)

공동연구원 이 희 현 (한국교육개발원 선임연구위원)

공동연구원 김 재 윤 (육아정책연구소 연구원)

발간등록번호 12-1071800-000059-01

아동양육 지원정책 체계화 및 개편 방향 모색을 위한 기초 연구

발행일 2023년 12월
발행처 저출산고령사회위원회
주소 서울특별시 종로구 세종대로 209 정부서울청사
전화 02) 2100-1221
팩스 02) 2100-1208
인쇄처 ㈜디자인여백플러스 02-2672-1535

보고서 내용의 무단 복제를 금함.

본 보고서는 육아정책연구소가 저출산고령사회위원회의 연구용역 의뢰를 받아 수행한 연구의 결과입니다. 보고서의 내용은 연구진의 의견이며, 저출산고령사회위원회의 공식적인 입장이 아님을 밝혀둡니다.



목차

요약	1
I. 서론	15
1. 연구목적 및 필요성	17
2. 연구내용 및 방법	19
3. 연구절차 및 분석틀	24
II. 연구의 배경	25
1. 아동양육 지원정책의 국제 동향 및 쟁점	27
2. 아동양육 관련 주요 계획 및 법제 분석	46
III. 양육비용과 영유아 가구 비용 지원 정책의 주요 쟁점과 과제	87
1. 양육비용 지원 관련 주요 정책 현황	89
2. 양육비용 변화 추이 및 아동 및 가구특성별 차이 분석	97
3. 양육비용 결정 요인 및 아동수당의 양육비용 경감 효과 분석	105
4. 양육비용 부담 완화를 위한 비용지원 정책의 과제	112
IV. 영유아와 초등자녀의 돌봄서비스 공백 및 사각지대 실태와 과제	125
1. 영유아 자녀의 돌봄서비스 공백 및 사각지대 분석과 정책과제	127
2. 초등자녀의 돌봄서비스 공백 및 사각지대 분석과 정책과제	166
V. 자녀돌봄 시간지원 제도의 활용 실태와 대응 과제	197
1. 자녀돌봄 시간지원 제도 현황	199
2. 자녀돌봄 시간지원 제도의 사용 실태 및 사각지대	220
3. 자녀돌봄 시간지원 제도의 쟁점 및 대응 과제	239
VI. 아동양육 지원정책의 체계화와 개편 방향	253
1. 아동양육 지원정책의 정합성 진단	255
2. 아동양육 지원정책의 종합적 설계와 개편 방향	267
참고문헌	285



표 목차

〈표 II-1-1〉 OECD회원국의 모성 유급휴가 지원내용(2022)	42
〈표 II-1-2〉 OECD회원국의 부성 유급휴가 지원내용(2022)	43
〈표 II-2-1〉 저출산·고령사회 기본계획_출산·양육 영역의 기본 방향과 목표 및 추진 전략의 변화(2006-2025)	50
〈표 II-2-2〉 건강가정기본계획_자녀돌봄 지원 영역 기본 방향과 목표 및 추진 전략의 변화(2006-2025)	55
〈표 II-2-3〉 아동정책 기본계획_기본 방향과 목표 및 추진 전략의 변화(2015-2024)	58
〈표 II-2-4〉 남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획_일·가정 양립 영역의 기본 방향과 목표 및 추진 전략의 변화(2008-2022)	62
〈표 II-2-5〉 중장기보육 기본계획_기본 방향과 목표 및 추진 전략의 변화(2006-2027)	66
〈표 II-2-6〉 유아교육 발전 계획_돌봄 및 방과후 영역 기본 방향과 목표 및 추진 전략의 변화(2013-2027)	69
〈표 II-2-7〉 아동양육지원 관련 주요 법률의 입법 목적과 서비스별 지원 내용	85
〈표 III-1-1〉 2012~2023년 보육료·유아학비 제도 변화	91
〈표 III-1-2〉 아동수당제도 변화(2018-2023)	93
〈표 III-1-3〉 영아수당 및 부모급여 지원내용	94
〈표 III-1-4〉 아동양육 비용지원 정책 재정 투입액(2016-2023)	95
〈표 III-2-1〉 연령별 영유아 1인당 월평균 양육비용 변화: 실질비용(2018-2022)	97
〈표 III-2-2〉 생활비 대비 영유아 1인당 양육비용 비중 변화: 실질비용(2018-2022)	98
〈표 III-2-3〉 가구소득 대비 영유아 1인당 양육비용 비중 변화: 실질비용(2018-2022)	99
〈표 III-2-4〉 비목별 영유아 1인당 양육비용 변화: 실질비용(2018-2022) ..	100
〈표 III-2-5〉 가구특성별 영유아 1인당 양육비용 변화: 실질비용(2018-2022)	102
〈표 III-2-6〉 가구특성별 영유아 가구당 양육비용 변화: 실질비용(2018-2022)	103

〈표 Ⅲ-2-7〉 가구소득 대비 영유아 가구당 양육비용 비중 변화: 실질비용(2018-2022)	104
〈표 Ⅲ-2-8〉 비목별 영유아 가구당 월평균 양육비용 변화: 실질비용(2018-2022)	105
〈표 Ⅲ-3-1〉 영유아 양육비용에 영향을 미친 요인	106
〈표 Ⅲ-3-2〉 비목별 영유아 양육비용에 영향을 미친 요인: 이원 고정효과 모형	108
〈표 Ⅲ-3-3〉 아동수당이 아동당 양육비용에 미친 영향(2019-2022)	110
〈표 Ⅲ-3-4〉 아동수당이 비목별 아동당 양육비용에 미친 영향: 전체 자녀	111
〈표 Ⅲ-4-1〉 국외 영유아 대상 비용 지원 정책	113
〈표 Ⅲ-4-2〉 아동수당 지원대상 연령 상향 조정에 대한 찬반 양론의 주요 논거	118
〈표 Ⅲ-4-3〉 양육비용에서 아동수당의 기여율: 명목비용(2018-2022)	120
〈표 Ⅲ-4-4〉 연령별 양육비용 중 아동수당의 기여율: 명목비용(2022)	120
〈표 Ⅳ-1-1〉 어린이집 연장보육 이용 여부(2021)	134
〈표 Ⅳ-1-2〉 어린이집 연장보육 이용 사유(중복응답)(2021)	134
〈표 Ⅳ-1-3〉 어린이집 연장보육 미이용 이유(중복응답)(2021)	135
〈표 Ⅳ-1-4〉 어린이집 연장보육 미이용 사유(2021)	136
〈표 Ⅳ-1-5〉 소재지 규모별 어린이집 연장반 인력 운영 현황(2022)	137
〈표 Ⅳ-1-6〉 주중 어린이집/유치원 이용시간의 충분성(2021)	138
〈표 Ⅳ-1-7〉 수요 보다 어린이집/유치원 이용시간이 부족한 이유(2021)	139
〈표 Ⅳ-1-8〉 영유아 자녀의 평일 기준 등원시각 및 돌봄 수요(희망 등원시각) 수요 충족 여부(2023)	139
〈표 Ⅳ-1-9〉 영유아 자녀 평일 기준 하원시각 및 돌봄 수요(희망 하원시각) 충족 여부(2023)	140
〈표 Ⅳ-1-10〉 (이용시간 불만족 가구) 희망하는 어린이집/유치원 등·하원시각(2023)	140
〈표 Ⅳ-1-11〉 어린이집/유치원 이용가구의 병행서비스 이용 여부: 1) 아동 및 가구 특성별(2021)	141
〈표 Ⅳ-1-12〉 어린이집/유치원 이용가구의 병행서비스 이용 여부: 2) 이용기관 특성별(2021)	143
〈표 Ⅳ-1-13〉 어린이집/유치원 이용가구의 아이돌봄서비스 병행이용 동기(2018)	143
〈표 Ⅳ-1-14〉 어린이집/유치원 이용가구의 시간제 아이돌봄서비스 병행이용 사유(2021)	144

〈표 IV-1-15〉 어린이집/유치원 이용가구의 병행서비스 이용시간대(2021) …	145
〈표 IV-1-16〉 어린이집/유치원 이용가구의 아이돌봄서비스 이용시간_주중: 시작 시각 (2018) …	147
〈표 IV-1-17〉 어린이집/유치원 이용가구의 아이돌봄서비스 이용시간_주중: 종료 시각 (2018) …	148
〈표 IV-1-18〉 어린이집/유치원 이용가구의 아이돌봄서비스 희망 이용시간대(중복 응답)(2018) …	149
〈표 IV-1-19〉 비혈연 양육지원자별 지불 비용(2021) …	150
〈표 IV-1-20〉 모취업 및 맞벌이 여부에 따른 어린이집 이용아동의 비율(2021)	153
〈표 IV-1-21〉 어린이집/유치원 희망 등하원시각(2021) …	154
〈표 IV-1-22〉 어린이집 취약보육 이용 빈도(2021) …	155
〈표 IV-1-23〉 취약보육 유형별 필요 빈도(2021) …	155
〈표 IV-1-24〉 어린이집/유치원 이용가구의 긴급돌봄(야간/주말)을 위한 아이돌봄 서비스 이용 의향 여부(2021) …	156
〈표 IV-1-25〉 긴급돌봄 서비스 지원이 필요한 경우(2023) …	156
〈표 IV-1-26〉 어린이집 선택 시 고려사항(2021) …	159
〈표 IV-1-27〉 어린이집과 유치원의 일반적 설치(2021) …	159
〈표 IV-1-28〉 시군구 보육 공급률 및 이용률 평균(2021) …	160
〈표 IV-1-29〉 입소 대기신청 기관 …	161
〈표 IV-1-30〉 어린이집 유형별 이용 이유(2021) …	163
〈표 IV-1-31〉 질적 수준 개선에 따른 비용 추가부담 의사 및 비용(2021) …	164
〈표 IV-2-1〉 부처별 초등 돌봄서비스 개요 …	167
〈표 IV-2-2〉 부처별 초등 돌봄서비스 운영 현황(2022.12) …	168
〈표 IV-2-3〉 초등 돌봄서비스 연계 및 협력 체제 …	170
〈표 IV-2-4〉 초등 돌봄서비스 이용자 현황(2017-2020) …	173
〈표 IV-2-5〉 초등 돌봄서비스의 만족도(2021) …	176
〈표 IV-2-6〉 초등돌봄교실 이용 및 대기아동수 추이(2017-2022) …	178
〈표 IV-2-7〉 지역별 초등 돌봄서비스 수요 대비 공급률 현황(2022) …	178
〈표 IV-2-8〉 자녀가 혼자 있는 평균 시간 …	180
〈표 IV-2-9〉 학기 중 학년 및 시간대별 돌봄 방법 …	181
〈표 IV-2-10〉 방학 중 학년 및 시간대별 돌봄 방법 …	182
〈표 IV-2-11〉 초등 돌봄서비스를 이용하지 않는 이유(2021) …	183
〈표 IV-2-12〉 초등 돌봄서비스 미이용 사유(2020) …	184

〈표 IV-2-13〉 초등 돌봄서비스 미이용 기관(2020)	185
〈표 IV-2-14〉 학기 중 및 방학 중 돌봄서비스 미이용 이유별 현황(중복응답)186	
〈표 V-1-1〉 자녀돌봄 시간지원 제도 개요	200
〈표 V-1-2〉 출산전후휴가 제도 연혁	202
〈표 V-1-3〉 출산전·후휴가 급여(2023)	203
〈표 V-1-4〉 출산전·후휴가 주요 내용(2023)	204
〈표 V-1-5〉 예술인·노무제공자 출산전·후급여 등의 주요 내용	204
〈표 V-1-6〉 배우자 출산휴가 제도 연혁	206
〈표 V-1-7〉 배우자 출산휴가 주요 내용	207
〈표 V-1-8〉 육아휴직제도 연혁	210
〈표 V-1-9〉 육아휴직제도의 주요 내용	213
〈표 V-1-10〉 아빠육아휴직보너스제도와 3+3 부모육아휴직제도의 급여수준 비교	213
〈표 V-1-11〉 가족돌봄휴가·휴직제도 연혁	214
〈표 V-1-12〉 가족돌봄휴직·휴가의 주요 내용	215
〈표 V-1-13〉 유연근로제도 분류	217
〈표 V-1-14〉 육아기 근로시간 단축제도 연혁	218
〈표 V-1-15〉 육아기 근로시간 단축제의 주요 내용	219
〈표 V-2-1〉 고용형태별 고용보험 가입률(2015-2022)	221
〈표 V-2-2〉 기업 규모별 고용보험 가입률(2015-2022)	222
〈표 V-2-3〉 출산전·후휴가 급여 수급자 현황(2015-2022)	223
〈표 V-2-4〉 출산전·후휴가제도: 비정규직 사용 가능 여부(2017-2021)	224
〈표 V-2-5〉 배우자 출산휴가제도 사용가능일수(2017-2021)	225
〈표 V-2-6〉 성별 육아휴직급여 수급자 현황: 고용보험 DB(2015-2022)	227
〈표 V-2-7〉 성별 육아휴직 사용자 수 및 비중: 육아휴직통계(2015-2021)	227
〈표 V-2-8〉 성별 평균 육아휴직 기간(2019-2021)	228
〈표 V-2-9〉 육아휴직제도 사용 가능 인력(2017-2021)	230
〈표 V-2-10〉 가족돌봄휴직·휴가제도 활용가능 여부(2017-2021)	232
〈표 V-2-11〉 가족돌봄휴직·휴가제도 사용 현황(2017-2021)	232
〈표 V-2-12〉 육아기 근로시간 단축 급여 사용 현황(2015-2022)	233
〈표 V-2-13〉 기업규모별 육아기 근로시간 단축제도 이용자 비중	233
〈표 V-2-14〉 육아기 근로시간 단축제도 활용가능 여부(2017-2021)	234
〈표 V-2-15〉 유연근무제 활용 형태(중복응답)(2018.8-2023.8)	235



그림 목차

[그림 I-3-1] 연구절차 및 분석틀	24
[그림 II-1-1] 가족지원 부문의 공공 지출 규모(2019)	28
[그림 II-1-2] 아동 연령별 공공 지출 비중(2019)	29
[그림 II-1-3] 연령별 아동1인당 공적지출 추이(2003-2019)	30
[그림 II-1-4] 영유아(0~5세) 1인당 부문별 공공지출 수준(2019)	30
[그림 II-1-5] 유아교육 및 보육 부문의 공공지출 비중(2019)	31
[그림 II-1-6] 아동 1인당 유아교육 및 보육 부문의 공공 지출 규모(2019)	32
[그림 II-1-7] 최연소자녀 연령별 가족급여액(2019)	33
[그림 II-1-8] 자녀수에 따른 가족급여액(2019)	33
[그림 II-1-9] 0~2세 보육서비스 등록률(2020)	34
[그림 II-1-10] 0~2세 보육서비스 주당 평균 이용시간(2020)	35
[그림 II-1-11] 소득수준별 0~2세 보육서비스 등록률(2020)	35
[그림 II-1-12] 센터 기반 학교밖 방과후돌봄서비스 이용률(2019)	37
[그림 II-1-13] 센터 기반 학교 밖 방과후돌봄서비스 주당 평균 이용시간(2019)	38
[그림 II-1-14] 비공식돌봄 부문 서비스 이용률(2019)	40
[그림 II-1-15] 자녀 연령별 평균 비공식돌봄시간(2019)	41
[그림 II-1-16] 모성 유급 출산휴가/가족돌봄휴가 기간(1970/1995/2022)	44
[그림 II-1-17] 부성 유급 육아휴직 및 유급 육아휴직 기간(1970/1995/2022)	44
[그림 III-1-1] 2012~2023년생 영유아기 지원금 수급 총액	96
[그림 IV-1-1] 어린이집 보육지원체계 개편의 주요내용(2020)	128
[그림 IV-1-2] 어린이집 그 밖의 연장정보육 개념(2023)	129
[그림 IV-1-3] 유치원 교육과정 시작시간 9시 → 8시 시범 조정 운영(안)	130
[그림 IV-1-4] 돌봄인력의 국가자격제도 도입 시 예상되는 변화	132
[그림 IV-1-5] 보육교사 유형별 채용의 어려움_어린이집 원장(2022)	137
[그림 IV-1-6] 어린이집/유치원 이용가구의 자녀돌봄 공백의 우려 정도(5점 척도)(2021)	157
[그림 IV-1-7] 긴급 상황의 돌봄지원 인력 및 기관 유무(2023)	158
[그림 IV-1-8] 유치원/어린이집 수 추이(2000-2022)	160
[그림 IV-1-9] 설립유형별 유치원/어린이집 이용아동 비중(2022)	162
[그림 IV-2-1] 놀봄학교 운영 개요	169

[그림 IV-2-2] 초등 돌봄서비스 협력 및 전달체계	172
[그림 IV-2-3] 초등돌봄교실 운영 추이(2021~2022)	173
[그림 IV-2-4] 학년별 초등돌봄교실 참여 학생 비율 추이(2017~2020)	174
[그림 IV-2-5] 오후돌봄연장 및 저녁돌봄교실 학생 참여율 추이(2017~2020)	175
[그림 IV-2-6] 초등 돌봄서비스의 영역별 만족도(2021)	177
[그림 V-2-1] 성별 자영업자 고용보험 가입자(2018.1~2022.7)	222
[그림 V-2-2] 기업체 규모별 출산휴가자 중 비중(2021)	226
[그림 V-2-3] 출생아 부모의 육아휴직 사용률(2021)	228
[그림 V-2-4] 자녀 연령별 육아휴직 비중(2021)	229
[그림 V-2-5] 육아휴직 분할 사용 비중(2021)	230
[그림 V-2-6] 출생아 부모의 기업규모별 육아휴직 사용률(2021)	231
[그림 V-2-7] 고용보험 사각지대	236
[그림 V-2-8] 고용보험 사각지대 현황	236
[그림 V-2-9] 자녀돌봄 시간지원의 사각지대 범주화	239
[그림 V-3-1] 근로형태별 규모(2023.8)	244
[그림 VI-1-1] 영유아 보육·교육서비스/초등방과후 돌봄서비스의 목표 및 제도 설계의 방향성	257
[그림 VI-1-2] 아동관련 현금지원의 목표와 제도 설계의 방향성	261
[그림 VI-1-3] 자녀돌봄 시간지원의 대상 및 목표와 제도 설계의 방향성	263
[그림 VI-2-1] 고용율 및 정규직 고용율의 성별 격차(2021)	269
[그림 VI-2-2] 시간제 고용률 변동의 성별 격차(2005~2021)	270
[그림 VI-2-3] 성별에 따른 임시직 고용자 비율(2021)	270
[그림 VI-2-4] 아동양육 지원 부문별 지원 원칙과 우선과제 및 선결과제	276
[그림 VI-2-5] 아동양육 지원정책의 종합적 설계	277
[그림 VI-2-6] 아동양육 지원정책의 개편 로드맵	284

1. 서론

가. 연구목적 및 필요성

- 한국의 아동양육 지원정책은 지속적으로 확대되었으나 종합적인 설계에 따른 일관된 방향성이 부재하고, 양육지원 부문(현금/서비스/시간 지원 등)간 정합성이 미흡하여 정책 효과가 의문시됨.
- 이 연구에서는 양육지원 부문별로 주요 쟁점 및 한계점에 주목하고, 이들 논의를 종합하여 아동양육 지원정책의 일관된 목표 및 방향성을 도출하며, 지원 부문별로 개편의 원칙을 제시하고 단·중기 과제를 제안함.

나. 연구내용 및 방법

□ 연구내용

- OECD국가의 아동양육 지원 부문별(현금/서비스/시간) 주요 정책 동향을 분석하고, 방향성 측면의 시사점 도출
- 아동양육 지원 관련 법제 및 중앙부처 주요 계획 등 분석
- 영유아 가구의 양육비용 및 현행 보편적 비용지원 정책 현황을 검토하고, 그 정책적 함의와 개선 방향 제안
- 영유아와 초등자녀 돌봄서비스 추진 현황을 검토하고 사각지대를 파악하여 해소 방안 제안
- 자녀돌봄을 위한 시간지원 제도 이용 실태를 토대로 시간지원 제도의 사각지대를 분석하고 대응 전략 제안
- 아동양육 지원 부문 간 정합성 진단을 토대로 종합적 양육지원 설계의 방향과 개편 과제 제안

□ 연구방법

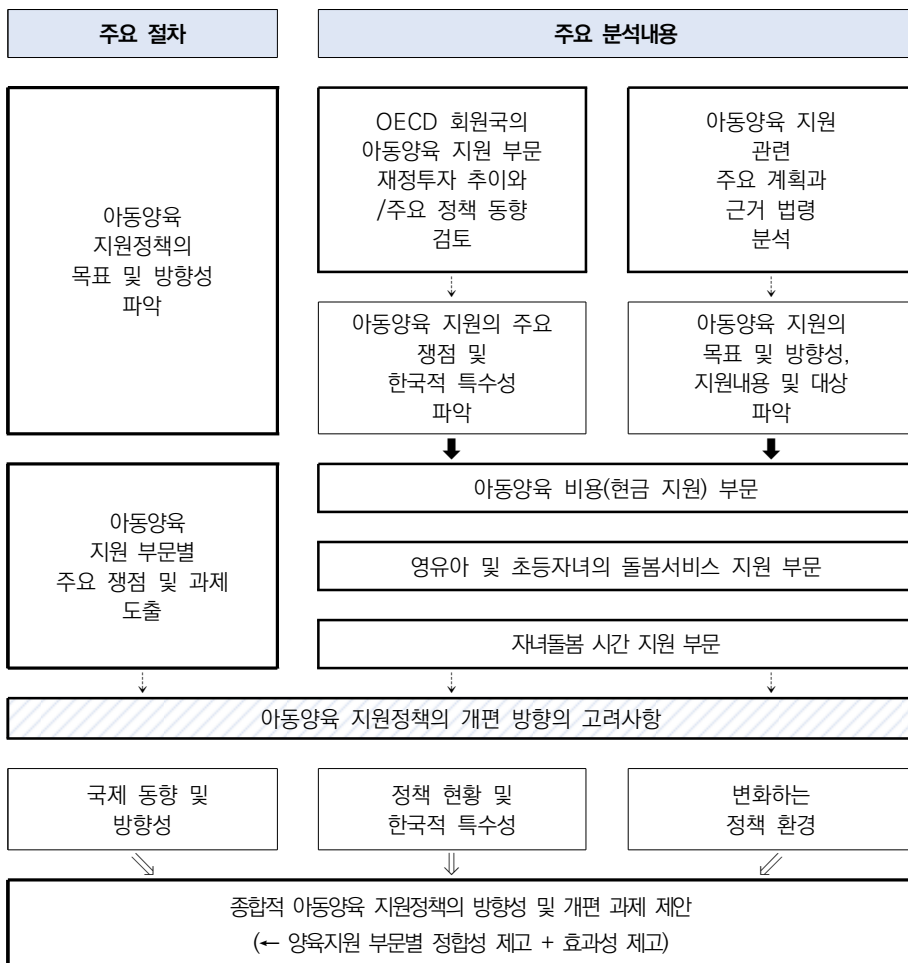
- 문헌연구: 양육관련 법제 및 주요 계획 정책 자료 분석, OECD 회원국의 아동양육 지원정책 동향 분석, 양육비용 지원정책 자료 분석, 선행연구 검토(영유아와 초등방과후 돌봄서비스, 자녀돌봄 시간지원 등)

- 통계자료 및 2차 자료 분석: 육아휴직 통계, 사회보장정보원 보육통합정보시스템 자료 등 2차 통계자료 분석, KICCE 소비실태조사 재분석 등
- 자문회의 및 정책 간담회 개최

다. 연구절차 및 분석틀

□ 연구내용 및 방법을 반영하여 연구 절차와 분석내용을 제시하면 이하 [요약그림 1]과 같음.

[요약그림 1]



2. 연구의 배경

가. 아동양육 지원정책의 국제 동향 및 쟁점

- OECD국가에서는 공통적으로 아동 1인당 공공 지출은 아동연령이 높을수록 증가하는 경향을 보이며, 3~5세 보육·교육서비스 등록률이 높은 수준을 보이며, 육아휴직 지원 기간은 대부분의 국가에서 확대됨.
- 0~2세와 초등방과후 돌봄서비스의 공급 및 재정투자는 국가별로 커다란 격차를 보여 방향성 측면에서 차별화된 효과성에 대한 검토가 요구됨.
- 현금 지원 부문에서는 양육비 부담 완화 효과를 위해 자녀수와 가구특성을 반영한 차등적 지원체계를 갖추고 있음.
- 서비스 지원 부문에서는 북유럽국가의 경우 전(全)연령에 걸쳐 돌봄서비스 등록률이 고르게 높고 서비스 이용시간이 가장 길게 나타나는 반면에 비공식 돌봄서비스 부문의 이용률이 가장 낮은 수준을 보임.
- 시간 지원 부문에서는 남성의 제도 이용률 제고를 위한 노력이 공통적으로 강화되는 추세임.

나. 아동양육 관련 주요 계획 및 법제 분석

- 현금 지원은 부모를 대상으로 자녀 양육에 따른 양육비 부담 경감, 아동을 대상으로 기본권 보장이 주된 목적이므로 효과성 제고를 위해 한국의 아동관련 현금지원이 목적에 부합하도록 설계되었는지를 점검할 필요가 있음.
- 서비스 지원은 아동들이 부모의 능력 등과 관계없이 교육에 있어서 평등한 출발선 보장과 모든 아동의 건강한 발달에 목적을 두고 있으므로 아동 돌봄의 공백 및 사각지대와 경력단절 예방 효과에 대한 진단이 요구됨.
- 시간 지원은 여성근로자의 모성보호 강화, 육아휴직 등을 통한 남녀 고용평등과 여성의 노동권 보장을 목적으로 하므로, 관련 제도의 사각지대 해소가 요구됨.

3. 양육비용과 영유아 가구 비용 지원 정책의 주요 쟁점과 과제

가. 양육비용 지원 관련 주요 정책 현황

- 양육관련 비용 지원으로 보육료 및 누리과정 지원금, 가정양육수당, 아동수당, 영아수당 및 부모급여의 지원내용 및 수준을 살펴봄.
- 양육비용 지원 정책의 재정투입
 - 보편적 양육지원을 위한 재정 투입액은 2016년에 8조3,601억원이었고, 아동수당이 도입된 2019년에는 10조2,866억원으로 증가하였으며, 2020년에 10조5,219억원으로 최고 수준이었다가 2021년에 감소세를 보였으며, 영아수당이 도입된 2022년에는 10조3,135억원으로 나타남.
 - 출생코호트별(2012~2023년) 영유아기 정부지원금은 전반적으로 증가하는 추세를 보이는 가운데, 2012년생은 최대 2,508만원, 최소 780만원이며, 2023년생은 부모급여 도입으로 인해 최대 약 4,297만원으로 전년 출생아 대비 큰 폭으로 상승함.

나. 양육비용 변화 추이 및 아동 및 가구특성별 차이 분석

- 영유아 1인당 양육비용
 - 영유아 1인당 양육비용(실질비용 기준)은 2018년 66만7천원이었으며, 코로나19 확산 초기였던 2020년에 61만3천원까지 낮아졌다가, 2021년에 다시 상승하여 65만5천원까지 상승함.
 - 생활비에서 영유아 1인당 양육비용이 차지하는 비중은 2018년 20.8%이고, 2020년 18.9%까지 낮아졌다가 2021년 19.3%로 약간 증가하고 2022년 19.4%로 소폭 상승함.
 - 2022년 기준 영유아 1인당 양육비용은 가구소득 대비 14.2%로 외벌이 가구가 맞벌이 가구에 비해 높고, 가구소득이 299만원 이하 가구에서 22.9%로 높은 비중을 보이며, 자녀수가 많을수록 낮은 특징을 보임(월 평균: 1명 76만원, 3명 이상 54만6천원).
 - 비목별 영유아 1인당 양육비용은 교육/보육비, 식비, 여가 및 문화생활비(교양/오락비) 순으로 높게 나타남.

□ 가구당 양육비용

- 가구당 양육비용(실질비용)은 2018년 116만6천원에서 2019년 124만5천원으로 상승하다가 코로나19 확산 초기인 2020년에는 118만원으로 감소하였으며, 2021년에는 127만6천원으로 2019년에 비해 높고, 2022년에는 전년 대비 소폭 감소하여 127만3천원으로 나타남.
- 가구소득에서 가구당 양육비용이 차지하는 비중은 2018년 27.3%선을 유지하며(2020년 제외), 월평균 가구소득이 299만원 이하 가구는 최저 36.5%, 최대 52.9%이고, 총 자녀수가 1명인 가구는 20% 이하이나 3명 이상인 가구는 40%이상으로 높게 나타남.

다. 양육비용 결정 요인 및 아동수당의 양육비용 경감 효과 분석

□ 양육비용 결정 요인

- 영유아 1인당 양육비용에 영향을 미치는 요인에 대해서는 총 자녀수가 많을수록 영유아 1인당 양육비용이 유의미하게 감소하는 현상이 뚜렷하게 발견되며, 아동 연령이 증가할수록 증가하는 추세를 보임.
- 교육·보육비 지출은 가구소득이 높을수록 많고, 맞벌이 가구가 외벌이 가구에 비해 약간 더 높게 나타나지만, 식비는 가구소득과 무관하게 일정 비용이 소요됨.

□ 아동수당의 양육비용 경감 효과

- 아동수당의 양육비 경감 효과에 대해서는 월평균 소득이 600만원 이상 가구에서는 유의미하지 않은 반면, 299만원 이하 가구에서는 4~5차 년도(2021~2022년)에 아동 당 양육비용 경감 효과가 상대적으로 큼.

라. 양육비용 부담 완화를 위한 비용지원 정책의 과제

□ 지원대상 확대: 가구특성에 따른 추가지원

- 다자녀 가구와 저소득 가구를 대상으로 추가지원을 모색함.
- 아동수당 지원대상 확대 방안과 적정지원액은 효과성 평가 등 정교한 분석을 토대로 도출되어야 함.

4. 영유아와 초등자녀의 돌봄서비스 공백 및 사각지대 실태와 과제

가. 영유아 자녀의 돌봄서비스 공백 및 사각지대 분석과 정책과제

□ 영유아 돌봄서비스 정책의 주요 변화와 함의

- 2012년 영아 무상보육에 이어 2013년부터 모든 영유아를 대상으로 무상으로 보육·교육비를 지원하고 있음.
- 종일제보육의 접근성을 제고하기 위해 어린이집에서는 2016년에 영아맞춤형 보육제도를 도입하고, 2020년부터 보육지원체계를 개편하여 연장보육(16:00~19:30)을 실시하고, 유치원에서는 2025년부터 모든 시도에서 방과후 과정의 참여대상을 희망하는 유아로 확대될 예정임.
- 아이돌봄서비스는 ‘츄츄한 아동돌봄체계 체계 마련’(국정과제 46)의 일환으로 정부지원이 확대될 예정임(제20대 대통령직인수위원회, 2022: 87).

□ 영유아 돌봄서비스의 틈새 및 공백 실태와 사각지대

- 어린이집 연장보육 이용 비율은 2021년 기준으로 취업모의 42.9%가 이용하며, 특히 실수요자 위주로 이용하는 0~1세아의 경우는 해당 비율이 26%에 불과하며, 미이용 주된 사유는 ‘장시간보육에 대한 기피’로 취업모의 해당 응답률은 25.4%로 조사됨.
- 2023년 기준 어린이집 연장보육 또는 유치원 방과후과정 이용가구에서 등·하원시각이 돌봄 수요를 충족하지 못한다고 응답한 비율은 약 20%선이며, 하원시각이 불만족하다고 응답한 비율은 어린이집 연장보육 이용가구에서 21.9%, 유치원 방과후과정 이용가구에서 28.7%로 조사됨.
- 어린이집 또는 유치원 이용가구의 돌봄서비스를 병행 이용하는 비율은 평균 41.2%이고, 0세아를 둔 가구와 맞벌이 가구에서 52.9%와 52.7%로 상대적으로 높게 나타나며, 월평균 가구소득이 높을수록 높은 경향을 보임.
- 어린이집 또는 유치원 이용가구의 돌봄서비스 병행이용에 따른 지출비용은 비혈연 인력의 경우 2021년 기준 월평균 84만8천원으로, 2018년 791천원보다 상승하였으며, 혈연 돌봄인력의 경우 월평균 72만7천원으로, 2018년 70만3천원, 2015년 62만2천원, 2012년 28만8천원보다 크게 증가하였음.

□ 영유아 돌봄서비스의 주요 쟁점과 과제

- 돌봄의 공백 및 틈새 대응 전략으로는 종일제보육의 접근성 제고(유치원과 어린이집 운영 기준 및 비용지원체계 일원화 등)와 취약보육 지원방식 다양화(아이돌봄서비스 연계 강화 및 협력체계 구축), 긴급돌봄서비스 접근성 제고(아픈 아동 긴급돌봄서비스 제도화)를 제안함.
- 추가 과제로는 영유아수 감소 대비 서비스 접근성의 보장과 지역적 공급 격차의 해소, 믿을 수 있는 돌봄 인프라의 확충, 영아보육의 실효성 제고 및 확충 방식 다양화를 제안함.

나. 초등자녀의 돌봄서비스 공백 및 사각지대 분석과 정책과제

□ 초등자녀 돌봄서비스 관련 주요 정책

- 서비스 지원대상은 초등돌봄교실과 학교돌봄터, 다함께돌봄센터는 초등학교 1학년부터 6학년을 대상으로 하는 반면, 지역아동센터는 초등학생을 포함하여 중학생과 고등학생이 대상이고, 청소년방과후아카데미는 초등학교 4학년 부터 중학교 3학년임.
- 서비스 운영시간은 초등돌봄교실의 경우 방과후 부터 17시까지를 기본으로 하되 일부 아침 및 저녁돌봄을 운영하고 있는 반면, 다함께돌봄센터와 지역 아동센터의 경우에는 표준운영시간이 14시부터 19시까지이며 청소년방과후 아카데미는 방과후부터 21시까지임.
- 서비스 담당인력의 고용형태는 초등돌봄교실 돌봄전담사는 교육청 소속 교육 공무원인 반면, 보건복지부의 학교돌봄터와 다함께돌봄센터 돌봄교사는 지자체 센터 소속 인력이고, 청소년아카데미의 돌봄교사는 (직영 또는 위탁)기관의 소속 인력임.
- 늘봄학교는 윤석열 정부에서 국정과제(84번)로 초등 전일제교육을 표방하고, 누구나 방과후 교육활동에 참여할 수 있도록 하며, 운영시간을 20시까지 단계적으로 확대하려는 계획을 담고 있음.

□ 초등자녀 돌봄 공백 및 사각지대 분석

- 17시 이후 운영시간을 장려해왔으나, 저녁돌봄을 운영하는 초등돌봄교실은 2022년 4월 기준 4,528개 교실의 약 30% 수준에 그침.
- 2020년 기준 맞벌이 가구의 자녀가 평균 48.2분 혼자 있는 것으로 조사되었

으며, 2022년 기준으로 학기 중에는 1학년과 3학년, 5학년 모두 17시~19시에 돌봄 공백이 각각 5.0%, 10.6%, 10.6% 발생하는 것으로 조사됨.

- 방학 중 초등 돌봄 공백은 1학년의 경우, 13시~15시가 4.0%, 15시~17시가 5.1%, 17시~19시가 5.3%로 학기 중에 미성년 형제·자매 및 혼자 있는 비율보다 상대적으로 높고, 3학년과 5학년의 경우에도 각각 13시~15시가 10.9%와 17.1%, 15시~17시가 10.7%와 11.8%, 17시~19시가 11.1%와 12.3%로 모두 10%이상 돌봄 공백이 발생하는 것으로 나타남.
- 초등방과후 돌봄서비스 미이용 사유는 2021년 조사에서 ‘이용시간대가 맞지 않아서’ 19.3%, ‘자녀가 원치 않아서’ 15.8%, ‘이용자격 기준 미달’ 13.8%, ‘방과후 돌봄 제공자 존재’ 10.9%, ‘이용을 신청했으나 탈락’이 8.3%, ‘주변에 이용 가능한 시설이 없어서’ 7.8% 순으로 응답함.

□ 초등자녀 돌봄서비스의 주요 쟁점 및 대응 과제

- 마을돌봄의 양적 확대에도 불구하고 학부모의 초등돌봄교실에 대한 선호로 인해 수요 대비 공급 부족의 문제는 지속적으로 제기되며, 지역별로 돌봄 수요 대비 공급 비율은 최소 57.2%, 최대 127.3%로 격차가 두드러짐.
- 지역 단위에서 학교와 지역사회 연계·협력 및 초등돌봄 관련 인적·물적 자원을 조정하고 총괄할 수 있는 지역 단위의 컨트롤타워 조직이 구성·운영되어야 하며, 이들 조직의 인력 확보, 예산 확보 및 배분, 역할 및 기능의 명문화가 요구됨.
- 서비스 질을 내실화를 위해서는 돌봄 전담인력의 안정적이고 충분한 확보와 더불어 이들의 역량 및 전문성을 지속적으로 강화하고 관리할 수 있는 제도적 장치가 필요함.
- 중장기 관점에서 중앙 단위에서의 총괄 컨트롤타워를 구축하고 전달체계를 일원화 하며, 지역 단위에서는 교육(지원)청 혹은 지자체로 추진체계를 일원화 하고, 교육(지원)청 혹은 지자체 소속 중간조직인 (가칭) 초등돌봄진흥지원센터를 설치·운영하며, 교육(지원)청 혹은 지자체 주도 지역돌봄협의회 및 지역 플랫폼 구축 방안 등이 모색되어야 함.

5. 자녀돌봄 시간지원 제도의 활용 실태와 대응 과제

가. 자녀돌봄 시간지원 제도 현황

□ 휴가·휴직제도

- 출산전후휴가는 2001년에는 유급휴가 기간 60일에 무급휴가 기간 30일을 더하여 총 90일까지 확대되었으며, 2014년에는 다테아 출산전후휴가 기간이 90일에서 120일로 확대되었고, 출산전후휴가급여의 상한액은 지속적으로 인상되어 2023년 월 상한액이 210만원까지 상향 조정되었으며, 고용보험 미적용자의 출산급여는 3개월 동안 월 50만원씩 총 150만원이 지급됨.
- 배우자 출산휴가는 2008년 6월 22일부터 3일 무급 휴가로 실시되었다가, 2019년 10월에는 배우자 출산휴가가 유급 10일로 확대되고, 급여는 우선지원 대상 기업을 대상으로 최초 5일까지 지원됨.
- 육아휴직급여는 2014년부터 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀까지 사용할 수 있고, 2022년부터 부모가 모두 사용한 육아휴직 기간이 1개월인 경우 상한액 200만원, 2개월 상한액 250만원, 3개월 300만원, 4개월부터는 통상임금 50%에서 80%(상한액 150만원, 하한액 70만원)로 인상되었으며, 2024년부터 부모가 동시에 또는 순차적으로 자녀 생후 18개월 이내에 육아휴직을 3개월 이상 사용할 경우, 육아휴직 기간을 12개월에서 18개월로 연장하여 부여함.
- 육아기 근로시간 단축제도는 2008년 6월부터 도입되었으며, 적용 대상을 만 12세 이하까지 상향 하고, 육아휴직 미사용 시 최대 36개월까지 확대하는 계획이 마련됨.

나. 자녀돌봄 시간지원 제도의 사용 실태 및 사각지대

□ 출산휴가제도 사용 실태

- ‘정규직과 비정규직 모두 사용할 수 있다’고 응답한 비율은 2017년 43.4%에서 2021년에 38.1%로 감소하였으며, ‘출산전후휴가를 사용한 비정규직 근로자가 있다’고 응답한 비율은 2021년 기준 7.1%에 불과함.
- 배우자 출산휴가제의 사업체당 평균 사용 근로자수는 2017년에 4.6명에서 2021년 2.9명으로 감소하였으며, 평균 사용 일수는 8.4일로 조사됨.

□ 육아휴직제도 사용 실태

- 출생아 100명 당 부모의 육아휴직 사용률을 살펴보면, 2021년 기준 전체 출생아 부모의 육아휴직 사용률은 25.6%로 4명 중 1명 정도만 육아휴직을 사용하며, 모(母)의 육아휴직 사용률은 65.2%인 데 반해, 부(父)의 육아휴직 사용률은 4.1%에 그쳐 성별 이용률 격차가 두드러짐.
- 2020년과 2021년 출생아 부모의 기업체 규모별 육아휴직 사용률은 300명 이상에서 출생아 모의 76.6%가 사용한 반면 4명 이하 사업체에서는 26.2%에 불과하여 그 격차가 두드러짐.

□ 육아기 근로시간 단축제도 사용 실태

- 고용행정통계에 따르면, 육아기 근로시간 단축제도의 이용자 수는 2015년 이후 지속적으로 상승하여 출생아 수 대비 육아기 근로시간 단축 급여 사용자 비중은 2022년 기준 7.8%(19,466개 사업체)로 나타남.
- 육아기 근로시간 단축 급여 사용자 중에서 남성의 비중은 2015년 8.2%에서 2022년 10.3%로 소폭 증가하는 데 그쳐 여전히 여성 위주로 사용됨.

□ 자녀돌봄 시간지원 제도의 사각지대

- 고용보험에 가입되어 있고 제도 사용을 희망하나, 가족친화적이지 않은 조직 문화나 대체인력 채용의 어려움 등으로 제도를 이용하기 힘든 비자발적 미사용자의 경우에도 실질적 사각지대에 놓여 있음.
- 2020년 12월 전국민 고용보험 로드맵이 추진으로 예술인 고용보험은 2023년 10월 말 기준 누적 가입자 수가 20만 명, 특수형태근로종사자는 50만 명을 초과 하였으나, 상당수는 고용보험 미가입자로 실질적 사각지대에 속함.

다. 자녀돌봄 시간지원 제도의 쟁점 및 대응 과제

□ 육아휴직제도의 대상 포괄성 및 보장성 제고

- 고용보험 가입자의 실질적인 사각지대 해소와 비전형적 근로자의 고용보험 가입 확대 적용대상의 제도 홍보 및 인지도 제고, 자영업자의 고용보험 유입을 위한 유인책 마련이 필요함.
- 사후지급금은 주로 고용 유지에 초점을 맞추어 지급하고 있으나, 그 효과가 의문시되며, 휴직 기간의 실질소득 감소로 인해 사용을 제약할 수 있고, 특히 예

술인이나 특고직의 경우는 단기간 계약이나 이동이 잦은 직업 특성 상 사후지급금 지급이 어려운 경우도 있으므로 제도를 폐지하는 것이 바람직함.

□ 육아기 유연근무제도 활성화

- 다양한 방식의 육아기 유연근무제도를 직종이나 업무에 적합한 방식으로 활용할 수 있도록 모듈 방식 도입을 고려할 필요가 있으며, 이를 적극적으로 실시하는 중소기업 대상으로 인센티브를 제공함.
- 기업이나 고용주가 피고용인의 자녀돌봄을 위한 휴가 및 휴직제도에 관하여 의무적으로 고지하도록 규정하고, 이를 이행하지 않는 경우 휴가 및 휴직 사용 후 복직 시 신분 보장을 하지 않을 경우에 준하는 법적 제재 조치를 모색함.

6. 아동양육 지원정책의 체계화와 개편 방향

가. 아동양육 지원정책의 정합성 진단

□ 아동양육 지원 부문별 정합성 진단과 주요 쟁점

- 서비스 지원: 기관 중심의 영유아 보육·교육서비스 지원의 경우는 아동 및 가구 특성에 따른 차별화된 욕구를 고려하지 않고 모든 0~5세에게 동일한 수준으로 지원하여 그 정책 효과가 의문시되며, 초등방과후 돌봄서비스는 다 부처에서 분절적인 사업으로 추진되어 왔으므로 서비스 접근성 제고를 위한 통합적 추진 기반의 마련이 요구됨.
- 현금 지원: 아동수당은 자녀수와 가구소득을 고려하지 않고 보편적으로 정액만을 지원하고, 지원대상이 학령기를 포괄하지 못하고 있으며, 세제혜택의 경우는 아동수당과 중복되지 않는 8세 이상 자녀를 대상으로 세액공제나 소득공제를 적용하되, 자녀수를 반영하여 공제 금액을 차등적으로 적용하는 것이 정합성 측면에서 고무적이라고 판단됨.
- 시간 지원: 육아휴직제도는 급여수준을 상향 조정하고 남성의 제도 이용률을 제고하는 등 제도적 보완에도 불구하고 사각지대가 광범위한 상황이므로, 근로시간 단축제도 등 근로를 병행하는 여건을 조성하려는 노력이 필요함.

나. 아동양육 지원정책의 종합적 설계와 개편 방향

□ 선결과제와 우선순위

- 서비스 지원: 우선과제는 영유아 교육·보육서비스의 내실화(종일제 기관보육과 가정내보육의 접근성 보장)와 초등방과후 돌봄서비스의 접근성 제고이며, 보육 및 돌봄 욕구에 기반 지원대상의 선별 및 차등적인 비용지원을 원칙으로 하고, 장시간 근로 환경 개선이 선결되어야 함.
- 현금 지원: 우선과제는 다자녀 가구 아동수당 지급연령을 확대하여 양육비용 부담의 형평성을 제고하고 보편적 정액 지원 + 아동 및 가구 특성별 추가 지원 원칙을 토대로 하며, 이를 위해 적정 양육비용 산정과 지원수준의 도출이 필요함.
- 시간 지원: 우선과제는 유연근무제도의 적용대상을 확대하는 것이고, 부모권의 형평성 제고와 남성의 제도 이용률 제고를 원칙으로 하되, 성별 임금격차 해소가 선결되어야 함.

[요약그림 2] 아동양육 지원 부문별 지원 원칙과 우선과제 및 선결과제

지원 부문	현금 지원	서비스 지원	시간 지원
지원 원칙	⇒ 보편적 정액 지원 (+) 아동 및 가구 특성별 추가 지원	⇒ 욕구 기반 지원대상 선별 및 차등 지원	⇒ 부모권 보장의 형평성 제고 (+) 남성의 제도 이용률 제고
우선과제	⇒ 다자녀 가구 아동수당 지급연령 확대	⇒ 종일제 기관보육과 가정내보육의 접근성 보장	⇒ 유연근무제도 적용대상 확대
선결과제	⇒ 적정 양육비용 산정 및 지원수준 도출	⇒ 장시간근로 환경 개선	⇒ - 성별 임금 격차 해소 - 조세 기반 재원 마련 - 돌봄서비스 접근성 보장

□ 종합적 설계의 방향

- 아동관련 현금 지원은 양육비 부담 완화 효과의 측면에서 양육비에 영향을 미치는 자녀 및 가구 특성을 반영한 지원체계의 마련이 필요함.

- 영아자녀 대상으로 기관보육, 가정내보육, 육아휴직에 대한 선택권을 보장하고, 육아휴직제도는 어린 자녀 위주로 지원하고 유연근무제는 일상적으로 발생하는 틈새와 긴급돌봄 수요에 부모가 원활하게 대응할 수 있도록 지원대상을 초·중·고등학생 자녀까지 확대함.

[요약그림 3] 아동양육 지원정책의 종합적 설계

지원 부문	0~2세	3~5세	초등자녀
현금 지원	보편적 아동수당 + 부가수당 (자녀수/가구소득 반영) 부모수당	보편적 아동수당 + 부가급여 (자녀수/가구소득 반영)	보편적 아동수당 + 부가급여 (자녀수/가구소득 반영)
서비스 지원	<div><div>[지원대상] ① 시간제보육 : 가정내 양육가구 (홀벌이 가구)</div><div>[지원대상] ② 보육서비스 실수요자 (맞벌이 가구 등) : 어린이집 기본보육 + 연장보육 : 영아종일제 아이돌봄서비스</div></div>	<div><div>[지원대상] ① 모든 유아 대상 : 보편적 교육서비스 (모든 3~5세)</div><div>[지원대상] ② 보육서비스 실수요자 (맞벌이 가구 등) : 어린이집 연장보육 : 유치원 방과후과정 : 시간제 아이돌봄서비스</div></div>	<div><div>[지원대상] ② 돌봄서비스 실수요자 (맞벌이 가구 등) : 초등방과후 돌봄서비스(기관) : 시간제 아이돌봄서비스</div></div> <div>취약보육(야간돌봄 등) / 긴급돌봄: 기관/가정내 [지원대상] 실수요자(맞벌이 가구 등)</div>
시간 지원	육아휴직: 0~1세		
	<div>- 육아기 근로시간 단축 - 유연근무제(사차출근제, 탄력근무제, 재택근무 등)</div>		

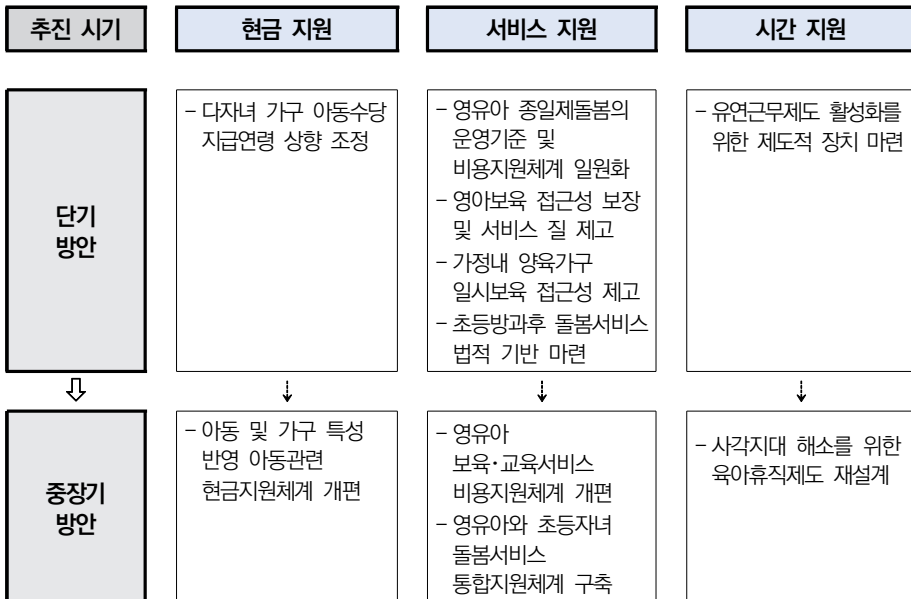
□ 단기 세부 방안

- 어린이집 연장보육과 유치원 방과후과정의 운영기준과 비용지원체계 일원화
- 영아보육의 접근성 보장과 서비스 질 제고: 가정어린이집의 기능 다양화와 영아반 교사 대 아동 비율 개선
- 가정내 양육가구의 일시보육 접근성 제고
- 초등방과후 돌봄서비스의 법적 기반 마련
- 다자녀 가구 대상 아동수당 지급연령 상향 조정: 둘째 자녀부터 만 12세 까지 지원
- 유연근무제도 활성화를 위한 제도적 장치 마련

□ 중기 세부 방안

- 아동 및 가구 특성을 반영한 아동관련 현금지원 체계 개편
- 영유아 보육·교육서비스 비용지원체계 개편
- 영유아와 초등자녀 돌봄서비스 통합지원체계 구축
- 사각지대 해소를 위한 육아휴직제도 재설계

[요약그림 4] 아동양육 지원정책의 개편 로드맵



I

서론

01 연구목적 및 필요성

02 연구내용 및 방법

03 연구절차 및 분석틀

I. 서론

제1장에서는 이 연구의 필요성과 연구내용 및 방법에 대해 논의하고, 이를 토대로 연구절차 및 분석틀을 제시하였다.

1. 연구목적 및 필요성

아동양육 지원정책은 현금, 돌봄서비스, 돌봄시간 지원을 통해 아동의 안전한 성장과 부모의 노동권 및 부모권을 동시에 보장하려는 목표를 지닌다. 우선 현금지원은 아동의 성장과 발달을 위한 기본권을 보장하여 아동빈곤을 예방하며, 아동양육 가구와 무자녀가구의 소득 형평성을 제고하는 정책적 수단이다. 이에 따라 아동관련 현금지원은 보편적으로 지원하되, 급여수준은 자녀수와 가구소득 등을 반영하여 차등적으로 지급하기도 한다. 돌봄서비스는 부모 여건에 상관없이 모든 아동의 안전한 성장 및 발달을 보장하고, 자녀 출산 및 양육으로 인한 경력단절 예방을 위해 필수적으로 요구된다. 따라서 이들 서비스는 집 근처에서 저렴한 비용으로 믿고 이용하며, 돌봄이 필요한 시간에 이용할 수 있어야 한다. 마지막으로 육아휴직 제도 등 시간 지원은 일하는 부모가 자녀를 직접 돌보는 시간을 보장하려는 목표를 지니므로 남녀 모두가 제도를 활용하는 것이 강조된다.

아동양육 지원정책은 이러한 지원 부문의 목표에 부합함과 동시에 각 지원 부문이 연계되고 종합적으로 설계되어야 한다. 또한 이때 개별 국가의 방향성 및 전략은 변화하는 정책 환경을 반영함은 물론이고 각국의 특수성을 반영하여 수립할 필요가 있다. 즉, 변화하는 정책 환경과 개별 국가에서 직면한 구조적, 문화적, 정책적 환경을 전반적으로 고려하여 그 전략 및 세부과제를 설정해야 할 것이다. 대표적으로는 아동수 감소 등 인구구조의 변화와 개인화 등 사회문화적 요인을 반영한 아동양육 지원정책의 설계가 요구된다.

한편 우리나라의 아동양육 지원정책은 그간 지속적으로 확대되었으나 종합적인 설계에 따른 방향성이 부재하고 지원 부문 간의 정합성도 미흡하여 정책 효과성 측

면에서 의문이 제기되어왔다. 대표적으로는 2013년부터 모든 0~5세아를 대상으로 무상으로 보육·교육비를 지원하고, 2016년에는 영아 무상보육의 내실화를 위해 ‘영아 맞춤형 보육제도’를 도입한 바 있으며, 2020년부터는 어린이집 보육지원체계를 개편하여 연장보육(16:00~19:30)을 실시하고 있다. 유치원에서도 방과후과정을 지속적으로 확대하여 2025년부터는 모든 유치원에서 운영할 계획이다. 이와 더불어 가정양육가구를 위한 시간제보육시설을 대폭 확충할 예정이다. 또한 오랜 논란을 거쳐 2018년에 아동수당을 도입하고, 0~1세아를 대상으로는 2022년에 도입된 영아수당을 2023년에 부모급여로 개편하여 2024년부터 0세아는 100만원, 1세아는 50만원을 매월 지급할 예정이다. 영유아가 이용기관에 따른 서비스 질의 격차가 발생하지 않도록 2023년에는 유치원과 어린이집의 관리체계를 통합하고, 2025년부터는 교육부와 시도교육청이 중심이 되어 본격적으로 유보통합을 추진할 예정이다(교육부 보도자료, 2023).

그러나 이러한 정부의 자녀 출산 및 양육관련 정책적 지원은 그 효과성에 여전히 의문이 남는다. 무엇보다 우려되는 바는 보편적 영유아 보육·교육비 지원, 아동수당, 첫만남이용권 등 비용지원 확대에도 불구하고 양육비에 대한 경제적 부담이 자녀 출산의 주된 걸림돌로 지목되고 있다는 점이다. 그런데 여기서 양육비는 보육·돌봄서비스 이용비용 등 양육을 위한 실제 지출 이외에도 육아휴직으로 인한 임금소득 감소에 따른 직접양육 비용도 포함하여 인식할 필요가 있다. 이 같은 지원 부문 간의 관계성은 정부가 주력해온 양육비 부담 경감 효과의 진단은 단지 비용지원 부문에 한정하지 말고 육아휴직 등 부모의 직접양육을 위한 지원을 포괄하여 종합적으로 판단해야 함을 확인시켜 준다.

따라서 이 연구에서는 양육지원 부문별로 주요 쟁점 및 한계점에 주목하되, 이들 간의 관계를 종합하여 아동양육 지원정책의 일관된 목표 및 방향성을 도출하고, 이에 부합하는 종합적인 설계 및 단·중기 개편 방향을 제안하고자 한다. 종합적인 설계는 양육지원 부문의 목표에 부합하면서도 지원 부문 간 정합성이 제고되어야 함을 의미하며, 변화하는 정책 환경과 우리나라의 특수성을 반영해야 할 것이다. 이를 위해 우선 우리나라의 아동양육 지원정책이 일관된 목표에 따라 체계적으로 발전해왔는지를 관련 주요 계획과 근거법령을 통해 진단하고, 현금, 서비스, 시간 지원에서 보장해야 하는 권리에 주목하였다.

2. 연구내용 및 방법

이 연구의 주요 내용을 핵심 과업으로 구분하여 제시하였으며, 연구방법은 다음과 같다.

가. 연구내용

[과업1] OECD회원국의 양육지원정책 동향 및 주요 쟁점 분석

- OECD회원국의 아동양육 지원 부문별(현금/서비스/시간) 주요 정책 동향을 분석하고, 방향성 측면의 시사점 도출
 - 국제비교의 측면에서 아동양육 지원 부문의 주요 동향 및 쟁점을 파악하고, 한국적 특수성을 규명하여 방향성 등에 반영

[과업2] 양육관련 법제 및 주요 계획 분석

- 아동양육지원 관련 법제 및 중앙부처 주요 계획 등 분석
 - 양육 관련 법령 및 중앙정부 주요 계획 등에 제시된 아동양육지원의 목표, 방향, 주요 전략 및 세부 정책과제 등 분석
 - 정책 도입 시기별 분석을 통한 중복 또는 상충하는 내용 및 관련 법령에 명시된 아동양육지원의 목표, 지원내용, 지원 대상 및 기준 등 검토·분석
 - 양육 관련 권리 보장의 측면에서 각 제도 및 정책 간에 유사·충돌하는 측면은 없는지 검토하고, 합리적 개선안 도출
 - 현행 법률 및 주요 계획에서 명시하고 있는 부모의 노동권, 부모권, 아동 기본권의 핵심 내용 규명

[과업3] 양육비용 추이 및 가구특성별 양육비 분석 및 쟁점 도출

- 영유아 가구의 양육비용 및 현행 보편적 비용지원 정책 현황을 검토하고, 현행 지원체계의 정책적 함의 및 개선 방향 제안
 - 영유아 가구의 특성별(가구소득, 맞벌이, 총 자녀수) 양육비용 지출 현황, 비목별 양육비용 현황 분석을 통한 영유아 가구의 소비 특징 분석
 - 현행 보편적 비용지원 정책의 변화를 살펴보고, 수급자 입장에서의 재정 투입액(수급 금액) 현황 파악
 - 가구특성별 수급 종류 및 수급액 등의 차이 및 특성 분석

- 보편적 비용 지원 정책의 재정 투자 대비 양육비용 경감 효과가 제한적인 이유를 살펴보고, 정책 효과성 제고를 위한 개선 방안을 모색
 - 영유아 가구의 양육비용 추이와 가구특성별 양육비용 특성을 분석하여 재정투자 대비 양육비 경감 효과의 한계점 규명

[과업4] 영유아 및 초등자녀 돌봄서비스의 사각지대 및 수요 분석

① 영유아 보육서비스

- 영유아 자녀의 보육서비스 공백 및 사각지대를 파악하고 그 원인 및 쟁점을 파악하고 개편 방향 제안
 - (영유아 자녀의 돌봄서비스 정책 현황 분석) 영유아 돌봄서비스 수요 대응을 위한 주요 정책의 추진 경과 및 함의 분석
 - * 어린이집 연장보육 및 기타 연장보육, 유치원 방과후과정의 지원 목적, 지원대상 및 비용지원, 운영시간, 담당인력, 프로그램 등
 - (영유아 자녀의 돌봄서비스 이용 실태 분석) 영유아 자녀의 돌봄서비스 이용 실태를 공공 부문과 사적 부문을 포괄하여 살펴보고, 서비스 병행 이용 등의 사유 등을 파악.
 - (영유아 돌봄의 공백 및 사각지대와 쟁점 분석) 공적 부문의 돌봄서비스 (어린이집/유치원) 이용가구의 돌봄 공백 발생 원인 규명
 - (영유아 돌봄서비스 수요 분석) 돌봄서비스가 필요한 시간대 등 수요를 가구특성별로 구분하여 분석하고, 대응 전략 모색.
 - (영유아 자녀의 보육서비스 개편 방향 제안) 다양한 부모 수요에 부합하도록 기관보육과 가정내보육 부문을 포괄하는 개편 방향 제안.

② 초등방과후 돌봄서비스

- 초등자녀 돌봄의 공백 및 사각지대 실태 분석과 쟁점 도출을 토대로 해소 방안 탐색
 - (초등돌봄 관련 정책 현황 분석) 초등돌봄 공백 및 사각지대 해소를 위한 정책 추진 경과, 부처별 초등돌봄서비스 유형 및 현황 분석
 - * 초등돌봄교실, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 학교돌봄터, 청소년방과후 아카데미의 법적 근거, 대상 및 비용, 운영시간 및 방법, 담당인력, 운영 프로그램 등

- (초등돌봄서비스 이용 현황 분석) 초등돌봄 이용 현황을 사적 돌봄 및 공적 돌봄으로 구분하고 돌봄 시간 및 비용, 공적 돌봄 참여 이유 및 만족도 등 특징 파악
- (초등돌봄서비스 수요 및 수요 대비 공급 현황 분석) 초등돌봄서비스 실수요 및 잠재수요, 희망 돌봄 방법 및 시간, 희망 돌봄 기관 유형 등 수요를 분석하고 수요 대비 공급 현황 분석
- (초등돌봄서비스 공백 및 사각지대 분석과 쟁점 도출) 초등돌봄 이용 대상, 이용시간 등 초등돌봄 공백 및 사각지대 지점을 분석하고 초등돌봄서비스 유형 및 제공 방식, 초등돌봄서비스 수요 파악 및 공급 확대, 초등돌봄서비스 추진체계 등 정책 설계상의 쟁점 분석
- (초등돌봄서비스 공백 및 사각지대 해소 방안 탐색) 초등돌봄 공백 및 사각지대 관련 쟁점별 과제를 도출하고 초등돌봄 정책 체계화 및 개편 방향 제안
 - 영유아 및 초등자녀 대상 돌봄서비스의 공백 및 사각지대를 규명하고 아동 및 가구특성별 수요를 반영하여 서비스의 이용가능성 제고를 위한 개편 방향 도출

[과업5] 자녀돌봄 시간지원의 사각지대 및 확대 적용의 한계점 분석

- 자녀돌봄을 위한 시간지원 제도 분석과 제도별 이용 실태 분석을 토대로 돌봄시간 지원제도의 사각지대를 분석하고 한계점 규명
 - (자녀돌봄 시간 지원 제도 현황 분석) 자녀돌봄을 위한 시간지원 제도를 크게 휴가·휴직제도와 유연근로제도로 구분하고, 각 제도의 근거법률 및 정책 내용 분석을 토대로 제도적 사각지대와 제도 적용의 한계점 규명
 - (자녀돌봄 시간 지원 제도별 이용 실태 파악) 성별, 고용형태별, 기업규모 등 집단별 자녀 돌봄 시간지원 제도 이용 실태를 분석하여 제도 내에 실질적인 사각지대 파악
 - (부모권 보장의 신규 대응 전략 모색) 젠더, 고용형태 등 부모 여건과 상관없이 모든 부모의 자녀돌봄 시간 보장을 위한 신규 대응 전략 제안
 - 자녀돌봄 시간 지원제도를 통한 부모권 보장의 한계점을 토대로 새로운 대응 전략 제안

[과업6] 아동양육 지원 부문 간 정합성 진단을 토대로 종합적 설계의 쟁점과 개편 방향 도출

- 양육관련 법제의 권리 보장 내용과 주요계획의 지원 목표 등을 토대로 상대적으로 미흡한 지원 부문 규명
- 지원 부문(현금, 서비스, 시간지원)의 한계점을 토대로 지원 부문 간 정합성 진단하고, 종합적 양육지원정책 설계를 위한 쟁점 및 전략 제안
- 양육지원의 효과성 제고를 위한 지원 부문별 재정투자의 방향과 관련 재원 마련에 관한 제언 도출
 - 현행 양육지원정책 설계의 한계점을 극복하는 종합적 양육지원 설계 및 지원 부문 간 정합성 제고를 위한 개편 방향 제안

나. 연구방법

- 문헌연구1: 양육관련 법제 및 주요 계획 분석
 - (법제 분석) 「저출산·고령사회기본법」, 「영유아보육법」, 「유아교육법」, 「아동복지법」, 「아동수당법」, 「근로기준법」, 「남녀고용평등법」, 「아이돌봄 지원법」 등 아동 및 양육지원 관련 법령 분석
 - (주요 계획 분석) ‘저출산·고령사회기본계획’, ‘중장기보육 기본계획’, ‘아동정책기본계획’ 등 주요 계획의 양육지원 목표 및 주요 전략의 비교 검토
- 문헌연구2: OECD 회원국의 양육지원정책 동향 분석
 - 보육 등 양육지원 부문의 OECD Family Database 자료 조사를 토대로 양육지원 부문별 주요 쟁점과 동향 파악
 - * 가족·아동정책(PF: Public policies for families and children) 관련 세부 지표 분석
- 문헌연구3: 양육비용 지원 분석
 - 보편적 비용지원 정책의 양육비용 경감 효과에 대한 선행연구 검토
 - 보편적 비용지원 정책 현황과 변화 경과에 대한 문헌 검토
- 문헌연구4: 보육·돌봄서비스 지원 분석
 - 영유아 보육서비스: 영유아 돌봄 관련 정책 자료, 영유아 돌봄서비스 이용 실태 및 돌봄 공백 관련 선행연구를 토대로 한계점 및 쟁점 도출
 - 초등돌봄서비스: 초등돌봄 관련 정책문헌 및 자료, 초등돌봄 실태 및 현황 관련 선행연구를 토대로 한계점 및 쟁점 도출

□ 문헌연구5: 자녀돌봄 시간지원 분석

- 자녀돌봄 시간지원 제도 관련 법령 및 정책 자료를 토대로 각 제도별 정책 분석을 실시하여 한계점 및 쟁점 도출

□ 통계자료(KICCE 소비실태조사) 분석: 양육비용 관련

- ‘KICCE 소비실태조사’는 현재 국내에서 영유아 가구의 양육비용 및 소비 행태를 파악할 수 있는 유일한 자료임.
 - 현재 국내 통계 자료의 경우 가구 단위 지출 조사 자체가 제한적인 상황 일 뿐 아니라, 양육비용 조사는 매우 제한적으로 이뤄지고 있음¹⁾.

□ 통계자료 및 2차 자료 분석: 서비스/시간 지원 관련

- (영유아 보육서비스) 전국보육실태조사, 아이돌봄서비스 실태조사, 각년도 보육통계, 사회보장정보원 보육통합정보시스템 자료 등 2차 통계자료를 분석하여 영유아의 돌봄 공백 시각지대 실태 파악
- (초등방과후 돌봄서비스) 범정부온종일돌봄수요조사, 부처별 초등돌봄 현황조사 등 2차 통계자료를 분석하여 초등돌봄 공백 및 시각지대 실태 파악
- (자녀돌봄 시간 지원) 육아휴직통계, 고용보험 DB 자료, 경제활동인구조사, 일가정양립실태조사 등 2차 통계자료를 분석하여 자녀 돌봄 시간지원 제도 별 이용 실태 파악

□ 간담회 및 자문회의 개최

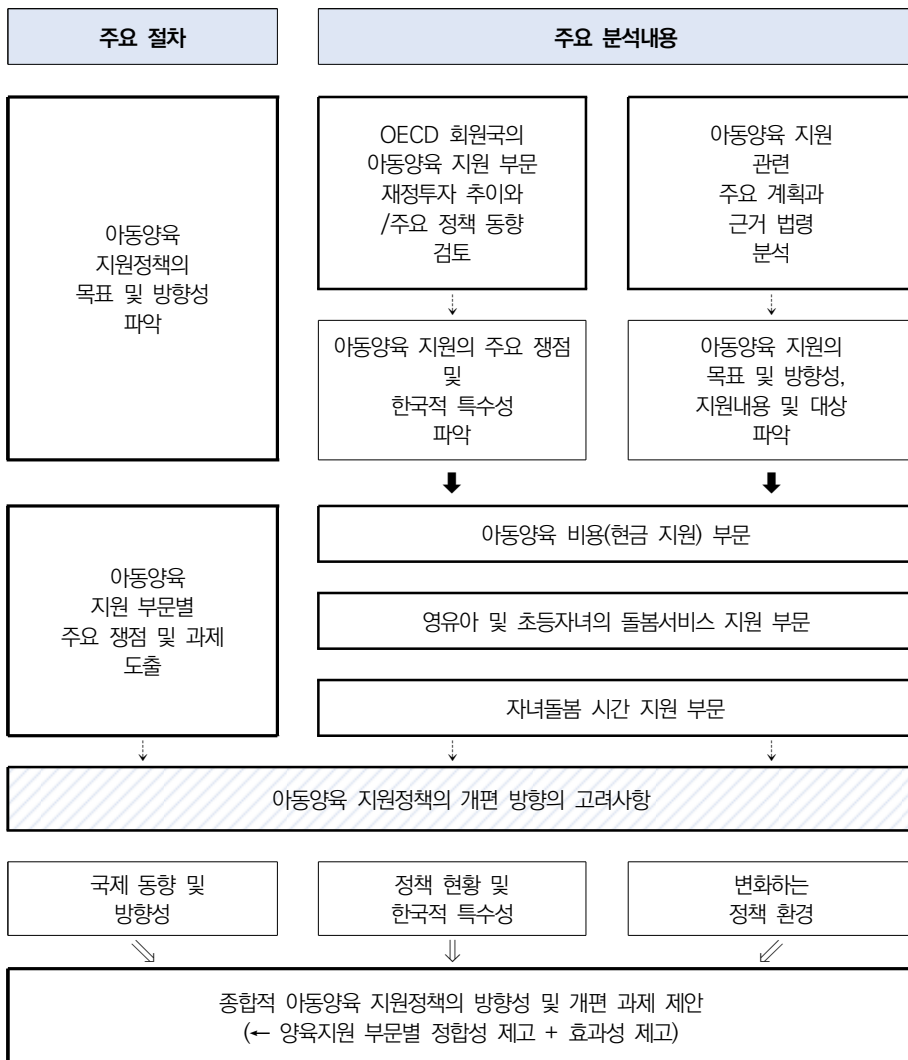
- 실시 목적: 양육지원 부문별 현황 및 문제점 분석과 양육지원의 종합적 설계의 타당성 제고를 위한 전문가 의견 수렴

1) 가구 단위 지출 현황을 파악할 수 있는 자료는 통계청의 가계동향조사가 대표적이며, 패널 연구 자료들(예: 한국노동패널조사 등)에서 영유아 가구 표본을 추출하여 일부 내용은 분석이 가능하나, 이들 자료를 활용할 경우 영유아 가구의 전반적인 지출 현황을 파악할 수 있을 뿐 양육비용을 파악하기는 어려움.

3. 연구절차 및 분석틀

이상의 연구내용 및 방법을 반영하여 연구 절차에 따른 분석내용을 제시하면 이
하 [그림 1-3-1]과 같다.

[그림 1-3-1] 연구절차 및 분석틀



II

연구의 배경

01 아동양육 지원정책의 국제 동향 및 쟁점

02 아동양육 관련 주요 계획 및 법제 분석

II. 연구의 배경

제2장에서는 OECD Family Database의 아동양육 관련 자료를 토대로 양육지원 부문의 공공 지출과 주요 정책의 동향을 살펴보고, 국제비교 측면에서 한국의 특수성을 파악하였다. 또한 제3장, 제4장, 제5장에서 양육지원 부문별로 주요 쟁점 및 과제를 논의하기에 앞서 아동양육 지원정책 관련 주요 계획 및 법령을 분석하여 아동양육 지원의 목표와 방향성을 확인하였다.

1. 아동양육 지원정책의 국제 동향 및 쟁점

OECD회원국을 중심으로 아동양육 지원 부문의 공적 투자 수준과 주요 정책 동향을 파악하고 국제비교의 측면에서 우리나라 아동양육 지원의 현황과 특수성을 규명하고 시사점을 도출하였다.

가. 양육지원 부문별 재정투자 비중

양육지원 부문의 공공 지출을 가족 및 아동관련 수당, 아동연령별 공공 지출의 수준 및 유형, 그리고 보육 및 유아교육에 대한 공공 지출로 구분하여 주요 특성을 파악하였다.

1) 가족 및 아동관련 공공 지출 규모

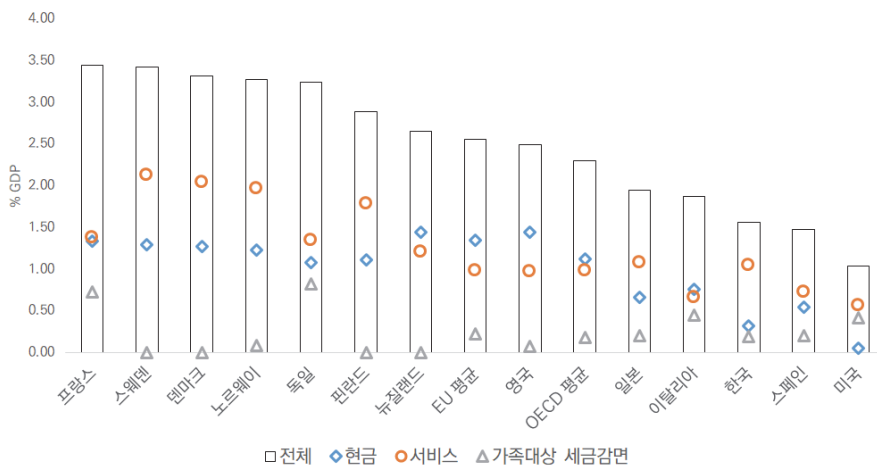
OECD에 의하면 가족 및 아동에 대한 공공 지출은 크게 1) 아동관련 현금 지원, 2) 보육·돌봄서비스 지원, 3) 세제 지원으로 구분된다.

현금, 서비스, 세제지원의 비중은 국가별로 매우 상이하나 대부분의 OECD 국가에서는 서비스나 세제 지원보다는 수당 지원의 비중이 높은 것으로 확인된다. 그러나 한국을 포함하여 덴마크, 핀란드, 일본, 노르웨이, 스웨덴, 미국 등은 서비스

부문의 공공 지출이 전체 예산의 절반 이상을 차지한다. 프랑스, 독일, 헝가리에서는 세제 지원의 공공 지출이 GDP의 0.5% 이상에 달한다(OECD, PF1.1, 2023 :1). OECD 회원국들은 평균적으로 GDP의 2.29%를 가족수당에 지출하는 것으로 나타나지만 국가별 편차가 두드러져서 프랑스와 스웨덴의 해당 지출은 GDP의 3.5%인 반면에 멕시코, 스페인, 튀르키예, 미국은 1.5%에 불과하다.

[그림 II-1-1] 가족지원 부문의 공공 지출 규모(2019)

단위: %



자료: OECD(2023). Family Database-PF1.1. OECD, Paris. p. 2.
(<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

2) 아동 연령별 공공 지출의 비중과 유형

아동 연령에 따른 공공 지출²⁾ 및 지출 유형에 대해 국가별로 비교한 결과는 다음과 같다. 이때 아동연령은 영유아기(만0~5세), 아동기(만6~11세), 청소년기(만12~17세)로 구분하고, 공공 지출의 유형은 현금지원, 세금감면 조치 및 돌봄서비스, 현물지원, 초등 및 중등교육으로 나뉜다(OECD, PF1.6, 2023: 1).

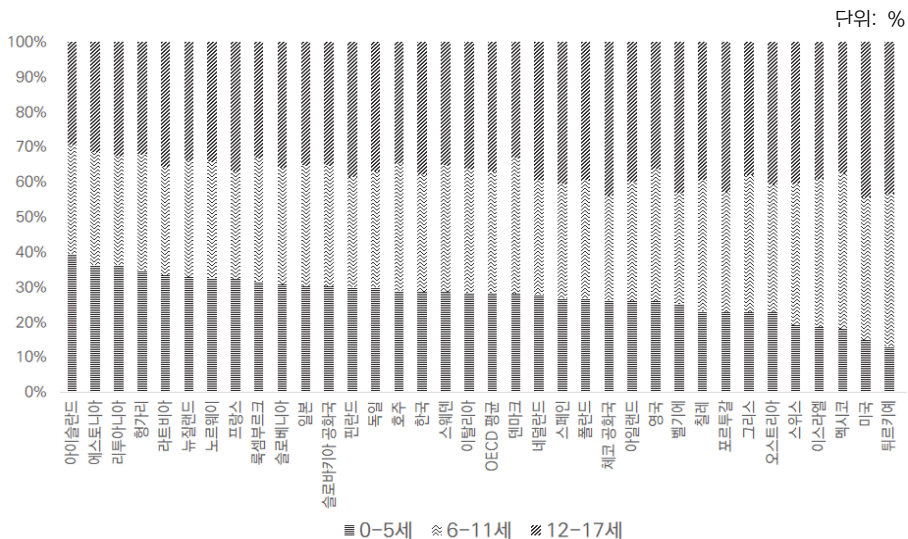
우선 가족수당 및 교육 관련 공공 지출은 아동의 연령대에 따라 다양한 양상을 보인다(OECD, PF1.6, 2023: 1). [그림 II-1-2]에서 보는 바와 같이 OECD 회원국에서는 평균적으로 영유아기 약 28%, 아동기 35%, 청소년기 37%로 연령이 높을

2) 공공지출은 교육 관련, 사회복지 지출, 수당 관련 데이터를 취합한 결과임(OECD, PF1.6, 2023: 1).

수록 공공 지출 수준이 높은 것으로 확인된다. 이 같은 아동 연령대별 지출 비중은 지난 10여년 간 크게 달라지지 않았으나, 단, 영유아 대상의 공공 지출은 소폭 증가한 반면에 청소년기 대상 지출은 소폭 감소하였다.

특히 한국과 일본에서는 지난 10년 간 유아교육 및 보육 부문의 지출이 크게 증가하였는데, 이는 유아 대상의 지출 비중이 증가한 측면도 있으나, 전체 예산의 규모가 증가했기 때문이기도 하다.

[그림 II-1-2] 아동 연령별 공공 지출 비중(2019)



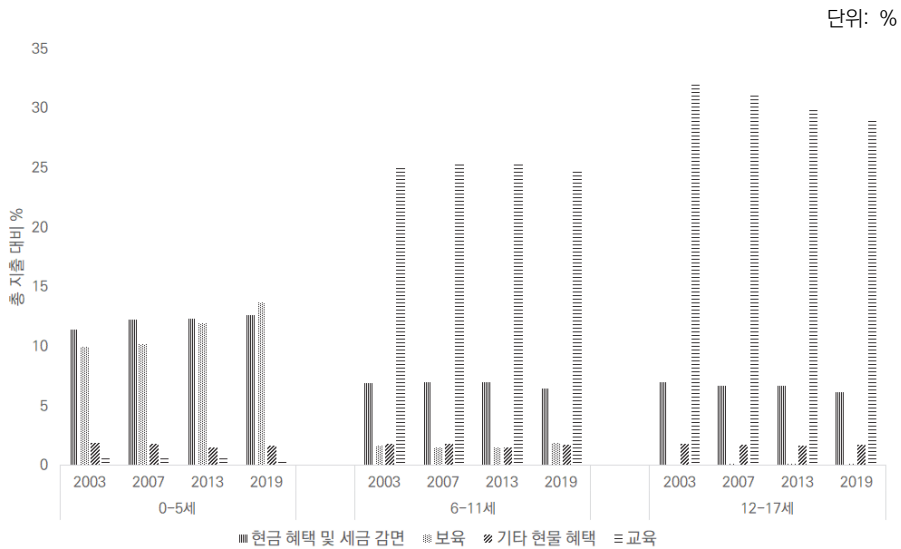
자료: OECD(2022). Family Database-PF1.6. OECD, Paris, p. 2.
(<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

다음으로 지출 유형은 [그림 II-1-3]에서 볼 수 있듯이 영유아기는 현금 및 세제지원과 보육서비스, 학령기 아동은 교육 부문의 지출이 압도적으로 증가한다.

한국의 현금 및 세제지원과 보육서비스 부문의 공공 지출은 OECD 평균 보다 높고, 일본 보다 높은 수준이며, 보육서비스는 덴마크, 독일, 스웨덴 등과 유사한 수준이다.

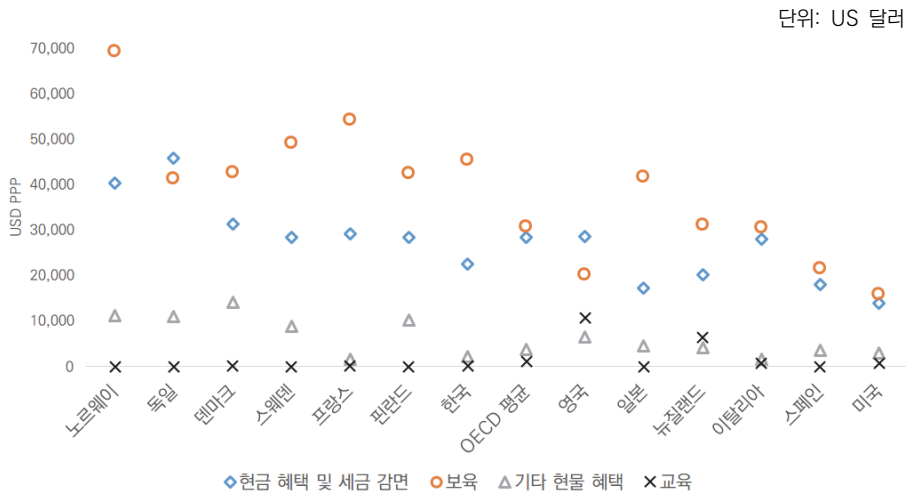
영유아기 지출 규모는 OECD 회원국 간의 편차가 큰 것으로 확인되어 북유럽국가와 독일, 프랑스는 해당 지출 규모가 큰 반면에 칠레, 그리스, 멕시코, 튀르키예는 상대적으로 그 규모가 작다(OECD, PF1.6, 2023: 2)(그림 II-1-4 참고).

[그림 II-1-3] 연령별 아동1인당 공적지출 추이(2003-2019)



자료: OECD(2022). Family Database-PF1.6. OECD, Paris. p. 1.
(<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

[그림 II-1-4] 영유아(0~5세) 1인당 부문별 공공지출 수준(2019)



자료: OECD(2022). Family Database-PF1.6. OECD, Paris. p. 3.
(<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

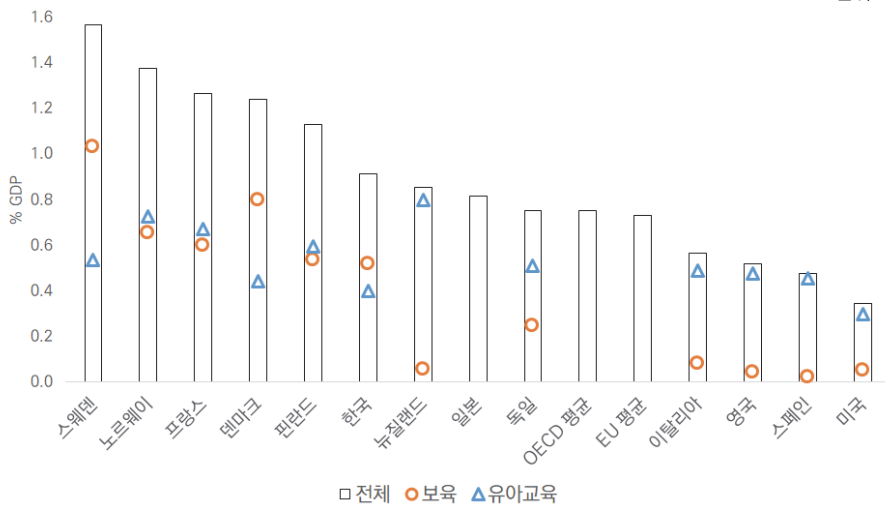
3) 유아교육 및 보육 부문의 공공지출

OECD 국가들은 유아교육 및 보육에 평균적으로 GDP의 0.8%를 약간 넘는 수준의 예산을 지출하며, 이 수치는 국가 별로 편차가 크다(OECD, PF3.1, 2023: 1). 프랑스 및 북유럽국가들의 유아교육 및 보육 부문의 공공 예산은 GDP의 1% 이상인 반면(스웨덴은 1.6%, 아이슬란드 1.7%), 콜롬비아, 아일랜드, 포르투갈, 튀르키예, 미국은 GDP의 0.5% 이하를 지출하고 있다.

대부분의 국가들은 돌봄 부문보다 유아교육(pre-primary education)에 더 많은 재정 지출을 하고 있으나, 이는 높은 등록률이 반영된 결과일 수 있다. 유아교육 예산이 가장 높은 수준을 보이는 아이슬란드와 뉴질랜드는 해당 예산의 비율이 GDP의 1%에 약간 못 미치며, 한국을 포함하여 덴마크, 프랑스, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴의 돌봄 예산은 GDP의 약 0.5% 수준이다.

[그림 II-1-5] 유아교육 및 보육 부문의 공공지출 비중(2019)

단위: %



주: 일본은 데이터를 교육 수준별로 세분화할 수 없음.

자료: OECD(2023). Family Database-PF3.1. OECD, Paris. p. 2.

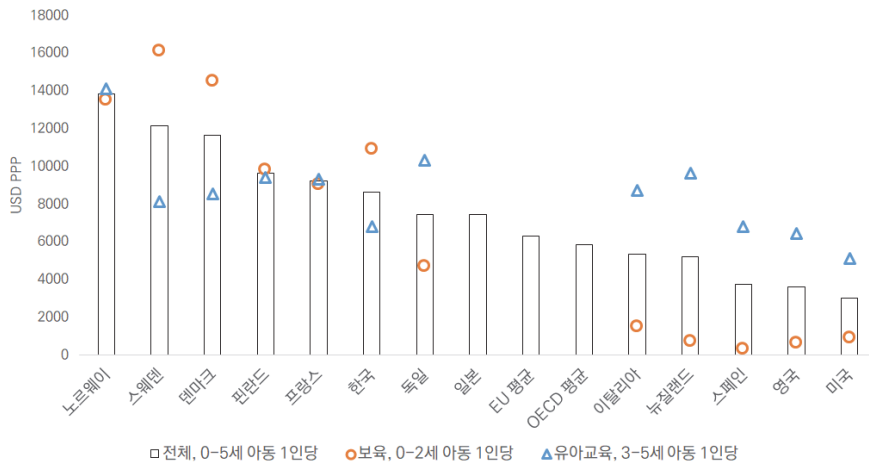
(<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

[그림 II-1-6]에서와 같이 아동 1인당 유아교육 및 보육에 대한 지출은 국가별로 상당한 편차를 보인다. 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 등은 만 0~5세 아동 1인당 11,000불 이상을 지출하는 반면에 멕시코, 튀르키예 등은 2,000불 이하 예산을

지출하고 있다(OECD, PF3.1, 2023: 2). 한국은 북유럽국가와 프랑스 다음으로 해당 지출의 수준이 높고, 특히 0~2세 보육서비스 부문의 공공 지출은 프랑스나 핀란드에 비해서도 높은 수준이다.

[그림 II-1-6] 아동 1인당 유아교육 및 보육 부문의 공공 지출 규모(2019)

단위: US 달러



주: 일본은 데이터를 교육 수준별로 세분화할 수 없음.

자료: OECD(2023). Family Database-PF3.1. OECD, Paris. p. 3.

(<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

나. 양육지원 부문별 주요 정책 동향

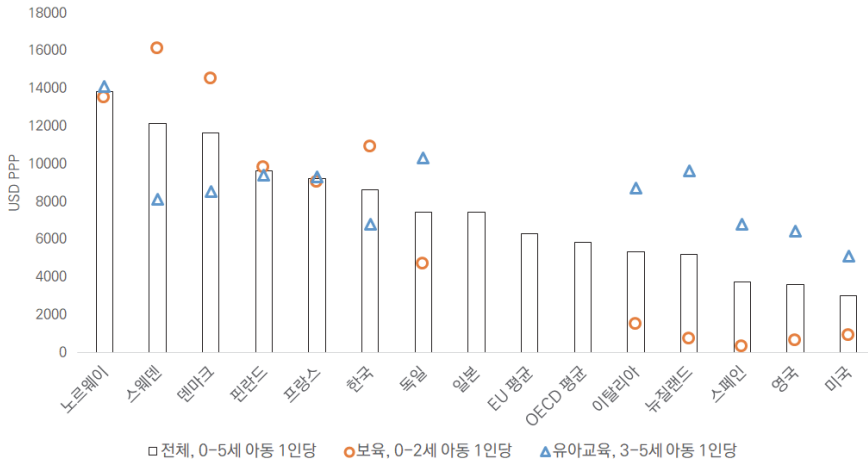
1) 현금 지원

가족보조금은 주로 아동수당이나 가족 관련하여 환급가능한 세액공제 등을 의미한다(OECD, PF1.3, 2019: 1). 이러한 혜택들은 보편적으로 지급되거나, 소득기준에 따라 차등적으로 지급되기도 한다. 급여수준은 대체로 아동 연령 및 가족규모에 따라 달라진다(그림 II-1-7, 그림 II-1-8 참고). 또한 일부 국가들에서는 특정 그룹을 대상으로 하거나, 가족·아동의 특성, 부모의 고용 상황에 따라 특정한 혜택을 제공하기도 한다.

OECD국가들에서 가족수당 규모는 가족 크기 및 자녀수에 따라 증가하는 양상을 보인다(OECD, PF1.3, 2019: 3). 구체적으로는 자녀수가 증가할 때 마다 두 배 이상 높거나, 셋째 자녀가 있는 경우는 2배 이상의 수당을 추가로 받기도 한다.

[그림 II-1-7] 최연소자녀 연령별 가족급여액(2019)

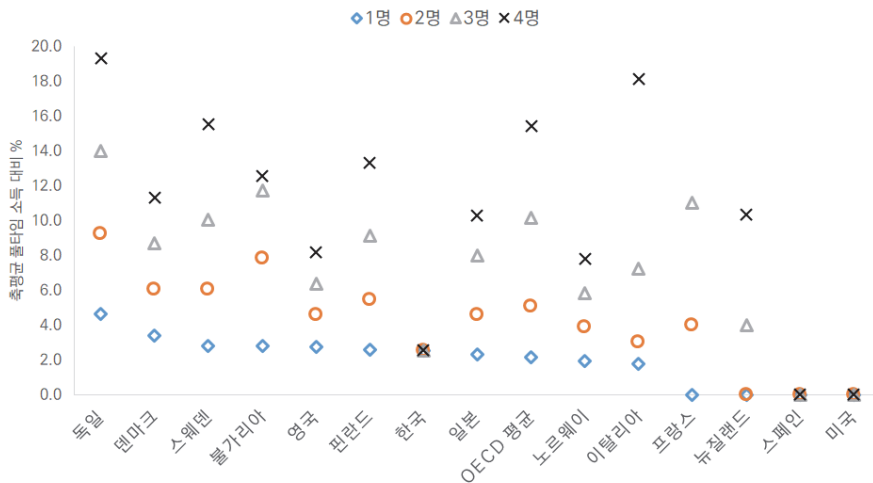
단위: %



자료: OECD(2019). Family Database-PF1.3. OECD, Paris. p. 3.
(<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

[그림 II-1-8] 자녀수에 따른 가족급여액(2019)

단위: %



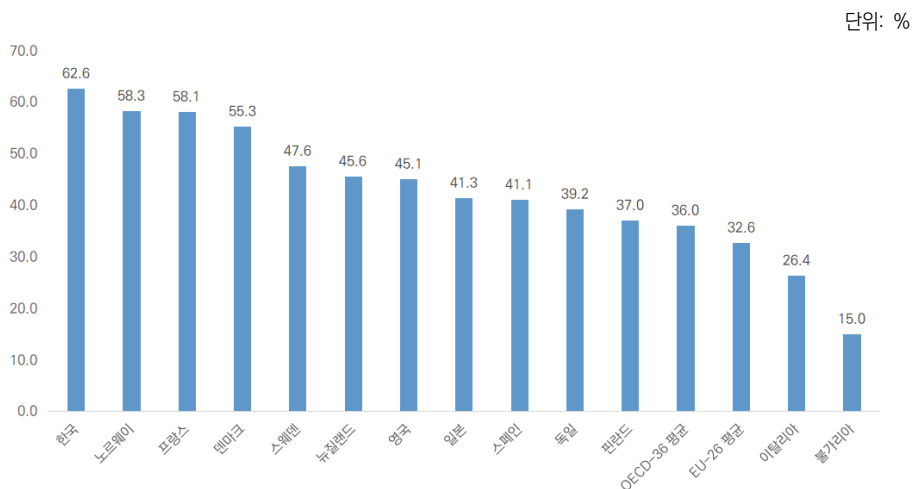
자료: OECD(2019). Family Database-PF1.3. OECD, Paris. p. 4.
(<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

2) 서비스 지원

가) 유아교육 및 보육

만 0~2세 보육서비스 등록률은 OECD국가별로 커다란 편차를 보인다(OECD, PF3.2, 2023: 2). OECD국가의 만 0~2세 보육서비스 등록률은 평균 36%이나, 튀르키예의 경우 1% 미만을 보이며 아이슬란드, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드의 등록률은 60%에 달하는 등 국가별 편차를 확인할 수 있다. 덴마크, 노르웨이, 벨기에, 프랑스의 등록률도 약 50% 수준으로 높으며, 한국의 만 0~2세 보육서비스 등록률은 62.6%로 가장 높은 수준이다.

[그림 II-1-9] 0~2세 보육서비스 등록률(2020)

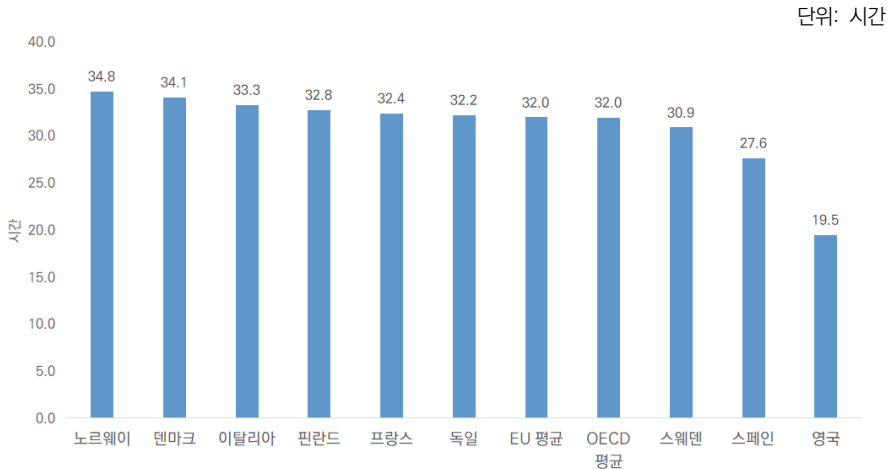


주: 프랑스, 이탈리아, 영국, 불가리아의 데이터는 EU-SILC의 정보를 기반으로 한 2020년 OECD 추정치임.
 자료: OECD(2023). Family Database-PF3.2. OECD, Paris, p. 2.
 (<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

유아교육 및 보육서비스 평균 이용시간도 국가 별로 격차를 보인다. 대부분의 OECD 국가들에서 만0~2세의 서비스 이용시간은 주당 평균 25~35시간이고, OECD 평균은 주당 30시간에 조금 못 미쳤다. 그러나 일부 국가들(라트비아, 리투아니아, 포르투갈)의 평균 이용시간은 주 40시간에 가까웠다. 이외 네덜란드, 스위스, 영국의 만 0~2세의 서비스 이용시간은 주 20시간 이하로 나타난다(OECD, PF3.2, 2023: 3).

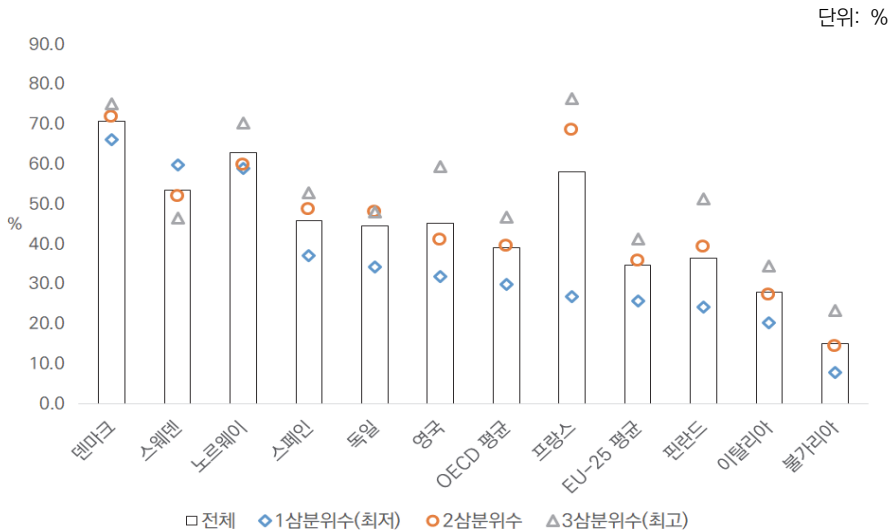
그 밖에도 대부분의 OECD 국가들에서 매우 어린 아동이 보육서비스를 이용하는 경우 가구소득이 높고, 가구소득이 높을수록 0~2세아의 보육서비스 등록률이 높은 경향을 보인다(OECD, PF3.2, 2023: 3)(그림 II-1-11 참고).

[그림 II-1-10] 0~2세 보육서비스 주당 평균 이용시간(2020)



자료: OECD(2023). Family Database-PF3.2. OECD, Paris. p. 4.
(<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

[그림 II-1-11] 소득수준별 0~2세 보육서비스 등록율(2020)



자료: OECD(2023). Family Database-PF3.2. OECD, Paris. p. 3.
(<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출)

한편 3~5세 유아교육 및 보육서비스 등록률은 영아와 비교하여 전반적으로 높게 나타난다(OECD, PF3.2, 2023: 4). 대부분의 OECD 국가들의 만 3~5세 서비스나 초등학교 등록률은 90%에 가까운 것을 확인할 수 있으며, OECD 평균은 87%이다.

보다 구체적으로 만 5세의 서비스 등록률은 대체로 매우 높고(OECD 국가들 중 콜롬비아, 리투아니아, 슬로바키아, 튀르키예 제외, 최소 등록율 90%), 만 4세와 특히 만 3세의 등록률은 국가별 격차를 보인다. 일부 OECD 국가들은 모든 연령대에서 높은 등록률을 보인다. 예를 들어, OECD 국가들 중 13개국(벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 한국, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 영국)에서는 만 3, 4, 5세의 서비스 등록률이 90% 이상을 보이고 있다. 여타 국가들에서는 만 3세 아동의 참여율이 상당히 낮은 것을 확인할 수 있다. 영국에서는(2018년 기준) 만 3세 유아교육 및 보육서비스 등록률이 40%인 반면, 만 5세의 등록률은 90%이고, 스위스에서는 만3세 아동 등록률이 2%인 반면, 만5세 아동은 98%이다(OECD, PF3.2, 2023: 5).

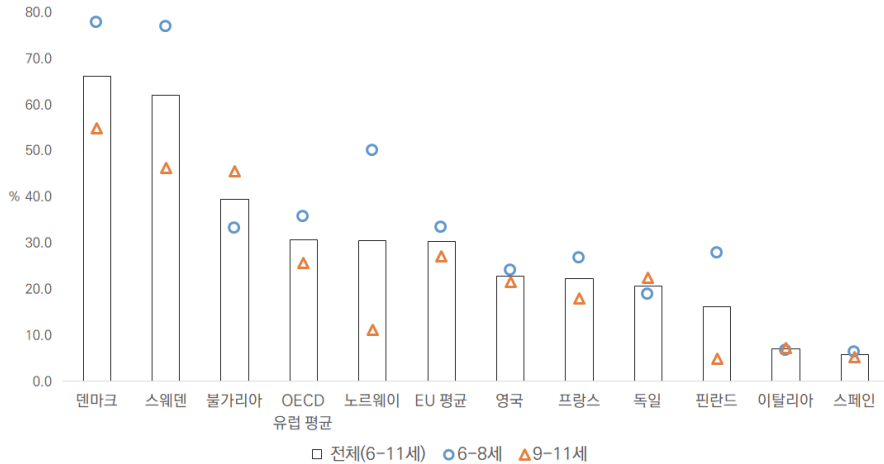
나) 방과후돌봄서비스

방과후돌봄서비스는 하교 시간 전과 사이(점심시간), 방과후 시간 및 방학 중에 아동을 대상으로 여러 활동을 제공하는 서비스로서, 아동들이 숙제를 할 수 있도록 하거나 여가활동을 하며, 자녀의 방과후에 부모의 근무시간이 겹치는 동안 부모에게 도움을 주는 측면이 있다(OECD, PF4.3, 2022: 1).

서비스 이용률은 OECD 국가별로 매우 큰 편차를 보인다(OECD, PF4.3, 2022: 2). 유럽 국가들은 만 6~11세 아동 중 센터 기반 서비스 이용률이 평균적으로 31%를 보이나, 헝가리, 이탈리아, 스페인의 이용률은 5~7% 정도인 데 반해, 덴마크, 슬로베니아, 스웨덴은 60% 혹은 그 이상으로 나타난다. 서비스 이용률이 가장 높은 지역은 북유럽국가(특히 덴마크, 스웨덴이 높고, 아이슬란드와 노르웨이는 그보다 낮으며, 핀란드는 제외)이다.

[그림 II-1-12] 센터 기반 학교밖 방과후돌봄서비스 이용률(2019)

단위: %



자료: OECD(2022). Family Database-PF4.3. OECD, Paris. p. 2.
 (<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

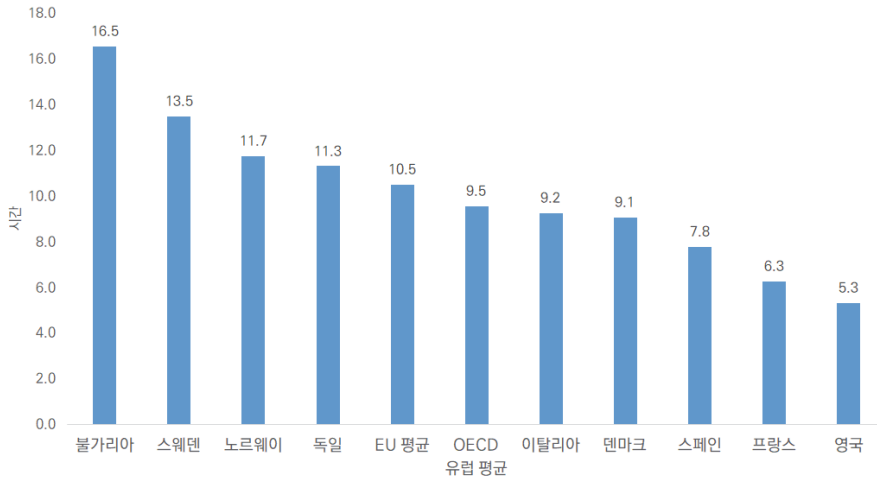
서비스 이용률이 가장 높은 연령대는 만 6~8세 아동이나 국가별로 차이를 보인다. 덴마크, 슬로베니아, 스웨덴은 75% 이상의 만 6~8세 아동이 센터 기반 방과후 서비스를 이용하며, 여타 국가들(체코, 아이슬란드, 룩셈부르크, 노르웨이, 포르투갈, 슬로베니아)의 이용률은 50% 이상이다(OECD, PF4.3, 2022: 2). 만 9~11세 이용률은 대체로 낮아 아이슬란드의 경우, 만 9~11세 이용률이 만 6~8세 이용률보다 59%p가 낮다. 단지 8개 국가(오스트리아, 독일, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 폴란드, 슬로바키아)에서 만 6~8세보다 만 9~11세의 이용률이 높게 나타난다.

또한 서비스 평균 이용시간³⁾도 국가 별로 차이를 보인다(OECD, PF4.3, 2022: 2). 유럽국가들은 평균적으로 만 6~11세 아동들의 센터 기반 서비스 이용시간이 주 10시간에 조금 못 미친다. 그러나 일부 국가들에서는(벨기에, 에스토니아, 프랑스, 스위스, 영국) 주당 평균 이용시간이 5~7시간으로 매우 짧다. 여타 국가들(아이슬란드, 그리스, 룩셈부르크, 노르웨이, 스웨덴)은 주간 평균 이용시간이 주 12시간으로, 훨씬 길었다(OECD, PF4.3, 2022: 2).

3) 만 6~11세 아동 중 평상시 주간에 최소 1시간 이상 센터 기반의 방과후서비스를 이용하는 아동들의 평균 이용시간을 말한다(OECD, PF4.3, 2022: 1).

[그림 II-1-13] 센터 기반 학교 밖 방과후돌봄서비스 주당 평균 이용시간(2019)

단위: 시간



자료: OECD(2022). Family Database-PF4.3. OECD, Paris. p. 3.
(<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

다) 비공식돌봄서비스⁴⁾

비공식돌봄 분야의 서비스 이용 비율은 OECD 국가별로 차이를 보인다(OECD, PF3.3, 2021: 1). 만 0~2세의 비공식돌봄서비스 이용률은 헝가리에서 43%인 반면, 덴마크, 핀란드, 스웨덴에서는 1% 미만이다. 만 3~5세 이용률은 슬로베니아가 49%로 가장 높은 반면, 덴마크, 스웨덴에서는 0.2%로 가장 낮다. 만 6~12세 이용률은 슬로베니아가 39%이고, 핀란드는 0.2%로 나타난다. 3개 연령 그룹 모두에서 아이슬란드를 제외하고, 전반적으로 북유럽국가들의 비공식돌봄서비스 이용률이 가장 낮은 것으로 나타난다. 이는 해당 국가들의 유아교육 및 보육 부문의 공적 지원 체계와 북유럽국가들의 아동돌봄 보장성(Nordic childcare ‘guarantees’)에 따른 것으로 해석된다. 즉, 북유럽국가들에서는 부모가 희망하는 경우 모든 아동이 어린 연령부터 공적 부문의 돌봄서비스에 대한 혜택을 법적으로 보장받을 수 있다(OECD, PF3.3, 2021: 1).

아동 연령대별 비공식돌봄서비스 이용률은 OECD 국가별로 차이를 보인다(OECD, PF3.3, 2021: 2)(그림 II-1-14 참고). 많은 OECD국가들에서 서비스 이

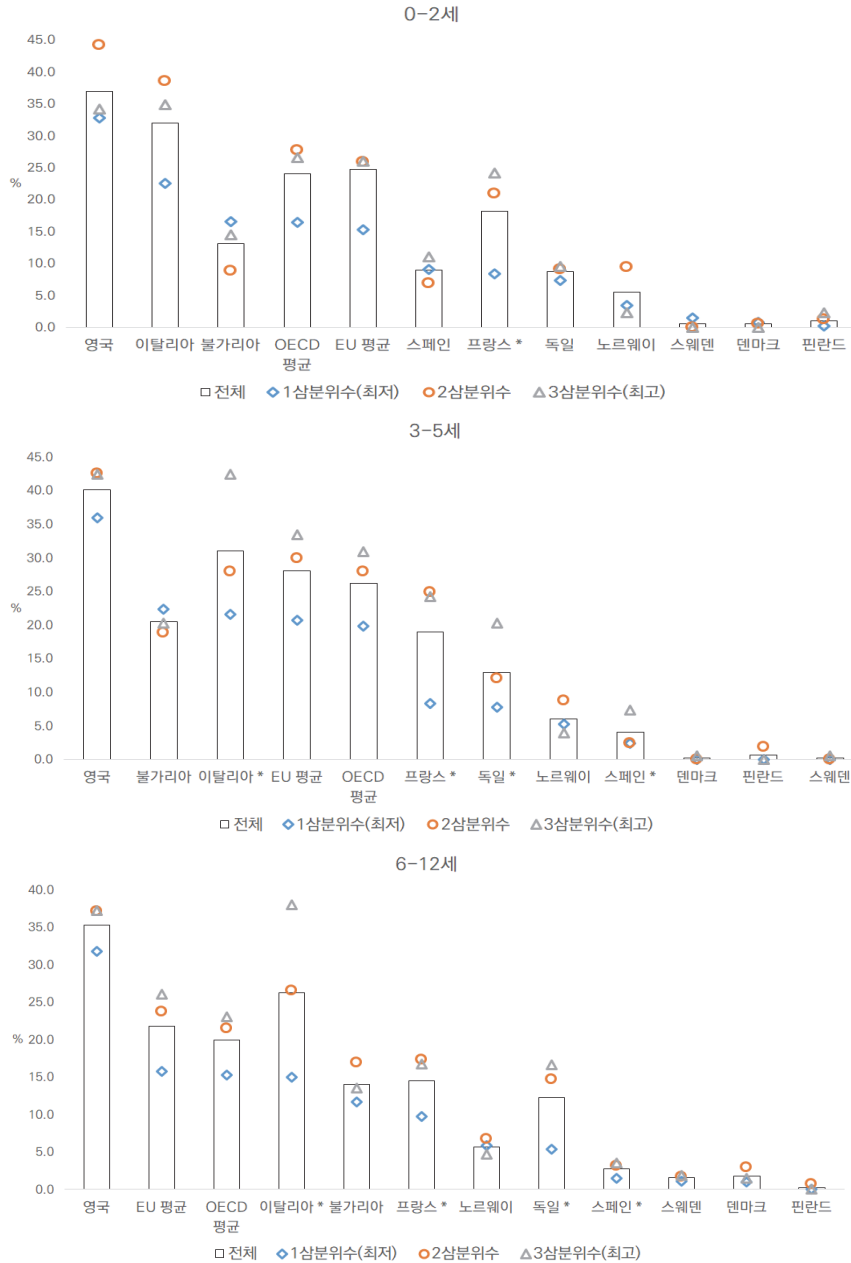
4) 조부모 혹은 친척, 친구, 이웃 등이 무급으로 돌봄서비스를 제공한 경우를 말한다(OECD, PF3.3, 2021: 1).

용률은 만 0~2세에서 만 3~5세로 갈수록 높아지며, 이는 자녀가 만3~5세가 되면 모(母)의 취업률이 높아짐을 반영하는 결과로 보인다. 만 6~12세의 이용률은 대체로 감소하는데, 이는 거의 모든 OECD국가들 내 해당 연령대에 필수교육에 참여하기 때문으로 보인다. 그러나 여전히 OECD국가들 내 만 6~12세의 약 20%가 비공식돌봄서비스를 이용하는 것으로 보인다. 부모의 근무시간과 초등학교 운영시간이 맞지 않거나, 방과후 서비스의 부재가 동 연령대 아동의 비공식돌봄서비스 이용에 영향을 미치는 것으로 해석된다. 많은 OECD국가들에서, 사회경제적으로 비교적 부유한 가정의 자녀들이 비공식돌봄서비스를 이용할 가능성이 높은 것으로 나타난다(OECD, PF3.3, 2021: 2). 예를 들어, 많은 OECD 국가들의 비공식돌봄서비스 이용률은 가구소득에 따라 증가하며, 일부 국가들에서는 모(母)의 교육수준에 따라 증가하기도 한다.

한편 비공식돌봄서비스 이용시간은 평균 주 10~20시간 내외이지만, 국가 및 아동 연령대 별로 상당한 차이를 보인다(OECD, PF3.3, 2021: 5)(그림 II-1-15 참고). 예를 들어, 주당 평균 이용시간은 만 0~2세의 경우 그리스와 포르투갈은 약 26시간이나 오스트리아와 아이슬란드는 8시간 이하이고, 만 3~5세의 경우 그리스는 18시간이고 아이슬란드는 5시간이며, 만 6~12세의 경우 그리스와 스페인은 16시간, 아이슬란드와 네덜란드에서는 6시간으로 나타난다. 대부분의 국가들에서 만0~2세의 비공식돌봄서비스 이용시간이 가장 길게 나타난다.

[그림 II-1-14] 비공식돌봄 부문 서비스 이용률(2019)

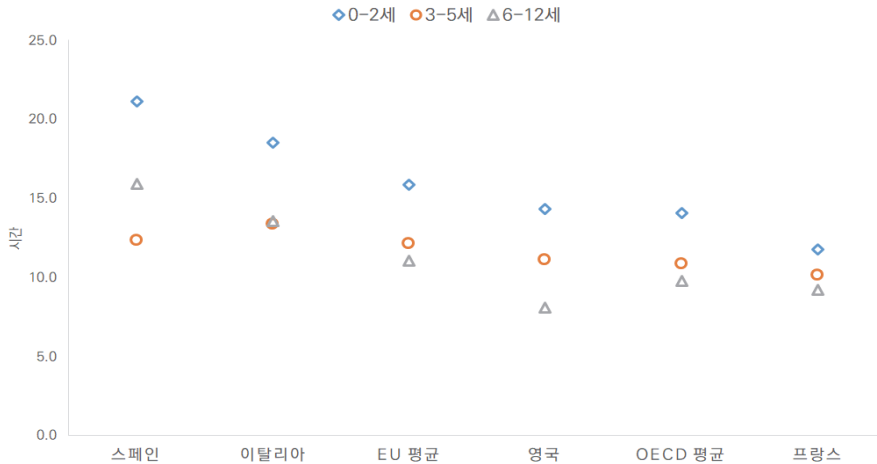
단위: %



주: *로 표시된 국가의 경우, 집단 간 이용률 차이는 $p < .05$ 에서 통계적으로 유의함.
 자료: OECD(2021). Family Database-PF3.3. OECD, Paris. p. 3.
 (<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

[그림 II-1-15] 자녀 연령별 평균 비공식돌봄시간(2019)

단위: 시간



자료: OECD(2021). Family Database-PF3.3. OECD, Paris. p. 5.
 (https://www.oecd.org/els/family/database, 2023. 11. 21. 인출).

3) 육아휴직 등 시간 지원

OECD에서는 일하는 부모에게 자녀돌봄을 위한 시간을 보장하는 제도로써 출산휴가(maternity leave), 배우자 출산휴가(paternity leave), 부모 육아휴직(parental leave), 가족돌봄휴가(home care leave)를 들고 있다. 각 제도별 공통된 특징은 다음과 같이 파악된다.

우선 OECD회원국들은 평균적으로 어머니를 대상으로 출산 전후에 19주가 조금 못되는 유급 휴가 혜택을 제공한다(OECD, PF2.1, 2022: 2). 출산휴가 관련 ILO 협약 및 EU의 출산 휴가 관련 행정명령 방침에 의거하여 미국을 제외한 대부분의 OECD 국가들은 어머니를 대상으로 출산 전후에 최소 14주의 휴가를 제공하고 있으며, 미국과 영국을 제외하면 여성의 출산휴가는 대체로 급여수준이 높아서 최대 100%를 보장하기도 한다.

아빠를 위한 육아휴직 급여수준은 휴직 기간이 짧은 경우에는 대체로 높은 수준이나 한 달(4.3주)을 초과하는 경우 감소하는 경향을 보인다(OECD, PF2.1, 2022: 8). 최소 한 달의 육아휴직을 지원하는 국가들 중에서 급여수준이 가장 높은 국가는 노르웨이와 스페인으로, 구체적으로 노르웨이에서는 휴직 기간(15주) 동안 세전 소득의 100%가 지급되고, 스페인에서는 16주 동안 전체 소득을 지원한다.

OECD국가들에서 어머니를 대상으로 제공되는 유급휴가 평균 혜택은 32주를 약간 웃도는 수준이며, 대부분의 국가들은 (아동 출생 후) 26주와 52주 사이에 최소한 1주일을 보장하고 임금소득의 100%를 지급한다(OECD, PF2.1, 2022: 4).

〈표 II-1-1〉 OECD회원국의 모성 유급휴가 지원내용(2022)

단위: 주, %

	모성 유급 출산 휴가			모성 유급 육아 및 돌봄 휴가			총 모성 유급 휴가		
	기간 (1)	평균 지급률 (2)	통상임금 지급 기간 (3)	기간 (4)	평균 지급률 (5)	통상임금 지급 기간 (6)	기간 (7) =(1)+(4)	평균 지급률 (8)	통상임금 지급 기간 (9)
덴마크	18.0	50.7	9.1	32.0	50.7	16.2	50.0	50.7	25.4
핀란드	17.5	74.6	13.1	143.5	18.7	26.8	161.0	24.8	39.9
프랑스	16.0	91.4	14.6	26.0	13.5	3.5	42.0	43.2	18.1
독일	14.0	100.0	14.0	44.0	65.0	28.6	58.0	73.4	42.6
이탈리아	21.7	80.0	17.4	26.0	30.0	7.8	47.7	52.7	25.2
일본	14.0	67.0	9.4	44.0	59.9	26.4	58.0	61.6	35.8
한국	12.9	83.7	10.8	52.0	44.6	23.2	64.9	52.4	34.0
뉴질랜드	26.0	48.9	12.7	0.0	0.0	0.0	26.0	48.9	12.7
노르웨이	18.0	100.0	18.0	68.0	34.0	23.1	86.0	47.8	41.1
스페인	16.0	100.0	16.0	0.0	0.0	0.0	16.0	100.0	16.0
스웨덴	12.9	77.6	10.0	42.9	57.2	24.5	55.7	61.9	34.5
영국	39.0	29.5	11.5	0.0	0.0	0.0	39.0	29.5	11.5
미국	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
OECD 평균	18.5	-	-	32.3	-	-	50.8	-	-
EU 평균	21.1	-	-	43.5	-	-	64.6	-	-

자료: OECD(2022). Family Database-PF2.1. OECD, Paris. p. 3. 재구성.
(<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

아버지를 대상으로 하거나, 아버지를 위한 유급 휴가는 어머니에게 제공되는 휴가 기간보다 훨씬 짧은 경향을 보인다. OECD 국가에서 평균적으로 부(父)성 유급 휴가는 10주보다 약간 길게 사용할 수 있으며, 이는 출산휴가로 쓰거나 아버지를 위한 부모 휴직 및 가정돌봄 휴직 기간을 통해 사용할 수 있다. 이스라엘, 뉴질랜드, 미국은 아빠를 대상으로 한 유급휴가가 전무(全無)하며, 16개 OECD 국가들은 2주 혹은 그 이하의 기간만 제공한다(OECD, PF2.1, 2022: 5).

〈표 II-1-2〉 OECD회원국의 부성 유급휴가 지원내용(2022)

단위: 주, %

	부성 유급 출산 휴가			부성 유급 육아 및 돌봄 휴가			총 부성 유급 휴가		
	기간 (1)	평균 지급률 (2)	통상임금 지급 기간 (3)	기간 (4)	평균 지급률 (5)	통상임금 지급 기간 (6)	기간 (7) =(1)+(4)	평균 지급률 (8)	통상임금 지급 기간 (9)
덴마크	2.0	50.7	1.0	0.0	0.0	0.0	2.0	50.7	1.0
핀란드	3.0	62.8	1.9	6.0	62.8	3.8	9.0	62.8	5.7
프랑스	5.0	91.4	4.6	26.0	13.5	3.5	31.0	26.1	8.1
독일	0.0	0.0	0.0	8.7	66.3	5.7	8.7	66.3	5.7
이탈리아	2.0	100.0	2.0	0.0	0.0	0.0	2.0	100.0	2.0
일본	0.0	0.0	0.0	52.0	61.3	31.9	52.0	61.3	31.9
한국	2.0	100.0	2.0	52.0	44.6	23.2	54.0	46.7	25.2
뉴질랜드	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
노르웨이	0.0	0.0	0.0	15.0	100.0	15.0	15.0	100.0	15.0
스페인	16.0	100.0	16.0	0.0	0.0	0.0	16.0	100.0	16.0
스웨덴	1.4	58.2	0.8	12.9	77.6	10.0	14.3	75.7	10.8
영국	2.0	18.5	0.4	0.0	0.0	0.0	2.0	18.5	0.4
미국	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
OECD 평균	2.3	-	-	8.1	-	-	10.4	-	-
EU 평균	2.9	-	-	5.6	-	-	8.5	-	-

자료: OECD(2022). Family Database-PF2.1. OECD, Paris. p. 7.
(<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

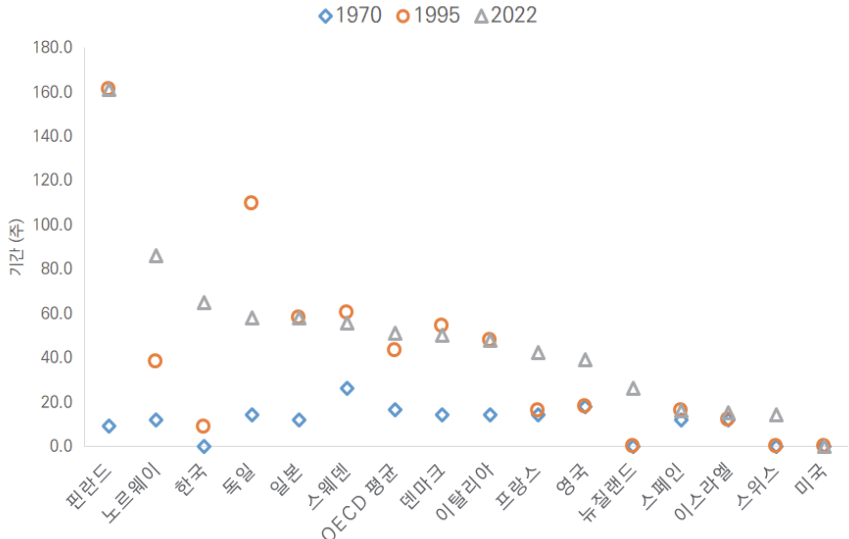
한편 유급 휴가제도는 지난 수 십년간 OECD 국가들에서 전반적으로 크게 확대되었다(OECD, PF2.5, 2022: 1)(그림 II-1-16 참고). OECD에서 1970년부터 2022년까지 육아휴직 이용 추이를 분석한 바를 살펴보면 다음이 강조된다.

거의 모든 OECD 국가들에서 현재 어머니에게 제공되는 유급 육아휴직 기간은 1970년대에 비해 월등히 늘어났고, 1995년보다도 상당히 늘어나서 1970년에는 OECD 국가에서 평균적으로 16주의 유급 휴가를 사용할 수 있었다. 1995년에 이르러서는 유급 휴가 기간이 43주로 늘어났으며, 2022년에는 1년이 조금 안 되는(51주) 기간 동안 유급 휴가를 사용할 수 있게 되었다.

또한 1995년부터 대부분의 OECD 국가들은 아빠들을 대상으로 한 유급 혜택을 도입하기 시작했다(OECD, PF2.5, 2022: 3).

[그림 II-1-16] 모성 유급 출산휴가/가족돌봄휴가 기간(1970/1995/2022)

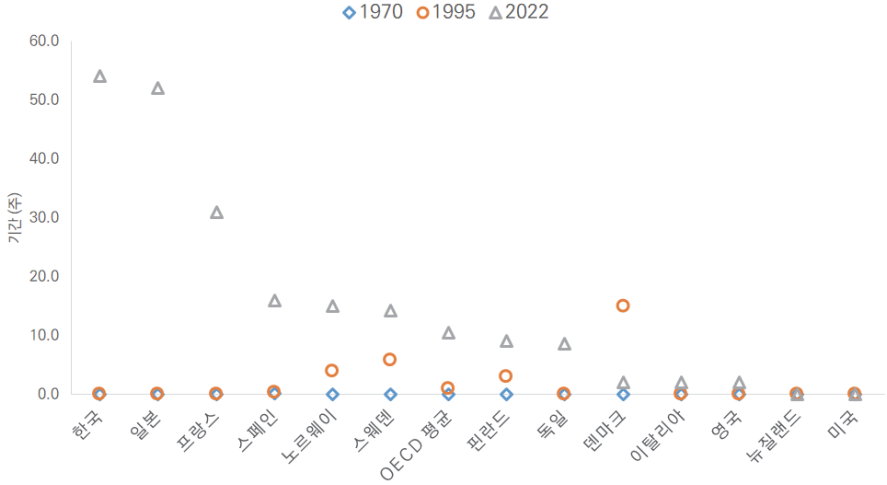
단위: 주



자료: OECD(2022). Family Database-PF2.5. OECD, Paris. p. 2.
(<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

[그림 II-1-17] 남성 유급 육아휴직 및 유급 육아휴직 기간(1970/1995/2022)

단위: 주



자료: OECD(2022). Family Database-PF2.5. OECD, Paris. p. 4.
(<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

2022년에 이르러서는 OECD 국가 38개 중 뉴질랜드, 이스라엘, 미국을 제외한 35개국에서 아버를 대상으로 한 휴직 혜택을 제공하기 시작했고, 평균 휴직 기간은 10.6주 정도 이다(그림 II-1-17 참고). 가장 큰 변화를 보인 국가들로는 한국과 일본을 들고 있는데, 2008년도와 2010년에 아버는 조건 충족 시 1년의 유급 휴가를 사용할 수 있게 되었다. 아버지에게 국한된 육아휴직은, 일하는 아버지들을 위해 휴직 기간 동안 고용을 보호하는 제도로, 배우자와 공유할 수 없다(OECD, PF2.5, 2022: 6). 많은 경우, 배우자 출산휴가(paternity leave)를 사용하는데, 자녀 출산 직후 또는 출산 후 첫 몇 개월 사용해야 하는 짧은 기간의 휴가이다. 그러나 일부 국가의 아버지들은 육아휴직 혜택을 개별적으로 이용하거나, 육아휴직 기간 중 일정 기간을 사용할 수 있다.

다. 소결

앞서 살펴본 OECD 국가의 아동양육 지원 부문별 재정투자와 주요 정책의 동향을 토대로 그 방향성과 한국적 특수성에 관한 시사점을 도출하면 다음과 같다.

우선 OECD 국가의 재정투자와 주요 정책에서 공통적으로 나타나는 경향성으로서는 다음이 확인된다. 아동 1인당 공공 지출은 아동연령이 높을수록 증가하는 경향을 보이고, 만 3~5세 보육 및 교육서비스 등록률이 높은 수준을 보이며, 육아휴직 기간은 모든 국가에서 확대된 것으로 나타난다. 반면에 만 0~2세와 초등방과후서비스의 공급 및 재정투자는 국가별로 커다란 격차를 보여서 방향성 측면에서 이들 지원의 효과성에 대한 진단이 필요하다고 판단된다. 이에 덧붙여 아동돌봄서비스의 경우 인프라 공급 수준을 나타내는 등록률 이외에도 국가별로 주당 평균 이용시간의 격차가 두드러지는 것을 확인할 수 있다. 북유럽국가에서는 전 연령에 걸쳐 고르게 돌봄서비스 등록률이 높게 나타날 뿐만 아니라 서비스 이용시간도 가장 길게 나타나서 효과성 측면에서 그 함의에 주목해야 할 것으로 본다. 이에 반해 비공식 돌봄서비스 부문의 이용률은 북유럽국가에서 가장 낮은 수준을 보이므로 공공 부문과의 관계에서 그 비중에 대한 판단이 요구된다. 육아휴직제도 등 시간지원에서 남성의 이용률 제고 노력이 증대되고 있다는 점은 이들 제도의 성과가 성(性)평등한 제도의 활용에 좌우됨을 확인시켜 준다.

다음으로 한국의 특수성을 살펴보면, 서비스 부문에 지출하는 재정 투자의 비중이 현금에 비해 높고, 만 3~5세는 물론이고 만 0~2세 보육서비스의 재정투자 규모 및 등록률이 OECD 평균보다 월등히 높아서 북유럽국가와 유사한 수준으로 나타난다. 그러나 북유럽국가에서 높은 0~2세 보육서비스 공급 수준이 여성고용율과 합계출산율에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 상기하면, 한국에서 영아보육시설 이용률이 매우 높은 수준임에도 불구하고 여성고용율이 낮고 합계출산율도 낮다는 점은 보편적 비용지원의 효과성 측면에서 필히 주목할 지점으로 여겨진다. 다시말해 영아보육의 서비스 질 또는 이용시간 등이 충족되지 못하여 비용지원에도 영아보육시설을 기피하는지 아니면 육아휴직 등 부모의 직접양육에 대한 선택권 보장이 미흡하여 양육을 병행하기 힘든 상황인지 등 그 원인에 대한 정교한 진단이 요구된다.

또한 자녀수 등 가구 특성을 반영하는 현금지원 체계는 양육비 부담 완화 효과에 직접적인 영향을 미칠 것으로 예상되므로 가구 특성에 따른 양육비 지출 수준을 토대로 양육비용 지원의 형평성 제고 방안도 필요하다고 본다.

2. 아동양육 관련 주요 계획 및 법제 분석

아동양육에 관련된 주요 계획의 전개과정을 통해 일관되게 견지되는 아동양육 지원의 목표가 무엇인지를 확인하고, 양육지원 부문의 근거법률에서 아동양육 지원에서 보장해야 하는 내용이 무엇인지를 다루었다.

가. 아동양육 지원 관련 주요 계획 분석

1) 저출산·고령사회기본계획(대한민국 정부)

저출산·고령사회기본계획(이하 저출산기본계획)은 2005년 저출산·고령사회 기본법이 제정되고, 동법 제20조 및 제21조에 따라 5년마다 범국가적인 중장기 계획을 수립하여 각 부처 및 지자체가 이를 토대로 시행계획을 연도별로 수립·추진하기 위해 2006년부터 마련되기 시작하였다.

‘제1차 저출산기본계획(’06~’10)’은 2006년 8월, 저출산 및 고령화 문제에 대

해 범국가적으로 대응하기 위해 관계부처 합동으로 수립되었다. 이후 변화된 정책 및 국정과제 등을 반영한 보완판을 2008년 12월에 수립하여 배포하였다. 동 계획은 가족과 사회, 국가가 협력하여 출산과 양육에 대한 사회적 책임을 강화하고, 가족들이 안정적으로 아이를 낳고 키울 수 있도록 지원하는 시스템을 확립하기 위한 다양한 정책과 제도를 제시하고 있다. 출산과 양육에 유리한 환경 조성을 위해 자녀 양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감을 위한 지원과 다양한 인센티브제도 도입, 안심하고 아이를 맡길 수 있도록 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충, 불임 부부의 자녀출산을 지원하고, 모성·영유아 건강관리를 체계화하여 건강하고 행복한 임신과 출산환경 조성, 가족친화적 근로환경을 조성하여 출산·육아로 인한 경력단절 방지, 학교 및 사회교육을 통해 양성평등 문화를 확산하고 가사·육아의 공평한 분담이 이루어질 수 있도록 국민 인식 변화 유도, 안전사고, 학대, 학교폭력, 유해환경 등 위험으로부터 아동과 청소년을 보호할 수 있도록 사회환경을 적극적으로 개선하는 등의 정책방향을 명시하였다(대한민국 정부, 2008: 41).

‘제2차 저출산기본계획(11~15)’은 ‘점진적 출산율 회복 기반 구축 및 고령사회 대응체계 확립’을 목표로 출산과 양육에 유리한 환경 조성, 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축, 성장 동력 확보 및 분야별 제도개선, 사회적 분위기 조성의 4대 분야에 걸쳐 227개 과제로 구성되었다. 제1차 기본기본계획은 취약계층 중심으로 보육 등 특정영역에 편중하여 추진됨에 따라 전반적인 국민 체감도가 높지 못했고, 정부의 역할 강화에 비해 아직 민간부문의 참여가 부족하다는 한계가 지적되었다. 이에 제2차 저출산기본계획은 저출산을 야기하는 요인들이 여전히 지속되고 있는 점을 감안하여 제1차 저출산기본계획의 기본 기조는 유지하되, 정책수요가 증가되고 있는 부분에 집중하는 것을 기본방향으로 하였다. 이를 위해 ‘일과 가정의 양립’, ‘결혼·출산 지원’, ‘보육·양육 부담 경감’, ‘다자녀 가정 지원’, 그리고 ‘아동·청소년의 건전한 성장환경 조성’이라는 다섯 가지 분야에서 다양한 정책이 구상되었다.

‘일-가정 양립’ 부문에서는 육아휴직 정률제 도입 등을 통해 여성의 지위 향상과 양질의 노동력 확충을 목표로 하였다. ‘결혼·출산 지원’ 부문에서는 주택구입 자금 대출 소득요건 완화 등을 통해 결혼과 출산에 어려움을 겪는 부부와 예비부모를 지원하고자 하였다. ‘보육·양육 부담 경감’ 부문에서는 보육료 지원을 계속 추진하고, 베이비시터 시장 조성 및 보육시설 평가인증제 개선을 통해 수요자 중심으로 제

도를 개선하였다. ‘다자녀 가정 지원’ 부문에서는 다자녀 추가공제 확대, 둘째아 이상 고등학교 수업료 지원 등으로 2명 이상의 자녀를 둔 가정의 양육·교육비 부담 경감을 제시하였으며, 아동과 청소년의 안전하고 건전한 성장을 위해 중장기 플랜과 역량개발 지원 등의 다양한 정책이 추진되었다. 이와 같은 정책들은 지속되는 저출산 문제에 대응하면서도 사회 전반에 긍정적인 영향을 미치려는 정부의 노력을 반영한 것이다.

전반적으로 제1차와 제2차 저출산기본계획은 양육지원에 초점을 두었으며, 무상보육과 같은 정책을 통해 자녀가 있는 가족이 정책의 중심이 되었다. 무엇보다 합계출산율이 본격적인 반등세로 전환되지 못한 채 초저출산 현상이 지속되자 ‘제3차 저출산기본계획(‘16~’20)’은 인구위기 극복을 위한 미시적이고 현상적인 접근에서 종합적이고 구조적인 접근으로의 패러다임 전환을 선언하였다(대한민국 정부, 2016: 37-39). 기존 제1차 및 제2차 저출산기본계획이 기혼 가구의 보육 부담 경감에 초점을 두었다면, 제3차 저출산기본계획은 청년 일자리·주거대책 강화와 같이 사회구조적 대책으로 대응 범주를 확대하였으며, 기존에 제도 도입·기반 조성, 비용지원 위주에서 사각지대 해소, 실천, 문화 개선에 초점을 두었다(대한민국 정부, 2016: 37). 이처럼 제3차 저출산기본계획은 변화된 패러다임 속에서 수립되었으며, 그 목표는 ‘아이와 함께 행복한 사회’로 설정되었다. 수립 당시의 목표는 2014년 합계출산율 1.21명을 2020년에 1.5명으로 증가시키는 것이었다. 이를 위해 청년 고용 활성화, 신혼부부를 위한 주거 지원 강화 등 청년 일자리·주거 대책 강화, 임신·출산에 대한 의료적 지원 확대, 포용적 가족 형태 인식 확산을 목표로 하는 ‘난임 등 출생에 대한 사회 책임 실현’, 맞춤형 보육·돌봄 확대와 자녀와 부모가 행복한 교육 개혁을 담은 ‘맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁’, 그리고 양성이 평등한 일·가정 양립, 중소기업·비정규직도 아이를 키우기 좋은 환경을 만들기 위한 ‘일·가정 양립 사각지대 해소’를 중심으로 하는 추진 전략이 마련되었다.

2020년 수립된 ‘제4차 저출산기본계획(‘21~’25)’은 ‘모든 세대가 함께 행복한 지속가능 사회’라는 비전을 제시하고, 개인의 삶의 질 향상, 성평등하고 공정한 사회, 인구변화 대응 사회 혁신 등을 목표로 설정하였다(관계부처 합동, 2020b: 35-37). 저출산 대책과 관련하여 주요 핵심 정책을 살펴보면, 영아기 집중 투자 정책으로 영아수당, 첫만남꾸러미로 임신·출산 진료비 지원 증액, 아동 출생 시 바

우체(일시금) 200만원 지급 등이 있으며, 육아휴직 혜택도 확대되어 '3+3 육아휴직제'가 도입되어 부모들에게 최대 월 300만원의 지원이 제공되도록 하였다. 또한 아동 돌봄서비스와 다자녀 가구에 대한 주거·교육지원 확대 등을 제시하였다.

제1차~제3차 저출산기본계획이 출산을 반전·회복·상향이라는 출산을 제고의 구체적인 목표를 설정했던 것과는 달리, 제4차 저출산기본계획은 삶의 질, 성(性) 평등·공정, 인구 변화 대응과 같이 다면적인 목표를 설정하고 있다. 제4차 저출산 기본계획의 정책 방향인 '삶의 질 제고'는 모든 사회정책이 추구하는 목표여서 저출산 대응을 목표로 하는 기본계획의 포괄 범위에 대한 논란을 제기하기도 하였다 (대한민국 국회, 2023: 25-27).

〈표 II-2-1〉 저출산·고령사회 기본계획_출산·양육 영역의 기본 방향과 목표 및 추진 전략의 변화(2006~2025)

구분	제1차(2006~2010)	제2차(2011~2015)	제3차(2016~2020)	제4차(2021~2025)
추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> - 고용 상태 악화와 기계소득 불안정에 따른 결혼 연기 및 출산율 하락 - 보육·교육비 등 양육비용 부담 증가, 자녀 양육 가정의 다양한 수요를 충족시켜줄 수 있는 보육 인프라 부족에 따른 후속출산 저해 - 임신·출산 관련 사회적 지원 미흡 - 여성의 경제활동을 지원하는 가족친화적·양성평등적 문화 정착 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> - 인구 구조 변동 및 고용 구조 등 거시적 여건이 호전되기 어려운 상황에서 저출산 극복을 위한 미시적 대책 추진 중요 - 출산 중단 및 포기 사유로서 자녀 양육(교육)비용 부담, 고용·소득 불안정, 일·가정 양립 어려움 등 사회경제적 제약이 지속 - 과도한 양육(교육)비, 추가비용 등이 결혼과 출산의 억제 요인으로 작용 - 장시간 근로와 비탄력적인 근로에 따른 재·돌봄 시간 확보의 어려움 - 육아휴직 등 제도 활성화 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> - 고용·교육·주거 등 사회구조적 원인을 근본적으로 치유하기 위한 저출산 대책, 고령사회 진입에 따른 삶의 질, 노동력 확보, 경제·사회 체질 개선 등 시급 - 실효성 있는 제3차 기본계획 수립을 통해 인구절벽 위기 대응의 마지막 골든타임인 향후 5년을 저출산 극복의 전기로 만들 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 초저출산 지속, 인구 연령구조 변화 가속화 등 당면한 사회적 변화에 대응하여 새로운 비전 제시 필요 - 수도권과 비수도권 사이 지역별 인구격차 심화: 청년인구 유출로 인한 지역 고령화로 지역소멸 우려 및 인구 유출이 가속화되는 악순환 구조 형성
기본 방향/목표 (비전)	<ul style="list-style-type: none"> - (비전) 모든 세대가 함께 하는 지속발전 가능 사회 - '20년까지 저출산·고령사회에 대응한 전반적 사회·경제구조 개혁을 추진하여 「지속 발전 가능 사회」 실현 - 출산과 양육에 유리한 환경 조성, 저출산·고령사회 대응 사회적 분위기 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - (비전) 저출산·고령사회 성공적 대응으로 활력있는 선진국가로 도약 - 출산과 양육에 유리한 환경조성 - 저출산 야기 요인이 지속됨을 고려하여 제1차 기본계획의 기조를 유지 하되, 정책 수요가 증가한 부분에 집중 - 일·가정 양립 부문의 정책적 노력 강화 - 출산·양육의 어려움인 경제적 부담의 지속적 경감 	<ul style="list-style-type: none"> - (비전) 모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현 - 저출산·고령사회 대응 패러다임 전환: 인구위기 극복을 위한 그간의 미시적이고 현상적인 접근에서 벗어나 종합적이고 구조적인 접근 시도 - 저출산 대응을 위해 종전 시기구조 보육 부담 경감에서 일자리, 주거 등 민생·비혼 대책으로 전환하고, 제도, 비용지원 위주에서 실천, 사회인식 변화 중심으로 접근 	<ul style="list-style-type: none"> - (비전) 모든 세대가 함께 행복한 지속 가능 사회 - 기본 관점의 전환: '개인'의 삶의 질 제고에 초점, 가족지원 투자와 사회구조적 혁신의 균형적 접근과 실천 - 저출산 고령화에 대응한 개인의 권리 향유 보장: 함께 일하고 함께 돌보는 사회로의 전환과 아동의 기본권 보장 - 청년이 자립·결혼·출산을 포기하지 않도록 주거안정 지원, 일자리 진입 지원 등 삶의 기반 강화

구분	제1차(2006~2010)	제2차(2011~2015)	제3차(2016~2020)	제4차(2021~2025)
추진 전략/과제	<ul style="list-style-type: none"> - 결혼·출산·양육에 대한 사회책임 을 강화하여 가족과 사회·국가가 함께 아이를 낳고 키우는 시스템 확립 - 가족친화·양성평등 사회문화 조 성을 통해 출산·양육의 책임이 여 성에 집중되지 않도록 하여, 일·가정 양립 지원 - 미래세대 육성을 위한 사회투자자의 확대를 통해 아동·청소년이 안 전·건강하게 성장할 수 있는 기 반 마련 - 저출산·고령화에 대한 사회적 인 식 및 가치관 확립을 위한 전략적 홍보, 정책공동체 구성 및 사회적 합의를 통해 범사회적 대응체제 구축, 중앙정부와 지방자치단체 간 연계 강화 및 성과관리체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 육아휴직제도 확대·개선, 유연근로제 확산, 가족친화적 사회환경 조성 - 결혼·출산·양육 부담 경감·가족형 성에 유리한 여건 조성, 임신·출산 지원 확대, 출산·양육 비용 지원 확대 - 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충: 취약지역 내 공공립 보육사 설 확충, 민간 육아시설 서비스 개 선, 아이돌보미 서비스 확대, 취약 아동 방과후 돌봄서비스 지원 확대 - 취약계층 아동 지원 강화, 아동·청 소년 역량 개발 지원 및 보호체 계 구축, 아동·청소년 정책 추진 기반 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 청년 일자리 및 주거대책 강화: 청년고용 활성화, 신혼부부 맞춤 형 주거지원 강화 - 난임 등 출생에 대한 사회책임 실 현: 임신·출산에 대한 의료적 지원 확대, 포용적 가족형태 인식 확산 - 맞춤형 보육·돌봄 확대, 돌봄 지원 체계 강화, 교육개혁 추진 - 일·가정양립 사전 분위기 확산, 남성· 가정양립 실천 분위기 확산, 남성· 중소기업·비정규직 등 실천 격차 해소, 일·가정양립 지원제도 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 일하는 모두가 누리는 육아휴직으 로 일·생활 균형 회복 지원 및 아 이와 함께하는 필수적 시간 보장 - 여성이 결혼·출산에 따른 불이익 없이 지속적으로 자신의 경력을 유지하고 성장할 수 있도록 평등 하게 일할 수 있는 권리 보장 - 발달 단계에 맞춰 아동 돌봄의 공 공성·책임성 강화 및 촘촘하고 질 높은 돌봄체계 구축 - 아동을 개별적 권리 주체로 가족과 사회가 함께 존중하고, 모든 제도 영역에서 아동 중심 사회 실현 고려하는 아동 중심 사회 실현 - 생애 전반 성·재생산권의 보장 및 안전한 임신·출산 지원

자료: 대한민국정부(2008), 2006-2010 제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판)(세로마지 플랜 2010); 대한민국정부(2011), 2011-2015 제2차 저출산·고령사회 기본계획(세로마지 플랜 2015); 대한민국정부(2015), 2016-2020 제3차 저출산·고령사회 기본계획(브릿지 플랜 2020); 관계부처합동(2020b), 제4차 저출산·고령사회 기본계획; 유해미·김아름·김진미(2015), 국내 육아지원정책 동향 및 향후 과제, 육아정책연구소

2) 건강가정기본계획(여성가족부)

건강가정기본계획은 「건강가정기본법」 제15조에 따라 5년마다 수립하는 가족정책 분야의 중장기 종합계획이다.

‘제1차 건강가정기본계획(‘06~’10)’은 ‘가족 모두 평등하고 행복한 사회’ 구현을 비전으로 하여, 가족에 대한 사회적 책임 강화, 양성 평등한 사회환경 조성, 민주적 관계와 가족의 다양성 존중, 정책 조정 및 가족지원체계 강화 등을 주요 방향으로 하였다. ‘가족과 사회에서의 남녀간 및 세대간 조화의 실현’과 ‘가족 및 가족 구성원의 삶의 질 증진’을 정책목표로 하고 있으며 가족 돌봄의 사회화 영역에서는 가족의 자녀 양육 부담 경감, 가족 돌봄에 대한 사회적 지원 강화를 과제로 제시하였다. 구체적으로는 ‘가족 돌봄의 사회화’를 통해 가족 중심적 아동 양육을 강화하고, 보육서비스와 가족 돌봄 지원 확대를 제시하였으며, ‘직장과 가정의 양립’을 위해 남성의 가족생활 참여를 장려하는 정책과 모성보호 비용의 사회적 분담 확대 등을 명시하였다. 또한 ‘다양한 가족에 대한 지원’으로 한부모 가족, 다문화 가족 등에 대한 법적 개편과 지원 확대를 계획하였으며, ‘가족친화적 사회 환경 조성’으로 가족친화기업 인센티브 제공, 탄력근무제 확대, 직장보육시설 설치 확대 등을 포함하였다.

‘제2차 건강가정기본계획(‘11~’15)’은 ‘함께 만드는 행복한 가정, 함께 성장하는 건강한 사회’를 비전으로 하고, ‘개인과 가정의 전 생애에 걸친 삶의 질 만족도 제고’와 ‘가족을 위한, 가족을 통한 사회적 자본 확충’을 정책 목표로 하여 ① 가족가치의 확산, ② 자녀 돌봄 지원 강화, ③ 다양한 가족의 역량 강화, ④ 가족친화적인 사회환경 조성, ⑤ 가족정책 인프라 강화와 전문성 제고 등의 5대 영역으로 구성되어 있다. ‘제2차 건강가정기본계획’은 가족규모 축소와 세대구성의 단순화, 가계부양 모델이 맞벌이 모델로 전환되는 경향이 지속되는 가운데, 가족형태의 다양화와 가족 기능 약화 등의 환경에 적극 대응하기 위해 마련된 것이다. 특히, 2010년 실시한 가족실태조사에서 가족의 주관적 인식 범위가 축소되고 있고, 남성의 가족생활 참여 부족과 가정내 돌봄·가사노동 부담 부족으로 인한 가족 갈등, 저출산 지속 우려 등이 지적된 만큼, 제2차 기본계획에서는 가족 여가문화 활성화, 남성의 가족내 역할 교육 강화 등을 내용으로 하는 ‘가족가치의 확산’을 주요 과제로 삼고, 아이돌보미 서비스 확대 등 개별 가정의 양육 부담을 줄이고 서비스 이용 가능성을

높이기 위한 양육친화적 환경 조성에 중점을 두었다. 이에 제2차 기본계획은 보편적 가족의 위기 예방 및 가족 건강성 증진, 역량 강화 차원에서 가족가치 확산을 주요 과제로 부각시키고, 육아의 주체로서의 '가족-지역사회-국가'의 협력을 강조하여, 돌봄 사각지대에 대한 대책 강화와 다양화에 초점을 두었고, 건강가정지원센터, 청소년상담지원센터 등 가족 및 청소년 지원 서비스 전달체계 간 연계를 통한 시너지 효과를 제고하고, 가족정책 인프라 정비를 통한 효율성 제고를 위한 과제를 포함하였다.

‘제3차 건강가정기본계획(‘16~’20)’은 ‘모든 가족이 함께 행복한 사회 구현’이라는 비전아래, ‘다양한 가족의 삶의 질 향상’과 ‘남녀 모두 일·가정 양립 실현’을 정책 목표로 수립되었다. 가장 중요한 정책 중 하나는 ‘가족관계 증진을 위한 서비스 기반 조성’이다. 특히 가족교육과 상담 서비스의 향상을 통해 가족 구성원 간의 소통을 개선하고, 맞벌이 가족부터 한부모, 다문화 가족까지 다양한 가족 형태에 맞춘 서비스 제공을 강화하고 있다. 또한 여성과 남성, 기업이 함께하는 일과 가정 양립을 촉진하는 정책 노력이 강조되어 가족의 삶의 질을 향상시키는데 주력하고 있다. 이를 통해 가족환경의 다양성에 대응하고, 생애주기별 출산친화적인 사회문화를 조성하며 남성의 가족 참여를 높이하고자 하는 계획을 제시하고 있다. 이는 일과 가정의 양립을 위한 다양한 정책을 추진하여 더 나은 가족생활을 지원하는데 중점을 둔 것이다.

‘제4차 건강가정기본계획(‘21~’25)’은 1인 가구 증가 등 가족 형태와 가족 생애주기의 다변화, 가족구성원 개인권리에 대한 관심 증대 등 최근의 급격한 가족변화를 반영하였으며, 정책의 기본 관점을 다양성, 보편성, 성(性)평등을 강화하는 방향으로 설정하였다. 이러한 기본 방향 하에, 계획의 명칭을 ‘2025 세상 모든 가족 함께’로 하고, ‘모든 가족, 모든 구성원을 존중하는 사회’ 구현을 비전으로, ‘가족 다양성 인정’, ‘평등하게 돌보는 사회’를 목표로, 세상 모든 가족을 포용하는 사회 기반 구축, 모든 가족의 안정적 생활 여건 보장, 가족 다양성에 대응하는 사회적 돌봄 체계 강화, 함께 일하고 돌보는 사회환경 조성 등 4가지 정책과제를 마련하였다. 사회적 돌봄 체계 강화의 주요 과제로는 영아·유아·초등 돌봄 대상, 소득수준, 가구 특성 등을 고려한 아이돌봄서비스 정부 지원 확대와 서비스 유형과 요금체계 개편을 추진하고, 민간 육아도우미의 신뢰도 제고를 위해 신원 확인 증명서를 발급

하고 돌봄 인력에 대한 국가자격제도 도입 추진, 돌봄의 질과 사회적 가치 제고를 위해 공적 돌봄시설을 지속적으로 확충하고, 돌봄종사자 처우개선, 가족 돌봄자 지원 추진 등을 제시하였으며, 국공립 어린이집·유치원, 공동육아나눔터, 초등온종일 돌봄 등 마을과 학교를 기반으로 다양한 자녀돌봄 공간을 확충하고, 지자체와 학교가 연계한 협력 돌봄 모델을 제안하였다. 그 밖에도 육아휴직 적용 대상 확대와 급여 인상을 통한 돌봄 친화적 일터를 조성하고, 기업과 중소기업에 가족친화 경영을 강조하며 돌봄 친화적인 직장 문화를 조성하는 정책을 추진하겠다고 밝혔으며, 남성 돌봄자에게 정보와 지원을 제공하고 지역사회의 돌봄 시설과 서비스를 개선하여 돌봄 친화적인 환경을 조성할 것을 제시하였다.

이상 제1차~제4차 건강가정기본계획의 주요 변화를 보면, 제1차 기본계획은 가족에 대한 사회적 책임 강화를 위해 가족 돌봄의 사회화, 즉, 자녀 양육 부담 완화가 주된 목적이었다면, 시대적 변화와 사회적 요구에 따라 가족형태, 돌봄정책, 일·가정 양립에 대한 정책 방향이 조정되었다. 특히 제4차 기본계획은 1인 가구 증가와 가족 생애주기의 다변화, 가족 구성원의 개인 권리에 대한 관심 등을 고려한 정책이 강조되고 있다.

〈표 II-2-2〉 건강가정기본계획_자녀돌봄 지원 영역 기본 방향과 목표 및 추진 전략의 변화(2006-2025)

구분	제1차(2006~2010)	제2차(2011~2015)	제3차(2016~2020)	제4차(2021~2025)
추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> - 가족규모 축소, 여성의 경제활동 증가, 가족 간 세대 약화, 가족과 지역공동체의 단절 등으로 가족 내 돌봄 공백 발생에도 불구하고 아동 돌봄을 분담하는 사회적 지원 체계 미흡 - 신뢰할만한 시설 및 다양한 서비스 부족 - 부모의 취업 여부와 근로 형태, 아동과 지역 특성 등을 고려한 다양한 육아지원서비스 부족 - 저소득층 위주 보육·교육비 지원에 따른 경제적 경감 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 돌봄에 대한 다양한 요구 대두: 시설중심 돌봄 지원으로 가구 특성 등에 따른 돌봄 시작지대 발생 - 육아 취약가구에 대한 사회 지원 강화 - 부모역할 지원 필요성 대두: 돌봄의 일차적 책임은 가족이므로 부모 역할 지원 필요 - 국기와 더불어 지역사회의 육아에 대한 책임 강조: 다양한 수요 반영과 지역공동체 회복을 위한 지역사회 참여 돌봄망 구축 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 가족형태 다양화 등 급격한 가족 환경 변화 및 불평등한 가족관계 상존 - 변화를 반영한 정책을 수립함으로써 가족정책으로서의 위상과 역할 제고할 필요성 - 추진 중인 가족관련 국정과제를 '15년에 수립한 「제3차 건강가정기본계획」(16~20)에 반영하여 보완 	<ul style="list-style-type: none"> - 가족의 구성과 형성 방식 다양화 - 가족 내 개인 가치 부각, 젠더 갈등 지속 - 가족 유형별 소득 격차 지속, 돌봄·부양 기능 약화 - 가족시간과 일·생활 균형 욕구 증대, 돌봄 부담 제고는 여전히
기본 방향/목표 (비전)	<ul style="list-style-type: none"> - (비전) 가족 모두 평등하고 행복한 사회 - 가족과 사회에서의 남녀·세대 간 조화 실현 - 가족의 돌봄 부담 경감 - 가족의 기능 약화에 따른 사회적 지원체계 강화, 특히 자녀를 양육하는 가족에 대한 관심 확대를 통해 아동의 건전한 성장 발달을 위한 적절한 투자 보장 	<ul style="list-style-type: none"> - (비전) 함께 만드는 행복한 가정, 함께 성장하는 건강한 사회 - 다양한 가족구조와 기능을 고려한 사회적 돌봄 지원 확대: 취약가구의 특성별 서비스 제공 확대, 돌봄 지원의 다각화 시도 - 가족과 지역사회의 육아역량 강화 - 육아지원정책의 대상을 이동에서 부모로 확대: 어머니와 아버지 역할 포화, 양부모의 자녀 양육에 참여 관리와 책임 공유 강조 	<ul style="list-style-type: none"> - (비전) 평등한 가족, 지속가능한 사회 구현 - 평등하고 민주적인 가족관계 및 가족문화 재정립 - 가족형태의 다양성 인정 및 가족 생활 지원 - 돌봄의 공공성 강화 및 지역사회가 함께 하는 돌봄 체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - (비전) 모든 가족, 모든 가족구성원을 존중하는 사회 - 가족 다양성 포용: 모든 가족이 차별 없이 존중 받고 정책에서 배제되지 않는 여건 조성, 다양한 돌봄과 친밀성욕구에의 대응, 돌봄의 사회적 분담 확대 - 모든 가족의 안정적인 삶의 여건 보장: 가족형태에 따른 낙인이나 차별 없이 기본적인 가족생활을 할 수 있도록 지원 확대

구분	제1차(2006~2010)	제2차(2011~2015)	제3차(2016~2020)	제4차(2021~2025)
추진 전략/과제	<ul style="list-style-type: none"> - 가족돌봄의 사회화: 가족의 자녀 양육 부담 경감, 가족 돌봄에 대한 사회적 지원 강화 - 직장·가정의 양립: 남성의 가족생활 참여, 여성의 경제활동 참여 기반 구축 - 다양한 가족에 대한 지원: 한부모 가족에 대한 포괄적 지원 체계 구축, 다문화가족의 사회통합 지원, 다양한 소외가족에 대한 맞춤형 서비스 제공 - 가족친화적 직장 환경 및 지역사회 조성, 안전한 가족생활환경 조성 - 새로운 가족관계 및 문화조성: 가족관계 증진 및 가족문제 예방, 건강한 가족문화 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 건강한 가족문화 확산, 남성의 가족생활 참여 지원 - 자녀돌봄 지원 강화: 돌봄지원의 다양화 및 부모역할 지원 - 다양한 가족의 역량 강화: 한부모가족 지원정책 확대 및 맞춤형 지원 서비스 제공, 다문화가족 지원 서비스 활성화, 가족 돌봄자 및 취약가정을 위한 지원체계 구축 - 가족친화적 직장 및 지역 환경 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 민고 밀집 수 있는 돌봄 체계 구축, 가족 돌봄에 대한 공공성 강화 - 가족형태별 맞춤형 지원: 다양한 가족에 대한 차별 개선, 모든 이들과 가족에 대한 평등한 지원 - 가족의 일·삶의 균형: 휴식 있는 삶을 위한 일·생활 균형 지원, 기업의 일·생활 균형 촉진 - 가족정책 기반 조성: 가족정책 추진체계 구축, 가족환경 변화에 따른 법령 정비 	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 가족의 안정적 생활여건 보장: 가족 변화에 대응하는 경제적 기반 강화, 가족 특성을 고려한 자녀양육, 여건 조성, 지역 중심의 통합적 가족서비스 체계 구축 - 가족 다양성에 대응하는 사회적 돌봄체계 강화: 지역 기반 다양한 가족의 돌봄 지원 확대, 안전한 돌봄 돌봄 체계 구축, 가족 돌봄 지원의 양적·질적 강화 - 함께 일하고 돌보는 사회환경 조성: 남녀 모두의 일하면서 돌볼 수 있는 권리 보장, 성평등 돌봄 정착 및 돌봄 친화적 지역사회 조성

자료: 관계부처 합동(2006), 제1차 건강가정기본계획(2006-2010); 관계부처 합동(2011), 제2차 건강가정기본계획(2011-2015); 관계부처 합동(2016), 제3차 건강가정기본계획(2016-2020); 유해미·김아름·김진미(2015), 국내 육아지원정책 동향 및 향후 과제, 육아정책연구소.

3) 아동정책 기본계획(보건복지부)

아동정책기본계획은 「아동복지법」 제7조에 따라 5년 단위로 아동정책 목표와 기본방향, 주요 추진과제를 계획한 것이다. 아동정책기본계획은 2012년 개정된 「아동복지법」에 따라 2015년에 처음 수립되었으며, 현재 제2차 기본계획까지 수립되었다.

‘제1차 아동정책기본계획(‘15~’19)’의 비전은 ‘행복한 아동, 존중받는 아동’이다. 이는 생애주기의 모든 영역에서 아동을 권리의 주체로 인정하여 아동의 권리를 온전하게 실현되도록 한다는 의미를 담고 있다. 정부는 OECD국가 중 최하위인 한국 아동의 ‘삶의 만족도’와 ‘주관적 행복지수’를 10년 내 OECD국가 평균 수준으로 향상시키고, 유엔아동권리협약의 중요 원칙인 ‘아동 최우선의 원칙’을 실현시킬 수 있는 기반을 조성하는 것을 핵심 목표로 설정하였다. 이러한 배경에서 중앙 부처와 지자체의 기본계획에 대한 이행력을 제고하기 위해 성과지표 중심의 이행 관리 전략을 반영한 ‘미래를 준비하는 삶’ ‘건강한 삶’ ‘안전한 삶’ ‘함께하는 삶’ 등 4개 추진영역과 ‘기본계획 실행기반 조성’까지 5대 정책 영역으로 구성하고, 16대 중점과제에 따른 158개 세부과제를 포함하고 있다.

‘제2차 아동정책기본계획(‘20~’24)’은 ‘아동이 행복한 나라’를 비전으로 권리주체로서 아동권리 실현, 건강하고 균형 있는 발달 지원, 공정한 출발을 위한 국가책임 강화, 코로나19 대응 아동정책 혁신 등 4대 추진 전략과 9개 중점 추진과제, 73개 세부과제를 담고 있다. ‘권리주체 아동권리 실현’을 위해 아동기본법 제정, 아동관련 정책에 아동 중심 관점 반영을 위한 영향 평가 실시, 징계권 삭제, 인터넷 방송에 출연하는 아동의 보호를 위한 가이드라인 제정 등을 제시하였으며, ‘건강하고 균형 있는 발달 지원’을 위해서는 아동의 균형 있는 발달을 위해 놀이와 학습의 조화, 아동 건강관리 3대 시범사업 추진 및 마음건강 지원 강화 등을 제시하였다. ‘공정한 출발 국가책임 강화’를 위해서는 아동 중심의 공적 보호체계 확보 및 돌봄 강화, 입양전 과정에서의 공적 책임 강화, 다함께돌봄센터 확대 및 아동 중심의 맞춤형 서비스 제공을 위한 아동 시스템 통합 등을 제안하였고, ‘코로나 19 대응 아동정책 혁신’을 위해서는 코로나19 상황에서 가정의 아동양육 역량 강화를 위한 소득, 시간, 양육자 역량 제고 지원, 코로나19 대응 가능한 돌봄 체계 마련을 위한 다양한 지원 도입, 아동수당 확대, 부모교육 체계화, 비대면 아동보호서비스 시범

사업 등을 통한 대응 방안 마련 등을 제시하였다.

제1차 기본계획은 아동 고유의 특성을 반영하기 보다는 각 부처의 아동 관련 사업을 나열하고, 출산을 제고와 같은 다른 정책 목표를 위해 아동을 대상화·객체화하였다는 비판이 있었다(관계부처 합동, 2020a: 2). 이에 제2차 기본계획에서는 ‘아동 중심’ 관점으로 아동-가족이 행복을 누릴 수 있는 환경 조성 등의 정책 기조를 강화하였으며, 돌봄 정책에 있어서도 아동이 권리의 주체임을 고려하여 소득-시간-양육자 역량 등 종합적인 가정의 양육 역량을 강화하는 것에 초점을 맞추었음을 주목할 필요가 있다.

〈표 II-2-3〉 아동정책 기본계획_기본 방향과 목표 및 추진 전략의 변화(2015-2024)

구분	제1차(2015~2019)	제2차(2020~2024)
추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> - 저출산의 영향으로 인한 아동 인구 감소 (전체 인구에서 아동 인구가 차지하는 비중 20% 미만) - 한자녀 가구(평균 자녀 수 16명)의 보편화 및 가족 형태의 다양성 증가 - 여성의 경제활동 증가, 장시간 근로 관행 등으로 아동 돌봄·양육의 전통적 가족 기능의 상당 부분이 사회로 이전 - 지방자치단체의 재정자립도, 아동발달에 관한 사회투자의 필요성 및 인식 차이로 지역 내 아동의 삶의 질 차이 심화 예상 	<ul style="list-style-type: none"> - 각 부처가 추진하는 세부사업 열거방식을 최대한 자양하고 아동정책 고유 영역을 중심으로 핵심과제 제시 필요 - 아동을 대상화해 개입하는 방식에서 탈피하여, 아동과 관련한 기존정책 및 시스템에 변화를 주기 위한 ‘아동 중심’ 정책기조 강화 필요 - 아동 삶에 영향을 미치는 다양한 아동정책의 이념, 목표, 기본 방향, 아동의 핵심권리, 운영원리 등을 규정한 기본법 체계 마련 필요 - 미래 세대인 아동의 인적자본 질 제고를 통한 건전한 사회발전을 위해 아동-가족에 대한 재정투자 확대 필요: 보편적 복지 확대로 아동에 대한 그간 재정투자도 증가하였으나 여전히 OECD에 비해 낮은 수준 - 코로나19 여파로 가정 양육 역량 저하, 위기 아동 증가 우려
기본 방향/ 목표 (비전)	<ul style="list-style-type: none"> - (비전) 행복한 아동, 존중받는 아동 - 아동 행복도 증진: OECD 국제비교가 가능한 삶의 만족도, 주관적 행복자수 점수를 10년에 걸쳐 OECD 평균에 도달할 수 있도록 노력 - 아동 최우선의 원칙 실현기반 조성: 사회의 운영원리, 아동을 둘러싼 환경 및 정책의 변화과정에서 아동의 이익을 최우선으로 보장하고 실현하는 원칙 정착 - 특히, 아동의 눈으로 발달주기에 따른 취약요인을 찾아내고, 이를 근본적으로 개선할 수 있는 사회적 기반 마련 	<ul style="list-style-type: none"> - (비전) 아동이 행복한 나라 - 아동 권리의 존중 및 실현, 아동이 현재 행복을 누릴 수 있는 환경 조성 - 「현재 권리 주체로서 아동」 인식 명확화 및 정책에 체계적 반영 - 아동 희망에 따라 활동하고 행복하게 발달하는 환경 조성 - 격차를 넘어 공정한 성장 기회를 제공하는 국가 책임 강화 - 코로나19에 따른 사회·환경변화를 고려한 아동 정책 혁신

구분	제1차(2015~2019)	제2차(2020~2024)
추진 전략/ 과제	<ul style="list-style-type: none"> - (관리지표) 기본계획 이행과정의 실효성을 확보하기 위하여 아동정책 분야에서 개선이 시급한 결과(outcome)지표를 선정하고, 각 지표의 5년 및 10년 후 목표치를 설정하여 관리 - (시행계획) 중앙부처 및 광역자치단체가 매년 작성하는 시행계획의 이행력을 높일 수 있는 관리 방안 마련 - (중앙부처) 주관부처는 관리지표·추진일정 등을 기초로 정책과제를 구체화하고, 부처 공동수행 과제는 부처 간 협업 원칙 마련. 특히, 기본계획 기간 중 수립하는 각종 대책의 별도 이행 관리 - (지방자치단체) 핵심 성과지표를 중심으로 시행계획에 지자체의 특성과 정책의지가 효과적으로 반영될 수 있는 탄력적인 수립 방안 제시 - (상시평가) 아동정책조정위원회를 통해 이행실태 및 정책성과를 보고·평가·공개하며, 소관부처 주관 다양한 정책성과 홍보 수행 	<ul style="list-style-type: none"> - 권리 주체 아동권리 실현: 아동 권리 실현을 위한 정책 추진체계 마련, 생활 속 아동권리 실현 - 건강하고 균형 있는 발달 지원: 놀이와 학습이 조화로운 학교와 지역사회, 아동 신체와 마음 건강 관리 강화, 폭력과 각종 안전사고로부터 보호 - 공정한 출발 국가책임 강화: 아동 중심 공적 보호·돌봄체계 구축, 저소득가구 등 취약아동 지원 강화 - 코로나19 대응 아동정책 혁신: 가정의 양육 역량 강화, 재난 상황에 대응 가능한 돌봄체계 마련

자료: 관계부처 합동(2015). 제1차 아동정책 기본계획; 관계부처 합동(2020a). 제2차 아동정책 기본계획(안).

4) 남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획(고용노동부)

남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획(이하 성평등기본계획)은 남녀근로자의 고용평등을 실현하고, 일과 가정의 양립을 지원하기 위해 수립·시행되었는데, 제1차('94~'97)와 제2차('98~'02)는 근로여성복지 기본계획으로 수립되었으며, 제3차('03~'07)는 남녀고용평등기본계획으로 수립되었다. 제4차('08~'12)부터는 일·가정 양립에 대한 근로자들의 관심이 증가하면서 “남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획”으로 명칭이 변경된 이후 현재까지 이어져오고 있다. 현재 제6차('18~'22) 기본계획까지 수립·시행되었으며, 제7차 기본계획('23~'27)은 수립 중에 있다(2023. 11월 기준). 이하에서는 앞서 다룬 주요 계획과의 종합적 검토를 위해 유사한 추진 시기를 고려하여 제4차 이후 기본계획을 위주로 다루었다⁵⁾.

‘제4차 성평등기본계획('08~'12)’은 일과 가정이 양립하는 고용평등사회 실현을 비전으로 하여 ‘여성의 역량 제고 및 일자리 확대’, ‘일하는 여성 중심의 육아지원 제도 마련’, ‘가정과 조화되는 근로제도 정착’, ‘남녀 차별이 없는 일터 정착’, ‘사회적 합의에 기반한 여성고용 인프라 확충’ 등 여성고용률 제고를 위한 5대 핵심 전략과 20대 추진과제로 구성되었다. 일하는 여성 중심의 육아지원제도 마련과 관련하여서는 일하는 여성의 보육 부담 완화를 위해 육아휴직 활성화, 5세아 무상보육·교육 지원대상 확대, 국공립 보육시설 설치 확대 등을 제시하였으며, 비정규직 등 취약계층의 출산·육아 부담 완화를 위한 임신·출산 후 계속고용지원금 지원사업 활성화와 장애여성을 위한 산후 ‘산모·신생아 도우미제도’의 실시를 제시하였다. 또한 출산 비용의 사회화 확대 및 육아휴직 활성화를 위해 태아검진시간제 실시, 남성근로자의 육아참여를 활성화하기 위해 남성근로자 육아휴직 참여를 촉진시키는 기업 우대, 공공기관 평가 시 남성 근로자의 육아휴직 활용정도를 반영하는 등 공공 부문의 선도적 노력을 촉구하는 한편 육아휴직제도의 고용유지 촉진 기능을 강화하기 위해 육아휴직급여의 일정부분을 직장복귀 6개월 후에 지급하여 직장복귀를 촉진하는 방안을 제시하였다.

‘제5차 성평등기본계획('13~'17)’은 주요 정책대상을 설정하고, 이들의 제도 활용을 저해하는 요소를 제거하는 데 역점을 두었다. 그 동안 여성의 경제활동 증가

5) 2023년 11월 기준, 고용노동부 홈페이지에는 제4차 기본계획 자료부터 게시되어 있으므로 이를 반영함.

및 전문직 진출, 모성보호 강화 등 괄목할 만한 성과는 있었으나 OECD 등 주요 선진국과 비교하면 여성고용률은 낮은 수준이고, 우리나라의 여성고용 관련 제도는 선진국 수준이나, 실제 활용은 여성 중심의 양육·가사 문화, 장시간 근로관행 등으로 인해 저조한 것으로 판단되었다. 이에 '제5차 성평등기본계획'은 “함께 꿈을 이루는 남녀고용평등 사회”를 비전으로 하고, 여성고용률 60%, 남성 일·가정 양립을 20% 달성하는 것을 성과지표로 정하였다. 주요 정책과제는 '동등한 참여: 동등한 노동시장 참여기회 보장', '공정한 경쟁: 공정 경쟁을 통한 경력 개발 지속', '안정적 재취업', '일·가정 양립'이며, 공정한 경쟁을 위한 취약집단의 출산·육아지원, 남성의 육아참여 확대와 장시간 근로관행 개선, 직장맘을 고려한 사회정책 등이 세부 과제로 제시되었다(고용노동부, 2012: 16).

'제6차 성평등기본계획'(18~'22)'은 관계부처 합동으로 마련한 현장의 목소리를 담은 여성 일자리 대책을 기본계획으로 갈음한 것이다. 여성들은 여성 일자리 문제 해결을 위해 성차별·성희롱 타파, 출산·육아지원의 사각지대 해소, 믿고 맡길 수 있는 양질의 보육서비스 확충, 경력단절 후 양질의 재취업을 요구하였으며, 기업은 여성 일자리 문제를 해결하기 위해 대체인력 채용지원, 여성고용 인센티브, 직장보육시설 확충 지원을 요구하였다. 이에 '제6차 성평등기본계획'은 현장 목소리에 초점을 두고 '차별없는 일자리 환경 구축', '경력단절 예방' 및 '재취업 지원'에 주력하였으며, 2022까지 여성고용률 60% 달성과 차별 없는 공정사회 구현'을 목표로 하였다. 특히 경력단절 예방을 위해 출산·육아 사각지대 해소, 직장어린이집 활성화, 일·생활균형 문화 확산을 정책과제로 제시하였다(관계부처 합동, 2017: 9).

〈표 II-2-4〉 남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획_일·가정 양립 영역의 기본 방향과 목표 및 추진 전략의 변화(2008~2022)

구분	제4차(2008~2012)	제5차(2013~2017)	제6차(2018~2022)
추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> - 기본계획 경과: 제1차('94~'97)·제2차('98~02) 근로여성복지 기본계획, 제3차('03~'07) 남녀고용평등기본계획 - '일·가정 양립'에 대한 근로자들의 관심증가 - 기업은 생산성 향상 촉진 전략으로 지원을 강화하려는 자발적인 노력을 전개 - 산업구조의 서비스화, 저출산·고령사회 도래로 여성 인력의 적극적 활용이 국가경쟁력의 원천으로 부각될 전망 - 남녀고용 평등의 산업현장 정착 및 일·가정 양립 지원을 강화를 위한 종합적 전략계획의 수립·시행 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - OECD 등 주요 선진국과 비교하면 일·가정 양립 제도의 활용률은 미미 - 저출산·고령화가 노동시장에 부정적 영향을 줄 것이 예상되므로 여성고용의 촉진은 경제성장 지속을 위해서도 중요한 과제 - 여성고용 관련 제도는 선진국 수준이나, 실제 활용은 여성 중심의 양육·가사 문화, 장시간 근로 관행 등으로 인해 저조 - 결혼·출산·육아 등으로 인한 여성 경력단절 현상 지속 	<ul style="list-style-type: none"> - 여성 인력이 충분히 활용되지 못하여 성장 잠재력 저하 - 저출산·고령사회 생산가능 인구 감소 등에 따라 여성인력 활용은 인력 부족 극복의 열쇠 - 여성고용률은 꾸준히 증가하고 있으나 OECD 국가와는 달리 경력단절 현상(M-Curve)이 여전히 발생 - 출산·육아지원 제도의 시간지대 심각 - 민고 맞길 수 있는 양질의 보육서비스 부족 - 기업은 임신·출산·육아로 인한 업무 공백(70.5%)과 짧은 근무기간(10.6%)으로 인해 여성인력 활용에 부정적(60%)
기본 방향 /목표(비전)	<ul style="list-style-type: none"> - (비전) 일과 가정이 양립하는 고용평등 사회 실현 - 여성고용을 5년 내에 OECD평균 수준으로 제고 - 정책 범위 확대: 고용평등과 일·가정 양립 동시 추진 - 정책 기조 전환: 규제 중심에서 자율(인센티브) 중심 및 여성고용정책 참여 주체의 다양화 	<ul style="list-style-type: none"> - (비전) 함께 꿈을 이루는 남녀고용평등 사회: 여성이 성장하는 노동시장, 남성이 함께하는 가정 - 여성고용률 60%, 남성 일·가정 양립 20% - 공정 경쟁을 통한 경력개발 지속: 취약집단 출산·육아지원, 여성재직근로자 역량개발지원 - 일·가정 양립 인프라 구축: 남성 육아 참여 확대, 장시간 근로 관행 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 현장 목소리에 초점을 두고 '차별없는 일자리 환경 구축', '경력단절 예방', '재취업 지원' 및 '에 주력 - '22년까지 여성고용률 60% 달성 - 차별 없는 여성 일자리 환경 구축 - 출산·육아로 인한 경력단절 예방 - 여성 재취업 촉진
추진 전략 /과제	<ul style="list-style-type: none"> - 일하는 여성 중심의 육아지원제도 마련: 일하는 여성 보육 부담 완화, 비정규직 등 취약계층 육아 부담 완화, 출산비용의 사회화 확대, 육아휴직제도 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> - 생애주기별 여성고용정책 추진: 노동시장 진입 전(후) 단계에서부터 노동시장 재진입 단계까지 생애주기에 따라 정책 개발 - 정책 타겟별 고용전략 추진: 여성의 학력별, 연 	<ul style="list-style-type: none"> - 출산·육아 시간지대 해소: 육아휴직 급여 인상, 육아기 근로시간 단축 활성화, 임신노동자 지원 강화, 아바육아 참여 확산, 비정규직 출산급여 보장 등 모성보호 강화, 대체인력 채용

구분	제4차(2008~2012)	제5차(2013~2017)	제6차(2018~2022)
	<ul style="list-style-type: none">- 가정과 조화되는 근로제도 정착: 근로시간 단축, 휴가제도 활용 활성화, 재택 등 다양한 근로형태 확산, 자발적 단시간근로 확대	<p>령별, 숙련 수준별 정책 수요의 차이를 고려하여, 정책 타겟을 정하고 이에 대한 맞춤형 정책을 수립하는 방식으로 설계</p>	<p>활성화</p> <ul style="list-style-type: none">- 직장어린이집 활성화: 중소기업 중심, 직장어린이집 설치 확대, 대기업의 설치 의무 강화- 일·생활 균형 문화 확산: 대대적인 대국민 인식개선 활동 전개, 가족친화인증 확대- 분야별 일자리 기회 확대: 가사·돌봄서비스 시장 제도와, 시간선택제 일자리 확대 및 유연근무 활성화

자료: 노동부(2008), 제4차 남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획 2008~2012; 고용노동부(2012), 제5차(‘13~’17년) 남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획; 관계부처 합동(2017), 제6차 남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획.

5) 중장기보육 기본계획(보건복지부)

중장기보육 기본계획은 「영유아보육법」 제11조에 따라 수립되어 5년간 영유아 보육정책 방향의 핵심기준이 된다. 제1차 새싹플랜('06~'08), 제1차 보완 아이사랑 플랜('09~'12), 제2차 중장기보육 기본계획('13~'17), 제3차 중장기보육 기본계획('18~'22), 제4차 중장기보육 기본계획('23~'27) 순으로 수립되었다.

‘제1차 보완 아이사랑 플랜('09~'12)’은 ‘아이와 부모가 행복한 세상’을 비전으로 6대 추진과제를 설정하였으며, 부모의 비용부담 완화, 수요자 맞춤 지원, 보육 시설 질 제고 및 균형 배치, 보육인력 전문성 제고, 전달체계 효율화, 보육사업 지원체계 구축 등을 세부과제로 제시하였다.

‘제2차 중장기보육 기본계획’은 ‘아이는 행복하고 부모는 안심할 수 있는 세상’을 비전으로 6대 추진과제 설정하였으며, ① 부모의 보육·양육 부담 경감, ② 수요자 맞춤형 보육·양육지원, ③ 공공성 확대와 품질 관리 강화, ④ 양질의 안심 보육 여건 조성, ⑤ 신뢰가 있고 투명한 보육 생태계 구축, ⑥ 보육서비스 재정 및 전달체계 개선을 세부 과제로 제시하였다.

‘제3차 중장기보육 기본계획’ 역시 “영유아의 행복한 성장을 위해 함께하는 사회”를 비전으로 4대 추진과제 설정하였으며, ① 보육의 공공성 강화, ② 보육지원체계 개편, ③ 보육서비스 품질 향상, ④ 부모 양육지원 확대의 4개 분야 14개 추진과제를 설정하였다.

‘제4차 중장기보육 기본계획’은 “보육·양육서비스의 질적 도약으로 모든 영유아의 행복한 성장 뒷받침”을 비전으로, 국정과제인 ‘안전하고 질 높은 양육환경 조성’을 실현하기 위한 총 4개 전략, 16대 주요 과제로 구성되었다. ‘영아기 종합적 양육지원 강화’와 관련해서는 부모급여 도입, 시간제 보육, 아이돌봄서비스 등 양육지원서비스 확대, 육아종합지원센터를 통한 각종 양육지원서비스 간 연계를 강화하여 영아기 양육 부담 경감을 제시하였다. ‘영유아 중심 보육서비스 질 제고’와 관련하여서는 영유아 반당 교사 비율 개선과 어린이집 적정 공간 규모와 구성 개선, 스마트기술과 빅데이터를 접목한 보육서비스 선도 모델 개발 추진, 평가와 컨설팅을 연계한 어린이집 보육서비스 수준의 자율적 향상, 장애영유아에 대한 보육서비스 제공 기관 및 인력 확충, 놀이 중심 보육과정 내실화 등을 제시하였다. ‘보육교직원의 전문성 향상 및 역량 강화’와 관련하여서는 어린이집 원장의 자격 취득

기준과 보육교직원의 승급 기준 정비, 보육교직원 대상 보수교육 내실화 등을 제시하였으며, ‘안정적인 보육서비스 기반 구축’과 관련해서는 보육료 지원체계 정비, 국공립어린이집의 지속 확충을 통한 공공보육 이용률 50% 이상 제고 등을 과제로 제시하였다.

〈표 II-2-5〉 중장기보육 기본계획_기본 방향과 목표 및 추진 전략의 변화(2006~2027)

구분	제1차(2006~2008/2009~2012)	제2차(2013~2017)	제3차(2018~2022)	제4차(2023~2027)
추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> - 보육사업이 규모 면에서 급격히 팽창하였으나, 민간 위주로 확충 - 보육서비스 수준 및 다양성이 수요자의 기대를 충족시키지 못함 	<ul style="list-style-type: none"> - 높은 교육비 및 교육비 부담은 출산 중단의 매우 중요한 이유로, “보육·양육에 대한 국가책임제”를 더욱 확고히 실현할 필요 - 일·가정 양립 미흡 등으로 여성 고용률 저조 및 경력 단절 - 계층 간 보육·교육 격차 지속 확대 - 가능한 최적의 출발선 제공 관련 우려 	<ul style="list-style-type: none"> - 저출산 지속으로 전체 영유아 수 감소 추세 - 여성 경제활동은 증가하나 출산·육아로 인한 부담은 여전히 - 어린이집 이용률 증가 및 이용 시작시기 조기화 - 어린이집 시설 수가 감소하면서 구조조정 양상 	<ul style="list-style-type: none"> - 저출산 장기화로 전체 영유아 수 감소 본격화 - 양육자가 느끼는 출산·육아로 인한 부담은 여전히 - 생애 초기 시기의 중요성이 사회적으로 강조: 생애 출발선 단계에서의 집중 투자에 대한 기대 및 요구 증가 - 어린이집 감소 등 공급구조 전환
기본 방향 (목표(비전))	<ul style="list-style-type: none"> - (비전) 함께 키우는 건강한 아동 - 보육의 공공성 강화 - 양질의 보육서비스 제공 	<ul style="list-style-type: none"> - (비전) 아이는 행복하고 부모는 안심할 수 있는 세상 - 모든 아이에게 양질의 교육·돌봄서비스를 제공하여 가능한 최적의 출발선 기회 부여 - 일과 가정의 양립, 가계 부담 완화, 미래인적자원 투자를 위한 보육에 대한 국가 책임제 실현 - 각계 참여를 토대로 보육정책을 수립·추진하고 안심하고 맡길 수 있는 보육 생태계 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - (비전) 영유아의 행복한 성장을 위해 함께하는 사회 - 보육의 공공성 강화 - 보육체계 개편 - 보육서비스 품질향상 - 부모 양육지원 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - (비전) 보육·양육서비스의 질적 도약으로 모든 영유아의 행복한 성장 뒷받침 - 영유아 성장발달 단계에 적합한 총합적 양육·보육지원 체계 구축 - 미래 대응 보육서비스의 품질 향상으로 부모의 신뢰도 제고 - 모든 영유아에게 격차 없는 동등한 출발선 보장
추진 전략 (과제)	<ul style="list-style-type: none"> - 공보육 기반 조성: 중장기 수급계획에 따른 시설 확충, 국공립 보육시설 확충, 기본보조금제도 도입 - 부모 육아부담 경감: 보육비용 지원 확대, 영아보육 활성화, 취업 부모에 대한 지원 강화, 가족친화적 직장 문화 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 부모의 보육·양육 부담 경감: 0~5세 보육료·양육수당 전 계층 지원, 보육료 적정화 및 부모 부담 경감 - 수요자 맞춤형 보육·양육 지원: 아동과 가족 특성별 맞춤형 지원, 장애아 및 다문화아동 맞춤형 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 국공립 이용률 40%로 확대, 국공립 운영의 공공성 강화, 적정어린이집 활성화, 어린이집 운영의 건전성 제고 - 어린이집 이용 및 지원체계 개선, 표준보육비용 산정 및 적정보육료 지원, 보육과정 개편 	<ul style="list-style-type: none"> - 종합적 양육지원 강화: 부모급여 도입, 시급제보육 확대, 부모 양육역량 강화, 육아 건강·상담서비스 지원 강화 - 영유아 중심 보육서비스 질 제고: 보육환경 최적화, 어린이집 평가제도 개편

구분	제1차(2006-2008/2009-2012)	제2차(2013-2017)	제3차(2018-2022)	제4차(2023-2027)
	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 교육서비스 제공: 교육시설 이용시간 다양화, 장애아 교육 활성화, 농어촌 교육서비스 확대, 방과후 교육프로그램 활성화, 포괄적 교육서비스 등 활성화 - 아동 중심의 교육환경 조성: 교육시설 환경 개선, 건강·영양·안전 관리 강화, 교육인력 전문성 제고 및 우수개선, 표준교육과정 개발·보급 - 교육서비스 관리체계 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공성 확대와 품질 관리 강화: 학교 및 시설 수 있는 어린이집 확대, 서비스 질 관리 강화 및 진인·퇴출 등 연계 - 양질의 안심 교육 여건 조성: 교육인력의 역량 지원 강화 및 처우 개선, 영유아의 발달에 적합한 질 높은 교육프로그램 제공, 아이가 안전한 교육 환경 기반 마련 - 교육서비스 재정 및 전달체계 개선: 바람직한 한국형 유보통합 추진 방안 검토 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육교사 전문성 강화 및 적정 처우 보장 영유아 교육환경 개선, 상시적 품질관리 강화 - 부모의 양육 역량 강화 지원, 시·군·구별 교육서비스 확대, 취약교육지원 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육교직원의 전문성 제고 및 역량 강화 - 안정적인 교육서비스 기반 구축: 비영리민간단체, 공공교육 확대, 품질 제고, 공공교육 기능 재정립, 교육취약지역 지정·지원으로 사각지대 예방, 전달체계·시스템·홍보 강화

자료: 여성가족부(2006), 제1차 중장기 교육계획; 보건복지부(2013b), 제2차 중장기교육 기본계획; 보건복지부(2017c), 제3차 중장기교육 기본계획; 보건복지부(2022c), 제4차 중장기교육 기본계획(안); 유해미·김아름·김진미(2015), 국내 육아지원정책 동향 및 향후 과제, 육아정책연구소.

6) 유아교육발전 기본계획(교육부)

유아교육발전 기본계획에서는 「유아교육법」 제3조의2에 따라 교육부 장관이 유아교육에 관한 중장기 목표 및 방향을 설정한다.

‘제1차 유아교육발전 기본계획(‘13~’17)’은 유아교육 국가 완전 책임제를 비전으로 5대 추진과제를 설정하였으며, ‘유아교육 기회 확대’, ‘유치원 운영 효율화’, ‘교육과정 및 방과후 과정 내실화’, ‘교원의 전문성 및 자긍심 강화’, ‘유아교육 지원체계 강화’를 주요 전략으로 추진하였다.

‘제2차 유아교육발전 기본계획(‘18~’22)’은 국가책임 강화와 교육문화 혁신을 통한 교육의 공공성 실현을 비전으로 유아교육 공공성 강화, 유아 중심의 교육문화 조성, 교육공동체와 함께하는 지원, 유아교육 행정시스템 구축 등의 분야를 추진하였다. 그러나 국·공립유치원 소규모화 및 학부모 학비 부담 잔존과 유아·놀이중심 교육과정 안착을 위한 교사와 학부모 지원, 방과후 과정의 질적 내실화에 대한 사회적 요구 등에 대한 지적이 있어 왔고, 이에 ‘제3차 유아교육발전 기본계획(‘23~’27)’은 ‘국·공·사립의 상생발전과 유·보통합으로 유아교육 분야 국가책임 강화’를 비전으로 모든 유아에게 격차 없는 출발선 보장, 자율성 강화를 통한 맞춤형 교육 제공, 지능형 나이스 안착을 통한 교육행정 투명성 제고를 정책 목표로 제시하였다. 양육지원과 관련해서는 방과후과정 확대 및 내실화, 체계적인 보호자 지원 방안을 마련하였으며, 유아기 보호자 교육에 대한 법적 근거 마련, 단위 유치원의 현장 중심 부모교육 지원, 디지털 기반의 체계적인 부모교육 추진을 추진 과제로 제시하였다.

〈표 II-2-6〉 유아교육 발전 계획_돌봄 및 방과후 영역 기본 방향과 목표 및 추진 전략의 변화(2013~2027)

구분	제1차(2013~2017)	제2차(2018~2022)	제3차(2023~2027)
추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> - 글로벌 추세에 부합하는 유아교육체제 구축이 필요함: 대부분의 OECD 국가들은 '06년에 만 3~5세 유아를 위한 무상 공교육 체제 구축 - 누리과정의 안정적 정착 및 발전을 위한 후속 조치를 추진함 교육과정 및 학비 지원 재원은 통합되었으나, 유아에게 동일한 서비스를 담보할 수 있는 체제가 미흡함 	<ul style="list-style-type: none"> - 유아와 현장 중심으로 교육의 패러다임을 혁신하고, 학부고·지역 사회와의 연대 및 협력을 통한 유아교육 공동체 조성 필요 - 생애 출발점 단계에서의 교육 격차 해소를 통한 사회 이동성 강화 등 유아교육에 대한 기대 및 요구 증가 - 유아교육 단계에 대한 국가책임이 충분히 이루어지지 못한 상황 개선 시급: 부족한 유아 공교육 기반 확대와 동시에 공·사립 유치원이 균형 있는 발전 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육 기관의 소규모화 등 유아교육 공급 구조 변화에 따른 지역 내 유아교육서비스 수급 불균형에 대한 우려 - 교육·돌봄 질 제고를 위한 유보통합 추진 - 유아학비·방과후과정비·차우개선비 등 사업유치원 지원 확대에도 불구하고, 학부모의 교육비 부담 잔존 - 방과후 과정 질적 내실화에 대한 사회적 요구
기본 방향/목표(비전)	<ul style="list-style-type: none"> - (비전) 유아교육 국가 완전책임제 실현 - 유아교육 기회 확대: 누리과정 지원비용 증액, 유치원 확충 및 교육환경 개선 - 학부모 부담 경감: 유치원비 인상을 상한제 도입, 안심하고 맡길 수 있는 기반 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - (비전) 유아교육에 대한 국가책임 강화와 교육 문화 혁신을 통해 교육의 공공성 실현 - 국가 책임성 강화를 통한 양질의 유아교육 및 실질적 교육기회 평등 보장 - 유치원 교원, 학부모 등 교육공동체와 함께 유아 발달 지원 - 교육 현장과의 협력체계 구축을 통해 유아교육 공공성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - (비전) 국·공·사립의 상생 발전과 유·보통합으로 유아교육 분야 국가책임 강화 - 모든 유아에게 격차 없는 출발선 보장 - 자율성 강화를 통한 맞춤형 교육 제공
추진 전략/과제	<ul style="list-style-type: none"> - 유아교육 기회 확대: 무상교육 지속 확대, 유치원 신종설의 적정화, 유치원 시설·설비 적정 기준 마련, 유치원 공시제도 정착 및 교육환경 개선 - 교육과정 및 방과후과정 내실화: 누리과정 안정적 정착, 수요자 중심 방과후 운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공립 유치원 확대, 소외계층 유아에 대한 지원 확대를 통한 실질적 교육기회 평등 실현, 건강한 사람유치원 육성·지원을 통한 공공성 강화 - 유아 중심으로의 교육과정 및 지도 방법 개선 추진, 유아 대상 과도한 사교육 문화 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 양질의 유아교육 기회 확대: 유보통합 및 만 3~5세 교육비 부담 대폭 경감, 교육의 질 제고를 위한 운영 모델 다양화, 기관 교육 여건 개선 - 유아교육 자원체제 개편 및 자율성 강화, 교육과정 내실화 및 유·보·초 연계 지원, 방과후 과정 확대 및 내실화

구분	제1차(2013~2017)	제2차(2018~2022)	제3차(2023~2027)
		- 교육공동체와 함께 유아의 건강한 발달 지원: 학부모가 안심할 수 있는 교육환경 조성, 학부모 참여 강화	

자료: 교육과학기술부(2009). 유아교육 선진화 추진 계획; 교육과학기술부(2013). 유아교육 발전 5개년 계획; 교육부(2018). 유아교육 발전 기본계획(2018~2022); 관계부처 합동(2023). 제3차 (2023~2027) 유아교육발전기본계획; 유해미·김아름·김진미(2015). 국내 육아지원정책 동향 및 향후 과제. 육아정책연구소

나. 아동양육 지원 관련 주요 법제 분석⁶⁾

1) 저출산·고령사회기본법

「저출산·고령사회기본법」은 자녀의 출산 및 양육이 원활하게 이루어지고 노인이 중요한 사회적 행위자로서 건강하고 활력 있는 사회생활을 할 수 있도록 국가의 책임을 강화하고, 저출산·고령사회 정책의 기본 방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 인하여 국민의 삶의 질을 향상시키고 국가가 지속적으로 발전하도록 하기 위한 목적에서 지난 2005년 5월 18일에 제정되었다.

이 법에 따르면, 국가는 종합적인 저출산 정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 국가의 이러한 정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 적합한 정책을 수립·시행하여야 한다(동법 제4조 제1항). 또한 국가와 지방자치단체는 모든 자녀가 차별받지 않고, 안전하고 행복한 생활을 영위하기 위한 사회 환경을 조성하기 위한 시책을 강구하여야 하며(동법 제8조 제1항), 자녀를 임신·출산·양육 및 교육하고자 하는 자가 직장생활과 가정생활을 병행할 수 있도록 사회 환경을 조성하여야 한다(동법 동조 제2항). 그리고 국가와 지방자치단체는 임신부·태아 및 영유아에 대한 건강진단 등 모자보건의 증진과 태아의 생명존중을 위해 필요로 하는 시책을 수립·시행하여야 하며(동법 제9조 제1항), 특히 자녀를 출산하고 양육함에 있어서 필요로 하는 경제적 부담을 경감하기 위한 정책을 국가와 지방자치단체는 마련하여야 한다(동법 제10조 제1항).

이 법에 따라 가장 중요한 정부의 역할은 제20조에 규정된 저출산·고령사회기본계획을 수립하고 추진하는 것이다. 보건복지부장관과 관계부처의 장은 5년마다 이 법에 따라 기본계획을 작성하고, 저출산·고령사회위원회 및 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻도록 되어 있다(동법 동조 제2항). 이에 따라 정부의 저출산 대책이 마련된다는 점을 감안하면, 우리나라 법체계에서 이 법이 차지하는 중요성은 상당하다고 볼 수 있다.

한편, 2021년 12월에는 제4차 저출산기본계획에 따라 출산 가정의 초기 양육부담을 경감하고 아동양육에 대한 사회·국가적 책임을 강화하여 저출산 완화에 기여

6) 이하의 내용은 김아름 외(2018). 사회권으로서의 육아권 정립과 실현 방안 연구. p.56 이하의 내용 중 일부를 수정·보완하였음.

하기 위해, 제10조 제3항부터 제6항까지를 신설하여 출생 아동 당 200만원의 첫 만남이용권을 지급할 수 있도록 근거규정이 마련된 바 있다(법률 제18580호, 2021. 12. 14, 일부개정, 2022. 6. 15. 시행). 그 밖에도 국가 및 지방자치단체가 저출산·고령사회 대응에 미치는 영향이 큰 사업에 대하여 심층적인 평가를 실시할 수 있도록 하고, 저출산·고령사회 정책과 관련된 교육 및 홍보 등을 수행하는 기관 및 단체 등에 대한 지원 근거를 마련하였다(법률 제18580호, 2021. 12. 14, 일부개정, 2022. 6. 15. 시행).

2) 영유아보육법

「영유아보육법」은 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지할 목적으로 제정되었다(제1조). 7세 이하의 취학 전 아동인 영유아(동법 제2조 제1항)를 지원하기 위한 다양한 사항이 담겨 있는 이 법은 지금까지 영유아를 올바르게 양육하기 위한 목적에서 실질적으로 기본법이자, 집행법으로서의 법적 지위를 지닌다. 이 법에서 ‘보육’은 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공되어야 한다(동법 제3조 제1항). 또한 영유아는 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 하여야 하며(동법 제3조 제2항), 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애, 인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다(동법 제3조 제3항). 또한 모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지며(동법 제4조 제1항), 국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지고, 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하도록 노력하여야 한다(동법 제4조 제2항). 이 규정에 따라 영유아의 돌봄은 개별가정 뿐만 아니라 국가를 포함하여 사회 전반의 책임으로 규정된다.

다만 이 법은 주로 어린이집 등의 기관의 설치 및 운용 등에 관한 사항(동법 제2장, 제3장, 제4장)을 규정하고 있어, 무상보육 원칙(동법 제34조), 양육수당(동법 제34조의2)과 같이 양육지원 등에 관한 기본법적 지위에 있으나, 이 법에 의해서는 어린이집 등의 보육지원 외에는 달리 규정되어 있지 않으며, 임신기 근로단축 및 육아휴직 등의 사항은 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」, 「근로

기준법」 등에 별도로 규정되어 있다.

국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 별도로 대통령령으로 규정하도록 하고 있다(영유아보육법 제34조 제1항). 국가와 지방자치단체는 장애아 및 다문화가족지원법 제2조제1호에 따른 다문화가족의 자녀의 무상보육에 대하여 그 대상의 여건과 특성을 고려하여 지원할 수 있다(동법 제34조 제2항). 또한 무상보육 실시에 드는 비용은 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하는 것을 원칙으로 하며(동법 제34조 제3항), 국가와 지방자치단체는 자녀가 2명 이상인 경우에는 추가적으로 지원할 수 있다(동법 제34조 제5항). 국가와 지방자치단체는 어린이집이나 유치원을 이용하지 아니하는 영유아에 대하여 영유아의 연령을 고려하여 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있다(영유아보육법 제34조의2 제1항). 또한 무상보육 지원을 받지 않는 영유아가 시간제보육 서비스를 이용하는 경우에도 그 영유아에 대하여는 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있다(동법 제34조의2 제2항). 양육수당의 지원 대상은 어린이집, 유치원 등의 시설에서 종일제 아이돌봄서비스 등을 이용하는 대신에 가정 내에서 스스로 영유아를 양육하는 가정이 지원대상이다. 이러한 경우에 추가적으로 장애인으로 등록된 영유아의 경우에는 장애아동 양육수당이 지급되며, 농어촌 지원 자격을 갖춘 경우에는 농어촌양육수당이 지원된다.

국가 또는 지방자치단체에 따른 무상보육 및 무상교육 지원을 받지 아니하는 영유아에 대하여 필요한 경우 시간제보육 서비스를 지원할 수 있으며, 이 경우 시간제보육 서비스의 종류, 지원 대상, 지원 방법, 그 밖에 시간제보육 서비스의 제공에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정하도록 하고 있다(영유아보육법 제26조의2 제1항). 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 육아종합지원센터, 어린이집, 그 밖에 시간제보육 서비스의 제공이 가능한 시설로서 보건복지부령으로 정하는 시설을 시간제보육을 제공하는 기관(시간제보육서비스 지정기관)으로 지정할 수 있으며(동법 제26조의2 제2항), 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장 등의 지방자치단체의 장은 시간제보육서비스지정기관에 예산의 범위에서 시간제보육서비스의 제공에 필요한 비용을 보조할 수 있다(동법 제26조의2 제3항).

3) 아동복지법

「아동복지법」은 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자랄 수 있도록 아동의 복지를 보장하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조). 동법 제4조는 국가와 지방자치단체의 책무로서 아동권익증진을 위한 정책수립, 원가정보보호 원칙, 차별금지 원칙, 유엔아동권리협약 이행, 부모교육 의무 등을 정하고 있으며, 동법 제5조에서는 보호자 등의 책무로 보호자 및 모든 국민에게 아동의 권익 존중 의무와 양육 의무를 부여하고 있다.

현행 「아동복지법」은 2011년 전부 개정된 법률을 기반으로 하고 있는데, 기존에 요보호아동 보호를 위한 근거 마련이 주요 내용이었다면, 전부 개정에서는 아동종합실태조사, 아동정책기본계획의 수립·시행과 같이 아동정책을 효과적으로 수행하기 위한 정책적 기반을 마련했다는 점에서 점차 보편적 아동정책을 위한 내용으로 변화되었다고 볼 수 있다.

2019년에는 양육환경의 변화로 돌봄에 대한 사회적 요구가 증가하고 있는 현실 및 초등학생의 방과후의 돌봄 공백 문제 해결을 위하여 제44조의2를 신설하여 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 다함께돌봄센터를 설치·운영할 수 있는 법적 근거를 마련하고, 국가가 설치·운영에 필요한 비용의 일부를 지방자치단체에 지원할 수 있도록 하였다(법률 제16248호, 2019. 1. 15, 일부개정, 2019. 7. 16. 시행). 그 밖에 「아동복지법」은 아동에 대한 보호서비스 및 아동학대의 예방과 방지에 대한 내용이 주를 이루고 있다.

4) 아동수당법

「아동수당법」은 아동에게 아동수당을 지급하여 아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 건강한 성장 환경을 조성함으로써 아동의 기본적 권리와 복지를 증진함을 목적으로 제정되었다(동법 제1조). 이에 국가와 지방자치단체는 아동수당이 아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 아동의 건강한 성장 환경을 조성하는데 필요한 수준이 되도록 최대한 노력하여야 하고(동법 제3조 제1항), 국가와 지방자치단체는 이에 필요한 비용을 부담할 수 있도록 재원을 조성하여야 한다(동법 제3조 제2항). 그리고 보호자는 수령 받은 아동수당에 대하여 아동의 기본적 권리와

복지 증진을 위하여 수당을 사용하도록(동법 제3조 제3항) 규정하고 있다.

아동수당은 8세 미만의 아동에게 매월 10만원을 지급하며(제4조 제1항), 다만, 2세 미만의 아동에게는 매월 50만원 이상으로 대통령령으로 정하는 금액을 추가로 지급한다(제4조 제5항). 2세 미만의 아동에게 추가로 지급하는 수당을 ‘영아수당’이라고 하는데, 이는 2022년 1월 1일부터 출생하는 아동부터 적용되었다(법률 제18579호, 2021. 12. 14, 일부개정, 2022. 4. 1. 시행). 지급 방법은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장 등과 같은 지방자치단체의 장이 아동수당의 지급을 결정한 아동에 대하여 아동수당의 지급을 신청한 날이 속하는 달부터 8세 생일이 도래하는 달의 전달까지 매월 정기적으로 수급아동 또는 그 보호자에게 아동수당을 지급한다(동법 제10조 제1항). 하지만 아동이 출생한 후 출생일을 포함한 60일 이내에 아동수당의 지급을 신청하는 경우에는 출생일이 속하는 달부터 소급하여 지급한다(동법 제10조 제2항). 그리고 아동수당은 현금으로 지급하는 것을 원칙으로 하나, 지방자치단체장이 지방자치단체의 조례로 별도로 규정하는 경우 다른 방법으로 지급할 수 있다(동법 제10조 제3항). 아동수당은 그 수급권을 양도 하거나 담보로 제공할 수 없으며, 압류 대상에서는 제외 되는 등(동법 제18조 제1항) 일반적인 가계소득과는 다른 특성을 지니고 있다. 다만 아동수당을 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지급받은 사람은 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있어(동법 제24조 제2항) 주의가 필요하다.

2018년 아동수당이 도입될 당시에는 6세 미만의 아동에게 지급하되, 수급아동 가구의 경제적 수준이 2인 이상 전체 가구의 100분의 90 수준 이하인 경우에 한하여 지급하였으나, 아동수당의 도입취지가 모든 아동이 누려야 할 기본적 권리와 복지의 증진 및 미래세대인 아동에 대한 사회적 투자라고 볼 때, 아동수당을 경제적 수준을 고려하여 선별적으로 지급하는 것이 적절하지 않다는 지적에 따라 2019년 1월 법을 개정하여 경제적 수준과 관계없이 모든 6세 미만 아동에게 지급하는 것으로 변경하였다. 이후 지급대상 연령을 7세 미만에서 8세 미만으로 점차 확대하였으며, 영아수당 도입(2022년)과 부모급여 도입(2023년)을 통해 2세 미만 아동 가구에 대한 양육 부담을 경감하는데 목표를 두고 있다.⁷⁾

7) 국가법령정보센터 홈페이지, 아동수당법 전체 제·개정이유, <https://law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=013103&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>(2023. 11. 27. 인출).

5) 근로기준법

「근로기준법」은 헌법에 따라 근로조건의 기준을 정함으로써 근로자의 기본적 생활을 보장·향상시키며 균형 있는 국민경제의 발전을 도모할 목적으로 1997년 제정되었다. 당시에는 임신 중의 여자에 대해 산전·후를 통해 60일의 유급보호휴가를 주도록 하였으며, 유급보호휴가는 산후에 30일 이상 확보되도록 하였다(제72조). 또한, 생후 1년 미만의 유아를 가진 여자 근로자의 청구가 있는 경우 1일 2회 각각 30분 이상의 유급 수유시간을 주도록 하여 모성을 보호하는 규정을 마련하였다. 산전후휴가는 2001년 개정을 통해 90일로 확대되었고, 휴가 기간의 배치는 산후에 45일 이상이 되도록 하였으며, 산전·후휴가 중 최초 60일은 유급으로 하도록 조정되었다. 특히, 2005년에는 사용자의 취업규칙 작성·신고대상에 산전후휴가, 육아휴직 등 여성근로자의 모성보호에 관한 사항은 취업규칙에 반영하도록 하여 여성근로자 보호를 강화하였다. 2008년에는 임신한 여성근로자에게 태아와 자신의 건강검진을 위하여 필요한 시간을 부여하도록 하고, 이를 이유로 임금을 삭감하지 않도록 하여 태아 검진 시간을 허용하는 제도를 도입하였으며, 산전후휴가 종료 후 휴가 전의 업무와 동일하거나 동등한 대우를 받는 직무로 복귀시키도록 하고, 취업규칙 신고사항에 여성의 모성보호뿐만 아니라 직장과 가정생활의 양립 지원에 관한 사항을 추가하여 일·가정 양립에 대한 지원이 강화되는 계기를 만들었다.

2014년 1월에는 다태아를 임신한 여성 근로자에게는 출산전·후휴가를 현행 90일에서 120일로 확대하고, 그 중 유급휴가 부분을 60일에서 75일로 확대하였으며, 2014년 3월에는 임신기 근로시간 단축제를 도입하여 임신 후 12주 이내 또는 36주 이후에 있는 여성 근로자를 보호하고 임신·출산 친화적인 근로 환경을 조성하였다.

2018년 3월에는 주 52시간 근로제도를 도입함으로써 이른바 “저녁이 있는 삶”으로의 접근과 실제 근로시간 단축의 시대적 과제를 해결하게 되었다. 즉, 근로기준법상 1주간의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 40시간을 초과할 수 없으며, 1일의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 8시간을 초과할 수 없게 되었다(동법 제50조).

6) 남녀고용평등법

1987년에 제정된 「남녀고용평등법」은 고용에 있어 남녀의 평등한 기회 및 대우 보장, 모성을 보호하여 근로여성의 복지증진에 기여하는 것을 목적으로 하였다. 이에 대표적으로 마련된 제도가 “육아휴직제도”인데, 당시에는 생후 1년 미만의 영아를 가진 근로여성에게만 1년 이내의 무급 육아휴직을 허용하여, 사실상 육아의 책임을 여성에게 부담한 것으로 볼 수 있다. 이러한 제도는 도입된 지 15년이 지난 2001년 8월 전부 개정되면서 육아휴직 대상자의 범위를 생후 1년 미만의 영아를 가진 모든 근로자로 확대하여 비로소 남성도 육아휴직이 가능하게 되었다.

한편 「남녀고용평등법」은 2007년 12월 ‘일 중심’에서 ‘가정과의 균형’을 중시하는 근로자들의 인식변화에 대응하고, 저출산·고령화 시대에 여성 인력의 경제활동 참여를 늘리기 위하여 일·가정의 양립을 위한 정책을 강화한다는 취지에서 법 제명을 「남녀고용평등법」에서 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(약칭: 남녀고용평등법)로 변경하였다. 이때 배우자 출산휴가제도와 육아기 근로시간 단축제도가 도입되었는데, 당시 배우자 출산휴가는 남성근로자가 배우자의 출산으로 휴가를 청구하는 경우 3일의 무급휴가를 보장하고, 육아기 근로시간 단축제도는 전일제 육아휴직 대신 주 15시간부터 30시간까지의 범위에서 근무를 신청하는 경우도 허용토록 하였다.

이후 「남녀고용평등법」은 육아휴직의 대상과 요건을 완화하고, 난임치료를 위한 휴가제도 도입, 배우자 출산휴가 기간 확대, 가족돌봄휴직 및 휴가제도 도입, 육아기 근로시간 단축제도의 기간 및 분할 사용 횟수 개편 등 근로자 모성보호 제도를 강화하고 일·가정 양립의 활성화에 기여하는 방향으로 개정되어 왔다.

2019년 8월 「남녀고용평등법」은 배우자 출산휴가급여의 지급 근거를 마련하고, 배우자 출산휴가 기간을 확대하며, 육아기 근로시간 단축 제도의 기간 및 분할 사용 횟수 등을 개편하여 근로자 모성보호 제도를 강화하는 한편, 가족돌봄휴직의 요건이 되는 가족의 범위를 확대하고, 가족 돌봄을 위하여 긴급한 경우 사용할 수 있도록 가족돌봄휴가를 신설하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완함으로써 일·가정 양립의 활성화에 기여할 수 있도록 개정되었다. 2020년 9월에는 감염병 심각 단계의 위기 경보 하에 가족이 감염병환자 등으로 분류되어 돌봄이 필요한 경우, 자녀가 소속된 학교 등에 대한 휴업·휴교·휴원 명령 또는 처분으로 자녀의 돌봄

이 필요한 경우, 자녀가 감염병으로 자가 격리 대상이 되거나 학교 등에서 등교·등원 중지 조치를 받아 돌봄이 필요한 경우 등에는 연간 10일(한부모의 경우 15일)의 범위에서 휴가 기간을 연장할 수 있도록 하였다(법 제22조의2 제4항 제3호 및 제5항 신설). 더 나아가 연장된 가족돌봄휴가를 이유로 해당 근로자를 해고하거나 근로조건을 악화시키는 등 불리한 처우를 한 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고, 연장된 가족돌봄휴가의 신청을 받고 가족돌봄휴가를 허용하지 아니한 경우 500만원 이하의 과태료를 부과하도록 하여 근로자의 가족 돌봄 지원을 강화하였다(법 제37조 제2항 제6호 및 제39조 제2항 제8호 신설). 2020년 12월에는 코로나 19의 여파로 부모의 아동 돌봄 및 일·가정 양립의 필요성이 높아짐에 따라 현행 1회로 한정된 육아휴직 분할 사용 횟수를 2회로 확대하여 육아휴직의 유연한 활용을 도모하고 근로자의 일·가정 양립을 강화하는데 이바지하였으며, 2021년 5월에는 제26조부터 제29조의7까지 신설하여 이 법에 따른 차별에 대하여 노동위원회에 구제 신청을 할 수 있도록 하고, 노동위원회가 사업주에게 시정 명령 등을 할 수 있도록 하여 근로자를 더욱 두텁게 보호할 수 있는 근거를 마련하였다(법률 제18178호, 2021. 5. 18, 일부개정, 2022. 5. 19. 시행).

7) 아이돌봄 지원법

「아이돌봄 지원법」은 부모의 다양한 자녀 양육 수요를 충족시킬 수 있는 가정 내 개별 돌봄 서비스를 활성화하기 위하여 일정수준 이상의 돌봄 인력과 서비스 질을 관리하기 위한 법적 체계를 구축함으로써 취업부모들의 양육부담 경감 및 개별 양육을 희망하는 수요에 탄력적으로 대응하고, 경력단절 중장년 여성의 고용증진, 취약 계층의 육아 역량 강화 등을 도모하기 위해 2012년 제정되었다.

「아이돌봄 지원법」은 아이돌보미 직무 및 자격제도, 아이돌봄서비스 제공 및 관리, 공동육아나눔터 설치·운영 등과 같은 양육친화적 지역사회 조성, 아이돌봄서비스 비용지원, 아이돌보미 자격정지 및 자격취소 등과 같은 아이돌봄서비스 제공 인력에 대한 규정을 중심으로 규정하고 있다.

이 법에서 “아이”란 만 12세 이하 아동을 말하며(제2조 제1호), “아이돌봄서비스”란 아이의 주거지 등에서 개별적으로 제공하는 보호 및 양육 등의 서비스를 말하는데(법 제2조 제3호), 국가와 지방자치단체는 돌보는 아이의 이익을 최우선으

로 고려하여 아이돌봄을 지원하여야 하며, 아이돌봄 지원은 보호자의 다양한 요구를 충족할 수 있도록 제공되어야 한다(법 제3조). 국가와 지방자치단체는 보호자가 아이돌봄의 책임을 다할 수 있도록 지원하여야 하며(법 제4조), 여성가족부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 아이돌봄 지원을 위한 기본계획을 수립하여야 한다(법 제4조의2).

「아이돌봄 지원법」은 제정 이후 아이돌봄서비스를 다양화하고 맞벌이 가정의 자녀 등에 대해 서비스를 우선적으로 제공하도록 함으로써 아이의 복지 증진을 통하여 직장 과 가정의 양립을 지원하고 건강한 가정을 유지하기 위한 제도로 발전되어 왔다(법률 제11833호, 2013. 5. 28, 일부개정, 2013. 11. 29. 시행). 최근에는 여성가족부장관이 아이돌봄 지원 업무를 전자화하고 업무 수행에 필요한 정보를 효율적으로 처리하기 위하여 아이돌봄지원 통합정보시스템을 구축·운영할 수 있도록 하고, 이에 필요한 정보를 수집·보유·이용·제공·연계할 수 있는 근거를 마련하였다(법률 제19338호, 2023. 4. 11, 일부개정, 2023. 10. 12. 시행).

8) 건강가정기본법

「건강가정기본법」은 건강한 가정생활의 영위와 가족의 유지 및 발전을 위한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체 등의 책임을 명확히 하고, 현대사회에서 제기되는 다양한 가정문제의 적절한 해결 방안을 강구하며, 가족원의 복지 증진에 이바지할 수 있는 지원정책을 시행함으로써 건강가정을 구현하고, 나아가 사회통합에 기여하도록 하기 위해 2004년 제정되었다. 동법에서 양육지원과 관련해서는 2011년 개정을 통해 가족의 다양한 아동돌봄서비스 요구에 부응하기 위하여 자녀 양육지원 사업의 추진 근거를 마련(법 제22조)하면서 도입되었으며, 건강가정기본계획의 기본 취지를 보다 효과적으로 달성할 수 있도록 하기 위하여 건강가정시행계획의 수립·시행 주체를 기초지방자치단체의 장으로 확대하였다(법률 제11045호, 2011. 9. 15, 일부개정, 2012. 3. 16. 시행). 2016년에는 국가와 지방자치단체의 모성 보호 및 부성 보호의 책임을 명시하고, 육아휴직 및 유급휴가 시책의 확산을 위해 노력하도록 함으로써 저출산 문제를 해결하고 건강한 가정생활의 영위와 가족의 유지·발전에 기여할 것을 도모하였으며, "위기가족 긴급지원"에 관한 규정을 신설하여, 위기가족에 대한 가족돌봄 및 가족 심리·정서지원 등에 관한 근

거 규정을 마련하고, 법률 구조, 의료 지원, 복지서비스 등 연계 및 기타 위기가족에게 필요한 지원을 위한 법적 근거를 마련하였다(법률 제14234호, 2016. 5. 29., 일부개정, 2016. 11. 30. 시행). 구체적으로는 국가와 지방자치단체의 의무에 현행법의 모성보호와 출산환경 조성에 더하여 부성보호와 육아 환경 조성 지원 의무를 규정(제8조제2항)하였으며, 임신·출산·수유와 관련된 국가와 지방자치단체의 현행 유급휴가 시책에 더하여 육아 및 육아휴직 시책의 확산을 위해 노력하도록 규정(제21조제3항)하고, 국가와 지방자치단체가 재난에 의해 가족의 부양·양육·보호·교육 등 가족 기능이 현저하게 저하된 경우 원활한 가족 기능을 수행하는 데에 필요한 지원을 할 수 있도록 하며, 긴급 지원의 절차 및 방법에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하였다(제21조의2). 2020년에는 여성가족부장관은 건강가정기본계획을 국회에 보고하도록 명시하였으며(제15조 제4항), 국가 및 지방자치단체는 자녀양육, 가족교육·상담 등에 관한 정보를 가족구성원에게 제공하도록 하였다(제11조).

9) 유아교육법

「유아교육법」은 교육기본법에 따라 유아교육에 관한 사항을 정하기 위한 목적에서 제정되었다(동법 제1조). 이 법에 따라 국가 및 지방자치단체는 보호자와 더불어 유아를 건전하게 교육할 책임을 진다(동법 제3조). 유아교육법에서 말하는 ‘유아’는 만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이를 말한다(동법 제2조 제1호). 다시 말해, 이 법에서는 만 3세 미만의 영아는 법의 대상이 아니며, 기본적으로 이 법은 유치원 등의 시설에서 이루어지는 유아의 교육을 위해 필요한 사항들에 관하여 규정을 하고 있다.

이 법에서 영유아의 지원을 위한 사항은 동법 제4장(비용)에서 규정을 하고 있다. 초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 원칙적으로 무상으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위에 관하여는 별도로 규정하도록 하고 있다(동법 제24조 제1항). 그리고 무상으로 실시하는 유아교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다(동법 제24조 제2항).

10) 기타 법률

그 밖에도 아동양육 지원을 위한 다양한 법률이 있는데, 자녀세액공제를 규정하고 있는 「소득세법」, 다자녀 가구에 대한 우대 혜택을 규정한 「지방세특례제한법」과 「주택공급에 관한 규칙」, 「국민연금법」 등이 있으며, 그 밖에 개별 지방자치단체에서는 재정 상황, 지원정책 등을 감안하여 각 조례를 근거로 하여 별도의 재정적 지원을 하고 있다.

가) 소득세법

「소득세법」 제59조의2에서는 자녀세액공제에 관하여 규정하고 있다. 종합소득이 있는 거주자의 기본공제대상자에 해당하는 자녀(입양자 및 위탁아동을 포함)로서 8세 이상의 사람에 대해서는 1명인 경우 연 15만원, 2명인 경우 연 30만원, 3명 이상인 경우 연 30만원과 2명을 초과하는 1명당 연 30만원을 합한 금액을 종합소득 산출세액에서 공제한다(동법 제1항). 또한 해당 과세 기간에 출산하거나 입양 신고한 공제대상자녀가 있는 경우에는 출산하거나 입양 신고한 공제대상 자녀가 첫째인 경우에는 연 30만원, 출산하거나 입양 신고한 공제대상 자녀가 둘째인 경우 연 50만원, 출산하거나 입양 신고한 공제대상 자녀가 셋째 이상인 경우 연 70만원을 종합소득 산출세액에서 공제한다(동법 제3항).

또한 근로소득이 있는 거주자가 그 거주자와 기본공제 대상자를 위하여 해당 과세 기간에 이하에 해당하는 교육비를 지급한 경우 일정 금액을 해당 과세 기간의 종합소득 산출세액에서 공제한다.

1. 수업료·입학금·보육비용·수강료 및 그 밖의 공납금
2. 「학교급식법」, 「유아교육법」, 「영유아보육법」 등에 따라 급식을 실시하는 학교, 유치원, 어린이집, 법 제59조의4제3항제1호라목에 따른 학원 및 체육시설(초등학교 취학 전 아동의 경우만 해당한다)에 지급한 급식비
3. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에서 구입한 교과서대금
4. 교복구입비용(중·고등학교의 학생만 해당하며, 학생 1명당 연 50만원을 한도로 한다)
5. 다음 각 목의 학교 등에서 실시하는 방과후 학교나 방과후 과정 등의 수업료 및 특별활동비(학교 등에서 구입한 도서의 구입비와 학교 외에서 구입한 초·중·고등학교의 방과후 학교 수업용 도서의 구입비를 포함한다)
 - 가. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교
 - 나. 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원
 - 다. 「영유아보육법」 제2조제3호에 따른 어린이집
 - 라. 법 제59조의4제3항제1호라목에 따른 학원 및 체육시설(초등학교 취학 전 아동의 경우만 해당한다)
6. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에서 교육과정으로 실시하는 현장체험학습에 지출한 비용(학생 1명당 연 30만원을 한도로 한다)
7. 「고등교육법」 제34조제3항에 따른 시험의 응시수수료 및 같은 법 제34조의4에 따른 입학전형료

공제 금액은 다음 각 호의 금액의 100분의 15에 해당하는 금액이다(동법 제59조의4 제3항).

1. 기본공제대상자인 배우자·직계비속·형제자매·입양자 및 위탁아동(이하 이 호에서 “직계비속등”이라 한다)을 위하여 지급한 다음 각 목의 교육비를 합산한 금액. 다만, 대학원에 지급하거나 직계비속등이 제2호라목에 따른 학자금 대출을 받아 지급하는 교육비는 제외하며, 대학생인 경우에는 1명당 연 900만원, 초등학교 취학 전 아동과 초·중·고등학생인 경우에는 1명당 연 300만원을 한도로 한다.
 - 가. 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 및 특별법에 따른 학교에 지급하거나 「고등교육법」 제34조제3항의 시험 응시를 위하여 지급한 교육비
 - 나. 다음의 평생교육시설 또는 과정을 위하여 지급한 교육비
 - 1) 「평생교육법」 제31조제2항에 따라 고등학교졸업 이하의 학력이 인정되는 학교형태의 평생교육시설, 같은 조 제4항에 따라 전공대학의 명칭을 사용할 수 있는 평생교육시설(이하 “전공대학”이라 한다)과 같은 법 제33조에 따른 원격대학 형태의 평생교육시설(이하 “원격대학”이라 한다)
 - 2) 「학점인정 등에 관한 법률」 제3조 및 「독학에 의한 학위취득에 관한 법률」 제5조제1항에 따른 과정 중 대통령령으로 정하는 교육과정(이하 각각의 교육과정을 이 항에서 “학위취득과정”이라 한다)
 - 다. 대통령령으로 정하는 국외교육기관(국외교육기관의 학생을 위하여 교육비를 지급하는 거주자가 국내에서 근무하는 경우에는 대통령령으로 정하는 학생만 해당한다)에 지급한 교육비
 - 라. 초등학교 취학 전 아동을 위하여 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따른 학원 또는 대통령령으로 정하는 체육시설에 지급한 교육비(학원 및 체육시설에 지급하는 비용의 경우에는 대통령령으로 정하는 금액만 해당한다)
2. 해당 거주자를 위하여 지급한 다음 각 목의 교육비를 합산한 금액
 - 가. 제1호가목부터 다목까지의 규정에 해당하는 교육비
 - 나. 대학(전공대학, 원격대학 및 학위취득과정을 포함한다) 또는 대학원의 1학기 이상에 해당하는 교육과정과 「고등교육법」 제36조에 따른 시간제 과정에 지급하는 교육비
 - 다. 「국민 평생 직업능력 개발법」 제2조에 따른 직업능력개발훈련시설에서 실시하는 직업능력개발 훈련을 위하여 지급한 수강료. 다만, 대통령령으로 정하는 지원금 등을 받는 경우에는 이를 뺀 금액으로 한다.
 - 라. 대통령령으로 정하는 학자금 대출의 원리금 상환에 지출한 교육비. 다만, 대출금의 상환 연체로 인하여 추가로 지급하는 금액 등 대통령령으로 정하는 지급액은 제외한다.

이 외에도 「고용보험법」에 따라 받는 실업급여, 육아휴직 급여, 육아기 근로시간 단축 급여, 출산전후휴가 급여 등, 「국가공무원법」·「지방공무원법」에 따른 공무원 또는 「사립학교교직원 연금법」·「별정우체국법」을 적용받는 사람이 관련 법령에 따라 받는 육아휴직수당, 근로자 또는 그 배우자의 출산이나 6세 이하(해당 과세기간 개시 일을 기준으로 판단한다) 자녀의 보육과 관련하여 사용자로부터 받는 급여로서 월 10만원 이내의 금액 등은 별도로 소득세를 과세하지 않는다(동법 제12조 제 3호 마목 및 머목).

「소득세법」은 보편적 아동수당 도입에 따른 중복적 세제지원을 정비하기 위하여 기본공제대상자인 자녀가 있는 경우 적용되는 1인당 15만원(셋째부터 30만원)의 세액공제를 2021년 1월 1일부터는 6세 이상 자녀에 대해서만 적용하도록 하고, 6세 이하 자녀 중 둘째부터 추가로 적용되는 1인당 15만원의 세액공제를 폐지하였다(법률 제15225호, 2017. 12. 19. 개정, 2018. 1. 1. 시행). 이후 아동수당의 지급대상 확대를 전제로 하여 자녀세액공제 대상을 현행 기본공제 대상자에 해당하는 6세 이상 자녀에서 9세 이상 자녀로 조정한 바 있으며(법률 제16104호, 2018. 12. 31. 개정, 2019. 1. 1. 시행), 아동수당을 지급받는 연령이 ‘6세 이하’에서 ‘7세 이하’로 확대됨에 따라 아동수당을 받는 대상자에 대한 중복지원을 피하기 위하여 자녀세액공제 대상 연령을 ‘7세 이상’에서 ‘8세 이상’으로 조정하였다(법률 제19196호, 2022. 12. 31. 개정, 2023. 1. 1. 시행).

나) 주택공급에 관한 규칙

우리나라에서는 자녀가 있거나, 다자녀인 경우 청약가점 부여 등의 주거지원을 하고 있다. 사업주체는 건설하여 공급하는 주택을 그 건설량의 10퍼센트, 출산 장려의 목적으로 지역별 출산율, 다자녀가구의 청약 현황 등을 고려하여 입주자 모집 승인권자가 인정하는 경우에는 15퍼센트의 범위에서 입주자 모집 공고일 현재 미성년자인 세 명 이상의 태아를 포함한 자녀를 둔 무주택세대 구성원에게 한 차례에 한정하여 1세대 1주택의 기준으로 특별공급을 할 수 있다(주택공급에 관한 규칙 제40조 제1항). 이 경우 태어나 입양한 자녀를 포함하여 입주자로 선정된 경우에는 출산 등과 관련한 자료를 제출하거나 입주 시까지 입양이 유지되어야 한다(동 규칙 제40조 제3항).

다) 국민연금법

우리나라는 이 외에도 다양한 분야에서 출산 및 영유아의 양육가정에 대한 재정 지원을 실시하고 있다. 대표적으로 「국민연금법」 제19조에서는 2인 이상의 자녀가 있는 가입자 또는 가입자였던 자가 노령연금 수급권을 취득한 때에는 자녀가 2명인 경우 12개월, 자녀가 3명 이상인 경우 둘째 자녀에 대하여 인정되는 12개월에

2자녀를 초과하는 자녀 1명마다 18개월을 더한 개월 수의 기간을 가입 기간에 추가로 산입하고 있다. 다만 추가로 산입되는 기간은 50개월을 초과할 수 없다(동법 동조 제1항). 가입기간을 추가로 산입함에 따라 추가로 소요되는 재원은 국가가 전부 또는 일부를 부담하도록 하고 있다(동법 제19조 제3항).

다. 소결

앞서 살펴본 각 기본계획은 각각의 근거 법률과 정책 목적에 따른 아동양육 지원 방안을 제시하고 있다. ‘저출산·고령사회 기본계획’의 경우 각 가정이 안정적으로 자녀를 낳고 키울 수 있도록 지원하고, 아동양육에 대한 사회적 책임을 강화하는 목표를 반영하고 있는데, 주된 핵심은 자녀 양육 가정의 경제적·사회적 부담을 경감시키는데 있다. 최근에는 맞춤형 돌봄 확대, 영아기 집중 투자 정책을 제시하고 있는데, 이는 아동양육에 대한 부모의 부담을 경감하고 출산과 양육을 지원하기 위한 노력으로 이해할 수 있다. ‘건강가정기본계획’의 경우 가정 내에서의 양육지원, 일·가정 양립, 다양한 가족 형태 및 상황에 대한 지원 강화, 가족친화적 사회환경 조성 등이 핵심이며, ‘아동정책기본계획’에서는 아동의 건강한 발달과 균형 있는 양육지원, ‘남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획’은 여성들이 안정적으로 일 자리를 유지하면서도 양질의 보육서비스를 향유할 수 있는 환경 조성, 남성의 육아 참여 확대, ‘중장기보육 기본계획’은 부모의 양육 부담 경감과 보육서비스 지원, 다양한 서비스 확대를 통해 가족이 안정된 환경에서 아동을 양육할 수 있도록 하는데 중점을 두고 있다.

「저출산·고령사회기본법」은 자녀의 출산 및 양육이 원활하게 이루어지기 위해 제정된 만큼 자녀를 출산하고 양육함에 있어서 필요로 하는 경제적 부담을 경감하기 위한 정책 방향을 제시하는데 그치지 않고 첫만남이용권의 직접적 근거를 규정하고 있다.

「영유아보육법」은 보육은 개인(가정)뿐만 아니라 국가와 사회의 공동체 책임임을 명시하고 있으며, 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 아동에게 양육에 대한 필요한 비용을 지원하도록 하여 무상보육·교육뿐만 아니라 가정양육수당을 제시하고 있다. 이처럼 첫만남 이용권은 「저출산·고령사회기본법」에 규정하고 있으나, 부모급여 및 영아수당은 「아동수당법」에, 무상보육 및 가정양육 지원은 「영유아보

육법」에 명시하고 있어 수당간의 차이와 성격에 큰 차이가 없다면 하나의 법에 규정하는 것이 법체계상 타당할 것으로 보인다.

한편, 「아동복지법」은 아동의 보호체계를 주요 내용으로 규정하고 있으므로 가정내 돌봄 공백 우려가 있는 아동의 양육지원체계가 명시되어야 함에도 불구하고 다함께돌봄센터와 같은 보편적 돌봄 인프라의 근거로 명시되고 있으며, 각 기본계획에서 초등자녀의 방과후돌봄 서비스 관련 과제가 명시되어 있으나 관련 근거가 미비하여 제도적으로 법적으로 강제할 방법은 없는 상황이다.

이상 분석한 내용을 토대로 각 법률에서 제시하고 있는 입법 목적과 서비스별 지원내용을 정리하면 다음의 <표 II-2-7>과 같다.

<표 II-2-7> 아동양육지원 관련 주요 법률의 입법 목적과 서비스별 지원 내용

법률명	입법 목적 및 주요 내용	서비스별 지원 내용
저출산 고령사회 기본법	<ul style="list-style-type: none"> 저출산 대응 위한 정책 수립 출산 장려 및 육아 환경 개선을 위한 지원책 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 현금 지원: 첫만남 이용권 서비스 지원: 모든 자녀가 안전하고 행복한 생활을 영위하기 위한 사회 환경 조성, 모자보건 증진과 태아 생명 존중을 위한 시책 시간 지원: 직장생활과 가정생활을 병행할 수 있도록 하는 사회환경 조성
영유아 보육법	<ul style="list-style-type: none"> 영유아 대상 보육서비스 질 제고 보육환경 개선을 통한 양질의 보육서비스 제공 영유아의 건강한 성장과 발달 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 현금 지원: 양육수당 지급 서비스 지원: 무상보육 실시, 시간제보육 지원, 다문화가족 자녀 및 장애아 지원 시간 지원: 해당 사항 없음
아동 복지법	<ul style="list-style-type: none"> 아동 보호 및 아동학대 방지 가정 및 사회에서 아동의 권리를 보장하는 정책 강조 	<ul style="list-style-type: none"> 현금 지원: 해당사항 없음(아동복지법은 주로 보호서비스 및 아동학대 예방에 초점을 맞춤) 서비스 지원: 아동에 대한 보호서비스 제공, 초등학생 돌봄 공백 해결을 위한 다함께돌봄센터 운영 시간 지원: 해당 사항 없음
아동 수당법	<ul style="list-style-type: none"> 아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 건강한 성장 환경 조성 아동의 기본적 권리와 복지 증진 	<ul style="list-style-type: none"> 현금 지원: 아동수당, 영아수당, 부모급여 지급 서비스 지원: 해당 사항 없음(아동수당법은 주로 아동수당 지급에 초점을 맞춤) 시간 지원: 해당 사항 없음

근로기준법	<ul style="list-style-type: none"> • 근로환경 개선 • 여성근로자의 모성보호 강화 • 육아휴직 및 일·가정 양립 지원을 통한 근로자 가족과의 균형 있는 생활 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 현금 지원: 해당 사항 없음 • 서비스 지원: 해당 사항 없음 • 시간 지원: 출산전후휴가, 태아 검진 시간, 유급 수유 시간 제공, 임신기 근로시간 단축, 주 52시간 근로제도
남녀고용 평등법	<ul style="list-style-type: none"> • 남녀의 평등한 기회 및 대우 보장 • 여성근로자의 모성 보호 강화 • 여성근로자 고용 기회 확대, 육아휴직 등을 통한 남녀고용 평등 실현 및 여성의 사회참여 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> • 현금 지원: 해당 사항 없음. • 서비스지원: 직장어린이집 설치 및 지원 • 시간지원: 육아휴직, 배우자 출산휴가, 육아기 근로시간 단축, 가족돌봄휴가 및 가족돌봄휴직
아이돌봄 지원법	<ul style="list-style-type: none"> • 가정내 개별 돌봄서비스 활성화, 일·가정 양립 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 현금 지원: 아이돌봄서비스 비용지원 • 서비스 지원: 가정 내 개별 돌봄 서비스 활성화 및 관리, 공동육아나눔터 운영 • 시간 지원: 해당 사항 없음
건강가정 기본법	<ul style="list-style-type: none"> • 건강가정 구현 및 사회통합에 기여 • 모성 및 부성 보호 및 육아 환경 조성을 통한 가정의 안정 	<ul style="list-style-type: none"> • 현금 지원: 해당 사항 없음 • 서비스 지원: 자녀 양육 및 가족교육·상담 정보 제공 • 시간 지원: 임신·출산·수유와 관련 육아 시간 및 육아휴직 시책 확산
유아 교육법	<ul style="list-style-type: none"> • 교육기본법에 따른 유아교육에 관한 사항 정함 • 유아 대상 무상교육 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 현금 지원: 해당 사항 없음 • 서비스 지원: 무상 유아교육 실시 • 시간 지원: 해당 사항 없음

현금 지원은 자녀를 양육하는 부모를 대상으로 자녀 여부에 따른 가구소득 불평 등 해소를 위해 양육비를 부담하는 것을 주요 목적으로 하며, 아동의 경우 아동의 기본적 권리와 복지증진을 위해 지급하는 것을 목적으로 명시하고 있다. 서비스 지원의 경우 아동들이 부모의 능력 등과 관계없이 교육에 있어서 평등한 출발선 보장과 모든 아동의 건강한 발달에 목적을 두고 있다. 마지막으로 시간 지원은 여성근로자의 모성보호 강화, 육아휴직 등을 통한 남녀고용 평등의 실현과 여성의 사회참여 촉진을 그 목적으로 하고 있다. 이에 따라 현금 지원에 있어서 현재의 수당 지급액이 아동빈곤을 해소할만한 수준인지, 서비스 지원의 경우에는 아동뿐만 아니라 자녀를 둔 부모의 입장에서 그들의 일·생활 균형과 여성의 경력단절 예방에 효과적으로 대응하고 있는지, 마지막으로 시간지원의 경우에는 부모의 양육방식에 대한 선택권이 충분하게 보장되고 있는지 여부와 나아가 현행법상 ‘근로자’에 한하여 제도가 적용되고 있어 사각지대는 없는지 등에 대한 검토가 요구된다.

III

양육비용과 영유아 가구 비용 지원 정책의 주요 쟁점과 과제

- 01 양육비용 지원 관련 주요 정책 현황
- 02 양육비용 변화 추이 및 아동 및 가구특성별 차이 분석
- 03 양육비용 결정 요인 및 아동수당의 양육비용 경감 효과 분석
- 04 양육비용 부담 완화를 위한 비용지원 정책의 과제

Ⅲ. 양육비용과 영유아 가구 비용 지원 정책의 주요 쟁점과 과제

제3장에서는 양육비용 부담 경감을 목적으로 지원되는 영유아 가구 대상의 비용 지원 정책을 개관하고, 실제 영유아 가구의 양육비용 실태 및 변화 추이를 살펴보고, 향후 양육비용 부담 완화를 위해 필요한 제도 개선 방안에 대해 숙고해보고자 한다. 여기에서 포괄하는 영유아 가구 대상 비용 지원 정책은 중앙정부 차원에서 영유아 가구에게 지원되는 보편 지원 성격의 현금성 지원 정책들이다. 구체적으로는 보육료 및 누리과정 지원금, 가정양육수당 지원, 아동수당, 부모급여(영아수당 포함)가 이에 해당한다.

1. 양육비용 지원 관련 주요 정책 현황

정부의 양육비용 지원 정책의 주요 내용을 우선적으로 다루고, 2016년부터 2023년까지 해당 재정투자 추이와 출생코호트별(2012~2023년생)로 영유아가 정 부지원금 수급 총액을 살펴보았다.

가. 주요 양육비용 지원 정책

1) 보육료 및 누리과정 지원금

보육료⁸⁾ 및 누리과정 지원금은 2013년 전면적인 무상보육·유아교육 정책의 도입으로, 대표적인 영유아기 양육비용 지원 정책으로 자리매김 하였다. 2013년 이전의 보육료 및 유아학비 지원은 선별적 차등 지원의 형태를 띠고 있었으나, 2012년 0~2세와 5세⁹⁾에 대해 보편적 무상 지원이 실시되고, 2013년부터 영유아기 전 연령에 대한 보편적 무상 지원이 실시되었다(최효미 외, 2017: 39-42). 보육료 및 누리과정 지원금은

8) 본고에서 보육료는 부모보육료를 지칭하며, 기관보육료 및 차액보육료 지원은 포함되지 않음.

9) 보육연령 기준. 기준년도 1월 1일 기준 만 나이를 의미하며, 해당 연령반을 의미함.

2011년까지는 가구소득¹⁰⁾에 따라 지원대상이 선별되었으며, 지원 수준도 차등적이었으며, 자녀수에 따라서도 차등적으로 지원되었다.

이후 무상보육·유아교육 논의가 본격화되면서, 2012년에는 어린이집이나 유치원을 이용하는 0-2세와 5세인 모든 영유아의 보육료 및 누리과정지원금이 소득에 무관하게 100% 지원되었으며, 2013년에는 모든 연령의 영유아에 대해 전면적인 무상보육·유아교육이 실시되었다. 2013년 이후 보육료·유아학비 지원은 영유아기 전 연령에 대한 보편 지원의 기초를 유지하였으며, 지원액 수준이 물가상승 등을 반영하여 상승하는 형태로 조정되어 왔다. 예를 들어, 2013년 기준 0세반 보육료 지원금은 39만4천원이었으며(보건복지부, 2013a: 286), 이후 지속적으로 상승하여 2021년에는 48만4천원(기본보육 기준)으로 상승하였다(보건복지부, 2021: 349). 단, 3-5세에 대한 보육료 및 누리과정지원금은 2013년부터 2020년까지 2월까지 22만원으로 지원액이 전혀 상승하지 않다가, 2020년 3월~2022년까지 매년 2만원씩 인상되어 2022년 3월 이후로는 28만원이 지원되고 있다(보건복지부, 2013~2021 각년도).

보육료 및 누리과정지원금에 대해서는 지원 수준이 ‘무상’ 보육·유아교육을 실현하는 적정 수준인가에 대한 논란이 지속되어 왔으나, 지원 대상이 모든 영유아이기 때문에 ‘보편적’ 지원이라는 점에 대해서는 이견이 없다고 볼 수 있다. 또, 가구소득에 따라서는 지원금 수준에 차이를 두지 않는 ‘균등’ 지원의 형태를 띠고 있으나, 아동의 연령 및 취약 여부(예: 장애아, 농어촌 등)에 따라서는 지원금 수준에 ‘차등’ 지원의 성격이 일부 여전히 남아 있다.

한편, 2016년 7월에 맞춤형 보육이 시행되면서 만 0~2세의 경우 보육시간을 기준으로 종일반과 맞춤형으로 구분하여 보육료 지원 수준이 달라졌으며, 2020년 3월부터 기본보육시간 제도가 도입되어 운영되고 있다(보건복지부, 2017~2023 각년도). 맞춤형 보육은 어린이집을 이용하는 0~2세반 영아에 대한 보육서비스를 종일반과 맞춤형으로 구분하여 지원하는 제도로, 맞벌이 가구나 다자녀 가구 등 장시간 어린이집 이용이 필요한 가구의 영아에게는 하루 12시간 종일반(7:30~19:30) 서비스를 제공하되, 그 외 어린이집 이용하는 영아는 6시간 맞춤형(6:00~15:00) 서비스와 월 15시간의 긴급보육 바우처를 제공하는 제도를 일컫는다(보건복지부, 2017:

10) 가구원 수에 따라 소득 인정액 기준 상이.

309). 맞춤형 보육의 도입으로 종일반 이용 영아와 맞춤형 이용 영아의 보육료 지원 수준이 차이를 보이게 되었는데, 2017년 기준 0세반을 이용하는 영아가 종일반을 이용하는 경우 보육료 지원 단가는 43만원이었으며, 맞춤형을 이용하는 경우에는 34만4천원의 보육료가 지원되었다(보건복지부, 2017: 308). 단, 맞춤형보육의 도입으로 보육 시간에 따라 보육료 지원 단가는 차이를 보이지만, 영아 부모 입장에서는 어린이집 이용 시 지불해야하는 보육료 100%를 지원받는다라는 점에서는 실질적인 차이는 없다고 볼 수 있다. 즉, 맞춤반의 도입은 표면적으로는 보육료 지원 단가의 차등처럼 보일 수 있으나, 실질적으로 부모의 자격요건에 따라 보육서비스 이용 시간에 차이가 생긴 것으로 부모 입장에서 추가 납입금이 발생하는 변경은 아니기 때문에, 기존의 보편 무상 지원의 체계가 유지되고 있다고 말할 수 있을 것이다.

한편, 2020년 3월 1일 이후로는 기존의 영아 맞춤형 보육 대신 기본보육 시간(9:00~16:00) 제도가 도입되었으며, 결과적으로 16:00~19:30은 연장보육 시간으로 구분되게 되었다(보건복지부, 2020a: 76). 기본보육시간에 대한 보육료 지원 단가는 기존의 종일반 보육료에 상응하는 수준으로, 기존에 맞춤반을 이용하던 부모 입장에서는 보육료 지원이 크게 상승한 것처럼 느껴질 수 있으나, 부모 입장에서 어떤 경우든 보육료 전액을 지원 받아 추가 납입금은 존재하지 않는 구조가 계속적으로 유지되었다고 볼 수 있다.

〈표 III-1-1〉 2012~2023년 보육료·유아학비 제도 변화

기준년도	2011년 이전	2012년	2013년~ 2016년 6월	2016년 7월 ~2020년 2월	2020년 3월 ~2023년 현재
제도 특징 및 주요 변화	선별지원 차등지원	0-2세, 5세 보편 지원 시작	0-5세 영유아 전 연령 보편 지원	0-2세 맞춤형 보육 시행 (종일반/맞춤반)	기본보육시간 제도 운영 (기본보육/연장보육)

자료 : 1) 최효미·김나영·김태우(2017). 영유아 교육·보육비용 추정 연구(V). pp. 39-42.

2) 보건복지부(2012~2023). 각년도 보육사업안내.

2) 가정양육수당

가정양육수당은 보육료 및 누리과정지원금 정책과 맥락을 같이 하며 변화해 왔으며, 2013년부터 가구소득과 무관하게 어린이집 혹은 유치원을 이용하지 않는 모든 영유아에게 보편 지원되는 제도이다(최효미 외, 2017: 49). 가정양육수당은 보육료 및 누리과정지원금과 중복 수혜가 불가능한 현금 지원 제도로써, 보육료 및 누리

과정지원금에 비해서는 지원 단가가 낮은 수준에 머물러 있다.

또한 2013년 이후 가정양육수당은 영유아의 월령을 기준으로 12개월 미만인 경우 월 20만원, 12개월~24개월 미만은 15만원, 24개월 이상은 월 10만원의 가정양육수당이 지원되는데, 2013년 이후 2023년 현재까지 지원 수준이 한번도 변동하지 않고 계속적으로 유지되었다(보건복지부, 2013~2023 각년도). 이로 인해 보육료 및 누리과정 지원금에 비해 낮으면서 10여년간 동일한 가정양육수당 급여수준에 대한 논란이 끊이지 않고 제기되었다. 그러나, 대부분의 영유아가 만 2세가 되면 어린이집 이용을 시작하면서 가정양육수당 수급자가 급격히 줄어드는 상황에서, 2023년 만 2세 미만 아동에게 부모급여 지원이 시작되면서 가정양육수당 인상에 대한 논란은 소강 국면에 접어들었다고 볼 수 있다.

3) 아동수당

아동수당은 아동 양육에 따른 경제적 부담 경감과 아동의 건강한 성장 환경 조성을 위해 지원되는 가장 대표적인 급여성(현금) 지원 제도이다(아동수당법 제1조). 아동수당은 2018년 9월 도입 당시에는 소득인정액 하위 90%인 영유아 가구에 대해서만 지원되었으나, 2019년 1월부터 월령 기준 71개월 이하의 모든 아동에게 지원되는 보편 지원으로 변경되었다(대한민국 정책브리핑¹¹⁾).

아동수당 지원금은 월 10만원으로 모든 월령의 아동에 대해 동일한 금액이 지원되었으나, 제도 도입 당시 선별 지원으로 소득인정액 기준에 따라 지원 대상이 구분되었다(보건복지부, 2018b: 3). 제도 도입 당시 선별 지원의 기준이 된 소득인정액은 가구원 수와 다자녀 여부, 맞벌이 여부 등을 고려하여 공제 범위를 설정하는 방식이었다(보건복지부, 2018b). 그러나 지원대상이 소득인정액 하위 90%로 매우 폭넓어, 소득인정액 산정 등을 위한 행정력 낭비가 발생하고 선별의 효과성이 낮다는 논란이 크게 제기됨에 따라, 제도 도입 4개월 만에 보편 지원의 형태로 전환되었다.

2019년 1월부터는 아동의 월령을 기준으로 71개월 이하인 모든 영유아에 대해 매월 10만원의 아동수당이 지원되었으며, 2019년 9월부터는 지원 대상의 월령이

11) 대한민국 정책브리핑, 아동수당. <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148864294> (2023. 7. 19. 인출).

83개월 이하(취학 여부 무관)의 모든 아동으로 지원 대상이 확대되었다(보건복지부, 2019: 3~5). 2022년 4월부터 지원 대상이 월령이 95개월 이하인 아동으로 확대되어 시행 중이며, 지원 단가는 제도 도입 이후 인상되지 않고 연 10만원이 지원되고 있다(보건복지부, 2022b: 3).

〈표 III-1-2〉 아동수당제도 변화(2018~2023)

기준년도	2018년 9월 ~ 2018년 12월	2019년 1월 ~ 2019년 8월	2019년 9월~ 2022년 3월	2022년 4월 ~2023년 현재
지원 대상	선별 지원 (소득인정액 90%이하)	보편 지원 (0~71개월이하 모든 아동)	보편 지원 (0~83개월이하 모든 아동)	보편 지원 (0~95개월이하 모든 아동)
지원 단가	균등 지원 (아동당 월 10만원)			

자료: 보건복지부(2018b~2023b). 각 년도 아동수당 사업안내.

4) 영아수당 및 부모급여

2022년 도입되어 1년간 시행된 영아수당은 「아동수당법」 제4조 제5항에 의거하여 2세 미만(최대 24개월)의 영아에게 매월 30만원이 지원된 정책이다(보건복지부, 2022c: 3~8). 「아동수당법」 제4조 제5항에는 아동수당 이외에도 2세 미만 아동에게 매월 50만원을 추가 지원하도록 규정하고 있었으나, 부칙 제6조(아동수당 추가지급 금액에 관한 특례)를 적용하여 2024년 12월 31일까지는 월 30만원과 50만원 중 보건복지부 장관이 정한 금액을 지원하도록 함(보건복지부, 2022c: 3~8)에 따라 실질적으로 월 30만원이 지원되었다.

영아수당은 현금 지원과 보육료 지원, 종일제 아이돌봄서비스 지원 총 3가지 유형으로 구분되며, 영아수당 수급자는 가정양육수당을 수급하지 못하도록 되어 있었다. 2022년 영아수당 지원금은 현금은 수급 아동 1인당 월 30만원, 어린이집을 이용하는 경우 보육료 전액, 종일제 아이돌봄서비스 이용자의 경우 정부지원금 전액을 지원하는 형태였다. 단, 보육료와 종일제 아이돌봄서비스 정부지원금은 현금(계좌이체)이 아닌 사회서비스 이용권으로 지원되었다. 즉, 영아수당은 기존의 보육료 지원과 가정양육수당 뿐 아니라 종일제 아이돌봄서비스 이용자(단, 정부지원금 대상자)를 하나의 제도로 통합해서 지원하는 형태의 제도라고 볼 수 있다. 영아수당은 2세미만의 영아 부모들의 서비스 선택권이 확장된 형태의 지원이며, 결과

적으로 2세미만의 자녀를 가정양육을 하는 경우 기존에 비해 수급받는 지원금¹²⁾이 높아지는 결과를 가져왔다.

한편, 부모급여는 2023년 영아수당이 폐지되면서 신설되었으며, 기본적인 지원 체계와 내용은 영아수당과 동일하다. 부모급여 지원을 위해 「아동수당법」 제4조⑤항이 ‘2세 미만의 아동에게는 매월 50만원 이상으로서 대통령령으로 정하는 금액을 추가로 지급한다’로 일부 개정되었다(법제처 국가법령정보¹³⁾). 영아수당과 비교할 때 부모급여는 지원 수준이 크게 상향 조정되었다는 특징을 가지며, 0세의 경우 부모급여 지급액이 보육료 지원액보다 크므로 차액에 해당하는 금액을 추가적으로 현금으로 지원한다는 차이점이 있다. 즉, 2023년 기준 만0세(12개월 미만) 보육료 지원금은 51만4천원인데 부모급여는 70만원 이므로 어린이집을 이용하고 보육료를 지원하는 영아에게는 차액에 해당하는 18만6천원을 현금으로 추가 지급한다(보건복지부, 2023c: 3~8). 이로 인해 만 0세의 경우 기관 이용 여부에 따른 지원 수준의 차이가 없어졌다고 볼 수 있다.

〈표 III-1-3〉 영아수당 및 부모급여 지원내용

	영아수당	부모급여
시행시기	2022년 1월~2022년 12월	2023년 1월 이후 시행 중
지급 대상	'22년 1월1일 이후 출생한 만2세 미만 아동(0~23개월)	
지급 방식 및 지급 금액	<ul style="list-style-type: none"> - 현금: 수급아동 1인당 월 30만원 - 보육료: 보육료 전액 - 종일제 아이돌봄 서비스: 정부지원 전액 	<ul style="list-style-type: none"> - 현금: 만0세 70만원, 만1세 35만원 - 보육료: 보육료 전액 (단, 0세의 경우 보육료 전액 514,000원 + 현금 186,000원) - 종일제 아이돌봄서비스: 정부지원금 전액

자료1: 보건복지부(2022c). 2022년 영아수당 사업안내. pp.3~8.

자료2: 보건복지부(2023b). 2023년 부모급여 사업안내. pp.3~8.

나. 양육비용 지원 정책의 재정투입

보편적 지원을 위해 투입된 재정 투입액은 2016년 8조3,601억원이었으며, 아동수당이 본격적으로 도입된 2019년에는 10조2,866억원으로 증가하였으며, 2020년

12) 기존에는 가정양육수당을 수급 받았으며, 가정양육수당은 12개월 미만은 20만원, 12~24개월 미만은 15만원이 지원됨.

13) 법제처 국가법령정보. 아동수당법. <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=20220401&lsiSeq=237515#AJAX> (2023. 7. 19. 인출).

에 10조5,219억원으로 최고점을 기록한 후, 2021년에 감소세를 보였으며, 영아수당이 도입된 2022년에는 10조3,135억원 이었다. 제도적으로 큰 변화가 없음에도 불구하고, 2020년 이후 재정 투입액이 감소한 이유는 영유아 수가 감소한 것에 기인한 것이라 볼 수 있다. 한편, 2022년 영아수당이 도입되었으나, 지원 대상이 만0세에 국한되어 있고 기존의 가정양육수당과의 중복 수혜가 아닌 상황으로 재정 투입액에서 커다란 증가는 찾아보기 어려운 상황이다. 부모급여가 도입된 2023년의 누리과정지원금 예산액을 알기 어려운 상황으로 현재로서는 정확한 예산액을 산출하기 어렵지만, 누리과정지원금이 (영유아 수 감소에 따라) 전년에 비해 다소 줄어든다 하더라도, 부모급여 투입액이 1조6,215억에 달하는 매우 큰 규모이므로 재정 투입 총액 자체도 크게 상승할 것으로 예상된다.

〈표 Ⅲ-1-4〉 아동양육 비용지원 정책 재정 투입액(2016~2023)

단위: 백만원

	보육료	누리과정 지원금	가정양육 수당	아동수당	부모급여 (영아수당)	계
2016년	3,106,581	4,042,000	1,211,510	-	-	8,360,091
2017년	3,188,540	3,940,900	1,219,200	-	-	8,348,640
2018년	3,138,013	3,892,700	1,224,184	709,619	-	8,964,516
2019년	3,416,288	3,815,300	892,330	2,162,729	-	10,286,647
2020년	3,432,821	3,990,000	815,717	2,283,374	-	10,521,912
2021년	3,416,809	3,916,700	760,779	2,219,455	-	10,313,743
2022년	3,223,853	3,829,000	508,163	2,379,318	373,132	10,313,466
2023년	3,045,558	미확정	175,854	2,256,398	1,621,454	미확정

주1: 보육료, 가정양육수당은 본예산 기준. 아동수당 예산은 확정안 기준.

주2: 누리과정지원금은 2016년은 지방교육재정교부금, 2017년 이후는 유특회계임.

2023년 예산은 2024년 5월 공개 예정.

자료1: 보건복지부(2015~2023 각년도). 각년도 보육사업안내_부록. 보육사업예산 부분.

자료2: 보건복지부(2018~2023 각년도). 아동수당지급.

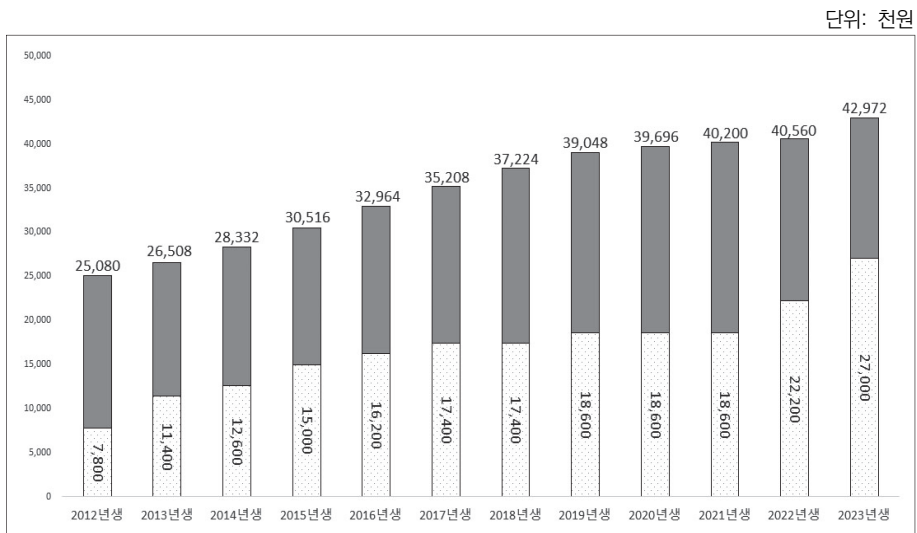
자료3: e-나라지표, 만3~5세 누리과정 지원을 및 예산 추이.

https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1536 (2023. 11. 22. 인출).

한편, 출생코호트별로 영유아기 비용 지원 정책에 따라 지원받은 지원금(영유아기 전체) 수급 총액을 정리해보면 [그림 Ⅲ-1-1]과 같다. 그림에서 보는 바와 같이 최근으로 올수록 전체적으로 지원금 수급액이 증가하는 양상이 발견되며, 부모급여를 수급한 2023년생의 경우 지원금 수급액이 큰 폭으로 상승함을 알 수 있다. 영유아기 전체 기간에 무상 보육·유아교육 정책을 적용받은 2012년생의 경우 최

대 2,508만원, 최소 780만원의 지원금을 수급하였으며, 보육료 및 누리과정지원금의 인상과 아동수당 제도 도입 등으로 해마다 수급액이 상승하였음을 알 수 있다. 영아수당 제도가 도입된 해인 2022년에 태어난 아이들의 경우 최대 수급액은 4,056만원으로 전년도(2021년) 출생아에 비해 36만원 증가에 그쳤으나, 최소 수급액은 2022년생이 2,220만원으로 2021년생의 수급액 1,860만원에 비해 크게 상승하였음을 알 수 있다. 이는 영아수당 지원 수준이 가정양육수당에 비해 높은 것에 기인한 결과라 볼 수 있다.

[그림 III-1-1] 2012~2023년생 영유아기 지원금 수급 총액



주1: 그래프 하단의 금액은 수급 총액이 최저(영유아기 계속 가정양육수당만 수급)일 때 금액을 의미하며, 그래프 상단의 수치는 수급 총액이 최대(영유아기 계속 보육료 혹은 유약학비를 수급)일 때 총액을 의미함.

주2: 2024년 이후 지원금은 2023년의 양육비용 지원 체계가 그대로 유지된다는 가정 하에 산출한 값임.

자료: 최호미(2023). 내 아이의 육아비용 얼마나 지원받았나? : 출생코호트별 보편 지원 정책의 수급액을 중심으로. 육아정책 Brief, 97. 육아정책연구소.

한편, 부모급여가 도입된 2023년에는 최대 수급액 또한 약4,297만원으로 전년도(2022년) 출생아에 비해 크게 상승하였음을 알 수 있다. 여기서 2023년생의 지원금 수급 총액은 2024년 이후에도 현재(2023년) 수준의 지원이 지속적으로 유지된다는 가정 하에 산출된 금액이므로, 실제로는 이보다 더 높아질 것으로 예상된다. 2024년 만0세에 대한 부모급여 지원금이 월 100만원으로 높아지고, 만1세의 경우에도 월 50만원으로 상향 조정될 것이기 때문이다(보건복지부 북파리TV¹⁴⁾).

2. 양육비용 변화 추이 및 아동 및 가구특성별 차이 분석

이 절에서는 영유아 가구의 양육비용 변화 추이를 살펴보고, 아동 및 가구특성별로 양육비용이 어떠한 차이를 보이는지 살펴보았다. 양육비용은 아동 당(영유아 1인당) 양육비용과 가구당(가구내 모든 자녀) 양육비용으로 구분된다. 영유아 대상의 비용 지원 정책은 모두 아동을 기준으로 지원하는 방식을 취하고 있다. 이하는 양육비용은 육아정책연구소에서 2018년부터 매해 지속적으로 조사하고 있는 ‘KICCE 소비실태조사’를 중심으로 분석한 결과이다.

가. 영유아 1인당 양육비용¹⁵⁾

영유아 1인당 양육비용(실질비용 기준)은 2018년 66만7천원이었으며, 코로나 19 확산 초기였던 2020년에 61만3천원까지 낮아졌다가, 2021년에 다시 상승하여 65만5천원까지 상승하였으나, 2018년에 비해서는 약간 낮은 수준을 보였다. 2022년에 영유아 1인당 양육비용은 월평균 65만2천원으로 전년인 2021년에 비해서 평균 3천원 정도 낮았는데, 이는 급격한 물가상승의 영향으로 사료된다. 아동 연령에 따라서는 0세를 제외하고는 아동의 연령이 많아질수록 양육비용도 증가하는 경향성이 발견된다.

〈표 Ⅲ-2-1〉 연령별 영유아 1인당 월평균 양육비용 변화: 실질비용(2018~2022)

단위: 만원, (명)

구분	1차년도 (2018년)	2차년도 (2019년)	3차년도 (2020년)	4차년도 (2021년)	5차년도 (2022년)
전체	66.7 (2,298)	66.4 (2,334)	61.3 (2,368)	65.5 (2,403)	65.2 (2,395)
생활연령					
0세	54.2 (128)	54.0 (161)	53.3 (158)	51.6 (161)	58.9 (156)
1세	51.7 (267)	54.0 (298)	54.1 (321)	55.4 (316)	55.2 (321)
2세	57.9 (299)	58.9 (296)	53.6 (331)	59.8 (354)	55.5 (335)
3세	60.4 (360)	59.5 (337)	59.6 (333)	61.7 (367)	62.8 (396)
4세	71.3 (372)	67.8 (411)	61.5 (379)	68.6 (363)	67.7 (379)

14) 보건복지부, 북파리TV, [2024년 부모급여 확대] 부모의 결심 부모급여로 안심, https://www.youtube.com/watch?v=Ri5J2b_xfy0 (2023. 11. 9. 인출).

15) 소비자물가지수 2022년 공표된 소비자물가지수(2020=100)를 통해 2020년 기준 물가로 환산한 결과

구분	1차년도 (2018년)	2차년도 (2019년)	3차년도 (2020년)	4차년도 (2021년)	5차년도 (2022년)
5세	75.2 (407)	72.7 (408)	66.3 (424)	70.1 (404)	75.1 (392)
6세	78.1 (465)	83.2 (423)	72.2 (422)	78.9 (438)	73.6 (416)
F	22.3***	24.2***	15.2***	18.5***	16.8***

주1: 가구조사 자료를 아동단위로 자료화하여 분석한 것임

주2: 2022년 공표된 소비자물가지수(2020=100)을 통해 2020년 기준 물가로 환산한 결과임.

자료: 이정원 외(2022). 'KICCE 소비실태조사 : 양육비용 및 육아서비스 수요 연구(V)'. <표 IV-2-9>.

*** $p < .001$.

생활비에서 영유아 1인당 양육비용이 차지하는 비중은 2018년 20.8%이며, 2020년 18.9%까지 낮아졌다가, 2021년 19.3%로 약간 증가하고, 2022년 19.4%로 조금 더 상승하였다. 아동 연령별로는 0세가 1세에 비해 약간 높고, 1세 이후로는 연령이 증가할수록 생활비 대비 영유아 1인당 양육비용 비중도 증가하는 양상을 보였다.

<표 III-2-2> 생활비 대비 영유아 1인당 양육비용 비중 변화: 실질비용(2018-2022)

단위: %, (명)

구분	1차년도 (2018년)	2차년도 (2019년)	3차년도 (2020년)	4차년도 (2021년)	5차년도 (2022년)
전체	20.8 (2,298)	19.9 (2,334)	18.9 (2,368)	19.3 (2,403)	19.4 (2,395)
생활연령					
0세	18.1 (128)	16.7 (161)	17.9 (158)	16.8 (161)	18.4 (156)
1세	17.9 (267)	17.4 (298)	17.7 (321)	17.4 (316)	17.9 (321)
2세	19.4 (299)	18.4 (296)	17.4 (331)	18.4 (354)	18.2 (335)
3세	19.9 (360)	18.4 (337)	18.1 (333)	18.5 (367)	19.0 (396)
4세	21.4 (372)	20.7 (411)	19.1 (379)	19.6 (363)	20.0 (379)
5세	22.8 (407)	21.3 (408)	20.2 (424)	20.2 (404)	20.9 (392)
6세	22.8 (465)	23.1 (423)	20.8 (422)	21.9 (438)	20.6 (416)
F	17.6***	23.9***	9.2***	14.7***	8.0***

주1: 가구조사 자료를 아동단위로 자료화하여 분석한 것임.

주2: 2022년 공표된 소비자물가지수(2020=100)을 통해 2020년 기준 물가로 환산한 결과임.

자료: 이정원 외(2022). 'KICCE 소비실태조사 : 양육비용 및 육아서비스 수요 연구(V)'. <표 IV-2-10>.

*** $p < .001$.

가구소득 대비 영유아 1인당 양육비용이 차지하는 비중은 양육비용의 변화와 맥락을 같이 한다. 2022년 기준 가구소득 대비 영유아 1인당 양육비용은 14.2%로,

외별이 가구가 맞별이 가구에 비해서 높고, 가구소득이 299만원 이하인 저소득 가구들의 경우 22.9%로 매우 높은 비중을 보여 양육비용 부담이 가중되고 있음을 쉽게 확인할 수 있다. 한편, 총 자녀수에 따라서는 자녀가 적을수록 가구소득에서 차지하는 비중이 높게 나타나는데, 이는 자녀수가 많은 다자녀 가구의 경우 아동 1인당 투자(양육비용)가 적은 것에 기인한다고 하겠다.

〈표 Ⅲ-2-3〉 가구소득 대비 영유아 1인당 양육비용 비중 변화: 실질비용(2018~2022)

단위: (명), %

구분		가구소득 대비 비중				
		1차년도 (2018년)	2차년도 (2019년)	3차년도 (2020년)	4차년도 (2021년)	5차년도 (2022년)
총계 (사례수)		15.8 (2,298)	14.9 (2,334)	12.7 (2,368)	14.3 (2,403)	14.2 (2,395)
맞별이 가구 여부	맞별이	14.5	13.9	12.3	13.3	13.5
	외별이	16.9	15.7	13.1	15.0	14.8
가구 소득	<i>t</i>	-3.6***	-3.1**	-1.8	-2.9**	-3.1**
	299만원 이하	23.7	28.3	29.6	26.4	22.9
	300~399만원	16.5	15.7	14.3	16.5	15.8
	400~499만원	15.1	14.4	12.1	13.6	13.9
	500~599만원	14.1	13.5	11.8	12.4	12.9
	600만원 이상	11.8	11.2	9.9	10.8	10.4
총 자녀수	<i>F</i>	28.6***	48.7***	115.4***	44.8***	67.7***
	1명	19.6	18.8	17.0	18.6	17.6
	2명	15.0	14.2	12.0	13.4	13.7
	3명이상	12.2	12.1	9.8	11.7	11.4
	<i>F</i>	29.2***	29.2***	72.5***	35.1***	52.4***

주1: 가구조사 자료를 아동단위로 자료화하여 분석한 것임.

주2: 2022년 공표된 소비자물가지수(2020=100)을 통해 2020년 기준 물가로 환산한 결과임.

자료: 이정원 외(2022). 'KICCE 소비실태조사 : 양육비용 및 육아서비스 수요 연구(V)'. 〈표 IV-2-13〉.

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

비목별 영유아 1인당 양육비용은 교육/보육비, 식비, 여가 및 문화생활비(교양/오락비) 순으로 지출액이 많았다. 그러나, 코로나19 확산 초기였던 2021년에는 교육/보육비가 월평균 12만9천원에 그치며, 식비(16만4천원) 지출이 가장 많았다. 또한 2022년에도 식비 지출이 월평균 15만9천원으로 높아지고, 교육/보육비는 14만4천원으로 낮아지면서, 교육/보육비보다 식비가 가장 높은 비목이었다.

〈표 III-2-4〉 비목별 영유아 1인당 양육비용 변화: 실질비용(2018~2022)

단위: (명), 만원

구분	1차년도 (2018년)	2차년도 (2019년)	3차년도 (2020년)	4차년도 (2021년)	5차년도 (2022년)
총계 (사례수)	66.7 (2,298)	66.4 (2,334)	61.3 (2,368)	65.5 (2,403)	65.2 (2,395)
1.식비(외식비포함)	13.9	14.1	16.4	15.6	15.9
1-1.외식비	3.3	3.3	3.8	3.5	3.9
3.기기/집기	1.8	1.9	2.4	2.4	2.4
4.파복비(의류및신발)	5.3	5.4	5.8	6.1	6.3
5.보건/의료비	2.8	3.2	3.7	3.9	4.2
6.교육/보육비	22.3	21.2	12.9	17.1	14.4
7.여가 및 문화생활비(교양/오락비)	11.5	10.3	8.4	9.1	10.5
7-1.가족여행 등	5.2	4.9	2.9	3.6	4.7
7-2.관람 체험학습	1.3	1.1	0.4	0.5	1.0
7-3.완구	2.4	2.3	2.7	2.8	2.7
7-4.도서구매	2.5	2.0	2.4	2.2	2.0
8.교통비	0.2	0.3	0.5	0.3	0.5
9.통신비	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1
9-1.휴대전화비	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
10.개인유지비(생필품포함)	3.2	3.5	4.1	4.1	4.2
11-2.보험	5.6	6.5	7.0	6.9	6.7

주1: 가구조사 자료를 아동단위로 자료화하여 분석한 것임.

주2: 2022년 공표된 소비자물가지수(2020=100)을 통해 2020년 기준 물가로 환산한 결과임.

자료: 이정원 외(2022). 'KICCE 소비실태조사 : 양육비용 및 육아서비스 수요 연구(V)'. 〈표 IV-2-10〉.

*** $p < .001$.

가구특성별로는 맞벌이 가구들은 외벌이 가구에 비해 양육비용이 10만원이상 많았다. 2022년 기준 맞벌이 가구의 영유아 1인당 양육비용은 71만3천원이었으며, 외벌이 가구의 경우에는 60만5천원이었다. 가구소득별로는 가구소득이 높을수록 영유아 1인당 양육비용도 상승하는 현상이 뚜렷하게 발견된다. 2022년 기준 가구소득이 299만원이하인 가구의 영유아 1인당 양육비용은 월평균 50만원이었으며, 가구소득이 600만원 이상인 가구의 영유아 1인당 양육비용은 월평균 80만7천원이었다. 가구소득이 600만원 이상인 가구의 영유아 1인당 양육비용이 가구소득이 299만원 이하인 가구에 비해 약 1.6배 가량 높았다.

총 자녀수에 따라 가구내 자녀가 많을수록 영유아 1인당 양육비용은 낮아지는

특징이 발견된다. 2022년 기준 영유아 1인당 양육비용은 자녀가 1명인 경우에는 월평균 76만원이었으나, 자녀가 3명이상인 경우 54만6천원이었다. 이는 다자녀 가구의 경우 가구 내 다른 자녀를 위한 소비가 추가적으로 발생하기 때문에 아동 한 명 당 투자가 줄어들 수밖에 없는 상황을 잘 보여준다. 한편, 지역규모에 따라서는 지역규모가 클수록 영유아 1인당 양육비용도 좀 더 많은 것으로 나타났다.

〈표 III-2-5〉 가구특성별 영유아 1인당 양육비용 변화: 실질비용(2018-2022)

구분		1차년도(2018년)	2차년도(2019년)	3차년도(2020년)	4차년도(2021년)	5차년도(2022년)
맞벌이 가구 여부	전체	66.7 (2,298)	66.4 (2,334)	61.3 (2,368)	65.5 (2,403)	65.2 (2,395)
	맞벌이	75.4 (1,031)	73.9 (1,000)	68.7 (1,004)	72.8 (991)	71.3 (1,033)
	외벌이	59.6 (1,267)	60.8 (1,334)	55.9 (1,364)	60.4 (1,412)	60.5 (1,362)
가구 소득	<i>t</i>	9.3***	7.6***	8.9***	7.6***	6.8***
	290만원 이하	48.7 (505)	54.6 (300)	50.9 (152)	51.1 (166)	50.0 (195)
	300~399만원 이하	57.3 (655)	55.6 (671)	53.0 (508)	57.2 (555)	55.7 (670)
	400~499만원 이하	71.9 (530)	66.6 (637)	55.0 (747)	60.3 (696)	63.0 (589)
	500~599만원 이하	74.5 (273)	73.9 (364)	66.2 (427)	67.3 (433)	71.2 (427)
	600만원 이상	97.5 (335)	88.3 (362)	77.3 (534)	83.4 (553)	80.7 (514)
총 자녀수	<i>F</i>	98.1***	48.6***	50.2***	44.7***	45.2***
	1명	84.4 (638)	83.7 (559)	75.3 (543)	77.7 (550)	76.0 (583)
	2명	62.0 (1,300)	63.5 (1,361)	60.0 (1,376)	64.7 (1,385)	64.0 (1,364)
	3명이상	52.4 (360)	52.5 (414)	48.6 (449)	53.6 (468)	54.6 (448)
	<i>F</i>	96.2***	79.1***	78.2***	48.2***	42.4***
지역 규모	대도시	72.4 (929)	70.8 (911)	61.4 (946)	68.9 (998)	67.5 (950)
	중소도시	64.2 (985)	62.6 (1,036)	60.6 (1,050)	63.6 (1,077)	64.4 (1,094)
	읍면지역	59.3 (384)	66.2 (387)	63.4 (372)	61.5 (328)	61.3 (351)
	<i>F</i>	17.4***	9.4***	0.9	6.4**	3.7*

주1: 가구조사 자료를 아동 단위로 자료화하여 분석한 것임.

주2: 2022년 공표된 소비자물가지수(2020=100)를 통해 2020년 기준 물가로 환산한 결과임.

자료: 이정원 외(2022), 'KICCE 소비자태조사 : 양육비용 및 육아서비스 수요 연구(V)', 〈표 IV-2-12〉.

*** $p < .001$.

나. 가구당 양육비용

가구당 양육비용은 영유아 가구 내 모든 자녀의 양육비용을 의미한다. 가구당 양육비용(실질비용)은 2018년에 116만6천원이었으며, 2019년 124만5천원으로 상승하였다가, 코로나19 확산 초기인 2020년에는 118만원으로 감소하였다. 이후 2021년 127만6천원으로 코로나19 확산 전인 2019년에 비해서도 높은 수준을 보였으며, 2022년 전년 대비 아주 약간 감소하여 127만3천원인 것으로 나타났다.

가구 특성별로는 영유아 1인당 양육비용과 마찬가지로 맞벌이 가구의 가구당 양육비용이 외벌이 가구의 가구당 양육비용에 비해 약 20만원 가량 더 높았으며, 가구소득 수준이 높을수록 가구당 양육비용도 높아지는 현상이 뚜렷하게 관측되었다. 한편, 총 자녀수에 따라서 자녀수가 많을수록 가구당 양육비용이 크게 상승하는 경향이 발견되는데, 자녀가 1명 많을수록 가구당 양육비용 증가폭은 조금씩 작아짐을 알 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 영유아 1인당 양육비용은 자녀가 많을수록 줄어드는 현상에 비추어 생각해볼 때, 다자녀 가구의 경우 자녀 양육비용으로 인한 가계 부담은 가중되는데 반해 아동 1인당 투자액은 작아지는 이중고를 겪고 있음을 쉽게 유추해볼 수 있다.

〈표 Ⅲ-2-6〉 가구특성별 영유아 가구당 양육비용 변화: 실질비용(2018-2022)

단위: (가구), 만원

구분		1차년도 (2018년)	2차년도 (2019년)	3차년도 (2020년)	4차년도 (2021년)	5차년도 (2022년)
전체 (사례수)		116.6 (1,648)	124.5 (1,665)	118.0 (1,679)	127.6 (1,708)	127.3 (1,730)
맞벌이 가구 여부	맞벌이	126.5	133.1	128.9	140.1	139.9
	외벌이	108.1	117.7	109.5	118.6	117.2
<i>t</i>		5.5***	4.4***	6.0***	5.8***	6.0***
가구 소득	299만원 이하	75.3	86.9	87.7	88.1	80.6
	300~399만원	95.2	99.2	91.5	104.1	100.9
	400~499만원	114.8	122.3	103.5	116.6	123.1
	500~599만원	136.0	136.3	126.6	138.6	142.0
	600만원 이상	158.7	164.0	150.4	171.0	173.6
	<i>F</i>	82.4***	58.5***	56.3***	59.0***	73.1***
총 자녀수	1명	84.4	83.7	75.3	77.7	76.0
	2명	127.2	135.3	128.8	140.1	140.6
	3명이상	178.3	183.0	173.1	192.8	199.6
	<i>F</i>	198.6***	221.0***	273.0***	294.6***	340.6***

주: 2022년 공표된 소비자물가지수(2020=100)을 통해 2020년 기준 물가로 환산한 결과임.

자료: 이정원 외(2022). 'KICCE 소비실태조사 : 양육비용 및 육아서비스 수요 연구(V)'. 〈표 IV-2-2〉.

*** $p < .001$.

가구소득에서 가구당 양육비용이 차지하는 비중은 2018년에는 27.3%였으며, 2020년을 제외하고는 대체로 이 수준을 유지하는 경향을 보였다. 가구소득 대비 가구당 양육비용 비중은 외별이 가구가 맞별이 가구에 비해 높기 때문에, 외별이 가구의 양육비용 부담이 가중되고 있음을 알 수 있다. 마찬가지로 가구소득이 299만원 이하인 저소득 가구들은 가구소득 대비 가구당 양육비용이 최저 36.5%, 최대 52.9%로 양육비용 부담의 가중을 엿볼 수 있었다. 총 자녀수가 1명인 경우 가구소득 대비 가구당 양육비용 비중이 20% 이하인데 반해, 총 자녀수가 3명 이상인 경우에는 40%이상으로 자녀가 1명인 경우에 비해 두 배 이상 높았다.

〈표 III-2-7〉 가구소득 대비 영유아 가구당 양육비용 비중 변화: 실질비용(2018-2022)

단위: %

구분		1차년도 (2018년)	2차년도 (2019년)	3차년도 (2020년)	4차년도 (2021년)	5차년도 (2022년)
전체		27.3	27.9	24.2	28.0	27.0
맞별이 가구 여부	맞별이	24.4	24.9	22.5	25.2	25.6
	외별이	29.9	30.4	25.4	29.9	28.1
	<i>t</i>	-4.3***	-3.3***	-3.3***	-2.5*	-2.9**
가구 소득	299만원 이하	39.2	48.8	49.2	52.9	36.5
	300~399만원	28.2	28.8	25.5	30.1	28.4
	400~499만원	26.6	27.8	23.1	26.2	27.1
	500~599만원	25.7	25.4	23.2	25.3	25.8
	600만원 이상	20.6	21.7	19.9	22.3	22.3
	<i>F</i>	18.6***	16.3***	65.1***	15.6***	17.9***
총 자녀수	1명	19.6	18.8	17.0	18.6	17.6
	2명	30.2	30.7	25.6	28.8	29.5
	3명이상	40.5	40.0	34.7	45.5	40.0
	<i>F</i>	62.7***	39.9***	102.9***	42.9***	181.6***

주: 2022년 공표된 소비자물가지수(2020=100)을 통해 2020년 기준 물가로 환산한 결과임.

자료: 이정원 외(2022). 'KICCE 소비실태조사 : 양육비용 및 육아서비스 수요 연구(V). 〈표 IV-2-3〉.

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

비목별 가구당 양육비용은 영유아 1인당 양육비용과 유사하게 교육/보육비가 가장 많고, 다음으로 식비, 여가 및 문화생활비(교양/오락비) 순이었다. 코로나19 확산 초기였던 2020년에는 교육/보육비 지출이 감소하면서 식비 지출이 가장 높았던 해였다. 코로나19 확산 이전인 2018년과 2019년에는 교육/보육비 지출이 식비에 비해 1.6배 정도 높았으나, 2021년에는 1.3배, 2022년에는 1.1배로, 교육/보육비와 식비 사이의 격차가 줄어들고 있다. 식비는 필수재인데 반해 교육/보육비는 소득탄력성 높은 비목이기 때문에, 최근 이 둘의 격차가 줄어든다는 것은 코

로나19 이후 영유아 가구들의 양육비용 중 식비와 같은 필수재에 대한 부담이 가중되고 있음을 시사한다. 이때, 본고에 제시된 양육비용은 물가지수를 감안한 실질 비용이므로 최근의 높은 물가 상승률을 고려하면 명목비용은 전년 대비 훨씬 크게 증가한 상황으로, 코로나19 이후 영유아 가구들의 자녀 양육을 위한 필수재 소비에 대한 비용 부담이 가중되어 있음을 유추해 볼 수 있다.

〈표 III-2-8〉 비목별 영유아 가구당 월평균 양육비용 변화: 실질비용(2018-2022)

단위: (가구), 만원

구분	1차년도 (2018년)	2차년도 (2019년)	3차년도 (2020년)	4차년도 (2021년)	5차년도 (2022년)
총계 (사례수)	116.6 (1,648)	124.5 (1,665)	118.0 (1,679)	127.6 (1,708)	127.3 (1,730)
1. 식비(외식비포함)	24.7	26.5	31.4	29.7	29.9
1-1. 외식비	5.9	6.4	7.3	6.9	7.8
3. 기기/집기	2.9	3.3	4.3	5.3	5.2
4. 피복비(의류및신발)	9.4	9.9	10.6	11.2	11.8
5. 보건/의료비	4.4	5.3	6.5	6.8	7.3
6. 교육/보육비	39.7	42.2	29.0	37.9	33.4
7. 여가문화생활비(교양/오락비)	19.4	18.3	15.0	16.2	18.7
7-1. 가족여행 등	9.0	8.8	5.3	6.5	8.5
7-2. 관람 체험학습	2.4	2.2	0.8	1.0	2.1
7-3. 완구	3.8	3.7	4.5	4.6	4.3
7-4. 도서구매	4.3	3.6	4.6	4.1	3.8
8. 교통비	0.6	0.8	1.0	0.7	1.0
9. 통신비	0.5	0.6	0.9	0.7	0.7
9-1. 휴대전화비	0.4	0.5	0.7	0.6	0.6
10. 개인유지비(생필품포함)	5.3	5.8	6.6	6.7	7.0
11-2. 보험	9.5	11.8	12.6	12.5	12.2

주: 2022년 공표된 소비자물가지수(2020=100)을 통해 2020년 기준 물가로 환산한 결과임.

자료: 이정원 외(2022), 'KICCE 소비실태조사 : 양육비용 및 육아서비스 수요 연구(V)'. 〈표 IV-2-1〉.

3. 양육비용 결정 요인 및 아동수당의 양육비용 경감 효과 분석

이하에서는 최근 선행연구 결과를 중심으로 양육비용 결정 요인과 아동수당의 비용 경감 효과에 대해 살펴보았다. 제시된 분석 결과는 최효미(2023b)와 최효미 외(2023)의 연구 결과를 그대로 인용한 것으로, 앞서 양육비용 현황 분석에 활용된 자료인 'KICCE 소비실태조사' 자료를 활용한 심층분석 결과라고 볼 수 있다.

가. 양육비용 결정 요인¹⁶⁾

여기서는 영유아 1인당 양육비용에 영향을 미치는 요인에 대해 간략히 살펴보았다. 개인의 미관측 이질성을 엄격하게 통제한 모형인 이원 고정효과 모형 추정치 기준, 맞벌이 여부와 가구소득이 영유아 1인당 양육비용에 유의미한 증가를 가져왔으며, 2021년이 매우 분명한 시차효과를 가지고 있는 것으로 분석되었다. 이는 코로나 19 확산에 따라 2020년 양육비용이 크게 감소하였는데, 실제 이러한 감소는 통계적으로 유의미한 수준의 감소는 아니었던데 반해, 2021년에 다시 반등한 양육비용은 매우 유의미한 수준의 증가라 볼 수 있다.

오차항에 대한 가정이 좀 더 완화된 모형인 패널 임의 효과 모형 추정 결과에서는 총 자녀수가 많을수록 영유아 1인당 양육비용이 유의미하게 감소하는 현상이 뚜렷하게 발견되며, 아동의 연령이 증가할수록 영유아 1인당 양육비용이 점차 증가하는 현상이 발견되었다. 즉, 자녀 연령이 많아질수록 양육비용 지출액 자체도 높아지며, 증가폭도 커지는 현상이 포착되었다.

〈표 III-3-1〉 영유아 양육비용에 영향을 미친 요인

변수명		이원 고정효과모형	임의 효과 모형	합동 OLS
맞벌이 가구 여부(맞벌이=1)		3.728 **	5.625 ***	6.021 ***
월평균 가구소득(실질)		0.019 ***	0.024 ***	0.028 ***
총자녀수	2명	1.525	-19.253 ***	-20.210 ***
	3명 이상	4.471	-28.512 ***	-29.820 ***
지역규모	중소도시	-5.369	-4.840 ***	-4.477 ***
	읍면동지역	0.301	-1.473	-1.646
사회경제적 지위 (상층 =1)		-1.748	-4.943 ***	-6.023 ***
시차효과	2020년	-0.199	-4.703 ***	-4.242 ***
	2021년	6.741 ***	-1.708 *	-0.921
아동 성별 (남아 =1)			0.287	0.552
아동 연령			2.385 ***	2.106 **
아동 연령의 제곱			0.435 ***	0.473 ***
모 연령			-0.323 *	-0.328 **
부 연령			-0.111	-0.157

16) 제시된 분석 결과는 최효미(2023)의 분석 결과를 인용한 것임. 분석 자료는 'KICCE 소비실태조사' 2019~2021년 총 3개년 자료이며, 주된 분석 방법은 패널 모형 중 이원 고정효과 모형임.

모 학력		1.168	1.154 *
부 학력		2.719 ***	2.371 ***
상수	56.166 ***	73.813 ***	77.063 ***
N	7,105	7,048	7,048
ρ	0.659	0.469	-

주1: 총 자녀수 base는 1명이며, 사회경제적 지위는 연속변수로 상층이 1, 중층 2, 하층 3임.

주2: 부모 정보가 누락된 경우가 있어, 임의효과 모형과 합동 OLS의 관측치가 적음.

주3: 이원 고정효과 모형에서 $u_i = 0$ 에 대한 F-test 결과, 2.60***으로 귀무가설이 기각됨.

자료: 최효미(2023b). 코로나19 확산 전후 영유아 양육비용 변화. 육아정책연구, 17(1). <표 4> 인용.

* $p < .1$, ** $p < .05$, *** $p < .01$.

한편, 양육비용 중에서 큰 비중을 차지하는 식비, 교육/보육비, 여가/문화생활비에 영향을 미친 요인을 살펴보면, 식비의 경우에는 주관적으로 인식하는 사회경제적 지위가 음의 유의미한 영향이 있고, 코로나19 영향을 나타내는 시차효과가 매우 유의미한 영향을 보인 것을 제외하고는 다른 가구특성은 차이가 없었다. 예를 들면, 가구소득에 따라 유의미한 차이가 보이지 않는다는 점은 식비가 필수재에 해당하는 비용으로, 가구소득이 낮은 가구의 자녀 식비 부담이 더 클 수 있음을 시사한다.

교육/보육비의 경우 코로나19 확산 초기였던 2020년에는 음의 효과가, 코로나19가 장기화 된 2021년에는 양의 효과가 포착되었다. 이 외에 가구소득이 높을수록 교육/보육비 지출이 많았으며, 맞벌이 가구가 외벌이 가구에 비해 교육/보육비 지출이 약간 더 높은 특징을 보였다. 여가/문화생활비의 경우에도 맞벌이 가구에서 유의미한 양의 효과가, 가구소득이 높을수록 양의 효과가 있는 것으로 분석됐다. 한편, 중소도시에 거주하는 경우에는 대도시 거주자에 비해 오히려 여가/문화생활비 지출이 크고, 반대로 교육/보육비 지출은 적은 것으로 분석됐다.

요약하면, 교육/보육비와 여가/문화생활비의 경우 소득탄력성이 큰 비목으로 가구소득이 높을수록 지출액이 커지는 특징을 보인 반면, 필수재에 해당하는 식비의 경우에는 가구소득과 무관하게 일정 비용이 소요되고 있음을 알 수 있다. 따라서, 코로나19와 같은 사회적 위기 상황 혹은 물가상승 등의 영향으로 양육비용 부담이 가중되는 상황에서 교육/보육비나 여가/문화생활비에서의 조정이 1차적으로 일어난다. 반면, 식비의 경우에는 지출액 조정이 어려운 비목에 해당하기 때문에 사회

적 위기 상황에서는 저소득 가구의 양육비용 부담을 가중시키는 주요 원인이라고 추측된다.

〈표 III-3-2〉 비목별 영유아 양육비용에 영향을 미친 요인: 이원 고정효과 모형

변수명		식비	교육/보육비	여가/문화생활비
맞벌이 가구 여부(맞벌이 =1)		-0.011	1.960 *	1.202 ***
월평균 가구소득(실질)		0.001	0.008 ***	0.004 ***
총자녀수	2명	-0.639	3.232	-0.216
	3명이상	1.319	3.598	0.839
지역규모	중소도시	-0.627	-5.593 *	2.848 **
	읍면동지역	0.975	-3.770	2.455 *
사회경제적 지위 (상층 =1)		-0.723 *	-0.371	-0.307
시차효과	2020년	2.647 ***	-3.660 ***	-0.933 ***
	2021년	2.418 ***	4.438 ***	-0.173
상수		14.901 ***	13.300 ***	6.176 ***
N		7,105	7,105	7,105
ρ		0.538	0.648	0.694

주1: 총 자녀수 base는 1명이며, 사회경제적 지위는 연속변수로 상층이 1, 중층 2, 하층 3임.

주2: 모든 모형에서 $u_i = 0$ 에 대한 F-test 결과, 1% 유의수준에서 귀무가설이 기각됨.

자료: 최효미(2023b). 코로나19 확산 전후 영유아 양육비용 변화. 육아정책연구, 17(1). 〈표 5〉 인용.

* $p < .1$, ** $p < .05$, *** $p < .01$.

나. 아동수당의 양육비용 경감 효과¹⁷⁾

이하에서는 아동수당이 양육비용 경감에 미친 영향에 대한 분석 결과를 중심으로, 영유아 대상의 비용 지원 정책의 효과성을 간략히 살펴보았다. 앞서 살펴본 바와 같이 영유아 가구 대상의 주요 비용 지원 정책은 보육료 및 누리과정지원금, 가정양육수당, 아동수당, 부모급여(영아수당)이 있는데, 보육료 및 누리과정지원금과 가정양육수당은 실질적으로 보육/교육기관 이용과 맞물려 있는 변수로, 양육비용 부담 경감의 효과를 분리하기가 애매한 측면이 있다. 또한 ‘KICCE 소비실태조사’는 실제 소득과 지출을 조사하고 있어, 보육료 및 누리과정지원금의 경우 소득에서도 제외되어 있을 뿐 아니라 지출에도 포함되지 않은 금액이다. 한편, 영아수

17) 제시된 분석결과는 최효미 외(2023c, 발간예정)의 분석 결과를 인용한 것임. 분석 자료는 ‘KICCE 소비실태조사’ 2019~2022년 총 4개년 자료이며, 주된 분석 방법은 패널 모형 중 임의 효과 모형임.

당과 부모급여의 경우에는 도입된 지 얼마되지 않아 분석을 위한 자료(시점 상으로)가 충분히 축적되어 있지 못한 상황이다. 결과적으로 아동수당이 현재로서는 영유아 가구에 대한 현금성 지원금의 양육비용 경감 효과를 가장 잘 대리하는 변인이라 볼 수 있을 것이다.

분석에 활용된 자료는 ‘KICCE 소비실태조사’ 자료¹⁸⁾이며, 주요 종속변수는 영유아 1인당 양육비용 및 가구당 양육비용이고, 독립변수는 아동 및 가구특성과 아동수당 수급자 수이다. 본고에서는 지면 관계상 분석 결과 중 아동수당 수급자 수의 추정치만을 발췌하여 제시하였다. 즉, <표 III-3-3>에서 집단 특성은 독립변수가 아닌 분석 집단의 특징을 의미하므로 주의를 요한다.

분석 결과, 영아기 아동의 경우 아동수당이 아동당 양육비용에 유의미한 효과를 보이지 않는 것으로 분석됐다. 반면, 유아기 자녀의 경우에는 가구내 아동수당 수급자 수가 한명 증가할수록 양육비용이 10만원 가량 유의미하게 증가하는 효과가 발견된다. 즉, 유아기 자녀가 있는 가구들은 가구 내 정부지원금이 많아져 소득 상승이 있을 경우 정부지원금만큼 자녀 양육비용 지출을 추가적으로 증가시키는 경향이 있음을 확인할 수 있었다. 한편, 초등1~2학년의 경우 아동수당 수급액이 많은 경우에 양육비용이 다소 높은 경향이 발견되지만, 정작 초등1~2학년이 되어서도 아동수당 수급액을 받게 된 이후로는 이러한 차이가 사라진 것으로 나타났다. 즉, 아동수당 지원 대상의 확대에 따라 초등1~2학년의 경우 양육비용 투입에서의 격차가 감소했음을 유추해 볼 수 있다.

한편, 아동수당은 맞벌이 여부와 무관하게 두 집단 모두에서 유의미한 양의 효과가 발견되었으나, 계수 값의 크기는 외벌이 가구가 맞벌이 가구에 비해 큰 것으로 나타났다. 이는 외벌이 가구들이 아동수당 지원으로 소득이 증가함에 따라 자녀를 위해 추가적으로 소비를 증가시켰음을 내포하는 결과로, 외벌이 가구 아동의 양육비용이 맞벌이 가구 아동의 양육비용에 비해 전반적으로 낮은 수준임을 감안할 때, 아동수당이 두 집단 간 양육비용 격차를 완화했음을 방증한다.

아동수당은 가구소득이 600만원 이상인 가구에서는 대체로 유의미한 수준의 변화가 발견되지 않은 반면, 가구소득이 299만원 이하인 가구의 경우에는 4~5차년

18) 표본 대상은 막내 자녀의 연령이 영유아(만6세)인 영유아 가구이지만, 가구용 설문에서 가구 내 초등 이상 자녀의 양육비용도 함께 조사가 이뤄짐.

도(2021~2022년)에 아동 당 양육비용 증가 효과가 다른 소득 구간에 비해서 매우 큰 것으로 분석됐다. 이러한 결과는 아동수당이 가구소득이 적은 집단에서 그 효과성이 훨씬 크게 나타남을 시사하는 결과로, 저소득 가구의 경우 이와 같은 현금성 지원의 확대가 아동에 대한 부족한 투자를 보완할 수 있는 매우 효과적인 정책 수단이 될 수 있음을 암시한다.

가구내 총 자녀수¹⁹⁾에 따라서는 자녀가 2명인 경우에는 2~3차년도(2019~2020년)에는 유의미한 효과가 발견되지 않으나, 이후 차수에서는 약 7만원 가량의 증가 효과가 포착되었다. 통상 자녀의 연령의 높을수록 양육비용이 증가하는 현상을 생각해볼 때, 첫째 자녀의 연령이 어린 경우에 양육비용이 더 높다는 분석 결과는 아동수당이 실질적으로 아동에 대한 투자를 증가시키는 효과가 있음을 보여주는 결과라고 하겠다.

〈표 III-3-3〉 아동수당이 아동당 양육비용에 미친 영향(2019-2022)

집단 특성		2-3차 (2019-2020)	3-4차 (2020-2021)	4-5차 (2021-2022)
아동 연령	영아	1.579	1.229	2.054
	유아	5.714 ***	10.247 ***	10.006 ***
	초등1-2학년	6.370 **	6.143 **	4.673
	초등3학년이상	4.691	4.221	6.233
맞벌이 여부	맞벌이 가구	5.395 ***	5.465 ***	4.699 **
	외벌이 가구	2.515 **	6.233 ***	8.418 ***
가구 소득	299만원 이하	1.115	5.948 *	12.187 **
	300~399만원 이하	3.506 **	6.632 ***	6.488 ***
	400~499만원 이하	5.514 ***	3.148 **	5.160 ***
	500~599만원 이하	4.066 *	9.969 ***	9.540 ***
	600만원 이상	3.928	4.367 *	5.072
총 자녀수	2명	1.951	7.225 ***	7.144 ***
	3명 이상	3.443 ***	4.321 ***	6.121 ***

주: 월평균 가구소득, 총 자녀수, 총 가구원수, 부모 연령 및 학력, 지역규모, 시차더미 등을 함께 적용하여 추정된 결과에서 아동수당 수급자 수 변인만 발췌하여 제시함.

자료: 최효미 외(2023). 영유아 가구 양육비 및 육아서비스 이용 실태조사: KICCE 소비실태조사(Ⅱ). 육아정책연구소. 〈표 V-3-2〉.

** $p < .05$, *** $p < .01$.

19) 'KICCE 소비실태조사'에서 자녀가 1명인 가구의 아동수당 수급액은 모두 10만원으로 동일하므로, 자녀가 1명인 가구들만을 대상으로는 추정치가 도출되지 않음.

한편, 종속변수를 비목별 아동 당 양육비용으로 하여 분석한 결과, 아동수당이 양육비용에 미친 영향은 대부분의 비목에서 양의 유의미한 효과가 발견되지만, 보건/의료비와 교통비에서는 유의미하지 않은 것으로 분석됐다. 아동수당 수급자 수에 따라 아동당 양육비용이 가장 큰 차이를 보인 비목은 교육/보육비로서, 영유아 가구들은 아동수당을 더 받게 되면 아동에 대한 교육·보육서비스를 추가적으로 이용하는 경향성이 있음을 확인할 수 있었다. 한편, 양육비용에서 비교적 큰 비중을 차지하고 있는 식비의 경우에는 계수 값이 크지 않을 뿐 아니라 4~5차 년도(2021~2022년)에는 유의미한 효과도 발견되지 않았다. 이는 앞서 보건/의료비와 마찬가지로 식비의 경우에도 영유아 가구들이 필수재로 인지하여, 아동수당 여부와 상관없이 일정 정도의 식비를 지출하고 있음을 암시한다.

〈표 Ⅲ-3-4〉 아동수당이 비목별 아동당 양육비용에 미친 영향: 전체 자녀

비목 (종속변수)	2-3차 (2019-2020)	3-4차 (2020-2021)	4-5차 (2021-2022)
식비	0.567 **	1.021 ***	0.499
기기/집기	0.397 *	0.764 **	1.638 ***
피복비	0.362 ***	0.831 ***	0.839 ***
보건의료비	0.111	-0.068	0.020
교육보육비	1.367 **	3.252 ***	4.188 ***
여가문화생활비	0.830 **	1.218 ***	1.459 ***
교통비	0.047	0.051	0.088
통신비	-0.074 **	-0.213 ***	-0.248 ***
개인유지비	-0.134	-0.327 **	-0.615 ***
보험	0.487 ***	0.673 ***	0.460 **

주: 맞벌이 여부, 월평균 가구소득, 총 가구원수, 부모 연령 및 학력, 지역규모, 시차더미 등을 함께 적용하여 추정된 결과에서 아동수당 수급자 수 변인만 발췌하여 제시함.

자료: 최효미 외(2023). 영유아 가구 양육비 및 육아서비스 이용 실태조사: KICCE 소비실태조사(Ⅱ). 육아정책연구소. 〈표 V-3-6〉.

* $p < .1$, ** $p < .05$, *** $p < .01$.

4. 양육비용 부담 완화를 위한 비용지원 정책의 과제

이상의 논의를 바탕으로 양육비용 부담 경감을 위한 보편적 비용 지원 정책과 관련된 추후 고려 사항과 쟁점에 대해 간략히 살펴보았다.

가. 지원 대상 1: 가구특성을 고려한 추가 지원

현행 우리나라의 영유아 가구 대상 비용지원은 보편적으로 이루어지며, 가구 단위 지원이 아닌 아동에게 지원되는 정책들로, 아동 연령에 따라 지원 수준이 차이를 보이지만, 동일 연령의 아이들은 동일 금액을 지원 받는 균등 지원의 형태를 갖고 있다. 하지만, 양육비용은 다양한 가구특성에 따라 차이를 보이며, 아동 당 양육비용 또한 가구 특성에 따라 큰 편차를 보이게 된다. 앞서 살펴본 바와 같이 양육비용은 가구소득 수준, 총 자녀수, 맞벌이 여부 등에 따라 차이를 보이는데, 특히 양육비용 부담이 가중되는 집단으로 가구당 양육비 총액이 큰 다자녀 가구와 소득수준이 낮은 저소득 가구를 생각해볼 수 있다. 맞벌이 가구의 경우는 양육비용 총액은 크지만 가구소득 대비 양육비용의 비중이 외벌이 가구에 비해 낮아 실질적으로 비용 부담이 가중된 집단이라고 단정 짓기에는 애매한 측면이 있다.

해외 국가의 경우 각 국가의 여건을 반영하여 차별화된 제도를 운영하고 있다. 대부분의 경우 지원 대상자를 선별하고 있으며, 아동 혹은 가구 특성에 따라 지원 수준도 차등을 두어 지원하는 형태를 띠고 있다. 이때, 선별 및 차등 지원의 기준은 가구소득과 자녀수(다자녀 가구)가 적용된 경우가 가장 많으며, 자녀의 연령에 따라 지원 대상이 선별되거나 지원 수준이 달라지는 경우가 대부분이다. 예를 들면, 프랑스의 가족수당의 경우 지원 대상이 2자녀 이상인 다자녀 가구만으로 국한되며, 지원 수준은 자녀수에 따라 연소득 기준이 차등 적용되는 형태를 가지고 있다.

우리나라의 아동수당과 같이 지원대상 연령에 해당하는 모든 아동에 대해 정액을 지급하는 제도는 사회민주주의 국가에서 발견되는 특징이며, 최근 일본이 아동수당을 소득에 무관하게 보편 지원하는 형태로 전환하였다. 스웨덴의 아동수당은 우리나라보다 아동수당의 지원 범위가 훨씬 넓은 뿐 아니라 다자녀 가구에 대해서는 추가로 지원되므로 다자녀 아동수당까지를 포함할 경우 매우 폭넓은 비용지원이 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

〈표 III-4-1〉 국외 영유아 대상 비용 지원 정책

국가	정책 구분	지원방식	선별/차등 지원 기준		비고
			가구소득	다자녀	
프랑스	출산입양지원금	선별, 차등	○	○	맞벌이, 한부모 가구의 경우 소득 상한액 조정
	기초수당	선별, 차등	○	○	
	가족보조금	선별, 차등	○	○	
	가족수당	선별, 차등	○	○	부양자녀 2명 이상인 모든 가구
	보육료	선별, 차등	○	○	보육방식 자유선택 보조금 (개인보육사 및 종사자가 10인 이하인 소규모 보육시설 이용시) 맞벌이, 한부모, 학생부모 대상
독일	아동수당	보편, 차등	○	○	자녀세액공제와 아동수당 중 선택
	추가 아동수당	선별, 균등	○	○	소득 상하한선 충족 필요
	보육료	선별, 차등	○	○	일반적인 보육료는 주정부 관할 무상보육 대상은 추가아동수당 지원자 등에 국한
스웨덴	아동수당	보편, 균등	×	×	
	다자녀 아동수당	선별, 차등	×	○	아동수당의 보충적 성격
	보육료	선별, 차등	○	○	부모 취업상태에 따라 공공보육시설 이용 권리가 차이가 있음
노르웨이	아동수당	보편, 차등	×	×	연령에 따른 차등
	양육수당	보편, 차등	×	×	가정양육 13~23개월 영아 공적보조금을 받은 어린이집 이용 시간에 연동하여 감액 지원
	보육료	보편, 차등	○	○	부모 부담 교육비 상한액 제도. 저소득 2~5세 아동에 대해 주당 20시간 무상보육
일본	아동수당	보편, 차등	×	○	3세 미만은 균등지원, 3세 이상은 셋째 자녀부터 증액(차등지원)
	보육료	선별, 무상	×	×	무상보육 대상: 유아(만3세~취학전) 모두 + 주민세비과세 가구 중 맞벌이 등 가정보육이 어려운 0~2세 영아. 이용료 상한액(보육료)은 아동연령과 보육 필요성에 따라 다름.

주: 보육료와 양육수당의 경우 기관 이용 여부에 따라 지원 대상이 구분되는 것은 보편 지원으로 간주.

자료1: 최효미 외(2017). 다자녀 가구 우대 강화 방안 연구. pp.74-104.

자료2: 최효미 외(2020). 다자녀 기준 완화 방안 검토를 위한 기초 연구. pp.105-149.

자료3: 박은정 외(2022). 부모급여 도입에 따른 통합적 제도 구축 연구. pp.67-120.

자료4: 국회입법조사처(2023). 2023 국정감사 이슈 분석 X 보건복지위원회 여성가족위원회. 158. 참조하여 작성

해외 국가들이 영유아 대상의 비용 지원 정책을 설계함에 있어 가구소득과 다자녀 기준을 대체로 채용하고 있는 것은 이들 가구에 양육비용 부담이 가중되고 있다는 점에 기인한다고 볼 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 우리나라의 경우에도 저소득 가구와 다자녀 가구의 경우 그렇지 않은 경우에 비해 양육비용 부담이 가중되고 있다는 점은 쉽게 확인이 가능하다. 다만, 한국의 경우 비용 지원 정책이 보편, 균등 지원의 형태를 가지고 있기 때문에, 정부 지원금을 통해 이러한 양육비용 부담의 완화가 쉽지 않은 상황이다.

1) 다자녀 가구 지원 확대: 둘째아 이상 자녀의 수급 연령 상향 조정

앞서 아동수당의 정책효과성 분석에서 살펴본 바와 같이 정부 지원이 아동의 연령을 기준으로 수급자를 달리함에 따라, 다자녀 가구 중에서도 만 8세 이하의 자녀가 몇 명인가에 따라 아동수당의 정책 효과성(양육비용 부담 경감 효과)이 달라짐을 알 수 있다. 이와 같은 양육비용 부담의 가중을 고려할 때, 아동수당 등에서 스웨덴과 같은 다자녀 가구 기준을 도입하여 추가적인 비용 지원을 통한 양육비용 경감과 아동당 투입액 격차를 완화하기 위한 노력이 필요하다고 사료된다.

현재 제도 내에서 다자녀 가구에 대한 아동수당 지원의 확장을 고려한다면, 출생 순위를 기준으로 둘째아 이상 자녀에 대해 수급 연령을 상향 조정(만12세, 만 15세, 만 18세로 단계적 상향)하는 방식으로 확대하는 것이 정책 효과성 제고 측면에서도 긍정적인 방식이라고 사료된다.

2) 저소득 가구 추가 지원: 저소득 영유아 가구 기준 완화

해외 다수의 국가들은 지원 대상의 선별과 지원 수준의 차등 기준으로 가구소득을 활용하고 있는데, 우리나라의 경우 이미 보편 지원과 균등 지원으로 설정되어 있는 지원 제도들을 다시 선별 혹은 차등 지원으로 회귀시키는 것은 현실적으로 불가능하다고 사료된다. 특히 아동수당의 경우 제도 도입 당시인 2018년에 가구소득(맞벌이 및 다자녀 여부에 따라 소득기준 차등 적용)에 따라 지원 대상을 선별하였으나, 이에 대한 행정비용 상승과 선별의 실익이 크지 않다는 지적 등에 따라 제도 도입 4개월만에 보편 지원으로 전환되었다. 이러한 상황을 고려할 때 아동수당 체

제 내에서의 저소득 가구 선별 지원은 여러 가지 사회적 문제를 유발할 위험이 있다고 판단되는 바, 별도의 다른 지원 체계(저소득 가구 지원 정책)에서 양육비용 부담 완화를 위한 추가 지원 방안을 모색하는 것이 좀 더 적합한 방안이라 생각된다.

문제는 저소득 가구 지원(기초생활보호대상자 혹은 차상위 계층)의 경우 가구의 소득 및 자산, 가구원 수 등을 기준으로 산정한 소득 인정액을 중위소득과 비교하여 기준 이하의 가구를 지원 대상으로 선별하여 지원하는데, 영유아 가구의 경우 이에 속하는 비중이 낮다는 점이다. 영유아 가구들은 결혼과 출산을 결정한 집단이기 때문에 평균 소득 수준이 유사 특성의 다른 집단에 비해 낮지 않은 수준을 보인다. 단, 자녀 양육으로 인한 비용 지출액이 크기 때문에 가계 부담이 가중되는 양상을 보이는 것이다. 따라서, 영유아 가구들이 생각하는 저소득 가구는 영유아 가구들 내에서 상대적으로 소득 수준이 낮아 가계 부담이 가중되는 집단 혹은 자녀 양육비용을 고려할 때 소득 수준이 낮은 집단이다. 따라서 저소득 영유아 가구에 대한 추가적인 비용 지원을 저소득 가구 지원 정책에서 시행하도록 할 경우, 지원 대상이 매우 국한됨에 따라 정책 시행의 파급 효과는 크지 않을 것으로 보여진다.

그러므로 저소득층 가구에 대한 양육비용 지원을 확장하고자 한다면, 저소득층 가구 지원 정책에서 자녀양육 가구의 소득인정액 기준 완화 등을 통한 지원 대상 확대가 선행되어야 할 것으로 보인다.

나. 지원 대상 2: 아동 연령 기준에 대한 논쟁

앞서 양육비용 현황을 통해 살펴본 바와 같이 아동의 연령이 증가할수록 양육비용이 상승하는 현상이 발견된다. 단, 0세(출생당해)의 경우 자녀 양육을 위한 초기 비용에 해당하는 양육비용이 있어서 1세에 비해 약간 높은 수준의 양육비용²⁰⁾을 보이는 상황이다. 이와 같은 영아기 집중 투자의 목표는 직접적으로는 양육비용 부담 경감과 아동의 건강한 성장 발달에 있으나, 실질적으로는 후속 출산 확률이 높은 집단에 대한 집중적인 지원을 통해 장기적으로 출산을 제고를 기여하려는 의도를 지닌다고 추측된다.

20) 'KICCE 소비실태조사' 조사 시점 기준 지난 3개월간의 양육비용을 조사하므로, 0세가 출산 당시 일회적으로 지출하는 양육비용의 상당 부분이 반영되지 않았을 수 있으므로, 실제 0세의 양육비용은 'KICCE 소비실태조사'의 결과보다 더 높을 것으로 예상됨.

그런데, 아동수당 효과성에 대한 분석 결과에서도 알 수 있듯이 영아의 경우 현금성 지원의 효과가 뚜렷하지 않았다. 다만, 2023년 도입된 부모급여의 경우 지원금 수준이 현저하게 높기 때문에 이전과는 다른 결과를 가져올 수도 있을 것으로 보여진다. 그러나 아직 부모급여 도입의 효과를 검증할 수 있는 자료가 축적되지 않아, 그 효과를 검증하기 어려운 상황이다. 반면, 유아기 자녀의 경우 아동수당 지원금만큼 유아 자녀의 양육비용 지출이 증가하는 현상이 뚜렷하게 관찰되어, 아동수당의 정책적 효과가 분명하게 포착된다. 그러나 초등 이상 자녀의 경우에는 다시 아동수당의 효과가 유의미한 수준에서 명료하게 식별되지 않았다.²¹⁾

아동수당 지원은 영유아 가구 입장에서 추가적인 소득으로 간주할 수 있는 지원으로, 추가적인 소득이 발생할 경우 아동에 대한 투자 증가(양육비용 지출 상승)로 발현되는 경향을 보였다. 이때 아동에 대한 투자 증가는 대부분의 비목에서 증가를 가져오긴 하나, 특히 교육·보육비 지출의 상승에 영향을 미친 것으로 분석됐다. 즉, 영유아 가구들은 소득이 증가(지원금 수급)할 경우 교육·보육비 지출을 늘리는 경향성을 보이며, 이러한 소비심리가 영아기에는 정책 효과가 분명하지 않은데 반해 유아기에는 그 효과성이 뚜렷하게 관찰되는 이유가 된다. 교육·보육비는 아동의 연령이 증가할수록 급격하게 증가하는 양태를 가지고 있기 때문에, 이로 인해 아동 연령이 상승할수록 아동 당 양육비용 총액을 상승시키는 주된 원인이 된다. 이때, 무상보육과 의무교육의 상황을 감안하면²²⁾ 교육·보육비 증가는 곧 사교육비 지출의 상승을 의미한다.

즉, 아동 대상 현금 지원의 정책 목표에 따라 정책 효과가 달리 해석될 여지가 있기 때문에 매우 미묘한 문제이다. 다시 말해 정책 목표를 양육비용 부담 경감에 둔다면 고연령 자녀에 대한 현금 지원이 긍정적 정책 효과를 가진다고 볼 수 있으나, 사교육비 경감과 자제에 초점이 맞춰진다면 고연령 자녀에 대한 현금 지원의 확대는 사교육 확산을 가져오는 위험한 선택이 될 수도 있는 상황이다.

실질적인 양육비용의 부담의 경감과 수요자가 필요로 하는 곳에 사용하는 것(소비

21) 이는 아동수당 지원이 95개월 이하 아동으로, 초등 저학년에 국한된 지원이라는 점과 84~95개월 아동에 대한 지원은 2022년에 확장된 것으로 정책 효과를 포착하기에는 대상과 기간이 너무 짧다는 점이 영향을 미쳤을 가능성이 있음.

22) KICCE 소비실태조사 자료의 양육비용 중 교육·보육비는 실제 지출 비용을 의미하며, 보육료 및 누리과정 지원금으로 이용한 보육·교육서비스 이용 비용은 교육·보육비에 포함되지 않기 때문임.

자 선택권의 보호)이 실질적으로 만족도를 제고할 것이라는 점에 초점을 두는 경우에는 아동수당과 같은 현금성 지원 정책의 지원 대상 연령을 상향 조정하는 것(국회입법조사처, 2023: 157-159)이 필요해 보인다. 그러나 생애 초기 두터운 지원을 통해 출산과 양육에 대한 초기 진입장벽을 낮추어 양육 효능감을 제고하고 후속 출산으로 유인하기 위해서는 영아기 집중 투자가 좀 더 실질적인 대안이 될 수 있다. 또, 앞서 살펴본 바와 같이 유아기 이상 자녀에 대한 현금 지원이 실질적으로 사교육비 등으로 활용되는 상황을 생각할 때, 이에 대한 지원을 어디까지 확장할 것인지는 또 다른 논란을 불러올 여지가 있다고 사료된다.

한편, 본고에서는 연구기간과 지면의 한계로 양육비용 지출에 초점을 맞추어 논의를 전개하였으나, 실제 영아기 집중 투자의 주요 근거가 되는 요인 중 하나로 가구소득을 들 수 있다. 통상 영아기 자녀가 있는 가구들은 고연령의 자녀가 있는 경우에 비해 부모의 연령도 낮기 때문에(사회초년생일 가능성이 높음) 가구소득도 낮은 경향성을 갖는다. 따라서 양육비용 지출액이 적더라도 가구소득 대비 양육비용의 부담 비중은 낮지 않을 수 있다.²³⁾ 즉, 사교육비를 제외한 양육비용을 가구소득 수준을 고려하여 산출할 경우 영유아기 양육비용 부담이 고연령 자녀의 양육비용 부담보다 클 가능성이 존재한다.

고등학생 이하 자녀의 양육비용을 개략적으로라도 확인할 수 있는 자료인 박종서 외(2021: 268-273)에 따르면, 영유아 1인당 양육비용은 월평균 60만6천원으로 이 중 8만9천원이 사교육비였다. 초등학생의 1인당 양육비용은 78만6천원으로 평균 42만7천원이 사교육비에 지출되었다. 중고등학생의 1인당 양육비용은 이보다 더 증가하여 91만9천원에 이르지만, 이 중 사교육비가 50만6천원을 차지한다. 즉, 사교육비를 제외한 양육비용을 추정해보면,²⁴⁾ 영유아는 51만7천원, 초등학생 32만8천원, 중고등학생 41만3천원으로, 영유아기의 양육비용이 가장 높음을 알 수 있다. 즉, 사교육비를 제외한 양육비용의 수준과 가구소득 수준 등을 고려할 때, 실질적인 양육비용의 부담은 영유아기에 집중되어 있을 가능성이 크며, 이를 감안할 때 영유아기에 집중된 현금 지원

23) 특히 사교육비를 제외한 양육비용을 기준으로 하면, 이러한 현상이 더욱 확연하게 나타날 수 있음. 문제는 초등고학년 이상 자녀의 (비목별) 양육비용에 대한 대표성 있는 통계자료가 부재한 상황임.

24) 원자료 사용의 어려움으로 단순 뺄셈으로 산출한 값으로, 실제 사교육비를 지출하지 않는 가구들이 표본에 섞여 있기 때문에, 가구별로 사교육비를 제외한 양육비용을 산출한 후 평균하면 현재 제시된 값과는 약간의 오차가 발생할 수 있음.

이 바람직하다는 주장이 설득력을 갖게 된다.

반면, 2023년 부모급여의 도입이나 본고의 연구 대상 사업은 아니지만 거의 현금성 지원으로 간주할 수 있는 첫만남 이용권 등의 비용 지원이 영아기에 집중됨에 따르는 부작용에 대한 우려도 제기되고 있는 상황이다. 영아기의 집중적인 재정 투자는 여성의 노동시장 참여에 부정적 영향을 줄 수도 있으며, 아동 가구 내에서의 상대적 박탈감을 유발하고, 실질적인 소요 비용(양육비용) 이상의 과도한 지원으로 정책 목적에 부합하지 않는 오남용을 초래할 우려도 있다.

단, 현행 부모급여 지원 대상인 0세와 1세를 제외한 2세 이상 미취학 아동(영유아)에 대한 지원 강화와 만9세 이상의 초등 자녀에 대한 지원 확장 사이에서 어떤 집단에 정책적 우선 순위를 둘 것인가에 대해서는 여전히 논란의 여지가 남아 있다고 보여진다. 또, 아동수당의 연령 지원 범위 확대는 단순히 양육비용만으로 설명되지 않는 부분들이 많으므로, 후속 연구를 통해 체계적으로 견고한 방식의 지원 체계를 수립하는 것이 필요하다고 사료된다.

〈표 III-4-2〉 아동수당 지원대상 연령 상향 조정에 대한 찬반 양론의 주요 논거

아동수당 지원 연령 상향 조정	영유아기 집중 투자
<ul style="list-style-type: none"> - 아동수당은 아동의 건강한 성장과 발달을 지원하기 위한 것이므로 아동기(만18세 이하) 전체에 대한 지원이 이뤄져야 함. - 아동의 연령이 많을수록 양육비용(총액)도 크게 증가하기 때문에, 양육비용 부담을 고려할 때 연령의 상향 조정이 필요함 - 해외 다수 국가에서 아동수당의 지원 연령이 16세 이상임. 	<ul style="list-style-type: none"> - 사교육비를 제외할 경우 영유아기의 양육비용이 학령기 자녀의 양육비용에 비해 큼. - 영유아 가구들은 학령기 자녀가 있는 가구에 비해 가구소득 수준이 상대적으로 낮아 양육비용 부담이 가중됨. - 현금 지원의 확대가 사교육비 지출 확대(사교육 시장 확장)에 오히려 소지가 큼. - 후속 출산 가능성이 높은 집단에 대한 지원임.

주: 아동수당 지원 연령은 스웨덴 16세 이하, 독일은 18세 이하, 영국 16세 이하, 캐나다 18세 이하, 일본 중학생 이하임(국회입법조사처, 2023: 158).

다. 지원 수준: 적정 지원 수준에 대한 논란

영유아기 비용 지원 정책의 지원 수준에 대해서도 여전히 논란이 지속되고 있다. 2023년 부모급여의 도입으로 영아기 지원이 크게 강화되었고, 기관 이용 유무와 상관없이 동일 수준의 지원이 이뤄지게 됨에 따라, 기존의 가정양육수당의 낮은 지원금에 대한 논란은 상당부분 해소되었다고 보여진다. 부모급여 지원 기간이 지나게 되면 다시 기존의 보육료 지원과 가정양육수당 지원으로 지원 방식이 변경되지

만, 실제 만2세가 되면 다수의 영아들이 이미 어린이집 이용을 시작하면서 보육료 지원을 받기 시작하므로, 지원 수준의 차이로 인한 논란은 다소 감소하게 된 것이다. 그러나 기존의 보육료 지원은 무상보육을 위한 지원금이기 때문에 연령이 증가할수록 지원금이 줄어드는 구조를 가지고 있다. 즉, 지원금(지원 단가) 산정 시 연령이 증가할수록 학급당 아동수가 많아지면서 1인당 이용비용이 적어지는 구조를 반영하여 지원금이 결정되기 때문에, 영유아 부모 입장에서는 지원금이 나이가 많아질수록 줄어드는 것처럼 느껴지게 된다. 특히 자녀의 연령이 증가할수록 어린이집이나 유치원에 지불해야하는 수익자 부담금이 증가하기 때문에 부모들은 이러한 차이가 지원금이 감소하는 것에 기인하는 것으로 오해할 소지가 있다.

한편, 이와는 별개로 아동수당액의 적정 수준에 대해서도 논란의 여지가 있다. 아동수당은 2018년 도입 이후 한 번도 인상되지 않고 지원 대상에 속하는 모든 연령의 아동에게 동일하게 월 10만원이 지원되기 때문에, 이의 충분성에 대한 논란이 지속되고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 ‘KICCE 소비실태조사’의 양육비용은 보육료 및 누리과정지원금이 포함되지 않은 순수한 가구의 지출 비용이기 때문에, 만2세 이상의 경우 현재 지출하는 양육비용 중 10만원이 정부의 비용 지원 정책으로 인한 경감분에 해당한다.

이때, 아동수당은 명목 값인데 반해 본고의 양육비용은 실질 비용이기 때문에, 아동수당의 기여분을 계산하기 위해서는 기준을 명목 값으로 통일할 필요가 있다.²⁵⁾ 명목 값으로 복원한 영유아 1인당 양육비용은 2018년 66만6천원이며, 코로나19 확산 초기였던 2020년 교육보육비 감소로 인해 61만1천원으로 감소하였으나, 2021년 66만9천원으로 2019년 수준으로 복귀하였으며, 2022년에는 70만5천원으로 상승하였다.

아동수당은 제도 도입 당시부터 지원금 수준이 10만원으로 고정되어 있기 때문에, 양육비용 대비 아동수당 비중은 해가 지날수록 낮아지는 경향을 보인다. 특히 양육비용이 크게 증가한 2022년 기준 양육비용 중 아동수당의 기여율은 14.2%였다. 한편, 필수재에 해당하는 비목이라 볼 수 있는 식비, 피복비, 보건/의료비는 2022년 기준 각 17만2천원, 6만8천원, 4만5천원으로, 이 비용을 합산하면 28만5천원이다.

25) 아동수당을 실질 값으로 변환할 수도 있으나, 명목 값이 좀 더 직관적으로 이해되는 수치라는 점을 감안하여 기존의 실질 값을 다시 명목 값으로 환산하여 사용함.

〈표 III-4-3〉 양육비용에서 아동수당의 기여율: 명목비용(2018-2022)

단위 : 만원, %

		2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
양육비용 (명목비용)	전체	66.6	66.0	61.1	66.9	70.5
	식비	13.9	14.0	16.3	15.9	17.2
	피복비	5.3	5.4	5.8	6.2	6.8
	보건/의료비	2.8	3.2	3.7	4.0	4.5
전체 양육비용 중 아동수당 기여율		15.0	15.2	16.4	15.0	14.2

주: 아동수당 기여율 = 아동수당(10만원)/양육비용 총액 *100으로 산출

연령별로는 2022년 기준 만2세의 월평균 양육비용은 60만1천원이므로, 아동수당은 만 2세의 양육비용 중 16.7%를 커버한다고 볼 수 있다. 아동수당의 기여율은 만 3세의 경우에는 14.7%, 4세 13.7%, 5세 12.3%, 6세 12.6%로, 연령이 증가할수록 낮아지게 된다. 이때, 2022년 기준 양육비용이긴 하지만 0세의 양육비용은 63만7천원으로, 2023년 도입된 부모급여 지원액을 고려하면, 0세의 양육비용은 거의 100%가 지원되고 있다고 볼 수 있다. 단, KICCE 소비실태조사의 양육비용은 어린이집을 이용하는 자녀의 보육료 지원액을 제외하고 산출한 금액이므로²⁶⁾ 이를 감안하면 0세의 1인당 월평균 양육비용 총액은 70만원보다는 높을 것으로 예상된다.

〈표 III-4-4〉 연령별 양육비용 중 아동수당의 기여율: 명목비용(2022)

단위: 만원, %

	0세	1세	2세	3세	4세	5세	6세
양육비용(총액)	63.7	59.7	60.1	67.9	73.3	81.3	79.6
전체 양육비용 중 아동수당 기여율	15.7	16.7	16.7	14.7	13.7	12.3	12.6

주: 아동수당 기여율 = 아동수당(10만원)/양육비용 총액 *100으로 산출

26) 어린이집을 이용하는 경우 부모급여에서 보육료만큼은 차감되고 지원됨(2023년 기준 0세 보육료 51만4천 원, 현금 지원 18만6천원).

아동수당을 포함한 현금 지원의 적정 수준에 대한 논란이 지속되고 있으나, 적정 수준이라는 것은 주관적인 기준으로 기준점이 매우 불명확하다는 점이 문제가 된다. 지원 수준을 결정하는 기준은 매우 다양하여, 현행과 같이 절대액으로 지원금을 산정할 수도 있고, 양육비용의 몇 %에 해당하는 금액 등과 같은 방식을 차용할 수도 있고, 특정 비목에 해당하는 비용 등으로 규정할 수도 있다. 또, 지원금의 상승은 예산의 증가와 직결되는 문제로 다른 지원 정책과의 균형을 고려하여 책정된 예산 범위 내에서 가장 효과적인 지원 수준을 결정해야하는 어려움도 존재한다.

앞서 간략히 살펴본 바와 같이 영유아 가구의 월평균 양육비용을 기준으로 필수재 소비를 위해 필요한 비용을 지원의 근거로 삼는다면, 현행 아동수당의 지원 수준은 이에 훨씬 못 미치는 수준이라 볼 수 있다. 반면 아동수당의 사용처를 특정하지 않고 어느 정도의 양육비용 경감(혹은 소득 보전)을 정책 목표로 삼는다면, 아동수당은 영유아 1인당 양육비용의 15% 전후 수준의 비용을 지원하는 것으로 볼 수 있는데, 최근 높은 물가 상승으로 아동수당 기여율이 악화되고 있으므로 물가 상향을 고려한 주기적인 인상이 요구된다 하겠다. 또, 애초에 아동수당 등 현금 지원 제도의 지원 수준을 양육비용이 아닌 다른 지표(예: 예산 규모, 시장 가격, 일반 가구와의 소비 지출액 차이 등)를 기준으로 하는 것도 얼마든지 가능한 선택지이기 때문에 현재로서는 월 10만원의 지원금이 적정한지에 대한 분명한 해답을 제시하기는 어려운 상황이다. 즉, 아직까지 적정 지원 수준에 대한 본격적인 논의와 연구는 전혀 이뤄지지 않은 상태로, 이에 대한 후속 연구가 시급히 요구되는 시점이다.

라. 지원 방식: 현금 vs 바우처

본고는 무상보육을 위한 지원금을 실질적인 비용 지원으로 보아 비용지원 정책에 포함시켰으나, 엄밀한 의미에서 보육료 지원의 경우는 기관 이용에 따른 비용 지원의 성격과 서비스 지원의 성격을 동시에 지닌다. 즉, 소비자가 사용처를 선택할 수 없고 반드시 기관 이용에만 사용하도록 되어 있는 비용지원이다. 반면, 아동수당과 같은 급여의 경우는 소비자가 지원금을 자유롭게 사용할 수 있는 말 그대로 현금 지원에 속하는 지원이다. 한편, 최근 도입된 부모급여는 보육료 및 종일제 아이돌보미 지원(바우처)과 가정양육수당(현금 지원)을 하나의 제도 안에 통합해 둔 형태의 제도이다.

문제는 이와 같은 현금 지원의 경우 수요자의 선호가 높으나, 지원금을 정부가 의도한 목적으로 사용되지 않거나 정책 목표와는 달리 사용될 위험이 높으며, 이를 적절하게 통제할 방법도 마땅치 않다는 점이다. 앞서 살펴본 바와 같이 사교육비에 해당 비용이 유입되게 되는 상황뿐 아니라, 심한 경우 부모가 아동을 위해 급여를 사용하지 않고 부모의 필요를 충족하는데 이와 같은 지원금을 사용하는 경우가 보고되며, 소비자 선택권이 보장된 현금급여에 대한 논란이 제기되기도 하였다. 한편, 아주 어린 연령의 자녀에 대한 현금 지원 확대는 가정 양육을 활성화하는 장점에도 불구하고, 이로 인해 여성의 노동시장 참여 유인을 저하시키는 기제로 작용하기도 한다. 또, 심한 경우 저소득 가구 등에서 현금 지원의 확장이 아동의 기관 이용을 저해하여 아동이 사회적 사각지대에 방치되는 것을 부추기는 결과를 초래할 우려도 존재한다.

코로나19 확산 시기에 정부와 다수 지자체는 아동수당 추가 지원을 실시하였는데, 이 과정에서 지원 방식에 대한 논란이 다시금 제기된 바 있다. 통상 현금 지원의 경우 바우처 형태로 제공되더라도 특수한 경우(유형업소 등)에서의 사용을 제한할 뿐 사용처를 제한하는 경우는 많지 않다. 하지만, 지자체의 아동수당의 경우에는 지역 경제 활성화 측면이 더해져 있었으므로, 해당 지역 내에서만 사용하게 하는 등의 제약이 일부 존재하였다. 본고가 다루는 보편적 지원 정책 중에서는 보육료 및 누리과정 지원금이 사용처가 명확히 적시된 바우처 형태의 비용 지원이라 볼 수 있다. 또, 영유아 가구에 대한 지원은 아니지만, 국민행복카드에서 취약 가구 지원 사업으로 지원되는 비용 지원, 예를 들면 에너지 바우처 지원²⁷⁾이나 문화 바우처(문화누리)²⁸⁾의 경우에도 사용처가 분명하게 명시되어 있는 형태의 지원 제도이다.

향후 정부가 영유아 가구 대상의 보편 지원을 실시하는 과정에서 정책 목표를 실현함에 있어 보다 적합한 지원 방식이 무엇인지에 대한 고민 또한 요구되는 시점이다. 현재 교육/보육비에 대한 지원은 현금 지원이 아닌 바우처 형태의 지원 방식을 취하고 있으며, 아동수당과 같은 현금성 지원은 사용처를 제한하지 않는²⁹⁾ 현금 지원 방식을 취하고 있는데, 이 경우는 제도가 정착기를 지나 안정기에 접어들

27) 한국에너지공단, 에너지 바우처, <https://www.energyv.or.kr/>, (2023. 12. 14. 인출).

28) 한국문화예술위원회, 문화누리, <https://www.mnuri.kr/main/main.do> (2023. 12. 14. 인출).

29) 유형업소 등 유해업소는 제외

고 있기 때문에 지원 방식과 관련한 더 이상의 논의는 소모적일 뿐이다. 다만, 현행 아동수당 이 외에 추가적인 현금 지원의 확대(지원 대상의 확대 혹은 지원 수준 확대 포함)의 경우에는 해당 비용이 정책 목표를 달성하기에 부합한 방식의 지원 방식을 고민할 필요가 있다. 예를 들어, 아동수당의 지원 연령을 상향 조정하는 과정에서 아동수당의 지원 목적을 아동의 건강한 성장, 발달에 초점을 맞추어 필수재 소비에 필요한 비용을 지원하고자 하는 경우는 사용처를 필수재 항목으로 제한하는 방식을 고려해야 할 것이다.

한편, 어떤 비목의 비용을 현금으로 지원할 것인지 혹은 서비스로 지원할 것인지에 대해서도 논란이 있을 수 있다. 예컨대, 이미 바우처 지원 형태를 가진 교육/보육비 이 외에도 보건의료비의 경우에는 필수재에 해당하는 비용으로 볼 수 있으나, 비용 지원보다는 서비스 지원이 보다 효과적이고 아동의 건강권 보호 측면에서 필요한 조치라고 볼 수 있다. 그런데, 여기서 주목해 보아야하는 지점은 앞서 양육비용 현황에서 살펴본 바와 같이 (어린이)보험에 대한 지출 비용이다. 자녀 양육비용 중 (어린이)보험 지출 비용은 2022년 기준 월평균 12만2천원으로, 교육/보육비, 식비, 여가문화생활비에 이어 4번째로 지출액이 큰 비목이었다. 이는 영유아 가구 부모들이 나중에 혹여 자녀가 아프게 될 경우 그 비용을 감당하기 어려울 수 있다는 불안 심리에 기반하여 지출되는 비용으로, 엄밀한 의미에서는 지출과 저축의 경계에 속하는 비용이다. 앞서 아동수당의 효과에 대한 논의에서도 언급한 바와 같이 정부의 현금 지원이 실질적으로 사교육비로 사용되는 것 아니냐는 우려와 비슷한 맥락에서 현금 지원의 확대와 아동을 위한 실질적 소비가 아닌 저축 혹은 보험과 같은 금융상품의 구매에 활용되는 것이 적합한가에 대한 논란이 제기되고 있다. 즉, 현금 지원의 확대 시에는 지원금이 정책이 목표하는 바를 정확히 실현할 수 있는 방식으로 지원 방식 혹은 사용처가 설정되어 있는지에 대한 보다 세심하고 면밀한 검토가 필요하다.

IV

영유아와 초등자녀의 돌봄서비스 공백 및 사각지대 실태와 과제

01 영유아 자녀의 돌봄서비스 공백 및 사각지대 분석과
정책과제

02 초등자녀의 돌봄서비스 공백 및 사각지대 분석과 정책과제

IV. 영유아와 초등자녀의 돌봄서비스 공백 및 사각지대 실태와 과제

제4장에서는 영유아와 초등자녀의 돌봄서비스 이용 실태 및 요구에 대한 분석결과를 토대로 돌봄의 공백 및 사각지대를 규명하고, 이를 해소하기 위한 정책 과제를 모색하였다. 현재 우리나라의 아동돌봄서비스 관련 사업은 다부처에서 분절적으로 추진되어 영유아와 초등자녀를 구분하여 다루었다.

1. 영유아 자녀의 돌봄서비스 공백 및 사각지대 분석과 정책과제

영유아 돌봄의 공백 및 사각지대는 믿고 이용할만한 돌봄 인프라가 집 근처에 없거나, 필요한 시간만큼 서비스를 이용하지 못하여 돌봄의 틈새가 발생하는 데서 비롯된다. 2013년부터 모든 영유아에게 보육료를 지원하고 있다는 점을 상기하면 이러한 돌봄의 공백 및 사각지대는 정책 효과성을 저해하는 주요한 원인으로 인식할 필요가 있다.

이하에서는 무상보육에도 불구하고 지속적으로 발생하는 영유아 돌봄의 공백을 해소하려는 최근의 정책적 노력을 간략히 살펴보고, 선행연구 결과를 토대로 그 실효성을 진단하고자 한다. 또한 돌봄서비스 사각지대 해소의 쟁점을 위주로 남겨진 과제를 제시하였다.

가. 영유아 돌봄서비스 정책의 주요 변화와 함의

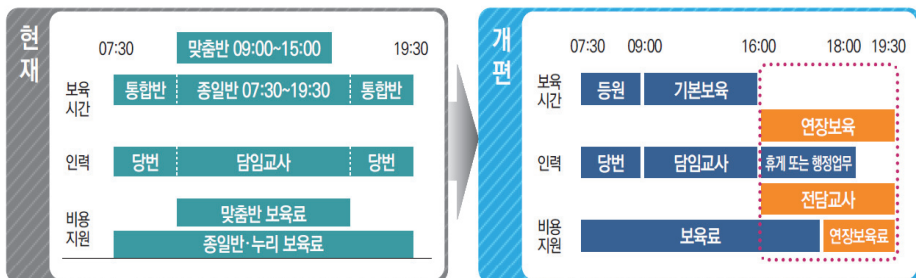
영유아 자녀를 둔 가구를 위한 돌봄서비스 비용지원은 우리나라의 아동양육 지원 정책에서 가장 주력한 부문으로, 2013년에는 0~5세 무상보육이 실현되었으며, 이후로 영유아 돌봄의 공백을 해소하려는 정책적 노력이 이어지고 있다. 관련하여 어린이집 연장보육, 유치원 방과후과정, 아이돌봄서비스를 중심으로 주요 변화를 살펴보고, 그 함의를 모색하면 다음과 같다.

1) 어린이집 연장보육

어린이집 연장보육은 2012년에 도입된 영아 무상보육의 한계점을 보완하려는 노력의 일환으로 볼 수 있다. 즉, 영아 무상보육으로 정작 실수요자인 맞벌이 가구 등이 원하는 시간만큼 어린이집을 이용하지 못하는 상황이 초래됨에 따라 어린이집의 비용지원체계를 개선하여 종일제보육의 접근성을 제고하고자 하였다.

이에 앞서 2016년에 영아를 대상으로 맞춤형 보육제도를 도입하여 오후 3시 이후는 맞벌이 가구 위주로 이용할 수 있도록 유도하려 하였으나, 그 효과가 미비하였다. 영아 맞춤형보육에서는 종전의 12시간 종일반(7:30~19:30)과 7시간(9:00~15:00 + 긴급보육 바우처 15시간)이 지원되는 맞춤반으로 구분하고, 종일반은 맞벌이 가구 등 실수요자에 한하여 지원하였다. 맞춤형보육 지원가구는 오전 9시부터 오후 3시까지 6시간을 이용하되, 긴급보육바우처를 월 15시간까지 추가로 이용할 수 있게 하였다(보건복지부, 2016a: 3). 이로써 종일제보육의 실수요자를 선별하고자 하였으나 어린이집을 오후 4시 까지 보편적으로 이용하는 현상이 지속되어 실효성이 의문시되었다. 그로 인해 보육지원체계를 개편하여 2020년 3월부터 어린이집의 보육과정을 9시부터 16시까지 운영하는 기본보육과 연장보육으로 구분하고, 연장반 전담교사를 별도로 배치하였다(보건복지부, 2020b: 5). 이러한 개편에 앞서 “제3차 중장기보육 기본계획(2018~2022년)”에서는 국가가 기본으로 보장하는 ‘표준보육시간’ 제도를 도입하고, 부모의 필요에 따라 어린이집 이용시간을 선택할 수 있도록 개선한다고 밝힌 바 있다(보건복지부, 2017a: 24).

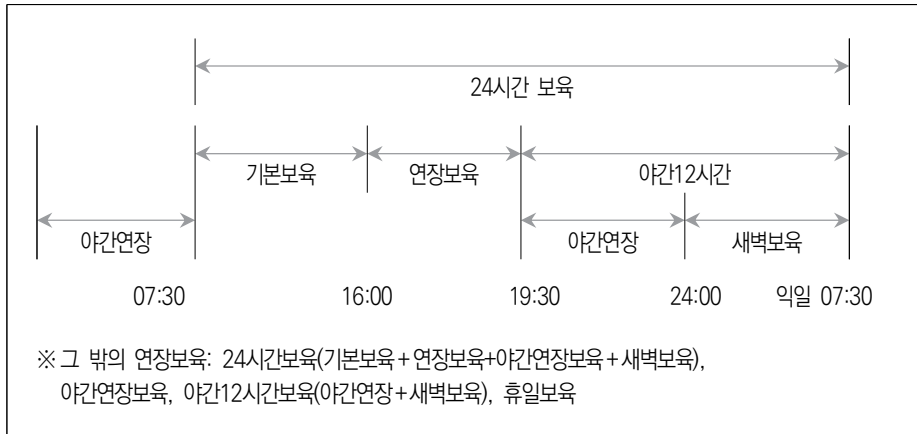
[그림 IV-1-1] 어린이집 보육지원체계 개편의 주요내용(2020)



자료: 보건복지부(2020b). 보도자료: 어린이집 99% 안심등하원 자동알리미 설치, 약 3만명 연장반 전담교사 배치 p. 5.

어린이집 보육지원체계 개편에 따라 어린이집의 보육서비스는 2020년부터 오후 4시부터 오후 7시 30분까지 운영되는 ‘연장보육’과 이후 야간과 새벽 시간에 운영되는 ‘그 밖의 연장형보육’으로 구분된다.

[그림 IV-1-2] 어린이집 그 밖의 연장형보육 개념(2023)



자료: 보건복지부(2023a) 2023년도 보육사업안내. p. 407.

2) 유치원 방과후과정

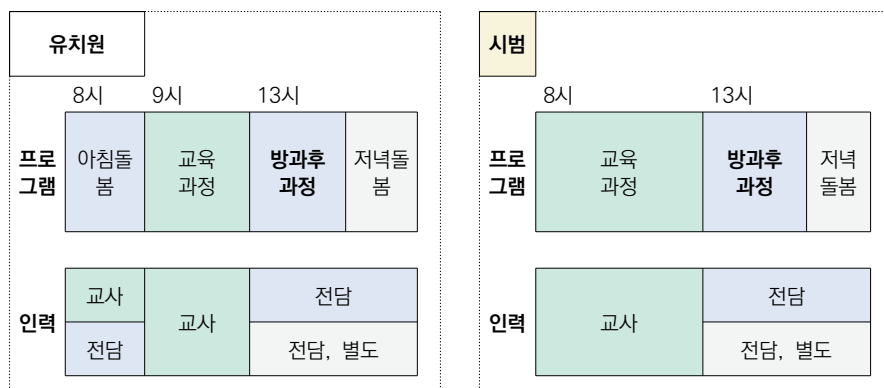
유치원의 운영시간은 앞서 다룬 어린이집과는 달리 전국적으로 일원화되지 않고 지역별로 상이하다. 유치원 방과후과정의 운영은 「유아교육법」 제19조의4에 근거하여 국·공립유치원은 유치원운영위원회에서 심의하고, 사립유치원은 원장이 유치원운영위원회의 자문을 거쳐 정하도록 규정하고 있다. 방과후과정의 최소 보장시간은 부산 대전, 울산, 경북, 제주 지역은 18시, 대구, 인천, 광주지역은 19시, 서울시는 20시로 가장 길다(관계부처합동, 2023a: 23). 대표적으로 가장 긴 시간 동안 돌봄서비스를 제공하는 서울시의 유치원 방과후과정은 종일, 에듀케어, 온종일돌봄교실로 구분된다(서울특별시교육청, 2020: 3). 종일제(사립)는 교육과정을 포함하여 1일 8시간 이상 운영하며, 토요일 및 방학은 학부모의 요구와 실정을 반영하여 운영하도록 규정하고 있다(서울특별시 교육청, 2020: 9). 에듀케어는 오전 7시부터 오후 8시까지 하루 13시간(토요일, 공휴일 제외) 동안 운영하며, 방학 기간은 별도로 두지 않는다(서울특별시교육청, 2020: 13~21). 온종일돌봄교실은 오전 7시부터 오후

10시까지 연중(공휴일 제외) 운영해야 한다(서울특별시교육청, 2020: 26).

유치원 방과후과정은 ‘제2차 유아교육발전 기본계획(2018~2022)’에서 방과후 과정을 실수요자 위주로 운영하고 저소득가정의 유아가 우선적으로 이용할 수 있도록 하였다(교육부, 2018: 20). 여기서는 사교육비 절감을 위한 돌봄교실의 확대와 더불어 영유아 대상의 과도한 사교육 문화 개선이 강조된다. 구체적으로 2017년에 1,075개원에서 운영되던 돌봄교실을 2022년까지 약 2배인 2,000개원으로 확대하는 계획이 담겼다. 이에 따라 2022년에는 전체 유치원의 99.8%에서 방과후 과정을 운영하며, 전체 유아의 89.1%가 이용하기에 이르렀다(관계부처합동, 2023a: 8).

2023년부터 시행되는 ‘제3차 유아교육발전기본계획(2023~2027)’에 의하면, 2025년부터 모든 시·도에서 참여대상을 희망 유아로 확대할 예정이다(관계부처합동, 2023a: 23). 또한 유치원 방과후과정의 운영시간은 유아교육 지원체계의 개편으로 전반적으로 강화될 예정이다(관계부처합동, 2023a: 20). 현재는 교육과정을 4~5시간 동안 운영하고 방과후과정은 교육과정을 포함하여 1일 8시간을 운영하도록 규정하고 있으나, 희망하는 유치원을 대상으로 교육과정을 기존 오전 9시에서 오전 8시로 당겨 1일 5시간, 방과후과정은 교육과정 종료 이후 1일 4~5시간 이상 시범적으로 운영하는 계획이 담겼다(관계부처합동, 2023a: 20).

[그림 IV-1-3] 유치원 교육과정 시작시간 9시 → 8시 시범 조정 운영(안)



자료: 관계부처합동(2023a). 제3차 유아교육발전기본계획. p. 20.

또한 유치원 방과후과정은 지리적 접근성을 보장할 수 있도록 소규모 유치원 운영 및 연계에 관해서도 검토하고자 한다. 관련하여 “제3차 유아교육발전 기본계획”에서는 ‘소규모 유치원 공동교육과정 운영 지원’을 과제로 설정하고 있다(관계부처 합동, 2023a: 14). 즉, 인력이 부족한 지역 등의 특성을 반영하여 다양한 방식의 소규모 유치원 지원 모델을 확산하고(1~2학급 도서형, 연계별 학급 운영이 가능한 3학급 거점형, 4학급 이상 준단설형 등), 연계형 방과후과정으로 지역사회의 어린이집, 초등학교, 지역아동센터와 연계하여 거점 유치원을 운영하는 방안이 모색되고 있다(관계부처합동, 2023a: 14-15).

3) 아이돌봄서비스

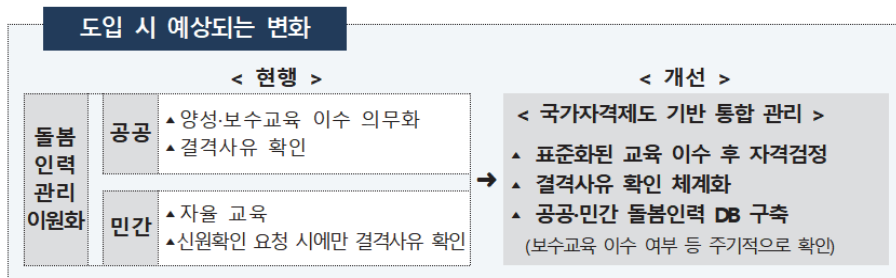
아이돌봄서비스는 일시적인 양육 공백에 따른 돌봄 수요에 대응하여 시설보육의 사각지대를 보완하고, 영아의 경우는 1:1개별보육을 선호하는 취업부모의 가정내돌봄서비스를 제공하려는 목적을 지닌다(여성가족부, 2023: 7). 즉, 부모의 일·가정 양립을 지원하기 위해 야간과 주말 등 틈새시간에 일시돌봄을 제공하고, 가정내 양육을 선호하는 영아자녀를 둔 가구의 수요에 충족하고자 한다.

이에 따라 2007년 신규 사업으로 도입되어 2012년 「아이돌봄 지원법」의 제정으로 안정적인 사업 기반을 마련하였으며, 이후로 정부지원 대상과 정부지원 시간을 점차 확대해왔다(여성가족부, 2023: 8). 특히 현 정부에서 ‘아이돌봄서비스 정부지원 확대’가 ‘촘촘한 아동돌봄체계 체계 마련’(국정과제 46)의 일환으로 추진됨에 따라(제20대 대통령직인수위원회, 2022: 87) 정책적 비중이 보다 확대될 것으로 예상된다. 이와 더불어 0~1세아 대상의 부모급여는 가정내양육서비스 수요에 영향을 미칠 수 있다.

아이돌봄서비스 접근성 측면에서 주목할 변화로는 2023년 2월에 발표된 “아이돌봄서비스 고도화 방안”에서 누구나 믿고 맡길 수 있는 아이돌봄서비스를 위해 공공 부문의 돌봄인력 확대와 더불어 민간 부문의 서비스 품질을 제고하려는 노력을 들 수 있다(관계부처 합동, 2023b: 3). 아이돌봄서비스 정부지원 확대와 더불어 국정과제로 명시된 아이돌보미와 민간 육아도우미 대상 교육 및 자격관리 제도 도입과 민간 돌봄서비스 제공기관 등록제 도입에 관한 내용이 포함됨에 따라 민간 부문을 포괄하는 서비스 공급 체계를 구축하려는 시도가 이루어지고 있다는 것이다. 동 계획에서는 아이돌봄서비스에 대해 수요 대비 공급이 부족한 상황이라고 진단하

고, 공공 부문의 확대와 더불어 민간 부문의 서비스 질을 제고하여 해당 수요를 충족하려는 전략이 제시된다(관계부처합동, 2023b: 5). 구체적으로는 민간 제공기관의 등록제도를 도입하기 위해 시설, 인력, 서비스 등에 대한 등록기준을 마련하고 이들 기관을 관리하는 계획이 제시된다. 이처럼 민간 부문을 포괄하는 아이돌봄서비스 확대는 돌봄인력의 신뢰도 제고를 위해 국가자격제도를 도입하는 방안과 더불어 [그림 IV-1-4]에서와 같이 개선 효과를 제시하였다(관계부처합동, 2023b: 7). 여기서는 특히 기존에 공공과 민간 부문으로 이원화되었던 돌봄인력의 관리를 국가자격제도 도입에 따라 통합적으로 관리하는 내용이 강조된다.

[그림 IV-1-4] 돌봄인력의 국가자격제도 도입 시 예상되는 변화



자료: 관계부처 합동(2023b). 아이돌봄서비스 고도화 방안. p. 7.

이상의 최근 정책 동향을 종합해보면, 실수요자 위주로 종일제돌봄의 접근성을 제고하기 위해 어린이집 연장보육이 도입되고, 모든 지역의 유치원에서 방과후과정이 운영될 예정이므로 이들 서비스가 종일제보육의 수요가 얼마나 충족하는지를 주목할 필요가 있다.

다른 한편 어린이집과 유치원의 종일제돌봄의 내실화와 아이돌봄서비스 강화와의 관계에도 주의를 요한다. 아이돌봄서비스 강화가 예고되어 있으므로 그 목표가 무엇인지를 기관 기반의 종일제돌봄의 접근성 제고와의 관계에서 명료화해야 할 필요가 있다고 판단되기 때문이다. 공공은 물론이고 민간 부문을 포괄하여 가정내 보육서비스의 접근성을 강화하려는 노력이 어린이집과 유치원에서 돌봄의 틈새를 해소하려는 노력과 상충되지 않는지를 따져볼 필요가 있다. 다시 말해 아이돌봄서비스는 어린이집 또는 유치원의 보완적 기능을 수행하는 측면이 있으므로, 기관 기반의 돌봄에서 충족하기 어려운 돌봄 공백에의 대응에 주력해야 할 것으로 본다.

나. 영유아 돌봄의 틈새 및 공백과 문제점

앞서 다룬 영유아의 종일제보육 접근성 제고 노력으로 어린이집과 유치원에서 돌봄의 공백 또는 틈새가 개선되었는지를 진단한 바는 다음과 같다.

1) 어린이집/유치원 이용가구의 돌봄 공백 및 틈새

어린이집 연장보육의 도입과 유치원 방과후과정의 강화는 맞벌이 가구 등 실수요자의 종일제보육 수요에 보다 부합하는 노력이라고 할 수 있다. 특히 어린이집 연장보육은 이른 하원 등으로 자녀 돌봄의 어려움을 겪는 종일제보육 실수요자의 욕구를 충족하려는 목표를 지닌다. 그러므로 여기서는 먼저 어린이집 연장보육의 실효성을 검토하고 이를 유치원과 비교하였으며, 연장보육으로 틈새보육을 위한 서비스 병행이용이 완화되었는지를 확인하였다.

가) 어린이집 이용시간의 변화와 돌봄의 틈새

(1) 어린이집 연장보육 이용 실태

어린이집 연장보육 이용 비율은 2021년 기준으로 취업모의 42.9%가 이용하며, 특히 실수요자 위주로 이용하는 0~1세아의 경우는 해당 비율이 26%에 불과하였다. 연장보육은 자녀를 돌봐줄 사람이 없어서 이용한 것이 대다수여서 실수요자 위주로 이용하는 것으로 확인되었으며, 취업모의 경우 해당 응답률이 94.2%로 대다수이고, 0세아는 96.9%가 돌볼 사람이 없어서 연장보육을 이용하였다고 응답하여 종일제보육의 실수요자임을 확인시켜 준다. 이처럼 어린이집 연장보육은 실수요자 위주로 이용되고 있으나, 실수요자의 일부가 연장보육을 이용하는 데 그치고 있는 것으로 파악된다.

〈표 IV-1-1〉 어린이집 연장보육 이용 여부(2021)

단위: %(명)

구분	기본보육만 이용	연장보육까지 이용	계(수)
전체	73.2	26.8	100.0(1,464)
연령			
0세	73.3	26.7	100.0(140)
1세	73.7	26.3	100.0(330)
2세	69.9	30.1	100.0(377)
3세	76.0	24.0	100.0(238)
4세	73.4	26.6	100.0(195)
5세	75.4	24.6	100.0(184)
$\chi^2(df)$	4.5(5)		
모취업 여부			
취업	57.1	42.9	100.0(673)
휴직중	91.3	8.7	100.0(133)
미취업	87.6	12.4	100.0(643)
부재 등	62.6	37.4	100.0(15)
$\chi^2(df)$	172.9(3)***		

자료: 김은설 외(2021). 2021년 전국보육실태조사 아동조사. 보건복지부·육아정책연구소. p. 313 〈표 VI-6-1〉 재구성
 *** p < .001.

〈표 IV-1-2〉 어린이집 연장보육 이용 사유(중복응답)(2021)

단위: %(명)

구분	돌봄사람 없음	연장보육이 가장 안심됨	프로그램이 마음에 듦	전담교사가 마음에 듦	기타	계(수)
전체	85.3	16.7	5.0	2.8	3.8	(388)
연령						
0세	96.9	8.9	0.7	1.9	-	(33)
1세	90.8	11.6	2.2	2.3	0.8	(89)
2세	86.7	18.5	5.4	4.5	3.2	(108)
3세	82.0	18.7	7.7	-	3.9	(54)
4세	82.3	14.0	8.9	4.0	7.4	(58)
5세	75.7	25.0	2.7	2.0	7.3	(46)
모취업 여부						
취업	94.2	13.9	3.1	2.7	1.4	(287)
휴직중	66.1	28.1	-	5.8	5.8	(13)
미취업	56.5	27.0	9.5	2.8	13.1	(82)
부재 등	38.1	-	61.9	-	-	(6)

자료: 김은설 외(2021). 2021년 전국보육실태조사 아동조사. 보건복지부·육아정책연구소. p. 314 〈표 VI-6-2〉 재구성

(2) 어린이집 연장보육 수요와 미이용 사유

연장보육 수요가 실제로 얼마나 되는지를 보다 구체적으로 파악하기 위해서는 취업자의 연장보육 미이용 사유는 주목할 필요가 있다. 같은 조사에서 연장보육을 이

용하지 않는 주된 이유로는 ‘장시간보육에 대한 기피’가 지목되었다. 해당 응답률은 21.5%로 가장 높고, 취업모의 경우 해당 응답률이 25.4%였으며, 장시간보육에 대한 기피는 연령이 낮을수록 높은 경향을 보인다. 장시간보육의 기피로 인해 어린이집 이용가구에서 연장보육을 이용하지 않는 현상은 <표 IV-1-4>에서 보는 바와 같이 2021년 조사에서도 동일하게 확인되었다.

이처럼 당초에 연장보육이 불필요하다고 응답한 취업모와 장시간보육의 기피로 연장보육 이용하지 않는 가구가 존재한다는 것은 곧 종일제보육 실수요자가 모두가 연장보육 수요자가 아닐 수 있음을 말해준다. 단적으로 말해서 이들 가구는 연장보육의 질을 개선하고 눈치 보지 않고 이용할 수 있는 여건을 조성한다고 해도 추가로 이용할 가능성이 낮을 것으로 예상되기 때문이다. 이처럼 자발적으로 연장보육을 이용하지 않는 실수요자가 존재한다는 점은 여성고용률이 낮은 상황에서 연장보육의 접근성을 보장하는 것이 시급한 과제임을 암시한다.

<표 IV-1-3> 어린이집 연장보육 미이용 이유(중복응답)(2021)

단위: %, (명)

구분	불필요	장시간 보육의 비선호	프로 그램 불만족	연장보육 미운영	학원 등 이용	코로나19 감염 우려	기타	계(수)
전체	69.2	21.5	3.5	2.1	6.3	11.5	4.0	(1,076)
연령								
0세	75.1	23.0	0.9	2.3	-	16.4	-	(107)
1세	74.8	25.2	3.6	2.5	-	8.9	4.6	(241)
2세	70.8	21.4	0.7	3.2	1.3	12.8	4.7	(269)
3세	67.5	21.9	3.1	2.3	4.8	6.3	4.6	(184)
4세	64.9	19.2	7.0	0.7	15.3	11.6	2.6	(137)
5세	62.6	17.8	6.3	1.1	18.9	16.6	4.4	(138)
모취업 여부								
취업	59.9	25.4	4.6	2.0	9.5	15.0	3.8	(386)
휴직중	75.6	16.6	4.4	1.9	3.5	12.2	4.1	(120)
미취업	74.6	20.0	2.6	2.3	4.7	8.5	4.2	(561)
부채 등	66.3	-	-	-	-	33.7	-	(9)

자료: 김은설 외(2021). 2021년 전국보육실태조사 아동조사. 보건복지부·육아정책연구소. p. 317 <표 VI-6-6> 재구성

그러나 이와는 달리 연장보육의 질이 의문시되어 이용하지 못하는 경우에는 시급한 개선이 요구된다. <표 IV-1-2>에서 보는 바와 같이 연장보육 이용가구의 이용 사유로서

‘연장보육이 가장 안심에 되어 이용한다’고 응답한 취업모의 비율은 13.9%에 그치고, 0세아의 해당 응답률은 8.9%에 불과하여 종일제보육 수요를 어린이집의 연장보육을 통해 충족하기 위해서는 연장보육의 질을 제고하려는 노력이 필수적으로 요구된다. 이러한 필요성은 ‘2021년 전국보육실태조사’ 결과에서도 확인된다. 연장보육 및 전담교사에 대한 부모와 아동의 만족도가 등하원시각에 비해 낮아(평균 3.6~3.7점, 5점 만점) 가장 낮은 수준을 보였다(김은설 외, 2021: 360).

〈표 IV-1-4〉 어린이집 연장보육 미이용 사유(2021)

단위: %(명)

구분	연장 보육 불필요	필요 하나 이용 자격 안됨	이용 자격 있으나 서비스 신뢰 못함	이용 자격 있으나 장시간 보육이 아이 에게 좋지 않을까봐	이용 자격 있으나 아이가 홀로 남겨질 까봐	연장반 미운영	신청 했으나 들어 가지 못해서	연장 보육 운영 되나 근로 시간과 맞지 않아서	기타	계(수)
전체	35.7	7.2	6.3	21.1	20.9	4.9	1.3	1.3	1.2	100.0 (607)
맞벌이 여부										
맞벌이 가구	23.0	5.3	7.2	25.2	26.7	7.9	0.9	2.2	1.6	100.0 (318)
홀벌이 가구	49.5	9.7	5.1	16.6	14.4	1.8	1.8	0.4	0.7	100.0 (277)
모두 근로 안함	58.3	0.0	8.3	16.7	16.7	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0 (12)
χ^2 (df)	70.545(16)***									

자료: 유해미·박진아·엄지원(2021). 영유아 보육·교육기관과 아이돌봄서비스의 효율적 연계방안 연구. 육아정책연구소. p. 156. 〈표 IV-1-21〉 재구성

*** $p < .001$

한편 연장보육에 대한 부모 신뢰도는 연장보육 전담교사의 배치 및 이들 교사의 역량에 좌우될 것이다. 그러나 어린이집 원장은 보육교사 중에서 연장보육 전담교사를 가장 채용하기 힘들다고 어려움을 호소하여 원활한 배치에 우려를 넣고 있다. 이러한 우려는 담임교사가 연장보육을 겸임하는 비율을 통해서도 제기된다. 2022년 기준으로 어린이집 원장은 채용하기 가장 힘든 보육교사로 연장보육 전담교사를 꼽았다(유해미 외, 2022: 273). 또한 같은 해에 담임교사가 연장보육반의 교사를 겸임하는 비율이 30.6%로 나타나는 데(유해미 외, 2022: 86), 2020년 연장보육 도입 당시의 담임교사 겸임 비율이 32.1%로 발표되었던 상황과 비교하면(보건복지부, 2020b: 4), 담임교사가 연장반 교사를 겸임하는 상황은 개선되지 않은 것으로 보인다.

〈표 IV-1-5〉 소재지 규모별 어린이집 연장반 인력 운영 현황(2022)

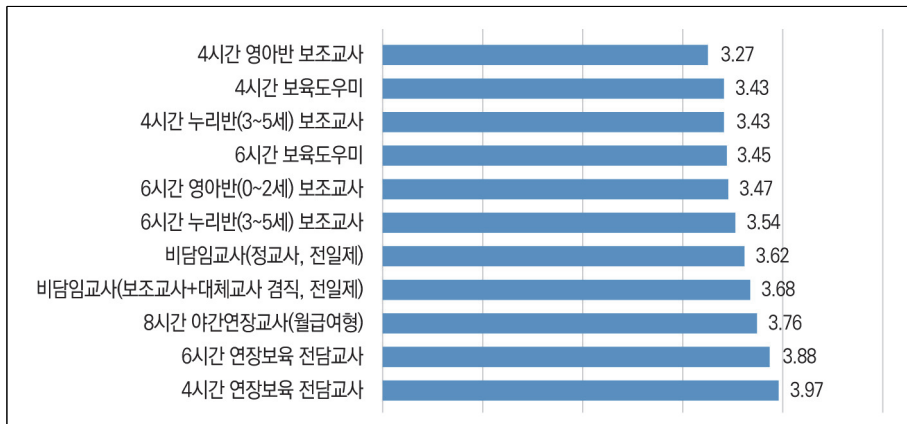
단위: 학급, 명, %

구분	연장반 (A)	연장반 전담교사		담임교사+ 연장반 겸임		보조교사+ 연장반 겸임		기타+ 연장반 겸임	
		수 (B)	비율 (B/A)	수 (C)	비율 (C/A)	수 (D)	비율 (D/A)	수 (E)	비율 (E/A)
전체	44,590	17,277	38.7	13,630	30.6	7,726	17.3	7,281	16.3
대도시	15,417	7,606	49.3	4,232	27.5	2,777	18.0	2,160	14.0
중소도시	20,123	3,005	14.9	6,399	31.8	3,224	16.0	3,528	17.5
농어촌	9,050	6,666	73.7	2,999	33.1	1,725	19.1	1,593	17.6

주: 기타는 담임교사, 보조교사 외의 교사가 연장반을 겸임하는 경우임.
 원자료: 사회보장정보원(2022). 내부자료(2022년 7월말 기준)
 자료: 유해미·구자연·김문정(2022). 어린이집 연장·보조·대체교사 운영 실태와 개선과제. 육아정책연구소, p. 86.

[그림 IV-1-5] 보육교사 유형별 채용의 어려움_어린이집 원장(2022)

단위: 점



주: 5점 평균은 '전혀 어렵지 않음' 1점~'매우 어려움' 5점으로 평정한 결과임.
 자료: 유해미·구자연·김문정(2022). 어린이집 연장·보조·대체교사 운영 실태와 개선과제. 육아정책연구소, p. 273.

나) 어린이집과 유치원의 돌봄 수요 충족 여부 및 희망 이용시간

평일 기준으로 어린이집과 유치원을 이용하는 가구에서 돌봄 수요를 충족하고 있다고 응답한 비율은 2021년에는 66.3%에 그쳐 필요한 시간보다 부족하다고 응답한 비율이 30.6%에 달하였다(유해미 외, 2021: 131~132). 해당 비율은 어린이집과 유치원 이용가구에서 별다른 차이를 보이지 않았으며, 연장보육과 방과후 과정을 이용하는 가구에서 '부족하게 이용한다'고 응답한 비율은 공히 31.1%로 조사되어 그 원인을 규명해야 할 필요성이 제기된다.

〈표 IV-1-6〉 주중 어린이집/유치원 이용시간의 충분성(2021)

단위: %(명)

구분	주중 어린이집/유치원 이용시간의 충분성			계(수)
	부족하게 이용	필요한 시간 만큼 이용	더 길게 이용	
전체	30.6	66.3	3.1	100.0 (1,623)
맞벌이 여부				
맞벌이 가구	35.5	60.7	3.8	100.0 (1,092)
홀벌이 가구	20.4	77.8	1.8	100.0 (505)
모두 근로 안함	23.1	76.9	0.0	100.0 (26)
χ^2 (df)	47.191(4)***			
가구소득				
200만원 미만	23.5	70.6	5.9	100.0 (17)
200~299만원	22.7	73.2	4.1	100.0 (97)
300~399만원	23.2	73.8	3.0	100.0 (267)
400~499만원	28.2	68.7	3.1	100.0 (355)
500~599만원	34.5	64.1	1.4	100.0 (281)
600~699만원	30.3	65.2	4.5	100.0 (221)
700~799만원	33.1	64.1	2.8	100.0 (142)
800만원 이상	40.3	56.4	3.3	100.0 (243)
χ^2 (df)	29.048(14)*			
이용기관 유형1				
어린이집	29.9	66.5	3.6	100.0 (1,121)
유치원	32.3	65.7	2.0	100.0 (502)
χ^2 (df)	3.476(2)			
연장보육/방과후과정 이용 여부				
연장보육 이용	31.1	63.4	5.4	100.0 (514)
연장보육 미이용	28.8	69.2	2.0	100.0 (607)
방과후과정 이용	31.1	67.5	1.3	100.0 (302)
방과후과정 미이용	34.0	63.0	3.0	100.0 (200)
χ^2 (df)	18.031(6)**			

자료: 유해미·박진아·엄지원(2021). 영유아 보육·교육기관과 아이돌봄서비스의 효율적 연계방안 연구. 육아정책연구소. pp. 131-132. 〈표 IV-1-3〉 〈표 IV-1-3〉 재구성

* $p < .05$, *** $p < .001$

〈표 IV-1-7〉에서 보는 바와 같이 수요보다도 부족하게 서비스를 이용하는 이유를 질문한 결과, 기관의 운영시간과 출퇴근시간과의 불일치와 더불어 연장보육과 방과후과정에 대해서는 서비스 질에 대한 의문이 제기됨을 알 수 있다.

〈표 IV-1-7〉 수요 보다 어린이집/유치원 이용시간이 부족한 이유(2021)

단위: %(명)

구분	1순위	1+2순위
기관 운영시간이 출근 시각과 맞지 않아서	26.9	33.6
기관 운영시간이 퇴근 시각과 맞지 않아서	30.4	54.7
기관을 장시간 이용하는 것이 아이 발달에 좋지 않을 것 같아서	19.0	37.5
기관에 아이가 홀로 남겨질까봐 우려되어서	17.6	50.4
어린이집 연장보육이 신뢰되지 않아서	1.0	10.7
유치원 방과후과정이 신뢰되지 않아서	1.4	3.4
기관이 주말(토요일)에 운영하지 않아서	3.0	8.1
기타	0.8	1.6
계(수)	100.0(506)	(506)

자료: 유해미·박진아·엄지원(2021). 영유아 보육·교육기관과 아이돌봄서비스의 효율적 연계방안 연구. 육아정책연구소. p. 140. 〈IV-1-7〉

또한 2023년에 어린이집 또는 유치원 이용가구 대상의 조사에서는 연장보육과 방과후과정 이용가구에서 등하원시각이 돌봄 수요가 충족하지 못한다고 응답한 비율은 약 20%선으로 나타난다. 전반적으로 등원시각에 비해 하원시각이 돌봄 수요를 충족하지 못한다고 응답한 비율이 높고, 하원시각에 불만족하는 비율은 어린이집 연장보육 이용가구에서는 21.9%, 유치원 방과후과정 이용가구에서는 28.7%로 조사되었다(유해미 외, 2023).

〈표 IV-1-8〉 영유아 자녀의 평일 기준 등원시각 및 돌봄 수요(희망 등원시각) 수요 충족 여부(2023)

단위: 시, 분, %(명)

구분	등원시각	돌봄 수요 충족 여부		계(수)
		충족	미충족	
전체	8시 51분	81.0	19.0	100.0 (793)
어린이집 연장보육 이용 여부				
연장보육 이용	8시 40분	81.0	19.0	100.0 (374)
연장보육 미이용	9시 8분	82.9	17.1	100.0 (222)
t/χ ² (df)	-9.938***	0.325(1)		
유치원 방과후과정 이용 여부				
방과후과정 이용	8시 55분	81.0	19.0	100.0 (174)
방과후과정 미이용	8시 59분	60.9	39.1	100.0 (23)
t/χ ² (df)	-0.464	4.924(1)*(b)		

주: (b)는 기대빈도가 5보다 작은 셀이 20% 이상인 경우임.
 자료: 유해미 외(2023). 영유아와 초등자녀 긴급돌봄의 수요 분석과 제도화 방안 연구. 육아정책연구소. p. 146.

한편 하원시각이 돌봄 수요를 충족하지 못한다고 응답한 비율은 유치원 방과후과정 미이용가구에서 34.8%로 월등히 높게 나타난다(표 IV-1-9 참고). 이는 유치원을 선택한 가구는 당초에 방과후과정을 통해 종일제돌봄의 수요를 충족하려는 기대가 낮다는 것을 암시하므로 유치원의 돌봄 기능을 실수요에 맞추어 강화하려는 노력이 요구된다.

〈표 IV-1-9〉 영유아 자녀 평일 기준 하원시각 및 돌봄 수요(희망 하원시각) 충족 여부(2023)

단위: 시, 분, %(명)

구분	하원시각	돌봄 수요 충족 여부		계(수)
		충족	미충족	
전체	16시 47분	74.3	25.7	100.0 (793)
어린이집 연장보육 이용 여부				
연장보육 이용	17시 25분	78.1	21.9	100.0 (374)
연장보육 미이용	15시 57분	71.2	28.8	100.0 (222)
t/χ ² (df)	16.785***	3.590(1)		
유치원 방과후 과정 이용 여부				
방과후 과정 이용	16시 40분	71.3	28.7	100.0 (174)
방과후과정 미이용	15시 10분	65.2	34.8	100.0 (23)
t/χ ² (df)	7.328***	0.358(1)		

자료: 유해미 외(2023). 영유아와 초등자녀 긴급돌봄의 수요 분석과 제도화 방안 연구. 육아정책연구소. p. 147.

*** $p < .001$

〈표 IV-1-10〉 (이용시간 불만족 가구) 희망하는 어린이집/유치원 등 하원시각(2023)

단위: 시, 분, (명)

구분	희망 등원시각	(수)	희망 하원시각	(수)
전체	8시 25분	(151)	18시 20분	(204)
자녀연령				
영아	8시 22분	(66)	18시 22분	(94)
유아	8시 28분	(85)	18시 17분	(110)
t	-0.407		0.387	
맞벌이 가구 여부				
맞벌이 가구	8시 20분	(116)	18시 28분	(157)
홀벌이 가구	8시 42분	(35)	17시 51분	(47)
모두 근로 안함	-	-	-	-
F	1.564		7.061**	

자료: 유해미 외(2023). 영유아와 초등자녀 긴급돌봄의 수요 분석과 제도화 방안 연구. 육아정책연구소. p. 148.

** $p < .01$

다음으로 돌봄 수요를 충족하지 못한다고 응답한 맞벌이 가구의 희망하는 이용시

간을 살펴보면, 등원시각은 평균 오전 8시 20분, 하원시각은 평균 오후 6시 28분으로 조사되었다(표 IV-1-10 참고). 연장보육 이용가구를 기준으로 등원시각의 경우는 20분이 이르고, 하원시각은 1시간 3분이 늦어서 돌봄 수요와의 간극을 확인할 수 있다.

다) 어린이집과 유치원 이용가구의 서비스 병행이용 실태와 추이 변화

어린이집과 유치원을 이용하는 가구에서 추가로 돌봄서비스를 병행하여 이용하는 가구 및 특성, 해당 시간대, 사유를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 서비스 병행의 비율과 가구특성

우선 어린이집 또는 유치원 이용가구에서 자녀 돌봄을 위한 서비스를 병행하여 이용하는 비율은 평균 41.2%이고, 0세아를 둔 가구와 맞벌이 가구에서 52.9%와 52.7%로 상대적으로 높게 나타났다. 또한 월평균 가구소득이 높을수록 병행 서비스 이용률이 높은 경향을 보였다(유해미 외, 2021: 176~177).

어린이집 또는 유치원과 병행하여 이용하는 돌봄서비스 유형으로는 ‘조부모 및 친인척’이 72.9%로 대다수이고, ‘민간 베이비시터’ 21.3%, ‘아이돌보미’ 16.5% 순으로 조사되었다. 조부모 등 혈연 돌봄인력을 기관과 병행하여 이용하는 비율은 ‘2021년 전국보육실태조사’에서도 73.3%로 조사되어 유사한 결과를 보여준다. 게다가 해당 비율은 2012년 68.7%, 2015년 72.8%, 2018년 68.3%로 나타나서 혈연인력에 의존하여 영유아 자녀를 돌보는 현상이 지속됨을 알 수 있다(김은설 외, 2021: 478~479).

〈표 IV-1-11〉 어린이집/유치원 이용가구의 병행서비스 이용 여부: 1) 아동 및 가구특성별(2021)

단위: %(명)

구분	주중 부모를 제외한 정기적 양육자 유무		계(수)
	있음	없음	
전체	41.2	58.8	100.0 (1,623)
자녀연령 ¹			
0세	52.9	47.1	100.0 (17)
1세	43.4	56.6	100.0 (152)
2세	34.6	65.4	100.0 (456)
3세	41.2	58.8	100.0 (233)

구분	주중 부모를 제외한 정기적 양육자 유무		계(수)
	있음	없음	
4세	47.8	52.2	100.0 (255)
5세 이상	42.5	57.5	100.0 (510)
$\chi^2(df)$	14.386(5)*		
맞벌이 여부			
맞벌이 가구	52.7	47.3	100.0 (1,092)
홀벌이 가구	17.4	82.6	100.0 (505)
모두 근로 안함	15.4	84.6	100.0 (26)
$\chi^2(df)$	185.135(2)***		
가구소득			
200만원 미만	23.5	76.5	100.0 (17)
200~299만원	25.8	74.2	100.0 (97)
300~399만원	29.2	70.8	100.0 (267)
400~499만원	37.7	62.3	100.0 (355)
500~599만원	39.9	60.1	100.0 (281)
600~699만원	52.9	47.1	100.0 (221)
700~799만원	56.3	43.7	100.0 (142)
800만원 이상	48.6	51.4	100.0 (243)
$\chi^2(df)$	60.971(7)***		

자료: 유해미·박진아·엄지원(2021). 영유아 보육·교육기관과 아이돌봄서비스의 효율적 연계방안 연구. 육아정책연구소. pp. 176~177 〈표 IV-2-1〉

* $p < .05$, *** $p < .001$

또한 유치원 이용가구에서 서비스를 병행하여 이용하는 비율은 45.6%로 어린이집 이용가구에 비해 높게 나타났다. 게다가 해당 비율은 어린이집 연장보육과 유치원 방과후과정 이용가구에서 45.3%와 54.6%로 높게 나타나므로 연장보육과 방과후과정이 종일제돌봄의 수요를 온전히 충족하지 못하는 이유에 주목할 필요성이 제기된다.

〈표 IV-1-12〉 어린이집/유치원 이용가구의 병행서비스 이용 여부: 2) 이용기관 특성별(2021)

단위: %(명)

구분	주중 부모를 제외한 정기적 양육자 유무		계(수)
	있음	없음	
전체	41.2	58.8	100.0 (1,623)
이용기관 유형			
어린이집	39.2	60.8	100.0 (1,121)
유치원	45.6	54.4	100.0 (502)
χ^2 (df)	5.967(1)*		
연장보육/방과후과정 이용 여부			
어린이집 연장보육 이용	45.3	54.7	100.0 (514)
어린이집 연장보육 미이용	33.9	66.1	100.0 (607)
유치원 방과후과정 이용	54.6	45.4	100.0 (302)
유치원 방과후과정 미이용	32.0	68.0	100.0 (200)
χ^2 (df)	46.341(3)***		

주: 국공립어린이집 등에는 사례수 고려하여 사회복지법인, 법인단체등, 직장어린이집 포함함.
 자료: 유해미·박진아·엄지원(2021). 영유아 보육·교육기관과 아이돌봄서비스의 효율적 연계방안 연구. 육아정책연구소.
 pp. 177-178. 〈표 IV-2-2〉
 * $p < .05$, *** $p < .001$

(2) 서비스 병행이용 사유

어린이집 또는 유치원 이용가구에서 서비스를 병행하여 이용하는 주된 사유는 이른바 대표적인 틈새보육으로 지목되는 등·하원서비스를 위한 것으로 파악된다.

〈표 IV-1-13〉 어린이집/유치원 이용가구의 아이돌봄서비스 병행이용 동기(2018)

단위: %(명)

구분	①	②	③	④	⑤	계(수)
전체	31.5	48.6	3.8	2.0	14.0	100.0 (4,229)
맞벌이 여부						
외벌이	22.1	35.9	3.2	7.8	30.9	100.0 (217)
맞벌이	32.1	50.0	3.8	1.4	12.8	100.0 (3,836)
부부 일하지 않음	30.1	35.8	4.0	9.1	21.0	100.0 (176)
X^2 (df)	164.3(8)***					

주: ① 어린이집(유치원, 기관) 하원 이후 퇴근할 때까지 돌보아 줄 사람이 필요해서 ② 출근 이후 어린이집(유치원, 기관) 등원 시간까지 돌보아 줄 사람이 필요해서 ③ 자녀가 종일 어린이집(유치원, 기관)에 있는 것을 원하지 않아서 ④ 어린이집(유치원, 기관)을 이용해도 시간제 아이돌봄 이용비용을 일부 지원받을 수 있어서 ⑤ 기타
 자료: 유해미·박진아·엄지원(2021). 영유아 보육·교육기관과 아이돌봄서비스의 효율적 연계방안 연구. 육아정책연구소.
 p. 50 〈표 II-3-3〉; 이정원·이정림·권미경·이윤진·이혜민(2018a). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구. 여성가족부·육아정책연구소. 자료 중 서비스 병행이용 가구 데이터를 추출하여 재분석함.

*** $p < .001$

2018년에 아이돌봄서비스와 어린이집 또는 유치원을 병행하여 이용하는 이유를 조사한 바에 의하면, ‘출근 이후 등원시각까지 돌봐줄 사람이 필요해서’ 48.6%, ‘하원 이후부터 퇴근시각까지 돌보아 줄 사람이 필요해서’ 31.5%로 응답하여 이용기관의 등·하원시각과 출·퇴근시각의 틈새를 메꾸기 위해 아이돌봄서비스를 병행하여 이용하는 것으로 확인된다.

〈표 IV-1-14〉 어린이집/유치원 이용가구의 시간제 아이돌봄서비스 병행이용 사유(2021)

단위: %(명)

구분	등원 서비스를 도와줄 사람이 필요 해서	하원 이후에 돌봐줄 사람이 필요 해서	늦게까지 남아있는 아동이 적어 아이가 안쓰러움	장시간 아동을 맡기기에 기관에 눈치가 보여서	아이가 장시간 기관 이용을 원치 않아서	장시간 기관이용이 발달에 좋지 않을 것으로 우려	기타	계(수)
전체	10.3	27.7	32.0	19.4	6.6	3.3	0.8	100.0 (748)
자녀연령1								
0세	10.0	0.0	60.0	30.0	0.0	0.0	0.0	100.0 (10)
1세	11.8	32.4	29.4	20.6	4.4	1.5	0.0	100.0 (68)
2세	11.5	25.0	33.0	20.5	5.0	4.5	0.5	100.0 (200)
3세	10.1	28.6	31.9	23.5	4.2	1.7	0.0	100.0 (119)
4세	6.6	25.6	34.7	19.0	9.1	4.1	0.8	100.0 (121)
5세 이상	10.9	30.4	29.1	15.7	8.7	3.5	1.7	100.0 (230)
$\chi^2(df)$	26.851(30)							
자녀연령2								
영아	11.5	25.9	33.1	20.9	4.7	3.6	0.4	100.0 (278)
유아	9.6	28.7	31.3	18.5	7.7	3.2	1.1	100.0 (470)
$\chi^2(df)$	5.358(6)							
자녀수								
1명	9.7	28.4	31.0	19.0	7.8	3.0	1.1	100.0 (268)
2명	10.1	26.6	33.8	19.2	6.0	3.6	0.7	100.0 (417)
3명 이상	14.3	31.7	23.8	22.2	4.8	3.2	0.0	100.0 (63)
$\chi^2(df)$	6.051(12)							
맞벌이 여부								
맞벌이 가구	10.3	28.1	33.1	19.0	6.0	2.6	0.9	100.0 (583)
홀벌이 가구	10.6	26.1	28.0	21.1	7.5	6.2	0.6	100.0 (161)
모두 근로 안함	0.0	25.0	25.0	0.0	50.0	0.0	0.0	100.0 (4)
$\chi^2(df)$	20.040(12)							

자료: 유해미·박진아·엄지원(2021). 영유아 보육·교육기관과 아이돌봄서비스의 효율적 연계방안 연구. 육아정책연구소. pp. 210-211.〈IV-3-6〉 재구성

(3) 서비스 병행 이용시간

서비스를 병행하여 이용하는 종료시각을 살펴보면, 어린이집 이용가구는 평균 18시 3분이고, 유치원 방과후과정 이용가구는 평균 17시 35분으로 조사되었다(유해미 외, 2021: 184). 그런데 유치원 방과후 과정 미이용가구의 종료시각이 방과후과정 이용가구에 비해 약 1시간 이상 늦은 18시 37분으로 조사되어 그 함의에 주목할 필요성이 제기된다. 즉, 유치원 선택한 가구에서는 유치원 방과후과정을 통해 종일제돌봄의 수요를 충족하지 않을 가능성이 높다는 것은 그 이유가 무엇인지를 살펴볼 필요가 있다는 것이다.

〈표 IV-1-15〉 어린이집/유치원 이용가구의 병행서비스 이용시간대(2021)

단위: (명)

구분	시작 시각	종료 시각	(수)
전체	13시 20분	17시 54분	(668)
맛벌이 여부			
맛벌이 가구	13시 15분	17시 57분	(576)
출벌이 가구	13시 47분	17시 34분	(88)
모두 근로 안함	14시 25분	16시 45분	(4)
F	0.803	0.821	
연장보육/방과후과정 이용 여부			
어린이집 연장보육 이용	13시 29분	18시 3분	(233)
어린이집 연장보육 미이용	12시 57분	17시 44분	(206)
유치원 방과후과정 이용	13시 17분	17시 35분	(165)
유치원 방과후과정 미이용	14시 6분	18시 37분	(64)
F	1.521	2.044	

자료: 유해미·박진아·엄지원(2021). 영유아 보육·교육기관과 아이돌봄서비스의 효율적 연계방안 연구. 육아정책연구소. pp. 184-185. 〈표 IV-1-12〉 재구성

* $p < .05$, *** $p < .001$

어린이집과 유치원 이용가구에서 아이돌봄서비스를 이용하는 시간대와 희망하는 시간대를 보다 자세히 들여다보면, 틈새보육의 실상을 보다 명확하게 확인할 수 있다. 2018년에 조사된 어린이집과 유치원 이용가구의 아이돌봄서비스 이용시간에 의하면, 이용기관의 등하원시각과는 긴밀하게 관련되어 있음을 확인할 수 있다(유해미 외, 2021: 54, 57). 우선 아이돌봄서비스 시작시각은 이른 등원과 늦은 하원 시간대에 가장 높은 이용률을 나타낸다. 구체적으로 오전 7시~8시 26.5%, 오후 5~6시 24.5% 순으로 높고, 오전 9시 이전에 37.0%, 오후 4시~오후 7시는

47.6%로 높은 빈도를 보인다. 또한 종료시각은 맞벌이 가구의 경우 오전 9~10시가 2.9%, 오후 7~8시가 24.6% 순으로 높고, 오후 7시~9시는 43%, 오후 9~10시까지는 7.8%로 나타난다.

또한 희망하는 이용시간대는 오후 5~6시와 오후 6~7시가 52.6%와 52.4%로 그 다음으로는 오후 7~8시 36.1%, 오전 8~9시 34.9%, 오전 7~8시 30.5%순으로 높게 나타난다(유해미 외, 2021: 58). 단, 이상의 결과는 어린이집 연장보육이 도입되기 이전 시기인 2018년 조사이므로 코로나19 종식 이후로 서비스 병행 이용의 시간대 및 해당 비용이 어떻게 변화하였는지에 대한 추가적인 조사가 요구된다.

〈표 IV-1-16〉 어린이집/유치원 이용가구의 아이돌봄서비스 이용시간 주중: 시작 시각(2018)

단위: %(명), 시

구분	오전 6~7시	오전 7~8시	오전 8~9시	오전 9~10시	오전 10~11시	오전 11~12시	오전 12~4시	오전 4~5시	오전 5~6시	오전 6~7시	오전 7~8시	오전 8~9시	오전 9~10시	오전 10시~	계(수)
전체	3.8	26.5	6.7	1.6	0.8	0.2	9.7	16.9	24.5	6.2	2.4	0.4	0.1	0.3	100.0(3,395)
병행이용 기관															
어린이집	3.7	25.0	7.3	1.7	1.1	0.2	8.9	17.8	24.8	6.2	2.4	0.4	0.0	0.4	100.0(2,337)
유치원	3.9	29.7	5.3	1.5	0.2	0.3	11.4	14.9	24.0	6.1	2.2	0.4	0.1	0.1	100.0(1,058)
맞벌이 여부															
외벌이	6.5	17.7	4.6	5.9	5.9	1.3	12.4	19.6	19.6	3.9	2.6	0.0	0.0	0.0	100.0(153)
맞벌이	3.6	26.9	6.8	1.4	0.5	0.2	9.6	16.8	24.9	6.2	2.2	0.4	0.1	0.3	100.0(3,128)
부부 일하지 않음	4.4	25.4	4.4	2.6	1.8	0.0	8.8	17.5	21.1	7.0	5.3	0.9	0.0	0.9	100.0(114)
가구소득															
200만원 미만	3.4	20.3	5.5	0.9	0.9	0.0	10.2	13.1	31.4	6.8	5.5	2.1	0.0	0.0	100.0(236)
200~400만원 미만	3.6	16.4	3.6	3.4	1.9	0.5	9.2	13.5	34.9	7.9	3.6	1.2	0.2	0.2	100.0(585)
400~600만원 미만	4.3	26.4	6.2	1.2	1.0	0.2	8.4	16.8	26.1	6.8	2.5	0.0	0.0	0.1	100.0(898)
600~800만원 미만	3.4	29.9	10.1	1.1	0.1	0.0	9.7	18.8	20.0	4.6	1.5	0.0	0.0	1.0	100.0(736)
800만원 이상	3.8	31.5	6.5	1.5	0.5	0.2	11.1	18.9	18.5	5.7	1.3	0.2	0.1	0.1	100.0(920)
모름/무응답	0.0	35.0	10.0	0.0	0.0	0.0	20.0	5.0	20.0	0.0	5.0	0.0	0.0	5.0	100.0(20)

자료: 유해미·박진아·임지원(2021). 영유아 보육·교육기관과 아이돌봄서비스의 효율적 연계방안 연구. 육아정책연구소, p. 56 〈표 11-3-8〉; “이정원·이정림·권미경·이윤진·이혜민 (2018a). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구. 여성가족부·육아정책연구소.” 자료 중 서비스 병행이용 가구 데이터를 추출하여 재분석한 결과임.

*** $p < .001$

〈표 IV-1-17〉 어린이집/유치원 이용기구의 아이돌봄서비스 이용시간_주중: 종료 시각(2018)

구분	단위: %(명), 시														계(수)
	오전 8-9시	오전 9-10시	오전 10-11시	오전 11-12시	오전 12-4시	오후 5-6시	오후 6-7시	오후 7-8시	오후 8-9시	오후 9-10시	오후 10시-11시	오후 11-12시	오후 12시~		
전체	1.5	24.7	7.0	0.4	2.0	2.8	6.4	24.6	18.4	7.8	2.9	0.9	0.6	100.0(3,395)	
병행이용 기관															
어린이집	1.4	23.0	7.4	0.5	2.2	2.7	6.6	24.3	19.3	8.1	3.0	0.9	0.7	100.0(2,337)	
유치원	1.7	28.5	6.1	0.3	1.6	2.9	6.0	25.2	16.4	7.1	2.9	0.9	0.4	100.0(1,058)	
맞벌이 여부															
외벌이	2.0	18.3	5.2	2.0	9.8	5.2	7.2	19.0	20.3	4.6	4.6	2.0	0.0	100.0(153)	
맞벌이	1.5	24.9	7.2	0.4	1.5	2.7	6.5	25.0	18.4	7.9	2.8	0.8	0.6	100.0(3,128)	
부부 일하지 않음	0.9	27.2	5.3	0.0	4.4	2.6	3.5	21.9	17.5	8.8	6.1	0.9	0.9	100.0(114)	
가구소득															
200만원 미만	0.4	20.8	3.0	0.0	3.8	1.7	5.1	23.3	19.1	11.4	7.2	3.0	1.3	100.0(236)	
200-400만원 미만	0.9	16.9	2.1	0.7	4.3	2.4	6.3	24.1	21.7	11.8	6.5	2.1	0.3	100.0(585)	
400-600만원 미만	2.6	24.2	6.9	0.1	1.3	3.2	8.0	26.4	16.9	7.4	2.2	0.5	0.3	100.0(898)	
600-800만원 미만	1.6	28.4	10.2	0.5	1.2	2.9	6.4	25.0	15.6	5.3	1.2	0.7	1.0	100.0(736)	
800만원 이상	1.0	28.2	8.7	0.5	1.3	2.8	5.2	23.3	20.0	6.6	1.7	0.1	0.5	100.0(920)	
모름/무응답	0.0	30.0	10.0	0.0	0.0	5.0	10.0	20.0	10.0	10.0	0.0	0.0	5.0	100.0(20)	

자료: 유해미·박진아·임지원(2021). 영유아 보육·교육기관과 아이돌봄서비스의 효율적 연계방안 연구. 육아정책연구소. p. 57 〈표 II-3-9〉; “이정원·이정림·권미경·이윤진·이혜민 (2018a). 2018 아이돌봄서비스 실태조사 연구. 여성가족부·육아정책연구소.” 자료 중 서비스 병행이용 가구 데이터를 추출하여 재분석한 결과임.

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

〈표 IV-1-18〉 어린이집/유치원 이용가구의 아이돌봄서비스 희망 이용시간대(중복응답)(2018)

단위: %(명)

구분	오전 6-7시	오전 7-8시	오전 8-9시	오전 9-10시	오전 10-11시	오전 11-12시	오전 12-1시	오후 1-2시	오후 2-3시	오후 3-4시	오후 4-5시	오후 5-6시	오후 6-7시	오후 7-8시	오후 8-9시	오후 9-10시	(수)
전체	6.7	30.5	34.9	10.3	3.4	3.0	3.3	3.8	6.3	13.3	31.0	52.6	52.4	36.1	15.4	9.1	(4,229)
병행이용 기관																	
어린이집	2.3	9.3	11.0	3.8	1.2	1.0	1.2	1.3	1.9	4.1	10.0	16.6	16.6	11.7	5.1	3.0	(2,987)
유치원	1.8	10.9	11.6	2.2	0.8	0.7	0.8	1.0	2.2	4.8	9.9	17.4	17.4	11.2	4.6	2.8	(1,242)
맞벌이 여부																	
외벌이	2.6	5.6	7.8	4.5	2.6	2.3	2.5	2.6	3.1	6.0	10.2	15.7	14.3	11.8	5.4	3.1	(217)
맞벌이	2.0	10.1	11.5	3.2	1.0	0.8	0.9	1.1	1.9	4.2	10.0	17.0	17.1	11.6	4.9	2.8	(3,836)
부부 일하지 않음	4.0	7.6	8.5	3.2	2.6	2.6	2.1	1.7	3.0	4.0	8.3	15.7	13.8	11.0	6.4	5.5	(176)
가구소득																	
200만원 미만	2.0	6.7	8.1	2.2	1.5	1.3	1.5	1.3	1.8	3.6	8.0	15.1	16.7	14.4	9.2	6.8	(372)
200-400만원 미만	1.9	6.4	7.4	2.9	2.1	1.9	1.8	2.2	2.6	4.2	9.2	16.7	16.0	13.5	6.5	4.7	(839)
400-600만원 미만	2.5	10.8	11.7	3.1	0.9	0.9	0.9	1.2	1.7	4.0	9.9	17.3	17.4	10.9	4.6	2.3	(1,084)
600-800만원 미만	2.3	12.4	13.7	3.9	0.5	0.4	0.5	0.5	1.5	3.8	10.4	17.5	17.2	10.6	3.3	1.6	(837)
800만원 이상	1.9	10.5	12.7	3.8	0.9	0.6	0.9	1.0	2.2	5.0	10.7	16.6	16.6	10.7	4.0	2.1	(1,071)
모름/무응답	2.7	9.3	10.7	1.3	1.3	1.3	4.0	1.3	4.0	8.0	13.3	18.7	14.7	8.0	1.3	0.0	(26)

자료: 유해미·박진아·임지원(2021). 영유아 보육·교육기관과 아이돌봄서비스의 효율적 연계방안 연구. 육아정책연구소, p. 58 〈표 II-3-10〉; “이정원·이정림·권미경·이문진·이혜민 (2018a). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구. 여성가족부·육아정책연구소.” 자료 중 서비스 병행이용 가구 데이터를 추출하여 재분석한 결과임.

(4) 서비스 병행이용 비용

어린이집 또는 유치원 이용가구의 돌봄서비스 병행 이용으로 인해 추가로 소요 되는 서비스 비용은 결과적으로 0~5세아 무상보육에도 불구하고 양육비 부담 완화의 효과를 저해하는 주된 원인으로 파악된다.

우선 2021년에 혈연 돌봄인력에 비용을 지불하는 비율은 약 절반 수준인 53.6%이고, 이들 중에서 정기적으로 지불하는 비율은 39.6%로 조사되었다(김은설 외, 2021: 485~486). 또한 비용을 지불하는 경우 월평균 이용료는 72만7천원으로, 2018년 70만3천원, 2015년 62만2천원, 2012년 28만8천원으로 꾸준히 상승하는 것으로 확인된다(이정원 외, 2018: 534).

또한 같은 조사에서 어린이집 또는 유치원과 병행하여 비혈연 개인양육서비스를 이용하는 비율은 47.5%이고, 혈연과 비혈연인력을 추가로 병행하는 비율은 30.6%로 조사되었다. 비혈연인력과 병행하는 비율은 2012년 55.2%, 2015년 69.0%, 2018년 57.9% 였으며, 혈연과 비혈연인력을 추가로 병행하는 비율은 같은 해에 12.3%, 24.0%, 9.4%로 나타난다(김은설 외, 2021: 490).

이처럼 비혈연 개인양육서비스를 병행하여 이용하는 가구의 지출 비용은 사례수가 제한적이거나 2021년에는 평균 84만8천원으로 2018년 79만1천원 보다 상승하였고, 최고액수도 2018년 250만원에서 2021년 260만원으로 상승하였다. 특히 2021년에 민간 육아도우미에 지출하는 비용은 평균 1,15만1천원으로 가장 높고, 공공 아아돌보미에게는 41만7천원을 지불한 것으로 나타난다(김은설 외, 2021: 494).

〈표 IV-1-19〉 비혈연 양육지원자별 지불 비용(2021)

단위: 명(%), 만원

구분	공공 아아돌보미	민간 육아도우미	이웃·자인	전체	2018년	2015년	2012년
10만원 이하	3.9	-	-	1.5	1.4	-	0.5
10~19만원 이하	11.4	-	-	4.5	13.9	5.9	2.3
20~29만원 이하	35.4	-	-	13.8	6.2	1.3	1.4
30~39만원 이하	10.0	12.1	-	10.7	13.8	7.7	0.3
40~49만원 이하	4.5	-	-	1.8	2.7	0.2	-
50~59만원 이하	20.4	3.9	25.0	11.3	12.7	16.2	3.1
60~69만원 이하	3.2	14.8	-	9.6	2.6	5.2	0.3
70~79만원 이하	2.1	-	-	0.8	4.9	4.3	0.9
80만원 이상	9.1	69.2	75.0	46.0	41.7	59.1	91.0

구분	공공 아이돌봄비	민간 육아도우미	이웃·지인	전체	2018년	2015년	2012년
계(수)	100.0(23)	100.0(22)	100.0(2)	100.0(47)	100.0(77)	100.0(31)	100.0(68)
평균	41.7	115.1	80.0	84.8	79.1	88.9	58.0
표준편차	39.6	62.8	17.3	63.9	66.6	52.6	47.1
최고	170.0	260.0	90.0	260.0	250.0	200.0	180

주1: 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례수는 실제 응답자 수임.

주2: 영유아 구분: 생활연령

자료: 김은설 외(2021). 2021년 전국보육실태조사 아동조사. 보건복지부·육아정책연구소. p. 494 <표 IX-3-7>.

다. 영유아 돌봄서비스의 주요 쟁점과 남겨진 과제

영유아 돌봄의 공백 및 사각지대는 돌봄서비스의 이용가능성(availability)이 보장되지 못함을 의미한다. 이때 서비스의 이용 가능성은 1) 저렴하게 이용할 수 있는지, 2) 집 근처에 위치하는지, 3) 서비스 질을 신뢰할 수 있는지, 4) 필요한 시간만큼 이용할 수 있는지를 모두 충족하는 개념이라고 할 수 있다.

그간 우리나라의 영유아 대상 서비스 지원은 앞서 언급한 1)번의 이용비용의 부담을 완화하는 데 일차적으로 노력하여 2013년부터는 모든 0~5세 대상으로 교육·보육료를 지원하기에 이르렀다. 단, 이 과정에서 지원 대상 및 수준을 욕구 수준에 따라 차별화하기 않고 일괄 적용함으로써 재정효율성이 의문시되는 상황을 초래하였다. 게다가 앞서 언급한 효과성 측면의 전제 요건 특히 믿을 수 있는 돌봄 서비스를 필요한 시간만큼 이용할 수 있는 서비스의 접근성이 충분히 보장되지 못한 점을 지적할 수 있다. 단적으로 말해서 보편적 비용지원에도 불구하고 이용기관에 따라 서비스의 질이 균등하지 않을 뿐만 아니라 서비스 운영시간이 다르고 이용 비용도 달라서 형평성의 문제를 안고 있다.

이에 따라 앞서 다룬 돌봄 공백의 실상을 토대로 대응 전략을 우선적으로 모색하고, 다음으로 돌봄서비스 사각지대 해소를 위한 정책 과제를 제시하였다.

1) 돌봄의 공백 및 틈새 대응 전략

돌봄의 공백을 해소하기 위해서는 전형적인 근로시간의 가구를 위해 종일제돌봄의 접근성을 제고하고, 비전형적인 근로시간의 가구를 위한 시간제 아이돌봄서비스의 연계를 강화하는 것이 일차적으로 요구된다.

가) 종일제보육의 접근성 제고

장시간 근로에 따른 현행 12시간 기준의 종일제보육은 장시간보육의 기피와 서비스 병행이용을 초래하는 주요한 원인으로 지목된다. 이를 고려하면 자녀를 믿고 맡길 만한 어린이집이 마땅치 않거나 또는 병행하여 이용할만한 서비스를 확보하기 어려운 부모는 애초에 노동시장에 남아 있지 않거나 새롭게 진입하지 않고 가정 내에서 자녀를 직접 양육하는 가능성이 높을 것으로 추측된다. 따라서 부모의 노동권 보장을 위해서는 노동시간에 부합하는 보육서비스의 접근성을 보장하려는 노력은 영유아 대상 서비스 지원의 일차적인 과제라고 할 수 있다.

(1) 연장보육/방과후과정의 내실화를 통한 실질적인 양육비용 부담 완화

종일제보육 수요에 대응하기 위한 어린이집 연장보육과 유치원 방과후과정은 종일제보육의 실수요자의 돌봄 수요를 온전히 충족하기 어려우므로 실수요자를 중심으로 접근성이 보장될 수 있도록 지속적인 모니터링과 개선이 요구된다. 어린이집과 유치원에서 종일제보육을 충족하지 못할 경우는 서비스 병행이용으로 인한 비용으로 결과적으로 양육비 부담을 지속적으로 초래하기 때문이다. 그러므로 연장보육반을 실수요자 위주로 구성하고, 아동수와 무관하게 반별로 인건비를 지원하는 체계로 개선할 필요가 있다.

그러나 다른 한편 종일제보육의 실수요자이나 장시간의 기관 돌봄을 기피하는 등 자발적인 원인으로 실수요자이나 어린이집 연장보육이나 유치원 방과후 과정을 이용하지 않는 경우는 정책적으로 개입할 여지가 없다고 판단된다. 즉, 이들 가구에서 발생하는 추가적인 서비스 비용은 정부의 책임이 아니므로 개별 가구에서 부담하는 것이 타당하다고 본다. 이를테면 어린이집 또는 유치원 이용가구에서 공공부분의 아이돌봄서비스를 병행하여 이용하고자 한다면 이용자격은 부여하되, 이용비용은 자부담을 원칙으로 한다.

(2) 어린이집/유치원 운영기준 및 비용지원체계의 일원화를 통한 지리적 접근성 보장

〈표 IV-1-20〉에서 보는 바와 같이 어린이집과 유치원의 이용시간과 희망하는 이용시간은 의미 있는 차이를 보이지 않고, 맞벌이 여부에 따른 기관의 선택 현상도 확인되지 않는다. 그러므로 종일제돌봄의 접근성을 제고하기 위해서는 어린이

집과 유치원의 운영기준을 일원화해야 할 필요성이 제기된다.

〈표 IV-1-20〉 모취업 및 맞벌이 여부에 따른 어린이집 이용아동의 비율(2021)

단위: %, (명)

구분	모취업 여부				맞벌이 여부			계(수)
	취업	휴직중	미취업	부재 등	맞벌이	외벌이	둘다 무직	
어린이집								
전체	47.6	9.1	42.4	0.8	54.3	43.9	1.8	100.0(1,464)
연령								
0세	46.5	9.9	43.1	0.5	53.6	46.3	0.1	100.0(140)
1세	44.4	9.7	45.6	0.3	52.5	44.4	3.0	100.0(330)
2세	43.4	10.2	45.5	0.9	51.6	46.1	2.3	100.0(377)
3세	53.7	8.2	37.3	0.8	59.2	39.2	1.6	100.0(238)
4세	49.2	10.6	38.9	1.3	57.1	42.1	0.9	100.0(195)
5세	52.0	5.7	41.3	1.0	53.5	45.5	1.0	100.0(184)
유치원								
전체	46.8	8.4	43.9	1.0	52.2	46.6	1.1	100.0(1,041)
연령								
3세	48.6	9.2	41.2	1.0	56.2	42.9	1.0	100.0(213)
4세	47.2	8.8	43.7	0.3	53.5	45.5	1.0	100.0(386)
5세	45.5	7.4	45.5	1.6	49.0	49.7	1.3	100.0(442)

주: 어린이집 이용 비율은 모름/비해당 포함
 자료: 김은설 외(2021). 2021년 전국보육실태조사 아동조사. 보건복지부·육아정책연구소. p. 189 〈표 V-3-2〉, p. 190. 〈표 V-3-3〉 재구성

구체적으로 2021년 기준으로 어린이집과 유치원을 이용하는 비율은 모(母)의 취업 여부에 따른 차별성이 두드러지지 않았다(김은설 외, 2021: 189). 모의 취업 여부에 따른 어린이집 이용률은 취업모가 63.5%, 미취업모가 62.7%이고(평균 63.2%), 유치원의 해당 비율은 32.9%와 34.2%(평균: 33.3%)로 나타난다. 또한 희망하는 등하원시간대의 경우에도 〈표 IV-1-21〉에서 보듯이 어린이집과 유치원의 차이는 소폭에 그치는 것을 확인할 수 있다.

그러나 앞서 확인한 바와 같이 어린이집 연장보육에 비해 유치원 방과후과정 미이용가구에서 ‘돌봄 수요를 충족하지 못한다’고 응답한 비율이 상대적으로 높고, 병행 서비스를 더 늦은 시간까지 이용하는 것으로 나타난다. 이는 전국적으로 일관된 운영기준이 적용되는 어린이집과는 달리 유치원에서는 지역과 설립유형별로 방

과후과정의 운영시간과 비용지원 수준이 상이한 데서 비롯된 측면이 있다고 여겨진다. 그러므로 영유아 수 및 기관수의 감소 추세에도 불구하고 종일제보육의 지리적 접근성을 보장하기 위해서는 어린이집과 유치원의 운영기준과 비용지원체계의 일원화에 필요성이 제기된다.

〈표 IV-1-21〉 어린이집/유치원 희망 등하원시간(2021)

단위: %(명)

희망 등원시간					희망 하원시간				
구분	어린이집	유치원	전체	2018년 (전체)	구분	어린이집	유치원	전체	2018년 (전체)
7:30까지	3.5	3.3	3.3	8.7	14:00까지	1.1	1.1	1.1	1.9
7:31~8:00	13.9	11.7	12.8	10.2	14:01~15:00	1.5	7.4	3.9	6.4
8:01~8:30	8.2	9.7	8.8	16.7	15:01~16:00	32.8	33.1	33.1	24.5
8:31~9:00	52.4	57.9	54.4	43.3	16:01~16:30	9.4	10.0	9.8	9.7
9:01~9:30	12.3	11.1	12.2	15.3	16:31~17:00	20.6	21.9	20.9	20.0
9:31~10:00	8.9	6.3	8.1	5.6	17:01~17:30	4.4	4.1	4.2	5.9
10:01이후	0.8	0.1	0.5	0.1	17:31~18:00	13.6	13.2	13.4	13.0
					18:00~19:00	11.9	7.5	10.0	10.2
					19:00~19:30	1.8	0.4	1.3	3.6
					19:31이후	3.0	1.3	2.3	4.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	계	100.0	100.0	100.0	100.0
(수)	(1,464)	(1,041)	(2,591)	(1,818)	(수)	(1,464)	(1,041)	(2,591)	(1,818)

자료: 김은설 외(2021). 2021년 전국보육실태조사 아동조사. 보건복지부·육아정책연구소. p. 199 〈표 V-3-14〉

나) 취약보육 지원방식 다양화: 아이돌봄서비스 연계 강화 및 협력체계 구축

야간과 주말 등 종일제돌봄 이외 시간대의 수요는 그 규모는 작으나 대표적인 돌봄의 공백으로 지목되며, 단 적은 수요로 인해 서비스 인프라의 확충에도 어려움이 예상된다. 또한 야간 등 시간대의 특성으로 인해 수요자의 입장에서 기관의 돌봄을 선호하지 않는 경향도 있어서 가정내보육을 포괄하여 서비스 지원을 다양화 하는 방안이 요구된다. 이를 위해 어린이집 연장보육과 유치원 방과후과정이 운영되지 않는 시간대의 돌봄 수요를 위해 공공 부문의 시간제 아이돌봄서비스 연계를 강화할 필요가 있다. 이는 시간제 아이돌봄서비스는 어린이집 또는 유치원의 보완적 역할로서 기관이 운영되지 않는 시간대의 돌봄 공백을 해소하는 데 주력해야 함을 의미한다.

이와 관련하여 어린이집의 야간연장보육 등 취약보육의 이용 빈도는 2015년 이

후 증가세를 보이지 않으며, 2021년 기준으로 ‘상시로 필요하다’고 응답한 비율은 3% 이하 수준 이고, 1주일에 1~2회가 5% 미만에 그친다.

〈표 IV-1-22〉 어린이집 취약보육 이용 빈도(2021)

단위: %(명)

구분	없음	월1~2회	월3~4회	주1~2번	주3회 이상	계(수)
2021년						
야간연장보육	96.7	0.8	0.7	0.7	1.1	100.0(1,464)
야간12시간보육	97.2	0.8	0.2	0.5	1.3	100.0(1,464)
24시간보육	99.7	0.1	0.1	0.1	-	100.0(1,464)
휴일보육	97.1	1.7	0.6	0.3	0.4	100.0(1,464)
2018년						
시간연장보육	95.5	2.0	0.4	0.9	1.2	100.0(1,753)
24시간보육	99.9	-	0.1	-	-	100.0(1,753)
휴일보육	99.0	0.7	0.1	0.1	0.1	100.0(1,753)
2015년						
시간연장보육	93.0	3.2	0.7	1.1	2.0	100.0(1,745)
24시간보육	98.6	1.2	0.1	0.1	-	100.0(1,745)
휴일보육	97.8	1.5	0.4	0.2	0.1	100.0(1,745)

자료: 김은설 외(2021). 2021년 전국보육실태조사 아동조사. 보건복지부·육아정책연구소. p. 320 〈표 VI-6-10〉

〈표 IV-1-23〉 취약보육 유형별 필요 빈도(2021)

단위: %(명)

구분	상시	1주일에 1~2번	한달에 1~2번	1년에 1~2번	필요 없음	계(수)
야간연장보육	2.4	3.0	2.9	2.5	89.2	100.0(3,471)
야간12시간보육	1.6	2.0	2.1	1.9	92.5	100.0(3,471)
24시간보육	0.5	0.6	1.1	1.6	96.2	100.0(3,471)
휴일보육	1.0	0.9	3.0	3.0	92.1	100.0(3,471)

자료: 김은설 외(2021). 2021년 전국보육실태조사 아동조사. 보건복지부·육아정책연구소. p. 322 〈표 VI-6-12〉

“2021년 전국보육실태조사”에서 ‘취약보육이 필요하다’고 응답한 영유아를 둔 가구의 비율은 야간연장보육과 휴일보육이 각각 10.8%와 7.9%로 조사되었으며, 해당 빈도는 1주일에 1~2번 또는 한 달에 1~2번인 경우가 최대 3%선에 그쳤다(김은설 외, 2021: 322). 이러한 결과는 기관을 통해 취약보육의 수요를 충족하는데 한계가 있음을 암시한다(표 IV-1-23 참고).

다른 한편 서비스 확충 측면에서 ‘야간 또는 주말에 긴급보육이 필요한 경우 아이돌봄서비스를 이용할 의향이 있다’고 응답한 비율은 71.8%로 높은 수요를 보였다(유해미 외, 2021: 228-229).

〈표 IV-1-24〉 어린이집/유치원 이용가구의 긴급돌봄(야간/주말)을 위한 아이돌봄서비스 이용 의향 여부(2021)

단위: %(명)

구분	야간 또는 주말 아이돌봄서비스 이용 의향 여부		계(수)
	예	아니오	
전체	71.8	28.2	100.0 (1,623)
맞벌이 여부			
맞벌이 가구	75.3	24.7	100.0 (1,092)
홀벌이 가구	65.1	34.9	100.0 (505)
모두 근로 안함	57.7	42.3	100.0 (26)
$\chi^2(df)$	20.119(2)***		

자료: 유해미·박진아·엄지원(2021). 영유아 보육·교육기관과 아이돌봄서비스의 효율적 연계방안 연구. 육아정책연구소. p. 229 〈표 IV-3-21〉

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

2) 긴급돌봄서비스 접근성 제고: 아픈 아동 대상 긴급돌봄의 제도화

긴급돌봄 수요는 위에서 다룬 틈새보육과는 그 육구의 성격이 다르므로 별도의 대응이 요구된다.

특히 긴급돌봄을 위한 서비스 지원은 ‘자녀가 아픈 경우’에서 가장 높은 수요를 보이며, 자녀돌봄의 공백에 대한 우려도 높게 나타나므로 시급한 대응이 필요하다.

〈표 IV-1-25〉 긴급돌봄 서비스 지원이 필요한 경우(2023)

단위: %(명)

구분	1순위	1+2순위
자녀가 아파서 등원(등교)하지 못한 경우	47.2	57.9
주양육자가 아픈 경우	19.1	37.6
급작스럽게 연장근로를 해야 하는 경우	9.3	23.0
(긴급)주말 또는 휴일에 일해야 하는 경우	5.8	16.4
이른 시각에 출근 또는 일하는 경우	4.9	14.2
직장에서 출장을 가야 하는 경우	3.3	10.0
자녀를 출산한 경우(산후조리 등)	2.0	8.2

구분	1순위	1+2순위
가족을 돌봐야 하는 경우	1.7	7.8
임시직 또는 일시적으로 일하게 된 경우	1.6	4.6
직업훈련이나 교육을 받게 된 경우	0.4	2.4
이용 기관이 일시적으로 문을 닫은 경우	4.7	16.9
기타	0.1	0.3
계(수)	100.0 (1,565)	(1,565)

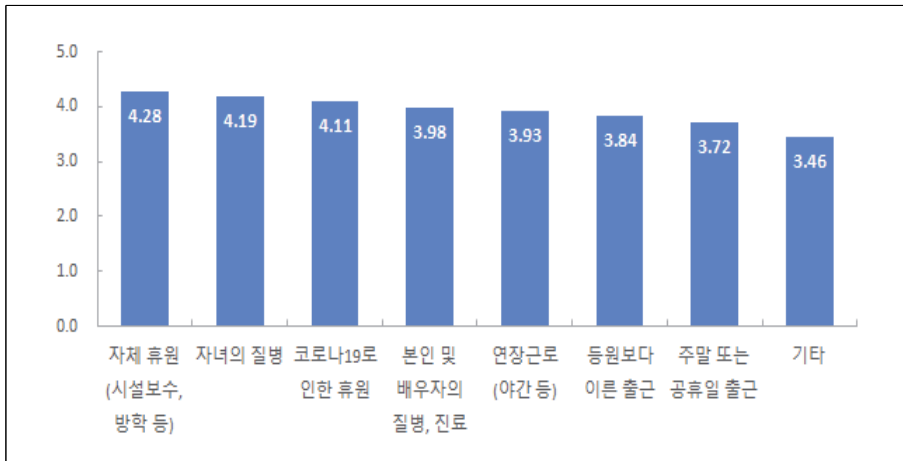
주: 이용 중인 기관에는 어린이집, 유치원, 초등학교가 포함됨.

자료: 유해미 외(2023). 영유아와 초등자녀 긴급돌봄의 수요 분석과 제도화 방안 연구. 육아정책연구소. p. 174.

또한 어린이집과 유치원 이용가구에서 자녀돌봄의 공백이 우려되는 정도는 이용 중인 기관의 휴원이나 자녀가 아픈 경우, 야간근로와 이른 출근 등의 순으로 높았다(유해미·박진아·엄지원, 2021: 205)(그림 IV-1-6 참고).

[그림 IV-1-6] 어린이집/유치원 이용가구의 자녀돌봄 공백의 우려 정도(5점 척도)(2021)

단위: 점



주1: 5점 평균은 '우려 정도 낮음' 1점 ~ '우려 정도 높음' 5점으로 평정한 결과임.

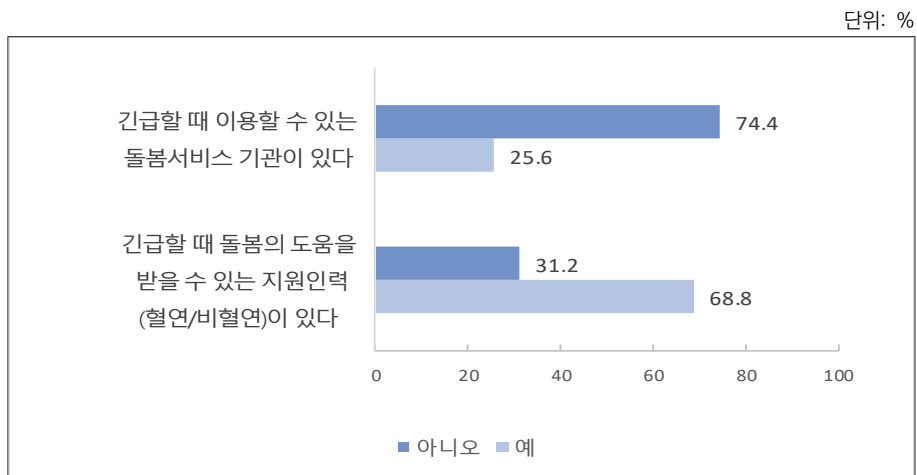
주2: 기타는 '아이를 돌봐주는 사람에게 일이 생겼을 때', '다른 자녀 육아로 바쁠 때', '배우자의 휴가', '아이의 하원이 빠른 경우' 등임.

자료: 유해미·박진아·엄지원(2021). 영유아 보육·교육기관과 아이돌봄서비스의 효율적 연계방안 연구. 육아정책연구소. p. 205 [그림 IV-3-1]

계다가 [그림 IV-1-7]에서 보는 바와 같이 주양육자가 자녀를 돌보기 힘든 상황에서 신속하게 일시적으로 자녀를 맡길 사람이나 기관이 '있다'고 응답한 비율은 돌봄인력은 68.8%인 반면, 돌봄서비스 기관은 25.6%에 불과하였다. 이러한 결과

는 긴급돌봄은 주로 혈연 등 비공식적인 방식에 의존하여 서비스의 접근성이 매우 저조한 실정임을 말해준다.

[그림 IV-1-기] 긴급 상황의 돌봄지원 인력 및 기관 유무(2023)



주: 응답자수 1,565명

자료: 유해미 외(2023). 영유아와 초등자녀 긴급돌봄의 수요 분석과 제도화 방안 연구. 육아정책연구소. p. 167.

한편 자녀가 아픈 경우에 선호하는 서비스 지원으로는 ‘이용 중인 기관내 돌봄공간’이 평균 3.66점(5점 만점)으로 가장 높은 수요를 보였으며, 그 다음으로는 가정파견 전문 돌봄인력 2.95점, 의료기관내 돌봄시설 2.92점 순으로 선호도를 보였다(유해미 외, 2023).

3) 추가 대응 과제

가) 영유아수 감소 대비 서비스 접근성의 보장과 지역적 공급 격차의 해소

2021년에는 유치원과 어린이집 공급의 충분성에 대해 우려할 수준의 변화를 보이지는 않으나, [그림 IV-1-8]과 같이 2020년 이후로 어린이집과 유치원 수가 급격하게 감소하고 있으므로 지리적 접근성을 위한 시급한 대응이 요구된다. 이와 관련하여 어린이집을 선택할 시에 고려사항은 ‘집과의 거리’가 가장 지속적으로 가장 중요한 것으로 확인된다(김은설 외, 2021: 249~250).

〈표 IV-1-26〉 어린이집 선택 시 고려사항(2021)

단위: %(명)

구분	전체	2018년	2015년	2012년
원장	8.8	9.6	11.7	9.9
교사	9.6	10.9	10.7	7.9
운영시간	3.2	3.8	4.3	3.0
비용	0.8	2.5	2.5	2.9
프로그램	10.1	7.8	11.0	14.1
건강/영양	1.8	1.8	2.7	3.0
기관 학급 규모	1.1	1.4	2.3	0.9
기관 실내/외 환경	4.9	2.5	4.5	3.1
안전한 보호	1.9	1.3	1.9	3.3
집과의 거리	32.9	30.1	27.3	29.5
기관 시설/설비	0.8	2.4	1.7	1.3
국공립 여부	5.7	6.3	3.4	4.4
주변의 평판	12.7	12.7	10.5	10.4
주변환경	0.4	1.5	1.5	0.7
평가 결과	1.2	0.9	0.8	0.9
차량운행 여부	0.4	0.5	0.6	1.3
형제 재원 여부	2.1	2.7	1.3	2.6
공공형어린이집 여부	0.8	0.4	0.4	-
기타	0.9	0.8	0.9	0.8
계(수)	100.0(1,464)	100.01,753)	100.01,745)	100.01,535)

자료: 김은설 외(2021). 2021년 전국보육실태조사 아동조사. 보건복지부·육아정책연구소. p. 249 〈표 VI-1-3〉 재구성

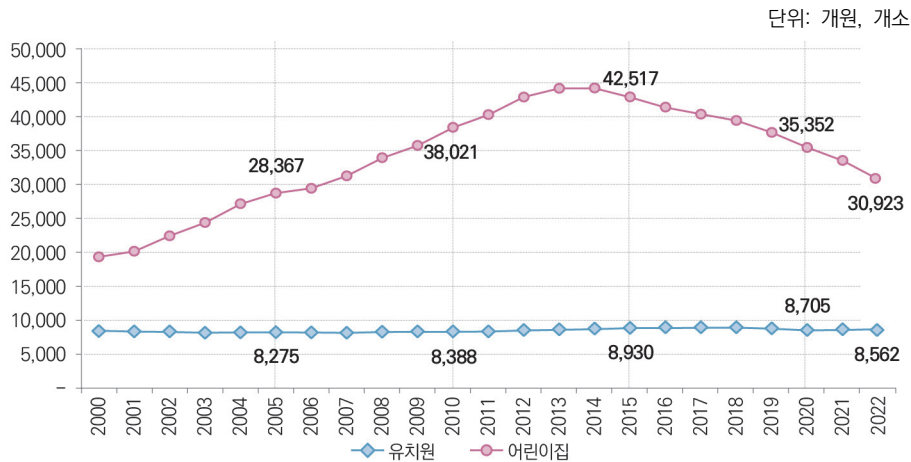
〈표 IV-1-27〉 어린이집과 유치원의 일반적 설치(2021)

단위: %, (명)

구분	기관의 수			아이를 보낼만한 곳				계(수)
	불충분	충분	잘 모름	없음	1~2곳 있음	많음	잘 모름	
2021년								
어린이집	40.9	42.7	16.4	8.8	56.0	10.8	24.4	100.0(2,500)
유치원	48.6	28.8	22.7	11.0	47.1	8.8	33.2	100.0(2,500)
2018년								
어린이집	44.5	45.0	10.5	14.0	60.2	9.8	16.1	100.0(2,533)
유치원	55.4	27.7	16.9	16.5	54.1	6.0	23.4	100.0(2,533)
2015년								
어린이집	37.3	51.8	10.8	12.1	60.2	13.7	14.0	100.0(2,593)
유치원	46.5	33.7	19.8	13.8	49.9	9.6	26.7	100.0(2,593)
2012년								
어린이집	36.9	57.1	6.0	18.1	62.2	10.3	9.3	100.0(2,528)
유치원	49.4	38.5	12.1	21.0	55.8	6.1	17.1	100.0(2,528)

자료: 김은설 외(2021). 2021년 전국보육실태조사 아동조사. 보건복지부·육아정책연구소. p. 534. 〈표 XI-2-1〉 재구성

[그림 IV-1-8] 유치원/어린이집 수 추이(2000-2022)



원자료1: 한국교육개발원(2022). 교육통계연보.

원자료2: 보건복지부(2022). 보육통계(2022년 12월 말 기준).

자료: 육아정책연구소(2023). 2022 영유아 보육통계. p. 22.

나아가 어린이집 공급 수준의 지역별 격차를 살펴보면, 2021년 기준으로는 시·군구별로 두드러진 격차를 보이므로 지역적 형평성 제고를 위한 공급 전략의 수립이 시급히 요구된다.

[표 IV-1-28] 시·군구 보육 공급률 및 이용률 평균(2021)

단위: %

구분	보육 공급률			보육 이용률			국공립 공급률			국공립 이용률		
	평균	최소	최대	평균	최소	최대	평균	최소	최대	평균	최소	최대
평균	68.6	35.0	119.4	47.3	23.7	82.2	16.4	-	55.4	12.6	-	38.6
서울	64.6	51.9	98.0	48.7	36.6	68.0	28.3	20.3	45.7	23.2	17.9	32.9
부산	61.3	43.2	119.4	44.6	36.5	82.2	16.3	6.0	46.7	12.5	5.4	27.7
대구	62.2	48.9	94.3	43.1	34.7	65.1	10.3	7.5	17.7	9.1	6.3	16.2
인천	63.2	35.0	84.7	45.2	31.0	52.2	17.5	7.0	55.4	12.9	5.7	32.2
광주	67.5	61.7	71.3	44.0	40.8	46.5	8.5	7.2	10.6	6.2	5.3	8.0
대전	64.6	52.2	73.5	44.2	39.3	48.5	9.1	3.9	17.6	7.3	3.5	12.7
울산	59.1	52.1	66.1	44.5	40.8	49.9	8.1	4.2	9.8	6.9	3.2	8.8
세종	61.9	61.9	61.9	47.1	47.1	47.1	14.5	14.5	14.5	12.1	12.1	12.1
경기	67.1	47.8	94.3	50.6	39.3	66.4	12.9	5.5	22.4	11.1	5.0	20.5
강원	75.1	63.5	101.4	51.0	42.3	62.6	19.7	5.1	49.6	14.8	3.5	38.6

구분	보육 공급률			보육 이용률			국공립 공급률			국공립 이용률		
	평균	최소	최대	평균	최소	최대	평균	최소	최대	평균	최소	최대
충북	80.7	58.9	108.5	51.8	43.4	65.5	16.5	7.4	38.3	12.8	5.8	30.2
충남	77.2	59.2	94.7	50.5	42.2	62.5	10.0	3.4	20.2	7.1	2.5	13.7
전북	71.3	49.4	94.9	45.7	26.6	60.2	14.3	-	37.3	10.0	-	21.9
전남	74.8	52.4	107.8	45.8	24.2	64.6	17.3	3.8	54.3	12.1	2.1	31.8
경북	63.4	36.1	89.2	42.9	23.7	57.9	17.6	4.0	38.7	12.6	3.1	31.4
경남	69.0	58.3	99.6	47.1	35.7	65.2	18.3	5.7	43.0	13.5	4.1	28.7
제주	76.6	72.6	80.6	59.7	58.1	61.2	8.7	4.9	12.5	7.7	4.1	11.3

주1: 시·도의 각 시·군·구의 평균, 최소, 최대 값이며, 대상 연령은 0~6세 이상임.

주2: 통계 산출 단위의 통일성을 위해 경기도 고양시, 수원시, 성남시, 안양시, 안산시, 용인시와 충청북도 청주시, 충청남도 천안시, 전라북도 전주시, 경상북도 포항시, 경상남도 창원시는 각 시의 구별 통계를 시별 통계로 재산출하여 사용함.

원자료1: 행정안전부 주민등록 인구통계(2021). https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=M_T_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group (2021. 7. 기준).

원자료2: 보건복지부(2021a). 보육정책 DW 시스템(2021. 7. 31. 기준).

자료: 김은설 외(2021). 2021년 전국보육실태조사 아동조사. 보건복지부·육아정책연구소. p. 70 〈표 II-1-8〉

나) 믿을 수 있는 돌봄 인프라의 확충

돌봄 인프라는 믿을 수 있어야 실제 이용할 수 있으므로 서비스 공급의 전략은 정확히 말하면 ‘믿을 수 있는 인프라’의 공급이 필수적이다. 이와 관련하여 국공립어린이집과 국공립유치원에 대한 부모 선호도는 두드러지므로 국공립 인프라의 확충은 지속적으로 이루어져야 할 것으로 판단된다. 즉, 2021년에 영유아 자녀를 둔 가구에서 어린이집 또는 유치원의 입소 또는 입학에 대해 대기 중인 기관유형으로는 국공립어린이집이 43.1%로 이외 기관에 비해 월등히 높고, 해당 수치는 2015년 41.0%, 2018년 43.9%에 이어 일관되게 높게 나타난다(김은설 외, 2021: 332).

〈표 IV-1-29〉 입소 대기신청 기관

단위: %(명)

구분	국공립 어린이집	법인 어린이집	민간 어린이집	가정 어린이집	협동 어린이집	직장 어린이집	국공립 유치원	사립 유치원	기타	계(수)
전체	43.1	2.5	1.9	29.2	13.6	0.8	2.7	6.0	0.1	100(1,328)
2018년	43.9	2.1	25.1	13.2	-	1.8	4.6	6.9	11.9	100(1,131)
2015년	41.0	3.3	29.8	11.1	0.2	1.2	5.4	5.0	5.0	100(820)

주1: 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례수는 실제 응답자 수임.

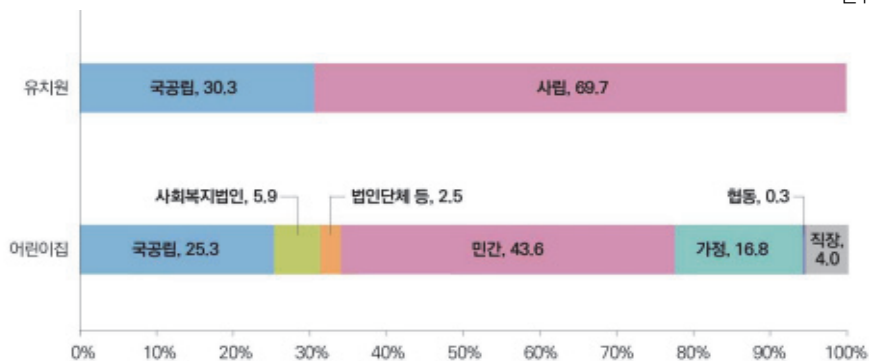
주2: 2018년 법인·단체등 2.4% 2015년 법인단체등 2.9%가 있었음.

자료: 김은설 외(2021). 2021년 전국보육실태조사 아동조사. 보건복지부·육아정책연구소. p. 332 〈표 VI-8-2〉 재구성

그러나 이하 [그림 IV-1-9]에서 보는 바와 같이 2022년 기준으로 국공립 인프라 이용 아동 비중은 어린이집은 30.3%, 유치원은 25.3%에 그치고 있다. 그러므로 서비스 질을 담보할 수 있는 인프라 확충 방식을 통해 그 비중을 늘려가야 할 것이다. 이와 더불어 민간 인프라의 공공성 제고를 위한 노력도 지속적으로 병행하여, 믿고 이용할 수 있는 어린이집 또는 유치원의 지리적 접근성을 보장할 필요가 있다.

[그림 IV-1-9] 설립유형별 유치원/어린이집 이용아동 비중(2022)

단위: %



원자료1: 한국교육개발원(2022). 교육통계연보.

원자료2: 보건복지부(2022). 보육통계(2022년 12월 말 기준).

자료: 육아정책연구소(2023). 2022 영유아 주요통계. p. 26.

다) 영아보육의 실효성 제고: 비용지원체계 개편/인프라 확충 방식 다양화

(1) 비용지원체계 개편

앞서 제2장 1절의 국제 동향에서 살펴본 바와 같이 유아와는 달리 영아 대상 보육서비스 공급 수준은 정책 이념에 따라 국가별로 두드러진 격차를 보인다. 우리나라는 낮은 여성고용률에도 불구하고 OECD국가 중에서 가장 높은 수준의 0~2세 보육서비스 이용률을 보이는 것으로 확인하였다. 영아 무상보육의 효과성 제고를 위해서는 영아보육의 실수요자의 보육서비스 이용가능성을 제고하려는 노력이 요구된다. 휴직제도를 이용할 수 있는 기혼여성의 비율이 낮다는 점을 고려하면 경력단절 예방의 측면에서 출산후가 이후 자녀를 믿고 맡길 수 있는 영아보육시설의 접근성은 보다 강조될 필요가 있다.

앞서 다룬 영아보육의 고유한 정책 목표는 어린이집 등 반일제 이용기관을 이용하는 사유가 연령별로 차이를 보인다는 점을 통해서도 확인할 수 있다. “2021년 전국보육실태조사” 결과에 의하면, 반일제 이상 기관을 최초로 이용하는 이유로서 부모의 대리보호라고 응답한 비율은 2021년에 36.9%로 가장 높게 나타나며, 해당 비율은 영아 무상보육이 도입된 2012년과 영아 맞춤형보육 도입 이전 시기인 2015년에 상대적으로 낮은 것을 확인할 수 있다(김은설 외, 2021: 247~248).

〈표 IV-1-30〉 어린이집 유형별 이용 이유(2021)

단위: %(명)

구 분	전인적 발달	초등학교 준비	특기 교육	부모 대리보호	사회성 발달	같이 놀 친구 없음	양육 부담감	비용 부담 적어서 ¹⁾	기타	계(수)
전체	40.1	2.3	1.1	22.0	16.1	2.0	13.4	1.7	1.4	100.0 (1,464)
보육연령										
0세	25.3	-	-	36.9	8.8	2.3	23.9	0.3	2.6	100.0 (140)
1세	37.4	0.3	1.0	23.2	16.4	2.9	15.8	0.8	2.4	100.0 (330)
2세	42.9	0.3	0.8	22.6	12.6	2.6	15.8	1.8	0.6	100.0 (377)
3세	42.5	0.9	1.0	20.6	18.5	2.5	10.0	2.9	1.2	100.0 (238)
4세	42.2	1.7	2.1	20.8	21.6	-	9.2	1.2	1.2	100.0 (195)
5세	40.1	11.8	1.1	16.0	16.8	0.9	9.3	2.4	1.6	100.0 (184)
2018년 조사	27.6	1.5	1.0	23.1	27.4	2.7	14.1	2.6	0.2	100.0 (1,753)
2015년 조사	33.4	2.3	1.1	20.3	27.1	3.8	2.0	2.4	7.5	100.0 (1,745)
2012년 조사	22.2	4.4	0.5	18.0	32.4	5.2	14.3	2.5	0.4	100.0 (1,536)
2009년 조사	28.5	4.5	0.9	29.0	29.0	7.7	-	-	0.4	100.0 (1,343)

자료: 김은설 외(2021). 2021년 전국보육실태조사 아동조사. 보건복지부·육아정책연구소. pp. 247-248 〈표 VI-1-2〉 재구성

그러나 어린이집을 이용하는 0세아의 경우에도 취업모와 맞벌이 가구의 비율은 각각 46.5%와 53.6%에 그치고, 미취업모와 홀벌이가구의 해당 비율은 43.1%와 46.3%로 유사한 수준을 보인다(김은설 외, 2021: 189~190). 게다가 어린이집을 이용하는 0세아가 연장보육을 이용하는 비율은 26.7%로 평균 수준(26.8%)에 그치고 있다(김은설 외, 2021: 313). 이는 우리나라에서 모든 영아를 대상으로 보육료를 지원하는 데서 기인한다. 즉, 영아보육의 경우 실수요자 위주로 입소하고 필요한 시간에 맞추어 비용을 지원하는 체계가 아니라, 수요와 상관없이 보편적으로 보육료를 지원하고 있기 때문이다.

그러므로 영아보육의 효과성을 제고하기 위해서는 욕구 수준을 반영하는 방식으로 비용지원체계를 개편하고, 이를 토대로 서비스 질을 제고하려는 노력이 요구된다. 어린이집 이용비용을 욕구 수준에 따라 지원하되, 수요자의 자부담을 포함하는 체계로 개편하게 되면, 실수요자 위주로 안정적인 운영이 가능하며, 자부담에 따른 추가 비용으로 서비스 질의 개선도 기대할 수 있다. 2021년에 조사한 바에 의하면, 반일제 이상 기관 이용가구에서 서비스 질적 수준의 개선에 따른 비용을 추가로 부담할 의향이 '있다'고 응답한 비율은 특히 0~1세아에서는 62.7%로 높게 나타나서 수요자의 저항은 크지 않을 수 있다.

〈표 IV-1-31〉 질적 수준 개선에 따른 비용 추가부담 의사 및 비용(2021)

단위: %(명), 천원

구분	추가비용 부담 의사			추가 부담의사가 있는 경우 비용				
	있다	없다	계(수)	평균	표준편차	최소	최대	(수)
전체	53.5	46.5	(2,591)	96.8	96.2	10.0	1,500.0	(1,344)
영유아구분								
영아	58.8	41.2	(853)	92.0	76.0	10.0	500.0	(475)
유아	50.8	49.2	(1,738)	99.6	106.3	10.0	1,500.0	(869)
$\chi^2(df)/t$	7.7(1)**			-1.5				
연령								
0세	62.7	37.3	(140)	88.5	45.5	20.0	300.0	(82)
1세	62.7	37.3	(331)	96.8	88.4	10.0	500.0	(193)
2세	54.8	45.2	(382)	88.6	70.0	10.0	500.0	(200)
3세	51.3	48.7	(463)	102.9	102.2	10.0	700.0	(237)
4세	47.7	52.3	(612)	98.1	130.0	10.0	1,500.0	(288)
5세	53.3	46.7	(663)	98.6	84.3	10.0	700.0	(344)
$\chi^2(df)/F$	13.8(5)*			0.7				
2018년	40.5	59.5	(2,830)	114.4	98.2	10.0	500.0	(1,144)
2015년	29.6	70.4	(2,535)	118.5	105.9	5.0	600.0	(712)
2012년	23.5	76.5	(2,392)	165.3	116.4	30.0	700.0	(556)
2009년	26.6	73.4	(2,050)	109.6	96.6	10.0	900.0	(546)

자료: 김은설 외(2021). 2021년 전국보육실태조사 아동조사. 보건복지부·육아정책연구소. p. 214. 〈표 V-4-10〉 재구성

* $p < .05$, ** $p < .01$

(2) 영아보육 접근성 제고를 위한 인프라 확충 방식 다양화

우선 영아보육시설의 지리적 접근성을 제고하기 위해서는 최근 급속하게 폐원하는 가정어린이집의 기능을 다양화하는 방안을 모색할만하다. 영아반을 위주로 운영하고 지리적 접근성이 가장 높은 가정어린이집이 지속적으로 폐원하여 영아보육의 접근성이 급격하게 저하되지 않도록, 영아보육과 시간제보육을 병행하여 운영하는 어린이집 모형을 널리 확산하는 노력이 필요하다고 본다. 이들 모형의 어린이집의 접근성을 제고하는 것은 영아보육을 집 근처에서 이용할 수 있도록 함은 물론이고, 일시돌봄을 위한 시간제보육의 접근성을 제고하여 가정내 양육가구의 양육 부담을 완화하는 데도 기여할 수 있다.

또한 국공립어린이집이 신뢰가 간다고 응답한 비율은 0~1세에서 63.6%와 57.3%로 이의 연령대에 비해 높게 나타나는데, 이는 영아보육의 인프라 공급의 전략 측면에서 주목할 지점이라고 판단된다. 영아보육 인프라의 공공성을 제고하여 믿고 이용할 수 있는 영아보육의 접근성이 보장되어야 육아휴직을 이용하지 못하는 여성이 다수인 상황에서도 경력단절을 예방할 수 있을 것이기 때문이다.

한편 이들 기관보육과 더불어 가정내보육을 선호하는 가구를 이런 측면에서 영아종일제 아이돌봄서비스는 휴직제도를 이용하기 어렵고 어린이집 영아보육의 접근성이 보장되지 않는 가구에게 노동권을 보장하기 위해 확충이 고려될 수 있다. 특히 조부모의 지원과 민간 육아도우미를 이용하기 힘들 것으로 우려되는 저소득층 가구는 영아종일제 아이돌봄서비스의 일차적인 지원대상이라고 판단된다.

2. 초등자녀의 돌봄서비스 공백 및 사각지대 분석과 정책과제

이하에서는 초등자녀 돌봄서비스 관련 주요 정책을 살펴보고, 현재 초등자녀 돌봄 공백 및 사각지대 관련 현황을 분석하였다. 더불어서 초등자녀 돌봄 공백 및 사각지대 관련 쟁점 분석을 토대로 대응 과제를 탐색하였다.

가. 초등자녀 돌봄서비스 관련 주요 정책

1) 부처별 초등 돌봄서비스

교육부와 보건복지부, 여성가족부 등 중앙부처들은 초등 돌봄에 대한 사회적 요구에 적극적으로 대응하기 위한 정책의 일환으로 2004년부터 본격적으로 초등 돌봄서비스를 추진하고 있다. 이들 부처의 초등 돌봄서비스는 방과후에 초등학생을 대상으로 돌봄을 제공한다는 공통점이 있으나, 각각 돌봄서비스의 근거 법과 운영 대상, 운영 프로그램 내용 및 운영시간 등이 중복되거나 상이하여 초등 돌봄서비스의 중복 및 사각지대 발생 측면에서 문제가 제기되고 있는 것이 사실이다.

먼저, 지원 대상을 살펴보면 초등돌봄교실과 학교돌봄터, 다함께돌봄센터는 초등학교 1학년부터 6학년을 대상으로 하는 반면에 지역아동센터는 초등학교를 포함하여 중학생과 고등학교를 대상으로 하며 청소년방과후아카데미는 초등학교 4학년부터 중학교 3학년을 대상으로 한다. 운영시간은 초등돌봄교실의 경우 방과후부터 17시까지를 기본으로 하되 일부 아침 및 저녁돌봄을 운영하고 있는 반면에 다함께돌봄센터와 지역아동센터의 경우에는 표준운영시간이 14시부터 19시까지이며 청소년방과후아카데미는 방과후부터 21시까지 운영된다. 특히 지원 내용을 살펴보면 교육부의 초등돌봄교실과 보건복지부의 학교돌봄터, 다함께돌봄센터는 방과후돌봄 프로그램 지원과 급·간식 지원으로 유사한 반면에 지역아동센터는 보호 및 교육, 정서지원, 지역사회 연계, 급·간식 지원 등 전반적인 복지서비스를 제공하며 청소년방과후아카데미의 경우에는 체험활동과 보충학습지원 등을 제공하는 것에 차이가 있다. 지원 방식 또한 교육부의 초등돌봄교실과 보건복지부의 학교돌봄터 등은 무상인 반면에 다함께돌봄센터의 경우, 월 10만원 이내의 이용료를 자부담으로 하고 있는 것에 차이가 있다. 마지막으로 부처별 초등 돌봄서비스별로 담당인력의 고용형태에 차이가 있는데 교육부의 초등돌봄교실 담당

인력인 돌봄전담사는 교육청 소속 교육공무직원인 반면에 보건복지부의 학교돌봄터와 다함께돌봄센터 돌봄교사는 지자체 혹은 위탁기관의 정규직 혹은 비정규직 돌봄교사이다.

〈표 IV-2-1〉 부처별 초등 돌봄서비스 개요

구분		교육부	보건복지부			여성가족부
서비스명		초등돌봄교실	학교돌봄터	다함께돌봄센터	지역아동센터	청소년방과후아카데미
추진시기		2004년~	2021년~	2017년~	2004년~	2005년~
지원 대상		초1~6	초1~6학년	만 6~12세	만 18세 미만	초 4~중 3학년
근거(법)		초중등학교 교육과정 총론	아동복지법, 사회복지법	아동복지법, 사회복지법	아동복지법, 사회복지법	청소년기본법
재원		국고보조금 지방교부금	국고보조금 지방비	국고보조금 지방비	국고보조금 지방비	국고보조금 지방비
운영 시간	학기	방과 후~17시 (일부 아침·저녁 돌봄 운영)	방과 후~19시 (일부 아침·저녁 돌봄 운영)	표준 운영시간 14~19시	필수 운영시간 14~19시	방과 후~21시
	방학	여건에 따라 자율	여건에 따라 자율	표준 운영시간 09~18시	필수 운영시간 12~17시	여건에 따라 자율
지원 내용		방과후돌봄, 프로그램 지원, 급·간식 지원 등	방과후돌봄, 프로그램 지원, 급·간식 지원 등	방과후돌봄, 프로그램 지원, 급·간식 지원 등	보호, 교육, 문화, 정서지원, 지역사회 연계, 급·간식 지원 등	체험활동, 보충학습지원, 급·간식 지원 및 상담 등
지원 방식		무상 (간식비 등 일부 자부담)	무상 (간식비 등 일부 자부담)	이용료 자부담 등 (프로그램 참여 등 월 10만원 이내, 간식비는 실비 부담)	무상 (소득별 이용료 10만원 이내 부담)	무상
담당인력 고용형태		교육청 소속 돌봄전담사 (교육공무직원)	지자체 (직영)또는 위탁기관 소속 돌봄교사 (정규직, 비정규직)	지자체 (직영)또는 위탁기관 소속 돌봄교사 (정규직, 비정규직)	센터(사립)소속 생활복지사 (정규직)	지자체 (직영)또는 위탁기관 소속 돌봄교사 (정규직, 계약직)

자료: 이희현(2023). 늘봄학교 안착을 위한 초등돌봄체계 진단과 과제. 교육이슈페이퍼. 충청남도교육청·공주대학교. pp. 5-6 토대로 재구성

한편, 부처별 초등 돌봄서비스 운영 현황을 살펴보면, 교육부의 초등돌봄교실은 총 14,970개 교실에서 292,968명의 아동이 참여하고 있고, 보건복지부의 학교돌봄터는 총 70실에서 1,621명이 참여하고 있으며, 다함께돌봄센터는 881개소에서 20,676명이 참여하고 있다. 지역아동센터의 경우에는 4,253개소에서 122,044명이 참여하고 있으며 여성가족부의 청소년방과후아카데미는 총 342개소에서 6,908명이 참여하고 있다. 결국 부처별 초등 돌봄서비스에 참여하고 있는 아동의 약 66%가량이 교육부의 초등돌봄교실을 이용하고 있음을 알 수 있다.

〈표 IV-2-2〉 부처별 초등 돌봄서비스 운영 현황(2022.12)

구분	교육부	보건복지부			여성가족부
서비스명	초등돌봄교실	학교돌봄터	다함께돌봄센터	지역아동센터	청소년방과후아카데미
운영 현황	14,970교실	70실	881개소	4,253개소	342개소
	292,968명 (‘22.4월 말 기준)	1,621명 (‘22년 12월 정원)	20,676명 (‘22년 12월 정원)	122,044명 (‘22년 12월 정원)	6,908명 (‘22년 12월 정원)

자료: 이희현(2023). 늘봄학교 안착을 위한 초등돌봄체계 진단과 과제. 교육이슈페이퍼. 충청남도교육청·공주대학교. pp. 5-6 토대로 재구성

2) 늘봄학교 정책

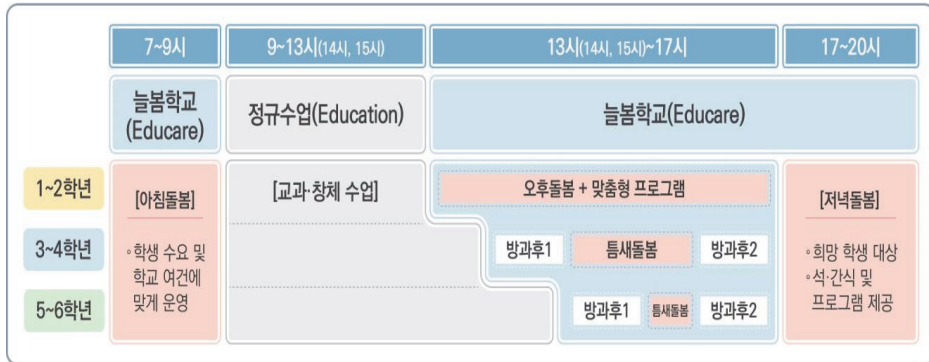
문재인 정부는 국정과제인 온종일돌봄 정책의 일환으로 기존 교육부의 초등돌봄교실, 보건복지부의 지역아동센터, 여성가족부의 청소년방과후아카데미에 더하여 보건복지부의 다함께돌봄센터(2017년~)와 보건복지부와 교육부의 협업모델인 학교돌봄터(2021년~)를 도입하였다면, 윤석열 정부에서는 국정과제를 통해 늘봄학교 정책을 강조하고 있다.

윤석열 정부는 국정과제(84번)로 초등 전일제교육을 표방하고 누구나 방과후교육활동에 참여할 수 있도록 초등 전일제학교를 운영하고 돌봄교실 운영시간을 20시까지 단계적으로 확대할 것을 계획하였다. 이를 추진하는 과정에서 초등 전일제 학교라는 명칭이 학교현장에서 부정적인 인식이 있다는 점을 감안하여 이후 늘봄학교로 정책명칭을 수정하고, 교육부는 2023년 1월 「교육·돌봄 국가 책임 강화를 위한 늘봄학교 추진방안(안)」을 발표하였다.

“늘봄학교는 학교 안팎의 다양한 교육 자원을 활용하여 희망하는 초등학생에게

정규수업 전후로 제공하는 양질의 교육·돌봄(Educare) 통합 서비스”로서 방과후 프로그램(교과연계, 특기적성 등)과 돌봄(휴식, 놀이, 간식 등)을 통합하여 제공하는 것(교육부, 2023: 8)에 초점을 두고 있다.

[그림 IV-2-1] 늘봄학교 운영 개요



자료: 교육부(2023). 교육·돌봄 국가책임 강화를 위한 늘봄학교 추진 방안(안). p. 8.

교육부는 2025년부터 전국의 초등학교에서 늘봄학교를 운영하여 희망하는 모든 학생에게 양질의 교육·돌봄 서비스를 제공하는 것을 목표로 삼고, a) 방과후돌봄 다양화로 학생과 학부모의 선택권 보장, b) 전담 운영체제 구축으로 단위학교 업무 경감, c) 시범운영을 통한 성공모델 발굴 및 확산을 추진전략으로 계획하고 있다(교육부, 2023.1.:9). 특히, 핵심과제인 ㄱ) 미래형·맞춤형 방과후 프로그램 제공에서는 초1입학 초기 에듀케어 집중지원, ㄴ) 돌봄유형 다양화 및 서비스 질 제고에서는 돌봄 운영시간의 단계적 확대 등을 통해 그동안 돌봄 공백 및 사각지대였던 아침돌봄과 저녁돌봄을 강조하고 있으며, ㄷ) 늘봄학교 운영체제 구축에서는 학교 업무 경감을 위한 전담 운영체제 구축과 지역사회 연계·협력 강화를 강조하고 있다.

3) 초등 돌봄서비스 협력 및 전달체계

교육부의 초등 돌봄서비스 추진체계는 교육청 및 교육지원청인 반면에 보건복지부와 여성가족부의 초등 돌봄서비스 추진체계는 시도청 및 시군구로 이원화되어 있다. 즉 중앙부처 차원의 추진체계는 교육부와 보건복지부, 그리고 여성가족부로 구분되어 있으며, 지방 차원의 추진체계는 교육행정기관인 시도교육청과 교육지원청, 그리고

일반행정기관인 시도청 및 시군구청으로 구분되는 이원화된 추진체계인 것이다. 이와 같은 이원화된 추진체계 및 경로 의존성으로 인해 초등 돌봄서비스 간의 연계·협력 이슈가 지속됨에도 불구하고 학교와 마을 혹은 지역사회 연계·협력을 통한 돌봄서비스 추진체계 구축은 한계를 가질 수밖에 없다.

특히, 각 부처별 초등 돌봄서비스가 개별적으로 추진되어 오다가 2012년에는 이들 초등 돌봄서비스의 연계 체제 구축을 통한 통합적 지원이 정책화되기 시작하였다. 우선 행정단위에 따라서 중앙과 시도, 시군구 차원으로 구분하고 부처 공동으로 중앙 단위 돌봄정책협의회를 구성하여 돌봄 서비스 기본정책을 조정하고 협력하는 기능을 담당하였다. 시도 단위에서는 시도교육청 주관으로 광역자치단체와 유관단체와 함께 돌봄지원협의회를 두고 돌봄 서비스 운영 지원 및 협력, 조정의 기능을 담당하였으며, 시군구 단위에서는 교육지원청 주관으로 기초자치단체, 유관단체와 함께 돌봄운영협의회를 구성하여 종합적인 돌봄 수요조사는 물론 돌봄대상 파악 및 선정과 조정 및 배정, 그리고 지역 단위 돌봄 운영 계획을 수립하고 평가하는 기능을 담당하였다.

〈표 IV-2-3〉 초등 돌봄서비스 연계 및 협력 체제

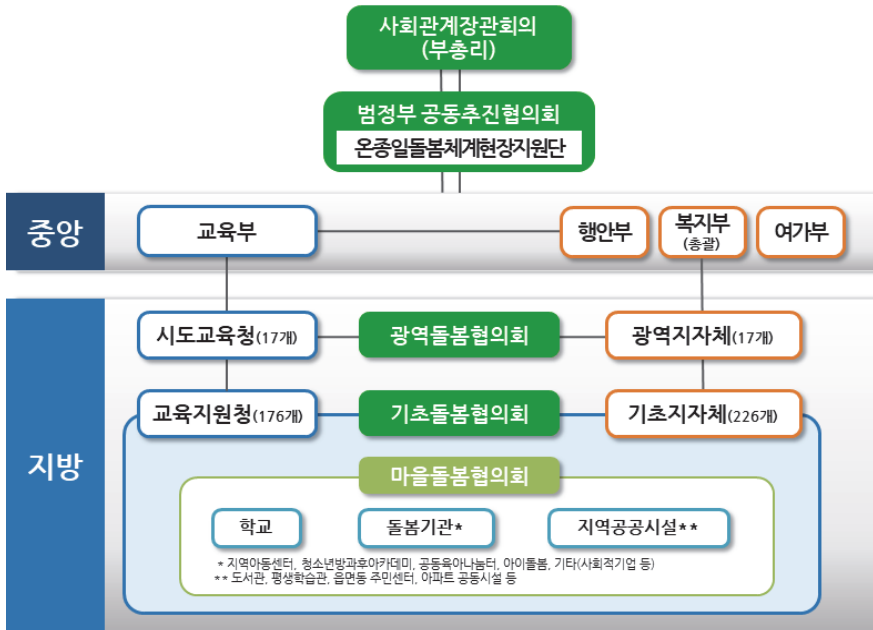
행정단위	주관	관련부처 및 기관	주요기능 및 업무
중앙 돌봄정책협의회	부처 공동	교육부, 보건복지부, 여성가족부, 행정자치부	돌봄 서비스 기본정책 조정 및 협력
시도 돌봄지원협의회	시도교육청	시도교육청, 광역자치단체, 유관단체	돌봄 서비스 운영 지원, 협력, 조정
시군구 돌봄운영협의회	교육지원청	교육지원청, 기초자치단체 (드림스타트), 유관단체 등	종합적 돌봄 수요조사, 돌봄대상 파악 및 선정, 조정 및 배정, 지역단위 돌봄운영계획 수립 및 평가
돌봄기관	지자체, 교육지원청	학교, 지역아동센터, 청소년방과후아카데미, 드림스타트 등	돌봄 서비스 제공, 돌봄 기관 간 정보 공유

자료: 이희현·권택환(2021), 초등학교 저학년 아동 돌봄 지원 체제 확립, 이슈페이퍼 IP 2021-03-02, 한국교육개발원, p. 15.

이와 같은 초등 돌봄서비스 연계 및 협력 체제 구축을 위한 정책적 노력으로 그간에 분절적으로 추진되어 오던 부처별 초등 돌봄서비스 간의 상호 이해와 정보 공유가 증가하는 동시에 상호 협력 사례가 나타나기 시작한 것은 사실이다. 그러나 부처 간 연계 및 협력은 물론 교육청과 광역지자체, 혹은 교육지원청과 기초지자체의 실질적인 연계 및 협력에는 한계가 있었다. 특히 시도교육청과 교육지원청이 각각 주관했던 돌봄지원협의회와 돌봄운영협의회가 실질적인 연계·협력을 통해서 그 기능을 담당하는 데 어려움이 있었다. 앞서 제시한바와 같이 초등 돌봄서비스의 이원화된 전달체계 및 추진체계의 경로 의존성 때문에 교육부에서 내려가는 예산이 지자체로 직접 배분되지 않았고, 교육지원청의 카운터 파트너인 기초지자체가 1개 이상인 동시에 교육지원청의 업무 담당자가 자주 교체되어서 업무의 지속적인 연계 및 축적이 어려웠던 점이 연계협력의 장애요인으로 작용하였다.

이에 관계부처 합동(2018a)은 초등 돌봄서비스의 연계·협력을 강화하기 위한 방안으로 온종일 돌봄 체계 구축 정책을 추진하고 이의 일환으로 초등 돌봄서비스 협력 및 전달체계를 개편하였다. 주요 개편내용은 이전에 교육청과 교육지원청이 주관하던 돌봄협의회를 광역지자체와 기초지자체가 주관하도록 한 것이다. 이전에 중앙단위 돌봄정책협의회를 범정부공동추진협의회로 개편하고 사회부총리 부처에 온종일돌봄체계현장지원단인 비상설기구를 두었다. 한편 지방단위의 돌봄지원협의회와 돌봄운영협의회를 각각 광역돌봄협의회와 기초돌봄협의회로 명칭을 변경하였으며 그 기능은 이전과 동일하다. 다만 광역지자체 주도로 시도교육청과 연계·협력하여 광역돌봄협의회를 중심으로 지역단위 돌봄정책을 수립하여 조정하고, 기초지자체는 교육지원청과 연계·협력하여 기초돌봄협의회를 중심으로 지역단위 돌봄 수요조사를 토대로 공급계획과 수요 매칭 및 조정 등의 역할을 주도하게 된다. 즉, 다층적 돌봄협의회를 두고 지역단위 돌봄 체계를 구축하기 위해 초등 돌봄서비스 협력 및 전달체계를 개편한 것이다. 이러한 정책적 노력에도 불구하고 중앙단위의 온종일돌봄체계현장지원단은 초등 돌봄서비스의 총괄적인 컨트롤타워로서의 역할을 하기에 한계가 있었으며 지방차원의 다층적인 돌봄협의회도 형식적인 구성에 그치고 실질적인 지역 단위 돌봄 수요 및 공급 매칭과 조정 역할을 수행하기에 어려움을 지닌 것으로 평가되고 있다(이희현 외, 2021b).

[그림 IV-2-2] 초등 돌봄서비스 협력 및 전달체계



자료: 관계부처 합동(2018a). 온종일 돌봄체계 구축·운영 실행계획(안). p. 17.

나. 초등자녀 돌봄 공백 및 사각지대 분석³⁰⁾

1) 이용 현황 분석

가) 부처별 초등 돌봄서비스 이용 현황

먼저 초등 돌봄서비스 이용자 현황을 살펴보면, 초등돌봄교실은 2017년부터 2020년까지 교실 수가 지속적으로 증가한 반면에 참여 학생 수는 2017년 245,303명에서 2019년 290,358명으로 증가한 이후 2020년 코로나19 등으로 인해 256,213명으로 감소한 것으로 나타났다. 다함께돌봄센터의 경우, 2018년 개소 이후 2020년 424개 센터로 증가하였으며 참여 아동 수도 2018년 345명에서 2020년 7,886명으로 비약적으로 증가했음을 알 수 있다. 지역아동센터는 2017년 4,136개에서 2020년 4,008개로 지속적으로 감소 추세이며 참여 아동 또한 2017

30) 이하 내용은 강지원 외(2020)와 이희현 외(2021b), 이희현 외(2022)의 초등 돌봄서비스 관련 실태 및 현황조사 결과를 토대로 작성한 것임을 밝힘.

년 85,004명에서 2020년 83,691명으로 감소하였다. 마지막 청소년방과후아카데미는 2017년 250개에서 2020년 304개로 다소 증가하였고, 동일한 기간 참여 아동도 5,410명에서 6,440명으로 다소 증가하는 경향이다.

〈표 IV-2-4〉 초등 돌봄서비스 이용자 현황(2017-2020)

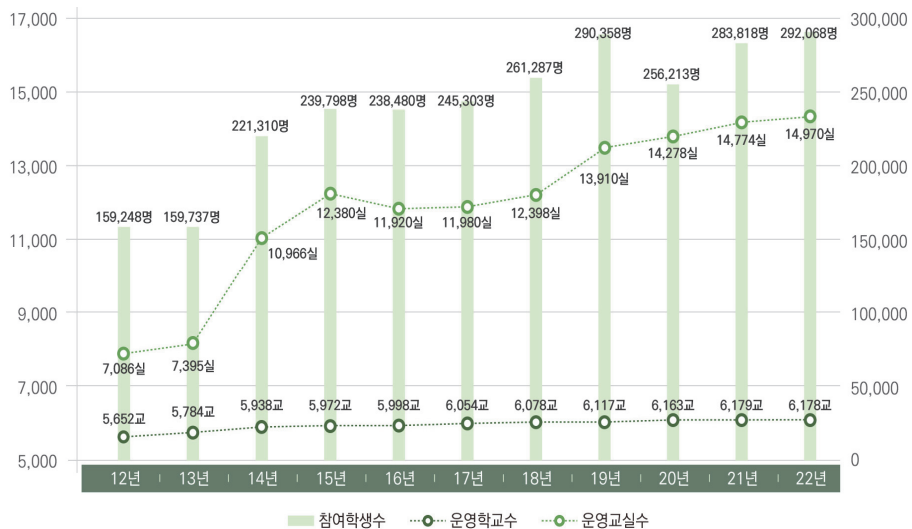
단위: 학급, 명

구분		2017년	2018년	2019년	2020년
초등돌봄교실	교실 수	11,980	12,398	13,710	14,278
	학생 수	245,303	261,287	290,358	256,213
다함께돌봄센터	센터 수	-	17	173	424
	아동 수	-	345	3,091	7,886
지역아동센터	센터 수	4,136	4,138	4,081	4,008
	(초등) 아동 수	85,004	87,501	87,775	83,691
청소년방과후 아카데미	센터 수	250	260	280	304
	(초등) 아동 수	5,410	5,530	5,705	6,440

자료: 이희현 외(2021b). 온종일 돌봄 체계 구축의 성과 및 과제. 한국교육개발원. p. 98.

〔그림 IV-2-3〕 초등돌봄교실 운영 추이(2021-2022)

단위: 명, 학급



자료: 교육부(2023). 교육·돌봄 국가책임 강화를 위한 늘봄학교 추진 방안(안). p. 3.

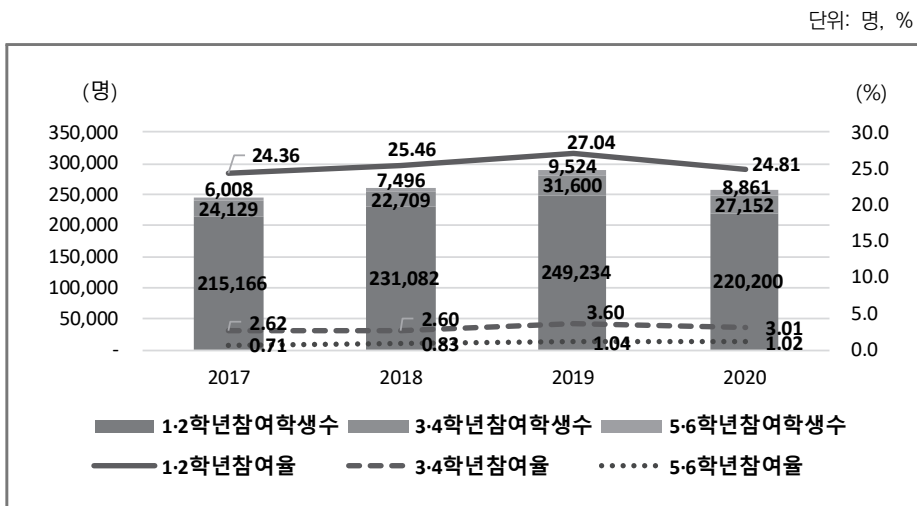
한편, 초등돌봄교실의 경우에는 코로나19로 인한 학교 폐쇄와 더불어 다소 감소했던 참여 학생 수가 2021년과 2022년에는 예전 수준으로 회복한 것으로 나타났다. 2021년 초등돌봄교실은 14,774개, 2022년에는 14,970개로 점차 증가하고 있으며 참여 학생 수도 같은 기간에 283,818명에서 292,068명으로 증가하였다(그림 IV-2-3 참고).

요컨대, 마을돌봄을 통해 초등 돌봄서비스의 양적 확대를 강조한 온종일 돌봄 정책 추진(2017년 이후)에도 불구하고 여전히 학교돌봄인 초등돌봄교실의 운영 교실 비중 및 참여 학생 비율이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다.

나) 학년별 초등 돌봄서비스 이용 현황

초등 돌봄서비스를 저학년 중심에서 전 학년으로 확대하도록 정책을 추진하고 있으나 여전히 초등학교 저학년인 1~2학년 중심으로 운영되고 있는 것이 사실이다. 2022년 기준, 학년별 초등돌봄교실 참여 비율을 살펴보면 초등돌봄교실에 참여한 학생 중 1~2학년이 83.1%, 3~6학년이 16.9%로 저학년 중심으로 운영되고 있음을 알 수 있다(교육부, 2023: 5).

[그림 IV-2-4] 학년별 초등돌봄교실 참여 학생 비율 추이(2017-2020)



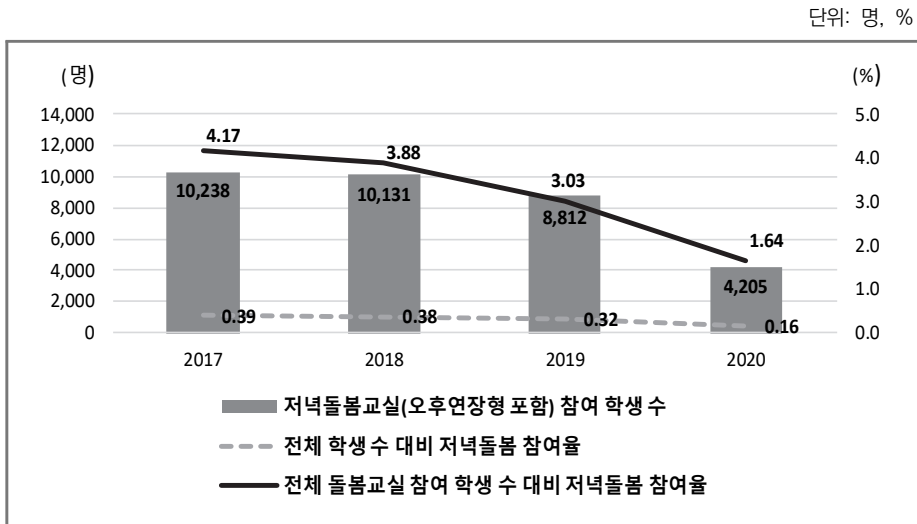
자료: 이희현 외(2021b). 온종일 돌봄체계 구축의 성과 및 과제. 한국교육개발원. p. 99.

또한 전체 초등학생 수 대비 초등돌봄교실에 참여하는 학생의 비율을 학년별로 분석한 결과, 전체 학생 대비 1~2학년의 참여율은 2017년 24.36%, 2018년 25.46%, 2019년 27.04%, 2020년 24.81% 으로 나타난다(그림 IV-2-4 참고). 반면에 3~4학년의 참여율은 동일한 기간에 2.62%, 2.60%, 3.60%, 3.01%이고 5~6학년의 참여율은 동일한 기간에 0.71%, 0.83%, 1.04%, 1.02%로 여전히 초등학교 1~2학년을 중심으로 초등돌봄교실에 참여하고 있음을 알 수 있다(이희현 외, 2021b: 99).

다) 운영시간별 초등 돌봄서비스 이용 현황

그간에 초등돌봄교실 운영시간을 단계적으로 확대하려는 정책적 노력이 있었으며, 특히 17시 이후에 지역별 혹은 학교별 여건에 따라서 저녁돌봄을 운영할 것을 장려했으나 저녁돌봄을 운영하는 초등돌봄교실은 2022년 4월 현재, 4,528개 교실의 약 30% 수준에 불과한 것으로 나타났다(교육부, 2023: 6.)

[그림 IV-2-5] 오후돌봄연장 및 저녁돌봄교실 학생 참여율 추이(2017-2020)



자료: 이희현 외(2021b). 온종일 돌봄체계 구축의 성과 및 과제. 한국교육개발원. p. 100.

한편, 오후돌봄연장 및 저녁돌봄교실 학생 참여율 현황을 분석한 결과, 2017년에는 10,238명, 2018년은 10,131명, 2019년은 8,812명, 2020년은 4,205명으

로 지속적으로 감소하는 것으로 나타났다(이희현 외, 2021b: 100). 특히, 전체 초등돌봄교실 참여 학생 수 대비 저녁돌봄 참여율을 살펴보면, 2017년 4.17%에서 2018년 3.88%, 2019년 3.03%로 지속적으로 감소하였으며 2020년에는 코로나 19등의 영향으로 1.64%로 급감하였다.

라) 초등 돌봄서비스 만족도

초등 돌봄서비스를 이용한 경험이 있는 학부모를 대상으로 만족도를 조사한 결과, 청소년방과후아카데미(72.1%), 초등돌봄교실(66.2%), 지역아동센터(53.9%), 다함께돌봄센터(51.6%) 순으로 긍정적인 만족 수준을 보였다(이희현 외, 2020b: 112). 초등 돌봄 서비스 유형별 응답자 규모의 차이를 감안하여 해석이 필요하지만, 청소년방과후아카데미와 초등돌봄교실이 상대적으로 높은 만족도를 보인 반면에 지역아동센터와 다함께돌봄센터의 만족도가 상대적으로 낮게 나타난다.

〈표 IV-2-5〉 초등 돌봄서비스의 만족도(2021)

단위: %

	초등돌봄교실 (n=420)	다함께돌봄센터 (n=157)	지역아동센터 (n=167)	청소년방과후 아카데미 (n=104)
부정	5.5	8.9	8.4	1.9
보통	28.3	39.5	37.7	26.0
긍정	66.2	51.6	53.9	72.1

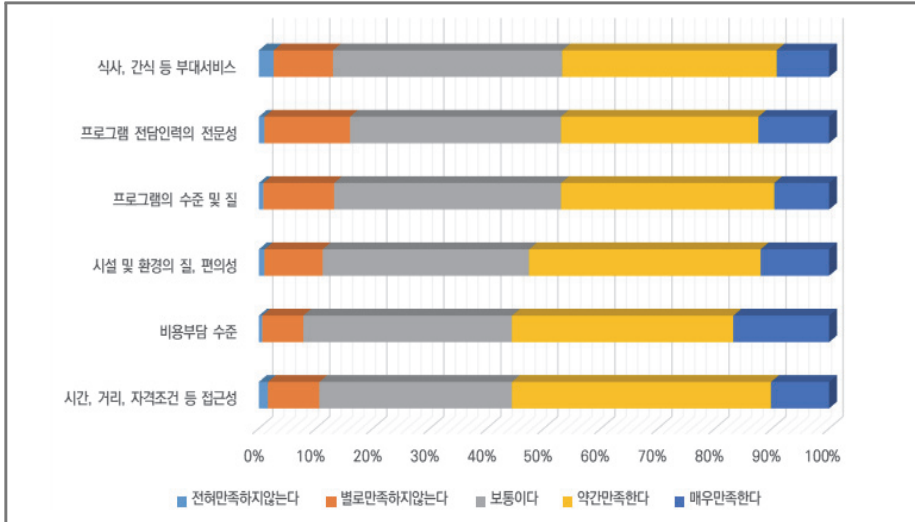
주: 1) 돌봄기관 유형별(초등돌봄교실, 다함께돌봄센터, 지역아동센터, 청소년방과후아카데미) 만족도는 중복응답 결과임.
2) 부정은 '만족하지 않는다.'와 '전혀 만족하지 않는다.'를 합산한 값이며, 긍정은 '만족한다.'와 '매우 만족한다.'를 합산한 값임.

자료: 이희현 외(2021b). 온종일 돌봄체계 구축의 성과 및 과제. 한국교육개발원. p. 112.

보다 구체적으로 초등 돌봄서비스의 만족도를 영역별로 구분하여 살펴보면, 접근성(시간·거리·자격조건)과 비용부담 수준이 각각 55.6%로 가장 긍정적인 응답을 하였으며 시설 및 환경의 질과 편의성(52.6%), 프로그램의 수준 및 질(47.0%)과 프로그램 전담인력의 전문성(47.0%), 식사 및 간식 등 부대서비스(46.8%) 순으로 나타났다. 초등 돌봄서비스의 접근성과 비용부담 수준에 대한 만족도는 상대적으로 높은 반면에 프로그램의 질과 전담인력의 전문성 등 서비스의 내용적인 측면에서의 만족도가 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다.

[그림 IV-2-6] 초등 돌봄서비스의 영역별 만족도(2021)

단위: %



자료: 이희현 외(2021b). 온종일 돌봄체계 구축의 성과 및 과제. 한국교육개발원. p. 113.

2) 수요 대비 공급 현황 분석

초등 돌봄서비스의 이용 현황보다 더 주의 깊게 살펴보아야 할 것은 돌봄 수요 대비 공급 현황이다. 즉, 증가하는 돌봄 수요에 대응하여 돌봄 공급이 충분히 이루어지고 있는지, 돌봄을 원하지만 돌봄 기관이 부족하여 서비스를 제공받지 못하는 비율이 어느 정도인지를 파악하는 것이 향후 정책 설계에 필요한 기초자료이다. 학부모들은 부처별로 다양한 초등 돌봄서비스를 제공하고 있으나, 안정성 및 이동 접근성 등을 이유로 학교돌봄인 초등돌봄교실을 우선적으로 선호하고 있으며, 이는 마을돌봄의 확대에도 불구하고 여전히 초등 돌봄서비스의 공급 부족 문제가 지속적으로 제기되는 주요 원인이 된다(이희현·권택환, 2021: 19).

실제로 초등돌봄교실 이용 인원과 대기 인원 현황을 분석한 결과, 2017년부터 2022년까지 초등돌봄교실 수와 이용 인원수가 지속적으로 증가했음(코로나19 영향으로 2020년 및 2021년을 제외하고)에도 불구하고 초등돌봄교실을 이용하고 싶어서 신청하였으나, 대기 인원은 2017년 9,225명, 2019년 13,175명, 2022년 15,106명으로 감소하지 않고 있다(교육부, 2023.1: 5).

〈표 IV-2-6〉 초등돌봄교실 이용 및 대기아동수 추이(2017-2022)

단위: 명

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
돌봄교실 수(실)	11,980	12,398	13,910	14,278	14,774	14,970
이용 인원(명)	245,303	261,287	290,358	256,213	283,818	292,068
신청 인원(명)	254,529	276,029	309,828	277,513	300,711	305,218
대기 인원(명)	9,225	10,134	13,175	9,622	17,719	15,106

자료: 교육부(2023). 교육·돌봄 국가책임 강화를 위한 늘봄학교 추진 방안(안). p. 5.

한편, 2021년 범정부 온종일돌봄 수요조사 결과를 토대로 지역별 돌봄 수요 대비 공급 현황을 분석한 결과는 다음과 같다. 전체 초등 돌봄 수요는 474,559명인데 비해, 초등돌봄교실과 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미 등 돌봄 기관이 수용 가능한 총 정원은 430,359명으로 수요 대비 공급비율은 90.7%였으며, 특히 지역에 따라서 초등 돌봄 수요 대비 공급비율의 차이가 크게 나타났는데, 최소 57.2%에서 최대 127.3% 였다(이희현 외, 2021b: 107). 즉, 초등 돌봄서비스의 수요 대비 공급 비율로 살펴보았을 때 지역별로 그 격차가 심한 것을 알 수 있다.

〈표 IV-2-7〉 지역별 초등 돌봄서비스 수요 대비 공급률 현황(2022)

단위: 명

구분	돌봄 수요(A) (2021년 수요조사)(명)	돌봄 기관 수용 총 정원(D)(명)	돌봄 수요 대비 공급률(D/A)(%)
서울	55,582	61,152	110.0
부산	24,363	19,778	81.2
대구	18,760	16,347	87.1
인천	27,746	22,495	81.1
광주	15,549	15,064	96.9
대전	11,208	14,234	127.0
울산	12,452	7,786	62.5
세종	7,951	4,547	57.2
경기	118,146	99,013	83.8
강원	16,671	18,000	108.0
충북	16,532	15,977	96.6
충남	25,444	22,754	89.4

전북	19,306	24,584	127.3
전남	26,057	26,652	102.3
경북	30,625	26,825	87.6
경남	37,931	28,543	75.2
제주	9,970	6,608	66.3
계	474,559	430,359	90.7

주: 2021년 수요조사의 응답률은 39%였으며, 돌봄 기관 수용 총 정원은 2021년 4월 30일 기준(단, 초등돌봄교실은 2020년 10월 31일 기준)이며, 각 기관별 평균 정원은 초등돌봄교실 20명, 다함께돌봄센터 25.6명, 지역아동센터 28.8명, 청소년방과후아카데미 21.1명임

자료: 이희현 외(2021b). 온종일 돌봄체계 구축의 성과 및 과제. 한국교육개발원. pp. 107-108.

3) 돌봄 공백 및 사각지대 분석

가) 돌봄 공백 및 사각지대 현황

초등 돌봄 공백은 초등학교 자녀가 보호자 없이 방과후에 혼자 보내는 시간으로 초등 돌봄서비스 사각지대의 한 측면이라 할 수 있다(강지원 외, 2020: 168). 강지원 외(2020)는 초등학교 방과후 돌봄 실태 및 수요조사의 일환으로 자녀가 혼자 있는 평균시간(분)을 분석한 결과, 자녀가 혼자 지내는 시간의 평균이 38.6분이라고 밝힌바 있다. 특히, 방과후돌봄서비스가 필요하지만 이용하고 있지 않은 집단(돌봄 사각지대)과 돌봄이 필요하지 않으나 이용하고 있는 집단(과다수혜), 돌봄이 필요해서 이용하고 있는 집단(적정돌봄), 돌봄이 필요하지 않아서 이용하지 않는 집단(비수요집단)으로 돌봄 서비스 이용 집단을 구분하여 자녀가 혼자 있는 평균 시간(분)을 분석한 결과, 돌봄 사각지대 집단이 평균 62.0분, 적정돌봄 집단이 평균 25.8분으로 나타나 그 차이가 크게 발생하는 것으로 나타났다. 더불어서 맞벌이 가구의 자녀가 평균 48.2분 혼자 있었으며, 이는 그렇지 않은 가구의 자녀 평균인 25.3분보다 2배가량 차이가 있다. 또한 조부모와 동거하는 경우에는 자녀가 혼자 있는 평균 시간이 14.2분인데 반해 그렇지 않은 집단의 경우에 자녀가 혼자 있는 평균 시간은 40.7분으로 3배 이상 차이가 나타났다. 마지막으로 가장 어린 초등자녀의 학년이 높아질수록 자녀가 혼자 있는 평균 시간이 많아졌는데 1학년인 경우 평균 12.5분에 반해 6학년은 평균 59.3분을 혼자 있는 것으로 나타났다(강지원 외, 2020: 171).

〈표 IV-2-8〉 자녀가 혼자 있는 평균 시간

단위: 분

구분	변수명	평균(분)
서비스 이용 구분	적정돌봄	25.8
	과다수혜	30.5
	비수요집단	37.7
	돌봄 사각지대	62.0
맞벌이 가구	비해당	25.3
	해당	48.2
가장 어린초등자녀 학년	1학년	12.5
	2학년	21.4
	3학년	34.3
	4학년	53.2
	5학년	54.1
	6학년	59.1
조부모	비동거	40.7
	동거	14.2

자료: 강지원 외(2020:). 사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리 방안 연구: 방과후돌봄서비스를 중심으로. 한국보건사회연구원. p. 171의 표 내용을 발췌하여 재구성함.

한편, 학년별 및 시간대별 돌봄 방법을 분석한 결과를 살펴보면, 학기 중에는 학년에 관계없이 17시에서 19시까지 돌봄 공백(미성년 형제자매 및 혼자 있음)이 발생하고 방학 중에는 특정 시간대별과 관계없이 모두 돌봄 공백이 발생하는 것으로 나타났다(이희현 외, 2022: 43, 66). 보다 구체적으로 살펴보면 먼저, 학기 중에는 1학년과 3학년, 5학년 모두 17시~19시에 돌봄 공백이 각각 5.0%, 10.6%, 10.6%로 발생하고 있었다. 특히 학년에 관계없이 15시~17시까지는 사적 돌봄(사교육 혹은 민간 육아 및 가사도우미 등)의 비중이 가장 높고(1학년: 48.5%, 3학년: 29.9%, 5학년: 57.8%), 17시~19시까지는 부모 및 조부모 등의 돌봄이 가장 높은 돌봄 방법(1학년: 69.2%, 3학년: 61.6%, 5학년: 50.4%)으로 나타났다. 한편 초등 돌봄서비스(초등돌봄교실, 다함께돌봄센터, 지역아동센터, 청소년방과후아카데미) 참여는 1학년의 15시~17시가 20.6%로 가장 높게 나타났다. 여전히 현재 초등학생들은 방과후에 학원 등 사적 돌봄의 방법을 주로 이용하고 있었으며 초등 돌봄서비스는 1학년 학생을 중심으로 15시~17시에 주된 돌봄 방법으로 이용되고 있다.

〈표 IV-2-9〉 학기 중 학년 및 시간대별 돌봄 방법

단위: 명, %

구분			학교 정규수업	초등 돌봄 서비스	방과후 학교	부모, 조부모 및 친인척	사적 돌봄	미성년 형제 자매 및 혼자 있음
1 학년	13:00- 15:00	n	31,381	114,056	144,704	40,728	95,504	2,425
		%	7.3	26.6	33.7	9.5	22.3	0.6
	15:00- 17:00	n	2,126	88,403	14,879	106,225	208,083	9,082
		%	0.5	20.6	3.5	24.8	48.5	2.1
	17:00- 19:00	n	287	10,584	975	296,524	98,852	21,575
		%	0.1	2.5	0.2	69.2	23.1	5.0
3 학년	13:00- 15:00	n	127,417	19,031	93,528	42,606	126,413	13,874
		%	30.1	4.5	22.1	10.1	29.9	3.3
	15:00- 17:00	n	1,823	22,996	28,614	90,042	254,916	24,477
		%	0.4	5.4	6.8	21.3	60.3	5.8
	17:00- 19:00	n	499	9,902	2,060	260,641	104,808	44,959
		%	0.1	2.3	.5	61.6	24.8	10.6
5 학년	13:00- 15:00	n	334,549	4,175	37,776	21,627	50,130	9,279
		%	73.1	0.9	8.3	4.7	11.0	2.0
	15:00- 17:00	n	5,710	16,509	42,412	97,340	264,430	31,137
		%	1.2	3.6	9.3	21.3	57.8	6.8
	17:00- 19:00	n	656	11,650	2,701	230,662	163,507	48,360
		%	0.1	2.5	0.6	50.4	35.7	10.6

주: 가중치 적용

자료: 이희현 외(2022). 2023년도 범정부 온종일돌봄 수요조사 연구. p. 43.

또한 방학 중에 초등 돌봄 공백은 1학년의 경우, 13시~15시가 4.0%, 15시~17시가 5.1%, 17시~19시가 5.3%로 학기 중에 미성년 형제자매 및 혼자 있는 비율보다 상대적으로 높았으며, 3학년과 5학년의 경우에도 각각 13시~15시가 10.9%와 17.1%, 15시~17시가 10.7%와 11.8%, 17시~19시가 11.1%와 12.3%로 모두 10% 이상 돌봄 공백이 발생하는 것으로 나타났다. 학기 중과 유사한 패턴으로 1학년과 3학년, 5학년 모두 13시~15시(1학년: 38.8%, 3학년: 51.1%, 5학년: 43.2%)와 15시~17시(1학년: 45.3%, 3학년: 51.6%, 5학년: 53.5%)는 사적 돌봄이 가장 높은 비율이었으며 17시~19시는 부모, 조부모 및 친인척과 함께 있는 비율이 높은 것으로 나타났다. 반면에 초등 돌봄서비스는 1학년의 13시~15시가 23.9%로

가장 높은 비율로 나타났다. 학기 중 보다 방학 중에 초등 돌봄 공백이 더 많이 발생하며, 대부분의 초등자녀가 13시~17시까지 사적 돌봄 방법을 이용하고 있음을 알 수 있다.

〈표 IV-2-10〉 방학 중 학년 및 시간대별 돌봄 방법

단위: 명, %

구분			초등 돌봄서비스	방과후 학교	부모, 조부모 및 친인척	사적 돌봄	미성년 형제 자매 및 혼자 있음
1 학년	13:00- 15:00	n	102,592	13,698	128,979	166,405	17,124
		%	23.9	3.2	30.1	38.8	4.0
	15:00- 17:00	n	38,245	2,598	171,730	194,262	21,962
		%	8.9	0.6	40.0	45.3	5.1
	17:00- 19:00	n	6,699	381	331,177	67,799	22,742
		%	1.6	0.1	77.2	15.8	5.3
3 학년	13:00- 15:00	n	27,657	7,904	125,093	216,237	45,976
		%	6.5	1.9	29.6	51.1	10.9
	15:00- 17:00	n	16,413	3,273	139,769	218,111	45,302
		%	3.9	0.8	33.1	51.6	10.7
	17:00- 19:00	n	5,517	848	297,959	71,776	46,766
		%	1.3	0.2	70.5	17.0	11.1
5 학년	13:00- 15:00	n	15,727	6,120	159,506	197,777	78,407
		%	3.4	1.3	34.9	43.2	17.1
	15:00- 17:00	n	13,716	3,417	141,466	244,940	53,998
		%	3.0	0.7	30.9	53.5	11.8
	17:00- 19:00	n	6,414	898	285,716	108,418	56,092
		%	1.4	0.2	62.4	23.7	12.3

주: 가중치 적용

자료: 이희현 외(2022). 2023년도 범정부 온종일돌봄 수요조사 연구. p. 66.

나) 돌봄 공백 및 사각지대 원인

방과후 돌봄이 필요하지만 서비스를 이용하지 못하는 돌봄 사각지대와 이로 인해 발생하는 돌봄 공백의 원인을 파악할 필요가 있다. 우선, 이희현 외(2022b)가 초등 돌봄서비스를 이용하지 않는 이유를 조사한 결과 ‘이용시간대가 맞지 않아서’가 19.3%로 가장 높은 비율이었으며, 이후 ‘자녀가 원치 않아서’가 15.8%, ‘이용

자격 기준 미달'이 13.8%, '방과후 돌봄 제공자 존재'가 10.9%, '이용을 신청했으나 탈락'이 8.3%, '주변에 이용가능한 시설이 없어서'가 7.8% 순으로 나타났다(이희현 외, 2022b: 85-86). 즉, 방과후 돌봄이 필요하지만 이용하지 않는 돌봄 사각지대에 해당하는 경우, 이용시간과 이용대상 선정 기준 그리고 이용정원으로 돌봄서비스를 이용하지 못하는 것을 알 수 있다.

〈표 IV-2-11〉 초등 돌봄서비스를 이용하지 않는 이유(2021)

단위: %

이유	비율(≠1,000)
이용 시간대가 맞지 않아서	19.3
자녀가 원치 않아서	15.8
이용 자격 기준 미달	13.8
방과후돌봄 제공자 존재	10.9
이용을 신청했으나 탈락	8.3
주변에 이용 가능한 시설 없음	7.8
기타/현재 이용 중임	5.7
비용 부담	5.6
서비스 질 불만족	5.2
원하는 프로그램 부재	4.8
내용을 잘 모름	2.8

자료: 이희현 외(2021b). 온종일 돌봄 체계 구축의 성과 및 과제. 한국교육개발원. pp. 85-86에서 일부 내용 발췌하여 정리함.

또한 강지원 외(2020)는 돌봄서비스를 선호하지 않는 비선호 집단과 방과후돌봄이 필요하지만 이용하지 않는 돌봄 사각지대 집단을 대상으로 방과후 돌봄서비스 미이용 사유를 조사한 결과, '방과후에 돌봐줄 사람이 있음'이 27.8%로 가장 높은 비율이고, 이후 '이용자격 기준이 안 돼서'가 14.5%, '자녀가 가고 싶어 하지 않아서'가 12.6%, '이용시간대가 맞지 않아서'가 10.7%, '서비스 질에 믿음이 가지 않아서'가 9.2% 순으로 나타났다. 특히 돌봄 사각지대 집단의 경우에는 '이용자격 기준이 맞지 않아서'가 6.4%로 가장 높았으며 그 다음이 '이용시간대가 맞지 않아서'가 5.8%, '신청했으나 탈락해서'가 4.6% 순으로 나타났다. 즉, 돌봄 사각지대 집단은 방과후 돌봄서비스가 필요하지만 이용자격 기준과 이용시간대 그리고 정원 제한으로 방과후 돌봄서비스를 이용하지 못하고 있음을 알 수 있다.

〈표 IV-2-12〉 초등 돌봄서비스 미이용 사유(2020)

단위: %

구분	비선호	돌봄 사각지대	전체
이용시간대가 맞지 않아서	4.9	5.8	10.7
이용자격 기준이 안 되서	8.1	6.4	14.5
신청했으나 탈락해서	0.8	4.6	5.4
주변에 해당 시설이 없음	1.7	3.8	5.5
방과후 돌봄서비스를 잘 몰라서	1.1	2.6	3.7
서비스 질에 믿음이 안 가서	4.7	4.5	9.2
원하는 프로그램이 없어서	4.1	3.0	7.0
자녀가 가고 싶어 하지 않아서	8.6	4.0	12.6
방과후에 돌봐줄 사람이 있어서	25.3	2.5	27.8
기타	1.7	1.8	3.4

주: 표준화가중치를 적용함.
 자료: 강지원 외(2020). 사회보장 분야 사각지대 축소와 부정적 지출 관리 방안 연구: 방과후돌봄서비스를 중심으로.
 한국보건사회연구원. p. 157.

이상에서 살펴보면 돌봄 사각지대의 원인으로 이용시간대, 이용자격 기준, 그리고 이용 정원 제한 등이 도출된다. 실제로 강지원 외(2020)는 초등 돌봄서비스를 이용하지 않는 집단(비수요, 돌봄 사각지대)을 대상으로 돌봄서비스 이용이 제한된 기관을 조사한 결과, 학교돌봄인 초등돌봄교실이 마을돌봄인 지역아동센터, 다함께돌봄센터 등에 비해서 시간대 제약, 이용자격 미달, 정원 제한에서 모두 상대적으로 높은 비율임을 밝혔다(강지원 외, 2020: 158). 구체적으로 돌봄 사각지대 집단의 경우, 시간대 제약은 초등돌봄교실이 20.9%로 가장 높은 비율이며 이용자격 기준 미달도 초등돌봄교실이 22.1%로 가장 높다. 신청했으나 탈락한 경우, 즉 이용 정원 제한도 초등돌봄교실이 35.8%로 가장 높다. 결국, 방과후에 돌봄서비스가 필요한 학부모들의 경우 초등돌봄교실을 선호하고 있지만, 그 이용시간 및 이용자격 그리고 정원 제한 등의 측면에서 초등돌봄교실 공급이 수요에 미치고 있지 못함을 알 수 있다.

〈표 IV-2-13〉 초등 돌봄서비스 미이용 기관(2020)

단위: %

구분		비수요(%)	돌봄 사각지대 (%)	전체(%)
시간대 제약	초등돌봄교실	17.5	20.9	38.4
	방과후학교연계돌봄교실	14.1	19.4	33.4
	지역아동센터	5.3	6.9	12.2
	청소년방과후아카데미	5.6	4.7	10.3
	다함께돌봄센터	1.3	2.2	3.4
	기타	2.2	-	2.2
이용자격 기준미달	초등돌봄교실	34.3	22.1	56.3
	방과후학교연계돌봄교실	12.6	14.7	27.4
	지역아동센터	4.1	5.3	9.4
	청소년방과후아카데미	3.0	1.6	4.6
	다함께돌봄센터	0.5	0.2	0.7
	기타	1.1	0.5	1.6
신청했으나 탈락	초등돌봄교실	7.4	35.8	43.2
	방과후학교연계돌봄교실	4.3	34.6	38.9
	지역아동센터	1.2	7.4	8.6
	청소년방과후아카데미	1.9	6.8	8.6
	다함께돌봄센터	-	0.6	0.6

주: 표준화가중치를 적용함.

자료: 강지원 외(2020). 사회보장 분야 사각지대 축소와 부정적 지출 관리 방안 연구: 방과후돌봄서비스를 중심으로. 한국보건사회연구원. p. 158.

한편, 이희현 외(2021b)는 초등 돌봄서비스별 미이용 이유를 학기 중과 방학 중으로 구분하여 분석한 결과, 학기 중과 방학 중 모두 초등돌봄교실과 학교돌봄터 즉, 학교돌봄에서 이용시간대와 이용 자격기준, 이용 정원 제한으로 인해 돌봄서비스를 이용하지 못한 비율이 높음을 확인한 바 있다. 구체적으로 학기 중의 경우, 초등돌봄교실을 이용하고 싶으나 이용 시간대가 맞지 않아서(72.9%), 이용 자격 기준이 맞지 않아서(87.3%), 신청하였으나 정원 제한으로 탈락(85.1%)한 비율이 상대적으로 높았으며, 방학 중의 경우에도 초등돌봄교실을 이용하고 싶으나 이용 시간대가 맞지 않아서(78.5%), 이용 자격 기준이 맞지 않아서(87.8%), 신청하였으나 정원 제한으로 탈락(81.8%)한 비율이 상대적으로 높았다.

결국, 초등 돌봄서비스의 사각지대 및 돌봄 공백의 원인은 초등 돌봄서비스 이용을 원하지만 이용 시간과 자격 기준, 그리고 이용 제한으로 이용하지 못해서 발생하고 있으며, 특히 초등돌봄교실 등 학교돌봄을 이용하고 싶으나 수요에 대응하는 공급이 이루어지지 못해서 발생하는 것을 알 수 있다.

〈표 IV-2-14〉 학기 중 및 방학 중 돌봄서비스 미이용 이유별 현황(중복응답)

단위: %

	학기중			방학중		
	이용 시간대	이용 자격 기준	신청 후 탈락	이용 시간대	이용 자격 기준	신청 후 탈락
초등돌봄교실	72.9	87.3	85.1	78.5	87.8	81.8
학교돌봄터	24.2	27.3	17.1	25.7	30.9	21.0
다함께돌봄센터	9.1	10.6	5.9	9.6	11.7	9.1
지역아동센터	13.2	15.7	9.3	13.4	16.8	11.6
청소년방과후아카데미	16.9	9.9	2.8	13.7	10.3	3.5

자료: 이희현 외(2022). 2023년도 범정부 온종일돌봄 수요조사 연구. p. 50과 p.73의 표를 재구성함.

다. 초등 돌봄서비스의 주요 쟁점 및 대응과제

1) 주요 쟁점

가) 초등 돌봄 수요 대비 공급 확대

초등 돌봄 수요에 대응하는 초등 돌봄의 양적 확대에 관한 정책적 노력에도 불구하고 여전히 수요대비 공급의 부족 문제가 제기되고 있다.

먼저, 학부모의 초등돌봄교실에 대한 선호는 학교 이외의 마을돌봄의 양적 확대에도 불구하고 수요 대비 공급 부족 문제를 노정하고 있다. 전술한 바와 같이, 초등자녀를 둔 학부모는 안전성 및 접근성 등을 이유로 학교돌봄인 초등돌봄교실을 선호하는 반면에 초등돌봄교실을 희망하여 신청하였으나 정원 제한 등으로 인해 탈락하거나 대기하는 학부모의 수는 지속적으로 증가하고 있다. 이는 마을돌봄의 일환인 다함께돌봄센터가 확대되는 시기에도 동일한 경향을 보이고 있으며, 마을돌봄의 양적 확대에도 불구하고 학부모의 초등돌봄교실에 대한 선호로 인해 수요 대비 공급 부족의 문제는 지속적으로 제기될 수밖에 없는 구조이다.

둘째, 초등 돌봄의 수요와 공급 간의 불일치 문제이다. 앞서 지역별 초등 돌봄 수요 대비 공급 현황 분석 결과에서도 나타나듯이 지역별로 돌봄 수요 대비 공급 비율의 격차는 최소 57.2%에서 최대 127.3%까지 매우 크며(이희현 외, 2021b: 107), 기초지자체(시군구)단위에서 보면, 그 격차는 더 심각한 수준이다(이희현 외, 2022: 167). 이는 다양한 원인이 있겠으나, 초등 돌봄서비스가 필요한 아동이 많은 지역에서는 돌봄 공급 확대를 위한 공간 확보가 어려우며, 공간 확보가 가능한

지역에서는 초등 돌봄서비스의 수요가 상대적으로 많지 않기 때문에 단순한 돌봄 공급의 양적 확대에 치중하다보면 지역별 격차가 발생할 수밖에 없게 된다. 특히 과밀학교 및 과밀학급이 많은 신도시 아파트 단지 지역 등은 상대적으로 초등 돌봄 서비스의 수요가 높지만 학교 공간을 확보하기 어려운 동시에 마을 공간 확보 또한 임대료 등의 문제로 어렵기 때문에 돌봄 수요에 대응하는 돌봄 공급 확대는 그리 쉽지 않은 문제로 지속되고 있다.

셋째, 돌봄 공백 및 사각지대를 고려한 돌봄 서비스 제공이 요구된다. 앞서 돌봄 공백 및 사각지대의 원인으로 돌봄 서비스 이용시간, 돌봄 서비스 이용 자격 기준, 돌봄 서비스 정원 제한 등이 논의되었으며, 또한 지역별 돌봄 서비스 수요대비 공급의 격차, 초등 돌봄서비스 기관별 선호로 인한 수요 차이, 학년별 혹은 시간대별 돌봄 공백의 발생, 그리고 학기 중과 방학 중의 돌봄 공백 및 사각지대 발생의 차이 등이 쟁점으로 탐색되었다. 이를 고려한 초등 돌봄서비스 제공을 위해서는 지역별 혹은 가정별 특성 및 여건에 따라 아동의 생활권역 중심으로 그 체계가 구축될 필요가 있다. 이에 학교 혹은 기초지자체 단위에서 방과후에 돌봄이 필요한 아동과 학부모가 원하는 돌봄 서비스를 이용하지 못하는 돌봄 사각지대에 놓이지 않도록 그 탄력적인 돌봄 수요를 면밀하게 파악할 수 있는 기제를 마련하고, 이를 토대로 돌봄 공급이 적절하게 매칭 혹은 조정될 수 있는 지역단위 돌봄 수요-공급 매칭 기제가 마련될 필요가 있다.

나) 초등 돌봄서비스의 내실화 및 질 관리

그간의 초등 돌봄서비스는 공급의 양적 확대, 공간 및 시설환경 개선 등 물리적 측면에 관한 정책적 노력에 치중해 왔다. 또한 공급자 위주의 정책설계로 어디에서 돌볼 것인가, 몇 시까지 돌볼 것인가 등 운영 주체 및 운영 시간에 방점을 둔 채로 아동이 방과후에 누구와 어떤 시간을 보내고 싶어 하는지 등 아동 관점에서의 돌봄 서비스 내용에 대한 정책적 논의가 부족했던 것이 사실이다. 최근에 다양한 학부모와 학생의 요구를 반영하여 초등 돌봄서비스의 내용을 다양화하고 그 질을 제고해야 한다는 의견이 제기되고 있다.

먼저, 이른바 ‘교육적 돌봄’에 대한 요구가 증가하고 있다. 기존의 초등 돌봄서비스는 아동이 방과후에 안전하게 보호받을 수 있는 ‘안전한 보호’로서의 기능에 치

중한 것이 사실이다. 가령, 초등돌봄교실의 경우, 주요 프로그램은 휴식 및 놀이, 개인 활동, 숙제지도 등과 함께 1일 1개의 단체 프로그램(특기적성 활동 중심)이다. 그러나 학부모들은 휴식 및 놀이, 취미활동 뿐만 아니라 특기적성 및 학습 등의 의미 있는 배움이 함께하는 교육적 돌봄을 원하고 있다. 앞서 제시한 바와 같이 초등 돌봄 서비스의 프로그램 내용 및 담당인력의 전문성에 관한 학부모의 만족도가 상대적으로 낮았으며, 이에 더해 김은정 외(2019)가 초등 자녀를 둔 학부모를 대상으로 요구 조사를 실시한 결과, 학교 내 돌봄 서비스 내용 및 질 개선이 가장 필요한 것으로 나타났다. 특히 이와 함께 학교 내 돌봄 시간 확대 및 다양화에 대한 요구 또한 마을 돌봄에 대한 요구(기관 확대, 서비스 내용 및 질 개선 등)보다 상대적으로 높게 나타났다(김은정 외, 2019: 173). 결국 학부모들은 학교가 가진 내용 전문성을 토대로 학교 돌봄의 서비스 질이 개선되는 것을 가장 선호하고 원하는 것을 다시 한 번 확인할 수 있다.

둘째, 학부모와 아동의 다양한 요구를 반영한 돌봄 서비스의 내용의 다양화 이다. 초등 돌봄서비스는 ‘평균’ 혹은 ‘집단’을 중심으로 한 설계가 아닌 ‘개별적인 요구’에 대응하는 맞춤형 설계가 적합하다. 학부모와 아동이 요구하는 혹은 필요한 돌봄의 내용은 획일적인 하나의 프로그램이 아니라 쉬와 휴식, 취미활동과 특기적성 활동, 학습보충 및 심화학습, 그리고 전반적인 복지 케어 등 다양하다. 이러한 다양한 요구를 반영하여 다양한 돌봄서비스(이른바, 안전한 보호에서 교육적 돌봄까지)를 제공할 수 있도록 초등 돌봄서비스 제공 방식을 개편해야 한다는 논의도 지속되고 있다(강지원 외, 2020: 268; 이희현 외, 2021a: 139)

셋째, 아동의 관점에서 초등 돌봄서비스 내용에 관한 재검토 이다. 장수정(2020)은 교육적 혹은 복지적, 윤리적 접근 등 다양한 배경에서 초등 돌봄서비스가 아동의 삶의 질과 행복할 권리가 보장되고 있는지를 전면적으로 재검토할 것을 제안한 바 있다. 즉, 교육적 돌봄에 관한 논의 이전에 안전한 보호 측면에서 아동이 학교라는 공간에서 오랫동안 머무르게 하는 것이 그들의 쉬와 휴식의 자유를 박탈하고 다양한 활동 경험을 방해하는지에 관한 검토가 필요하다.

넷째, 부처별 돌봄서비스의 격차와 질 관리 이다. 장명림 외(2018)는 초등 돌봄 서비스의 주관부처 및 전달체계 등의 차이로 인해 돌봄서비스 간의 프로그램, 전달 인력, 시설 및 환경에서 질적 격차가 발생하고 있음을 지적한 바 있다. 이에 더해

부처별 돌봄서비스는 이동 접근성 및 안정성과 이용자 부담 여부에 따라서 학부모 입장에서 불평등을 초래하며, 초등 돌봄서비스 담당인력 입장에서는 급여 및 신분 안정성 등 처우 차이로 인한 갈등이 초래되기도 한다. 이러한 부처별 돌봄서비스의 차이는 돌봄서비스의 질 격차로 이어질 우려가 있고 이는 학부모 입장에서 특정 돌봄서비스 만을 선호하는 경향성으로 다시 이어질 우려가 있다. 이에 장명림 외(2018)와 김민희 외(2021a) 등은 초등 돌봄서비스 양적 확대에 따른 돌봄서비스 전반에 대한 질 개선 및 관리가 필요하다는 관점에서 초등 돌봄서비스의 프로그램과 담당 인력, 시설 및 환경에 관한 적정 기준 및 가이드라인을 마련한 바 있으며, 주기적인 질 관리 체계를 강조한 바 있다. 그러나 이러한 가이드라인과 주기적인 질 관리에 관한 중요성은 실제 초등 돌봄서비스 현장에 정착되지 못한 상황이다.

다) 초등 돌봄서비스 추진체계 개편

앞서 초등 돌봄서비스의 협력 및 전달체계 현황에서도 살펴보았듯이, 부처별 초등 돌봄서비스의 분절적 추진으로 인한 한계를 극복하기 위해서 부처 간 연계·협력을 비롯하여 교육청과 광역지자체, 교육지원청과 기초지자체의 연계·협력, 더 나아가 학교와 마을의 연계·협력을 강조하는 방식으로 추진되어 왔다. 또한 초등 돌봄서비스는 국가사무이기 보다는 지방사무로서 지역 특성 및 여건에 맞는 돌봄체계 구축 및 운영 모델 발굴이 강조되어 왔으며 특히 기초지자체를 중심으로 한 돌봄체계 구축에 방점을 둔 정책적 노력이 있어왔다. 그러나 초등 돌봄서비스 추진체계와 관련하여 중앙 컨트롤타워의 역할 부재와 지역 단위 돌봄체계 구축의 한계 등이 지속적으로 관련 쟁점으로 제기되어 왔으며 더 나아가 초등 돌봄서비스 추진체계의 통합 및 일원화 논의도 이루어지고 있는 상황이다. 초등 돌봄서비스 추진체계 개편 관련 쟁점을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 초등 돌봄서비스의 총괄 조정 및 연계를 담당하는 중앙 컨트롤타워 역할의 한계이다. 초등 돌봄서비스는 교육부를 비롯한 보건복지부, 여성가족부, 행정안전부 등 관계부처합동으로 추진되는 정책으로 부처 간 연계·협력과 조정을 위한 장치가 지속적으로 마련되어 왔다. 박근혜 정부에서의 돌봄정책협의회 혹은 문재인 정부에서의 범정부 공동추진협의회 등은 범부처 차원에서 정책을 조정하고 총괄하기 위한 정책적 노력이었다. 그러나 이러한 범부처 차원 혹은 중앙 단위에서의 협의

회는 실질적으로 초등 돌봄서비스의 컨트롤타워 역할을 하기에는 한계가 있었다(김민희 외 2021b). 가령, 문재인 정부에서는 사회부총리 부처에 온종일돌봄체계 현장지원단을 두고 중앙 컨트롤타워의 역할을 피하고자 하였으나, 비상설기구이기에 조직 및 자원, 성과관리 등 실질적인 권한이 없었으며, 이에 그 역할이 미흡했던 것이 사실이다. 한편 초등 돌봄서비스 간의 연계·협력을 가로막는 장애요인으로 부처별로 이원화된 전달체계와 부처 간 칸막이 행정이 작용하고 있으며, 특히 초등 돌봄서비스 정책의 성과가 부처별 초등 돌봄서비스 제공 기관의 양적 확대 중심으로 관리되고 있어서 실제 초등 돌봄서비스 현장에서 연계·협력은 요원한 것(이희현 외, 2021a)으로 그 한계가 논의되고 있다.

둘째, 지역 단위 초등 돌봄서비스 체계 구축의 한계이다. 초등 돌봄서비스는 지방사무로서 중앙 단위의 정책 설계보다는 지역 단위에서 각 지역별 여건 및 특성에 맞게 초등 돌봄 정책을 설계하는 것이 바람직하고 효율적이다. 관련하여 문재인 정부에서 추진한 온종일 돌봄 선도 사업도 지자체 중심의 초등돌봄체계를 구축하고자 노력하였으나 실질적으로 지역의 초등 돌봄서비스 수요 대비 공급 확대 측면에서 성과가 미흡한 것은 물론이고 오히려 지역별 돌봄의 격차를 가져왔다는 평가이다(정제영 외, 2020; 이희현 외, 2021b). 지역 단위 초등 돌봄서비스는 지자체의 재정자립도, 지자체장의 초등 돌봄에 관한 의지와 관심, 지자체장과 교육감의 결합도 등에 따라서 그 지역 돌봄 역량의 편차가 발생하고 이는 곧 지역의 돌봄 공급량과 돌봄 수요 대비 공급 등에서 지역별 격차를 가져오고 있는 것이 사실이다.

셋째, 지역돌봄협의회의 형식적인 구성으로 인한 실질적인 역할 미흡이다. 그간에 부처별 돌봄 서비스의 분절적 추진으로 인한 한계를 극복하기 위한 장치로 돌봄 서비스 협력 및 전달체계 구축을 토대로 다층적 지역돌봄협의회의 역할을 강조해왔다. 과거 문재인 정부에서는 교육청과 광역지자체 단위의 광역돌봄협의회의와 교육지원청과 기초지자체 단위의 기초돌봄협의회를 기존의 교육(지원)청 주도에서 지자체 주도로 개선한 바 있다. 특히 기초돌봄협의회의의 역할은 기초지자체 단위에서 돌봄 수요를 면밀하게 파악하고 공급조정 및 서비스 매칭의 역할을 위해 교육(지원)청과 기초지자체가 연계·협력하는 것이다. 그러나 지역돌봄협의회의도 중앙 단위에서의 온종일돌봄체계 현장지원단이 비상설기구로서 조직 및 예산과 성과관리 등에서의 실질적인 권한 부재로 그 역할을 다하지 못한 것과 동일하게 실질적인 조직

및 인력 구성과 예산 등과 관련한 법적 근거가 마련되지 못한 채, 형식적인 구성에 그치고 있는 실정이다(김민희 외, 2021b; 이희현 외, 2021b). 특히 일반행정과 교육행정이 구분되어 있고 이들의 전달체계 경로 의존성이 강한 우리나라의 행정 여건에서 일반행정과 교육행정의 연계·협력의 일환인 지역돌봄협의회가 실질적으로 작동하기 위해서는 그 역할 및 기능이 명확해야 하며 실질적인 인력 및 예산 확보가 가능한 경우 혹은 중간조직의 설치·운영을 통해 제도화하는 방안 등이 논의되고 있다.

다섯째, 초등 돌봄 추진체계 개편 방식에 대한 정책적 논의이다. 2004년부터 각 부처에서 도입하여 추진한 초등 돌봄서비스는 그간에 학교인가 혹은 마을인가와 관련된 운영 주체간의 사회적 갈등, 관련 재정 투입 대비 초등 돌봄 공급 확대 미흡, 초등 돌봄 공백 및 사각지대 발생, 지역별 돌봄 격차 및 돌봄 서비스 간 질 격차 등 다양한 측면에서 그 한계가 논의되어 왔으며 최근에는 초등 돌봄 추진체계 개편에 대한 논의로 연결되고 있는 것이 사실이다. 이와 관련하여 교육부와 보건복지부 등 부처에서 관련 정책연구를 수행하기도 하고 저출산고령사회위원회와 사회보장위원회 등에서도 관련 논의를 주요 의제로 다루고 있다. 그간의 초등 돌봄 추진체계는 연계·협력에 방점을 두고 진행되어 왔기 때문에 초등 돌봄 추진체계의 실질적인 연계·협력이 가능한 방식으로 추진체계를 개편하는 방안부터 교육부와 보건복지부, 여성가족부 등의 단일 부처로 초등 돌봄서비스를 통합하고 그 추진체계를 교육행정 혹은 일반행정으로 일원화하는 방안까지 다양하게 논의되고 있다(이희현·권택환, 2021).

2) 대응 과제

가) 초등 돌봄 관련 쟁점에 관한 사회적 합의와 공감대 형성

초등 돌봄서비스는 인구 감소 및 저출산·고령화 사회 도래와 양육 및 교육환경 변화에 따라서 그 중요성과 필요성이 점차 확대되고 있는 정책으로, 최근 정부의 주요 국정 과제이기도 하다. 그간에 초등 돌봄은 정책 목표 측면에서 인구정책, 사회복지정책, 고용노동정책, 교육정책 등 다양하게 연관되어 있는 한편 돌봄 수요의 대상인 아동과 학부모는 물론 학교와 마을, 교육청과 지자체, 다양한 부처 등 그 이해관계자가 복잡하고 다양하다. 이로 인해 돌봄의 운영 주체 간 갈등은 물론 이해관계자간의 사회적 갈등이 첨예하여 그 법적 기반을 마련하기도 어려운 상황이다. 이에 초등 돌봄 관련 이해관계자는

물론 모든 국민을 대상으로 초등 돌봄 정책의 목표 및 운영 주체 등에 대한 사회적 합의와 공감대 형성이 무엇보다 선결될 과제이다.

초등 돌봄 관련 사회적 합의가 필요한 의제는 ‘아동이 원하고 필요로 하는 돌봄은 무엇인가’, ‘학교에서 돌볼 것인가? 마을에서 돌볼 것인가?’, ‘가정돌봄인가? 공적 돌봄인가?’ 등이다. 이는 그간의 초등 돌봄 정책에 관한 논의가 공급자의 관점에서 돌봄 기관의 양적 확대가 행정적으로 용이한 방식으로 추진되어 온 것에 대한 한계를 인식하고 초등학생 혹은 아동이 방과후에 누구와 어디에서 무엇을 하고 싶은지를 아동의 관점에서 재검토한다는 의미가 있다. 한편 돌봄이 과연 교육의 문제인가 복지의 문제인가 아니면 보육의 문제인가 등의 혼란에 더하여 이른바 학교와 마을, 가정과 공적 돌봄의 역할과 책임이 명확화될 수 있는 방향으로 정책 설계가 필요하다. 특히 초등 돌봄으로 인한 행정 업무 부담이 본연의 교육활동을 방해하기 때문에 학교 돌봄이 아닌 마을 돌봄이 되어야 한다는 학교와 교원의 입장과 안정성 및 접근성을 이유로 학교 돌봄을 선호하는 학부모의 입장 등을 사회적 합의의 장에서 논의해야 하며, 국가의 초등 돌봄 정책이 지속적으로 공적 돌봄을 확대하는 것인지 혹은 가정 돌봄이 이루어질 수 있는 여건을 조성하고 공적 돌봄은 보완재의 역할을 하게 할 것인지에 관한 명확한 방향성 및 정책 목표가 정립될 필요가 있다.

나) 초등 돌봄 정책수단의 적절성 및 충분성 확보

앞서 초등 돌봄의 정책목표가 명확화와 운영 주체 및 역할의 사회적 합의가 필요함을 제안한 바 있다. 이에 더하여 그간에 초등 돌봄 관련 이해관계자 간 사회적 갈등을 해결하고 사회적 합의를 토대로 하여 관련 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 관련법에는 초등 돌봄의 기본계획 수립 주체, 초등 돌봄 실행 담당의 주체 등과 함께 그 역할이 명확하게 포함되어야 한다. 또한 관련 조직 및 인력, 예산 확보 등에 관한 사항과 함께 성과관리 등에 관한 사항도 고려될 필요가 있다.

한편 문재인 정부의 온종일 돌봄 정책에 주요한 내용 중 하나가 초등 돌봄에 관한 국고를 확대하겠다는 것이었으나, 실질적으로 계획대비 국고 확대 실적은 미흡한 것으로 평가되고 있다(이희현 외, 2021b). 이에 초등 돌봄에 관한 정책 예산 투입의 총량 확대와 더불어서 지역별 특성 및 여건의 차이를 고려한 효율적인 재정 배분 및 지원으로 개선이 필요하다.

마지막으로 그간의 초등 돌봄 정책의 성과는 개별 부처단위의 돌봄 기관의 양적 확대와 돌봄 참여 아동의 양적 확대 중심으로 이루어져 실제 현장에서 연계·협력의 장애요인으로 작용하였으며 산출(output) 중심의 성과 관리로 인해 정책 결과(outcome)와 영향(impact)을 고려한 성과 관리가 미흡했다. 이에 초등 돌봄 정책의 기획과 실행, 평가로 이어지는 과정 전반에 관련 부처별 역할 및 성과 목표의 구체화가 필요하며, 기존의 부처별 성과 관리가 아닌 공동성과 제도의 도입이 필요하다.

다) 지역 단위 초등 돌봄 체계 구축을 위한 규제 완화 및 제도적 지원

지역 단위 초등 돌봄체계 구축의 한계로 지역별 돌봄 격차와 함께 학교와 지역 사회의 연계 및 협력의 어려움이 제기되고 있다. 이에 지역단위 초등 돌봄 체계 구축을 어렵게 하는 규제를 완화하여 제도적인 지원이 필요하다. 가령, 지역단위 초등 돌봄 운영 모델과 관련하여 구체적인 실행 전략 및 방식 등은 지역의 자율성을 보장하되, 이로 인한 격차를 해소하기 위해서는 기존의 지자체 대응 투자가 필요한 방식이 아닌 공동사업비 제도 혹은 포괄예산제 등 다른 방식의 예산 확보와 배분이 필요하다.

또한 지역 단위에서 학교와 지역사회 연계·협력 및 초등 돌봄관련 인적·물적 자원을 조정하고 총괄할 수 있는 지역단위의 컨트롤타워 조직이 구성·운영될 필요가 있다. 특히 이러한 지역 단위 컨트롤타워의 조직 및 인력 확보, 예산 확보 및 배분 등은 물론 구체적인 역할과 기능을 명확하게 제도화할 필요가 있다.

라) 초등 돌봄서비스의 수요대비 공급 확대 및 내실화

앞서 초등 돌봄 공백 및 사각지대는 주로 이용시간, 이용자격 및 이용 정원 제한으로 발생하며 특히 초등학교 1학년 자녀를 둔 학부모의 학교 돌봄에 대한 선호와 돌봄 수요 및 공급 확대 가능 지역의 불일치 등이 작용함을 확인하였다. 특히 돌봄 공백 및 사각지대를 해소하기 위한 정책 설계는 단순한 공급의 확대가 아닌 아동의 생활권역 단위의 세밀한 초등 돌봄 수요 파악을 통해 수요 대비 공급 지원 확대가 가능한 방식으로 이루어질 필요가 있다. 이를 위해서는 기본은 범정부 온종일 돌봄 수요조사를 전면 재편하고 초등 돌봄 수요 및 이용자에 관한 정확한 현황 조사 시

시스템이 마련될 필요가 있다. 특히 지역돌봄협의체가 형식적인 구성에서 벗어나 실질적으로 작동하여 돌봄 수요 대비 공급 자원을 조정하고 매칭하는 역할을 할 수 있는 기제가 마련되어야 한다.

또한 초등 돌봄 서비스는 상시적으로 단일한 돌봄 기관을 이용하는 아동과 시간 대별로 혹은 유형별로 다양한 돌봄 기관을 연계하여 이용하는 아동을 모두 고려하여 서비스 제공이 될 수 있어야 하며, 안전한 보호 및 쉼과 놀이를 원하는 아동과 교과학습 및 보충, 특기적성 활동, 체험 활동 등을 원하는 아동 등 다양한 아동과 학부모의 요구를 반영하여 돌봄 서비스 제공이 이루어져야 한다. 다만 다양한 돌봄 서비스 제공이 아동과 학부모의 자유로운 선택권 보장 차원에서 이루어지기 위해서는 돌봄 서비스의 질이 일정한 적정 수준에 도달해야 할 것이다. 돌봄 서비스의 질을 내실화하기 위해서는 돌봄 전담인력의 안정적이고 충분한 확보는 물론 이들의 역량 및 전문성을 지속적으로 강화하고 관리할 수 있는 기제가 마련될 필요가 있다.

마) 중장기 관점에서의 초등 돌봄 추진체계 개편

초등자녀의 돌봄 공백 및 사각지대와 초등 돌봄서비스의 지역별 혹은 유형별 격차를 해소하고 질 높은 돌봄서비스를 효율적으로 제공하기 위해서는 초등 돌봄 추진체계를 개편하는 것이 필요하다.

현재 윤석열 정부는 초등 돌봄 지원 통합 및 체계화를 위해 국정과제인 늘봄학교를 확산하여 단계적 초등 돌봄 통합의 여건을 마련하고 있다. 즉, 학교 내 교육과 돌봄을 늘봄학교로 일원화하여 확산하고, 학교 밖 돌봄을 늘봄센터로 일원화하여 서비스 제고 및 표준화, 나아가 늘봄학교 중심의 통합 등이 가능한 것이다. 이러한 정책 상황 및 여건을 고려하여 단기적으로는 초등 돌봄 추진체계 일원화 등 정책 추진 수단을 확보하고 개선하는 것이 필요하다. 가령, 지역 단위 초등돌봄 체계 구축을 위해 지자체 예산이 아닌 공동사업비, 포괄예산제 등 예산 확보를 검토하는 것, 그리고 지역별 초등 돌봄 현황조사 시스템 마련 등을 모색한다.

보다 중장기적인 관점에서 중앙단위에서의 총괄 컨트롤타워를 구축하고 전달체계를 일원화하고 지역 단위의 효율적인 추진체계를 구축하는 것이 필요하다. 중앙 단위에서는 단일 부처로 초등 돌봄사업을 이관(1부처 2체제)한 이후에 초등 돌봄

사업 통합 및 재정비(1부처 1체제)한 후 조직 및 인력, 예산과 사무 등을 통합 일원화하고 사무 및 예산 배분과 성과관리 등 총괄·조정 권한을 강화하는 방안을 고려할 수 있다. 이와 함께 중간 조직인 (가칭)초등돌봄진흥원을 설립·운영할 수 있다. 다만 부처 중 어느 부처로 통합할 것인지는 통합 준비 기구를 지정하고 초등 돌봄 관련 사업들에 대한 종합평가 등을 실시하여 검토할 필요가 있다.

또한 지방 단위에서는 통합 부처에 따라서 교육(지원)청 혹은 지자체로 추진체계를 일원화하고, 교육(지원)청 혹은 지자체 소속 중간 조직인 (가칭)초등돌봄진흥지원센터를 설치·운영하며, 교육(지원)청 혹은 지자체 주도 지역돌봄협의회 및 지역 플랫폼을 구축하는 방안이다.

이러한 단일 부처 중심의 통합 및 일원화 방안의 강점은 부처 통합을 통한 돌봄 정책 추진의 일관성 제고, 유사 사업 통합 관리에 따른 효율성 제고 및 돌봄 사각지대 해소, 지역 수준에서의 일반자치-교육자치 분리에 따른 연계·협력의 한계 및 갈등 극복, 돌봄서비스의 상향평준화로 담당 인력 신분 및 처우 보장 등 가능, 탄력적인 돌봄 수요에 유연한 대응이 가능하다는 것이다. 반면에 한계점으로는 통합 과정에서 기존의 고유성 및 특수성 상실 가능, 다양한 수요에 대응하는 돌봄서비스의 다양성 저하 및 획일화 우려, 통합 과정에서 중앙 부처 이해관계(인력 및 예산 등)로 인한 갈등 소지, 인위적인 관할 업무 및 부처 조정 과정에서 혼란 초래 가능, 돌봄서비스의 상향평준화에 따른 재정 압박 가능성 우려 등 이다(이희현 외, 2021a).

이상에서의 강점 및 한계를 고려하여 중장기 관점에서 돌봄 추진체계 통합 및 일원화 방안과 로드맵을 구체화할 필요가 있다.



자녀돌봄 시간지원 제도의 활용 실태와 대응 과제

- 01 자녀돌봄 시간지원 제도 현황
- 02 자녀돌봄 시간지원 제도의 사용 실태 및 사각지대
- 03 자녀돌봄 시간지원 제도의 쟁점 및 대응 과제

V. 자녀돌봄 시간지원 제도의 활용 실태와 대응 과제

제5장에서는 부모의 직접 자녀돌봄을 보장하는 제도로 자녀돌봄 시간지원 제도의 현황과 사각지대를 분석하고, 부모권 보장 관점에서 관련 쟁점과 제도 활성화를 위한 정책 과제를 도출하고자 한다.

자녀돌봄 시간지원은 휴가·휴직제도와 유연근로제도로 구분할 수 있다. 모성보호 및 육아를 위한 휴가·휴직제도에는 출산전후휴가, 배우자 출산휴가, 육아휴직, 가족돌봄휴직·휴가 제도 등이 있으며, 유연근로제도에는 임신기·육아기 근로시간 단축제, 가족돌봄 등 근로시간 단축제 등이 있다. 이 장에서는 휴가·휴직제도로 출산전후휴가, 배우자 출산휴가, 육아휴직, 가족돌봄휴직·휴가 제도를 살펴보고, 유연근로제도에서는 부모의 직접 자녀돌봄 지원 제도인 육아기 근로시간 단축제에 한정하여 검토하였다. 1절에서는 휴가·휴직제도와 유연근로제도들의 도입 맥락과 주요 제도 변화, 현행 정책 내용을 검토한다. 2절에서는 각 제도의 사용 실태를 살펴보고, 제도 내용과 사용 실태를 종합하여 자녀돌봄 시간지원 제도의 사각지대를 분석한다. 마지막 절에서는 앞선 검토 내용을 종합하여 자녀돌봄 시간지원 제도의 쟁점과 대응 과제를 제시한다. 단, 이들 지원 제도 중에서 급여 지원이 없는 가족돌봄휴직·휴가 제도를 제외하고 논하였다.

1. 자녀돌봄 시간지원 제도 현황

우리나라의 자녀돌봄 시간지원 관련 급여는 고용보험을 토대로 실시되고 있다. 휴가·휴직제도와 유연근로제도를 포괄하는 자녀돌봄 시간지원의 근거 법은 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」이다. 이 법은 모성보호와 여성고용을 촉진하여 성평등한 고용 실현과 더불어 근로자의 일·가정 양립 지원을 목적으로 한다(남녀고용평등법 제1조). 「근로기준법」에는 모성보호 차원에서 출산전후휴가

를 규정하고 있으며, 「고용보험법」에 따라 출산휴가급여가 지급된다. 육아휴직 제도는 「남녀고용평등법」에 근거하여 실시되며, 육아휴직급여는 「고용보험법」에 따라 고용보험 가입자에게 지급된다. 한편, 일반적 유연근무제도는 「근로기준법」 상 근로자를 대상으로 하며 근로기준법에 유형이 규정되어 있다. 육아기 근로시간 단축제의 경우는 「남녀고용평등법」에 규정되어 있으며, 해당 급여는 고용보험을 통해 지급된다.

자녀돌봄 시간지원의 경우 사업주가 사용을 허용해야 하며, 인정되는 사유 외에 지원 대상 요건을 가진 근로자의 신청을 거부할 경우 법적인 제재를 받는다. 자녀돌봄 시간지원 관련 급여인 출산휴가, 육아휴직, 임신기/육아기 근로시간 단축 급여의 지급 주체는 고용보험공단이다.

〈표 V-1-1〉 자녀돌봄 시간지원 제도 개요

구분	자녀돌봄 시간 지원	
	휴가·휴직제도	유연근무제도
근거법	- 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 - 고용보험법 - 근로기준법(출산전후휴가)	- 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 - 근로기준법 - 고용보험법(근로시간 단축 급여)
제도	- 출산전후휴가, 배우자 출산휴가 - 육아휴직 - 가족돌봄휴직·휴가(무급)	- 임신기/육아기 근로시간 단축제, 가족돌봄 등 근로시간 단축제, 자율형 근로시간 단축제 등
지원 대상	- 출산휴가 및 육아휴직: 고용보험 가입 근로자 - 단, 소득활동을 하는 고용보험 미가입 여성에게도 출산급여 일부 지급	- 근로기준법 상 근로자
주체	- 허용 주체: 사업주 - 급여지급 주체: 고용보험, 사업주	- 허용 주체: 사업주 - 급여지급 주체: 고용보험, 사업주

자료: 박은정, 조미라, 윤지연, 류연규, 윤자영(2022), 평등한 돌봄권 보장을 위한 자녀돌봄 시간정책 개선방안 연구 (1): 고용형태별 돌봄 격차 해소를 중심으로, p.76을 보완하여 작성함.

이하에서는 지속적으로 지급 대상의 범위와 급여 수준을 확대하여 온 자녀돌봄 시간지원 제도의 발전 과정을 검토하고, 현행 제도의 내용을 살펴보고자 한다. 휴가·휴직제도로는 출산전후휴가, 배우자 출산휴가, 육아휴직, 가족돌봄휴직·휴가를 살펴보았다. 유연근무제도에서는 일반적인 유연근무제도의 확대 배경을 제시하고 유연근무제도를 분류하였으며, 직접적으로 부모의 자녀돌봄 지원을 목적으로 하는 육아기 근로시간 단축제도를 검토하였다.

가. 휴가·휴직제도

1) 출산전·후휴가

가) 도입 배경 및 연혁

출산전·후휴가제도는 출산을 전후하여 여성근로자의 건강을 보호하고, 태아의 안정적인 성장을 위해 최소한의 모성보호 휴가를 부여함을 목적으로 도입된 제도이다(고용노동부, 2023: 11).

출산전후휴가의 전신인 산전·후휴가는 1953년 「근로기준법」 제60조에 의거하여 60일의 유급보호휴가 제도로 도입되었다. 2000년에 ILO 모성보호에 관한 협약이 체결되면서 노동계, 여성계 등에서 국제 수준에 부합하는 모성보호에 대한 요구가 제기됨에 따라, 2001년에는 유급휴가 기간 60일에 무급휴가 기간 30일을 더하여 총 90일까지 산전·후휴가 기간이 확대되었다. 고용보험은 2006년부터 기업의 부담완화와 모성보호에 대한 사회적 분담을 위해 우선지원 대상 기업에게 산전·후휴가 근로자의 90일분 통상임금을 지원하기 시작하였다. 대규모 기업은 사업주가 최초 휴가 60일 급여를 지급하고 30일은 고용보험에서 지급한다. 산전후휴가는 2012년에 「근로기준법」 제74조에 의거하여 출산전후휴가로 제도명이 변경되었으며, 분할 사용이 가능해졌다. 2014년에는 다태아 출산전·후휴가 기간이 90일에서 120일로 확대되었다. 이후 출산전·후휴가급여의 상한액이 지속적으로 인상되어 2023년 월 상한액이 210만원까지 상향 조정되었다. 한편, 2021년 7월부터는 기간제 및 파견근로 여성이 출산휴가 기간 중에 근로계약이 만료되어도 기업 규모에 상관없이 법정 출산급여를 보장받을 수 있게 되었다(고용노동부, 2022: 257-259; 고용노동부 2023: 12). 2020년 12월에는 전(全)국민 고용보험 로드맵이 발표되어 단계적으로 고용보험 적용 대상을 확대함에 따라 2020년에 예술인과 특수형태근로종사자(노무제공자) 대상 출산전·후급여가 도입되었다(고용노동부, 2022).

출산전·후휴가 제도의 연혁의 주요 내용을 정리하면, 이하 <표 V-1-2>와 같다.

〈표 V-1-2〉 출산전후휴가 제도 연혁

연도	주요 내용	비고
1953	- 산전후휴가로 유급보호휴가 60일 부여	근로기준법 제60조
1961	- 유급보호휴가 60일 부여 - 산후에 30일 이상 확보	근로기준법 제60조
2001	- 보호휴가 90일 부여(60일 유급, 30일 무급) - 산후 45일 이상 확보 - 무급 30일분의 통상임금 지원근거 마련	근로기준법 제72조 남녀고용평등법 제18조
2001	- 산전후휴가급여: 상한 135만원/ 하향 최저임금액	고용보험법 시행령 제68조의8
2006	- 우선지원대상기업 대상 90일분 통상임금 지원 - 임신 16주 이후 유산 또는 사산한 여성 근로자에게 유산·사산 휴가 부여 및 급여 지급	고용보험법 제55조의8 근로기준법 제72조 고용보험법 제55조의7
2008	- 보호휴가 종료 후 동일한 업무 또는 동일한 수준의 임금 지급하는 업무로 복귀시킬 의무 부과	근로기준법 제74조
2012	- 출산전후휴가 분할 사용 허용 - 명칭변경: 산전후휴가 → 출산전후휴가	근로기준법 제74조
2014	- 다태아 출산전후휴가 기간 확대 (90일→120일)	근로기준법 제74조
2017~2020	- 출산전후휴가급여 상한액 매년 인상('17년 150만원 → '20년 200만원)	고용보험법 시행령 제101조 고시
2020	- 예술인 출산전후휴가 등 도입: 피보험자인 예술인이 출산 또는 유산·사산으로 노무 제공을 할 수 없는 경우 지급 - 노무제공자 출산전후휴가 등 도입: 피보험자인 노무제공자가 출산 또는 유산·사산으로 노무 제공을 할 수 없는 경우 지급	고용보험법 제77조의4 고용보험법 제77조의9
2021	- 기간제·파견근로자가 출산휴가 기간 중 계약이 만료되어도 법정출산급여 보장	고용보험법 제76조의 2 ¹⁾
2023	- 출산전후휴가 급여 상한액 210만원	고용보험법 시행령 제101조 고시

주1: 원자료 오류를 수정하여 기재

주2: 연도는 제도 시행일 기준임.

자료: 고용노동부(2023). 모성보호와 일·가정 양립 지원 업무편람. p. 12에서 일부 발췌하여 재작성.

나) 현행 제도 개요

출산전후휴가의 대상은 임신 중인 여성 근로자이며, 사업주는 근로계약의 형태, 직종, 근로시간 등 여성근로자의 고용형태와 상관없이 부여해야 한다. 출산전·후휴가는 임신부의 보호를 위한 강행 규정으로 근로자가 포기했다고 주장하더라도 부여하지 않은 사업주는 근로기준법 위반이다. 일용직 근로자나 동거친족만으로 구성된 사업장을 제외하고 1인 이상 사업장에는 모두 적용된다(고용노동부, 2023: 13~14). 출산전후휴가는 여성근로자가 출산전·후휴가의 종료일 이전에 고용보험 가입 기간이 통산 180일 이상이어야 하며, 출산전·후휴가 종료일 이후 12개월 이내

에 급여를 신청하여야 한다(고용노동부, 2022: 258).

출산전·후휴가 기간은 90일이며 다태아는 120일을 부여해야 하고, 출산 후 최소 45일(다태아 60일)은 보장되어야 한다. 유산이나 사산 예방 차원에서 임신 초·중기에도 휴가를 사용할 수 있으나, 일수가 보장되어야 하는 출산일과 출산 후 45일을 제외하면 산전에 분할하여 사용 가능한 최대 휴가 기간은 44일(다태아 59일)이다(고용노동부, 2023: 13~15).

출산전후휴가 급여액은 통상임금 100%이다. 「근로기준법」 제74조제4항에 의거하여 사업주는 출산전·후휴가 최초 60일(다태아 75일)의 통상임금을 근로자에게 지급할 책임이 있다. 우선지원 대상 기업³¹⁾은 국가가 최초 60일 급여를 월 최대 210만원 까지 지원한다. 월 210만원을 초과하는 급여액은 사업주가 지급하여야 한다. 출산전·후휴가의 마지막 30일(다태아 45일)은 고용보험에서 우선지원 대상 기업과 대규모 기업 모두에게 통상임금 상한액 월 210만원까지 지급한다(고용노동부, 2023: 16-17). 출산전·후휴가 사용 중 근로계약 기간이 종료된 여성근로자의 경우 출산전·후휴가 급여액과 동일한 출산전·후휴가급여 상당액을 지급받는다(고용노동부, 2023: 52).

〈표 V-1-3〉 출산전·후휴가 급여(2023)

구분	최초 60일(다태아 75일)	마지막 30일(다태아 45일)
우선지원 대상기업	- 고용보험에서 상한액 월 210만원 지급 - 통상임금 대비 부족분은 사업주가 지급	- 고용보험에서 통상임금 지급 (상한액 월 210만원)
대규모 기업	- 사업주가 통상임금 지급	- 고용보험에서 통상임금 지급 (상한액 월 210만원)

자료: 고용노동부(2023). 모성보호와 일·가정 양립 지원 업무편람. p. 18를 참조하여 작성

사용주는 출산전·후휴가 제도를 사용한 여성근로자를 출산전·후휴가 기간과 그 후 30일 동안 해고할 수 없다. 또한 휴가기간을 소정근로일수에 포함하여 연차유급휴가에서 불이익을 받지 않도록 부여하여야 한다. 제도 사용 이후에는 휴가 전과 동일한

31) 우선지원 대상 기업(고용보험법 시행령 제12조)

- 제조업 500인 이하 사업장
- 광업 건설업 운수업 출판, 영상, 방송통신 및 정보 서비스업, 사업시설관리 및 사업지원 서비스업 전문, 과학 및 기술 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업 300인 이하 사업장
- 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 금융및 보험업, 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업 200인 이하 사업장
- 기타 100인 이하 사업장

※ 중소기업기본법, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 따른 상호출자제한기업집단 중 일정요건에 해당하는 기업

업무에 복귀하거나 동등한 임금수준의 직무로 복귀시켜야 한다. 복귀 시 업무보장이나 신분보장 사항을 사용주가 위반했을 시 법적 처벌을 받게 된다.

지금까지 검토한 출산전·후휴가 제도의 주요 내용을 종합하면, 다음 <표 V-1-4>와 같다.

<표 V-1-4> 출산전·후휴가 주요 내용(2023)

구분	주요 내용	비고
대상	- 출산을 앞둔 임신 중인 여성 노동자	- 근속기간, 근로형태, 직종 등에 관계없이 부여
기간	- 출산을 전후하여 90일 부여(출산 후 45일 보장)단, 다태아 일 경우 120일 부여하며, 이때 출산후에 60일 보장해야 함	- 위반시 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금
분할사용	- 유산·사산의 위험이 있는 노동자는 출산 전에도 분할 사용 가능	- 분할 사용할 수 있는 기간은 최대 44일
소득보장	- (우선지원 대상 기업) 90일분 모두 고용보험에서 지급(단, 최초 60일은 통상임금과 고용보험 지급분의 차액은 사업주가 지급 하여야 함) - (대기업) 최초 60일은 사업주가 지급, 최종 30일은 고용보험에서 지급	- 통상임금 지급(고용보험 지원: 최대 월 210만원)
복귀시 업무보장	- 휴가 전과 동일한 업무 또는 동등한 수준의 임금을 지급하는 직무에 복귀시켜야 함	- 위반 시 500만원 이하의 벌금
신분보장	- 휴가 기간과 그 후 30일간 해고제한 - 휴가 기간은 소정 근로일수 계산 시 출근한 것으로 봄	- 위반 시 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금

자료: 고용노동부(2023). 모성보호와 일·가정 양립 지원 업무편람. p. 11.

2020년 고용보험 대상을 확대하면서 도입된 예술인 출산전·후급여 등과 노무제공자 출산전·후급여 등 제도의 주요 내용을 제시하면 다음 <표 V-1-5>와 같다.

<표 V-1-5> 예술인·노무제공자 출산전·후급여 등의 주요 내용

구분	예술인 출산전·후급여 등	노무제공자 출산전·후급여 등
대상	- 근로자가 아니면서 「예술인 복지법」 제2조제2호에 따른 예술인 등 대통령령으로 정하는 사람 중 「예술인 복지법」 제4조의4에 따른 문화예술용역 관련 계약을 체결하고 다른 사람을 사용하지 아니하고 자신이 직접 노무를 제공하는 사람으로서 고용보험에 가입한 피보험자	- 근로자가 아니면서 「고용보험법」 제77조의6에 따라 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 일정한 대가를 지급받기로 하는 계약을 체결한 사람 중 대통령령으로 정하는 사람으로서 고용보험에 가입한 피보험자
기간	- 출산 전 또는 후를 90일(다태아일 경우 120일)로 하되, 출산 후에 45일(다태아의 경우 60일) 이상 되도록 해야 함 - 유산·사산한 경우에는 임신 기간에 따라 유산 또는 사산한 날부터 5일에서 90일까지 지급	
조건	- 출산 또는 유산·사산을 한 날 이전에 예술인/노무제공자로서 피보험단위 기간이 3개월 이상 일 것	

구분	예술인 출산전·후급여 등	노무제공자 출산전·후급여 등
	- 출산전후급여 등 지급기간 중 노무 제공을 하지 않을 것(노무 제공을 통한 소득 및 자영업을 통한 소득이 허용금액 미만인 경우에는 노무 제공으로 보지 않음) - 출산 또는 유산·사산을 한 날부터 12개월 이내에 신청할 것	
지급액	- 출산 또는 유산·사산한 날부터 소급하여 1년 동안의 월평균보수에 해당하는 금액을 기준으로 지급하되 상한액과 하한액은 아래와 같음. ① 상한액: 90일 630만원(매 30일 210만원), 120일 840만원 ② 하한액: 90일 180만원(매 30일 60만원), 120일 240만원	- 출산 또는 유산·사산한 날부터 소급하여 1년 동안의 월평균보수에 해당하는 금액을 기준으로 지급하되 상한액과 하한액은 아래와 같음. ① 상한액: 90일 630만원(매 30일 210만원), 120일 840만원 ② 하한액: 90일 240만원(매 30일 80만원), 120일 320만원

자료: 박은정 외(2022), 평등한 돌봄권 보장을 위한 자녀돌봄 시간정책 개선방안 연구, p.78; 고용보험 홈페이지_예술인 출산전후급여등, <https://www.ei.go.kr/ei/eh/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0307Info.do>(2023. 11. 21 인출); 고용보험 홈페이지_노무제공자 출산전후급여등, <https://www.ei.go.kr/ei/eh/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0309Info.do>(2023. 11. 21 인출)을 참고하여 재작성함.

한편, 출산일을 포함하여 출산전 18개월 중 3개월 이상 소득활동을 하고 있으나 고용보험에서 출산전·후급여를 받지 못하는 여성 근로자에게 고용보험 미적용자 출산급여가 지급된다. 고용보험 미적용자 출산급여는 3개월 동안 월 50만원씩 총 150만원이 지급된다.³²⁾

2) 배우자 출산휴가

가) 도입 배경 및 연혁

배우자 출산휴가는 배우자가 출산을 한 근로자가 배우자의 건강 보호와 출생한 자녀 양육을 위해 사용할 수 있는 휴가로 2008년 6월 22일부터 실시되었다. 도입 당시에는 3일 무급 휴가로 실시되었다가, 2012년 8월에 3일 이상 5일까지로 확대되고, 최초 3일 유급 휴가가 도입되었다. 2019년 10월에는 배우자 출산휴가가 유급 10일로 확대되고, 배우자 출산휴가급여 제도가 도입되었다. 정부는 우선지원 대상기업에 근로자에게 10일 중 최초 5일 급여를 지원한다. 배우자 출산휴가 급여의 상한액은 2019년 382,770원에서 2023년에는 401,910원으로 증액되었다(고용노동부, 2022: 263; 고용노동부, 2023: 55).

출산전·후휴가 제도의 연혁의 주요 내용을 정리하면, 다음 <표 V-1-6>과 같다.

32) 고용보험 홈페이지, <https://www.ei.go.kr/ei/eh/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0304Info.do> (2023. 11. 21. 인출)

〈표 V-1-6〉 배우자 출산휴가 제도 연혁

연도	주요 내용	비고
2008	3일 휴가(무급) 부여 출산한 날부터 30일 이내 청구	남녀고용평등법 제18조의2
2012	5일의 범위에서 3일 이상 부여, 최초 3일 유급 * '12.8.2.부터 300인 이상 사업장, '13.2.2.부터 전 사업장 적용	남녀고용평등법 제18조의2
2019	10일 유급 부여 (1회 분할, 출산일로부터 90일 이내 청구)	남녀고용평등법 제18조의2
	우선지원대상기업 5일분 지원	고용보험법 제76조
	배우자 출산휴가 급여 상한액 382,770원	고용보험법 시행령 제101조 고시
2023	배우자 출산휴가 급여 상한액 401,910원	고용보험법 시행령 제101조 고시

주1: 연도는 제도 시행일 기준임.

주2: 2008년 「남녀고용평등법」이 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」로 개정되었으나, 약칭을 사용하여 남녀고용평등법으로 명시함.

자료: 고용노동부(2023). 모성보호와 일·가정 양립 지원 업무편람. p. 55.

나) 현행 제도 개요

배우자 출산휴가는 배우자의 출산을 사유로 휴가를 신청한 근로자를 대상으로 하며, 비상시적 근로를 하는 일용직 근로자는 제외하고 계약직·파견직 등 비정규직 근로자도 사용할 수 있다(고용노동부, 2023: 56~57). 배우자 출산휴가는 자동으로 부여되는 휴가가 아니라 근로자가 회사에 신청해야 사용이 가능하다. 휴가 기간은 10일 유급이며, 통상임금을 지급해야 한다. 사용주는 근로자가 배우자 출산휴가를 청구할 경우 10일을 부여해야 하며, 분할 사용을 원할 경우 분할하여 사용하도록 해야 한다. 배우자 출산휴가 일수에는 휴일을 포함하여 근로제공 의무가 없는 날은 산입되지 않는다. 배우자 출산휴가 부여 기간이나 유급 규정을 위반한 사업주는 500만원 이하의 과태료가 부과된다. 배우자 출산 당일부터 휴가를 사용할 수 있으며, 출산 준비를 위해 출산일 전에 휴가 사용을 원할 경우, 휴가 기간 내에 출산(예정)일이 포함되면 사용할 수 있다. 배우자 출산휴가 청구는 출산일로부터 90일 이내이며, 이 기간에 휴가의 시작일이 포함되면 휴가 종료일은 90일을 초과해도 무방하다. 휴가는 출산 후 90일 이내에 1회 분할 사용이 가능하다(고용노동부, 2023: 57~58).

배우자 출산휴가 급여는 배우자 출산휴가를 사용한 근로자 중 휴가 종료일 이전에 고용보험 단위기간이 합산 180일 이상이며, 휴가 시작일 이후 1개월에서 휴가 종료일

이후 12개월 이내에 신청한 근로자에게 지급된다. 배우자 출산휴가 급여는 「고용보험법」에 의거하여 우선지원 대상 기업을 대상으로 최초 5일까지 지원된다. 지급금액은 「근로기준법」의 통상임금에 해당하는 급여이며 휴가 시작일 기준으로 일할 계산하여 지급된다. 상한액은 「고용보험법 시행령」 제101조에 의해 상한액 401,910원, 하한액은 시간급 최저임금액을 지급한다(고용노동부, 2023: 62-65).

사업주가 배우자 출산휴가를 이유로 근로자를 해고하거나 불리한 처우를 한 경우에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다(고용노동부, 2023: 59).

이상 출산전·후휴가 제도의 주요 내용을 종합하면, 다음 <표 V-1-7>과 같다.

<표 V-1-7> 배우자 출산휴가 주요 내용

구분	주요 내용	비고
대상	- 배우자가 출산한 근로자	- 근속기간, 근로형태, 직종 등에 관계없이 부여
기간	- 10일 부여 - 배우자가 출산한 날부터 90일이 지나면 청구할 수 없음	- 위반 시 500만원 이하의 과태료
분할사용	- 유산·사산의 위험이 있는 근로자는 출산 전에도 분할 사용 가능	- 분할 사용일수 제한 없음
소득보장	- 대기업: 10일 사업주가 지급 - 우선지원 대상 기업: 최초 5일분 고용보험에서 지급 (단, 최초 5일분의 통상임금과 고용보험 지급분의 차액은 사업주가 지급하여야 함)	- 통상임금 지급 (고용보험 자원: 최대 401,910원)
신분보장	- 배우자 출산휴가를 이유로 한 해고, 그 밖의 불리한 처우를 금지	- 위반 시 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금

자료: 고용노동부(2023). 모성보호와 일·가정 양립 지원 업무편람. p. 55.

3) 육아휴직제도

가) 도입 배경 및 연혁

1988년 남녀고용평등법이 제정됨에 따라 생후 1년 미만 영아를 둔 여성근로자만을 대상으로 무급 육아휴직제도가 실시되었다. 도입 당시에는 육아휴직 기간 1년에 산전후휴가를 포함하도록 규정되어 있었으며, 도입 이듬해인 1989년에 육아휴직 기간이 근속기간에 포함되었다. 고용보험제도가 시행된 1995년에는 여성근로자의 배우자인 남성 근로자도 육아휴직이 가능해졌으나, 여성 근로자가 사용하지 않을 경우에만 대신해서 신청이 가능하도록 제한 규정이 있어 여전히 남성의 육아

휴직은 상당히 제한되어 있었다. 2001년에는 모성보호 관련 3법(근로기준법, 남녀고용평등법, 고용보험법)이 개정되면서 육아휴직제도의 대상, 급여지원, 보호규정 등 제도가 확장된 해였다. 2001년에서야 남녀에 상관없이 생후 1년 미만 자녀를 둔 근로자는 육아휴직을 사용할 수 있는 권리를 부여받게 된다. 또한 육아휴직 기간 동안 해고 금지와 육아휴직 종료 후 복귀 시 동일 업무 또는 동등한 임금수준의 직무로 복귀시켜야 하는 보호 규정이 「남녀고용평등법」 개정을 통해 도입되었다. 2001년에는 「고용보험법」 개정을 통해 육아휴직급여 지급 규정이 마련됨에 따라 무급으로 실시되던 육아휴직이 유급으로 전환되었다. 당시 월 20만원의 육아휴직 급여액은 단계적으로 지급액을 확대하여 2007년에 월 50만원으로 확대된다(고용노동부, 2023: 146).

2006년에는 대상 연령이 확대되어 생후 3년 미만 자녀를 둔 근로자까지 육아휴직 사용이 가능해졌다. 2008년에 생후 3년이 되는 날을 경과하면 휴직이 불가하다는 규정이 삭제되었으며, 육아휴직 1회 분할사용이 허용되었다(고용노동부, 2023: 146). 2008년에는 「남녀고용평등법」이 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」로 법률명이 변경되면서 육아휴직제도 외에도 배우자출산휴가, 육아기 근로시간단축제도가 도입되었다(강민정·김은자·박수범·권소영·김기선, 2020: 13).

2010년에는 육아휴직 자녀 대상 연령이 만 3세에서 만 6세 이하의 초등학교 취학 전 자녀로 확대되었다. 2011년에는 정액으로 지급되던 육아휴직 급여액이 정률제로 변경되면서, 소득대체율이 통상임금의 40%로 근로자의 소득에 따라 차등지급되기 시작하였다. 그러나 상한액 100만원, 하한액 50만원으로 여전히 육아휴직 급여액의 수준은 낮은 상태였다. 2011년에는 급여의 15%를 육아휴직 중에 지급하지 않고, 육아휴직 종료 후 복귀하여 6개월 이상 근무한 경우에 지급하는 방식의 사후지급금 제도가 도입되었다. 2012년에는 기간제 근로자 및 파견근로자가 육아휴직을 활용할 수 있도록 육아휴직 사용 기간을 기간제법의 사용 기간이나 파견법의 근로자 파견 기간에서 제외하도록 하였다(고용노동부, 2022: 262; 고용노동부, 2023: 146-147).

2014년에는 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀를 둔 근로자의 육아휴직이 가능해짐에 따라 육아휴직 자녀 대상 연령이 현재 수준으로 확대되었다. 또한 남성 근로자의 육아휴직 사용을 촉진하고자, 두 번째 육아휴직자의 처음 1개월의 급여를 통

상임금 100%, 상한액 150만원으로 상향하는 ‘아빠의 달’ 제도를 도입하였으며, 2016년에 아빠의 달이 3개월로 확대되었다. 2015년에는 육아휴직급여의 사후지급금 비율이 15%에서 25%로 확대되었으며, 2017년에는 기간제 근로자가 육아휴직 사용 후 복귀하여 근로계약 만료로 인해 6개월 이상 계속 근무할 수 없는 경우 근로계약 종료 시 사후지급금을 지급하는 규정이 도입되었다. 2017년에는 육아휴직 첫 3개월의 급여액 수준이 상향 조정되어 통상임금의 80%를 지급하고, 상한액 150만원, 하한액 70만원으로 인상되었다. 또한 2017년에 둘째 자녀에 대해 두 번째 육아휴직을 사용하는 경우 상한액을 200만원으로 증액하였다가, 2018년에는 모든 자녀에 대해 ‘아빠 육아휴직 보너스제’의 상한액을 200만원으로, 2019년에는 250만원으로 인상하였다. 2019년에는 육아휴직 4개월 이후의 급여액 지급수준을 상향하여, 통상임금의 50%(상한액 120만원, 하한액 70만원)을 지급하도록 개편하였다(고용노동부, 2022: 263; 고용노동부, 2023: 147).

2020년에는 부부의 동시 육아휴직이 가능해졌으며, 한부모 근로자에게는 육아휴직 급여 특례가 적용되어 첫 3개월은 상한액 250만원의 통상임금의 100%가 지급되고, 4개월~6개월간은 통상임금의 80%(상한액 150만원), 7개월 이후 육아휴직 급여는 통상임금의 50%(상한액 120만원)를 지급하는 것으로 개편되었다.

또한 2020년에는 육아휴직 분할 횟수도 1회에서 2회로 확대되었으며, 근로자의 귀책이 아닌 정당한 이직 사유인 경우 비자발적 퇴직자에게도 사후지급금을 지급하는 규정이 도입되었다. 2021년에는 임신 중 육아휴직을 허용하고, 육아휴직 분할횟수에 임신 중 육아휴직 기간은 포함되지 않도록 하였다(고용노동부, 2022: 263; 고용노동부, 2023: 148).

2022년에는 생후 12개월 이내 영아의 부모가 둘 다 육아휴직을 사용할 경우 첫 3개월간 급여액의 상한액을 단계적으로 상향하고, 통상임금의 100%를 지급하는 ‘3+3 부모육아휴직제’를 도입하였다. 부모가 모두 사용한 육아휴직 기간이 1개월인 경우 상한액 200만원, 2개월인 경우 상한액 250만원, 3개월인 경우 300만원으로 상향 적용하여 지급한다(박은정 외, 2022: 82). 육아휴직 4개월부터 육아휴직 급여는 통상임금 50%에서 80%(상한액 150만원, 하한액 70만원)로 인상되었으며, 이 규정은 한부모의 7개월 이후 육아휴직 급여액에도 동일하게 적용된다(고용노동부, 2023: 148).

〈표 V-1-8〉 육아휴직제도 연혁

연도	주요 내용	비고
1988	- 생후 1년 미만의 영아를 가진 여성근로자 대상 육아휴직 - 육아휴직 기간은 산전후휴가 포함 1년 이내 - 육아휴직을 이유로 불리한 처우 금지	남녀고용평등법 제11조
1989	- 육아휴직 기간을 근속기간에 포함	남녀고용평등법 제11조
1995	- 여성근로자의 배우자인 남성근로자도 육아휴직 가능 (남성은 여성을 대신해서만 신청 가능) - 생후 1년이 되는 날을 경과하면 휴직 불가	남녀고용평등법 제11조
2001년	- 생후 1년 미만의 영아를 가진 근로자는 육아휴직 가능(남녀 불문) - 육아휴직 기간 동안은 해고할 수 없음 - 육아휴직 종료 후 동일한 업무 또는 동등한 수준의 임금을 지급하는 직무에 복귀시켜야 함	남녀고용평등법 제19조
	- 육아휴직 급여 지급 근거규정 신설	고용보험법 시행령 제68조의3
	- 육아휴직 급여액: 월 20만원	고용보험법 시행령 제68조의3
2006	- 생후 3년 미만의 영유아를 가진 근로자는 육아휴직 가능 * 단, '08.1.1. 이후 출생 아동부터 적용 - 생후 3년이 되는 날을 경과하면 휴직 불가	남녀고용평등법 제19조
2007	- 육아휴직 급여액: 월 50만원 ('02년 월30만원→'04년 월40만원→'07년 월 50만원)	고용보험법 시행령 제68조의3
2008	- 생후 3년이 되는 날을 경과하면 휴직 불가 규정 삭제 - 육아휴직 1회 분할 허용	남녀고용평등법 제19조 및 제19조의4
2010	- 만6세 이하 초등학교 취학전 자녀를 가진 근로자 * 단, '08.1.1. 이후 출생 아동부터 적용	남녀고용평등법 제19조
2011	- 육아휴직급여액: 통상임금의 40% (상한액 100만원/ 하한액 50만원) - 사후지급금 도입: 육아휴직 급여의 15%는 복직 후 6개월 이상 근무한 경우 지급	고용보험법 시행령 제95조
2012	- 기간제·파견근로자의 육아휴직 활용 촉진 * 기간제·파견근로자의 육아휴직 기간은 기간제법의 사용기간 또는 파견법의 근로자파견기간에서 제외	남녀고용평등법 제19조
2014	- 만8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀를 둔 근로자 - 아빠의 달 도입: 두 번째 육아휴직자의 첫 1개월 급여 상향(통상임금의 100%, 상한 150만원)	남녀고용평등법 제19조 고용보험법 시행령 제95조의2
2015	- 육아휴직급여 사후지급금 비율 확대(15%→25%)	고용보험법 시행령 제95조제4항
2016	- 아빠의 달 1개월에서 3개월로 기간 확대	고용보험법 시행령 제95조의2
2017	- 근로계약 만료로 6개월 이상 계속 근무할 수 없는 기간제 근로자에 대해 근로계약 종료시점에 사후지급금 지급	고용보험법 시행령 제95조

연도	주요 내용	비고
	- '17.7.1 이후 출생한 둘째 자녀에 대해 두 번째 육아휴직 사용하는 경우 상한액 200만원	고용보험법 시행령 제95조의2
	- 육아휴직 첫 3개월 간 육아휴직 급여는 통상임금의 80% (상한액 150만원/ 하한액 70만원)	고용보험법 제95조
2018	- 육아휴직 허용 요건 재직기간 6개월 이상으로 완화 - 육아휴직 기간을 연차휴가 산정시 출근한 것으로 인정	남녀고용평등법 시행령 제10조 근로기준법 제60조
	- 아빠 육아휴직 보너스제 상한액 200만원으로 인상	고용보험법 시행령 제95조의2
2019	- 육아휴직 4개월부터 육아휴직 급여는 통상임금의 50% (상한액 120만원/하한액 70만원) - 아빠 육아휴직 보너스제 상한액 250만원으로 인상	고용보험법 시행령 제95조 및 제95조의2
	- 육아휴직 종료 간주 사유 개선: 영유아의 양육에 기여하지 않는 경우만으로 한정	남녀고용평등법 시행령 제14조제1항
2020	- 같은 자녀에 대해 배우자가 육아휴직 또는 육아기 근로시간 단축 시에도 육아휴직 급여 지급 * "같은 자녀에 대하여 배우자가 30일 이상의 육아휴직 부여 또는 육아기 근로시간을 실시하지 아니 할 것" 삭제	고용보험법 제70조제2항 삭제
	- 부부 동시 육아휴직 허용	남녀고용평등법 시행령 제10조제2호 삭제
	- 비자발적 퇴직자에 대한 사후지급금 지급 * 수급자격이 제한되지 아니하는 정당한 이직 사유로 6개월 이상 계속 근무하지 못한 경우	고용보험법 시행령 제95조제4항
	- 한부모 근로자의 육아휴직급여 인상 * 첫 3개월은 육아휴직급여 특례, 나머지 기간은 순차적으로 일반급여체계에 적용	고용보험법 시행령 제95조의2
	- 육아휴직 분할 횟수 2회로 확대	남녀고용평등법 제19조의4 제1항
2021	- 임신 중 육아휴직 허용 * 임신 중 육아휴직 기간은 분할 횟수에서 차감하지 않음	남녀고용평등법 제19조제1항
2022	- '3+3 부모육아휴직제' 신설 - 육아휴직 4개월부터 육아휴직 급여 통상임금의 80% (상한액 150만원/하한액 70만원)	고용보험법 시행령 제95조
	- 한부모 근로자 육아휴직 7개월부터 급여 인상 * 7개월 이후 기간은 통상임금의 80%(상한액 150만원/하한액 70만원)	고용보험법 시행령 제95조의3

주1: 연도는 제도 시행일 기준임.

주2: 2008년 「남녀고용평등법」이 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」로 개정되었으나, 약칭을 사용하여 남녀고용평등법으로 명시함.

자료: 고용노동부(2023). 모성보호와 일·가정 양립 지원 업무편람. pp. 146-148에서 발췌하여 재작성.

나) 현행 제도 개요

육아휴직제도는 근로자의 자녀양육 부담을 경감하고 계속 근로할 수 있도록 지원하는 생활안정 및 고용안정 지원 제도이며, 기업 측면에서는 근로자가 육아로 인해 이탈하는 것을 방지하여 숙련된 인력을 계속 확보할 수 있도록 지원하는 제도이다. 육아휴직제도는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제19조에 근거하며, 임신 중인 여성 근로자의 모성을 보호하거나 만8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀를 둔 근로자가 자녀양육을 위해 사용하는 제도이다.³³⁾

육아휴직을 신청하는 근로자는 휴직 시작일 이전에 계속 근로 기간(피보험 단위 기간)이 6개월(180일) 이상이어야 하며, 계속 근로 기간이 6개월 미만인 경우 사업주가 근로자의 육아휴직 신청을 거부할 수 있다. 2020년 부부 동시 육아휴직이 허용됨에 따라 배우자가 육아휴직을 하고 있는 근로자도 육아휴직을 사용할 수 있다. 또한 육아휴직 30일 이상인 경우에 육아휴직급여가 지급된다(고용노동부, 2023: 149~150).

현재 육아휴직급여 지급 기간은 근로자별로 최대 1년이며, 사업주가 1년 이상을 임의로 부여할 수 있다. 육아휴직은 2회 분할 사용이 가능하며, 동일 자녀에 대해 부모가 각각 1년씩 사용이 가능하고 동시 사용도 가능하다. 육아휴직제도는 동거 친족만으로 이루어진 사업장을 제외하고 1인 이상 모든 사업장에 적용되며, 위반 시 500만원 이하의 벌금에 처해진다(고용노동부, 2023: 152). 육아휴직급여는 통상임금의 80%(상한액 150만원, 하한액 70만원)이며, 이중 25%는 사후지급금으로 육아휴직 종료 후 복직하여 6개월 동안 계속 근로할 경우 일시불로 지급된다.³⁴⁾ 육아휴직을 이유로 근로자를 해고하거나 불리한 처우를 한 경우에 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금이 처해지며, 육아휴직 후 직무복귀 규정이나 근속기간 인정 규정을 위반했을 경우는 500만원 이하의 벌금이 부과된다(고용노동부, 2023: 159~162).

33) 고용보험 홈페이지, <https://www.ei.go.kr/ei/eh/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0302Info.do>, (2022. 3. 7. 인출)

34) 고용보험 홈페이지, <https://www.ei.go.kr/ei/eh/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0302Info.do>, (2022. 3. 7. 인출)

〈표 V-1-9〉 육아휴직제도의 주요 내용

구분	주요 내용	비고
대상	- 임신 중인 여성 근로자, 만8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 가진 근로자	- 남·녀 근로자 각 1년씩 사용 가능 * 위반시 500만원 이하의 벌금
기간	1년 이내	분할 사용: 2회
신분보장	- 육아휴직을 이유로 한 해고, 기타 불이익 처우 금지 및 육아휴직기간 중 해고 금지	- 위반시 3년이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
	- 휴직 종료 후 휴직 전과 동일한 또는 동등한 수준의 임금을 지급하는 업무로의 복귀	- 위반시 500만원 이하의 벌금
	- 육아휴직 기간은 근속 기간에 포함	- 위반시 500만원 이하의 벌금
지원제도	- 근로자에게 육아휴직 급여 지원 - 사업주에게 육아휴직 등 부여 지원금 지원	- 고용보험법에 의한 수급자격·절차참고

자료: 고용노동부(2023). 모성보호와 일·가정 양립 지원 업무편람. p. 145.

2022년에 도입된 ‘3+3 부모육아휴직제’는 부모의 직접양육이 집중적으로 필요한 생후 12개월 이내 시기에 부모 모두의 육아휴직 사용을 촉진할 목적으로 도입된 제도이다. 부모 모두 동시에 또는 순차적으로 육아휴직을 사용할 경우에 각각 사용하는 첫 3개월의 육아휴직 급여를 통상임금의 100%로 인상하여 지급하고, 부모가 모두 사용하는 기간(1개월~3개월)에 따라 상한액도 200만원에서 300만원까지 상향하여 지급한다. 기존의 아빠 육아휴직 보너스제와 3+3 부모육아휴직제의 급여를 비교하여 제시하면 다음 〈표 V-1-10〉과 같다.

〈표 V-1-10〉아빠육아휴직보너스제도와 3+3 부모육아휴직제도의 급여수준 비교

구분	아빠육아휴직보너스제	3+3 부모육아휴직
첫 번째 육아 휴직자	1~3개월 • 통상임금 80%(상한 월 150만원)	• 통상임금 100% - 부부가 공통으로 휴직한 기간에 따라 상한액을 단계별로 상향 지급 (1개월: 상한 월 200만원, 2개월: 상한 월 250만원, 3개월: 상한 월 300만원)
	4~12개월	• 통상임금 80%
두 번째 육아 휴직자	1~3개월 • 통상임금 100%(상한 월 250만원)	• 통상임금 100% - 부부가 공통으로 휴직한 기간에 따라 상한액을 단계별로 상향 지급 (1개월: 상한 월 200만원, 2개월: 상한 월 250만원, 3개월: 상한 월 300만원)
	4~12개월 • 통상임금 50%(상한 월 120만원, 하한 월 70만원)	• 통상임금 80%(상한 월 150만원)

자료: 고용노동부 여성고용정책과 게시 자료, 육아휴직급여 '22년도 제도개편 설명자료. https://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20220100373, (2022. 3. 10. 인출); 박은정, 이정원, 윤지연, 김난주(2022), 부모급여 도입에 따른 통합적 제도 구축 연구, p.44에서 재인용.

2023년 윤석열 정부는 ‘6+6 부모육아휴직제’ 도입을 발표하였다. ‘6+6 부모육아휴직제’는 부모가 동시에 또는 순차적으로 자녀 생후 18개월 이내에 육아휴직을 3개월 이상 사용할 경우, 육아휴직 기간을 12개월에서 18개월로 연장하여 부여한다. 또한 부모가 동시에 또는 순차적으로 사용하는 첫 6개월 기간은 각각 통상임금 100%의 상한액을 매월 단계적으로 200만원부터 450만원으로 인상하여 지급할 계획이다(저출산고령사회위원회, 2023. 9. 4).

4) 가족돌봄휴직·휴가제도

가) 도입 배경 및 연혁

가족돌봄휴직제도는 여성들이 가족돌봄으로 인해 노동시장에서 이탈하는 현상을 방지하기 위한 목적으로 도입되었다(박선영 외, 2016: 14). 2007년 「남녀고용평등법」 개정으로 가족 돌봄 등을 위한 지원 제도 도입이 명시되고 2008년 실시되었다. 그러나 사업주의 의무를 강제하는 규정이 마련되어 있지 않아 실효성이 낮았다. 2012년 도입된 가족돌봄휴직 제도는 사업주가 특별한 사유 없이 근로자의 신청을 거부할 수 없도록 하는 강제 규정을 포함하였다. 2019년에는 가족돌봄휴직에서 ‘가족’에 ‘조부모, 손자녀’가 추가되었다. 2020년에는 가족돌봄휴가 제도가 도입되었으며, 코로나 19로 인해 비상 시에 가족돌봄휴가 기간을 10일에서 20일(한부모 근로자 25일)로 연장할 수 있는 조항이 신설되었다(고용노동부, 2023: 232, 240).

〈표 V-1-11〉 가족돌봄휴가·휴직제도 연혁

연도	주요 내용	비고
2008	- 근로자의 가족 돌봄 등을 위한 지원 제도 도입 ※ 사업주는 노력하여야 한다고 규정	남녀고용평등법 제22조의2
2012	- 가족돌봄휴직 제도 도입 * 사업주는 특별한 사유가 없는 한 근로자의 신청 거부 불가능	남녀고용평등법 제22조의2
2019	- 가족 대상에 ‘조부모, 손자녀’ 추가 - 가족돌봄휴가 사용기간을 가족돌봄휴직에 포함	남녀고용평등법 제22조의2
2020	- 가족돌봄휴직 근속기간 요건 완화(1년→6개월) - 조부모 또는 손자녀의 하용 예외 신설	남녀고용평등법 시행령 제16조의3
	- 가족돌봄휴가 제도 도입	남녀고용평등법 제22조의2 제2항
	- 가족돌봄휴가 하용 예외* 신설 * 조부모의 직계비속 또는 손자녀의 직계존속이 있는 경우	남녀고용평등법 시행령 제16조의3

연도	주요 내용	비고
	- 비상시 고용노동부 장관이 고용정책심의회 의결을 거쳐 20일(한부모 근로자 25일) 이내로 가족돌봄휴가 기간을 연장할 수 있도록 함	남녀고용평등법 제22조의2 제2항

주1: 연도는 제도 시행일 기준임.

주2: 2008년 「남녀고용평등법」이 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」로 개정되었으나, 약칭을 사용하여 남녀고용평등법으로 명시함.

자료: 고용노동부(2023). 모성보호와 일·가정 양립 지원 업무편람. p.232 & p.240을 발췌하여 작성함.

나) 현행 제도 개요

가족돌봄휴직은 질병, 사고, 노령으로 인해 돌봄이 필요한 가족을 둔 근로자를 대상으로 하며, 가족돌봄휴가에는 ‘자녀 양육’이 추가되어 질병, 사고, 노령, 자녀양육을 이유로 긴급하게 돌봄이 필요할 경우 사용할 수 있다. 가족돌봄휴직은 1회 사용할 때 최소 30일 이상 사용하여야 하며, 연간 최대 90일을 분할하여 사용할 수 있다. 가족돌봄휴가는 1일 단위로 연간 최대 10일 사용이 가능하며, 가족돌봄휴가 기간은 가족돌봄휴직 기간 90일에 합산된다. 감염병 등 비상시에는 고용정책심의회 의결을 통해 고용노동부 장관이 연장된 가족돌봄휴가로 최대 20일(한부모 25일)을 부여할 수 있다. 가족돌봄휴직·휴가 제도는 무급으로 급여 지원이 없으나, 2020년에는 코로나 19로 인해 가족돌봄비용 긴급지원이 한시적으로 시행된 바 있다. 사업주는 가족돌봄휴직·휴가를 사유로 근로자를 해고하거나 불리한 처우를 할 수 없으며, 위반 시에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처해진다. 가족돌봄휴직·휴가 기간은 근무 기간에 포함된다(고용노동부, 2023).

〈표 V-1-12〉 가족돌봄휴직·휴가의 주요 내용

구분	가족돌봄휴직	가족돌봄휴가	비고
대상	- 질병, 사고, 노령을 이유로 돌봄이 필요한 가족이 있는 근로자	- 질병, 사고, 노령 또는 자녀 양육으로 인하여 긴급하게 돌봄이 필요한 가족이 있는 근로자	- 대통령령으로 정한 사유를 제외하고는 근로자의 신청을 거부할 수 없음 - 위반 시 500만원 이하의 과태료
기간	- 연간 최대 90일 분할 사용 가능(1회 사용시 최소 30일 이상 사용)	- 연간 최대 10일 사용 가능(1일 단위로 사용)	- 해마다 반복하여 사용 가능 - 가족돌봄휴가 사용 기간*은 90일에 포함 * 최장 10일, 연장된 가족돌봄휴가 합산 시 최장 20일(한부모근로자 최장 25일)

구분	가족돌봄휴직	가족돌봄휴가	비고
신분보장	- 가족돌봄휴직·휴가를 이유로 한 해고, 근로 조건을 악화시키는 등 불리한 처우 금지 - 가족돌봄휴직·휴가기간은 근무기간에 포함		- 위반 시 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
지원제도	- 없음		- 한시 사업으로 '20년 '코로나 19 관련 가족돌봄비용 긴급 지원' 시행

자료: 고용노동부(2023). 모성보호와 일·가정 양립 지원 업무편람. p. 232와 p. 240에서 발췌하여 재구성함.

나. 유연근무제

이하에서는 먼저 시간지원 전반과 관련되는 유연근무제도의 개념과 분류를 살펴 보았다. 여기에서는 일반 근로 유연성 제고를 위한 근로시간 유연제나 근로 장소 유연제, 모성보호를 위한 임신기 근로시간 단축 제도는 개별 제도별로 살펴보지 않고, 직접적으로 근로자의 자녀돌봄 지원을 목적으로 하며 고용보험에서 급여를 지급하고 있는 육아기 근로시간 단축제도를 검토하였다.

1) 유연근무제도 분류

유연근무제는 일·생활 균형을 위해 근로자와 사용주가 근로시간 및 근로 장소 등을 선택하고 조정하여 인력활용의 효율성을 제고하는 제도이다(고용노동부, 2017: 6). 유연근무제는 2010년 공공기관을 중심으로 시범사업을 실시하면서 도입되었고, 2012년 전체 공공기관으로 확대하였으나 공공 부문에서도 유연근무제 사용 비율은 1% 정도에 불과하였다(박세정, 2012; 이은아·신경아, 2021: 46). 우리나라는 경직된 장시간 근로 문화로 인해 미미한 수준에서 일부 공공기관과 대기업을 중심으로 활용되었다. 최근 4차 산업혁명으로 인한 산업구조의 변화는 노동 시장에서 높은 유연성을 필요로 했으며, 특히 코로나 19 팬데믹으로 인해 근로시간 유연제도, 재택근무 등이 급속히 확산되면서 유연근무제가 기업 전반으로 확대되었다(손연정·이은주·채민희, 2021).

유연근로제도는 근로시간의 양, 근로시간의 유연성, 근로 장소의 유연성을 제고하는 방식에 따라 구분할 수 있다. 먼저 근로시간 유연제도는 「근로기준법」 상 유형과 이외의 제도로 구분할 수 있다. 「근로기준법」 상에는 탄력적 근로시간제, 선

택적 근로시간제, 재량근로시간제, 사업장 밖 간주근로시간제가 있고, 「근로기준법」상 유형 외에 시차출퇴근제도가 있다. 근로 시간 단축제도로는 임신기/육아기 근로시간 단축제, 가족돌봄 등 근로시간 단축제와 자율형 근로시간 단축제 등이 있다. 근로 장소 유연제도에는 재택근무제, 원격근무제가 있다(손연정·이은주·채민희, 2021: 38-39; 박은정 외, 2022: 86-87).

〈표 V-1-13〉 유연근로제도 분류

구분	주요 유형
근로 시간 유연제도	- 근로기준법상: 탄력적 근로시간제, 선택적 근로시간제, 재량적 근로시간제, 사업장 밖 간주근로시간제 - 근로기준법 이외: 시차출퇴근제
근로 시간 단축제도	- 임신기 근로시간 단축제, 육아기 근로시간 단축제, 가족돌봄 등 근로시간 단축제, 자율형 근로시간 단축제 등
근로 장소 유연제도	- 재택근무제, 원격근무제 등

자료: 손연정·이은주·채민희(2021). 비대면 시대 일하는 방식의 변화와 일·생활균형. 한국노동연구원. pp. 38-39; 박은정 외(2022). 평등한 돌봄권 보장을 위한 자녀돌봄 시간정책 개선방안 연구(II): 고용형태별 돌봄 격차 해소를 중심으로. 육아정책연구소. p. 86을 참고하여 재작성함.

2) 육아기 근로시간 단축제도

가) 도입 배경 및 연혁

육아기 근로시간 단축제도는 경력단절, 복귀 후 적응문제, 낮은 소득대체율로 인한 소득감소 등 육아휴직의 한계점을 보완하고 근로자가 일과 육아를 병행할 수 있도록 선택의 폭을 넓힌 시간 지원 제도 중 하나이다(강민정·김은지·권소영·서형도·우창수, 2018: 11).

육아기 근로시간 단축제도는 「남녀고용평등법」의 개정을 통해 2008년 6월부터 시행되었다. 육아휴직과 마찬가지로 제도 사용을 이유로 한 해고나 불리한 처우 등에 대한 보호규정을 두었으나, 강력한 제재 조치를 두지 않고 사용주가 서면으로 거부할 수 있어 실효성이 낮은 제도 도입이었다(강민정 외, 2018; 고용노동부, 2023: 209). 2011년에는 육아휴직급여를 기준으로 근로자가 단축 근로한 시간에 비례하여 지급되는 육아기 근로시간 단축 급여가 도입되었다. 2012년에는 육아기 근로시간 단축 청구권이 도입되었으며, 사용주의 거부에 대한 이유가 구체화되어 있지 않았던 점을 보완하여 허용 예외 조항을 신설하였다(고용노동부, 2023: 209).

2014년에는 육아휴직급여 기준으로 지급되던 육아기 근로시간 단축 급여 기준을 상향하여 통상임금의 60%에 근로시간 단축 비율을 곱한 급여가 지급되었으며, 2018년에는 통상임금의 80%로 인상하였다(고용노동부, 2023: 209).

2019년에는 육아휴직과 연계하여 육아휴직 1년 사용 시 육아기 근로시간 단축 1년이 부여되고, 육아휴직 미사용 기간을 추가하여 최대 2년까지 사용할 수 있도록 육아기 근로시간 단축 기간을 확대하였다. 또한 급여도 최초 5시간 근로시간 단축분은 통상임금의 100%를 기준으로 지급되었고 나머지 시간분은 통상임금의 80%를 기준으로 근로시간 단축 비율을 곱한 금액이 지급되는 것으로 인상되었다. 2020년에는 같은 자녀에 대해 배우자가 육아휴직이나 육아기 근로시간 단축제를 사용해도 육아기 근로시간 단축제 급여를 지급받을 수 있도록 개정되었다(고용노동부, 2023: 209).

〈표 V-1-14〉 육아기 근로시간 단축제도 연혁

연도	주요 내용	비고
2008	<ul style="list-style-type: none"> - 육아휴직을 신청할 수 있는 근로자가 육아기 근로시간단축을 신청할 수 있도록 함 ※ 단축 후 근로시간은 주당 15~30시간 - 사업주가 근로자의 신청을 거부하려면 서면으로 통보해야 함 	남녀고용평등법 제19조의2
2011	<ul style="list-style-type: none"> - 육아기 근로시간 단축을 활용한 근로자에게 육아기 근로시간 단축 급여를 지급 ※ 육아휴직 급여 기준으로 단축한 근로시간 비례 지급 	고용보험법 제73조의2
2012	<ul style="list-style-type: none"> - 육아기 근로시간 단축 청구권 도입 * 육아기 근로시간 단축 허용 예외조항 신설 	남녀고용평등법 제19조의2
2014	<ul style="list-style-type: none"> - 육아기 근로시간 단축 급여 상향 (통상임금의 60% × 근로시간 단축 비율) 	고용보험법 시행령 제104조의2
2018	<ul style="list-style-type: none"> - 육아기 근로시간 단축 급여 상향 (통상임금의 80% × 근로시간 단축 비율) 	고용보험법 시행령 제104조의2
2019	<ul style="list-style-type: none"> - 육아기 근로시간 단축 1년 부여 (육아휴직 미사용 기간 가산시 최대 2년) - 단축 후 근로시간은 주당 15~35시간 확대 	남녀고용평등법 제19조의2
	<ul style="list-style-type: none"> - 육아기 근로시간 단축 급여 최초 5시간분 (통상임금의 100% × 근로시간 단축 비율) - 육아기 근로시간 단축 급여 나머지 시간분 (통상임금의 80% × 근로시간 단축 비율) 	고용보험법 시행령 제104조의2

연도	주요 내용	비고
2020	<ul style="list-style-type: none"> - 같은 자녀에 대하여 배우자가 육아휴직 또는 육아기 근로시간 단축시에도 육아기 근로시간 단축 급여 지급 * “같은 자녀에 대하여 배우자가 30일 이상의 육아휴직 부여 또는 육아기 근로시간을 실시하지 아니할 것” 삭제 	고용보험법 제73조제2호 삭제

주1: 연도는 제도 시행일 기준임.

주2: 2008년 「남녀고용평등법」이 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」로 개정되었으나, 약칭을 사용하여 남녀고용평등법으로 명시함.

자료: 고용노동부(2023). 모성보호와 일·가정 양립 지원 업무편람. p. 209의 일부를 발췌하여 작성함.

나) 제도 개요

육아기 근로시간 단축제도는 만8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀를 둔 근로자가 자녀양육을 위해 근로시간을 단축할 수 있도록 지원하는 제도이다. 육아기 근로시간 단축제는 근로자가 계속 근로를 하면서 일·가정 양립을 할 수 있도록 함으로써 여성의 경력단절을 방지하는 목적이 있다(고용노동부, 2023: 208). 단축 기간에 근로시간은 주당 최소 15시간에서 최대 35시간이며, 주당 5일 출근을 하지 않고 3일 동안 주 24시간 근무하는 형태도 가능하다. 육아기 근로시간 단축기간은 1년 이내이며, 육아휴직 미사용 기간을 추가하여 최대 2년까지 사용이 가능하다(고용노동부, 2023: 212).

〈표 V-1-15〉 육아기 근로시간 단축제의 주요 내용

구분	주요 내용	비고
대상	- 성별에 상관없이 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 가진 근로자	
기간	<ul style="list-style-type: none"> - 1년 이내 - 육아휴직 미사용 기간 가산 시 최대 2년 	미부여시 500만원 이하 과태료
신분보장	- 육아기 근로시간 단축을 이유로 한 해고, 기타 불이익 처우, 불리한 근로조건 금지	위반 시 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
	- 육아기 근로시간 단축 종료 후 휴직 전과 동일한 또는 동등한 수준의 임금을 지급하는 업무로의 복귀	위반 시 500만원 이하의 벌금
연장근로	<ul style="list-style-type: none"> - 사업주는 단축 근로시간 외의 연장근로 요구 금지 * 근로자가 명시적으로 청구한 경우에 예외적으로 주 12시간 이내 연장 근로 가능 	위반 시 1천만원 이하의 벌금
지원제도	<ul style="list-style-type: none"> - 단축된 근로시간에 비례하여 급여 지급 * 매주 최초 5시간 단축분: 월 통상임금(상한액 200만원, 하한액 50만원) × (5/단축 전 소정근로시간) * 나머지 근로시간 단축분: 월 통상임금의 100분의 80(상한액 150만원, 하한액 50만원) × {(단축 전 소정근로시간 - 단축 후 소정근로시간 - 5) / 단축 전 소정근로시간} 	

자료: 고용노동부(2023). 모성보호와 일·가정 양립 지원 업무편람. p. 208와 p. 224에서 발췌하여 작성함.

육아기 근로시간 단축 급여는 단축된 근로시간에 비례하여 지급된다. 급여 지급 대상은 30일 이상 육아기 근로시간 단축을 사용하고 고용보험 피보험 단위기간이 180일 이상이어야 한다. 육아기 근로시간 단축 급여액은 단축된 근로시간에 비례하여 지급하는데, 최초 5시간 단축분과 나머지 근로시간 단축분의 산정 방식이 다르다. 매주 최초 5시간 단축분은 근로기준법에 따라 산정한 월 통상임금의 100% (월 통상임금의 상한액 200만원, 하한액 50만원)에 단축 전 소정 근로시간 대비 5시간의 비율을 곱하여 지급된다. 나머지 근로시간 단축분은 월 통상임금의 80% (월 통상임금의 상한액 150만원, 하한액 50만원)에 단축된 시간에서 5시간을 제외하여 단축 전 소정 근로시간 대비 비율을 곱하여 지급된다(고용노동부, 2023: 222~224).

한편 윤석열 정부는 2023년 3월 28일 저출산 5대 핵심과제를 발표하면서, 일하는 부모의 직접돌봄 지원을 위한 육아기 근로환경 개선 방안으로 육아기 근로시간 단축제도 지원을 확대하겠다고 발표하였다. 이 발표안에 따르면, 육아기 근로시간 단축제도의 적용대상을 만 8세 이하에서 만 12세 이하 까지 상향하고, 급여 기간도 미사용 육아휴직 기간(12개월)을 2배(24개월)로 확대하여 육아휴직 미사용 시 최대 36개월 까지 사용할 수 있도록 조정할 계획이다. 또한 주당 최초 5시간에 대해 지급하고 있는 통상임금 100%(상한액 200만원) 급여 지원을 주당 10시간으로 확대할 예정이다(저출산고령사회위원회 보도참고자료, 2023. 9. 4).

2. 자녀돌봄 시간지원 제도의 사용 실태 및 사각지대

고용형태별로 고용보험의 가입 현황을 우선적으로 살펴보고, 출산휴가, 육아휴직, 가족돌봄휴직·휴가, 육아기 근로시간 단축제도의 사용 현황 및 특성을 다루었다.

가. 자녀돌봄 시간지원 제도 사용 실태

1) 고용보험 가입 현황

통계청 고용형태별 근로실태조사 결과에 따르면, 전체 근로자의 고용보험 가입률은 2015년 이후 90% 내외에 머물고 있으며, 2022년 다소 상승하여 91.8%의 고용보험

가입률을 보였다. 그러나 이는 특수형태근로종사자를 제외한 가입률로 특수형태근로종사자를 포함할 경우 전체 가입률이 감소될 것으로 예상된다. 2015년 이후 정규직 근로자의 고용보험 가입률은 95% 내외를 보이고 있으며, 특수형태근로종사자를 제외한 비정규직 근로자의 고용보험 가입률은 80.7%로 2015년에 비해 14%p 증가하였다. 이미 전체 비정규직 근로자 고용보험 가입률에 비해 상대적으로 높은 고용보험 가입률을 보인 파견/용역근로자, 기간제 근로자의 고용보험 상승률은 크지 않았고, 다른 비정규직 근로자의 고용보험 가입률이 크게 상승하였다. 한편, 가입률 상승에도 불구하고 2022년 한시적 근로자(비기간제)의 고용보험 가입률은 51.2%에 그쳤으며, 일일 근로자의 고용보험 가입률도 64.3%로 3분의 1 이상이 고용보험에 가입되어 있지 않은 것으로 나타났다.111

〈표 V-2-1〉 고용형태별 고용보험 가입률(2015~2022)

단위: %

고용형태	고용보험							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체근로자(특수형태제외)	89.3	90.7	89.1	89.6	90.3	90.3	90.5	91.8
정규직 근로자	95.4	95.7	94.7	94.6	94.4	94.4	94.2	94.6
비정규직근로자(특수형태제외)	66.7	72.1	68.7	70.8	74.0	74.4	76.1	80.7
재택/가내근로자	67.2	58.9	62.8	74.0	75.1	76.2	79.9	81.7
파견/용역근로자	93.5	93.8	93.1	93.3	95.6	96.2	95.0	94.8
일일근로자	46.0	57.4	50.2	53.2	57.0	55.8	58.6	64.3
단시간근로자	65.0	69.0	67.5	73.2	76.8	81.1	80.3	84.4
기간제근로자	87.0	86.9	85.7	84.4	85.0	86.2	89.3	91.5
한시적근로자(비기간제)	38.0	45.1	41.1	39.1	50.3	43.9	46.3	51.2

자료: 통계청, (각 연도), 고용형태별근로실태조사 https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_LCE0008&conn_path=I3(2023. 11. 24. 인출).

기업규모별 고용보험 가입률을 살펴보면, 2022년 기준 5인 이상의 기업들은 모두 95% 이상의 고용보험 가입률을 보였다. 이 중 30~299인 규모의 기업이 98.2%로 가장 높은 고용보험 가입률을 보였다. 반면, 5인 미만 기업의 근로자는 73.7%만이 고용보험에 가입되어 있는 것으로 나타나, 중소기업의 근로자들이 고용보험의 보장을 받는 비율이 낮음을 확인할 수 있다.

〈표 V-2-2〉 기업 규모별 고용보험 가입률(2015~2022)

단위: %

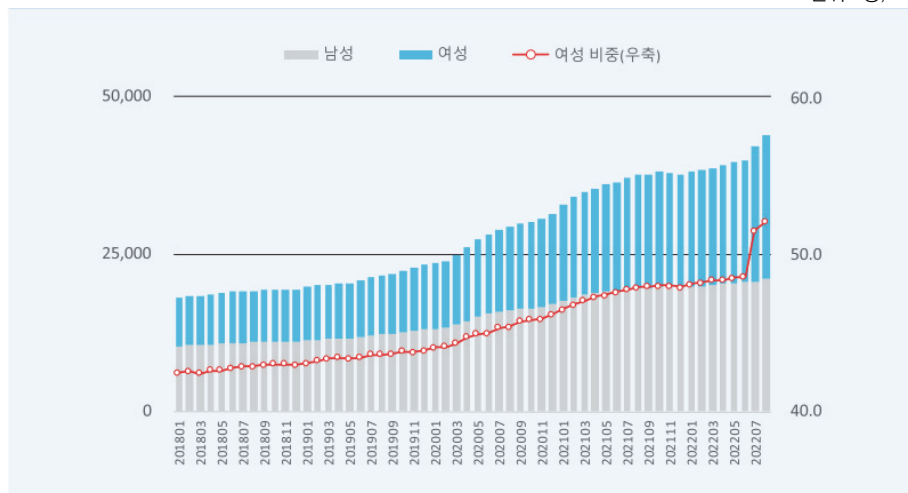
고용형태	고용보험							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체근로자	89.3	90.7	89.1	89.6	90.3	90.3	90.5	91.8
5인 미만	69.4	73.9	69.6	70.4	72.7	73.7	72.6	73.7
5~29인	93.5	93.8	93.4	94.0	94.4	94.5	94.9	95.3
30~299인	97.4	97.6	97.5	97.8	97.8	97.2	98.4	98.2
300인 이상	96.8	96.6	95.6	95.9	96.2	95.5	95.6	95.8

자료: 통계청, (각 연도), 고용형태별근로실태조사. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_LCE0008&conn_path=I3(2023. 11. 24. 인출).

자영업자 고용보험 제도는 2006년 도입되고 2012년부터 확대 운영되고 있다. 자영업자의 고용보험 가입률은 점진적으로 증가하여 2022년 2분기 기준 4만 명을 넘어섰으나 아직까지 1%미만의 가입률을 보이고 있다.

〈그림 V-2-1〉 성별 자영업자 고용보험 가입자(2018.1~2022.7)

단위: 명, %



자료: 이정아(2022), 자영업자의 감소와 자영업자 고용보험 가입 증가, 고용동향브리프, 한국고용정보원, p. 11.

자영업자의 고용보험 가입자는 여성 가입자를 중심으로 증가하였다는 점이 주목할 만하다. 2020년 하반기에 여성 가입자 증가 규모가 남성 가입자 증가 규모를 추월하였다. 특히 2022년 6월에서 7월 사이 전체 자영업자 고용보험 가입자 중

여성 자영업자의 비중이 크게 늘어 50%를 넘어섰다. 2022년 8월 기준, 여성 자영업자의 비중은 51.9%이다. 최근 자영업자가 감소 추이를 보이고 있으며 자영업자 중 여성 비중이 30% 미만이나, 자영업자 고용보험 가입자 중에서 공공, 보건 및 사회복지서비스업의 비중이 높게 나타났다. 이처럼 최근 2년 내 여성의 고용보험 가입 비율이 높은 것은 이들 산업 분야에 여성의 비중이 높기 때문이다(이정아, 2022).

2) 출산휴가

고용보험 DB의 출산전후휴가급여 수급자 수로 산출한 출산전후휴가자 수 추이를 보면 2015년 94,590명에서 지속적으로 감소하여 2020년에는 70,949명이었다. 출생아 수가 감소하면서 출산전후휴가자 수도 감소한 것으로 추론된다. 그러나 출생아 수의 감소에도 불구하고 2021년부터는 출산전후휴가자 수가 다소 증가하기 시작하였다. 이는 출산한 여성들의 출산전후휴가 사용 비율이 증가했기 때문으로 보인다.

〈표 V-2-3〉 출산전·후휴가 급여 수급자 현황(2015~2022)

단위: 명, 백만원

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
출산전후휴가자 수	94,590	89,834	81,093	76,414	73,306	70,949	71,325	73,387
출산전후휴가 지원금액	258,139	247,331	242,598	248,438	260,394	285,771	290,560	302,825

주: 1) 출산전후휴가자 수는 출산전후휴가급여 수급자 수를 의미함.

2) 고용노동부- 고용보험 DB 자료

자료: e-나라지표, 출산 및 육아휴직급여 수급자 현황. [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1504#\(2023. 11. 22. 인출\)](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1504#(2023. 11. 22. 인출)).

근로자의 출산전·후휴가 사용을 고용형태별로 발표한 종합 통계자료는 없으나, 기업체를 대상으로 한 일가정양립실태조사에서 정규직, 비정규직의 출산전·후휴가 제도 사용 가능 여부를 살펴보면, ‘정규직과 비정규직 모두 사용할 수 있다’는 비율이 2017년 43.4%에서 오히려 감소하여 40% 미만으로 떨어졌으며, 2021년 기준 38.1%였다. 실제 출산전·후휴가를 사용한 비정규직 근로자가 있다는 비율은 2021년 기준 7.1%에 불과하였다. 이를 통해 전체 출산전·후휴가 사용 비율이 증가하였으나 비정규직 여성 근로자의 출산전·후휴가 사용 여건은 개선되지 못하여, 여전히 고용형태별로 제도 사용의 격차가 있음을 알 수 있다.

〈표 V-2-4〉 출산전·후휴가제도: 비정규직 사용 가능 여부(2017-2021)

단위: %, 사업체수

구분	사용가능 인력			비정규직 근로자 사용 여부		전체 (사업체수)
	정규직과 비정규직 모두 사용할 수 있다	정규직만 사용할 수 있다	비정규직이 없다	있음	없음	
2017	43.4	13.1	43.6	9.4	90.6	542,740
2018	40.4	25	34.6	3.3	96.7	556,819
2019	34.3	24.6	41	13.3	86.7	664,181
2020	34.8	24.3	41	4.1	95.9	567,322
2021	38.1	33.7	28.1	7.1	92.9	590,915

자료: 통계청, (각 연도), 일가정양립실태조사, 출산휴가제도-사용가능인력현황. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118045_A015&conn_path=I2\(2023. 11. 22. 인출\)](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118045_A015&conn_path=I2(2023. 11. 22. 인출)).

육아휴직통계에서 고용보험 DB 기반 수급자료로 고용보험 미가입자인 공무원, 교직원 등은 제외된 통계 결과를 살펴보면, 2019년 배우자 출산휴가를 사용한 남성은 5,445명에서 2020년 19,684명으로 급격하게 증가하였다(통계청 보도자료, 2022. 12. 21).

사업체를 대상으로 하는 ‘일가정양립실태조사’에서는 배우자 출산휴가제의 사업체당 평균 사용 근로자수는 2017년에 4.6명에서 2021년 2.9명으로 감소하였다. 이는 출생아 수 감소에 따른 것으로 보인다. 배우자 출산휴가 사용 근로자가 있는 사업체수 빈도를 살펴보면, 2017년 30,723명에서 지속적으로 증가하여 2021년에는 45,685명으로 나타났다. 평균 사용 가능 일수도 2017년 4일에서 2019년 배우자 출산휴가 급여가 10일 유급으로 확대된 2019년에 7.4일로 크게 증가하였고, 이후에도 지속적으로 증가하여 2021년 9.3일로 나타났다. 사용이 크게 확대되었으나 여전히 사업체에서 실질적으로 근로자에게 부여하는 사용 가능 일수는 법정 배우자 출산휴가 급여 일수(10일)에 다소 미치지 못하고 있음을 알 수 있다. 또한 실제 사용한 배우자 출산휴가의 유급휴가 평균 일수는 평균 사용가능 일수에도 못 미치는 8.4일이었다.

〈표 V-2-5〉 배우자 출산휴가제도 사용가능일수(2017~2021)

단위: 일, 명(사업체수)

구분	평균 사용가능 일수	유급휴가 평균 일수	평균 사용 근로자수	전체(사업체수)
2017	4	3.2	4.6(30,723)	433,362
2018	4.3	3.2	4.0(33,720)	506,018
2019	7.4	6.3	2.9(36,104)	595,956
2020	8.1	7.3	2.8(44,330)	480,828
2021	9.3	8.4	2.9(45,685)	520,986

자료: 통계청, (각 연도), 일가정양립실태조사, 배우자 출산휴가제도-사용가능 일수, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118045_A023&conn_path=I2; 통계청, (각 연도), 일가정양립실태조사, 배우자 출산휴가제도-사용 일수 및 사용 근로자수, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118045_A025&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B1_002_002&scrd=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=E1 (2023. 11. 22. 인출).

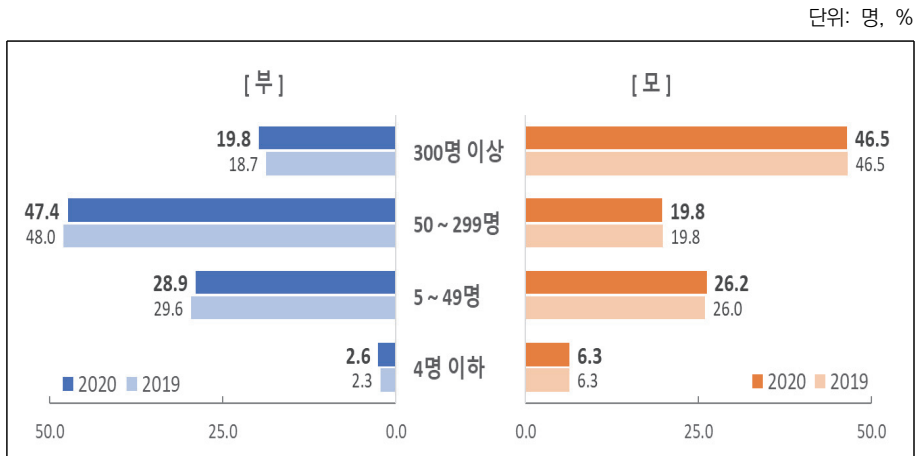
육아휴직통계에서 출산휴가자가 근무하는 기업규모를 살펴보면, 2020년 기준 출산전후휴가를 사용한 여성(어머니)들 중에 300명 이상의 규모가 큰 기업에 근무하는 비중이 46.5%로 가장 많았으며, 5~49명 규모의 기업에 근무하는 여성은 26.2%, 50~299명은 19.8%로 나타났다. 4명 이하의 소규모 기업 근무 여성은 6.3%에 그쳤다. 한편, 배우자 출산휴가를 사용하는 남성(아버지)들 중에 50~299명 규모의 기업에 근로자가 47.4% 였으며, 5~49명 규모의 기업은 38.9%, 300명 이상 기업은 19.8%였다. 4명 이하 소기업은 2.6%에 불과하였다. 남성의 경우는 2019년에 비해 2020년에 300명 이상 규모의 기업 근로자의 비중이 1.1%로 증가한 것으로 나타났다.

이러한 결과를 통해 출산 전·후에 여성의 모성보호도 여전히 기업 규모별로 격차가 있음을 확인할 수 있다. 소규모 기업에 근무하는 여성 근로자의 경우 3개월의 출산전후휴가를 사용하지 못하고 퇴직하는 경우도 많이 발생하고 있기 때문에 남성에 비해 기업규모의 격차가 더 명확히 나타난다고 해석할 수 있다. 해당 통계 결과는 전체 출산휴가자 수 중 기업체 규모별 비중이므로, 전체 기업규모별로 근로자 수 비중을 감안하여 해석하여야 한다. 고용노동부 ‘사업체노동실태현황’ 결과를 토대로 산출한 결과, 4인 이하 기업체 종사자 비중은 17.3%, 5~49명은 43.6%, 50~299명은 21.5%, 300명 이상은 17.6%로 나타났다.³⁵⁾ 이를 감안하면, 남성

35) 통계청, 사업체노동실태현황-전국, 산업별, 성별, 규모별 사업체수 및 종사자수, <https://kosis.kr/statHt>

의 배우자 출산전후휴가도 50명 미만 소규모 기업의 배우자 출산전·후휴가 비중이 상당히 낮게 나타나, 기업규모별 격차가 지속되고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 V-2-2] 기업체 규모별 출산휴가자 중 비중(2021)



자료: 통계청 보도자료(2022. 12. 20). 2021년 육아휴직통계 결과(잠정). p. 25.

3) 육아휴직제도

고용보험 DB 자료에서 육아휴직급여 수급자 수를 확인한 결과, 총 육아휴직급여 수급자 수는 증가 추이를 보였다. 여성 근로자의 육아휴직 사용은 2021년까지 크게 변동은 보이지 않았으나, 2022년에는 2021년에 비해 만명 이상 크게 증가하였다. 한편, 남성 근로자의 육아휴직 사용은 2015년에는 4,872명에 불과하였으나, 이후 지속적으로 증가하여 2022년에는 37,884명이었다. 남성의 육아휴직 사용도 2021년에서 2022년에 가장 큰 상승폭을 나타냈다. 이는 2022년에 부모 모두의 3개월 간 육아휴직급여 상한액이 크게 증가한 '3+3 부모육아휴직제' 도입이 영향을 미친 것으로 해석된다. 육아휴직급여의 상한액 증가로 2015년 대비 2022년 육아휴직자 수의 증가에 비해 육아휴직 지원 금액의 상승 비율도 크게 나타났다.

ml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118045_A025&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B1_002_002
&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=E1 (2023. 12. 13. 인출).

〈표 V-2-6〉 성별 육아휴직급여 수급자 현황: 고용보험 DB(2015~2022)

단위: 명, 백만원

구분		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
육아휴직자 수	계	87,339	89,795	90,122	99,199	105,165	112,040	110,555	131,129
	여성근로자	82,467	82,179	78,080	81,537	82,868	84,617	81,516	93,245
	남성근로자	4,872	7,616	12,042	17,662	22,297	27,423	29,039	37,884
육아휴직 지원금액	계	619,663	625,243	680,430	839,083	1,058,853	1,212,143	1,297,514	1,657,231
	여성근로자	592,238	585,186	625,270	733,354	885,073	977,216	1,024,231	1,271,631
	남성근로자	27,425	40,057	55,160	105,729	173,780	234,927	273,283	385,600

주1: 육아휴직자 수는 육아휴직급여 수급자 수를 의미함.

주2: 고용노동부-고용보험 DB 자료

자료: e-나라지표, 출산 및 육아휴직급여 수급자 현황. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1504(2023. 11. 22. 인출).

고용보험 가입자와 공무원, 교사 등 공공을 합산한 육아휴직통계에서도 전체 육아휴직 이용자 수가 지속적으로 증가함을 확인할 수 있다. 고용보험 DB에 비해 상승폭이 크지 않은데, 이는 오히려 민간 부문의 육아휴직 사용이 증가하고 있음을 방증하는 것으로 해석된다. 전체 육아휴직 이용자 중 남녀의 비중을 살펴보면, 남성의 비중이 2015년 2.7%에서 2021년 22.6%로 크게 증가하였고, 육아휴직 사용자 수도 약 5배 증가하였다. 반면, 동일한 기간에 여성의 육아휴직 사용자 수의 증가는 약 3천명 수준으로 미미했다.

〈표 V-2-7〉 성별 육아휴직 사용자 수 및 비중: 육아휴직통계(2015~2021)

단위: 명, %

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ^p
계	136,560	140,403	142,038	153,741	163,256	171,959	173,631
부	8,220	11,965	18,160	25,062	32,051	38,813	41,910
비중	2.7	6.0	8.5	12.8	16.3	19.6	22.6
모	128,340	128,438	123,878	128,679	131,205	133,146	131,721
비중	97.3	94.0	91.5	87.2	83.7	80.4	77.4

주: 2021년 수치는 잠정치(p)임.

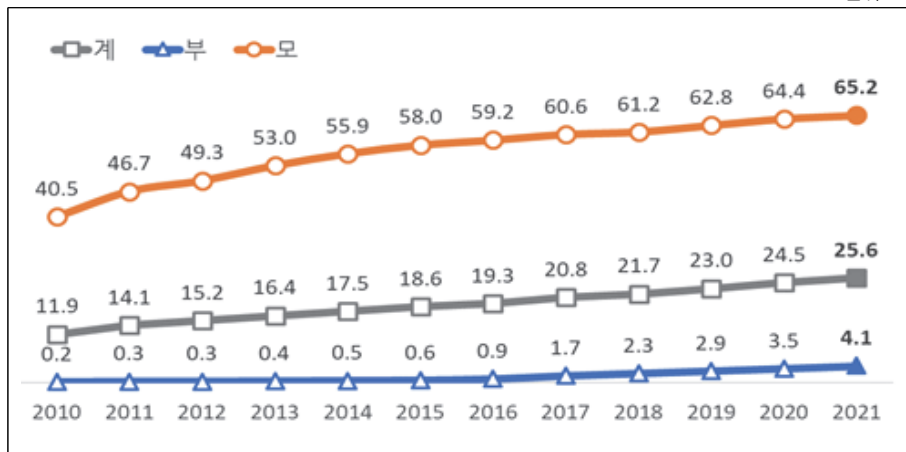
자료: 통계청 보도자료, 2022. 12. 20, 2021년 육아휴직통계 결과(잠정). p 30.

출생아 100명 당 부모의 육아휴직 사용률을 살펴보면, 2021년 기준 전체 출생아 부모의 육아휴직 사용률은 25.6%로 4명 중 1명 정도만 육아휴직을 사용하는 것으로 나타나, 사용률 증가에도 불구하고 여전히 다수가 사용하지 못하고 있음을 알 수 있다. 모(母)의 육아휴직 사용률은 65.2%로 3명 중 2명 정도가 육아휴직을

사용하는 것으로 나타난 반면, 부(父)의 육아휴직 사용률은 4.1%로 남성의 육아휴직 사용이 증가하였지만 여전히 매우 저조하여, 아직까지도 육아휴직제도의 사용이 여성에 편중되어 있음을 알 수 있다.

[그림 V-2-3] 출생아 부모의 육아휴직 사용률(2021)

단위: %



주: 2021년 수치는 잠정치(p)임.
 자료: 통계청 보도자료(2022. 12. 20), 2021년 육아휴직통계 결과(잠정). p. 16.

성별 평균 육아휴직 기간을 살펴보면, 여성은 평균 10개월을 사용하는 반면 남성은 7개월 미만인 것을 알 수 있다. 남성은 육아휴직 사용률이 저조할 뿐만 아니라 사용 기간도 여성에 비해서 3개월 이상 짧게 나타났다.

<표 V-2-8> 성별 평균 육아휴직 기간(2019-2021)

단위: 개월(%)

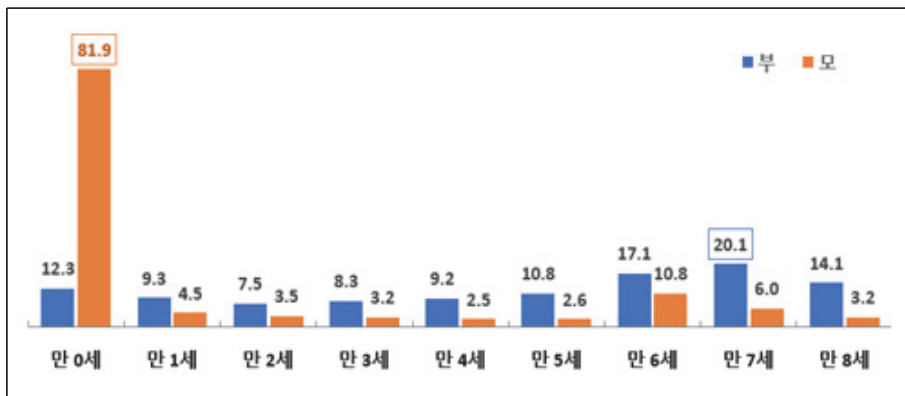
성별	'19 실적	'20 계획	'21 검토	비고
계	9.47개월	9.17개월	9.33개월	
여성	10.2개월 (78.8)	10.0개월 (75.5)	10.2개월 (73.5)	'19년 同 가정
남성	7.0개월 (21.2)	6.6개월 (24.5)	6.6개월 (26.5)	'19년 同 가정

자료: 고용노동부(2020), 2021년도 예산안 공통요구자료; 강민정 외(2020), 모성보호 사각지대 해소를 위한 출산·육아지원 정책 확대 방안, 고용노동부, p. 121에서 재인용.

자녀 연령별 육아휴직 비중을 보면, 모의 경우는 주로 출산전후휴가 이후 바로 사용하여 자녀가 만0세 시기에 사용하는 비율이 81.9%로 가장 높았으며, 다음으로는 초등학교 입학 시기인 만 6세가 10.8%로 나타났다. 한편, 부의 경우는 초등학교 입학 전후에 육아휴직을 가장 많이 사용하는 것으로 나타났다. 자녀 만 7세때가 20.1%로 가장 높았으며, 만 6세는 17.1%였다. 여성이 가장 많이 사용하는 자녀 0세 시기에 부의 육아휴직 사용 비중은 12.3%로 만 6세 이후 각 연령별 육아휴직 사용 비중보다 낮게 나타났다. 이러한 결과를 통해 남성의 경우 영유아기 보다는 학령기 자녀의 돌봄에서 주된 양육자의 역할을 하는 비율이 높고, 이때 육아휴직을 활용하고 있다고 짐작할 수 있다.

[그림 V-2-4] 자녀 연령별 육아휴직 비중(2021)

단위: %

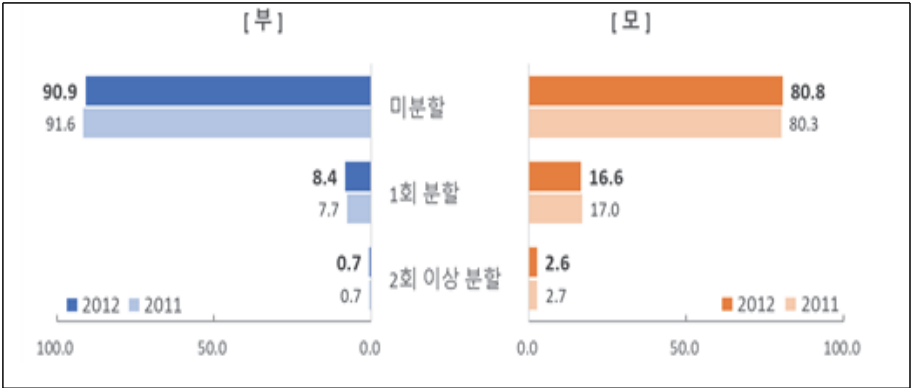


주: '12년 출생아 1자녀 부모 대상
 자료: 통계청 보도자료(2022. 12. 20). 2021년 육아휴직통계 결과(잠정). p. 20.

육아휴직 제도는 2회까지 분할 사용할 수 있으나, [그림 V-2-5]에서 보는 바와 같이 대부분 분할하여 사용하지 않는 경우가 확인된다. 성별 미분할 비율을 성별로 살펴보면, 아버지는 90.9%이며, 어머니는 80.8%였다. 여성의 경우 출산후가 직후 육아휴직을 사용하고, 초등학교 입학 시기에 다시 사용하는 비율이 일정 비중을 차지하고 있기 때문에 남성보다 1회 분할 사용이 2배 정도 높게 나타난다.

[그림 V-2-5] 육아휴직 분할 사용 비중(2021)

단위: %



주: '12년 출생아 1자녀 부모 대상
자료: 통계청 보도자료(2022. 12. 20). 2021년 육아휴직통계 결과(잠정). p. 21.

정규직 여부에 따른 육아휴직제도의 사용 가능 여부를 살펴보면, 2017년 정규직만 사용할 수 있다는 비율이 14.4%에서 2021년 36.2%로 나타나, 5년간 비정규직의 육아휴직 사용 가능성이 오히려 악화되었다. 그러나 비정규직 근로자가 실제로 사용을 한 기관은 2017년 0.7%에서 2021년 11.6%로 상당히 증가한 것으로 나타나 육아휴직 사용 가능성에 대한 응답결과와는 다른 결과를 보였다.

<표 V-2-9> 육아휴직제도 사용 가능 인력(2017-2021)

단위: %, 사업체수

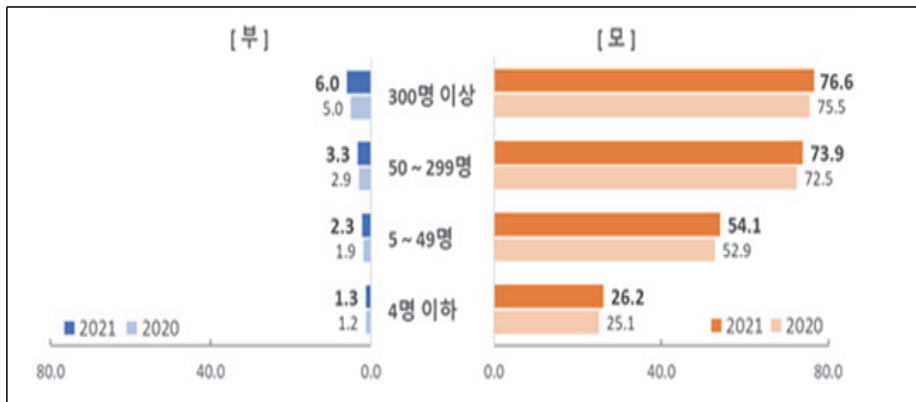
구분	사용가능인력				비정규직 근로자 사용여부		전체 (사업체수)
	정규직과 비정규직 모두 사용할 수 있다	정규직만 사용할 수 있다	비정규직 이 없다	제도가 없어 모른다	있음	없음	
2017	48.7	14.4	36.9	-	0.7	99.3	398,016
2018	42.5	20.4	37.1	-	2.5	97.5	445,727
2019	36.4	16.3	42.9	4.4	12.1	87.9	496,873
2020	31.9	25.1	43.1	-	2.1	97.9	516,236
2021	35.3	36.2	28.4	-	11.6	88.4	515,710

자료: 통계청, (각 연도), 일가정양립실태조사, 육아휴직제도-사용가능인력 현황. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118045_A047&conn_path=I2(2023. 11. 23. 인출).

2020년과 2021년 출생아 부모의 기업체 규모별 육아휴직 사용률을 살펴보면, 기업 규모가 커질수록 육아휴직 사용률이 높아지는 경향이 부·모 모두에서 뚜렷하게 관찰되었다. 300명 이상 규모의 기업의 출생아 모의 76.6%가 육아휴직을 사용한 반면, 4명 이하는 26.2%에 불과하였다.

[그림 V-2-6] 출생아 부모의 기업규모별 육아휴직 사용률(2021)

단위: %



자료: 통계청 보도자료(2022. 12. 20). 2021년 육아휴직통계 결과(잠정). p. 18.

4) 가족돌봄휴직·휴가

가족돌봄휴직은 2017년에 비해 2021년에 활용 가능 정도가 상당히 증가하였다. 2017년에는 필요한 사람이 모두 자유롭게 활용 가능하다는 사업체가 전체 중 29.5%에 불과하였으며, 조직문화나 대체인력 확보 문제로 충분히 사용하기 어렵다는 비율이 44.6%였으나, 2021년에는 55.0%가 가족돌봄휴직을 자유롭게 활용할 수 있다고 응답하였고, 조직문화나 대체인력 확보 문제로 충분히 사용하기 어렵다는 비율이 24.4%로 약 20% 정도 감소하였다.

가족돌봄휴가는 2020년과 2021년에 크게 변동은 없었으며, 사업체 중 절반 정도는 충분히 활용이 불가능하거나, 전혀 활용할 수 없는 것으로 파악되었다(표 V-2-10 참고).

실제 활용 실적을 살펴보면, 가족돌봄휴직·휴가 제도는 2017년 이후 5년간 사용 추세나 큰 변동을 보이지 않고 7% 이하의 활용 실적을 보였다. 활용 실적이 없는

이유로 가족돌봄휴직은 ‘대상자가 없어서’라는 응답이 90% 내외로 높게 나타났으며, 가족돌봄휴가는 가족돌봄휴직보다 다소 낮게 나타났다(그림 V-2-11 참고).

〈표 V-2-10〉 가족돌봄휴직·휴가제도 활용가능 여부(2017-2021)

단위: %, 사업체수

구분	필요한 사람은 모두 자유롭게 활용가능	활용 가능하나, 직장분위기, 대체인력 확보 어려움 등으로 인해 충분히 사용하지 못함	전혀 활용할 수 없음	전체 (사업체수)
가족돌봄휴직				
2017	29.5	44.6	25.9	351,245
2018	38	41.4	20.6	353,912
2019	52.8	31.6	15.6	401,813
2020	55.7	24.9	19.3	443,915
2021	55.0	24.4	20.6	443,612
가족돌봄휴가				
2020	53.5	25.5	21	341,461
2021	51.1	25.4	23.5	430,000

자료: 통계청, (각 연도), 일가정양립실태조사, 가족돌봄 휴직제도-활용가능여부. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118045_A084&conn_path=I2(2023. 11. 26. 인출).

한편, 대상자가 신청하지 않아서 활용 실적이 없다는 응답은 가족돌봄휴가가 가족돌봄휴직에 비해 다소 높았다. 다만, 가족돌봄휴가의 대상자가 가족돌봄휴직의 대상자 범주보다 좁지 않기 때문에 사업체의 제도 인지도를 점검해볼 필요가 있다.

〈표 V-2-11〉 가족돌봄휴직·휴가제도 사용 현황(2017-2021)

단위: %, 사업체수

구분	제도 활용 여부		활용 실적이 없는 이유		전체 (사업체수)
	있다	없다	대상자가 없어서	대상자가 신청하지 않아서	
가족돌봄휴직					
2017	4	96	91.3	8.7	260,185
2018	1.9	98.1	92.2	7.8	281,135
2019	4.1	95.9	90.3	9.7	339,101
2020	7	93	85.7	14.3	358,084
2021	3.1	96.9	89.4	10.6	352,129
가족돌봄휴가					
2020	6.2	93.8	82.7	17.3	269,674
2021	5.5	94.5	88.9	11.1	329,014

자료: 통계청, (각 연도), 일가정양립실태조사, 가족돌봄 휴직제도-활용실적 현황. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118045_A085&conn_path=I2(2023. 6. 9. 인출); 박은정 외(2023)에서 재인용.

5) 육아기 근로시간 단축제

고용행정통계에 따르면, 육아기 근로시간 단축제도의 이용자 수는 2015년 이후 지속적으로 상승하고 있으며, 출생아 수 대비 육아기 근로시간 단축 급여 사용자 비중은 2015년 0.5%에서 2022년은 7.8%로 크게 증가하였다. 2015년에 남성 비중은 8.2%이며, 2016년에 5%p 이상 상승하여 13.7%였으나, 이후 2022년 기준 10.3%로 여전히 여성 중심의 사용 경향을 보이고 있다.

〈표 V-2-12〉 육아기 근로시간 단축 급여 사용 현황(2015-2022)

단위: %(명)

연도	성별 사용자 비중			출생아 수 대비 비중	
	남	여	전체(수)	출생아 수 대비 비중	전체 출생아 수
2015	8.2	91.8	100.0(2,061)	0.5	(438,420)
2016	13.7	86.3	100.0(2,761)	0.7	(406,243)
2017	11.4	88.6	100.0(2,821)	0.8	(357,771)
2018	14.4	85.6	100.0(3,820)	1.2	(326,822)
2019	13.1	86.9	100.0(5,660)	1.9	(302,676)
2020	11.2	88.8	100.0(14,698)	5.4	(272,337)
2021	9.8	90.2	100.0(16,689)	6.4	(260,562)
2022	10.3	89.7	100.0(19,466)	7.8	(249,186)

주1: 사용자 수: 급여를 처음으로 지급 받은 인원수(지급일자 기준)

주2: 출생아 수 대비 비중 = 연도별 제도 이용자 수/연도별 전체 출생아 수*100

자료: 고용행정통계. (각 연도), 모성보호 조회수급자 및 지급 현황(월). [https://eis.work.go.kr/eisps/rpt/reptDtl.do?menuId=030010010\(2023.11.1. 인출\). 통계청. \(각 연도\). 시군구/성/출산순위별 출생, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B81A03&checkFlag=N.](https://eis.work.go.kr/eisps/rpt/reptDtl.do?menuId=030010010(2023.11.1. 인출). 통계청. (각 연도). 시군구/성/출산순위별 출생, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B81A03&checkFlag=N.); 고용행정통계. (각 연도), 모성보호 조회수급자 및 지급현황(월). [https://eis.work.go.kr/eisps/rpt/reptDtl.do?menuId=030010010\(2023.11.27. 인출\)](https://eis.work.go.kr/eisps/rpt/reptDtl.do?menuId=030010010(2023.11.27. 인출))을 재구성하여 작성함.

〈표 V-2-13〉기업규모별 육아기 근로시간 단축제도 이용자 비중

단위: 사업체수(%)

연도	대규모 기업	우선지원 대상 기업	계
2019	1,598(28.3)	4,062(71.7)	5,660(100.0)
2020	5,286(36.0)	9,412(64.0)	14,698(100.0)
2021	5,615(33.7)	11,074(66.3)	16,689(100.0)
2022	6,768(34.8)	12,698(65.2)	19,466(100.0)

주: 우선지원 대상 기업은 고용보험법 제19조제2항 및 같은 법 시행령 제12조에 해당하는 기업

자료: 고용노동부 보도자료(2023.1.25.). 2022년 육아휴직·육아기 근로시간 단축 크게 늘어. p. 6. 재구성; 조미라·박은정(2023)에서 재인용.

육아기 근로시간 단축 급여 제도를 실시하는 기업에 대한 지원금을 지급하는 우선지원 대상 기업은 중소기업 및 소기업이며, 2022년부터는 대규모기업에 대한 지원을 폐지하였다. 이를 기준으로 이용자수 비중을 살펴보면, 2022년 기준 우선지원 대상 기업의 비중은 65.2%이며 대규모 기업은 34.8%로 나타났다(표 IV-2-13 참고).

‘일가정양립실태조사’에 따르면, 육아기 근로시간 단축제도는 2017년 이후 필요한 사람 모두 자유롭게 활용이 가능하다는 사업체가 지속적으로 증가하였으며 2021년 기준 55.8%로 나타났다. 육아기 근로시간 단축제도의 사용에 대한 기업 내 분위기가 전환되는 것을 확인할 수 있으나, 여전히 절반에 가까운 사업체에서는 충분히 활용하지 못하거나 전혀 활용할 수 없어 기업 문화 개선이 지속적으로 요구된다.

〈표 V-2-14〉 육아기 근로시간 단축제도 활용가능 여부(2017-2021)

단위: %, 사업체수

구분	필요한 사람은 모두 자유롭게 활용가능	활용 가능하나, 직장분위기, 체인력 확보 어려움 등으로 인해 충분히 사용하지 못함	전혀 활용할 수 없음	전체 (사업체수)
2017	33.3	40.6	26.1	461,311
2018	40.7	38.3	21	498,448
2019	49.3	26.9	23.8	510,049
2020	53.1	27.6	19.3	552,188
2021	55.8	26.4	17.8	523,980

자료: 통계청, (각 연도), 일가정양립실태조사, 육아기근로시간 단축제도-활용가능 현황, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118045_A076&conn_path=I2(2023. 11. 27. 인출).

다음으로 통계청의 경제활동인구조사에서 근로자가 활용하고 있는 유연근무제의 형태를 조사한 결과를 살펴보았다. 2021년에 유연근무제 활용 근로자가 약 353만 4천명으로 가장 많았으며, 2022년에는 350만명 아래로 감소하였다. 이는 코로나 19 팬데믹 상황에서 유연근무제가 크게 확대되었다가, 사회적 거리두기 완화와 팬데믹이 종료 상황에서 감소된 것으로 추론된다. 육아기 근로시간 단축제를 포함하여 근로시간 단축 근무제를 활용하고 있는 근로자의 비율은 2018년 8월 기준 15.1%에서 2019년 8월 17.1%로 다소 증가하였으나, 이후 비중이 다소 감소하였고, 2023년 기준으로는 9.6%로 여전히 활성화되지 못하고 있다. 시차 출퇴근제는 가장 많이 이용하는 유연근무제로 2023년 33.0%가 사용하고 있다. 2018년에는

선택적 근무 시간제가 탄력적 근무제에 비해 사용률이 높았으나, 2023년에는 선택적 근무 시간제가 26.5%, 탄력적 근무제는 31.2%로 탄력적 근무제의 사용이 확대되어 보다 유연한 근무시간제도를 채택한 비율이 증가하였음을 알 수 있다. 한편, 재택 및 원격근무제의 경우는 코로나 19로 인해 2020년과 2021년에 크게 확대된 것을 확인할 수 있다. 2021년에는 재택 및 원격근무제가 32.3%로 가장 많이 활용된 유연근무제였고, 이후 감소 추이를 보이면서 2023년 8월 기준 19.9%까지 감소하였다.

〈표 V-2-15〉 유연근무제 활용 형태(중복응답)(2018.8-2023.8)

단위: 천명, %

구분	2018. 8		2019. 8		2020. 8		2021. 8		2022. 8		2023. 8	
	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율
계	1,675	100.0	2,215	100.0	2,898	100.0	3,534	100.0	3,475	100.0	3,430	100.0
근로시간 단축 근무제	252	15.1	378	17.1	380	13.1	358	10.1	383	11.0	328	9.6
시차 출퇴근제	556	33.2	746	33.7	905	31.2	1,055	29.9	1,100	31.7	1,131	33.0
선택적 근무 시간제	541	32.3	674	30.4	766	26.4	817	23.1	861	24.8	908	26.5
재택 및 원격 근무제	79	4.7	95	4.3	503	17.4	1,140	32.3	956	27.5	683	19.9
탄력적 근무제	458	27.3	710	32.0	844	29.1	969	27.4	971	27.9	1,069	31.2
기타유형 (재량근무 등)	183	10.9	213	9.6	297	10.2	306	8.7	316	9.1	316	9.2

자료: 통계청, 경제활동인구조사, 근로형태별 부가조사, 유연근무제 활용형태(복수응답). [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7100S&conn_path=I2\(2023. 11. 23. 인출\)](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7100S&conn_path=I2(2023. 11. 23. 인출)).

나. 자녀돌봄 시간지원 제도 사각지대

우리나라의 자녀돌봄 시간지원 제도는 기본적으로 고용보험을 기반으로 하고 있어, 고용보험의 사각지대가 자녀돌봄 시간지원의 사각지대로 연결된다. 류정희·강희정·이소영·이주연(2018)은 모성보호제도 관련하여 고용보험의 사각지대를 제도적 사각지대와 급여 사각지대로 구분하였다. 제도적 사각지대에는 고용보험 제도

의 대상 범위에서 벗어나 있는 자영업자, 특고, 임금근로자 중 초단시간 근로자가 속하며, 급여 사각지대에는 고용보험 적용 대상자이나 영세사업장, 비정규직 등 고용보험 미가입자와 가입하였으나 급여를 받지 못한 출산전·후 퇴사자, 자격미충족자가 속한다. 이병희(2020)는 고용보험 제도 자체가 포괄하지 못하는 비임금근로자와 고용보험 적용제외 임금근로자를 제도적 사각지대로 구분하고, 임금근로자 중 고용보험 미가입자를 실질적 사각지대로 구분하였다. 즉, 고용보험 제도 밖 사각지대를 제도가 근본적으로 포괄하지 못하는 제도적 사각지대로 구분하고, 제도(법)적으로는 적용대상이나 실제로는 제도의 혜택을 받지 못하고 있는 실질적 사각지대를 별도로 구분하고 있다. 여기에서는 이병희(2020)의 고용보험 사각지대 논의 용어를 차용하여 제도 안팎의 사각지대를 제도적 사각지대와 실질적 사각지대로 구분하고자 한다.

[그림 V-2-7] 고용보험 사각지대

분만여성								
비경제 활동인구	경제활동인구							
	실업자	취업자						
		비임금근로자		임금근로자				
				적용제외	고용보험 적용대상			
					미가입자	가입자		
		무급가족 종사자	자영업자, 특고	초단시간	영세사업장, 비정규직	출산전후 퇴사자	자격 미충족자	급여 수급자
			제도적 사각지대		급여사각지대			

자료: 류정희 외(2018). 출산육지원 사각지대 해소방안 연구, 저출산고령사회위원회·한국보건사회연구원, p. 40.

[그림 V-2-8] 고용보험 사각지대 현황

비임금근로자	임금근로자			
	고용보험 적용제외*	고용보험 미가입	지역연금 가입	고용보험 가입
6,799(24.9)	1,781(6.5)	3,781(13.8)	1,469(5.4)	13,528(49.4)
제도적 사각지대		실질적 사각지대		

주: * 5인 미만 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상 신규 취업자, 초단시간근로자 등
 자료: 이병희(2020), “코로나19 대응 고용정책 모색”, 고용·노동브리프 제95호, 한국노동연구원, p. 5; 도재형(2022), 사회보험 적용 범위 확대 방안: 전 국민 고용보험 로드맵 관련 쟁점을 중심으로, p. 125에서 재인용.

고용보험 제도의 사각지대 규모는 장지연 외(2018)에서는 66.9% 정도로 보고 있으며, 이병희(2020)는 45.2%로 추정하고 있다. 그러나 고용보험의 사각지대 축소를 위해 2020년 12월 전국민 고용보험 로드맵이 추진됨에 따라 고용보험 적용 대상이 확대되어 2020년 이전을 기준으로 한 추정보다는 제도적 사각지대의 범위가 축소되었다. 전국민 고용보험 로드맵은 모든 취업자를 대상으로 한 보편적 고용보험 도입을 목표로 하여, 근로시간이 아닌 일정 소득을 기반으로 적용 기준을 변경하였다(관계부처 합동 보도자료, 2020. 12. 23). 이에 2020년 이전에 포함되지 않았던 예술인, 특고직, 플랫폼 종사자뿐만 아니라 자영업자도 고용보험 적용대상으로 확대되고 있다. 예술인 고용보험은 2020년 12월 10일부터 시행되어 빠르게 확대되었으며, 2023년 10월 말 기준 누적 가입자 수가 20만 명을 초과하였다.³⁶⁾ 특수형태 근로종사자 고용보험 가입자는 시행 5개월 만에 50만 명³⁷⁾을 넘어섰다(고용노동부 전국민 고용보험추진단, 2021. 11. 23; 박은정 외, 2022: 54에서 재인용).

전국민 고용보험 로드맵이 추진됨에 따라 자녀돌봄 시간지원 제도의 적용대상 확대도 병행되었다. 육아휴직 제도보다 출산전후휴가 제도의 대상자 확대가 먼저 이루어졌다. 예술인 및 특수형태근로종사자(노무제공자) 대상 출산전후휴가와 고용보험 미적용자 출산급여 제도가 도입되어, 여성 근로자 대상 출산전후휴가의 제도적 사각지대는 해소된 것으로 볼 수 있다. 그러나 제도적으로 사각지대가 해소되어도 임신 및 출산으로 인해 노동시장이나 사회보험 체계 밖으로 이탈하게 되는 여성 근로자들의 실질적 사각지대는 크게 해소되지 못하고 남아있다. 2022년 기준, 경력단절 여성 중 출산으로 인한 경력단절 비율은 22.7%로 상당수의 여성이 출산 전후에 노동시장을 떠나게 되는 것으로 확인되었다(여성가족부 보도자료, 2023. 9. 6). 또한 박은정 외(2022)의 연구에 따르면, 첫째 자녀 출산 직후 및 임신 중(25.3%)에 퇴사, 이직 등 일의 변동을 경험하는 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 한편, 앞서 살펴본 바와 같이 2021년 기준 정규직만 출산전·후휴가를 사용할 수 있는 사업체가 3분의 1 이상으로, 고용보험에 가입되어 있으나 고용형태에 따라 사용이 불가능한 실질적 사각지대는 온전히 해소되지 못한 채 여전히 남아있다(표 V-2-4 참조).

36) 고용노동부 홈페이지, https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=15775 (2023. 11. 15 인출)

37) 이 중 여성이 64.8%로 높게 나타났는데, 보험설계사, 학습지 방문교사 등 여성 비율이 높은 직종의 고용보험 가입률이 높기 때문으로 추정된다(고용노동부 전국민 고용보험추진단, 2021. 11. 12; 박은정 외, 2022: 54에서 재인용).

육아휴직은 출산전후휴가 제도에 비해 여전히 광범위한 제도적 사각지대를 가지고 있으며, 실질적 사각지대에서 집단 간 격차도 크다. ‘일가정양립실태조사’에서 정규직만 육아휴직 사용이 가능하다는 응답 비율(36.2%)이 출산전후휴가보다 높게 나타났으며, 기업규모가 클수록 육아휴직 사용률이 높은 경향이 매우 뚜렷하게 나타났다(그림 V-2-6 참고).

박은정 외(2022)의 조사결과에 따르면, 제도 미사용 이유에서 ‘적용 대상자가 아니어서’라는 응답이 출산전후휴가에서 44.7%, 배우자 출산휴가에서 32.7%, 육아휴직제도에서 32.4%로 가장 높았다. 다음으로 높게 나타난 ‘내가 맡은 업무에 대체인력이 없어서’, ‘직장 내 압박 및 직장문화로 인해’라는 두 항목의 합도 모두 40%를 상회하였다. 이는 비자발적 미사용자가 자녀돌봄 시간지원 제도의 실질적 사각지대의 상당 비중을 차지하고 있음을 의미한다.

지금까지 고용보험제도 안팎의 사각지대를 검토한 내용을 자녀돌봄 시간지원 제도의 사각지대에 적용하여 정리하면 다음 [그림 V-2-9]와 같다. 전국민 고용보험 로드맵의 시행에 따라 비임금근로자 대상으로 고용보험이 확대되었기 때문에, 여기에서는 임금근로자와 비임금근로자를 구분하지 않았고, 고용보험 가입자와 고용보험 미가입자로 구분하였다. 고용보험 가입자는 육아휴직급여, 출산급여의 수급자이며, 여기에는 기존 임금근로자 이외에 2020년 이후 고용보험 대상자에 편입된 예술인, 특고직, 자영업자가 포함된다.

고용보험 적용 대상이지만 고용보험의 적용을 받지 못하는 실질적 사각지대에는 고용보험 미가입자뿐만 아니라 비자발적 미사용자도 포함하였다. 고용보험에 가입되어 있으며 제도 사용을 희망하나, 가족친화적이지 않은 조직 문화나 대체인력 채용의 어려움 등으로 제도를 사용할 수 없는 비자발적 미사용자는 실질적인 제도 혜택을 못 받고 있으므로 실질적 사각지대에 놓여있다고 볼 수 있다. 한편, 고용보험 미가입자에는 고용보험 적용 대상이지만 사업체에서 고용보험에 가입하지 않아서 미가입자로 남아 있는 대상이 포함된다. 전(全)국민 고용보험 확대에 따라 고용보험 적용 대상이 아니었던 예술인, 특고직, 자영업자 등이 제도적 사각지대에서 벗어나 제도의 틀 내에 진입하였으나, 실제 고용보험 가입률이 크게 개선되지 않는 한 상당수가 고용보험 미가입자로 실질적 사각지대에 남아있게 된다. 또한 고용보험 적용 대상이지만 계속 근로 기간이 6개월 미만이어서 급여를 받지 못하거나, 출산 전후로 노동시장에서

이탈하게 되어 급여를 받지 못하는 경우 급여 자격 미충족자로 실질적 사각지대에 속한다고 볼 수 있다.

한편, 제도적 사각지대는 협의와 광의로 구분할 수 있다. 취업자의 노동시장 이탈을 방지하는 고용정책에 중점을 두어 현행 고용보험의 적용범주로 본 제도적 사각지대는 협의의 제도적 사각지대이다. 즉, 취업자 중 고용보험 적용 대상이 아닌 무급가족종사자, 고용보험 적용 제외자로 한정한다면 협의의 제도적 사각지대라고 할 수 있다. 광의의 제도적 사각지대는 가족정책의 관점에서 모든 부모의 부모권 보장을 위한 자녀돌봄 시간 지원 제도의 사각지대로, 제도에서 배제되어 있는 실업자와 비경제활동인구를 모두 포함한다.

[그림 V-2-9] 자녀돌봄 시간지원의 사각지대 범주화

만 8세 이하 자녀를 둔 부모								
비경제 활동 인구	경제활동 인구							
	실업자	취업자						
		고용보험 적용 제외		고용보험 적용 대상				
		무급가족 종사자	고용보험 적용 제외자 ¹⁾	비자발적 미사용자	고용보험 미가입자	급여 자격기준 미충족자	고용보험 가입자 (예술인, 특고직, 자영업자 포함) ²⁾	
		협의의 제도적 사각지대		실질적 사각지대			급여 수급자 ³⁾	
		광의의 제도적 사각지대						

주1: 5인 미만 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상 신규 취업자, 초단시간근로자 등

주2: 지역연금 가입자 포함

주3: 급여 수급자는 출산휴가 급여, 육아휴직 급여 등 고용보험에서 지급되는 자녀돌봄 시간지원 관련 수급자

자료: 연구진 작성

3. 자녀돌봄 시간지원 제도의 쟁점 및 대응 과제

이하에서는 자녀돌봄 시간지원 정책 내용과 실태 분석 및 사각지대 분석을 종합하여 자녀돌봄 시간지원 제도의 쟁점과 대응 과제를 제시한다. 단, 지원 제도 중에서 급여 지원이 없는 가족돌봄휴직·휴가 제도를 제외하고 논하였다.

가. 부모권 보장 관점에서의 쟁점

1) 자녀돌봄 시간지원 제도의 목적: 노동시장정책 vs 가족정책

자녀돌봄 시간지원 제도는 일하는 부모가 노동시장에서 이탈하지 않고 자녀를 돌볼 권리를 부여하는 제도로, 부모의 노동권과 부모권 보장의 양면이 양립하는 제도라고 할 수 있다(이규용, 남재량, 박혁, 김은지, 2004; 윤성호, 2008). 노동시장에서 벗어나 자녀 돌봄을 하는 기간 동안 일정 수준 경제적 지원을 하고 피고용인의 지위를 보장하여 안정적으로 노동시장에 복귀하도록 하는 측면에서는 부모의 노동권 보장이 강조된다. 한편, 부모가 집중적인 육아가 필요한 시기에 유급노동 시장에서 벗어나거나 근로시간을 축소하여 가정에서 직접 자녀돌봄을 할 수 있는 권리를 보장한다는 관점에서는 부모권 보장의 성격이 강조된다. 그러나 시간지원을 위한 각각의 제도가 부모의 노동권과 부모권 보장의 한쪽 측면만 가지고 있는 것이 아니라, 노동권과 부모권이 양립하는 제도라는 점에서 제도의 범주와 특성의 스펙트럼이 다양하게 나타난다. 따라서 자녀돌봄 시간지원 제도는 노동시장정책과 가족정책으로 이분되는 것이 아니라 두 정책적 성격이 복합적으로 나타나게 된다.

대부분의 선행연구들에서는 주로 육아휴직제도의 제도적 목적으로 ‘노동시장정책’과 ‘가족정책’적 성격에 대해 논하고 있다(김상호 외, 2017; 박선권, 2018; 강민정, 2019). 먼저, 장지연 외(2013)의 연구에서는 육아휴직제도가 모든 근로자의 사회권을 보장하는 제도이며 여성 고용 안정 및 증진을 도모하는 방향으로 확대되어왔다고 보았다. 김상호 외(2017)에서는 육아휴직제도는 고용보험을 기반으로 임금근로자를 대상으로 하여 근로자의 노동시장 이탈을 방지하고 기업이 숙련인력을 지속적으로 확보할 수 있도록 지원하는 제도로 보았다. 박선권(2018)의 연구에서는 육아휴직제도는 모성보호보다는 양육 초기에 ‘양육자’를 대상으로 지원하는 가족지원의 성격을 가지며, 다른 한편으로 고용 상태를 유지하도록 지원한다는 점에서 노동시장정책의 성격이 있다고 보았다. 강민정 외(2019)에서는 육아휴직제도가 일가족 양립을 가능케 하는 정책으로 노동시장정책과 가족정책의 성격을 모두 띠는 제도라고 보았다. 다만, 현행 고용보험을 토대로 하는 육아휴직 제도는 가족수당과는 다른 성격을 가진 제도로 육아휴직제도 본연의 목적과 기능 측면에서 노동시장정책의 성격을 다소 강조하는 논조를 보였다. 박은정 외(2022)의 연구에서는 육아휴직제도가 고용보험을 기반으로 한 취업자 대상의 노동시장정책이지만, 보편적으로

모든 일하는 부모를 위한 가족정책적 기능이 돌봄권 보장 관점에서 중요하다는 정책적 당위성을 강조하였다. 요컨대, 다수의 연구들이 육아휴직제도의 목적을 노동시장정책 측면에서 강조하고 있으나(장지연 외, 2013, 김상호 외 2017, 강민정 외 2019), 육아휴직 제도가 부모의 자녀 양육 지원 정책으로서 가족정책의 목적을 가지고 있음을 강조하는 연구들도 있다(박선권, 2018; 박은정 외, 2022).

여기에서는 육아휴직제도뿐만 아니라 출산전후휴가, 육아기 근로시간 단축제도를 포괄하여 자녀돌봄 시간지원 제도의 목적을 논하고자 한다.

먼저, 출산전·후휴가는 일·가정 양립의 측면에서 육아휴직제도의 목적과 유사한 부분이 있으나 보편적 모성보호가 강조된 제도라는 점에서 차이를 보인다. 최근 제도의 변화를 살펴보면 사회보험에서 더 나아가 보편적 가족지원 제도로 확장되고 있음을 확인할 수 있다. 고용보험 적용 대상자를 예술인, 특고직(노무제공자)으로 확대했을 뿐만 아니라 고용보험 미적용자를 대상으로 출산급여를 정액으로 지급하고 있다. 물론 고용보험 미적용자도 출산 전 18개월 중 3개월 이상 소득활동을 한 여성 근로자로 한정하고 있기 때문에 가족정책적 수당 제도와는 달리 일정 부분 노동시장정책의 성격을 지닌다고 볼 수 있다.

한편, 육아기 근로시간 단축제도는 일정 근로시간을 가진 임금근로자를 대상으로 한다는 점에서 출산전후휴가나 육아휴직 제도에 비해 일반적인 근로시간 정책과 더 맞닿아 있는 제도라고 할 수 있다. 육아기 근로시간 단축제도는 급여수준을 상향하고 부부의 맞돌봄이 가능하도록 지원하는 방향으로 확장되어 왔다. 최근 2023년에 발표한 정부의 확대 방안을 살펴보면, 적용 대상, 급여 기간 및 수준을 확대하여 일하는 부모의 직접돌봄 지원을 강화하고자 함을 확인할 수 있다. 즉, 육아기 근로시간 단축제도는 근로시간 정책임과 동시에, 부모의 직접 돌봄을 위해 급여 지원을 확대하고 있다는 점에서 가족지원 정책의 성격도 띠고 있다.

종합하면, 보편적 성격이 가장 강한 모성보호 정책이자 가족정책은 출산전·후휴가이며, 노동시장정책의 목적이 가장 강하며 근로시간 정책의 일환인 제도는 육아기 근로시간 단축제도 라고 할 수 있다. 육아휴직제도는 체계와 정책적 방향성에 따라 제도적 성격이 상당히 상이해질 수 있다.

2) 집단별 형평성 문제

앞서 자녀돌봄 시간지원 제도의 전반적인 사용률이 지속적으로 증가 추이를 보이고 있음을 확인하였으나, 여전히 여성을 중심으로 활용되고 있으며, 정규직, 대

규모 기업의 근로자가 중소기업에 비해 활용 가능성이 높게 나타났다.

남성 근로자의 육아휴직 사용자 중 비중은 2015년 2.7%에서 2021년 22.6%로 크게 증가하였으나, 출생아 100명 당 육아휴직 사용률은 4.1%에 그쳐 여전히 남성의 육아휴직 사용률은 저조하였다. 또한 통계청 ‘일가정양립실태조사’ 결과에서 비정규직의 육아휴직 사용 가능성도 개선되지 못하고 있음을 확인하였다. 육아휴직통계에서 기업규모별 육아휴직 사용률도 기업 규모가 커질수록 육아휴직 사용률이 높아지는 경향이 남녀 모두에서 뚜렷하게 관찰되었다. 또한 육아기 근로시간 단축제 사용도 여성 근로자의 비중이 90% 내외로 여전히 여성 중심으로 사용되는 경향을 보였다.

정부는 육아로 인한 여성의 노동시장 이탈을 방지하고 집중적인 자녀돌봄이 필요한 시기에 양육 부담을 분담하기 위해서는 남성의 시간지원 제도 활용을 적극적으로 확대해 나가야한다는 점을 인식하고 이를 위한 제도들을 도입하여 실시하고 있다. 정부는 육아휴직제도의 사용을 제고하고, 남녀의 맞돌봄을 유도하기 위해 ‘3+3 부모육아휴직제’를 실시하고 있으며, ‘6+6 부모육아휴직제’로 확대하겠다고 발표한 상황이다.

다만, 이러한 제도들이 정규직, 대기업, 공기업, 공무원 등 안정적인 일자리를 위한 제도가 아니라 고용 형태, 기업규모에 상관없이 모든 근로자가 활용할 수 있는 제도가 되어야 한다. 이미 고용보험으로 인한 제도적 사각지대 문제는 전(全)국민 고용보험 로드맵 추진을 통해 개선 작업을 추진한 상황이나, 현행 제도 내에 존재하는 실질적 사각지대를 해소하기 위한 보다 구체적이고 적극적인 방안이 필요한 상황이다(강민정 외 2019; 박은정 외, 2022).

3) 고용형태 다양화에 따른 새로운 사각지대

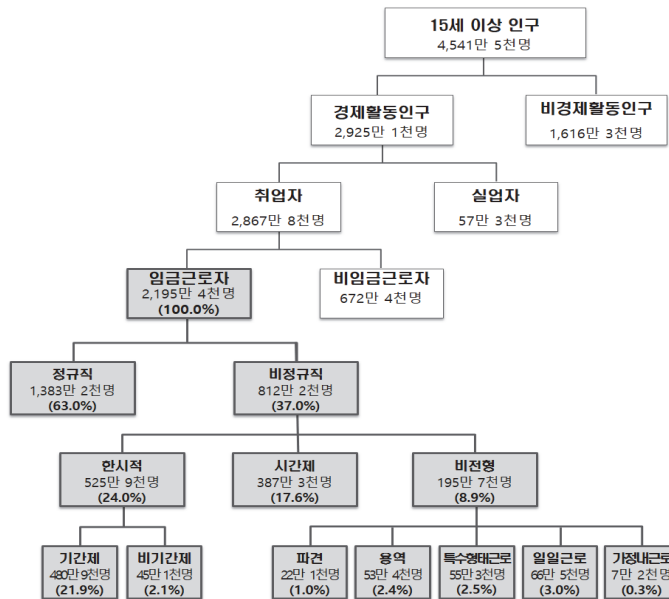
앞서 가족정책 및 육아정책에서 고용형태에 따른 형평성 문제를 정규직, 대기업, 공무원 등 높은 고용 안정성을 보이는 일자리와 비정규직, 불안정 노동, 저임금 등으로 특징지어지는 2차 노동시장 일자리 간 불균형 관점에서 설명하였다. 다수의 선행연구들도 고용형태(정규직/비정규직)나 기업규모(대기업/중소기업) 등 노동시장의 이중구조 측면에서 제도 접근성의 차이를 주로 분석하고, 전통적인 표준 고용관계 속에 있는 정규직, 대기업 노동자가 육아휴직제도 등 사회보장체계 내에서 높은

수준의 보장을 받게 되는 현상을 지적한다(김진욱, 권진, 2015; 윤명수, 부가청, 2016; 성민정, 원숙연, 2017; 김지현, 2020).

그러나 최근 고용형태의 다양화는 비정규직의 증가나 노동시장의 이중구조로만으로는 충분히 설명되지 않는 부분이 있다. 4차 산업혁명으로 인해 IT 기술의 비약적 발전은 노동시장 구조에도 영향을 미쳐 디지털 플랫폼을 통해 근로자의 노동력이 실시간으로 거래되는 플랫폼 노동이 증가하였고, 수요자의 요구에 즉각적으로 서비스나 제품을 제공하는 온디맨드(On-Demand) 경제가 확장되었다. 노동시장에서는 정규직보다 수요에 따라 임시직이나 계약직으로 고용하는 깃 경제(gig economy) 방식도 확대되었다. 이에 단순히 임금근로자와 비임금근로자 또는 정규직과 비정규직 등으로 고용형태를 구분하기 어려운 새로운 일의 형태들이 끊임 없이 등장하고 있다. 특수형태근로종사자, 플랫폼 노동자, 새로운 형태의 프리랜서 등 다양한 고용형태가 등장하였다(박은정 외, 2022).

우리나라는 2023년 8월 현재 취업자가 2,867만 8천명이며, 이 중 비임금근로자가 약 23.4%이다. 또한 임금근로자 중 비정규직이 37.0%이며, 임금근로자 중 비정규직에 속하는 비전형근로자는 8.9%이다(통계청, 2023. 10. 24). 비전형근로자는 전형적인 표준 고용 관계를 맺지 않는 경우가 다수 발생하여 규모 추정의 어려움이 있어 왔다. 특히 특수형태근로종사자의 경우는 근로계약이 아닌 사용계약을 맺어 자영업자로 분류되기도 하며, 임금근로자와 비임금근로자로 구분하기 모호한 경계선에 있는 경우도 있어서 분류가 명확하지 않다(정홍준·장희은, 2018; 박은정 외, 2022: 39에서 재인용). 통계청 경제활동인구조사는 임금근로자 중 비전형 근로의 한 형태로만 특수형태근로종사자 통계를 파악하고 있기 때문에 특수형태근로종사자의 규모가 과소 추정되었다고 볼 수 있다. 정홍준·장희은(2018)은 특수형태근로종사자 규모를 추정하기 위해 기존 방식과는 달리 진성 임금근로자와 진성 1인 자영업자를 파악하여 제외하는 방식으로 특고직 종사자의 규모를 추정하였다. 정홍준·장희은(2018)에 따르면, 특수형태근로종사자는 임금근로자 중 74.5만명, 비임금근로자 중 91.3만명으로 약 165.8만명으로 추정된다. 기준 연도는 5년 정도 차이가 있으나, 2023년 8월 기준으로 통계청 통계자료는 여전히 특고직을 55만 3천명 정도로 추정하고 있다(통계청, 2023. 10. 24).

[그림 V-3-1] 근로형태별 규모(2023.8)



주: 비정규직 근로자의 전체 규모는 비정규직 유형별로 중복되는 경우가 있어 그 합계와 불일치함
 자료: 통계청 보도자료(2023. 10. 24). 2023년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과, p. 4.

우리나라는 OECD 대비 비임금근로자 비중이 상당히 높은 국가이며, 비임금근로자 중 새로운 고용형태의 상당수가 포함되어 있는 고용원이 없는 1인 자영업자의 비중도 증가하는 추이를 보이고 있다. 2023년 8월 기준 고용원이 없는 자영업자는 약 437만명으로 비임금근로자 중 65.0%를 차지하고 있다(통계청 보도자료, 2023. 11. 1). 비임금근로자 중 고용원이 없는 자영업자의 규모가 증가하고 있다는 것은 새로운 일의 형태를 가진 근로자가 증가하고 있다는 의미이자, 자녀돌봄 시간지원 제도의 실질적 사각지대의 규모가 확대되는 것을 의미하기도 한다. 자영업자의 고용보험 가입이 증가하고 있다고는 하나, 2022년 2분기 기준 자영업자의 고용보험 가입률이 1% 미만이라는 사실을 감안하면(이정아, 2022), 비임금근로자의 대다수는 여전히 사각지대에 놓여 있다.

또한 새로운 일의 형태에서는 기존 형태의 근로계약에 기반하여 고용인과 피고용인이 고용관계를 맺는 방식이 약화되었으며, 기존의 사회보장 체계가 새로운 일의 형태를 가진 근로자를 온전히 포괄하지 못하는 상황에서 고용인을 특정하기 어

렵거나 고용인의 책임이 악화된 근로환경에 놓이게 되었다. 새로운 비표준·비정형 고용형태의 확대는 고용 불안정성의 증가이자 돌봄 불안정성의 증가이기도 하다(박은정, 2022).

이러한 새로운 일의 형태가 가져온 새로운 사각지대에 대한 논의는 기존의 임금 근로자를 중심으로 한 제도적 사각지대 논의로는 포괄하지 못한다. 노동정책 분야에서는 특고직이나 플랫폼 노동자의 ‘근로자성’에 대한 논의가 진행되어 왔다. 새롭게 증가하고 있는 고용형태에 근로자성을 인정하고 사회보장체계 내로 포괄하는 방안들이 논의되었고, 이는 전국민 고용보험 로드맵에 반영되었다. 그러나 지금까지 가족정책 및 육아정책 분야에서 비표준·비정형 근로자의 자녀돌봄의 실태에 주목하고, 이들의 부모권 보장 방안을 모색한 연구는 찾아보기 어렵다.

박은정 외(2022)의 연구는 이러한 비정형 근로자의 자녀돌봄과 자녀돌봄 시간지원 제도의 사용 실태를 조망하고 있다. 이 연구결과에 따르면 비정형 근로자들은 고용보험 적용 대상이라는 사실을 인지하지 못하는 경우가 다수이며, 육아휴직제도 이외에도 자녀돌봄 시간지원 제도에 대한 인지도가 낮았고, 다수가 고용보험 미적용자 출산급여 제도도 인지하지 못하고 있었다. 비임금근로자, 비정형 근로자는 의도적으로 고용보험에 가입하지 않는 경우와 함께 낮은 제도 인지도로 인해 제도로 들어오지 못하는 경우가 다수 발생할 수 있음을 확인할 수 있다.

한편, 플랫폼 노동자 등 온디맨드 경제 내에서 일하는 근로자의 경우 일정한 노동시간이 아닌 극도로 유연화된 노동시간으로 인해 돌봄서비스 운영시간과의 비정합성을 경험하기도 하였다. 정규직이 시간 부족, 경직된 근로시간으로 인해 자녀돌봄과 일의 병행에서 어려움을 경험하는 반면, 비정형근로자들은 일의 불안정성, 근로시간 및 근로장소의 불규칙함, 근로시간과 돌봄서비스 운영시간의 비정합성 등에서 발생하는 돌봄의 어려움을 경험한다는 점에서 차이를 보였다(박은정 외, 2022).

4) 부모의 시간 자율성 및 시간주권 보장

자녀돌봄 시간지원 제도는 노동시간 정책과 맞닿아 있으며, 노동시간의 유연성 제고가 자녀돌봄 시간지원의 일환으로 여겨지기도 한다. 경직된 노동시간 구조에 유연성을 더하여 근로자에게 자녀돌봄 시간과 노동시간을 조율할 수 있는 자율성을 부여하는 것은 강력한 일·생활 균형을 위한 지원이 될 수 있다.

시간 자율성의 개념은 ‘시간주권’의 개념으로 설명되기도 한다. 시간 주권의 정의에 대해 명확한 합의가 존재하는 것은 아니나(이소진, 2022), 일반적으로 시간 주권은 개인이 주체적으로 자신의 욕구와 필요에 따라 삶과 노동시간을 조직할 수 있는 권리를 의미한다(최희선·신진욱, 2022).

개인에게 일·생활 균형을 위해 스스로 시간을 조직하고 활용할 수 있는 권리를 부여할 필요가 있다. 부모가 일과 자녀돌봄 간 발생하는 시간 갈등을 해소하기 위해서는 시간을 조율할 수 있는 권리가 보장되어야 한다. 박은정 외(2022)의 연구에 따르면, 부모가 자녀돌봄으로 일을 변경하는 주요 이유 중 하나가 유연하지 못한 근로시간이었고, 일을 변경할 때 주요 기준이 유연한 근로시간을 가진 일자리인 것으로 확인되었다. 여성의 경우 시간 자율성과 시간 주권이 확보되지 않을 경우 일과 자녀돌봄 간 선택의 기로에서 노동시장을 이탈하게 되는 경우가 다수 발생하고, 남성은 자녀돌봄의 양육자 역할을 포기하게 되는 경우가 많다(박은정 외, 2022). 부모 개개인의 일·생활 균형과 더불어 부모의 맞돌봄을 통해 자녀 돌봄의 부담을 나누기 위해서는 시간 주권 보장이 전제되어야 한다.

이러한 맥락에서 일·생활 균형 지원정책으로 유연근무제도의 중요성이 강조되고 있다. 자녀돌봄에 있어서 육아기 근로시간 단축제 뿐만 아니라 탄력적 근로시간제, 선택적 근로시간제 등 근로시간 유연제도의 유용성도 확인되고 있다. 다수의 OECD 국가들은 이미 모든 근로자에게 근로시간의 자율성을 부여하는 근로시간 정책을 추진하고 있다. 별도의 육아기 근로시간 단축제를 운영하기 보다는 독일의 근로시간 계좌제나 프랑스의 근로시간 적립계좌 제도 등의 방식을 채택하여 운영하고, 근로시간 정책 내에서 육아를 사유로 근로시간 단축제를 사용할 수 있도록 하고 있다(최희선·신진욱, 2022; 조미라, 박은정, 2023). 즉, 일반적인 근로시간 제도의 유연성을 제고하고, 전체 근로자에게 근로시간의 자율성과 시간 주권을 확보하여 줌으로써 일과 자녀 돌봄 시간을 조율할 수 있도록 하고 있는 것이다.

육아기 시간 지원이 우리 사회에 정착되기 위해서는 근본적으로 우리나라의 경직된 장시간 근로시간 문화에 변혁이 필요하며, 이를 위해 사회 전반에서 시간 구조를 재편할 필요가 있다. 즉, 사회의 전반적인 근로시간이 자녀 돌봄과 가족생활에 적합하도록 사회적 시간 구조를 재편할 필요가 있다. 근로자의 시간 자율성과 시간 주권의 보장은 사회 전반의 시간 구조 변혁 과정의 전제 조건일 것이다.

5) 부모급여 도입에 따른 중장기적 논의

박은정·이정원·윤지연·김난주(2022)의 연구에 따르면, 0세아를 둔 부모가 부모급여를 받으며 육아휴직을 사용할 경우 전체 실질소득 대체율이 52%에서 76.2%로 상승하는 것으로 산출되었으며, 부모급여가 가구소득 5분위 중 3분위까지는 양육비를 100% 이상 보전하는 것으로 나타났다. 또한 해당 연구의 전문가 의견조사에서도 육아휴직제도 개선이 부모급여 도입에 따른 개선 및 보완이 가장 필요한 정책 부문으로 나타났다. 부모급여의 파급효과로 0, 1세아를 둔 부모가 부모급여 수급을 통해 육아휴직을 사용하면서 육아휴직급여의 낮은 실질소득대체율의 보완효과를 갖기 위해서는 육아휴직제도의 실질적인 사용률 제고가 전제되어야 한다고 본 것이다.

한편, 부모급여가 부모권을 보장하는 제도로 독일의 부모수당이나 스웨덴의 부모보험제도와 같이 육아휴직제도와 연계되어야 할 것인가에 대한 논의도 검토할 필요가 있다. 현재 제도적 틀로는 부모급여가 출산 이후 자녀를 직접 돌보는 모든 부모들에 대한 기본 수당의 성격을 가진 제도로 육아휴직과 연계되는 방식의 도입 가능성은 낮다. 부모급여의 도입 시기부터 육아휴직제도 개선과 함께 논의되어 설계되지 않아, 현행 육아휴직제도와 부모급여는 근거법, 재원, 관할 부처 등 제도적 기반 자체가 상이하다. 제도적 출발과 설계가 상이한 제도들을 연계하는 것은 제도적 기반을 완전히 재설계해야하기 때문에 단기적으로 불가능에 가깝다. 다만, 장기적으로 육아휴직제도를 조세나 별도 기금 기반으로 개선하거나 부모보험 제도 도입을 본격화하게 된다면, 부모급여가 정액급여로 부모보험의 일부로 편입되고, 정액급여와 소득비례 급여로 부모보험의 급여체계를 설계하는 방안을 모색해볼 수 있다(박은정 외, 2022).

나. 자녀돌봄 시간지원 제도의 개선을 과제

1) 육아휴직제도의 대상 포괄성 및 보장성 제고

가) 육아휴직제도의 실질적 사각지대 해소

우리나라의 주요 휴가·휴직제도들은 OECD의 다른 국가들과 비교하여 관대한 제도를 갖추고 있으나, 실제 사용률은 낮은 수준으로 나타난다. 출생아 부모 대비 낮은 사용률의 주요 원인은 지금까지 고용보험을 기반으로 한 제도적 사각지대가 광범위

하게 존재했기 때문이다. 그러나 2020년 12월 이후 전(全)국민 고용보험 로드맵이 추진되어 2025년까지 자영업자도 고용보험 내 지원 급여 대상으로 포괄할 예정이다. 이에 따라 2025년부터 자녀 돌봄 시간지원 제도의 제도적 사각지대는 크게 줄어들 전망이다. 그러나 고용보험의 단계적 확대로 육아휴직급여 제도 내에 포괄되는 고용 형태의 육아휴직급여 제도를 보다 세밀하게 설계해야하는 과제가 여전히 남아 있다. 예술인 및 특고직 종사자를 대상으로 한 동일직장 계속 근무기간이나 노무제공 계약 기간, 소득 감소(중단) 기준 등은 향후 자영업자 대상 육아휴직급여 지급과도 연결되어 있으므로 이를 고려하여 육아휴직급여 제도를 적용할 필요가 있다(강민정 외, 2019).

이러한 육아휴직제도의 대상 범위를 확대하기 위한 노력의 한 축이 제도적 사각지대 해소를 위한 단계적 대상자 확대라면, 다른 한 축은 고용보험 적용 대상이나 여전히 미적용자로 남아있는 실질적 사각지대를 해소하는 것이다. 고용보험 가입 대상이지만 출산 전·후 퇴사나 이직 등으로 조건을 충족하지 못하거나 사용하기 조직문화로 인해 사용하기 힘든 실질적 사각지대는 여전히 남겨져 있다. 가족친화적 기업 문화가 기업의 강력한 경쟁력으로 자리 잡도록 하고, 육아휴직제도 사용의 인식적, 문화적 장벽을 없애기 위해 적극적인 정책이 필요하다.

한편, 전(全)국민 고용보험 로드맵이 진행 중이지만 여전히 인지도가 낮다. 새롭게 고용보험에 포괄된 직종 근로자들의 제도 인지도 자체가 낮아 상당수가 제도 내로 들어오지 못하고 있다(박은정 외, 2022). 특히, 비정형근로자들은 제도 인지도가 낮을 뿐만 아니라, 제도에 대해 대략 알고 있으나 본인은 사용이 불가능하다고 인식하는 경우가 많다(박은정 외, 2022). 고용보험 가입 기준 및 지원에 대한 충분한 정보와 함께 자녀돌봄 시간지원 제도에 대한 정확한 안내가 필요하며, 정보 부족으로 제도를 활용하지 못하는 경우를 방지하기 위해 적극적인 홍보가 요구된다. 연말 소득 정산이나 종합소득세 신고 시 홈택스와 같은 홈페이지에서 전(全)국민 고용보험 안내를 제공하거나 혼인 신고, 출생 신고 등 자녀 출산 이후 일반적인 행정 절차 이용 시에 전 국민 고용보험과 관련된 급여 정보를 안내하는 등 다양한 경로로 홍보가 필요하다.

또한 아직까지 자영업자의 고용보험 가입률이 1% 미만으로 상당히 낮아, 자영업자의 고용보험 유입을 위한 유인책도 마련되어야 할 것이다. 고용보험 유입을 유도하기

위해서는 비정형 근로자들이 고용보험의 지원을 충분히 받을 수 있도록 낮은 보장성을 제고하는 방안도 장기적이고 지속적으로 검토되어야 한다.

나) 자동육아휴직제 도입

자동육아휴직제도는 출산휴가 이후 자동으로 육아휴직을 적용하는 제도이다. 고용노동부는 2016년 자동육아휴직제 운영을 위한 표준안을 마련하여 도입하였고, 기업에게 ‘남녀고용평등 우수기업’ 선정에서 가점을 부여하는 방안 등 제도 도입을 권장하고 있다. 그러나 자동육아휴직제도에 대한 부정적 견해도 있다. 자동육아휴직제가 육아휴직 사용의 장애물 해결에 크게 기여하지 못할 뿐만 아니라 기업에서 육아휴직을 많이 사용하는 여성 인력을 기피할 가능성을 자동육아휴직제도 도입에 대한 신중한 검토가 필요한 이유로 들고 있다. 또한 법적 강제로 운영되는 것이 어렵고 위반에 대한 처벌 문제가 얹혀있어 법의 실효성을 기대하기 어렵다고 보고 있다(고용노동부 보도자료, 2016; 강민정 외, 2019에서 재인용).

자동신청 방식의 유용성과 부정적 효과에 대한 논란이 있으나, 육아휴직 신청과 처리를 간소화하고 보편화할 수 있는 방안으로 활용할 필요는 여전히 존재한다. 특히 모성보호 측면에서 보편화된 출산휴가의 경우 자동 신청 방식을 채택하는 것이 유용할 수 있을 것으로 보이며, 육아휴직제도의 경우는 실제 노동시장의 상황을 반영하여 다양하게 적용 방식을 모색할 필요가 있다.

다) 사후지급금 제도 폐지

육아휴직급여의 사후지급금 폐지를 고려해야한다. 사후지급금은 한국의 육아휴직 제도가 주로 고용유지에 초점을 맞추고 있음을 나타내며, 노동자의 권리라는 인식이 상대적으로 약하다는 것을 보여준다. 사후지급금 지급 이후에도 고용유지 효과가 있는지 여전히 불분명하며, 강민정 외(2019)의 연구에서는 사후지급금이 낮은 고용안정성과 임금을 가진 근로자의 지속적인 고용에 크게 기여하지 않는 것으로 나타났다. 또한 강민정 외(2020)의 연구에서는 예술인이나 특고직의 경우 단기간 계약이나 이동이 잦은 특성 상 사후지급금 지급이 어려워 미적용하는 것이 바람직하다고 밝히고 있으며, 임금근로자와의 형평성 차원에서 동일하게 폐지하는 방안을 제시하고 있

다. 윤자영(2019)의 연구에 따르면, 사후지급금 미수령자 중 약 30%가 비자발적으로 퇴직한 경우이며, 사후지급금을 15%에서 25%로 상향한 정책 효과도 미미한 수준인 것으로 나타났다.

한편, 경력 및 고용유지가 중요한 안정적 일자리를 갖고 있는 근로자에게는 사후지급금의 효용성이 낮다. 사후지급금은 오히려 육아휴직급여 수급기간 동안의 실질 소득대체율을 감소시켜 육아휴직 사용에 제약을 가할 가능성이 있다. 기존 연구 결과에 따르면, 육아휴직 사용 어려움 중에 소득 감소로 인한 경제적 어려움이 큰 비중을 차지하고 있으며, 육아휴직을 사용하지 않는 이유로 10명 중 1명은 낮은 급여라고 응답하였다(박은정 외, 2022). 따라서 사후지급금 제도는 목적과 효과성 측면에서 유지해야 할 필요성이 적으며, 오히려 대상자들의 제도 사용을 제약할 수 있는 변수로 작용할 가능성이 있어 폐지를 고려할 필요가 있다.

2) 육아기 유연근무제도 활성화

가) 맞춤형 육아기 유연근무제도

유연근무제 적용은 업종이나 기업규모에 따라 가능 여부가 달라지며, 동일한 사업장에서도 근로자의 업무 특성별로 사용 가능한 유연근무 형태가 상이할 수 있다. 모든 사업체에 일괄적인 방식의 유연근무제 적용은 가능하지 않은 상황이다. 근로시간의 유연성을 제고하기 위해 다양한 유연근무제도로 근로기준법 상 탄력적 근로시간제, 선택적 근로시간제, 재량근로시간제 등을 규정하고 있으나, 업무나 직종의 특성 상 모든 직종과 피고용인에게 적용하는 것은 현실적으로 불가능하다.

기업 및 근로 상황과 육아기 자녀를 둔 부모의 자녀 돌봄이 함께 고려되기 위해서는 유연근무제도 자체의 유연성을 확대할 필요가 있다. 전체 근로자가 근로시간 선택의 자율성을 보장받는 근로문화가 정착된다면 가장 이상적이겠으나, 현실적인 장벽이 있으므로 육아기 자녀를 둔 부모 대상으로 유연근무제도를 확대할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 육아기 근로시간 단축제를 적용하기 어렵거나 근로시간 유연제 방식을 보다 선호하는 기업이나 근로자들이 다양한 방식으로 적용할 수 있도록 일자리의 특성과 부모 수요를 고려하여 맞춤형 방식의 육아기 유연근무제 실시를 고려해볼 수 있다. 이를테면 기업과 근로자가 원할 경우, 현장근무와 재택

근무를 결합하여 업무량과 급여를 유지하면서 활용하는 방식을 적용할만하다.

육아기 근로시간 단축제 뿐만 아니라 기업과 근로자의 상황에 맞는 육아기 유연근무제를 실시하는 기업에 대해 함께 인센티브 적용이 가능하도록 하여 보다 기업들이 적극적으로 유연근무제에 참여하도록 유도할 필요도 있다. 즉, 다양한 방식의 육아기 유연근무제도를 직종이나 업무에 적합한 방식으로 활용할 수 있도록 모듈 방식 도입을 고려할 필요가 있으며, 이를 적극 실시하는 중소기업에는 강력한 인센티브를 부여하는 방안도 고려되어야 한다. 기업에게 근로감독 유예나 가족친화인증 등 국가 인증 시 점수 인센티브를 추가하는 등 보다 적극적인 방안을 고려할 수 있다.

나) 중소기업 대상 유연근무제 운영 지원

중소기업이 육아기 유연근무제도를 기업에 적합한 방식으로 다양하게 운영하기 위해서는 중소기업의 유연근무제도 운영을 지원할 필요가 있다. 기업별 특성에 따른 육아기 유연근무제도 운영 모델 개발과 시범 지원이 필요하며, 필요할 경우 운영비의 일부를 지원하거나 운영에 필요한 플랫폼이나 웹 프로그램 등도 고려할만하다.

또한 중소도시 지역에서는 교통편이 원활하지 않아서, 지방 산업단지는 주거지와 원거리에 있어 통근 차량을 일정 시간에만 운영하는 지역이 많다. 근로시간을 유연하게 적용하고자 해도 출·퇴근 교통편이 없어 실시 자체가 불가능한 지역도 있다. 따라서 지방의 경우 출·퇴근 교통편 지원이 필요하다.

3) 기업의 의무 및 역할 강화

여전히 자녀돌봄 시간지원 제도의 사용 시 조직 문화나 기업의 부당 조치로 인해 제도를 사용하지 못하는 비자발적 미사용자가 많이 발생하며, 제도 자체에 대한 인지가 없어서 사용하지 못하는 경우도 다수 발생한다는 보고가 있었다. 복잡한 휴가 및 휴직제도의 절차와 증빙 서류 등을 근로자가 명확하게 이해하고 신청하기는 상당히 어렵다. 근로자가 직접 정보를 찾아가며 신청하는 과정에서 제도 사용의 어려움을 크게 느낄 가능성이 높다.

이에 기업이나 고용주가 피고용인의 자녀돌봄을 위한 휴가 및 휴직제도에 관하여

의무적으로 고지하도록 규정하는 방안을 도입할 필요가 있다. 이러한 의무를 이행하지 않을 경우, 휴가 및 휴직 사용 후의 복직 시 신분 보장을 하지 않을 경우와 유사한 법적 제재 기준을 마련하여 법적 강제성을 확립하는 것이 필요하다.

또한 자녀돌봄 시간지원의 정착을 위해서는 기업과 고용인의 적극적인 참여가 전제되어야 한다. 그러나 기업의 자발적인 참여가 부족한 상황에서는 정부의 보다 적극적인 대책이 필요하다. 이를 위해 기업의 인센티브 및 관리 감독의 강화가 필요하다. 중소기업에 대한 지원이 강화되었지만 기업의 체감도가 높지 않은 상황이므로 중소기업이 체감할 수 있는 강력한 중소기업 인센티브가 요구된다. 이와 함께 정부는 기업의 위법 행위나 근로자에 대한 부당한 대우 등을 보다 더 철저히 감독해야 한다. 근로자가 휴가 또는 휴직을 신청할 때 부당한 거부, 압박, 복귀 후의 부당한 처우 등을 직접 증명하는 대신, 기업이 위법한 행위가 없음을 증명하는 방식으로 근로자의 권익을 보호하는 것이 필요하다.

4) 남성의 제도 사용률 제고

남성의 육아휴직, 육아기 근로시간 단축제 등의 사용률을 제고하기 위해서는 여성 중심의 제도라는 인식을 타파하고, 남녀 모두가 사용하는 제도로 인식되어야 한다. 우선 기업 대표 및 경영진의 인식을 개선하여야 한다. 고용센터나 상공회의소에서 실시하는 교육이나 프로그램을 활용하여 돌봄이 남녀 모두의 몫이라는 돌봄 인식 개선 교육이 필요하며, 기업이 주도적으로 남녀 근로자가 모두 자녀 돌봄 시간 지원 제도를 활용하도록 권장할 수 있게 인식 개선 교육을 실시할 필요가 있다.

이와 더불어 남성의 제도 사용에 대한 인식을 개선하고 아버지의 자녀돌봄 관련 지원 프로그램 확대도 함께 이루어져야 한다. 사회적으로 남성의 육아휴직 및 근로시간 단축제 등 제도 사용에 대한 공익 광고나 인식 개선 캠페인 등이 지속적으로 실시될 필요가 있다. 이와 함께 육아하는 아버지들이 고립되거나 자녀와 함께하는 시간을 어려워하지 않도록 다양한 아버지 대상 교육이나 활동 프로그램을 확대하여야 한다. 또한 거주지, 일터, 자녀의 교육·보육기관을 중심으로 생활공간을 기반으로 하는 아버지 네트워크를 활성화할 필요가 있다.

VI

아동양육 지원정책의 체계화와 개편 방향

01 아동양육 지원정책의 정합성 진단

02 아동양육 지원정책의 종합적 설계와 개편 방향

VI. 아동양육 지원정책의 체계화와 개편 방향

제6장에서는 아동양육 지원 부문의 목표에 주목하고 앞서 다룬 우리나라 아동양육 지원정책의 한계점을 명료화 하여 개편 방향을 모색하였다. 구체적으로는 우리나라 양육지원의 전개 과정이 고유한 목표에 부합하였는지, 유관 제도 간의 상충이나 중복이 있는지, 그리고 육아지원의 사각지대가 있는지를 점검하고 종합적 아동양육 지원의 방향성 및 개편 과제를 제시하였다. 이때 아동양육 지원정책의 개편 방향은 지원 부문별 고유한 목표와 원칙에 부합하고자 하였으며, 세부 방안은 우리나라 아동양육 지원정책의 전개과정을 고려하여 단계적으로 제시하였다.

1. 아동양육 지원정책의 정합성 진단

앞서 제2장의 1절에서 OECD국가의 아동양육 지원정책의 동향 분석에서 확인한 바와 같이 아동관련 현금, 서비스, 시간 지원은 정책적 이념에 따라 개별 제도의 설계가 상이함은 물론이고, 양육지원에서 차지하는 중요도 및 재정투자 비중과 규모도 상이하다. 단적으로 말해서 양육지원 부문 및 고유한 목표의 중요도는 ‘아동 돌봄의 주체’를 누구로 인식하는지와 ‘아동 돌봄의 사회화 정도’가 그 핵심을 이룬다. 단적으로 말해서 아동 돌봄의 책임을 가족, 특히 여성에게 전가하는지 아니면 국가와 기업이 책임을 분담하고, 성(性)평등한 노동권과 부모권을 추구하는지에 좌우된다고 할 수 있다. 나아가 이들 정책 이념에 따라 아동양육 지원정책이 종합적으로 설계되었다면, 개별 제도 및 사업 간의 상충이나 상쇄 효과가 발생하지 않을 것이다.

따라서 이하에서는 아동양육 지원정책의 개편을 모색하기에 앞서 우리나라 아동양육 지원정책이 지원 부문의 고유한 목표에 부합하는지를 진단하여 제도 설계 측면에서 상충이 없는지를 다루고, 이를 바탕으로 개편의 주요 쟁점을 논의하였다.

가. 아동양육 지원 부문별 목표 및 제도 설계

영유아와 초등자녀의 돌봄서비스 지원, 아동관련 현금 지원, 자녀돌봄 시간 지원의 고유한 목표 및 설계의 방향성을 명료화 하고, 우리나라 양육지원의 전개과정이 이에 부합하는지를 검토한 바는 다음과 같다.

1) 서비스 지원: 영유아 보육·교육서비스/초등방과후 돌봄서비스

서비스 지원 부문은 기관 중심으로 논의하되, 어린 자녀를 둔 가구의 가정내보육에 대한 선호와 홀벌이 가구의 비중이 높은 우리나라의 특수성에 주목하여 가정내 양육서비스를 추가적으로 논의하였다.

가) 목표 및 제도 설계의 방향성

영유아 및 초등자녀 대상 보육·돌봄서비스 지원은 수요를 지닌 대상에 한정하여 지원하되, 욕구 수준을 반영하는 비용지원체계를 마련하는 것이 바람직하다. 다시 말해 영유아 보육·교육서비스와 초등방과후 돌봄서비스 지원의 대상 및 수준은 아동 연령과 가구 특성 등을 반영하여 설계되어야 한다.

우선 영유아 대상의 보육·교육서비스는 아동 연령별로 지원의 목표가 다르고, 특히 취학 전 아동 대상의 교육은 부모 여건과 상관없이 생애 초기의 출발선 평등의 일환으로 지원되므로 모든 유아를 지원하는 것이 일반적이다. 반면에 보육서비스 지원은 돌봄의 공백으로 대리양육이 필요한 가구에 한정하고, 지원 수준은 보육 욕구 수준을 반영하되, 부모가 부담하는 비용에 대해 상한선을 책정하여 양육비 부담을 완화할 수 있도록 한다. 또한 장애아동 등 특수한 요구를 지닌 아동을 위해 차별화된 요구에 부합하는 서비스를 제공하고 추가적으로 지원해야 한다.

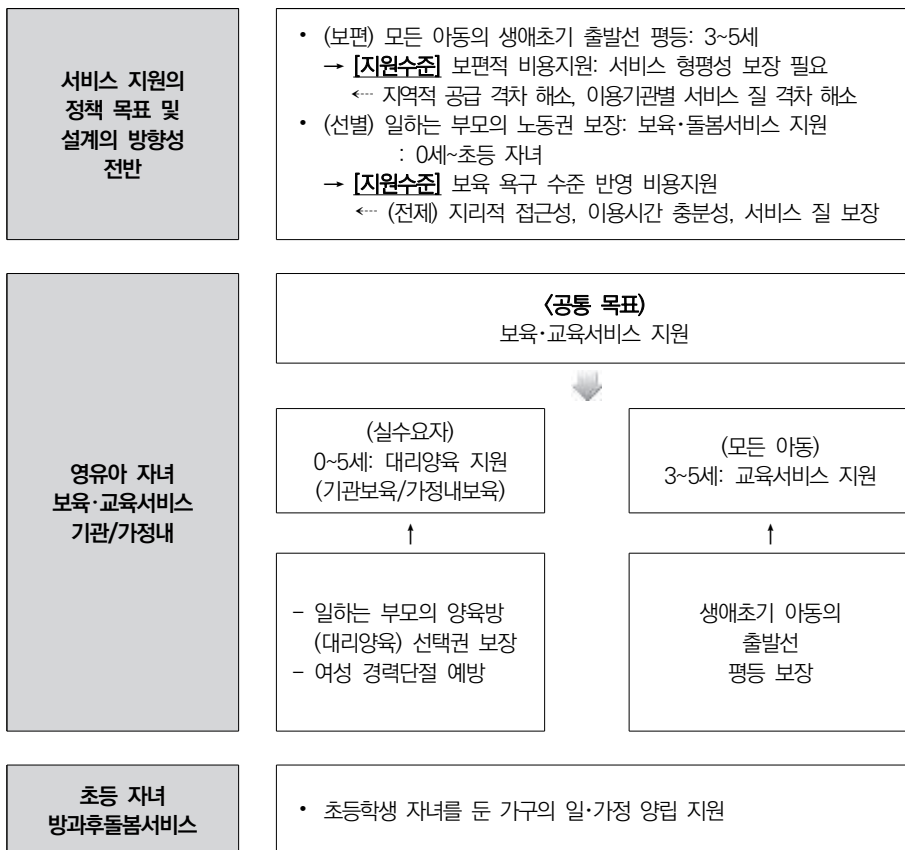
다음으로 초등자녀 대상의 방과후 돌봄서비스는 일하는 부모의 돌봄 공백을 해소하려는 목표를 지니므로, 영유아와 마찬가지로 돌봄 공백이 우려되는 가구를 위주로 지원하는 것이 타당하다.

이상에서 살펴본 기관 중심 보육·돌봄서비스를 실제로 이용하기 위해서는 지리적 접근성이 보장됨은 물론이고 이용료가 저렴하고 필요한 시간만큼 이용할 수 있어야 하며, 서비스 질을 믿을 수 있어야 한다. 이러한 요건을 모두 충족하지 못한다

면 정책 효과를 저해할 수 있다는 점은 필히 유념할 필요가 있다. 이를테면 어린이 집과 유치원 이용가구에게 정부가 이용비용을 지원한다고 해도 서비스 질을 신뢰할 수 없거나 서비스 지원 시간이 보육 수요를 충족하지 못한다면 다른 양육 방식을 선택하거나 또는 추가로 서비스를 병행하여 이용하는 것이 불가피하여 결국 양육비 부담을 초래할 것으로 예상된다.

다른 한편 상시 이용하는 가정내보육서비스(아이돌봄서비스 등)는 기관보육의 대체 또는 보완적 기능을 수행하므로 실수요자를 위주로 지원하는 것이 타당하다. 반면에 일시보육의 지원 대상은 가정내 양육가구 또는 육아휴직 가구에 한정하는 것이 그 목적에 부합한다.

[그림 VI-1-1] 영유아 보육·교육서비스/초등방과후 돌봄서비스의 목표 및 제도 설계의 방향성



나) 목표 부합성

앞서 다른 서비스 지원의 목표와 제도 설계의 방향성에 따르면, 우리나라의 보육·돌봄서비스 지원 대상 및 수준은 목표에 부합하지 않는 측면이 내포되어 아동돌봄의 공백 또는 사각지대가 일부 발생하는 것으로 판단된다.

무엇보다 그간 재정투자가 집중적으로 이루어진 기관 중심의 보육료 지원은 아동 및 가구 특성에 따른 차별화된 육구 수준을 고려하지 않고 모든 영유아를 동일한 수준으로 지원하여 그 효과가 의문시된다. 대표적으로는 종일제보육을 정부가 지원하고 있음에도 불구하고 실수요자는 돌봄의 틈새로 인해 어려움을 겪고 있다. 또한 믿을 수 있는 인프라의 확충에 앞서 서비스 이용비용을 지원하여 이용기관에 따른 서비스 질의 격차를 야기하였으며, 이는 국공립어린이집의 대기 문제를 통해 확인할 수 있다.

특히 2012년 영아 무상보육은 서비스 지원의 목표가 모호한 대표적인 정책이라고 할 수 있다. 모든 영아에게 무상으로 보육료를 지원하는 정책이 유아 대상 보편적 교육서비스 비용 지원에 앞서 추진되는 것은 이례적이다. 앞서 확인한 바와 같이 영아보육은 영아자녀를 둔 일하는 부모의 양육 방식에 대한 선택권을 보장하여 경력단절을 예방하려는 목표를 지닌다. 육아휴직을 사용하기 힘들거나 또는 자녀의 직접 돌봄을 희망하지 않는 부모는 일하는 동안에 자녀를 믿고 맡길 수 있는 영아보육시설이 반드시 필요하기 때문이다.

그런데 우리나라에서 영아 무상보육 도입 당시는 홀벌이 가구에서 여성이 고립된 육아의 어려움을 안고 있고, 아동수당 등 양육비 부담을 완화하는 제도가 미비한 상황이었어서 어린이집 보육료 지원이 사실상 영아 자녀를 둔 가구의 양육 부담을 완화하는 유일한 제도적 장치였다고 여겨진다. 즉, 영아보육은 출산 및 육아로 인한 여성의 경력단절³⁸⁾ 예방과 더불어 홀벌이 가구의 양육 부담을 완화하였던 셈이다. 이처럼 어린이집이 가정내 양육가구의 양육 부담을 완화하는 역할을 수행함에 따라 영아 보육료 지원은 여성의 노동권 보장이라는 고유한 목표에 부합하는 방식으로 설계되지 못하였다고 본다. 그 결과 맞벌이 가구 등 실수요자가 종일제보육을 이용하는 데 제

38) 최근 분석에 의하면, M자 곡선의 저점이 30대 초반에서 후반으로 이동하는 경향을 보이지만, 자녀가 있는 여성의 경제활동참가율이 자녀가 없는 여성에 비해 유의하게 낮게 나타나는 현상은 지속되고 있음(김지연, 2023: 52~53).

약이 발생하였으며, 이를 개선하기 위한 비용지원체계 개편이 거듭하여 추진되기에 이르렀다. 즉, 2016년 영아자녀의 어린이집 맞춤형 보육과 2020년에 어린이집 연장 보육을 도입하면서 영아 자녀에 한하여 별도의 지원자격을 규정하여 실수요자에게 종일제보육의 접근성을 제고하고자 하였다.

다음으로 모든 유아 자녀는 부모의 여건과 상관없이 출발선 평등을 보장하기 위해 3~5세 누리과정을 도입하였다. 그런데 서비스 이용기관에 따라 누리과정의 질이 균등하지 않을 수 있어서 효과성 측면에서 의문이 제기된다. 유아반을 담당하는 유치원 교사와 어린이집 보육교사는 양성과정이 상이하고 급여수준 등 처우도 달라서 균등한 질의 교육과정이 운영되는지 우려 된다. 이러한 한계점은 3~5세 누리과정을 도입하기에 앞서 서비스 질의 격차를 해소하는 노력이 선결되어야 했음을 상기시킨다. 다음으로 누리과정 이후에 추가적으로 제공되는 보육서비스는 영아 자녀와 마찬가지로 실수요자를 중심으로 지원하는 것이 바람직하다. 그러므로 어린이집 연장보육을 유아 자녀는 별도의 자격 없이 모두 이용할 수 있고, 유치원 방과후 과정을 희망하는 모든 가구로 그 대상을 확대하는 조치는 욕구에 근거한 비용 지원의 원칙에 부합하지 않는다.

초등방과후 돌봄서비스는 영유아에 비해 상대적으로 간과되어 인프라 공급이 매우 부족한 실정이어서 초등자녀의 돌봄 공백을 해소하기 위해 육아휴직제도를 분할하여 사용하는 현상이 지속되고 있다. 그럼에도 불구하고 초등방과후 돌봄서비스는 그 법적 근거가 미비 하고, 다 부처에서 분절적으로 추진되고 있으므로 시급한 개선이 요구된다.

다른 한편 공적 부문의 가정내보육서비스로서 아이돌봄서비스는 앞서 다룬 기관보육의 대체 또는 보완적 기능을 수행하도록 설계되어 목적에 부합한다고 판단된다. 정부지원 대상은 맞벌이 가구 등 양육 공백이 발생한 가구로 한정하여 보편적 보육료 지원과는 달리 돌봄 수요에 대응하고자 한다(여성가족부, 2023: 28). 또한 중복지원 기준에 의하면(여성가족부, 2023: 31), 영아종일제서비스 지원 대상은 보육료 또는 유아학비를 지원받는 아동이 제외되어 기관보육의 대체적 기능을, 시간제서비스 지원 대상은 어린이집 이용 아동의 경우 평일 기준 오전 9시부터 16시, 유치원 이용 아동의 경우 오전 9시부터 13시 까지 정부 지원이 불가하여 보완적 기능을 수행하도록 설계 되었다. 그러나 기관보육의 보완적 기능을 보다 강화하기 위해서는 어린이집 또는 유치원의 법정 운영시간 이외의 시간대에 적극적인 지원이 요구된다. 근로형태 다양화 등으로 주말, 새벽, 야간 등 어린이집 또는 유치원이 운영되지 않는 시간에 대리양육이 필요한 가구를

위해서는 공적 부문에서 가정내보육서비스의 접근성을 제고할 필요성이 있다고 판단되기 때문이다.

그 밖에도 가정내 양육가구에서 일시적으로 이용할 수 있는 시간제보육은 6개월~36개월 미만 아동이 이용하고, 보육료 또는 유아학비를 지원받는 아동은 전액을 본인이 부담하도록 규정되어(보건복지부, 2023a: 307) 목적에 맞게 지원대상이 설정되었다고 본다. 단, 생후 3개월 이후부터 이용할 수 있는 어린이집 또는 아이돌봄서비스와 지원대상 연령 기준이 달라서 정합성 측면에서 일관된 적용이 필요한지 검토할 필요가 있다. 이와 더불어 시간제보육시설의 지리적 접근성은 매우 저조한 수준이므로 인프라 확충이 시급하게 요구된다.

2) 아동관련 현금 지원

가) 목표 및 제도 설계의 방향성

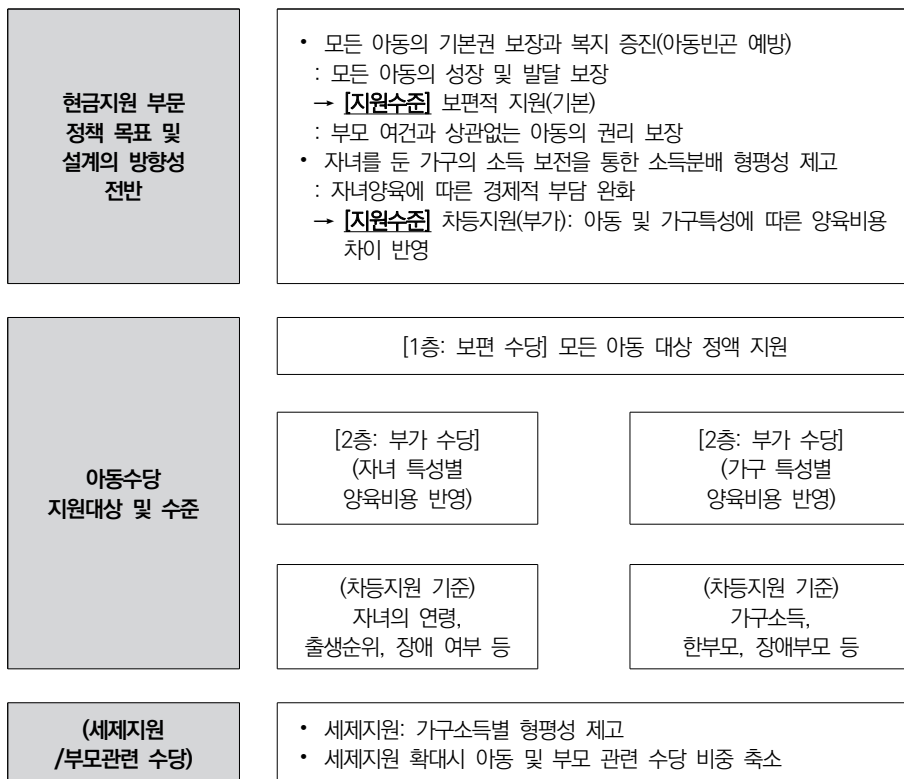
아동에 대한 현금지원은 아동을 양육하는 보호자에게 현금을 지원하여 자녀의 출산 및 양육에 따른 비용의 일부를 보전하고, 그 혜택이 직접적으로 아동에게 주어지는 형태를 취하여 아동의 기본권을 보장하고자 한다(고제이·고경표, 2017: 21). 대부분의 국가에서 아동수당은 아동의 복지 향상과 자녀 양육에 따른 경제적 격차를 감소시키는 소득 분배의 차원에서 도입하였으며, 합계출산율 제고를 위해서는 충분한 급여액을 보장해야 하는 것으로 알려져 있다(최성은·신운정·김미숙·임완섭, 2009: 29). 이처럼 아동수당은 양육비 부담을 완화하여 아동의 기본권을 보장하려는 목표를 지니므로 관련 제도의 설계는 각국의 재정 여건 등 정책 환경에 따라 지원대상 및 수준이 다르지만 대개는 보편적 급여 방식을 채택하고, 가구 또는 아동의 특성을 반영하여 지원액을 추가로 보장하는 방식을 취하고 있다.

한편 자녀 관련 세제지원은 직접적인 현금지원은 아니지만 주로 소득세 감면에 집중되고 자녀가 있는 가구의 가처분소득의 증가를 위한 것이다(고제이·고경표, 2017: 20). 또한 관련 제도는 육아휴직제도와 같이 부모의 근로와 고용 상태를 조건으로 대체로 소득수준이 높을수록 유리한 소득공제나 세액공제 방식을 채택하고 있다. 그 밖에도 이러한 세제혜택은 인(人)별 소득과세 체계에서 맞벌이 가구 중 어느 일방에 대해서만 자녀관련 공제를 받을 수 있도록 제한하는 것이 일반적이다.

이 경우 부부 중 상대적으로 소득수준이 높은 남성 부양자가 실질적인 수혜자가 된다.

이상에서 살펴본 아동수당과 세제지원과의 관계에 따라 아동관련 수당이 다양하고 급여수준이 높게 되면 부양 자녀수에 따른 소득공제 방식의 세제감면을 축소하거나 폐지하는 경우가 주를 이룬다(최성은·신윤정·김미숙·임완섭, 2009: 102). 이를테면 핀란드는 1994년에 아동수당액을 상향 조정하면서 가족에 대한 소득감면 제도를 완전히 폐지하였으며, 독일에서는 부양 자녀수에 따른 소득공제 혜택이 있으나 아동수당과 중복 수혜를 금지하여 수요자가 선택할 수 있도록 하였다. 프랑스에서는 선별적인 아동수당제도를 1998년에 보편적인 제도로 확대하면서 고소득층 가구에서 부양 아동 1명인 경우와 독신자에 대한 세제혜택을 축소한 바 있다.

[그림 VI-1-2] 아동관련 현금지원의 목표와 제도 설계의 방향성



나) 목표 부합성

앞서 다룬 아동관련 현금지원의 목표 및 제도 설계의 방향성에 따르면, 우리나라의 아동관련 수당제도의 설계는 전반적으로 고유한 목표에 부합하지 않는 측면이 있어서 양육비 부담 완화 효과가 의문시되고 아동의 기본권 측면에서 형평성 문제가 우려된다.

우리나라의 현금지원은 2009년 가정양육수당 제도 도입으로 그 대상이 일반가구로 확대되었으며, 그 밖에는 장애아 등 특수한 요구를 지닌 아동에 한정하였다가 2018년에 비로소 아동수당제도가 도입되어 만 7세 이하 까지 확대되기에 이르렀다. 그러나 아동수당액은 매월 10만원에 불과하여 현행 세제지원은 자녀를 둔 가구의 소득을 추가적으로 보전하는 제도적 장치로 설계되었다고 보여진다. 이들 정책적 원리에 따라 아동수당제도와 세제지원은 종합적인 접근을 요하며, 형평성을 제고하는 방식으로 개편이 추진되어야 할 것이다. 이를테면 아동수당을 현재 수준으로 유지하고자 한다면 자녀관련 세제지원을 강화하여 가처분소득을 늘리는 방안이 모색되어야 하며, 양육비 부담의 완화 측면에서 가구소득에 따른 형평성 제고에 유의할 필요가 있다.

구체적으로 아동수당에 한정하여 목표 부합성을 따져보면, 지원대상이 7세 이하 아동으로 8세 이상 학령기 아동을 포괄하지 못하고 있다. 또한 매월 10만원이 지급되고 있으나, 2024년부터는 일종의 부가급여로서 0~11개월 아동은 100만원, 12~23개월 아동은 50만원의 부모급여가 지급된다. 이처럼 현행 아동수당 및 부모급여는 소득기준과 자녀의 출생순위는 반영되지 않고, 아동 연령에 한하여 지원액을 달리 적용하는 방식을 취하고 있어서 가구소득이 낮거나 다자녀 가구의 양육비 부담을 완화하는 데 제약이 따를 것으로 우려된다. 앞서 제2장에서 살펴본 바와 같이 대부분의 OECD 국가들에서 아동수당은 가구소득이나 출생순위에 따라 급여액을 차등적으로 설계하고 있다. 또한 제3장에서 살펴본 바와 따르면, 양육비 지출 비중은 가구소득이 낮을수록 높고, 출생순위가 높을수록 낮은 것으로 분석되므로, 가구소득과 자녀수를 고려하여 아동 관련 급여액을 차등적으로 적용하는 방식은 양육비 부담 완화 측면에서 반드시 주목할 필요가 있다고 판단된다.

다른 한편으로 현재 우리나라의 현금 지원과 세제 지원의 관계는 양육비 부담 완화 효과의 측면에서 비교적 바람직하다고 설정되었다고 판단된다. 다시 말해 현

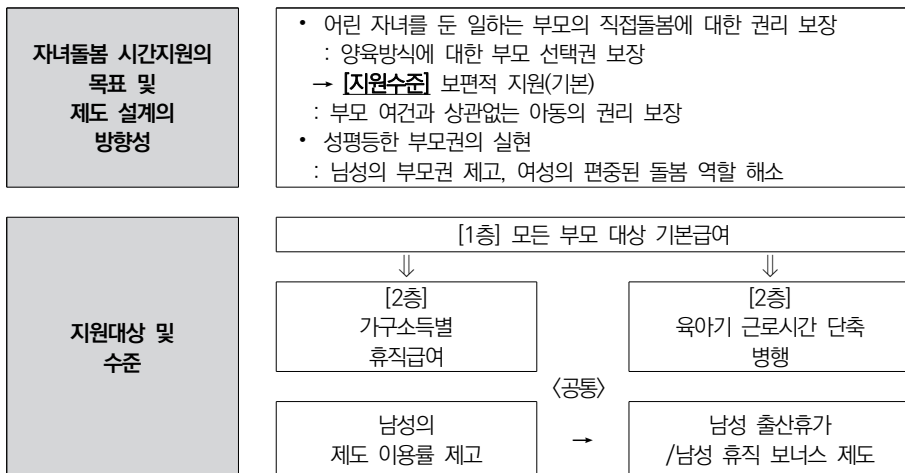
행 아동수당은 자녀수와 가구소득을 고려하지 않고 보편적으로 정액을 지원하고 있으므로 아동수당과 중복되지 않는 8세 이상 자녀에게 세액공제 또는 소득공제를 적용하되, 자녀수를 반영하여 공제 금액을 차등적으로 적용하고 있기 때문이다.

3) 자녀돌봄 시간 지원

가) 목표 및 제도 설계의 방향성

자녀돌봄 시간 지원은 일하는 부모가 자녀를 직접 돌볼 수 있는 시간을 지원하여 부모권을 보장하려는 목표를 지닌다. 앞서 다룬 바와 같이 육아휴직제도는 일하는 부모가 어린 자녀를 직접 돌보기 위해 일시적으로 노동을 중단할 수 있도록 지원하며, 육아휴직 급여 등 소득 보장이 직접적인 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 또한 효과성 측면에서 남성의 제도 이용률이 강조되는 것은 여성 위주로 제도를 활용하게 된다면 여성이 노동시장에서 불리한 입장에 처할 수 있다는 우려에서 비롯된다. 또한 보다 근본적으로 여성에게 편중된 육아휴직 등 관련 제도의 사용은 남성에 비해 상대적으로 낮은 임금 수준에서 비롯되므로 성별 임금격차의 해소는 자녀돌봄 시간 지원의 효과성을 제고하기 위한 선결과제이다. 즉, 일하는 부모가 자녀를 직접 양육할 시에 가구소득의 손실을 최소화하기 위해서는 근로소득이 낮은 배우자가 육아휴직 등을 사용하는 것이 불가피하기 때문이다.

[그림 VI-1-3] 자녀돌봄 시간지원의 대상 및 목표와 제도 설계의 방향성



성별 임금격차로 인해 자녀돌봄 시간지원 제도를 주로 여성이 이용하게 되는 현상은 육아휴직제도에 한정되지 않고, 근로시간을 단축하거나 조정하는 경우에도 동일하게 적용된다. 앞서 다른 바와 같이 OECD 국가들의 육아휴직 기간의 증가와 더불어 1990년대 이후로 기업 차원에서 탄력근무제에 초점이 맞추어졌다(Lewis J., 2009: 105). 탄력근무제도는 다른 한편으로 보육서비스 공급과 육아휴직제도가 미비한 상황에서 여성이 근무시간을 조절할 수 있는 유일한 방법으로 해석되기도 한다(Lewis, J., 2009: 106). 실제로 자녀의 출산 이후로 남성은 근무시간을 늘리는 반면, 여성은 근무시간을 줄일 가능성이 높은 것으로 나타난다.

따라서 자녀돌봄 시간 지원은 직접 돌봄에 따른 가구소득을 보장함은 물론이고 여성 위주의 제도 사용으로 전통적인 성역할이 고착화 되지 않도록 남성의 이용을 유도하는 제도적 장치가 필수적으로 요구되며, 근본적으로는 성별임금 격차를 해소하려는 노력이 병행되어야 한다.

나) 목표 부합성

앞서 다른 자녀돌봄 시간지원의 목표 및 제도 설계의 방향에 따르면, 우리나라의 육아휴직 등 주요 제도는 목표에 부합하는 방식으로 설계되어 발전되어 왔으나 여성 위주로 사용되어 자녀양육에 대한 여성의 일차적인 책임이 지속되고 남성의 부모권 보장에는 제약이 따른다. 이에 앞서 사각지대가 광범위하여 부모권 보장의 형평성 문제를 안고 있다.

우리나라의 자녀돌봄 시간 지원은 급속하게 발전하여 OECD 국가 중에서 관대한 수준으로 확인된다. 육아휴직제도의 경우는 부모 모두가 각각 12개월씩 총 24개월 동안 사용할 수 있으며, 남성의 제도 이용률을 제고하기 위한 장치도 구비하여 지원 목표에 부합하는 설계가 이루어졌다고 본다. 그러나 휴직급여의 소득대체율이 낮고 고용보험 미적용 부모는 제도의 사각지대로 남겨져 있다. 또한 육아기 근로시간 단축제도의 경우는 계속하여 노동하면서 자녀 돌봄을 병행할 수 있으나, 육아휴직제도에 비해 낮은 이용률에 머물고 있다. 특히 장시간 근로에 인한 장시간 보육의 기피로 서비스 병행 이용이 야기되는 현상은 육아기의 근로시간 단축을 통해 대응할 수 있으므로 해당 제도의 필요성은 특히 주목할 필요가 있다고 판단된다.

또한 시차출근제는 특히 긴급돌봄이 필요한 경우 일하는 부모가 직접 대응할 수

있을 것으로 기대되므로 전(全) 사회적으로 제도를 확장하는 노력이 요구된다. 이 자녀와 무관하게 사용할 수 있는 유연근무제도의 경우는 직장 내 저항이 적고, 대체인력 채용의 어려움도 없으며, 일하는 부모의 불이익도 최소화할 수 있을 것으로 예상된다.

나. 아동양육 지원정책 개편의 쟁점과 과제

위에서 논의한 바와 같이 아동양육 지원 부문이 고유한 목표에 부합하도록 설계되지 않은 경우는 아동 돌봄의 사각지대가 발생하는 등으로 인해 그 성과가 미흡할 것으로 우려되므로 개편 방향은 이하의 쟁점에 주목하여 모색할 필요가 있다.

1) 이용기관에 따른 서비스 질의 격차

우선 영유아 교육·보육서비스는 이용비용을 지원하는 데 주력하였으나, 0~5세아 대상으로 동일한 수준으로 지원함에 따라 차별화된 욕구 수준을 반영하지 못한다는 점에서 정책 효과성을 기대하는 데 제약이 따른다.

보육과 교육은 전반적으로 통합된 개념이나 그 비중에 따라 0~2세는 보육서비스, 만 3~5세의 경우는 교육서비스가 보다 강조된다. 3~5세 대상 교육서비스는 취학 전 아동의 출발선 평등이 강조되므로, 보편적으로 비용을 지원하되, 균등한 서비스 질이 보장되어야 할 것이다. 그러나 누리과정의 10년차에 접어들고 있으나, 유치원 교사와 어린이집 교사의 양성과정과 처우가 달라서 균등한 질을 기대하는 데 제약이 따른다.

2) 돌봄 공백 및 서비스 병행비용에 따른 추가비용 부담

영유아 대상의 기관보육은 보편적으로 지원하여 실수요자의 돌봄 공백이 발생하고 있으며, 이에 대응하기 위한 서비스 병행비용으로 추가비용이 발생하여 비용지원의 효과를 저해하고 있다. 영아보육의 경우는 어린이집 기본보육의 경우 모든 영아들이 이용할 수 있고, 연장보육의 경우는 실수요자에 한정하여 지원하고 있으나, 맞벌이 가구의 비율이 절반에 미치지 못하는 수준이므로 실수요자 위주로 운영되지 못하고 있다고 우려된다. 게다가 특히 어린이집 영아반은 부모급여 도입으로 접

근성이 저하될 우려가 있어서 지리적 접근성의 보장이 시급한 과제로 대두된다. 앞서 강조한 바와 같이 휴직제도의 이용 가능성이 전반적으로 낮은 상황에서 영아보육시설의 접근성 저하는 곧 여성의 경력단절을 지속적으로 야기하여 결과적으로 영아 무상보육의 효과를 저해할 것으로 우려된다.

게다가 일하는 부모를 위한 초등방과후 돌봄서비스의 접근성이 매우 낮아서 육아휴직제도를 활용하여 돌봄의 공백에 대응하는 현상이 지속되고 있다.

보다 근본적으로 영유아 및 초등자녀의 돌봄서비스는 부모의 장시간 근로에 따라 장시간 서비스가 요구되는데, 이는 수요자와 공급자 모두에게 어려움으로 안겨주고 있다. 즉, 부모 입장에서는 장시간 근로에 따른 장시간 보육 및 돌봄서비스 이용을 기피하는 경우 서비스 병행이용이 불가피하고 그로 인해 추가비용을 부담해야 한다. 공급자 입장에서는 안정적인 재정 확보가 어렵고, 안전관리의 어려움 등으로 장시간 운영을 기피하는 경향이 있으며, 그로 인해 지리적 접근성을 제고하는 데 제약이 따른다.

3) 아동수당의 양육비 부담 경감 효과 미흡

아동수당은 만 7세 이하 아동에 한정하여 학령기 아동을 포괄하지 못하고, 특히 자녀수가 많거나 가구소득이 낮은 가구의 양육비 부담 완화 효과를 기대하기 힘든 상황이다.

게다가 23개월 이하 자녀에게 적용되는 부모급여로 인해 육아휴직제도와는 상충 가능성도 대두된다. 기존의 휴직급여 수급자에게도 부모급여가 지급되는 것은 중복 지급에 해당하므로 한정적인 재원을 고려할 때 효율적이지 못하다는 것이다(박선권, 2022). 또한 부모급여는 청소년기의 현금급여가 부재한 상황에서 영아기에 현금급여 편중을 한층 더 심화시킬 수 있다고 지적된다. 또한 부모급여는 통합적 지원 방식으로 서비스 지출 비용과 직접적으로 관련되어 어린이집 영아보육이나 영아종일제 아이돌봄서비스 수요에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 다시 말해 부모급여는 어린이집 이용가구의 경우는 보육료에서 차감되고 영아종일제 아이돌봄서비스 이용가구의 경우는 지급되지 않으므로, 이들 서비스는 실수요자 위주로 이용될 것으로 추측된다.

4) 자녀돌봄 시간지원의 광범위한 사각지대와 여성 위주 활용

육아휴직제도와 육아기 근로시간 단축제도는 제도 이용률의 증가 추세에도 불구하고 공공기관이나 대기업 위주로 활용되는 경향이 지속되고 있다. 이들 기존의 광범위한 사각지대에 더하여 고용보험 미적용 근로형태 및 고용형태가 증가하는 추세여서 현재와 같이 그 재원을 고용보험에 한정한다면 이들 새로운 사각지대를 해소하기는 힘들다고 우려된다.

한편 이들 제도의 사각지대 해소와 실효성 제고 노력이 다른 한편으로는 여성의 제도 이용률을 제고하거나, 이용 기간을 늘리는 결과를 초래할 수 있다. 더욱이 집 근처에 믿을만한 영아보육시설이나 초등방과후 돌봄서비스 기관이 부족하다면 여성이 자녀돌봄 시간지원 제도의 이용 기간을 늘려서 자녀를 돌보는 현상이 지속될 것으로 예상된다.

2. 아동양육 지원정책의 종합적 설계와 개편 방향

아동양육을 둘러싼 정책 환경의 변화와 한국적 특수성을 반영하고, 지원 부문을 종합적으로 접근하여 그 설계와 개편 방향을 모색하였다. 구체적으로는 현행 우리나라의 아동양육 지원정책을 고려하여 단기 방안을 제안하고, 궁극적으로 나아가야 하는 중장기 방안을 단계적으로 제시하였다. 이에 앞서 개편의 선결과제와 우선순위에 대해서는 아동양육 지원정책 전반과 지원 부문을 구분하여 논의하였으며, 지원 부문별 지원의 원칙을 명시하고, 현재 아동양육 지원정책의 고려하여 우선과제를 제안하였다.

가. 선결과제와 우선순위

1) 아동양육 지원정책 전반

가) 선결과제

아동양육 지원정책의 개편을 모색하기에 앞서 정책 환경의 측면에서 효과성을 저해하는 대표적인 요인은 ‘일하는 부모의 장기간 근로’ 등 시간 주권의 제약으로 파악되

로, 육아기에 근로시간을 단축할 수 있는 권리를 보장하고, 유연근무제도를 전(全) 사회적으로 확장하려는 노력이 가장 선결되어야 할 것으로 판단된다.

장시간 근로에 따른 정책 효과성의 제약을 보여주는 대표적인 현상으로는 어린 자녀의 장시간보육에 대한 부모들이 기피를 들 수 있다. 장시간보육의 기피는 연장보육료 지원에도 불구하고 서비스 병행 이용이 지속되어 무상보육의 실현을 무색하게 한다. 또한 어린이집의 12시간 보육은 아동 입장에서조차 우려되는 측면이 있으므로 서비스 비용지원의 효과성을 제고하려면 장시간 근로 문화에 대한 개선방안이 일차적으로 강구될 필요가 있다.

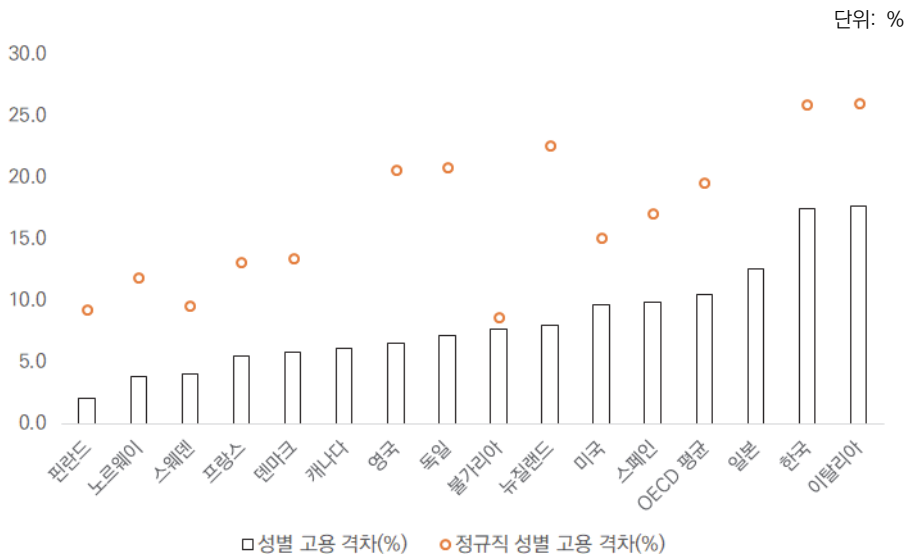
나) 우선순위

영유아 교육·보육서비스의 내실화와 초등방과후 돌봄서비스의 접근성 제고는 가장 우선적으로 추진해야 하는 과제라고 라고 판단된다. 앞서 확인한 바와 같이 돌봄의 틈새 등으로 인한 서비스 병행이용은 보편적 비용지원에도 불구하고 추가 비용을 발생시켜 양육비 부담 완화 효과를 저해하는 것으로 확인되기 때문이다. 또한 영유아 및 초등 자녀의 돌봄서비스 지원은 여성의 노동권 보장과 직결되어 안정적인 가구소득 확보로 인해 양육비 부담을 완화 하는 데 기여하기 때문이다. 서비스 지원은 여성 위주로 이용하는 한계를 내포하는 자녀돌봄 시간 지원에 비해 그 효과가 성(性)중립적 이라고 알려져 있다. 그러나 이를 위해서는 보다 근본적으로는 욕구를 반영한 서비스 지원의 재설계가 요구된다.

한편 그간 서비스 지원에 주력하였음에도 불구하고 여전히 이들 제도의 내실화를 우선과제로 삼아야 하는 이유는 아동관련 현금 지원과 자녀돌봄 시간 지원의 효과성에 대한 제약과도 관련된다. 우선 아동관련 현금 지원은 급여수준이 높거나, 다양한 수당 제도를 구비하는 경우에 효과성을 기대할 수 있을 것으로 판단되나, 이를 위해서는 막대한 예산이 소요된다. 게다가 현금 지원은 지원 목적에 부합하도록 사용되는지를 확인하는 데 제약이 따르므로 급여액을 상향 조정하는 경우 그 합목적인 사용에 주의를 기울여야 할 것이다. 다음으로 자녀돌봄 시간지원 제도의 경우는 사각지대가 광범위하여 소득대체율의 상향 조정 등은 제도를 사용할 수 있는 가구에 한하여 추가적으로 제공되는 혜택으로 사각지대에 놓인 가구와의 형평성 문제를 야기한다.

또한 여성 위주의 제도 활용은 결과적으로 여성의 돌봄 역할을 강화하는 결과를 초래하여 소득이나 승진 등에서 여성에게 불리함은 물론이고 입직 단계에서부터 기피하는 현상이 우려되기도 한다. 게다가 정규직 위주로 제도를 활용하는 상황에서 이하 [그림 VI-2-1]에서 보는 바와 같이 우리나라의 정규직 고용률의 성별 격차가 두드러지고, 여성의 시간제 고용 비율이 크게 증가하고 있으며, 임시직 고용자의 비율도 OECD국가 중에서 가장 높은 수준이므로 제도적 사각지대 해소가 쉽지 않다고 판단되기 때문이다.

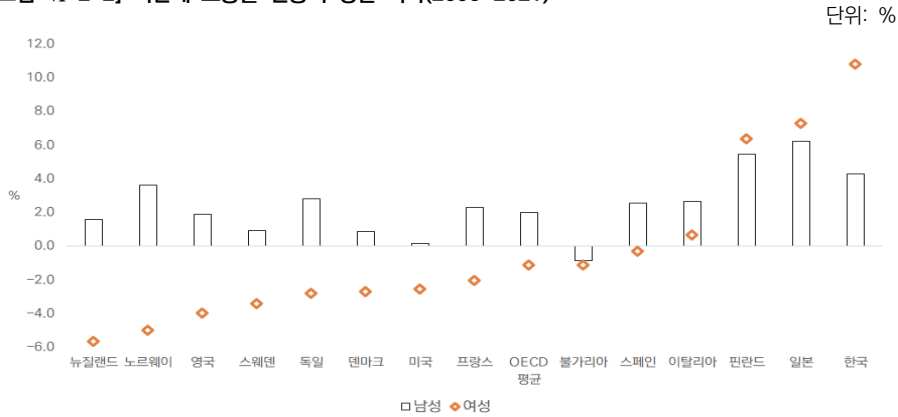
[그림 VI-2-1] 고용률 및 정규직 고용률의 성별 격차(2021)



자료: OECD(2022). Family Database-LMF1.6. OECD, Paris. p. 2.
(<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

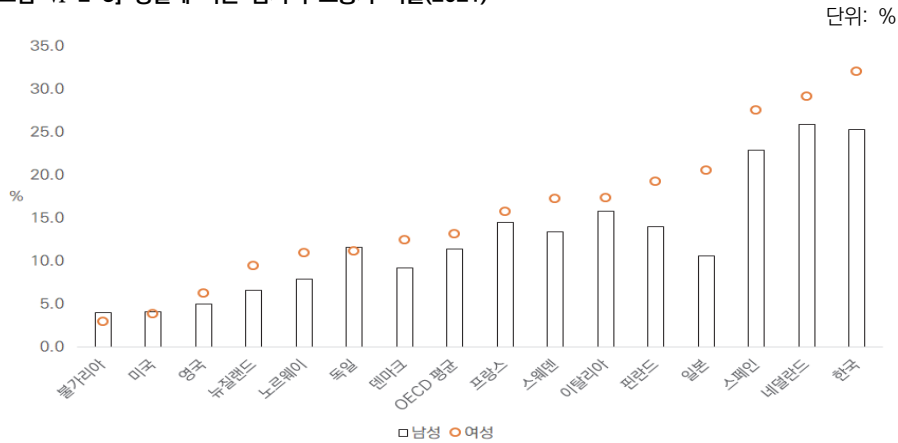
게다가 OECD 국가들 중 임시 계약직 고용률의 성별 격차가 가장 두드러진 국가는 일본이지만, 우리나라의 경우도 높은 격차를 보이므로(OECD, LMF1.6, 2022: 7), 적용대상을 확대한다고 해도 여성 위주의 제도 사용이 지속될 것으로 우려된다(그림 VI-2-3 참고).

[그림 VI-2-2] 시간제 고용률 변동의 성별 격차(2005-2021)



자료: OECD(2022). Family Database-LMF1.6. OECD, Paris. p. 4
(<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

[그림 VI-2-3] 성별에 따른 임시직 고용자 비율(2021)



주: 미국의 경우는 2017년 자료임.
자료: OECD(2022). Family Database-LMF1.6. OECD, Paris. p. 4.
(<https://www.oecd.org/els/family/database>, 2023. 11. 21. 인출).

2) 아동양육 지원 부문별

가) 서비스 지원

(1) 지원 원칙: 욕구 기반 지원대상 선별 및 차등지원

영유아 및 초등방과후 돌봄서비스 지원은 국가가 보장해야 하는 생애초기의 교육 기회를 제공하고, 자녀를 둔 일하는 부모의 노동권 보장을 위해 대리양육을 지

원하기 위한 것으로, 보육 및 돌봄의 욕구 수준을 반영하여 차등적으로 지원하는 것이 재정 효율성 측면에서 바람직하다.

이러한 지원 원칙에 의하면 서비스 지원의 대상 및 수준은 다음이 적절하다고 본다. 우선 영유아의 경우 취학 전 교육서비스는 모든 유아에게 지원하고, 보육서비스는 욕구를 지닌 대상에 한하여 필요한 시간 동안 제공하되, 이용시간에 따라 차등적으로 비용을 지급하도록 한다. 이때 보육서비스 이용료(부모 자부담)는 부모의 양육비 부담을 위해 상한액을 규제할 필요가 있으며, 상한액 범위 내에서 이용시간에 따라 차등적으로 비용을 부과한다. 이러한 보육지원체계는 지원 자격 관련 의혹을 불식하고 실수요자 위주로 보육서비스를 이용하는 것을 유도하여 관련 재정 효율성과 정책 효과성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 즉, 어린이집 연장보육과 유치원 방과후과정의 비용지원 대상은 대리양육의 수요를 지닌 가구에 한정하고, 이용료는 욕구 수준에 따라 부모 자부담을 부과하여 실수요자 위주로 이용하도록 유도한다.

초등방과후 돌봄서비스는 영유아의 보육서비스와 마찬가지로 자녀돌봄의 공백이 우려되는 맞벌이 가구 등 실수요자를 대상으로 지원하고, 서비스 이용시간에 따른 비용지원체계를 구축하는 것이 타당하다고 본다.

단, 이때 기관보육 및 돌봄서비스 실수요자는 맞벌이 가구 등 근로 사유에 한정하지 말고, 현행과 같이 아동의 기본권을 고려하여 저소득층 가구 등 양육이 어려운 환경을 포괄하여 규정할 필요가 있다. 빈곤아동의 안전한 보호와 성장에 관한 지원이 미흡한 상황에서는 이들 가구는 맞벌이 가구 등과 마찬가지로 실수요자라고 판단하는 것이 아동의 권리 보장을 위해 필요하다고 판단되기 때문이다.

한편 가정내보육서비스는 앞서 다룬 기관보육 및 돌봄서비스를 이용하기 어렵거나, 기피하는 가구를 대상으로 지원하는 것이 타당하므로 그 목표는 기관보육 및 돌봄의 사각지대 해소가 타당하다고 본다. 영유아 및 초등자녀의 돌봄서비스는 기관을 중심으로 지원하는 것이 적합하지만, 기관의 적응이 어려운 아동이나, 기관이 운영되지 않은 시간대의 돌봄 수요에 대해서는 가정내보육서비스가 필요하다고 판단되기 때문이다. 즉, 야간이나 새벽 등 비전형적인 근로시간이 증가하는 추세이나, 기관 기반의 서비스 접근성을 제고하는 데는 한계가 있으므로, 이들 수요에의 대응으로 가정내보육서비스는 선택지가 될 수 있다.

(2) 우선과제: 종일제 기관돌봄과 가정내보육의 접근성 보장

서비스 지원 부문에서 가장 우선적으로 대응해야 하는 과제는 종일제 기관보육의 실수요자가 수요를 충족하지 못해서 서비스 병행이용으로 인한 추가비용이 발생하는 문제를 개선하는 것이다. 2013년부터 모든 0~5세아를 대상으로 보육료를 지원하고 있으므로 해당 재정 효율성을 제고하려는 노력이 서비스 지원의 고유한 목표에 부합하고 재정효율성을 기할 수 있다고 판단되기 때문이다.

이를 위해서는 어린이집 연장보육과 유치원 방과후과정의 운영기준과 비용지원 체계를 일원화 하여 종일제보육의 지리적 접근성을 보장하는 것이 일차적으로 필요하다. 현재 유아교육과 보육의 통합을 추진하고 있으므로 통합 운영기준을 마련할 시에 누리과정 이후 보육서비스를 일원화 하여, 맞벌이 가구 등 종일제 보육의 실수요자가 원하는 기관을 선택할 수 있는 환경을 조성하는 데 적합한 시기라고 판단되기 때문이다. 앞서 제4장 1절에서 다룬 바와 같이 유치원 방과후과정은 어린이집 연장보육과 다른 방식으로 운영되며, 시도교육청별로 운영기준과 비용지원체계가 다를 상황이므로 이를 일원화하여 지리적 접근성을 제고하려는 노력이 요구된다. 이에 덧붙여 어린이집 연장보육과 유치원 방과후과정의 서비스 질을 제고하려는 노력이 지속적으로 요구된다. 어린이집 연장보육과 유치원 방과후과정 담당교사의 역량을 강화하고, 교사 대 아동 비율을 개선하는 등을 통해 부모의 신뢰도를 제고해야 할 것이다.

이와 더불어 아이돌봄서비스는 기관이 운영되지 않는 시간대에 돌봄 수요를 지닌 가구에서 자녀 돌봄의 공백이 발생하지 않도록 시간제서비스를 우선적으로 지원하되, 해당 시간대에는 아이돌보미의 활동 선호도가 낮을 것으로 예상되므로 원활한 서비스 공급을 위한 장치가 마련되어야 할 것이다.

다른 한편 고립된 육아의 어려움을 안고 있는 가정내 양육가구의 일시보육의 경우는 지리적 접근성이 보장될 수 있도록 지속적인 인프라 확충 노력이 요구된다.

(3) 선결과제: 장시간근로 환경 개선

앞서 제시한 바와 같이 보육 및 돌봄서비스는 육구 수준에 맞게 지원되어야 하는데, 필요한 시간이 장시간에 이르는 것은 아동은 물론이고 부모가 기피할 수 있으며, 결과 정부지원 기관의 이용에도 불구하고 추가로 서비스를 이용하는 현상이

지속될 우려가 있다. 앞서 제4장의 1절에서 확인한 바와 같이 실수요자가 어린이 집 연장보육을 이용하지 않는 이유는 장시간 보육으로 지목되었다. 특히 자녀가 어린 경우는 장시간 보육을 더욱 기피하는 경향이 있으므로 경력단절 예방 효과를 영아보육서비스를 장시간 이용으로 기피하는 현상이 초래되지 않도록 이들 가구의 근로시간을 단축하려는 노력을 반드시 선행되어야 할 것이다. 보다 근본적으로는 장시간 근로 환경을 전반을 개선하여 자녀를 둔 가구의 서비스 이용시간이 장시간에 달하여 이용비용을 지원함에도 불구하고 대리양육의 어려움이 초래되지 않도록 유념할 필요가 있다.

나) 아동관련 현금 지원

(1) 지원 원칙: 보편적 정액 지원 + 아동 및 가구 특성별 추가 지원

아동관련 현금지원은 일차적으로 모든 아동에게 정액을 지원하고, 부가적으로 양육비 부담이 가중되는 가구를 선별하여 지원하는 체계를 구축하는 것이 모든 가구의 양육비 부담을 완화하여 궁극적으로는 모든 아동이 안정하게 성장하는 데 기여할 수 있다고 판단된다. 특히 아동수당은 아동의 권리에 기반 하므로 부모의 여건과 상관없이 지원되는 것이 타당하며, 양육비 부담의 수준은 아동의 출생순위나 장애 여부, 가구소득 등에 따라 상이하므로 이를 상쇄하기 위해서는 모든 아동에게 정액으로 지급한 수당에 부가하여 수당을 지급할 필요성이 제기된다.

또한 지급대상 아동 연령은 앞서 <표 III-4-2>에서 논의한 바와 같이, 궁극적으로 학령기를 포괄하는 것이 타당하므로, 재정 여건 등을 반영하여 단계적으로 지원 범위를 확장하려는 노력이 요구된다.

(2) 우선과제: 다자녀 가구 아동수당 지급연령 확대

양육비 부담 완화 효과를 제고하기 위한 우선과제는 양육비 부담이 커서 아동의 안전한 성장 및 발달이 우려되는 저소득층 가구와 다자녀 가구에 한정하여 아동수당을 확대하는 방안이라고 여겨진다. 앞서 제기한 바와 같이 아동수당 지원대상 아동의 연령은 학령기를 포괄하는 것이 타당하지만 현재 매월 10만원에 불과한 지원수준으로 지원대상 연령을 확대하는 것은 양육비 부담 완화 효과가 의문시되며, 보편적

으로 지급할 시에는 사교육비 증가 등 의도하지 않은 결과도 우려되기 때문이다. 따라서 양육비 부담이 가중되는 다자녀 가구에 한하여 아동수당 지급연령을 단계적으로 상향 조정하는 방안을 검토할만하다.

(3) 선결과제: 적정 양육비용 산정과 지원수준 도출

아동수당의 지원체계를 앞서 언급한 보편적 수당과 부가적 수당으로 2층 구조로 구축하기 위해서는 보편적으로 지급해야 하는 적정 수당액은 물론이고, 부가수당의 지원대상 및 지원액의 산정이 필수적으로 요구된다. 이는 아동 연령과 가구 특성에 따라 상이한 양육비용을 기반으로 도출되어야 하며, 해당 비용을 토대로 적정 수당액을 도출하기 위해서는 산출 모형이 우선적으로 마련되어야 한다. 또한 이때 산출 모형은 다른 현금지원제도의 산출 기준과의 일관성을 견지해야 하며, 적정액은 세제지원 등 유관 제도와의 중복 등을 고려하여 종합적으로 도출해야 하므로, 이에 대한 체계적인 연구가 선결되어야 할 것이다.

다) 자녀돌봄 시간지원

(1) 지원 원칙: 부모권 보장의 형평성 제고와 남성의 제도 이용률 제고

자녀돌봄 시간지원은 특히 어린 자녀를 직접양육 하려는 부모에게 소득을 보전하고, 사각지대가 발생하지 않도록 유념할 필요가 있다. 또한 여성 위주의 사용이 초래되지 않도록 남성의 제도 이용을 유도하는 장치가 필요하다.

(2) 우선과제: 유연근무제도의 적용대상 확대

자녀돌봄 시간 지원은 앞서 제5장에서 확인한 바와 같이 광범위한 사각지대가 존재하고 여성 위주로 사용하는 현상도 여전히 지배적이어서 그 필요도에도 불구하고 전반적인 효과성을 기대하기 어려운 실정이다. 그러나 경직된 노동시간은 자녀돌봄을 위한 시간을 확보하는 데 어려움을 초래하여 시급한 개선이 요구되므로 유연근무제도를 활성화하여 자녀를 돌볼 수 있는 환경을 조성하려는 노력이 우선적으로 필요하다. 제5장에서 살펴본 바와 같이 육아기 근로시간 단축제도의 이용자 수는 2015년 이후 지속적으로 상승하고 있으나, 출생아 수 대비 육아기 근로시간 단축 급여 사용자 비중은 2015년 0.5%에서 2022년은 7.8%에 그치며, 여성

위주로 사용하는 현상이 두드러진다. 게다가 육아휴직제도의 높은 부모 선호도에도 불구하고, 고용보험의 적용이 어려운 새로운 근로형태로 인해 앞서 언급한 사각지대는 보다 증가할 수 있다고 우려된다.

따라서 시차출근제 등과 같이 자녀 유무와 상관없이 근로시간을 유연하게 활용할 수 있는 제도를 전(全) 사회적으로 확장하려는 노력이 사회적 저항이 덜하여 실효성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 이를 위해 기업의 여건과 상관없이 이들 제도를 활성화하기 위해 필요한 지원을 모색할 필요가 있다.

(3) 선결과제: 성별 임금격차 해소 + 조세 기반 자원 마련 + 돌봄서비스 접근성 보장

육아휴직제도를 비롯하여 일하는 부모가 자녀를 직접 돌보기 위해 근로를 일시적으로 중단하거나 근로시간을 단축하도록 지원하려는 노력은 장시간 근로를 하는 맞벌이 가구와 필요한 시간 동안 믿고 이용할만한 서비스가 미흡한 상황에서는 그 필요도가 어린 자녀에 한정되지 않고 초등자녀 까지 높은 것으로 파악된다.

그러나 이들 제도를 현재와 같이 여성 위주로 사용하고, 더욱이 그 기간이 길고 분할하여 사용하는 횟수도 늘어나게 되면, 입직에서부터 여성의 불이익을 심화시킬 수 있고, 경력이나 소득에서 여성의 차별이 지속될 수 있다고 우려된다. 이러한 상황은 결과적으로 자녀 양육을 위한 여성의 경력단절을 초래하거나 또는 여성이 2차 생계 부양자로서 자녀 양육의 책임을 동시에 떠안게 되는 이중고의 원인으로 작용할 수 있다. 이처럼 노동시장에서 여성이 남성에 비해 불리한 상황은 여성이 결혼 및 출산을 기피하는 주된 원인으로 지목된다. 그러므로 자녀돌봄을 위한 시간지원의 효과는 남녀의 평등한 제도 사용을 통해 기대할 수 있다. 이런 측면에서 성별 임금격차의 해소는 자녀돌봄 시간 지원의 효과성을 제고하기 위한 선결과제 이다.

자녀돌봄 시간지원 제도의 광범위한 사각지대를 해소하기 위해서는 현행 고용보험의 적용대상 확대만으로는 한계가 있다고 판단되며, 기업의 부담을 가중시키는 것은 실효성이 의문시되므로, 조세 기반의 재원을 마련하여 사각지대에 속한 이들을 포함하여 모든 부모에게 지원하는 급여를 신설하는 방안을 검토한다. 모든 부모에게 지급하는 수당은 현행 부모급여와는 달리 통합적 지원 방식을 취하지 않고, 서비스 이용 여부와 상관없이 지원된다. 또한 고용보험의 적용을 받는 휴직한 부모의 경우는 이들 보편적 급여에 더하여 휴직급여를 추가적으로 받을 수 있어서 소득

보전에 도움이 될 것으로 기대된다.

또한 육아휴직제도 등을 그 고유한 목표에 맞게 어린 자녀를 위주로 활용하기 위해서는 직장 복귀를 위해 집 근처에서 믿고 이용하는 영아보육시설이나 직장어린이집의 접근성이 우선적으로 보장되어야 하며, 이는 초등방과후 돌봄서비스의 경우에도 마찬가지로 요구된다.

[그림 VI-2-4] 아동양육 지원 부문별 지원 원칙과 우선과제 및 선결과제

지원 부문	현금 지원	서비스 지원	시간 지원
지원 원칙	⇒ 보편적 정책 지원 (+) 아동 및 가구 특성별 추가 지원	육구 기반 지원대상 선별 및 차등 지원	부모권 보장의 형평성 제고 (+) 남성의 제도 이용률 제고
우선과제	⇒ 다자녀 가구 아동수당 지급연령 확대	종일제 기관보육과 가정내보육 접근성 보장	유연근무제도 적용대상 확대
선결과제	⇒ 적정 양육비용 산정 및 지원수준 도출	장시간근로 환경 개선	- 성별 임금 격차 해소 - 조세 기반 재원 마련 - 돌봄서비스 접근성 보장

나. 종합적 설계의 방향성

앞서 논의를 종합하여 아동양육 지원정책은 아동과 여성에 대한 투자 확대를 통해 모든 아동의 성장 및 발달을 보장함과 동시에 자녀를 둔 부모의 노동권과 부모권이 조화롭게 실현되는 방향으로 추진한다. 이를 위한 지원 부문의 방향성을 제시하면 이하 [그림 VI-2-5]와 같다.

우선 아동 빈곤을 예방하고 아동의 기본권을 보장하기 위해서는 부모의 경제적 여건에 상관없는 아동에 대한 현금 지원이 요구되며, 양육비 부담 완화 효과의 측면에서 양육비에 영향을 미치는 자녀 및 가구 특성을 반영한 지원체계가 요구된다.

영아자녀에게 부모의 양육방식에 대한 선택권이 보장되도록 기관과 가정내보육 서비스, 육아휴직제도 이용 기회를 제공한다. 육아휴직제도의 경우는 어린 자녀 위주로 지원하는 반면에 육아기 근로시간 단축과 유연근무제의 경우는 일상적으로 발생하는 틈새와 긴급돌봄 수요에 부모가 원활하게 대응할 수 있도록 지원 대상을 초등학교 자녀까지 확대하여 지원한다. 또한 일하는 부모가 어린 자녀를 직접 돌보는 경우에도 가구소득을 보장할 수 있도록 고용보험 가입 여부와 상관없이 모든 부모에게 지급하는 급여를 신설하는 방안을 검토한다. 부모 대상의 급여는 현행 부모급여와는 달리 서비스 이용비용과는 상관없이 지원되며, 지원대상은 현행 육아휴직제도의 이용 시기 등을 반영하여 어린 자녀에 한정하고, 급여액은 아동 연령과 상관없이 일정하게 지급하는 방안을 모색할 수 있다.

[그림 VI-2-5] 아동양육 지원정책의 종합적 설계

지원 부문	0~2세	3~5세	초등자녀
현금 지원	보편적 아동수당 + 부가수당 (자녀수/가구소득 반영) 부모수당	보편적 아동수당 + 부가급여 (자녀수/가구소득 반영)	보편적 아동수당 + 부가급여 (자녀수/가구소득 반영)
서비스 지원	[지원대상] ① 시간제보육 : 가정내 양육가구 (홀벌이 가구)	[지원대상] ① 모든 유아 대상 : 보편적 교육서비스 (모든 3~5세)	
	[지원대상] ② 보육서비스 실수요자 (맞벌이 가구 등) : 어린이집 기본보육 + 연장보육 : 영아종일제 아이돌봄서비스	[지원대상] ② 보육서비스 실수요자 (맞벌이 가구 등) : 어린이집 연장보육 : 유치원 방과후과정 : 시간제 아이돌봄서비스	[지원대상] ② 돌봄서비스 실수요자 (맞벌이 가구 등) : 초등방과후 돌봄서비스(기관) : 시간제 아이돌봄서비스
	취약보육(아간돌봄 등) / 긴급돌봄: 기관/가정내 [지원대상] 실수요자(맞벌이 가구 등)		
시간 지원	육아휴직: 0~1세		
	- 육아기 근로시간 단축 - 유연근무제(시차출근제, 탄력근무제, 재택근무 등)		

다. 양육지원의 효과성 제고를 위한 개편 과제

1) 단기 방안

가) 어린이집 연장보육과 유치원 방과후과정의 운영기준과 비용지원체계 일원화

아동양육 지원정책의 재정투자 수준을 고려하여 효과성을 제고하고 재정효율성을 기하기 위해서는 가장 많은 재정이 투입되는 종일제보육의 접근성을 보장하고 해당 서비스를 통해 그 수요를 충족할 수 있도록 서비스를 내실화 하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

현재 유보통합(유아교육과 보육 통합)이 추진되고 있으므로 어린이집과 유치원의 통합운영 기준에 연장보육과 방과후과정의 일원화를 포함하여 종일제돌봄의 접근성이 제고될 수 있도록 한다. 나아가 농어촌 지역 등에서 아동수의 감소에도 불구하고 종일제돌봄의 접근성이 보장될 수 있도록 어린이집과 유치원의 통합운영 기준을 마련하여 유치원에서 영아자녀의 종일제돌봄이 가능할 수 있도록 제도를 정비한다.

또한 이들 종일제돌봄의 서비스 질이 보장될 수 있도록 담당교사의 재교육은 물론이고, 아동의 안전을 보장하기 위한 조치 등이 공통적으로 마련되어 부모의 신뢰도를 제고할 필요가 있다.

나) 영아보육의 접근성 보장과 서비스 질 제고: 가정어린이집의 기능 다양화와 영아반 교사 대 아동 비율 개선

영아보육시설은 앞서 거듭 강조한 바와 같이 육아휴직제도를 이용하기 힘든 일하는 부모의 경력단절을 예방하므로, 육아휴직제도의 사각지대가 신속하게 해소되기 힘든 상황에서는 이들 서비스의 접근성을 보장하려는 필수적으로 요구된다. 특히 아동수의 감소로 인해 가정어린이집의 폐원이 급속하게 진행되고 있고, 더욱이 부모급여 도입으로 어린이집 0세반의 수요가 낮아질 가능성이 있어서 영아반의 접근성을 보장하기 위한 제도적 개선이 시급한 상황이라고 판단된다. 이에 따라 가정어린이집의 접근성이 보장될 수 있도록 가정어린이집의 기능을 다양화 하는 방안을 모색할만하다. 즉, 아동수의 감소에도 가정어린이집이 운영비를 확보할 수 있도록 일정 범위 이내에서 영아반을 반드시 운영하도록 하고, 이외 학급은 시간제보육

과 병행하여 운영하도록 규정하는 방안을 마련한다. 이처럼 시간제보육과 영아반을 동시에 운영하는 가정어린이집의 모형을 개발하고 확대하는 방안은 이후에서다를 중장기 방안에서 영아반을 그 고유한 목표에 따라 수요자 위주로 이용자격을 제한할 수 있는 기반을 조성하는 데도 기여할 것이다. 즉, 영아자녀의 경우는 어린이집 이용 자격을 맞벌이 가구 등 실수요자로 제한하는 경우는 가정내 양육가구의 고립된 육아가 우려되므로 이들 가구를 위한 시간제보육의 접근성 제고가 선결과제로 요구되기 때문이다.

또한 영아보육시설의 접근성은 단지 지리적 접근성에 국한되지 않고 믿을 수 있는 서비스 질을 내포한 개념이므로, 이를 위해 영아반의 교사 대 아동 비율을 개선하고, 아동 인구 감소를 반영하여 현행 아동 1인당 보육실의 면적 기준을 개선하는 등 구조적 질의 개선을 추구한다.

다) 가정내 양육가구의 일시보육서비스 접근성 제고

가정내 양육가구를 위한 양육지원 서비스 다양화 측면에서 고려되어 왔으나 기관 중심의 비용지원으로 상대적으로 그 비중이 간과된 측면이 있다. 여성 고용률이 낮아서 어린 자녀를 여성이 양육하는 가구의 비중이 높아서 이들의 양육 부담을 경감하려는 노력이 병행될 필요가 있다. 즉, 가정내 양육가구의 경우 긴급돌봄을 위해 일시적으로 자녀를 믿고 맡길 수 있는 서비스의 접근성을 제고하려는 노력이 요구된다. 이를 위해 시간제보육을 위한 인프라의 확충은 적극적이고 지속적으로 추진될 필요가 있다. 또한 시간제보육의 지원대상을 현행 생후 6개월 이상 아동에서 생후 3개월 아동으로 하향 조정하는 방안도 고려할만하다(이정원·유해미·조혜주·김윤환·신윤정·한인애, 2023: 326). 일본에서는 시간제보육이 생후 2개월부터 이용할 수 있으며, 출산전후휴가기간에 해당하는 생후 90일(산후 최소 45일) 이상부터 시간제보육을 이용할 수 있도록 하는 것이 제도 간 정합성 측면에서도 바람직하다고 판단되기 때문이다.

라) 초등방과후 돌봄서비스의 법적 기반 마련

초등방과후 돌봄서비스의 접근성을 제고하여 사각지대를 해소하고, 서비스 질을 전반적으로 개선하기 위해서는 관련 법적 기반의 마련이 시급하게 요구된다.

초등방과후 돌봄서비스는 영유아 보육서비스에 비해 상대적으로 간과되어 인프라 공급이 저조한 수준이며, 교육부, 보건복지부, 여성가족부 등 다 부처에서 상이한 운영기준에 따라 개별 사업으로 추진하고 있어서 총괄 조정, 서비스 연계 등이 미흡한 상황이다. 특히 부처 간 연계·협력과 조정을 위한 장치로서 방과후돌봄협의체는 전반적으로 그 법적 기반이 부재하여 실효성이 낮다고 평가된다.

게다가 앞서 제4장 제2절에서 논의한 바와 같이 추진체계의 미비 이외에도 돌봄 서비스 기관별로 돌봄인력 기준도 상이하여 최소한의 서비스 질을 보장하기 어려우며, 지원 대상 아동연령과 서비스 운영시간, 그리고 이용비용도 각기 달라서 형평성 측면에서 문제를 안고 있다.

따라서 초등방과후 돌봄서비스의 접근성 제고를 위한 수요 규모 파악과 공급 전략의 수립은 물론이고, 서비스 질 보장, 서비스 연계 및 조정을 위한 추진체계 구축 등을 위해서는 법적 기반을 서둘러 마련되어야 할 것이다.

마) 다자녀 가구 대상 아동수당 지급연령 상향 조정: 둘째 자녀부터 만 12세 까지 지원

앞서 확인한 바와 같이 아동에 대한 현금지원은 일차적으로는 부모의 양육비 부담을 완화하는 데 기여해야 하며, 이를 위해 아동 및 가구 특성을 고려하여 제도를 설계할 필요가 있으나, 아동수당제도는 지원 대상을 확대하고, 영아수당에 이어 2023년부터 영아에 한하여 부모급여를 추가로 지급되는 등 급속한 제도의 변화를 보이므로 근본적인 개편은 부모급여의 성과 평가 등을 거친 이후에 순차적으로 추진하는 것이 수요자의 혼란을 야기하지 않을 것으로 판단된다.

그러므로 단기적으로는 양육비 부담 완화의 효과가 시급하게 필요하고 그 효과를 기대할 수 있는 개편이 바람직하다. 이와 관련하여 앞서 제3장에서 논의한 바와 같이 자녀수가 많을수록 영유아 1인당 양육비용 지출 수준 감소와 저소득층가구의 양육비용 비중이 높다는 점과 보편적 확대는 유아부터 사교육비 지출을 늘릴 우려가 있다는 점을 종합적으로 고려하여 다음의 방안을 우선적으로 추진할만하다. 즉, 둘째 자녀부터 저소득층 가구(법정: 기초수급자, 차상위계층)의 아동수당액을 상향조정(15~20만원)하고 지원대상의 연령을 단계적으로 확대하되, 일차적으로는 8세 이상 초등학생까지 확대하도록 한다.

바) 유연근무제도 활성화를 위한 제도적 장치 마련

육아휴직제도는 어린 자녀를 위주로 이용할 수 있도록 유도하는 것이 그 목표에 부합하는 것으로 판단되는 데 반해, 유연근무제는 초등자녀에 이르기 까지 그 수요가 존재하므로 관련 제도를 보다 활성화 하는 방안이 모색될 필요가 있다. 이들 제도는 자녀 유무와 상관없이 근로시간의 유연성과 근로 장소의 유연성을 제고하는 방식이라는 점에서 자녀를 둔 가구에 한정하는 제도에 비해 사회적 수용성이 높을 것으로 기대된다. 다시 말해 탄력근로시간제도 등 근로시간 유연제도와 재택근무 등 근로 장소 유연제도는 이용 시 근로소득의 손실이 없고, 대체인력 채용도 불필요하며, 직장 내 무자녀 동료의 저항도 초래되지 않는 등 확대 적용에 상대적으로 용이하다고 판단되기 때문이다.

따라서 이들 제도의 사회적 확산을 위해 제도적 보완사항이 무엇인지를 면밀하게 검토하고 사각지대를 해소하는 방안을 마련할 필요가 있다.

2) 중장기 방안

가) 아동 및 가구 특성을 반영한 아동관련 현금지원 체계 개편

아동에 대한 현금지원은 아동이 부모 및 가구의 여건과 상관없이 기본권을 보장받고 아동빈곤을 예방하는 것이 궁극적인 목표이므로, 아동 및 가구 특성으로 인해 추가적으로 발생하는 욕구를 반영하는 지원체계가 요구된다. 즉, 아동과 가구의 특성에 따라 추가적으로 발생하는 양육비 부담을 완화하는 방식으로 수당 체계를 설계할 필요가 있다.

이처럼 아동수당을 확대하여 양육비 완화 효과를 제고하기 위해 자녀수를 반영하여 개편하는 경우는 자녀수를 반영하는 현행 세액공제와 소득공제, 소득기준을 반영하여 개편하는 경우는 저소득층 가구를 지원하는 현행 자녀장려세제의 개편이 동시에 요구된다. 그러나 자녀관련 세액공제와 인적 공제 등 세제지원의 방향성에 대해서는 우리나라의 자영 소득자의 비율이 높아서 지원 대상 범위가 제한적이고, 해당 제도가 고소득층 가구에 유리할 수 있으므로 스웨덴 등 북유럽국가에서 소득 역진에 대한 우려로 보편적인 현금급여 위주로 설계하고 있다는 점을 고려하면 보다 체계적인 분석이 요구된다.

나) 영유아 보육·교육서비스 비용지원체계 개편

영유아 보육서비스의 지원대상은 대리양육의 수요를 지닌 맞벌이 가구 등에 한정하는 것이 고유한 목표에 부합한다. 따라서 이를 반영하여 지원 대상 및 수준을 다음과 같이 개편한다.

우선 영아보육의 이용자격은 맞벌이 가구 등 실수요자로 규정하는 타당하므로 어린이집 이용자격은 실수요자로 제한하고, 유아는 어린이집 연장보육과 유치원 방과후과정의 이용자격을 별도로 규정하고 이들에 한하여 비용을 지원한다. 현재 영아자녀는 어린이집 입소자격은 전(全)계층 무상보육에 따라 모든 영아가 이용할 수 있으며, 맞벌이 가구는 1순위로 입소할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 어린이집 입소 1순위 대상은 맞벌이 가구 이외에도 저소득층 가구와 더불어 다자녀 가구가 포함되어 그 목표를 모호하게 하고 있다.

또한 유아자녀의 경우는 어린이집 연장보육과 유치원 방과후과정의 이용자격을 별도로 부여하지 않고 있어서 영아자녀와 마찬가지로 대리양육의 실수요자를 위주로 이용자격 및 비용지원대상을 한정해야 할 것이다. 이때 유치원 방과후과정의 목적은 돌봄의 공백을 해소하려는 목표 이외에도 사교육비 경감이 제기되어 그 목표를 모호하게 하므로 어린이집과 마찬가지로 지원대상 및 비용지원체계를 일원화하여 그 목표를 일관되게 견지할 필요가 있다.

한편 이들 영유아 보육서비스의 비용지원은 욕구 수준을 반영하여 차등적으로 적용해야 하나, 가구소득 판정 등에 어려움이 예상되므로 이용시간에 따른 비용지원체계를 마련하여 실수요에 맞게 이용하도록 한다. 즉, 다른 국가에서와 같이 소득기준에 따라 보육료를 책정하지 말고, 부모가 부담하는 비용의 상한선을 규제하고, 이용시간별로 보육료를 부모가 일부 부담하는 방식을 취한다.

다) 영유아와 초등자녀 돌봄서비스 통합지원체계 구축

영유아와 초등자녀에게 돌봄서비스는 원칙적으로 욕구 수준에 따라 지원하되, 돌봄이 필요한 시간대는 사실상 동일하므로 일원화된 운영시간을 적용하는 것이 접근성을 제고하는 일차적인 방안이라고 여겨진다.

또한 아동수의 감소에도 불구하고 접근성을 보장하기 위해서는 연령을 통합하여

운영하는 서비스 기관의 운영기준이 새롭게 마련될 필요가 있다.

그 밖에도 육아기 근로시간 단축제도 등 시간지원 제도의 활용이 어려워서 장시간 기관을 이용해야 하는 아동이나 기관이 운영되지 않는 야간 또는 주말 등에 서비스 수요가 발생하는 경우 돌봄 공백이 야기되지 않도록 거점기관이나 가정내보육서비스의 연계체계 방안이 요구된다.

이상의 서비스 일원화와 통합적 돌봄을 위해서는 다부처의 돌봄사업을 총괄하는 법적 근거가 마련되어야 하며, 여기에는 통합연령 운영기관의 인력 요건 및 운영기준은 물론이고, 부처 간 서비스 연계와 협력, 중복금지 등 비용지원에 관한 사항을 포함하고, 지역 단위의 전달체계가 명시되어야 할 것이다.

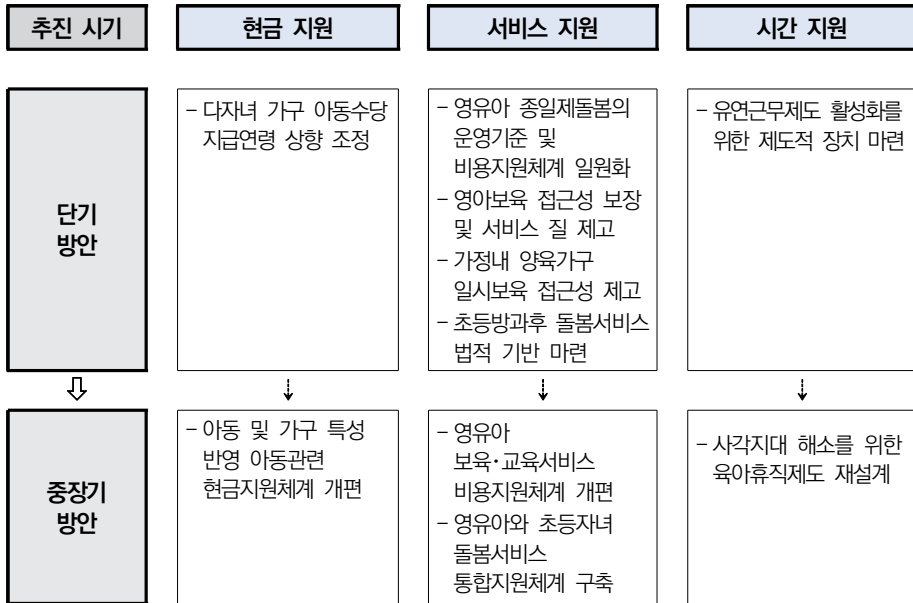
라) 사각지대 해소를 위한 육아휴직제도 재설계

영아 자녀를 부모가 직접 돌보기 위해서는 앞서 제5장에서 강조한 바와 같이 실질적 사각지대의 해소를 위한 노력과 더불어 제도적 사각지대를 극복하는 방안이 마련되어야 한다. 이를 위해 제도적 사각지대의 비임금근로자 등을 포괄하기 위한 급여체계를 모색함과 동시에 육아휴직제도 이용 부모의 소득대체율을 상향 조정하는 육아휴직제도 전반의 재설계가 요구된다.

그러나 현재 고용보험 기반의 육아휴직제도는 광범위한 사각지대를 해소하기 힘든 상황이므로 별도의 재원을 마련하는 방안이 모색될 필요가 있다. 이와 관련하여 그간에 일반회계 전입금 규모를 늘리고 고용보험 기금 내 별도 계정을 신설하는 방안, 별도 사회보험으로 부모보험을 도입하는 방안, 건강보험을 활용하는 방안, 조세 기반 제도를 신설하는 방안 등이 논의된 바 있다. 새로운 방식의 재원을 확보하는 방안은 현행 제도의 틀을 전체적으로 재설계하는 작업을 요하며, 재원 확보 방안에 따라 그 적용 범위 및 지급 방식이 세밀하게 설계되어야 하므로 중장기적인 관점에서 단계적 추진이 필요하다.

한편, 부모급여는 현행 육아휴직제도의 사각지대 해소 방안으로 제안되기도 한 대(박선권, 2022). 구체적으로는 부모급여를 영아 자녀를 둔 실업자나 비경제활동인구(주부, 학생, 구직자 단념자 등)에 속하는 부모에게 지급하는 방안이 그것이다. 이로써 현행 부모급여가 육아휴직 수급자에게 중복 지급되는 것을 방지하고, 생애 초기 부모 직접양육의 사각지대를 해소할 것으로 기대하였다.

[그림 VI-2-6] 아동양육 지원정책의 개편 로드맵





참고문헌

- 강민정·김은지·박수범·권소영·윤자영(2019). 육아휴직제도 개편 방안. 저출산
고령사회위원회·한국여성정책연구원.
- 강민정·김은지·권소영·서형도·우창수(2018). 육아기 근로시간 단축 기업확산 방
안 및 모델 연구. 저출산고령사회위원회.
- 강민정·김은지·박수범·권소영·김기선(2020). 모성보호 사각지대 해소를 위한 출
산·육아지원 정책 확대 방안. 고용노동부.
- 강지원·최혜진·임환섭·황안나·안영·조동훈·김우성(2020). 사회보장 분야 사각지
대 축소와 부적정 지출 관리 방안 연구: 방과후돌봄서비스를 중심으로. 한
국보건사회연구원.
- 김지연(2023). KDI 현안분석. 30대 여성 경제활동참가율 상승의 배경과 시사점.
고용노동부 보도자료(2023.1.25.). 2022년 육아휴직·육아기 근로시간 단축 크게
늘어.
- 고용노동부 전국민고용보험추진단 보도자료(2021. 11. 23.). 특수형태근로종사자
고용보험 '50만명' 가입-전국민 고용보험의 성공적인 안착.
- 고용노동부(2012). 제5차('13~'17년) 남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획.
- 고용노동부(2017). 궁금함이 쏙쏙 풀리는 유연근무제 Q&A.
- 고용노동부(2020). 2021년도 예산안 공통요구자료
- 고용노동부(2022). 2022 고용보험백서.
- 고용노동부(2023). 모성보호와 일·가정 양립 지원 업무편람.
- 고제이·고경표(2017). 저출산·고령사회 대응을 위한 아동수당제도 도입에 관한
연구. 한국보건사회연구원.
- 관계부처 합동 보도자료(2020.12.23). 전국민 고용보험 로드맵
- 관계부처 합동(2006). 제1차 건강가정기본계획(2006~2010).

- 관계부처 합동(2011). 제2차 건강가정기본계획(2011~2015).
- 관계부처 합동(2015). 제1차 아동정책 기본계획.
- 관계부처 합동(2017). 제6차 남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획.
- 관계부처 합동(2018a). 온종일 돌봄체계 구축·운영 실행계획(안).
- 관계부처 합동(2018b). 제3차 건강가정기본계획(보완)(2016~2020).
- 관계부처 합동(2020a). 제2차 아동정책 기본계획(안).
- 관계부처 합동(2020b). 제4차 저출산·고령사회 기본계획.
- 관계부처 합동(2023a). 제3차(2023~2027) 유아교육발전기본계획.
- 관계부처 합동(2023b). 아이돌봄서비스 고도화 방안.
- 관계부처 합동(2023c). 제3차 유아교육발전기본계획(2023~2027).
- 교육과학기술부(2009). 유아교육 선진화 추진 계획.
- 교육과학기술부(2013). 유아교육발전 5개년 계획(안).
- 교육부(2018). 유아교육발전 기본계획(2018~2022): 공공성 강화를 통한 유아교육 혁신 방안.
- 교육부(2023.1.). 교육·돌봄 국가책임 강화를 위한 늘봄학교 추진 방안(안).
- 국회입법조사처(2023). 2023 국정감사 이슈 분석 X 보건복지위원회 여성가족위원회.
- 김민희·김성기·황준성(2021a). 온종일돌봄 프로그램 내실화를 위한 가이드라인 개발 연구. 교육부·대구대학교산학협력단.
- 김민희·김성기·이희현(2021b). 모든 아동을 위한 사회적 돌봄체계 개선 방향. 2021 한국교원교육학회·한국교육행정학회 학술세미나 발표자료.
- 김상호·장지연·박종서·이지혜·이소영·변수정(2017). 출산전후휴가 및 육아휴직 제도 개선 방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김아름·김정현·이민경(2018). 사회권으로서의 육아권 정립과 실현 방안 연구. 육아정책연구소.
- 김은설·최윤경·권미경·최효미·김나영·김자연·박은영(2021). 2021년 전국보육실태조사 아동조사. 보건복지부·육아정책연구소.
- 김은정·장수정·정영모·오신휘(2019). 초등아동 대상의 공적 돌봄 서비스 공급 체계 분석과 정책 과제. 한국보건사회연구원.

- 김지현(2020). 남성 육아휴직 사용에 대한 결합요인 분석: 퍼지셋 질적비교분석을 통한 국제비교연구. *비판사회정책*, (66), 45-92.
- 김진욱·권진(2015). 아버지들의 육아휴직 경험에 관한 질적연구. *한국사회정책*, 22(3), 265-302.
- 노동부(2008). 제4차 남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획(2008~2012).
- 대한민국 국회(2023). 초저출산 장기지속 시대의 인구위기 대응 방향. 국회연구조정협의회.
- 대한민국 정부(2008). 제1차 저출산·기본계획(보완판)(새로마지플랜 2010).
- 대한민국 정부(2011). 제2차 저출산·기본계획(새로마지플랜 2015).
- 대한민국 정부(2016). 2016-2020 제3차 저출산·고령사회 기본계획(브릿지 플랜 2020).
- 도재형(2022). 사회보험 적용 범위 확대 방안-전 국민 고용보험 로드맵 관련 쟁점을 중심으로. *법학논집*, 26(4), 123-150.
- 류정희·강희정·이소영·이주연(2018). 출산육아지원 사각지대 해소방안 연구. 저출산고령사회위원회·한국보건사회연구원.
- 박선권(2018). 육아휴직 활성화를 위한 부모보험 도입방안. NARS 입법·정책보고서 제 15호. 국회입법조사처.
- 박선권(2022). 부모급여 신설의 타당성 제고 방안. 이슈와 논점 제1998호. 국회입법조사처.
- 박선영·박복순·송효진·김정혜·박수경·김명아(2016). 여성·가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구 (IV): 가족돌봄휴직제도 심층분석. *한국여성정책연구원 연구보고서*, 2016(53), 1-222.
- 박세정(2012). 일과 삶의 조화를 위한 자치단체의 유연근무제 도입: 현황과 향후 과제. *한국지방자치연구*, 제14권 1호, 49-75.
- 박은정·이재희·박은영·김연진(2023). 평등한 돌봄권 보장을 위한 자녀돌봄 시간정책 개선방안 연구(I): 남성의 돌봄권 보장을 중심으로. 육아정책연구소.
- 박은정·이정원·윤지연·김난주(2022). 부모급여 도입에 따른 통합적 제도 구축 연구. 육아정책연구소.
- 박은정·조미라·윤지연·류연규·윤자영(2022). 평등한 돌봄권 보장을 위한 자녀돌봄 시간정책 개선방안 연구(I): 고용형태별 돌봄 격차 해소를 중심으로. 육아정책연구소.

- 박종서·임지영·김은정 외(2021). 2021년도 가족과 출산조사: (구)전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사. 한국보건사회연구원.
- 보건복지부(2011). 아이사랑플랜 2011 시행계획(안).
- 보건복지부(2013a). 2013 보육사업안내.
- 보건복지부(2013b). 제2차 중장기보육 기본계획.
- 보건복지부(2014). 2014 보육사업안내.
- 보건복지부(2015). 2015 보육사업안내.
- 보건복지부(2016a). 2016 보육사업안내.
- 보건복지부(2016b). 보도자료: 0~2세반 대상 맞춤형 보육, 7월 1일부터 시행 (2016. 4. 26).
- 보건복지부(2017a). 2017 보육사업안내.
- 보건복지부(2017b). 제3차 중장기보육 기본계획(2018~2022).
- 보건복지부(2018a). 2018 보육사업안내.
- 보건복지부(2018b). 아동수당 사업안내.
- 보건복지부(2019). 아동수당 사업안내.
- 보건복지부(2020a). 2020 보육사업안내.
- 보건복지부(2020b). 보도자료: 보조·연장보육교사 채용지원을 위한 사용자부담금 30%를 어린이집에 지원한다!
- 보건복지부(2020c). 보도자료: 어린이집 99% 안심등하원 자동알리미 설치, 약 3만명 연장반 전담교사 배치.
- 보건복지부(2021). 2021 보육사업안내.
- 보건복지부(2022a). 2022 보육사업안내.
- 보건복지부(2022b). 아동수당 사업안내.
- 보건복지부(2022c). 제4차 중장기보육 기본계획(안).
- 보건복지부(2023a). 2023년도 보육사업안내.
- 보건복지부(2023b). 2023년 부모급여 사업안내.
- 서울특별시교육청(2020). 유치원 방과후과정 길라잡이.

- 성민정·원숙연(2017). 가족친화제도 디커플링 인식과 영향요인: 출산육아 및 근로 시간제도를 중심으로. 한국행정학보, 51(2), 185-215.
- 손연정·이은주·채민희(2021). 비대면 시대 일하는 방식 변화와 일·생활균형. 한국노동연구원.
- 여성가족부 보도자료(2023. 9. 6). 2023 통계로 보는 남녀의 삶.
- 여성가족부(2006). 새싹플랜: 제1차 중장기보육계획(2006~2010).
- 여성가족부(2023). 2023년도 아이돌봄지원사업 안내.
- 유해미·구자연·김문정(2022). 어린이집 연장·보조·대체교사 운영 실태와 개선과제. 육아정책연구소.
- 유해미·김아름·김진미(2015). 국내 육아지원정책 동향 및 향후 과제. 육아정책연구소.
- 유해미·문무경·김문정·장경희·김송이(2023). 영유아와 초등자녀 긴급돌봄의 수요 분석과 제도화 방안 연구. 육아정책연구소.
- 유해미·박진아·엄지원(2021). 영유아 보육·교육기관과 아이돌봄서비스의 효율적 연계방안 연구. 육아정책연구소.
- 육아정책연구소(2023). 2022 영유아 주요통계.
- 윤명수·부가청(2016). 육아휴직제도 사용실태와 결정요인: 사업체 패널을 이용하여. 여성연구논총, 18, 63-90.
- 윤성호(2008). 노동권과 부모권 양립을 위한 탈가족화 논의. 비판사회정책, (26), 125-161.
- 이규용·남재량·박혁·김은지(2004). 육아휴직 활용실태와 정책과제. 한국노동연구원.
- 이병희(2020). 코로나19 대응 고용정책 모색. 고용·노동브리프 제95호, 한국노동연구원.
- 이소진(2022). 성평등한 시간주권 개념을 위한 탐색적 연구: 2040 여성의 노동환경을 중심으로. 한국여성학, 38(4), 119-154.
- 이은아·신경아(2021). 여성고용 안정화를 위한 유연근무제도 활성화 방안 연구. 한국여성학, 37(1), 39-73.
- 이정아(2022). 자영업자의 감소와 자영업자 고용보험 가입 증가, 고용동향브리프, 한국고용정보원.

- 이정원·이재희·김자연·우석진·김태우(2022). 'KICCE 소비실태조사: 양육비용 및 육아서비스 수요 연구(V). 육아정책연구소.
- 이정원·유해미·조혜주·김윤환·신윤정·한인애(2023). 영아기 양육지원 정책 체계화 방안 연구. 육아정책연구소.
- 이희현(2023). 늘봄학교 안착을 위한 초등돌봄체계 진단과 과제. 교육이슈페이퍼. 충청남도교육청·공주대학교.
- 이희현·권택환(2021). 초등학교 저학년 아동 돌봄 지원 체제 확립. 이슈페이퍼 IP 2021-03-02. 한국교육개발원.
- 이희현·김효정·최형주·김은경·손호성(2021b). 온종일 돌봄체계 구축의 성과 및 과제. 한국교육개발원.
- 이희현·유경훈·윤현희·이정우·정동철·황준성(2022). 2023년도 범정부 온종일돌봄 수요조사 연구.
- 이희현·장명림·황준성·유경훈·김성기·김위정·이덕난(2019). 온종일 돌봄체계 구축 실태 및 개선과제: 우수사례 분석을 중심으로. 교육부·한국교육개발원.
- 이희현·황준성·임소현·김효정·도재우·김성기(2021a). 돌봄 추진체계 중장기 개편 방안 연구. 교육부·한국교육개발원.
- 장명림·이희현·조진일·최형주·임봉조·강지원·김선미·김영란·조선주·배호중(2018). 학생·학부모 요구에 부응하는 초등돌봄서비스 내실화 방안. 경제인문사회연구회.
- 장수정(2020). 초등 돌봄서비스에 대한 분석: 돌봄 민주주의 관점을 중심으로. 한국가족복지학, 61(1), 125-152.
- 장지연·윤자영·신현구(2013). 모성보호 사각지대 해소 및 고용효과 강화를 위한 모성보호제도 재설계방안 연구. 고용노동부·한국노동연구원.
- 장지연·이현주·전병유·김근주·손연정·윤자영·박은정·정영훈·박효숙·강희정·전지현·정준호·정세은(2018). 사회적 위험과 격차 심화에 대응하는 중장기 정책 과제. 경제·인문사회연구회 협동연구총서. 한국노동연구원.
- 저출산·고령사회위원회(2023. 9. 4). 3.28 발표 저출산 5대 핵심과제 '24년 예산안 편성 현황. 보도참고자료.
- 정제영·송호신·선미숙·이희현·김복태·김성기(2020). 온종일 돌봄 생태계 구축 선도사업 성과분석 연구. 교육부·협성대학교산학협력단.

- 정흥준·장희은(2018). 특수형태근로(특수고용)종사자의 규모추정을 위한 기초 연구. 한국노동연구원.
- 제20대 대통령직인수위원회(2022. 5). 윤석열 정부 110대 국정과제.
- 조미라·박은정(2023). 육아기 근로시간 단축제도 활용 실태 및 개선방안 연구. 육아정책연구소.
- 최성은·신윤정·김미숙·임완섭(2009). 아동수당 도입방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 최효미(2023a). 내 아이의 육아비용 얼마나 지원받았나?: 출생코호트별 보편 지원 정책의 수급액을 중심으로. 육아정책 Brief, 97. 육아정책연구소.
- 최효미(2023b). 코로나19 확산 전후 영유아 양육비용 변화. 육아정책연구, 17(1), 33-26.
- 최효미·김나영·김태우(2017). 영유아 교육·보육비용 추정 연구(V). 육아정책연구소.
- 최효미·김아름·조숙인·윤지연(2017). 다자녀 가구 우대 강화 방안 연구. 보건복지부·육아정책연구소.
- 최효미·박은정·엄지원(2020). 다자녀 기준 완화 방안 검토를 위한 기초 연구. 저출산고령사회위원회·육아정책연구소.
- 최효미·이정원·조미라·우석진·김태우(2023). 영유아 가구 양육비 및 육아서비스 이용 실태조사: KICCE 소비실태조사(II). 육아정책연구소.
- 최희선·신진욱(2022). 노동시간 유연화와 시간주권의 정치: 독일 '근로시간계좌제'의 사례. 한국사회정책, 29(3), 147-175.
- 통계청 보도자료(2022. 12. 20). 2021년 육아휴직통계 결과(잠정).
- 통계청 보도자료(2023. 10. 24). 2023년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과.
- 통계청 보도자료(2023. 11. 1). 2023년 8월 경제활동인구조사_비임금근로 부가조사 결과.
- 한국교육개발원(2022). 교육통계연보.
- Lewis J.(2009). "Work-family balance policies: comparisons and issues". Work-Family Balance, Gender and Policy. Edward Elgar.

〈참고 사이트〉

- e-나라지표, 만3~5세 누리과정 지원을 및 예산 추이. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1536 (2023. 11. 22. 인출).
- e-나라지표, 출산 및 육아휴직급여 수급자 현황. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1504# (2023. 11. 22. 인출).
- 고용노동부 여성고용정책과 게시 자료, 육아휴직급여 '22년도 제도개편 설명자료. https://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20220100373 (2022. 3. 10. 인출).
- 고용노동부 홈페이지, https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=15775 (2023. 11. 15 인출).
- 고용보험 홈페이지, <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0302Info.do> (2022. 3. 7. 인출).
- 고용보험 홈페이지_노무제공자 출산전후급여 등, <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0309Info.do> (2023. 11. 21. 인출).
- 고용보험 홈페이지_예술인 출산전후급여 등, <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0307Info.do> (2023. 11. 21 인출).
- 고용행정통계. (각 연도), 모성보호 초회수급자 및 지급 현황(월). <https://eis.work.go.kr/eisps/rpt/reptDtl.do?menuId=030010010> (2023. 11. 1. 인출).
- 고용행정통계. (각 연도), 모성보호 초회수급자 및 지급 현황(월). <https://eis.work.go.kr/eisps/rpt/reptDtl.do?menuId=030010010> (2023. 11. 27. 인출).
- 대한민국 정책브리핑, 아동수당. <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148864294> (2023. 7. 19. 인출).
- 법제처 국가법령정보. 아동수당법. <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=20220401&lsiSeq=237515#AJAX> (2023. 7. 19. 인출).
- 보건복지부, 복파리TV, [2024년 부모급여 확대] 부모의 결심 부모급여로 안심, https://www.youtube.com/watch?v=Ri5J2b_xfy0 (2023. 11. 9. 인출).
- 통계청 KOSIS, 소비자물가지수, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1J20003&checkFlag=N (2023. 12. 8. 인출).

- 통계청, (각 연도), 고용형태별근로실태조사 https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_LCE0008&conn_path=I3 (2023. 11. 24. 인출).
- 통계청, (각 연도), 고용형태별근로실태조사 https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_LCE0008&conn_path=I3(2023. 11. 24. 인출).
- 통계청, (각 연도), 일가정양립실태조사, 가족돌봄 휴직제도-활용 가능 여부. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118045_A084&conn_path=I2 (2023. 11. 26. 인출).
- 통계청, (각 연도), 일가정양립실태조사, 배우자 출산휴가제도-사용 일수 및 사용 근로자수, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118045_A025&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B1_002_002&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=E1 (2023. 11. 22. 인출).
- 통계청, (각 연도), 일가정양립실태조사, 배우자 출산휴가제도-사용가능 일수. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118045_A023&conn_path=I2, (2023. 11. 22. 인출).
- 통계청, (각 연도), 일가정양립실태조사, 육아기근로시간 단축제도-활용 가능 현황, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118045_A076&conn_path=I2(2023. 11. 27. 인출).
- 통계청, (각 연도), 일가정양립실태조사, 육아휴직제도-사용가능 인력 현황. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118045_A047&conn_path=I2 (2023. 11. 23. 인출).
- 통계청, (각 연도), 일가정양립실태조사, 출산휴가제도-사용가능 인력 현황. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118045_A015&conn_path=I2 (2023. 11. 22. 인출).
- 통계청, 경제활동인구조사, 근로형태별 부가조사, 유연근무제 활용 형태(복수응답). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE700S&conn_path=I2 (2023. 11. 23. 인출).
- 통계청, 경제활동인구조사, 근로형태별 부가조사, 유연근무제 활용형태(복수응답). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7100S&conn_path=I2 (2023. 3. 3. 인출).

통계청, (각 연도). 시군구/성/출산순위별 출생, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B81A03&checkFlag=N (2023. 11. 23. 인출).

한국문화예술위원회, 문화누리, <https://www.mnuri.kr/main/main.do> (2023. 12. 14. 인출).

한국에너지공단, 에너지 바우처, <https://www.energyv.or.kr/>, (2023. 12. 14. 인출).

OECD, (각 연도). Family Database, <https://www.oecd.org/els/family/database> (2023. 11. 21. 인출).

〈참고 법령〉

아동수당법. [시행 2023. 9. 14.] [법률 제19455호, 2023. 6. 13., 일부개정].

