

보육정책의 실태와 과제

노명숙^{1*}

¹전주비전대학교 아동복지과

The Status and Challenges of Child Care Policy

Myung-Sook Rho^{1*}

¹Dept. of Child Welfare, Jeonju VISION University

요 약 본 연구는 문헌조사방법을 통해 보육정책의 현황을 정리하고, 문제점을 파악하여 향후 보육정책의 과제를 제시하는 것이다. 실태 분석을 통해 발견한 보육정책의 문제점은 0~2세 전 계층 무상 보육으로 인해 실수요계층인 맞벌이 가정의 이용이 어려운 점, 양육수당의 지원 대상에서 36개월 이상의 보육시설을 이용하지 않는 저소득층이 제외된 점, 보육시설 이용아동 대부분 국공립이 아닌 민간어린이집을 이용하므로 보육의 공공성 확보가 어려운 점 등이다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 향후 보육정책에서 국공립어린이집 확충으로 보육의 공공성을 확보하고, 양육수당을 현실화하고, 질 높은 영아전담 어린이집의 수를 늘리고, 시간제 보육서비스를 확대하고, 부모교육 및 상담 프로그램을 지원하는 것이 필요하다.

Abstract The purposes of this study are to analyze the status of Child Care Policy, to discover the problems faced by child care policy and to provide better Child Care policies to reorient in the future. The following problems have been identified through the Child Care Policy Analysis of: (1) Due to '0 to 2 years' free Child Care, Dual-earner families was difficult to use Child Care facilities. (2) Low-income families with children over 36 months were excluded from receiving Care allowance. Child Care of publicity is difficult to secure. Because children using Child Care facilities use private type Child Care facilities than the national and public Child Care. Policy proposals to provide better Child Care policies are to increase the number of the national and public Child Care, to pay practical parenting allowance, to increase the number of high quality Infant Daycare Centers, to expand Part-time child care services and to support parent education and counseling program.

Key Words : Child Care, Child Care facility, Child Care Policy, Parenting Allowance, Parent Education

1. 서론

최근 우리나라는 저출산으로 15~64세 노동인구가 감소하는 상황에 직면하면서 심각하게 위기의식을 느끼고 있다. 그러나 이와 더불어 문제가 되는 것은 여성의 교육경험이 늘어났음에도 불구하고 경제활동참가율은 2002년 10월 50.5%, 2012년 10월 50.4%[1]로 십여 년이 지나도 그다지 증가하지 않았다는 것이다. 또한 2005년 이래 계속 우리나라의 합계출산율이 1.1~1.2명을 넘지 못하고 있다. 저출산 극복과 여성의 경제활동 참여 확대는 미래의 성장 동력 확보라는 측면에서 국가의 중요한 과업으

로 인식되고 있다.

정부는 저출산 문제의 심각성과 여성 경제활동 참여 확대의 중요성을 인식하면서 이에 대한 대안으로 보육정책에 많은 관심을 보이면서 다양한 보육정책을 구현하고 있다. 중앙정부의 보육예산은 매년 대폭 향상되고 있고 2012년에는 정부의 보육예산만 3조원이 넘게 배정되었다. 보육시설을 이용하는 아동의 수도 2011년에 140만 명에 달했다[1].

이처럼 국가에서 보육정책에 대한 중요성 인식으로 막대한 보육예산이 투입됨으로써 보육의 양적 확대뿐만 아니라 질적인 영역에서의 관심도 증가하고 있다.

*Corresponding Author : Myung-Sook Rho (Jeonju VISION University)

Tel: +82-10-8638-8758 email: msno@jvision.ac.kr

Received November 19, 2012 Revised November 27, 2012 Accepted December 6, 2012

영유아보육법에서 명시하고 있는 보육의 목적에서 궁극적으로 지향하고 있는 것은 ‘가정의 안정 증진에 기여함’이라고 되어 있다. 그러므로 보육정책을 바라볼 때 보육을 통해 궁극적으로 가정의 안정성을 확보할 수 있도록 하는 것이 보육의 질적인 영역에서 고려되어야 한다. 즉 보육정책이 수요자인 아동과 가정 모두에게 질적인 도움을 줄 수 있어야 한다는 것이다. 이러한 보육정책의 중요성 인식에 기반을 둔 현 보육정책이 수요자인 아동과 가정의 돌봄 욕구를 충족시키기에 충분한지의 여부를 다뤄볼 필요가 있다.

또한 자녀는 가정에서 부모 혼자 양육하는 것이 아니고 국가나 보육기관을 통해 상호보완하며 연계하면서 국가에 필요한 인재를 양성하는 것이다. 보육기관은 가정과 꾸준하여 연결되어야 하고 지역사회와 연결과 소통의 통로로서 역할을 해야 한다. 영유아는 보육시설을 통해 지역사회를 접하며 사회를 배우기 시작한다. 그러므로 보육정책은 아동을 둘러싼 중요 환경인 가정과 보육시설, 다양한 보육서비스 기관에 대해서도 접근하여 실제적인 수요자 중심의 보육정책이 되어져야 한다. 현재 보육정책이 아동을 중심으로 하는 가정과 보육기관의 수요에 맞는 보육정책인지에 대해서도 살펴볼 필요가 있다.

우리나라의 보육정책의 중요성과 영유아보육법의 목적에 부합한 보육정책이 펼쳐져야 할 필요성을 인식하고 있기에, 본 연구는 보육정책에 대한 우리나라의 현황을 정리하고, 현 보육정책이 안고 있는 문제점들에 대해 파악하여 향후 보육정책이 풀어야할 과제를 제시하고자 한다.

2. 연구방법 및 선행연구 고찰

2.1 연구방법

본 연구는 문헌조사(literature survey)를 통해 이루어졌다. 우리나라 보육정책 및 보육서비스 관련 학술논문, 정부 간행물과 보고서 등 다양한 TEXT를 분석하였다.

보육정책은 사회복지정책의 하나이므로 보육정책의 분석을 위해서는 사회복지정책 분석모델을 적용해서 분석할 수 있다. 사회복지정책의 내용 분석에 Gilbert & Terrell(2002)은 네 가지 기준을 제시했다. 첫째, 급여의 대상이 누구인가에 대한 것이다. 누가, 어느 집단을 사회복지의 대상으로 할 것인가에 관한 것으로 사회복지급여를 소수에 국한할 것인지(선택주의), 전 국민에게 제공할 것인지(보편주의)에 대한 문제가 포함된다. 둘째, 사회적 공급이다. 사회복지 대상자에게 무엇을 제공할 것인가의 문제를 말한다. 현물급여로 할 것인가 아니면 현금급여로 할 것인가에 대한 것이다. 셋째, 전달체계이다. 전달체계

란 사회복지급여를 제공하는 주체가 그 대상자 간의 조직체계를 말한다. 권한의 소재, 업무 수행자와 자격 등이 관건이다. 넷째, 재정이다. 어떤 재원을 사용하는가, 일반 조세, 목적세, 보험료 중에서 무엇을 사용하는가 하는 문제이다[2:Re-quoted, 3]. 하지만 본 연구에서는 우리나라가 0~2세 전면 무상보육을 시작함으로써 보편적 복지에 다가가고 있으므로 Gilbert & Terrell(2002)의 네 가지 기준 중 첫 번째 기준을 중점적으로 살펴보았다. 즉 보육정책에서 복지의 대상자는 누구이고, 보육예산의 수혜자는 누구인지에 초점을 두어 분석하였다. 이 분석을 통해 보육정책의 현 실태와 문제점을 찾아내고, 이를 토대로 향후 보육정책의 과제를 제시하였다.

2.2 선행연구고찰

보육정책에 관한 연구는 보육지원정책에 대한 역사적 고찰, 보육정책 실태 분석 및 과제에 관한 연구들이 있었다. 먼저 보육정책 역사 고찰로는 Choi(2012)의 연구가 있다. 그는 보육지원정책 태동기(1921~1990: 태화기독교 사회관의 탁아프로그램, 유아교육진흥법 제정), 보육지원정책 준비기(1991~1994: 영유아보육법 제정), 보육지원정책 전개기(1995~2003: 보육시절 확충), 보육지원정책 발전기(2004~2007: 보육서비스 질적 수준 향상), 보육지원정책 확대기(2008년 이후: 영유아보육법 개정, 표준교육과정 확대)로 구분하였다[4]. 또한 보육정책 실태 분석 및 과제에 관한 연구에서는 영유아보육법 제정된 이후 예산투자와 시설의 양적 확대 등 양적 성장이 있었으나 보육프로그램과 종사자 처우개선 등 질적 부분에서의 문제점을 언급한 연구도 있었다[5, 6]. Lee는 보육정책이 공급자중심에서 수혜자 중심으로 전환되어야 하고 보편주의적 보육정책 지향이 필요하고, 개선방향으로 국공립시설의 확충과 시험을 통한 보육교사 자격취득 관리 등을 제시하기도 하였다[7]. Park(2000)은 보육시설 종사자의 인지도와 만족도 연구들 통해 보육정책의 제도적 측면, 보육프로그램, 보육인적 요소 측면에서 개선방안을 다루었다[8]. Choi(2012)는 Future Wheel기법을 적용하여 보육정책의 개선방향을 제시하였다[4]. OH & Park(2010)은 지방자치단체인 울산광역시 분석을 통해 보육료 차등 지급의 보육효과 체감도 낮음, 장애아 전담·시간 연장 보육시설 미비, 보육교사 처우 열악함을 문제점으로 제시하면서 국공립보육시설 확충 추가 예산 배정, 지역별 특성에 맞는 보육사업 추진 등에 대해 제안하였다[9]. Jung(2011)은 공공보육시설의 확충, 아동수당과 보육재정지원 확대, 효율적인 표준교육과정, 보육종사자의 전문성, 보육서비스의 전달체계 효율화, 평가인증시스템 효율화와 영유아 안전관리 시스템 구축에 대해 제안하고

있다[10].

3. 보육정책의 실태

3.1 보육정책의 현황

3.1.1 보육대상

2011년 12월 말 전체 보육시설 이용 아동[Table 1]은 총 1,348,726명이다. 보육아동은 국공립어린이집 10.6%, 법인어린이집 8.4%, 민간어린이집 56.2%, 가정어린이집 22.9%, 부모협동어린이집 0.2%, 직장어린이집 1.9%이다 [1]. 국공립어린이집 이용 아동의 수는 2008년에 비해 2011년에 약 2만 명 정도가 증가하였고, 민간어린이집과 가정어린이집 이용 아동의 수는 2008년에 비해 2011년에 약 20만 명 정도가 증가하였다. 정부가 ‘저출산고령화기 본계획’, ‘새싹플랜’, ‘아이사랑플랜’을 통해 영유아보육의 국가·사회적 책임을 강조하고 있지만, 실질적으로 정부 관할의 보육시설을 이용하는 아동의 수는 매우 적은 것이 현실이다. 이는 공보육으로 국가책임 보육이 이뤄지기 어렵다는 것을 보여줌과 동시에 사보육에 의해 보육의 방향이 결정될 수도 있다는 것을 보여준다.

[Table 1] Childcare Status according to the Year
(Unit: persons)

Division	2008	2009	2010	2011
Total	1,135,502	1,175,049	1,279,910	1,348,729
National and public	123,405	129,656	137,604	143,035
Corporation	113,894	112,338	114,054	112,688
Private(Total)	669,465	675,763	723,017	757,323
Home care	210,438	236,843	281,436	308,410
Parent cooperative	1,491	1,655	1,898	2,286
Workplace Nursery	16,809	18,794	21,901	24,987

또한 연령별 어린이집 보육아동의 현황[Table 2]를 보면, 2008년에 비해 2011년의 영아(만 0세, 만 1세, 만 2세) 이용의 비율이 급격히 증가하였다. 만 0세 아동이 2008년에 99,245명이 어린이집을 이용한 데 비해 2011년에는 146,666명의 아동이 이용하였다. 만 1세 아동은 2008년에 160,320명이 이용하였고, 2011년에는 249,787명이 이용하였다. 이는 0~4세 보육대상 연령 아동이 2005년 2,382,350명에서 2010년 2,219,084명으로 줄었다는 것과 합계출산율이 2005년 1.076명, 2010년 1.226명으로 큰 변동이 없었음을 감안할 때, 보육시설이용 영아 수가 큰 폭으로 증가했음을 알 수 있다. 그러므로 영아전

담 보육시설과 영아 전문 표준교육과정 보완으로 서비스가 확충되어질 필요 있음을 시사한다.

[Table 2] Children Status using Childcare facilities

(Unit: persons)

Division	2008	2009	2010	2011
Total	1,135,502	1,175,049	1,279,910	1,348,729
0 years of age	99,245	107,525	125,133	146,666
1 years of age	160,320	198,831	229,486	249,787
2 years of age	242,324	268,038	331,637	342,879
3 years of age	229,424	227,966	243,264	272,034
4 years of age	192,668	193,934	180,542	182,999
5 years of age	175,323	152,380	149,278	137,349
6 years old or over	-	26,375	20,570	17,015
6 years old	15,628	-	-	-
7 years old	20,570	-	-	-

3.1.2 보육예산

보건복지부에서 배정하는 보육관련 예산은 [Table 3]을 통해 변화추이를 보면 해마다 20%이상 증가하여 2012년 보육예산은 3조원이 넘었다[Table 3].

이런 증가율은 저출산을 극복하기 위한 가장 시급한 대책으로 부모들의 양육부담을 덜어줌으로써 출산율 상승을 기대하는 정부의 정책이 반영된 것으로 보인다. 실제로 정부의 보육예산 중 가장 큰 비중인 보육료 지원으로 2012년 전체 예산의 79%를 차지하는 2조 4천억 원 정도를 예산으로 정하였다. 이는 부모의 자녀양육에 대한 경제적 부담이 출산을 기피하는 가장 중요한 요인이므로 적극적인 정책이라고 할 수 있다[Table 4].

[Table 3] Changes in Childcare Budget

(Unit: million won)

	2008	2009	2010	2011	2012
Total	1,471,780	1,710,430	2,087,609	2,478,380	3,028,567

[Table 4] Childcare Budget in 2012

(Unit: million won)

Division	2011 예산	2012 예산
Total	2,478,380	3,028,567
Childcare services	395,023	423,153
Infant Childcare Subsidy	1,934,611	2,391,291
Childcare Center Capabilities complement	14,650	11,867
Childcare Infra	32,500	30,734
Childcare Center Evaluation and Certification	4,957	6,026
Childcare Center Support	46,138	156,234
Childcare Center Non-using Children Caring Support	89,794	102,646

정부의 2012년 보육예산을 통해서 명시한 보육정책은 0~2세 무상보육이라는 결과를 나타냈다. 소득수준에 관계없이 전 계층을 대상으로 하였으므로 0~2세 모든 아동은 어린이집을 자기부담금 없이 이용할 수 있다. 3~4세 아동은 보육시설 이용 시 소득 하위 70%는 보육료를 지원받는다. 보육예산에는 어린이집 기능보강 영역이 있어서 국공립 어린이집을 신축, 증·개축하거나 시설환경개선을 지원한다. 보육돌봄서비스 영역을 통해 국공립이나 법인 어린이집의 보육교직원의 인건비를 지원한다. 보육사업인프라구축 영역을 통해서 중앙보육정보센터와 지방보육정보센터의 운영을 지원하고 보육교직원 자격관리과 보수교육, 프로그램 개발 및 보급, 전자바우처 관련 업무를 지원한다. 어린이집 지원 영역을 통해 교재교구비나 차량운영비를 지원한다. 차상위계층의 36개월 미만 아동이 있는 경우는 월 10만원~20만원 양육수당을 받을 수 있다.

3.2 보육정책의 문제점

3.2.1 보육대상

0~2세 모든 아동 대상의 비취업모는 시설보육을 시작하는 비율이 12개월 미만에 15.2%이고, 13~24개월은 36.4%, 25~40개월은 48.5%로 나타났다[11]. 즉 비취업모는 자녀가 0~2세인 경우에 50% 정도 어린이집 보육을 시작하고, 50%정도는 가정 내 양육을 한다는 것이다. 맞벌이를 하는 취업모는 시설보육을 시작하는 비율이 12개월 미만에 46.2%, 13~24개월에 30.5%, 25~40개월에 23.4%로 나타났다[11]. 즉 취업모는 자녀가 0~2세인 경우에 75% 정도 어린이집 보육을 시작한다. 하지만 맞벌이 여부와 상관없이 모든 0~2세의 보육시설 이용자를 보육료 지원 대상으로 하는 정책은 현실을 반영하지 않았다. 모든 0~2세 아동을 보육료 지원 대상으로 하기 때문에, 가정 내 양육을 원하는 비취업모도 어린이집에 자녀를 맡기는 것을 선택할 가능성이 많아졌다. 그러다보니 실제 0~2세 아동을 보육할 수 있는 영아전담 시설의 수가 충분하지 않은데도 보육수요가 창출된 결과를 가져왔다.

또한 양육수당의 지원대상이 36개월 미만의 차상위계층이다. 보육료 지원 대상에서도 3~4세 소득 하위 70%의 아동이다. 그러므로 보육시설을 이용하지 않는 36개월 이상의 아동은 국가의 보육정책의 혜택이 미치지 못한다. 어린이집 시설에 맡겨 보육하지 않고 조부모나 이웃의 도움으로 자녀를 양육하는 가정은 사각지대인 셈이다.

우리나라 보육시설 이용아동의 대다수가 민간어린이집을 이용하는 것 또한 문제이다. 정부는 국가의 장래 발

전을 위해 장기적인 전략으로 보육정책의 틀을 마련하고 시행하고 한다. 하지만 정책을 실천하는 수행기관이 국공립시설이 아닌 민간 시설을 통해서 진행된다고 할 때 보육정책의 실효성뿐만 아니라 적정성 또한 의심스러운 일이다. 현재 국공립어린이집 이용 아동의 수가 전체 보육시설 이용 아동의 수에서 10.6%이다. 나머지 90% 정도의 아동은 민간어린이집이라는 전달체계를 통해 보육정책의 영향을 받는 것이다. 이는 민간어린이집이 우리나라 보육산업에 큰 역할을 해주고 있음을 보여주고 있고, 이로 인해 국가는 민간어린이집의 영향력을 간과할 수 없는 상황이 되었다는 것이다. 즉 국가의 보육정책이 민간어린이집의 사업 운영 전략과 배치될 때 보육의 공공성이 흔들릴 수 있음을 보여준다.

3.2.2 보육예산

정부는 국가 책임 보육 맥락에서 무상보육을 지향하면서 모든 0~2세 어린이집 이용 아동에게 보육료를 지원하고 있다. 이러한 무상보육으로 국가 책임 보육의 방향은 좋으나 이를 위한 지원정책으로 보육료를 전 계층에 전액 지원하는 것은 여러 가지 문제를 일으켰다. 첫째, 0~2세 모든 아동을 자기부담금 없이 어린이집에 맡길 수 있으므로 맞벌이 가정이 아닌 경우에도 어린이집을 이용하고자 하므로 정작 맞벌이가정의 아동은 이용을 못하는 경우도 발생하였다. 둘째, 0~2세 아동은 발달주기상 주 양육자로 인해 애착형성 등 많은 영향을 받게 되므로 시설보육보다는 가정 내 보육이 더 좋을 수 있다. 그러나 실제 0~2세 자녀 양육 시 많은 심리적 양육 부담감이 있으므로 이를 시설에 자녀를 맡기는 것으로 해결하고자 하는 경향도 있다.

또한 양육수당이 차상위계층에게만 적용되고 있는 점 또한 현 보육정책의 문제라고 볼 수 있다. 양육수당의 의미가 국가가 아동을 양육하는 양육자에게 수당을 지급함으로써 부모의 양육권을 지지하고 보장하는 것이다. 그렇다면 어린이집 이용하는 전 계층의 아동이 보육료를 지원받는 것과 동일한 정도의 양육수당이 책정되어야 함에도 불구하고 10~20만원의 현금지원을 차상위계층까지만 하는 것은 형평성에 맞지 않다.

4. 보육정책의 과제

4.1 보육의 공공성 확보

4.1.1 국공립어린이집 확보

보육정책의 전달체계인 어린이집 등 보육시설이 공공

의 성격을 갖출 수 있도록 시스템을 정비해야 한다. 보육의 공공성을 확보하기 위해서는 무엇보다 국공립어린이집이나 법인 보육시설의 수를 대폭 확충하여야 한다. 이를 통해 사보육 중심에서 공보육 중심으로 전환하여 보육의 공공성을 확보해야 한다.

4.1.2 보육시설의 공공형 기능 보강

보육의 공공성 확보를 위해서 모든 민간어린이집을 공공형 어린이집으로 하는 것이 필요하다. 서울시의 ‘서울형어린이집’과 부산시의 ‘공보육어린이집’을 통해 이미 시범적으로 진행된 바 있으므로 이 사업에 대한 평가를 통해 공공형 어린이집을 보강하는 것이다. 공공형어린이집은 이름이 지향하는 바대로 공공 보육인프라로서 기능하는 유형의 어린이집이어야 한다. 국가는 이들 어린이집의 운영을 위한 재정을 예산 배정하여 지원하여 하고, 지도 감독하여 공공의 성격의 갖도록 하는 것이다. 즉 민간 어린이집에 종사자인건비나 시설 환경개선을 위한 보조금 등이 지급되고, 이를 국가가 지도감독권을 강화하는 방안도 필요하다.

4.2 양육수당의 현실화

4.2.1 0~5세 아동으로 확대

36개월의 영유아를 둔 가정에 지급하는 방식을 보다 확대하여 보육정책의 수혜 대상인 만 5세 이하 아동의 가정까지 양육수당을 지급할 필요 있다. 이를 통해 국가가 만 5세 미만의 자녀를 양육하는 모든 가정에게 보육정책을 펼침으로써 국가의 책임보육이 강화될 수 있다. 더불어 이는 만 5세 이하 아동을 둔 부모의 양육권을 지지하는 것에도 의미를 둘 수 있다.

4.2.2 소득수준 고려한 양육수당

소득수준을 고려하여 어려운 가정경제 상황에서 자녀를 양육하는 가정에는 실질적으로 더 많은 보조금을 지급하여 양육수당이 실효성을 발휘해야 한다. 소득수준에 따른 양육수당 지원을 통해 가정 내에서 할아버지 할머니의 돌봄이나 이웃에게 경비를 지급하고 양육을 맡기고 있는 가정에도 보육정책의 영향이 미쳐야 한다.

4.3 다양한 유형의 어린이집 확대

4.3.1 영아전담어린이집 확대

맞벌이를 하는 가정이 많은 현실과 일·가정 양립의 필요성으로 인해서 0~2세 영아를 대상으로 하는 어린이집이 확충되어질 필요 있다. 명목상의 영아전담어린이집이 아닌 실제 교육과정이나 환경이 영아전담의 기능을

할 수 있도록 정부차원의 지원과 평가가 평행되어야 한다. 그래서 질 좋은 영아전담 보육시설 확충으로 자녀를 어린이집에 보내고자 하는 모든 가정의 수요를 충족시킬 수 있는 기반이 마련되어야 한다. 이를 통해 자녀를 믿고 맡길 수 있는 보육시설이 확보된다면 많은 비취업모에게 취업의 기회도 확보되고 더 나아가 일 가정 양립이 가능하게 될 것이다. 이는 하는 것이 필요하다.

4.3.2 시간제 보육서비스 확대

부모가 자녀를 보육시설에 맡기지 않고 가정 내 양육을 겸하면서 일을 하는 경우의 직업군에 대한 고려나 부모의 일시적인 외출 등으로 외부로부터의 돌봄 자원을 필요로 하는 경우에는 현 정책에서 부족함을 느낄 수 있다. 기존에 여성가족부가 건강가정지원센터를 통해 실시하고 있는 아이돌보미 제도를 활성화하여 부모의 양육 부담을 경감시키는 것이 필요하다. 아이돌보미는 각 가정으로 찾아가서 돌봄 서비스를 하므로 가정 내 양육을 보조해주는 것으로서 의미가 있다. 또한 기존의 보육정보센터를 통해 시간제보육이 진행되고 있는데 이를 보강할 필요가 있다. 부모가 자녀를 직접 데리고 가서 맡길만한 상황이 안 되는 경우나 보육정보센터가 근거리에 있지 않은 경우에는 시간제 보육서비스를 이용하기가 쉽다. 그러므로 지역 내 어린이집을 거점으로 하여 시간제 보육서비스를 이용할 수 있는 시스템이 마련된다면 부모들의 편의가 보장될 수 있을 것이다.

4.4 양육지원서비스 제공

자녀를 키우는 것은 부모라면 누구나 보람도 느끼는 일이지만 하지만 더불어 부모역할에 오는 갈등이나 어려움은 있기 마련이다. 자녀를 잘 양육할 수 있도록 하기위해서 양육수당 지원 못지않게 중요한 것은 부모들이 자녀를 잘 키울 수 있도록 하기위한 부모교육과 상담시스템이 있어야 한다. 현재의 보육정보센터와 육아종합정보지원센터를 통해 이러한 양육지원서비스가 이뤄지고 있다. 하지만 기능이 보장되어서 보다 실질적인 아동 보육지원 기능을 이뤄지는 것이 필요하다.

부모교육과 상담서비스를 통해 부모들이 자녀 출산 후 산후우울증을 극복할 수 있도록 돕고, 부모역할에서 오는 갈등을 해결하고, 부모로서의 효능감을 발견하도록 지원해야 한다. 물론 가시적인 예산의 효과가 있는 것은 아니지만 장기적으로 볼 때 필요한 영역이다. KDI는 보육지원 등 구체적인 정책 지원을 통해 둘째 아이 출산율을 높이기 위한 배려가 필요하다고 지적하기도 하였다[12]. 첫 자녀를 키우는 동안 부모교육과 상담 지원 시스템을 통

해 자녀 키우는 데 만족감을 느낄 수 있도록 지원한다면 저출산 문제를 극복하는 데도 일조할 수 있을 것이다.

5. 결론

5.1 요약 및 논의

본 연구는 우리나라 보육정책에 관한 문헌조사를 통해 보육정책의 실태를 분석하였다. 사회복지정책의 분석 모델인 Gilbert & Terrell의 모델을 적용하여 보육정책의 대상자는 누구이고 복지예산의 수혜자는 누구인지에 대해 초점을 두어 분석하였다.

분석결과로서 보육정책의 실태를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 보육시설 이용 아동은 1,348,726명(2011년 12월 기준)인데 이중 국공립어린이집 이용 아동은 10.6%에 머물고 있다. 보육시설 이용아동의 대다수인 90% 정도는 민간어린이집을 이용한다. 이는 정부가 ‘저출산고령화기본계획’이나 ‘아이사랑플랜’을 통해 영유아 보육의 국가적 책임을 강조하고 있지만 실제로 현실은 공보육과는 거리가 먼 사보육이 이뤄지고 있다는 것을 보여준다.

둘째, 어린이집 이용 아동의 연령에서 볼 때 0~2세의 영아의 이용 비율이 급격히 증가하였다. 이로 인해 영아전담 어린이집의 확대가 필요함을 시사한다.

셋째, 보건복지부에서 배정하는 보육관련 예산은 해마다 20%이상 증가하여 2012년 보육예산은 3조원이 넘었다. 이 중 79%인 2조 4천억 원 정도가 보육료 지원에 할애되었다. 0~2세 아동에게 무상보육이 주어졌다고 볼 수 있다.

하지만 이러한 보육정책의 실태를 통해서 발견된 다양한 문제점이 있었다. 첫째, 어린이집을 이용하는 0~2세 아동에게 무상으로 보육료를 지원하기 때문에 비취업모들도 어린이집에 자녀를 맡기는 경우가 많아지면서 실수요계층인 맞벌이 가정의 자녀가 보육시설에 입소가 안 되는 사례도 발생하였다. 국가가 책임 보육한다는 의미에서 전면적 무상보육을 주장하고는 있으나, 가정 내 양육돌봄이 더욱 중요한 연령임을 고려하여 소득수준별로 제한적 무상보육이 더 바람직할 것으로 생각된다.

둘째 양육수당의 지원 대상에서 36개월 이상의 보육시설을 이용하지 않는 저소득층은 제외되었다.

셋째, 대부분의 보육시설 이용아동은 국공립 보육시설이 아닌 민간어린이집을 이용한다. 이는 보육이 공보육이 아닌 사보육임을 입증한다.

이상의 실태분석과 문제점 발견을 통해 향후 보육정책이 해결해야 할 과제가 있다. 첫째, 국공립어린이집이나

법인 보육시설을 확충하여 보육의 공공성을 확보하는 것이다. 더불어 정부의 재정을 민간어린이집에 지원함과 동시에 국가의 지도감독권을 강화함을 통해 공공형 어린이집을 많이 보장하는 것이 필요하다.

둘째, 보육정책의 사각지대가 발생하지 않도록 하기 위해 36개월 미만 차상위계층의 아동에게만 지급하는 양육수당을 보다 확대하여 소득수준을 고려하여 0~5세 이하 아동에게까지 지급하는 것이 필요하다.

셋째, 맞벌이 가정이 늘어나면서 경력단절을 원하지 않은 많은 여성들이 육아휴직이 끝나는 시점부터 시설보육을 희망한다. 그러므로 여성의 경제활동참여율을 높이기 위해서 질이 높은 영아전담 어린이집이 확충될 필요가 있다.

넷째, 비취업모 경우에도 믿고 맡길 수 있는 시간제 보육서비스가 필요하다. 일시적인 급한 외출, 개인적인 자기개발이나 취업 준비 등의 사유로 외부 돌봄 서비스를 필요로 하는 경우가 있다. 기존 건강가정지원센터의 아이돌보미 제도나 보육정보센터를 통한 시간제 보육을 확대하는 방안이 시급하다. 어린이집에서 정원 외에 융통성 있게 시간제 보육 사업을 운영할 수 있는 재량이 주어진다면 비취업모의 시간제 보육서비스 욕구를 충족시킬 수 있을 것으로 생각된다.

다섯째, 부모의 양육부담이 경제적인 것만이 아니므로 자녀를 양육하면서 경험하는 심리적인 어려움을 해소할 수 있는 양육지원서비스가 필요하다. 향후 보육정책에 부모들이 자녀를 잘 키울 수 있도록 도와주는 다양한 부모교육과 부모상담 프로그램 지원 시스템을 포함시켜야 한다.

5.2 연구의 제한점

본 연구는 보육정책의 실태를 분석하고 문제점을 찾고, 향후 보육정책의 방향을 제시하고자 하였다. 사회복지정책 분석모델 중 ‘대상이 누구인지’를 중점적으로 분석하여 0~5세 아동 중 보육정책의 사각지대가 발생할 수 있는 부분을 지적하고, 저소득층에게는 양육수당의 확대가 필요하다는 점을 설명하고, 시간제보육 확대와 부모교육과 상담서비스 필요성을 주장한 점에서는 의의가 있다. 하지만 사회정책분석 모델에서 ‘대상’만이 아닌 ‘사회적 공급’, ‘전달체계’, ‘재정’에 대한 분석까지 다루어져 제대로 보육정책의 실태를 분석했다고 할 수 있을 것이다. 그런데 본 연구에서는 보육정책의 대상이 누구인지에 대해서만 다루었기에 앞으로 후속연구가 필요하다고 하겠다.

즉 향후 후속 연구에서 ‘사회적 공급’에 대한 정책 분석을 통해 보육정책의 대상자에게 보육료라는 현금 급여가 적정하지 아니면 다른 현물급여 형태가 제공되는 것이 바람직한지에 대한 연구가 나오기를 기대한다. 또한

‘전달체계’에 대한 정책분석을 통해 보육정책의 전달체계인 어린이집이나 보육정보센터 등의 업무, 조직체계, 권한 등에 대해 다뤄볼 필요가 있다. 어린이집의 유형별로 정책의 전달 효율성도 파악되어진다면 더욱 좋은 연구가 될 것이다. 표준교육과정의 도입과 종사자의 처우개선에 관한 부분도 보육정책의 전달체계 분석을 통한 연구에서 방향이 제시되어질 것으로 생각한다. 그리고 ‘재정’에 대한 정책분석을 통해 해마다 늘어나는 보육예산을 어디에서 충당할 지에 대한 연구도 이어진다면 보다 보육정책의 방향을 명확히 제시할 수 있을 것이다.

이러한 제한점에도 불구하고 우리사회가 저출산 문제 극복과 여성의 경제활동참여율 높이기 위한 방법으로 적극적으로 추진하고 있는 보육정책에 대한 관심을 갖고 정책을 분석하여 문제점과 향후 과제를 제시했다는 데에 큰 의의를 둔다. 그러므로 국공립어린이집 확충으로 보육의 공공성 확보, 양육수당 현실화, 질 높은 영아전담 어린이집 확충, 믿고 맡길 수 있는 시간제 보육서비스 확대와 부모교육과 부모상담 프로그램 지원요구가 향후 보육정책의 방향에 반영되기를 제안한다.

References

- [1] Bureau of Statistics, www.kostat.go.kr, 2012.
- [2] Won, S.J., "Social Welfare Policy", pp. 37-38, Gongdongche, 2011.
- [3] Gilbert, N. and Terrell, P., "Dimensions of Social Welfare Policy"(5th ed), Boston: Allyn & Bacon, 2002.
- [4] Choi, M.O., "Status and challenges of childcare support policies-Focusing on the analysis of Future Wheel", 2012 The Korean Association for Policy Studies Summer Seminar, pp. 665-683, 2012.
- [5] Yoo, H.J., "Childcare development of the basic plan development, Women's Studies", 62, Korean Women's Development Institute, 2002.
- [6] Pyo, K.S., "Korea Childcare business status and development plan", Korea Journal of Child Care and Education, 40, pp. 139-163, 2004.
- [7] Lee, S.Y., "A study on Status of Childcare Policies and Ways to Improve the Situation in Korea", Unpublished master's thesis, The University of Seoul, p. 72, 2006.
- [8] Park, Y.M., "Empirical research on childcare policy in Korea", Unpublished doctoral dissertation. Kyung Hee University, 2000.
- [9] Oh, Y.M. and Park, B.S., "Analysis of Ulsan Metropolitan City of childcare policy", 2010 The

Korean Association for Policy Studies Summer Seminar, pp. 409-430, 2010.

- [10] Jung, H.J., "Lee Myung-bak government's child care policy issues and challenges", Korea Journal of Child Care and Education, 42, pp. 279-303, 2006.
- [11] Shon, K.H. and Cho, B.H., "The Employment and Child Care Choices of Mothers with Infants", Journal of the Korean Home Economics Association, 48, 7, pp. 59-76, 2010, [Article\(CrossRefLink\)](#)
- [12] KDI, "Analysis on the impact of women's wages level on fertility", KDI, 2009.

노 명 숙(Myung-Sook Rho)

[정회원]



- 1994년 2월 : 성균관대학교 가정관리학과(문학사)
- 1999년 8월 : 성균관대학교 가정관리학과(문학석사)
- 2009년 8월 : 성균관대학교 가정관리학과(가족학박사)
- 2011년 3월 ~ 현재 : 전주비전대학교 아동복지과 조교수

<관심분야>

부모교육, 가족상담, 가족심리