

저출산시대의 자녀돌봄지원정책

구 혜 령(한국건강가정진흥원 사업기획팀장)

저출산시대에 자녀를 잘 키우기 위해서는 정부의 직접적인 돌봄서비스 및 양육수당과 같은 물적인 지원 뿐 아니라 가족의 돌봄역량강화를 위한 (조)부모교육, 아버지교육 등도 필요하고, 일-가정양립을 가능하게 하는 가족친화제도 등이 함께 구축되어야 한다. 본 고에서는 이 중에서 자녀돌봄지원을 위한 정부의 서비스, 시설 등의 물적 지원에 대해 주로 다루고자 한다.

현재 자녀돌봄을 지원하는 위한 정부의 정책은 영유아대상의 시설 중심 보육을 근간으로 하고 있다. 특히 이번 정부는 저출산대책의 일환으로 보육관련 예산을 획기적으로 증가시켰다. 2012년 3월부터 만 0~2세 영아는 소득수준에 관계없이 보육시설을 무상으로 이용할 수 있도록 하였으며, 만 5세 유아에게는 유치원 과정과 보육시설과정을 통합한 누리교육과정의 시행에 따라 유치원과 어린이집 어디에 다니든지 소득에 관계없이 지원을 하도록 하였다. 이는 일하는 여성에 대한 지원에 초점을 둔 정부정책의 기조를 감안한 것이지만, 만 0~2세 영아를 보육시설에 보내지 않고 가정에서 자녀를 키우는 가정에게는 혜택이 주어지지 않는다는 점에서, 보육시설을 이용하는 만 3~4세 아동에게는 상대적으로 지원이 적다는 점에서 현실성과 형평성을 무시한 정책이라는 비난을 받게 되었다. 이에 정부는 2013년부터 보육시설에 보내지 않고 가정에서 자녀를 키우는 가정을 위해 만 0~2세 양육수당 지원 대폭 확대(현재는 차상위계층 가정에게만 양육수당 지원)와 만 3~4세를 포함한 만 0~5세 무상보육 실현이라는 카드로 민심 달래기에 나섰다. 이러한 정책에 대해 구체적 재원방안을 제시하지 않고 정책의 실효성이나 실현 가능성 등의 숙고 기간도 거치지 않은 채 일단 발표하고 보자는 식의 선심성 정책이라는 비판이 제기되고 있다. 실제로 무상보육실시에 따른 신규 수요를 제대로 예측하지 못해 보육시설 대기자수가 넘쳐나고 있고, 집에서 아이를 키우던 엄마들까지 대거 자녀를 어린이집에 맡기면서 정작 보육시설을 이용해야 하는 맞벌이 가정, 한부모 가정 등이 원하는 시기에 어린이집을 이용하기 힘들어지는 부작용이 발생했다. 또한 지방정부는 영유아 무상보육 사업을 위한 재원이 부족하여 무상보육 확대가 중단될 수밖에 없는 상황에 처해있다고 한다.

2012년 현재 자녀돌봄지원정책을 둘러싼 이슈가 끊이지 않고 있지만, 정책의 변화 방향을 보면 저소득층·취약계층, 또는 어린이집이나 유치원을 이용하는 가정을 지원하는 데서 벗어나 자녀를 키우는 모든 가정에 대한 보편적인 지원으로 바뀌어 가고 있음을 알 수 있다. 이제 우리 사회는 모든 아동들이 잘 자랄 수 있도록 하는 것이 국가의 책임이라는 데 대해 사회적으로 합의하고 있다.

<표 1>에는 아동의 연령별 돌봄지원정책이 정리되어 있다.

우선 만 0세 영아 지원 정책에 대해 살펴보자. 양육수당은 차상위계층 이하에게만 주어지므로 차상위계층 이하의 가정은 양육수당지원과 보육료 지원 중에서 선택할 수 있다. 또한 이 가정이 맞벌이, 한부모, 혹은 다자녀가정이라면 자신의 가정으로 파견된 아이돌보미가 하루 종일 자신의 아동만을 돌보는 0세아 종일제 돌봄서비스를 받을 것인가를 선택할 수 있다. 차상위계층을 초과하는 가정 중 맞벌이, 한부모, 다자녀가정은 보육료지원과 0세아 종일제 돌봄서비스 이용 중의 하나를 선택할 수 있다. 만 1~2세 영아의 경우, 양육수당은 차상위계층 이하에게만 주어지므로 차상위계층 이하의 가정은 양육수당지원과 보육료 지원 중에서 선택할 수 있다.

많은 학자들이 영아일 경우, 시설보육 중심으로만 정책이 추구될 경우 영유아의 인권이 침해될 수 있음을 밝히면서 시설보육과 함께 다양한 방식의 돌봄 서비스가 제공되어야 한다고 주장한다. 따라서 0세아 종일제 돌봄서비스의 제공은 고무적이지 아닐 수 없다.

그러나 0세아 종일제 돌봄서비스는 아직 걸음마단계에 있다. 이 서비스가 활성화될 수 있는 환경이 갖추어지지 못했기 때문이다. 일단 예산수준(보육예산 4.5조 vs. 아이돌봄서비스 예산 635억원)에 차이가 나며, 종일제 돌봄서비스에 대한 홍보가 부족하고 본인 부담금이 있기 때문에 이용자가 적다. 이용자가 있더라도 돌보미가 부족하여 매칭이 되기 어렵다. 가장 큰 이유는 보육서비스와 아이돌봄 서비스를 다루는 부처가 다르다는 데 있다. 그러다 보니 자녀돌봄 지원정책이라는 큰 틀에서 함께 다루어져야 함에도 불구하고 그렇지 못하다. 정책 대상자 입장에서는 소관부처가 중요한 것이 아니라 어떤 서비스를 이용할 수 있는가가 중요하다. 아이를 낳고 기를 수 있는 환경을 이루기 위해서는 이용자의 상황이나 요구를 반영한 현실적이면서도 선택이 가능한 정책이 필요하다. 이는 부처간 조율을 통해 가능하리라고 본다. 또한 0세아에만 적용되는 종일제 아이돌봄 서비스를 가정의 수요를 반영하고 영아의 인권 및 발달권을 보장해야 한다는 측면에서 만 2세까지로 확장해야 한다.

다음으로 만 3~5세 아동에 대한 돌봄지원정책을 보면 보육시설(유치원 포함) 중심으로 지원 대상을 보편화하고 있음을 알 수 있다. 이는 부모의 맞벌이 여부나 한부모가족 여부, 소득수준에 관계없이 국가의 지원이 이루어지고 있다는 것을 의미한다. 이는 해외에서도 그 사례를 찾아볼 수 있다. 6세 미만의 아동에 대해 부모가 직접 양육하며 양육수당을 받을 수 있도록 하는 프랑스를 제외하면, 대부분의 나라에서는 만 3,4세 이상의 아동에 대해서는 보육시설을 통한 서비스에 대해 보편적 접근성을 확대하는 방식으로 자녀돌봄을 지원하고 있다(여성가족부, 2010).

<표 1> 아동연령별 돌봄지원정책

아동 연령	서비스 종류	지원대상	소득 기준	지원 수준	비고
만0세	양육수당	보육시설 이용하지 않는 저소득 가정의 아동	차상위 가정	월 20만원	양육수당, 보육서비스, 0세아종일제 돌봄서비스 중 택 1
	보육서비스	보육시설 이용 아동	소득, 재산 무관	전액지원	
	0세아 종일제 아이돌봄 서비스	맞벌이, 한부모취업가정, 다자녀가정(쌍둥이가정)	소득에 따라 차등 지원	월 40만원~70만원 지원	
	시간제 아이돌봄 서비스	모든 아동 * 단, 0세아 종일제 돌봄서비스를 이용하는 영아나 보육시설을 이용 시간대에는 서비스 이용은 가능하나 금액은 지원되지 않음	소득에 따라 차등 지원	시간당 최고 4000원	
만1세~ 만2세	양육수당	보육시설 이용하지 않는 저소득 가정의 아동	차상위 가정	월 15만원	양육수당, 보육서비스 중 택 1
	보육서비스	보육시설 이용 아동	소득, 재산 무관	전액지원	
	시간제 아이돌봄 서비스	모든 아동 * 단, 보육시설을 이용 시간대에는 서비스 이용은 가능하나 금액은 지원되지 않음	소득에 따라 차등 지원	시간당 최고 4000원	
만3세~ 만4세	보육서비스/ 유치원교육	보육시설 및 유치원 이용 아동	영유아가구 평균소득 70%이하	전액지원	-
	시간제 아이돌봄 서비스	모든 아동 * 단, 보육시설을 이용 시간대에는 서비스 이용은 가능하나 금액은 지원되지 않음	소득에 따라 차등 지원	시간당 최고 4000원	보육서비스를 보완하는 역할
만5세	보육서비스/ 유치원교육	보육시설 및 유치원 이용 아동	소득, 재산 무관	전액지원	-
	시간제 아이돌봄 서비스	모든 아동 * 단, 보육시설을 이용 시간대에는 서비스 이용은 가능하나 금액은 지원되지 않음	소득에 따라 차등 지원	시간당 최고 4000원	보육서비스를 보완하는 역할

그러나 시설보육만으로 부모의 다양한 보육수요에 부응하기에는 부족함이 많다. 일정시간 동안 보육과 교육서비스를 제공해주고 이것만을 공적으로 지원하는 대부분의 국가에서도 그러한 공식적 시간 외에 시간에 대한 돌봄에 대해서는 재택돌보미 등에 대한 수요가 일정 수준 이상 존재하게 된다(강일규 외, 2008, 여성가족부, 2010 재인용). 공적 보육제도가 잘 이루어진 노르웨이나 스웨덴에서도 보완재적 성격으로 베이비시터를 이용하고 있다. 이는 놀이방, 유치원 등을 통해 보육서비스에 대한 지원을 확대한 후에도 베이비시터에 대한 수요가 여전히 존

재하고 있음을 의미한다(한국여성정책연구원, 2008). 현재 이러한 추가적 돌봄수요에 대해 재택돌봄비를 파견하는 공적 지원을 하는 나라는 거의 없다. 우리 나라는 아이돌봄 서비스라는 공적 지원을 통해 추가적 돌봄수요에 부응함으로써 수요자에게 신뢰성을 주고 있다. 아이돌봄 서비스는 맞벌이가정, 한부모취업가정의 양육특새를 보완하고, 다양한 가정의 다양한 상황에 대한 맞춤형 서비스를 제공하며, 일시·긴급 상황에 대한 대응효과를 지닌다는 점 등 여러 면에서 효과성을 지닌다(사례 참고).

<사례 1> 주말에 아이돌봄 서비스 이용 가정

“제가 토요일에도 출근을 하는지라 아이돌보미 선생님께 돌 된 아이를 부탁했습니다. 워낙 낮가림도 있고 은근 까탈스러운 아이여서 걱정스러웠지만 얼마 되지 않아, 아이의 성격도 많이 알고 계시고 엄마인 저보다 세심하게 봐주셔서 감동했습니다. 주말임에도 불구하고 개인적인 일도 있으실 텐데 매주 돌봐주셔서 참 감사합니다. 새해에도 좋은 일만 생기시고 건강하세요~”

- 출처 : 아이돌봄 지원사업 홈페이지 '건의합니다' 코너 -

<사례 2> 출퇴근 시간의 공백을 메워 주는 아이돌보미

“아침에 가는 집 엄마는 재할 선생님, 아버지는 회사 다니며 시간강사. 오전 7시 반에 가서 유치원에 데려다 준다. 그 집은 너무 감사하고 고맙다고 한다. 이게 없을 때는 맨날 동동거리고, 아이들 밥도 못먹고 그랬는데, 저녁에 가는 집은 아빠가 대기업 다니고 엄마는 은행 다니는 거 같은데 유치원 차가 아파트에 기다리면 6시반부터 씻기고 저녁 먹이고 그림 공부하고 놀이하고.”

“오전에 선택하셔서 이용하시는 분은 맞벌이 가정이 좀 많고, 오후시간에는 맞벌이 외에도 일반가정도 이용하려고 그러세요.”

“3시 반 정도에 학교 앞에서 아이 데리고 와서 집에 오거나 집에 왔다가 간식 챙겨 먹고, 이제 학원에 데려다 주기”

- 출처 : 여성가족부(2010). 자녀양육 지원사업 개선방안 -

향후 근무형태의 다양성이 증가하고, 서비스 수요자들의 환경적 특성에 따라 돌봄서비스에 대한 욕구의 형식과 내용이 다원화되면서 시설보육서비스 외 아이돌봄 서비스에 대한 수요가 증가할 것이다. 보육시설의 서비스를 다양화하는 것도 중요하지만, 비용적인 측면에서 또한

개인 상황에 맞는 맞춤형 서비스가 필요하다는 측면에서 아이돌봄 서비스의 예산을 확보하는 일이 무엇보다도 중요하다.

끝으로 공식적인 서비스나 현금 지급의 형태가 아닌 지역사회의 장소에 기반한 돌봄지원활동에 대해 제안하고자 한다. 현재 전국 23개 건강가정지원센터에서는 여성가족부의 지원 아래 공동육아나눔터 60곳을 운영하고 있다. 현재 공동육아나눔터는 건강가정지원센터 내부나 아파트 단지 등 주거공간 내 또는 병원/마트/도서관 등 생활시설과 연계한 장소에 설치되어 있다. 공동육아나눔터는 누가 어떻게 사용하느냐에 따라 다양한 기능을 가질 수 있다. 어린아이를 기르는 둘 이상의 부모들이 육아라는 공통된 활동에 있어 자신의 가족과 다른 가족이 함께 정보를 공유하고 어울려 나눌 수 있는 공간(장소)이기도 하며, 장난감 대여나 책 대여 등이 가능한 공간이기도 하고 초등학교 아동은 학교 끝나고 집에 가는 길에 잠시 들렀다 가는 장소가 되기도 한다. 또한 공동육아나눔터에서는 지역 주민을 대상으로 하는 부모교육, 아버지교육의 강좌가 정기적으로 열리며, 상주하고 있는 유급자원봉사자에게 잠시 아이를 맡길 수도 있다. 향후 공동육아나눔터에서는 아이돌보미가 상주하여 일시적인 돌봄서비스를 제공하도록 방안을 강구할 필요가 있다. 예를 들어 아이돌봄 서비스에 대한 수요가 한꺼번에 몰리는 시간대인 방과 후부터 부모가 퇴근하여 오는 시간까지, 혹은 아동 돌봄의 공백이 우려되는 주말이나 방학에 돌봄 서비스를 제공하는 것이다. 부모는 필요한 시간만큼 아이를 맡길 수 있으며 여러 명의 아이를 동시에 돌보기 때문에 저렴한 비용으로 이용할 수 있는 이점도 있다. 초등학교 저학년의 경우 부모의 무지로 인해 혹은 경제적 형편으로 인해 방치되는 경향이 있는데, 이는 초등학교 저학년을 대상으로 매우 유용한 서비스이다. 공동육아나눔터가 활성화되기 위해서는 접근성이 좋은 동(洞) 단위까지는 나눔터가 설치되어야 하고 이를 운영하기 위한 예산(리모델링, 책 및 장난감, 프로그램 운영 등)과 운영주체가 필요하다. 지역사회 내 유휴공간을 발굴하고, 기업의 후원을 얻어 리모델링을 하며, 주민들이 자발적으로 운영주체가 되고 건강가정지원센터가 운영을 지원하는 방식을 채택한다면 큰 예산이 없이도 운영이 가능하다.

[참고문헌]

- 이삼식 등(2009). 09년 전국 결혼 및 출산 동향 조사. 보건복지부·한국보건사회연구원.
신나미 등(2008). 한국아동패널 2008. 육아정책연구센터.
김선미 등(2010). 자녀양육 지원사업 개선방안. 여성가족부 연구보고서.
김선미 등(2011). 지역 돌봄 기능 활성화 방안. 여성가족부 연구보고서.
<http://www.idolbom.or.kr>

저출산시대의 자녀돌봄지원정책

서 지 원(한국방송통신대학교 조교수)

지난 2011년 1.24명이라는 합계출산율로 여전히 세계 최저 수준의 출산율을 기록한 한국사회에서는 이처럼 심각한 저출산문제에 대응하기 위하여 자녀돌봄지원에 대한 투자의 양적 확대가 지속적으로 이루어지고 있다. 본 연구에서는 현재 시행되고 있는 자녀돌봄정책의 내용을 검토하여 그 한계를 극복할 수 있는 정책의 방향성을 논의하고 있다.

출산율 증가에 궁극적인 목적을 지니고 있는 저출산정책뿐만 아니라 출산의 장애요인을 해소하고 돌봄의 여건을 개선하고자 하는 여러 정책영역에서 중요한 이슈가 되고 있는 부분이 바로 자녀돌봄에 따른 비용과 노력의 경감 문제이다. 즉, 이는 자녀 있는 가정의 경제적 부담을 덜어줌과 동시에 일하는 부모의 돌봄부담을 경감하는 여건을 조성함으로써 더 이상 출산을 포기하지 않도록 설득하는 데 목적이 있다. 최근 자녀돌봄지원정책에서 정부예산의 투입이 가장 적극적으로 이루어지는 부문의 하나가 시설보육에 대한 지원으로서, 만 5세아에 대한 무상보육에 이어 만 3세 미만 영아에 대한 무상보육이 획기적으로 도입되었다. 이는 소득계층을 고려한 선별적 방식에서 모든 가정을 대상으로 하는 보편적 방식으로의 변화를 보여준다. 또한 자녀돌봄에 대한 가족의 책임을 국가가 분담하고자 하는 가족정책적 의지를 표상한다는 점에서 그 의의를 높이 평가할 수 있을 것이다.

다만, 본 연구에서 연구자가 지적한 바와 같이, 자녀돌봄이라는 문제에 대해 국가가 가족의 책임을 공유하고자 하는 정책적 의지를 실천하는 방식에 대해서는 비판적 문제제기가 필요하다는 데 동의한다. 자녀돌봄의 지원이 지나치게 시설이용 지원에 치중됨으로써 보육시설 이용 수요의 급증, 지방정부의 과도한 재정적 부담 증가 등의 문제 이외에도, 여러 가지 문제점이 드러나고 있기 때문이다. 보육시설을 이용하는 경우에 비해 직접 자녀를 돌보는 가정에 대해서는 지나치게 낮은 정부지원이 제공되고 있는데, 이는 사회적 형평성은 물론 다양한 돌봄방식의 보장을 통한 부모권의 실현을 저해하고 있는 것으로 보인다. 이러한 관점에서 볼 때, 건강가정지원센터의 ‘아이돌봄 서비스’는 자녀돌봄의 보완적 서비스 수요의 충족을 보장하는 대안적 사업으로 평가될 수 있으며, 그간 시간제 서비스로 한정되어 제공되던 방식에서 최근 0세아 종일제 아이돌봄 서비스가 새로이 도입된 것은 의미 있는 변화라 할 수 있겠다. 향후 종일제 아이돌봄 서비스를 대상아동의 연령층을 확대하여 제공함으로써 가정에서 양육되는 자녀돌봄을 보완할 수 있도록 하며, 나아가 적어도 만 3세 미만의 자녀돌봄에 있어서는 시설보

육의 주요대안으로서 투자를 강화해야 할 필요성이 높다.

이와 더불어, 지역사회에 기반을 둔 자녀돌봄의 지원을 실현하기 위한 대안으로 연구자가 제안한 ‘공동육아나눔터’의 활성화는 우리사회의 자녀돌봄 문화를 획기적으로 변화시키는 계기가 될 것으로 보인다. 자녀돌봄의 책임을 지역사회에서 공유하는 데 성공한 일부지역의 성과를 확산하기 위한 홍보 노력이 적극적으로 이루어져야 할 것이다. 물론, 정부재정의 측면에서도 이와 같은 가족친화적 지역사회 환경조성에 대한 지원은 보육지원에 비해 효율성이 낮지 않을 것으로 기대된다. 향후 자녀돌봄의 중요한 책임주체인 정부가 정부부처 간의 경계와 정치적 이해관계를 초월하여 다양한 돌봄수요를 반영한 여러 형태의 서비스 혼합이 가능할 수 있는 제도적 여건을 조성할 수 있기를 기대한다.