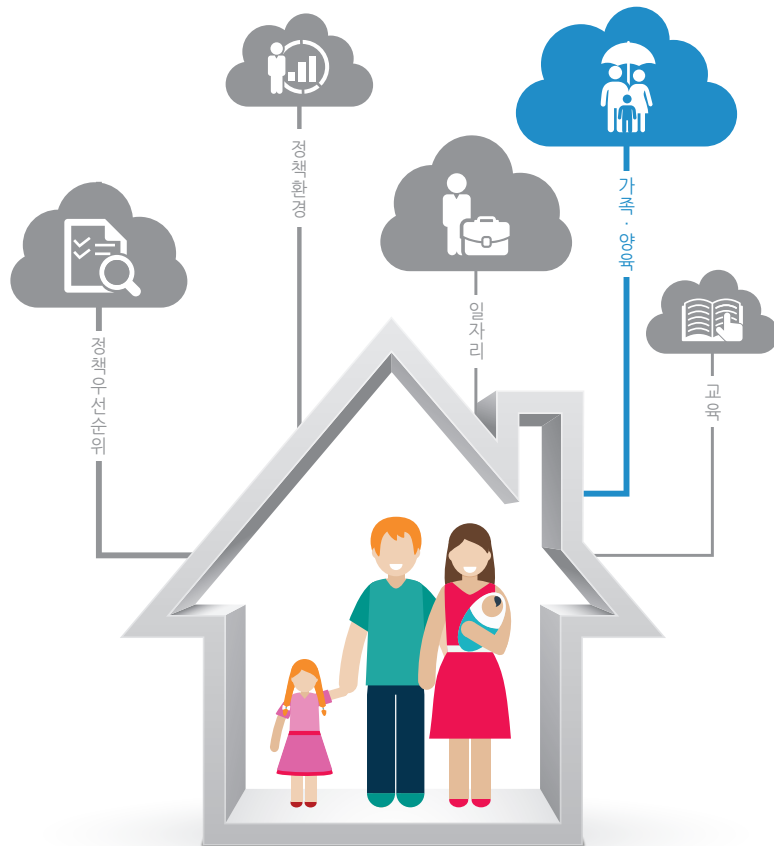


저출산 대책 평가 V

[가족·양육]

이채정



저출산 대책 평가 V
[가족·양육]

사업평가 16-30 (통권 387호)

저출산 대책 평가 V [가족·양육]

총 괄 I 고기석 사업평가국장

기획·조정 I 김수옥 사회사업평가과장

작 성 I 이채정 사회사업평가과 사업평가관

지 원 I 장유진 사업평가국장실 행정실무원
유선주 사회사업평가과 행정실무원

「사업평가 보고서」는 국가 주요사업에 대한 종합적이고 체계적인 평가를 통하여 주요 정책 및 사업에 대한 문제점을 진단하고 개선방안을 모색함으로써, 국회의 예산 및 법안 심사와 의제 설정을 실효성 있게 지원하기 위한 것입니다.

문 의 : 사업평가국 사회사업평가과 | 02) 788-3782 | peb2@assembly.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

저출산 대책 평가 V

[가족·양육]

이채정

2016. 12.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2016. 12. 26.)를 거쳐 발간되었습니다.

발간사

저출산을 특징으로 하는 제2의 인구변천은 유럽에서 시작되어 전세계로 확산되고 있는 추세입니다. 저출산은 고령화와 맞물려 사회적 위험요인이 되는 인구구조의 변화로 이어질 수 있습니다. 따라서 출산을 제고와 인적자본에 대한 선제적 투자를 통한 대응책이 필요합니다. 정부도 2006년부터 5년 단위로 저출산·고령사회 기본 계획을 수립하고, 범 정부차원에서 저출산 대책을 시행하고 있습니다. 이를 위해 1차 19조 7천억원, 2차 60조 5천억원 등 10년 동안 80조 2천억원의 예산이 집행되었습니다. 그러나 지난 15년 동안 합계출산율 1.3미만의 초저출산 상태를 벗어나지 못하고 있습니다. 이에 대하여 “한국사회는 이미 ‘저출산의 덫(Low Fertility Trap)’에 빠져 획기적인 계기 없이는 더 이상 출산율이 반등하지 못할 것”이라는 우려의 목소리가 높아지고 있습니다.

국회예산정책처에서는 저출산 문제의 해법을 모색하기 위하여 저출산 대책의 정책대상이자 출산의 주체인 개인과 가족의 관점에서 저출산 대책을 분석·평가하고, 이에 대한 결과물을 6권의 책으로 묶어 발간하게 되었습니다. 제1권은 보고서 기획 및 주제선정 배경과 주요 연구결과 요지를 담았습니다. 제2권에서는 저출산 정책 간 우선순위 선정 및 정책 방향의 타당성에 대하여 평가하고, 제3권에서는 결혼, 주거, 출산, 양육, 인구를 둘러싼 환경변화에 대하여 분석하였습니다. 제4권부터 제6권까지는 일-가족-교육의 삼각 모형을 토대로 각 정책 분야별로 구체적인 정책 대응방안을 심도 있게 분석·평가하였습니다.

분석결과에 따르면 우리나라의 저출산 대책은 단순히 인구규모 차원에서뿐만 아니라 제반 사회변화에 대응하는 국가 전략적 차원에서 모색할 필요가 있습니다. 이를 위해 정책의 우선순위에 대한 면밀한 설계는 물론 저출산의 원인이 되는 뿌리 깊은 사회적 현상 및 관행을 개선하기 위한 실효성 있는 정책과 강한 ‘국가적 의지’가 필요합니다. 아울러 저출산 대책의 효과성 담보를 위하여 안정적 재원확보에 대한 사회적 합의도 이루어져야 합니다. 또한, 저출산 대책은 기업의 참여와 사회의 모든 영역에서 양성평등 실천 등 필요한 여건 조성이 반드시 수반되어야 할 것입니다.

본 보고서가 국민 삶의 질 향상과 지속가능한 국가 발전이라는 궁극적 목표를 위해 수립된 저출산 대책의 효과적인 수립·시행과 저출산 문제 해결에 관심을 갖고 계신 의원님들의 의정활동에 기여할 수 있기를 바랍니다.

2016년 12월

국회예산정책처장 김준기

요 약

□ 평가 개요

- 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020)」에 기반한 가족·양육지원 정책의 확대·개편에 앞서, 기존 정책 및 그 성과에 대한 분석·평가 필요
- 가족·양육지원정책은 ① 일가정양립지원, ② 영유아보육 및 유아교육 지원, ③ 개인양육지원, ④ 방과후돌봄지원으로 구성되며, 고용노동부, 교육부, 보건복지부, 여성가족부 등 4개 부처가 수행 중
 - － 가족·양육지원정책의 2016년 예산액은 9조 3,993억원으로, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」의 ‘맞춤형 돌봄 확대’와 ‘일가정양립 사각지대 해소’ 부문에 투입된 12조 7,014억원의 74% 수준

□ 주요 쟁점 및 평가 결과

- 국민건강보험공단 데이터베이스 분석 결과, 자녀를 출산한 여성 근로자 중 10% 이상이 출산 후 1년 이내에 노동시장 이탈
 - － 2015년 기준 자녀를 출산한 여성 근로자 중 약 6%는 분만 후 3개월 이내에, 약 13%는 분만 후 12개월 이내에 건강보험 가입자격 상실
- 육아휴직 신청의 자율성 정도는 2014년에 비하여 2015년에 개선(2014년 51.0% → 2015년 53.4%)되었으나, 여성 근로자의 비중이 높은 소규모 사업장은 49~52% 가량이 육아휴직 신청의 자율성 보장에 대해 부정적
- 육아기근로시간단축이 유자녀 여성 근로자의 취업계속확률을 가장 크게 증가시키는 정책변수로 분석되었으나, 현행 육아기근로시간단축 이용 규정은 육아휴직과 육아기근로시간단축 활용 권리를 동등하게 보장하지 못함
 - － 주당 10시간(최저 기준)을 단축하면 연간 520시간을 단축하지만 1년 동안 육아휴직을 신청하면 2,080시간을 단축하므로, 육아기근로시간 단축의 허용기간이 현행 1년에서 2년으로 상향되더라도 육아휴직 시에 단축되는 근로시간의 1/2 수준에 불과
- 영아(0~2세) 부모는 시설보육보다 직접양육이나 개인양육지원서비스 이용을 선택하고 있으나, 가정양육수당의 지원단가가 보육료에 비해 낮아 실질적인 양육비용을 상쇄하는 데 한계 노정

- 2015년 기준 영아에게 지급된 가정양육수당은 보육료보다 1인 월평균 44.6만원 정도 적었고, 개인양육지원서비스 이용 영아 가구는 혈연 양육지원자에게는 월평균 64.6만원, 비혈연 양육지원자에게는 월평균 80.7만원을 지불하는 것으로 조사되어 현행 가정양육수당은 양육 지원자에게 지급하는 비용의 최대 31.0%를 보전하는 수준임
- 현행 초등돌봄교실(오후돌봄교실 기준)의 운영시간과 방과후돌봄 수요자의 출퇴근 등 이동시간이 불일치
 - 2014년 기준 「생활시간조사」 분석 결과, 취업 기혼 여성은 동거 가구원 돌봄을 위한 이동 시간대 분포가 16시를 정점으로 20시경까지 분포하고 있으나 오후돌봄교실은 17시까지 운영
 - 오후돌봄교실 종료 시간 이후에도 돌봄 수요가 있을 경우 저녁돌봄교실(오후돌봄 이후 ~ 약 22시까지)을 개설·운영하도록 권고하고 있으나, 2014년 대비 2015년 오후돌봄교실 운영 학교는 0.6% 증가한 반면 저녁돌봄교실 운영 학교는 7.7% 감소

□ 개선 방향

- 가족 및 양육 지원 간 정책 연계성 강화 필요
 - 일가정양립 사회환경 조성을 위하여 기업별 일가정양립제도 활용 실태 공시 의무화
 - 육아휴직 및 육아기근로시간단축 이용시간을 실제 근로시간을 기준으로 계상하고, 분할 사용 횟수를 필요에 따라 조정하도록 규정
 - 남편이 3개월 이상 육아휴직을 이용하면 맞벌이부부의 육아휴직 및 육아기근로시간단축 총기간을 6개월 연장해주는 등 휴직기간 추가 지원
 - 일가정양립지원제도 활용에 한계가 있는 소규모 사업장 종사자 등은 출산전후휴가가 종료 시에 아이돌보미를 우선적으로 배정해주는 방안 검토
- 부모가 돌봄서비스 제공자에 대한 신뢰성 있는 정보를 제공받을 수 있도록 베이비시터를 아이돌보미로 자격화하고, 지방자치단체 단위로 아이돌보미 자격자에 대한 정보공시, 보수교육 등을 실시할 필요
- 가정양육수당의 지원 수준을 보육료 수준으로 높이거나, 어린이집 이용 여부에 따라 보육료와 가정양육수당을 별도로 지급하기보다는 모든 영아에게 매월 일정액의 ‘영아양육수당(가칭)’을 지급하는 방안 검토 필요
- 오후돌봄교실의 운영시간을 오후 7시까지로 의무화하여, 저녁돌봄교실을 운영하지 않더라도 돌봄공백을 최소화하는 방안을 강구할 필요

1. 평가개요

- 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020)」인 ‘브릿지 플랜 2020’에 기반한 가족·양육지원정책의 확대·개편에 앞서, 기존 가족·양육지원정책에 대한 평가 필요
 - 모(母)의 취업률과 합계출산율을 기준으로 OECD 회원국을 유형화한 결과 및 국가 유형별 가족·양육지원정책의 특성과 우리나라의 유자녀 여성 취업률과 합계출산율, 가족·양육지원정책을 비교
 - 출산전후휴가 및 육아휴직의 사각지대를 검토하고, 육아휴직 및 육아기근로 시간단축이 여성의 취업계속여부에 미치는 영향을 분석
 - 정부가 수립한 유보통합 추진 방향을 토대로, 어린이집과 유치원의 평가체계, 보육교사·유치원교사 간 자격 및 처우 격차, 누리과정 재원분담 갈등 등 유보통합 추진의 지연에 따른 문제점 검토
 - 0~2세 영아의 시설보육 및 개인양육지원서비스 이용 실태 분석 결과를 토대로, 보육료와 가정양육수당 지원단가 격차 완화를 통한 부모의 경제적 부담 경감 방안 등을 모색
 - 초등돌봄교실 운영 실적과 기혼 성인의 동거 가구원 돌보기 관련 이동시간 분포를 비교하여, 초등돌봄교실 운영방식의 개선과제 도출

2. 사업 개요 및 현황

- 가족·양육지원정책은 ① 일가정양립지원, ② 영유아보육 및 유아교육 지원, ③ 개인양육지원, ④ 방과후돌봄지원으로 구성되며, 고용노동부, 교육부, 보건복지부, 여성가족부 등 4개 부처에 의해 수행되고 있음
 - 가족·양육지원정책의 2016년 예산액은 9조 3,993억원으로, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」의 ‘맞춤형 돌봄 확대’와 ‘일가정양립 사각지대 해소’ 부문에 투입된 12조 7,014억원의 74% 수준
 - 2017년 가족·양육지원정책의 예산액은 10조 7,094억원이며, 영유아보육 및 유아교육 지원(75.2%), 개인양육지원(12.2%), 일가정양립지원(11.1%), 방과후돌봄지원(1.4%)의 순으로 예산의 규모가 큼

- 국회예산정책처가 계층화분석방법(Analytic Hierarchy Process; AHP)을 활용하여 전문가를 대상으로 가족·양육지원정책의 우선순위를 조사한 결과, 일가정양립 및 보육 여건 관련 정책의 우선순위가 높게 나타남
 - 저출산 대책의 정책우선순위 조사 결과, 일가정양립여건 개선(0.279) 관련 정책의 중요도가 가장 높았고, 보육여건 개선(0.268), 혼인여건 개선(0.159), 교육여건 개선 및 출산여건 개선(각각 0.144)의 순으로 우선순위가 도출됨

3. 쟁점별 실태분석 및 평가

가. 일가정양립지원정책의 안정적 활용 기반 마련

- 출산전후휴가 및 육아휴직의 사각지대 축소
 - 국민건강보험공단의 데이터베이스를 분석한 결과, 자녀를 출산한 여성 근로자 중 10% 이상이 출산 후 1년 이내에 노동시장을 이탈하며, 이는 출산 후 자녀 양육과 일을 병행할 수 있는 일가정양립지원제도의 활용이 정착되지 못했음을 방증하는 결과임
 - 2015년 기준 자녀를 출산한 여성 근로자 중 약 6%는 분만 후 3개월 이내에, 약 13%는 분만 후 12개월 이내에 건강보험 가입자격을 상실하는 것으로 분석됨
 - 육아휴직 신청의 자율성 정도는 2014년에 비하여 2015년에 개선(2014년 51.0% → 2015년 53.4%)되었으나, 여성 근로자의 비중이 높은 소규모 사업장의 경우 49~52% 가량이 육아휴직 신청의 자율성 보장에 대해 부정적인 견해를 보였음
 - 가족·양육지원정책의 국가별 비교 결과, 우리나라는 일가정양립지원정책과 영유아보육 및 유아교육 정책이 0세아의 부모가 육아휴직을 통한 직접 양육과 어린이집을 통한 시설보육 중 선택을 할 수 있도록 병렬적으로 구성되어 있으나, 일가정양립지원정책 신청의 자율성이 보장되지 않아 부모의 자녀 양육방식 선택권이 제한받을 우려가 있음

□ 육아기근로시간단축제도의 이용자 관점 재설계

- 일가정양립지원제도 및 비공식 육아지원이 여성의 취업계속확률에 미치는 영향을 분석한 결과, 육아기근로시간단축이 유자녀 여성 근로자의 취업계속확률을 가장 크게 증가시키는 것으로 나타남
- 현행 육아기근로시간단축 이용 규정은 육아휴직과 육아기근로시간단축 활용 권리를 동등하게 보장하지 못함
 - － 근로자가 주당 10시간(최저 기준)을 단축할 경우 연간 520시간을 단축하게 되지만 1년 동안 육아휴직을 신청할 경우 2,080시간의 근로시간을 단축하므로, 육아기근로시간단축의 허용 기간이 ‘브릿지 플랜 2020’에 제시된 바와 같이 현행 1년에서 2년으로 상향되더라도 육아휴직 시에 단축되는 근로시간의 1/2 수준만큼 단축이 가능함
- 숙련된 대체인력을 구하는 데 한계가 있는 소규모기업의 경우 육아휴직보다 육아기근로시간의 운영이 용이하다고 판단하고 있어, 이를 고려하여 기업규모별로 육아기근로시간단축 사업주 지원금을 차등화할 필요가 있음

나. 영유아보육 및 유아교육 정책 추진방식의 효율화

□ 유보통합 지연에 따른 누리과정 재원분담 갈등 지속

- 어린이집과 유치원 평가체계 통합, 보육교사와 유치원교사 간 자격 및 처우 격차 완화 등의 유보통합 추진과제보다 먼저 누리과정 재원의 단일화가 실행됨
- 누리과정 예산을 전액 지방교육재정교부금으로 지급하기 시작한 2015년부터 시·도 교육청 등과 중앙정부 간 재원분담 갈등이 지속되었고, 2017년도 예산 의결 시에는 ‘누리과정 특별회계’를 신설하여 향후 3년 동안 정부가 누리과정 예산의 일부를 지원하기로 합의함
 - － 2015년과 2016년 각각 5천억원을 중앙정부가 예비비로 지원하여 갈등을 봉합해왔고, 2017년도 예산안 심의 과정에서는 3년 한시의 누리과정 특별회계 예산을 설치하고 소요액의 45%인 8,600억원을 정부가 부담하는 방식으로 절충함

- 누리과정 특별회계는 한시적으로 운영되기 때문에 근본적인 재원분담 갈등을 해소하는 데 한계가 있으므로, 정체상태인 유보통합을 재개하여 운영·관리 체계(어린이집: 보건복지부, 유치원: 교육부)와 재원조달체계(교육부, 시·도 교육청 및 교육지원청)의 불일치에서 비롯되는 갈등을 해소할 필요가 있음

□ 어린이집과 유치원 평가체계의 통합성 및 실효성 강화

- 보건복지부와 교육부에 의해 개별적으로 실시되고 있는 어린이집 및 유치원에 대한 평가제도를 통합·보완하고 평가기준을 세분화·다양화하여, 평가결과를 토대로 해당 어린이집 및 유치원에 대한 정보를 충분히 파악할 수 있도록 해야 할 필요가 있음
 - － 어린이집 평가인증제도는 개별 어린이집의 신청을 매개로 실시되기 때문에 보육서비스 제공 실태 파악이 제한적이므로, 유치원과 마찬가지로 매년 전체 어린이집의 1/3씩, 3년 이내에 전체 평가 실시를 의무화할 필요가 있음
 - － 어린이집은 평가인증점수와 평가영역 균형도 등 정량화된 정보가 공개되고 있지만 유치원은 서술형으로 작성된 평가 소견이 공개되어, 어린이집 및 유치원 평가를 통하여 관련 법률 위반 감독과 보육 및 유아교육 시설에 대한 다양한 정보를 수집·비교하는 데 한계가 있음

□ 보육교사·유치원교사 간 자격 및 처우 격차 완화

- 보육교사와 유치원교사의 학력 및 양성체계가 상이하기 때문에 임금격차가 발생하는 것이 당연할 수 있지만, 동일한 대상에게 동일한 서비스를 제공하는 누리과정 담당 보육교사와 유치원교사를 차별적으로 처우하는 것은 형평에 어긋남
 - － 보육교사는 고졸이상의 일정한 교육과정 수료자로 보건복지부장관이 검정·수여하는 국가자격증을 발급받은 자이며, 학력 및 경력기간에 따라 1·2·3급으로 구분됨
 - － 유치원교사는 전문대학 또는 대학교에서 유아교육을 전공하고, 유치원 2급 정교사 자격을 취득한 자로서, 보육교사와 달리 교원에 해당함
- 2015년 기준 보육교사와 유치원교사의 학력 비중을 살펴본 결과, 보육교사와 유치원교사 모두 2~3년제 대학의 비중이 가장 높았고, 4년제 대학과 대학원의 비중은 유치원 교사가 높았음

- 어린이집 보육교사는 2~3년제 대학의 비중이 51.2%로 가장 높았고, 4년제 대학 27.5%, 고등학교 18.5%, 대학원 2.6% 순으로 학력 분포가 나타난 반면, 유치원교사는 2~3년제 대학의 비중이 47.9%로 가장 높았고, 4년제 대학 37.6%, 대학원 14.5% 순으로 비중이 높았음
- 보육교사와 유치원교사의 월평균 급여를 조사한 결과, 어린이집 보육교사의 월평균 급여 총액은 184만원이고, 유치원교사의 월평균 급여 총액은 국공립 유치원 336만원, 사립유치원 211만원인 것으로 나타남

다. 개인양육지원정책의 실효성 제고

□ 영아 대상 가정양육수당과 보육료 지원단가의 격차 완화

- 0~1세 영아는 시설보육 대신 개인양육지원서비스(부모, 조부모, 친인척, 아이돌보미, 베이비시터 등)를 주로 이용하기 때문에, 어린이집을 이용하는 모든 영아에게 보육료가 지원되고 있음에도 불구하고 0~1세아의 어린이집 이용률(0세 2011년 6.0% → 2015년 3.6%, 1세 2011년 25.4% → 2015년 27.8%)이 크게 증가하지 않음
 - 「2015년 전국보육실태조사」 결과에 따르면, 0~1세 영아 중 개인양육지원 서비스를 이용하는 비율은 0세 90.9%, 1세 61.6%임
- 자녀가 0~1세일 경우 대부분의 부모가 직접양육하거나 개인양육지원서비스의 도움을 받고 있는 상황임에도 불구하고, 가정양육수당의 지원단가가 보육료에 비해 낮아 실질적인 양육비용을 상쇄하는 데 한계가 있음
 - 2015년 기준 영아에게 지급된 가정양육수당은 보육료보다 1인 월평균 44만 6,000원 정도 적었고, 2016년에는 가정양육수당의 지원단가는 전년과 동일하나 보육료 지원단가는 상향되어 가정양육수당이 보육료보다 월 약 47~68만원 적게 지급됨
 - 「2015년 전국보육실태조사」에 따르면, 개인양육지원서비스 이용 영아가구는 혈연 양육지원자에게는 월평균 64.6만원, 비혈연 양육지원자에게는 월평균 80.7만원을 지불하는 것으로 조사되어, 현행 가정양육수당은 양육지원자에게 지급하는 비용의 최대 31.0%를 보전하는 수준임

□ 수요를 반영한 아이돌봄서비스 개편

- 아이돌봄서비스는 12세 이하의 아동을 대상으로 하고 있으나, 2015년 기준 0~5세 영유아의 이용 비중이 69.9%로 가장 높고, 초등학교 저학년에 해당하는 6~8세 이용 비중이 22.2%, 초등학교 고학년에 해당하는 9~12세의 이용 비중이 8.0%로 집계됨
 - － 「2015년 전국보육실태조사」의 비혈연 양육지원자 분포를 영유아 연령대 별로 살펴본 결과, 영아의 경우 62.8%였던 아이돌보미 이용가구 비중이 유아의 경우 8.8%까지 54.0%p 감소하고 베이비시터 이용가구의 비중이 56.4%로 증가(영아 27.5%)하는 것으로 나타남
 - － 유아의 경우 아이돌보미 이용가구 비중이 감소하고 베이비시터 이용가구의 비중이 증가하는 이유와 관련하여, 시간제 아이돌봄서비스의 공급 부족, 아이돌보미와 개별 고용한 베이비시터의 비용 차이 등에 대한 추가적인 검토가 필요함
- 정부는 아이돌봄서비스 대기자 현황, 예산 상황 등을 반영하여 사업의 추진 규모 및 방식을 결정하기보다는 아동의 연령에 따라 육아휴직 등을 활용한 부모의 직접양육과 시설보육의 가교 역할, 시설보육, 초등돌봄교실 등의 이용 이후 시간에 대한 보호기능 등을 고려하여 아이돌봄서비스의 제공방식을 개편할 필요가 있음

라. 방과후돌봄지원정책의 운영시간 현실화

□ 부모의 출퇴근시간 및 초등돌봄교실 운영시간 조정

- 초등돌봄교실을 설치·운영 중인 초등학교의 수와 초등돌봄교실을 이용한 초등학생의 수는 지속적으로 증가하였으나, 맞벌이가구의 이용 수요가 높을 것으로 판단되는 저녁돌봄교실의 2015년 운영 실적은 전년대비 감소한 것으로 나타남
 - － 2014년 대비 2015년의 오후돌봄교실과 저녁돌봄교실의 운영 실적 추이를 살펴보면, 오후돌봄교실을 운영한 학교는 0.6%, 이용한 학생 수는 8.4% 증가한 반면, 저녁돌봄교실을 운영한 학교는 7.7%, 이용한 학생 수는 19.5% 감소함

- 2014년 대비 2015년 저녁돌봄교실 운영학교 비중은 2.6%p, 저녁돌봄교실 이용 학생 비중은 2.3%p 감소함
- 초등돌봄교실 이용 아동 중 7~9% 가량(2014년 9.1%, 2015년 6.8%)은 저녁 돌봄교실을 이용할 필요가 있는 상태인 점과 수요는 있지만 별도의 교실을 운영하기에는 인원이 적어서 저녁돌봄교실을 운영하지 않은 경우를 감안하면, 현재와 같은 초등돌봄교실의 운영체계로는 방과후 돌봄서비스가 필요한 초등학교생이 부모의 퇴근 전까지 보호받는 데 한계가 있음
- 2014년 기준 「생활시간조사」 결과를 분석한 결과, 취업 기혼 여성은 동거 가구원 돌봄을 위한 이동의 오후 시간대 분포가 16시를 정점으로 20시경까지 4시간에 걸쳐 분포하고 있어, 현행 초등돌봄교실의 운영 시간이 방과후돌봄 수요자의 시간 이용과 괴리된 측면이 있음
 - 오후돌봄교실의 운영 시간을 오후 7시까지 의무적으로 연장하도록 규정하여 맞벌이부부가 퇴근 후 학교에 들러 자녀를 데리고 귀가할 수 있도록 운영 시간을 조정하는 방안을 검토할 필요가 있음

4. 개선방안

□ 가족 및 양육 지원 간 정책 연계성 강화

- 기업별 일가정양립정책 실행 상황을 조사·분석하여 일반에 공개할 필요
 - 각 기업별로 일가정양립지원정책 적용대상을 파악하고 이들의 일가정양립 지원정책 활용 현황을 지표화하여 공시하도록 함으로써, 일가정양립 실천을 위한 근로현장의 문화 및 행태 개선을 보다 강력하게 추진해야 함
- 일가정양립지원정책의 이용방식을 유연화하여 제도의 효과성을 제고하는 방안 모색 필요
 - 육아휴직 및 육아기근로시간단축 이용 시간을 계상할 때 실제 근로시간을 기준으로 하고, 분할 사용 횟수를 법률로 정하는 대신 근로자의 필요에 따라 조정할 수 있도록 해야함

- 남성의 일가정양립지원정책 이용을 활성화하기 위하여 현행과 같이 남편의 첫 3개월 육아휴직급여를 통상임금의 100%(최대 월 150만원)까지 지원하는 동시에 남편이 3개월 이상 육아휴직을 이용할 경우 부부가 사용할 수 있는 육아휴직 및 육아기근로시간단축 총기간을 2년에서 2년 6개월로 연장해주는 등 휴직급여 추가 지급과 휴직기간 추가 지원 중 선택할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 가족·양육지원정책 간 연계성을 강화하기 위해서는 개인양육지원정책의 실효성이 제고되어야 할 필요
 - 일가정양립지원정책을 활용하는 데 한계가 있는 소규모 사업장 종사자 등의 경우에는 출산전후휴가가 종료되면 육아휴직과 아이돌봄서비스 중 선택을 할 수 있도록 하고, 아이돌보미를 우선적으로 배정해주는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 부모가 돌봄서비스 제공자에 대한 신뢰성 있는 정보를 제공받을 수 있도록 베이비시터를 아이돌보미로 자격화하고, 지방자치단체 단위로 아이돌보미 자격자에 대한 정보 공시, 보수교육 등을 실시할 필요가 있음

□ 유보통합 달성 등 보육·유아교육 정책 효율화

- 보육·유아교육 정책의 효율적 수행을 위해 유보통합을 추진·달성할 필요
 - 어린이집을 3~5세 유아 대상 누리과정 제공 어린이집과 0~2세 영아 대상 보육서비스 제공 어린이집으로 이원화하여 운영하고, 누리과정 제공 어린이집에 종사하는 보육교사를 대상으로 자격시험이나 보수교육을 실시하여 유치원교사와 동등한 자격을 부여해야 함
 - 중장기적으로 3~5세 유아를 대상으로 하는 어린이집과 유치원을 통합하여 ‘유아학교(가칭)’로 운영하고 교육부가 담당하도록 하는 동시에, 0~2세 영아를 대상으로 하는 어린이집에 영아돌봄에 적합한 운영 프로그램을 개발·제공하고 보건복지부가 담당하도록 할 필요가 있음

□ 영아양육수당(가칭) 도입 검토

- 어린이집 이용률이 저조한 영아의 경우 가정양육수당과 보육료 지원단가 격차에 의한 개인양육지원서비스 이용자의 상대적 불이익을 완화할 필요
 - 가정양육수당의 지원 수준을 보육료 수준으로 높이거나, 어린이집 이용 여부에 따라 보육료와 가정양육수당을 별도로 지급하기보다는 모든 영아에게 매월 일정액의 ‘영아양육수당(가칭)’을 지급하는 방안을 검토해야 함

□ 부모 출퇴근시간 및 초등돌봄교실 운영시간 연계·조정

- 오후돌봄교실의 운영시간을 조정하여, 별도로 저녁돌봄교실을 운영하지 않더라도 저녁돌봄교실 수요의 일부를 흡수하여 돌봄공백을 최소화하는 방안을 강구할 필요
 - 부모의 퇴근시간과 통근시간 등을 고려하여 오후돌봄교실의 운영시간을 오후 7시까지로 의무화하여, 초등돌봄교실의 운영시간을 맞벌이부부의 시간 이용을 반영하여 현실화할 필요가 있음
 - 중장기적으로는 초등학교 저학년 자녀의 등하교 시에 부모가 동행하도록 법으로 정하고, 이를 실행하기 위한 근로시간 조정을 고용주측이 허용하도록 해야 함

차 례

I. 서 론 / 1

- 1. 평가의 배경 및 목적 1
- 2. 평가의 내용 및 방법 2
- 3. 주요 쟁점 4

II. 사업 개요 및 정책우선순위 / 5

- 1. 사업 목적 및 내용 5
- 2. 재정투입 규모 8
- 3. 정책우선순위 10

III. 가족·양육지원정책의 국가별 비교 / 13

- 1. 모(母)의 취업률과 합계출산율에 따른 국가 유형 분류 13
- 2. 국가 유형별 가족·양육지원정책 환경의 특성 16
- 3. 국가 유형별 가족·양육지원정책의 특징 19
- 4. 우리나라와의 비교: 정책 간 연계성의 중요성 22

IV. 쟁점별 실태분석 및 평가 / 27

- 1. 일가정양립지원정책의 안정적 활용 기반 마련 27
 - 가. 출산전후휴가 및 육아휴직·육아기근로시간단축 현황 27
 - 나. 출산전후휴가 및 육아휴직의 사각지대 축소 29
 - 다. 육아기근로시간단축제도의 이용자 관점 재설계 35
- 2. 영유아보육 및 유아교육 정책 추진방식의 효율화 44
 - 가. 영유아보육 및 유아교육 정책 및 유보통합 추진 방향 44
 - 나. 어린이집과 유치원 평가체계의 통합성 및 실효성 강화 47
 - 다. 보육교사·유치원교사 간 자격 및 처우 격차 완화 51
 - 라. 체계적인 유보통합을 통한 재원분담 갈등 해소 54

3. 개인양육지원정책의 실효성 제고	56
가. 개인양육지원정책 현황	56
나. 영아 대상 가정양육수당과 보육료 지원단가의 격차 완화	60
다. 수요를 반영한 아이돌봄서비스 개편	64
4. 방과후돌봄지원정책의 운영시간 현실화	67
가. 방과후학교 초등돌봄교실 현황	67
나. 초등돌봄교실 운영에 유자녀 맞벌이부부 활동시간대 반영	69

V. 개선방안 / 73

1. 가족 및 양육 지원 간 정책 연계성 강화	73
2. 유보통합 달성 등 보육·유아교육 정책 효율화	75
3. 영아양육수당(가칭) 도입 검토	76
4. 부모 출퇴근시간 및 초등돌봄교실 운영시간 연계·조정	77

참고문헌 / 79

표 차례

[표 1] 가족·양육지원정책 유형별 주요사업의 정책대상 분포	2
[표 2] 가족·양육지원정책의 구성	5
[표 3] 가족·양육지원정책의 예·결산 추이	9
[표 4] 가족·양육지원정책의 우선순위	11
[표 5] 국가 유형별 모의 취업률 및 합계출산율	15
[표 6] 국가 유형별 가족·양육지원정책 환경의 특성	17
[표 7] 국가 유형별 부모휴가제도의 특징	19
[표 8] 국가 유형별 부모휴가제도와 영유아교육·돌봄(ECEC)서비스와의 연계성	21
[표 9] 한국의 합계출산율과 유자녀 여성 고용률: 2014년 기준	23
[표 10] 한국과 D유형 국가군의 가족·양육지원정책 환경의 특성 비교	23
[표 11] 출산전후휴가 및 육아휴직·육아기근로시간단축 이용자 수 추이	28
[표 12] 고용보험 가입률 추이	30
[표 13] 건강보험 및 고용보험 가입률	31
[표 14] 분만여성 근로자의 연령 및 임금수준별 건강보험 가입자격 유지 현황: 2015년	32
[표 15] 육아휴직 신청의 자율성 정도	33
[표 16] 일가정양립지원정책 사각지대의 개념 정의 및 문제영역	34
[표 17] 일가정양립지원제도 및 비공식 육아지원 활용여부와 취업계속여부 교차표	36
[표 18] 일가정양립지원제도 및 비공식 육아지원이 취업계속확률에 미치는 영향 분석 결과	37
[표 19] 육아휴직 및 육아기근로시간단축 이용자 수 추이	39
[표 20] 기업규모별 육아휴직 및 육아기근로시간단축 이용자 수 추이	41
[표 21] 육아휴직 및 육아기근로시간단축급여 지급액 추이	42
[표 22] 기업규모별 육아휴직과 육아기근로시간단축 중 운용이 수월한 제도	43
[표 23] 어린이집과 유치원의 비교: 2015년	45
[표 24] 유보통합 추진 계획	46
[표 25] 어린이집 평가인증률 추이: 2011~2015년	48
[표 26] 어린이집 보육교사의 학력: 2015년	52
[표 27] 유치원교사의 학력: 2015년	52

[표 28] 어린이집 보육교사의 월평균 급여 및 수당: 2015년	53
[표 29] 유치원교사의 월평균 급여: 2014년	54
[표 30] 가정양육수당 지원단가: 2016년	57
[표 31] 영아종일제 및 보육교사형 돌봄 이용요금 현황	59
[표 32] 시간제 및 종합형 돌봄 이용요금 현황	59
[표 33] 낮 시간 동안 가장 많이 돌보는 사람	62
[표 34] 영아 연령별 가정양육수당과 보육료의 지원단가 비교: 2016년	63
[표 35] 개인양육지원서비스 이용 시의 월평균 비용: 0~2세 기준	63
[표 36] 아이돌봄서비스 이용가구 추이	64
[표 37] 이용가구 유형별 현황: 2015년	65
[표 38] 연령별 이용아동 현황: 2015년	65
[표 39] 양육지원자의 분포: 2015년	66
[표 40] 연도별 초등돌봄교실 운영 현황	69
[표 41] 초등돌봄교실 유형별 운영 현황	70

그림 차례

[그림 1] 모의 취업률과 합계출산율에 따른 국가 유형 분류	14
[그림 2] 연도별 맞벌이가구 비율	25
[그림 3] 성별·연령별 고용률: 2015년	25
[그림 4] 유보통합 추진 방향	47
[그림 5] 어린이집 평가인증의 절차	48
[그림 6] 유치원 평가의 절차	49
[그림 7] 영유아보육료·유아학비·가정양육수당의 재원분담 추이	55
[그림 8] 영아 연령별 어린이집 이용률 추이: 2011~2015년	61
[그림 9] 방과후학교 사업의 구성	68
[그림 10] 기혼 성인의 성별·취업여부별 동거 가구원 돌보기 관련 이동 시간 분포	71

I. 서론

1. 평가의 배경 및 목적

정부는 2015년 12월 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020)」인 ‘브릿지 플랜 2020’을 확정·발표하였다. 정부는 ‘브릿지 플랜 2020’을 추진하여, 2014년 기준 1.2명인 출산율을 2020년 1.5명까지 높여 초저출산을 탈피하고, 장기적으로 2030년에는 출산율을 1.7명까지 높이는 것을 목표로 제시하였다. 정부는 2005년부터 2015년까지 10년 동안 만성적인 저출산 극복을 목표로 국가 책임 보육정책, 다양한 일·가정양립제도 등의 내용을 담은 「제1·2차 저출산·고령사회 기본계획」을 수립·집행하였으나, 오히려 만혼·비혼 추세가 심화되는 등 저출산 문제가 악화되었다.

제3차 저출산 대책은 만혼·비혼 및 취업모의 출산 기피 해소에 중점을 두고 수립되었다. 정부는 만혼과 비혼의 원인 중 하나인 청년실업 해결을 위해 향후 5년간 37만개 일자리를 창출하고, 결혼에 가장 큰 부담으로 작용하는 주택문제 해결을 위해 신혼부부 등에게 13만 5,000호의 임대주택을 공급할 계획이다. 이와 함께, 취업모의 출산 기피를 해소하기 위하여 육아휴직, 육아기근로시간단축 등 일·가정양립 지원제도를 이용할 수 있는 여건을 조성하고, 국공립·공공형·직장어린이집 및 초·등돌봄교실을 확충하며, ‘아빠의 달’ 확대를 통해 남성이 가사와 육아를 분담하는 사회분위기를 조성하는 계획을 수립하였다.

일·가정양립지원정책의 활성화 방안을 구체적으로 살펴보면, 육아휴직 및 육아기근로시간단축 활용 여건 조성을 위해 중소기업 대체인력 지원 확대(‘15년 1천명 → ’20년 6천명), 비정규직 육아휴직지원금 인상(월 20만원 → 30만원), 자동육아휴직제 확산, 육아기근로시간단축 개선(사용기간 1년 → 2년, 횟수 2회 → 3회) 등이 추진될 예정이다. ‘아빠의 달’은 육아휴직을 이용하는 남성에게 통상임금 100%의 육아휴직급여를 지급하는 기간을 1개월에서 3개월로 연장하여 확대할 계획이다.

정부는 ‘브릿지 플랜 2020’에서 고용·교육·주거 등 사회구조적 원인을 파악하여 근본적인 문제를 해결하는 방식으로 저출산 대책의 추진 방향을 전환할 것임

을 천명하는 동시에 「제1·2차 저출산·고령사회 기본계획」에서 적극적으로 추진되었던 일가족양립지원제도, 보육 및 돌봄 서비스 지원 등 가족·양육지원정책을 지속적으로 확대해나갈 것임을 밝히고 있다. 본 보고서에서는 현재까지 추진되어온 가족·양육지원정책을 평가하고, 그 결과를 토대로 ‘브릿지 플랜 2020’을 실행하는 과정에서 고려되어야 할 가족·양육지원정책의 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 평가의 내용 및 방법

현행 가족·양육지원정책은 고용노동부, 교육부, 보건복지부, 여성가족부를 통해 수행되고 있으며, 개별 정책의 특성 및 기능에 따라 일가정양립지원, 영유아보육 및 유아교육 지원, 개인양육지원, 방과후돌봄지원의 4개 분야로 유형화할 수 있다. 본 보고서에서는 4개 분야 각각에 대하여 현황 및 문제점을 파악하고, 개선방안을 제시하는 방식으로 가족·양육지원정책을 평가하였다.

[표 1] 가족·양육지원정책 유형별 주요사업의 정책대상 분포

사업유형	주요사업	영아기 (0~2세)	유아기 (3~5세)	학령기 (6세 이상)
일가정양립지원	육아휴직 및 육아기근로시간단축			
영유아보육 및 유아교육 지원	시설보육(어린이집)			
	유아교육(유치원)			
개인양육지원	아이돌봄서비스			
방과후돌봄지원	초등돌봄교실			

주: 1. 육아휴직 및 육아기근로시간단축은 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하까지, 아이돌봄서비스는 12세까지, 초등돌봄교실은 초등학교 6학년까지를 정책대상으로 설정하고 있음.

2. 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 영유아에게는 매월 일정액의 가정양육수당이 지급됨.
자료: 각종 정책자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

[표 1]은 본 보고서에서 다루는 가족·양육지원정책 유형별 주요사업의 정책대상 분포를 연령대별로 정리한 것이다. 일가정양립지원과 개인양육지원에 해당하는 육아휴직 및 육아기근로시간단축, 아이돌봄서비스는 영아기부터 학령기까지의 아동을 정책대상으로 설정하고 있다. 영유아보육 및 유아교육 지원의 주요사업은 어린이집을 통한 시설보육과 유치원을 통한 유아교육으로 나뉜다. 어린이집을 통한 시

설보육은 0~5세 영유아를 대상으로, 유치원을 통한 유아교육은 3~5세 유아를 대상으로 수행된다. 방과후돌봄지원의 주요사업인 초등돌봄교실은 초등학교에 재학 중인 학령기 아동을 대상으로 실시되고 있다. 육아휴직 및 육아기근로시간단축과 아이돌봄서비스를 통하여 부모의 직접 양육 또는 아이돌보미를 통한 가정내 양육을 지원함으로써 가구 단위에서의 자녀돌봄에 공백이 발생하지 않도록 지원하는 한편, 어린이집과 유치원, 초등돌봄교실을 통해 시설을 중심으로 양육지원서비스를 제공하고 있는 것이다.

본 보고서에서 활용한 가족·양육지원정책의 평가 방법은 다음과 같다.

먼저, 한국보건사회연구원이 OECD 회원국을 대상으로 실시한 모(母)의 취업률과 합계출산율에 따른 국가 유형 분류를 살펴보고, 국가 유형별 가족·양육지원정책의 특성을 파악하였다. 또한, 우리나라의 유자녀 여성 취업률과 합계출산율을 토대로 우리나라가 한국보건사회연구원이 제시한 국가 유형 중 어디에 포함되는지를 파악하고, 해당 국가군과 우리나라의 가족·양육지원정책의 공통점과 차이점에 대해 논의하였다.

이어서, 정부가 관리하고 있는 각종 통계자료와 실태조사 결과, 정책연구용역 보고서 등을 참고하여 출산전후휴가 및 육아휴직의 사각지대를 검토하고, 일가정양립지원제도의 효과성을 분석하였다. 국민건강보험공단에 의뢰한 건강보험 자격유지 시계열 통계를 바탕으로 여성 근로자의 출산 후 노동시장 이탈 규모를 파악하였고, 2013년 「경력단절여성등의 경제활동실태조사」 원자료를 분석하여 일가정양립지원제도의 효과성을 평가하였다.

또한, 정부가 발간하는 사업지침, 어린이집 보육교사와 유치원교사 관련 통계자료 등을 분석하여, 유보통합의 추진 실태 및 향후 개선과제를 논의하였다. 개인양육지원정책과 관련하여서는 「전국보육실태조사」 결과를 바탕으로 영아 대상 보육료 및 가정양육수당 지원이 영아의 시설보육 이용 실태를 반영하여 합리적으로 운영되고 있는지와 아이돌봄서비스 운영 방식이 개별가구의 개인양육지원서비스 이용을 효율적으로 지원할 수 있는 방안은 무엇인지를 살펴보았다. 끝으로, 방과후돌봄지원정책에 대해서는 초등돌봄교실 운영 실태와 2014년 「생활시간조사」 분석 결과를 비교하여 운영시간 현실화 방안을 논의하였다.

3. 주요 쟁점

본 보고서는 일가정양립지원정책의 활용 가능성, 영유아보육 및 유아교육 정책 추진방식의 효율성, 개인양육지원정책의 효과성, 방과후돌봄지원정책 운영방식의 실효성을 중심으로 가족·양육지원정책을 평가하였다. 쟁점별 주요 논의 사항은 다음과 같다.

첫째, 일가정양립지원정책의 활용 가능성과 관련하여서는 출산전후휴가 및 육아휴직의 사각지대를 검토하고, 일가정양립지원제도에 대한 효과성 분석을 실시하여 육아기근로시간단축의 활성화 방안을 논의하였다. 출산전후휴가 및 육아휴직의 사각지대를 검토함에 있어 사각지대의 규모를 추정할 수 있는 통계자료 등이 부재하여, 출산 후 1년 이내에 노동시장을 이탈하는 출산퇴직 여성 근로자의 규모를 파악하고, 육아휴직 등 일가정양립지원제도를 이용하기 어려운 이유에 대한 실태조사 결과를 살펴보았다.

둘째, 영유아보육 및 유아교육 정책 추진방식의 효율성과 관련하여서는 국무조정실 유보통합추진단이 제시한 유보통합 추진 방향을 토대로, 어린이집과 유치원의 평가체계, 보육교사-유치원 교사 간 자격 및 처우 격차, ‘누리과정’ 재원분담 갈등 등 유보통합 추진의 지연에 따라 발생하는 문제점에 대하여 논의하였다.

셋째, 개인양육지원정책의 효과성과 관련하여서는 0~2세 영아의 시설보육 이용과 개인양육지원서비스 이용 실태를 살펴보고, 현행 보육료 및 가정양육수당 지원단가 격차가 개별적으로 자녀를 양육하는 가구의 경제적 부담을 완화할 수 있도록 조정될 필요가 있음을 파악하였다. 또한, 개인양육지원서비스 이용 실태 분석 결과를 토대로 대표적인 개인양육지원서비스인 아이돌봄서비스의 제공방식 개선 방안을 살펴보았다.

넷째, 방과후돌봄지원정책 운영방식의 실효성과 관련하여서는 일선 초등학교에서의 초등돌봄교실 운영 추이를 오후돌봄교실과 저녁돌봄교실로 나누어 분석한 결과와 기혼 성인의 성별·취업여부별 동거 가구원 돌보기 관련 이동 시간 분포를 비교하는 방식으로 방과후돌봄정책 운영 방식이 유자녀 근로자 가구 구성원들의 시간 활용 현실을 반영하고 있는지에 대하여 논의하였다.

II. 사업 개요 및 정책우선순위

1. 사업 목적 및 내용

본 보고서에서 다루는 가족·양육지원정책은 ① 일가정양립지원, ② 영유아보육 및 유아교육 지원, ③ 개인양육지원, ④ 방과후돌봄지원으로 구성된다. 가족·양육지원 정책은 고용노동부, 교육부, 보건복지부, 여성가족부 등 4개 부처를 중심으로 수행되며, 재원은 일반회계, 고용보험기금, 지방교육재정교부금¹⁾ 등에서 조달된다.

[표 2] 가족·양육지원정책의 구성

사업유형	소관부처	사업명	회계/기금
일가정양립지원	고용노동부	고용안정장려금	고용보험기금
		모성보호육아지원	
		모성보호사업운영	
	여성가족부	일가정양립 사회환경 조성	일반회계
영유아보육 및 유아교육 지원	보건복지부	영유아보육료 지원	일반회계
	교육부	누리과정 지원	지방교육재정교부금
	보건복지부	시간차등형 보육지원	일반회계
		어린이집 기능보강	
		어린이집 확충	
		공공형어린이집	
	고용노동부	직장어린이집 지원	고용보험기금
	보건복지부	보육사업관리	일반회계
		육아종합지원센터 지원	
		부모 모니터링단 운영 지원	
		어린이집 평가인증 운영	
		어린이집 교원 양성 지원	
		보육교직원 인건비 및 운영지원	
개인양육지원	보건복지부	가정양육수당 지원사업	일반회계
	여성가족부	아이돌봄지원	
방과후돌봄지원	보건복지부	지역아동센터지원	일반회계
	교육부	방과후학교 운영비	일반회계, 지방교육재정교부금

자료: 각 부처별 「2017년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료」를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

1) 지방교육재정교부금은 국가가 지역 간 교육의 균형 있는 발전 도모를 목적으로 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는 데 필요한 재원을 교부하는 것임.

가족·양육지원정책을 사업유형별로 살펴보면, 각 유형별 사업의 내용은 다음과 같다.

‘일가정양립지원’정책은 고용노동부 및 여성가족부를 통하여 수행되고 있다. 정부는 “고용안정장려금”, “모성보호육아지원”, “모성보호사업운영”, “일가정양립 사회환경 조성” 등의 사업을 통하여, 유자녀 근로자 가구가 출산전후휴가, 육아휴직, 육아기근로시간단축 등 자녀양육을 위한 휴가·휴직제도를 이용함으로써 일과 자녀양육을 병행할 수 있도록 지원하고 있다.

‘일가정양립지원’정책을 구체적으로 살펴보면, “고용안정장려금” 지원 사업은 고용보험기금으로 출산육아기에 계약기간이 만료되는 비정규직을 계속 고용하는 기업의 인건비를 지원하고, 유연근무, 재택원격근무 등을 도입하는 기업에게 간접노무비를 지원하며, 6개월 이상 근속한 기간제, 파견, 안전보건관리자 등을 정규직으로 전환하는 기업에게 임금증감액을 보전해 주는 것이다.

“모성보호육아지원”은 근로자에게 출산전후휴가급여(유산·사산휴가 포함), 육아휴직급여, 육아기근로시간단축급여 등을 지원하는 사업이다. 고용보험에 180일 이상 가입한 여성 근로자는 90일의 출산전후휴가를 부여받고 휴가 종료 후 12개월 이내에 신청하면, 고용보험기금으로 통상임금 수준의 출산전후휴가급여가 지급된다. 고용보험에 180일 이상 가입한 피보험자로서 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하기 위하여 육아휴직 및 육아기근로시간단축을 30일 이상 부여받은 근로자에게는 고용보험기금에서 육아휴직급여 및 육아기근로시간단축급여가 지급된다. 육아휴직 및 육아기근로시간단축은 1회씩 분할 혹은 병행의 방식으로 사용할 수 있으며, 그 기간은 총 1년을 넘을 수 없다. 육아휴직급여는 통상임금의 40%이고, 육아기근로시간단축급여는 통상임금의 60%에 근로시간단축비율을 곱하여 산출한다.

고용노동부 소관 “모성보호사업운영”은 모성보호 및 일가정양립지원 제도에 대한 교육·홍보 및 사업장 지도·감독을 수행하는 사업이고, 여성가족부 소관 “일가정양립 사회환경 조성”은 근로자의 일가정양립에 선도적인 기업·기관에 대하여 가족친화인증을 수여하여 가족친화적인 직장문화 조성을 목표로 하는 사업이다.

‘영유아보육 및 유아교육 지원’정책은 보건복지부, 교육부, 고용노동부를 통하여 수행되고 있다. 정부는 “영유아보육료 지원”과 “누리과정 지원” 사업을 통하여 어린이집 및 유치원을 이용하는 영유아에게 보육료 및 유아학비를 지원하고, “시간차등형 보육지원”, “어린이집 기능보강”, “어린이집 확충”, “공공형어린이집”, “직

장애어린이집 지원” 등의 사업을 통하여 보육 인프라를 구축하고 있다. 또한, “보육 사업관리”, “육아종합지원센터 지원”, “부모 모니터링단 운영 지원”, “어린이집 평가인증 운영”, “어린이집 교원 양성 지원”, “보육교직원 인건비 및 운영지원” 사업을 추진함으로써 어린이집에서 양질의 보육서비스가 제공되도록 노력하고 있다.

‘영유아보육 및 유아교육 지원’정책을 구체적으로 살펴보면, 정부는 “영유아보육료 지원”과 “누리과정 지원” 사업을 통하여 만 0~5세 영유아의 어린이집 이용료(보육료)와 만 3~5세 유아의 유치원 이용료(유아학비)를 부모의 소득수준에 관계없이 전 소득계층을 대상으로 지급하고 있다.

어린이집의 신설, 개보수 등을 위한 사업을 제외한 보육 인프라 구축 사업 중 “공공형어린이집”은 보건복지부가 우수한 민간 및 가정 어린이집의 운영비를 지원함으로써 보육의 질을 제고하기 위해 추진 중인 사업이고, “직장어린이집 지원”은 고용노동부가 고용보험기금으로 직장어린이집의 설치 및 운영에 투입되는 비용을 지원하는 사업이다. “직장어린이집 지원” 사업은 직장어린이집을 설치하기 어려운 중소기업 및 영세사업장의 근로자를 위해 고용노동부가 공공직장어린이집을 설치·운영하는 “공공보육시설운영지원”, 시설(전환)비 및 교재교구비를 지원하여 직장어린이집의 확충을 도모하는 “직장어린이집설치지원”, 직장어린이집을 설치·운영하는 사업주 또는 사업주단체에게 보육교사 등의 임금을 지원하는 “직장보육교사등 인건비지원”, 직장어린이집을 설치·운영하는 중소기업 사업주 또는 사업주단체에게 운영비의 일부를 지원하는 “중소기업 직장어린이집 운영지원” 등으로 구성된다.

양질의 보육서비스 제공을 목적으로 수행되고 있는 사업들을 살펴보면, 보건복지부는 “보육사업관리”를 통해 보육사업지침서 제작·배포, 종일반 자격 조회 통보, 시군구 보육담당공무원에 대한 교육, 보육시설 운영실태 점검, 보육사업 홍보 등을 수행하고 있다. “육아종합지원센터 지원”은 육아종합지원센터를 통하여 영유아 부모들을 위한 시설보육, 가정 내 보육 등 육아지원 서비스를 제공하는 사업이다. 보건복지부는 “부모 모니터링단 운영 지원”과 “어린이집 평가인증 운영” 사업을 통하여 어린이집의 서비스 질 개선을 위한 컨설팅을 제공하고, 어린이집의 서비스 수준을 평가하여 인증 여부를 공개하는 등 보육서비스의 질을 제고하고자 노력하고 있다. “어린이집 교원 양성 지원”은 보육교직원에 대한 보수교육 및 자격관리를 위한 사업이고, “보육교직원 인건비 및 운영지원”은 국공립·법인 및 취약보육(영아전담, 장애아전문, 시간연장형 등) 담당 어린이집의 보육교직원 인건비를 지원

하고, 보조교사·대체교사 파견 등을 통해 보육교직원의 처우 개선을 지원하며, 어린이집에 대한 교재교구비, 차량운영비 등을 지원하는 사업이다.

‘개인양육지원’정책은 보건복지부와 여성가족부를 통하여 수행되고 있다. 정부는 “가정양육수당 지원사업”과 “아이돌봄지원” 등을 통하여 개인의 자녀양육을 지원한다. “가정양육수당 지원사업”은 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 만 0~5세 영유아에게 부모의 소득수준에 관계없이 양육수당을 지급하는 것이고, “아이돌봄지원”사업은 만 12세 이하 아동을 둔 맞벌이 가정 등에 아이돌보미가 직접 방문하여 아동을 안전하게 돌봐주는 것이다.

‘방과후돌봄지원’정책은 보건복지부와 교육부를 통하여 수행되며, “지역아동센터지원”과 “방과후학교 운영비” 지원 등의 사업을 통하여 방과후 부모를 비롯한 가족의 직접 돌봄이 어려운 아동의 경우 돌봄서비스를 이용할 수 있도록 지원하고 있다. “지역아동센터지원”은 돌봄서비스 제공을 목적으로 설립된 별도의 아동복지시설인 지역아동센터에서 만 18세 미만의 아동에게 보호, 학습지도, 급식, 상담, 지역사회 연계 등의 서비스를 제공하는 것이고, “방과후학교 운영비” 지원 사업은 초·중학생에게 학교에서 방과후 돌봄프로그램을 제공하는 초등돌봄교실 지원, 각종 특별활동을 제공하는 방과후학교 사업 지원, 저소득층에 대한 방과후학교 자유수강권 지원 등으로 구성된다.

2. 재정투입 규모

[표 3]은 2013년부터 2017년까지 가족·양육지원정책의 예결산 추이를 정리한 것이다. [표 3]에 제시된 예결산 정보는 중앙정부의 일반회계 및 고용보험기금과 지방교육재정교부금 지출을 중심으로 정리한 것으로, 국고보조사업의 형태로 추진 중인 정책에 대한 지방비 투입은 제외된 수치임을 고려할 필요가 있다.

본 보고서에서 다루고 있는 가족·양육지원정책의 예산액은 2016년 기준 9조 3,993억원으로, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」에 포함된 ‘맞춤형 돌봄 확대’와 ‘일가정양립 사각지대 해소’ 부문에 투입된 12조 7,014억원(2016년 기준)의 74% 수준이다.

[표 3] 가족·양육지원정책의 예·결산 추이

(단위: 백만원, %)

사업유형	사업명	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
일가정양립지원 (11.1)	고용안정장려금	52,228	54,965	79,203	89,897	107,734	19.8
	모성보호육아지원	656,920	740,062	885,878	929,684	1084,585	13.4
	모성보호사업운영	220	192	214	229	224	0.5
	일가정양립 사회환경 조성	534	769	769	834	1,284	24.5
	소 계	709,902	795,988	966,064	1,020,644	1,193,827	13.9
영유아보육 및 유아교육 지원 (75.2)	영유아보육료 지원	2736,051	3,329,228	3,114,212	3,176,076	3,129,242	3.4
	누리과정 지원	2,648,116	3,358,878	3,946,759	2,704,663	3,829,397	9.7
	시간차등형 보육지원	-	3,016	6,536	11,959	8,771	42.7
	어린이집 기능보강	7,145	7,595	33,938	6,447	6,447	△2.5
	어린이집 확충	16,465	31,938	23,371	30,234	18,851	3.4
	공공형어린이집	33,377	39,907	44,671	48,730	53,769	12.7
	직장어린이집 지원	64,111	80,264	92,379	105,885	121,769	17.4
	보육사업관리	2,328	1,485	1,388	7,822	3,301	9.1
	육아종합지원센터 지원	19,636	5,662	4,887	11,267	9,508	△16.6
	부모 모니터링단 운영 지원	644	1,288	1,324	1,192	1,192	16.6
	어린이집 평가인증 운영	6,668	8,600	8,450	7,653	7,856	4.2
	어린이집 교원 양성 지원	2,043	2,047	1,955	2,731	2,727	7.5
	보육교직원 인건비 및 운영지원	564,859	628,150	710,114	816,818	860,663	11.1
	소 계	6,101,443	7,498,058	7,989,984	6,931,477	8,059,070	7.2
개인양육지원 (12.2)	가정양육수당 지원사업	792,941	1,215,319	1,215,615	1,219,200	1,224,184	11.5
	아이돌봄지원	62,269	79,874	76,544	82,816	86,768	8.6
	소 계	855,210	1,295,193	1,292,159	1,297,916	1,310,952	11.3
방과후돌봄지원 (1.4)	지역아동센터지원	127,042	131,969	137,716	142,764	149,083	4.1
	방과후학교 운영비	2,033	1,692	2,390	2,430	2,018	△0.2
	소 계	129,075	133,661	140,106	145,194	151,101	4.0
합 계		7,795,630	9,722,900	10,388,313	9,399,331	10,709,373	8.3

주: 1. 2013~2015년은 결산액, 2016~2017년은 예산액 기준임.

2. 사업유형 항목 () 안의 수치는 2017년 합계 기준 사업유형별 예산액의 비중임.

3. 교육부 소관 지방교육재정교부금을 통한 누리과정 지원을 제외하고는 중앙정부의 일반회계 및 고용보험기금 지출로 한정하여 작성함.

자료: 각 부처 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

2013년 7조 7,956억원이었던 가족·양육지원정책 예산은 2017년 10조 7,094억원까지 증가하여, 연평균 8.3%의 증가율을 보였다. 2017년 예산액 기준 가장 높은 비중을 차지하는 사업유형은 ‘영유아보육 및 유아교육 지원(75.2%)’이고, ‘개인양육 지원(12.2%)’, ‘일가정양립지원(11.1%)’, ‘방과후돌봄지원(1.4%)’의 순으로 예산액의 규모가 크다.

‘영유아보육 및 유아교육 지원’의 2017년 예산액은 8조 591억원이다. 2013년 결산액은 6조 1,014억원으로, 보육료 및 유아학비 지원의 단가 상승, 보육인프라 확충, 어린이집 평가인증 강화 등에 의하여 5개년 연평균 7.2% 증가하였다. ‘일가정양립지원’의 2017년 예산액은 1조 1,938억원으로, 2013년 결산액이 7,099억원인 것을 감안하면 연평균 13.9% 증가하였다. 이는 지속적인 일가정양립지원정책 확대에 따른 것이다. ‘개인양육지원’의 2017년 예산액은 1조 3,110억원으로, 2013년 결산액인 8,552억원에 비하여 53.3% 증가하였다. 이는 2013년부터 가정양육수당 지원사업이 전 소득계층으로 확대되고, 아이돌봄지원 예산이 꾸준히 증가했기 때문이다. ‘방과후돌봄지원’의 2017년 예산액은 1,511억원으로, 2013년 결산액인 1,291억원 대비 17.1% 증가하였다.

3. 정책우선순위

국회예산정책처는 저출산 분야 전문가 95명을 대상으로 계층화분석(Analytic Hierarchy Process: AHP) 방법을 활용하여 저출산 대책의 우선순위를 조사하는 설문조사를 실시하였다. 저출산 대책의 우선순위 조사는 저출산 대책의 세부정책을 혼인여건, 출산여건, 보육여건, 교육여건, 일가정양립여건으로 유형화하고, 설문조사에 참여한 전문가들이 시급성, 효과성, 효율성, 적용가능성 등 4개 평가지표를 기준으로 저출산 대책의 우선순위를 선정하도록 설계되었다.

저출산 대책의 우선순위 조사 결과, 일가정양립여건 개선(0.279) 관련 정책의 중요도가 가장 높았고, 보육여건 개선(0.268), 혼인여건 개선(0.159), 교육여건 개선(0.144), 출산여건 개선(0.144)의 순으로 정책의 우선순위가 도출(유형별 가중치의 총합은 1)되었다. 가족·양육지원정책에 해당하는 일가정양립과 보육 여건 관련 세부정책의 중요도가 높게 나타난 것이다.

[표 4] 가족·양육지원정책의 우선순위

유형	세부정책	가중치	순위
일가정양립 여건	일가정양립 실천을 위한 근로현장의 문화 및 행태 개선	0.27	1
	일가정양립지원제도 활성화	0.24	2
	일가정양립정책 이용을 제한하는 기업에 대한 법적 제재	0.19	3
	중소기업, 비정규직에 대한 지원 강화로 일가정양립 실천 여건 조성	0.15	4
	남성의 육아참여 활성화를 위한 제도·문화적 개선	0.15	5
보육여건	신뢰할 수 있는 보육·유아교육	0.31	1
	돌봄지원체계 강화	0.25	2
	맞춤형보육서비스 제공	0.18	3
	아동수당 도입	0.15	4
	베이비시터 등 개인양육서비스에 대한 관리체계 구축	0.11	5

주: 유형별 세부정책의 가중치 합은 1임.

자료: 국회예산정책처가 발주한 연구용역 「저출산 문제해결을 위한 정책연구」의 내용을 토대로 작성함.

일가정양립여건 관련 세부정책의 우선순위를 살펴보면, “일가정양립 실천을 위한 근로현장의 문화 및 행태 개선”이 가장 높은 순위를 차지했고, “일가정양립지원제도 활성화”, “일가정양립정책 이용을 제한하는 기업에 대한 법적 제재”, “중소기업, 비정규직에 대한 지원 강화로 일가정양립 실천 여건 조성”, “남성의 육아참여 활성화를 위한 제도·문화적 개선” 순으로 우선순위가 도출되었다. 이러한 결과는 장시간 근로 문화, 육아휴직·출산휴가 사용 기피 문화 등을 개선하고, 육아휴직 후 직장복귀나 시간선택제 등의 일가정양립지원제도 이용을 활성화하며, 일가족양립지원정책의 이용을 제한하는 기업에 대한 규율을 강화하여, 유자녀 근로자의 일가족양립지원정책 이용이 당연한 권리로 자리 잡을 수 있도록 지원할 필요가 있음을 시사한다.

보육여건 관련 세부정책은 “신뢰할 수 있는 보육·유아교육”이 가장 높은 순위를 차지했고, “돌봄지원체계 강화”, “맞춤형보육서비스 제공”, “아동수당 도입”, “베이비시터 등 개인양육서비스에 대한 관리체계 구축” 순으로 가중치가 높게 산출되었다. 이는 국공립·공공형·직장 어린이집을 확대하여 신뢰할 수 있는 영유아보육 및 유아교육 서비스를 제공하는 동시에 맞춤형보육서비스를 통해 수요에 맞추어 보육서비스가 제공되도록 할 필요가 있음을 시사한다. 또한, 초등학교 저학년을 대상으로 방과후학교, 지역아동센터 등을 통한 돌봄서비스 제공이 확대·강화될 필요가 있음을 의미하는 결과이다.

III. 가족·양육지원정책의 국가별 비교

1. 모(母)의 취업률과 합계출산율에 따른 국가 유형 분류

많은 선진국들이 저출산 현상을 경험하고 있으며, 여성의 노동시장 참여 증가가 이러한 현상의 주요한 원인 중 하나로 인식되어왔다. 그러나 몇몇 국가에서 관찰되는 출산율과 여성의 노동시장 참여율 사이의 반전 현상(reversal trend)은 저출산과 여성의 저조한 노동시장 참여율의 문제를 개선할 수 있는 가능성의 예가 되고 있다.

출산에 관한 미시경제학 모델은 출산율과 여성의 노동시장참여율 사이의 부정적인 상관관계를 지지한다. 이러한 주장은 1960년대부터 1980년대 사이 선진국에서의 여성의 노동시장참여율과 출산율 사이의 부정적인 상관관계를 보여주는 OECD 통계자료에 의해서도 뒷받침된다. 그러나 몇몇 학자들은 1960년대부터 1980년대 사이 OECD 국가에서 관찰된 출산율과 여성의 노동시장참여율의 부정적인 상관관계가 1980년대 이후로 일부 국가에서 긍정적인 관계로 변화되고 있음을 주장하였다. 대부분의 유럽 국가들이 지속적인 여성의 낮은 노동시장참여율과 낮은 출산율의 균형 상태에 머물러 있었음에도 불구하고, 스칸디나비아 국가군은 여성의 높은 고용률과 함께 출산율의 제고에 성공하였다.²⁾

한국보건사회연구원³⁾은 출산율과 여성의 노동시장 참여율 사이의 반전 현상에 대한 기존 연구를 바탕으로, 30개 OECD 회원국과 3개 비회원국에 대한 OECD Family Database를 분석⁴⁾하여, 모의 취업률과 합계출산율에 따라 국가 유형을 분류하고 유형별 가족·양육지원정책의 특성을 비교하였다.⁵⁾

2) 이채정, “스웨덴, 일본, 한국의 일가족양립지원정책 비교”, 『현대사회와 문화』 제28호, 연세대학교 사회발전연구소, 2009.

3) 송민영, “모의 취업률과 합계출산율에 따른 국가 유형별 일·가족양립 정책 특성 비교”, 『보건복지포럼』 통권 제239호, 한국보건사회연구원, 2016.

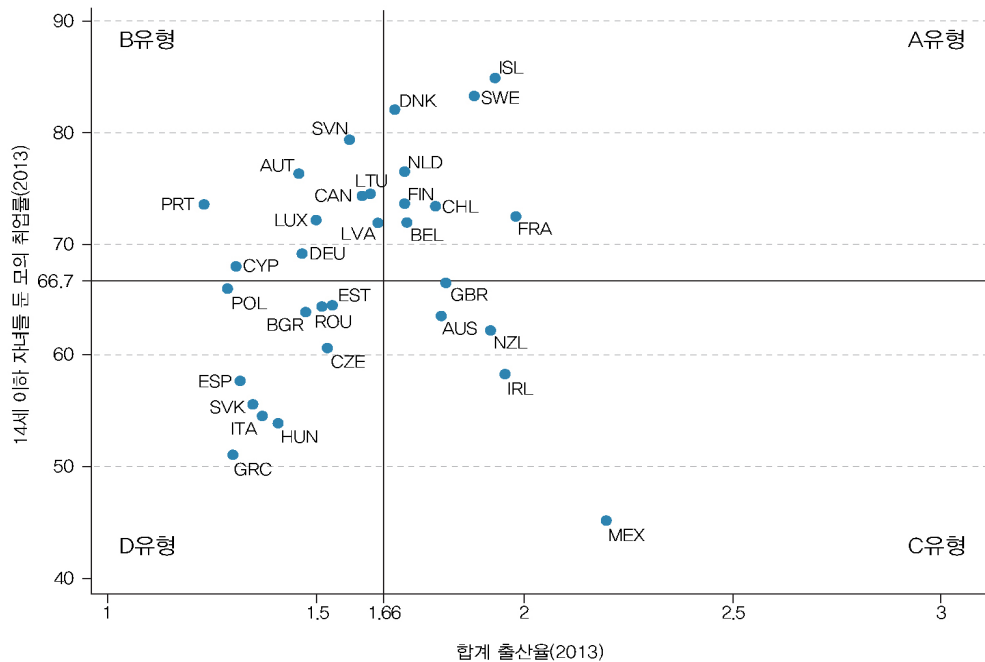
4) OECD Family Database에는 35개 회원국과 6개 비회원국의 엄마가 사용 가능한 유급휴가와 아빠에게 할당된 유급 휴가의 기간 및 소득대체율 등 부모휴가제도에 관한 정보가 2015년 4월을 기준으로 담겨 있음. 한국보건사회연구원은 이 41개국 중 법정 부모휴가제도가 없는 1개국(미국)과 모의 취업률 정보를 구할 수 없었던 7개국(크로아티아, 일본, 한국, 몰타, 노르웨이, 스위스, 터키)을 제외한 33개국을 분석대상으로 선정함.

5) 한국보건사회연구원이 분석대상으로 선정한 33개국은 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레,

한국보건사회연구원의 분석결과에 따르면, 분석대상 33개국의 2013년(혹은 최근 연도) 14세 미만 자녀를 둔 모의 취업률 전체 평균은 66.7%, 2013년도 합계출산율 전체 평균은 1.66으로 집계되었다. [그림 1]은 분석대상 33개국을 모의 취업률과 합계출산율의 평균을 기준으로 네 가지 유형으로 분류한 것이다.

[그림 1] 모의 취업률과 합계출산율에 따른 국가 유형 분류

(단위: %, 가임여성 1명당 명)



자료: 송민영, “모의 취업률과 합계출산율에 따른 국가 유형별 일·가족양립 정책 특성 비교”, 「보건복지포럼」 통권 제239호, 한국보건사회연구원, 2016.

[표 5]는 국가유형별 모의 취업률 및 합계출산율을 산출한 자료이다. 분석대상 국가의 유형 분류에 활용된 2013년 수치뿐만 아니라, 모의 취업률의 경우는 1998년과 2013년, 합계출산율의 경우는 1970년, 1995년, 2013년을 비교할 수 있도록 국가 유형별로 평균치를 함께 제시하였다.

체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 영국(이상 OECD 회원국), 불가리아, 키프로스, 루마니아(이상 OECD 비회원국) 등임.

[표 5] 국가 유형별 모의 취업률 및 합계출산율

(단위: %, %p, 가임여성 1명당 명)

		A유형 (9개국)	B유형 (9개국)	C유형 (5개국)	D유형 (10개국)	전체 (33개국)
		모의 취업률과 합계출산율 모두 평균 이상	모의 취업률 평균 이상, 합계출산율 평균 미만	모의 취업률 평균 미만, 합계출산율 평균 이상	모의 취업률과 합계출산율 모두 평균 미만	
해당 국가명		벨기에(BEL), 칠레(CHL), 덴마크(DNK), 핀란드(FIN), 프랑스(FRA), 아이슬란드(ISL), 이스라엘(ISR), 네덜란드(NLD), 스웨덴(SWE)	오스트리아(AUT), 캐나다(CAN), 키프로스(CYP), 독일(DEU), 라트비아(LVA), 리투아니아(LTU), 룩셈부르크(LUX), 포르투갈(PRT), 슬로바키아(SVN)	호주(AUS), 아일랜드(IRI), 멕시코(MEX), 뉴질랜드(NZI), 영국(GBR)	불가리아(BGR), 체코(CZE), 에스토니아(EST), 그리스(GRC), 헝가리(HUN), 이탈리아(ITA), 폴란드(POL), 루마니아(ROU), 슬로바키아(SVK), 스페인(ESP)	—
모의 취업률	1998년(a)	73.48	68.13	55.53	57.84	64.56
	2013년(b)	76.31	73.15	59.11	59.10	67.63
	b-a	3.19	5.02	3.58	1.26	3.16
합계 출산율	1970년(c)	2.64	2.26	3.81	2.30	2.64
	1995년(d)	1.94	1.50	2.07	1.35	1.66
	2013년(e)	1.94	1.49	1.94	1.41	1.66
d-c		-0.70	-0.83	-1.74	-0.95	-0.97
e-d		0.00	-0.01	-0.13	0.06	0.00

자료: 송민영, “모의 취업률과 합계출산율에 따른 국가 유형별 일·가족양립 정책 특성 비교”, 「보건복지포럼」 통권 제239호, 한국보건사회연구원, 2016.

먼저, A유형은 모의 취업률과 합계출산율 모두 전체 평균보다 높은 국가로 북유럽 4개국(덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 스웨덴), 서유럽 3개국(벨기에, 프랑스, 네덜란드), 중남미 1개국(칠레), 중동 1개국(이스라엘) 등 총 9개국이 해당된다. A유형의 2013년 14세 이하 자녀를 둔 모의 취업률은 평균 76.31%, 1998년 이후 상승폭 평균은 3.19%p로 조사되었다. A유형의 2013년 합계출산율은 평균 1.94로 집계되었다. 합계출산율은 1970~1995년에 평균 0.7만큼 하락하였으나 1995~2013년에는 변화가 없었다.

다음으로, 모의 취업률은 전체 평균보다 높지만 합계출산율이 전체 평균보다 낮은 국가인 B유형에는 동유럽 3개국(라트비아, 리투아니아, 슬로베니아), 서유럽 2개국(룩셈부르크, 독일), 중부 유럽 1개국(오스트리아), 남유럽 1개국(포르투갈), 지중해 유역 1개국(키프로스), 북미 1개국(캐나다) 등 9개국이 포함되었다. 2013년 14세 이하 자녀를 둔 모의 취업률 평균은 A유형보다 다소 낮은 73.15%였으나 1998년 이후 상승폭 평균은 5.02%p로 A유형보다 높았다. B유형의 합계출산율 평균은 1970년에 2.26으로 대체출산율에 가까운 수준이었다가 1970~1995년에 평균 0.83만큼 떨어졌으나, 2013년 유형 평균은 1.49를 기록하였다.

C유형은 B유형과 반대로 모의 취업률이 전체 평균보다 낮고 합계출산율은 전체 평균보다 높은 국가들이다. 서유럽 2개국(아일랜드, 영국), 오세아니아 2개국(호주, 뉴질랜드), 북미 1개국(멕시코)을 포함해 총 5개국이 해당된다. C유형 5개국의 2013년 14세 이하 자녀를 둔 모의 취업률은 평균 59.11%로, 1998년 이후에 평균 3.58%p 상승한 수치이다. 한편, 1970년 이후 합계출산율 하락폭은 평균 1.87로 네 가지 유형 중 가장 컸다.⁶⁾ 2013년 합계출산율 평균은 1.94로 A유형과 유사하였다.

마지막으로, D유형은 모의 취업률과 합계출산율이 모두 전체 평균보다 낮은 동유럽 7개국(불가리아, 체코, 에스토니아, 헝가리, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아)과 남유럽 3개국(그리스, 이탈리아, 스페인)으로 구성되었다. D유형 10개국의 2013년 14세 이하 자녀를 둔 모의 취업률 평균은 59.10%로 C유형과 동일한 수준이었으나 1998년 이후 모의 취업률 상승폭은 평균 1.26%p로 C유형보다 작았다. 한편, D유형의 합계출산율 평균은 1970~1995년에 2.30에서 1.35까지 하락하였다. 2013년 합계출산율 평균은 1.41로 네 가지 유형 중 가장 낮게 집계되었다.

2. 국가 유형별 가족·양육지원정책 환경의 특성

[표 6]은 모의 취업률과 합계출산율에 따른 국가 유형별 가족·양육지원정책 환경의 특성 관련 변수를 정리한 것이다. 한국보건사회연구원은 국가 유형별 가족·양육지원정책 환경의 특성을 소득·분배 및 젠더 관련 지표, 성별 취업률 및 시간제근로비율, 14세 이하 자녀를 둔 부부 가구의 소득자 유형 분포 등의 지표를 통하여 살펴보았다.

6) 이것은 다른 국가들보다 늦게 인구전환(Demographic Transition)을 경험한 멕시코의 합계출산율이 1970년 6.72에서 2013년 2.20까지 큰 폭으로 하락한 영향이었음.

[표 6] 국가 유형별 가족·양육지원정책 환경의 특성

		A유형 (9개국)	B유형 (9개국)	C유형 (5개국)	D유형 (10개국)	전체 (33개국)
소득분배 및 젠더 관련	1인당 국내총생산(GDP/capita) 평균(2013년, US\$)	40753.5	40944.0	37106.6	26460.8	35770.8
	지니(Gini)계수값 평균(2012년, %)	31.20	32.85	37.03	31.94	32.67
	성불평등지수(Gender Inequality Index) 평균(2014년, 점)	0.10	0.10	0.19	0.16	0.13
성별 취업률 및 시간제 근로 비율	15~64세 남성 취업률 평균(2014년, %)	73.60	70.59	75.72	67.14	71.14
	15~64세 여성 취업률 평균(2014년, %)	65.97	63.74	60.78	54.44	61.08
	15~64세 남성·여성 취업률 차이 평균(2014년, %p)	7.63	6.85	14.94	12.70	10.06
	15~64세 취업남성 중 시간제근로 비율 평균(2014년, %)	11.02	7.78	12.52	4.57	8.41
	15~64세 취업여성 중 시간제근로 비율 평균(2014년, %)	27.10	20.70	34.48	12.15	21.94
	15~64세 취업남성·여성 시간제근로 비율 차이 평균(2014년, %p)	16.08	12.92	21.96	7.58	13.53
14세 이하 자녀를 둔 부부 가구의 소득자 유형 분포	2인 소득자 가구	39.13	46.28	27.53	44.55	40.73
	1.5인 소득자 가구	27.29	21.25	26.26	8.43	19.85
	1인 소득자 가구	23.35	25.35	32.98	37.22	29.65
	부모 모두 무직인 가구	4.16	3.84	5.90	6.65	5.11
	기 타	6.06	3.27	7.05	3.15	4.61
	합계(2013년, %)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 송민영, “모의 취업률과 합계출산율에 따른 국가 유형별 일·가족양립 정책 특성 비교”, 「보건복지포럼」 통권 제239호, 한국보건사회연구원, 2016.

1인당 국내총생산과 지니계수값⁷⁾, 성불평등지수(Gender Inequality Index; GI I)⁸⁾의 유형별 평균을 살펴본 결과, A유형과 B유형은 모두 소득 수준과 분배 형평

7) 빈부격차와 계층 간 소득분포의 불균등 정도를 나타내는 수치임. 지니계수는 0과 1 사이의 값을 갖는데, 값이 0에 가까울수록 소득분배가 평등하다는 것을 뜻함. 일반적으로 0.4를 넘으면 소득 분배의 불평등 정도가 심하다는 것을 의미함.

8) 유엔개발계획(United Nations Development Programme; UNDP)이 2010년부터 각국의 성불평등성을 측정하기 위하여 도입한 지수임. 생식건강(모성사망률, 청소년 출산율), 여성권한(여성의원 비율, 중등 이상 교육받은 인구), 노동(노동참여) 3개 부문 5개 지표를 통해 성불평등을 측정함. 성불평등지수값은 0~1의 범주를 가지며, 점수가 0이면 완전 평등한 상태(no inequality), 1이면 완전 불평등 상태를 의미함. 한국은 2012년 기준 188개국 중 27위를 기록하여 성불평등 수준이 낮은 국가로 분류됨. 반면, 세계경제포럼(World Economic Forum; WEF)이 발표하는 성격차지수(Gender Gap Index; GGI)는 2015년 기준 145개국 중 115위를 차지하여 성별 격차가 큰 국가로 분류됨. 성격차지수는 교육(문해율, 초등·중등·고등 취학률 성비), 보건(출생성비, 건강기대수명 성비), 고용(경제활동참가율 성비, 유사업무 수행 시의 임금성비, 추정소득 성비, 행정·관리직 성비(민간 포함), 전문·기술직 성비), 정치(국회의원 성비, 내각에서의 여성 비율, 최근 50년간 국가

성, 성평등도가 높은 편에 속하였다. C유형은 2012년 지니계수값 평균이 다른 유형에 비해 4~6%p 이상 높아 분배 형평성이 낮고, D유형은 2013년 1인당 국내총생산 평균이 다른 유형의 64~71%에 불과하여 소득 수준이 낮았다. 한편, 2014년 성불평등지수값 평균은 C유형과 D유형이 각각 0.19, 0.16으로 나타나 A나 B유형에 비해 남성 중심성이 더 높은 사회임을 알 수 있다. 이러한 국가 유형별 젠더 특성은 노동시장 구조에도 반영되어 있는 것으로 나타났다. 2014년 15~64세 남성과 여성의 취업률 차이가 A와 B유형에서는 평균 6~7%p였던 데 비해 C와 D유형에서는 12~14%p였다. 또한, 2014년 14세 이하 자녀를 둔 부부 가구의 소득자 유형 분포에서 A와 B유형은 맞벌이가구(=2인 소득자 가구+1.5인 소득자 가구) 비중 평균이 약 70%였고 1인 소득자 가구 비중 평균이 20%대였던 데 비해 C와 D유형은 맞벌이가구 비중 평균이 50%대였고 주로 남성일 것으로 예상되는 1인 소득자 가구 비중 평균이 30%대였다. 즉, 모의 취업률이 높은 A와 B유형에 비해 모의 취업률이 낮은 C와 D유형의 노동시장에 남성 생계부양자 모형의 흔적이 더 많이 남아 있다고 볼 수 있다.

한편, 유형 간 합계출산율 차이는 영유아 자녀를 둔 모의 취업률, 취업 여성의 시간제근로 비율, 맞벌이가구의 구성비 차이와 연관성을 보였다. C와 D유형은 14세 이하 자녀를 둔 모의 취업률 평균이 낮은 편에 속했다. 2014년 취업 여성의 시간제근로 비율 평균은 C유형에서 34.5%로 네 가지 유형 중 가장 높았던 반면, D유형에서는 12.2%로 가장 낮았다. 이것은 2014년 14세 이하 자녀를 둔 부부 가구의 소득자 유형 분포에도 영향을 미쳐 C와 D유형 모두 맞벌이가구 비중 평균이 전체의 50% 중반으로 유사하였지만, C유형에서는 2인 소득자 가구 비율과 1.5인 소득자 가구 비율이 27.5%와 26.3%로 비슷했으나 D유형에서는 44.5%와 8.4%로 차이가 있었다. 즉, 시간제근로 비율과 1.5인 소득자 가구 비중이 높은 C유형의 합계출산율이 D유형보다 높았다.

나 주(州)에서 여성 수반의 재임기간) 4개 부문의 남녀 간 격차 정도를 측정하여 산출되며, 완전 불평등을 의미하는 0부터 완전평등인 1까지의 범주를 가짐. 요컨대, 한국은 건강, 교육, 고용 등에서 여성이 불이익을 당하는 수준은 상대적으로 낮은 반면, 남녀 사이의 격차는 큰 국가임.

3. 국가 유형별 가족·양육지원정책의 특징

[표 7]은 국가 유형별 부모휴가제도(parental leave)⁹⁾의 주요 특징을 정리한 것이다.

[표 7] 국가 유형별 부모휴가제도의 특징

		A유형 (9개국)	B유형 (9개국)	C유형 (5개국)	D유형 (10개국)	전체 (33개국)
부모휴가 기간 및 급여	부부로 구성된 가구에 자녀 한 명당 주어지는 총부모휴가 기간 평균(2015년, 개월)	31.63	29.73	15.32	41.98	31.20
	부부로 구성된 가구에 자녀 한 명당 주어지는 유급 부모휴가 기간 평균(2015년, 개월)	21.03	15.76	8.96	26.58	19.14
	휴가급여 소득대체율이 66% 이상인 기간 평균 (2015년, 개월)	7.29	8.50	1.72	11.70	7.86
	엄마가 사용 가능한 유급휴가 기간 평균(2015년, %)	47.93	52.04	22.20	93.01	58.81
	엄마 사용 휴가급여의 소득대체율 평균(2015년, %)	66.54	73.57	51.23	59.17	64.05
아빠의 휴가 사용 관련 특성	아빠에게 할당된 총휴가 기간 평균(2015년, 주)	42.19	39.50	8.17	44.80	36.19
	아빠에게 할당된 유급휴가 기간 평균(2015년, 주)	9.19	8.07	1.00	1.09	5.19
	아빠 할당 휴가급여의 소득대체율 평균(2015년, %)	56.69	56.55	32.52	79.00	59.75
	부모휴가 수급권을 개인 단위로 부여하는 국가 비율(2015년, %)	75.0	71.4	60.0	50.0	64.3
	아빠가 휴가를 사용하는 경우 인센티브를 부여하는 국가 비율(2015년, %)	25.0	28.6	20.0	12.5	21.4
	“부모가 균등하게 휴가를 나누어 사용해야 한다”고 응답한 비율 평균(2012년, %)	38.1	19.5	27.4	17.1	26.3

자료: 송민영, “모의 취업률과 합계출산율에 따른 국가 유형별 일·가족양립 정책 특성 비교”, 「보건복지포럼」 통권 제239호, 한국보건사회연구원, 2016.

부모휴가제도의 보장 수준을 살펴보면, 부부로 구성된 가구를 기준으로 자녀 한 명당 주어지는 총부모휴가 기간의 33개국 전체 평균은 약 31개월이었으며, 유급 휴가로 한정할 경우에는 평균 약 19개월, 소득대체율이 66% 이상인 유급휴가로 한정 할 경우에는 평균 약 8개월인 것으로 나타났다. 엄마가 사용할 수 있는 유급휴가 기간의 전체 평균은 약 59주로 15개월에 조금 못 미쳤으며, 이 기간 동안 엄마

9) 부모휴가제도는 우리나라의 육아휴직에 해당됨.

가 받는 휴가급여의 소득대체율은 평균 64%인 것으로 조사되었다. A유형과 B유형 사이에서 가구 단위로 주어지는 총부모휴가 기간과 유급 부모휴가 기간 평균은 합계출산율이 높은 A유형이 더 길었지만 유급휴가의 소득대체율이 66% 이상인 기간 평균은 합계출산율이 낮은 B유형이 더 길었고, 엄마가 사용할 수 있는 유급휴가 기간 및 휴가급여의 소득대체율 평균도 B유형이 더 높았다. C유형과 D유형 사이에서는 합계출산율이 높은 C유형의 가구 단위 부모휴가 기간 평균이 합계출산율이 낮은 D유형에 속한 8개국 평균의 절반에도 못 미쳤다.

총부모휴가 기간, 유급부모휴가 기간, 소득대체율이 66% 이상인 유급휴가 기간, 엄마가 사용 가능한 유급휴가 기간 평균은 네 가지 유형 중 모의 출산율과 합계출산율이 모두 낮은 유형에 해당하는 D유형에서 가장 길었는데, 이것은 단순히 부모휴가제도의 보장 수준만으로 합계 출산율이나 모의 출산율을 설명할 수 없다는 것을 보여 준다. 즉, 법이나 단체협약을 통해 일정 수준 이상의 부모휴가 기간과 급여가 보장되고 있다면 실제 사업장에서 휴가 사용률을 높이는 것이 제도의 보장 수준 제고보다 더 중요한 문제일 수 있는 것이다.

또한, A유형에 해당하는 국가에서는 제도적 장치를 통해 아빠의 육아 참여를 장려하고 있는 것으로 나타났다. 아빠의 휴가 사용률을 제고하기 위한 방법에는 휴가의 일정 기간을 아빠만 사용할 수 있도록 할당하는 방안, 수급권을 가구 단위가 아닌 개인 단위로 부여하여 아빠가 사용하지 않으면 사라지도록 하는 방안, 아빠가 휴가를 사용하는 경우 휴가 기간을 연장해 주거나 휴가급여를 인상해 주는 방안 등이 있다. 아빠에게 할당된 총 휴가 기간은 D유형에서 평균 44.8주로 가장 길었다. 그러나 유급휴가 할당 기간은 D유형에서 평균 1주 남짓에 불과하였던 데 반해 A유형에서 9.2주로 네 유형 중 가장 길었다. A유형 국가 중 아빠의 휴가 사용에 인센티브를 부여하는 국가는 프랑스와 스웨덴 2개국(25%)에 불과했지만 덴마크와 핀란드를 제외한 6개국(75%)이 개인 단위로 수급권을 부여하고 있었고, ‘엄마와 아빠가 부모휴가를 균등하게 나누어 사용해야 한다’고 응답한 비율 평균(38.1%)도 네 유형 중 가장 높았다. 한편, 출산율이 낮은 B유형은 아빠 휴가 보장 수준이 A유형과 유사하였으나 ‘부모가 휴가를 균등하게 나누어 사용해야 한다’고 응답한 비율이 A유형의 절반에 불과하였다. 반대로 출산율이 높은 C유형은 아빠 휴가 보장 수준이 B나 D유형에 못 미쳤음에도 불구하고 ‘부모가 휴가를 균등하게 나누어 사용해야 한다’고 응답한 비율 평균이 27.4%로 출산율이 낮은 B나 D유형보다 10%p 가까이 높았다.

[표 8]은 부모휴가제도와 영유아교육·돌봄(Early Childhood Education and Care; ECEC)¹⁰⁾ 서비스의 연계성에 대한 자료를 정리한 것이다. 부모휴가가 취업 부모가 고용불안 없이 자녀를 직접 양육할 수 있도록 돕는 제도라면 ECEC는 부모의 육아에 대한 부담을 줄여 경제활동을 지속할 수 있도록 돕는 제도이다. 따라서, 부모휴가 기간 종료 이후 ECEC가 시작되기 전까지 자녀돌봄의 공백을 최소화하는 것은 부모휴가와 ECEC 각 제도를 정비하는 것만큼이나 필수적인 과제라고 할 수 있다.

[표 8] 국가 유형별 부모휴가제도와 영유아교육·돌봄(ECEC)서비스와의 연계성

		A유형 (9개국)	B유형 (9개국)	C유형 (5개국)	D유형 (10개국)	전체 (33개국)
ECEC 지출 규모	GDP 대비 총ECEC 지출 비중 평균(2011년, %)	1.17	0.49	0.77	0.55	0.75
공식 ECEC 서비스 이용률	0~2세 이용률 평균(2005년, %)	38.57	23.40	24.99	13.19	24.68
	0~2세 이용률 평균(2012년, %)	44.11	30.53	29.59	16.57	29.86
	3~5세 이용률 평균(2005년, %)	84.29	70.94	71.60	75.73	76.13
	3~5세 이용률 평균(2012년, %)	90.87	80.39	84.98	79.20	83.58
휴가와 ECEC 사이의 연계성	부모휴가 기간 종료 시 자녀 월령 평균(a)(2015년)	22.71	24.59	15.02	35.21	25.38
	소득대체율 66% 이상인 유급휴가 기간 종료 시 자녀 월령 평균(b)(2015년)	7.58	7.90	2.03	11.01	7.97
	공식 ECEC 서비스 수급권이 주어지는 자녀 최소 월령 평균(c)(2015년)	26.40	35.94	39.75	44.40	36.46
	(a)와 (b) 사이 공백기 평균(2015년, 개월)	5.50	16.40	28.60	8.80	14.38
	(b)와 (c) 사이 공백기 평균(2015년, 개월)	17.33	29.20	38.00	34.40	28.21

자료: 송민영, “모의 취업률과 합계출산율에 따른 국가 유형별 일·가족양립 정책 특성 비교”, 「보건복지포럼」 통권 제239호, 한국보건사회연구원, 2016.

ECEC에 대한 공공지출 규모 및 공공 ECEC 서비스 이용률을 살펴보면, 2011년 기준 GDP 대비 공공 ECEC 지출 비중은 A유형이 평균 1.17%로 가장 높았고 C유형이 0.77%로 그 뒤를 이었으며 B유형과 D유형은 약 0.5%로 A유형의 절반에도 미치지 못하였다. 공식 ECEC 서비스 이용률은 2005년에 비해 2012년에 0~2세

10) 영유아교육·돌봄에는 우리나라의 어린이집, 유치원 등 시설을 통한 보육 및 유아교육 서비스, 아이돌봄서비스, 가정양육수당지원 등이 포함됨. [표 8]에서 제시되는 ECEC는 어린이집, 유치원 등 시설을 통한 보육 및 유아교육 서비스임.

와 3~5세 모두 증가하였다. 2012년을 기준으로 이용률이 가장 높았던 국가 유형은 0~2세와 3~5세 모두 A유형으로, 각각 44.1%, 90.9%의 이용률을 보였다. 반면, D유형은 0~2세와 3~5세 모두 ECEC 서비스 이용률이 가장 낮았는데, 0~2세 이용률은 A유형의 3분의 1에 못 미치는 16.6%였으며 3~5세 이용률도 80% 미만이었다.

공식 ECEC 서비스 수급권이 주어지는 자녀의 최소 월령은 A유형이 평균 26.4개월로 가장 낮았고, B유형이 35.9개월, C유형이 39.8개월이었으며, D유형이 44.4개월로 가장 높았다. 즉, D유형에서 A유형보다 공식 ECEC 서비스 수급권을 18개월 늦게 부여하고 있는데, 이로 인해 D유형에서 A유형보다 부모휴가 수급권을 더 오랜 기간 제공함에도 불구하고 부모휴가 기간 종료 후 공공 ECEC 서비스 수급권이 주어지기 전까지의 공백기는 A유형이 훨씬 짧았다. 구체적으로 전체 부모휴가 기간을 기준으로 할 때 공백기의 평균은 A유형에서 5.5개월, D유형에서 8.8개월이었으며, 소득대체율 66% 이상인 유급휴가 기간을 기준으로 할 때 공백기의 평균은 A유형에서 17.3개월, D유형에서 34.4개월이었다.

4. 우리나라와의 비교: 정책 간 연계성의 중요성

한국보건사회연구원이 국가 유형 분류에 활용한 OECD Family Database에는 우리나라의 유자녀 여성 취업률과 합계출산율 통계치가 누락되어 있다. 이에 따라, 시점과 통계산출 방식 등에 있어 차이가 있기는 하지만 통계청이 발표한 2014년 기준 유자녀 여성의 고용률과 합계출산율 등의 통계치를 활용하여, 우리나라의 가족·자녀양육지원정책이 어느 유형에 속하며, 우리나라와 국가 유형 간의 정책환경, 정책 특성 등의 유사점과 차이점을 살펴보고자 한다.

[표 9]를 살펴보면, 2014년 기준 우리나라의 합계출산율은 1.205명이고, 0~17세 자녀를 둔 여성의 고용률은 54.0%인 것으로 집계되어, 국가별 유형 중 모의 취업률과 합계출산율이 모두 전체 평균보다 낮은 D유형에 근접하는 것으로 볼 수 있다. D유형의 2013년 기준 합계출산율 평균은 1.41명, 모의 취업률 평균은 59.10%로, 우리나라의 2014년 통계청 기준 합계출산율과 0~17세 유자녀 여성의 고용률 모두 D유형의 평균을 하회하는 수치인 것으로 나타났다. 이에 따라, 한국은 모의 취업률과 합계출산율 모두 상대적으로 낮은 국가군에 포함되는 것으로 볼 수 있다.

[표 9] 한국의 합계출산율과 유자녀 여성 고용률: 2014년 기준

(단위: 명, %)

합계출산율	1.205
0~17세 자녀를 둔 여성의 고용률	54.0

자료: 통계청의 합계출산율과 「2015 일·가정양립 지표」 보도자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

국가 유형별 가족·양육지원정책 환경의 특성과 우리나라의 정책환경 특성을 비교하기 위하여 관련 통계를 살펴본 결과, 한국의 경우 1인당 국내총생산 평균, 성불평등지수, 성별 취업률 및 시간제 근로 비율 자료만이 유효한 것으로 확인되었다. 이상의 항목에 대한 우리나라 통계치를 D유형 국가군의 평균과 비교한 [표 10]을 살펴보면, 소득 및 젠더 관련 지표의 경우 1인당 국내총생산은 D유형 평균보다 높고 성불평등지수는 D유형 평균보다 낮은 것으로 나타났다. 성별 취업률 및 시간제 근로 비율은 취업률과 시간제근로 비율은 남성과 여성 모두 D유형 국가군 평균보다 높았고, 취업률과 시간제근로 비율의 성별 차이는 한국이 D유형 평균보다 높은 것으로 산출되어, 상대적으로 한국은 다른 국가에 비하여 여성보다 남성의 취업률이 높고 여성의 시간제근로 비율이 높은 것으로 볼 수 있다.

[표 10] 한국과 D유형 국가군의 가족·양육지원정책 환경의 특성 비교

		D유형 (10개국)	한국
소득 및 젠더 관련	1인당 국내총생산(GDP/capita)(2013년, US\$)	26460.8	32664.0
	성불평등지수(Gender Inequality Index)(2014년, 점)	0.16	0.125
성별 취업률 및 시간제근로 비율	15~64세 남성 취업률(2014년, %)	67.14	75.7
	15~64세 여성 취업률(2014년, %)	54.44	54.9
	15~64세 남성-여성 취업률 차이(2014년, %p)	12.70	20.8
	15~64세 취업남성 중 시간제근로 비율(2014년, %)	4.57	6.8
	15~64세 취업여성 중 시간제근로 비율(2014년, %)	12.15	15.6
	15~64세 취업 남성-여성 시간제근로 비율 차이(2014년, %p)	7.58	8.8

주: 한국의 경우 2012년 기준 World Bank의 지니계수값, OECD Family Database의 14세 이하 자녀를 둔 시간제근로자 비율 관련 자료가 누락되어 있어 D유형 국가군과의 비교가 불가능함.

자료: 송민영(2016)의 “모의 취업률과 합계출산율에 따른 국가 유형별 일·가족양립 정책 특성 비교”와 OECD 통계자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

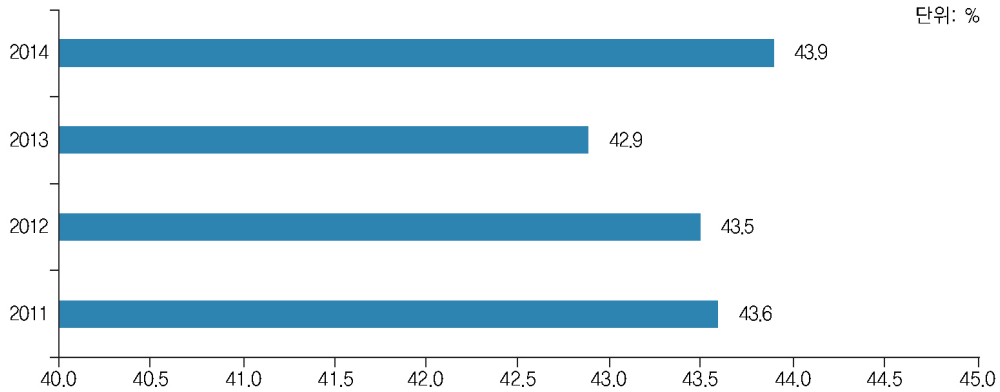
우선, 한국의 1인당 국내총생산 평균은 D유형 국가군의 평균보다 높았다. 성불평등지수의 경우에는 한국은 0.125점으로 D유형 국가군에 비해서는 성불평등지수가 낮은 것으로 나타났다. 이는 한국이 D유형 국가군에 비해서 남성 중심성이 낮은 사회임을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

경제활동인구의 취업률은 남성과 여성 모두 한국이 D유형 국가군에 비하여 높았으나, 남성과 여성의 취업률 차이는 D유형 국가군에 비하여 큰 것으로 나타났다. D유형 국가군의 남성 취업률은 67.1%인데 비하여 한국의 남성 취업률은 75.7%로 8.6%p 높았고, D유형 국가군의 여성 취업률은 54.4%이고 한국의 여성 취업률은 54.9%로 유사한 수준이었다. 이에 따라, 성별 취업률 차이는 D유형 국가군의 평균은 12.7%p였으나 한국은 20.8%p로 나타나, 한국의 경우 여성의 취업률이 상대적으로 낮은 상태임을 알 수 있다.

한편, 시간제근로 비율은 남성과 여성 모두 D유형 국가군 평균보다 높은 것으로 나타났으나, 남성과 여성의 시간제근로 비율의 차이는 한국이 D유형 국가군의 평균보다 높은 수치를 기록하였다. 구체적으로, 한국의 남성 시간제근로 비율은 6.8%로 D유형 평균보다 2.2%p 높았고, 여성 시간제근로 비율은 15.6% D유형 평균보다 3.4%p 높았다. 남성과 여성의 시간제근로 비율 차이는 한국의 경우 8.8%p로 D유형 국가군 평균인 7.6%p보다 높게 나타나, D유형 국가군이 비하여 여성의 시간제근로가 남성에 비하여 활성화되어 있음을 추론할 수 있다.

통계청에 따르면, 우리나라의 맞벌이가구 비율은 2014년 기준 43.9%로 2010년대에 들어서 43~44%대를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 전체 유배우가구 중 절반 가까이가 맞벌이가구인 것이다. 이에 따라, 영유아뿐만 아니라 초등학교 학령기 자녀를 양육 중인 맞벌이가구의 경우에는 부모의 자녀 직접돌봄이 어렵기 때문에 이를 지원해줄 정책적 접근이 필요하다.

[그림 2] 연도별 맞벌이가구 비율



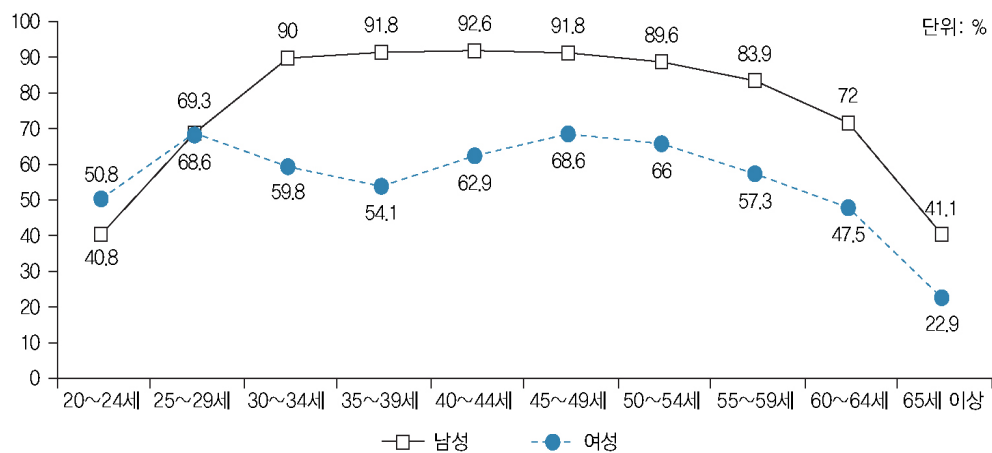
주: 1. 유배우가구 대비 맞벌이가구의 비율임.

2. 2011년과 2012년은 2/4분기 자료(6월기준), 2013년, 2014년은 하반기 자료(10월기준)임.

자료: 통계청의 각 연도별 「지역별고용조사」 결과를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

[그림 3]의 2015년 기준 성별·연령별 고용률을 살펴보면, 남성의 경우 30~40대에 걸쳐 90%대의 고용률을 유지하는 양상을 보이지만 여성은 25~29세에 고용률이 최고치를 기록하고 30대에 걸쳐 고용률이 하락한 뒤 40대에 들어서며 상승하는 양상이 관찰된다. 구체적으로, 25~29세에 68.6%인 여성 고용률은 30~34세에 59.8%, 35~39세에 54.1%로 각각 8.8%p, 14.5%p 감소하였다가 40~44세에 62.9%로 반등하여, M자형 곡선을 그리고 있다.

[그림 3] 성별·연령별 고용률: 2015년



자료: 통계청(2015)의 「경제활동인구조사」를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

이러한 여성 고용률의 변동은 2015년 통계청 「출생통계」 기준 첫째아 출산 연령의 평균이 31.2세라는 점을 감안하면, 출산, 양육, 자녀의 학령기 진입과 무관하지 않다고 볼 수 있다. 즉, 여성의 경우에는 ① 자녀 출산에 따른 노동시장 이탈과 ② 자녀의 학령기 진입에 따른 노동시장 이탈에 의해 고용률의 감소가 나타나고, 자녀의 청소년기 진입 이후 노동시장 재진출에 따른 고용률 반등이 일어남으로써, 고용률이 M자형태의 곡선을 그리게 되는 것으로 볼 수 있다. 이러한 여성 근로자의 노동시장 이탈 후 재진입은 경력단절에 따른 사회적 비용을 발생시키게 된다. 따라서, 여성의 생애주기적 관점에서 노동시장으로부터의 이탈이 발생하는 시점에 국가가 정책적으로 개입할 필요가 있다.

한국의 부모휴가제도 및 영유아교육·돌봄서비스의 특징을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.¹¹⁾ 좀 더 구체적인 논의는 본 보고서의 IV장에서 다루고 있다.

우리나라는 고용보험에 6개월 이상 가입한 근로자에게 자녀의 양육을 위하여 최대 1년의 유급 육아휴직을 신청할 수 있도록 규정하고 있으며, 육아휴직급여는 통상임금의 40% 수준에서 지급되고 하한액은 월 50만원, 상한액은 월 100만원이다. 따라서, 맞벌이부부로 구성된 가구 기준 자녀 한 명당 주어지는 총부모휴가 기간은 24개월이다. 이를 [표 7]에 정리된 국가 유형별 총부모휴가 기간 평균과 비교하면, C유형보다는 3.68개월 길지만 A유형보다는 7.63개월, B유형보다는 5.73개월, D유형보다는 7.2개월 짧다. 한편, 우리나라는 부모휴가의 일부를 아빠가 활용할 경우 경제적인 유인을 주는 방식으로 ‘아빠의 달’을 운영하고 있다. 같은 자녀에 대해 아내가 육아휴직을 사용하다가 남편이 이어받아 사용할 경우 남편의 첫 3개월 육아휴직급여를 통상임금의 100%(최대 150만 원)까지 지원한다.

한국의 영유아교육·돌봄서비스는 부모휴가제도와 연계되어 있다기보다는 독립적인 보육·유아교육정책으로 운영되고 있다고 볼 수 있다. 우리나라의 경우 어린이집이나 유치원을 이용하는 모든 0~5세 영유아에게 보육료 및 유아학비가 제공된다. 자녀 출생 이후 부모휴가를 활용한 뒤에 노동시장에 복귀하여 시설보육을 이용하도록 관련 제도가 구성되어 있는 것이 아니라, 자녀를 출산한 근로자가 부모휴가를 활용한 직접 돌봄과 시설보육 중 선택을 하도록 병렬적으로 부모휴가제도와 영유아교육·돌봄서비스가 운영되고 있다고 볼 수 있다.

11) 이와 관련된 구체적인 논의는 본 보고서의 IV장에서 다루고 있다.

IV. 쟁점별 실태분석 및 평가

1. 일가정양립지원정책의 안정적 활용 기반 마련

가. 출산전후휴가 및 육아휴직·육아기근로시간단축 현황

「근로기준법」 제74조에 따라, 모든 여성 근로자는 출산전후 90일의 휴가를 사용할 수 있다. 출산전후휴가 기간 중 급여는 최초 60일은 사업주가 임금을 지급할 책임이 있으며, 이후 30일은 사업주는 임금을 지급하지 않아도 된다. 마지막 30일에 대해서는 고용보험에서 출산전후휴가급여를 지급한다. 그러나 일정규모 이하 기업의 경우에는 90일 전 기간에 대해서도 고용보험에서 급여를 지급한다. 고용보험이 지급하는 급여수준은 기존 임금의 100%이나, 월급여의 상한액이 135만원으로 정해져 있다. 90일 전 기간에 대해서 고용보험에서 급여를 지급하는 기업은 업종과 규모를 기준으로 정해지는데, 제조업 500인 이하, 광업, 건설업, 운수업, 통신업 300인 이하, 그 외 산업 100인 이하이다.

또한, 자녀 양육책임이 있는 근로자를 지원하기 위하여 육아휴직제도와 육아기근로시간단축이 운영되고 있다. 고용보험에 6개월 이상 가입한 근로자는 자녀의 양육을 위하여 최대 1년의 육아휴직급여 및 육아기근로시간단축급여를 신청할 수 있다. 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」 제19조 및 제19조의2에 근거하여, 사업주는 해당 사업장에서 1년 이상 근무한 근로자가 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀의 양육을 위해 육아휴직을 신청하거나 육아휴직을 대신하여 근로시간의 단축을 신청하면 대통령령이 정하는 경우를 제외하고는 이를 허용해야 한다.

육아휴직은 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀를 둔 근로자가 최대 1년 동안 사용할 수 있다. 육아휴직급여는 고용보험에서 휴직 전 통상임금의 40%를 지급하되(상한액 100만원, 하한액 50만원), 전체 급여의 25%는 직장복귀 6개월 후에 지급한다. 육아휴직급여의 수급자격은 고용보험 피보험단위기간 180일 이상이다. 맞벌이부부인 경우 부부가 각각 1년씩 사용할 수 있으나, 동시에 육아휴직급여를 받을 수는 없다. 한편, 남성의 육아휴직 사용을 활성화하기 위하여 같은 자녀에

대해 아내가 육아휴직을 사용하다가 남편이 이어받아 사용할 경우 남편의 첫 3개월 육아휴직급여를 통상임금의 100%(최대 150만 원)까지 지원하는 ‘아빠의 달’도 운영하고 있다.

육아기근로시간단축은 육아휴직과 합하여 1년을 초과할 수 없도록 되어있다. 사업주가 근로자에게 육아기근로시간단축을 허용하는 경우에 사용할 수 있으며, 단축 후 근로시간은 주당 15시간 이상 30시간 이하이다. 근로시간 단축기의 임금은 사업주와 근로자가 협의하여 정하되, 적어도 근무시간에 비례하는 급여액 이상을 지급하여야 한다. 고용보험에서 지원하는 육아기근로시간단축급여는 육아휴직급여에 해당하는 금액을 기준으로 단축한 근로시간에 비례해서 지원한다.

[표 11]의 출산전후휴가 및 육아휴직·육아기근로시간단축 이용자 수 추이를 보면, 육아휴직과 육아기근로시간단축 이용자 수는 지속적으로 증가하고 있다. 2015년 기준 출산휴가자 수는 9만 5,258명이고, 육아휴직을 사용한 여성의 수는 8만 2,455명으로 출산휴가자 대비 86.6%를 기록했다. 반면, 육아휴직을 사용한 남성의 수는 4,872명으로 2011년 이래 지속적으로 증가하고는 있지만 여성 이용자 수의 5.9% 수준이었다. 육아기근로시간단축 이용자 수는 2015년 기준 여성 1,890명, 남성 170명으로 집계되었다. 2011년 이래 지속적으로 육아기근로시간단축 이용자 수가 증가하고는 있지만, 해당 제도의 이용이 활성화된 상황은 아니다.

[표 11] 출산전후휴가 및 육아휴직·육아기근로시간단축 이용자 수 추이

(단위: 명)

		2011	2012	2013	2014	2015
육아휴직	여성	56,734	62,268	67,304	73,394	82,455
	남성	1,403	1,790	2,293	3,420	4,872
육아기근로시간단축	여성	37	415	692	1,031	1,890
	남성	2	22	44	84	170
출산휴가자		90,290	93,394	90,505	88,756	95,258

자료: 고용노동부 제출자료임.

나. 출산전후휴가 및 육아휴직의 사각지대 축소

일가정양립지원정책의 사각지대 관련 논의는 지속적으로 제기되는 쟁점 중 하나이다. 고용보험 가입을 전제 조건으로 일가정양립지원정책이 운영되고 있기 때문에 제도적 사각지대가 발생하고, 직장 내 분위기, 직장별 일가정양립지원제도 활용 관행 등에 의해 사회·문화적 사각지대가 발생하기도 한다.

우리나라의 일가정양립지원정책은 고용보험 가입자를 대상으로 하고 있어, 고용보험 미가입자는 정책대상에서 제외된다. 이에 따라, 고용보험 가입 제외사업장¹²⁾에 종사하고 있는 근로자는 경제활동에 참여하고 있더라도 일가정양립지원정책의 대상이 아니다. 뿐만 아니라, 임시직·일용직 등 비정규직이나 근로빈곤층 또한 일가정양립지원정책의 정책대상에서 제외된다. 비정규직은 고용보험에 가입하였더라도 1년 미만 단기계약을 체결하는 등 노동시장의 관행에 의해 고용보험의 혜택에서 배제되는 것이 일반적인 상황이다. 이처럼 고용보험제도의 사각지대에 의해 태생적으로 일가정양립지원정책의 사각지대가 발생하게 된다. 이에 더하여, 고용보험에 가입하여 일가정양립지원정책을 이용할 수 있는 권리가 있다고 하더라도 직장 내 분위기, 직장별 일가정양립지원제도 활용 관행 등에 의하여 권리가 있음에도 불구하고 일가정양립지원정책을 이용하지 못하는 경우도 있다.

일가정양립지원정책의 사각지대의 규모를 파악하는 것은 사실상 불가능하다. [표 12]의 고용보험 가입률 추이를 살펴보면, 고용보험 가입률은 2011년 85.1%에서 2015년 89.3%로 지속적으로 증가하였다. 임금근로자의 고용보험 가입률을 정규직 근로자와 비정규직 근로자로 나누어 살펴보면, 정규직 근로자는 2011년부터 2015년까지 지속적으로 95%대의 고용보험 가입률을 보이고 있으며, 비정규직 근로자의 고용보험 가입률은 2011년 53.5%에서 2015년 66.7%로 13.2%p 증가하였다. 이처럼

12) 고용보험 가입 제외사업장은 다음과 같다.

- ① 농업·임업 및 어업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업
- ② 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 아니한 자가소비 생산활동
- ③ 「건설산업기본법」에 따른 건설업자, 「주택법」에 따른 주택건설업자, 「전기공사업법」에 따른 공사업자, 「정보통신공사업법」에 따른 정보통신공사업자, 「소방시설공사업법」에 따른 소방시설업자 또는 「문화재수리 등에 관한 법률」에 따른 문화재수리업자가 아닌 자가 시공하는 공사로 다음에 해당하는 공사
 - 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률 시행령」 제2조제1항제2호에 따른 총공사금액이 2천만원 미만인 공사
 - 연면적이 100제곱미터 이하인 건축물의 건축 또는 연면적이 200제곱미터 이하인 건축물의 대수선에 관한 공사

고용보험 가입률이 개선되고 있음에도 불구하고 고용보험 가입 제외사업장에 대한 규모 파악이 어려운 실정이며, 고용보험 가입자만을 대상으로 일가정양립지원정책의 대상을 파악한다고 하더라도 이들이 본인의 의사로 일가정양립지원정책을 이용하지 않는 것인지, 직장 내 분위기 등 사회구조적 요인에 의해 이용하지 않는 것인지에 대하여 개별적인 상황을 조사하여 사각지대를 파악하는 데는 한계가 있다.

[표 12] 고용보험 가입률 추이

(단위: %)

	2011	2012	2013	2014	2015
임금근로자	85.1	87.5	88.6	88.5	89.3
정규근로자	94.9	95.4	95.6	95.4	95.4
비정규근로자	53.5	57.8	60.9	63.0	66.7

자료: 고용노동부의 각 연도별 「고용형태별근로실태조사」 결과를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

출산전후휴가 및 육아휴직제도의 사각지대를 검토함에 있어 실질적인 사각지대의 규모를 추정하는 것이 불가능하기 때문에, 본 보고서에서는 출산 후 노동시장에서 이탈하는 여성 근로자의 규모를 파악하고, 일가정양립지원제도의 활용이 어려운 이유 등에 대하여 알아보고자 한다. 출산 후 일가정양립지원제도 이용의 어려움 등을 이유로 노동시장에서 이탈하는 여성 근로자의 규모는 건강보험 데이터를 토대로 추정하고, 일가정양립지원제도의 활용이 어려운 이유 등은 「2015년 일가정양립실태조사」 결과를 살펴볼 것이다.

건강보험은 자영업자도 지역가입이 가능하고 피보험자 이외에 피부양자에게도 보험에 기반한 의료서비스가 제공되기 때문에 사회보험 적용률이 높은 것으로 인식되기 쉽지만, 임금근로자만을 기준으로 놓고 고용보험 가입자와 비교하면 그 차이가 크지 않다. [표 13]을 보면, 2012년 건강보험의 직장가입률은 70%이고 고용보험 가입률은 66.2%로 차이가 4%p에 근접한다. 그러나 출산 가능성이 높은 20~39세 여성 근로자의 가입률을 살펴보면, 차이는 2.4%p로 줄어든다. 20~39세 여성 근로자 중에서 건강보험에는 가입했으나 고용보험에 미가입한 사람은 2% 정도에 불과한 것이다. 따라서, 건강보험 분만급여를 수급하고도 고용보험에서 출산전후급여를 수급하지 않는 사람이 상당수 있다는 사실은 두 사회보험의 가입자 범위의 차이로

설명하는 데 한계가 있다. 즉, 건강보험 분만급여를 수급하고도 고용보험 출산전후 휴가급여를 수급하지 않은 여성 근로자는 출산 후 노동시장으로부터 이탈한 것으로 간주할 수 있다.

[표 13] 건강보험 및 고용보험 가입률

(단위: %)

	건강보험 직장가입률	고용보험 가입률	20~39세 여성 건강보험 직장가입률	20~39세 여성 고용보험 가입률	20~39세 여성 건강보험가입 & 고용보험 미가입
2004	61.3	52.1	58.5	51.2	15.1
2005	61.9	53.1	60.4	53.4	12.7
2006	63.2	54.6	64.5	57.2	12.0
2007	64.4	55.3	67.3	58.9	13.0
2008	65.6	56.8	68.3	60.3	13.3
2009	67.1	58.9	67.8	60.3	12.9
2010	67.1	63.3	69.9	66.8	2.1
2011	68.3	64.6	72.5	69.8	2.2
2012	70.0	66.2	74.7	72.3	2.0

주: 1. 2010년부터 고용보험 가입률에서 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원은 제외시킴.
 2. 성별·연령별 건강보험 및 고용보험 가입률 통계는 공식국가통계가 아니기 때문에, 2004년부터 2012년까지 성별·연령별 건강보험 및 고용보험 가입률을 산출한 고용노동부의 연구용역 결과를 인용함.
 자료: 한국노동연구원, 「모성보호 사각지대 해소 및 고용효과 강화를 위한 모성보호제도 재설계방안 연구」, 고용노동부, 2013.

국민건강보험공단의 데이터베이스를 분석한 결과에 따르면, 사업장 근로자 자격으로 건강보험에 가입해 있던 여성 중에서 2015년에 분만을 한 여성은 10만 3,898명으로 확인되었다. 한편, 2015년 고용보험에서 출산전후휴가급여를 수급한 여성은 9만 5,258명이다. 따라서, 10만 3,898명의 분만 여성 근로자 중에서 8.3%에 해당하는 8,640명은 출산전후휴가급여를 수급하지 않은 것으로 볼 수 있다.

[표 14] 분만여성 근로자의 연령 및 임금수준별 건강보험 가입자격 유지 현황: 2015년
(단위: 명, %)

구 분		분만인원	분만 1개월 후	분만 3개월 후	분만 6개월 후	분만 12개월 후
계		103,898	102,188 (98.4)	97,701 (94.0)	93,833 (90.3)	90,005 (86.6)
연령별	20대	21,843	21,389	20,087	19,118	18,211
	30대	79,401	78,192	75,110	72,324	69,496
	40대 이상	2,654	2,607	2,504	2,391	2,298
임금 수준별	150만원 미만	19,179	18,434	16,822	15,445	14,234
	150~250만원 미만	35,485	34,850	32,772	31,136	29,710
	250~350만원 미만	23,643	23,416	22,858	22,323	21,713
	350만원 이상	25,591	25,488	25,249	24,929	24,348

주: 공무원 및 사립학교 교직원, 직장 피부양자, 임의계속 가입자, 특수사업장(군인 등)을 제외한 수치임.
자료: 국민건강보험공단 제출자료임.

[표 14]를 좀 더 살펴보면, 2015년에 분만한 사업장 가입 근로자 10만 3,898명 중에서 분만 1개월 후 건강보험 가입자격을 유지하고 있는 여성은 98.4%이며, 분만 3개월 후까지 자격을 유지하고 있는 여성은 94.0%로 나타났다. 즉, 분만 여성 근로자의 6% 정도는 출산 직후에 직장을 그만두는 것으로 볼 수 있다. 이러한 노동시장 이탈은 급여 수준이 250만원 미만에 해당하는 상대적으로 낮은 임금집단에서 관찰되었다. 한편, 분만 12개월 후에 건강보험 가입자격을 유지하고 있는 여성은 86.6%로 산출되었다. 즉, 분만 후 1년 이내에 노동시장을 이탈하는 여성은 전체 분만인원의 약 13%에 해당하는 것이다.

이러한 경향은 10% 가량의 여성 근로자가 출산 후 1년 이내에 노동시장을 이탈하게 되고, 이는 출산 후 자녀양육과 일을 병행할 수 있는 일가정양립지원제도가 미흡하다는 것을 방증하는 결과라 할 수 있다. 2015년 기준 출산휴가자 대비 육아휴직 이용자의 비율은 86.6%로 나타났다. 그러나 출산휴가자는 당해연도에 출산을 한 여성 근로자 수이고, 육아휴직은 자녀가 초등학교 2학년일 때까지 활용이 가능하므로 출산휴가자 대비 육아휴직 이용자의 비율로 일가정양립지원제도가 정착되었다고 단정하는 데는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고, 2011년 이후 출산휴가자 대비 육아휴직자 비율은 지속적으로 상승하고 있다. 그러나 남성 육아휴직자 수는

2011년 이래 점증하고는 있으나, 2015년 기준 4,872명으로 여성 육아휴직자 수의 5.9% 수준이다.

육아휴직 신청의 자율성 정도를 살펴보면, 2014년에는 ‘언제든지 마음 놓고 신청할 수 있는 분위기’의 비율이 51.0%였으나 2015년에는 2.4%p 상승하여 53.4%를 기록하였다. 그러나 사업체 규모별로 살펴보면, 여성 근로자의 비중이 높은 소규모 사업장의 경우 ‘신청할 수 있는데 부담을 느낀다’거나 ‘여건상 신청하기 어렵다’는 비중이 높게 나타났다. 5~9인 사업체의 경우 52.0%, 10~29인 사업체의 경우 49%가 육아휴직 신청에 대해 부정적인 입장을 보였다. 이는 소규모 사업장은 대규모 사업장에 비하여 육아휴직 기간 동안 동료 근로자의 업무부담 증가나 대체인력 채용의 어려움 등에 부담이 상대적으로 크기 때문인 것으로 보인다.

[표 15] 육아휴직 신청의 자율성 정도

(단위: 개, %)

		언제든지 마음 놓고 신청할 수 있는 분위기	신청할 수 있는데 부담 느낌	여건상 신청하기 어려움	사례없음	계
전체	2015년	53.4 (310)	29.1 (169)	11.7 (68)	5.9 (34)	100.0 (581)
	2014년	51.0 (210)	35.7 (147)	10.2 (42)	3.2 (13)	100.0 (113)
사업체 규모 (2015)	5~9인	38.7 (29)	26.7 (20)	25.3 (19)	9.3 (7)	100.0 (75)
	10~29인	40.6 (58)	32.9 (47)	16.1 (23)	10.5 (15)	100.0 (143)
	30~99인	56.8 (92)	29.0 (47)	9.3 (15)	4.9 (8)	100.0 (162)
	100~299인	58.6 (65)	31.5 (35)	7.2 (8)	2.7 (3)	100.0 (111)
	300인 이상	73.3 (66)	22.2 (20)	3.3 (3)	1.1 (1)	100.0 (90)

주: () 안은 사업체 수임.

자료: 한국여성정책연구원, 「일·가정 양립 실태조사(2015년)」, 고용노동부, 2015.

일가정양립지원제도의 사각지대를 해소한다는 정책목표는 두 가지 의미를 가지고 있다. 현행 제도 내에서 적용대상에 해당하지만 다양한 현실적인 이유로 제도

를 활용하지 못하는 경우가 있다면, 이를 해소하겠다는 것이 일차적인 목표이다. 그 다음은 제도를 개선하여 일가정양립지원정책의 적용대상을 넓히는 것이다. 이러한 두 가지 목적을 고려하여 일가정양립지원정책의 사각지대를 정의하면 다음 [표 16]과 같이 정리할 수 있다.

[표 16] 일가정양립지원정책 사각지대의 개념 정의 및 문제영역

	출산전후휴가제도	육아휴직제도
특정영역의 저조한 활용	출산퇴직	기업 관행상 제약 남성 육아기근로시간단축 활용 저조
제도적용대상의 제한	고용보험 미가입 근로자 자영업자 전업주부	고용보험 미가입 근로자

자료: 한국노동연구원, 「모성보호 사각지대 해소 및 고용효과 강화를 위한 모성보호제도 재설계방안 연구」, 고용노동부, 2013.

출산전후휴가제도와 관련하여 시급한 문제는 출산 직후에 퇴직하는 여성이 아직도 상당수 남아 있다는 것이다. 출산전후휴가제도는 이러한 경우를 방지하는 것이 목적이므로, 이러한 문제 사례를 줄여나가는 노력이 필요하다. 자발적인 퇴직인지 비자발적인 퇴직인지는 명확하지 않지만, 출산퇴직을 줄여나가기 위해서는 육아휴직제도의 활용가능성을 높여나가면서, 작업장에 대한 관리감독을 강화해 나가는 노력을 병행해야 할 것으로 판단된다.

고용보험에 가입하지 않고 있었기 때문에 출산전후휴가급여를 지급하지 못하는 경우는 대체로 비정규직이나 영세사업장에 종사하는 저임금근로자일 가능성이 높다. 이들에 대해서는 ‘두루누리 사업’¹³⁾을 비롯하여 여러 경로를 통하여 가입을 독려하는 노력이 필요하다. 또한, 제도 자체가 임금근로자를 대상으로 하고 있기 때문에 자영자나 전업주부의 출산에 대해서는 현금지원이 없다는 점도 논의되어야 할 것이다.

육아휴직제도와 관련하여서는 남성 근로자의 제도 활용이 활성화되지 못하고 있다는 점과 고용보험 미가입자가 정책대상에서 배제되는 문제 등을 검토해 보아야 할 필요가 있다.

13) 정부가 소규모사업장에서 일하는 근로자와 사업주에게 고용보험과 국민연금 보험료의 최대 60%를 지원하여, 사회안전망의 사각지대를 해소하기 위해 수행 중인 사업임.

다. 육아기근로시간단축제도의 이용자 관점 재설계

(1) 일가정양립지원정책의 효과성 분석

국회에산정책처는 육아휴직 및 육아기근로시간단축, 직장보육시설 등¹⁴⁾ 일가정양립지원제도의 효과성을 파악하기 위하여, 2013년 「경력단절여성등의 경제활동실태조사」 원자료를 활용하여 계량분석을 실시하였다. 배우자, 자녀의 조부모, 친인척 등에 의한 비공식 육아지원이 여성의 취업계속여부에 미치는 영향도 분석하여, 일가정양립지원제도와 비공식 육아지원이 여성의 취업계속여부에 미치는 영향력의 정도를 비교할 수 있도록 하였다.

[표 17]은 주요 설명변수인 고용노동부 소관 일가정양립지원제도 및 비공식 육아지원 활용여부와 종속변수인 여성의 취업계속여부의 교차표이다.¹⁵⁾ 경력단절을 겪지 않고 취업상태를 유지 중에 있는 유자녀 여성 근로자의 경우 육아기근로시간단축(53.6%), 직장보육시설(59.3%), 비공식 육아지원(56.7%)을 활용하는 비율이 경력단절 후 재취업한 여성 근로자(육아기근로시간단축 46.4%, 직장보육시설 40.7%, 비공식 육아지원 43.3%)에 비하여 높은 것으로 나타났다.

또한, 취업계속집단에 속하는 여성 근로자들 중에서 육아휴직을 활용한 경우는 많지 않은 것으로 나타났다. 취업계속집단에 속하는 여성 근로자의 육아휴직 미활용률은 74.8%였으나, 육아기근로시간단축과 직장보육시설, 비공식 육아지원 미활용률은 각각 29.8%, 14.9%, 23.7%로 나타났다.

14) 출산전후휴가는 ① 여성 근로자가 임신·출산 등으로 소모된 체력을 회복하도록 돕는 보전휴가적 의미가 강하고, ② 「근로기준법」 제74조 제1항 및 제4항에 따라 모든 고용주는 출산전후휴가를 신청한 여성 근로자에게 90일의 휴가(60일은 유급)를 부여해야 할 의무가 있으므로, 원칙적으로는 출산전후휴가를 신청한 모든 여성 근로자가 동 휴가제도를 활용했다고 간주할 수 있음. 이에 따라, 일가정양립지원제도의 효과성 검토 대상에서 제외함.

15) 일가정양립지원제도의 활용 여부가 여성의 취업계속 여부에 미치는 영향을 파악하기 위하여, 실제 분석에는 2013년 「경력단절여성등의 경제활동실태조사」 표본 5,354명 중 취업상태이면서 초등학교 재학 이하에 해당되는 연령의 자녀를 둔 432명 응답자의 자료를 활용함.

[표 17] 일가정양립지원제도 및 비공식 육아지원 활용여부와 취업계속여부 교차표

		경력단절 후 재취업	취업계속	계
육아휴직	활용	111 (62.7) [68.9]	66 (37.3) [25.2]	177 (100.0) [41.0]
	미활용	50 (20.3) [31.1]	196 (79.7) [74.8]	246 (100.0) [56.9]
육아기근로시간단축	활용	159 (46.4) [98.8]	184 (53.6) [70.2]	343 (100.0) [79.4]
	미활용	2 (2.5) [1.2]	78 (97.5) [29.8]	80 (100.0) [18.5]
직장보육시설	활용	153 (40.7) [95.0]	223 (59.3) [85.1]	376 (100.0) [87.0]
	미활용	8 (17.0) [5.0]	39 (83.0) [14.9]	47 (100.0) [10.9]
비공식 육아지원	활용	153 (43.3) [95.0]	200 (56.7) [76.3]	353 (100.0) [81.7]
	미활용	8 (11.4) [5.0]	62 (88.6) [23.7]	70 (100.0) [16.2]
합 계		161 (37.3) [100.0]	262 (60.6) [100.0]	423 (100.0) [100.0]

주: ()안의 값은 가로 방향의 계 대비 비율이고, [] 안의 값은 세로 방향의 합계 대비 비율임.
 자료: 2013년 「경력단절여성등의 경제활동실태조사」와 국회예산정책처가 발주한 연구용역 「일·가정 양립지원정책의 효과성 분석」의 원자료를 토대로 국회예산정책처에서 분석함.

[표 18]은 고용노동부 소관 일가정양립지원제도 및 비공식 육아지원의 활용여부가 여성의 취업계속여부에 미치는 영향을 프로빗모형¹⁶⁾을 활용하여 추정한 것이다.

16) 종속변수인 여성 근로자의 취업계속여부는 경력단절경험이 없으면 1, 경력단절경험이 있으면 0을 취하는 더미변수이므로, 모형의 확률이 0과 1사이에 존재하고 그 확률이 설명변수에 대해 비선형으로 변하는 프로빗(probit) 방정식으로 효과성을 추정함.

[표 18] 일가정양립지원제도 및 비공식 육아지원이 취업계속확률에 미치는 영향 분석 결과

종속변수: 여성의 취업계속여부		프로빗	한계효과
제도	육아휴직	0.7852285*** (0.1920808)	0.1871314*** (0.0427619)
	육아기근로시간단축	1.284538*** (0.3642041)	0.3061242*** (0.084057)
	직장보육시설	0.3235731 (0.3150138)	0.0771122 (0.0748752)
비공식 육아지원 (배우자, 자녀의 조부모, 친인척 등)		0.8644737*** (0.2460877)	0.2060166*** (0.0561185)
사업체 특성	유형 더미	포함	포함
	규모 더미	포함	포함
	산업 더미	포함	포함
	직종 더미	포함	포함
개인적 특성	종사상지위 더미	포함	포함
	학력 더미	포함	포함
	연령	-0.0029127 (0.0172673)	-0.0006941 (0.0041143)
	가구소득 더미	포함	포함
	자녀 수	-0.7295184*** (0.1378853)	-0.1738548*** (0.0291991)
상수		1.091081 (0.6904259)	-
Log likelihood		-185.853	-
LR χ^2		212.43	-
Pseudo R ²		0.3637	-

주: 1. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

2. () 안의 값은 표준오차임.

자료: 2013년 「경력단절여성등의 경제활동실태조사」와 국회예산정책처가 발주한 연구용역 「일·가정 양립지원정책의 효과성 분석」의 원자료를 토대로 국회예산정책처에서 분석함.

분석 결과, 육아휴직과 육아기근로시간단축, 비공식 육아지원을 활용할 경우 취업을 계속할 확률이 높아지는 것으로 나타났다. 한계효과를 살펴보면, 육아기근로시간

단축의 효과가 30.6%로 가장 크고, 비공식 육아지원(20.6%), 육아휴직(18.7%)의 순으로 효과가 큰 것으로 나타났다. 일가정양립지원제도 및 비공식 육아지원의 효과성 추정 결과에 비추어 보면, 육아기근로시간단축과 육아휴직을 활성화하고, 비공식 육아지원을 대체할 수 있는 서비스를 확대할 필요가 있는 것으로 판단된다.

(2) 육아기근로시간단축 활용 방식의 개선을 통한 이용률 제고

육아휴직이나 육아기근로시간단축을 이용하고자 하는 근로자는 둘 중 하나를 선택하거나 둘을 혼합하여 1년의 기한을 넘을 수 없도록 제도가 설계되어 있다.¹⁷⁾ 육아기근로시간단축을 이용할 때에는 주당 근로시간이 15시간 이상이어야 하며, 30시간을 넘지 않도록 규정하고 있다. 「근로기준법」 제50조에 명시된 법정근로시간이 1주 40시간(1일 8시간)인 것을 감안하면, 육아기근로시간단축을 이용할 경우에는 주당 최저 10시간에서 최고 25시간까지의 근로시간 단축이 가능하다.

2011년부터 2015년까지 육아휴직 및 육아기근로시간단축 이용자 수 추이(표 19)를 살펴보면, 육아휴직 및 육아기근로시간단축을 이용한 근로자의 수가 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 육아휴직을 이용한 여성 근로자는 2011년 5만 6,732명에서 2015년 8만 2,455명으로 연평균 9.8% 증가하였고, 육아휴직을 이용한 남성 근로자는 2011년 1,402명에서 2015년 4,872명으로 연평균 36.5% 증가하였다. 육아기근로시간단축을 이용한 여성 근로자는 2011년 37명에서 2015년 1,890명으로 증가하였으며, 남성 근로자는 2011년 2명에서 2015년 170명으로 증가하였다.

육아기근로시간단축을 이용하는 근로자 수는 제도가 도입된 2011년 이래로 증가하고 있지만, 육아휴직에 비하여 육아기근로시간단축을 활용하는 근로자의 수가 적다. 여성 근로자의 경우를 살펴보면, 2015년 기준 출산휴가자 대비 86.56%에 해당되는 8만 2,455명이 육아휴직을 이용했으나 육아기근로시간단축을 이용한 여성

17) 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」 제19조의4(육아휴직과 육아기근로시간단축의 사용형태) 근로자는 제19조와 제19조의2에 따라 육아휴직이나 육아기근로시간단축을 하려는 경우에는 다음 각 호의 방법 중 하나를 선택하여 사용할 수 있다. 이 경우 어느 방법을 사용하든지 그 총 기간은 1년을 넘을 수 없다.

1. 육아휴직의 1회 사용
2. 육아기근로시간단축의 1회 사용
- 3.육아휴직의 분할 사용(1회만 할 수 있다)
4. 육아기근로시간단축의 분할 사용(1회만 할 수 있다)
5. 육아휴직의 1회 사용과 육아기근로시간단축의 1회 사용

근로자는 출산휴가자 대비 1.98%에 해당하는 1,890명이었다. 출산휴가를 활용한 근로자가 당해연도에 육아휴직이나 육아기근로시간단축을 이어서 사용하지 않는 경우도 있다는 점을 고려할 필요는 있으나, 2015년의 경우 육아휴직 여성 이용자 수가 육아기근로시간단축 여성 이용자 수의 약 44배에 해당하는 규모이다.

[표 19] 육아휴직 및 육아기근로시간단축 이용자 수 추이

(단위: 명, %)

		2011	2012	2013	2014	2015	연평균 증가율
육아휴직	여성(a)	56,734	62,268	67,304	73,394	82,455	9.8
	남성	1,403	1,790	2,293	3,420	4,872	36.5
	a/A*100	62.84	66.67	74.36	82.69	86.56	-
육아기근로시간단축	여성(b)	37	415	692	1,031	1,890	167.3
	남성	2	22	44	84	170	203.6
	b/A*100	0.04	0.44	0.76	1.16	1.98	-
출산휴가자(A)		90,290	93,394	90,505	88,756	95,258	1.3

자료: 고용노동부 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

정부는 육아기근로시간단축의 이용을 활성화하기 위하여 「제2차 경력단절여성 등의 경제활동촉진 기본계획(2014. 12.)」에서 최대 1년까지 가능한 육아기근로시간단축 허용 기간을 2년으로 확대할 계획임을 밝혔다. 또한, 2회까지만 가능한 육아휴직과 육아기근로시간단축의 분할 사용도 최대 3회까지 가능하도록 제도를 정비할 계획이다. 그럼에도 불구하고, 정부의 계획은 육아휴직 및 육아기근로시간단축의 이용을 활성화하는 데 부족한 측면이 있다.

정부는 육아휴직과 육아기근로시간단축 이용 기간을 계상할 때 휴직 및 근로시간단축 일자 기준이 아닌 실제 근로시간을 기준으로 할 필요가 있다. 뿐만 아니라, 육아휴직과 육아기근로시간의 분할 사용 횟수를 법으로 규정하는 대신, 최단 육아휴직 및 육아기근로시간단축 이용 기간, 육아휴직 및 육아기근로시간단축 신청 기한 등을 규정하여 근로자가 필요에 따라 이용 방식을 조정하여 제도를 활용할 수 있도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다.¹⁸⁾

18) 물론 이러한 개선과제는 육아휴직 및 육아기근로시간단축을 활용하는 근로자 입장에 근거했다는 점에서 실제 제도를 개선하는 과정에 있어서는 사용자측과의 의견 조율이 필요한 부분임. 고

먼저, 주당 40시간 일하는 근로자가 1년 동안 육아휴직을 신청할 경우에는 2,080시간의 근로시간을 단축하는 것과 동일한 것으로 간주해야 한다. 근로자가 ① 주당 10시간 근로시간 단축을 신청(주당 30시간 근로)하면 연간 520시간을 단축하게 되고, ② 주당 25시간 단축을 신청(주당 15시간 근로)하면 연간 1,300시간을 단축하게 된다. 해당 근로자의 연간 근로시간은 2,080시간이므로, ①의 경우 4년, ②의 경우 1.6년 동안 근로시간단축을 지속해야 1년 동안 육아휴직을 신청한 경우와 동일한 시간만큼 육아기근로시간단축을 활용하게 된다. 근로자가 육아기근로시간단축의 최저 기준인 주당 10시간 근로시간 단축을 지속할 경우에는 육아기근로시간단축의 허용 기간이 2년으로 상향되더라도 육아휴직 및 육아기근로시간단축 활용 권리가 동등하게 보장되지 못하는 결과가 초래된다.

또한, 육아휴직의 분할 사용 횟수를 3회로 확대하더라도 개별 근로자의 사정에 따라 제도 활용에 한계가 발생하게 된다. 예를 들면, 자녀의 방학 기간 동안에만 한 시적으로 연간 4개월 가량(여름·겨울 방학 각 2개월씩)의 근로시간단축을 2회에 걸쳐 신청하려고 해도 분할사용 규정 때문에 이용방법에 제한이 따르게 된다. 따라서, 근로자의 상황과 개별 기업의 특성을 고려하여 근로자와 고용주 간 합의를 통해 3회 이상으로 분할하여 사용할 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다.

(3) 육아기근로시간단축 사업주 지원금의 차등 지원

2011년부터 2015년까지 기업규모별 육아휴직 및 육아기근로시간단축 이용자 수 추이(표 20)를 살펴보면, 대규모기업과 중소기업이 포함되는 우선지원대상기업에 종사하는 근로자들 간 육아휴직과 육아기근로시간단축 활용 경향에 차이가 있는 것으로 나타났다. 대규모기업에 종사하는 근로자의 육아휴직 활용이 우선지원대상기업에 종사하는 근로자보다 많았다. 반면, 육아기근로시간단축은 대규모기업 종사자보다는 우선지원대상기업 종사자의 활용이 높은 것으로 나타났다.

용노동부는 육아기근로시간단축을 실제 근로시간을 기준으로 할 경우 단축시간 산정에 따른 업무 및 인사 운용 상의 부담이 추가로 발생하여 사업주의 부담이 증가하게 될 것을 우려함. 이에 대한 대안으로 「제2차 경력단절여성 등의 경제활동촉진 기본계획」에 반영한 것과 같이 육아기근로시간단축을 일자 기준으로 하면서 육아휴직과 차등하여 사용일수를 단계적으로 확대하는 방안을 제시함.

[표 20] 기업규모별 육아휴직 및 육아기근로시간단축 이용자 수 추이

(단위: 명, %)

			2011	2012	2013	2014	2015	연평균 증가율
육아휴직	대규모 기업	여성(a)	28,693	32,344	35,752	39,242	43,819	11.2
		남성	605	919	1,266	1,921	2,848	47.3
		출산휴가자(b)	39,251	41,822	41,668	39,959	43,165	2.4
		a/b*100	73.1	77.34	85.8	98.21	101.52	-
	우선 지원대상 기업	여성(a)	28,041	29,924	31,552	34,152	38,636	8.3
		남성	798	871	1,027	1,499	2,024	26.2
		출산휴가자(b)	51,039	51,572	48,837	48,797	52,093	0.5
		a/b*100	54.94	58.02	64.61	69.99	74.17	-
육아기 근로시간 단축	대규모 기업	여성(a)	4	91	214	255	501	234.5
		남성	0	4	19	23	42	119.0
		출산휴가자(b)	39,251	41,822	41,668	39,959	43,165	2.4
		a/b*100	0.01	0.22	0.51	0.64	1.16	-
	우선 지원대상 기업	여성(a)	33	324	478	776	1,389	154.7
		남성	2	18	25	61	128	182.8
		출산휴가자(b)	51,039	51,572	48,837	48,797	52,093	0.5
		a/b*100	0.06	0.63	0.98	1.59	2.67	-

주: 우선지원대상기업과 대규모기업의 구분은 「고용보험법 시행령」 제12조에 따른 것으로, 근로자 수가 적은 소규모 기업(산업별로 근로자의 수 기준 적용)이 우선지원대상기업에 해당됨. 다만, 「중소기업기본법」 제2조제1항 및 제3항의 기준(업종별 매출액 또는 자산총액 등이 대통령령이 정하는 기준 이하이거나 협동조합일 경우)에 해당하는 중소기업은 「고용보험법 시행령」 제12조를 충족하지 못하더라도 우선지원대상기업으로 분류됨.

자료: 고용노동부 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

2015년 기준 대규모기업에 종사하는 여성 근로자는 출산휴가자 수 대비 101.52%에 해당하는 4만 3,819명이 육아휴직을 이용했으나, 우선지원대상기업에 종사하는 여성 근로자는 출산휴가자 수 대비 74.17%에 해당하는 3만 8,636명이 육아휴직을 이용했다. 남성 근로자의 경우, 2015년 기준 대규모기업 2,848명, 우선지원대상기업 2,024명이 육아휴직을 이용했다. 또한, 대규모기업에 종사하는 여성 근로자는 출산휴가자 수 대비 1.16%에 해당하는 501명이 육아기근로시간단축을 이용했으나, 우선지원대상기업에 종사하는 여성 근로자는 출산휴가자 수 대비 2.67%에 해당하는 1,389명이 육아기근로시간단축을 이용했다. 남성 근로자의 경우, 2015년 기준 대규모기업 42명, 우선지원대상기업 128명이 육아기근로시간단축을 이용했다.

이에 따라, 우선지원대상기업의 육아기근로시간단축급여 지급액이 대규모기업에 비하여 높게 나타났다. 2015년의 경우 우선지원대상기업은 57억 2,500만원의 육아기근로시간단축급여를 지급받았으나, 대규모기업은 14억 7,800만원의 육아기근로시간단축급여를 지급받았다.

[표 21] 육아휴직 및 육아기근로시간단축급여 지급액 추이

(단위: 백만원, %)

		2011	2012	2013	2014	2015	연평균 증가율
대규모 기업	육아휴직	140,306	188,416	231,834	289,443	366,936	27.2
	육아기근로시간단축	1.5	112	369	506	1,478	460.3
우선 지원대상기업	육아휴직	135,954	169,381	188,414	211,220	252,730	16.8
	육아기근로시간단축	16.1	621	1,198	2,048	5,725	334.2
전체	육아휴직	276,261 (99.99)	357,797 (99.80)	420,248 (99.63)	500,663 (99.49)	619,666 (98.85)	22.4
	육아기근로시간단축	17.6 (0.01)	733 (0.20)	1,567 (0.37)	2,554 (0.51)	7204 (1.15)	349.8
	합 계	276,278 (100.00)	358,530 (100.00)	421,815 (100.00)	503,217 (100.00)	626,869 (100.00)	22.7

주: 1. 우선지원대상기업과 대규모기업의 구분은 「고용보험법 시행령」 제12조에 따른 것으로, 근로자 수가 적은 소규모 기업(산업별로 근로자의 수 기준 적용)이 우선지원대상기업에 해당됨. 다만, 「중소기업기본법」 제2조제1항 및 제3항의 기준(업종별 매출액 또는 자산총액 등이 대통령령이 정하는 기준 이하이거나 협동조합일 경우)에 해당하는 중소기업은 「고용보험법 시행령」 제12조를 충족하지 못하더라도 우선지원대상기업으로 분류됨.

2. () 안의 값은 구성비임.

자료: 고용노동부 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

우선지원대상기업의 육아기근로시간단축 이용 근로자 수가 많은 이유는 일반적으로 우선지원대상기업에 종사하는 근로자의 임금 수준이 대규모기업에 종사하는 근로자의 임금 수준보다 낮기 때문인 것으로 보인다. 즉, 우선지원대상기업 근로자는 통상임금의 40%를 지급하는 육아휴직보다는 근로시간에 비례하여 임금이 지급되는 육아기근로시간단축을 이용하여 임금 손실을 줄이는 선택을 할 가능성이 높다. 또한, 대부분 소규모로 운영되는 우선지원대상기업의 고용주 입장에서는 휴직 중인 근로자의 업무를 대체할 숙련 근로자의 수가 적기 때문에 육아휴직보다는 육아기근로시간단축을 선호할 가능성이 높은 것으로 보인다.

2013년 11월에 실시된 「일·가정 양립 실태조사」¹⁹⁾([표 22] 참고)에 따르면, 고용주 입장에서는 기업규모가 클수록 육아기근로시간단축보다는 육아휴직의 운용이 수월하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 30~99인, 100~299인, 300인 이상 기업에서는 육아휴직의 운용이 육아기근로시간단축보다 수월하다고 답변했으며, 300인 이상 기업의 55.9%가 육아휴직의 운용이 더 수월하다고 인식하고 있었다.

[표 22] 기업규모별 육아휴직과 육아기근로시간단축 중 운용이 수월한 제도
(단위: %)

	육아휴직	육아기 근로시간단축	잘 모르겠다	비슷하다	합 계
5~9인	29.6	25.6	31.2	13.6	100.0
10~29인	27.5	39.8	21.5	11.2	100.0
30~99인	38.1	26.5	24.2	11.2	100.0
100~299인	35.9	31.3	19.1	13.7	100.0
300인 이상	55.9	22.5	5.9	15.7	100.0

주: 통계청의 「전국사업체조사」의 대상 사업체 중 상용근로자, 임시·일용근로자, 기타 종사자 등을 합쳐 5인 이상인 기업을 대상으로 업종(농림·어업 제외)과 규모를 고려하여 1,000개 사업체를 층화추출한 뒤, 구조화된 설문지를 토대로 사업체 인사 담당자 등에 대한 면접조사를 실시한 결과임.
자료: 고용노동부(2013)의 「일·가정 양립 실태조사」를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

그러나 소규모기업의 경우에는 육아휴직보다 육아기근로시간단축의 운용이 용이하다고 판단하고 있는 것으로 나타났다. 10~29인 규모의 기업의 경우, 육아기근로시간단축의 운용이 수월하다고 인식하는 비율이 39.8%로 육아휴직의 운용이 용이하다고 인식하는 경우(27.5%)보다 12.3%p 높았다. 5~9인 규모의 기업은 육아휴직의 운용이 수월하다고 인식하는 비율이 29.6%로 육아기근로시간단축의 운용이 용이하다고 인식하는 비율(25.6%)보다 4.0%p 높은 것으로 나타났다. 그러나 ‘잘 모르겠다’는 비율이 31.2%로, 실제로 두 가지 제도를 모두 운용해본 경험이 없기 때문에 답변을 유보한 5~9인 기업이 상당수인 것으로 보인다.

정부는 육아기근로시간단축을 운용하는 기업에 대한 사업주지원금²⁰⁾을 기업의

19) 최근 실시된 「일·가정 양립 실태조사(2015년)」에서는 기업규모별 육아휴직과 육아기근로시간단축 중 운용이 수월한 제도를 묻는 설문이 제외되어, 2013년 조사결과를 활용함.

20) 육아기근로시간단축 사업주지원금은 육아기근로시간단축을 활용하는 근로자에게 고용보험기금에서 지급되는 육아기근로시간단축급여와는 별도로 정부가 제도를 활성화하고자 하는 목적으로 사업주에게 소정의 지원금을 지급하는 것임.

규모에 따라 차등적으로 지급하고 있다. 2014년까지는 중소기업은 월 20만원, 대기업은 월 10만원의 육아기근로시간단축 사업주지원금을 지원받았으나, 2015년부터는 각각 10만원씩 인상하여 중소기업은 월 30만원, 대기업은 월 20만원씩의 사업주지원금을 제공받고 있다. 이러한 정부의 조치는 육아기근로시간단축 운용이 수월하다고 인식하고 있는 소규모기업이 해당 제도를 적극적으로 운영하도록 하는 유인이 될 수 있다는 점에서 적절한 것으로 보인다.

2. 영유아보육 및 유아교육 정책 추진방식의 효율화

가. 영유아보육 및 유아교육 정책 및 유보통합 추진 방향

우리나라의 영유아보육 및 유아교육 정책은 보건복지부와 교육부에 의하여 수행되고 있다. 보건복지부는 어린이집을 통한 0~5세 영유아에 대한 보육을, 교육부는 유치원을 통한 3~5세 유아에 대한 유아교육을 소관하고 있다. 정부는 2013년부터 모든 영유아에게 어린이집이나 유치원을 이용할 경우에는 보육료 및 유아학비를, 어린이집이나 유치원을 이용하지 않을 경우에는 가정양육수당을 지원하고 있다.

정부는 2012년 3월 어린이집을 이용하는 0~2세 영아와 어린이집이나 유치원을 이용하는 5세 유아에게 부모의 소득수준에 관계없이 보육료 및 유아학비를 지원하는 것을 시작으로, 2013년에는 어린이집 및 유치원을 이용하는 모든 3~4세 유아에 대한 보육료 및 유아학비 지원을 실시함과 동시에 어린이집을 이용하지 않는 0~5세 영유아에 대해서도 가정양육수당을 지원하기 시작했다. 특히, 3~5세에 대해서는 공통보육·유아교육과정인 ‘누리과정’을 모든 어린이집과 유치원에 적용하고, 시·도 교육청 및 교육지원청에 지급되는 지방교육재정교부금으로 보육료 및 유아학비를 지원하도록 하였다.

어린이집과 유치원은 소관부처, 이용대상, 운영시간, 교사자격 등의 측면에서 상이하다. [표 23]에 정리한 어린이집과 유치원의 비교표를 보면, 보건복지부 소관의 어린이집은 0~5세 영유아를 대상으로 하루 12시간 운영되며, 보육교사 자격증 소지자가 보육서비스를 제공하는 사회복지시설이다. 교육부 소관의 유치원은 3~5세 유아를 대상으로 4~5시간의 교육과정과 방과후과정을 포함하여 하루 8시간 가량 운영되며, 유치원교사 자격을 가진 자가 유아교육서비스를 제공하는 학교교육기관이다.

이처럼 어린이집과 유치원 간 상이한 점이 있음에도 불구하고, 3~5세에 대해서는 어린이집과 유치원에서 공통보육·유아교육과정인 누리과정을 제공하도록 한 조치는 유아교육과 보육의 통합을 목적으로 하는 유보통합의 일환으로 볼 수 있다. 정부는 3~5세 유아에 대한 누리과정 적용과 함께 이들에 대한 어린이집 보육료 및 유치원 유아학비는 모두 지방교육재정교부금으로 지원하고 있다. 이에 따라, 3~5세 유아의 경우 교육과정과 보육료 및 유아학비 지원의 재원 측면에 있어서는 교육부를 중심으로 유보통합체계가 설정된 상황이라고 볼 수 있다.

[표 23] 어린이집과 유치원의 비교: 2015년

구분	어린이집	유치원
근거 법률 및 성격	영유아보육법(사회복지시설)	유아교육법(학교교육기관)
소관부처	보건복지부, 지방자치단체	교육부, 시도교육청
이용대상	0~5세	3~5세
운영시간	12시간(7:30~19:30)+시간연장	8시간 이상(교육과정 4~5시간 +(선택)방과후+(선택)돌봄)
교사자격·양성	보육교사1·2·3급 (고졸이상, 학점제)	유치원교사1·2급 및 준교사 (전문대졸 이상, 학과제)
교사수	229,116명 (1급 121,361, 2급 95,902, 3급 11,849)	46,120명 (1급 12,002, 2급 28,566, 준교사 11)
보수(월)	국공립 210만원, 민간 163만원	국공립 385만원, 사립 214만원
처우개선비(정부지원)	담임: 30만원(3~5세), 17만원 (0~2세) 비담임: 지원없음	담임: 51만원 비담임: 40만원
시설기준	1층 원칙 놀이터 3.5㎡/명 등	1,2층 원칙 놀이터 160㎡(40명 이하) 등
교육·보육내용	공통 누리과정(3~5세) 표준보육과정(0~2세)	공통 누리과정(3~5세)
평가인증/정보공개	임신육아종합포털 아이사랑	유치원 알리미
정부규제	가격규제 있음 부채 일부 허용(50% 미만) 놀이터 확보 의무 등 시설기준 이 상대적으로 완화 취업모 등 실수요층 우선입소 있음	가격규제 있음(2016년부터 ‘유 치원비 인상률 상한제 도입) 부채 불허용 시설기준 엄격 취약계층 세 자녀 등 우선입학 있음

자료: 각종 정책자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

정부는 2013년 5월부터 국무조정실에 ‘유보통합추진위원회’를 구성하여 운영하고 있다. 국무조정실 영유아교육보육통합추진단(이하 ‘유보통합추진단’)은 [표 24]와 같이 단계별 유보통합 추진계획을 제시하고 있다. 유보통합추진단이 제시한 통합 방안은 선 인프라구축, 후 부처 통합으로 대별된다. 먼저, 정보공시 내용을 확대·연계·통합하고, 유치원 평가와 어린이집 평가인증을 연계하며, 공통 재무회계규칙 항목을 개발하는 등의 인프라구축 작업이 수행된다. 이어서, 가격규제를 개선하고, 보육인프라가 충분하지 못한 지역의 0~2세 영아의 유치원 이용을 허용하는 등 규제·운영환경을 정비할 계획이다. 끝으로, 어린이집 보육교사와 유치원교사 간 자격 및 처우 격차를 해소하고, 관리부처를 통합함으로써 유보통합을 마무리하는 것으로 세부 통합 방안을 수립하였다.

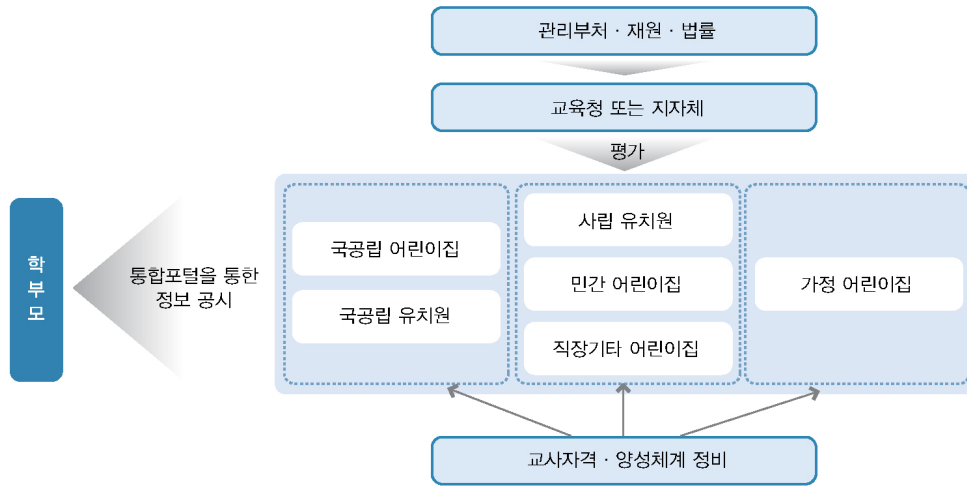
[표 24] 유보통합 추진 계획

단계	주요내용	과제명
1단계	품질개선기반 구축	결제카드·정보공시·평가체계 통합, 공통재무회계규칙 제정 등
2단계	규제·운영환경 정비	가격규제 개선, 시설기준 정비, 0~2세 유치원 허용 등
3단계	관리부처 통합 등	관리부처 통합, 교사 자격체계 및 보수체계 정비

자료: 국무조정실 유보통합지원단 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

[그림 4]는 [표 24]에 제시된 계획대로 유보통합이 추진되었을 경우를 도식화한 것이다. 정부는 유보통합 추진계획 실행 이전에 3~5세 유아 대상 누리과정 재원을 지방교육재정교부금으로 지원하도록 하였고, 결제카드 통일, 정보공시 연계, 교육과정 통합 등의 계획은 실행되었다. 정부는 유보통합을 위한 추진계획을 일정 부분은 실현하고 있다고 볼 수 있다. 하지만, 재원 및 교육과정 통합(누리과정 도입 및 3~5세 보육료 및 유아학비를 지방교육재정교부금으로 지원), 정보공시 연계, 결제카드 통일 이외에는 가시적인 유보통합이 달성되지 않아 유보이원체제가 유지되고 있으며, 이에 따른 문제점이 노정되고 있다.

[그림 4] 유보통합 추진 방향



자료: 육아정책연구소, 「2014년 제2차 육아선진화 포럼: 유보통합 토론회」 자료집, 육아정책연구소, 2014.

나. 어린이집과 유치원 평가체계의 통합성 및 실효성 강화

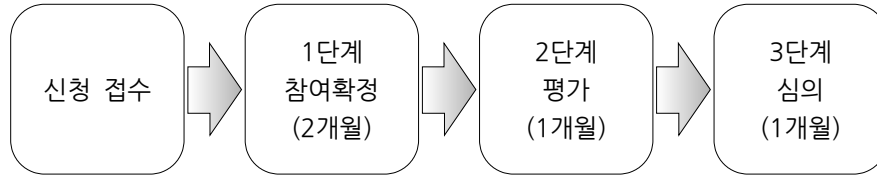
(1) ‘어린이집 평가인증’과 ‘유치원평가’의 개요 및 현황

보건복지부와 교육부는 각각 어린이집과 유치원에 대하여 개별적인 평가체계를 운영하고 있다. 보건복지부는 한국보육진흥원에 위탁하여 ‘어린이집 평가인증’을 수행하고 있고, 교육부는 시·도 교육청을 통하여 ‘유치원평가’를 실시하고 있다. 다만, ‘어린이집 평가인증’과 ‘유치원평가’ 결과를 ‘어린이집·유치원 통합정보공시’를 통해 제공하여, 어린이집이나 유치원을 선택할 때 이를 참고할 수 있도록 지원하고 있다.

보건복지부의 어린이집 평가인증은 어린이집의 서비스 수준을 평가하여 일정 수준 이상 시설에 대한 인증 여부를 공개함으로써 어린이집의 서비스 수준을 향상시키고, 부모들의 시설 선택권을 제고하는 것을 사업의 목적으로 삼고 있다.

어린이집 평가인증의 절차는 다음의 [그림 5]와 같다. 어린이집이 평가인증 참여를 신청하면, 한국보육진흥원에서 현장관찰을 한 뒤, 심의기간을 거쳐 평가인증 여부를 확정한다. 보건복지부는 어린이집 평가인증의 결과를 토대로 공공형 어린이집을 지원하고 있다. 공공형 어린이집은 민간·가정어린이집 중 평가인증 결과가 우수한 어린이집을 사업대상으로 선정하여, 어린이집 운영비 지원을 강화하여 국공립 어린이집 수준의 영유아 보육 서비스를 제공하도록 지원하는 보육시설이다.

[그림 5] 어린이집 평가인증의 절차



※ 기준점수 미만일 경우: (신규인증) 인증유보 → 재참여과정 진행, (재인증) 불인증
자료: 보건복지부 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

2011년부터 2015년까지 어린이집 평가인증률을 살펴보면, 2011년 62.4%였던 것이 2015년 78.8%로, 16.4%p 증가하였다. 2015년을 기준으로 전체 어린이집 중 80% 가량이 어린이집 평가인증을 받은 것이다.

[표 25] 어린이집 평가인증률 추이: 2011~2015년

(단위: 개소, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	연평균 증가율
평가인증 통과 어린이집 수(A)	24,856	27,357	30,955	33,050	33,496	7.7
전체 어린이집 수(B)	39,842	42,527	43,770	43,742	42,517	1.6
평가인증 통과율(A/B×100)	62.4	64.3	70.7	75.6	78.8	-

주: 전체 어린이집 수는 전년도 말 기준이며, 평가인증 통과 어린이집 수는 당해연도 말 평가인증을 유지하고 있는 어린이집 수임.

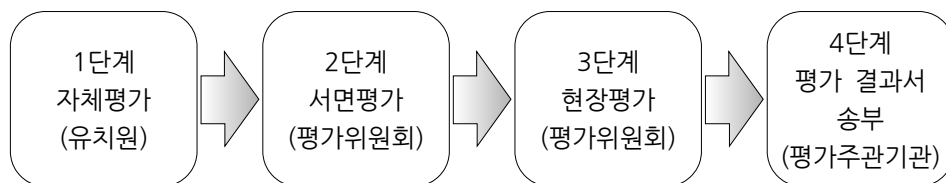
자료: 보건복지부 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

유아교육 관련 사업은 시·도 교육청과 교육지원청에 의하여 수행되고 있기 때문에, 유치원평가와 관련된 교육부의 역할은 「유치원 평가 매뉴얼」을 개발하여 시·도 교육청에 지침을 전달하는 것이다. 이에 따라, 교육부는 평가 기본계획 수립, 국가 공통지표 제공, 평가위원 연수 지원 등의 업무를 담당한다. 시·도 교육청에서는 지역정책에 맞는 자체지표 개발, 평가위원회 구성·운영, 평가위원 연수 등의 업무를 담당하며, 유치원 평가를 주관하여 실시하게 된다.

어린이집 평가인증과 유치원 평가의 차이점은 신청에 기반하여 평가가 실시되는 것이 아니라, 국공립과 사립 유치원을 대상으로 매년 전체 유치원의 1/3씩, 3년 이내에 평가를 실시하도록 의무화되어 있다는 점이다. 따라서, 매 3년씩 전국의 모든 유치원은 유치원 평가를 받게 된다.

다음의 [그림 6]은 유치원 평가의 절차를 도식화한 것이다. 유치원 평가는 평가 대상 유치원의 자체평가, 평가위원회의 서면평가 및 현장평가 결과를 통합하여, 평가 결과서를 평가대상 유치원에 송부하는 방식으로 진행된다.

[그림 6] 유치원 평가의 절차



자료: 교육부 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

교육부는 유치원 평가 결과를 시·도 교육청별로 유치원에 대한 행정적·재정적 지원 방안을 수립하고 추진하는 데에 활용하도록 제안하고 있으며, 평가 결과를 유치원에서 제공되는 유아교육 서비스의 질 제고를 위한 환류 자료로 적극적으로 활용하도록 권장하고 있다.

(2) ‘어린이집 평가인증’과 ‘유치원평가’의 한계

어린이집 평가인증과 유치원평가의 문제점은 예산을 투입하여 어린이집 및 유치원에 대한 평가를 실시하고 있으나, 평가 항목이 비대칭적²¹⁾이고 평가 결과 활용이 소극적이라는 것이다. 현재 어린이집 평가인증 결과는 인터넷을 통하여 ‘임신육아종합포털 아이사랑’에 공개되고 있으며, 유치원평가 결과와 함께 ‘어린이집·유치원 통합정보공시’와 ‘유치원알리미’에도 공개되고 있다. 어린이집의 경우에는 평가인증점수와 평가영역 균형도 등 정량화된 정보가 공개되고 있지만, 유치원의 경우에는 서술형으로 작성된 평가 소견이 공개되고 있다. 이에 따라, 어린이집 및 유치원 평가를 통하여 관련 법규 위반 감독과 보육 및 유아교육 시설에 대한 다양한 정보를 수집·비교하는 데 한계가 있다.

21) 어린이집과 유치원의 근거법률이 상이한 상황에서 평가지표를 통합하는 데에는 한계가 있음. 이에 따라, 유보통합추진단은 보육 및 유아교육 환경과 누리과정 운영 등 특정 영역에 한정하여 통합지표를 시범 적용 중임. 단기적으로는 통합지표 시범 적용 결과에 대한 적정성 평가를 실시하여 어린이집과 유치원 평가 시에 공통지표를 반영하도록 하고, 중장기적으로는 유보통합 계획에 맞추어 어린이집과 유치원에 대한 평가체계를 재설계할 필요가 있음.

어린이집 평가인증제도는 개별 어린이집의 신청을 토대로 평가가 실시된다는 점에서, 평가인증을 통한 실질적인 보육 서비스 제공 실태 파악이 제한적이다. 어린이집도 유치원과 마찬가지로 매년 전체 어린이집의 1/3씩, 3년 이내에 전체 평가를 실시하도록 평가를 의무화하여, 전체 어린이집을 대상으로 보육서비스의 질적 측면을 관리·점검하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

한편, 유치원평가 결과 공개 범위 및 방법은 시·도 교육감이 자체적으로 결정하도록 하고 있어, 평가 결과의 활용 목적이 실제로 구현될 수 있을지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 어린이집의 경우 평가인증 결과를 공공형 어린이집 지원에 활용하고 있다. 교육부도 유치원 평가 결과를 예산 편성 과정에 적극적으로 활용하도록 규율할 필요가 있다.

보건복지부는 신규참여 또는 재인증참여 신청을 한 보육시설을 대상으로 산하기관인 한국보육진흥원을 통하여 어린이집 평가인증 사업을 시행하고 있다. 이처럼 신청주의에 입각하여 평가인증 사업을 실시하기 때문에, 일상적으로 어린이집에서 제공되고 있는 전반적인 보육서비스의 질적 수준을 파악하는 데에는 한계가 있다. 또한, 평가인증 결과에 따라 정부의 보육시설 지원 수준을 조정하는 등의 인센티브제도를 공공형 어린이집 사업을 통해 일부 보육시설에 적용하고 있지만, 그 규모가 제한적이다. 현행 어린이집 평가인증체계에서는 전국의 보육시설을 대상으로 평가가 이루어지지 않고 있으며, 평가인증 결과가 정부 정책에 활용되는 폭이 좁기 때문에, 정부가 추진하는 보육 관련 사업의 성과관리 및 보육서비스 수요자에 대한 정보제공의 도구로서 기능할 수 있도록 개선되어야 할 필요가 있다.

교육부가 시행 중인 유치원 평가는 각 시·도 교육청이 매년 전체 국·공·사립 유치원의 1/3을 대상으로 평가를 실시하며, 평가 결과를 공개하는 동시에 시·도 교육청별 재정지원과 연계하여 운영되고 있다. 그러나 평가의 시기, 평가 결과 공개의 범위 및 방법 등이 시·도 교육청에 의하여 개별적으로 결정되기 때문에 중앙정부 차원에서의 전국 유치원에 대한 비교·분석에 한계가 있으며, 지방교육재정교부금 배분에 있어서도 지방자치단체별 유아교육 서비스의 질적 측면을 고려한 예산 배정의 기준으로 활용하기에는 어렵다는 문제점이 있다.

현재 보건복지부와 교육부에 의해 개별적으로 실시되고 있는 어린이집 및 유치원에 대한 평가제도를 통합·보완하고 평가기준을 세분화·다양화하여, 평가 결과를 토대로 해당 어린이집 및 유치원에 대한 정보를 충분히 파악할 수 있도록 해야 할

필요가 있다. 평가기준 선정에 있어서 부모가 어린이집 및 유치원에 대해 파악하고자 하는 정보가 포함될 수 있도록 평가항목을 설정해야 할 필요가 있다. 평가 결과를 일반에 공개함은 물론이고, 평가 결과가 뛰어난 시설에 대한 지원을 강화하는 동시에 평가 결과가 미진한 어린이집 및 유치원에 대해서는 구체적인 개선방안에 대한 자문을 제공하고, 개선의 여지가 없을 경우에는 퇴출시킴으로써 전국적으로 균등한 양질의 영유아보육 및 유아교육 서비스가 제공될 수 있도록 노력해야 할 필요가 있다.

다. 보육교사-유치원교사 간 자격 및 처우 격차 완화

보육교사와 유치원교사는 자격과 처우에 있어 차이가 있지만, 현재 3~5세를 대상으로 실시되고 있는 누리과정은 모든 어린이집과 유치원에서 실시되고 있다. 즉, 같은 연령대의 아동에게 동일한 내용의 보육 및 유아교육 프로그램을 제공하고 있지만, 보육교사와 유치원교사는 동일한 임금체계의 적용을 받지 않고 있다. 보육교사와 유치원교사의 학력 및 양성체계가 상이하기 때문에 임금격차가 발생하는 것이 필연적이라고 볼 수도 있지만, 동일한 대상에게 동일한 서비스를 제공함에도 차별적인 대우를 받는 것은 형평에 어긋나며 장기적으로는 유보통합의 장애물로 작용할 가능성이 크다.²²⁾

보육교사는 고졸이상의 일정한 교육과정 수료자로 보건복지부장관이 검정·수여하는 국가자격증을 발급받은 자이며, 학력 및 경력기간에 따라 1·2·3급으로 구분된다. 유치원교사는 전문대학 또는 대학교에서 유아교육을 전공하고, 유치원 2급 정교사 자격을 취득한 자이다. 유치원교사는 보육교사와 달리 교원에 해당한다.

[표 26]과 [표 27]은 각각 2015년 기준 보육교사와 유치원교사의 학력 비중을 어린이집 및 유치원 유형별로 산출한 것이다. 보육교사와 유치원교사 모두 2~3년제 대학의 비중이 가장 높게 나타났다. 반면, 4년제 대학과 대학원의 비중은 유치원교사가 높았다.

어린이집 보육교사는 2~3년제 대학의 비중이 51.2%로 가장 높았고, 4년제 대학 27.5%, 고등학교 18.5%, 대학원 2.6% 순으로 학력 분포가 나타났다. 직장어린이집의 경우 4년제 대학과 대학원의 비중이 각각 55.8%, 6.9%로, 다른 유형의 어린이집에 비하여 높았다.

22) 이에 대하여, 교육부는 보육교사와 유치원교사 간 양성체계, 자격 등의 차이가 존재하므로, 점진적으로 이를 동등하게 개선하여 장기적 정책과제로 처우 격차를 완화할 필요가 있다는 입장을 밝힘.

[표 26] 어린이집 보육교사의 학력: 2015년

(단위: 명, %)

	고등학교	2~3년제 대학	4년제 대학	대학원	계
국공립	7.1	55.4	31.7	5.6	100.0 (4,411)
사회복지법인	6.5	62.8	27.8	2.9	100.0 (3,490)
법인·단체	12.6	55.7	27.6	4	100.0 (2,024)
민간	20.6	55.6	22.3	1.7	100.0 (8,209)
가정	27.7	45.9	24.9	1.2	100.0 (5,078)
직장	3.6	33.8	55.8	6.9	100.0 (2,835)
전체	18.5	51.2	27.5	2.6	100.0 (26,047)

자료: 육아정책연구소·보건복지부(2016)의 「2015년 전국보육실태조사: 어린이집 조사보고」를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

유치원교사의 학력분포를 살펴보면, 2~3년제 대학의 비중이 47.9%로 가장 높았고, 4년제 대학 37.6%, 대학원 14.5% 순으로 비중이 높게 나타났다. 공립유치원의 경우 4년제 대학과 대학원의 비중이 각각 54.0%, 33.1%로 다른 유형의 유치원에 비하여 높게 나타났다.

[표 27] 유치원교사의 학력: 2015년

(단위: 명, %)

	전문대졸			4년제 대졸	대학원졸	계
	2년제	3년제	소계			
국립	0.0	0.0	0.0	19.0	81.0	100.0 (21)
공립	9.9	3.0	12.9	54.0	33.1	100.0 (12,598)
사립	15.4	44.0	59.4	32.2	8.4	100.0 (38,379)
전체	14.0	33.9	47.9	37.6	14.5	100.0 (50,998)

자료: 교육부 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

[표 28]과 [표 29]는 각각 어린이집 보육교사와 유치원교사의 월평균 급여를 조사한 자료이다. 어린이집 보육교사의 월평균 급여 총액은 184만원이고, 유치원교사의 월평균 급여 총액은 국공립유치원 336만원, 사립유치원 211만원인 것으로 조사되었다. 즉, 어린이집 보육교사 평균 대비 국공립 유치원교사는 월 152만원, 사립 유치원교사는 월 27만원 높은 월급여를 지급받고 있다.

[표 28] 어린이집 보육교사의 월평균 급여 및 수당: 2015년

(단위: 만원, 명)

	월평균 급여	월평균 수당	월평균 총액	응답자 수
국공립	173.58	36.79	210.37	4,411
사회복지법인	175.52	33.36	208.88	3,490
법인·단체	169.23	37.90	207.13	2,024
민간	128.42	34.97	163.39	2,809
가정	118.39	32.08	150.47	5,078
직장	169.10	49.08	218.18	2,835
전체	147.78	36.52	184.30	26,047

자료: 육아정책연구소·보건복지부(2016)의 「2015년 전국보육실태조사: 어린이집 조사보고」를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

어린이집 보육교사의 월급여 총액을 구체적으로 살펴보면, 직장어린이집(218만원), 국공립어린이집(210만원), 사회복지법인어린이집(209만원), 법인·단체어린이집(207만원)의 순으로 높고, 이들 유형의 어린이집에 종사하는 보육교사는 월평균 급여 총액이 평균을 상회하여 200만원 이상을 지급받는 것으로 나타났다. 반면, 민간 어린이집(163만원)과 가정어린이집(150만원) 보육교사의 월평균 급여 총액은 전체 평균에 미치지 못하는 것으로 나타났다.

유치원교사의 월평균 급여 총액은 국공립유치원은 336만원, 사립유치원은 211만원인 것으로 조사되었다.²³⁾ 국공립 대비 사립 비율은 62.8%로 집계되었다.

23) 이에 대하여, 교육부는 국공립 유치원교사는 40대 이상이 70% 이상을 차지하고 있으며 평균 24호봉인 반면에 사립 유치원교사는 평균 14호봉인 것으로 나타나, 국공립유치원과 사립유치원 간 교사의 월평균 급여액 차이가 발생한 것으로 해석하고 있음.

[표 29] 유치원교사의 월평균 급여: 2014년

(단위: 만원, %)

국공립유치원	사립유치원	국공립 대비 사립 비율
336	211	62.8

주: 1. 2014년 급여에 대하여 2015년에 조사한 결과임.
 2. 수당을 포함한 액수임.
 3. 국무조정실 영유아교육보육통합추진단(2015)이 발주한 연구용역 「유치원·보육교사 처우격차 해소방안 연구(비공개)」를 통하여 조사된 자료임.
 자료: 교육부 제출자료임.

어린이집 보육교사는 3~5세 유아뿐만 아니라 0~2세 영아를 대상으로 보육서비스를 제공하기 때문에 어린이집 보육교사와 유치원교사의 학력 및 임금을 단순비교하는 것은 적절하지 못한 측면도 있다. 그러나 유보통합의 원활한 추진을 위해서는 어린이집 보육교사와 유치원교사의 처우 격차를 완화할 필요가 있다. 이를 위해서는 동일한 대상에게 동일한 서비스를 제공할 경우에 동일한 처우를 보장하는 원칙을 적용하는 것이 타당할 것으로 보인다. 즉, 3~5세 대상 누리과정을 담당하는 보육교사와 유치원교사에게 동일한 수준의 자격과 처우를 보장하는 방식이다. 이와 함께, 어린이집을 0~2세 대상 보육서비스를 제공하는 곳과 3~5세 대상 누리과정을 제공하는 곳으로 구분하여, 장기적으로 3~5세 대상 어린이집과 유치원이 통합될 수 있도록 하는 방안 등을 검토할 필요가 있다.

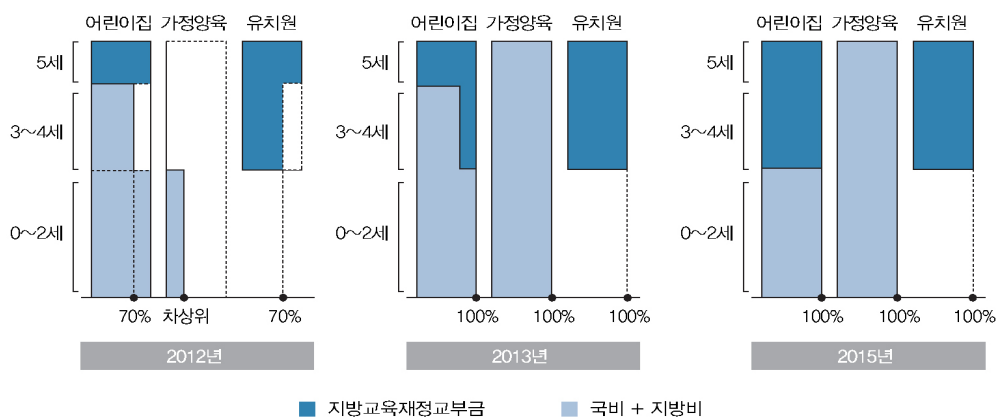
라. 체계적인 유보통합을 통한 재원분담 갈등 해소

정부는 단계별 유보통합 추진계획을 수립하였으나, 실제로 가장 먼저 유보통합이 실시된 부문은 보육·유아보육 프로그램과 재원의 통합이라고 할 수 있다. 정부는 3~5세 유아를 대상으로 누리과정을 적용함과 동시에, 3~5세의 어린이집 보육료와 유치원 유아학비를 모두 지방교육재정교부금에서 지원하도록 하였다.

[그림 7]은 2012년부터 2015년까지 진행된 영유아보육료, 유아학비, 가정양육수당의 재원분담 추이를 도식화한 것이다. 2011년까지는 영유아보육료와 가정양육수당은 일반회계로, 유아학비는 지방교육재정교부금으로 지원하였다. 또한, 2011년까지는 소득하위 70% 가구의 영유아를 대상으로 보육료와 유아학비를 지급하였고, 가정양육수당은 차상위계층을 대상으로 지원되었다. 2012년 정부는 어린이집과 유

치원을 이용하는 모든 5세 유아 대상 보육료 및 유아학비를 지방교육재정교부금으로 지원하기 시작했고, 2013년에는 3~4세 유아에 대한 보육료도 순차적으로 지방교육재정교부금으로 이관하여 2015년부터는 어린이집 및 유치원을 이용하는 모든 3~5세 유아의 보육료 및 유아학비는 지방교육재정교부금에서 지출되는 것이 원칙이다. 한편, 2015년 기준 모든 0~2세 영아의 보육료와 0~5세 영유아의 가정양육수당은 국고보조사업의 형태로 일반회계에서 지출되어, 국비와 지방비의 합으로 지원되고 있다.

[그림 7] 영유아보육료·유아학비·가정양육수당의 재원분담 추이



자료: 각종 정책자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

그러나 2017년도 예산 의결 시에 누리과정(3~5세 보육료 및 유아학비) 예산의 일부를 향후 3년 동안 정부가 부담하는 것으로 결정하였다. 누리과정의 재원이 되는 지방교육재정교부금의 변동성이 크고 법적근거가 미비하다 보니, 이를 중앙정부 부담으로 돌려야 한다는 지방자치단체 및 시·도 교육청 등과 이에 반대하는 중앙정부 간의 갈등이 지속되었다. 이에 대한 근본적인 대책을 마련하지 못하고, 2015년에는 5천억원, 2016년에는 본예산 3천억원, 추경예산 2천억원 등 총 5천억원을 중앙정부가 예비비로 지원하는 방식으로 갈등을 봉합해왔다. 2017년도 예산안 심의 과정에서는 3년 한시의 ‘누리과정 특별회계’ 예산을 설치하고 2017년에는 소요액의 45%인 8,600억원을 정부가 부담하는 방식으로 절충하였다. 향후 3년 간은 다음의 누리과정 예산 편성 시에 중앙정부와 지방자치단체, 시·도교육청이 부담하는 금액의 비율에 대해 결정하면 되는 것이다.

그럼에도 불구하고, 누리과정 특별회계는 3년 동안 한시적으로 운영되기 때문에 근본적인 재원분담 갈등을 해소하는 데 한계가 있다. 정부는 정책상태인 유보통합 추진을 재개하여, 영유아보육 및 유아교육 정책을 효율적으로 수행할 필요가 있다. 이를 위해서는 어린이집을 3~5세 대상으로 누리과정을 제공하는 어린이집과 0~2세 영아를 대상으로 하는 보육서비스 중심의 어린이집으로 이원화하여 운영하고, 누리과정을 제공하는 어린이집에 종사하는 보육교사를 대상으로 자격시험이나 보수교육을 실시할 필요가 있다. 이를 토대로, 3~5세 유아를 대상으로 하는 어린이집 및 유치원을 통합하여 ‘유아학교(가칭)’²⁴⁾로 운영하고, 누리과정 보육교사와 유치원교사의 양성과정을 동일화하는 한편, 기존의 보육교사들에게 보수교육 등을 통해 유치원교사와 동등한 자격을 부여하여 처우에 차별이 없도록 해야 할 필요가 있다.²⁵⁾ 또한, 영아를 대상으로 하는 보육서비스 중심의 어린이집에 대해서는 영아돌봄에 적합한 운영 프로그램을 개발하여, 수요자가 영아인 자녀를 믿고 맡길 수 있도록 어린이집에 대한 신뢰도를 제고할 필요가 있다.

3. 개인양육지원정책의 실효성 제고

가. 개인양육지원정책 현황

개인양육지원정책은 보건복지부 소관 가정양육수당지원과 여성가족부 소관 아이돌봄지원 사업으로 구성된다.

24) ‘유아학교(가칭)’는 돌봄 기능이 축소되고 교육 기능이 강조된 개념으로 인식될 수 있으며, 현재 운영 중인 어린이집과 유치원을 각각 유지하면서 유보통합을 추진할 수 있는 여지가 있다는 입장도 있음. 본 보고서에서의 ‘유아학교(가칭)’는 관리·운영 주체, 서비스 제공 주체 등에 대한 통합뿐만 아니라 보육 및 유아교육 서비스를 통합적으로 제공하는 유보통합서비스 제공기관을 지칭하고자 하는 의도로 제안한 것임. 뿐만 아니라, 저출산의 영향으로 영유아 인구가 지속적으로 감소하는 상황에서 현행 어린이집 및 유치원을 유지하기보다는 어린이집과 유치원을 통합하여 새로운 유보통합서비스 제공기관을 운영하는 방식으로 중장기적인 보육 및 유아교육 서비스 수요 감소에 대응하는 것이 적절할 것으로 판단됨.

25) 누리과정 담당 보육교사에게 유치원교사와 동등한 자격을 부여함에 있어, 국가직무능력표준(National Competency Standards; NSC)을 활용하는 방안도 검토할 수 있을 것임. 현재 NSC를 통하여 보육교사를 양성하는 과정이 개설·운영 중인. 정부는 누리과정 담당 경력, 보육교사 경력 등 일정 요건을 갖춘 보육교사를 대상으로 NSC를 활용한 교육프로그램을 제공하여, 유치원교사와 비슷한 수준의 유아교육서비스 제공이 가능하도록 양성한 뒤 누리과정 담당 보육교사와 유치원교사를 동등한 수준의 유아학교(가칭)교사로 공인하는 방안을 검토할 필요가 있음.

가정양육수당 지원 사업은 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 0~5세 영유아에게 매월 일정액의 현금을 지급하는 것이다. 정부는 모든 0~5세 영유아에게 부모의 소득수준에 관계없이 시설보육을 이용할 경우에는 어린이집 보육료 및 유치원 유아학비를 지급하고, 시설보육을 이용하지 않을 경우에는 가정양육수당을 지급하고 있다. 한편, 어린이집이나 유치원을 이용하지 않더라도 종일제 아이돌봄서비스를 지원받고 있는 경우에는 가정양육수당의 지원대상에서 제외된다.

가정양육수당은 [표 30]과 같이 월령에 따라 지원금액이 차등적이다. 12개월 미만 영아는 월 20만원, 24개월 미만 영아는 월 15만원, 그 외의 취학 전 유아는 월 10만원의 가정양육수당이 지원된다. 농어촌에 거주하는 가정양육 영유아에게 지급되는 농어촌양육수당은 12개월 미만과 48개월 이상 영유아의 경우는 일반 양육수당 지원액과 같지만, 24개월 미만 영아와 24개월 이상 48개월 미만 유아에 대해서는 일반 양육수당에 비하여 월 2만 7,000원 ~ 5만 6,000원을 더 지급한다. 장애아동양육수당은 48개월 미만 영유아에게는 월 20만원, 48개월 이상 취학 전 유아에게는 월 10만원을 지급하도록 설계되어 있다.

[표 30] 가정양육수당 지원단가: 2016년

(단위: 원/월)

월령	지원단가		
	양육수당	농어촌양육수당	장애아동양육수당
12개월 미만	200,000	200,000	200,000
24개월 미만	150,000	177,000	
36개월 미만	100,000	156,000	
48개월 미만	100,000	129,000	100,000
48개월 이상~취학 전	100,000	100,000	

자료: 보건복지부 제출자료임.

아이돌봄지원금은 부모의 맞벌이 등의 사유로 양육공백이 발생한 가정의 만 12세 이하 아동을 대상으로 아이돌보미가 찾아가는 돌봄 서비스를 제공하여 부모의 양육부담을 경감하고 시설보육의 사각지대를 보완하고자 하는 목적으로 수행 중인 사업이다. 아이돌봄서비스는 크게 12세 이하 아동을 대상으로 시간단위 돌봄을 제

공하는 시간제돌봄과 생후 24개월 이하 영아를 종일 돌보는 영아종일제돌봄으로 구분된다. 여성가족부는 2014년부터 종합형과 보육교사형 돌봄을 추가하여 실시하고 있다. 종합형 돌봄은 시간제돌봄을 이용하는 아동과 관련된 가사 서비스를 추가적으로 제공하는 경우이며, 보육교사형은 보육교사 자격증을 가진 아이돌보미가 영아종일제돌봄을 제공하는 경우이다.

아이돌봄지원 사업은 정부 지원 대상가구와 정부 미지원 대상가구로 구분하여 아이돌봄서비스를 제공한다. 정부 지원 대상가구에는 취업한부모, 장애부모, 맞벌이 가정, 다자녀 가정 등과 같이 양육공백이 발생하는 가정이 해당된다. 정부 미지원 대상가구는 전업주부 가구 등 양육공백이 발생하지 않는 가정이 해당되며, 아이돌봄서비스 이용금액 전액을 서비스 이용가구가 부담하도록 되어 있다. 정부 지원 대상가구의 경우에는 이용가구의 소득수준에 따라 서비스 이용요금이 차등적으로 구성되어 있다.

영아종일제돌봄과 보육교사형 돌봄은 1일 4시간 이상 사용이 원칙이며, 정부 지원시간은 월 120~200시간 이내이다. 기본단가는 영아종일제돌봄은 시간당 6,500원이며, 보육교사형 돌봄은 시간당 7,800원이다. 야간(오후 10시 ~ 오전 6시)이나 휴일(토·일요일, 「관공서의 공휴일에 관한 규정」에 따른 공휴일, 근로자의 날)에는 기본단가에 시간당 3,250원을 추가하도록 규정되어 있다. 돌봄 아동이 2명일 경우에는 총액의 25%, 돌봄 아동이 3명일 경우에는 총액의 33.3%를 할인하여 이용금액을 산출한다.

[표 31]은 영아종일제 및 보육교사형 돌봄 이용요금 현황을 정리한 자료이다. 영아 1인을 둔 가구가 월 200시간의 아이돌봄서비스를 이용한다고 가정할 경우, 영아종일제는 월 130만원, 보육교사형은 월 156만원의 이용요금이 소요된다. 소득기준에 따라 가~라형으로 이용요금이 차등화되며, 정부 미지원 대상가구에 해당하는 라유형은 이용요금의 전액을 이용가구가 부담하고, 가형은 30%, 나형은 50%, 다형은 70%를 이용가구가 부담한다.

[표 31] 영아종일제 및 보육교사형 돌봄 이용요금 현황

유형	소득기준 (4인가족 기준 중위소득)	영아종일제 (월 130만원, 200시간)		보육교사형 (월 156만원, 200시간)	
		정부지원	본인부담	정부지원	본인부담
가형	60% 이하 (2,635천원)	91만원 (70%)	39만원 (30%)	91만원	65만원
나형	85% 이하 (3,733천원)	65만원 (50%)	65만원 (50%)	65만원	91만원
다형	120% 이하 (5,270천원)	39만원 (30%)	91만원 (70%)	39만원	117만원
라형	120% 초과	—	130만원 (100%)	—	156만원

주: () 안의 비율은 이용요금에 대한 정부지원·본인부담 비율임.

자료: 여성가족부, 「2016년도 아이돌봄 지원사업 안내」, 2016.

시간제돌봄과 종합형 돌봄은 1회 2시간 이상 사용이 원칙이며, 정부 지원시간은 연간 480시간 이내이다. 기본단가는 시간제돌봄은 시간당 6,500원이며, 종합형 돌봄은 시간당 8,450원이다. 영아종일제 및 보육교사형 돌봄과 마찬가지로 야간이나 휴일에는 기본단가에 시간당 3,250원을 추가하고, 돌봄 아동이 2명일 경우에는 이용요금의 25%, 돌봄 아동이 3명일 경우에는 이용요금의 33.3%를 할인한다.

[표 32] 시간제 및 종합형 돌봄 이용요금 현황

유형	소득기준 (4인가족 기준 중위소득)	시간제 (시간당 6,500원)				종합형 (시간당 8,450원)			
		A형		B형		A형		B형	
		정부지원	본인부담	정부지원	본인부담	정부지원	본인부담	정부지원	본인부담
가형	60% 이하 (2,635천원)	4,875원 (75%)	1,625원 (25%)	4,225원 (65%)	2,275원 (35%)	4,875원 (58%)	3,575원 (42%)	4,225원 (50%)	4,225원 (50%)
나형	85% 이하 (3,733천원)	2,925원 (45%)	3,575원 (55%)	—	6,500원	2,925원 (35%)	5,525원 (65%)	—	8,450원
다형	120% 이하 (5,270천원)	1,625원 (25%)	4,875원 (75%)	—	6,500원	1,625원 (19%)	6,825원 (81%)	—	8,450원
라형	120% 초과 (5,270천원)	—	6,500원	—	6,500원	—	8,450원	—	8,450원

주: 1. () 안의 비율은 이용요금에 대한 정부지원·본인부담 비율임.

2. 시간제 및 종합형 돌봄 이용요금은 아동의 취학여부에 따라 구분됨. 2016년 기준 미취학아동 대상인 A형은 2009년 1월 1일 이후 출생 아동에게 적용되며, 취학아동 대상인 B형은 2008년 12월 31일 이전 출생 아동에게 적용됨.

자료: 여성가족부, 「2016년도 아이돌봄 지원사업 안내」, 2016.

[표 32]에 정리된 시간제 및 종합형 돌봄서비스 이용요금을 살펴보면, 2009년 1월 1일 이후 출생 아동과 2008년 12월 31일 이전 출생 아동에 대하여 각각의 가구 소득수준에 따른 이용요금이 적용된다. 2008년 12월 31일 이전 출생 아동(B형)은 소득기준이 중위소득 60% 이하에 해당할 경우에만 정부의 지원금이 적용되며, 시간제는 이용요금의 35%, 종합형은 이용요금의 50%를 이용가구가 부담한다. 2009년 1월 1일 이후 출생 아동(A형)은 가구의 소득수준에 따라 이용금액 부담분이 차등화되는데, 시간제는 가형 25%, 나형 55%, 다형 75%를, 종합형은 가형 42%, 나형 65%, 다형 81%를 이용가구가 부담한다.

나. 영아 대상 가정양육수당과 보육료 지원단가의 격차 완화

정부는 2013년부터 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 모든 영유아에게 가정양육수당을 지급하고 있다. 2012년 전 소득계층 대상 0~2세 및 5세 영유아에 대한 보육료 및 유아학비 지원을 시작으로, 2013년 어린이집 및 유치원을 이용하는 모든 0~5세 영유아에 대한 보육료 및 유아학비 지원체계가 구축되자 가정양육가구의 경제적 부담을 완화하고 부모의 시설보육과 가정양육 간 선택권 강화 등을 목적으로 2012년까지는 소득하위 70%를 대상으로 지급되었던 가정양육수당을 어린이집 및 유치원을 이용하지 않는 전 소득계층 영유아로 확대한 것이다.

이처럼 가정양육가구에 대한 지원을 확대하였음에도 불구하고, 0~2세 영아의 경우 가정양육수당이 보육료보다 적어 가정양육수당 지원 확대가 실질적인 효과를 발휘하는 데 한계가 있다. 3~5세 유아의 경우에는 공통보육·유아교육과정인 ‘누리과정’이 2013년부터 모든 어린이집과 유치원에 적용되고 있으며, 유아의 어린이집 및 유치원 이용률이 2014년 기준 92.3%(26)를 기록(27)하였다. 이는 전 소득계층 대상 보육료 및 유아학비 지원 정책 시행을 계기로 우리나라 3~5세아의 어린이집 및 유치원 이용이 보편화되었음을 보여주는 통계치이며, 유아의 보육 및 유아교육 기관 이용 보편화 현상은 다른 국가에서도 관찰되고 있다.(28) 어린이집 및 유치원을 이용하지 않는 3~5세 유아의 비중은 높지 않기 때문에, 본 보고서에서는 0~2세 영아에 초점을 두고

26) 보건복지부·한국보건사회연구원, 「통계로 보는 사회보장 2015」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2015.

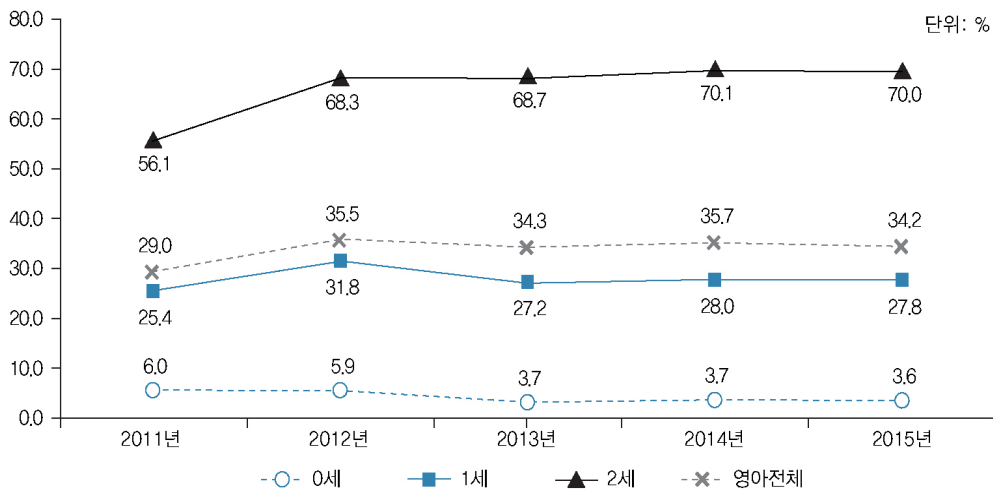
27) 2001년 3~5세 유아의 어린이집 및 유치원 이용률이 28.2%였다는 점을 감안하면, 2014년 기준 92.3%는 2001년 대비 3.3배 가량 증가한 수치임.

28) OECD Family Database에 따르면, 2014년 기준 OECD 34개 회원국의 3~5세 취학 전 보육·유아교육기관(pre-primary education or primary school) 이용 비율의 평균은 83.8%로 집계됨.

가정양육수당과 보육료 지원단가의 격차에 따른 문제점을 살펴보고자 한다.

[그림 8]은 2011년부터 2015년까지의 영아 연령별 어린이집 이용률 추이를 도식화한 것이다. 전 소득계층 대상 어린이집 이용 영아에 대한 보육료 지원이 실시된 2012년 이래 영아의 어린이집 이용률이 35%대를 유지하고 있으며, 어린이집 이용 영아에 대한 보육료 지원의 영향으로 인한 어린이집 이용 증가는 2세아가 주도한 것으로 볼 수 있다. 2012년 5.9%였던 0세아의 어린이집 이용률은 전 소득계층 대상 가정양육수당 지급이 실시된 2013년 3.7%로 2.2%p 감소하였고, 2015년에는 3.6%를 기록하였다. 1세아의 어린이집 이용률은 2011년 25.4%에서 2012년 31.8%로 6.4%p 증가한 뒤 2015년 27.8%(2011년 대비 2.4%p 증가)를 기록하였고, 2세아의 어린이집 이용률은 2011년 56.1%에서 2012년 68.3%로 12.2%p 상승한 뒤 2015년에는 70.1%(2011년 대비 14.0%p)까지 높아졌다. 요컨대, 0~1세의 경우 어린이집을 이용할 경우 보육료의 전액을 국가가 지급하는 정책이 실시되고 있음에도 불구하고, 어린이집 이용률이 크게 증가하지 않은 것이다.

[그림 8] 영아 연령별 어린이집 이용률 추이: 2011~2015년



자료: 통계청의 「e-나라지표」를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

어린이집을 이용하는 모든 영아에게 보육료가 지원되고 있음에도 불구하고 0~1세 영아의 어린이집 이용률이 크게 증가하지 않은 이유는 부모의 직접 양육이나 조부모, 육아전문인력(아이돌보미, 베이비시터 등)²⁹⁾ 등과 같은 개인양육지원서

비스의 이용 때문인 것으로 보인다. [표 33]에 정리한 「2015년 전국보육실태조사」 결과에 따르면, 0~1세 영아 중 개인양육지원서비스를 이용하는 비율은 0세 90.9%, 1세 61.1%이고, 어린이집을 이용하는 비율은 0세 9.1%, 1세 38.3%로 집계되었다.

[표 33] 낮 시간 동안 가장 많이 돌보는 사람

(단위: 명, %)

보육 연령	부	모	부모 형제 자매	친 조부모	외 조부모	기타 친인척	비혈연	육아 전문 인력	기관에 맡김	없음	계
0세	0.2	81.8	-	4.2	3.5	0.1	0.3	0.7	9.1	-	100.0 (867)
1세	2.0	47.0	0.8	4.8	4.1	0.1	0.9	1.4	38.3	0.6	100.0 (566)
2세	0.1	35.7	0.1	1.7	2.4	-	0.1	0.9	59.1	-	100.0 (597)

주: () 안의 수치는 응답자 수임.

자료: 육아정책연구소·보건복지부(2016)의 「2015년 전국보육실태조사: 가구조사보고」를 토대로 국회 예산정책처에서 작성함.

이처럼 자녀가 0~1세일 경우에는 대부분의 부모가 직접양육하거나 육아휴직 등의 활용이 어려울 경우에는 조부모, 아이돌보미, 베이비시터 등 개인양육지원서비스의 도움을 받고 있는 상황임에도 불구하고, 가정양육수당의 지원단가가 보육료에 비해 낮아 실질적인 양육비용을 상쇄하는 데 한계가 있다. 또한, 보육료 및 가정양육수당과 영아종일제 정부지원은 동시에 지급되지 않도록 설계되어 있다.³⁰⁾

2015년 기준 영아에게 지급된 가정양육수당은 보육료보다 1인 월평균 44만 6,000원³¹⁾ 정도 적었고, 2016년에는 가정양육수당의 지원단가는 전년과 동일하나 보육료 지원단가는 상향되어 가정양육수당이 보육료보다 월 약 47~68만원 적게 지급되었다. 뿐만 아니라, 가정양육수당은 월령을, 보육료는 보육연령을 기준으로 지

29) 아이돌보미는 여성가족부 소관 아이돌봄지원사업을 통하여 가정에 파견되어 아동에게 돌봄서비스를 제공하는 돌봄서비스제공자에 해당하고, 베이비시터는 자녀에 대한 돌봄서비스가 필요한 가구가 개별적으로 고용한 돌봄서비스제공자임.

30) 한편, 이용요금의 전액을 이용자가 부담하는 영아종일제 ‘라’형 이용자는 가정양육수당이나 보육료(어린이집과 영아종일제 1일 4시간(최저이용시간) 이용을 병행할 경우에는 보육료를 지급받을 수 있음)를 지원받을 수 있음.

31) 2015년 가정양육수당 및 보육료 지원 아동 수와 지원단가를 토대로 가정양육수당을 지원받는 영아와 보육료를 지원받는 영아의 평균 지원액 차이를 산출함. 가정양육수당의 경우 농어촌 거주 아동과 장애아동에 대한 지원단가와 일반아동에 대한 지원단가 간 다소 차이가 있지만, 일반 아동과 동일한 수준의 지원단가를 가정하여 산출함.

급되고 있어 1세아의 경우 보육료는 0세아와 동일하지만 가정양육수당은 0세아 보다 월 5만원 낮기 때문에³²⁾ 가정양육수당과 보육료 지급 시에 동일한 연령기준을 적용할 필요가 있다.

[표 34] 영아 연령별 가정양육수당과 보육료의 지원단가 비교: 2016년
(단위: 원)

연령	가정양육수당		보육료		B-A
	월령	단가(A)	반편성	단가(B)	
0세	12개월 미만	200,000	0세반	825,000	625,000
1세	24개월 미만	150,000			675,000
2세	36개월 미만	100,000	1세반	569,000	469,000

주: 1. 월 단위로 지원되는 단가임.

2. 보육료는 종일반 기준이며, 어린이집에 직접 지급되는 기본보육료와 영아 부모에게 지급되는 부모보육료를 합산한 액수임.

자료: 보건복지부 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

「2015년 전국보육실태조사」에 따르면 조부모나 아이돌보미, 베이비시터 등 개인으로부터 양육지원을 받는 개인양육지원서비스 이용 영아 가구는 혈연 양육지원자에게는 월평균 64.6만원, 비혈연 양육지원자에게는 월평균 80.7만원을 지불하는 것으로 나타났다. 이를 가정양육수당의 지원단가와 비교하면, 현행 가정양육수당은 개인양육지원서비스 이용 시에 양육지원자에게 지급하는 비용의 최대 31.0%를 보전하는 수준인 것으로 나타났다.

[표 35] 개인양육지원서비스 이용 시의 월평균 비용: 0~2세 기준
(단위: 만원, %)

혈연양육자(A)	비혈연양육자(B)	가정양육수당(C)	C/A*100	C/B*100
64.6	80.7	15~20	23.2~31.0	18.6~24.8

자료: 육아정책연구소·보건복지부(2016)의 「2015년 전국보육실태조사: 가구조사보고」를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

어린이집 이용률이 저조한 0~1세 영아의 부모가 가정에서 자녀를 직접 양육하거나 개인양육서비스를 이용할 경우에는 가정양육수당과 보육료의 지원단가 격차로

32) 우리나라는 주민등록연령과 보육반 편성기준의 차이로, 어린이집 0세반의 경우 0세와 1세가 함께 편성됨.

인하여 자녀양육비용을 상쇄하는 데 한계가 있다. 따라서, 정부는 가정양육수당의 지원 수준을 보육료 수준으로 높이거나, 모든 영아에게 일정액의 수당을 지급하여 가정양육수당과 보육료 지원단가 격차에 의한 불필요한 영아 시설보육 수요 생성 및 개인양육지원서비스 이용자의 상대적 불이익을 완화하는 방안 등을 고려할 필요가 있다.

다. 수요를 반영한 아이돌봄서비스 개편

「아이돌봄 지원법」이 시행된 2012년 이래, 아이돌봄서비스 이용가구 수는 지속적으로 증가해왔다. [표 36]의 아이돌봄서비스 이용가구 추이를 보면, 2015년 기준 아이돌봄서비스 이용가구 수는 5만 8,016가구로 2012년(4만 3,947가구)보다 32.0% 증가한 것으로 집계되었다. 2015년 기준 시간제돌봄 이용가구 수는 5만 2,354가구로 전체 이용가구의 90.2%를 차지하였고, 생후 3개월 이상 24개월 이하 영아를 대상으로 운영되는 영아종일제돌봄 이용가구 수는 5,333가구로 전체 이용가구의 9.2%를 기록하였다.

[표 36] 아이돌봄서비스 이용가구 추이

(단위: 가구, %)

	시간제	영아종일제	보육교사형	종합형	합 계
2012(A)	41,599	2,348	—	—	43,947
2013	47,700	3,693	—	—	51,393
2014	49,989	4,373	9	125	54,496
2015(B)	52,354	5,333	5	324	58,016
(B-A)/A*100	25.9	127.1	—	—	32.0

자료: 여성가족부 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

아이돌봄서비스 유형별로 살펴보면, 시간제돌봄 이용가구 수는 2012년 4만 1,599가구에서 2015년 5만 2,354가구로 25.9% 증가하였으며, 영아종일제돌봄 이용가구 수는 2012년 2,348가구에서 2015년 5,333가구로 127.1% 증가한 것으로 나타났다. 영아종일제 이용가구가 전체 아이돌봄서비스 이용가구 중 차지하는 비중은 적지만, 4개년 동안 2.3배 가량 증가한 것은 눈에 띄는 실적 변화이다.

아이돌봄서비스의 이용가구 유형별 현황과 연령별 이용아동 현황을 살펴보면, 아이돌봄서비스가 12세 이하 아동을 대상으로 제공되고 있기는 하지만 실제 아이돌

봄서비스를 이용하는 가구는 영아 자녀를 둔 맞벌이가구라는 점을 파악할 수 있다.

[표 37]에 정리한 이용가구 유형별 현황에 따르면, 맞벌이가구의 아이돌봄서비스 이용이 55.4%로 가장 높은 비중을 차지했다. 시간제돌봄의 맞벌이가구 이용 비중은 53.0%로 전체 이용가구 대비 맞벌이가구 비중보다 2.4%p 낮았지만, 영아종일제돌봄의 맞벌이가구 이용 비중은 79.5%로 전체 아이돌봄서비스 이용 맞벌이가구의 비중보다 24.1%p 높았다.

[표 37] 이용가구 유형별 현황: 2015년

(단위: 가구, %)

	한부모 가정	조손부모 가정	장애부모 가정	맞벌이 가정	다자녀 가정	가정양육 부담가정	일반 가정	계
시간제	9,041 (17.3)	48 (0.1)	380 (0.7)	27,732 (53.0)	6,475 (12.4)	1,408 (2.7)	7,270 (13.9)	52,354 (100.0)
영아종일 제	168 (3.15)	2 (0.04)	17 (0.32)	4,238 (79.47)	644 (12.08)	264 (4.95)	-	5,333 (100.0)
계	9,209 (16.0)	50 (0.1)	397 (0.7)	31,970 (55.4)	7,119 (12.3)	1,672 (2.9)	7,270 (12.6)	57,687 (100.0)

자료: 여성가족부 제출자료임.

[표 38]의 연령별 이용아동 현황을 보면, 0~5세 영유아의 아이돌봄서비스 이용 비중이 69.9%로 가장 높았고, 초등학교 저학년에 해당하는 6~8세 이용 비중이 22.2%, 초등학교 고학년에 해당하는 9~12세의 이용 비중이 8.0%로 집계되었다.

[표 38] 연령별 이용아동 현황: 2015년

(단위: 명, %)

	0세	1세	2세	3세	4세	5세	0~5세	6~8세	9~12세	계
시간제	5,194	10,603	10,387	9,641	8,918	8,667	53,410	18,720	6,750	78,800
영아 종일제	1,434	4,180	-	-	-	-	5,614	-	-	5,614
계	6,628 [11.2]	14,783 [25.0]	10,387 [17.6]	9,641 [16.3]	8,918 [15.1]	8,667 [14.7]	59,024 (69.9)	18,720 (22.2)	6,750 (8.0)	84,414 (100.0)

주: [] 안의 수치는 0~5세 영유아 이용아동 대비 비중이며, () 안의 수치는 전체 이용아동 대비 비중임.
자료: 여성가족부 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

영유아 이용아동을 연령별로 살펴보면, 1세아의 이용 비중이 25.0%로 가장 높았고, 2세(17.6%), 3세(16.3%), 4세(15.1%), 5세(14.7%) 순으로 이용 비중이 높았다. 이러한 경향은 조부모, 친인척 등 혈연 양육지원자의 도움이 배제된 상황에서 맞벌이가구의 경우에는 출산 직후에는 출산휴가, 육아휴직 등을 활용하여 자녀를 직접 양육하다가, 1세 무렵에 아이돌봄서비스를 이용하고, 2세에 도달하면 어린이집을 이용하는 방식을 선택할 가능성이 상당하다는 점을 방증한다고 볼 수 있다. 실제로 2015년 말 기준 영아종일제돌봄 대기가구는 총 684가구로 같은 해에 영아종일제돌봄 이용가구에 해당하는 5,614가구의 12.2% 수준으로 집계되었다. 0~1세 영아 부모의 종일제돌봄서비스 수요를 충족하기에는 공급이 부족한 상황인 것이다.

[표 39]에 정리한 「2015년 전국보육실태조사」 결과에 따르면, 영유아 양육지원자는 혈연일 경우에는 동거 조부모(친조부모 25.8%, 외조부모 25.2%), 비혈연일 경우에는 베이비시터(49.2%)의 비중이 높게 나타났다.

[표 39] 양육지원자의 분포: 2015년

(단위: %, 명)

혈연	동거 친조부모	동거 외조부모	비동거 친조부모	비동거 외조부모	동거 친인척	비동거 친인척	계(명)
영아	27.4	23.8	16.6	30.2	0.3	1.8	100.0 (191)
유아	24.9	26.3	23.2	20.0	0.2	5.8	100.0 (182)
전체	25.8	25.2	20.4	24.3	0.3	4.1	100.0 (373)

비혈연	동거 비혈연	아이돌보미	베이비시터	파출부· 가사도우미	이웃 보육모	계(명)
영아	－	62.3	27.5	6.3	4.0	100.0 (12)
유아	16.1	8.8	56.4	8.4	10.3	100.0 (19)
전체	12.1	22.2	49.2	7.8	8.7	100.0 (31)

자료: 육아정책연구소·보건복지부(2016)의 「2015년 전국보육실태조사: 가구조사보고」를 토대로 국회 예산정책처에서 작성함.

비혈연 양육지원자의 분포를 영유아의 연령대별로 살펴보면, 0~2세 영아의 경우에는 아이돌보미 62.3%, 베이비시터 27.5% 순으로 높은 비중을 차지하였으나,

3~5세 유아의 경우에는 베이비시터 56.4%, 동거비혈연 16.1% 순으로 높은 비중을 나타냈다. 이는 유아 자녀를 둔 부모의 경우 개별적으로 베이비시터를 고용하여 필요한 시간에 양육을 지원받거나 함께 거주하며 자녀양육과 관련된 가사지원서비스를 제공해줄 수 있는 양육지원자를 고용하고 있음을 보여주는 결과이다. 영아의 경우 62.8%였던 아이돌보미 이용가구 비중이 유아의 경우 8.8%까지 54.0%p 감소하고 베이비시터 이용가구의 비중이 56.4%로 증가(영아 27.5%)하는 이유와 관련하여서는 시간제 아이돌봄서비스의 공급 부족, 아이돌보미와 개별 고용한 베이비시터의 비용 차이 등에 대한 추가적인 검토가 필요하다.

정부는 아이돌봄서비스 수요에 대한 철저한 분석을 바탕으로 수요자 중심의 아이돌봄서비스 제공방식 개편 방안을 마련할 필요가 있다. 단순히 아이돌봄서비스 대기자 현황, 예산 상황 등을 반영하여 사업의 추진 규모 및 방식을 결정하기보다는 영유아의 경우 육아휴직 등을 활용한 부모의 직접양육과 시설보육의 가교 역할, 시설보육 이용 이후 시간에 대한 보호기능 등을 고려하고, 초등학교 입학 이후 아동에 대해서도 초등돌봄교실 등과 같은 방과후돌봄지원정책과의 연계 필요성 등을 감안하여, 아이돌봄서비스의 제공방식을 개편할 필요가 있다. 현행과 같이 예산을 투입하여 부모의 경제수준을 고려한 아이돌봄서비스 제공을 추진함과 동시에 아이돌봄서비스 이용가구가 비용을 전액 부담하더라도 돌봄서비스 제공자에 대한 신뢰도 있는 정보를 제공받을 수 있도록 아이돌보미를 자격화하고 시·군·구 단위로 아이돌보미 정보공시, 서비스 이용 신청 매개 등의 업무를 수행하도록 하는 방안 등을 검토할 필요가 있다.³³⁾

4. 방과후돌봄지원정책의 운영시간 현실화

가. 방과후학교 초등돌봄교실 현황

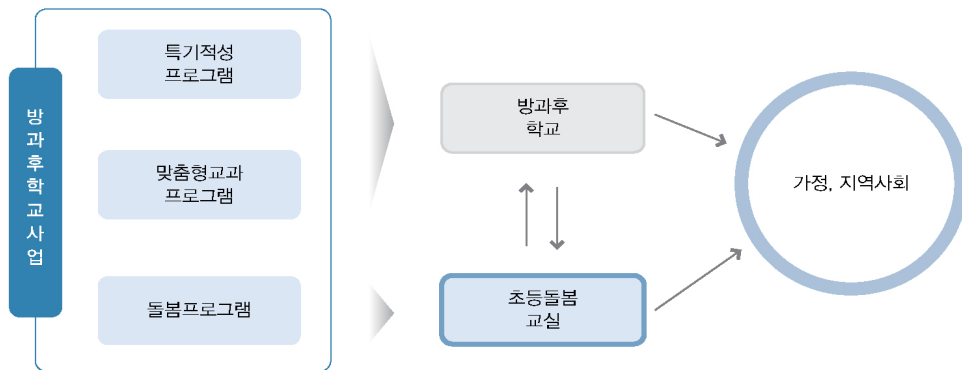
정부는 초등학교 방과후 돌봄서비스 제공기관인 ‘초등돌봄교실’을 확충하여, 방과후

33) 이에 대하여, 여성가족부는 아이돌보미 업무가 국가자격증에 포함될 정도로 전문적인지, 아이돌보미에 대한 정보공시가 개인정보를 침해하는 것은 아닌지, 민간영역의 돌봄서비스 이용자와 제공자에 대한 매개가 정부의 업무에 해당하는지 등에 대한 다각적이고 면밀한 검토가 필요하다는 입장을 밝힘.

돌봄지원정책을 수행하고 있다. 2006년 초등돌봄교실의 도입 초기에는 저소득층, 한부모가정, 조손가정 등 취약계층 아동을 중심으로 방과후돌봄서비스를 제공하였지만, 이후 초등돌봄교실을 점차 확대하여 취약계층 아동뿐만 아니라 방과후돌봄이 필요한 아동을 대상으로 방과후돌봄지원정책을 수행하고 있다.

‘초등돌봄교실’은 [그림 9]와 같이 ‘방과후학교 사업’³⁴⁾의 일환인 돌봄프로그램으로 운영되고 있다. 방과후학교와 초등돌봄교실은 각각 독립적으로 이용할 수 있다. 초등돌봄교실 이용 아동들은 돌봄교실 이용 중 방과후학교를 수강할 수 있으며, 방과후학교 프로그램 종료 후 초등돌봄교실로 이동하였다가 귀가하는 등의 방식으로 이용하게 된다.

[그림 9] 방과후학교 사업의 구성



자료: 구슬이, 「방과후돌봄서비스 평가」, 국회예산정책처, 2014.

초등돌봄교실은 돌봄이 필요한 맞벌이·저소득층·한부모 가정 등의 초등학교생 대상으로 오후돌봄(방과후부터 17시까지) 및 저녁돌봄(오후돌봄 이후 ~ 약 22시까지)을 제공한다. 오후돌봄은 방과후부터 오후 5시까지를 기본적인 운영시간으로 정하고 있으나, 학교여건 및 돌봄참여 학생 가정 부모의 퇴근시간(맞벌이 가정 등) 등을 고려하여 탄력적으로 급식 제공 없이 오후 7시까지 연장하여 운영할 수 있도록 하고 있다.³⁵⁾ 초등돌봄교실 돌봄공간은 초등학교 내 유휴교실 등을 활용하여 마련된다.

34) ‘방과후학교’는 정규수업 이외의 시간을 활용하여 학생과 학부모의 요구와 선택에 따라 수익자 부담 또는 재정지원으로 운영되는 교육 및 보호프로그램으로서, 사교육비 경감을 주요 목적으로 도입되었으며 정규 교과 과정에서 배우지 않는 다양한 예·체능 및 교과 프로그램을 방과후 교실에서 구상할 수 있도록 하고 있음.

2011년부터 2015년까지 최근 5개년 동안의 초등돌봄교실 운영 현황을 살펴보면, 초등돌봄교실을 운영하는 학교의 수는 2011년 5,430개에서 2015년 5,972개로 연평균 2.4% 증가한 것으로 나타났다. 2015년 기준 전국 초등학교 수가 5,978개인 것을 고려하면, 대부분의 초등학교가 초등돌봄교실을 운영 중인 것이다. 초등돌봄교실을 이용한 초등학생의 수는 2011년 12만 4,013명에서 2015년 23만 9,798명으로 약 1.9배 증가하였으며, 연평균 증가율은 17.9%이다.

[표 40] 연도별 초등돌봄교실 운영 현황

(단위: 개, 명, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	연평균 증가율
학교	5,430	5,652	5,784	5,938	5,972	2.4
교실	6,639	7,086	7,395	10,966	12,380	16.9
학생	124,013	159,248	159,737	221,310	239,798	17.9

자료: 교육부 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

나. 초등돌봄교실 운영에 유자녀 맞벌이부부 활동시간대 반영

[표 40]에서 살펴본 바와 같이 초등돌봄교실을 설치·운영 중인 초등학교의 수와 초등돌봄교실을 이용한 초등학생의 수는 최근 5개년 동안 지속적으로 증가하였다. 그러나 초등돌봄교실 유형별 운영 현황을 살펴보면, 맞벌이가구의 이용 수요가 높을 것으로 판단되는 저녁돌봄교실의 2015년 운용 실적이 전년대비 감소한 것으로 나타났다.

2014년 대비 2015년의 오후돌봄교실과 저녁돌봄교실의 운영 실적 추이를 살펴보면, 오후돌봄교실을 운영한 학교는 0.6%, 학생 수는 8.4% 증가한 반면, 저녁돌봄교실을 운영한 학교는 7.7%, 학생 수는 19.5% 감소하였다. 2014년과 2015년 각각에 대하여 오후돌봄교실 대비 저녁돌봄교실의 비중을 살펴보면, 2014년에는 오후돌봄교실을 운영하는 학교 중 30.9%, 오후돌봄교실을 이용한 학생 중 9.1%가 저녁돌봄교실을 운영·이용한 것으로 분석되었다. 반면, 2015년에는 오후돌봄교실을 운영하는 학교 중 28.3%, 오후돌봄교실을 이용한 학생 중 6.8%가 저녁돌봄교실을 운영하고 이용한 것으로 나타났다. 요컨대, 저녁돌봄교실 운영 학교 비중은 2.6%p, 저녁돌봄교실 이용 학생 비중은 2.3%p 감소하였다.

35) 경기도교육청, 「2016 초등돌봄교실 운영 길라잡이」, 경기도교육청, 2016, 42쪽.

[표 41] 초등돌봄교실 유형별 운영 현황

(단위: 개, 명, %)

		2014(A)	2015(B)	(B-A)/A*100
오후돌봄교실(a) (~17:00)	학교	5,938	5,972	0.6
	교실	10,966	12,380	12.9
	학생	221,310	239,798	8.4
저녁돌봄교실(b) (~22:00)	학교	1,834	1,693	△7.7
	교실	2,018	1,916	△5.1
	학생	20,189	16,248	△19.5
b/a*100	학교	30.9	28.3	-
	교실	18.4	15.5	-
	학생	9.1	6.8	-

주: 교육부는 2014년 이전에 대해서는 초등돌봄교실 운영 실적을 오후돌봄교실과 저녁돌봄교실로 나누어 관리하고 있지 않음.

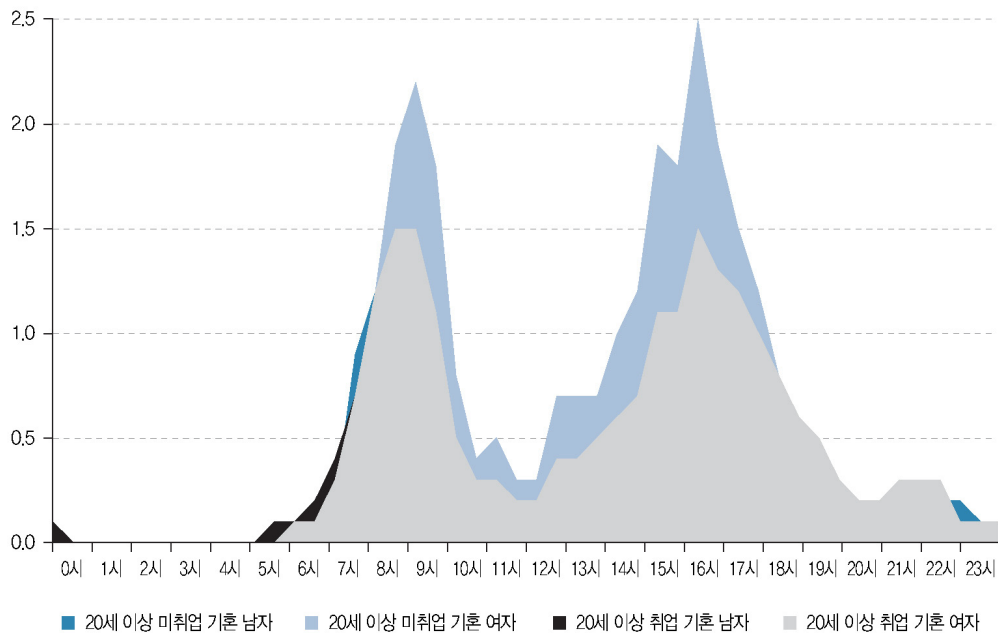
자료: 교육부 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

초등돌봄교실은 일선 학교별로 실시되는 수요조사를 바탕으로 운영되기 때문에, [표 41]에 나타난 저녁돌봄교실의 운영 실적 감소는 저녁돌봄교실 이용 수요가 적어서 발생한 것으로도 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 2014년 9.1%, 2015년 6.8%에 해당하는 초등돌봄교실 이용 아동은 밤 10시까지 운영되는 저녁돌봄교실을 이용할 필요가 있는 상태인 점과 학교별로 저녁돌봄교실의 수요는 있지만 별도의 교실을 운영하기에는 인원이 적어서 저녁돌봄교실을 운영하지 않은 경우까지를 감안하면, 현재와 같은 초등돌봄교실의 운영체계로는 방과후 돌봄서비스가 필요한 모든 초등학생이 부모의 퇴근 전까지 안전하게 보호받는 데는 한계가 있다고 볼 수 있다.

[그림 10]은 「2014년 생활시간조사」를 토대로 우리나라 20세 이상 기혼 성인의 동거 가구원을 돌보기 위한 이동 시간이 어떻게 분포해 있는가를 시각화한 것이다. 20세 이상 기혼 성인을 성별·취업여부별로 구분하여, 각각의 경우(미취업 기혼 남자, 미취업 기혼 여자, 취업 기혼 남자, 취업 기혼 여자)를 도식화하였다. [그림 10]을 살펴보면, 오전의 경우에는 7시 30분에서 9시 30분 사이, 오후의 경우에는 14시 30분에서 16시 30분 사이에 기혼 성인의 동거 가구원을 돌보기 위한 이동이 집중되어 있음을 알 수 있다. 또한, 오후의 경우 15시 30분을 정점으로 20시 경까지 동거 가구원을 돌보기 위한 이동 시간이 분포되어 있다. 특히, 취업 기혼 여성의 경우

에는 동거 가구원 돌봄을 위한 이동의 오후 시간대 분포가 16시를 정점으로 20시 경까지 4시간에 걸쳐 분포하고 있다.

[그림 10] 기혼 성인의 성별·취업여부별 동거 가구원 돌보기 관련 이동 시간 분포



자료: 통계청(2014)의 「생활시간조사」 결과를 토대로 국회예산정책처에서 작성함.

[그림 10]은 기혼 성인의 동거 가구원 돌봄을 위한 이동 시간 전체의 분포를 토대로 작성되었기 때문에 초등학생 자녀를 둔 취업 상태의 기혼 성인의 자녀 돌봄을 위한 이동 시간 분포와는 다소 차이가 있을 수 있다. 그러나 이러한 한계를 감안하더라도 취업 기혼 여성의 동거 가구원 돌봄을 위한 이동 시간 분포를 살펴보면, 현행 초등돌봄교실의 운영 시간이 방과후돌봄 수요자의 시간 이용과 괴리된 측면이 있다는 점을 파악할 수 있다.

현재 오후돌봄교실은 오후 5시까지³⁶⁾, 저녁돌봄교실은 오후 10시까지 운영되고 있다. 일반적인 퇴근시간은 오후 6시이므로, 부모가 직접 학교로 자녀를 데리러 갈 경우에는 부모가 퇴근시간을 2시간 가량 단축하여 오후 4시경에 퇴근해야 하고³⁷⁾,

36) 학교여건 및 학부모(맞벌이가구 등)의 수요를 감안하여 급식 제공 없이 오후돌봄을 7시까지 연장하여 운영할 수 있도록 하고 있지만, 이는 권고사항이기 때문에 일반적으로 오후 5시에 오후 돌봄이 종료된다고 볼 수 있음.

부모는 오후 6시에, 자녀는 오후돌봄교실 종료 이후인 오후 5시에 각각 주거지로 이동하는 경우를 가정하면 자녀가 오후돌봄교실 이용 이후 귀가하여 부모가 도착하기 전까지 1시간 30분 가량을 빈 집에 남아 있어야 하는 경우가 발생할 수 있다. 따라서, 초등학생 자녀에 대한 돌봄의 공백이 발생하는 것을 통제하기 위해서는 부모의 근로시간을 조정하거나 초등돌봄교실의 운영 시간을 변경해야 할 필요가 있다.

교육부와 일선 초등학교에서는 저녁돌봄교실의 수요가 적고 대다수 방과후돌봄의 수요가 오후돌봄교실에 집중되어 있기 때문에, 이를 감안하여 초등돌봄교실을 확대해 나가고 있다는 입장을 견지하고 있다. 그러나 오후돌봄교실의 운영 시간을 조정하면, 별도로 저녁돌봄교실을 운영하지 않더라도 저녁돌봄교실 수요의 일부를 흡수하여 돌봄공백을 최소화할 수 있을 것으로 보인다. 즉, 오후돌봄교실의 운영 시간을 오후 7시 정도까지로 규정하면 맞벌이부부가 퇴근 후 학교에 들러 자녀를 데리고 귀가할 수 있게 된다. 정부는 이러한 점을 고려하여 오후돌봄교실의 운영시간을 연장³⁸⁾하여 규정하는 방안을 적극적으로 검토하고, 중장기적으로는 초등학교 저학년 자녀의 등교 시에 부모를 비롯한 학교에 고지된 주양육자가 동행하도록 법으로 정하고 이를 실행하기 위한 근로시간의 단축 등을 고용주측이 허용하도록 규정하는 방안 등을 모색할 필요가 있다.

37) OECD는 참살이(Well-being)지표에 포함된 통근시간을 참고함. 한국은 출퇴근 시간이 OECD국가 중 터키 다음으로 길어 2위를 차지하고 있음. OECD 국가의 평균 통근시간은 38분(편도)인데 비하여, 한국의 경우는 58분으로 보고됨.

38) 오후돌봄교실의 운영시간 연장 방안을 검토함과 동시에, 초등돌봄교실의 지리적 접근성 제고, 돌봄서비스 제공을 위한 환경 조성 등도 함께 고려되어야 할 필요가 있음.

V. 개선방안

1. 가족 및 양육 지원 간 정책 연계성 강화

한국보건사회연구원이 모의 취업률과 합계출산율을 기준으로 OECD 회원국을 분류한 결과를 우리나라에 적용한 결과, 한국의 모의 취업률(2014년 기준 54.0%)과 합계출산율(2014년 기준 1.2) 모두 평균 이하에 해당하였다. 한국의 육아휴직제도와 영유아보육 및 유아교육 정책을 분석대상 국가와 비교한 결과, 영유아교육·돌봄서비스가 부모휴가제도와 연계되어 있기보다는 영유아보육 및 유아교육 정책이 육아휴직제도와 독립적으로 운영되고 있었다. 우리나라는 부모가 자녀 출생 이후 육아휴직을 활용한 뒤 노동시장에 복귀하여 시설보육을 이용하도록 관련 제도를 연계·보완하여 구성한 것이 아니라, 자녀를 출산한 근로자가 육아휴직을 활용한 직접돌봄과 시설보육 중 선택을 하도록 병렬적으로 부모휴가제도와 영유아교육·돌봄서비스가 운영되고 있는 것이다.

육아휴직, 육아기근로시간단축 등 일가정양립지원정책과 영유아보육 및 유아교육 정책이 모두 활성화된 상황에서 자녀 출산 이후 부모가 직접돌봄과 시설보육 중 선택을 할 수 있도록 정책이 병렬적으로 구성된 것은 문제가 되지 않는다. 그러나 우리나라의 경우 육아휴직 및 육아기근로시간단축의 활용이 지속적으로 증가하고는 있으나, 고용보험 미가입 근로자, 비정규직 근로자 등은 정책 적용대상에서 제외되어 있어 제도적인 사각지대가 광범위하게 존재하고, 기업 관행상 제도의 활용에 제약이 있는 상황이기 때문에 일가정양립지원정책의 안정적인 활용 기반을 마련할 필요가 있다.

정부는 이러한 문제를 해결하기 위하여 여성가족부 소관 “일가정양립 사회환경 조성” 사업을 통하여, 근로자의 일가정양립에 선도적인 기업·기관에 가족친화 인증을 수여함으로써 가족친화적인 직장문화를 조성하기 위해 노력하고 있다. 그러나 이러한 홍보 중심의 접근방식으로는 일가정양립지원정책의 활용이 근로자의 당연한 권리로 인정·실행되는 데 한계가 있다. 따라서, 기업별 일가정양립정책 실행

상황을 조사·분석하여 일반에 공개할 필요가 있다. 현재 수행되고 있는 「일·가정 양립 실태조사」와는 별도로 각 기업별로 일가정양립지원정책 적용대상을 파악하고 이들의 일가정양립지원정책 활용 현황을 지표화하여 공시하도록 함으로써, 일가정 양립 실천을 위한 근로현장의 문화 및 행태 개선을 보다 강력하게 추진해야 한다.

이와 함께, 일가정양립지원정책의 이용방식을 유연화하여 제도의 효과성을 제고 하는 방안을 모색해야 한다. 국회예산정책처의 분석 결과, 육아기근로시간단축이 유 자녀 여성 근로자의 취업계속확률을 가장 크게 증가시키는 것으로 나타났으나, 실제 육아기근로시간단축 활용률은 육아휴직에 비하여 저조한 상황이다. 정부는 육아휴직 및 육아기근로시간단축 이용 기간을 계상할 때 실제 근로시간을 기준으로 하고, 분할 사용 횟수를 법률로 정하는 대신 근로자의 필요에 따라 조정할 수 있도록 해야 한다. 또한, 남성의 일가정양립지원정책 이용을 활성화하기 위하여 현행과 같이 남편의 첫 3개월 육아휴직급여를 통상임금의 100%(최대 월 150만원)까지 지원하는 동시에 남편 이 3개월 이상 육아휴직을 이용할 경우 부부가 사용할 수 있는 육아휴직 및 육아기 근로시간단축 총기간을 2년에서 2년 6개월로 연장해주는 등 휴직급여 추가 지급과 휴직기간 추가 지원 중에 선택 할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

뿐만 아니라, 가족·양육지원정책 간 연계성을 강화하기 위해서는 개인양육지원 정책의 실효성이 제고되어야 한다. 정부는 아이돌봄서비스가 육아휴직 등을 활용한 부모의 직접양육과 시설보육의 가교 역할과 시설보육 이용 이후 시간에 대한 보호기능 등을 수행할 수 있도록 해야 한다. 예를 들면, 일가정양립지원정책을 활용하는 데 한계가 있는 소규모사업장 종사자 등의 경우에는 출산전후휴가가 종료되면 육아휴직 과 아이돌봄서비스 중 선택을 할 수 있도록 하고, 아이돌보미를 우선적으로 배정해주는 방안 등을 검토할 수 있을 것이다.³⁹⁾ 이는 정부가 일부 기업들에게 권고하고 있는 ‘자동육아휴직제도’⁴⁰⁾의 도입과 함께 추진할 필요가 있다. 또한, 현행과 같이 부모의 경제수준을 고려하여 아이돌봄서비스 이용비용의 일부를 정부가 지원하는 사업 과는 별도로, 부모가 돌봄서비스 제공자에 대한 신뢰성 있는 정보를 제공받을 수 있

39) 이에 대하여, 여성가족부는 현행 「아이돌봄 지원법」 제13조의2에서 아이돌봄서비스 우선제공 대상을 국민기초생활수급자 및 차상위계층, 한부모가족, 장애부모가정, 다문화가정, 맞벌이가정 등으로 정하고 있어, 소규모사업장 종사자에게 아이돌봄서비스 이용을 강제하거나 우선배정하는 것은 법적근거가 미비하다고 지적함.

40) 고용주가 근로자의 거부 의사가 없을 경우에는 출산전후휴가 이후 곧바로 육아휴직을 연결하여 사용할 수 있도록 지원하는 것으로, 고용노동부·여성가족부가 기업들을 대상으로 권고·홍보하고 있음.

도록 베이비시터를 아이돌보미로 자격화하여 지방자치단체 단위로 아이돌보미 자격자에 대한 정보 공시, 이들에 대한 지속적인 보수교육 등을 실시할 필요가 있다. 즉, 정부가 파견하고 이용비용의 일부를 지원하는 아이돌보미와 별도로 아이돌보미 자격을 가진 자가 시장에서 형성된 임금을 받고 아동의 부모와 개별적으로 고용계약을 체결하여 돌봄서비스를 제공하는 경우에도 정부가 이들의 자격관리를 수행하여 수요자가 믿고 자녀의 돌봄을 맡길 수 있도록 해야 할 필요가 있다.⁴¹⁾

2. 유보통합 달성 등 보육·유아교육 정책 효율화

국회는 2017년도 예산 의결 시에 누리과정 예산(3~5세 보육료 및 유아학비)의 일부를 향후 3년 동안 정부가 부담하는 것을 골자로 하는 ‘누리과정 특별회계’를 신설하고, 2017년 소요액의 45%인 8,600억원을 정부가 부담하는 것으로 결정하였다. 2015년부터는 3~5세 누리과정 예산을 전액 지방교육재정교부금에서 조달하는 것이 원칙이었으나, 공통보육·유아교육과정인 누리과정이 시행되고는 있지만 보건복지부 소관인 어린이집 보육료를 교육부 소관인 지방인 지방교육재정교부금으로 지원하는 것에 대한 시·도 교육청의 반발로 2015년에는 5,000억원, 2016년에는 3,000억원을 중앙정부가 예비비로 지원하였다. ‘누리과정 특별회계’의 신설로 한시적이거나 누리과정 예산을 둘러싼 재원분담 갈등은 피할 수 있을 것으로 보이나, 근본적인 문제를 해결하기 위해서는 중장기적으로 유보통합을 추진하여 보육·유아교육 정책을 효율적으로 수행할 필요가 있다.

정부는 2013년부터 국무조정실 유보통합추진단을 통하여 유보통합을 추진하고 있으며, 그 일환으로 3~5세 유아를 대상으로 재원(지방교육재정교부금) 및 교육과정(누리과정)을 통합하고, 어린이집과 유치원에 대한 정보공시를 연계하였으며, 보육료와 유아학비 결제카드를 통일하는 등의 조치를 취하였다. 그러나 보육교사와 유치원 교사의 자격 및 처우 격차 완화, 어린이집과 유치원의 평가체계 통합 등 유보통합을 위해 필요한 기본적인 과제가 수행되지 못한 상황이다. 요컨대, 동일한 서비스 제공자에 대한 동일처우 보장, 서비스 제공기관에 대한 평가체계 통합 등을

41) 여성가족부는 아이돌보미의 자격화, 아이돌보미에 대한 정보공시, 정부의 돌봄서비스 신청매개 등의 적절성 여부를 검토할 필요가 있다는 입장을 표명함.

바탕으로 보육 및 유아교육 담당 부처와 정책 추진에 필요한 재원을 단일화해야 하는데, 누리과정의 도입과 함께 재원만 지방교육재정교부금으로 통합함으로써 재원 분담 갈등을 야기하였다고 볼 수 있다.

정부는 중장기적으로 어린이집을 3~5세 유아 대상 누리과정 제공 어린이집과 0~2세 영아 대상 보육서비스 제공 어린이집으로 이원화하여 운영하고, 누리과정 제공 어린이집에 종사하는 보육교사를 대상으로 자격시험이나 보수교육을 실시하여 유치원교사와 동등한 자격을 부여할 필요가 있다. 이를 토대로, 3~5세 유아를 대상으로 하는 어린이집과 유치원을 통합하여 ‘유아학교(가칭)’로 운영하고 교육부가 담당하도록 하는 동시에, 0~2세 영아를 대상으로 하는 어린이집에 영아돌봄에 적합한 운영 프로그램을 개발·제공하고 보건복지부가 담당하도록 하여 유보통합을 달성해야 한다.

3~5세 유아에 대해서는 보육 및 유아교육 과정과 재원에 대한 통합이 이루어진 상황이기 때문에, 보육 및 유아교육 서비스를 이용하는 수요자 입장에서는 유보통합의 달성 여부가 실제 서비스 이용에 직접적인 영향 요인으로 작용하지 않는다고 볼 수 있다. 그러나 중장기적으로 영유아 인구의 지속적인 감소에 따른 어린이집 및 유치원의 수요-공급 불균형에 의한 보육 및 유아교육 서비스의 질적 저하가 우려되는 상황이다. 어린이집 및 유치원의 공급 과잉 현상이 발생할 경우 자연적으로 시장에서 공급이 조정될 여지는 있지만, 우리나라의 보육 및 유아교육 정책은 대부분이 민간위탁을 통해 수행되고 있기 때문에 양질의 서비스 이용에 차질이 없도록 정부가 선제적으로 대응할 필요가 있다. 따라서, 정체상태인 유보통합을 추진·달성함으로써, 보육 및 유아교육 정책을 효율적으로 추진할 수 있는 기반을 마련해야 한다.

3. 영아양육수당(가칭) 도입 검토

정부는 2013년부터 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 모든 영유아에게 가정양육수당을 지급하고 있으나, 어린이집 이용보다는 가정양육의 비중이 높은 0~2세 영아의 경우 가정양육수당이 보육료보다 적어 가정양육수당 지원 확대가 영아 양육가구의 경제적 부담을 완화하는 데 한계가 있다. 2011년부터 2015년까지 영아 연령별

어린이집 이용률 추이를 분석한 결과, 영아에 대한 보육료 지원이 실시된 2012년 이래 영아의 어린이집 이용률은 35%대를 유지하고 있으며, 보육료 지원에 의한 어린이집 이용 증가는 2세아가 주도한 것으로 나타났다. 0~1세의 경우 어린이집 이용률이 크게 증가하지 않았으며, 2015년 기준 어린이집 이용률은 0세아 3.6%, 1세아 27.8%를 기록하였다. 그러나 2015년 기준 영아에게 지급된 가정양육수당은 보육료보다 1인 월평균 44만 6,000원 정도 적었다.

「2015년 전국보육실태조사」에 따르면, 0~1세 영아는 대부분 부모가 직접 양육하거나 조부모, 육아전문인력(아이돌보미, 베이비시터 등) 등의 개인양육지원서비스를 이용하고, 어린이집을 이용하는 비율은 0세아 9.1%, 1세아 38.3%로 집계되었다. 조부모나 육아전문인력으로부터 양육지원을 받는 영아 가구는 혈연 양육지원자에게는 월평균 64.6만원, 비혈연 양육지원자에게는 월평균 80.7만원을 지불하는 것으로 조사되어, 현행 가정양육수당은 개인양육지원서비스 이용 시에 지불하는 비용의 최대 31.0% 정도를 보전하는 수준인 것으로 나타났다.

어린이집 이용률이 저조한 0~1세 영아의 부모가 가정에서 자녀를 직접 양육하거나 개인양육서비스를 이용할 경우에는 가정양육수당과 보육료의 지원단가 차이로 인하여 자녀양육비용을 상쇄하는 데 한계가 있다. 따라서, 정부는 가정양육수당의 지원 수준을 보육료 수준으로 높이거나, 어린이집 이용여부에 따라 보육료와 가정양육수당을 별도로 지급하기보다는 모든 영아에게 매월 일정액의 ‘영아양육수당(가칭)’을 지급하여, 가정양육수당과 보육료 지원단가 격차에 의한 개인양육지원서비스 이용자의 상대적 불이익을 완화할 필요가 있다.

4. 부모 출퇴근시간 및 초등돌봄교실 운영시간 연계 · 조정

초등돌봄교실은 돌봄이 필요한 맞벌이 · 저소득층 · 한부모 가정 초등학생을 대상으로 오후돌봄(방과후부터 17시까지, 수요에 따라 19시까지 연장 가능) 및 저녁돌봄(오후돌봄 이후 ~ 약 22시까지)을 제공한다. 2015년 기준 전국 5,978개 초등학교 중 99.9%에 해당하는 5,972개 학교가 초등돌봄교실을 운영 중에 있다. 그러나 2014년 대비 2015년의 오후돌봄교실과 저녁돌봄교실의 운영 실적 변화를 살펴보면, 오후돌봄교실을 운영한 학교는 0.6%, 학생 수는 8.4% 증가한 반면, 저녁돌봄교실을 운영한 학교

는 7.7%, 학생 수는 19.5% 감소한 것으로 나타났다. 즉, 일반적으로 오후 5시까지 운영되는 오후돌봄교실을 중심으로 초등돌봄교실을 확대·운영되고 있는 것이다.

「2014년 생활시간조사」를 토대로 기혼 성인의 동거 가구원을 돌보기 위한 이동 시간이 어떻게 분포해 있는가를 살펴본 결과, 오전은 7시 30분에서 9시 30분 사이, 오후는 2시 30분에서 4시 30분 사이에 이동이 집중되어 있었다. 특히, 취업 기혼 여성은 동거 가구원 돌봄을 위한 이동의 오후 시간대 분포가 16시를 정점으로 20시 경까지 4시간에 걸쳐 나타났다. 이러한 경향은 기혼 성인의 동거 가구원 돌봄을 위한 이동 시간 전체의 분포이기 때문에 초등학교 자녀를 둔 취업 기혼 성인의 자녀 돌봄을 위한 이동 시간 분포와는 다소 차이가 있을 수 있다. 그러나 이를 감안하더라도 취업 기혼 여성의 동거 가구원 돌봄을 위한 이동 시간 분포는 현행 초등돌봄교실의 운영 시간과 방과후돌봄 수요자의 시간 이용이 괴리되어 있다는 점을 파악할 수 있다.

정부는 오후돌봄교실의 운영 시간을 조정하여, 별도로 저녁돌봄교실을 운영하지 않더라도 저녁돌봄교실 수요의 일부를 흡수하여 돌봄공백을 최소화하는 방안을 강구할 필요가 있다. 부모의 퇴근시간과 통근시간 등을 고려하여 오후돌봄교실의 운영 시간을 오후 7시 정도까지로 규정하면 맞벌이부부가 퇴근 후 학교에 들러 자녀를 데리고 귀가할 수 있다. 정부는 오후돌봄교실의 운영 시간을 조정하는 등 초등돌봄교실 운영 시간을 맞벌이부부의 시간 이용을 반영하여 현실화하고, 중장기적으로는 초등학교 저학년 자녀의 등하교 시에 부모가 동행하도록 법으로 정하고 이를 실행하기 위한 근로시간 조정을 고용주측이 허용하도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다.

참고문헌

- 강세욱·이채정, “취업여성 자녀양육지원사업 평가”, 「2014회계연도 재정사업 성과평가 [사회·행정]», 국회예산정책처, 2015.
- 김영숙 외 3인, 「일·가족양립지원정책의 효과성 분석(국회예산정책처 정책연구용역)」, 국회예산정책처, 2014.
- 구슬이, 「방과후돌봄서비스 평가(사업평가 14-11)」, 국회예산정책처, 2014.
- 보건복지부·한국보건사회연구원, 「통계로 보는 사회보장 2015」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2015.
- 송민영, “모의 취업률과 합계출산율에 따른 국가 유형별 일·가족양립 정책 특성 비교”, 「보건복지포럼」 통권 제239호, 한국보건사회연구원, 2016.
- 여성가족부, 「2016년도 아이돌봄 지원사업 안내」, 2016.
- 유희정 외 2인, 「맞벌이 가구의 영아양육을 위한 조부모 양육지원 활성화 방안 연구(연구보고서-4)」, 한국여성정책연구원, 2015.
- 육아정책연구소, 「2014년 제2차 육아선진화 포럼: 유보통합 토론회」 자료집, 육아정책연구소, 2014.
- 육아정책연구소·보건복지부, 「2015년 전국보육실태조사: 어린이집조사보고」, 육아정책연구소·보건복지부, 2016.
- _____, 「2015년 전국보육실태조사: 가구조사보고」, 육아정책연구소·보건복지부, 2016.
- 이미화 외 11인, 「한국형 유아교육·보육 발전 로드맵 연구(연구보고 2013-17)」, 육아정책연구소, 2013.
- 이채정, “스웨덴, 일본, 한국의 일가족양립지원정책 비교”, 「현대사회와 문화」 제28호, 연세대학교 사회발전연구소, 2009.
- _____, “영유아양육지원사업 평가”, 「2012회계연도 재정사업 성과평가 [다부처 사업]», 국회예산정책처, 2013.
- _____, “영아보육지원정책의 문제점과 개선과제”, 「NABO 경제동향 & 이슈」 제47호, 국회예산정책처, 2016.
- 이혁우 외 5인, 「저출산 문제해결을 위한 정책연구(국회예산정책처 정책연구용역)」, 국회예산정책처, 2016.
- 장명림, 「초등돌봄교실의 안정적 운영을 위한 학교중심 실행 방안 연구(현안보고 2015-04)」, 한국교육개발원, 2015.

- 한국노동연구원, 「모성보호 사각지대 해소 및 고용효과 강화를 위한 모성보호제도 재설계방안 연구」,
고용노동부, 2013.
- 한국여성정책연구원, 「일·가정 양립 실태조사(2015년)」, 고용노동부, 2015.
- 홍승아 외 2인, 「가정내 육아지원정책 현황과 개선방안: 양육수당제도와 아이돌봄서비스를
중심으로(연구보고서-5)」, 한국여성정책연구원, 2013.

사업평가 16-30

저출산 대책 평가 V [가족·양육]

발간일	2016년 12월 30일
발행인	김준기 국회예산정책처장
편 집	사업평가국 사회사업평가과
발행처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	디자인 여백 (tel 02·2672·1535)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 사회사업평가과로
연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·3782)

ISBN 978-89-6073-982-6 93350

© 국회예산정책처, 2016