

---

# 우리나라 보육정책 현황 및 정책 제언

2016. 7. 28

---

이윤진 연구위원 (leeyoonjin81@gmail.com)

## 요 약

1. 보육(지원) 정책 / 1
2. 문제점 / 4
3. 정책 제언 및 발전과제 / 8

보고서 내용은 새누리당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

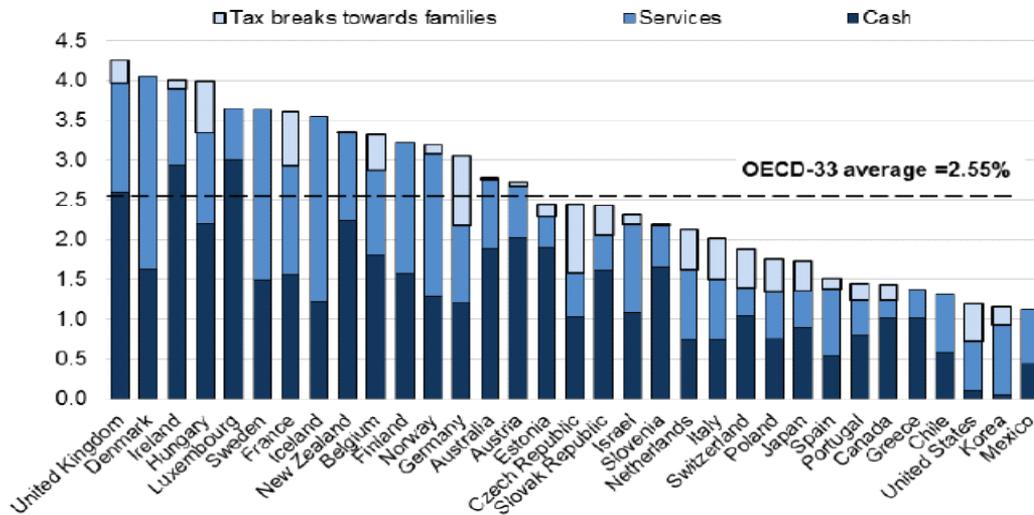
## 《 요 약 》

- 우리나라의 보육(지원)정책은 크게 현금지원정책과 서비스지원정책, 돌봄시간지원정책으로 구분됨
  - 현금지원정책으로는 가정양육수당이 대표적이고, 서비스지원정책은 기관보육과 가정내 보육으로 구분
  - 돌봄시간지원정책은 육아휴직제도, 배우자출산휴가, 육아기 근로시간단축제도 등이 있음
- 맞춤형보육 이외에 여러 이슈가 산적해 있음에도 정쟁으로 치닫는 상황 타개가 필요함
  - 보육기관의 안전관리실태는 그동안 상당한 발전이 있음에도 여전히 미흡
  - 어린이집의 이용 현황에 대한 정확한 피드백 부족
  - 보육시설에 대한 철저한 전염병 관리가 필요함에도 법적 사각지대가 존재
  - 영유아보육기관에 대한 명확한 정의가 부족하여 보호받지 못하는 영유아 속출
  - 기관 중심의 영유아보육이 과연 옳은 방향인지에 대해 검토 필요
- 보육지원정책의 전반적 구조 및 틀에 대한 사고의 대대적 전환 필요
  - 최근 이슈가 된 맞춤형보육은 실수요자를 고려한 돌봄지원정책의 변화 방향으로 보육의 질 향상 기대 가능
  - 하지만, 진정한 내실화를 위해서는 보육 시간과 지원에 대한 개선뿐 아니라 영유아 보육지원정책 전반에 대한 검토가 필요
- 다음을 우선적 대책으로 제안
  - 보육시설 관리감독 사각지대 해소를 위한 영유아보육법 개정
  - 보육의 공공화 및 질적 향상을 위한 대안 마련
  - 보육지원제도의 근간을 시설 중심에서 수요자 중심의 현금급여제도로 전환

# 1. 보육(지원)정책 현황

## □ 보육(지원)정책의 유형

- 일반적으로 보육지원정책은 양육수당, 보육서비스, 세액공제(child tax credit)로 구분
  - OECD 국가들의 가족에 대한 공적지원은 평균 GDP 대비 2.55%
  - 한국은 캐나다, 그리스와 함께 GDP 대비 1.5%로 공적지원비중이 가장 낮은 수준
  
- 대부분의 국가는 서비스지원보다 현금지원의 비중이 큼
  - 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 프랑스, 이탈리아, 한국은 서비스지원이 상대적으로 높은 비중
  - 세제혜택은 프랑스, 이탈리아가 상대적으로 높은 수준인데 비해, 한국은 가장 낮은 비중
  
- 특히 OECD 국가들의 절반 이상이 가구소득과 무관하게 보편적 급여를 제공
  - 그러나 한국은 터키와 함께 아동수당을 지급하지 않고 있음



주: OECD(2015), Family database-PF1.1

## □ 보육지원정책의 중요성

○ 보육지원정책은 여성의 경쟁력 향상, 소득보장제도 및 사회적 보호 체계의 지속적 담보를 위한 핵심적 요소(OECD, 2008)

- 저출산 극복 및 여성의 취업률 향상을 위한 필수요소

○ 아동의 성장 및 발달을 위한 방편

- 이를 위해서는 서비스 접근성, 형평성을 포함한 보육의 질이 중요

○ 특히 현금지원정책은 출산율 향상에 긍정적 효과

## □ 한국의 보육지원정책 현황

○ 한국은 2006년부터 시행된 건강가정기본계획에 의해 가족돌봄의 사회화를

## 모토로 보육지원정책이 구체화

- 그 이후 부모 양육중심에서 부모와 지역사회의 책임으로 책임주체가 다원화
- 이를 통해 일-가정 양립을 실현, 영유아 보육의 질적 향상을 위한 민간과 공공의 협조가 우선시됨

○ 그동안 기관보육 중심의 보육시스템을 구축해 온 것으로 요약

<표> 한국 보육지원정책 현황

종류	도입	적용대상/내용	급여 수준	재원	관리 운영
가정양육수당 (현금급여)	2009년	0세 이상 만 84개월 미만 모든 영유아가구 현금지원	10만원~ 20만원	조세	보건복지부 관장, 읍면동사무소
세제혜택 (간접적 현금급여)	2007년부터 제도별 시행	(다)자녀 소득(추가)공제 교육비 및 의료비 공제 근로소득 기초 공제 다인승자동차 취득세 경감 국민연금 출산크레딧	제도별 공제액 상이	조세	-
서비스지원 (수요자입장: 바우처 내지는 현물급여)	1991년 이후 차등적으로 지급되다가 2013년 이후 보편적으로 확산	0세 이상 초등학생 1-2년 까지 기관보육 및 교육 방과후돌봄 아이돌봄서비스	수요자입장 전액 지급	조세	보건복지부 관장, 각 기관 시행

- 참고 1) 현금급여에는 장애아동수당, 저소득층 한부모가족 대상 아동양육비, 조손가족과 미혼모 자녀양육비, 청소년 한부모가족 아동양육비, 입양아동 양육수당 등이 별도로 존재  
 2) 돌봄시간 정책은 급여의 내용으로 분류하기에 모호성을 가져 본 연구에서는 제외  
 3) 보건복지부 사이트 참조하여 연구자 정리

## 2. 문제점

### □ 시설 및 기관급여 중심의 보육지원정책

- 현재 우리나라의 보육 관련 문제는 맞춤형보육 이외에 여러 이슈가 산적해 있음에도 보육지원정책이 어린이집을 중심으로 한 기관 중심으로 진행되고 있기에 벌어지는 현상
- 진정한 ‘수요자맞춤형정책’이 과연 무엇인지에 대한 고민이 우선되어야 할 것
- 이용자 실제 수요 및 욕구에 대한 관심 미흡
  - 가정양육의 실질적 대안은 기관보육이 아닌 가정 내에서의 양육을 지원하는 것
  - 어린이집 실태 조사는 기관 보육을 전제로 한 것이므로 실제적 욕구 확인에 한계

### □ ‘수요자맞춤형’ 현금지원정책이 필요한 시기

- 무상보육 예산 7조 4천억원 (2012년 기준)의 투입은 가정양육수당 1인당 10~20 만원 이외에 아동 1명당 80만원선으로 가정양육과 어린이집 이용자간 심각한 非형평성 야기

- 실질적으로 어린이집 이용 아동은 한달에 11일 이상 출석하면 보육료 지원액 전액이 어린이집으로 입금되기 때문에 어린이집은 출석체크만 이라도 권하고 있는 실정
- 영유아를 둔 부모 입장에서는 어린이집 대기 순번이 실질적으로 필요한 나이에 오지 않을까 두려운 마음에 가정양육수당을 포기하고 어린이집에 등원시키면서 실질적으로 어린이집에 보낼 시기를 기다리는 상황 다수 포착 (육아휴직 중인 워킹맘 심층인터뷰 결과, 2016년 7월)
- 따라서, 시설 보육료 지원이 현금지원정책보다 남용이 적다고 말할 수 없는 상황

○ 현금지원정책 중 국제적으로는 아동수당이 가장 많이 활용되고 있음

- 맞춤형보육대란에서 가장 문제가 되었던 것은 어린이집의 실질적 운영에 대한 어려움 호소
- 이를 해결할 수 있는 것은 기관에 지급하는 이용료 보조가 아닌 아동수당과 같은 실수요자에 대한 현금 지급으로 수요자들의 선택권을 확장하여야 함

○ ‘보육의 형평성 확보’와 함께 ‘선별적, 차등적’ 지원의 필요성에 대한 긍정적 인식의 확산 필요

- 무상보육의 가장 큰 필요성은 보편성 이전에 ‘보육 이용기회에서의 형평성 확보’

- 쏠가정 현금지원으로 필요성을 충족시키고, 소득계층별 차등적 지원을 통해 형평성을 확보한다면 서비스의 질 향상과 더불어 수요자의 욕구도 충분히 만족시킬 수 있을 것으로 예상

□ 영유아보육시설 및 개별 시터에 대한 전반적 관리감독체계 미흡

○ 현재 영유아보육시설은 어린이집과 놀이학교(영유아보육법 미적용대상)로 양분화

- 어린이집을 이용하지 못하는 수요자는 자의반, 타의반으로 놀이학교라는 고비용 학원(놀이학교는 학원법의 규율을 받음)에 아이를 맡길 수밖에 없는 상황
- 어린이집 수요에 대한 공급의 미충족은 절대적인 공급량 부족의 문제에만 국한하지 않고 공급주체에 따른 관리감독의 사각지대로 보육서비스 질 차이 예상
- 보육기회 제공의 보편성과 형평성이라는 관점에서 이를 단순히 자본주의 시장 논리 탓으로만 돌릴 수 없음

○ 시설을 이용하지 않는 경우 돌봄서비스가 있으나 소득별로 차등화되어 있고 공급량이 적어, 이를 이용하지 못하는 가정은 사설업체를 통해 시터를 개별적으로 고용

- 이 역시 관리감독의 사각지대에 존재하는 보육서비스

- 부부가 모두 일하는 가정의 영유아는 ‘그 누군가가 돌보고 있음’을 상기하여야 할 것
- 시설과 사람 모두 비용이 드는 것을 전제할 때 ‘소득계층별, 욕구별 차등적 현금 지원’은 현실적 대안으로 제시 가능
- 누구도 만족시키지 못하거나 극히 일부만 만족시키는 현재의 보육 시스템
  - 보육교사의 열악한 노동조건
    - 보육교사의 노동조건은 무상보육이라는 조건 하에서 질 향상 기대 난망
  - 일하는 가정의 보육에의 기회비용 지출
    - 여성의 노동시장 진출은 보육에의 비용을 수반한다는 점에서 明暗이 동시에 존재하는 상황
  - 가정양육이 확보되지 않은 상태에서 아이의 담보되지 않은 행복

### 3. 정책 제언 및 발전과제

○ (최우선 정책과제) 시설에 대한 보육료지원으로부터 가정에 대한 현금 급여제도로 전환

- 현행 보육지원제도의 근간이 변화하도록 정책 변화 필요
- 어린이집에 대한 직접적 보육료 지원이 아닌 실수요자에게의 현금 지원을 통한 선택의 확장은 세밀한 정책적 합의 및 프로세스를 수반하며 법 제반의 문제를 해결하면서 이루어져야 함
  - 현금지원규모, 대상 가정의 범위, 급여 수급 조건 등에 대한 정책적 선택의 과정이 후행과제
- 기관중심 보육을 지양하고 현금지원을 통해 보육의 공공성 향상 및 저출산 극복
  - 공보육은 공공어린이집의 확충만으로는 부족, 현금지원정책을 통해 가정 양육을 보장하고 이용자의 선택권을 보장할 때 보육의 공공성 확보는 물론 저출산도 해결 가능

○ (입법과제) 영유아보육법 개정

- 보육시설 관리감독 사각지대 해소 필요
- 영유아보육기관에 대해 현실에서의 정의와 불합치하여 보호받지 못하는 영유아 속출
  - ※ 영유아보육법상 보육기관은 국공립, 민간, 가정 어린이집으로 구분

- 모든 영유아보육시설을 학원법이 아닌 영유아보육법의 적용대상으로 편입하여야 함
  - 민간시설인 놀이학교는 어린이집의 공급량과 서비스 질을 충족하지 못하는 수요를 대신하고 있음에도 영유아보육법의 적용을 받지 않는 법적 사각지대
  - 민간시설을 택한 수요자의 선택문제로 돌리기에는 아동의 성장과 발달이 저해될 수 있는 근본적인 문제점이 산적
- 영유아를 돌보는 모든 영유아보육시설에 대한 철저한 관리감독
- 결국, 시설중심의 급여가 아닌 실수요자에게의 현금지원이 병행될 때 이를 근거로 관리감독이 가능

○ (실천과제) 질적 향상을 위한 세부적 대안 마련

- 어린이집 안전사고뿐 아니라 모든 영유아보육시설을 대상으로 철저한 전염병관리대책 및 안전사고에 대한 관리감독
- 영유아실태조사를 통한 정확한 피드백으로 기관이용 중심 보육실태 조사를 포괄하는 방안 수립