

생애주기별 돌봄 강화 시스템 어떻게 할 것인가?



2022. 12. 7(수) 10:00 국회의원회관 제9간담회의실

주최 저출생·인구절벽대응 국회포럼

주관 국회의원 남인순(더불어민주당)



| 토론회 순서 |

시간(총120분)		세부 내용
10:00~10:20	20'	개 회 - 참석자 소개 - 개회사 : 국회의원 남인순 (저출생인구절벽대응 국회포럼 공동대표) 축 사 기념촬영
좌장 : 박진경 전)저출산고령사회위원회 사무처장		
10:20~10:40	20'	발 제 ① 저출생·고령사회와 돌봄국가책임제 : 문진영 서강대학교 신학대학원 사회복지학과 교수
10:40~11:00	20'	발 제 ② 초저출생 시대, 보육·돌봄 체계 개편 방안 : 강지원 한국보건사회연구원 부연구위원
11:00~11:50	40'	토 론 - 김진석 참여연대 사회복지위원회 위원장/서울여대 사회복지학과 교수 - 조경애 (재)돌봄과미래 사무처장 - 유희정 전)한국보육진흥원 원장 - 박민아 정치하는엄마들 공동대표
	10'	종합 토론
12:00	5'	폐 회

CONTENTS



인사말	남인순 국회의원(저출생·인구절벽대응 국회포럼 공동대표)	v
발제 1	저출생·고령사회와 돌봄국가책임제	1
	문진영 서강대학교 신학대학원 사회복지학과 교수	
발제 2	초저출생 시대, 보육·돌봄 체계 개편 방안	27
	강지원 한국보건사회연구원 부연구위원	
토론	김진석 참여연대 사회복지위원회 위원장/서울여대 사회복지학과 교수	77
	조경애 (재)돌봄과미래 사무처장	79
	유희정 전)한국보육진흥원 원장	85
	박민아 정치하는엄마들 공동대표	93

｜ 인사말 ｜



국회의원 남인순

더불어민주당 · 서울송파병 · 보건복지위원
저출생 · 인구절벽대응 국회포럼 대표의원

반갑습니다.

저출생·인구절벽대응 국회포럼 공동대표 남인순 국회의원입니다.

저출생·인구절벽대응 국회포럼은 여야 국회의원 40명으로 구성된 연구단체로 저출생·인구절벽에 효과적으로 대응하기 위해 지역사회 존립가능성을 제고하는 등 새로운 접근의 인구정책을 모색하고, 삶의 질을 개선하며, 국가적 돌봄 체계를 구축하고, 성평등 확립에 역량을 집중하는 것은 물론 청년층과 고령층의 다양한 수요를 반영한 맞춤형 정책 마련을 목적으로 하고 있습니다.

포럼에서는 연말연시 “인구소멸국가 위기 대한민국, 반등 가능한 대안 있을까?” 을 주제로 연속토론회를 마련하였으며, 오늘 “생애주기별 돌봄시스템

강화, 어떻게 할 것인가” 를 주제로 한 제2차 토론회에 관심을 갖고 함께하여 주신 여러분을 환영합니다.

좌장을 맡아주신 박진경 대통령소속 저출산고령사회위원회 전 사무처장님, 주제발제를 하여주실 문진영 서강대학교 신학대학원 사회복지학과 교수님과 강지원 한국보건사회연구원 부연구위원님, 그리고 토론을 하여주실 김진석 참여연대 사회복지위원장님과 조경애 (재)돌봄과미래 사무처장님, 유희정 한국보육진흥원 전 원장님, 박민아 정치하는엄마들 공동대표님께 감사드립니다.

우리나라는 세계에서 유래를 찾아볼 수 없는 인구구조의 급격한 고령화와 함께 초저출생 현상이 지속되고 있습니다.

710만명에 달하는 베이비붐 세대(1955~1963년생)의 65세 이상 노인인구로 편입이 2020년부터 본격화하였고, 3년 후인 2025년에는 노인인구 비중이 20%를 넘어 초고령사회에 진입할 것으로 전망되고 있습니다, 2001년 이래로 합계출산율 1.3명 미만의 초저출생 현상이 지속되고 있고, 지난해 합계출산율이 0.81명으로 전 세계 최하위이며, 올해는 합계출산율이 0.7%대로 더 하락할 것으로 전망되고 있습니다.

초저출생·초고령사회에도 지속 가능한 국가경쟁력을 확보하는 일이 국가생존전략이라는 인식하에 범정부적, 전국민적 대응이 필요하다는 목소리가 높아지고 있습니다. 출생·인구절벽에 효과적으로 대응하기 위해서는 전통적인 가족 중심의 돌봄체계에서 벗어나 국가적, 사회적 돌봄체계를 구축하는 것이 무엇보다 중요한 시대적, 국가적 과제가 되고 있습니다.

우리 사회에서 돌봄 부담은 거의 모든 가정에 끼어있는 먹구름이라고 할 수 있으며, 대부분 가정 내 약자인 여성의 노동력에 의존하고 있는 실정입니다.

저출생·고령화로 사회적 돌봄 수요가 증가하고 있으며, 이제 영유아 보육, 초등생 돌봄, 장애인 자립지원, 노인요양 등 생애주기에 걸친 돌봄서비스는

전근대적 가족 부담이나 시장의 상품이 아니라 우리 사회가 공동으로 책임지는 공적 서비스로 제공되어야 합니다.

또한 시설과 병원 중심의 돌봄 및 진료로 인한 지출 증가로 사회보장제도의 지속가능성 약화가 우려되며, 시설 중심의 돌봄 제공에 따른 삶의 질 저하와 인권 문제가 대두되고 있어, 돌봄이 필요한 사람이 지역사회에서 일상적인 생활을 영위할 수 있도록 통합적 돌봄을 보장해야 할 것입니다.

이러한 의미에서 “생애주기별 돌봄시스템 강화, 어떻게 할 것인가”를 주제로한 오늘 토론회는 매우 소중한 의미가 있습니다.

각계 전문가 분들이 한 자리에 모인 만큼 보다 깊이 있는 토론을 통하여 함께 일하고 다 같이 돌보는 공적 돌봄시스템을 강화하고, 돌봄 불안이 없는 사회를 만들어 나가는 바람직한 방안을 모색하는 뜻깊은 자리가 될 것으로 확신합니다. 토론회에서 논의된 사항은 앞으로 국회 입법 및 정책활동에 반영하도록 하겠습니다.

바쁘심에도 토론회에 함께하여 주셔서 감사드리며, 여러분의 건강과 행복, 평화를 기원합니다.

감사합니다.

I

발제

문진영

서강대학교 신학대학원

사회복지학과 교수

저출생·고령사회와 돌봄국가책임제

- 복지국가에서 돌봄 국가로 -

서강대학교

문진영

<Contents>

1. 국가 진화와 돌봄국가의 등장

2. 한국 사회의 메가 트렌드

- 근대화 이중 과제와 한국 복지국가
- 코로나 19와 계급의 분화
- 저출산 고령화
- 경제발전 추이
- 디지털 전환
- 사회연대의식의 저하

3. 복지국가와 돌봄 정의

- 복지국가와 사회정의
- 사회적 돌봄과 인간의 삶
- 미래 복지국가의 돌봄 정의

4. 돌봄 국가 책임제

- 전통적인 돌봄 서비스 모델과 한국의 돌봄 수요
- 돌봄 국가책임제란?
- 젠더 갈등의 완화
- 돌봄 서비스 일자리 증가와 돌봄 경제의 발전

5. 5대 돌봄 서비스

- 영유아 양육
- 방과후 초등생 돌봄
- 장애인 돌봄
- 간병간호통합 돌봄
- 노인요양 및 돌봄

6. 돌봄서비스와 일자리의 선순환

- 리스본 전략과 돌봄 경제
- 노동시장구조와 돌봄 서비스 일자리
- 돌봄 서비스 일자리를 통한 돌봄 경제 활성화

<부록: Q and A>

1. 국가의 진화와 돌봄국가의 등장

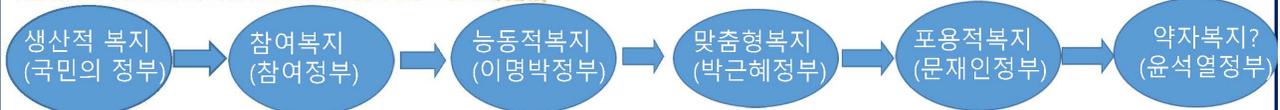
국가의 진화형태



복지국가의 대안적 국가체제



역대 정부의 복지국가 지향



2. 한국 사회의 메가트렌드

근대화 이중 과제와 한국 복지국가의 미래

근대 적응(適應)과 근대 극복(克服)

- 한국은 실업과 빈곤과 같은 근대의 전통적인 문제에 대한 사회경제적 대응체제가 부실한 상태에서, 즉 근대 복지국가의 면모를 제대로 갖추지 못한 상태
- 하지만 21세기 형 후기 산업사회로 급속하게 이행함으로 나타나는 새로운 위험이 기존의 오래된 위험(실업 빈곤 등)과 중첩되어 나타남.

현재 한국 복지국가가 당면한 최대의 과제

- 20세기 중후반기 '오래된 위험에 따른 오래된 복지(old risks, old welfare)'와 21세기 형 '새로운 위험에 따른 새로운 복지(new risks, new welfare)'를 동시에 달성하여야 하는 이중 과제

2. 한국 사회의 메가트렌드

근대화 이중 과제와 한국 복지국가의 미래

새로운 위험의 등장배경: 한국 사회의 메가트렌드

- 코로나 19 이후의 뉴 노멀, 저출산 고령화에 따른 인구 절멸의 위기, 저성장 기조의 고착, 고용 없는 성장(Jobless growth), 제4차 산업혁명과 디지털 전환, 사회연대 의식의 약화 등 → OECD 국가 중 최고 자살률, 최저 출산율, 최저 건강인식, 최고 성별임금격차, 최고 노인빈곤, 최장 노동시간, 최고 우울증 발현율

새로운 위험의 등장

- 일 가족 양립의 어려움, 가족구조 변화에 따른 한부모 가족의 증가, 돌봄 수요의 급증, 중고령 저숙련 저학력 노동자의 증가, 비정규 근로자의 양산과 근로빈곤 인구의 급증, 사회보장제도 배제인구의 증가 → 돌봄의 문제

2. 한국 사회의 메가트렌드

코로나 19와 계급의 분화

재난적 위기의 특징

- 재난의 여파는 평등하지 않고, 가장 약한 고리를 집중 공략
- 압도적 힘으로 그 이전 논란을 잠재우며 새로운 질서 창출
- 위기의 고통과 희생의 분배 방식에 따라 이후 세계 모습 결정

재난적 위기의 결과

- 새로운 계급분화(the remotes, the essentials, the unpaid, and the forgotten)
- 자본, 기술, decent job, 여론, 정보, 기회, 능력, 인맥, 그리고 네트워크마저도 다 가진 **소수의 지배계급**과 사실상 아무 것도 갖기 못한 **대다수 피지배계급**으로의 분열이 가속화될 가능성

재난적 위기와 돌봄 수요

- 재난적 위기는 새로운 돌봄 수요를 창출
- 영유아, 초등생, 환자, 장애인, 노인 등 취약계층에 대한 돌봄 수요가 급증

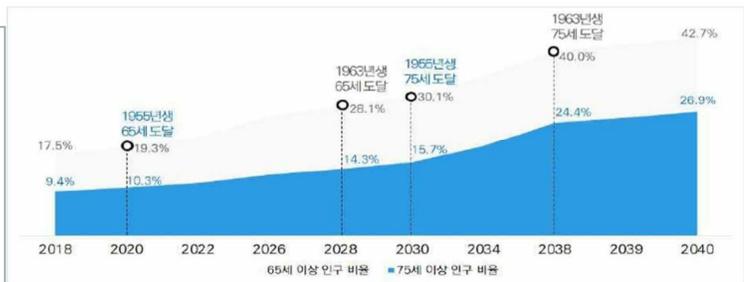
2. 한국 사회의 메가트렌드

저출생 고령화

'2020년 문제'의 시작 : 한국 인구의 1/3에 해당하는 1700만명의 베이비부머 세대(1955년생~1974년생)가 순차적으로 은퇴하면서, 소득, 일자리, 의료, 요양, 생활공간의 재배치 등의 문제가 본격적으로 제기됨.

- 결혼 감소, 코로나 19로 인한 외국인 노동자 감소 => 생산가능 인구는 더 감소할 전망
- 한국은 '19년 5,100 만명에서 '45년 5천 만명 이하, 2060년대 3천 만 명대로 격감한다는 예측 존재 (서울시 출산력 적용시, 이삼식 외 2019)
- 전세계적인 인구 규모의 증가('22년 현재 80억 명)와 한국의 인구감소라는 대조적 상황에서 고령층의 돌봄 문제가 본격화 됨.

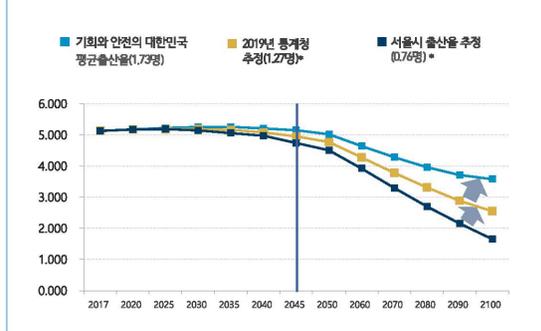
출생 사망 자연증가(1985-2067년)



자료: 통계청(2019) 장래인구특별추계.

2. 한국 사회의 메가트렌드

기회와 안전의 대한민국 인구전망



자료: 이삼식 외(2019), 인구구조변화에 따른 한국사회의 대응전략. 정책기획위원회 용역보고서.
참고: 서울시 출산력은 전국 시도가 서울시(0.76명)수준 수렴으로 가정.
2019년 통계청 중위 시나리오의 출산력(1.27명)으로 가정.

시나리오별 인구추계

	기회와 안전 대한민국 평균출산율(1.73명)	2019년 통계청 추정 평균출산율(1.27명)	서울시 출산율 추정 평균출산율(0.76명)
2017	5,136	5,136	5,136
2020	5,183	5,178	5,180
2025	5,226	5,191	5,191
2030	5,256	5,193	5,152
2035	5,262	5,163	5,063
2040	5,212	5,086	4,927
2045	5,156	4,957	4,743
2050	5,024	4,774	4,510
2060	4,648	4,284	3,926
2070	4,289	3,783	3,300
2080	3,984	3,319	2,708
2090	3,720	2,889	2,161
2100	3,585	2,557	1,658

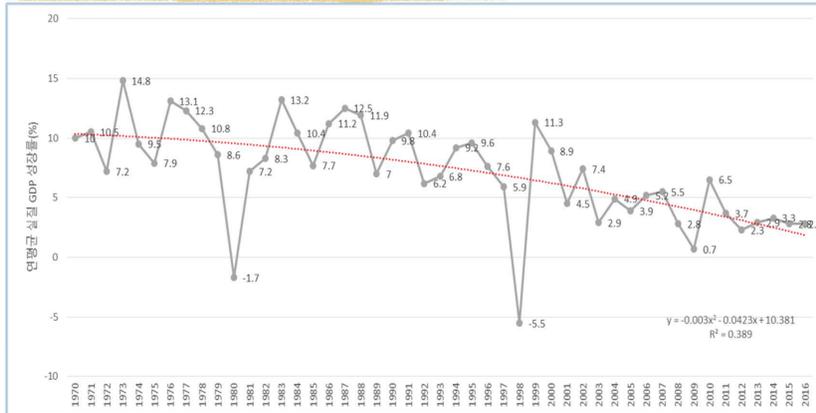
자료: 이삼식 외(2019), 인구구조변화에 따른 한국사회의 대응전략. 정책기획위원회 용역보고서.

- 유럽 복지국가군으로 분류되는 덴마크, 스웨덴 등의 7개국 출생률인 1.73명을 가정하면, 인구 감소의 추이는 상당히 완화되어 2045년의 인구규모는 2020년 현재와 거의 유사 수준 확보
- 하지만 현실적으로 통계청의 평균출생률을 가정할 경우, 2045년이 되면 5000만명 이하로 인구가 줄어들게 되며, 특히 평균출생률을 최저(0.76)로 추정하였을 경우, 2025년 인구의 정점을 거쳐, 이후 급속한 인구 감소가 예측됨

2. 한국 사회의 메가트렌드

1970년도 이후 경제성장률 추이

GDP Growth Rates since 1970



- 적하효과(Trickling Effect)를 더 이상 기대하기 힘들.
- 하지만 고도경제성장의 신화에 사로잡혀 아직 발전주의 모델에 매몰되어 있는 현실
- 이제는 더 이상 시장경제의 활성화로 분배가 어렵고, 사회적 분배 기제가 강력하게 작동하여야 함.

연도	한국	미국	일본	독일	영국	프랑스	이탈리아	캐나다
2018년	2.7	2.9	0.3	1.5	1.3	1.7	0.6	1.9
2019년	2.0	2.3	0.7	0.6	1.4	1.3	0.2	1.5

2. 한국 사회의 메가트렌드

디지털 전환(Digital Transformation)

비대면 사회전환과 맞물려 AI, Robot, Big Data, Cloud, VR/AR, 3D printing 등과 같은 디지털 기반 기술의 발전으로 인한 디지털 산업의 발전. 특히 플랫폼 경제의 활성화와 이에 따른 플랫폼 노무제공자의 사회적 보호 문제가 대두됨.

- 기하급수적 기술진보: 기술진보가 인간의 총체적 생산능력(신체+인지)을 넘어설 정도로 빨라지면, 기술에 의한 일자리(직무) 대체는 매우 파괴적으로 나타남 → AI, Robot, 3D printing 등
- 융복합과 불확실성: 불확실 속에서 기대 + 우려. 지식과 정보 축적이 기하급수적으로 진행되고 언제 어디서나 데이터를 사용할 수 있기 때문에 융복합이 활발하게 이어지고 새로운 비즈니스 모델과 제품 등장 → Big Data 등
- 탈경계화(boundaryless)와 초연결 사회(hyper-connected society): 초고속 무선통신, Cloud network 등 디지털 기술발전으로 기계와 상품, 사람이 데이터로 연결. 제조업과 서비스업 등 업종 및 기업 간 경계가 사라지고 생산기술직과 사무직의 경계, 가상과 현실의 경계가 희미해 짐. → AR/VR, Cloud 등.

2. 한국 사회의 메가트렌드

디지털 전환(Digital Transformation)

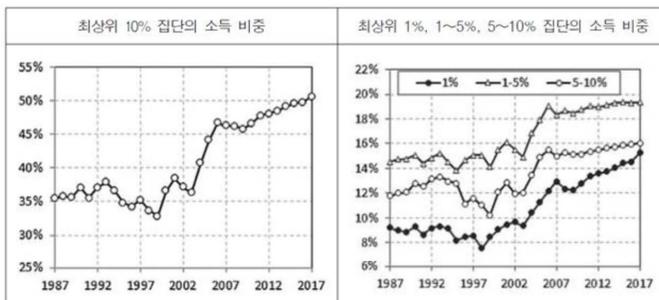
- 한계 비용 0(zero)으로 수렴되는 산업으로 경제구조 재편
 - 제조업 중심의 산업에서 ICT 기반 첨단 산업과, 문화 콘텐츠 중심의 산업정책과 국가의 역할/구조개혁/행정개혁
 - Platform 산업이 막대한 부를 축적하는 대신에 대다수의 노동자는 주변화됨
 - 지식과 학습의 공공재화: 물질 자본의 축적보다는 인적 자본의 형성이 중요
 - IT 기업의 약진
- ➔
- 디지털 전환에 따른 AI의 일자리 잠식
 - 생산성 효과? 인간이 인공지능보다 잘하는 것이 없어진다면?
 - 파이 확대 효과? 상품수요가 노동수요를 늘리지 않는다면?
 - 파이 탈바꿈 효과? 새로운 시대 사람을 필요로 하지 않는다면?
- ↓
- 1. 불평등→ 즉 모든 것을 가진 극소수 집단과 아무것도 가지지 못한 대다수 집단으로 나누어짐. 미래의 과제는 부를 공정하게 분배하고, 정부를 이용해 모든 사람이 파이를 나눠 갖도록 보장하자는 것이다. 달리 말해 정부가 맡을 역할은 생산이 아니라 분배임을 강조한다.
 - 2. 정치적 힘→ 급증하는 빅테크(기업)의 힘을 누가 어떤 조건으로 통제할 것인가?
 - 3. 삶의 의미→ 일이 더 이상 우리 삶의 중심이 아닌 세상에서 의미를 부여하는 일. 즉 일의 본질과 삶의 의미에 대해서 생각할 필요가 있다.

2. 한국 사회의 메가트렌드

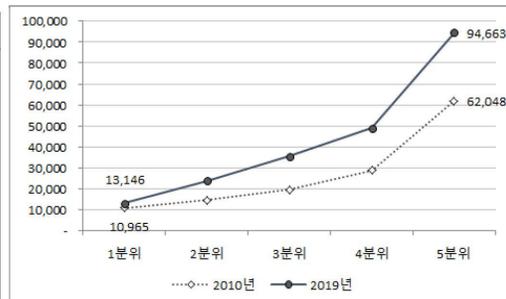
사회연대의식의 저하

소득, 재산, 사회적 자본의 양극화 현상

소득분배 변화 추이



소득계층별 자산 변화(2010-2019)



자료: 통계청(2011, 2020) 가계금융복지조사 결과; 김태완 외(2019)에서 재인용.

- 2017년 최상위 10% 집단의 소득 비중은 50.6%로 OECD 국가 중 가장 높은 수준.
- 최상위 소득 구간은 소득 1%층과 1~5%, 5~10%로 나뉘면 최상위 1%의 소득 비중이 해가 갈수록 가파르게 높아짐.

3. 복지국가와 돌봄 정의

복지국가와 사회정의

복지국가의 사상적 바탕: 롤스의 사회 정의

제 1 원칙: 자유의 원칙 → 자유주의

제 2 원칙: 사회경제적 불평등은 다음의 조건하에,

A) 최소수혜자에게 최대의 혜택이 돌아가게 하는 차등의 원칙 → 사회보장

B) 공정한 기회의 원칙 → 민주주의

} 복지국가

- 하지만 사회정의론의 주체는 “책임감 있는 능력 있는 성인 남성”으로, 사회구성원 간 상호이익을 위해 협동하는(exchange reciprocity) 자유롭고 이성적인 개인 간 계약을 전제로 함
- 따라서 도움이 필요한 **돌봄 의존자**나, 이들을 돌봄으로 사회생활을 할 수 없는 **파생 의존자**에 대한 사회제도적 배려는 주변화됨

3. 복지국가와 돌봄 정의

사회적 돌봄과 인간의 삶(상호성과 재분배)

인간은 돌봄 없이 생존할 수 있나?

인간은 다른 종에 비하여 오랜 기간 돌봄을 받아야 하는 존재이자, 취약하고 의존적인 존재로 돌봄이 절대적으로 필요. 인간은 누구나 태어나면서 삶을 마감할 때까지 누군가를 부양하거나 누군가로부터 돌봄을 받아야 하는 존재

인간은 합리적, 자율적이고, 독립적이며, 이해관계에 충실한 자족적 개인인가?

자본주의 사회의 표준적 인간은 자유주의의 초상일 뿐, 실제 인간은 평생 돌봄이 필요한 상호 의존적이고 관계적 존재

돌봄은 가정 내에서 일어나는 자연스러운 사적 행위인가?

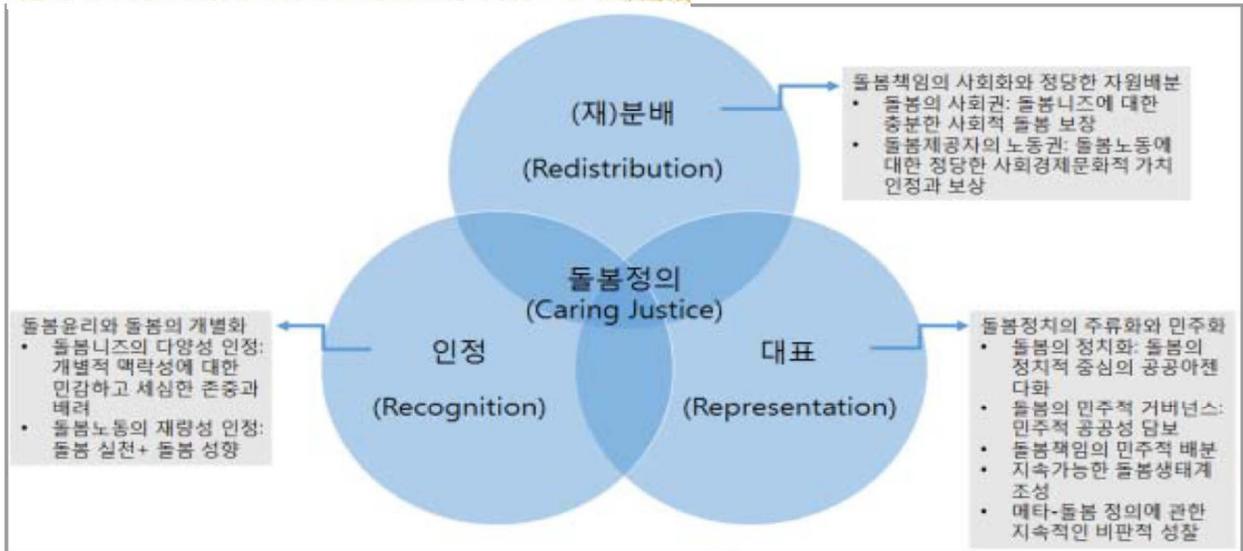
모든 인간은 평생 동안 돌봄의 주체이자 객체로서 돌봄을 주고 받으려 살지만, 현재의 복지국가 시스템에서는 이를 공적 활동으로 인정하지 않고, 돌봄을 사적인 개인 책임으로 전가

무엇이 인간을 인간답게 만드는가?

돌봄 관계가 인간됨(personhood)을 결정한다. 공동체가 기대하는 인간은 합리적이고 자기 이해에 충실한 시장의 상인(商人)이 아니라, 타인의 돌봄 욕구에 민감하게 반응하며 돌봄 의무를 저버리지 않는 ‘돌보는 사람’이다.

3. 복지국가와 돌봄 정의

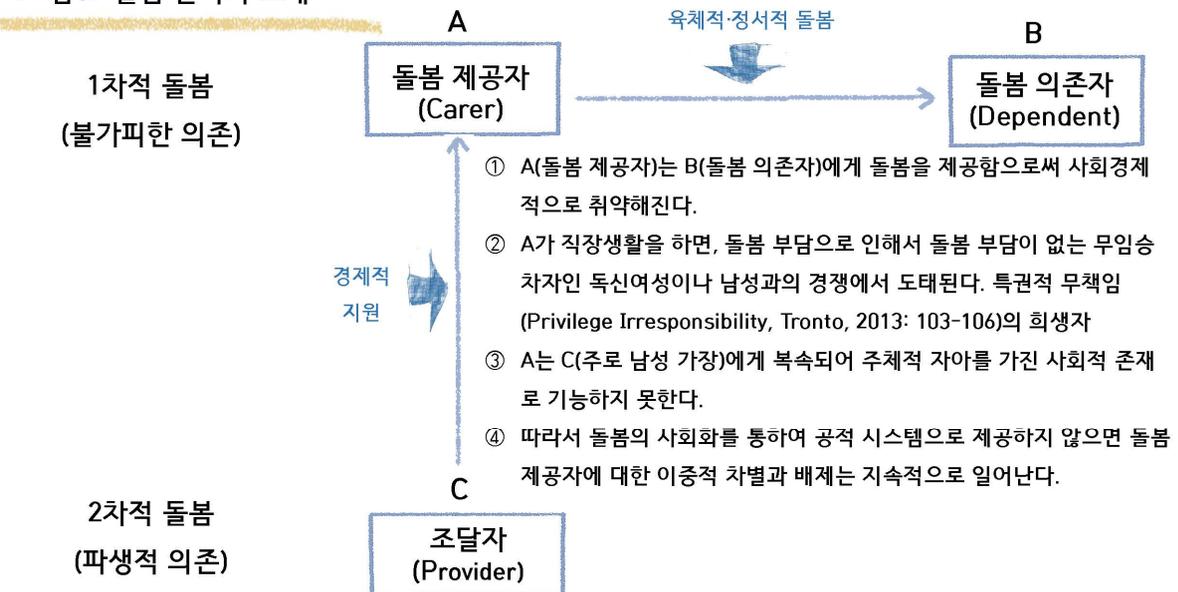
복지국가의 미래와 돌봄 정의



자료: 석재은(2018) [그림 1]

3. 복지국가와 돌봄 정의

<그림1> 돌봄 윤리의 도해



4. 돌봄국가책임제

전통적인 돌봄 서비스 모델



돌봄 노동은 영유아 보육, 초등생 돌봄, 장애인 돌봄, 노인 부양, 간병 등 5가지 영역

21세기 현재 돌봄은 거의 모든 가구에 큰 부담

한국의 4대 갈등과 밀접한 관련

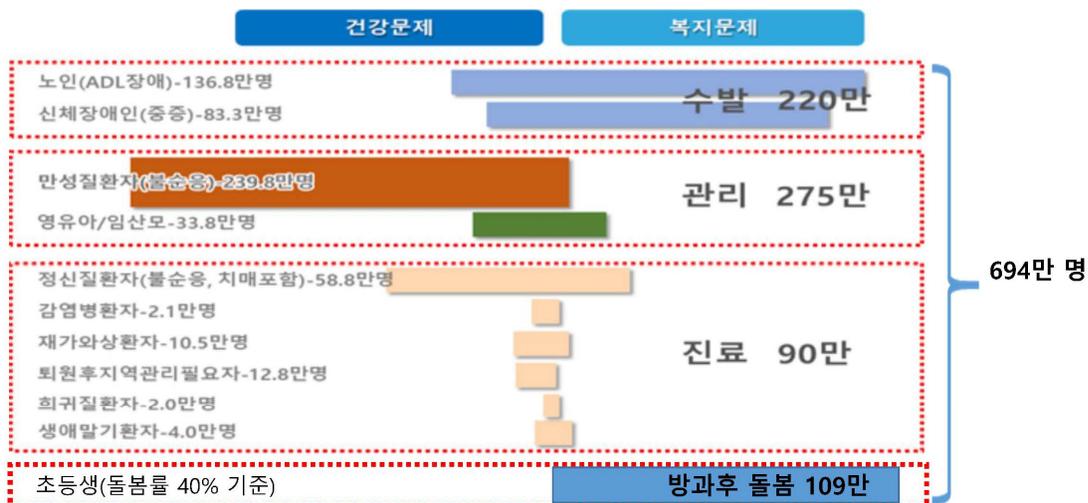
- 세대 갈등: 노인 세대 vs 청장년 세대
- 계층 갈등: 서비스 구매 능력 가구 vs 저소득 가구
- 젠더 갈등: 남성 vs 여성
- 일자리 갈등: 정규직 고소득 vs 비정규직 저소득

저출산, 차별과 배제, 양극화 등 주요 사회문제의 원인

가족 돌봄은 질적 수준을 담보하지 못하여 기능 복구를 기대하기 힘들

4. 돌봄국가책임제

한국의 돌봄 수요



4. 돌봄 국가 책임제

영역	지역사회 통합돌봄(Community Care)		
	소득 보장	건강·의료 보장	돌봄 보장
주요 정책	<ul style="list-style-type: none"> 사회보험 중 현금급여 제도 공공부조제도 각종 현금성 수당 등 	<ul style="list-style-type: none"> 건강보장(건강보험 보장성 강화) 보건의료서비스(지역사회 방문 진료, 장애인 건강주치의, 가정 간호 등) 건강예방서비스(방문건강관리서비스, 지역장애인보건의료센터, 영유아 건강검진 및 예방접종 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 요양 재활 서비스(장기요양, 아동지원서비스, 통합재가 지원서비스 등) 사회복지서비스(노인돌봄종합서비스, 돌봄가족지원, 장애인 활동 지원 사업 등)

- 돌봄국가책임제는 돌봄이 가족의 일방적 희생도, 시장에서 구매하는 상품도 아닌 우리 사회의 공동책임이라는 인식을 바탕으로, 누구나 필요할 때 공공성에 기초한 돌봄 서비스를 받을 수 있는 시스템을 말함. 이를 통해서 가족구성원의 과도한 신체적 경제적 정신적 돌봄 부담에서 벗어나 자기를 실현하도록 돕는 것

<p>충분성 보편성</p> <p>실효성</p> <p>공공성</p>	<p>주민 누구나 언제 어디서나 충분히</p> <p>사적 돌봄 노동에서 완전히 탈출</p> <p>공공 - 민간 혼합</p>
---	---

4. 돌봄국가책임제

16개 지자체 시범사업

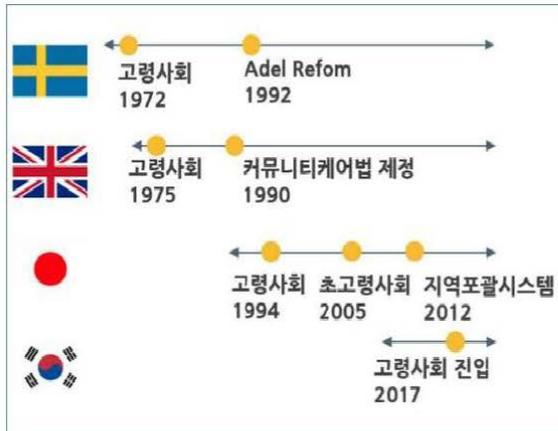
- Model for the Aged** 광주서구, 부천, 천안, 전주, 김해 등 13개
- Model for the Disabled** 대구 남구, 제주
- Model for Mental Disorder** 화성

- 2022년 12월로 시범사업 종료 예정이나, 주무부서인 복지부에서는 시범사업 평가계획이 없고, 따라서 본 사업추진에 대한 구상이 없는 실정
- 2023년에 20개 지역으로 확대하여 새로운 시범사업을 실시할 예정이나, 본 사업에 대한 구상이 전무한 상태에서 한계 노정



4. 돌봄국가책임제

인간다운 삶을 보편적으로 보장하는 해외의 국가돌봄체계



출처 : 보건복지부 (2018), 커뮤니티케어추진로드맵

• 스웨덴

사회서비스법에 근거하여 노인, 장애인, 아동 및 가족을 위한 돌봄의 공공성 확보 위한 서비스기준과 품질관리.

• 영국

1990년 NHS 및 커뮤니티케어법 (NHSCCA, 1990), 2000년 돌봄기준법 (Care Standard Act) 제정 통해 국가최소기준 설정하여 서비스 품질의 최소기준 제시. 국가돌봄기준위원회 (National Care Standard Commission)에서 보건 및 사회적 돌봄서비스제공기관 등록과 감독. 대상 구분없는 공평한 돌봄서비스접근 (Fair Access to Care Services)

• 일본

개호보험법 기반의 개호보험제도 개혁으로 포괄적 자립지원. 2018년 공생사회 모델로 대상 구분 없는 공생형 서비스 확장. 2015년 신복지비전 통해 중층적 지원체계 정비하면서, 대인케어비용 위한 보조금을 통합교부하는 사회복지법 개정. 지방정부의 지역사회서비스활성화 위해 개호보험급여 3%를 포괄적 개호서비스확대를 위한 종합기금 확보.

10

4. 돌봄국가책임제

젠더 갈등의 완화

가정의 돌봄 부담에서 해방된 여성

- 돌봄에서 해방된 '자유로운' 여성들의 경제 활동 참가가 가능해짐.
- '사회서비스/공공일자리'는 주로 여성이 취업하게 될 가능성이 큼. 가계소득의 구성이 '맞벌이' 체제로 전환되는 가정이 많을 것임, 가계소득의 개선과 빈곤 해소, 양극화 완화에 기여할 것임.
- 즉 여성의 돌봄 노동 경감과 취업 기회 확대로 젠더 갈등이 완화됨과 동시에 돌봄 서비스의 양극화 완화 기대
- 현재 한국의 부유한 가정은 돌봄 부담을 시장에서 서비스 구입으로 해결하고 있는 반면에, 가난한 가정의 돌봄 부담은 오롯이 가정내 약자인 여성의 몫. 여성은 취업기회를 박탈당함으로써 빈곤에서 벗어나지 못함.
- 따라서 공공 부문에서 튼튼하고 건강한 서비스를 보편적으로 제공하면, 돌봄 부담에서 해방된 여성은 취업을 통해서 빈곤에서 벗어날 수 있는 한편으로, 자아실현을 통해서 삶의 만족도가 증가함.
- 또한 돌봄 서비스 품질 표준화를 통해 돌봄 서비스의 양극화도 방지할 수 있음.

4. 돌봄국가책임제

돌봄 서비스 일자리 증가

‘전국민 돌봄 보장’은 여성, 노인, 장애인의 경제활동참여 가능

- 여성들의 경제 활동 참가가 늘어남.
- ‘건강한 노인’, ‘능력 있는 장애인’으로 건강/복지/인권/행복이 증진되지만 건강한 노동력으로 전환되는 효과가 있음. 65세가 아니라 75세까지 실질적 생산가능인구가 되면 노인 부양비는 절반으로 감소함.
- 저출산으로 초래되는 생산가능인구 축소에 대한 실질적 노동력의 공급방안

돌봄 경제의 발전

일본, 유럽, 미국 등은 국가 주도로 돌봄 경제(Care Economy) 전략 추진

- 돌봄 경제 효과창출 메커니즘은 ‘돌봄 관련 고용창출 → 무급 돌봄 노동 감소와 재분배 → 여성의 고용인력 및 노동참여율 증가 → 경제성장, 간접고용효과, 세수 증가’
- 국제노동기구(ILO)는 품위 있는 노동과 경제발전 달성 위해 2015년 8.7%인 돌봄 고용 투자를 2030년까지 GDP의 18.3%까지 향상시켜야 한다고 발표(2018년)

5. 5대 돌봄서비스: 영유아 양육

1) 현황과 문제점

① 만 0-5세 영유아 인구 변화: 저출생

- 합계출산율이 2020년 현재 0.84로 만 0-5세 영유아 수가 빠르게 감소
- 어린이집 이용 영유아의 수 역시 2014년 대비 2021년 3월 기준 22.6%가 감소

② 공보육에 대한 수요자 요구 증가

- 영아를 돌보는 가정어린이집은 지난 5년간 8,643개소가 감소하였고, 영유아부모의 만족도가 높은 국공립어린이집은 2,651개소, 직장어린이집은 535개소가 증가
- 보육서비스 재원 조달 직접성은 높으나 서비스 창출의 직접성은 낮고 시장에 의존하는 편으로 공보육 확대가 필요

③ 코로나19 영향, 육아휴직 활성화를 위한 가정양육 지원의 부재

- 코로나19 팬데믹의 장기화, 육아휴직제도 보편적 이용을 위해 가정양육지원에 대한 사회적 요구가 증가

④ 보육교사의 낮은 처우와 교사간 격차 발생

- 보육교사의 휴게시간 확보가 개선되기는 하였으나 여전히 8시간 근무-1시간 휴게시간 확보에는 미흡
- 보육서비스의 70%를 차지하는 민간, 가정어린이집의 보육교사는 기본급이 최저임금 수준으로 장기근속을 유인이 낮아 양질의 교사 확보에 어려움

5. 5대 돌봄서비스: 영유아 양육

2) 정책 주요내용

공정보육 영유아에게 일정 수준이 보장된 보육서비스 제공

- 보육교사 간 격차 해소 및 처우개선 : 급여 표준화와 인건비 지원으로 동일노동 동일임금 실현
- 아동 대 보육교사 비율 조정 및 보육공간 확대

공보육 취업모 및 맞벌이 부부에게 확실한 보육서비스 제공

- 모든 영유아에게 '기본보육' 보장
- 보육서비스의 핵심 대상인 취업모와 맞벌이 부부를 위한 기본보육+연장보육 보장
- 가정양육부조를 위한 영아 양육지원체계 마련 : 월 50만 원의 영아수당, 지역 가정(자녀)양육지원센터 설치
- 연장보육교사 별도 채용(겸직 차단)으로 보육서비스의 질 보장
- 아동학대 근절을 위한 어린이집 책임 강화

안심보육 공공(국공립)어린이집 전체의 50%까지 확대

- 2018년 보육실태조사 결과, 부모의 선호 육아정책 1위가 국공립 어린이집 확충
- 2025년까지 '공공보육 이용률 50%' 달성을 위해 국공립어린이집 550개소 이상 지속 확충
- 국공립어린이집 확충방식 다양화 : 민간 장기임차, 민간매입 활성화, 사회서비스원 등을 통해 취약지에 국공립어린이집 우선 설치

5. 5대 돌봄서비스: 초등생 방과후 돌봄

1) 현황과 문제점

① 맞벌이 증가로 인한 아동돌봄서비스 수요 증가

- 18세 미만 자녀가 있는 유배우 가구 중 맞벌이 가구 비중은 51.0%에서 54.0%로 증가
- 취학 이후의 공적 돌봄서비스의 부족으로 사적 교육시장이용이나 홀로 시간을 보내는 등의 돌봄 사각지대 존재

② 재난상황에 대한 돌봄

- 2020년 아동권리보장원 조사 결과 집에서 혼자 시간을 보내는 아동이 전체의 38%로 재난재해 상황에서 긴급돌봄 수요 증가

③ 연령대별 아동돌봄서비스의 불균형

- 2019년 범정부 온종일돌봄 수요조사 결과 12세의 초등생의 돌봄 수요는 40.1%로 수요의 약 28.1%가 돌봄서비스를 받지 못함.
- 2019년 초등생 자녀가 있는 맞벌이 가구 비중인 54.8%를 돌봄 수요로 가정할 때, 단순하게 42.8%가 돌봄서비스를 받지 못함.

④ 초등 방과 후 돌봄은 학교 내 방과 후 돌봄과 마을(지역사회) 돌봄으로 크게 구분

- 2019년말 현재 초등돌봄교실 29만명, 지역아동센터 8.8만명, 다함께돌봄센터 0.6만명 등 40만명 수준(총 275만명) (초등학생 수 대비 14.6%)에 그치고 있음.

5. 5대 돌봄서비스: 초등생 방과후 돌봄

⑥ 유사 중복 서비스와 사각지대 발생

- 공적 서비스는 주로 저소득층 맞벌이 가구, 동일 연령아동으로 유사하고, 제공되는 서비스 또한 차별성이 없이 부처별로 제공되어 서비스 대상의 중복이 발생.
- 부처 서비스 간에 연계 협력 부족으로 욕구가 있어도 적정 서비스를 받지 못하는 배제현상이 나타남

⑦ 마을돌봄 : 지역아동센터와 다함께돌봄센터의 문제

- 지역아동센터·다함께돌봄센터는 원래 의도와 다르게 대상·체계·프로그램 등이 유사하게 운영되고 있으며, 이에 따라 중복투자·형평성(인프라·종사자 처우 차이 등) 논란 발생

⑧ 학교 돌봄 현황

- 초등학교(학교돌봄)에서는 맞벌이 가구의 증가로 인해 방과 후에 홀로 방치되는 아동(1학년-6학년)을 보호하기 위해 초등 돌봄교실을 운영
- 초등돌봄교실은 학교가 운영(교육부 주관)하고, 학교돌봄터는 지자체(주관:복지부)가 돌봄 운영하며 학교는 공간제공
- 지속적 학교돌봄의 양적 확대에도 지역별 공급 불균형이 존재
- 학부모들의 초등돌봄교실 선호 경향이 뚜렷하나, 교육과 돌봄의 분리 문제
- 관계자 간 갈등으로 기존 초등돌봄교실 위주 돌봄 확대 한계
- 돌봄관련 교원단체·돌봄노조 간 입장차 존재

5. 5대 돌봄서비스: 초등생 방과후 돌봄

2) 초등생 돌봄 정책의 방향: 아동돌봄의 재구조화

- 아동돌봄서비스를 새로운 패러다임으로 재구조화

기존 패러다임	새로운 패러다임
<ul style="list-style-type: none"> ▷ 방과후돌봄 기관간 기능 모호 ▷ 소득 기준 적용 ▷ 임의적 서비스 기관 선택 	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 방과 후 돌봄 기관 간 기능 차별화 ▷ 소득 기준이 아닌 욕구 기준 ▷ 지역내 컨트롤타워에서 아동과 부모의 욕구 사정으로 기관 선택

- 지역사회 방과후 돌봄인프라를 '방과후돌봄센터'로 통칭하되, 아동돌봄의 욕구가 다양하므로 이에 맞는 기능을 부여하여 다양한 방과후 돌봄서비스가 제공되도록 재조정하고 중기적으로는 기능 일부 통합
- 아동돌봄서비스의 연계조정 체계 중앙과 지자체 단위에서 구축

5. 5대 돌봄서비스: 초등생 방과후 돌봄

3) 정책 제안

① 학교 돌봄

- 2025년까지 학교돌봄 12,000개 교실 추가(총 25,910개 돌봄 교실; 54만명 이용)
- 방과 후 돌봄 서비스의 포트폴리오를 통해, 이용자가 자신의 상황에 맞는 선택을 할 수 있도록 함
- 학교라는 공간을 교육 기능과 돌봄 기능의 이원 체계를 구축해 주간에는 학교 교육이 실시되고, 방과 후에는 지자체 책임하에 돌봄 서비스를 시행방안 고려

① 지역사회 돌봄

- 2500개 마을방과후센터(다함께돌봄센터) 추가(총 2,920개; 146,000명 아동 이용)
- 지역아동센터의 적정 규모 산출 후, 5년에 걸쳐 적정규모 수준으로 지역아동센터의 출구 전략 실시
- 지역아동센터는 전국적으로 개인 운영주체시설이 70% 이상임을 고려하여 공공성 강화(공공형 지역아동센터 설치/전환)
- 최대한 개인 운영주체 시설을 사회복지시설 운영에 적합한 비영리법인(사회적협동조합 포함)으로 인센티브 제공으로 전환 유도하여, 서비스의 공공성 및 질 제고 필요

5. 5대 돌봄서비스: 장애인 돌봄

1) 현황과 문제점

“신체적, 정신적 장애 등의 사유로 혼자서 일상생활, 사회생활, 직업생활을 하기 어려운 모든 장애인에게 돌봄서비스를 지원함으로써 자립생활과 사회참여를 도모하고 그 가족의 부담을 줄임으로써 장애인의 삶의 질 향상은 물론, 나아가 가족의 경제활동 기회를 늘리고 사회서비스 일자리 확대에도 기여할 수 있음”

- 지난 10년간 우리나라 장애인구구조의 급속한 중증화, 고령화 현상은 장애인 생애주기에 맞춰 필요한 돌봄서비스 제공 필요성이 더욱 부각되었으며, 이를 위한 돌봄서비스 인력의 대대적인 확충이 필요한 상황임
- 특히 코로나와 같은 재난위기시 장애인복지관, 주간보호센터, 직업재활시설, 특수학교는 상당수 휴업으로 제대로 서비스가 진행되지 못했으나 활동지원서비스와 같은 ‘개인 맞춤형 돌봄서비스’는 89%가 이용할 수 있었음
- 활동지원, 근로지원 서비스 등 현행 장애인 돌봄서비스 인력의 ‘중증기피현상’, ‘선호에 따른 미스매칭’, ‘낮은 수가로 인한 낮은 직업만족도’, ‘심화전문인력 부족’을 개선하여 사람중심의 돌봄체계 구축 및 전달체계 통합 방안이 필요함

5. 5대 돌봄서비스: 장애인 돌봄

2) 정책 주요내용

사회적 돌봄 - 일상생활 지원

- 중증장애인 '24시간 돌봄' 체계 구축: ICT기반 '상시돌봄 스마트플랫폼' 구축, '24시간 활동지원사 연결시스템'
- 장애등록 전 '느린아이(late talker)' 돌봄 체계 확보
- 지역사회 주거독립을 위한 돌봄서비스 역할 강화: 주거코치(자립지원사) 양성 배치
- '활동지원 가족급여' 확대 및 '행위별 차등수가제' 도입
- 말벗 도움, 책 읽어주기 등 고령장애인을 위한 돌봄서비스의 양적 확대
- ICF 기준 '장애인 서비스지원 종합판정 도구' 개편

경제적 돌봄 - 직업적 자립생활 지원

- 지원고용(근로지원인, 직무지도원 등) 전면적 확대
- 동료지원가 확대
- 활동지원과 근로지원의 통합서비스 지원 가능체계 구축

의료적 돌봄 - 의료적 예방지원

- 장애가 아주심한 장애인'을 위한 '의료적 돌봄서비스 : 지켜보기, 의무(간호 등), 웰빙(식이 비만), 정신건강 서비스 지원
- 건강관리 예방 지원을 위한 '방문재활 서비스' 도입

5. 5대 돌봄서비스: 간호 간병 통합서비스

1) 현황과 문제점

① 환자, 가족 입장에서의 간호·간병통합서비스

- 사적 간병의 비율은 75%에 이르고 있으나 사적 간병비를 써도 돌봄의 질이 거의 보장되지 않음.
- 2015년부터 간호·간병통합서비스를 시행하였으나 수요를 따라가지 못함(전체 입원 환자의 10.4%만 이용).
- 5년 동안 5만 병상으로 확대 시행되면서 환자와 간호사의 높은 만족도로 실효성이 검증되었고, 병원도 확대시행 원함

② 환자, 가족 입장에서의 간호·간병통합서비스

- 평균 4.8조 3교대로 5조 3교대에 가까운 교대제 운영, 간호사대 환자 인력배치 수준이 일반병동에 비해 2배 이상 향상
- 참여병원은 병동별 일괄적인 간호인력 배치 기준을 적용하여 환자 중증도에 따라 적정 간호를 받기 어려울 뿐 아니라 간호 인력의 업무가 가중됨
- 간호인력 부족으로 지방병원의 참여 확대에 한계가 있음

5. 5대 돌봄서비스: 간호 간병 통합서비스

③ 간호·간병 인력 입장에서의 간호·간병통합서비스

- 가장 큰 장벽은 적정 간호 인력배치와 지방 간호인력 수급으로 간호와 돌봄인력이 우리 사회에 충분하고 적정하다는 가정 하에 이루어질 수 있음.
- 2018년 '간호사 근무환경 및 처우개선 대책'이 발표되었으나 지역간, 병원간 간호인력 수급편차 해소나 지방 및 중소병원 간호사의 실질적인 근무환경 개선으로 이어지지 못함.
- 요양보호사는 고용형태 불안정, 높은 고령자 비율, 높은 이직률(33%), 낮은 사회적 인식, 직업에 대한 편견, 열악한 노동환경, 부적절한 임금체계, 업무 불명확과 과중한 업무량, 교육체계부재 등 총체적 문제
- 간병인은 1인당 환자 10명이 넘는 경우가 많고, 인력 수급이 어려움. 중소도시는 간병인 수급이 심각하며, 다수가 중국동포 또는 외국인으로 의사소통 어려움. 명확한 채용기준, 직업교육훈련 없으며 근로여건과 처우가 열악함

5. 5대 돌봄서비스: 간호 간병 통합서비스

2) 정책 주요내용

간호간병통합서비스 점진적 전면 확대

- 지역별 할당을 통해 비수도권 지역부터 상급종합병원 및 공공병원부터 우선 시행
- 의료기관 종별 간호·간병요구도 고도 환자에게 (PCS: 환자분류체계기준 3군~4군) 필수 적용하도록 하고 보통 환자(간호요구도 2군까지)로 점진 확대
- 2022년부터 예산반영, 2025년까지 간호필요도가 높은 입원환자 175만명(전체 입원환자의 22.6%), 2030년까지 입원환자 980만명(전체 입원환자의 62.9%)을 적용하여 보편적 입원모델로 정착
- 수가 합리화 병행: 간호관리등급 3등급이상 기관에만 간호간병통합서비스 제공 승인, 적정 제공여부 모니터링, 미준수시 지정취소

간호·간병 인력 수급

- 간호사: 교대제 개선, 간호면허취득 경로다양화, 임상수련교육체계 마련과 지방중소병원 간호사취업지원확대, 간호사 정원 기준 준수 병원급 이상 의료기관을 54.2%(2018년 기준)→ 100%로 확대
- 간호조무사: 간호사관리감독 하의 업무분장 법적기준 마련
- 요양보호사: 간병인의 요양보호사 자격취득 의무화, 경력단계별 승진제 마련, 광역지자체 돌봄종사자지원센터 설치, 보수교육 의무화
- 2030년까지 활동 요양보호사 수를 2030년까지 11만명 (장기요양 10만명 + 간병인 약 1만명)추가 양성.
- 26만명의 간호, 간병인력 추가 필요함

5. 5대 돌봄서비스: 노인요양 및 돌봄

1) 현황과 문제점

① 노인 요양 돌봄의 수요

- 노인 요양 돌봄은 사회적 돌봄이 중심인 '노인장기요양보험'과 등급 외자를 위한 '노인맞춤돌봄서비스'가 핵심 제도임.
- 노인 돌봄과 연관된 주요 보건의료 서비스는 보건소의 방문건강관리서비스, 치매안심센터, 정신건강복지센터, 요양병원임.
- 노인 요양 돌봄의 수요는 전체 노인인구의 약 20% 내외로 추정됨.
 - 일상생활수행능력(ADL)이나 수단적 일상생활수행능력(IADL)에 어려움을 겪는 노인은 25.3%(2019년 기준), 인지기능저하 노인은 14.5%로 추정(강은나, 2019)
 - 현재 노인 요양과 돌봄의 서비스는 노인장기요양보험과 노인맞춤돌봄서비스로 약 14-15%의 노인에게 제공
 - 전체 노인의 약 5%정도가 돌봄 서비스의 사각지대에 있는 것으로 추정됨.

② 서비스 내용과 전달체계

- 노인장기요양보험은 장기요양 등급을 받은 대상자에게 방문요양, 방문간호, 방문목욕, 주야간보호, 단기보호와 같은 재가급여와 요양원과 같은 시설급여로 구성됨. 보편적인 제도로 소득에 관계없이 노인성 질환의욕구를 가진 대상자가 이용
- 노인맞춤돌봄서비스는 등급외자 노인의 일반대상자에게 기본적인 안부확인 서비스를 제공하고, 중점대상자에게 가사 수발과 같은 직접적인 대인서비스를 제공함. 기초연금 수급자에게 제공되므로 상위 30% 대상자는 이용 제한

5. 5대 돌봄서비스: 노인요양 및 돌봄

1) 현황과 문제점

① 노인 요양 돌봄의 수요

- 노인 요양 돌봄은 사회적 돌봄이 중심인 '노인장기요양보험'과 등급 외자를 위한 '노인맞춤 돌봄서비스'가 핵심 제도임.
- 노인 돌봄과 연관된 주요 보건의료 서비스는 보건소의 방문건강관리서비스, 치매안심센터, 정신건강복지센터, 요양병원임.
- 노인 요양 돌봄의 수요는 전체 노인인구의 약 20% 내외로 추정됨.
 - 일상생활수행능력(ADL)이나 수단적 일상생활수행능력(IADL)에 어려움을 겪는 노인은 25.3%(2019년 기준), 인지기능저하 노인은 14.5%로 추정(강은나, 2019)
 - 현재 노인 요양과 돌봄의 서비스는 노인장기요양보험과 노인맞춤돌봄서비스로 약 14-15%의 노인에게 제공
 - 전체 노인의 약 5%정도가 돌봄 서비스의 사각지대에 있는 것으로 추정됨.

② 서비스 내용과 전달체계

- 노인장기요양보험은 장기요양 등급을 받은 대상자에게 방문요양, 방문간호, 방문목욕, 주야간보호, 단기보호와 같은 재가급여와 요양원과 같은 시설급여로 구성됨. 보편적인 제도로 소득에 관계없이 노인성 질환의욕구를 가진 대상자가 이용
- 노인맞춤돌봄서비스는 등급외자 노인의 일반대상자에게 기본적인 안부확인 서비스를 제공하고, 중점대상자에게 가사 수발과 같은 직접적인 대인서비스를 제공함. 기초연금 수급자에게 제공되므로 상위 30% 대상자는 이용 제한

5. 5대 돌봄서비스: 노인요양 및 돌봄

2) 정책 주요내용 (이하 전용호, 2021 참조)

1. 노인장기요양 중심의 분절적인 서비스를 지역의 다양한 보건의료와 복지와 연계하는 방식으로 서비스 제공.
2. 장기요양보험의 미충족 욕구를 제도적으로 충족시키도록 다양한 서비스를 집과 지역사회에 이용할 수 있도록 급여 확대 제공
3. 등급외자와 등급내자의 욕구 변화에 따른 돌봄의 연속성 확보
4. 불필요한 사회적 입원을 줄이도록 요양병원, 요양원, 대형병원 등 시설 이용 감소시키는 적극 방안 마련

대상자 욕구	1. 허약(건강)	2. 경증	3. 중증
주요 등급	등급외 A,B, C	4-5등급	1-3등급
타겟 대상	허약·치매 노인 (IADL저하 및 우울증 등)	의료, 간호, 재활 대상	의료, 간호, 재활, 임종 서비스 대상
서비스 목적	예방 (장기요양 진입 지연)	중증화 지연	시설 입소 지연
기존 주요 서비스 및 기관	보건소(방문간호), 치매안심센터, 정신건강복지센터(우울증), 노인맞돌 수행기관	방문요양, 방문간호, 주간보호, 단기보호 등	방문요양, 방문간호, 주간보호, 단기보호 등

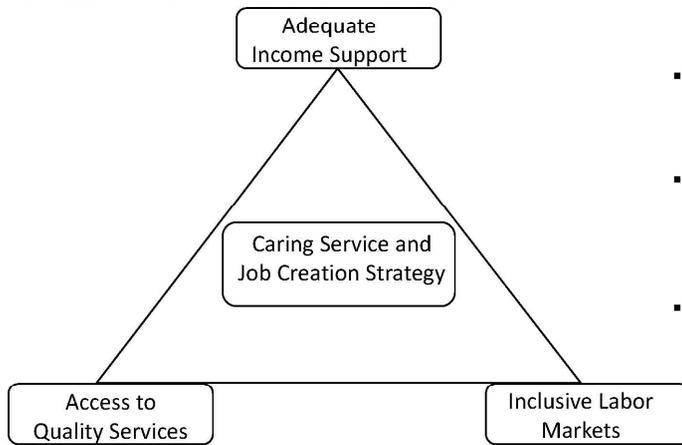
대상자 욕구	1. 허약(건강)	2. 경증	3. 중증
추가 서비스 및 기관 (재구조화 주요 내용)	지자체 중심의 보건의료복지 통합모델 - 우울증 보편서비스로 신규 확대 필요 - 사회참여와 생활지원 확대 필요	- 방문간호 활성화 (통합간호센터 도입) - 이동, 도시락, 주거, 사회참여 등	- 통합재가급여 도입 - 방문진료(재택의료센터)도입 - 방문간호활성화(통합간호센터 도입) - 방문재활 도입(기존 인프라 활용:의원,간호센터, 통합재가기관, 사회서비스원 등) - 이동, 영양, 주거,호스피스 등 - 필요시 급여량 확대(신규서비스, 노인 일자리,자원봉사 등)
주요 연계 및 통합 내용	- 보건소, 치매안심센터, 노인맞돌 대상자의 상호 의뢰 및 서비스 제공 - 맞돌 수행기관과 지역 장기요양 센터의 등급 내외자 연계	- 건보 등급사정시 방문진료나 방문간호 필수 욕구 파악 & 계획 반영 - 방문간호센터와 지역의 장기요양센터와의 협조 체계 구축	- 사례관리를 통한 포괄적인 보건의료와 지역복지 자원 연계 - 건보 등급사정시 보건의료(진료, 간호,재활)와 복지의 필수 추가 욕구 파악해서 계획 반영

대상자 욕구	1. 허약(건강)	2. 경증	3. 중증
지자체와 공단의 역할과 권한	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체가 사업 주도 - 지자체는 보건과 복지국(노인정책과 등)를 아우르는 통합돌봄과 신설 - 지자체(복지국)와 보건소, 매안심센터등의 보건기관과 지역 장기요양센터와 협조체계 - 지자체 독자적인 사업 예산과 권한 부여 - 공단과 지자체의 대상자 연계 체계 구축 	<p>1안) 지자체 주도 사례관리 : 건보에게 받은 명단에서 추가 급여 필요 대상자만 개인별지원계획 수립, 건보와 정보 시스템 연계 필요함</p> <p>2안) 건보 주도 사례관리 : 건보+지자체(이동지원, 주거 등)+방문진료+방문간호+ 장기요양기관 등 참여 정기적인 사례회의 제도화</p> <p>3안) 지자체에게 포괄적인 사례관리 역할 부여 : 등급사정부터 개입해서 포괄적인 권한을 부여함</p>	

대상자 욕구	1. 허약(건강)	2. 경증	3. 중증 (케어메니지먼트대상)
현장수준 연계 촉진 방안	<ul style="list-style-type: none"> - 포괄적 서비스 제공 주체로 변화 도모 - 통합적 리더십, 거버넌스 개편 	<ul style="list-style-type: none"> - 공단의 등급사정 및 이용지원 업무를 일원화하고, 소수 중증노인을 위한 사례관리 업무로 개편해서 지역자원과의 적극적인 연계 강화 - 재구조화에 적합한 역할 변화와 교육 훈련 강조 필요 - 지자체 공무원의 직무수행에 타 돌봄제도에 대한 사업 이해 제고와 연계 강조 및 교육(보건복지인력개발원), 독려(표창장, 사례경진대회 등) 	
	<ul style="list-style-type: none"> - 연계 및 통합과 관련된 공통된 비전과 목표 공유 - 지역간의 공통 교육과 훈련의 필요성(의료, 간호, 복지 등) - 돌봄 기술에 대한 체계적인 교육 필요 - 통합적인 정보 공유 및 관리 시스템의 구축 		

6. 돌봄서비스 일자리와 돌봄경제 선순환

리스본 조약(2009)에 따른 리스본 전략

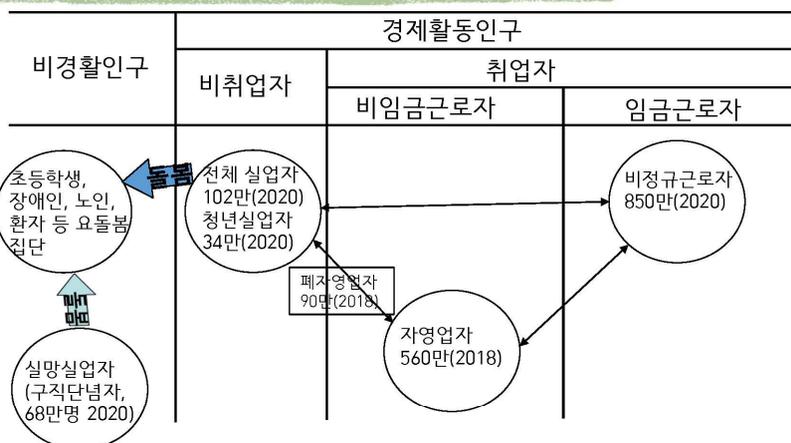


Source: Van Mechelen, N. and S. Marchal, 2013. *Trends and Convergence Europe's Minimum Income Schemes*. ImPROVE discussion paper No. 13/11, August 2013. The author put 'Caring Services and Job Creation Strategy' at the center of the triangular structure.

- 리스본 해결책의 삼각구조는 어느 한 축을 희생시켜야 두 축이 연결되어 존립할 수 있는 트릴레마(Trilemma)적 관계가 아니고, 세 축이 모두 같은 수준에서 병행 발전
- 적절한 소득지원이 없다면, 하향적 재취업을 해야 하기 때문에 포섭적 노동시장정책이 제대로 기능할 수 없으며, 공공성이 담보된 질 높은 사회서비스 역시 제공할 수 없다.
- 포섭적 노동시장 정책이 제대로 작동하지 않는다면, 근로 가능인구가 일하지 않은 채 소득지원으로 살아가야 하기 때문에 지속가능하지 않고, 질 높은 사회서비스를 지속적으로 제공할 수 없다.
- 질 높은 사회서비스 제공하지 않은 상태에서, 포섭적 노동시장 정책을 지속하기 어렵다. 아동 양육과 노인 요양, 혹은 환자·장애인 돌봄 등과 같은 부담을 짊어진 채 적극적 노동시장 정책에 참여할 수 없다.
- 이 삼각구조의 입체적이고 구조적인 접근은 돌봄과 일자리가 선순환 하는 복지국가. 전문적이고 양질의 돌봄 서비스를 제공함으로써, 돌봄이 절실하게 필요한 취약계층의 삶의 질을 향상시키는 한편으로, 양질의 돌봄 일자리 창출이 지속된다면, 고용의 문제(청년실업), 교육의 문제, 과잉 자영업의 문제, 요보호(돌봄) 집단의 배제문제, 더 나아가서는 저출산과 양극화의 문제까지도 해결의 실마리를 찾을 수 있다.

6. 돌봄서비스 일자리와 돌봄경제의 선순환

(1) 노동시장 구조와 돌봄서비스 일자리



6. 돌봄서비스 일자리와 돌봄경제 선순환

(2) 돌봄서비스 일자리를 통한 돌봄 경제 활성화



<부록> Q and A

1. 돌봄과 돌봄 서비스

CARE	구분	CARE SERVICE
인간의 실존적 특성, 타인과의 관계 맺기, 일상적 삶 관계적 노동	성격	제도화된 서비스, 공식적 휴먼 서비스
비공식 부문(가족, 지역사회, 친지) + 공식 부문	주체	주로 공식 부문
현금지원: 돌봄 수당 시간지원: 돌봄 휴가 서비스 : 돌봄 서비스	서비스	직접 서비스
돌봄 윤리와 돌봄 정의 젠더 이슈 돌봄노동자의 근로조건 이슈	이슈	공공-민간 역할분담 방식 서비스 전달체계 구축 서비스 제공 인력, 조직 관리, 품질 향상
비공식 돌봄 주체 인정 범위와 방식		돌봄 안전망 강화 사회서비스원 역할 지역사회 통합 돌봄사업과의 정합성

Q and A

2. 왜 지금 돌봄서비스가 필요한가?

- 코로나 19로 인한 돌봄 공백
- 저출생 고령화 심화
- 저성장 기조에 따른 돌봄 경제의 필요성
- 디지털 전환으로 야기된 대량실업의 위기
- AI와 Robot 등 디지털 전환을 통한 돌봄 산업의 발전

3. 돌봄서비스 정착을 위한 조건은?

- 돌봄 민주주의 정착:
 - ① 여성의 독박 돌봄 해소, ② 돌봄 노동자의 처우 개선 ③ 돌봄 현장의 성인지성 강화
- 돌봄 서비스의 질 제고: 당사자 및 가족의 욕구 반영
- 주거환경 조성
 - ① 케어 안심주택 보급, ② barrier free 시설 ③ in coming, out coming service 환경 조성
- 돌봄의 사회화를 통한 돌봄 가치 제고

Q and A

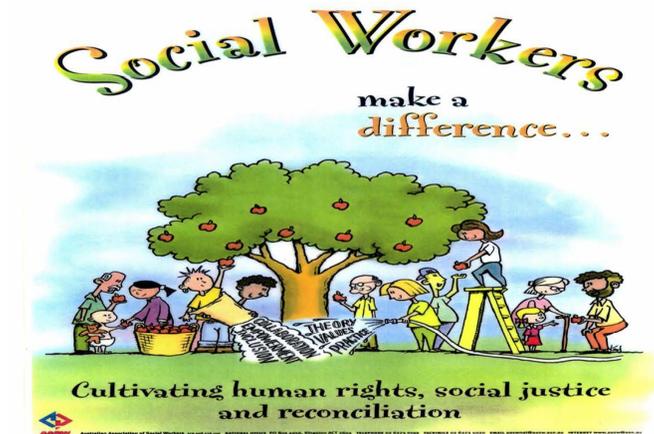
4. 커뮤니티 케어와의 관계는?

- 지역사회 통합돌봄은 포괄적인 돌봄 국가 책임제의 수단적 요소이자 구성 요소.
- 현재 16개 지자체에서 지역사회 통합돌봄 시범사업을 실시하고 있으나, 종료시점인 2022년 12월 이후 평가 계획이 불투명하고 따라서 본 사업계획은 기대하기 어려움. 내년부터 지역을 20개소 이상으로 늘려서 다시 시범사업을 실시한다고는 하나 이 역시 예산제약으로 한계.
- 현재 지역사회 통합돌봄법(대표 발의: 정춘숙 의원)이 상정되어 있으나, 영유아-초등생-장애인-노인-환자 등 5대 돌봄 수요를 반영하는 '전국민 돌봄보장 기본법'으로 확대 제정할 필요.

5. 고속도로 건설비용과의 비교



Many Thanks for your Attention!





II

발제

강지원
한국보건사회연구원
부연구위원

인구구조의 변화와 보육·돌봄 체계 재구조화

강지원 (한국보건사회연구원)

I. 서론

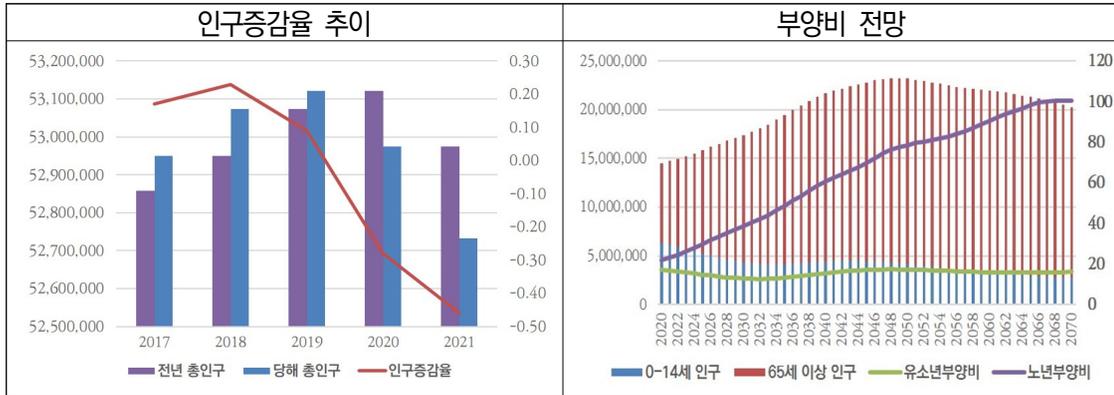
우리나라는 2020년을 기점으로 인구 감소와 인구구조 변화, 지역소멸의 3대 인구리스크가 본격화되고 있다. 특히, 2020년에는 최초로 출생아 수가 사망자 수보다 적어지는 인구 데드크로스(dead-cross)를 경험했으며, 최초로 수도권 인구가 비수도권 인구를 추월하여 지역 불균형이 심화되었다. 이에 더해 베이비붐 세대(1955~1963년생, 710만 명)가 고령층으로 편입하면서 노년부양비는 가속화될 전망이다.

지금까지 저출산·고령사회 대응은 출산을 장려하고, 고령자에 대한 사회적 지원을 강화하며, 비공식경제활동인구(여성, 노인 등)의 노동시장 진입을 촉진하는 데 초점을 맞췄다. 이는 인구 규모를 유지하고 경제활동인구를 확보함으로써 사회적 부양부담을 완화하는 데 초점을 맞춘다. 그러나 최근의 인구구조 변화는 지역 격차와도 연계된다. 인구의 증감율과 부양비가 시도별로 큰 차이를 보여 지역 이탈이 가속화되고 지역소멸의 우려가 발생하는 것이다.

이러한 때 저출산으로 촉발된 인구 규모의 절대 감소와 인구구조의 변화는 인구정책의 패러다임 전환을 촉구하였다. 이제 인구정책은 출산을 장려하고 고령화에 대응하는 수동적인 정책에서 인구 규모의 감소에 따른 사회 변화에 적응하는 적극적인 정책으로 전환할 필요가 있다. 그 대표적인 예가 아동에 대한 선제적이고 집중적인 투자이다.

[그림 1-1] 한국의 인구증감율과 부양비

(단위: 명, %)



주: 1) 유소년부양비는 (15세 미만 인구/15~64세 인구)*100로, 노년부양비는 (65세 이상 인구/15~64세 인구)*100로 구한 값임.
 2) UN(2017). World Population Prospects(1950~2100)에 제시된 국가별 추계자료를 활용하여 부양비를 산출한 것으로, 2015년까지는 실제, 2015년 이후는 추정자료임.
 3) 인구추계는 중위가정에 근거함.
 자료: Our World in Data(<https://ourworldindata.org>); 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr>).

우리나라는 1990년대 이후 인구구조의 변화에 대응하기 위해 영·유아에 대한 사회적 투자와 사회적 돌봄을 강화하였다. 아동 인구의 비중이 높고 유소년부양비가 높은 시점에서 아동에 대한 교육과 보편적인 돌봄 체계의 확대는 아동에 대한 선제적 투자라는 측면에서 강조되었고, 어린 자녀의 양육으로 인해 노동시장에서 이탈한 경력단절 여성의 노동시장 재진입이라는 목적을 달성하는 수단으로 강조되었다.

그러나 아동 인구의 감소로 교육과 돌봄으로 이원화된 체계에서 부처별로 서로 다른 정책적 맥락에서 분절적으로 발달해온 아동 돌봄 체계는 이제 인구 감소와 지역 간 격차, 지방 소멸의 가속화와 맞물리며 통합의 압력을 받고 있다. 이와 함께 가정 내 양육을 지원하는 사업과 취업 부모를 지원하는 시설 이용 사업 간 선택, 저소득층에서 높게 나타나는 가정양육수당 수급 현황 등을 고려할 때 아동 돌봄 체계 전반의 개편이 필요하다.

특히 아동에게 교육과 돌봄을 제공하는 시설을 통합하고 부처를 단일화하

는 방안들이 다양하게 제기됐는데, 우리는 서로 다른 부처에서 서로 다른 전달체계를 운영해온 시설 간 통합에 상당한 갈등이 있고 끝내 이뤄지지 않은 좌절의 경험을 갖고 있다. 이는 유아교육 및 보육서비스와 방과후돌봄 모두 제도 도입 당시 보편성(교육)과 선별성(복지)로 이원화한 데서 기인한다. 최근에는 서로 다른 부처의 사업과 ‘유사중복’ 가능성이 없다는 것을 증명하기 위해 서로의 차이를 더욱 강화해온 측면도 있다.

한편, 코로나19 기간 중 우리가 경험했던 돌봄 공백을 생각하면 전달체계의 단일화가 반드시 좋은 대안이라고 보기도 어렵다. 이용자는 통합이라고 하면 대상선정기준으로 인한 장벽이 허물어진다고 생각하지만, 실제 학부모가 선호하는 시설 유형은 여전히 존재한다. 즉 일반적인 수준에서 ‘어떤 시설이든 이용’ 할 수 있다는 것과 ‘내가 이용하고 싶은 시설을 이용’ 하느냐에는 차이가 있다. 종사자는 시설이 통합되면 가장 높은 수준의 급여와 처우가 이뤄지는 국공립유치원을 기준으로 모든 시설이 동일하게 보장될 것을 기대하지만, 이미 종사자 간 갈등이 반목되었으며 그로 인해 추가로 소요되는 재원의 규모와 부담(주로 지방)은 상당히 논쟁적이다. 특히 유보통합이 처음 제기됐던 그 시점부터 지금까지 종사자의 이원화된 자격과 양성과정은 변하지 않았고, 그 차이는 학부모의 선호에도 영향을 미치고 있다.

유사하게, 특정 부처로의 통합과 전달체계 일원화가 인구 감소 지역에서 어떤 영향을 미칠지도 확신할 수 없다. 한편, 최근 아동 인구 감소에 따른 유치원과 어린이집의 폐원과 휴원은 주로 민간부문에서 발생하며, 주로 비수도권 농어촌 지역에서 발생하였다. 직관적으로는 이러한 지역에 초등학교 유휴교실을 활용하여 병설유치원을 설치하면 된다고 기대하지만, 학교 역시 수평 통합의 가능성이 존재하며 어린 영아는 유치원을 이용할 수 없다는 제도적 한계도 존재한다. 유사하게 이런 지역에 국공립어린이집을 설치하는 것이 고려될 수 있는데, 이미 보육시설 미설치 지역에 대한 시설 확충에 대

해 매칭비를 부담하는 지자체 역시 기피하는 실정이다.

II. 현행 아동 돌봄 체계 현황과 문제점

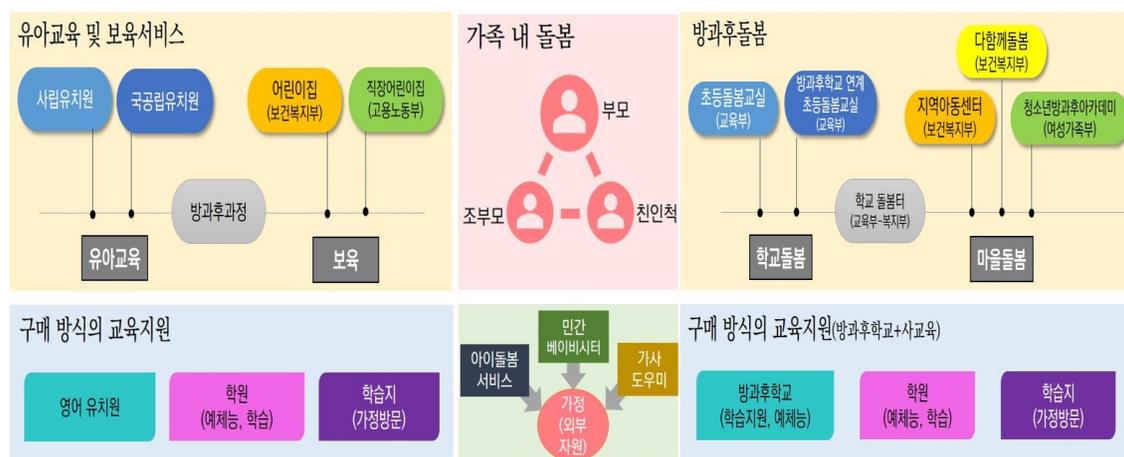
1. 제도 현황

우리나라의 아동 돌봄 체계는 세 가지 방식으로 이뤄진다. 첫째, 가정 내에서 부모가 직접 아동을 돌보는 것이다. 부모는 전업주부로 가정에서 돌봄을 전담할 수도 있으나, 일하는 부모가 산전후휴가 및 육아휴직, 육아기 근로시간 단축 제도 등을 활용하여 자녀를 직접 돌볼 수도 있다. 또한 부모의 역할을 집 주변에 거주하거나 동거하는 조부모와 친인척이 대신하기도 한다. 정부는 가정 내에서 직접 자녀를 양육하는 부모를 돕기 위해 공동육아나눔터와 육아종합지원센터 등을 설치하여 부모교육과 양육지원, 교재교구 등 대여 등을 지원하고 있다.

둘째, 가정으로 방문하는 돌봄서비스를 이용하기도 한다. 공적인 영역에서는 여성가족부의 아이돌봄서비스가 대표적인데, 최근 민간 영역에서도 수도권을 중심으로 방문돌봄서비스를 매칭하는 구인구직플랫폼이 성행하고 있다. 다른 나라에서는 가정에서 자녀를 양육하는 부모를 지원하는 시간제 방문서비스로, 가정보육 전담사가 자신의 집 혹은 별도 공간에서 소규모의 아동을 대상으로 돌봄서비스를 제공하지만, 우리나라는 어린 영아에 대한 종일서비스와 시간제 서비스가 혼재하며, 주로 자녀가 있는 가정으로 방문하여 일대일 서비스를 제공하는 특징이 있다. 또한 보육시설을 이용하는 아동도 시간대를 달리하면 아이돌봄서비스를 이용할 수 있다.

셋째, 공적인 영역에서 돌봄 시설을 이용하기도 한다. 만0~2세 영아는 어린이집을 이용하며, 만3~5세 유아는 어린이집과 유치원을 이용할 수 있다. 그리고 초등학생 자녀는 방과후에 돌봄을 제공하는 초등돌봄교실, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미 등을 이용할 수 있다. 이렇듯 돌봄 시설은 연령별로 시설유형이 구분되며, 서로 다른 부처에서 운영하고 있다. 특히 돌봄을 제공하는 공간이 ‘학교’와 ‘학교 외’로 구분되는데, 이는 다시 교육부와 보건복지부/여성가족부로 구분된다. 한편, 본 연구에서 통상적으로 부르는 유아교육 및 보육과 방과후돌봄은 공적 영역에서 이뤄지는 아동 돌봄서비스로 국한한다. 이는 구매 방식의 학원(영어유치원, 태권도 학원, 학습지 등)과 구분된다.

[그림 II-1] 아동 돌봄 체계 개요



자료: 강지원 외(2022). 사회복지 분야 예산 심사.평가 연구. 한국보건사회연구원. 발간 예정.

중앙부처에서 방과후돌봄 사업을 제도화한 것은 2004년이고, 2018년 “온종일돌봄체계 구축·운영 계획” 수립을 기점으로 확대되었다. 방과후돌봄은 ‘방과 후에 돌봄이 필요한 초등학생 자녀에게 보호를 포함하는 돌봄을 제공’ 한다는 의미에서 유사하다. 이런 이유로 과거에는 다양한 부처에서 운영하는 방과후 돌봄서비스 간 중복 이용을 엄격하게 금지하거나, 방과후

돌봄의 사업별 대상선정 기준(저소득층, 맞벌이 등)을 엄격하게 구분하였다. 이는 오히려 돌봄이 필요하지만 이용할 수 없는 ‘사각지대’를 양산하였다. 문재인 정부에서는 초등돌봄교실을 확대하고 다함께돌봄센터를 신설하는 등 맞벌이가구의 자녀를 대상으로 하는 방과후돌봄 기관을 대폭 확대하였다.

〈표 II-1〉 방과후돌봄 개요

	교육부 (초등돌봄교실)	보건복지부			여성가족부 (청소년방과후아카데미)
		학교돌봄터	다함께돌봄센터	지역아동센터	
제도화	2004년	2021년	2018년	2004년	2005년
근거법	초중등교육과정총론 (교육부 고시)	아동복지법	아동복지법	아동복지법	청소년기본법
지원대상	초 1~6학년	초 1~6학년	만 6~12세 미만	만 18세 미만	초 4~중 3학년
재원	국고보조(시설 확충) 지방교육재정교부금	국고보조금 지방교부금 지방비	국고보조금 지방비	국고보조금 지방비	국고보조금 지방비
지원기준	맞벌이 가정 소득 기준 없음	맞벌이 가정 소득기준 없음	맞벌이 가정 소득기준 없음	취약계층 중심 (중위소득 100% 이하)	돌봄취약계층 우선지원
지원형태	무상 (간식비 등 일부 자부담)	무상 (간식비 등 일부 자부담)	이용료 자부담 (프로그램 참여 등 월 10만원 이내, 간식비 별도 실비 부담)	무상 (일반아동만 5만원 이내 부담 가능)	무상 (1일4시수 기준)
시설 기준	일반교실(66제곱미터)	66제곱미터 이상	66제곱미터 이상	82.5제곱미터 이상 (화장실 포함 면적)	면적기준 없음 (청소년수련관 내 부속시설)
종사자	교육청 소속 초등 돌봄 전담사	지자체(직영) 또는 위탁기관 소속 돌봄교사	지자체(직영) 또는 위탁기관 소속 돌봄선생님	센터(민간) 소속 생활복지사	지자체(직영) 또는 위탁기관 소속 담임(SM), 팀장(PM)

자료: 강지원 외(2022). 사회복지 분야 예산 심사 평가 연구. 한국보건사회연구원. 발간예정.

2. 한계와 문제점

1) 대상 선정 기준의 차이로 인한 사각지대 초래

아동 돌봄에서 대상 선정 기준으로 인한 차이는 두 가지 측면에서 존재한다. 첫째, 나이 기준에 따른 차이이다. 예를 들면, 만0~2세는 어린이집만 이용할 수 있고, 만3~5세는 유치원 혹은 어린이집을 이용할 수 있다. 초등학생(만6~11세)은 방과후돌봄 시설을 이용한다. 다만, 시설에 따라서 대상 연령에는 차이가 있다¹⁾. 일반적인 기준은 이렇게 구분되지만, 실제로는 입학

1) 지역아동센터는 「아동복지법」에 근거하여 만 18세 미만 아동을 대상으로 하여 미취학아동부터 초등학생, 중학생, 고등학생까지 이용하고 있다(강지원 외, 2020, pp. 51-52). 청소년방과후아카데미는 「청소년기본법」에 근거하여 초등학교 4학년부터

연기한 만6세 아동이 병설유치원에 재학하기도 하며, 지역아동센터에는 미취학아동이 존재한다. 즉 인위적인 연령 기준의 시설 이용을 구분하는 방식은 공급자 중심에서 효율적인 운영이 가능하지만, 실제로는 접근성 등의 문제로 예외적인 상황이 발생하는 것이다. 문제는 아동 인구의 감소로 예외적인 상황을 일반적인 상황으로 전환하려는 움직임이다. 대표적인 사례는 어린이집이 미설치된 지역에서 만0~2세 영아의 유치원 이용을 허용하라는 요구이다.

둘째, 전달체계에 따른 차이이다. 대표적인 사례는 방과후돌봄이다. 학교돌봄은 ‘맞벌이가구’로, 마을돌봄은 ‘저소득층’으로 이원화돼 있는 형국이다. 다만, 마을돌봄에서 다함께돌봄센터는 맞벌이를 대상으로 한다. 초등돌봄교실과 다함께돌봄센터는 맞벌이 가구를 대상으로 한다. 이에 비해 지역아동센터는 소득 기준과 가구특성 기준, 연령 기준을 모두 만족하는 경우의 아동 또는 돌봄특례에 해당하는 아동으로 한정한다(강지원 외, 2020, p.51). 한편, 지역아동센터는 일반 아동에 해당되거나 지역사회에서 돌봄이 필요하다고 인정하는 경우 돌봄 특례로 지정하여 돌봄을 제공할 수 있다. 지역아동센터는 신고 정원의 60% 이상은 돌봄취약아동이어야 하며, 일반아동은 40% 범위 내에서 등록 가능하다(강지원 외, 2020, p.52).

이에 비해 청소년방과후아카데미는 우선순위 지원대상과 기타 지원대상으로 구분한다. 우선순위 지원대상은 기초생활수급자, 차상위계층, 한부모·조산·다문화장애가정·2자녀 이상 가정·맞벌이 가정 등 방과후 돌봄이 필요한 청소년이다. 기타 지원대상은 학교, 지역사회의 추천을 받아 청소년방과후아카데미 지원협의회에서 승인받은 청소년이다. 청소년방과후아카데미는 지원형과 일반형으로 구분하여 이용료를 차등 징수하고 있다(강지원 외, 2020, p.58).

초등돌봄교실과 다함께돌봄센터는 ‘맞벌이’ 등 돌봄 필요에 초점을 맞

중학교 3학년까지를 대상으로 하며, 초등반과 중등반으로 구분하여 운영하고 있다(강지원 외, 2020, p.58).

추며, 지역아동센터와 방과후아카데미는 ‘소득 기준’에 초점을 맞춘다. 이러한 사업별 대상선정 기준의 차이와 시설별 신청 방식으로 인해 각 시설에 방과후돌봄을 신청한 후 탈락되면, 대체 가능한 시설을 찾기 어려워진다.²⁾ 최근에는 지역아동센터과 청소년방과후아카데미에서 ‘소득 기준’이 완화되고 있는 추세이다.

이러한 제도 설계는 사업별로 사각지대를 양산한다. 일반적으로 가정 주양육자가 있는 경우 방과후돌봄서비스를 이용하지 않는다(27.9%). 이에 반해 방과후에 돌봄이 필요하나 이용하지 않는 주된 이유는 이용 시간대가 맞지 않거나(10.7%), 이용 자격 기준이 되지 않거나(14.5%), 신청했으나 탈락(5.4%)했기 때문이다(강지원 외, 2020a, p.113). 아래 표는 비자발적인 이유로 방과후돌봄 시설을 이용하지 않는 학부모에 대해서 그 사유를 조사한 것이다.

김영란 외(2018)과 강지원 외(2020a)에서 시설별 차이가 약간 존재하나, 대상선정 기준으로 인한 탈락이 학교 돌봄에서 상당히 높게 나타난 것은 공통적이다. 특히 탈락자가 많다는 것은 수요에 비해서 공급이 부족하다는 것을 보여준다.

〈표 II-2〉 비자발적 방과후돌봄 미이용 사유

(단위: %)

구분	김영란 외(2018)			강지원 외(2020a)		
	이용 시간대 부적합	이용 자격 기준 비해당	신청했으나 탈락	이용 시간대 부적합	이용 자격 기준 비해당	신청했으나 탈락
초등돌봄교실	36.5	47.8	43.6	38.3	56.3	43.1
방과후학교 연계형 돌봄교실	31.6	24.1	32.5	33.5	27.4	38.9
지역아동센터	7.9	14.9	8.1	12.2	9.4	8.7
청소년방과후아카데미	20.8	8.4	13.9	10.3	4.6	8.7
다함께돌봄센터 ¹⁾	-	-	-	3.4	0.7	0.6
기타 ²⁾	3.1	4.8	1.8	2.2	1.6	-

2) 최근에는 초등돌봄교실과 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미의 이용 신청을 정부24 홈페이지의 “온종일 돌봄 원스톱서비스(www.gov.kr)”를 통해서도 할 수 있다. 그러나 이는 우리 지역 내 어떤 돌봄 시설이 어느 정도의 공급량을 보유하고 있는지 확인하는 데는 용이하나, 실시간 반영에는 한계가 있다. 예를 들어 초등돌봄교실은 “정해진 기간 외에는 신청할 수 없다”고 안내하고 있다.

주: 1) 다함께돌봄센터는 2018년에 신규 도입되었으므로, 김영란 외(2018)에서는 조사하지 않음.
 2) 김영란 외(2018)는 아이돌봄서비스를 별도로 조사했으나, 비교를 위해 ‘기타’에 포함하였음.
 자료: 1) 김영란, 조선주, 선보영, 배호중, 김진석, 정영모. (2018). 초등학생 돌봄 실태 파악 및 수요 분석 연구.
 2) 강지원, 최혜진, 임완섭, 황안나, 안 영, 조동훈, 김우성. (2020). 사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리 방안 연구-방과후돌봄서비스를 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원. p.114.

방과후돌봄서비스에 대한 사각지대 인식은 방과후돌봄서비스 이용 여부에 따라 차이가 있다. 방과후돌봄서비스를 이용하는 학부모들은 방과후학교 연계 돌봄교실과 초등돌봄교실의 사각지대가 높다고 인식하고 있으며, 방과후돌봄서비스를 이용하지 않는 학부모들은 초등돌봄교실과 지역아동센터, 방과후학교 연계 돌봄교실의 사각지대가 높다고 인식하고 있다(강지원 외, 2020, p.136).

〈표 II-3〉 방과후돌봄서비스 이용과 사각지대 영역 인식

(단위: %)

구분		방과후돌봄서비스 사각지대 영역 인식					계	x ²
		초등돌봄교실	방과후학교 연계돌봄교실	청소년방과후아카데미	지역아동센터	다함께돌봄센터		
방과후돌봄서비스	이용	10.5	14.6	8.7	9.8	2.6	40.7	56.039 ***
	미이용	17.3	12.8	6.6	15.0	2.1	59.3	
계		27.8	27.3	15.3	24.8	4.8	100.0	

주: 1) 표준화가중치를 적용함.
 2) +<.10 *<.05 **<.01 ***<.001
 자료: 강지원, 최혜진, 임완섭, 황안나, 안 영, 조동훈, 김우성. (2020). 사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리 방안 연구-방과후돌봄서비스를 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.

이상에서 본 바와 같이 나이를 기준으로 한 수직적인 대상선정 기준 차이와 전달체계를 기준으로 수평적인 대상선정 기준 차이는 각각 혹은 결합하여 사각지대를 초래한다. 연령 기준의 대상선정 기준으로 인한 사각지대는 농어촌 및 도서·산간지역에서 발생할 가능성이 있다. 미취학아동은 있으나 어린이집과 유치원이 없는 지역이 대표적이다. 한편, 혁신도시 역시 연령 기

준으로 인한 대상 선정 기준으로 사각지대가 초래되기도 한다. 혁신도시의 특성상 임대료가 비싸고 아동 인구가 유입되는 데 시간이 소요되므로 민간에서 시설이나 학원 등을 설치할 가능성이 크지 않다. 이런 지역은 국공립 시설의 설치로 전체 아동에 대한 수요에 대응할 수밖에 없는데, 이는 시간이 지남에 따라 자연스럽게 해소되기도 한다.

다음으로, 전달체계별 대상선정 기준은 또 다른 사각지대를 초래한다. 대표적인 사례는 저소득층이면서 맞벌이가구로 초등돌봄교실에 신청했으나, 추첨에서 탈락하는 경우이다. 원칙대로라면 저소득층이므로 학교 돌봄과 마을 돌봄 어디든 이용할 수 있고, 맞벌이가구로 초등돌봄교실과 다함께돌봄 센터를 이용할 수 있다. 그러나 추첨에서 떨어지면, 대기 등의 연계가 이뤄지지 않기 때문에 오히려 사각지대에 놓일 가능성이 존재한다.

2) 이용률과 공급률의 차이, 접근성의 제한으로 체감도 저하

미취학아동에 대한 돌봄은 보편적인 서비스로 계속 확대됐다. 이런 이유로 우리나라의 유아교육보육서비스 이용률은 80~90% 수준(이용률 2 기준)으로, 선진국에서 비해서도 상당히 높은 수준을 보인다. 그러나 보육시설을 이용하지 않고 가정양육수당을 받는 아동을 제외하면(이용률 1 기준), 실제 이용률은 120%를 초과한다. 즉 만 3~5세 유아를 대상으로 유아교육보육서비스를 제공하는 시설은 100%를 초과하는 것이다. 그러나 전반적으로 공급이 정원을 초과한다고 해도 인위적인 조정은 불가능하다. 왜냐하면 도서지역이나 산간지역 등 접근성의 제한으로 인해 일정 수준 이상 공급을 확보해야 할 필요성이 있기 때문이다.

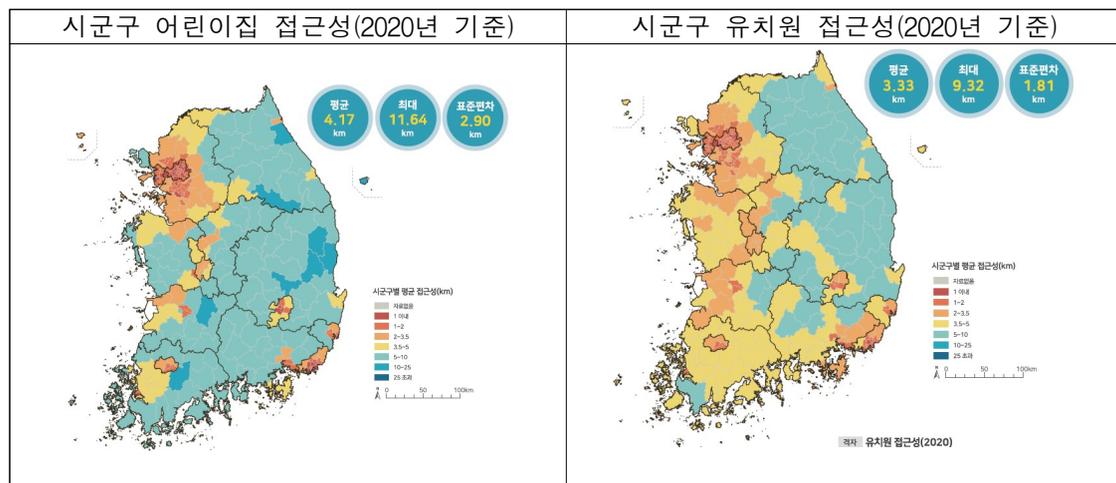
[그림 II-2] 유아교육보육서비스 이용률



자료: 강지원(2021). ESG를 고려한 중장기 재정투자 전략-아동돌봄안전망 전달체계 개편(안).

유치원과 어린이집은 각 부처의 법정계획에 근거하여 공급 계획을 수립한다. 즉 지역 단위에서는 아동 인구의 연령 분포와 인구 규모 등을 고려하여 유치원과 어린이집이 배치되기를 희망하지만, 실제로는 유치원과 어린이집이 각각 설치되고 있다. 이런 이유로 가정양육수당을 받지 않는 영유아 인구의 100%를 초과하는 시설 공급율에도 불구하고, 일부 지역에서는 접근성 문제가 발생하고 있다. 2021년 기준 어린이집 미설치 지역은 554개 행정동에 이른다. 이 중 읍 지역 2개소, 면 지역 498개소, 동 지역 54개소이다.

[그림 II-3] 어린이집과 유치원의 접근성



자료: 국토지리정보원(2020). 2020 국토모니터링 보고서.

이런 이유로, 일부 지역에서는 아동 인구의 감소로 인해 유아교육보육서비스 제공기관이 정원을 충족하지 못하기도 한다. 이렇게 되면, 민간시설을 중심으로 시설을 전환하거나 폐원하려는 욕구가 발생한다. 예를 들어, 최근 농어촌 지역의 어린이집은 같은 노유자 시설인 노인장기요양기관으로 전환하는 사례가 가파르게 증가하고 있으며, 유치원과 어린이집 모두 비수도권 지역에서 민간 부문의 폐원과 휴원이 증가했다.

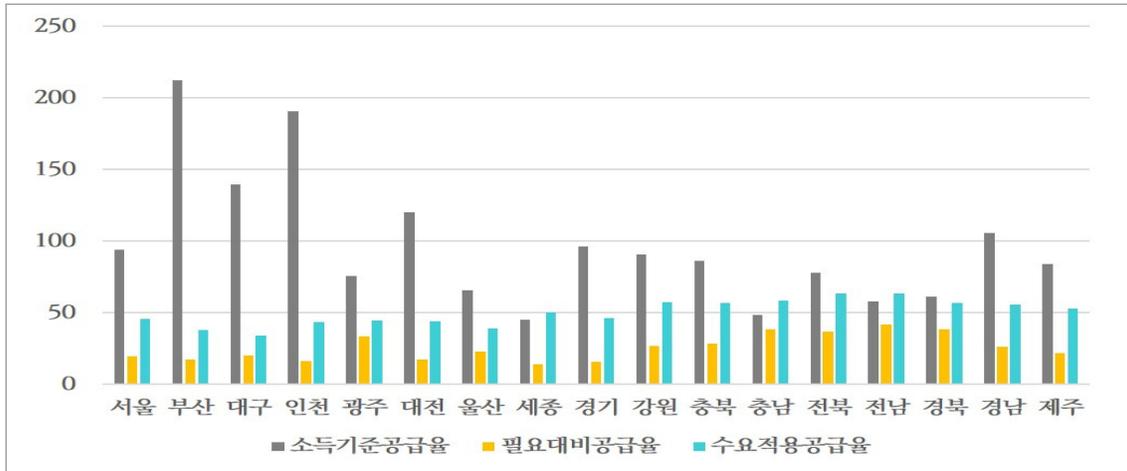
한편, 서울 강남 등 일부 지역에서는 유아교육보육서비스의 공급이 부족하나 추가 설치할 필요성이 적다. 왜냐하면, 이 지역은 영어유치원이나 학원 선호 등으로 인해 유치원이나 어린이집을 선호하지 않기도 한다. 이를 단적으로 보여주는 사례가 영어유치원이다. 당초 누리과정이 도입되면 해당 지원을 받지 못하는 영어유치원이 폐업할 것으로 예상됐으나, 교육부 자료에 따르면 영어유치원은 오히려 증가하였다.

이에 비해 방과후돌봄은 여전히 공급이 부족하다. 온종일돌봄체계 도입 이후 방과후돌봄 공급률은 초등학생 아동 대비 18% 수준으로 증가했다. 아래 그림에서 보듯이 초등학생 아동 중 저소득층을 기준으로 돌봄 공급률을 살펴보면, 세종과 충남, 전남, 경북, 울산, 광주 등을 제외하고는 100% 수준에 상당히 근접해있다. 특히 경남, 대전, 대구, 인천, 부산은 100%를 초과했다. 반면에, 맞벌이 가구 등 방과후돌봄이 필요한 가구 대비 돌봄 공급율은 10~20% 수준에 불과할 정도로 공급이 부족한 것으로 나타났다.

한편, 온종일돌봄 수요 조사 결과를 반영하여 방과후돌봄의 공급률을 살펴본 결과, 부산, 대구, 울산 등을 제외한 대부분의 시도에서 50% 내외 수준으로 나타났다. 온종일돌봄 수요 조사는 단위학교를 기준으로 방과후돌봄 수요 조사한 결과를 시도 및 시군구에 적용하여 산출한 것이다. 이는 소득수준과 관계없이 돌봄이 필요한지를 조사했으며, 초등학생 고학년의 경우 학원에 대한 선호가 매우 높다는 점³⁾을 고려할 때 소득과 필요 사이에서 선호를 반영했다는 점에서 차이가 있다.

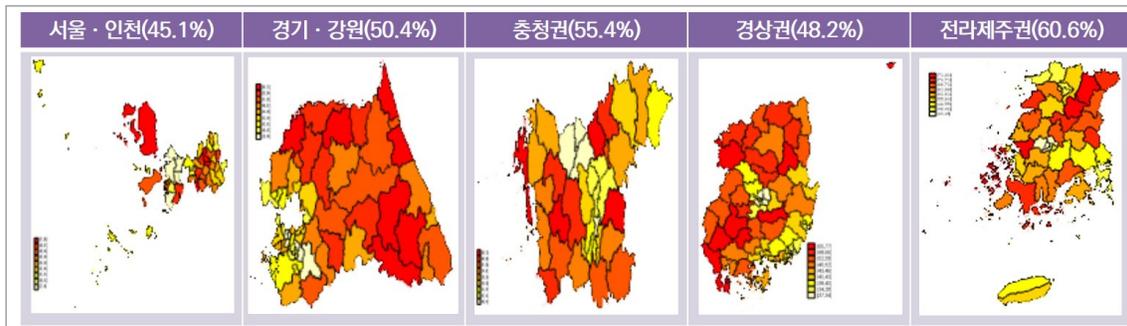
3) 강지원 외(2020, p.116)에 따르면, 사교육을 이용하는 초등학생의 경우 방과후돌봄으로 전환할 의향은 학년이 증가할수록 낮고, 학원과 함께 이용하겠다는 응답이 가장 높다(약 40% 내외).

[그림 II-4] 방과후돌봄 공급률



자료: 강지원(2021). ESG를 고려한 중장기 재정투자 전략-아동돌봄안전망 전달체계 개편(안).

[그림 II-5] 기초자치단체 기준 방과후돌봄 공급



주: 지역간 격차를 보여주는 것으로 색상이 연할수록 부족, 색상이 짙을수록 높음(기준: 50%)
 자료: 강지원 외(2021). 보육돌봄체계 중장기 체계 방안. 보건복지부-한국보건사회연구원.

지역 간 공급의 격차는 선호와 결합하여 체감도를 낮추기도 한다. 방과후 돌봄에 비해 비교적 보편적인 대상선정기준을 가진 유아교육보육서비스에서 종종 발생한다. 흔히 학부모들이 집 주변에 아이를 보낼 시설이 없다고 하는데, 이는 운영주체에 대한 선호와 지역 내 공급 현황에 따른 것이다.

예를 들면, 만0~5세 영유아가 선택할 수 있는 어린이집의 종류는 매우 다양하다. 대표적으로는 국공립어린이집과 직장어린이집, 민간어린이집이며, 사회복지법인 및 법인단체 등이 운영하는 어린이집도 존재한다. 이와 함께 소규모의 가정어린이집도 존재한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 전국적으로는

대상 아동 인구의 100%를 초과하여 어린이집이 존재하지만, 우리 지역에는 시설이 설치되지 않았을 가능성이 존재한다. 특히 도서지역이나 산간 지역, 혹은 서울 강남 등 부촌에서도 사각지대가 발생할 수 있다. 또 다른 사유는 선호와 관련이 있다. 이용자는 ‘국공립시설’을 선호하는데, 주변에 ‘가정 어린이집’ 밖에 없다면, 이용할 시설이 없다고 느끼는 것이다.

이용자 측면에서는 시설유형 및 운영주체에 따른 선호가 있는데, 유아교육 및 보육의 “국공립시설”이 특정 지역에 편중(예, 세종특별자치시)되거나, 접근성에 한계를 나타내기도 한다. 2018년 보육실태조사를 분석한 연구들은 다수의 학부모들이 국공립유치원을 선호하고, 다음으로 국공립어린이집을 선호하는 것으로 나타났으며, 이들 시설은 실제로 입소 대기아동이 빈번하다. 반면에, 일하는 취업모의 경우 국공립유치원 보다 이용시간이 길다는 측면에서 국공립어린이집을 선호하는 비율도 상대적으로 높게 나타났다.

이런 경우 보편적인 유아교육보육서비스에 대한 사각지대의 조정이 필요하다. 예를 들면, 보육시설 미설치 지역에서 어린 영아를 둔 맞벌이 부모는 필요한 보육서비스를 받지 못하는 사각지대에 빠지기도 하고, 보육시설 미설치 지역에 운영하는 국공립 및 사립유치원은 어린 영아에 대한 선제적이고 적극적인 조치를 통한 사각지대 축소를 위한 업무 조정도 어렵다. 또한 보육시설 미설치 지역에서 운영하던 사립유치원이 폐업하는 경우 보편적 서비스로 제공하는 유아교육 및 보육서비스의 부재에 따른 심각한 아동 발달의 손상이 야기될 우려도 있다.

3) 전달체계 복잡성 및 동질화 현상

전달체계의 복잡성은 유아교육 및 보육서비스와 방과후돌봄 모두에서 나타난다. 먼저 유아교육 및 보육서비스는 보건복지부 소관 어린이집(만0~5세 영유아)와 교육부 소관 유치원(만3~5세 유아)으로 구분된다. 유치원은 누리

과정이 적용되는 4~5시간과 이후 방과후돌봄까지 총 8시간 운영을 권고하고 있으며, 어린이집은 연장보육을 도입하여 12시간 운영을 실질적으로 보장하기 위해 제도를 개편하였다. 그 결과 시설별 운영시간에는 차이가 있다.

한편, 유아교육과 보육은 교사의 자격 기준 역시 상이하다. 이러한 차이로 유아교사와 보육교사 간 처우 개선의 차이도 발생한다. 사실 대인서비스라는 특성 때문에 이러한 차이는 서비스 질 차이로 연계된다. 특히 보육교사의 급여 수준이 낮고 근무여건이 열악하여 숙련된 전문가의 이탈을 유도하고 진입장벽을 낮춰 결국 서비스의 질 하락을 초래한다는 것은 이미 널리 알려진 사실이다.

유치원과 어린이집에 상관없이 국공립 시설과 사립(민간) 시설은 종사자 자격 요건은 동일하나 종사자 처우에는 차이가 있다. 이는 결국 숙련된 전문가를 이탈하게 만드는 구조적 원인이 된다. 국공립유치원 교사는 국공립 교원과 같이 국가 교육공무원 호봉표에 따른 기본급을 받는다. 이는 매년 정부와 교원노조 간의 협의에 따라 결정된다. 실제 인건비는 기본급 외에 직책수당, 초과근로수당, 연구보조비와 식비 등 복리후생급여가 추가되는 구조이다. 이에 비해 사립유치원의 교원은 동일한 자격을 가지고 있음에도 불구하고 사립유치원과 고용계약에 따라 채용되기 때문에 정규적인 호봉표가 존재하지 않는다. 이러한 차이를 줄이기 위해 정부는 사립유치원에 교사 처우개선비를 지원하고 있다. 이에 비해 보육교사 인건비 지급 기준은 국공립 어린이집에 한정되어 적용되므로, 인건비 미지원 기관에 대해서는 최저 임금 수준이 적용되는 실정이다.

마지막으로, 유치원과 어린이집은 표준유아학비와 표준보육비용을 각각 산정하고 있는데, 이는 인건비와 교재교구비, 급간식비, 관리운영비, 시설비 등을 고려했을 때 어린이집 12시간 보육을 기준으로 영유아 1인당 표준보육료는 월 45.6만원(만3세)에서 42만원(만4~5세)로 나타났다. 그러나 인건비를 지

원하는 시설은 표준보육비용보다 약간 낮고, 인건비를 지원하지 않는 시설은 표준보육비용보다 약간 높은 것으로 나타났다(김우림, 2021, p.126). 이에 비해 표준유아학비는 공립 월 54.9만원, 사립 월 50.9만원으로 나타났다(김우림, 2021, p.128).

서로 다른 부처에서 운영하는 전달체계는 서로 다른 종사자격과 운영방식을 가지고 있음에도 불구하고, 다부처 사업으로 인식되면 동일한 지원을 요구하게 된다. 즉 현 체계에서 가장 높은 지원을 받는 ‘국공립 유치원’을 기준으로 사립유치원과 국공립어린이집, 민간어린이집 등이 동등한 처우와 운영비 지원을 요구하는 것이다. 특히 유아교육보육서비스는 ‘누리과정’이라는 공통 유아교육보육과정을 만들고 ‘유아교육비특별회계’를 만들었다. 이는 과거 유아교육보육서비스 통합 로드맵에 기반한다. 문제는 통합은 이뤄지지 않는 시점에서 아동 인구는 감소하고 있다는 사실이다. 가장 이상적인 대안은 서비스를 통합하여 동등한 수준의 서비스 질을 유지하고 동등하게 지원하는 것이다. 반면에, 통합은 이뤄지지 않는 상황에서 동등한 수준의 서비스 질은 담보하지 않고 동등한 지원에 대한 요구만 증가한다면, 가장 비효율적인 사업으로 전략할 우려가 있다.

유아교육보육서비스에 비해서 방과후돌봄의 전달체계는 훨씬 더 복잡하다. 초등돌봄교실과 지역아동센터, 청소년방과후아카데미가 ‘온종일돌봄체계’라는 국정과제로 묶이면서 다함께돌봄센터가 신설되었다. 교육부는 초등돌봄전담사에 대한 인건비를 제외하고 연 2500만원(월 209만원 수준)의 운영비를 오후돌봄 기준으로 지원하고 있다. 이에 더해 최근에는 노후시설 환경개선비, 돌봄교실 방역위생용품 구입비 지원, 과일급간식 지원 등의 항목으로 일반회계에서 돌봄교실을 지원하고 있다(교육부, 2021).

보건복지부는 지역아동센터와 다함께돌봄센터에 인건비를 포함한 운영비를 국고보조 방식으로 지원한다. 지역아동센터는 일반적인 규모인 29인 시설 기준 월 560만원에서 577만원 지원한다. 이는 법정 종사자 2인의 인건비

를 포함한 금액으로 일반운영비는 월 50만원 수준에 불과하다(보건복지부, 2021a). 다함께돌봄센터는 공립시설로, 설치비와 기자재비, 인건비, 운영비로 구성된다. 개소당 지원 기준은 다음과 같다. 설치비는 최대 50백만원, 기자재비는 최대 20백만원, 인건비는 센터장 월 222만원과 시간제 돌봄 종사자 1인당 월 110만원이다(4대보험료 사업자 부담금과 퇴직적립금 포함). 운영비는 월 30만원이다(보건복지부, 2021b).

각 시설의 종사자들은 공통적으로 유치·중등교사 자격증 소지자이거나, 보육교사 2급 이상 자격증 소지자, 사회복지사, 청소년지도사 자격증을 보유하고 있다. 이런 자격증은 각 부처에서 인정되는 국가공인자격증이다. 시설별로 차이는 있으나 ‘아동 돌봄 관련 국가공인자격증 4종’을 가진 종사자가 각 시설별 종사자의 90% 이상을 차지하고 있다.

국가공인자격증 소지는 같지만 각 시설은 운영 시간이 상이하고 종사상지위와 인건비 지원에 차이가 있다. 초등돌봄전담사는 무기계약직으로 전환하였고, 지역아동센터와 다함께돌봄센터의 종사자는 정규직이지만 처우상의 차이가 있다. 최혜진 등(2021)에 따르면 아이돌봄서비스는 월 62.9만원, 초등돌봄교실 돌봄전담사는 196.4만원, 다함께돌봄센터는 190.4만원, 지역아동센터는 192.9만원, 청소년방과후아카데미는 197.5만원 순으로 나타났다⁴⁾.

부처별 전달체계는 서로 다른 대상에게 서로 다른 운영 방식으로 방과후 돌봄을 제공하기 위해서 만들어졌다. 그러나 이제 각 전달체계는 서로 다른 대상, 서로 다른 운영 방식, 서비스 질과 관계없이 동일 수준의 지원을 요구한다. 지원 기준은 시설 중 가장 많은 자원을 확보한 시설이 되며, 이는 유아교육·보육서비스와 같이 ‘국공립시설’인 초등돌봄교실을 기준으로 한다. 다만, 초등돌봄교실의 운영비를 기준으로 각 시설들의 운영비 지원 기준을 상향해달라는 공통적인 요구와 달리 종사자 처우에 대해서는 상이한 주장이

4) 이는 각 시설별 종사자의 FGI 결과를 토대로 추출한 것으로, 아이돌봄전담사의 교통비는 제외하고 시간당 임금을 월 단위로 환산한 것이며, 초등돌봄교실은 시간제 일자리를 전일제 기준으로 환산한 것이다. 다만, 초등돌봄전담사는 교육공무직으로, 인건비 외에 상여금, 복지후생비 등을 추가로 받는다.

있다. 즉 초등돌봄교실은 교육공무직으로 채용되었으나 지역아동센터와 다함께돌봄센터는 시설의 정규직이다. 그러나 일부 시설의 종사자와 마을돌봄의 지원인력인 아동복지교사는 초등돌봄전담사와 동일하게 맞춰줄 것을 요구한다. 반면에, 인건비에 대해서는 초등돌봄전담사들의 요구가 더 큰 편이다. 이는 초등돌봄교실이 운영시간이 짧아 초등돌봄전담사들이 시간제 일자리의 인건비를 지급받고 있기 때문이며, 다함께돌봄센터와 같이 전일제 근무에 대한 요구와 전일제 기준의 인건비 지급을 요구한다.

지금까지 살펴본 바와 같이 아동을 대상으로 하는 돌봄은 미취학 혹은 취학과 관계없이 공통으로 ‘교육’ 과 ‘복지’ 로 이원화된다. 교육은 공적인 영역으로 인식되기 때문에 공립/사립과 관계없이 ‘학교 교육’ 을 기준으로 지원 방식이 결정된다. 특히 교육재정은 일반재정보다 성과관리와 평가 등의 정보가 제한되며, 인건비와 운영비는 학교 기준으로 따른다. 이에 비해 복지는 보육 및 방과후돌봄과 관계없이 국공립시설의 비중이 상대적으로 적은 상태이며, 일반재정에 대한 성과지표와 성과평가 결과가 상당히 많이 노출되어 있다.

4) 재정투입의 총량에 대한 불투명성

미취학아동에 대한 유아교육보육서비스, 취학아동에 대한 방과후돌봄 모두 교육과 복지로 이원화되어 있어 재정 투자 대비 효과를 검증하는 데 한계가 있다.

먼저 어린이집을 다니는 만0~2세 영아에 대해 보건복지부는 영유아 보육료 지원 사업을 통해 부모보육료(월 48.4만 원~35.3만 원)를 지원하고, 정부가 인건비를 지원하지 않는 어린이집에 대해서는 보조금 성격의 기관보육료를 지원한다. 교육부의 유아교육비 지원사업을 통해 유치원에 다니는 만3~5

세 유아의 학비(국공립 월 8만 원, 사립 월 26만 원)와 어린이집에 다니는 만3~5세의 보육료를 지원(월 26만 원)한다. 만 3~5세 유아를 대상으로 하는 누리과정의 재원(유아교육비지원특별회계)은 2021년 기준 3.6조 원이며(교육부 2021), 어린이집을 이용하는 만 3~5세 유아를 포함한 영유아보육 관련 예산은 2020년 기준 5.9조 원이다.

〈표 II-4〉 보건복지부 영유아보육 관련 예산

(단위: 백만원)

단위사업	세사업	2018 결산	2019 결산	2020 예산
영유아 보육료 지원	만0~5세 보육료	3,384,483	3,508,243	3,416,221
	시간제 보육료	9,724	11,006	16,600
어린이집 확충 및 환경개선	어린이집 기능보강	25,708	30,027	19,777
	어린이집 확충	61,988	61,550	76,632
어린이집 관리	보육사업관리	3,442	3,593	3,999
	육아종합지원센터 지원	8,931	10,989	16,459
	어린이집 교원 양성 지원	2,815	2,826	2,474
	보육실태조사	635	0	0
	부모 모니터링단 운영 지원	1,131	905	1,282
	공익제보자 신고포상금	59	68	165
	어린이집 평가인증 운영	8,226	-	-
	보육진흥원 운영지원	0	0	17,021
	어린이집 부장이용 불편신고 및 현지조사 지원	0	731	1,112
어린이집 지원	공공형 어린이집	60,999	62,915	62,955
	보육교직원 인건비 및 운영지원	1,019,379	1,186,829	1,465,430
가정양육수당	가정양육수당	940,533	860,589	842,855
민간보육시설 지원(용자)	민간보육시설 지원(용자)	3,611	3,250	3,250
소계		5,531,664	5,743,521	5,946,232

자료: 강지원 외(2021). 보육돌봄체계 중장기 개편방안 연구. 보건복지부-한국보건사회연구원.

다음으로, 온종일돌봄체계에 포함된 사업의 예산은 교육재정과 일반재정으로 구분된다. 교육재정은 결산 자료 등을 제공하지 않기 때문에 기준재정수요에 근거한 수입 산정 금액으로 제시하였다. 이에 비해 일반재정은 보건복지부와 여성가족부의 성과계획서에 제시된 예결산을 기준으로 작성하였다. 일반재정은 국고보조사업으로 인건비와 사업비를 포함한 운영비 지원방식이

다. 이에 비해 교육재정은 인건비와 운영비가 분리되며 최근에는 일반재정으로 시설 리모델링비와 간식비가 지원되고 있다.

〈표 II-5〉 온종일 돌봄 체계 구성 사업별 예산

(단위: 백만원)

단위사업	사업명	재원	2018 (결산)	2019 (결산)	2020 (예산)	2021 (예산)
교육부	초등돌봄교실 지원	일반회계(보통교부금)	3,011 ⁷⁾	3,631 ⁷⁾	3,604 ⁶⁾	3,264 ⁸⁾
	초등돌봄교실시설확충	일반회계(자치단체경상보조)	210 ⁷⁾	280 ¹⁾	210 ¹⁾	210 ⁵⁾
	초등돌봄교실과일간식 지원시범사업	일반회계(자치단체경상보조)	-	-	-	72 ⁵⁾
보건복지부	지역아동센터 지원	일반회계(경상보조, 자본보조)	1,587 ⁷⁾	1,763 ²⁾	1,830 ²⁾	1,874 ⁴⁾
	다함께돌봄사업	일반회계(민간경상보조, 경상보조, 자본보조)	9 ⁷⁾	99 ²⁾	237 ²⁾	413 ⁴⁾
여성가족부	청소년방과후아카데미	청소년육성기금(민간경상, 자치단체경상)	197 ⁷⁾	224 ³⁾	226 ³⁾	282 ⁴⁾
소계			5,014	5,997	6,107	6,115

주: 교육부의 초등돌봄교실 지원(보통교부금) 사업은 “기준재정수요”에 근거한 수입 산정 금액임.
 자료: 강지원 외(2021). 보육돌봄체계 중장기 개편방안 연구. 보건복지부-한국보건사회연구원.

5) 다부처 사업으로 인한 수요-공급 관리 미흡

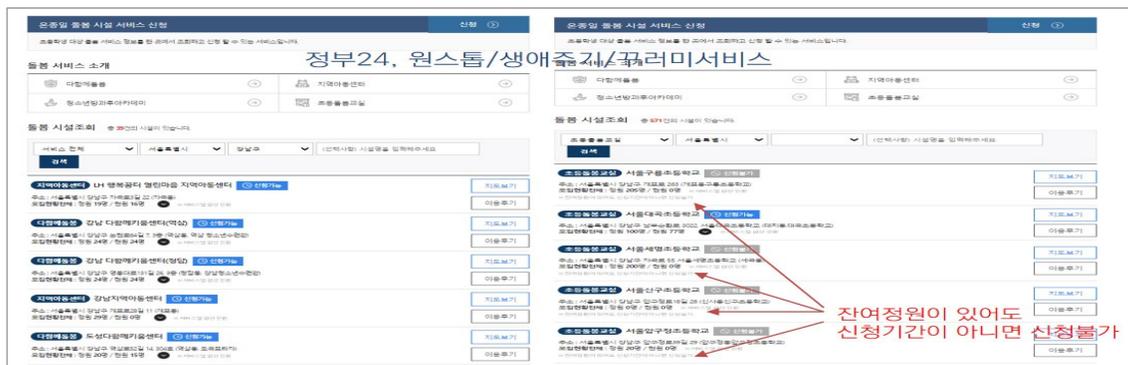
어린이집과 유치원에 대한 지원체계가 복잡하여 정확한 투입을 확인할 수 없으며, 각각에 대한 표준지원 단가를 별도로 마련하고 있어 지원의 형평성 문제가 제기된다. 위의 표에서 보듯이 보건복지부의 일반회계를 통한 어린이집 운영과 관련된 예산은 비교적 정확하게 파악이 되고 있으나, 교육부의 교부금을 통한 예산과 시도교육청의 별도 예산 편성 등에 대한 정보는 확인하기 어렵다. 일반적으로 인구의 감소는 서비스 질 제고를 위한 선제적 투자에 적합한 시점이다. 그러나 아동 인구의 급격한 감소에서 불투명한 예산의 활용은 지출 효율화로 연계될 가능성이 높다.

한편, 초등돌봄교실은 지방교육재정교부금을 활용하기 때문에 세부 자료를 확보하는 데는 한계가 있다. 교육부는 시도교육청의 자료를 취합할 뿐 별도의 시스템으로 관리하지는 않는다. 이에 반해 지역아동센터 및 다함께돌봄

센터는 시설 단위 통계조사를 통해 자료를 공개하고 있다.

온종일돌봄체계의 구축운영을 통해 방과후돌봄서비스를 이용하려는 수요 파악과 돌봄서비스를 제공하는 시설의 공급, 해당 사업에 대한 성과지표가 사회부총리 주관으로 이뤄졌다. 이에 따라 초등학교를 중심으로 수행되는 온종일돌봄 수요 조사 결과가 관계부처 담당자에게 공유되었고, 방과후돌봄 서비스를 제공하는 공급기관의 총량을 파악할 수는 있지만, 정원과 이용 현황 등 실시간 정보 구축에는 한계가 있다.

[그림 II-6] 정부24홈페이지: 방과후돌봄



자료: 강지원, (2020), 전략적 지출(SR) 구조 개편_보육·돌봄체계 개편방안, 기획재정부·한국조세재정연구원.

연구자 다수는 컨트롤타워의 부재를 지적한다(저출산고령사회위원회 2021 등 다수). 그러나 사실은 아동 돌봄과 관련하여 너무 많은 컨트롤타워가 있었던 것이 문제다. 유아교육 및 보육, 방과후돌봄 모두 저출산 대응 정책의 하나로 인식되어 대통령 직속 저출산고령사회위원회의 주요 관리 대상이었다. 한편, 유아교육 및 보육서비스, 방과후돌봄은 교육과 교육 외의 역할 간 조정이 매우 중요했기 때문에 사회부총리 주관 사회관계장관회의 등에서 논의되었다. 마지막으로 문재인 정부에서 유아교육 및 보육, 방과후돌봄이 국정과제로 선정되면서 청와대 여성가족비서관이 주관하여 국정과제 추진 관리 대상이 되었다.

요약하면, 교육부, 보건복지부, 여성가족부의 세 부처가 수행하는 사업에 대한 컨트롤타워 역시 각 부처와 밀접한 관련이 있는 사회부총리(교육부), 저출산고령사회위원회(보건복지부), 청와대 여성가족비서관(여성가족부)이 각 부처의 이해관계를 대변하면서 부처 간 업무 조정이 실제로 이뤄지지 못했다.

한편, 각 부처 주관으로 방과후돌봄을 확대하면서, 지역 단위의 협의체 운영을 강조해왔다. 그러나 이들 시설의 확대가 공급이 부족한 지역에 추가 공급하는 방식보다는 “전체 공급량을 확대하는 방식”으로 이뤄져 오히려 수요와 무관하게 공간이 여유 있는 지역에서 공급이 확대되는 방식으로 이뤄졌다. 예를 들어, 아동 인구가 급격히 감소한 지역은 학교 내 빈 교실이 증가하였고, 빈 교실을 활용하여 초등돌봄교실을 공급하였다. 반면에, 아동 인구가 여전히 증가한 지역은 학교 내 유휴교실을 찾기 어려웠으며, 초등돌봄교실의 확대가 요원하였다.

III. 아동 돌봄 재구조화: 아동 돌봄 안전망의 구축

1. 아동돌봄안전망

아동돌봄안전망은 “출생 이후부터 아동을 중심으로 가정-사회-국가가 협력하는 돌봄의 사회화를 뜻하며, 이를 위해 구축되는 다층적인 안전망(safety net)”을 뜻한다. 즉 “모든 아동은 사회적 돌봄을 받을 필요가 있고, 사회는 모든 아동의 건전한 성장과 발달을 위해 돌봄을 제공할 책임이 있다”는 것을 명문화하고 부모의 노동권 강화를 위한 수단으로써 사회적 돌봄을 확대하는 신자유주의 관점에서 벗어나, 모든 아동의 권리로서 돌봄의 사회화에 접근한다.

본 연구는 돌봄의 사회화란, “가정 내에서 이뤄지는 돌봄에 대한 사회적

개입과 가정 내에서 돌봄을 제공하기 어려워 돌봄이 필요한 경우 이용하는 사회적 돌봄의 양방향”을 포함하며, 아동을 중심으로 보편적인 욕구에 대한 다양한 자원들을 효율적이고 효과적으로 제공하는 돌봄안전망의 토대 위에 특수한 욕구에 대한 자원들을 선제적이고 적극적으로 제공하는 아동 중심 돌봄서비스 전달체계의 구축을 뜻한다.

첫째, 아동의 발달단계에서 어린 영아 시기 부모와의 애착은 매우 중요하다. 따라서 출산 직후 부모의 산전후휴가 및 어린 자녀에 대한 육아휴직은 상당히 보편적이며 권리로써 활용되어야 한다. 그러나 현재 산전후휴가 및 육아휴직이 고용보험기금의 고용평등증진사업으로 운영되고 있으므로, 고용보험 가입 여부는 휴가 사용권에 매우 밀접하게 연결된다. 본 연구에서는 고용보험 가입 여부에 관계없이 자녀의 출생 이후 어린 영아와의 애착 형성을 위한 일정 시기 동안 사회적 지원을 강화할 필요가 있다는 측면에서 부모보험 도입을 제안한다.

부모보험의 도입은 모든 부모에게 사회가 제공하는 공식적인 유급 휴가를 지원한다. 이에 따라 자녀를 출산한 부모는 기업의 문화와 동료 업무 부담, 육아휴직 대체자 채용 등에 대한 눈치를 보지 않고 보편적인 권리로써 육아휴직을 사용할 수 있도록 제도화한다. 또한 고용보험 사각지대에 있는 프리랜서, 특수고용노동자, 플랫폼 노동자, 자영자 등도 자녀를 출산하고 양육하는 동안 고용보험 가입자와 동일한 휴가를 받는다.

이때 휴가의 지원은 휴가 사용 기간과 휴가 급여 모두를 포함한다. 현재 고용보험기금에서는 고용보험 가입 여부에 따라 휴가 급여에 차이가 있으나, 원칙적으로 이러한 차별을 없애는 것이 적절하다. 대신 산전후 및 육아휴직 기간에는 자녀를 직접 양육하는 것을 원칙으로 한다.

둘째, 안전하고 믿을 수 있는 사회적 돌봄의 확대는 여전히 중요하다. 본 연구에서는 유아교육 및 보육서비스와 방과후돌봄서비스의 공급에서 대상 아동의 규모 등을 고려한 일정 수준의 이상의 서비스 공급에 대한 사회적 책무를 강화해야 한다고 주장한다. 특히 코로나19 상황에서 경험했듯이 록다운(Lockdown) 상황에서도 지역 사회 내에서 일상적인 생활이 가능하도록 돌봄서비스를 필수서비스로 전환할 것을 제안한다. 필수서비스로 전환한다는 것은 영유아와 아동의 돌봄서비스 이용을 보장한다는 개념으로, 일정 수준 미만으로 돌봄 수요가 감소하더라도 아동 돌봄을 제공해야 한다는 측면에서 의무이기도 하다.

셋째, 가정 내에서 직접 아동 돌봄을 제공하기 어려워 가정으로 돌봄서비스 제공자(carer)가 방문하는 경우, 돌봄이 필요한 시간 및 아동의 연령, 아동의 상태 등을 고려하여 맞춤형으로 돌봄을 제공해야 한다. 가정 돌봄서비스를 선호하는 가정에서 돌봄 시설을 이용하는 데 제한되는 사유가 있기 때문이다. 즉 아주 어린 영아, 수두·홍역·페렴 등 돌봄 시설을 이용하기 어려운 아동의 건강 상태, 학교 재량휴업일 혹은 방학 기간 중 필요한 일시 돌봄, 특정 산업군 혹은 산업체의 교대제로 인한 야간 보호 필요 등이 대표적이다.

이러한 가정방문 서비스는 일대일 서비스를 제공한다는 측면에서 아동 개인에 대한 욕구에 민감하게 반응한다는 장점이 있지만, 아동의 보편적인 발달단계(예, 사회화)에 대한 지원은 일부 한계를 가질 수 있다. 따라서 가정방문 돌봄서비스는 지역 내 돌봄 시설을 이용한 서비스와 결합할 필요가 있다.

넷째, 가정 내에서 직접 아동에게 돌봄을 제공하는 경우에도 사회적 개입은 필요하다. 어린 영유아의 경우 필수적인 의료서비스나 발달 과업의 수행에 있어 전문적인 개입이 필요한데, 가정 내에서 직접 자녀를 돌보는 경우

중요한 개입의 시점을 놓칠 가능성도 존재한다. 또한 부모들은 자녀를 사랑·애정으로 돌보지만, 아동의 발달단계를 고려한 사회적 개입이라는 측면에서는 한계를 가질 수도 있다. 따라서 가정 내에 주 양육자가 있어 자녀를 직접 양육하는 경우에도 사회적 돌봄을 통한 개입이 필요하다. 먼저 지역 내 가정양육수당 수급 아동을 대상으로, 아동 5인당 1명의 마을 담임제를 둔다. 마을 담임은 정기적인 가정방문을 통해 아동의 발달 상태를 확인하고, 부모들이 아동을 돌볼 때 필요로 하는 교재·교구·장난감 등의 대여와 부모 상담, 부모 교육을 제공한다. 다음으로, 마을 담임은 담당 아동의 사회 활동을 촉진하기 위해 돌봄 시설에서 제공하는 캠프나 문화체험활동 등에 참여시키고 아동의 보호자로 동반 참여할 수 있다. 마지막으로, 아동과 부모가 필요로 하는 자원을 연계하거나 아동별 발달일지를 기록하는 사례관리자의 역할도 부여할 수 있다.

2. 왜 통합이 아니라 재구조화인가? (유보통합과 방과후돌봄 통합 논의)

다수의 연구들은 만3~5세 유아를 대상으로 유아교육·보육서비스 체계를 통합하는 방안을 제안하였다. 또한 만0~2세 영아에 대한 보육서비스를 어떻게 다룰 것인가를 기준으로 부처 통합방안과 연령 이원화 방안, 부처 이원화 방안 등으로 구분한다. 이와 함께 최근에는 아동인구의 급격한 감소 및 아동발달 단계의 고려를 통해 만5세아에 대한 의무교육 편입을 주장하는 연구자도 있다. 이에 따라 보육서비스의 체계 개편방향은 총 네 가지 전략적 대응이 가능하다. 가장 보수적인 방안인 ‘현행 체계 유지’ 부터 가장 변화가 큰 ‘일원화’ 논의까지 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현행 보육서비스를 그대로 유지하는 방안은 가장 보수적인 정책 대안이다. 현재 우리나라의 제도는 만0~2세 영아에 대해서는 보건복지부가 단

일 부처 사업으로 수행하는 반면, 만3~5세 유아에 대해서는 보건복지부와 교육부가 각각 병렬적으로 운영하고 있다. 연령별 이원화와 부처별 이원화가 결합되어 있는 것이다. 다행히 만3~5세 유아에 대해서는 서비스 제공기관 간 격차를 극복하기 위해서 공동의 유아교육·보육의 “누리과정”을 도입하고 있으며, 이를 실현하기 위해 “유아교육특별회계”를 구성하고 있다.

현행 체계에서 가장 중요한 문제는 보육시설이 설치되지 않은 지역의 영아에 대한 보육서비스의 접근성이 제한된다는 사실이다. 해당 지역에 유치원은 설치되어 있으나, 연령별 이원화로 어린 영아에 대한 보육서비스는 제공하지 않는다. 사실상 연령별 이원화와 부처별 이원화로 인해 사회적 돌봄의 사각지대가 발생하는 것이다.

반면에 아동인구의 감소에도 유치원과 어린이집이 각각 설치됨으로 인해 정원을 충족하지 못하는 시설도 존재한다. 이들 시설은 정원 미달에 따른 운영비 지원의 감액 등의 위기에 처한다. 따라서 이들 시설은 이용 아동을 늘리기 위해서 시설 간 과잉 경쟁을 하거나, 학부모와 시설 간 공모를 통한 부적정지출을 유발하거나, 이용 대상의 확대를 요구하는 경향이 있다. 실제로 어린이집 이용 아동에 대한 바우처 사용에 대한 감사 결과 해외 출국 아동의 보육료 지원 사례가 적발되었다. 이들은 시설의 입소 자격을 유지하기 위해 해외 출국 기간 중 시설장에게 바우처카드를 맡겨두고 결재하도록 공모한 것으로 나타났다. 한편, 일부 어린이집은 방과후돌봄서비스의 공급이 부족하다는 이유로, 초등학생에 대한 방과후돌봄서비스 제공기관으로 인정해달라고 요구하기도 한다.

현행 유아교육·보육 체계를 유지하면서 개선하는 데는 한계가 있다. 그러나 다년간 유아교육·보육 체계 통합을 위한 다양한 시도들이 사실상 실패했으며, 관련성이 높은 전문가일수록 체계 개편에 대한 논의에 대해 회의적이다. 그러나 보육서비스로 한정한다고 해도, 이용자 지원과 공급자 지원, 현금 지원과 현물 지원 등으로 매우 복잡한 예산 구조를 가지고 있는 현 상

태에서 퇴출 구조를 마련하지 않은 상태에서 서비스 제고를 이유로 추가적인 재정을 투입하는 데 있어 회의적인 시각 또한 존재한다.

둘째, 현행 제도를 유지하면서 만5세아만 의무교육에 편입하는 방안도 있다. 이는 현행 체계의 문제점 및 한계를 인정하면서도 체계 개편에 대한 갈등과 이로 인한 사회 비용을 고려하여 가장 시급하게 만 5세아에 대한 서비스 질을 일정 수준으로 유지하는 데 초점을 맞춘 것이다. 특히 현 체계에서 만5세아를 특정 부처로 이관하는 것 자체가 갈등의 소지가 있기 때문에 아동의 발달 수준을 고려해서 초등학교 입학 전 의무교육 기간으로 흡수하는 데 초점을 맞춘다.

즉 만0~2세 영아에 대해서는 보건복지부와 어린이집이, 만3~4세 유아에 대해서는 누리과정을 통해 보건복지부와 교육부가 현행대로 유지하되, 만5세아에 대해서는 교육 체계에 편입(예, 유아학년제)하는 것이다. 아동인구의 감소로 초등학교 내 유휴교실이 있다는 것을 전제로 하지만, 현실적으로 공간 및 교원(유치원 정교사) 확보가 여의치 않다. 또한 국공립유치원으로 한정할 것인가, 사립유치원까지 확대할 것인가, 만5세 누리과정에만 적용할 것인가에 따라 다양한 논쟁의 지점이 있다. 그럼에도 불구하고, 우리나라 아동의 신체 및 언어 발달 속도 등을 고려할 때 취학 전 의무학년제(유아학년제) 혹은 유아학교 도입 방안에 대한 요구가 상당히 높은 편이다.

셋째, 연령을 기준으로 영아와 유아를 구분하여 만3~5세 유아에 대한 유아교육·보육서비스만 일원화하는 ‘연령별 이원화’ 방안이 있다. OECD의 사회지출통계(Social Expenditure database)는 교육지출(Education database) 중 만3~5세 유아교육 및 보육서비스에 대해서만 사회지출에 포함하고 있다. 다수의 국가에서 만 3~5세아에 대한 유아교육 및 보육서비스가 “교육 부문”에서 일원화하여 제공하거나, 교육 부문과 복지 부문으로 이원화되어 있더

라도 아동에 대한 조기 개입이라는 측면에서 교육부가 주관하는 경우가 빈번하기 때문이다. 이에 비해 어린 영아에 대한 보육서비스는 사회정책에서 직접 지출하는 편이다.

상당히 많은 국가들이 연령별 이원화를 유지하고 있는데, 발달학적 측면에서 어린 영아에 대한 조기 애착 관계 형성이 성인이 되었을 때도 영향을 미치기 때문이다. 이런 이유로 다수의 국가에서는 산전후휴가 및 육아휴직을 확대하거나 육아기 근로시간 단축을 인정해줌으로써 양성 평등한 돌봄 체계를 구축하고 있다.

넷째, 만0~5세 영유아를 대상으로 하는 유아교육·보육서비스의 일원화이다. 전 생애주기를 통틀어 영유아기에 대한 인적자원투자는 가장 효과적인 재정 전략임이 증명되었다. 이에 따라 일부 국가에서는 만0~5세 영유아를 대상으로 하는 유아교육 및 보육서비스 일체를 일원화하고 교육부 혹은 인적자원투자 관련 부처에서 주관하고 있다. 그러나 실제로는 지방자치단체가 유아교육 및 보육서비스의 제공에 대한 책무를 가지며, 학교는 지방자치단체의 관리감독을 받기도 한다. 그러나 현재 이원화된 체계에서 어느 한 쪽으로의 일원화까지 진행하는 단계는 매우 복잡·다단한 이해관계의 조정 및 협의를 요한다. 따라서 일원화를 개편 방향으로 진행한다면, ‘유보통합로드맵’의 마지막 남은 단계를 어떻게 수행할 것인가에 초점을 맞춘 이해관계 집단 간 갈등의 조정이 전면적으로 이행되어야 한다.

이러한 체계 개편 논의는 때로 진부하고 낡은 것으로 여겨진다. 이러한 논의가 상당히 오랫동안 지속됐기 때문에 피로감이 쌓인 것이다. 그리고, 남겨진 과제가 얼마나 크고 무거운지에 대해서 학계와 현장, 정부와 국회 모두 상당한 경험과 트라우마를 갖고 있다. 가장 조심해야 할 것은 기존의 ‘유아교육’과 ‘보육’의 이원화 체계에서 선부르게 ‘유아교육-보육 통합’ 방식의 전달체계를 추가로 신설하는 방식이다. 우리와 매우 유사한 위

험에 처해있던 일본이 어린이집 대기 아동으로 인한 문제를 해소하기 위해 유보통합을 추진하다가 이해집단의 갈등으로 오히려 삼원화가 고착화되는 체계를 운영하고 있다.

방과후돌봄 체계 개편에 대한 논의 역시 답보 상태에 있다. 교육부는 온종일돌봄 체계 개편방안에 대해 방과후돌봄 체계에 포함된 모든 부처로 각각 일원화하는 대안들을 검토하였다(이희현, 2021). 얼핏 공급의 절대적인 양을 차지하는 초등돌봄교실로의 통합이 가장 간단할 것처럼 보이지만, 교사와 초등돌봄전담사 간 갈등과 방과후학교와 초등돌봄교실 운영의 통합, 유희교실의 지역 격차 문제 등을 검토할 때 쉽지 않다. 본 연구에서는 부처 통합에 대한 논의에 매몰되지 않고 “아동을 대상으로 하는 방과후돌봄서비스 공급”에 초점을 맞췄다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 코로나19 상황에서 우리는 학교가 휴업을 하는 경우 온종일돌봄 체계의 70%가 문을 닫는 것을 경험하였다. 교육부를 중심으로 한 단일 체계는 향후 신종 감염병으로 인한 사회적 재난이 다시 발생할 때도 동일한 사태를 반복할 것이라는 우려를 낳았다. 학교 돌봄을 기준으로 한 일원화의 한계를 간접적으로 경험했기 때문에 학교돌봄과 마을돌봄의 병행 구조로 인한 다양화의 장점에 대한 면밀한 검토가 요구된다.

둘째, 온종일돌봄체계 구축·운영으로 초등학교 저학년에 대한 공급이 증가했지만, 초등돌봄교실과 마을돌봄을 중복이용하는 아동의 증가로 순 이용 아동은 오히려 감소하였다. 이에 더하여 지역아동센터와 청소년방과후아카데미에서 초등학교 고학년 및 중고등학생의 비중도 증가하지 않았다. 즉 초등학교 저학년 중심으로 공급이 확대되면서 초등학교 고학년과 중고등학생은 오히려 돌봄에서 배제되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 우리는

초등학생에 대한 면밀한 분석에 초점을 맞추지만 지역 여건을 고려해야 한다는 사실에 주목하면서 돌봄 체계의 개편을 검토할 필요가 있다.

셋째, 본 연구에서는 아동돌봄안전망에 초점을 맞추지만, 인구구조 변화와 지역 문제를 생각하면, 지역 단위에서는 노년부양비와 유소년부양비를 함께 볼 필요가 있다. 한정된 자원으로 노인 대상 돌봄서비스를 확대하는 것은 아동 대상 돌봄서비스를 위축하게 만든다. 그러나 생각을 달리해서 생애주기돌봄안전망을 병렬적이 아니라 통합적으로 구축한다면, 단일 지역 내에서 세대 간 연대와 통합을 추진할 수 있을 뿐만 아니라 지방 이탈, 수도권 집중 등으로 인한 지방 소멸 문제에 선제적으로 대처할 수 있다. 따라서 지역 사회를 중심으로 여건을 확인하고 여건에 맞는 방법을 선택하는 것, 그리고 이러한 선택에 대한 책임을 지는 것이 중요하다.

넷째, 모든 중앙부처는 성과주의 예산 편성방식을 따른다. 그러므로 사업에 대한 성과를 측정할 필요가 있다. 가장 손쉽게 할 수 있는 신규 시설 설치라고 생각할 수 있지만, 지역은 각 중앙부처의 전달체계를 사업별로 구축하고 매칭비를 부담해야 하기 때문에 포기할 수도 있다. 또한 중앙부처는 사업별로 유사중복 조정에 해당되는 것을 예방하기 위해 대상선정기준을 점점 더 엄격하게, 점점 더 복잡하게 구성한다(예, 맞벌이, 저소득). 이로 인해 양 전달체계에서 누락되는 사각지대가 발생(예, 맞벌이였으나 코로나19로 폐업한 소상공인)하지만, 지방자치단체는 이를 조정할 근거나 여력이 없다.

본 연구는 이러한 통합 논의에서 벗어날 것을 제안한다. ‘우리’와 ‘너희’를 구분하고, 우리의 전달체계와 우리의 재원을 고수하겠다고 주장하는 것 혹은 나누지 않겠다고 주장하는 것이 아동 인구의 감소로 오히려 독이 될 수 있다는 점에서 부처별·사업별·전달체계별 통합방안 마련에서 탈피할 필요가 있다. 그러나 통합이 필요하지 않다거나 통합을 지지하지 않는다

는 의미는 아니다. ‘통합’이라는 용어 아래 부딪히는 사회적 갈등 대신 현 체계를 재구조화하여 누구도 지지 않는 경기장을 마련하는 초석을 깔기 위한 것이다.

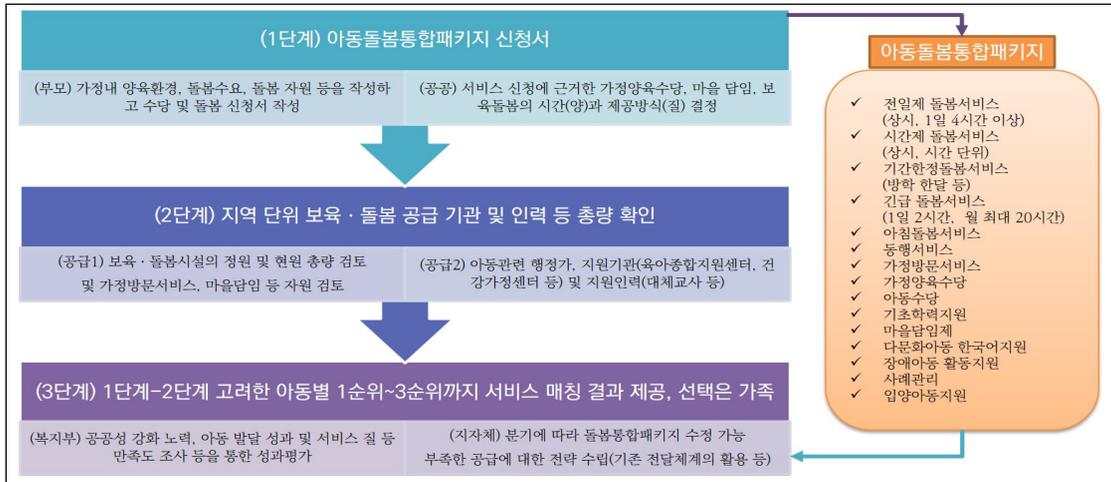
3. 아동 돌봄 체계 재구조화

1) 아동 대상 현금-서비스 급여의 신청 일원화: 아동돌봄통합패키지

우리는 앞서 유아교육보육서비스와 방과후돌봄서비스 모두 ‘교육’ 과 ‘복지’ 로 이원화됐고, 이는 공간을 기준으로 ‘학교’ 와 ‘학교 외’ 로 구분되었음을 확인하였다. 그러나 전달체계별 대상선정 기준 및 재정 지원 방식이 상이하여 사각지대가 발생하고 공급 확대와 재정지출을 초래하는 측면이 있음을 확인하였다. 이러한 문제를 해결하고자 본 연구에서는 아동돌봄안전망에 포함되는 현금-서비스를 아동 중심으로 통합하는 방안을 제안한다. 이는 부처 통합이나 전달체계 통합에 앞서 우선 추진하는 방안이자, 지역 사회를 기반으로 수요-공급의 자율성과 책무성을 증진하는 기초 작업이다.

이는 크게 네 단계로 구성된다. 먼저, 사전 준비 단계로, 돌봄통합패키지에 포함되는 사업을 정리하고, 이에 대한 지역 내 수요-공급 및 이용 현황을 분석해야 한다. 본 연구에서는 중앙정부를 중심으로 유아교육보육서비스, 방과후돌봄서비스, 가정양육수당, 아동수당, 장애아동 활동지원, 입양아동지원 등의 중앙정부 사업과 마을담임제, 사례관리, 동행서비스, 아침돌봄서비스 등 지방자치단체의 사업 일부를 제시하였다. 이때 특정 정책 명칭을 사용하지 않고 서비스 방식을 기재함으로써 제도에 대한 선입견을 배제하고 필요를 중심으로 서비스를 선택할 수 있도록 했다. 또한 이는 인구감소 지역에서 서비스 공급의 다양한 방식은 탄력적으로 선택할 수 있는 여지를 부여하기도 한다.

[그림 III-1] 돌봄통합패키지



자료: 강지원 외(2021). 보육돌봄 증장기 체계 개편방안 연구. 보건복지부-한국보건사회연구원.

이와 함께 아동돌봄통합패키지에 포함되는 사업(특히, 돌봄서비스)들에 대해서는 시도 및 시군구, 읍면동 단위에서 돌봄 제공방식별 정원과 현원, 종사자 가용인원 등을 파악해야 한다. 예를 들면, 방과후돌봄의 경우 초등돌봄 교실, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미 등 서비스 제공기관의 정원과 현원을 파악하고, 아이돌봄서비스와 아동복지교사 등 가용 종사인력에 대한 현황을 확인할 필요도 있다. 공급 현황 분석은 학생의 주소지와 초등학교의 주소지, 지역 내 돌봄 제공기관에 대한 주소지, 넓은 의미에서 가용한 추가 자료 등에 대한 분석과 함께 연계될 때 의미가 있다. 이러한 자료들은 정원 확대, 추가 공급 여부, 전원(transfer) 가능성 등에 대한 여유를 확인할 수 있다는 점에서도 중요하다.

이러한 공급 측면은 아동돌봄통합패키지를 이용하는 수요와 함께 고려되어야 한다. 시도 및 시군구, 읍면동 단위에서 대상 아동 수(초등학생, 차년도 입학 예정아동 수), 돌봄의 필요 정도, 돌봄의 필요 방식 등을 확인할 필요가 있다. 방과후돌봄 제공기관의 정원 및 현원을 파악하여 추가 공급의 필요성(지역 여건, 공급량 등)과 공급 가능성(유휴교실 등) 등 검토할 필요가

있다. 즉 수요보다 공급이 부족하나 추가 공급의 여력이 없는 경우 지역 내 가용자원을 활용하여 시간제 가정돌봄(예, 아이돌봄서비스)을 확충하거나 기존 사회복지관의 방과후교실 등을 활용하여 추가 공급 계획을 수립할 수 있다.

실질적인 1단계는 아동돌봄통합패키지 신청에서 시작한다. 앞서 제시한 바와 같이 아동을 대상으로 하는 현금급여(아동수당, 교육급여, 아동돌봄쿠폰 등)와 현물급여(방과후돌봄, 급식비 지원, 교육복지, 아이돌봄서비스 등)의 신청을 하나의 신청서로 일원화한다. 신청서는 돌봄 필요 시간 및 요일, 선호 시설 유형(학교 돌봄, 마을 돌봄, 프로그램 베이스 등) 및 차선택(예, 일시 돌봄, 아이돌봄서비스, 대기 등) 등에 대한 선호도 조사, 개인과 가족 특성(주소, 초등학교, 나이가 다른 자녀와 함께 다니길 원하는 지)등 돌봄 수요와 관련한 정보를 작성한다.

이러한 신청서는 기본적으로 온라인 신청을 기반으로 한다. 그러나 온라인이 익숙하지 않은 부모와 온라인 인증에 어려움이 있는 대리양육의 경우에는 오프라인으로 신청할 수 있도록 한다. 신청은 읍면동 단위 주민센터, 시군구 단위 드림스타트, 찾아가는 보건복지팀 등 공공 전달체계를 활용하는 게 적절하나, 지역별 특성(예, 도서산간지역 등)을 고려하여 민간 사회복지 시설에 위탁할 수도 있다. 무엇보다도 아동돌봄안전망은 지역 내에서 한 명의 아동도 홀로 남겨지지 않도록 사회가 체계적인 돌봄시스템을 구축하는데 목적이 있다. 이런 이유로 가정 내 방임, 유기 등에 놓인 아동이 있다면, 아동돌봄안전망의 신청을 통해 선제적으로 개입할 수도 있다.

아동통합돌봄패키지 도입 시점에는 유아교육보육서비스보다 방과후돌봄에서 혼란이 야기될 우려가 있다. 유아교육보육서비스가 이미 플랫폼 방식을 일부 적용하고 있을 뿐만 아니라 대상도 이미 보편적인데, 방과후돌봄은 시설별 신청에 기반을 두고 있기 때문이다. 이런 이유로 방과후돌봄 적용과 관련하여 과도기적인 방법을 추가적으로 기술하면 다음과 같다.

먼저 기존에 방과후돌봄 이용 아동을 포함하는 초등학교 대상 아동에 대한 전수 조사(방과후돌봄 수요조사)를 실시하고, 기존 아동이 기존 시설을 선호하는 경우 우선 이용 권한을 주며, 기존 아동이 시설 변경을 원하는 경우 이를 반영하여 우선 배정한다. 그런 후, 정원 및 현원 등을 확인하여 신규 아동을 배정한다. 한편, 학부모가 선호하는 경우 초등학교 2학년까지는 학교 돌봄을 우선적으로 배정하고, 3학년 이후부터는 마을 돌봄을 우선적으로 배정한다. 한편, 초등학교 입학예정자에 대해서는 초등학교 입학 배정시 안내문과 함께 신청 절차를 안내하여 온라인 플랫폼을 활용하여 신청하도록 한다. 또한 돌봄 우선순위가 있는 아동의 보호자에게는 유선 혹은 방문을 통한 우선 신청 절차를 안내한다.

2단계는 아동돌봄통합패키지의 배정과 관련된다. 배정은 지방자치단체 혹은 지방자치단체에서 위임한 사회서비스원 등에서 담당할 수 있지만, 배정의 주체는 기초자치단체이며, 광역자치단체는 시도별 방과후돌봄 수요-공급 균형 및 방과후돌봄 체계 구축에 대한 책무성을 가진다.

기본 배정은 다음과 같다. 학부모의 돌봄 신청서를 바탕으로 지역 내 방과후돌봄 시설의 정원/현원을 고려하여 AI에 기반을 두고 1차로 배정한다. 이때, 학부모의 돌봄 선호도를 반영(1순위~3순위)하며, 아동의 주소, 재학 중인 초등학교, 돌봄 시설 간 거리 등을 종합적으로 판단하게 된다. 1차 배정 결과는 학부모에게 문자/스마트 어플 등을 통해 공지하고, 이에 대한 1차 조정 기간을 가진다. 이에 대한 이의 신청이 없다면, 1차 배정 결과 및 조정을 통해 확정된 대상을 제외하고, 2차 배정을 실시한다(AI 기반). 2차 배정 결과 역시 학부모에게 문자/스마트 어플 등을 통해 공지하고, 이에 대한 2차 조정 기간을 가진다.

두 차례의 배정에서 확정되지 않는 결과는 일반적으로 선호하는 시설이 명확한 경우이거나 대상선정기준에 적합하지 않은 시설을 선호하는 경우이

다. 따라서 3차 배정은 오프라인으로 이뤄지며, 1~2차 배정 결과 이후 가용한 자원에 대한 안내와 이에 대한 선택으로 마무리하게 된다. 특히 3차 조정에서는 시설 이용의 제한에 대한 대안으로 가정방문돌봄서비스(아이돌봄서비스, 보육교사 대체인력, 사회복지사대체인력을 활용)에 대한 안내가 추가될 필요가 있다. 또한 3차 조정의 결과까지 조정되지 않으면, 해당 아동은 당해연도에 방과후돌봄서비스를 이용할 수 없고, 차년도에 다시 기회가 생성된다.

한편, 학기 중 이사 등으로 신규 수요가 발생하는 경우 동주민센터의 전입신고 안내 사항으로 ‘교육급여’ 등 사회보장급여와 함께 방과후돌봄서비스 신청을 안내하는 것을 원칙으로 한다. 학기 중 배정은 가용한 방과후돌봄의 자원을 활용하여 선택할 수밖에 없는 한계를 가진다. 이와 유사하게 부모의 고용상태 변화 등으로 신규 수요가 발생해도 상시 배정 절차를 이용할 수 있다.

마지막으로, 3단계는 아동돌봄통합패키지에 대한 성과평가이다. 해당 지역의 모든 아동돌봄통합패키지 대상 아동은 성과평가의 대상이 된다. 그러나 미취학아동과 취학 아동의 돌봄패키지에 대한 성과평가는 아동, 학부모, 학교 등이 모두 참여할 필요가 있다. 아동에 대한 성과평가는 신체발달과 정서발달, 기초학력검사 등의 관련 자료와 함께 간단한 자기기입식 조사표를 활용한다. 다음으로, 학부모에 대한 성과평가는 돌봄신청서 작성 당시의 돌봄 부담(경제적, 비경제적)과 만족도 조사 등을 활용한다. 두 가지 모두 별도로 조사하는 방식이 아니라 돌봄신청서 작성 시점에서 작성하는 자료를 통해 전후(1년 전-현재) 시점의 차이를 계측함으로써 이뤄진다. 따라서 초등학생에 대한 성과평가는 차년도 돌봄 신청서를 통해 측정되며, 이는 계속해서 반복 측정하게 된다.

2) 아동돌봄통합 플랫폼 일원화

이를 위해 아동돌봄통합신청서를 제출하는 신청 플랫폼을 일원화할 필요가 있다. 현재 유치원은 ‘처음학교로’를 통해 공립유치원과 사립유치원의 신청, 추천, 대기 등을 일원화하고 있다. 이 플랫폼은 유치원입학관리시스템, 이용안내, 유치원찾기, 내자녀관리, 원서접수, 조회, 선발결과, 모집일정 안내 등을 제시하고 있다. 또한 유치원별 모집요강 및 정원/현원, 대기 등의 내용을 담고 있다. 신청은 온라인으로 가능하고 모두 추천으로 진행된다. 신청은 우선모집, 일반모집, 추가모집 등 3차에 걸쳐 이뤄지고, 추천에서 탈락하는 경우 대기리스트로 연동된다.

이에 비해 보육은 다양한 시스템을 구축하고 있으나, 일관되지 않는다. 예를 들어, ‘임신육아종합포털 아이사랑’은 시간제보육, 임신, 출산, 육아 관련 정보, 누리과정 예산, 전문가상담, 어린이집, 보육료결제 등에 관한 정보를 제공하고 있다. 국공립어린이집 및 민간어린이집 등을 포함한 반면, 직장어린이집과 협동어린이집은 포함하지 않는다. 어린이집별 정원과 현원 등을 제시하나 온라인 신청 및 대기로 연동되지 않고, 결국 개별 기관 단위로 신청하게 된다.

유사하게 ‘정부24 홈페이지’는 원스톱서비스를 통해 간편한 임신, 행복출산, 온종일돌봄, 꿈청소년 등 아동돌봄안전망에 포함되는 사업에 관한 정보를 제공하고 있다. 여기서는 양육수당, 아동수당, 해산급여, 여성장애인출산비용지원, 저소득층 기저귀조제분유지원, 요금감면 일괄 신청(출산가구 전기료 경감, 다자녀 전기료 경감, 다자녀 도시가스료 경감, 다자녀 지역난방비 경감) 등 전국 공통 출산지원서비스 외에 지자체 서비스도 통합하여 신청할 수 있다. 즉 행정안전부에서 주관하는 사업에 대해서는 직접 신청이 가능하지만, 타 부처 사업은 정보만 제공하고 있다.

다만, 정부24는 건강보험 자격득실확인, 건강보험료 납부확인, 국민연금

가입내역, 병적증명, 초중등학교 졸업(예정)증명, 대학 제증명 일괄 신청 등이 가능하다는 것을 눈여겨볼 필요가 있다. 이는 돌봄안전망과 관련한 정보를 바탕으로 생애주기별 사회보장제도의 성과 분석에 필요한 정보들이 집적되어 있음을 뜻한다.

‘복지로’ 홈페이지는 ‘영유아’라는 섹터를 통해 만0~5세 보육료지원사업, 아이돌봄서비스, 유아학비보육료지원, 아동수당지급, 육아종합지원서비스 제공, 다문화가족 자녀 언어발달지원서비스, 다문화보육료지원, 장애아보육료지원 등에 관한 정보를 제공하고 있으며, 이 중 만0~5세 보육료 지원사업, 유아학비보육료 지원과 아이돌봄서비스, 아동수당 지급은 신청까지 가능하다.

이렇듯 다양한 플랫폼을 통해 정보가 제공되고 있지만, 유치원(초등학교로)과 어린이집(아이사랑)만 실제 온라인 신청이 가능하다. 그러나 만 3~5세 유아를 대상으로 공통 누리과정을 운영하고 있음에도 불구하고 유치원과 어린이집을 사전에 결정해서 각각 신청해야 하는 불편함이 존재한다. 또한 각 플랫폼은 연계되지 않으므로 각 시스템에 각각 등록함으로써 과잉 경쟁률을 양산하게 되고, 시설 변경을 고려하여 대기를 신청하는 것이 장려된다. 예를 들어, 사립유치원을 이용하면서 ‘초등학교로’를 통해 국공립유치원의 대기를 신청하고, 민간어린이집을 이용하면서 ‘아이사랑’ 홈페이지를 통해 국공립어린이집 혹은 ‘초등학교로’를 통해 ‘공립유치원’의 대기를 신청하는 것이다.

방과후돌봄은 온라인을 통한 신청 기능이 미흡하다. 물론 정부24 홈페이지를 통해 우리 주변의 돌봄 시설을 찾을 수 있고, 정원과 현원을 파악할 수 있지만, 신청은 단위학교 혹은 각 시설(지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미)에서 진행한다. 일부 지자체(서울, 시흥, 용인 등)는 자체적으로 방과후돌봄 포털을 운영하여 신청까지 연계되기도 한다.

본 연구에서 제안하는 방안은 하나의 포털에서 미취학 자녀의 돌봄 및 유아교육·보육서비스, 방과후돌봄 서비스 등의 신청을 일원화하고, 신청을 위

한 사전 자료인 정보 공시 등도 통합하여 제공할 것을 제안한다. 이를 통해 아동에 대한 사회보장급여의 신청이 원스톱으로 이뤄지도록 하는 것이다. 단, 유사한 목적의 기관에서는 유아교육 및 보육서비스를 포함하는 아동 돌봄과 관련한 지원에 대한 정보를 제공하더라도 신청 기능은 제한하고 신청 사이트로 연계되도록 설계하는 것이 적절하다. 특히 영유아는 아동수당, 유아교육보육서비스 등 보편적인 급여가 많아 짧은 시간에 효율적으로 플랫폼을 구축할 수 있을 것으로 기대된다.

이러한 플랫폼을 설계할 때 주의할 점은 행정 중심 정보의 제공에 초점을 맞추기보다는 이용자의 수요를 파악할 수 있도록 설계될 필요가 있다는 것이다. 즉 주변 시설들을 탐색하는 데 필요한 정보(예, 정원, 현원, 시설 평가 등급과 같은 정보 공시)도 제공될 필요가 있으며, 서비스의 신청과 배정에 관한 정보도 구축되어야 한다. 이는 복지로 홈페이지에서 제공하는 ‘사회보장 급여 모의 계산’ 과 같은 방식으로 구성될 수 있다. 즉 가정 여건, 돌봄 필요, 소득 수준과 같은 정보가 입력되면 가장 적합한 돌봄 방식이 제시되는 것이다. 이렇게 되면 나의 여건이나 상황을 고려하지 않고 신청했다가 탈락하는 사례보다는 나의 돌봄 여건과 우리 지역의 공급 상황을 고려하여 ‘내게 적합한’ 혹은 ‘나에게 맞춘’ 돌봄 방식이 제안되는 것이다.

또한 신청 플랫폼은 돌봄의 수요와 만족도, 성과를 측정하는 플랫폼과도 일원화되어야 한다. 아동돌봄안전망에 포함되는 가정돌봄, 방문돌봄, 이용시설돌봄 등은 지역사회를 기반으로 공급량을 결정해야 한다. 따라서 수요는 엄밀하게 측정될 필요가 있다. 예를 들면, 방과후돌봄에서 맞벌이가구의 비율만큼 확대해야 한다는 주장은 학원의 선호로 인해 이용하지 않겠다는 응답을 고려해야 한다. 유사하게 유아교육보육료 부담이 너무 크다는 요구는 기본적인 이용료를 뜻하는지, 추가로 신청하는 특별활동에 따른 것인지 구분해야 한다.

따라서 아동 돌봄의 수요는 신청을 기반으로 엄밀하게 검토되어야 하며,

사회적 돌봄에 대한 정부 지원 수준은 실제 자료에 기반을 두어야 한다. 이러한 이유로 5년 단위로 조사를 수행하고 이에 근거하여 정부의 표준 보육 및 유아교육비 지원 단가를 제안하는 방식이나, 타 시설과의 비교를 통해 정부 지원의 증액을 요구하는 방식은 지양되어야 한다. 즉 보건복지부 보육 실태조사, 교육부의 영유아 사교육비 실태조사, 육아정책연구소의 표준유아 교육비 산출 등 조사방식에 근거하여 정부 지원 단가를 결정하는 방식은 행정데이터 기반으로 전환할 필요가 있다. 그를 위해 필요와 이용, 성과를 측정하는 데이터의 구축이 필요하다.

유사하게 공급 결정 역시 ‘수요’와 ‘이용’에 기반을 두어야 한다. 지금까지 다수의 돌봄서비스 제공기관에 대한 평가는 소요 비용과 업무량에 비해 실제 환류되는 측면이 미흡하였다. 또한 교육 분야에서는 평가 자체가 이뤄지지 않는다. 이러한 시스템의 구축으로 공급이 늘어야 할 곳을 선별하여 추가 시설의 설치 등을 계획할 수 있고, 기존 시설의 서비스 질이 낮을 때 새로운 서비스를 전략적으로 공급할 수 있다. 또한 시설에 대한 이용자의 만족도와 시설에 대한 성과평가는 시설의 운영비에 직접적으로 연계할 수도 있다. 즉, 각 부처 단위에서 공급자의 반발로 실질적인 성과 기반 예산으로 전환하기 어려웠던 부분을 부처 간 사업을 포함함으로써 실질적으로 적용할 수 있을 것으로 기대된다.

3) 재정지원 기준 일원화

현재 이원화된 체계에서 갈등을 초래하는 중요한 요인은 대상선정 기준, 이용료 부담, 종사자 처우, 운영비 지원 기준 등이며, 이는 각 시설이 가정의 돌봄 부담을 사회화하는 다양성 대신에 돌봄이라는 틀 내에서 서로 경쟁하는 관계로 인식된다. 또한 전달체계 내에서도 공공부문과 민간부문 간 격차는 서비스 질과도 관련이 있는 것으로 인식된다.

본 연구에서는 전달체계 간 차이를 줄이고 일관된 재정 지원 방식을 적용하는 방안으로, 재정지원 기준을 일원화하는 방안을 제안한다. 이는 부처별로 경쟁적인 시설 확대 전략을 폐기하고, 지역별 수요-공급을 고려한 체계적 관점으로 전환하는 것이다.

이를 위한 세부적인 방안은 다음과 같다. 먼저, 대상선정 기준을 일원화해야 한다. 현재 학교 돌봄은 “맞벌이”, 마을 돌봄은 “저소득”으로 이원화되어 있으나, 마을 돌봄에서 맞벌이 등 일반 아동이 이용할 수 있다. 특히 학교돌봄은 맞벌이가구로 제한하여 신청을 받은 후 추첨하는 방식을 취하고 있으나, 이에 대한 학부모의 반발이 있다. 돌봄의 욕구나 필요를 고려하지 않기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 “돌봄 우선순위”를 명시하고, 아동의 연령과 돌봄 우선순위를 고려하여 지역 내 모든 아동 돌봄에 적용하는 방안을 제안한다. 지방자치단체는 돌봄 우선순위를 순차적으로 적용할 의무가 있으며, 사각지대 아동이 발생하지 않도록 선제적 조사 및 배정에 대한 책무를 가진다. 각 지역의 여건에 따라 기준선을 결정할 수 있으나(예, ⑤번까지, 혹은 ⑦번까지), 중앙정부에서 제시한 우선순위의 순서를 임의로 변경할 수 없도록 한다. 즉 현재 수요와 공급의 현황을 고려하면, 서울은 우선순위 ⑤까지를 대상으로 정한다면, 현재보다 2배 이상의 방과후돌봄 공급이 필요하다. 반면, 농어촌 일부 지역은 ⑥까지 대상을 확대한다고 해도 현재의 공급으로 수용 가능하다.

[그림 III-2] 돌봄통합패키지 우선순위 예시

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 시설보호아동, 조손가족 및 유기방임아동 ② 교육급여 등 기초생활수급 및 차상위계층의 아동, 「한부모가족지원법」에 근거한 지원받는 가구의 아동, 구직급여수급가구의 아동 ③ 장애아동, 다문화 및 북한이탈주민 가구의 아동 ④ 맞벌이가구의 아동(부모 모두 전일제 근무) ⑤ 맞벌이가구의 아동(부모 중 1명이 시간제 근무인 경우 포함) ⑥ 홀벌이가구의 돌봄 필요 아동(부모 중 1명은 전일제, 1명은 교육훈련·간병 등) ⑦ 그 외 일반가구 |
|--|

자료: 강지원 외(2021). 보육돌봄 중장기 체계 개편방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.

다음으로, 이용료 부담 방식을 개선할 필요가 있다. 현재 대부분의 학교 돌봄은 무료이나, 일부 학교에서 방과후활동과 결합하는 경우 유료이다. 이 경우에는 1강좌당 3개월 단위 신청이며, 평균 이용료는 12만원이다. 반면에 마을 돌봄은 월 이용료가 부과되며, 일부 저소득층의 경우에만 무료이다. 이용료 부담의 차이는 학부모의 선택에도 영향을 미치고 있으며, 시설 단위에서는 이용료 징수에 대한 부담감도 있다.

따라서 모든 방과후돌봄서비스 이용은 소득수준에 따른 차등 부과로 전환하고(최소 0만원~최대 10만원), 이용료는 개별 시설에서 징수하는 방식이 아닌 아동수당 계좌에서 자동 지급하는 방식으로 전환할 필요가 있다. 이에 더해 연말정산의 교육비 공제에서 “마을돌봄에서 수행하는 방과후돌봄서비스 이용료”를 추가하여(현재 초등학교 돌봄교실만 포함) 학부모의 실질 부담을 경감해야 한다.

또한 맞벌이 부모로 돌봄이 필요하나, 공적인 영역에서 이뤄지는 방과후돌봄을 전혀 이용하지 않고 학원을 이용하는 학부모의 사교육비 부담에 대한 세액 공제도 고려할 필요가 있다⁵⁾. 아동돌봄안전망은 지역 내 모든 아동에 대한 사회적 돌봄을 제공하는 것을 목적으로 하나, 돌봄 운영시간, 운영 방식, 서비스 질 등에 대한 불만족으로 차선책인 사적 영역을 이용하기 때문이다. 단, 방과후돌봄과 학원을 연계 이용하는 아동에 대한 추가 지원은 고려하지 않는다. 방과후돌봄을 이용하는 것이 사회적 돌봄의 혜택을 일부 받았기 때문이다.

다음으로, 방과후돌봄 시설의 공통 운영기준을 마련할 필요가 있다. 현재 학교 돌봄은 3시30~4시30분 사이에 종료되며, 마을 돌봄은 오후 6시까지 운영한 후 야간 운영(9시~10시)하는 사례도 있다. 아동 발달의 측면에서 늦은 시간까지 아동에게 시설을 통한 돌봄을 제공하는 것이 우선적으로 고려되어

5) 강지원 외(2020)에 따르면, 맞벌이가구 중 200만원 구간에서 방과후돌봄을 이용하지 않고 학원을 이용하는 비중이 높게 나타났다. 이들은 방과후돌봄이 부족한 학습지원을 대체해주시기를 희망한다.

서는 안되지만, 학부모의 퇴근 이후 가정으로 복귀하는 데 소요되는 시간 등을 고려할 필요가 있다. 특히 비교적 이른 하교와 초등돌봄교실의 적은 운영시간으로 학교 돌봄과 마을 돌봄을 중복이용하는 아동이 계속 증가했다. 이로 인해 오히려 마을 돌봄이 필요한 아동이 사각지대에 방치될 가능성이 존재한다.

초등학교를 오후 3시부터 오후 5시까지로 연장해야 한다는 다양한 주장이 제기됐으나, 교육 시간을 확대하는 것이 반드시 선호되지는 않는다. 오히려 다수 해외 사례처럼 교육과정이 일찍 종료하더라도 학교에서 공적 서비스(예, 방과후돌봄, 스포츠클럽 등)를 제공함으로써 하교 시간을 연장하는 효과를 가질 수도 있다. 그러나 중학생이 일반적으로 오후 4시경(요일별 상이)에 귀가한다는 것을 생각하면, 모든 초등학교를 중학생보다 더 늦은 시간까지 학교에 있도록 하는 것이 적절한지 추가적인 고려가 필요하다.

본 연구에서는 교육과정의 연장 등은 고려하지 않고, 초등돌봄교실과 지역 아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미 등 방과후돌봄시설의 운영 시간을 기준으로 제시한다. 이는 유아교육보육서비스와 같은 맥락에서 검토될 수 있다. 먼저 돌봄시설의 운영시간은 1일 8시간을 기준으로 하되, 아동에게 직접 돌봄서비스를 제공하는 시간은 4시간 이상으로 한다. 다만, 서비스 이용에 대한 시간은 시설별로 달리 설정할 수 있다. 예를 들어, 초등돌봄교실은 오전 1시간과 오후 3시간을 포함하여 4시간 운영하는 것도 가능하다.

이와 함께, 돌봄시설 종사자의 1인당 배치 기준은 20인을 기준으로 하며, 25인을 초과하는 경우 분반하는 것을 원칙으로 한다. 단, 과도기 시점에서 지역아동센터의 29인 시설은 동일 공간 내에서 프로그램 분반으로 운영할 수 있도록 한다. 다만, 코로나19 사태에서 보듯이 신종 감염병의 발현 등을 고려할 때 20인 기준은 점진적으로는 축소돼야 한다.

또한, 돌봄시설의 서비스 제공은 상시돌봄과 일시돌봄을 병행하는 것을 원칙으로 하되, 일시돌봄은 정원의 20% 내외로 허용한다. 또한 일시돌봄 아동

은 시설 정원 기준에서 제외하며, 초등돌봄교실과 연계 이용하는 마을돌봄은 모두 일시돌봄으로만 가능하다.

마지막으로 돌봄 종사자 인건비 체계를 마련할 필요가 있다. 본 연구에서는 (가칭) 돌봄종사자 인건비 가이드라인을 제안한다. 물론 사회복지시설 인건비 가이드라인의 적용을 따를 수도 있지만, 일반적인 사회복지시설과 달리 아동 돌봄은 교육과 복지 분야를 포괄하고, 재가방문서비스와 시설이용 서비스에 동일한 기준을 적용하는 것을 원칙으로 하기 때문이다. 또한 유사 업무를 수행하지만, 시설의 일부 업무를 수행하기 위한 과건 인력도 존재하며, 직접 서비스를 제공하는 인력과 시설 운영 업무를 주로 하는 인력, 초기 상담과 사례관리 업무를 위임받은 인력, 일대일 상황에서 돌봄을 제공하는 재가돌봄인력과 한 사람이 다수의 아동에게 돌봄을 제공하는 이용시설에 종사하는 돌봄인력도 존재한다. 무엇보다도 사회복지시설과 달리 상이한 자격요건이 존재한다는 측면에서도 기존의 사회복지시설 인건비 가이드라인을 적용하기 어렵다⁶⁾.

본 연구에서 돌봄인건비 가이드라인은 방과후돌봄을 기준으로 제시한다. 먼저 인건비 기준은 돌봄 유형과 관계없이 ① 종사자 자격 기준 일원화, ② 종사자 직무급제 도입(단, 직무급은 기본급+직무급으로 구성되며, 기본급은 호봉을 인정함), ③ 종사자 인건비 직접 지급 방식을 기본으로 한다.

먼저, 종사자 자격 기준 일원화는 사회복지사 등 국가공인돌봄자격증 4종을 기준으로 한다. 이는 그 외 자격증 소지자의 진입을 억제하는 것을 뜻한다. 그러나 기존의 인력 중 자격증 소지자가 아니더라도 돌봄 인력으로 종사할 수 없다는 뜻은 아니다.

종사자 직무급제 도입은 기본급과 직무급으로 구성한다. 기본급은 종사자

6) 물론 일부 지방자치단체에서는 지역아동센터 종사자와 다함께돌봄센터 종사자의 인건비 기준을 사회복지시설 인건비 가이드라인에 적용하는 사례도 존재한다. 그러나 이는 돌봄 시설 중 보건복지부 사업 일부만 포함한다는 측면에서 포괄적인 아동돌봄안전망의 구성 원리와 다르다.

1인당 아동 10인 이상 규모를 기준으로 한다. 기본업무는 아동별 상담과 상담일지 기록, 부모상담 수행 등이 포함되며, 아동별 프로그램 계획 및 모니터링, 아동을 기준으로 한 서비스 연계협력 업무를 포함한다. 또한 기본급은 아동에게 4시간 이상 직접 서비스를 제공하는 인력에게 적용되며, 호봉을 적용한다.

직무급은 기본업무 외에 추가 수행하는 업무에 대한 인건비 지원이다. 장애아동, 다문화아동이 시설을 이용하는 경우 추가 지원되며, 시설 차원의 부모교육, 운영위원회 등 운영, 지역 단위 돌봄 사례관리 등은 시설장으로서의 직무가 반영된다. 한편, 아동복지교사가 수행하던 프로그램을 종사자가 직접 운영하면 프로그램 운영에 대한 직무급이 가산된다. 마지막으로 직급수당은 시설장과 담임수당, 선임 수당으로 구성된다. 이는 종일제를 기준으로 제시하고, 반일제와 시간제에 환산하여 적용한다.

4) 재원의 통합적 운영

본 연구는 지역 단위에서 아동돌봄안전망을 구축하는 데 초점을 맞추므로, 지역의 여건을 고려한 탄력적 운영을 중요한 작동원리로 고려한다. 즉 일반 회계의 보조사업 방식과 같은 단일 기준의 일관된 적용은 한계가 있다. 그러나 교부금 방식으로 지역에게 전달하는 것은 적절하지 않다. 수도권과 비수도권 간 격차를 조정하고, 고령 인구와 아동 인구 간 상쇄관계를 완화하는 것이 중앙정부의 중요한 역할이기 때문이다. 이러한 이유로 본 연구에서는 균형발전특별회계의 별도 계정 방식을 제안한다⁷⁾. 균형발전특별회계는 지역의 여건을 고려한 기획에 근거하여 재원을 배분한다는 점에서 차이가 있고, 예산 편성과 사업 평가가 독립적으로 운영된다는 점에서도 적합하다.

7) 강지원 외(2021)는 고령자 돌봄과 아동 돌봄을 연계하는 '생애주기돌봄안전망'을 제안하고, 재원으로 지역의 자율성을 인정하되 중앙정부의 조정 기능을 활용할 수 있는 '특별회계'방식을 제안하였다. 이는 지방소멸기금과 결합하거나 인구특별기금의 신설 등도 가능하지만, 본 연구에서는 아동돌봄안전망으로 활용할 수 있는 균특회계 방안을 제시하였다.

다만, 부처 간 칸막이를 극복하기 위해서는 시도교육재정교부금의 일정 부분(방과후돌봄 부담분)을 특별회계에 포함할 필요가 있다. 이는 교부금의 산식에서 제외함으로써 교부금에서 분리하는 방안과 교부금에 포함하되 시도교육청에서 지방자치단체로 이관하는 방안도 고려할 수 있다.

이를 위해서는 국회에서 부처별 소관 예산에 대해 심사하는 방식도 개선할 필요가 있다. 아동 돌봄 예산의 총괄적 편성과 운영은 단일 부처의 예산을 심사하는 구조는 적절하지 않다. 예를 들면, 유아교육은 교육위원회, 보육은 보건복지위원회에서 예산을 심사하게 되는데, 보육에 관한 보건복지위원회의 예산심사 결과에 제시된 부대의견이 교육위원회에서 반영될 가능성이 크지 않다. 이런 이유로 유아교육비지원특별회계와 별도로 보건복지부는 계속 사업을 추가할 수밖에 없는 한계가 존재한다.

다행스럽게도 이미 유아교육 및 보육서비스는 만 3~5세 유아의 공통 누리과정 운영을 지원하기 위해 ‘유아교육비지원 특별회계’를 신설하여 교육부 내에서는 회계 간 진출을, 보건복지부는 일반회계를 특별회계로 이관하는 통합 운영을 경험하였다. 또한 방과후돌봄 체계에서 학교와 마을 돌봄이 결합한 ‘학교돌봄터’는 시도교육재정교부금을 일반회계로 진출하는 방식을 취하였다. 마지막으로, 2023년부터 지역아동센터와 다함께돌봄센터 사업이 일반회계에서 균형발전특별회계로 전환될 예정이다. 과거에 비해서 재원의 통합적 운영에 대한 경험이 축적됐다는 점에서 새로운 논의를 위한 기틀을 마련했다고 볼 수 있다.



도론

토론 1

김진석 / 참여연대 사회복지위원회 위원장, 서울여대 사회복지학과 교수

토론 2

조경애 / (재)돌봄과미래 사무처장

1. 한국의 인구변동은 유례없는 기록을 경신

- ‘2021년 장래인구추계 결과’에 따르면, 코로나19 충격 등으로 인구구조 변화의 폭과 속도가 커질 전망이다. 총인구 감소 시점이 2021년부터 시작되었음.
- 2021년도 합계출산율은 0.81명으로 전세계 최하위임. 합계출산율 최저점이 2021년 0.86명에서 2024년 0.70명으로 조정되었음. 베이비붐 세대(’55~’63년생, 710만명)의 은퇴가 시작되면서, 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행될 예정이고, 2025년 초고령사회에 진입할 예정임.
- 인구구조 변화와 함께 코로나19팬데믹의 장기화 영향은 한국 사회 경제 전반 장기적인 전망을 더욱 어둡게 하고 있음
- 제4차 저출산고령사회기본계획이 추진중임에도 예측치를 벗어나는 인구 변동이 나타나는 위기적 상황에서 생애주기별 개인의 삶에 대한 국가의 책임을 강화하는 주제를 포함하여 연속토론회 개최는 의미있는 논의가 될 것임

2. 저출생, 고령화, 코로나19 이후의 돌봄

- 발표1에서 복지국가의 사회정의론의 주체는 “책임있는 능력있는 성인 남성”, 사회구성원 상호이익을 위해 협동하는 자유롭고 이성적인 개인간의 계약을 전제하며, 돌봄이 필요한 돌봄의존자, 돌봄하는 파생의존자는 주변화된다고 하였음

돌봄은 역사적으로 '여성성' 과 연관되어 평가절하되었고 가정이라는 영역 과 재생산이라는 여성의 중심적 역할과 묶여 여성의 일로 여겨졌다. 가족의 공간과 가사를 생산이 아닌 재생산 개념으로 인식하는 것이 돌봄노동이 시장에 의해 더욱 쉽게 착취당하게 하는 요인이다.

신자유주의 체제에서 이상적인 시민이란 자율적이고 기업가적이며 실패를 모르는 자급자족할수 있는 사람이다. 이들의 승승장구는 복지국가의 해체, 민주적 제도와 시민 참여의 와해를 정당화한다. 돌봄이 개인에게 달린 문제 라는 생각은 우리의 상호취약성과 상호 연결성을 인지하기를 거부하는데서 비롯된다.

(돌봄선언, 더케어 컬렉티브)

- 돌봄은 삶에서 가장 중요한 필수재이자 필수노동이며, 돌봄의 속성은 삶의 일상성 유지에 있으며 생명을 살리고 지속시키는 일. 인간의 자연스런 상태는 타인에 대한 의존임. 누군가로부터 돌봄을 받고 상대를 돌보는 것, 인간이 의존적인 존재임을 인정할 때 돌봄노동의 가치와 중요성을 받아들이는 것임
- 갑자기 코로나19 재난을 겪으며, 돌봄의 공백을 얼마나 무책임하게 개인의 것으로, 여성의 몫으로 떠넘겨지는 경험을 했음. 돌봄은 어떠한 상황에서도 멈출 수 없다는 것과 돌봄노동은 필수노동이며 사회적으로 중요한 노동이라는 사실에 대해 집단적 성찰을 하였음
- 코로나19 이후의 사회는 돌봄 중심의 사회로 전환되어야 함. 이는 단지 기존 체제 내에서 돌봄의 가치를 인정하는 일과는 다름. 서로 의존하는 존재로서 인간을 바라보는 돌봄 중심의 시각은 그 자체로 성장과 이윤을 지상목표로 삼는 세상과는 달라야 함. 남성은 생계 부양자, 여성은 돌봄 전담자라는 성별 역할로 유지되던 모든 제도와 정책이 새로워져야 함

- 좋은 돌봄을 받을 권리, 타인을 돌볼 권리를 국가가 보장하고 이를 위한 돌봄 시스템을 재구조화하는 것. 좋은 돌봄을 위해서 누가 누구를 돌보아야 하는지, 어디서 돌보아야 하는지 등에 대한 활발한 논의가 필요함

3. 돌봄국가책임제와 지역사회돌봄

- 돌봄국가책임제는 생애주기에 따라 개인의 삶에 필요한 돌봄 문제를 개인적이고 사적인 문제로 두지않고 국가의 책임을 강화하는 제안이며, 전국민 누구나 어디서나 필요한 돌봄을 받을 권리를 보장하기 위해서는 지역사회돌봄 체계가 필요함

- 한국의 노인 10명중 8명은 요양병원, 요양시설에서 임종을 맞음. 신체 정신 장애인들은 시설과 병원에 갇혀 일생을 살아감. 여성들은 돌봄 부담으로 경제사회활동을 하지 못함. 가족들은 고달픈 돌봄 노동이나, 죄책감이나 하는 진퇴양난에 빠져있음

○ 지역사회돌봄이란, 노인, 장애인, 환자들이 시설과 병원이 아니라, 자기 집에서 다양한 보건과 복지서비스를 받으며 생활할 수 있도록 하는 체계임

○ 지역사회돌봄은 탈가족화, 탈시설화, 순환적 돌봄을 추구함
 즉 현재는 노인이 가족에서 시설에 입소하여 지내다 죽음을 맞이하지만, 미래에는 가족과 시설 외에 지역사회라는 공간을 만들어 탈가족화, 탈시설화가 가능해지고, 수요자의 필요에 맞게 가정/ 시설과 병원/ 지역사회를 선택하고 수요자의 요구가 변화함에 따라 옮겨가는 순환적 돌봄이 가능하게 됨

○ 지역사회돌봄의 구성은

첫째, 방문서비스의 대대적 확충 필요

- 의사, 간호사, 사회복지사, 물리.작업치료사, 약사 등 전문인이 팀접근

- 정부의 재택의료센터 시범사업 예정, 의료사회적협동조합, 의원, 약국 등이 방문의료 활동중임. 장애인주치의시범사업, 만성질환관리사업, 일차의료수가 시범사업 등 정부 정책사업에 참여하면서 지역주민을 위한 방문진료를 제공하며 메뉴얼과 지침을 개발해나가고 있음
- 둘째, 주.야간보호센터가 어린이집처럼 동네마다 설치. 약 5만개 필요한데 현재는 4,900여개 뿐임 (보육/유치원 약 4.5만개)
- 주간보호센터에서 방문서비스, 일상생활, 여가활동 프로그램을 이용하는 동안 돌봄자는 사회, 경제활동이 가능
- 셋째, 집집마다 방문서비스를 하려면 전문인력은 약 50만명 소요 추정(일반노동인력은 제외)

○ 다음은 주거서비스

첫째, 노인.장애인 주택은 주택개량사업 필요

(문지방 제거, 실내난간, 화장식과 욕실 바닥 미끄럼 방지, 모서리 커버 등)

둘째, 돌봄이 더 필요한 수요자 위해 지원주택, 그룹홈, 단독주택 등

- 노인.장애인지원주택은 실버타운과 유사하면서 중산층, 서민들도 입주가능한 수준으로 공급하는 것임. LH의 장기임대주택에 ‘노인지원주택’ 를 포함. 1-2인실 개인 공간외에 공동거실, 공동식당, 당직실 등 복지기능을 갖춘 사회주택의 형태를 공급하여 노인.장애인들이 결식, 고독, 위기 대응에 걱정 없이 살수 있도록 함

○ 다음은 지원주택에 의료기기, 복지용구, 정보 필요

- 전동침대, 욕창 매트리스, 휠체어, 보행보조기, 일상생활보조기 등 수십만대 제공 필요
- 방문진료시 원격협진, 건강관리, 일상생활 보조와 모니터링에 필요한 정보화, ICT산업 발전 가능

○ 환자돌봄도 병원 퇴원이후 지역사회 방문의료서비스를 이용

- 간호간병통합서비스는 병원에 입원해서 급성기 치료를 할 때 중요한 돌

봄서비스임. 의료에 돌봄이 포함되어야 하는 중요한 내용

- 병원에서 퇴원하여 집으로 돌아와 곧바로 일상생활이 어려운 환자들이 많음. 재활과 생활 기능을 회복할 기간에도 방문의료가 가능해진다면 장기입원을 하지 않아도 됨
 - 암환자의 경우도 대형병원에서 암치료 이후에 집에서 외래진료나 방문진료를 받으면서 원격 진료가 가능
 - 방문의료는 초고령자의 호스피스의료서비스 제공도 가능
- 지역사회돌봄이 가능하도록 방문진료, 주야간보호, 지원주택 확충 등은 많은 투자가 필요하지만 정책의 방향을 잡고 단계적으로 추진하면서 돌봄경제가 창출하게 될 것임
- 돌봄국가책임제는 모든 가정의 생활적 과제이자 많은 국민들에게 절실한 과제임. 국민적 요구와 여론을 만들고 이를 바탕으로 여야 모든 정당이 정책으로 받아들여서 법과 제도를 만들어나가도록 전국민돌봄보장운동이 필요함

토론 3

유희정 / 전)한국보육진흥원 원장

문진영교수님의 저출산 고령사회 현상에 대한 정책 대안으로 포괄적 돌봄국가책임제, 특히 지역사회 통합 돌봄을 제안하신 논문에 동의한다. 또한 강지원선생님의 서비스를 통합하여 동일 수준의 서비스의 질을 유지하고 동등하게 지원하자는 등의 논문에 적극 동의한다. 저에게 주어진 토론시간이 10분이므로 저는 영유아 돌봄에 집중하여 토론하고자 한다. 저출생 즉, 부모들이 자녀를 낳아 키우기 어려워하는 이유는 선행연구들에서 다각적으로 분석되어 있다. ‘비용이 많이 들고’, ‘육아가 힘들어서’ 라는 두 가지 이유로 요약된다. 본 토론에서는 다음의 세 부분 즉, ① 공공돌봄 지원에 대하여, ② 수요자 맞춤형에 대하여, ③ 돌봄지원에 대한 통합적 접근에 대하여 토론하고자 한다.

□ 공공돌봄 지원에 대하여

- 이용 현황

2020년 현재 만0세아의 절반은 가정에서 양육되고 있으며, 만 1세가 되면서 시설/기관 이용이 급속하게 증가하여 만 3세 이상에서는 대부분의 영유아가 시설/기관을 이용하고 있다. 어린이집 및 유치원을 이용하고 있는 영유아는 총 2,121,390명으로 이중 어린이집 이용 1,244,396명, 유치원 이용 612,201명이다. 만3~5세 유아만을 고려하였을 때 기관 이용율은 94.3%이며, 어린이집 이용 44.1% (538,448명), 유치원 이용 50.2%(612,201명)이다.

〈표 1〉 어린이집 및 유치원 연령별 재원아 현황(2020)

(단위 : 개소(%))

구분	만0-5세 총 영유아 수 [A]	기관(어린이집+유치원)		어린이집		유치원	
		재원아 수 [B+C]	전체 대비 [(B+C)/A]	재원아 수 [B]	전체 대비 [B/A]	재원아 수 [C]	전체 대비 [C/A]
계	2,121,390	1,856,597	(87.5)	1,239,338	(58.7)	612,201	(28.9)
소계	901,344	700,890	(77.8)	700,890	(77.8)	-	-
만0세	265,087	116,468	(43.9)	116,468	(43.9)	-	-
만1세	304,651	263,128	(86.4)	263,128	(86.4)	-	-
만2세	331,606	321,294	(96.9)	321,294	(96.9)	-	-
소계	1,220,046	1,150,649	(94.3)	538,448	(44.1)	612,201	(50.2)
만3세	363,250	365,000	(100.0)	214,853	(59.1)	150,147	(41.3)
만4세	412,429	395,052	(95.8)	174,394	(41.3)	220,658	(53.5)
만5세	444,367	390,597	(87.9)	149,201	(33.6)	241,396	(54.3)

자료: 1) 행정안전부(각 년도). 주민등록인구현황, KOSIS 국가통계포털. <http://www.kosis.kr>. 2021.4.19. 인출.
 2) 보건복지부·사회보장정보원(각 년도). 보육정책DW시스템.
 3) 한국교육개발원(각 년도). 교육통계연보, 한국교육개발원 교육통계서비스. <http://kess.kedi.re.kr>. 2021.4.19. 인출.

- 공공시설/기관 비율

문진영교수님의 국가책임제를 논의하려면 공공돌봄서비스를 제공하는 시설/기관의 운영주체를 살펴보아야 한다. 현재 어린이집은 약 79%가 민간시설을 통하여, 유치원은 42.8%가 사립기관에 의하여 운영되고 있음을 간과해서는 안된다. 민간/사립이란 기본적으로 영리를 목적으로 운영되기 때문이며 즉, 공공서비스가 민간/사립에 의하여 운영되고 있어 다양한 문제가 발생하고 있음을 지적하는 것이다.

〈표 2〉 어린이집 및 유치원 설립유형별 현황

(단위 : 개소(%))

계	어린이집							유치원		
	국공립	사회복지 법인	법인· 단체 등	민간	가정	협동	직장	계	국공립	사립
35,352 (100.0)	4,958 (14.0)	1,316 (3.7)	671 (1.9)	11,510 (32.6)	15,529 (43.9)	152 (0.4)	1,216 (3.4)	8,705 (100.0)	4,976 (57.2)	3,729 (42.8)

자료: 1) 보건복지부·사회보장정보원(각 년도). 보육정책DW시스템.
 2) 한국교육개발원(각 년도). 교육통계연보, 한국교육개발원 교육통계서비스. <http://kess.kedi.re.kr>. 2021.4.19. 인출.

- 영유아 1인당 투입비용

그런데 현재 시설/기관의 유형이 국공립인지, 민간/사립인지에 따라 정부의 지원이 다르며 따라서 영유아 1인당 투입되는 비용이 다른 현상이 초래되고 있다. 2021년도 국공립어린이집을 이용하는 경우 만0세아에게는 월평균 1,332,891원, 만1세아는 960,123원, 만2세아는 752,222원, 만3-5세아는 438,892원이 지원되고 있다.

〈표 3〉 국공립어린이집 영유아 1인당 보육비용(2021, 서울시 구로구)

(단위 : 원)

구분	부모보육료	인건비		누리과정	계
		원장	교사		
만0세아	484,000	61,971	786,920		1,332,891
만1세아	426,000	61,971	472,152		960,123
만2세아	353,000	61,971	337,251		752,222
만3세아	260,000	61,971	62,921	54,000	438,892
만4-5세아	260,000	61,971	62,921	54,000	438,892

주: 인건비지원시설의 사례로 국공립어린이집 영유아 1인당 보육비용 산출은 ‘2018 보육실태조사 - 어린이집 조사 -, 239, 242’ 에 준거하여 정부기준 부모보육료와 보육교사 인건비 8호봉, 원장 인건비 18호봉을 기준으로 산출(사대보험 지원 포함). 산출산식: (월지급액+월 사업자 부담금)×정부지원비율(80% 혹은 30%)+각종 수당

- 조리사, 시간제 교사, 대체교직원, 보조교사, 농어촌등 취약지역 추가인건비 지원은 포함시키지 않았음. 이들에 대한 지원을 포함시킬 경우 투입금액은 (표 16, 18)보다 높아질 것으로 예상된다.

또한 부모들이 추가로 부담하는 부모 부담금을 합하는 경우에도 영유아 1인당 비용은 더 상승할 것임.

자료: 보건복지부(2021). 2021 보육사업안내. 388.

보건복지부, 육아정책연구소(2018). 2018 전국보육실태조사 -어린이집조사 보고. 226

민간어린이집은 부모보육료, 기관보육료, 보육교사수당, 누리과정 지원금이 지원되며, 만0세아에게는 월평균 1,182,000원이 지원된다. 만1세아는 815,000원, 만2세아 619,857원, 만3세아 526,000원, 만4-5세아 496,500원이 지원된다.

〈표 4〉 민간어린이집 영유아 1인당 보육비용(2021, 서울시 구로구)

(단위 : 원,%)

구분	부모보육료	기관보육료	수당	누리과정	계(원)	국공립대비 비율(%)
만0세아	484,000	528,000	170,000		1,182,000	88.7
만1세아	426,000	287,000	102,000		815,000	84.9
만2세아	353,000	194,000	72,857		619,857	82.4
만3세아	430,000		42,000	54,000	526,000	119.9
만4-5세아	411,000		31,500	54,000	496,500	113.1

* 구 단위에서 지원되는 원장 지원 수당 7만원 미포함

이와 같이 시설 운영주체가 국공립인지, 민간인지에 따라 정부 지원에 차이가 있고, 더욱이 민간시설의 경우 여기에서 이익분을 덜어내고 있다면 국공립시설 이용 영유아와 민간시설 이용 영유아가 받게되는 서비스의 수준은 차별적일 수 밖에 없다. 유치원의 경우에는 국공립은 무상이며 사립은 원비가 자율화 되어 있어 자료 확보가 어려우나⁸⁾ 일부 영어유치원의 경우 원비는 월 300만원 이상이기도 하다.

즉, 영유아들이 이용하는 시설/기관이 국공립인지 민간/사립인지, 어린이집인지 유치원인지에 따라 영유아 1명에게 투입되는 비용이 다르고 이에 따라 영유아들이 받게되는 서비스 수준이 다를 수 있음을 예측할 수 있다.

- 교사 운영 비교(2021년도)

보육교사와 유치원교사 모두 국공립기관에 종사하는 경우 정부로부터 인건비를 지원받는다. 그러나 민간/사립 기관에 종사하는 경우 교사 인건비는 기관이 자율적으로 정하고 있다. 인건비를 예측할 수 있는 국공립어린이집과 국공립유치원에 종사하는 대졸 초임 보수를 비교하면 어린이집은 영아교사 2,345,800원, 유아교사 2,465,800원이다. 유치원에 종사하는 유아

8) <3~5세 유아의 월 보육·교육 비용 지불액 비교>

	어린이집	유치원	반일제 이상 기관(영어학원등)
월 지불액 평균(천원)	81.2	238.8	769.6

보건복지부, 육아정책연구소(2018). 2018 전국보육실태조사 - 가구조사 보고. 231 <표 V-4-2>를 요약한 표임.

교사는 교육공무원으로 초임보수는 2,942,767원이다(보육교사의 119.4%). 즉, 보육교사는 유치원교사보다 더 많은 영유아들을 더 오랜 시간 돌보면 서도 보수는 더 적게 받고 있음을 알 수 있다.

〈표 5〉 국공립 보육교사와 유아교사 인건비 비교(2021)

구 분	보육교사(어린이집)	유아교사(유치원)	
교 사 자 격	자격 종류	보육교사 1, 2, 3급	유치원교사 1, 2급, 준교사
	자격 요건	학점제 관련 교과목 이수 (3급은 최소 고졸)	학과제를 기본으로 자격부여 (최소 전문대 졸)
	양성 과정	2급 총 51학점 3급 총 65학점	총 72학점 (교직 22학점 이상 필수)
	자격 검증	보건복지부장관 → 한국보육진흥원 위탁	교육부장관 → 대학의 장(2급) 교육감(승급) 위탁
	교사 급여 (처우 개선비 포함)	대졸 국공립 어린이집 보육교사 월평균 초임(2021) · 1호봉보수: 1,940,800원 · 제수당: 영아교사 405,000원 유아교사 525,000원 · 계 영아교사 2,345,800원 유아교사 2,465,800원	대졸 국공립 유치원 교사 월평균 초임 (2021) · 본봉: 2,139,000원 · 정근수당(월): 23,767원 · 정액급식비: 240,000원 · 교직수당: 250,000원 · 교직수당(가산금): 130,000원 · 교원연구비: 140,000원 · 가족수당: 20,000원 · 계: 2,942,767원
	4대 보험	· 건강보험, 국민연금. · 고용보험 : 국공립 국가 50%, 보육교직원 50% - 민간: 법정요율에 따라 고용주, 근로자 부담	· 건강보험 · 국공립 : 공무원연금, 사립 : 사학연금

이상에서 영유아 1인당 투입되는 비용의 차이는 서비스 수준의 차이와 직결됨을 예측할 수 있으며 서비스 수준의 차이는 공공돌봄의 목적달성을 어렵게 하고 있다.

- 정부 지원/부모 부담 수준

자녀양육의 1차 책임은 부모에게 있으며 부모가 자녀양육의 어려움을 겪게 되는 경우 2차적으로 정부와 사회는 영유아 및 부모의 요구에 부합하는 수요자

맞춤형 자녀양육 지원 서비스를 제공한다. 여기에서 자녀양육의 1차 책임이 누구에게 있는가에 따라 자녀양육에 소요되는 비용을 누가 책임져야 하는지가 결정될 것이다. 또한 영유아에게 제공되는 서비스의 질적 수준은 투입되는 비용에 따라 결정되므로 부모들의 자녀양육에 대한 희망사항 및 요구가 높아지면 높아질수록 투입 비용이 높아지게 될 것이다.

부모 및 사회가 요구하는 수준에 부합하는 육아서비스에 투입되어야 하는 적정비용은 얼마일까. 부모의 요구는 부모들이 처한 다양한 환경에 따라 다양하다. 전문가들이 제시하는 ‘일정수준이 보장되는 서비스’, 일부 부모들이 요구하는 ‘고품격 육아지원’, 일부 부모들의 ‘직장생활을 무리없이 수행할 수 있도록 직장생활이 용이한 (늦은) 시간까지 운영되는 서비스’ 등등의 요구가 있다. 그러므로 정부는 어디에 기준을 두고 어느 범위까지 예산을 투입할 것인지 결정하여야 한다. 이는 정부예산의 효율적 운영, 공공돌봄정책의 성공과 직결될 것이다. 일반적인 돌봄서비스 제공에 소요되는 비용은 정부가 부담하여야 하겠지만 일반보육의 범위를 벗어나는 그 이외의 서비스 제공에 대해서는 일정한 규칙 하에 부모가 비용을 부담하도록 할 것을 제안한다.

□ 수요자 맞춤형에 대하여

돌봄정책 논의에서는 대상자인 영유아가 가장 우선적으로 고려되어야 한다. 그 다음으로 학부모, 그리고 시설/기관 운영자가 고려되어야 할 것이다. 이들의 요구가 적절하게 조화를 이룰 때 돌봄 현상이 원활하게 돌아가게 될 것이고 정부는 국가의 돌봄정책을 통하여 저출생 현상에 대응할 수 있게 될 것이기 때문이다.

영유아의 발달적 특성을 고려하지 않은 정책은 성공할 수 없다. 영아인 경우에는 가정양육을 지향할 수 있도록 정책 지원이 설계되어야 한다. 자녀가 유아인 경우에는 ‘기본돌봄’ 지원을 원칙으로 하되, 부모의 맞벌이 등 부득이한 양육환경이 발생하는 경우 조건에 따라 부모의 일이 끝나

는 늦은 시간까지 연장돌봄서비스를 편안하게 제공받을 수 있도록 지원하여야 한다.

돌봄정책의 성공요인은 자녀의 1차 양육환경인 부모 요인에 영향을 받을 수 밖에 없는데, 특히 맞벌이 가구 혹은 취업모 가구 등이 자녀양육에서 어려움이 큰 것으로 나타나 있으므로 이들이 자녀양육에 대하여 어떤 어려움을 겪고 있는지 세밀하게 접근하여 수요자들의 요구를 지원하는 맞춤형 돌봄정책을 추진할 필요가 있다. 선행연구중 낮시간 동안 누가 자녀를 가장 많이 돌보는가에서 역시 자녀의 연령과 모 취업여부에 영향을 받는 것으로 나타나 있다. 돌봄서비스 지원 대상은 육아환경에 영향을 미치는 요인에 따라 다음과 같이 구분, 지원되어야 할 것이다.

(유형별 혹은 조건별) 부모들이 요구하는 서비스의 수준과 이에 소요되는 비용(총액, 부담 방안, 비용 운영 방법 등)에 관해서는 별도의 논의가 있어야 할 것이다.

부모 양육 환경요인 영유아 연령	자녀 가정에 낮동안 자녀를 돌볼 성인이 부재하는 경우 (맞벌이, 취업모, 모학업 등)	자녀 가정에 낮동안 자녀를 돌볼 성인이 있는 경우
영아(만0~2세)	<p><Ⅰ집단></p> <ul style="list-style-type: none"> - 일차적으로 육아휴직제도를 편리하게 이용하여 가정양육을 지향할 수 있도록 지원 - 육아휴직이 어려운 경우 부모 직업상황을 고려하여 기본돌봄 및 연장돌봄 서비스 제공⁹⁾ · 기본돌봄(07:30~16:00): 무상 제공 · 연장돌봄(16:00~19:30): 조건에 부합하는 경우 무상. 분기별 신청으로 활용 가능 	<p><Ⅲ집단></p> <ul style="list-style-type: none"> - 가정양육과 어린이집 이용을 선택할 수 있도록 하되 다양한 지원으로 가정양육 권장 - 가정양육 지원 · 양육비용: 70~90만원 지원 · ‘(가칭) 가정양육 지원프로그램’ 지원 - 어린이집이용시: 기본돌봄(07:30~16:00) 무상 제공
유아(만3~5세)	<p><Ⅱ집단></p> <ul style="list-style-type: none"> - 부모 직업상황을 고려하여 기본돌봄 및 연장돌봄 서비스 제공 · 기본돌봄(07:30~16:00): 무상 제공 · 연장돌봄(16:00~19:30): 조건에 부합하는 경우 분기별 신청으로 활용 가능 	<p><Ⅳ집단></p> <ul style="list-style-type: none"> - 기본돌봄(07:30~16:00) 무상 제공 - 연장돌봄: 부모 부담 - 추가서비스(특별활동, 특별서비스 등): 부모 부담

9) 보건복지부는 2020년 3월부터 보육지원체계 개편을 실시하여 보육서비스 제공시간을 07:30~19:30으로 하되 모든 영유아에게 적용되는 ‘기본보육시간(07:30~16:00)’과 기본보육시간 이후 돌봄공백이 우려되

□ 돌봄 지원에 대한 통합적 접근

강지원 선생님께서는 서비스 통합을 통하여 모든 영유아/아동들에게 일정 수준의 질이 유지되는 서비스가 동등하게 지원되어야 한다고 제안하고 계신다. 저 역시 이에 적극 동의한다. 그러기 위해서는 영유아/아동들이 국공립 시설/기관을 이용하거나 민간 시설/기관을 이용하거나 제공되는 서비스 수준에 차별이 없어야 할 것이다. 동시에 동일 연령의 어린이들이 어린이집에 다니거나 유치원에 다니거나 기본적인 서비스에서는 차별이 없어야 할 것이다. 그러기 위해서는 영유아들에게 투입되는 비용이 동일하여야 하는데 2020년 현재 국고와 지방비를 합하여 13조 4,824억원으로 추계되는 보육·유아교육 예산에 대하여 영유아 1인당 투입비용과 지출비용이 비교, 분석되어야 할 것이다. 정부의 지원예산이 영유아들에게 어떻게 쓰이고 있는지에 대한 점검은 정책 성과를 높이기 위한 필수적 요인일 것이다.

- 국공립 혹은 민간 시설/기관을 이용하더라도 서비스 수준이 다르지 않아야 함
- 어린이집을 이용하던 유치원을 이용하던 서비스 수준이 다르지 않아야 함

맺는말

- 만0세아의 경우 가정양육 비율이 50%를 넘는데 이들에 대한 지원이 논의 되어야 한다. 가정 양육에 대한 비용지원과 육아지원프로그램이 가능하며, 비용지원은 시설 이용의 70%수준을 제안한다. 육아지원프로그램은 지역사회 안에서 육아를 지원하는 다양한 프로그램을 의미한다. 다음 기회에 논의하기로 한다.
- 초등학생들을 위한 방과 후 돌봄은 여러 가지 요인들이 복잡하게 얽혀 있는데, 실제적인 실태조사에 기초하여 구체적 발전방안이 논의되기를 바란다.

는 영유아에게 적용되는 '연장보육시간(16:00~19:30)'으로 구분. 연장보육에 대해서는 연장전담교사를 지원하고 있음. 또한 연장보육 이용자격을 영아에 한하여 제한하고 있으며 영아는 장시간 돌봄이 필요하다고 인정되는 '자격'을 충족해야 함. 부모의 근로, 농어업인, 예술인, 무급가족종사자, 구직, 학업 재학, 장기부재 등임. 3-5세반 유아는 별도 자격기준 없이 어린이집 상담 후 이용가능함.

07:30	16:00	19:30	19:30이후
기본보육	연장보육		야간보육

토론 4

박민아 / 정치하는엄마들 공동대표

모든 아동들은 돌봄을 받을 권리가 있다.

인간은 누구나 돌봄을 받을 수 밖에 없는 존재입니다. 아이로 태어나 노인
으로 삶을 마감하는 우리 생애 돌봄 없는 삶이란 있을 수 없습니다.

돌봄은 인간이 가지는 기본권이며 국가는 누구나 모든 국민이 돌봄을 받을
수 있는 사각지대 없는 공적 돌봄을 제공해야 할 의무가 있습니다.

1. 누구나 돌봄을 받을 권리

인간은 누구나 돌봄을 받을 권리가 있습니다. 아동에게 있어 돌봄은 뗄레야
뗄 수 없는 단어입니다. 하지만 현재 영유아 돌봄권은 아동과 양육자의 손
에 달려 있다 말하기 어렵습니다. 영유아의 돌봄권은 유치원과 어린이집 이
라는 행정부처에 따라 나누어진 기관에 따라 영유아의 돌봄권이 행해지고
있습니다.

동일한 5세 아동이어도 보건복지부 소속의 어린이집을 다니느냐, 교육부 소속
의 유치원을 다니느냐에 따라 아동의 돌봄권이 달라지고 있는 현실입니다.

어린이집의 경우 연장보육신청이 가능하여 오후 4시 이후의 돌봄은 연장 보
육이 필요한 기관내 모든 아이들이 신청할 수 있으며 돌봄을 받을 수 있는
시스템입니다.

하지만 유치원은 여전히 맞춤반과 종일반으로 이뤄지고 있으며 종일반은 맞
벌이등 양육의 조건에 따라 우선 선발이 됩니다. 하지만 맞벌이가 많은 지

역에서는 종일반의 수요가 턱없이 부족한 현실입니다. 그렇다 보니 맞벌이 가정이어도, 돌봄이 꼭 필요한 가정임에도 불구하고 종일반에 들어가지 못하는 경우가 발생합니다.

돌봄이 필요한 아동들의 수요를 정부와 지자체에서는 파악이 되지 못하고 있고 정부에서는 민간영역으로 돌봄을 내몰고 있습니다. 2021년 기준 국공립어린이집은 16%밖에 되지 않습니다. 그 16% 국공립어린이집 안에서도 개인위탁이 50%를 웃돌아 민간어린이집과 별 다를 바 없다 할 수 있습니다. 이미 영유아 돌봄은 민간에게 맡겨져 있고 이러한 상황에서 아동 중심의 돌봄권을 이야기 할 수 없는 구조이며 이익추구를 최우선시 되는 공급자 중심으로 운영이 되고 있습니다.

돌봄이 필요하지만 양육자들은 기관에 종일반을 늘려달라 요구할 수도 없고, 강제할 수도 없습니다. 법적인 근거 또한 없습니다.

종일반은 수요에 비해 공급이 부족하고 그럼 맞춤반 아이들의 사정은 어떨까요? 맞춤반의 아동들은 양육자에게 긴급한 일이 생겨도 돌봄 시간을 연장할 수 없으며 정규수업이 끝나는 시간에 맞춰 하원을 해야 합니다. 맞춤반 아이들에게 긴급돌봄의 형태를 찾아보기 힘듭니다.

맞벌이가 아니라고 해서 모든 양육자가 긴급한 일이 생기지 않는 것은 아닙니다. 긴급 돌봄의 형태는 어느 아동에게나 열려 있어야 하며 양육자의 조건에 따라 달라질 수는 없습니다.

행정부처에 따라 달라지는 돌봄의 형태가 아닌 돌봄이 필요한 아이들이 돌봄이 필요할 때 언제든지 돌봄을 받을 수 있는 돌봄을 원합니다. 행정주의적 시각으로 돌봄을 이야기 할 수는 없습니다. 돌봄은 무엇보다 유연적으로 이루어져야 하는 행위입니다. 아동의 돌봄은 공급자 중심의 돌봄이 아닌 아동 중심의 돌봄, 분절적으로 끊이지 않는 돌봄을 구축해야 할 것입니다.

2. 교육 당국의 책임 있는 초등 돌봄 강화

돌봄 공백을 양육자들이 피부로 느끼는 순간은 취학 아동으로 넘어가는 순간입니다. 취학 아동이 되는 순간 학교에서 학습이 필요한 아이들로 인식되고 돌봄은 부차적인 것으로 취급됩니다. 취학 아동들에게 있어서 돌봄은 필수적인 것이 되며 그렇기에 양육자들에게 초등 1학년은 ‘고용단절’을 선택할 수 밖에 없는 ‘돌봄 무덤’이라는 말이 생겨나게 되는 것이지요. 어린이집과 유치원은 종일반인 경우 적어도 양육자들이 퇴근하여 아이를 만날 때까지 돌봄이 이루어지는 기관이었습니다. 양육자를 대신할 돌봄 제공자가 적어도 있었습니다. 하지만 학교를 들어가는 순간, 그 모든 것이 바뀌게 됩니다. 아이는 단지 한 살 더 먹었을 뿐이지만 정책은 완전히 달라지는 것이지요.

학교에 방과 후 돌봄교실이라는 공적 돌봄이 존재 합니다. 하지만 이 방과 후 돌봄교실 신청에 양육자의 조건이 필요합니다. 양육자의 조건이 되지 않으면 방과후 돌봄교실은 신청조차 하지 못합니다. 방과후 돌봄교실을 신청할 수 있는 양육자의 조건은, 조손가정, 한부모가정, 맞벌이가정, 다문화가정 등 가정의 형태로 학교의 공적 돌봄을 신청할 수 있는 아동의 자격이 주어 집니다. 그것도 대부분 1,2학년 저학년의 아동들만 가능합니다.

하지만 신청을 한다고 해서 모두 다 학교의 방과후 돌봄교실을 이용할 수 있는 것은 아닙니다. 돌봄교실 수용인원보다 신청자가 더 많을 경우 추첨을 하게 됩니다. 추첨에서 떨어지게 되면 공적 돌봄이 아무리 필요한 아동이어도 추첨에서 떨어지면 공적 돌봄을 이용할 수 없게 됩니다.

그럼 돌봄교실의 수용인원과 운영방식은 누가 정하는 걸까요?

방과후 돌봄교실은 법제화가 되어 있지 않아 학교장 재량으로 지역마다 학교마다 우후죽순 운영되고 있습니다. 그렇기에 학교장 재량에 따라 아이들의 돌봄권이 왔다갔다 하게 되는 것이지요. 이러한 방식은 선택적 복지보

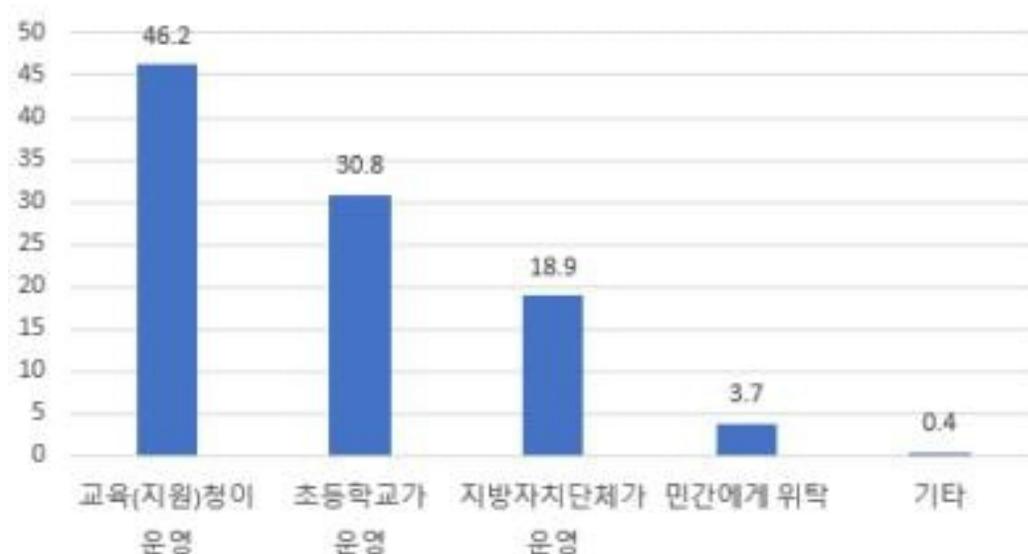
다 더 안 좋은 추첨식 복지이며 정부와 교육 당국은 방과후 돌봄교실에 대한 법제화를 미루며 양질의 공적 돌봄을 책임진다고 보다는 학교장 재량에 맡겨진 학교마다 다 제각각인 돌봄교실을 그저 방치하고 있다는 생각밖에 들지 않습니다.

그렇다면 초등 돌봄 운영 주체 대해 양육자들은 어떻게 생각하고 있을까요?

지난 11월 27일 서울시교육청 앞에서 전국서비스산업노동조합연맹(이하 서비스연맹)은 교육부의 ‘초등전일제학교’ 추진에 대한 학부모·초등돌봄 전담사·방과후학교강사를 대상으로 한 설문 조사 결과를 발표했습니다. 설문에는 초등학생 학부모(보호자) 8,098명이 응답한 결과입니다.

설문조사 결과 초등돌봄교실 8시까지 확대한다는 ‘초등전일제학교’ 운영 주체에 대해 교육 당국이 운영해야 한다는 양육자의견이 77%에 달해 공공이 운영 주체가 되어 초등전일제학교가 시행되어야 함을 보여주고 있습니다. 그만큼 양육자들은 학교 내 초등돌봄교실의 운영 주체에 대해 교육 당국의 책임 있는 운영을 바라고 있습니다.

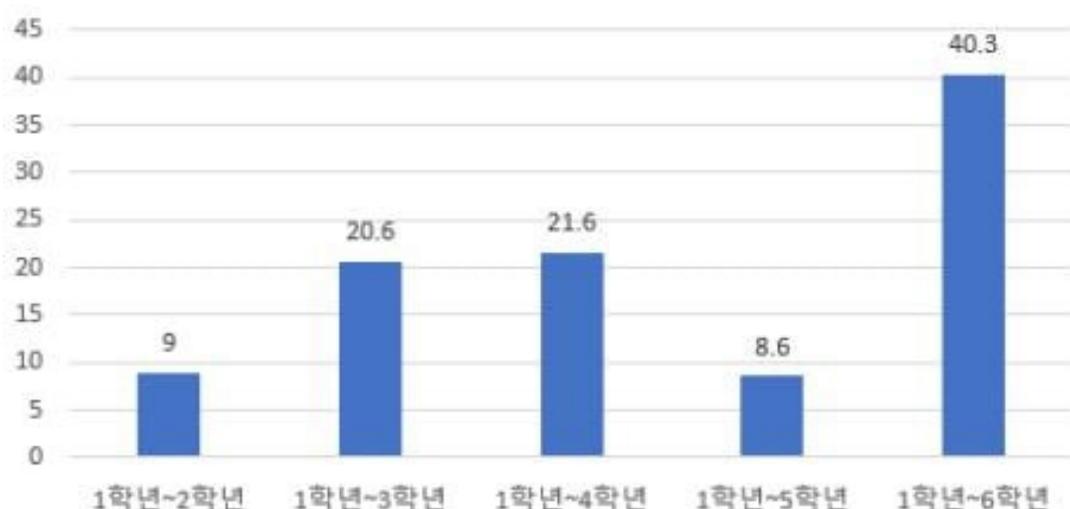
전일제학교 운영주체



또한 앞으로의 초등돌봄교실은 양육자의 조건에 따라 달라지는 돌봄교실이

아니라 양육자의 조건 없이 학교에 다니는 학생 모두 돌봄교실 이용이 가능한 초등돌봄교실이어야 할 것입니다. 양육자의 조건뿐만 아니라 학년에 대해서도 저학년뿐만 아니라 전 학년 돌봄교실 이용이 가능한 초등돌봄교실이 되어야 할 것입니다.

전일제학교 대상 학년



초등전일제학교 대상학년에 대한 설문조사에서도 1학년부터 6학년까지 전 학년 대상으로 해야 한다는 양육자의 의견이 가장 많았습니다.

양육자들이 가장 신뢰하는 공적 돌봄은 학교입니다. 아이들이 가장 안전하게 있을 수 있는 공간도 학교입니다. 학교의 공적 돌봄은 모든 학생들이 조건 없이 이용할 수 있도록 해야 할 것입니다.

또한 지자체와 협력하여 학교밖 공적돌봄기관도 늘려 교육당국의 책임 있는 학교 돌봄과 지자체의 관리하에 마을 돌봄이 함께 이루어져야 할 것입니다. 하지만 이러한 것들이 분절적이 아니라, 양육자 개개인이 알아보고 신청하고 개개인의 몫이 아니라 돌봄의 통합적 시스템이 반드시 필요합니다.

코로나로 학교는 문을 닫았고 학교는 긴급돌봄형태로 돌봄의 역할을 수행하

고 있었습니다. 돌봄에 학교가 제외될 수는 없습니다. 공적돌봄에 들어가지 못한 아동과 양육자들은 사적영역의 돌봄을 구할 수 밖에 없었고 그마저도 어려운 가정들은 결국 가정으로 회귀해야 했습니다.

팬데믹 시기 양육자들은 열려 있는 공적 돌봄의 기관도 찾기 어려웠을 뿐만 아니라 있다고 해도 양육자들이 일일이 전화로 알아봐야 했습니다. 일원화된 공공돌봄시스템이 없는 현재도 발에 불이 붙은 양육자들은 지자체, 학교 등 공적돌봄기관 신청이 가능한지 양육자들이 직접 발 벗고 알아보고 있습니다. 통합적으로 운영되는 공적돌봄시스템이 반드시 필요합니다.

3. 저출생극복을 위한 돌봄에 대한 인식 전환과 아동과 양육자의 사회 인식 전환

저출생극복을 위한 돌봄시스템강화도 물론 중요합니다. 하지만 선행되어야 할 것은 돌봄에 대한 인식 전환 없이는 돌봄 시스템 강화가 어렵다고 봅니다. 돌봄은 전생애 걸쳐 누구나 돌봄을 받을 수 밖에 없는 존재입니다. 돌봄 없이 살아가는 삶은 없습니다. 지금 앓아계시는 모든 분들도 돌봄을 받아왔던 어린 아이였고 그리고 돌봄을 받을 노인으로 삶을 마감할 것이기 때문입니다.

그렇기에 돌봄은 인간이라면 받을 수 밖에 없다는 대전제하에 돌봄권을 국민의 기본권으로 정책 기조를 바꾸어야 할 것입니다. 주요 정책안에 돌봄이 들어가야 합니다. 그렇지 않으면 저출생극복은 어렵다고 봅니다. 돌봄은 사적영역에서 해결해야 할 것이 아닙니다. 누구나 돌봄을 받을 수 밖에 없다면 돌봄을 공적테이블로 가지고 나와 우리 모두가 양질의 돌봄을 어떻게 하면 받을 수 있는지 고민을 해야 합니다. 지금까지 나왔던 여러 수당 같은 정책으로는 해결할 수 없습니다.

또한 돌봄은 사회를 이루는 필수노동입니다. 돌봄이 없이 이 사회가 돌아가지 않는 것을 우리는 팬데믹 때 너무 잘 겪었습니다. 돌봄. 누구나 할 수 있

는 영역이 아닙니다. 그렇기에 양질의 돌봄을 위해서는 돌봄을 행하는 사람들에게 대한 처우 개선과 안정적인 일자리가 우선시 되어야 할 것입니다. 돌봄시스템을 움직이게 하는 것은 결국 돌봄 노동자들입니다. 돌봄에 대한 재평가와 돌봄 노동에 대한 가치가 재평가 되지 않는다면 아무리 좋은 돌봄 시스템도 제대로 작동되지 않을 것입니다.

마지막으로 저출생극복을 위해 양육자로서 말하고 싶은 것은 아동과 양육자에 대한 인식 개선입니다. 요즘 학교, 학원, 어린이집, 유치원 같은 아이들이 있는 기관 근처가 아니면 아동들을 찾아보기가 참 힘듭니다. 눈에 잘 보이지 않으니 차별의 대상이 혐오의 대상이 되기도 합니다.

아이들의 목소리가 담장을 넘기 참 힘듭니다. 차별의 대상이 되어도, 혐오의 대상이 되어도 아이들의 당사자의 반론하는 목소리는 듣기 어렵습니다. 아동과 양육자들이 여기 있습니다. 함께 살아가고 있는 존재입니다.

마지막으로 드리고 싶은 말씀은 아동과 양육자들이 함께 이 세상을 살아가고 있다는 것.

아이가 없는 티를 내며 회사생활을 하는 것이 아니라,
아이가 있는 티를 내며 회사생활을 하는 것이 당연한 사회.

노키즈존이 만무하는 사회가 아니라
아이들의 목소리가 담장을 넘는 사회.

유아차를 끌고 어디든 갈 수 있는 사회.
아이들의 울음과 웃음이 어디서든 들리는 그런 사회.

그런 사회에서는 저출생극복이라는 단어를 사용하는 일이 없을 것입니다.
고맙습니다.

MEMO

MEMO

MEMO
