

# 직장어린이집 정책추진현황 및 향후 과제

김수영 보건복지부 보육기반과 과장

직장어린이집은 상시여성근로자 300명 이상 또는 근로자 500명 이상을 고용하고 있는 사업장에 의무적으로 설치하도록 되어 있다. 직장어린이집은 꾸준히 늘고 있으나 전체어린이집 중에서 차지하는 비중은 여전히 미미하고, 설치의무제도와 이행 확보수단인 명단공표제도에도 불구하고 이행률은 52.9%(1,143개 중 605개)에 그치고 있다. 또한 설치에 따른 정부의 지원은 고용보험기금으로 중소기업 등에 직장어린이집 설치비·운영비 지원과 함께 각종 세제혜택을 부여하고 있으며, 설치애로사항을 완화하기 위해 타유형 어린이집에 비해 설치기준을 완화해 주고 있다. 이와 관련하여 본고에서는 직장어린이집 연혁 및 현황, 설치의무제도 및 설치지원제도, 최근의 정책동향에 대해서 좀더 세부적으로 살펴보고자 한다.

## 1. 직장어린이집 추진 경과 및 설치현황

직장어린이집은 '사업주가 사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 어린이집(국가 또는 지방자치단체의 장이 소속 공무원을 위하여 설치·운영하는 어린이집을 포함)으로서 1991년 영유아보육법 제정 당시부터 '직장보육시설'이라는 어린이집 유형으로 도입되었으며 상시근로자 500인 이상을 고용하고 있는 사업장에 설치의무가 부과되었다.

직장어린이집은 직장 내 혹은 직장 가까운 곳에 위치하고 있어 근로자 부모가 아이의 상태를 쉽게 확인할 수 있으며, 늦게 까지 아이를 맡길

수 있는 등 장점이 많다. 실제로 부모들의 어린이집 만족도 조사에서 부모협동어린이집 다음으로 직장어린이집에 대한 만족도가 높은 것으로 나타났다.

〈 보육시설 유형별 만족도(5점 척도) 〉<sup>1)</sup>

부모협동(4.65점) > 직장(4.36점) > 법인(4.18점)

직장어린이집의 설치현황을 살펴보면, 1995년 87개에서 2010년 401개, 2015년 785개로 꾸준히 증가해왔다. 전체 어린이집에서 직장어린이집이 차지하는 비중도 소폭이나마 증가했다. 1995년 0.95%에서 2010년 1.05%, 2015년 1.85%이다. 하지만 여전히 그 비중은 미미한 수

1) 김은설·유해미·최은영·최효미·배운진·양미선·김정민(2016). 2015 전국보육실태조사:가구조사보고. 보건복지부·육아정책연구소, p. 206.

〈표 1〉 연도별 직장어린이집 현황

구분	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
전체어린이집	9,085	19,276	28,367	38,021	39,842	42,527	43,770	43,742	42,517
직장어린이집	87	204	263	401	449	523	619	692	785
직장어린이집 비중	0.95	1.06	0.93	1.05	1.12	1.23	1.41	1.58	1.85

단위: 개소, %

준에 그치고 있다. 채용아동 기준으로 보면 그 수치는 조금 증가한다. 2015년 기준 직장어린이집 채용아동은 44,765명으로 전체 채용아동 1,452,813명의 3.1% 수준이다. 2010년은 1.7% 수준이었다(전체 1,279,910명, 직장 21,901명).

직장어린이집에 대한 부모의 높은 만족도에도 불구하고 전체 어린이집 대비 직장어린이집 설치 비율이 낮은 상황을 고려하면, 정부의 정책 방향과 우리 사회가 나아가야 할 방향은 매우 명확해 보인다. 즉 직장어린이집의 확충이다. 이 과제 실현을 위하여 정부는 직장어린이집 설치 의무제도와 설치지원제도를 시행중이다.

## 2. 직장어린이집 설치의무제도

직장어린이집의 설치의무제도는 앞서 언급한 대로 1991년도에 도입되었으며, 현재 영유아보육법 상 설치의무대상은 상시 여성근로자 300명 이상 또는 근로자 500명 이상을 고용하고 있는 사업장이다. 현행 법령 상 의무사업장의 사업주가 직장어린이집을 단독으로 설치하기 어려운 경우에는 사업주가 공동으로 직장어린이집을 설치·운영하거나, 지역의 어린이집과 위탁계약을 체결하여 근로자 자녀의 보육을 지원하여야 한다(영유아보육법 제14조, 동법 시행령 제25조, 동법 시행규칙 제8조). 즉 직장어린이집 설치의무 사업장은 1) 단독으로 직장어린이집 설치, 2)

공동으로 직장어린이집 설치, 3) 지역의 어린이집과 위탁보육 시행이라는 세가지 대안이 있다. 1991년부터 2014년까지는 근로자에 대한 보육수당 지급도 대체수단으로 인정이 되었으나 2015년부터는 폐지되었다. 위탁보육 등의 대체수단이 있다는 것은 사업장의 특성, 예컨대 사업장의 위치나 근로자 특성 등을 고려했을 때 단독설치가 어렵다는 점을 인정하고 있는 셈인데, 이에 대해서는 직장어린이집 설치의무를 회피하기 위한 수단으로 악용될 수 있다는 점이 지적되기도 한다.

직장어린이집 설치의무이행 확보수단으로는 설치의무 미이행 사업장에 대한 명단공표 제도(영유아보육법 제14조의2, 동법시행령 제20조의5)와 2016년에 시행하게 된 설치의무 미이행 사업장에 대한 이행명령 및 이행강제금 제도(영유아보육법 제44조의2, 제44조의3)가 있다. 2013년도부터 시행된 명단공표제도는 사회적 압력을 통해 설치의무를 이행토록 하는 제도이며, 이행명령 및 이행강제금 제도는 재정적 압력을 통해 설치의무를 이행토록 하는 제도이다.

2016년 4월에 발표한 2015년 12월 말 기준 직장어린이집 설치의무 이행현황을 보면, 설치의무 사업장 1,143개소 중 의무를 이행하고 있는 사업장은 605개소, 미이행 사업장은 538개소이며, 조사에 응하지 않은 사업장은 146개소로 나타났다(표 2 참조). 의무이행 사업장 605개소 중 직장어린이집을 설치한 사업장은 578개소이며

〈표 2〉 직장어린이집 의무이행 실태조사 결과

단위 : 개소, %

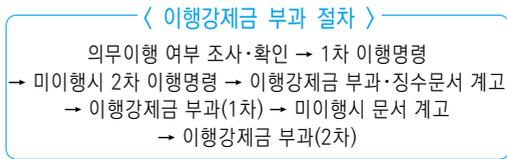
구분	의무사업장 (A=B+C)	이행(B)			미이행(C)
		계	설치	위탁보육	
개소	1,143	605	578	27	538
비율	100.0	52.9	50.5	2.3	47.1

주: 1) 조사불응 사업장 146개소 별도  
2) 미이행 538개중 명단공표제의 대상 360개 제외하고 178개소 명단공표

나머지 27개소는 위탁보육을 시행 중이었다. 미이행 사업장과 조사불응 사업장을 합치면 751개소로 의무이행 사업장 수를 상회한다.

최종적인 명단공표는 미이행 사업장 중 명단공표제의 사유에 해당하는 사업장, 즉 현재 직장어린이집을 설치 중이거나, 위탁보육을 실시 중인데 위탁보육 의무이행 기준(해당 근로자 자녀 중 30% 이상 위탁보육 시행)에 미달하는 등의 360개사업장을 제외한 178개소와 조사불응 사업장 146개소를 각각 보건복지부와 고용노동부 홈페이지, 보도자료 및 2개 일간지 지면을 통해 공표하였다. 미이행 사유로는 설치장소 확보 어려움(25%), 보육대상 부족(24%), 설치 및 운영 비용 부담(27%), 사업장 특성상 어려움(21%) 등을 들었다.

이행명령 및 이행강제금 제도는 2016년 1월 1일부터 시행되는 제도로써 사업주가 직장어린이집 설치 등 의무를 이행하지 않는 경우 지자체장이 이행명령을 부과할 수 있으며, 이행명령 이후에도 이행하지 아니한 경우 다시 이행할 것을 명하고 이를 이행하지 아니한 경우 1년에 2회, 매회 1억원의 범위에서 이행강제금을 부과·징수할 수 있도록 한 제도이다. 이행강제금의 시행 실태 및 전망에 대해서는 본고의 4장 정책동향 파트에서 다루기로 한다.



### 3. 직장어린이집 설치지원제도

정부는 직장어린이집 설치의무제도와 병행하여 직장어린이집 설치비 및 운영비를 지원하고 있다(고용보험법 제26조). 고용노동부(근로복지공단 직장보육지원센터)는 직장보육지원 고용보험기금을 재원으로 하여 고용보험기금 가입 사업장을 대상으로 설치비 무상지원 및 용자, 운영비 무상지원을 하고 있다. 특히, 어린이집 설치의무가 없는 중소기업 근로자의 경우 직장보육의 사각지대로 존재할 수 있으므로, 중소기업 직장어린이집에 대해서는 일반 사업장보다 설치·운영비를 확대하여 지원하고 있다. 설치비 지원은 최대 3억원, 공동직장어린이집은 최대 6억원, 산업단지형 공동직장어린이집은 15억원까지 지원하며, 운영비로는 보육교사 등 인건비 1인당 월 60만원(우선지원대상기업은 월 120만원), 중소기업 직장어린이집 운영비 월 200만원에서 520만원까지 지원하고 있다.

또한, 세제지원도 있다. 직장어린이집 설치를 위하여 취득하는 부동산 취득세 및 재산세 면제,

〈표 3〉 직장어린이집 설치·운영 지원 제도 현황 개요

구분	지원내역 및 지원한도	비고	
설치비·운영비 지원	설치비(무상)	3억원 공동 6억 산업단지형 공동 15억	소요금액의 60% (우선지원대상기업 80%, 산업단지형 및 중소기업컨소시엄형 공동어린이집 90%)
	교재교구비(무상)	5천만원	상동
	시설건립비 등(용자)	7억원(공동 9억원)	
	보육교사등 인건비(무상)	1인당 월 60만원 (우선지원대상기업은 월 120만원)	원장은 보육현원 20인 이상인 경우 지원
	중소기업직장어린이집 운영비(무상)	월 200만원~520만원	보육현원에 따라 차등 지원
세제지원	어린이집 설치·운영위한 취득 부동산 취득세 및 재산세 면제, 어린이집 신축·증축·구입시 취득금액의 10% 공제, 교재 등 개별소비세 면제, 어린이집 운영경비 필요경비 인정		
설치기준 완화	설치장소 제한 폐지, 보육실 층수 제한 완화, 놀이터 설치기준완화,		

구입·증개축 시 취득금액의 10% 공제, 교재 등 개별소비세 면제 등의 세제 혜택을 부여하고 있다.

재정적 지원 외에도 직장어린이집 설치기준을 완화하여 설치장소 확보 등 어려움을 일부 해소하여 주고 있다. 직장어린이집 설치장소를 사업장 내·인근지역 등으로 제한하였던 규정을 폐지하고, 보육실은 사업장 내·외 1~5층으로 가능케 하였으며(타유형 어린이집은 1층 설치), 놀이터는 옥외놀이터 설치가 원칙이던 것을 옥외·실내·인근 놀이터 활용이 가능하도록 하였다.

#### 4. 최근의 정책 동향 및 이슈

지금까지 직장어린이집 설치 현황, 설치의무제도, 설치지원제도에 대해서 개략적으로 살펴보았다. 정리하면, 직장어린이집은 꾸준히 늘고 있지만, 전체어린이집 중에서 차지하는 비중은 여전히 미미하다는 것, 설치의무제도와 이행 확보수단인 명단공표제도에도 불구하고 이행률은 50% 수준에 그치고 있다는 것, 고용보험기금으로 중소기업 등에 직장어린이집 설치비·운영비 지원

을 하고 있으며 설치예로사항을 완화하기 위해 타유형 어린이집에 비해 설치기준을 완화해 주고 있다는 내용이다.

이로부터 몇가지 정책과제를 도출해 볼 수 있다. 우선 직장어린이집 설치의무제도의 이행력 수단 확보이다. 올해부터 시행하는 이행명령 및 이행강제금 제도는 설치의무 이행력 확보를 위해 도입되었다. 명단공표제도가 이미 시행되고 있었지만, 이것만으로는 이행력 담보에 한계가 있었기 때문이다. 명단공표를 통한 사회적 압력과 함께 미이행 시 이행강제금 부과라는 재정적 압력을 통해 이행력을 담보할 수 있을 것이라는 판단이다. 물론 이에 대한 반론도 제기된다. 이행강제금의 수준이(1년에 2회, 매회 최대 1억원, 즉 1년에 최대 2억원) 아주 높지는 않기 때문에, 직장어린이집 설치보다는 이행강제금 납부를 선택하는 사업주가 꽤 있을 것이라는 주장이다. 그러나 직장어린이집 설치비·운영비를 지원받을 수 있고, 또한 직장어린이집 설치 대신 위탁보육으로 의무이행을 할 수 있다는 점을 감안하면(위탁보육을 하면 직장어린이집 직접 설치·운영보다는 부담이 덜 할 수 있음), 이행강제금 납부를

선택하는 사업주가 과연 얼마나 있을 지는 회의적으로 보인다. 필자의 판단으로는 지자체가 이행부과금 제도를 잘 활용한다면 직장어린이집 설치의무 이행률은 상당히 증가할 것으로 예상된다. 즉 이행명령 처분을 받은 상당수의 사업주가 이행강제금을 내는 대신 직장어린이집을 설치하거나 (직장어린이집 설치가 어렵다면) 위탁보육을 시행할 개연성이 높다는 것이다.

위의 논의에서 자연스럽게 도출되는 바, 두 번째 논의해 볼만한 이슈는 직장어린이집 설치의무 대체수단의 정책적 타당성이다. 현재는 위탁보육을 대체수단으로 인정하고 있다. 보육수당 지급은 무상보육 도입 이후 양육수당과의 중복성 등의 이유로 대체수단에서 폐지되었다. 위탁보육은 근로자의 영유아 자녀 중 30% 이상을 지역의 어린이집과 위탁계약을 맺어 보육료를 지원하게 되면(보육료 지원은 어린이집으로 집행하며, 어린이집은 부모가 부담하는 비용을 우선 보육료 지원분에서 사용하며 나머지는 운영비 등으로 사용할 수 있다), 의무이행을 하였다고 간주하는 제도이다.

이 제도의 장점은 기업 입장에서는 직장어린이집을 직접 설치하지 않고도 의무이행을 할 수 있으며, 어린이집 입장에서는 추가적인 보육료 수입을 얻을 수 있고, 근로자 입장에서는 어린이집 이용에 따른 추가 비용 부담을 덜 수 있다는 점이다.

반면, 위탁보육 인정의 단점도 명확하다. 직장어린이집 설치 의무화라는 원 취지를 위탁보육 제도가 살리고 있다고 보기는 어렵기 때문이다. 따라서 이 문제는 직장 근로자들의 양육 편의성 제고와 일-가정 양립 지원이라는 취지를 우선순위로 삼되, 직장어린이집 설치의 현실적 어려움, 지역사회 어린이집과의 공생 등을 함께 고려하여 풀어가야 할 이슈이다. 개인적 생각으로는, 우선 위탁보육을 포함하여 의무이행을 다 할 수 있도록 독려하고, 직장어린이집 설치에 대해서는

재정적 지원 등을 통해 인센티브를 부여하는 방식으로 추진하되 이후 진행 경과를 보아가면서 판단하여야 하지 않을까 하는 생각이다.

## 5. 맺음말

지금까지 직장어린이집 연혁 및 현황, 설치의무제도 및 설치지원제도, 최근 정책동향까지 살펴보고왔다. 맺음말에 갈음하여 몇가지 사항을 확인, 정리해보고자 한다.

첫째, 직장어린이집에 대한 만족도는 높은 반면 전체 대비 직장어린이집 설치 비중은 아직은 미미한 것으로 나타남에 따라, 직장어린이집 확충이 필요하다는 것이 확인되었다. 이를 위해 직장어린이집 설치의무제도와 설치지원제도가 운영되고 있음을 소개하였다.

둘째, 설치의무제도에 대한 이행수단 확보 차원에서 (기존의 명단공표 제도에외) 2016년부터 의무 미이행 사업장에 대한 이행명령 및 이행강제금 제도가 시행되고 있음을 소개하였다. 이 제도가 의무이행률 제고에 어느 정도의 효과를 거둘지에 대해서는 지자체가 이를 잘 활용한다는 전제 하에 다소 긍정적 전망을 하였다.

셋째, 직장어린이집 직접 설치 이외에 대체수단 인정의 정책적 타당성에 대하여 논의하였다. 직장어린이집 직접 설치가 바람직하다는 전제 하에서, 설치지원제도 등을 통하여 의무이행률을 제고하면서 경과를 보며 판단하자고 필자는 다소 유보적인 의견을 제시하였다.

마지막으로 보태자면, 보다 좋은 보육 환경과 부모들의 일-가정 양립 지원을 위해 직장어린이집 확충은 꼭 필요한 과제이기 때문에 정부에서 설치 기준도 완화하고 재정적 지원도 하고 있지만, 가장 중요한 것은 사업주들의 인식과 의지라는 점을 강조하고자 한다. 사업주 입장에서는 현

실적으로 직장어린이집을 설치·운영하는 것이 쉬운 것만은 아닐 것이다. 그러나 직장 내 혹은 직장과 가까운 곳에서 안정된 보육환경을 제공하는 것은 근로자들의 복리후생 뿐만 아니라 나아가 생산성을 높이는 길이라고 믿는다. 정부의 지원책과 관련 제도를 적절히 활용하면 직장어

린이집 설치·운영의 부담을 상당부분 완화할 수도 있다. 정부-지자체-근로복지공단(직장보육지원센터)-사업주가 적극 소통하고 협력하여 직장어린이집의 확충과 의무이행률 제고의 획기적인 진전이 이루어지길 기대한다.