

육아정책 Brief

통권 제51호 | 발행인 : 우남희 | 발행일 : 2016년 8월 10일 | 발행처 : 육아정책연구소

8 August

보편적 보육지원의 3가지 패러독스와 그 해법은?

I. 보육료 지원 확대, 왜 효과가 미흡한가?

보육서비스 효과는 단지 보육료 지원만으로는 한계가 있으며, 서비스 접근성, 보육의 질, 종일제 기관 이용이 보장되어야 함.

- 올해 7월부터 맞춤형 보육이 실시됨에 따라 보육료 지원의 효과성에 대한 논란이 다시금 불거지고 있음.
 - ▶ 저출산 극복 등을 위해 2013년부터 0~5세아 전(全)계층에 보육료를 지원하였으나, 올해 4월 출생아수는 전년 동월보다 7.3%(2,800명) 감소하는 등¹⁾ 그 효과는 여전히 의문시됨.
- 보육서비스는 여성고용률과 출산율 제고 효과를 동시에 지닌 정책 수단으로 알려져 있으나, 이는 단지 보육료 지원만으로는 한계가 있으며, 서비스 접근성, 보육의 질, 그리고 근로시간에 부합하는 운영시간을 전제로 함.
 - ▶ 특히 3세 미만 아동을 위한 보육시설이 없으면 육아휴직 이후 여성의 경력단절이 야기될 수 있어 3세 미만 공보육의 질이 높을수록 여성고용률이 높다고 분석됨.²⁾
 - ▶ 기관보육이 반일제 위주로 운영될 경우 부모들이 임금노동시간을 줄이거나 포기하도록 유도할 수 있어 종일제 기관 운영이 여성고용률에 미치는 영향이 크다고 분석됨.³⁾
- 이런 측면에서 우리나라의 보육서비스는 비용지원에 차중되어 정책 효과를 저해하는 역설적인 상황이 초래되었다고 우려되므로 그 실상을 진단하여 보육지원의 효과성 제고 방안을 제시함.

II. 패러독스 1: 어린이집은 급증했는데, 이용할만한 기관은 부족?

2015년 기준 어린이집은 총 42,517개소에 달하나, 지역별 공급률의 격차가 심하여 서비스 형평성 문제가 야기되고, 국공립 어린이집 비중은 오히려 감소하여 원하는 기관은 여전히 부족함.

- 2015년 기준 어린이집은 총 42,517개소로, 10년 전에 비해 14,204개소가 증가하였으나,⁴⁾ 서비스 접근성 측면에서 지역적 격차가 있음.
 - ▶ 2015년 기준 전국 시·군·구의 어린이집 공급률은 평균 58.9%이고, 최소 33.2%에서 최대 97.9%임.⁵⁾

1) 통계청 보도자료(2016). 2016년 4월 인구동향. p.2.

2) Misra, J., Budig, M., & Boeckmann, I.(2012). Work-family policies and the effects of children on women's employment hours and wages. Work and Family Policy: International Comparative Perspectives. Routledge. p.28.

3) Hegewisch, A., & Gornick, J. C.(2012). The impact of work-family policies on women's employment: review of research from OECD countries. Work and Family Policy: International Comparative Perspectives. Routledge. p.13.

4) 보건복지부(2016). 2015 보육통계.

5) 김은설·유해미·최은영·최효미·배윤진·양미선·김정민(2016). 2015년 전국보육실태조사: 가구조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소.

- ▶ 2015년 기준 전국 시·군·구의 국공립어린이집 공급률은 평균 8.1%이고, 최소 0%에서 최대 38.9%임.⁶⁾
- 어린이집의 증가는 민간 위주로 이루어져 국공립어린이집의 비중은 오히려 감소하였으며 2015년에 희망하는 기관에 입소하였다고 응답한 비율은 약 70%선에 그침.⁷⁾
 - ▶ 희망하지 않는 기관에 입소한 부모들이 입소를 희망한 기관은 국공립어린이집이 72.9%로 가장 높고,⁸⁾ 대기 아동이 최대 200명 이상인 비율도 국공립어린이집에서 40.7%로 월등히 높음.⁹⁾
 - ▶ 영유아 부모들은 국공립어린이집의 장점으로 ‘자녀가 안전하게 보호됨’, ‘이용비용이 저렴함’, ‘일하는 부모들이 근로시간 동안 자녀를 믿고 맡길 수 있음’, ‘질 높은 프로그램이 운영됨’, ‘교사 전문성이 높음’, ‘기관이 투명하게 운영됨(각종 비리 없음 등)’ 등을 들고 있음.¹⁰⁾
- ▶ 2015년 국공립어린이집 보육아동수는 전체의 11.4%(165,743명)를 차지하여 2005년(11.3%)과 유사한 수준이나, 가정어린이집 보육아동수는 2005년 13.0%에서 2015년 23.7%(344,007명)로 급증함.¹¹⁾

Ⅲ. 패러독스 2: 전계층에 보육료를 지원해도, 부모 부담은 여전?

0~5세아 전계층에 보육료를 지원하였으나, 민간과 가정어린이집을 이용하는 가구는 차액 보육료를 지불해야 하며, 특별활동비 등 이외 추가비용은 증가하고 있음.

- 민간과 가정어린이집에 다니는 유아는 지역별 상한선 범위내에서 보육료를 추가로 부담해야 하며, 특별활동비 등 추가비용은 모든 기관 유형에서 증가하는 추세임.
 - ▶ 아동 1인당 월평균 특별활동비는 2015년에 평균 71,100원으로, 2009년과 2012년에 이어 점차 증가하고 있으며, 이용 기관별로는 부모협동어린이집을 제외하면 민간어린이집에서 가장 높게 나타남.¹²⁾

〈표 1〉 어린이집 유형별 월평균 특별활동비(2015)

단위: 천원, 명

구분	2015년			2012년	2009년
	지불시 평균	표준편차	전체 응답자수		
전체	71.1	46.7	1,207	61.7	39.6
국공립	65.4	55.8	173	46.8	31.4
법인	73.7	73.0	106	51.7	30.2
법인·단체등	56.2	31.8	72	52.3	36.9
민간	75.4	42.5	681	69.3	44.2
가정	61.4	39.7	150	53.4	30.7
직장	57.4	29.1	24	50.9	38.1
부모협동	160.0	-	1	-	-
F	6.7***			15.8***	8.1**

자료: 김은설 외(2016). 2015년 전국보육실태조사: 가구조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소. p.203; 서문희 외(2012). 2012년 전국보육실태조사: 가구조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소. pp.289-290; 서문희 외(2009). 2009년 전국보육실태조사: 가구조사 보고서. 보건복지부·육아정책개발센터. p.240.

** $p < .01$, *** $p < .001$

6), 12) 김은설·유해미·최은영·최효미·배윤진·양미선·김정민(2016). 2015년 전국보육실태조사: 가구조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소. 7), 8) 유해미·강은진·조아라(2015). 2015 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소. pp.142-143.

9) 이미화·최윤경·이정원·도남희·권미경·박진아·이혜민·김영원(2016). 2015년 전국보육실태조사: 어린이집조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소. p.103.

10) 유해미·김아름·박기원(2015). 공공형어린이집 성과 평가 및 발전 방안 연구. 육아정책연구소. p.112.

11) 보건복지부(2016). 2015 보육통계.

- 월 평균 보육·교육비용은 이전에 비해 크게 감소하였으나, 2015년 기준, 비용을 지불하는 가정의 경우 취업모는 약 26만원, 0세아를 둔 경우는 약 30만원, 가구소득이 월 600만원 이상인 경우는 약 36만원을 지불함.¹³⁾

〈표 2〉 영유아 월 보육·교육 총비용(2015)

단위: 천원, 명

구분	전체 영유아			비용 지불 영유아		
	평균	표준편차	(수)	평균	표준편차	(수)
전체	122.1	229.5	(3,560)	188.2	262.2	(2,106)
보육연령						
0세	36.9	180.5	(867)	295.2	431.9	(102)
1세	59.1	171.4	(566)	117.3	227.0	(294)
2세	91.7	177.5	(597)	132.7	200.4	(432)
3세	147.8	238.8	(524)	184.1	253.7	(424)
4세	175.8	246.3	(541)	206.6	254.9	(464)
5세	215.2	284.3	(465)	247.6	291.5	(390)
F		58.0***			16.9***	
모취업여부						
취업	197.5	326.9	(1,145)	255.5	351.3	(856)
휴직중	107.2	214.6	(169)	243.4	267.9	(62)
미취업	80.2	131.5	(2,216)	135.0	147.3	(1,172)
F		108.3***			62.0***	
2012년	208.7	286.7	(3,343)	274.1	300.0	(2,482)
2009년	189.5	234.6	(3,303)	270.3	238.0	(2,316)

주: 보육·교육 비용은 보육료·교육비, 시간제학원 비용, 개인·그룹교육 및 학습지비, 개인양육서비스 비용을 합산한 비용임.
 자료: 김은설 외(2016). 2015년 전국보육실태조사: 가구조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소. p.115.

*** $p < .001$

- ▶ 특히 2015년에 비혈연양육자(베이비시터 등)에게 지불하는 월평균비용은 889,000원으로, 2012년(580,000원)에 비해 증가하였으며, 80만원 이상을 지급하는 경우가 이용자의 59.1%를 차지함.¹⁴⁾

IV. 패러독스 3: 종일제 보육을 지원하는데, 기관 이용시간은 감소?

12시간 종일제 운영이 원칙이나, 2015년 어린이집 이용 시간은 7시간 20분으로 2009년, 2012년에 이어 감소하였으며, 기관 이용 중인 맞벌이 가구가 추가로 돌봄 사람이 있는 경우는 약 44%에 달함.

- 어린이집 이용 시간은 점차 줄어들고 있으며, 맞벌이 가구의 어린이집 이용 시간은 출퇴근 소요시간인 9시간 32분 보다 약 1시간 반 가량 짧음.¹⁵⁾
 - ▶ 전국보육실태조사 결과에 의하면, 평균 어린이집 이용 시간은 2009년 7시간 45분, 2012년 7시간 34분, 2015년 7시간 20분으로 점차 감소함.¹⁶⁾
- 맞벌이 가구가 퇴근 시각 이전에 어린이집에서 자녀를 하원시키는 비율은 81.8%에 이룸.¹⁷⁾
 - ▶ 퇴근 시각 이전에 자녀를 어린이집에서 하원시키는 주된 이유는 집에 돌봄 사람이 있어서 (22.8%), 남아있는 아이가 별로 없어서(20.4%) 등임.
 - ▶ 맞벌이 가구가 개인양육지원서비스를 이용하는 이유는 '기관 이용 후 돌봄 사람이 필요해서'라고 응답한 비율이 59.8% 가장 높고, 기관을 이용 중인 맞벌이 가구 중 44.1%가 '추가로 돌봐주는 사람이 있다'고 응답함.¹⁸⁾

13), 14), 16) 김은설·유해미·최은영·최효미·배운진·양미선·김정민(2016). 2015년 전국보육실태조사: 가구조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소.

15), 17), 18) 유해미·배운진·김문정(2014). 맞벌이 가구의 영유아 자녀 양육지원 실태 및 개선 방안. 육아정책연구소.

- 맞춤형 보육의 시행으로 맞벌이 가구가 근로시간 동안 어린이집을 이용하는 것이 용이해질 것으로 기대되나, 이는 영아에 한정되므로 유아를 둔 가구는 보육 수요에 따라 어린이집을 이용할 수 있을지 여전히 우려됨.

V. 정책 제언

보편적 보육지원의 효과성 제고를 위해 중앙정부 차원에서 국공립 어린이집의 확충 실적을 관리하고, 기타 필요경비 인상률을 규제하며, 맞벌이 가구 자녀 재원율을 적극적으로 반영한 제도 운영 등이 모색되어야 함.

- 국공립어린이집 공급 성과관리 체계 구축 및 차등 지원
 - ▶ ‘제2차 중장기보육 기본계획’ 등에서 국공립어린이집 확충 계획을 명시하였으나, 지난해에 17개 시·도 중 국공립어린이집 확충 예산을 배정한 지역은 단 3개 지역에 불과하므로 중앙정부 차원에서 전국 지역의 국공립어린이집 공급에 대한 성과관리 체계를 구축하고, 지역 여건에 맞는 차별화된 지원을 모색해야 함.
 - ▶ 지방정부의 보육계획 수립 시에 포함하는 5년 단위 국공립어린이집 확충 계획의 매년 목표치를 일정 수준 이상으로 명시토록 하고 그 추진 성과에 따라 국고보조율을 차등 적용하거나, 우선 확충지역 선정 기준을 마련하여 해당 지역에는 신축비 지원단가를 현행 보다 상향 적용하는 방안 등을 고려함.
 - ▶ 중앙정부 차원에서 다양한 국공립어린이집 확충 모델을 개발, 확산하고자 노력함.
- 민간 인프라의 질적 수준 제고를 위한 공공형어린이집 제도 개선
 - ▶ 공공형어린이집 제도는 국공립어린이집 확충과는 별개로 민간 인프라의 질적 수준 제고를 목표로 추진함.
 - ▶ 보육의 질적 측면에서 선정 요건으로 상대적으로 미흡한 건강·영양·위생관리와 안전관리 항목을 보완하고, 각 지역별로 회계관리시스템을 구축하며, 교육이수 기간별 자율공부모임 운영 방식을 다양화하는 등 사후품질관리의 내실화를 기함.
- 기타 필요경비 인상률 제한 및 시도 특성화비 규제
 - ▶ 어린이집 특별활동비 등 필요경비 부담이 매년 증가하지 않도록 시·군·구 보육정책위원회에서 결정하는 필요경비 수납한도액의 전년 대비 총 비용 기준 인상률을 규제하는 방안을 모색함.(예시: 총 필요경비 기준, 전년 대비 10% 이내 인상)
 - ▶ 지역과 기관유형에 따른 추가비용의 격차를 완화하기 위해 특별활동비 상한선을 일괄 제시하고, 시도 특성화비는 기관유형별로 상한선을 권고하도록 함.
- 맞벌이 가구 기관보육 지원 강화와 보육서비스 다양화
 - ▶ 2016년에 도입된 민간과 가정어린이집 대상 보조교사 지원 요건에 맞벌이 가구 영유아 재원율을 추가하여 현행 1일 4시간 근무 기준을 최대 6시간까지 확대하거나(예시: 맞벌이 가구 비율 60% 이상 등), 공공형어린이집 선정 시 맞벌이 자녀 재원율에 부여하는 가점을 현행 3점에서 5점으로 상향 조정하는 방안 등을 모색함.
 - ▶ 맞춤형 보육이 정착될 수 있도록 신속한 현장점검을 통해 상황별 보완 조치를 마련하고, 맞춤형 보육 운영 계획에 부모 수요의 반영 확인·점검 등 모니터링 세부 지침을 마련하여 지자체에 하달하여 이행하도록 함.

유해미 연구위원 nowyoo@kicce.re.kr