

연구보고 2014-12

영유아 교육·보육 재정 증가 추이와 효과: 2004-2014

서문희 이해민

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

머 리 말

우리나라 영유아 육아지원정책은 2004년에 주요 국가 정책과제의 하나로 채택된 이후 지속적으로 사업 규모가 확대되어 왔다. 특히 2012년 만5세 누리과정과 0-2세 보육료 전액 지원, 2013년 누리과정 3, 4세 확대와 양육수당 전연령·전계층 확대가 실시되어 무상보육·교육과 더불어 사각지대 없는 영유아 지원이 실시되었다. 이에 소요되는 예산 규모도 2014년에 14조원으로 2004년 1조 5천억 원에 비해 크게 증가하였다.

빠른 속도로 확대되어온 영유아 보육·교육 비용 지원정책은 이러한 외향적 성장에도 불구하고 해결을 요하는 부분도 많다. 정부 지원금이 표준교육비나 표준보육비에 미치지 못하고, 국공립 유치원·어린이집이 제한적이며, 교사의 근로환경이나 처우도 주요 과제이다. 또한 부모의 취업 등 보육 수요 차이를 고려하지 않는 획일적 지원이나 어린이집 운영시간과 이용시간을 동일시하는 불합리성 등 일·가정 양립 관점이 부족한 보육정책도 개선되어야 할 과제이다. 당초 지방교육재정으로 지원하기로 한 어린이집 누리과정 비용은 책임 소재를 두고 사회 갈등요인이 되고 있다.

본 연구는 지난 10여년 간의 영유아기 재정 지원 정책의 전개 배경 및 흐름에 대한 정보를 수록하고, 세 차례의 전국보육실태조사 자료를 분석하고 전문가 및 일반국민 의식조사를 실시하여 교육비와 보육료 지원 중심의 영유아 지원 정책이 기관 이용과 만족, 부모 비용 부담 경감, 여성취업 및 출산에 미치는 순효과성을 파악하고, 이를 토대로 영유아기 지원 정책의 합목적성을 강화할 수 있는 내실있는 정책 방향을 모색하고자 하였다.

본 보고서가 앞으로 영유아 육아지원정책의 개선이나 확대 결정 과정에서 유용하게 활용되기를 기대하며, 본 보고서를 읽고 도움을 주신 학계 여러분께 진심으로 감사드린다. 끝으로 본 보고서의 내용은 연구자 개인의 의견이며, 육아정책연구소의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2014년 11월
육아정책연구소
소장 **우 남 희**

차 례

요약	1
I. 서론	7
1. 연구의 필요성 및 목적	7
2. 연구내용	8
3. 연구방법	9
4. 선행연구	14
5. 외국 사례: 일본	17
6. 보고서 구성과 제한점	26
II. 영유아 교육·보육 지원 정책과 재정	28
1. 중장기 육아지원정책 개요	28
2. 주요 재정 지원 사업	41
3. 재정 지원 규모와 재원	84
III. 영유아 보육료·교육비 지원의 효과와 한계	93
1. 유치원·어린이집 이용과 만족	93
2. 비용 부담 경감	112
3. 모 취업과 출산 의사	126
4. 요약 및 시사점	137
IV. 영유아 육아지원정책 관련 인식과 의견	141
1. 교육비·교육비 지원 확대 관련 의견	141
2. 교육비·보육료 지원과 부모 근로 연계 관련 의견	147
3. 양육수당 관련 인식과 의견	151
4. 정책시사점	154
V. 정책제언	156
1. 정책 방안	156
2. 맺는 말	169
참고문헌	171
Abstract	183
부록	185

표 차례

〈표 I-3- 1〉 분석에 사용된 변수	10
〈표 I-3- 2〉 자료 생산 기준 연도 특성	12
〈표 I-3- 3〉 전문가 설문조사 내용	13
〈표 I-3- 4〉 전문가 응답자 특성	13
〈표 I-3- 5〉 일반 국민 응답자 특성	14
〈표 I-5- 1〉 일본 보육료·교육비 분담	21
〈표 I-5- 2〉 일본 연도별 대기아동 수	22
〈표 I-5- 3〉 일본 대기아동해소가속화 사업 내역	22
〈표 I-5- 4〉 일본의 다양한 보육사업 내역	23
〈표 I-5- 5〉 일본 보육정책의 효과성에 관한 연구 결과 사례	25
〈표 II-1- 1〉 아이사랑플랜 추진과제의 성과와 지속 필요성	32
〈표 II-1- 2〉 중장기 보육 계획 비교	33
〈표 II-1- 3〉 2007년 유아교육 5개년 발전계획 안	35
〈표 II-1- 4〉 유아교육 선진화 과제	37
〈표 II-1- 5〉 선진화 추진계획에 대한 교육전문직의 평가: 5점 척도 평균 ...	38
〈표 II-1- 6〉 2013년 유아교육발전 5개년 계획 정책영역 및 핵심과제	39
〈표 II-1- 7〉 2011년 현재와 누리과정 계획(2012) 비교	41
〈표 II-2- 1〉 보육정책 사업별 세부내용	42
〈표 II-2- 2〉 유아교육정책 사업별 세부 사업: 2013년 기준	43
〈표 II-2- 3〉 인건비 지원 유형별 어린이집 규모	45
〈표 II-2- 4〉 대체교사 실집행 단가 및 지원인원	47
〈표 II-2- 5〉 대체교사 지원율	48
〈표 II-2- 6〉 보육비용 지원 기준 1	50
〈표 II-2- 7〉 보육비용 지원 기준 2	51
〈표 II-2- 8〉 농어민 영유아 보육료·양육비 국고지원: 2004~2011	55
〈표 II-2- 9〉 농어촌 보육 지원 사업: 2012~2014	55
〈표 II-2-10〉 방과후 과정 운영 및 이용	57
〈표 II-2-11〉 설립주체별 다문화가족 영유아 수	59

〈표 II-2-12〉	설립주체별 다문화가족 영유아 보육 어린이집 수	59
〈표 II-2-13〉	유치원 다문화 아동 통계	60
〈표 II-2-14〉	보육료 지원 아동 수: 2004~2013	60
〈표 II-2-15〉	보육아동 중 사유별 비용 지원 아동 비율: 2004~2013	61
〈표 II-2-16〉	유아 학비 지원 아동: 2004~2013	61
〈표 II-2-17〉	영아 보육비용 구성	63
〈표 II-2-18〉	영아 기본보육료 지원 아동 규모	65
〈표 II-2-19〉	연도별 보육시설 설치 사업 중앙정부 예산 현황	68
〈표 II-2-20〉	연도별 공립유치원 증설 현황	69
〈표 II-2-21〉	연도별 고용보험 직장어린이집 지원	72
〈표 II-2-22〉	연도별 직장 어린이집 설치 현황	72
〈표 II-2-23〉	공공형 어린이집 선정 연도: 2013년 기준	73
〈표 II-2-24〉	규모별 공공형 어린이집 수, 정원 및 현원	73
〈표 II-2-25〉	연도별 평가인증 운영 비용	75
〈표 II-2-26〉	연도별 어린이집 평가인증 실적	76
〈표 II-2-27〉	설립유형별 인증률: 2014년 7월 기준	76
〈표 II-2-28〉	인증 어린이집 총점 평균	76
〈표 II-2-29〉	양육수당 지원 계획 개요: 2009~2014	79
〈표 II-2-30〉	양육수당 지원아 수: 2009~2013	80
〈표 II-2-31〉	2012~2013년도 어린이집 이용 아동수 변화	82
〈표 II-3- 1〉	연도별 국고 지원 예산 규모	85
〈표 II-3- 2〉	국고 및 시·도 지원 보육예산 현황: 2001~2014	86
〈표 II-3- 3〉	지방재정 대비 보육비 부담 비율 현황	88
〈표 II-3- 4〉	2004~2008 유아교육 항목별 예산	90
〈표 II-3- 5〉	2009~2014 유아교육 항목별 예산	90
〈표 II-3- 6〉	어린이집에 대한 유아교육 예산	90
〈표 II-3- 7〉	계획 수립시 만 3~4세 누리과정 확대에 따른 재원 부담	91
〈표 II-3- 8〉	보육, 유아교육 지원 사업 규모	92
〈표 III-1- 1〉	연령별 어린이집 이용 아동 수 변화 추이: 2004~2013	94
〈표 III-1- 2〉	어린이집 이용 아동 비율 변화 추이: 2004~2013	94
〈표 III-1- 3〉	유치원 원아 수 변화 추이: 2004~2013	95

〈표 III-1- 4〉	연령별 유치원 취원을 변화 추이: 2004-2013	95
〈표 III-1- 5〉	어린이집, 유치원 이용에 미치는 영향	96
〈표 III-1- 6〉	영유아 등하원 시각	98
〈표 III-1- 7〉	아동 연령 및 모 취업여부별 어린이집 이용시간 평균	98
〈표 III-1- 8〉	이용시간에 미치는 영향	99
〈표 III-1- 9〉	현재 이용기관의 이용 이유	101
〈표 III-1-10〉	기관별 이용 만족도: 5점 척도	101
〈표 III-1-11〉	어린이집과 유치원 이용 만족도 비교(2004, 2009, 2012)	102
〈표 III-1-12〉	교사에 대한 만족에 미치는 영향	103
〈표 III-1-14〉	환경설비 만족도에 미치는 영향	104
〈표 III-1-15〉	영양·건강·안전 만족도에 미치는 영향	105
〈표 III-1-16〉	교육내용 만족도에 미치는 영향	106
〈표 III-1-17〉	부모서비스 만족에 미치는 영향	107
〈표 III-1-18〉	이용 가능성의 확대의 긍정적 측면	109
〈표 III-1-19〉	이용 가능성의 확대의 부정적 측면	110
〈표 III-2- 1〉	아동 1인당 총 보육·교육비: 당해 연도 가격	113
〈표 III-2- 2〉	총 보육·교육비에 미치는 영향	114
〈표 III-2- 3〉	아동 연령별 월평균 기관 보육·교육비: 당해연도 가격	115
〈표 III-2- 4〉	기관 이용 비용에 미치는 영향	117
〈표 III-2- 5〉	가구소득 대비 기관 이용 비용 비율에 미치는 영향	118
〈표 III-2- 6〉	순 보육료·교육비에 미치는 영향	119
〈표 III-2- 7〉	육아지원기관 추가비용에 미치는 영향	120
〈표 III-2- 8〉	보육·교육비용 부담 인식	121
〈표 III-2- 9〉	보육료·교육비 지원 정책 만족도	122
〈표 III-2-10〉	어린이집과 유치원 이용 비용 만족도	122
〈표 III-2-11〉	보육·교육 비용 부담 인식에 미치는 영향	123
〈표 III-2-12〉	교육·보육정책 만족과 비용 만족에 미치는 영향	124
〈표 III-2-13〉	부모의 경제적 부담 완화 성과	125
〈표 III-3- 1〉	최연소 영유아 연령구분별 모의 취업상태	127
〈표 III-3- 2〉	OECD 일부 국가별 보육·교육 등록률	128
〈표 III-3- 3〉	육아지원기관 이용의 취업·구직 및 취업자 능력 향상 인식	129

〈표 III-3- 4〉	모 취업에 미치는 영향	130
〈표 III-3- 5〉	서비스 이용 영향에 대한 인식: 취업·구직 및 취업자 능률 ..	131
〈표 III-3- 6〉	합계 출산율 및 연령별 출산율	132
〈표 III-3- 7〉	모의 평균 출산 연령	133
〈표 III-3- 8〉	추가 출산 계획 및 보육비 지원의 출산 영향	133
〈표 III-3- 9〉	추가 출산의사와 출산효과에 대한 인식에의 영향	135
〈표 III-3-10〉	취업과 출산 지원 효과에 대한 인식	136
〈표 III-4- 1〉	비용 지원이 어린이집과 유치원 이용에 미친 효과 개요	137
〈표 III-4- 2〉	비용 지원이 비용부담 인식, 모 취업 및 출산의사에 미친 효과 개요	137
〈표 IV-1- 1〉	영유아 보육료·교육비 전액 지원의 적절성	142
〈표 IV-1- 2〉	무상교육·보육의 형평성 저해에 대한 인식	142
〈표 IV-1- 3〉	추가 비용 부담 관련 전문가 의견	143
〈표 IV-1- 4〉	추가 비용 부담 관련 일반국민 의견	144
〈표 IV-1- 5〉	보육료나 교육비 지원단가 증액시 비용 부담 방안	145
〈표 IV-1- 6〉	영유아 대상 재정 지원 확대 시 우선순위: 1순위	146
〈표 IV-1- 7〉	민간어린이집/사립유치원 교사 지원 방식에 대한 의견	146
〈표 IV-2- 1〉	취업모 우선 및 취업여부별 지원 차등에 대한 의견: 전문가	148
〈표 IV-2- 2〉	단축형 적정 시간 관련 의견	148
〈표 IV-2- 3〉	재정에 따른 종일돌봄 지원 추진 필요성	149
〈표 IV-2- 4〉	취업모 우선 및 취업여부별 지원 차등에 대한 의견: 일반국민150	
〈표 IV-3- 1〉	양육수당 증액 시 어머니가 미취업 가능성	151
〈표 IV-3- 2〉	전문가 구분별 양육수당 증액 시 어머니 미취업 가능성 4점 평균 ..	152
〈표 IV-3- 3〉	양육수당 증액 시 기관 미이용 가능성	152
〈표 IV-3- 4〉	전문가 구분별 양육수당 증액 시 기관 미이용 가능성 4점 척도	153
〈표 IV-3- 5〉	양육수당 부작용 우려 금액 수준	154
〈표 IV-3- 6〉	전문가 구분별 양육수당 부작용 우려 금액 수준 평균	154
〈표 V-1- 1〉	인건비 미지원 어린이집 기본보육료 제외한 보육 비용	164
〈표 V-1- 2〉	사립유치원 유아 1인당 학부모 부담비용(교육과정)	165
〈표 V-1- 3〉	정책방안 추진 시기 개요	169

부록 표 차례

〈부록 표 1〉	2004-2012 전국보육실태조사 가구조사 분석 변수 특성	187
〈부록 표 2〉	이용 가능성의 확대 성과와 한계: 4점 척도	189
〈부록 표 3〉	영유아 발달 및 가구에 미친 영향 및 의견: 4점 척도	190
〈부록 표 4〉	영유아 대상 재정 지원 확대 시 우선순위: 1순위	191
〈부록 표 5〉	추가 비용부담 관련 의견	192
〈부록 표 6〉	취업모와 비취업모 구분 입소 우선순위 의견	193

그림 차례

[그림 II-1-1]	육아지원정책방안 기본 모형	29
[그림 II-2-1]	제3주기 유치원 평가 추진체계	78
[그림 III-1-1]	이용 가능성의 확대의 긍정적 측면	109
[그림 III-1-2]	이용 가능성의 확대의 부정적 측면	111
[그림 III-3-1]	연령별 여성 경제활동참가율: 2014. 8	126
[그림 III-3-2]	OECD 국가의 영아 보육교육 서비스 등록률	128
[그림 III-3-1]	취업과 출산 지원 효과에 대한 인식	136
[그림 IV-3-1]	양육수당이 모 미취업, 기관 미이용에 영향을 미칠 가능성	153

요 약

1. 서론

- 영유아기 재정 지원 정책의 전개 배경 및 추이를 정리하고, 영유아기 재정 지원 정책이 보육·교육기관 이용, 가정경제, 추가 출산의사 및 여성취업에 미치는 영향을 파악하여, 영유아기 지원 정책의 합목적성을 강화할 수 있는 제도 개선 및 내실화에 기초를 제공함.
- 연구의 내용은 다음과 같음.
 - 지난 10여 년간 영유아 부분 재정투자 현황을 분석함.
 - 부모 보육료·교육비 지원 중심의 영유아기 재정투자가 영유아의 보육·교육 서비스 이용, 부모 만족, 부모 비용 부담 완화, 여성 취업과 출산에 미치는 영향을 추정함.
 - 영유아 보육료·교육비 지원정책의 성과와 한계 및 향후 정책방향에 관한 전문가와 일반국민의 의견을 수렴함.
 - 향후 영유아 지원 정책의 효과성 제고를 위한 정책대안을 제시함.
- 연구방법은 다음과 같음.
 - 관련 국내외 문헌과 선행연구를 고찰함. 특히 일본의 새로운 어린이·육아 지원정책 동향을 파악하였음.
 - 2004, 2009, 2012년 전국보육실태조사 가구조사 자료를 연계하여, 개인단위에서의 비용 지원의 효과를 추정하였음. 분석방법은 이중차감법(Difference in Difference) 방식의 일반 및 로짓 회귀분석임.
 - 전문가 250명과 1,000명의 일반국민을 대상으로 설문 조사를 실시하여 영유아기 재정 투자의 효과와 향후 정책 관련 의견을 수렴하였음.
 - 전문가, 현장 전문가, 공무원이 참여하는 자문회의를 개최하고 의견을 수렴하였음.

2. 영유아 육아지원 정책 개요

□ 중장기 육아지원 정책 개요

- 보육중장기정책은 새싹플랜(2006~2010), 새싹플랜을 보완한 제1차 아이사랑플랜(2009~2012) 및 제2차 아이사랑플랜(2013~2017)으로 이어짐.
- 유아교육중장기정책은 2007년 유아교육발전 5개년 계획을 수립한 바 있고, 2009년 12월 유아교육 선진화 사업을 추진함. 이 계획은 평가를 거쳐 유아교육발전 5개년 계획(2013~2017)으로 흡수·통합됨.

□ 육아지원기관 비용 지원은 공사립간의 차이가 있으나 2012년 만5세 누리과정, 영아 무상보육을 시작으로 2014년 전연령 전계층 무상교육, 무상보육이 실시됨. 영아 양육수당도 전연령 전계층으로 확대됨.

□ 육아지원 재정 규모

- 보육분야 국고 지원 예산은 2004년에 4,000억원 규모에서 2014년은 5조 2,700억원으로 증가하였음. 예산 확대는 대부분 부모 보육료 부담 지원에 의한 것이고, 극히 일부가 인프라 확충 및 제도 변화에 따른 것임.
- 유아교육 예산은 2004년 4,564억원에서 2014년 5조 3,042억원으로 증가하였음. 여기에는 어린이집 지원금 1조 6,300여억원이 포함되어 있음. 유아교육 예산은 2009년부터는 모두 지방교육재정으로 충당하였음.
- 중앙과 지방정부의 보육, 유아교육과 양육비용을 모두 합하면 2014년도에는 14조 8,600여억원 규모로, GDP 대비 비율은 1% 이상임.

3. 보육료·교육비지원의 효과와 한계

가. 육아지원기관 이용과 만족

- 보육료 지원은 지속적으로 어린이집 이용에 영향을 주었고, 2009년 이후 교육비 지원은 유치원 이용 증가에 영향을 준 것으로 분석됨.
 - 어린이집 이용 영유아는 147만명으로 영유아의 53%임. 유아는 2004년 대비 2만명 이상 감소하였으나 영아는 2004년 대비 3.3배가 되었음.
 - 유치원 원아도 2013년 4월 65만 5천여명 규모로 2004년에 비하여 11만명

이상 늘어났고, 아동 대비 비율도 29.8%에서 47.2%로 17.4%p 증가되었음.

- 보육료 지원 확대에 인하여 2012년 비용 지원을 받는 아동이 2009년보다 어린이집 이용시간이 짧아진 것으로 분석되었음.
- 개인 보육료, 교육비 지원이 이용자 만족도를 높이는 요인은 되지 못하는 것으로 나타났음. 오히려 부분적으로 비용 지원 수혜자의 불만이 더 많아졌음을 보여주었음.
 - 비용 지원 수혜자의 환경설비 만족도는 2009년에 비하여 2012년에 오히려 낮아지는 방향으로 유의하였고, 어린이집 교육내용 만족도의 경우 2009년이 2004년에 비하여 낮은 것으로 분석되었으나 유치원 비용 수혜 부모는 2004년에 비해 2009년에 만족도가 높아진 것으로 나타났음. 교사, 부모 서비스, 영양·건강·안전 만족은 비용 지원여부에 따른 차이가 유의하지 않았음.
- 일반국민이나 전문가들은 부모 비용 지원으로 기관이용은 확대되어 부모의 돌봄부담이 완화되었다고 보지만, 보육·유아교육계 전문가의 부작용에 대한 우려도 높았음.
 - 보육·유아교육계 전문가들은 영아 어린이집 이용이 필요 이상으로 많아졌다는 데에 대하여는 72.4%, 이로 인하여 취업모의 기관 이용이 어려워졌다는 데에 80%, 부모의 책임의식 약화 79.2%가 동의함.
 - 기타 전문가와 일반국민의 부작용 우려 비율은 보육·유아교육계 전문가보다 낮아서 인식 차이를 보였음.

나. 비용부담

- 2009년과 2012년 자료 분석에서는 연도와 비용지원의 상호작용이 유의한 부적 효과를 나타냈음. 즉 2009년 이후 확대된 비용 지원 정책은 가계에서 사용하는 총 보육·교육비를 감소시키는 효과를 가져왔음.
 - 이러한 경향은 총 비용에서 뿐만 아니라 소득 대비 비율에서도 나타났음. 즉 2009년 이후 비용 지원의 확대는 가계의 소득 대비 총 보육·교육비의 비율에도 유의한 영향을 미쳤음.
- 보육료·교육비 지원으로 부모의 기관 이용 비용 지출은 감소하였음.
 - 2004년 대비 2009년에 아동 1인당 총 보육비용이나 교육비용 자체는 증가

하였으나 2004년 이후 확대된 비용 지원으로 인해 수혜자의 어린이집 이용에 드는 비용은 감소되었다고 할 수 있음. 유치원의 경우는 2009년과 2012년 조사 자료 분석에서는 지원 비용의 효과가 나타났음.

- 순수한 보육료와 교육비에 비용 지원이 미치는 효과는 어린이집은 2004년과 2009년, 2009년과 2012년 조사자료 분석에서 유의한 반면에 유치원은 2009년과 2012년 조사자료 분석에서만 유의하였음.
- 추가비용의 경우 어린이집 이용 부모는 2004년 이후에 비용 지원을 받은 경우에 상대적으로 감소하였고, 2009년과 2012년 자료 분석에서는 유치원 이용 부모에게서 유사한 양상이 나타났음.

□ 그러나 비용 부담에 대한 인식이나 만족도를 보면, 상대적으로 저소득 계층 지원 대상 확대가 추진되었던 2009년 이전 어린이집 이용자 중심으로 비용 지원이 비용부담 감소 효과를 가진 것으로 풀이됨.

- 비용 지원 확대에도 불구하고 2012년 비용 수혜자의 전반적 교육·보육 비용 지원 정책에 대한 만족도는 2009년 수혜자의 만족도보다 낮았음.
- 어린이집과 유치원 교육비·보육료 비용 만족에도 조사년도와 비용 지원에 대한 상호작용 효과는 2004년 대비 2009년에서만 미약한 정도로 나타나 2004년 이후 비용 확대 정책에도 불구하고 비용 만족도는 이전보다 감소한 것으로 나타났음.

다. 부모 취업과 출산

□ 2010년 기준 영아 기관 이용률은 OECD 34개 국가 평균은 32.6%인데 비하여 우리나라는 50%로, 덴마크, 네덜란드, 아이슬란드, 노르웨이에 이어 5위임.

- 덴마크, 아이슬란드, 노르웨이는 모 취업률이 각각 74%, 66%, 58%로 영아 서비스 등록률 간의 차이가 크지 않으나 네덜란드는 모 취업률이 37%로 우리나라와 유사하게 서비스 이용과의 상관성이 약함.

□ 비용 지원은 모의 취업과 아무런 관련이 없는 것으로 분석되었음.

- 기관 이용자를 대상으로 분석한 취업 및 구직에 미치는 영향에 대해서도 정부의 재정 지원과의 관련성은 유의미하지 않거나 부의 관계를 보였음.

- 기관 이용자 중 취업모를 대상으로 비용 지원의 업무능률 효과를 알아 본 결과, 정부의 재정 지원과의 관련성은 2009년과 2012년 자료에서 부의 관련성을 보여서 관련성 정도가 오히려 낮아졌음을 보였음.

교육비·보육료 지원 수혜는 추가 출산의사에 영향이 있는 경향성을 보였음.

- 그러나 비용 지원 수혜가 출산에 영향을 미치는지에 대한 일반적 인식에는 통계적으로 유의한 관계로 나타났으나 그 방향이 부(-)이어서 관련성 없음이 더 강해진 것으로 분석되었음.

4. 지원정책 관련 의견

전체층 교육비·보육료 지원단가 전액 지원 정책이 적절하다고 보는 정도는 전문가와 일반인의 인식이 달랐음. 적절하지 않다는 응답은 전문가는 0~2세 영아와 유아 모두 37% 수준이었고, 일반국민은 각각 67.4%, 71.6%이었음.

- 무상보육·교육 정책의 소득 역진성으로 형평성에 어긋난다는 비판에 대해서는 전문가 57.6%, 일반국민 63%가 그렇다고 응답하였음.

보육료나 교육비 지원 단가 증액시 소득수준별로 일부 부담하여야 한다는 응답은 전문가와 국민이 67%, 64%로 유사하였음.

획일적 정책 대안에 대해서는 전문가와 일반인의 인식이 많이 달랐음.

- 전문가는 동의하는 정도가 영아와 유아 모두 80% 이상이나, 일반국민은 일하는 부모의 자녀에게 우선권 부여에는 찬반 의견이 비슷하게 엇갈렸고 맞벌이 등 돌봄이 필요한 가구 자녀에게만 종일돌봄을 보장해야 한다는 데에는 반대가 더 많았음.

국공립어린이집에 대한 요구는 여전히, 재정 지원 확대 우선순위로는 공립 유치원 및 국공립어린이집 설치를 선호하였음.

전문가들은 양육수당 액수가 증가될 경우 부작용을 우려하였음.

- 여성이 취업을 하지 않을 가능성에 0세아의 46.4%, 1세아 44.4%, 2세아 31.6%, 3세아 20.4%가 동의하였음.
- 취약계층 자녀의 보육·교육 기관 이용 기회가 축소될 수도 있다는 우려에 대하여는 0세아의 63.2%, 1세아 62%, 2세아 56.4%, 3세아 이상의 경우

46.8%가 이를 우려하였음.

- 부작용이 우려되는 수당 액수 수준은 0세아 40만원, 1세아 35만원, 그 외는 30만원이 넘는 수준이었음.

5. 정책제언

- 앞에서의 분석결과에 의거하여 정책제언을 도출하면 다음과 같음.
- 돌봄 필요성을 반영한 보육교육서비스 이용시간 차등 지원제도를 도입함.
 - 어린이집은 오후 3시경 귀가하는 단축형과 오후 6시 반경에 귀가하는 종일제로 구분하여 운영하고 오후 6시 반 이후는 시간연장보육을 적용함.
 - 종일제 지원 대상은 부모가 근로하는 가구 이외에 아동을 적절하게 보호하기 어려운 가구 자녀를 포함함.
 - 시간유형별로 적정 비용을 적용하고 장기적으로 인력 추가 배치를 고려함.
 - 교육·보육 비용의 국가 부담체계를 재편하여 부모 부담분을 뚫.
 - 일반국민 대상 홍보전략을 요함.
- 서비스의 질적 수준 제고를 위한 수단에 재정을 투자함.
 - 교사 교육 기회보장, 교육의 질 제고, 교육자료 개발 보급 등을 확대함.
 - 대체교사를 확충하고, 장기적으로 담임교사 이외 인력을 배치함.
 - 지원 단가 조정으로 서비스의 수준을 개선함.
 - 공공인프라를 확충하고 공공형어린이집은 지원 수준과 함께 선정 및 운영 기준을 높임.
 - 평가체계와 재정 지원을 연계함.
- 자녀양육 지원 방식을 다양화함.
 - 양육수당은 0, 1세 중심으로 운영하고 액수를 다소 증액함.
 - 시·군·구 육아종합지원센터 설치비와 운영비를 지원함.
 - 시간제보육 공급은 수요가 있는 지역 중심으로 확대함.

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

2003년까지 차상위계층 이하 가구 자녀를 대상으로 하였던 선별적 보육·유아 교육 지원정책은 급속한 속도로 대상과 지원 규모가 확대되어 2013년에는 전계층 무상보육·교육에 도달하였다. 대부분 외국의 육아지원 서비스, 현금 및 시간 지원 등 다양한 형태로 추진되는데 비하여 우리나라의 자녀양육 지원은 보육시설이나 유치원 서비스 이용에 따른 영유아 보육·교육 비용 지원을 통한 부모 부담 경감에 집중하여 왔으며, 2009년에 들어서 서비스 미이용자에 대한 현금 지원으로 양육수당 제도를 도입하였다.

이러한 영유아 재정 지원 정책은 부모의 자녀양육 부담을 경감시켜 출산수준 제고에 기여하자는 데 1차적 목표를 부여하여 왔다. 특히 제1차 저출산고령사회 기본계획에서 영유아 부모의 자녀양육 부담 경감 정책은 저출산 회복을 위한 핵심과제였다. 가정의 자녀양육 기능이 약해진 현대사회에서 육아지원은 일·가정 양립과 출산율을 동시에 높일 수 있는 중요한 수단이라는 것에 대부분의 국가가 인식을 같이한다. 또한 인간발달에 있어 영유아기는 평생교육의 출발점이며 전인발달 및 인성의 기초를 형성하는 시기이므로 이 시기에 교육도 부모의 자녀양육 지원만큼이나 중요한 정책과제가 되고 있다. 선진국들 대부분이 유아 교육 분야에 대한 공적 재정 투자를 확대하여 생애초기 교육격차를 해소하고, 질 높은 유아교육 서비스를 제공함으로써 양질의 인재 육성을 통한 국가경쟁력 강화에 주력하고 있다.

이러한 지원에 힘입어서 아동의 육아지원 서비스 이용률은 크게 증가하였다. 그러나 출산 수준은 2012년에 1.3 수준까지 올라갔다가 전연령 전계층 무상보육과 양육수당이 도입된 2013년에 1.19로 다시 낮아졌고 여성취업률도 증가속도가 매우 더디다. 영유아기 재정 투자 규모가 이제 GDP 대비 1%를 넘고 있다. 영유아기 재정 투자로 저출산 해소에 대한 기대는 컸으나 단기적으로 효과를 보기 어려운 정책이고, 특히 서비스 비용 지원 하나의 정책으로 출산력 제고 효과를 기대하는 데는 한계가 있다.

이러한 정책적 한계가 있으나, 아직도 정부 지원금이 표준교육비나 표준보육비에 미치지 못하는 등 앞으로도 재정 투자가 필요한 부분이 많다. 그러므로 현재 정책을 점검하여 향후 영유아기 재정투자의 효율화를 기할 필요가 있다. 이에 본 연구는 지난 10여년 간의 영유아 보육과 교육, 현금 지원 등 영유아기 재정 투자의 변화 추이를 살펴보고, 서비스 이용, 부담경감 및 소득분배, 출산, 모의 취업 측면에서 효과성을 추정하여 향후 재정 투자의 효율성 제고를 위한 정책대안을 모색하는 데 목적을 둔다.

영유아기 재정 지원 정책의 전개 배경 및 추이를 정리하여 영유아 지원 정책 흐름에 대한 이해를 높이고, 영유아 부모 교육비와 보육료 지원 중심의 재정 지원 정책이 기관 이용, 가정경제, 여성취업 및 출산에 미치는 효과성을 파악하여, 영유아기 지원 정책의 합목적성을 강화하는 맞춤형 지원 등 제도의 내실화 정책에 기초를 제공하고자 한다.

2. 연구내용

구체적 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 지난 10여년 간 영유아 부분 재정투자 현황을 분석한다. 어린이집 및 유치원 이용 부모 부담 완화 재정 지원 정책과 현금 지원인 양육수당제도 등 주요 영유아 관련 정책 추진 배경과 정책의 내용을 검토하고 추이를 분석하고, 소요재정 규모를 파악한다.

둘째, 지난 10년 간 부모 보육료·교육비 부담 완화에 중점을 두었던 우리나라 영유아 지원 정책의 효과성을 검토한다. 영유아의 보육·교육 서비스 이용 양상 변화를 분석하고, 비용 지원이 기관이용과 이용시간 및 만족에 미치는 영향을 파악한다. 또한 보육료·교육비 지원이 부모 비용 부담에 미치는 영향을 분석하고, 여성 취업과 출산에 미치는 영향을 추정한다.

셋째, 우리나라 영유아 육아지원정책의 성과와 향후 과제 및 정책방향에 관한 전문가와 일반 국민의 의견을 수렴한다.

넷째, 앞서서와 같은 분석 결과를 토대로 향후 영유아 육아지원정책의 효과성 제고를 위한 정책대안을 제시한다.

3. 연구방법

가. 관련 국내외 문헌 및 자료 수집 분석

관련된 국내외 문헌, 통계 자료를 수집하여 분석하였다. 국가단위 매크로 통계 자료를 분석하여 정책 변화와 주요 지표를 연계하여 살펴보았다.

외국 사례로 일본 사례를 검토하였다. 일본은 우리나라와 유사하게 초저출산을 경험하고 저출산대책을 추진하였으며, 사업 초기 보육정책은 저출산대책의 주요 과제였다. 민주당 정권 이후 법 제개정을 통하여 재원을 확보하고 아동양육지원방안을 수립하여 2015년에 아동육아지원 신제도 시행을 앞두고 있다. 보육, 아동수당, 양육지원 관련 정책을 살펴보고 정책 효과 연구결과를 알아보고자 하였다.

나. 기존 자료 분석

1) 자료와 변수

2004, 2009, 2012년 전국보육실태조사 가구조사 자료를 연계하여 조사연도를 독립 변수의 하나로 사용하여 개인단위에서의 보육료·교육비 지원 정책의 효과를 추정하였다. 전국보육실태조사는 영유아보육법에 의거하여 전국 영유아 가구를 대상으로 추출한 표본 가구의 보육·교육 서비스 이용, 수요 및 요구 등 정책 기초 생산을 목적으로 실시하는 조사로, 실사는 전문조사원의 면접조사 방식으로 이루어졌다.¹⁾

분석에 사용된 종속변수는 보육·교육서비스 이용, 보육·교육 관련 비용, 취업 지원 및 추가 출산의사 세 분야로 구분하였다. 보육·교육서비스 이용은 기관 서비스 이용여부, 기관 이용시간, 어린이집·유치원 이용 만족여부 및 정도이고, 비용 관련 변수는 아동 1인당 보육·교육 비용 및 가구소득 대비 비율, 어린이집·유치원 이용 총 비용과 가구소득 대비 비율, 어린이집·유치원 이용 순 비용과 추가 비용이다. 취업지원은 구직·훈련이나 근로 시 지원 인식이고 출산 관련 변수

1) 구체적인 조사 내용이나 방법 등은 서문희 외(2005). 2004년도 전국보육실태조사-보육·교육이용 및 육구 실태조사 보고. 여성부·한국보건사회연구원. 서문희 외(2009). 2009년 전국보육실태조사-가구조사 보고서. 보건복지가족부·육아정책개발센터, 서문희 외(2012). 2012년 전국보육실태조사-가구조사보고. 보건복지부·육아정책연구소에 각각 상세하게 수록되어 있음.

는 추가출산 의사와 보육료·교육비 지원의 출산 효과에 대한 일반적 인식이다.

종속변수 중 비용 관련 변수는 물가상승률은 반영한 2012년도 가격으로 환산한 후에 자연로그를 취하여 사용하였다.

독립변수와 종속변수 이외에 통제변수로 가구, 부모 및 아동의 인구·경제학적 특성 등, 관련성이 있을 것으로 추정되는 사용 가능한 변수를 모두 사용하였다.²⁾

분석은 종속변수 특성 따라 가구당 1인 또는 모든 아동을 기준으로 분석하였다. 분석에 사용된 변수의 평균, 표준편차, 최소값 및 최대값 등 특성은 <부록 표 1>에 수록하였다.

〈표 1-3-1〉 분석에 사용된 변수

구분	영역	변수
독립변수	시점	조사 연도
	비용 지원 수혜	보육·교육비 등 지원 수혜여부
	교차항	조사연도와 비용지원여부의 상호작용
독립/통제 변수	가구 특성	지역, 가구형태, 자녀수, 가구소득, 국민기초생활보호대상여부
	아동 특성	연령, 성별, 출생순위, 질병장애여부,
	부모 특성	연령, 학력, 소득, 근로, 질병장애여부, 유배우 여부, 취업상태
종속변수	기관 이용	기관 이용, 이용 시간, 항목별 만족도
	비용 부담	총 보육·교육비 및 소득 대비 비율, 기관 이용 비용, 기관 이용 비용 부담 인식, 비용 만족도 및 비용지원정책 만족도
	취업 지원	서비스 이용 영향에 대한 인식
	출가 출산	추가 출산의사, 지원의 출산효과에 대한 인식

2) 분석방법

본 분석방법은 STATA 프로그램을 이용한 이중차감법(Difference in Difference) 이고 적용한 모형은 횡단형이다. 2009년과 2004년 조사자료, 2009년과 2012년 조사 자료를 통합하여 조사시점을 나타내는 연도의 더미 변수와 아동 개인의 보육·교육 비용 지원여부 더미 변수, 그리고 이 두 가지 더미변수의 교차항으로 이루어진 회귀분석을 통하여 보육·교육 비용이 종속변수에 미치는 순 효과를 구하고자 하였다. 회귀분석은 종속변수 특성에 따라 일반 또는 로짓

2) 독립변수가 통제변수로 사용된 가구소득과 관련이 있으나 본 분석에는 문제가 없는 것으로 판단되었고, 특히 두 연도의 자료를 함께 다루었기 때문에 상관성은 더욱 약화되었음.

모형을 사용하였다.

특정 정책의 효과성을 분석하기 위한 이중차감법의 기본 아이디어는 통제군(control group), 즉, 동일한 성격을 가지지만 정책을 미수혜한 가구를 이용하여 자연 증가 부분을 통제한다는 것이다.³⁾

본 연구에서 활용된 회귀식을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

$$\text{추정모형: } y = \beta_0 + \beta_1 G + \beta_2 T + \beta_3 G \cdot T + \beta_4 X + \epsilon \quad \text{식 (1)}$$

여기서,

G는 정책지원(수혜)여부: 지원을 받았으면 G=1, 아니면 G=0

T는 조사연도 혹은 정책이 확대된 시점에 대한 더미변수

: 2004년과 2009년 비교일 때 2009년은 1, 아니면 0

: 2009년과 2012년 비교일 때 2012년은 1, 아니면 0

G·T는 정책수혜여부와 시점의 상호작용항(interaction term)

X는 가구의 기타 인구통계학적 특성 변수

이러한 회귀모형의 계수를 이중차감법과 유사하게 풀어보면 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\begin{array}{l} \textcircled{1} E(y|G=0, T=0) = \beta_0 \\ \textcircled{2} E(y|G=1, T=0) = \beta_0 + \beta_1 \\ \textcircled{3} E(y|G=0, T=1) = \beta_0 + \beta_2 \\ \textcircled{4} E(y|G=1, T=1) = \beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3 \end{array} \quad \left. \begin{array}{l} \textcircled{2} - \textcircled{1} = \textcircled{a} \\ \textcircled{4} - \textcircled{3} = \textcircled{b} \end{array} \right\} \textcircled{b} - \textcircled{a} = \textcircled{d}$$

비용지원항(② - ①)은 $(\beta_0 + \beta_1) - \beta_0$ 로 결국 β_1 만 남게 되는데, 이는 식 (1)에서 G의 계수를 나타내고, 그 의미는 연도(2004년 대비 2009년) 중 2004년도의 비용지원 효과를 나타낸다. 조사연도항(③ - ①)은 $(\beta_0 + \beta_2) - \beta_0$ 이 되어 β_2 만 남게 되는데, 식 (1)에서 T의 계수를 나타내며, 의미는 2004년과 2009년에 아무 지원도 받지 않은 가구의 시간 변화 영향으로 해석할 수 있다. 따라서 연

3) 민인식·최필선(2012). STATA 고급 패널데이터 분석. 지필미디어 참조.

도와 비용지원의 상호작용항(⑥ - ④ = ⑤)은 $(\beta_1 + \beta_3) - \beta_1$ 이 되고 이를 추정 모형에서 나타내면 (④ - ②) - (③ - ①)과 같다. 이는, 2009년 정책지원이 가구에 미치는 순수한 효과로 해석할 수 있다.

비교 시점에 모두 지원을 수혜하지 않은 통제 집단과 이에 반해 비교 시점(2004년/2009년)에 모두 지원을 수혜한 처리집단의 기준은 <표 1-3-2>에서 분석 자료가 생산된 3개 연도의 특성을 보면 알 수 있다. 보육료·교육비 지원 대상 기준은 소득기준으로만 보면 2004년에는 차상위계층인 도시근로자 평균 소득 50%이하가 기준이었고 2009년에는 도시근로자 평균 소득 100% 이하이었으며, 2012년에는 34세의 상위 30%를 제외하고는 모두 지원 대상이었다.

이외 해당연도 특성으로 보육·교육 총 예산을 보면 2004년에 1조 5,181억원이고 2009년 5조 3,169억원, 2012년 10조 이상으로 증가되었고, 이 비용의 GDP 대비 비율은 2004년 0.17에서 2012년 0.75로 증가되었다.

<표 1-3-2> 자료 생산 기준 연도 특성

구분	2004. 9	2009. 5	2012. 5
보육료·교육비 지원 대상 기준 ¹⁾	-0~4세 도시근로자 평균 소득 50% 이하 차등 지원 -만5세아 도시근로자 평균 소득 50% 이하 전액 지원 -장애아 등급별 차등 지원	-0~4세 도시근로자 평균 소득 100%이하 차등 지원 -만5세아 도시근로자 평균 소득 100%이하 전액 지원 -장애아 전액 지원 -두자녀 기관 이용시 도시근로자 평균 소득 100%이하 차등 지원	-0~2세, 만5세아 전액지원 -3~4세 소득 하위 70% 이하 전액 지원, 맞벌이 가구, 다문화 가구 추가 혜택 -장애아 전액 지원
보육교육 총 예산(백만원) ¹⁾	1,518,180	5,316,945	10,312,740
GDP 대비 보육교육 총 예산 비율 ¹⁾	0.17	0.46	0.75
1인당 GDP(2010년기준 명목, 억원) ²⁾	8,760,331	1,151,707	1,377,465

주: 2009년 7월부터 지원 기준과 지원 수준이 변경되었으나 조사는 4~5월에 실시되었음.
자료: 1) 비용 지원 대상 상세 기준은 본 보고서 참조.

2) 통계청 국가통계포털 <http://kosis.kr>

다. 전문가와 일반국민 의식 설문조사 실시

총 250명의 전문가와 일반 국민 1,000명을 대상으로 설문 조사를 실시하여 그 동안 항목별 영유아 지원 정책의 효과성 정도, 우선순위 인식 및 정책 선호

도를 파악하고 향후 영유아기 재정 투자의 방향성과 효율화 관련 의견을 수렴하였다. 조사 대상 전문가는 보육, 유아교육, 사회복지, 행정 등 영유아 관련 학계 인사 중심으로 2배수 명단을 선정하여 조사하였다.

조사 내용은 전문가의 경우 재정 지원 확대의 성과와 문제, 그리고 향후 정책에 대한 의견으로 구성하였고(표 1-3-3 참조), 일반국민조사는 전문가 조사 내용 중 일반국민이 응답하기에 적절하지 않다고 판단되는 일부 문항을 제외하고 조사하였다.

〈표 1-3-3〉 전문가 설문조사 내용

구분	내용
재정 지원 확대의 성과와 문제	<ul style="list-style-type: none"> - 전 계층 동일 지원 정책의 타당성 및 소득의 역진성 - 접근성 강화, 질적 수준 제고, 아동발달에 기여 - 과도한 기관 이용, 취업모 역차별, 자녀양육 책임 감소 - 부모 돌봄 노동 부담 완화, 가정경제 도움 - 부모 취업활동 애로 해소 - 후속 출산에 미치는 영향
향후 정책 방향	<ul style="list-style-type: none"> - 비용 부담 분담: 교육·보육과정 활동 비용, 무대비용, 특성화 프로그램/특별활동 비용 - 적절한 교사 지원방식 - 취업모 우선 정책, 취업 중 가구여건별 지원 차등 - 양육수당 부작용 가능성 및 적정 금액 - 정책 우선 순위

〈표 1-3-4〉 전문가 응답자 특성

단위: %(명)

구분	(수)	비율	구분	(수)	비율
전체	(250)	100.0	전체	(250)	100.0
성별			연령		
남자	(76)	30.4	30대	(16)	6.4
여자	(174)	69.6	40대	(103)	41.2
최종 학력			50대	(112)	44.8
대학원 졸/석사	(2)	0.8	60대 이상	(19)	7.6
대학원 졸/박사	(246)	98.4	해당 직종 유형		
기타	(2)	0.8	보육·유아교육 관련 교수 및 강사	(121)	48.4
전공 구분			보육·유아교육 외 교수 및 강사	(79)	31.6
보육 관련	(62)	24.8	국책 연구기관 연구원	(32)	12.8
유아교육 관련	(63)	25.2	기타	(18)	7.2
이외 타 학계	(125)	50.0			

〈표 1-3-5〉 일반 국민 응답자 특성

단위: %(명)

구분	(수)	비율	구분	(수)	비율
전체	(1,000)	100.0	전체	(1,000)	100.0
성별			연령		
남자	(494)	49.4	20대	(179)	17.9
여자	(506)	50.6	30대	(190)	19.0
지역 규모			40대	(214)	21.4
대도시	(459)	45.9	50대	(198)	19.8
중소도시	(438)	43.8	60대 이상	(219)	21.9
읍면	(103)	10.3	유배우 여부		
취업 상태			있음	(814)	81.4
취업	(664)	66.4	없음	(186)	18.6
휴직 중	(40)	4.0	자녀 유무		
미취업	(296)	29.6	있음	(785)	78.5
가구 소득			없음	(29)	2.9
200만원 미만	(170)	17.0	해당 없음	(186)	18.6
200~299만원	(201)	20.1	학력		
300~399만원	(227)	22.7	중학교 졸업 이하	(105)	10.5
400~499만원	(139)	13.9	고등학교 졸업	(322)	32.2
500~599만원	(109)	10.9	대학(3년제) 졸업	(78)	7.8
600만원 이상	(122)	12.2	대학교(4년제) 졸업	(417)	41.7
무응답	(32)	3.2	대학원 이상	(78)	7.8

조사 시행은 전문가조사는 조사업체에서 웹 메일 방식으로 실시하고, 일반국민조사는 인구의 연령 분포를 반영하여 무작위 전화조사로 실시하였다.

조사결과 유효한 조사 응답자 특성은 〈표 1-3-4〉, 〈표 1-3-5〉와 같다.

라. 자문회의 및 간담회

관계자 간담회를 개최하여 정책 전반에 대한 의견을 수렴하였고, 전문가 자문을 통하여 연구방법, 연구결과 및 정책제언의 타당성을 검토하였다.

4. 선행연구

육아 지원정책의 효과성 평가 연구는 대부분이 저출산 정책의 효과성 관점에서 추진되었다. 출산이나 추가 출산 의사, 출산에 영향을 주는 요인으로서의 여

성 취업이 주된 종속변수로 간주되었고, 일부 연구가 소득보장을 종속변수로 사용하였다.

제1차 저출산고령사회기본계획 시행 직후에 윤홍식(2007)은 2006년 출산과 출산 양육지원정책의 관련성을 분석하였다. 회귀분석모형을 이용하여 한 자녀 출산 후 2006년 출산한 가구와 미출산 가구를 비교하여 보육료 지원이 두 번째 자녀 출산에 효과가 있었다고 보고하였다.

이삼식·유계숙·윤홍식·최효진(2008)은 논리모형을 반영하여 저출산 정책의 논리성과 효과성 평가 모형을 설정하고 시계열 및 2007년 조사 자료를 활용하여 저출산 정책의 하나로 보육·교육비 지원을 평가하였다. 프로그램 논리 모형의 단계는 크게 프로그램 전달(집행)과 프로그램 결과로 나눌 수 있다. 프로그램 전달단계는 정부 활동의 인적·물적 자원인 투입(inputs), 각종 서비스의 제공, 법률이나 규제의 집행 등으로 나타나는 정부의 활동(activity), 그리고 자원과 활동으로부터 생성되는 직접적인 생산물인 산출물(outputs)로 구성된다. 프로그램 결과단계는 정부 활동과 산출물로부터 나오는 편익으로 프로그램의 산출결과구조(outcome structure)이다(노화준, 2006). 분석결과, 보육·교육비 지원이 총 출산자녀수에 미치는 직접적인 효과는 0.39로 정적 효과를 보였고, 한편, 보육·교육비 지원 정책이 여성의 취업여부를 매개로하여 총 출산 자녀수에 미치는 간접적인 효과는 0.02로 미약하나마 정적으로 나타난다고 보고하였다. 보육·유아교육 시설 확충서비스 증대가 총 출산자녀수에 미치는 직접효과는 0.20로 자녀양육에 대한 물리적 경제적 시간적 부담을 경감시켜 추가 출산에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 정책이 모의 취업여부를 매개로 하여 총 출산 자녀수에 미치는 간접효과는 무시할 수준이라고 보고하였다.

한편 민희철 외(2007)의 정책 실험(policy experiments) 연구에서는 취업모에 대한 보육비를 지원하는 정책이 출산에 미치는 효과는 약 2% 정도이고 결혼은 약 0.04% 증가시키는 효과가 있는 것으로 분석되었다. 이러한 분석 결과는 노동공급 3%, 인적자본 0.18년 증가시키는 효과보다는 낮은 것으로, 출산율 제고정책의 효과로 보면 현재의 차등보육료를 크게 확대하는 제도가 기존의 차등보육료제도를 유지하고 시설 미이용 아동에게 아동수당을 도입하는 정책보다 기혼 여성 노동공급과 출산에 비용 효율적인 면에서 우월한 정책임을 제시하였다. 결론적으로 출산율 제고정책에 동원될 수 있는 재정이 유한하다는 점을 고려해 볼 때, 기본적인 출산정책은 자녀가 있는 모든 가구에 지원이 하되 취업모에

대한 지원을 보완책으로 강화하는 방식이 바람직하다고 제안하였다.

신윤정·성태운·최은영(2008)은 거시 및 미시적으로 보육·교육비 부담 정도가 출산에 미치는 영향을 분석하였다. 1995년부터 2006년까지 국가 통계자료를 기초로 분석하고, 부모 1,500명을 조사한 결과를 사용하여 시계열 분석 모형을 통하여 교육비 지출이 출산율에 어떠한 영향을 미치고 있으며 소득 계층별 차이가 어떠한가에 대해 제시한 바 있다. 이 연구는 현재 보육·교육비 지출은 출산 의향에 통계적으로 유의한 영향력이 없고, 양육 자녀수와 어머니의 연령과 같은 인구학적인 변수들이 자녀 출산 의향에 유의한 영향이 있는 것으로 보고하였다.

2013년에는 한국보건사회연구원 복지패널 자료를 이용하여 2006년부터 2012년까지 정부 지원을 현금지원, 서비스 지원, 시간 지원 세 분야에 걸쳐 평가하였다(신윤정·고제이·이지혜·윤자영, 2013). 평가지표는 프랑스 사회보장청과 OECD Family database에서의 평가 지표를 적용하였다. 현금 지원 정책에 대해서는 자녀 양육을 위해 지원 받은 현금 급여 액수 및 이러한 현금 급여가 소득에서 차지하는 비중을 통해 평가하였다. 서비스 지원 정책에 대해서는 자녀 보육·교육에 대하여 정부로부터 지원받은 액수, 정부 지원에 따른 자녀 보육·교육비 지출 감면 정도 그리고 소득에서 차지하는 지출 비중의 감면 정도를 가지고 파악하였다. 시간 지원 정책에서는 육아 휴직 급여 지원으로 인해 출산 전에 받았던 소득이 어느 정도 대체되었는가를 중심으로 평가하였다. 이러한 정부의 정책적인 지원에 따른 경제적인 자녀 양육 부담 감면 정도를 소득 수준과 가족 특성(자녀수, 맞벌이여부 등)에 따라 평가함으로써 자녀 양육 부담 감면 정도가 계층별로 어느 정도 이루어졌는지를 계층별로 분석하였다.

육아정책연구소 연구로는 2009년에 양육비용 지원의 출산과 여성취업에 미치는 효과성을 중앙 및 지방정부의 각종 통계와 정책자료 수집·분석하고, 양육비용 지원, 보육서비스 이용권에 관한 조사를 실시하여 국가, 지방정부, 개인 단위에서 검토하고 대안을 제시한 바 있다(서문희·안재진·최혜선·소마 나오코, 2009). 이 연구에서는 소득계층별 지원이 효과적이므로 지원 대상 소득계층 확대가 필요하고, 지방정부의 현금 지원정책의 효과가 있으므로 현금 지원정책도 확대할 필요가 있으며, 한 자녀 가정 수혜가 추가 출산의사에 긍정적으로 작용하므로 앞으로의 정책 대상은 둘째 자녀부터 실시하여야 한다는 방안을 제시하였다. 또한 비용지원은 양육부담 완화라는 매개요인을 통하여 더 긍정적으로 작동하므로 취업모, 저소득층 등 구체적 정책 대상 설정이 필요함을 강조하였다.

5. 외국 사례: 일본

외국의 사례로 일본 사례를 제시하였다. 일본을 선택한 이유는 일본이 우리나라와 비슷하게 육아지원을 저출산 대책의 하나로 채택하였다는 점은 동일하지만 우리와 달리 어린이집 이용이 모의 취업과 철저히 연계되어 있기 때문에 육아지원정책이 출산에 영향을 줄 수 있었을 것으로 기대하였기 때문이다.

가. 저출산 대책 개요

일본은 1989년 출산율 1.57 쇼크 이후 소자화(少子化) 대책을 본격적으로 펴왔다. 守泉 理蕙(2014)는 이와 같은 1990년 이후 일본의 소자화 대책을 여섯 단계로 나누고 있다. 1990~1996년에는 보육서비스를 확충하고 소자화 문제에 대한 국민 관심을 불러 일으켰고, 1997~2001년에는 보육서비스 확충과 더불어 고용환경 개선의 문제를 제기하였다. 2002~2004년에는 소자화 대책 관련 법을 정비하였고, 2005~2009년에는 법적 기반 하에서 자녀양육지원에 관하여 관민일체추진체계를 확립하였으며, 2010~2013년에 민주당이 들어서면서 양육수당을 확대하고 관련 3개 법안⁴⁾ 제·개정으로 소비세율을 높여 재원을 마련하고 어린이·육아지원 신제도를 도입하였다. 이처럼 2004년부터 소자화, 인구감소 문제를 최대의 국가난제로 삼고 정부에 전략본부를 설치하고 강력한 정책을 추진 중이다. 이러한 내용을 민주당 정권 이전과 이후로 나누어 간략하게 서술하였다.

1) 2010년 이전 소자화 대책 개요

연도 구분은 그동안 일본이 추진한 단·중기 소자화 대책이 기준이 된다. 일본은 1994년, 1999년 두 차례의 엔젤플랜에 이어 2002년 소자화 대책 플러스원을 제시하고, 2005년에는 자녀양육응원플랜을 발표하였다(서문희·김은설·장혜경·박수연, 2008). 2006년에는 신소자화대책을 발표하였고, 2007년 ‘아동과 가족을 응원하는 일본’이라는 타이틀로 검토 회의를 통하여 전략의 기본방향을 제시하였다(서문희 외, 2008).

1994년 엔젤플랜과 1999년 신엔젤플랜은 소자화의 배경으로 육아와 일의 양

4) 3법은 어린이·육아지원법, 인정이린이원법 일부 개정법, 아동복지법 일부 개정 등 관계법률 개정법입(内閣府·文部科學省·厚生労働省 2013).

립 어려움을 지적하고 이에 대한 대응으로 긴급보육대책5개년사업 실천계획 수립 등 보육 중심의 정책을 추진하였다(서문희 외, 2008).

2002년 소자화 대책 플러스원은 엔젤플랜이 보육 중심이었던 것에 비하여 정책 대상과 폭을 넓혀 개인의 선택권과 다양성을 존중하면서, 복합적 지원체계를 구축함으로써 자녀 기르기 좋은 사회 만들기를 통하여 저출산 문제를 해결하고자 하는 정책적 변화를 보였다(서문희 외, 2008). 2003년 차세대 육성 지원 대책 추진법에 의하여 시·정·촌, 도도부현, 특정사업주, 일반사업주는 행동계획을 수립할 것을 규정하였다.⁵⁾ 사업주는 행동계획 책정지침에 따라서 근로자의 직업 생활과 가정 생활의 양립을 위해 필요한 고용 환경 정비에 관한 행동계획을 책정하여 후생노동대신에게 제출하여야 한다(田村和之, 2013).

2005년 12월에 결정한 자녀양육응원플랜은 소자화 대책 플러스원에 이어 더욱 포괄적이고 근본적인 접근으로 사회 전반에 걸쳐 대안을 제시하고 2009년까지의 목표를 설정하였다(서문희 외, 2008). 2007년 대책방안에서는 노동방법 개혁, 포괄적 제도 구축, 사회보장 등 종합적 대응, 지역실정 반영, 효과적 재정투입, 시책의 실효성 확보 등 정책 추진의 내실화를 제시하였다(서문희 외, 2008).

2) 2010년 이후 어린이·육아지원 신제도

2010년 민주당 정권은 아동·육아비전을 제시하였고, 그간의 논의를 바탕으로 방안을 구체화하여 2015년 4월에 시행을 앞두고 있다. 아동·육아비전은 “사회 전체가 자녀양육을 지원한다”, “일과 자녀양육에 대한 희망이 이루어진다”는 기본원칙을 제시하고 있다. 이러한 방침 속에서 2013년에는 일본 자녀육아위원회에서 ‘아동육아지원신제도 기본지침안’을 제시하였다. 이는 영유아 한 사람 한 사람의 건강한 보육을 균등하게 보장할 것을 명시하고 보육과 교육, 육아에 대한 안정적 지원을 목표로 한다는 것이다(內閣部, 2014).

일본 3당 합의를 토대로 어린이·육아 관련 3법을 성립하여 추진하는 유아기의 학교교육·보육, 지역의 어린이·육아 종합적 지원의⁶⁾ 주요 내용은 다음과 같다.

- 5) 기본이념으로 차세대육성지원대책은 부모, 기타 보호자가 자녀양육의 일의적인 책임을 진다고 하는 기본적 인식 속에서, 가정 외 장소에서의 자녀양육 의의에 대해 깊이 이해하고, 자녀양육에 따르는 기쁨을 실감할 수 있도록 배려해서 실시되지 않으면 안 된다고 규정하였음.
- 6) 2012년 3월 정부 2012년 통상국회인 180회 국회에서 관련 법안이 제출되어서 8월 10일에 통과하고 8월 22일에 공포가 되었음. 「사회 보장·세금의 일체 개혁에 관한 확인서(사회 보장 부분)」(2012년 6월 15일 민주당·자유 민주당·공명당 사회보장·세금의 일체 개혁(사회 보장 부분)에 관한 실무자간 회합)(42페이지 참조)에 의거함(內閣府·文部科學省·厚生勞動省, 2013).

첫째, 인증 어린이집, 유치원, 보육소 등 시설형과 소규모 보육 등 지역형 보육 서비스 지원을 추진한다는 점이다. 지역형 보육은 6~10인 이내 소규모 보육과 5인 이하의 가정 보육, 자택 방문형 보육, 사업소 내 보육 등의 추진이며, 시설형은 유보제휴형 인정어린이원, 유치원형, 보육소형, 지방재량형 네 가지 유형의 보육이다. 둘째, 인정어린이집 제도의 개선하여 유보제휴형 인정어린이원에 대하여 인가지도 감독체계를 일체화하고 학교 및 아동복지시설로서의 이중적 행정체계를 해소하여 법적 지위를 부여하기로 하였다. 2006년에 도입된 유보제휴형 인정어린이원은 지도·감독 등이 이중적이라는 지적이 있어서 이를 해소하여 일원화한다. 셋째, 이용자 지원, 지역 육아 지원 거점 등으로 지역의 어린이·육아 지원에 충실한다는 것이다. 정보 제공, 조언, 상담, 방과후 아동 등에 중점을 둘 것이다. 또한 어린이 자녀양육지원법에서는 보육의 필요성에 대한 인정 기준으로 인정 사유에 따라 하루 표준보육시간(최장 11시간)과 8시간의 보육단시간으로 나누어서 진행한다는 내용을 포함하였다. 부모의 근로시간 월 120시간을 기준으로 그 이상은 표준보육시간인 평일 11시간으로 월 총 275시간을 지원하고, 근로시간 월 120시간 미만은 단시간보육으로 평일 8시간으로 월 총 200시간을 지원하게 된다. 근로 이외의 요인도 가정 사정상 합당하면 표준보육시간을 보장한다(保育研究所, 2014).

이 사업의 실시 주체는 시정촌이다. 시정촌이 지역 수요에 의거하여 계획을 수립하고 예산을 배정, 사업을 실시하고, 국가와 도도부현(都道府県)은 실시 주체인 시정촌을 지원한다. 소요 비용은 사회 전체가 마련하며, 중앙에는 내각부에 어린이·육아 본부를 설치하여 체계를 정비하고, 시정촌은 사회각계 인사·지방 공공단체·사업주 대표·노동자 대표·육아 당사자 등으로 어린이·육아 회의를 개설하여야 한다는 등의 내용을 골자로 한다(保育研究所, 2014).

재원은 2015년 10월에 소비세율을 10%로 인상해서 28조원을 마련, 7,000억원 정도를 아동에게 사용한다는 것이다.⁷⁾ 목표하는 바를 다 이루려면 1조원 정도의 재원이 필요하기 때문에 3,000억원의 확보가 더 필요하다. 신제도는 본격적으로는 2015년 4월부터 추진하지만 신제도 본격 시행에 앞서 소비세율을 8%로 올린 2014년에 대기아동 해소 사업으로 보육긴급확보사업, 대기아동해소가속화 사업 등을 추진했다(內閣部, 2014).

7) 2014년 11월 현재 일본은 아베노믹스 실패로 2015년 10월로 예정된 소비세율 10%로의 인상 시기를 연기한다고 발표함(2014. 11. 20일자 중앙일보. “고령화로 의료·간병 수요 늘어나는데 … 자동차만 짝어낸 게 아베노믹스 패착”.)

나. 주요 육아지원

1) 보육·교육 사업

가) 보육·교육비 지원

자녀 양육비용 지원정책은 포괄적 저출산대책의 일부분이고, 그 중의 일부가 보육비와 유아교육비 지원이다.

부모가 부담하는 보육료는 표준보육단가에 기초한 보육시설 운영비 중에서 50%는 국가가 부담하고 50%를 보육료로 징수하도록 하고 있고 국가 부담 중 1/2는 중앙정부, 1/4은 도도부현, 1/4은 시정촌이 부담하는 것을 원칙으로 한다. 2014년 중앙정부에서는 부모 보육료 징수 기준을 전년도 소득계층에 따라서 8 계층으로 나누고 있다. 8계층은 생활보호법 피보호세대, 시정촌민세비과세 대상, 소득세과세는 없으나 시정촌 주민세 과세대상자로 구분하고, 그 이외의 소득세과세 대상은 전년도 과세수준에 따라서 5단계로 차등한다(全國保育團體連絡會·保育研究所, 2014).

그러나 일본에서 실제 보호자가 부담하는 보육료 기준 및 전체 보육료 운영비용에서 보호자의 부담비율은 지방정부마다 각각 다르다. 중앙정부가 제시한 보육료 징수기준에 대한 지방정부 지원 이외에도 지방정부마다 보육내용을 질을 높이기 위한 별도의 사업을 추진하고 있기 때문이다. 대체로 지방정부가 국가 기준의 1.5~2.0배 정도를 배정하는 것으로 추정되나 지역 차이가 심각할 정도로 크다.

유치원은 생활보호법 피보호세대는 무상으로 정부가 공립유치원 79,000엔, 사립 308,000엔을 지원한다. 이외 공립유치원은 시정촌민세비과세대상에 2만엔을 지원한다. 사립유치원 원아에게는 생활보호법 피보호세대 이외에 시정촌민세비과세 대상, 시정촌 주민세 77,100엔 이하, 시정촌 주민세 211,200엔 이하로 구분하여 차등으로 지원한다. 여기에 다자녀 가구에는 지원금 가산제도가 있다. 유치원에 여러 자녀가 동시 취원 시 둘째는 50%, 셋째는 100%를 감면해 준다. 이는 어린이집에도 동일하게 적용된다(全國保育團體連絡會·保育研究所, 2014).

<표 1-5-1>은 2012년와 2013년도 보육시설과 유치원 비용 분담을 나타낸다. 보호자가 내는 비율을 보면 어린이집과 유치원, 그리고 공사립간에 차이가 있다. 유아의 경우 17~63%로 차이를 보였다. 어린이집은 전체적으로 41%를 부모가 부담하는 것을 보여준다.

〈표 1-5-1〉 일본 보육료·교육비 분담

구분	※ 2012년 예산(유아)							※ 2013년 예산 보육소(0~5세아)		
	유치원(A)			보육소(3~5세아)(B)			(A+B)	공립	사립	총계
	공립	사립	총계	공립	사립	총계	총계			
대상(명)	29만	132만	161만	57만	75만	132만	293만	86만	146만	232만
재정 총액(억엔)	1,200	6,000	7,200	3,000	4,100	7,100	14,300	6,800	13,800	20,600
1인당(만엔)	41.4	45.5	44.7	52.6	54.7	53.8	48.8	79.1	94.5	88.8
분담 비율(%)										
공비	83	43	50	37	42	39	45	53	62	59
-국가	0	8	7	0	20	11	9	0	31	21
-지자체	83	33	42	37	20	27	34	53	30	38
보호자	17	57	50	63	59	61	55	47	38	41
계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

자료: 日本 全國保育團體聯合會·保育研究會(2014). 2014 保育白書. p. 47 재구성.

나) 대기아동 해소 작전

일본의 자녀양육 지원정책의 핵심 사업의 하나가 대기아동 해소⁸⁾ 정책이다.

일본의 인가보육소 입소 아동 결정은 일하는 부모 등 가정 사정을 반영하여 접수제를 채택하고 있다. 또한 보육소는 일하는 부모 자녀를 모두 수용하기에도 부족한 상황이고, 또한 설치 기준이 높기 때문에 확충하는 데도 어려움이 있었다. 그러므로 일찍부터 대기아동 해소 문제가 주요 정책과제가 되었고, 이를 해소하고자 지방정부가 인가하는 인증보육소 등 국가 기준의 보육소보다 기준을 낮춘 보육소의 설치를 추진해 왔다.

특히 도시부를 중심으로 많이 존재하는 보육원의 ‘대기아동’을 해소하기 위해 2002년도부터 ‘대기아동제로작전’을 시행하고, 2005년도부터는 ‘아이·육아 응원 플랜’을 바탕으로 대기아동 감소를 추진해왔다. 그러나 2013년 기준으로 대기아동 규모는 2만명 이상이다(표 I-5-2 참조).

2013년부터 대기아동해소 가속화 사업을 추진중이다. 대기아동해소 가속화 사업은 2013년과 2014년 2년간 긴급 집중추진기간으로 2만명의 정원을 확보한다는 계획이고, 2015~2017년은 추진 가속기간으로 총 4만명분을 확보하여 2017년에 대기아동 문제를 완전 해소한다는 계획이다. 방법으로는 민간보육소 운영비 지원, 임대·국유지 활용·보육소 정비, 소규모보육사업 신제도 조기 시행, 인가와 시설 인가 이행 지원, 사업소내 보육소 지원 등이다. 더불어 보육사 확보 및

8) 아동복지법을 바탕으로 대기아동이 50명 이상 있으며 보육 실시사업 등 공급체제 확보에 관한 계획을 책정하는 것이 의무화되어 있음.

처우개선에도 예산을 배정하고 있다(표 1-5-3 참조).

〈표 1-5-2〉 일본 연도별 대기아동 수

단위: 개소, 명

연도	시설수(개소)	정원수(명)	이용아동수(명)	대기아동수(명)	
				구정의	신정의
2000	22,195	1,923,157	1,788,425	34,153	-
2001	22,214	1,936,881	1,828,227	35,114	21,201
2002	22,272	1,957,626	1,879,349	39,881	25,447
2003	22,354	1,991,145	1,920,599	42,800	26,383
2004	22,490	2,028,110	1,966,958	41,800	24,245
2005	22,570	2,052,635	1,993,796	43,434	23,338
2006	22,699	2,079,317	2,004,238	38,872	19,794
2007	22,848	2,105,254	2,015,337	-	17,926
2008	22,909	2,120,934	2,022,227	-	19,550
2009	22,925	2,131,929	2,040,934	-	25,384
2010	23,069	2,158,045	2,080,072	-	26,275
2011	23,385	2,204,393	2,122,951	-	25,556
2012	23,711	2,240,178	2,176,802	-	24,825
2013	24,038	2,288,819	2,219,581	-	22,741

주: 각 연도 4월 1일 현재임. 입소대기아동 신정의는 특정 보육소 입소 희망자가 입소 가능한 곳에 입소한 경우와 인가보육소 입소 희망자의 지자체 인가 보육서비스를 받는 경우에 입소대기아동에서 제외하는 것임.

자료: 日本 全國保育團體聯合會・保育研究會(2014). 2014 保育白書. p. 238

〈표 1-5-3〉 일본 대기아동해소가속화 사업 내역

연도	규모	예산(억엔)
보육소 운영비 지원	- 2014년 민간보육소 운영비 72,000명 추가	4,581
임대방식, 국유지 활용, 보육소 정비	- 보육소 긴급정비, - 임대 건물 활용 정비 사업 - 소규모보육 설치 촉진 - 유치원 보육 개보수 - 가정적보육 개보수 - 인정어린이원 정비 - 민유지 사업	1,763
보육사 확보 및 처우개선	- 안심어린이기금, 보육긴급확보사업으로 추진 - 보육사자격취득 지원 - 유치원교사자격소지자 보육교사 취득 및 그 반대 지원	443
소규모보육사업 신제도 선취	- 6~19인 이하 시설 지원 - 보육마마 2인 이상 한 장소에서 보육 지원 - 유치원 장시간 보육 운영비 지원 - 인정어린이원 - 가정적 보육사업	273
인가 외 시설 인가 이행 지원	- 정비비, 운영비, 이행비	164
사업소 내 보육소 지원	- 조건 완화 등	52

자료: 日本 全國保育團體聯合會・保育研究會(2014). 2014 保育白書. pp. 205-206

다) 보육서비스의 다양성

종일제 보육이 취업모 중심이고 대기아동 수가 있는 상태에서 이외의 다른 다양한 보육욕구를 수용하기 위하여 여러 사업을 추진해 왔다.

2014년 사업에는 그 동안 해왔던 사업 이외에 신제도 추진과 관련된 사업들이 포함되어 있다(표 1-5-4 참조).

〈표 1-5-4〉 일본의 다양한 보육사업 내역

연도	규모	예산(억엔)
연장보육촉진사업	- 624,000명	239
병아, 병후아 보육사업	- 병아 병후아 대응형 연 200,000명 - 체조불량아 대응형 898개소 - 방문형 15개소	52
휴일 야간보육사업	- 휴일보육 120,000명 - 야간보육 280개소	8
일시보호사업		95
신규참여시설 순회지원		4
기타	- 보육소 분원 촉진사업 - 인가의 보육시설 지원 - 직원 자질향상	15

자료: 日本 全國保育團體聯合會·保育研究會(2014). 2014 保育白書. pp 206~207

2) 아동 수당 등

아동수당제도는 아동을 양육하는 가정의 생활안정에 기여함과 동시에 아동의 건전한 육성 및 자질 향상 도모를 목적으로 1971년 법률 제73호로 1972년에 만 5세 아동에게 지원되기 시작한 이래 현재까지 지속적으로 지원되고 있다.

현재 지급 대상은 아동이 만 12세가 된 해의 3월 31일까지의 초등학교 수료 전의 아동을 양육하고 있는 자에게 지급된다. 지원금액은 일정한 소득 수준 이하여부와 출생순위에 따라 차등 지원된다. 일정한 소득 수준 이하 가구 지급액은 3세미만은 월 15,000엔⁹⁾, 3세 이상은 첫째아와 둘째아는 월 10,000엔, 셋째아 이후는 월 15,000엔이다. 일정한 소득 수준 초과 가구에는 5,000엔이 일괄 지급 기준이다. 소득 기준은 4인가족 기준으로 1002.1만엔이다.

일본의 아동수당은 다자녀 가구의 양육부담을 완화하려는 목적인 서구 여러 나라와는 달리 저출산 대책의 일환으로 도입되었다. 그러나 실제로 출산제고 효과에 대해서는 긍정적 평가를 받지 못하고 있다.

9) 2007년부터 유아 가산금 적용

다. 정책의 효과성 관련 연구

일본정부는 추진한 중장기 저출산 대책에 대하여 포괄적으로 광범위하게 성과를 평가하는 보고서를 발간하고 있다. 평가 보고서에는 출생률의 사회경제적 요인, 정책적 요인, 여성취업과 관련하여 육아휴직제도, 보육소 확충, 육아에 대한 경제적 부담 등이 총 망라되어 있다. 이 글에서는 자녀양육 지원 사업 중 어린이·육아지원과 아동수당에 한정하여 정책효과를 측정할 연구결과를 요약하고자 한다.

일본은 취업모 중심으로 보육서비스를 제공하고 지원하기 때문에 근본적으로 보육서비스의 공급과 이용은 여성의 취업과 밀접하게 연결되어 있다. 그러나 정부의 대기아 감소 등 노력에도 불구하고 여성의 취업률이나 출산율도 크게 변화하지 않았는데, 여러 연구들이 개인이나 지역 단위 분석으로 보육서비스와 여성 취업이나 출산과의 관련성을 증명하려고 하였다. 연구에 따라서 그 결과는 관련성이 증명되기도 하고 부분적으로는 증명하지 못하는 연구도 있었다.

일찍이 塚原康博(1995)는 개인단위 분석에서 육아지원정책은 출산 확률 상승 효과는 유의미하지만 그 정량적인 효과는 적다고 밝히고, 육아지원정책의 제1차적인 목적은 아이를 가진 부모의 육아 부담 경감, 부모의 근로와 육아 병행, 아이 한명 한명의 복지에 충실히 하는 것이라고 하였다. 또한 周燕飛(2007)는 동경도 49개 구·시와 51개 군·도부 단위분석에서 아동복지비(아동천명당)가 출생률에 미치는 영향은 유의하지 않으나 아동복지비의 투입액에 출생률은 크게 영향을 미치고 있다고 보고하고, 이는 지원의 효과가 나타낼 때까지 시간이 걸리는 점, 공적 보육지원이 출생률에 확실한 영향을 미칠 수 있는 정도가 되지 못한 점 등이 이유로 들었다. 한편 大石亞希子(2003)는 보육비용이 여성의 경제활동 참여에 부의 관계를 보인다고 보고하여 보육료 감소가 여성경제활동 촉진 가능성이 있음을 제시하였다.

한편 보육정원이나 서비스 이용을 독립변수로 하는 연구들은 출산과의 관련성이 있음을 증명하였다. 滋野由紀子·大日康史(1999)는 후생성 국민생활기초조사 자료 분석을 통하여 보육소 정원율은 취업 촉진에 유의미하고, 조기보육 실시율은 출산에 유의미한 영향을 미친다고 보고하였고, 樋口美雄·松浦寿幸·佐藤一磨(2007)는 보육소 정원수는 첫째 아이 출산에만 영향을 미친다고 한 반면에, 吉田浩·水落正明(2005)는 2002년 부인 44세 이하 세대 자료 분석으로 보육소 정원은 둘째 아이의 출산을 촉진한다고 보고하였다.

〈표 1-5-5〉 일본 보육정책의 효과성에 관한 연구 결과 사례

구분	주요 결과
泉田信行(2010)	- 대기아동 해소가 출산에 미치는 영향
周燕飛(2007)	- 아동복지비(아동천명당)가 출생률에 미치는 영향은 유의하지 않으나, 아동복지비의 투입액에 출생률은 크게 영향을 미치고 있음. - 지원의 효과가 나타낼 때까지 시간이 걸리는 점, 공적 보육 지원이 출생률에 확실히 영향을 미치는 정도의 규모를 만들지 못한 점 등이 이유.
坂爪聡子(2007)	- 출생률과 취업률이 모두 높은 지역에서는 보육서비스가 양적으로 충실한 한편, 출생률과 취업률이 모두 낮은 지역에서는 보육서비스가 양적으로 부족하고 여성 노동시간이 대단히 짧.
阿部正浩(2005)	- 2변량의 크로스섹션 분석에서는 보육서비스와 여성노동력 비율은 정의 관계, 여성노동력과 출생률도(약한) 정의 관계를 나타냄.
樋口美雄·松浦寿幸·佐藤一磨(2007)	- 보육소 정원 수는 첫째 아이 출산에만 영향
滋野由紀子(2006)	- 보육서비스 수혜시 취업해도 아이를 둘 이상 낳는 확률은 약 10% 상승함. - 특별보육(연장·휴일·환아·서틀버스) 이용자의 평균 아이 수가 이용하지 않는 그룹보다 1.8명 많음.
吉田浩·水落正明(2005)	- 인가보육소 정원은 둘째 아이의 출산을 촉진함. - 출산과 아내의 취업의 트레이드오프(한쪽이 이익을 얻으면 다른 쪽이 손해를 보는)관계는 첫째아이에게는 강하게 보였음.
滋野由紀子·松浦克己(2003)	- 보육에 대한 응답자의 평가와 출산의 관계는 나타났으나 순 영향을 통계적으로 유의하지 않았음.
大石亞希子(2003)	- 보육비용이 여성의 경제활동 참여에 부의 관계를 보인다고 보고하였음
滋野由紀子·大日康史(1999)	- 보육소 정원율은 취업 촉진에 유의미함. - 조기보육 실시율은 출산에 유의미한 영향을 미침.
塚原康博(1995)	- 육아지원정책의 출산 확률 상승 효과는 유의미하지만, 그 정량적인 효과는 적음. - 육아지원정책의 제1차적인 목적은 아이를 가진 부모의 육아 부담 경감, 부모의 근로와 육아 병행, 아이 한명 한명의 복지에 충실히 하는 것임.

滋野由紀子(2006)는 어머니 개인 단위 자료 분석에서 보육서비스 수혜시 취업해도 아이를 둘 이상 낳는 확률은 약 10% 상승하고, 특별보육(연장·휴일·환아·서틀버스) 이용자의 평균 아이 수가 이용하지 않는 그룹보다 1.8명 많다고 보고하였다. 阿部正浩(2005)는 시·정·촌을 분석 단위로 하는 2변량의 크로스섹션 분석

에서는 보육서비스와 여성노동력 비율은 정의 관계를 갖고, 여성노동력과 출생률도 약하지만 정의 관계를 나타낸다고 보고하였다.

滋野由紀子·松浦克己(2003) 연구에서는 보육에 대한 응답자의 평가를 출산력 모형에 포함시켰으나 통계적으로 유의하지 않았다.

일본 육아지원에서 가장 큰 관심은 대기아동 해소이므로 지역단위로 대기아동 규모와 출산 수준의 관련성으로 정책의 성과를 측정하는 연구들이 실시되었다. 시정촌 단위로 2005년 출산수준과 대기아동 수를 연결하여 분석한 연구한 결과에 의하면 보육서비스의 양적 확충이 출생수를 상대적으로 증가시켜 출산수준 제고에 공헌할 가능성이 있다는 것을 실증적으로 보여주었다(泉田信行, 2010).

아동수당의 효과에 대해서는 각 가정의 출산에 미치는 영향은 극히 적다고 보고하였다. 소득과 연관한 아이의 숫자와의 효과 자체가 적은 점과 소득의 증가가 더 한층 양육비의 증가로 이어지는 것이 이유로 설명하였다(森田陽子, 2006). 또한 Suzuki(2007)는 2007년 기준으로 양육수당과 소득세 면제 등 현금 지원액을 579,000엔으로 추정하고 출산력의 소득탄력도를 고려할 때 의미 있는 효과를 미치지 못한다고 하였다. 당시 평균소득이 432,000엔이므로 연 평균 579,000엔은 11.1%의 증가를 의미하므로 출산력에 대한 소득탄력도를 0.043을 적용하면 출산율은 0.48% 증가하게 된다고 하고, 이렇게 볼 때 현재 재정지원으로 합계출산율을 0.1% 올리는 것은 힘들다고 보고하였다.

6. 보고서 구성과 제한점

본 보고서는 지난 10여년 간의 육아지원 정책을 보육과 유아교육 재정 지원 사업 중심으로 살펴보고, 2004, 2009, 2012년 전국 보육실태조사 자료 분석과 전문가와 일반국민 설문조사 자료를 이용하여 개인의 보육과 유아교육 비용 지원 효과를 기관 이용 측면, 부모 비용부담 경감 측면, 어머니의 취업 및 추가 출산 측면에서 알아보고자 한 연구이다.

본 연구에서는 육아지원 정책의 효과를 보육과 유아교육에 소요되는 비용으로 한정하여 분석하였다. 그 이유는 지난 10여년 간의 영유아기에 대한 재정 투자가 저출산 대책의 하나로 간주되어 부모의 유아교육비와 보육료 감면 정책에 몰입해 왔기 때문이다.

또한 통계 프로그램에 의한 효과성 검증은 분석 방법의 특성상 전연령 전계층 무상교육·보육이 시행된 이후의 조사 자료는 분석에서 제외하였다. 전연령 전계층 무상교육·교육 시행으로 비용 수혜여부 변수의 생성이 불가능하기 때문이다. 이에 대한 효과 연구는 본 연구와는 다른 방법으로 평가가 필요할 것으로 본다.

본 연구에서는 양육수당의 효과분석은 포함하지 않았다. 양육수당은 비교적 최근인 2012년 이후 확대되었기 때문에 실증자료가 부재하였기 때문이다. 육아지원에서 양육수당이 차지하는 예산은 2014년 국고 1조 2,000여억 이상으로 증가하였으므로, 향후 양육수당의 확대나 효과성 분석도 주요 정책과제가 되어야 할 것이다.

II. 영유아 교육·보육 지원 정책과 재정

제2장에서는 영유아 보육·교육 지원 정책을 개괄적으로 살펴보고 재정 지원 사업을 사업별로 구체적으로 서술하고 전체 예산 규모를 제시하였다.

1. 중장기 육아지원정책 개요

우리나라 영유아정책은 영유아보육법이 전문 개정되고 유아교육법이 제정된 2004년을 기점으로 획기적으로 변화하여 왔다. 영유아보육법의 전문 개정과 유아교육법 제정은 개정 당해 연도의 산물은 아니고 그 수년 전부터 많은 논의와 준비 기간을 거쳐서 탄생한 결과이지만, 법적 여건이 갖추어져야 그 때부터 본격적인 시행이 가능하다는 관점에서 이렇게 구분할 수 있다.

참여정부 때부터 주요 국정과제가 된 영유아 지원 정책은 이명박 정부, 현재 박근혜 정부에 이르기까지 아직도 국가와 사회적 관심 가운데 있다. 최근 10여 년간의 영유아 지원 정책을 각 정부의 중장기 계획을 기준으로 정책적 특성을 서술하면 다음과 같다.

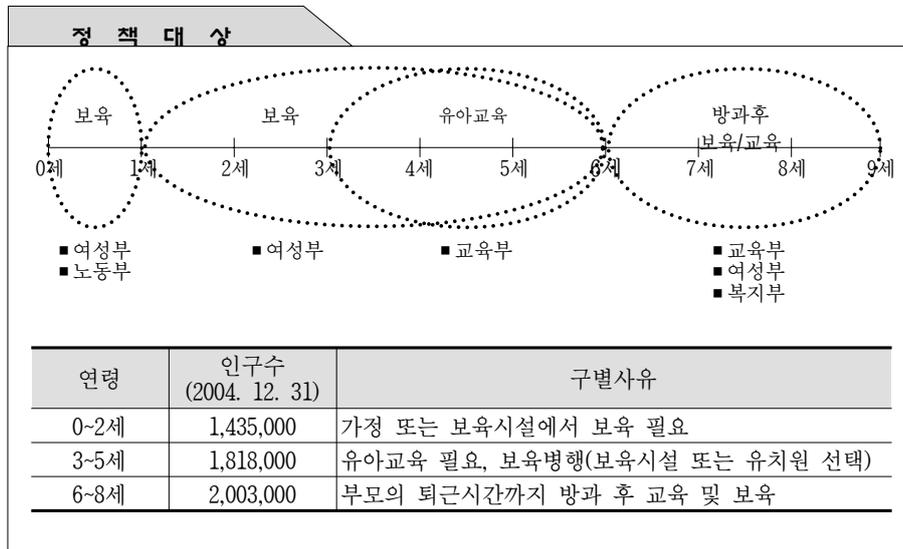
가. 보육

1) 새싹 플랜

참여정부는 구체적인 육아지원정책 추진을 위하여 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회 작업으로 제1차 육아지원정책(2004. 6)과 제2차 육아지원방안(2005. 5. 4)을 마련하고 각각 국정과제 보고회를 열어서 참여정부의 정책 방향을 분명히 하였다. 이러한 정책 방안 마련 배경에는 노무현 대통령의 선거공약이 있었다.¹⁰⁾ 참여정부의 대통령공약은 '보육 및 유아교육 지원과 공공성 확대', '보육료의 50%를 국가가 지원하고 안심하고 맡길 수 있는 보육 환경 조성'을 실천하기 위함이었다.

10) 선거용 홍보 현수막 문구 '낳기만 하면 키워 드리겠습니다'로 대변됨.

보고된 내용을 보면, 제1차 육아지원방안은 '미래인력 양성 및 여성의 경제활동 참여 확대'를 비전으로, 출산력 제고 및 우수한 아동육성, 육아비용 경감, 여성취업을 제고, 일자리 창출을 목표로 제시하였다. 제1차 육아지원정책방안에서는 연령별로 정책 방향을 설정한 특징을 지닌다. 0세는 가정에서 부모가 돌볼 수 있도록 가정 육아의 환경 조성 및 양육 능력이 부족한 부모를 위한 지원제도를 마련하고자 하였고, 1세부터 5세까지는 보육과 유아교육의 내실화 및 서비스 이용 기회 확대를 정책 방향으로 설정하였다. 한편, 6세부터 8세까지는 초등학교 유희시설의 가동률을 높여 방과후 교실을 확대해 간다는 기본방향을 제시하였다(대통령자문 고령화 및 미래사회위원회, 2004).



자료: 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회(2005). 제2차 육아지원정책방안.

[그림 11-1-1] 육아지원정책방안 기본 모형

제2차 육아지원방안은 제1차 육아지원정책방안의 내용을 보다 객관적인 근거에 기초하여 구체화하였다. 추진 목적을 미래 인적자원 양성 및 여성의 경제활동 참여를 확대하고, 출산율 제고를 통해 미래 사회에 대비로 설정하였고, 추진 목표로 육아지원시설 이용기회 확대로 접근성 제고, 육아비용의 가계부담 경감, 육아 서비스의 질적 수준 제고를 제시하였다. 특히 2004년 전국 보육·교육실태조사¹¹⁾를 실시하여 지역별 보육 수요와 공급 규모를 파악하고 이에 기초하여

보육시설 추가 공급이 필요한 지역을 제시하였고, 동시에 민간보육시설 서비스 수준 제고를 위한 지원방안에 초점을 맞추었다(대통령자문 고령화 및 미래사회 위원회, 2005).

이러한 방안을 토대로 보육담당 부처가 중장기 보육계획(여성가족부, 2006. 7)인 새싹플랜을 실행계획으로 마련한다.¹²⁾ 새싹플랜은 민간 위주로 보육서비스가 제공되고 있고 보육서비스의 수준이나 다양성이 수요자의 기대를 충족시키지 못하고 있는 현실을 극복하고자 ‘보육의 공공성 강화’와 ‘양질의 보육서비스 제공’을 목표로 제시하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 정부는 5개 정책분야, 20개 주요 정책과제를 제시하였다. 핵심 과제들은 국공립 보육시설을 2010년까지 현재 2배 수준으로 확충, 보육료 지원 확대, 기본보조금 도입에 따른 보육시설 운영의 투명화, 서비스 질 관리를 위한 평가인증시스템 확대, 보육행정 전산망 확대 시행, 보육시설 운영위원회 활성화 등이 포함되었다. 새싹플랜 내용은 대부분이 제1차 저출산 고령사회 기본계획인 「새로마지 플랜 2010」에 반영되었다.

정부는 이 계획수립을 전후하여 의욕적인 활동을 폈다. 주요 성과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 보육료 지원 대상을 확대하고 그 액수도 점차 늘려서 부모의 부담을 줄이고자 하였다. 둘째, 아동별 지원 원칙과 영아 기본보조금을 도입하여 민간과 국공립 어린이집 이용 아동과 부모간의 격차를 완화하고, 셋째, 서비스 질 관리를 위한 평가인증시스템을 도입, 확대하여 예산확대에 따라 보육시설 운영의 투명화를 위한 조치를 강구하고자 노력하였다. 넷째, e-보육이라는 보육행정전산망 전국 확대를 시행하여 행정의 효율화를 추진하였다. 다섯째, 성과는 목표에 미달하였으나 국공립시설 설치에 많은 노력을 기울여서 공공부지 및 기존 유휴 공공시설을 활용하는 등 초기투자 비용을 줄이기 위한 다양한 방법을 도입하였다.

11) 전국보육실태조사에 대한 영유아보육법 효력 발생 이전에 미리 시행된 조사로 서비스 이용과 육구에 대한 가구조사, 어린이집 실태조사, 유치원 실태조사. 표준보육·보육비용 산출의 4가지 과제로 한국보건사회연구원 총괄책임 하에 각각 한국보건사회연구원, 여성정책연구원, 한국교육개발원, 한국조세연구원이 담당하였음.

12) 2006년 2월 16일 한국여성개발원 국제회의장에서 제1차(2006-2010) 중장기 보육계획(안)에 대한 공청회를 개최하고 의견을 수렴하였음. 중장기 보육계획에는 보육의 공공성을 강화하고 보육서비스의 질적 수준을 제고하기 위해 지역별 보육수요를 감안한 수급계획 마련, 부모의 육아부담 경감, 국공립 보육시설 확충, 보육서비스의 수준향상을 위한 지원 확대와 관리 강화 방안 등이 포함되었음(여성가족부 2006. 2. 16일자 보도자료 “제1차 중장기 보육계획(안) 공청회 개최”).

2) 제1차 아이사랑 플랜

2008년 3월에는 이명박 정부 출범과 더불어 정부조직법 개편으로 보육업무를 다시 보건복지가족부에서 담당하게 되었다. 새싹플랜은 중간에 아이사랑플랜으로 그 내용이 부분적으로 수정된다. 아이사랑플랜에서 보육의 비전은 「아이와 부모가 행복한 세상」이다. 이를 달성하기 위하여 3대 추진전략과 6대 목표를 제시하였다. 3대 추진전략은 영유아보육, 국가책임제 확대, 신뢰회복¹³⁾이며, 6대 과제는 부모 비용부담 완화, 수요자 맞춤 지원, 서비스의 질적 수준 제고 및 균형 배치, 보육인력 전문성 제고, 전달체계 효율화, 보육사업 지원체계 확립이다.

기본 철학은 국가책임제 보육과 수요자 중심으로, 저출산 심화, 보육수요 다양화 등 보육환경 변화에 따라 새싹플랜을 수정·보완하였다. 평가인증, 건강영양안전, 보육프로그램 강화 등 보육서비스 질 제고를 위한 사항은 지속 보완되고, 보육료 전액지원 대상이 확대되고 보육시설 미이용 아동 지원이 강화되었다. 가장 크게 변경된 내용은 국공립 보육시설 확충이다. 새싹플랜은 이용아동 30%를 목표로 국공립 확충을 계획하였으나, 아이사랑플랜은 민간보육시설 서비스를 국공립 보육시설 수준으로 향상시키는 것을 목표로하였다. 한편 추가된 내용으로는 다문화아동 지원, 안전공제회 설립, 보육대체교사 및 농어촌 특별근무수당 지원, 선정기준 개편, 지도감독의 개선을 제시하였고, 보육시설 서비스 계약제를 검토한다고 제시하였다. 보육료 지원 방식은 이용권 방식으로 변경하였다.¹⁴⁾

아이사랑 플랜의 수요자 중심의 보육정책 방침에 맞추어 보육사업을 추진하게 된다. 첫째는 정책 대상을 시설 이용 아동 중심에서 전체 아동으로 확대하였다. 2008년 12월에 영유아보육법을 개정하여 보육의 개념을 보육시설과 가정양육지원에 관한 사회복지서비스로 정의가 수정되었다. 이에 따라 2009년에 양육수당 제도가 도입되었고 점차 대상을 늘려 2012년에 0~2세아 전체, 2013년에는 영유아 전체로 확대되었다. 또한 2011년에 처음으로 육아종합지원센터 설립 비용을 책정하여 정보와 상담 제공, 부모와 아동이 함께 하는 놀이공간 제공, 시간제 보육을 제공하기 위한 사업을 지원하였다. 둘째는 누리과정 도입과 더불어 추진된 전액지원 대상의 확대이다. 2012년에 만5세아 누리과정이 도입되었고 0~2세아 무상보육을 실시하였다. 2012년에는 누리과정을 2013년에 3, 4세에게도

13) 신뢰회복은 보육정책 추진에서 현장 관계자의 협조 중요성을 나타낸 것으로 이해됨.

14) 보건복지가족부 2009. 4. 30일자 보도자료 '중앙보육정책위원회 개최, 아이사랑 플랜 심의' 참조

확대한다고 결정하였다. 셋째, 보육서비스 이용권제도의 확립과 통합보육정보시스템 구축도 행정 효율화에 기여한 것으로 평가된다. 그러나 국공립 보육시설 확충은 취약지역 위주로 설치한다고 하여 농어촌 소규모보육시설 설치 정책을 시도하였으나 전체적으로는 새싹플랜에 비하여 크게 후퇴하였다. 그 대안으로 2011년 하반기에 민간·가정 공공형 어린이집 제도를 도입하였다.

제1차 아이사랑 플랜 6대 추진과제 성과에 대하여 보육관계자들은 부모의 비용부담 완화에 가장 높은 점수를 주었고 보육인력 전문성 제고에 가장 낮은 점수를 주었다. 따라서 보육인력 전문성 제고를 차기에 추진해야 할 과제로 가장 우선적으로 선택하였다(표 II-1-1 참조).

〈표 II-1-1〉 아이사랑플랜 추진과제의 성과와 지속 필요성

단위: 점(명)

구분	비용 부담 완화	맞춤형 보육서비스 제공	질 제고 및 균형배치	보육인력 전문성 제고	전달체계 효율화	효과적 지원체계 구축
성과 정도 (표준편차)	5.12 (1.23)	3.93 (1.13)	4.46 (1.08)	3.84 (1.25)	4.21 (1.07)	4.07 (1.17)
지속 필요성 (표준편차)	3.23 (0.54)	3.36 (0.54)	3.64 (0.50)	3.70 (0.54)	3.42 (0.53)	3.49 (0.51)
(수)	(107)	(107)	(107)	(107)	(107)	(107)

자료: 서문화·김혜진(2012). 2012년 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

3) 제2차 아이사랑 플랜

2013년부터는 제2차 아이사랑 플랜이 적용되었다. 제2차 아이사랑 플랜은 ① 먼저 전 계층 무상보육 시행에 따른 부정수급 등 재정 누수, 특별활동비 등 부모 추가 부담, 어린이집 초과수요 유발, 취업모의 이용 불편 초래, 전업주부의 종일제 과잉이용으로 재정 낭비 소지 등 종일형 위주의 획일적 보육 체계 등 문제점이나 제도상 미비점을 신속하게 보완·개선하고, ② 그간의 단순 양적 지원 확대에서 벗어나 서비스 질적 향상을 위한 공공투자 확대, 평가 강화 및 사후 관리에 역점을 두는 정책 기조의 전환¹⁵⁾으로 보육에 대한 국가 책임을 더욱 내실화하고, ③ 주 공급자로서 민간자원을 활용한 결과에 대한 공과를 토대로 지원 수준 적정화, 개별과제·각종 규제 정비 등 공적 부분과 사적 이윤 추구의 접점을 합리적으로 설정함으로써, “아이와 부모, 보육 교직원이 모두 행복한 참

15) 국가적 질 관리체계 마련, 의무평가제 도입·운영, 평가와 재정 연계 등

여와 신뢰의 보육생태계 조성”을 도모하겠다는 점을 주요 가치로 삼았다.¹⁶⁾

〈표 II-1-2〉 중장기 보육 계획 비교

2013년 중장기 보육 계획		아이사랑 플랜(2009-2012)	새싹플랜(2006-2010)
정책과제	세부내용	세부내용	세부내용
부모의 보육양육 부담 경감	0-5세 보육료·양육수당 전 계층 지원 보육료 현실화 및 부모 추가비용 경감	보육시설 이용시: 보육료 전액 지원 확대 시설 미이용시: 양육수당 지원	보육비용 지원 확대 기본보조금 제도 도입
수요자 맞춤형 합리적 보육양육 지원	아동과 가족 특성별 맞춤형 지원 장애아, 다문화 영유아 맞춤형 지원	다문화, 장애아동 등 아동의 개별 특성 고려 강화 맞벌이, 한부모, 장애부모 등 보호자의 특성 고려	보육시설 이용시간 다양화 장애아 보육 활성화 농어촌 보육서비스 확대 방과후 보육프로그램 활성화 포괄적 보육서비스 등 활성화 영아보육 활성화 취업 부모에 대한 지원 강화
보육의 공공성 확대와 품질 관리 강화	믿고 맡길 수 있는 어린이집 확대 진입/운영/퇴출과 서비스 품질 연계 강화	집 근처에서 안심하고 맡길 수 있는 시설 확충	중장기 수급계획에 따른 보육시설 확충 국공립 보육시설 확충
양질의 안심 보육 여건 조성	보육 인력의 역량 강화와 처우 개선 질 높은 보육 과정 운영 안전한 보육 환경 기반 마련	양질의 프로그램과 안전하고 쾌적한 보육환경 제공 자긍심을 가질 수 있도록 자격관리와 상응한 처우 보육에만 전념할 수 있는 근무환경 마련	보육시설 환경 개선 건강영양안전관리 강화 보육인력 전문성 제고 및 처우개선 표준보육과정 개발·보급
신뢰가 있고 투명한 보육 생태계 구축	정보공개, 부모/지역사회 참여·지원 등 협력 강화 system化를 통한 효율적·체계적 관리 방식 전환	부모의 정책 및 시설 참여 활성화	보육행정시스템 구축 지자체 보육정책 활성화 지역사회 참여 및 시설운영 투명성 제고
보육서비스 재정 및 전달체계 개선	one-stop의 高 체감도형 전달체계 개선 중앙-지방간 재정 분담 및 안정적 재원 확보 한국형 보육·유아교육 통합방안 마련	부모는 보육서비스를 빠르고 쉽게 이용 보육시설과 지자체는 간편한 행정처리 보육정책을 뒷받침하는 정책연구 강화	보육사업 추진관련 인프라 확충

자료: 여성가족부 2006. 7. 27일자 보도자료 “2010년, 보육료 지원아동 비율 80.8%까지 확대”.
 보건복지가족부 2009. 4. 30일자 보도자료 ‘중앙보육정책위원회 개최, 아이사랑플랜 심의’.
 보건복지부 2013. 12. 31일자 보도자료 “제2차 중장기보육 기본계획 마련”.

비전은 아이는 행복하고 부모는 안심할 수 있는 세상이며, 3대 전략은 아이의 건강한 성장과 발달에 최우선, 보육에 대한 국가의 책임 실현, 참여와 신뢰의 보육 생태계 조성이다. 이 계획의 6대 추진 과제는 부모의 보육·양육 부담 경감, 수요자 맞춤형 보육 지원, 공공성 확대와 품질 관리 강화, 양질의 안심 보육 여건 조성, 신뢰 있고 투명한 보육생태계 구축, 보육 재정 및 전달체계 개선

16) 보건복지부 2013. 12. 31일자 보도자료. “제2차 중장기보육 기본계획 마련”.

이다.

성과로 2013년에는 누리과정이 3, 4세로 확대되었고 양육수당도 전 영유아로 확대 실시되었다. 무상보육과 사각지대 없는 지원으로 이명박 정부에서 결정한 보육 지원 정책이 연속성 있게 유지되었다는 평가를 받았다. 진행 중인 주요 정책으로는 공공형어린이집 확대 및 공공성 강화, 시간선택제 일자리 확대에 부응할 수 있는 일시 및 시간제보육 공급 확대, 서비스 평가제를 통한 공공투자와 서비스의 질적 수준 연계, 어린이집 정보공개, 육아종합지원센터 설립 확대 등이 추진되고 있다.

나. 유아교육 발전 계획 및 선진화 사업

참여정부의 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회가 보고한 제1차 육아지원 정책(2004. 6)과 제2차 육아지원방안(2005. 5. 4) 중 기관의 공공성 확대와 부모 부담 완화를 위한 재정 지원은 어린이집뿐 아니라 유치원에도 동일하게 적용되었다. 교육과학기술부는 이와 별도로 2005년에 유아교육 발전 종합계획수립 연구(정미라·천세영·신은수·문무경, 2005)를 수행하였다 이후 유아교육 분야 중장기 발전계획은 2007년에 모색되었다.

1) 2007년 유아교육발전 5개년 계획

교육인적자원부는 용역과제 형태로 2007년에 유아교육발전 5개년 계획을 수립한 바 있다. 2007년 10월, 교육인적자원부 유아교육특별연구단은 ‘삶과 학습의 조화와 국가 경쟁력 강화를 위한 유아교육 발전 5개년 계획(안)’을 만들고 유아교육 전문가와 학부모, 지역인사의 의견을 수렴하고자 10월 30일에 공청회를 개최하였다.¹⁷⁾

유아교육 발전 5개년 계획(안)은 유아에게는 쾌적한 학습 환경과 건강하고 안전한 유치원 환경을 제공하고, 최적의 교육과 복지 서비스를 제공하기 위한 방안으로 유아 기본학습능력 개발지원, 학급당 원아수 감축, 장애유아 통합교육 강화, 실내외 자유선택활동 시간 확보, 종일반 오후 프로그램 내실화, 친환경 건축재 사용 및 실내공기 질 관리, 교원능력개발평가제 도입, 초임교사를 위한 멘

17) 동 계획시안에 대해서는 3차례의 지역 토론회(충청권, 경상권, 호남권)를 개최하여 각 주제별 세부방안들에 대하여 논의하였으며, 공청회에서는 전체 방안들에 대해 포괄적으로 논의하였음.

토링 프로그램 운영 등을 포함한다.

〈표 II-1-3〉 2007년 유아교육 5개년 발전계획 안

대과제	세부과제명	과제 내용
유아에게 질 높은 서비스 제공	○ 즐겁고 유익한 교육서비스 제공 ①유아 기본학습능력 개발 지원 ②학급당 원아 수 감축 ③장애유아 통합교육 강화	- 진단도구 및 프로그램 개발 보급 - 학급당 원아수 순차적 감축 추진 - 공립유치원 확충시 장애유아를 위한 특수학급 설치
	④실내외 자유선택활동 시간 확보 ⑤종일반 오후프로그램 내실화	- 자유선택 활동 시간 확보(실외 1시간이상 확보, 종일반 기준) - 학부모와 협의, 오후 프로그램에 적용
	○ 유아 참살이 지원 ⑥친환경 건축재 사용 및 실내 공기 질 관리	- 공립유치원 신축시 친환경 건축재 사용 및 실내 공기 질 관리 대상에 유치원 포함
	○ 교원의 교육력 제고 ⑦교원 능력개발평가제(가칭) 도입 ⑧초임교사를 위한 멘토링 프로그램 운영	- 유치원 교원에 대한 능력개발 평가 실시 - 최초 임용 2년 이내 교사대상 주당 3시간 10주 실시
가정의 자녀양육 부담 경감	○유아교육비 지원 확대 ⑨무상유아교육 전면 실시 ⑩종일반 오후시간 교육비 차등 지원	- 4가지 방안을 제시 3~5세에 대한 교육비 지원 - 종일반 이용아의 50%를 지원
	○유치원 이용 대상 확대 ⑪유치원 취원 연령 확대 ⑫유치원 초등 저학년 방과후 보육 프로그램 운영 허용	- 현행 3~5세→ 0~5세로 취원대상 확대 - 유치원 유희시설을 활용, 초등 저학년의 방과 후 보육 허용
	○유치원 접근성 제고 ⑬공립 유치원 확충 ⑭공립유치원 취원 우선 순위 제시	- 사립유치원 없는 지역 위주로 단설 및 병설 유치원 설치 - 공립유치원의 취원 우선순위 적용
	○책무성 강화 ⑮유치원 교원배치방식 개선	- 공립유치원장 공모제 및 임기제 도입, 초임교사의 1학급 병설유치원 배치 최소화
유치원의 공공성 제고	○재정 투명성 강화 ⑯유치원 재무회계규칙 도입 및 회계양식 현실화 ⑰사립유치원 법인화 유도	- 유치원 재무회계규칙 제정 및 회계양식 도입 - 법인유치원에 대한 지원 확대
	○유치원 운영 효율성 제고 ⑱유치원 설립요건 완화 ⑲사립유치원 교사 복지 및 처우개선	- 유치원 신규 설립이 용이하도록 요건 완화 - 교사 처우개선 및 단기 대체교사 지원제도 도입

주: “유치원 취원대상 연령 확대”방안은 정부(안)에서 제외(교육인적자원부 2007. 11. 5일자 보도자료. “유치원 취원대상 연령 확대”방안은 정부(안)에서 제외).
 자료: 교육인적자원부 2007. 10. 29일자 보도자료. “유아교육 발전 5개년 계획(안) 공청회 개최!”

가정의 경제적·심리적 자녀양육 부담을 경감하기 위한 방안으로, 무상유아교육비 지원 확대, 종일반 오후시간 교육비 차등 지원, 유치원 취원연령 확대, 유치원 초등 저학년 방과후 보육 운영 허용, 공립유치원 확충, 공립유치원 취원 우선 순위 제시 등을 포함한다.

또한 공적 재정 투입에 따른 유치원 운용 투명성과 책무성을 제고하기 위한 방안으로 유치원 교원배치방식 개선, 유치원재무회계규칙도입 및 회계 양식 현실화, 법인 사립유치원 지원, 유치원 설립 요건 강화, 사립유치원 교사 복지 및 처우 개선 등을 포함한다.

지역토론회에서는 ‘유아에게 질 높은 서비스 제공’의 이슈에서는 교원능력개발 평가와 종일반 오후 프로그램 내실화, ‘가정의 자녀양육 부담 경감’ 과제로는 유치원 취원 대상 연령 확대와 유치원의 초등 저학년 방과후 보육프로그램 운영 허용 방안, ‘유치원의 공공성 제고’의 주제에서는 단설유치원장 임기제 및 공모제 도입과 1학급 병설유치원 교사 배치 기준이 주된 관심사이었다.¹⁸⁾

공청회 후 교육인적자원부는 이해관계 집단 간의 갈등을 고려하여 ‘유치원 취원대상 연령을 3~5세에서 0~5세로 확대하는 방안을 참여정부에서는 추진하지 않겠다고 밝혔다.¹⁹⁾

2) 유아교육 선진화

교육과학기술부는 2009년 12월 학부모의 유아학비 부담을 경감하고 선진 유아교육 제도 구축을 통한 질 높은 유아교육 서비스를 제공한다는 목표 하에 유아교육 선진화 추진 계획을 발표하였다.²⁰⁾ 2005년 이후 유아교육재정 규모는 연평균 18% 이상 증가하였고, 만 5세아를 둔 가구의 70%까지 무상교육 실시, 종일반 운영 유치원도 전체 유치원의 95%로 확대 및 교육과정 내실화 등 유아교육에 대한 지원과 서비스 질을 지속적으로 개선하였다. 그러나 학부모가 체감하는 유아학비 부담은 여전히 높은 수준이며, 도시지역 학부모가 이용할 수 있는 질 높고 저렴한 유치원이 부족하고, 유아대상 영어학원이 급증하는 등 유아교육의 사교육화 경향이 심화되었다. 이러한 문제를 해소하고 선진국 수준의 유아교육 기반을 구축하기 위해 유아교육 선진화 T/F를 구성·운영(09. 7~10)하여 유아

18) 교육인적자원부 2007. 10. 29일자 보도자료. “유아교육 발전 5개년 계획(안) 공청회 개최!”

19) 교육인적자원부 2007. 11. 5일자 보도자료. “‘유치원 취원대상 연령 확대’방안은 정부(안)에서 제외”.

20) 교육과학기술부 2009. 12. 9일자 보도자료. “유아교육 선진화를 위한 종합적인 발전 방안 마련”.

교육 선진화 추진 계획을 수립하게 되었다.

유아교육 선진화 추진사업의 비전은 “아이가 행복한 미래형 학교”이고, 목표는 높은 유아교육 서비스 제공, 생애초기 출발점 평등 보장, 선진 유아교육 기반 마련이다. 전략은 피부로 느낄 수 있는 유아교육 서비스 개선, 사회적 공감대 형성을 통한 단계적·점진적 추진, 지원(support)과 책무성(accountability)의 조화이다. 주요 과제는 유아학비 부담 경감, 선진 유아교육 제도 구축, 미래지향적 교육과정 운영, 우수 교원 배치·활용, 유아교육 지원체계 강화의 5개 영역, 25개 과제로 구성되어 있다(표 II-1-4 참조).

〈표 II-1-4〉 유아교육 선진화 과제

정책 분야	핵심 과제
1. 유아학비 부담 경감	① 공립유치원 확충 및 적정규모 육성 ② 사립유치원 교육역량 제고 ③ 기업체 등의 부설유치원 설립·운영 활성화 ④ 유아 무상교육 단계적 확대 ⑤ 유아대상 영어학원 등의 탈법 단속 및 제도 개선
2. 선진 유아교육 제도 구축	① 유치원비 등 유치원 정보공시제도 도입 ② 유치원 재무회계규칙 및 신용카드 납부제 도입 ③ ‘유치원 운영위원회’ 운영 ④ 유치원 평가 지속 발전 ⑤ 유아교육 발전계획 수립 및 연차보고서 발간
3. 미래지향적 교육과정 운영	① 미래지향적 교육과정 개편 ② 유치원 종일제 운영 내실화 ③ 다양한 심화·특성화활동 프로그램 개발·보급 ④ 지역단위 공·사립유치원 협력 체제 구축 ⑤ 교사도우미 로봇 등 첨단과학기술 활용
4. 우수 교원 배치·활용	① 유치원 교원 양성 및 임용제도 개선 ② 전문성 제고를 위한 맞춤형 연수·장학 지원 ③ 교원능력개발평가 단계적 도입 ④ 우수 교사 발굴·지원 및 사립유치원 교원 처우개선 ⑤ 공립원장 평가공모제 도입
5. 유아교육 지원체계 강화	① 유아교육 종합정보시스템 구축 ② 지역별 유아교육 체험시설 확대 구축 ③ 지방자치단체 투자 확대 및 협력·연계 강화 ④ 유아교육 지원기관 육성 및 효율적인 역할분담 ⑤ ‘유아교육 바로알기’ 홍보 강화

자료: 교육과학기술부 2009. 12. 9일자 보도자료. “유아교육 선진화를 위한 종합적인 발전 방안 마련”

이러한 과제는 2010년 이후 추진되었다. 최근 2~3년 동안 이루어진 유아교육 정책의 급격한 변화가 이러한 계획안에서 비롯되었다. 누리과정 도입, 유치원

정보공시제 도입, 유아교육발전 기본계획 수립, 무상교육 확대 및 운영위원회 도입, 국공립유치원장 임기·공모제 도입 등이 이에 해당된다.

육아정책연구소에서 실시한 유아교육 선진화 정책 세부 사업 평가 결과를 보면 정책효과는 5개 영역 모두 5점 만점에 평균 2.9점 수준이다. 우수교원 배치 및 활용이 가장 높고 유아학비 부담 경감과 선진 유아교육 제도 구축이 낮은 편이지만(김은영·최은영·조혜주, 2011), 의미 있는 차이로 보이지는 않는다(표 II-1-5 참조).

〈표 II-1-5〉 선진화 추진계획에 대한 교육전문직의 평가: 5점 척도 평균

단위: 점

구분	유아학비 부담경감	선진 유아교육 제도 구축	미래지향적 교육과정 운영	우수교원 배치 활용	유아교육 지원 체계 강화
필요도	3.40	3.01	3.19	3.25	3.38
달성도	2.56	2.55	2.61	2.60	2.44
효과	2.90	2.90	2.93	2.97	2.92

주: 세부사업 평가결과 평균임.

자료: 김은영·최은영·조혜주(2011). 2011 유아교육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

3) 유아교육발전 5개년 계획

2012년 1월 26일에 개정, 4월 27일에 시행된 「유아교육법」에서는 교육과학기술부장관이 5년마다 유아교육발전 기본계획을 수립·추진하도록 하였고, 아울러 교육과학기술부장관이 시·도교육청의 유아교육 전반에 대하여 평가할 수 있는 근거를 신설하였다. 2009년부터 교과부가 추진해 오던 유아교육선진화 추진 계획은 정책사업 평가를 거쳐 유아교육발전 5개년 계획으로 흡수·통합되었다.

2013년 유아교육발전 5개년 계획의 주요 내용은 유아교육기회 확대, 유치원 운영 효율화, 교육과정 및 방과후 과정 내실화, 교원의 전문성 및 자긍심 강화, 유아교육 지원체계 강화의 5개 영역에서 모두 25개 과제로 구성되었다. 주요 과제로는 유치원 신증설의 적정화, 유치원정보공시제도 정착, 유치원평가 개선, 유치원 재무·회계 규칙 도입, 유치원운영위원회 정착 및 발전, 누리과정 및 방과후 과정 운영 내실화, 방과후 과정 전담교사 배치, 유치원 교원능력개발평가 정착 등이 포함되어 있다. 〈표 II-1-6〉은 2013년 유아교육발전 5개년 계획의 주요 과제를 나타낸다.

〈표 II-1-6〉 2013년 유아교육발전 5개년 계획 정책영역 및 핵심과제

영역	핵심과제
1. 유아교육 기회 확대	1-1. 유아 무상교육 지속 확대 1-2. 유치원 신증설의 적정화 1-3. 유치원정보공시제도 정착 1-4. 유치원 시설설비의 적정 기준 마련 1-5. 유치원 교육환경 개선: 유치원 급식·보건·안전 개선
2. 유치원 운영 효율화	2-1. 공립유치원 운영 개선 2-2. 사립유치원 지원 체제 개선 2-3. 유치원평가 개선 2-4. 유치원 재무·회계 규칙 도입 2-5. 유치원 운영위원회 정착 및 발전
3. 교육과정 및 방과후 과정 내실화	3-1. 누리과정 운영 내실화 3-2. 누리과정 지속 발전 3-3. 유아교육 교재교구 인증제 도입 및 우수 프로그램의 활용 3-4. 방과후 과정 운영 내실화 3-5. 방과후 과정 전담교사 배치
4. 교원의 전문성 및 자긍심 강화	4-1. 누리과정 담당 교사 자격기준 강화 4-2. 전문성 제고를 위한 맞춤형 연수지원 4-3. 유치원 교원능력개발평가 정착 4-4. 유치원 교원임용 및 인사 방식 개선 4-5. 유치원 교원의 윤리의식 강화 및 근무여건 개선
5. 유아교육 지원체계 강화	5-1. 유아교육 종합정보시스템 구축 5-2. 유아교육진흥원 및 유아체험교육원 운영 활성화 5-3. 유아교육 홍보 강화 5-4. 유아교육 대내외 협력네트워크 강화 5-5. 3-5세 누리과정 운영지원 강화

자료: 김영옥 외(2013). 유아교육발전 5개년 계획수립 정책연구. 교육과학기술부·광주광역시교육청.

다. 누리과정

정부는 2011년 5월에 국무조정실, 교육과학기술부, 보건복지부 공동으로 2012년 3월부터 모든 만5세 어린이의 교육과 보육을 국가가 책임지는 「만5세 공통과정」을 도입·시행한다고 발표하였다.²¹⁾ 이는 유치원과 어린이집으로 이원화되어 있는 교육·보육과정을 통합하여 만5세의 모든 어린이들이 새로운 공통과정을 배울 수 있도록 하는 데 의의가 있다. 또한, 유치원과 어린이집에 만5세 자녀를 보내는 모든 보호자에 대해 유아학비·보육비 지원을 순차적으로 늘려 젊은 부부

21) 국무총리실·교육과학기술부·보건복지부 2011. 5. 2일자 보도자료. “만5세 어린이 교육·보육, 국가가 책임진다”

들의 경제적 부담을 경감하는 것도 이 제도의 중요한 의미 중 하나라고 밝혔다.

이에 따라 만 5세아 공통과정을 마련하고 2012년부터 유치원과 어린이집의 공통과정인 누리과정²²⁾이 실시되었다. ‘5세 누리과정’은 과정 전반에 걸쳐 기본 생활습관 및 질서, 배려, 협력 등 바른 인성을 기르기 위한 창의·인성 교육을 강조하고 초등학교 교육과정과의 연계를 강화하도록 하였다. 5세 누리과정은 신체 운동·건강, 의사소통, 사회관계, 예술경험, 자연탐구의 5개 영역을 중심으로 유아 주도적인 경험과 놀이중심의 통합과정으로 구성하였으며, 이는 2011년 9월 5일자로 고시되었다(서문화·장명림·문무경·양미선, 2011).²³⁾

그 비용 지원도 만 5세아 모두에게 확대하고 지원단가도 2012년에 20만원으로 올렸으며, 지원 단가를 점차 늘려서 2016년까지 30만원으로 확대할 방침이었다.²⁴⁾ 재원은 유치원 교육비 지원금과 동일한 지방교육재정교부금이다.

5세 누리과정 정책을 추진하기 위하여 2011년에 3개 관련 법 시행령을 개정하였다.²⁵⁾ 유아교육법 시행령을 개정하여 무상교육 대상을 현행 소득하위 70% 이하에서 유치원, 유아교육 위탁기관 등에서 공통과정을 제공받는 모든 만 5세 유아로 확대하였다. 영유아보육법 시행령 개정으로 무상보육 대상을 어린이집에서 공통과정을 제공받는 만 5세 유아로 확대하고 동시에 소요 비용을 지방교육재정교부금으로 부담하게 된다고 명시하였다. 아울러, 지방교육재정교부금법 시행령에는 유아교육비·보육료 기준 재정 수요액 산정 기준에 유아교육법 시행령 및 영유아보육법 시행령에 따른 만 5세 유아수를 반영하도록 하였다.

2012년에는 5세 누리과정 도입에 이어 정부는 만3~4세까지 누리과정을 확대하는 것을 주요 내용으로 하는 「3~4세 누리과정 도입계획」(2012. 1. 18)을 발표하고 2013년부터 시행하였다. 만3~4세 지원 확대에 따른 소요재원은 2013~2014년 2년간은 기존의 국고와 지방비로 부담하고 대상 확대에 따른 추가 증액 부분에 대한 지방교육재정교부금으로 부담하며, 2015년부터는 모두 지방교육재정교부금으로 부담할 예정이라고 하였다.

22) 정부는 전국민 대상으로 만5세 공통과정의 명칭을 공모한 결과, ‘5세 누리과정’을 정책 명칭으로 정한 바 있음(교육과학기술부·보건복지부 2011. 7. 14일자 보도자료 “이제 ‘5세 누리과정’으로 불러주세요”).

23) 교육과학기술부·보건복지부 2011. 9. 2일자 보도자료 “「5세 누리과정」 고시”

24) 그러나 지원 단가는 2014년 현재 2013년 지원 금액(22만원)과 동일함.

25) 이는 2011년 9월 26일 제38회 차관회의를 거쳐 9월 27일 청와대에서 대통령이 주재한 제41회 국무회의에서 의결되었음(교육과학기술부·보건복지부 2011. 9. 30일자 보도자료 “‘5세 누리과정’ 도입 관련 법령 개정 공포” 참조).

〈표 II-1-7〉 2011년 현재와 누리과정 계획(2012) 비교

구분	2011년	누리과정(안)
지원 대상	- 소득하위 70%	- 전 계층으로 확대(100%)
교육·보육과정	- 유치원 교육과정, 어린이집 표준보육과정으로 이원화	- 누리과정으로 일원화
지원 단가	- 공립유치원(월 5.9만원) - 사립유치원 및 어린이집(11년 월 17.7만원)	- 공립유치원(현행 유지) - 사립유치원 및 어린이집(연차적 인상 16년 월 30만원)(방과후 비용 별도)
재원 부담	- 유아학비 지방교육재정교부금 - 보육료 국고 일반회계	- 2015년 지방교육재정교부금으로 누리과정 비용 모두 부담
관리 체제	- 유치원(교육과학기술부) - 어린이집(보건복지부)	- 현행 유지

2. 주요 재정 지원 사업

제2절에서는 구체적인 재정 지원 사업을 중심으로 그 전개과정을 기술하였다. 대부분이 비용 지원과 관련되어 있으며 일부가 서비스 질과 연계되어 있다.

가. 보육과 유아교육 사업 개요

1) 보육

2004년부터 정부의 주요 사업은 보육비용 지원의 확대와 보육서비스 질적 수준 제고 관련 사업이며, 이후 정책적 변화에 따라 새로운 사업이 추진되고 있다. 예산 사업의 세부내용을 어린이집 운영지원, 영유아 보육료 지원, 어린이집 기능 보장, 보육인프라 구축, 어린이집 평가인증, 어린이집 지원, 가정양육수당 지원 등 7개 사업으로 구분하고 있다.

어린이집 운영 지원은 종사자 인건비 지원이고, 기능보강비는 설치비, 개보수비 등을 위한 것이고, 보육인프라 구축 사업은 종사자 보수교육이나 보육 프로그램 개발, 종사자 자격관리, 육아종합지원서비스 제공 운영 등 보육의 질적 수준 제고를 위한 사업들이 해당된다. 어린이집 지원은 교재교구비, 차량운영비, 교사 근무환경개선비, 교사 겸직 원장 지원비, 농어촌 소재 법인 어린이집 지원, 공공형어린이집 지원 등이 포함된다. 교사 근무환경개선비는 액수가 누리과정

교사 처우개선비에는 못 미치지만 이에 대응하여 영아반 교사에게 직접 지급되는 수당이다.

〈표 II-2-1〉 보육정책 사업별 세부내용

정책사업	세부내용
어린이집 운영 지원	- 보육돌봄서비스 · 국공립·법인어린이집, 영아, 장애아, 방과후, 시간연장 등 - 대체교사 지원
영유아보육료 지원	- 0-4세 보육료 지원(3-4세아 보육료 일부 및 5세 보육료 제외) - 장애아무상보육 - 시간연장 보육료 지원
어린이집 기능보강	- 신축 국공립, 공동주택리모델링 - 환경개선비지원, - 장애아보육환경개선
보육인프라 구축	- 보육사업관리 - 육아지원종합센터 - 자격관리 및 보수교육 - 보육프로그램개발 및 연구 - 보육전자바우처운영 - 부모모니터링단 운영
어린이집평가인증	- 어린이집평가인증운영
어린이집지원	- 교재교구비 지원 - 차량운영비 지원(20만원/월) - 교사근무환경개선비, - 교사겸직원장지원비 - 농어촌 소재 법인 어린이집 지원 - 공공형어린이집 지원
시설 미이용 아동 양육 지원	- 전체

자료: 보건복지부(2014). 2014년 보육사업안내.

2) 유아교육

유아교육 예산이 투입되는 사업은 크게 교직원운용 지원, 교육활동 지원, 유아교육비 지원, 운영 및 교육여건 개선 지원 등 4가지로 구분할 수 있다. 이들은 각각은 단위사업과 세부사업으로 구분되어 있다(표 II-2-2 참조).

국공립유치원의 경우에는 정부가 교원 인건비를 직접 모두 지급하는 반면 사립유치원의 경우에는 학부모 납입금으로 운영하고 그 일부를 정부가 지원하였다. 교직원 운용 지원 사업에는 공립유치원의 정규직과 비정규직 교직원 및 기타 직원에 대한 인건비 지원 사업이 포함되어 있다.

유아교육 정책에서 가장 중요한 사업은 교육활동 지원이다. 교육활동 지원 사업의 세부사업은 매우 다양하다. 사립유치원 교원에 대한 수당 및 사립유치원 단기대체교사 지원 등 인건비 지원, 유아교육 협력네트워크 등의 수업지원 장학, 유치원 교사 자격증 소지자인 희망유아교육사가 각 유치원 및 가정을 순회하며 발달지연 유아의 지연된 영역에 대해 개별 및 집단 교육을 실시하는 유아 기본학습능력 발달 지원 사업, 유치원 수석교사나 교원동아리 등의 교원역량강

화 지원, 3세대 하모니교사지원이나 세대간 지혜나눔, 엄마품 온종일 돌봄 교실과 같은 방과후 운영 지원 등과 같은 사업들이 포함되어 있다.

〈표 11-2-2〉 유아교육정책 사업별 세부 사업: 2013년 기준

정책사업	단위사업		세부사업
교직원 운용지원	공립	교원인건비	정규 교직원 인건비, 기타 정규직원 인건비
		비정규직 인건비	기간제(시간제)교사 인건비, 기타 비정규직원 인건비
교육활동 지원	사립 교원인건비		담임수당, 처우개선비, 단기대체교사 인건비
	수업지원장학		유아교육 협력네트워크, 유치원종합컨설팅단, 유치원종합복지서비스, 유치원평가
	교육과정개발운영		누리과정 자료보급, 교재교구
	학력신장		기본학습능력발달지원(희망유아교육사)
	교원역량강화		유치원 수석교사, 교원능력개발평가, 교원동아리, 교원멘토링, 누리과정 교원연수
	방과후 운영		3세대하모니, 세대간 지혜나눔, 엄마품 온종일 돌봄교실, 방과후 과정 시설환경 개선
	기타 유아교육진흥		사립유치원 운영, 유아학비지원 시스템, 유치원 시설환경 개선(공립단설 제외), 유아교육진흥원 운영 및 관리, 유치원정보공시, 신용카드 납부 수수료, 기타유아교육진흥사업비
유아교육비 지원	학비지원	5세 유아학비 지원, 만34세 유아학비 지원, 3-5세 방과후 과정비 지원, 기타유아학비지원 사업비	
	급식지원	저소득층유아급식비지원, 기타유아급식지원 사업비	
운영 및 교육여건 개선 지원	학교운영비지원	공립유치원운영비지원, 기타공립유치원운영지원 사업비, 공립유치원 통학편의 및 운영비 지원	
	학생수용시설	공립유치원신증설비, 기타원아 수용시설 설립비	
	교육환경개선시설	공립단설유치원 환경개선비, 유아교육진흥원 설립비, 기타 유치원교육환경 개선시설비	

자료: 최은영·김정숙·송신영(2013). 2013 유아교육 정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

사립유치원 교사에 대한 처우개선비는 정부가 사립유치원 교사에게 일정한 금액을 지급하고 있다. 초기에는 근무여건이 열악한 농어촌 지역 및 도농복합지역의 사립유치원 교사의 처우개선을 추진하였으나 최근에는 사립유치원 교사 전체로 확대되었다. 시도별 사립유치원 처우개선비는 점차 증액되어 서울시 기준으로 담임교사 1인당 51만원을 지급받고 있다. 국공립유치원교원에 비해 상대적으로 열악한 사립유치원 교원의 처우를 개선하기 위하여 지속적으로 노력하고 있음을 보여준다.

교원역량강화와 관련하여 유치원 수석교사 제도가 2012년에 신설되었다. 유치원 교원능력개발평가는 교원의 전문성을 진단하고 전문성 향상을 지원하고자

유치원 선진화사업의 일환으로 단계적 도입을 추진하는 사업이다.

방과후 지원 중 세대간 지혜나눔 사업은 교육과정 운영의 심화를 목적으로 세계시민교육, 에너지, 과학창의, 한국문화정체성, 전통예술교육 등의 각계의 전문가 및 퇴직한 중·고령 지식인의 경험과 지혜를 유아교육에 활용하기 위한 사업이다. 또한 3세대 하모니 사업은 종일제 유치원의 지원 인력 확대 방안으로 도입되었다.

유아교육비 지원 사업의 세부사업은 크게 5세 학비지원, 3~4세 학비지원, 3~5세 방과후 과정비 지원 등을 포함하는 학비지원과 저소득층 유아급식비 지원 등의 급식지원으로 구분된다.

운영 및 교육여건 개선 사업은 주로 공립유치원에 대한 지원으로, 환경개선비 지원과 공립유치원 확충 사업이 속한다.

나. 보육·교육 비용 지원

보육·교육비용 지원은 시설보조금, 교사 수당, 부모보조금으로 구분하여 서술하였다.

1) 시설보조금 지원

가) 어린이집 인건비 지원

어린이집에 대한 시설 보조금 지원은 국공립 및 법인 중심의 인건비 지원과 프로그램별 지원, 대체교사 지원으로 구분된다. 유치원의 경우에는 공립유치원을 제외하고는 사립유치원에 대한 인건비 지원은 대체교사 지원이 있다. 구조가 상대적으로 복잡한 보육을 중심으로 설명하면 다음과 같다.

(1) 국공립·법인어린이집

일반 인건비 지원 사업 대상은 국공립 및 법인어린이집 등 정부가 건축비를 지원한 시설을 중심으로 실시되고 있다. 2004년까지는 유아반 교사 45%, 원장과 영아반 교사 90%를 지원하였으나 2005년 보육료 지원단가를 상향 조정하고 유아교사는 인건비의 30%, 원장과 영아교사는 80%로 축소 조정하여 현재까지 적용하고 있다.

인건비 지원 비율 축소 조정은 참여정부 국정과제 보고인 제2차 육아지원방안 보고 시 민간보육시설 기본보조금 설계와 관련하여 아동별 지원으로 기본방

향이 설정된 데서 비롯되었다. 이는 당시 저비용으로 질 낮은 서비스를 제공할 수 밖에 없는 민간어린이집의 수준을 국공립어린이집 수준으로 끌어 올리는데 목적을 두었고, 그 지원 방법으로 아동별 지원방식이 선택된 것이다.²⁶⁾

이외의 추가 지원으로 농어촌 및 폐광지역, 도서벽지 어린이집에는 보육교사 및 취사부 각 1명씩 인건비 100%를 지원하였다. 이명박 정부 2009년부터는 중소도시와 대도시에서 평가인증을 받은 시설은 취사부 1인의 인건비를 지원하였다.²⁷⁾

〈표 II-2-3〉 인건비 지원 유형별 어린이집 규모

단위: 개소

구분	국공립, 법인	영아 전담	장애아 전문	장애아 통합	방과후	시간 연장형	대체 교사	민간영아반 정액
2004	33,103	450	48	120	100	600		18,410
2005	33,195	690	100	200	100	2,000		31,143
2006	27,000	5,352	2,080	600	100	3,000	-	190,886
2007	31,000	5,800	2,200	850	100	4,000	-	
2008	34,224	5,982	2,423	1,350	100	5,000	-	
2009	35,710	5,982	2,483	1,350	100	5,000	450	
2010	36,580	5,470	2,523	1,350	100	6,000	450	
2011	36,580	6,364	2,523	1,350	193	10,000	450	
2012	42,212	6,308	2,970	1,460	222	13,000	526	
2013	42,427	6,409	3,584	1,362	125	10,000	500	
2014	36,190	6,409	3,584	1,362	125	10,000	428	

자료: 보건복지부(2008-2014)·여성가족부(2005-2007). 예산 및 기금 운용계획 개요.

국공립·법인 어린이집 교직원 인건비 지원은 2014년에 3,600여명 수준인데, 2006년에 전년도에 비하여 감소되었고, 2014년에 다시 전년도에 비하여 감소되었다. 인원수 감소는 확대 국공립·법인 어린이집 설치 미비나 정원충족률 미비로 전년도 예산 집행률이 낮았기 때문인 것으로 추정된다.

(2) 취약보육 인건비 지원

프로그램별 인건비 지원은 영아전담 및 민간 영아반, 장애아 전담 및 통합 보육, 시간연장·24시간·휴일 보육 등 시간연장형 보육, 방과후 보육이 해당된다.

(가) 영아보육

영아보육 어린이집에 대한 지원은 일찍이 영아전담어린이집 제도로 원장과

26) 참여정부는 바우처 지원 방식이 전형적인 시장 구조에서의 서비스 구매 지원 방식이라는 점에서 보육의 시장중심적인 특성을 강화하였다는 비판이 있었음.
 27) 이외 농어촌에는 차량운영비로 개소당 월 20만원을 지원하고 있음.

교사 인건비 90%를 지원하였고 인건비 지원을 조정 시 80%로 낮아졌다. 영아전담어린이집 제도는 낮은 영아 보육료로 어린이집에서 영아보육 기피 현상을 보임에 따라서 영아보육을 활성화하기 위한 방법으로 추진된 제도이다. 2004년 이전까지도 지정되었다. 지원 대상은 민간 어린이집 중에서 영아전담어린이집으로 지정받았거나 국고보조금으로 영아전담 신축비를 지원받은 시설이다. 원래는 영아보육을 전담하여야 하나 출산 수준 저하 등의 이유로 현재는 시설 정원 범위 내 40%까지 유아를 보육할 수 있다. 영아전담어린이집 인건비 지원 대상은 2014년에 6,400여명 수준을 유지한다.

민간 영아반 보육교사 지원은 2002년에 하반기에 추경으로 도입된 제도이다. 영아전담어린이집으로 지정받지 못한 어린이집의 운영 애로를 해소하여 질 높은 서비스를 제공함으로써 영아보육의 저변을 확대하자는 취지의 제도이다. 이는 영아 기본보육료 지원 사업 도입 이전까지 유지되었다. 초기에는 영아 10명 이상을 보육하는 민간어린이집에 월 36만원을 지원하였고 2004년에는 반당 135,000원으로 변경하여 지원하였다. 이후 아동 1인당으로 지원하다가 기본보육료로 정착되었다.

(나) 시간연장 보육

2003년부터 시간연장보육을 추진하였다. 이는 수요자 맞춤형 보육환경 조성의 하나로 취업여성의 자녀양육 지원에 중점을 둔다. 시간연장형 보육은 오후 7시 30분 이후부터 적용되며, 지원은 시간연장반 보육교사 월 급여 지원과 보육교사 근무수당 지원의 두 가지가 있다. 월 급여 지원은 2003년부터 시간연장보육시설로 지정받은 경우에 담당 교사 인건비를 월급여 형태로 지원하는 것이다. 월 급여 지원 기준은 시설유형별로 차이가 있어서, 민간어린이집은 월 정액을 지원하고 국공립어린이집은 인건비의 80%를 지원한다. 국공립 영아교사와 같이 2006년부터 지원율이 90%에서 80%로 낮아졌다. 시간연장반은 근무수당 지원은 2010년에 도입된 제도로 시간연장 보육교사에게 근무수당으로 약 30만원(월)을²⁸⁾ 지원하는 것이다. 시간연장형 월 급여 지원 규모는 2011년 1만명이 된 이후에 동일한 수준을 유지하고 있다.

28) 1일 2시간 근무, 1만 2천원 지원, 시간연장 1개반 기준임.

(다) 기타

이외에 시범사업 중인 시간제보육, 24시간 보육교사에게도 급여 형태로 인건비가 지원된다. 휴일보육을 5만원을 지원하며 방과후는 이의 50%를 지원한다. 장애아전문어린이집은 2006년, 장애아통합어린이집은 2008년부터 급격하게 증가하였다.

(3) 어린이집 대체교사 지원

어린이집 대체교사 지원은 2009년에 실시된 제도이다. 이는 보육교사가 연가(주중 5일/인) 사용 시 보육정보센터에 채용된 대체교사를 파견하는 제도이다. 대체교사는 보육정보센터에서 월급제로 채용한다.

그 동안 규모는 500명 내외이었다. 그러나 국고 지원에 의한 실제 대체교사 규모는 이보다 적다. 사업이 시행된 2009년도부터 2013년까지 대체교사 지원 단가의 예산 편성은 1인당 115만원이었으나, 실 집행단가는 계속 상승하여 매년 예산편성단가와 실집행단가의 격차가 크게 나타나고, 이로 인하여 목표 대비 지원 실적인원이 매년 부족한 현상을 보였다.

〈표 II-2-4〉 대체교사 실집행 단가 및 지원인원

구 분	단위: 만원, 백만원, 명					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
예산편성 단가(만원)	115	115	115	115	115	161.6
실집행단가(만원)	130	136.5	140.7	152.3	156.9	161.6
총액(백만원)	2,891	2,891	2,980	3,481	3,312	3,984
목표 인원(명)	450	450	450	526	500	428
실제 채용인원(명)	386	368	368	397	366	-

자료: 국회 보건복지위원회(2013. 11). 보건복지부 소관 2014년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고.

예를 들어서 2012년에도 예년 수준인 일인당 115만원으로 단가를 편성하였으나, 실 집행단가는 일인당 152만원 수준으로 상승하여 목표 채용인원인 526명에 미달한 397명의 대체교사를 운영할 수밖에 없었다. 대체교사 공급이 수요를 따라가지 못하는 실정이다. 다행히 2014년에는 단가를 현실화하여 162만원으로 올렸으나 대신에 목표 인원 규모가 축소되었다(표 II-2-4 참조).

2012년의 경우 대체교사 신청건수 대비 지원건수는 각각 68% 정도이다. 2013년에는 75% 수준으로 다소 증가하였다(표 II-2-5 참조).

2012년 전국에서 22,543명이 대체교사를 신청하여 15,423명이 지원을 받은

것으로 보고되었다.²⁹⁾ 그러다 보니 일부 지자체는 지자체 특수보육사업으로 대체교사 지원을 추진하고 있다.

〈표 II-2-5〉 대체교사 지원율

구 분	단위: 건, %		
	2009	2012	2013. 9.
신청건수	16,690	22,543	15,489
지원건수	13,833	15,420	11,642
지원율	82.8	68.4	75.2

자료: 국회 보건복지위원회(2013. 11). 보건복지부 소관 2014년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고.

나) 유치원 온종일 돌봄 인건비 지원

정부는 2010년 3월부터 야간돌봄 전담유치원을 도시지역을 중심으로 전국에서 172개소를 지정하여 시범적으로 운영하였다. 수요가 많은 인근 공사립유치원을 연계하여 돌봄서비스를 제공할 수 있는 여건이 갖추어진 곳을 「야간 돌봄 전담유치원」으로 선정하였다. 학부모가 야간 돌봄 서비스 이용을 희망할 경우 19시 이전에는 각 유치원에서 종일제를 이용한 후, 야간 돌봄 전담유치원으로 이동시켜 저녁 늦게까지(저녁 9~10시) 돌봄 서비스를 제공 받을 수 있다. 이용 대상은 맞벌이 가정 유아 또는 한 부모가 일하는 한부모 가정 유아로, 공사립유치원에 재원중인 유아뿐만 아니라 어린이집 유아도 이용할 수 있었다. 야간 돌봄 유치원으로 이동은 종일제 거점유치원 차량 또는 사립유치원 차량을 이용하게 하였다. 「야간 돌봄 전담유치원」에는 운영비, 보조인력비 등을 지원하며, 그 이외의 저녁급식 및 간식비는 수익자가 부담하였으며, 이용료는 각 지역 실정에 따라 책정하게 하였다.³⁰⁾

이어서 2011년에 교육과학기술부는 저소득층 및 맞벌이 가정을 위한 돌봄 서비스를 지원하는 엄마품 온종일 돌봄교실운영 유치원을 공모, 선정하여 지원하였다. 선정된 학교에는 온종일 돌봄교실 인건비 및 운영비로 유치원, 초등학교, 유·초등연계교실 각 실당 평균 5,000만원(특별교부금 50%, 교육청·지자체 50%)을

29) 국회 보건복지위원회(2013. 11). 보건복지부 소관 2014년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고.

30) 교육과학기술부 2010. 1. 13일자 보도자료. “늦은 시간까지 일하는 맞벌이 가정을 위한 - 「야간 돌봄 전담유치원」 시범 운영”, 교육과학기술부 2010. 2. 26일자 보도자료. “야간 돌봄 전담유치원 172개원 선정”

지원하였다. 지정 유치원에서는 아침돌봄, 오후돌봄, 저녁돌봄 프로그램을 운영하게 되었다. 그러나 전국 유치원의 99%가 돌봄 서비스를 제공 중이나 주로 방과후에 저녁 9시까지만 운영되고 저소득층 및 맞벌이 가정 등을 위한 아침·저녁 돌봄 서비스를 지원하는 시설은 9.7%에 그치고 있어서, 2011년 말에 기존에 실시중인 돌봄교실을 리모델링하여 운영 기관에 따라 모형³¹⁾을 다양화하고 맞벌이 가정의 자녀에게 실질적인 도움이 될 수 있도록 시간대를 확대하여 시간대별 운영 모형을 제시하였다.³²⁾

2) 보육교사·유치원 교사 수당

교사 수당은 교사 통장으로 바로 입금되므로 유치원이나 어린이집 회계에 계상되지 않는 비과세 소득이라는 점에서 시설보조금과는 다르므로 별도로 서술하였다.

앞에서도 설명한 바와 같이 사립유치원 교사에게는 수당을 지급한다. 근무여건이 열악한 농어촌 지역 및 도농복합지역의 사립유치원 교사의 처우개선을 통해 교사 자긍심을 일깨우고 교육력을 제고하고자 하는 목적으로 농어촌 지역 및 인구 30만명 미만 도농복합지역에 속하는 사립유치원 학급담임교사에게 담임수당으로 월 11만원이 지급되고 있다. 또한 2014년 기준으로 교직수당 30만원, 교통보조비 10만원이 지급되므로 총 51만원이다. 그러나 수당 액수 등은 각 지방 교육청이 재정 상태 등을 고려하여 결정하기 때문에 기준이나 액수는 시도별로 차이가 있다.

어린이집 보육교사는 처우 개선으로는 2009년부터 근무환경이 열악한 농어촌 지역 보육교사에게 월 11만원의 특별근무수당을 지급하였고, 이는 2012년 농어촌특별근무수당은 농업특별회계로 이관되었다.³³⁾ 일반 보육교사 근무환경개선비는 2011년에 월 5만원을 확보하였고, 2012년 누리과정 실시로 누리과정 담당 교사에게는 처우개선비로 월 30만원이 지급되면서 일반 보육교사 수당은 근무환경개선비라는 이름으로 2013년에 12만원이 지급되었고, 2014년 15만원으로 조정

31) 운영 모형은 유치원 온종일 돌봄교실, 초등학교 온종일 돌봄교실, 유·초등 연계 온종일 돌봄교실 3종류임.

32) 교육과학기술부 2011. 2. 28일자 보도자료. “이젠, 자녀 걱정 없이 직장에서 마음 놓고 일하세요!”, 교육과학기술부 2011. 12. 13일자 보도자료. “저소득층 및 맞벌이 가정을 위한 『엄마품 온종일 돌봄교실』 운영”

33) 보건복지부는 농업식품축산부에서 농어업인 보육료와 양육수당 지원 사업을 이관 받고, 농어촌 보육교사 특별근무수당과 소규모 어린이집 설치 사업을 넘겨 줌.

되었다. 지원대상은 시간 연장형 교사, 방과후 교사, 24시간 교사이고, 어린이집에서 직접 채용한 대체교사도 지원대상 기준을 충족하는 경우에만 지원한다. 한편, 소규모 어린이집 원장으로 보육교사를 겸직하고 있는 사람에게는 당초 5만원에서 2013년부터 월 7만 5천원을 지원한다.

3) 보육료·교육비 지원

가) 지원 내용

(1) 보육료·교육비 지원

보육료 지원 대상과 지원 수준 확대를 통한 부모의 보육료 부담을 완화는 특히 최근 10년간 우리나라 보육정책의 핵심 사업이 되어 왔으나 보육사업 초기부터 부모 보육료 지원은 정책 관심사이었다. 1991년 시설운영지원에 탁아급식비를 포함하여 지원한 이래 1992~2003년도에는 차상위 계층(기초수급자의 120% 수준 소득자)까지 보육료를 지원하였다. 지원 수준은 법정저소득층은 지원단가의 100%이고 차상위계층은 40%이었다.

2004년부터 점차 그 대상과 지원 수준을 상향 조정하고 소득인정액 기준을 변경하였다. 2004년에 차차상위 개념을 적용하여 도시근로자 평균소득 50% 이하, 2005년에는 도시근로자 평균소득 60% 이하까지 지원하였고, 2006년부터는 도시근로자 평균소득 70% 이하까지 확대함과 더불어 차상위계층에 기준단가 100%를 지원하였다.

〈표 II-2-6〉 보육비용 지원 기준 1

단위: %

구분	도시근로자 평균소득 기준	2009년 6월까지						2009년 7월부터
		2003	2004	2005	2006	2007	2008~ 2009.6	2009. 7.~
1층	법정	100	100	100	100	100	100	100
2층	차상위 계층	40	60	80	100	100	100	100
3층	50%까지	-	40	60	70	80	80	100
4층	60%까지	-	-	30	40	50	60	100(하위소득 50%)
	70%까지	-	-	-				60(하위소득 60%)
5층	100%까지	-	-	-	-	20	30	30(하위소득 70%)
6층	130%까지	-	-	-	-	-	-	-

주: 지원 기준 비율은 부모 부담 보육료 기준임.

자료: 서문희·최혜선(2010). 2010 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

〈표 II-2-7〉 보육비용 지원 기준 2

단위: %

2008			연도	2009. 7		2010		2011		2012		2013
영아	유아	기준	기준	영아	유아	영아	유아	영아	유아	영아	유아	영유아
100	100	법정저소득층										
100	100	차상위 계층										
89.6	80	도시근로자가 구평균소득 50% 이하	하위50%이하	100	100	100	100	100	100	100	100	100
79.1	60	70% 이하	하위60%이하	79.1	60	79.1	60					
63.4	30	100% 이하	하위70%이하	63.5	30	63.5	30					
47.8	-	100% 초과	상위30%이상	47.7	-	47.7	-	47.8	-		-	

주: 지원 기준 비율은 부모 부담 보육료와 기본보육료 합하여 산정하였음.
 자료: 서문희·이혜민(2013). 2013 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

2007년에는 도시근로자 평균소득 이하까지 확대하고 지원단가 수준을 올려 나갔다. 2009년 7월부터는 새로운 보육료 지원대상 기준소득 및 선정기준이 적용된다. 2009년 6월까지의 지원 대상 선정기준을 도시근로자가구 월평균 소득을 기준으로 하였으나³⁴⁾ 2009년 7월부터는 영유아 가구의 소득분위를 기준으로 보육료 지원계층을 나누었다.³⁵⁾

이러한 보육료 지원 대상 기준 변경과 더불어 2009년 7월에는 영유아 가구 소득 하위 50%까지 보육료 정부지원단가 전액을 지원하고, 하위소득 50%를 초과하고 60%까지는 기준단가의 60%, 하위소득 60%를 초과하고 70%까지는 기준단가의 30%를 지원하였다. 즉, 2009년 하반기에 보육료 지원기준을 기존의 저소득층 중심의 지원기준인 ‘도시근로자 월평균소득’ 개념에서 일반적인 영유아가구 ‘소득분위’ 개념으로 변경하여 보육료 지원 보편화를 위한 발판을 마련하였고, 지원계층도 기존의 5개 계층에서 3개 계층으로 간소화하였다. 이와 함께 보육료 전액지원 대상을 기존의 차상위 이하 가구에서 소득하위 50% 이하 가구까지 확대하여 획기적으로 지원 대상을 넓혔다(표 II-2-6 참조).

2010년에는 이러한 지원 기준을 그대로 적용하였으며, 2011년부터는 영유아 가구 소득 하위 70%까지 보육료 정부지원단가 전액 지원으로 확대하였다. 전액 지원 대상이 확대됨에 따라 그 동안 지원하던 두 자녀 이상 다자녀 가구에 대한 지원은 자동적으로 전액지원 대상으로 흡수되었다.

2012년에는 만 0~2세는 전 소득계층의 보육료를 전액 지원하고 3, 4세는 변

34) 통계청이 실시하던 도시가계조사의 대상이 확대됨에 따름.
 35) 건강보험 자료 등을 활용하여 매년 소득분위 기준 소득인정액을 추정하여 사용함.

합없이 소득하위 70%까지만 지원하였다. 2013년부터는 전 연령 전 계층에 대하여 정부가 정한 기준액을 전액 지원하였다. 영아는 기본보육료를 포함한 정부의 보육료 지원 단가가 부모 보육료 상한액과 동일하다. 대부분의 지자체가 영아 보육료 상한선으로 정부의 보육료 지원 단가를 채택하였다. 2012년 기준으로 영아는 기본보육료를 포함하여 1세 미만 보육아동은 월 755천원, 만 1세 월 521천원, 만 2세 보육아동은 월 401천원이었다.³⁶⁾

2012년에도 영아 무상보육이 결정되는 과정에서 정부와 국회간의 시각 차이가 있었다. 정부는 2012년 영아 무상보육으로 인한 부작용을 경험하면서 가정양육을 활성화하고 양육에 대한 부모책임 및 실수요층에 대한 지원을 강화한다는 원칙 하에서 영아³⁷⁾에 대하여는 소득하위 70% 이상 가구(소득상위 30%)의 부모에게 부담을 지우는 보육지원체계 개편(안)을 수립하고,³⁸⁾ 2013년 소요 예산을 제출하였다. 그러나 이에 대하여 국회 보건복지위원회는 무상보육의 지속을 결정하였다. 무상보육은 정부와 국회가 국민적 공감대 속에서 전면적 무상보육을 실시하기로 합의한 사항인데 1년 만에 정부 단독으로 보육에 대한 지원을 후퇴시키는 결정을 한 것은 적절하지 않다고 본 것이다. 특히 2012년 보건복지부 국정감사에서 “보건복지위원회 예산 심의 과정에서 전면적 무상보육에 필요한 예산을 증액”하기로 구두 결의한 바도 있다고 하였다. 영아 전 계층 보육료 지원은 ‘보육은 미래를 위한 투자’라는 측면에서 저출산 문제에 대비하고, 부모의 양육부담을 경감하여 육아문제를 해결하기 위함이며, ‘2013년 만3~4세 누리과정’의 도입이 예정되어 있으므로, 2013년부터 어린이집을 이용하는 전체 영유아에 대하여 소득계층과 무관하게 보육료 지원이 가능할 것이라고 본 것이라고 하였다(국회 보건복지위원회, 2013).

영아 보육료 지원 기준의 상승은 영아보육 공급의 확대에 기여한 바가 크고, 이러한 공급의 확대는 이용 영아의 증가로 연계되었다. 특히 2012년 영아 무상보육의 영향으로 영아의 어린이집 이용은 2011년 말 739,332명에서 2012년

36) 이 수준은 2014년에도 유지됨.

37) OECD 등에 따르면 만0~2세 영아의 경우 교육보다는 돌봄이 필요하고, 아동발달 측면에서 어린이집 등 시설보다는 가정 내 양육이 바람직하다고 논의되고 있음(OECD(2006). Start Strong II. Early childhood education and care).

38) 보건복지부는 2012년 7월 서울 은평구 한국보건사회연구원에서 보육제도 개선을 위한 공개토론회를 열고 0~2세 아동의 어린이집 쏠림현상이 생기고 소득이나 맞벌이 여부와 상관없이 보육료가 지원되면서 교육투자의 효율성이 떨어지고 지자체의 재정부담이 커진 부분에 대한 정책대안 마련을 논의하였음(2012. 7. 20일자 서울신문. ‘선별적 보육료 지원 만지작’).

872,284명으로 147,000여명 정도 증가하였다. 이로 중앙 및 지방정부의 예산 부족이 발생하여 갈등을 겪었다. 결국 국고 부족분 2,478억원 이외에도 지방정부 추가 부담금 6,639억원 중 4,351억원을 중앙 정부가 부담하게 되었다.³⁹⁾ 또한 갑작스러운 전업주부 자녀의 보육서비스 이용 증가로 취업모 등 보육 실수요자는 마땅한 어린이집을 찾기 어렵다고 역차별을 호소하기도 하였다.⁴⁰⁾

(2) 취학전 무상 및 누리과정

1999년부터 취학전 1년인 만5세아 무상보육이 추진되었다. 1999년 9월부터 교육과학기술부는 정부의 '중산층 육성 및 서민생활 안정대책'의 일환으로 농어촌지역부터 취학직전 1년의 무상교육 도입한 이후에 이를 점차 확대하였으며, 보육시설에도 동일하게 적용되었다. 이는 부모의 소득에 관계없이 모든 아동이 차별 없이 초등학교 입학 직전에 건강하고 안전하게 보호·양육되고 영유아의 발달 특성에 적합한 동등한 교육을 제공 받아 쾌적한 보육환경에서 밝고 건전하게 성장하여야 한다는 취지에서 추진되었다.

1999~2001년도에는 농어촌 지역의 차상위 계층까지 지원되었고, 2002년도 전국 차상위 계층까지 확대하였다. 2004년도에는 도시근로자가구 월평균소득의 70%까지 지원하였고, 2005년도 도시근로자가구 월평균소득의 80% 수준까지 지원하고 도시와 농촌의 지원단가를 일원화하였으며, 2006년도 도시근로자가구 월평균소득의 100% 수준까지 지원하였다. 2009년 7월부터는 하위 70%, 4인가족 소득인정액 436만원까지 전액 지원하였다.

2012년 부모 보육료 지원은 0-2세와 5세는 전 계층에게 지원단가 전액을 지원하고, 3, 4세 아동은 소득 하위 70%에 지원단가 전액을 지원하였다. 취업모 지원⁴¹⁾이나 다문화 무상보육 등 지원 기준은 3, 4세 상위 30%에만 적용되었다. 2013년에는 3~5세 전계층에게 전액을 지원하였다.

3~5세에 적용된 유아 누리과정 지원단가는 2013, 2014년도에 월 22만원이다. 유치원과 마찬가지로 유아 보육료 22만원을 지원하고, 이외에 방과후 비용을 월

39) 2012년부터는 지원하는 0-2세 보육료가 전액 지원 예산은 기존의 어린이집 이용 아동 중 소득 상위 30%를 지원하는 비용만 산정하였으므로, 실제 전액지원으로 창출되는 추가수요에 대한 고려가 없었음.

40) 동아일보 2012년 9. 10일자 40판 10면. '모두가 불만인 무상보육, 대안은 없나'

41) 2009년 7월 맞벌이 가구의 부모 소득 중 낮은 소득의 25%를 감액하여 소득 인정액을 산정하였고, 2010년에는 맞벌이 가구의 부모 소득 합산액의 25%를 감액하는 것으로 개선하였음(보건복지부(각 연도). 보육사업안내).

7만원을 지원한다. 보육분야에서는 방과후 비용 중 30만원을 교사에게 수당으로 지원하고 그 이외 비용은 아동 1인당으로 나누어 평균 4~5만원 정도를 운영비로 지원한다. 이 지원금은 교재교구 및 보조교사 채용에 활용하도록 권고하고 있다.

누리과정 예산 재원은 2014년 현재는 국고, 지방정부 및 교육재정교부금이다. 그러나 2015년부터는 모두 지방교육재정교부금으로 지원한다. 5세는 2012년부터 모두 지방교육재정교부금으로 지원하며, 2013년에는 3~4세의 소득 상위 30%만 지원하였다. 그러나 2014년에는 4세아 소득하위 70%까지 모두 지방교육재정교부금으로 지원하고 2015년에는 3세아도 모두 지방교육재정교부금으로 전환하여 모든 누리과정 아동 보육료를 지방교육재정교부금으로 지원한다는 것이다. 당초에는 지원 단가도 점차 증액하여 2016년에 30만원이 되도록 한다는 계획이었다.

(3) 농어민 자녀 보육 양육비 지원

농림부에서는 2004년부터 농어민의 보육료를 지원하는 정책을 실시하였다.⁴²⁾ 이 제도는 당시 보건복지부 및 교육인적자원부에서 시행하고 있는 저소득층에 대한 보육료 및 교육비 지원 혜택을 받지 못하는 농지소유규모 1.5ha 미만의 농·어업인에 대한 부가적 지원사업으로 추진되었다.⁴³⁾ 2005년에 사업대상 농지소유규모 기준을 2ha 미만으로 확대하였고, 2006년에는 다시 5ha 미만으로 확대하였다. 지원 금액은 5세 미만아는 법정저소득층에게 지원하는 연령별 보육료의 50% 수준이고, 5세아는 100%이다.

한편 2006년부터 ‘여성농업인 일손돕기’ 사업으로 농어촌지역에 거주하는 농지소유 5ha미만 농가 중 보육시설이나 유치원을 이용하지 않는 0~5세의 자녀를 둔 여성을 대상으로 자녀의 연령에 따라 일정 금액을 지원하는 제도를 도입하였다. 초기에는 보육료 지원단가의 25%를 적용하였다. 2008년부터 농업인 영유아 양육비 지원 사업과 여성 농업인 일손 돕기 지원 사업을 통합·운영하였다.

2010년에는 농지소유 규모 5ha 미만으로 농어업 외 소득이 1자녀 기준으로

42) 농림부는 농어촌의 과소화·노령화 추세에 대응하여 농·어업인의 영농활동에 부담이 큰 영유아 양육에 대한 지원을 통해 농가 소득안정에 기여하고 젊은 층의 농어촌거주 유도, 농어촌 지역사회 활력유지에 일조하고자 시작하게 되었음. 농어촌지역 기준은 농업·농촌기본법상의 농어촌지역 및 개발제한구역이고, 농가 기준은 농·어업인이 주민등록상 생계와 경영을 같이 하는 가구임.

43) 지원대상자는 농어촌지역에 거주하는(주민등록기준) 농지소유면적 15,000㎡ 미만 농가 및 이에 준하는 축산, 임업, 어업경영가구의 농·어업인의 0~5세 아동, 또는 부모가 없는 손자녀·조카 중 보육시설 등을 이용하는 아동임.

4,000만원 미만⁴⁴⁾인 자의 자녀가 어린이집과 유치원 이용 시는 정부보육료 지원 단가의 70%, 어린이집 미이용 시는 정부보육료 지원단가의 45%를 지원하였다. 단, 5세아 지원 비율은 50%이었다. 어린이집 미이용 시 정부보육료 지원단가 45%는 2010년 35%에서 상향조정된 것이다.

〈표 II-2-8〉 농어민 영유아 보육료·양육비 국고지원: 2004~2011

단위: 명, 백만원

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
농지기준	1.5ha	2.0ha	5.0ha	5.0ha	5.0ha	5.0ha	5.0ha	5.0ha
보육료								
아동수	27,000	31,109	27,286	32,000	29,000	30,000	29,000	13,000
예산	14,602	22,362	15,742	26,782	24,958	27,797	27,613	11,504
양육비								
아동수					25,000	19,000	18,000	21,000
예산					16,151	12,851	123,035	19,457

주: 지방정부 분담 비율은 50%임.

자료: 농림부 및 농림수산식품부(각 연도). 내부자료.

〈표 II-2-9〉 농어촌 보육 지원 사업: 2012~2014

단위: 명, 백만원

구분	2012	2013	2014	
시설지원	내용	- 설치 10개소	- 설치 36개소 - 운영 66개소 - 이동식놀이교실 3개소	- 설치 10개소 - 운영 38개소
	예산	910	4,810	1,482
보육교사 지원	교사 수	42,024	44,056	44,056
	예산	26,585	27,914	27,914

자료: 농림수산식품부 및 농림축산식품부(각 연도). 소관부처 예산.

2012년부터 농특회계에 의한 농림수산식품부 농어업인 양육비 지원사업은 보건복지부 보육료 지원 사업으로 통합되었다. 지원 수준은 정부지원단가 70% 수준이다. 이 사업 역시 2012년에는 소득하위 70%까지 보육료를 지원하는 만 3, 4세 아동에 적용되었다. 수혜자는 약 11천명이며 소요예산은 98억원이다. 이 사업은 2012년 9월에 사회복지통합관리망으로 관리하게 되어 중복·누락방지 등 급여지급의 정확성을 제고하고 지자체 담당자들의 업무 효율성을 높일 수 있게 되었고,⁴⁵⁾ 2013년에는 완전하게 복지부로 이관되어 보육서비스 비용은 무상보육에 흡수되었고 현금 지원은 양육수당의 한 유형으로 남았다.

44) 2자녀 4,400만원, 3자녀 4,800만원, 4자녀 5,200만원 미만임.

45) 보건복지부 2012. 8. 30일자 보도자료. “농어촌 양육수당 재신청 안내”

농림축산식품부는 돌봄센터 운영을 지속하며, 보육교사 농어촌특별근무수당 액수는 변동이 없다.

(4) 장애아동 무상보육

장애아동 무상보육은 2003년부터 실시하고 있다. 제도 초기에는 중증 아동에게는 만1세아 보육료, 경증 아동은 보육료를 지원하였으나 2005년부터 장애아 중증과 경증의 무상보육 단가를 통일하여 0세아 보육료 지원단가 기준으로 지원하였다.

(5) 유치원 방과후 과정비 지원

교육과학기술부는 2008년 11월에 급격한 물가상승으로 심화된 저소득층 가정의 경제적 부담을 완화하기 위해 '동절기 학생지원책'을 발표하게 되는데 그 중의 하나가 유치원 종일반비 지원이다. 이는 12월부터 2009년 2월까지 한시적으로 유치원 종일반을 이용하는 유아 중 유아학비 지원을 받는 저소득층 만3~5세 아동들에게 월 8만원 내에서(국·공립 5만원, 사립 8만원) 유치원 종일반비를 지원한다는 방안이다.⁴⁶⁾ 이는 이후에 유아학비 지원 대상 확대와 더불어 보편적 정책이 된다. 지원 금액은 대부분 지역에서 2011년까지 국·공립 월 3만원, 사립 5만원이었고 2012년에 각각 5만원, 7만원으로 조정되었다.

법적으로는 2010년 3월 개정 유아교육법 제2조는 '종일제'란 1일 8시간 이상의 교육과정을 말한다고 정하고 제27조(종일제 운영 등에 대한 지원) 국가 및 지방자치단체는 종일제를 운영하거나 제12조 제3항에 따라 대통령령으로 정하는 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 운영에 드는 경비를 보조할 수 있다고 하였다.⁴⁷⁾

이는 2012년 3월에 유아교육법 제13조 1항 개정으로 변경된다. 동 조항은 유치원은 교육과정을 운영하여야 하며, 교육과정 운영 이후에는 방과후 과정을 운영할 수 있다고 명시하고, 27조는 방과후 과정 운영 등에 대한 지원으로 국가 및 지방자치단체는 방과후 과정을 운영하거나 제12조 제3항에 따라 대통령령으로 정하는 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 운영에 드는 경비를 보조할 수 있다고 명시하고 있다.⁴⁸⁾

즉, 종전 법 2조 정의에 명시되었던 교육시간에 따라 5시간 미만의 반일제, 5

46) 2008. 11. 20일자 아시아경제. "12월~내년 2월 저소득층 가정 유치원생 종일반비 지원".

47) 국가법령센터 <http://www.law.go.kr/>

48) 국가법센터 <http://www.law.go.kr/>

시간 이상 8시간 미만의 시간연장제, 8시간 이상의 종일제 개념을 폐지하고 과정을 교육과정과 방과후 과정으로 구분하고, 방과후 과정을 교육과정 이후에 이루어지는 그 밖의 교육활동과 돌봄활동으로 변경한 것이다.

〈표 II-2-10〉 방과후 과정 운영 및 이용

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
운영 유치원	-	-	-	82.6	90.9	95.5	98.1	97.6	98.1	98.0
이용 비율	15.6	20.8	25.4	28.3	36.1	37.2	54.8	47.4	62.0	62.8

단위: %

자료: 교육과학기술부·경상남도교육청·육아정책연구소(2012), 2011-2012 유아교육 연차 보고서. 육아정책연구소(2013). 2012-2013 유아교육 연차보고서(mimeo).

(6) 유아교육비 지원의 특례

유아교육위탁기관으로 지정 받은 유아미술학원에 다니는 유아에게도 교육비를 지원하고 있다. 교육 당국은 2005년 2월에 유아교육법 시행규칙 5조 유아교육비지원의 특례를 두어 개정하여 일정한 교육여건을 갖춘 유아미술학원에 다니는 저소득층 자녀에게도 유아교육비 지원을 공표하였다.⁴⁹⁾⁵⁰⁾ 유아미술학원이 유아교육비 지원 대상이 되기 위해서는 유치원으로의 전환을 전제로, 유치원에 준하는 시설·교육과정 및 강사자격을 갖추고 시·도유아교육위원회의 심의를 거쳐 교육감으로부터 유아교육위탁기관 지정을 받아야 했다. 또한 교육인적자원부는 유치원 급식의 위생, 영양 및 안전을 확보하기 위하여, 1회 급식유아가 100인 이상인 유치원에는 영양사를 두되, 인접한 5개 이내의 유치원에 한하여 공동으로 영양사를 둘 수 있도록 하였다.

이 제도는 2007년 2월부터 2년씩 3회 연장되고 2013년에 2014년까지 1년 연장된 이후에 다시 2014년에 2년이 연장되어 2016년 2월 28일까지로 연장되어 있다.⁵¹⁾ 지원 조건은 강화되어 기본적인 설비로 건물의 1층 또는 2층을 사용해

49) 이러한 조치는 2004년 국회의 유아교육법 제정 과정에서 일정요건을 갖춘 일부 유아미술학원에 다니는 저소득층 자녀에게도 유아교육비를 지원해주시기로 합의한 바에 따른 것으로, 일부 유아미술학원에 다니고 있는 저소득층 유아의 교육기회를 보장하되, 이들에 대한 유아교육의 질을 높이고, 유치원 중심 유아교육 공교육체제를 구축하기 위한 것임.

50) 교육인적자원부 2005. 2. 24일자 보도자료. “유아교육법 시행규칙 확정·공표”, 육아정책연구소(2007). 한국의 육아정책백서 정부문헌. 동아일보 2005. 2. 25일자 10면 10판, “미술학원 유아교육비 3월부터 지원” <http://www.kinds.or.kr/>에서 2014년 9월 11일 인출.

51) 교육인적자원부는 유아미술학원 이용 학부모의 유아교육비 지원기간을 2008년 2월 28일까지 1년 연장하는 것으로 입법예고 하였으나, 입법예고 기간 중에 유아미술학원 이용 학부모와 학원계에서 지원조건 완화 및 지원대상 대폭 확대, 지원기간 3년 이상 연장을 요구하였고, 당정

야 하고 건물 전체를 사용하는 경우에는 3층까지 사용할 수 있다.⁵²⁾ 또한 가스, 소방, 전기 분야는 점검 자격을 구비한 기관으로부터 연 1회 이상 점검을 받아야 하고, 유치원 교육과정을 운영하고, 교육감의 장학지도를 받아야 하며, 학급당 1명 이상은 유치원 정교사 자격증 소지자일 것을 조건으로 한다.

(7) 기타

이외에 현재는 소멸된 정책이지만 정부가 추진하였던 정책으로 다자녀 가정 보육료 교육비 지원, 맞벌이가구 소득산정 기준 완화를 통한 맞벌이 가족 일부 보육료 지원, 다문화가족 영유아 무상 보육교육을 들 수 있다.

첫째, 정부는 다자녀 가정 부모 부담완화를 통하여 출산수준을 제고한다는 정책적 취지로 2005년부터 두 자녀 이상이 보육시설이나 유치원을 이용할 경우에 연령이 적은 아동의 보육료나 교육비를 지원하였다. 도시근로자가구 월평균 소득 100% 수준까지 해당하는 가구 자녀가 보육시설과 유치원에 2명 이상 취원하는 경우 둘째아 이상에게 비용의 일정 비율을 추가 지원하였는데, 2009년 지원 비율은 50%이다. 도시 근로자가구 월평균소득 100% 수준까지 해당하는 가구 자녀가 어린이집과 유치원에 2명 이상 취원하는 경우 둘째아 이상에게 비용의 20%를 추가 지원하였다. 점차 소득기준을 늘렸으며, 2010년에는 소득하위 70% 이하 가구의 경우 첫째 자녀가 어린이집이나 유치원에 안 다녀도 출생순위상 둘째 이상에게는 정부지원 기준단가 100%를 지원하였다. 2011년 소득하위 70% 이하까지 전액 지원 대상이 확대되면서 다자녀 가구 지원 정책은 소멸되었다.

둘째, 일하는 부모에 대한 지원이다. 일하는 부모들은 상대적으로 양육에 많은 애로가 있고 소요되는 비용도 많으나 보육료·교육비 산정을 위한 소득인정액 산정 시 양부모 소득 합산으로 지원 대상자 선정에서 탈락한다는 불만이 늘어 가게 되었다. 이에 일하는 여성을 위한 추가적 정책의 필요성, 맞벌이 육아기 부모의 양육부담을 감소시킬 필요에 따라 2009~2012년 동안 맞벌이가구 소득산정 기준 완화를 통한 맞벌이 가족이 일부 보육료 지원 대상에 포함되었다. 즉,

협의회에서 의원들도 기간 연장을 요청해와 지원 조건 완화 및 지원대상 확대는 수용하지 않고 지원기간 연장만 수용하여 당초 1년에서 2년으로 연장하였음(교육인적자원부 2007. 2. 16 일자 보도자료, “유아미술학원 이용 학부모 유아교육비 지원 기간 2년 연장”).

52) 이외에 시설 면적(체육장 면적은 제외한다)은 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」 별표 1의 유치원 교사(校舍)의 기준 면적에 적합하여야 하고, 체육장 면적은 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」 별표 2의 유치원 체육장 기준면적에 적합하여야 함. 다만, 지역적 특수성에 따라 체육장을 설치할 수 없는 경우에는 인근놀이터를 활용할 수 있으며, 인근 놀이터를 활용하는 경우에는 인근놀이터 이용계획서를 교육감에게 미리 제출하여야 함.

소득산정 시에 맞벌이 가구 부부소득을 모두 100% 합산하던 것을 2009년 7월부터 맞벌이 가구의 부모 소득 중 낮은 소득의 25%를 감액하여 소득인정액을 산정하였다. 이에 따라 15,000여 맞벌이 가구가 지원 대상에 포함되었다. 2010년에는 지원 대상 확대를 위하여 맞벌이 가구 부부 소득 합산액의 25%를 감액하여 약 27,000명이 보육료 지원 혜택을 보게 되었다. 2011년에도 동일한 기준이 적용되었고, 2012년에도 소득하위 70%까지 보육료를 지원하는 3, 4세 아동에 적용되었다. 이 제도는 2013년에 무상보육 도입으로 자동 소멸된다.

셋째, 다문화가족 영유아에게 보육·교육 기회를 보장하고자 추진한 보호자의 소득수준에 상관없는 다문화가족 보육료·교육비 전액 지원은 2010년에 도입되어 적용되다가 2013년에 무상보육 실시로 자동으로 소멸되었다. 제도적으로도 무상보육은 물론 국공립어린이집 등의 보육 우선제공 대상에 다문화가족의 자녀를 신설하였다. 지원대상은 「다문화가족지원법」 제2조 제1호에 따른 다문화가족 자녀 중 만 0~5세 영유아이었다. 이에 따라 다문화가족의 결혼이민자(귀화허가를 받은 자 포함)와 출생 시부터 대한민국 국적을 취득한 자 사이에서 출생한 자녀는 동일세대 여부와 상관없이 지원하고, 다문화가족의 결혼이민자가 전처 또는 전남편과의 사이에서 출생한 자녀의 경우는 다문화 가족과 동일 세대원으로 생계를 같이하는 대한민국 국적인 아동에 한해 지원하였다.

〈표 II-2-11〉 설립주체별 다문화가족 영유아 수

단위: 명

구분	계	국·공립	법인	법인의외	민간 개인	부모협동	가정	직장
2013	52,942	7,458	6,175	3,057	27,351	29	8,624	248
2012	52,120	6,331	5,965	2,889	27,005	13	9,694	223
2011	47,012	5,041	5,367	2,521	23,940	4	9,943	196
2010	30,319	3,412	3,952	1,903	15,069	6	5,885	92

자료: 보건복지부(각 연도). 각 연도 보육통계.

〈표 II-2-12〉 설립주체별 다문화가족 영유아 보육 어린이집 수

단위: 개소, %

구분	계	국·공립	법인	법인 외	민간 개인	부모협동	가정	직장	시설수 대비 비율
2013	18,556	1,848	1,128	622	9,078	19	5,739	122	42.4
2012	18,899	1,715	1,123	602	9,099	9	6,244	107	44.4
2011	18,124	1,529	1,090	573	8,572	4	6,257	99	45.5
2010	12,063	1,166	928	488	5,810	5	3,619	-	31.7

자료: 보건복지부(각 연도). 각 연도 보육통계.

다문화가족 자녀의 보육료 지원은 다문화가족 아동의 어린이집 이용을 증가시킨 효과를 낳았다. 제도 도입 첫해인 2010년 대비 2011년에는 전년도와 대비하여 아동수가 50% 이상 증가하였다. 다문화가족 아동을 보육하는 어린이집도 6,000여개소가 증가하였다(표 II-2-12 참조).

유치원에도 다문화가족 원아의 수가 증가하였다. 2012년 기준으로 유아교육 대상 아동의 28%가 유치원에 다니고 있는 것으로 집계되었다.

〈표 II-2-13〉 유치원 다문화 아동 통계

구분	단위: 명, %		
	2010	2011	2012
전체	24,809	35,203	50,829
유치원 이용	4,297	8,405	14,263
비율	17.3	23.9	28.1

자료: 교육과학기술부-경상남도교육청-육아정책연구소(2012). 2011-2012 유아교육 연차보고서. 육아정책연구소(2013). 2012-2013 유아교육 연차보고서(mimeo).

나) 비용 지원 실적

보육료·교육비 지원 대상 확대로 수혜 아동수와 보육, 교육 아동 대비 지원아동 비율도 점차 증가하였다.

〈표 II-2-14〉 보육료 지원 아동 수: 2004~2013

구분	법정 지원아동	단위: 명						
		0~4세 보육	5세아 무상보육	장애아 무상보육	두자녀 이상	다문화 아동	영유아 합계	방과후
2004	73,706	206,176					279,882	
2005	46,145	267,510	105,760	14,588	(72,965)		506,968	29,081
2006	43,213	385,895	139,031	14,093	(63,571)		645,803	34,933
2007	37,590	511,890	145,303	17,615	(109,599)		821,997	37,356
2008	34,532	538,349	122,857	15,644	(108,500)		819,882	19,375
2009	32,448	563,641	107,951	15,083	60,704		779,827	14,928
2010	30,753	576,611	103,832	14,938	142,210		868,344	10,536
2011	27,955	815,230	99,334	14,405		26,209	983,133	8,177
2012	24,247	1,130,652	142,772	13,022		35,224	1,345,917	5,315
2013	9,661	838,224	575,704 (만 35)	11,967		35,521	1,471,077	3,568

주: 2008년까지 두 자녀는 중복지원이며, 2011년 방과후를 제외함.

자료: 보건복지부(각 연도). 보육통계.

〈표 II-2-15〉 보육아동 중 사유별 비용 지원 아동 비율: 2004~2013

단위: %

구분	법정	사유별 비용 지원 아동 비율					소계	방과후
		0~4세 보육료	만5세 무상	장애아무상 보육료	두자녀이상 보육료	다문화 아동		
2004	7.92	22.16					30.09	
2005	4.66	27.04	10.69	1.47	7.37		51.24	2.94
2006	4.15	37.09	13.36	1.35	6.11		62.07	3.36
2007	3.42	46.54	13.21	1.60	9.96		74.73	3.40
2008	3.04	47.41	10.82	1.38	9.56		72.20	1.71
2009	2.76	47.97	9.19	1.28	5.17		66.37	1.27
2010	2.40	45.05	8.11	1.17	11.11		67.84	0.82
2011	2.07	60.44	7.37	1.07		1.94	72.89	0.61
2012	1.63	76.02	9.60	0.88		2.37	90.49	0.36
2013	0.65	56.37	38.72	0.80		2.39	98.93	0.24

주: 누리과정 전체

자료: 보건복지부(각 연도). 보육통계.

〈표 II-2-16〉 유아 학비 지원 아동: 2004~2013

단위: 명, %

구분	취원아	교육비 지원아 수 및 비율				지원율	방과후과정 (종일반)아동 비율
		만 3, 4세	만 5세	두자녀	계		
2004	541,713	25,155	63,003	-	88,158	16.3	15.6
2005	542,000		86,851		159,000	29.3	20.8
2006	546,000	86,349	128,979	13,758	229,086	42.0	25.4
2007	542,000	121,697	135,652	16,474	273,823	50.5	28.3
2008	538,000	129,912	133,135		280,000	52.0	36.1
2009	537,361	153,527	134,313		287,840	53.6	37.2
2010	538,587	157,119	122,547		279,666	51.9	54.8
2011	564,834	169,266	123,790		293,056	51.9	47.4
2012	621,765	210,343	249,179		459,522	73.9	62.0
2013	658,188	381,953	279,937		661,892	100.6	62.8

주: 국립은 제외됨.

2013년 취원아는 4월 1일 기준이고 교육비 지원아 수는 연말 기준임.

자료: 교육과학기술부(2009. 11). 유아교육 선진화 추진계획.

교육과학기술부 및 교육부(2009-2014). 유아학비 지원현황. 교육과학기술부 및 교육부 내부 자료.

유아교육학회(2011). 유아교육백서: 2006년-2010년. 양서원.

국회 교육위원회(2006). 2005 회계연도 교육인적자원부 소관 세입세출결산 및 예비비지출 승인건의 검토보고.

국회 교육위원회(2005). 2004 회계연도 교육인적자원부 소관 세입세출결산 및 예비비지출 승인건의 검토보고.

부산광역시교육청·충청남도교육청·육아정책연구소(2010). 2009-2010 유아교육 연차보고서.

육아정책연구소(2013). 2012-2013 유아교육 연차보고서(mimeo).

보육료 지원아동은 2012년 말 기준으로 135만 1,200여명인데 연령별로는 소득 하위 70%까지 지원하는 3~4세가 71~74% 정도의 비율을 보였다. 그러나 2013년에는 극히 소수의 아동을 제외하고는 모두 보육료 지원 대상이다(표 II-2-14 참조).

보육료 지원 아동 특성을 보면 2013년에는 누리과정이 38.7%이며, 일반 영아가 56.4%이고 다문화가족 아동이 2.4%이고 장애아동 무상보육이 0.9%이며 법정 아동 지원이 0.7%이다(표 II-2-15 참조).

유아교육비 지원 아동 수 역시 2004년 16.3% 수준에서 지속적으로 증가하여 2013년에는 73.98%에 이르고 2013년 3~4세 누리과정 실시로 전연령 전계층을 모두 포괄하게 되었다.

4) 영아 기본보육료

영아 기본보육료는 민간시설에 다니는 영아에 대한 기본보조로, 국공립보육시설과 민간보육시설간의 서비스 질적 수준의 격차를 완화할 목적으로 2006년에 도입되었다. 그러나 그 이전부터 영아보육 지원 정책으로는 영아반에 대하여 비용을 보전하였다. 2004년에 추경으로 자부담 10%를 포함하여 반당 월 15만원을 지원하였고, 2005년에는 아동별로 0세아 15만원 1세아 9만원, 2세아 6만원을 지원하였다. 영아 보육비용은 높아서 부모 부담이 크고 보육시설에서도 보육을 기피하는 사례 발생하는데, 영아전담보육시설 지정으로 전국적 활성화에 한계가 있다고 보고 민간 영아반 지원을 확대한다는 것이었다.⁵³⁾

기본보육료 도입 배경에는 민간어린이집의 보육서비스 수준을 국공립어린이집 수준으로 향상한다는 데 있다. 국공립 및 법인 시설은 교사와 원장 인건비를 일부 지원하고 이를 제외한 비용을 부모 부담으로 하여 소득계층별로 차등하여 지원하는 한편, 민간보육시설을 이용하는 영아에게는 국공립 및 법인보육시설 등 정부가 건축비를 지원한 시설에 지원하는 종사자 인건비에 상응하는 비용을 기본보조금으로 지원하였다. 기본보조금은 최소 수준의 서비스 제공에 드는 적정한 비용인 표준보육비용을 산출하고 이에 기초하여 추진되었다. 산출된 표준보육비용은 대체로 국공립보육시설 비용 수준이었고(박기백·김현숙·김우철·김형준, 2005),⁵⁴⁾ 이 가격을 민간보육시설 보육료에 적용할 경우 특히 영아의 부모

53) 영아반 운영비 지원을 통해 시설은 운영비 부담완화, 부모는 보육기회 확대, 교사 처우개선, 아동에게는 질 높은 서비스 혜택을 볼 수 있을 것으로 기대하였음.

부담이 너무 커지기 때문에 부모가 부담하는 절대액이 증가되지 않도록 정부가 기본비용을 부담하게 된 것이다. 정부 인건비 지원시설과 미지원 시설간의 공정 경쟁을 위해 보육료·교육비가 동일해지도록 한다는 점도 강조되었다. 구체적으로 산출된 표준보육료·교육비와 부모부담 보육료·교육비와의 차액분을 서비스 개선비용으로 보고 2006년부터 매년 상향조정하여 2010년에 표준보육료·교육비의 서비스 수준에 도달하도록 한다는 목표를 세웠었다(대통령자문 고령화 및 미래 사회위원회, 2005).

〈표 II-2-17〉는 연령별 영아 보육료 지원액을 나타낸다. 기본보육료는 2006년 이후 증가하다가 2011년부터 변동이 없다. 기본보육료를 합한 영아 보육 지원금, 특히 0세아 기준 보육비용은 2006년에 전년도보다 15만원 증가하였고, 2007년에 54,000원, 2008년에 59,000원이 증가하였다. 이러한 증가는 가정어린이집 증가의 주요 요인으로 파악되고 있다.

〈표 II-2-17〉 영아 보육비용 구성

단위: 천원

구분	2005			2006			2007			2008			2009-2010			2011-2014		
	0세	1세	2세	0세	1세	2세	0세	1세	2세									
기본보조	150	90	60	249	104	69	292	134	86	340	164	109	350	169	112	361	174	115
보육료	299	299	247	350	308	254	361	317	262	372	327	270	383	337	278	394	347	286
보육비용	449	389	307	599	412	323	653	451	348	712	491	379	733	506	390	755	521	401

주: 2005년은 영아반 아동별 지원임.

자료: 보건복지부(각 연도). 보육사업안내.

기본보육료는 법으로 정한 반당 교사대 아동 비율 초과보육 아동⁵⁴⁾에게는 지원하지 않는다. 사업 초기 등록된 모든 영아에 대하여 5일을 기준으로 월 단위로 지원하다가 2011년부터는 일할 계산하여 출석일수가 11일 이상은 지원단가의 100%, 출석일수가 6~10일은 지원단가의 50%, 출석일수가 1~5일은 지원단가의 25%를 지원한다. 지원요건은 보육료와 필요경비 상한선 준수, 총 정원과 교사 대 아동비율 준수, 재무회계규칙에 의한 회계보고 이행 등이다. 매달 1일 0시에 이러한 조건이 준수되어야 지원된다.

장애아동에게도 기본보육료가 지원되는데 지원단가는 장애아반 394,000원, 장

54) 0세아 월 총 보육비용은 2005년 불변가격으로 78만원으로 추정하였음.

55) 총정원 내에서 반정원 초과를 인정하였음. 1세아와 2세아 2명, 유아 3명임. 2014년 국공립어린이집에 이를 금지하였고 2015년 전면 금지한다는 방침임.

애아 방과후반 197,000원이다.

한국조세재정연구원의 재정지원사업 평가에 따르면, 영아 기본보조금은 영아 보육을 활성화하여 가정보육시설의 증가와 영아의 보육시설 이용 증가 효과를 가져왔으나, 부모의 비용부담이나 서비스 만족도에 미친 효과는 유의성이 없었고, 기본보조금으로 아동 1인당 107,000원이 지원될 때 교사 임금은 54,000원이 증가된다고 추정하였다(조병구 외, 2007).

또한 기본보조금은 아동별 지원을 전제로 출발하였으나, 시설에서 직접 수령하여 시설별 지원의 성격이 강하여 그 정체성에 대한 논란이 있었다. 아동별로 지원하므로 부모보조금의 성격을 갖지만 부모가 아닌 시설에서 바로 수령하며 또한 국공립보육시설 인건비 지원에 상응한다는 점에서 시설보조금으로 인식되는 경향이 강하였다. 두 가지 보조금의 특성을 다 가지고 있으나 그 어느 장점도 살리지 못한다는 주장이 제기되었다(김현숙, 2006). 2009년부터 추진되는 서비스 이용권에 어떻게 반영되는가에 따라 기본보조금의 성격이 달라질 것인데, 바우처로부터 분리하여 시설보조금으로의 성격이 강화되었다.⁵⁶⁾

최근 대법원⁵⁷⁾에서는 ①보육서비스 이용권으로 결제한 보육료는 비용의 보조와 구분되며 교부받은 자는 어린이집의 운영자가 아니라 영유아의 보호자이므로 어린이집 운영자에게 부정수급을 이유로 처분할 수 없다는 것과 ② 기본보육료는 어린이집의 설치·운영자에게 지급되는 보조금에 해당한다는 것이라는 점을 밝히는 판결을 하였다. 그러나 2014년 2월 대구 지법 판결⁵⁸⁾에서는 영아 기본보육료도 부모보조금으로 해석한 바 있고, 최근에 민간 어린이집 단체에서는 이러한 입장을 확산하는 등 기본보육료에 대한 개념 정의가 다시 보육 현장의 주요 화두로 떠오르고 있다.

현재도 그렇지만 기본보육료 제도 도입 시에도 기본보육료 수납은 시설보조금으로 인식되어 지급조건이 제시되었었다.⁵⁹⁾ 그러나 최근의 이러한 판결은 보

56) 정부 예산상 항목은 보육료 지원임.

57) 2014. 6. 12. 대법원 2014.6.12. 선고 2012두28032 판결 [보조금반환처분취소등], 2012두10106 판결 [보조금반환처분취소등], 2013두23423 판결 [보조금반환명령처분취소등] 선고임. 대한민국 법원 종합법률 정보 <http://glaw.scourt.go.kr/wsjo/intesrch>.

58) 2013구합2336임. 대한민국 법원 종합법률 정보 <http://glaw.scourt.go.kr/wsjo/intesrch>

59) 2006년도 기준을 보면 ① 보육시설 보육교사 전원이 4대 보험(국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산재보험)에 가입, ② 모든 교사에게 시도지사가 정하는 보육교사 최저기준 보수 수준 이상을 지급, ③ 시도지사가 고시한 보육료 상한선을 준수, ④ 총정원 및 교사 대 아동비율(혼합반 구성원칙 포함)을 준수, ⑤ 혼합반인 경우 연령이 낮은 아동의 교사대 아동 비율 기준 적용 등, ⑥ 매월 재무회계규칙에 의한 회계보고, ⑦ e-보육(표준행정정보시스템)에 의해 아동

육료와 교육비 보조금을 국민의 권리로 인식하는 측면이 강화되는 것으로 인식할 수 있다.

〈표 II-2-18〉 영아 기본보육료 지원 아동 규모

단위: 명

구분	0세	1세	2세	장애아	계
2007	-	-	-	-	200,000
2008	-	-	-	-	269,623
2009	96,422	150,760	184,459	942	432,583
2010	75,610	118,822	151,596	716	346,744
2011	102,416	146,969	177,965	681	428,031
2012	161,841	245,856	263,749	398	671,844
2013	132,764	252,667	290,591	284	676,306

주: 2007, 2008년 영아 기본보육료 지원 아동 통계 미생산으로 예산 자료로 총계 추정
 자료: 보건복지부(각 연도). 각 연도 보육통계.

보건복지부(2000). 소관 부처 예산서.

한편 유아 기본보조금에 대해서는 합의가 이루어지지 않았다. 영아 보육비용은 그 액수가 워낙 높기 때문에 정부 관계 부처에서 기본보조금 지원 필요성에 동의하였으나 유아 기본보조금에 대해서는 2007년도에 경기도 평택시, 강원도 홍천군, 전남 해남군 3개 지역에서 시범사업으로만 실시하고 본 사업으로는 추진되지는 않았다. 유아 기본보조금 미도입에는 유아 교육보육비는 영아 비용에 비하여 낮다는 점이 가장 크게 작용하였다. 부모 부담 정도가 아동별 지원이라는 기본 원칙을 능가할 만큼 크지 않았다. 이외에도 유치원 교육비가 자율화되어 있어서 규제에 한계가 있는 점, 유아 미술학원의 강한 지원 요구가 있다는 점들이 고려되었다.

유아기본보조금 시범사업 결과에서는 어린이집의 경우는 이 사업이 교사 급여 등 보육시설 운영 과정과 연계하였기 때문에 운영상의 개선이나 교사 급여 증가에는 효과가 있었으나 부모 비용 감소나 만족도에는 유의한 영향을 미치지 못한 것으로 평가하였다(서문희·최혜선, 2007). 유아교육 기본보조금 평가 결과도 이와 유사하였다(문무경·이세원, 2007).

및 종사자 관리 및 보조금 신청, ⑧ 인상된 단가의 50% 이상을 보육교사 인건비 인상분으로 사용하여야 한다 등임.

다. 공공 기관 확충

1) 국공립 어린이집·유치원

가) 국공립어린이집

영유아보육법 제2장에서는 보육시설의 종류로 여섯 가지 유형을 규정하고, 보육 수요와 공급을 위하여 중앙 및 각 지방정부가 보육계획을 수립·시행하도록 명문화하고 있다.

공립보육시설은 시·군·구가 취약지역에 우선 설치하여야 한다.⁶⁰⁾ 국공립보육시설은 취약 및 저소득층 밀집지역에 우선 설치하도록 하고 있다는 것은 취약계층 아동에게 보육서비스를 받을 기회를 보장해 줌으로써 아동과 그 보호자를 지원하자는 데 그 목적이 있다.

믿고 맡길 수 있는 보육시설로 국공립보육시설에 대한 부모들의 요구도는 높는데 비하여 보육 영유아의 10% 정도밖에는 담당하고 있지 못하였다. 이에 참여정부는 국공립보육시설을 2010년까지 이용 아동 기준으로 20%까지 확충한다는 목표를 세웠다. 여성가족부는 보육의 공공성 강화를 위해 2004년 5%에 불과한 국공립시설 비율을 2008년까지 10%로 높여나가기 위한 ‘국공립 보육시설 확충대책’을 수립·추진하기로 하고, 이와 같은 대책을 효율적으로 추진하기 위해 전국 시·군·구를 국공립시설 설치 우선순위별로 분류하여 지속적으로 관리하고, ‘국공립시설 확충 TF팀’을 구성, 2005년 8월부터 운영하였다.⁶¹⁾

국공립보육시설 확충 TF를 중심으로 예산에 확보된 400개의 국공립보육시설을 확충하고자 다양한 방법을 동원하였다.⁶²⁾ 우선 2006년도에는 설치비 국고보조율을 40%에서 50%로 늘리고 m²당 지원 단가를 2005년 39만원에서 300만원으로 인상하였다. 이외에도 초기투자 비용 부담을 최소화하기 위하여 학교복합시설 BTL 사업에 국공립보육시설 포함 추진⁶³⁾, 도시공원 및 대학 내 부지 활

60) 공립보육시설 이외의 보육시설 설치에 인가제로, 사전상담제도를 두어서 지역 보육수요에 따라 시·군·구가 보육시설 공급을 조절할 수 있도록 근거를 두고 있음.

61) 참여정부 제1차 중장기 보육계획 공청회 자료에 의하면 국공립 보육시설 확충 목표는 2005년 1,352개소를 2010년에 2,700개소로 확대할 방침이었음(여성가족부 2006. 2. 16일자 보도자료 “제1차 중장기 보육계획(안) 공청회 개최”).

62) 특히 여성가족부 장관이 직접 시·도 지역을 방문하여 설명회를 개최하고 지방자치단체의 적극적인 협조를 당부할 계획으로, 8월 18일 충청남도 방문을 시작으로 그 다음날인 19일에는 대전광역시, 9월 중 경기도를 방문하는 일정으로 계획되어 있었음(여성가족부 2005. 8. 17일자 보도자료 “국공립 보육시설 확충관련 지방설명회 개최”).

용⁶⁴), 국민임대주택 단지 내 보육시설을 국공립 보육시설로 운영하고, 공동주택 내 의무설치 보육시설 중 일부를 국공립으로 운영하는 방안, 우체국, 주민자치센터, 초등학교 등 기존 공공건물을 우선 활용하는 방안, 민간보육시설 매입 등 다양한 방법을 고안하여 사업을 추진하였다. 이를 위하여 국방부⁶⁵), 대한주택공사⁶⁶) 등 타 부처 및 기관과 협력을 체결하였고, 건설 및 토지개발 관련법을 개정하여⁶⁷) 국공립보육시설 설치를 촉진하고자 하였다. 토지, 택지, 국민임대주택 등 개발, 정비, 조성 사업 시 보육시설 또는 보육시설 용지를 확보할 수 있도록 하였다.

참여정부의 이러한 여성가족부의 국공립보육시설을 확충 노력결과로 기존의 공공건물 이용, 부지 및 건물 무상임대, 공동주택 보육시설 무상임대로 국공립 시설화 하는 등 다양한 방법으로 국공립보육시설이 확충되었다. 그러나 총량적으로 사업은 큰 성과를 거두지는 못하였다. 2005년도 국공립시설 신축사업의 경우 400개소 신축을 목표로 하였으나 집행은 134개소에 머물고, 집행액도 예산액의 36.6%에 그치고 있으며, 134개소에 대한 완공, 착공, 교부현황을 살펴보면 예산 결산 당시까지 완공된 국공립시설은 22개소에 그쳤다.⁶⁸) 국공립보육시설을

-
- 63) 2006년 BTL사업으로 신·개축이 추진되는 8개 학교 중 천안시 월봉중, 청당초에 국공립보육시설 2개소를 도서관, 생활체육시설등과 함께 복합화하여 설치하게 됨(여성가족부 2006. 4. 18일자 보도자료 “학교 설립시 국공립보육시설 함께 설치”).
- 64) 서울신학대학교가 지방자치단체에 대학건물을 장기 무상임대하여 국공립 보육시설을 설치한 전국 최초의 사례임(여성가족부 2007. 5. 4일자 보도자료 “대학내 국공립 보육시설 첫 개원”).
- 65) 여성가족부와 국방부는 5월 7일(월) 『국방부-여성가족부 영유아 보육시설 설치·운영 협약식』을 갖고 군 관사지역에 국공립보육시설 확충 등을 위한 협력 네트워크를 구축하기로 하였음. 국방부는 2007~2011년 동안 약 100여개의 군부대 지역 보육시설을 설치하겠다고 발표하였음(여성가족부 2007. 5. 9일자 보도자료. “여성가족부-국방부, 영유아 보육시설 설치·운영 협약식”).
- 66) 여성가족부와 대한주택공사는 2005년 9월 13일 ‘임대주택단지에 건립하는 보육시설을 지자체에 무상으로 제공하여 국공립시설로 운영한다’는 협약을 체결하고, 이를 실천하였음. 주공이 건립하여 지자체에 무상으로 제공, 국공립시설로 운영할 임대주택단지 보육시설은 2006년 중 파주 교하시 노을빛 어린이집을 비롯하여 25개소가 개원하고 2017년까지 1,200여개소에 달할 것으로 단지에 추정하였음(여성가족부 2005. 9. 13일자 보도자료 “국민임대주택 단지 내 국공립 보육시설 늘어난다” 및 여성가족부 2006. 3. 8일자 보도자료. “주공 임대아파트內 첫 국공립 보육시설 개원” 참조).
- 67) 「주택건설기준 등에 관한 규정 일부개정령안」에서는 종전의 500세대 이상 공동주택 건립시 30인 이상의 보육시설을 설치하도록 한 규정을 개정하여 300세대 이상 공동주택단지에 20인 이상의 보육시설 설치(500세대 이상은 40인 이상)를 의무화하였음(여성가족부 2006. 1. 3일자 보도자료 “도시 공원내 국공립보육시설 설치 가능”).
- 68) 국회, 2005회계연도 여성가족부 소관 세입세출결산 예비비지출승인의건 검토보고서 참조

이용하는 아동은 여전히 보육아동의 10% 수준이다.

여성가족부의 국공립보육시설을 확충 사업이 큰 성과를 거두지는 못한 데는 시설 설치에 필요한 총 소요비용 대비 국고 지원금의 낮은 수준에 따른 지방정부의 과도한 비용부담⁶⁹⁾, 민간보육시설들의 민원에 따른 지자체의 정치적 부담 등으로 파악된다.⁷⁰⁾

이러한 노력 대비 미미한 성과는 2005년 이래 국공립보육시설 설치 예산은 점차 감소하여 왔고, 아이사랑플랜의 국공립보육시설 목표 수정으로 이어진다. 이명박 정부에서는 국공립보육시설 확충 의지는 약화되었고, 이미 설치된 민간시설을 활용하고, 민간 시설이 없는 지역에 한하여 국공립을 설치하자는 입장이 우세하다. 국공립보육시설 설치 예산은 급격히 감소하여 2010년은 약 20억 정도로 목표량은 10개소이었다. 2011년은 약 270억 정도로 목표량은 16개소에 불과하였다.

〈표 11-2-19〉 연도별 보육시설 설치 사업 중앙정부 예산 현황

단위: 백만원, 개소

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
신축											
예산	10,123	38,280	19,800	20,216	9,910	7,532	1,982	2,706	1,982	14,865	20,955
개소수	53	400	110	112	50	38	10	16	10	75	100
집행실적	-	134	104	148 ^{주)}	102 ^{주)}	84 ^{주)}	10	21	16	-	-
리모델링											
예산	-	-	-	4,925	950	1,050	475	615	475	475	475
개소수	-	-	-	237	38	42	19	25	19	19	19
장애아전담											
예산	6,214	3,445	2,599	2,166	714	476	238	475	476	476	503
개소수	26	30	12	10	3	2	1	2	2	2	2

주: 리모델링 포함

자료: 여성가족부보건복지가족부(각 연도). 각 연도 소관부서 예산 및 기금 운용계획 개요.

국회 보건복지위(2008). 여성가족부 소관 2007년도 결산 및 예비비 승인의 건 검토 보고.

국회 보건복지위(2014). 보건복지부 소관 2013년도 결산 및 예비비 승인의 건 검토 보고.

2005년 이래 국공립어린이집 설치 예산은 지속적으로 감소하여 오다가⁷¹⁾

69) 시·군·구는 건축비의 25% 부담 이외에도 부지매입비, 설계 및 타당성 조사 용역비를 부담하여야 하며, 또한 건축면적 330㎡와 단가 1,201,300원/㎡의 제한으로 차액 추가부담 등 부담이 있음. 실제 대부분의 신축 시설 연면적은 정부지원 기준 396㎡보다 크므로 지방비로 추가 부담이 큼.

70) 시민단체들에서는 국공립보육시설 설치를 위한 특별법의 제정이나 국립시설의 설치를 제안하기도 하였으나 성과를 거두지 못하였음.

2013년 박근혜 정부에 들어서 대선공약 등에 힘 입어서 다소 증가하였다. 2013년에는 신축이 전년도 10개소에서 75개소로 증가하였다.⁷²⁾ 리모델링 19개소와 장애아전담시설은 2개소는 전년도와 동일하다.⁷³⁾

나) 국공립유치원

국공립유치원은 초등학교 병설유치원을 중심으로 설립되었고,⁷⁴⁾ 1994에 처음으로 단설 유치원이 설립되었고 이후에 소규모이지만⁷⁵⁾ 꾸준히 증가하여 왔다.

2013년 유아교육 발전 5개년 계획 수립 연구에서는 유치원 신증설의 적정화를 추진과제로 설정하고 공사립 유치원의 비율 균형을 위한 방안 마련의 필요성을 제시하였다.

〈표 II-2-20〉 연도별 공립유치원 증설 현황

구분	단위: 백만원, %, 개소									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
예산	600	600	642	650	37,765	49,995	64,467	76,136	181,983	
국공립 유치원 이용률	6.7	8.7	8.1	8.5	9.3	9.7	9.7	9.0	10.1	
단설유치원 수	78	83	94	101	116	132	149	168	184	

주: 2005~2007 예산은 추정치임.

자료: 김은설·유해미·김선화(2010). 2010 유아교육 정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

김은영·최은영·조혜주(2011). 2011 유아교육 정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

권미경·김문정(2012). 2012 유아교육 정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

최은영·김정숙·송신영(2013). 2013 유아교육 정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

추진과제로는 농어촌지역은 적정규모의 공립유치원 신증설을 통한 지역 활성화, 도시지역은 적정규모 공립유치원 신증설을 통한 행·재정 효율성 개선을 제안하였고 또한 비영리 기업체 부설유치원, 대학 직장 부설 유치원 설립을 제안하였다(김영옥 외, 2013).

2009년 이후 공립유치원 증설 소요 예산은 매년 증가하였다. 특히 2012년에

71) 이명박 정부 중장기 보육계획인 아이사랑 플랜에서 국공립어린이집은 취약지역의 보육수요 충족으로 한정하고 예산 규모를 축소하였음.

72) 그 배경에는 서울시나 경기도 등 수도권 지방정부의 국공립어린이집 확충에서 촉발된 대선 당시의 국공립어린이집 확충 공약이 있음.

73) 2013년 국공립어린이집 설치 확대는 박근혜 대통령의 대선 공약으로 공공형을 포함하여 공공 어린이집이 아동의 30%를 보육하도록 하겠다는 약속에서 비롯됨.

74) 1993년까지 4,514개의 병설 유치원이 설립됨. 학급수는 5,357개이었음(교육부, 1993).

75) 2004년에 8개소 2005년 5개소 2006년 5개소 등임(국회 교육위원회(2006). 제262회 정기국회 국정감사 요구자료).

서 2013년에는 공립 유치원 예산이 1,819억으로 전년도 대비 2배 이상으로 급증하였다. 이는 유치원 수 증가뿐 아니라 유치원 규모가 매우 커졌음을 의미한다 (장명림·황성온·김미나, 2013).

다) 농어촌 소규모 어린이집

2009년부터 추진하는 농어촌 소규모 보육시설 설치 사업은 국공립어린이집 축소 방향을 보완하기 위한 정책이다. 정부는 2009년부터 영유아 수가 소수인 산간, 도서, 농어촌에 소규모 어린이집을 설치하거나 장난감, 교재교구를 실은 차량이 해당 지역에 찾아가 육아지원 서비스를 제공하는 이동식 놀이 버스 사업을 2012년까지 실시하였다.

그러나 농어촌지역 소규모보육시설 설치 보조금을 교부받은 자치단체의 실집행은 부진하였다. 2011년도 예산액 18억 2,000만원 중 12억 7,400만원을 집행하고 30%인 5억 4,600만원이 불용액이다. 2011년 예산을 편성하는 과정에서 보건복지부는 농어촌 소규모보육서비스 20개소를 지원하겠다는 계획을 세웠으나 2011년도 지자체의 신청이 14건⁷⁶⁾에 불과하여 14개소를 지원하는 데 그쳤다. 소규모 어린이집 설치비는 지원이 되지만 설치 이후에 운영비는 지원이 없어서 지방자치단체가 부담하여야 하므로 지방자치단체가 소극적인 태도를 보이기 때문이다.⁷⁷⁾

또한 보건복지부가 교부한 예산은 12억 7,400만원 중 자치단체의 실집행액은 7억 5,900만원으로 예산액 대비 41.7%에 불과하였다. 이동식 놀이버스를 설치하기 위한 예산은 99% 가까이 집행되었으나, 소규모 보육시설을 설치하기 위한 예산은 약 43% 정도 밖에 집행되지 못한 것이다. 지자체의 소규모보육시설 실집행이 저조한 것은 대부분 지방비나 부지가 확보되지 아니함으로 인한 지연이 발생하였기 때문이다.⁷⁸⁾

2) 직장 어린이집과 유치원

상시 여성근로자 300인 이상 또는 근로자 500인 이상을 고용하고 있는 사업장 사업주가 의무적으로 설치·운영하여야 하는 직장어린이집은 전체 보육에서

76) 경기 2, 충남 1, 전북 1, 전남 5, 경북 5개소임.

77) 국회 보건복지위(2012). 보건복지부 소관 2011 회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고

78) 국회 보건복지위(2012). 보건복지부 소관 2011 회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고

차지하는 비중은 작지만 일·가정 양립지원 정책으로 갖는 상징성은 크다. 따라서 정부는 직장어린이집 확대 정책을 꾸준히 추진해 왔고, 특히 1차 아이사랑 플랜 기간 동안에 집중적으로 법 개정을 통하여 설치를 촉진하도록 제도를 개선하였다.

주요 내용은 시설투자 비용 세제혜택⁷⁹⁾, 융자금 및 지원액 상한액 조정⁸⁰⁾, 직장어린이집 설치의무 미이행 사업장 명단 공표⁸¹⁾, ‘산업입지 및 개발에 관한 법률’에 따른 산업단지에 해당 기관 및 산업단지 입주기업체·지원기관의 근로자를 위하여 어린이집을 설치·운영⁸²⁾을 제도화하였고, 2012년 7월 지침 개정으로 직장어린이집 설치 장소 제한을 삭제하고 보육정원의 1/3 이상이 사업장의 근로자 자녀이어야 한다는 내용도 삭제하였다.⁸³⁾ 또한 2011년 영유아보육법 제14조 개정으로 어린이집의 설치·위탁계약 및 보육수당의 지급에 관한 조항을 보장하였고, 시설 설치 이외 의무 이행 대안을 삭제하겠다는 방침도 밝힌 바 있다. 보육수당 지급으로 직장어린이집 설치의무를 대신하는 것을 더 이상 인정하지 아니하는 내용의 영유아보육법 개정을 논의한 바 있으며, 위탁보육 요건도 강화해 나갈 예정이라고 밝혔다.

<표 II-2-21>은 고용보험 기금으로 지원한 직장어린이집 관련 예산과 실적 규모를 나타낸다. 2012년 기준으로 지원금은 융자금을 포함하여 총 458억원 정도인데, 2009년 이후 급격하게 증가한 것을 알 수 있다.

따라서 의무 이행 사업장과 의무설치 어린이집 수도 크게 증가된 것을 볼 수 있다(표 II-2-22 참조).

79) 조세제한특별법 제94조 개정으로 근로자 복지증진을 위한 시설투자에 대한 세액공제 조항에 의한 직장어린이집 신축·구입 비용 세제감면 세율을 7%에서 10%로 확대하였음.

80) 설치비 융자는 개소 당 최대 5억원에서 2010년에 7억원으로 확대하였고, 시설전환비 지원도 개소 당 최대 1억(공동설치 2억)에서 2억(공동설치 5억)으로 확대하였음.

81) 2011년 12월 영유아보육법 14조의 2 신설로 직장어린이집 설치의무 미이행 사업장 명단 공표를 법제화하고, 2013년 1월에 최초로 공표하였음(보건복지부 2013. 1. 31일자 보도자료. “직장 어린이집 설치 의무 미이행 사업장 명단 최초 공표” 참조)

82) 2011년 12월에 영유아보육법 시행규칙을 개정하여 제5조의 4를 두어서 ‘산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률’ 제28조의 6 제1항 제1호에 따른 지식산업센터의 관리단, 같은 법 제31조 제2항에 따른 산업단지관리공단·입주기업협의체 또는 같은 법 제45조의9에 따른 한국산업단지공단은 설치 인가를 받아 ‘산업입지 및 개발에 관한 법률’에 따른 산업단지에 해당 기관 및 산업단지 입주기업체·지원기관의 근로자를 위하여 어린이집을 설치·운영할 수 있다고 규정하였음.

83) 그러나, 직장어린이집 교재교구비 등 지원요건은 현행 조건을 유지하여 전체 정원 1/3 이상이 사업장의 근로자 자녀이거나, 사업장 근로자 자녀가 1/4 이상이면서 피보험자(타 사업장 소속 피보험자 포함)의 자녀 수가 1/2 이상인 경우에 한함.

한편 2010년에 직장어린이집 의무 설치 사업장에 유치원이 설치된 경우에 이를 의무 이행으로 인정하는 방안을 추진하였다.⁸⁴⁾ 그러나 법 개정으로 연계되지는 않았다.

〈표 II-2-21〉 연도별 고용보험 직장어린이집 지원

단위: 백만원, 개소

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
지원금 전체	4,499	10,002	11,862	15,904	16,139	19,096	27,817	34,063	45,848	49,840
교사임금	4,128	5,952	8,106	10,429	12,610	14,968	17,958	21,680	28,879	28,400
설치 지원 용자	1,371	4,050	3,756	5,375	3,529	4,128	9,859	12,383	16,969	14,932
지원	-	-	511	2,700	300	1,777	3,230	1,326	1,523	-
지원 대상			3,245	2,675	3,229	2,351	6,635	11,057	15,457	14,932
교사	2,262	2,863	3,854	4,918	5,976	6,894	16,980	26,753	35,151	40,057
시설용자	-	-	4	9	2	6	11	8	4	-
시설지원	-	-	33	21	27	31	61	65	82	134

주: 2013년은 예산임.

자료: 고용정보원(2008). 2007 고용보험 통계연보.

고용정보원(2013). 2012 고용보험 통계연보, 2013년 12월 고용보험통계현황.

근로복지공단(2013). 2012 근로복지공단 통계연보.

고용노동부(2013). 2013년도 예산 및 기금운용계획 사업 설명자료

〈표 II-2-22〉 연도별 직장 어린이집 설치 현황

단위: 개소(%)

구분	의무사업장 (개소)	의무이행 사업장			미이행사업장	
		계	설치	수당		
2004	227	132(58.1)	100	32	-	95(41.2)
2005	787	302(38.4)	170	105	27	485(61.6)
2006	775	365(47.1)	199	132	34	410(52.9)
2007	791	440(55.6)	253	147	40	351(44.4)
2008	791	476(60.2)	269	160	47	315(39.8)
2009	790	523(66.2)	284	195	44	267(30.6)
2010	833	578(69.4)	312	208	58	255(30.6)
2011.6	832	604(72.6)	326	231	47	228(27.4)
2012.9	919	683(74.3)	359	253	71	236(25.7)
2013.12	1,074	877(81.7)	534	242	101	197(18.3)

자료: 보건복지부(2014). '직장어린이집 직접 설치 사업장 대폭 증가' 2014. 4. 29일자 보도자료.

보건복지부 및 여성가족부(각 연도). 보육통계 및 내부자료.

84) 2010. 9. 28일자 매일경제. "직장 유치원, 빠르면 10월부터 허용"

3) 공공형 어린이집

중앙정부는 2011년 하반기부터 우수한 민간·가정어린이집의 품질을 지속적으로 향상시키고, 공공성을 강화하여 공공 보육인프라를 확충하기 위해 공공형 어린이집 시범사업을 실시하고 2013년에 본 사업으로 전환하여 확대하였다.⁸⁵⁾

2013년 기준 1,462개소의 지정 연도는 2011년 582개소, 2012년 127개소, 2013년에 753개소로 2013년 지정이 과반수 이상이다(표 II-1-23 참조).⁸⁶⁾ 공공형 어린이집은 전체 어린이집의 3.3%이며 가정어린이집의 2.1%, 민간어린이집의 6.5% 정도이다. 공공형 어린이집 1,462개소의 총 정원은 82,504명이고 현원은 71,804명이다. 전체 보육 정원의 4.6%가 공공형어린이집 정원이며, 현원의 4.8%가 공공형어린이집에 다닌다. 2014년에 1,600여개소 정도로 확충되었다.

〈표 II-2-23〉 공공형 어린이집 선정 연도: 2013년 기준

단위: 개소

시도	2011			2012			2013			계		
	전체	민간	가정	전체	민간	가정	전체	민간	가정	전체	민간	가정
전체	582	402	180	127	87	40	753	467	286	1,462	956	506

자료: 한국보건복지정보개발원(2014). 어린이집 현황 자료.

〈표 II-2-24〉 규모별 공공형 어린이집 수, 정원 및 현원

단위: 개소, 명(%)

구분	20인 이하	21-35인	36-49인	50-62인	63-76인	77-86인	87-97인	98-111인	112-123인	124인 이상	계
시설수	506	112	185	108	110	88	91	111	35	116	1,462
(비율)	(34.6)	(7.7)	(12.7)	(7.4)	(7.5)	(6.0)	(6.2)	(7.6)	(2.4)	(7.9)	(100.0)
정원											
평균 (표준편차)	18.6 (2.3)	29.5 (3.8)	42.5 (4.6)	55.9 (3.9)	69.1 (4.1)	81.1 (3.0)	92.0 (2.9)	101.3 (4.1)	116.4 (3.2)	150.6 (24.1)	56.4 (41.3)
총계	9,412	3,299	7,864	6,038	7,601	7,139	8,372	11,242	4,073	17,464	82,504
현원											
평균 (표준편차)	15.7 (3.8)	25.8 (5.8)	36.5 (8.6)	48.8 (9.1)	60.9 (8.7)	71.2 (10.6)	80.5 (11.7)	88.5 (14.2)	99.1 (17.1)	132.3 (24.3)	49.1 (39.3)
총계	7,950	2,889	6,761	5,271	6,694	6,269	7,322	9,827	3,469	15,352	71,804

자료: 한국보건복지정보개발원(2014). 어린이집 현황 자료.

공공형 어린이집 시설유형을 살펴보면, 20인 이하의 소규모가 전체의 약 35%

85) 서울시는 서울형 어린이집 제도가 있으므로 공공형 어린이집 대상 지역에서 제외함.

86) 공공형어린이집으로 선정된 이후에 지정이 취소된 어린이집이 일부 있음.

를 차지한다. 이외 65%가 대부분 민간개인어린이집이고 일부⁸⁷⁾가 법인의 어린이집이다. 규모는 가정어린이집을 제외하고 최다 빈도 규모는 36~49인 규모의 어린이집으로 전체의 약 13%을 차지하였다.

공공형어린이집에 대한 지원 수준은 낮다. 시설 규모별로 10개 집단으로 나누어 정액으로 지원하는데, 정원 간격이 20~30인 단위로 이루어져 시설에 따라 운영비 지급의 편차가 크게 나타나는 문제가 있다. 예를 들어, 영유아 49인을 정원으로 하는 공공형 어린이집 지원금은 월 248만원인데, 영유아 50인을 정원으로 하는 경우에는 운영비 지원액이 월 440만원으로 증가한다. 시설규모 1인 차이로 인해 운영비 지원액이 월 196만원 차이가 나게 되는 것이다. 또한, 영유아 76인을 보육하는 경우에도 월 440만원을 지급받게 되어 시설규모가 차이가 남에도 불구하고 동일한 금액을 지원받게 된다. 지원 금액은 규모가 커질수록 수입의 국공립어린이집 수입 대비 비율이 증가하도록 설계되어 있다(서문화·이혜민, 2014).

공공형어린이집 제도 도입 이후 공공형어린이집 선정 기준은 신청 제외 조건을 강화하는 등 공공성을 강화하는 방향으로 지속적으로 개선되었다. 평가인증 기준 배점을 조정하고 점수 부여 방식을 개선하였고, 대표자나 원장의 복수 시설 운영을 금지하고 기타 운영비 비율도 15%로 하한선을 두었으며, 교사 급여를 선정 기준 요인에 포함하고, 2014년에는 정부의 여성고용 70% 달성 목표 및 시간선택제 일자리 창출 고용정책을 반영하여 보육아동 중 맞벌이 가정 자녀 비율을 새로운 가점으로 추가하고, 취약보육은 종류별로 각 2점씩 최대 4개까지 기본배점으로 배정하였다.

그러나 가감점 제도로 인하여 필수 항목이 기준에 미달되는 어린이집도 공공형으로 선정될 가능성이 높다. 평가인증 점수가 90점 미만인 공공형어린이집이 6.8% 정도 되고, 1급 보육교사가 없는 어린이집이 2% 정도이며 대표자와 원장이 동일인이 아닌 어린이집이 15% 정도이다. 2013년 말까지 선정, 유지되는 공공형 어린이집의 건물 소유형태는 자가 83.3%를 차지하며, 13.2%는 월세, 3.5%는 전세이다(서문화·이혜민, 2014).

정부가 지속적으로 확대한다는 방침 하에 교육과 컨설팅 등 사후관리에 많은 노력을 기울이는 사업이기 때문에 지원 수준 확대와 더불어 공공성은 점차 더 강화될 것으로 기대된다.

87) 법인의 어린이집 등이 10개소임.

라. 서비스의 질 관리

1) 어린이집 평가인증

평가인증제도는 보육시설이 정부가 정한 기준의 서비스의 질적 수준에 도달하였음을 보증하는 제도로, 민간 우위로 구성된 보육시설 구조 속에서 민간시설의 자발적 참여를 통한 질적 수준 제고의 수단으로 평가된다. 우리나라는 호주의 국가인증제도나 미국의 민간 인증제도 등을 준거로 지표를 개발하고, 체계를 구축, 시범사업 과정을 거쳐서 제도를 도입하였다. 2003년에 보육시설 평가인증제 모형을 개발하는 등 준비작업을 실시하였고, 이어서 2004년에는 영유아보육법 개정으로 법적 근거를 마련하고 2005년도 시범운영을 거쳐 2006년도부터 본격 시행하여 왔다. 평가지표를 기준으로 1주기 2006~2009년, 2주기 2010~2014년을 거쳐 3주기 지표를 마련하여 시범사업 중에 있다.

한국보육진흥원 평가인증국에서 인증제도를 운영하기 위하여 지출한 연간 비용은 평가인증 시행 이후 현재까지 평가인증국을 운영하기 위해 경상가격으로 514여억원을 지출한 것으로 조사되었다.

〈표 II-2-25〉 연도별 평가인증 운영 비용

단위: 천원

구분	수입 ¹⁾			지출 ¹⁾	지출 ²⁾
	국고보조금	수수료 수입	계	(경상가격)	(2013년 가격)
2006	1,581,835	978,729	2,560,564	1,586,658	2,232,587
2007	2,370,000	2,122,062	4,492,062	3,530,856	4,731,685
2008	3,112,222	2,836,339	5,948,561	5,204,925	6,642,950
2009	3,404,074	3,001,712	6,405,786	6,210,718	7,549,167
2010	4,122,876	2,528,486	6,651,362	6,558,613	7,592,414
2011	5,935,503	3,538,429	9,473,932	9,164,061	10,103,377
2012	6,027,314	3,811,868	9,839,182	9,829,129	10,320,585
2013	6,668,000	3,545,515	10,213,515	9,956,726	9,956,618
총계	33,221,824	22,363,140	55,584,964	51,376,618	59,129,383

자료: 한국보육진흥원(2009-2013) 평가인증 예결산 내부자료.

육아정책연구소(2006-2008) 평가인증 예결산 내부자료.

서문화·양미선·이정원·김은기·원종욱·송신영(2013). 보육시설 질 제고를 위한 평가인증제도 중장기 개편방안 연구. 보건복지부·육아정책연구소.

평가인증에 참여하거나 인증 수준을 유지하는 어린이집은 지속적으로 증가하여 유지율은 2013년 말 기준으로 72.8%, 2014년 7월 기준으로 73.1%이다. 그러

나 어린이집 유형별 차이는 크다. 인증유지율이 국공립어린이집은 94% 수준인데 비하여 어린이집 수가 가장 많은 가정어린이집은 70% 정도이다. 부모협동어린이집의 비율이 가장 낮다(표 II-2-26, 표 II-2-27 참조).

평가인증을 통과한 어린이집의 평균 점수를 100점 기준으로 환산하여 신규 및 재인증 어린이집 모두 2012년 90점을 상회한다. 2010년까지는 90점 미만이었으나 2011년 이후 90점대로 점수가 상승하였다(표 II-2-28 참조).

〈표 II-2-26〉 연도별 어린이집 평가인증 실적

단위: 개소, %

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
전체	28,367	29,233	30,856	33,499	35,530	38,021	38,021	39,842	42,527
인증통과	622	1,060	4,542	9,924	17,479	23,366	29,882	36,128	45,491
통과 비율	1.64	2.79	11.95	26.10	49.2	61.5	78.6	90.7	103.9
인증유지	520	905	3,910	8,481	15,196	20,820	24,856	26,320*	30,955
유지 비율	1.4	2.4	10.3	22.3	42.8	54.8	65.4	66.1	72.8

자료: 국회 보건복지위원회(2012). 보건복지부 소관 2013년도 예산안 및 기금운용 계획안 검토보고.

〈표 II-2-27〉 설립유형별 인증률: 2014년 7월 기준

단위: 개소, %

구분	합계	국공립	사회복지 법인	직장	가정	부모 협동	법인 단체	민간
시설 수(A)	43,770	2,332	1,439	619	23,632	129	868	14,751
신규 통과 건수	45,981	2,334	1,660	440	24,716	61	미분류	16,770 ¹⁾
재인증 통과 건수	19,392	2,556	1,629	265	7,794	21	미분류	7,127 ¹⁾
인증유지 시설수(B)	31,767	2,185	1,259	396	16,521	48	691	10,667
(인증유지율(B/A))	(73.1)	(93.7)	(87.5)	(64.0)	(69.9)	(37.2)	(79.6)	(72.3)

주: 법인단체는 통과 건수 포함함.

자료: 한국보육진흥원(2014). 평가인증 관련 통계. 2014년 9월 15일. <https://www.kcpi.or.kr/> 에서 인출.

〈표 II-2-28〉 인증 어린이집 총점 평균

단위: 점

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
신규 인증	89.6	87.11	88.55	87.59	86.68	87.69	91.52	92.83	92.94
재인증	-	-	-	-	-	90.20	92.17	92.78	93.87

자료: 한국보육진흥원(2014). 평가인증 관련 통계. 내부자료

보육관계자들은 평가인증제도가 보육서비스 질적 수준 개선에 기여한 정도를 항목별로 25~30% 정도로 평가하였다. 또한 평가인증 제도의 성과를 비용으

로 산출한 결과, 2009년 이후 인증을 받은 민간과 가정시설의 인증에 따른 질적 개선효과만을 계산하여도 비용편익분석에서는 순편익이 5,032억원으로, 편익비는 8.5배로 계산되었다. 비용편익분석은 인증시설과 미인증시설간 주요 항목별 지출액의 차이가 서비스의 질에 반영되었을 가능성이 클 것으로 보고 2013년 4월 재무회계 세출 보고 자료를 분석하여 인증 어린이집과 미인증 어린이집의 아동 1인당 세목별 지출액 차이를 기준으로 산정한 결과로, 이들 금액의 격차만큼 서비스 개선효과가 발생한 것으로 보았다(서문화·양미선·이정원 외, 2013).

2) 유치원 평가

유치원 평가는 유치원의 교육력 및 교육 서비스의 질적 수준을 제공하고, 학부모의 알 권리를 보장하며 유치원 선택권을 확대한다는 목적으로 실시되고 있다(교육과학기술부, 2011). 2007년도에 국가 수준의 유치원 평가 기본 계획을 수립하였으며 전국 공사립 유치원 100개원을 대상으로 시범평가를 실시하였다. 2008~2010년에 전국 8,300여개 유치원을 대상으로 제1주기 평가를 시행하였고, 2011~2013년에는 제2주기 평가가 시행되었으며, 2014~2016년 3주기 평가가 실시되고 있다.

유치원 평가의 추진 근거는 유아교육법 제19조 제1항에 의거하며, 제2주기 시도교육청의 유치원 평가는 1주기 평가와 동일하게 시도교육감이 시행한다. 2012년에 유아교육법이 개정되어 유치원 평가 권한 교육감에게 이양되었다. 평가 대상은 국립, 공립, 사립 유치원이며, 매년 전체 유치원의 1/3씩 실시하게 된다. 평가방법은 서면평가와 현장방문평가를 병행하여 시행한다. 서면평가의 경우 유치원에서 제출한 운영계획서 및 자체평가보고서에 대한 사전 검토를 수행하며, 현장평가의 경우 1일 3~5시간 교육과정 실행, 일과운영, 시설·환경, 운영관리 등에 대한 관찰과 면담 중심으로 수행된다.

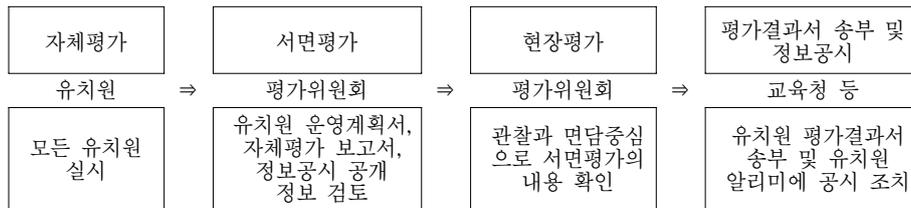
제1주기 유치원 평가는 내용은 교육과정, 교육환경, 건강·안전, 운영관리 4개 영역 14개 항목 28개 지표이었다. 평가에 총 7,922개원(99.8%)이 참여하였다.⁸⁸⁾ 평가 결과는 비공개로 처리하고, 참여 유치원에 전체·시도별·설립별 평균점수, 총평, 영역별 소견 등을 기록한 평가 결과서를 통보하였다(장명림·양유진, 2013).

제2주기 유치원 평가는 평가영역은 제1주기와 동일하지만 9개 항목 15개 지표, 47개 요소로 축소하였고, 평가 결과는 공개가 원칙이나 범위 및 방법은 시·

88) 경남 21개 사립유치원 미참여

도교육감이 결정하기로 하고 평가 실시 여부만 공개하였다. 총 8,292개원(99.2%)이 평가에 참여하였다.⁸⁹⁾ 2주기 평가 자료를 기준으로 보면, 유치원 평가의 평가 영역 및 내용은 교육부에서 개발·보급한 공통지표와 시도 교육청 자체지표로 이원화되어 있는데, 이는 유치원의 자율적이고 창의적인 운영을 위함이다. 자체 지표는 시도 교육청의 역점 또는 특색사업 중 활용하게 되며, 자체 평가항목 및 지표는 공통지표 수 감축을 고려하여 최소화하였다(장명림·양유진, 2013).

제3주기 평가는 평가내용을 11개 지표, 30개 요소로 축소, 조정하였다. 그 전 주기와의 차이는 서면평가와 현장방문평가를 반드시 병행하되 유치원 정보공시 항목과 연계한 공개 정보를 활용하기로 한 점과, 부모의 알 권리 보장 차원에서 평가결과를 공개한다는 방침이다, 그러나 공개 정보는 유치원 기본정보 이외에 평가결과 총평, 영역별 소견, 강점, 한계, 이력 등을 공개하기로 하였고, 3차 평가 완결시 우수 유치원을 공개하는 것으로 조정하였다(교육부, 2014).



자료: 교육부(2014). 제3주기 유치원 평가 매뉴얼.

[그림 II-2-1] 제3주기 유치원 평가 추진체계

마. 양육수당

양육수당 제도는 2009년 9월에 도입되었다. 어린이집을 이용하지 않고 24개월 미만 아동을 집에서 양육하는 부모나 친권자 및 후견인, 그 밖에 아동을 사실상 보호자에게 지원한 것이다. 제도 도입 배경은 보육시설 이용 여부에 따른 지원의 형평성 강화이다. 그동안 영유아에 대한 양육지원이 보육시설 이용아동에 한정됨에 따라 가정에서 양육되는 아동은 지원의 사각지대가 되어서 정부 지원의 형평성 문제가 꾸준히 제기되어 왔고, 양육수당은 이를 해소하기 위한 조치였다.⁹⁰⁾ 부가적으로 부모의 선택권 존중과 보육서비스 예산 절감 기대 등이

89) 대전 70개 사립유치원 현장평가 미참여

복합적으로 작용하였다고 하겠다.

제도 도입시 양육수당의 지원대상은 차상위 이하 가구이며, 월 10만원이었다. 이후 점차 지원규모와 대상을 확대하였다. 2010년에는 변동이 없었고, 2011년 양육수당은 대상이 차상위계층 이하 36개월 미만으로 확대되었고, 지원 액수도 0세아 20만원, 1세아와 2세아 10만원으로 차등하였다. 2011년에는 점차 지원 대상과 지원금액을 늘려간다는 계획에 따라 확대가 추진되어, 2011년부터는 양육수당 지원연령을 24개월 미만에서 36개월 미만으로 확대하고 지원 금액은 연령에 따라 0세아 20만원, 1세아 15만원, 2세아 10만원으로 조정하였다. 2012년에는 지원 액수는 변화가 없었으나 2013년에는 양육수당을 소득하위 70%까지로 확대하였다. 2013년에는 영아 양육수당은 전계층으로 확대되고 유아에게도 전계층, 월 10만원을 지원하였다.⁹¹⁾ 이러한 지원 수준은 2014년에도 그대로 동일하다(표 II-2-29 참조).

〈표 II-2-29〉 양육수당 지원 계획 개요: 2009~2014

단위: 백만원, 천명

구분	예산	규모	내역
2009	32,390	110	- 차상위 이하 0-1세, 월 10만원
2010	65,644	114	- 전년도와 동일
2011	89,794	98	- 차상위 이하 0세아 20만원, 1세아 15만원, 2세아 10만원
2012	88,712	96	- 차상위 이하 0-2세 아동 전년도와 동일 - 농어촌 거주 아동, 정부지원단가의 45% - 장애아동 36개월 미만 20만원, 36개월 이상~취학전 10만원
2013	880,950	1,193	- 0세아 20만원, 1세아 15만원, 2세이상아 10만원 - 장애아동 전년도와 동일
2014	1,215,319	1,012	- 전년도와 동일

주: 2009~2010년 집행 실적은 매우 낮음.

자료: 보건복지부(각 연도). 보육사업안내.

보건복지부(각 연도). 예산 및 기금운용계획 개요.

한편, 2012년 양육수당에는 농어촌 거주 아동⁹²⁾과 장애아동이 포함되었다. 농어촌 거주 아동 양육수당은 농수산식품부 사업이 이관된 것으로, ‘농어업인 삶의

90) 보건복지부 2009. 5. 6일자 보도자료. “7월부터 보육시설 미이용 저소득 아동(0~1세)에게 양육수당 지원”

91) 유아에게로 확대 역시 국회 예산 심의과정에서 결정된 사항임.

92) 농림식품수산부 사업이 보건복지부로 이관됨에 따른 것임.

질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법' 제17조⁹³⁾에 근거하여 농어촌 거주 아동은 농지 5만㎡ 이하로 소득 1자녀 기준 4,000만원 이하 가구가 대상이며 지원수준은 연령별 보육료 지원단가의 45%이다. 농어민 자녀 양육수당은 농어업인가구의 자녀로 농업경영체 등록 확인 등이 있으면 된다.

장애아동 양육수당은 '장애아동복지지원법' 제22조 2항으로 국가 및 지방자치단체는 어린이집 또는 유치원을 이용하지 아니하는 장애영유아에게 '영유아보육법' 제34조2에 따라 양육수당을 지급할 수 있다고 정한 기준에 의한다. 소득수준과 장애등급에 관계없이 36개월 미만은 월 20만원, 그 이상은 월 10만원을 지원한다.

〈표 II-2-30〉 양육수당 지원아 수: 2009~2013

구분	단위: 명							
	계	0세	1세	2세	3세	4세	5세	6세
2009	68,751	미분류	미분류	-	-	-	-	-
2010	51,838	24,447	27,391	-	-	-	-	-
2011	89,756	36,662	38,450	14,644	-	-	-	-
2012	102,653	37,727	44,128	18,486	1,178	573	381	180
영(유)아	92,818	35,514	40,997	16,307	-	-	-	-
장애아	2,258	17	278	592	546	377	268	180
농어촌	7,577	2,196	2,853	1,587	632	196	113	-
2013	1,060,484	385,585	346,952	145,049	63,164	38,360	40,445	40,929
영(유)아	1,053,071	382,327	345,442	143,948	62,526	37,977	40,137	40,714
장애아	2,112	6	200	560	535	335	261	215
농어촌	5,301	3,252	1,310	541	103	48	47	-

자료: 국회 보건복지위(2010). 보건복지부 소관 2009년도 결산 예비검토보고서.

서문희·최윤경·김문정(2011). 2011 보육정책 성과와 과제. 육아정책연구소.

보건복지부(각 연도). 각 연도 보육통계.

지원아동 규모도 점차 증가하였다. 2009년 12월까지 지원실적은 69,000명이었고, 2010년에는 동일한 기준이 적용되어 지원아동은 차상위 이하 만 0~1세 아동 49,800여명이 지원 받은 것으로 집계되었다. 이는 만 0~1세 아동 대비 5.74%이다.⁹⁴⁾ 2011년에는 89,700여명 정도가 지원받았고, 그 이후에는 10만명 이상이 수혜를 받았다.⁹⁵⁾ 2012년에는 일반아동 양육수당은 영아 차상위까지가 지원 대상

93) 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제17조(농어업인의 영유아 보육비 지원) 국가와 지방자치단체는 관계 법률에서 정하는 바에 따라 농어업인의 영유아를 보육하는 데 필요한 비용을 지원할 수 있음.

94) 중위소득 50% 이하 만5세 미만 아동의 상대빈곤율을 10.4% 정도로 추정할 경우(보건복지부·서울대 사회복지연구소, 2006) 대상자의 약 반 이상이 지원 받은 것으로 추정되었음.

이었고, 2013년에 전계층 전연령으로 지원 대상이 확대되어 규모가 100만명 이상으로 크게 증가하였다(표 II-2-30 참조).

양육수당 추진 초기에 대상아동 추정의 어려움으로 목표 대비 실적이 낮았다. 2009년 예산집행실적을 살펴보면, 예산액 323억 9,000만원 중 173억 2,200만원이 실 집행되어서 당초 예산 대비 집행행률이 53.5%에 불과하였다.⁹⁶⁾ 예산편성 당시 양육수당 지원대상 아동수를 114,670명으로 추산하였으나 실제 집행인원은 60.0%인 68,751명이었다. 국회에서는 예산편성 당시 양육수당 지원대상 아동수를 과다하게 추계한 데 기인한 것으로 파악하였다.⁹⁷⁾ 2010년에도 예산액 656억 6,400만원 중 337억 2,600만원을 집행하여 당초 예산액 대비 집행률이 51.4%이었다.⁹⁸⁾

예산 편성시의 추계와 실제 집행실적과의 괴리가 크게 발생하게 된 원인⁹⁹⁾을 살펴보면, 첫째, 양육수당 도입으로 인하여 기존에 보육시설을 이용하는 차상위계층 이하 아동이 보육시설 이용을 포기하고 양육수당을 신청할 것으로 추정하였으나 실제로 양육수당을 신청한 아동은 소수에 불과하였다¹⁰⁰⁾. 주민등록통계의 만 0~2세 아동 수에서 보육시설 아동 수를 제외한 보육시설 미이용 아동 수를 추계하고, 여기에 차상위계층의 비율(15%)을 곱하고, 시설 이용 아동 중 양육수당 효과¹⁰¹⁾ 10%를 추가하여 양육수당 지원 아동수를 추계하였다. 그러나 후자의 경우는 1.5%에 불과한 것으로 나타났다.¹⁰²⁾ 둘째, 보육시설 미이용아동에 대한 양육수당은 2009년도 하반기에 처음 도입된 제도로서 정책 대상자의 인지도가 낮아서 예상보다 신청률이 저조한 것으로 보았다.¹⁰³⁾

95) 국무총리실·기획재정부·교육과학기술부·행정안전부·보건복지부 공동 2012. 1. 18일자 보도자료. “내년 만 3~4세아도 ‘누리과정(공통과정)’ 도입 및 0~2세아에 대한 양육수당 대폭 확대”

96) 2009년 예산액 323억 9,000만원 중 34.6%인 112억 1,300만원을 타 사업비로 전용하고, 211억 7,700만원을 집행하여 당초 예산액 대비 집행률이 65.3%에 불과함.

97) 국회 보건복지위원회(2010). 보건복지부 소관 2009년 결산 예비검토 보고.

98) 예산의 45.1%인 296억 1,700만원을 타 사업비(보육시설 평가인증 운영 및 보육시설 종사자 인건비 지원)로 전용하였음.

99) 보건복지부는 '11년도 예산편성 시에는 이러한 문제점을 고려하여 어린이집 이용아동 수의 증가추이, 양육효과 미반영(10% 미반영), 신청률을 고려(90%로 가정)하였다고 밝힘.

100) '09년도 예산 추계 시, 기존 보육료 지원 → 양육수당으로 변경하는 아동수(양육효과)를 10,424명(10%)으로 추정하였으나, '09. 12월말 기준 복지 DB 분석 결과 1,533(1.5%)명에 불과하였음.

101) 양육수당 지원에 따라 시설을 미이용 하는 아동이 증가하는 효과.

102) 주민등록 아동수-보육시설 이용 아동수 = 보육시설 미이용 아동수
 보육시설 미이용 아동수 * 차상위계층 비율(15%) + 양육수당효과에 따른 보육시설 미이용 아동의 증가 수 = 보육시설 미이용아동 양육수당 지원 아동 수

이후 대상자 추계 방법 개선으로 2011년도 예산액 897억 9,400만원에 예비비 18억 4,500만원을 더한 916억 3,900만원 전액을 집행하였고,¹⁰⁴⁾ 2012년도 예산액 1,026억 4,600만원에 예비비 93억 7,700만원을 더한 1,120억 2,300만원 전액을 집행하였다.¹⁰⁵⁾

특히 2012년 만 0~2세 무상보육으로 영아의 보육수요가 크게 증가하면서 양육수당은 시설 보육 지원의 정책적 대안으로 부상하였다. 영아의 부모 양육을 지원하면서 예산의 효율성을 높일 수 있다는 점에서 그 의미가 중요해지게 되었다. 부모간의 형평성 차원에서 보육료 지원과 서비스 대체인 양육수당 지원 대상이 동일하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 그러나 양육수당 제도는 부모가 자녀를 직접 기를 가능성을 높이기 때문에 지원 수준에 따라서는 어린이집 이용을 필요로 하는 아동의 어린이집 이용을 저해하여 가정 특성 등 경우에 따라서는 아동 발달에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있고, 또한 여성의 노동 시장 참여에 부정적으로 작동할 가능성도 있다. 선행연구로 프랑스의 가족수당 연구 사례¹⁰⁶⁾ 이외에 본 연구 등 국내 조사(유해미 외, 2011; 서문화·김혜진, 2012)에서도 수당은 지원 수준에 따라서 이러한 가능성이 있음이 부분적으로 나타나고 있다.

〈표 II-2-31〉 2012~2013년도 어린이집 이용 아동수 변화

단위: 명

구분	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세	만6세이상	합계
2012. 3	91,814	257,020	362,602	268,279	200,516	152,207	15,102	1,347,540
2012. 8	143,028	303,132	373,582	264,159	197,385	150,587	13,269	1,445,142
2012. 12	177,757	321,716	372,811	259,112	194,413	149,522	12,030	1,487,361
2013. 3	73,604	270,516	397,561	264,628	189,817	163,959	12,092	1,372,177
2013. 8	110,945	304,110	402,767	260,779	187,348	163,025	10,709	1,439,683
2013. 12	148,273	325,921	400,781	255,786	184,513	161,877	9,829	1,486,980

자료: 보건복지부(2012). 2012 보육통계 및 보육통합정보시스템 내부자료.

103) 국회 보건복지위원회(2010). 보건복지부 소관 2009년 결산 예비심사검토보고.

104) 국회 보건복지위원회(2012). 보건복지부 소관 2011 회계연도 결산 및 예비비 지출 승인의 건 검토보고.

105) 국회 보건복지위원회(2012). 보건복지부 소관 2011 회계연도 결산 및 예비비 지출 승인의 건 검토보고.

106) 1994년 프랑스의 6세 미만 아동 부모가 자녀양육을 위해 취업을 중단하거나 노동시간을 감축한 경우에 노동시간 감축수준에 따라 차등적으로 급여를 지급하는 수당(APE) 제도 확대는 출산 수준 증가에는 긍정적으로 작용하였으나 여성 취업률은 다소 둔화시킨 것으로 분석되었음(Piketty, 1998).

〈표 II-2-31〉은 2012~2013년 연령별 어린이집 이용 아동수 변동 추이를 나타낸다. 만 0세아의 경우 아동 수가 2012년 대비 2013년에 연말 기준으로 약 3만 명 정도 감소한 것을 알 수 있다. 1세아는 아동수가 거의 변동이 없고, 2세아는 어린이집 이용 아동수가 증가하였다. 해마다 출생아 수의 차이가 있으나, 이를 감안하여도 양육수당의 어린이집 이용 대체효과가 0세아에게서만 일어난다는 점을 보여주는 결과라 하겠다. 따라서 앞으로의 양육수당 강화 정책은 0세아, 또는 0, 1세 중심으로 추진하는 것이 효율적임을 알 수 있다.

2014년 현재 양육수당은 외국에 체류하는 아동에게도 지원하고 있다.¹⁰⁷⁾ 양육수당을 만 0-2세 차상위계층까지만 지원해 왔던 동안에는 해외에 90일 이상 장기 체류 중인 영유아는 부모의 소득·재산 조사 파악 어려움, 한국국적 상실 가능성 등을 고려해 양육수당을 지원하지 않았다. 그러나 양육수당이 만 0-5세全社会층으로 확대되면서 보편적 복지서비스가 되었다. 이에, 대한민국 국민임에도 불구하고 부모의 재외공관 근무, 해외지사 파견, 유학 등의 사유로 해외에 체류 중인 영유아에게 양육수당을 지원하지 않는 것은 불합리하다는 의견이 다수 제기되었으며, 재외국민의 권리를 보장하고 영유아 양육에 대한 국가의 역할과 책임을 보다 강화한다는 관점에서 국민제안을 수용하였다.¹⁰⁸⁾ 해외체류아동은 2013년 7월 기준으로 약 16만명으로 총 55억원이 지급된 것으로 파악되었다.

이에 대하여 대한민국 해외체류 아동도 국민이라는 일반 법 원리적 견해, 서비스의 보편성, 복수국적 유지 허용 및 차별없는 국민으로서의 처우 등의 이유로 찬성 논리가 강하지만, 복지 포플리즘, 시설 미이용에 대한 보상 제도로서의 특성, 체류국에서 받게 되는 급여외의 중복성 등의 이유로 반대하는 입장도 있다. 그러나 이를 제한하기 위해서는 법적 근거를 요한다.¹⁰⁹⁾

107) 2013년 정기국회에서 해외 거주 아동에게 양육수당을 지급하는 문제가 질의되었음. 우리나라가 속인주의를 채택하므로 잘못된 결정은 아니라고 판단됨. 그러나 국민정서를 반영하고 유사 급여 사례를 참고하여 지급기간을 조정할 필요는 있음.

108) 보건복지부 2013. 3. 11일자 보도자료. “한국국적의 해외 체류 영유아도 양육수당 지원”

109) 국민기초보장급여는 국민기초생활보장법 시행령 제2조 제2항 제2호에 의거하여 해외체류 기간이 6개월간 통산하여 90일이 초과되면 급여를 금지함.

3. 재정 지원 규모와 자원

가. 보육 재정

1) 규모

중앙정부 보육재정은 참여정부 초기인 2003년 3,000억원 규모이었으나 보육료 지원 확대가 본격화된 2004년에 4,000억원 규모로 30% 정도 증가하였고, 이명박 정부 초기인 2008년 1조 4,000억원, 박근혜 정부 초기인 2013년에는 4조 1,300억원으로 증가하였다. 2014년은 5조 2,700억원 규모이다(표 II-3-1 참조).

이러한 예산의 확대는 대부분이 부모 보육료 부담액 지원 등 보육에 소요되는 비용 지원에 의한 것이고, 일부가 인프라 확충 및 제도 변화에 따른 것이다. 비용 지원은 차등보육료 확대, 무상보육과 양육수당의 도입 및 전연령 전계층 확대에 의한 것이다. 제도 변화로는 보육인력 자격관리와 보육시설 평가인증제도에 의한 것으로, 영유아보육법 개정에 따라 2005년부터 이 두 가지 제도를 도입하고 각각 사무국을 설치하여 운영하였다. 인프라 확충 예산은 국공립·법인 어린이집과 보육정보센터 설치, 운영, 보육전산망 구축 등이다. 2009년부터 보육바우처 도입으로 전산체계 구축 등에 소요예산이 필요하였다.

한편으로 전년 대비 예산이 증가하지 않거나 감소되는 요인도 있다. 이는 누리과정 도입으로 재원이 국고 지원에서 지방교육재정교부금으로 교체되었기 때문이다. 2012년에 만5세 누리과정 도입으로 만5세아 비용이 제외되고, 2013년에 3, 4세 누리과정이 도입되었으나 상위 30%는 지방교육재정교부금으로 충당하였고, 2014년에는 4세아 하위 70%의 비용도 지방교육재정교부금으로 충당하였다.

보육예산은 2013년까지는 원칙적으로 중앙정부가 국고지원 사업 예산의 약 48%를 부담하고, 지방정부가 전체 국고지원 사업비의 52% 정도를 부담하였다. 2007년 이전은 서울은 20%, 그 이외 지역은 50%를 부담하였고, 2008년부터 이를 기준으로 지방재정 상태를 반영하여 시·군·구별로 차등화하였다. 따라서 전체 국고지원사업 예산은 이러한 국고 지원금의 약 2배 정도이다. 그런데 이 기준 부담 비율이 2014년에 서울은 35%, 그 이외 지역은 65%로 변경되었다. 2014년 예산에는 국고 지원 부담을 변화가 반영되었다.

〈표 II-3-1〉 연도별 국고 지원 예산 규모

구분	보육시설 운영지원	영유아 보육료지원	보육시설 기능보강	보육 인프라 구축	평가인 증	어린이집 지원	양육수당	기타	전체	GDP 대비 비율	비고
2000	88,778	50,768	1,202	733	-	3,932	-	546	145,959	0.02	
2001	97,878	66,254	1,220	733	-	3,932	-	546	170,563	0.03	
2002	105,164	97,446	2,070	708	-	4,014	-	878	210,280	0.03	
2003	169,240	117,143	6,587	1,735	100	4,156	-	978	299,939	0.04	
2004	218,693	152,444	20,821	2,627	100	9,155	-	1,157	404,997	0.05	
2005	262,243	267,088	50,420	2,763	600	11,511	-	5,466	600,091	0.07	
2006	297,193	438,554	34,268	4,488	1,580	14,925	-	-	791,008	0.09	
2007	382,578	593,605	41,729	4,235	7,378	13,763	-	2,877	1,046,165	0.11	
2008	549,747	807,851	24,039	5,658	11,987	14,364	-	10,000	1,423,646	0.14	
2009	343,856	1,282,168	21,437	29,787	4,191	15,301	8,100	-	1,704,840	0.16	
2010	349,528	1,632,240	9,438	12,181	3,401	55,093	65,664	-	2,127,510	0.18	
2011	395,023	1,934,611	14,650	16,250	4,975	23,077	89,794	-	2,478,380	0.20	
2012	423,153	2,391,291	11,867	15,377	6,026	78,207	102,646	-	3,028,567	0.24	- 만5세아 누리과정 도입으로 지방교 육재정교부금으로 지원
2013	444,463	2,598,219	23,610	26,990	6,668	150,445	880,950	-	4,131,345	0.32	- 만3, 4세아 누리과정 도입으로 상위 30% 지방교육재정교부금으로 지원
2014	467,111	3,333,018	42,432	18,268	8,600	189,061	1,215,319	-	5,273,819	0.39	- 국고 분담비율 15%씩 상향 조정 - 만4세아 하위 70% 지방교육재정교 부금으로 지원 이전

다음 <표 II-3-2>는 지방정부 부담금을 포함한 항목별 총 보육재정 규모를 나타낸다. 국고지원 사업비는 국고와 국고 지원에 따른 지방정부 부담금이 합한 금액이 소요된다. 이외에도 한편 각 지방정부가 국고지원 사업 이외에 고유사업을 추진하는데, 이 예산의 규모는 지방정부별로 편차가 크지만 총 1조 규모로 전국 평균 국고 지원 사업비의 10%를 넘는 것으로 추정되었다. 또한 유아 누리과정 도입으로 어린이집 운영에 사용되는 비용의 일부가 지방교육재정교부금으로 지원된다.

이러한 비용을 합하여 어린이집에서 아동을 보육하는데 들어가는 비용을 합하면 2013년에 10조 4,200여억원, 2014년 11조 1,950여억원 정도가 되는 것으로 추정되었다. 2004년 1조 규모에 비하면 11배 이상 증가한 것이다.¹¹⁰⁾

<표 II-3-2> 국고 및 시·도 지원 보육예산 현황: 2001~2014

단위: 백만원, %

구분	국고사업비 (A)	시·도 특별사업비 (B)	시·군·구 특별사업비 (C)	계	국고사업대비 특별사업비 (B+C/A)	누리과정 지원금 (D)	총계 (A+B+C+D)
2001 ¹⁾	360,027	41,755	-	401,782	11.6		
2002 ¹⁾	435,517	43,552	-	479,069	10.0		
2003 ¹⁾	627,705	156,230	28,081	812,016	29.4		
2004 ¹⁾	872,285	143,904	45,544	1,061,733	21.7		
2005 ¹⁾	1,322,974	176,464	96,175	1,595,613	20.6		
2006 ²⁾	1,723,613	224,842	89,647	2,038,102	18.2		
2007	2,286,084	292,763	101,169	2,680,016	17.2		
2008	2,944,883	255,883	108,074	3,308,840	12.4		
2009	3,570,376	378,054	132,662	4,081,092	14.3		
2010	4,288,978	483,527	171,298	4,943,803	15.3		
2011	5,018,610	365,775	549,051	5,933,436	18.2		
2012	6,132,183	533,835	625,497	7,291,515	18.9	455,967	7,747,482
2013	8,222,709	594,743	441,599	9,259,051	12.6	1,163,894	10,422,945
2014	8,490,800	653,752	416,732	9,561,484	12.6	1,634,484	11,195,968

주: 국고지원 사업비는 국고지원사업의 국비와 지방비를 합한 것이고 시·도 특별사업비는 시·도 특별사업의 시·도 및 시·군·구 예산을 합한 것이며, 시·군·구 사업비는 시·군·구 고유의 특별사업비임.

자료: 서문희 외(2006). 경기도 중장기 보육발전계획 수립. 경기도·한국보건사회연구원.

서문희·최혜선(2010). 2010 보육정책의 성과와 과제.

여성가족부·보건복지부(각 연도). 자치단체 특수시책 및 내부자료.

110) 이외에도 직장어린이집 지원, 농어촌 어린이집 지원 등이 있음.

2) 정부간 재정 분담

가) 정부간 분담 비율

국고 지원 영유아보육료와 양육수당 지원 사업은 정부와 지자체가 사업비를 공동으로 부담하는 매칭(matching)사업이다. 보육국고 지원 사업 예산은 국고보조금과 지방자치단체의 분담금으로 구성되고, 지방자치단체 분담금은 광역지자체와 기초지자체가 다시 분담한다.

2013년까지 보조금 관리에 관한 법률 시행령 별표 1에 명시된 보조금 지급 대상 사업의 범위와 지급보조율 내역 중 제89호 영유아보육사업 지원을 보면 기준보조율은 서울 20%, 지방 50%를 기준으로 규정하고 있다. 비고로 가감 조건을 두고 있다. 회계연도 전전년도의 최종예산에서 사회복지비 지수가 25 이상 이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 국가 또는 시도 교육청 부담률 10%를 인상하고, 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 국가 또는 시도 교육청 부담률 10% 인하(다만, 「지방교부세법」에 따른 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체 대하여만 적용)한다고 규정하고 있다. 지방자치단체 분담금의 광역지자체와 기초지자체가 분담 비율 비율도 기준은 서울시 20:80이고 이외 지역은 50:50이었다. 이 역시 지방재정법시행령 제33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비 부담의 기준 등에 관한 규칙에 따른 비율을 준용하였다.

2014년부터는 기준보조율은 서울 35%, 지방 65%을 기준으로 개정되었다.

나) 정부간 분담 비율 조정의 배경

국고 기준보조율 서울 35%, 지방 65%로 15%p 상향 조정은 보육비용 지원 확대, 특히 보육료가 높은 영아 무상보육의 영향으로 영아의 어린이집 이용이 증가함에 따른 지방정부의 부담에서 비롯되었다. 국고보조사업으로 인한 지방비 대응 의무로 인해 국고보조사업의 확대는 곧 지방재정에 부담을 주게 된다. 자료에 따르면 이미 2011년 지방재정 총 규모에서 보육 사업이 차지하는 비율은 2.16%로서, 최근 5년 간 지방재정 총 규모에서 보육 사업이 차지하는 비율은 꾸준히 증가하고 있는 추세이었다. 지방자치단체의 총세출 증가율보다 보육료 매칭 예산의 증가율이 크게 나타나고 있었다(표 II-3-3 참조).

〈표 II-3-3〉 지방재정 대비 보육비 부담 비율 현황

연도	단위: 억원, %				
	2007	2008	2009	2010	2011
지방재정 총규모(A)	1,249,666	1,375,350	1,398,565	1,410,393	1,510,950
보육사업 지방비 부담(B)	16,494	19,415	24,048	29,387	32,672
(B/A)	1.32	1.41	1.72	2.08	2.16

자료: 국회 보건복지위원회(2012). 보건복지부 소관 2013년도 예산안 및 기금운용계획안 검토 보고.

여기다가 12년에는 만 0~2세 영유아 무상보육 대상을 하위 70%에서 모든 계층으로 확대하면서 국비 3,697억원을 증액 편성함에 따라 이를 매칭하기 위한 지방비 분담금 부담이 더욱 가중되고 있었고, 게다가 영아가 2011년 말 739,332명에서 2012년 872,284명으로 14만 7천여명 정도로 증가하는 추이¹¹¹⁾ 등을 볼 때, 국비 및 지방비가 11월경부터 부족할 것으로 예상되었다. 보육 지원을 계속 하기 위하여 추가로 확보해야 할 지방비는 약 6,639억원 수준으로 추정되었다. 결국 국고 부족분 2,478억원 이외에도 지방정부 추가 분담금 6,639억원 중 4,351억원을 중앙 정부가 부담하게 되었다.¹¹²⁾

이 과정에서 전국시도지사협의회 및 전국시도의회의장협의회는 만 0~2세 보육료 지원 확대에 대한 추가 지방재정 부담분을 추경예산에 반영하지 않기로 결의하고, 만 0~2세 보육료 지원을 전액 국고로 지원할 필요가 있다고 주장하면서 사전 협의 없이 지방 정부에 행정적·재정적 의무를 부과하는 경우 더 이상 중앙 정부의 정책에 협조하지 않겠다는 입장을 표명한 바 있다.¹¹³⁾¹¹⁴⁾

또한, 2013년 예산의 국회 심의 시에도 보육료 및 양육수당 차등지원을 골자로 하는 정부안¹¹⁵⁾을 중전처럼 전 소득계층에 전액 지원하는 것으로 수정하는

111) 당초, 예산편성시 이용자를 연평균 70만명으로 계산하였으나, 실제 이용자는 77만명 수준으로 전망

112) 2012년부터는 지원하는 0-2세 보육료가 전액 지원 예산은 기존의 어린이집 이용 아동 중 소득상위 30%를 지원하는 비용만 산정하였으므로, 실제 전액지원으로 창출되는 추가수요에 대한 고려가 없었음. 국회 보건복지위원회(2012). 보건복지부 소관 2013년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고.

113) 전국시도지사협의회 2012. 4. 19일자 보도자료. “전국 시도 무상보육 확대 따른 추가 지방부담 추경 미반영 의결: 중앙정부, 영유아 불모삼아 지방에 재정부담 전가”

114) 전국시도지사협의회 2012. 8. 2일자 보도자료. “무상보육비 국비지원 불가에 대한 시도, 시군구 공동성명서 발표: 영유아 무상보육 중단 불가피”

115) 소득 하위 70% 전액 지원, 상위 30% 일부지원/맞벌이 중일보육료 지원, 전업주부 반일제 보육료 지원

과정에서 이에 대응하는 지방비 분담 분 부족이 예상되자, 국회는 지방비 부담 분 무상보육(보육료 및 양육수당)에 따른 지방비 분담 증가분(7,214억원) 중 일 부인 5,607억원에 대하여 목적예비비 3,607억원, 특별교부세 2,000억원을 지원하 는 것으로 결정하였다.¹¹⁶⁾

보육사업의 경우 국가 전체차원의 보편적인 복지사업임에도 불구하고, 기초 생활보장 77~80%, 기초노령연금 75% 등 타 복지사업에 비해 보조율이 낮다는 특성이 있다(국회 예결산특별위원회, 2013). 특히 서울시의 기준보조율은 20%로 타 시도에 비하여 낮기 때문에 이를 올려 달라는 요구가 매우 컸다.¹¹⁷⁾¹¹⁸⁾

이와 같은 배경에서 국회 예결위에서 국고 지원 보육사업의 국고 분담 비율 이 정부가 요구한 10%보다 5%p가 많은 15%로 최종 조정되어 2014년부터 적용 되었다. 이로 과거 국고 지원 사업의 국고 분담 비중이 52% 내외이던 것이 65% 내외로 증가되었다.

나. 유아교육

1) 규모

유아교육 예산은 해마다 증가하여 2004년은 4,564억원에서 2014년 5조 3,000 여억원으로 증가하였다(표 II-3-4, 표 II-3-5 참조). 유아교육 예산은 2009년부터 분류체계를 변경하였고, 또한 이전에는 국고는 교육비 지원, 지방교육청은 주로 국공립유치원 교사 인건비 등의 비용을 부담하였으나, 2009년부터는 모든 유아교육 소요 예산은 지방교육재정으로 충당하였다.

지방교육재정 2014년 5조 3,000여억원에는 어린이집 지원금 1조 1,630여억원이 포함되어 있다. 어린이집 지원금은 순 보육료 이외에 유치원 방과후 과정 운영 비에 해당되는 누리과정 운영비가 포함되어 있다(표 II-3-6 참조).

116) 국회 보건복지위(2013. 9). 보건복지부 소관 2012 회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토 보고.

117) 이에 대하여 중앙정부는 지방비 편성 수준이 (보육료 25,517억원, 양육수당 9,043억원) 기준 대비 보육료는 81.1%(20,685억원), 양육수당은 47.7%(4,310억원)가 편성된 반면에 서울시의 경우에는 보육료 69.7%, 양육수당 14.3%가 편성되어 전국평균 편성금액보다 매우 낮다고 보고 하고 보조금 관리에 관한 법률에 따라 부담해야 할 매칭예산을 과소 편성함에 기인한다는 입장이었음.

118) 중앙정부 지원 미비 때문에 무상보육이 중단될 가능성이 있음을 알리는 현수막을 내걸 기도 하였음.

〈표 II-3-4〉 2004~2008 유아교육 항목별 예산

단위: 백만원

항목	인건비	유아학비지원	교재교구비	기본운영비	시설비	기타 (목적사업비 등)	계
2004							456,447
2005	324,762	183,952	6,730	67,721	15,718	38,908	637,790
2006	363,523	293,901	8,777	73,637	23,951	60,431	824,220
2007	414,398	342,593	15,905	82,922	23,905	68,032	947,754
2008	408,896	363,774	23,342	86,362	69,135	60,582	1,012,089

자료: 유아교육학회(2007). 유아교육백서 2001-2005.

부산광역시교육청·충청남도교육청·육아정책연구소(2010). 2009-2010 유아교육 연차보고서.

〈표 II-3-5〉 2009~2014 유아교육 항목별 예산

단위: 백만원

항목	인적자원운용	교수-학습 활동지원	교육복지 지원	운영비 및 교육여건개선 지원	계
2009	470,301	37,686	544,296	183,570	1,235,853
2010	567,573	53,102	667,431	211,912	1,500,018
2011	815,144	46,987	795,008	266,764	1,923,903
2012	720,019	395,261	1,618,939	287,008	3,021,225
2013	685,486	390,702	2,700,581	362,935	4,139,704
2014	897,579	377,710	3,466,699	560,280	5,304,268

주: 2012~2014년 어린이집 지원이 포함되고, 2014년은 예산, 그 이전은 결산임.

자료: 육아정책연구소(2013). 2012-2012 유아교육 연차보고서(mimeo).

교육부(2014). 유아교육 지원 2013년 결산 및 2014년 예산 현황. 내부자료

〈표 II-3-6〉 어린이집에 대한 유아교육 예산

단위: 백만원

구분	단위사업	세부사업	2012	2013	2014
교수-학습활동 지원	기타 유아교육진흥	유아교육네트워크 등	-	66	66
		유아교육진흥원 운영 및 관리	84	70	70
		기타유아교육진흥사업비	384	256	244
소계			468	392	380
교육복지 지원	누리과정 지원	5세 누리과정 지원	388,122	408,911	429,041
		3~4세 유아학비 지원	-	365,192	739,560
		(3~5세 누리과정 지원)	-	(774,103)	(1,168,600)
		3~5세 방과후 과정비 지원	67,297	389,399	465,504
		기타 유아학비	80	-	-
소계			455,499	1,163,502	1,634,104
계			455,967	1,163,894	1,634,484

자료: 권미경·김문정(2012). 2012 유아교육 정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

교육부(2014). 유아교육 지원 2013년 결산 및 2014년 예산 현황. 내부자료.

2015년에는 만 3세 아동 어린이집 누리과정 지원금을 모두 지방교육재정으로 부담해야 한다. 어린이집 만 3세아 하위 70% 지원금이 국고와 지방비 지원에서 감축되고 모두 지방교육재정으로 대체되어야 한다. 이는 앞에서 볼 수 있듯이 5,000여억원에 달한다. 이 경우에 2015년에 2012년 대비 약 1조 6,000억원 이상이 증가된 액수이다.

어린이집 누리과정 비용 부담에 따른 이와 같은 유아 지방교육재정 소요액의 증가는 당초에 2012년 대비 7,747억원 정도가 증가할 것으로 추정하였던 예상액(표 II-3-7 참조)의 2배 이상이 되어서 시·도교육청의 재정 압박 요인이 되었다.¹¹⁹⁾

〈표 II-3-7〉 계획 수립시 만 3~4세 누리과정 확대에 따른 자원 부담

단위: 억원

구분	'12	'13	'14	'15
국비 + 지방비 (12년 대비)	7,747	7,747*	4,510** (△3,237)	- (△7,747)
지방교육재정교부금 (12년 대비)	4,964	16,781 (11,817)	22,930 (17,966)	30,836 (25,872)
합계	12,711	24,528	27,440	30,836

주: * 2012년 기준 3·4세아 보육료(소득하위 70%분), ** 2012년 기준 3세아 보육료(소득하위 70%분)

자료: 국무총리실기획재정부·교육과학기술부·행정안전부·보건복지부(2012. 1. 18) 보도자료 “내년 만 3-4세아도 ‘누리과정(공통과정)’ 도입 및 0-2세아에 대한 양육수당 대폭 확대”

2) 자원

유아교육재정은 2008년 이후 중앙 정부의 국고보조금이 거의 없어지고 100%에 가까운 예산이 모두 지방교육재정으로 이루어지고 있다. 이는 지방교육재정교부금, 시·도세 전입금, 자치단체 일반 전입금으로 구성된다. 지방교육재정교부금은 내국세분 교부금과 교육세분 교부금으로 구성되며, 자치단체일반전입금은 담배소비세전입금과 지방교육세전입금으로 이루어진다.

지방교육재정교부금법 제3조에 의하면 지방교육재정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 나눈다. 전체 지방교육재정교부금 재원은 당해 연도의 내국세¹²⁰⁾ 총액의 1만분의 2,027에 해당하는 금액과 당해 연도의 「교육세법」에 의

119) 2015 예산 국회에서 지난해 대비 순증분과 지방채 발행 이자 지원을 합쳐 5,064억원을 책정하고 우회지원하기로 함(2014. 12. 3일자 동아일보 A1면. “예산안 시한내 처리...12년만에法制킨 국회”)

한 교육세 세입액 전액에 해당하는 금액을 합하는데, 보통교부금은 교육세법에 의한 교육세입액 전액과 내국세 총액의 1만분의 2,027에 해당하는 금액의 100분의 96에 해당하는 금액을 합한 금액으로 하고, 특별교부금 재원은 내국세 총액의 1만분의 2,027에 해당하는 금액의 100분의 4에 해당하는 금액으로 한다.

다. 유아교육·보육 지원 예산 총괄

중앙과 지방정부의 보육, 유아교육과 양육비용을 모두 합하면 2004년도에 1조 5,182억원이다. 2006년에는 2조 8,623억원으로 증가하였고, 2009년 5조 3,169억원, 2012년 10조 3,127억원으로 증가하고 2013년에는 13조 4,000억원, 2014년 14조 8,600억원 규모로 추정되었다. 보육·유아교육 예산의 GDP 대비 비율을 산출하면 2004년 0.17%가 2014년에는 1% 이상으로 증가하였다.

육아지원 사업은 보육과 유아교육 지원 이외에도 농림부의 농어촌 보육지원, 고용노동부 직장어린이집 지원,¹²¹⁾ 여성부 아이돌보미 지원 예산이 있으나 보육·유아교육 예산에 비하면 소규모 사업이다.

〈표 II-3-8〉 보육, 유아교육 지원 사업 규모

단위: 백만원, %

구분	보육 (국고와 지방비)	유아교육 (지방교육재정교부금)	계	GDP(명목, 2010년 기준) 대비 비율
2004	1,061,733	456,447	1,518,180	0.17
2005	1,595,613	637,790	2,233,403	0.24
2006	2,038,102	824,220	2,862,322	0.30
2007	2,680,016	947,754	3,627,770	0.35
2008	3,308,840	1,012,089	4,320,929	0.39
2009	4,081,092	1,235,853	5,316,945	0.46
2010	4,943,803	1,500,018	6,443,821	0.51
2011	5,933,436	1,923,903	7,857,339	0.59
2012	7,291,515	3,021,225	10,312,740	0.75
2013	9,261,001	4,139,704	13,400,705	0.94
2014	9,561,484	5,304,268	14,865,752	1.01

주: 2014년 GDP는 전연도에 3% 증액하여 추정하였음.

120) 목적세, 종합부동산세 및 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외함.

121) 2014년 농어촌 보육지원 293억원(농림식품축산부, 2014), 직장어린이집 지원 사업규모는 762억원(고용노동부, 2014), 아이돌보미 지원사업 규모는 792억원(여성부, 2014) 규모임.

Ⅲ. 영유아 보육료·교육비 지원의 효과와 한계

앞에서 살펴본 바와 같이 지난 10년간 정부의 보육 재정 지원은 어린이집 운영에 소요되는 비용과 양육수당이 대부분이고 국공립 시설 및 인프라 확충, 평가인증 지원, 교사 역량 강화 등 서비스의 질적 수준이나 프로그램 지원 관련 예산은 전체 예산의 5% 미만이다. 유치원의 경우에도 어린이집과 비교하여 교사나 프로그램의 질적 수준을 위하여 사용되는 예산의 비중은 다소 높으나 기본적으로 국가 전반적 정책기조에 따라서 부모의 비용 부담 완화라는 점에 정책 목표를 두기는 마찬가지였다.

제3장에서는 보육료와 교육비 지원을 중심으로 그 효과를 서술하고자 하였다. 기본 통계의 변화 추이를 통하여 거시적으로 변화와 흐름을 살펴보고 개인단위 전국조사 자료 심층 분석과 전문가 및 일반국민 의견 조사를 통하여 교육비·보육료 지원의 효과를 추정하고자 하였다. 주요 내용은 기관 이용 접근성과 만족도, 기관 이용 비용에 대한 부담 경감, 취업이나 출산 지원 요인으로서의 효과로 구분하여 살펴보고자 하였다.

1. 유치원·어린이집 이용과 만족

가. 기관 이용

1) 기관 이용 아동 규모 변화 추이

어린이집과 유치원 이용 비용 지원 등 재정 지원의 확대 결과, 이러한 기관을 이용하는 아동의 수가 크게 증가하고, 더불어 전체 아동 중 기관을 이용하는 아동의 비율도 증가하였다.

어린이집 이용 아동 수는 2012년 147만명 수준으로 증가한 이후에 2013년에도 유사한 수준을 유지하고 있다. 2004년 89만명 수준에서 2013년에 1.66배 수준으로 증가하였다. 연령 구분으로 보면 유아는 2004년 대비 2만명 이상 감소하였으나 2세 이하 영아는 2004년 대비 3.3배 수준으로 많아졌다(표 III-1-1 참조).

〈표 III-1-1〉 연령별 어린이집 이용 아동 수 변화 추이: 2004-2013

구분	단위: 명									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0세	21,445	33,647	46,351	68,908	99,245	107,525	125,133	146,666	177,757	148,273
1세	73,686	89,403	102,473	122,663	160,320	198,831	229,486	249,787	321,716	325,921
2세	167,785	179,301	201,111	222,258	242,324	268,038	331,637	342,879	372,811	400,781
소계	262,916	302,351	349,935	413,829	501,889	574,394	686,256	739,332	872,284	874,975
3세	230,516	223,628	221,529	237,919	229,424	227,966	243,264	272,034	259,112	255,786
4세	213,679	219,954	219,974	207,305	192,668	193,934	180,542	182,999	194,413	184,513
5세	183,917	195,455	198,631	179,562	175,323	152,380	149,278	137,349	149,522	161,877
소계	628,112	639,037	640,134	624,786	597,415	574,280	573,084	592,382	603,047	602,176
전체	891,028	941,388	990,069	1,038,615	1,099,304	1,148,674	1,148,674	1,331,714	1,475,331	1,477,151

자료: 보건복지부(각 연도). 각 연도 보육통계.

〈표 III-1-2〉 어린이집 이용 아동 비율 변화 추이: 2004-2013

구분	단위: %									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0세	4.8	8.1	10.9	14.7	22.3	25.3	27.9	32.5	38.3	35.2
1세	15.0	19.0	23.7	27.5	32.6	42.8	51.7	53.1	68.1	67.0
2세	34.0	36.5	42.6	51.2	54.2	54.4	71.2	77.0	79.2	84.5
소계	18.3	22.0	26.3	30.6	36.3	41.6	50.5	54.1	62.0	63.3
3세	41.3	45.3	45.0	50.3	52.8	50.9	49.3	58.3	58.1	54.2
4세	33.4	39.3	44.5	42.1	40.7	44.6	40.3	37.0	41.6	41.3
5세	29.7	30.6	35.5	36.3	35.6	32.2	34.3	30.6	30.2	34.6
소계	34.6	30.7	41.4	42.8	42.7	42.4	41.6	42.0	42.8	43.4
전체	27.4	37.8	34.4	37.0	39.5	42.0	42.0	48.0	52.4	53.3

주: 보건복지부 각 연도 말 보육통계와 안전행정부 각 연도 말 주민등록인구 수로 환산함.

인구 수 대비 비율로 환산해 보면 2013년에 53.3%로 2004년 27.4% 대비 95%가 증가한 것으로 집계된다. 유아는 2013년에 2004년 대비 1.25배 정도로 증가한 반면에 영아는 2004년 18.3%에서 63.3%로 3.5배 수준으로 증가하였다. 출산 수준 감소로 인한 영유아 수 감소에도 불구하고 어린이집 이용 아동 수와 전체 아동 대비 비율은 꾸준히 증가해 온 것이다(표 III-1-2 참조).

유치원 원아 역시 그 규모는 어린이집에 비하여 적지만 증가 추세에 있음을 알 수 있다. 원아 규모는 2013년 4월 현재 65만 5천여명 규모로 2004년에 비하여 11만명 이상 늘어났고, 아동 대비 비율도 29.8%에서 47.2%로 17.4%p 증가되었다. 연도별로 보면 2006년에서 2007, 2008년, 2010년에서 2011년에 비교적 큰 폭으로 늘어났다(표 III-1-3, 표 III-1-4 참조).

〈표 III-1-3〉 유치원 원아 수 변화 추이: 2004-2013

구분	단위: 명									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3세	76,829	74,824	77,669	93,005	99,499	100,406	111,482	133,986	130,986	143,069
4세	168,613	176,963	170,652	170,726	184,178	185,195	181,441	196,602	229,911	233,926
5세	296,271	287,000	292,870	271,326	246,871	251,067	244,654	233,724	251,897	277,826
소계	541,713	538,787	541,191	535,057	530,548	536,668	537,577	564,312	612,794	654,821

자료: 한국교육개발원(각 연도), 각 연도 교육통계연보.

〈표 III-1-4〉 연령별 유치원 취원율 변화 추이: 2004-2013

구분	단위: %									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3세	13.8	15.2	15.8	19.7	22.9	22.4	22.6	28.7	29.4	30.3
4세	26.4	31.7	34.5	34.6	38.9	42.6	40.5	39.8	49.2	52.3
5세	47.8	44.9	52.4	54.9	50.1	53.1	56.2	52.1	50.9	59.4
3-5세 소계	29.8	31.8	35.0	36.6	37.9	39.6	39.0	40.0	43.5	47.2

자료: 한국교육개발원 4월 1일 교육통계와 안전행정부 각 연도 말 주민등록인구 수로 환산함.

이러한 어린이집이나 유치원 이용 아동 규모의 확대를 가능하게 한 것은 그 이상으로 어린이집과 유치원이 공급되었기 때문이다. 특히 어린이집은 그동안 급격하게 증가하였고 최근에 와서도 꾸준히 증가하는 추세이다. 보육통계를 보면 2005년에 28,300여개이던 어린이집이 2013년에 총 43,770개소로 늘었고, 특히 가정어린이집이 11,300여개에서 2배 이상으로 증가하여 전체의 64%를 차지한다(보건복지부, 2013).¹²²⁾ 유치원은 2005년에 8,275개소에서 2013년 8,678개소로, 8년 동안 증가된 개소수는 400여개소이다(육아정책연구소, 2013).

2) 재정 지원이 기관 이용에 미치는 영향

어린이집이나 유치원 이용 아동의 규모의 증가나 공급 확대에는 정부의 보육료와 교육비 지원 대상 확대와 지원 규모 증가가 주요 원인일 것으로 추정된다.

본 보고서에는 2004과 2009년 조사 자료, 2009년과 2012년 조사 자료의 통계 분석을 통하여 비용 지원이 기관 이용에 영향을 주었는지를 알아보려고 하였다.

2004년에는 차상위계층까지만 보육료·교육비를 지원하였고, 2009년에는 도시근로자 평균소득 100% 이하, 소득하위 70%가 지원 대상이었으며, 2012년에는 3, 4세 소득상위 30%를 제외하고는 모두 전액 지원 대상이었다.

122) 가정어린이집의 증가는 2006년 영아 기본보육료, 2013년 영아 무상보육 실시의 영향이 큰 것으로 이해됨.

제1장 연구방법에서 설명한 바와 같이 어린이집과 유치원 이용 더미 변수를 종속변수로 설정하고, 비용지원 여부, 조사연도, 비용지원 여부와 조사연도 상호작용을 독립변수로 설정하는 이중차감법을 사용하였다. 모형은 횡단형 모형으로, 2004년 대비 2009년, 2009년 대비 2012년으로 구분하여 실시하였다. 비용지원 여부와 조사연도 상호작용항의 계수로 후년도의 순수한 정책지원 효과를 추정하고자 하는 것이다. 이는 비교 전연도의 비용지원 효과¹²³⁾와 비용지원 미수혜자의 변화 요인¹²⁴⁾을 차감한 계수이다.

분석에서는 종속변수에 영향을 미칠 것으로 추정되는 다양한 가구, 부모 및 아동 변수를 통제변수로 설정하였다.

〈표 III-1-5〉 어린이집, 유치원 이용에 미치는 영향

구분	어린이집				유치원			
	2004년, 2009년		2009년, 2012년		2004년, 2009년		2009년, 2012년	
	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차
비용지원(1=해당)	1.727***	0.152	2.980***	0.108	0.025	0.171	-0.343**	0.124
조사연도(1=후 연도)	-0.172*	0.075	-1.134***	0.125	0.211*	0.106	-0.033	0.140
연도*비용지원	0.605***	0.173	0.843***	0.149	-0.168	0.199	0.535**	0.174
소득5분위	0.012	0.027	0.077**	0.027	0.173***	0.034	0.092	0.035
기초생활보장(1=해당)	0.261	0.257	0.155	0.218	-0.619#	0.347	-0.296**	0.309
지역(기준=대도시)								
중소도시	0.107	0.071	0.025	0.070	0.018	0.092	0.131	0.088
읍면	0.294**	0.087	-0.007	0.088	-0.157	0.115	0.057	0.112
아동연령	0.149***	0.018	-0.247***	0.023	1.129***	0.031	1.166***	0.029
아동질병장애여부(1=해당)	0.308#	0.180	0.475*	0.233	-0.601*	0.271	-0.845**	0.274
모 취업(1=취업)	0.946***	0.074	0.619***	0.075	-0.366***	0.092	-0.171	0.088
모학력(기준=고졸)								
3년제대학	-0.132	0.088	-0.120	0.083	0.356**	0.113	0.244*	0.108
4년제대학	-0.080	0.082	0.009	0.080	0.330**	0.106	0.124	0.101
대학원 이상	-0.052	0.183	0.102	0.182	0.160	0.275	-0.242	0.244
상수	-1.898***	0.344	-1.584***	0.340	-6.441***	0.467	-5.884***	0.448
사례수	6,219		6,583		6,219		6,583	

주: 이 외에 통제변수로 자녀수, 아동성별, 3세대 이상가족, 모 연령, 모 장애질병여부, 양부모 존재여부 포함

$p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

로짓모형으로 분석한 결과, 비용지원여부와 조사연도 상호작용항의 계수로

123) 비용지원항의 계수가 이를 나타냄.

124) 조사연도항의 계수가 이를 나타냄.

본 비용지원이 이용에 미치는 순 영향은 어린이집은 2004년 대비 2009년, 2009년 대비 2012년 두 가지 분석 모두에서 유의하고, 유치원은 2009년과 2012년 자료에서 유의하게 나타났다.

즉, 어린이집 이용은 2004년 이후 지속적으로, 유치원 이용은 2009년 이후 비용 확대정책의 영향이 있었음을 보여 주었다. 유치원은 부모의 비용 부담으로 소득계층이 낮은 가구의 이용이 상대적으로 낮았으나 지원 대상이 확대되면서 이러한 경향이 완화되었음을 알 수 있다.

이외에 분석에 통제변수로 포함된 변수 중 의미 있는 요인으로는 소득분위가 높은 경우 2004년과 2009년 조사자료 분석에서 유치원의 이용 가능성이 높고 어린이집은 2009년과 2012년 자료 분석에서 이용 가능성이 높았다. 또한 2004년, 2009년 조사 자료에서는 읍면에서 어린이집 이용이 상대적으로 많았으며, 기관 이용은 연령이 높아짐에 따라 이용이 증가하지만 2012년에는 (-) 방향으로 특히 영아의 어린이집 이용이 증가하였음을 나타냈다. 모의 특성에 따른 차이로는 취업모는 어린이집, 미취업모는 유치원 이용 가능성이 높고, 대졸 수준의 부모가 유치원을 이용할 가능성이 높음을 나타냈다.

나. 기관 이용 시간

1) 기관 이용시간의 변화

다음은 어린이집과 유치원 등·하원시각과 이용시간¹²⁵⁾의 변화를 알아보려고 하였다. 먼저 어린이집 등원시각의 경우 8시 이전에 등원하는 아동 수의 경우 2004년, 2009년, 2012년이 유사한 비율을 나타냈다. 하원 시각의 경우 연도별로 오후 3시 이전에 하원하는 비율이 2004년에는 31.7%였으나 2009년에는 19.3%, 2012년에는 11.9%로 크게 감소하는 경향을 나타냈다. 반면 오후 6시 이후 하원하는 비율은 2004년에는 2% 미만이었으나 2009년에는 18.5%, 2012년에는 10%로 크게 늘어났다(표 III-1-6 참조). 보육료가 지원되면서 지원 액수가 종일제 보육 서비스를 받을 수 있는 비용이라는 인식이 부모와 운영자 사이에서 확대되면서 어린이집 자체적으로 하원 시각은 늦추는 현상이 강화된 것으로 추정된다.

그러나 모취업여부별 이용시간을 보면 특히 미취업모의 0세 자녀 이용시간이 1시간 정도나 줄어서 평균 5시간 51분인 것을 볼 수 있다(표 III-1-7 참조).

125) 등하원에 소요되는 시간이 포함되어 있음.

〈표 III-1-6〉 영유아 등하원 시각

단위: %(명)

구분	등원시각						구분	하원시각					
	어린이집			유치원				어린이집			유치원		
	2004	2009	2012	2004	2009	2012		2004	2009	2012	2004	2009	2012
7:30까지	2.2	2.1	1.0	-	0.5	0.4	14:00까지	10.3	3.6	3.1	30.2	15.2	7.1
7:31~8:00	7.7	7.4	8.1	4.1	5.4	5.8	14:01~15:00	21.4	15.7	8.8	40.9	31.7	22.5
8:01~8:30	17.1	18.4	20.7	20.2	26.0	28.6	15:01~16:00	16.4	17.1	27.5	16.8	26.0	24.7
8:31~9:00	36.4	35.9	30.2	46.7	40.4	37.0	16:01~17:00	15.1	22.4	30.0	7.0	10.9	23.8
9:01~9:30	25.2	26.4	26.9	23.6	23.4	24.4	17:01~17:30	23.6	11.9	10.2	3.7	5.0	9.5
9:31~10:00	9.5	7.7	10.8	5.4	4.3	3.8	17:31~18:00	11.3	10.8	10.3	1.4	5.1	6.9
10:01~	1.8	2.1	2.5	-	-	-	18:01~19:00	1.5	13.1	8.1	-	5.4	5.5
							19:01~	0.4	5.4	1.9	-	-	-
계 (수)	100.0 (818)	100.0 (1,343)	100.0 (1,531)	100.0 (484)	100.0 (611)	100.0 (744)		100.0 (822)	100.0 (1,342)	100.0 (1,536)	100.0 (487)	100.0 (611)	100.0 (744)

자료: 서문희 외(2005). 2004년도 전국보육실태조사-보육교육이용 및 육구 실태조사 보고 여성부한국보건사회연구원.

서문희 외(2009). 2009년 전국보육실태조사-가구조사 보고서. 보건복지가족부육아정책개발센터.

서문희 외(2012). 2012년 전국보육실태조사-가구조사보고. 보건복지부육아정책연구소.

〈표 III-1-7〉 아동 연령 및 모 취업여부별 어린이집 이용시간 평균

단위: 시간(개소)

구분	0세	1세	2세	3세	4세	5세	(수)
취업모 아동							
2004년도	10시간 46분	8시간 39분	7시간 16분	7시간 59분	7시간 43분	7시간 5분	(553)
2009년도	9시간 49분	9시간	8시간 19분	8시간 39분	8시간 35분	8시간 33분	(575)
2012년도	8시간 9분	8시간 21분	8시간 12분	8시간 31분	8시간 38분	8시간 29분	(613)
미취업모 아동							
2004년도	-	7시간 14분	6시간 23분	6시간 7분	6시간 5분	5시간 58분	(690)
2009년도	6시간 41분	6시간 39분	6시간 51분	6시간 55분	7시간 2분	7시간 15분	(716)
2012년도	5시간 51분	6시간 33분	6시간 58분	7시간 10분	7시간 21분	7시간 12분	(862)

자료: <표 III-1-6>과 동일.

유치원의 경우는 8시 이전에 등원하는 아동의 비율이 2004년에는 4%대에 불과하였으나, 2012년에는 6%대로 증가하였다. 하원시각은 3시 이전에 귀가하는 비율이 전체의 71%에 달하였으나 2009년에는 46.9%, 2012년에는 29.6%로 크게 감소하였다. 반면 5시 30분 이후에 하원하는 아동은 2004년에는 1%대이었으나 2009년에는 10.5%, 2012년에는 12.4%로 크게 늘어났다(표 III-1-6 참조). 유치원은 정부가 방과후과정비(중일반비)를 지원하면서 방과후 과정 운영을 지속적으로 확대하는 정책을 추진하였기 때문에 아동이 유치원에 머무는 시간은 증가한 것으로 이해된다.

2) 재정지원의 영향

〈표 III-1-8〉은 비용지원 확대로 미취업모 자녀의 기관 이용이 증가하면서 종 일제로 운영되는 어린이집 이용시간을 짧게 이용한다는 미친다는 비판을 검증하고자 하였다. 평일 평균 이용시간을 분으로 환산하여 종속변수로 사용하였다.

분석 결과를 보면 어린이집 2009년과 2012년 조사자료 분석에서 조사연도와 비용지원여부의 상호작용항 계수가 부(-)의 방향으로 유의하게 산출되었다. 즉, 2009년에 비하여 2012년에 비용 지원 수혜자가 어린이집을 짧게 이용하는 것을 나타낸 것이다. 이는 비용지원의 부작용으로 앞에서 제시한 기술 자료를 뒷받침 하였다. 유치원의 경우에는 2004년과 2009년 조사자료 분석에서 교육비 지원이 이용시간을 길게 하는 요인으로 추정되었다.¹²⁶⁾

〈표 III-1-8〉 이용시간에 미치는 영향

구분	어린이집				유치원			
	2004년, 2009년		2009년, 2012년		2004년, 2009년		2009년, 2012년	
	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차
비용지원(1=해당)	11.78	8.932	13.85**	6.558	6.478	10	37.84***	7.389
조사연도(1=후 연도)	14.64**	6.829	23.60**	9.854	23.71***	6.081	39.82***	8.879
연도*비용지원	13.88	10.48	-27.49**	10.8	40.55***	11.73	-15.9	10.78
지역(기준=대도시)								
중소도시	-0.221	5.377	2.212	4.161	-3.192	5.286	-2.546	5.158
읍면	-8.032	5.779	0.494	4.67	14.58**	6.84	11.13*	6.296
3세대이상가족(1=해당)	-16.14**	7.14	-14.21**	5.978	-28.05***	7.679	-14.15*	7.579
자녀수	-0.245	3.71	6.036**	2.749	-5.478	4.404	-2.923	3.87
아동연령	-2.714	1.907	5.618***	1.45	-7.983***	3.009	-0.567	3.068
아동성별(기준=남)	1.171	4.476	-0.2	3.579	0.976	4.762	10.44**	4.572
모 연령	-1.046*	0.577	-1.340***	0.443	-1.016	0.708	-1.808***	0.616
모 취업(1=취업)	103.0***	5.25	101.9***	4.012	51.66***	5.925	69.97***	5.206
모 학력(기준=고졸이하)								
3년제대학	-4.237	5.962	-12.00***	4.584	-5.278	6.743	-12.47**	6.097
4년제대학	-15.74**	6.289	-29.52***	4.515	-11.00*	5.997	-20.50***	5.748
대학원 이상	-33.42**	16.17	-36.61***	11.64	-27.39**	13.91	-29.25**	14.5
상수	435.3***	24.68	454.1***	21.78	387.7***	32.17	418.2***	29.46
사례 수	2,085		2,787		1,157		1,374	
R ²	0.215		0.227		0.199		0.216	

주: 이 외에 통제변수로 소득5분위, 기초생활보장여부, 아동질병장애여부, 모 질병여부, 양부모 존재여부 포함.

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

126) 이는 비용 지원 이외에 종일제 확대 등 정책요인도 작용하였을 것임.

통제변수로 사용된 변수 중에서 이용시간에 영향을 주는 유의미한 요인으로는 지역, 자녀수, 아동연령이, 어머니 요인으로는 연령, 취업여부, 학력이 유의한 차이를 발생시키는 요인으로 파악되었다. 읍면에서 유치원 이용 시간이 상대적으로 길었다. 2009, 2012년 자료에서는 아동연령과 자녀수가 많을수록 어린이집 이용시간이 길었다. 어머니 요인 중에서는 어머니가 취업한 경우에 이용시간이 조사 자료 시기 및 다니는 기관과 관계없이 월등히 길었고, 모 학력은 높을수록 기관 이용시간이 짧은 경향성을 나타냈다. 또한 어머니의 연령은 적을수록 기관 이용시간이 긴 것으로 분석되었다.

다. 유치원·어린이집 이용 이유와 만족

1) 이용 이유와 만족도 개요

기관을 이용하게 된 이유는 조사 시점마다 주어진 보기가 다르기 때문에 전적으로 비교하기에는 한계가 있다. 보기는 2009년 조사에서 같이 '놀 아이가 없어서'가 추가되었고, 2012년 조사에는 '양육부담을 덜려고'와 '보육료가 지원되므로'라는 보기가 추가되었다. 어린이집 보육료 전액 지원이 확대되면서 이용 이유도 다양화되어 갔음을 반영한 것이다.

조사 결과 무엇보다도 대리보호 비중이 어린이집과 유치원 이용 부모 모두에서 줄어들었음을 알 수 있다. 2012년 조사에 의하면 전인적 발달이나 사회성 발달, 초등학교 준비가 주된 이유인 비율은 크게 달라지지 않았으나 부모 대리보호 비율은 어린이집이 2004년 40% 이상에서 2012년에 18% 수준으로 줄었고, 유치원도 12.6%에서 4.4% 수준으로 감소하였다. 그 대신에 양육부담을 덜려고 보내거나 전액 지원되므로 보낸다는 비율이 17% 정도에 이른다. 미취업모 자녀의 기관 이용 증가로 기관 이용과 모 취업과의 관련성이 희박해졌음을 또 다시 알 수 있다.

기관 이용 이유는 유치원과 어린이집도 차이를 보이는데 대리보호가 이유인 비율이 보육시설이 유치원보다 월등하게 높고 유치원은 전인적 발달과 초등학교 준비 비율이 상대적으로 높다(표 III-1-9 참조).

다음은 자녀가 다니고 있는 기관에 대한 만족도를 연도별 조사에 따라 나타난 결과를 자녀가 다니는 기관별로 제시하였다. 기관에 대한 만족도는 점차 올라가고 있는 추세를 나타낸다. 2012년 기준 전체 기관 이용 만족도 평균은 5점

만점에 3.71점이었으며, 2009년에는 3.69점, 2004년에는 3.58점을 나타냈다. 어린이집과 유치원의 만족도는 전체 평균과 비슷하거나 약간 높은 정도였으며, 반일제 이상 학원의 경우 모든 연도에 걸쳐 전체 평균보다 낮은 수준을 나타냈다(표 III-1-10 참조).

〈표 III-1-9〉 현재 이용기관의 이용 이유

단위: %(명)

구분	어린이집			유치원		
	2004	2009	2012	2004	2009	2012
전인적 발달	24.7	28.5	22.3	35.6	38.3	37.4
초등학교 준비	5.2	4.5	4.5	24.1	21.4	27.1
예체능 특기교육	0.4	0.9	0.5	1.4	2.8	0.9
부모 대리보호	40.2	29.0	18.0	12.8	5.2	4.4
사회성 발달	29.0	29.0	32.5	26.1	26.0	25.2
같이 놀 아이 없음	na	7.7	5.2	na	5.9	1.2
양육부담 덜려고	na	na	14.3	na	na	2.6
전액 지원되어서	na	na	2.5	na	na	0.9
기타	0.5	0.4	0.4	-	0.4	0.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(수)	(821)	(1,343)	(1,536)	(486)	(611)	(744)

자료: <표 III-1-6>과 동일.

〈표 III-1-10〉 기관별 이용 만족도: 5점 척도

단위: 점(명)

구분	전체	어린이집	유치원	반일제 이상 학원	기타	(수)
2004	3.58	3.58	3.64	3.46	3.63	(2,043)
2009	3.69	3.68	3.72	3.55	3.47	(2,042)
2012	3.71	3.70	3.74	3.61	4.00	(2,391)

주: 2004년도 조사는 4점 척도를 5점 척도로 변환한 결과임. 2004년, 2009년 기타는 선교원임.

2) 영역별 만족도 변화 추이

지난 3회에 걸쳐서 실시된 실태조사에서는 13개 항목에 대한 만족도를 조사하였다. 본 보고서에서는 어린이집과 유치원으로 나누어서 이 중에서 11개 항목¹²⁷⁾에 대한 서비스 만족도를 살펴보고자 하였다.

어린이집 이용 부모의 항목별로 만족도 변화를 살펴보면, 2009년 조사결과는

127) 원장과 비용 만족도를 제외함. 비용은 제2절에서 별도로 다루었음.

2004년 조사결과에 비하여 전반적으로 점수가 다소라도 높아졌고 주변환경 점수는 다소 낮아졌다. 그러나 2012년 조사결과는 2009년과 비교하여 물리적 환경에 대한 만족도는 다소 높아졌으나 교사, 내부분위기 등 일부 항목에 대한 만족도는 오히려 낮아졌다. 2004년 대비 2009년 만족도가 높은 것은 조사방법상의 차이로 인한 요인도 있을 것으로 추정된다.¹²⁸⁾ 그러므로 전반적으로 만족도가 높아졌다고 단정 지어 말하기는 어렵다(표 III-1-11 참조).

유치원 이용 부모의 항목별 만족도는 2009년 조사결과와 어린이집 이용 부모 만족도와 마찬가지로 2004년 조사결과에 비하여 전반적으로 점수가 다소라도 높아졌다. 그러나 2012년 조사결과는 2009년과 비교하여 주변 환경, 부모참여에 대한 만족도는 높아졌으나 내부분위기에 대한 만족도는 낮아졌고 그 이외는 거의 변동이 없다(표 III-1-11 참조)

〈표 III-1-11〉 어린이집과 유치원 이용 만족도 비교(2004, 2009, 2012)

단위: 점(명)

구분	어린이집			유치원		
	2004	2009	2012	2004	2009	2012
교사	76.50	79.40	77.96	76.50	79.0	79.2
주변환경	70.25	70.00	71.98	72.25	72.2	74.4
시설설비 및 실내환경	69.25	72.20	72.86	71.50	75.8	75.8
교재교구 및 장비	70.75	72.60	73.17	72.25	75.0	75.4
내부 분위기	74.00	76.00	74.96	74.00	77.2	76.8
건강관리	72.25	74.20	74.86	72.50	75.0	75.0
급간식관리	73.50	76.00	75.32	73.25	75.4	75.0
안전관리	73.50	76.00	75.99	74.75	76.2	75.6
교육내용	73.50	75.40	75.43	75.25	76.2	77.0
부모참여	66.75	68.40	68.76	70.75	71.6	73.0
부모교육 및 상담	66.00	70.40	69.90	69.25	71.4	71.6
(수)	(821)	(1,343)	(1,536)	(486)	(611)	(744)

주: 2004년 만족도 조사는 4점 척도, 2009년과 2012년 만족도 조사는 5점 척도로 조사된 결과를 100점으로 환산한 것임.

자료: <표 III-1-6>과 동일.

3) 이용자 만족에 미치는 영향

다음은 기관 세부 항목 만족도에 영향을 미치는 요인들을 살펴보고자 하였다.

128) 만족도 조사는 2004년은 4점 척도, 2005년은 5점 척도이었음.

종속변수는 매우 만족과 그 이외로 구분하여 사용하였다. 연도별 만족도 조사 척도의 차이로 매우 만족여부를 기준으로 구분하였다. 종속변수가 더미변수이면 로짓 모형, 연속변수는 일반 모형을 사용하였다.

가) 교사 만족도

교사 만족도의 경우 비용 지원과 조사연도의 상호작용항의 계수는 유의하지 않고 방향도 일관성이 없다. 비용 지원 확대에 따른 수혜자의 교사만족도의 변화는 유의한 수준이 아님을 나타낸다.

〈표 III-1-12〉 교사에 대한 만족에 미치는 영향

구분	어린이집				유치원			
	2004년, 2009년		2009년, 2012년		2004년, 2009년		2009년, 2012년	
	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차
비용지원(1=해당)	0.085	0.232	-0.005	0.167	0.498	0.327	0.135	0.236
조사연도(1=후 연도)	0.235	0.175	-0.149	0.290	-0.066	0.215	0.179	0.263
연도*비용지원	-0.058	0.273	0.107	0.312	-0.269	0.387	-0.017	0.325
기초생활보장(1=해당)	0.046	0.380	-0.101	0.385	1.022	0.646	1.221*	0.559
지역(기준=대도시)								
중소도시	0.019	0.137	0.051	0.112	0.099	0.185	0.108	0.166
읍면	0.273#	0.155	0.249#	0.132	0.329**	0.230	0.564	0.197
자녀 수	-0.011	0.091	0.007	0.074	0.382**	0.146	0.209#	0.118
아동 성별(1=남)	-0.246*	0.117	-0.103	0.097	0.007	0.164	0.037	0.143
아동질병장애(1=해당)	0.568*	0.278	0.004	0.329	0.350	0.538	0.209	0.571
모 취업(1=취업)	0.319**	0.127	0.284**	0.105	0.077	0.185	0.190	0.158
모 학력(기준=고졸이하)								
3년제대학	0.198	0.155	0.289*	0.128	-0.229	0.250	-0.388#	0.206
4년제대학	0.273#	0.151	0.259*	0.126	0.291	0.206	0.156	0.179
대학원 이상	0.188	0.376	0.225	0.291	1.016*	0.428	0.331	0.397
상수	-1.012#	0.608	-1.498*	0.578	-3.652**	1.068	-2.998**	0.913
사례 수	2,084		2,786		1,157		1,374	

주: 이 외에 통제변수로 아동연령, 소득5분위, 3세대 이상 가족, 모 연령, 모 질병여부, 양부모 존재여부 포함.

$p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$.

이외에 통제변수 중 지역, 아동의 성별, 질병·장애 여부, 자녀수, 모 취업여부, 모 학력 중 일부 변수가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 어린이집에서는 어머니가 취업 중인 경우 어린이집 교사 만족도가 유의하게 높은 것으로 분석되었고, 유치원 이용자는 자녀수, 그리고 대도시 대비 읍·면 지역이 2004년과 2009년 자료에서 교사 만족 정도가 높았다(표 III-1-12 참조).

나) 환경설비 만족도

기관의 환경설비는 주변환경, 시설설비·실내환경, 교재교구·장비, 내부분위기의 네 가지 항목을 합하여 산출한 0~4점 만족 정도를 종속변수로 하였다.

분석에서는 2009년, 2012년 어린이집 조사 결과에서 비용 지원과 조사연도의 상호작용항의 계수가 부(-)의 방향으로 유의하게 나타났다. 즉, 비용지원 확대의 순 효과가 유의하기는 한데, 방향으로 보면 2012년에 수혜자 만족 정도가 2009년 수혜자 만족도보다 낮다는 것으로, 2009년 이후 비용 확대 정책이 2012년 어린이집 환경설비 만족에 오히려 부적으로 유의하게 작용하였음을 의미한다. 유의하지 않은 계수들도 모두 방향은 (-)를 나타냈다.

〈표 III-1-14〉 환경설비 만족도에 미치는 영향

구분	어린이집				유치원			
	2004년, 2009년		2009년, 2012년		2004년, 2009년		2009년, 2012년	
	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차
비용지원(1=해당)	0.163**	0.079	-0.034	0.067	0.188	0.134	0.106	0.083
조사연도(1=후 연도)	0.067	0.065	0.279**	0.133	-0.025	0.074	0.152	0.117
연도*비용지원	-0.138	0.101	-0.280**	0.140	-0.036	0.152	-0.143	0.136
소득5분위	0.017	0.018	-0.020	0.017	0.045*	0.027	0.019	0.025
지역(기준=대도시)								
중소도시	0.095**	0.047	0.100**	0.041	0.028	0.065	-0.060	0.064
읍면	0.033	0.053	0.114**	0.053	-0.058	0.080	-0.110	0.080
자녀수	0.032	0.034	0.085***	0.030	0.000	0.054	0.083*	0.047
모 연령	-0.004	0.005	-0.011**	0.005	0.003	0.008	0.000	0.007
모 취업(1=취업)	0.067	0.045	0.100**	0.041	-0.076	0.067	-0.020	0.063
모 학력(기준=고졸이하)								
3년제대학	-0.033	0.053	-0.007	0.049	0.088	0.076	0.086	0.073
4년제대학	0.080	0.059	0.033	0.049	0.158**	0.076	0.116*	0.070
대학원 이상	0.318*	0.182	0.265*	0.139	0.307	0.230	0.346*	0.208
양부모 존재여부(1=해당)	0.075	0.095	0.159*	0.096	0.219**	0.111	0.220	0.135
상수	0.261	0.215	0.383*	0.205	-0.249	0.319	0.164	0.301
사례 수	2,083		2,786		1,154		1,374	
R ²	0.016		0.016		0.021		0.019	

주: 이 외에 통제변수로 기초생활보장여부, 아동 연령, 아동 성별, 아동 질병장애여부, 3세대 이상가족, 모 질병여부 포함.

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

통제변수 어린이집 환경설비 만족도에 영향을 주는 변수는 지역으로 2004, 2009년 자료 분석 결과를 살펴보면 중소도시에 거주하는 경우 어린이집 환경설비에 대한 만족도가 높고, 2009년과 2012년 자료에서도 중소도시 그리고 읍면

에 거주하는 경우와 취업모가 만족도가 높았다. 유치원의 경우는 2009년, 2012년 자료 분석에서 자녀수가 많을수록 유치원 환경 설비에 대한 만족도가 커지는 것으로 나타났다.

다) 영양·건강·안전 만족도

다음은 기관의 건강관리, 급·간식관리, 안전관리 항목 만족을 합하여 산출한 0~3점 만족 정도를 종속변수로 분석한 결과이다.

전반적으로 비용지원과 조사연도 상호작용항의 계수는 (-)의 방향을 보였으나 유의한 수준은 아니다. 즉, 비용지원 확대로 비용 확대 수혜자의 영양·건강·안전 부분 만족 정도는 유의하지는 않으나 오히려 낮아졌음을 알 수 있다.

〈표 III-1-15〉 영양·건강·안전 만족도에 미치는 영향

구분	어린이집				유치원			
	2004년, 2009년		2009년, 2012년		2004년, 2009년		2009년, 2012년	
	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차
비용지원(1=해당)	0.117	0.071	-0.030	0.060	0.046	0.095	-0.006	0.068
조사연도(1=후 연도)	0.100*	0.059	0.148	0.113	-0.037	0.062	0.145	0.089
연도*비용지원	-0.131	0.090	-0.182	0.119	0.005	0.111	-0.101	0.106
자녀수	0.081***	0.031	0.068***	0.026	0.031	0.045	0.086**	0.041
모 연령	0.008*	0.005	-0.002	0.004	0.008	0.006	0.009	0.006
모 취업(1=해당)	0.084**	0.041	0.085**	0.035	0.045	0.055	0.034	0.049
모 학력(기준·고졸이하)								
3년제대학	0.053	0.050	0.053	0.044	0.020	0.061	0.028	0.060
4년제대학	0.034	0.050	0.008	0.040	0.092	0.060	0.057	0.056
대학원 이상	0.129	0.140	0.137	0.111	0.282	0.178	0.321*	0.174
양부모 존재여부(1=해당)	0.023	0.096	0.059	0.099	0.257***	0.061	0.136	0.107
상수	-0.185	0.185	0.222	0.186	-0.556**	0.246	-0.406*	0.236
사례 수	2,083		2,786		1,154		1,374	
R ²	0.014		0.012		0.021		0.018	

주: 이 외에 통제변수로 소득5분위, 기초생활보장여부, 지역, 3세대 이상 가족, 아동연령, 아동성별, 아동질병장애여부, 모 질병여부 포함.

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

통제변수 중에서는 어린이집 이용자는 모취업이 영양·건강·안전 부분 만족도에 영향을 줄을 나타냈다. 이외에 자녀수가 공통적으로 유의하였다. 어린이집은 모든 분석에서, 유치원 2009년, 2012년 조사자료 분석에서 자녀수가 많을수록 영양·건강·안전 만족 정도가 높아지는 것을 확인하였다.

라) 교육내용 만족도

기관의 교육내용에 대한 만족여부에 대해서는 조사연도와 비용 지원 간의 상호작용항의 계수가 2004년과 2009년 어린이집 이용자 부모 조사자료 분석에서 (-) 부의 방향으로 유의하게 나타났다. 즉 비용 지원 수혜자는 2004년에 비하여 2009년에 어린이집의 교육내용 만족도가 낮아졌음을 나타낸다. 비용 지원이 확대되었음에도 불구하고 수혜자의 교육내용에 대해 만족하는 경우는 2004년에 비하여 적어졌음을 알 수 있다. 이외 어린이집 2009년과 2012년 자료 분석 및 유치원 자료 분석 모두에서 유의성은 없으나 방향이 모두 (-)로 산출되었다.

즉, 어린이집나 유치원 이용자 모두에게 비용지원 확대가 교육내용 만족에 긍정적으로 작용하지 못한 것으로 볼 수 있다.

〈표 III-1-16〉 교육내용 만족도에 미치는 영향

구분	어린이집				유치원			
	2004년, 2009년		2009년, 2012년		2004년, 2009년		2009년, 2012년	
	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차
비용지원(1=해당)	0.740**	0.295	-0.309	0.226	0.701*	0.357	0.006	0.300
조사년도(1=후 연도)	0.530*	0.244	0.375	0.323	-0.276	0.242	0.279	0.311
연도*비용지원	-0.985**	0.352	-0.388	0.362	-0.604	0.435	-0.074	0.391
자녀수	0.292*	0.122	0.227*	0.100	0.250	0.186	0.450**	0.144
모 연령	-0.018	0.022	-0.038*	0.017	-0.014	0.028	-0.007	0.025
모 취업(1=해당)	0.580**	0.167	0.420**	0.136	-0.273	0.233	-0.054	0.195
모 학력(기준=고졸이하)								
3년제대학	0.219	0.204	0.178	0.177	0.407	0.285	0.224	0.250
4년제대학	-0.084	0.223	0.131	0.170	0.804**	0.259	0.337	0.244
대학원 이상	0.363	0.458	0.561	0.346	1.252*	0.513	1.148**	0.434
모 질병장애(1=해당)	-0.118	0.543	-1.570	1.049	0.889#	0.480	0.999	0.564
상수	-2.783**	0.820	-1.677*	0.801	-3.109**	1.082	-4.517***	1.226
사례 수	2,083		2,786		1,130		1,374	

주: 이 외에 통제변수로 소득5분위, 기초생활보장여부, 지역, 3세대 이상 가족, 아동연령, 아동성별, 아동질병장애여부, 양부모 존재여부 포함.

$p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

통제변수 중 유의한 영향을 나타낸 변수로는 자녀수가 많을수록 어린이집과 유치원의 교육내용에 만족하였는데, 유치원 이용자의 2004년, 2009년 자료 분석을 제외하고 모두 이러한 경향을 나타냈다. 어머니 관련 변수에서는 모의 취업과 학력 변수가 관계있음을 보였다. 어린이집 이용자는 모취업이 영양·건강·안전 부분과 마찬가지로 교육내용 만족도에도 영향을 주는 것으로 분석되었다. 학력

은 유치원 이용자의 경우에 2004년, 2009년 자료 분석에서 어머니가 4년제 대학을 나온 경우, 2009년, 2012년 조사 자료에서는 대학원 이상의 학력을 가진 경우에 고졸 이하와 대비하여 유치원 교육내용에 더 유의하게 만족하는 것으로 나타났다.

마) 부모서비스 만족도

다음은 기관의 부모 서비스에 대한 만족도를 나타낸 결과이다. 기관의 부모 서비스는 두 가지 문항을 합하여 0~2점으로 코딩되었다. 분석결과, 비용 지원여부 및 조사연도와 비용지원 간의 상호작용항의 계수는 어디에서도 유의하지 않았고, 방향성도 일관성이 없었다.

<표 III-1-17> 부모서비스 만족에 미치는 영향

구분	어린이집				유치원			
	2004년, 2009년		2009년, 2012년		2004년, 2009년		2009년, 2012년	
	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차
비용지원(1=해당)	0.366	0.351	-0.242	0.239	0.343	0.402	0.289	0.296
조사연도(1=후 연도)	0.681**	0.258	-0.094	0.391	-0.281	0.262	0.094	0.325
연도*비용지원	-0.570	0.404	0.015	0.428	0.063	0.474	-0.338	0.406
지역(기준=대도시)								
중소도시	0.164	0.198	0.141	0.161	0.389#	0.224	0.135	0.209
읍면	0.035	0.245	0.334#	0.187	0.167	0.304	0.065	0.265
자녀수	0.076	0.128	0.173	0.105	0.114	0.184	0.291#	0.152
아동성별(기준=남)	-0.328	0.174	-0.156	0.141	-0.005	0.203	-0.320#	0.190
아동질병장애여부(1=해당)	-0.006#	0.496	-1.663	1.013	0.708	0.502	0.472	0.594
모 취업(1=해당)	0.497**	0.184	0.355*	0.145	-0.082	0.238	0.156	0.201
모 학력(기준=고졸이하)								
3년제대학	0.083	0.229	0.291	0.187	0.508#	0.293	0.405	0.255
4년제대학	0.142	0.239	0.189	0.187	0.870**	0.275	0.396	0.251
대학원 이상	0.625	0.461	0.657#	0.360	1.116*	0.563	0.371	0.521
모 질병장애(1=해당)	0.541	0.498	-0.703	0.735	0.914#	0.502	0.989	0.605
상수	-1.796*	0.903	-2.283**	0.852	-4.016***	1.121	-5.027***	1.275
사례 수	2,083		2,786		1,127		1,354	

주: 이 외에 통제변수로 소득5분위, 기초생활보장여부, 3세대 이상 가족, 아동 연령, 모 연령, 양부모 존재여부 포함.

$p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

그러나 통제변수 중 모 취업, 모 학력 변수 중 일부가 부모서비스 만족 정도에 유의한 영향을 미쳤다. 어머니가 취업 중인 경우에 전반적으로 어린이집의 부모 서비스에 대해, 학력이 높은 어머니는 유치원 부모서비스에 만족하는 정도

가 상대적으로 높았다. 유치원 2009년, 2012년 자료 분석에서 자녀수가 많은 경우 부모 서비스 만족 정도가 높은 경향을 보였다.

라. 이용가능성 관련 성과와 한계에 대한 전문가와 국민 인식

앞에서의 재정 지원이 보육교육 기관 이용에 미치는 실증적 자료 분석 결과를 보완하는 자료로, 전문가와 일반국민 의식 조사를 통하여 그간 유아교육과 보육 비용 지원 확대 성과와 한계를 알아보고자 하였다. 일반국민 인식을 포함한 것은 재정이 확대되면서 일반국민들의 여론이 정책결정에 영향을 미치는 정도가 증가되고 있기 때문이다.

1) 긍정적 측면

<표 III-1-18>은 영유아 무상보육 및 무상교육에 대한 긍정적 성과에 대한 전문가의 의견을 알아본 결과이다. 접근성을 제외하고는 전체적으로 일반 국민의 평가가 전문가 평가보다 긍정적임을 알 수 있다.

우선 무상교육·무상보육이 어린이집과 유치원의 증가를 촉진하여 아동의 기관 접근성이 강화되었다는 의견에 대하여 68.8%가 그렇다고 응답하여 긍정적으로 인식하고 있음을 나타냈다. 전문가 집단별로는 큰 차이가 없었다. 일반 국민 의견 조사에서도 기관 접근성이 강화되었다는 의견에도 60.2%가 동의하여 긍정적인 의견을 나타냈다. 남녀 차이는 유의하지 않으나, 소득수준이 낮을수록 평가는 긍정적이었다(부록 표 2 참조).

무상보육·교육이 자녀 돌봄의 노동 부담을 완화했다는 의견에 대해 전문가 79.6%, 일반국민 85%가 그렇다고 응답하여 의견이 상당부분 일치하였다. 일반국민은 특히 남자의 경우 자녀 돌봄의 노동 부담이 감소했다는 의견이 많았다.

영유아 무상보육·교육 정책이 어린이집과 유치원의 질적 수준을 높였다는 의견에 대해서는 불과 29.2%만이 그렇다고 응답하여, 영유아 비용 지원 재정 투자가 질적 제고로 이어지지 않았다는 시각을 나타냈다. 전문가 집단별로 유의한 의견 차이는 없었으나 기타 분야의 전문가가 기관 질적 수준 제고에 대하여 더 회의적인 입장을 나타냈다.¹²⁹⁾

129) 일반국민 설문조사에서는 기관의 질적 수준에 대한 질문은 포함하지 않았음.

〈표 III-1-18〉 이용 가능성의 확대의 긍정적 측면

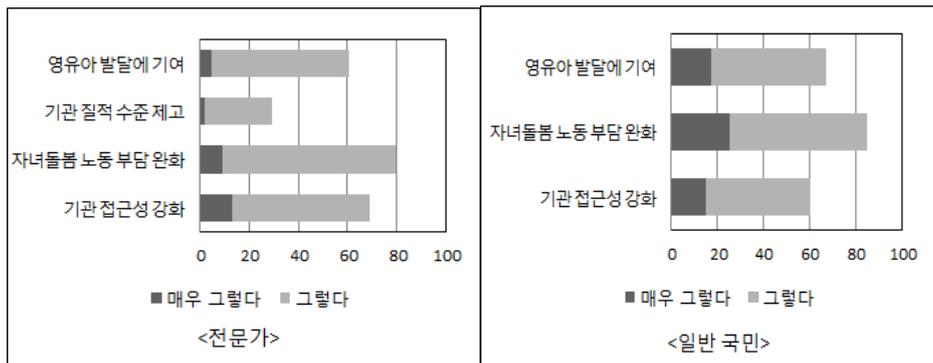
단위: %(명), 점

구분	전문가				구분	일반 국민			
	매우 그렇다	그렇다	(수)	4점 평균		매우 그렇다	그렇다	(수)	4점 평균
기관 접근성 강화									
전체	13.2	55.6	(250)	2.77	전체	15.2	45.0	(1,000)	2.78
보육·유아교육	13.6	54.4	(125)	2.76	남자	14.6	44.3	(494)	2.76
기타 관련 분야	12.8	56.8	(125)	2.78	여자	15.8	45.7	(506)	2.79
X ² (df)/t	0.18(3)			-0.17	X ² (df)/t	1.72(4)			-0.50
자녀돌봄 노동 부담 완화									
전체	9.2	70.4	(250)	2.87	전체	25.3	59.7	(1,000)	3.08
보육·유아교육	8.0	69.6	(125)	2.83	남자	28.1	59.7	(494)	3.14
기타 관련 분야	10.4	71.2	(125)	2.91	여자	22.5	59.7	(506)	3.02
X ² (df)/t	na			-1.10	X ² (df)/t	8.42(3)*			2.83**
기관 질적 수준 제고									
전체	2.0	27.2	(250)	2.12					
보육·유아교육	4.0	29.6	(125)	2.17					
기타 관련 분야	0.0	24.8	(125)	2.08					
X ² (df)/t	na			0.96					
영유아 발달에 기여									
전체	4.8	56.0	(250)	2.59	전체	17.5	49.6	(1,000)	2.83
보육·유아교육	3.2	51.2	(125)	2.49	남자	21.9	49.8	(494)	2.93
기타 관련 분야	6.4	60.8	(125)	2.69	여자	13.2	49.4	(506)	2.73
X ² (df)/t	5.33(3)			-2.31*	X ² (df)/t	19.00(4)**			4.11***

주: na는 빈도수 특성상 통계적 유의도 검증이 적절치 않음.

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육 비용 지원 관련 전문가 및 국민 조사」 자료임.

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.



[그림 III-1-1] 이용 가능성의 확대의 긍정적 측면

무상보육·교육으로 인하여 영유아가 어린이집과 유치원을 이용할 수 있는 기회가 확대됨으로, 궁극적으로 영유아 발달에 기여했다는 의견에 대해서는 60.8%가 그렇다고 응답하여 비교적 긍정적인 인식을 나타냈다. 영유아 보육 및 교육 전문가보다 기타 관련 전문가들에게서 긍정적인 답변이 더 높게 나타났다.

일반 국민들도 영유아 발달에 기여했다는 의견에 대하여 67.1%가 그렇다고 응답하여 과반수 이상이 긍정적인 의견을 나타냈다. 이러한 긍정 응답은 남자의 경우에 더 많았고 연령집단별 차이는 일관성이 없었다.¹³⁰⁾

2) 부정적 측면

다음 <표 III-1-19>는 부정적 측면에 대한 조사결과이다. 앞에서의 긍정적 항목 평가와 마찬가지로 전체적으로 일반국민보다 전문가의 평가가 더 비판적이었다.

<표 III-1-19> 이용 가능성의 확대의 부정적 측면

단위: %(명), 점

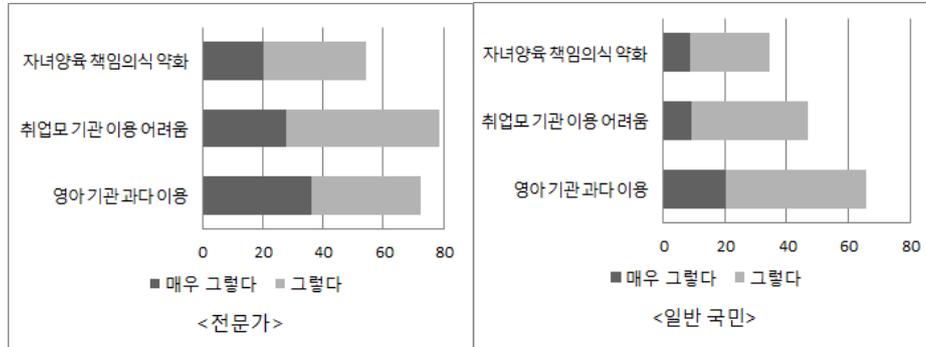
구분	전문가				구분	일반 국민			
	매우 그렇다	그렇다	(수)	4점 평균		매우 그렇다	그렇다	(수)	4점 평균
영아 기관 과다 이용									
전체	36.0	36.4	(250)	3.06	전체	20.2	45.6	(1,000)	2.90
보육·유아교육	43.2	40.8	(125)	3.26	남자	15.6	45.5	(494)	2.80
기타 관련 분야	28.8	32.0	(125)	2.86	여자	24.7	45.7	(506)	3.00
X ² (df)/t	na			3.95 ^{***}	X ² (df)/t	16.95(4) ^{**}			-3.89 ^{***}
취업모 기관 이용 어려움									
전체	27.6	51.2	(250)	3.06	전체	9.3	37.7	(1,000)	2.57
보육·유아교육	31.2	53.6	(125)	3.16	남자	6.9	38.5	(494)	2.51
기타 관련 분야	24.0	48.8	(125)	2.96	여자	11.7	37.0	(506)	2.63
X ² (df)/t	na			2.26 [*]	X ² (df)/t	15.60(3) ^{**}			-2.40 [*]
자녀양육 책임의식 약화									
전체	20.4	34.0	(250)	2.62	전체	8.7	25.9	(1,000)	2.30
보육·유아교육	33.6	45.6	(125)	3.09	남자	6.1	25.3	(494)	2.20
기타 관련 분야	7.2	22.4	(125)	2.17	여자	11.3	26.5	(506)	2.39
X ² (df)/t	65.58(3) ^{***}			8.85 ^{***}	X ² (df)/t	18.87(3) ^{***}			-3.79 ^{***}

주: na는 빈도수 특성상 통계적 유의도 검증이 적절치 않음. 평균은 점수가 높을수록 부정적 측면이 강함을 나타냄.

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육 비용 지원 관련 전문가 및 국민 조사」 자료임.

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

130) 이외 응답자 특성별 차이는 <부록 표 2> 참조



[그림 III-1-2] 이용 가능성의 확대의 부정적 측면

전문가들은 무상보육·교육 정책으로 인하여 영아의 어린이집 이용이 필요 이상으로 많아졌다는 데에 대하여는 72.4%가 그렇다고 응답하였고, 이로 인하여 취업모의 기관 이용이 어려워졌다는 의견에 대하여서는 약 80%가 그렇다고 응답하여 이에 대한 비판이 높게 나타났다.

특히 보육·유아교육 관련 전문가의 경우 기타 관련 분야 전문가보다 이에 대하여 더 비판적이었으며, 이러한 인식 차이는 통계적으로도 유의했다. 일반 국민들도 무상보육·무상교육으로 인하여 영아의 기관 이용이 과도해졌다는 응답에 대해서는 과반수 이상인 65.8%가 동의하였으나, 전문가의 동의 비율보다는 낮았다. 취업모의 기관 이용이 어려워졌다는 의견의 경우 과반수 이하인 47%만이 동의함으로써 전문가와 약 32%p의 차이를 나타냈다.

자녀 양육에 대한 책임 의식이 약화되었다는 의견에 대해서는 보육·유아교육계 전문가는 79.2%가 동의하였으나 기타 전문가는 단지 29.6%만이 동의하였다. 기타 전문가의 의견은 일반국민들의 동의 정도인 34.6%보다도 낮았다.

전반적으로 부정적 항목 3가지에 대한 일반국민의 의견 차이는 여자가 남자보다 약간 더 비판적 시각을 갖는 것으로 평가되었다(표 III-1-19 참조). 또한 응답자 연령이 증가하면서 전반적으로 부정적으로 평가하는 경향을 보였다(부록 표 2 참조).

2. 비용 부담 경감

제2절에서는 영유아의 보육·교육 서비스 비용을 분석하였다. 연차별로 부모 부담 비용의 변화 추이를 알아보고, 부모 비용을 종속변수로, 연도, 비용지원여부 및 비용지원과 연도 상호작용 변수를 독립변수로 설정하고, 이외 관련이 있을 것으로 추정되는 변수를 통제변수로 포함하여 분석하였다. 종속변수는 아동 1인당 총 보육교육 비용과 가구소득 대비 비율, 어린이집과 유치원 등 기관 이용 비용과 가구소득대비 비율, 어린이집과 유치원 순 교육보육비와 추가 비용, 비용에 대한 부담 인식, 비용지원정책 만족도 및 비용 만족도 이다.

가. 아동 1인당 보육·교육 비용

1) 연도별 추이

<표 III-2-1>은 아동 1인당 다양한 보육·교육 서비스 이용에 소요되는 총 비용을 나타낸다. 비용은 전체 아동과 비용을 지불한다는 아동 기준으로 제시하였다.¹³¹⁾ 각 비용은 조사년도 가격이다.

전체 아동을 기준으로 부모가 부담하는 평균 비용은 당해연도 가격으로 2004년 157,600원, 2009년 189,500원, 2012년 208,700원으로 증가된 것을 알 수 있다. 비용을 지불한다는 아동만을 기준으로 2004년 235,000원, 2009년 270,300원, 2012년 274,100원으로 증가된 것을 알 수 있다.

아동 연령별로는 영아와 유아가 차이가 있다 영아는 전체 평균으로는 차이가 거의 없는 것 같으나 비용을 지불하는 아동만을 대상으로 보면 비용 부담은 크게 줄어들었음을 알 수 있다. 연령이 어릴수록 비용 부담의 감소 폭이 크다.

다음 이러한 비용이 가구소득에서 차지하는 비중을 보면 전체 아동 기준으로는 2004년과 2009년은 거의 변화가 없고 2012년에는 1%p 낮아지는 것으로 나타났다. 비용을 부담하는 아동 기준으로는 2009년에는 2004년에 비하여 0.4%p 낮아졌으며, 2012년에는 2.1%p 낮아진 것으로 산출되었다.

131) 전자는 통계로서의 의미가 강하지만 부모들이 느끼는 부담과는 괴리가 있기 때문에 이를 구분하여 제시한 것임.

〈표 III-2-1〉 아동 1인당 총 보육·교육비: 당해 연도 가격

단위: 천원(명), %

구분	전체 영유아				비용 지불 영유아			
	평균	표준편차	(수)	가구소득 대비비율	평균	표준편차	(수)	가구소득 대비비율
2004	157.6	174.8	(2,960)	6.4	235.0	165.4	(1,984)	9.6
0세	64.3	175.0	(358)	1.7	411.4	231.5	(56)	10.9
1세	92.2	191.8	(391)	3.0	287.3	242.4	(125)	9.1
2세	111.4	172.6	(422)	3.8	221.8	186.7	(212)	7.6
3세	147.1	162.1	(442)	6.1	204.2	157.5	(318)	8.4
4세	197.4	151.8	(508)	8.7	219.9	143.9	(456)	9.7
5세	227.3	147.0	(491)	10.0	234.4	143.6	(477)	10.3
6세	240.2	147.0	(348)	9.3	245.8	143.6	(340)	10.7
2009	189.5	234.6	(3,303)	6.4	270.3	238.0	(2,316)	9.2
0세	71.9	196.2	(640)	1.8	344.4	301.7	(134)	8.6
1세	111.9	212.1	(576)	3.3	226.4	255.3	(285)	6.7
2세	165.7	203.3	(528)	6.8	218.4	207.3	(400)	7.7
3세	243.7	226.9	(516)	8.9	263.8	224.6	(477)	9.5
4세	284.3	226.8	(512)	10.3	294.0	224.4	(496)	10.7
5세	295.0	245.8	(531)	10.1	298.6	245.1	(525)	10.2
2012	208.7	286.7	(3,343)	5.4	274.1	300.0	(2,482)	7.1
0세	66.6	214.6	(802)	1.3	276.5	365.8	(198)	5.6
1세	116.1	227.4	(538)	2.6	161.5	254.3	(373)	3.6
2세	137.9	209.6	(462)	3.8	152.2	215.2	(412)	4.1
3세	281.0	248.2	(503)	7.7	288.6	247.2	(486)	8.0
4세	313.4	308.0	(556)	8.7	324.2	307.6	(546)	9.0
5세	349.0	337.3	(482)	8.7	367.2	336.2	(467)	9.2

주: 2004년 아동연령은 조사시점에서 산출한 생활연령이고 2009, 2012년은 1월1일 기준 보육연령임.
 자료: 〈표 III-1-6〉과 동일.

2) 비용에 미치는 영향

〈표 III-2-2〉는 비용 지원이 가계의 총 보육·교육비에 미치는 영향을 나타낸 결과이다. 종속변수인 비용은 단위가 천원인데, 2012년 가격으로 환산하여 자연 로그를 취하였다.

통계 분석 결과, 2009년과 2012년 자료 분석에서는 연도와 비용지원의 상호 작용항의 계수가 (-) 방향으로 유의하게 나타났다. 즉 2009년 이후 확대된 비용 지원 정책은 2012년 지원 수혜자가 가계에서 사용하는 총 보육·교육비를 1% 이상 감소시키는 순효과를 가져온 것으로 추정되었다.

이러한 경향은 총 비용에서 뿐만 아니라 소득 대비 비율에서도 나타났다. 즉

연도와 비용지원의 상호작용항 계수는 2009년 이후 비용 지원은 수혜자의 가계의 소득 대비 총 보육·교육비의 비율을 2.1% 하락시키는 영향을 미쳤음을 의미한다.

통제 변수를 살펴보면 소득이 증가할수록 총 보육·교육비는 늘어나는 양상을 보였고, 기초생활보장 대상자의 총 보육·교육비의 감소는 더 유의하게 나타났다. 읍면 지역에 거주하는 경우 총 보육·교육비가 유의한 수준으로 감소하였으며, 자녀수가 많을수록 보육·교육비가 감소하는 경향을 나타냈다. 그러나 어린이집을 이용하거나 유치원을 이용하는 경우 총 보육·교육비는 상대적으로 높으며, 어머니가 취업 중인 경우에도 더 늘어났다. 또한 어머니 학력이 더 높은 경우 총 보육·교육비가 높은 경향도 나타났다.

〈표 III-2-2〉 총 보육·교육비에 미치는 영향

구분	2012년 가격				소득 대비 비율			
	2004년, 2009년		2009년, 2012년		2004년, 2009년		2009년, 2012년	
	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차
비용지원(1=해당)	-0.209	0.196	-0.136	0.130	-3.207***	0.358	-2.842***	0.281
조사년도(1=후 연도)	-0.482***	0.120	0.577***	0.155	0.285	0.159	0.290	0.186
연도*비용지원	0.121	0.227	-1.085***	0.191	0.226	0.383	-2.151***	0.263
소득5분위	0.562***	0.042	0.537***	0.041	-0.834***	0.064	-0.577***	0.062
기초생활보장(1=해당)	-1.713***	0.388	-1.103**	0.408	-3.291***	0.516	-2.569***	0.530
지역(기준=대도시)								
중소도시	-0.114	0.109	-0.196	0.102	-0.307*	0.154	-0.155	0.143
읍면	-0.782***	0.132	-0.786***	0.132	-1.655***	0.169	-1.521***	0.165
3세대이상가족	-0.637***	0.153	-0.265	0.149	-0.889***	0.191	-0.310	0.189
자녀수	-0.518***	0.079	-0.686***	0.073	-1.077***	0.104	-1.172***	0.097
아동연령	1.309***	0.041	1.370***	0.042	1.307***	0.062	1.560***	0.063
아동질병장애(1=해당)	-0.541	0.269	-0.431	0.333	-0.942*	0.395	-0.901	0.587
어린이집 이용(1=해당)	4.719***	0.139	4.721***	0.160	4.473***	0.230	4.052***	0.280
유치원 이용(1=해당)	3.615***	0.166	3.806***	0.183	4.720***	0.279	4.537***	0.344
모 연령	-0.015	0.012	-0.011	0.011	-0.049**	0.018	-0.015	0.016
모 취업(1=취업)	1.878***	0.121	1.155***	0.112	2.336***	0.184	1.719***	0.162
모 학력(기준=고졸이하)								
3년제대학	0.469***	0.132	0.452***	0.123	0.538**	0.182	0.415**	0.166
4년제대학	0.505***	0.125	0.621***	0.115	0.712***	0.170	0.932***	0.154
대학원 이상	1.105**	0.343	1.440***	0.282	1.940***	0.522	1.968***	0.436
양부모 존재(1=해당)	0.807**	0.246	0.195	0.261	0.030	0.618	-1.942**	0.717
상수	1.974***	0.483	2.202***	0.476	7.052***	0.810	6.908***	0.900
사례 수	6,219		6,583		6,173		6,549	
R ²	0.571		0.538		0.374		0.362	

주: 이 외에 통제변수로 아동성별, 모 질병여부 포함.

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

나. 기관 이용 비용

1) 연도별 추이

다음 <표 III-2-3>은 기관 이용 아동의 월 평균 어린이집 비용과 유치원 보육·교육비의 추이를 나타낸다. 이 비용은 2012년 환산 비용이 아닌 당해연도 가격을 그대로 제시한 결과이다.

<표 III-2-3> 아동 연령별 월평균 기관 보육·교육비: 당해연도 가격

구분	전체비용(A)	순보육·교육비(B)	추가비용(A-B)	(수)	단위: 천원, %(명)
					소득대비 총비용 비율
2004					
전체	171.0	135.0	36.0	(1,607)	8.3
0세	311.1	311.1	-	(2)	-
1세	193.0	188.2	4.8	(30)	8.9
2세	185.9	172.5	13.4	(109)	8.3
3세	176.5	147.3	29.2	(245)	8.2
4세	178.1	141.1	37.0	(422)	8.9
5세	165.9	126.2	39.7	(463)	8.4
6세	158.6	114.0	44.6	(333)	7.8
F	3.7 [*]	15.1 ^{**}	25.3 ^{**}	-	1.9
2009					
전체	197.9	132.4	65.5	(2,050)	7.7
0세	116.5 ^a	101.9	14.7 ^a	(45)	7.5
1세	159.0 ^c	134.0	25.1 ^c	(179)	6.8 ^a
2세	176.8 ^e	130.3	46.4 ^{bde}	(339)	7.2 ^c
3세	211.7 ^{bd}	142.7 ^a	69.1 ^{bdf}	(465)	8.3 ^e
4세	225.0 ^{bdf}	146.4 ^c	78.6 ^{bdf}	(497)	8.8 ^{bdg}
5세	193.9	113.3 ^{bd}	80.6 ^{bdf}	(524)	6.9 ^{fh}
F	10.0 ^{**}	4.6 ^{**}	43.4 ^{**}	-	6.9 ^{**}
2012					
전체	161.7	78.9	82.7	(2,329)	5.0
0세	3.7	0.0	3.7	(125)	0.6
1세	33.9	3.5	30.4	(348)	1.4
2세	77.2	11.3	66.0	(406)	2.7
3세	206.6	113.9	92.7	(487)	6.0
4세	225.8	126.7	99.1	(547)	6.8
5세 이상	217.3	106.7	110.6	(479)	5.6
F	76.7 ^{***}	44.9 ^{***}	83.8 ^{***}	-	100.7 ^{***}

주: a, b, c, d, e, f, g, h는 사후검증결과로 a≠b, c≠d, e≠f, g≠h를 의미함.

자료: <표 III-1-6> 과 동일

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

이를 보면 2004년에 비해 2009년에 전체 비용은 증가하였으나 소득 대비 기관 보육·교육비가 차지하는 비중은 0.6%p 줄어들었음이 확인되었다. 또한 전체 비용이 늘어난 결과와는 달리 순보육·교육비는 감소한 경향을 나타내었다. 연령별로 살펴보면 0, 1세의 월 평균 보육·교육비가 뚜렷이 감소한 경향을 나타낸다. 이는 영아 기본보육료 지원 등의 효과라고 볼 수 있다.

한편 2009년 대비 2012년의 월 평균 기관 보육·교육비를 살펴보면 전체 비용의 평균이 3만원 이상 감소하였음을 확인할 수 있다. 이는 2011년부터 실시된 누리과정 등의 효과라고 할 수 있는데, 소득 대비 기관 보육·교육비가 차지하는 비중도 평균 5%를 나타내 2009년에 비해 2.7%p가 적은 수치를 나타냈다.

2) 비용에 미치는 영향

어린이집과 유치원을 이용하며 드는 비용에 비용 지원 미치는 영향력을 알아보았다. 어린이집과 유치원 이용 비용 역시 모두 2012년 기준 가격으로 환산하여 자연로그를 취하여 분석하였다.

연도와 비용지원 상호작용항의 계수를 보면, 비용 지원 확대는 2004년 대비 2009년에는 어린이집 이용자에게서만 기관 이용 비용 감소에 순효과를 나타냈다. 즉 2004년 대비 2009년에 비용 자체는 증가하였으나 2004년 이후 확대된 비용 지원으로 인해 수혜자의 어린이집 이용에 드는 비용은 감소되었다고 할 수 있다. 그러나 어린이집의 2009년과 2012년 조사 자료 분석에서는 이러한 순 효과는 유의한 수준은 아니었다.

유치원의 경우 2004년 대비 2009년 결과에서는 이용지원과 조사연도간의 상호작용항 계수가 (-) 방향이긴 하지만 유의하지 않아서 기관 이용 비용 감소에 유의한 영향이 있다고 할 수 없으나, 2009년과 2012년 조사 자료 분석에서는 지원비용과 조사연도 간 상호작용항의 계수가 유의하였다. 즉 2009년 이후 누리과정 정책 등으로 인하여 2012년 지원 수혜자의 유치원 이용 비용이 2009년 수혜자에 비하여 유의하게 낮아졌음을 확인할 수 있다.

통제변수별로 보면 읍·면 지역의 어린이집, 유치원 비용이 유의하게 낮다. 기초생활보장 대상자의 경우와 아동이 질병 또는 장애를 가진 경우 2004년과 2009년 조사자료에서 어린이집 이용 비용이 유의하게 낮았고, 어머니가 취업한 경우와 중소도시 유치원 비용은 2009년과 2012년 자료 분석에서 유의하게 낮은 것으로 분석되었다. 이 외에 어머니 학력과 취업여부, 어머니의 질병여부가 부

분적으로 유의한 영향을 나타냈다.

〈표 III-2-4〉 기관 이용 비용에 미치는 영향

구분	2004년, 2009년				2009년, 2012년			
	어린이집		유치원		어린이집		유치원	
	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차
비용지원(1=해당)	-0.912 ^{***}	0.178	-0.587 [*]	0.251	-2.200 ^{***}	0.166	-0.441 ^{**}	0.166
조사년도(1=후 연도)	0.225 ^{**}	0.080	0.188 ^{**}	0.062	-0.597 ^{***}	0.129	0.068	0.098
연도*비용지원	-0.979 ^{***}	0.208	-0.191	0.287	-0.052	0.199	-0.641 ^{**}	0.192
소득5분위	0.144 ^{**}	0.044	0.211 ^{***}	0.037	0.113 [*]	0.057	0.261 ^{***}	0.057
기초생활보장(1=해당)	-1.843 ^{***}	0.521	-1.854 [#]	1.032	-1.549 [*]	0.597	-3.237 ^{**}	1.137
지역(기준=대도시)								
중소도시	-0.115	0.109	-0.134 [*]	0.063	-0.179	0.135	-0.491 ^{***}	0.100
읍면	-0.542 ^{***}	0.142	-0.768 ^{***}	0.147	-0.527 ^{**}	0.181	-1.744 ^{***}	0.217
3세대이상가족(1=해당)	-0.168	0.150	-0.080	0.153	-0.128	0.204	-0.446 [#]	0.247
자녀수	-0.313 ^{**}	0.090	-0.225 ^{***}	0.054	-0.153	0.103	-0.364 ^{**}	0.113
아동연령	0.418 ^{***}	0.055	0.179 [*]	0.071	1.190 ^{***}	0.055	-0.123	0.087
아동질병장애(1=해당)	-0.668 [*]	0.318	-0.823	0.566	-0.769 [#]	0.433	-0.622	0.745
모 연령	-0.015	0.013	-0.066 ^{***}	0.016	-0.048 ^{**}	0.016	-0.027	0.023
모 취업(1=해당)	0.083	0.112	-0.071	0.094	-0.215	0.138	-0.310 [*]	0.145
모 학력(기준=고졸이하)								
3년제대학	0.083	0.153	0.304 ^{***}	0.087	-0.146	0.168	0.359 [*]	0.166
4년제대학	0.205	0.129	0.114	0.103	-0.219	0.156	0.477 ^{**}	0.139
대학원 이상	-0.605	0.425	0.137	0.138	-0.259	0.415	0.480 ^{**}	0.175
모 질병장애(1=해당)	0.107	0.308	0.385 [#]	0.196	0.301	0.420	-0.243	0.501
양부모 존재(1=해당)	-0.046	0.268	-0.306	0.204	0.214	0.409	-0.745 [#]	0.381
상수	11.898 ^{***}	0.556	14.337 ^{***}	0.541	11.331 ^{***}	0.707	14.544 ^{***}	0.942
사례 수	2,085		1,157		2,787		1,374	
R ²	0.219		0.243		0.289		0.228	

주: 이 외에 통제변수로 아동성별 포함.

$p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

〈표 III-2-5〉는 중속변수를 기관 이용 비용의 가구소득 대비 비율로 설정한 분석 결과이다.

비율로 살펴본 경우에도 조사년도와 비용지원간의 상호작용항 계수를 보면, 비용 지원의 순효과로 2004년과 2009년 조사자료 분석에서는 어린이집에 1.4%, 2009년과 2012년 조사자료 분석에서는 유치원에 1.3% 차이를 보였다. 즉 앞서 살펴본 바와 마찬가지로 2004년 이후 확대된 비용 지원으로 인해 2009년 비용 지원 수혜자의 어린이집 이용에 드는 비용이 2004년 대비 감소하였고, 2009년 이후 누리과정 등 지원 확대는 상대적으로 소득계층이 높은 유치원 이용 비용

에 감소에 순효과가 있었던 것이라 하겠다.

통제변수 중에서 유의한 변수는 비용 자체와 역시 마찬가지로 읍·면 지역에 거주하는 경우 어느 기관을 이용하는지와 관계없이 가구소득 대비 기관 이용 비율이 유의하게 감소하는 경향을 나타내고, 자녀수가 많은 가구의 경우 소득 대비 기관 이용 비용이 감소하는 경향을 나타낸다.

〈표 III-2-5〉 가구소득 대비 기관 이용 비용 비율에 미치는 영향

구분	2004년, 2009년				2009년, 2012년			
	어린이집		유치원		어린이집		유치원	
	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차
비용지원(1=해당)	-4.266***	0.413	-2.888***	0.587	-5.116***	0.349	-2.617***	0.440
조사년도(1=후 연도)	1.659***	0.322	1.634***	0.380	-2.150***	0.342	-0.464	0.418
연도*비용지원	-1.405**	0.484	0.002	0.681	-0.308	0.405	-1.333**	0.524
소득5분위	-1.967***	0.126	-1.689***	0.142	-1.477***	0.108	-1.560***	0.150
기초생활보장(1=해당)	-4.034***	0.645	-1.552	1.765	-2.913***	0.612	-0.718	1.700
지역(기준=대도시)								
중소도시	0.286	0.257	-0.366	0.298	0.212	0.186	-0.874**	0.286
읍면	-0.939**	0.278	-2.238***	0.362	-0.692*	0.221	-2.509***	0.334
3세대이상가족(1=해당)	-0.441	0.279	-0.532	0.473	-0.369#	0.211	-0.560	0.385
자녀수	-0.574***	0.164	-1.189***	0.250	-0.321*	0.127	-1.219***	0.254
아동연령	0.024	0.077	-0.586***	0.159	0.393***	0.061	-0.559***	0.152
아동성별(기준=남)	-0.326	0.211	0.433	0.269	-0.222	0.161	0.432#	0.247
아동질병장애(1=해당)	-1.126*	0.562	-0.301	0.805	-1.482**	0.479	1.732*	0.868
모 연령	0.011	0.029	-0.077#	0.044	-0.001	0.023	-0.022	0.036
모 취업(1=취업)	0.248	0.245	-0.384	0.301	-0.051	0.195	-0.366	0.336
모 학력(기준=고졸이하)								
3년제대학	0.204	0.309	0.898*	0.374	-0.066	0.231	0.383	0.330
4년제대학	-0.042	0.313	0.408	0.332	0.195	0.251	0.491#	0.298
대학원 이상	-0.595	0.795	0.711	1.177	-0.419	0.363	0.699	0.692
상수	16.532***	1.125	20.960***	2.009	15.383***	0.977	21.982***	1.995
사례 수	1,989		1,142		2,441		1,321	
R ²	0.276		0.263		0.371		0.293	

주: 이 외에 통제변수로 모 질병여부, 양부모 존재여부 포함.

$p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

다음 〈표 III-2-6〉은 추가 비용을 제외한 순수한 보육료와 교육비에 비용 지원이 미치는 효과를 나타낸 결과이다. 비용지원간의 상호작용항의 계수는 어린이집은 2004년과 2009년, 2009년과 2012년 조사자료 분석에서 부(-)의 방향으로 유의한 반면에 유치원은 2009년과 2012년 조사자료 분석에서만 (-) 방향으로 유

의하였다. 즉 앞서 살펴본 바와 마찬가지로 2004년 이후 확대된 비용 지원으로 인해 어린이집 순 비용이 지속적으로 감소되었다면, 유치원은 2009년 이후 비용 지원 대상자 확대에 의하여 순비용이 감소되었다고 할 수 있다.

〈표 III-2-6〉 순 보육료·교육비에 미치는 영향

구분	2004년, 2009년				2009년, 2012년			
	어린이집		유치원		어린이집		유치원	
	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차
비용지원(1=해당)	-2.452***	0.333	-3.622***	0.513	-5.184***	0.231	-2.106***	0.312
조사년도(1=후 연도)	-0.248*	0.106	-0.017	0.119	-0.540*	0.221	-0.415*	0.187
연도*비용지원	-2.102***	0.372	0.668	0.589	-3.747***	0.320	-1.774***	0.393
소득5분위	0.418***	0.074	0.168*	0.079	0.188*	0.075	0.442***	0.104
기초생활보장(1=해당)	-5.901***	0.485	-4.464***	1.200	-4.202***	0.536	-2.901*	1.119
지역(기준=대도시)								
중소도시	0.276	0.191	-0.238	0.174	0.743***	0.182	-0.379	0.243
읍면	-0.476*	0.229	-1.720***	0.281	-0.504*	0.220	-2.399***	0.344
3세대이상가족(1=해당)	-0.492#	0.252	0.044	0.295	-0.296	0.257	-0.186	0.366
자녀수	-0.636***	0.136	-0.485**	0.179	-0.290*	0.125	-0.882***	0.200
아동연령	0.067	0.073	-0.366**	0.107	0.851***	0.065	-0.741***	0.144
아동성별(기준=남)	-0.185	0.167	0.384*	0.169	-0.031	0.161	0.229	0.225
모 연령	-0.009	0.022	-0.061*	0.028	-0.062**	0.021	0.063*	0.031
모 취업(1=취업)	-0.271	0.188	-0.419*	0.191	0.116	0.177	-0.662**	0.246
모 학력(기준=고졸이하)								
3년제대학	0.151	0.240	0.851**	0.244	-0.307	0.225	0.627*	0.316
4년제대학	0.223	0.211	0.265	0.200	-0.222	0.205	0.673**	0.284
대학원 이상	-0.518	0.485	0.109	0.364	-0.554	0.428	0.863	0.539
상수	10.830***	0.949	14.516***		10.674***	0.966	11.334***	1.457
사례 수	2,085		1,157		2,787		1,374	
R ²	0.388		0.343		0.484		0.317	

주: 이 외에 통제변수로 아동질병장애여부, 모 질병여부, 양부모 존재여부 포함.

$p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

통제변수의 영향력을 살펴보면 읍면 지역에 거주하는 경우 기관 종류와 관계 없이 순 보육료·교육비가 낮아지는 경향을 나타내고, 자녀수가 많을수록 기관에 지불하는 순 보육료·교육비가 적어지는 경향을 나타내어 앞서 살펴본 총 교육보육비, 기관 이용 비용 분석 결과와 유사하였다. 또한 어머니가 취업한 경우 유치원에 지불하는 순 교육비는 두 자료 분석 모두에서 감소하는 경향이 나타났다. 또한 모 연령과 모 학력이 일부 영향을 미쳤다.

〈표 III-2-7〉은 비용 지원 확대가 추가비용에 미치는 영향을 나타낸 결과이다. 비용지원과 연도간의 상호작용을 보면, 어린이집은 두 가지 분석에서 모두 비용

지원의 상호작용항의 계수가 (-) 방향으로 나타났으나 유의한 수준은 아니었다. 즉 2004년 이후에 비용 지원을 받게 된 경우에 지불하는 추가 비용이 상대적으로 감소하였으나 유의한 수준은 아님을 알 수 있다. 그러나 유치원은 2009년 대비 2012년 결과에서는 비용지원의 상호작용항의 계수가 (-) 방향으로 유의하였다. 즉, 2009년 이후 비용 지원이 유치원 이용 부모의 추가 비용을 줄이는 순 영향을 미친 것으로 추정할 수 있다.

〈표 III-2-7〉 육아지원기관 추가비용에 미치는 영향

구분	2004년, 2009년				2009년, 2012년			
	어린이집		유치원		어린이집		유치원	
	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차
비용지원(1=해당)	0.050	0.338	0.363	0.416	-0.421 [#]	0.256	0.484 [#]	0.264
조사년도(1=후 연도)	0.852 ^{**}	0.259	0.932 ^{***}	0.251	0.912 ^{**}	0.321	0.640 [*]	0.268
연도*비용지원	-0.365	0.398	-0.449	0.462	-0.123	0.362	-0.872 ^{**}	0.333
소득5분위	0.119	0.074	0.026	0.082	0.128 [*]	0.063	0.226 ^{**}	0.073
지역(기준= 대도시)								
중소도시	-0.305	0.195	-0.402 [#]	0.208	-0.541 ^{**}	0.161	-0.314 [#]	0.168
읍면	-0.726 ^{**}	0.231	-0.748 ^{**}	0.264	-0.619 ^{**}	0.199	-1.252 ^{***}	0.249
자녀수	-0.070	0.150	-0.233	0.190	-0.006	0.118	-0.412 ^{**}	0.142
아동연령	1.143 ^{***}	0.074	0.248 [*]	0.116	1.389 ^{***}	0.058	0.122	0.120
모 연령	-0.210	0.188	-0.038	0.026	-0.070 ^{***}	0.018	-0.033	0.024
모 취업(1=취업)	-0.225	0.243	-0.152	0.217	-0.472 ^{**}	0.158	-0.249	0.183
모 학력(기준=고졸이하)								
3년제대학	0.109	0.226	0.413 [#]	0.231	-0.270	0.193	0.518 [*]	0.200
4년제대학	-1.751	0.656	0.016	0.237	-0.227	0.183	0.396 [#]	0.206
대학원 이상	0.288	0.411	-1.334	0.812	-0.564	0.490	-0.054	0.557
상수	6.232 ^{***}	0.913	11.606 ^{***}	1.146	8.384 ^{***}	0.806	12.206 ^{***}	1.036
사례수	2,085		1,157		2,787		1,276	
R ²	0.143		0.046		0.214		0.072	

주: 이 외에 통제변수로 기초생활보장여부, 3세대이상가족여부, 아동성별, 아동질병장애여부, 모 질병여부, 양부모 존재여부 포함.

$p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

통제변수 중에서는 소득, 지역변수, 아동 연령 등이 유의한 영향을 미쳤다. 대도시를 기준으로 분석했을 때 중소도시와 읍면에 거주하는 경우 추가비용이 감소하는 경향을 나타냈다. 소득 수준은 높을수록 유치원 추가비용이 증가하며, 아동 연령이 많을수록 전반적으로 추가 비용은 증가하였다. 2009년과 2012년 조사자료 분석만을 살펴보았을 때, 자녀수가 많은 경우에도 유치원 추가비용이 유의하게 감소했다.

다. 비용 부담 인식과 만족

1) 연도별 추이

자녀가 다니고 있는 기관에 내는 비용이 가정 경제에 비추어 부담되는지를 연도별 조사에 따라 나타낸 결과이다. 비용이 매우 부담된다는 응답과 어느 정도 부담된다는 응답을 합한 수치이며, 그 결과는 <표 III-2-8>과 같다.

2004년에 자녀의 보육교육 비용이 부담된다는 응답은 58.1%였으나, 2009년에는 64.2%로 6%p 이상 증가하였다. 그러나 2012년에는 이 비용이 부담된다는 비율이 44%로 2004년과 2009년에 비해 크게 감소한 것이 나타났다. 즉 비용 지원의 확대가 부모의 보육·교육비용 부담 감소에 큰 도움을 준 것으로 해석할 수 있다.

기관별로 살펴보면 이러한 지원 확대의 효과성을 유추할 수 있다. 자녀가 어린이집에 다니는 경우 보육 비용이 부담된다는 응답이 2004년과 2009년에는 60% 정도였으나, 2012년에는 이 비율이 30%대로 확연히 감소함으로써 무상보육이 부담 인식 감소에 어느 정도 효과가 있었다고 할 수 있다. 유치원을 다니는 경우에는 2009년 대비 2012년 교육 비용 부담 인식이 10%p 이상 감소되었는데, 이 역시 2011년 이후 확대된 무상교육의 효과라고 해석할 수 있다.

<표 III-2-8> 보육·교육비용 부담 인식

단위: %(명)

구분	2004년		2009년		2012년	
	비율	(수)	비율	(수)	비율	(수)
전체	58.1	(1,609)	64.2	(1,910)	44.0	(2,138)
어린이집	59.1	(821)	62.2	(1,221)	33.5	(1,314)
유치원	55.1	(486)	67.4	(593)	56.8	(712)
반일제이상학원	64.9	(245)	73.7	(76)	74.4	(92)
선교원	38.4	(56)	60.0	(20)	54.6	(20)

자료: <표 III-1-6> 과 동일

<표 III-2-9>는 보육료 교육비 지원정책 만족도이다. 2009년에 비하여 2012년에 많이 높아졌음을 알 수 있다.

〈표 III-2-9〉 보육료·교육비 지원 정책 만족도

단위: %(명), 점

구분	2009				2012			
	만족	매우 만족	(수)	평균	만족	매우 만족	(수)	평균
전체	12.2	0.7	(2,433)	2.42	40.4	12.9	(2,527)	3.26
최연소자녀구분								
영아	10.3	0.8	(1,468)	2.40	44.1	14.6	(1,594)	3.38
유아	14.9	0.7	(965)	2.46	34.5	10.2	(933)	3.08
자녀 연령								
0세	8.4	1.1	(575)	2.37	45.7	13.9	(796)	3.39
1세	13.1	0.8	(498)	2.46	41.0	14.2	(472)	3.35
2세	9.4	0.3	(395)	2.38	44.2	16.9	(326)	3.42
3세	16.0	0.9	(340)	2.49	33.9	17.4	(317)	3.26
4세	13.0	0.6	(308)	2.38	36.6	7.6	(324)	3.04
5세 이상	15.8	0.6	(317)	2.50	33.2	5.4	(292)	2.92

자료: <표 III-1-6>과 동일

〈표 III-2-10〉 어린이집과 유치원 이용 비용 만족도

단위: 점(명)

구분	어린이집			유치원		
	2004	2009	2012	2004	2009	2012
전체	67.25	66.80	72.80	68.25	64.00	66.40
최연소자녀구분						
영아	66.50	67.20	74.80			
유아	67.50	65.80	68.40	68.25	64.00	66.40
자녀연령						
0세	61.75	78.20	84.00			
1세	66.50	69.40	77.60			
2세	66.25	66.00	72.20			
3세	67.50	64.20	68.00	67.25	61.60	65.40
4세	64.75	64.40	68.00	66.50	63.00	64.00
5세 이상	72.00	70.80	70.00	69.75	66.20	69.40
(수)	(821)	(1,343)	(1,536)	(486)	(611)	(744)

자료: <표 III-1-6>과 동일

어린이집과 유치원 이용자의 비용 만족도의 경우 어린이집 영아의 비용 만족도는 2012년에 매우 높아졌으나 어린이집 유아와 유치원 유아의 비용 만족 정도는 연령별로 약간 증가하거나 변화가 없는 수준이었다(표 III-2-9, 표 III-2-10 참조).

2) 부담 인식과 정책만족도에 미치는 영향

다음은 비용 지원 확대가 부모가 인식하는 교육·비용에 대한 부담에 영향을 주었는지 분석한 결과이다. 종속변수는 부담여부를 나타내는 더미변수이다.

〈표 III-2-11〉 보육·교육 비용 부담 인식에 미치는 영향

구분	2004년, 2009년				2009년, 2012년			
	어린이집		유치원		어린이집		유치원	
	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차
비용지원(1=해당)	-0.970 ^{***}	0.184	-0.810 ^{**}	0.275	-1.877 ^{***}	0.157	-0.445 [*]	0.189
조사년도(1=후 연도)	0.947 ^{***}	0.150	0.816 ^{***}	0.174	-0.631 [*]	0.248	-0.410 [#]	0.229
연도*비용지원	-0.765 ^{**}	0.222	0.276	0.322	0.001	0.268	-0.171	0.274
소득5분위	-0.202 ^{***}	0.043	-0.134 [*]	0.059	-0.181 ^{***}	0.039	-0.158 ^{**}	0.053
기초생활보장(1=해당)	-0.995 ^{**}	0.301	-1.055 [*]	0.470	-0.455	0.297	-0.232	0.481
지역(기준=대도시)								
중소도시	0.033	0.110	-0.474 ^{**}	0.151	0.183 [#]	0.098	-0.484 ^{***}	0.135
읍면	-0.219 [#]	0.125	-1.298 ^{***}	0.185	-0.247 [*]	0.121	-1.165 ^{***}	0.171
자녀수	0.082	0.077	-0.075	0.123	0.169 [*]	0.070	-0.167 [#]	0.100
아동연령	0.022	0.037	-0.388 ^{***}	0.087	0.317 ^{***}	0.032	-0.326 ^{***}	0.081
아동성별(기준=남)	-0.123	0.094	0.359 ^{**}	0.132	-0.068	0.086	0.197 [#]	0.118
모 연령	0.002	0.012	-0.039 [*]	0.018	-0.027 [*]	0.011	-0.018	0.015
모 취업(1=취업)	-0.123	0.104	-0.250 [#]	0.143	-0.200 [*]	0.095	-0.076	0.128
모 학력(기준=고졸이하)								
3년제대학	0.024	0.128	0.257	0.188	-0.148	0.112	0.212	0.156
4년제대학	-0.273 [*]	0.126	-0.065	0.166	-0.319 ^{**}	0.112	0.262 [#]	0.151
대학원 이상	-1.098 ^{**}	0.328	-0.461	0.400	-0.791 [*]	0.331	-0.356	0.350
양부모 존재(1=해당)	-0.095	0.240	0.283	0.438	-0.613 [*]	0.264	0.263	0.371
상수	1.327 ^{**}	0.492	3.630 ^{***}	0.893	2.714 ^{***}	0.492	3.686 ^{***}	0.764
사례 수	2,085		1,157		2,787		1,374	

주: 이 외에 통제변수로 3세대이상가족, 아동질병장애여부, 모 질병여부 포함.

$p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

〈표 III-2-11〉을 보면 연도와 비용지원의 상호작용항의 계수는 어린이집 2004년, 2009년 조사자료에서만 (-) 방향으로 유의하여서, 상대적으로 저소득 계층 지원 대상 확대가 추진되었던 2009년 이전 어린이집 이용자에게서만 비용지원이 비용부담 인식 감소 순효과를 가져온 것으로 풀이된다. 즉, 2009년 이후의 재정 지원은 그 지원이 이전에 비하여 필요 정도가 낮은 사람들에게 지원된 것으로 유추할 수 있다.

통제변수 중에서는 소득 수준이 높을수록, 대도시보다 읍면 지역에 살 경우

에 교육·보육 비용에 대한 부담 인식 정도가 적었다. 유치원에 다니는 경우 아동 연령이 높아질수록 교육 비용에 대한 부담 정도가 적었지만, 어린이집에 다니는 경우 아동 연령이 높을수록 보육 비용에 대한 부담 인식 정도가 커졌다. 또한 모 연령, 모 취업여부, 모 학력 등의 일부 변수가 부모가 느끼는 교육·보육 비용 부담 인식에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 III-2-12〉는 교육·보육 정책 만족도와 어린이집이나 유치원 이용자의 경우 비용 만족에 대한 분석결과이다.

우선 전반적인 영유아 부모의 교육·보육 정책 만족도에 대한 분석 결과는 조사년도와 비용지원의 상호작용항의 계수는 통계적으로 유의했으나 그 방향은 부의 관계이었다. 즉 2012년 비용 확대 정책으로 수혜자가 된 이용자들의 교육·보육 정책 만족도는 2009년 비용 수혜자 만족도보다 낮음을 의미한다.¹³²⁾

〈표 III-2-12〉 교육·보육정책 만족과 비용 만족에 미치는 영향

구분	비용지원정책 만족		비용 만족			
	2009년, 2012년		2004년, 2009년		2009년, 2012년	
	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차
비용지원(1=해당)	0.617***	0.044	1.207***	0.204	0.481**	0.167
조사년도(1=후 연도)	1.137***	0.038	0.213	0.189	0.034	0.253
연도*비용지원	-0.571***	0.054	-0.461#	0.254	-0.059	0.274
소득5분위	-0.014	0.011	0.124*	0.050	-0.059	0.041
기초생활보장(1=해당)	0.343**	0.108	0.612#	0.319	0.240	0.335
지역(기준=대도시)						
중소도시	-0.042	0.029	0.170	0.139	-0.033	0.109
읍면	0.110*	0.037	0.544***	0.153	0.486***	0.120
자녀수	0.033	0.020	0.237**	0.090	0.236**	0.072
아동연령	-0.056***	0.011	-0.119*	0.052	-0.256***	0.041
아동질병장애(1=해당)	0.048	0.098	0.549#	0.295	-0.106	0.363
어린이집 이용(1=해당)	0.056	0.045	0.367	0.269	0.392	0.343
유치원 이용(1=해당)	-0.002	0.053	0.439	0.273	0.582#	0.339
모 연령	-0.009**	0.003	0.052***	0.015	0.008	0.012
모 취업(1=취업)	0.002	0.030	0.020	0.126	0.220*	0.099
모 질병장애(1=해당)	-0.358**	0.104	-0.598	0.398	-0.363	0.393
상수	2.543***	0.149	-5.896***	0.681	-3.441***	0.649
사례 수	6,443		3,608		4,373	
R ²	0.216					

$p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

주: 이 외에 통제변수로 3세대이상가족 여부, 아동성별, 모 학력, 양부모 존재여부 포함.

132) 전반적인 정책 만족도는 2009년과 2012년 보육실태조사에서만 조사되었고, 2004년에는 문항으로 조사되지 않았음.

통제 변수 중에서는 기초생활보장 대상자, 읍면 거주자가 상대적으로 만족도가 높았으며, 아동 연령이 많을수록, 어머니가 질병 및 장애가 있는 경우 교육·보육 정책 만족도가 낮아졌다.

다음으로 어린이집과 유치원 이용자의 비용 만족에는 조사년도와 비용 지원에 대한 상호작용항 계수는 2004년과 2009년 자료 분석에서 부의 방향으로 유의도 0.1 수준으로 나타났고, 2009년과 2012년 자료 분석에서는 방향은 (-)이나 유의한 수준은 아니었다. 이는 비용 지원 확대 정책에도 불구하고 2009년 비용 수혜자들의 비용 만족도는 2004년 수혜자 만족도보다 미약하나마 감소하였음을 나타냈다. 비용 지원 대상의 확대가 소득이 높은 계층으로 확대되면서 지원금에 별로 가치를 부여하지 않는 사람들이 대거 포함되었음을 시사한다고 하겠다.

통제변수 중에는 도시보다 읍·면, 자녀수가 많을수록 비용에 대한 만족도는 높았다. 그러나 아동 연령은 많을수록 비용 만족도는 감소하였고, 어머니 관련 변수 중에서는 연령과 취업이 비용 만족도를 높이는 요인으로 분석되었다.

라. 전문가와 일반국민 인식

정부의 부모 부담 경감 정책은 그 목적으로는 성공을 거두었다고 할 수 있다. 기관 이용에 따른 부모 부담 액수와 가구소득 대비 비율이 줄었기 때문이다. 본 조사에서도 전문가와 특히 국민이 유아교육이나 보육 비용 지원정책이 가정경제에는 많은 도움을 주었다는데 동의하였다.

〈표 III-2-13〉 부모의 경제적 부담 완화 성과

단위: %(명), 점

구분	전문가				구분	일반 국민			
	매우 그렇다	그렇다	(수)	4점 평균		매우 그렇다	그렇다	(수)	4점 평균
가정 경제 도움									
전체	8.0	78.0	(250)	2.93	전체	27.0	59.9	(1,000)	3.12
보육·유아교육	4.8	78.4	(125)	2.87	남자	31.0	58.9	(494)	3.19
기타 관련 분야	11.2	77.6	(125)	2.99	여자	23.1	60.9	(506)	3.06
X ² (df)/t	na			-1.95	X ² (df)/t	14.18(3)**			3.24**

주: na는 빈도수 특성상 통계적 유의도 검증이 적절치 않음.

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육비용 지원 관련 전문가 및 국민 조사」 자료임.

** p < .01.

3. 모 취업과 출산 의사

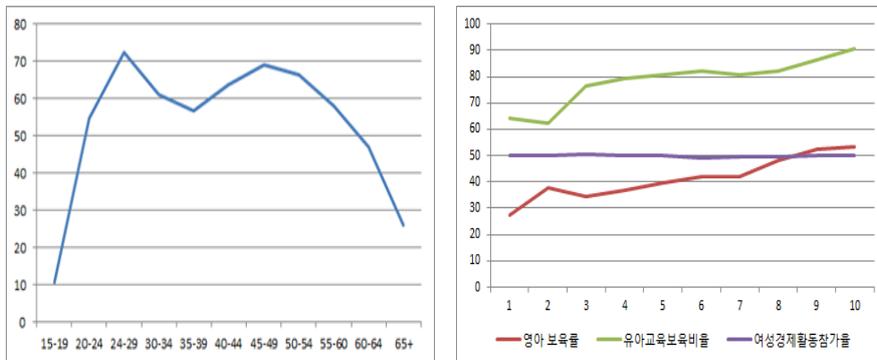
가. 모의 취업

1) 영유아 모의 취업

2013년 기준 우리나라 여성경제활동참가율이 50.2%이고 고용률은 48.8%이다. 2004년 각각 49.9%, 48.3%이었다. 이는 10여년 간 거의 변화 없이 50% 내외에서 벗어나지 못하고 있다(통계청, 2014). 영아와 유아의 어린이집이나 유치원 이용 비율의 증가와 비교하여 대조를 이룬다(그림 III-3-1 참조).

그 배경에 여전히 출산·양육기 여성의 낮은 경제활동 참가율이 있음은 주지의 사실이다. 2014년 8월 기준 자료로 25~29세 여성 경제활동 참가율은 72.5%이지만 30~34세는 61.0%, 35~39세는 56.9%로 낮아진다.

영유아를 둔 어머니의 취업률을 보면 출산 양육기에 경제활동참여 정도가 얼마나 낮아지를 알 수 있다. <표 III-3-1>은 가구조사에서 나타난 영유아를 둔 어머니의 취업상태를 나타낸다. 2012년 기준으로 우리나라 3세 미만 자녀를 둔 어머니의 취업률은 휴직을 포함하여 36% 정도이다. 아동연령별로 구체적으로 보면 연령이 높아지면서 취업률이 증가하는 정적 양상을 나타내었다.



자료: 통계청(2014). 통계포탈 2014년. 8월 여성 경제활동참가율
보건복지부(2013). 보육통계.

[그림 III-3-1] 연령별 여성 경제활동참가율: 2014. 8

〈표 III-3-1〉 최연소 영유아 연령구분별 모의 취업상태

단위: %(명)

구분	2004년		2009년		2012년		
	취업	(수)	취업	(수)	취업	휴직중	(수)
전체	35.1	(2,962)	35.8	(2,548)	35.4	4.1	(2,516)
자녀구분							
영아	26.8	(1,171)	29.9	(1,563)	27.6	6.6	(1,583)
유아	42.6	(1,791)	44.9	(984)	46.4	0.5	(933)
연령							
0세	20.2	(358)	24.7	(628)	16.8	12.2	(785)
1세	24.5	(391)	29.2	(528)	35.0	1.4	(472)
2세	35.9	(422)	39.2	(340)	41.7	1.2	(326)
3세	43.5	(442)	44.4	(317)	44.3	0.6	(317)
4세	40.1	(507)	44.8	(322)	47.0	-	(324)
5세이상	44.9	(492)	46.0	(492)	47.6	0.5	(292)

주: 2009, 2004년 경우 휴직 중이 취업에 포함.

자료: <표 III-1-6>과 동일

막내 자녀의 연령이 높아지면서 어머니의 취업 비율도 점차 증가하여 4, 5세에 전체 여성취업률에 근접한다. 2009년 조사에서는 최연소아동이 영아인 경우 육아휴직을 포함한 모의 취업률이 29.9%, 유아인 경우 육아휴직을 포함한 모의 취업률이 44.9%, 그리고 육아휴직을 포함한 영유아 전체 모의 취업률은 35.8%로 조사되어 2012년에 다소 상향되었음을 나타내었다.¹³³⁾

OECD 사회 데이터 베이스는 영아 어머니의 취업률과 영아의 영유아 보육교 육서비스 이용률을 함께 제시하고 있다. 이는 이 둘 간의 관련성을 가정한 것이다. 외국과 비교하여 우리나라는 특히 영아의 기관 이용률이 높다. 2010년 기준 영아 기관 이용은 OECD 34개 국가 평균은 32.6%인데 비하여 우리나라는 50%로 발표하였으며, 덴마크, 네덜란드, 아이슬란드, 노르웨이에 이어서 5위이다.

덴마크, 아이슬란드, 노르웨이는 모 취업률과 영아 서비스 등록률 간의 차이가 크지 않으나 네덜란드는 모 취업률과 서비스 이용과의 격차가 있다. 덴마크, 아이슬란드, 노르웨이는 영아를 둔 어머니의 취업률이 각각 74%, 66%, 58%로 영아 서비스 등록률 65.7%, 55.7%, 54.0%의 차이가 10%p 이하로 크지 않으나 네덜란드는 모 취업률이 37%인데 영아 서비스 등록률은 60.6%로 우리나라와 유사하게 영아 서비스 이용과 모 취업과의 상관성이 약하다.¹³⁴⁾

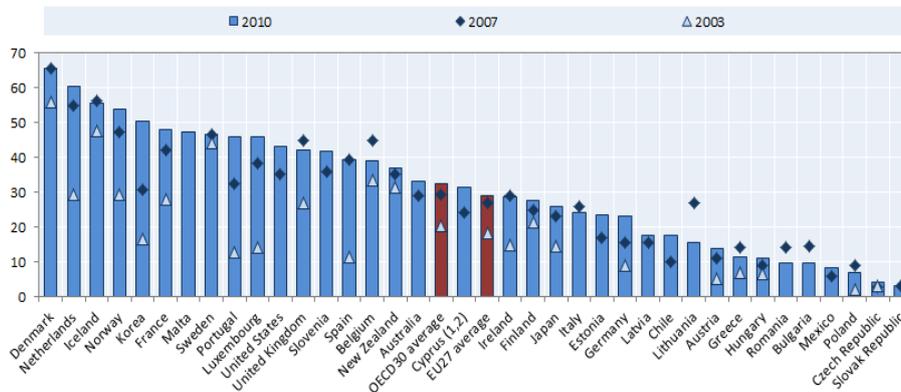
133) 이 비율은 과거에 비하여 다소 증가하였음. 이는 육아휴직자의 증가와 관련이 있는 것으로 이해됨.

〈표 III-3-2〉 OECD 일부 국가별 보육·교육 등록률

단위: %

구분	보육·교육 등록률					3세미만 자녀 모 취업률
	3세 미만	3세	4세	5세	3-5세	
덴마크	65.7	96.7	97.9	87.8	94.1	74
네덜란드	60.6	28.3	99.5	99.3	95.3	37
아이슬란드	55.7	95.2	95.3	96.5	95.6	66
노르웨이	54.0	94.0	97.1	97.6	96.2	58
한국	50.5	76.6	82.5	89.5	83.1	36
프랑스	48.0	100.0	100.1	102.1	101.1	50
몰타	47.2	83.0	97.6	100.0	93.5	
스웨덴	46.7	90.4	93.6	94.7	92.9	51
포르투갈	45.9	68.0	86.2	97.5	84.1	58
룩셈부르크	45.8	70.7	96.6	94.8	87.3	45
미국	43.2	47.1	68.4	84.2	66.5	44
영국	42.0	83.0	97.9	99.4	93.3	23
슬로베니아	41.8	77.8	87.6	92.0	85.8	50
스페인	39.3	98.3	99.4	100.0	99.3	36
벨기에	39.2	98.8	99.1	99.0	99.0	38
뉴질랜드	36.8	86.9	94.6	99.4	93.6	25
호주	33.2	37.6	78.1	100.0	80.1	20
OECD 평균	32.6	63.0	82.4	92.1	80.6	
EU 27 평균	29.0	68.2	85.1	91.3	82.6	

주: 한국 3세미만 자녀 모 취업률은 전국 보육실태조사 가구조사 보고 결과임.



자료: OECD family Data Base 2014년 9월 20일 <http://www.oecd.org/statistics>에서 인출

[그림 III-3-2] OECD 국가의 영아 보육교육 서비스 등록률

134) 2014년 9월 현재 OECD family data에는 우리나라 영아 모 취업률이 64%로 기재되어 있는데, 36%의 오류로 사료됨.

그러나 유아교육이나 보육 기관 이용은 어머니의 취업이나 취업한 어머니의 업무능률 향상과는 무관하지는 않는 것으로 추정되었다. 전국보육실태조사 결과에 의하면 구직이나 취업 지원 기능은 비교적 약하지만, 근로자 지원 기능은 긍정적으로 평가되고 있음을 알 수 있다. 또한 이러한 기능 면에서 점차 어린이집과 유치원간의 격차가 줄어들고 있음도 알 수 있다(표 III-3-3 참조).

〈표 III-3-3〉 육아지원기관 이용의 취업·구직 및 취업자 능률 향상 인식

단위: %(명)

구분	2004년		2009년		2012년	
	취업	능률 향상	취업	능률 향상	취업	능률 향상
전체	26.1	73.9	34.9	71.6	36.8	88.9
어린이집	31.9	76.0	39.4	75.6	38.8	89.4
유치원	17.1	71.1	28.1	64.0	35.3	89.3
반일제 이상 학원	24.2	73.8	13.1	58.7	23.1	80.2
기타	24.2	67.5	23.8	85.0	33.3	91.7
X ² (df)	23.3(3)**	3.4(3)	53.9(12)**	64.1(12)*	13.1(3)**	10.0(3)*
(수)	(1,072)		(2,049)		(852)	(2,124)

주: 2009, 2004년 경우 휴직 중이 취업에 포함.

자료: <표 III-3-1>과 동일

* $p < .05$, ** $p < .01$.

2) 영유아 모 취업 관련 요인

〈표 III-3-4〉는 정부의 재정 지원과 모의 취업의 관련성을 알아보고자 한 분석이다. 모의 취업을 종속변수로 하는 이러한 분석은 인과 관계라기보다는 상관성을 나타내는 것으로 이해하여야 할 것인데, 분석결과는 앞에서 논의한 바와 같이 비용 지원과 조사연도의 상호작용항 계수는 비용 지원 확대가 모의 취업과 유의한 일관성 있는 관련이 없는 것을 나타냈다.

통제변수 중에서는 소득 수준이 높을수록, 3세대이상가족이, 어린이집 이용, 한부모 가족, 모의 대학원 이상 학력, 총 보육교육 비용의 소득 대비 비율 등이 관련성을 보였다.

〈표 III-3-5〉를 보면, 서비스 이용자를 대상으로 분석한 취업 및 구직에 미치는 영향에 대해서도 정부의 재정 지원 확대는 취업 및 구직에 미치는 영향은 2009, 2012년 자료 분석에서 부의 관계로 유의하게 나타나서 재정 지원과의 관련성 정도가 오히려 낮아졌음을 보였다.

〈표 III-3-4〉 모 취업에 미치는 영향

구분	2004년, 2009년		2009년, 2012년	
	계수	표준편차	계수	표준편차
비용지원(1=해당)	0.885***	0.217	0.702***	0.134
조사년도(1=후 연도)	-0.266**	0.084	-0.029	0.106
연도*비용지원	-0.270	0.230	0.098	0.148
소득5분위	0.733**	0.035	0.733**	0.033
지역(기준= 대도시)				
중소도시	-0.099	0.081	-0.161*	0.076
읍면	0.098	0.102	-0.036	0.101
3세대이상가족(1=해당)	0.728***	0.114	0.650***	0.112
막내자녀 연령	-0.046	0.032	-0.130***	0.032
막내자녀 성별(기준= 남)	-0.142#	0.073	-0.019	0.069
유치원 이용(1=해당)	-0.101	0.145	0.371*	0.153
어린이집 이용(1=해당)	0.823***	0.111	0.835***	0.123
모 학력(기준=고졸이하)				
3년제대학	0.082	0.103	0.118	0.097
4년제대학	-0.012	0.092	-0.111	0.089
대학원 이상	0.475*	0.201	0.442*	0.185
양부모 존재(1=해당)	-2.349***	0.281	-2.039***	0.276
소득 대비 비율	0.114***	0.007	0.095***	0.007
상수	-1.550***	0.439	-1.362**	0.430
사례수	4,681		4,854	
R ²	0.243		0.212	

주: 기초생활보장여부, 자녀수, 막내자녀 질병여부, 모연령, 모 질병여부가 통제변수로 포함됨
$p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

2004년과 2009년 자료 분석에서는 방향성은 (+)이나 유의한 수준은 아니었다. 통제변수로는 소득수준이 낮을수록 긍정적으로 평가하였고, 어린이집 이용 및 취업모가 긍정적으로 평가하는 관련성을 갖는 것으로 보고하였다.

다음으로 서비스 이용자 중 취업모를 대상으로 비용 지원의 업무능률 효과를 알아 본 결과에서도 정부의 재정 지원과의 관련성은 2009년과 2012년 자료에서 부의 관련으로 유의하여서 재정 지원과의 관련성 정도가 오히려 낮아졌음을 보였다. 즉, 2012년 지원 수혜자가 2009년에 비하여 긍정적으로 영향을 받았다는 비율이 낮음이다. 2004년과 2009년 자료 분석에서는 방향성은 (+)를 나타냈으나 유의한 수준은 아니었다.

통제변수로는 취업 및 구직에서와 마찬가지로 소득수준이 낮을수록 긍정적으로 평가하였고, 어린이집 이용 및 읍면 거주자가 긍정적으로 평가하였다.

〈표 III-3-5〉 서비스 이용 영향에 대한 인식: 취업·구직 및 취업자 능력

구분	취업 및 구직				취업자 능력			
	2004년, 2009년		2009년, 2012년		2004년, 2009년		2009년, 2012년	
	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차
비용지원(1=해당)	-0.037	0.204	0.371**	0.135	-0.070	0.244	0.327	0.180
조사년도(1=후 연도)	1.088***	0.127	0.072	0.175	0.827***	0.149	0.783**	0.228
연도*비용지원	0.183	0.223	-0.338#	0.194	0.389	0.276	-0.720**	0.264
소득5분위	-0.158***	0.041	-0.131***	0.037	-0.114*	0.053	-0.123*	0.052
지역(기준= 대도시)								
중소도시	-0.038	0.102	-0.151#	0.086	0.044	0.125	0.018	0.116
읍면	0.007	0.127	-0.214#	0.110	0.406**	0.155	0.605***	0.167
3세대이상가족(1=해당)	-0.381*	0.147	0.019	0.125	-0.399*	0.155	-0.129	0.152
아동연령	-0.015	0.038	-0.060#	0.033	0.010	0.048	0.018	0.045
아동질병장애(1=해당)	0.108	0.257	0.088	0.262	0.191	0.363	-0.838*	0.371
유치원 이용(1=해당)	0.177	0.178	0.496*	0.210	0.148	0.206	0.360	0.257
어린이집 이용(1=해당)	0.471**	0.171	0.614**	0.215	0.440*	0.195	0.520*	0.260
모 연령	0.007	0.012	0.021*	0.010	-0.002	0.015	0.005	0.014
모 취업(1=취업)	2.623***	0.114	2.550***	0.089	-	-	-	-
모 학력(기준=고졸이하)								
3년제대학	0.099	0.118	0.195#	0.100	-0.387*	0.157	-0.241	0.153
4년제대학	-0.363**	0.120	-0.225*	0.101	-0.253#	0.143	-0.111	0.143
대학원 이상	-0.496#	0.271	-0.148	0.225	-0.451	0.282	-0.124	0.245
모 질병장애(1=해당)	-0.013	0.288	0.186	0.281	-0.791#	0.419	-1.132*	0.438
소득 대비 비율	-0.018*	0.009	-0.007	0.008	-0.029**	0.011	-0.023*	0.010
정책 만족도			-0.029	0.037			0.109*	0.052
상수	-3.056***	0.558	-2.421***	0.534	-0.207	0.668	0.355	0.666
사례수	3,578		4,318		1,502		1,826	
R ²	0.245		0.225		0.076		0.049	

주: 이외에 기초생활보장여부, 자녀수, 자녀성별, 양부모존재여부가 통제변수로 포함됨.
$p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

나. 출산 의사

1) 영유아 모의 출산

우리나라 여성의 합계 출산율은 OECD 국가의 평균 합계출산율¹³⁵⁾보다 훨씬 낮고, 회복의 기미는 뚜렷하지 않다. 2000년의 합계 출산율은 1.467명이었다.¹³⁶⁾ 2005년에 이르러서는 1.076명으로까지 낮아졌으나 2007년부터는 조금씩 회복되는 경향을 나타내고 있다. 그러나 2012년 기준 1.297명으로 여전히 1.3명이 채

135) OECD 국가들의 평균 합계출산율은 1.74명임(OECD(2010). Family Data Base)

136) 이는 가임 여성 1명당 평균 1.467명을 출산하고 있는 것을 의미함.

되지 않는다(표 III-3-6 참조).

〈표 III-3-6〉 합계 출산율 및 연령별 출산율

구분	합계 출산율 ¹⁾	모의 연령별 출산율 ²⁾						
		15~19세	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세
2012	1.297	1.8	16.0	77.4	121.9	39.0	4.9	0.2
2011	1.244	1.8	16.4	78.4	114.4	35.4	4.6	0.2
2010	1.226	1.8	16.5	79.7	112.4	32.6	4.1	0.2
2009	1.149	1.7	16.5	80.4	100.8	27.3	3.4	0.2
2008	1.192	1.7	18.2	85.6	101.5	26.5	3.2	0.2
2007	1.250	2.2	19.5	95.5	101.3	25.6	3.1	0.2
2006	1.123	2.2	17.6	89.4	89.4	21.2	2.6	0.2
2005	1.076	2.1	17.8	91.7	81.5	18.7	2.4	0.2
2004	1.154	2.3	20.6	104.5	83.2	18.2	2.4	0.2
2003	1.180	2.5	23.6	111.7	79.1	17.1	2.4	0.2
2002	1.166	2.6	26.5	110.9	74.5	16.6	2.4	0.2
2001	1.297	2.2	31.4	129.2	77.5	17.0	2.4	0.2
2000	1.467	2.5	38.8	149.6	83.5	17.2	2.5	0.2

주: 가입 여성 1명당 명

해당 연령 여자인구 1천명당 명

자료: 통계청 통계포털(각 연도) 합계출산율, 모의 연령별 출산율. <http://kosis.kr>

이렇게 합계출산율이 낮아지는 이유로 여러 가지 원인이 제기되고 있지만,¹³⁷⁾ 그 중 가장 큰 이유에는 여성의 초혼 연령이 늦어지고, 이에 따라서 출산 연령도 늦어지면서 가치관 변화와 더불어 후속 출산이 감소 요인으로 작용하는 것으로 파악되고 있다(이삼식·최효진·정혜은, 2010). 실제로 2000년의 여성 평균 초혼 연령은 26.49세였지만 10여 년간 이러한 초혼 연령이 지속적으로 증가하여 2013년에는 29.59세로 30세에 다다르고 있다. 따라서 여성의 평균 출산 연령은 지속적으로 증가하는 경향을 나타내는데, 2000년에 여성의 평균 출산 연령은 29.02세였지만, 2005년 30세를 넘어서기 시작하여 2012년에는 31.62세가 되었다. 첫째아의 출산 연령 역시 지속적으로 증가하였는데, 2000년에 여성은 27.68세에 첫째아를 출산하였지만, 2012년에 이르러서는 평균 30.50세 때 첫째아를 출산하는 것으로 나타났다. 둘째아와 셋째아 이상의 자녀를 출산하는 연령도 지속적으

137) 이삼식 외(2010)는 저출산의 원인을 인구학적 요인, 경제적 요인, 가치관 요인을 제시하였음. 인구학적 요인으로서만은 만혼화, 원 가족과의 관계나 남편의 가사·양육 참여 등 가족관계, 첫째아 출산 전 임신소모 경험 등이고, 경제적 요인은 주거 상황, 보육·교육비용 지출과 지원 및 부담 인식, 결혼 전후 경력단절, 조부모 지원 등이고, 사회문화적 요인으로서 자녀 필요성, 자녀의 정서적 가치 등임.

로 늘어난 것으로 확인되었다(표 III-3-7 참조).

〈표 III-3-7〉 모의 평균 출산 연령

단위: 세

구분	평균 연령	첫째아	둘째아	셋째아 이상	구분	평균 연령	첫째아	둘째아	셋째아 이상
2012	31.62	30.50	32.40	34.38	2005	30.22	29.08	31.03	33.52
2011	31.44	30.25	32.23	34.32	2004	29.98	28.83	30.77	33.29
2010	31.26	30.10	32.01	34.25	2003	29.71	28.57	30.44	33.07
2009	30.97	29.85	31.80	34.13	2002	29.49	28.29	30.19	32.90
2008	30.79	29.60	31.69	34.01	2001	29.26	27.97	29.88	32.69
2007	30.58	29.42	31.50	33.82	2000	29.02	27.68	29.67	32.44
2006	30.43	29.27	31.28	33.69					

자료: 통계청 통계포털(각 연도) 출산순위별 모의 평균 출산연령. <http://kosis.kr/>

2) 영유아 모의 출산 관련 인식

본 보고서에서는 보육료·교육비 지원과 출산과의 관련성을 알아보았다. 2009년과 2012년 조사 시에 향후 추가 출산계획이 있는지, 계획을 결정하는데 보육료·교육비 지원이 영향을 미쳤는지를 조사하였다.

〈표 III-3-8〉 추가 출산 계획 및 보육비 지원의 출산 영향

단위: %(명)

구분	2009년			2012년		
	출산계획 있음	보육비 지원의 출산 영향	(수)	출산계획 있음	보육비 지원의 출산 영향	(수)
전체	28.7	9.1	(2,555)	21.9	23.3	(2,519)
최연소자녀구분						
영아	37.1	8.7	(1,579)	30.2	26.3	(1,477)
유아	14.3	9.8	(976)	10.1	19.0	(1,042)
연령						
0세	42.2	6.1	(642)	32.4	27.7	(716)
1세	37.2	10.1	(527)	34.4	27.3	(423)
2세	28.8	11.0	(410)	20.5	22.2	(338)
3세	19.7	12.7	(347)	16.9	27.6	(326)
4세	1.0	6.1	(312)	9.7	18.4	(300)
5세이상	9.7	9.5	(317)	5.1	12.7	(416)

자료: 서문희 외(2009). 2009년 전국보육실태조사-가구조사 보고서. 보건복지가족부·육아정책개발센터.
서문희 외(2012). 2012년 전국보육실태조사-가구조사보고. 보건복지부·육아정책연구소.

2009년, 2012년 조사자료에서는 자녀를 더 낳을 계획이 있다는 응답이 23.1%였고, 생각 중 5.5%로 약 1/4 정도의 부모가 후속 출산 의도가 있었다. 추가 출산 의사가 있다는 비율은 영아 가구와 대도시, 미취업모 및 휴직 중인 가구에서 높았다.

보육료·교육비 지원의 육아 정책이 추가 출산에 영향을 미치는지 의견을 조사한 결과, 긍정 응답 23.7%로 영아, 대도시 지역, 미취업모에게서 영향을 받았다는 응답이 좀 더 많았다.

3) 출산 관련 인식에의 영향 요인

출산과 관련된 추가 출산 의사와 보육료·교육비 지원의 육아 정책이 추가 출산에 영향을 미치는지에 대한 일반적 인식에 개인의 비용 지원 수혜여부가 영향을 미쳤는지를 알아보려고 하였다. 앞서서도 서술한 바와 같이 저출산의 원인은 매우 다양하다. 유아교육비나 보육비용 지원은 경제적 요인 중의 하나에 불과하다.

양부모 가구만 대상으로 분석한 결과에서 보면 비용 수혜는 출산의사에는 연도와 비용지원 상호작용항 계수의 유의도 0.1 수준에서 (+) 방향의 관련성을 보여서 약하지만 2012년 비용 수혜자가 2009년 비용 수혜자에 비하여 출산의사에 긍정적으로 반응하는 순효과가 있음을 나타냈다. 이삼식 외(2010)의 연구에서도 가구의 보육·교육비 지출액은 추가출산의향과 추가출산의향 자녀수 모두에 영향을 미치지 않으나 정부의 보육·교육비 지원 수혜 여부는 영향력을 행사하고 있다고 보고한 바 있는데, 본 분석에서도 보육·교육비 지원 수혜 여부의 추가출산 의사에 미치는 영향력은 약하나마 경향성을 보였다.

그러나 보육료·교육비 지원의 육아 정책이 추가 출산에 영향을 미치는지에 대한 일반적 인식에 대해서는 연도와 비용지원 상호작용항 계수가 0.001 수준에 유의하게 관련성이 있는 것으로 추정되었으나 그 방향이 부(-)의 관계이다. 즉, 2012년 비용 수혜자가 2009년 비용 수혜자에 비하여 일반적으로 보육료나 교육비 지원이 출산에 효과 없다는 생각을 더 많이 하고 있음을 나타낸다. 전반적 비용지원의 출산수준 제고 효과에 대한 일반적 기대가 부정적으로 흐르고 있음을 알 수 있다. 비용 지원 수혜자가 늘어났으나 지원 수혜자들의 비용 지원정책이 출산 수준을 올릴 것이라는 일반적 생각은 오히려 다 없어졌다.

〈표 III-3-9〉 추가 출산의사와 출산효과에 대한 인식에의 영향

구분	추가 출산 의사		출산효과 인식에 대한 영향	
	계수	표준편차	계수	표준편차
비용지원(1=해당)	0.030	0.153	1.604***	0.168
조사년도(1=후 연도)	-0.586	0.116	1.516***	0.145
연도*비용지원	0.317#	0.183	-1.249***	0.182
소득5분위	0.016	0.038	-0.099**	0.035
지역(기준= 대도시)				
중소도시	0.013	0.090	-0.259**	0.089
읍면	0.172	0.121	-0.074	0.112
자녀수	-2.282***	0.098	0.069	0.065
아동연령	-0.220***	0.036	-0.143***	0.033
아동성별(기준= 남)	0.146#	0.083	-0.102	0.080
아동질병장애(1=해당)	0.269	0.393	-0.906*	0.394
모 연령	-0.140***	0.012	-0.034**	0.011
모 취업(1=취업)	-0.412***	0.102	-0.227*	0.093
모 학력(기준=고졸이하)				
3년제대학	0.396**	0.114	0.057	0.111
4년제대학	0.281**	0.107	0.145	0.107
대학원 이상	0.324	0.229	-0.008	0.235
정책 만족도	0.110**	0.042	0.161***	0.040
상수	6.769***	0.435	-1.517***	0.360
사례수	4,734		4,854	
R ²	0.318		0.097	

주: 이외에 기초생활보장여부, 3세대 이상가족, 모 질병장애여부, 소득 대비 보육교육비 비율 이 통제변수로 포함됨.

$p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

4) 전문가와 일반국민 인식

그러면 전문가와 일반 국민들의 생각은 어떠한가를 알아보았다.

전문가조사에서는 무상보육교육 정책이 부모들의 취업 활동에의 애로 해소에 긍정적인 영향을 미쳤다는 의견에 관해서는 57.2%가 그렇다고 응답하여 비교적 긍정적인 인식을 나타냈다. 그러나 후속 출산에 영향을 주었다는 응답은 43.2%로 부정적인 응답이 더 많았다. 전문가들은 그간의 유아교육·보육 비용 지원정책이 부모들의 취업 활동에의 애로 해소에도 어느 정도 도움을 준 것으로 보았으나 후속 출산에 영향을 미쳤다는 인식은 과반수를 넘지 못하였다. 이상의 의견은 유아교육이나 보육 전문가와 이외 유관 분야 전문가가 차이를 보이지 않았다(표 III-3-10 참조).

〈표 III-3-10〉 취업과 출산 지원 효과에 대한 인식

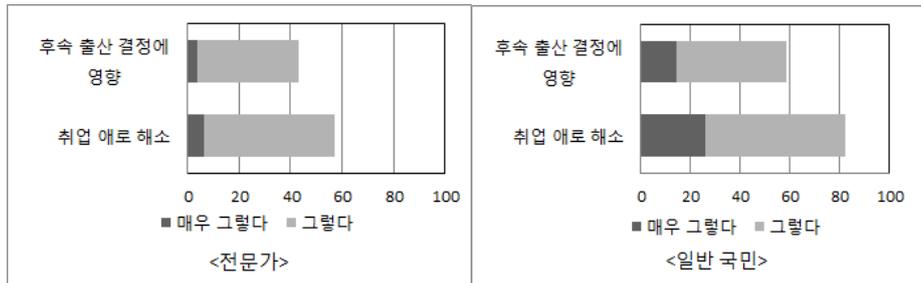
단위: %(명), 점

구분	전문가			4점 평균	구분	일반 국민			4점 평균
	매우 그렇다	그렇다	(수)			매우 그렇다	그렇다	(수)	
취업 애로 해소									
전체	6.4	50.8	(250)	2.57	전체	26.0	56.6	(1,000)	3.07
보육·유아교육	4.8	52.8	(125)	2.57	남자	29.6	57.5	(494)	3.15
기타 관련 분야	8.0	48.8	(125)	2.58	여자	22.5	55.7	(506)	2.98
$X^2(df)/t$	1.46(3)			-0.09	$X^2(df)/t$	15.99(3)**			3.86***
후속 출산 결정									
전체	3.6	39.6	(250)	2.38	전체	14.6	43.9	(1,000)	2.67
보육·유아교육	4.0	38.4	(125)	2.37	남자	19.4	45.1	(494)	2.79
기타 관련 분야	3.2	40.8	(125)	2.39	여자	9.9	42.7	(506)	2.56
$X^2(df)/t$	na			-0.27	$X^2(df)/t$	24.67(3)***			4.64***

주: na는 빈도수 특성상 통계적 유의도 검증이 적절치 않음.

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육비용 지원 관련 전문가 및 일반국민 조사 자료임.

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



[그림 III-3-1] 취업과 출산 지원 효과에 대한 인식

일반 국민 인식조사에서는 82.6%가 무상보육·교육 정책이 부모의 취업 애로를 해소시켰다고 응답하여 전문가들보다 더 긍정적인 의견을 나타냈다. 이러한 긍정적인 의견은 여성보다 남성에게서 더 많이 나타났다. 또한 무상보육·교육 정책이 후속 추가 출산에 영향을 주었는지에 대한 질문에서는 58.5%가 그렇다고 응답하여 과반수 이상의 의견을 나타냈다. 이 역시 전문가보다 긍정적 반응이었고, 여성보다 남성에게서 더 긍정적인 응답이 많았으며 통계적 차이도 유의했다. 즉, 일반 국민들은 저출산정책으로서 보육료·교육비 지원정책에 부모나 전문가들보다 막연한 기대감을 갖는 정도가 비교적 높다고 하겠다(표 III-3-10, 그림 III-3-1 참조).

4. 요약 및 시사점

앞에서의 이중차감에 의한 분석결과를 보면 보육료·교육비 수혜 확대가 기관 이용, 부모 비용 및 비용 부담 인식에 긍정적으로 기여한 점은 명확해 보인다. 2004~2009년은 어린이집, 2009~2012년은 유치원에서 두드러짐을 알 수 있다.

〈표 III-4-1〉 비용 지원이 어린이집과 유치원 이용에 미친 효과 개요

구분	2004년 대비 2009년 순효과		2009년 대비 2012년 순효과		2004년 대비 2009년 순효과		2009년 대비 2012년 순효과	
	어린이집		어린이집		유치원		유치원	
	방향성	유의성	방향성	유의성	방향성	유의성	방향성	유의성
기관 이용								
이용도	+	***	+	***	-		+	**
이용시간	+		-	**	+	***	-	
기관 이용 만족도								
교사에 대한 만족	-		+		-		-	
환경설비 만족도	-		-	**	-		-	
영양건강안전 만족도	-		-		+		-	
교육내용 만족도	-	**	-		-		-	
부모서비스 만족	-		+		+		-	
기관 이용 비용 부담								
기관 이용 비용	-	***	-		-		-	**
가구소득 대비 비율	-	**	-		+		-	**
순 보육료·교육비	-	***	-	***	+		-	***
추가 비용	-		-		-		-	**
비용 부담 인식	-	**	+		+		-	

주: # $p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$ 을 의미함.

〈표 III-4-2〉 비용 지원이 비용부담 인식, 모 취업 및 출산의사에 미친 효과 개요

구분		2004년 대비 2009년 순효과		2009년 대비 2012년 순효과	
		방향성	유의성	방향성	유의성
비용부담	총 보육교육비	+		-	***
	소득 대비 비율	+		-	***
비용지원 관련 인식 및 만족도	보육교육정책 만족			-	***
	비용 만족	-	#	-	
모 취업	모 취업	-		+	
	취업·구직	+		-	#
	취업자 능력	+		-	**
출산의사	추가 출산의사			+	#
	출산 효과 인식			-	***

주: # $p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$ 을 의미함.

그러나 이용자 만족도, 모의 취업, 출산에는 긍정적 영향을 주지 못했음을 알 수 있다. 이와 같은 분석과 조사에서 나타난 주요 결과와 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 비용지원 대상 확대는 어린이집과 유치원 이용 확대에 영향을 미친 것으로 분석되었다. 비용 지원이 기관 이용에 미치는 영향은 어린이집은 2004년과 2009년, 2009년과 2012년 두 가지 분석 모두에서 유의하고, 유치원은 2009년과 2012년 자료에서 유의하게 나타났다. 즉, 어린이집 이용은 지속적으로, 유치원 이용은 2009년 이후 비용 지원 확대의 순 영향이 있었음을 보여 주었다. 전문가들과 일반국민도 무상보육·교육으로 인하여 영유아가 어린이집과 유치원을 이용할 수 있는 기회가 확대됨으로 부모의 자녀 돌봄 부담을 완화시켰다는 의견과 궁극적으로 영유아 발달에 기여했다는 의견에 대해서는 긍정적인 인식을 나타냈다. 전문가보다는 일반국민들의 평가가 더 긍정적이었다.

둘째, 종일제 중심의 획일적 보육정책의 개선 필요성을 시사하였다. 기관 이용시간에 미치는 영향은 어린이집과 유치원이 달랐다. 어린이집 2009년과 2012년 조사자료 분석에서 연도와 비용지원의 상호작용항 계수가 부(-)의 방향으로 유의하게 산출되어, 2009년 이후 비용 지원 수혜자 중 특히 0세아 영아가 어린이집을 짧게 이용하는 경우가 증가하였음을 나타냈다. 보육료 지원이 보편화되면서 전업주부 자녀의 어린이집 이용이 확대된 결과로 볼 수 있다.

이와 관련하여 어린이집과 유치원을 이용할 수 있는 기회 확대로 나타난 부작용으로 영아의 기관 과다 이용, 취업모의 기관 이용 어려움, 부모의 자녀양육 책임 약화에 대해서는 유아교육과 보육계 전문가들의 우려가 컸다. 무상보육·교육 정책으로 인하여 영아의 어린이집 이용이 필요 이상으로 많아졌다는 응답이 72.4%로 나타났다. 미취업모 자녀의 기관 이용 증대로 취업모의 기관 이용이 어려워졌다에 대하여 80%가 그렇다고 응답하여 다수가 비판적으로 인식함을 나타냈다. 또한 무상보육·교육 정책이 부모의 자녀양육 책임 의식의 약화에 영향을 주었다는 의견에 대해서는 54.4%가 그렇다고 응답하여 이 역시 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 일반국민의 인식은 전문가보다는 허용적이고 긍정적이었다.

셋째, 보육·교육 서비스 이용자의 만족도에 비용 지원 확대는 대체로 부(-)의 관련성을 나타내지 않았다. 정부의 재정 투자가 부모 비용 부담 경감에만 집중해서는 부모 만족도가 높아지지 않기 때문에 보육·교육서비스의 질 자체를 위한

조치를 요하고 있음을 보여준다. 이러한 점은 정부 재정 투자가 부모 비용 부담 완화에 집중되어 있고 보육이나 유아교육의 질을 높이는데 재정 투자 비중이 낮기 때문이며, 또한 재정 지원이 중산층 이상으로 확대되면서 지원 자체에 대한 가치부여가 절실하지 않은 대상에 비용이 지원되고 있기 때문이기도 한 것으로 보인다. 정부의 재정 투자가 서비스의 수준에 대한 부모의 기대치를 따라가지 못하는 것으로도 볼 수 있다. 구체적으로 보면, 환경설비 만족도는 비용 수혜자가 2009년에 비하여 2012년에 오히려 낮아졌고, 교육내용에 대해서는 2009년 비용 지원 수혜자의 어린이집의 교육내용 만족도가 2004년 비용 수혜자보다 낮아졌다. 이외 교사 만족도, 기관의 부모 서비스, 영양·건강·안전은 비용 지원여부에 따라 만족에 유의한 차이를 주지 않았다. 전문가들도 영유아 무상보육·교육 정책이 어린이집과 유치원의 질적 수준을 높였다는 의견에 대해서는 불과 29.2%만이 그렇다고 응답하여 기관에 대한 재정 투자가 질적 제고로 이어지지 않았다는 시각을 나타냈다.

넷째, 부모의 비용 경감 효과는 뚜렷하였다. 총 부모 지출 비용은 2009년과 2012년 자료 분석에서는 유의한 부적 효과를 나타냈다. 즉 2009년 이후 확대된 비용 지원 정책은 가계에서 사용하는 총 보육·교육비를 감소시키는 효과를 가져왔다. 이러한 경향은 총 비용에서 뿐만 아니라 소득 대비 비율에서도 나타났다. 즉 2009년 이후 비용 지원의 확대는 가계의 소득 대비 총 보육·교육비의 비율 저하에도 유의한 영향을 미쳤다. 보육·교육 서비스 이용 비용은 2004년, 2009년에는 어린이집 이용자에게서만 기관 이용 비용 감소에 효과가 나타났고, 유치원은 2009년과 2012년 조사 자료 분석에서는 지원비용과 조사연도 간 상호작용 효과가 나타났다. 순 비용은 어린이집 비용은 모두, 유치원은 2009년과 2012년 조사자료 분석에서는 유의하게 나타났다. 유치원은 교육비가 높기 때문에 소득 계층이 낮은 부모 지원과는 관련이 약하였으나 지원 대상 소득계층이 높아지면서 이러한 경향이 완화되었음을 알 수 있다. 추가 비용에 대한 감소 효과는 부분적으로 나타났다. 일반국민이나 전문가 조사에서도 가정 경제에 도움을 줬다는 의견이 80% 이상으로 나타나 무상보육·교육의 성과로 제시된 보기 중 가장 긍정적으로 평가하였다.

다섯째, 비용 지원 확대에도 불구하고 부모들의 지원 요구는 더 크다는 것을 알 수 있다. 기관 이용 비용에 대하여 부담을 느낀다는 종속변수에 대하여 연도와 비용지원의 상호작용항 계수가 어린이집 2004년, 2009년 자료 분석에서 부(-)

의 방향으로 유의하여 어린이집 이용자에게서만 비용 수혜가 2009년에 비용 부담 인식 감소 순효과가 있는 것으로 나타났고 2012년에는 2009년에 비하여 유의한 차이를 보이지 않았다. 교육 및 보육 비용 만족도는 비용 지원 수혜자들의 비용 만족도는 이전보다 감소하였다. 2009년 이후 비용 확대 정책은 수혜자들의 교육·보육 정책 만족도를 이전만큼 증가시키지 못한 것이다.

여섯째, 취업모 중심의 정책 등 효율성 제고 방안이 필요함을 나타냈다. 비용 지원 확대은 모의 취업과 유의한 관련성이 없는 것으로 분석되었다. 서비스 이용자를 대상으로 분석한 취업 및 구직에 미치는 영향에 대해서도 정부의 재정 지원 확대과의 관련성은 유의미하지 않거나 부(-)의 관계를 보였다. 비용 지원과 업무의 능률에 대해서는 2009년과 2012년 분석에서 연도와 비용지원 상호작용항이 오히려 부의 관계를 나타냈다. 서비스 이용자 중 취업모를 대상으로 대상 비용지원의 업무능률 효과를 알아 본 결과 역시 정부의 재정 지원과의 관련성은 긍정적으로 작용하지 않았다.

그러나 통제변수로 사용된 모의 취업 변수는 특히 어린이집 이용자의 항목별 만족도가 상대적으로 높게 나타나서 보육이 취업모 지원 효과가 있음을 간접적으로 나타냈다. 이러한 결과는 보육이 취업모 지원을 통하여 출산에 기여할 수 있다는 선행연구(민희철 외, 2007; 이삼식 외, 2008)와도 맥을 같이 한다고 하겠다.

일곱째, 출산과의 연계에서 아주 미약한 긍정적 효과성을 나타냈다. 보육교육 비용 수혜는 출산의사에는 유의도 0.1 수준에서 영향력이 있음을 보였으나, 그러나 비용 지원이 추가 출산에 영향을 미치는지에 대한 일반적 인식에 대해서는 유의도 0.01 수준에 부(-)의 방향으로 유의하게 관련성이 있는 것으로 추정되어서 출산에 대한 보육료나 교육비 지원 효과에 대한 일반적 평판은 더욱더 나빠졌음을 반영하였다. 전문가 조사에서도 영유아 보육교육 지원이 후속 출산에 영향을 미쳤을 것이라는 일반적 인식 조사에서 긍정적 응답은 43.2%로 과반수에 못 미쳤고, 일반국민은 이보다는 다소 긍정적으로 평가하였다.

IV. 영유아 육아지원정책 관련 인식과 의견

제4장에서는 전문가와 일반국민 인식 조사를 통하여 그간 유아교육과 보육 비용 지원 확대를 중심으로 이루어진 영유아 교육·보육 비용 중심의 재정 지원 확대에 대한 인식을 알아보고, 재정 지원의 효율성을 높이기 위한 방안으로 논의 되는 재정 지원과 부모 근로와의 연계, 양육수당 확대 등 앞으로의 정책대안과 관련하여 의견을 파악하고자 하였다. 특히 일반인들의 의견이 정책 추진에서 갖는 의미가 증대되고 있어서 전문가 의견과 더불어 일반 국민 의견을 수렴하고자 하였다.

1. 교육비·교육비 지원 확대 관련 의견

영유아 보육료·교육비 전액 지원 정책에 대하여 영유아 부모의 53% 정도가 만족하며, 약 23% 정도는 출산에 영향을 주었을 것이라고 응답하였다. 그러나 비용 지원을 받는 사람들이 지원의 출산 제고 효과에 더 긍정적 평가를 더 내린다는 증거는 희박하다. 제1절에서는 전문가와 일반국민의 보육료·교육비 전액 지원 정책에 대한 생각을 알아보고 앞으로 재정 소요가 더 필요할 경우에 국가와 부모의 분담에 대한 의견을 수렴하였다.

가. 영유아 보육료·교육비 전액 지원의 적절성

<표 IV-1-1>은 전문가와 일반국민에게 만0~5세 보육료·교육비 지원 단가 전액을 모든 소득계층에 똑같이 지원하는 현재의 전계층 전액지원 정책에 대한 적절성을 조사한 결과이다.

전문가는 0~2세 영아 대상으로는 적절하다는 응답이 36.8%, 3~5세 유아 대상으로는 37.6%로 나타나 적절하다는 응답이 모두 1/3을 좀 넘는 수준이었다. 특히 보육·유아교육 학계에서 보육료·교육비 전액을 영아와 유아에게 지원하는 것에 대해 보다 더 부정적인 의견을 나타냈다. 이에 비하여 일반국민의 인식은 보다 긍정적이어서 적절하다는 의견이 영아 67.4%, 유아 71.6%로 과반수를 훨씬

넘고 있다. 4점 척도를 보면, 영아와 유아 모두 여자보다는 남자가 적절하다는 응답 비율이 높아서 여자가 더 비판적임을 알 수 있다(표 IV-1-1 참조).

〈표 IV-1-1〉 영유아 보육료·교육비 전액 지원의 적절성

단위: %(명), 점

구분	전문가				구분	일반국민			
	매우 적절	적절	(수)	4점 평균		매우 적절	적절	(수)	4점 평균
0~2세 영아					전체				
전체	16.0	20.8	(250)	2.22	전체	21.0	46.4	(1,000)	2.79
보육·유아교육	9.6	14.4	(125)	1.99	남자	26.7	49.2	(494)	2.95
기타 관련 분야	22.4	27.2	(125)	2.46	여자	15.4	43.7	(506)	2.64
X ² (df)/t	18.51(3) ^{***}			-3.57 ^{***}	X ² (df)/t	41.04(3) ^{***}			5.54 ^{***}
3~5세 유아					전체				
전체	15.2	22.4	(250)	2.26	전체	23.6	48.0	(1,000)	2.89
보육·유아교육	8.8	17.6	(125)	2.06	남자	28.9	48.8	(494)	3.01
기타 관련 분야	21.6	27.2	(125)	2.47	여자	18.4	47.2	(506)	2.76
X ² (df)/t	14.72(3) ^{**}			-3.30 ^{**}	X ² (df)/t	24.90(3) ^{***}			4.82 ^{***}

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육비용 지원 관련 전문가 및 일반국민 조사」 자료임.
 ** $p < .01$. *** $p < .001$.

〈표 IV-1-2〉는 무상보육교육 정책은 소득이 높은 계층이 상대적으로 더 이익을 보는 소득 역진적 정책으로 형평성에 어긋난다는 비판에 대한 조사 결과이다.

〈표 IV-1-2〉 무상교육·보육의 형평성 저해에 대한 인식

단위: %(명), 점

구분	전문가				구분	일반국민			
	매우 그렇다	그렇다	(수)	4점 평균		매우 그렇다	그렇다	(수)	4점 평균
전체					전체				
전체	20.4	37.2	(250)	2.74	전체	24.9	39.3	(1,000)	2.84
보육·유아교육	28.0	43.2	(125)	2.98	남자	20.6	34.2	(494)	2.71
기타 관련 분야	12.8	31.2	(125)	2.50	여자	29.1	44.3	(506)	2.97
X ² (df)/t	na			4.83 ^{***}	X ² (df)/t	43.33(3) ^{***}			-4.91 ^{***}

주: na는 빈도수 특성상 통계적 유의도 검증이 적절치 않음. 평균점수는 높을수록 형평성 저해 요인이 높다고 인식하는 것임.

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육비용 지원 관련 전문가 및 일반국민 조사」 자료임.
 *** $p < .001$.

먼저 전문가는 57.6%가 그렇다고 응답하여 무상보육·교육이 비교적 형평성이

부족하다고 인식하는 것으로 나타났다. 형평성 저해에 대하여 기타 전문가보다 영유아 보육·교육 관련 전문가의 비판 의견이 더 많았고, 이러한 통계적 차이는 유의했다. 일반국민도 전문가와 의견이 큰 차이를 보이지는 않았다. 4점 척도로 남자 2.71점, 여자 2.97점으로 무상 정책의 적절성에 대한 응답과 같이 남자보다 여자가 더 비판적인 일관성을 보였다.(표 IV-1-2 참조).

기타 특성별 차이 중에서는 연령이 높을수록 형평성을 저해한다는 점수가 높았다. 이는 자녀양육과 관련성이 높은 연령대에서 무상보육·교육 정책을 선호하여 형평성을 저해하지 않는다는 의견을 가질 가능성이 더 높음을 나타낸다. 그 이외 특성 차이는 일관성이 낮고 유의하지 않았다(부록 표 3 참조).

나. 부모 비용 부담

1) 현 부모 비용부담에 대한 분담 의견

〈표 IV-1-3〉은 무상교육과 무상보육임에도 불구하고 실제로 부모들이 어린이집과 유치원에 추가로 부담하게 되는 나머지 비용에 대한 의견을 교육·보육과정 활동 관련 비용, 부대 비용 및 방과후 과정 특성화프로그램·특별활동으로 구분하여 질문한 결과이다.

전문가들은 우선 급식비, 현장학습비 등 교육·보육과정 활동 관련 비용에 대해서는 소득수준별로 차등 지원해야 한다는 응답이 60% 정도였고, 국가에서 모두 지원해야 한다는 응답은 21% 정도였다. 특히 보육·유아교육 관련 전문가들의 경우 이 비용을 소득수준별로 차등 지원하거나 부모가 부담하여야 한다는 응답을 많이 하였다.

〈표 IV-1-3〉 추가 비용 부담 관련 전문가 의견

단위: %(명)

구분	교육·보육과정 비용			부대 비용			특성화/특별활동			계(수)
	국가	차등 분담	부모	국가	차등 분담	부모	국가	차등 분담	부모	
전체	20.8	60.4	18.8	15.2	45.6	39.2	10.0	55.2	34.8	100.0(250)
보육·유아교육	10.4	68.0	21.6	7.2	45.6	47.2	4.8	52.8	42.4	100.0(125)
기타 관련 분야	31.2	52.8	16.0	23.2	45.6	31.2	15.2	57.6	27.2	100.0(125)
X ² (df)	16.43(2) ^{***}			14.61(2) ^{**}			11.17(2) ^{**}			

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육 비용 지원 관련 의견 조사: 전문가」 자료임.

** p < .01. *** p < .001.

차량이용비, 행사비 등 부대 비용의 경우 가구 소득수준별로 차등 지원해야 한다는 응답이 약 46% 정도였고, 현재와 같이 모두 부모가 부담해야 한다는 의견은 40% 정도이었다. 보육·유아교육 전문가들의 경우 현재와 같이 부모가 모두 부담해야 한다는 의견을 비교적 많이 제시하였다.

다음으로 방과후 과정 특성화프로그램, 특별활동의 경우 소득수준별로 차등 지원해야 한다는 응답이 55% 이상으로 나타났고, 국가가 모두 지원해야 한다는 의견은 10%에 불과했다. 보육·유아교육 전문가의 경우 현재와 같이 부모가 모두 부담하여야 한다고 응답한 경우가 많았다.

한편으로 일반국민에게는 항목 구분 없이 부모의 추가적인 비용부담에 대한 관련 의견을 조사하였는데, 부모가 차등 부담하여야 한다는 응답이 70%로, 전문가 응답 항목별로 최대 60%이었던 것에 비하여 많았고 부모가 부담하여야 한다는 응답은 상대적으로 낮았다. 이러한 응답은 남자보다 여자에게서 더 높았다(표 IV-1-4 참조). 기타 특성별 차이 중에서는 지역 변수가 대도시, 기타도시, 읍면 순으로 부모가 차등 부담하자는 응답 정도가 높았고, 이외 특성별 차이는 일관성이 없었다(부록 표 5 참조).

〈표 IV-1-4〉 추가 비용 부담 관련 일반국민 의견

구분	국가	차등분담	부모	계(수)	단위: %(명)
					$\chi^2(df)$
전체	15.0	69.6	15.4	100.0(1,000)	
남자	20.2	67.6	12.1	100.0(494)	26.16(2)***
여자	9.9	71.5	18.6	100.0(506)	

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육비용 지원 관련 및 일반국민 조사」 자료임.

*** $p < .001$.

2) 지원단가 증액시 비용 분담 방안

다음은 무상보육·무상교육이지만 보육료나 교육비 지원단가가 낮게 책정되어 교사의 처우 수준이나 서비스의 질이 낮을 수 밖에 없다는 비판이 있는 것과 관련하여, 보육료나 교육비 지원단가 증액이 필요한 경우 비용부담 방식에 대하여 질문하였다.

전문가 조사 결과에서는 부모가 소득수준별로 일부 부담하여야 한다는 응답이 67%로 비교적 높게 나타났다. 무상보육·교육이므로 당연히 국가가 부담해야 한다는 응답은 23%였고, 국가 재정부담이 크므로 부모가 전액 부담하여야 한다

는 응답은 5%대에 불과했다. 전문가 구분별로는 보육·유아교육 전문가의 경우 부모가 소득수준 별로 일부 부담해야 한다는 응답이 비교적 많았고, 기타 전문가의 경우 무상보육이므로 당연히 국가가 부담해야 한다는 응답이 비교적 많았다(표 IV-1-5 참조).

일반국민의 응답도 전문가의 응답과 거의 비슷하게 부모가 소득수준별로 일부 부담하여야 한다는 응답이 64%이고, 국가와 부모는 각각 25%, 9% 수준으로 조사되었다. 성별로는 남자가 국가가 부담해야 한다는 응답 정도가 다소 높았다(표 IV-1-5 참조). 그런데 이 응답은 50대 이상에서 특히 부모가 소득수준별로 일부 부담하여야 한다는 응답이 높았고 소득수준은 높을수록 차등 부담 선호 비율이 높았고 특히 가구소득 600만원 이상에서 높게 나타났다(부록 표 5 참조)

〈표 IV-1-5〉 보육료나 교육비 지원단가 증액시 비용 부담 방안

단위: %(명)

구분	국가 부담	부모 차등 부담	부모 부담	기타	계(수)	X ² (df)
전문가						
전체	22.8	67.2	5.6	4.4	100.0(250)	
보육·유아교육	12.0	79.2	5.6	3.2	100.0(125)	18.97(3) ^{***}
기타 관련 분야	33.6	55.2	5.6	5.6	100.0(125)	
일반국민						
전체	25.4	64.2	8.8	1.6	100.0(1,000)	
남자	28.7	62.1	7.7	1.4	100.0(494)	6.51(3) [#]
여자	22.1	66.2	9.9	1.8	100.0(506)	

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육비용 지원 관련 전문가 및 일반국민 조사」 자료임.

$p < .10$, *** $p < .001$.

3) 영유아 재정 확대 우선순위

앞으로 정부가 영유아 대상 재정 지원을 더욱 더 확대한다면 어디에 우선순위를 두어야 한다고 생각하는지, 재정투자 우선순위를 알아보았다.

전문가들은 공립유치원 및 국공립어린이집 설치가 38.8%로 1순위로 응답하였고, 다음이 교사 임금 증액 27.6%, 양육수당 증액 24.4%로 나타났다. 전문가 집단별로는 보육 및 유아교육 전문가의 경우 기타 전문가에 비하여 양육수당 증액과 교사 임금 증액을 원하는 비율이 더 높았고, 기타 관련 전문가의 경우 공립 유치원 및 국공립 어린이집 추가 설치를 원하는 비율이 더 높은 것으로 나타났다.

일반국민들의 공립유치원 및 국공립어린이집 설치에 대한 우선순위 부여는 더욱더 강하여 응답자의 53.5%가 1순위로 응답하였고, 그 이외 3가지 항목 응답 비율은 유사한 수준이었다. 전문가에 비하여 일반국민의 공립 기관 설치에 대한 요구가 더 높음을 알 수 있다(표 IV-1-6 참조). 이외 일반국민 특성별 차이는 도시 거주와 40대 이상에서 특히 공립기관 설치 요구가 높았다(부록 표 5 참조).

〈표 IV-1-6〉 영유아 대상 재정 지원 확대 시 우선순위: 1순위

단위: %(명)

구분	지원 단가 운영비 증액	양육수당 증액	공립 기관 설치	교사 임금 증액	계(수)	$X^2(df)$
전문가						
전체	9.2	24.4	38.8	27.6	100.0(250)	
보육·유아교육	8.0	28.0	33.6	30.4	100.0(125)	4.17(3)
기타 관련 분야	10.4	20.8	44.0	24.8	100.0(125)	
일반국민						
전체	16.4	16.0	53.5	14.1	100.0(1,000)	
남자	17.6	17.4	55.1	9.9	100.0(494)	-
여자	15.2	14.6	52.0	18.2	100.0(506)	

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육비용 지원 관련 전문가 및 일반국민 조사」 자료임.

〈표 IV-1-7〉은 보육료나 교육비 지원 확대와 관련하여 민간어린이집이나 사립유치원 교사 지원 방식으로 가장 적절한 방법에 대한 전문가 응답 결과이다. 그 결과 보육료·교육비의 지원 단가를 증액하되 교사 급여기준을 지키도록 해야 한다는 응답이 52%대로 가장 많았다. 보육료·교육비 지원 단가는 그대로 두고 교사 인건비(수당)을 늘려서 직접 지급하는 방안에 대하여는 39%가 동의하였다.

〈표 IV-1-7〉 민간어린이집/사립유치원 교사 지원 방식에 대한 의견

단위: %(명)

구분	지원단가 증액+자율 개선	지원단가 증액+ 급여기준 준수	교사에 직접 지급	기타	계(수)	$X^2(df)$
전체	4.0	52.4	39.2	4.4	100.0(250)	
보육·유아교육분야	2.4	56.8	39.2	1.6	100.0(125)	6.98(3) [#]
기타 관련 분야	5.6	48.0	39.2	7.2	100.0(125)	

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육 비용 지원 관련 의견 조사: 전문가」 자료임.

[#] $p < .1$.

보육·유아교육 전문가의 경우 보육료·교육비 지원단가를 증액하되 교사 급여 기준을 지키도록 해야 한다는 응답이, 기타 관련 분야 전문가의 경우 보육료·교

육비 지원 단가를 증액하여 시설에서 자율적으로 처우를 개선하도록 해야 한다는 응답이 비교적 많아 전문가 집단별로 약간의 차이를 나타냈다.

2. 교육비·보육료 지원과 부모 근로 연계 관련 의견

우리나라 영유아 보육과 유아교육은 획일화된 정책으로 부모의 근로와 전혀 연계되어 있지 않다. 보육은 모두 12시간 보육이 가능하며 시간연장 보육에서도 부모의 근로나 적절한 보호가 어려운 가정인지를 반영하지 않는다. 유아교육 방과후 과정도 이를 희망하는 모든 아동에게 지원된다. 최근 재정 규모 증가로 국가의 부담이 커지면서 이를 개선하여 수요자 맞춤형으로 개편하여야 한다는 필요성에 대한 요구가 크다. 제2절에서는 이에 대한 유관 분야 전문가와 일반국민의 의견을 파악하고자 하였다.

가. 전문가 의견

보육·교육서비스 제공에서 취업모 가구와 미취업모 가구를 구분하여 취업모를 우선하는 정책과 이용시간 등 지원에 차등을 두고 실시하는 정책 방향에 대하여 전문가에게는 영아와 유아를 구분하여 질문하였고 일반국민 조사에서는 대상 구분 없이 조사하였다.

조사 결과, 전문가는 일하는 부모의 자녀에게 우선권을 줘야 한다는 응답이 영아의 경우는 전체의 약 88%, 유아는 70%로 조사되었다. 영아는 특히 보육·유아교육 전문가의 경우 이에 대하여 95% 이상이 취업모에게 우선권을 주어야 한다고 응답하여 기타 관련 전문가들과 인식 차이를 나타냈다. 유아는 모의 취업 여부를 구분하여 지원할 필요는 없다는 응답도 30% 정도인데 전문 분야 간 차이는 유의하지 않았다.

현재의 어린이집은 가구 특성과 관계없이 저녁 7시 반까지 이용이 가능하지만, 가구 특성을 구분하여 맞벌이 등 종일 돌봄이 필요한 가구 자녀에게만 종일 이용을 지원하고 그렇지 않은 가구 자녀에게는 시간을 단축하여 지원하는 방안 에 대하여 질문하였다. 전문가는 0~2세 영아를 대상으로는 맞벌이 등 종일돌봄 필요한 가구자녀에게만 종일돌봄을 보장해야 한다는 응답이 83%이었고, 3~5세 유아는 80%였다. 현재와 같이 가구 특성을 구분할 필요는 없다는 응답은 20%

미만으로 나타났다. 특히 보육·유아교육 전문가의 경우 맞벌이 등 종일돌봄이 필요한 가구에게만 종일돌봄을 보장하여야 된다고 응답한 비율이 영아와 유아 모두 90% 정도로 대다수를 차지하여, 집단별 차이를 나타냈다(표 IV-2-1 참조).

〈표 IV-2-1〉 취업모 우선 및 취업여부별 지원 차등에 대한 의견: 전문가
단위: %(명)

구분	취업부모 우선권		종일돌봄 가구 구분		계(수)
	찬성	반대	찬성	반대	
0~2세 영아					
전체	87.6	12.4	83.2	16.8	100.0(250)
보육·유아교육	95.2	4.8	90.4	9.6	100.0(125)
기타 관련 분야	80.0	20.0	76.0	24.0	100.0(125)
X ² (df)	13.29(1) ^{***}		9.27(1) ^{**}		
3~5세 유아					
전체	70.0	30.0	80.4	19.6	100.0(250)
보육·유아교육	71.2	28.8	90.4	9.6	100.0(125)
기타 관련 분야	68.8	31.2	70.4	29.6	100.0(125)
X ² (df)	0.17(1)		15.87(1) ^{***}		

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육비용 지원 관련 전문가 조사」 자료임.

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

〈표 IV-2-2〉 단축형 걱정 시간 관련 의견

단위: %(명)

구분	12~1시	1시~2시	2시~3시	3시~3시반	3시반~4시	4시~5시	5시~6시	6시~7시	7시 이상	계(수)
0~2세 영아										
전체	13.5	16.4	24.6	13.5	1.0	6.3	6.3	5.3	13.4	100.0(208)
보육·유아교육	15.9	23.0	26.6	7.1	0.0	6.2	4.4	5.3	11.5	100.0(113)
기타 관련 분야	10.5	8.4	22.1	21.1	2.1	6.3	8.4	5.3	15.9	100.0(95)
3~5세 유아										
전체	3.0	4.0	24.4	21.9	2.5	13.4	8.5	6.5	16.0	100.0(201)
보육·유아교육	2.7	5.3	30.9	18.6	2.7	15.1	6.2	3.5	15.1	100.0(113)
기타 관련 분야	3.4	2.2	15.9	26.1	2.3	11.4	11.4	10.2	17.1	100.0(88)

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육 비용 지원 관련 전문가 조사」 자료임.

다음으로 <표 IV-2-2>는 전문가조사에서 종일돌봄이 필요한 가구 자녀에게만 종일돌봄을 보장하는 안에 대하여 동의한 경우에 한하여 단축형 걱정 시간에 대하여 질문한 결과이다. 그 결과 영아의 경우 전문가의 54.5%가 3시 전에 귀가 시키는 것이 적절하다고 응답하였으며, 3시 반까지 포함하면 이 비율은 68% 정도이다. 통계적 유의성은 발견하지 못했으나, 보육·유아교육 전문가들이 보다 더

이른 시간에 귀가시키는 것을 원하였다. 3~5세 유아의 경우 3시 전에 귀가시키는 안에 대하여 31.4%가 동의하였으며, 3시 반을 포함하면 이 비율은 50% 이상으로 늘어난다. 영아보다는 유아의 단축형 걱정 시간이 비교적 더 늦은 시간으로 나타났다.

〈표 IV-2-3〉은 맞벌이 등 종일돌봄이 필요한 가구 자녀에게만 종일돌봄을 보장하는 안에 대하여 동의한 전문가에 한하여, 현재보다 재정이 더 들어도 종일돌봄이 필요한 가구 자녀에게만 종일 이용을 지원하고 그렇지 않은 가구 자녀에게는 시간을 단축하여 지원하는 방안에 대하여 질문한 결과이다. 그 결과 재정이 현재보다 더 들어도 이러한 방안을 추진할 필요가 있다는 응답이 영아를 대상으로는 72.1%로, 유아를 대상으로는 66.7%로 나타나 재정 추가 부담에도 불구하고 종일돌봄 차등 지원 방안에 대하여 높은 필요성을 나타냈다. 집단별 차이는 영아와 유아에서 서로 다르게 차이를 보였으나 유의성은 낮았다.

〈표 IV-2-3〉 재정에 따른 종일돌봄 지원 추진 필요성

단위: %(명)

구분	0~2세 영아		3~5세 유아		계(수)
	재정이 더 들어도 추진	재정을 더 들어서 추진 불필요	재정이 더 들어도 추진	재정을 더 들어서 추진 불필요	
전체	72.1	27.9	66.7	33.3	100.0(208)
보육·유아교육	73.5	26.5	62.8	37.2	100.0(113)
기타 관련 분야	70.5	29.5	71.6	28.4	100.0(95)
X ² (df)	0.22(1)		1.71(1)		

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육 비용 지원 관련 전문가 조사」 자료임.

나. 일반국민 의견

한편, 일반국민은 전문가에 비하여 취업모와 미취업모를 구분하지는 정책에 동의하는 정도가 현저 현저하게 낮았다.

취업모 자녀에게 우선권을 주자는 응답은 찬성과 반대가 55:45이었다. 이 경우에는 여자의 찬성 정도가 남자보다 높았다. 특성별 차이는 특히 연령별로 뚜렷한 경향을 보였다. 연령이 많아지면서 찬성 비율은 올라가고 반대하는 비율은 낮아지는 경향을 나타냈다. 즉, 개인적으로 주제에 대한 관련성이 높은 연령층서 취업여부를 기준으로 구별하는 정책에 반대할 가능성이 높음을 나타냈다(표 IV-2-4 참조). 이외 특성 차이는 의미를 부여하기 어려웠다(부록 표 6 참조).

또한 현재의 어린이집은 가구 특성과 관계없이 저녁 7시 반까지 이용이 가능하지만, 가구 특성을 구분하여 맞벌이 등 종일 돌봄이 필요한 가구 자녀에게만 종일 이용을 지원하고 그렇지 않은 가구 자녀에게는 시간을 단축하여 지원하는 방안에 대하여서도 전문가는 영아와 유아 모두 80% 이상이 동의하였으나 일반인들은 전문가에 비하여 종일돌봄이 필요한 가구에만 종일돌봄을 보장하여야 한다는 응답 비율이 43% 수준으로 현저하게 낮고 이보다는 가구 특성을 구분할 필요가 없다는 응답 비율이 더 높다. 성별로는 남자들이 가구 특성 구분이 불필요하다는 응답 비율이 더 높았다. 일반국민 특성별 차이는 앞서서의 취업모 우선권 부여와 마찬가지로 연령이 많아지면서 찬성 비율은 올라가고 반대하는 비율은 낮아지는 경향을 나타냈다(표 IV-2-4 참조). 이외 특성 차이는 의미를 부여하기 어려웠다(부록 표 6 참조).

두 가지 문항 조사에서 나타난 연령간의 이와 같은 차이는 취업모와 미취업모를 나누는 정책이 세대 간의 갈등 소지가 있는 주제이고, 특히 아이를 기르는 젊은 층의 반대가 심할 수 있는 정책임을 잘 나타냈다.

〈표 IV-2-4〉 취업모 우선 및 취업여부별 지원 차등에 대한 의견: 일반국민

단위: %(명)

구분	취업부모 우선권		종일돌봄 가구 구분		100.0(수)
	찬성	반대	찬성	반대	
전체	55.9	44.1	42.7	57.3	100.0(1,000)
성별					
남자	51.2	48.8	39.3	60.7	100.0(494)
여자	60.5	39.5	46.0	54.0	100.0(506)
X ² (df)	8.69(1)**		4.69(1)*		
연령					
만 19~29세	47.5	52.5	31.3	68.7	100.0(179)
만 30~39세	48.9	51.1	34.2	65.8	100.0(190)
만 40~49세	54.2	45.8	38.8	61.2	100.0(214)
만 50~59세	64.1	35.9	55.1	44.9	100.0(198)
만 60세 이상	63.0	37.0	52.1	47.9	100.0(219)
X ² (df)	19.07(4)**		36.65(4)***		

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육 비용 지원 관련 일반국민 조사」 자료임.

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

3. 양육수당 관련 인식과 의견

제3절은 양육수당 정책에 대한 인식과 의견을 알아보고자 하였다. 그 이유는 양육수당이 보육서비스 대체 지원이므로 양육수당 정책이 보육서비스 이용에도 영향을 미칠 수 있고 결국에는 국가 재정에도 영향을 줄 수 있기 때문이다.

가. 양육수당에 대한 우려

양육수당 액수를 올리면 부모들이 어린이집이나 유치원 이용에 이를 선택할 가능성은 높아질 것이다. 그러나 이러한 현상이 아동이 어린이집이나 유치원 이용기회를 박탈하고 어머니의 근로 의욕을 낮추는 요인이 될 가능성도 있다. 이에 앞으로 양육수당 정책 방향 설정 시 고려하여야 할 사항으로 양육수당 증액 시 나타날 문제에 대한 전문가들의 의견을 알아보았다.

우선 양육수당이 늘어날 경우 어머니가 취업하지 않을 가능성에 대하여 질문하였다. 0세아의 경우 현재 양육수당 금액인 20만원에서 추가로 수당이 늘어날 경우 여성이 더 이상 취업하지 않을 것이라고 응답한 비율이 46.4%로 조사되었다. 1세아의 경우 현재 양육수당 15만원에서 추가로 수당이 늘어날 경우 어머니가 취업하지 않으려고 할 것이라는 의견에 대하여 44.4%가 동의하였다. 2세아의 경우 현재 양육수당 10만원에서 추가로 수당을 지급할 경우 어머니의 취업 의사 변화가 나타날 비율이 31.6%로 나타났다. 3세아의 경우 현재 양육수당 10만원에서 양육수당이 더 늘어날 경우 어머니가 취업하지 않으려고 하는 비율이 20.4%로 나타나서 가장 행태 변화가 적을 것으로 예측되었다(표 IV-3-1 참조).

집단별 차이는 3세아 이상에서만 유의하였다. 보육·유아교육 전문가들이 어머니가 취업하지 않으려는 비율을 상대적으로 낮게 추정하였다(표 IV-3-2 참조).

〈표 IV-3-1〉 양육수당 증액 시 어머니가 미취업 가능성

구분					단위: %(명), 점	
	매우 그렇다	그렇다	아니다	절대 아니다	계(수)	4점 평균
0세아	11.6	34.8	43.2	10.4	100.0(250)	2.48
1세아	9.2	35.2	45.6	10.0	100.0(250)	2.44
2세아	6.4	25.2	54.8	13.6	100.0(250)	2.24
3세 이상	3.2	17.2	58.8	20.8	100.0(250)	2.03

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육비용 지원 관련 전문가 조사」 자료임.

〈표 IV-3-2〉 전문가 구분별 양육수당 증액 시 어머니 미취업 가능성 4점 평균

구분	단위: 점(명)				(수)
	0세아	1세아	2세아	3세 이상	
전체	2.48	2.44	2.24	2.03	(250)
보육·유아교육	2.53	2.45	2.18	1.90	(125)
기타 관련 분야	2.42	2.42	2.30	2.15	(125)
t	0.99	0.24	-1.24	-2.78**	

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육 비용 지원 관련 전문가 조사」 자료임.

** $p < .01$.

이러한 결과는 양육수당이 일부 계층에는 소득보완 효과와 근로 대체 효과가 있다고 해석할 수 있는 자료와 같은 맥락이다. 2013년 조사(서문희·이혜민, 2013)에서도 양육수당 수혜 후 부모가 일을 그만 두었다는 비율이 14.7%이고 일을 줄였다는 비율이 3.2%이다. 영아 부모의 경우 이러한 응답 비율이 높아서, 0세아 부모는 22.7%가 일을 그만 두고 5.9%가 일을 줄인 것으로 보고하였다. 도시보다 읍면에서, 가구소득 150~299만원 집단에서 양육수당 수혜 후 부모가 일을 그만 두었다는 비율이 상대적으로 높은 경향을 보였다. 이러한 경향은 2011년(유해미 외, 2011) 연구나 2012년 연구(서문희·김혜진, 2012)에서도 그 가능성이 있다고 보고된 바 있다.

다음으로 양육수당이 늘어날 경우 취약계층 자녀의 보육·교육 기관 이용 기회가 축소될 수도 있다는 점에 대하여는 0세아와 1세아는 전문가의 62~63%, 2세아의 경우 56.4%, 3세아 이상의 경우 46.8%가 우려하였다(표 IV-3-3 참조). 모의 근로 동기 감소보다는 자녀의 보육·교육 기관 이용 기회 축소에 영향을 미칠 가능성이 더 높다고 보는 것이다(그림 IV-3-1 참조).

전문가별 의견 차이는 0세아에게서만 유의도 0.1 수준에서 유아교육·보육분야 전문가가 다소 높은 것으로 나타났다(표 IV-3-4 참조).

〈표 IV-3-3〉 양육수당 증액 시 기관 미이용 가능성

구분	단위: %(명), 점				계(수)	4점 평균
	매우 그렇다	그렇다	아니다	절대 아니다		
0세아	17.6	45.6	31.2	5.6	100.0(250)	2.75
1세아	16.0	46.0	32.8	5.2	100.0(250)	2.73
2세아	12.8	43.6	36.8	6.8	100.0(250)	2.62
3세 이상아	12.0	34.8	45.6	7.6	100.0(250)	2.51

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육 비용 지원 관련 전문가 조사」 자료임.

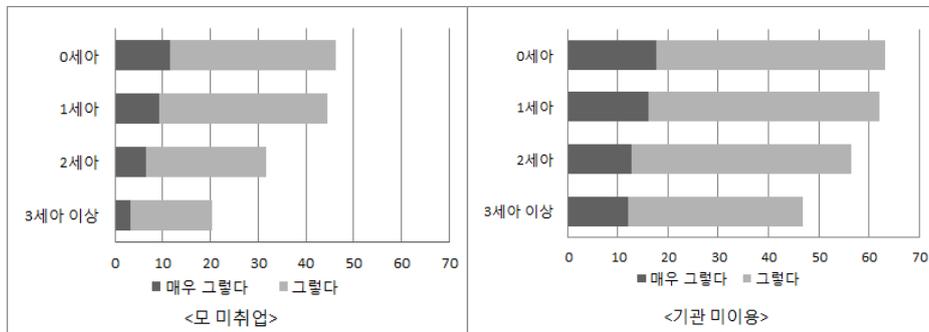
<표 IV-3-4> 전문가 구분별 양육수당 증액 시 기관 미이용 가능성 4점 척도

구분	0세아	1세아	2세아	3세이상아	(수)
전체	2.75	2.73	2.62	2.51	(250)
보육·유아교육	2.84	2.78	2.66	2.46	(125)
기타 관련 분야	2.66	2.67	2.58	2.57	(125)
t	1.73 [#]	1.12	0.8	-1.10	

단위: 점(명)

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육 비용 지원 관련 전문가 조사」 자료임.

[#] $p < .10$.



[그림 IV-3-1] 양육수당이 모 미취업, 기관 미이용에 영향을 미칠 가능성

나. 적정 양육수당 액수

어머니가 취업하지 않을 가능성과 취약계층 자녀의 보육·교육기관 이용 기회가 축소될 가능성에 대한 질문 중 하나라도 그렇다고 응답한 경우에 한하여 부작용이 우려되는 금액에 대하여 질문하였다.

그 결과 0세아의 경우 현재 20만원의 양육수당보다 거의 2배 정도 높은 40만원 정도로 수당이 증액되면 이러한 부작용이 우려된다고 응답하였다. 1세아의 경우 현재 양육수당으로 15만원이 지원되고 있는데, 이 비용이 34만 6천원 정도로 오른다면 앞서 살펴본 부작용이 나타날 것이라 예측했다. 2세아의 경우 현재 지원되고 있는 10만원의 양육수당에서 약 31만 9천원으로 수당이 증액될 경우 어머니의 취업 의사 전환, 취약계층 자녀의 기관 이용 기회 박탈의 부작용이 나타날 것이라는 의견을 나타냈다. 3세아의 경우 2세아보다 조금 더 많은 32만 2천원으로 양육수당이 증액될 경우 부작용이 우려된다고 응답하였다(표 IV-3-5 참조).

전문가 집단별로는 기타 전문가보다 영유아 교육보육 전문가 집단의 경우 더 낮은 금액에도 어머니의 취업 의사 전환 또는 취약계층 자녀의 기관 이용 기회 박탈에 대한 부작용을 우려하였다. 이는 전연령에 걸쳐서 공통되게 나타났다(표 IV-3-6 참조).

〈표 IV-3-5〉 양육수당 부작용 우려 금액 수준

단위: %(명), 만원

구분	20만원 미만	20~30만원 미만	30~40만원 미만	40~50만원 미만	50만원 이상	계(수)	평균
0세아	-	12.7	35.4	20.4	31.5	100.0(181)	39.9
1세아	5.6	22.6	37.9	11.9	22.0	100.0(177)	34.6
2세아	10.1	27.8	35.4	8.2	18.4	100.0(158)	31.9
3세이상아	12.4	30.2	33.3	7.8	16.3	100.0(129)	32.2

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육비용 지원 관련 전문가 조사」 자료임.

〈표 IV-3-6〉 전문가 구분별 양육수당 부작용 우려 금액 수준 평균

단위: 만원(명)

구분	0세아	1세아	2세아	3세이상아	(수)
전체	39.9	34.6	31.9	32.2	(181)
보육·유아교육	37.1	32.2	29.1	28.2	(96)
기타 관련 분야	43.1	37.4	34.9	35.5	(85)
t	-2.56*	-2.18*	-2.20*	-1.95#	

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육비용 지원 관련 전문가 조사」 자료임.

$p < .1$. * $p < .05$.

4. 정책시사점

보육·유아교육 및 이외 관련 분야 전문가와 일반국민 대상 조사 결과의 정책 시사점은 다음과 같다.

첫째, 무상보육교육 정책에 대하여 전문가와 일반국민의 생각은 조금 달라서 정책의 전면 재검토가 쉽지 않을 것을 시사하였다. 무상보육·교육 정책은 소득이 높은 계층이 상대적으로 더 이익을 보는 소득 역진적 정책으로 형평성에 어긋난다는 비판에 대해서는 전문가 57.6%, 일반국민 64%가 그렇다고 응답하여 비교적 의견 차이가 적었으나, 그러나 현재의 전 계층 지원단가 전액 지원 정책이 적절한지에 대하여 0~2세 영아와 유아 대상 모두 38% 정도가 적절하다고 하였으나 일반국민의 적절하다는 응답은 70%로 전문가 응답과는 상당한 격차를

보였다. 일반적으로 무상교육·보육을 선호하는 정도를 알 수 있다.

둘째, 앞으로 보육과 유아교육에 추가 재정이 들어갈 경우에 부모가 부담할 수 있는 여지가 있음을 나타냈으나 쉬운 일은 아닐 것임을 시사하였다. 조사 결과에서 보육료나 교육비 지원단가를 증액할 경우 소득수준별로 일부 부담하여야 한다는 응답이 전문가 67%, 일반국민 64%로 유사한 수준이었다. 그러나 당연히 국가가 부담해야 한다는 응답도 각각 1/4 정도 되었다.

셋째, 일하는 부모와 전업주부를 구분하는 정책에 대해서는 전문가와 일반국민의 의견이 많이 달라서 가구 특성별 차등 지원 정책을 도입하기 위해서는 세심한 홍보 전략이 필요함을 나타냈다. 획일적 종일제보육 정책에 대한 대안으로 부모의 자녀에게 우선권을 주고, 맞벌이 등 종일돌봄 필요한 가구자녀에게만 종일돌봄을 보장해야 한다는데 동의하는 정도는 전문가는 영아와 유아 모두 80% 이상이였다. 전문가는 이러한 제도는 재정이 현재보다 더 들어도 이러한 방안을 추진할 필요가 있다는 응답이 영아 72.1%로, 유아 66.7%로 나타나 재정 추가 부담에도 불구하고 종일돌봄 차등 지원 방안에 대하여 높은 필요성을 나타냈다. 그러나 일반국민들은 취업모 우선 정책에는 찬반의견이 대등하고 종일돌봄 필요아동에게만 종일보육을 지원하자는 제안에 반대 의견이 더 많았다. 특히 자녀 양육과 관련성이 큰 연령층에서 반대 정도가 높았다.

넷째, 국공립어린이집, 공립유치원에 대한 요구는 변함이 없음을 나타냈다. 영유아 대상 재정 지원 확대 우선순위로는 전문가는 공립 유치원 및 국공립 어린이집 설치가 전체의 38.8%가 이를 1순위로 응답하였고, 특히 일반국민들은 이보다 높은 과반수 이상이 공립 유치원 및 국공립 어린이집 설치를 1순위로 들었다.

다섯째, 보육서비스 대안으로서의 양육수당 정책은 조심스러운 정책이어야 함을 나타냈다. 수당이 늘어날 경우 여성이 더 이상 취업하지 않을 것이라고 응답한 비율이 0세아의 46.4%, 1세아 44.4%, 2세아 31.6%, 3세아 20.4%로 나타났고, 취약계층 자녀의 보육교육 기관 이용 기회가 축소될 수도 있다는 우려에 대하여는 0세아의 63.2%, 1세아 62%, 2세아 56.4%, 3세아 이상의 경우 46.8%가 이를 우려하였다.

V. 정책제언

1. 정책 방안

전계층 유아교육비와 보육료 전액 지원 중심의 자녀 양육 부모 지원 정책의 한계가 제기되고 있지만 정책의 방향을 단시간에 변경하기는 쉽지 않다. 정부가 제공하던 지원을 줄이거나 중단하기 어렵고, 또한 ‘무상’이라는 명분이 갖는 정치적 의미는 절대적이다.

그럼에도 본 조사에서 전문가들의 상당수는 무상보육과 무상교육의 부정적 측면에 공감하고 있고, 또한 전문가와 일반 국민의 2/3 정도는 향후 추가로 소요되는 비용에 대하여 부모와의 비용 분담에 동의하고 있다.

분석과 조사 결과에 의거하여 앞으로의 재정은 어떠한 부분에 어떠한 방식으로 투입되어야 하는가를 모색하고자 하였다. 첫째로는 재정 지원의 합목적성을 제고하기 위한 부모의 돌봄 필요 정도를 반영한 차등 지원방안을 제시하였고, 두 번째로는 부모 비용 지원 이외에 이용자 만족도를 제고하기 위해서는 서비스의 질이 높아져야 한다는 관점에서 보육서비스의 질적 수준 제고를 위한 정책대안을 모색하고자 하였다. 세 번째로는 획일화된 기관 이용 비용 지원에서 나타나는 이용시간 등의 부조리를 개선하기 위한 방안으로 양육 지원의 다양화를 위한 재정 투자 우선 정책을 제시하고자 하였다. 각 영역별로 예산 사업 중심으로 정책제언 하면 다음과 같다.

가. 돌봄 필요 정도를 반영한 차등 지원

본 실증자료 분석에 의하면 개인의 보육료와 교육비 지원 수혜는 예상했던 바와 같이 모의 취업 지원과 아무런 관련이 없는 것으로 분석되었다. 서비스 이용자를 대상으로 분석한 취업 및 구직에 미치는 영향에 대해서도 개인의 정부 재정 지원 수혜와의 관련성은 유의미하지 않거나 오히려 과거에 비하여 낮아지는 양상을 보였다. 취업모를 대상으로 비용 수혜가 업무능률에 미치는 효과를 알아 본 결과 역시 유의미한 결과를 보이지 않았다. 비용 지원의 업무 능률 효과는 2012년이 2009년에 비하여 낮아진 것으로 분석되었다.

개인의 비용 수혜와 출산과의 연계에서 아주 미약한 효과성을 나타냈다. 보육교육 비용 수혜는 출산의사에는 유의도 0.1 수준에서 영향력이 있음의 경향을 보였으나, 그러나 추가 출산에 영향을 미치는지에 대한 인식에는 오히려 부의 방향으로 유의하게 관련성이 있는 것으로 추정되었다. 전문가 조사에서도 출산과의 관련해서도 후속 출산에 영향을 주었을 것이라는 응답은 43.2%로 과반수에 못 미쳤다.

이러한 분석 결과는 지원의 효율화가 필요함을 나타내는 것으로, 필요성을 반영하여 서비스와 비용을 제공할 필요가 있다는 것이다. 현재 종일제 중심의 보육제도는 미취업모나 가정에 유휴인력이 있는 가정의 요구에 적절하게 대응할 수 있는 체제는 아니다. 우리나라 여성의 취업률은 50%를 약간 상회하는 수준이고 영유아를 둔 여성의 취업률은 30%대이다. 미취업모 또는 취업모이나 가정에 아이를 돌보아 줄 인력이 있는 경우에는 장시간의 보육보다는 아동의 발달에 적합한 비교적 단시간의 보육을 필요로 하므로 선택의 폭을 넓혀야 한다. 아동 입장에서 종일제 중심의 기관 이용은 아무리 가정과 같은 환경을 조성한다고 하여도 가정과는 구별되는 기관이기 때문에 아동에게 신체적, 심리적 부담을 준다. 교사도 근무하는 시간 내내 보육하여야 하는 아동과 함께 있다면 휴게시간은 물론이고 내일의 활동을 위하여 준비하며 보육계획안을 작성하고 연구할 시간이 전혀 없게 된다.¹³⁸⁾ 뿐만 아니라 아동 개개인의 발달 상태를 고려하여 적절한 관심과 긍정적 상호작용을 할 수 있는 여력도 없게 된다. 곧 서비스의 질적 수준을 올리기 어렵다고 하겠다.

본 분석에서 2009년 대비 2012년 비용 지원 수혜자의 어린이집 이용시간이 비수혜자에 비하여 상대적으로 짧다는 분석결과를 도출한 바와 같이 비용 지원을 받는 아동의 이용시간이 과거보다 짧아지는 현상이 나타난 것은 정부 지원 제도의 설계가 세심하지 못하였기 때문이라고 볼 수 있다. 유아교육과 보육계 전문가들은 어린이집과 유치원을 이용할 수 있는 기회 확대로 나타난 부작용으로 영아의 기관 과다 이용, 취업모의 기관 이용 어려움, 부모의 자녀양육 책임 약화에 대하여 우려한다는 비율이 각각 72.4%, 80%, 54%로 조사되었다.

부모의 근로와 철저히 연계된 보육정책을 실시하는 일본의 경우 2015년부터 추진하는 어린이·육아지원신제도에서 돌봄의 필요성을 더욱더 반영하여 8시간 단시간보육과 11시간 표준보육시간으로 구분하려 지원한다는 방침이다.

138) 일반적으로 수업과 수업준비시간 비율은 6:4가 적정하다고 보고 있음.

1) 이용시간 유형 구분

지원체계를 바꾸는 방안으로 기관 이용시간은 오후 3시경 귀가하는 단축형과 오후 6시 30분경에 귀가하는 종일제로 구분하여 보육, 유아교육 서비스를 제공한다. 오후 6시 30분 이후는 시간연장 형태의 개념을 적용한다. 이는 유아보다는 영아에 우선 적용한다. 따라서 유치원보다는 어린이집이 우선적 정책 대상이 되고 추후 유아교육 방과후 과정에의 적용 가능성을 검토한다.

이용시간을 두 가지 유형으로 구분하는 것은 몇 가지 측면으로 설명할 수 있다. 설문조사에서 나타나는 육아지원기관 이용 이유나 이용 행태를 보면 영아보육이 더 이상 취업모의 전용물이 아닌지 오래되었다. 아이를 잘 기를 수 있도록 지원하기 위해서는 미취업모의 영아보육 요구도 수용할 필요가 있다. 핵가족시대이므로 가정에서 부모 이외에 자녀양육을 지원할 수 있는 인적 자원이 거의 없기 때문이다. 부모의 자녀돌봄 부담도 지원의 이유가 된다.

단축형 이용시간의 구분 선을 오후 3시 정도로 설정한 이유는 보육시설이나 유치원 프로그램이나 시설 운영상의 효율성과 편의성이다. 어린이집, 유치원 일과운영에서도 오후 간식을 먹기 직전이므로 부모나 아동들의 요구보다는 운영 중심의 제도의 적용에서 이유를 찾을 수 있다. 유치원의 운영시간이 최대 5시간인 것과도 일치시킬 필요가 있다. 이용시간은 끝나는 시각을 중심으로 정한다. 오후 3시 정도에 집에 가는 아동은 대부분 집에 주 또는 보조 양육자가 있어서 오전 9시 되어야 오는 아동이기 때문에 등원시각을 오전 7시 30분부터로 정하는 것은 별 의미는 없다. 그러나 이용시간을 8시간으로 명시할 경우에 등원 시간이 늦으면 이와 연동하여 하원시간이 늦어지므로 운영자나 교사 입장에서 단축형 이용시간을 나누는 의미가 없다.

2) 차등 지원 조건

영유아 가구여건별 이용시간 제한 정책을 추진할 경우에는 여성취업의 특성과 또한 근로 이외의 가구 내 사정이나 양육여건이 반영되어야 하고 장시간 보육이 필요한 아동을 선별하기 위해서는 장기적으로는 서류 등 철저한 분류체계가 필요하다.

종일제 서비스는 모의 취업 중이거나 직업훈련, 구직 중, 또는 가족 구성원 중에 장애인 노인 등 가정에서 특별한 보호를 필요로 하는 구성원이 있어서 아

동에 대한 적절한 보호가 어려운 경우 등으로 조건을 두어 제한한다.

종일제 지원 대상은 부모가 근로하는 가구, 근로를 준비하는 가구, 출산·질병·장애 가구, 가족 돌봄 필요 가구, 기타 가구로 나누어 볼 수 있다(서문화·유해마·김종숙 외, 2012). 맞벌이 가구는 양 부모 모두 생계활동 영위자로서 상시근로자, 일일근로자, 재택근로자, 자영업자 등 근로형태와 관계없이 주 15시간 이상 근로하는 자로 한정한다. 한 부모 가구는 한 부모의 근로를 조건으로 한다. 부모가 창업이나 구직활동을 위하여 낮에 외출이 필요한 경우, 직업과 관련된 훈련이나 교육을 받는 경우를 포함하며, 부모 또는 보호자가 출산, 질병, 장애 등으로 자녀를 돌보기 어려운 상황에 처한 가구와 가족 내 장애인, 입원 환자, 치매노인 등 돌봄이 필요한 가족이 있는 경우를 포함한다. 또한 아동의 공평한 출발이라는 관점에서 취약한 조건에 처한 아동에게 종일제 서비스를 제공한다. 법적 보호 대상인 취약 가구, 저소득 한 부모 가정 자녀, 부모 없이 조부모가 양육 책임자인 가구 아동, 부모가 학생, 군대입소자, 구금상태에 있는 경우 등 예외적 가정 사정을 반영하여 기초 자치정부 단체장이 인정하는 사례를 반영한다.

종일제 보육 대상 증명 방법은 사회복지통합관리망으로 증명하기 어려운 경우는 사업장에서 재직증명서를 발급받았거나 소정의 양식에 의한 근로임금확인서에 확인을 받아오도록 한다. 이것도 어려운 경우에는 시·군·구에서 근로하고 있음을 확인하는 절차를 취한다. 모의 취업여부 기준은 우선 현재 시간제보육 사범사업에서 사용하는 취업모 기준을 준용하되 점차 기준과 적용 방식을 강화해 나간다.

3) 적정 인건비 산정과 교사 추가 배치

이용시간 이원화 논의에서 운영자 입장에서 가장 우려되는 사항이 비용이다. 현재 12시간 보육에서 8시간으로 이용시간이 줄어들면 보육료도 줄어들어야 한다는 일반적 생각에 대한 우려이다.

그러나 결론부터 말하자면, 보육료가 교사 8시간 근무를 가정한 비용이므로, 이용시간 이원화 제도 도입을 위해서는, 이용시간 단축형이라고 하여도 현재의 보육료 수준의 근접하는 수준이 유지되어야 하고, 8시간 이상 이용하는 아동의 비용은 상향조정되어야 한다.

반에서 일부 아동이 일찍 귀가한다고 하여도 교사는 종일제 근로자이므로 인건비는 줄일 수 없다. 총 보육비용 중 인건비 비율은 연령이 어린 아동일수록

높다. 근로가 유연화된 사회에서는 시간선택제 교사의 채용을 검토할 수 있으나 우리 육아지원기관 운영체계 하에서 담임교사를 시간선택제 교사로 채용해서는 기관을 운영하기 어렵다. 따라서 이원화된 보육시간 이용 비용은 재정운영에 부정적으로 영향을 미치지 않도록 설계되어야 한다.

중장기적으로는 현재와 같은 12시간 종일제 아동 보육을 위해서는 인력의 추가 배치를 원칙으로 한다. 바람직하다고 여겨지는 유치원과 같은 방과후 과정 교사 배치가 기본이 되어야 한다. 대부분 종일제 보육을 실시하는 국공립보육시설부터 교사를 추가 배치하여야 한다. 이 경우에 시간제 교사보다는 종일제 정규 교사가 바람직하고, 궁극적으로는 그렇게 되어야 할 것이지만, 그러나 제도의 진입 단계에서는 단기적으로는 시간선택제 교사의 배치도 고려할 수 있다. 시간선택제 교사를 배치하는 경우에는 정규교사 대비 일정 비율로 적용하는 등 운영에 차질이 생가지 않는 방안이 모색되어야 한다.

2013년 연구(서문화·양미선·이영미·박형진·김희정, 2013)에서 산정된 반일제 보육비용은 간식비 1회와 관리비, 교재교구비 85%를 적용한 기준으로 종일제 교사 배치 시에는 77인 기준 0세아가 76만원으로 종일제 80만원 수준에 비하여 4만원 정도 감소하였고, 4세 이상은 종일제 302,700원보다 24,800원 줄어든다고 하였고, 시간선택제 교사 배치 시에는 77인 기준 0세아가 종일제 교사 배치 시보다 16만원 정도 줄어들고, 4세 이상은 약 32,000원 정도 감소한다고 보고하였다.

4) 비용 분담 및 지원방법

종일제 보육 및 유아교육은 모의 취업, 직업훈련 등으로 가정에서 보호자가 아동을 적절하게 돌보가 어려운 경우에 한하므로 그 비용을 부모에게 부담시키기 어렵다. 모의 취업 등 조건없는 아동의 보육과 교육 서비스 이용 비용의 전액 지원을 확대하면서 취업 등으로 종일제 서비스를 필요로 하는 부모를 지원하지 않을 명분이 없다. 따라서 기본적으로 추가로 소요되는 비용에 대해서는 정부가 인건비 지원 방식으로 지원하는 방안이 모색되어야 한다.

그러나 현재의 서비스 수준을 올려서 보육료나 교육비 단가 자체를 증액할 경우에는 증액되는 부분에 대해서는 부모와 국가가 부담을 분담하도록 한다. 소득 수준을 반영할 수 있을 것이다. 본 조사에서도 전문가와 부모가 모두 2/3 정도는 보육과 유아교육에 추가 재정이 들어갈 경우에 부모가 분담할 수 있음을 나타냈다.

5) 추진 전략

무상보육·교육 정책이나 일하는 부모와 전업주부를 구분하는 정책에 대해서는 전문가와 일반국민의 의견이 많이 달라서 가구 특성별 차등 지원 정책을 도입하기 위해서는 홍보 등 대국민 전략이 병행 추진되어야 한다.

본 조사결과, 무상보육·교육 정책은 소득이 높은 계층이 상대적으로 더 이익을 보는 소득 역진적 정책으로 형평성에 어긋난다는 비판에 대해서는 전문가 57.6%, 일반국민 64%가 그렇다고 응답하여 비교적 차이가 적었으나, 현재의 전 계층 지원 단가 전액 지원 정책이 적절한지에 대하여 전문가들은 영아와 유아 대상 모두 38% 정도가 적절하다고 하였으나 일반국민의 적절하다는 응답은 70%로 전문가 응답과는 상당한 격차를 보였다. 또한 획일적 종일제보육 정책에 대한 대안으로 부모의 자녀에게 우선권을 주고, 맞벌이 등 종일돌봄 필요한 가구 자녀에게만 종일돌봄을 보장해야 한다는데 동의하는 정도는 전문가는 영아와 유아 모두 80% 이상이었고, 상당수는 재정이 현재보다 더 들어도 이러한 방안을 추진할 필요가 있다고 응답하였다. 그러나 일반국민들은 취업모 우선 정책에 대해서는 찬반의견이 대등하고 종일돌봄 필요 아동에게만 종일보육 비용을 지원하자는 제안에 대해서는 반대 의견이 더 많았다.

그러므로 시간 이원화나 부모 근로 등을 전제로 하는 차등화 정책은 대국민 설득이 선행되어야 한다. 이러한 의미에서 현재 시범사업 중인 시간제보육에서 취업모 차등 지원은 본격적 차등 정책의 사전적 역할을 한다고 하겠다.

나. 서비스의 질 제고를 위한 재정 투자와 관리

보육과 유아교육의 질을 제고하기 위한 정책에도 투자가 필요하다. 제2장에서 분석한 바와 같이 영유아기에 투자하는 재정의 대부분이 부모를 통하여 또는 유치원이나 어린이집에 직접 지원하여 유아교육·보육 활동 운영에 사용하거나 부모에게 수당으로 지급하는데 소요된다. 어린이집에 비하여 유치원 교육활동 지원 예산은 비교적 많다. 또한 지원 기관이나 인력의 구조도 어린이집 지원은 종합육아지원센터 중심으로 추진되지만 그 지원 규모가 많지 않다. 누리과정 교사 연수비는 2014년에 3억 8천만원 규모에 불과하다.

본 분석에서 보육·교육 서비스 이용자의 만족도에 비용 수혜는 일관성 있는 관련성을 나타내지 않았다. 일부 항목은 수혜자의 만족도가 과거에 비하여 낮아

진 것으로 분석되었다. 지원자의 소득수준이 상향조정되면서 비용 지원을 받는 부모들의 기관 이용 만족도는 과거에 비하여 아무런 차이가 없거나 부분적으로는 낮아지는 것으로 추정되었다. 이는 정부 재정 투자가 부모 비용 부담 완화에 집중되어 있고 보육이나 유아교육의 질을 높이는데 재정 투자 비중이 낮기 때문이며, 또한 재정 지원이 중산층 이상으로 확대되면서 지원 자체에 대한 가치 부여가 절실하지 않은 대상에 비용이 지원되고 있기 때문이기도 한 것으로 보인다. 부모들의 높아진 기대 수준에서도 이유를 찾을 수 있다.

전문가들도 영유아 무상보육·교육 정책이 어린이집과 유치원의 질적 수준을 높였다는 의견에 대해서는 불과 29.2%만이 그렇다고 응답하여 기관에 대한 재정 투자가 질적 제고로 이어지지 않았다는 시각을 보였다.

이는 정부의 재정 투자가 부모 비용 부담 경감에만 집중해서 부모가 내는 비용을 정부가 대신 내주는 지원만으로 서비스의 질을 올리기 어렵고 서비스의 질적 수준을 올리기 위한 별도의 조치가 필요함을 의미한다. 이와 관련하여 몇 가지 정책 제언은 다음과 같다.

1) 교사 전문성 강화 지원

현재 교직원의 전문성은 유아교육에 비하여 보육분야에서 상대적으로 문제시하는 경향이다. 최저 학력 기준, 단기 교육이나 학점제를 통한 자격부여, 지방 지원청과 전문 지원인력의 부재 등이 주요 이유가 된다. 보육교사를 중심으로 앞으로 재정 지원이 필요한 부분을 서술하면 다음과 같다.

첫째, 서비스의 질을 올리기 위한 지원으로는 우선적으로 교사 전문성 제고에 투자가 우선되어야 한다. 제1차 아이사랑 플랜 평가에서도 교사 지원에 대한 지원 요구가 가장 많았다. 우선적으로 보육교사 교육체계를 강화한다. 지원을 확대하고, 보육교직원 보수교육 지원 강화 및 교육명령제를 도입한다. 반당 50명 정원을 유지하면서 제대로 된 전문 강사를 초빙하여 교육하기 위하여 교육 지원 단가가 조정되어야 한다. 또한 보수교육 명령제를 도입하여 정부가 보육인력을 모두 관리하면서 정해진 일정시간의 교육을 반드시 받도록 하는 체계를 구축한다. 이를 위해서는 보육인력의 자격과 경력의 통합 관리체계가 구축되어야 한다. 이와 연동하여 교사가 교육 받을 수 있는 지원체계 마련에도 투자하여야 한다.

또한 교직원 교육과 컨설팅에도 예산 지원이 필요하다. 구체적 추진방안으로

는 첫째, 전문성 있는 컨설턴트가 확보되어야 한다. 컨설턴트의 역량을 지속적으로 강화함으로써 우수한 보육·교육 인프라를 구축하는 것이 가장 중요하다. 그러기 위해서는 중앙에서 질 높은 교육을 충분한 제공하여야 하고, 컨설턴트에 대한 처우도 전문성과 직결되기 때문에 일정 수준 이상의 대우는 유지되어야 한다. 둘째, 전국에서 행하여지는 보육이나 유아교육 컨설팅의 방향과 기준이 일정하여야 한다. 질 높은 교육자료와 컨설팅 매뉴얼을 제작하여 충분하게 공급하고 교육하여야 한다. 셋째, 컨설팅 내용에 있어서 다양성을 확보하고 대상을 운영자 이외 교사에까지 확대한다. 컨설팅은 운영, 보육교육과정, 재무회계 등 기관 운영과 관련된 사항을 포괄적으로 다룬다. 예산의 제한 등으로 인해 대부분이 원장 또는 일부 교직원을 대상으로 진행되었기 때문에 단기간 내에 전반적인 서비스의 질을 제고하기에 한계가 있을 수 있다. 서비스의 질과 직결되는 가장 핵심적인 요소가 교직원이기 때문에 교직원 전체가 직접적인 역량강화의 대상이 되도록 하는 것이 필요하다. 우수한 인프라가 되기 위해서는 무엇보다 스스로 질적 수준을 진단하고 개선할 수 있는 역량을 갖추는 것이 가장 우선적 과제이다. 넷째, 컨설팅 방법과 내용을 다양화한다. 교직원의 학력 또는 경력, 맡고 있는 업무 등 다양한 교직원의 배경에 따라 내용과 방법을 달리하여 효과적인 방법을 사용한다. 내부적으로 교직원 워크숍을 수행하고 주도적인 질 관리 역량을 강화하는 등 운영자 스스로 변화를 주도하고 개선을 이끌어내도록 지원하는 것이 중요하다. 주관기관을 중심으로 컨설팅 거점 기관을 지정하여 지역사회 멘토로서의 역할을 부여하는 방안도 고려한다. 어린이집 평가인증의 경우, 평가인증을 높은 점수로 통과한 어린이집 원장들이 각 지역 내 컨설팅 요원으로 참여하고 있으므로 이들이 보다 높은 사명감을 가지고 활발한 역할을 할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

2) 인력 확보

어린이집 반당 담당교사 이외에 보육인력이 더 확보되어야 한다. 누리과정의 경우에는 보조교사 배치를 권고하고 있으나 대체교사의 규모는 매우 부족하다 당분간은 교사 수를 증가시켜 연가 이외에 교육이나 단기휴가 등에도 활용할 수 있도록 하여야 한다. 2012년 기준으로 수혜를 받은 교사수는 15,000명 정도에 머문다(표 II-2-5 참조).

장기적으로는 인력의 배치를 강화하여야 한다. 지원 체제나 다양한 유형의

서비스 제공 체제와 더불어 보조교사를 시간제 및 종일제로 배치하는 체계를 구축하여야 한다.

3) 서비스의 절대 수준 상향 조정

교육 및 보육 비용 지원 대상은 확대되었으나 비용 지원 수혜자들의 비용 만족도는 이전보다 감소하였다. 2009년 이후 비용 확대 정책은 수혜자들의 교육·보육 정책 만족도를 이전만큼 증가시키지 못한 것이다.

여기에는 제공되는 서비스 수준보다 부모들의 기대가 더 크다는 것을 알 수 있다. 서비스의 수준은 가격과 정비례한다. 2013년 인건비 미지원 어린이집의 부모 부담 표준보육료 수준을 최소한으로 보면 가장 가격이 높은 50인을 기준으로 봤을 때 영아는 0세아 469,500원, 1세아 424,300원, 2세아 367,400원이다. 유아는 366,500원, 428,700원이다. 정부 보육료 지원단가를 이와 비교하면 각 규모 모두 지원단가가 산정된 비용보다 낮다. 유아의 경우에 누리과정 지원금 4-5만원을 고려하면 그 격차는 다소 줄어들 것으로 생각된다(표 V-1-1 참조).

표준교육비도 2012년에 우명숙 외(2012)은 사립유치원 아동 1인당 연간 교육비율 4,558,000원으로 추정하였고, 김은설·문무경·박진아·이영미·김혜인(2013)은 교육과정비를 지역과 규모별로 추정하였는데 그 액수는 평균 33만원 수준으로 정부 지원단가와 거의 차이가 크다(표 V-1-2 참조). 유치원은 가격 규제가 어린이집과 달라서 부모 부담 부분이 상대적으로 높을 것이다.

이와 같이 지원 단가의 상승을 통한 서비스의 질 제고 요구가 크지만, 현재 여러 가지 여건으로 보아 이는 중장기 정책과제로 추진하여야 할 것이다.

〈표 V-1-1〉 인건비 미지원 어린이집 기본보육료 제외한 보육 비용

단위: 원

구분	20인	50인	77인	97인	124인	142인	169인 이상	지원단가
0세	394,800	469,500	442,300	439,800	441,600	435,700	438,000	394,000
1세	349,500	424,300	397,100	395,800	396,400	390,500	392,700	347,000
2세	293,800	367,400	341,300	338,800	340,600	334,700	337,000	286,000
3세	-	366,500	340,500	338,000	338,600	333,900	336,100	220,000
4세이상	-	328,700	302,700	300,200	300,800	296,100	298,300	220,000

자료: 서문희·양미선·박진아이세원·이혜민·이영미 외(2013). 표준보육비용 산정 연구. 보건복지부·육아정책연구소.

〈표 V-1-2〉 사립유치원 유아 1인당 학부모 부담비용(교육과정)

단위: 원, 기준: 개월

구분	대도시			중소도시			읍면			전체
	대	중	소	대	중	소	대	중	소	
총 비용	375,798	361,186	334,371	374,953	341,203	325,081	322,085	286,389	259,792	331,206

자료: 김은설 외(2013). 누리과정 시행에 따른 표준유아교육비 산출 연구. 육아정책연구소.

4) 공공인프라 확산

공공 인프라로 국공립과 직장어린이집, 공립유치원의 확대는 꾸준히 추진되어야 한다. 조사에서 국공립 기관에 대한 일반적 요구는 변함이 없음을 나타냈다. 영유아 대상 재정 지원 확대 우선순위로는 전문가는 공립 유치원 및 국공립 어린이집 설치가 전체의 38.8%가 이를 1순위로 응답하였고, 특히 일반국민들은 이보다 높은 과반수 이상이 공립 유치원 및 국공립 어린이집 설치를 1순위로 들었다. 국공립어린이집 설치 예산을 2014년 100개 수준에서 점차 늘리는 것이 적절하다.

한편 보육분야에서 도입된 공공형어린이집은 경쟁력 확보를 위하여 공공형으로 진입하고자 하는 민간가정어린이집이 많아 제도의 입지는 좁지 않을 것으로 전망된다. 공공형어린이집으로의 지정은 원아 모집에도 도움을 주고, 공공성이 어느 정도 인정된 어린이집의 원장이나 교사로서의 자부심도 큰 것으로 파악되었다. 공공형어린이집 제도의 발전을 위해서는 지원 기준을 올리고 더불어 선정 관련 개선을 적극 추진할 필요가 있다. 운영비 지원은 교사의 급여와 연동되어 있기 때문에 운영비 지원 체계를 구간별 운영비에서 교사 수나 반당 지원으로 보육비용 지원체계를 점차 개선하는 것이 합리적인 것이다. 현재 운영지원금은 교사 수에 관계없이 아동 정원에 따라 지급하는데, 어린이집 운영 체계는 반 수를 늘리면 교사 수도 함께 늘어나는 구조이므로 이를 반영하여야 한다.

공공형어린이집 지원 수준 강화와 더불어 투명한 재정 운영 등 운영기준도 강화한다. 공공형어린이집에는 취약계층 자녀와 맞벌이 가정 자녀가 우선적으로 이용할 수 있도록 책무성을 강화하고 맞춤형 서비스를 제공함으로써 일반적인 민간 인프라와 차별화하는 것이 필요하다. 아울러 공공형어린이집 선정 후에도 주요 선정 기준인 1급 교사 비율, 취약보육 실시, 보육료 수입 대비 기타 운영비 지출 비중 등은 일정한 수준으로 유지되어야 한다. 선정 기준도 우선, 신청예외 대상 기준을 강화한다. 먼저, 자가와 임대 기준 이외에 자기 자본이나 부채 비율을 기본 신청 요건으로 선정 기준에 포함하여 내실 있는 운영을 도모한

다. 또한 대표자와 원장이 다른 부분도 개선의 대상이다. 또한 대표자가 자주 변경되는 어린이집이나 어린이집을 자주 바꾸는 대표자도 공공형어린이집에서 제외할 필요가 있다.

5) 평가체계와 재정지원 연계

2015년부터 어린이집 평가를 의무화한다는 방침은 차질없이 추진되어야 한다. 어린이집, 유치원 평가(인증)제도는 평가인증 의무신청제로 전환하여 모든 어린이집을 평가하도록 제도화한다. 이와 더불어 평가결과가 일정 기준 이상인 어린이집에만 재정지원을 한다.

연계하는 지원은 단계적으로 수당, 정부지원시설 인건비, 기본보육료와 인건비 보조금, 보육료 지원금의 순으로 확대한다. 궁극적으로는 평가인증을 통과한 어린이집에만 보육비용 바우처 이용 권한을 부여한다.

신규 어린이집 설치 이후 6개월간은 보육 바우처 등 재정을 지원한다. 또한 평가가 실시되는 기간 동안에도 보육비용을 지원한다. 따라서 신규 어린이집은 처음 10개월 기간 동안은 재정 지원을 받게 된다. 그러나 최종 판정 이후 기준 미달 등 재정 지원 금지 해당 어린이집은 다음 달부터 지원 대상에서 제외한다.

2013년 조사에 의하면 평가 결과와 재정연계에 대한 높은 공감대가 있음을 나타냈다. 보육관계자와 원장은 각각 75.8%, 73%가 평가결과와 재정연계가 미흡하다는데 동의하였다. 원장과 보육교사는 재정지원 연계 시 어떠한 지원과 연계시키는 것이 적절한지에 대한 수당, 정부지원시설 인건비, 기본보육료, 보육료 지원금의 순이었다(서문화·양미선·이정원 외, 2013). 이러한 공감대 형성에는 그동안 정부가 끊임없이 재정 지원과의 연계 방침을 언급하고 소규모 운영비 지원과 연계시켜 온 결과이다.

한편 2014년부터 3주기 평가에 들어간 유치원의 경우에는 평가를 통한 차등화된 지원정책의 도입이 쉽지 않아 보이고, 연계할 경우에는 인센티브 형태를 선택할 수 있을 것이다.

다. 자녀양육 지원 방식의 다양화

종일제 서비스의 과도한 이용은 지원방식의 획일성과 연계되어 있다. 우리나라 정책은 급격한 예산 확대에도 불구하고 보육은 획일화된 종일제 서비스의

보편화로 다양한 수요에 탄력적으로 대응하지 못한다는 지적이 있어 왔다. 국가가 다양한 지원의 선택지를 제공함으로써 수요자의 정책 만족도도 높일 수 있을 것이다. 자녀양육 지원 방식을 다양화하기 위하여 확대되어야 하는 재정 관련 정책 분야는 다음과 같다.

1) 자녀양육에 대한 기본철학과 양육수당 정책 추진

부모의 선택을 존중하여 이들이 선택하는 방법으로 자녀를 키울 수 있도록 도와주는 정책이 필요하고, 동시에 선택에 영향을 미치는 정책에 기본 철학이 반영되어야 한다. 모든 아동의 어린이집 이용이 바람직한지 아니면 부모가 직접 돌보는 것이 바람직한지에 대한 사회적 합의가 있고, 이에 따라서 정책을 통하여 수요자들을 바람직한 방향으로 선택하도록 해야 할 것이다.

대부분 출생 초기에 부모가 직접 돌볼 수 있도록 지원하는 방향이 바람직하다고 보기 때문에 0세와 1세를 중심으로 양육수당 금액을 다소 올리고 2세는 현 수준을 유지하며 3세 이상은 양육수당을 철회하는 방안을 제안한다. 양육수당 금액이 너무 높으면 자녀를 어린이집이나 유치원에 안 보낼 가능성도 있다는 점이 액수 결정에 중요한 기준이 되어야 할 것이다. 조사에서도 양육수당은 조심스러운 정책이어야 함을 나타냈다. 수당이 늘어날 경우 여성이 더 이상 취업하지 않을 것이라고 응답한 비율이 0세아의 46.4%, 1세아 44.4%, 2세아 31.6%, 3세아 20.4%로 나타났고, 취약계층 자녀의 보육·교육 기관 이용 기회가 축소될 수도 있다는 우려에 대하여는 0세아의 63.2%, 1세아 62%, 2세아 56.4%, 3세아 이상의 경우 46.8%가 이를 우려하였다.

2) 자녀양육지원 인프라 확대

육아종합지원센터는 양육수당 정책과 더불어 기관 이외의 자녀 양육 지원 정책의 하나로 최근에 확대된 정책이다. 대부분 핵가족인 현대사회에서 국가와 지역사회가 다양한 자녀양육 지원 프로그램을 운영하여 부모들의 자녀양육을 지원할 필요성이 점점 커지고 있다. 어린이집 이용시간이 점점 늘어나는 것은 부모들이 양육을 부담스러워하기 때문이므로 부모가 자녀를 잘 기를 수 있도록 주변 환경을 조성해야 한다.

이와 관련한 앞으로의 예산 사용 방향은 설치와 운영비 지원을 증가하여야 한다는 점이다. 전국적으로 균형 잡힌 접근성을 보장할 수 있도록 설치비를 확

보하여 지원한다. 우선 시·군·구에 한 개소씩 설치하고 점차 아동수 기준으로 권역별로 설치할 수 있도록 한다. 기관 운영 측면에서도 중앙정부의 지원을 통하여 안정성을 보장한다. 시·군·구 보육정보센터는 지방정부가 매년 주로 프로그램별로 지원금을 별도로 책정하여 지원하고 있어서 차기연도 사업 사행이 불투명하다. 육아지원센터의 인력의 고용 안정이나 처우 개선도 중요한 과제이다.

이러한 재정 지원과 더불어 센터간의 연계와 효율적 업무 수행을 위해서는 중앙보육정보센터를 중심으로 하는 전국 조직체계의 효율적인 구조를 구축한다.

3) 시간제보육제도의 정착

양육수당 제도가 확대되면서 가정에서 자녀를 기르고자 선택하는 부모를 지원할 수 있는 보육서비스 유형을 개발하여 제공하고, 또한 시간선택제 등과 같은 고용형태의 다양화를 통하여 여성고용률 70%를 달성하고자 하는 정부 정책 목표와 맥을 같이하여 영유아 모의 일-가정 양립을 지원하고, 경력단절을 차단하기 위해 유연한 지원체계 마련이 주요 과제가 되고 있다.

정부는 2013년에 일시보육 시범사업을 추진한 바 있고, 2014년 하반기부터 시간제보육으로 변경하여 시범적으로 운영하고 있다. 시간제보육은 종일제 어린이집 등을 이용하지 않는 양육수당 수혜 아동이 시간제보육지정기관에서 시간제로 보육서비스를 이용하고, 정부가 일정 비용을 지원하는 체계로 운영된다.

2014년 시간제보육은 2013년에 실시한 일시보육과 비교하여 운영방식은 다소 차이가 있다. 일시보육이 전업주부 중심의 긴급 보육수요 중심이라면 시간제보육은 맞벌이 부모의 정기 단시간 보육수요까지 이용 대상을 확대하고 취업모, 한부모, 양육부담 가구 등 가구여건을 반영하여 양육부담 여건이 인정되는 가구 자녀에게는 지원 시간과 비용 지원을 우대하여 차등한다. 취업모에게도 선택권을 확대하였고 일반보육에서 부족한 근로와 보육의 연계를 시도하였다는 점은 긍정적이다.

앞으로 시간제보육은 아동이 종일제 어린이집으로 가기 위한 적응 기관으로서의 기능보다는 고유의 기능을 확보할 수 있도록 명실상부하게 시간제로 운영, 이용하게 하여야 한다. 전국 균형 배치 개념보다는 수요가 있는 지역을 중심으로 집중 확대하고, 이용도 간헐적 일시보육 기회는 열어 두되 시간제 정규보육 형태를 강화하는 것이 바람직하다. 이용시간도 점심시간을 사이에 두고 오전, 오후로 구분하고 하루 이용시간을 제한하여 시간제보육으로서의 정체성을 확보

하도록 한다. 이러한 조치는 질 높은 서비스 제공의 전제가 된다.

〈표 V-1-3〉 정책방안 추진 시기 개요

	단기	중기	장기
돌봄 필요 반영 차등 지원			
- 이용시간 유형 구분			
- 차등지원 조건 적용			
- 적정비용 산정 및 교사 추가 배치			
- 소요 비용 부모 부담			
- 정책 홍보			
서비스 질에 대한 재정 투자와 관리			
- 교사 교육, 컨설팅 등 전문성 강화 지원			
- 대체교사 및 인력 배치 확대			
- 서비스 절대 수준 상향 조정			
- 공공인프라 확산			
- 평가와 재정 자원 연계			
자녀양육 지원 방식의 다양화			
- 자녀양육에 대한 기본철학과 양육수당 정책 연계			
- 자녀양육지원 인프라 확대 설치 및 운영비 지원			
- 시간제 서비스 정착			

2. 맺는 말

본 보고서는 2004년 이후 10여년간 유아교육과 보육 정책과 재정 지원 상태를 검토하고, 3회의 전국보육실태조사 자료와 설문조사 자료를 이용하여 영유아를 둔 부모의 어린이집과 유치원 이용에 소요되는 비용 중심으로 확대된 재정 투자의 효과성과 한계를 파악하고자 하였다.

지난 수년간 영유아에 대한 재정 지원의 규모가 크게 증가하였다. 무상교육, 무상보육, 그리고 양육수당으로 정부 저출산대책에 들어 있는 정부 예산의 약 70%가 부모에게 지출된다. 이에 따라 아동의 기관 이용은 지속적으로 증가하였으며, 비용을 지원 받는 개인들의 비용부담은 상대적으로 줄어들었다. 그러나 비용 수혜자와 비수혜자간의 비용이나 비용지원 정책에 대한 만족도는 차이가 없다. 비용부담에 대한 인식도 뚜렷한 성과를 내지 못하였다. 또한 기관 이용자는 서비스에 대한 만족도 제고 효과도 거의 없다. 경우에 따라서는 비용을 지원 받는 사람들의 만족 정도가 더 낮아지기도 하였다. 어머니의 취업과의 관련성은

거의 없고 추가 출산과의 관련성은 미약하였다.

이러한 이유는 수요자의 요구를 고려하지 않은 재정 투자 방식에 있다. 교육비, 보육료 지원 대상자가 점차 중산층 이상으로 확대되면서 가구 경제상 교육비와 보육료 지출 계수는 당연히 달라졌을 것이다. 그러나 취업모, 취약계층 등 가구의 여건을 반영한 맞춤형 서비스를 제공하지 못하였고, 비용을 지불하더라도 질 높은 서비스를 기대하는 부모의 요구도 충족되지 못하였다. 특히 영아의 기관 이용 증가는 보육서비스가 절실하지 않은 영아의 대거 어린이집 이용을 불러와서 취업모에게 오히려 불리하게 작용한 측면이 있고, 보육서비스가 절실하지 않은 영아는 어린이집을 짧게 또는 부정기적으로 이용하게 사례도 나타났다. 정부 정책이 부모의 자녀양육 책임성을 약화시킨 측면도 있다.

앞으로 정책은 이러한 제도상의 불합리를 최소화하는 수요자 맞춤형으로 추진되어 정책적 효과를 높여나가야 할 것인데, 제도의 개선은 예산 증가를 필요로 할 가능성이 높다. 현재 재정 규모가 단시간에 크게 확대되어서 당분간 재정 확충 여지가 많지는 않다. 그러나 지원 단가 등이 질 높은 보육교육을 담보할 수 있는 수준은 아니기 때문에 지원단가 증액, 교사 처우 및 배치 등 재정 확대 필요 요인은 아직도 많이 남아 있고, 양육수당도 금액을 올려야 한다는 소리도 크다. 앞으로의 재정 투자 확대는 효율성을 확보하기 위해서는 일가정 양립 등 수요자 요구에 따른 맞춤형으로 추진되어야 한다. 본 보고서가 앞으로도 늘어날 것으로 예상되는 보육교육 재정 투자 확대와 정책 결정과정에서 유용한 자료로 사용되기를 기대한다.

참고문헌

- 고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정[대통령령 제25050호, 2013.12.30., 타법 개정].
- 고용노동부(2014). 2014년도 고용노동부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.
- 고용정보원(2008). 2007 고용보험 통계연보.
- _____ (2013). 2012 고용보험 통계연보.
- 교육과학기술부(2009). 유아교육 선진화 추진계획.
- 교육과학기술부(2011). 제2주기 유치원 평가 추진 계획.
- 교육과학기술부 및 교육부(2009-2014). 유아학비 지원현황.
- 교육과학기술부·경상남도교육청·육아정책연구소(2012). 2011-2012 유아교육 연차 보고서.
- 교육부(2014). 유아교육 지원 2013년 결산 및 2014년 예산 현황. 내부자료.
- _____ (2014). 제3주기 유치원 평가 매뉴얼. 미발간.
- 권미경·김문정(2012). 2012 유아교육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 근로복지공단(2013). 2012 근로복지공단 통계연보.
- 김영옥·이기숙·신은수·문미옥·박은혜·장명림 외(2013). 유아교육발전 5개년 정책수립 정책연구. 교육과학기술부·광주광역시교육청.
- 김은설·문무경·박진아·이영미·김해인(2013). 누리과정 시행에 따른 표준유아교육비 산출 연구. 육아정책연구소.
- 김은설·유해미·김선화(2010). 2010 유아교육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 김은영·최은영·조혜주(2011). 2011 유아교육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 김현숙(2006). 영유아 보육재정 지출방식: 기본보조금에 대한 검토. 재정포럼 11(5), 30-55.
- 노화준(2006). 정책평가론. 법문사.
- 농림부 및 농림수산물부(2004-2011). 내부자료.

농림수산물부 및 농림축산식품부(2012-2014). 소관부처 예산.

농림식품축산부(2014). 2014년도 농림식품축산부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.

농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법[법률 제12427호, 2014.3.18., 일부개정].

다문화가족지원법[법률 제12079호, 2013.8.13., 일부개정].

대통령자문 고령화 및 미래사회위원회(2004). 육아지원정책방안.

_____ (2005). 제2차 육아지원정책방안.

문무경·이세원(2007). 유아 기본보조금 시범사업 평가. 육아정책개발센터.

민인식·최필선(2012). STATA 고급 패널데이터 분석. 지필미디어.

민희철·우석진·김혜원·류덕현(2007). 저출산 극복 및 성장잠재력 확충을 위한 가족친화정책. 한국조세연구원.

박기백·김현숙·김우철·김형준(2005). 표준보육·교육단가 및 적정부담수준에 관한 연구. 한국조세연구원.

보건복지가족부(2008-2009). 각 연도 보육통계.

_____ (2008-2009). 각 연도 자치단체특수시책 및 내부자료.

보건복지부(2010-2013). 각 연도 보육통계.

_____ (2001-2004, 2010-2013). 각 연도 자치단체특수시책 및 내부자료.

_____ (2009-2014). 보육사업안내. 보건복지부.

_____ (2012). 보육통합정보시스템 내부자료.

_____ (2000). 소관 부처 예산서.

_____ (2009). 아이사랑 플랜. 보건복지부.

_____ (각 연도). 지방자치단체 특수시책.

보건복지부·서울대 사회복지연구소(2006). 2006 한국의 아동지표. 보건복지부.

부산광역시교육청·충청남도교육청·육아정책연구소(2010). 2009-2010 유아교육 연차보고서.

서문희·김은설·안재진·최진·최혜선·김유경·조애저(2009). 2009년 보육실태조사.

- 보육·교육 이용 및 욕구 실태조사 보고. 보건복지가족부·육아정책연구소.
- 서문희·김은설·장혜경·박수연(2008). 일하는 여성 보육지원강화방안. 노동부·육아정책개발센터.
- 서문희·김혜진(2012). 2012 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 서문희·안재진·최혜선·소마 나오코(2009). 영유아 양육비용 지원 효과에 관한 연구. 육아정책연구소.
- 서문희·양미선·김은설·최윤경·유해미·손창균 외(2012). 2012년 전국보육실태조사·가구조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소.
- 서문희·양미선·박진아·이세원·이혜민·이영미 외(2013). 표준보육비용 산정 연구. 보건복지부·육아정책연구소.
- 서문희·양미선·이영미·박형진·김희정(2013). 보육의 질 제고를 위한 보육비 산출 연구. 육아정책연구소.
- 서문희·양미선·이정원·김은기·원종욱·송신영(2013). 보육시설 질 제고를 위한 평가인증제도 중장기 개편방안 연구. 보건복지부·육아정책연구소.
- 서문희·유해미·김종숙·신윤정·윤자영·김혜진(2012). 어린이집 이용 실태조사를 통한 가구여건별 맞춤형 보육지원 체계 구축 방안. 보건복지부·육아정책연구소.
- 서문희·이혜민(2013). 2013 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 서문희·이혜민(2014). 공공형어린이집 제도 개선 발전방안. 육아정책연구소.
- 서문희·장명림·문무경·양미선(2011). 만5세아 공통과정 시행 방안 연구. 육아정책연구소.
- 서문희·조애저·김유경·최은영·박지혜(2005). 2004년도 전국 보육·교육 실태조사 가구조사 보고서. 여성부·한국보건사회연구원.
- 서문희·최혜선(2007). 유아 기본보조금 시범사업 평가. 육아정책개발센터.
- _____ (2010). 2010 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 서문희·최윤경·김문정(2011). 2011 보육정책 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 서문희 외(2006). 경기도 중장기 보육발전계획 수립. 경기도·한국보건사회연구원.

- 신윤정·고제이·이지혜·윤자영(2013). 자녀 양육 지원 정책 평가와 개선 방안. 한국보건사회연구원.
- 신윤정·성태운·최은영(2008). 출산에 영향을 미치는 보육·교육비 부담 정도에 관한 연구. 한국보건사회연구원.
- 여성가족부(2005-2007). 각 연도 자치단체특수시책.
 _____(2005-2007). 각 연도 보육통계.
 _____(2005-2007). 각 연도 여성가족부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.
 _____(2005-2007). 내부자료.
 _____(2003-2008). 보육사업안내. 여성가족부.
 _____(2006). 예산 현황 및 내부자료.
 _____(2006). 중장기 보육발전 계획안: 새싹 플랜.
- 여성부(2014). 2014년도 여성부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.
- 영유아보육법[법률 제12619호, 2014.5.20., 일부개정].
- 영유아보육법 시행규칙[보건복지부령 제283호, 2014.3.7., 일부개정].
- 우명숙·박은혜·김지하·김현철·김중환 외(2012). 유치원 표준유아교육비 산정연구. 교육과학기술부.
- 유아교육학회(2007). 유아교육백서 2001년-2005년. 양서원.
 _____(2011). 유아교육백서 2006년-2010년. 양서원.
- 유해미·서문희·한유미·김문정(2011). 영아 양육비용 지원정책의 효과와 개선방안. 육아정책연구소.
- 육아정책연구소(2006-2008). 평가인증 예결산 내부자료.
- 육아정책연구소(2007). 한국의 육아정책백서. 육아정책연구소.
 _____(2013). 2012-2013 유아교육 연차보고서(mimeo).
- 윤홍식(2007). 2006년 출산과 출산 양육지원정책의 관련성. 최근 출산을 변동과 원인에 관한 정책토론회 자료집.
- 이삼식·유계숙·윤홍식·최효진(2008). 저출산 대응 정책의 효과성 평가모형에 관한 연구. 한국보건사회연구원. 3-71.

- 이삼식·최효진·정혜은(2010). 저출산정책 효과성 평가 연구. 한국보건사회연구원.
- 장명립·양유진(2013). 제3주기 유치원평가 개선 방안 연구. 육아정책연구소.
- 장명립·황성온·김미나(2013). 2013-2017 유아교육 중장기 발전 방향. 육아정책연구소.
- 장애아동복지지원법[법률 제11009호, 2013.1.23., 개정].
- 정미라·천세영·신은수·문무경(2005). 유아교육 발전 종합계획 수립(비전 2010). 교육인적자원부.
- 조병구·조운형·김우종·김주봉·서문희·유희정(2007). 정부 재정사업 심층평가보고서: 영아 기본보조금 지원사업. 한국개발연구원.
- 최은영·김정숙·송신영(2013). 유아교육 정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 한국교육개발원(각 연도). 각 연도 교육통계연보.
- 한국보건복지정보개발원(2014). 어린이집 현황 자료.
- 한국보육진흥원(2009-2013). 평가인증 예결산 내부자료.
- 阿部正浩(2005). 「男女共同参画・子育て支援が与える出生率への影響」, 『少子化の新局面と家族・労働政策の対応に関する研究』, 厚生労働科学研究費補助金平成 14~16年度総合報告書.
- 周燕飛(2007). 「保育・子育て支援制度の多様化の現状と少子化対策としての課題—東京都の取り組みを例として—」, 『季刊・社会保障研究』, Vol.43, N0.3, pp.197-210.
- 大石亞希子(2003). 母親の就業に及ぼす保育費用の影響. 季刊 社会保障研究, 39(1). pp55~69.
- 吉田浩·水落正明(2005). 「育兒資源の利用可能性が出産および就業の選擇に与える影響」, 『日本經濟研究』 No.51, pp.76-95.
- 坂爪聰子(2007). 「都道府縣別にみる出生率と女性就業率に関する一考察」, 京都女子大學 『現代社會研究』, pp.137-150.
- 滋野由紀子(2006). 「就勞と出産・育兒の兩立 企業の育兒支援と保育所の出生率回復への効果」, 樋口美雄·財務省財務総合政策研究所編 『少子化と日本の經濟社會 2つの神話と1つの眞實』, 日本評論社, pp. 81-114.
- 滋野由紀子·大日康史(1999). 「保育政策が出産の意思決定と就業に与える影響」,

『季刊・社会保障研究』, Vol.35 No.2, pp.192-207.

滋野由紀子・松浦克己(2003). 出産・育児と就業の両立を福祉して-結婚, 就業選擇と既婚就業女性に する育児休業制度の効果を中心に-. 季刊 社会保障研究 39(1). pp43~54.

田村和之(2013). 保育六法. 第3版 信山社.

塚原康博(1995). 「育児支援政策が出生行動に与える効果について—実験ヴァイネットアプローチによる就業形態別出生確率の計量分析」, 『日本経済研究』 No.28, pp.148-161.

日本 全国保育団体聯合會・保育研究會(2014). 2014 保育白書.

日本 内閣府・文部科學省・厚生労働省(2013). 子ども・子育て 3法について. 全国保育団体聯合會・保育研究會(2013). 2013 保育白書.

日本 内閣府(2014). 小児化社會對策白書.

日本 内閣部 新制度施行準備室(2014). 子ども・子育て支援新制度について

日本 保育研究所(2014). '日本 内閣部 子ども・子育て支援新制度説明會 資料. 保育情報. No. 455. 2014년 10월호.

樋口美雄・松浦壽幸・佐藤一磨(2007). 「地域要因が出産と妻の就業継続に及ぼす影響について—家計經濟研究所「消費生活に關するパネル調査」による分析—」, RIETI Discussion Paper Series 07-J-012.

森田陽子(2006). 「子育てに伴うディスインセンティブの緩和策」, 樋口美雄・財務省財務總合政策研究所編 『少子化と日本の經濟社會 2つの神話と1つの眞實』, 日本評論社, pp. 49-80.

OECD(2006). Starting Strong II: Early Childhood Education and Care.

Piketty, T.(1998). L'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels: une estimation pour le cas français. Economie et prévision, 132~133.

Suzuki, Toru(2007). Nuptiality and Fertility Declines in Japan. International Seminar on Low Fertility and Policy Responses in Selected Asian Countries. Korea Institute for Health and Social Affairs.

<웹 사이트 검색>

교육부(1993). 1993년 교육통계연보. 교육통계서비스 <http://kess.kedi.re.kr/index> 에서 2014년 8월 7일 인출.

국민기초생활보장법 시행령. [대통령령 제25427호, 2014.6.30., 타법개정]. 국가법령센터 <http://www.law.go.kr/> 에서 2014년 7월 20일 인출.

_____ (2005). 2004 회계연도 교육인적자원부 소관 세입세출결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고서. 국회 <http://likms.assembly.go.kr> 에서 2014년 7월 20일 인출.

국회 교육위원회(2006). 2005 회계연도 교육인적자원부 소관 세입세출결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고서. 국회 <http://likms.assembly.go.kr> 에서 2014년 7월 20일 인출.

_____ (2006). 제262회 정기국회 국정감사 요구자료.

국회 보건복지위원회(2010). 보건복지부 소관 2009년도 결산 예비검토 보고. 국회 <http://likms.assembly.go.kr> 에서 2014년 9월 20일 인출.

_____ (2008). 여성가족부 소관 2007년도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고. 국회 <http://likms.assembly.go.kr> 에서 2014년 9월 15일 인출.

_____ (2012). 보건복지부 소관 2013년도 예산안 및 기금운용 계획안 검토보고. 국회 <http://likms.assembly.go.kr> 에서 2014년 9월 15일 인출.

_____ (2012). 보건복지부 소관 2011 회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고. 국회 <http://likms.assembly.go.kr> 에서 2014년 9월 15일 인출.

_____ (2013). 보건복지부 소관 2012 회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고. 국회 <http://likms.assembly.go.kr> 에서 2014년 11월 15일 인출.

_____ (2014). 보건복지부 소관 2013 회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고. 국회 <http://likms.assembly.go.kr> 에서 2014년 11월 15일 인출.

국회 예결산특별위원회(2013). 2014년도 보건복지부 소관 예산안 및 기금운용계

- 획안 검토보고 심사보고. 국회 <http://likms.assembly.go.kr>에서 2014년 9월 15일 인출.
- 대법원(2014. 6. 12). 선고 2012두28032 판결 [보조금반환처분취소등], 2012두10106 판결 [보조금반환처분취소등], 2013두23423 판결 [보조금반환명령처분취소등]. 대한민국 법원 종합법률정보 <http://glaw.scourt.go.kr/wsjo/intsrch>에서 2014년 8월 11일 인출.
- 안전행정부(각 연도). 주민등록인구 수. 안전행정부 <http://rcps.egov.go.kr>에서 2014년 5월 15일 인출.
- 유아교육법. [법률 제10176호, 2010.3.24, 일부개정]. 국가법령센터 <http://www.law.go.kr/> 에서 2014년 7월 20일 인출.
- 유아교육법. [법률 제11382호, 2012.3.21, 일부개정]. 국가법령센터 <http://www.law.go.kr/> 에서 2014년 7월 20일 인출.
- 조세제한특례법. [법률 제12173호, 2014.1.1., 일부개정]. 국가법령센터 <http://www.law.go.kr/> 에서 2014년 2월 20일 인출.
- 지방교육재정교부금법. [법률 제12153호, 2014.1.1., 타법개정]. 국가법령센터 <http://www.law.go.kr/> 에서 2014년 7월 20일 인출.
- 통계청(2014). 1인당 GDP(2010년 기준). 통계포탈 <http://kosis.kr/>에서 2014년 10월 8일 인출.
- 통계청(2014). 2014년 8월 여성 경제활동참가율. 통계포탈 <http://kosis.kr/>에서 2014년 9월 15일 인출.
- _____(각 연도). 출산순위별 모의 평균 출산연령. 통계포탈 <http://kosis.kr/>에서 2014년 9월 10일 인출.
- _____(각 연도). 합계출산율, 모의 연령별 출산율. 통계포탈 <http://kosis.kr/>에서 2014년 9월 3일 인출.
- 한국보육진흥원(2014). 평가인증 관련 통계. <https://www.kcpi.or.kr/>에서 2014년 9월 15일 인출.
- 泉田信行(2010) 待機兒童の現象と0の出生率に与える影響 分析. 國立社會保障·人口問題研究所. IPSS Discussion Paper Series No. 2009-j03. <http://www.ipss.go.kr>에서 2014년 8월 20일 인출.

守泉 理蕙(2014). 1990年以降の日本における 少子化対策の展開と今後の課題
<http://www.ipss.go.kr>에서 2014년 8월 20일 인출.

OECD(2010). OECD Family Data Base. <http://www.oecd.org/statistics/>에서 2014년 9월 20일 인출.

<정부 및 단체 보도자료>

교육과학기술부(2009. 12. 9) 보도자료. “유아교육 선진화를 위한 종합적인 발전 방안 마련-5개 정책분야, 25개 핵심과제 선정·추진”
<http://www.mest.go.kr>에서 2011년 10월 3일 인출.

_____ (2010. 1. 13) 보도자료. “야간돌봄 전담 유치원 시범운영”
<http://www.mest.go.kr>에서 2011년 10월 3일 인출.

_____ (2010. 2. 26) 보도자료. “야간돌봄 전담 유치원 172개원 선정”
<http://www.mest.go.kr>에서 2011년 10월 3일 인출.

_____ (2011. 2. 28) 보도자료. “이젠, 자녀 걱정 없이 직장에서 마음 놓고 일하세요!” <http://www.mest.go.kr>에서 2011년 10월 3일 인출.

_____ (2011. 12. 13) 보도자료. “저소득층 및 맞벌이 가정을 위한 『엄마 품 온종일 돌봄교실』 운영” <http://www.mest.go.kr>에서 2012년 10월 3일 인출.

교육과학기술부·보건복지부(2011. 7. 14) 보도자료. “이제 ‘5세 누리과정’으로 불러주세요” <http://www.mest.go.kr>에서 2011년 7월 20일 인출.

_____ (2011. 9. 2) 보도자료. “「5세 누리과정」 고시”
<http://www.mest.go.kr>에서 2011년 10월 3일 인출.

_____ (2011. 9. 30) 보도자료. “‘5세 누리과정’도입 관련 법령 개정 공포” <http://www.mest.go.kr>에서 2011년 10월 3일 인출

교육인적자원부(2005. 2. 24) 보도자료. “유아교육법 시행규칙 확정·공표”
<http://www.mest.go.kr>에서 2009년 6월 5일 인출.

_____ (2007. 2. 16) 보도자료. “유아미술학원 이용 학부모 유아교육비 지원 기간 2년 연장” <http://www.mest.go.kr>에서 2014년 9월 5일 인출.

- _____ (2007. 10. 29) 보도자료. “유아교육 발전 5개년 계획(안) 공청회 개최!!” <http://www.mest.go.kr>에서 2009년 6월 5일 인출.
- _____ (2007. 11. 5) 보도자료. “유치원 취원대상 연령 확대’ 방안은 정부(안)에서 제외” <http://www.mest.go.kr>에서 2009년 6월 5일 인출.
- 국무총리실·교육과학기술부·보건복지부(2011. 5. 2) 보도자료. “만5세 어린이 교육·보육, 국가가 책임진다” <http://www.mw.go.kr>에서 2011년 5월 13일 인출.
- 국무총리실·기획재정부·교육과학기술부·행정안전부·보건복지부(2012. 1. 18) 공동 보도자료. “내년 만 3~4세아도 ‘누리과정(공통과정)’ 도입 및 0~2세 아에 대한 양육수당 대폭 확대” 첨부 3~4세 누리과정 도입계획안. <http://www.mw.go.kr>에서 2012년 2월 13일 인출.
- 농림수산식품부(2012. 8. 29) 보도자료. “농어촌 양육수당 재신청 안내” <http://www.mafra.go.kr>에서 2013년 8월 13일 인출.
- 보건복지가족부(2009. 4. 30) 보도자료. “중앙보육정책위원회 개최, 아이사랑플랜 심의” <http://www.mw.go.kr>에서 2014년 4월 13일 인출
- 보건복지부(2009. 5. 6) 보도자료. “7월부터 보육시설 미이용 저소득 아동(0~1세)에게 양육수당 지원” <http://www.mw.go.kr>에서 2014년 4월 13일 인출
- _____ (2012. 8. 30) 보도자료 “농어촌 양육수당 재신청 안내” <http://www.mw.go.kr>에서 2014년 4월 13일 인출.
- _____ (2013. 1. 31) 보도자료: “직장어린이집 설치 의무 미이행 사업장 명단 최초 공표” <http://www.mw.go.kr>에서 2014년 4월 13일 인출.
- _____ (2013. 3. 11) 보도자료 “한국국적의 해외 체류 영유아도 양육수당 지원” <http://www.mw.go.kr>에서 2014년 4월 13일 인출.
- _____ (2013. 12. 31) 보도자료. “제2차 중장기보육 기본계획 마련” <http://www.mw.go.kr>에서 2014년 4월 13일 인출.
- _____ (2014. 4. 29) 보도자료. “직장어린이집 직장설치사업장 대폭 증가” <http://www.mw.go.kr>에서 2014년 5월 3일 인출.
- 여성가족부(2005. 8. 17) 보도자료. “국공립 보육시설 확충관련 지방설명회 개최”. <http://www.mogef.go.kr>에서 2007년 5월 10일 인출.

- _____ (2005. 9. 13) 보도자료 “국민임대주택 단지 내 국공립 보육시설 늘어난다” <http://www.mogef.go.kr>에서 2007년 5월 10일 인출.
- _____ (2006. 1. 3). 보도자료: “도시공원 내 국공립보육시설 설치 가능” <http://www.mogef.go.kr>에서 2007년 5월 10일 인출
- _____ (2006. 2. 16) 보도자료. “제1차 중장기 보육계획(안) 공청회 개최” <http://www.mogef.go.kr>에서 2007년 5월 10일 인출
- _____ (2006. 3. 8) 보도자료 “주공 임대아파트內 첫 국공립 보육시설 개원” <http://www.mogef.go.kr>에서 2007년 5월 10일 인출
- _____ (2006. 4. 18) 보도자료. “학교설립시 국공립보육시설 함께 설치-학교 복합시설 8개 시범사업 선정, 2개소에 보육시설 설치-” <http://www.mogef.go.kr>에서 2007년 5월 10일 인출.
- _____ (2006. 7. 27) 보도자료. “여성가족부, 제1차 중장기 보육계획 (2006~2010)-새싹플랜 확정 발표” <http://www.mogef.go.kr>에서 2007년 5월 10일 인출.
- _____ (2006. 7. 27) 보도자료. “2010년, 보육료 지원아동 비율을 80.8%까지 확대” <http://www.mogef.go.kr>에서 2007년 5월 10일 인출.
- _____ (2007. 5. 4) 보도자료. “대학 내 국공립 보육시설 첫 개원” <http://www.mogef.go.kr>에서 2007년 5월 10일 인출.
- _____ (2007. 5. 9) 보도자료. “여성가족부-국방부, 영유아 보육시설 설치·운영 협약식-국공립 보육시설 확대에 손 잡는다” <http://www.mogef.go.kr>에서 2014년 9월 10일 인출.
- 전국시도지사협의회(2012. 4. 19) 보도자료. “전국 시도 무상보육 확대에 따른 추가 지방정부 추경 미반영 의결” <http://www.gaok.or.kr>에서 2014년 9월 10일 인출.
- _____ (2012. 8. 2) 보도자료. “무상보육비 국비지원 불가에 대한 시도, 시군구 공동성명서” <http://www.gaok.or.kr>에서 2014년 9월 10일 인출.

<언론 보도 자료>

동아일보(2005. 2. 25). '미술학원 유아교육비 3월부터 지원'

<http://www.kinds.or.kr>에서 2014년. 9월 11일 인출

동아일보(2012. 9. 10). 40판 10면. '모두가 불만인 무상보육, 대안은 없나'

동아일보(2014. 12. 3). A1면. '예산안 시한내 처리... 12년만에 法지킨 국회'

매일경제(2010. 9. 28). '직장 유치원, 빠르면 10월부터 허용'

<http://www.mk.co.kr>에서 2014년 9월 11일 인출

서울신문(2012. 7. 20). '선별적 보육료 지원 만지작' <http://www.seoul.co.kr>에

서 2014년 6월 19일 인출.

아시아경제(2008. 11. 20). '12월~내년 2월 저소득층 가정 유치원생 종일반비 지

원' <http://www.asiae.co.kr>에서 2014년 6월 19일 인출.

중앙일보(2004. 11. 20). '고령화로 의료·간병 수요 늘어나는데 ... 자동차만 찍어

낸 게 아베노믹스 패착' <http://article.joins.com>에서 2014년 6월 19일
인출.

Abstract

The Increase in the Budget of and its Effect to Early Childhood Education and Care: 2004-2014

Moonhee Suh Hyemin Lee

The present report reviews the policies and finance of the early childhood education and care sector during the past ten years since 2004. The review focuses on analyzing the effects and limitations of the budget expansion based on the results of three times(2004, 2009, 2012) National Survey on the Current Status of Childcare and two kinds of 2014 finance policy related opinion survey.

In the past ten years, financial support for infants and young children has increased significantly. Free education(Nuri-curriculum) and care as well as childrearing subsidy have been provided to all 0-5 years old children from the low birthrate policy budget, using up to 70%. Consequently the rate of parental coverage decreased, which has allowed the rate of registered children at childcare centers and kindergartens to increase rapidly.

However, there have been no difference in the satisfaction rate on these policies between the recipients and non-recipients of the allowances. Furthermore, the psychological effects of the financial support have been meager. In some cases receptors of the allowances were lesser satisfied. These financial support and high register rate at child care and education institutions had no relation with mother's work, and weak relation with willingness to birth.

This dissatisfaction come from the inconsideration of the parental needs. As the recipients of governmental subsidies expanded to the middle class, the childcare/education expense will have changed. Nevertheless, the government

had not realized the more pressing demand for high-quality service. Even without cost parents expect no lesser quality care and education. The better the quality, the higher the demand becomes.

Cost aids have increased the number of infants in childcare/education centers which is resulted in less room for infants of working mothers. The policy is said to have resulted in weakening parental responsibility.

The budget for the early childcare and education sector exceeds 1% of the GDP, however, there are areas such as service quality, unit cost, teachers treatment, etc that need further financial support. Upcoming financial management must understand and correspond to the recipients in order to meet their needs.

부 록

부록 1. 전국보육실태조사 가구조사 분석 변수 특성

부록 2. 일반국민 인식조사 결과표

부록 3. 전문가 및 일반국민 인식조사 설문지

부록 1. 전국보육실태조사 가구조사 분석 변수 특성

〈부록 표 1〉 2004-2012 전국보육실태조사 가구조사 분석 변수 특성

구분	2004년						2009년						2012년					
	평균	표준편차	최소값	최대값	수	빈도	평균	표준편차	최소값	최대값	수	빈도	평균	표준편차	최소값	최대값	수	
	□ 종속변수																	
기관 이용 및 만족	0.28	0.45	0	1	3,022	0.39	0.49	0	1	3,331	0.46	0.50	0	1	3,343			
어린이집 이용	0.18	0.38	0	1	3,022	0.20	0.40	0	1	3,331	0.22	0.42	0	1	3,343			
유치원 이용	399.75	108.08	90	750	1,653	434.87	113.24	120	1440	2,059	443.68	97.83	150	840	2,392			
기관 이용 시간(분 환산)	0.16	0.37	0	1	1,373	0.18	0.39	0	1	1,953	0.19	0.39	0	1	2,280			
매우만족_교사	0.34	0.91	0	4	1,369	0.39	0.98	0	4	1,953	0.42	1.05	0	4	2,280			
매우만족_환경설비	0.28	0.78	0	3	1,369	0.33	0.83	0	3	1,953	0.34	0.86	0	3	2,280			
매우만족_영양·건강·안전	0.10	0.30	0	1	1,372	0.10	0.29	0	1	1,953	0.10	0.30	0	1	2,280			
매우만족_교육내용	0.12	0.44	0	2	1,369	0.14	0.48	0	2	1,953	0.14	0.48	0	2	2,280			
매우만족_부모서비스																		
비용 부담	156.10	168.56	0	1440	3,021	200.73	242.87	0	2348	3,331	198.29	275.12	0	2562	3,343			
보육교육 총비용	6.17	6.35	0	52	3,000	6.42	6.72	0	43	3,293	5.01	5.84	0	48	3,337			
가구소득 대비 총비용 비율	167.60	80.23	0	615	1,374	198.26	144.15	0	1130	1,953	127.62	133.47	0	1500	2,281			
기관 이용 비용	8.00	5.19	0	51	1,371	7.64	5.69	0	90	1,838	4.40	4.13	0	69	1,987			
가구소득 대비 기관비용 비율	131.47	73.23	0	520	1,374	132.01	121.29	0	960	1,953	49.65	95.03	0	670	2,281			
기관 이용 순 보육료·교육비	37.74	34.74	0	300	1,374	66.24	58.96	0	481	1,953	77.97	68.77	0	877	2,281			
기관 이용 추가 비용	0.57	0.50	0	1	1,374	0.61	0.49	0	1	1,953	0.38	0.49	0	1	2,281			
기관비용의 부담정도	0.09	0.28	0	1	1,373	0.12	0.32	0	1	1,953	0.14	0.35	0	1	2,280			
비용 만족(매우 만족)	-	-	-	-	-	2.40	0.93	1	5	3,187	3.33	1.16	1	5	3,342			
비용지원정책 만족 정도																		
출산 및 취업																		
추가출산의사	-	-	-	-	-	0.29	0.45	0	1	2,444	0.23	0.42	0	1	2,513			
출산 효과에 대한 인식	-	-	-	-	-	0.09	0.29	0	1	2,563	0.24	0.43	0	1	2,516			
취업 및 구직 지원 인식	0.19	0.40	0	1	1,069	0.38	0.49	0	1	1,385	0.35	0.48	0	1	1,612			
업무 승용 지원 인식	0.49	0.50	0	1	1,069	0.71	0.45	0	1	1,385	0.78	0.41	0	1	1,612			

부록 2. 일반국민 인식조사 결과표

〈부록 표 2〉 이용 가능성의 확대 성과와 한계: 4점 척도

단위: 점(명)

구분	기관 접근성 강화	자녀돌봄 노동부담 완화	영유아 발달에 기여	영아 기관 과다 이용	취업모 기관이용 어려움	자녀양육 책임의식 약화	(수)
전체	2.78	3.08	2.83	2.90	2.57	2.30	(1,000)
지역 규모							
대도시	2.74	3.07	2.81	2.92	2.63	2.31	(459)
중소도시	2.81	3.06	2.81	2.89	2.51	2.27	(438)
읍면	2.82	3.19	2.99	2.89	2.60	2.33	(103)
F	1.13	1.66	2.42 [#]	0.13	3.05 [*]	0.37	
연령							
만 19~29세	2.78	3.02	2.73	2.72	2.48	2.20	(179)
만 30~39세	2.73	3.22	2.95	2.88	2.53	2.08	(190)
만 40~49세	2.85	3.07	2.78	2.88	2.57	2.21	(214)
만 50~59세	2.73	3.00	2.76	3.00	2.54	2.43	(198)
만 60세 이상	2.80	3.09	2.93	3.01	2.73	2.53	(219)
F	0.78	3.07 [*]	3.31 [*]	4.05 ^{**}	3.14 [*]	11.27 ^{***}	
결혼 여부							
기혼	2.22	1.90	2.85	2.96	2.61	2.32	(814)
미혼	2.24	2.01	2.73	2.64	2.43	2.19	(146)
t	-0.35	-2.01 [*]	1.80 [#]	5.23 ^{***}	2.96 ^{**}	2.10 [*]	
자녀 유무							
있음	2.78	3.10	2.85	2.96	2.60	2.32	(785)
없음	2.83	3.21	2.82	3.00	2.76	2.24	(29)
해당없음	2.76	2.99	2.73	2.64	2.43	2.19	(186)
F	0.12	2.39 [#]	1.64	12.37 ^{***}	4.95 ^{**}	1.97	
취업 상태							
취업	2.75	3.07	2.84	2.85	2.55	2.27	(664)
휴직 중	2.89	3.30	3.00	2.97	2.68	2.27	(40)
미취업	2.82	3.07	2.79	3.00	2.61	2.36	(296)
F	1.04	2.17	1.38	3.77 [*]	0.94	1.38	
가구소득							
200만원 미만	2.95	3.13	2.96	2.96	2.64	2.38	(170)
200~299만원	2.82	3.07	2.92	2.87	2.55	2.28	(201)
300~399만원	2.72	3.09	2.80	2.80	2.56	2.29	(227)
400~499만원	2.76	3.14	2.79	3.02	2.56	2.34	(139)
500~599만원	2.74	3.07	2.70	2.92	2.58	2.18	(109)
600만원 이상	2.67	2.94	2.66	2.98	2.63	2.31	(122)
무응답	2.64	3.09	3.10	2.70	2.25	2.12	(32)
F	2.05 [#]	1.19	3.43 ^{**}	1.85 [#]	1.30	0.10	

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육 비용 지원 관련 의견 조사: 일반 국민」 자료임.

$p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

〈부록 표 3〉 영유아 발달 및 가구에 미친 영향 및 의견: 4점 척도

단위: 점(명)

구분	가정 경제 도움	취업 애로 해소	후속 출산 결정에 영향	지원정책의형 평성 저해	(수)
전체	3.12	3.07	2.67	2.84	(1,000)
지역 규모					
대도시	3.10	3.03	2.66	2.83	(459)
중소도시	3.13	3.07	2.68	2.86	(438)
읍면	3.18	3.21	2.73	2.79	(103)
F	0.90	2.98 [#]	0.37		
연령					
만 19~29세	3.08	3.06	2.64	2.69	(179)
만 30~39세	3.22	3.16	2.79	2.69	(190)
만 40~49세	3.16	3.01	2.52	2.82	(214)
만 50~59세	2.99	3.04	2.65	2.98	(198)
만 60세 이상	3.15	3.07	2.77	3.00	(219)
F	3.24 [*]	1.32	3.87 ^{**}	6.45 ^{***}	
결혼 여부					
기혼	3.13	3.06	2.68	2.90	(814)
미혼	3.09	3.08	2.66	2.61	(146)
t	0.75	-0.32	0.22	4.11	
자녀 유무					
있음	3.13	3.06	2.68	2.90	(785)
없음	3.03	3.03	2.62	2.66	(29)
해당없음	3.09	3.08	2.66	2.61	(186)
F	0.55	0.07	0.10	9.68 ^{***}	
취업 상태					
취업	3.13	3.08	2.66	2.81	(664)
휴직 중	3.20	3.25	2.98	2.65	(40)
미취업	3.09	3.01	2.67	2.94	(296)
F	0.76	2.61 [#]	3.04 [*]	3.20 [*]	
가구소득					
200만원 미만	3.19	3.16	2.86	2.83	(170)
200~299만원	3.18	3.05	2.71	2.95	(201)
300~399만원	3.10	3.04	2.66	2.82	(227)
400~499만원	3.12	3.13	2.63	2.94	(139)
500~599만원	3.06	2.98	2.50	2.69	(109)
600만원 이상	2.99	2.95	2.60	2.83	(122)
무응답	3.22	3.25	2.66	2.59	(32)
F	1.72	2.01 [#]	2.75 [*]	1.82 [#]	

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육 비용 지원 관련 의견 조사: 일반 국민」 자료임.

$p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

〈부록 표 4〉 영유아 대상 재정 지원 확대 시 우선순위: 1순위

단위: %(명)

구분	보육·교육비 지원 확대	양육수당 확대	공립 기관 설치	교사 임금 높임	100.0(수)
전체	16.4	16.0	53.5	14.1	100.0(1,000)
지역 규모					
대도시	14.4	14.2	55.1	16.3	100.0(459)
중소도시	16.4	17.6	52.7	13.2	100.0(438)
읍면	25.2	17.5	49.5	7.8	100.0(103)
성별					
남성	17.6	17.4	55.1	9.9	100.0(494)
여성	15.2	14.6	52.0	18.2	100.0(506)
연령					
만 19~29세	17.9	16.8	52.5	12.8	100.0(179)
만 30~39세	21.6	17.4	50.5	10.5	100.0(190)
만 40~49세	14.0	14.5	58.9	12.6	100.0(214)
만 50~59세	13.1	14.6	56.1	16.2	100.0(198)
만 60세 이상	16.0	16.9	49.3	17.8	100.0(219)
자녀 유무					
있음	16.7	15.8	53.5	14.0	100.0(785)
없음	20.7	10.3	58.6	10.3	100.0(29)
해당없음	14.5	17.7	52.7	15.1	100.0(186)
취업 상태					
취업	17.5	14.5	55.1	13.0	100.0(664)
휴직 중	15.0	30.0	40.0	15.0	100.0(40)
미취업	14.2	17.6	51.7	16.6	100.0(296)
가구소득					
200만원 미만	20.6	20.6	43.5	15.3	100.0(170)
200~299만원	18.9	15.9	52.7	12.4	100.0(201)
300~399만원	18.1	16.3	53.7	11.9	100.0(227)
400~499만원	15.8	13.7	53.2	17.3	100.0(139)
500~599만원	10.1	12.8	64.2	12.8	100.0(109)
600만원 이상	12.3	9.8	59.8	18.0	100.0(122)
무응답	6.3	34.4	50.0	9.4	100.0(32)

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육 비용 지원 관련 의견 조사: 일반 국민」 자료임.

〈부록 표 5〉 추가 비용부담 관련 의견

단위: %(명)

구분	현재 추가 비용			단가 증액 시				계(수)
	국가	부모	부모 차등 부담	국가	부모 차등부담	부모	기타	
전체	15.0	15.4	69.6	25.4	64.2	8.8	1.6	100.0(1,000)
지역 규모								
대도시	11.3	17.0	71.7	24.8	63.2	10.7	1.3	100.0(459)
중소도시	18.3	13.5	68.3	26.5	65.5	6.6	1.4	100.0(438)
읍면	17.5	16.5	66.0	23.3	63.1	9.7	3.9	100.0(103)
X ² (df)		10.14(4)*			8.69(6)			
성별								
남자	20.2	12.1	67.6	28.7	62.1	7.7	1.4	100.0(494)
여자	9.9	18.6	71.5	22.1	66.2	9.9	1.8	100.0(506)
X ² (df)		25.16(2)***			6.51(3)#			
연령								
만 19~29세	17.9	9.5	72.6	28.5	62.6	7.8	1.1	100.0(179)
만 30~39세	20.0	12.1	67.9	40.0	55.3	3.7	1.1	100.0(190)
만 40~49세	15.4	21.5	63.1	30.4	55.6	11.7	2.3	100.0(214)
만 50~59세	11.6	17.2	71.2	15.7	71.7	11.6	1.0	100.0(198)
만 60세 이상	11.0	15.5	73.5	14.2	74.9	8.7	2.3	100.0(219)
X ² (df)		21.21(8)**			na			
자녀 유무								
있음	15.4	16.7	67.9	25.0	64.7	8.9	1.4	100.0(785)
없음	10.3	17.2	72.4	17.2	65.5	10.3	6.9	100.0(29)
해당없음	14.0	9.7	76.3	28.5	61.8	8.1	1.6	100.0(186)
X ² (df)		na			na			
취업 상태								
취업	16.6	14.6	68.8	28.0	62.5	7.8	1.7	100.0(664)
휴직 중	22.5	17.5	60.0	27.5	57.5	12.5	2.5	100.0(40)
미취업	10.5	16.9	72.6	19.3	68.9	10.5	1.4	100.0(296)
X ² (df)		8.42(4)#			na			
가구소득								
200만원 미만	20.0	12.4	67.6	25.3	64.7	8.2	1.8	100.0(170)
200~299만원	14.4	12.9	72.6	22.9	68.7	7.5	1.0	100.0(201)
300~399만원	12.8	15.4	71.8	26.9	65.6	5.3	2.2	100.0(227)
400~499만원	12.2	14.4	73.4	25.2	64.7	7.9	2.2	100.0(139)
500~599만원	15.6	22.0	62.4	26.6	61.5	11.9	0.0	100.0(109)
600만원 이상	16.4	19.7	63.9	24.6	55.7	17.2	2.5	100.0(122)
무응답	12.5	12.5	75.0	31.3	62.5	6.3	0.0	100.0(32)
X ² (df)		13.60(12)			na			

주: na는 빈도수 특성상 통계적 유의도 검증이 적절치 않음.

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육 비용 지원 관련 의견 조사: 일반 국민」 자료임.

$p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

〈부록 표 6〉 취업모와 비취업모 구분 입소 우선순위 의견

단위: %(명)

구분	맞벌이 가정 입소 우선권		종일돌봄 필요가구		100.0(수)
	맞벌이 가정에 입소 우선권	구분 필요없음	이용시간 차등	구분없이 불필요	
전체	55.9	44.1	42.7	57.3	100.0(1,000)
지역 규모					
대도시	57.3	42.7	44.0	56.0	100.0(459)
중소도시	54.8	45.2	40.4	59.6	100.0(438)
읍면	54.4	45.6	46.6	53.4	100.0(103)
X ² (df)	0.68(2)		1.90(2)		
성별					
남자	51.2	48.8	39.3	60.7	100.0(494)
여자	60.5	39.5	46.0	54.0	100.0(506)
X ² (df)	8.69(1)**		4.69(1)*		
연령					
만 19~29세	47.5	52.5	31.3	68.7	100.0(179)
만 30~39세	48.9	51.1	34.2	65.8	100.0(190)
만 40~49세	54.2	45.8	38.8	61.2	100.0(214)
만 50~59세	64.1	35.9	55.1	44.9	100.0(198)
만 60세 이상	63.0	37.0	52.1	47.9	100.0(219)
X ² (df)	19.07(4)**		36.65(4)***		
자녀 유무					
있음	57.3	42.7	45.0	55.0	100.0(785)
없음	58.6	41.4	44.8	55.2	100.0(29)
해당없음	49.5	50.5	32.8	67.2	100.0(186)
X ² (df)	3.86(2)		9.16(2)*		
취업 상태					
취업	55.9	44.1	41.3	58.7	100.0(664)
휴직 중	55.0	45.0	60.0	40.0	100.0(40)
미취업	56.1	43.9	43.6	56.4	100.0(296)
X ² (df)	0.02(2)		5.55(2)#		
가구소득					
200만원 미만	55.3	44.7	48.2	51.8	100.0(170)
200~299만원	52.2	47.8	39.3	60.7	100.0(201)
300~399만원	59.0	41.0	39.6	60.4	100.0(227)
400~499만원	57.6	42.4	42.4	57.6	100.0(139)
500~599만원	57.8	42.2	41.3	58.7	100.0(109)
600만원 이상	54.9	45.1	45.1	54.9	100.0(122)
무응답	50.0	50.0	53.1	46.9	100.0(32)
X ² (df)	2.83(6)		5.74(6)		

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육 비용 지원 관련 의견 조사: 일반 국민」 자료임.

$p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

부록 3. 전문가 및 일반국민 인식조사 설문지

영유아 교육·보육 비용 지원 관련 전문가 인식조사

안녕하십니까?

육아정책연구소는 육아정책 연구를 체계적, 종합적으로 수행하기 위하여 설립된 국무총리 산하 국가 정책연구기관입니다.

본 설문지는 육아정책연구소의 무상보육, 무상교육 등으로 최근 10년간 급격하게 증가된 영유아 교육·보육 비용 지원 정책과 관련하여 전문가의 의견을 구하고자 제작되었습니다.

응답하신 내용은 통계법에 따라 연구의 목적 이외에는 절대로 사용되지 않을 것입니다. 본 조사 연구의 중요성을 감안하시어 솔직하고 성실하게 응답하여 주시기 바랍니다. 바쁘시더라도 협조해 주시면 감사하겠습니다.

2014년 9월

육아정책연구소 소장 이 영

※ 귀하의 간략한 인적사항을 기록해 주십시오.

성별	<input type="checkbox"/> 남 <input type="checkbox"/> 여	연령	만 _____세
최종학력	<input type="checkbox"/> (4년제)대 졸 <input type="checkbox"/> 대학원 석사 이상 <input type="checkbox"/> 대학원 박사 이상 <input type="checkbox"/> 기타		
직장유형	<input type="checkbox"/> 보육 및 유아교육 관련 학과 교수, 강사 <input type="checkbox"/> 보육, 유아교육 외 전공 교수, 강사 <input type="checkbox"/> 국책 연구기관 연구원 <input type="checkbox"/> 기타		
거주지	_____시·도		_____시·군·구

1. 현재 만 0~5세 보육료와 교육비 지원 단가 전액을 모든 소득계층에 똑같이 지원하고 있습니다. 이렇게 소득계층 구분 없이 모든 아동에 보육료와 교육비를 지원하는 것이 적절하다고 생각하십니까?

구분	<보기>
	① 매우 적절 ② 적절 ③ 부적절 ④ 매우 부적절
1) 만 0~2세 영아	
2) 만 3~5세 유아	

2. 영유아 무상보육, 무상교육에 대한 다음과 같은 성과와 비판에 대하여 어떻게 생각하십니까? 보기에서 골라 번호를 써 주시기 바랍니다.

구분	<보기>
	① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 아니다 ④ 절대 아니다
1) 영유아 무상보육·교육 정책이 어린이집과 유치원의 증가를 촉진하여 기관 접근성이 강화되었다	
2) 영유아 무상보육·교육 정책이 어린이집과 유치원의 질적 수준을 높였다.	
3) 영유아 무상보육·교육 정책이 영유아의 어린이집과 유치원 이용 기회 확대에 궁극적으로는 영유아발달에 기여하였다	
4) 영유아 무상보육·교육 정책으로 영아의 어린이집 이용이 필요 이상으로 과도하게 많아졌다	
5) 영유아 무상보육·교육 정책으로 미취업모 자녀의 기관 이용 증대가 나타나 취업모의 기관 이용이 어려워졌다.	
6) 영유아 무상보육·교육 정책으로 부모의 자녀돌봄 노동 부담이 완화되었다	
7) 영유아 무상보육·교육 정책은 소득이 높은 계층이 상대적으로 더 이익을 보는 소득 역진적 정책으로 형평성에 어긋난다.	
8) 영유아 무상보육·교육 정책으로 부모의 자녀 양육 책임 의식이 약해졌다.	
9) 영유아 무상보육·교육 정책이 가정경제에 도움을 주었다.	
10) 영유아 무상보육·교육 정책으로 부모들의 취업 활동에의 애로 해소에 긍정적 영향을 미쳤다.	
11) 영유아 보육·교육비 지원 혜택은 자녀 후속 출산 결정과정에서 긍정적인 영향을 미쳤을 것이다	

3. 어린이집과 유치원은 무상교육, 무상보육을 표명하지만 실제로는 부모들이 추가로 부담하는 비용이 있습니다. 이러한 비용에 대하여 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

구분	<보기>
	① 국가 모두 지원 ② 소득수준별로 차등 지원 ③ 현재와 같이 부모가 모두 부담
1) 급식비, 현장학습비 등 교육·보육과정 활동 관련 비용	
2) 차량이용비 행사비 등 부대 비용	
3) 방과후과정 특성화 프로그램, 특별활동 비용	

영유아 교육·보육 비용 지원 관련 일반국민 인식조사

안녕하십니까?

육아정책연구소는 육아정책 연구를 체계적, 종합적으로 수행하기 위하여 설립된 국무총리 산하 국가 정책연구기관입니다.

본 설문지는 육아정책연구소의 무상보육, 무상교육 등으로 최근 10년간 급격하게 증가된 영유아 교육·보육 비용 지원 정책과 관련하여 일반 국민의 의견을 구하고자 제작되었습니다.

응답하신 내용은 통계법에 따라 연구의 목적 이외에는 절대로 사용되지 않을 것입니다. 본 조사 연구의 중요성을 감안하시어 솔직하고 성실하게 응답하여 주시기 바랍니다. 바쁘시더라도 협조해 주시면 감사하겠습니다.

2014년 10월

육아정책연구소 소장 이 영

1. 현재 만 0~5세 보육료와 교육비 지원 단가 전액을 모든 소득계층에 똑같이 지원하고 있습니다. 이렇게 소득계층 구분 없이 모든 아동에 보육료와 교육비를 지원하는 것이 적절하다고 생각하십니까?

구분	<보기>
	① 매우 적절 ② 적절 ③ 부적절 ④ 매우 부적절
1) 만 0~2세 영아	
2) 만 3~5세 유아	

2. 영유아 무상보육, 무상교육에 대한 다음과 같은 성과에 대하여 어떻게 생각하십니까? 보기에서 골라 번호를 써 주시기 바랍니다.

구분	<보기>
	① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 아니다 ④ 절대 아니다
1) 영유아 무상보육·교육 정책이 어린이집과 유치원의 증가를 촉진하여 기관 접근성이 강화되었다	
2) 영유아 무상보육·교육 정책이 영유아의 어린이집과 유치원 이용 기회 확대에 긍정적으로는 영유아발달에 기여하였다	
3) 영유아 무상보육·교육 정책으로 부모의 자녀돌봄 노동 부담이 완화되었다	
4) 영유아 무상보육·교육 정책이 가정경제에 도움을 주었다.	
5) 영유아 무상보육·교육 정책으로 부모들의 취업 활동에의 애로 해소에 긍정적 영향을 미쳤다.	
6) 영유아 보육·교육비 지원 혜택은 자녀 후속 출산 결정과정에서 긍정적인 영향을 미쳤을 것이다	

3. 영유아 무상보육, 무상교육에 대한 다음과 같은 비판에 대하여 어떻게 생각하십니까? 보기에서 골라 번호를 써 주시기 바랍니다.

구분	<보기> ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 아니다 ④ 절대 아니다
1) 영유아 무상보육·교육 정책으로 영아의 어린이집 이용이 필요 이상으로 과도하게 많아졌다	
2) 영유아 무상보육·교육 정책으로 미취업모 자녀의 기관 이용 증대가 나타나 취업모의 기관 이용이 어려워졌다.	
3) 영유아 무상보육·교육 정책은 소득이 높은 계층이 상대적으로 더 이익을 보기 때문에 형평성에 어긋난다.	
4) 영유아 무상보육·교육 정책으로 부모의 자녀 양육 책임 의식이 약해졌다.	

4. 어린이집과 유치원은 무상교육, 무상보육을 표명하지만 실제로는 부모들이 추가로 부담하는 비용이 있습니다. 이러한 비용에 대하여 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

- ① 국가 모두 더 지원해야 함
- ② 현재와 같이 부모가 모두 부담
- ③ 소득수준별로 차등하여 지원하여 국가와 부모가 부담을 나누어야 함

5. 무상보육, 무상교육이지만 보육료나 교육비 지원단가가 낮게 책정되어 교사의 처우 수준이나 서비스의 질이 낮을 수 밖에 없다는 의견들이 있습니다. 현재 보육료나 교육비 지원단가 증액이 필요할 경우에 비용부담은 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

- ① 무상보육이므로 당연히 국가 부담
- ② 부모가 소득수준별로 일부 부담
- ③ 국가 재정 부담이 크므로 부모가 전액 부담
- ④ 기타()

6. 귀하는 보육서비스 제공이나 비용 지원에서 취업모 가구와 미취업모 가구를 구분하여 취업모를 우선하는 정책을 실시한다고 하면 이러한 정책 방향에 동의하십니까?

구분	보기
어린이집에 들어갈 때 취업 부모 자녀에게 입소 우선순위를 주어야 한다.	① 일하는 부모의 자녀에게 입소 우선권을 주어야 함 ② 부모의 취업여부를 구분할 필요는 없음
부모의 취업여부에 따라 정부가 지원하는 어린이집 이용시간에 차등을 두어야 한다.	① 맞벌이 등 종일돌봄이 필요한 가구 자녀에게만 종일돌봄을 보장하고 그렇지 않은 가구 자녀에게는 지원 시간을 줄이는 것이 필요함. ② 부모의 취업여부를 구분할 필요는 없음

7. 귀하는 만약에 정부가 영유아 대상 재정 지원을 확대한다면 어디에 우선순위를 두어야 한다고 생각하십니까? 우선순위 순서대로 1~4번을 기입해 주세요.

구분	보육료 교육비 지원 단가 확대로 운영비 증액	양육수당 증액	공립 유치원, 어린이집 설치	교사 임금 증액
우선순위				

8. 응답자 특성에 대하여 응답해 주시기 바랍니다.

1) 성별 ① 여자 ② 남자
2) 유배우 여부 ① 있음 ② 없음
3) 자녀 유무 ① 있음 ② 없음
4) 응답자의 연령은 어떠합니까? ① 29세 미만 ② 30~39세 ③ 40~49세 ④ 50~59세 ⑤ 60세 이상
5) 응답자의 학력은 어떠합니까? ① 중학교 졸업 이하 ② 고등학교 졸업 ③ 대학(3년제 이하) ④ 대학교(4년제 이상) ⑤ 대학원 이상
6) 응답자의 취업 상태는 어떠합니까? ① 종일제 출근 ② 시간제 출근 ③ 휴직 중 ④ 자영업(가족 고용) ⑤ 재택(가내) 작업 ⑥ 미취업
7) 귀 가구의 월평균 소득은 어디에 해당됩니까? ① 149만원 미만 ② 150~199만원 ③ 200~249만원 ④ 250~299만원 ⑤ 300~349만원 ⑥ 350~399만원 ⑦ 400~499만원 ⑧ 500~599만원 ⑨ 600~699만원 ⑩ 700만원 이상

♣ 끝까지 응답해 주셔서 감사합니다. ♣

연구보고 2014-12

영유아 교육·보육 재정 증가 추이와 효과: 2004-2014

발행일 2014년 11월

발행인 우남희

발행처 육아정책연구소

주 소 서울시 종로구 율곡로 33 안국빌딩 7층, 8층, 10층, 11층

전화: 02) 398-7700

팩스: 02) 730-3313

<http://www.kicce.re.kr>

인쇄처 (주)선우정보인쇄 02) 2272-6105

보고서 내용의 무단 복제를 금함.

ISBN 978-89-97492-89-3 93330

