세미나자료 2016-1

2016년 제2차 육아정책 심포지엄

민간 인프라를 활용한 보육 공공성 강화의 가능성과 한계

일시 | 2016. 6. 1. (수) 16:00-18:00
장소 | 육아정책연구소 대회의실

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

2016년 제2차 육아정책 심포지엄

민간 인프라를 활용한 보육 공공성 강화의 가능성과 한계

❑ 일시: 2016. 6. 1.(수) 16:00

❑ 장소: 육아정책연구소 대회의실

16:00~16:10	개회 및 인사말
16:10~16:40	발표 민간 인프라를 활용한 보육 공공성 강화의 가능성과 한계(1) -공공형어린이집을 중심으로 유해미 | 육아정책연구소 연구위원
16:40~17:00	지정토론 김진석 | 서울여자대학교 사회복지학과 교수 백선희 | 서울신학대학교 사회복지학과 교수
17:00~17:30	발표 민간 인프라를 활용한 보육 공공성 강화의 가능성과 한계(2) -직장어린이집을 중심으로 도남희 | 육아정책연구소 부연구위원
17:30~17:50	지정토론 신나리 | 충북대학교 아동복지학과 교수 이택면 | 여성정책연구원 성인지예산센터 센터장
17:50~18:00	자유토론 및 질의응답

§ 2016년 제2차 육아정책 심포지움 §

발표

민간 인프라를 활용한 보육 공공성 강화의 가능성과 한계(1): 공공형어린이집을 중심으로

유해미 | 육아정책연구소 부연구위원

민간 인프라를 활용한 보육 공공성 강화의 가능성과 한계(1): 공공형어린이집을 중심으로

1. 문제제기

□ 저출산 대응 등을 위한 기관보육 지원 확대에도 불구하고 보육 인프라가 민간 위주로 공급됨에 따라 정책 효과성 제고를 위한 보육 공공성 강화의 필요성이 지속적으로 제기됨.

○ 정부는 그동안 보육 수요의 충족을 위해 국공립어린이집 보다는 민간·개인시설 위주로 인프라가 확충되었으나, 보육예산 증가에 따른 보육 공공성과 질 제고 수요가 증대하였다고 진단함(보건복지부, 2013: 13).

□ 보육 공공성 강화 방안으로 기존의 국공립어린이집 확충 이외에도 2011년부터 민간시설에 추가 운영비를 지원하는 공공형어린이집 제도가 운영되고 있음.

○ 공공형어린이집은 2012년 778개소에서 2013년 1,492개소로 약 2배 증가하였으며(보건복지부 내부자료, 2015), 2016년 3월말 기준 1,778개소가 유지 운영되고 있음(한국보육진흥원 공공형어린이집 홈페이지).

□ 공공형어린이집의 확충은 국공립어린이집의 확충과 더불어 보육 공공성 강화의 세부 정책과제로 제시되고, 구체적인 확충 계획도 명시됨.

○ 제2차 중장기보육 기본계획에서는 민간어린이집의 부모 만족도 및 체감 증진을 위해 공공형어린이집을 지속적으로 확충하며, 이를 위한 보육서비스 품질과 사후관리 계획이 제시됨(보건복지부, 2013: 39).

○ 제3차 저출산·고령사회 기본계획에서는 안심하고 믿을 수 있는 보육을 위해 공공형어린이집을 국공립과 직장어린이집과 함께 지속적으로 확충하여 2015년 기준 28% 수준에서 2025년까지 전체 보육아동의 45% 이상으로 확대한다고 밝힘(대한민국 정부, 2016: 81).

□ 이에 따라 공공형어린이집은 2017년까지 총 2,300개소가 확충될 계획이며, 운영기준 등도 보완될 예정임(대한민국 정부, 2016: 81).

○ 시설의 재무건전성, 대표자의 운영 책임성, 교직원의 전문성 지표 등 선정 기준과 사후관리 강화, 정원구간별 운영비 지원 방식을 현원 기준으로 변경 등이 추진됨.

□ 한편 국공립어린이집 확충 목표는 시기별로 차이를 보이고, 보육 공공성 개념에 대한 이해도 달라 방향성 측면에서 혼선을 보임.

○ 2001년에는 국공립어린이집 공급율을 40% 수준으로 확대(보건복지부, 2001: 8), 2006년에는 보육아동의 30% 수준까지 확충(여성가족부, 2006: 15), 2013년에는 전체 보육아동 중 직장·국공립·공공형어린이집 이용아동 비율을 2017년까지 33%까지 확대하는 방안[1]이 발표됨(보건복지부, 2013: 38).

○ 2001년에는 수요에 비해 공급이 부족한 영아, 장애아, 방과후 보육시설을 위주로 국공립보육시설을 확대하는 방안이 제시됨(보건복지부, 2001: 6).

○ 2006년에는 주요 과제로서 '공보육 기반 확대'[2]을 제시하고, 부모의 양육 부담을 경감할 수 있는 보육시설의 부족에 주목, 서비스 접근성 제고를 위해 국공립어린이집 확충은 기관 공급율이 낮은 지역에 우선적으로 추진한다고 밝힘.

– 국공립어린이집 확충 방안으로 국공립시설의 신축비 지원 단가 인상 및 국고보조율 상향 조정, 국민임대주택 단지내 확충 등 신축비 지원없이 시설 확충이 가능하도록 제도 개선 등이 제시됨(여성가족부, 2006: 15).

○ 2013년에는 어린이집의 이용 형평성 특히 지역적 균형 배치가 주된 목표로 제시되고, 이를 위해 지자체 참여 유인 제고와 현실적인 설치비용 등 제반 여건을 고려한 지원 단가, 면적 확대 등의 검토 계획이 제시됨(보건복지부, 2013: 38).

– 믿고 맡길 수 있는 어린이집 확충과 보육 품질에 대한 요구 증대, 즉 부모 선호도와 체감도가 높은 어린이집의 적정 확충을 위한 다양한 방안이 강조되고, 공공형어린이집을 통한 공공성과 서비스 질 담보가 추진됨(보건복지부, 2013: 39).

□ 공공형어린이집 제도는 보육 공공성 강화 차원에서 추진되었으나, 근본적으로 민간 인프라 성격을 지니고 있어 국공립어린이집의 대체 기능을 수행하는 데는 한계가 있다고 지적되며(서문희·이혜민, 2014: 83-87), 국공립어린이집 확충 기조를 약화시킨다는 우려도 지속적으로 제기됨.

□ 여기서는 공공형어린이집의 운영구조와 부모 만족도를 국공립어린이집과 비교하여 민간 인프라를 활용한 보육 공공성 제고의 가능성과 한계를 논의함.

1) 국공립어린이집은 2017년까지 총 780개까지 확충(보건복지부, 2013: 38).
2) 주요 과제 1. "공보육 기반 조성"의 세부과제로는 국공립어린이집 확충 이외에도 중장기 수급계획에 따른 보육시설 확충과 기본보조금 제도 도입 방안이 제시됨(여성가족부, 2006: 16).

2. 공공형어린이집 제도 개요

□ 공공형어린이집의 선정 대상은 인건비를 지원받는 정부지원어린이집, 공공기관 또는 고용보험기금 등으로부터 운영비를 지원받는 직장어린이집은 제외됨.

○ 선정 제외 대상은 영유아 학대 등에 따른 각종 행정처분, 시설 설비 기준(비상재해대비시설, 놀이터 등) 미비, 월 임대료 및 융자금 상환액이 보육료 수입의 10% 이상, 정보공시 미이행, 보수교육 미이수자 근무 중 등의 기관임(유해미·김아름·박기원, 2015: 43-44).

– 행정처분 또는 처벌 이력이 있는 어린이집 이외에도 2014년부터는 제재중인 기관, 2015년부터는 처벌 절차가 진행 중인 기관도 포함되었으며, 처벌 범위에 시설 개선, 정지, 시설 폐쇄 등의 처분 등의 기관으로 제외 대상 기관의 범위가 확대됨.

– 월 임대료 및 융자금 상환액은 보육료 수입의 15%에서 2015년부터 10% 이상으로 조정되었으며, 보수교육 미이수자 적용은 기존 보육교사에 2015년부터 원장까지 확대됨.

□ 공공형어린이집 선정 기본요건은 평가인증 점수가 90점 이상, 어린이집 정원충족율이 평균 80% 이상(농어촌 지역 50% 이상)을 유지하는 어린이집 등임.[3](한국보육진흥원 홈페이지, 검색일 2016년 5월 20일).

○ 가점 항목은 교사와 원장의 현 기관 근속기간과 전공, 맞벌이 가구 재원율, 대표자와 원장 동일인, 담임교사 급여 수준임.

○ 감점 항목은 월 융자 상환액 및 임대료 합의 보육료 수입 대비 비율, 대표자 변경, 누리과정 보조교사 채용 여부임.

○ 2016년에는 담임 보육교사 급여수준은 기존 가점 항목에서 기본점수로 변경되고, 감정 항목 중 누리과정 보조교사 채용 여부가 추가됨.

3) 세부 적용사항은 〈부록 표 1〉 참조

〈표 1〉 공공형어린이집 선정 기준(2016)

기본점수 항목(100점)	가점 항목(최대 21점)	감점 항목(최대 8점)
① 평가인증 점수(35점) ② 건물 소유·이용 형태(20점) ③ 1급 보육교사 비율(30점) ④ 원장으로서의 재직 경력(5점) ⑤ 취약보육서비스 운영 여부(6점) ⑥ 지자체 특성화 지표(4점) ⑦ 담임 보육교사 급여 수준(최대 5점)	① 현 어린이집 근속 3년 이상 교사 비율(3점) ② 보육교사의 영유아관련학과 전문학사 학위 소지자 비율(1점) ③ 원장의 영유아관련학과 학위 소지자로서 보육교사 근무 경력(2점) ④ 원장의 현 어린이집 근속 기간(2점) ⑤ 맞벌이 자녀 재원률(최대 3점) ⑥ 대표자와 원장 동일인(5점)	① 월 융자 상환액 및 임대료 합의 보육료 수입 대비 비율(최대 5점) ② 최근 3년간 대표자 변경(3점) ③ 누리과정 보조교사 채용 여부(1점)
동일 점수 내 우선 선정의 원칙		
- 1순위: 국공립어린이집 및 사회복지법인 및 공공형어린이집의 전국 평균 개소 수 비율(국공립어린이집·사회복지법인어린이집 수/전체 어린이집 수×100)보다 국공립어린이집·사회복지법인어린이집 및 공공형어린이집이 적은 지역(시·군·구 단위로 산정, 행정구 포함)에 소재한 어린이집 - 2순위: 평가인증 점수가 높은 어린이집 - 3순위: 1급 보육교사 비율이 높은 어린이집 - 4순위: 대표자와 원장이 동일인인 어린이집		

주: 밑줄은 2016년 변경사항임.
자료: 한국보육진흥원 공공형어린이집 홈페이지 https://www.kcpi.or.kr (검색일 2016년 5월 20일)

□ 공공형어린이집 운영비 지원은 기존에는 어린이집 규모(정원)에 따라 차등적으로 이루어졌으나(표 3 참조), 2015년 신규 및 재선정기관인 경우는 〈표 2〉와 같이 보육교사 급여 상승분, 유아반 운영비, 교육환경 개선비로 구분하여 지급됨.

〈표 2〉 공공형어린이집 운영비 지원_신 운영비 방식(2016)

	구분	단가	기준	세부사항
1	보육교사 급여상승분	35만원	종일반 1개소당	- 현원 1명 이상, 담임교사가 배치된 반 기준 - 방과후, 시간연장, 시간제 제외
2	유아반 운영비	60만원	3-5세반 1개소당	- 3세: 현원 8인 이상인 반 - 4세 이상: 현원 11인 이상인 반 ※ 지급 기준 인원수를 채우지 못한 경우라도 현원 5인 이상인 반에 대해서는 단가의 50% 지급
3	교육·환경 개선비	1.5만원	재원아동 1인당	- 현원 기준(방과 후 아동 제외) ※ 기관 당 최대 300만원까지 지급

자료: 한국보육진흥원 공공형어린이집 홈페이지 https://www.kcpi.or.kr (검색일 2016년 5월 20일)

〈표 3〉 공공형어린이집 운영비 지원_구 운영비 방식(2015)

단위: 만원

구분	기관규모									
정원	20명 이하	21~35명	36~49명	50~62명	63~76명	77~86명	87~97명	98~111명	112~123명	124명 이상
월 지원액	116	253	268	445	460	565	580	829	844	875

주: 2013~2014년 선정된 어린이집 중 기존방식으로 운영비를 지급받기를 희망하는 기관 대상
자료: 보건복지부(2016). 2016 공공형어린이집 업무매뉴얼. p. 30.

3. 기관 현황 및 운영구조

2015년 6월말 기준 공공형어린이집 기준으로 기관 현황과 운영구조상 특성을 파악한 바는 다음과 같음.[4)]

4) 이하는 유해미·김아름·박기원(2014)「공공형어린이집 성과 평가 및 발전방안 연구」의 일부 내용임.

1) 기관 현황

□ 2015년 6월 기준 공공형어린이집 수는 총 1,573개소로, 전체 어린이집 43,742개소의 약 4.0%를 차지하며, 이들 중 20인 이하 기관이 31.7%(498개소), 50인 미만 기관이 51.4%임(표 4 참조).

○ 20인 이하 규모 비율은 2014년 4월 기준으로 34.6%(서문희·이혜민·이원선, 2014: 10)로 나타나, 2015년에 소폭 감소한 것으로 나타남.

□ 2012년 이후 지역규모별 기관 비중은 중소도시 지역에서 가장 높고 대도시 지역에서 가장 낮아 2015년 기준으로 각각 38.8%와 26.4%임(표 5 참조).

○ 기관유형별 분포는 지역적 격차를 중소도시 지역의 경우 가정어린이집의 비율은 50%를 넘어서는 반면, 농어촌 지역의 경우는 민간어린이집의 비율이 가장 높게 나타냄.

〈표 4〉 규모별 공공형어린이집 정원/현원/보육교사 수(2015. 6)

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
시설 수	498	105	205	121	116	104	108	140	41	135	1,573
비율	31.7	6.7	13.0	7.7	7.4	6.6	6.9	8.9	2.6	8.6	100.0
정원											
평균	18.6	29.3	42.8	56.1	69.2	81.3	91.8	101.4	116.9	149.5	-
표준편차	2.3	3.8	4.6	3.9	4.0	3.0	3.1	4.0	3.2	26.0	-
수	9,250	3,072	12,157	6,788	8,028	8,451	17,074	14,193	4,793	20,183	103,989
현원											
평균	16.3	25.8	37.3	48.6	60.2	70.2	81.3	88.9	98.8	130.9	-
표준편차	3.6	5.5	6.9	8.8	8.1	10.9	12.2	14.1	17.0	28.4	-
수	8,096	2,706	10,582	5,882	6,984	7,303	15,115	12,449	4,052	17,669	90,838
보육교사 수											
평균	3.1	4.0	5.0	6.2	7.3	8.0	9.0	9.7	10.7	13.3	-
표준편차	1.0	1.0	1.3	1.3	1.5	1.2	1.5	2.0	2.5	3.0	-
수	1,552	423	1,425	745	843	827	1,682	1,354	440	1,796	11,087

주: 1) 본 자료는 가정, 민간, 법인단체등 및 사회복지법인어린이집이 모두 포함된 수치임.
2) 서문희 외(2014). 공공형어린이집 제도 개선 및 발전 방안. p. 10 <표 Ⅱ-1-1>를 2015년 자료로 재구성함.

자료: 사회보장정보원(2015). 공공형어린이집 현황 자료(2015년 6월 말 기준).

〈표 5〉 지역별/설립유형별 공공형어린이집 공급 현황(2011-2015)

단위: 개소

구분	2011			2012			2013			2014			2015			계		
	전체	민간	가정	전체	민간	가정	전체	민간	가정	전체	민간	가정	전체	민간	가정	전체	민간	가정
시설수																		
대도시	191	144	47	223	159	64	384	258	126	431	299	132	412	290	122	1,641	1,150	491
중소도시	310	161	149	313	169	144	584	306	278	625	342	283	606	335	271	2,438	1,313	1,125
농어촌	194	158	36	240	195	45	505	391	114	557	444	113	544	439	105	2,040	1,627	413
전체	695	463	232	776	523	253	1,473	955	518	1,613	1,085	528	1,562	1,064	498	6,119	4,090	2,029
비율																		
대도시	27.5	31.1	20.3	28.7	30.4	25.3	26.1	27.0	24.3	26.7	27.6	25.0	26.4	27.3	24.5	26.8	28.1	24.2
중소도시	44.6	34.8	64.2	40.3	32.3	56.9	39.6	32.0	53.7	38.7	31.5	53.6	38.8	31.5	54.4	39.8	32.1	55.4
농어촌	27.9	34.1	15.5	30.9	37.3	17.8	34.3	40.9	22.0	34.5	40.9	21.4	34.8	41.3	21.1	33.3	39.8	20.4
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 각 해당년도 12월 말 기준 정상운영 중이면서 공공형으로 지정된 어린이집(일시보육기관 제외)이며, 2015년 자료는 6월 말 기준 정상운영 중이면서 공공형으로 지정된 어린이집(일시보육기관 제외)임.

자료: 사회보장정보원(각 년도). 공공형어린이집 현황 자료.

□ 공공형어린이집의 건물 소유 형태를 살펴보면, 월세 비율은 2013년 이후 소폭 감소하여 2015년에 10.8%를 차지하며, 해당 비율은 가정보다 민간어린이집에서 14.3%로 높게 나타남.

〈표 6〉 공공형어린이집의 건물 소유 형태(2011-2015)

단위: %(개소)

구분	전체 어린이집				민간어린이집				가정어린이집			
	자가	전세	월세	계(수)	자가	전세	월세	계(수)	자가	전세	월세	계(수)
2011	83.3	4.6	12.1	100.0(695)	80.3	3.7	16.0	100.0(463)	89.2	6.5	4.3	100.0(232)
2012	86.0	3.7	10.3	100.0(776)	82.8	3.3	14.0	100.0(523)	92.5	4.7	2.8	100.0(253)
2013	85.1	2.5	12.4	100.0(1,473)	80.2	2.9	16.9	100.0(955)	94.0	1.7	4.2	100.0(518)
2014	88.2	1.5	11.0	100.0(1,613)	83.4	1.8	14.7	100.0(1,085)	96.0	0.8	3.2	100.0(528)
2015	87.5	1.7	10.8	100.0(1,562)	83.6	2.2	14.3	100.0(1,064)	96.0	0.8	3.2	100.0(498)

주: 서문희 외(2014). 공공형어린이집 제도 개선 및 발전 방안. p. 15 <표 Ⅱ-1-8>를 수정·보완함.

자료: 한국보건복지정보개발원(각 년도). 공공형어린이집 현황 자료.

2) 운영구조 특성

□ 2015년 기준 공공형어린이집의 대표자와 원장 불일치 비율은 2012년 기준 전국 어린이집[5]의 대표자와 원장 불일치 비율(33.5%)(이미화 외, 2012: 49)의 절반 수준 이하이며, 가정어린이집의 해당 비율은 4.6%에 불과함(표 7 참조).

□ 2015년 기준 공공형어린이집의 1급 보육교사 비율은 평균 67.7%로 2014년 전체 어린이집(50.0%)보다 높게 나타남(표 8 참조).

- 2012년 이후 1급 보육교사의 비율은 점차 증가하는 추세임.

〈표 7〉 대표자와 원장 동일 여부(2015. 6)

단위: %(개소)

구분	전체		민간		가정		계(수)
	동일	다름	동일	다름	동일	다름	
2015	85.7	14.3	81.2	18.8	95.4	4.6	100.0(1,562)

자료: 사회보장정보원(2015). 2015년 6월말 기준 공공형어린이집 현황 자료.

〈표 8〉 공공형어린이집의 1급 보육교사 비율(2012-2015)

단위: %(개소)

구분	30% 미만	30~50% 미만	50~70% 미만	70~100% 미만	100%	계(수)	평균	표준편차
2012	10.0	15.9	40.7	20.4	13.0	100.0(776)	60.3	24.0
2013	4.5	13.4	43.9	23.3	15.1	100.0(1,473)	64.8	21.7
2014	3.9	11.3	41.2	25.7	17.9	100(1,613)	67.3	21.6
2015	4.0	11.0	41.2	24.3	19.4	100(1,562)	67.7	22.0

주: 1) 서문희 외(2014). 공공형어린이집 제도 개선 및 발전 방안. p. 14 <표 Ⅱ-1-6>을 수정·보완함.
2) 자료는 각 해당 년도 12월 말 기준 정상운영 중이면서 공공형으로 지정된 어린이집(일시보육기관 제외)이며, 2015년 자료는 6월 말 기준 정상운영 중이면서 공공형으로 지정된 어린이집(일시보육기관 제외)임.
3) 보육교사 수는 보육통합정보시스템에 등록된 기준임.
4) 보육교사 1급은 최종자격 기준이며, 보육교사 1급 최종자격은 2012년도 이상 자료만 존재함.
5) 2014년 1급 보육교사 비율 '없음' 칸에는 보육교사 및 1급 보육교사 수가 조사되지 않은 어린이집 3곳을 포함한 수치임.
6) 2015년 1급 보육교사 비율 '없음' 칸에는 보육교사 및 1급 보육교사 수가 조사되지 않은 어린이집 2곳을 포함한 수치임.

자료: 사회보장정보원(각 년도). 공공형어린이집 현황 자료.

5) 국공립어린이집과 직장어린이집 제외

□ 2015년 기준 공공형어린이집의 평가인증 점수는 평균 96.8점이며, 민간과 가정어린이집 모두 매년 소폭 상승함.

〈표 9〉 공공형어린이집의 평가인증 점수(2013-2015)

단위: %(개소), 점

구분	90점 미만	90~94점	95~100점	계(수)	평균(표준편차)
전체					
2013	8.1	45.5	46.5	100.0(1,471)	94.0(4.8)
2014	2.0	31.7	66.3	100.0(1,606)	95.7(2.9)
2015	1.1	27.1	71.8	100.0(1,558)	96.2(2.7)
민간					
2013[1)]	9.4	49.9	40.6	100.0(953)	93.5(5.4)
2014[2)]	2.6	35.6	61.8	100.0(1,080)	95.4(2.9)
2015[3)]	1.5	30.8	67.7	100.0(1,060)	95.9(2.8)
가정					
2013	5.4	37.3	57.3	100.0(518)	94.9(3.1)
2014[4)]	0.8	23.6	75.7	100.0(526)	96.4(2.7)
2015	0.2	19.3	80.5	100.0(498)	96.8(2.4)

주: 1) 2013년 민간어린이집 중 평가인증점수를 보고하지 않은 2개소를 제외한 수치임.
2) 2014년 민간어린이집 중 평가인증점수를 보고하지 않은 5개소를 제외한 수치임.
3) 2015년 민간어린이집 중 평가인증점수를 보고하지 않은 4개소를 제외한 수치임.
4) 2014년 가정어린이집 중 평가인증점수를 보고하지 않은 2개소를 제외한 수치임.
5) 서문희 외(2014). 공공형어린이집 제도 개선 및 발전 방안. p. 13 <표 Ⅱ-1-5>를 수정·보완함.
6) 평가인증 점수 정보공시 기준과 공공형어린이집 선정기준 일자가 다르며, 이 자료에는 공공형어린이집으로 선정된 이후의 재인증 점수가 포함되어 공공형어린이집 선정 기준보다 낮은 90.0점 미만 기관이 있을 수 있음.
7) 정보공시 기준의 평가인증 점수는 2013년 이상만 존재함.

자료: 사회보장정보원(2013-2015). 공공형어린이집 현황 자료.

□ 총 세입 대비 항목별 비율을 살펴보면, 보육료 수입에서는 일반 민간과 가정어린이집에 비해 공공형어린이집의 비중이 낮음.

○ 특별활동비에서는 공공형_민간, 기타 필요경비에서는 공공형_가정어린이집의 비중이 약간 더 높게 나타나, 부모 추가비용 부담이 우려됨.

〈표 10〉 기관유형별 총 세입 대비 항목별 비율(2015. 6)

단위: %(개소)

구분	국공립			민간			공공형 -민간			가정			공공형-가정		
	평균	표준편차	중위수	평균	표준편차	중위수	평균	표준편차	중위수	평균	표준편차	중위수	평균	표준편차	중위수
기타필요경비	2.6	3.3	1.3	5.8	5.7	4.2	5.7	4.8	4.7	2.4	3.3	1.1	2.8	2.9	2.0
특별활동비	3.8	2.8	3.9	7.2	4.7	7.2	7.5	4.3	7.5	2.6	2.7	2.2	1.9	1.9	1.6
보육료수입	43.7	8.5	44.6	57.4	10.9	59.2	50.1	6.9	50.3	55.7	11.4	57.4	48.4	8.6	49.1
기업지원금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
인건비보조	40.6	11.2	39.5	3.8	9.9	-	2.6	3.7	1.7	3.8	8.5	-	6.9	6.8	5.4
기본보육료	0.8	3.7	-	14.3	8.5	13.5	9.4	5.3	8.7	26.9	8.1	27.6	22.7	5.5	23.1
기타지원금	6.9	6.1	6.4	6.2	5.2	5.7	22.5	6.3	21.8	3.7	5.3	1.5	14.0	6.8	12.4
자본보조금	0.6	4.7	-	0.1	1.6	-	0.2	2.2	-	0.1	1.7	-	0.3	2.6	-
기타수입	0.7	2.9	-	0.9	4.7	-	0.8	3.6	-	1.2	8.2	-	1.3	5.6	-
(수)	(2,557)			(13,441)			(1,064)			(21,754)			(496)		

주: 1) 서문희 외(2014). 공공형어린이집 제도 개선 및 발전 방안. p. 48 <표 Ⅲ-2-2>를 2015년 자료로 재구성함.
2) 정상운영 중인 어린이집의 재무회계 보고 자료임.
자료: 사회보장정보원(2015). 공공형어린이집 재무회계 현황 자료(2015년 6월 말 기준).

□ 아동 1인당 기타 필요경비 지출 금액은 공공형어린이집이 일반 민간과 가정어린이집에 비해 높게 나타나며, 이는 기관규모가 클수록 높은 경향을 보임.

〈표 11〉 기관유형/기관규모별 아동 1인당 기타 필요경비 지출(2015. 6)

단위: %(원), 개소

구분	공공형-민간/공공형-가정				국공립				일반 민간/가정			
	지출비율	평균	표준편차	(수)[3]	지출비율	평균	표준편차	(수)[3]	지출비율	평균	표준편차	(수)[3]
20인 이하	75.3	18,885	15,574	(374)	46.1	15,182	17,627	(35)	56.8	15,627	14,210	(12,399)
21~35인	82.9	21,463	19,612	(87)	62.0	17,317	15,431	(165)	69.5	20,223	19,097	(2,520)
36~49인	84.8	22,270	20,054	(173)	63.5	16,700	17,097	(301)	75.7	21,486	20,372	(3,180)
50~62인	86.3	27,910	24,752	(101)	64.6	14,104	14,212	(184)	83.7	24,503	22,045	(770)
63~76인	86.0	22,749	20,077	(98)	74.1	17,231	20,344	(263)	85.0	25,799	21,699	(896)
77~86인	90.1	25,235	21,184	(91)	66.8	14,462	12,615	(258)	87.4	26,027	22,472	(633)
87~97인	86.1	25,213	18,415	(93)	75.4	14,544	13,156	(178)	86.7	26,849	24,144	(600)
98~111인	95.7	28,716	20,306	(134)	70.9	14,727	16,208	(134)	88.1	26,173	21,299	(590)
112~123인	97.6	29,053	21,343	(40)	79.7	17,675	19,480	(59)	87.8	28,520	23,595	(296)
124인 이상	92.5	25,950	16,757	(124)	76.0	22,101	121,883	(165)	88.6	32,066	26,995	(1,095)

주: 1) 서문희 외(2014). 공공형어린이집 제도 개선 및 발전 방안. p. 66 <표 Ⅲ-2-17>을 2015년 자료로 재구성함.
2) 정상운영 중인 어린이집의 재무회계 보고 자료임.
자료: 사회보장정보원(2015). 공공형어린이집 재무회계 현황 자료(2015년 6월 기준).

□ 공공형어린이집 건물 소유 형태별 아동 1인당 지출은 자가인 경우에 비해 특히 월세인 경우 특별활동비와 기타 필요경비, 기타 운영비의 지출 수준이 높게 나타남.

○ 2015년 기준 공공형_민간어린이집과 공공형_가정어린이집의 자가 비율은각각 83.6%, 96.0%로 나타남(유해미·김아름·박기원, 2015: 92).

〈표 12〉 공공형어린이집 건물 소유 여부별 아동 1인당 항목별 금액(2015)

단위: %, 원(명)

구분	자가				전세				월세				F
	지출 비율	평균	표준 편차	(수)	지출 비율	평균	표준 편차	(수)	지출 비율	평균	표준 편차	(수)	
급간식비	100.0	44,644	13,330	(1,367)	100.0	39,603	11,237	(27)	99.5	45,339	12,287	(166)	2.20
교재교구비	74.0	16,822	14,374	(1,011)	66.7	14,719	13,204	(18)	80.8	19,569	16,037	(135)	2.37
특별활동비	83.2	34,408	21,051	(1,138)	96.3	38,336	25,295	(26)	86.2	39,449	24,013	(144)	3.83*
기타필요경비	84.5	22,923	18,877	(1,155)	88.9	19,830	14,330	(24)	81.4	27,562	22,722	(136)	3.69*
기타 운영비	76.5	22,981	17,717	(1,046)	77.8	19,527	13,304	(21)	85.0	28,257	15,291	(142)	6.33***

주: 1) 서문희 외(2014). 공공형어린이집 제도 개선 및 발전 방안. p. 67 <표 Ⅲ-2-19>를 2015년 자료로 재구성함.
2) 정상운영 중인 어린이집의 재무회계 보고 자료임.
자료: 사회보장정보원(2015). 공공형어린이집 재무회계 현황 자료(2015년 6월 말 기준).
*$p < .05$, ***$p < .001$.

4. 수요자의 공공성 인식과 서비스 만족도

□ 경기 지역의 공공형어린이집과 국공립어린이집 이용 부모를 대상으로 보육 공공성에 대한 인식과 서비스 이용 만족도를 조사, 비교분석한 바는 다음과 같음.[6]

○ 조사 대상: 경기 지역[7]의 공공형어린이집 이용 부모 707명과 국공립어린이집 이용 부모 697명, 총 1,404명

○ 응답자 특성: 공공형어린이집 이용 부모 중 가정어린이집 39.3%(278명), 민간어린이집 60.7%(429명)을 차지하며, 자녀 평균 연령은 약 3.4세, 총 자녀수는 약 1.9명임.

6) 이하 조사결과는 유해미·김아름·박기원(2014)「공공형어린이집 성과 평가 및 발전방안 연구」의 일부내용임.
7) 경기 지역은 2015년 6월 기준, 전국 시·도 중 공공형어린이집 수가 가장 많음(27.0%, 420개소)

〈표 13〉 응답자 특성

단위: %(명)

구분	비율(수)	구분	비율(수)
이용기관 유형		이용기관 정원규모	
국공립어린이집	49.6(697)	20인 이하	19.9(279)
공공형어린이집	50.4(707)	49인 이하	20.9(293)
민간어린이집	60.7(429)	97인 이하	33.2(466)
가정어린이집	39.3(278)	123인 이하	12.8(180)
		124인 이상	13.2(186)
월평균 소득		자녀 연령	
149만원 이하	2.0(28)	만0세	1.0(14)
150 ~ 199만원	5.1(72)	만1세	8.0(112)
200 ~ 249만원	6.5(91)	만2세	19.8(278)
250 ~ 299만원	12.7(179)	만3세	26.4(371)
300 ~ 349만원	14.2(200)	만4세	19.9(279)
350 ~ 399만원	12.8(180)	만5세 이상	24.9(350)
400 ~ 499만원	18.8(264)	평균	3.4
500 ~ 599만원	14.2(200)	총 자녀수	
600만원 이상	13.5(190)	1명	29.7(417)
자녀 출생순위		2명	55.0(772)
첫째	59.3(832)	3명	14.0(197)
둘째	32.4(455)	4명 이상	1.3(18)
셋째	7.5(105)	평균	1.9
넷째 이상	0.9(12)		
계 100.0(1,404)			

1) 공공성 인식

□ 공공형어린이집에 대한 공공성 인식

○ 공공형어린이집 이용 부모가 국공립어린이집과 공공형어린이집이 유사하다고 인식하는 비율은 80.1%이며, 해당 비율은 가정어린이집에서 더 높게 나타남(표 10 참조).

○ 국공립어린이집과 다르다고 응답한 경우, 세부 내용은 이용비용(46.7%), 기관에 대한 신뢰도(30.7%), 보육프로그램의 질(28.5%) 등임(표 14 참조).

○ 기관유형별 장점으로는 공공형과 국공립어린이집 모두에서 안전한 보호, 보육프로그램의 질, 저렴한 이용비용, 부모 근로시간 중 보육 등이 지적되며, 국공립어린이집에서는 저렴한 이용비용이 강조됨(표 15 참조).

– 공공형어린이집 이용 부모들이 국공립어린이집으로 변경할 의향이 있다고 있다고 응답한 비율은 16.7%이며(그림 1 참조), 주된 사유는 비용이 저렴해서(30.5%)로 나타남.

〈표 14〉 공공형어린이집과 국공립어린이집의 유사 인식 정도(4점 척도)

단위: %(명), 점

구분	전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	대체로 그렇다	매우 그렇다	계(수)	평균
전체	4.0	15.4	60.8	19.8	100.0(707)	2.96
이용기관유형						
공공형-민간	4.0	17.2	60.8	17.9	100.0(429)	2.93
공공형-가정	4.0	12.6	60.8	22.7	100.0(278)	3.02
$X^2(df)/t$		4.268(3)				1.71
정원규모						
20인 이하	4.0	12.6	60.6	22.7	100.0(277)	3.02
21~49인 이하	5.0	15.8	57.5	21.7	100.0(120)	2.96
50~97인 이하	4.9	19.0	62.6	13.5	100.0(163)	2.85
98~123인 이하	2.2	16.7	60.0	21.1	100.0(90)	3.00
124인 이상	1.8	15.8	64.9	17.5	100.0(57)	2.98
$X^2(df)/t$		10.342(12)				1.63

주: 유사 인식 평균 점수는 '전혀 그렇지 않다' 1점~'매우 그렇다' 4점으로 평정한 결과임.
자료: 이 연구의 '어린이집 이용 만족도 및 요구 조사' 결과임.

〈표 15〉 국공립어린이집의 차별화 내용(중복응답)

단위: %(명)

구분	이용기관 형			정원 규모				
	전체	민간	가정	20인 이하	21~49인 이하	50~97인 이하	98~123인 이하	124인 이상
교사와 원장의 전문성	24.1	25.3	21.7	21.7	36.0	15.4	35.3	20.0
보육프로그램의 질	28.5	34.1	17.4	17.4	44.0	30.8	17.6	50.0
이용비용	46.7	56.0	28.3	28.3	48.0	64.1	58.8	40.0
급간식 관리	13.1	15.4	8.7	8.7	20.0	12.8	11.8	20.0
건강관리	2.2	3.3	-	-	4.0	-	11.8	-
부모와의 소통(상담 등)	16.1	17.6	13.0	13.0	16.0	15.4	29.4	10.0
기관에 대한 신뢰도	30.7	25.3	41.3	41.3	40.0	17.9	29.4	10.0
기타	5.1	4.4	6.5	6.5	4.0	5.1	-	10.0
모름	21.2	19.8	23.9	23.9	20.0	23.1	17.6	10.0
(수)	(137)	(91)	(46)	(46)	(25)	(39)	(17)	(10)

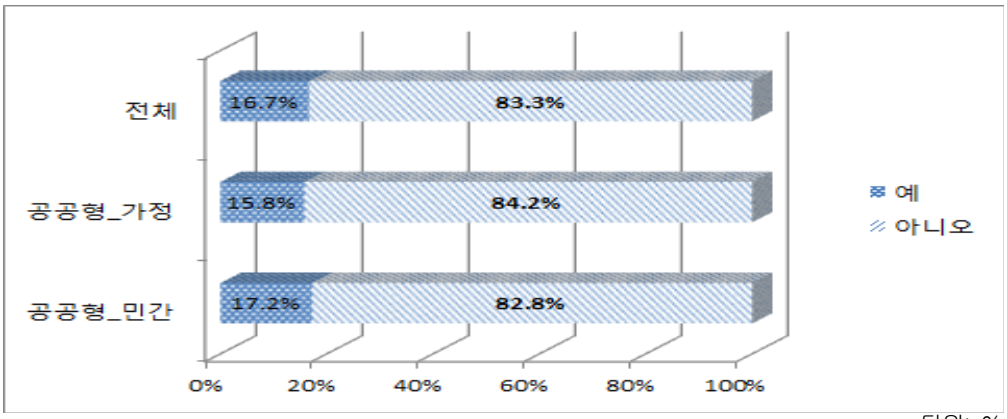
자료: 이 연구의 '어린이집 이용 만족도 및 요구 조사' 결과임.

〈표 16〉 기관유형별 장점 인식

단위: %(명)

구분	공공형어린이집		국공립어린이집	
	1순위	1+2순위	1순위	1+2순위
자녀가 안전하게 보호됨(학대, 안전사고 예방 등)	37.0	56.4	23.6	40.6
질 높은 보육프로그램이 운영됨	15.4	36.2	10.5	24.8
이용비용이 저렴함	13.4	20.3	23.0	35.8
일하는 부모가 근로시간 동안 자녀를 믿고 맡길 수 있음	11.6	23.6	17.4	34.5
기관이 투명하게 운영됨(각종 비리 없음, 정보 공개 등)	10.9	27.1	9.2	22.6
교사의 전문성 수준이 높음	7.5	24.3	8.8	23.3
법정 운영시간(07:30~17:30)과 운영 일수가 준수됨	2.5	7.4	5.7	12.2
별다른 장점이 없다	1.3	2.3	0.9	2.6
취약계층 가구 아동의 건전한 성장과 발달이 보장됨	0.2	0.7	0.4	1.6
모름	0.2	1.3	0.6	1.9
계(수)	100.0(597)	(597)	100.0(1,404)	(1,404)

자료: 이 연구의 '어린이집 이용 만족도 및 요구 조사' 결과임.



단위: %

자료: 이 연구의 '어린이집 이용 만족도 및 요구 조사' 결과임.

〔그림 1〕 공공형어린이집 이용 부모의 국공립어린이집 변경 의향 여부

□ 현재 이용 중인 공공형어린이집의 선택 이유로서 국가가 인증한 공공형여서라고 응답한 비율은 1순위 기준으로 14.1%임.

〈표 17〉 현재 이용 중인 어린이집의 선택 이유

단위: %(명)

구분	1순위	1+2순위
교사와 원장이 신뢰가 가서	48.1	67.2
집에서 가까워서	22.6	36.2
국가가 인증한 공공형어린이집이므로	14.1	38.6
보육프로그램이 마음에 들어서	4.2	12.7
운영 시간이 적절해서	3.4	8.1
시설·설비가 마음에 들어서	2.7	5.9
주변 환경이 좋아서	1.4	4.0
안전한 먹거리(급간식)가 보장되어서	1.1	1.4
보육프로그램이 좋아서	0.8	7.5
특별활동 운영이 마음에 들어서	0.7	1.6
이용비용이 저렴해서	0.4	4.2
기타	0.3	12.3
계(수)	100.0(707)	(707)

자료: 이 연구의 '어린이집 이용 만족도 및 요구 조사' 결과임.

2) 서비스 이용 실태와 만족도

□ 이용시간/이용비용

○ 이용기관 유형별로 평균 이용시간은 차이를 보이지 않으나, 이용비용은 차이를 보임(표 18 참조).

– 이용시간은 국공립과 공공형, 공공형_민간과 공공형_가정어린이집이 모두 약 9시간으로 차이를 보이지 않음.

– 월 평균 추가 비용비용은 공공형 91,387원으로 국공립어린이집에 비해 약 3만 원 정도 높게 나타남.

〈표 18〉 월 평균 추가 이용비용

단위: 원(명)

구분	평균		총계(A+B)	(수)
	특별활동비(A)	기타 비용(B)		
전체	52,810	24,117	76,927	(1,404)
국공립	43,832	18,427	62,259	(697)
공공형	61,661	29,726	91,387	(707)
t	-7.647***	-6.284***	-11.064***	
공공형-민간	78,830	38,364	117,194	(429)
공공형-가정	35,167	16,397	51,564	(278)
t	-12.988***	-7.863***	-17.877***	

자료: 이 연구의 '어린이집 이용 만족도 및 요구 조사' 결과임.

〈표 19〉 특별활동 참여 선택 가능 여부

단위: %(명)

구분	모두 선택 가능	일부 선택 가능	모두 의무 수강	계(수)	X2(df)
전체	69.9	7.1	23.1	100.0(1,404)	
국공립	72.7	7.3	19.9	100.0(697)	7.661(2)*
공공형	67.0	6.8	26.2	100.0(707)	
공공형-민간	60.6	7.5	31.9	100.0(429)	21.377(2)***
공공형-가정	77.0	5.8	17.3	100.0(278)	

자료: 이 연구의 '어린이집 이용 만족도 및 요구 조사' 결과임.

□ 이용 기관유형별로 특별활동 참여 개수는 2.1개로 유사하였으나, 공공형어린이집의 경우 의무 수강 비율이 26.2%로 국공립어린이집에 비해 높고, 공공형_민간어린이집의 해당 비율은 31.9%로 높게 나타남(표 19 참조).

□ 항목별 이용 만족도

○ 원장과 교사에 대한 만족도는 각각 4.58점(만점 5점)과 4.56점으로 국공립어린이집보다 높게 나타나며, 민간보다 가정어린이집 원장의 만족도가 더 높음.

○ 반면 이용비용에 대한 만족도는 4.43점으로 국공립어린이집보다 낮게 나타남.

〈표 20〉 서비스 이용 만족도(5점 척도)

단위: 점

구분	국공립	공공형			t
		가정	민간	전체	
원장	4.40	4.65	4.53	4.58	-3.861***
교사	4.49	4.63	4.52	4.56	-1.645
주변 환경	4.14	4.42	4.18	4.28	-2.725**
시설·설비, 실내 환경	4.27	4.39	4.27	4.31	-0.884
교재 교구 및 장비	4.26	4.37	4.30	4.33	-1.486
내부 분위기	4.37	4.48	4.38	4.42	-1.011
이용비용	4.46	4.47	4.24	4.33	2.830**
건강 관리	4.43	4.52	4.38	4.43	0.076
급간식 관리	4.52	4.58	4.41	4.48	0.869
안전관리	4.47	4.51	4.46	4.48	-0.245
교육내용	4.36	4.49	4.45	4.47	-2.454*
부모참여(운영위원회 등)	4.19	4.38	4.25	4.30	-2.379*
부모교육/부모상담	4.28	4.45	4.30	4.36	-1.623

주: 항목별 어린이집 이용 만족도-전반은, '매우 불만족' 1점~'매우 만족' 5점으로 평정한 결과임.
자료: 이 연구의 '어린이집 이용 만족도 및 요구 조사' 결과임.
*p < .05, **p < .01, ***p < .001

□ 운영 및 관리 평가

○ 전반적으로 국공립어린이집보다 높은 만족도를 보이며, 가정어린이집에서 더욱 그러함.

– 보육환경/안전관리, 보육교사/상호작용 부문에서 공공형어린이집이 국공립어린이집보다 높은 만족도를 보임.

– 건강·영양관리, 보육교사/상호작용, 운영관리 부문에서 공공형_가정이 공공형_민간어린이집보다 높은 만족도를 보임.

〈표 21〉 기관이용 부모의 평가–운영 전반

단위: 점

구분	건강·영양관리	보육환경/안전관리	보육교사/상호작용	운영관리
전체	4.50	4.31	4.53	4.39
국공립	4.50	4.25	4.48	4.39
공공형	4.51	4.36	4.58	4.39
t	-0.268	-2.953**	-3.127**	-0.077

(표 21 계속)

구분	건강·영양관리	보육환경/안전관리	보육교사/상호작용	운영관리
공공형-민간	4.43	4.36	4.52	4.30
공공형-가정	4.62	4.36	4.67	4.53
t	3.989***	-0.117	3.202***	4.542***

주: 항목별 어린이집 이용 만족도는, '매우 불만족' 1점~'매우 만족' 5점으로 평정한 결과임.
자료: 이 연구의 '어린이집 이용 만족도 및 요구 조사' 결과임.
**p < .01, ***p < .001

○ 각 부문별로는 다음 세부 항목에서 높은 만족도를 보임.

– 건강·영양관리 부문: '아프거나 다친 영유아의 보호가 잘 이루어진다'

– 안전관리 부문: '등하원 차량이 안전하게 운영된다'

– 보육교사/상호작용 부문: '교사는 영유아를 존중하고 평등하게 대한다'. '교사는 자녀와 상호작용을 잘 한다', '교사는 보육에 대한 전문지식을 갖추고 있다', '교사는 부모와 원활한 의사소통이 이루어진다'

– 운영관리 부문: '어린이집 운영에서 부모의 의사가 잘 반영된다'

〈표 22〉 기관이용 부모의 평가–건강·영양관리 부문(5점 척도)

단위: 점

구분	국공립	공공형			t
		전체	민간	가정	
실내 공간은 청결하게 유지된다	4.47	4.50	4.42	4.64	-0.874
놀잇감은 청결하게 유지된다	4.41	4.44	4.36	4.57	-0.661
화장실과 세면장은 청결하게 유지된다	4.46	4.46	4.37	4.59	0.099
조리실은 위생적으로 관리된다	4.49	4.50	4.43	4.61	-0.121
유아의 급간식은 영양적으로 균형 있게 제공된다	4.57	4.55	4.48	4.65	0.749
급식 및 간식 제공 정보가 매일 공개된다	4.66	4.59	4.54	4.67	1.929
아프거나 다친 영유아의 보호가 잘 이루어진다	4.41	4.51	4.43	4.62	-2.497*

주: 항목별 어린이집 건강·영양관리는, '매우 불만족' 1점~'매우 만족' 5점으로 평정한 결과임.
자료: 이 연구의 '어린이집 이용 만족도 및 요구 조사' 결과임.
*p < .05

〈표 23〉 기관이용 부모의 평가–보육환경/안전관리 부문(5점 척도)

단위: 점

구분	국공립	공공형			t
		전체	민간	가정	
영유아용 가구와 설비가 구비되어 있다	4.43	4.42	4.35	4.53	0.125
실외놀이터와 놀이기구가 갖추어져 있다	4.29	4.18	4.19	4.16	2.351*

(표 23 계속)

구분	국공립	공공형			t
		전체	민간	가정	
다양한 보육활동 자료가 구비되어 있다	4.34	4.40	4.37	4.44	-1.463
등하원 차량이 안전하게 운행된다	3.71	4.28	4.44	4.05	-9.053***
실내외 시설 및 설비가 안전하게 설치, 관리된다	4.36	4.41	4.39	4.45	-1.406
비상사태 대비 설비 및 방안이 갖추어져 있다	4.41	4.47	4.44	4.52	-1.572

주: 1) 이 연구의 '어린이집 이용 만족도 및 요구 조사' 결과임.
2) 항목별 어린이집 보육환경/안전관리는, '매우 불만족' 1점~'매우 만족' 5점으로 평정한 결과임.
$^{*}p < .05$, $^{***}p < .001$

〈표 24〉 기관이용 부모의 평가-보육교사/상호작용 부문(5점 척도)

단위: 점

구분	국공립	공공형			t
		전체	민간	가정	
교사는 영유아를 존중하고 평등하게 대한다	4.48	4.60	4.55	4.67	-3.211***
교사는 자녀와 상호작용을 잘한다	4.49	4.61	4.57	4.68	-3.377***
교사는 보육에 대한 전문지식을 갖추고 있다	4.49	4.58	4.52	4.67	-2.352*
교사는 부모와 원활한 의사소통이 이루어진다	4.44	4.55	4.47	4.68	-2.778**

주: 항목별 어린이집 보육교사/상호작용은 '매우 불만족' 1점~'매우 만족' 5점으로 평정한 결과임.
자료: 이 연구의 '어린이집 이용 만족도 및 요구 조사' 결과임.
$^{*}p < .05$, $^{***}p < .001$

〈표 25〉 기관이용 부모의 평가-운영 관리 부문(5점 척도)

단위: 점

구분	국공립	공공형			t
		전체	민간	가정	
재정 운영이 투명하게 이루어진다	4.39	4.33	4.24	4.47	1.403
기타 필요경비(현장학습비 등)가 적정한 수준이다	4.51	4.44	4.36	4.58	1.633
특별활동비가 적정한 수준이다	4.48	4.41	4.30	4.56	1.876
부모에게 전반적인 운영을 공개한다	4.40	4.41	4.30	4.58	-0.228
어린이집 운영에 부모의 의사가 잘 반영된다	4.19	4.35	4.24	4.52	-3.372***
부모참여 등 일정이 부모를 배려하여 계획된다	4.38	4.44	4.35	4.59	-1.542
지역사회 참여 및 연계 활동이 활발하다	4.37	4.36	4.33	4.41	0.399

주: 항목별 어린이집 운영관리는 매우 불만족' 1점~'매우 만족' 5점으로 평정한 결과임.
자료: 이 연구의 '어린이집 이용 만족도 및 요구 조사' 결과임.
$^{***}p < .001$

□ 기관 변경/권유 의향

○ 현재 공공형어린이집을 이용 중이나, 타 기관에 대기 중이라고 응답한 비율은 8.6%에 그치며(표 26 참조), 해당 사유로서 이용기관에 대해 불만족한 비율은

8.2%임.

○ 현재 이용중인 공공형어린이집을 권유할 의향이 있는지에 대해서는 그렇다(대체로 그렇다+매우 그렇다)고 응답한 비율이 약 95%에 달함(표 27 참조).

〈표 26〉 대기 신청기관 및 기관 수

단위: %(명), 개소

구분	대기 기관 유무	대기 신청 기관 수			계(수)	평균
	있음 비율	1개소	2개소	3개소		
전체	9.7	56.6	39.7	3.7	100.0(136)	1.47
국공립	10.8	57.3	40.0	2.7	100.0(75)	1.45
공공형	8.6	55.7	39.3	4.9	100.0(61)	1.49
공공형-민간	6.1	57.7	38.5	3.8	100.0(26)	1.46
공공형-가정	12.6	54.3	40.0	5.7	100.0(35)	1.51

자료: 이 연구의 '어린이집 이용 만족도 및 요구 조사' 결과임.

〈표 27〉 현재 이용 중인 어린이집 권유 의향(5점 척도)

단위: %(명), 점

구분	전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	보통 이다	대체로 그렇다	매우 그렇다	계(수)	평균
전체	0.6	0.9	3.8	24.5	70.3	100.0(1,404)	4.63
국공립	1.0	1.3	3.4	25.7	68.6	100.0(697)	4.60
공공형	0.1	0.4	4.1	23.3	72.0	100.0(707)	4.67
$X^2(df)/t$			9.444(4)				2.026*
공공형-민간		0.7	5.4	29.6	64.3	100.0(429)	4.58
공공형-가정	0.4		2.2	13.7	83.8	100.0(278)	4.81
$X^2(df)/t$			34.948(4)***				5.427***

주: 유사 인식 평균 점수는 '전혀 그렇지 않다' 1점~'매우 그렇다' 5점으로 평정한 결과임.
자료: 이 연구의 '어린이집 이용 만족도 및 요구 조사' 결과임.
*p < .05, ***p < .001

5. 주요 논쟁점: 가능성과 한계

앞서 다룬 공공형어린이집의 운영구조상 특성, 수요자의 공공성 인식과 서비스 이용 만족도를 토대로 공공형어린이집 제도의 성과와 한계점을 제시하고, 보육 공공성 차원의 주요 쟁점을 도출하면 다음과 같음.

1) 공공형어린이집의 성과와 한계점

□ 공공형어린이집 제도의 성과는 이용비용 부담 완화 측면에서는 미흡하나, 교사 신뢰도와 역량 강화 부문에서는 개선 효과가 있다고 평가됨.

○ 이용비용에서는 국공립어린이집에 비해 현저히 낮은 만족도를 보이며, 이는 공공형-민간어린이집 특히 규모가 큰 기관에서 더 낮게 나타남.

– 총 추가비용과 특별활동 갯수도 공공형-민간어린이집에서 가장 높게 나타나며, 특별활동에 모두 의무적으로 참여해야 한다고 응답한 비율이 23.1%로 가장 높게 나타나므로, 이들 기관의 추가비용 부담 완화를 위한 추가적인 조치를 요함.

○ 반면 서비스 질과 직결되는 교사의 전문성과 신뢰도 측면에서는 긍정적인 개선 효과가 있다고 평가됨.

– 교사와 원장 부문의 만족도는 국공립어린이집에 비해 전반적으로 높게 나타나는데, 이는 추가 지원된 운영비가 주로 인건비에 활용된 데 따른 것으로 추측됨.

○ 시설 환경 부문의 만족도는 국공립어린이집보다 높은 수준을 보이는데, 이는 추가 지원된 운영비가 교구교재 구입과 환경개선 비용으로 활용되었다고 추측됨.

□ 운영관리 사항 중 보육교사/상호작용, 건강·영양관리 부문에서 국공립어린이집에 비해 높은 평가를 보임.

○ 2012년 전국보육실태조사결과에 의하면, 어린이집 유형별 부모 만족도는 직장, 법인 단체 등, 국공립어린이집 순이며, 민간어린이집이 가장 낮은 수준을 보이므로 개선 효과가 있다고 판단됨.

– 비용에서는 민간어린이집, 건강관리 안전관리 급간식관리, 부모참여와 부모교육 및 상담 부문에서는 민간과 가정어린이집 낮은 만족도를 보임.

〈표 28〉 어린이집 유형별 만족도(5점 척도)

단위: 점(명)

구분	국공립	법인	법인외	민간	가정	직장	부모협동	F	(수)
원장	3.90	3.89	3.83	3.83	3.93	4.00	4.00	0.8	(1,534)
교사	4.00	3.88	4.08	3.88	3.84	4.00	4.00	1.4	(1,534)
주변환경	3.58	3.60	3.71	3.57	3.66	3.81	4.00	0.8	(1,534)
시설설비 및 실내환경	3.76	3.67	3.92	3.60	3.58	4.14	4.00	3.8**	(1,534)
교재교구 및 장비	3.75	3.64	3.88	3.64	3.57	4.19	4.00	4.0**	(1,534)

(표 28 계속)

구분	국공립	법인	법인외	민간	가정	직장	부모협동	F	(수)
내부 분위기	3.90	3.80	3.96	3.71	3.66	4.27	5.00	6.3***	(1,534)
비용	3.91	3.55	3.70	3.50	3.86	4.33	3.00	12.9***	(1,534)
건강관리	3.94	3.72	3.92	3.68	3.71	4.29	4.00	7.6***	(1,534)
급간식관리	4.02	3.70	3.95	3.69	3.74	4.39	4.00	9.8***	(1,534)
안전관리	4.03	3.76	3.89	3.75	3.73	4.16	2.00	7.9***	(1,534)
교육내용	3.91	3.81	3.84	3.75	3.65	4.27	5.00	6.4***	(1,534)
부모참여	3.62	3.35	3.72	3.42	3.31	3.85	5.00	6.2***	(1,534)
부모교육 및 상담	3.67	3.56	3.73	3.44	3.42	4.04	5.00	6.2***	(1,534)
전체 평균	3.85	3.69	3.86	3.65	3.67	4.13	4.08		
2009년 조사	3.73	3.71	3.93	3.61	3.81	3.99	4.40		(1,341)
2004년 조사(전환)	3.61	3.70	3.66	3.55	3.54	3.69	-		(816)

자료: 서문희 외(2012). 2012년 전국보육실태조사 _가구조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소. p. 308.
*p < .05, ***p < .001

□ 공공형어린이집의 성과는 민간에 비해 가정어린이집에서 전반적으로 두드러진 개선 효과를 보임.

○ 이용비용 측면과 투명한 기관 운영 측면에서 공공형-민간어린이집의 성과는 미흡하여 현재 공공형-민간어린이집을 이용하는 부모들이 타 기관으로의 변경 사유로서 '국공립어린이집에 보내고 싶어서'라고 응답한 비율이 39.4%에 달함.

○ 국공립어린이집의 장점으로는 안전관리, 저렴한 이용비용, 회계 투명성 확보, 교사 전문성, 프로그램의 질 등이 지적되므로 공공형어린이집 제도의 효과성 제고를 위해서는 특히 기관규모가 큰 공공형-민간어린이집에 대한 이용비용 규제가 일차적인 개선 과제임을 알 수 있음.

2) 보육 공공성 차원의 주요 쟁점

□ 보육 공공성 추구의 목표는 보육서비스 질적 수준 제고 ?

○ 보육 공공성 추구의 목표는 1) 보육서비스 접근성에 대한 권리 보장과 2) 보육정책의 효과성 증대라고 할 수 있음.

○ 보육서비스에 대한 권리 보장은 보육서비스 접근성 즉 보육서비스의 지리적 접근성과 비용 접근성의 보장이 핵심임.

– 특히 3세 미만 아동을 위한 보육시설이 부재할 경우, 육아휴직 이후 여성의 경력단절이 야기될 가능성이 높으므로 3세 미만 보육의 접근성은 부모의 일·가정 양립에 가장 큰 도움을 줌(Eydal G. B. and Rostgaard T.,2011: 164).

○ 보육정책의 효과성은 서비스 질적 수준이 주된 변수임.

– 공보육의 질이 높을수록 여성고용이 증대하며, 이러한 효과는 만 3세 이전 영아에서 두드러지는데, 이는 만 3세 이상의 유아는 이용 가능한 프로그램이 많기 때문임(Misra J., Budig M., & Boeckmann I., 2012: 28).

○ 보육서비스를 통한 일·가정 양립지원 효과성 극대화의 전제조건은 공보육의 접근성과 질을 보장하는 것임(Sweet S., 2013,: 100).

○ 이런 측면에서 영아보육 위주인 공공형_가정어린이집의 서비스 질적 수준 개선은 정책 효과 측면에서 고무적이라고 판단됨.

※ 2012년 전국보육실태조사 결과에 의하면, 가정어린이집의 취업모 비율은 영아의 경우 45.2%로 가장 높게 나타나며(국공립 20.1%)(이미화 외, 2012: 179), 시간연장형보육시설 비율은 가정어린이집이 23.0%로 국공립어린이집(29.5%)으로 높게 나타남(이미화 외, 2012: 209).

○ 반면 서비스 접근성은 국공립어린이집과 마찬가지로 매우 낮은 수준이므로(전체 어린이집 수의 4.0% 수준) 그 효과는 한정적임.

→ 공공형_가정어린이집 확대를 통한 정책 효과성 제고(?)

→ 공공형_민간어린이집 비용규제 강화를 통한 정책 효과성 제고(?)

□ 보육 공공성 요소와 공공형어린이집의 결핍 요소

○ 공공성 요소 중 공적 전달체계

– 국공립어린이집의 위상과 기능 차별화

○ 공공형어린이집의 투명성과 공개성 수준

○ 보편성 또는 형평성 제고를 위한 공공형어린이집 제도의 방향성

□ 서비스 접근성 제고의 우선순위: 지리적 접근성/비용 접근성

○ 지리적 접근성: 보편적 보육지원 하에서 지역적으로 형평한 접근성이 보장되어야 함.

※ 국공립어린이집 우선 공급 지역과의 차별화

– 영아, 장애아, 방과후 보육(2001) → 기관 공급율이 낮은 지역(2006) → 지역적 균형 배치(2013)

→ 국공립어린이집 설치율이 낮은 지역, 보육 수요가 높은 지역, 기관 설치율이 낮은 지역(취약지역)

→ 기관유형별(민간/가정어린이집) 선정비율 조정 필요성 여부

○ 비용 접근성: 무상보육 하에서 실제 이용비용은 국공립어린이집 수준으로 규제해야 함.

– 공공형어린이집의 경우 국공립어린이집과 비교하여 이용비용 만족도가 낮게 나타나므로 국공립어린이집 수준의 부모 부담비용(기타 필요경비 포함) 완화 노력이 요구됨.

→ 공공형-민간어린이집의 비용규제 강화를 통한 실제 비용부담 완화

□ 공공형어린이집 선정요건 강화

○ 현행 기준은 보육 공공성 요소 중 투명성과 공개성을 담보할 수 있는 장치가 미흡하므로 해당 항목을 보완함.

※ 서울형어린이집 평가지표 중 클린운영 분야는 현장실사를 통해 1) 회계 투명성(1시설 1계좌 등 회계관리, 보육료 등 경비 수납의 클린성 등), 2) 시설운영의 투명성(외부에 어린이집 정보 공개 등) 항목 포함

– 비용규제가 주된 개선점으로 지적되는데, 이는 기타 운영비 지출 등과 관련되므로, 자가 소유 기관만 선정, 기타 운영비 지출 수준 규제 방안 마련함.

※ 2012년 전국보육실태조사 결과에 의하면, 민간과 가정어린이집의 자가 비율은 각각 48.2%, 65.6%이며, 월세 지급액은 평균 각각 124.5만원, 72,7만원, 최초 융자금은 각각 306.6만원, 109.6만원선이고, 권리금을 지불한 경우(32.7%) 평균 지불 금액은 각각 6,686,20만원, 3,223,65만원선임(이미화 외, 2012: 65-70).

○ 안전관리/건강관리 등 안심보육 관련 선정요건 보완

□ 공공형어린이집 서비스 질 개선 과제

○ 교사 전문성과 신뢰성 강화를 통한 질적 개선

– 인건비 지원을 통한 인력 전문성 강화의 가능성: 재인증기관 대상

※ 서울형어린이집: 정부 인건비 지급 1호봉 기준으로 원장의 경우는 80%(정원 및 현원 20인 이상 기관 대상), 보육교사와 취사부는 1호봉 기준으로 지원하되, 매년 호봉을 적용함.

–운영비 지원 시 호봉산정에 따른 인건비 상향분 반영 필요성

–사후품질관리 강화: 단계별 교사 교육, 자율공부모임 내실화

○ 보조인력 지원 강화: 비담임, 보육도우미 지원 등

※ 서울형어린이집: 비담임교사 또는 보육 도우미 인건비 지원(~2015년)

○ 보육환경/안전관리 강화

– 선정 요건으로 상대적으로 취약한 안전관리 부문의 사후관리 강화 방안

– 재인증 기관 대상 개보수비 지원 등

※ 서울형어린이집: 신규인증 시 기관규모별 지원

※ 21012년 전국보육실태조사에 의하면, 증개축시 정부지원을 받은 비율은 민간 19.1%, 가정 22.6%이며, 개보수시 기관부담 금액은 민간 2,048만원, 가정 654.3만원임(이미화 외, 2012: 74-75).

참고문헌

대한민국정부(2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획

보건복지부(2001). 보도자료: 정부 보육사업의 획기적 발전을 위한 마스터플랜 제기(보육사업 중·장기 종합발전계획).

보건복지부(2013). 제2차 중장기보육 기본계획.

보건복지부(2016). 2016 공공형어린이집 업무 매뉴얼.

서문희·양미선·김은설·최윤경·유해미·손창균·이혜민(2012). 2012년 전국보육실태조사. 보건복지부·육아정책연구소.

서문희·이혜민·이원선(2014). 공공형어린이집 제도 개선 및 발전 방안. 육아정책연구소.

여성가족부(2006). 새싹플랜: 제1차 중장기 보육계획(2006~2010).

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

이미화·서문희·이정원·이정림·도남희·권미경·양미선·손창균·김경미(2012). 2012년 전국보육실태조사. 보건복지부·육아정책연구소.

한국보육진흥원 공공형어린이집 홈페이지

https://www.kcpi.or.kr/thebcc/main (검색일 2016년 5월 18일)

Eydal G. B. and Rostgaard T.(2011). Gender Equality Revisited - Changes in Nordic Childcare Policies in the 2000s. Social Policy & ADMISTRATION 45(2), pp. 161-179.

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

Sweet S. (2013). "Global perspectives on the work·family interface". The Work-Family Interface. SAGE.

〔부록〕

〈부록 표 1〉 공공형어린이집 세부 선정기준(2015-2016)

배점 항목	2015년			2016년			비고
	기본	가점	감점	기본	가점	감점	
□ 평가인증 점수	35점			35점			• 평가인증 총점 산식에 따라 환산 * 환산점수 = (평가인증 총점-90)+25
○ 평가인증 점수 90.00점~100점	25점 ~ 35점			25점 ~ 35점			
□ 건물 소유 · 이용형태	20점		5점	20점		5점	• 배점 조정 - 공동주택 內 어린이집은 전용으로 구분 • 임대료 및 융자금 상환액 산정기간 : 6개월
○ 자가 전용 어린이집	20점			20점			
○ 자가 복합 어린이집	10점			10점			
○ 관리동 어린이집	10점			10점			
○ 임대 전용 어린이집	5점			5점			
○ 임대 복합 어린이집	0점			0점			
○ 월 임대료 및 융자금 상환액 합이 보육료 수입의 5% 미만			2점			2점	
○ 보육료 수입의 5% 이상 10% 미만			5점			5점	
○ 보육료 수입의 10% 이상 15% 미만			제외			제외	
□ 보육교직원 전문성	35점	8점		30점	8점		• 배점 조정
○ 1급 보육교사 비율	30점			25점			
- 70% 이상(*농어촌 50% 이상)	30점			25점			
- 60% 이상 70% 미만(*농어촌 40% 이상 50% 미만)	25점			18점			
- 50% 이상 60% 미만(*농어촌 30% 이상 40% 미만)	15점			12점			
- 45% 이상 50% 미만(*농어촌 25% 이상 30% 미만)	7점			6점			
- 45% 미만(*농어촌 25% 미만)	3점			2점			

배점 항목	2015년			2016년			비고
	기본	가점	감점	기본	가점	감점	
○ 원장으로서의 재직 경력	5점			5점			
- 15년 이상	5점			5점			
- 7년 이상 15년 미만	3점			3점			
- 7년 미만	1점			1점			
○ 기타 보육교직원 관련		8점			8점		
- 현 어린이집에서 3년 이상 근속한 교사 30% 이상		3점			3점		
- 영유아 관련학과 전문학사를 소지한 보육교사가 60% 이상		1점			1점		
- 원장이 영유아 관련학과 학사학위 소지자로서 보육교사 경력이 3년 이상		2점			2점		
- 현 어린이집에서 10년 이상 근속한 원장		2점			2점		
□ 맞춤형 보육지원	6점	3점		6점	3점		
○ 취약보육서비스 운영 여부	6점			6점			• 항목별 배점으로 조정
- 장애아보육 실시				3점			
- 시간연장보육 실시				2점			
- 휴일보육 실시				1점			
○ 맞벌이 자녀 재원율		3점			3점		
- 50% 이상(*농어촌 40% 이상)		3점			3점		
- 40% 이상 50% 미만 (*농어촌 35% 이상 40% 미만)		2점			2점		
- 30% 이상 40% 미만 (*농어촌 30% 이상 35% 미만)		1점			1점		
□ 지자체별 특성화지표	4점			4점			
□ 최근 3년간 대표자 변경			3점			3점	
□ 대표자와 원장 동일인		5점			5점		
□ 누리과정 보조교사 채용여부						1점	• 신설
□ 담임 보육교사 급여 지급 수준		최대 5점		최대 5점			• 기본점수에 포함
계	100점	21점	8점	100점	16점	9점	

자료: 보건복지부(2016). 2016 공공형어린이집 업무매뉴얼. pp. 43-44.

§ 2016년 제2차 육아정책 심포지움 §

토론

김진석 | 서울여자대학교 사회복지학과 교수
백선희 | 교수서울신학대 사회복지학과 교수

‘민간 인프라를 활용한 보육 공공성 강화의 가능성과 한계(1): 공공형어린이집을 중심으로 ’ 토론 1

김진석(서울여자대학교 사회복지학과 교수)

□ 저출산 대응의 차원에서 기관보육지원에 대한 확대 기조가 유지되어왔으며 이 과정에서 주로 민간 위주의 보육 인프라가 지속적으로 확장되어온 것이 지금까지 우리나라 보육정책 및 인프라의 현황이라는 진단은 적절한 것으로 보임

□ 같은 맥락에서 국공립어린이집보다는 민간 및 개인시설 위주의 인프라가 확충되어 왔고, 보육 공공성과 서비스의 질 제고 등의 문제제기가 지속되어왔다는 문제점에 대한 지적이 있음

□ 보육 공공성 강화와 서비스의 질 제고에 대한 현장 및 전문가의 문제제기에 대한 정부의 보육공공성 강화 방안은 국공립어린이집의 확충과 공공형어린이집 ‘지원제도’를 병행하고 있는 것으로 보임

□ 이를 좀 더 자세히 들여다보면 발표문에 보고한 바와 같이 공공형 어린이집의 경우 지난 2012년부터 2016년 사이 778개에서 1,778개로 2.3배 가량 증가해온 반면, 국공립어린이집의 경우 2012년 2,203개에서 2014년 2,489개 (2015년 12월 현재 2,629개)로 비슷한 기간 동안 1.2배의 증가에 그침

□ 보육예산의 분석에 의하면 정부는 그동안 연간 국공립어린이집 150개 신설을 위한 예산을 책정하던 기존의 방침을 바꾸어 2016년 예산에는 이보다 10%가량 감소한 135개 신설을 목표로 잡아 국공립어린이집 확충에 대한 의지가 오히려 줄어든 것으로 보임

□ 반면 공공형 어린이집에 대한 지원 예산은 기존에 비해 11%가량 증액하였음

□ 이상의 분석결과에 비추어볼 때 정부의 보육인프라 공공성 강화를 위한 정책방향은 국공립어린이집의 확충보다는 공공형어린이집에 대한 지원 강화에 강조점이 있는 것으로 확인됨

□ 이러한 상황에서 민간인프라를 활용한 공공성 강화방안에 대한 고찰을 시도하는 본 토론회는 중요한 의미를 가지고 있으며, 특히 공공형 민간어린이집의 가능성과

한계를 고찰하려는 시도는 적절한 것으로 보임

1. 공공형 어린이집 현황 관련

□ 현재 공공형 어린이집의 특징과 관련하여 발표문에서 제시한 자료들은 몇 가지 점에서 주목할 만함

□ 먼저 20인 이하 기관이 498개로 전체 공공형어린이집의 31.7%를 차지하고 있는 점은 주목할만함.

□ 20인 이하 어린이집의 대부분이 가정어린이집인 점을 고려할 때 (아래 첨부 표 참조) 전체 공공형어린이집의 30% 가량이 0-2세 보육에 집중하고 있는 가정어린이집이라는 해석이 가능함.

□ 이와 같은 수치에 근거할 때 전체 가정어린이집의 약 2.2% 정도가 공공형어린이집으로 전환한 것으로 보이며 이는 전체 어린이집의 4% 정도가 공공형어린이집으로 전환한 것을 고려하면 오히려 낮은 비율임을 확인할 수 있음.

□ 지역별 공공형어린이집의 공급 현황을 보면 2015년 현재 대도시와 중소도시, 농어촌의 어린이집수가 각각 15,863개소, 19,717개소, 6,937개소인 점을 고려하면 (아래 첨부 표 참조) 발표문의 <표 3>에 제시된 공공형어린이집의 분포를 고려했을 때 각각 2.6%, 3.1%, 7.8%로 농어촌지역에 상대적으로 공공형어린이집이 집중되어있는 것을 확인할 수 있음.

2. 수요자 인식 및 서비스 이용 실태 관련

□ 이용부모는 공공형어린이집을 국공립어린이집과 유사하다고 인식하고 있으나 다르다고 인식하는 경우 비용과 신뢰도, 보육의 질 측면에서 차이점을 인식하고 있는 것으로 나타남

□ 또한 공공형어린이집을 이용하는 부모가 국공립어린이집으로 변경할 의향이 있는 경우 주된 사유가 비용의 문제임을 고려하면 최소한 수요자의 인식상으로는 국공립어린이집과 공공형어린이집 사이에 비용상의 편차가 존재하는 것으로 보임

□ 실제 월 평균 추가 비용을 보면 공공형과 국공립어린이집 사이에 3만원 정도의 편차가 있음을 보고하고 있음

□ 기타 서비스의 질과 관련한 부분에서는 교사와의 상호작용의 측면에서 공공형 어린이집이 국공립에 비해 일관되게 긍정적으로 평가받고 있음을 확인할 수 있음

3. 주요 쟁점과 제언

□ 보육서비스의 공공성 강화와 관련하여 지속적으로 제기되어온 과제의 하나인 국공립보육시설의 확충의 문제가 정부에서 제기하고 있는 공공형어린이집으로 대체될 수 있는가의 문제는 여전히 남아있는 쟁점인 것으로 보임

□ 공공형어린이집이 보육에 대한 공적책임성의 강화를 위한 대안으로 고려되기 위해서는 다음 사항이 선결되어야 할 것임

□ 먼저 보육교사의 처우와 신분, 근무환경에 대한 대안이 될 수 있는지에 대한 검토가 필요함; 현행 공공형어린이집의 (신) 운영비 지원기준에 따르면 보육교사 급여, 유아반 운영비, 교육환경개선비 등으로 항목을 나누어 지급하고 있음; 보육교사 월 급여는 국공립어린이집 1호봉 이상으로 규정하고 있음

□ 이런 맥락에서 본 발표문의 방향이 전체적으로 시설현황과 이용자의 인식을 중심으로 전개됨으로써 보육의 질을 담당하고 있는 보육교사 등 종사자의 시각이 누락된 점은 아쉬움

□ 공공형어린이집은 해당 지자체의 예산범위 내에서 운용하는 것을 원칙으로 하고 있음; 지역간 편차, 지자체와 중앙정부 사이에 재정분담에 대한 검토가 필요함

□ 어린이집 운영의 투명성과 공정성, 민주성 등 보육인프라 운영의 공공성을 실질적으로 강화하기 위한 방안에 대한 고려가 필요함

2015 보육통계 (2015.12.31. 기준)

구 분	계	20명 이하	21 ~39	40 ~49	50 ~80	81 ~99	100 ~160	161 ~200	201 ~240	241 ~300	300 초과
소 계	42,517	22,363	6,438	3,343	4,297	2,892	2,307	506	205	152	14
국공립	2,629	85	376	388	894	522	311	39	10	4	-
사회복지 법인	1,414	8	58	156	324	403	355	75	21	13	1
법인 · 단체 등	834	26	116	149	288	149	71	23	7	4	1
민간	14,626	24	5,714	2,434	2,616	1,735	1,494	339	152	108	10
가정	22,074	22,074	-	-	-	-	-	-	-	-	-
부모협동	155	82	44	16	7	4	2	-	-	-	-
직장	785	64	130	200	168	79	74	30	15	23	2

	어린이집 수		
	계	읍면	동
계	42,517	6,937	35,580
서울특별시	6,598	0	6,598
부산광역시	1,971	179	1,792
대구광역시	1,539	145	1,394
인천광역시	2,278	33	2,245
광주광역시	1,264	0	1,264
대전광역시	1,669	0	1,669
울산광역시	934	163	771
세종특별자치시	216	86	130
경기도	12,689	2,040	10,649
강원도	1,227	371	856
충청북도	1,230	374	856
충청남도	1,988	866	1,122
전라북도	1,623	264	1,359
전라남도	1,238	581	657
경상북도	2,130	798	1,332
경상남도	3,349	939	2,410
제주도	574	98	476

'민간 인프라를 활용한 보육 공공성 강화의 가능성과 한계(1): 공공형어린이집을 중심으로 ' 토론 2

백선희(서울신학대 사회복지학과 교수)

□ 연구의 의의

- 공공형어린이집의 비율이 높아지고 있으며, 향후 더욱 확대할 계획에 있어 점검 필요

□ 이론적 검토

- 현재는 이론적 검토가 생략되어 있음. 따라서 공공성에 대해 어떻게 접근해야 할지, 국공립과 공공형어린이집의 공통점과 차이점을 어떻게 보아야 하는지, 연구자의 관점은 어떠한 지 드러나지 않음.
- 이론적 검토가 생략되어 있어, 현황 분석과 실태조사 내용의 타당성, 분석이 적절성 등을 공공성이라는 차원에서 접근하는데 한계가 있음.
- 그로인해 공공형어린이집과 보육의 공공성과의 관계 모호해지지 않나 생각됨. 예를 들어, 공공형어린이집 세부 선정 기준을 보았을 때, 맞춤형보육, 맞벌이 자녀 재원율 등이 공공성과 관련될 수 있음. 그러나 (전국)공공형 어린이집 현황 분석이나 수요자의 인식과 만족도에서 공공성이라는 부분이 잘 부각되지 않음.

□ 연구 방법 관련

- 표본추출방법 등이 제시되어 있지 않음(발표문이 요약본이기 때문에 생략될 수 있음)
- 응답자 특성에 가능하다면, 부모의 취업 여부 등도 함께 제시되면 좋을 것으로 봄.
- 경기도만을 대상으로 한 것은 이 연구의 한계임. 경기도는 공공형어린이집이 가장 많은 지역이기는 하나, 전국 대표성은 없음. 경기도는 지역 특성상 대도시를 제외한 중소도시와 농어촌으로 구성됨. 응답자 특성에 지역적 특성도 함께 제시해주면 좋을 것임.

□ 기관 현황과 운영 구조

- 현재, 공공어린이집 전체의 운영 현황을 보여주고 있음.

- 공공형 어린이집 현황이 정원, 현원, 보육교사 수, 지역(대도시, 중소도시, 농어촌), 건물소유 형태, 대표자-원장 동일 여부, 1급 교사 비율, 평가인증 점수, 지출 항목 비율을 중심으로 보여주고 있음. 추가 분석이 필요하다고 봄. 추가 분석은 '공공형어린이집'에 대한 사회적 기대와 관련된 것이어야 함(예를 들어 맞벌이 가정의 비율, 취약보육 실시 비율 등임)
- 세입대비 항목별 비율(표 8)도 필요하지만 (표 9)의 아동 1인당 기타 필요경비와 같이 표 8의 모든 항목(기타 필요경비 외, 특별활동비, 보육료수입, 인건비 보조 등)에 대해 1인당 절대 비용이 제시될 필요가 있음. 단순히 구성비로만 각 항목에 대해 평가하기는 어려움.
- 가능하다면, 경기도 공공어린이집의 운영 현황을 별도로 제시해 주면, 수요자 조사 응답 결과를 보다 잘 이해할 수 있을 것으로 봄.

□ 수요자 공공성 인식과 서비스 만족도

- 공공형어린이집과 국공립어린이집의 유사성(표 10): 수요자가 '유사성'에 대해 어떻게 이해하고 응답하였는지가 궁금함. 공공형어린이집은 민간어린이집과 국공립어린이집의 중간에 있음. 어떠한 항목에서는 민간과 국공립에서 분명한 차이가 나타남(예, 비용). 이러한 부분에서 공공형이 국공립과 유사한 것 같다는 것은 의미가 있음. 그러나 어떤 항목에서는 그 차이가 의미가 없음(예, 급간식 관리는 모든 어린이집에 중요함). 이러한 부분에서 두 유형이 유사하다고 응답하더라도, 그것으로 공공형어린이집이 국공립어린이집과 유사하다고 해서가기는 어려움.
- 공공형이 국공립과 유사한지의 여부는 사실, 공공형과 국공립어린이집을 비교하는 것도 의미있지만, 민간어린이집-공공형어린이집-국공립어린이집을 함께 분석하였을 때 보다 의미 있는 해석이 가능해 진다고 봄. 이것은 표 11의 국공립어린이집과의 차별화 내용 조사에서도 마찬가지임.
- 표 12는 기관유형별 장점을 분석해보면, 사실상 두 유형간에 비슷한 응답이 나와야 하는 항목은 비용 저렴, 일하는 부모의 이용 등임 이 부분에서 응답의 차이가 발생함. 이 부분은 여전히 공공형어린이집이 국공립어린이집의 장점(또는 의무)이 잘 반영되지 않는 것으로 해석되기도 함.
- 실제로 표 14에서 보듯이 비용 부담에 있어 공공형어린이집과 국공립어린이집에 차이가 많이 발생함. 이 항목은 공공형어린이집에 대한 투자의 효과가 미흡하다는 것을 설명해주는 부분임.

- 서비스 만족도(표 16)에서도 전체적인 서비스 만족도를 비교하는 것도 좋으나, 국공립 또는 공공형어린이집의 특징이 부각되어야 하는 운영시간, 취약보육, 시간제 보육 등에 대해서도 조사를 하는 것이 바람직하다고 생각함.

□ 주요 논쟁점 관련

- 보육공공성 추구의 목표는 1) 보육서비스 접근성에 대한 권리 보장과 2) 보육정책의 효과성 증대인가? 근거는? 발표문에 약간의 이론적 검토 부분이 포함되어 있는데, 본 연구의 앞부분에서 다루어져야 하는 내용이라고 봄.
- 공공형어린이집의 서비스 질적 개선 효과가 분명히 드러나는가? 이를 비교하기 위해서는 공공형어린이집 선정 전-후가 비교되어야 함. 단순 통계로 공공형어린이집이 민간어린이집보다 평가인증율이나 서비스 만족도가 높다고 해서 그것을 개선효과로 볼 수 없음. 왜냐면 공공형어린이집은 처음부터 우수 시설을 선정하였기 때문임.

- '공공형어린이집의 서비스 접근성은 국공립어린이집과 마찬가지로 매우 낮은 수준이어서(전체 어린이집 수의 4.0% 수준) 그 효과는 한정적'이라는 결론은 공공형어린이집을 확대하자는 제안으로 받아들여지는데, 공공형어린이집의 증가가 보육의 공공성을 제고하는 것인지에 대해서는 이견이 많을 수 있음.
- 공공형어린이집 제도의 방향성을 '국공립어린이집의 위상과 기능과의 차별화' 라고 제안을 하는데, 이것은 기존 정책 의도와 다른 것임. 공공형어린이집 제도를 도입한 이유는 '국공립어린이집과 같은...'이었음. 제안에 이견이 있을 수 있음.
- 재인증기관 대상 개보수비 지원 등을 제안하고 있으나, 이것이 공공형어린이비 지원 정책으로 적합한지, 전체 보육예산의 일부를 이와 같이 지출하는 것에 대한 정책 효과는 어떤지 등에 대한 신중한 접근이 선행되어야 함.

□ 전체적 평가

- 연구 주제는 '공공성 강화 또는 한계'를 모색해보는 것임. 전체적인 연구가 공공성에 초점을 맞추어 분석되었으면 좋을 것 같음. 공공형어린이집은 보육의 공공성에 어떻게 얼만큼 기여하고 있는가? 그것의 한계는 무엇인가? 공공형 어린이집 뿐만이 아니라 우리나라 전체적인 보육의 공공성 제고를 위해 어떻게 해야 할 것인가에 대한 고민도 필요함. 자칫, 보육의 공공성을 '공공형어린이집'에만 초점을 맞추어 진행할 경우, 공공형어린이집에 대한 지원이 지나치게 부각될 우려가 있음. 보육의 공공성을 위해 일반적으로는 국공립보육시설의 확충이 필요하다고 봄.

§ 2016년 제2차 육아정책 심포지움 §

발표

민간 인프라를 활용한 보육 공공성 강화의 가능성과 한계(2): 직장어린이집을 중심으로

도남희 | 육아정책연구소 부연구위원

민간인프라를 활용한 보육 공공성 강화의 가능성과 한계(2): 직장어린이집을 중심으로

1. 직장어린이집의 필요성과 문제제기

초저출산의 위기 상황을 벗어나기 위해 정부는 지속적으로 보육환경 조성에 노력을 기울이고 있으며 1, 2차 저출산 고령화 기본계획과 2차 중장기 보육계획 등을 통해 일-가정 양립, 가계 부담 완화, 미래 인적자원 투자 등을 위해 보육에 대한 국가 책임제 실현에 노력해 왔다. 특히 2차 중장기 보육계획에서는 기존의 민간 중심의 보육서비스를 공공성 증가와 질 제고에 초점을 맞추고 국공립 어린이집을 비롯한 공공형과 직장어린이집의 이용 아동비율을 높이고자 2013년 26%, 2017년에는 33%까지 확대하는 중장기 확충 목표를 제시하였다(보건복지부, 2013). 한편 제3차 저출산·고령사회 기본계획에서는 초저출산을 타개하여 출생율을 1.5명 수준으로 끌어 올리고 2020년까지 공공성 높은 보육시설을 이용하는 아동 37%수준을 목표로 하고 있다. 특히 직장어린이집의 경우는 20년까지 매년 80개의 직장어린이집을 확대하고 의무사업장의 비율을 85%까지 높이는 것을 주요 내용으로 하고 있다(보건복지부, 2015).

한편, 정부는 2012년부터 직장어린이집 실태조사를 실시하고 미이행 사업장 명단을 공표하는 등의 기업의 사회적 책임을 강조해 오고 있으며, 관계부처 합동으로 '일과 가정의 양립을 위한 직장어린이집 활성화 대책'을 발표하였다(관계부처 합동 보도자료, 2013). 직장어린이집 설치지원 확대 방안으로서 어린이집 설치 의무가 없는 중소기업에 대한 지원 강화 방안과 대기업과 중소기업, 지자체와 공공기관과 같은 다양한 공동어린이집 모델을 확산하고자 한다. 의무사업장의 직장어린이집 설치 대체 수단으로서 인정되던 보육수당 지급 규정을 2015년 이후로는 인정하지 않기로 하고, 위탁보육의 인정기준도 엄격하게 적용(위탁보육비율 30%이상)하여 대체수단을 지양하고 사업장의 어린이집 직접 설치로 유도하고 있다. 그리하여 직장어린이집 설치 대체수단 제도를 2017년까지 단계적으로 대체수단을 점차적으로 정비하여 모든 의무사업장이 직장어린이집을 설치하도록 하는데 의의가 있다.

현행 영유아보육법령은 상시 여성근로자 300명 이상 또는 상시근로자 500명 이상을 고용하고 있는 사업장은 직장보육시설을 설치하도록 의무화하고 있으며 직장어린이집의 설치율은 증가하고 있지만, 의무사업장의 직장어린이집 직접 설치율은 50% 내외 정도로 유지하고 있다. 정부의 적극적인 의지에도 불구하고 직장어린이집의 증

가세는 크게 변화하지 않고 있으며, 특히 2015년 보육수당의 폐지와 위탁보육비율의 기준 강화로 인해 과도기적인 의미에서 미이행율이 높아지고 있다.

그리하여 정부는 의무이행수단의 실효성을 강화하는 방안으로 의무사업장의 명단 공표 제도를 강화하여 2015년에는 미회신사업장의 명단발표를 추가하였다. 특히 2016년부터는 직장어린이집 설치의무를 이행하지 않을 경우 1년에 2회, 매회 1억원의 범위 내에서 이행 강제금을 부과·징수하는 이행강제금 제도를 시행하고(보건복지부 보도자료, 2015) 이에 대한 부과기준을 마련하고 법 개정도 하였다('14.5.20 개정, '16.1.1 시행). 이행강제금에 대한 부과 시행을 위해 지자체에서 직장어린이집 의무 설치 현황을 직접 조사하고 이에 대한 결과는 지자체 등의 평가에 포함될 전망이다. 이러한 조치는 가족친화성이나 유연한 근로환경을 강제화하기 위해 법제화를 꺼리는 다른 나라의 경우와는 차별성있는 공공정책으로서 평가될 수 있을 것이다.

한편 일·가정 양립 지원과 맞벌이 부부에 대한 보육지원 중에서도 직장어린이집에 대한 요구와 만족도는 매우 높은 것으로 인식되어 왔고 이용한 경험이 있는 근로자들은 육아부담 완화와 근거리에서 아이들을 접할 수 있어 업무 집중도가 높다고 한다. 2012년 보육실태조사(이미화·서문희·이정원·이정림·도남희·권미경·양미선·손창균·김경미, 2012)에서 부모의 어린이집 유형별 만족도를 확인한 결과 다른 유형의 어린이집에 비해 직장어린이집 만족도는 5점 만점에 4.13점으로 가장 높았다. 그러므로 직장어린이집은 보육의 질을 유지하고 일·가정 양립을 적극적으로 지원할 수 있는 국공립의 적절한 대안으로서 인식되어 왔다.

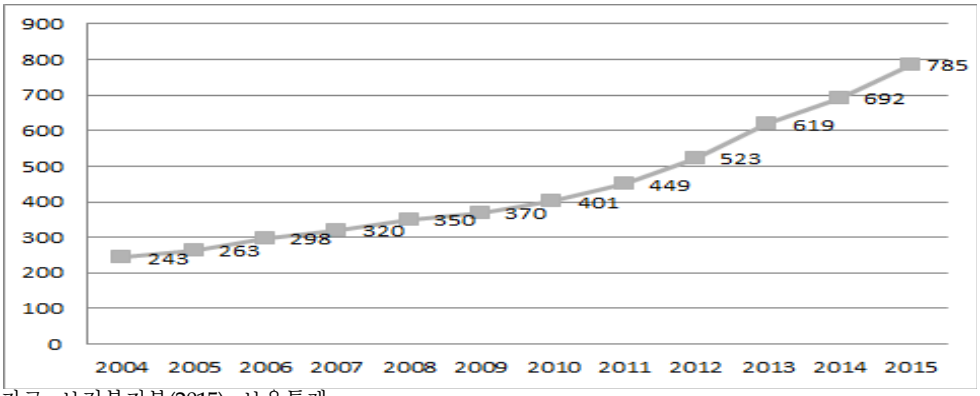
이러한 직장어린이집에 대한 요구와 높은 만족도에도 불구하고 직장어린이집의 설치와 운영은 사업장의 규모와 특성에 따라 사업주와 근로자의 인식차이가 상당히 존재한다. 또한 이러한 보육업무는 사업장의 본 업무 외에 하나의 또 다른 업무로서 인식되고 직원 복지의 형평성의 문제 등에 대응하는 일이기 때문에 사업장에게는 부담이 될 수 있다. 현재 직장어린이집 설치는 점차적으로 증가세에 있으나 2015년부터 대체수단인 보육수당을 폐지하고 2017년부터는 위탁보육도 폐지를 검토하고 있는 시점에서 과도적인 현상으로서 미이행율이 높아지는 등 새로운 국면을 맞고 있다. 근로자들은 현금지원을 더 원하지만, 대체수단을 폐지하고 직장어린이집 의무사업장의 직접 설치 비율이 증가할지는 좀 더 관망해야겠지만 현 상황에서 공공재로서의 직장어린이집의 현황을 살펴보고 향후 정책의 나아갈 방향과 제한점을 논하고자 한다.

2. 직장어린이집 설치·운영 현황

가. 직장어린이집 설치 현황

직장어린이집 설치현황을 살펴보면 2005년 263개소에서 10년 간 785개소로 약 3배 가량 증가하고(2015. 12월 기준) 있으며 2014년 대비 93개소(13.4%)가 증가하였다. 구체적으로 2012년부터는 약 80개 정도의 증가추세를 보이고 있으며 지난 10년간의 연도별 직장어린이집 설치 현황 [그림 1]에서 확인할 수 있다.

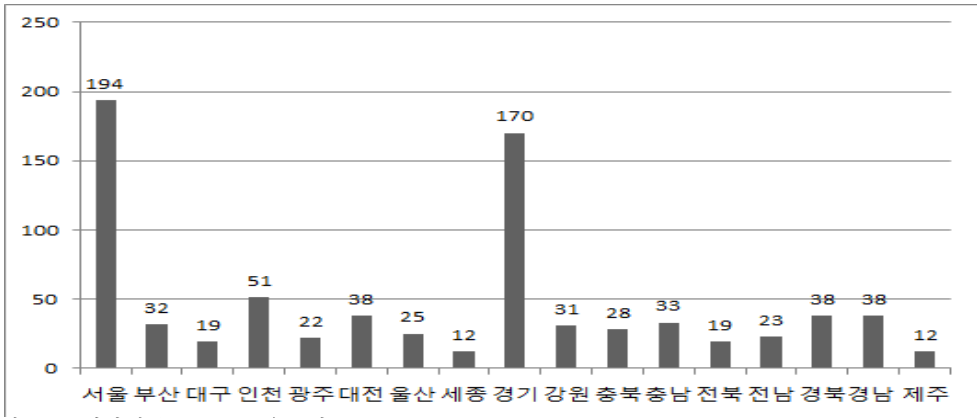
단위: 개소



자료: 보건복지부(2015). 보육통계.

〔그림 1〕 직장어린이집 연도별 설치 현황(2004-2015년)

단위: 개소

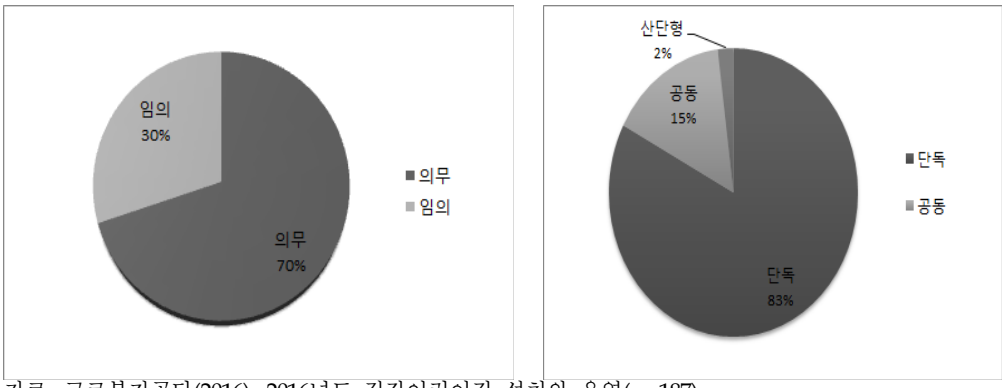


자료: 보건복지부(2015). 보육통계.

〔그림 2〕 직장어린이집 시·도별 설치 현황(2015년)

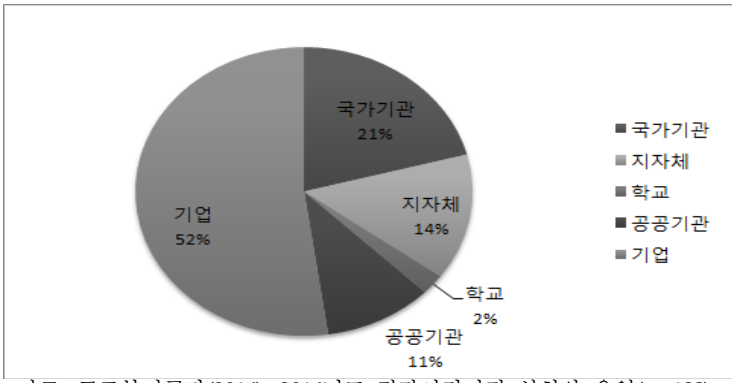
또한 시·도별 직장어린이집 설치·운영 현황을 살펴본 결과, 서울(194)과 경기(170)에 직장어린이집이 가장 많았고 인천(51), 대전과 경북 및 경남(38), 충남(33), 부산(32) 순이었다. 이러한 통계를 미루어 볼 때 서울과 경기를 중심으로 대도시 주변으로 직장어린이집 설치가 많음을 알 수 있다.

한편 직장어린이집 설치 중 상시근로자 500명이상과 여성 근로자 300명 이상의 직장어린이집 설치의무 사업장은 550개(70.1%)이며 나머지는 임의사업장으로서 235개(29.9%)로 나타났다. 또한 이 중에서 단독으로 직장어린이집을 운영하는 경우는 649개(82.7%)이며 공동 직장어린이집은 120개(15.3%), 그 외는 최근 지원이 강화되고 있는 산업단지형 어린이집 16개(2.0%)이다.



자료: 근로복지공단(2016). 2016년도 직장어린이집 설치와 운영(p. 187).

〔그림 3〕 직장어린이집 사업장과 설치 유형(2015년)



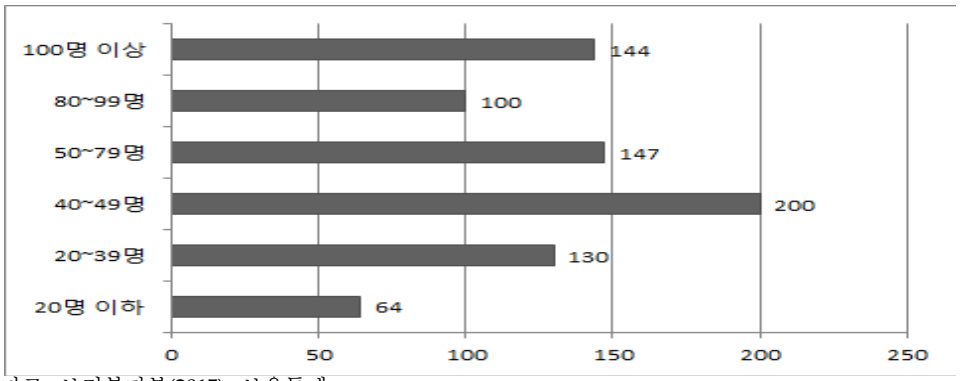
자료: 근로복지공단(2016). 2016년도 직장어린이집 설치와 운영(p. 188).

〔그림 4〕 직장어린이집 사업장 업종(2015년)

또한 직장어린이집을 설치 중인 사업장의 업종을 살펴보면, 기업이 대다수인 411(52.3%)개로 가장 많은 비중을 차지하며 국가기관 164개소(20.9%), 지자체 111개(14.1%), 공공기관 82개(14.1%), 학교 18(2.3%) 순이다.

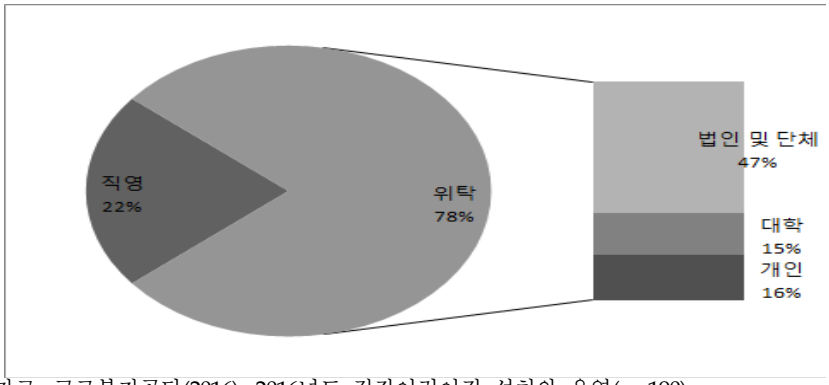
나. 직장어린이집 운영 현황

직장어린이집은 전체 어린이집의 1.8%이며 아동비율은 전체 아동 정원 3.3%로 현원 3.1% 대비 정원 충족율은 75.6%이다(보건복지부, 2015). 구체적으로 살펴보면, 40~49명의 정원규모가 가장 많고, 그 다음으로 50~79명, 100명 이상, 20~39명, 80~99명, 마지막으로 20명 이하 규모이다. 운영 형태는 위탁이 대부분(78%)으로 법인 및 단체가 많았다.



자료: 보건복지부(2015). 보육통계.

〔그림 5〕 직장어린이집 정원 규모(2015년)



자료: 근로복지공단(2016). 2016년도 직장어린이집 설치와 운영(p. 190).

〔그림 6〕 직장어린이집 운영형태 및 위탁체 종류(2015년)

다. 직장어린이집 의무사업장 현황

1) 직장어린이집 의무사업장 의무 이행 현황

직장어린이집 설치의무 사업장의 연도별 이행 변화를 살펴본 결과, 2006년 전체 의무사업장이 775개소로 완만하게 증가하다가 2012년부터 조금 큰 폭으로 증가하여 2014년 설치의무 사업장은 1,204개소로 나타났다.

전반적으로 직장어린이집 직접 설치는 2012년부터 증가 추세에 있으며, 보육수당은 2012년부터 감소 추세로 보여지고, 위탁보육은 비슷한 수준이나 2012년부터 조금 증가하고 있는 추세이다. 그러나 미이행 사업장은 꾸준히 줄다가 2012년에 약간 늘고, 2013년에 급격히 줄었다가 2014년에 다시 증가하였다. 이는 실제 사업장의 현황을 반영한다고 볼 수 있으나 실태조사 시점이나 방법 등에 의한 영향도 배제할 수는 없다.

〈표 1〉 직장어린이집 설치의무 사업장의 연도별 이행 현황(2006~2014년)

단위: 개소(%)

연도	의무사업장 (A=B+C)	이행(B)				미이행(C)
		계	직접설치	보육수당	위탁보육	
2014	1,204 (100.0)	903 (75.0)	635 (52.8)	175 (14.5)	93 (7.7)	301 (25.0)
2013	1,074 (100.0)	877 (81.7)	534 (49.7)	242 (22.5)	101 (9.4)	197 (18.3)
2012	919 (100.0)	683 (74.3)	359 (39.1)	253 (27.5)	71 (7.7)	236 (25.7)
2011	832 (100.0)	604 (72.6)	326 (39.2)	231 (27.8)	47 (5.6)	228 (27.4)
2010.	833 (100.0)	578 (69.4)	312 (37.5)	208 (25.0)	58 (7.0)	255 (30.6)
2009	790 (100.0)	523 (66.2)	284 (35.9)	195 (24.7)	44 (5.6)	267 (33.8)
2008	791 (100.0)	476 (60.2)	269 (34.0)	160 (20.2)	47 (5.9)	315 (39.8)
2007	791 (100.0)	440 (55.6)	253 (32.0)	147 (18.6)	40 (5.1)	351 (44.4)
2006	775 (100.0)	365 (47.1)	199 (25.7)	132 (17.0)	34 (4.4)	410 (52.9)

자료: 보건복지부 보도자료(2015. 4. 30)

한편, 2015년 기준의 의무사업장 실태조사에서는 전년도에 비해 미이행사업장이 큰

폭으로 증가하였는데, 이는 대체수단으로서의 보육수당이 폐지되고, 위탁보육비율도 30%기준을 준수하게 되어 두 가지의 대체수단의 이행율이 현격히 떨어지게 되었다. 그런 의미에서 2015년 기준 실태조사의 의무사업장의 이행은 이전 조사의 내용과는 질적으로 다른 내용을 담고 있다고 볼 수 있다. 그리하여 미이행율은 상대적으로 높아졌으나 서서히 직장어린이집 직접 설치율이 실질적으로 높아질 것으로 추측할 수 있다.

<표 2> 2015 직장어린이집 설치의무 사업장의 이행 현황

단위: 개소(%)

연도	의무사업장 (A=B+C)	이행(B)				미이행(C)
		계	직접설치	보육수당	위탁보육	
2015	1,143 (100.0)	605 (52.9)	578 (50.5)	-	27 (2.4)	538 (47.1)

자료: 보건복지부 보도자료(2016. 4. 29)를 인용함.

직장어린이집 설치의무 사업장의 유형별 의무 이행 현황을 조사한 결과는 <표 3>과 같다. 직장어린이집 설치의무 사업장 1,204개소 중에서 903개소(75.0%)가 의무를 이행하고 있었으며, 미이행 사업장은 301개소(25.0%)로 나타났다. 의무이행사업장 중 직장어린이집을 직접 설치한 경우는 635개소(52.7%), 위탁보육을 실시한 사업장은 175개소(14.5%), 보육수당을 지급하는 사업장은 93개소(7.7%)로 조사되었다. 미이행 사업장을 살펴보면, 전체 미이행 사업장 301개소 중 기업(공사 등 포함)이 223개소로 대부분을 차지하였고, 지자체(20.8%), 학교(19.1%), 국가기관(13.7%)의 순으로 나타났다.

〈표 3〉 직장어린이집 설치의무 사업장의 유형별 의무 이행 현황

단위: 개소(%)

구분	의무사업장 (A=B+C)	이행 (B)				미이행(C)
		전체	직접 설치	보육 수당	위탁 보육	
전체	1,204 (100.0)	903 (75.0)	635 (52.7)	93 (7.7)	175 (14.5)	301 (25.0)
국가기관	146 (12.1)	126 (86.3)	122 (83.6)	3 (2.1)	1 (0.7)	20 (13.7)
지자체	154 (12.8)	122 (79.2)	99 (64.3)	8 (5.2)	15 (9.7)	32 (20.8)
학교	136 (11.3)	110 (80.9)	47 (34.6)	20 (14.7)	43 (31.6)	26 (19.1)
기업 (공사 등 포함)	768 (63.8)	545 (71.0)	367 (47.8)	62 (8.1)	116 (15.1)	223 (29.0)

자료: 보건복지부 보도자료(2015. 4. 30)

사업장 유형별로 살펴보면, 직장어린이집 의무사업장 1,204개소 중 63.8%에 해당하는 768개소가 기업(공사 등 포함)인 것으로 나타났으며, 지자체가 154개소로 12.8%, 국가기관 146개소로 12.1%, 학교가 136개소(11.3%)에 해당하였다. 사업장 유형에 따른 의무이행 여부를 살펴보면, 국가기관이 86.3%로 가장 높았고 학교(80.9%), 지자체(79.2%), 기업(71.0%) 순으로 나타났다. 직접 설치의 비율도 국가기관이 83.6%, 지자체 64.3%, 기업 47.8%, 학교 34.6%의 순으로 조사되었다.

〈표 4〉 직장어린이집 설치의무 사업장 규모별 (상시 근로자 수) 의무 이행 현황

단위: 개소(%), 명

구분	의무사업장 (A=B+C)	이행 (B)				미이행(C)
		전체	직접 설치	보육 수당	위탁 보육	
전체	1,204 (100.0)	903 (75.0)	635 (52.7)	93 (7.7)	175 (14.5)	301 (25.0)
500명 미만(여성 300인 이상)	27 (2.2)	12 (44.4)	9 (33.3)	1 (3.7)	2 (7.4)	15 (55.6)
500명 이상 ~ 600명 미만	187 (15.5)	97 (51.9)	64 (34.2)	9 (4.8)	24 (12.8)	90 (48.1)
600명 이상 ~ 700명 미만	129 (10.7)	81 (62.8)	39 (30.2)	13 (10.1)	29 (22.5)	48 (37.2)
700명 이상 ~ 800명 미만	113 (9.4)	73 (64.6)	50 (44.3)	9 (8.0)	14 (12.4)	40 (35.4)
800명 이상 ~ 900명 미만	57 (4.7)	38 (66.7)	24 (42.1)	8 (14.0)	6 (10.5)	19 (33.3)
900명 이상 ~ 1,000명 미만	70 (5.8)	48 (68.6)	35 (50.0)	4 (5.7)	9 (12.9)	22 (31.4)
1,000명 이상 ~ 1,500명 미만	241 (20.0)	209 (86.7)	144 (59.8)	22 (9.1)	43 (17.8)	32 (13.3)
1,500명 이상	380 (31.6)	345 (90.8)	270 (71.1)	27 (7.1)	48 (12.6)	35 (9.2)
평균 상시 근로자 수	1,663	1,909	2,154	1,352	1,317	923

자료: 도남희·박진아·최효미·김정민·이동하(2015). 직장어린이집 설치현황 실태조사. 보건복지부·육아정책연구소(p. 38)

설치의무 사업장 규모별 의무 이행 현황을 살펴보면, 27개소가 상시근로자 500명 미만이면서 여성 300명 이상인 사업장 27개소 중 절반이 넘는 15개소(55.6%)가 미이행 사업장이었다. 500명 이상이면서 1,000명 미만인 사업장은 556개소로 전체의 46.2%를 차지하였으며, 1,000명 이상의 사업장은 621개소로 전체 사업장의 51.6%에 해당하였다. 상시근로자 500명 이상이면서 1,000명 미만의 사업장인 경우, 의무를 이행한 사업장은 337개소로 전체 사업장의 28.0%, 1,000명 이상의 경우에는 554개소(46%)에 달

해 사업장 규모별로 의무이행 여부에 차이가 있었다.

사업장 규모별 이행 유형을 살펴보면, 상시근로자 600명 이상이면서 700명 미만의 사업장을 제외하고 사업장 규모가 커질수록 직접 설치의 비율이 증가하는 것으로 나타났으며, 800명 이상이면서 900명 미만의 사업장을 제외하고 위탁보육 실시 사업장이 보육수당 지급사업장에 비해 높은 비율을 차지하는 것으로 조사되었다. 설치의무 사업장 1,204개소의 평균 상시근로자 수는 1,663명으로 나타났다.

나. 의무사업장의 설치·운영 형태별 현황

영유아보육법 제14조에 의해 사업주가 직장어린이집을 단독으로 설치할 수 없을 때에는 사업주 공동으로 직장어린이집을 설치·운영할 수 있다. 직장어린이집을 직접 설치한 635개의 사업장의 어린이집 설치·운영 형태별 현황은 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 직장어린이집 설치·운영 형태별 현황

단위: 개소(%), 명

구분		전체	단독	공동	무응답
전체		635 (100.0)	356 (56.1)	148 (23.3)	131 (20.6)
유형별	국가기관	122 (19.2)	41 (33.6)	15 (12.3)	66 (54.1)
	지자체	99 (15.6)	94 (95.0)	0 (0.0)	5 (5.1)
	학교	47 (7.4)	33 (70.2)	10 (21.3)	4 (8.5)
	기업	367 (57.8)	188 (51.2)	123 (33.5)	56 (15.3)
운영형태	직영	115 (18.1)	78 (67.8)	35 (30.4)	2 (1.7)
	위탁	393 (61.9)	275 (70.0)	105 (26.7)	13 (3.3)
	무응답	127 (20.0)	3 (2.4)	8 (6.3)	116 (91.3)
평균 상시 근로자 수		2,154	2,375	1,740	2,021
평균 상시 여성근로자 수		652	759	517	517
평균 보육수요		405	407	386	421
평균 정원		96	79	133	134
평균 현원		77	63	109	108

자료: 도남희·박진아·최효미·김정민·이동하(2015). 직장어린이집 설치현황 실태조사. 보건복지부·육아정책연구소(p. 48)

무응답한 131개 사업장을 제외하고, 사업장에서 단독으로 어린이집을 설치한 경우가 356개소, 다른 사업장과 공동으로 설치한 경우가 148개소로 단독 설치가 2배 이상 많다. 사업장 유형별로 살펴보면 기업을 제외한 국가기관, 지자체, 학교는 단독 설치 비율이 훨씬 높고, 특히 지자체는 무응답(5개소)를 제외한 94개소 모두가 직장어린이집을 단독 설치하였다. 반면 기업은 공동 설치한 사업장이 123개소로 단독 설치(188개소)보다 약간 낮은 편이다.

설치 형태에 따른 평균 상시 근로자 수는 단독이 2,375명, 공동이 1,740명으로 단독 설치 사업장의 평균 상시 근로자 수가 더 많은 것을 알 수 있다. 평균 여성 상시근로자 수와 보육수요 역시 단독으로 설치한 사업장이 더 높다.

직장어린이집의 규모를 나타내는 정원과 현원은 공동 설치가 각각 133명, 109명으로 단독 설치(79명, 63명)보다 많다. 이는 두 개 이상의 사업주가 공동으로 직장어린이집을 설치하는 경우에는 평균적으로 정원이 큰 어린이집을 설치하고 있음을 알 수 있다.

직장어린이집의 운영은 영유아보육법 제24조제3항에 의하여 사업주가 직접 운영하거나 법인·단체 또는 개인에게 위탁하여 이루어진다. 무응답 127개소를 제외하고 직영으로 운영하는 사업장 115개소, 위탁 운영하는 사업장는 393개소로 위탁 운영이 약 3배 이상 많다. 사업장 유형별로 살펴보면 국가기관, 지자체, 기업은 위탁 운영 비율이 훨씬 높고, 특히 위탁 운영하는 393개소 사업장 중 기업이 245개소를 차지하여 기업의 위탁 운영 비율이 높음을 알 수 있다. 반면 학교는 직영이 27개소, 위탁이 16개소로 직영 운영하는 사업장이 더 많다.

3. 직장어린이집 관련 제도와 법령

가. 직장어린이집 지원제도

정부의 직장어린이집 지원제도는 크게 직접지원과 간접지원으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 정부의 직장어린이집에 대한 직접지원을 살펴보면 <표 6>와 같다. 고용노동부에서는 설치비(무상지원 및 융자 포함)와 운영비를 지원하고, 보건복지부에서는 시간연장보육 및 교재·교구비 등의 운영비를 지원하고 있다. 이러한 지원내용은 2016년에 설치비와 지원비에 있어서 약간의 변화가 있어 현장의 불만이 있다.

〈표 6〉 정부의 직장어린이집 지원제도(직접지원)

지원주체	구분	지원종류	내역	지원한도	비고	
고용노동부	설치비	무상지원	시설전환비	3억원 (공동 6억원)	• 소요금액의 60% 지원 (우선지원대상기업, 영아전담어린이집 80%, 중소기업형 컨소시엄형 공동어린이집 90%)	
			산업단지형	15억원	• 소요액의 90% 지원 (시설매입비 소요액의 40%)	
			교재교구비	5천만원	• 소요액의 60% 지원(우선지원대상기업, 영아전담어린이집 80%, 산업단지형 및 중소기업형 컨소시엄형 공동어린이집 90%) • 교체 시 3년단위로 3천만원	
		융자	시설건립 시설매입 시설임차 시설 개·보수 시설전환	7억원 (공동 9억원)	• 상환: 1년 거치 4년 균등분할 상환 • 이율: 대기업 2%, 우선지원기업 1% * 토지매입비는 융자대상에서 제외	
	운영비	무상지원	보육교사 등 인건비 지원	구분	대기업	우선지원 대상기업
				주 40시간 이상	60만원	120만원
				주30~ 40시간 미만	55만원	105만원
				주20~ 30시간 미만	40만원	75만원
				주 15~ 20시간 미만	30만원	45만원
			중소기업 운영지원비	월 200만원~ 520만원 * 매월 말일 기준	• 중소기업 대상 -현원 ~ 39인 이하 : 월 200만원 -현원 40-59인 이하 : 월 280만원- -현원 60-79인 이하 : 월 360만원 -현원 80-99인 이하 : 월 440만원 -현원 100인 이상 : 월 520만원	
보건복지부(시군구)	운영비	무상지원	시간연장 보육 지원	월 급여의 80%, 시간연장반 월 41만원	• 시장·군수·구청장으로부터 시간연장 어린이집으로 지정받은 시설에 한함	
			교재·교구비 지원	개소당 평균 100만원/년	• 평가인증을 유지어린이집 • 공공기관 또는 고용보험 기금에서 운영비를 지원 받는 시설은 제외	

자료: 보건복지부(2016). 2016년도 보육사업안내(p. 10~11)와 근로복지공단(2016). 직장어린이집의 설치와 현황(p. 54~61)

한편 직접지원 외에도 정부가 직장어린이집을 지원하기 위한 간접지원 정책으로 부동산관련세제지원, 소득세 또는 법인세 공제, 개별소비세 면제, 어린이집 운영비용 필요경비 인정 등이 있으며, 자세한 내용은 <표 7>와 같다.

〈표 7〉 정부의 직장어린이집 지원제도(간접지원)

구분	지원 내용	비고
부동산관련 세제지원	「영유아보육법」에 따른 어린이집을 설치운영하디 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 취득세, 재산세를 2018년 12월 31일까지 면제한다.	「지방세특례제한법」 제19조
소득세 또는 법인세 공제	2018.12.31.일까지 사업주가 직장어린이집을 신축, 증축, 개축 또는 구입하는 경우, 취득금액의 100분의 10 공제	「조세특례제한법」 제94조제1항
개별소비세 면제	영사기 등 어린이집에서 보육용으로 구입하는 교육기자재	「개별소비세법」 제18조제1항
어린이집 운영지원 필요경비 인정	직장어린이집 운영비를 부동산 소득과 사업소득의 각 연도별 총 수입금액에 대응하는 필요경비로 인정	「소득세법」 시행령 제55조제1항제23호

자료: 보건복지부(2016). 2016년도 보육사업안내. p. 11.

나. 직장어린이집 관련 법령

직장어린이집 설치와 운영 관련법은 주무부처에 따라 보건복지부와 고용노동부로 나뉠 수 있으며 복지부의 영유아보육법과 고용노동부의 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법 및 고용보험법에 의해 명시되어 있다.

1) 영유아보육법

영유아보육법은 직장어린이집 설치, 설치의무 대상 사업장 기준, 설치의무 사업장 실태조사 및 미이행 사업장, 명단 공표, 이행 명령과 강제 이행금 등에 관한 내용을 명시하고 있다.「영유아보육법」에서 직장어린이집 설치와 관련된 조항 및 본문을 정리하면 <표 8>과 같다.

의무사업장의 여부를 판단하기 위해 상시근로자 수의 산정은 전체 기업규모가 아닌 "단위사업장"을 기준으로 하며 이때의 "사업장"은 사업이 행해지고 있는 인적·물적 시설이 존재하는 장소적 범위로 제한하고 동일 장소에 소재하는 것으로 원칙으로 하고 있다. 또한 "상시근로자"는 정규직뿐만 아니라 임시직과 일용직 등도 포함하도

록 하고 있다(보건복지부, 2016; p. 7).

사업장의 사업주가 단독으로 직장어린이집을 설치할 수 없을 때에는 공동직장어린이집을 설치·운영하거나, 지역의 어린이집과 위탁 계약을 맺어 근로자 자녀의 보육을 지원하도록 하고 있다. 또한 공동직장어린이집이란 사업주 2인 이상 또는 사업주 단체가 참여사업장의 근로자를 위하여 공동으로 설치·운영하는 직장어린이집으로, 지원대상에 따라 일반 공동직장어린이집, 중소기업 컨소시엄형 직장어린이집, 산업단지형 공동직장어린이집으로 구분된다(보건복지부, 2015; p. 7).

〈표 8〉 영유아보육법 관련 조항

주요사항	조항과 내용
직장어린이집 설치와 설치의무	법 제14조(직장어린이집의 설치 등)
	시행령 제20조(직장어린이집의 설치)
	시행규칙 제5조의 4(산업단지내의어린이집)
	시행규칙 제6조(공동직장어린이집의설치)
	시행규칙 제7조(직장어린이집의 위탁)
	시행규칙 제8조(보육수당의 지급) 삭제 <2015. 1. 28>
직장어린이집 실태조사 관련	시행령 제20조의2 (직장어린이집 설치 등 의무 이행 조사기관)
	시행령 제20조의 3(의무이행 실태 조사의 방법 등)
직장어린이집 설치의무 미이행 사업장 명단 공표	법 제14조의 2(직장어린이집의 설치의무 미이행 사업장 명단 공표 등)
	시행령 제20조의 4(명단공표의 시기·방법 등)
	시행령 제20조의 5(명단 공표 제외 사유)
	시행령 제20조의 6(직장어린이집명단공표심의위원회의 설치·운영)
	시행령 제20조의 7(소명기회 부여)
이행 명령과 강제금	법 제44조의 2(직장어린이집 설치의무 미이행 사업장에 대한 이행명령) [시행일: 2016. 1. 1]
	법 제44조의 3(이행강제금) [본조 신설: 2014. 5. 20][시행일: 2016. 1. 1]
	시행령 제20조 (이행강제금의 부과 및 징수 등)

자료: 법제처 국가법령정보센터 http://www.law.go.kr

한편, 위탁보육을 통해서 직장어린이집 설치의무를 이행하고자 할 경우 또한 위탁중인 영유아의 보육에 필요한 비용의 30% 이상을 사업주가 위탁 계약을 맺은 지역의 어린이집에 지급하도록 하고 있다(영유아보육법 시행령 제25조). 그러나 영유아보육법상 직장어린이집 설치의무 조항이 있음에도 불구하고 그동안 이를 이행하지 않은 미이행 사업장에 대하여 명단을 공표할 수 있도록 하고 있다(영유아보육법 제 14조의 2). 한편 2014년부터는 직장어린이집 설치의무를 이행하기 위해 보육수당을 지급하는

방법은 인정하지 않게 되어 영유아보육법의 시행규칙에서 그 내용은 삭제되었다(기재부·국방부·복지부·고용부·여가부·국토부 보도자료, 2013. 6. 10).

그리고 직장어린이집 설치의무사업장 실태조사와 조사방법에 대해 명시하고 조사결과에 따른 미이행 사업장 명단 공표와 이행 명령 및 이행강제금에 대한 내용을 설명하고 있다(영유아보육법 시행령 제80조). 영유아보육법상의 법적 근거에 따라, 직장어린이집 설치의무 미이행 사업장 명단을 공표하기 위해서 상시 여성근로자 300명 이상 또는 상시 근로자 500명 이상의 사업장인 설치의무 사업장을 대상으로 사업장 명칭, 주소, 상시 근로자 수, 상시 여성근로자 수, 보육대상 영유아수, 미이행 사유 등의 실태를 조사하도록 하고 있다.

이러한 실태조사 결과를 보건복지부장관에게 통보하도록 하고 있으며 이에 따라 직장어린이집 설치 등의 의무를 이행하지 아니한 사업장의 명단을 공표할 수 있다. 그러나 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 명단공표에서 제외할 수 있도록 하고 있다. 명단공표 제외사유로는 ① 직장어린이집 설치 대상이 된 날부터 1년이 지나지 아니한 경우, ② 설치계획을 수립하여 설치 중인 경우, ③ 상시 근로자의 특성상 보육 수요가 없는 경우 등 명단 공표가 필요하지 않는 경우로 명시하고 있다(보건복지부 보도자료, 2015. 4. 30).

미이행 사업장 명단은 직장어린이집 명단공표 심의위원회에서 실태조사 결과를 1차 심의 후에 공표대상 사업장에게 통보한다. 그리고 20일간 소명자료 제출 및 직장어린이집 명단공표 심의위원회에 출석하여 의견을 진술 할 수 있는 기회를 부여하고, 공표대상 사업장을 재심의하여 최종확정 하고 있다. 공표대상 사업장 확정 후, 그 대상 명단을 공표하며 2015년 1월 1일 이후부터는 보건복지부·고용노동부 홈페이지에 1년 이상 게시하고, 2개 이상 일간지에 게재하도록 하고 있다(보건복지부 보도자료, 2015. 4. 30).

이행명령과 강제금 관련하여서는 시·도지사, 시장·군수·구청장은 의무사업장의 사업주가 직장어린이집의 설치 등 의무를 이행하지 아니하는 경우에는 상당한 기간을 정하여 그 의무를 이행할 것을 명할 수 있다(「영유아보육법」 제44조의2). 시·도지사, 시장·군수·구청장은 이 같은 이행명령을 이행하지 아니한 자에 대하여 그 명령의 이행에 필요한 상당한 기간을 정하여 다시 명할 수 있으며, 이를 이행하지 아니한 경우에는 1년에 2회, 매회 1억원의 범위에서 이행강제금을 부과·징수할 수 있다(「영유아보육법」 제44조의3 제1항). 다만, 이 경우에도 시·도지사, 시장·군수·구청장은 이행강제금을 부과하기 전에 상당한 기간을 정하여 그 기간 내에 이행하지 아니할 때에는 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로 계고(戒告)하여야 한다(「영유아보육법」 제44조의3 제2항).

2) 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률과 고용보험법

「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」의 직장어린이집 설치와 보육관련 지원에 관한 내용을 정리하면 <표 9>와 같다. 해당 법령에서 사업주는 근로자의 취업을 지원하기 위하여 수유·탁아 등 육아에 필요한 어린이집(직장어린이집)을 설치, 대상 사업장 및 설치·운영에 관한 사항은 영유아보육법을 따르도록 명시하고 있다. 이밖에 고용노동부 장관은 근로자의 고용을 촉진하기 위하여 직장어린이집 설치·운영에 필요한 지원 및 지도를 하거나 그 밖의 보육관련 지원 사항으로 직장어린이집의 설치·운영에 필요한 정보 제공, 상담 및 비용의 일부 지원 등 필요한 지원을 할 수 있도록 명시하고 있다. 이와 같이 일·가정 양립 지원에 관해 법령 상 특별히 강제하고 있는 기준은 없으며 영유아보육법에 따르도록 하고 있음을 알 수 있다. 또한 공공복지시설의 설치규정에 따라 국가 또는 지방자치단체는 여성근로자를 위한 교육·육아·주택 등 공공복지시설을 설치할 수 있으며 이에 따른 기준과 운영에 필요한 사항은 고용노동부 장관이 정하도록 하고 있다.

〈표 9〉 직장어린이집 관련 고용노동부 관련 조항

구분	주요사항	조항과 내용
남녀고용평등과 일·가정 양립 지원법	직장어린이집 설치지원	법 제21조(직장어린이집 설치및지원 등)
	노동부장관의 보육지원	법 제21조의 2(그 밖의 보육 관련 지원)
	공공복지시설의 설치	법 제22조(공공복지시설의 설치)
고용보험법	고용촉진을 위한 지원	법 제26조(고용촉진 시설에 대한 지원)
	고용촉진시설의 지원	시행령 제38조(고용촉진 시설의 지원)
	직장어린이집 지원	시행규칙 제59조(직장어린이집의 지원)

자료: 법제처 국가법령정보센터 http://www.law.go.kr

한편, 고용보험법은 고용촉진 시설과 직장어린이집의 지원과 관련하여 설치비, 운영비 등을 지원할 수 있도록 명시하고 있는데, 해당 법령에서 고용노동부장관은 피보험자등의 고용안정·고용촉진 및 사업주의 인력 확보를 지원하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 상담 시설, 어린이집, 고용촉진 시설 등 설치·운영하는 자에게 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다. 또한 사업주가 단독이나 공동으로 설치·운영하는 어린이집의 운영비용 중 일부를 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 지원할 수 있도록 하고 있으며 우선지원 대상기업의 사업주에 대해서는 융자나 지원의 수준을 높게 정할 수 있도록 명시하고 있다.

4. 직장어린이집 관련 현장의 요구와 애로사항

가. 직장어린이집 이용과 만족도

근로자 600명에게 직장에서 제공하고 있는 보육지원이 무엇인지에 관하여 질문한 결과, '직장어린이집'이 48.7%로 가장 많았고, 다음으로 '보육수당' 지급 18.8%, '인근어린이집 위탁'이 13.8% 순으로 나타났다. 이러한 경향은 성별, 결혼유무, 영유아 자녀 유무, 종사산업과 상관없이 비슷하게 나타났다. 직장어린이집이 없는 경우에는 '보육수당' 지급이 33.3%로 가장 많았고, '인근어린이집 위탁' 이 26.3% 정도였던 반면, 보육지원이 없는 경우도 15.2%로 나타나서 인근어린이집 위탁보다 많은 것으로 나타났다.

〈표 10〉 직장에서 제공 중인 보육 지원(중복응답)

단위: %

구분	직장 어린이집	인근 어린이집 위탁	보육 수당	기타	없음	모름/ 무응답
전체	48.7	13.8	18.8	2.8	15.2	4.0
성별						
남자	43.4	16.9	20.5	2.3	15.9	3.0
여자	54.0	10.7	17.1	3.4	14.4	5.0
결혼유무						
기혼	49.2	15.5	18.0	2.0	18.0	1.3
미혼	47.6	10.7	20.4	4.4	9.7	9.2
영유아자녀유무						
있음	48.2	16.2	17.3	1.6	17.8	1.6
없음	50.2	14.8	18.7	2.5	18.2	1.0
종사산업						
제조업/건설업	50.0	11.0	20.1	3.0	14.0	4.3
개인/유통서비스	37.5	16.7	29.2	4.2	12.5	4.2
사업/사회서비스	46.8	13.9	17.5	2.9	17.5	4.3
기타	53.0	16.7	18.2	2.3	12.1	3.0
직장어린이집 유무						
있음	100.0	0.7	3.8	-	-	-
없음	-	26.3	33.1	5.5	29.5	7.8

자료: 도남희·이정림·김아름·김정민(2015). 직장어린이집 설치율 제고를 위한 사업장의 요구 분석. 육아정책연구소(p. 30).

.

사업장에 직장어린이집이 있는 경우 이용 중인지에 관하여 질문한 결과, 미이용이 89.7%로 대다수를 차지하였다. 이는 성별, 결혼유무, 영유아 자녀 유무, 종사산업, 직장어린이집 유무와 상관없이 비슷하게 나타났다. 즉, 응답 대상인 사업체 근로자의 경우, 대다수가 직장어린이집을 이용하고 있지 않는 것으로 응답하였다. 이는 사업장에 직장어린이집이 설치되어 있다고 응답했던 비율이 대략적으로 50% 정도였던 사실로 유추해 볼 때, 직장어린이집을 이용할 수 있는 영유아 자녀가 없는 경우가 많아서인 것으로 추정해 볼 수 있다.

〈표 11〉 직장어린이집 이용 여부

단위: %(명)

구분	이용 중	미이용 중	계(수)	$x^2(df)$
전체	10.3	89.7	100.0(292)	
성별				
남자	9.9	90.1	100.0(131)	0.03
여자	10.6	89.4	100.0(161)	
결혼유무				
기혼	14.9	85.1	100.0(194)	13.70***
미혼	1.0	99.0	100.0(98)	
영유아자녀유무				
있음	28.3	71.7	100.0(190)	24.39***
없음	2.9	97.1	100.0(102)	
종사산업				
제조업/건설업	8.5	91.5	100.0(82)	1.03
개인/유통서비스	11.1	88.9	100.0(9)	
사업/사회서비스	12.2	87.8	100.0(131)	
기타	8.6	91.4	100.0(70)	

*** $p < .001$

자료: 도남희·이정림·김아름·김정민(2015). 직장어린이집 설치율 제고를 위한 사업장의 요구 분석. 육아정책연구소(p. 31).

직장어린이집에 만족한다고 응답한 대상에 한하여 만족하는 이유를 질문한 결과, ‘운영에 대한 전반적인 신뢰감’이 35.7%로 가장 많았고, 다음으로 ‘급간식 제공, 교사 등의 질 높은 보육에 대한 믿음’ 32.1%, ‘직장과의 근접성으로 인해 언제든 방문 가능’ 21.4%, ‘등하원을 함께 할 수 있다는 점’ 10.7% 순으로 나타났다. 이러한 경향은 근로자의 성별과 상관없이 비슷한 유형으로 나타났고, 기혼 근로자, 영유아 자녀가 있을 때, 사업장에 직장어린이집이 있는 경우에도 마찬가지의 형태로 나타났다.

〈표 12〉 직장어린이집 만족 이유

단위: %(명)

구분	①	②	③	④	계(수)
전체	10.7	21.4	32.1	35.7	100.0(28)
성별					
남자	16.7	25.0	33.3	25.0	100.0(12)
여자	6.3	18.8	31.3	43.8	100.0(16)
종사산업					
제조업/건설업	16.7	16.7	50.0	16.7	100.0(6)
개인/유통서비스	-	-	100.0	-	100.0(1)
사업/사회서비스	13.3	26.7	13.3	46.7	100.0(15)
기타	-	16.7	50.0	33.3	100.0(6)

주: ① 등하원을 함께 할 수 있다는 점
② 직장과의 근접성으로 인해 언제든 방문 가능
③ 급간식 제공, 교사 등의 질 높은 보육에 대한 믿음
④ 운영에 대한 전반적인 신뢰감

자료: 도남희·이정림·김아름·김정민(2015). 직장어린이집 설치율 제고를 위한 사업장의 요구 분석. 육아정책연구소(p. 33).

한편, 직장어린이집을 담당하는 실무자들은 직장어린이집에 대한 근로자의 만족도가 높고, 여성 근로자의 취업 의욕 향상과 출산율 제고에도 도움을 받고 있다고 생각하기도 한다(도남희 외, 2015a, p. 48).

> (사업장 A) 우스갯소리로 부동산 아주머니들이 어린이집이 여기 생기고 나서 직원들이 이사를 많이 와서 집이 없다는 얘기를 하세요. 실제로 직원들이 걸어서 아이를 맡길 수 있는 곳으로 이사를 많이 왔어요. 아이를 맡길 곳이 있고 그래서 다자녀인 직원들이 되게 많거든요.

직장어린이집을 희망하지 않는다면 그 이유가 무엇인지를 질문한 결과, '집과 근접성이 좋은 어린이집 선호' 가 56.0%로 가장 많았고, 다음으로 '출퇴근 시간이 불규칙하여 등하원 불가능'이 20.0%로 나타났다. 이러한 형태는 근로자 성별에 상관없이 비슷하게 나타났지만, 여성 근로자의 경우 '집과 근접성이 좋은 어린이집 선호' 가 70.0%로 남성 근로자 46.7%에 비해 훨씬 더 많은 비율로 응답하였다. 직장어린이집을 희망하지 않을 경우, 직장어린이집을 희망하지 않는 가장 큰 이유로 집과의 근접성이 좋은 어린이집을 더 선호하기 때문인 것으로 나타났다. 이러한 현상은 2013년 무상보육이 실시되면서 양질의 어린이집이 있을 경우 부모들이 집과 가까운 곳의 어린이집을 선호하고 있는 것이라고 생각된다.

〈표 13〉 직장어린이집 비선호 이유

단위: %(명)

구분	①	②	③	④	⑤	⑥	계(수)	$x^2(df)$
전체	56.0	4.0	20.0	4.0	12.0	4.0	100.0(25)	
성별								
남자	46.7	6.7	26.7	6.7	13.3	-	100.0(15)	2.77
여자	70.0	-	10.0	-	10.0	10.0	100.0(10)	
종사산업								
제조업/건설업	57.1	-	14.3	-	28.6	-	100.0(7)	
사업/사회서비스	53.8	-	30.8	7.7	7.7	-	100.0(13)	6.74
기타	60.0	20.0	-	-	-	20.0	100.0(5)	

주: ① 집과 근접성이 좋은 어린이집 선호
② (국공립, 가정어린이집 등)다른 유형의 어린이집 선호
③ 출퇴근 시간이 불규칙하여 등하원 불가능
④ 직장 내 동료와 같은 어린이집에 보내고 싶지 않음
⑤ 기타, ⑥ 모름/무응답

자료: 도남희·이정림·김아름·김정민(2015). 직장어린이집 설치율 제고를 위한 사업장의 요구 분석. 육아정책연구소(p. 35)

직장어린이집 설치 사업장의 실무진들은 직원 자녀의 보육 지원에 대한 중요성을 사업주와 경영진이 어떻게 인식하고 있는지가 직장어린이집 설치 및 운영에 가장 큰 영향을 미치는 중요한 요인이라고 지적하였다(도남희 외, 2015a, p. 47, 48).

(사업장 B) 당시 강제조항은 아니지만 의무사업장에 해당이 되었고, 경영진의 마인드가 여직원 수가 많다 보니..(중략).. 복직할 때 아이를 마음 놓고 맡길 수 있는 곳이 필요하다는 판단에서 진행하게 되었어요.

(사업장 A) 사업주가 목적을 가지고 하면 충분히 설치, 운영 할 수 있어요. 그런데 사업주가 너희 알아서 해라고만 시키면 제대로 안되죠..(중략)..중소기업협회나 CEO 모임에 마인드 교육을 계속 시키는 것도 방법인 것 같아요. 지금처럼 실질적인 지원과 비용 투자를 국가에서 어느 정도 도와준다면 사업주들이 마이너스 나지 않는 선에서 설득할 필요가 있어요.

그 밖에도 사업장 환경특성으로 인해 직장어린이집 설치가 어려운 이유도 제기된다. 이를테면 회사 근처는 어린이집을 설치하기에 유해환경이기 때문에 어려움이 있을 수 있다(도남희 외, 2015a, p. 57).

(사업장 L) 저희 같은 경우는 시내버스이다 보니까 시동을 걸면 새벽에 엄청 소음이 클 것 아니에요? 그 다음에 배기가스가 나올거고요. 그러다보면 애들이 직장 내에다 하게 되면 깰 것 아니네요? 밤에 또 자고 있는데 12시까지 계속 차가 들어올 것 아니에요. 그러면 또 소음, 분진, 주위환경 때문에 직장 내에는 힘들 것 같고. 그러면 외부에 설치를 해야 하는데 외부도 녹록치 않은 실정이고요.

나. 직장어린이집 설치의무 사업장 기준

직장어린이집 설치 기준인 '여성 근로자 300명 이상 혹은 전체근로자 500명 이상' 기준에 대해 어떻게 생각하는지에 관하여 사업장 근로자에게 질문한 결과, 63%는 타당하다고 응답하였고, 31.3%는 타당하지 않다고 응답하였다. 응답자 성별과 결혼 유무, 자녀유무에 따라 살펴보았을 때, 타당하다는 응답이 더 많은 것으로 나타났다.

한편 종사산업별로 살펴보았을 때, 제조업/건설업 종사자가 개인/유통서비스나 사업/사회서비스 직종 종사자에 비해 타당하다고 생각하는 비율이 유의하게 낮았다. 직장어린이집 유무로 살펴보았을 때, 직장어린이집이 설치되어 있는 사업장의 근로자가 직장어린이집이 없는 경우에 비해 타당하다고 생각하는 비율이 유의하게 높았다. 전반적으로 근로자들은 직장어린이집 설치 기준이 타당한 것으로 인지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 14〉 직장어린이집 설치 기준 타당성 여부

단위: %(명)

구분	타당함	타당하지 않음	잘 모름	계(수)	$x^2(df)$
전체	63.0	31.3	5.7	100.0(600)	
성별					
남자	61.6	33.8	4.6	100.0(302)	2.45
여자	64.4	28.9	6.7	100.0(298)	
결혼유무					
기혼	61.2	33.8	5.1	100.0(394)	3.47
미혼	66.5	26.7	6.8	100.0(206)	
영유아자녀 유무					
있음	63.4	31.9	4.7	100.0(191)	0.75
없음	59.1	35.5	5.4	100.0(203)	
종사산업					
제조업/건설업	51.2	43.9	4.9	100.0(164)	
개인/유통서비스	62.5	20.8	16.7	100.0(24)	25.52***
사업/사회서비스	69.3	26.8	3.9	100.0(280)	
기타	64.4	27.3	8.3	100.0(132)	
직장어린이집 유무					
있음	75.7	18.5	5.8	100.0(292)	44.48***
없음	51.0	43.5	5.5	100.0(308)	

*** $p < .001$

자료: 도남희·이정림·김아름·김정민(2015). 직장어린이집 설치율 제고를 위한 사업장의 요구 분석. 육아정책연구소(p. 27~28).

상시근로자의 고용 형태는 어느 범위까지가 적당하다고 생각하는지에 관하여 근로

자에게 질문한 결과, '고용 계약 기간이 1년 이상인 상용근로자만 포함' 해야 한다는 응답이 77.2%로 가장 많았고, 다음으로 '고용 계약 기간이 1개월 이상인 임시근로자까지 포함' 해야 한다는 응답이 13.3%로 나타났다. 이러한 응답 경향은 성별, 결혼유무, 영유아 자녀 유무, 종사산업, 직장어린이집 유무와 상관없이 비슷하게 나타났다. 즉, 대부분의 사업체 근로자들은 상시근로자의 고용 형태는 '고용 계약 기간이 1년 이상인 상용근로자만 포함' 해야 한다고 인식하고 있었다.

〈표 15〉 상시근로자의 고용형태 범위

단위: %(명)

구분	①	②	③	④	⑤	계(수)	$x^2(df)$
전체	77.2	13.3	6.0	0.8	2.7	100.0(600)	
성별							
남자	79.8	10.3	6.3	1.3	2.3	100.0(302)	4.93
여자	74.5	16.4	5.7	0.3	3.0	100.0(298)	
결혼유무							
기혼	79.4	11.4	5.6	0.8	2.8	100.0(394)	4.25
미혼	72.8	17.0	6.8	1.0	2.4	100.0(206)	
종사산업							
제조업/건설업	78.0	12.2	4.9	1.2	3.7	100.0(164)	7.42
개인/유통서비스	87.5	4.2	4.2	-	4.2	100.0(24)	
사업/사회서비스	74.3	16.8	6.4	0.7	1.8	100.0(280)	
기타	80.3	9.1	6.8	0.8	3.0	100.0(132)	
직장어린이집 유무							
있음	75.0	14.0	7.9	0.3	2.7	100.0(292)	3.89
없음	79.2	12.7	4.2	1.3	2.6	100.0(308)	

주: ① 고용 계약 기간이 1년 이상인 상용근로자만 포함
② 고용 계약 기간이 1개월 이상인 임시근로자까지 포함
③ 고용계약기간이 1개월 미만인 일용근로자까지 포함
④ 기타, ⑤ 모름/무응답

자료: 도남희·이정림·김아름·김정민(2015). 직장어린이집 설치율 제고를 위한 사업장의 요구 분석. 육아정책연구소(p. 28~29)

구체적으로 상시근로자에 포함되어야 하는 근무형태를 모두 선택하라고 한 결과, '1일 8시간 이상 출근한 자'가 96.3%로 가장 많았고, 다음으로 '단시간 근로자' 23.0%, '격일 근무자' 21.3% 순으로 나타났다.

한편, 미이행 사업장의 근무특성 중 두드러진 특징의 하나는 실질적 보육수요가 없다는 것인데 이는 근로자의 연령이 미혼이거나 결혼을 했을지라도 현재 영유아 자녀가 없는 경우, 근무형태가 정시에 출·퇴근하지 못하는 경우 등이다(도남희 외, 2015a,, p. 56).

(사업장 F) 보통 기업 같은 경우는 여성 300명 이상, 상시근로자 500명 이상 이렇게 하면 다 같은 직원이잖아요. 다 같이 9시부터 6시면 끝나는. 그런데 저희는 상시근로자의 다수가 교원이에요...(중략)....직원들은 다 1년 단위 계약이고.. 사실상 이 쪽에서도 다 이렇게 생각할거에요. 그 다음에 계약직 나이 연령대도 지금 같은 경우는 맡길 수 있는 나이가 아니에요. 그러니까 결혼을 하신 분이 없어요...(중략)... 20대 분들이 다 계약직이시기 때문에 직원들 같은 경우는 그 중에 자녀가 있으신 분은 한두 명, 극소수에요.

사업장의 근로자 수가 감소하고, 미취학 자녀가 있는 근로자의 수를 보장할 수 없는 상황에서는 장기적인 관점에서 어린이집 보육 수요 유지 방안을 모색할 필요가 있다고 지적하였다(도남희 외, 2015a, p. 47).

(사업장 A) 현재는 보육 수요의 70~80%는 유지하고 있으나 근로자 감소로 인해 보육 수요 유지 문제에 당면할 것으로 예상 되요. 직장어린이집 설치하고 5년까지가 가장 정원이 많이 차더라고요. 근데 5년이 지나고 나면 줄어들 수밖에 없어요. 직원이 계속 아이를 낳을 수 있는 것은 아니니까. 그게 단점이더라고요. 신입사원이 들어와도 계속 아이를 낳는 추세는 아니니까요.

다. 직장어린이집 제도 관련 의견

작년까지 직장어린이집 설치 의무 대신 위탁 보육 및 보육 수당 지급 시 의무 이행으로 간주되었다. 하지만 올해부터는 직장어린이집 설치 의무 대신 위탁 보육만을 의무이행 대체 수단으로 인정하는 방식으로 제도가 변화하였다. 이에 대해 찬성, 반대 여부를 질문한 결과, 찬성 48.2%, 반대 41.0%, 모름/무응답 10.8%로 찬성이 조금 더 높게 나타났다.

근로자의 성별에 따라 살펴보면, 여성근로자가 남성근로자에 비해 찬성하는 비율이 높고 미혼 근로자의 찬성 비율이 더 높았다. 영유아 자녀 유무에 따라서는 영유아 자녀가 있는 경우 찬성하는 비율이 조금 더 높았지만 거의 비슷한 비율로 나타났다. 마지막으로 직장어린이집이 있는 사업장의 근로자는 없는 경우에 비해서 찬성 비율이 다소 높았다.

종합적으로 살펴보면, 근로자의 반수 정도는 직장어린이집 설치를 강화하는 제도 변화에 동의하고 있었다. 그러나 어린이집 설치와 위탁보육 외에 다양한 방식으로의 양육 지원을 희망하는 근로자도 40%정도로 적지 않은 비율을 보이고 있어서 이에 주목할 필요가 있다.

〈표 16〉 직장어린이집 설치 의무사업장 관련 제도 변화 찬반 여부

단위: %(명)

구분	찬성	반대	모름/무응답	계(수)	$x^2(df)$
전체	48.2	41.0	10.8	100.0(600)	
성별					
남자	43.4	47.4	9.3	100.0(302)	8.72**
여자	53.0	34.6	12.4	100.0(298)	
결혼유무					
기혼	47.0	44.4	8.6	100.0(394)	3.06
미혼	50.5	34.5	15.0	100.0(206)	
종사산업					
제조업/건설업	51.8	37.2	11.0	100.0(164)	
개인/유통서비스	45.8	41.7	12.5	100.0(24)	3.45
사업/사회서비스	50.0	41.1	8.9	100.0(280)	
기타	40.2	45.5	14.4	100.0(132)	
직장어린이집 유무					
있음	55.1	33.2	11.6	100.0(292)	14.10***
없음	41.6	48.4	10.1	100.0(308)	

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

자료: 도남희·이정림·김아름·김정민(2015). 직장어린이집 설치율 제고를 위한 사업장의 요구 분석. 육아정책연구소(p. 36).

기존에 보육수당 등 다른 방법으로 혜택을 누리던 근로자들이 기존의 직원 복지 방안을 선호하는 경향을 보였다. 보육수당으로 실질적으로 자녀양육에 큰 경제적 도움을 받고 있었던 근로자나 유치원을 이용하고 있는 근로자의 경우 어떠한 혜택도 받지 못하게 되어 형평성 문제를 제기하기도 한다(도남희 외, 2015a, p. 55).

> (사업장 E) 어떤 직원은 아이가 두 명이라 회사에서 받는 보육수당이 꽤 됐었는데 기저귀 값, 분유 값으로 쓰면서 잘 키우고 있다가 갑자기 받던 돈이 줄어드니까 어떻게 이 비용을 커버하느냐고 하죠. 왜 어린이집만 되냐. 똑같은 아이인데 형평성에 안 맞는다고 하죠..(중략)..어린이집이든 유치원이든 작년까지는 다 지원해줬단 말이에요. 그런데 일단 유치원을 제외하고 어린이집만으로 한정되었잖아요.

이상에서 논의되었던 제도 변화에 반대하는 이유를 질문한 결과, '직장어린이집 설치가 어려운 경우에 대한 대안이 줄어 듬' 이 41.9%로 가장 많았고, 다음으로 '보육수당 지원이 실질적으로 도움 됨' 33.3%, '유치원 이용 중인 근로자에게 형평성 어긋남' 11.8%, '위탁보육이 번거롭고, 선호하지 않음' 8.9% 순으로 나타났다. 현 제도에 대한 주된 반대 이유는 '직장어린이집 설치가 어려운 경우에 대한 대안이 줄어 듬'과 '보육수당 지원이 실질적으로 도움' 된다는 것으로' 이는 근로자의 성별, 영유아 자녀 유무,

종사 산업과 상관없이 비슷하게 나타났다. 또 다른 이유로는 '유치원 이용 중인 근로자에게 형평성 어긋난다는 것'과 '위탁보육이 번거롭고, 선호하지 않음'이라는 이유는 근로자 성별과 영유아자녀 유무에 따라 다소 다르게 나타났다.

〈표 17〉 제도 반대 이유

단위: %(명)

구분	①	②	③	④	⑤	⑥	계(수)	$x^2(df)$
전체	41.9	33.3	11.8	8.9	2.4	1.6	100.0(246)	
성별								
남자	42.7	33.6	11.9	6.3	3.5	2.1	100.0(143)	2.64
여자	40.8	33.0	11.7	12.6	1.0	1.0	100.0(103)	
결혼유무								
기혼	40.6	33.7	12.0	9.7	2.3	1.7	100.0(175)	0.70
미혼	45.1	32.4	11.3	7.0	2.8	1.4	100.0(71)	
영유아자녀유무								
있음	50.6	28.1	13.5	6.7	1.1	-	100.0(89)	7.99*
없음	30.2	39.5	10.5	12.8	3.5	3.5	100.0(86)	
종사산업								
제조업/건설업	44.3	24.6	18.0	6.6	4.9	1.6	100.0(61)	7.14
개인/유통서비스	50.0	40.0	10.0	-	-	-	100.0(10)	
사업/사회서비스	41.7	36.5	8.7	9.6	2.6	0.9	100.0(115)	
기타	38.3	35.0	11.7	11.7	-	3.3	100.0(60)	
직장어린이집 유무								
있음	46.4	29.9	14.4	6.2	1.0	2.1	100.0(97)	3.63
없음	38.9	35.6	10.1	10.7	3.4	1.3	100.0(149)	

주: ① 직장어린이집 설치가 어려운 경우에 대한 대안이 줄어 듬
② 보육수당 지원이 실질적으로 도움됨
③ 유치원 이용 중인 근로자에게 형평성 어긋남
④ 위탁보육이 번거롭고, 선호하지 않음
⑤ 기타, ⑥ 모름/무응답

*$p < .05$

자료: 도남희·이정림·김아름·김정민(2015). 직장어린이집 설치율 제고를 위한 사업장의 요구 분석. 육아정책연구소(p. 37)

직장어린이집을 설치 사업장은 시설 기준에 맞는 건물과 장소를 구하는 데 어려움을 겪었다고 하였다. 일반 사업장의 특성 상 번화한 곳에 위치한 경우가 많기 때문에 사업장 주변에 설치가 용이하지 않아서 사업장에서 떨어진 장소에 어린이집을 설치하는 경우도 있었다(도남희 외, 2015a, p. 43).

(사업장 C) 부지, 장소 물색하는 게 어려웠어요. 외곽에 떨어진 일반 공장이면 주변에 땅도 많고 부지도 많을 테고, 만약 큰 오피스 시설이면 오피스 시설 내 사무실 몇 군데 터서 공간 만들면 되는 거잖아요. 그런데 대규모 유통시설 이라는 게 솔직히 장소 자체도 도심이나 번화가 사람 많은 곳이고, 건물도 패쇄적이고, 고객에게 오픈된 부분이다

보니 만들 수 있는 곳이 여의치 않아요.

어린이집 설치 시, 기존의 건물을 어린이집 시설로 활용하고자 할 때에는 이에 따른 공사비용이 많이 드는 것을 부담 요인으로 꼽았다. 기존의 건물 형태가 어린이집 시설 기준에 적합하지 않을 시에는 보육시설 설치 기준에 맞는 별도의 시설 공사를 필요로 하기 때문이다(도남희 외, 2015a, p. 44).

(사업장 C) 유통시설의 건축적인 부분하고 영유아 보육법의 보육시설하고 안 맞는 구석이 많아요..(중략)..마트였던 건물을 어린이집으로 만들었는데 창문, 비상계단 있어야 하잖아요. 기존에 있는 벽을 뚫고, 벽을 허물어서 비상계단을 밖으로 빼고 하느라고 공사비가 11억 들었죠.

직장어린이집 운영에서 재정 부담은 교사 인건비에서 발생하는 경우가 많다. 부모의 근로 시간에 맞춰 운영하는 직장어린이집의 경우 시간연장 보육과 휴일보육에 따른 인건비가 추가로 소요되고, 보육의 질을 유지하기 위해 아동이 적더라도 정부 기준보다 낮은 교사 대 아동 비율로 운영하거나 보육교사의 연봉을 높게 책정하여 지급하는 경우가 있었다(도남희 외, 2015a, p. 44).

(사업장 A) 인력이 많이 들어요..(중략)..아침 6시 반에 간호부 2명을 위해 따로 둔 새벽 당직 선생님이 나오고, 아빠들이 7시에 강남에서 퇴근하고 들어오면 8시 되니까 보통 저녁 8~9시까지 있고, 가끔은 밤 10시까지도 한두 명 있고 하지요.

국가에서 직장어린이집 설치 의무를 가진 사업장이 의무를 이행하지 않을 시, 이행강제금을 최대 2억원까지 부과하도록 하여 직장어린이집 설치를 강화하고 있는 현 제도에 대한 생각을 질문한 결과, '강화 필요성은 있으나, 강제 방법이 사업장에게 너무 부담됨'이 62.2%로 가장 많았고, 다음으로 '직장어린이집 설치를 강화할 필요 있고, 강제 방법이 적절함' 24.0%, '직장어린이집 설치를 강화할 필요 없음' 11.7% 순으로 나타났다. 이러한 응답은 근로자의 성별, 직장어린이집 유무에 따라서 차이를 보였다. 단지 직장어린이집이 있는 경우는 이상의 결과와 비슷하게 나타났지만, 직장어린이집이 없는 경우는 상대적으로 직장어린이집 설치 강화가 필요 없다는 의견이 많고, 설치 강제가 필요하다는 의견이 적은 편이었다.

〈표 18〉 직장어린이집 설치 의무 이행강제금 부여에 대한 찬반 여부

단위: %(명)

구분	①	②	③	④	계(수)	$x^2(df)$
전체	24.0	62.2	11.7	2.2	100.0(600)	
성별						
남자	20.2	61.9	15.9	2.0	100.0(302)	13.07**
여자	27.9	62.4	7.4	2.3	100.0(298)	

구분	①	②	③	④	계(수)	$x^2(df)$
결혼유무						
기혼	22.6	61.7	13.2	2.5	100.0(394)	4.03
미혼	26.7	63.1	8.7	1.5	100.0(206)	
영유아자녀유무						
있음	25.7	62.8	10.5	1.0	100.0(191)	6.96
없음	19.7	60.6	15.8	3.9	100.0(203)	
종사산업						
제조업/건설업	21.3	64.0	12.2	2.4	100.0(164)	7.76
개인/유통서비스	25.0	58.3	16.7	-	100.0(24)	
사업/사회서비스	27.1	61.8	9.6	1.4	100.0(280)	
기타	20.5	61.4	14.4	3.8	100.0(132)	
직장어린이집 유무						
있음	31.8	59.9	6.2	2.1	100.0(292)	29.85***
없음	16.6	64.3	16.9	2.3	100.0(308)	

주: ① 직장어린이집 설치를 강화할 필요 있고, 강제 방법이 적절함
② 강화 필요성은 있으나, 강제 방법이 사업장에게 너무 부담됨
③ 직장어린이집 설치를 강화할 필요 없음
④ 잘 모르겠음

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

자료: 도남희·이정림·김아름·김정민(2015). 직장어린이집 설치율 제고를 위한 사업장의 요구 분석. 육아정책연구소(p. 38).

5. 직장어린이집 관련 주요 논쟁점

가. 직장어린이집 설치의무 관련 명료한 기준

1) 상시근로자 수

사업장은 상시근로자 수[8]의 산정 기준을 동일하게 인식하고 있지 못하는 경우가 다수 있었다. 이는 사업장의 특성에 따라 다양한 고용 형태 및 근무 형태의 근로자가 존재하기 때문이다. 또한 사업장 특성상 규칙적으로 해당 사업장으로 출퇴근하는 일반적인 근무 형태가 아닌 용역, 재택이나 현장근무 등의 다양한 형태로 근무하고 있어 이들의 상시 근로자의 포함 여부에 대해 현장의 불일치가 존재하며 이들을 위한 직장어린이집 설치에 애로사항을 호소하는 경우가 많았다.

현행 직장어린이집 설치의무 사업장의 기준인 상시근로자 500명이상, 여성 상시근

8) 임시직, 정규직, 일용직 등을 총망라하여 평균적으로 사용하는 근로자

로자 300명에서의 '상시근로자' 수를 산정하는 방식에서 사업장의 특성에 따라 명확한 산정 방식이 필요하다. 즉 직장어린이집 실태조사에서 정의하는 상시근로자와 실제 사업장의 상시근로자의 기준의 차이점을 검토하여 조정할 필요가 있다. 향후 직장어린이집의 설치와 운영과 관련하여서는 이러한 사업장의 특성이 고려되어 실태조사와 직장어린이집 설치 및 운영 지원에도 차별성을 두어야 할지 고민이 필요하다.

2) 장소적 범위

직장어린이집 설치의무 사업장 실태조사는 의무사업장 여부를 판단하기 위해 '단위사업장'을 기준으로 하며(보건복지부, 2015; p. 7)이 때 '사업장[9]'을 명시하고 있으나 현장에서 사업장에 대한 정의가 하나로 통합되어 있지 않은 실정이다. 사업장이라는 용어를 실제로 사용하고 있으나 사업장의 의미가 사업체마다 다른 내용으로 사업체 현황이 등록되어 있으며, 단위 사업장이라는 근거가 확실하지 않다.

실제 사업장 관리번호가 통합되어 있지 않음으로써 사업장 관리번호를 통해 중복 사업장을 파악하고 관리번호에 의해 사업장을 선정하나 사업장 관리번호가 같은 기준에 의해 부여받은 것임을 확인하기가 쉽지 않다. 또한 사업장의 위치 특성이나 조직에 의해 정의에서 제시하는 장소적 범위를 적용하는데 어려움이 있어 단위사업장의 정의도 논의를 거쳐 분명히 제시할 필요가 있다.

나. 위탁보육기준 완화

위탁보육 계약에 대한 정확한 기준과 내용 정보가 근로자와 사업장의 실무자, 어린이집 운영자와 시군구청의 보육 담당자들에게 공유될 필요가 있다. 이러한 시점에 위탁보육 제도에 대한 명확한 안내가 사업장에 이루어지고, 어린이집에도 관련 내용에 대한 명확한 정보를 가지고 있어야 원활한 위탁보육 제도 정착이 이루어질 수 있다.

위탁보육이 직장어린이집 설치의무사업장의 대체 의무 이행으로 인정받기 위해서는 보육 수요의 30% 이상을 제공(보건복지부, 2015; p. 8)해야 하는데 이러한 기준에 대한 조정이 필요하다는 요구가 많다. 실제로 보육수요를 산정하는 일도 어렵고 이러한 보육수요자 중에서 30% 이상의 위탁보육을 맺는 일은 더욱 어려운 일이기 때문이다. 근로자들이 아이들을 보내는 어린이집 중심으로 위탁보육을 맺는 일은 근로자들의 이해와 계약 당사자인 사업장과 어린이집 간 의견 조율도 쉽지 않다. 또한 보육수요는 어린이집과 유치원을 다닐 수 있는 연령이 산정되나 실제 위탁보육이 어린이집만 산정되므로 이에 대한 논의도 필요하다.

9) 인적·물적 시설이 존재하는 장소적 범위를 중심으로 동일 장소 소재로 설명함

다. 재정적 지원의 형평성

현재 직장어린이집 설치와 운영 지원은 고용보험과 관련되어 이루어지기 때문에 사립대학이나 병원은 지원 대상이 아니라는 점에서 대상 사업장 실무진은 직장어린이집 설치 관련 기준 및 정책은 일반 기업을 대상으로 마련된 경향이 있음을 주장하였다. 고용보험의 설치비와 운영비 지원 없이 큰 액수의 비용을 투자하여 일정하지 않은 보육수요를 위해 어린이집을 짓기란 어려운 일이므로 기업뿐만 아니라 학교, 병원 및 다른 형태의 사업장을 고려한 정책 지원이 선행되어야 할 것이다.

또한 직장어린이집 설치 및 운영 형태가 사업장의 상황에 따라 다양하게 이루어지기 때문에 설치비, 운영비 지원 방안이 좀 더 세분화 되어 이루어질 필요가 있다. 이를테면 건물을 임차하여 직장어린이집으로 사용하고 있는 사업장의 임차료 부담 완화 방안, 직원의 근로시간에 따른 맞춤형 운영에 따른 단시간 근로자 인력풀 마련 등을 제공할 수 있도록 탄력적인 지원 제도가 마련되면 좋을 것이다.

라. 사업장 특성(근로특성, 주변 환경 등)을 고려한 맞춤형 지원

실제로 정책을 실현하기 위해서는 사업장의 특수한 상황을 고려한 정책기준 마련과 이를 통한 맞춤형 지원이 필요하다. 직장어린이집 설치의무 사업장의 직장어린이집 설치율을 높이기 위해서는 사업장별 근무 환경 특성을 고려하여 현재 조건에서 어떻게 직장어린이집 설치가 가능한지에 대해 컨설팅하고, 필요 시 설치 기준을 완화할 수 있는 현실적인 지원이 이루어져야 한다. 예를 들어, 대학의 경우와 병원의 경우가 다르고, 중소기업의 상황은 모두 다르기 때문에 사업장 특성에 맞는 산정 기준과 지원책이 수반되어야 한다는 것이다. 사업장의 규모와 사업장의 재정 상황은 언제나 비례한다고 보기 어렵기 때문에 운영비 지원은 사업장의 실질적인 재정 상태를 고려하여 이루어질 필요가 있다. 즉 근로자 수가 많아서 대기업으로 분류 되지만 실제 사업장의 재정 상황은 좋지 않을 수 있고, 이러한 사업장이 직장어린이집을 운영하고 있을 경우에는 어린이집 운영에도 직접적인 영향을 미칠 수 있다.

마. 근로자의 정확한 요구 파악

근로자가 직장어린이집을 희망하지 않는 가장 큰 이유로는 집에서 근접성이 좋은 어린이집을 더 선호하기 때문인 것으로 나타났는데, 이를 해결하고 장기적인 직장어린이집 설치 활성화를 위해서는 다수의 근로자가 집 근처에서 직장어린이집 이용 혜

택을 누리고, 사업장은 재정과 수요 유지 부담과 설치 장소 확보의 어려움을 완화할 수 있는 지역별 공동 직장어린이집 등과 같은 방안을 들 수 있다. 이러한 형태의 지역별 공동 직장어린이집의 안정적인 운영을 벤치마킹하고, 향후 동종업계 사업장 공동운영 등 형태를 다양화 한 직장어린이집 설치가 이루어진다면 사업장의 부담이 줄고, 이용자의 만족도가 높은 형태의 직장어린이집 운영이 가능하게 될 것이다.

라. 설치와 운영에 대한 컨설팅 강화

실무진은 직장어린이집 설치 관련해서 정보를 찾고 대응 과정에서 직장어린이집 설치와 운영 관련한 체계적이고 일관성 있는 정보의 전달이 미흡하다고 느끼고 있었다. 특히 실태조사, 직장어린이집 설치 및 운영지원, 위탁보육 등과 관련된 실시 및 지원기관이 분리되어 있고, 이행강제금 추징은 지자체로 되어 있어 혼란스럽다고 하였다. 실제로 일반 기업들은 고용노동부 산하에서 도움을 받기를 원하나 관련 내용들은 보건복지부 관할로서 두 부처의 내용을 종합적으로 이해해야 하는 어려움이 있는 것으로 추측된다. 한편 학교와 공공기관은 고용보험과는 관련이 있으나 고용보험에서 어린이집 관련 지원을 받지 못하므로 이에 대한 어려움이 있다.

그러므로 고용부와 보건복지부는 직장어린이집 설치와 운영 관련하여 홍보를 강화하고 이에 대한 one-stop 컨설팅이 가능하도록 해야 할 것이다. 사업장에 따라 주무부처가 다르나 어린이집 관련하여서는 보건복지부의 관리 하에 있는 것에 대해 사업장 담당자가 혼동을 느낄 수 있으므로 효율적인 직장어린이집 설치와 운영을 위해서 직장어린이집 설치와 운영에 관한 자료를 축적하고 지원할 수 있는 독립된 기구나 협의체가 필요하다.

이와 함께 위탁보육 제도를 안정적으로 운영할 수 있는 시스템 구축과 이를 위한 컨설팅이 제공되어야 한다. 위탁보육을 실행하는 과정에서 어린이집은 비용 사용처와 관련하여 근로자와 실무자은 복지 제공과 업무에 소모적인 시간을 소요한다고 느끼는 경우가 많았다. 위탁보육 제도가 안정적으로 원활하게 이루어지기 위해서 위탁보육료 예산처리와 근로자 자녀의 출결 상황 정보 제공 등에 대한 시스템을 구축하여 어린이집과 사업장의 실무자의 불필요한 업무 가중을 줄이고, 위탁보육을 이용하는 근로자가 만족할 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 이러한 컨설팅을 통해 직장어린이집을 설치하여 안정적으로 운영하고 있는 사업장 실무진의 경험을 공유하고, 위탁보육을 준비하고 실시하고 있는 동종업계의 실무자와 관련 정보를 공유할 수 있도록 지원하여 향후 의무 이행을 준비하는 사업장에게 실질적인 도움을 줄 수 있도록 해야 한다.

참고문헌

근로복지공단(2016). 2016년도 직장어린이집 설치와 운영.

도남희·박진아·최효미·김정민·이동하(2015). 직장어린이집 설치현황 실태조사. 보건복지부·육아정책연구소.

도남희·이정림·김아름·김정민(2015a). 직장어린이집 설치율 제고를 위한 사업장의 요구 분석. 육아정책연구소.

보건복지부(2013). 제2차 중장기 보육 기본계획.

보건복지부(2015). 제3차 저출산·고령사회 기본계획.

보건복지부(2015). 2015 보육통계.

보건북지부(2016). 2016년도 보육사업안내.

서문희·양미선·김은설·최윤경·유해미·손창균·이혜민(2012). 2012년 전국보육실태조사-가구조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소.

이미화·서문희·이정원·이정림·도남희·권미경·양미선·손창균·김경미(2012). 2012년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소.

<보도자료>

기재부·국방부·복지부·고용부·여가부·국토부 보도자료(2013. 6. 10). 일과 가정의 양립을 위한 직장어린이집 활성화 대책.

보건복지부 보도자료(2015. 4. 30). 정부기관·기업·학교 등 직장어린이집 설치 증가-직장어린이집 설치의무 미이행사업장 명단 공표.

보건복지부 보도자료(2016. 4. 29). 직장어린이집 설치의무 미이행한 178개 사업장 명단 공표-조사에 응하지 않은 146개 사업장 명단도 함께 공표-

<웹사이트>

법제처 국가법령정보센터. http://www.law.go.kr/main.html000

§ 2016년 제2차 육아정책 심포지움 §

토론

신나리 | 충북대학교 아동복지학과 교수
이택면 | 한국여성정책연구원 센터장

‘민간 인프라를 활용한 보육 공공성 강화의 가능성과 한계(2): 직장어린이집을 중심으로’ 토론 1

신나리(충북대학교 아동복지학과 교수)

직장어린이집은 우리나라 보육사업 중 가장 괄목할만한 성장을 이룬 어린이집 유형이다. 발제문에서 언급된 바와 같이, 직장어린이집은 부모들의 만족도가 높으며 교사들의 처우 또한 다른 설립유형의 어린이집보다 좋은 편이어서 현직교사 및 예비교사 모두에게 좋은 근무처로 인지되며, 이는 좋은 인력의 유입이라는 선순환으로 자연스럽게 이어지고 있다. 그러나 직장어린이집이 그간 우리나라 보육 발전에 큰 공헌을 해왔음에도 불구하고, 제도적, 정책적으로 취약한 부분이 있음을 부인하기 어렵다. 본 토론자는 발제자가 본문에서 지적한 주요 논쟁점 대부분에 전적으로 동의하며, 다음과 같이 몇 가지 논쟁점을 추가적으로 제시하고자 한다.

첫째, 직장어린이집은 보육의 공공성 확보를 위한 보완적인 정책에 해당함을 적시하여야 한다는 점이다. 본 심포지엄은 정부지원시설 중 하나인 직장어린이집의 지속적인 설치율 제고를 통해, 그간 보육사업의 큰 화두였던 보육의 공공성을 확보하는 방안을 모색하고자 하는 것으로 보인다. 실제로 발제문에서는 “직장어린이집은 국민의 요구와 만족도에 부응하기 위한 국공립의 대안”으로서의 직장어린이집을 제안하고 있다. 그러나 국공립의 설치를 공보육 확보를 위한 일차적인 방법으로 두고 있지 않은 현 보육정책을 고려보면, 오히려 “국가의 책임을 직장어린이집 관리주체가 대신 수행하는 대안으로서, 보육의 질을 유지하고 일가정 양립을 적극적으로 지원할 수 있는 적절한 대안일 수도 있으나, 비용을 부담하는 사업장 내에서는 형평성의 문제 및 재정적인 부담의 문제를 야기하는 방안”이라고 할 수 있다. 이는 직장어린이집 설치 및 운영이 사업주의 자본 투자를 기본으로 하기 때문으로, 민간의 자본을 공보육에 활용 가능한 인프라로 보기는 어렵다는 견지에서 출발한다. 다시 말해, 보육의 공공성 확보를 위해서는 국공립어린이집을 확충하려는 노력이 원칙적으로 일정 수준이상 이뤄져야 하며, 직장어린이집은 보육의 공공성에 기여하는 형식이 바람직한 모형이라고 할 수 있다. 이에 정부의 공보육에 대한 보다 건강한 관점과 노력이 적극적으로 모색되는 것이 일차적인 과제임을 강조하고자 한다.

둘째, 직장어린이집 의무사업장에 대한 정의는 법적근거가 미약하다. 기본적으로 직장어린이집의 운영비는 보육료 수입과 정부의 운영비 지원금 및 사업체의 부담액으로 구분된다. 이 중 정부의 운영비 지원금의 재원은 고용보험으로, 직장어린이집 이용

부모의 고용보험 가입 여부는 직장어린이집 제도의 영속성을 위해 필수적이라고 판단된다. 그러나 상시근로자에 고용보험 의무가입대상자가 아닌 임시직과 일용직이 포함되어 있으며, 설치 의무사업장에 공무원연금 및 사학연금가입자로 구성된 지자체 및 대학 등이 포함되어 있는 점은 합리적인 근거를 찾기 어렵다. 무엇보다 지자체나 학교 등은 이익을 창출하기 위한 사업체라고 보기 어렵다. 더욱이 일부 지자체는 근로자의 임금 체불이 상시 문제가 되고 있고, 대학 또한 반값등록금 등의 화두에서 자유로울 수 없는 것이 현실이다. 때문에 운영 예산 중 수억원에 이르는 금액을 무상보육이 현실화된 지금 지자체나 학교의 구성원들을 위해 사용하는 것이 사회적인 담론화되었을 때, 직장어린이집 정책에 우호적일 가능성은 낮아 보인다.

더욱이 이행강제금이 최대 2억까지 부과되고 있는 반면 보육수당 등의 대체적인 방법이 의무이행으로 간주되지 않는 현 상황에서, 징벌적이고, 경직되며, 공격적인 직장어린이집의 활성화는 제도의 합리성이나 사업의 안정적 운영보다는 직장어린이집 확충이라는 가시적인 정책목표를 달성하고자 하는 시도로 인식될 수밖에 없다. 특히 발제문에서 상시근로자 정의에 대한 내용이 논의되었으나, 고용보험 미가입자로 구성된 사업체를 설치 의무사업장으로 볼 것인지에 대한 논의는 구체적으로 고려되지 않았으므로, 이에 대한 추가적인 검토가 요구된다. 더불어 고용보험기금의 운영비 지원이 불가한 설치 의무사업장에 대해 현재와 같이 강제로 직장어린이집 설치를 강제 이행하도록 하는 경우, 이에 해당하는 금액을 국고에서 지원하는 방안이 적극 고려되어야 할 것이다.

세 번째 논의점은 현재 가시화되고 있는 직장어린이집의 소규모화에 대한 적극적인 자료 분석과 원인 파악을 들 수 있다. 최근 개소되는 직장어린이집은 초기 직장어린이집 설치가 활성화될 때에 비해 그 규모가 매우 작아져, 영아를 중심으로 하는 40인 미만 시설이 주를 이룬다. 이는 본 토론자의 제한적인 경험에 근거한 왜곡된 판단일 수 있다. 그러나 설치비 무상지원 대상 중 영아전담어린이집이 포함되고 있는 점과 어린이집 규모가 작을수록 관리주체인 사업체에서 부담해야 하는 재정적인 점을 고려하여 보면, 신규 직장어린이집의 소규모화가 선호되는 정황은 여러모로 충분하다. 따라서 직장어린이집 현황을 분석 시 신규로 개소되는 어린이집의 수뿐만 아니라 신규 시설의 규모 등을 동시에 파악할 필요가 있으며, 특히 설치 의무사업장의 상시근로자 수 및 보육수요 대비 직장어린이집의 정원 비율 등을 적극 검토할 필요가 있다고 사료된다.

마지막 논의점은 의무 이행 대체 방법으로 보육수당을 부활하는 것이다. 본문에서 언급된 바와 같이 사업장의 근로자 수가 감소하고, 미취학 자녀가 있는 근로자의 수를 보장할 수 없는 상황에서는 보육수당 제도가 수혜 근로자의 만족도도 높으며, 사

업체의 예산 사용의 융통성과 효율성도 극대화할 수 있다고 판단된다. 그러나 의무 이행 대체 방법의 여지를 가급적 두지 않는 정책적인 의도는 충분히 이해 가능하므로, 단위 설치 의무사업장에서 어떠한 방식이 가장 합리적이고, 효과적이며, 사업체와 수혜 근로자의 만족도도 극대화할 수 있는지를 사업체 구성원의 인구학적 특성, 사업장의 입지, 그리고 근무환경 또는 근무특성 등을 고려하여 결정하는 것이 중요하다고 하겠다. 단, 이러한 결정은 보육에 대한 전문성이 없는 사업체가 단독으로 내리기 어려우므로, 직장보육지원센터의 역할 중 하나로 설치에 관련한 지원 전에 직장어린이집 설치에 대한 컨설팅 기능을 추가하는 것이 적절하다고 판단된다.

이와 관련하여 직장보육지원센터의 활성화 및 역할 다변화가 향후 직장어린이집 지원 제도에서 고려되어야 할 것이다. 현재 법규상 직장보육지원센터는 권역별로 설치되도록 되어 있으며, 신규로 직장어린이집이 개소될 때 직장보육지원센터가 지원하는 역할은 매우 크다. 그러나 현재의 센터는 3개소에 불과하며, 진행하는 사업 또한 보육진흥원이나 육아종합지원센터 등에서 실시하는 사업과 차별화되었다고 보기 어렵다. 이에 앞서 제안하였던 설치 관련 컨설팅 등의 기능을 추가하고, 최근 현장의 만족도가 매우 높은 것으로 알려진 관리주체에 대한 교육과 같은 신규 사업을 적극적으로 발굴하는 것이 요구된다고 하겠다.

결론적으로, 현재의 직장어린이집 설치와 관련된 움직임은 직장어린이집의 활성화를 주된 목표로 삼고 있다. 이러한 업적 중심의 풍토는 최근 우리나라의 정부주도사업에서 흔히 발견되는 현상으로, 유사 분야에서 이러한 움직임을 통해 추진된 사업들이 결과적으로 예상치 못했던 부작용이 일어나는 사례를 볼 수 있다. 이에 지속적 설치 확대로 설치 의무사업장 중 미이행율이 25% 내외로 낮아진 현 시점에서, 본 토론자는 활성화가 아닌 내실화가 공공성 확보를 위한 주된 목표가 되어야 한다고 제언하고자 한다.

‘민간 인프라를 활용한 보육 공공성 강화의 가능성과 한계(2): 직장어린이집을 중심으로’ 토론 2

이택면(한국여성정책연구원 센터장)

1. 직장보육 활성화의 트릴레마

직장어린이집은 “사업주가 자사 근로자를 위하여” 설치하는 어린이집으로서, 그 정의상 “공공성”을 띠기 어렵다. 즉, 설치 운영의 주체가 사업주로 규정돼 있기 때문에 직장어린이집은 본질적으로 “사적”인 시설이며, 개별 기업의 고용주와 피고용인들의 “사익”을 목적으로 하는 시설이다. 따라서 직장어린이집에 대한 설치비 운영비 지원 등 공적 지원을 통해 보육 공공성을 강화한다는 것은 매우 어려운 딜레마이다. 더구나 민간 인프라(민간 보육시설에 대한 지원을 목적으로 하는 제도적 인프라 정도로 이해하고자 한다)를 활용하여 직장어린이집에 대한 공적 지원을 강화하고 이를 통해 보육 공공성을 추구한다는 것은 세가지 양립하기 어려운 영역간의 협력과 균형을 이끌어내야 한다는 점에서 트릴레마라고 할 수 있다.

2. 직장어린이집 공공성의 조건과 민간 시설 참여의 논거(rationale)

앞서 지적한 바와 같이 직장어린이집은 본질적으로 사적 시설일 수 밖에 없으나, 다음과 같은 경우에는 그 공공성이 인정되며, 그런 한에 있어서 공공재(public good)로 간주될 수 있다.

(1) 자사 근로자 이외의 다른 근로자 혹은 주민에게 서비스가 확산될(spill-over) 수 있을 때.

(2) 자사 근로자에게만 혜택이 돌아갈지라도 그 혜택이 고용형태나 여타 근로조건과 무관하게 보편적일 수 있을 때

(3) 그 서비스가 자사 근로자 일부에게 선별적으로만 귀착된다고 하더라도 그것이 다른 기업 및 사회 전체에 근로자에 대한 보육서비스 제공이 강화돼야 한다는 인식을 확산시켜 근로자 일반에게 보육서비스 혜택이 확산되는 결과를 초래할 수 있을 때

사실 위와 같은 조건은 민간 운영주체에게 보육사업에 참여할 길을 열어줄 때 중요한 논거로 적용됐다. 보육서비스는 위와 같은 공공재적 성격 때문에 민간 사업자의 자율적 공급(시장 신호에 의한)에 맡겨둘 때 과소 공급될 수 밖에 없으며, 따라서 정부가 개입하여 민간부문에 여러 가지 공적 지원을 해야 한다는 것이 그 논거였다. 동일한 논거에 따르자면, 사적 시설로서 직장어린이집이 갖는 공공재적 성격 때문에, 사업주(들)의 자율에 맡겨서는 단독 공급이든 공동 공급이든 과소 공급의 위험을 해소할 수 없으므로 정부는 정책수단을 통해 사업주와 민간 어린이집 사업자의 행동에 개입해야 한다.

3. 정부 개입의 방법

공공재에 대해 정부가 개입하여 공급을 활성화시키는 방법은 전형적으로 공공재의 외부성(externality)를 내부화(internalize)하는 것이다. 그것은 직장어린이집을 설치운영하고자 하는 사업주 및 민간 사업자에 대해 보조금을 지급하여 그들의 보육서비스 제공 인센티브를 강화하는 것으로서 지금까지 추진돼 왔던 정책 수단이다. 다만 민간 사업자가 직장어린이집을 설치 운영하고자 할 때 어떤 인센티브를 어느 정도 주어야 할지의 문제가 새로 해결되어야 할 쟁점이다. 이것은 매우 민감한 쟁점으로서, 그들을 유인할 수 있을 정도의 큰 인센티브이어야 하면서 동시에 기존 민간어린이집 사업자와의 형평성도 고려되어야 할 문제이다. 시설이나 부지가 있는 사업장에 한해 민간어린이집에 임대하고 자사 근로자 혹은 인근 사업장 근로자가 이용할 수 있게 하는 방안, 위탁을 직접설치와 동등한 의무이행 대안으로 인정하고 향후 제도개선 등을 통해 확대시켜 나가는 방안(기존 지역 시설에 대한 지원이 병행돼야 함), 등을 생각해볼 수 있다.

그러나 민간 시장에 대한 보조금 개입 이전에 해당 서비스가 그럴 만큼의 공공성을 갖고 있는지 확인하는 것이 더 중요하다. 정부는 직장보육 활성화를 위해 여러 방법을 동원하고 민간사업자를 유인하고자 하는 방법까지를 동원하기 이전에 직장보육서비스가 그렇게 하는 것을 정당화할 만큼의 충분한 공공성을 갖도록 해야 한다. 그러기 위해서는 직장보육서비스의 긍정적 외부성을 극대화해야 할 것이다. 이를 위해서는 자사 근로자 이외에 인근 지역 주민(근로자) 자녀에게도 혜택이 파급될 수 있게 하거나, 자사 근로자 중에 고용형태를 막론하고 모두에게 혜택이 돌아갈 수 있게 하거나(이 경우 정규직 근로자 이외의 비전형 근로자에게도 혜택을 주는 기업에 대해 추가 유인이 필요할 것), 어떤 사업주에게 소속되었더라도 근로자라면 모두 혜택을 받을 수 있게 하는 것(직장보육을 지역단위 보육으로 전환하는 것) 등을 생각해볼 수 있을 것이다.