

육아정책 Brief

통권 제69호 | 발행인 : 백선희 | 발행일 : 2018년 8월 13일 | 발행처 : 육아정책연구소

직장어린이집 설치 의무제도, 새로운 방향을 모색할 때!

I. 직장어린이집의 중요성

부모들은 직장어린이집에 대해 지속적으로 높은 선호와 만족도를 나타냄.

- 초저출산의 위기 속에서 여성의 경력단절을 막고 경제활동을 활성화하며 일과 가정 양립이라는 사회적 요구에 부응하는 보육환경이 절실함.
 - ▶ 여성의 사회 활동 확대에 의한 맞벌이 가구 증가에도 일과 가정을 양립하는 데 어려움이 없도록 질 높은 보육서비스가 제공되어야 함.
 - ▶ 육아휴직을 이용할 수 없는 경우이거나 육아휴직 후 바로 보육서비스가 필요한 경우를 위한 어린 연령 보육 지원이 특히 필요함.
- 직장어린이집은 부모들이 지속적으로 선호하고 만족하는 보육 유형임.
 - ▶ 주거지와 근접한 국공립어린이집을 제외하고는 직장어린이집을 가장 선호함.
 - ▶ 2012년 보육실태조사에 이어 2015년 보육실태조사에서도 직장어린이집에 대한 부모의 만족도가 높음.
- 정부는 부모의 만족도가 높은 직장어린이집의 활성화를 위하여 직장어린이집 설치 의무사업장의 의무 이행을 높이는 정책을 추진해오고 있음.
- 직장어린이집에 대한 정부의 방향성을 유지하고 보육의 공공성을 확보하는 의미에서 직장어린이집 설치 의무제도의 한계에 대한 고찰과 새로운 방향 모색이 필요함.
 - ▶ 부모들에게는 보육의 질뿐만 아니라 접근성도 중요한 요인이므로 직장어린이집에 대한 현실적인 검토가 필요함.
 - ▶ 무상보육이 실현되고 있는 현 시점에서 직장어린이집의 설치 의무제도와 적용에 대한 새로운 접근이 요구됨.

II. 직장어린이집 설치 의무제도와 의무 이행 현황

의무사업장의 직장어린이집 설치율은 증가세에 있으나 대체수단인 위탁보육도 함께 증가함.

- 직장어린이집 설치 의무제도란?
 - ▶ 상시 여성 근로자 300명 이상 또는 근로자 500명을 고용하고 있는 단위사업장에게 직장어린이집을 의무적으로 설치하도록 함.¹⁾²⁾

1) 보건복지부(2017). 보육사업안내. pp. 6-7.

2) '단위사업장'은 사업이 행해지고 있는 인적·물적 시설이 존재하는 장소적 범위를 중심으로 보는 개념이고, '상시근로자'는 전체 기업 규모가 아닌 단위사업장의 임시직, 정규직, 일용직 등을 총망라하여 평균적으로 사용하는 근로자임.

- ▶ 의무사업장의 사업주는 직장어린이집을 단독으로 설치하거나 지역의 어린이집과 위탁계약을 체결하여 근로자 자녀의 보육을 지원하여야 함.
- ▶ 2014년까지 사업주는 직장어린이집 설치의무를 대신하여 위탁보육 및 보육수당을 지급한 경우도 의무 이행으로 간주하였으나 2015년부터 위탁보육만 의무 이행 대체수단으로 인정함.³⁾
- 보건복지부 장관은 직장어린이집 설치, 위탁보육 등의 의무를 이행하지 않거나 직장어린이집 실태조사에 불응한 사업장의 명단을 공표할 수 있음.⁴⁾
 - ▶ 정부는 직장어린이집 설치 의무사업장의 이행여부를 판단하기 위해 2012년부터 직장어린이집 실태조사를 실시해오고 있음.
 - ▶ 매년 12월 31일 기준으로 설치 등 의무 이행에 관한 실태조사를 실시한 후, 이행하지 아니한 사업장의 명단을 공표함. 단, 대통령령으로 정한 사유가 있는 경우 명단에서 제외함.⁵⁾
- 실태조사가 실시되고 명단공표제도가 도입된 2012년 이후 직장어린이집 설치의무 이행률이 증가하고 있음.
 - ▶ 2015년에는 보육수당이 삭제되어 의무 대체수단이 없어지면서 전반적으로 미이행률이 높아졌으나 2016년에는 이행 강제금제도 도입의 영향으로 직접 설치율이 증가함.
 - ▶ 그러나 최근 의무사업장의 직접 설치율 증가에도 불구하고 직접 설치대신 위탁보육을 선택하는 경향도 높아짐.

〈표 1〉 직장어린이집 설치 의무사업장 의무 이행 현황

단위: 개소(%)

연 도	의무사업장 (A=B+C)	이 행(B)				미이행(C)
		계	설치	위탁	보육수당	
2017	1,253(100.0)	1,086(86.7)	839(67.0)	247(19.7)	-	167(13.3)
2016	1,153(100.0)	940(81.5)	729(63.2)	211(18.3)	-	213(18.5)
2015	1,143(100.0)	605(52.9)	578(50.5)	27(2.4)	-	538(47.1)
2014	1,204(100.0)	903(75.0)	635(52.8)	93(7.7)	175(14.5)	301(25.0)
2013	1,074(100.0)	877(81.7)	534(49.7)	101(9.4)	242(22.5)	197(18.3)
2012	919(100.0)	683(74.3)	359(39.1)	71(7.7)	253(27.5)	236(25.7)

자료: 1) 보건복지부 보도자료(2016.4.29). 직장어린이집 설치의무 미이행한 178개 사업장 명단 공표.

2) 보건복지부 보도자료(2017.5.31). 직장어린이집 설치의무를 다하지 않거나 실태조사에 응하지 않은 사업장 101개 소 공개.

Ⅲ. 직장어린이집 설치 의무제도 이슈와 쟁점

직장어린이집 설치 의무제도 시행에 따라 직장어린이집 설치는 증가세에 있지만, 의무사업장 판단 기준과 적용에 한계가 있음.

- 직장어린이집 설치 의무사업장 판단 기준에 대한 일괄 적용의 한계
 - ▶ 의무사업장의 기준이 '단위사업장'이나 사업장의 업종과 규모가 다양하므로 같은 기준을 적용하는 데 어려움이 있음.

3) 영유아보육법 제14조(2014. 5. 20 개정)

4) 영유아보육법 제14조의 2

5) 제외사유는 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 경우의 세 가지임.

- ▶ 단위사업장 적용 시, 가까운 거리에 인접한 사업장이 많은 경우 적용이 어려움.
- ▶ 상시근로자의 산정에 대한 명시적인 준용 규정을 두고 있지 않아 사업장에 따라 산정기준이 다를 수 있음.
- ▶ 상시근로자의 기준을 제시하고 있으나 사업장의 인식과 이해 정도의 편차가 커서 축소 또는 누락에 대한 확인이 어려움.
- ▶ 상시근로자수의 남녀 기준을 달리 두고 있으나 이에 대한 검토가 필요함.
- 위탁보육 세부이행기준의 타당성과 이중수혜
 - ▶ 초기 위탁보육은 직장어린이집을 설치할 수 없는 사업장의 의무 이행 대체수단으로서 인근 어린이집과 위탁체결을 하여 사업장 근로자의 자녀들을 위탁하는 것이었으나 최근의 위탁보육은 근로자의 자녀가 다니는 어린이집과 위탁을 체결함.
 - ▶ 위탁보육의 이행 기준을 확인하기 위해서는 보육수요의 규모 파악이 전제되어야 하나 보육수요의 파악이 어려움.
 - ▶ 보육수요는 0~6세 아동을 포괄하나 실질적으로 위탁보육의 이행여부는 어린이집 이용아를 중심으로 산정하므로 유치원 취원 아동은 제외되어 형평성의 문제가 있음.
 - ▶ 무상보육 이후 이중수혜라는 이유로 보육수당이 폐지되었는데 위탁보육 비용 제공도 이중수혜의 가능성이 있음.
 - ▶ 사업장의 위탁보육 비용 지불이 근로소득으로 처리되어 근로자들의 세금공제에 대한 민원이 제기됨.
- 직장어린이집의 직접설치는 증가하고 있으나 시설규모는 작아지는 추세임.
 - ▶ 2014년도 이후 설립된 어린이집의 경우 2014년 평균 정원 77.9명, 2015년 70.0명, 2016년 60.1명으로 최근 3년 동안 설립된 직장어린이집의 규모는 점차 작아지는 추세임.
 - ▶ 직장어린이집 규모의 축소는 이용자의 형평성과 대기 문제를 야기함.

〈표 2〉 직장어린이집 설립연도별 평균 정원·현원

단위: 명

구분	정원		현원	
	평균	표준편차	평균	표준편차
전체	73.7	57.4	55.5	51.2
2011년	78.1	69.6	64.6	65.2
2012년	69.7	57.0	57.9	55.0
2013년	64.5	46.9	52.9	45.8
2014년	77.9	53.9	60.3	45.2
2015년	70.0	50.9	50.1	42.9
2016년	60.1	45.9	31.6	34.8
<i>F</i>	4.67***		9.20***	

자료: 어린이집 정보공개포털 OPEN API 어린이집 일람 현황(<http://info.childcare.go.kr/info/oais/openapi/OpenApiInfoSl.jsp>, 2016. 12. 7. 추출)

출처: 도남희·박진아·김아름·김정민·박은영(2016). 직장어린이집 이행강제금 부과제도 연구. 보건복지부·육아정책연구소. p. 62
〈표 IV-1-5〉를 재구성함.

*** $p < .001$

- 직장어린이집 설치는 대기업 중심으로 활성화되어 중소기업과 소규모 이하 근로자들의 직장 어린이집 이용은 한계가 있음.
 - ▶ 직장어린이집 설치 의무사업장은 전체 사업체의 6~8% 상위 사업장에 해당됨.
 - ▶ 2014~2016년 의무사업장의 평균 근로자 수는 1,654명, 평균 여성근로자 수는 515명, 보육수요는 343명으로 나타남.⁶⁾
 - ▶ 중소기업이나 소규모 기업이 어린이집을 설치하기에는 재정 부담이 크고 설치 공간도 여의치 않음.

IV. 직장어린이집 설치 의무제도 개편 방안

직장어린이집 설치 의무제도와 지원제도 개편을 통한 새로운 발전 방향의 모색이 필요함.

- 단위사업장과 상시 근로자의 적용 범위 명시 필요
 - ▶ 업종이나 사업장 규모에 따른 의무사업장 기준을 제시하도록 함.
 - ▶ 사업체 관련 신고 시 단위사업장별 신고로 변경하도록 함.
 - ▶ 상시근로자 수 산정에 대한 근거규정을 영유보육법에 명시하도록 함.
 - ▶ 남녀 구분 없는 전체 근로자 수 기준으로 제시할 필요가 있음.
- 직장어린이집 설치 의무제도의 이행 기준 검토
 - ▶ 위탁보육에 대한 세부이행기준의 검토가 필요함.
 - ▶ 보육수요 산정의 현실화 또는 데이터 구축이 필요함.
 - ▶ 보육의 이중수혜를 막기 위하여 위탁보육을 점진적으로 폐지하도록 함.
 - ▶ 의무사업장의 직접 설치를 권장·확대하도록 함.
- 직장어린이집의 적절한 규모와 질 관리
 - ▶ 보육수요에 맞는 적정 규모의 직장어린이집을 설치하여 대기문제를 해소하도록 함.
 - ▶ 직장어린이집의 지속적인 운영을 위한 가이드라인을 제시하도록 함.
- 직장어린이집 설치 의무제도의 새로운 방향성 모색 필요
 - ▶ 사업장 규모, 사업특성, 지역과 근로특성 등을 파악하여 사업장에 맞는 직장어린이집 규모와 형태를 안내하고 지원하도록 함.
 - ▶ 사업장 근로자와 사용자의 합의 하에 지원 방식은 선택하여 실행하도록 함.
 - ▶ 현재의 직장어린이집의 설치 의무제도를 인센티브제로 전환하도록 검토함.
 - ▶ 중소기업과 소규모 기업의 직장어린이집 설치와 운영 지원을 강화함.

도남희 연구위원 cando@kicce.re.kr

6) 도남희·박진아·최효미·김정민·이동해(2015). 직장어린이집 설치현황 실태조사. 보건복지부·육아정책연구소.
 도남희·박진아·김아름·김정민·이동해(2016). 2016 직장어린이집 설치현황 실태조사. 보건복지부·육아정책연구소.
 도남희·박진아·김아름·김정민·이동해(2017). 2017 직장어린이집 설치현황 실태조사. 보건복지부·육아정책연구소.