

보육정책의 효과와 개선방향

2013. 12

이혜원

서 언

작년 한 해 총선과 대선을 치르고 올해 초 새로운 정부가 들어서기 까지 정치권의 최대 화두는 단연 복지이며, 이 중 보육정책에 대한 관심이 유독 뜨겁다. 그 결과, 작년부터 부모 소득에 관계없이 어린이집을 이용하는 모든 만 0~2세와 만 5세 영유아의 보육비를 전액 지원하는 것을 시작으로 올해 3월부터는 모든 만 0~5세 영유아에 대한 보육료 지원이 전격 시행되고 있다. 정부의 보육료 지원은 1991년 「영유아 보육법」 제정 당시만 해도 취약계층 지원의 성격을 가졌으나, 영유아 보육에 대한 국가적 책임이 강조되는 가운데 대표적인 보편적 성격의 복지서비스로 탈바꿈하게 되었다. 영유아 보육에 대한 정부지원 확대는 급격한 고령화 추세와 더불어 세계에서 유례가 없는 저출산이 미래의 국가성장 잠재력을 심각하게 위협할 수 있다는 위기의식에 대한 적극적인 정책대응이라 볼 수 있다. 자녀를 낳고 키우는 데 드는 경제적 비용이 주요한 출산 기피요인으로 작용하는 상황에서 보육정책은 자녀 양육의 직접적 비용을 완화함으로써 출산을 도모하고자 하는 중요한 정책적 도구로 활용되고 있다.

출산을 제고와 더불어 우리나라 보육정책의 주요한 목표는 일과 가정 양립 도모를 통해 여성의 노동공급을 장려하고자 하는 데 있다. 저출산 및 고령화 추세로 향후 경제활동인구가 급격히 감소할 것으로 예상되는 상황에서 여성인력 확보는 국가의 성장잠재력 확충을 위해 중요한 의미를 갖는다. 특히, 현 정부 핵심과제인 ‘고용률 70%’를 달성하기 위해서도 결혼 및 출산으로 인해 노동시장에서 퇴출한 기혼 여성의 노동시장 복귀와 재진입을 촉진하는 것이 필수적이다. 여성 노동공급 증대를 위해서는 시간제 일자리 확충, 유연한 근로환경 조성과 같은 노동시장 정책이 무엇보다 중요하지만, 자녀를 출산한 여성이 안심하고

자녀를 맡기고 노동시장에 복귀할 수 있도록 지원하는 보육정책은 여성 노동공급 증대를 위한 첫걸음이라 할 수 있다.

영유아 보육에 대한 국가적 책임 강화 및 지원 확대는 그 자체로 바람직한 방향이다. 그러나 우리 사회는 보육인프라의 질적 성숙이 충분히 이루어지지 않은 상황에서 단기간에 양적 팽창에 주력해 온 결과 현재 적지 않은 문제들을 경험하고 있는 상황이다. 보육예산의 대부분이 당장의 보육수요를 충족하는 데 투입되고 있는 반면, 장기적 관점에서 필요한 양질의 보육인프라 구축에 대한 투자나 보육서비스의 질적 수준에 대한 관리감독은 제대로 이루어지지 못하고 있다. 또한, 재원 확보에 대한 충분한 검토 없이 정책 수혜대상과 지원액을 무분별하게 확대해 오는 과정에서 지방자치단체의 재정부담이 가중되고 있고, 재원 분담을 둘러싼 중앙정부와 지자체 간 갈등이 심화되면서 보육정책의 지속가능성에 대한 의문이 끊임없이 제기되고 있는 실정이다. 이처럼 무상보육 정책이 실시 초부터 난항을 겪고 있는 것은 제도 도입이 급속하게 결정되는 과정에서 정책효과를 달성하기 위한 방향 설계에 대한 진지한 고민이 부족했고, 재원부담의 공동 책임을 지는 중앙정부와 지방자치단체 간 사전검토와 협의가 충분히 이루어지지 못했던 데 기인한다고 사료된다.

아직 전면적인 무상보육 정책이 시행된 지 채 1년도 지나지 않은 시점에서 정책의 효과를 단정하기는 어려울 것이다. 보육정책에 대한 종합적인 평가는 좀 더 장기적인 관점에서 보아야 할 것이지만, 지금 이 시점에서 필요한 것은 현재의 정책방향이 정부가 설정한 목표를 달성하기 위한 최적의 방향인지 엄밀하게 검토하는 일이다. 이에 본 보고서는 우리나라의 보육정책이 출산율 제고와 여성 노동공급 증대를 달성할 수 있는 방향으로 설계되었는지 여부를 분석하고, 향후 정책이 나아가야 할 방향에 대해 제안하고자 하는 목적으로 수행되었다. 본 연구에서는 현행 정책의 적절성을 논리적으로 검토하고, 사용가능한 통계자료를 최대한 활용하여 분석의 근거자료로 사용하였으며, 구체적인 대안을 제시하였다. 본 연구가 바람직한 보육정책의 방향에 대한 사회적 합의

를 촉진하고, 향후 개선방안을 도출하는 데 있어 도움이 될 것으로 기대한다.

본 보고서는 본 연구원의 이해원 박사가 집필하였다. 저자는 본 연구를 위해 도움을 준 많은 분들에게 감사드리고 있다. 특히, 본 보고서를 세심하게 읽고 아낌없는 조언과 격려의 말씀을 주신 시립대 송헌재 교수와 명지대 우석진 교수께 깊은 감사의 말씀을 드린다. 또한, 최종보고 세미나에서 유익한 코멘트를 해주신 시립대 김우철 교수와 박기백 교수, 한국경제연구원의 현진권 박사, 본원의 김재진 박사, 이은경 박사, 그리고 익명의 논평자들에게도 깊이 감사드린다. 또한, 보고서 작성과정에서 자료 수집과 교정을 담당한 김정현 전문연구원, 편집을 담당한 이현영 주임연구행정원, 보고서의 교정 및 출판을 담당한 연구출판팀 직원분들께도 감사의 말씀을 전한다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀둔다.

2013년 12월

한국조세재정연구원

원장 옥 동 석

요약 및 정책시사점

보육예산은 2000년대 후반부터 기하급수적으로 증가해 왔다. 그 결과, 작년부터 부모 소득에 관계없이 어린이집을 이용하는 모든 만 0~2세와 만 5세 영유아의 보육료를 전액 지원하는 것을 시작으로 올해 3월부터는 모든 만 0~5세 영유아에 대한 보육료 지원이 전격 시행되고 있다. 보육정책의 일차적인 목표는 아동의 건전한 발달 도모이지만, 양질의 보육서비스 제공을 통해 출산을 제고와 여성의 경제활동참여 증진을 도모할 수 있다는 점에서 보육정책의 중요성을 찾을 수 있다. 영유아 보육은 앞으로 매년 막대한 예산이 투입되는 사업인 만큼 재정지출의 낭비요소를 최소화하고 정책의 효과성을 극대화하기 위한 정책방향의 조정이 요구된다. 이에 본 연구는 보육에 대한 재정지원이 출산을 제고와 여성의 경제활동참여 증진이라는 의도한 효과를 달성할 수 있는 방향으로 설계되었는지 분석하고, 향후 정책이 나아가야 할 방향을 제시하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 보육에 대한 정부개입의 필요성을 외부성 발생 및 정보의 비대칭성으로 인한 시장실패, 인적자본 투자의 효율성, 가치재의 측면에서 설명하고, 보육정책의 주요 내용 및 예산, 보육현황을 제시하였다. 또한, 보육정책과 관련한 주요 쟁점을 i) 전일제 중심의 획일적인 지원방식, ii) 영아의 과도한 시설이용, iii) 미미한 비용완화 체감효과, iv) 보육서비스 품질논란으로 구분하여 논의하였다.

제Ⅲ장에서는 주요 선진국(스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 프랑스, 영국, 미국)의 보육정책 사례를 살펴보고, 선진국의 사례로부터 우리나라의 보육정책에 대한 시사점을 모색하고자 하였다. 선진국의 사례에서 주요하게 나타나는 점은 보육정책이 아동의 생애주기에 따

라 구분되어 가정보육이 중요시 되는 영아기에는 육아휴직과 가정양육수당 제공을 통해 가정양육을 장려하며, 시설보육이 중요시 되는 유아기에는 보육료 지원을 강화하거나 무상 공교육을 제공함으로써 시설보육을 장려한다는 점이다. 부모의 비용부담 측면에서 살펴보면, 북유럽 국가에서는 부모의 보육비 부담이 과도하지 않도록 보육료 상한제를 도입하고 있다. 그러나 보육료 상한제를 도입하는 국가들은 국공립 시설을 통해 국가가 직접 서비스를 공급하는 비중이 높으며, 사립 시설에 대해서는 보육료 상한제를 적용하지 않는다는 특징을 갖는다. 이는 우리나라처럼 민간 위주의 공급구조 하에서 저렴하면서도 양질의 서비스를 공급하는 것이 현실적으로 어려울 수 있다는 점을 시사한다. 마지막으로 일부 북유럽 국가에서 제공하고 있는 양육수당은 공보육 서비스 이용에 대한 대체수당의 성격 가지며, 여성 노동공급에 미치는 부정적인 영향으로 인해 제도가 축소되고 있는 추세인 것으로 나타났다.

제Ⅳ장에서는 여성 노동공급 증대를 위한 보육정책의 방향을 모색하고자 하였다. 출산과 자녀양육은 우리나라 기혼 여성의 노동공급을 제약하는 주된 요인이다. 이론적으로 가구의 보육비용 부담 완화는 여성의 노동공급 증대로 이어질 수 있으나, 현실에서도 이와 같은 효과를 기대하기 위해서는 정부의 보육료 지원이 가구의 실질적인 보육지출액 감소로 이어져야 하며, 경감된 비용으로 이용할 수 있는 양질의 보육인프라가 존재해야 한다는 전제조건이 필요하다. 본 연구에서 살펴본 바에 의하면, 위의 두 가지 전제는 현재 우리나라 상황에서 충족되기 어려운 것으로 보인다. 더욱이 출산과 관련하여 일을 그만두는 여성 중 보육비용 부담을 주된 사유로 꼽는 여성은 극히 드문 것으로 나타나 단순히 보육비용 부담을 완화하는 것만으로 여성 노동공급이 증대할 수 있는 여지가 크지 않음을 시사한다.

본 장의 실증분석에서는 자녀가 있는 기혼 여성의 노동공급 제약 조건을 완화하는 데 있어서 일과 가정의 양립을 도모하는 환경 조

성의 중요성에 주목하였다. 구체적으로는 부모 직접 양육의 대체재 (보육시설 또는 개인대리 양육자) 이용에 대한 만족도와 자녀양육에 친화적인 근로환경 조성이 자녀 출산 후 여성의 노동시장 지위 변화에 미치는 영향을 분석하였다. 이동패널을 이용하여 1차 조사에서 자녀 출산 직후 노동시장에 복귀한 여성을 대상으로 3차 조사에서 노동시장 지위변화에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 출산 이후 단기간에 노동시장에서 이탈한 여성과 취업상태를 유지한 여성의 주된 차이는 대리양육자나 보육시설에 대한 만족도에서 발견되었다. 추정계수의 크기 또한 상당한 정도인데, 대리양육자나 기관에 만족하는 여성은 그렇지 않은 여성에 비해 다른 변수들을 통제 한 후에도 노동시장에서 이탈할 확률이 21.6% 감소하는 것으로 나타났다. 또한, 근무하는 직장에서 보육지원 혜택(직장 어린이집이나 보육료 지원) 수혜 여부도 노동시장 이탈확률을 감소시키는 것으로 나타났다. 마지막으로 본 장에서는 현재 보육정책의 방향이 여성의 노동공급 증대라는 목표를 달성하는 데 역부족이라는 점을 지적하며, 여성 노동공급 유인을 제고하기 위한 몇 가지 정책대안을 제시하였다.

제 V장에서는 보육정책과 출산을 제고에 대해 논의하였다. 본 장의 실증분석에서는 여성가족패널을 이용하여 보육료 지원으로 나타날 수 있는 출산장려 효과를 간접적으로 추정하고자 하였다. 이는 출산을 장려하기 위한 재정정책 수단의 일차적인 효과가 가구의 소득증대에 있다는 점을 고려하여 정부의 보육료 지원으로 가구의 가처분소득이 증가할 것이라 전제하고, 소득이 가구의 출산 결정에 미치는 영향을 파악하고자 하는 것이다. 출산의향에 있어서 직접적인 비교가 가능한 영유아 자녀가 한 명 있는 가구를 대상으로 한 실증 분석에서 가구소득은 추가 자녀 출산의향에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 소득계층별로 나누어 살펴보면, 특히 소득하위 30% 가구에서 그 영향력이 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 추정계수의 크기를 환산하면, 저소득층 가구에서 보

육료 지원으로 가처분소득이 월 20만원 정도 증가할 경우 추가 자녀 출산의향이 약 3% 정도 증가할 것으로 추정된다. 다만, 본 연구의 실증분석은 ‘정부의 보육료 지원 →가구의 보육비 지출 경감 →가구의 가처분소득 증대’라는 강한 가정을 전제로 하므로 이러한 한계 내에서 해석되어야 할 것이다.

이상에서 나타난 바와 같이 자녀양육의 직접적 비용을 완화하는 정책이 추가 자녀 출산의향을 증대시켜 출산율 제고로 이어질 여지가 존재하지만, 현실에서도 이러한 효과를 기대하기 위해서는 정부의 보육료 지원확대에 따라 가구의 실질적인 보육비 부담이 감소해야 하고, 보육료 절감으로 인해 추가적으로 발생한 소득을 기존 자녀의 질적 수준을 높이는 데 사용하지 않는 것이 전제되어야 한다. 그러나 이러한 전제가 성립된다 하더라도 궁극적으로 보육료 지원만으로 출산율을 의미 있는 수준으로 제고하기에는 역부족일 것으로 예상된다. 출산율 제고를 위해서는 육아휴직의 활성화, 탄력적인 근무시간 운용 등 일과 가정의 양립을 도모하는 노동시장 정책과의 유기적인 연계가 필수적으로 요구된다. 또한, 최근의 출산율 저하가 여성의 교육수준 및 경제활동참여 증대로 인한 미혼 및 만혼 증가에 기인하는 바가 큰 만큼 출산율 제고를 단순히 경제적 비용 측면에서 접근하는 방식에는 수정이 필요하다고 본다.

제VI장에서는 보육서비스의 품질 제고 방안을 논의하였다. 보육서비스의 질적 수준에 대한 논란이 끊이지 않고 발생하는 원인은 일차적으로 민간 위주의 공급구조에서 찾을 수 있지만, 이 밖에도 보육료 상한제, 지자체의 어린이집 인가제한으로 인한 경쟁 부재, 보육교사에 대한 열악한 처우 등 복합적인 요인들이 작용한 결과이다. 국공립 시설이 보육서비스의 품질 제고를 위한 만능처방약도 아닐 뿐더러 예산확보나 부지매입 등 현실적 제약이 존재하는 상황에서 본 장에서는 어린이집 평가인증제도, 어린이집 설치 인가제한제, 보육교사에 대한 처우를 중심으로 보육서비스 품질 제고를 위한 정책의 실효성을 파악하고 개선방안을 제시하였다.

현행 어린이집 평가인증제도는 자발적 참여 구조로 설계되어 있어 평가인증 참여에 대한 인센티브가 부족하며, 상대적으로 품질이 우수한 시설의 참여가 높은 반면 상대적으로 품질이 열악한 시설의 참여가 낮은 역선택이 발생할 가능성이 높다는 한계를 갖는다. 또한, 「영유아보육법」 개정으로 2013년 9월부터 어린이집 평가인증 세부 내역이 공개되고 있으나, 불완전한 정보공개 방식으로 인하여 정보의 비대칭성 완화에 제한적인 역할을 하고 있다. 이에 본 연구는 짐차적으로 모든 시설에 평가인증을 의무화할 것을 제안하고, 이를 위해 현재 평가인증 참여의 어려움으로 작용하고 있는 요인들에 대한 개선이 필요함을 지적하였다. 또한, 시설의 자체적인 품질개선 노력을 유도하기 위해 평가인증 결과와 재정지원 간 연계가 강화되어야 한다고 보고, 그 구체적인 방안을 제안하였다. 평가인증 결과와 재정지원 간 연계를 강화하기 위해서는 무엇보다 평가인증제도가 보육시설의 품질을 최대한 객관적으로 반영할 수 있도록 평가인증 지표 및 운영과정의 내실화가 뒷받침되어야 할 것이다. 마지막으로 어린이집 선택 시 발생하는 정보의 비대칭성을 실질적으로 완화하기 위해 현행 방식보다 좀 더 세부적인 평가인증 결과 내역을 공개할 것을 제안하였다.

한편, 현행 어린이집 인가제한제는 품질이 낮은 시설의 난립을 방지하는 긍정적인 기능보다는 새로운 어린이집의 자유로운 진입을 제한함으로써 기존에 설치된 어린이집의 기득권을 보호하고, 열악한 시설의 퇴출 통로를 차단하는 부작용을 낳는 측면이 크다고 판단된다. 뿐만 아니라, 과도한 인가제한으로 인해 이미 인가를 받은 어린이집 운영권이 일종의 재산권으로 취급되어 고액의 권리금과 함께 매매되고 있는 실정이다. 어린이집 인가제한제를 도입하게 된 배경인 어린이집 과잉공급 방지는 품질이 열악한 시설이 정원모집에 어려움을 겪고 정부로부터 재정지원을 받지 못하여 자연스럽게 시장에서 퇴출되는 과정을 통해 달성하여야지, 단순히 공급량을 통제함으로써 이루어질 수 있는 목표가 아니다. 이에 본 연구는 양적 측면

에서의 인가제한을 풀되 신규 진입하는 시설에 대해 최소한의 품질 기준을 적용하여 양질의 서비스를 공급할 능력이 되는 시설들에 한해 자유롭게 시장에 진입할 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요하다고 제안하였다. 양질의 시설공급자를 판별하기 위한 일차적인 기준으로는 설립자의 재무건전성, 1인당 설치할 수 있는 개소수 제한을 제시하였다. 양질의 공급자 진입장려를 통한 자유로운 경쟁의 활성화를 위해서는 궁극적으로 보육료 상한선에 대한 논의가 필요할 것이다. 보육료 안정화에 대한 압력이 높은 현 상황에서 보육료 상한선 폐지는 보육료 과다인상에 대한 우려로 현실적 가능성이 낮다고 생각되어 논의에 포함하지 않은 것은 본 연구의 한계로 남는다.

이상에서 기술한 어린이집에 대한 관리감독 강화나 평가인증제도 활성화, 지자체의 어린이집 인가제한 완화만으로 자동적으로 보육서비스 품질 제고를 기대하기는 어렵다. 법적 규제나 평가인증제도는 보육서비스의 품질 담보를 위한 최소한의 제도적 장치일 뿐, 보육서비스의 질적 수준은 궁극적으로 서비스를 제공하는 보육교사의 자질과 직결되기 때문이다. 이에 본 연구는 보육교사의 전문성 강화방안을 제시하고, 강화된 전문성에 부합하는 처우 개선이 필요함을 지적하였다. 현행 보육교사 급여체계는 절대적으로 낮은 임금 수준과 더불어 학력과 경력에 따른 교사의 자질 차이가 급여에 전혀 반영되지 못하고 있다는 한계를 갖는다. 보육교사가 되기 위해 요구되는 최저 학력조건이 유치원에 비해 상대적으로 낮은 것은 사실이나, 동일한 학력을 가진 보육교사와 유치원 교사 간 임금격차는 줄여나가는 것이 바람직하다고 본다. 본 연구에서는 구체적인 정책대안으로 국공립 보육교사의 호봉체계를 기준으로 한 하나의 개선안을 제시하였다.

복지지출은 특유의 비가역성으로 인해 한 번 증가한 이후에는 축소가 매우 어렵다. 이미 보육료 지원과 양육수당이 전 계층으로 확대된 상황에서 정책의 효과성을 극대화하기 위한 방향 조정과 향후 추가재원 투입 시 우선순위에 대한 확고한 철학정립이 절실하게 요

구되는 시점이다.

목 차

| | |
|------------------------|----|
| I. 서론 | 23 |
| II. 보육정책의 주요 내용 | 27 |
| 1. 정부 개입의 필요성 | 27 |
| 가. 시장실패 | 27 |
| 나. 인적자본 투자의 효율성 | 29 |
| 다. 가치제 | 31 |
| 2. 보육정책의 주요 내용 및 예산 | 32 |
| 가. 보육정책 | 32 |
| 나. 보육예산 | 39 |
| 3. 보육 현황 | 43 |
| 가. 보육기관 및 보육아동 현황 | 43 |
| 나. 보육서비스 이용 현황 | 48 |
| 4. 보육정책과 관련한 주요 쟁점 | 54 |
| 가. 획일적인 지원방식 | 54 |
| 나. 영아의 과도한 시설 이용 | 58 |
| 다. 미미한 비용 완화 체감효과 | 62 |
| 라. 보육서비스 품질 담보의 어려움 | 65 |
| III. 주요 선진국의 보육정책 | 73 |
| 1. OECD 국가의 육아지원 정책 규모 | 74 |
| 2. 스웨덴 | 77 |
| 가. 육아휴직 | 78 |
| 나. 자녀지원 정책 | 78 |

| | |
|-------------------------------------|-----|
| 다. 보육정책 | 79 |
| 3. 핀란드 | 83 |
| 가. 육아휴직 | 83 |
| 나. 자녀지원 정책 | 84 |
| 다. 보육정책 | 84 |
| 4. 노르웨이 | 86 |
| 가. 육아휴직 | 87 |
| 나. 자녀지원 정책 | 88 |
| 다. 보육정책 | 88 |
| 5. 프랑스 | 91 |
| 가. 육아휴직 | 92 |
| 나. 자녀지원 정책 | 92 |
| 다. 보육정책 | 94 |
| 6. 영국 | 95 |
| 가. 육아휴직 | 96 |
| 나. 자녀지원 정책 | 97 |
| 다. 보육정책 | 97 |
| 7. 미국 | 101 |
| 가. 육아휴직 | 101 |
| 나. 자녀지원 정책 | 102 |
| 다. 보육정책 | 103 |
| 8. 소결 및 정책시사점 | 103 |
| | |
| IV. 보육정책과 여성 노동공급 | 109 |
| 1. 여성 노동공급 추이 | 109 |
| 2. 보육료 지원과 여성 노동공급에 대한 이론적 배경 | 116 |
| 3. 선행연구 | 120 |
| 4. 실증분석 | 125 |
| 가. 자료설명 | 126 |

| | |
|-------------------------------------|-----|
| 나. 영아 자녀를 둔 여성의 노동공급 실태 | 127 |
| 다. 실증분석 | 135 |
| 라. 시사점 | 146 |
| 5. 소결 및 정책시사점 | 148 |
| | |
| V. 보육정책과 출산율 | 154 |
| 1. 출산율 추이 | 154 |
| 2. 출산에 영향을 미치는 경제적 요인 | 158 |
| 3. 선행연구 | 160 |
| 4. 실증분석 | 171 |
| 가. 자료 설명 및 표본 구성 | 173 |
| 나. 추가 자녀 출산계획 유무에 따른 기초통계량 비교 | 175 |
| 다. 추가 자녀 출산의향에 영향을 미치는 요인 | 178 |
| 라. 시사점 | 181 |
| 5. 소결 및 정책시사점 | 182 |
| | |
| VI. 보육서비스 품질 제고 | 186 |
| 1. 어린이집 평가인증제도 | 187 |
| 가. 제도 설명 | 187 |
| 나. 평가인증 현황 | 190 |
| 다. 문제점 | 191 |
| 라. 개선방안 | 195 |
| 2. 어린이집 인가제한제 | 200 |
| 가. 인가제한 기준 | 200 |
| 나. 인가제한 현황 | 202 |
| 다. 문제점 | 205 |
| 라. 개선방안 | 208 |
| 3. 보육교사의 자질 및 처우 | 211 |
| 가. 보육교사 자질 | 212 |

| | |
|------------------|-----|
| 나. 보육교사 처우 | 215 |
| 다. 개선방안 | 216 |
| | |
| VII. 결 론 | 224 |
| | |
| 참고문헌 | 231 |
| | |
| 부 록 | 239 |

표목차

| | |
|---|-----|
| 〈표 II-1〉 보육료 전액 지원 대상(1999~2013년) | 34 |
| 〈표 II-2〉 영유아 보육료 지원 대상 및 지원수준 현황(2013년) | 35 |
| 〈표 II-3〉 보육료 지원 아동 수(2008~2012년) | 35 |
| 〈표 II-4〉 양육수당 지원 대상 및 지원금액 변화 | 36 |
| 〈표 II-5〉 양육수당 지원 아동 수(2010~2012년) | 37 |
| 〈표 II-6〉 국고지원 보육사업 중앙 및 지방정부 예산 (2008~2012년) | 39 |
| 〈표 II-7〉 중앙정부 보육예산(2013년) | 41 |
| 〈표 II-8〉 어린이집 및 보육아동 현황(2012년) | 45 |
| 〈표 II-9〉 보육기관 이용 영유아(2012년) | 48 |
| 〈표 II-10〉 어린이집 이용시간 | 57 |
| 〈표 II-11〉 어린이집 이용 만족도 | 66 |
| 〈표 II-12〉 국공립 어린이집 위탁유형 | 72 |
| | |
| 〈표 III-1〉 자녀가 있는 가족에 대한 정부지출액의 GDP 대비 비율 (2009년) | 75 |
| 〈표 III-2〉 스웨덴의 아동수당(2013년) | 79 |
| 〈표 III-3〉 스웨덴의 보육료 상한선 | 81 |
| 〈표 III-4〉 OECD 일부 국가의 부성휴가 현황 | 87 |
| 〈표 III-5〉 노르웨이 영유아의 보육기관 이용률 | 89 |
| 〈표 III-6〉 노르웨이의 양육수당(2013년) | 90 |
| 〈표 III-7〉 노르웨이의 연령별 양육수당 수급률 | 91 |
| 〈표 III-8〉 영국의 소득수준별, 자녀 수별 세액공제액(2013년) | 99 |
| 〈표 III-9〉 주요 선진국의 육아지원정책 요약 | 104 |

| | |
|--|-----|
| 〈표 III-10〉 유형별 보육정책 보조 형태 | 106 |
| 〈표 IV-1〉 1차와 3차 조사 여성의 취업상태 변화 | 129 |
| 〈표 IV-2〉 직장을 그만둔 시기에 따른 노동시장 이탈 사유 | 131 |
| 〈표 IV-3〉 예상 노동시장 복귀시점과 실제 복귀시점 비교 | 134 |
| 〈표 IV-4〉 실증분석의 표본 구성 | 136 |
| 〈표 IV-5〉 표본의 기초통계량 | 138 |
| 〈표 IV-6〉 직장에서 출산 및 양육지원제도 제공 및 이용 여부 | 139 |
| 〈표 IV-7〉 낮 시간 동안 주된 양육자 | 140 |
| 〈표 IV-8〉 1~3차 조사 사이 취업상태 변화에 따른 기초통계량 비교 | 141 |
| 〈표 IV-9〉 노동시장 이탈에 영향을 미치는 요인 (노동시장 이탈=1) | 144 |
| 〈표 IV-10〉 출산 및 양육지원정책 수혜 여부가 노동시장 이탈에 미치는 영향 | 145 |
| 〈표 IV-11〉 모형 5의 한계효과(marginal effect) 추정 | 146 |
| 〈표 V-1〉 금전적 지원이 출산에 미치는 영향 (Macro-level data) | 162 |
| 〈표 V-2〉 금전적 지원이 출산에 미치는 영향 (Micro-level data) | 164 |
| 〈표 V-3〉 한 자녀 가구의 추가 자녀 출산계획 유무에 따른 기초통계량 비교 | 177 |
| 〈표 V-4〉 한 자녀 가구의 추가 자녀 출산의향에 영향을 미치는 요인 | 181 |
| 〈표 VI-1〉 어린이집 평가인증 절차 | 188 |
| 〈표 VI-2〉 어린이집 평가인증 현황(2013년 8월 31일 기준) | 191 |
| 〈표 VI-3〉 시도별 보육수요율 | 201 |

| | |
|---|-----|
| 〈표 VI-4〉 시군구 어린이집 설치 인가제한 현황 (2011년 9월 기준) | 203 |
| 〈표 VI-5〉 어린이집 권리금 지출 실태 | 207 |
| 〈표 VI-6〉 어린이집과 유치원의 설립 자격요건 비교 | 209 |
| 〈표 VI-7〉 어린이집 용자금 | 210 |
| 〈표 VI-8〉 보육교사 자격기준 | 213 |
| 〈표 VI-9〉 보육교사 및 유치원 교사 양성 교육과정 비교 | 214 |
| 〈표 VI-10〉 보육교사 및 유치원 교사의 학력 | 215 |
| 〈표 VI-11〉 보육교사 급여(2012년) | 216 |
| 〈표 VI-12〉 2013년 국공립 보육교사의 호봉제 개선안 제안 | 221 |
| 〈부표 1〉 시도별 민간·가정 어린이집 보육료 상한선(2013년) | 239 |
| 〈부표 2〉 시도별 민간·가정 어린이집 기타비용 수납한도액 (2013년) | 240 |

그림목차

| | |
|---|-----|
| [그림 II-1] 생애주기별 인적자본 투자의 수익률 | 30 |
| [그림 II-2] 2013년 중앙정부 보육예산 세부내역별 비중 | 42 |
| [그림 II-3] 보육, 유아교육 예산(2005~2013년) | 43 |
| [그림 II-4] 설립유형별 어린이집 개소(1992~2012년) | 47 |
| [그림 II-5] 설립유형별 어린이집 비중(1992~2012년) | 47 |
| [그림 II-6] 영아 및 유아의 기관(어린이집, 유치원) 이용률 | 49 |
| [그림 II-7] 영유아 1인당 월평균 보육·교육비(2009년, 2012년) ... | 51 |
| [그림 II-8] 영유아 1인당 월평균 추가비용 구성(2012년) | 52 |
| [그림 II-9] 가구소득별 영유아 1인당 월평균 보육비 지출액 (2012년) | 53 |
| [그림 II-10] 가구소득별 월소득 대비 보육비 지출액 비중 변화 (2009년, 2012년) | 54 |
| [그림 II-11] OECD 주요국의 영아모 고용률과 영아 보육시설 이용률 간의 관계 | 59 |
| [그림 II-12] 보육비에 대한 부담 정도 | 63 |
| | |
| [그림 III-1] 보육과 조기교육에 대한 정부지출액의 GDP 대비 비율(2009년) | 76 |
| [그림 III-2] 아동 1인당 보육과 조기교육에 대한 정부지출액 (2008년) | 77 |
| | |
| [그림 IV-1] 15~64세 인구 성별 경제활동참가율 (1990~2012년) | 109 |
| [그림 IV-2] OECD 국가 15~64세 여성 경제활동참가율 및 성별 | |

| | |
|---|-----|
| 격차(2012년) | 110 |
| [그림 IV-3] 성·연령별 경제활동참가율(1980~2010년) | 111 |
| [그림 IV-4] OECD 주요국의 성·연령별 경제활동참가율 비교(2011년) | 112 |
| [그림 IV-5] OECD 국가의 최연소 자녀 연령에 따른 여성 고용률(2009년) | 113 |
| [그림 IV-6] 최연소 자녀 기준 여성 고용률(2007~2011년) | 115 |
| [그림 IV-7] 출산 후 여성의 취업상태 변화 | 128 |
| [그림 IV-8] 미취업 여성의 일을 그만둔 시기와 향후 취업계획 | 130 |
| [그림 IV-9] 1차 조사에서 휴직 중인 여성의 노동시장 복귀 예상 시점 | 133 |
| [그림 IV-10] 출산 후 실제 노동시장 복귀시점 | 134 |
| | |
| [그림 V-1] 출생아 수 및 합계출산율 | 154 |
| [그림 V-2] 연령별 출산율(1997~2011년) | 155 |
| [그림 V-3] 모(母)의 평균 출산연령 추이(2001~2011년) | 156 |
| [그림 V-4] OECD 국가의 평균 초산연령(2009년) | 156 |
| [그림 V-5] OECD 국가의 합계출산율 변화 추이 (1970~2010년) | 157 |
| [그림 V-6] OECD 주요국의 여성 고용률과 합계출산율 간의 관계 변화 | 160 |
| [그림 V-7] 자녀 수에 따른 추가 자녀 출산의향 | 175 |

I. 서론

우리나라는 2000년대 이후부터 미취학 아동에 대한 투자를 큰 폭으로 확대하여 왔다. 2004년 4천억원 규모이던 중앙정부 보육예산은 2007년 처음으로 1조원을 넘어선 후 급격한 증가세를 보여 올해에는 약 4조 1천억원 수준에 이르고 있다. 2013년 보육사업에 투입되는 예산은 지방비까지 합하면 8조 4천여 억원에 이르며, 각 지방자치단체에서 특수보육시책이라는 이름으로 시행되고 있는 다양한 보육지원정책까지 포함하면 총 예산규모가 9조원대에 이를 것으로 추정된다. 지난 수년간 보육에 대한 정부 투자가 획기적으로 증대해 온 것은 세계 최저 수준인 저출산에 대응하는 한편, 일과 가정의 양립을 도모하여 여성의 경제활동참여를 증진시킴으로써 국가의 성장잠재력을 확충하고자 하는 강력한 의지의 반영이라고 볼 수 있다.

우리나라 최초의 중장기 보육계획은 참여정부 시절 육아지원정책으로 수립된 '새싹플랜'(2006~2010년)이다. 새싹플랜은 보육의 공공성 강화와 양질의 보육서비스 제공에 주안점을 두고 있었으며, 이를 통해 공보육정책 추진의 발판이 마련되었다고 말할 수 있다. 새싹플랜의 주요 성과로는 보육아동 및 보육시설 증가, 저소득층에서 중산층으로 보육료 지원 확대, 영아 보육에 대한 기본보조금 지원제도 도입, 평가인증제도 도입, 표준보육과정 개발, 국공립 보육시설 확충, 보육예산 확대 등을 들 수 있다. 새싹플랜은 보육의 공공성과 보편성을 제고시킨 정책으로 평가되고 있다.

새싹플랜을 수정 보완한 제2차 중장기보육계획인 '아이사랑플랜'(2009~2012년)은 새싹플랜의 공보육에서 진일보한 '국가책임보육'을 내세우며 수요자 중심의 보육정책을 추진하였다. 아이사랑플랜의 주요 성과에는 어린이집 이용자에 대한 보육료 지원 확대, 시설 미이용 가구

에 대한 양육수당 도입, 보육 전자바우처(아이사랑카드) 도입, 누리과정 도입, 공공형 어린이집 사업, 어린이집 평가인증제도 정착 등이 포함된다. 수요자 중심의 보육정책을 지향하는 아이사랑플랜에서 팔목할 만한 성과 중 하나는 부모의 양육부담 완화를 위한 보육료 지원정책이 확대되었다는 점이다. 2009년 이후 미취학 아동의 보육·교육비 지원은 지속적으로 증가해 왔으며, 그 결과 2012년부터는 만 0~2세, 만 5세 전체 아동에 대한 무상보육, 2013년부터는 만 0~5세 전체 아동에 대한 무상보육정책이 시행되고 있다.

영유아 보육에 대한 국가적 책임 강화 및 지원 확대는 그 자체로 바람직한 방향이다. 보육정책의 일차적인 목표는 아동의 건전한 발달 도모이지만, 양질의 보육서비스 제공을 통해 출산율 제고와 여성의 경제활동참여 증진이라는 중요한 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 그러나 우리 사회는 보육인프라의 질적 성숙이 충분히 이루어지지 않은 상황에서 단기간에 양적 팽창에 주력해 온 결과 현재 적지 않은 문제들을 경험하고 있는 상황이다. 보육예산의 대부분이 당장의 보육수요를 충당하는 데 투입되고 있는 반면, 장기적 관점에서 필요한 양질의 보육인프라 구축에 대한 투자는 미흡한 수준이다 보니 수요자인 부모의 만족도는 크게 개선되지 못하고 있는 실정이다. 또한, 재원 확보에 대한 충분한 검토 없이 정책 수혜대상과 지원액을 무분별하게 확대하는 과정에서 지방자치단체의 재정부담이 가중되고 있고, 재원 분담을 둘러싼 중앙정부와 지자체 간 갈등이 심화되면서 보육정책의 지속가능성에 대한 의문이 끊임없이 제기되고 있다.¹⁾

1) 최근 서울시의 무상보육 중단사태에서 드러나듯이 무상보육 재원 분담을 둘러싼 정부와 지자체 간 갈등이 극으로 치달고 있다. 2011년 말 국회에서 만 0~2세 무상보육안을 급작스럽게 통과시키면서 촉발된 지자체의 재정부담은 올해 무상보육 및 양육수당 지원대상이 만 0~5세 전 계층으로 대폭 확대되면서 급격하게 증가하였다. 특히, 소득상위 30% 영유아가 상대적으로 많이 분포한 서울시에서는 2013년 9월 무상보육 중단사태가 예견된 바 있다. 정부는 지자체의 재정부담 완화를 위해 2012년에 지방보육료 부족분(6,639억원) 중 4,351억원을 지원하였고, 2013년 국회예산안 심사과정에서는 무상보육 확대에 대한 지방비 부담 증가분(8,372억원) 중 5,607억원을 지원하는 안을 제

정치권의 선심성 공약으로 영유아 보육에 대한 재정지원이 급속히 확대되는 가운데, 재정지원의 근본적인 목적에 대한 고려나 의도한 효과를 달성하기 위한 방향설계에 대한 진지한 논의가 충분히 이루어지지 못했던 것이 사실이다. 막대한 재원이 투입되는 정책을 집행하기 이전에 우선적으로 고려했어야 하는 사항이 비용 대비 정책의 효과성이나, 이에 대한 충분한 검증을 할 시간적 여유 없이 갑작스럽게 무상보육정책을 추진한 데서 문제가 발생했다고 본다. 보육에 대한 재정지원을 획기적으로 늘림으로써 출산율 제고와 여성의 경제활동 증대라는 두 마리의 토끼를 잡을 수 있으리라는 막연한 기대만이 있었을 뿐, 정책의 구체적인 효과를 달성하기 위한 방향 설계는 매우 미흡한 수준이었음을 부인하기 힘들다. 예를 들어, 소득계층이나 모(母)의 취업 여부와 무관하게 모든 영유아에게 동일한 보육료를 지원하는 정책이나 취약계층 영아 자녀 가구에 한정하던 양육수당을 전 계층 영유아 자녀 가구로 확대 지원하는 정책이 출산율 제고와 여성의 경제활동참여 증진을 위해 가장 효과적인 정책수단이었으리라고 보기는 어렵다. 정책의 효과성이나 재정건전성을 고려하여 선별적인 지원이나 단계적 지원을 먼저 도입할 수 있었음에도 불구하고, 정부는 대상의 보편성을 추구한다는 명목 하에 가장 값비싼 정책수단을 선택하였고 그에 따른 정치적, 경제적 대가를 치르고 있는 것으로 보인다.

아직 전면적인 무상보육정책이 시행된 지 채 1년도 지나지 않은 시점에서 정책의 효과를 단정하기는 이르다고 생각한다. 특히, 자녀출산 결정은 가구의 다른 의사결정과 달리 정책적 변수에 단기간에 반응하기 어려운 측면이 존재하므로 보육정책이 출산율 제고에 미치는 영향은 어느 정도 시간이 지난 후에야 제대로 된 평가가 가능할 것이다. 이렇듯 보육정책에 대한 종합적인 평가는 좀 더 장기적인 관점에서 보아

시한 바 있다. 그러나 지자체는 정부와 국회 주도로 확대된 무상보육 정책에 대한 지방비 부담이 과도하다는 입장으로 영유아 보육사업에 대한 정부의 국고보조를 상향조정(서울: 20→40%, 타 시도: 50→70%)을 요구하고 있으며, 이에 대해 정부는 10%p 인상을 주장하며 대립 양상을 보이고 있다.

야 할 것이지만, 지금 이 시점에서 필요한 것은 현재의 정책방향이 정부가 설정한 정책목표를 달성하기 위한 최적의 방향인지 엄밀하게 검토하는 일이다. 영유아 보육은 앞으로 매년 막대한 예산이 투입되는 사업인 만큼 재정지출의 낭비요소를 최소화하고 정책의 효과성을 극대화하기 위한 정책방향의 조정이 요구된다.²⁾

이에 본 연구는 보육정책에 대한 재정지원이 의도한 효과를 달성할 수 있는 방향으로 설계되었는지 분석하고, 향후 정책이 나아가야 할 방향에 대해 제안하고자 한다. 아동의 건전한 발달 도모, 출산율 제고, 여성의 노동공급 증대와 같은 보육정책의 다차원적 목표를 달성하기 위해서는 뚜렷한 방향성이 존재해야 한다. 정책의 효과성을 고려하지 않는 단순한 대상자 확대와 예산의 추가적 투입은 ‘밑 빠진 독에 물 붓기’만 초래할 가능성이 높다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 보육정책의 주요 내용 및 보육 현황을 제시하고, 보육정책과 관련한 주요 쟁점을 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 주요 선진국의 보육정책을 살펴보고, 이를 통해 우리나라의 보육정책에 대한 시사점을 모색하고자 한다. 제Ⅳ장과 제Ⅴ장에서는 보육정책이 여성 노동공급과 출산율 제고에 미칠 수 있는 영향을 분석한다. 제Ⅵ장에서는 보육정책이 여성 노동공급과 출산율 제고와 관련하여 의도한 효과를 거두기 위해서는 양질의 보육서비스 제공이 전제가 되어야 한다는 인식하에 보육서비스 품질 제고 방안을 논의하며, 제Ⅶ장에서는 연구 결과를 요약하고 정책적 시사점을 제공한다.

2) 우리나라의 영유아 보육 및 교육사업은 보건복지부, 교육과학기술부, 여성가족부, 고용노동부 등 4개 부처에서 추진되고 있다. 이 중 보건복지부는 어린이집을, 교육과학기술부는 유치원을 총괄하는 구조이며, 여성가족부와 고용노동부는 보육과 유아교육사업 추진과정에서 발생하는 사각지대를 보완하는 역할을 수행하고 있다. 예컨대, 여성가족부는 보건복지부에서 시행하는 시설 중심의 양육지원 정책에서 발생할 수 있는 사각지대를 보완하기 위해 아이돌보미 사업을 추진하고 있으며, 고용노동부는 일과 가정의 양립 도모를 위한 직장어린이집 운영 및 설치를 주관하고 있다. 광의의 영유아 보육정책은 이상에서 언급한 4개 부처에서 시행하고 있는 사업을 모두 포괄해야 하지만, 본 연구에서 지칭하는 영유아 보육정책은 보건복지부에서 시행하고 있는 영유아 보육사업에 한정함을 밝혀둔다.

Ⅱ. 보육정책의 주요 내용

1. 정부 개입의 필요성

정부가 보육서비스 제공에 개입하는 방식은 크게 개인의 보육서비스 이용을 지원하는 것과 보육서비스 공급에 직접적으로 개입하는 것으로 구분된다. 보육서비스 제공에 있어서 정부의 개입이 정당화될 수 있는 근거는 위의 유형 중 어디에 속하느냐에 따라 구분되는데, 이는 시장실패, 인적자본 투자의 효율성, 가치제 측면에서 논의할 수 있다.

가. 시장실패

최근 보육에 대한 정부지원이 증가하면서 보육의 공공성 강화가 중요한 정책적 이슈로 대두하고 있다. 영유아 보육은 어느 정도 공공적인 성격을 갖지만, 엄밀히 말해 보육서비스는 공공재(public goods)가 아니라 명백한 사유재(private goods)의 성격을 지닌다. 어떤 재화가 공공재가 되기 위해서는 비경합성(non-rivalry)과 배제불가능성(non-excludability)의 두 가지 성격을 갖고 있어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때, 보육서비스는 보육시설 정원이 다 찼을 경우 다른 영유아는 서비스 이용이 불가능하게 된다는 점에서 공공재의 첫 번째 조건인 비경합성(non-rivalry)을 충족하지 못한다. 또한, 시설 이용에 소요되는 비용을 지불하지 않으면 서비스 이용에서 배제될 수 있다는 점에서 공공재의 두 번째 조건인 배제불가능성(non-excludability)도 갖지 못한다고 말할 수 있다.

이처럼 사적 재화의 성격을 가진 보육서비스 제공에 대한 정부 개입의 필요성을 주장하는 주요한 근거 중 하나는 보육서비스라는 재화의 특성상 시장실패가 존재한다는 점이다. 시장실패는 불완전 경쟁, 공공

재, 외부성, 불확실성, 불완전한 정보 등의 요인으로 시장에 의한 자원 배분이 비효율적으로 이루어지는 상황을 뜻한다. 영유아 보육서비스 제공에 있어서 시장실패가 발생하는 원인 중 하나는 외부성(externality)에 있다. 양질의 보육서비스를 제공함으로써 영유아의 건전한 발달을 도모하는 것은 영유아 개인에게 유리할 뿐 아니라 향후 양질의 인적자본 형성에 토대가 됨으로써 국가의 성장과 경쟁력 확충에 기여할 수 있다는 점에서 긍정적 외부성(positive externality)이 발생한다. 또한, 모든 영유아가 양질의 보육환경을 경험할 수 있도록 인생의 출발선상에서 기회의 평등을 보장해 줄 수 있다는 데서도 추가적인 긍정적 외부성이 생길 수 있다. 평등한 기회의 제공은 어린 시절의 환경 차이에서 발생하는 불평등이 성인이 되어서 더 큰 불평등으로 확대 재생산되는 부작용을 어느 정도 차단하는 효과를 낼 수 있다. 이를 통해 사회통합과 응집력 확대에 기여할 수 있으며, 구체적으로는 아동 비행이나 범죄 등으로 인한 사회적 비용이 감소하는 사회적 이득이 발생한다. 이를 보육서비스 제공과 관련된 긍정적 외부성의 또 다른 원천으로 볼 수 있다.

긍정적 외부성이 개입된 재화의 경우, 재화의 생산과 소비에 따른 사적 편익(비용)과 사회적 편익(비용)이 일치하지 않아 사회적 관점에서 볼 때 바람직한 수준에 이르지 못하는 경향을 보인다. 이는 보육서비스의 제공자나 소비자 양측 모두 양질의 보육서비스 제공 및 이용으로 인한 사회적 편익을 고려하지 못한 상황에서 선택을 하게 되기 때문이다. 따라서 사회적 관점에서 볼 때는 더 많은 보육서비스가 생산, 소비되는 것이 바람직한 상황인데도 그 이하의 수준에서 생산, 소비되는 결과가 빚어지는 것이다. 바로 이 점에서 정부가 개인의 보육서비스 이용을 지원하기 위해 개입하는 것이 정당화될 수 있는 근거를 찾을 수 있다. 올해부터 본격적으로 추진되고 있는 무상보육정책은 보육서비스의 사적 비용을 낮춤으로써 사회적으로 바람직한 수준의 소비를 유도하기 위한 가격정책의 성격을 갖는다.

이상에서 설명한 외부성 이외에도 보육서비스 제공과 관련하여 시장

실패가 발생하는 또 다른 이유를 찾을 수 있다. 그것은 보육시설을 선택하는 과정에서 정보의 비대칭성이 존재하여 소비자의 합리적인 선택이 제한된다는 점이다. 이상적인 상황에서는 소비자가 여러 시설의 보육 프로그램을 비교하여 아동발달에 가장 적합한 시설을 선택하겠지만, 보육시설의 질은 쉽게 관찰될 수 있는 요인이 아니다. 보육서비스의 품질 파악에 있어서 수요자인 부모는 공급자에 비해 항상 열위에 있을 수밖에 없기 때문에 불완전한 정보로 인한 정보의 비대칭성이 발생한다. 상대방의 유형에 대한 정보의 비대칭성이 존재하는 상황에서 보육서비스 수요자인 부모는 역선택의 문제에 직면하게 될 수 있다. 즉, 질 좋은 서비스를 제공하는 보육시설을 찾기 원하지만 실제로 찾은 보육시설은 걸만 그럴듯할 뿐 실제로는 나쁜 질의 서비스를 제공하는 곳일 가능성이 큰 것이다. 뿐만 아니라 부모는 상대방, 즉 보육시설의 행동에 대한 정보를 갖고 있지 못하기 때문에 공급자의 도덕적 해이가 발생할 수 있는 소지도 존재한다. 이런 상황에서 보육시설은 양질의 보육서비스 제공을 위한 노력을 게을리하기 쉽고, 부모가 아이를 데리러 올 때만 잘해주는 등의 형태로 도덕적 해이가 발생할 수 있다.

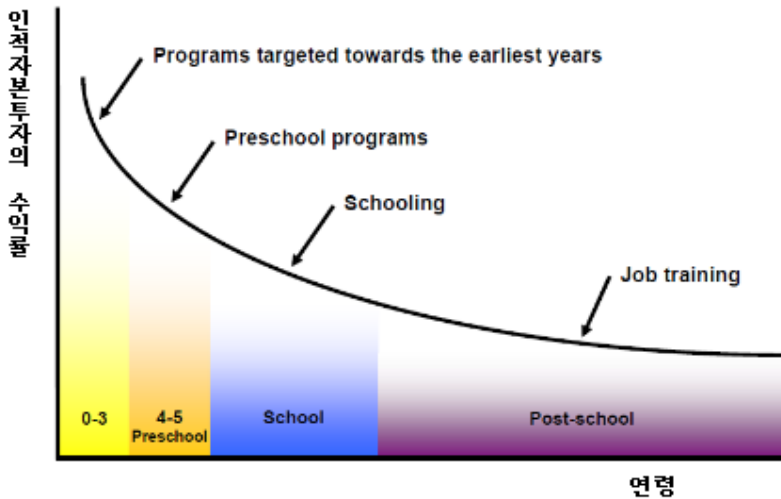
이처럼 보육서비스 공급에서 발생하는 정보의 비대칭성으로 인한 시장실패의 문제를 완화하기 위해 정부의 개입이 정당화될 수 있다. 『영유아 보육법』 개정을 통해 올해 9월부터 어린이집 평가인증 결과가 전격 공개되고 있는 것은 정보가 제약된 수요자에게 어린이집 선택에 필요한 정보를 제공함으로써 정보의 비대칭성으로 인한 시장실패를 교정하기 위한 정책의 일환으로 볼 수 있다.

나. 인적자본 투자의 효율성

영유아기는 사람의 가장 기초적인 능력 발달이 이루어지는 결정적인 시기이므로 영유아 보육에 대한 투자는 궁극적으로 국가의 미래를 결정짓는 투자로서 중요한 의미를 갖는다. 앞서 기술한 시장실패 외에도 투자의 효율성 측면에서도 보육서비스 공급에 대한 정부 개입의 근거

를 찾을 수 있다. Heckman(2006)을 비롯한 학자들은 연령대별 인적자본 투자전략의 효과를 비교하면서 영유아기 아동에 대한 투자가 다른 어떤 연령대에 대한 투자보다 훨씬 더 높은 수익률을 제공한다고 주장한다. [그림 II-1]에서 나타나듯이 인적자본에 대한 투자는 생애 초기, 즉 취학 전에 이루어질 때 수익률이 가장 높고 시간이 지날수록 수익률이 감소하는 경향을 보인다(Carneiro & Heckman, 2003; Heckman, 2006; Heckman & Masterove, 2007). 그렇기 때문에 정부가 동일한 비용을 청년기나 성인기에 투자하는 것보다 영유아기에 투자했을 때 투자의 효율성이 상대적으로 더 커질 수 있다는 것이다. 반대로 영유아기에 적절한 투자가 이루어지지 못해 이를 나중에 만회하려고 할 경우 막대한 비용이 소요된다.

[그림 II-1] 생애주기별 인적자본 투자의 수익률



자료: Heckman & Masterove(2007), p. 476.

이와 같은 조기 개입의 중요성은 인적역량 축적경로의 독특한 특성에 기인한다. 능력이 새로운 능력을 낳는('skill begets skill') 인적역량 축적경로의 특성상 각 생애주기에 형성된 인적역량은 다음 생애주기의

인적역량 개발의 토대가 된다(Heckman, 2006; Heckman & Masterove, 2007). 이에 따르면, 양질의 보육서비스 제공을 통한 조기 개입은 영유아기의 인지적·비인지적 능력 발달을 통해 인적역량 개발에 기여하며, 영유아기에 형성된 인적역량은 학령기의 학업성취, 그리고 이후 청년기의 고용과 소득에도 영향을 미치게 된다. 영유아기에 형성된 인적역량은 향후 인적자본 축적에 시너지 효과를 미치게 되며, 주요 능력이 형성되어야 할 단계를 놓치면 차후에 개입을 통하여 만회하는 것이 힘들 뿐 아니라 훨씬 더 많은 비용이 소요되므로 조기 개입의 중요성이 강조된다.

Heckman의 이론은 미국의 Perry Pre-school Program, Carolina Abecedarian Program, Head Start Program, 영국의 Sure Start Program 등 선진국의 보육·조기교육 프로그램의 모태가 되었다. 많은 연구들은 잘 설계된 조기 개입 프로그램이 영유아의 인지능력 발달에 긍정적 영향을 미칠 뿐 아니라 학업성취도 향상, 청년기의 문제행동 감소, 대학 입학, 성인기의 고용 및 임금수준에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 실증적으로 뒷받침하고 있다(Waldfoegel, 2002; Gupta & Simonsen, 2010; Havnes & Mogstad, 2011; Felfe & Lalive, 2012).

다. 가치재

앞서 기술한 바와 같이 보육서비스는 공공재가 아니라 사용재의 성격을 가짐에도 불구하고 개인의 보육서비스 이용을 지원하기 위한 정부의 개입이 정당화되는 또 다른 근거로 보육서비스가 가치재(merit goods)의 성격을 가진다는 점을 들 수 있다. 가치재란 국민에게 최소한 일정 수준 이상의 혜택이 돌아가는 것이 바람직하다는 관점에서 정부가 직접 생산해 공급하거나 공급에 개입하는 재화나 서비스를 의미한다(이준구, 2011). 의무교육은 어린 나이의 학생들이 받는 교육이 가치재의 성격을 갖기 때문에 정부가 개입하는 대표적인 사례이다. 우리나라에서는 초등학교와 중학교까지 의무교육으로 운영하고 있으며, 고등

학교에 대해서도 교육비의 대부분을 국가에서 부담하고 있는데, 의무교육의 연장선에서 취학 전 보육·조기교육도 가치재의 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

양질의 보육서비스 제공은 모든 아동에게 동등한 출발선상에서 시작할 수 있게 만들어 줌으로써 기회의 평등을 보장해 준다는 점에서 가치재의 성격을 갖는다. 보육서비스가 가치재의 성격을 갖는다면, 모든 소득계층이 원하는 만큼 이를 누릴 수 있어야 하고, 따라서 정부가 보육서비스 생산, 공급 과정에 적극 개입하는 것이 정당화될 수 있다. 특히, 저소득 가구의 아동은 영유아기에 발달을 자극할 수 있는 환경에 충분히 노출되지 못할 수 있는데, 정부의 개입을 통해 이와 같은 불리한 여건을 극복할 수 있도록 도와주어야 한다는 논리가 설득력을 가질 수 있다. 북유럽, 프랑스, 영국 등 여러 선진국에서 만 3세 이상 아동에게 무상교육을 제공하는 것은 보육·조기교육을 가치재로 인식하여 의무교육의 연장선으로 접근하는 데 기인한다. 우리나라에서 작년부터 유치원 교육과정과 표준보육과정을 통합한 누리과정을 도입하여 유아보육·교육의 내실화를 기하고 있는 것도 보육·교육의 가치재적 성격을 반영한다고 볼 수 있다.

2. 보육정책의 주요 내용 및 예산

가. 보육정책

1) 보육료 지원

영유아 보육료 지원정책은 지원 대상에 따라 만 0~5세 보육료, 장애아 보육료, 다문화 보육료, 방과후 보육료, 시간연장형 보육료 등으로 구분된다.

영유아 보육료 지원은 1999년 도입된 이래 2003년까지 법정 저소득층과 기타 저소득층을 대상으로 하는 취약계층 지원 사업이었다. 2004

년부터는 최저생계비 120~150% 계층이 지원 대상에 추가되어 3층으로 된 보육료 차등 지원정책이 시행되었으며, 2005년부터 지원대상 선정기준이 '최저생계비'에서 '도시근로자가구 평균소득'으로 바뀌고 소득구간이 3층에서 4층으로 확대되면서 지원 대상이 추가 확대되었다. 2009년 7월에는 보육료 지원기준이 저소득층 중심의 '도시근로자 월평균 소득'에서 일반적인 영유아 가구를 대상으로 하는 '소득분위' 개념으로 변경되면서 보편적인 보육료 지원을 위한 발판이 마련되었다. 또한, 지원대상이 기존의 5개 층에서 3개 층으로 간소화되고, 보육료 전액 지원대상이 차상위 이하 가구에서 소득하위 50%로 확대됨으로써 지원대상이 현저히 늘어난 바 있다. 2011년부터는 영유아 가구 소득하위 70%에 대해 정부지원 단가 보육료 전액을 지원하였으며, 2012년에는 만 0~2세 전체 영아에 대한 전액지원으로 확대되었다. 또한, 2012년부터 누리과정을 도입하여 모든 만 5세 아동의 보육료·교육비를 지원하고 있다. 누리과정은 보육·교육에 대한 국가의 책임을 강화하기 위해 유치원 교육과정과 표준보육과정을 통합하여 유아기에 필요한 기본 소양과 능력 배양을 도모하는 제도이다. 2013년부터 만 3~4세도 누리과정에 포함됨에 따라 만 0~5세 영유아에 대한 무상보육의 시대가 도래하였다. 2013년 기준, 정부가 지원하는 보육료 단가는 만 0세 월 75만 5천원, 만 1세 월 52만 1천원, 만 2세 월 40만 1천원, 만 3~5세 월 22만원이다. 1999년부터 2013년까지 만 0~5세 정부지원 단가 전액 지원 대상 변화 추이는 <표 II-1>과 같다.

〈표 II-1〉 보육료 전액 지원 대상(1999~2013년)

| 연도 | 만 0~2세 | 만 3~4세 | 만 5세 |
|--------|--------------------|-----------------|-------------------------------------|
| 1999년 | 법정 저소득층 | | 법정 저소득층 + 기타 저소득층 |
| 2000년 | | | |
| 2004년 | | | |
| 2005년 | | | |
| 2006년 | 법정 저소득층 + 차상위계층 | | 도시근로자가구 평균소득 90% (도시), 100% (농촌) |
| 2007년 | | | 도시근로자가구 평균소득 100% 이하 |
| 2009년 | 영유아 소득하위 50% | | 영유아 소득하위 70% |
| 2011년 | 영유아 소득하위 70% | | |
| 2012년 | 전 계층 | 영유아 소득하위 70% | 전 계층 (누리과정 도입) |
| 2013년~ | 전 계층 | | |

자료: 보건복지부, 각 연도 『보육사업안내』를 참고하여 구성

만 0~5세 보육료 외 기타 보육료 지원사업의 대상 및 지원수준은 〈표 II-2〉와 같다. 〈표 II-3〉은 2008~2012년 전체 보육료 지원사업 수혜 아동 수 추이이다.

〈표 II-2〉 영유아 보육료 지원 대상 및 지원수준 현황(2013년)

| 구분 | 지원대상 | 지원금액 |
|------------|--|--|
| 만 0~5세 보육료 | 전 계층 (소득, 재산수준과 무관) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 만 0세: 월 75만 5천원 - 부모보육료 39만4천원+기본보육료 36만 1천원 ○ 만 1세: 월 52만 1천원 - 부모보육료 34만 7천원+기본보육료 17만 4천원 ○ 만 2세: 월 40만 1천원 - 부모보육료 28만 6천원+기본보육료 11만 5천원 ○ 만 3~5세: 월 22만원 |
| 장애아 무상보육료 | 취학 전 만 5세 이하 (미취학 만 12세 이하) 장애아동 (소득, 재산수준과 무관) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 교사 대 아동비율 1:3으로 편성하고, 장애아 전담보육교사 배치하여 보육할 경우: 월 39만 4천원 ○ 그 외: 해당 연령별 정부지원 단가 |
| 다문화 보육료 | 만 5세 이하 다문화가구 자녀 (소득, 재산수준과 무관) | 연령별 정부지원 단가 |
| 방과후 보육료 | 차상위 이하 및 장애아동 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 일반아동: 월 10만원 ○ 장애아동: 장애아보육료의 50%(월 19만7천원) |
| 시간연장 보육료 | 차상위 이하 및 장애아동 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 일반아동: 시간당 2,700원 ○ 장애아동: 시간당 3,700원 |

자료: 보건복지부, 『2013년도 보육사업 안내』를 토대로 작성

〈표 II-3〉 보육료 지원 아동 수(2008~2012년)

(단위: 명)

| 연도 | 보육료 지원 아동 합계 | 만 0~4세 | 만 5세 | 장애아 | 두 자녀 이상 | 다문화 |
|------|--------------|-----------|---------|--------|-----------|--------|
| 2008 | 716,400 | 592,256 | - | 15,644 | 108,500 | - |
| 2009 | 794,755 | 671,721 | 107,951 | 15,083 | (60,704) | - |
| 2010 | 878,880 | 760,110 | 103,882 | 14,938 | (142,210) | - |
| 2011 | 991,310 | 851,362 | 99,334 | 14,405 | - | 26,209 |
| 2012 | 1,321,000 | 1,129,982 | 142,772 | 13,022 | - | 35,224 |

주: 두 자녀 이상 보육료 지원 아동은 차등보육료 지원 아동과 중복되므로 합계에서 제외함

자료: 보건복지부, 『보육통계』, 각 연도.

2) 양육수당

양육수당은 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 아동에게 지급되는 보육서비스 대체수당으로 2009년 7월에 도입되었다. 도입 당시 24개월 미만 자녀를 둔 차상위 가구에 월 10만원 지급되던 양육수당은 2011년에 36개월 미만 자녀를 둔 차상위 가구에 월 10만~20만원을 지원하는 것으로 확대되었다. 2013년 3월부터는 부모의 소득·재산과 무관하게 전 계층 지원으로 확대되었고, 지원대상도 만 36개월 미만에서 만 84개월 미만으로 확대되었다. 지원금액은 만 0세 월 20만원, 만 1세 월 15만원, 만 2~5세 월 10만원이다. 2013년 3월 기준, 전체 영유아 중 양육수당을 지원받는 비율은 28%이며, 양육수당 수혜자의 약 87%가 만 0~2세 영아이다.³⁾

〈표 II-4〉 양육수당 지원 대상 및 지원금액 변화

| 연도 | 소득기준 | 연령 | 금액 |
|------------|--------|--------|--|
| 2009~2010년 | 차상위 이하 | 만 0~1세 | 월 10만원 |
| 2011~2012년 | 차상위 이하 | 만 0~2세 | ○ 만 0세: 월 20만원 ○ 만 1세: 월 15만원 ○ 만 2세: 월 10만원 |
| 2013년 | 전 계층 | 만 0~5세 | ○ 만 0세: 월 20만원 ○ 만 1세: 월 15만원 ○ 만 2~5세: 월 10만원 |

자료: 보건복지부, 『보육사업 안내』 각 연도를 토대로 작성

3) 보건복지부 보도자료, 『13년 3월 영유아 보육·양육 지원현황』, 2013. 3. 22.

〈표 II-5〉 양육수당 지원 아동 수(2010~2012년)

(단위: 명, %)

| 연도 | 0세 | 1세 | 2세 | 계 |
|-------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 2010년 | 22,870 (5.21) | 26,978 (6.13) | - | 49,848 (5.74) |
| 2011년 | 36,621 (8.47) | 38,408 (8.83) | 14,610 (3.33) | 89,639 (6.86) |
| 2012년 | 35,514 (7.65) | 40,997 (8.68) | 16,307 (3.46) | 92,818 (6.59) |

주: () 안은 전체 아동 대비 비율
 자료: 보건복지부, 『보육통계』, 각 연도.

이밖에 2012년부터 취학 전 농어촌 거주 아동과 취학 전 등록 장애 아동에게도 최대 84개월간 양육수당이 지원된다. 농어촌 아동 양육수당은 농지 5만㎡, 농어업 외 소득 4,000만원 미만(1자녀 기준)인 가구의 자녀 양육비를 지원하는 사업으로 지원액은 보육료 지원액의 45%이다. 장애아동 양육수당은 「장애아동복지지원법」 제22조 2항에 의거하여 부모의 소득수준이나 장애등급에 관계없이 어린이집, 유치원을 이용하지 않는 장애영유아에게 제공되는 수당이다. 지원금액은 36개월 미만 아동은 월 20만원, 36~84개월 아동은 월 10만원이다.

3) 시설 지원

어린이집에 대한 시설보조금 지원은 종사자 인건비 지원과 프로그램 별 지원으로 구분된다. 종사자 인건비 지원사업의 대상은 국공립과 법인 어린이집 등 정부가 건축비를 지원한 시설이다. 인건비 지원내용은 원장 인건비의 80%, 영아반 교사 인건비의 80%, 유아반 교사 인건비의 30%, 방과후반 교사 인건비의 50% 지원이다(보건복지부, 2013). 이밖에 농어촌 및 폐광지역, 도서벽지 등 취약지역 어린이집에는 보육교사와 취사부 각 1명씩 추가로 인건비 100%를 지원한다. 또한, 2009년부터 중소도시와 대도시에서 평가인증을 받은 시설에 한해 취사부의

인건비를 지원하고 있다.

프로그램별 지원은 영아, 장애아, 시간연장, 24시간, 휴일, 방과후 보육이 해당되고, 지원은 시설유형별로 다소 차이가 있다. 이외 평가인증을 받은 민간 어린이집에 교재교구비를 연간 50만~120만원 지원한다. 교재교구비는 1998년부터 민간 어린이집에 지원하였으며, 2006년부터 직장 어린이집에도 지원하고 있다. 이외 농어촌 소재 시설에는 차량운영비를 월 20만원 지원한다(보건복지부, 2013).

민간·가정 어린이집에 대한 운영비 지원으로는 영아 기본보조금과 공공형 어린이집 운영비 지원이 있다. 정부는 민간 어린이집에 다니는 모든 영아에 대하여 연령별로 일정한 금액을 기본보육료로 지원하고 있다. 영아 기본보조금은 아동별로 지원되므로 부모 보조금의 성격을 갖지만, 부모가 아닌 시설에서 바로 수령하며 국공립 어린이집의 인건비 지원에 상응한다는 점에서 시설보조금으로 인식되는 경향이 강하다(서문희·김혜진, 2012).

2011년 하반기에 도입된 공공형 어린이집은 국공립 어린이집 수준에 버금가는 우수한 품질의 보육서비스를 제공하는 민간 어린이집으로 안정적인 운영과 품질관리를 위해 정부로부터 운영비를 지원받는다. 2013년 기준 운영비 지원은 정원규모에 따라 10개 구간으로 나뉘며, 최소 월 116만원, 최대 월 875만원에 이른다(보건복지부, 2013).⁴⁾ 2012년 12월 기준, 공공형 어린이집으로 선정된 곳은 총 778개이다. 공공형 어린이집에 앞서 민간 어린이집에 운영비로 인건비를 지원해 주는 방식을 도입한 지자체는 서울시이다. 서울시는 시가 권장하는 일정 기준 이상의 보육환경과 서비스를 제공하는 어린이집에 대해 어린이집 설립유형의 구분 없이 '서울형 어린이집' 인증마크를 부여하고 국공립 어린이집에 준하는 지원을 하고 있다.

4) 정원 20인 이하는 월 116만원, 21~35인 월 253만원, 36~49인 월 268만원, 50~62인 월 445만원, 63~76인 월 460만원, 77~86인 월 565만원, 87~97인 월 580만원, 98~111인 월 829만원, 112~123인 월 844만원, 124인 이상 월 875만원이다(보건복지부, 2013).

나. 보육예산

보육사업 예산은 지난 10년간 비약적으로 증가하여 왔다. 2004년 약 4,000억원에 불과하던 중앙과 지방정부의 보육예산은 해마다 큰 폭으로 증가하여 2006년에 1조원을 넘어섰고, 2010년 4조 2,889억원, 2012년 6조 1,322억원 수준을 기록하였다(〈표 II-6〉). 2013년 보육예산은 중앙정부 예산만 약 4조 1,313억원으로 전년 대비 증가율이 36.4%에 달한다(〈표 II-7〉). 국고지원에 대한 매칭 지방비까지 고려하면, 2013년 보육사업에 대한 총사업비는 약 8조 3,418억원에 이를 것으로 추정된다(서문희·김혜진, 2012).⁵⁾

〈표 II-6〉 국고지원 보육사업 중앙 및 지방정부 예산(2008~2012년)

(단위: 백만원)

| 내역 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 어린이집 운영지원 | 658,368 | 753,082 | 766,876 | 813,638 | 867,084 |
| 보육료 지원 | 2,213,188 | 2,669,242 | 3,327,570 | 3,915,155 | 4,840,670 |
| 어린이집 기능보강 | 65,197 | 41,978 | 17,902 | 25,900 | 23,734 |
| 보육인프라 구축 | 24,615 | 8,205 | 7,362 | 19,335 | 22,785 |
| 어린이집 평가인증 | 11,987 | 4,191 | 3,401 | 4,975 | 6,026 |
| 어린이집 지원 | 30,325 | 32,502 | 32,473 | 47,667 | 158,037 |
| 양육수당 | - | 68,802 | 136,764 | 186,905 | 213,846 |
| 계 | 2,991,693 | 3,573,811 | 4,288,947 | 5,018,600 | 6,132,183 |

주: 국고지원사업의 중앙과 지방정부 예산 합계로 시도 및 시군구 특별사업 예산은 제외함

자료: 보건복지부(각 연도), 예산 및 지방자치단체 특수시책사업 내부자료를 이용한 서문희·김혜진(2012), p. 28.

5) 만 3~5세 누리과정에 소요되는 비용과 지방정부 특수사업 예산은 제외한 수치이다.

2013년 중앙정부의 보육예산 세부내용을 살펴보면, 영유아 보육료 지원이 약 2조 6천억원으로 전체 예산의 가장 큰 부분(63%)을 차지한다 (<표 II-7>, [그림 II-2]).⁶⁾ 영유아 보육료 지원예산은 만 0~2세 전 계층 지원이 처음 시행된 2012년에 전년 대비 24% 큰 폭으로 증가한 바 있다. 2012년과 비교하여 2013년에는 만 3~4세 보육료 지원이 소득 하위 70%에서 전 계층으로 확대되었으나 지방교육재정교부금을 재원에 활용함에 따라 전년 대비 보육료 지원 예산 증가폭은 8.7%에 머무르고 있다.⁷⁾ 영유아 보육료 지원 다음으로 보육예산에서 큰 비중을 차지하는 것은 양육수당으로 2013년 총 8,810억원이 투입되며, 전체 예산의 약 21%를 차지한다. 양육수당은 2012년까지 만 0~2세 차상위 이하 가구에 지급되다가 올해부터 어린이집을 이용하지 않는 만 5세 이하 전 계층으로 확대되었다. 이와 같은 전폭적인 대상자 확대에 따라 올해 양육수당 예산은 전년 대비 무려 758% 증가하였다.⁸⁾ 이밖에 어린이집 종사자 인건비에 소요되는 예산이 약 4,400억원, 교재교구비·차량운영비·교사 근무환경 개선비 등 어린이집 시설지원에 투입되는 예산이 약 1,500억원이다.

6) 만 5세 누리과정 예산은 4,560여 억원이 지방교육재정교부금으로 별도 지원된다.

7) 만 3~4세 누리과정 시행에 따른 보육료·유아학비는 재정여건을 감안하여 2014년까지는 국고, 지방비, 지방교육재정교부금을 함께 활용하고, 2015년부터 지방교육재정교부금으로 재원을 일원화할 계획이다.

8) 2013년 예산편성 시 양육수당 지원자를 약 120만명으로 추정하였다.

〈표 II-7〉 중앙정부 보육예산(2013년)

(단위: 백만원, %)

| 구분 | 내용 | 예산 | 전년 대비 증가율 |
|--------------|---|-----------|--------------|
| 계 | | 4,131,345 | 36.4 |
| 어린이집 운영지원 | 종사자 인건비 | 444,463 | 5.0 |
| 보육료 지원 | 만 0~5세 전 계층: 1,115천명 장애아 무상보육: 14천명 시간연장 보육료: 53천명 | 2,598,219 | 8.7 |
| 어린이집 기능보강 | 신축 국공립 75개소 공동주택 리모델링 19개소 장애아전문 2개소 기자재구입 30개소 환경개선비 350개소 등 | 23,610 | 99.0 |
| 보육인프라 구축 | 보육사업관리 육아종합지원서비스 제공 어린이집 교원 양성지원 보육프로그램 개 발 및 연구 보육전자바우처 운영 | 24,990 | 62.5 |
| 어린이집 평가인증 | 평가인증 운영 및 사무국 지원 | 6,668 | 10.7 |
| 어린이집 시설지원 | 교재교구비, 차량운영비, 교사근무환경개 선비, 농어촌소재 법인어린이집 지원, 공 공형 어린이집 | 150,445 | 92.4 |
| 양육수당 | 만 0~5세 전 계층 1,193천명 | 880,950 | 758.2 |

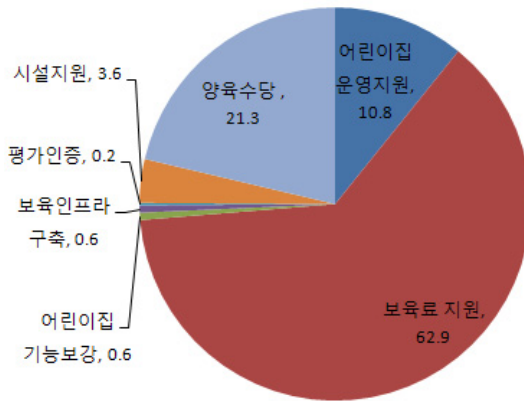
자료: 보건복지부, 『2013년도 보육사업 안내』, 2013, p. 173.

보육예산 세부내역 중 어린이집 기능보강, 보육인프라 구축, 어린이집 평가인증에 투입되는 예산은 보육의 질적 수준 제고와 직결되는 부분이다. 어린이집 기능보강 예산은 국공립 신축 개소가 전년도 10개소에서 올해 75개소로 확대됨에 따라 전년 대비 약 100% 증가하였다. 이 밖에 보육인프라 구축 예산은 약 250억원으로 전년 대비 증가율이 62.5%에 달하나 전체 예산에서 차지하는 비중은 1% 이하로 여전히 미미한 수준이다. 이상에서 살펴본 바를 종합하면, 보육료 지원, 양육수당,

어린이집 종사자 인건비와 같이 당장의 보육수요를 충족하기 위해 보육예산의 95%가 투입되고 있는 반면, 장기적 관점에서 보육서비스의 질적 수준 제고를 위한 투자는 극히 저조한 수준인 것으로 나타난다 ([그림 II-2]).

[그림 II-2] 2013년 중앙정부 보육예산 세부내역별 비중

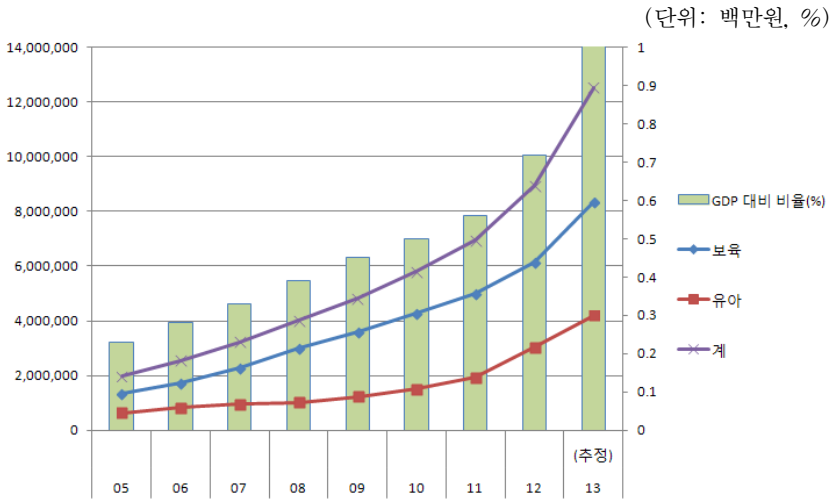
(단위: %)



자료: 보건복지부, 『2013년도 보육사업 안내』, 2013, p. 173을 토대로 구성

한편, 지방교육재정교부금으로 편성되는 유아교육 예산은 2013년 약 4조 2천억원이며, 보육과 유아교육 재정을 합하여 영유아에 투입되는 예산은 2013년 기준 약 12조 5,400억원 규모이다. GDP에서 보육과 유아교육 예산이 차지하는 비중은 2005년 0.2%에서 2012년 0.7%로 증가하였으며, 2013년 예산 규모는 GDP 대비 약 1.01%로 OECD에서 권장하는 수준(1%)에 도달한 것으로 나타나고 있다([그림 II-3]).

[그림 II-3] 보육, 유아교육 예산(2005~2013년)



주: 보육예산은 국고지원 사업예산(국비+지방비)으로 지방정부의 별도 사업예산은 포함되지 않음

자료: 보건복지부, 『보육예산』, 각 연도; 장명림 외(2012), p.21을 토대로 구성

3. 보육 현황

가. 보육기관 및 보육아동 현황

『영유아 보육법』 제10조에 따라 우리나라 보육시설은 국공립, 사회복지법인, 사회복지법인을 제외한 법인·단체, 민간, 가정, 직장, 부모협동 어린이집으로 구분된다. 이 중, 민간과 가정 어린이집은 법령상 비영리 사회복지시설로 분류되어 있어 사업소득세·취득세·재산세 등 세제 혜택을 받고, 시설투자자가 수익금을 자율적으로 사용할 수 없도록 규정되어 있다.⁹⁾ 그러나 이들 시설은 실질적으로 공익성보다 상업성(수익

9) 어린이집을 운영하여 발생하는 잉여금은 보육교직원 보수 상향 지급, 보육교직원 성과급 지급, 교재교구 구입, 어린이집 환경개선 등에 사용하도록 규정되어 있다(보건복지부, 2013).

창출)을 추구한다는 점에서 영리기관에 가까운 특성을 갖는다(김영미, 2013). 이에 반해 사회복지법인과 기타 단체, 직장, 부모협동 어린이집은 민간이 운영하는 시설이나 비영리기관의 성격이 강하다. 한편, 국공립 어린이집은 국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 시설이지만, 실제 운영은 직영 또는 위탁방식으로 이루어진다. 복지제도가 발달한 대부분의 선진국에서는 국공립 어린이집이 직영방식으로 운영되는 반면, 우리나라 국공립 어린이집은 전체의 약 97%가 민간위탁으로 운영되고 있다.

2012년 12월 기준, 전국에서 운영 중인 어린이집은 총 42,527개소이다. 설립유형별로는 가정 어린이집이 22,935개소로 전체의 54%를 차지하며, 민간 어린이집이 14,440개소로 전체의 34%를 차지한다. 이에 반해 국공립 어린이집은 전체 어린이집의 약 5%를 차지하며, 직장 어린이집은 전체 어린이집의 약 1%에 불과하다. 국공립 또는 민간의 비영리시설이 보육서비스 공급의 대다수를 차지하는 선진국과 달리 우리나라의 보육서비스 공급은 민간이 운영하는 영리시설이 전체 공급의 약 90%를 담당하고 있는 것이 특징적이다.

2012년 말 기준, 만 0~5세 어린이집 이용 아동 수는 약 149만명이다. 설립유형별로는 민간 어린이집을 이용하는 영유아가 전체 보육아동의 절반을 약간 상회하여 가장 높고, 가정 어린이집 이용 영유아가 전체의 25%, 국공립 어린이집 이용 영유아가 전체의 약 10%를 차지한다(〈표 II-8〉). 어린이집 개소 수에 비해 민간과 국공립 어린이집 이용 아동의 비율이 상대적으로 높게 나타나는 반면 가정 어린이집 이용 아동의 비율이 상대적으로 낮게 나타나는 것은 설립유형별 어린이집의 규모 차이에 기인한다.¹⁰⁾ 어린이집 정원 대비 현원 비율을 나타내는 보육시설 이용률은 평균 86.4%이다. 시설유형별로는 국공립과 가정 어린이집의 이용률이 90% 이상으로 가장 높은 반면, 직장 어린이집의 이용률이 80% 미만으로 가장 낮은 수준을 보인다.

10) 어린이집 1개소당 평균 아동 수는 법인, 국공립, 민간 어린이집이 50명 이상인 반면, 가정 어린이집은 16.2명으로 소규모로 운영되고 있다.

〈표 II-8〉 어린이집 및 보육아동 현황(2012년)

(단위: 개소, 명, %)

| | | 계 | 국공립 | 사회복지 법인 | 법인 외 | 민간 | 가정 | 부모 협동 | 직장 |
|--------------|-----|-----------|---------|------------|--------|---------|---------|----------|--------|
| 어린이집 | 개소 | 42,527 | 2,203 | 1,444 | 869 | 14,440 | 22,935 | 113 | 523 |
| | 비중 | 100.0 | 5.2 | 3.4 | 2.0 | 34.0 | 53.9 | 0.3 | 1.2 |
| 보육아동 | 현원 | 1,487,361 | 149,677 | 113,049 | 51,914 | 768,256 | 371,671 | 2,913 | 29,881 |
| | 비중 | 100.0 | 10.1 | 7.6 | 3.5 | 51.7 | 25.0 | 0.2 | 2.0 |
| | 정원 | 1,721,917 | 162,926 | 140,839 | 52,575 | 904,956 | 408,727 | 3,490 | 38,404 |
| | 비중 | 100.0 | 9.5 | 8.2 | 3.6 | 52.6 | 23.7 | 0.2 | 2.2 |
| | 이용률 | 86.4 | 91.8 | 80.3 | 83.0 | 84.9 | 90.9 | 83.5 | 77.8 |
| 1개소당 아동 수 | | 35.0 | 67.9 | 78.3 | 59.7 | 53.2 | 16.2 | 25.8 | 57.1 |

주: 아동 수는 현원(중일, 야간, 24시간, 휴일, 단축형) 기준, 이용률은 현원/정원 비율

자료: 보건복지부, 『2012년 보육통계』

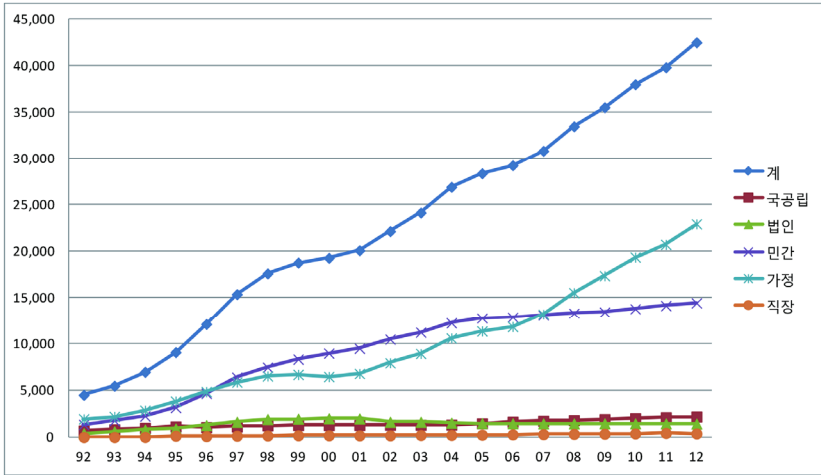
전국의 어린이집은 1990년대 초반만 해도 약 5,000개소에 불과하였으나 20년 만에 8배 이상 늘어나 기하급수적인 증가세를 보이고 있다. 우리나라의 보육시설 공급은 주로 민간·가정 어린이집 설치를 통해 이루어졌는데, 이는 정부의 어린이집 공급 확대 정책에서 파생된 결과라 할 수 있다. 우리나라에서 어린이집 공급이 급격하게 증가하기 시작한 시기는 1990년대 후반으로 이는 ‘보육시설 확충 3개년 계획’(1995~1997년)하에 대대적인 민간 시설 공급 장려가 이루어졌던 시기이다. 여성의 경제활동이 증가하면서 보육서비스에 대한 수요가 증가하였고, OECD 가입을 위해 어린이집 개소를 양적으로 확충하는 것이 필요한 상황에서 정부는 대대적인 어린이집 공급 확대에 나섰다. 당시 정부는 국민연금을 이용하여 민간시설을 설립하는 사람들에게 저리로 자금을 대출해 주고 그린벨트 내에도 신축을 허용하는 등 적극적인 공급장려 정책을 시행한 바 있다. 그 결과, ‘보육시설 확충 3개년 계획’이 시행

되기 이전인 1994년 6,975개소에 불과하던 어린이집은 1998년 17,605개소로 약 2.5배 증가하였다. 설립유형별로는 해당 시기에 국공립 어린이집이 300여 개 증가한 데 비해, 민간과 가정 어린이집은 각각 5,200여 개, 3,700여 개 급증하였다. 이 시기 민간 위주의 어린이집 공급확대는 향후 우리나라의 보육공급 구조에 결정적인 영향을 미친 것으로 파악된다.

2000년을 전후하여 민간 어린이집 증가가 둔화되는 양상을 보이는 반면 가정 어린이집 공급이 급격히 증가하여, 2000년대 후반부터는 가정 어린이집이 전체 어린이집 증가세를 주도하고 있다([그림 II-4], [그림 II-5]). 2007년부터는 가정 어린이집의 개소 수가 민간 어린이집을 상회하기 시작하였는데, 이는 영아 기본보조금제도가 도입되고, 늘어난 보육수요에 대응하기 위해 정부가 어린이집 인가 제한을 완화한 데 기인한다. 반면, 국공립 어린이집의 비중은 1990년대에는 10%를 상회하였으나 현재 그 비중이 절반 가까이 감소하였다. 참여정부의 새싹플랜하에서 공보육 강화를 위해 매년 약 100개소의 국공립 어린이집이 신축되었으나, 이명박 정부의 아이사랑플랜하에서는 국공립 어린이집을 취약지역의 보육수요 충족에 국한하여 국공립 어린이집 신축 대신 공공형 어린이집 사업을 추진하면서 사업예산이 대폭 줄어들고 신축 개소도 매년 약 10개로 저조했기 때문에 나타난 결과이다. 국공립 어린이집 확충에 투입되는 예산이 전체 보육사업 국고예산에서 차지하는 비중은 2008년 0.8%에서 2009년 0.5%, 2010년 이후 0.1%로 감소하였다.

[그림 II-4] 설립유형별 어린이집 개소(1992~2012년)

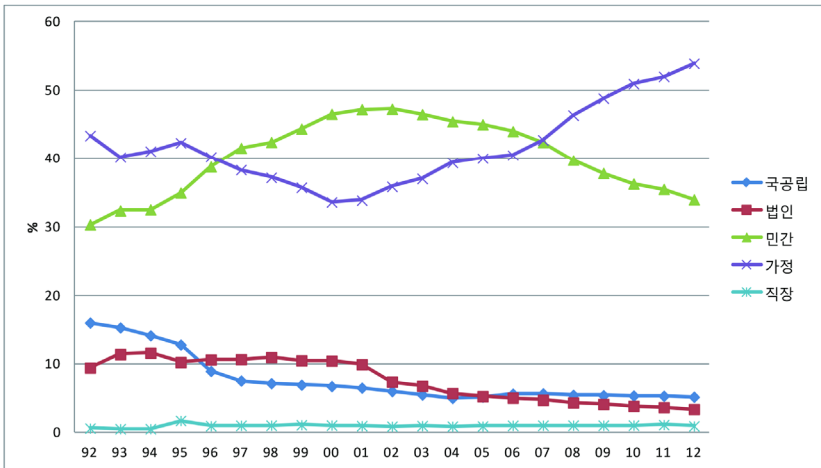
(단위: 개소)



자료: 보건복지부, 『보육통계』, 각 연도.

[그림 II-5] 설립유형별 어린이집 비중(1992~2012년)

(단위: %)



자료: 보건복지부, 『보육통계』, 각 연도.

나. 보육서비스 이용 현황

1) 보육서비스 이용 실태

2012년 보육통계에 의하면, 전체 영유아 대비 어린이집을 이용하는 아동의 비율은 52.8%이다. 이 중, 영아의 시설 이용률이 62.0%, 유아의 시설 이용률이 42.8%(유치원까지 합칠 경우 86.3%)로 나타난다(〈표 II-9〉). 연령별로 살펴보면, 만 2세까지 어린이집 이용률이 꾸준히 늘어나다가 만 3세부터는 어린이집과 유치원으로 나누어지며, 만 4세부터 유치원 이용 아동이 어린이집 이용 아동을 상회하게 된다. 연령별 인구 대비 기관 이용률(어린이집+유치원)은 만 0세 38.3%, 만 1세 68.1%, 만 2세 79.2%이며, 만 3~5세의 80% 이상이 어린이집이나 유치원을 이용하는 것으로 나타난다.

〈표 II-9〉 보육기관 이용 영유아(2012년)

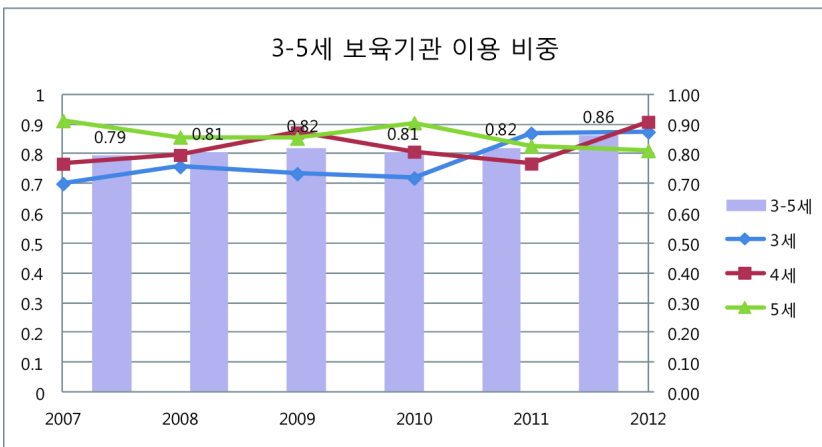
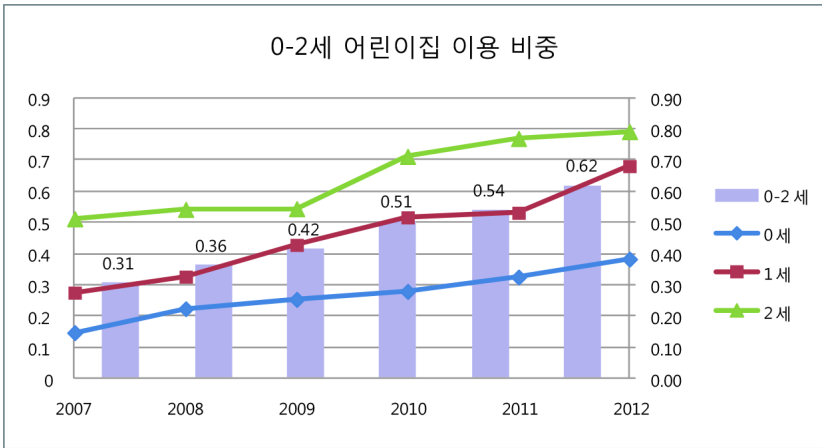
(단위: 명, %)

| | 영유아 인구 (A) | 어린이 집 이용 (B) | 유치원 이용 (C) | 계 (B+C) | 어린이 집 이용 비율 (B/A) | 어린이집 및 유치원 이용 비율 (B+C)/A |
|--------|------------------|--------------------|------------------|------------|----------------------------|-----------------------------------|
| 만 0세 | 464,374 | 177,757 | - | - | 38.3 | - |
| 만 1세 | 472,275 | 321,716 | - | - | 68.1 | - |
| 만 2세 | 470,956 | 372,811 | - | - | 79.2 | - |
| 만 0~2세 | 1,407,605 | 872,284 | - | - | 62.0 | - |
| 만 3세 | 446,256 | 259,112 | 130,986 | 390,098 | 58.1 | 87.4 |
| 만 4세 | 467,432 | 194,413 | 229,911 | 424,324 | 41.6 | 90.8 |
| 만 5세 | 494,810 | 149,522 | 251,897 | 401,419 | 30.2 | 81.1 |
| 만 3~5세 | 1,408,498 | 603,047 | 612,794 | 1,215,841 | 42.8 | 86.3 |
| 만 0~5세 | 2,816,103 | 1,487,361 | 612,794 | 2,100,155 | 52.8 | 74.6 |

자료: 보건복지부, 『보육통계』, 2012.

정부의 보육료 지원 확대에 따라 보육기관을 이용하는 영유아의 비율은 지속적으로 증가하여 왔으며, 특히 만 0~2세 영아의 기관 이용률이 비약적으로 증가하였다([그림 II-6]). 전체 영아 중 어린이집을 이용하는 비율은 2007년 31%에서 2012년 62%로 두 배 가까이 증가하였으며, 영아 중에서도 가정양육이 상대적으로 많았던 만 0세와 만 1세의 어린이집 이용 증가가 두드러진다. 이는 정부의 보육료 지원정책이 시

[그림 II-6] 영아 및 유아의 기관(어린이집, 유치원) 이용률



주: 3~5세는 어린이집 + 유치원
 자료: 『보육통계』, 각 연도를 토대로 작성

설이용을 전제로 이루어지는 특성상, 보육료 지원혜택을 누리기 위해 상당수의 가구가 가정양육에서 시설양육으로의 전환을 선택한 결과로 해석된다. 우리나라 영아의 보육기관 이용률은 OECD 국가의 평균(약 30%)과 비교하여서도 두 배가 넘는 높은 수준이다.

2) 보육서비스 이용 비용

보육서비스 이용 비용은 보건복지부·육아정책연구소가 발간한 『전국보육실태조사』 자료를 이용하여 살펴보았다. 어린이집이나 유치원을 이용하는 아동 중 일체의 비용을 부담하지 않는 비율은 11.5%로 2009년의 5.6%에 비해 약 두 배 가까이 증가하였으나, 대부분의 영유아는 시설 이용에 따른 비용을 지불한 것으로 나타났다. 2012년 당시 만 0~2세, 만 5세 전체 아동에 대한 무상보육정책이 시행되고 있었음에도 불구하고 시설이용에 따른 비용이 발생한 것은 정부지원액이 연령별 정부지원 단가이고, 순보육비 외 기관 이용에 소요되는 추가비용은 전액 부모가 부담해야 되기 때문이다. 추가비용에 포함되는 항목으로는 현장 학습비, 특별활동비, 급간식비, 교재비, 차량이용비 등이 있다.

『2012년 전국보육실태조사』에서 어린이집이나 유치원을 이용하는 영유아 1인당 부모가 지출한 월평균 비용은 약 12만 3천원으로 나타났다. 기관별로 살펴보면, 어린이집 이용 비용은 월평균 8만 9천원, 유치원 이용비용은 월평균 19만 4천원으로 유치원 이용 비용이 어린이집에 비해 두 배 이상 높다([그림 II-7]). 2009년과 비교하면, 어린이집 이용 비용은 16만 8천원에서 8만 9천원으로 절반 가까이 감소하였으며, 유치원 이용 비용은 22만 9천원에서 19만 4천원으로 약 15% 감소하였다.

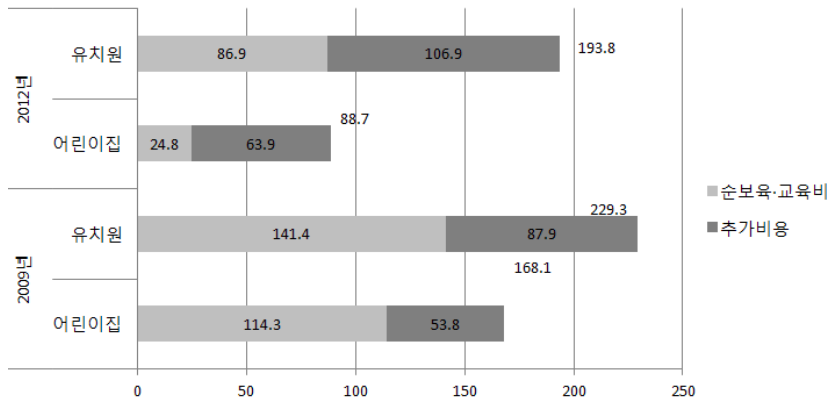
시설 이용에 따른 비용은 크게 순보육비와 추가비용으로 구분되는데, 어린이집 이용 비용 중 순보육비는 약 2만 5천원으로 전체 비용의 28%에 불과하며, 나머지 72%는 추가비용이다([그림 II-7]). 즉, 무상보육 정책이 시행됨에 따라 어린이집 이용에 따른 가구의 순보육비 부담은 낮은 수준임을 볼 수 있다. 2009년과 비교하면, 2012년 영유아 1

인당 가구의 순보육비 부담이 월평균 9만원 감소하였으나 추가비용은 오히려 1만원 가까이 상승한 것으로 나타난다. 한편, 유치원 이용 시 순교육비로 지출하는 비용은 2012년 조사에서 8.7만원으로 나타났으며, 전체 비용 중 순교육비가 차지하는 비중은 약 45%로 어린이집에 비해 상대적으로 높다. 2009년과 비교하면, 영유아 1인당 월평균 순교육비는 약 40% 감소하였으나, 추가비용은 오히려 20% 이상 상승한 것으로 나타난다. 추가비용을 구성하는 항목으로는 특별활동비, 교재비, 급간식비, 현장학습비 등이 있는데, 이 중 특별활동비는 어린이집 이용 추가비용의 약 60%, 유치원 이용 추가비용의 약 40%를 차지하여 추가비용 중 가장 높은 비율을 차지하는 항목이다([그림 II-8]).

이상에서 살펴본 바와 같이 정부의 보육료 지원 확대에 따라 시설 이용, 특히 어린이집 이용에 따른 부모의 순보육비 부담이 현저하게 감소한 것을 볼 수 있다. 그러나 특별활동비, 기타필요경비 등 추가비용 부담은 오히려 3년 전보다 증가하여 무상보육 시행으로 인한 비용부담 완화 체감효과를 낮추고 있는 요인으로 작용하고 있을 가능성이 높다.

[그림 II-7] 영유아 1인당 월평균 보육·교육비(2009년, 2012년)

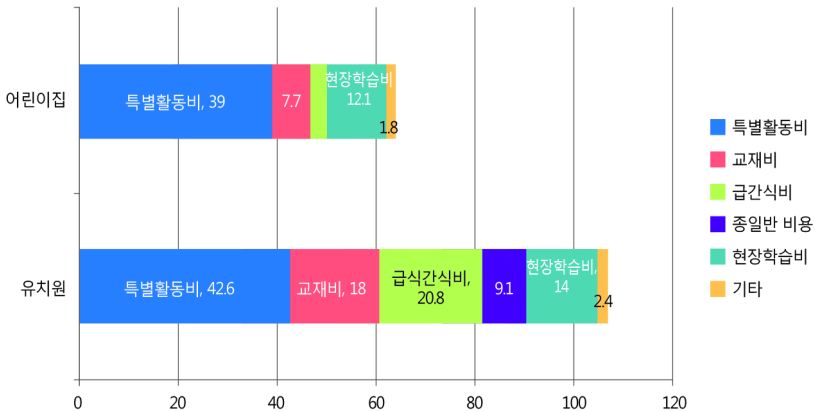
(단위: 천원)



자료: 『전국보육실태조사』, 2009, 2012.

[그림 II-8] 영유아 1인당 월평균 추가비용 구성(2012년)

(단위: 천원)



자료: 『2012년 전국보육실태조사』

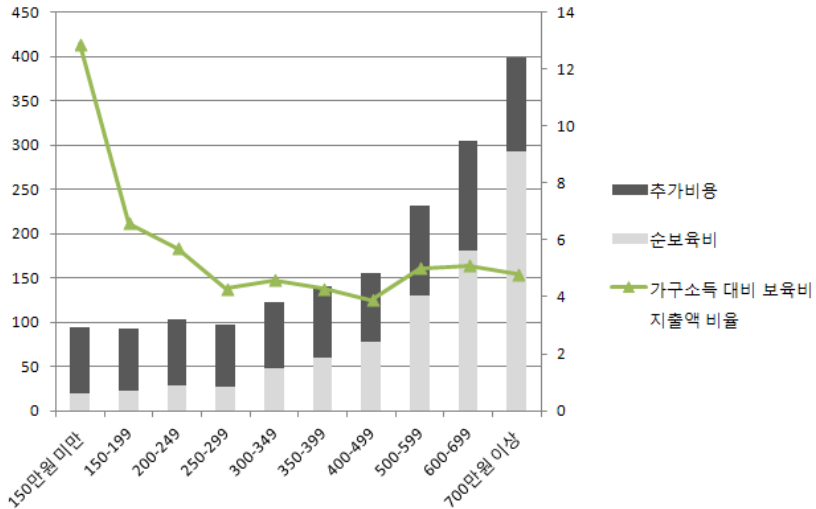
한편, 영유아 1인당 보육비 지출액은 가구소득별로 큰 차이를 보이며, 특히 월소득 300만원 이상 가구에서 소득이 증가함에 따라 보육비 지출액이 현저하게 증가하는 양상이 나타난다([그림 II-9]). 월소득 300만원 미만인 가구의 월평균 보육비 지출액이 약 10만원인 데 비해, 월소득 400만~500만원인 가구의 지출액은 15만 6천원, 500만~600만원인 가구는 23만 2천원, 600만~700만원인 가구는 30만 5천원, 700만원 이상인 가구는 약 40만원을 지출하는 것으로 나타난다. 가구소득에 따른 지출액 증가는 추가비용보다는 순보육·교육비 증가에 의한 결과이다. 이는 고소득층 가구에서 순보육·교육비가 높은 기관 이용이 상대적으로 높은 데 기인한다고 추정된다.

월평균 보육비 지출액은 가구소득이 높을수록 증가하나, 월소득 대비 보육비 지출액의 비중은 저소득층에서 현저하게 높다([그림 II-10]). 전체 가구의 월소득 대비 보육비 지출액의 비중이 약 5%인 데 반해, 월소득 150만원 미만 가구는 소득의 약 13%, 월소득 150만~199만원 가구는 소득의 약 6.6%를 영유아 1인당 보육비로 지출하고 있어 가계에 상대적으로 큰 부담으로 작용하고 있을 가능성이 높다. 2009년과 비

교하면, 대부분의 소득계층에서 월소득 대비 보육비 지출액의 비중이 크게 감소하였으나, 월소득 150만원 미만인 저소득 가구에서는 오히려 그 비율이 증가한 것을 볼 수 있다([그림 II-10]). 지난 3년간 정부의 보육료 지원 대상이 획기적으로 증가하면서 대부분의 소득계층에서 월소득 대비 보육비 지출액의 비중이 감소하였으나, 극빈층의 상대적인 보육료 부담은 오히려 늘어난 것이다. 이는 지난 3년간 저소득층에 대한 지원수준이 동일하게 유지되어 왔으나, 앞서 살펴본 바와 같이 특별활동비나 기타필요경비 등의 추가비용이 지속적으로 증가해 온 결과라고 추정된다. 정책의 보편성을 추구하는 과정에서 특별히 더 도움을 필요로 하는 취약계층에 대한 추가적인 배려가 부재하였기 때문에 나타난 양상인 것이다.

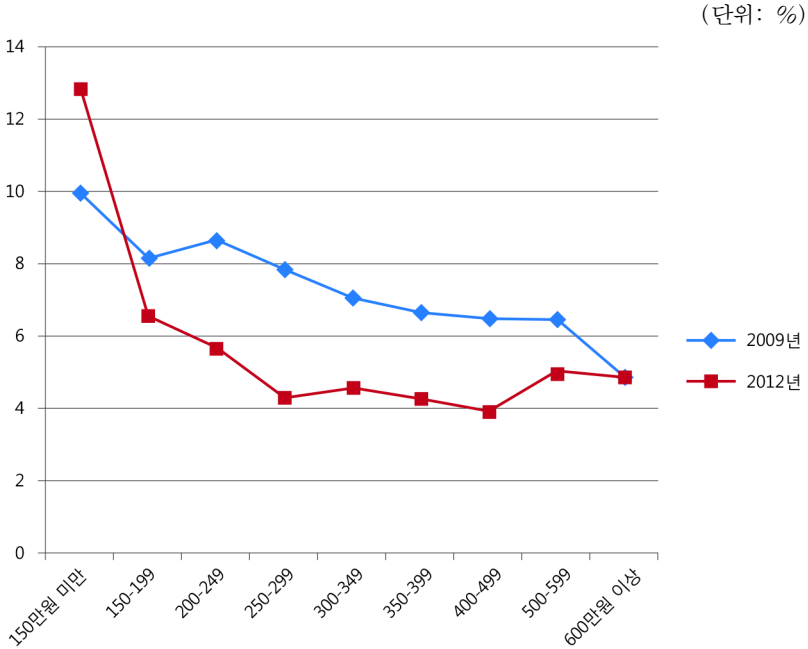
[그림 II-9] 가구소득별 영유아 1인당 월평균 보육비 지출액(2012년)

(단위: 천원, %)



자료: 『전국보육실태조사』, 2012.

[그림 II-10] 가구소득별 월소득 대비 보육비 지출액 비중 변화
(2009년, 2012년)



자료: 『전국보육실태조사』, 2009, 2012.

4. 보육정책과 관련한 주요 쟁점

가. 획일적인 지원방식

우리나라 보육시설은 종일제 운영취지에 따라 12시간(오전 7시반~오후 7시반) 기준으로 운영되어 왔고, 정부가 제시하는 보육료 상한선이나 정부 지원 단가 모두 종일제 기준을 적용하고 있다. 『영유아 보육법』상에는 보육시설 이용시간에 대한 언급이 없어 시설 ‘운영시간’과 시설 ‘이용시간’의 개념이 분리되지 않은 상태에서 획일적인 재정지원이 이루어지고 있다. 보육은 기본적으로 부모의 취업이나 질병 등 다양

한 사유로 부모의 보호를 적절하게 받지 못하는 아동을 대상으로 하는 보완적 복지서비스의 성격을 가지므로 부모가 원하는 시간에 언제든지 시설 이용이 가능하도록 종일제로 운영하는 것이 바람직한 방향이라고 볼 수 있다. 그러나 재정지원의 방식에 있어서 운영시간과 이용시간을 구분하지 않은 채 획일적인 지원을 하는 것에 대한 합리적 근거를 찾기는 힘들다. 보육시설 이용방식은 가구의 여건에 따라 큰 차이를 보일 것으로 예상되나, 현재의 재정지원 방식은 가구의 여건과 무관하게 획일적으로 종일제 기준을 적용함으로써 심각한 보육재정의 낭비를 초래하고 있다.

사람들은 경제적 유인에 반응하는 존재이기 때문에 정부의 정책에 민감하게 반응하여 행태 변화가 나타날 수 있다. 종일제 기준으로 보육료를 지원함에 따라 나타난 주요한 행태 변화는 필요 이상의 서비스 이용이 발생하였다는 것이다. 어차피 정부 지원금은 종일제 기준이다 보니 취업을 하지 않아도 자연스럽게 자녀를 종일제 보육시설에 맡기는 부모들이 증가하고 있다. 시설 이용에 대한 비용이 이용시간과 무관하게 설계된 구조하에서는 꼭 필요한 양만큼의 서비스를 이용하는 대신 부모의 편의를 위해 과도하게 시설에 의존하는 도덕적 해이가 발생하기 쉽기 때문이다.

『2012년 전국보육실태조사』(보건복지부·육아정책연구소, 2012)에 의하면, 어린이집을 이용하는 영유아 중 하루 5시간도 채 이용하지 않는 영유아가 전체의 5.7%, 5~7시간 이용자가 전체의 36.8%로 나타난다(〈표 II-10〉). 즉, 어린이집을 이용하는 영유아 10명 중 4명은 하루 7시간 이하로 시설을 이용하고 있는 것이다. 그러나 재정지원 기준은 12시간 이용이다 보니 실제 이용시간과 괴리가 발생한다. 이처럼 이용시간과 무관하게 재정지원이 이루어지다 보니 한편에서는 필요 이상으로 서비스를 이용하는 가수요가 발생하여 재원이 낭비되고, 다른 한편에서는 존재하지 않는 서비스에 대해 불필요한 예산이 지원됨으로써 이중으로 재원이 낭비되고 있다.

획일적인 종일제 지원방식으로 인한 시설 이용의 증가는 보육재정의

낭비를 초래할 뿐 아니라 영유아, 부모, 보육교사 모두에게 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 먼저, 부모와의 애착 형성이 필요한 영아에 대해 부모가 돌볼 수 있는 여건임에도 불구하고 시설에 과도하게 의존하는 것은 아동의 건전한 발달에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 출생 첫 6개월 동안 장시간 보육이 부모와 자녀의 애착관계 형성을 저해하고, 향후 아동의 문제적 행동 증대로 이어질 수 있음은 여러 선행연구들이 지적하는 바이다. 한편, 보육교사는 어린이집 운영시간에 맞춰 12시간 보육을 담당하여야 하므로 근로기준법상의 1일 8시간 근무기준을 준수하지 못할 뿐 아니라 재교육이나 보육활동 준비에 필요한 시간을 확보하기 어려워 궁극적으로 보육서비스의 질적 수준을 제고하는 데 한계요인으로 작용할 수 있다. 또한, 보육교사의 과중한 업무부담에 비해 열악한 처우는 장기적으로 우수한 교사의 시장이탈을 초래하고, 신규진입을 저해하는 요인으로 작용한다. 마지막으로, 어린이집 운영자는 시설 이용시간과 무관하게 정부로부터 보조금을 받다보니 시설 이용시간이 상대적으로 짧은 전업주부 자녀를 선호하게 되고, 그 결과 막상 시설 이용이 필요한 취업모 자녀가 시설 이용에서 차별을 받는 부작용이 나타나고 있다.

앞서 기술한 바와 같이 부모가 처한 여건에 따라 시설 이용에 대한 수요가 다양하게 나타날 수 있는데, 시설이용 형태에 극명한 차이를 유발하는 요인 중 하나는 모(母)의 취업 여부이다. 『2012년 전국보육실태조사』에 의하면, 취업모 자녀의 평균 어린이집 이용시간은 8시간 23분으로 미취업모 자녀의 6시간 56분에 비해 약 1시간 반 정도 길다(〈표 II-10〉). 취업모 자녀의 시설 이용시간은 근로시간과 거의 비슷하나, 가정에서 직접 자녀를 양육할 수 있는 미취업모 자녀의 시설 이용시간도 상당히 높은 편이다.

미취업모 자녀 중 어린이집을 하루 평균 6시간 이하로 이용하는 비율이 22.2%, 7시간 이하가 60.4%, 8시간 이하가 87.5%로 대부분의 미취업모 자녀는 8시간 이하로 시설을 이용하고 있음을 볼 수 있다. 반면, 취업모 자녀 중 8시간 이하로 시설을 이용하는 비율은 45.2%에 불과하

여 과반수 이상이 8시간 이상 시설을 이용하고 있는 것으로 나타난다. 또한, 취업모 자녀의 12.8%는 10시간 이상 시설을 이용하는 것으로 조사되어 미취업모 자녀에 비해 장시간 이용비율이 현저히 높으나, 보육 시설 운영시간인 12시간을 꼭 채워서 시설을 이용하는 비율은 그리 높지 않음을 볼 수 있다. 이상을 통해 볼 때, 미취업모 자녀는 반일제 이용이 주를 이루는 반면, 취업모의 자녀는 종일제에 가까운 이용패턴이 지배적인 것으로 나타난다.

〈표 II-10〉 어린이집 이용시간

(단위: %)

| | 전체 | 취업모 자녀 | 미취업모 자녀 |
|---------|---------|---------|---------|
| 5시간 이하 | 5.7 | 3.5 | 7.0 |
| 5~6시간 | 10.5 | 4.8 | 15.2 |
| 6~7시간 | 26.3 | 12.2 | 38.2 |
| 7~8시간 | 26.5 | 24.7 | 27.1 |
| 8~9시간 | 14.9 | 22.3 | 8.6 |
| 9~10시간 | 10.0 | 19.7 | 2.9 |
| 10시간 이상 | 6.1 | 12.8 | 1.0 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 평균 | 7시간 34분 | 8시간 23분 | 6시간 56분 |
| 표준편차 | 1시간 59분 | 1시간 36분 | 1시간 16분 |

자료: 『전국보육실태조사』, 2012.

보건복지부가 2012년 9월에 발표한 '2013년도 보육체계 개편안'에는 보육수요에 따라 종일반·반일반을 선별지원하는 방안이 포함되어 있었다. 계획안에 따르면, 종일제(하루 12시간) 이용은 가정양육이 현실적으로 어려운 맞벌이 부부 자녀에 한정하고, 전업주부 자녀에게는 반일제(하루 7~8시간) 바우처(종일반의 60% 수준)를 지급할 방침이었다. 이는 취업 여부에 따른 시설 이용시간의 차이를 반영하고 불필요한 지출을 막을 수 있는 합리적인 방안이었으나, 대선을 치르는 과정에서

정치권과 국민의 강렬한 저항에 부딪히면서 무산되었다. 이에 따라 현재는 취업 여부와 무관한 보편적 지원방식이 시행되고 있다.

대부분의 선진국에서는 시설 이용시간과 연계하여 보육료를 지원하거나 무상보육을 제공하더라도 반일제 이용 기준으로 지원하는 것이 일반적이며, 우리나라처럼 획일적으로 종일제 지원방식을 택하는 사례는 찾기 힘들다. 보편적 복지제도가 발달한 스웨덴에서도 모의 취업 여부에 따라 시설 이용시간을 엄격히 구분하고 있다. 스웨덴에서는 기본적으로 부모의 취업 여부와 상관없이 주당 15시간 무상보육·교육이 보편적으로 제공되는 가운데 취업모의 자녀에 대해서는 주당 40시간까지 지원이 확대된다. 우리나라보다 전반적인 복지 수준이 훨씬 높고 여성의 경제활동이 보편화되어 있는 스웨덴에서도 취업모에게 제공되는 무상보육 시간은 하루 평균 8시간(주당 40시간)으로, 취업 여부에 관계없이 하루 최대 12시간 무상보육을 제공하는 우리나라와는 큰 차이가 존재한다.

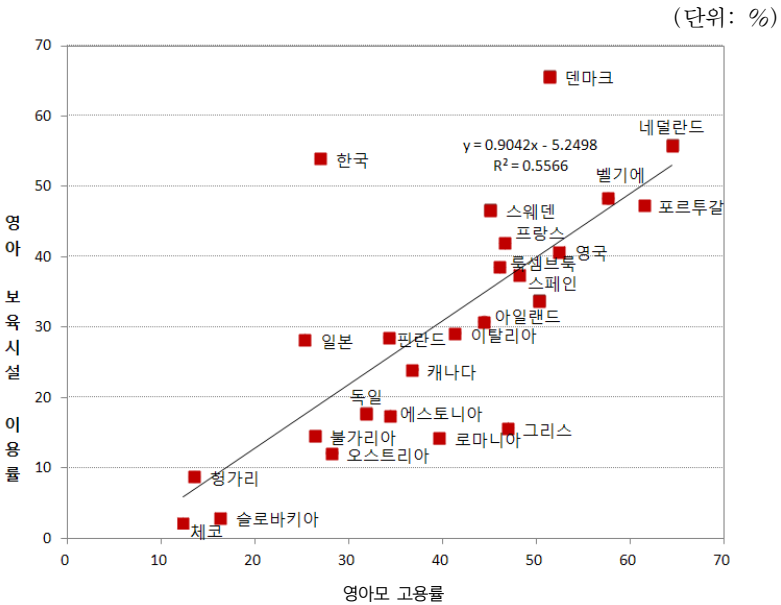
나. 영아의 과도한 시설 이용

지난 5년 사이 영아의 시설 이용률이 두 배 가까이 증가하여 2012년 말 기준 전체 영아 중 어린이집을 이용하는 비율이 62%에 달하고 있다(2012년 보육통계). 우리나라 유아의 시설 이용률은 OECD 평균에 근접하지만, 영아의 시설 이용률은 OECD 평균 30%에 비해 두 배 이상 높은 수준이다. OECD(2006)는 부모와 애착 형성이 중요한 영아에게는 가정양육이 바람직하다고 보는 한편, 학습에 필요한 다양한 자극을 접해야 하고 또래 집단과의 교류를 통해 사회성 함양이 필요한 유아에게는 시설보육을 권장하고 시설 이용률이 90% 이상 되도록 권고하고 있다. 여성의 경제활동 참여 수준이 높고 육아휴직 사용이 보편화된 선진국에서는 자녀가 영아일 때는 육아휴직을 이용하여 가정에서 양육하고, 직장으로 복귀하면서 보육시설을 이용하는 것이 일반적이다. 영아, 특히 만 0세의 시설 이용은 특별한 경우에만 예외적으로 이용되

지 가정양육이 가능한 경우에 우선적으로 선호되는 양육방식은 아니다.

우리나라의 영아 보육시설 이용률이 영아 자녀를 가진 여성의 고용률에 비해 월등히 높은 수준임은 OECD 국가와의 비교를 통해서도 극명하게 드러난다. [그림 II-11]은 OECD 주요국에서 최연소 자녀가 영아인 여성의 고용률(휴직 불포함)과 영아 보육시설 이용률 간의 관계를 나타낸 그림이다. 그림에서 나타나듯이 두 변수 간에는 강한 양(+)의 상관관계가 발견된다. 즉, 영아모의 고용률이 높은 국가일수록 영아의 보육시설 이용률이 높으며, 영아모의 고용률이 낮은 국가일수록 가정양육이 보편화되어 있어 영아의 보육시설 이용률이 낮아지는 경향이 나타난다. 다른 OECD 주요국에 비해 우리나라 영아모의 고용률은 OECD 평균보다 10%p 이상 낮은 반면, 영아의 보육시설 이용률은

[그림 II-11] OECD 주요국의 영아모 고용률과 영아 보육시설 이용률 간의 관계



자료: OECD Family Database(2012), 한국 자료는 재정패널 5차 자료를 이용하여 저자가 추정함

OECD 평균보다 20%p 이상 높은 수준을 보인다. 영아 자녀를 둔 여성의 고용률에 비해 기이하게 높은 영아 보육시설 이용률은 우리나라의 보육정책이 여성 노동공급을 증대시키는 유인을 제공하기보다는 부모의 양육부담을 경감시켜 주는 방향으로 활용되고 있음을 반영하는 결과라고 해석된다.

우리나라에서 영아의 시설 이용이 과도하게 나타나고 있는 것은 그동안 정부의 지원이 가정양육보다는 시설 이용을 장려하는 방향으로 이루어진 데서 찾을 수 있다. 2012년까지 양육수당은 차상위 이하, 즉 취약계층을 대상으로 한 선별적 지원제도였던 데 반해, 시설 이용에 대한 지원은 2009년 소득하위 50%, 2011년 소득하위 70%, 2012년 전 계층 지원으로 확대되면서 보편적 지원의 성격을 띠게 되었다. 이에 따라 차상위 이상 가구의 경우 자녀를 가정에서 양육하면 정부로부터 지원 받는 금액이 전혀 없지만, 시설을 이용할 경우 정부의 보육료 지원을 받을 수 있었다. 정부의 보육료 지원은 바우처 형태로 제공되어 부모가 현금화하여 사용할 수 있는 것은 아니지만, 가정양육 시 금전적 혜택이 전혀 없는 상황과 비교하여 시설 이용이 경제적으로 유리한 조건이 조성되었던 것이다. 특히, 2012년 정부가 만 0~2세 영아를 대상으로 전 계층 무상보육을 우선적으로 시행한 결과, 작년 한 해 기존에 가정에서 양육되던 영아가 시설로 대량 유입되는 결과가 초래된 바 있다. 작년 사례에서 볼 수 있듯이 무상보육정책은 정부 지원이 없는 상태에서는 시설을 이용하지 않았을 영유아의 시설 이용을 부추김으로써 상당한 가수요를 유발하고 있다.¹¹⁾ 무상보육정책으로 인한 가수요 발생은 『2012년 전국보육실태조사』(가구조사 보고, p.169)에서 전체 응답가구의 약

11) 2013년부터 양육수당이 시설을 이용하지 않는 만 0~5세 전 계층으로 확대됨에 따라 양육수당과 보육료 지원 간 형평성 문제로 발생한 보육시설에 대한 가수요는 어느 정도 감소한 것으로 보인다. 2013년 3월 보건복지부의 보도자료에 따르면, 양육수당이 전 계층으로 확대되기 이전인 2013년 1월과 비교하여 2013년 3월의 어린이집 이용률은 만 0세에서 6.2%p, 만 1세에서 11.1%p 감소한 반면, 만 2세~5세의 어린이집 이용률은 평균 2.1%p 증가한 것으로 나타난다. 영아의 어린이집 이용률이 소폭 감소한 것은 과거에 비해 가정양육에 대한 경제적 보상이 증가한 데 기인하는 것으로 추정된다.

22%, 특히 어린이집 이용 가구의 약 30%가 정부 지원이 없을 경우 기관 이용을 중단하겠다고 응답한 것에서도 나타나고 있다.

이처럼 우리나라에서 영아의 시설 이용률이 높게 나타나는 것은 영아의 시설 이용에 소요되는 비용을 현저히 낮춰준 정부의 정책에 기인하는 바가 크다고 생각된다. 그러나 무상보육이 도입된 과정을 살펴보면, 영아 자녀에 대해서도 가정양육에서 시설양육으로의 전환을 유도하는 것이 사회적으로 바람직한 것인가에 대한 철저한 고민이 부재한 상황에서 정치 논리에 이끌려온 측면이 강하다고 본다. 앞서 보육서비스의 소비에는 긍정적인 외부효과가 발생하기 때문에 정부가 가격정책을 통해 사회적으로 바람직한 수준의 소비를 유도할 수 있다고 설명한 바 있다. 그러나 과연 영아에 대해서도 외부성 발생 측면에서 가격정책을 통해 모(母)의 취업 여부와 관계없이 시설 이용을 장려하는 것이 바람직하였는가에 대해서는 의문이 제기된다. 학습이나 사회성 함양 측면에서 유아의 기관 이용이 상당한 양(+)의 외부성을 발생시키는 데 반해, 아동발달 과정상 가정양육이 우선시되는 영아의 기관 이용에서 동일한 수준의 외부성을 기대하기는 힘들다. 교육보다 보육의 기능이 강한 영아의 시설 이용은 취업, 질병 등 부모의 여건에 의해 직접 양육이 어려울 경우 이용할 수 있는 보완적 서비스의 성격을 갖기 때문에 영아와 유아 자녀의 보육서비스 이용에 따른 외부성 발생 정도에 차이가 존재할 수 있다. 즉, 외부성 발생 측면에서 보육에 대한 정부 지원의 필요성을 논의한다면, 영아 자녀보다는 유아 자녀에 대한 지원이 더 합당하다는 것이다.

이처럼 외부성 발생 측면에서 영아 자녀에 대한 보육료 지원의 근거가 유아 자녀에 비해 상대적으로 약하더라도 영아 자녀의 어머니가 취업, 구직 중 또는 질병 등 기타 사유로 가정양육이 어려울 경우에는 국가가 자녀의 보육을 적극적으로 지원해 주는 것이 바람직하다. 그러나 자녀를 집에서 돌볼 수 있는 여건이 되는 미취업모에게도 취업모와 동일한 지원을 제공함으로써 미취업모 영아 자녀의 시설보육 수요를 장려해야 하는 합리적 근거는 찾기 힘들다. 물론 미취업모라고 전적으로

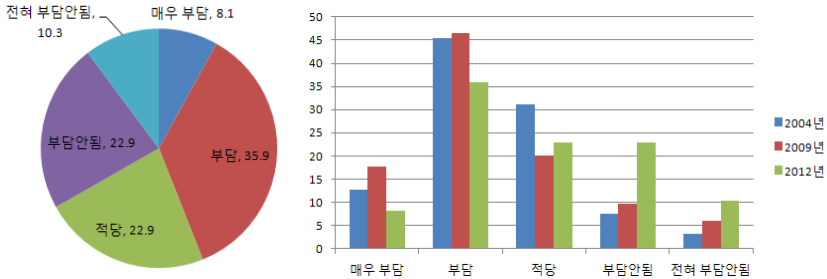
자녀를 가정에서 양육하기는 현실적으로 어려우며, 필요에 따라 시설 이용이 가능한 환경이 조성되어야 하는 것은 당연하다. 그러나 미취업 모 자녀에게도 취업모 자녀와 동일한 수준의 무상보육을 제공함으로써 미취업모의 자녀양육 부담이 어느 정도 완화되는 개인적 효용이 발생한 것이 정부의 재정부담 증가, 보육서비스에 대한 가수요 발생으로 인한 취업모 자녀의 시설이용 어려움, 보육교사의 과중한 업무부담이 초래할 수 있는 보육서비스의 품질 저하 등으로 인한 사회적 비용을 정당화할 수 있는지에 대해서는 좀 더 진지한 고민이 필요했다고 본다.

다. 미미한 비용 완화 체감효과

보육예산의 대부분이 영유아 보육료 지원에 투입되고 있는 것에서 볼 수 있듯이 자녀 양육의 경제적 부담 완화는 우리나라 보육정책이 일차적으로 지향하는 바이다. 2004년 이후 정부의 보육료 지원대상과 금액이 지속적으로 확대되어 왔고 올해부터 소위 영유아 무상보육의 시대가 도래하였지만, 자녀를 양육하는 부모의 비용 완화 체감도는 높지 않다. 『2012년 전국보육실태조사』에서 '현재 자녀가 다니고 있는 기관에 내는 비용이 가정경제에 비추어 부담이 되는지'를 묻는 항목에 대해 '매우 부담이 된다'고 응답한 가구가 전체의 8.1%, '부담이 된다'고 응답한 가구가 전체의 약 36%로 나타나 전체 가구의 약 44%는 보육비에 대한 부담을 느끼고 있는 것으로 나타났다([그림 II-12]). 2004년과 2009년 보육실태조사에서 보육비용이 '부담 또는 매우 부담된다'고 응답한 가구의 비율이 60%에 이를 정도로 높았던 것과 비교하면 무상보육정책 시행에 따라 보육비용에 대한 만족도가 어느 정도 향상된 것으로 보이나, 아직까지도 비용에 대한 부담이 상당 부분 남아 있음을 알 수 있다.

[그림 II-12] 보육비에 대한 부담 정도

(단위: %)



자료: 『전국보육실태조사』, 2004, 2009, 2012.

이상에서 살펴본 바와 같이 무상보육이 부분적으로 시행된 2012년도 보육비용에 부담을 느끼는 가구가 절반에 가까웠으며, 만 0~5세 전 계층 보육료 지원이 시행되고 있는 현재에도 부모가 체감하는 보육료 완화 효과는 그리 크지 않을 것으로 예상된다. 전면적인 무상보육정책의 시행으로 부모의 순보육료 부담은 과거에 비해 감소하였겠지만, 일부 어린이집이나 유치원에서 편법적인 보육료 인상 수단으로 특별활동비나 기타필요경비(차량운행비, 행사비, 현장학습비, 사진비, 의복비, 간식비, 입학준비금, 입소료 등)를 인상하고 있기 때문이다. 이에 따라 실제 부모가 부담하는 금액은 크게 줄지 않거나 오히려 늘어났다는 사례가 빈번하게 보고되고 있다. 또한, ‘무상보육’이란 단어와 실제 부모부담 간의 괴리에서 오는 갈등도 정책에 대한 수요자의 만족도를 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있다(이혜원, 2013).

정부의 보육료 지원 확대와 실수요자인 부모의 비용 완화 체감효과 간 괴리를 이해하기 위해서는 기관 이용 시 부모가 실제로 지출하는 비용의 구성을 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 보육기관 이용 시 소요되는 비용은 순보육료, 특별활동비, 기타필요경비로 구성된다. ‘무상보육’이란 보육기관 이용 시 부모의 비용 부담이 전혀 없다는 의미가 아니라 정부가 순보육료 중 연령별로 정한 단가를 전액 지원한다는 의미이다.¹²⁾ 여기서 보육료는 시도별로 상한선이 정해져 있는데, 전체 영아

와 정부가 인건비를 지원하는 유아 어린이집의 보육료 상한선은 정부 지원 단가로 통일되어 있지만, 정부 인건비 미지원 어린이집을 이용하는 유아의 보육료 상한선은 각 시도지사가 어린이집의 유형 및 지역적 여건을 고려하여 결정하되 정부지원 단가에 비해 높게 설정되어 있다(〈부표 1〉). 그 결과, 영아 자녀는 어린이집 이용에 따른 부모의 순보육료 추가 부담이 없지만, 인건비 미지원 시설을 이용하는 유아 자녀는 시도별 보육료 수납한도액과 정부지원 단가의 차액만큼 추가 부담분이 발생한다. 2013년 기준으로 두 단가의 차액에 의해 발생하는 부모의 추가 부담분은 최소 월 1만원(전남)에서 최대 월 5만 8천원(경기)에 이른다.

순보육료 외 기관 이용에 수반되는 비용은 특별활동비와 기타필요경비가 있다. 보육료 안정화 방안의 일환으로서 지자체별 특별활동비 상한선이 설정되어 있으나, 그 상한선은 적지 않은 수준이다(〈부표 2〉). 서울시를 제외한 지역의 특별활동비 수납한도액은 월 4만~10만원이며, 서울시는 자치구청장이 수납한도액을 정하게 되어 있어 자치구에 따른 편차가 크게 나타난다. 2013년 기준, 서울시 중 특별활동비 수납한도액이 가장 높은 곳은 강남구와 서초구로 민간과 가정 어린이집의 특별활동비 수납한도액이 월 17만원에 이른다. 이밖에 강북구, 송파구(15만원), 동작구, 용산구, 광진구(14만원)도 특별활동비 수납한도액이 높은 반면, 중랑구는 월 8만원으로 가장 낮다. 한편, 기타필요경비에 포함되는 것은 입학준비금, 현장학습비, 차량운행비, 행사비, 급식비 등이다. 기타필요경비도 시도지사가 수납한도액을 정하는데, 그 한도액은 〈부표 2〉와 같다.

이상에서 살펴본 바에 의하면, 보육기관 이용에 따른 부모의 추가 부담이 적지 않으리라는 것을 쉽게 미루어 짐작해 볼 수 있다. 예컨대, 서울 서초구의 민간·가정 어린이집에 다니는 만 4세 아동이 보육료 수납한도액과 특별활동비 상한선을 지불할 경우, 월 21만 3천원(보육료

12) 부모 보육료 지원단가는 만 0세 월 39만 4천원, 만 1세 월 34만 7천원, 만 2세 월 28만 6천원, 만 3~5세는 월 22만원이다.

수납액 부모 추가 부담분 4만 3천원+특활비 17만원)의 비용이 발생한다. 이밖에 현장학습비 연간 24만원, 특성화비용 월 4만원, 차량운행비 월 5만원, 행사비 연간 16만원, 입학준비금 3만원, 입소료 5만원까지 합한다면 부모의 비용 부담은 현저히 증가할 것으로 예상된다. 보육료 지원대상 및 금액의 증대에도 불구하고, 부모가 체감하는 실질적인 비용 완화 효과는 크지 않을 수 있다는 것이다.

라. 보육서비스 품질 담보의 어려움

현재 영유아 보육서비스의 가장 큰 문제점 중 하나는 보육서비스의 양적 팽창에 걸맞는 질적 수준 제고가 수반되지 못했다는 점이다. 매년 보육사업에 막대한 예산이 투입되고 있지만, 보육서비스의 품질에 대한 관리감독은 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 2009~2012년 어린이집에서 발생한 아동 부상자는 12,543명, 아동학대는 461건, 사망자는 41명으로 집계된다.¹³⁾ 현행 「영유아 보육법」은 지방자치단체가 어린이집을 지도·점검하도록 규정하고 있으나 강제성이 없고, 관련 인력의 부족으로 어린이집 감독 사각지대가 광범위하게 존재하고 있다. 2012년 한 해 동안 정부로부터 어린이집 점검을 한 번도 받지 않은 곳이 5,632개소(전체 어린이집의 13.2%)에 이르며, 이 중 2010년부터 3년 동안 한 번도 점검을 받지 않은 곳도 635곳에 이른다.¹⁴⁾

최근 불량급식, 아동학대, 안전사고 등 보육서비스의 품질에 대한 논란이 빈번하게 발생하는 것은 보육시설 이용에 따른 부모의 만족도를 저해하는 주요한 요인으로 작용한다. 부모들은 자녀의 보육을 책임질 시설의 선택에 있어서 단순히 ‘저렴한’ 서비스를 찾는 것이 아니라 자녀를 믿고 맡길 수 있는 ‘양질의’ 서비스를 원하기 때문이다. 보건복지

13) 복지부의 보육통합정보시스템

14) 2013년 10월 9일 국회 보건복지위원회 소속 민주당 이언주 의원이 조사한 자료(세계일보, 2013년 10월 4일, 「못 믿을 어린이집... 확인방문 후 20% 탈락」)

부의 「2009년, 2012년 전국보육실태조사」는 보육예산 증가에 비해 어린이집 이용 만족도가 얼마나 증가하였는지 비교할 수 있는 자료를 제공한다. 보육예산(국비+지방비)은 2009년 3억 5,738억원에서 2012년 6억 1,320억원으로 170% 이상 증가하였는데 해당 기간 어린이집 이용 만족도는 5점 만점에 0.02점 증가하는 데 그친 것으로 나타나고 있다(〈표 II-11〉). 평가항목별로 보면, 주변환경, 교재교구 및 장비, 시설설비 및 실내환경 등에서는 만족도가 소폭 증가한 반면, 원장, 교사, 내부 분위기, 급간식 관리, 부모교육 및 상담 등의 항목에 있어서는 3년 전에 비해 오히려 만족도가 하락하였다. 2009년과 2012년 사이 어린이집 이용 만족도에 있어서 가장 큰 변화(0.28점 증가)를 보인 부분은 비용에 대한 만족도이다. 비용 만족도의 증가는 만 0~2세 무상보육과 만 5세 누리과정 시행, 만 3~4세 보육료 지원대상 확대(소득하위 70%)에 따른 결과이다. 이상을 종합해 보면, 지난 3년간 보육예산이 현저하게 증가

〈표 II-11〉 어린이집 이용 만족도

(단위: 점, 5점 만점)

| 평가항목 | 2009년 | 2012년 |
|-------------|-------|-------|
| 원장 | 3.97 | 3.87 |
| 교사 | 3.97 | 3.90 |
| 주변환경 | 3.50 | 3.60 |
| 시설설비 및 실내환경 | 3.61 | 3.64 |
| 교재교구 및 장비 | 3.63 | 3.66 |
| 내부 분위기 | 3.80 | 3.75 |
| 비용 | 3.37 | 3.65 |
| 건강관리 | 3.71 | 3.74 |
| 급간식 관리 | 3.80 | 3.77 |
| 안전관리 | 3.80 | 3.80 |
| 교육내용 | 3.77 | 3.77 |
| 부모참여 | 3.42 | 3.44 |
| 부모교육 및 상담 | 3.52 | 3.49 |
| 평균 | 3.68 | 3.70 |

자료: 『전국보육실태조사』, 2009, 2012.

하였음에도 불구하고, 시설 이용에 따른 비용 외 보육서비스 품질에 대한 부모의 만족도는 거의 개선되지 않은 것으로 나타난다.

보육시설의 질적 수준에 대한 논란이 끊이지 않고 있는 원인은 일차적으로 보육서비스 공급구조에서 찾을 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 전체 어린이집 중 공공성이 비교적 강한 어린이집(국공립, 법인, 직장 어린이집)은 전체의 약 10%에 불과하며, 나머지 90%는 민간이 운영하는 시설이다. 보육은 본질적으로 비영리 사업의 성격을 가지므로 대부분의 선진국에서는 국가가 보육시설을 운영하고 있으며, 우리나라처럼 보육시설의 대부분을 민간에 의존하는 나라는 미국, 캐나다, 호주 등 소수에 불과하다. 민간 위주의 공급구조하에서 보육서비스 품질 담보가 어려운 것은 국가가 관리감독을 책임지는 국공립 시설과는 달리 보육서비스의 질적 수준을 개별 시설의 형편, 원장의 양심이나 의지에 의존해야 한다는 데 있다. 애초에 사업 목적으로 어린이집을 시작한 원장들이 많은 상황에서 보육의 공공성 추구보다는 이윤 극대화와 같은 사적 이익을 우선시하는 운영행태를 보이는 것은 자연스러운 수순이다. 더욱이 국가가 인건비와 시설 설치비를 지원하는 국공립 시설과 달리 민간이 운영하는 시설은 운영비를 보육료로 상당 부분 충당해야 하는 위치에 놓여 있어 어려움이 가중된다. 그렇기 때문에 국공립 시설에 비해 단위 서비스당 투입할 수 있는 비용이 상대적으로 낮아지고, 그 결과 상대적으로 낮은 품질의 보육서비스를 공급하게 될 가능성이 높아지는 것이다.

또한, 과거 단기간에 보육시설을 확충하는 과정에서 국공립 시설 확충보다 민간 시설 공급 장려에 의존하였고, 이를 위해 민간이 운영하는 어린이집 설치 자격조건을 느슨하게 운영한 것도 어린이집의 품질 저하에 기여한 바가 크다. 올해부터 어린이집 설립 시 부채비율 50% 미만 규정이 신설되었지만, 이전에는 설립자의 자기자본비율에 대한 제한이 존재하지 않았다. 또한, 임대시설 운영을 금지하는 유치원과 달리 어린이집은 현재도 임대시설 운영이 가능하다. 과도한 부채로 어린이집을 설립하여 부채상환 부담이나 임대료 부담이 클 경우, 운영자가 이윤 극대화를 위해 보육서비스 품질 제고를 위한 투입비용을 최소화하는

행태가 발생하는 것은 어느 정도 구조적으로 불가피하다고 볼 수 있다.

최근 언론에서 빈번하게 접할 수 있는 어린이집의 아동학대, 비위생적인 급식 제공, 어린이집 운영상의 탈법과 불법행위 등 사회서비스 제공자로서의 부정적인 특성들은 주로 민간·가정 어린이집과 연관되어 왔으나, 보육서비스 품질 논란 문제가 단순히 민간 위주의 공급구조에서 발생하는 것만은 아니다. 민간 위주의 공급구조하에서도 효율적인 자원배분을 통해 양질의 서비스가 제공될 수 있지만, 현행 구조하에서 보육서비스 품질의 하향 평준화를 초래하는 중요한 원인 중 하나는 보육서비스에 대한 가격규제에서 찾을 수 있다. 일반 기업에서 생산하는 다른 재화와 달리 보육서비스의 가격은 시설 자체적으로 정하지 못하고, 정부가 정한 보육료 상한선 내에서 가격을 책정하여야 한다는 규제를 받는다.¹⁵⁾

일반적인 시장에서는 소비자의 소득수준이나 선호에 따라 다양한 품질을 가진 재화에 대한 차별화된 수요가 존재하고, 공급자는 재화의 품질이나 가격 측면에서 차별화된 재화를 공급함으로써 소비자의 다양한 수요에 부응하게 된다. 그러나 보육서비스 시장에서는 보육료 상한선으로 인해 수입이 제약되어 있다 보니 더 많은 비용을 들여 양질의 서비스를 제공할 수 있는 여지가 제한된다. 양질의 보육서비스에 대해 더 높은 비용을 지불할 의사가 있는 소비자가 존재할 수 있음에도 불구하고, 서비스의 품질이나 가격 차별화를 통해 소비자의 다양한 수요에 부응할 수 있는 통로가 차단될 수밖에 없다는 것이다. 그 결과, 수익을 극대화하기 위해 교사 인건비, 식비, 시설투자비 등 투입비용을 최소화하는 행태가 나타나고, 이는 궁극적으로 보육서비스의 품질 저하로 이어진다. 또한, 일부 어린이집에서 나타나듯이 특별활동비나 기타필요경

15) 보육료 상한선은 영아의 경우 정부지원 단가, 유아의 경우 지역여건에 따라 시도지사가 정한 상한선으로 규정되어 있다. 현재 시행되고 있는 가격상한제의 근거가 되는 연령별 보육료 정부지원 단가는 1990년대 초반에 계산된 표준보육비용에 매년 물가상승률을 연동하여 조정된 수치이다. 그러나 단순히 물가상승률에 연동한 재조정은 시간에 따른 투입비용의 변화를 반영하지 못한다는 한계를 가진다(김현숙, 2006).

비를 인상하는 편법수단이 동원되기도 한다.

선진국 중 보육료 상한제를 도입하고 있는 대표적인 국가는 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등이다. 스웨덴은 1999년부터 부모비용 상한제(Maxatasa)를 실시하여 가구 소득과 출생순위에 따라 보육시설 이용에 따른 부모부담이 가구 소득의 일정 비율을 넘지 않도록 규정하고 있다. 보육료 상한선은 출생순위에 따라 다른데, 첫째 자녀는 가구 소득의 3%, 둘째 자녀는 가구 소득의 2%, 셋째 자녀는 가구 소득의 1%로 규정되어 있다. 핀란드의 경우, 보육료 상한선은 첫째 자녀 200유로, 둘째 자녀 180유로, 셋째 자녀 이상 40유로이며, 노르웨이의 보육료 상한선은 자녀의 출생 순위와 상관없이 정액(월 NOK 2,326)으로 정해져 있다. 보육료 상한제를 시행하는 국가들의 공통점은 국공립 시설을 통해 국가가 직접 보육서비스 제공을 담당한다는 점이다. 이들 국가에서 사립 보육기관의 비중은 매우 작으며, 사립 기관의 대부분도 비영리로 운영되고 있다. 또한, 핀란드와 노르웨이에서 보육료 상한선은 공보육 시설에만 적용되며, 사립 기관에는 가격규제를 적용하지 않되 이를 이용하는 부모에게 양육수당을 제공함으로써 상대적으로 높은 보육비용에 대한 보조를 제공하고 있다. 공립과 사립 구분 없이 시설 이용에 대한 대체수당으로 양육수당을 제공하는 우리나라와 달리 이들 국가에서 양육수당은 공보육 시설 미이용에 대한 지원의 성격이 강하다는 점이 구분된다.

위의 사례가 시사하는 바는 보육료 상한선은 국가나 지방정부가 시설보조금을 지원하여 부모로부터 받은 보육료로 시설운영비를 충당할 필요가 없는 국공립 시설에서나 가능한 것이지 일반적인 정부 미지원, 민간 시설에 적용하고 있는 것이 아니라는 점이다. 정부의 지원 없이 시설 자체의 형편에 의존하여 ‘저렴하면서 동시에 양질의’ 보육서비스를 공급하는 것이 현실적으로 어렵기 때문이다. 이에 반해 우리나라의 경우 대부분의 보육시설이 민간에서 운영하는 영리기관이고, 애초에 사업목적으로 어린이집을 설립한 원장들이 많다. 영리시설에서 투자에 대한 이윤을 남기고자 하는 것이 자연스러운데 보육료 상한선을 적용하

여 수입구조를 통제하다 보니 투입비용을 최소화하거나 특별활동비, 기타필요경비를 과도하게 인상하는 불법적인 행태가 나타나고 있는 것이다. 즉, 별도의 정부 지원을 받지 않는 민간 시설에 보육료 상한제를 적용하는 상황에서 보육서비스의 품질 저하가 나타나는 것은 어느 정도 구조적으로 불가피하다고 판단된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 민간 위주의 공급구조하에 가격상한제가 존재한다 하더라도 시장원리가 작동하여 우수한 시설만 살아남고 품질이 열악한 시설이 퇴출될 수 있는 통로가 마련된다면 민간 위주의 보육서비스 공급 자체가 곧바로 보육서비스의 질적 수준 하락으로 이어지지는 않을 것이다. 보육시설 간 활발한 경쟁이 존재할 때, 각 시설에서는 보육아동을 모집하기 위하여 지속적으로 품질 제고 노력을 할 것이며, 그 결과 양질의 보육서비스 이용에 따른 소비자의 효용이 극대화될 수 있기 때문이다. 그러나 우리나라 보육서비스 시장의 경우 지자체별 어린이집 설치 인가제한제로 인해 시설 간 자유로운 경쟁을 바탕으로 한 시장 메커니즘이 제대로 작동하지 못하고 있다는 데서 어린이집 품질 문제를 유발하는 추가적인 원인을 찾을 수 있다.

지자체별 어린이집 설치 인가제한제는 영유아 인구 감소에 따른 보육시설 과잉공급을 방지하기 위해 도입된 제도로서 각 지자체의 장은 지역의 보육수요와 보육공급을 비교하여 수요에 비해 공급이 과다하다고 판단될 때 신규 어린이집의 설치를 제한할 수 있다. 이에 따라 대부분의 지자체에서는 전체적으로 또는 부분적으로 신규 어린이집의 설치가 제한되고 있는 실정이다. 그러나 현행 인위적인 공급제한은 어린이집 과잉공급을 방지하는 긍정적인 기능보다는 기존 어린이집의 기득권을 보호하고 독과점적 위치를 부여함으로써 자유로운 경쟁구조를 저해하는 부작용이 더 크다고 본다. 신규 어린이집 설치가 제한된 지역에서는 품질이 우수한 신규 시설이 품질이 열악한 기존 시설을 대체할 수 있는 통로가 차단되며, 기존 어린이집이 질적 수준 향상을 위한 노력을 최소화하여도 이를 막을 길이 없다. 독과점적 위치에 놓인 기존 어린이집은 방만한 운영을 하여도 정원모집에 어려움을 겪지 않을 뿐 아니라

정부의 공적 지원도 받을 수 있기 때문에 보육서비스 품질의 하향평준화가 불가피하다. 뿐만 아니라 어린이집 신규 설치가 제한된 지역의 시설들은 과거 어린이집 설치 자격조건에 대한 규제가 거의 없던 시절에 열악한 재무조건으로 시작한 시설들이 많으므로 보육서비스 품질 제고보다는 수익 극대화에 중점을 둔 부실한 운영을 할 가능성이 높다.

국공립 시설에 대한 부모들의 높은 선호에서 볼 수 있듯이 일반적으로 국공립 시설에 대해서는 안정적이고 질 높은 보육서비스가 제공될 것이라는 기대와 신뢰가 형성되어 있다. 부모들의 국공립 시설 선호는 국가의 관리감독으로 운영이 투명하고 정부의 재정지원으로 재정능력이 탄탄할 것이라는 점, 정부의 인건비 지원으로 보육교사의 전문성이 높아 보육서비스의 품질이 상대적으로 높을 것이라는 기대감에 기인한다. 국공립 시설의 품질이 상대적으로 양호할 수 있는 것은 국공립과 민간 시설유형 자체의 차이보다는 정부지원 시설과 미지원 시설의 투입단가 차이에 기인하는 바가 크다. 국공립 어린이집이 정부로부터 시설설치비, 운영비, 인건비를 지원받는 데 반해, 민간 어린이집은 이를 보육료 수입 내에서 해결해야 하므로 순수하게 보육서비스에 투입되는 단위비용은 국공립 시설에 비해 낮을 수밖에 없다. 그러나 국공립 시설이라고 해서 보육서비스의 품질 논란으로부터 완전히 자유로울 수 있는 것은 아니다. 『2012년 전국보육실태조사』에 의하면, 국공립 시설의 약 93%는 정부가 법인·개인 등 민간부문에 위탁하여 운영되고 있고, 시군구 직영으로 운영되는 시설은 약 7%에 불과하다. 즉, 최종적인 관리 책임과 비용 부담에는 정부가 관여하지만 국공립 시설의 서비스 공급도 결국은 민간부문을 통해 이루어지고 있는 것이다. 위탁운영 주체를 살펴보면, 사회복지법인이나 종교법인 위탁보다는 영리성을 추구할 수 있는 개인 위탁의 비율이 압도적으로 높으며, 이는 특히 중소도시나 읍면지역에서 두드러지게 나타난다(〈표 II-12〉).

국공립 시설의 대부분을 민간위탁에 의존하고 있고, 민간위탁 중에서도 영리를 추구할 개연성이 큰 개인 위탁의 비중이 높다는 점은 국공립 시설에서도 민간이 운영하는 시설에서와 같은 서비스 품질 논란이

〈표 II-12〉 국공립 어린이집 위탁유형

(단위: %)

| 구분 | 직영 | 위탁 | | | | | |
|------|------|------------|------|------|------|-----|------|
| | | 사회복지 법인 | 종교법인 | 학교법인 | 기타법인 | 단체 | 개인 |
| 전 체 | 6.6 | 19.1 | 14.8 | 3.9 | 3.4 | 4.6 | 47.6 |
| 대 도시 | 2.0 | 35.9 | 23.7 | 4.0 | 4.6 | 6.1 | 23.7 |
| 중소도시 | 5.6 | 8.5 | 9.9 | 5.6 | 3.5 | 4.2 | 62.7 |
| 읍면지역 | 16.7 | - | 4.2 | - | 1.0 | 3.1 | 75.0 |

자료: 『2012년 전국보육실태조사』, 어린이집 조사보고, p. 41.

발생할 여지가 있음을 시사한다. 일단 위탁 사업체가 선정되고 나면, 그 이후에는 민간 어린이집과 비슷한 수준으로 관리감독이 이루어지기 때문이다. 대부분의 지자체에서는 원장이나 위탁업체를 선임하는 절차만 담당하고, 이후 교직원 채용과 교육 등 세부 운영사항은 전적으로 원장에 위임하고 있는 실정이다. 이에 따라 위탁자 선정과정이 투명하고 객관적으로 이루어지고 있는지에 대한 의문이 발생할 여지가 존재하며, 원장이 예산편성과 집행을 담당하고 있는 상황에서는 국공립 시설도 민간 시설과 마찬가지로 예산의 투명한 관리와 집행 문제가 중요한 이슈로 남아 있는 것이다(김영미, 2013). 또한, 2012년 하반기부터 위탁 시 이행보증보험 의무 가입제도가 폐지되어 개인에게 위탁한 국공립 어린이집에서 문제가 발생할 경우 이를 보장받을 수 있는 장치가 전무한 실정이다(양미선·임지희, 2012). 이처럼 국공립 시설이 보육서비스 품질 제고를 위한 만능처방약이 아닌 상황에서 핵심적인 문제는 단순히 서비스의 공급주체가 정부인지 민간인지 여부가 아니라 서비스 제공에 있어서 시장원리를 활성화하는 것이 바람직한지, 서비스의 투입 요소에 대한 정부의 규제 및 관리감독을 강화하는 것이 바람직한지, 또는 양자를 적절히 조화시켜야 할 것인지에 대한 논의라 할 수 있다.

Ⅲ. 주요 선진국의 보육정책

주요 선진국에서는 수십 년 전부터 아동의 건전한 발달 도모, 출산율 제고, 여성의 노동시장참여 증대, 양성평등 추구라는 목표하에 광범위한 보육정책을 추진해 왔다. 보육정책을 시행하게 된 배경이나 중점을 두는 목표는 각 나라가 처한 사회, 경제, 문화적 환경에 따라 상이하다. 아동의 건전한 발달도모나 여성의 경제활동참여 장려는 거의 모든 국가에서 추구하는 기본적인 목표이지만, 출산율 제고를 보육정책의 명백한 목표로 내세우는 것은 일반적이지 않다. 예컨대, 북유럽 국가에서는 출산율이 항상 높은 수준으로 유지되어 왔기 때문에 여성의 노동시장 참여와 양성평등 추구에 중점을 두어 왔다. 이들 국가에서 자녀 양육에 대한 국가적 책임을 강화하고 질 높은 보육서비스를 보편적으로 제공하게 된 배경은 자녀 양육부담 경감을 통해 여성의 노동시장 참여를 증진하고 양성평등을 제고할 수 있으리라는 인식에 기반한다.

본 장에서는 주요 선진국의 사례를 통해 우리나라 보육정책에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 사례연구에 포함된 국가는 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 프랑스, 영국, 미국의 6개국이다.¹⁶⁾ 각 국가의 자녀 양육 지원은 보육정책에 의해 독립적으로 이루어지는 것이 아니라 육아휴직, 자녀에 대한 경제적 지원정책(예: 아동수당)과의 연계를 통해 이루어진다. 이에 따라 본 장에서는 종합적인 이해를 돕기 위해 보육에 대한 정부지원과 더불어 각국의 육아휴직제도, 자녀가 있는 가구에 대한 경제적 지원정책을 통합적으로 살펴보고자 하였다.

16) 해외사례로 선정된 국가 중 스웨덴, 핀란드, 노르웨이는 전통적으로 보육에 대한 국가의 개입이 강조되어 온 대표적인 북유럽 국가이다. 프랑스는 광범위한 가족친화정책을 시행하고 있는 서유럽국의 대표 사례로 선정하였으며, 영국과 미국은 시장 위주의 보육시설 공급이 이루어지고 있다는 점에서 우리나라의 보육시설 공급 구조와 유사한 면이 있다고 보아 포함하였다.

1. OECD 국가의 육아지원 정책 규모

〈표 III-1〉은 OECD 국가에서 자녀를 양육하는 가족에 대한 정부지원 규모와 방식을 나타낸다. GDP 대비 자녀가 있는 가족에 대한 정부지출액의 비율은 OECD 평균 2.6%(2009년 기준)이다. 이 중 아일랜드, 영국, 룩셈부르크는 GDP 대비 정부지출액의 비율이 4% 이상으로 높으며, 대부분의 북유럽 국가와 프랑스, 헝가리, 뉴질랜드, 벨기에, 독일도 3% 이상의 수준을 보인다. 반면, 북미권 국가의 정부지원 규모는 GDP 대비 2% 미만으로 낮은 수준이다.

자녀를 양육하는 가족에 대한 지원방식은 크게 현금지원, 서비스지원, 세제지원으로 구분된다. 지원방식 중 가장 보편적인 것은 현금지원으로 OECD 평균 총지출액의 약 54%를 차지한다(OECD, 2012). 현금지원의 가장 보편적인 형태는 아동수당으로 현재 15개국¹⁷⁾의 유럽국가에서 이를 제공하고 있다(서문희 외, 2011). 이밖에 서비스 지원은 총지출액의 약 36%를 차지하고, 세제지원(소득공제, 세액공제)은 나머지 10%를 차지한다. 어떤 지원방식에 상대적으로 높은 비중을 둘 것인지는 각 나라가 처한 사회, 경제, 문화적 배경에 따라 상이하게 나타난다. 예컨대, 북유럽 국가에서는 현금지원보다 서비스를 통한 지원 비중이 높은 반면, 아일랜드, 룩셈부르크, 헝가리, 뉴질랜드, 오스트리아, 호주에서는 현금지원이 상대적으로 높은 비율을 차지한다(OECD, 2012). 한편, 프랑스, 독일, 벨기에는 다른 국가에 비해 세제지원 비중이 상대적으로 높다. 반면, OECD 국가 중 약 4분의 1에 해당하는 국가¹⁸⁾에서는 세제지원 방식을 사용하지 않으며, 여기에는 아이슬란드, 덴마크, 핀란드, 스웨덴과 같이 전통적으로 아동과 가족에 대한 투자가 높은 수준을 유지하는 국가들도 포함된다(OECD, 2012). 북미권 국가 중 캐나다는 현금지원이, 미국은 세제지원의 비중이 상대적으로 높다.

17) 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 노르웨이, 헝가리, 슬로바키아, 프랑스, 영국, 룩셈부르크, 오스트리아, 아일랜드, 포르투갈, 체코, 일본

18) 룩셈부르크, 아이슬란드, 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 이탈리아, 칠레, 멕시코

〈표 III-1〉 자녀가 있는 가족에 대한 정부지출액의 GDP 대비 비율
(2009년)

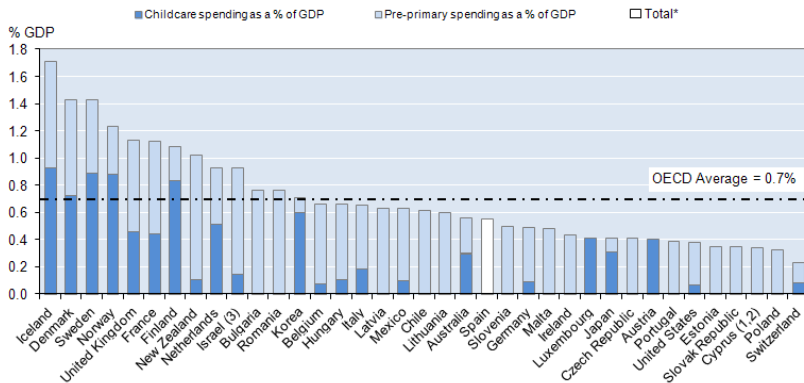
(단위: %)

| | 현금지원 | 서비스지원 | 세제지원 | 총계 |
|--------------|------|-------|------|------|
| 아일랜드 | 3.26 | 0.82 | 0.15 | 4.24 |
| 영국 | 2.46 | 1.38 | 0.38 | 4.22 |
| 룩셈부르크 | 3.51 | 0.53 | 0.00 | 4.04 |
| 프랑스 | 1.44 | 1.76 | 0.78 | 3.98 |
| 아이슬란드 | 1.58 | 2.38 | 0.00 | 3.96 |
| 덴마크 | 1.63 | 2.27 | 0.00 | 3.90 |
| 스웨덴 | 1.58 | 2.17 | 0.00 | 3.75 |
| 헝가리 | 2.42 | 1.16 | - | 3.58 |
| 뉴질랜드 | 2.47 | 1.08 | 0.02 | 3.56 |
| 벨기에 | 1.77 | 1.04 | 0.64 | 3.45 |
| 노르웨이 | 1.42 | 1.79 | 0.13 | 3.34 |
| 핀란드 | 1.67 | 1.62 | 0.00 | 3.29 |
| 독일 | 1.16 | 0.89 | 1.01 | 3.07 |
| 오스트리아 | 2.34 | 0.57 | 0.04 | 2.95 |
| 호주 | 1.94 | 0.84 | 0.05 | 2.83 |
| 에스토니아 | 2.18 | 0.44 | 0.18 | 2.79 |
| 체코 | 1.24 | 0.60 | 0.76 | 2.60 |
| 네덜란드 | 0.78 | 0.93 | 0.77 | 2.48 |
| 슬로바키아 | 1.57 | 0.44 | 0.41 | 2.43 |
| 이스라엘 | 1.09 | 1.11 | 0.16 | 2.37 |
| 슬로베니아 | 0.76 | 0.53 | 0.80 | 2.10 |
| 스페인 | 0.67 | 0.85 | 0.25 | 1.77 |
| 포르투갈 | 1.03 | 0.47 | 0.20 | 1.71 |
| 이탈리아 | 0.78 | 0.80 | 0.00 | 1.58 |
| 캐나다 | 1.12 | 0.23 | 0.21 | 1.55 |
| 폴란드 | 0.75 | 0.33 | 0.45 | 1.53 |
| 일본 | 0.51 | 0.45 | 0.53 | 1.48 |
| 칠레 | 0.74 | 0.74 | 0.00 | 1.47 |
| 그리스 | 1.02 | 0.40 | - | 1.43 |
| 스위스 | 0.94 | 0.33 | 0.14 | 1.41 |
| 미국 | 0.11 | 0.59 | 0.52 | 1.22 |
| 멕시코 | 0.40 | 0.70 | 0.00 | 1.11 |
| 한국 | 0.04 | 0.77 | 0.20 | 1.01 |
| OECD 33개국 평균 | 1.41 | 0.94 | 0.28 | 2.61 |

자료: OECD Family Database(2012)

자녀가 있는 가족에 대한 지원 중 보육과 조기교육에 한정하여 살펴 보면, OECD 국가의 평균 지출액은 GDP 대비 0.7% 수준이다([그림 III-1]). 특히, 북유럽 국가, 프랑스, 영국에서는 영유아에 대한 투자가 GDP의 1%를 상회하여 상대적으로 높게 나타난다. 대부분의 나라에서는 보육보다 조기교육에 상대적으로 높은 비중을 투자하는 데 반해, 아이슬란드, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드와 같은 북유럽 국가에서는 GDP 대비 0.7% 이상을 보육서비스 지원에 사용하여 공보육체제 확립에 많은 투자를 하고 있음을 볼 수 있다.

[그림 III-1] 보육과 조기교육에 대한 정부지출액의 GDP 대비 비율
(2009년)

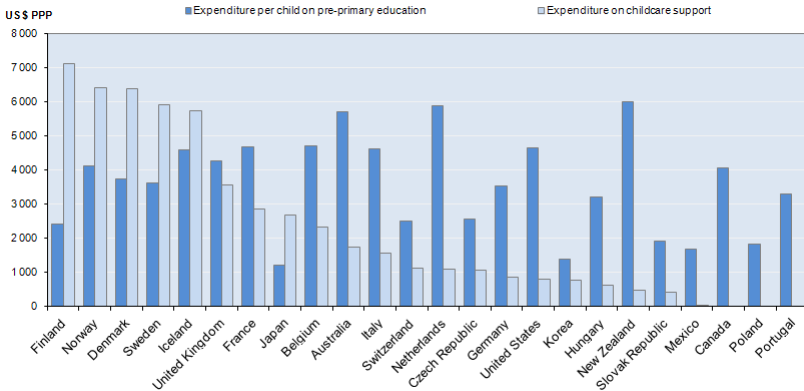


자료: OECD Family Database(2012), Chart PF3.1.A

보육 및 조기교육에 대한 정부 지출액을 아동 1인당 금액으로 환산 하면 [그림 III-2]와 같다. 이를 보육과 조기교육으로 구분하면, 아동 1인당 보육 지출액은 조기교육 지출액보다 훨씬 큰 국가 간 편차를 보인다. OECD 평균 아동 1인당 보육 지출액은 2,549USD(ppp 기준)이다. 북유럽 국가에서는 아동 1인당 보육 지출액이 5,000USD(ppp 기준)가 넘는 데 반해, 우리나라를 비롯한 독일, 미국, 헝가리, 뉴질랜드, 슬로바키아, 멕시코는 1,000USD(ppp 기준) 미만으로 낮은 수준을 보인다. 아

동 1인당 조기교육 지출액은 OECD 평균 3,600USD(ppp 기준)이다. 아동 1인당 조기교육 지출액은 뉴질랜드, 호주, 네덜란드, 벨기에, 프랑스에서 높은 반면, 우리나라는 일본과 더불어 OECD 최저수준을 보인다.

[그림 III-2] 아동 1인당 보육과 조기교육에 대한 정부지출액(2008년)



자료: OECD Family Database(2012), Chart PF3.1.B

2. 스웨덴

스웨덴은 여성 경제활동참가율과 출산율 모두 높은 수준에서 유지되고 있는 대표적인 국가이다. 스웨덴 여성의 경제활동참가율은 79%로 OECD 최고 수준이며, 합계출산율도 1.9명으로 다른 유럽국가에 비해 높게 유지되고 있다(OECD, 2012). 스웨덴에서 높은 여성 경제활동참가율과 출산율을 동시에 달성할 수 있었던 데는 양성평등에 기반한 육아 휴직 제도, 자녀가 있는 가족에 대한 경제적 지원, 양질의 보편적 보육 서비스 제공, 일과 가정의 양립을 도모하는 노동시장 정책이 큰 기여를 하였다. 또한, 스웨덴에서 영유아 자녀를 가진 여성의 고용률은 70% 이상으로 매우 높은 수준인데, 이는 여성의 높은 시간제근로 비중(39.6%)에 기인한다.

가. 육아휴직

스웨덴은 양성평등에 기반한 육아휴직제도가 활성화되어 있는 대표적인 국가로, 긴 육아휴직 기간과 높은 소득대체율, 부성 휴가 및 부성 육아휴직의 장려가 주요 특징이다. 스웨덴의 육아휴직은 최대 16개월(480일)이며, 이는 자녀의 어머니와 아버지 중 누구나 사용할 수 있다. 육아휴직 급여는 처음 13개월 동안 80%의 소득대체율 또는 연간 최대 SEK440,000(약 51,100유로, 2011년 기준)가 지급되며, 나머지 3개월은 하루에 SEK180(약 21유로)의 정액으로 지급된다. 16개월의 육아휴직 기간 중 2개월은 부와 모가 각각 사용해야 하며, 이는 부부 간에 양도 가능하지 않다. 나머지 12개월은 부모 중 누가 사용해도 무관하나 주로 어머니가 사용하는 것이 일반적이다. 스웨덴에서는 육아휴직 기간의 약 24%를 아버지가 이용하며, 이는 유럽의 다른 국가에 비해 월등히 높은 수준이다. 2008년에는 부모 간 자녀양육 분담을 장려하기 위해 '양성평등 보너스(Gender equality bonus)' 제도가 도입되었다. 양성평등 보너스는 부성 육아휴직 수급에 연계되어 지급되는 세금감면 혜택으로 자녀 한 명당 최대 SEK13,500(약 1,570유로)의 세액공제 혜택을 받을 수 있다. 2012년 1월부터는 부모의 선택권을 보장하기 위해 종전에는 부모가 동시에 육아휴직을 사용하지 못하던 것을 출산 후 1년 이내 30일은 부모가 동시에 육아휴직을 사용할 수 있도록 변경되었다. 한편, 스웨덴의 부모는 자녀가 초등학교 1학년이 될 때까지 근로시간을 25%까지 단축할 수 있다.

나. 자녀지원 정책

스웨덴의 자녀가 있는 가족에 대한 정부지출액은 GDP의 3.75%를 차지하는 수준으로 유럽 평균(2.6%)과 비교하여 높다(OECD, 2012). 자녀가 있는 가족에 대한 대표적인 경제적 지원은 임신수당, 아동수당, 주거수당이 있다. 임신수당(Pregnancy benefit)은 임신으로 인해 근로

가 불가능해진 경우 지급되는 수당으로 최대 50일 동안 가장 최근 임금의 80%까지 지급된다. 아동수당(Child allowance)은 자녀가 16세에 이를 때까지 제공되며, 금액은 자녀 1인당 월 SEK1,050(약 122유로)이다. 아동수당은 자녀 수에 비례하며, 2자녀 이상 가구에는 추가적으로 대가족 보충수당이 제공되어 다자녀 가구에 대한 경제적 유인을 제공한다. 자녀 수에 따른 아동수당 금액은 <표 III-2>와 같다. 한편, 주거수당은 자녀가 있는 저소득층 가구에 제공되는 혜택이며, 가구소득, 자녀수, 주거비용에 따라 차등지급된다. 주거수당은 자녀가 1명인 가구에 월 SEK1,300(약 151유로), 자녀가 2명인 가구에 월 SEK1,750(203유로), 자녀가 3명 이상인 가구에 월 SEK2,350(273유로)가 제공된다.

<표 III-2> 스웨덴의 아동수당(2013년)

(단위: 명, SEK)

| 자녀수 | 월 아동수당 | 대가족 보충수당 | 총금액 |
|-----|----------------|----------|-------|
| 1 | 1,050 | - | 1,050 |
| 2 | 2,100(1,050*2) | 150 | 2,250 |
| 3 | 3,150(1,050*3) | 604 | 3,754 |
| 4 | 4,200(1,050*4) | 1,614 | 5,814 |
| 5 | 5,250(1,050*5) | 2,864 | 8,114 |

출처: [http://www.forsakringskassan.se/sprak/eng/for_families_with_children_\(barnfamiljer\)](http://www.forsakringskassan.se/sprak/eng/for_families_with_children_(barnfamiljer))

다. 보육정책

일찍부터 공보육체계가 확립된 스웨덴에서는 취업 또는 학업 중인 부모의 자녀가 보육시설 이용을 원할 경우 3~4개월 이내에 보육시설을 이용할 수 있도록 법으로 보장하고 있다. 영유아의 기관 이용 비용은 시설보조금 위주로 지원하며, 부모의 보육비용에 대해서는 중앙정부와 지방자치단체, 부모가 부담하는 것을 원칙으로 한다. 부모가 부담하

는 보육비용은 이용시간, 월소득, 전체 자녀 수, 지역에 따라 상이하다.

스웨덴의 보육·교육시설은 크게 피르스콜라(pre-school), 개방형 피르스콜라(open pre-school), 가정보육으로 구분된다. 피르스콜라(유아학교)는 만 1~5세 아동을 대상으로 하는 시설로 전체의 약 75%가 공립 시설이다(서문희 외, 2011). 사립시설의 대부분은 비영리기관으로 부모 협동, 기업 등 단체, 직원협동 등에서 운영하며, 영리시설이 차지하는 비중은 극히 작다. 스웨덴의 보육시설은 노동자로서 여성의 역할을 강조하는 포괄적인 가족정책에 기반하여 대부분 연중무휴, 전일제(06:30am~18:30pm)로 운영된다. 개방형 피르스콜라는 전업주부의 만 1~5세 자녀를 위한 시설로 시간제 보육을 제공한다. 보육시설 이용 시 부모 부담금은 가구소득에 비례하고 자녀 수에 반비례하여 책정되며, 3세 이상 아동에 대해서는 주당 15시간(연간 525시간)의 무상보육·교육이 제공된다.

스웨덴의 보육정책에서 특기할 만한 점은 취업모와 미취업모를 구분하는 정책을 시행하고 있다는 점이다. 스웨덴의 유아학교는 부모의 취업, 학업 상태에 따라 이용시간이 구분된다. 부모가 취업, 학업 중인 경우 90%의 지방자치단체에서 유아학교 이용시간을 주당 40시간으로 규정하고 있는 반면, 미취업 및 육아휴직 중인 부모의 자녀는 이용시간이 주당 15시간으로 제한된다. 2000년 이전까지만 해도 많은 지자체에서 전업주부나 육아휴직 중인 여성의 자녀는 유아학교를 이용할 수 없도록 하였던 것과 비교하면 정부 지원이 많이 확대된 수준이지만, 스웨덴의 보육정책이 취업모를 우선으로 하고 있음을 반영하는 요소이다.

스웨덴의 보육·교육기관은 대부분 국공립 시설이므로 정부 지원의 주요 형태는 공급자에게 지원되는 시설보조금이다. 이밖에 비영리단체나 부모협동 등에 의해 운영되는 사립 보육시설도 중앙정부 및 지방자치단체로부터 인건비와 시설비 지원을 받는다. 수요자에 대한 지원은 1999년부터 보육비용 상한제를 도입하여 가구의 보육비용 완화에 중점을 두고 있다. 2002년까지는 보육료 상한제 도입을 각 지자체에 자율적으로 맡기다가 2003년부터 모든 지방정부에서 의무화하고 있다.¹⁹⁾ 보

육료 상한제에 의해 기관 이용에 대한 부모부담 비용은 가구소득의 3% 이내 또는 최대 월 SEK1,260(약 140유로, 2013년 기준)로 규정되어 있다.²⁰⁾ 보육료 상한선은 자녀의 출생순위에 따라 상이하여 다자녀 가구에 대한 추가적 혜택이 제공된다(〈표 III-3〉). 보육료 상한제는 공립시설 이용뿐 아니라 사립시설 이용에도 동일하게 적용되며, 대리양육자를 이용한 가정보육 이용 시에도 부모는 실제 비용의 약 15%만 부담한다(서문희 외, 2011). 중앙정부와 지방정부의 높은 보조수준으로 인해 스웨덴 부모의 기관 이용 부담액은 실제 비용의 10% 내외이다. 또한, 2002년부터 모든 3~5세 아동에게 연 525시간의 무상보육을 제공하고 있다.

〈표 III-3〉 스웨덴의 보육료 상한선

(단위: %, SEK)

| 출생순위 | 소득 대비 비율 | 비용상한선 |
|------|----------|-------|
| 1 | 3 | 1,260 |
| 2 | 2 | 840 |
| 3 | 1 | 420 |
| 4 | 무료 | 무료 |

자료: www.sweden.se/eng/home/education/preschool

높은 여성 경제활동참가율과 공보육체계 확립으로 스웨덴 영유아의 기관 이용률은 높은 수준이다. 생후 16개월까지는 대부분의 여성이 육아휴직을 사용하여 자녀를 직접 양육하므로 만 0세의 기관 이용은 거의 없으나, 2010년 기준 만 1세의 49%, 만 2세의 91%, 만 3세의 96%, 만 4~5세의 98%가 기관을 이용하고 있다(Ellingsaeter, 2012). 만 1세 이하 영아의 기관 이용률이 낮은 것은 육아휴직이 끝나는 16개월 이후부터 본격적인 기관 이용이 시작되기 때문이다.

19) 2002년까지는 스웨덴 각 지자체에서 합리적 수준으로 이용비용을 결정하되 지자체에서 자체적으로 보육료 상한선을 도입할 경우 지출증가를 보조하기 위해 중앙정부로부터 추가적인 재정지원을 받을 수 있었다.

20) www.sweden.se/eng/home/education/preschool

한편, 2008년 스웨덴의 일부 지방정부에서는 공보육 시설을 이용하지 않는 가구에 제공하는 양육수당을 도입하였다. 사실 스웨덴에서 처음 양육수당을 도입한 것은 2008년이 아니며, 1994년 보수집권당하에서 양육수당이 도입되었다가 같은 해 정권이 바뀌면서 바로 제도가 폐지된 바 있다. 2008년 양육수당의 재도입 시에도 야당의 거센 반발이 있었으나, 집권여당은 자녀양육 방식에 대한 부모의 선택권을 확대하고, 부모가 자녀와 더 많은 시간을 보낼 수 있도록 하기 위한 목적에서 양육수당을 도입하였다. 2011년 기준, 양육수당을 제공하는 지방정부는 전체의 약 37%이다.

스웨덴의 양육수당은 육아휴직이 끝난 후에 만 1~2세 자녀를 공보육 시설에 보내지 않는 가구에 제공된다. 만 0세는 육아휴직을 통해 가정에서 양육하는 것이 일반적이므로 양육수당 지급대상에 포함되지 않는다. 스웨덴의 양육수당은 가구소득과 상관없이 월 3,400SEK(약 370 유로)의 정액이 제공되며, 공보육 시설 이용에 대한 대체수당의 성격을 가진다. 즉, 공립과 사립 구분 없이 시설 이용에 대한 대체수당으로서 제공되는 우리나라의 양육수당과 달리 스웨덴에서는 자녀를 직접 양육하거나 사립 보육시설에 보내더라도 공보육 시설을 이용하지 않는 한 양육수당 지급대상이 된다. 또한, 공보육 시설을 시간제로 이용하더라도 양육수당의 일부를 받을 수 있다. 그러나 스웨덴은 공보육 시설이 워낙 잘 발달되어 있는 관계로 양육수당 수급률이 매우 저조한 수준이다. 2011년 기준, 양육수당을 도입한 지방정부에서 양육수당을 한 번이라도 받은 가구는 4.7%(8,568명)에 불과하며, 이는 만 1~2세 전체 아동의 2.5%에 불과하다. 또한, 양육수당 수급자 중에는 이민자와 저소득층 가구의 비중이 높으며, 양육수당 수급이 여성의 노동공급에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 평가된다(Ellingsaeter, 2012).

3. 핀란드

핀란드는 전통적으로 일과 가정의 양립 도모를 가족정책의 주요 목표로 삼아왔으며, 70% 중반대에 이르는 높은 여성 경제활동참가율과 1.83명에 달하는 높은 합계출산율을 유지하고 있다(OECD, 2012). 대부분의 핀란드 여성은 전일제로 근로하며, 시간제근로의 비중은 19.6%로 다른 유럽국가에 비해 상대적으로 낮다. 핀란드에서는 1990년부터 만 3세 미만 자녀에게, 그리고 1996년부터는 만 7세 미만의 자녀에게 공보육 시설을 이용할 수 있는 권리를 법적으로 보장하고 있다. 이와 더불어 핀란드는 양성평등에 기반하여 여성휴가를 장려하고, 부모의 양육비용 부담 완화에 중점을 둔 정책을 추진하여 왔다.

가. 육아휴직

핀란드의 육아휴직제도는 긴 기간과 높은 소득대체율, 그리고 여성휴가의 장려가 주요 특징이다. 모성휴가는 105일(약 15주)이며, 이후 158일(약 22주)의 육아휴직은 부와 모가 나누어 사용할 수 있다. 원칙적으로 육아휴직은 부와 모 양자 모두 사용할 수 있지만, 실질적으로는 육아휴직의 92%를 여성이 사용하고 있다. 또한, 여성은 육아휴직이 끝난 직후부터 자녀가 초등학교 2학년이 될 때까지 근로시간을 단축할 수 있다. 출산휴가와 육아휴직 급여는 소득에 연계되는데, 출산휴가의 첫 56일 동안은 최근 소득의 90%가 제공되며, 나머지 출산휴가와 육아휴직 기간에는 최근 소득의 70~75%에 해당하는 급여가 제공된다. 또한, 출산 전 취업을 하지 않았던 여성에게는 약 1년간 육아휴직 급여에 해당하는 급여가 제공된다. 미취업모에게 제공되는 금액은 22.96유로/일(약 574유로/월)이며, 출산 전 연간소득이 9,842유로 미만이었던 여성에게도 같은 금액이 제공된다.

핀란드에서는 육아휴직의 대부분을 여성이 사용하며, 육아휴직이 끝난 후에도 자녀가 3세에 이를 때까지 가정에서 자녀를 양육할 수 있는

선택권이 주어지는데, 이는 영아 자녀를 가진 여성의 노동공급에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 평가된다. 전반적으로 높은 여성 취업률에도 불구하고 3세 미만 자녀를 가진 핀란드 여성의 약 절반만이 일을 하고, 출산연령에 해당하는 25~34세 여성의 약 4분의 1만이 안정적인 고용계약을 맺고 있는 것으로 나타난다. 이와 같은 문제점을 해소하기 위해 핀란드 정부는 2002~2003년, 2007~2008년 두 차례에 걸쳐 부성휴가와 부성 육아휴직을 장려하는 대대적인 캠페인을 시행한 바 있다. 대표적인 사례가 ‘아빠 달(Daddy month)’의 도입이다. 이에 따라 자녀의 부(父)는 모(母)의 육아휴직이 끝날 무렵 최대 54일간 자녀 양육을 위한 휴직을 신청할 수 있으며, 이 중 18일은 모의 휴직과 동시에 이용 가능하다. 이러한 정책의 시행에 따라 육아휴직을 이용하는 남성의 비율이 82%로 증가하였으며, 부성 육아휴직 평균 이용일수는 약 15일이다.

나. 자녀지원 정책

핀란드의 자녀가 있는 가족에 대한 정부지출은 GDP 대비 약 3.3%로 높은 수준이다(OECD, 2012). 가족에 대한 대표적인 금전지원은 1948년에 도입된 아동수당이다. 아동수당은 자녀가 있는 가구의 소득보조를 위한 목적으로 도입되었으며, 17세 미만 자녀가 있는 가구에게 소득과 관계없이 제공된다. 아동수당은 자녀순위에 따라 증가한다. 금액은 첫째 자녀 월 104.19유로, 둘째 자녀 월 115.13유로, 셋째 자녀 월 146.91유로, 넷째 자녀 월 168.27유로, 다섯째 이상 자녀 월 189.63유로이다. 아동수당은 비과세 소득이다.

다. 보육정책

핀란드 정부는 1973년 아동보육법으로 정부가 보육서비스를 제공해야 할 의무를 명시하였고, 1990년에는 만 3세 미만 아동에게, 1996년에

는 취학 전 아동에게 가구의 경제적 수준이나 부모의 취업상태와 상관 없이 보육서비스를 이용할 권리를 보장하였다. 이에 따라 각 지방정부는 부모의 신청 시 2주 이내로 이용이 가능한 보육시설을 제공해야 할 의무를 갖는다. 핀란드의 보육시설은 대부분 공립으로 운영되며, 사립 시설 이용 아동은 전체의 5% 미만이다(서문희 외, 2011). 공립시설 이용료는 가족규모와 소득수준에 따라 차등화되는데, 대체로 지방정부가 보육료의 85%를 지원하고 부모 부담률은 약 15% 수준이다. 스웨덴과 마찬가지로 공립 보육시설 이용료에 상한선이 적용되는데, 그 금액은 2005년 기준 첫째 자녀는 월 200유로, 둘째 자녀는 월 180유로, 셋째 이상 자녀는 월 40유로이다.

핀란드는 1985년에 가장 먼저 양육수당을 도입한 국가로, 9개월의 육아휴직이 끝난 후 공립 보육시설을 이용하지 않는 만 3세 미만 아동을 대상으로 가구소득에 상관없이 양육수당을 제공하기 시작하였다. 양육수당을 도입하게 된 배경은 표면적으로는 부모의 선택권 확대이지만, 실질적으로는 당시 공보육 시설 부족으로 인한 초과수요 발생에 대응하기 위한 정책이었다(Ellingsaeter, 2012). 단기간에 보육시설의 공급을 늘리는 것보다는 공보육 시설 미이용에 대한 경제적 보상을 제공하는 데 드는 비용이 현저히 작으므로 양육수당을 도입하여 공보육 시설 부족으로 인해 발생하는 문제를 해결하고자 했던 것이다. 이에 따라 양육수당은 도입 당시 공보육 시설이 부족한 취약지역에 대한 지원의 성격이 강했다.

핀란드의 양육수당은 자녀 1인당 월 327.46유로이며, 지방정부에 따라 가구소득이나 자녀 수에 따른 추가수당이 지급된다. 다른 국가와 달리 핀란드에서 양육수당은 과세소득에 포함된다. 반면, 스웨덴과 마찬가지로 양육수당은 공보육 시설 이용에 대한 대체수당으로 사립시설이나 가정보육 이용 시에도 지원되며, 공보육 시설을 시간제로 이용할 경우에도 감면된 금액이 지원된다. 또한, 양육수당 수혜가구에서 만 3세 이상의 미취학 아동을 공보육 시설에 보내지 않을 경우, '자매형제 추가수당(sibling supplement)'으로 월 63~98유로가 지급된다. 양육수당

수급률은 도입 당시부터 높은 수준을 유지해 왔으며, 2007년 기준 만 3세 미만 자녀가 있는 가구의 약 52%가 양육수당을 받고 있다. 핀란드에서 양육수당 수급률이 높은 것은 자녀가 만 3세가 될 때까지는 가정에서 자녀를 양육하는 것이 자녀의 발달을 위해 좋다는 사회적 공감대가 형성된 데 기인하나, 이는 결과적으로 여성의 경력 단절을 초래하고 노동시장 복귀를 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다(Kosonen, 2011). 그 결과, 핀란드에서 장기 실업률이 가장 높은 집단은 육아휴직과 양육수당 제공기간이 끝난 만 3~6세 자녀를 둔 여성으로 나타나고 있다(Ellingsaeter, 2012).

자녀가 만 3세에 이를 때까지 가정양육이 선호되는 핀란드의 문화 상 핀란드 영아의 기관 이용률은 다른 북유럽 국가에 비해 현저히 낮다. 육아휴직 기간이 약 1년이므로 만 0세의 기관 이용은 거의 없고, 만 1세의 기관 이용률은 30%, 만 2세의 기관 이용률은 51%이다(2010년 기준, Ellingsaeter, 2012). 또한, 만 3~5세 아동의 기관 이용률도 68~78% 수준으로 90% 이상을 보이는 다른 북유럽 국가에 비해 낮는데, 이는 양육수당에 수반되어 제공되는 자매형제 추가수당이 유아의 기관 이용을 저해하면서 나타난 결과로 추정된다.

4. 노르웨이

노르웨이는 높은 합계출산율(1.88명)과 80%에 가까운 여성 경제활동 참가율을 동시에 달성하고 있는 국가이다. 노르웨이의 가족 및 자녀지원 정부지출액은 GDP 대비 3.34%로 OECD 평균보다 높으며, 보육과 조기교육에 대한 투자액도 GDP 대비 1.2%로 OECD 평균(0.7%)을 상회한다(OECD, 2012). 노르웨이의 가족정책은 양성평등에 기반하며, 부모 간 자녀양육 분담을 위해 부성휴가를 최초로 도입하였다. 노르웨이의 부성휴가는 OECD 국가 중 가장 길며, 상대적으로 높은 이용률을 보인다(<표 III-4>).

가. 육아휴직

노르웨이의 육아휴직제도는 긴 기간과 높은 소득대체율, 부성휴가의 활성화가 특징적이다. 노르웨이의 여성은 출산 전 12주의 임신휴가를 가지며 출산 후 최소 6주 동안 모성휴가를 이용해야 하는데 나머지 육아휴직은 부와 모 중 누구나 이용가능하다. 육아휴직 기간은 100%의 소득대체율로 47주(2013년 7월부터 49주) 또는 80%의 소득대체율로 최대 57주(2013년 7월부터 59주)이다. 아버지에게는 출산 후 1년 이내에 12주의 유급 부성휴가가 주어지며, 이는 어머니에게 양도할 수 없다. 전통적으로 양성평등에 기반한 가족정책을 추진해 온 노르웨이에서는 1977년부터 10주의 부성휴가가 주어졌으나, 1990년대 초반까지는 이를 이용하는 비율이 2~3%에 불과하였다. 이에 1993년에는 아버지의 자녀 양육 책임을 강화하기 위해 부성휴가 할당제(paternal leave quota)가 도입되었다. 이에 따라 아버지에게 자녀 출생 후 1년 이내에 10주간 사용할 수 있는 육아휴직이 주어졌으며, 이는 부모 간에 양도가 불가능하도록 제한을 두었다. 부성휴가 할당제 도입 이후 부성휴가 이용률이 급격히 증가하였으며, 2008년 기준 이용률은 90%에 달한다. 2013년 7월부터는 현재 12주인 부성휴가가 14주로 확대 시행될 계획이다.

〈표 III-4〉 OECD 일부 국가의 부성휴가 현황

| 국가 | 최대 기간 | 유급 기간 |
|-------|-------|-------|
| 노르웨이 | 14주 | 12주 |
| 아일랜드 | 14주 | 0주 |
| 아이슬란드 | 13주 | 8.4주 |
| 스웨덴 | 10주 | 8주 |
| 핀란드 | 7주 | 4.9주 |
| 프랑스 | 2주 | 2주 |
| 덴마크 | 2주 | 1.1주 |
| 영국 | 2주 | 0.4주 |
| 한국 | 0.4주 | 0.4주 |

자료: OECD Family Database(2012)

나. 자녀지원 정책

노르웨이에서는 자녀가 있는 가구의 소득보조를 위해 1946년부터 아동수당제도를 도입하였다. 아동수당은 18세 미만 자녀가 있는 가구를 대상으로 가구소득과 관계없이 자녀 1인당 월 NOK970가 제공되며, 비과세 소득이다.

다. 보육정책

노르웨이는 다른 북유럽 국가에 비해 보육시설이 부족한 편이었으나, 2000년 이후 지속적으로 보육시설을 확충하여 왔다. 보육시설 공급이 어느 정도 충분해지면서 2009년부터는 보육기관 이용이 영유아의 권리로 명시되고 있다. 노르웨이 보육기관의 약 45%는 공립이며, 나머지 55%는 사립이나 대체로 비영리로 운영된다. 다른 북유럽 국가에 비해 사립시설의 비율이 높은 것은 급증하는 보육수요에 부응하기 위해 정부가 사립시설 인가를 독려한 결과이다(서문희 외, 2011). 그러나 이용 아동 수 측면에서는 공립시설 이용 아동이 전체의 약 64%로 사립시설 이용 아동에 비해 상대적으로 많다. 사립시설의 기관 수에 비해 보육 아동 수가 상대적으로 적은 것은 사립시설에 가정보육도 포함되어 있기 때문이다.

노르웨이 영유아의 기관 이용률은 89.7%로 높은 수준이다. 육아휴직이 1년 남짓으로 긴 편에 속하므로 만 0세는 기관 이용이 거의 없고 가정양육이 일반적이다. 연령별 보육기관 이용률은 만 0세 4%, 만 1세 71%, 만 2세 88%, 만 3세 95%, 만 4~5세 97%이다(2011년 기준). 영아의 기관 이용률은 2001년 37.7%에서 2011년 79.5%로 두 배 이상 증가하였으며, 유아의 기관 이용률은 2001년 80.1%에서 2011년 96.5%로 증가하였다. 보육기관 이용은 주당 40시간 이상 전일제 이용이 전체의 88%를 차지하고, 주당 32시간 미만 시간제 보육은 7%에 불과하다. 노르웨이 영유아의 기관 이용률과 전일제 이용 비율이 높은 것은 여성

경제활동참여율이 높은 데 기인한다.

〈표 III-5〉 노르웨이 영유아의 보육기관 이용률

(단위: %)

| | 만 1~5세 | 만 1~2세 | 만 3~5세 |
|-------|--------|--------|--------|
| 2001년 | 63.3 | 37.7 | 80.1 |
| 2005년 | 76.2 | 54.1 | 90.8 |
| 2011년 | 89.7 | 79.5 | 96.5 |

자료: Statistics Norway

다른 북유럽 국가와 마찬가지로 노르웨이도 보육비용의 상당 부분을 국가가 보조하고 있다. 2004년에는 비용상한제를 도입하였고, 2013년 현재 공보육 시설 이용 시 월 최대 보육료 부담액은 NOK2,326(약 300 유로)로 부모 부담이 총비용의 20%를 넘지 않도록 규정하고 있다. 평균 사립 보육시설 이용료는 2011년 기준 만 0~2세가 월 NOK15,572, 만 3~5세가 월 NOK11,800로 공보육 시설에 비해 현저히 높으나, 정부 지원 증가로 부모 부담은 총비용의 20% 내외에 머물고 있다. 노르웨이 정부는 국공립과 사립 보육시설에 거의 차이를 두지 않고 시설지원금을 지원하고 있다.

노르웨이에서는 1998년 일련의 보육정책 개혁의 일환으로 양육수당을 도입하였다. 당시 노르웨이는 여성의 경제활동참여율이 높은 데에도 불구하고 다른 북유럽 국가에 비해 보육시설은 턱없이 부족하여 보육 시설에 대한 초과수요가 발생한 상황이었다. 이러한 배경하에서 정부는 부모가 자녀를 돌볼 수 있는 시간을 확대하고, 부모의 보육방식 선택권을 보장하는 한편, 자녀가 있는 가구와 자녀가 없는 가구 간 소득형평성을 제고하기 위한 목적으로 양육수당을 도입하였다. 양육수당 제공대상은 공보육 시설을 이용하지 않는 만 1~2세 자녀이다. 금액은 월 NOK3,303(약 400유로)이며, 비과세 대상이다. 사립 보육시설 이용 시에도 양육수당을 받을 수 있으며, 공보육 시설을 시간제로 이용할 경우

에는 양육수당의 일부를 받을 수 있다. 노르웨이의 양육수당은 도입 이후 지급대상과 금액이 점차 축소되어 왔다. 양육수당 지급대상은 원래 만 1~2세였으나, 2012년 8월부터 만 2세 자녀에 대한 양육수당이 폐지되고 만 1세 자녀(13~23개월)에게 제공되는 금액이 증액되었다. 현재 양육수당의 최대 수급기간은 11개월이며, 만 13~18개월 자녀에게는 월 NOK5,000, 만 19~23개월 자녀에게는 월 NOK3,303로 차등 제공된다. 공보육 시설을 주당 20시간 미만으로 이용하는 아동에 대해서는 양육수당의 50%가 지급된다(〈표 III-6〉).

〈표 III-6〉 노르웨이의 양육수당(2013년)

(단위: %, NOK)

| 공립 보육시설 이용시간 | 양육수당 적용비율 | 양육수당 금액 | |
|-----------------|--------------|-----------|-----------|
| | | 만 13~18개월 | 만 19~23개월 |
| 이용하지 않음 | 100 | 5,000 | 3,303 |
| 19시간 이내 | 50 | 2,500 | 1,652 |
| 20시간 이상 | 0 | 0 | 0 |

자료: Statistics Norway

노르웨이의 양육수당 수급률은 도입 당시에는 75%로 높았으나, 2011년에는 만 1~2세 아동의 25%로 현저히 감소하였다(Ellingsaeter, 2012). 2011년 기준, 양육수당을 지급받는 가구는 1세의 30%, 2세의 20%에 불과하다(〈표 III-7〉). 양육수당 수급률의 급격한 감소는 보육시설 공급이 늘어난 데 기인하는 바가 크다. 2005년부터 정부의 주도하에 보육시설이 급격히 늘어나고, 보육료 상한제 도입으로 부모 부담이 감소하여 보육시설에 대한 수요가 증가하면서 양육수당의 인기가 급격히 감소하였다. 그 결과, 양육수당은 원하는 기관 이용을 위해 대기할 때 단기적으로 받는 수당으로서의 성격이 강화되고 있다. 한편, 양육수당 수급은 가구의 교육수준 및 소득과 밀접한 관계를 보이며, 최근 양육수당 수혜집단은 저소득층, 저학력층, 이민자 가구로 균질화되어 가고 있다(Ellingsaeter, 2012). 최근 노르웨이 정부에서 양육수당을 감축한 것

은 양육수당의 부정적 측면—이민자 가구의 노동시장 이탈, 기관 미이용에 따른 아동의 언어습득 장애—에 대한 우려를 반영한 것이라 할 수 있다.

〈표 III-7〉 노르웨이의 연령별 양육수당 수급률

(단위: %)

| | 만 1~2세 | 만 1세 | 만 2세 | 전액 급여 받는 비율 |
|-------|--------|------|------|-------------|
| 1999년 | 75 | 79 | 71 | 84 |
| 2005년 | 58 | 52 | 52 | 79 |
| 2011년 | 25 | 30 | 20 | 75 |

자료: Ellingsaeter(2012)

5. 프랑스

프랑스는 광범위한 가족친화정책과 출산장려정책을 통해 높은 출산율과 여성 경제활동참가율을 유지하고 있는 국가이다(OECD, 2012). 최근 20년 동안 다른 유럽 국가들이 출산율 감소를 경험할 때에도 프랑스의 출산율은 지속적으로 증가해 왔으며, 현재 2.0명에 가까운 합계출산율은 아일랜드와 더불어 유럽 최고 수준이다. 프랑스의 높은 출산율은 제2차 세계대전 직후 저출산에 대응하기 위해 적극적인 출산장려정책을 시행해 온 결과이다. 프랑스의 가족정책은 출산휴가에서부터 가족수당 제공, 세제지원에 이르기까지 대가족에게 유리한 구조를 가짐으로써 다자녀 출산에 대한 경제적 유인을 제공하는 것이 특징이다. 또한, 보육지원과 관련하여 영아에 대해서는 노동시장 정책과 연계하여 가정보육을 활성화하고 부모 보조금을 지급하는 한편, 유아는 공공 교육기관을 통해 무상교육을 제공하는 이분법적 접근을 택하고 있다(서문희 외, 2011).

가. 육아휴직

프랑스의 출산휴가는 16주이며(셋째 자녀 이상은 26주, 쌍둥이는 최대 34주), 그 기간 동안 원래 급여의 100% 또는 최대 월 3,000유로가 제공된다. 부성휴가는 유급으로 최대 11일이 주어지며, 이는 출생 후 4개월 이내에 사용하여야 한다. 여성 육아휴직은 1977년부터 시행되었는데, 도입 당시에는 셋째 이상의 자녀를 출산한 경우 1~3년의 육아휴직이 주어졌다. 1984년에는 부 또는 모가 육아휴직을 이용할 수 있게 되었고, 1994년부터는 둘째 자녀, 2003년부터는 첫째 자녀 출산으로 확대 적용되었다. 2006년부터는 육아휴직의 유동적 사용이 가능해져 최저임금의 60%를 받으며 1년간 휴직하거나 최저임금의 35%를 받으며 최대 3년 동안 휴직하는 것 중 선택이 가능하다. 이 중 보편적인 형태는 후자이나, 고소득 전문직 여성일수록 짧은 육아휴직을 선택하는 경향이 있다. 프랑스에서 육아휴직의 96%는 자녀의 어머니에 의해 사용되고 있다. 육아휴직 급여는 가족수당기금(CNAF: Caisse Nationale des Allocations Familiales)에서 부담하며, 고용주의 경제적 부담은 없지만, 육아휴직이 끝난 후 여성이 복귀할 때까지 일자리를 보장해 줄 의무를 가진다. 또한, 자녀가 3세가 될 때까지 자녀를 돌보기 위해 노동시간을 단축하거나 일자리를 그만 둘 경우 부모수당(childcare choice supplement)이 제공된다.

나. 자녀지원 정책

프랑스에서 자녀가 있는 가족에 대한 정부지출액은 GDP의 약 3.98%로 OECD 국가 중 최고 수준이며, 가족에 대한 지원의 큰 부분을 차지하는 것이 가족수당이다. 보육서비스에 대한 지원은 GDP의 약 1.8%를 차지하는데, 이는 OECD 평균의 두 배에 가깝다(OECD, 2012). 프랑스의 아동수당은 둘째 자녀가 출생한 후부터 그 자녀가 20세가 될 때까지 제공되며, 두 명의 자녀가 있는 가구에는 월 127유로, 세 명의

자녀가 있는 가구에는 월 289유로, 네 명 이상의 자녀에 대해서는 자녀 당 월 162유로가 추가로 제공된다. 아동수당은 가구소득과 무관한 보편적 수당이나, 가구소득에 따라 3명 이상의 자녀를 둔 가구에 대해서 그 자녀가 3~21세일 경우 월 165유로의 가족보충수당(complement familial)이 추가적으로 지급된다. 가족보충수당의 소득한도는 부양자녀가 3명일 때 연 35,483유로, 부양자녀가 4명 이상일 때 연 41,408유로이다.

아동수당 외 가족수당으로는 출산수당, 입양수당, 기초수당, 편부모수당, 장애아동 교육수당, 주거수당 등이 있는데, 이는 가구소득에 따른 선별적 수당이다. 출산수당은 출산 관련 비용을 지원하기 위해 916.70유로를 지급하며, 수급을 위해서는 임신 14주 안에 태아검진 결과를 제출해야 한다. 수급대상 선정에 필요한 소득상한선은 자녀 수나 맞벌이 여부에 따라 다르다. 2013년 기준, 외벌이 부부의 소득상한은 27,855유로, 맞벌이 부부의 소득상한은 40,050유로이다. 입양수당은 만 3세 미만의 자녀를 입양하였을 때 183.34유로가 지급되며, 소득상한선은 출산장려금과 같다. 출산수당이 지급된 후 만 3세가 될 때까지는 자산조사를 토대로 매달 181.52유로(2011년 기준)의 기초수당이 제공된다. 기초수당은 저소득층 자녀의 교육관련 지출을 보장하기 위해 마련된 제도이다. 한편, 편부모 수당은 가구소득과 자녀 수에 따라 다른데, 한 자녀가 있는 편부모 가정에는 월 712유로, 둘째 이상부터는 추가로 월 189유로씩 제공된다. 장애아동에 대한 교육수당은 월 127~1,060유로이며, 주거수당은 월평균 210유로이다.

뿐만 아니라 프랑스 세제에 도입된 'Family quotient'는 3명 이상의 자녀를 둔 대가족에게 상당한 세제혜택을 제공한다. 프랑스의 납세 단위는 개인이 아니라 가족이며, 각 가구원에게는 일정 점수가 부여된다. 예컨대, 부부에게는 2점이, 첫째와 둘째 자녀에게는 각각 0.5점이, 그리고 셋째 이상의 자녀에게는 1점씩 부여된다. 결정세액은 가구소득을 가구원 점수로 나눈 값에 의해 결정되는데, 이에 따라 3명 이상의 자녀를 둔 가구일수록 과세 대상 소득이 작아져 결과적으로 세금감면 혜택을 누리게 된다.

다. 보육정책

프랑스는 영아에게는 양질의 공보육을 제공하거나 가정보육 시 부모 보조금을 지급하고, 유아에게는 공공 교육기관을 통해 무상교육을 제공하는 공교육체계가 확고하게 정립된 국가이다. 영아가 이용하는 보육시설은 크게 보육원(crèche), 일시보육시설, 가정보육으로 구분된다. 보육원은 모성휴가가 끝난 만 3개월부터 만 3세 미만의 영아를 부모가 일하는 시간에 보육하는 기관으로 지방자치단체, 기업, 부모협동조합 등이 가족수당기금으로 운영한다. 2006년 기준, 보육원의 64%는 지방정부가 운영하고, 29%는 부모협동조합 등 단체가 운영하고 있다(서문희 외, 2011). 미취업모의 자녀가 이용할 수 있는 일시보육시설은 49%를 지방정부가 운영하고 45%를 비영리단체가 운영한다(서문희 외, 2011). 가정보육은 정부의 인가를 받은 보육모가 본인의 집에서 1~4명의 아동을 보육하는 형태이다. 3세 미만 영아의 약 28%가 보육서비스를 이용하며, 이 중 약 3분의 2는 가정 보육모를 이용한다.

만 2년 3개월부터 6세 이하 아동은 모성학교(Ecole maternelle)를 이용할 수 있다. 프랑스는 유아에 대해 세계적으로 가장 확고한 공교육체계를 확립한 국가로서 만 4세 이상 유아의 모성학교 취원율은 100%에 가깝다(서문희 외, 2011). 모성학교는 대부분 공립이며, 만 3세 이상부터 6세까지 전체 아동에게 무상으로 제공된다.

프랑스에서는 영아 자녀를 양육하는 부모에게 가족수당기금 재원으로 다양한 부모 보조금을 제공하고 있다. 먼저, 노동시간 감소에 따른 보조금(Complément libre choix activité: CLCA)은 자녀양육을 위해 일을 중단하거나 근로시간을 단축하는 경우 이에 대한 경제적 보상 차원에서 제공되는 수당이다. CLCA는 첫째 자녀에 대해 6개월 동안 제공되며, 둘째 이상 자녀에 대해서는 만 3세가 될 때까지 제공된다. 급여액은 근로를 완전 중단한 경우 월 385.51유로, 시간제 근로의 경우 정상 근로시간의 50%까지는 월 249.22유로, 50~80%는 월 143.76유로가 지급된다. 기초수당 수급 자격이 없는 가구에 대해서는 기초수당 급

여액이 CLCA에 추가된다. 한편, 보충적 노동시간 감소에 따른 보조금(Complément optionnel de libre choix d'activité: COLCA)은 3명 이상의 자녀가 있는 가구를 대상으로 자녀양육을 위해 부모 중 한 명이 일을 그만둔 경우 제공된다. 급여액은 최대 1년간 월 805.39유로이다. 부모는 COLCA와 CLCA 중 선택할 수 있는데, COLCA는 CLCA에 비해 짧은 기간 동안 높은 수당이 제공된다.

보육서비스 선택에 대한 보조금(Complément de libre choix du mode de garde)은 만 6세 미만의 자녀를 인가받은 보육시설에 맡기거나 가정에서 보육모를 고용하여 양육하는 경우, 부모의 다양한 보육방식을 인정하며 부모가 지급하는 비용의 일부분을 지원하는 수당이다. 보조금은 보육유형(보육모 직접 고용/인가받은 보육모 고용/시설보육), 보육 자녀의 연령(영아/유아) 및 가구소득(3구간)에 따라 차등 지급된다. 먼저, 가정에서 직접 보육모를 고용하는 경우, 만 0~3세에 대해서는 소득이 연 20,706유로 이하이면 월 455.02유로, 소득이 연 20,706~46,014유로이면 월 286.92유로, 소득이 연 46,014유로를 초과하면 월 172.09유로의 수당이 제공된다. 만 4~6세의 자녀에 대해서는 50% 경감된 보조금이 적용된다. 회사나 단체에 등록된 보육모를 이용할 경우, 영아는 소득수준에 따라 최대 월 678.32유로가 지원되며, 보육시설을 이용할 경우 최대 월 819.67유로가 제공된다. 만 4~6세 자녀에 대해서는 마찬가지로 50%의 보조율로 지원이 이루어진다.

6. 영국

영국은 전통적으로 아동보육은 부모 책임이라는 가치관이 강한 나라이지만, 1997년 노동당이 집권하면서 보육 및 영유아 정책을 국가 전략 사업으로 규정하고 보육에 대한 정부의 책임을 강화해 왔다. 이에 따라 근로연계정책을 통한 보육서비스 지원, 보육시설에 대한 투자, 세제 개편 등을 통해 자녀가 있는 가구에 대한 경제적 지원이 확대되고 있다. 자녀가 있는 가구에 대한 정부지출액은 GDP 대비 4.22%로 OECD 국

가 중 최고 수준이며, 이 중 현금지원과 세제지원 비중이 상대적으로 높게 나타난다(OECD, 2012). 한편, 영국은 1999년부터 Sure Start Program을 통해 저소득층 아동에게 무상보육을 제공하는 한편, 2000년대 중반부터는 만 3~4세 아동에게 주당 15시간의 무상교육을 제공함으로써 보육정책의 보편성을 강화하기 위한 시도를 하고 있다. 그러나 정부의 지원 증대에도 불구하고, 영국 부모의 보육비 부담은 매우 높은 수준이다. 영국은 OECD 국가 중 가구의 보육비 부담이 가장 높은 국가로 일반 맞벌이 가구의 월 순소득에서 보육비 지출액이 차지하는 비중이 평균 27%에 달한다(OECD, 2011).²¹⁾

가. 육아휴직

영국의 모성휴가는 52주이다. 이 기간 동안 여성은 고용주가 지급하는 법정 육아휴직 급여(Statutory Maternity Pay, SMP)나 주정부가 제공하는 육아휴직 수당(Maternity Allowance, MA)을 받을 수 있다. SMP를 받기 위해서는 출산 전 26주(출산 직전 15주 포함) 이상을 근무했어야 하며, 평균 임금이 주당 102파운드 이상이어야 한다는 조건이 있다. MA 수혜대상은 SMP 비수혜대상인 반면, 출산 전 66주 동안 최소 26주를 근무하고, 출산 전 66주의 마지막 13주의 평균 임금이 주당 최소 30파운드인 여성이다. 위의 육아휴직 급여는 모두 39주 동안 제공되며, 나머지 13주는 무급이다. SMP는 첫 6주 동안 소득대체율이 90%, 나머지 33주는 평균 임금의 90% 또는 주당 135.45파운드 중 작은 금액이 지급된다. MA의 급여체제도 SMP와 같다.

한편, 영국의 부성휴가는 2주이고 급여체제는 모성휴가와 동일하다. 또한, 부(父) 또는 모(母)는 자녀가 5살이 될 때까지 최대 13주의 무급 휴가를 사용할 수 있으며, 고용주와의 협상에 추가적인 휴가 사용도 가능하다. 2011년부터는 부성휴가를 장려하기 위한 차원에서 모가 직장

21) OECD 평균은 12%임.

에 복귀한 후 최대 6개월까지 추가적으로 부성휴가를 사용할 수 있게 되었다.

나. 자녀지원 정책

영국의 아동수당(Child benefit)은 2013년 이전까지는 가구소득에 상관없이 16세 미만(전일제 이상 학생은 19세 미만)의 자녀를 가진 모든 가정에 정액이 지급되는 보편적 수당이었으나, 재정 절감 차원에서 올해부터는 부모 각각의 소득이 6만파운드 미만인 가구에 한하여 지급된다. 부모 중 한 명의 소득이라도 6만파운드 이상이면 아동수당이 제공되지 않거나, 아동수당을 계속 받으려면 '고소득 아동수당 부담금'(High income child benefit charge)을 통해 5만파운드 이상의 소득에 대해 100파운드당 1%의 세금을 내야 한다. 양쪽 부모의 소득이 각각 5만파운드 미만인 가구에는 종전의 아동수당 금액이 지급되며, 부모 중 한 명의 소득이 5만~6만파운드인 가정에는 감면된 아동수당이 지급된다. 아동수당의 최대 금액은 첫째 자녀에 대해서는 주당 20.30파운드이고, 둘째 이상 자녀에 대해서는 주당 13.40파운드이다. 자녀가 한명인 가구를 기준으로 환산하면, 아동수당 지원액은 연간 약 1,100파운드에 이른다. 그러나 변화된 아동수당 수혜조건하에서는 외벌이 부부와 맞벌이 부부 간 형평성 문제가 발생할 소지가 높다는 점이 지적되고 있다(Joyce, 2013). 예컨대, 부부가 각각 49,000파운드씩 총 98,000파운드의 소득을 가진 맞벌이 가구는 아동수당 수혜 대상이지만, 외벌이 가구에서 6만파운드의 소득이 있을 경우 총가구소득이 더 작음에도 불구하고 아동수당 수혜 대상이 되지 못하는 사례가 발생하게 된다.

다. 보육정책

영국 정부는 Sure Start Program²²⁾을 통해 저소득층에 무상보육을 제공하고 있으나, 일반 아동이 이용할 수 있는 공보육 시설은 제한적이

다. 종일제 보육시설 중 국공립 시설의 비율은 약 10%로 대부분의 시설을 민간이 운영하고 있다. 민간 중심의 공급구조하에서 영국의 육아 지원정책은 전통적으로 수요자의 보육비용을 경감하는 데 중점을 두어 왔다. 이 중 가장 보편적인 방식은 자녀관련 세액공제이다. 그러나 환급형 세액공제제도를 통한 보육비 지원은 지원금액이 높음에도 불구하고 보육료를 내는 시점과 환급받는 시점 간 시차가 존재하여 혜택의 체감도가 낮고, 상대적으로 저소득층의 수혜율이 낮다는 한계가 존재한다.

세액공제를 통한 보육비용 지원은 크게 근로빈곤층을 대상으로 하는 근로세액공제(Working Tax Credit: WTC)와 취업 여부와 관계없이 자녀가 있는 저소득 가구를 대상으로 하는 아동세액공제(Child Tax Credit: CTC)를 통해 이루어진다. 근로세액공제는 저소득층의 근로를 장려하기 위한 환급형 세액공제제도인데, 근로세액공제 항목 중 하나인 보육서비스 공제(childcare element)를 통해 보육비용의 70%까지 공제 가능하다. 수혜대상이 되기 위해서는 부모가 각각 주당 16시간 이상 유급근로 중이어야 하며(모성휴가 포함), Ofsted(Office for standards in education)의 인가를 받은 보육시설을 이용하여야 한다는 규정이 있다. Ofsted는 2007년에 설립된 독립기관으로 영국의 교육 및 보육서비스의 품질기준을 설정하고 이에 대한 조사 및 평가업무를 수행하는 기관이다. 인정되는 비용한도는 자녀 한 명당 최대 175파운드/주, 두 자녀 이상에 대해서는 최대 300파운드/주이다. 비용한도 내에서 70%까지 공제를 받을 수 있으므로 실질적인 지원액은 자녀 한 명에 대해 112.50파운드/주(175*70%), 두 자녀 이상에 대해서는 210파운드/주(300*70%)이다.

아동세액공제는 근로 여부와 상관없이 16세 이하 자녀가 있는 저소득층 가정을 대상으로 한다. 아동세액공제를 받기 위한 소득상한선은 연소득 32,200파운드(한 자녀 가구는 26,000파운드)이다. Ofsted에 등록

22) Sure Start Program은 The Children Act(2004년), The Childcare Act(2006년)에 근거하여 만 5세 미만의 저소득층 아동에게 보육, 조기교육, 건강, 가족지원 서비스를 통합적으로 제공함으로써 아동빈곤과 사회적 배제를 퇴치하고자 하는 목적으로 시행되고 있다. 이를 위해 전국에 약 800개의 Sure Start Children's Center를 설치하여 통합적인 서비스를 제공하고 있다.

된 보육시설을 이용하면 추가적 지원이 있으며, 소득이나 보육시설을 이용한 시간에 따라 지원금액이 달라진다. 아동세액공제 중 가족공제(family element)는 연간 545파운드, 자녀 1인당 공제(child element)는 한 자녀당 연간 2,720파운드, 장애아동 공제(disabled child element)는 연간 3,015파운드, 중증장애아동 공제(severely disabled child element)는 연간 1,220파운드이다. 맞벌이 부부가 각각 주당 16시간 이상 일할 경우, 아동세액공제와 근로세액공제를 동시에 받을 수 있다. 자녀 수 및 소득수준에 따른 세액공제액은 <표 III-8>과 같다.

<표 III-8> 영국의 소득수준별, 자녀 수별 세액공제액(2013년)

(단위: 파운드)

| 주당 16시간 미만 근로: 아동세액공제 | | | | 주당 16시간 이상 근로: 아동세액공제 & 근로세액공제 | | | |
|--------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 연소득 | 한 자녀 | 두 자녀 | 세 자녀 | 연소득 | 한 자녀 | 두 자녀 | 세 자녀 |
| | 최대 보육비 (175파운드) | 최대 보육비 (300파운드) | 최대 보육비 (300파운드) | | 최대 보육비 (175파운드) | 최대 보육비 (300파운드) | 최대 보육비 (300파운드) |
| 0 | 3,270 | 5,995 | 8,715 | 0 | 13,535 | 20,810 | 23,530 |
| 5,000 | 3,270 | 5,995 | 8,715 | 5,100 | 13,535 | 20,810 | 23,530 |
| 8,000 | 3,270 | 5,995 | 8,715 | 9,500 | 13,065 | 20,335 | 23,060 |
| 10,000 | 3,270 | 5,995 | 8,715 | 10,000 | 12,860 | 20,130 | 22,855 |
| 15,000 | 3,270 | 5,995 | 8,715 | 15,000 | 10,810 | 18,080 | 18,755 |
| 20,000 | 1,595 | 4,315 | 7,040 | 20,000 | 8,760 | 16,030 | 16,705 |
| 25,000 | 0 | 2,265 | 4,990 | 25,000 | 6,710 | 13,980 | 14,655 |
| 30,000 | 0 | 215 | 2,940 | 30,000 | 4,660 | 11,930 | 12,605 |
| 35,000 | 0 | 0 | 890 | 35,000 | 2,610 | 9,880 | 10,555 |
| 40,000 | 0 | 0 | 0 | 40,000 | 560 | 7,830 | 8,505 |
| | | | | 45,000 | 0 | 5,780 | 6,455 |
| | | | | 50,000 | | 3,730 | 4,405 |
| | | | | 55,000 | | 1,680 | 2,355 |
| | | | | 60,000 | | 0 | 305 |

출처: HM Revenue & Customs, UK

근로세액공제와 아동세액공제는 2013년 하반기부터 Universal Credit²³⁾ 제도로 전환될 예정이다. Universal Credit에서는 기존의 근로세액공제와 달리 부모 모두 16시간 이상 근로조건을 없애고, 근로시간과 무관하게 부모가 취업 중이면 보육비가 지원된다. 이는 미취업자가 단시간근로라도 하게끔 하는 유인을 제공하기 위해서이다. Universal Credit 제도가 도입되면, 수혜대상은 개인 기본공제액(약 10,000파운드) 이상의 소득이 있을 경우 보육비의 최대 85%를 지원받을 수 있으며, 개인 기본공제액 미만의 소득이 있을 경우 종전과 같이 보육비의 70%를 지원받게 된다.

이밖에 근로자의 자녀양육을 지원하기 위해 보육바우처 제공, 계약에 의한 위탁보육, 직장 어린이집 설치 등 고용주 지원제도도 존재한다. 가장 대표적인 정책은 Salary Sacrifice Scheme으로 해당 사업장의 근로자는 월급 중 일부를 보육바우처로 받고, 그 비용은 소득세 및 국가보험료 산정기준에 포함시키지 않는다. 바우처 기본액은 최대 55파운드/주(연간 2,860파운드)로 이에 대해 소득세와 국가보험료를 부담하지 않을 때 연간 약 900파운드의 절감효과가 발생한다. 2011년부터는 고소득자의 혜택이 감소하여 소득세 higher rate taxpayer는 28파운드/주, additional rate taxpayer는 22파운드/주를 공제받는다. 한편, 소득이 면세점 이하(156파운드/주)인 근로자는 소득세 감면효과가 없고, 소득이 primary threshold 이하(107파운드/주)인 근로자는 소득세와 국민보험료 감면혜택을 받을 수 없다. 고용주 제공 보육바우처는 근로세액공제와 달리 부모 중 한 사람만 일해도 받을 수 있으나, 자녀 수와 상관없이 금액은 동일하다. 2012년 기준, 고용주 제공 보육바우처는 전체 사업장의 약 5%에서만 제공되고 있으며, 수혜자는 약 45만명에 불과하다. 영국에서 3세 미만 영아의 기관 이용률은 39%이며, 만 3~4세 유아

23) 구직 중인 근로자나 저소득층을 위한 단일지원체제로 기존의 Income-based job-seeker's allowance, income-related employment and support allowance, income support, child tax credit, working tax credit, housing benefit을 하나로 통합한 제도로 2013년 10월에서 2017년 사이에 도입될 예정이다.

의 기관 이용률은 84%에 달한다(초등학교 입학연령은 만 5세). 2006년부터는 만 3~4세 전체 아동에 대해 주당 15시간의 무상교육이 제공되기 시작하였으며, 2013년 하반기부터 만 2세 소득하위 20%에게도 확대 적용되고 있다. 만 2세 무상보육은 2014년 하반기부터 소득하위 40%로 확대될 계획이다.

이상을 통해 살펴보면, 아동수당, 아동세액공제, 만 3~4세 무상교육을 제외하면, 영국의 보육정책은 부모의 취업상태와 연계하여 제공된다는 특징을 가진다. 이는 근로를 장려하기 위한 정책이나, 부모 중 한 사람이라도 일하지 않는 가구는 이종의 취약성에 노출될 위험이 존재한다.

7. 미국

미국은 전통적으로 자녀를 양육하고 사회화하는 책임이 가족에게 있다는 인식을 바탕으로 취약계층을 위한 소수의 공보육 외에는 보육서비스의 제공을 시장에 맡기고 있다. 다른 유럽 국가에 비해 미국의 보육정책은 포괄성 및 보편성이 결여되어 있으며, 빈민아동이나 장애아동 등 취약계층을 대상으로 한 선별적 지원이라는 특징을 가진다. 미국의 보육정책에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 1965년부터 저소득층 아동을 대상으로 실시하고 있는 조기보육·교육 프로그램인 Head Start와 저소득 취업모 가정에 아동보육 보조금을 제공하는 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)에 의한 지원이다.

가. 육아휴직

미국은 선진국 중 거의 유일하게 유급 출산휴가와 육아휴직이 법적으로 보장되어 있지 않으며, 정부의 개입을 최소화하기 위해 고용주의 재량에 맡기고 있다. 1993년 Family and Medical Leave Act에 의해 50명 이상의 근로자가 있는 기업에서는 출산 후 12주간 무급 출산휴가

를 사용할 수 있다. 캘리포니아는 최초로 유급 출산휴가를 도입한 주(州)로 근로자는 출산 후 최대 6주 동안 임금의 55%를 보장받는다. 일부 기업에서 육아휴직 급여를 제공하기도 하지만 이는 전체 기업의 11.4%에 불과하며(Department of Labor Statistics), 대부분의 부모는 병가, 개인휴가와 무급 출산휴가를 혼합하여 사용하고 있다.

나. 자녀지원 정책

선별적인 보육정책을 추진하는 미국에서 보편적인 아동수당은 없으며, 저소득층 외 일반가정에는 세금 감면을 통해 보육료를 간접적으로 지원한다. 먼저, 아동보호공제(Child and dependent care credit)는 만 12세 이하 아동의 보육비용에 대한 세액공제제도이다. 공제를 받기 위해서는 부모가 일을 하거나 구직활동 중이어야 하며, 한 명의 자녀에 대해 연간 최대 3,000달러, 두 자녀 이상은 연간 6,000달러까지 보육비용을 근로관련 비용(work-related expenses)으로 신청할 수 있다. 근로관련 비용으로 인정 시, 최대 35%에 해당하는 금액을 감면받을 수 있다. 한편, 아동세액공제(Child tax credit)는 가구소득이 130,000달러 미만이고, 17세 미만의 부양자녀가 있는 가구를 대상으로 하는 환급형 세액공제제도이다. 최대 지원액은 가구소득이 연간 110,000달러 미만인 경우에 제공되며, 110,000~130,000달러의 소득에 대해서는 지원액이 일정 비율로 감소한다. 자녀 1인당 세액공제액은 1998년 400달러에서 2012년 1,000달러로 증가하였다. 이와 더불어 미국의 근로장려세제(EITC)는 자녀의 유무 및 자녀 수가 지원액을 결정함으로써 빈곤아동 지원에 큰 기여를 하고 있다. EITC 급여는 무자녀 가구의 경우 최대 457달러이나, 한 자녀 가구는 1,050달러, 두 자녀 가구는 5,036달러, 세 자녀 이상 가구는 5,666달러로 급격히 증가하여 다자녀 가구에 대한 추가 지원을 제공한다. 마지막으로, 부양자 보호 지원계획(Dependent Care Assistance Plan)에 의하여 14세 미만 아동에 대한 보육료로 연간 5,000달러까지 과세 대상 소득에서 공제할 수 있다.

다. 보육정책

Head Start는 저소득층 영유아에게 사회성 및 학습능력을 함양할 수 있는 기회를 제공할 뿐 아니라 건강 및 영양 지원도 함께 제공함으로써 빈곤층 아동이 일반가정 아동과 동일선상에서 출발할 수 있도록 지원하는 포괄적 아동발달 프로그램이다. 수혜 대상은 총가구소득이 연방 빈곤선 130% 이하인 가구 또는 공공부조를 받는 가정의 아동 및 장애 아동이다. 원래는 만 3~5세 유아를 대상으로 한 프로그램이나, 1994년부터 전체 예산의 일부를 만 3세 미만 영아를 위한 Early Head Start 프로그램을 운영하는 데 사용하고 있다. Head Start 프로그램은 종일제와 반일제로 구분되나, 최근 연방정부의 예산 삭감으로 종일제 비중이 감소하고 있는 추세이다.

한편, 아동보육발달기금(Child Care and Development Fund: CCDF)을 통한 보육료 지원은 저소득층 가구(평균 소득의 85% 미만 또는 50% 미만)의 부모가 취업이나 구직활동에 전념할 수 있도록 13세 미만 자녀의 보육을 지원하는 제도이다. 지원대상 및 금액은 지역, 아동연령, 보육유형에 따라 차이가 존재한다. 지원방식 및 전달체계는 현금 지원, 서비스 위탁계약, 보육바우처 제공 등 자치주에 따라 상이하다. 2011년 기준, 약 160만명의 아동이 혜택을 받았으며, 아동보육발달기금으로 지원되는 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)에 의한 보육료 지원까지 합치면 총 240만명의 아동이 혜택을 받은 것으로 파악된다. 수혜가구의 약 절반은 가구소득이 연방 빈곤선(3인 가족 기준 \$18,530) 이하이며, 약 25%는 빈곤선 100~150%, 13%는 빈곤선 150% 이상이다. 수혜 대상은 13세 미만 아동이나, 실질적으로 보육료 지원을 받은 자녀의 약 3분의 2는 5세 이하 아동이다.

8. 소결 및 정책시사점

이상에서 살펴본 주요 선진국의 육아지원정책을 요약한 결과는 <표

Ⅲ-9)이며, <표 Ⅲ-10>에서는 보육정책을 보조대상에 따라 유형화하여 정리하였다. 보육시설 공급이 국가 주도로 이루어지고 있는지 민간 위주로 이루어지고 있는지에 따라 각국의 정책은 수요자 또는 공급자 중심 지원의 성격을 띠게 되나, 이는 어느 한 쪽의 성격이 상대적으로 더 강하게 나타난다는 것이지 거의 모든 나라가 수요자와 공급자에 대한 지원을 병행하여 시행하고 있다. 예컨대, 국공립 시설의 비중이 높은 북유럽에서는 시설운영비 지원을 통한 공급자 지원이 주를 이루나, 국가에 따라 세제 혜택, 양육수당, 부모 보조금 제공 등 수요자에 대한 지원도 제공되고 있다. 반면, 영국이나 미국과 같이 민간 위주의 보육 시설 공급이 이루어지고 있는 국가에서는 세제 혜택을 통한 수요자 지원이 주를 이루며, 공보육은 취약계층에 한정하여 제공되고 있다.

<표 Ⅲ-9> 주요 선진국의 육아지원정책 요약

| | 육아휴직 | 아동수당 | 보육 |
|-----|---|---|---|
| 스웨덴 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 기간: 최대 16개월 ○ 급여: 13개월 동안 소득대체율 80% 또는 연간 최대 440,000SEK, 나머지 3개월은 180SEK/일 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 만 0~16세 자녀 - 자녀 2명 이상인 가구에는 대가족 보충수당 추가 지급 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 공보육: 약 75%가 공립 ○ 무상보육: 만 3~5세 주당 15시간, 취업모 자녀는 주당 40시간 ○ 보육료 상한선 있음 ○ 양육수당: 일부 지자체(전체 지자체의 약 37%), 만 1~2세 공보육 시설 미이용 자녀 대상 |
| 핀란드 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 기간: 최대 9개월 ○ 급여: 첫 56일은 소득대체율 90%, 나머지 기간은 소득대체율 70~75% | <ul style="list-style-type: none"> ○ 만 0~16세 자녀 - 자녀 순위 높아질수록 증가 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 공보육: 대부분 공립 ○ 보육료 상한선 있음 ○ 양육수당: 만 9개월~3세 미만 공보육 시설 미이용 자녀 |

<표 III-9>의 계속

| | 육아휴직 | 아동수당 | 보육 |
|------|--|--|--|
| 노르웨이 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 100%의 소득대체율로 49주 또는 80%의 소득대체율로 59주 ○ 12주 유급 부상휴가 (최대 14주) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 만 0~17세 자녀 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 공보육: 45% 공립, 사립은 대부분 비영리 ○ 보육료 상한선 있음 ○ 양육수당: 만 1세 공보육 시설 미이용 자녀 |
| 프랑스 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 출산휴가 16주 <ul style="list-style-type: none"> - 소득대체율 100% 또는 최대 월 3,000 유로 ○ 육아휴직 1~3년 <ul style="list-style-type: none"> - 1년: 최저임금의 60%, 1~3년: 최저임금의 35% | <ul style="list-style-type: none"> ○ 만 0~20세 둘째 이상 자녀 <ul style="list-style-type: none"> - 자녀 순위 높아질수록 증가 - 3자녀 이상 가구에는 가족 보충수당 추가 지급 ○ 가족수당: 출산/입양/ 기초/ 편부모/ 장애아동 교육/주거수당 등 <ul style="list-style-type: none"> - 가구소득에 따른 선별적 수당 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 공보육: 영아 보육시설의 약 2/3가 공립, 유아 교육기관(모성학교)은 대부분 공립 ○ 무상교육: 만 3~6세 ○ 부모 보조금: 노동시간 감소에 따른 보조금, 보육서비스 선택에 대한 보조금(보육모, 보육시설 이용에 대한 보조) |
| 영국 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 기간: 최대 52주 ○ 급여: 첫 6주는 소득대체율 90%, 33주는 평균 임금의 90% 또는 £135.45/주, 마지막 13주는 무급 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 만 0~15세 자녀 <ul style="list-style-type: none"> - 부모 각각의 소득이 6만 파운드 미만인 가구 - 첫째 자녀에 대해 가장 높은 금액 지급 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 대부분 사립시설, 공보육은 취약계층 대상(Sure Start) ○ 세액공제(WTC+CTC)로 보육비용 지원 ○ 무상교육: 주당 15시간, 만 3~4세 전 계층, 2013년부터 만 2세 소득하위 20% |
| 미국 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 법적으로 보장된 육아휴직 없으며 기업의 자율적 운영에 맡김 | <ul style="list-style-type: none"> 아동수당 없음 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 대부분 사립시설 ○ 취약계층에 대한 공보육: Head Start ○ 소득공제, 세액공제로 보육비용 지원 |

〈표 III-10〉 유형별 보육정책 보조 형태

| 구분 | 국가 | 수요자 보조 | 공급자 보조 |
|--------|---------------------------|--|--|
| 수요자 중심 | 영국 미국 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 아동세액공제: 영국, 미국 ○ 소득공제: 미국 ○ 보육 바우처: 영국(일부 기업) ○ 저소득층 보육료 보조: 미국(주 단위의 프로그램) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국공립 보육시설은 전체 시설의 10% 내외 ○ 저소득층 대상 보육시설: 미국(Head Start), 영국(Sure Start) ○ 무상 공교육: 영국(만 3~4세) |
| 공급자 중심 | 스웨덴 프랑스 노르웨이 핀란드 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 부모 보조금: 프랑스 ○ 자녀세액공제: 프랑스 ○ 소득공제: 노르웨이 ○ 양육수당: 핀란드, 노르웨이, 스웨덴(일부 지방정부) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국공립 시설의 운영비용 보조: 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 프랑스 - 영유아 보육·교육기관이 대부분 공립시설 ○ 인가받은 국공립 및 사립시설 운영비용 보조: 노르웨이 - 사립기관이 약 53.7%(대부분 비영리) |

본 장에서 살펴본 바와 같이 주요 선진국에서는 보육정책, 자녀양육 지원정책, 노동시장 정책이 아동의 생애주기에 따라 유기적으로 연계되어 있다는 특징이 발견된다. 가정보육이 중요시 되는 영아기(특히 만 0세)에는 육아휴직 급여와 양육수당을 제공하여 가정양육을 장려하되 시설보육이 중요시되는 유아기에는 보육료 지원을 강화하거나 무상 공교육을 제공함으로써 시설보육을 장려하고 있다. 여성의 경제활동참여율이 높은 대부분의 선진국에서는 출산 후 첫 1년은 육아휴직을 이용하여 자녀를 직접 양육하는 것이 일반적이다. 이에 따라 만 0세의 시설 이용은 거의 없거나 매우 낮은 수준이다. 이는 육아휴직 이용이 보편화되어 있고, 육아휴직 기간 동안 상대적으로 높은 소득대체율이 보장되기에 가능하다. 주요 선진국에서 보육시설은 여성의 일과 가정 양립을 도모하기 위한 차원에서 이용되고 있으므로 보육시설 이용 증가는 여성의 노동시장 복귀시점에 대응하여 나타난다. 이는 여성의 취업 여부

와 무관하게 자녀가 영아일 때부터 과도하게 시설에 보육을 의존하는 우리나라와는 대조적인 양상이다. 또한, 공보육체계가 확고한 스웨덴에서는 취업모와 미취업모 자녀의 보육시설 이용시간을 차등화하고 있다.

부모의 보육비용 측면에서 살펴보면, 영국, 미국과 같이 민간부문 의존도가 높은 나라는 부모의 보육비 부담이 상대적으로 높으나, 프랑스와 북유럽 국가에서는 정부의 보조비율이 높고 보육료 상한제를 도입하여 부모의 보육비 부담이 과도하지 않도록 하고 있다. 보육료 상한제를 도입한 국가들은 대체로 국가가 직접 서비스를 공급하는 비중이 높다는 특징이 있다. 국공립 시설은 시설운영비를 국가나 지방정부로부터 지원받아 부모의 보육료로 이를 충당하지 않아도 되므로 안정적인 서비스를 상대적으로 저렴한 가격에 제공할 수 있다. 즉, 이들 국가에서 보육료 상한제가 제대로 작동할 수 있는 배경은 시설에 대한 정부지원 수준이 상대적으로 높다는 데 기인한다. 이에 반해 우리나라는 민간 중심의 공급구조하에서 보육료 가격상한제를 시행하여 수요자와 공급자 모두에게 불만족을 초래하고 있다. 공급자 입장에서는 영리시설인데 보육료를 자율적으로 책정하지 못하다 보니 운영상의 어려움이 발생하고, 수익을 극대화하기 위해 투입비용을 줄이거나 보육료 외에 특별활동비나 기타 필요경비를 과도하게 인상하는 방법을 택하게 된다. 공급자의 이와 같은 행태는 보육서비스의 품질 저하 또는 보육비용 증가로 이어져 수요자의 만족도를 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 높다.

마지막으로 일부 북유럽 국가에서 시행하고 있는 양육수당은 공보육 서비스 이용에 대한 대체수당의 성격을 갖는다는 점이 특징적이다. 즉, 자녀를 가정에서 양육하는 경우와 더불어 사립 보육시설을 이용하더라도 양육수당이 제공된다. 우리나라의 양육수당이 국공립과 사립 구분없이 시설 미이용에 대한 지원이라면, 북유럽 국가의 양육수당은 공보육 서비스 미이용에 대한 지원이다. 북유럽 국가에서는 국가의 일차적 책임이 공보육 시설을 통해 서비스를 제공하는 것이며, 이것이 가능하지 않을 때 공보육 서비스를 이용하지 못하는 것에 대한 경제적 보상을 제공하기 위해 양육수당을 활용하고 있다. 즉, 양육수당은 국가를 통한

보육서비스 공급과 비교하여 보조적 성격을 갖는다. 노르웨이에서는 공보육 시설 공급이 부족하던 시절에 양육수당을 도입하였으나 공보육 시설 공급이 증가함에 따라 양육수당의 인기가 하락하고 있으며, 확고한 공보육체계가 확립된 스웨덴에서 양육수당을 받는 가구는 전체 가구의 3%에 미치지 못한다. 뿐만 아니라 양육수당 제공대상은 노르웨이 만 1세, 스웨덴 만 1~2세, 핀란드 만 9개월~2세로 자녀가 영아일 때 일시적으로 제공하는 수당의 성격이 강하다. 자녀가 만 0세일 때는 모(母)의 육아휴직 기간 동안 급여가 제공되기 때문에 양육수당 제공은 육아휴직이 끝난 만 1세부터 시작되는 것이 일반적이다. 한편, 이들 국가에서 양육수당의 주요 수혜대상은 저소득층 및 이민자 가구이고, 양육수당 수급이 여성의 경제활동참여를 저해하는 부작용을 초래함에 따라 양육수당제도가 점차 축소되고 있는 추세이다. 이는 우리나라에서 과거 취약계층 영아에게 제공되던 양육수당을 올해부터 시설을 이용하지 않는 만 0~5세 전체 아동으로 전폭 확대한 것과 대조되는 양상이라 할 수 있다.

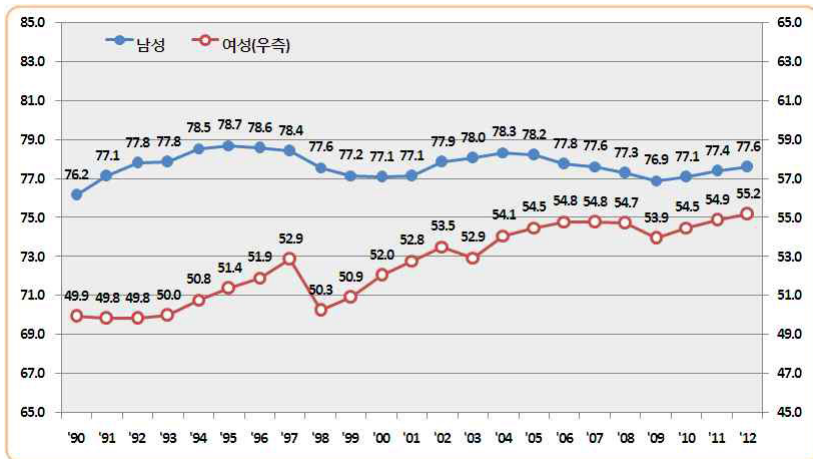
Ⅳ. 보육정책과 여성 노동공급

1. 여성 노동공급 추이

2012년 말 기준 우리나라 15~64세 여성의 경제활동참가율은 55.2%로 남성 경제활동참가율의 약 70% 수준이다. 지난 20여 년 동안 남성의 경제활동참가율은 70% 후반대에서 거의 변화를 보이지 않는데 반해, 여성의 경제활동참가율은 1990년 50%에서 2012년 55.2%로 20여 년간 5%p 소폭 상승하였으나, 2000년대 후반 이후 성장이 정체되고 있는 양상을 보이고 있다([그림 Ⅳ-1]).

[그림 Ⅳ-1] 15~64세 인구 성별 경제활동참가율(1990~2012년)

(단위: %)

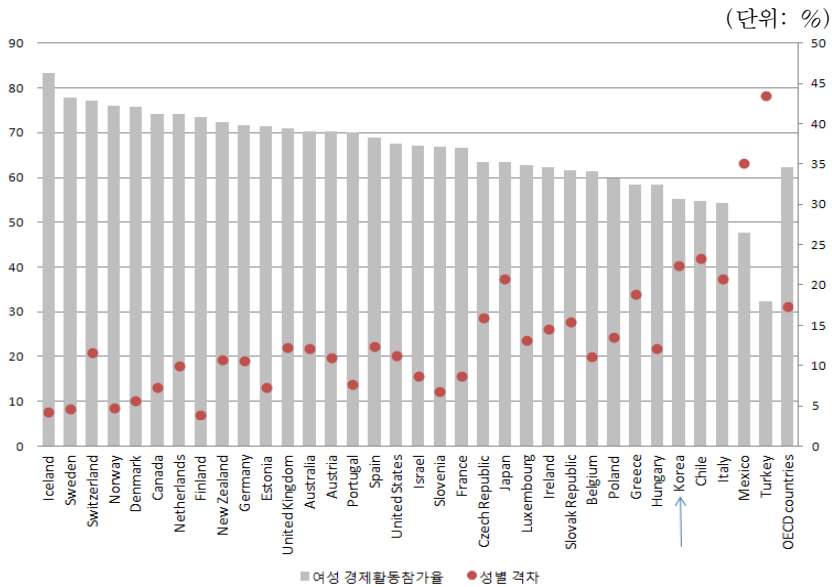


자료: 통계청

지난 20여 년간 여성 경제활동참가율이 소폭 상승했음에도 불구하고

우리나라 여성의 경제활동참가율은 OECD 국가 평균이나 국가의 경제 여건을 고려해도 여전히 낮은 수준이다. 2012년 기준, 우리나라 15~64세 여성의 경제활동참가율은 OECD 평균에 비해 7%p 낮은 반면, 성별 경제활동참가율 격차는 OECD 평균에 비해 5%p 높게 나타난다([그림 IV-2]). OECD 주요국 중 우리나라보다 여성의 경제활동참가율이 낮은 나라는 칠레(54.6%), 이탈리아(54.2%), 멕시코(47.8%), 터키(32.3%) 정도이다. 반면, 아이슬란드의 여성 경제활동참가율은 무려 83.3%에 달하며, 이밖에 스웨덴, 스위스, 노르웨이, 덴마크도 70% 후반대의 높은 여성 경제활동참가율을 보인다. 여성의 경제활동참여가 활발한 북유럽 국가에서는 남성과 여성의 경제활동참가율 격차가 매우 작게 나타나고 있는 것이 특징적이다([그림 IV-2]). 이들 국가에서 성별 경제활동참가율 격차는 4~5%p 내외에 불과한 데 반해, 우리나라의 성별 경제활동참가율 격차는 무려 22.4%p에 이르는 것으로 나타난다.

[그림 IV-2] OECD 국가 15~64세 여성 경제활동참가율 및 성별 격차 (2012년)

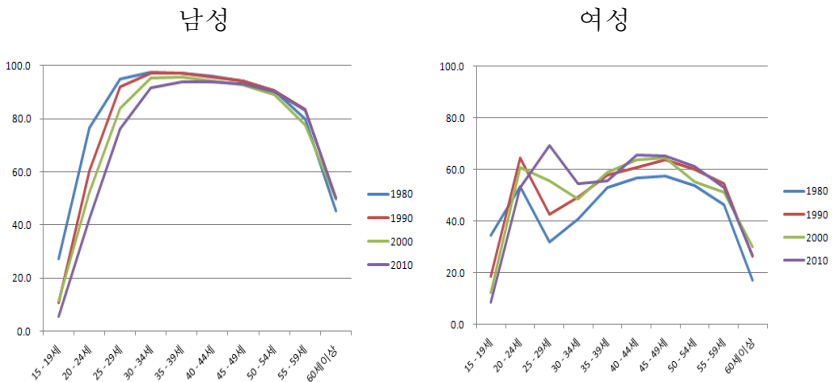


자료: OECD Statistics

우리나라의 성별 경제활동참가율 격차는 노동시장 진입단계인 20대에는 나타나지 않다가 30대 이후부터 결혼, 출산, 자녀양육 등에 의해 여성 노동력이 대거 시장에서 퇴출하면서 발생한다([그림 IV-3]). 연령에 따른 남성의 경제활동참가율 변화 양상은 전형적인 역U자형 커브로 나타나는데, 30대까지 경제활동참가율이 지속적으로 증가하다가 40대 중반에 최고 수준을 유지하며, 50대 이후 점차 감소하는 양상을 보인다. 반면, 여성의 연령별 경제활동참가율은 쌍봉형(M자형) 커브로 나타난다. 이는 출산 및 자녀양육으로 인해 노동시장에서 이탈한 여성이 자녀가 초등학교에 입학할 무렵 노동시장에 재진입함에 따라 나타나는 양상이다. 이러한 쌍봉형 커브는 우리나라와 일본에서만 나타나는 독특한 현상으로 일과 가정의 양립 도모가 수월한 대부분의 선진국에서는 여성의 연령에 따른 경제활동참가율 변화 양상이 남성과 비슷한 역U자형 커브를 보인다([그림 IV-4]).

[그림 IV-3] 성·연령별 경제활동참가율(1980~2010년)

(단위: %)

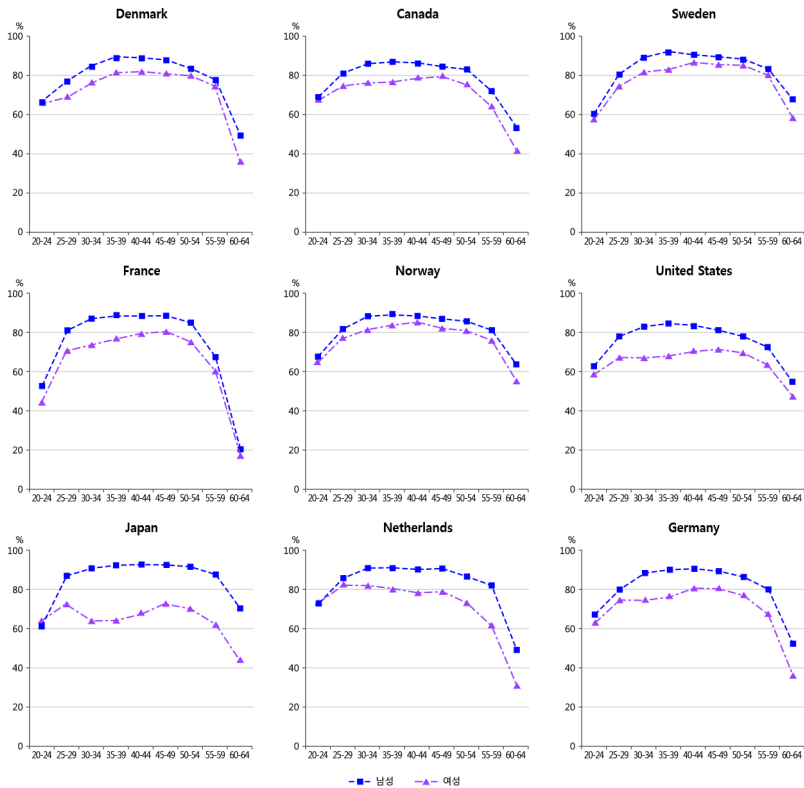


자료: 통계청, 『경제활동인구조사』

우리나라 여성의 연령에 따른 경제활동참가율 변화에서 나타나는 쌍봉형 커브는 지난 30년간 일관되게 관찰되어 온 양상이나, 출산 및 자녀양육으로 노동시장에서 이탈하는 여성의 비율은 시간이 지남에 따라

점차 감소한 것으로 나타난다([그림 IV-3]). 출산 및 자녀양육이 여전히 여성의 노동공급에 제약요인으로 작용하고 있기는 하지만, 여성의 노동시장 지위 향상, 육아휴직 이용 증가, 보육시설 이용의 보편화 등으로 과거에 비해 출산 및 자녀양육으로 인하여 기혼 여성의 노동공급이 제약을 받는 경우가 감소하고 있는 것으로 추정된다. 또한, 지난 30년간 변화 양상을 살펴보면, 여성의 경제활동참가율이 급격히 감소하는 시기가 20대 중반에서 30대 초반으로 늦춰졌음을 볼 수 있다. 이는 여성의 교육수준이 상승함에 따라 교육기간이 증가하고, 학업을 마친 후 노동시장 참여가 증대하면서 결혼 및 초산 연령이 높아진 데 기인한다.

[그림 IV-4] OECD 주요국의 성·연령별 경제활동참가율 비교(2011년)

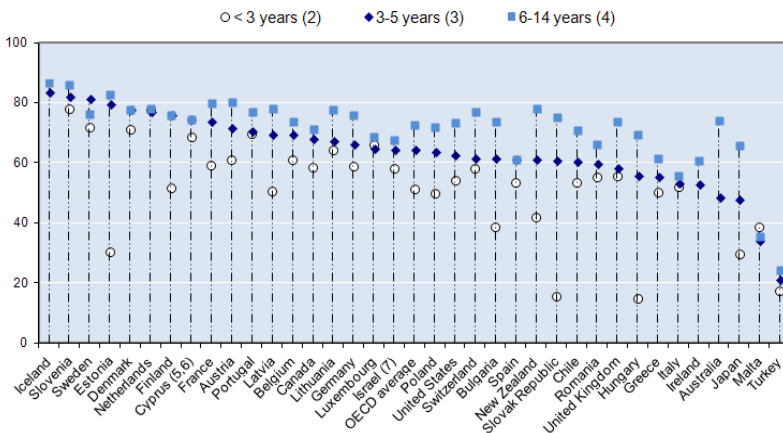


자료: OECD, 『Labor Force Statistics Database(2011)』

아울러 2000년까지만 하더라도 30~34세에서 여성의 경제활동참가율이 최저점을 찍은 후 바로 상승하였으나, 2010년에는 최저점에 머무는 구간이 30~39세로 연장되었음을 볼 수 있다. 30대 전반에 걸쳐 여성의 경제활동참가율이 낮게 나타나는 것은 만혼의 증가로 30대 후반에 첫 출산을 하는 경우가 늘어난 결과로 추정된다.

일반적으로 자녀를 가진 여성의 고용률은 자녀가 없는 여성의 고용률보다 낮게 나타나며, [그림 IV-5]에서 볼 수 있듯이 자녀를 가진 여성의 고용률은 다시 최연소 자녀의 연령에 따라 변화를 보인다. 최연소 자녀가 영아일 때는 육아휴직을 이용하여 가정에서 직접 자녀를 양육하는 경우가 많으므로 모(母)의 고용률이 최저 수준을 보이나, 자녀의 기관 이용이 보편화되는 3세 이상부터는 여성의 노동시장 복귀가 증가하기 시작하며, 자녀가 초등학교에 입학할 즈음 추가적으로 노동공급이 증가하는 양상을 볼 수 있다.

[그림 IV-5] OECD 국가의 최연소 자녀 연령에 따른 여성 고용률(2009년)
(단위: %)



자료: OECD Family Database(2012)

최연소 자녀 연령에 따른 여성 고용률의 변화는 육아휴직의 기간 및 활성화 정도, 시간제 근로의 활성화 정도, 보육시설 이용률, 자녀양육

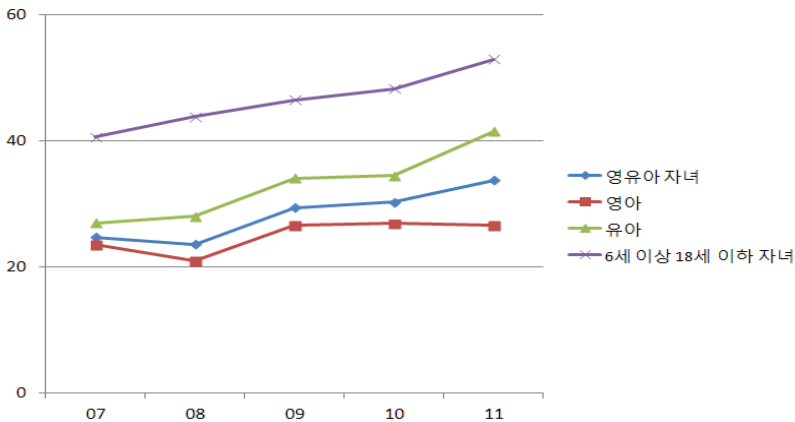
방식에 대한 선호 등에 따라 국가별로 큰 차이를 보인다. OECD 국가 중 에스토니아, 핀란드, 슬로바키아, 헝가리에서는 최연소 자녀가 영아인 모(母)와 유아인 모의 고용률 차이가 현저히 크게 나타난다. 특히, 영아 자녀를 가진 슬로바키아 여성의 고용률은 불과 15.7%로 유아 자녀를 가진 여성의 4분의 1에 불과하다. 여성의 경제활동참가율이 높은 북유럽 국가 중에서는 영아 자녀를 가진 핀란드 여성의 고용률이 51.8%로 상대적으로 낮게 나타난다. 이들 국가에서 영아자녀를 가진 여성의 고용률이 두드러지게 낮게 나타나는 것은 긴 육아휴직에서 그 원인을 찾을 수 있다. 예컨대, 에스토니아, 헝가리, 핀란드, 슬로바키아의 육아휴직 기간은 최대 156주에 달한다. 반면, 육아휴직이 상대적으로 짧고 보육시설이 잘 발달되어 있는 북유럽 국가나 시간제 근로가 보편적인 네덜란드와 스위스에서는 영아모와 유아모 간 고용률 격차가 상대적으로 작게 나타남을 볼 수 있다.

다음에서는 재정패널을 이용하여 영유아 자녀가 있는 우리나라 기혼 여성의 고용률을 살펴보았다. 2011년 기준, 영유아 자녀를 가진 여성의 고용률은 33.7%로 취학연령(6~18세) 자녀를 가진 여성의 고용률 52.9%에 비해 무려 20%p 가까이 낮다. 영유아 자녀 중에서도 부모가 자녀양육에 투입하는 시간이 많은 영아인지 기관보육이 가장양육을 어느 정도 대체가능한 유아인지에 따라 모(母)의 고용률에 큰 차이가 나타난다. 즉, 최연소 자녀가 유아인 여성의 고용률은 41.5%인 데 비해, 최연소 자녀가 영아인 여성의 고용률은 26.6%에 불과하다. 최연소 자녀 연령에 따른 여성의 고용률 변화는 자녀가 영아일 때는 가정에서 직접 자녀를 양육하다가 자녀가 기관을 이용할 수 있는 나이가 되면 일부 여성의 경우 노동시장 복귀가 이루어지는 양상을 반영한다.

재정패널 1~5차 조사자료를 이용하여 2007년에서 2011년 사이 자녀를 가진 여성의 고용률 변화를 살펴본 결과는 [그림 IV-6]과 같다. 해당 기간 동안 통계청에서 발표한 우리나라 15~64세 여성의 경제활동참가율은 약 53%로 거의 변화가 없는 데 비해, 자녀가 있는 기혼 여성의 고용률은 최근 5년 동안 소폭 상승세를 보인다. 그 중에서도 최연소

자녀가 취학아동(6~18세)인 여성의 고용률 증대가 두드러지는데, 2007년 41%에서 2011년 53%로 12%p 가까이 증가하였다. 한편, 최연소 자녀가 영유아인 여성의 고용률은 해당 기간 내에 9%p 증가하였으며, 이 중 유아모의 고용률 증대가 두드러진다. 해당 기간에 영아모의 고용률은 24%에서 27%로 미미하게 증가한 데 비해, 유아모의 고용률은 2007년 27%에서 2011년 41%로 14%p 증가하여 상대적으로 큰 증가폭을 보이고 있다.

[그림 IV-6] 최연소 자녀 기준 여성 고용률(2007~2011년)



자료: 재정패널 1~5차 조사

재정패널을 통해 추정한 영유아 자녀를 둔 여성의 고용률과 보육통계의 영유아 기관 이용률을 비교하면, 영아의 어린이집 이용률이 2007년 31%에서 2011년 54%로 급격히 증가하였음에도 불구하고 영아 자녀를 가진 여성의 고용률은 3%p 증가하는 데 그치고 있다.²⁴⁾ 이처럼 최근 4년간 영아의 어린이집 이용이 현저하게 증가하였음에도 불구하고

24) 재정패널에서는 최연소 자녀가 유아인 여성의 고용률이 최근 4년 사이 큰 폭으로 상승한 것으로 나타나는데, 해당 기간 동안 유아의 기관 이용률은 80% 내외에서 거의 변화를 보이지 않고 있다. 이는 모의 취업 여부와 관계 없이 유아에게는 기관 이용이 보편화되어 있어 유아모의 고용률 증대에 따른 추가적인 기관 이용 증가가 나타나지 않은 것으로 이해할 수 있다.

고 영아모의 고용률이 크게 증대하지 않은 것은 우리나라에서 영아의 기관 이용이 여성의 노동시장 복귀 또는 신규 진입을 도모하는 기능을 하고 있기보다는 단순히 미취업모의 자녀양육 부담 완화를 위해 활용되고 있을 가능성이 높음을 시사한다. 보육시설의 기본적인 취지가 여성이 안심하고 자녀를 맡기고 일을 할 수 있는 환경을 조성해 주는 데 있음을 고려할 때, 여성의 노동시장 참여와 연계되지 않은 영아의 과도한 시설 이용은 우려할 만한 사항이다. 앞서 제Ⅱ장에서 살펴본 바와 같이 OECD 주요국과 비교하여서도 우리나라 영아의 보육시설 이용률은 영아모의 고용률에 비해 기이하게 높은 수준이다.

일과 가정의 양립 도모를 통한 여성의 노동공급 증대는 보육정책의 주요한 목표 중 하나이다. 저출산 및 고령화 추세로 향후 경제활동인구가 급격히 감소할 것으로 예상되는 상황에서 여성인력 확보는 국가의 성장잠재력 확충을 위해 중요한 의미를 갖는다. 특히, 현 정부의 핵심 과제인 ‘고용률 70%’를 달성하기 위해서는 결혼 및 출산으로 인해 노동시장에서 퇴출한 기혼 여성의 노동시장 복귀와 재진입을 촉진하는 것이 필수적이다. 2013년 6월 4일 관계부처 합동으로 발표한 ‘고용률 70% 로드맵’에서는 고용률 70%를 달성하기 위해 향후 5년간 여성 고용률을 53.5%에서 61.9%로 8.4%p 높이는 것을 목표로 제시하고 있다. 이는 지난 10년간 여성의 경제활동참가율이 불과 1.5%p 증가하였음을 고려할 때, 획기적인 변화 없이는 달성하기 힘든 수치인 듯 보인다. 여성 노동공급 증대를 위해서는 시간제 일자리 확충, 유연한 근로환경 조성과 같은 노동시장 정책이 무엇보다 중요하지만, 자녀를 출산한 여성이 안심하고 자녀를 맡기고 노동시장에 복귀할 수 있도록 지원하는 보육정책이 여성 노동공급 증대를 위한 첫걸음이라 할 수 있다.

2. 보육료 지원과 여성 노동공급에 대한 이론적 배경

출산 및 자녀양육이 여성의 경제활동참여를 제약하는 직접적인 이유는 육아가 어머니의 노력과 시간을 요구하는데 어머니의 시간은 제한

되어 있기 때문이다. 고전경제학의 분석들에서 개인의 노동시간에 관한 의사결정은 유보임금(reservation wage)과 시장임금(market wage)의 비교로 요약된다. 여성은 유보임금과 시장임금을 비교하여, 유보임금을 상회하는 임금이 시장에서 제안될 때 노동공급 결정을 내린다는 것이다. 시장임금은 개인의 학력, 경력, 기술 등 인적자본에 의해 결정되며, 유보임금은 개인의 인적자본뿐 아니라 다른 가구원의 임금, 가구자산 등에 의해 영향을 받는다. 기혼 여성의 경우 자녀의 존재나 자녀 수는 유보임금을 높이는 방향으로 작용할 수 있는데, 이는 자녀가 비용을 수반하는 내구성 소비재와 같은 역할을 하기 때문이다(Becker, 1960). 여성이 경제활동에 참여할 경우 대신 자녀를 돌봐줄 사람이나 기관에 비용을 지불해야 하기 때문에 어린 자녀를 양육해야 하는 여성의 유보임금은 그만큼 높아진다. 한편, 이미 노동공급을 하고 있는 여성은 보육비 지출이 순임금을 낮추는 방향으로 작용하므로 임금이 주어진 상황에서 보육비 증가는 노동공급 감소로 이어질 수 있다.

다음에서는 단순한 효용 극대화 모형을 통해 보육료 지원이 여성의 노동공급에 미치는 영향을 예측해 보고자 한다. 자녀를 보육하는 대표적인 기혼 여성이 존재하는 경제에서 기혼 여성의 효용 극대화 모형이 다음과 같이 주어졌다고 가정한다.

$$\max U = U(S, X) \quad (1)$$

s. t.

$$S = T - L - C_h \quad (2)$$

$$C_h + C_i = \bar{C} \quad (3)$$

$$X \leq wL - P_c C_i \quad (4)$$

위 모형에서 대표적인 여성은 일반재화에 대한 소비(X)와 여가(S)로부터 효용을 얻는다. 분석의 편의를 위해 여성이 자녀양육에 쓰는 시간(C_h) 또는 직접 자녀양육에서 발생하는 효용은 효용함수에 들어가지 않는다고 가정하였다. 직접 자녀를 양육하는 데서 오는 즐거움과 여가

를 소비하지 못하는 데서 오는 비효용이 상쇄될 수 있기 때문에 이는 아주 비현실적인 가정은 아니다. 첫 번째 제약조건(식 2)은 기혼 여성의 시간에 관한 것으로 육아부담을 지고 있는 여성이 경제적 선택의 대상으로 삼고 있는 총시간(T)이 노동공급(L , 시간당 임금을 w), 여가(S), 집에서 직접 자녀를 돌보는 시간(C_h)으로 배분됨을 의미한다. 두 번째 제약조건(식 3)은 한 명의 자녀양육에 드는 시간이 \bar{C} 로 일정하게 주어지며, 이는 가정에서 직접 육아하는 데 소요되는 시간 C_h 와 보육시설에서의 육아시간 C_i 의 합으로 이루어짐을 의미한다. 세 번째 제약조건(식 4)은 기혼 여성의 예산제약식이다. 기혼 여성은 노동공급을 통한 임금소득을 재화를 위한 소비와 시장에서 보육서비스 구입(P_c : 보육서비스의 시간당 가격, C_i : 시장에서 구입한 보육서비스 시간)을 위해 지출한다. 식 (1)~(4)를 합치면, 다음의 제약식이 도출된다.

$$X \leq w(T - S - C_h) - P_c(\bar{C} - C_h) \quad (5)$$

위의 제약식하에 다음과 같은 Kuhn-Tucker 조건이 충족될 때, 소비자의 효용이 극대화된다.

$$\mathcal{L} = U(S, X) + \lambda[w(T - S - C_h) - P_c(\bar{C} - C_h) - X] \quad (6)$$

$$\frac{\partial \mathcal{L}}{\partial S} - w\lambda \leq 0, S \geq 0 \text{ and } S \frac{\partial \mathcal{L}}{\partial S} = 0 \quad (7)$$

$$\frac{\partial \mathcal{L}}{\partial X} - \lambda \leq 0, X \geq 0 \text{ and } X \frac{\partial \mathcal{L}}{\partial X} = 0 \quad (8)$$

$$\lambda(-w + P_c) \leq 0, C_h \geq 0 \text{ and } C_h \lambda(-w + P_c) = 0 \quad (9)$$

$$w(T - S - C_h) - P_c(\bar{C} - C_h) - X \geq 0, \lambda \geq 0 \text{ and } \lambda \frac{\partial \mathcal{L}}{\partial \lambda} = 0 \quad (10)$$

보육료 지원이 여성의 노동공급에 미치는 영향과 관련하여 조건식 (9)가 의미하는 바는 만약 $-w + P_c < 0$ 이면 $C_h = 0$ 이 성립할 것이라는 점이다. 이는 시간당 임금률(w)이 시간당 보육서비스 가격(P_c)보

다 클 경우($-w + P_c < 0$), 자녀양육을 전적으로 기관에 맡기고 가정에서의 양육시간은 0이 될 것이라는 것을 의미한다. 이 조건식의 의미를 해석해 보면, w 는 한 시간을 가정에서 자녀를 돌보는 데 사용하고 일을 하지 않음으로써 발생하는 기회비용이며, P_c 는 보육시설에 맡겼을 때 발생하는 비용 혹은 가정에서 육아를 하기로 결정함으로써 절약할 수 있는 비용이다. 따라서 시간당 임금률(w)이 보육서비스 가격(P_c)보다 더 크면, 기혼 여성은 자녀를 보육시설에 맡기고 노동공급을 하기로 결정하게 된다. 위의 모형에서는 보육에 쓰는 시간 C_h 가 효용함수에 들어가지 않는다고 가정했기 때문에 여성의 선택은 C_h 를 한 시간 돈을 버는 데 쓰는 것이 더 좋은지 아니면 가정에서 육아를 하는데 쓰는 것이 좋은지의 단순한 선택으로 좁혀진다. 즉, 여성의 노동공급 결정은 시설에 맡길 경우 시간당 P_c 의 비용이 드는 것과 한 시간 일했을 때 w 를 벌 수 있다는 사실을 고려하여 이루어진다.

정부의 보육료 지원 확대가 여성의 노동공급에 미치는 영향에 대해 위 모형이 시사하는 바는 다음과 같다. 시장임금이 주어진 상황에서 정부의 보조를 통해 보육서비스 가격(P_c)이 낮아질수록 조건식 (9)에서 $-w + P_c < 0$ 의 조건이 성립할 가능성이 커지고, 따라서 $C_h = 0$ 이 성립할 가능성이 높아진다. 즉, 기혼 여성은 정부 보조로 보육서비스의 가격이 하락함에 따라 보육시설에 자녀를 맡기고 노동공급을 늘릴 것으로 예상된다. 한편, 보육서비스에 대한 정부 지원 확대에 따라 가정 양육에서 시설 양육으로 전환하였지만, 여전히 일을 하지 않는 여성의 경우에는 다음과 같은 해석이 가능하다. 이와 같은 여성은 일정한 수준의 유보임금률 \hat{w} (여가의 한계효용가치와 일치)을 갖고 있는데, 일을 하지 않는다는 것은 시장임금보다 유보임금이 높다는 것을 의미한다($w < \hat{w}$). 그 여성이 과거에 보육시설을 이용하지 않고 가정에서 직접 자녀를 돌보기로 선택했다는 것은 $\hat{w} < P_c$ 가 성립하고 있었다는 뜻이다. 만약, 정부의 보조로 P_c 가 낮아지는데, 이 여성이 $w < P_c < \hat{w}$ 의 관계가 성립하는 것으로 인식한다면 가정 양육에서 시설 보육으로 전환하지만 여전히 노동공급은 하지 않는 것으로 해석할 수 있다.

3. 선행연구

자녀 보육비용이 여성 노동공급에 미치는 영향에 관한 선행연구들은 대체로 자녀 보육비용과 여성의 경제활동참여 간에 부(-)의 관계가 나타나고 있음을 밝힌다. 그러나 보육비 증가에 따른 여성 노동공급 감소 정도는 사용한 자료, 보육비용의 정의(예: 총보육비용, 시간당 보육비용, 지역 평균비용), 분석모형 등 연구에 따라 편차가 크다. 선행연구들을 서베이한 Blau & Currie(2004)에 의하면, 선행연구에서 보육비용의 노동공급 탄력성은 대체로 $-0.34 \sim -1.26$ 의 값을 갖는 것으로 추정된다. 또한, 일부 연구들은 보육비용의 노동공급 탄력성이 여성의 결혼상태, 근로형태, 인종, 자녀 연령, 가구소득에 따라 상이하게 나타날 수 있음을 추가적으로 밝히고 있다(Kimmel, 1995, 1998; Baum, 2002; Tekin, 2007).²⁵⁾ 이러한 연구들은 대체로 자녀의 나이가 어릴수록, 시간제보다는 전일제 근로에 종사하는 여성일수록, 유색 인종보다는 백인 여성의 경우 보육비용에 대한 노동공급 탄력성이 큰 것으로 추정한다.

보육비용에 대한 여성 노동공급 탄력성의 추정치가 연구에 따라 큰 편차를 보이는 원인 중 하나는 보육시설 이용 여부가 여성의 취업상태와 밀접한 연관을 가져 자기선택(selection)의 문제가 발생하고, 보육비용이 가구소득, 자녀 수, 자녀 연령 등의 영향을 받아 외생성을 갖기 어려운 상황에서 변수의 내생성에 대한 통제가 제대로 이루어지지 못한 데서 찾을 수 있다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 일부 연구들은 보육비용의 외생적 변화를 이용하여 보육비용이 여성의 노동공급에 미치는 영향을 추정한다. 보육비용의 외생적 변화를 이용한 연구들은 내생성을 통제하지 않은 연구들에 비해 상대적으로 작은 노동공급 탄력성을 보고한다. 이 중, Lefebvre & Merrigan(2008), Baker et al.(2008)

25) Kimmel(1995): 미혼모의 보육비용에 대한 노동공급 탄력성은 -0.22 인 반면, 기혼모의 노동공급 탄력성은 -0.92 ; Kimmel(1998): 백인 여성의 노동공급 탄력성은 -1.362 로 흑인 여성(-0.345)보다 탄력적으로 반응함; Connelly & Kimmel(2000): 기혼모 전일제 -0.71 /시간제 -0.08 , 미혼모 전일제 -1.22 /시간제 -0.37 ; Tekin(2007): 전일제 -0.15 /시간제 -0.07

은 캐나다 퀘벡주(州)의 New Child Care Policy의 효과를 분석한 바 있다. 퀘벡에서는 1997년에 4세 아동의 보육비를 하루에 \$5로 제한하는 정책을 도입하였고, 2000년에는 이를 유치원에 다니지 않는 모든 영유아로 확대한 바 있다. Lefebvre & Merrigan(2008)과 Baker et al. (2008)은 퀘벡의 보육료 지원정책에 의해 여성의 노동공급이 7~8%p 증가하고 노동시간이 현저히 증가하였음을 보였다. 특히, 여성 노동공급 증대효과는 고학력 여성에서 높게 나타났다(Lefebvre & Merrigan, 2008). 이 밖에 Berger & Black(1992)은 미국 켄터키주(州)에서 시행하는 보육료 지원정책의 수혜자와 대기자 명단에 있는 여성의 노동공급을 비교하였고, Lundin et al.(2008)은 스웨덴의 보육개혁, Schlosser (2006)는 1994년 이스라엘에서 3~4세 무상보육 정책을 도입한 결과 여성의 노동공급이 증대하였음을 보였다.

보육비용 또는 정부의 보육료 지원이 여성의 노동공급에 미치는 영향을 분석한 국내의 대표적인 연구로는 김현숙·원종학(2004), 조운영(2006; 2007), 우석진(2008), 최성은(2011), 김정호·홍석철(2013) 등이 있다. 김현숙·원종학(2004)의 연구에서는 통제함수 접근법을 사용하여 보육비용의 내생성을 통제하면서 보육비용이 기혼 여성의 노동시장참여와 노동공급시간에 미치는 영향을 분석하였는데, 2세 이하와 3~5세 자녀를 둔 여성의 보육비용에 대한 노동시장참여 탄력성은 각각 -0.442와 -0.484로 추정되었다. 한편, 노동공급시간의 보육비용 탄력성은 2세 이하와 3~5세 자녀를 둔 여성에 대해 각각 -0.312와 -0.119로 추정되었다. 김현숙·원종학(2004)은 이상에서 추정된 탄력성을 이용하여 2001년과 2002년 노동패널자료에 2008년의 보육료 지원정책(1~2층 100%, 3층 80%, 4층 60%, 5층 30% 지원)을 적용할 경우 여성 노동공급의 변화를 예측하였다. 2008년 보육료 지원계획을 시뮬레이션한 결과, 여성 노동시장참여율은 6~68%, 주당 근로시간은 2~48%, 시간제 노동참여는 6~23%, 전일제 노동참여는 2~7% 증가하는 것으로 나타났다(김현숙·원종학, 2004, pp. 124~125). 2008년의 정책은 차상위 이하 가구에 보육료 정부지원단가 100%를 지원하고 나머지 계층은 소득별

차등지원하는 방안으로 모든 소득계층에 100%를 지원하는 현재 정책에 비해서는 지원 폭이 매우 한정적임에도 불구하고 여성의 노동공급 증대효과가 상당히 큰 것으로 추정되었다.

이에 반해 조운영(2006), 우석진(2008), 최성은(2011)의 연구에서는 보육료 지원, 특히 여성의 취업 여부와 연계되지 않은 보편적 지원이 여성 노동공급에 부정적인 효과를 미치는 것으로 추정되었다. 조운영(2006)은 1998~2003년 노동패널 자료를 이용한 정책 모의실험을 통해 아동수당 및 자녀양육 보조금의 여성 노동공급 증대효과를 예측하였다. 이 중, 아동수당은 자녀를 둔 모든 가정에게 지급되는 보편적 수당으로, 자녀양육 보조금은 여성의 노동시장참여를 전제로 지급되는 조건부 보조금으로 가정하였다. 생애주기 모형을 기반으로 한 노동공급 모형을 구축하여 정책 모의실험을 한 결과, 아동수당은 여성의 노동시장참여와 근로시간을 감소시키는 반면, 조건부 자녀양육 보조금은 노동시장참여와 근로시간 증가에 상당히 큰 긍정적인 효과를 미치는 것으로 추정되었다. 단, 이는 자녀양육 보조금이 노동시장참여를 전제로 할 경우에만 해당하며, 자녀양육 보조금이 여성의 취업 여부와 연계되지 않을 경우 아동수당의 효과와 크게 다르지 않을 것이라고 지적하였다.

우석진(2008)은 1998~2004년 노동패널을 이용하여 여성의 출산, 노동공급, 결혼을 설명할 수 있는 동적구조 모형을 구축하고, 추정된 구조모수를 이용한 반사실적 실험(counter-factual experiments)을 통해 보육료 지원정책의 여성 노동공급 증대효과를 추정하였다. 실험 결과, 취업모에게 보육비를 지원하는 정책은 여성의 노동공급을 증대시키나 비용 대비 효과는 크지 않은 것으로 나타났으며, 여성의 취업 여부와 관계없이 보육료를 지원할 경우 노동공급이 장기적으로 저해되는 결과가 나타났다. 조운영(2006)과 우석진(2008)의 연구는 현재와 같이 여성의 근로를 전제로 하지 않는 보편적인 보육료 지원이 여성 노동공급에 오히려 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 보였다는 데서 중요한 의미를 갖는다.

최성은(2011)은 2007년 노동패널 자료를 이용한 횡단면 분석을 통해

보육료 지원정책이 기혼 여성의 노동공급에 미치는 효과를 예측하였다. 최성은(2011)의 연구에서 가구별 보육료 지원금액은 실제 금액이 아닌 노동패널의 가구원 수 및 가구소득을 바탕으로 2007년 정부 지원기준에 의거하여 저자가 산정한 금액이다. 최성은(2011)의 연구에서는 선택편의를 교정하기 위해 Heckman의 3단계 Hekit 모형을 사용하였으며, 분석 결과 가구에 적용되는 보육료 지원금액이 높을수록 기혼 여성의 노동공급이 감소하는 것으로 나타났다. 그러나 최성은(2011)의 연구에서 사용한 보육료 지원금액은 실제 금액이 아니라 가구소득에 근거하여 추정된 금액이며, 노동패널에서 수집된 가구소득이 실제 소득과 다를 수 있다는 점에서 분석의 정확도가 떨어질 가능성이 존재한다. 또한, 2007년 보육료 지원기준에 의하면 소득이 낮을수록 보육료 지원금액이 커지는데, 보육료 지원금액이 높을수록 여성의 노동공급이 감소하는 결과가 나타난 것은 소득수준에 따라 주어지는 노동시장 기회의 차이에 기인한 결과일 수 있다.

이상에서 살펴본 김현숙·원종학(2004), 조운영(2006), 우석진(2008), 최성은(2011)의 연구는 정부의 보육료 지원 확대가 여성 노동공급에 미치는 영향을 예측할 수 있는 이론적 토대를 제공하였다면, 조운영(2007)과 김정호·홍석철(2013)의 연구는 정부의 보육료 지원이 여성 노동공급에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다는 점에서 중요한 의의를 갖는다. 조운영(2007)은 「2004년 전국보육실태조사」와 저자가 구축한 2007년 가구조사를 이용하여 2006년에 도입된 영아 기본보조금이 여성의 노동공급에 미친 영향을 분석하였다. 조운영(2007)은 영아 기본보조금이 민간시설에만 영향을 미치고 영아를 둔 가정에만 혜택을 제공하기 때문에 준실험적(quasi-experiment)인 환경을 제공한다는 점에 착안하여 기본보조금 대상이 아닌 유아 가구를 통제집단으로 설정하고, 영아 기본보조금 도입에 따른 영아모의 노동공급 변화를 살펴보았다. 분석 결과에 따르면, 영아 기본보조금은 여성의 노동시장참여나 근로시간에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 조운영(2007)은 보조금 지급이 여성 노동공급에 영향을 미치지 못한 이유를

영아 기본보조금의 도입에도 불구하고 가구의 실질적인 보육비 부담이 감소하지 않아 여성 노동공급의 기회비용이 의미 있는 수준으로 감소하지 못했다는 점, 그리고 보조금이 전일제 보육을 사용하지 않는 여성이나 일하지 않는 여성에게도 동일하게도 적용됨으로써 여성 노동공급 증진이라는 구체적인 정책목표 설정이 없었다는 데서 찾았다. 그러나 조운영(2007)의 연구에서는 표본의 대표성 및 일관성이 확보되지 않았을 가능성이 있으며,²⁶⁾ 비교 대상인 2004년과 2007년 사이에 기본보조금 도입뿐 아니라 영아와 유아에 대한 보육료 지원 대상 확대 범위 및 지원 증가 폭도 다르다는 점에서 순수한 기본보조금의 효과로 해석하기 어려운 점이 존재한다(김정호·홍석철, 2013).

김정호·홍석철(2013)은 「2009년 전국보육실태조사」를 이용하여 가구의 다른 설명변수들을 통제한 후에도 정부로부터 보육료 지원혜택을 받는지 여부가 여성의 경제활동참여에 미치는 영향을 분석하였다. 김정호·홍석철(2013)의 연구는 보육료 지원이 여성 노동공급에 미치는 영향을 영아모와 유아모로 구분하여 분석하였다는 점에서 기존 연구와 구분된다. 실증분석 결과, 보육료 지원을 받는 가구의 여성 경제활동참가율이 그렇지 않은 가구에 비해 유의미하게 높은 것으로 추정되었으며, 구체적으로 보육료 지원에 따른 여성 노동공급 증대효과는 영아모에서 25.5%p, 유아모에서 11.1%p인 것으로 추정되었다. 김정호·홍석철(2013)은 유아모에 비해 영아모의 노동공급 증대효과가 크게 나타난 결과에 대해 영아모의 경우 유아모에 비해 상대적으로 경력 단절 기간

26) 김정호·홍석철(2013)이 지적한 바와 같이 조운영(2007)의 연구에서는 표본의 대표성 및 일관성이 확보되지 않았을 가능성이 존재한다. 조운영(2007)은 기본보조금 도입 이전의 자료를 확보하기 위해 「2004년 보육실태조사」를 이용하고, 기본보조금 도입 이후의 자료를 구축하기 위해 인터넷 조사를 이용하였다. 저자는 인터넷 조사로 발생할 수 있는 대표성 문제를 해결하기 위해 「2005년 인구주택 총조사」 및 「2006년 전국가계조사」를 이용한 가중치를 부여함으로써 표본의 인구학적 특성이 전국가계조사와 비슷하도록 조정한 바 있으나, 이와 같은 조정에도 불구하고 인터넷 사용 여부와 보육시설 이용 및 여성 노동공급 사이의 보이지 않는 상관관계로 인한 선택편의의 가능성을 무시할 수 없다.

이 짧아 노동시장 복귀가 용이할 것이라는 점으로 해석하였다. 한편, 보육료 지원의 여성 노동공급 증대효과는 가구소득에 따라 상이하게 추정되었으며, 고소득 가구일수록 보육료 지원에 따른 여성 노동공급 증대효과가 큰 것으로 나타났다. 저소득 가구에서 보육료 지원에 따른 여성 노동공급 증대효과가 상대적으로 작게 나타나는 것은 저소득 여성의 노동시장 기회가 제한적인 데서 기인하는 결과일 수 있으며, 이는 정부의 보육료 지원에 따른 여성 노동공급 변화가 노동시장 여건에 따라 좌우될 수 있음을 시사하는 바라고 설명한다.

4. 실증분석

출산 및 자녀양육 부담은 기혼 여성의 노동공급을 저해하는 주요한 요인이다. 올해부터 전면 실시되고 있는 무상보육정책은 자녀양육과 관련한 가구의 경제적 부담을 완화해 줌으로써 기혼 여성의 노동공급 증대를 도모하고자 하는 목적을 갖는다. 앞서 살펴보았듯이 이론적으로는 가구의 보육료 부담 완화가 여성의 노동공급 증대로 이어질 여지가 존재한다. 그러나 이는 정부의 보육료 지원이 실질적인 가구의 보육비용 지출 감소로 이어져야 하고, 보육료 지원 확대가 여성의 노동시장 참여에 대한 선택과 행태를 바꾸지 않음을 전제로 하기 때문에 현실에 그대로 적용하기 어려운 측면이 존재한다. 앞서 살펴본 우리나라의 선행 연구에서 보육료 지원 확대에 따른 여성 노동공급의 변화 양상은 일관된 결과를 보이지 않는다. 이는 보육비용과 여성 경제활동참여 간 내생성 통제의 어려움, 여성의 노동시장 참여가 단순히 자녀양육의 기회비용뿐 아니라 노동시장 여건의 영향을 받는다는 점, 정부의 보육료 지원 확대가 가구의 실질적인 지출 감소로 이어지지 않는다는 점 등 복합적인 요인이 작용한 결과라고 생각된다. 뿐만 아니라 우리나라는 보육료 상한제에 의해 가격이 어느 정도 통제되고 있어 민간 위주의 시설 공급하에 큰 가격 격차가 존재하는 다른 국가들에 비해 보육서비스 가격이 시사하는 바가 적을 것이라 판단된다.

이에 본 절에서는 자녀 출산 후 기혼 여성의 노동공급에 영향을 미치는 요인을 살펴보고자 한다. 기혼 여성에게 영유아 자녀의 존재는 노동공급을 저해하는 주요한 요인으로 작용할 수 있지만, 일과 가정의 양립 도모를 위한 환경이 조성될 경우 영유아 자녀의 존재가 여성 노동공급에 미치는 부정적 영향이 어느 정도 완화될 수 있을 것으로 예상된다. 예컨대, 김지경·조유현(2003)은 보육 대행자가 있는 여성의 출산 후 노동시장으로 복귀할 확률이 그렇지 않는 경우에 비해 2배 이상 높은 것으로 추정하였으며, 김정호(2012)의 연구에서는 직장 어린이집이 있는 사업장에 근무하는 여성의 출산 3년 후 노동시장에 복귀하는 비율이 그렇지 않은 경우에 비해 높은 것으로 나타났다. 자녀가 있는 기혼 여성의 노동공급 제약조건을 완화할 수 있는 요인과 관련하여 본 연구에서는 부모 직접 양육의 대체재 이용(보육기관 또는 개인 대리양육자)에 대한 만족도와 자녀양육에 친화적인 근로환경 제공이 기혼 여성의 노동공급에 미치는 영향에 주목하였다. 보육정책의 일차적인 목표가 가구의 보육비 지출을 경감해 주는 데 있다면, 보육정책이 궁극적으로 지향하는 바는 양질의 보육서비스 제공을 통한 일과 가정의 양립 도모이므로 본 연구의 실증분석 결과가 보육정책이 앞으로 나아가야 할 방향에 대한 시사점을 제공할 수 있으리라 기대한다.

가. 자료설명

본 분석에 사용된 자료는 한국아동패널 1~3차 조사이다. 한국아동패널은 육아정책연구소에서 실시하는 종단조사로, 2008년 4~7월에 전국에서 표집된 의료기관에서 출생한 약 2,000명의 신생아가 속해 있는 가구를 조사대상으로 한다. 조사는 2008년 출생한 신생아가 초등학교에 들어가는 시점인 2015년까지 매년 실시되며, 이후 2017년과 2020년 두 차례에 걸쳐 추적조사가 예정되어 있다. 또한, 매해 실시되는 일반조사 외에 조사대상 아동의 약 10%를 대상으로 중요한 발달과업이 일어나는 결정적 시기에 맞춰 관찰, 면접, 검사 등의 심층조사가 3차례에 걸

쳐 시행될 계획이다.

아동패널 1차 조사는 2008년 8월부터 시행되었으며, 현재 가용한 자료는 2008~2010년에 실시된 1~3차 조사 자료이다. 일반적으로 여성의 노동공급 결정은 자녀의 유무, 특히 최연소 자녀의 연령에 지대한 영향을 받는 것으로 알려져 있다. 아동패널은 조사 설계상 1차 조사가 시행되기 4~10개월 전에 자녀를 출산한 여성을 대상으로 하므로 이후 조사에서 추가 출산이 이루어지기 전까지 최연소 자녀 연령이 비교적 균질한 집단을 제공한다는 점에서 기혼 여성의 노동공급을 분석하기에 이상적인 자료를 제공한다.

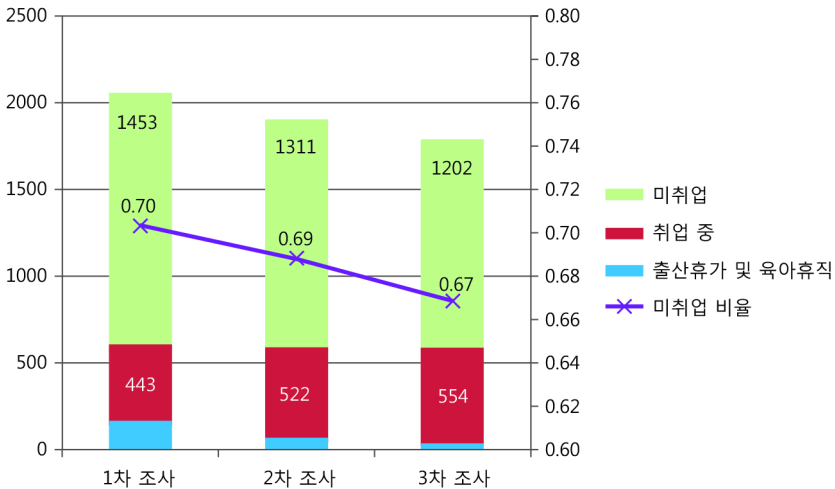
본 연구의 분석대상은 자녀 출산 직후까지는 노동시장에 참여하였으나, 자녀 출산 이후 단기간(3년) 이내에 노동시장에서 이탈한 집단이다. 이러한 여성들은 출산 전에 일을 그만 둔 여성보다 일하고자 하는 의향이 높으나, 직장과 가정을 병행하는 현실적 어려움을 경험하면서 노동시장 이탈 의사결정을 내렸을 가능성이 높다는 점에서 분석대상으로서의 의의를 갖는다. 김지경·조유현(2003), 최효미(2006) 등 출산 후 여성의 노동공급 변화를 분석한 연구들은 주로 출산 전의 노동공급 특성(예: 출산 전 직종, 임금, 임금/비임금 근로자 여부)이 출산 후 노동시장 복귀에 미치는 영향에 주목하였다면, 본 실증분석에서는 출산 후 노동시장에 복귀한 여성을 대상으로 출산 후 단기간 내에 노동시장 이탈 또는 취업 유지에 영향을 미치는 요인을 분석한다는 점에서 기존 연구와 구분된다.

나. 영아 자녀를 둔 여성의 노동공급 실태

다음에서는 아동패널 1~3차 조사를 이용하여 2008년 4~7월에 자녀를 출산한 여성의 취업상태를 살펴보았다([그림 IV-7]). 1차 조사에 포함된 총 2,064명의 여성 중 취업 중인 여성은 443명(21.5%), 미취업 여성은 1,453명(70.4%)이다. 자녀 출산 후 휴직 중인 여성은 전체의 10%에 못 미친다. 자녀 출산 직후 취업 중인 여성의 90%는 출산 전 원래

다니던 직장으로 복귀하였지만, 나머지 10%는 출산 전과 다른 직장에 신규 취업한 것으로 나타났다. 조사시점이 출산 후 4~10개월로 출산휴가가 끝난 시점임을 고려할 때, 이 시기에 취업 중인 것으로 조사된 여성들은 육아휴직을 사용하지 않았거나 일부만 사용하고 직장으로 복귀한 것으로 추정된다. 2차 조사에서는 1차 조사에 이어 여전히 육아휴직 중인 사람이 71명(3.7%), 원래 다니던 직장으로 복귀한 여성은 423명(22.2%), 새로운 직장에 취업한 여성은 99명(5.2%)으로 나타났다. 3차 조사에서 취업 중인 여성은 554명(31.0%), 미취업 중인 여성은 1,202명(66.9%)이다. 1차와 3차 조사 사이 표본유지율은 약 87%이며, 미취업 여성의 비율은 70%에서 67%로 3%p 감소하였다.

[그림 IV-7] 출산 후 여성의 취업상태 변화



자료: 아동패널 1~3차 조사

1차와 3차 조사에서 모두 조사된 여성을 대상으로 1차와 3차 조사의 취업상태를 비교한 결과는 <표 IV-1>과 같다. 이를 보면, 두 조사에서 동일한 노동시장 지위를 유지한 비율이 가장 높긴 하나 상당한 노동시장 지위 변화도 관찰된다. 1차 조사에서 취업을 하지 않았던 여성의 약

85%는 3차 조사에서도 미취업상태를 유지하였으나, 1차 조사 당시 미취업 여성의 15%는 3차 조사 사이에 노동시장에 재진입 또는 신규 진입한 것으로 나타났다. 1차 조사에서 휴직 중이었던 여성의 32%는 3차 조사에서 미취업으로 전환하여 노동시장을 이탈하였고, 57%는 휴직을 마치고 노동시장으로 복귀하였다. 한편, 1차 조사에서 출산 후 원래 직장으로 복귀했던 여성의 19%는 3차 조사에서 노동시장을 이탈하여 미취업으로 전환한 것으로 나타났다. 이처럼 취업→미취업, 휴직→미취업, 미취업→취업으로의 변화가 활발하게 나타나는 것은 영유아 자녀를 둔 여성의 취업상태가 가구 여건이나 개인 사정에 의해 역동적으로 변화할 수 있음을 시사한다.

〈표 IV-1〉 1차와 3차 조사 여성의 취업상태 변화

(단위: 명, %)

| | | 3차 조사 | | | 합계 |
|----------|--------------|-----------------|--------------|---------------|------------------|
| | | 미취업 | 휴직 중 | 재직 중 | |
| 1차 조사 | 미취업 | 1,051 (84.8) | 6 (0.4) | 183 (14.8) | 1,240 (100.0) |
| | 휴직 중 | 45 (31.9) | 16 (11.4) | 80 (56.7) | 141 (100.0) |
| | 원래 다니던 직장 복귀 | 65 (18.9) | 17 (4.9) | 262 (76.2) | 344 (100.0) |
| | 새로운 직장 취업 | 5 (27.8) | 0 | 13 (72.2) | 18 (100.0) |
| 합계 | | 1,166 | 39 | 538 | 1,743 |

주: () 안은 비율임

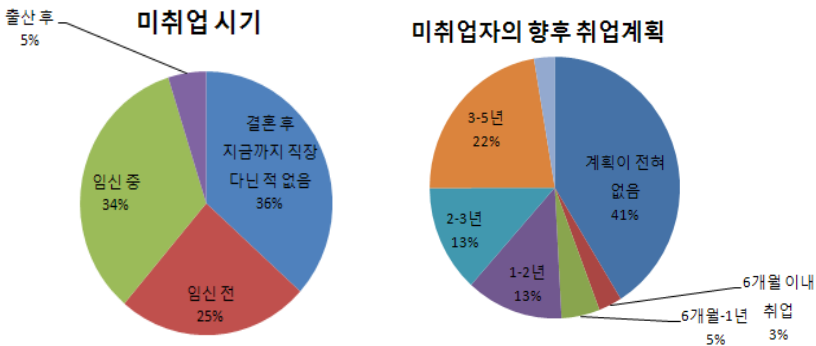
자료: 아동패널 1차, 3차 조사

다음에서는 1차 조사에서 미취업으로 응답한 여성의 미취업 시기를 살펴보았다([그림 IV-8]). 미취업 여성의 36%는 결혼 후 현재까지 직장을 다닌 적이 없다고 응답한 반면, 나머지 64%는 출산과 관련하여 직장을 그만둔 것으로 나타났다. 출산과 관련하여 직장을 그만둔 여성의 약 절반 정도는 임신 중에 직장을 그만두었고, 약 40%는 임신 전에,

그리고 나머지 8%는 출산 후에 그만둔 것으로 나타났다. 이는 임신 및 출산으로 직장을 그만둘 경우, 출산을 하기 전에 노동시장에서 이탈하는 것이 일반적인 양상임을 보여준다.

1차 조사에서 미취업 중인 여성의 41%는 앞으로 취업계획이 전혀 없다고 응답하였으며, 절반이 약간 넘는 여성은 향후 취업계획이 있다는 의사를 보였다([그림 IV-8]). 향후 취업계획이 있는 여성의 예상 취업시점으로는 3~5년 이내가 가장 높은 응답률을 보여 자녀가 유아기에 접어들 때쯤 노동시장에 복귀할 의향이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 반면, 향후 6개월 이내 또는 1년 이내에 취업할 의사가 있다는 비율은 10% 미만으로 나타나 이미 취업 중인 여성을 제외하고는 자녀가 영아일 때 취업하고자 하는 의지가 낮음을 볼 수 있다.

[그림 IV-8] 미취업 여성의 일을 그만둔 시기와 향후 취업계획



자료: 아동패널 1차 조사

<표 IV-2>에서는 임신 및 출산과 관련하여 일자리를 그만둔 여성의 노동시장 이탈 사유를 살펴보았다. 먼저, 임신 전에 일자리를 그만 둔 여성의 약 40%는 임신 준비를 하기 위해 직장을 그만둔 것으로 나타났다. 그러나 임신을 위해 일자리를 그만둔 여성의 37.5%는 출산을 한 후에도 향후 취업계획이 없어 영구적으로 노동시장에서 이탈하였을 가능성이 높다.

임신 중에 일자리를 그만둔 여성의 미취업 사유로 가장 높은 비율을 차지하는 것은 '출산 후 아이를 직접 돌보고 싶어서'로 전체 응답의 41.4%를 차지한다. 이어 '출산 준비를 위하여', '출산 후에 아이를 믿고 맡길 곳이 없어서', 그리고 '직장과 아이양육을 병행하기가 어려워져서'가 각각 16.5%, 13.4%, 11.3%를 차지한다. 반면, 자녀를 대리양육자에게 맡기거나 기관 이용 시 소요되는 비용에 대한 부담 때문에 일자리를 그만두었다고 응답한 여성의 비율은 2% 미만으로 미미하다.

〈표 IV-2〉 직장을 그만둔 시기에 따른 노동시장 이탈 사유

(단위: 명, %)

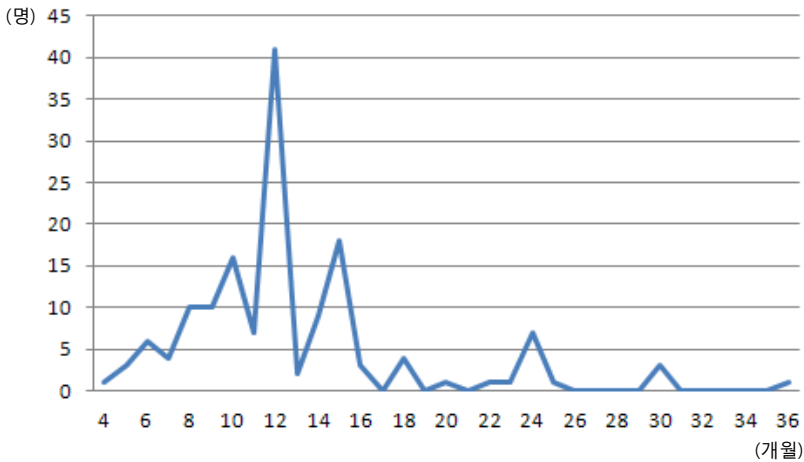
| | 임신 전 | 임신 중 | 출산 후 | |
|------------------------|---------------|----------------|----------------|---------------|
| 임신을 하기 위하여 | 144 (40.3) | - | - | |
| 임신 이외 개인적 사정 | 213 (59.7) | - | - | |
| 직장에서의 분위기 또는 불이익 | - | 25 (5.2) | 4 (5.6) | |
| 아이를 믿고 맡길 곳이 없어서 | | 65 (13.4) | 16 (22.5) | |
| 아이를 맡길 만큼 보수가 넉넉하지 않아서 | | 9 (1.9) | 2 (2.8) | |
| 직장과 아이양육을 병행하기가 어려워져서 | | 55 (11.3) | 10 (14.1) | |
| 아이를 직접 돌보고 싶어서 | | 201 (41.4) | 30 (42.3) | |
| 가족이 원해서 | | 8 (1.7) | 3 (4.2) | |
| 출산준비를 위하여 | | 80 (16.5) | - | |
| 기타 | | 42 (8.7) | 6 (8.5) | |
| 합계 | | 357 (100.0) | 485 (100.0) | 71 (100.0) |

주: () 안은 비율임
자료: 아동패널 1차 조사

출산 후에 일자리를 그만둔 사유 중 가장 높은 비율을 차지하는 것은 앞서와 마찬가지로 '자녀를 직접 돌보기 위해서'가 전체의 42.3%를 차지한다. 이어 '아이를 믿고 맡길 곳이 없어서'가 22.5%, '일과 가정의 양립이 어려워서'가 14.1%를 차지한다. 반면, 시설 이용에 대한 경제적 부담으로 일을 그만둔 여성의 비율은 극히 소수이다. 이상을 종합해 보면, 임신 및 출산과 관련하여 일을 그만둔 여성의 대다수는 자녀를 직접 돌보기 위해 노동시장에서 이탈하는데, 이는 한편으로는 자녀가 어릴 때 부모가 직접 돌보고 싶은 선호를 반영하며, 다른 한편으로는 현재 가용한 보육서비스에 대한 불만족 내지 불신을 반영하는 결과라 추정된다.

한편, 1차 조사에서 휴직 중인 여성 중 직장 복귀 계획이 있는 149명을 대상으로 직장 복귀 예상시점을 물어본 결과는 [그림 IV-9]와 같다. 최빈값은 출산 후 12개월로 전체의 27.5%에 해당하는 여성이 예상 노동시장 복귀시점으로 응답하였다. 출산 후 12개월 다음으로 높은 응답률을 보인 시기는 출산 후 15개월로 전체의 12.1%를 차지한다. 출산 후 15개월은 대략 3개월의 출산휴가와 1년의 육아휴직을 합친 기간에 해당한다. 직장 복귀 계획이 있는 여성의 약 3분의 2는 12개월 이내에 직장에 복귀할 계획이 있는 반면, 나머지 3분의 1은 12개월 이후에 복귀 계획 중인 것으로 조사되었다. 가장 늦은 노동시장 예상 복귀시점은 출산 후 3년으로 조사되었다.

[그림 IV-9] 1차 조사에서 휴직 중인 여성의 노동시장 복귀 예상 시점



자료: 아동패널 1차 조사

아동패널 2차 조사는 출산 후 12~18개월에 시행되었으므로 1차 조사에서 휴직 중인 여성의 예상 노동시장 복귀시점과 실제 복귀시점을 비교할 수 있는 자료를 제공한다. 1차 조사에서 출산 후 18개월 이내에 노동시장 복귀 의향이 있다고 응답한 여성은 휴직 중인 여성의 90%인 134명이나, 실제로 18개월 이내에 노동시장에 복귀한 경우는 절반에 못 미치는 54명에 불과하였다(〈표 IV-3〉). 이들의 평균 복귀시점은 출산 후 9.4개월인 것으로 나타났다.

한편, 2차 조사에서 취업 중인 여성의 노동시장 복귀시점을 살펴보면, 가장 높은 빈도를 차지하는 것이 출산 후 3개월로 전체 여성 취업자의 약 3분의 1이 출산 후 3개월이 되는 시점에 복귀한 것으로 나타났다([그림 IV-10]). 출산 후 3개월 이내에 직장으로 복귀한 비율은 48%로 약 절반에 가까운 여성들이 육아휴직을 사용하지 않고 출산휴가가 끝날 무렵 직장으로 복귀한 것으로 보인다. 출산 후 5개월 이후로는 매달 거의 비슷한 수준의 노동시장 복귀가 이루어지는데, 출산 6개월 이내에 원래 다니던 직장으로 복귀하거나 신규 취업한 비율은 68%, 출산 1년 이내에 복귀한 비율은 92.5%이다. 즉, 2차 조사시점에서 취업

중인 여성의 대부분은 출산 후 1년 이내에 노동시장으로 복귀한 것으로 나타났다.

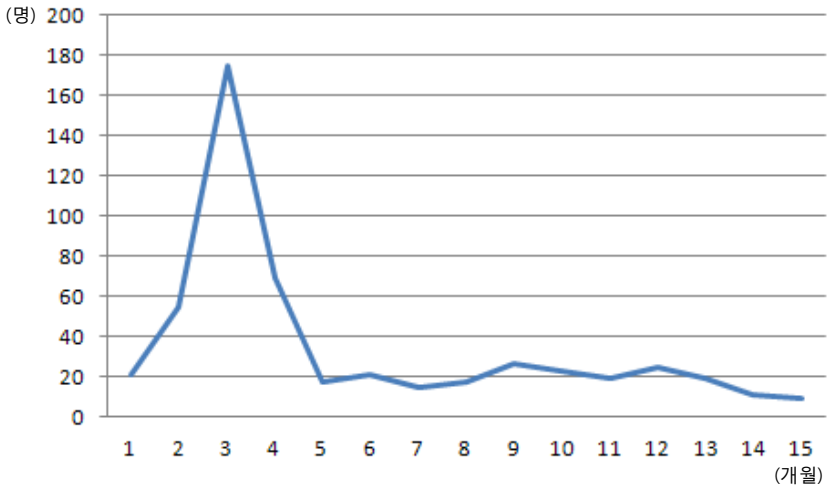
〈표 IV-3〉 예상 노동시장 복귀시점과 실제 복귀시점 비교

(단위: 명)

| | | 실제 복귀시점(2차 조사) | | | | | 합계 |
|----------------------------|---------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----|-----|
| | | 출산 후 3~6개월 | 출산 후 7~10개월 | 출산 후 11~14개월 | 출산 후 15~18개월 | 미복귀 | |
| 예 상 복 귀 시 점 | 3~6개월 | 8 | 0 | 0 | 0 | 2 | 10 |
| | 7~10개월 | 3 | 18 | 2 | 0 | 17 | 40 |
| | 11~14개월 | 0 | 3 | 11 | 2 | 43 | 59 |
| | 15~18개월 | 0 | 1 | 3 | 1 | 20 | 25 |
| | 19개월 이상 | 0 | 1 | 0 | 1 | 13 | 15 |
| 합계 | | 11 | 23 | 16 | 4 | 95 | 149 |

자료: 아동패널 1~2차 조사

[그림 IV-10] 출산 후 실제 노동시장 복귀시점



자료: 아동패널 2차 조사

다. 실증분석

일반적으로 영아 자녀의 존재는 여성 노동공급에 부정적인 영향을 미치나, i) 부모의 직접 양육을 대체할 수 있는 양질의 대체재가 존재하거나, ii) 자녀양육에 친화적인 근로환경이 제공될 경우, 영아 자녀의 존재가 여성 노동공급에 미치는 부정적인 영향이 어느 정도 완화될 수 있을 것으로 예상된다. 부모 직접 양육의 대체재로는 조부모, 기타 친인척, 비혈연 육아 전문인력 등 개인 양육지원 서비스와 기관에서 제공하는 보육서비스를 들 수 있다. 김지경·조유현(2003)은 자녀보육 대행자가 있는 여성의 출산 후 노동시장으로 복귀할 이행률이 그렇지 않은 경우에 비해 2배 이상 높은 것으로 추정한 바 있다. 자녀보육 대행자와 같은 부모 직접 양육의 대체재 유무는 출산 후 노동시장 복귀를 결정하는 중요한 요인으로 작용할 수 있는데, 단순히 그 유무뿐 아니라 대체재의 품질 또는 대체재 이용에 대한 부모의 만족도도 중요한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 한편, 자녀양육에 친화적인 근로환경으로는 휴가 및 휴직 관련제도, 직장 어린이집 설치, 모성보호제도, 유연한 근로환경 제공 등을 들 수 있다. 자녀양육에 친화적인 정책을 제공하는 직장에 다닐수록 일과 가정의 양립 도모가 수월하여 취업상태를 유지할 가능성이 높을 것으로 예상할 수 있다. 이에 본 연구는 아동패널 1~3차 조사를 이용하여 부모 직접 양육의 대체재에 대한 만족도와 직장의 자녀 양육지원정책이 여성의 취업상태 유지에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 본 연구의 가설은 다음과 같다.

가설 1: 부모 직접 양육의 대체재에 대한 만족도가 높을수록 영아 자녀가 있는 기혼 여성의 노동시장 이탈이 감소할 것이다.

가설 2: 직장에서 자녀 양육지원정책의 혜택을 받을 경우 그렇지 못한 경우에 비해 영아 자녀가 있는 기혼 여성의 노동시장 이탈이 감소할 것이다.

위의 두 가지 가설을 검증하기 위해 본 연구에서는 1차 조사에서 취업 중(휴직 포함)이며, 1차와 3차 조사 사이에 추가 출산이나 출산 예정이 없는 393명의 여성을 대상으로 두 조사 사이의 취업상태 변화를 살펴보고, 취업상태 변화에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 추가 출산 또는 출산 예정이 없는 여성으로 한정된 것은 추가 자녀의 임신 및 출산이 취업상태에 미치는 영향을 배제하고 최연소 자녀의 연령이 동일한 집단을 구성하기 위해서이다. 1차 조사와의 비교대상을 2차 조사가 아닌 3차 조사로 정한 것은 1차 조사에서 육아휴직을 이용하고 있을 경우 일반직장의 육아휴직 최대기간이 1년임을 고려하여 육아휴직을 마치고 직장에 복귀하는 시점을 최대한 반영하기 위해서이다. 또한, 출산 후 직장에 복귀하였다 할지라도 직장과 자녀양육의 양립에 어려움을 느껴 노동시장에서 이탈하는 사례가 발생할 수 있으므로 자녀 출산 이후 어느 정도 시간적 격차가 존재하는 3차 조사를 비교대상으로 삼았다.

실증분석에 사용된 표본의 구성은 <표 IV-4>와 같다. 총 393명의 여성 중 약 4분의 1에 해당하는 94명(①+②)은 1차 조사에서 취업 중이었으나 3차 조사에서 미취업으로 전환하여 출산 후 단기간에 노동시장에서 이탈한 집단이며, ③에 해당하는 집단은 1차와 3차 조사에서 취업상태를 유지한 집단이다. 1차 조사에서 취업 중이었으나 3차 조사에서 미취업으로 전환한 경우, 미취업 시기는 2차 조사가 48명, 3차 조사가 46명으로 구분된다.

<표 IV-4> 실증분석의 표본 구성

| 1차 조사 | 2차 조사 | 3차 조사 | N | 그룹 |
|-------|-------|-------|--------|----------------------|
| | 취업 | 미취업 | 46명 ① | 노동시장 이탈(①+②): 94명 |
| 취업 | 미취업 | 미취업 | 48명 ② | |
| | 취업 | | 299명 ③ | 취업상태 유지(③): 299명 |
| | 합계 | | 393명 | |

자료: 아동패널 1~3차 조사

본 연구에서 영아 자녀를 가진 여성의 취업상태 유지에 영향을 미치는 요인으로 고려한 변수는 모(母)의 연령, 교육수준, 종사상 지위, 가구소득, 가구자산, 자녀 수, 부(父)의 종사상 지위이다. 이 중, 일부 변수(소득, 모의 종사상 지위)는 여성의 취업상태와 긴밀한 연관을 가지므로 모든 여성이 취업 중인 1차 조사 당시의 변수를 사용하였다. 이밖에 출산 후 여성의 노동공급에 영향을 미칠 수 있는 변수로 부모 직접 양육의 대체재(개인 대리양육자나 기관 이용)에 대한 만족도와 직장 내 출산 및 양육지원제도 존재 여부, 존재한다면 특정 제도의 수혜 여부를 고려하였다. 위의 두 변수는 노동시장 이탈 직전의 값을 사용하여 노동시장 이탈 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 반응시차를 고려하였다. 즉, t 기의 취업상태가 $t-1$ 기의 변수에 의해 결정된다고 가정하였다. 이에 따라 미취업으로 전환한 시점이 3차 조사이거나 3차 조사에서 계속 취업상태를 유지한 집단은 2차 조사의 만족도와 직장에서 제공하는 혜택 수혜여부 자료를 사용하였고, 미취업 전환 시점이 2차 조사인 집단은 1차 조사의 자료를 사용하였다.

1차 조사 기준 각 변수들의 기초통계량은 <표 IV-5>와 같다. 여성의 나이는 최소 21세에서 최대 42세이며, 평균 연령은 31.7세이다. 학력은 전문대 이상 대학 졸업이 72%로 가장 높으며, 대학원 이상은 12%이다. 평균 가구소득은 425만원이며, 평균 순자산은 1억 5,714만원이다. 종사상 지위가 상용직인 비율은 모(母) 82%, 부(父) 84%이다. 모의 상용직 비율이 다소 높은 것은 출산 직후 취업 중 또는 휴직 중인 여성으로 표본을 한정할 때 기인한다고 추정된다. 출산 및 양육지원정책을 제공하는 직장에 다니는 비율은 73%이며, 대리양육자나 기관 이용에 대해 만족 또는 매우 만족한다고 응답한 비율은 전체의 56%이다.

〈표 IV-5〉 표본의 기초통계량

| | | 평균 | 표준편차 | 최소 | 최대 |
|-------------------------------------|--------|-----------|----------|-----------|---------|
| 연령 | | 31.74 | 3.44 | 21 | 42 |
| 학력 | 고졸 이하 | 0.16 | 0.37 | 0 | 1 |
| | 대졸 | 0.72 | 0.45 | 0 | 1 |
| | 대학원 이상 | 0.12 | 0.33 | 0 | 1 |
| 가구소득(만원) | | 424.78 | 161.36 | 80 | 1,300 |
| 가구 순자산(만원) | | 15,714.35 | 20,266.0 | -15,999.5 | 135,000 |
| 자녀 수 | | 1.65 | 0.65 | 1 | 4 |
| 모(母)의 종사상 지위(상용직=1) | | 0.82 | 0.38 | 0 | 1 |
| 부(父)의 종사상 지위(상용직=1) | | 0.84 | 0.37 | 0 | 1 |
| 직장에서 출산 및 양육지원 제공여부 (있음=1) | | 0.73 | 0.44 | 0 | 1 |
| 대리양육자나 기관 이용에 대한 만족도(만족 또는 매우 만족=1) | | 0.56 | 0.50 | 0 | 1 |

자료: 아동패널 1차 조사

아동패널에서 여성의 직장에서 제공되는 출산 및 양육지원제도를 묻는 설문항목은 크게 휴가 및 휴직제도, 보육지원, 모성보호제도, 유연성 있는 노동환경 제공으로 구분된다. 〈표 IV-6〉은 표본에 포함된 여성이 다니는 직장의 출산 및 양육지원제도 제공 및 이용 실태이다. 아동패널에서는 각 제도에 대해 여성이 속한 직장에서의 시행 여부와 실제 본인의 이용 여부를 구분하여 질문하였다.

출산 및 양육지원제도 중 직장에서 시행하는 비율이 가장 높은 제도는 휴가 및 휴직 관련 제도이다. 그 중에서도 여성의 출산휴가는 응답자의 약 70%가 다니는 직장에서 시행하고 있고, 이를 제공하는 직장에 다니는 여성의 98%가 이용한 것으로 조사되었다. 다음으로 높은 비율을 차지하는 것이 여성의 육아휴직으로, 응답자의 51%가 본인이 다니는 직장에서 이를 시행한다고 답하였고, 이를 제공하는 직장에 다니는 여성의 약 60%가 이용한 것으로 나타났다. 남성의 출산휴가는 약 31%의 직장에서 제공하며 해당 직장에 다니는 40% 여성의 배우자가 이를

이용하였으나, 남성의 육아휴직 이용률은 매우 미미하다. 보육지원과 관련하여서는 직장 어린이집 제공보다는 보육비 지원의 시행 및 이용 비율이 상대적으로 높게 나타난다.

〈표 IV-6〉 직장에서 출산 및 양육지원제도 제공 및 이용 여부

(단위: 명, %)

| | 시행 여부 | 이용 여부 | | 시행 여부 | 이용 여부 |
|----------|---------------|---------------|---------|---------------|---------------|
| 휴가 및 휴직 | 276 (70.2) | 269 (97.5) | 여성 출산휴가 | 272 (69.2) | 266 (97.8) |
| | | | 여성 육아휴직 | 200 (50.9) | 117 (58.5) |
| | | | 남성 출산휴가 | 123 (31.3) | 49 (39.8) |
| | | | 남성 육아휴직 | 87 (22.1) | 3 (3.4) |
| 보육 지원 | 111 (28.2) | 71 (64.0) | 직장 어린이집 | 55 (14.3) | 25 (45.5) |
| | | | 보육비 지원 | 78 (27.3) | 50 (64.1) |
| 모성 보호 | 72 (18.3) | 34 (47.2) | 수유실 설치 | 58 (20.3) | 29 (50.0) |
| | | | 유급 수유시간 | 58 (20.3) | 27 (46.6) |
| 유연한 노동환경 | 105 (26.7) | 77 (73.3) | 시차출근제 | 61 (15.9) | 28 (45.9) |
| | | | 대체인력풀 | 83 (21.6) | 66 (79.5) |

주: () 안은 비율임
자료: 아동패널 1차 조사

대리양육자나 기관 이용에 대한 만족도 변수를 고려한 것은 자녀의 어머니가 직장에 있는 시간 동안 개인 대리양육자나 기관 이용을 통해 부모 직접 양육의 대체가 이루어져야 하는데, 이에 대한 만족도가 높을수록 취업상태를 유지할 유인이 크다고 생각되기 때문이다. 본 연구의 분석대상은 1차 조사에서 취업 중인 여성이므로 낮 시간 동안 주된 양육자는 부모가 아닌 경우가 대다수이다. 낮 시간 동안 주된 양육자가 부모라고 응답한 여성은 전체의 11.3%에 불과한데, 이는 표본에 속한 여성 중 시간제 근로자의 비율과 거의 유사하다. 취업 중인 여성의 대부분

은 개인 대리양육자나 기관을 이용하는 것으로 나타나는데, 이 중 개인 대리양육자를 이용하는 비율이 58%로 상대적으로 높다(<표 IV-7>). 기관 이용이 전체의 26.5%로 상대적으로 낮게 나타나는 것은 1차 조사 당시 자녀의 연령이 만 1세 미만이라 기관 이용이 자녀에게 적합하지 않다고 생각하는 부모가 많기 때문인 것으로 추정된다. 개인 대리양육자 중에서는 친·외조부모를 이용하는 비율이 전체의 약 80%에 달해 취업모의 대리양육자로 조부모에 의존하는 비율이 월등히 높음을 볼 수 있다. 한편, 개인 대리양육자를 이용하는 여성의 89%는 자녀양육에 대한 대가로 정기적으로 현금을 지불하며, 지불금액은 평균 61.3만원이다. 자녀를 어린이집에 보내는 경우, 평균 비용은 23.4만원인 것으로 나타났다.

<표 IV-7> 낮 시간 동안 주된 양육자

(단위: %)

| | 비율 | |
|---------------------|-------|---------|
| ① 부모 | 11.3 | |
| ② 개인 대리양육자: | 58.0 | (100.0) |
| 친조부모 | | (35.3) |
| 외조부모 | | (43.8) |
| 기타 친인척 | | (4.1) |
| 육아전담 비혈연 도우미 | | (12.4) |
| 가사와 육아를 함께 담당하는 도우미 | | (2.9) |
| 기타 | | (1.0) |
| ③ 어린이집: | 26.5 | (100.0) |
| 국공립 | | (2.9) |
| 법인 및 법인 외 | | (4.3) |
| 민간 개인 | | (22.9) |
| 가정 | | (68.6) |
| 직장 | | (1.4) |
| ④ 개인 대리양육자 + 어린이집 | 4.2 | |
| 합계 | 100.0 | |

주: () 안은 각 대리양육 방식에 대한 비율임
자료: 아동패널 1차 조사

1차 조사와 3차 조사 사이에 취업상태를 유지한 여성과 노동시장에서 이탈한 여성의 기초통계량을 비교한 결과는 <표 IV-8>과 같다. 여성의 취업상태 변화에 의한 영향이 반영되지 않도록 사용된 변수들은 모든 여성이 취업 중이었던 1차 조사 기준이다. 이에 따르면, 취업상태를 유지한 여성의 평균 연령이 그렇지 않은 여성보다 통계적으로 유의하게 높으며, 1차 조사에서의 가구소득은 60만원가량 높다. 반면, 두 집단 간 가구자산의 차이는 통계적으로 유의하지 않다. 취업상태를 유지

<표 IV-8> 1~3차 조사 사이 취업상태 변화에 따른 기초통계량 비교

| | | 취업상태 유지 | 취업 → 미취업 |
|---|--------|-----------------------|------------------------|
| 연령 | | 32.03 (3.33) | 30.83** (3.64) |
| 학력 | 고졸 이하 | 0.15 (0.36) | 0.19 (0.40) |
| | 대졸 | 0.72 (0.45) | 0.71 (0.45) |
| | 대학원 이상 | 0.13 (0.34) | 0.10 (0.30) |
| 가구소득(만원) | | 439.21 (162.00) | 377.82** (150.76) |
| 가구자산(만원) | | 15208.91 (18861.3) | 17322.06 (24244.76) |
| 자녀수 | | 1.70 (0.04) | 1.52* (0.07) |
| 모(母)의 종사상 지위 (상용직=1) | | 0.85 (0.36) | 0.74* (0.44) |
| 부(父)의 종사상 지위 (상용직=1) | | 0.84 (0.37) | 0.83 (0.38) |
| 직장에서 출산 및 양육지원 제공여부 (있음=1) | | 0.72 (0.45) | 0.64** (0.48) |
| 대리양육자나 기관 이용에 대한 만족도 (만족 또는 매우 만족=1) | | 0.66 (0.47) | 0.32** (0.47) |
| N | | 299 | 94 |

주: 두 집단 간의 차이가 **는 $p < 0.01$, *는 $p < 0.05$ 수준에서 유의함

한 여성 중 상용직의 비율은 85%로 비교집단의 74%에 비해 10%p 이상 높다. 한편, 취업상태를 유지한 여성의 72%는 출산 및 양육지원 혜택을 제공하는 직장에 다니는 것으로 조사되었다. 반면, 노동시장에서 이탈한 여성 중 해당 혜택을 제공하는 직장에 다닌 비율은 이보다 낮은 64%이며, 두 집단 간 차이는 통계적으로 유의하다. 직장에 다니는 여성은 시간제 근로가 아닌 이상 불가피하게 어린이집과 같은 기관을 이용하거나 대리양육자에게 자녀양육을 맡겨야 하는데, 대리양육자나 기관에 만족 또는 매우 만족한다고 응답한 비율은 취업상태를 유지한 집단에서 66%로 노동시장에서 이탈한 집단의 32%에 비해 두 배 이상 높은 것으로 나타난다.

프로빗 모형을 통해 1차 조사에서 취업 중인 여성을 대상으로 3차 조사에서 노동시장 이탈에 영향을 미치는 요인을 추정한 결과는 <표 IV-9>와 같다. 먼저, 가장 기본이 되는 모형 1은 기본적인 개인 및 가구 특성만을 통제한 결과이다. 다른 변수들을 통제했을 때, 가구소득과 가구 순자산의 영향이 통계적으로 유의하며, 두 변수의 부호는 정반대로 나타난다. 즉, 가구소득이 높을수록 노동시장에서 이탈할 확률이 낮아지는 반면, 가구 순자산이 높을수록 노동시장에서 이탈할 확률이 높아진다. 1차 조사에서 가구소득이 높은 가구일수록 3차 조사에서 여성의 노동시장 이탈 확률이 낮아지는 것은 가구소득이 여성의 임금과 밀접한 관계를 갖는 데 기인한다고 추정된다. 아동패널에서는 여성과 배우자의 소득을 분리하여 보고하지 않지만, 가구소득이 높은 가구는 여성의 임금도 상대적으로 높을 가능성이 높다. 상대적으로 높은 임금을 받는 여성은 낮은 임금을 받는 여성에 비해 노동시장 이탈로 인한 기회비용이 높아지므로 취업상태를 유지할 경제적 유인이 상대적으로 클 수 있다. 반면, 가구 순자산이 노동시장 이탈 확률에 정(+)의 영향을 미치는 것은 소득효과에 의한 것이라 해석된다. 모(母)의 종사상 지위와 관련하여서는, 모의 종사상 지위가 상용직인 경우 임시직, 일용직인 여성에 비해 노동시장에서 이탈할 확률이 낮아지는 것으로 나타난다. 반면, 모(母)의 연령, 교육연수, 자녀 수, 부(父)의 종사상 지위는 부(-)

의 부호를 보이나, 통계적으로 유의하지 않다.

모형 2는 개인 및 가구의 기본특성 외에 부모 직접 양육의 대체재 역할을 하는 개인 대리양육자나 기관 이용에 대한 만족도를 추가한 모형이다. 부모 직접 양육의 대체재에 대한 여성의 만족도는 노동시장 이탈에 부정적 영향을 미치며, 이는 통계적으로 유의하다. 즉, 다른 변수들을 통제 한 후에도 개인 대리양육자나 기관 이용에 만족하는 여성은 그렇지 않은 여성에 비해 취업상태를 유지할 확률이 높아진다. 다른 변수들의 평균값에서 한계효과를 계산하면, 개인 대리양육자나 기관 이용에 만족하는 여성은 그렇지 않은 여성에 비해 노동시장 이탈 확률이 20.6% 감소하는 것으로 추정된다. 모형 1과 비교하면, 모의 종사상 지위나 가구 순자산 계수는 동일한 부호를 보이나, 더 이상 통계적으로 유의하지 않다.

모형 3에서는 여성이 취업 중인 직장에서의 출산 및 양육지원정책 제공 여부가 출산 후 노동시장 이탈에 영향을 미치는지 살펴보았다. 다른 변수들을 통제 한 후에도 출산 및 양육지원정책을 제공하는 직장에 다니는지 여부는 노동시장 이탈 확률을 낮추는 것으로 나타나지만 그 효과는 통계적으로 유의하지 않다. 이는 출산 및 양육지원정책 제공 여부 그 자체만으로는 여성의 출산 후 노동시장 이탈을 줄이기에 역부족이며, 제도 시행이 실질적인 혜택의 수혜로 이어져야 함을 시사한다. 단순한 제도 시행과 실질적인 혜택 수혜의 효과를 구분하기 위해 모형 4에서는 세부 지원정책별로 여성 근로자가 해당 제도를 실제로 이용하였는지 여부를 포함하였다. 모형 4의 결과를 보면, 직장에서 제공하는 다양한 출산 및 양육지원정책 중 여성의 노동시장 이탈에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 보육지원정책의 실제 이용 여부로 나타난다. 보육지원정책에는 직장 어린이집 제공과 보육비 지원이 포함되는데, 이러한 혜택을 받은 여성은 그렇지 못한 여성보다 노동시장에서 이탈할 확률이 낮아진다. 다른 변수들의 평균값에서 한계효과를 계산하면, 보육지원 혜택을 받은 여성은 그렇지 않은 여성에 비해 노동시장에서 이탈할 확률이 11.9% 감소하는 것으로 추정되었다. 한편, 휴가 및 휴직, 유연

한 노동환경과 같은 제도의 이용 여부는 부(-)의 부호를 갖는 것으로 추정되었으나 통계적 유의성은 없다. 세부적인 출산 및 양육지원정책을 모두 포함할 경우, 노동시장 이탈에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 제도는 직장 어린이집 이용으로 나타났다(〈표 IV-10〉).

〈표 IV-9〉 노동시장 이탈에 영향을 미치는 요인(노동시장 이탈=1)

| | 모형 1 | 모형 2 | 모형 3 | 모형 4 | 모형 5 |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|
| 모(母)의 연령 | -0.035 (0.026) | -0.014 (0.027) | -0.024 (0.027) | -0.040 (0.027) | -0.021 (0.028) |
| 모(母)의 교육연수 | -0.035 (0.090) | -0.067 (0.093) | -0.045 (0.091) | -0.034 (0.092) | -0.057 (0.095) |
| 자녀 수 | -0.149 (0.133) | -0.159 (0.136) | -0.160 (0.133) | -0.124 (0.134) | -0.112 (0.138) |
| 가구소득(만원) | -0.002*** (0.001) | -0.001** (0.0005) | -0.002*** (0.001) | -0.002*** (0.0006) | -0.001** (0.0006) |
| 가구자산(천만원) | 0.010** (0.004) | 0.006 (0.004) | 0.009** (0.004) | 0.010** (0.004) | 0.007* (0.004) |
| 모(母)의 종사상 지위 (상용직=1) | -0.353* (0.187) | -0.290 (0.193) | -0.324 (0.198) | -0.290 (0.196) | -0.256 (0.205) |
| 부(父)의 종사상 지위 (상용직=1) | -0.072 (0.176) | -0.164 (0.182) | -0.098 (0.176) | -0.032 (0.179) | -0.108 (0.185) |
| 직장에서 출산 및 양육지원 제공 여부(있음=1) | | | -0.115 (0.172) | | |
| 휴가 및 휴직(이용=1) | | | | -0.227 (0.179) | -0.045 (0.190) |
| 보육지원(이용=1) | | | | -0.475** (0.234) | -0.591** (0.244) |
| 모성보호(이용=1) | | | | 0.141 (0.279) | 0.143 (0.288) |
| 유연한 노동환경 (이용=1) | | | | -0.082 (0.211) | -0.060 (0.222) |
| 대리양육자나 기관 이용에 대한 만족도 (만족 또는 매우 만족=1) | | -0.706*** (0.156) | | | -0.749*** (0.161) |
| 상수 | 1.627** (0.749) | 1.320* (0.780) | 1.389* (0.766) | 1.843** (0.765) | 1.487* (0.799) |
| Log likelihood | -190.629 | -165.618 | -188.821 | -175.805 | -158.775 |

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

마지막으로 모형 5에서는 출산 및 양육지원정책 이용 여부와 자녀 대리양육에 대한 만족도를 동시에 고려하였다. 다른 변수들을 모두 통제 한 후에도 가구 소득과 자산의 효과는 모형 1과 동일하고, 직장에서 제공하는 보육지원정책의 이용 여부와 자녀 대리양육에 대한 만족도는 노동시장 이탈을 감소시키며, 그 영향은 통계적으로 유의하다. 다른 변수들의 평균값에서 한계효과를 계산하면, 다른 변수들을 통제 한 후에도 대리양육자나 보육기관에 만족하는 여성은 그렇지 않은 여성에 비해 노동시장 이탈 확률이 21.6% 감소하며, 직장에서 제공하는 보육지원정책을 이용한 여성의 노동시장 이탈 확률은 13.6% 감소한다(〈표 IV-11〉).

〈표 IV-10〉 출산 및 양육지원정책 수혜 여부가 노동시장 이탈에 미치는 영향

| 출산 및 양육지원정책 | 계수 | 표준오차 |
|-------------|----------|-------|
| 여성 출산휴가 | -0.190 | 0.206 |
| 여성 육아휴직 | 0.204 | 0.210 |
| 남성 출산휴가 | -0.79 | 0.282 |
| 직장 어린이집 | -1.340** | 0.579 |
| 보육비 지원 | -0.129 | 0.260 |
| 수유실 설치 | 0.965 | 0.699 |
| 유급 수유시간 | 1.432 | 0.857 |
| 시차출근제 | 0.319 | 0.332 |
| 대체인력풀 | -0.174 | 0.251 |

주: 다른 변수들을 통제 한 결과임

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

〈표 IV-11〉 모형 5의 한계효과(marginal effect) 추정

| | dy/dx | standard error | z |
|---|---------|----------------|-------|
| 모(母)의 연령 | -0.006 | 0.008 | -0.76 |
| 모(母)의 교육연수 | -0.016 | 0.026 | -0.59 |
| 자녀 수 | -0.031 | 0.038 | -0.81 |
| 가구소득(만원) | -0.0004 | 0.0002 | -2.26 |
| 가구자산(천만원) | 0.002 | 0.000 | 1.65 |
| 모(母)의 종사상 지위(상용직=1) | -0.075 | 0.064 | -1.17 |
| 부(父)의 종사상 지위(상용직=1) | -0.030 | 0.053 | -0.57 |
| 직장에서 제공하는 출산 및 양육지원 정책 수혜 여부: | | | |
| 휴가 및 휴직 | -0.013 | 0.053 | -0.57 |
| 보육지원 | -0.136 | 0.045 | -3.00 |
| 모성보호 | 0.041 | 0.087 | 0.47 |
| 유연한 노동환경 | -0.016 | 0.059 | -0.27 |
| 대리양육자나 기관 이용에 대한 만족도 (만족 또는 매우 만족=1) | -0.216 | 0.047 | -4.56 |

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

라. 시사점

자녀 출산으로 인한 여성의 노동공급 감소는 본 실증분석에 사용된 아동패널에서도 확연하게 나타나고 있다. 2008년에 자녀를 출산하고, 조사시점 당시 출산 후 4~10개월이 지난 여성의 취업(휴직 포함) 비율은 30%에 불과하며, 이는 2년 후에도 33%로 소폭 증가하는 데 그칠 뿐이다. 자녀 출산 후 미취업 중인 여성의 절반 이상은 임신 중이나 임신 전에 노동시장에서 이탈하였으며, 일을 그만둔 주된 사유는 '출산 후 아이를 직접 돌보고 싶어서'와 '출산 후에 아이를 믿고 맡길 곳이 없어서'인 것으로 조사되었다. 이 중, 후자는 보육인프라 및 대체 양육

수단에 대한 불만족 내지 불신을 직접적으로 반영하는 응답이며, 전자는 자녀가 어릴 때 부모가 직접 양육하고자 하는 선호를 일부 반영하는 한편, 현재 가용한 보육인프라 및 대체 양육수단에 대한 불만족을 복합적으로 반영한 결과라 판단된다. 시설양육(또는 대리양육)이 부모 직접 양육의 완벽한 대체제가 될 수 없다고 생각하기에 아이를 직접 돌보고 싶다고 응답할 수 있다는 것이다.

본장의 실증분석을 통해 자녀 출산 직후에도 노동시장에 참여하였지만 자녀 출산 이후 단기간에 노동시장에서 이탈한 집단과 취업상태를 유지한 집단의 주된 차이는 대리양육자나 기관에 대한 여성의 만족도에서 발견되었다. 추정계수의 크기 또한 상당한 정도인데, 대리양육자나 기관에 만족하는 여성은 그렇지 않은 여성에 비해 다른 변수들을 통제 한 후에도 노동시장에서 이탈할 확률이 21.6% 감소하는 것으로 나타났다. 또한, 근무하는 직장에서 보육지원 혜택(직장 어린이집이나 보육비 지원)의 수혜 여부도 노동시장 이탈 확률을 감소시키는 것으로 나타났다. 구체적으로 직장에서 보육지원 혜택을 받는 여성은 그렇지 않은 여성에 비해 노동시장에서 이탈할 확률이 13.6% 감소하는 것으로 나타났다.²⁷⁾ 보육지원정책 중에서도 여성의 노동시장 지위 변화에 큰 영향을 미치는 정책은 직장 어린이집 이용이다. 직장 어린이집이 여성 고용안정에 미치는 긍정적 영향은 고용보험 원자료를 이용하여 출산 36개월 이후 여성의 노동시장 복귀비율을 분석한 김정호(2012)의 연구에서도 확인된 바 있다. 김정호(2012)의 연구에서는 직장 어린이집이 있는 사업장에 근무하는 여성이 출산 3년 후 노동시장에 복귀하는 비율이 직장 어린이집이 없는 사업장의 근로자보다 4.3% 높은 것으로 추

27) 본 연구에서 추정한 대리양육자나 기관에 대한 여성의 만족도와 직장에서 보육지원 제공 여부가 여성 노동시장 이탈에 미치는 영향에 선택편의가 존재할 수 있다는 것은 본 연구의 간과할 수 없는 한계이다. 경제활동을 하고자 하는 의지가 높은 여성일수록 더 만족스러운 대리양육자나 보육기관을 고를 가능성이 있고, 직장활동에 애착이 많은 여성일수록 양육지원을 하는 직장을 선택할 가능성이 존재하기 때문이다. 적절한 도구변수 사용 등 선택편의를 교정할 수 있는 방안에 대한 연구는 추후의 과제로 남겨 놓는다.

정되었다. 본 연구는 직장 어린이집 운영 및 이용 여부가 출산 후 직장에 복귀한 여성의 취업상태를 유지하는 데도 긍정적 영향을 미칠 수 있다는 점을 보였다는 데서 기존 연구와 차별성을 지닌다.

5. 소결 및 정책시사점

여성의 학력수준 증대에도 불구하고 우리나라 여성의 경제활동참가율은 남성의 70%에 불과하며, 이는 OECD 주요국 중 최저 수준이다. 자녀양육에 대한 부담은 여성의 경제활동을 제약하는 주된 요인이다. 자녀양육 부담으로 인한 여성 노동공급 감소는 전체 생산가능인구의 규모를 축소시킬 뿐 아니라 인적자본의 질적 감소를 초래한다는 데서 그 심각성을 찾을 수 있다. 경력 단절기에는 인적자본에 대한 투자가 감소하고 기존에 축적된 인적자본의 손실이 이루어지기 때문에 노동시장에서 이탈한 여성의 생산성은 시간이 지남에 따라 감소하는 결과가 발생한다. 그 결과, 경력 단절 여성이 노동시장 복귀 시 선택하게 되는 직종은 경력 단절 이전에 비해 낮은 전문성을 요구하고, 낮은 임금이 제공되는 직종일 가능성이 높다(김정호, 2010; 김인경, 2012). 향후 급속한 고령화로 생산가능인구가 급격히 감소될 것으로 예상되는 상황에서 여성의 경력 단절 현상을 최소화하고 여성인력 활용을 극대화하는 것은 그 어떤 것보다 시급한 정책과제라 할 수 있다.

여성이 안심하고 자녀를 맡길 수 있는 양질의 보육환경을 제공하고, 보육비용 부담을 경감해 주는 것은 여성의 노동공급 증대를 도모하기 위한 효과적인 정책수단이 될 수 있다. 그러나 효과적인 여성의 노동공급 증대를 위해서는 자녀를 믿고 맡길 수 있는 양질의 보육환경 조성 과 보육비용 완화가 동시에 추진되어야 하는데, 우리나라의 보육정책은 이 중 후자에 중점을 두어 온 측면이 강하다. 이론적으로 보육비용 경감은 여성의 순임금을 증대시킴으로써 노동공급 증대로 이어질 수 있으며, 선행연구에서도 보육비용에 대한 여성 노동공급의 탄력성은 일관되게 음(-)의 값을 갖는 것으로 추정된다. 그러나 보육비용 완화를 통

해 여성의 노동공급이 의미 있는 수준으로 증가하기 위해서는 정부의 보육료 지원이 실질적인 보육 지출액의 감소로 이어져야 하며, 경감된 비용으로 이용할 수 있는 양질의 보육인프라가 존재해야 한다는 전제 조건이 필요하다.

우리나라의 현재 상황에서는 위 두 가지 전제가 충족되기 어려운 것으로 보인다. 첫째, 정부의 보육료 지원에도 불구하고 특별활동비, 기타 필요경비 등의 인상으로 부모의 보육비용 완화 체감효과는 상대적으로 미미하다. 둘째, 보육인프라가 단기간에 양적으로 팽창하는 과정에서 질적 수준에 대한 관리감독이 충분히 이루어지지 못한 탓에 보육시설의 품질에 대한 뿌리 깊은 불신이 존재한다. 자녀보육에 있어서 부모는 단순히 '저렴한' 서비스 이용을 원하는 것이 아니라 '양질의' 서비스를 원한다. 그렇기 때문에 저렴한 비용으로 이용가능한 보육시설의 품질에 대해 의구심이 존재하는 한 자녀를 선뜻 시설에 맡기고 노동시장에 진입할 것으로 예상하기 어렵다.

현재 시행되고 있는 보육정책과 관련하여 본 장의 실증분석 결과가 시사하는 바는 출산 및 자녀양육으로 인한 여성 경력 단절을 최소화하고 여성인력 활용을 극대화하기 위해서는 단순히 비용지원 위주의 정책보다는 보육인프라의 품질을 제고함으로써 시설 이용에 대한 만족도를 높이는 일이 요구된다는 점이다. 자녀 출산과 관련하여 일을 그만둔 여성 중 보육비용이 부담스러워 일을 그만두었다는 여성의 비율은 극소수에 불과하며, 대다수의 여성은 노동시장 이탈의 가장 주된 이유로 아이를 믿고 맡길 곳이 없다는 점을 꼽는다. 최근 몇 년간 민간과 가정어린이집의 신규 공급이 대폭 늘어났음을 고려할 때, 아이를 믿고 맡길 곳이 없다는 것은 단지 보육시설의 공급 부족으로 인한 접근성 문제를 지적하는 것이 아니라 보육시설의 품질에 대한 우려를 반영하는 것일 가능성이 높다. 본 연구에서도 출산 후 직장에 복귀했으나 단기간에 노동시장에서 이탈한 집단과 취업상태를 유지한 집단 간의 큰 차이는 대리양육 수단에 대한 만족도에서 발견되었다. 또한, 직장 어린이집을 이용하는 여성이 그렇지 않은 여성보다 취업상태를 유지할 확률이 높다

는 점도 직장 어린이집의 품질에 대한 부모의 신뢰가 상대적으로 높음을 반영한다. 따라서 본 연구 결과는 기혼 여성의 노동공급 증대를 위해 보육인프라의 품질을 제고하여 부모 직접 양육의 대체제에 대한 만족도를 높이는 일이 중요하다는 정책적 시사점을 제공한다.

자녀가 있는 기혼 여성의 노동시장 퇴출을 초래하는 요인이 단순히 보육비용에 대한 부담이 아니라 자녀를 믿고 맡길 수 있는 양질의 보육시설 부재라는 점은 그동안 보육비용 지원에 중점을 두어온 정책방향에 대대적인 수정이 필요함을 시사한다. 올해에도 보육료 지원에만 4조원이 넘는 막대한 예산이 투입되고 있지만, 투입되는 비용 대비 여성의 노동공급 증대로 인한 사회적 편익은 미미할 것으로 예상된다. 재정지출의 효율성을 증대하기 위해서는 보육시설의 품질 제고에 정책의 우선순위를 두고, 정책설계상 여성 노동공급 증가를 위한 유인을 제공하는 것이 필요하다.

취업모와 미취업모에 대한 지원수준이 동일하게 설계되어 있는 현행 정책은 보편성의 취지에는 부합하나 여성의 노동공급 증대라는 정책 목표를 달성한다는 측면에서 매우 낮은 효과성을 가진다고 생각된다. 물론 미취업모도 여건에 따라 보육시설을 이용할 수 있어야 하지만, 취업모와 비교하여 시설 이용의 필요성이나 이용시간에 큰 차이가 존재하리라는 점은 부인하기 어렵다. 그렇기 때문에 모(母)의 취업 여부와 무관하게 획일적으로 종일제 시설 이용을 지원하는 현 제도는 비효율적이다. 어차피 종일제 이용이 지원되다 보니 미취업모도 필요 이상으로 시설 이용에 의존하게 되는 도덕적 해이가 발생하고, 그 결과 가수으로 발생한 서비스 이용에 대해서도 재정지원이 이루어짐으로써 보육재정의 심각한 낭비가 초래되고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 보육서비스에 대한 가수요 발생으로 보육교사의 업무부담이 과중해져 궁극적으로 보육서비스의 질적 수준 저하로 이어질 수 있다는 점, 이용시간과 무관하게 설계된 보육료 지원으로 시설에서 이용시간이 상대적으로 짧은 미취업모 자녀를 선호한다는 점은 정책 취지와 달리 오히려 취업모의 자녀에게 불리하게 작용할 수 있는 요인이다.

정책 대상의 보편성 추구하고 여성의 노동공급 증대는 동시에 달성하기 어려운 정책목표라고 생각된다. 미취업모에게도 취업모와 동일한 수준의 보육료를 지원함으로써 미취업모들이 단기간에 자발적으로 노동시장에 진입하기를 기대하는 것은 정책입안자의 과도한 욕심일 수 있다. 양질의 보육인프라가 구축된다면 장기적으로는 자녀를 시설에 맡기기 불안하여 노동시장에서 이탈하는 여성들이 감소할 것으로 예상되나, 이를 위해서는 앞서 강조한 바와 같이 보육료 지원보다 보육시설의 품질 제고에 우선순위를 두어야 할 것이다. 여성의 노동공급 증대라는 목표만을 놓고 보았을 때 취업 여부와 무관하게 정책대상의 보편성을 추구해야 할 합리적 근거도 찾기 힘들다. 또한, 보육재정 지출의 효율성을 증대하기 위해서라도 시설 이용이 우선적으로 필요한 대상에게 중점적으로 보육료를 지원하는 것이 바람직한 방향이라고 본다. 보육서비스의 기본 취지는 모의 취업, 구직활동, 기타 사유 등으로 부모가 직접 가정에서 양육하는 것이 불가능한 자녀에게 대리 양육서비스를 제공하는 것이므로 기본 취지에 맞게 부모의 필요에 따라 지원하는 것이 바람직하다.

‘필요’에 맞게 지원한다는 것은 자녀가 영아인지 유아인지 여부에 따라 구별된다. 유아의 경우 사회성 함양이나 학습을 위해 모의 취업 여부와 관계없이 시설 이용이 보편화되어 있고, 많은 선진국에서도 유아 보육·교육을 의무교육의 연장선상에서 접근하여 보편적 지원을 하는 것이 일반적이다. 유아의 기관 이용이 어느 정도 교육의 목적을 갖고 있다는 점을 고려하고, 현재 시행되고 있는 누리과정의 도입취지를 반영하여 유아에 대해서는 현행의 보편적 지원체계를 유지하는 것이 바람직하다고 본다. 그러나 영아에 대한 지원은 모의 취업 여부에 따라 선별 지원하는 것이 바람직하다고 판단된다. 영아의 종일제 시설 이용에 대한 지원은 모의 취업, 구직활동, 질병 등의 사유로 자녀를 직접 양육할 수 있는 여건에 있지 않은 가구로 한정하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 발달과정상 부모와의 애착관계 형성이 필요한 영아에 대해서는 부모가 가정에서 돌볼 수 있는 경우 가정양육을 장려하되 시설양육

은 부모의 필요에 따라 보조적으로 활용할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

보육료 지원이 여성의 경제활동참여 증진으로 연결되기 위해서는 모의 취업 여부에 따라 영아 자녀에 대한 보육료 지원을 구분하는 것이 바람직한 정책방향이라고 생각된다. 즉, 종일제 지원은 취업모 자녀나 기타 사유로 인해 가정 양육이 불가피한 경우로 한정하고, 미취업모는 반일제 지원 또는 시간제 보육을 활성화하는 것이 필요하다. 모의 취업 여부에 따른 선별 지원은 사실 정책 시행 초기부터 추진했어야 하는데, 성급하게 무상보육정책을 도입하는 과정에서 이에 대한 진지한 논의가 부족했던 점이 아쉬움으로 남는다. 작년 9월 늦게나마 보건복지부가 취업모와 미취업모를 선별 지원하는 방안을 발표했으나, 선거를 앞두고 정치권과 국민의 강력한 반발에 부딪혀 무산된 바 있다. 이미 보편적 지원이 시행되고 있는 현 상황에서 미취업모에 대한 지원을 급격하게 줄이는 것은 거센 저항에 직면할 가능성이 높다. 정책의 지속가능성을 높이기 위해 필요에 따른 선별적 지원방침을 국민에게 설득하는 것은 정치권의 중요한 숙제이며, 이와 더불어 미취업모의 과도한 시설 이용을 방지할 수 있는 방안도 모색해 보아야 할 것이다.

이를 위해 본 연구는 세 가지 방안을 제시해 보고자 한다. 첫째, 취업모는 종일제 지원, 미취업모는 반일제 지원으로 엄격하게 구분하여 지원하는 방안이다. 미취업모에게 반일제(예: 오전 9시~오후 3시) 보육만 지원하는 것은 실제 미취업모의 시설 이용패턴과도 부합하며, 자녀양육에 대한 부모 책임을 강화할 수 있고, 획일적인 종일제 지원에 비해 재정을 절감할 수 있다는 장점이 있다. 이 방안을 채택한다면, 미취업모에게 불가피한 상황이 발생하여 반일제 시간대 외에 시설 이용이 필요한 경우 언제든지 자녀를 맡길 수 있도록 시간제 보육기관을 구축하는 것이 필요하다. 이 방안은 재정 절감액은 가장 크지만, 현재에 비해 지원 폭이 감소하였다고 느끼는 미취업모의 저항이 클 가능성이 높다.

둘째, 현재와 같이 종일제 기준으로 보육료를 지원하되 실제 이용한 시간과 종일제 이용시간의 차액만큼 부모에게 환급해 주는 방안이다.

현행 제도하에서는 이용시간과 보육료 지원이 연계되어 있지 않기 때문에 필요 이상으로 시설을 이용하게 되는 도덕적 해이가 발생하기 쉽다. 꼭 필요한 서비스 이용에 대해서만 정부가 지원해 주고 나머지 금액을 환급해 준다면 미취업모의 과도한 서비스 이용을 어느 정도 방지할 수 있을 것이라 예상된다. 현 제도하에서는 실제 이용시간을 일일이 기록할 수 있는 체계가 구축되어 있지 않지만, 어린이집 등하원 시 아이사랑카드를 통해 실제 이용시간을 보육통합시스템에 기록하는 것도 한 방안일 수 있다. 이 방안을 채택할 경우, 재정 절감액은 미취업모의 시설 이용 감소에 따른 시설 운영비 및 시설지원금 감소분이 될 것이다. 부모 지원금은 시설 미이용시간만큼 다시 부모에게 환급해 주므로 총지출액에는 큰 차이가 없을 것이다. 부모 지원금이 줄지 않으므로 재정 절감액은 크지 않겠지만, 불필요한 시설 이용이 감소하여 보육교사의 근무여건이 개선되고, 교사는 과중한 업무부담에서 벗어나 보육서비스의 질적 수준을 제고하는 데 더 많은 시간을 투입할 수 있다는 장점이 존재한다. 다만, 이 방안 하에서는 시설 이용에 따른 환급액과 양육수당을 비교하여 전자가 클 경우 원래 양육수당을 받던 가정에서 단시간 시설을 이용하고 환급액을 받기로 선택할 수 있으므로 보육료 지원 대상이 증가할 가능성이 있다.

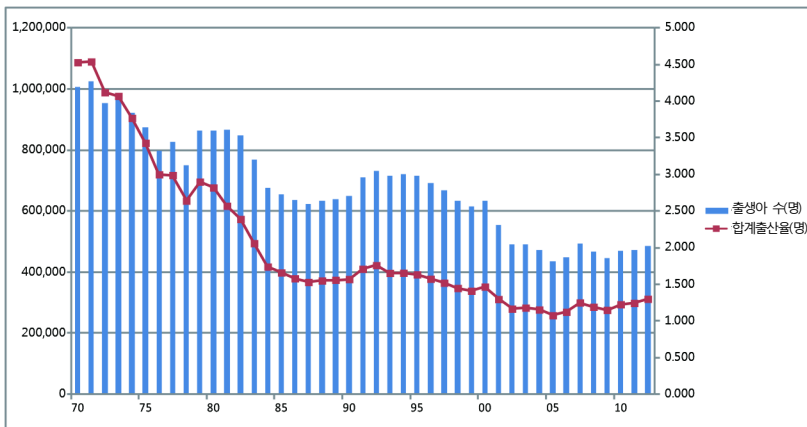
셋째, 취업모는 종일제 지원을 유지하되 미취업모는 현행과 동일한 지원수준 또는 반일제 지원에 양육수당의 절반을 지원받는 방식 중 선택하도록 하는 방안이다. 이는 첫 번째 제시한 안과 현행 방식의 절충안으로 미취업모가 반일제 이용을 선택할 경우 양육수당의 절반을 제공하여 필요 이상의 시설 이용을 방지할 수 있는 경제적 유인을 제공 하는 것이다. 미취업모의 반일제 이용이 활성화된다면, 정부의 보육료 지원액은 감소하겠지만 양육수당의 절반에 해당하는 금액을 지원해야 하기 때문에 총지출액은 약간만 감소하거나 거의 변화가 없을 것이라 예상된다. 그러나 두 번째 방안과 마찬가지로 반일제 이용 증가로 인한 교사와 시설의 부담 완화로 보육서비스의 품질 제고에 긍정적인 영향을 기대할 수 있을 것이라 예상된다.

V. 보육정책과 출산율

1. 출산율 추이

2012년 우리나라의 출생아 수는 484,300명이며, 합계출산율은 1.3명이다. 우리나라의 합계출산율은 1970년대부터 1980년대 중반까지 급격하게 감소하다가 1990년대 이후 완만하나 지속적인 감소세를 보인 후 2001년부터 초저출산 국가에 해당하는 1.3명 이하의 합계출산율을 기록하고 있다([그림 V-1]). 2005~2007년에는 출산율이 잠시 반등하였으나, 2008년 말 글로벌 금융위기의 영향으로 다시 출산율이 소폭 하락한 후 2010년부터는 3년 연속 합계출산율이 상승하고 있는 추세이다. 통계청이 2013년 2월 26일 발표한 '2012년 출생, 사망통계 잠정치'에 따르면, 2012년의 합계출산율은 1.3명으로 11년 만에 초저출산 국가를 탈출한

[그림 V-1] 출생아 수 및 합계출산율

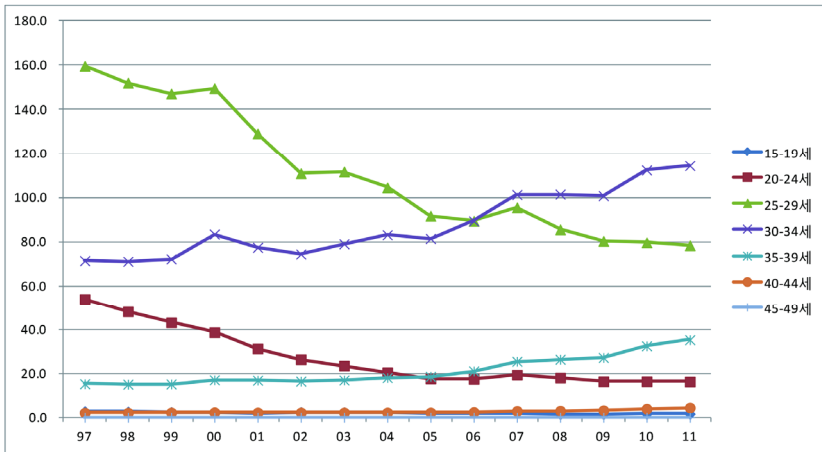


자료: 통계청 e-나라지표

것으로 보고되었다. 그러나 이러한 출산율 상승이 후반기 선호를 반영한 일시적인 현상인지 무상보육정책의 시행으로 인한 효과인지 구분하기는 아직 시기상조라 판단된다.

1997~2011년의 연령별 출산율(여성인구 1천명당 출생아 수) 변화에서 나타나는 주요한 흐름은 20대 출산율의 급격한 하락과 30대 출산율의 증가이다([그림 V-2]). 2000년대 중반까지는 가장 높은 출산율을 보인 연령대가 25~29세였으나, 2007년 이후부터 30~34세의 출산율이 25~29세의 출산율을 앞서가고 있으며 그 격차도 점차 확대되고 있다. 또한, 2000년대 후반부터 35~39세 집단에서의 출산율 증가가 두드러지게 나타나고 있다.

[그림 V-2] 연령별 출산율(1997~2011년)

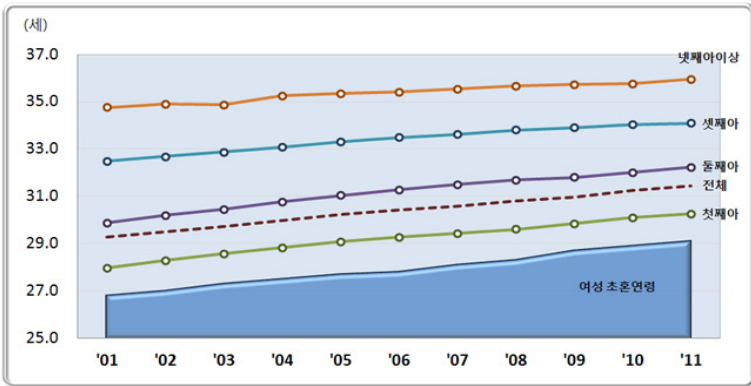


자료: 통계청, 『출생통계』

지난 10년간 20대 여성의 출산 감소 및 30대 여성의 출산 증가는 여성의 교육수준 향상과 경제활동참여 증대로 인한 만혼 및 초산연령의 증가에 기인하는 바가 크다([그림 V-3]). 여성의 평균 출산연령은 2001년 29.3세에서 2011년 31.4세로 지난 10년간 약 2세 증가하였으며, 2011년 기준 전체 출생아의 약 3분의 2를 30세 이상의 여성이 출산하

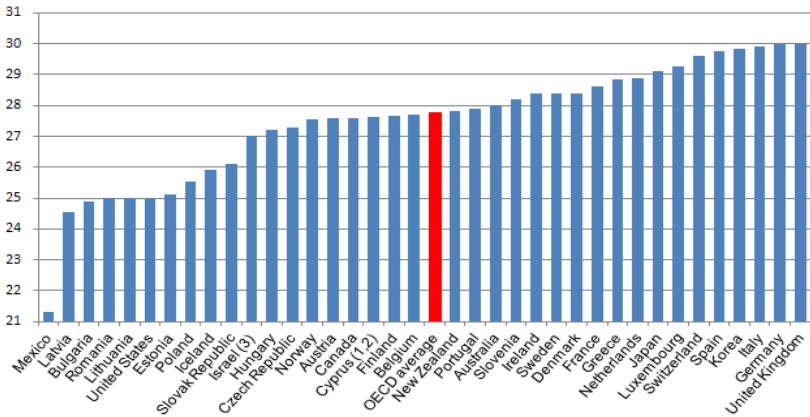
고 있다. 평균 초산연령은 2001년 28세에서 2011년 30.3세로 10년 사이 2.3세 증가한 바 있다. 우리나라의 평균 초산연령은 2009년부터 30세를 넘기 시작하였는데, 이는 OECD 국가의 평균에 비해서도 높은 수준이다. [그림 V-4]에 볼 수 있듯이 2009년 기준 OECD 국가의 평균 초산연령은 27.8세이며, 우리나라의 초산 평균연령은 영국, 독일, 이탈리아 다음으로 높은 수준이다.

[그림 V-3] 모(母)의 평균 출산연령 추이(2001~2011년)



자료: 통계청, 『출생통계』

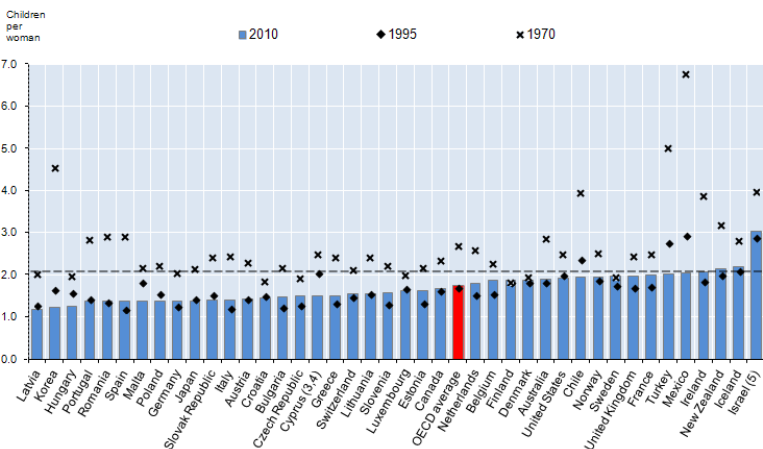
[그림 V-4] OECD 국가의 평균 초산연령(2009년)



자료: OECD, 『Family Database(2012)』

정도의 차이는 존재하지만, 저출산은 많은 선진국들도 직면하고 있는 문제이다. [그림 V-5]를 통해 1970년부터 2010년까지 OECD 국가의 합계출산율 변화를 살펴보면, 1970년과 1995년 사이 OECD 국가의 평균 합계출산율은 2.7명에서 1.7명으로 급감하였으며, 북유럽 국가, 프랑스, 뉴질랜드, 미국을 제외한 대부분의 국가에서 급격한 출산율 하락을 경험한 것으로 나타난다. 특히, 1970년대에 출산율이 높았던 한국, 멕시코, 터키에서는 합계출산율이 50% 이상 큰 폭으로 감소하였다. 한편, 1995년과 2010년 사이에는 OECD 국가의 약 절반 정도에서 출산율의 반등(fertility rebound)이 나타난 바 있다. 1990년대 중반 이후 출산율 반등을 경험한 대표적인 국가는 네덜란드, 벨기에, 영국, 프랑스, 이탈리아, 독일, 뉴질랜드, 그리스이다. 1970년대만 하더라도 대부분의 국가에서 합계출산율이 대체출산율인 2.1명을 상회하였던 데 반해, 2010년에는 이스라엘, 아이슬란드, 뉴질랜드, 아일랜드, 멕시코, 프랑스, 영국, 스웨덴 정도가 대체출산율에 근접하거나 그 이상의 출산율을 보이고 있다. 우리나라는 1970년만 해도 합계출산율이 4.53명으로 멕시코와 터키 다음으로 높았으나, 이후 급격한 출산율의 하락을 경험하면서 1980년

[그림 V-5] OECD 국가의 합계출산율 변화 추이(1970~2010년)



자료: OECD, 『Family Database(2012)』

대 중반부터 출산율이 대체출산율 밑으로 떨어졌으며, 현재 라트비아와 더불어 OECD 최저 수준의 출산율을 기록하고 있다.

2. 출산에 영향을 미치는 경제적 요인

전통적인 경제이론에서는 자녀 출산과 관련한 의사결정을 가구의 효용 극대화를 추구하기 위한 합리적 선택의 측면에서 접근한다. 자녀를 낳고 키우는 것은 소득, 내구재 소비, 시간 등을 소요하는 활동이며, 자녀양육에 소요되는 시간이 많아질수록 일과 여가에 투입되는 시간이 줄어들기 때문에 각 가구는 주어진 예산제약과 자녀에 대한 선호하에 자녀양육에 따른 비용과 편익을 비교하여 자녀 출산 여부를 결정한다는 것이다. 가구의 효용 극대화를 위한 비용-편익 분석에서 고려되는 자녀 양육비용은 직접적 비용과 간접적 비용으로 구분된다.

먼저, 자녀양육의 직접적 비용에는 자녀를 양육하는 데 필요한 주거비, 음식비, 의류비, 보육·교육비 등이 포함된다. 다른 조건(예: 가구의 예산제약, 자녀에 대한 선호)이 동일한 상황에서 자녀양육에 필요한 직접적 비용의 상승은 출산율을 떨어뜨리는 요인으로 작용할 수 있다. 최근 우리나라에서 보육료 및 양육수당 및 지원 대상 및 금액을 지속적으로 확대해 온 것은 자녀양육의 직접적 비용 완화를 통해 출산율을 제고하고자 하는 배경에서 추진되고 있다. 자녀양육의 직접적 비용과 관련하여 우리나라에서는 자녀 사교육비에 대한 부담이 자녀 출산의 가장 큰 장벽으로 작용하는 경우가 많으며, 이와 더불어 자가주택 마련의 어려움도 미래의 안정성에 대한 불안요인으로 작용하여 출산을 늦추거나 기피하는 요인으로 작용한다.

한편, 자녀양육의 간접적 비용은 기회비용으로 부모(특히, 자녀의 모)가 자녀를 양육하는 과정에서 포기해야 하는 가치를 지칭한다. 기회비용에는 자녀의 출산 및 양육을 위해 일시적이거나 영구적으로 일을 그만두거나 근로시간을 줄임으로써 초래되는 소득상실액뿐만 아니라 경력 단절로 인한 미래소득 감소 등이 포함된다. 최근 여성의 학력수준

증가는 여성의 시장임금을 높임으로써 출산 및 자녀양육으로 인한 경력 단절이나 근로시간 축소에 따른 기회비용을 증대시킨 바 있다. 자녀 출산에 대한 기회비용의 증가는 1970년대 이후 OECD 주요 국가에서 출산율의 하락을 초래한 중요한 요인으로 평가되고 있다(OECD, 2011).

자녀양육의 간접적 비용을 측정할 수 있는 방법으로는 다른 조건은 비슷하되 자녀의 존재 유무에서만 차이가 있는 여성의 일생 동안의 임금격차를 비교하는 방법이 있다. 자녀가 있는 여성과 자녀가 없는 여성의 평생소득 격차를 'family gap'이라 지칭하는데, 이는 여성의 경제활동 참가율이 높고 일과 가정의 양립이 원활하게 이루어지고 있는 북유럽 국가와 미국에서는 매우 낮은 수준이나, 출산 후 노동시장으로의 복귀가 원활하지 않거나 일과 가정의 양립을 위한 제도적 지원이 부족한 국가에서는 40~50% 수준으로 높게 나타난다(OECD, 2011). 양질의 값싼 보육시설을 제공하거나 유연한 근로환경 조성을 통해 여성이 일과 가정의 양립을 도모할 수 있도록 도와주는 정책은 여성의 조기 노동시장 복귀를 가능케 함으로써 자녀양육의 간접적 비용을 줄이는 데 크게 기여할 수 있다.

OECD 국가의 여성 고용률과 합계출산율 간의 관계를 보여주는 [그림 V-6]은 자녀양육의 간접적 비용을 완화하기 위한 정책적 노력의 중요성을 시사한다. 1980년대까지만 하더라도 여성 고용률이 높은 국가에서 대체로 출산율도 낮게 나타나 두 변수 간에 부(-)의 상관관계가 존재하였으나, 2010년에는 그 관계가 정(+)의 상관관계로 변화하였다. 즉, 최근 들어서는 여성의 경제활동참가율이 높은 국가에서 출산율도 높게 나타나고 있는 것이다. 예컨대, 북유럽 국가, 프랑스, 영국, 네덜란드에서는 높은 여성 고용률과 출산율이 동시에 나타나는 반면, 한국, 그리스, 이탈리아는 여성 고용률도 낮고 출산율도 낮은 공통적인 국가이다. 높은 여성 고용률과 출산율을 달성하는 데 성공한 국가들의 대표적인 특징은 일과 가정의 양립을 도모하는 정책을 통해 어머니로서의 역할과 근로자로서의 역할 중 택일을 해야 하는 상황이 아닌 양자의 조화를 추구할 수 있는 환경을 조성했다는 데 있다.

[그림 V-6] OECD 주요국의 여성 고용률과 합계출산율 간의 관계 변화



자료: OECD(2011)

3. 선행연구

자녀 출산 결정이 자녀양육의 비용과 편익을 비교하여 가구 효용을 극대화하기 위한 합리적 선택의 결과라고 보는 경제적 모형에서 출산율을 제고하기 위한 주요한 정책도구는 자녀양육의 비용을 감소시키는 것이며, 이는 다시 자녀양육의 직접적 비용에 영향을 미치는 정책과 간접적 비용에 영향을 미치는 정책으로 구분된다. 자녀양육의 직접적 비용을 경감시켜 출산을 제고하고자 하는 대표적인 정책으로는 출산장려금 및 현금수당 제공, 보육료 지원, 자녀 관련 세제지원 등을 들 수 있다. 한편, 자녀양육의 간접적 비용 경감을 꾀하는 대표적인 정책에는 자녀를 안심하고 보육시설에 맡기고 노동시장에 조기 복귀할 수 있도록 양질의 보육서비스를 제공하고, 일과 가정의 양립을 도모할 수 있는 유연한 근로환경을 조성하는 것과 같은 일련의 정책들이 포함된다.

이론적으로는 자녀 양육비용의 감소가 출산율 증대로 이어질 것이라고 예측할 수 있지만, 정책을 통한 자녀 양육비용의 감소가 실질적인 출산 증대로 이어질 것인지는 실증적으로 파악해야 할 문제이다. 현금

지원을 통한 출산장려정책의 실효성에 대해 분석한 선행연구들의 결과는 일관되지 않다. 출산장려정책의 효과성을 평가하는 연구에서 빈번하게 발생하는 어려움 중 하나는 출산율을 제고하기 위해서 여러 가지 정책이 동시에 시행되는 것이 일반적이기 때문에 특정 정책의 효과를 독립적으로 분리하여 측정하기 어렵다는 점을 들 수 있다. 또한, 대부분의 연구에서는 무작위 실험방법(randomized experiment)이 아닌 관찰연구(observational studies) 방법을 이용하므로 출산 결정과 관련한 내생성을 통제하기 어려운 측면이 존재한다. 한편, 국가 간 비교를 통한 연구는 각 나라의 경제, 사회, 문화적 차이를 충분히 고려하기 힘들고, 정책이 시행된 맥락을 반영하지 못한다는 한계를 갖는다. 예컨대, 가족정책이 발달된 북유럽 국가의 경우, 양성평등 추구나 자녀가 있는 가구에 대한 소득보전을 목적으로 시행한 정책의 부산물로 출산율 제고가 나타난 경우가 있으므로 조심스러운 접근이 요구된다.

〈표 V-1〉과 〈표 V-2〉는 각각 거시자료와 미시자료를 이용하여 금전적 지원을 통한 자녀 양육비용의 감소가 출산율에 미치는 영향을 분석한 국외 선행연구들의 주요 결과를 정리한 것이다. 거시자료를 이용한 대부분의 연구들에서 자녀가 있는 가구에 제공되는 금전적 지원은 출산율에 대체로 긍정적인 영향을 미치나, 그 크기는 매우 작은 수준이다. 예컨대, D'Addio & d'Ercole(2005)과 Luci & Thevenon(2011)은 현금급여 및 세제지원을 통해 가구의 가처분소득이 10% 증가할 때 합계출산율은 0.02명 정도 증가할 것이라 추정하며, Gauthier & Hatzius(1997)의 연구에서는 가족수당을 25% 증액할 경우 출산율 증대효과가 0.6%로 추정된다. 반면, 미시자료를 이용한 연구들은 일관되지 않은 결과를 보인다. Vikat(2004), Laroque & Salanie(2005), Milligan(2005) 등의 연구에서는 현금지원이 출산에 긍정적인 영향을 미치나, 그 효과는 출생순위에 따라 상이하다. 호주의 출산장려금과 보육료 지원의 효과를 분석한 Parr & Guest(2010)의 연구에서는 정책 변수보다 개인 변수(교육, 소득, 직업, 결혼 여부, 나이)의 영향이 훨씬 더 지배적인 것으로 나타난다.

〈표 V-1〉 금전적 지원이 출산에 미치는 영향(Macro-level data)

| 저자 | 대상국가 | 정책변수 | 결과 |
|----------------------------------|--------------------------|------------------------------------|---|
| Gauthier & Hatzius (1997) | OECD 22개국 (1970~1990) | 가족수당 | <ul style="list-style-type: none"> - 출산율에 긍정적인 효과 - 가족수당을 25% 증액하면 단기적으로 출산율 0.6% 증가(여성 1명당 0.01명 출산 증가), 장기적으로 출산율 4% 증가(여성 1명당 0.07명 출산 증가) - 북미 국가에서는 효과 없으며, 북유럽 국가에서 효과가 가장 큼 |
| Luci & Thevenon (2011) | OECD 18개국 (1982~2007) | 육아휴직, 보육서비스, 현금지원 | 현금지원과 보육서비스 제공은 출산에 긍정적인 효과를 미치나, 육아휴직 기간이나 급여의 영향은 불확실 |
| Blanchet & Ekert-Jaffe (1994) | 서유럽 8개국 (1969~1983) | 가족수당 | 출산율에 작지만 통계적으로 유의한 영향을 미침 |
| Mork et al. (2009) | 스웨덴 | 스웨덴의 보육개혁(2001년)에 의한 보육비용 감소 | <ul style="list-style-type: none"> - 보육개혁 이후 18개월 동안 출산율 4~6% 증가 - 젊은 여성일수록, 시간제 근로자일수록 출산제고 효과가 높게 나타남 |
| Brouillette & Lefebvre (1993) | 캐나다 (1984~1987) | 세계지원, 가족수당 | 출산율에 긍정적인 효과 |

〈표 V-1〉의 계속

| 저자 | 대상국가 | 정책변수 | 결과 |
|--------------------------|--------------------|---|--|
| Zang et al. (1994) | 캐나다 (1971~1983) | 세계지원, 가족수당, 육아휴직 | 출산율에 긍정적인 영향을 미치는는 하나 대체출산율 수준으로 떨어올 리기 위해서는 아주 큰 변화가 필요할 것 |
| Buttner & Lutz (1990) | 독일 (1964~1987) | 1976년에 시행된 출산장려정책 | 정책 시행 5년 후 출산율에 긍정적인 효과 |
| Walker (1995) | 스웨덴 (1955~1990) | 육아휴직, 공보육 시설, 자녀수당 | 육아휴직 급여, 공보육 시설, 자녀수당은 출산과 관련된 비용을 낮춤으 로써 출산 제고 효과가 있었지만, 여성 임금상승에 의한 부정적인 효과 를 상쇄할만큼 크지는 않음 |
| Ermisch (1989) | 영국 (1971~1986) | 자녀수당 | 자녀수당이 증가할수록 셋째와 넷째 자녀를 낳는 비율이 증가하였으며, 출산연령이 낮아짐 |
| Bjorklund (2006) | 스웨덴 (1965~1980) | 가족친화정책 (유급 육아휴직, 보육료 지원, 보편적 자녀수당) | - 스웨덴의 가족친화정책은 출산 간격을 좁히고 출산율을 소폭 증가시 키는 데 기여하였지만, 그 영향은 통계적으로 유의하지 않음 - 가족친화정책이 여성의 학력과 출산율 간에 나타나는 부(-)의 관계를 상쇄하지는 못하였음 |

〈표 V-2〉 금전적 지원이 출산에 미치는 영향(Micro-level data)

| 저자 | 대상국가 | 정책변수 | 결과 |
|--------------------------|---------------------|--|---|
| Milligan (2005) | 캐나다 (1991, 1996) | 혜택의 출산장려금 | - 출산장려금을 최대치로 받을 수 있는 가구의 출산율 25% 증가 - 출산장려 효과는 가구 특성, 출생순위에 따라 상이함 |
| Vikat (2004) | 핀란드 (1988~2000) | 양육수당 | 양육수당을 받는 가구에서 셋째 자녀를 가질 확률이 높아지거나 둘째 자녀를 가질 확률에는 영향을 미치지 않음 |
| Laroque & Salanie (2004) | 프랑스 (1999~2000) | 자녀수당 | - 자녀수당은 셋째 이상 자녀의 출산을 유인하기 위한 목적으로 설계되었으나, 자녀수당이 첫째 자녀를 가질 확률을 증가시키는 반면 셋째 자녀를 가질 확률에는 영향을 미치지 않음 - 경제적 변수가 출산에 미치는 영향은 인구학적 변수의 영향과 혼재되어 독립적으로 측정하기 어려움 |
| Laroque & Salanie (2005) | 프랑스 (1997~1999) | 자녀수당 | 자녀수당은 자녀순위와 상관없이 출산에 긍정적인 효과가 있으며, 특히 둘째 이상 자녀에서 큰 효과를 보임 |
| Parr & Guest (2010) | 호주 (2001~2008) | 출산장려금, 보육료 지원 | 가족친화정책보다는 개인 변수(교육, 소득, 직업, 결혼 여부, 나이)가 출산율에 중요한 영향을 미침 |
| Hoern (1993) | 스웨덴 (1961~1990) | speed premium (첫째 자녀 출산 후 2년 내에 둘째 자녀를 출산하면, 그 사이에 취업하지 않더라도 첫째 자녀 출산 전의 임금과 연계하여 육아휴직 급여 제공) | 출산시기에 영향을 미침(speed premium 적용이 끝나갈 무렵에 출산하는 여성이 급격히 증가) |

최근 20년간 시행된 출산장려정책의 효과를 분석한 선행연구를 서베이한 Gauthier(2007)에 따르면, 자녀 양육비용을 낮추는 데 중점을 둔 출산장려정책은 합계출산율이나 총자녀 수에 영향을 미치기보다는 단순히 출산의 시기를 앞당기는 측면이 크다. 그렇기 때문에 Gauthier(2007)는 출산을 장려하기 위한 금전적 지원이 자녀를 둔 가구에 대한 소득 보전의 기능을 할 수는 있지만 국가적 차원에서 출산율을 높이기 위해 시행된다면 매우 비효율적인 고비용 전략일 수 있음을 지적한다. 이에 반해 OECD(2011)의 『Doing Better for Families』 보고서는 현금지원을 통한 출산장려정책이 합계출산율보다는 출산시기에 영향을 미친다는 사실은 인정하지만, 출산연령이 낮아지는 것이 장기적으로 출산율을 제고할 수 있는 여지를 제공한다는 점에서 긍정적으로 평가한다.

금전적인 지원이 출산율 제고에 미치는 영향을 분석한 국내의 대표적인 연구로 최준욱·송헌재(2010) 등을 들 수 있다. 최준욱·송헌재(2010)는 출산을 장려하기 위한 다양한 재정정책수단의 1차적인 효과가 출산가구의 소득을 증대시키는 데 있다는 점을 근거로 소득이 출산에 미치는 영향을 추정함으로써 저출산 대응 재정정책의 효과성을 예측하고자 하였다. 노동패널 2~11차년도 자료를 활용하여 실제 출산력 자료를 구축하고 출산결정 요인을 분석한 결과, 가구소득이 자녀 출산에 미치는 영향은 첫째아 출산에 대해서는 통계적인 유의성이 없으나 둘째아 이상의 출산에 통계적으로 유의한 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 이들은 추정계수의 크기가 매우 작기 때문에 출산율을 의미 있는 정도로 높이기 위해 필요한 소득지원의 규모가 실현 가능성이 없을 정도로 크다고 지적한다.²⁸⁾ 최준욱·송헌재(2010)는 더 나아가 출산장려를 위한 재정정책수단의 하나인 출산장려금제도의 출산율 제고 효과를 분석하였다. 이들은 출산장려금 수준이 지방자치단체

28) 구체적으로 최준욱·송헌재(2010)는 가구소득이 100만원 증가할 때 둘째아 이상의 출산확률이 0.327% 상승하는 것으로 추정하였다. 이는 둘째아 출산의 확률을 10% 높이고자 할 때, 가구당 약 3천만원 이상의 소득지원이 요구되는 수준이다.

별로 상이한 것을 실증분석에 활용하였는데, 분석 결과 출산장려금이 추가 자녀 출산의향(특히, 1명의 자녀를 둔 가구에서 둘째 자녀 추가 출산의향)에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 위 분석에서 가구 소득과 순자산은 출산의향에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 출산장려금과 같이 외생적으로 주어지는 추가적인 소득지원의 효과와 구분되는 결과가 도출되었다.

이상의 선행연구에서 나타난 바와 같이 현금지원을 통한 출산장려 효과가 제한적인 이유는 다음과 같다. 첫째, 금전적 지원만으로는 자녀 양육의 간접적 비용을 상쇄할 수 없기 때문이다. 앞서 살펴본 바와 같이 여성의 교육수준 향상에 따른 노동시장에서의 지위 향상은 출산 및 자녀양육에 따른 기회비용을 크게 증가시킨 바 있는데, 자녀양육을 위한 현금지원은 여성의 경력 단절 및 소득 상실로 인한 기회비용을 보상하기에 충분하지 않다. 둘째, 자녀에 대한 현금지원은 실제 자녀 양육비용의 매우 작은 비중을 차지하므로 자녀양육의 직접적 비용이 완화되었다고 느끼는 체감효과가 그리 크지 않을 수 있다. 또한, 출산장려금이나 육아휴직 급여와 같이 출산 시점을 전후하여 단기간 제공되는 지원은 자녀의 발달주기에 맞춰 지속적으로 제공되는 지원에 비해 출산장려 효과가 낮고 출산의 시기만 앞당기는 결과를 초래할 가능성이 높다. 셋째, Becker(1960)의 Quantity-Quality Trade-off 모형이 예측하듯이 현금지원을 통한 가구의 가처분소득 증대는 자녀 수보다 기존 자녀에 대한 투자의 질을 높이는 데 사용될 수 있으며, 이 경우 출산장려 효과를 기대하기 힘든 측면이 존재한다. 넷째, 육아휴직 급여와 같이 출산 전 노동시장 지위와 연계한 금전적 지원은 노동시장에서 안정적 지위를 확보한 후에야 출산을 할 유인을 제공하므로 출산을 늦추는 결과를 초래할 수 있다.

한편, Gauthier(2007)는 현금지원을 통한 출산장려정책의 제한적 효과를 신고전파 경제이론의 한계 측면에서 접근한다. 자녀출산 결정에 대한 신고전파 경제이론의 핵심은 가구의 효용 극대화를 위해 주어진 예산하에 자녀양육에 따른 비용과 편익을 비교하는 것인데, 이는 개인

의 합리성과 완전한 정보를 전제로 한다. 그러나 현실에서는 완전한 정보도 존재하지 않고, 자녀 출산에 대한 결정도 경제적으로 합리적인 최적의 선택이기보다는 주어진 상황에 따른 적절한 선택인 경우가 많다. Gauthier(2007)는 각 개인이 자녀양육의 비용이나 편익에 대한 완전한 정보를 갖고 있다고 전제하는 신고전파 경제이론의 가정이 현실에서 성립하지 않으며, 그 대신 사람들은 '상황적 정보'(situational information)에 기반하여 자녀양육의 비용이나 편익을 인지한다고 주장한다. 즉, 사람들이 인지하는 자녀양육의 비용(perceived cost) 또는 편익(perceived benefit)은 실제 비용 또는 편익과 다르다는 것이다.

자녀양육의 실제 비용과 사람들이 인지하는 비용 간의 괴리는 자녀양육비용에 영향을 미치고자 하는 정책에 가변적인 요인으로 작용한다. 만약, 사람들이 자녀 양육비용을 실제보다 과대평가한다면, 자녀양육의 직접적 비용을 약간 감소시켜 주는 정책의 효과는 크지 않을 것이다. 반면, 자녀양육의 비경제적 편익이 매우 커서 자녀 양육비용을 과소평가하는 사람들에게 정책의 효과는 예상보다 높게 나타날 수 있다. 또한, 신고전파 경제이론에서는 출산장려정책이 자녀 양육비용에만 영향을 미칠 뿐 자녀에 대한 선호는 주어지지 있다고 가정하나, 정책을 통해 자녀에 대한 선호 자체가 변화될 가능성도 존재한다. 이에 따라 Gauthier(2007)는 정책의 출산장려 효과를 예측하기 위해서는 자녀양육의 경제적 비용과 더불어 불완전한 정보, 비경제적인 비용과 편익, 자녀 출산에 대한 사회적 규범까지 고려해야 할 필요가 있다고 지적한다.

이상에서 살펴본 바를 종합하면, 기존 연구에서 금전적 지원을 통해 자녀양육의 직접적 비용을 낮추고자 하는 정책의 효과는 극히 제한적으로 나타난다. 이에 반해 영유아 보육서비스 제공을 통해 자녀양육의 간접적 비용을 경감시키고자 하는 정책은 대체로 출산율 제고에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 평가된다. 학자들은 이미 오래 전부터 "Child care and fertility hypothesis"라는 주제로 보육서비스 제공이 출산율에 미치는 영향에 대해 관심을 가져왔다. Child care and fertility hypothesis에 의하면, 보육시설의 접근성이 확대되고 양질의 보육서비스

를 저렴하게 사용하는 것이 가능해질수록 자녀양육으로 인한 여성의 기회비용이 줄어 출산 저해요인이 감소하고, 이에 따라 출산율이 제고될 수 있다고 본다(Rindfuss et al., 2010). 앞서 기술한 바와 같이 여성의 교육수준 향상에 따른 노동시장참여 증대는 자녀 출산 및 양육에 따른 여성의 기회비용을 크게 증가시켰다. 그러나 여성의 노동시장참여 증대 그 자체가 출산율에 부정적인 영향을 미치는 것은 아니며, 실질적인 이유는 가정양육을 대체할 수 있는 재화나 서비스가 부족하기 때문이다(Luci & Thevenon(2011)). 즉, 가정양육을 대체할 서비스가 존재하지 않는 상황에서는 한 여성의 입장에서 어머니로서의 역할과 근로자로서의 역할을 양립하는 것이 불가능하다고 판단하여 자녀양육을 위해 노동시장에서 이탈하는 결정을 내릴 수 있다. 그러나 양질의 보육서비스가 존재하여 가정양육의 완벽한 대체재로 활용할 수 있다면, 일과 가정의 양립 도모가 용이해져 자녀 출산 및 양육의 간접적 비용이 크게 감소될 수 있다.

선행연구들은 보육료를 지원하거나 보육시설의 접근성을 확대하는 정책이 자녀 출산에 긍정적 영향을 미칠 수 있음을 보인다. Kalwij(2010)는 보육료 지원이 출산시기에는 영향을 미치지 않으나, 둘째 이상 자녀를 출산할 확률과 총자녀 수를 증대시키는 데 통계적으로 유의한 영향을 미침을 밝혔다. Mork et al.(2009)은 2001~2003년 스웨덴의 보육개혁으로 인한 외생적 충격을 이용하여 보육비용과 출산율 간의 인과관계를 분석하였다. 스웨덴은 다른 나라에 비해 정부의 보육료 지원수준이 높은 편이지만, 보육개혁 이전에는 지방정부 간 보육비용의 편차가 매우 컸다. 그러나 2001년부터 시행된 보육개혁으로 모든 지방자치단체에서 보육료 상한선을 도입하고, 보육비 지출을 가구소득에 연계함에 따라 가구의 보육비 부담이 현저하게 감소한 바 있다. Mork et al.(2009)은 보육개혁 시행 후 18개월 동안 보육개혁 이전에 비해 출산율이 4~6% 증가하였고, 특히 원래 자녀가 없던 가구와 3명 이상의 자녀를 둔 가구에서 추가 출산이 현저히 늘어났음을 보였다. 비슷한 맥락에서 Furtado & Hock(2008)의 연구는 미국에 이민자가 대거 유입되어

보육도 비용이 감소함에 따라 고학력 여성의 출산율이 증가하였음을 밝혔다.

보육기관 이용률과 출산율 간의 관계에 대한 Hilgeman & Butts(2009)의 연구는 영유아의 보육기관 이용률이 15% 증가할 때 출산율이 0.23 증가하는 것으로 추정하였으며, Luci & Thevenon(2011)은 1982년부터 2007년까지 OECD 18개국을 대상으로 출산장려정책의 효과를 분석한 결과 국가적 차이를 고려한 후에도 3세 미만 영아의 보육기관 이용률이 출산율에 긍정적인 영향을 미침을 보였다. 이에 반해 출산장려금이나 육아휴직 급여, 육아휴직 이용기간 등은 출산율에 거의 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. Rindfuss et al.(2010)은 노르웨이에서 대대적인 보육시설 공급 확대가 이루어진 1973~1998년 자료를 이용하여 보육시설의 접근성 증대가 노르웨이 여성의 출산시기를 앞당기고, 함께 출산율 증대에 기여하였음을 밝혔다.

국내 선행연구 중 가구의 보육료 부담 또는 정부의 보육료 지원정책이 출산율에 미치는 영향을 분석한 대표적인 연구로 신윤정(2008), 우석진(2008), 김정호·홍석철(2013) 등을 들 수 있다. 신윤정(2008)은 25~39세 기혼 여성 1,500명을 대상으로 전화조사로 수집된 자료를 이용하여 현재 지출하고 있는 보육·교육비 수준이 본인이 생각하는 적정 수준으로 낮아질 때 추가 자녀 출산의향이 증가하며, 특히 현재 자녀가 없는 여성이 출산의향을 갖도록 유도하는 데 효과적일 수 있음을 보였다. 이러한 결과는 정부의 보육료 지원 확대로 가구의 보육비 부담이 감소할 때 출산율이 제고될 수 있는 여지가 있다는 점을 시사하지만, 본인이 걱정하다고 생각하는 보육비 부담의 임계치가 개인마다 다르며, 걱정하다고 생각하는 보육비 수준이 명시되어 있지 않다는 점에서 아쉬움이 남는다. 한편, 신윤정(2008)의 연구에서는 현재 가구에서 지출하고 있는 보육·교육비 부담이 추가 자녀 출산의향에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 신윤정(2008)은 이와 같은 결과에 대해 가구의 출산 결정이 현재 소요되는 비용뿐만 아니라 미래에 지출할 비용까지 모두 고려하여 이루어지기 때문에 현재의 보

육·교육비 부담만으로 자녀 출산을 설명하기에는 부족한 면이 많다는 사실을 지적한다.

우석진(2008)은 여성의 결혼, 출산에 관한 의사결정 과정을 모형화하여 정부의 보육비 지원정책이 출산율 증대로 이어질 수 있음을 보였다. 우석진(2008)은 동적 구조모형의 구조모수를 추정하는 과정에서 보육비가 전일제 부문에 종사하는 여성 소득의 10%, 시간제 부문에 종사하는 여성 소득의 5%를 차지한다고 가정하고, 정부가 보육비를 전액 지원한다고 가정하였을 경우 예상되는 자녀 수 증가를 추정하였다. 실험 결과, 정부의 보육비 전액 지원으로 인한 출산증대 효과는 베이스라인 대비 약 2% 정도인 것으로 추정되었다. 보육비 전액 지원에도 불구하고 출산제고 효과가 크게 나타나지 않는 이유에 대해 우석진(2008)은 자녀 보육비에 비해 출산의 고정비용이 아주 크기 때문인 것으로 해석하였다.²⁹⁾ 우석진(2008)은 보육비 지원 외 세제지원이나 이전지출과 같은 현금지원의 출산장려 효과도 추정하였다. 자녀가 있는 모든 가구에 월 10만원에서 월 40만원까지 현금을 지원하는 실험을 한 결과, 지원금액이 증가할수록 정책의 출산장려 효과가 증가하는 것으로 나타났다. 구체적으로 월 10만원을 지급할 경우 베이스라인에 비해 출산이 약 3.5% 증가하며, 현금지원 금액을 월 40만원으로 증가시키면 출산이 약 11.1% 증가하는 것으로 추정되었다.

신윤정(2008), 우석진(2008)이 정부의 보육료 지원으로 예상되는 출산증대 효과를 간접적인 방법으로 추정하였다면, 김정호·홍석철(2013)은 정부의 보육료 지원으로 인한 출산제고 효과를 직접적으로 분석하였다는 의의를 갖는다. 김정호·홍석철(2013)은 「2009년 보육실태조사」 자료의 추가 자녀 출산의사 더미변수와 보육료 지원 여부 더미변수를 이용하여 보육료 지원이 영유아 자녀를 가진 여성의 추가 자녀 출산의 향에 미치는 영향을 분석하였다. 보육료 지원 여부는 다른 추가 설명변

29) 우석진(2008)의 연구 결과에 의하면, 출산에 따른 고정비용은 약 2억원으로 추정되는 반면, 1년에 보육비 지원을 통해 받을 수 있는 금액은 100만~200만원 정도로 적은 수준이다.

수를 포함하지 않은 모형에서는 추가 자녀 출산의향에 통계적으로 유의한 음(-)의 영향을 미치며, 아동모와 가구의 인구학적, 사회경제적 특성과 관련한 변수를 통제하면 통계적 유의성을 상실하는 것으로 나타났다.³⁰⁾ 즉, 한 가구의 출산 결정은 정부의 보육료 지원 여부보다는 가구의 인구학적, 사회경제적 특성에 영향을 받는다는 것이다. 종속변수로 '정부가 보육료 전액 지원 시 자녀를 낳을 계획이 있는지' 여부를 나타내는 더미변수를 사용한 경우에도 보육료 지원 여부는 대체로 추가 자녀 출산의향과 통계적으로 유의한 관계가 없는 것으로 나타났다. 김정호·홍석철(2013)은 이러한 결과에 대해 부모들의 출산 결정에서 비용적인 측면이 중요한 고려사항이 아니거나 또는 보육비 지원이 실질적인 자녀 양육비용의 극히 일부분을 보조하는 데 그치므로 보다 근본적인 자녀 양육비용 절감대책이 필요하다고 제안한다.

4. 실증분석

최근 몇 년간 정부의 보육료 지원대상과 금액이 대폭 확대된 데에는 자녀양육의 경제적 부담을 경감시킴으로써 세계에서 유례가 없는 저출산 현상을 극복하고자 하는 강력한 정책적 의지가 반영되어 있다. 그러나 정부의 보육료 지원정책이 의도한 바의 출산제고 효과를 내고 있는지 평가하는 일은 쉽지 않다. 일반적으로 자녀의 출산 결정은 개인 및 가구의 여건을 복합적으로 반영하며, 출산과정의 특성상 정부의 정책에 반응하여 개인이 단기간에 반응을 보이기 어려운 측면이 존재하기 때문이다. 보육료 지원정책이 출산을 장려하는 효과가 있다면 장기간에 걸쳐 서서히 출산율이 상승하겠지만, 아직 전면적인 전 계층 보육료 지원정책이 시행된 지 충분한 시간이 지나지 않았으므로 정책의 직접적인 효과를 분석하기에는 시기상조라 판단된다.

30) 김정호·홍석철(2013)은 추가적으로 자녀 출산의사와 보육료 지원 간의 내생성 문제도 검토하였으나, 보육료 지원이 외생적이라는 귀무가설을 기각할 수 없었다.

보육료 지원정책의 출산증대 효과를 추정하는 데 있어서 가장 큰 어려움은 보육비 지출액과 자녀 출산 결정 간 내생성 문제이다. 일반적으로 가구의 보육비 지출액은 가구의 다양한 사회경제적 특성에 의해 결정되며, 이러한 특성들은 동시에 출산 결정에도 영향을 미치므로 가구의 출산 결정에 내생성이 존재할 가능성이 높다. 구체적으로 보육비 지출액과 출산 간의 관계를 추정하기 위한 회귀식에 누락 변수가 존재하고, 이 누락 변수가 보육비 지출액과 출산 모두에 양(음)의 상관관계를 가진다면, 추정계수가 과대(과소)추정되는 결과가 나타날 수 있다(김정호·홍석철, 2013). 또한, 보육료 지원은 현금지원(cash transfer)이 아닌 현물지원(in-kind transfer)이지만, 소득효과가 발생하여 부모가 보육료 지원으로 경감된 비용을 사교육 등에 지출할 여지가 존재하므로 정부의 보육료 지원이 출산에 영향을 미치는 메커니즘을 명확하게 추정하는 데 많은 어려움이 존재한다. 예를 들어, 김정호·홍석철(2013)의 연구에서 영아 가구의 총 자녀양육비는 보육료 지원혜택을 받는 가구에서 그렇지 않은 경우에 비해 오히려 더 높게 나타난 바 있다.

이에 본 연구에서는 보육료 지원에 의한 출산장려 효과를 직접적으로 추정하는 대신, 소득이 추가 자녀 출산의향에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는지 파악하는 간접적인 접근법을 택하였다. 이는 출산을 장려하기 위한 재정정책수단의 일차적인 효과가 가구의 소득 증대에 있다는 점을 고려하여 최준욱·송헌재(2010) 등의 연구에서 사용하는 방식이기도 하다. 본 실증분석에서는 정부의 보육료 지원으로 가구의 가처분소득이 증가할 것이라는 전제 하에 출산에 긍정적인 영향을 미치는 소득효과가 존재하는지 분석하고, 만약 소득효과가 존재한다면 그 효과가 소득계층별로 상이하게 나타날 수 있는 가능성을 모색하고자 하였다. 물론, 이는 '정부의 보육료 지원 → 가구의 보육비 지출 경감 → 가구의 가처분소득 증대'라는 강한 가정을 전제로 하며, 현실에서 위의 연결고리가 모두 성립하기 어렵다는 점을 고려할 때 본 연구의 실증분석 결과는 이러한 한계 내에서 해석되어야 할 것이다.

가. 자료 설명 및 표본 구성

분석에 사용된 자료는 여성가족패널 3차 조사이다. 여성가족패널은 한국여성정책연구원에서 여성의 생애주기별 경제활동 및 가족관계 변화, 가족에 관한 가치관 변화 등에 관한 자료를 제공하기 위한 목적으로 실시한 조사이다. 조사대상은 전국적으로 대표성을 갖는 약 9천 가구에 속해 있는 만 19~64세 여성 10,013명이다. 1차 조사는 2007년 9월부터 2008년 2월까지 시행되었으며, 2차 조사가 2009년, 3차 조사가 2011년에 완료되었다. 설문 구성은 여성 개인을 둘러싼 환경의 영역을 크게 일, 가족, 일상생활로 구분하고, 각 영역에 대한 하위 설문문항들을 포함하고 있다.

본 절의 실증분석에서 출산과 관련하여 사용한 변수는 추가 자녀 출산의향이다. 출산의향은 실제 출산으로 이어지지 않을 가능성이 존재하며, 출산의지가 출산시점까지 변하지 않는다는 가정을 전제로 하므로 실제 출산자료에 비해 한계를 갖는 것이 사실이다(최준욱·송헌재, 2010). 그러나 출산의향은 출산에 대한 긍정적인 인식을 반영한다는 점에서 그 자체로 중요한 의미를 갖는다. 자녀 양육비용 경감 및 자녀양육에 친화적인 환경 조성 등 출산장려정책이 궁극적으로 의도하는 바가 자녀 출산 기피요인을 감소시킴으로써 자녀를 낳고자 하는 의향을 증대시키는 데 있다고 볼 수 있기 때문이다. 실제 출산이 가구의 여건 및 가입여성의 신체적 조건 등 다양한 현실적 제약을 받는 데 반해, 추가 자녀 출산의향은 이러한 제약으로부터 완전히 자유로울 수는 없겠지만 자녀 출산에 대한 긍정적 인식을 측정하는 잣대를 제공한다. 자녀 출산에 대한 긍정적인 인식이 높은 사회일수록 출산에 유리한 환경이 조성된다는 점을 고려할 때, 여러 가지 한계에도 불구하고 출산의향은 분석대상으로서 충분한 의의를 갖는다고 판단된다.

본 실증분석의 대상은 21~45세 가입기 기혼 여성이 속해 있는 가구 중 영유아 자녀가 한 명 있는 가구이다. 자녀가 없는 가구를 포함하지 않은 것은 자녀가 없는 가구에서 첫 번째 자녀 출산 계획에 대한 결정

과 이미 한 명 이상의 자녀를 두고 있는 가구에서 두 번째 이상의 자녀의 출산 계획에 대한 결정이 다를 수 있기 때문이다. 자녀가 없는 가구 중 일부는 자녀에 대한 비선호가 유독 강하거나 기타 다른 사정으로 인해 출산을 하지 않기로 결정했을 수 있으므로 이미 출산을 경험한 가구와 다른 의사결정 함수가 존재할 수 있다. 즉, 비출산 가구는 본 연구에서 추가 자녀 출산의향에 영향을 미칠 것으로 예상하는 변수에 반응하지 않을 가능성이 존재한다. 이에 본 연구에서는 이미 한 명 이상의 자녀를 출산한 경험이 있는 가구에 한정하며, 그 중에서도 기존 자녀 수를 동일하게 유지하기 위해 한 자녀 가구에 한정하였다. 한 자녀 가구로 한정하는 것은 아래에서 설명하는 바와 같이 기존 자녀가 한 명 있는 가구가 유자녀 가구 중 추가 자녀 출산의향이 가장 높은 집단이기 때문이다.

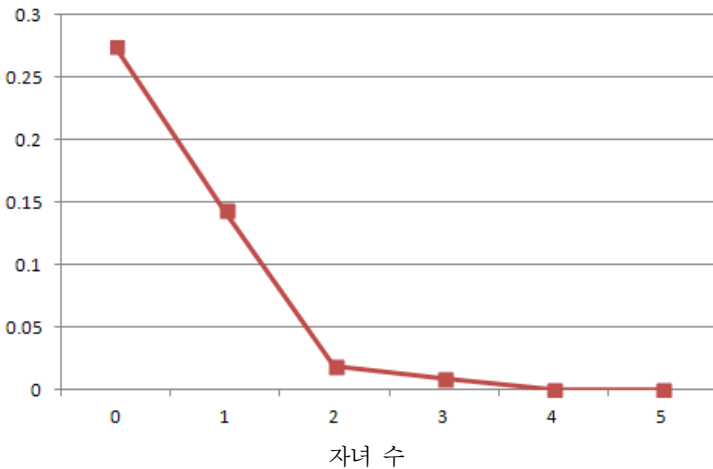
여성가족패널 3차 자료를 이용하여 가임기 여성이 속해 있는 가구의 추가 자녀 출산의향을 기존 자녀 수에 따라 구분하여 살펴본 결과는 [그림 V-7]과 같다. 추가 자녀 출산의향은 기존 자녀 수와 밀접한 연관을 갖는데, 기존 자녀 수가 증가함에 따라 추가 자녀 출산의향이 급격히 감소하는 것을 볼 수 있다. 기존 자녀가 없는 가구에서는 추가 자녀 출산계획이 있다고 응답한 비율이 27.4%로 가장 높은 반면, 기존 자녀가 한 명 있는 가구에서는 그 비율이 14.3%로 절반 정도 감소한다. 기존 자녀 수가 2명 이상인 가구에서는 추가 자녀 출산의향이 현저히 낮아지는데, 이는 대다수의 가구에서 2명의 자녀를 이상적으로 생각하는 데 기인한다고 추정된다.

이상에서 살펴보았듯이 이미 두 명 이상의 자녀를 둔 가구의 추가 자녀 출산의향은 매우 낮은 수준이다. 또한, 최준욱·송헌재(2010)가 지적한 바 있듯이 아직까지 우리나라에서는 결혼을 하고 나면 한 명 이상의 자녀를 두는 경우가 대부분이고, 저출산 문제에서 핵심은 한 명의 자녀를 낳은 가구가 두 명 이상의 자녀를 낳을 수 있는 유인을 제공하는 것이므로 한 명의 자녀를 갖고 있는 가구의 추가 자녀 출산의향에 영향을 미치는 요인에 대한 분석이 중요한 정책적 시사점을 제공

할 수 있으리라 생각된다. 한편, 기존에 한 명의 자녀를 두었다더라도 그 자녀가 취학아동인 경우에는 기존 자녀의 사교육비 지출이 추가 자녀 출산의향에 영향을 줄 수 있다고 생각되어 분석에서 배제하였다(최준욱·송헌재, 2010). 이에 따라 분석에 포함된 가구는 가임기 여성(21~45세)이 속해 있으면서 영유아 자녀가 한 명 있는 총 651가구이다.

[그림 V-7] 자녀 수에 따른 추가 자녀 출산의향

(단위: 명)



자료: 여성가족패널 3차 조사

나. 추가 자녀 출산계획 유무에 따른 기초통계량 비교

표본에 포함된 651가구 중 추가 자녀 출산의향이 있는 가구는 42.5%인 277가구이고, 추가 자녀 출산의향이 없는 가구는 57.5%인 374가구이다. 자녀 나이와 상관없이 기존 자녀가 한 명인 전체 가구의 14.3%에서 추가 자녀 출산의향을 갖고 있는 데 반해, 그 한 명의 자녀가 영유아인 가구의 경우 추가 자녀 출산의향이 3배 정도 높은 수준이다. 이는 자녀의 터울을 적게 유지하려는 부모의 선호와 가임기 여성의 나이가 복합적으로 작용한 결과라 추정된다.

표본에 포함된 가구를 추가 자녀 출산의향에 의해 구분하여 기초통계량을 비교한 결과는 <표 V-3>과 같다. 이에 따르면, 추가 자녀 출산계획이 있는 가구와 없는 가구 간에 의미 있는 차이가 발견된다. 먼저, 추가 자녀 출산계획이 있는 여성의 평균 나이는 30.68세로 추가 자녀 출산계획이 없는 여성의 평균 나이인 32.83세에 비해 두 살가량 어리며, 그 차이는 통계적으로 유의하다. 여성의 실제 출산력뿐 아니라 추가 자녀 출산의향도 가입기 여성의 나이에 따른 영향을 받는 것으로 추정된다. 여성의 교육수준은 추가 자녀 출산계획이 있는 가구에서 추가 자녀 출산계획이 없는 가구보다 상대적으로 높게 나타난다. 또한, 추가 자녀 출산계획이 있는 가구와 없는 가구 간에는 기존 자녀의 연령에도 큰 차이가 존재한다. 추가 자녀 출산계획이 없는 가구의 기존 자녀 평균연령은 2.26세로 추가 자녀 출산계획이 있는 가구의 1.50세보다 0.76세가량 높게 나타난다. 기존 자녀가 어릴수록 추가 자녀 출산의향이 높아지는 것은 모(母)의 연령 및 자녀 간 터울을 작게 유지하려는 부모의 선호를 반영하는 결과일 수 있다.

기존 자녀에 대한 보육비 지출액은 추가 자녀 출산계획이 없는 가구가 월평균 17.3만원으로 출산계획이 있는 가구의 8.1만원에 비해 두 배 이상 높은 수준이다. 기존 자녀에 대한 보육비 지출이 상대적으로 높은 가구에서는 미래 자녀의 출산으로 인해 예상되는 비용부담이 상대적으로 커서 추가 자녀 출산의향이 낮게 나타나는 것일 수 있다. 또한, 이는 Becker(1960)의 Quantity-Quality Trade-off 모형에서 예측하듯 자녀 수보다 자녀의 질에 대한 투자를 높이하고자 하는 부모의 선택을 반영한 결과일 수 있다. 가구의 보육비 지출 규모는 자녀의 질적 수준에 대한 가구의 선호를 일부 반영한 것일 수 있으나, 최준욱·송헌재(2010)가 지적하듯이 영유아에 대한 보육비 지출액은 출산을 한 가정에서 불가피하게 소요되는 부분이므로 자녀의 질적 수준을 위한 투자로 보기에 적절하지 않은 측면도 있다. 본 연구의 기초통계량 비교에서 추가 자녀 출산계획 유무에 따른 보육비 지출액의 차이는 기존 자녀의 연령을 반영하는 것으로 추정된다. 즉, 추가 자녀 출산계획이 없는 가

구의 기존 자녀 연령이 상대적으로 높기 때문에 보육비 지출액도 상대적으로 높게 나타나는 것일 가능성이 크다.

〈표 V-3〉 한 자녀 가구의 추가 자녀 출산계획 유무에 따른 기초통계량 비교

| | | 추가 자녀 출산계획 있음 | 추가 자녀 출산계획 없음 |
|-----------------------------|--------|--------------------|--------------------|
| 어머니 나이 | | 30.68 (3.81) | 32.83** (4.52) |
| 어머니 교육수준 | 고졸 이하 | 0.23 (0.41) | 0.41** (0.49) |
| | 대학 졸업 | 0.72 (0.45) | 0.55** (0.50) |
| | 대학원 이상 | 0.05 (0.22) | 0.03 (0.16) |
| 어머니 취업 더미(취업=1) | | 0.32 (0.47) | 0.35 (0.48) |
| 가구 월소득(만원) | | 318.97 (181.48) | 313.37 (135.57) |
| 가구 순자산(백만원) | | 158.07 (156.71) | 134.98 (109.16) |
| 기존 자녀 연령 | | 1.50 (1.40) | 2.26** (1.48) |
| 기존 자녀에 대한 월평균 보육비 지출액(원) | | 8.14 (12.55) | 17.25** (15.78) |
| 아버지 임금근로자 더미 (임금근로자=1) | | 0.76 (0.42) | 0.69 (0.46) |
| 아들 없음 더미(아들 없음=1) | | 0.66 (0.29) | 0.58** (0.49) |
| 수도권 거주 더미(수도권 거주=1) | | 0.30 (0.46) | 0.39 (0.46) |
| N | | 277 | 374 |

주: **는 두 집단 간의 차이가 1% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄
 자료: 여성가족패널 3차 조사

아들 없음을 나타내는 더미는 추가 자녀 출산계획 유무에 따라 확연히 구분되는데, 이는 남아선호 사상의 영향을 반영하는 것으로 추정된다. 추가 자녀 출산계획이 있는 가구 중 기존 한 명의 자녀가 아들이

아닌 비율은 66%로 추가 자녀 출산계획이 없는 가구의 58%에 비해 상대적으로 높다. 한편, 어머니의 취업 여부, 가구 월소득, 순자산, 아버지의 임금근로자 여부, 수도권 거주 여부 변수는 추가 자녀 출산계획 유무에 따라 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않는다.

다. 추가 자녀 출산의향에 영향을 미치는 요인

다음에서는 프로빗 모형을 이용하여 한 자녀 가구의 추가 자녀 출산의향에 영향을 미치는 요인을 추정하였다(〈표 V-4〉). 모(母)의 연령은 추가 자녀 출산의향에 중요한 영향을 미치는데, 여성의 나이가 증가할수록 추가 자녀 출산의향이 감소하는 것으로 나타난다. 추정계수의 크기는 여성의 나이가 한 살 증가할 때 추가 자녀 출산의향이 약 2.7% 감소하는 수준이다. 모의 교육수준과 취업 여부는 추가 자녀 출산의향에 각각 정(+)의 영향과 부(-)의 영향을 미치나, 이는 통계적으로 유의하지 않다. 여성의 경제활동참여와 추가 자녀 출산의향 간의 관계는 불확실하다. 여성의 경제활동참여는 출산 및 자녀양육의 기회비용을 높임으로써 추가 자녀 출산의향에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 한편, 여성의 취업으로 인한 가구소득 증대는 추가 자녀 출산의향에 긍정적인 요인으로 작용할 수 있기 때문이다. 이처럼 여성의 경제활동참여가 추가 자녀 출산의향에 미치는 영향에는 상반된 효과가 동시에 작용하므로 이는 실증적으로 검증되어야 할 문제이다. 전체 표본을 대상으로 한 본 연구의 실증분석에서 여성의 취업 여부가 추가 자녀 출산의향에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타난 것은 위의 두 효과가 서로 상쇄되어 나타난 결과일 가능성이 있다.

한편, 현재 시점에서 가구의 경제적 안정성을 대변하는 가구소득은 추가 자녀 출산의향에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다. 영유아 자녀가 1명 있는 가구에서 월소득이 100만원 증가할 때 추가 자녀 출산의향은 약 4% 증가하는 것으로 추정된다. 반면, 가구 순자산, 가구주의 임금근로자 지위와 같이 미래의 소득흐름에 대한 안정성을 반영

하는 변수들은 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타난다. 기존 자녀의 연령은 추가 자녀 출산의향에 부정적인 영향을 미친다. 이는 자녀 터울이 너무 길어지지 않도록 조정하고자 하는 부모의 선호를 반영하는 것이거나 가임여성의 연령을 반영한 결과라 추정된다. 수도권 거주 여부가 추가 자녀 출산의향에 미치는 영향을 살펴보면, 수도권에 거주하는 가구는 비수도권에 거주하는 가구보다 추가 자녀 출산의향이 약 17.3% 낮은 것으로 나타난다. 이는 수도권과 비수도권 거주 가구 간 선호하는 가족 규모에 대한 차이가 존재할 수 있음을 시사한다. 마지막으로 아들 없음 더미는 정(+)의 부호를 보이나, 통계적으로 유의하지 않다.

이상에서 살펴본 추가 자녀 출산의향에 영향을 미치는 요인들은 소득계층에 따라 그 영향이 상이하게 나타날 수 있다. 다음에서는 표본을 소득하위 30%, 중간 40%, 소득상위 30%로 세분하여 소득계층에 따라 추가 자녀 출산의향에 영향을 미치는 요인이 상이하게 나타나는지 분석하였다(〈표 V-4〉의 (2)~(4)). 분석 결과를 보면, 모든 소득계층에서 기존 자녀의 연령은 일관되게 추가 자녀 출산의향에 부(-)의 영향을 미치나, 다른 변수들의 영향은 소득계층에 따라 차이를 보인다.

먼저, 소득하위 30% 가구의 추가 자녀 출산의향에 영향을 미치는 요인을 살펴보면, 모의 연령이 증가할수록 추가 자녀 출산의향이 감소하는 반면, 모의 교육수준이 높아질수록 추가 자녀 출산의향이 높아진다. 모의 교육수준과 추가 자녀 출산의향 간 통계적으로 유의한 관계는 다른 소득계층에서는 관찰되지 않는 양상이다. 가구소득 증가에 따른 추가 자녀 출산의향 증대효과는 저소득층에서 가장 높게 나타난다. 한계효과를 추정하면, 월소득 100만원 증가 시 추가 자녀 출산의향은 약 15% 증가한다. 한편, 아들 없음 더미는 저소득층에서만 통계적으로 유의한 정(+)의 부호를 보이며, 그 크기는 상당하다. 기존에 낳은 한 명의 자녀가 딸인 가구의 경우 아들이 있는 가구에 비해 추가 자녀 출산의향이 17.7% 증가한다. 이는 전통적인 남아선호 사상을 반영한 결과로 볼 수 있는데, 저소득층에서만 그 영향이 나타나는 것은 남아선호

사상을 추구하는 정도가 소득계층에 따라 상이할 수 있음을 시사한다. 마지막으로 수도권 거주 더미와 추가 자녀 출산의향은 다른 소득계층에서는 통계적으로 유의한 부(-)의 관계를 보이는 데 반해, 저소득층에서는 통계적 유의성이 나타나지 않는 차이를 보인다.

중간소득 계층에 속하는 가구의 추가 자녀 출산의향에 영향을 미치는 요인은 모의 연령, 모의 취업 여부, 수도권 거주 더미, 기존 자녀의 연령이다. 대부분의 변수들은 전체 집단을 대상으로 한 결과와 비슷하나, 모의 취업 여부는 중간소득계층에서만 통계적으로 유의한 부(-)의 관계를 갖는 것으로 나타난다. 앞서 살펴본 바와 같이 전체 집단을 대상으로 한 분석에서 모의 취업 여부는 통계적으로 유의한 효과를 보이지 않았다. 이러한 결과는 중간소득계층 가구에 속한 여성이 겪는 일과 가정 양립의 어려움을 반영하는 결과일 수 있으나, 여성의 취업 여부가 추가 자녀 출산의향에 미치는 영향이 중간소득계층에서만 유독 부정적으로 나타나는 이유에 대해서는 추후 보완이 필요할 것이다. 다른 소득계층의 결과와 차이를 보이는 또 다른 점은 중간소득계층에서만 가구소득의 영향이 관찰되지 않는다는 점이다. 통계적으로 유의하지는 않지만, 가구소득은 오히려 음(-)의 부호를 보이고 있다. 이는 앞서 여성의 취업 여부가 추가 자녀 출산의향에 부정적인 영향을 미친 것과 연관지어 생각해 볼 수 있다. 여성의 취업은 가구소득을 증대시켜 추가 자녀 출산에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 반면, 일과 가정의 양립이 어려운 경우 추가 자녀 출산에 부정적인 영향을 미칠 가능성도 존재한다. 중간소득계층 여성의 경제활동참여는 비록 가구의 소득증대를 가져오긴 하지만 그에 따른 비용이 수반되므로 가구소득 증대에 따른 추가 자녀 출산의향 증대효과가 상쇄되어 나타난 것일 수 있다.

마지막으로 소득상위 30% 가구의 추가 자녀 출산의향에 영향을 미치는 요인은 가구소득, 수도권 거주 더미, 기존 자녀의 연령이며, 추정된 계수의 부호는 다른 소득계층과 동일하다. 반면, 다른 소득계층과 달리 모의 연령은 고소득층 가구의 추가 자녀 출산의향에 통계적으로 유의한 부(-)의 영향을 미치지 않는다.

〈표 V-4〉 한 자녀 가구의 추가 자녀 출산의향에 영향을 미치는 요인

| | 전체 (1) | 소득계층별 | | |
|----------------|----------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
| | | 소득 1~3분위 (2) | 소득 4~7분위 (3) | 소득 8~10분위 (4) |
| 어머니 연령 | -0.069*** (0.018) | -0.098*** (0.024) | -0.063* (0.036) | -0.045 (0.039) |
| 어머니 교육연수 | 0.060 (0.050) | 0.135* (0.077) | 0.062 (0.102) | 0.103 (0.113) |
| 어머니 취업 더미 | -0.126 (0.151) | 0.366 (0.290) | -0.610* (0.319) | 0.220 (0.275) |
| 가구소득 | 0.001** (0.0005) | 0.004** (0.002) | -0.003 (0.003) | 0.002** (0.001) |
| 가구 순자산 | 0.002 (0.007) | -0.007 (0.000) | -0.006 (0.000) | 0.004 (0.000) |
| 수도권 거주 더미 | -0.456*** (0.142) | -0.176 (0.215) | -0.610** (0.298) | -0.615* (0.321) |
| 아들 없음 더미 | 0.097 (0.129) | 0.457** (0.194) | -0.369 (0.271) | 0.230 (0.288) |
| 기존 자녀 연령 | -0.174*** (0.046) | -0.134* (0.070) | -0.214** (0.093) | -0.167* (0.093) |
| 아버지 임금근로자 더미 | 0.067 (0.141) | 0.060 (0.209) | -0.041 (0.290) | 0.097 (0.325) |
| 상수항 | 1.789*** (0.623) | 1.408 (0.930) | 3.308** (1.532) | -0.681 (1.609) |
| Log likelihood | -381.295 | -127.786 | -156.318 | -79.925 |

주: *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

라. 시사점

본절의 실증분석은 영유아 자녀가 이미 한 명 있는 가구에 한정함으로써 추가 자녀 출산의향에 있어서 직접적인 비교가 가능한 집단을 대

상으로 하였다는 점과 추가 자녀 출산계획에 영향을 미치는 요인이 소득계층에 따라 다르게 나타날 수 있는 가능성을 모색하였다는 점에서 기존 연구와 차별성을 지닌다. 본 연구의 실증분석 결과 중 가구소득 변수가 출산의향에 미치는 영향은 정부의 보육료 지원 확대가 출산장려에 미치는 효과에 대한 시사점을 제공할 수 있다. 정부의 보육료 지원 확대는 가구의 보육비 지출액을 감소시킬 것이고, 이에 따른 가구의 가처분소득 증대가 출산율에 어떤 영향을 미칠 수 있을지가 중요한 정책적 관심사이기 때문이다. 분석 결과, 다른 변수들을 통제한 후에도 가구소득은 추가 자녀 출산의향과 통계적으로 유의한 정(+)의 관계를 갖는 것으로 나타났고, 특히 소득하위 30% 가구에서 그 영향력이 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 보육료 지원 및 양육수당 제공을 통한 가구의 가처분소득 증가가 저소득층 가구에서 상대적으로 높은 출산 증대로 이어질 수 있는 여지가 존재한다는 것이다. 저소득층 가구에서 월 소득 100만원 증가 시 추가 자녀 출산의향은 약 15% 증가한 것으로 추정되었는데, 이를 보육료 지원으로 인한 가구의 가처분소득 증대에 적용한다면, 보육비 지출액이 월 20만원 정도 감소할 경우(월소득 20만원 증가) 추가 자녀 출산의향이 약 3% 정도 증가할 것으로 추정된다.

5. 소결 및 정책시사점

1991년 「영유아 보육법」 제정 당시만 해도 취약계층 지원의 성격을 가졌던 우리나라의 보육정책이 최근 몇 년간 대표적인 보편적 성격의 복지서비스로 변화하게 된 배경에는 세계에서 유례가 없는 저출산에 직면한 정부의 위기의식이 반영되어 있다. 출산율 감소는 여성의 교육 수준 향상과 경제활동참여 증대로 자연스럽게 발생하는 현상이나, 우리나라에서 출산율 감소 정도가 유독 크게 나타나고 있는 것은 사람들이 인식하는 자녀 양육비용이 높다는 데서 찾을 수 있다. 자녀 양육비용이 출산기피 요인으로 작용하는 상황에서 보육정책은 출산을 장려하기 위한 주요한 정책수단으로 활용되어 왔다. 예컨대, 보육료 지원이나 양육

수당 제공은 자녀양육의 직접적 비용을 낮춤으로써 추가 자녀 출산의 향을 높이고자 하는 대표적인 정책수단이다.

자녀양육의 직접적 비용 완화를 도모하는 현재의 정책이 실효성을 갖기 위해서는 정부의 보육료 지원 확대에 따라 가구의 실질적인 보육비 부담이 감소하는 것이 전제되어야 한다. 정부가 무상보육정책을 시행하더라도 어린이집에서 편법적인 수단을 동원하여 추가비용을 인상함으로써 부모가 실질적으로 부담해야 하는 비용이 크게 감소하지 않는 한 무상보육정책의 출산제고 효과를 기대하기 어렵다. 뿐만 아니라 보육료 지원이 자녀 양육비용의 감소로 이어지기 위해서는 보육료 절감으로 인해 추가적으로 발생한 소득을 기존 자녀의 질적 수준을 높이는 데 사용하지 않는 것이 전제되어야 한다. 정부 지원이 확대됨에 따라 발생한 추가소득은 사용처가 지정되지 않은 일반적인 소득과 달리 자녀에게 사용해야 하는 것으로 부모가 용도를 한정하고 있을 가능성이 있다. 즉, 보육기관 이용에서 절감된 금액을 기존 자녀의 사교육을 늘리는 데 사용할 수 있다는 것이다. Becker(1960)의 Quantity-Quality Trade-off 모형에서 예측하듯이 정부의 보육료 지원으로 인해 발생한 추가소득이 자녀 수보다 기존 자녀의 질적 수준을 높이는 데 사용된다면, 보육료 지원에 따른 출산제고 효과가 나타나지 않을 가능성이 높다.

자녀양육의 직접적 비용을 낮추고자 하는 보육정책은 출산기피 요인을 어느 정도 완화할 수는 있겠지만, 궁극적으로 보육정책만으로 출산율을 의미 있는 수준까지 끌어올리기에는 역부족일 것으로 예상된다. 보육료 지원에 중점을 두는 현행 정책이 출산율 제고에 제한적인 역할을 할 수밖에 없는 주요한 이유는 해당 정책이 자녀의 전체 성장과정 중 극히 일부분에 해당하는 시기에 대한 지원이라는 점이다. 자녀양육의 경제적 비용 때문에 출산을 기피하는 가구에게 있어서 큰 부담으로 작용하는 것은 영유아기에 소요되는 비용보다는 자녀가 성장하면서 드는 비용일 것이며, 여기에는 사교육비 지출이 큰 부분을 차지한다. 한국보건사회연구원(2013)의 「2012년 전국 출산력 및 가족보건 복지실태

조사」에서는 자녀의 출생에서 대학교 졸업까지 자녀양육을 위해 소요되는 평균비용을 약 3억 896만원으로 추정한 바 있다.³¹⁾ 자녀 양육비용을 생애주기별로 구분하여 살펴보면, 영유아기에 소요되는 비용은 자녀가 출생하여 대학교를 졸업할 때까지 소요되는 전체 비용의 20%에 불과하다. 여기서 자녀 양육비용의 산출은 가장 기본적인 항목만 고려한 값으로, 재수·휴학, 자녀결혼 등 추가비용을 포함하면 영유아기에 소요되는 비용이 자녀가 성장하면서 소요되는 전체 비용에서 차지하는 비중은 20% 이하로 감소할 것이다.

이처럼 영유아기에 소요되는 비용은 생애 전체에 걸친 자녀 양육비용 중 상대적으로 작은 부분을 차지하는데, 이 중 정부의 지원금액이 차지하는 비중은 한층 더 작다. 2013년 기준으로 만 0세에서 5세까지 지속적으로 기관을 이용하는 아동에 대한 정부의 연령별 지원액을 합산하면 약 2,024만원에 이르며,³²⁾ 5년 내내 기관을 이용하지 않을 경우 받을 수 있는 최대 양육수당 금액은 900만원에 달한다.³³⁾ 연령에 따라 보육료 지원과 양육수당을 혼합해서 받을 경우, 정부로부터 받는 지원금액은 양육수당 최대치(900만원)와 보육료 지원액 최대치(2,024만원)

31) 한국보건사회연구원(2013)의 자녀 양육비용 추정 결과

| 생애주기별 | 가족 공동비용 중 자녀 몫 + 자녀 개인비용 | 총비용 대비 비중 | 자녀 개인비용만 고려 | 총비용 대비 비중 |
|-------------|--------------------------|-----------|--------------|-----------|
| 영아 | 3,063만 6천원 | 9.9% | 1,350만원 | 7.6% |
| 유아 | 3,686만 4천원 | 11.9% | 2,034만원 | 11.4% |
| 초등학교 | 7,596만원 | 24.6% | 4,370.4만원 | 24.6% |
| 중학교 | 4,122만원 | 13.3% | 2,448만원 | 13.8% |
| 고등학교 | 4,719만 6천원 | 15.3% | 2,934만원 | 16.5% |
| 대학교(4년제) | 7,708만 8천원 | 25.0% | 4,636.8만원 | 26.1% |
| 합계(출생~대학졸업) | 3억 896만 4천원 | 100.0% | 1억 7,773.2만원 | 100.0% |

자료: 한국보건사회연구원(2013), 「2012년 전국 출산력 및 가족보건 복지실태조사」

32) 만 0세: 39만 4천원*12=472.8만원, 만 1세: 34만 7천원*12=416.4만원, 만 2세: 28만 6천원*12=343.2만원, 만 3~5세: 22만원*12*3=792만원

33) 만 0세: 20만원*12=240만원, 만 1세: 15만원*12=180만원, 만 2~5세: 10만원*12*4=480만원

사이의 값일 것이다. 이상에서 계산한 영유아기 정부지원금과 한국보건사회연구원(2013)의 영유아 자녀 양육비용 추정치를 비교하면, 영유아기 내내 양육수당을 받는 가구의 수혜금액은 영유아기 자녀 양육비용의 약 13.3%(자녀 개인비용만 고려 시 전체의 26.6%)에 불과하며, 기관 이용 시 받을 수 있는 최대금액인 2,024만원은 영유아기 양육비용의 약 30%(자녀 개인비용만 고려 시 전체의 약 60%) 수준인 것으로 추정된다.

이상에서 살펴본 바를 종합하면, 영유아 자녀에 대한 보육비 지원만으로 출산율을 의미 있는 수준으로 끌어올리기에는 역부족일 수 있으며, 보다 높은 성과를 기대하기 위해서는 영유아기보다 광범위한 기간에 걸쳐 자녀 양육비용을 지원하거나 육아휴직의 활성화, 탄력적인 근무시간 운용 등 일과 가정의 양립을 도모하기 위한 노동시장정책과의 유기적인 연계가 필수적으로 요구된다. 또한, 자녀양육의 경제적 부담은 분명 출산율 저하에 기여하는 중요한 원인 중 하나이지만, 궁극적으로는 여성의 교육수준 향상 및 경제활동참여 증대로 인한 미혼 및 만혼의 증가가 출산율 감소에 기여하는 바가 클 것으로 추정되는 만큼 단순히 경제적 접근만을 통해 출산율을 제고하겠다는 접근방식에 변화가 필요하다고 생각된다.

VI. 보육서비스 품질 제고

무상보육정책의 시행으로 보육서비스에 대한 수요가 급증하면서 보육서비스의 질적 수준에 대한 문제 제기가 끊임없이 대두되고 있다. 매년 보육시설에 막대한 재원이 투입되고 있음에도 불구하고 이에 대한 관리감독이 철저하게 이루어지고 있지 못하다 보니 아동학대, 안전사고, 급식사고, 보조금 횡령, 보육료 부정수급 등 부적절한 어린이집 운영사례가 급증하고 있는 실정이다. 보육인프라의 양적 확대에 부응하는 질적 성숙이 뒷받침되지 못하고 있는 것은 무상보육정책 시행에도 불구하고 여전히 믿고 맡길 만한 어린이집은 찾기 힘들다고 불평하는 부모들이 많은 주요한 이유이다.

생애 발달단계상 영유아기는 기초능력 발달이 이루어지는 가장 결정적인 시기이다. 인간 두뇌의 대부분은 영유아기에 완성되며, 영유아기에 어떤 환경을 접하였는지, 적절한 신체적, 인지적, 정서적 발달과정을 경험하였는지 여부가 향후 성장단계에 누적적으로 영향을 미친다. 여성의 경제활동참여 증대 및 시설 이용의 보편화로 영유아 자녀가 하루 중 상당히 많은 부분을 보육시설에서 보내고 있는 현실에서 보육서비스의 품질은 아동의 건전한 발달, 더 나아가 사회 전체의 인적자본 형성과 직결되는 문제이다. 현재 정부가 중점적으로 추진하고 있는 무상보육정책의 좋은 취지는 부모의 자녀양육 부담 경감이 양질의 서비스 이용과 결합될 때 비로소 그 진가를 발휘할 수 있다. 부모는 자녀의 보육서비스 이용에 있어서 단순히 '저렴한' 서비스를 원하는 것이 아니라 '양질의' 서비스를 원하기 때문에 보육서비스의 품질 제고는 보육정책이 우선적으로 지향해야 할 정책방향이다.

민간 중심의 공급구조하에서 보육서비스의 질적 수준에 관한 문제제기가 끊임없이 불거지는 가운데 일부에서는 보육의 공공성 강화 및 품

질 제고를 위해 국공립 시설 확충에 정책의 우선순위를 두어야 한다고 주장한다. 그러나 국공립 시설이 보육서비스의 품질 제고를 위한 만능 처방약도 아닐 뿐더러 예산 확보나 부지매입 등 현실적 제약으로 인해 국공립 시설을 단기간에 확충하는 데에는 적지 않은 어려움이 따를 것이라 예상된다. 민간 위주의 공급구조를 단기간에 바꾸기 어려운 현실적 제약하에 본장에서는 어린이집 평가인증제도, 어린이집 설치 인가제한제, 보육교사에 대한 처우를 중심으로 보육서비스 품질 제고를 위한 정책의 실효성을 파악하고 개선방안을 제시하고자 한다.

1. 어린이집 평가인증제도

가. 제도 설명

어린이집 평가인증제도는 영유아에게 안전하고 질 높은 보육서비스를 제공하기 위해 객관적 지표에 근거하여 일정 수준 이상의 점수를 받은 기관에 대하여 국가가 인증을 부여하는 제도이다. 2005년 시범운영을 시작으로 2006~2009년 1차 제도가 시행되었고, 2010~2012년 2차 시행에 이어 2013년부터 3차 시행에 들어가면서 이제 제도가 어느 정도 안정화 단계에 들어섰다고 볼 수 있다.

어린이집 평가인증은 보건복지부가 한국보육진흥원에 위탁하여 시행하고 있다. 인증과정은 신청단계 이후 참여확정(2개월), 현장관찰(1개월), 심의(1개월)의 3단계로 이루어진다(<표 VI-1>). 먼저, 신청단계에서는 평가인증 지표를 토대로 어린이집의 자체점검이 요구된다. 어린이집 자체점검은 구체적인 인증 과정에 들어가기에 앞서 시설 스스로 미흡한 영역을 파악하고 개선방안을 마련, 실천하는 사전준비 단계이다. 어린이집이 자체점검에 대한 결과를 보고서로 작성하여 제출하면, 지자체가 어린이집이 법적으로 준수하여야 하는 기본사항을 확인하여 평가인증 참여 여부를 확정한다. 이때, 지자체가 확인하는 기본사항은 필수항목 9개와 기본항목 2개로 구성된다.³⁴⁾

〈표 VI-1〉 어린이집 평가인증 절차

| 단계 | 내용 | 주체 |
|------------------|---|------------------|
| 신청단계 | 상시 신청 | 어린이집 |
| | 상시 자체점검 | 보육정보센터(조력) |
| 1단계 참여확정(2개월) | 기본사항 확인 | 지자체 |
| | 자체점검 보고서 제출 참여수수료 납부(100인 이상: 45만원, 40인 이상: 30만원, 39인 이하: 25만원) | 어린이집 |
| | 참여 대상 확정 | 보건복지부 (보육진흥원) |
| 2단계 현장관찰(1개월) | 현장관찰 실시(현장관찰자) 현장관찰 보고서 작성 및 제출 | 보건복지부 (보육진흥원) |
| 3단계 심의(1개월) | 인증심의(심의위원회) 결과통보서 및 종합평가서 작성 인증결정 | 보건복지부 (보육진흥원) |

자료: 보건복지부, 『2013년도 보육사업 안내』, 2013.

현장관찰 단계에서는 참여확정 어린이집에 현장관찰자가 방문하여 평가인증 지표에 따라 어린이집의 질적 수준에 대한 관찰 및 보고가 이루어진다. 현장관찰 실시 전에 한국보육진흥원에서는 어린이집에 2주간의 관찰기간을 지정하여 통보하며, 해당 관찰기간 중 사전고지 없이 현장관찰일을 정하여 어린이집에 관찰자를 파견한다.³⁵⁾ 현장관찰자는

34) 필수사항에 해당하는 항목은 총정원 준수, 예결산서 및 회계서류 구비, 안전 사고에 대한 보험(상해·화재·배상보험) 가입, 영유아 보육 관련 행정처분 종료, 어린이집 설치기준 준수, 보육실 설치기준 준수, 보육교직원 배치기준 준수, 보육교직원의 정기 건강검진 실시, 비상대피시설 설치기준 준수이다. 필수항목 9개 중 하나라도 충족하지 못하면 참여확정 대상에서 제외된다. 기본사항 2항목(10점 만점)은 예결산서 및 재무회계 관련 행정처분 및 위반 사항, 민원사항에 대한 것으로 미준수 시 항목별 감점이 이루어져 최종 점수에 반영된다.

35) 현장관찰자의 자격 요건은 영유아 관련학과 석사학위 소지자로 교사 경력 3년 이상인 자, 영유아 관련학과 학사학위 소지자 중 총 경력이 5년 이상(교사 경력 3년 포함)인 자이면서 당해연도 참여 어린이집에 근무하거나 평가인증 관련업무를 수행하지 않는 자이다(보건복지부, 2013).

어린이집 1개소당 2인(99인 이하 어린이집) 또는 3인(100인 이상 어린이집)이 파견되며, 하루 동안 일과 전반에 걸쳐 관찰, 문서검토, 면담 등의 방법을 통해 진행한다. 관찰기간 당일에 어린이집에서는 일상적 일과를 진행하여야 하며, 현원 및 출석 기준³⁶⁾을 충족하여야 한다.

심의 단계에서는 현장관찰이 완료된 어린이집의 자체점검 보고서, 기본사항 확인서, 현장관찰 보고서 등을 토대로 심의가 진행된다. 평가인증 심의위원회는 학계전문가, 어린이집 보육 교직원 및 보육정보센터장, 보육담당 공무원의 3인 1조로 구성된 팀으로 진행된다. 인증결정은 기본사항 확인서 10%, 자체점검 보고서 10%, 현장관찰 보고서 55%, 심의위원회 의견서 25%를 반영하여 이루어지며, 각 영역별 점수와 총점이 각각 100점 만점에 75점 이상(3.0점 만점 기준 2.25점 이상을 100점 만점으로 환산)이 되어야 인증을 받을 수 있다. 평가인증 영역은 보육 환경, 운영관리, 상호작용과 교수법, 건강과 영양, 안전 영역으로 구분되며, 영역별 점수는 어린이집의 자체점검과 현장관찰자가 부여한 점수의 합이다.³⁷⁾ 총점이나 각 영역별 점수가 75점 미만인 어린이집은 인증유보 판정을 받게 되며, 2개월의 재점검 기간을 거쳐 평가인증에 재참여할 수 있다.

인증 유효기간은 3년이며, 평가인증 어린이집은 인증기간 동안 자체점검위원회를 구성하고 연 1회 자체점검 보고서를 작성하여 제출할 의무를 가진다. 한편, 연 1회 자체점검 보고서 작성만으로는 평가인증 어린이집의 사후관리가 미흡하다는 지적이 있어 왔으므로 2012년 3월부터 확인점검제가 도입되었다. 이는 불시에 어린이집을 방문점검하여 우수 어린이집은 평가인증 유효기간을 1년 연장하는 한편 부적절 어린이집에는 보육컨설팅을 지원하여 품질 개선을 유도하고자 하는 제도이다.

36) 관찰 당일에 영유아 정원의 1/3 이상이 현원으로 재원, 현원의 2/3 이상 출석 요건을 충족해야 한다. 정원, 현원 기준을 미충족하여 관찰이 불가능한 경우 참여가 취소된다(보건복지부, 2013).

37) 39인 이하 어린이집은 5개 영역 55항목에 대한 평가가 이루어지며, 40인 이상 어린이집은 6개 영역 70항목에 대한 평가가 이루어진다.

나. 평가인증 현황

평가인증 정식사업이 시행된 첫 해인 2006년에 1,060개소에 불과하던 인증 통과 어린이집은 2013년 8월 기준 40,113개소로 7년 사이 38배 가까이 증가하였다. 보육시설의 대다수를 차지하는 민간·가정 보육시설은 평가인증 시행 초기에는 참여가 높지 않았으나, 평가인증에 대한 긍정적 인식이 점차 확산됨에 따라 자발적 참여가 꾸준히 증가하고 있는 추세이다.

신규인증과 재인증을 구분하지 않고 2013년 8월 말 기준으로 평가인증을 유지하고 있는 어린이집은 29,051개소로 전체 어린이집의 3분의 2를 약간 상회한다(〈표 VI-2〉). 국공립 어린이집의 거의 대부분은 평가인증을 유지하고 있으며, 법인 어린이집의 86%도 평가인증을 유지하고 있다. 반면, 시설 개소나 보육아동 수의 대다수를 차지하는 민간·가정 어린이집 중 평가인증 유지시설의 비율은 약 3분의 2로 상대적으로 낮다. 인증심사는 자발적으로 참여한 시설에 한해 진행되기 때문에 인증률이 높다고 해서 반드시 해당 유형의 보육 품질이 평균적으로 우수하다고 볼 수는 없다. 예컨대, 직장 혹은 부모협동 어린이집은 이용 대상이 대부분 해당 기업의 직장인이나 조합원이고, 부모가 시설 운영에 개입하기가 상대적으로 수월할 가능성이 있어 평가인증을 통해 품질을 입증할 유인이 적을 수 있다(김인경, 2012). 미인증 여부가 이들 시설에서 제공하는 보육서비스가 기준 이하라서인지 아니면 단지 인증과정에 참여하지 않아서인지는 현재로서 구분이 불가능하지만, 민간·가정 어린이집의 약 3분의 1이 평가인증 미통과 시설이라는 점은 수요자의 입장에서 충분히 우려할 만한 사항이다. 또한, 평가인증이 추후 취소되는 비율이 민간·가정 어린이집에서 평균 20% 내외로 국공립이나 법인 어린이집의 5~7%에 비해 상대적으로 높다는 점도 민간에서 운영하는 시설의 질적 수준에 문제가 있을 수 있음을 간접적으로 암시한다(〈표 VI-2〉).

〈표 VI-2〉 어린이집 평가인증 현황(2013년 8월 31일 기준)

(단위: 개소, %)

| | 계 | 국공립 | 법인 | 직장 | 가정 | 부모 협동 | 민간 |
|-------------------------------|------------------|-----------------|-----------------|---------------|------------------|--------------|-----------------|
| 2005~2013년 신규인증 통과 누적치 | 40,113 | 2,181 | 1,572 | 347 | 21,253 | 52 | 14,708 |
| 2010~2013년 재인증 통과 | 13,793 | 1,618 | 1,193 | 178 | 5,421 | 15 | 5,368 |
| 2013년 8월 말 인증유지 (전체 대비 비율) | 29,051 (68.3) | 2,068 (93.9) | 1,242 (86.0) | 313 (59.8) | 15,078 (65.7) | 43 (38.1) | 9,633 (66.7) |
| 인증 취소율 | 19.2 | 4.7 | 7.1 | 7.6 | 22.1 | - | 19.4 |

주: 전체 어린이집은 2012년 12월 기준(2012년 보육통계)

자료: www.kcpi.or.kr(한국보육진흥원), 인증 취소율은 한국보육진흥원 내부자료(2012)

다. 문제점

1) 자발적 참여 구조하에서의 역선택 발생

현재와 같은 자발적 참여 구조하에서는 상대적으로 품질이 높은 시설의 참여율이 높고, 상대적으로 품질이 낮은 시설의 참여율이 낮은 역선택이 발생할 가능성이 높다. 이는 실제로 평가인증이 필요한 민간이 운영하는 시설의 평가인증 참여율이 상대적으로 낮아지는 결과를 초래한다. 평가인증제도를 도입한 배경은 민간 중심의 공급구조하에서 시설의 자체적인 품질담보 노력에 의문이 제기됨에 따라 정부가 최소한의 품질을 보증함으로써 부모들이 안심하고 자녀를 맡길 수 있는 환경을 조성하고, 시설의 자발적인 품질개선 노력을 유도하기 위해서이다. 즉, 평가인증제도가 우선적으로 필요한 시설은 그동안 보육서비스의 질적 수준에 대한 문제가 지속적으로 제기되었던 민간·가정 어린이집이다. 그러나, 평가인증 참여가 자발적으로 이루어지고 있다 보니 막상 평가인증이 필요한 민간시설보다는 이미 보육서비스의 품질이 상대적으로

양호한 것으로 알려진 국공립이나 법인 어린이집의 참여가 높아 제도의 도입 목적을 제대로 달성하고 있지 못한 실정이다.

2) 평가인증 참여에 대한 인센티브 부족

현재의 평가인증제도는 강제적 의무사항이 아니므로 시설의 자발적 참여하에 이루어지고 있다. 그렇기 때문에 시설 운영자의 입장에서는 평가인증제도 참여 및 통과로 인한 득(得)과 실(失)을 계산하여 평가인증에 참여할지 여부를 결정할 것이다. 평가인증 통과로 기대할 수 있는 이득은 정부로부터 교재교구비(연 50~120만원)³⁸⁾를 지원받을 수 있다는 것과 지자체별 추가적인 지원이 있을 수 있다는 것이다. 그러나 이는 실효성 있는 큰 금액은 아니다. 또한, 평가인증 통과 여부가 공개되고 있는 상황에서 인증 통과시설은 보육아동 모집이 용이하여 안정적인 시설 운영을 할 수 있다는 점도 시설 운영자 입장에서 큰 매력으로 다가올 수 있을 것이다. 반면, 평가인증 참여로 인한 손실은 준비과정에서 많은 비용과 시간이 소요되며, 인증 탈락 시 그 비용을 고스란히 운영자가 부담해야 한다는 위험성이다. 평가인증에 참여하기 위해 요구되는 서류가 방대하여 평가인증을 받기 위해서는 몇 달간 보육교사들이 밤샘업무를 해야 할 정도이며, 이로 인해 오히려 보육에 소홀해지는 부작용이 발생한다는 것은 자주 지적되는 사항이다.

이처럼 평가인증 참여로 인한 득과 실이 명백히 존재하는 상황에서 평가인증 통과로 인한 이득이 충분히 크다고 느끼지 못한 시설에서는 굳이 평가인증에 참여하지 않는 것을 택하게 되며, 이러한 구조하에서는 앞서 기술한 바와 같은 역선택이 나타날 가능성이 높다. 평가인증으로 인한 이득이 크다고 생각하여 평가인증에 참여하는 시설은 원래 양

38) 정부의 교재교구비 지원은 2011년부터 평가인증 결과에 연계되고 있다. 교재교구비 지원액은 어린이집 규모에 따라 9인 이하 어린이집 연 50만원, 10~20인 어린이집 연 80만원, 21~39인 어린이집 연 90만원, 40~60인 어린이집 연 100만원, 61인 이상 어린이집 연 120만원이다. 단, 장애아 전담 어린이집은 60인 이하 어린이집에도 연 100만원이 지원된다(보건복지부, 2013).

질의 보육서비스를 갖고 있거나 약간의 개선 노력을 통해 평가인증 통과를 기대하는 시설일 가능성이 높다. 반면, 평가인증으로 인한 손실이 크다고 생각하는 시설은 자체적으로 판단한 품질이 기준 이하라 품질 개선을 위해 막대한 비용이 들어간다고 판단되어 참여 자체를 포기한 시설일 가능성이 높다. 평가인증 참여가 모든 시설의 의무사항이 아닌 상황에서는 미인증 시설이라는 사실이 공개되더라도 평가인증에 자발적으로 참여하지 않은 것인지 평가인증에 통과할 만한 품질을 갖추지 못한 시설인지 구분할 길이 없다. 이처럼 평가인증 미참여로 인한 불이익은 작은 반면, 평가인증 통과로 인한 이익은 크지 않은 상황에서는 보육서비스의 질적 수준 향상을 위한 평가인증제의 실효성이 제한적일 수밖에 없다.

3) 불완전한 정보공개

보육시설 선택에 있어서 특징적인 점 중 하나는 보육서비스 품질에 대한 정보의 비대칭성이다. 보육서비스의 질은 쉽게 관찰되지 않는 요인이고, 수요자인 부모는 보육서비스의 품질 파악에 있어서 공급자에 비해 열위에 있기 때문에 공급자의 입장에서는 품질 제고를 위한 노력을 최소화하려는 도덕적 해이가 발생할 수 있다. 이처럼 어린이집 품질에 대한 불완전한 정보로 인하여 부모의 합리적인 시설 선택이 제한되고 있는 상황에서 정부는 올해 9월부터 『영유아 보육법』을 개정하여 어린이집 평가인증 세부내역을 공개하고 있다. 과거 단순히 어린이집 인증 여부를 공개하던 것에 비해 정보공개의 폭이 확대된 것은 어린이집 선택 시 부모의 알 권리를 강화하고, 시설의 자체적인 품질 개선 노력을 적극적으로 유도하기 위해서이다. 이러한 정책변화로 인해 정보의 비대칭성이 상당 부분 완화될 것으로 기대하나, 현재의 인증결과 공개 방식에는 여전히 개선할 여지가 남아 있다고 본다.

현행 인증결과 공개방식의 문제점 중 하나는 미인증 시설에 대해 미인증 사유가 제시되지 않는다는 점이다. 즉, '미인증'으로 표기된 시설

이 품질은 괜찮지만 단순히 운영자의 선택에 의해 평가인증 과정에 참여를 안 한 것인지, 평가인증에 참여하였으나 기준을 충족하지 못하여 탈락한 것인지, 만약 그렇다면 어느 영역이 얼마나 미흡한지 구분할 방법이 없다. 각각의 미인증 사유는 어린이집 선택에 있어서 각기 다른 시그널로 작용할 수 있으나, 현재의 정보공개 수준하에서는 이에 대한 판단이 불가능하다. 이처럼 미인증 사유를 구분하지 않는 것은 부모의 선택권 확대에 큰 도움이 되지 않을 가능성이 높다. 어린이집을 선택하는 부모의 입장에서는 인증을 통과한 시설을 우선적으로 선택하고 싶겠지만, 이용권역 내의 인증시설 정원이 모두 차서 이용이 어려운 상황에서 불가피하게 미인증 시설 중 선택하여야 할 경우, 현재 공개되고 있는 인증 여부는 반쪽짜리 정보에 머무를 가능성이 높다. 미인증 시설이라면, 어느 영역에서 어느 정도 미흡한지, 아니면 단순히 인증과정에 참여하지 않은 것인지, 과거 인증시설이었다가 품질 저하로 인증이 취소된 것인지 명확하게 구분이 되어야 정보의 비대칭성을 실질적으로 완화하는 데 기여할 수 있을 것이다.

정보의 비대칭성 완화에 제한적인 역할을 하는 것 외에 현재의 정보 공개 방식은 어린이집 운영자에게 평가인증제도 참여의 적극적 유인을 제공할 수 없다는 점에서 한계를 가진다. 평가인증 세부결과를 공개하는 것은 어린이집 운영자 입장에서 큰 부담으로 작용할 것이며, 어린이집 운영자는 가급적 모든 영역에서 고른 점수를 받고자 노력할 것으로 예상된다. 그러나 현재처럼 미인증 사유가 구분되지 않는 상황에서는 기준 이하의 품질을 가진 어린이집에서 평가인증에 참여하지 않고, 기준 이상의 품질을 가진 어린이집에서만 평가인증에 참여하는 결과가 나타날 가능성이 높다. 자체적으로 판단한 어린이집 품질이 기준점수에 미달된다고 생각하는 시설에서는 시간과 노력을 들였음에도 불구하고 인증을 통과하지 못하여 미인증으로 표기되는 위험을 감수하는 것보다 차라리 아무 노력도 하지 않고 미인증으로 표기되는 것을 선택하는 것이 합리적인 선택일 수 있기 때문이다.

라. 개선방안

1) 모든 시설에 평가인증 의무화

앞서 기술한 바와 같이 현재와 같은 자발적 참여 구조 하에서는 상대적으로 품질이 높은 시설의 참여율이 높고, 상대적으로 품질이 낮은 시설의 참여율이 낮아지는 역선택이 발생할 가능성이 높다. 이는 실제로 평가인증이 필요한 민간시설의 참여율을 낮추는 요인으로 작용하는 결과를 초래하여 제도의 도입 취지를 퇴색시키고 있다. 평가인증제도의 실효성을 높이기 위해서는 단계적으로 모든 보육시설에 대해 평가인증 참여를 의무화하는 것이 필요하다. 특히, 올해부터 전 계층 무상보육의 시행으로 보육시설에 막대한 재정이 투입되고 있는 상황에서 국가로부터 재정지원을 받는 모든 보육시설에 대해 국가가 일정 수준 이상의 품질을 요구하고, 이에 대한 관리감독을 하는 것은 당연한 수순이라 생각된다. 국가의 재정지원을 받는 시설은 국가가 요구하는 최소한의 품질을 갖춘 보육서비스를 제공해야 할 의무를 가진다. 보육에 대한 국가 책임 확대는 단순히 부모의 경제적 부담을 경감시켜 주는 데서 끝나지 않고, 정부의 지원금으로 이용하게 되는 서비스가 적절한 품질을 갖추었는지 지속적으로 관리함으로써 부모가 자녀를 안심하고 시설에 맡길 수 있는 환경을 조성하는 데 있다. 평가인증제도는 민간 중심의 공급구조 하에서 보육서비스가 최소한의 품질을 담보하고 있는지 여부를 확인할 수 있는 제도로서 그 실효성을 갖추어야 할 것이다.

모든 보육시설에 평가인증 참여를 의무화하기 위해서는 현재 평가인증 참여 시 어려움으로 작용하고 있는 요인들에 대한 개선이 필요하다. 현장에서는 평가인증 참여를 제한하는 요인으로 평가인증 참여준비를 위한 과정에서 많은 비용과 시간이 소요됨을 손꼽는다. 평가인증에 참여하기 위해서는 방대한 서류를 갖추어야 하고 검토해야 할 사항이 워낙 많기 때문에 원장과 보육교사들이 평가인증 참여 전 1~2개월 밤샘 업무를 해야 한다는 사실이 빈번하게 보도되고 있다. 보육교사의 과중

한 업무부담은 보육의 질 저하 및 우수인력의 이직을 유도하는 요인으로 작용한다. 모든 시설에 대해 평가인증을 의무화하기 위해서는 평가인증 참여 시 요구되는 서류의 양을 필수서류 위주로 대폭 간소화할 필요가 있다. 또한, 평가인증 수수료를 시설에서 부담토록 하지 않고 보육예산 중 평가인증사업에 배정된 예산으로 지원하는 방법을 고려해 볼 수 있을 것이다. 평가인증 수수료 부담은 그리 큰 금액은 아니지만, 소규모의 가정 어린이집에는 비용 면에서 부담으로 작용할 여지가 존재하기 때문이다.

2) 평가인증 결과와 재정지원 연계

현재 평가인증 시설에 대한 재정적 지원은 정부의 교재교구비 지원(연간 50~120만원) 정도로 미약한 수준이며, 이는 자발적 참여 구조 하에서 평가인증 참여를 저해하는 주요한 요인으로 작용하고 있다. 현재와 같은 자발적인 평가인증 참여에 대한 경제적 인센티브를 증대하는 차원에서, 또는 향후 평가인증제도가 모든 시설로 의무화되더라도 시설의 자체적인 품질 개선 노력을 유도하기 위해서 평가인증 결과와 재정지원의 연계를 강화할 필요가 있다. 평가인증 결과와 재정지원의 연계는 현재의 교재교구비 지원에서 보육료(기본 보육료+부모 보육료) 및 인건비 지원으로 확대해야 하며, 평가 미인증 시설에 대해서는 단계적으로 재정지원을 중단하는 것이 바람직하다고 본다.

평가인증 결과와 재정지원을 연계함에 있어서 관심을 갖고 살펴보아야 할 사례는 호주이다.³⁹⁾ 우리나라처럼 민간 보육시설 중심인 호주의 경우 보육산업 자체는 시장 메커니즘으로 운영하되 평가인증제도를 통해 국가가 보육서비스의 질적 수준 관리에 관여하고 있다. 호주에서 국가적 차원의 평가인증제도 운영은 보육서비스의 품질에 대한 정보를

39) 호주 보육산업의 주요 공급자는 대규모 영리법인이며, 국공립 시설이든 민간시설이든 정부에 의한 보육료 가격규제가 없다는 점에서 우리나라와 일대일로 비교하기는 어렵다.

수요자에게 제공하고, 정부의 보조금이 서비스의 질적 수준과 연계될 수 있도록 규제하기 위한 목적을 갖는다. 평가인증은 비영리기관, 영리개인시설, 영리법인에 모두 적용되며, 인증을 통과한 시설에 다니는 아동에게만 보육료가 지원된다. 호주의 평가인증제도는 보육서비스의 질적 수준 제고에 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가되고 있다(이미화 외, 2012).

평가인증 결과와 정부의 보육료 지원을 연계하는 호주와 달리 현재 우리나라에서는 보육시설의 질적 수준과 무관하게 보육아동 수에 비례하여 시설 보조금이 제공되고 있다. 향후 평가인증 결과와 보육료 지원을 연계하는 방안이 시행될 경우, 시설 운영자 입장에서는 평가인증을 받지 못하면 원아 모집이 어려워져 시설 운영에 직접적인 타격을 받을 수 있으므로 인증을 받기 위해 품질 제고 노력을 강화할 것으로 예상된다. 또한, 평가인증을 받지 못한 시설은 정부의 재정지원을 받지 못함에 따라 운영에 어려움을 겪으면서 자연스럽게 시장에서 퇴출될 수 있는 통로가 마련될 수 있을 것이라 예상된다.

그러나 재정지원의 방법에 있어서 미인증 시설을 이용하는 부모에 대하여 보육료 지원을 중단하는 것은 바람직하지 않다고 생각된다. 인증 시설에 대해서만 부모 보육료를 지원하는 것이 당위성을 가지기 위해서는 평가인증 시설 중 원하는 시설을 자유롭게 고를 수 있는 부모의 선택권이 보장되어야 한다. 그러나 현재처럼 어린이집 설치 인가제한제로 어린이집 공급이 충분하지 않은 상태에서는 이용권역 내 인증 시설의 정원이 모두 차서 불가피하게 미인증 시설을 이용해야 하는 사례가 발생할 수 있다. 이 경우, 미인증 시설을 이용하는 부모에게 보육료를 지원하지 않는 것은 형평성 차원에서 바람직하지 못하다고 생각된다. 평가인증 결과와 재정지원 간 연계는 시설에 대한 인센티브 제공 또는 패널티 부과 차원에서 시행되어야지 부모나 보육시설을 이용하는 영유아에게 피해가 발생하여서는 안 될 것이다. 이를 고려했을 때, 평가인증 결과에 연계할 수 있는 재정지원으로 어린이집 시설지원비나 인건비를 제안한다. 부모의 보육비 부담은 동일하게 지원하되 평가인증

시설에 대해서만 어린이집 시설지원비(차량운영비, 교사근무환경 개선비 등)나 인건비를 전체적 또는 부분적으로 보조해 주는 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

3) 평가인증 지표 및 운영과정 내실화

평가인증 결과를 재정지원과 연계하기 위해서는 무엇보다 평가인증 항목이 보육시설의 품질을 최대한 객관적으로 반영할 수 있도록 설계되어야 하고, 평가과정이 투명하고 공정하게 운영되어야 할 것이다. 3차 시행에 접어들면서 평가인증제도는 과거에 비해 많이 개선되었으나 여전히 구체적 설계나 운영과정 측면에서는 개선할 여지가 남아 있다고 생각된다.

첫째, 평가항목이 너무 많아 실질적으로 중요한 보육의 질에 대한 평가가 제대로 이루어지지 못할 가능성이 높다. 현행 제도하에서 40인 미만 어린이집에 적용되는 평가지표는 5개 영역에 55개 항목, 40인 이상 어린이집에 대해서는 6개 영역에 70개 항목이다. 몇 시간 동안 이루어지는 현장관찰로는 하나하나 점검하기에 부족할 만큼 항목의 개수가 많다. 또한, 평가지표 중에는 법적으로 준수해야 하는 사항(예: 안전영역)이 포함되어 있어 신청단계의 지자체 점검사항과 중복된다. 법적으로 준수해야 하는 사항이나 어린이집 운영관리와 관련된 기본사항은 지자체 점검단계에서 검토하고, 현장관찰일 당일에는 '보육과정' 및 '상호작용과 교수법' 영역과 같이 보육서비스의 질을 관찰하는 데 대부분의 시간을 투입하는 것이 필요하다. 향후 전국 4만여 개소에 달하는 어린이집에 평가인증 의무화를 적용한다면 막대한 평가인력과 시간이 소요될 것으로 예상되므로 필수적인 지표 위주로 평가항목을 대폭 축소하는 것이 필요하다.

둘째, 평가인증 점수 총점에 반영되는 내역 간 비중 조절이 필요하다. 현재 총점 중 25%가 반영되는 심의위원회 의견서는 이전 평가단계(어린이집 자체점검, 지자체 기본점검, 현장관찰)의 보고서를 서류상으

로 검토하고 종합하는 것으로 이전 단계의 평가결과와 중복될 가능성이 높음에도 불구하고 총점에서 차지하는 비중이 과도하게 높다. 심의 위원회는 각 단계의 평가서를 검토하고 최종 인증여부를 결정하는 역할을 맡되 심의위원회 의견서의 반영 비율을 축소하고, 대신 현재 총점 중 55%를 차지하는 현장관찰 보고서의 비중을 확대하는 것이 바람직하다고 생각된다. 또한, 총점에서 10%가 반영되고 있는 어린이집 자체 점검 보고서의 평가내용이 실효성을 갖는지도 검토해 볼 필요가 있다.

셋째, 평가인증 점수가 평상 시 보육의 질을 정확히 반영할 수 있도록 하여 결과에 대한 신뢰성을 제고해야 한다. 현재 현장관찰일은 2주간의 관찰주간을 정하여 그 기간 내에 불시방문하도록 하고 있다. 이는 2차 시행 때까지 현장관찰일을 미리 통보했던 것과 비교하면 개선된 점이라 할 수 있으나, 여전히 2주의 관찰주간을 미리 정하여 통보하는 것은 어린이집이 미리 평가에 대비할 수 있는 시간을 주는 것과 다르다. 이러한 시스템하에서 평가인증 점수는 평상 시 보육의 질을 정확히 대변하기보다는 평가지표에 대한 준비를 잘해서 얻은 결과일 수 있다. 평가의 정확성을 높이기 위해서는 관찰주간을 정하지 않고 현장을 방문해야 하며, 평가인증이 부여된 후에도 불시점검 등을 통해 평가인증 당시의 품질이 유지되고 있는지 철저한 사후관리를 하는 것이 필요하다. 올해부터 사후점검제가 도입되어 불시방문 시 보육서비스의 품질이 기준에 못 미치면 인증이 취소되는 방안이 마련되었는데, 이 제도가 활성화되기를 기대해 본다.

4) 정보의 공개수준 확대

올해 9월부터 시행되고 있는 평가인증 결과 공개는 정보의 비대칭성 완화를 위해 바람직한 방향이나, 학부모의 알 권리를 보장하고 어린이집의 평가인증 참여를 독려하기 위해서는 보다 세부적인 내용을 포함하는 것이 바람직하다고 생각된다. 어린이집 선택과 관련한 정보의 비대칭성을 해소하기 위해서는 현재 인증을 통과한 시설에 대해서만 평

가 내용을 공개하는 것에서 인증 통과 여부와 상관 없이 모든 시설의 점수를 공개하는 방향으로의 전환이 요구된다. 앞서 제안한 바와 같이 모든 시설에 평가인증 참여를 의무화하고, 미인증 시설이라도 총점과 영역별 점수를 공개함으로써 부모들이 선택하고자 하는 어린이집이 어느 영역에서 어느 정도 미흡한 품질을 갖고 있는지 알 수 있도록 하고, 시설 스스로의 개선 노력을 유도하여야 할 것이다.

2. 어린이집 인가제한제

질적 수준이 낮은 어린이집의 난립을 방지하기 위한 목적에서 민간·가정 어린이집의 설치에 각 지방자치단체의 보육계획 및 어린이집 수급계획에 의한 인가제로 운영되고 있다. 지방자치단체의 장은 어린이집의 지역별 균형 배치가 이루어지고, 지역주민의 보육 요구를 적절히 반영할 수 있도록 해당 지역의 어린이집 수급현황을 분석하여 보육계획에 반영하고, 이를 어린이집 인가 판단기준으로 활용해야 할 의무를 갖는다(보건복지부, 2013). 인가제한의 판단기준은 해당 지역의 어린이집별 정원이 보육 수요 또는 현원보다 많은 경우, 또는 해당 지역의 어린이집 평가인증률이 전국 및 각 시도 평가인증률 미만이거나 자체 수립한 평가인증 목표율 미만인 경우이다(보건복지부, 2013). 다만, 국공립 어린이집, 공동주택단지 내 의무 어린이집, 직장 어린이집, 장애아 전문 사회복지법인 어린이집은 인가제한 적용대상이 아니다.

가. 인가제한 기준

어린이집 인가제한의 주요 판단기준은 어린이집 이용권역⁴⁰⁾ 내 보육공급이 보육수요보다 많은지 여부이다. 보육수요는 매년 1월 1일 기준 어린이집 이용권역 내 '보육 대상 아동 수'에 '보육수요율'을 곱한 값을

40) '어린이집 이용권역'이란 '해당 지역의 어린이집을 주로 이용하는 아동이 거주하는 지역적 범위'를 의미한다(보건복지부, 2013).

통해 추정한다. 여기서 ‘보육수요율’이란 6세 미만의 취학 전 영유아 수를 기준으로 현재 어린이집을 이용하는 아동과 향후 어린이집을 이용할 것으로 추계되는 아동의 비율을 의미한다. 보건복지부는 시군구 또는 특정지역의 여건에 맞게 보육수요율을 설정할 것을 권고하고 있다. 2011년 기준, 각 시도별 영아와 유아에 적용되는 보육수요율은 <표 VI-3>과 같다. 영아에 적용되는 평균 보육수요율은 30~45%이며, 유아에 적용되는 평균 보육수요율은 영아보다 높은 40~60% 수준이다. 한편, 이용권역 내 보육공급은 정부로부터 인가받은 어린이집의 정원 및 인가절차가 진행 중인 시설 정원의 합이다.⁴¹⁾

<표 VI-3> 시도별 보육수요율

(단위: %)

| | 영아 | | | 유아 | | |
|----|------|------|------|------|------|------|
| | 평균 | 최소 | 최대 | 평균 | 최소 | 최대 |
| 서울 | 31.6 | 30.2 | 41.0 | 41.9 | 39.2 | 42.2 |
| 부산 | 34.5 | 30.2 | 57.2 | 43.9 | 40.9 | 63.8 |
| 대구 | 33.5 | 30.1 | 44.1 | 45.1 | 42.0 | 63.8 |
| 인천 | 40.8 | 30.2 | 52.2 | 44.2 | 42.0 | 52.2 |
| 광주 | 37.1 | 30.2 | 45.2 | 46.1 | 40.3 | 56.0 |
| 대전 | 44.3 | 41.0 | 49.2 | 43.7 | 40.3 | 48.4 |
| 울산 | 30.2 | 30.2 | 30.2 | 42.2 | 42.2 | 42.2 |
| 경기 | 41.0 | 31.5 | 85.0 | 52.3 | 29.4 | 85.0 |
| 강원 | 39.5 | 31.5 | 44.1 | 58.8 | 43.9 | 76.6 |
| 충북 | 40.0 | 31.5 | 42.5 | 60.6 | 43.9 | 68.3 |
| 충남 | 44.1 | 31.5 | 75.0 | 57.4 | 43.9 | 87.4 |
| 전북 | 40.9 | 31.5 | 72.6 | 55.1 | 43.9 | 65.0 |
| 전남 | 42.7 | 31.5 | 56.8 | 57.0 | 43.9 | 63.8 |
| 경북 | 39.0 | 31.5 | 42.5 | 57.2 | 43.9 | 63.8 |
| 경남 | 41.5 | 31.5 | 76.5 | 54.8 | 37.8 | 63.8 |
| 제주 | 34.5 | 34.5 | 34.5 | 48.7 | 48.7 | 48.7 |

자료: 보건복지부 내부자료(2011)를 이용한 서문희 외(2012) p.21, p.24.

41) 지역별 보육수요율 산정에는 유치원 이용 아동 수가 포함되지 않으므로 보육공급 및 어린이집 정원 산출에도 유치원 이용 아동 수가 반영되지 않는다 (보건복지부, 2013).

어린이집 인가제한은 보육수요 대비 보육공급이 많을 경우 시행되는 데, 구체적으로 보육수요가 어린이집별 정원보다 작고, 동시에 어린이집별 현원이 어린이집별 정원보다 작은 경우 인가제한이 가능하다. 신규 인가제한 지역에서 어린이집의 종류를 선별하여 신규인가를 허용하는 행위는 금지되며, 객관적 근거 없이 기존 어린이집의 정원 증원을 허용하는 것도 금지되어 있다(보건복지부, 2013). 다만, 신규인가가 제한된 지역이라도 노후화된 어린이집을 신축, 증축, 개축하는 경우 증원이 허용될 수 있으며, 신규인가가 제한된 지역의 어린이집 정원충족률(현원/정원)이 전국 평균치(매년 말 기준)를 초과하는 경우⁴²⁾에도 초과 범위 내에서 어린이집의 신규인가가 허용된다.

나. 인가제한 현황

2011년 9월 기준, 전국 230개 시군구 중 177개에서 관할구역 전체(79개 시군구) 또는 특정 읍면동(98개 시군구)의 어린이집 설치인가를 제한하고 있다(〈표 VI-4〉). 관할구역 전체에서 신규 어린이집의 설치인가를 허용하고 있는 곳은 53개로 전체 시군구의 23%에 불과하다. 시도별로는 경남, 전남, 경북, 서울, 강원에서 인가를 허용하는 시군구의 비율이 높은 반면, 부산, 대구, 광주, 대전, 울산에서는 모든 시군구에서 신규 인가를 제한하고 있다.

42) 일례로 XX구의 어린이집 정원충족률이 89.5%인 경우, 전국 어린이집 평균 정원충족률(82.2%)과 비교하여 초과율 82.2~89.5%의 범위 내에서 신규인가를 허용할 수 있다(보건복지부, 2013).

〈표 VI-4〉 시군구 어린이집 설치 인가제한 현황(2011년 9월 기준)

(단위: 자치구 수, %)

| | 전체 인가제한 | 부분 인가제한 | 인가허용 | 계 |
|----|-----------|-----------|-----------|-----|
| 전체 | 79 (34.3) | 98 (42.6) | 53 (23.0) | 230 |
| 서울 | 7 (28.0) | 11 (44.0) | 7 (28.0) | 25 |
| 부산 | 11 (68.8) | 5 (31.3) | 0 (0.0) | 16 |
| 대구 | 5 (62.5) | 3 (37.5) | 0 (0.0) | 8 |
| 인천 | 1 (10.0) | 8 (80.0) | 1 (10.0) | 10 |
| 광주 | 4 (80.0) | 1 (20.0) | 0 (0.0) | 5 |
| 대전 | 2 (40.0) | 3 (60.0) | 0 (0.0) | 5 |
| 울산 | 2 (40.0) | 3 (60.0) | 0 (0.0) | 5 |
| 경기 | 8 (25.0) | 22 (68.8) | 2 (6.3) | 32 |
| 강원 | 8 (44.4) | 5 (27.8) | 5 (27.8) | 18 |
| 충북 | 6 (50.0) | 5 (41.7) | 1 (8.3) | 12 |
| 충남 | 3 (18.8) | 9 (56.3) | 4 (25.0) | 16 |
| 전북 | 3 (21.4) | 8 (57.1) | 3 (21.4) | 14 |
| 전남 | 8 (36.4) | 4 (18.2) | 10 (45.5) | 22 |
| 경북 | 8 (34.8) | 7 (30.4) | 8 (34.8) | 23 |
| 경남 | 3 (16.7) | 4 (22.2) | 11 (61.1) | 18 |
| 제주 | 0 (0.0) | 0 (0.0) | 1 (100.0) | 1 |

주: () 안은 비율임

자료: 보건복지부 내부자료(2011)를 이용한 서문희 외(2012), p. 19.

많은 시군구에서 전체적으로 또는 부분적으로 신규 시설의 공급을 제한하고 있는 실정이다 보니 신규 설치된 어린이집의 상당수는 이미 인가권을 갖고 있는 어린이집을 인수하여 대표자 변경에 따른 변경인가를 신청한 사례이다. 민간 어린이집 신규 설치건수 중 대표자 변경에 따른 변경인가 시설이 차지하는 비율은 2009년 58.6%에서 2010년 69.8%로 증가하였다. 2010년에 신규 설치된 민간 어린이집 1,933개소 중 대표자 변경에 따른 변경인가 시설은 1,355개소로 신규인가 시설

578개의 2배가 넘는 수준이다(서문희 외, 2012).

한편, 보육공급이 보육수요에 비해 어느 정도 과다할 때 인가제한을 하는 것이 적정한지에 대해서는 각 지자체별로 자의적인 기준을 적용하고 있다.⁴³⁾ 인가제한 기준은 지역에 따라 보육수급률이나 정원충족률(정원 대비 현원 비율)을 이용하는데, 지자체에 따라 상이한 기준선을 적용하고 있다. 감사원(2012)의 감사 결과에서 지적되었듯이 일부 지역에서는 공급에 약간의 여유가 있어도 인가를 지나치게 제한하고 있어 수요가 조금만 증가해도 공급 부족이 발생할 가능성이 높다. 서울시의 경우를 예로 들면, 전체 지역에서 인가를 제한하고 있는 성북구와 도봉구는 각각 자치동의 정원충족률이 96%와 92% 이상인 경우에만 인가를 허용하고 있다.⁴⁴⁾ 이들 자치구에서 인가제한의 기준이 되는 정원충족률은 100%에 근접하는 수치로 어린이집 현원이 이미 정원을 거의 다 채우고 있는 상황임에도 불구하고 공급이 지나치게 제한되고 있는 것이다. 수요는 상황에 따라 가변적일 수 있는데 공급에 약간의 여유가 있다고 곧바로 신규 진입을 규제한다면, 향후 수요가 조금만 증가해도 보육공급에 차질이 생길 우려가 있다. 한편, 서초구와 동작구는 보육수급률과 무관하게 민간, 가정 어린이집의 신규인가를 전면 제한하고 있다. 서초구와 동작구의 평균 정원충족률이 90% 이상임을 고려할 때, 현재의 전면적 인가제한 조치는 보육시설의 과잉공급을 막는다는 긍정적인 기능보다는 기존 어린이집의 기득권을 강화하고, 부모의 선택권을 제한하는 부작용을 초래하고 있을 가능성이 높다.

43) 감사원(2012) 감사 결과에 의하면, 일부 지역에서는 적정 수준보다 낮은 보육수요율을 적용하여 보육수요를 임의로 낮춰 공급이 수요보다 많은 것으로 판정함으로써 인가제한을 유지하고 있는 사례도 발견되고 있다.

44) 서울시 내부자료(2013)

다. 문제점

1) 자유로운 진입의 제한으로 어린이집 간 경쟁 부재

보육시설 간 자유로운 경쟁이 보장되어 시설 자체적으로 지속적인 품질 제고 노력을 할 유인이 존재하고, 열악한 시설은 시장에서 퇴출되는 통로가 존재할 때 양질의 보육서비스 이용에 따른 소비자 효용이 극대화될 수 있다. 그러나 현재와 같이 신규 공급이 제한되어 있는 상황에서는 이미 인가를 받은 어린이집의 기득권이 보호되는 부작용이 나타난다. 독과점적 위치에 놓인 기존 어린이집은 방만한 운영을 하여도 정원모집에 어려움을 겪지 않을 뿐 아니라 정부로부터 공적 지원을 받을 수 있으므로 질적 수준 향상을 위한 노력을 최소화하게 된다.

또한, 지역 내 보육정원이 현원보다 많을 경우에 공급이 충분하다고 판단함으로써 추가 시설의 설치를 막는 것은 보육시설 선택의 속성을 제대로 반영하지 못한 결과라 생각된다. 보육시설의 선택에서 중요한 요인 중 하나는 접근성이다. 집에서 멀리 위치한 어린이집에는 자리가 남을지라도 집 근처 어린이집의 정원이 다 차서 아이를 보낼 수 없는 상황이라면, 그 지역 전체의 관점에서 파악한 정원충족률이 100% 이하라 하더라도 해당 부모의 입장에서는 보육공급이 충분하지 않은 것으로 인식할 수 있다. 접근성 외에 보육시설을 선택함에 있어서 중요한 요인은 보육시설의 질적 수준이다. 시설과 교사의 자질이 좋다고 소문난 곳은 우선적으로 정원이 차고, 같은 동네라도 부모들의 평판이 좋지 않은 곳은 입학인원이 모자라 정원을 채우지 못하는 경우도 종종 발생한다. 이와 같은 상황에서 단순히 지역 내의 보육공급과 수요만을 고려하여 인가제한을 할 경우, 더 나은 품질의 어린이집이 신규 진입하는 통로가 차단되는 결과가 빚어진다.

이처럼 지역 내 보육공급과 수요를 비교하여 어린이집 인가제한을 실시하는 제도는 어린이집의 난립을 방지하는 긍정적인 측면보다는 새로운 어린이집의 자유로운 진입을 제한하고, 기존 어린이집 운영자의

기득권을 보호함으로써 자유로운 경쟁구조를 저해하는 부작용을 낳는 부정적인 측면이 크다고 본다(김인경, 2012; 서문희 외, 2012). 부모들이 선호하는 국공립 어린이집 대기자가 18만명(정원의 1.13배)⁴⁵⁾에 달하고 있는 것은 국공립 어린이집의 대체재 역할을 할 수 있는 민을 만한 민간 어린이집의 공급이 정체되어 있음을 시사한다.

2) 고액의 권리금 매매

인가제한 지역에서 어린이집을 운영하고 싶은 사람은 대표자 또는 시설장 명의변경을 이용해 기존 어린이집을 매입하여야 하므로 이미 인가를 받은 어린이집 운영권이 일종의 재산권으로 취급되어 고액의 권리금과 함께 매매되고 있는 실정이다. 권리금은 장소적 이익, 시설투자, 허가권 등에 대한 대가인데, 수익에 대한 기대를 반영하여 미래수익이 높을 것이라 기대될 때 상승한다(윤희숙 외, 2013). 현재 보육료 정부지원금액은 표준보육비용과 근접하여 수익이 발생할 여지가 적음에도 불구하고 인가증이 거래되고 권리금이 높게 형성된다는 것은 인가제한 지역에서 어린이집 인가권이 일종의 재산권으로 취급되어 거래되고 있음을 시사한다(윤희숙 외, 2013).

『2012년 전국보육실태조사』에 의하면, 민간·가정 어린이집의 32.7%가 어린이집 설치 시 권리금을 지불했으며, 평균 금액은 4,766만원인 것으로 조사되었다(〈표 VI-5〉). 권리금을 지불한 경우, 최대값은 서울이 1억 5천만원, 그 외 도시는 3억원으로 나타났다. 설립유형별로는 가정 어린이집의 경우 30.7%가 권리금을 지불했으며 평균 권리금은 3,224만원, 민간 어린이집의 경우 35.6%에서 권리금을 지불했으며 평균 권리금은 6,686만원으로 가정 어린이집 평균에 비해 두 배 가까이 높다. 또한, 어린이집 정원이 많을수록 권리금도 증가하는데, 이는 정부의 지원이 아동 1인당 기준(영유아 1인당 월 22만원~75만 5천원)에 의해

45) 2012년 6월 기준(보건복지부 내부자료)

이루어지기 때문인 것으로 파악된다.

수익을 위해 비싼 권리금에 무리하게 어린이집을 인수한 원장들은 시설 임차료 또는 매입비용에 권리금까지 얹은 투자비용을 회수하기 위해 안정적인 어린이집 운영을 뒷전에 둘 가능성이 높다. 영유아와 보육교사의 허위등록을 통한 보조금 부정수급, 운영비의 사적 이용, 특별활동비 과다청구, 질 낮은 급식 제공, 무자격 교사 고용 등 투자비용을 회수하기 위한 위법행위는 보육서비스의 품질 저하로 귀결된다. 또한, 권리금 회수를 위한 매매가 잦아 어린이집의 원장이 자주 변경되어 안정적 운영이 보장되지 못하는 경우, 영유아의 건강한 성장을 저해하는 결과가 초래될 수 있다. 권리금 매매가 성행하는 어린이집과 달리 유치원은 「사립학교법」에 따라 매매가 금지되어 있다. 유치원을 매도하거나 담보로 제공하면 학부모와 원생에게 피해가 갈 수 있기 때문이다.

〈표 VI-5〉 어린이집 권리금 지출 실태

(단위: %, 만원)

| | | 권리금 지불 여부 | 권리금 평균 금액 |
|-------|--------|-----------|-----------|
| 전체 | | 32.7 | 4,766.11 |
| 시설 유형 | 민간 | 35.6 | 6,686.20 |
| | 가정 | 30.7 | 3,223.65 |
| 규모 | 20명 이하 | 30.7 | 3,223.65 |
| | 21~39명 | 59.3 | 5,519.56 |
| | 40~79명 | 33.3 | 8,417.94 |
| | 80명 이상 | 9.7 | 9,408.60 |

자료: 보건복지부·육아정책연구소, 『2012년 전국보육실태조사』, 어린이집조사 보고, p. 70.

라. 개선방안

1) 인위적인 공급제한 완화

민간 위주의 공급구조하에서 보육서비스의 질적 수준을 일정 기준 이상으로 유지하기 위해서는 시설 간 활발한 경쟁을 통해 질적 수준이 높은 어린이집만이 생존하고 품질이 열악한 어린이집은 시장에서 퇴출될 수 있는 구조가 성립되어야 한다. 그러나 현재의 인가제한제는 품질이 낮은 시설의 난립을 방지하는 긍정적인 기능보다는 새로운 어린이집의 자유로운 진입을 제한함으로써 기존에 설치된 어린이집의 기득권을 보호하고, 열악한 시설의 퇴출 통로를 차단하는 부작용을 낳는 측면이 크다고 판단된다.

또한, 어린이집 신규 설치가 제한되고 있는 곳은 과거 어린이집 설치 자격조건이 느슨하던 시절에 설립되어 부실운영이 우려되는 어린이집들로 보육공급의 상당 부분을 충당하고 있을 가능성이 높다. 2012년까지만 해도 설립자의 자기자본비율을 전혀 고려하지 않았는데, 이는 안정적인 시설 운영보다는 수익 극대화에 연연하는 어린이집을 양산한 바 있다. 이처럼 부실운영이 우려되는 기존 시설들로 보육공급을 충당하고 신규 공급을 제한하기보다는 인위적인 공급제한을 완화할 필요가 있다. 양질의 보육서비스를 제공할 수 있는 신규 시설의 진입을 장려하고, 시설 간 경쟁을 유도하는 것이 민간 중심의 공급구조하에서 부모의 만족도를 높일 수 있는 정책방향이라고 판단된다. 어린이집 설치 인가 제한제를 도입하게 된 배경인 어린이집 과잉공급 방지는 품질이 열악한 시설이 정원모집에 어려움을 겪고 정부로부터 재정지원을 받지 못하여 자연스럽게 시장에서 퇴출됨으로써 달성하여야지 단순히 공급량을 통제함으로써 이루어질 수 있는 목표가 아니다.

인위적인 공급제한을 완화하지는 것은 시장에 신규 진입하는 모든 시설들에게 기회를 주어야 한다는 것은 아니다. 부실한 어린이집이 난립하는 것은 사회적으로 재원의 낭비일 뿐 경쟁환경 조성에 도움이 되

지 않기 때문이다. 현재 어린이집 신규인가를 전면적으로 제한하고 있는 지역에서 양적 측면에서의 인가제한을 풀되 신규 진입하는 시설에 대해 최소한의 품질 기준을 적용하여 양질의 서비스를 공급할 능력이 되는 시설들에 한해 자유롭게 시장에 진입할 수 있는 환경을 조성하는 것이 바람직하다고 본다.

양질의 시설공급자를 판별하기 위한 일차적인 기준으로 설립자의 재무건전성을 들 수 있다. 유치원 설립기준은 『사립학교법』에 의거하여 대출 없이 자기자본비율이 100%가 되어야 하고 임대시설 운영이 불가능하지만, 어린이집은 설립조건에 재무요건 규정이 마련되어 있지 않아 작년까지는 근거당 설정, 담보대출 등으로 100% 빚을 내도 정부로부터 인가를 받을 수 있었다(〈표 VI-6〉). 『2012년 전국보육실태조사』에 의하면, 용자를 통해 어린이집을 설립한 곳이 전체의 28.1%에 달하고, 최초 용자금 평균은 1억 7,665만원에 달한다(〈표 VI-7〉). 용자를 통해 어린이집을 설립한 곳의 95.6%는 민간과 가정 어린이집이며, 평균 최초 용자금액은 민간 어린이집이 3억 600만원, 가정 어린이집이 1억 900만원으로 조사되었다. 이 중, 가정 어린이집은 최초 용자금 대비 잔여 용자금의 비율이 90% 이상으로 상환해야 할 용자금이 상당 부분 남아 있는 상태이다. 부채부담이 높은 어린이집에서는 보육료와 정부지원금을 원리금 상환에 지불하느라 시설투자에 소극적으로 대처할 가능성이 높으므로 보육환경의 질적 수준에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

〈표 VI-6〉 어린이집과 유치원의 설립 자격요건 비교

| | 어린이집 | 유치원 |
|------|---|-----|
| 매매 | 허용 | 금지 |
| 부채비율 | 2013년 1월부터 50% 미만 (2012년까지는 부채비율 제한 없었음) | 0% |
| 임대시설 | 허용 | 금지 |

〈표 VI-7〉 어린이집 용자금

(단위: 백만원, %, 개소)

| | 최초 용자금(A) | 잔여 용자금(B) | 최초 용자금 대비 잔여 용자금 비율 (B/A) | 개소 수 (비율) |
|--------|--------------|--------------|------------------------------------|--------------|
| 전 체 | 176.65 | 155.81 | 88.2 | 1,125(100.0) |
| 국공립 | 215.49 | 197.26 | 91.5 | 3(0.3) |
| 사회복지법인 | 111.46 | 32.90 | 29.5 | 21(1.7) |
| 법인, 단체 | 300.25 | 159.17 | 53.0 | 22(2.0) |
| 민 간 | 306.62 | 274.55 | 89.5 | 366(32.5) |
| 가 정 | 109.60 | 99.79 | 91.0 | 710(63.1) |
| 직 장 | 190.51 | 12.97 | 6.8 | 3(0.3) |

자료: 보건복지부·육아정책연구소, 『2012년 전국보육실태조사』, 어린이집조사 보고, p. 69.

보건복지부는 올해 1월부터 어린이집 신규 및 변경인가 시 설립자의 부채비율이 자산 대비 50%를 넘지 않도록 설치 규정을 강화했으나, 여전히 100% 자가소유를 원칙으로 하고 임대시설을 제한하는 유치원과 는 격차가 크다. 또한, 개원 당시만 부채비율을 맞춰 놓으면 이후 적발 이 쉽지 않다는 한계가 있다. 자기자본비율 50% 미만으로 강화된 어 린이집 설치요건을 향후 점차적으로 유치원 수준에 근접하도록 설치 규 정을 강화하는 것이 필요하다. 또한, 현재는 개인이 설치할 수 있는 어 린이집 개소 수에 제한이 없는데,⁴⁶⁾ 1인 1개소 운영으로 제한하여 운 영의 책무성을 강화하는 방향으로의 전환이 필요하다.

한편, 이상에서 기술한 인위적인 공급제한 완화를 통한 시설 간 자유 로운 경쟁 유도는 보육료 상한선이 존재하는 상황에서 현실적인 제약 을 받을 수밖에 없다. 양질의 공급자 진입 장려를 통한 자유로운 경쟁 의 활성화를 위해서는 궁극적으로 보육료 상한선에 대한 논의가 필요

46) 감사원(2012) 감사 결과에 의하면, 1인 2개소 이상 운영사례가 2천여 건에 달하고, 1인 최대 23개소의 가정 어린이집을 운영하는 사례가 발견되었다.

하다고 본다. 그러나 보육료 안정화에 대한 압력이 높은 현 상황에서 보육료 상한선 폐지는 보육료 과다 인상에 대한 우려로 현실적 실현 가능성이 낮다고 생각되어 본 연구에서 논의하지 않았음을 밝혀둔다.

2) 고액의 권리금 매매 근절

권리금은 개인 간 사적 거래라는 측면에서 현실적 규제수단이 없는 실정이다. 원칙적으로 시장경제체제하에서 어떤 가치 있는 물건을 상품 화해 교환의 대상으로 만드는 것을 막을 방법이 없는 것이 사실이다. 그러나 어린이집 매매과정에서 고액의 권리금이 오간다는 것은 궁극적으로 어린이집 품질 저하를 가져온다는 점에서 그대로 방치해둘 수 없는 심각성을 갖는다. 따라서 어린이집 매매과정에서의 권리금 수수는 공적인 관심사가 될 수밖에 없으며, 개인의 재산권을 침해할 소지가 있다 하더라도 정부로서는 이를 근절하기 위한 조치를 취할 수밖에 없다.

우선 생각해볼 수 있는 조치는 어린이집 매매 시 인가증을 반환하고 신규인증 과정을 거치도록 하는 것이다. 즉, 어린이집을 더 이상 운영하지 않는 사람에게 인가증을 의무적으로 반납하게 만듦으로써 인가증이 개인의 재산이 될 수 없도록 근본적인 조치를 취한다는 뜻이다. 만약 이것이 너무 과격한 조치라고 판단될 경우에는 어린이집 매매 시 기존 시설의 평가인증을 취소하고 새로이 평가인증을 받게 만드는 것도 좋은 대안이 될 수 있다. 마지막으로, 단기간에 어린이집 대표가 자주 바뀐 어린이집은 부실운영의 가능성이 높다는 점에 착안해 이들을 중점관리 대상으로 선정하여 실태점검을 강화하는 방안도 고려 대상이 될 수 있다.

3. 보육교사의 자질 및 처우

어린이집에 대한 관리감독 강화나 평가인증제도 활성화, 지자체 인가 제한 완화만으로 자동적으로 보육서비스의 품질이 제고되기를 기대하

기는 어렵다. 법적 규제나 평가인증제도는 보육서비스의 품질 담보를 위한 최소한의 제도적 장치일 뿐, 보육서비스의 질적 수준은 궁극적으로 서비스를 제공하는 보육교사의 자질과 직결되기 때문이다. 아무리 좋은 보육환경을 갖추고 양질의 보육 프로그램이 있다 하더라도 이것이 아동에게 실질적인 이익으로 돌아가기 위해서는 보육교사라는 매개체를 거쳐야 한다. 즉, 양질의 보육서비스 제공을 위해서는 무엇보다 우수한 보육교사 인력의 확보가 필수적으로 요구된다. 그러나 우리나라의 보육교사 양성체계는 급증하는 보육수요에 부응하기 위해 보육교사의 전문성과 인성 함양보다는 공급 확대에 중점을 두어 온 측면이 강하다. 또한, 보육교사의 열악한 근무환경 및 채우는 우수인력의 시장 이탈을 촉진함으로써 양질의 보육서비스 제공에 장애요인으로 작용하고 있다.

가. 보육교사 자질

2012년 12월 기준 전국의 보육 교직원 은 28만 4천여 명이며, 이 중 보육교사는 20만 5천여 명이다. 2002년 5만 4천여 명에 불과하던 보육교사는 10년 만에 4배 가까이 증가하였다. 그동안 우리나라의 보육교사 양성체계는 급증하는 보육수요에 부응하기 위해 교사 개인의 자질 향상보다는 양적 확대에 중점을 두어 온 측면이 강하다. 보육교사는 2005년부터 국가자격증제도로 운영되고 있으며, 개방적인 교사 양성체제로 보육 비전공자라도 일정 자격조건만 갖추면 무시험 서류전형으로 누구나 쉽게 보육교사 자격증을 취득할 수 있다.⁴⁷⁾

현행 「영유아 보육법」에서는 보육교사를 ‘대학에서 보육 관련 교과목

47) 1995~1997년 보육시설 확충 3개년 계획이 시행되면서 보육시설의 숫자가 단기간에 급증하였으나, 보육교사의 부족으로 시설장이나 보육교사에게 국립사회복지원에서 6개월 이하의 교육만으로 자격을 부여하였다. 이후 2005년부터 전면 개정된 「영유아 보육법」이 시행됨에 따라 시설장과 보육교사의 자격을 국가자격증제도에 의해 부여하게 되었다. 현재 보육현장에는 2005년 이전 자격기준에 의거해 수료증을 받았던 보육교사들과 2005년 이후 국가자격증제도로 자격증을 받은 보육교사들이 혼재되어 있다.

과 학점을 이수하고 전문학사 학위 이상을 취득한 사람 또는 고등학교를 졸업한 자로서 시도지사가 지정한 교육훈련시설에서 소정의 교육과정을 이수한 사람으로 정의하고 있다. 보육교사가 되기 위한 최저 학력기준은 고등학교 졸업이며, 등급에 따른 자격요건은 <표 VI-8>과 같다. 상위 단계로 승급하기 위해서는 일정 기간의 경력을 채우고 80시간의 승급교육을 이수하면 시험 없이 자동적으로 승급이 이루어진다. 이에 따라 3급에서 1급으로 승급하는 데 걸리는 시간은 최소 4년이다. 한편, 어린이집 원장 자격을 얻기 위해서는 보육교사 1급을 취득한 후 2년 이상(2014년부터 3년 이상으로 변경)의 경력이 있어야 한다. 2급 보육교사에서 원장 자격을 얻기까지 짧으면 5년밖에 소요되지 않는 것으로 유치원 2급 정교사가 원장이 되기까지 최소 9년 이상 걸리는 것과 대조적이다.

<표 VI-8> 보육교사 자격기준

| 등급 | 자격기준 |
|---------|--|
| 보육교사 1급 | 1. 보육교사 2급 자격 + 3년 이상의 경력 + 80시간 승급교육 또는 2. 보육교사 2급 자격 + 보육 석사학위 이상 + 1년 이상 경력 + 80시간 승급교육 |
| 보육교사 2급 | 1. 전문대 이상에서 보육 관련 교과목 및 학점 이수하고 졸업 또는 2. 보육교사 3급 자격 + 1년 이상 경력 + 80시간 승급교육 |
| 보육교사 3급 | 고등학교 졸업 + 교육원에서 1년 교육과정 수료 |

자료: 『어린이집 원장, 보육교사 자격검정 업무편람』(보건복지부, 2013)

이상에서 살펴본 바와 같이 현재의 보육교사 양성체계는 보육에 필요한 최소한의 내용만 겨우 습득할 수 있는 단기간 내에 보육교사를 양산함으로써 보육교사의 전문성과 인성을 함양하기에는 턱없이 부족한 체계를 갖추고 있다. 3급 자격을 취득하기 위해 요구되는 교육원에서 1년의 교육기간, 2급 자격을 취득하기 위해 요구되는 보육 관련 12과목의 이수만으로는 아동의 발달형태나 보육활동에서 발생할 수 있는

다양한 문제해결 능력에 대한 교육과 훈련이 부족할 것이라 생각된다. 보육교사 양성과정의 미흡함을 보완할 수 있는 유일한 제도적 장치는 승급시험과 직무교육이지만 이마저도 현장성이 떨어지고 실효성이 없다는 것이 현장의 목소리이다. <표 VI-9>는 어린이집과 유치원의 교사 양성과정을 비교한 것이다.

<표 VI-9> 보육교사 및 유치원 교사 양성 교육과정 비교

| | 보육교사 | 유치원 교사 |
|------|--|------------------------------|
| 양성과정 | 보육교사 교육원(1년제, 고졸 이상), 사이버 대학, 2·3년제 대학, 4년제 대학, 방통대, 대학원 | 2·3년제 대학, 4년제 대학, 방통대, 교육대학원 |
| 전 공 | 보육학과, 지정과목 개설학과 | 유아교육과(아동학 관련학과) |
| 이수학점 | 12과목 35학점 (교직과목 없음, 11과목은 온라인 수강 가능) | 전공과목 50학점 (교직과목 이수 필수) |
| 자격인정 | 학점제 관련 교과목 이수로 자격증 발급 | 학과제를 기본으로 자격 부여 |

보육교사의 자질을 객관적으로 측정하기는 어려우나, 학력수준은 보육교사의 자질을 간접적으로 반영하는 자료이다. 어린이집 교사의 학력은 4년제 대졸 미만이 56.9%, 4년제 대졸 이상이 27.4%, 고졸이 15.7%를 차지한다(<표 VI-10>). 국공립과 사립 유치원 교사 중 4년제 대졸 이상이 각각 85.3%와 39.4%인 것과 비교하여 보육교사의 학력수준이 상대적으로 낮음을 볼 수 있다. 어린이집 설립유형별로는 직장 어린이집 교사의 학력수준이 월등히 높고, 국공립 어린이집 교사의 학력수준도 상대적으로 높은 반면, 민간과 가정 어린이집 교사의 학력수준이 가장 낮은 것으로 나타난다. 특히, 가정 어린이집 교사 중 고졸의 비율은 30%에 달한다. 국공립과 직장 어린이집 보육교사의 상대적으로 높은 학력수준은 이들 시설에 대한 부모들의 선호가 높은 주요한 요인 중 하나이다.

〈표 VI-10〉 보육교사 및 유치원 교사의 학력

(단위: %)

| | 설립유형 | 고졸 | 4년제 대졸 미만 | 4년제 대졸 이상 |
|--------|------|------|-----------|-----------|
| 보육교사 | 전체 | 15.7 | 56.9 | 27.4 |
| | 국공립 | 6.0 | 58.7 | 35.3 |
| | 법인 | 5.2 | 68.2 | 26.5 |
| | 민간 | 20.1 | 61.0 | 18.9 |
| | 가정 | 29.8 | 51.4 | 18.7 |
| | 직장 | 3.0 | 31.4 | 65.6 |
| 유치원 교사 | 국공립 | 0.07 | 14.6 | 85.3 |
| | 사립 | 0.03 | 60.5 | 39.4 |

자료: 『2012년 전국보육실태조사』, 한국교육개발원 교육통계 서비스

나. 보육교사 처우

『2012년 전국보육실태조사』에 의하면, 보육교사의 근무시간은 평균 9시간 반이다. 또한, 근무시간 중 휴식시간이 전혀 없다고 응답한 비율이 40.6%, 휴식시간이 30분 이내라고 응답한 비율이 64.2%로 근무여건이 매우 열악하다. 그러나 과중한 업무부담에 비해 보육교사에 대한 처우는 매우 열악한 수준이다. 『2012년 전국보육실태조사』에 따르면, 보육교사의 월평균 급여는 155만원이며 기본급은 월평균 131만원에 불과하다. 보육교사 급여는 수당을 포함하더라도 유치원 교사의 평균 급여(214만원, 2012년 기준) 대비 약 3분의 2에 불과하다. 보육교사의 낮은 임금수준은 보육교사의 학력수준이 유치원 교사보다 낮다는 데 상당부분 기인하나, 동일한 4년제 대학 졸업자의 초임 기본급도 보육교사와 유치원 교사 간 월평균 약 16만원 정도 차이가 난다. 뿐만 아니라 일일 12시간, 주 5일제로 운영되는 어린이집과 달리 유치원 교사는 하루 3~5시간 연간 180일 수업이 기준이다. 설립유형별로는 국공립과 직장 어린이집 교사의 급여가 월평균 188만원으로 가장 높은 반면, 민간과 가정 어린이집 교사의 월평균 급여는 이보다 40~50만원 낮은 수준이다

(〈표 VI-11〉). 국공립과 민간·가정 어린이집 교사의 급여 차이는 전자가 정부가 책정한 호봉제를 적용하는 데 반해, 후자는 각 시설이 최저 임금수준 이상에서 자율적으로 교사 급여를 책정하는 데 기인한다.

〈표 VI-11〉 보육교사 급여(2012년)

(단위: 만원)

| | 급여 | 수당 | 총액 |
|--------|--------|-------|--------|
| 전체 | 131.36 | 23.65 | 155.01 |
| 국공립 | 162.81 | 25.48 | 188.29 |
| 사회복지법인 | 160.41 | 21.56 | 181.97 |
| 법인, 단체 | 155.59 | 23.39 | 178.98 |
| 민간 | 121.68 | 23.80 | 145.48 |
| 가정 | 115.48 | 22.32 | 137.80 |
| 직장 | 157.64 | 31.32 | 188.96 |

자료: 보건복지부·육아정책연구소, 『2012년 전국보육실태조사』, 어린이집조사 보고, p. 247.

이처럼 장시간, 고강도 근로에 상응하지 못하는 낮은 임금수준하에서 신규로 진입하는 보육교사는 상대적으로 생산성이 낮은 교사일 가능성이 높다. 또한, 보육교사에 대한 열악한 처우는 교사의 자긍심에 부정적인 영향을 미침으로써 궁극적으로 보육서비스의 질적 수준 저하를 초래할 수 있다. 『2012년 전국보육실태조사』에서 사직이나 이직을 계획하고 있는 보육교사의 비율은 27%로 조사되었으며, 주된 이유로 열악한 근무여건을 꼽고 있다.

다. 개선방안

1) 보육교사 자격 강화

보육교사의 자질이 보육서비스의 품질과 직결된다는 점을 고려할 때 보육교사의 자질 향상을 위한 노력은 매우 중요하다. 빈번하게 제기되

는 보육교사와 유치원 교사의 임금격차는 향후 줄여가는 것이 올바른 방향이나, 보육교사와 유치원 교사의 자격요건이 상이하다는 점에서 보육교사와 유치원 교사의 임금을 동일수준으로 맞추는 것은 현실적이지 않다. 보육교사의 처우 개선을 논의하기에 앞서 선결과제는 보육교사의 전문성을 강화하는 일이다. 급증하는 보육수요에 대응하기 위해 단기간에 보육교사 공급 확대에 주력하다보니 우리나라의 보육교사 양성체제는 원하는 사람은 누구나 쉽게 자격증을 취득할 수 있도록 운영되고 있다. OECD 선진국에서 보육교사의 자격기준을 강화하고 있는 것과는 상반된 양상이다. 교육내용이 부실한 교육원에서 교육과정을 이수하거나 인터넷 강의로 보육과목을 이수하기만 해도 자격증이 주어지는 현재의 보육교사 양성체제는 보육교사의 공급과잉을 초래하고, 교사 간 자질격차를 유발하는 데 큰 몫을 담당하는 것으로 판단된다.

「영유아 보육법」 개정을 통해 2014년 3월부터 보육교사 양성체제가 현재보다 강화되는 것은 바람직한 방향이다. 그러나 단순히 자격증 취득에 필요한 이수과목을 12과목에서 17과목으로 늘리고, 승급 시 필요 경력을 1년 정도 연장하는 것만으로는 보육교사의 전문성을 강화하는데 역부족이라 생각된다. 현재 보육교사는 과잉공급 상태이다. 매년 8만여 명의 보육교사가 새로 배출되지만 시설 수에 비해 교사 공급이 과다하여 전체 자격증 소지자 중 취업하는 비율은 30% 미만이다. 보육교사 교육원, 사이버대학, 학점은행제 등 다양한 경로를 통해 자격증 취득을 허용한 것은 급증하는 보육교사 수요를 시급하게 충당할 필요가 있던 시절에 도입한 제도로 이미 보육교사가 과잉공급 상태에 도달한 현 상태에서는 재검토가 필요하다.

첫째, 3급 자격증 취득경로인 보육교사 교육원의 운영 내실화를 기하고, 향후 3급 자격증제도의 존속에 대한 진지한 검토가 요구된다. 3급 자격증은 고졸 학력자에 대한 취업의 기회를 제공한다는 점에서 긍정적인 취지를 가지나, 교육과정을 제공하는 기관이 부실하게 운영되고 있어 보육교사로서 필요한 전문성과 인성을 함양하는 데 부족한 점이 많은 실정이다. 교육원의 교육과정은 전임교수의 수, 기본소양 교과목,

교재의 질 등 전반적으로 대학에서 제공하는 교육과정과 비교하여 미흡하며, 돈을 받고 허위 수료증을 발급하거나 자격미달 교수를 채용하는 등 법규 및 행정지침 위반이 빈번하게 일어나고 있다(김은설 외, 2009). 3급 교사가 향후 어린이집 시설장이 될 수 있음을 고려할 때, 교육원 교육과정의 내실화를 위한 관리감독 강화가 요구된다. 한편, 어린이집에서 3급보다는 2급 교사 채용을 선호하므로 고졸자라도 학점은행제를 통해 전문학사를 취득하고 2급 자격증에 도전하는 경우가 많아 3급 자격증 취득비율은 감소하고 있는 추세이다. 유치원 교사에 준하는 전문성을 갖추기 위해 향후 보육교사의 최저학력을 전문대학 졸업 이상으로 제한하고, 3급 자격증을 갖춘 교사는 보조교사로 활용하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

둘째, 교사 간 자질격차를 유발하는 다양한 2급 자격증 취득경로에 대한 재검토가 요구된다. 가장 일반적으로 취득하는 2급 자격증의 경우, 전문대학 이상을 졸업하지 않아도 사이버대학, 학점은행제 등 보다 손쉬운 경로를 통해 자격증을 취득하는 사례가 증가하고 있다. 그러나 인터넷 강의는 교육내용 전달력이 상대적으로 떨어지며, 관리감독이 잘 되지 않는 특성상 학생이 충실하게 수업에 임할 유인이 적다. 또한 학업 성취도를 측정할 방법이 부재한 상황에서 인터넷 강의는 일반 대학 교육에 비해 보육교사로서 필요한 전문성을 함양하는 데 많은 제약이 따를 것으로 예상된다. 인터넷 강의로 자격을 취득한 자와 2년제 또는 4년제 대학 졸업자는 보육교사로서의 자질 측면에서 큰 차이가 날 것이라 생각되나, 현재 제도하에서는 동일한 등급이 부여되고 동일한 처우를 받게 되므로 형평성 문제를 야기한다. 보육교사의 전문성을 강화하고, 교사 간 자질격차를 줄이기 위해서는 인터넷 수강을 통한 자격증 취득경로에 대한 재검토가 필요하다고 생각된다. 유사 직종인 유치원 교사나 사회복지시설 종사자의 최저학력 기준은 2년제 대학 졸업이다. 향후 보육교사 2급 자격증 취득을 최소한 2년제 전문대학 이상 졸업자로 한정하여 보육교사의 전문성을 강화하고, 유치원 교사와의 자질격차를 줄여나갈 필요가 있다. 또한, 대학에서는 보육 관련 과목을 제공하

는 것 외에 아동학대 예방교육 등 보육교사로서 필요한 인성을 함양하는 데도 중점을 두어야 할 것이다.

셋째, 정해진 경력을 채우고 승급교육을 이수하기만 하면 자동으로 승급이 이루어지는 현행 승급방식에 대한 개선이 필요하다. 형식적인 수준에서 교과서의 내용을 되풀이하는 수준에 그치고 있는 승급교육의 내용을 내실화하고, 온라인만으로도 이수할 수 있는 승급교육을 오프라인 교육과 병행하도록 하여 실효성을 강화해야 할 것이다. 뿐만 아니라 승급자격 취득을 교사의 자질과 연계할 필요가 있다. 현 제도하에서는 교사의 성취도를 평가할 수 있는 제도적 장치가 전혀 마련되어 있지 않은 실정이다. 승급교육 후 시험을 통해 일정한 기준을 충족하는 교사에 대해서만 승급을 결정하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 특히, 어린이집 운영자의 자격이 주어지는 1급 자격증 취득은 지금보다 승급심사를 엄격하게 해야 한다고 본다. 시설장의 자질은 어린이집에서 제공하는 보육서비스의 질적 수준에 직접적인 영향을 미칠 수 있으므로 1급 승급에 대해서는 국가시험제도를 도입하여 직무능력을 검증하고 보육교사의 전문성 강화에 동기를 부여하는 방안을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다.

마지막으로 아동발달이나 아동학대 예방교육을 포함한 보수교육을 지속적으로 실시하여 보육교사의 자격관리에 힘써야 할 것이다. 교사에 대한 보수교육을 장려하기 위해서는 어린이집에 대한 정부 재정지원 수급요건으로 원장 및 보육교사에 대한 보수교육 실시 여부와 평가참여 여부를 규정하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

2) 보육교사 처우 개선

양질의 보육교사를 육성하고 유지하기 위해서는 보육교사의 전문성 강화와 함께 강화된 전문성에 부합하는 처우 개선이 필요하다. 보육교사가 되기 위해 요구되는 최저학력 조건이 유치원 교사에 비해 상대적으로 낮은 것은 사실이나, 동일한 학력을 가진 보육교사와 유치원 교사

간 임금격차는 줄여나가는 것이 바람직하다. 유사직종이라 할 수 있는 유치원 교사에 비해 업무시간이 월등히 길고, 보육업무 외에 복합적이고 다중적인 업무를 수행해야 함에도 불구하고 보육교사의 임금수준이 훨씬 낮게 책정되어 있는 것은 불합리하며, 이는 결국 우수인력의 이탈 및 신규 인력의 진입 저해로 이어질 가능성이 높다.

절대적으로 낮은 임금수준과 더불어 현재 보육교사 보수체계의 문제점은 선행연구에서 지적한 바와 같이 학력과 경력에 따른 교사 자질의 차이가 호봉체계에 전혀 반영되고 있지 못하다는 점이다(김은설 외, 2009; 최윤경·김재원, 2011). 현재 국공립 보육교사 호봉제에 따르면 자격급수 및 학력연한과 무관하게 1~3급 교사에게 동일한 1호봉의 초임이 적용된다. 어린이집 보육교사 중 고졸 학력 소지자와 4년제 대학 졸업자는 아동과의 상호작용, 새로운 기술의 수용과 학습, 상황 대처 능력과 판단력, 전문성에 있어서 큰 차이를 보일 수 있으나, 현재의 보수체계는 이를 반영하지 못하고 있다는 것이다. 선행연구들은 4년제 학사 이상 교사의 자질이 수업의 질, 아동과의 상호작용, 아동발달에 긍정적인 영향을 미친다고 보고하는데, 이와 같은 교사 자질의 차이가 보수체계에 반영되는 것이 바람직하다고 본다(김은설 외, 2009; 최윤경·김재원, 2011). 단순히 최종학력이 높기 때문에 임금수준이 높아야 한다는 것이 아니라 선행연구에서 지적하듯 교사 자질과 아동과의 상호작용 측면에서 우수한 양질의 교사에게 합당한 보상이 제공되어야 한다는 것이다.

우수한 자질을 가진 교사에 대한 경제적 보상 차원에서 뿐 아니라 보육교사의 전문성 강화를 위한 동기부여를 위해서도 최윤경·김재원(2011) 등 일부 전문가들이 제안하는 바와 같이 호봉체계에 학력과 자격급수에 따라 임금이 차별화될 수 있는 요소를 반영하는 것이 필요하다. 국공립 유치원 교사의 호봉제는 2년제 대졸자가 6호봉에서 시작하고, 4년제 사범대 졸업자는 9호봉에서 시작하여 같은 급수 내에서도 학력수준에 따라 초임 기본급이 다르다. 국공립 보육교사 호봉체계에서도 이와 마찬가지로 고졸자와 전문대졸자, 대졸자 간 학력수준 차이를 반영할 필요가 있다. 국공립 보육교사의 호봉체계를 기준으로 하나의 안

을 제시하면, 고졸 출신의 3급 교사는 1호봉에서 시작하고, 2급 교사는 대학 유형에 따라 2~5호봉의 초임을 적용하는 방안이다(〈표 VI-12〉). 앞서 설명한 바와 같이 현재 2급 자격증의 취득경로는 학점은행제를 통한 전문학사 취득에서 4년제 대학졸업까지 다양하나, 보수체계에는 학력의 차이가 전혀 반영되지 못하고 있다. 대학 유형에 따른 초임 차별화는 대학 교육연수에 해당하는 기간을 경력으로 인정하여 이를 임금에 반영하고자 하는 것이다. 제안하는 안에 따르면, 4년제 대학을 졸업한 국공립 보육교사의 초임 기본급은 5호봉(월 161.7만원)이 적용되어 동일한 최종학력을 가진 유치원 교사 8호봉(월 162.4만원)에 근접한다. 현행 제도하에서 4년제 대학을 졸업한 국공립 보육교사의 초임은 1호봉이 적용된 월 143만원이다. 유치원 교사의 근무환경과 각종 수당을 고려하면 여전히 보육교사에 대한 처우가 유치원 교사에 못 미치지만, 동일한 학력수준을 가진 유사직종과 초임 기본급을 비슷한 수준으로 맞추는 것은 우선적으로 개선이 이루어져야 할 부분이다.

〈표 VI-12〉 2013년 국공립 보육교사의 호봉제 개선안 제안

(단위: 원)

| 어린이집 보육교사 현행 및 개선안 | | | | 유치원 교사 현행 | | |
|-------------------------|------------|----|-----------|-----------|-----------|----------|
| 현행 | 개선안 | 호봉 | 월지급액 | 호봉 | 월지급액 | 학력 |
| 급수, 학력수준과 무관하게 1호봉에서 시작 | 3급(고졸) | 1 | 1,434,050 | | | |
| | 2급(학점은행제) | 2 | 1,475,580 | | | |
| | 2급(2년제 대졸) | 3 | 1,521,090 | 6 | 1,542,300 | 2년제 대졸 |
| | 2급(3년제 대졸) | 4 | 1,568,870 | 7 | 1,582,800 | 3년제 대졸 |
| | 2급(4년제 대졸) | 5 | 1,617,060 | 8 | 1,623,600 | 4년제 대졸 |
| | | | | 9 | 1,664,900 | 4년제 사범대졸 |

자료: 어린이집 보육교사 호봉체계는 2013년도 보육사업 안내(보건복지부, 2013), 유치원 교사 호봉체계는 국가법령정보센터(www.law.go.kr)의 공무원 보수규정 제5조 및 별표 1에서 발췌함. 개선안은 현행 호봉체계하에서 학력수준에 따른 차별화를 반영한 저자의 제안임

한편, 정부가 고시하는 호봉표를 따르는 국공립 어린이집과 달리 민간·가정 어린이집의 경우 보육교사의 임금 책정을 최저임금 이상 수준에서 시설에 자율적으로 위임하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 민간·가정 어린이집 교사의 평균 임금은 국공립 어린이집 교사의 약 70~75% 수준으로 시설유형 간 보육교사의 임금격차가 매우 크다. 민간·가정 어린이집 교사의 열악한 근무환경과 채우는 궁극적으로 시설유형 간 보육서비스의 질적 차이를 유발하는 요인으로 작용한다. 그렇기 때문에 시설 개소 수와 보육아동 수 측면에서 가장 높은 비율을 차지하는 민간·가정 어린이집 보육교사의 보수체계를 개선하는 것은 보육교사 처우 개선에 있어서 핵심과제이다. 현행 민간·가정 어린이집에서 교사 채용은 원장과 교사 간 자율적인 계약으로 이루어지지만, 무상 보육정책을 통해 정부가 시설에 재정지원을 하고 있는 만큼 보육교사의 급여 결정을 민간기관의 자율적 운영에만 맡길 수는 없다고 생각한다. 이에 향후 민간시설의 보육교사 인건비 가이드라인을 마련하고, 가이드라인 준수 여부를 어린이집 평가에 적극적으로 반영하는 방법을 모색하는 것이 필요하다. 민간시설의 보육교사 기본급은 국공립 어린이집의 최소 80% 수준으로 책정하되 향후 단계적으로 90% 수준에 도달하도록 유도하는 것이 바람직할 것이다. 민간시설의 인건비 가이드라인을 시설에 강제할 수 없는 상황에서 교사 급여 수준을 어린이집 평가 인증 지표에 반영함으로써 보육교사의 처우 개선을 위한 시설의 자체적인 노력을 유도하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

이와 더불어 민간이 운영하는 시설에서 보육교사의 임금수준이 상대적으로 낮을 수밖에 없는 궁극적인 원인에 대한 개선이 필요하다. 국공립, 법인, 직장 등 정부 지원 시설에는 보육교사 인건비가 지원되는 데 반해, 민간이 운영하는 시설에서는 보육아동 수에 따라 지원되는 보육료로 교사 인건비를 비롯한 시설운영비 일체를 충당해야 하는 어려움이 존재한다. 이와 같은 시설유형별 재정 여건의 차이를 고려하지 않고 민간시설에 교사 인건비 상향 조정을 강제하기는 어려운 실정이므로 향후 단계적으로 민간이 운영하는 시설에 대해서도 정부의 인건비 지

원을 확대하는 것이 바람직하다. 민간시설에 대한 인건비 지원을 처음부터 전체 시설에 적용하지 않고, 평가인증 결과와 연계하여 부분적 지원부터 시작하는 것도 한 방안일 수 있다.

2009년 이후 보육교사에 대한 처우는 부분적으로 개선되어 왔다. 작년까지 월 5만원이던 영아반 보육교사 근무환경 개선비는 올해부터 월 12만원으로 확대되었으며, 누리과정 도입에 따른 교사의 전문성 제고를 도모하기 위해 만 3~5세 담임교사에게는 누리과정 교사수당 월 30만원이 제공되고 있다.⁴⁸⁾ 그러나 이는 여전히 유치원 교사에 대한 처우 개선비(비담임: 월 41만원, 담임: 월 50만원)에 비하면 낮은 수준이다. 또한, 올해 누리과정 교사수당이 확대되면서 영아반 교사와 유아반 교사 처우 간 형평성 문제가 제기되고 있다. 언어 표현능력이 없는 영아의 보육에는 많은 정신적, 육체적 스트레스가 동반되며, 유아 교육에 못지 않는 교사의 전문성과 문제해결 능력이 요구되나, 영아반 교사가 받는 수당이 유아반 교사에 비해 월 18만원 정도 낮아 보육교사들 사이에서 영아반 기피현상이 나타나고 있다. 영아 보육에 대한 경제적 보상이 유아 보육보다 작아야 할 합리적인 근거를 찾기 힘들기 때문에 영아반 교사 수당도 유아반 교사 수준으로 인상하는 것이 옳다고 본다. 또한, 정부와 지자체의 처우개선비가 오르면 민간시설에서는 그만큼 기본급을 인하하는 것이 다반사이므로 앞서 기술한 바와 같이 민간 어린이집의 기본급 체계를 근본적으로 개선하는 방안이 선결되어야 할 것이다.

마지막으로 보육교사의 근무환경 개선을 위해 근로시간을 탄력적으로 운영하고 대체교사 채용을 확대해야 한다. 보육시설 운영을 종일제 이용 중심에서 시간제, 단축형, 연장형 보육 등 이용시간에 따라 다양화하고, 교사 근무를 교대제로 운영하여 보육교사의 과중한 업무부담을 덜어줘야 할 것이다. 또한, 보육교사가 적절한 휴식을 취하고 보육 외 수업준비를 위한 시간을 가질 수 있도록 대체교사 및 보조교사 채용에 대한 지원을 확대하는 것이 필요하다.

48) 근무환경 처우개선비의 재원은 국비와 지방비 매칭이고, 누리교사 수당의 재원은 지방교육재정교부금이다.

VII. 결 론

본 연구에서는 현행 보육정책이 의도한 효과를 달성하기 위한 방향으로 설계되었는지 엄밀히 분석하고, 향후 정책이 나아가야 할 방향을 논의하였다. 최근 보육에 대한 정부 지원이 급속하게 확대된 것은 세계에서 유례 없는 저출산과 급속한 고령화로 인한 생산가능인구의 감소가 앞으로 국가의 성장동력을 심각하게 위협할 수 있다는 우려에 기인한다. 이에 정부는 출산을 제고와 여성의 경제활동참여 증대를 도모하기 위해 자녀양육에 대한 국가 책임 강화를 정책적 기조로 내세우고 있으며, 그 근간을 이루는 것이 보육료 및 양육수당 지원을 통한 부모의 자녀양육 부담 완화이다. 2012년부터 영유아 일부 연령을 대상으로 시작된 무상보육은 2013년부터 만 0~5세 모든 영유아를 대상으로 확대되었다. 또한, 2009년부터 보육시설을 이용하지 않는 취약계층 가구에 한해 제공하던 양육수당도 올해부터 시설을 이용하지 않는 만 0~5세 모든 영유아를 대상으로 확대되었다.

아직 무상보육정책이 시행된 기간이 짧은 탓에 정책이 의도한 바의 효과를 거두고 있는지에 대해 단정적인 평가를 내리기에는 이르다고 판단된다. 특히, 출산을 제고와 같은 정책 목표는 출산과정의 속성상 단기간에 정책에 반응하기 어려우므로 보다 장기적인 관점에서 평가가 이루어져야 할 것이다. 이처럼 보육정책에 대한 종합적인 평가는 좀 더 장기적인 관점에서 이루어져야 할 것이지만, 현재의 정책방향이 출산율 제고와 여성의 경제활동참여 증대를 도모하기 위한 최선의 설계는 아니라고 생각된다. 현행 정책으로 인해 발생하는 사회적 편익이 올해 한 해에만 8조원이 넘는 막대한 재정지원을 정당화할 수 있는지, 재정건정성 유지가 무엇보다 중요한 현 시점에서 재정지출의 효율성을 극대화할 수 있는 정책 개선방향이 무엇인지에 대한 진지한 고민이 요구된다.

먼저, 양질의 보육인프라 구축보다 수요자의 비용지원이 우선시되고 있는 현행 보육정책으로는 여성의 노동공급 증대를 효과적으로 도모하기 어렵다고 판단된다. 본 연구에서도 나타나듯이 출산 및 자녀양육으로 인해 일을 그만두는 여성의 주된 사유는 아이를 믿고 맡길 곳이 마땅치 않아서이지 기관 이용에 소요되는 비용이 부담스러워서가 아니다. 본 연구의 실증분석에서 아동패널을 이용하여 출산 직후 여성의 노동공급 상태에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 개인 및 가족의 특성을 통제 한 후에도 대리양육자나 보육기관에 대한 여성의 만족도가 출산 후 기혼 여성의 취업상태 유지에 주요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 대리양육자나 보육기관에 대해 만족하는 여성은 그렇지 않은 여성에 비해 출산 후 노동시장에서 퇴출할 확률이 21.6% 감소하는 것으로 나타났다. 현재 시행되고 있는 보육정책과 관련하여 본 연구 결과가 시사하는 바는 자녀 출산으로 인한 여성의 경력 단절을 최소화하고 여성인력의 활용을 극대화하기 위해서는 비용지원 위주의 정책보다 보육인프라의 질을 제고함으로써 시설 이용에 대한 만족도를 높이는 일이 필수적으로 요구된다는 것이다. 현행 보육정책이 중점을 두고 있는 보육비용 완화가 여성의 노동공급 증대로 이어지기 위해서도 수요자가 경감된 비용으로 이용할 수 있는 양질의 보육인프라가 존재해야 한다는 전제조건이 필요하다.

뿐만 아니라 취업모와 미취업모에 대한 지원수준이 동일하게 설계되어 있는 현행 정책은 보편성의 취지에는 부합하나 여성의 노동공급 증대 측면에서 매우 낮은 효과성을 갖는다고 판단된다. 물론 미취업모도 여건에 따라 보육시설을 이용할 수 있어야 하지만, 취업모와 비교하여 시설 이용의 필요성이나 이용시간에 큰 차이가 존재할 수밖에 없다는 것을 부인하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 모(母)의 취업 여부와 무관하게 획일적으로 종일제 시설 이용을 지원해야 하는 합리적 근거는 찾기 힘들다. 어차피 종일제 이용이 지원되다 보니 미취업모도 필요 이상으로 시설 이용에 의존하게 되는 도덕적 해이가 발생하고, 그 결과 가수요로 발생한 서비스 이용에 대해서도 재정지원이 이루어짐으로써 보

육재정의 심각한 낭비가 발생하고 있다. 뿐만 아니라 보육서비스에 대한 가수요 발생으로 보육교사의 업무부담이 과중해져 궁극적으로 보육서비스의 품질 저하가 나타날 수 있다는 점, 이용시간과 무관하게 설계된 보육료 지원으로 시설에서 이용시간이 상대적으로 짧은 미취업모 자녀를 선호하고 취업모 자녀를 기피한다는 점은 오히려 취업모에게 불리하게 작용할 수 있는 요인이다.

이처럼 여성의 노동공급 증대라는 목표만을 놓고 보았을 때 취업 여부와 무관하게 보육정책 지원 대상의 보편성을 추구해야 할 당위성을 찾기 힘들며, 보육재정 지출의 효율성을 증대하기 위해서도 시설 이용이 우선적으로 필요한 대상에게 중점적으로 보육료를 지원하는 것이 바람직하다고 생각된다. 보육서비스의 기본 취지는 모의 취업, 구직활동, 기타 사유 등으로 부모가 직접 가정에서 양육하는 것이 불가능한 경우 대리 양육 서비스를 제공하는 것이므로 이러한 취지에 맞게 부모의 필요에 따라 지원하는 것이 바람직하다. 아동발달 단계상 시설 이용이 필요한 유아에 대해서는 현행 방식을 유지하되, 가정양육이 우선시 되는 영아에 대해서는 모의 취업 여부에 따라 지원을 차등화하는 것이 바람직하다고 본다. 영아의 종일제 보육시설 이용지원은 취업모 자녀나 기타 사유로 인해 가정보육이 불가능한 경우로 한정하고, 미취업모의 영아 자녀는 반일제 지원 또는 시간제 보육을 활성화하는 방안을 적극적으로 모색해 보아야 할 것이다.

여성 노동공급 증대와 더불어 우리나라 보육정책의 주요한 목표는 자녀양육의 직접적 비용을 낮춤으로써 출산을 제고하는 데 있다. 보육정책이 출산을 제고에 미치는 영향을 예측하기 위해 본 연구의 실증분석에서는 여성가족패널을 이용하여 영유아 자녀가 한 명 있는 가구에서 가구소득이 추가 자녀 출산의향에 미치는 영향을 분석하였다. 소득이 추가 자녀 출산의향에 미치는 영향에 주목한 것은 출산을 장려하기 위한 재정정책수단의 일차적인 목표가 가구의 소득을 증대시키는 데 있기 때문이다. 분석 결과, 가구소득이 추가 자녀 출산의향 증대에 긍정적인 영향을 미치며, 특히 저소득층 가구에서 그 영향력이 상대적으로

로 큰 것으로 나타났다. 추정계수의 크기는 보육료 지원으로 월소득이 20만원가량 증가한다고 가정했을 때, 저소득 가구의 추가 자녀 출산의 향이 약 3% 정도 증가하는 것으로 추정되었다. 그러나 본 실증분석 결과는 '정부의 보육료 지원 → 가구의 보육비 지출 경감 → 가구의 가처분 소득 증대'라는 강한 가정을 전제로 하므로 이러한 한계 내에서 해석되어야 할 것이다.

이상에서 나타난 바와 같이 보육료 지원을 통한 자녀 양육비용 경감이 출산을 제고로 이어질 여지가 존재하기는 하나, 보육정책만으로 현실에서 의미 있는 수준의 출산 증가를 기대하기는 힘들 것으로 예상된다. 첫째, 자녀 양육비용 부담 완화가 출산증가로 이어지기 위해서는 가구의 실질적인 자녀양육 부담이 감소하는 것이 전제되어야 하는데, 무상보육 확대에도 불구하고 부모의 비용완화 체감효과는 미미한 것으로 나타나고 있다. 이는 정부의 보육료 지원으로 부모의 순보육비 부담은 감소하였으나, 일부 어린이집에서 편법적인 수단을 동원하여 특별활동비나 기타필요경비 등 추가비용을 인상함에 따라 실질적인 지출액이 크게 줄지 않은 데 기인한다. 둘째, 보육료 지원이 자녀양육 비용의 감소로 이어지기 위해서는 정부 지원으로 인해 추가적으로 발생한 소득(또는 절감한 지출액)을 기존 자녀의 질적 수준을 높이는 데 사용하지 않는 것이 전제되어야 한다. 그러나 Becker(1960)의 Quantity-Quality Trade-off 모형에서 예측하듯이 정부의 지원으로 인한 추가소득이 자녀 수보다 기존 자녀의 질적 수준을 높이는 데 사용된다면, 보육료 지원에 따른 출산을 제고효과가 나타나지 않을 가능성이 높다.

보육정책만으로 출산장려 효과가 크게 나타날 것으로 기대하기 어려운 보다 근본적인 이유는 보육정책이 자녀의 전체 성장과정 중 극히 일부분에 해당하는 시기에 대한 지원이라는 점, 출산을 장려하기 위해서는 자녀양육의 직접적 비용뿐 아니라 간접적 비용 완화에 주력해야 한다는 점을 지적할 수 있다. 2000년대 들어 많은 선진국에서 여성 경제활동참가율과 출산율 간에 정(+)의 관계가 나타나고 있는데, 이는 보육정책을 통해 자녀양육의 직접적 비용을 완화하는 한편, 일과 가정

양립정책을 통해 경력 단절, 소득손실 등 자녀양육으로 인해 발생하는 간접적 비용 완화에도 주력한 결과이다. 이는 선진국에서 육아휴직의 활성화, 높은 육아휴직 급여, 탄력적인 근무시간 운용 등은 자녀양육의 간접적 비용을 완화하는 데 크게 기여한 바 있다. 선진국의 사례가 시사하는 바는 부모에게 보육비용이나 양육수당을 지원해 주는 것은 출산을 제고를 위한 정책의 출발점에 불과하며, 보다 높은 성과를 도출하기 위해서는 양질의 보육인프라 구축 및 일과 가정의 양립을 도모할 수 있는 노동시장 정책과의 유기적 연계가 필수적이라는 점이다.

마지막으로 제안하고자 하는 바는 보육인프라의 질적 수준 제고를 보육정책의 최우선순위에 두고, 이를 위한 적극적인 재정지원이 이루어져야 한다는 것이다. 부모는 자녀의 보육서비스 이용에 있어서 단순히 '저렴한' 서비스를 원하는 것이 아니라 '양질의' 서비스를 원하지만, 현재 장기적인 관점에서 보육시설의 품질 제고를 위해 투입되는 예산은 극히 미미한 비중을 차지한다. 양질의 보육서비스 이용이 어려운 상황에서 부모의 보육비 경감에만 치중하는 것은 반쪽짜리 정책에 불과하다. 특히, 여성의 경제활동참여 증대 및 시설 이용의 보편화로 영유아 자녀가 하루의 많은 부분을 보육시설에서 보내고 있는 현실에서 보육서비스의 품질은 아동의 건전한 발달, 더 나아가 사회 전체의 인적자본 형성과도 직결되는 문제이다.

보육서비스 품질 논란이 지속적으로 제기되고 있는 원인은 일차적으로 민간 중심의 공급구조에서 찾을 수 있지만, 단순히 민간 중심의 공급구조 그 자체가 문제는 아니다. 우리나라에서 보육서비스의 품질 담보가 어려운 것은 보육료 가격상한제를 통한 가격규제, 인위적인 공급 제한으로 인한 시설 간 경쟁 부재, 보육시설의 품질에 대한 정보의 비대칭성, 국가의 관리감독 미비 등 복합적인 요인이 작용한 결과이다. 복지정책이 발달한 선진국에서 양질의 공보육 인프라 구축에 중점을 두어 온 데 반해, 우리나라에서는 단기간에 보육시설을 양적으로 확대하기에 급급한 결과, 제대로 된 품질관리를 시행하지 못한 측면이 강하다. 혹자는 보육서비스 품질 제고를 위한 유일한 해결책이 국공립 시설

의 확충이라고 주장하지만, 국공립 시설만이 보육서비스 품질을 제고시킬 수 있는 만능처방약은 아니다. 국공립 시설이 사적 이윤 극대화를 추구하는 민간시설에 비해 부적절한 운영을 할 가능성이 낮은 것은 사실이나, 우리나라 국공립 시설의 대부분은 민간 위탁으로 운영되고 있어 다른 민간 시설과 비슷한 유인구조하에 운영된다고 볼 수 있다. 반면, 민간이 운영하는 시설이라도 영유아를 유치하기 위해 시설 간 경쟁이 활성화되고 열악한 시설이 시장에서 퇴출되는 환경이 조성된다면, 효율적인 자원배분을 통해 국공립 시설 이상의 좋은 품질을 갖출 수 있는 여지가 존재한다고 본다.

현 정부는 국공립 시설을 점차적으로 확대한다는 방침이나 예산 확보나 부지매입 등 현실적 제약으로 인해 민간 중심의 공급구조는 당분간 지속될 것으로 보인다. 본 연구에서는 민간 중심의 공급구조하에서 보육서비스의 질적 수준 제고를 위한 방안으로 평가인증제도, 어린이집 인가제한제, 보육교사의 처우 측면을 살펴보았다. 먼저, 평가인증제도가 보육서비스 품질 관리를 위한 실효성 있는 제도로 기능하기 위해서는 현재 자발적 참여로 운영되고 있는 제도를 모든 시설에 의무화하고, 평가인증 결과와 재정지원 간 연계를 강화할 필요가 있다. 구체적으로 평가인증 결과와 시설지원비 또는 인건비 지원을 연계하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 평가인증 결과와 재정지원을 연계하기 위해서는 우선적으로 평가인증 지표의 객관성과 운영과정의 투명성을 확보하는 것이 전제되어야 한다. 또한, 정보의 비대칭성을 실질적으로 완화할 수 있도록 평가인증 결과의 정보 공개 폭을 확대할 필요가 있다.

지자체별 어린이집 인가제한제로 인한 신규 공급의 제한은 기존 어린이집의 기득권을 보장하고, 시설 간 경쟁이 없는 상황에서 서비스 품질의 하향 평준화를 초래하는 부작용을 낳고 있다. 어린이집 과잉공급 방지는 품질이 열악한 시설이 영유아 모집에 어려움을 겪고 정부로부터 재정지원을 받지 못하여 운영에 어려움을 겪으면서 자연적으로 도태되는 과정을 통해 달성해야 하는 것이지 단순히 공급량을 통제함으로써 이루어질 수 있는 목표가 아니다. 이에 현재의 인위적인 공급제한

을 완화하되 신규 진입하는 시설의 자격조건을 강화하여 양질의 서비스를 공급할 능력이 되는 시설들에 한해 신규 진입을 장려하는 것이 바람직하다. 한편, 평가인증제도 내실화를 통해 일정 수준 이상의 품질 유지를 국가가 보증하고, 인가제한을 완화하여 시설 간 경쟁할 수 있는 환경을 만들더라도 궁극적으로 보육서비스의 질적 수준과 직결되는 요인은 보육교사의 자질이다. 본 연구에서 제안한 바와 같이 보육교사에 대한 처우를 개선하되, 개선된 처우에 부합하는 보육교사의 전문성 강화가 동시에 수반되어야 할 것이다.

앞서 강조한 바와 같이 현재 정부가 중점적으로 추진하고 있는 무상 보육정책의 좋은 취지는 부모의 자녀양육 부담 경감이 양질의 서비스 이용과 결합될 때 비로소 그 진가를 발휘할 수 있다. 복지지출은 특유의 비가역성으로 인해 한 번 증가한 이후에는 축소가 매우 어렵다. 이미 보육료 지원과 양육수당이 전 계층으로 확대된 상황에서 정책이 의도한 목표를 달성하기 위한 방향조정과 향후 추가재원 투입 시 우선순위에 대한 확고한 철학 정립이 절실하게 요구되는 시점이다.

참고문헌

- 감사원, 『감사결과 보고서: 보육지원시책 추진실태』, 감사원, 2012.
- 관계부처 합동, 『고용률 70% 로드맵』, 2013. 6. 4.
- 국가법령정보센터, 『공무원 보수규정, 유치원·초등학교·중학교·고등학교 교원 등의 봉급표』(제5조 및 별표 1), www.law.go.kr
- 보건복지부, 『보육통계』, 각 연도.
- _____, 『보육사업 안내』, 각 연도.
- _____, 『어린이집 원장, 보육교사 자격검정 업무편람』, 2013.
- _____, 『13년 3월 영유아 보육·양육 지원현황』, 2013년 3월 22일 보도 자료.
- 보건복지부·육아정책연구소, 『2009년 전국보육실태조사』, 2009.
- _____, 『2012년 전국보육실태조사』, 2012.
- 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 연도.
- _____, 『출생통계』, 각 연도.
- _____, 『2012년 출생, 사망통계 잠정치』, 2013.
- 한국보건사회연구원, 『2012년 전국 출산력 및 가족보건 복지실태조사』, 2013.
- 김영미, 『보육서비스 행위자 분석을 통한 전달체계 개선방안 연구』, 『보건사회연구』 33(1), 2013, pp.78~121.
- 김은설 외, 『보육종사자의 전문성 제고 방안 연구』, 보건복지부·육아정책연구소, 2009.
- 김인경, 『보육정책의 목표와 설계』, 한국개발연구원, 2012.
- 김정호, 『여성의 경력 단절과 인적자본 형성분석』, 한국개발연구원, 2010.
- _____, 『직장 보육시설과 여성의 고용안정』, 용역보고서, 한국조세연구원, 2012.

- 김정호·홍석철, 『보육료 지원의 여성 노동공급 및 출산효과 분석』, 현진 권(편), 『보육정책의 논쟁과 추진과제』 중 제 3장, 한국경제연구원, 2013, pp.43~75.
- 김지경·조유현, 『짧은 여성의 첫 출산 후 노동시장 복귀에 관한 분석』, 『한국노동경제학회』 제26권 3호, 2003, pp. 181~207.
- 김현숙, 『보육시장 활성화를 위한 제도개선 방안』, 한국조세연구원, 2006.
- 김현숙·원종학, 『여성인력공급과 조세·재정정책: 자녀보육비용을 중심으로』, 한국조세연구원, 2004.
- 김현숙·류덕현·민희철, 『장기적 인적자본 형성을 위한 조세·재정정책: 출산을 결정요인에 대한 경제학적 분석』, 한국조세연구원, 2006.
- 서문희 외, 『우리나라의 보육실태와 외국 사례』, 기획재정부·육아정책연구소, 2011.
- _____, 『어린이집 설치인가 실태와 개선방안』, 육아정책연구소, 2012.
- 서문희·김혜진, 『2012년 보육정책의 성과와 과제』, 육아정책연구소, 2013.
- 신윤정, 『보육·교육비 부담이 출산의향에 미치는 영향 분석』, 『보건사회연구』, 28(2), 2008, pp. 103~134.
- 양미선·임지희, 『국공립 어린이집 설치·운영 현황 분석 및 개선방안 연구』, 육아정책연구소, 2012.
- 우석진, 『출산 제고 정책이 한국 여성의 출산, 노동공급, 결혼에 미치는 효과』, 『한국경제의 분석』, 제14권 3호, 2008, pp. 55~105.
- 윤희숙 외, 『보육·유아교육 지원에 관한 9가지 사실과 그 정책적 함의』, 『KDI Focus』, 통권 제34호, 한국개발연구원, 2013.
- 이미화 외, 『보육서비스 품질제고를 위한 어린이집 평가인증 발전방안 연구』, 육아정책연구소, 2012.
- 이여진, 『어린이집 지도점검의 문제점과 개선과제』, 『이슈와 논점』 제685호, 국회입법조사처, 2013.
- 이준구, 『재정학』 제4판, 다산출판사, 2011.

- 이혜원, 「보육료 지원정책이 부모의 보육비용 부담 완화에 미치는 영향」, 『월간 재정포럼』, 6월호 제204호, 한국조세연구원, 2013.
- 장명림 · 황성운 · 김미나, 『2013~2017 유아교육 중장기 발전방향』, 육아정책연구소, 2012.
- 조운영, 『기혼 여성의 출산과 노동공급: 생애주기모형』, 정책연구시리즈 2006-01, 한국개발연구원, 2006.
- _____, 「보육보조금의 효과 분석: 영아 기본보조금을 중심으로」, 『한국개발연구』, 제29권 3호, 한국개발연구원, 2007, pp. 29~73.
- 최성은, 「보육료 지원과 기혼 여성의 노동공급에 관한 연구」, 『사회보장연구』, 제27권 2호, 2011, pp. 85~105.
- 최윤경 · 김재원, 『보육교직원 보수체계 개선 방안 연구』, 육아정책연구소, 2011.
- 최준욱 · 송헌재, 『저출산 대응 재정 정책수단의 효과 및 영향분석』, 한국조세연구원, 2010.
- 최효미, 「KLIPS에 나타난 출산의 특징과 출산 후 여성의 노동시장 이동」, 『한국노동연구원 노동리뷰 7월호』, 2006, pp. 77~86.
- Baker, M., J. Gruber, K. Milligan, “Universal child care, maternal labor supply, and family well-being,” *Journal of Political Economy*, Vol. 116(4), 2008, pp. 709~745.
- Baum, C., “Child Care Costs and Work Decisions of Low-Income Mothers,” *Demography* 39(1), 2002, pp. 139~164.
- Becker, G., “An Economic Analysis of Fertility,” in A. J. Coale(eds.), *Demography and Economic Change in Developed Countries*, Princeton University Press, 1960.
- Berger, M. & D. Black, “Child care subsidies, quality of care, and the labor supply of low-income, single mother,” *Review of Economics and Statistics*, Vol. 74, 1992, pp. 635~642.
- Blanchet, D. & O. Ekert-Jaffe, “The demographic impact of family

- benefits: Evidence from a micro-model and from macro-data,” in J. Ermish & N. Ogawa(eds.), *The Family, the Market and the State in Ageing Societies*, Clarendon Press, Oxford, 1994, pp. 79~104.
- Bjorklund, A., “Does family policy affect fertility?,” *Journal of Population Economics*, Vol. 19, 2006, pp. 3~24.
- Blau, D., & J. Currie, “Who is Minding the Kids?,” in E. Hanushek & F. Welch(eds.) *The Handbook of the Economics of Education Vol 2*, 2006, pp. 1163~1278.
- Blau, D., & J. Currie, “Pre-school, Day Care and After School Care: Who’s Minding the Kids?,” NBER Working Paper No.10670, 2004.
- Blau, D., & P. Robins, “Fertility, employment and child care costs,” *Demography*, Vol. 26(2), 1989, pp. 287~299.
- Brouillette, L., & P. Lefebvre, “The effect of financial factors on fertility behavior in Quebec,” *Canadian Public Policy*, Vol. 19(3), 1993, pp. 60~278.
- Buttner, T. & W. Lutz, “Estimating fertility responses to policy measures on the German Democratic Republic,” *Population and Development Review*, Vol. 16(3), 1990, pp. 539~555.
- Carneiro, P. & J. Heckman, “Human Capital Policy,” in *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?*, J. Heckman et al(eds.), Cambridge, MA: MIT Press, 2003.
- Cascio, E., “Maternal labor supply and the introduction of kindergarten into America public schools,” *Journal of Human Resources*, Vol. 44, 2009.
- Connelly, R., “The effect of child care costs on married women’s labor force participation,” *The Review of Economics and Statistics* 74(1), 1992, pp. 83~90.
- D’Addio, A. & M. d’Ercole, “Trends and determinants of fertility

- trends: the role of policies,” OECD Social, *Employment and Migration Working Papers*, No. 27, OECD Publishing, Paris, 2005.
- Ellingsaeter, A., “Cash for childcare: experiences from Finland, Norway, and Sweden,” *International Policy Analysis*, April, 2012.
- Ermisch, J., “Fertility employment and child-care costs,” *Demography*, Vol. 26, 1989, pp. 287~299.
- Felfe, C. & R. Lalive, “Early child care and child development: For whom it works and why,” SOEP papers on Multidisciplinary Panel Data Research, No. 536, 2012.
- Gauthier, A., “The impact of family polices on fertility in industrialized countires: a review of the literature.” *Population Research and Policy Review*, Vol. 26, 2007, pp. 323~346.
- Gauthier, A. & J Hatzius, “Family Benefits and Fertility: An Econometric Analysis,” *Population Studies* Vol. 51, 1997, pp. 295~306.
- Goodman, A. & B. Sianesi, “Early Education and Children’s Outcomes: How Long Do the Impacts Last?,” *Fiscal Studies*, Vol. 26, 2005, pp. 513~548.
- Gupta, N. & M. Simonsen, “Non-cognitive Child Outcomes and Universal High Quality Child Care,” *Journal of Public Economics*, Vol. 94(1-2), 2010, pp. 30~43.
- Havnes, T. & M. Mogstad, “No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children’s Long Run Outcomes,” *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 3(2), 2011, pp. 97~129.
- Heckman, J., “Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children,” *Science*, Vol. 132, 2006, pp. 1900~1902.
- Heckman, J., & D. Masterove, “The productivity argument for investing in young children”, *Science*, Vol. 29(3), 2007, pp. 446~493.
- Hilgeman, C. & C. Butts, “Women’s employment and gertility: a

- welfare regime paradox,” *Social Science Research*, Vol. 38, 2009, pp. 103~117.
- Hoern, “Entry into motherhood in Sweden: the influence of a policy reform on the pace of childbearing in Sweden in the 1980s,” *Acta Sociologica*, Vol. 36, 1993, pp. 19~31.
- Joyce, R., “Withdrawal Symptoms: The New ‘High Income Child Benefit Charge’,” *Observations: reflections on current events*, IFS, 2013.
- Kalwij, A., “The impact of family policy expenditure on fertility in western Europe,” *Demography*, Vol. 47(2), 2010, pp. 503~519.
- Kimmel, J., “The effectiveness of child-care subsidies in encouraging the welfare-to-work transition of low-income single mothers,” *The American Economics Review*, Vol. 85(2), 1995, pp. 271~275.
- Kimmel, J., “Child Care Costs as a Barrier to Employment for Single and Married Mothers”, *Review of Economics and Statistics*, 80(2), pp. 287~299.
- Kosonen, T., “To work or not to work? The effect of child-care subsidies on the labour supply of parents,” *Working Paper 23*, Helsinki: Government Institute for Economic Research, 2011.
- Laroque, G. & B. Salanie, “Fertility and financial incentives in France,” *CESifo Economics Studies*, Vol. 50(3), 2004, pp. 423~450.
- Laroque, G. & B. Salanie, “Does fertility respond to financial incentives?,” *IZA Discussion Paper*, No. 3575, 2005.
- Lefebvre, P. & P. Merrigan, “Child care policy and the labor supply of mothers with young children: a natural experiment from Canada,” *Journal of Labor Economics*, Vol. 26, 2008, pp. 519~548.
- Luci, A & O. Thevenon, “The impact of family policy packages on fertility trends of OECD countries,” *Population American Association*, Washington, 30 March - 2 April, 2011.
- Lundin, D., Mork, E., Ockert, B., “How far can reduced child care prices

- push female labor supply?," *Labor Economics*, Vol. 15, pp. 647~659.
- Milligan, K, "Subsidizing the Stork: new evidence on tax incentives and fertility," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 87(3), 2005, pp. 539~555.
- Mork, E., A., Sjogren, H., Svaleryd, "Cheaper child care, more children," IZA Working Paper, No. 3942, 2009.
- OECD, *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, OECD, 2006.
- _____, *Doing Better for Families*, 2011.
- _____, Labor Force Statistics Database, 2011.
- _____, Family Database, 2012.
- Parr, N & R. Guest, "The contribution of recent increases in family benefits to Australia's early 21st century fertility increase: an empirical analysis," European Population Conference, 4-6 September, Vienna, 2010.
- Powell, L, "The impact of childcare costs on the labor supply of married mothers: evidence from Canada," *Canadian Journal of Economics*, Vol. 30, 1997, pp. 577~594.
- Ribar, D., "Child care and the labor supply of married women: reduced from evidence," *The Journal of Human Resources*, Vol. 23(1), 1992, pp. 134~165.
- Rindfuss, R. et al. "Child care availability and fertility in Norway," *Population and Development Review*, Vol. 36(4), 2010, pp. 724~748.
- Schlosser, A., "Public pre-school and the labor supply of Arab mothers: Evidence from a natural experiment," Mimeo Hebrew University, Jerusalem, 2006.
- Tekin, E., "Child Care Subsidies, Wages, and Employment of Single

- Mothers,” *Journal of Human Resources* 42(2), 2007, pp. 453~487.
- Thevenon, O., “Family policies in OECD countries: a comparative analysis,” *Population and Development Review*, Vol. 37(1), 2011, pp. 57~87.
- Vikat, A., “Women’s labor force attachment and childbearing in Finland,” *Demographic Research*, Special Collection 3 Article 8, 2004, pp. 177~212.
- Waldfogel, J., “Child care, women’s employment and child outcomes,” *Journal of Population Economics*, Vol. 15, 2002, pp. 527~548.
- Walker, J., “The effect of public policies on recent Swedish fertility behavior,” *Journal of Population Economics*, Vol. 8(3), 1995, pp. 223~251.
- Zang, J., J. Quan, & V. Meerbergen, “The effect of tax-transfer policies on fertility in Canada, 1921-88,” *Journal of Human Resources*, Vol. 29(1), 1994, pp. 181~201.

국가법령정보센터, www.law.go.kr

통계청 e-나라지표, www.index.go.kr

한국교육개발원 교육통계 서비스, <http://cesi.kedi.re.kr>

한국보육진흥원, www.kcpi.or.kr

OECD Statistics, <http://stats.oecd.org>

Swedish Social Insurance Agency 웹사이트,

[http://www.forsakringskassan.se/sprak/eng/for_families_with_children_\(barnfamiljer\)](http://www.forsakringskassan.se/sprak/eng/for_families_with_children_(barnfamiljer))

The Official Site of Sweden 웹사이트,

www.sweden.se/eng/home/education/preschool

Statistics Norway 웹사이트, www.ssb.no/en/

HM Revenue & Customs 웹사이트, www.hmrc.gov.uk

부 록

〈부표 1〉 시도별 민간·가정 어린이집 보육료 상한선(2013년)

(단위: 원)

| 시도 | 정부지원 시설 | 정부 미지원시설 | | | |
|----|---|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| | | 민간 | | 가정 | |
| | | 만 3세 | 만 4~5세 | 만 3세 | 만 4~5세 |
| 서울 | 만 0세: 39만 4천 만 1세: 34만 7천 만 2세: 28만 6천 만 3~5세: 22만 | 263,000 | 254,000 | 263,000 | 254,000 |
| 부산 | | 254,000 | 232,000 | 263,000 | 243,000 |
| 대구 | | 254,000 | 4세: 237,000 5세: 240,000 | 267,000 | 4세: 254,000 5세: 256,000 |
| 인천 | | 265,000 | 253,000 | 270,000 | 258,000 |
| 광주 | | 247,000 | 4세: 231,000 5세: 236,000 | 264,000 | 4세: 251,000 5세: 256,000 |
| 대전 | | 254,000 | 238,000 | 266,000 | 266,000 |
| 울산 | | 254,000 | 239,000 | 269,000 | 251,000 |
| 세종 | | 264,000 | 251,000 | 276,000 | 258,000 |
| 경기 | | 275,000 | 253,000 | 278,000 | 278,000 |
| 강원 | | 253,000 | 235,000 | 268,000 | 257,000 |
| 충북 | | 258,000 | 233,000 | 278,000 | 272,000 |
| 충남 | | 264,000 | 251,000 | 276,000 | 268,000 |
| 전북 | | 시: 260,000 (균: 240,000) | 시: 250,000 (균: 230,000) | 시: 260,000 (균: 240,000) | 시 250,000 (균 230,000) |
| 전남 | | 246,000 | 230,000 | 261,000 | 251,000 |
| 경북 | | 254,000 | 237,000 | 267,000 | 252,000 |
| 경남 | | 252,000 | 236,000 | 272,000 | 264,000 |
| 제주 | | 236,000 | 228,000 | 261,000 | 261,000 |

자료: 각 시도 고시

〈부표 2〉 시도별 민간·가정 어린이집 기타비용 수납한도액(2013년)

| | 입학준비금 | 현장학습비(연) | 특별활동비(월) | 차량운행비(월) | 기타필요경비(연) |
|----|---------|--------------------------|--------------------------------------|------------------|--------------------|
| 서울 | 5만~20만원 | 18만~24만원 | 8만~17만원 | 2만~5만원 | 0~64만원 |
| 부산 | 10만원 | 12.8만원 | 7만원 | 2만원 | 6만원 |
| 대구 | 10만원 | 12만원 | 7만원 | 2만 5천원 | 6만원 |
| 인천 | 10만원 | 0~1세: 84만원 2~5세: 60만원 | 2~5세: 4만원 | 1만원 | 현장학습비에 통합 |
| 광주 | 8만원 | 12만원 | 7만원 | 5천원 | 30만원 |
| 대전 | 9만원 | 22.8만원 | 6만원 | 2만원 | 29만원 |
| 울산 | 9만원 | 20만원 | 8만5천원 | 특별활동비에 통합 | 10만원 |
| 세종 | 9만원 | 16만원 | 10만원 | 3만원 | 29만원 |
| 경기 | 10만원 | 24만~66만원 | 5만~9만원 | 1.8만원 | 32.5~84만원 |
| 강원 | 7만원 | 12만원 | 7만원 | 1.5만원 | 5만원 |
| 충북 | 9만원 | 16만원 | 10만원 ^{1) 2)} | 2만원 | 5만원 |
| 충남 | 9만원 | 16만원 | 9만원 ¹⁾ | 3만원 | 41만원 |
| 전북 | 3만원 | 14만원 | 시 9만 5천원 (군 8만 5천원) ¹⁾ | 시 4만원 (군 5만원) | 시 51만원 (군 49만원) |
| 전남 | 9만원 | 20만원 | 8만원 | 1만원 | 69만원 |
| 경북 | 9만원 | 16만원 | 7만원 | 1만원 | 30만원 |
| 경남 | 8만원 | 10만원 | 6.5만원 ¹⁾ | 1만원 | 29만원 |
| 제주 | 5.5만원 | 5만원 | 6만원 | 1.5만원 | 7만원 |

주: 1) 24개월 이상

2) 특성화 비용 포함

자료: 각 시도 고시

보육정책의 효과와 개선방향

이혜원

우리나라는 2000년대 후반부터 미취학 아동에 대한 투자를 큰 폭으로 확대해 왔다. 영유아 보육에 대한 국가적 책임 강화 및 지원 확대는 그 자체로 바람직한 방향이라 할 수 있다. 그러나 우리 사회는 보육인프라의 질적 성숙이 충분히 이루어지지 않은 상황에서 단기간에 양적 팽창에 주력해 온 결과 현재 적지 않은 문제들을 경험하고 있다. 보육사업에 막대한 예산이 투입되고 있음에도 불구하고 정작 수요자인 부모의 만족도는 크게 개선되지 못하고 있는 실정이며, 재원 확보에 대한 충분한 검토 없이 지원대상과 금액을 확대해 오는 과정에서 재원분담을 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체 간 갈등이 심화됨에 따라 보육정책의 지속가능성에 대한 의문이 끊임없이 제기되고 있다.

아직 전면적인 무상보육정책이 시행된 지 채 1년도 지나지 않은 시점에서 보육정책의 효과를 단정적으로 평가하기는 어려우나, 지금 이 시점에서 필요한 것은 현재의 정책방향이 정부가 설정한 정책목표를 달성하기 위한 최적의 방향인지 엄밀하게 검토하는 일이다. 영유아 보육은 앞으로 매년 막대한 예산이 투입되는 사업인 만큼 재정지출의 낭비요소를 최소화하고 정책의 효과성을 극대화하기 위한 정책방향의 조정이 요구된다. 이에 본 연구는 현행 정책이 의도한 효과를 달성할 수 있는 방향으로 설계되었는지 분석하고, 향후 개선방향을 제안하고자 하는 목적을 갖는다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 보육에 대한 정부 개입 필요성의 논리적 근거를 설명하고, 보육정책의 주요 내용 및 예산, 보

육 현황을 살펴본 후, 현행 보육정책과 관련하여 제기되는 주요 쟁점을 논의하였다. 제Ⅲ장에서는 주요 선진국(스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 프랑스, 영국, 미국)의 보육정책 사례를 살펴보고, 이를 통해 우리나라 보육 정책에 대한 시사점을 모색하였다. 제Ⅳ장에서는 여성 노동공급 증대를 위한 보육정책의 방향을 모색하고자 하였다. 우리나라에서 자녀가 있는 기혼 여성의 노동시장 퇴출을 초래하는 주요한 요인은 단순히 보육비용에 대한 부담 때문이 아니라 자녀를 믿고 맡길 수 있는 양질의 보육 시설이 부족하다고 인식하기 때문이다. 이에 따라 본장의 실증분석에서는 자녀가 있는 기혼 여성의 노동공급 제약조건을 완화하는 데 있어 일과 가정의 양립 도모를 위한 환경의 중요성에 주목하였다. 아동패널을 이용하여 1차 조사에서 자녀 출산 직후 노동시장에 복귀한 여성을 대상으로 3차 조사에서 노동시장 지위 변화에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 출산 이후 단기간에 노동시장에서 이탈한 여성과 취업상태를 유지한 여성의 주된 차이는 대리양육자나 보육시설에 대한 만족도에서 발견되었다. 이는 기혼 여성의 노동공급을 증대하기 위해 보육 인프라의 품질을 제고하여 부모 직접 양육의 대체재에 대한 만족도를 높이는 일이 중요하다는 정책적 시사점을 제공한다. 제Ⅴ장에서는 보육 정책과 출산을 제고에 대해 논의하였다. 본장의 실증분석에서는 여성가족패널을 이용하여 보육료 지원으로 나타날 수 있는 출산장려 효과를 간접적으로 추정하였다. 출산의향에 있어서 직접적인 비교가 가능한 영유아 자녀가 한 명 있는 가구를 대상으로 한 실증분석에서 가구소득은 추가 자녀 출산의향에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 특히 소득하위 30% 가구에서 그 영향력이 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 마지막으로 제Ⅵ장에서는 어린이집 평가인증제도, 어린이집 설치 인가제한제, 보육교사에 대한 처우를 중심으로 보육서비스 품질 제고를 위한 정책의 실효성을 논의하고 개선방안을 제시하였다.

<Abstract>

A Study on the Effectiveness of Child Care Policy in Korea

Haywon Lee

Public spending on early childhood care and education in Korea has rapidly increased since the late 2000s. In particular, government subsidy for child care, originally a selective benefit targeted to lower-income families, expanded over time to become a universal benefit. Starting from this year, all children under the age of 5 are eligible for free child care, regardless of their family income. Given that the size of public expenditure on early childhood care and education in Korea had been relatively small compared to other OECD countries, increased government support for young children, particularly the so-called "Free Child Care Policy," can be seen as an appropriate move. Yet, there remains a wide debate on the effectiveness and sustainability of the policy over long term.

The main goal of increased government support for child care is to provide good quality child care at an affordable price. While the primary beneficiaries of the proposed policy are children, a well-designed policy can also have the additional benefit of promoting fertility level as well as female labor participation. Facing unprecedented low fertility level and relatively low female labor participation rate compared to other OECD countries, the Korean government aims to utilize child care policy as an important policy

tool to promote both the fertility level and female labor participation rate. This study aims to investigate whether the current policy scheme is optimally designed to deliver its proposed goals and suggest possible policy recommendations.

The study is organized as follows. Section II explains the rationale for government intervention for early childhood care and education and discusses several major issues stemming from the current free child care policy. Section III examines child care policies in selected OECD countries with a special emphasis on the policy implication for the Korean case. Section IV illustrates the effectiveness of child care policy in promoting female labor participation, and Section V examines the effectiveness of child care policy in raising fertility. Section VI focuses on the quality of child care and discusses the role that public sector can play in improving the quality of child care.

<저자약력>

이혜원

서울대학교 지리학과·경제학과 졸업
미국 Princeton University 정책학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

자료 수집 및 정리

김정현 한국조세재정연구원 전문연구원
이현영 한국조세재정연구원 주임연구행정원

연구보고서 13-14

보육정책의 효과와 개선방향

2013년 12월 24일 인쇄
2013년 12월 31일 발행

저 자 이혜원
발행인 옥동석
발행처 한국조세재정연구원
1338-7174 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28
전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr
등 록 1993년 7월 15일 제21-466호
조판및
인 쇄 고려씨엔피
© 한국조세재정연구원 2013 ISBN 978-89-8191-686-2

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 8,000원