

KDI정책포럼 제246호(2012-03) (2012. 6. 7)

내용문의 김인경(02-958-4173)

구독문의 발간자료담당자(02-958-4344)

## 보육정책의 문제점과 개선방안

김인경 KDI 연구위원

### □ 보육정책은 영유아의 발달을 지원하고 여성의 경제활동 참여를 확대하는 데 목적을 두어야 함.

- 초기에 형성된 학업역량은 뒤따르는 교육의 성과를 결정하는 중요한 요인
- 보육료 지원은 경제활동에 대한 여성의 금전적 부담을 완화하여 노동공급을 증가시킴으로써 경제성장과 여성의 자아실현에 기여

### □ 현재의 보육정책은 다음과 같은 이유에서 제도적 정비가 필요

- 장시간의 시설보육이 필요하지 않은 미취업 여성이나 육아휴직 중인 여성의 영아에 게도 종일제 보육료를 전액 지원하는 것은 불필요한 재정부담을 초래
- 취약계층 아동에 대한 선별적 조기 지원이 미비한 상황에서 모든 소득계층의 영유아에 대한 보편적 지원이 시행되어 자원투입의 효율성과 형평성이 약화
- 양육수당의 취지가 직접양육과 시설보육 간 부모의 선택권을 확대하는 것으로 한정되어, 향후 양육수당이 인상되거나 대상 연령·계층이 확대될 시에는 여성의 경제활동이 저하되고 계층 간 교육격차가 확대될 가능성
- 어린이집에 대한 정보 공개와 모니터링을 강화하였으나 동시에 보육수요에 따라 어린이집 인가를 제한하여 기존 시설의 아동 수를 일정 수준 보장해 줌으로써, 어린이집이 비용을 절감하고 서비스 질을 개선할 유인이 낮음.

- 보육정책의 제도적 개선을 위해서는 근로여성과 취약계층의 영유아에 대한 지원을 확충하는 한편, 어린이집에 대한 양적 규제를 폐지하고 질적 요건을 충족한 어린이집에 한해 인가하여 시설 간 경쟁을 강화할 필요
  - 소득이 낮을수록 더 많은 영유아 보육료를 지원하되, 미취업 여성이나 육아휴직 중인 여성의 영아에게는 보육료 지원을 종일제에서 시간제로 단축
  - 보편적 지원보다 취약계층 영유아에 대한 통합적 조기 지원서비스에 우선순위를 부여하는 한편, 양육수당의 지급은 저소득층의 영아에 한정
  - 어린이집에 대한 정보공개와 모니터링을 차질 없이 강화하는 동시에 어린이집에 대한 인가제한을 철폐함으로써, 시설 간 경쟁을 촉진하여 보육비용 절감과 서비스 질 향상을 위한 시설의 노력을 유도

## 1. 문제의 제기

- 보육정책은 영유아의 발달과 여성의 경제활동 증진을 목표로 설계하는 것이 바람직
  - 어린 시절 형성된 학업역량은 앞으로 받게 될 교육의 성과를 결정하는 중요한 요인 (Cunha and Heckman[2007])
  - 보육료 지원은 육아로 인한 여성의 노동시장 이탈을 완화하여 노동공급 증대를 가져옴으로써 경제성장과 여성의 자아실현에 기여(OECD[2007])
- 최근 보육정책의 대대적 개편이 이루어졌음에도 불구하고, 정책목표를 추구하기에 미흡한 정책수단이 도입되고 정책수단의 취지가 정책목표와 괴리되거나 정책목표와 상반된 정책수단이 유지되고 있는 상황
- 본고는 보육정책의 목표에 비춰 보육정책의 현황과 문제점을 구체적으로 살펴보고, 목표와 일관된 정책 방향을 제시하고자 함.

## 2. 보육정책의 현황과 문제점

가. 비근로 여성 및 중상위 소득계층에 대한 획일적인 보육료 지원

- 현재 보육료는 영아(0~2세아)와 5세아에게 종일제(07:30~19:30) 기준으로 전액 지원되며, 2013년부터 3~4세아에 대한 종일제 보육료 역시 전액 지원될 계획임.

- 유아(3~5세아)는 공통의 보육·교육 과정인 누리과정이 도입되면서 지원단가가 연차적으로 인상될 예정
- 보육료 지원은 아동모(母)의 경제활동에 대한 금전적 부담을 완화하여 근로 유인을 제고한다는 점에서 긍정적
  - 선행 연구에 따르면 보육비용과 아동모(母)가 취업할 확률은 부의 인과관계를 갖는 것으로 나타남(Blau and Currie[2006]).
- 아동발달에 있어서 장시간의 시설보육이 필요하지 않은 비근로 여성의 영아에게도 종일제 보육료를 전액 지원하는 것은 재정운용의 효율성을 저해
  - 영아기는 주 양육자와의 안정적인 애착(secure attachment) 형성이 중요한 시기임.
    - 애착은 특정 대상과의 정서적 유대관계로서 주 양육자의 긍정적이고 일관된 양육태도와 영아의 성격이 조화를 이룰 때 안정적으로 형성되며, 안정적 애착을 형성한 영아는 자신감, 호기심, 의연함 등 긍정적 성향을 보이는 것으로 알려져 있음(강문희 외 [2011]; Zigler *et al.*[2002]).
  - 가정양육을 통해 영아와 애착관계를 형성할 수 있는 미취업 여성과 육아휴직 중인 여성에게도 정부가 장시간의 시설이용을 전액 보조하는 것은 아동발달을 도모하는 데 불필요한 재정부담을 초래
- 취약계층 아동에 대한 조기 지원이 저조한 상황에서 영유아에 대한 보편적 지원이 실시되면서, 교육투자의 효율성과 형평성이 모두 저하될 우려
  - 취약계층 영유아를 대상으로 한 조기 지원은 계층 간 교육기회의 불평등을 완화할 뿐만 아니라, 다른 계층에 대한 지원보다 성과가 높아 재정운영 측면에서 효율적(Cunha *et al.* [2005]; Carneiro and Heckman[2005])
    - 기존에 축적된 역량은 이후의 학습을 용이하게 만들기 때문에, 조기 교육일수록 투자 수익률이 높으며 시간이 경과할수록 초기에 결핍된 학업역량의 강화가 불가능하거나 막대한 비용이 소요(Cunha and Heckman[2007])
    - 조기 개입의 성과는 가정에서 충분한 지원을 받지 못하는 취약계층 영유아를 대상으로 했을 때 극대화됨.
  - 우리나라에서 2010년 기준 차상위계층 이하 가구의 아동은 46만명 정도로 추정되나, 대표적인 취약계층 아동 지원사업인 드림스타트 사업의 수혜아동은 3만여 명에 불과한 실정
    - 드림스타트 사업은 저소득 밀집지역에 거주하는 임신부와 12세 이하 아동가구를 대상

으로 맞춤형 통합지원서비스를 제공하여 아동의 전인적 발달과 가족기능의 회복을 도모하는 아동복지정책의 일환

- 이런 상황에서 영유아에 대한 보편적 지원은 취약계층 영유아에 대한 조기 지원에 비해 효율성과 형평성 모두 낮은 것으로 판단됨.

## 나. 양육수당의 부정적 영향에 대한 고려 미흡

□ 양육수당은 현재 보육시설을 이용하지 않는 소득하위 15% 가구의 영아에 한해 지급되고 있으나, 2013년부터 지원범위를 소득하위 70% 가구로 확대할 예정

- 현재 소득하위 15% 가구의 보육시설 미이용 영아는 연령에 따라 10만~20만원으로 차등 지원을 받으며 2013년에도 올해와 동일한 수준을 유지
- 2013년부터 소득하위 15~70%에 해당하는 가구의 보육시설 미이용 영아에게는 연령 구분 없이 월 10만원씩 지급될 계획임.

□ 양육수당은 시설보육과 직접양육 간 부모의 선택권을 확대하고자 도입된 제도로, 최근 어린이집에 등록된 영아가 급증함에 따라 확대의 필요성이 논의되고 있으나 그 부작용에 대한 고려는 부족

- 2012년 3월 어린이집에 등록된 영아 수는 전년동월대비 13만명 가량 증가하여 최근 4년(4만~7만여 명) 중 가장 큰 폭의 증가세를 보임.
- 시설보육에 대한 과도한 수요를 가정양육으로 전환하기 위해, 보육료와 양육수당 간 지원 대상과 지원액수의 차이를 완화하는 방안이 논의됨.
- 양육수당이 여성 경제활동과 영유아 발달에 미치는 영향에 대한 고려는 정책 도입 및 정비 논의에서 부족

□ 양육수당의 인상은 여성의 근로의욕 저하를 초래

- 양육수당 인상으로 여성의 비임금근로소득이 높아지면 의중임금이 증가함에 따라 여성이 노동시장에 진입할 유인이 감소함.
  - 핀란드는 보육료 지원 대신 재정부담이 적은 양육수당을 높게 지급함으로써, 3세 이하의 자녀를 둔 여성의 경제활동참가율을 낮추는 결과를 초래(OECD[2005])
  - 노르웨이에서는 양육수당이 도입되면서 1~2살 자녀를 둔 여성의 경제활동참가율이 하락한 것으로 분석됨(Rønsen[2009]).
- 저출산·고령 사회로 진입하면서 여성의 근로의욕 제고가 시급한 우리나라의 상황에서 양육수당의 인상은 노동공급 증대에 부정적 영향을 미침.

□ 양육수당 수혜연령을 유아기로 확대하는 것은 소득계층 간 교육격차를 확대시킬 우려

- 임금이 낮거나 앞으로는 낮을 것으로 예상하는 여성은 경력단절의 기회비용이 낮아 시설 보육(보육료 지원)보다 가정양육(양육수당)을 선택하는 경향을 보임(Nyberg[2010]).
  - 자녀를 어린이집에 보내고 있는 취업여성 중 양육수당을 충분히 받을 경우 직장을 그만둘 의향이 있다고 응답한 비율은 차상위 초과 계층(34.0%)보다 차상위 이하 계층(51.5%)에서 높게 나타남(유해미·김문정[2012]).
- 유아기는 인지·언어·사회정서적 역량을 개발하여 초등학교 진학을 준비하는 단계로 교육의 중요성이 대두되는 시점으로 알려져 있음(Waldfoegel[2006]).
- 양육수당 수혜연령의 확대는 취약계층 여성이 가정양육을 선택하도록 하여 유아의 발달을 저해할 가능성

## 다. 어린이집 간 경쟁의 제한

□ 양질의 보육은 영유아의 인지적·언어적·사회정서적 발달에 긍정적 영향을 미치는 것으로 알려져 있음.

- 보육의 질은 보육 여건(structural quality)과 교사와 영유아 간의 관계(process quality)에 의해 결정됨(Blau[2001]).
- 우수한 보육 여건과 교사와 영유아 간의 원만한 관계는 아동의 지능과 언어습득력의 발달, 협동심 배양, 문제 행동의 감소 등을 낳는 것으로 알려져 있음(Waldfoegel[2006]).

□ 정부는 어린이집에 대한 정보공개와 모니터링 강화를 통해 보육서비스의 질적 개선을 도모해 왔음.

- 교직원 경력, 평가인증 세부 결과, 행정처분 이력, 보육료 외 기타 경비 등 구체적인 정보향후 공개될 예정으로, 이는 어린이집에 서비스 질 제고 유인으로 작용할 것으로 사료됨.
- 표준회계관리시스템 구축과 아울러 어린이집 운영위원회 구성이 전면 의무화되고 부모가 모니터링 단원으로 활동하게 되면서, 상시적인 질 점검이 이루어질 것으로 기대

□ 그럼에도 불구하고 양적 규제는 완화하지 않고 있음.

- 지자체장은 해당 지역의 어린이집 정원이 보육수요 또는 현원보다 많을 경우, 어린이집 난립에 따른 보육의 질 저하를 우려하여 인가제한을 실시할 수 있음.
  - 보육수요는 해당 권역 내 아동 수와 보육수요율(현재 어린이집 등록아동과 향후 등록을 희망하는 아동의 비율)의 곱으로 도출
- 2011년 기준으로, 전체 시·군·구 중 34.3%가 어린이집의 인가를 전면 제한하고, 42.6%가 부분적으로 제한(서문희 외[2011])

- 인가가 제한된 지역에서는 신규 어린이집을 설치할 수 없기 때문에 어린이집 인수자가 과도한 권리금을 지불하고 있어, 추후 이를 만회하기 위해 운영비용을 절감할 경우 보육서비스 질 저하가 나타날 우려
- 양적인 진입규제로 인해 저품질의 보육서비스를 제공하는 시설도 아동 수를 일정 수준 보장받음으로써, 기타 경비를 과도하게 청구하거나 부모의 요구를 수용하지 않더라도 시장에서 퇴출되지 않음.
- 양적 규제로 인해 경쟁의 압력에서 보호받는 기존 어린이집은 독점 이윤을 유지하고자 운영비용과 서비스 질 공개에 반대할 유인이 높음.

### 3. 보육정책의 개선방향

#### 가. 근로여성과 취약계층 영유아에 대한 지원 강화

- 소득에 따라 보육료와 양육수당을 차등 지원하고, 영아의 경우 여성의 근로 여부에 따라 보육료가 지원되는 어린이집 이용시간을 달리 설정할 필요
  - 저소득 가구 여성의 노동시장 참여를 촉진하고 영유아의 발달을 도모하기 위해 소득이 낮을수록 더 많은 보육료를 지원
  - 양육수당의 지급은 계층 간 교육투자의 형평성을 도모하기 위해 저소득층 영아에 한정
  - 미취업 또는 육아휴직 중인 여성의 영아에게는 장시간의 시설보육이 필요하지 않으므로, 보육료가 지원되는 어린이집 이용시간을 현행 종일제에서 시간제로 단축
    - 이는 보육료 지원액과 양육수당 간의 격차를 완화하는 효과도 낫음.
    - 호주에서는 소득이 낮을수록 보육료 지원액(Child Care Benefit)이 높고, 외벌이 가구는 보육료가 지원되는 어린이집 이용시간이 맞벌이 가구에 비해 적음(Department of Human Services, Australian Government[2012]).
- 취약계층 영유아에 대한 맞춤형 통합지원서비스를 조기에 보급하는 데 주력할 필요
  - 최근 가정환경이 학업성취도에 미치는 영향이 심화되면서, 취약계층 영유아에 대한 지원이 조기에 보강되지 않을 경우 세대 간 경제적 이동성이 감소할 우려(Byun and Kim [2010]; 김희삼[2009])
  - 양질의 통합적 서비스를 통한 영유아에 대한 조기개입은 괄목할 만한 성과가 일관되게 나타남.
    - 0세부터 5년간 Carolina Abecedarian Preschool Program에 참여하여 교육, 영양관

리, 가족지원을 통합적으로 받은 아동은 그렇지 않았던 아동보다 뛰어난 학업성취도와 함께 높은 대학진학률 및 취업률을 보임.

- 드림스타트 등 취약계층 영유아에 대한 교육, 건강, 복지 등 맞춤형 통합지원서비스를 확 대할 필요

## 나. 어린이집 간 경쟁의 촉진

□ 어린이집에 대한 정보공개와 모니터링을 차질 없이 강화하는 한편 어린이집의 양적 규제를 철폐하고 서 비스 질에 따라 인가를 허용하여, 경쟁을 통해 보육비용 인하와 서비스 질 개선을 도모할 필요

- 향후 정부가 계획한 바와 같이 어린이집 운영의 투명성이 제고될 경우 보육서비스 질이 향상될 것으로 사료됨.
  - 과거 보육서비스 질 공개 차원에서 평가인증이 도입된 이후 어린이집을 선택한 절반 이상의 부모가 평가인증을 고려하고 보육서비스에 대한 부모의 만족도가 도입 전에 비 해 개선된 바 있음.
- 보육서비스에 시장방식을 도입할 경우 비용이 높아질 것이라는 견해가 존재하나, 부모가 서비스 질 확인이 가능한 상황에서 인가제한이 폐지될 경우 시설 간 경쟁이 강화됨에 따 라 보육비용 인하와 서비스 질 개선이 나타날 것으로 사료됨.
  - 보육서비스 질 판별이 가능해지고 진입규제가 완화되어 부모의 어린이집 선택권이 강 화되면, 부모의 수요에 부응하지 않는 어린이집은 경쟁에서 도태될 것으로 판단됨.
  - 단, 경쟁하에서 부모가 현재 보육비용으로 제공할 수 있는 보육서비스 수준보다 고품질 의 서비스 구입을 희망한다면, 보육비용은 인상된 투입비용을 반영하여 상승할 수 있음.
- 단, 시설 설치·운영 기준, 교사 자격 등 질적 요건을 충족하는 어린이집에 한해 인가하여 일정 수준 이상의 서비스를 담보할 필요

□ 어린이집 운영의 투명성이 제고되고 보육수요에 따른 인가제한이 폐지될 경우, 보육교사의 자질과 처우 가 향상될 것으로 판단됨.

- 보육교사의 자질을 확인할 수 있는 상세한 정보가 아직 공개되지 않는데다 진입규제로 인 해 경쟁에서 보호받는 어린이집이 우수한 보육교사를 채용할 유인이 부족하여, 보육교사 의 임금을 낮게 책정했을 가능성
  - 국공립·법인 어린이집 등을 제외한 인건비 미지원 시설은 보육교사 보수를 최저임금 이상 수준에서 자율적으로 결정
- 보육서비스 질 제고 차원에서 양질의 보육교사가 증가하게 되면 인력의 생산성에 부합하 는 높은 임금이 지급될 것으로 사료됨.

## 참고문헌

- 강문희·김매희·유정은, 『아동발달론』, 개정판, 공동체, 2011.
- 김희삼, 『한국의 세대 간 경제적 이동성 분석』, 정책연구시리즈 2009-03, 한국개발연구원, 2009.
- 서문희·도남희·송신영, 『어린이집 설치·인가 실태와 개선방안』, 육아정책연구소, 2011.
- 유해미·김문정, 「양육수당의 효과와 개선과제」, 『육아정책포럼』, 제29호, 육아정책연구소, 2012.
- Blau, David M., “The Determinants and Effects of Child Care Quality,” *The Child Care Problem: An Economic Analysis*, New York: Russell Sage Foundation, 2001.
- Blau, David and Janet Currie, “Pre-school, Day Care, and After-school Care: Who’s Minding the Kids?” in Eric A. Hanusheck and Finis Welch, *Handbook of the Economics of Education*, Amsterdam: North Holland, 2006.
- Byun, Soo-yong and Kyung-keun Kim, “Educational Inequality in South Korea: The Widening Socioeconomic Gap in Student Achievement,” *Research in Sociology of Education* 17, 2010, pp.155~182.
- Carneiro, Pedro and James J. Heckman, “Human Capital Policy,” in James J. Heckman and Alan B. Krueger (eds.), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies*, Cambridge: MIT Press, 2005.
- Cunha, Flavio and James Heckman, “The Technology of Skill Formation,” *American Economic Review* 97, 2007, pp.31~47.
- Cunha, Flavio, James J. Heckman, Lance Lochner, and Dimitriy V. Masterov, “Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation,” Discussion Paper 05-02, University of College London, 2005.
- Department of Human Services, Australian Government, “A Guide to Australian Government Payments,” 2012.
- Nyberg, Anita, “Cash-for-Childcare Schemes in Sweden: History, Political Contradictions and Recent Developments,” in Jorma Sipilä, Katja Repo, and Tapio Rissanen (eds.), *Cash-for-Childcare: The Consequences for Caring Mothers*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 2010.
- OECD, *Babies and Bosses-Reconciling Work and Family Life(Vol.4): Canada, Finland, Sweden, and the United Kingdom*, 2005.
- OECD, *Babies and Bosses-Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries*, 2007.
- Rønsen, Marit, “Long-term Effects of Cash for Childcare on Mother’s Labour Supply,” *Labour* 23, 2009, pp.507~533.
- Waldfoegel, Jane, “Preschool-Age Children,” *What Children Need*, New Haven and London: Harvard University Press, 2006.
- Zigler, Edward F., Matia Finn-Stevenson, and Nancy W. Hall, “Family Leave,” *The First Three Years & Beyond: Brain Development and Social Policy*, New Haven and London: Yale University Press, 2002.