

연구보고서 2016-14

# 영유아 보육(돌봄) 지원 정책 평가와 정책 과제

- 보육료 지원 정책을 중심으로



김은정 · 이해숙

**【책임연구자】**

김은정 한국보건사회연구원 부연구위원

**【주요 저서】**

자녀양육 실태 및 돌봄지원 서비스 개선방안: 맞벌이 가구 중심으로  
한국보건사회연구원, 2014(공저)

보육서비스 공급 적정성 분석 및 개선방안 연구  
한국보건사회연구원, 2013(공저)

**【공동연구진】**

이혜숙 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2016-14

**영유아 보육(돌봄) 지원 정책 평가와 정책 과제**

- 보육료 지원 정책을 중심으로

발행일 2016년 12월 31일  
저자 김은정  
발행인 김상호  
발행처 한국보건사회연구원  
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)  
전화 대표전화: 044)287-8000  
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>  
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)  
인쇄처 (사)아름다운사람들복지회  
정가 6,000원

© 한국보건사회연구원 2016  
ISBN 978-89-6827-373-5 93330

## 발간사 <<

국내에서는 2000년대 이후 저출산이 가속화되면서 저출산에 대한 심각성이 대두되었다. 산업화와 급격한 경제성장에 따른 가족 구조와 가치관의 변화는 결혼과 출산에 다양한 변화를 야기하였으며 그 과정에서 혼인율 감소 및 그에 따른 출산 감소가 야기되었다. 이러한 상황에서 정부는 2006년 ‘제1차 저출산고령사회 기본계획’을 수립하면서 본격적으로 저출산고령사회 대응 방안 마련에 대한 노력이 시도되었다(대한민국정부, 2006). 이러한 사회적 분위기 속에서 국민들의 복지정책에 대한 수요와 관심이 증대되었고, 그에 따라 각 분야의 복지정책 확대에 대한 논의가 보다 더 활발해졌으며, 일·가정양립 지원 기능으로서 보육 지원 정책에 대한 관심이 증대되었다.

영유아 보육 지원 정책은 이러한 사회적 상황에 따라 지속적으로 확대되었다. 보육 지원 정책을 통해 정부는 가계의 양육 부담을 덜어주고, 일·가정양립을 지원하여 여성의 경제활동을 증가시키고, 궁극적으로 출산율을 제고하고자 하는 목적을 가지고 있었다. 이러한 정책목표하에 2012년 정부는 그동안 소득수준에 따라 차등지원하던 보육료를 만 0~2세, 5세에 대해서 전 계층에게 지원하는 정책을 도입하였으며, 2013년 만 3~4세 아동이 포함되면서, 미취학 아동에 대한 전 계층 무상보육의 시대를 맞이하게 되었다. 이처럼 무상보육 정책은 저출산에 대한 사회적 위기의식과 복지에 대한 국민적 관심과 수요 증가로 인해 지속적으로 확대되어 온 측면이 있다. 이러한 상황에서 그간 지속적인 보육 지원 확대 노력에도 불구하고 여성경제활동 증진과 출산율 제고에 있어서 가시적인 성과를 거

두지 못한다는 비판이 제기되어 왔다. 실질적으로 보육 지원 정책이 여성 경제활동과 출산율 제고에 기여하기 위해서는 다양한 조건들이 선행되어야 할 필요가 있다. 보육 지원 정책을 통해 서비스 이용 기회가 확대되었으나 노동시장에서의 유연성이 확보되지 않는 한, 보육 지원 정책만으로 여성경제활동 제고를 기대하기에는 한계가 있다.

이러한 상황에서도 기존 연구들은 다양한 방법으로 보육 지원 정책 효과 분석을 시도하였다. 전반적으로 기존의 연구는 보육 지원 정책이 차등 지원일 때 분석된 사례로 보편적 지원으로 확대된 정책 특성을 적절히 반영하지 못하는 한계를 지닌다. 이에 따라 본 연구에서는 보육료 지원이 보편적 지원 특성을 가지게 된 2012년도를 기준으로 정책 확대 이전과의 비교를 통해서 가계 양육 부담, 여성의 경제활동 증진, 출산율 제고에 미친 영향을 중심으로 정책 효과성을 평가하고자 한다. 본 연구 결과는 향후 보육 지원 정책의 개선을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

본 연구는 한국보건사회연구원의 김은정 부연구위원 책임하에 이혜숙 연구원의 공동 연구로 수행하였다. 연구 추진 과정에서 유용한 조언을 제공해 주신 한국보건사회연구원 박종서 박사님에게도 감사의 인사를 전한다. 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 연구자 개별 의견이며 본 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀둔다.

2016년 12월

한국보건사회연구원 원장

**김 상 호**

---

# 목 차

Abstract .....	1
요 약 .....	3
<b>제1장 서 론 .....</b>	<b>9</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	11
제2절 연구의 내용 및 방법 .....	13
<b>제2장 선행연구 고찰 .....</b>	<b>17</b>
제1절 보육정책의 효과 .....	19
제2절 이론적 논의 .....	34
<b>제3장 정책 현황 .....</b>	<b>41</b>
제1절 보육 지원 정책 .....	43
제2절 정책의 목표 및 한계 .....	57
<b>제4장 정책 효과성 분석 .....</b>	<b>61</b>
제1절 분석 자료 및 방법 .....	63
제2절 가계 보육비 및 교육비에 미친 영향 .....	68
제3절 여성의 경제활동에 미친 영향 .....	95
제4절 출산에 미친 영향 .....	106

---

<b>제5장 결론 및 정책제언</b> .....	<b>127</b>
제1절 결론 .....	129
제2절 정책제언 .....	134
<b>참고문헌</b> .....	<b>141</b>

## 표 목차

〈표 1-1〉 대상별 정책강도 .....	15
〈표 2-1〉 어린이집과 유치원의 본인부담비용 분포(2012년 7월) .....	22
〈표 2-2〉 가계 양육비 부담에 관한 선행연구 .....	23
〈표 2-3〉 여성경제활동에 관한 선행연구 .....	28
〈표 2-4〉 보육서비스 차등지원 해외 사례 .....	29
〈표 2-5〉 출산에 관한 선행연구 .....	32
〈표 2-6〉 외국의 자녀양육·영유아보육·유아학비 지원 정책의 효과성 분석 사례 .....	34
〈표 3-1〉 연도별 보육예산(국비 기준) .....	44
〈표 3-2〉 보육예산 항목별 내용 .....	45
〈표 3-3〉 시설보육료 지원 기준 확대 추이(1999~2016년) .....	47
〈표 3-4〉 보육료 지원 금액(2016년 6월 기준) .....	49
〈표 3-5〉 영유아 시설(어린이집·유치원) 이용 현황(2006~2015년) .....	51
〈표 3-6〉 양육수당 지원 현황(2009~2016년) .....	55
〈표 3-7〉 2016년 양육수당 지원 금액 (2016년 6월 기준) .....	56
〈표 4-1〉 분석 대상의 특성 .....	64
〈표 4-2〉 시설보육료 지원 기준(2009년, 2012년) .....	67
〈표 4-3〉 대상별 정책강도 .....	68
〈표 4-4〉 보육 및 교육 비용 변수 .....	69
〈표 4-5〉 영아기 분석 대상 현황: 가계 보육비 및 교육비 .....	69
〈표 4-6〉 영아기 시설 이용 비용 .....	70
〈표 4-7〉 영아기 시설 이용 및 교육 비용 .....	71
〈표 4-8〉 영아기 가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율 .....	71
〈표 4-9〉 영아기 대상별 정책강도 .....	72
〈표 4-10〉 영아기 가계 보육비 및 교육비에 미친 영향 .....	72
〈표 4-11〉 영아기 시설 이용 비용: 확장 모형 .....	73
〈표 4-12〉 영아기 시설 이용 및 교육 비용: 확장 모형 .....	75

<표 4-13> 영아기 가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율: 확장 모형 .....	76
<표 4-14> 영아기 가계 보육비 및 교육비에 미친 영향(종합) .....	78
<표 4-15> 영아기 시설 이용 비용(모의 취업 유무) .....	79
<표 4-16> 영아기 가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율(모의 취업 유무) .....	81
<표 4-17> 영아기 가계 보육비 및 교육비에 미친 영향(모의 취업 유무) .....	82
<표 4-18> 유아기 분석 대상 현황: 가계 보육비 및 교육비 .....	83
<표 4-19> 유아기 시설 이용 비용 .....	84
<표 4-20> 유아기 시설 이용 및 교육 비용 .....	84
<표 4-21> 유아기 가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율 .....	85
<표 4-22> 유아기 대상별 정책강도 .....	85
<표 4-23> 유아기 가계 보육비 및 교육비에 미친 영향 .....	86
<표 4-24> 유아기 시설 이용 비용: 확장 모형 .....	86
<표 4-25> 유아기 시설 이용 및 교육 비용: 확장 모형 .....	88
<표 4-26> 유아기 가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율: 확장 모형 .....	90
<표 4-27> 유아기 가계 보육비 및 교육비에 미친 영향(종합) .....	91
<표 4-28> 유아기 시설 이용 비용(모의 취업 유무) .....	93
<표 4-29> 영유아기 정책 확대 효과 비교: 가계 보육비 및 교육비 .....	95
<표 4-30> 영아기 모의 취업에 미친 영향 .....	96
<표 4-31> 영아기 모의 근로시간에 미친 영향 .....	97
<표 4-32> 영아기 모의 취업: 확장 모형 .....	98
<표 4-33> 영아기 모의 근로시간: 확장 모형 .....	99
<표 4-34> 영아기 정책 확대 효과 비교: 여성의 경제활동 .....	100
<표 4-35> 유아기 모의 취업에 미친 영향 .....	101
<표 4-36> 유아기 모의 근로시간에 미친 영향 .....	101
<표 4-37> 유아기 모의 취업: 확장 모형 .....	102
<표 4-38> 유아기 모의 근로시간: 확장 모형 .....	103
<표 4-39> 영유아기 정책 확대 효과 비교: 여성의 경제활동 .....	105
<표 4-40> 영아기 분석 대상 현황: 출산 .....	107



〈표 4-41〉 영아기 추가출산 계획 .....	107
〈표 4-42〉 영아기 추가출산 의향 .....	107
〈표 4-43〉 영아기 추가출산 계획에 미친 영향 .....	108
〈표 4-44〉 영아기 추가출산 의향에 미친 영향 .....	109
〈표 4-45〉 영아기 추가출산 계획: 확장 모형 .....	110
〈표 4-46〉 영아기 추가출산 의향: 확장 모형 .....	111
〈표 4-47〉 영아기 정책 확대 효과: 출산 .....	113
〈표 4-48〉 영아기 추가출산 계획과 추가출산 의향(모의 취업 유무) .....	113
〈표 4-49〉 영아기 추가출산 계획에 미친 영향(모의 취업 유무) .....	114
〈표 4-50〉 영아기 추가출산 의향에 미친 영향(모의 취업 유무) .....	115
〈표 4-51〉 영아기 정책 확대 효과 비교: 출산(모의 취업 유무) .....	116
〈표 4-52〉 유아기 추가출산 계획 .....	117
〈표 4-53〉 유아기 추가출산 의향 .....	117
〈표 4-54〉 유아기 추가출산 계획에 미친 영향 .....	118
〈표 4-55〉 유아기 추가출산 의향에 미친 영향 .....	118
〈표 4-56〉 유아기 추가출산 계획: 확장 모형 .....	119
〈표 4-57〉 유아기 추가출산 의향: 확장 모형 .....	120
〈표 4-58〉 유아기 정책 확대 효과 비교: 출산 .....	121
〈표 4-59〉 유아기 추가출산 계획과 추가출산 의향(모의 취업 유무) .....	122
〈표 4-60〉 유아기 추가출산 계획(모의 취업 유무) .....	122
〈표 4-61〉 유아기 추가출산 의향(모의 취업 유무) .....	123
〈표 4-62〉 유아기 정책 확대 효과 비교: 출산(모의 취업 유무) .....	124
〈표 4-63〉 영유아기 정책 확대 효과 비교: 출산 .....	125
〈표 4-64〉 영유아기 정책 확대 효과 비교: 출산(모의 취업 유무) .....	126
〈표 5-1〉 분석 결과 종합 .....	133

---

## 그림 목차

[그림 3-1] GDP 대비 보육재정 비율 .....	44
[그림 3-2] 영유아 시설(어린이집·유치원) 이용률(2006~2015년) .....	51
[그림 3-3] 연령별 영유아 시설 이용률(2009~2015년) .....	53
[그림 3-4] OECD 국가들의 만 0~2세 보육·교육시설 등록률(2014년) .....	53
[그림 3-5] OECD 국가들의 만 3~5세 보육·교육시설 등록률(2014년) .....	54

---

## Abstract <<

### **Evaluation of the Impact of Child Care Subsidy Program**

The aim of this study is to evaluate the effect of the child care subsidy program that was made available in 2012 for all children aged 0-2 years and all 5 year olds, regardless of their household income. Before that, child care assistance was provided according to family income level. Policy evaluation was carried out in terms of the impact of the new program on household child care cost, women's labor force participation, and the willingness to give birth. Our difference-in-difference regression analysis covered "infancy" (comparison between 0-2 year olds and 3-4 year olds) and "early childhood" (comparison between 4 year olds and 5 year olds). The effect of the new subsidy program differed between infancy and early childhood.

In terms of household child care cost, there was an effect of reducing facility utilization fee and education costs for infancy and the policy effect was greater for households with working mothers. On the other hand, it was shown that there is a limited effect of reducing the facility utilization fee for the early childhood and the policy effect was greater for the households with non-working mothers. The expanded subsidy program was

## 2 영유아 보육(돌봄) 지원 정책 평가와 정책 과제 - 보육료 지원 정책을 중심으로

found to have increased the probability of women's labor force participation for the high income group and increased the working hours for the middle income group. When it benefited infants, the child care subsidy program had the effect of increasing the probability of having a plan to have a child for the high income group; it also increased the intention of middle income group to have an additional child. The subsidy program reduced the probability of high income families with young children having a plan to have an additional child and increased the intention of lower income family to an additional child.

Several policy implications can be drawn from these findings. The government needs to provide differentiated support for children of different age groups. In addition, the subsidy program should be linked to mothers' employment status in a way to help them balance work and family. The government needs to strengthen its management and oversight of extra cost of daycare use.

### 1. 연구 배경 및 목적

- 2013년 보육료 지원 정책의 대상 연령을 만 0~5세로 전격 확대하면서 보편적 지원 정책으로 바뀌었으며, 보육 지원 정책의 확대를 통해 이루고자 한 정책목표는 아동의 건전한 발달을 기반으로, 가계의 양육비 부담을 경감시키고 일·가정양립을 지원하여 여성의 경제활동 증진에 기여하고 더 나아가서는 저출산을 완화하고자 하는 데에 있음.
  
- 이러한 상황에서 그간 지속적인 보육 지원 확대 노력에도 불구하고 여성경제활동 증진과 출산율 제고에 있어서 가시적인 성과를 거두지 못한다는 비판이 제기되어 왔음.
  - 실질적으로 보육 지원 정책이 여성경제활동과 출산율 제고에 기여하기 위해서는 다양한 조건들이 선행되어야 할 필요가 있음.
  - 보육 지원 정책은 일·가정양립 지원 측면에서 서비스 이용의 유연성을 일정 부분 제공하지만, 근무 환경에서 양육부담에 대한 유연성 확보는 별개의 문제로, 여성경제활동 증진과 그에 따른 출산율 제고 효과를 기대하는 데에는 많은 한계가 있음.
  
- 이러한 상황에서 기존 연구들은 다양한 방법으로 정책 효과 분석을 시도하였으나, 전반적으로 보육 지원 정책이 차등지원에서 보편적 지원으로 확대된 정책 특성을 적절히 반영하지 못한 측면이 있음.

#### 4 영유아 보육(돌봄) 지원 정책 평가와 정책 과제 - 보육료 지원 정책을 중심으로

□ 본 연구에서는 보육 지원 정책의 목표 중 가계 양육비 부담 완화, 여성의 경제활동 증진, 출산율 제고 관련 연구를 검토하고, 보육료 지원 대상 확대가 이루어지는 과정에서의 해당 정책목표에 대한 효과성을 평가하고자 함.

## 2. 정책 현황

□ 2009년에는 만 0~4세는 영유아가구 소득 하위 50~70% 차등지원, 만 5세 영유아가구 소득 하위 70% 전액지원함.

□ 2012년에는 만 0~2세, 만 5세 전 계층 전액지원, 만 3~4세 소득 하위 70% 이하 전액지원함.

□ 2013년에는 만 0~5세 영유아 무상보육이 시행됨.

〈표 1〉 시설보육료 지원 기준 확대 추이(2009~2016년)

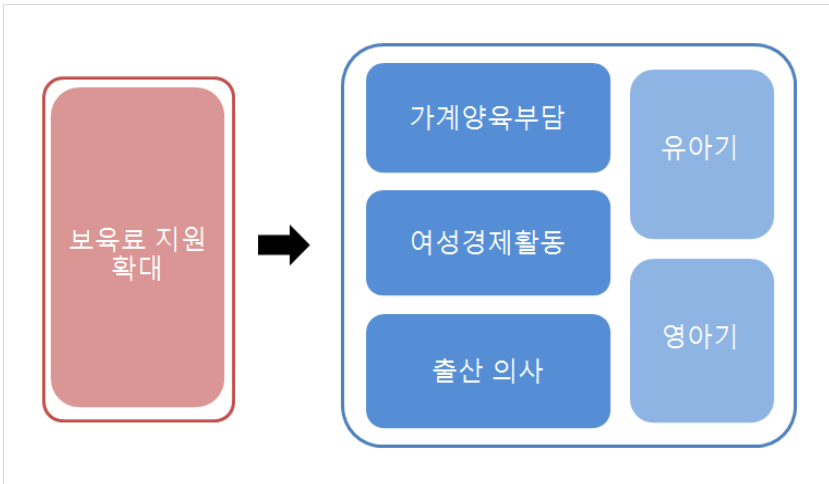
구분	만 0~2세	만 3~4세	만 5세
2009년~2010년	영유아가구 소득 하위 50%(전액), 영유아가구 소득 하위 60%(60%), 영유아가구 소득 하위 70%(30%).		영유아가구 소득 하위 70%(전액)
2012년	전 계층 전액지원	소득 하위 70% 이하 전액지원	전 계층 전액지원
2013년~2016년	전 계층 전액지원		

주: 보육료 지원 단가 대비 지원 비율은 괄호 안에 표기하였음.  
 자료: 1) 이해원(2013), 보육료 지원 정책이 부모의 보육비용 부담 완화에 미치는 영향, 재구성.  
 2) 보건복지부(각 연도), 보육사업안내.

### 3. 연구 결과

□ 본 연구는 다음과 같은 체계에서 분석됨.

[그림 1] 연구 분석 체계



□ 가계 양육비 부담에 미친 영향을 분석한 결과, 보육료 지원 정책의 확대는 영아기와 유아기에 따라 효과가 다른 것으로 나타남.

- 영아기의 보육료 지원 확대 효과는 시설 이용료 및 교육 비용의 감소 효과뿐만 아니라 직접적인 가계지출에서 시설 이용료 및 교육 비용의 감소 효과를 가져옴. 또한 취업모 가구에 더 정책 효과가 큰 것으로 나타남.
- 유아기의 지원 확대 효과는 시설 이용 비용 감소에만 제한적으로 효과가 있는 것으로 나타났고, 사교육을 포함한 시설 이용료 및 교육 비용등의 해당 지출이 가계지출에서 차지하는 비율 등에는 유의한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났으며, 비취업모 가구의

정책 효과가 더 큰 것으로 나타남.

- 모의 경제활동에 미친 영향을 분석한 결과, 보육료 지원 정책의 확대 효과는 영아기와 유아기에 따라 다를 뿐만 아니라 소득 구간에 따라 다른 영향을 미치는 것으로 나타남.
- 영아기의 보육료 지원 확대는 상위소득 그룹의 모의 노동시장 진입확률을 높이고, 중위소득 가구의 모의 노동시간을 증가시키는 효과가 있는 것으로 나타남.
- 유아기 지원 대상의 확대 정책은 하위소득 그룹의 모의 노동시장 진입확률을 높이는 효과가 있으나, 노동시간에는 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타남.
  
- 출산에 미친 영향을 분석한 결과, 보육료 지원 정책의 확대는 영아기와 유아기, 소득 구간에 따라 다른 영향을 미치는 것으로 나타남.
- 영아기의 보육료 지원 확대는 상위소득 그룹의 출산 계획 가능성을 높이고, 중위소득 그룹의 추가출산 의향을 높이는 효과가 있는 것으로 나타남. 또한 취업모 가구에 유의한 정책 효과를 미친 것으로 분석됨.
- 유아기 지원 대상의 확대 정책은 상위소득의 추가출산 계획을 오히려 감소시키는 반면, 하위소득 계층의 추가출산 의향을 높이는 효과가 있는 것으로 분석됨. 또한 취업모 가구의 추가출산 의향을 증가시키는 효과가 있는 것으로 나타남.



## 4. 결론 및 제언

- 본 연구 결과, 보육료 지원 확대 정책은 부분적으로 가계 양육비 부담 감소와, 여성경제활동 증진, 출산 의사 제고 측면에서 부분적으로 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타남.
- 본 연구 결과, 영아기와 유아기에 대한 지원 정책 차별화가 필요하며, 특히 유아기의 경우 부모의 근로 상황과 서비스 제공의 연계를 통하여 조금 더 일·가정양립 지원 기능을 강화할 필요가 있음.
- 비용분석 결과를 바탕으로 볼 때, 가계 내에서 실질적으로 비용 절감 효과를 체감할 수 있도록 하는 부수적인 지원 정책이 함께 수반되어야 함. 민간시설에서 부과되는 부수적인 비용에 대한 적절한 규제 및 관리 감독 강화가 필요함.
- 보육 지원 정책이 출산으로 연결되기 위해서는 생애주기 관점에서 여성의 출산과 양육에 대한 기회비용을 줄여줄 수 있는 정책연계가 필요함.
- 마지막으로, 서비스 비용 절감을 위한 공공 인프라 확충 및 취약 계층에 대한 지원 강화가 요구됨. 국공립시설 확대를 통해 사용자의 비용 부담을 완화할 필요가 있으며, 이는 비용 절감 측면뿐만 아니라 서비스 질 제고 측면에서도 긍정적 효과가 있을 것으로 기대됨.

\*주요 용어: 영유아, 보육료지원, 정책평가



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적  
제2절 연구의 내용 및 방법



## 제1절 연구의 배경 및 목적

그동안 영유아 보육(돌봄) 지원 정책은 지속적으로 지원 대상을 확대해 오다 2013년부터 전 계층 영유아 보육료(유아학비) 지원을 통해서 국가 책임 보육(돌봄)이 한층 강화되었다. 그간의 보육 지원 정책은 소득수준에 따른 차등지원으로 선별적 지원이었으나, 2012년부터 연령별로 시작된 전 계층 무상보육 정책을 도입하면서 보편적 지원의 복지정책으로 성격이 바뀌기 시작하였으며, 2013년 대상 연령을 만 0~5세로 전격 확대하면서 보편적 지원 정책으로서의 성격이 더욱 공고해졌다. 이러한 보육 지원 정책의 획기적인 확대 배경에는 저출산에 직면한 사회적 요구 및 여러 가지 정치·사회적 상황이 복합적으로 작용한 것으로 인식되고 있다. 특히 2000년대 이후 가속화된 저출산 현상에 대해서 사회 전반적으로 위기 의식을 가지게 되면서 저출산 극복을 위한 다양한 정책에 대한 요구가 높아졌다. 2005년 저출산·고령화 기본법이 제정되고 2006년 ‘제1차 저출산·고령사회 기본계획’이 수립되면서 본격적으로 저출산·고령사회 대응 방안 마련에 대한 노력이 시도되었다(대한민국정부, 2006). 이러한 사회적 분위기 속에서 국민들은 복지정책에 대한 수요와 관심이 증대되었고, 그에 따라 각 분야의 복지정책 확대에 대한 논의가 보다 더 활발해졌으며, 일·가정양립 지원 기능으로서 보육 지원 정책에 대한 관심이 증대되었다. 이처럼 무상보육 정책은 저출산에 대한 사회적 위기의식과 복지에 대한 국민적 관심과 수요 증가로 인해 지속적으로 확대되어 온 측면이 있다.

보육 지원 정책의 확대를 통해 이루고자 한 정책목표는 아동의 건전한 발달을 기반으로, 가계의 양육비 부담을 경감시키고 일·가정양립을 지원하여 여성의 경제활동 증진에 기여하고 더 나아가서는 저출산을 완화하고자 하는 데에 있다. 이러한 상황에서 그간 지속적인 보육 지원 확대 노력에도 불구하고 여성경제활동 증진과 출산율 제고에 있어서 가시적인 성과를 거두지 못한다는 비판이 제기되어 왔다. 실질적으로 보육 지원 정책이 여성경제활동과 출산율 제고에 기여하기 위해서는 다양한 조건들이 선행되어야 할 필요가 있다. 보육 지원 정책은 일·가정양립 지원 측면에서 서비스 이용의 유연성을 일정 부분 제공하지만, 근무 환경에서 양육부담에 대한 유연성 확보는 별개의 문제로 인식될 필요가 있다. 이러한 제반 사항들이 이상적으로 작동하지 않는 상황에서 여성경제활동 증진과 그에 따른 출산율 제고 효과를 기대하는 데에는 많은 한계가 있다.

이러한 상황에서 기존 연구들은 다양한 방법으로 정책 효과 분석을 시도하였다. 거시적 관점에서 보육예산과 출산의 관계 및 보육 지원 정책이 여성 노동에 미치는 영향 등에 대한 논의가 이루어져 왔다. 전반적으로 기존의 연구는 보육 지원 정책이 차등지원에서 보편적 지원으로 확대된 정책 특성을 적절히 반영하지 못한 측면이 있으며, 평가 결과 또한 일관적이지 않은 상황이다. 본 연구에서는 보육 지원 정책의 목표에 기반을 두어 관련 연구를 검토하고, 보육료 지원 대상 확대가 이루어지는 과정에서 가계 양육 부담, 여성의 경제활동 증진, 출산율 제고에 미친 영향을 중심으로 정책 효과성을 평가하고자 한다. 분석 대상 정책은 보육료 지원 정책에 한정하고 있다. 보육료 지원과 대체 관계에 있는 양육수당의 경우 분석 자료의 한계 등으로 인하여 제외되었다. 보육료 지원 정책은 보육(돌봄)지원 정책의 핵심 정책으로서 기능하는 바가 매우 크며, 무상보육 실시에 따른 예산 투입 또한 매우 높은 상황이다. 보육료 지원예산은

2016년 5,270,824백만 원으로 전년대비 1.6% 증가하였으며 이 중 약 58%의 예산이 영유아 보육료 지원을 위해서 활용된다. 이러한 상황을 고려하여 본 연구의 분석 대상 정책은 보육료 지원 정책을 중심으로 하고 있다.

## 제2절 연구의 내용 및 방법

본 연구는 보육료 지원 정책의 효과성 평가를 주요 내용으로 하고 있으며, 총 5장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 연구의 배경 및 목적과 연구의 내용 및 방법을 기술하고 있으며, 제2장에서는 보육 지원 정책의 목표를 바탕으로 관련 분야의 정책 평가 문헌에 대한 검토 결과를 제시하고 있다. 제3장에서는 본 연구의 분석 대상이 되는 보육 지원 정책의 현황과 그에 따른 서비스 이용 실태 등에 대한 논의를 하고 있다. 특히 본 연구에서는 보육료 지원 대상의 확대 효과를 분석하고 있기 때문에, 그동안 이루어진 보육 지원 대상의 확대에 대해서도 소개하고 있다. 특히 본 연구의 분석 대상이 되는 2009년도와 2012년도의 지원 대상의 차별화에 대한 세부적인 논의도 함께 제공하고 있다. 이뿐만 아니라, 전반적인 양육 지원 정책에 대한 이해를 위해 보육료 지원 정책과 대체성의 성격을 띠는 양육수당에 대한 전반적인 정책 내용도 함께 소개하고 있다. 그럼에도 불구하고 분석 자료의 한계로 인해 본 연구의 분석 대상은 보육료 지원 정책으로 한정하고 있다. 다만, 양육수당과 보육료 지원 정책의 대체성이 영아기와 유아기에 다소 다른 특징을 가지고 있기 때문에 영아기와 유아기의 지원 정책을 차별화하여 양육수당이 정책 효과 분석에 미치는 영향을 최소화하고자 하였다. 제4장에서는 보육료 지원 정책의 효과성 평가에 대한 실증분석 내용을 제시하고 있다. 가계 양육비에 미친 영향, 여성

의 경제활동에 미친 영향, 출산에 미친 영향을 순차적으로 분석하고 있다. 가계 양육비와 출산에 미친 영향은 2009년, 2012년 전국보육실태조사 자료를 바탕으로 영아기 보육료 지원 정책과 유아기 보육료 지원 정책의 효과를 차별적으로 분석하고 있다. 영아기의 보육료 지원 정책 효과는 2012년 만 0~2세의 전면 무상보육 효과를 만 3~4세 그룹과의 비교를 통해서 평가하고 있으며, 유아기의 보육료 지원 효과는 2012년 만 5세 전면 무상보육 효과를 만 4세 그룹과의 비교를 통해서 분석하고 있다. 해당 분석을 위해서 정책 확대에 따른 이중차분 회귀모형을 사용하였으며, 정책 확대에 따른 정책의 강도를 차등화하는 변수를 모형에 반영하여 분석을 실시하였다.

2012년도에 만 0~2세, 만 5세를 대상으로 시행된 무상보육이 A(보육비용, 여성경제활동, 출산 의사)에 미친 정책 효과를 평가하기 위하여, 정책수혜 대상이 되는 그룹(처치집단, a)과 정책수혜 대상이 되지 않는 비교 그룹(통제집단, b)으로 나누어 다음과 같은 이중차분 추정치를 계산하여 분석하였다.

$$\text{이중차분 추정치} = (\overline{Avalue^1_a} - \overline{Avalue^1_b}) - (\overline{Avalue^0_a} - \overline{Avalue^0_b})$$

$$\overline{Avalue^1_a} = 2012\text{년의 처치집단(a그룹)의 평균 A값}$$

$$\overline{Avalue^1_b} = 2012\text{년의 통제집단(b그룹)의 평균 A값}$$

$$\overline{Avalue^0_a} = 2009\text{년의 처치집단(a그룹)의 평균 A값}$$

$$\overline{Avalue^0_b} = 2009\text{년의 통제집단(b그룹)의 평균 A값}$$

보육료 지원 정책의 경우 기존에도 소득수준별 차등지원이 이루어졌기



때문에, 연도별로 보육료 지원 정도가 다르다. 이에 따라 기존 정책의 변화 정도에 따른 차이를 바탕으로 이해되어야 할 필요가 있어, 정책지원의 강도(intensity)의 차이에 따른 분석을 시도하였다. 정책의 처치강도는 대상과 연도별로 다음의 <표 1-1>과 같이 정의하였다.

<표 1-1> 대상별 정책강도

구분	만 0~2세	만 3~4세	만 5세
2009	0.6	0.6	0.7
2012	1	0.7	1

2012년 만 0~2세와 만 5세의 경우 전 계층 무상보육이 실시되었기 때문에 정책의 강도는 '1'로 정의하였으며, 2012년 만 3~4세의 경우 소득 하위 70%까지 전액지원이 이루어졌기 때문에 정책의 처치강도를 '0.7'로 정의하였다. 2009년만 5세의 경우는 2012년 만 4세와 마찬가지로 소득 하위 70%에 대한 전액지원이 이루어졌기 때문에 정책 처치강도를 '0.7'로 정의하였다. 2009년 만 0~4세의 경우 소득수준별 차등지원이 이루어졌으며, 차등 기준은 소득 50~70%로 세분화되어 있는 상황으로 이들의 중간 값인 '0.6'을 정책 처치강도로 정의하였다. 이와 같은 기본 가정하에 각각의 종속변수에 대해서 회귀모형 이중차분법을 실시하였다. 첫 번째는 만 0~2세와 만 3~4세 그룹의 이중차분 분석을 시도하여, 2012년 영아기(0~2세) 무상보육 확대에 따른 효과를 평가하고, 두 번째는 만 4세 그룹과 만 5세 그룹의 이중차분 분석을 통해 2012년 만 5세 무상보육 확대에 따른 효과를 평가하였다.

마지막으로 제5장에서는 본 연구의 분석 결과에 따른 결론과 그에 따른 정책 개선 방안을 제안하고 있다.



## 제 2 장

## 선행연구 고찰

제1절 보육정책의 효과

제2절 이론적 논의



## 제1절 보육정책의 효과

보육정책의 효과에 대한 연구는 정책 도입과 함께 2000년대 이후부터 조금씩 이루어지기 시작하였다. 보육정책의 효과를 분석함에 있어서 상당수의 연구가 여성경제활동과 출산에 미친 영향에 대한 평가를 다루어서, 가계의 양육비 부담과 아동발달에 미친 영향을 평가한 사례는 상대적으로 제한적이다. 이러한 연구는 보육 지원 정책의 목표를 가정의 양육부담 완화, 일·가정양립 지원, 출산율 제고로 정의함에 따라 이루어진 것으로 본 연구에서도 이에 관한 관련 연구를 살펴보고자 한다.

### 1. 가계 양육비용 부담

국내의 보육 지원 정책은 서비스 이용을 기본 조건으로 이용 비용을 지원한다는 측면에서 서비스 지원 성격과 함께 비용 지원의 성격이 있다고 볼 수 있다. 일반적으로 비용 지원의 관점에서 국내의 보육료·유아학비 지원 정책은 가계 내 양육비 부담을 직접적으로 감소시키는 효과가 있을 것으로 기대된다. 박미경, 조민호(2014)의 연구에서는 영유아 보육료 지원 정책과 국·공립 보육시설 확충 정책이 부모 양육비용 부담 완화 효과가 있는지에 대한 분석을 실시하였다. 보육료 지원 정책의 혜택을 받은 경우와 받지 않은 경우 보육비용의 차이를 분석하였다. 분석 결과 해당 정책은 부모 양육부담 완화에 긍정적인 영향이 있으며 모의 취업 여부와 관계

없이 두 집단 모두 양육비 감소 효과가 있는 것으로 나타났다. 또한 국공립 보육시설을 이용하는 경우 비용 감소 효과가 있는 것으로 분석되었다. 모의 취업 여부에 따른 보육료 감소 효과를 살펴볼 때, 박미경, 조민호(2014)의 연구의 경우 취업모 가구의 비용 절감 효과가 비취업모 가구의 약 4배에 달하는 것으로 분석된 바 있다. 해당 연구에서는 보육료 지원 정책의 지원 수준을 지속적으로 높일 것을 제안하고 있다. 반면에 보육료 부담에 대한 감소 효과가 지원 금액에 비해서 매우 낮은 상황으로 출산율 제고를 위한 정책 효과로서의 의미가 미미하다고 분석하였다.

이혜원(2013)의 연구에서는 여성가족패널 2차, 3차 자료를 활용하여 2009년의 보육료 확대지원 정책에 따른 가구의 보육비용 부담 완화 정도를 분석하였다. 2009년 시행된 보육료 지원 대상의 확대에 따른 양육비 부담을 비교하기 위해서 정책 전후의 조사 자료를 활용하고 있다. 해당 연구에서는 보육시설을 이용하는 데 필요한 모든 비용을 '보육비용'의 개념으로 활용하였으며 개인 사교육비용은 분석에서 제외하였다. 분석 결과, 소득분위별로 살펴보면, 소득수준이 높을수록 1인당 보육비용은 증가하지만 전체 소득에서 차지하는 비율은 대체적으로 감소하는 것으로 나타났다. 또한 보육료 지원 확대에 따라 가계의 경제적 부담이 감소하기는 하였으나 매우 제한적인 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 보육시설 이용에 따른 추가적인 비용에 대한 부담이 여전히 있기 때문인 것으로 해석하고 있다. 또한 보육료 지원 대상이 확대됨에 따라 만 2~5세 영유아의 보육기관 이용 비율이 증가한 것으로 나타났다. 이러한 이용 행태의 변화는 조사 대상자의 비용구조에 영향을 미치기 때문에, 연도별 단순비교를 통한 비용 비교에는 한계가 있는 것으로 판단된다. 또한 해당 연구는 소득계층에 따른 차별적인 지원 정책이 시행되던 시기로 2012년과 같이 만 0~2세, 만 5세 전면 무상보육을 실시한 경우와 다소 다른 해석이 필요할

것으로 보인다. 2009년 당시의 지원 수준은 소득계층에 따른 차별적 지원에 따라 소득 구간별로 대상 여부에 따른 경제적 부담 감소 효과가 달리 나타날 여지가 크다고 볼 수 있다.

조운영(2007)의 연구에서는 2004년 보육 실태조사와 2007년 시설 조사 자료를 활용하여 영아기본보조금의 정책 효과를 다양한 측면에서 분석하였다. 분석 내용 중 비용적인 측면을 살펴볼 때, 2004년과 2007년 자료의 비교관점의 회귀분석 결과, 국공립시설 이용 가정은 상대적으로 낮은 보육비용을 지불하고 있었으며, 영아기본보조금의 정책 효과는 거의 없는 것으로 나타났다. 즉 영아기본보조금이 보육 및 교육 비용을 줄여주는 효과는 거의 없는 것으로 나타났다. 해당 연구에서 기본보조금의 지원 효과는 가계의 비용 감소보다는 시설의 서비스 질 제고에 기여한 것으로 분석하고 있다. 이는 영아기본보조금이 수요자에게 지급되지 않고 공급자에게 지급되는 구조를 가졌기 때문에 가계에 직접적으로 미치는 영향은 매우 제한적일 수밖에 없는 것으로 이해된다. 보육료 지원 대상 확대에 따른 사교육비 변화를 연구한 정수지, 박윤현, 송지나, 김대웅, 이순형(2016)의 연구에서도 정책 확대에 따라 보육비 부담이 감소하였음에도 불구하고 고소득층의 경우 사교육비용이 증가하는 것으로 나타났다. 해당 연구에서 이와 같은 사교육비 증가 현상은 무상보육이후 더욱 강화될 것으로 예견하고 있다. 이 밖에 이상록, 조은미(2016)의 연구에서 또한 보육료 지원 대상의 확대 정책은 전체적으로 아동 양육비 부담을 일부 감소시키는 효과가 있으나, 해당 감소분이 다시 사교육비용의 증가로 나타나 결과적으로 양육비 부담의 경감 효과는 크지 않다고 주장하고 있다. 또한 보육료 이외의 추가비용의 발생 등의 이유로 무상보육 정책은 궁극적으로 하위소득 계층의 비용 부담을 가중시키는 측면이 있다고 밝혔다.

전반적으로 보육료 지원 정책의 수혜 대상이 되거나, 국공립시설을 이

용하는 경우 가계의 보육비용 부담은 감소하는 것으로 분석되었다.

이는 국내의 보육시장은 민간시설 위주로 이루어진 상황에서 민간시설에서 부과하는 기타비용에 대한 비용 부담이 여전히 크게 작용하기 때문이다. 다음의 <표 2-1>은 어린이집과 유치원의 시설 유형별 비용 부담 비율을 나타낸다. 해당 자료에 따르면, 0~2세의 평균 본인부담비용은 시설 유형에 따라 약 36,000원에서 48,000원 내외로 나타났으며, 국공립 어린이집과 민간 어린이집 간의 차이가 크게 나지 않는 것으로 분석되었다. 반면, 3~5세의 경우 본인부담비용이 사립유치원의 경우 240,000원에 달하며, 국공립시설과 민간시설의 본인 부담비용의 차이도 큰 것으로 나타났다.

<표 2-1> 어린이집과 유치원의 본인부담비용 분포(2012년 7월)

(단위: 만 원)

아동 연령	이용 시설	본인부담비용		
		평균	최소	최대
0~2세	어린이집	4.6	0	35
	국공립 어린이집	3.6	0	11
	민간가정 어린이집	4.8	0	27
3~5세	어린이집	13.8	0	47
	국공립 어린이집	9.2	0	40
	민간가정 어린이집	16.4	0	47
	유치원	19.4	0	150
	국공립 유치원	3.6	0	21
	사립 유치원	24.2	0	150

주: 1) 아동 연령은 2012년 1월 1일 기준 만 연령임.

2) 어린이집 전체는 국공립, 민간·가정 외의 설립유형(사회복지법인, 기타법인·단체, 직장, 부모협동 등)도 포함한 수치임.

자료: 1) 2012년 전국보육실태조사 가구조사(아동조사) 원자료.

2) 윤희숙, 김인경(2013), p.5 인용.



이와 같은 시장 구조하에서는 이용시설 유형별로 보육료 지원 정책에 따른 비용 부담 완화 정도가 다를 수밖에 없어 보인다.

비용 부담 완화 효과를 연구한 사례들을 보면, 각 연구자마다 사용한 변수에 따라서 상이한 결과를 보이기도 한다. 사교육비를 포함한 총양육비의 개념과 시설 이용에 국한된 보육시설 이용 비용에 한정된 경우 등에 따라 다소 차이를 보일 수 있다. 또한 고정 보육료 이외에 시설에서 실시하는 특별활동 등에 따른 추가비용이 여전히 존재하기 때문에 국가의 보육료 지원 정책의 효과는 매우 제한적인 것으로 분석되었다.

전 계층 무상보육을 표방하는 현 시점에서 이러한 비용 부담 구조는 수요자의 정책수혜 체감도를 낮추는 주요 원인으로 볼 수 있다. 이 밖에 보육비용에 영향을 미치는 인구통계학적 변수를 살펴봤을 때, 부모의 연령이 높을수록, 부모의 교육 수준이 높을수록 보육비용이 증가하는 것으로 나타났다(박미경, 조민호, 2014; 조운영, 2007). 교육 수준이 높을수록 보육비용이 증가한다는 것은 자녀의 질에 대한 욕구 측면으로 이해될 수 있다. 전반적으로 저출산 시대에 자녀의 수보다는 질에 대한 욕구가 높아지면서 양육에 대한 비용 부담이 더욱 커지는 측면이 있는 것으로 판단된다.

〈표 2-2〉 가계 양육비 부담에 관한 선행연구

연구	분석자료	분석방법	종속변수	독립변수	분석결과
정수지, 박윤현, 송지나, 김대웅, 이순형 (2016)	한국복지패널 5차~9차 (2010~2014)	위계적 회귀분석	1인당 보육비 및 사교육비 지출액	보육비지원 대상 확대	(-) *보육비 지출과 사교육비의 지출은 역의관계
			가구 소득 구분에 따른 유아 보육비, 사교육비 변화		(-) *고소득층 보육비 부담 크게 감소

24 영유아 보육(돌봄) 지원 정책 평가와 정책 과제 - 보육료 지원 정책을 중심으로

연구	분석자료	분석방법	종속변수	독립변수	분석결과
이상록, 조은미 (2016)	여성가족패널 (2008,2012)	Chow 검증	아동 양육비(만 6세 이하 자녀 1인 양육서비스 관련 지출비용)	모의 학력수 준	( - ) *2012 무의미함
				부의 직업 유형	( - ) *2012 무의미함
				가구 소득	( - ) *2012 무의미함
				주거 형태	( - ) *2012 무의미함
				거주 지역	( - )
				자녀 수	( - )
				자녀 연령	( - )
박미경, 조민호 (2014)	한국복지패널 1차~7차 (2006~2012)	패널 회귀분석 (고정효과 모형)	자녀 보육비용	보육료 수혜	( - )
				국공립 이용	( - )
				국공립 외 보 육서비스 이 용	( + )
이혜원 (2013)	여성가족패널 2차, 3차 (2007,2009)	소득 분위별 기초통계 분석	보육기관에 지출하는 비용		2009년 감소
			소득대비 보육기관에 지출하는 비용의 비중		
조윤영 (2007)	2004년 보육실태조사, 2007년 시설조사	준실험적 설정을 이용 한 회귀분석	고정 보육료	국공립	( - )
				민간	( + )
				영아기본 보조금	
			총보육료	국공립	( - )
				민간	( + )
				영아기본 보조금	( - )
			개인 양육서비 스 이용 포함 총보육비 지출	국공립	( - )
민간					
영아기본 보조금	( + )				

주: 플러스 (+)는 정적인 영향, 마이너스 (-)는 부적인 영향, '.'은 분석 결과 유의미하지 않음.

## 2. 여성경제활동

국내의 양육지원 정책은 가구의 일·가정양립을 지원함으로써 부모의 경제활동을 촉진하고자 하는 정책목표를 가지고 있다. 이론적으로 보육료 지원은 여성의 경제활동에 따른 기회비용을 낮추어주는 효과가 있기 때문에 여성의 경제활동에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예견할 수 있다.

이와 같은 예측을 바탕으로 상당수의 연구가 보육료 지원 정책이 여성 경제활동에 미친 영향을 연구해 왔다. 국내 연구 결과를 살펴보면, 전반적으로 여성경제활동 제고에 뚜렷한 효과를 보이지 못하는 것으로 분석되었다.

최근 연구로, 송헌재, 우석진(2015)의 연구에서는 2001~2012년도 시도별 보육료 예산금액 자료를 활용하여 보육료 예산이 여성경제활동에 미치는 영향을 분석하였다. 해당 연구에서는 광역 자치단체별 보육료 예산자료를 활용하여 보육료 지원 정책의 거시적 효과를 추정하였다. 분석 결과, 보육예산은 여성경제활동에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과에 대해서 해당 연구는 보육예산 항목이 세부적이지 않아 성과변수와의 인과관계를 추정하는 데에 한계가 있다고 해석하고 있다. 또한 연구 결과를 바탕으로 보육료 지원 정책이 여성경제활동 제고에 유의한 효과를 주기 위해서는 향후 보육료 지원 정책의 대대적인 개선이 필요하다고 제안하고 있다.

또한 서문희, 이혜민(2014)의 연구에서도 보육비용 지원 여부는 모의 취업 여부에 영향을 미치지 않는 것으로 분석된 바 있다. 해당 연구에서는 보육실태조사(2004, 2009, 2012) 자료를 활용하여 보육비용 지원 여부가 모의 취업 여부에 미치는 영향을 이중차분법을 이용하여 분석하였다. 2004년과 2009년의 비교, 2009년과 2012년의 비교 관점에서 분석

을 시도하였다. 모의 취업에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 비용 지원 확대가 모의 취업에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

이 밖에 허남재, 석재은(2011), 최성은, 우석진(2009)의 연구에서는 보육료 지원 정책이 오히려 모의 노동공급을 감소시키는 것으로 분석된 바 있다. 허남재, 석재은(2011)의 연구에서는 한국복지패널 2차년도(2007) 가구조사 자료를 이용하여 모의 취업 결정요인 분석을 실시하였다. 분석 결과, 보육료를 100% 지원받는 경우 지원받지 않는 집단에 비해서 모의 취업 확률이 유의하게 낮은 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과는 모의 취업 유무와 관계없이 소득수준만을 기준으로 하는 보육료 지원 제도의 한계로 인한 것이라고 지적하고 있다. 맞벌이 가구의 경우, 소득수준이 높아져 보육료 지원 대상에서 배제될 가능성이 있기 때문인 것으로 해석하고 있다. 최성은, 우석진(2009)의 연구에서는 노동패널 10차년도 자료를 활용하여 보육료 지원액이 모의 경제활동과 노동시간에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 분석 결과, 보육료 지원은 모의 경제활동과 노동시간에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 해당 연구에서는 향후 보육료 지원 정책이 취업모 가구의 노동유인정책의 성격을 강화할 필요가 있다고 제안하고 있다. 또한 조윤영(2007)의 연구에서는 영아 기본 보조금의 정책 효과를 분석하기 위하여 2004년 보육실태조사 자료와 2007년의 시설조사 및 가구조사 자료를 바탕으로 이중차감법을 이용하여 분석하였다. 해당 연구는 2006년에 영아를 대상으로 기본보조금의 도입을 기준으로 전후 시기를 비교하여 분석하였다. 분석 결과 영아 보조금은 여성의 경제활동에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과에 대해서 연구자는 영아 보조금 지원 정책이 여성의 취업에 따른 차별적 지원 성격을 가지고 있는 등의 취업을 유인할 요인이 없기 때문인 것으로 해석하고 있다. 또한 해당 보조금의 경우, 수

요자에게 직접적으로 제공되기보다는 공급자에게 제공되는 지원금으로 수요자의 행태에 직접적인 영향을 미치는 데에 한계가 있는 것으로 분석하고 있다. 이처럼 앞서 논의된 연구들이 대부분 보육료 지원 정책이 모의 노동공급에 유의한 영향을 미치지 못하거나 오히려 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석하고 있으며, 그와 같은 연구 결과의 원인으로 국내 보육료 지원 제도의 특성상, 모의 취업 유무에 따른 차별적 지원 성격이 전무하기 때문인 것으로 해석하고 있으며, 조금 더 취업모 친화적인 정책 설계의 필요성을 제안하고 있다.

반면, 일부 연구에서는 모의 경제활동에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석된 바 있다. 김정호, 홍석철(2013)의 연구에서는 2009년 전국보육실태조사 자료를 바탕으로 유아 보육료 지원 사업이 아동모의 노동공급에 미치는 영향을 영아와 유아로 나누어 분석하였다. 분석 결과 보육료 지원 사업은 여성의 노동시장 참여를 확대하는 것으로 추정되었고, 유아보다 영아의 경우 효과가 더 큰 것으로 나타났다. 이러한 효과는 소득계층별로 차이가 있는 것으로 나타났으며, 고소득층의 경우 경제활동 참여 효과가 더 큰 것으로 나타났다. 또한 해당 연구에서는 영아모와 유아모에 미친 영향이 다르게 나타났다는 점에서 영아기와 유아기의 보육 지원 정책 효과가 달라질 수 있음을 시사했다. 이 밖에 해외 사례의 경우 Heckman(1974), Kimmel(1998), Ribar(1995)의 연구에서는 보육보조금이 여성의 경제활동 참여에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석한 바 있다(조윤영, 2007, 재인용, P.31).

전반적으로 국내의 경우 보육 지원 정책은 여성의 경제활동 유무에 관계없이 보편적 복지 측면에서 이루어져 왔기 때문에, 여성의 경제활동 유인으로서의 기능이 약하다는 측면을 고려할 때, 국내의 보육 지원 정책이 여성의 노동력 공급에 유의한 영향을 미치지 못했을 가능성이 높다. 앞선

연구에서도 국내 보육정책이 여성의 경제활동을 유인하기 위한 뚜렷한 정책 기제를 가지고 있지 못한 상태에서 실행되었기 때문에 보육료 지원 정책이 여성의 노동공급에 미친 영향은 미미한 것으로 해석하고 있다(조윤영, 2007; 허남재, 석재은, 2011; 최성은, 우석진, 2009).

〈표 2-3〉 여성경제활동에 관한 선행연구

연구	분석자료	분석방법	종속변수	독립변수	분석결과
송헌재, 우석진 (2015)	시도별 보육료 예산금액 (2001~2012), 시도별 출산율, 여성경제활동 참가 등	동적패널모형 /고정효과모형	여성경제활동 참가	보육료 예산	.
서문희, 이혜민 (2014)	보육실태조사 (2004, 2009, 2012), 전문가 일반국민 인식조사	이중차감법	모의 취업 여부	보육비용 지원 여부	.
김정호, 홍석철 (2013)	2009년도 전국 보육실태조사 (가구조사)	Probit 회귀모형	모의 취업 여부	보육료 지원 혜택 여부	(+) *유아(영아)*
허남재, 석재은 (2011)	한국복지패널 2차년도 가구조사(2007)	로지스틱 회귀분석	모의 취업 여부	차등보육료	(-)
최성은, 우석진 (2009)	한국노동패널 10차년도 자료, 1~10차년도의 직업력 자료	프로빗 모형, 세 단계 (three stage) Heckit모형	기혼 여성의 노동 참여 (취업 여부)	보육료 지원액	(-)
			기혼 여성의 노동시간	보육료 지원액	(-)

주: 플러스 (+)는 정적인 영향, 마이너스 (-)는 부적인 영향, '.'은 분석 결과 유의미하지 않음.

앞서 논의된 바와 같이, 그동안의 국내의 보육 지원 정책은 부모의 근로와의 연계성이 매우 약했기 때문에, 해당 정책의 지원 확대가 여성의 경제활동 제고에 크게 효과를 미치지 못한 측면이 있다. 반면에 해외의

경우 <표 2-4>와 같이 부모의 근로 상황과 가구 여건에 따른 차별화된 서비스 지원 체계를 가지고 있다.

<표 2-4> 보육서비스 차등지원 해외 사례

국가	지원 방식
스웨덴	기관 이용 시간은 경제활동을 하지 않거나 육아휴직 중인 부모의 경우, 주 15시간으로 제한, 부모가 모두 근로 중이거나 학업 중일 때는 주 40시간 이상 필요한 만큼 이용 가능
호주	외벌이 가구는 주 24시간, 맞벌이(부모가 모두 주 15시간 혹은 2주에 30시간 이상), 일하는 한부모거나 학업, 직업훈련 중인 부모에게는 주 50시간까지 기관 이용료를 지원, 주 50시간 지원받는 가구는 추가로 자부담하는 보·교육비의 50%를 지원
뉴질랜드	영아는 주 9시간, 유아는 주 20시간 보·교육기관 비용을 지원하지만, 부모가 모두 취업했거나 직업훈련, 학업 중이거나, 장애나 부상으로 일을 할 수 없는 경우, 아동이나 아동의 형제가 장애를 갖고 있거나 아동의 형제가 병원에 입원해 있을 경우 등에는 50시간까지 보·교육비 일정액을 지원
영국	배우자가 있을 경우 부부가 총합 주 24시간 이상 일하고 그중 한명이 주 16시간 이상 일하는 경우, 본인이 주 16시간 이상 일하고 배우자가 60세 이상이거나 장애, 위중한 질병, 병원 입원, 수감 등으로 경제활동을 할 수 없을 경우에 근로세액공제로 보육·유아교육비 감액. 배우자와 본인의 주 근로시간의 합이 최소 30시간 이상이고 한 명이 주 16시간 이상 일할 경우에는 추가 액수를 공제

자료: 국가재정운용계획 보건·복지 분야 작업반(2015), p.10 인용.

해외 사례를 살펴보면, 부모의 근로 상황에 따라 보육 지원 서비스를 차등화하고 있다. 또한 스웨덴의 경우 육아휴직 중인 경우에는 서비스 제공 시간을 제한하고 있다. 특히 뉴질랜드는 영아기와 유아기의 서비스 제공에 대한 차별화 전략을 시행하고 있다. 해외의 많은 국가에서 부모의 근로 환경에 따른 차별화된 지원 정책을 가지고 있다는 점에서 국내에 시사하는 바가 매우 크다. 이처럼 부모의 근로 유형에 따른 차별화 서비스를 도입할 때 일가정양립 지원 기능으로서의 역할이 더욱 강화될 것이고

그에 따른 정책 효과도 가시화될 것으로 보인다.

### 3. 출산

보육료 지원 정책의 일차적인 목표는 자녀 양육비용에 대한 가계 부담 완화이지만, 이를 통해 궁극적으로 부모의 일·가정양립 제고 및 저출산 극복을 위한 출산장려 효과를 기대하는 측면이 있다. 보육정책이 출산에 미치는 영향의 메커니즘은 우선적으로 가계 내의 양육부담 감소에 따른 출산 제고와, 일·가정양립 활성화에 따른 출산 제고 측면을 고려할 수 있다. 이와 같이 양육지원 정책이 출산에 긍정적인 영향을 미치기 위해서는 앞서 논의된 정책목표가 적절히 달성될 필요가 있다.

2000년대 이후 국내 저출산 현상이 심화되고, 보육 지원 정책도 강화됨에 따라 보육료 지원 정책이 출산에 미친 영향에 대한 연구는 상대적으로 활발히 수행되었다. 다만, 연구 결과는 사용된 변수와 분석모형에 따라 가변적으로 일관된 결과를 보여주지 못하고 있다.

앞서 논의된 김정호, 홍석철(2013)의 연구에서는 2009년 전국보육실태조사 자료를 바탕으로 유아 보육료 지원 사업이 출산에 미치는 영향을 영아와 유아로 나누어 분석하였다. 보육료 지원 사업은 출산에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그 결과 해당 연구에서 출산은 추가 자녀 출산 의사로 측정되었다. 이 밖에 서문희(2010)의 연구에서도 영아 기본보조금과 만 5세아 무상보육정책은 추가출산 계획 및 의사에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석된 바 있다.

반면에, 송헌재, 우석진(2015)의 연구에서는 2001~2012년도 시도별 보육료 예산금액자료를 활용하여 보육료 예산이 합계출산율에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과 보육예산이 1,000억 증가할 때마다 합계출



산율은 0.0245% 증가하고, 출생아 수는 1,310명 증가하는 것으로 나타났다. 또한 민연경, 이명석(2013)의 연구에서는 OECD 등의 국가 자료를 활용하여 분석한 결과 보육재정지원(GDP 대비 Family Daycare 지출)이 증가할수록 합계출산율이 높아지는 것으로 분석된 바 있다. 이와 같은 연구는 거시적 분석으로 미시 단위의 분석 결과와는 차별적인 의미를 가진다고 볼 수 있다. 미시 단위의 분석으로, 유계숙(2009)의 연구에서는 보육료 지원은 출산에 유의한 영향을 주는 것으로 분석된 바 있다. 해당 연구에서는 2007년 전국 출산동향자료를 활용하여 2007년에 출산한 가구와 출산하지 않은 가구를 비교하여 출산에 미치는 정책 효과를 분석하였다.

정성호(2012)의 연구에서는 2009년 전국 결혼 및 출산 동향 조사 자료를 활용하여 출산 계획 의도에 대한 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 분석 결과 경제적 지원에 관한 인지도 및 이용도가 높을수록 출산 계획 확률이 높아졌으며, 육아시설 확충에 대한 인지도 및 이용도는 출산 계획 가능성에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 또한 이삼식, 최효진, 정혜은(2010)의 연구에서도 국공립시설 및 직장 어린이집 규모가 출산에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 분석된 바 있다. 이삼식, 최효진, 정혜은(2010)의 연구는 정성호(2012)의 연구와 마찬가지로 2009년 전국 결혼 및 출산 동향 조사 자료를 활용하였으나 출산변수는 지역별 합계출산율 및 기대자녀 수로 달리 사용하여 분석하였다.

출산의 경우 신가계경제학에 따르면 자녀양육의 직접비용을 줄임으로써 자녀에 대한 수요를 증가시킨다는 측면에서 출산에 긍정적인 영향을 미친다고 기대할 수 있다. 이러한 관점에서 국내 보육료 지원 정책이 출산율 제고에 긍정적인 영향을 미치기 위해서는 앞서 논의한 바와 같이 가계 내 양육비 부담 완화에 긍정적인 정책 효과를 미치는 것이 선행되어야

할 것이다. 그럼에도 불구하고, 앞서 살펴본 비용분석의 경우, 결과적으로 시설 이용에 따른 추가비용 등의 이유로 여전히 시설 이용에 따른 경제적 부담을 가지고 있으며, 또한 보육료 지원에도 불구하고 가계소득 대비 보육료 지출은 감소하지 않는 것으로 분석되었다. 이는 보육료 지원에 따른 경제적 부담 감소에도 불구하고, 부모가 자녀의 수보다는 질을 추구하는 관점에서 교육에 대한 투자가 더 이루어질 가능성이 있고, 현재의 보육료 지원 정책이 실질적으로 경제적 부담 완화 기능을 충분히 하지 못한다고 이해할 수 있다. 즉, 양육비용 절감이 출산에 유의한 영향을 미치기 위해서는 비용 절감에 대한 체감도가 높아야 할 것으로, 총양육비용 측면에서 고려할 필요가 있다. 박미경, 조민효(2014)의 연구에서도 보육료 지원 정책에 따른 비용 감소 효과가 지원 금액에 비해서 매우 낮은 상황으로 출산율 제고를 위한 정책 효과로서의 의미가 미미하다고 분석 하였다.

〈표 2-5〉 출산에 관한 선행연구

연구	분석자료	분석방법	종속변수	독립변수	분석결과
송헌재, 우석진 (2015)	시도별 보육료 예산 금액 (2001~2012), 시도별 출산율, 여성경제활동 참가 등	동적패널모형/ 고정효과모형	합계출산율	보육료 예산	( + )
서문희, 이혜민 (2014)	보육실태조사 (2004, 2009, 2012), 전문가 일반국민 인식조사	이중 차감법	추가출산 의사	보육비용 지원 여부	( + ) *인식조사결과 는 반대*
김정호, 홍석철 (2013)	2009년도 전국 보육실태조사 (가구조사)	Probit 회귀모형	추가 자녀 출산 의사	보육료 지원 혜택 여부	.

연구	분석자료	분석방법	종속변수	독립변수	분석결과
민연경, 이명석 (2013)	OECD, UNDP, World Values Survey (2000~2007년)	패널교정 표준 오차(Panel Standard Errors: PCSE) 모델	합계출산율	보육재정지원 (GDP 대비 Family-Day care 지출)	(+)
정성호 (2012)	2009년 전국 결혼 및 출산 동향 조사	로지스틱 회귀분석	출산 계획 의도 (추가자녀 계획 유무)	자녀보육비 지원에 대한 인지도, 이용도	(+) *자녀 수에 따라 차이가 있음.*
				육아지원시설 확충 <sup>1)</sup> 의 인지도, 이용도	.
서문희 (2010)	2009년도 전국 보육실태조사 (가구조사)	프로그램 논리모형, 다중 회귀분석, 다분류 회귀분석	추가출산 의사	차등보육료 지원	(-)
				영아 기본보조금	.
				만 5세아 무상보육	.
				두자녀 보육료 추가 지원	(+)
				장애아 무상보육	.
양육비용 지원 정책 만족도	.				
이삼식, 최효진, 정혜은 (2010)	2009년 전국 결혼 및 출산 동향 조사	다중 회귀분석	출산율 (합계출산율, 지역별 합계출산율, 기대자녀 수)	영유아 보육·유아교육비 지원 이용률	(+) *횡단면적인 접근에서는 유의미하지 않음.*
				국공립 보육시설의 수	.
				직장보육시설 규모	.
유계숙 (2009)	2007년 전국 출산동향조사	로지스틱 회귀분석	2007년 출산 여부	보육비 지원 수혜 여부	(+)

주: 플러스(+)는 정적인 영향, 마이너스(-)는 부적인 영향, '.'은 분석 결과 유의미하지 않음.

1) 육아지원시설 확충: 종일제 육아지원 시설 확충, 시간제 육아 보육시설 확충, 직장 내 보육 육아시설 확충, 국공립 보육시설 확충, 보육시설 미이용 아동 양육비 지원.

해외 연구 사례의 경우 양육비 지원 및 수당 지급 정책과 같은 보육 지원 정책은 출산에 긍정적인 효과가 있는 것으로 분석된 사례가 다수 있는 것으로 나타났다. 관련 연구에 따르면 양육 및 보육 지원 정책은 출산 시기를 앞당기거나 셋째 자녀 출산에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

〈표 2-6〉 외국의 자녀양육·영유아보육·유아학비 지원 정책의 효과성 분석 사례

연구자 (연도)	대상국가	분석자료	분석방법	종속변수	정책변수	출산에 미치는 영향
Lappegård (2010)	노르웨이	1995~2002	헤저드 모델	둘째 및 셋째 자녀 출산	자녀 양육비 지원	둘째자녀 출산과 U 패턴, 셋째 자녀 출산에 긍정적 효과
Haan & Wrohlich (2009)	독일	2000~2007	이산선택 모델	취업 및 출산 결정	자녀양육 보조금	취업여성에게 제공하는 보조금은 효과가 없음, 보편적 지원은 긍정적 효과
Lappegård (2009)	노르웨이	1998~2005	propensity score matching	둘째 및 셋째 자녀 출산	보육수당	출산 시기 앞당김.
Vikat (2004)	핀란드	1988~2000	생존분석	첫째, 둘째 및 셋째 자녀 출산율	가정 보육수당	셋째 자녀 출산에 긍정적 영향, 둘째 자녀 출산에 효과 없음.

자료: 이삼식, 최효진, 정혜은(2010), p.23 재인용.

## 제2절 이론적 논의

국내의 양육지원 정책은 아동의 건전한 발달을 바탕으로 가계 내 양육 부담을 감소시키고, 부모의 일-가정양립을 지원하여 여성의 경제활동을 증진시키고 더 나아가서는 출산율을 제고하고자 하는 목표를 가지고 있

다. 이론적으로 보육료 지원 정책은 가계 내 실질 소득을 증대시키고 양육비용에 대한 부담을 경감시키는 측면이 있다. 이와 같은 상황에서 가계는 양육비지원으로 인한 소득효과가 발생하고 양육비 부담에 대한 경감으로 인한 여성의 기회비용에 대한 변화가 야기된다.

보육료 지원에 따른 양육비용의 감소는 자녀에 대한 재화 가격을 낮추는 효과뿐만 아니라 가계소득을 증대시키는 소득효과 측면에서 이해될 수 있다. 즉, 보육료 지원에 따른 비용 부담의 감소와 가계의 소득증대는 자녀에 대한 수요 증대를 예측할 수 있다. 다만, 자녀에 대한 수요 증대는 양에 대한 수요와 질에 대한 수요 관점에서 논의 될 수 있다. 양에 대한 수요가 증가한다면 출산이 증가하는 반면, 질에 대한 수요로 이어질 경우에는 정부가 기대한 출산증가 효과를 예측하기 어렵게 된다. 경제학적 관점에서 부모는 예산 제약하에서 자녀에 대한 최적의 수요를 창출하게 된다. 즉 효용을 극대화할 만큼의 자녀에 대한 수요를 발생시킨다. 소득효과 관점에서 가계소득이 증가하면 자녀에 대한 수요가 그만큼 증가하게 되지만, 증가는 질적인 측면과 양적인 측면의 증가 중에서 이루어지며 증가의 정도는 자녀라는 재화의 비용에 따라 달라진다. 자녀에 대한 비용은 출산과 양육에 따른 전반적인 비용의 관점에서 이해될 수 있다. 자녀가 일반적인 재화라고 가정할 경우, 자녀에 대한 비용이 증가할수록 해당 수요는 감소하는 것으로 예측할 수 있다. 이러한 관점에서 국내의 저출산 현상의 경우, 과도한 사교육비 등을 고려할 때, 부모들의 선호도가 양적인 부분보다 자녀의 질적인 부분에 더 의미를 두고 있을 가능성이 있음을 유추해 볼 수 있다. 이처럼 보육료 지원 확대에 따라서 실질적 가처분 소득이 증가하고 증가된 소득이 자녀의 질적 수준을 높이는 데 다시 투자된다면 소득 증대의 효과로 출산 증가를 기대하기는 어려운 상황이 된다. 양육지원에 따른 소득효과가 발생함에도 불구하고 출산에 대한 긍정적 효과가 발

생하지 않을 경우, 이는 자녀에 대한 선호가 양적인 추구에서 질적인 추구로 바뀐 측면과 출산과 양육에 대한 비용(기회비용 포함)이 너무 크기 때문인 것으로 이해될 수 있다. 또한 여성 임금의 상승으로 인한 가계 내 소득효과와 함께 출산과 양육에 따른 기회비용의 증가를 가져온다. 소득 효과 측면에서는 자녀에 대한 수요가 증가한다고 볼 수 있으나, 출산과 양육에 대한 기회비용이 증대된다는 측면에서는 자녀에 대한 수요가 감소하게 된다. 이러한 경우 소득효과와 기회비용에 따른 대체효과의 차이에 따라 자녀에 대한 수요가 결정된다고 볼 수 있다. 류덕현(2007)의 연구에서는 여성 임금이 상승함에 따라 출산과 양육에 대한 기회비용이 상승하여, 가계 내 소득효과가 있음에도 불구하고 출산이 감소한다고 분석하였다.

보육비용과 여성의 노동력의 관계를 살펴볼 때, 영유아기 자녀를 둔 부모의 노동공급은 보육비용과 보육시장 구조와 밀접한 관련이 있다. Connelly(1992)의 연구에서는 가구 내 어린자녀의 존재는 노동시장 진출에 매우 중요한 요소로 평가되며, 어린자녀가 있는 경우 여성의 유보임금(reservation wage)은 올라가고 노동시장 진출가능성은 낮아지게 된다고 논의하고 있다. 여성이 노동시장에 진출하지 않는 유인으로는 보육비용의 발생과 가계생산(home production) 측면에서 생산성이 더 높기 때문으로 이해될 수 있다. 이러한 논의를 바탕으로 Connelly(1992)의 연구에서는 가계 내에서의 생산성의 영향과 별도로 보육비용이 여성의 노동공급에 미치는 영향을 분석하였다. 해당 연구의 이론적 모형에 따르면, 여성의 노동시장 진입 여부는 자녀의 질과 여가에 따라 결정되며 자녀의 질은 부모가 자녀와 보내는 시간, 자녀가 보육시설에서 보내는 시간, 보육서비스 질, 가족 내 자녀 수, 자녀의 연령 함수로 정의되며, 시간 제약의 경우, 노동시간, 자녀양육시간, 여가시간의 합은 일정한 것으로 가정

하고 있다. 또한 노동시간에 따른 임금소득과 남편소득을 포함한 비노동 임金的 합을 일반재화와 보육비용에 대한 예산제약으로 정의하고 있다. 이러한 이론적 모형은 보육비용의 감소는 여성의 노동공급을 증가시킬 것으로 예측하고 있다. 해당 모형에서 노동시간과 자녀와 보내는 시간을 여성의 시간당 임금과 자녀양육시간에 의한 편익이 같아지는 수준으로 조정하게 된다고 제안한다. 이와 같은 모형을 바탕으로 분석한 결과, 보육비용(child care cost)이 증가할수록 여성의 노동시장 진출 가능성은 낮아지고, 미취학 자녀를 둔 여성의 취업률이 낮은 이유는 전적으로 높은 보육비용 때문인 것으로 나타났다. 또한 Connelly(1992)의 연구에 따르면 자녀 수가 일정할 때 부모가 자녀의 질을 추구하는 모형에서 자녀에 대한 생산함수가 부모의 양육시간과 시장 보육시간의 함수일 경우, 정부의 보육료 지원 정책은 소득효과가 큰 경우 여성의 경제활동이 감소할 가능성이 있다고 예측하고 있다(김정호, 홍석철, 2013 재인용).

일반적으로 기혼 여성의 노동시장은 저학력, 저임금, 저숙련 직종이 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다(최성은, 우석진, 2009). 저소득층의 경우 유보임금이 낮기 때문에 자녀양육에 따른 비용 부담이 클 경우에는 노동시장에 진입하지 않을 가능성이 높다. 또한 가계소득에 일정부분이나마 도움이 되고자 노동시장에 진입했던 저임금 직종의 여성들이 보육료 지원에 따른 소득효과가 클 경우, 이들은 오히려 노동시장에서 나오는 결과를 초래하게 된다. 이처럼 보육료 지원 정책은 가계 특성에 따라 다양한 영향을 미치게 된다. 또한 보육 지원 정책은 가계의 소득증대 효과와 함께, 여성의 양육에 대한 기회비용에 대한 변화를 가져온다. 실질적인 양육비용이 감소할 때 기대임금 수준도 낮아지며 여성의 노동공급은 증가하게 된다.

이처럼 보육료 지원 정책에 따른 정책 효과는 다양한 방향으로 이해될

수 있다. 우선적으로 가계 양육비 부담 감소가 전제되어야 할 뿐만 아니라 그에 따른 일·가정양립과 여성 노동 참여 활성화에 대한 정책 효과를 위해서는 비용 지원의 측면과 함께 제공되는 서비스 측면도 고려되어야 한다. 또한 보육료 지원 정책으로 일·가정양립을 지원하는 데에는 많은 한계가 있다. 보육 지원 정책과 함께, 직장 영역에서 이루어지는 일·가정양립이 함께 선행될 때에 보다 가시적인 정책 효과를 기대할 수 있을 것이다. 또한 지원 정책이 여성의 노동시장 참여를 활성화시키기 위해서는 국내 노동시장의 유연성이 더욱 확보되어야 할 필요가 있다. 또한 양육지원 정책은 일·가정양립을 충분히 지원하는 정책 특성이 보다 강화될 때, 해당 정책이 노동시장에 미치는 영향이 유의하게 나타날 것으로 기대된다.

양육지원 정책이 출산과 여성경제활동에 미치는 영향을 고려할 때, 출산에 미치는 영향의 경우 총자녀 양육비용의 감소 측면에서 출산에 긍정적 영향을 준다고 기대해 볼 수 있으나, 총자녀 양육비용 또는 출산비용 측면에서 정부의 지원비용이 차지하는 비율 또는 크기에 따라 출산에 미치는 영향이 달라질 수 있다. 영유아기 양육비용을 충분히 지원받고 있음에도 불구하고 향후 예측되는 양육비용이 매우 높은 상황이라면 영유아기의 양육지원 정책의 효과는 추가출산으로 이어지지 않을 가능성이 매우 높다.

이처럼 보육 지원 정책으로 여성의 경제활동을 촉진하고 향후 출산율 제고 효과를 기대하기 위해서는 출산과 양육에 따른 여성의 기회비용을 줄여줄 필요가 있다. 국내의 경우 일반적으로 여성이 노동을 중단하는 이유가 보육시설 이용 비용에 대한 부담 때문인 사례는 거의 없다. 비용 부담보다는 양육부담, 대체양육자의 부재, 시스템의 부재로 인해서 과비용을 부담해야하는 체계(민간베이비시터) 때문에 노동시장에서 자의적으로 이탈된다고 볼 수 있다. 오히려 국내의 지원 체계가 일·가정양립을 충분히



지원하지 못하기 때문에 추가적인 서비스 구매 비용을 요하는 상황이므로 이에 대한 비용 부담으로 인해 노동시장에서 이탈할 가능성이 있다. 고임금의 일자리가 아닐 경우 보육비용에 대한 기회비용을 고려할 때 저임금의 인력이 노동시장에서 이탈할 가능성이 있다. 이처럼 국내의 시설이용료 지원이 단순히 여성 노동공급을 증대시킨다고 기대하기에는 어려운 측면이 있다. 여성의 경제활동 활성화 측면에서, 출산 및 양육으로 인한 경력 단절의 위험을 낮춰주고 경력 유지에 도움이 되는 정책이 추진되어야 여성경제활동 제고에 효과가 나타날 것이다. 궁극적으로 양육지원 정책을 통한 출산율 제고 효과를 기대하기 위해서는 생애주기 관점에서 출산과 양육에 대한 기회비용을 줄여주는 정책 도입이 필요하다고 볼 수 있다.



# 제 3 장

## 정책 현황

제1절 보육 지원 정책

제2절 정책의 목표 및 한계



## 제1절 보육 지원 정책

「영유아보육법」의 제정(1991년), ‘새싹플랜(2006~2010년)’, ‘아이사랑플랜(2009~2012년)’ 등 보육에 대한 사회적 관심의 증대로 국가가 주도적으로 보육정책을 추진해왔다. 특히 2013년에 만 0~5세 영유아 무상보육이 시행됨에 따라 보육에 대한 국가의 역할이 확대되었다. 본 절에서는 보육 지원 개요, 영유아 보육료·유아학비 지원, 가정양육수당 등 보육 지원 정책의 변화, 서비스 이용 현황에 관하여 살펴보고자 한다.

### 1. 보육 지원 개요

보육 지원 정책은 대부분 비용 지원으로 2009~2015년까지의 보육예산을 살펴보기로 한다. 보육예산은 크게 어린이집 운영 지원, 보육 인프라 구축, 어린이집 지원, 가정양육수당 등으로 구분된다.

연도별 보육예산을 살펴보면 2009년 1,710,430백만 원에서 2015년에는 5,186,136백만 원으로 총액이 크게 증가하였다. 특히 본 연구의 분석 시 활용된 2009년과 2012년을 비교해보면 전체 총액의 차이는 약 1.8배이며, 무상보육 실시 전(2011년)과 2015년을 기준으로 보육예산을 비교해 보면 약 2.1배의 차이를 보인다. 보육예산은 대부분 항목에서 확대되었고, 보육료 지원 및 가정양육수당 지원 금액의 총액이 가장 크게 증가하였다. 반면, 보육 인프라 구축 부분에서는 큰 차이를 보이지 않는다.

#### 44 영유아 보육(돌봄) 지원 정책 평가와 정책 과제 - 보육료 지원 정책을 중심으로

〈표 3-1〉 연도별 보육예산(국비 기준)

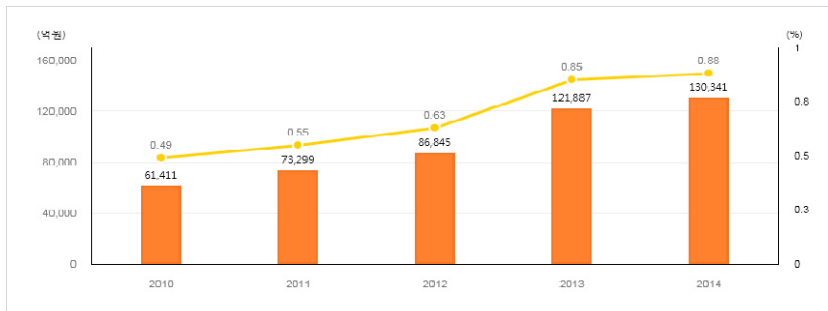
(단위: 백만 원)

구분	2009	2011	2012	2013	2014	2015
전체	1,710,430	2,478,380	3,028,567	4,146,625	5,273,950	5,186,136
어린이집 운영 지원	1,643,198	2,344,284	2,826,311	3,066,742	3,842,571	3,726,363
보육 인프라 구축	16,348	16,250	15,377	38,490	18,268	16,756
어린이집 평가인증운영	3,401	4,975	6,026	6,668	8,600	9,800
어린이집 지원	15,093	23,077	78,207	153,775	189,061	221,707
가정양육수당 지원 사업	32,390	89,794	102,646	880,950	1,215,319	1,211,510

자료: 보건복지부(각 연도), “보육사업안내”.

GDP 대비 보육재정 비율 또한 2010년에는 0.49%에서 2014년 기준 0.88%로 4년 사이에 약 2배 가까이 증가하였다. 이 예산은 〈표 3-1〉의 보육예산에서 시도교육청의 누리과정 최종예산을 합한 금액이다.

〔그림 3-1〕 GDP 대비 보육재정 비율



- 주: 1) 정부 사업: 보건복지부의 보육예산(국비+지방비)과 시도교육청의 누리과정 최종예산을 합한 금액임.  
 2) 지자체특수시책: 17개 시도 취합 자료.  
 3) GDP: 한국은행, 국내총생산(2010년 기준, 명목), 2014년 자료는 잠정치.
- 출처: 1) 보건복지부, 보육통계, 교육부, 시도교육청별 누리과정 예산편성 현황 자료.  
 2) 통계청. GDP 대비 보육재정 비율.  
[http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=3020](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=3020)에서 2016. 10. 25. 인출.

보육예산에 포함된 항목들을 살펴보면, 어린이집 운영 지원예산에는 보육교직원 인건비 지원, 보조교사, 대체교사, 영유아 보육료 지원, 어린이집 확충 등이 포함되며, 보육 인프라 구축에는 보육사업 관리, 육아종합지원센터 운영, 어린이집 교원 양성 지원 등의 항목이 포함된다. 어린이집 지원예산은 교재교구비, 차량운영비 등이다. 각 연도별로 예산 항목 분류의 큰 틀은 비슷하나 지원 내용에는 조금씩 차이가 있다.

〈표 3-2〉 보육예산 항목별 내용

구분	지원 내용
어린이집 운영 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보육교직원 인건비 지원: 국공립, 법인, 취약보육 담당 교직원 인건비</li> <li>· 보조교사, 대체교사 인건비</li> <li>· 농촌보육교사 특별수당</li> <li>· 영유아 보육료: 어린이집 이용 영유아 보육료</li> <li>· 시간차등형 보육 지원: 시간제보육 이용 영유아 보육료</li> <li>· 어린이집 기능보강: 어린이집 증개축, 개보수, 장비 구입비 등 환경 개선</li> <li>· 어린이집 확충</li> </ul>
보육 인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보육사업관리: 보육사업 행정 지원 및 홍보</li> <li>· 육아종합지원센터 운영</li> <li>· 어린이집 교원 양성 지원</li> <li>· 보육전자바우처 운영</li> <li>· 보육실태조사</li> <li>· 부모 모니터링단 운영 지원</li> <li>· 공익제보자 신고포상금</li> </ul>
어린이집 평가인증운영	
어린이집 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교재교구비</li> <li>· 차량운영비</li> <li>· 교사 근무 환경 개선비</li> <li>· 교사 겸 직원장 지원비</li> <li>· 농어촌 소재</li> <li>· 법인어린이집 지원</li> <li>· 공공형 어린이집</li> </ul>
가정양육수당 지원 사업	

자료: 보건복지부(2016). 보육사업안내.

보육예산 항목 중 영유아 보육료 지원에는 어린이집에 지원하는 기본 보육료가 포함된다. 기본보육료는 2006년부터 국·공립 보육시설과 민간 보육시설 간에 서비스 질 측면에서의 격차를 완화하기 위해 도입되어(서문희, 이해민, 2014, p.62), 정부 지원 어린이집<sup>2)</sup>을 제외한 민간, 가정, 직장, 부모협동 어린이집 중 만 0~2세 아동 또는 장애아를 보육하는 어린이집에 지원하고 있다(보건복지부, 2016).

## 2. 보육료 지원 및 서비스 이용 현황

1991년 「영유아보육법」의 제정 이후 보육에 대한 관심이 확대되어, 1992~2003년도에는 영유아가구의 소득에 따라 ‘차등보육료’를 지원하였다(한영선, 2014, p.90). 2004년부터는 대상과 지원범위를 확대하여 도시근로자가구 평균소득의 50%에 해당하는 가구에 지원되었고, 2006년에는 도시근로자가구 평균소득 70% 이하까지 확대되었다. 지원 대상 선정 기준은 ‘도시근로자 가구 월평균 소득’으로, 월평균 소득 이외에도 ‘소득인정액’을 기준으로 하였다(조병구, 조윤영, 김정호, 2007). 한편 2009년 7월부터는 보육료 지원 기준을 저소득층 중심의 ‘도시근로자가구 월평균 소득’에서 영유아 가구의 ‘소득분위’ 개념으로 변경하여 보육료 지원의 보편화를 위한 발판을 마련하였다(이혜원, 2013). 지원 계층 또한 기존의 5개 계층에서 3개 계층으로 간소화되어 지원 대상이 확대되었다(서문희, 이해민, 2014, p.51). 2011년부터는 영유아가구 소득 하위 70%까지 전액지원으로 확대하였고, 2012년에는 만 0~2세는 소득과 무관하게 전 계층 전액지원하였다. 만 5세의 경우에는 전 계층을 지원 대상

2) 정부 지원 어린이집이란 인건비를 지원받는 국공립, 사회복지법인, 법인·단체 등 영아전담, 장애아 전문 어린이집, 공공기관, 고용보험기금으로부터 운영비를 지원받는 직장 어린이집을 말함(보건복지부, 2016).



으로 확대하여 지원 금액을 연차적으로 인상하도록 하였다(보건복지부, 2012). 2012년은 기존의 소득계층별로 지원하던 것에서 벗어나 보육료 지원에 큰 확대가 있던 시기로, 영유아의 보육료 지원이 어린이집 이용의 확대로 이어졌다. 이 시기에 만 3~4세는 소득 하위 70%까지만 지원하였다. 2013년 3월부터 「영유아보육법」 개정으로 만 3~4세까지 전 계층 보육료 전액지원이 이루어져 만 0~5세 전 연령에 무상보육이 실시되었다. 2016년 현재 영유아 보육료 지원 정책은 지원 대상에 따라 만 0~5세 보육료, 장애아 보육료, 다문화 보육료, 방과 후 보육료, 시간 연장형 보육료로 구분되며 국·공립, 사회복지법인, 법인·단체, 직장, 가정, 부모협동, 민간어린이집을 이용하는 영유아를 대상으로 부모가 아이 행복카드로 보육료를 결제하면 정부가 해당 어린이집으로 입금하는 형태로 지원이 이루어지고 있다. 「영유아보육법」 제34조에 의해 만 0~5세(장애아의 경우, 만 12세 이하)면 누구나 소득수준과 무관하게 지원된다(보건복지부, 2016).

〈표 3-3〉 시설보육료 지원 기준 확대 추이(1999~2016년)

구분	만 0~2세	만 3~4세	만 5세
1999년	법정 저소득(전액), 도시근로자 가구평균소득 50%(40%)		-
2000년	법정 저소득(전액), 도시근로자 가구평균소득 46.7%(40%)		법정저소득(전액), 기타 저소득층 및 농어촌 지역 저소득층(전액)
2001년	법정 저소득(전액), 소득수준별 차등지원(특정한 기준 없음, 40%)		법정 저소득(전액), 기타 저소득층(전액)
2002년~ 2003년	법정 저소득(전액), 소득수준별 차등지원(특정한 기준 없음, 40%)		법정 저소득(전액), 기타 저소득층-농어촌(전액) 기타 저소득층-국고보조시설,(72%) 민간보육시설(84%)

48 영유아 보육(돌봄) 지원 정책 평가와 정책 과제 - 보육료 지원 정책을 중심으로

구분	만 0~2세	만 3~4세	만 5세
2004년	법정 저소득(전액), 최저생계비 120%(60%), 최저생계비 150%(40%)		법정 저소득(전액), 기타 저소득층-농어촌(전액) 기타 저소득층-국고보조시설(72%), 민간보육시설(84%)
2005년	법정 저소득(전액), 최저생계비 120%(80%), 도시근로자가구 가구평균소득 50%(60%), 도시근로자가구 가구평균소득 60%(30%)		도시근로자가구 가구평균소득 80%(전액)
2006년	법정 저소득(전액), 최저생계비 120%(전액), 도시근로자가구 가구평균소득 50%(70%), 도시근로자가구 가구평균소득 70%(40%)		도시근로자가구 가구평균소득 90%(전액), 농어촌-도시근로자가구 가구평균소득 100%(전액)
2007년	법정 저소득(전액), 최저생계비 120%(전액), 도시근로자가구 가구평균소득 50%(80%), 도시근로자가구 가구평균소득 70%(50%), 도시근로자 가구평균소득 100%(20%)		도시근로자가구 가구평균소득 100%(전액)
2008년	법정 저소득(전액), 최저생계비 120%(전액), 도시근로자가구 가구평균소득 50%(80%), 도시근로자가구 가구평균소득 70%(60%), 도시근로자 가구평균소득 100%(30%)		도시근로자가구 가구평균소득 100%(전액)
2009년~ 2010년	영유아가구 소득 하위 50%(전액), 영유아가구 소득 하위 60%(60%), 영유아가구 소득 하위 70%(30%),		영유아가구 소득 하위 70%(전액)
2011년	영유아가구 소득 하위 70% 이하 전액지원		
2012년	전 계층 전액지원	소득 하위 70% 이하 전액지원	전 계층 전액지원
2013년~ 2016년	전 계층 전액지원		

주: 보육료 지원 단계 대비 지원 비율은 괄호 안에 표기하였음.  
 자료: 1) 이해원(2013), 재구성.  
 2) 보건복지부(각 연도), 보육사업안내.

연령별 보육료 지원 금액을 자세히 살펴보면, 2016년 6월 종일반을 기준으로 만 0세 418,000원, 만 1세 368,000원, 만 2세 304,000원, 만 3~5세 220,000원이 지원된다. 특히, 정부 미지원 시설에는 만 0~2세를 대상으로 아동 1인당 연령별 지원 단가 기준을 적용하여 추가 금액을 지원하고 있다. 만 0세의 경우 383,000원, 만 1세 185,000원, 만 2세 121,000원이 지원되고, 장애아의 경우 402,000원의 금액이 시설에 지원된다. 즉 아동 1인당 지원받는 보육료 총액은 부모보육료와 시설에 지원하는 기본보육료를 합한 금액으로, 만 0세의 경우에는 801,000원, 만 1세는 553,000원, 만 2세는 425,000원이 지원되는 것이다. 이러한 지원은 아동이 잠시 어린이집을 이용하는 경우에도 매달 동일한 금액으로 지원받게 된다는 한계를 보인다(백선희, 2012).

〈표 3-4〉 보육료 지원 금액(2016년 6월 기준)

(단위: 원)

지원대상	지원비율	연령	지원단가			
			종일		야간	24시
			부모보육료	기본보육료		
어린이집 이용 만 0~5세	100%	만 0세	418,000	383,000	418,000	627,000
		만 1세	368,000	185,000	368,000	552,000
		만 2세	304,000	121,000	304,000	456,000
		만 3세	220,000		220,000	330,000
		만 4세	220,000		220,000	330,000
		만 5세	220,000		220,000	330,000

자료: 보건복지부(2016), 보육사업안내.

이러한 보육료 지원 체계는 2016년 7월 만 0~2세 맞춤형 보육<sup>3)</sup>이 실시됨에 따라 변화를 보였다. 기존의 종일반이 종일반, 맞춤형으로 구분되었고, 부모보육료 및 기본보육료의 단가는 상승되었다. 종일반을 기준으로 만 0세는 430,000원, 만 1세 378,000원, 만 2세 313,000원이 지원되며, 만 3~5세의 경우에는 기존의 지원 단가와 동일하게 적용된다. 또한 맞춤형의 경우에는 긴급보육바우처 월 60,000원을 제공하여 맞춤형 보육시간 이외에 어린이집을 추가 이용할 때 15시간 지원하도록 하고 있다.

그러나 이러한 정부의 지원에도 불구하고, 보육기관 이용 시 소요되는 특별활동비, 입학금, 행사비, 현장학습비, 기타 비용 등에 관한 추가비용이 통제되고 있지 않아 보육비에 대한 부모의 부담이 크게 줄지 않고 있다는 지적도 있다(백선희, 2012; 이혜원, 2013). 특히 만 3세~5세의 유아가 정부 미지원 시설을 이용할 경우 수납 한도액이 정해져 있어서, 정부 지원금 220,000원을 제외하고 차액을 부모가 부담하고 있다. 예를 들어, 서울시의 경우 민간, 가정어린이집의 보육료 수납 한도액은 만 3세 292,000원, 만 4세 278,000원, 만 5세 278,000원으로 각각 72,000원, 58,000원, 58,000원을 부모가 추가로 부담하고 있다. 이러한 차액은 어린이집 유형별, 연령별 차이를 보이며 시·도의 기준에 따라 30,000원~76,000원 정도의 차이가 난다. 즉, 이 금액에 기타 보육료까지 합치면 부모의 부담이 적지 않다는 것이다(이혜원, 2013).

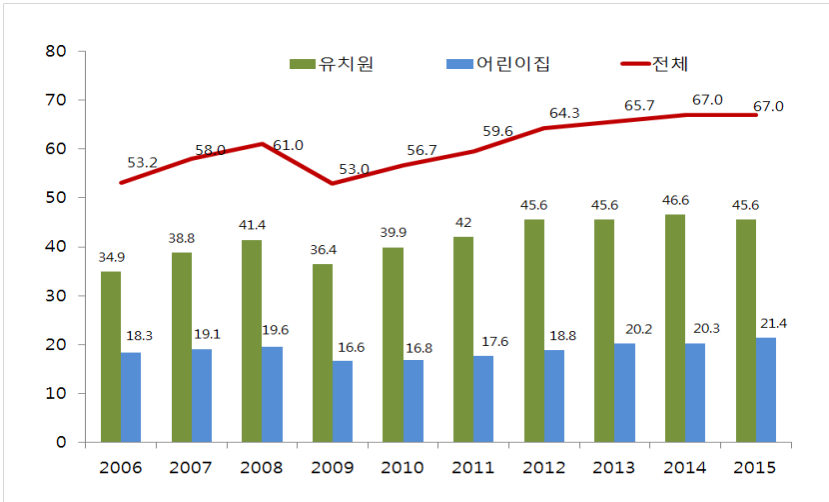
이와 같은 보육료 지원의 확대와 논의 속에서 시설을 이용하는 영유아의 수는 지속적으로 증가하고 있다. [그림 3-2]는 영유아 시설 이용률의 변화 양상을 보여주는 것으로, 2015년을 기준으로 만 0~5세 영유아 중 어린이집 이용률은 45.6%이고, 유치원 이용률은 21.4%로 전체 영유아

3) 맞춤형 보육이란 아이와 부모의 보육서비스에 대한 요구에 맞게 지원을 다양화하고자 시행하는 제도로, 맞벌이 가정, 장애 등 장시간 어린이집 이용이 필요한 가구에게 필요한 만큼 충분한 보육서비스를 지원하는 것을 말한다(보건복지부 홈페이지에서 2016.11.25. 인출).

중 67.0%가 어린이집 또는 유치원을 이용하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 2012년에는 만 0~2세, 만 5세 아동의 전 계층 전액지원으로 크게 확대됨에 따라 보육료를 지원받는 아동의 수가 크게 증가하여, 2012년을 기준으로 영유아의 60% 이상이 계속해서 보육시설을 이용하고 있는 것으로 나타났다. 자세한 사항은 <표 3-5>와 같다.

[그림 3-2] 영유아 시설(어린이집·유치원) 이용률(2006~2015년)

(단위: 년, %)



자료: 보건복지부(각 연도), 보육통계연보.

<표 3-5> 영유아 시설(어린이집·유치원) 이용 현황(2006~2015년)

(단위: 명, %)

연도	전체 아동 수	어린이집		유치원		합계	
		재원아동	이용률	재원아동	이용률	재원아동	이용률
2015	3,187,718	1,452,813	45.6	682,553	21.4	2,135,366	67.0
2014	3,210,156	1,496,671	46.6	652,546	20.3	2,149,217	67.0
2013	3,264,476	1,486,980	45.6	658,188	20.2	2,145,168	65.7

52 영유아 보육(돌봄) 지원 정책 평가와 정책 과제 - 보육료 지원 정책을 중심으로

연도	전체 아동 수	어린이집		유치원		합계	
		재원아동	이용률	재원아동	이용률	재원아동	이용률
2012	3,265,160	1,487,361	45.6	613,749	18.8	2,101,110	64.3
2011	3,212,933	1,348,729	42.0	564,834	17.6	1,913,563	59.6
2010	3,208,694	1,279,910	39.9	538,587	16.8	1,818,497	56.7
2009	3,229,577	1,175,049	36.4	537,361	16.6	1,712,410	53.0
2008	2,744,597	1,135,502	41.4	537,822	19.6	1,673,324	61.0
2007	2,832,282	1,099,933	38.8	541,550	19.1	1,641,483	58.0
2006	2,980,232	1,040,361	34.9	545,812	18.3	1,586,173	53.2

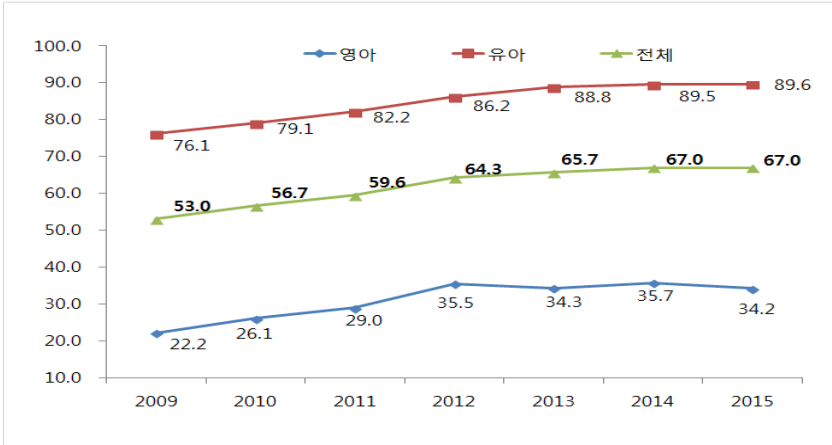
주: 1) 2006~2008년 전체 아동 수는 추계 아동 수를 이용하여 계산하였음.  
 2) 2009~2015년은 주민등록 아동(만 0~5세) 전체 아동 수를 기준으로 비율을 계산하였음.  
 자료: 보건복지부(각 연도), 보육통계연보.

영아와 유아의 영유아시설 이용률을 비교해보면, 영유아 모두 계속해서 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 영아의 경우, 무상보육이 실시된 2012년 전후를 비교해보면 2011년에는 29.0%, 2012년에는 5.2%가 증가한 34.2%의 영아가 보육시설을 이용하였다. 2015년 기준으로 살펴보면 전체 영아 중 34.2%가 보육시설을 이용하고 있는 것으로 나타났다. 유아의 경우에도 2011년(82.2%)에 비하여 2012년도에는 89.6%로 증가하였으며, 2009년부터 꾸준히 증가하여 2015년 현재 89.5%가 보육시설을 이용하고 있다(그림 3-3 참조).

우리나라의 영유아 연령별 시설 이용률과 OECD 국가들의 보육·교육 시설의 등록률을 비교해보았다. [그림 3-4]를 보면, 만 0~2세 중 OECD 28개 국가의 평균은 34.4%로, 우리나라는 그보다 다소 높게 이용하는 편이며, 만 3~5세의 경우에는 OECD 34개 국가의 평균(83.8%)보다도 매우 높게 나타난다(그림 3-5 참조).

[그림 3-3] 연령별 영유아 시설 이용률(2009~2015년)

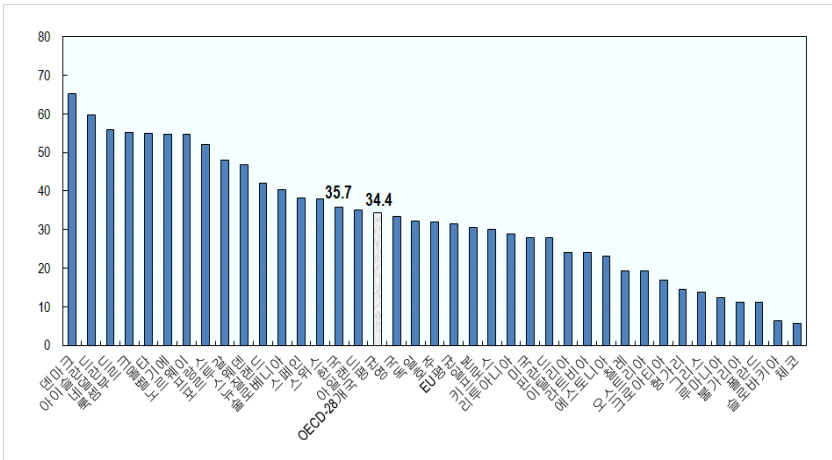
(단위: 년, %)



주: 주민등록 기준으로 연령을 구분함.  
 자료: 보건복지부(각 연도), 보육통계연보.

[그림 3-4] OECD 국가들의 만 0~2세 보육·교육시설 등록률(2014년)

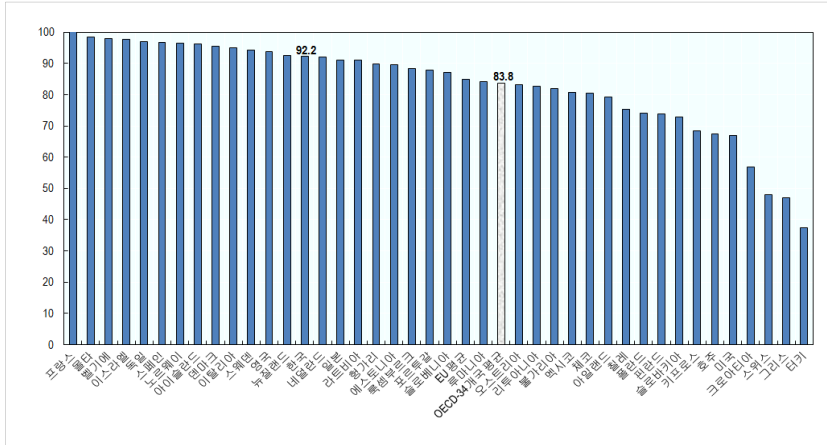
(단위: %)



자료: OECD family data(2016.11.24. 인출).

[그림 3-5] OECD 국가들의 만 3~5세 보육·교육시설 등록률(2014년)

(단위: %)



주: 만 3~5세 영유아보육시설 이용률의 기준과 보육통계의 기준과는 차이가 있음.  
 자료: OECD family data(2016.11.24. 인출).

### 3. 양육수당

정부는 2009년 7월 이후 보육시설을 이용하지 않는 만 0~1세 아동을 둔 일정소득 이하(최저생계비의 120% 이하)의 가정을 위한 양육수당 제도를 도입하였으며, 이는 시설 이용 아동과의 형평성 차원에서 도입되었다는 논의가 있다(최성은, 우석진, 2009, p.17-18; 한영선, 2014, p.90). 2011년부터는 지원 대상 아동 연령과 지원금을 확대하여 만 0세아 20만 원, 만 1세아 15만 원, 만 2세아 월 10만 원을 지원하였다(보건복지부, 2011). 2012년에는 장애아동에도 양육수당을 도입하여 어린이 집을 미이용하는 등록장애아동에 대하여 취학 전까지 소득수준과 무관하게 지원하기 시작하였다. 이후 2013년부터 정부는 양육수당을 전 계층으로 확대하여, 만 5세 이하의 자녀를 양육하는 부모라면 소득과 무관하게 지원받을 수 있게 되었다(보건복지부, 2013).



〈표 3-6〉 양육수당 지원 현황(2009~2016년)

구분	지원연령	지원대상	지원금액
2009년 7월 ~2010년	만 0~1세	최저생계비 120% 이하	월 10만 원
2011년	36개월 미만	월 가구 소득(4인 기준) 173만 원 이하	만 0세: 월 20만 원 만 1세: 월 15만 원 만 2세: 월 10만 원
2012년	만 0~2세	월 가구 소득(4인 기준) 180만 원 이하	만 0세: 월 20만 원 만 1세: 월 15만 원 만 2세: 월 10만 원
	만 0~2세 (농어촌)	농가 소득 연간 4000만 원 미만	연령별 보육료 지원 단가의 45%
	만 0~5세 (장애아동)	소득 무관	만 0~2세: 월 20만 원 만 3세~취학전 만 5세: 월 10만 원
2013년~ 2016년	만 0~5세	전 계층 지원	만 0세: 월 20만 원 만 1세: 월 15만 원 만 2~5세: 10만 원

자료: 보건복지부(각 연도), 보육사업안내.

2016년 6월 현재 기준으로 어린이집·유치원·종일제 아이돌봄서비스 등을 이용하지 않고 가정에서 영유아를 양육하는 경우, 초등학교 미취학 만 84개월 미만 전 계층 아동을 대상으로 가정양육수당이 지원되며, 지원 금액은 10만~20만 원이다. 연령별 양육수당 지원 금액은 〈표 3-7〉과 같다. 0세~11개월 영아는 20만 원, 12개월~23개월 영아는 15만 원, 36개월 이상의 유아에게는 10만 원이 지급되고 있으며, 농어촌 양육수당과 장애아동수당은 다소 차별적인 금액을 지원하고 있는 상황이다. 양육수당의 경우, 시설 이용료 지원 금액 대비 지원의 형평성 차원에서 많은 논란이 있는 상황으로 금액 인상에 대한 의견들이 있으나, 한편으로는 여성경제활동 제고 측면에서 양육수당 인상이 미칠 영향을 우려하고 있다.

〈표 3-7〉 2016년 양육수당 지원 금액 (2016년 6월 기준)

연령(개월)	양육수당	연령(개월)	농어촌 양육수당	연령(개월)	장애아동 양육수당
0~11	200천 원	0~11	200천 원	0~35	200천 원
12~23	150천 원	12~23	177천 원		
24~35	100천 원	24~35	156천 원		
36개월 이상~ 84개월 미만	100천 원	36~47	129천 원	36개월 이상~ 84개월 미만	100천 원
	100천 원	48개월 이상~ 84개월 미만	100천 원		
	100천 원		100천 원		
	100천 원		100천 원		

자료: 보건복지부(2016), 보육사업안내.

〈표 3-8〉은 가정양육수당 지원 아동 현황이다. 만 0~5세 전 계층을 대상으로 무상보육이 실시된 2013년 이후 그 수는 크게 증가하였고, 2015년 현재 1,009,346명의 아동이 가정양육수당을 지원받고 있다.

연령별 수급 현황을 살펴볼 때, 만 0~1세의 비중이 높게 나타나고 있으며, 지원 대상의 확대에 따라 지원 아동 수 또한 확대되었다.

〈표 3-8〉 가정양육수당 지원 아동 현황(2011~2015년)

(단위: 명)

구분	0세아	1세아	2세아	3세아	4세아	5세아	6세 이상	계
2015	386,361	310,212	132,195	66,546	40,139	37,894	35,999	1,009,346
2014	383,389	309,908	145,075	60,126	39,152	34,803	39,883	1,012,336
2013	385,585	346,952	145,049	63,164	38,360	40,445	40,929	1,060,484
2012	37,727	44,128	18,486	.	.	.	.	102,700
2011	36,662	38,450	14,644	.	.	.	.	89,756

주: 1) 매년 말일 기준.

2) 2012년의 경우 만 3~6세 장애아, 농어촌 양육수당 지원아동 포함.

자료: 보육통합정보시스템.

## 제2절 정책의 목표 및 한계

국내의 보육 지원 정책은 소득수준에 따른 선별적 지원에서 점진적으로 대상을 확대해 왔으며, 현재 전 계층 무상보육 정책을 시행하고 있다. 현재의 무상보육 정책은 기존의 선별적 지원에서 보편적 지원으로 정책의 특성을 전면적으로 바꾸어 놓았다. 기존의 정책 확대 과정을 살펴볼 때, 불평등 완화를 위한 자원의 재분배로서의 기능을 추구한 측면이 있으나, 현재는 이에 대한 특성은 사라졌다고 볼 수 있다. 지금과 같은 지원 체계하에서 불평등을 완화하는 자원의 재분배 관점에서 비효율적이라 볼 수 있고, 기회의 평등 측면에서는 형평적이라 볼 수 있다. 보육서비스에 대한 특성을 의무교육과 같은 관점에서 바라볼 때, 보편적 지원으로서의 변화는 매우 바람직하다고 볼 수 있다. 영유아기의 적절한 교육과 자극은 아동발달에 중요하게 작용할 뿐만 아니라 영유아기의 인적 자본에 대한 투자측면으로 이해될 수 있다(나정, 2014). 그럼에도 불구하고 우리나라는 무상보육 정책을 도입함에 있어서 정책 대상과 내용 및 파급효과에 대한 충분한 논의 없이 시행되었다는 비판이 대두되고 있으며(나정, 2014; 백선희, 2012; 윤희숙, 김인경, 2013), 보육의 가치나 보육서비스의 효과, 아동이나 부모의 특성 등에 대한 기초 분석이나 연구가 없이 시행되었다는 점에서 예산 문제, 공급 문제 등이 나타나게 되었다(김주경, 현재은, 2014).

이에 따라 현재의 보육 지원 정책은 불평등 완화를 위한 자원 재분배로서의 기능 측면에서는 여전히 많은 논란을 야기하고 있다. 김현진(2012)의 연구에서는 현재의 무상보육 정책이 계층 간 형평성에 반한다고 비판하고 있으며, 양육수당과 보육료 지원 수준에서의 형평성에 대한 제고가 필요하다고 제안하고 있다. 계층 간 형평성 제고 측면에서는 소득수준에

다른 차등지원이 더욱 바람직하다는 견해를 제안하고 있다. 또한 2012년 만 3~4세 대신에 만 0~2세 전면 무상보육이 우선 실시된 데에 따른 비판도 함께 제기하였다. 김헌진(2012)에 따르면, 가정양육이 더 권장되어야 할 영아를 대상으로 무상보육이 우선 실시된 상황은 매우 불합리한 것으로 평가하고 있다. 해당 연구에서 저자는 무상보육정책의 대상 확대 과정에서 사회적 형평성이 상실되었다고 비판하고 있다. 이러한 비판은 현재의 무상보육 체계에서는 더 이상 의미가 없다고 볼 수 있다. 다만, 불평등 완화를 위한 자원의 재분배 차원에서 소득수준별 차등지원에 대한 논의는 지속적으로 이루어질 필요가 있다. 과연 현재의 지원 체계에서 빈곤아동에 대한 보육과 교육의 불평등 문제는 충분히 해소되었는가에 대한 깊은 성찰이 요구된다. 또한 양육수당과 시설 이용에 따른 지원수준의 격차는 영아기 가정양육에 대한 기회를 충분히 누리지 못하게 하는 유인책이 될 수도 있다. 즉, 현재의 지원 체계는 영아기 바람직한 가정양육에 대한 유인책이 결여되어 있다고 볼 수 있다. 이에 따라 부모의 양육에 대한 선택권도 제한받는 측면이 있는 것으로 이해할 수 있다. 다른 한편으로는 양육수당을 통한 가정양육지원이 여성의 경제활동을 제한한다는 측면에서 바람직하지 않은 정책 방향일 수 있다는 의견도 논의되고 있다(윤홍식, 2009). 이러한 관점에서 가정양육수당을 보육료 지원 수준으로 확대하는 데에는 다양한 파급효과를 가져올 것으로 예측되기 때문에 신중한 검토가 요구된다.

본 연구에서는 보육료 지원 정책으로 분석 대상을 한정하고 있기 때문에, 보다 근본적으로 서비스 이용에 따른 보육료 지원 정책의 한계 및 비판적 내용을 검토할 필요가 있다. 보육료 지원 정책의 획기적인 확대는 저출산 완화를 위한 정책수단으로서의 기대에 따른다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 기존 연구에서 보육료 지원 확대가 다자녀 출산에 크게

기여하지 못한다는 분석을 바탕으로 보육료 지원 정책의 효율성에 대한 문제 제기를 하고 있다(김정호, 홍석철, 2013). 해당 연구에서는 보육료 지원 정책의 가시적인 효과를 위해서는 노동시장의 변화가 수반되어야 한다고 제안하고 있다. 양질의 일자리 정책으로 영유아 모의 노동시장 퇴출을 낮추고 진입을 활성화해야 한다는 것이다. 해당 정책이 목표했던 정책 효과를 충분히 제시하지 못하고 있는 또 다른 이유는 기존의 지원 체계가 전혀 정책목표에 부합되도록 설계되지 못한 측면이 있기 때문이다. 여성의 경제활동 촉진을 정책목표의 하나로 보고 있음에도 불구하고, 기존의 무상보육 정책은 이를 위한 체계적인 유인 체계를 가지고 있지 못했다. 국내의 보육서비스의 이용은 일·가정양립을 위한 기능보다는 보편적 아동보육 및 교육적 특성을 더 많이 내포하고 있다고 볼 수 있다. 기존 연구에서도 모의 취업 상태와 같은 가계 특성에 따른 이용시설의 유형이나 이용시간 등의 차이는 존재하나 서비스 이용 여부와 부모의 취업 상태 간에 특별한 관련성이 없는 것으로 분석된 바 있다(윤홍식, 2009). 이는 국내 보육료 지원 정책이 전적으로 소득수준을 기준으로 제공되기 때문에 모의 취업 특성과 같은 가계 특성에 따른 서비스 이용 차별화를 기대하기 어려운 구조적 특성을 내포하고 있다. 이러한 상황에서 보육료 지원 정책의 확대에 따른 여성경제활동의 증가를 기대하기는 어려운 측면이 있다. 이러한 논의를 바탕으로, 정부는 2016년 7월 기준으로 맞춤형 보육을 도입하여 모의 근로상태와 같은 수요자 특성에 따라 무상보육서비스 시간을 차별화하여 제공하고 있다. 수요자의 특성에 따른 차별화된 서비스 제공 체계를 통해서 보육서비스에 대한 실수요자의 욕구를 조금 더 충족시켜서 일·가정양립 지원 기능이 조금 더 강화될 것으로 기대된다. 또한 건전한 아동발달을 정책의 기본목표로 추구하고 있음에도 불구하고, 이를 위한 체계적인 정책 개선 노력이 미흡한 측면이 있다. 부모의 관점보다는

보육서비스의 실수요자인 영유아의 관점에서 정책 설계가 이루어질 필요가 있다. 아동발달 측면에서 시설보육의 질적 향상, 영아기 아동의 가정양육 활성화를 위한 가정양육 지원 확대 및 양육수당 수준에 대한 검토가 필요하다. 또한 출산율 제고 측면에서는 전체적인 출산에 따른 기회비용을 낮추는 방향으로 정책이 설계되어야 하며 이는 앞서 논의된 내용과 일맥상통하는 측면이 있다. 대상별 충분한 서비스 시간의 제공과 함께 일가정양립 등 다른 정책과의 연계 측면을 더욱 면밀히 고려할 필요가 있다.

보육료 지원 정책의 확대 과정은 실질적으로 면밀한 분석과 검토를 바탕으로 전개되기보다는 정치적 상황과 사회적 요구에 따라 급진적으로 확대된 측면이 강하다. 소득계층에 따른 지원에서 전 계층 지원으로 바뀔 때 따라, 무상보육의 실시로 인해 서비스 과수요를 창출할 뿐만 아니라 단시간 이용에 대해서도 전일제 보육료를 지원해야 하는 상황은 예산 운용 측면에서 비효율을 초래한다. 특히 영아의 경우 1인당 지원액은 기본 보육료까지 고려한다면 매우 큰 금액으로 단시간 이용하는 아동에 대한 지원이 무차별적으로 이루어질 경우 예산집행 측면에서 정책의 비효율을 초래한다(백선희, 2012).

이 밖에 무상보육을 표방하고 있음에도 불구하고, 실질적으로 무상이 되지 못하고 있다는 한계가 있다. 서비스 이용에 따른 추가비용이 여전히 가계 부담으로 남아 있는 상황이다. 특별활동에 대한 과도한 비용 부담과 함께, 정부가 서비스 비용을 지원하는 보육시간 내에 유료의 특별활동이 이루어지는 것에 대한 문제도 제기되고 있다(백선희, 2013). 이에 따라 추가비용에 대한 적절한 규제와 국공립 및 공공형 시설 확대를 통한 사용자 비용 절감 효과를 유도할 필요가 있다. 또한 무상보육을 바탕으로 모든 영유아에게 차별 없는 보편적인 서비스 지원을 목표로 하는 상황에서 가능한 한 표준화된 수준의 보육서비스 공급이 전제되어야 할 것이다.

# 제 4 장

## 정책 효과성 분석

제1절 분석 자료 및 방법

제2절 가계 보육비 및 교육비에 미친 영향

제3절 여성의 경제활동에 미친 영향

제4절 출산에 미친 영향





# 4

## 정책 효과성 분석 <<

본 장에서 이루어진 보육정책의 효과성 분석은 비용, 여성의 경제활동, 출산 세 가지 측면에서 논의하고 있으며, 이들의 정책 효과를 취업모 가구와 비취업모 가구로 나누어 봄으로써 모의 경제활동 여부에 따른 정책 효과의 차이를 분석하였다.

### 제1절 분석 자료 및 방법

#### 1. 분석자료

본 연구에서는 전국보육실태조사 자료를 이용하였다. 보육실태조사는 연도별 보육 분야의 변화와 효과를 국가 수준에서 파악하고, 이를 바탕으로 보육의 방향을 가늠하는 척도를 마련하기 위해, 매 3년마다 진행되는 조사이다. 2004년에 처음 실시되었으며, 2009년, 2012년, 2015년 총 4번 시행되었다(김은설 등, 2016).

본 연구에서 이용한 데이터는 2009년, 2012년 데이터로 보육비 지원의 확대 시기와 맞물려 정책의 변화와 효과를 볼 수 있는 시기이다. 2012년은 만 0~2세와 만 5세에 대해 전면 무상보육이 실시된 해로, 해당 시점을 기준으로 2012년 자료와 2009년 자료를 활용하여 정책 효과를 분석하고자 한다. 2009년 보육실태조사(가구조사)는 총 4,901가구를 대상으로 조사하였으며, 조사 대상 아동 수는 총 7,455명이다. 또한 2012년 보

육실태조사의 조사 대상 영유아 가구는 총 2,528가구이고, 총 아동 수는 3,343명이다. 이들 중 본 연구의 분석 대상 영유아는 2009년 3,204명, 2012년 3,261명으로 총 6,465명이다.<sup>4)</sup>

본 연구에서 이용한 데이터의 특성은 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 분석 대상의 특성

(단위: 명, %)

특성		2009	2012
모 연령(세)		32.92	33.68
모 학력	고졸	1,416(44.2)	1,229(37.7)
	전문대 졸	655(20.4)	672(20.6)
	대학교졸업 이상	1,133(35.4)	1,360(41.7)
모 취업	취업	1,081(33.7)	1,181(36.2)
	비취업	2,123(66.3)	2,080(63.8)
부 연령(세)		35.69	36.49
부 학력	고졸	1,267(40.1)	1076(33.5)
	전문대 졸	488(15.4)	527(16.4)
	대학교졸업 이상	1,405(44.5)	1,605(50.0)
아동 연령	만 0세	645(20.1)	798(24.5)
	만 1세	559(17.4)	519(15.9)
	만 2세	514(16.0)	427(13.1)
	만 3세	506(15.8)	497(15.2)
	만 4세	482(15.0)	552(16.9)
	만 5세	498(15.5)	468(14.4)
아동 성별	남성	1,646(51.4)	1,750(53.7)
	여성	1,558(48.6)	1,511(46.3)

4) 본 연구의 분석 단위는 아동을 기준으로 하고 있음.

특성		2009	2012
국공립시설	국공립	1,566(84.1)	1,886(85.2)
	사립	297(15.9)	328(14.8)
이용 시설	어린이집	615(31.3)	727(31.4)
	유치원	1,248(63.5)	1,487(64.2)
	기타 시설	101(5.2)	102(4.4)
시설 이용 기간(개월)		10.98	12.94
평균 총자녀 수		1.87	1.85
평균 가구소득 (만 원)		312.55	381.62
월평균 지출 (만 원)		248.32	299.64
주택 소유	자가	1,697(53.0)	1,720(52.7)
	비자가	1,507(47.0)	1,541(47.3)
거주 지역	대도시	1,257(39.2)	1,287(39.5)
	중소도시	1,389(43.4)	1,322(40.5)
	읍면	558(17.4)	652(20.0)
총계		3,204(49.56)	3,261(50.44)

## 2. 분석방법 및 모형

본 연구에서는 정책 효과 분석을 위해 전 계층 무상보육 정책 확대 대상 집단과 비교 집단 간 평균 성과의 차이를 분석하는 회귀모형 이중차분법(Difference in differences, DID)을 이용하여 정책 확대의 인과효과를 추정하였다.

정책 효과를 평가함에 있어서 이중차분법을 활용한다는 것은, 정책시행 시점에 정책수혜 대상 그룹과 비수혜 그룹 간의 차이에서 정책시행 이전의 그룹 간 차이를 빼고, 실질적인 차이를 본다는 의미로 이해할 수 있다. 일반적으로, 특정 연도에 시행된 정책이 A변수에 미친 효과를 이중차분법을 활용하여 분석하고자 할 때, 정책수혜 대상이 되는 그룹(처치집

단, a)과 정책수혜 대상이 되지 않는 비교 그룹(통제집단, b)으로 나누어 다음과 같은 이중차분 추정치를 계산하게 된다(강창희, 이정민, 이석배, 김세움, 2013).

$$\text{이중차분 추정치} = (\overline{Avalue^1_a} - \overline{Avalue^1_b}) - (\overline{Avalue^0_a} - \overline{Avalue^0_b})$$

$\overline{Avalue^1_a}$  = 정책시행 시점의 처치집단(a그룹)의 평균 A값

$\overline{Avalue^1_b}$  = 정책시행 시점의 통제집단(b그룹)의 평균 A값

$\overline{Avalue^0_a}$  = 정책시행 전의 처치집단(a그룹)의 평균 A값

$\overline{Avalue^0_b}$  = 정책시행 전의 통제집단(b그룹)의 평균 A값

본 연구에서는 보육료 지원 정책<sup>5)</sup>이 가계양육비용과 여성의 경제활동, 출산을 제고에 미치는 영향을 이중차분법을 이용하여 분석하고 있다. 다만, 보육료 지원 정책의 경우 기존에도 소득수준별 차등지원이 이루어졌기 때문에, 연도별로 지원 정도가 달라진 상황으로, 기존 정책의 변화 정도에 따른 차이를 반영한 것으로 이해되어야 할 필요가 있다. 즉, 정책 효과의 비교 시 정책 도입 전후의 비교 측면보다는 정책의 확대 전후의 시기를 비교하는 관점으로 이해되어야 할 필요가 있다. 따라서 정책지원의 강도(intensity)의 차이에 따른 분석을 시도하여 정책의 처치강도(treatment intensity)에 따른 정책 효과를 살펴보고 있다(강창희, 박상근, 2009).

본 연구에서는 2009년 자료와 2012년의 자료를 결합자료<sup>6)</sup>로 구성하

5) 본 연구에서 보육료 지원 정책은 어린이집 이용에 대한 지원뿐 아니라, 유치원 이용에 따른 유아학비 지원을 모두 포괄하는 의미로 사용됨.

6) 이중차분법을 활용하기 위한 이상적인 자료는 균형 패널 자료로 볼 수 있으나, 일반적으로 전국표본 자료로 대표성을 충분히 가지고 있는 경우 횡단자료를 이용한 분석도 가능함.

여 2012년의 정책 확대 효과를 추정하고 있다. 이때의 추정식은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$Cost_{iyg} = \beta_0 + \beta_1 Year + \beta_2 Group + \beta_3 D(intensity) + X_{iyg}$$

$Cost_{iyg}$ 는  $y$ 연도에 연령 그룹 $g$ 에 속하는  $i$ 의 비용으로 이해될 수 있으며,  $Year$ 는 시기를 나타내는 연도 터미이며,  $Group$ 은 분석 대상 집단을 각각 구분하는 터미 변수에 해당하며  $D(intensity)$ 는 정책강도 변수를 나타낸다.  $X$ 는 이 밖에 아동 특성, 모의 특성, 가구 특성 등을 나타내는 통제 변수를 의미한다. 본 추정식에서 정책 확대 효과는  $\beta_3$ 로 이해될 수 있다.

정책지원 현황에 따라 대상별 정책강도를 정의할 수 있다. 2009년과 2012년의 연령별 시설보육료 지원 정책 현황은 다음의 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 시설보육료 지원 기준(2009년, 2012년)

구분	만 0~2세	만 3~4세	만 5세
2009년	영유아가구 소득 하위 50%(전액), 영유아가구 소득 하위 60%(60%), 영유아가구 소득 하위 70%(30%),		영아가구 소득 하위 70% 이하(전액지원)
2012년	전 계층 전액지원	소득 하위 70% 이하 전액지원	전 계층 전액지원

주: 보육료 지원 단가 대비 지원 비율은 괄호 안에 표기하였음.  
자료: 보건복지부(각 연도), 보육사업안내 재구성.

대상별 정책강도는 <표 4-3>과 같이 정의하였다. 우선 2012년 만 0~2세와 만 5세의 경우 전 계층 무상보육이 실시되었기 때문에 정책의 강도는 '1'로 정의하였으며, 2012년 만 3~4세의 경우 소득 하위 70%까지 전액지원이 이루어졌기 때문에 정책의 처치강도를 '0.7'로 정의하였다.

2009년의 경우 만 5세의 경우는 2012년 만 4세와 마찬가지로 소득 하위 70%에 대한 전액지원이 이루어졌기 때문에 정책 처치강도를 '0.7'로 정의하였다. 2009년 만 0~4세의 경우 소득수준별 차등지원이 이루어졌으며, 차등기준은 소득 50~70%로 세분화되어 있는 상황으로 이들의 중간 값인 '0.6'을 정책 처치강도(정책강도)로 정의하였다.

〈표 4-3〉 대상별 정책강도

구분	만 0~2세	만 3~4세	만 5세
2009	0.6	0.6	0.7
2012	1	0.7	1

이와 같은 기본 가정하에 각각의 종속변수에 대해서 회귀모형 이중차분법을 실시하였다. 첫 번째는 만 0~2세와 만 3~4세 그룹의 이중차분 분석을 시도하여, 2012년 영아기(0~2세) 무상보육 확대에 따른 효과를 평가하고, 두 번째는 만 4세 그룹과 만 5세 그룹의 이중차분분석을 시도하여 2012년 만 5세 무상보육 확대에 따른 효과를 평가하였다.

## 제2절 가계 보육비 및 교육비에 미친 영향

### 1. 영아기 보육료 지원 확대

가계양육비 부담에 미친 영향을 분석함에 있어서 비용변수는 3가지 변수를 이용하였다. 비용변수는 아동 1인당 부담하는 금액을 기준으로 분석에 활용하였다. 첫 번째는 시설(어린이집, 유치원) 이용 비용, 두 번째는 시설 이용뿐만 아니라 추가적인 사교육 및 개인 대리양육비용 부담 등

을 포함한 시설 이용 및 교육 비용, 세 번째는 가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율 변수를 이용하였다. 각 변수에 대한 세부적인 내용은 다음의 <표 4-4>와 같다.

<표 4-4> 보육 및 교육 비용 변수

변수명	설명
시설 이용 비용	보육료 및 교육비와 기관에 납부하는 현장 학습비, 특기 교육비, 교재비, 급·간식비, 종일반 비용, 차량 운행비, 행사비, 기타 총 8개 항목을 포함한 총계
시설 이용 및 교육 비용	1인당 시설에 내는 총비용뿐만 아니라, 학원 및 문화센터 이용 비용, 개인 양육지원 서비스 이용 시 지불하는 월평균 비용(월연, 비월연) <sup>1)</sup> 의 총계
가계지출	지난 1년(3개월)동안 월평균 지출액(소비+비소비)
가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율	지난 1년 동안 월평균 지출액을 이용하여 월평균 지출액 대비 1인당 총 보육 및 교육 비용이 차지하는 비율

주: 1) 현물 지급 시 현금으로 환산하여 기록하도록 함.

앞서 설명한 바와 같이, 만 0~2세와 만 3~4세 그룹의 이중차분 분석을 통하여 2012년 영아기(0~2세) 무상보육 확대에 따른 효과를 평가하고자 한다. 시설 이용 영유아를 대상으로 분석하였으며, 연도별 분석 대상 현황은 다음과 같다.

<표 4-5> 영아기 분석 대상 현황: 가계 보육비 및 교육비

(단위: 명)

구분	만 0~2세	만 3~4세	전체
2009	548	924	1,472
2012	826	1,025	1,851
전체	1,374	1,949	3,323

이중차분법을 활용하여 정책 효과를 분석하는 경우, 2012년에 만 0~2세를 대상으로 보육 지원 정책의 확대에 따른 인과효과는 2012년 측정된 만 0~2세와 만 3~4세의 평균 1인당 시설 이용 비용 차이에서 2009년에 측정된 만 0~2세와 만 3~4세의 평균 이용 비용의 차이를 한 번 더 차감해 주는 방법으로 분석된다. <표 4-6>은 해당 그룹의 각 연도별 보육 및 교육 비용 차이를 나타낸다.

<표 4-6> 영아기 시설 이용 비용

(단위: 천 원)

구분	만 0~2세	만 3~4세	차이 (만 0~2세 - 만 3~4세)
2009	175.93	234.62	-58.69
2012	42.51	224.68	-182.17
차이 (2012-2009)	-133.42	-9.94	-123.48

2012년 측정된 두 집단 간의 비용 차이는 2012년의 지원 정책 확대 효과와 정책 확대 이전의 비용 차이가 결합된 차이이고, 2009년에 측정된 두 그룹 간의 비용 차이는 정책 확대 이전의 비용 차이만을 포함한다. 이에 따라 2012년의 두 집단 간의 비용 차이에서 기존의 비용 차이를 제거함으로써 정책 확대 이전의 비용 차이 효과를 제거할 수 있게 된다. 결국 보육료 지원 정책 확대에 따른 비용 절감 효과는 (-182.17천 원) -(-58.69천 원)인 -123.48천 원이라고 볼 수 있다. 즉, 만 0~2세 무상보육 정책 도입에 따라, 부모가 부담하는 시설 이용료는 월평균 약 123,000원 정도 감소한 것으로 이해될 수 있다.

시설 이용 비용뿐만 아니라 개인 양육지원 서비스 이용 및 사교육비용 등을 포함한 총비용 차이는 <표 4-7>과 같다.



〈표 4-7〉 영아기 시설 이용 및 교육 비용

(단위: 천 원)

구분	만 0~2세	만 3~4세	차이 (만 0~2세 - 만 3~4세)
2009	123.02	283.26	-160.24
2012	84.8	306.02	-221.22
차이 (2012-2009)	-38.22	22.76	-60.98

평균비용 비교를 통해서 살펴본바, 영아기 보육료 지원 정책의 비용 절감은 월평균 약 60,000원인 것으로 나타났다.

영아기 가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율 현황은 〈표 4-8〉과 같다.

〈표 4-8〉 영아기 가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율

(단위: %)

구분	만 0~2세	만 3~4세	차이 (만 0~2세 - 만 3~4세)
2009	4.6748	11.3379	-6.6631
2012	2.7100	10.0102	-7.3002
차이 (2012-2009)	-1.9648	-1.3277	-0.6371

만 0~2세에 비해서 만 3~4세 그룹이 사교육 등의 교육비 지출이 높기 때문에 전반적으로 가계소비에서 차지하는 비율 또한 높게 나타났다. 평균비용을 통해서 살펴본바, 만 0~2세 무상보육 실시에 따라, 보육 및 교육 비용이 가계소비에서 차지하는 비율이 약 0.6% 포인트 감소한 것으로 나타났다.

영아기 보육료 지원 확대 효과분석 대상은 만 0~2세 그룹과 만 3~4세 그룹에 제한되므로 이들 그룹에 대한 정책강도는 다음의 값을 활용하여

분석하였다.

〈표 4-9〉 영아기 대상별 정책강도

구분	만 0~2세	만 3~4세
2009	0.6	0.6
2012	1	0.7

### 가. 기본 모형

가계양육비용 부담에 미친 영향을 아동 및 가구 특성을 고려하지 않고 단순이중차분모형으로 분석하였다. 분석 결과, 3개의 모든 비용변수에 대해서 정책 효과가 유의한 것으로 나타났다. 보육료 지원 대상이 되는 소득 기준을 10% 인상할 경우 1인당 시설 이용 비용은 약 49.4%의 감소 효과가 있는 것으로 나타났으며, 시설 이용 및 교육 비용도 36.7%의 감소 효과가 있는 것으로 분석되었다. 또한 가계지출에서 차지하는 시설 이용 및 교육비 지출 비율도 1.23% 포인트 감소 효과가 있는 것으로 분석되었다.

〈표 4-10〉 영아기 가계 보육비 및 교육비에 미친 영향

구분	시설 이용 비용	시설 이용 및 교육 비용	가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율
연도(2009년)			
2012년	0.3591***	0.3438***	-0.5599
아동 연령(만 3~4세)			
만 0~2세	-0.8200***	-0.9041***	-3.2057***
정책 확대 효과	-4.9449***	-3.6742***	-12.3487***
R <sup>2</sup>	0.3049	0.2413	0.1795
N	3323	3323	3322

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

## 나. 확장 모형

앞서 분석된 결과를 바탕으로 아동 특성 및 가구 특성 변수를 통제할 경우에 어떠한 정책 효과를 보이고 있는지 분석하고자 한다. 이를 위해 통제 변수로 모의 연령, 모의 학력, 모의 취업 유무, 아동 성별, 아동 이용기관, 가구 소득, 총자녀 수, 주택 소유 여부, 지역 등의 변수가 이용되었다.

〈표 4-11〉 영아기 시설 이용 비용: 확장 모형

구분	모형 I	모형 II
모 연령	0.0047	0.0056
모 학력(고졸 이하)		
전문대 졸	0.1122+	0.0988
4년제 졸업 이상	0.1993*	0.1325*
총자녀 수	-0.2110***	-0.2088***
가계소득	0.0015***	0.0017***
주택 소유 여부(비자가)		
자가	0.0790	0.0710
지역 구분(대도시)		
중소도시	-0.0707	-0.0909+
읍면 지역	-0.4635**	-0.4205***
아동 성별(남성)		
여성	-0.0934+	-0.1003*
아동 연령(만 3~4세)		
만 0~2세	-0.7847***	-0.7567***
연도(2009년)		
2012년	0.2464**	0.2404**
국공립시설(사립)		
국공립		-0.8939***
이용 기간		0.006*

74 영유아 보육(돌봄) 지원 정책 평가와 정책 과제 - 보육료 지원 정책을 중심으로

구분	모형 I	모형 II
모 취업(비취업)		
취업		-0.2002***
정책 확대 효과	-5.0406***	-5.1747***
R <sup>2</sup>	0.3674	0.3814
N	3,323	3,186

+ p<0.1, \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

분석 결과 두 모형 모두에서 보육료 지원 대상이 되는 소득기준을 10% 인상할 경우 시설 이용 비용은 모형별로 각각 50.4%, 51.7% 감소하는 것으로 분석되었다. 만 0~2세 보육료 지원 확대의 경우 보육료 지원 금액이 커서 가계 내 보육비용 부담 경감에 큰 효과를 나타낸 것으로 분석된다. 이처럼 감소 효과가 큰 것은 영아의 경우 상대적으로 시설 이용에 따른 추가비용이 유아기보다 적기 때문에 보육료 지원이 시설 이용 비용 절감에 매우 크게 기여한 것으로 판단된다.

이 밖에 모의 학력수준, 가계소득, 주택 소유 여부, 지역 등의 변수가 시설 이용료에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 모형II에 의하면 취업 모 가구의 영아일수록 보육 및 교육 비용이 더 적은 것으로 나타났다. 이는 취업모 가구일수록 국공립시설 이용 가능성이 높은 것과 같이 이용시설의 차이에 기인한 것일 가능성이 있다. 또한 국공립시설을 이용하는 경우 민간시설을 이용하는 경우보다 비용 감소 효과가 8.9% 있는 것으로 분석되었다. 이는 부수적인 추가시설 이용료의 경우 국공립시설이나 민간시설이냐에 따른 비용 감소 효과가 차이가 있음을 의미한다.

시설 이용료 이외에 개별양육비용 및 사교육비용을 포함한 총비용에는 어떠한 영향이 있는지 분석한 결과는 <표 4-12>와 같다.

〈표 4-12〉 영아기 시설 이용 및 교육 비용: 확장 모형

구분	모형 I	모형 II
모 연령	0.0048	0.0050
모 학력(고졸 이하)		
전문대 졸	0.1466*	0.1258+
4년제 졸업 이상	0.2615***	0.1951**
총자녀 수	-0.3461***	-0.3414***
가계소득	0.0019***	0.0020***
주택 소유 여부(비자가)		
자가	0.0756	0.0725
지역 구분(대도시)		
중소도시	-0.0751	-0.0788
읍면 지역	-0.4954***	-0.4631***
아동 성별(남성)		
여성	-0.0509	-0.0544
아동 연령(만 3~4세)		
만 0~2세	-0.8703***	-0.8541***
연도(2009년)		
2012년	0.1976**	0.1938**
국공립시설(사립)		
국공립		-0.6361***
이용 기간		0.0058*
모 취업(비취업)		
취업		0.0806
정책 확대 효과	-3.8194***	-3.8839***
R <sup>2</sup>	0.3550	0.3547
N	3,323	3,186

+ p<0.1, \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

분석 결과 두 모형 모두에서 영아의 보육료 지원 대상이 되는 소득기준을 10% 인상할 경우 시설 이용 및 교육 비용은 모형별로 각각 38.1%,

38.8% 감소하는 것으로 분석되었다. 따라서 보육료 지원 정책은 전반적으로 양육비용 절감효과가 있는 것으로 이해될 수 있다.

또한 앞서 분석된 바와 같이, 모의 학력수준, 가계소득, 주택 소유 여부, 지역 등의 변수가 보육 및 교육 비용에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 추가적으로 모형Ⅱ에 의하면 국공립시설을 이용하는 경우 비용 감소 효과가 6.3% 더 있었던 것으로 나타났다. 시설 이용 비용에 추가 사교육 및 개인대리양육비용을 포함한 본 분석의 경우, 앞서 분석된 보육시설 이용료와 달리 취업모 가구와 비취업모 가구 아동 간의 유의한 비용 차이는 없는 것으로 분석되었다. 시설 이용료만 고려했을 때에는 전반적으로 국공립시설 이용 가능성이 많은 취업모 가구의 비용이 유의하게 낮았으나, 대리양육비용 및 사교육비용을 포함한 경우 이러한 효과는 사라지는 것으로 나타났다. 이는 취업모의 경우 시설 이용료 이외의 추가적인 비용을 부담할 가능성을 시사한다고 볼 수 있다.

마지막으로 해당 아동의 시설 이용 및 교육에 지출된 총비용이 가계지출에서 차지하는 비율에 미친 영향을 분석한 결과는 <표 4-13>과 같다.

<표 4-13> 영아기 가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율: 확장 모형

구분	모형 I	모형 II
모 연령	0.0079	0.0096
모 학력(고졸 이하)		
전문대 졸	0.4534	0.2195
4년제 졸업 이상	1.5028***	0.9801***
총자녀 수	-2.5113***	-2.2748***
가계소득	0.0022**	0.0011
주택 소유 여부(비자가)		
자가	-0.0535	-0.0352

구분	모형 I	모형 II
지역 구분(대도시)		
중소도시	-0.2722	-0.2366
읍면 지역	-2.3068***	-2.0147***
아동 성별(남성)		
여성	-0.0157	-0.0133
아동 연령(만 3~4세)		
만 0~2세	-3.3327***	-3.5014***
연도(2009년)		
2012년	-0.7655	-0.6781
국공립시설(사립)		
국공립		-3.5506***
이용 기간		-0.0308**
모 취업(비취업)		
취업		0.9891***
정책 확대 효과	-13.0593***	-12.8430***
R <sup>2</sup>	0.2639	0.2839
N	3,322	3,185

+ p<0.1, \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

분석 결과 두 모형 모두에서 보육료 지원 대상이 되는 소득기준을 10% 인상할 경우 가계소비에서 차지하는 시설 이용료 및 교육비 지출 비율은 모형별로 각각 1.30% 포인트, 1.28% 포인트 낮아지는 효과가 있는 것으로 분석되었다.

이 밖에 모의 학력수준, 가계소득, 지역 등의 변수가 가계 가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 추가적으로 모형II에 의하면 취업모 가구의 영아일수록 시설 이용료 및 교육비 지출이 가계소비에서 차지하는 비율이 더 높은 것으로 나타났다. 이는 취업모 가구의 양육비 부담이 더 클 가능성이 있음을 시사한다.

78 영유아 보육(돌봄) 지원 정책 평가와 정책 과제 - 보육료 지원 정책을 중심으로

〈표 4-14〉 영아기 가계 보육비 및 교육비에 미친 영향(종합)

구분	시설 이용 비용	시설 이용 및 교육 비용	가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율
모 연령	.	.	.
모 학력(고졸 이하)			
전문대 졸	( + ) *모형II에서는 유의미 하지 않음	( + )	.
4년제 졸업 이상	( + )	( + )	( + )
모 취업(비취업)			
취업	( - )	.	( + )
총자녀 수	( - )	( - )	( - )
가계소득	( + )	( + )	( - )
주택 소유 여부(비자가)			
자가	.	.	.
지역 구분(대도시)			
중소도시	( - ) *모형 I에서는 유의미 하지 않음	.	.
읍면 지역	( - )	( - )	( - )
아동 성별(남성)			
여성	( - )	.	.
아동 연령(만 3~4세)			
만 0~2세	( - )	( - )	( - )
연도(2009년)			
2012년	( + )	( + )	.
국공립시설(사립)			
국공립	( - )	( - )	( - )
이용 기간	( + )	( + )	( - )
정책 확대 효과	( - )	( - )	( - )

주: 플러스(+)는 정적인 영향, 마이너스(-)는 부적인 영향, '.'은 분석 결과 유의미하지 않음.



#### 다. 취업 유무에 따른 비교

앞서 분석된 내용에 따르면, 시설 이용 비용과 가계지출에서 차지하는 시설 이용료 및 교육비 지출 비율이 모의 취업 유무에 따라 다른 것으로 분석되었다. 이에 따라 해당 비용에 대한 정책 효과가 취업모 가구와 비취업모 가구에 어떠한 영향을 미쳤는지 각각 살펴보고자 한다.

이를 위해 모의 취업 유무에 따라 각각 해당 비용에 대한 정책 효과를 분석하였고, 그 결과는 <표 4-15>와 같다. 이 경우, 아동의 이용시설 유형 및 이용 기간이 포함된 모형 II로 분석하였다.

<표 4-15> 영아기 시설 이용 비용(모의 취업 유무)

구분	취업모	비취업모
모 연령	0.0138	-0.0023
모 학력(고졸 이하)		
전문대 졸	-0.0157	0.1619+
4년제 졸업 이상	0.0697	0.1611*
총자녀 수	-0.2392***	-0.2056***
가계소득	0.0016***	0.0019***
주택 소유 여부(비자가)		
자가	-0.0479	0.1520*
지역 구분(대도시)		
중소도시	-0.0667	-0.0998
읍면 지역	-0.4530***	-0.3772***
아동 성별(남성)		
여성	-0.0359	-0.1248+
아동 연령(만 3~4세)		
만 0~2세	-0.4842***	-0.9901***

구분	취업모	비취업모
연도(2009년)		
2012년	0.3154**	0.1761+
국공립시설(사립)		
국공립	-0.8408***	-0.9076***
이용 기간	0.0056	0.0065+
정책 확대 효과	-6.8166***	-3.9161***
R <sup>2</sup>	0.4510	0.3444
N	1,341	1,845

+p<0.1, \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

분석 결과 만 0~2세 보육료 지원 대상이 되는 소득기준을 10% 인상할 경우 1인당 시설 이용료는 취업모 가구와 비취업모 가구 모두 유의하게 감소하는 것으로 분석되었다. 다만, 취업모 가구의 감소 효과는 68.1%이며 비취업모 가구의 감소 효과는 39.1%로 다소 차이가 있는 것으로 나타났다. 이는 취업모 가구의 경우 소득수준별 차등지원 시기에는 지원 대상에서 제외되었다가 전 계층으로 확대됨에 따라, 지원 대상으로 포함되어 혜택을 누렸을 가능성이 있다. 또한 영아기의 경우 비취업모이면서 시설을 이용하는 경우는 기존에도 정책수혜 대상자였을 가능성이 높기 때문에 이러한 이유로 취업모 가구의 정책 효과가 더 크게 분석된 것으로 이해될 수 있다.

앞서 분석된 시설 이용 및 교육 비용이 가계지출에서 차지하는 비율에 미친 정책 효과를 분석한 결과는 <표 4-16>과 같다.

〈표 4-16〉 영아기 가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율(모의 취업 유무)

구분	취업모	비취업모
모 연령	0.1019*	-0.0444
모 학력(고졸 이하)		
전문대 졸	-0.0621	0.4672
4년제 졸업 이상	1.3142**	0.7445*
총자녀 수	-2.7026***	-1.9067***
가계소득	0.0017+	-0.0007
주택 소유 여부(비자가)		
자가	-0.6850+	0.4282+
지역 구분(대도시)		
중소도시	-0.5791	0.1297
읍면 지역	-2.3734***	-1.5808***
아동 성별(남성)		
여성	-0.0080	-0.0478
아동 연령(만 3~4세)		
만 0~2세	-2.7167***	-4.1912***
연도(2009년)		
2012년	-1.1272	-0.1479
국공립시설(사립)		
국공립	-3.0636***	-3.9346***
이용 기간	-0.0288+	-0.0343*
정책 확대 효과	-13.3714***	-12.4265***
R <sup>2</sup>	0.2492	0.3298
N	1,341	1,844

+p<0.1, \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

분석 결과, 앞서 분석된 결과와 마찬가지로 만 0~2세의 보육료 정책 대상의 확대는 취업모 가구와 비취업모 가구 모두에 유의한 효과를 미친 것으로 나타났다. 취업모 가구의 경우 가계지출대비 시설 이용료 및 교육

비 지출 비율을 1.3% 포인트 낮추는 효과가 있으며, 비취업모 가구의 경우에는 1.24% 포인트 낮추는 효과가 있는 것으로 분석되었다. 전반적으로 만 0~2세의 보육료 지원 대상의 확대는 비취업모 가구보다 취업모 가구에 더 큰 효과를 미친 것으로 판단된다.

〈표 4-17〉 영아기 가계 보육비 및 교육비에 미친 영향(모의 취업 유무)

구분	시설 이용 비용		가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율	
	취업모	비취업모	취업모	비취업모
모 연령	.	.	( + )	.
모 학력(고졸 이하)				
전문대 졸	.	( + )	.	.
4년제 졸업 이상	.	( + )	( + )	( + )
총자녀 수	( - )	( - )	( - )	( - )
가계소득	( + )	( + )	( + )	.
주택 소유 여부(비자가)				
자가	.	( + )	( - )	( + )
지역 구분(대도시)				
중소도시	.	.	.	.
읍면 지역	( - )	( - )	( - )	( - )
아동 성별(남성)				
여성	.	( - )	.	.
아동 연령(만 3~4세)				
만 0~2세	( - )	( - )	( - )	( - )
연도(2009년)				
2012년	( + )	( + )	.	.
국공립시설(사립)				
국공립	( - )	( - )	( - )	( - )
이용 기간				
정책 확대 효과	( - )	( - )	( - )	( - )

주: 플러스(+)는 정적인 영향, 마이너스(-)는 부적인 영향, '.'은 분석 결과 유의미하지 않음.

## 2. 유아기 보육료 지원 확대

앞서 설명한 바와 같이, 만 4세와 만 5세 그룹의 이중차분분석을 통하여 만 5세 그룹의 정책 확대에 따른 효과를 평가하고자 한다. 유아기 보육료 지원 확대에 따른 평가는 만 4~5세 아동 2,000명 중 보육시설 및 유아교육시설을 이용하는 1,968명을 대상으로 하였으며 연도별 분석 대상 현황은 다음과 같다.

〈표 4-18〉 유아기 분석 대상 현황: 가계 보육비 및 교육비

(단위: 명)

구분	만 4세	만 5세	전체
2009	467	492	959
2012	544	465	1,009
전체	1,011	957	1,968

앞서 설명된 바와 같이, 2012년 만 5세를 대상으로 보육 지원 정책의 확대에 따른 인과효과는 2012년에 측정된 만 5세와 만 4세의 평균 1인당 시설 이용 비용 차이에서 2009년에 측정된 만 5세와 만 4세의 평균 이용 비용의 차이를 한 번 더 차감해 주는 방법으로 분석된다. 〈표 4-19〉는 해당 그룹의 각 연도별 보육 및 교육 비용 차이를 나타낸다.

보육료 지원 정책 확대에 따른 비용 절감 효과는 (-3.61천 원) - (-13.4천 원)인 -9.79천 원이라고 볼 수 있다. 즉 만 5세 무상보육 정책 도입에 따라, 부모가 부담하는 시설 이용료는 월평균 약 97,000원 정도 감소한 것으로 이해될 수 있다. 이는 영아기 감소액 123,000원 보다 다소 낮은 금액으로, 영아기 보육료 지원 금액보다 만 5세 지원 금액이 낮기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 4-19〉 유아기 시설 이용 비용

(단위: 천 원)

구분	만 4세	만 5세	차이 (만 5세 - 만 4세)
2009	241.36	237.75	-3.61
2012	211.08	197.68	-13.4
차이 (2012-2009)	-30.28	-40.07	-9.79

시설 이용 비용뿐만 아니라 개인대리양육 서비스 이용 및 교육 비용 현황은 〈표 4-20〉과 같다.

〈표 4-20〉 유아기 시설 이용 및 교육 비용

(단위: 천 원)

구분	만 4세	만 5세	차이 (만 5세 - 만 4세)
2009	308.84	330.36	21.52
2012	323.85	329.8	5.95
차이 (2012-2009)	15.01	-0.56	-15.57

평균비용 비교를 통해서 살펴본바, 유아기 보육료 지원 정책의 비용 절감은 월평균 약 15,000원으로 나타났다.

앞서 조사된 1인당 보육 및 교육 총비용이 가계소비 지출 금액에서 차지하는 비율 현황은 〈표 4-21〉과 같다.

평균비교를 통해서 살펴본바, 유아기 무상보육 실시에 따라 보육 및 교육 비용이 가계소비에서 차지하는 비율이 약 0.01% 포인트 감소한 것으로 나타나 감소 효과가 매우 낮은 것으로 나타났다. 또한 이러한 수치는 앞서 분석된 영아기 감소 효과보다 낮은 것으로 나타났다.

유아기 보육료 지원 확대 효과 분석 대상은 만 4세 그룹과 만 5세 그룹

에 제한되므로 이들 그룹에 대한 정책강도는 다음의 값을 활용하여 분석하였다(표 4-22 참조).

〈표 4-21〉 유아기 가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율

(단위: %)

구분	만 4세	만 5세	차이 (만 5세 - 만 4세)
2009	12.6316	10.5185	-2.1131
2012	12.0945	9.9678	-2.1267
차이 (2012-2009)	-0.5371	-0.5507	-0.0136

〈표 4-22〉 유아기 대상별 정책강도

구분	만 4세	만 5세
2009년	0.6	0.7
2012년	0.7	1

## 가. 기본 모형

가계양육비용 부담에 미친 영향을 아동 및 가구 특성을 고려하지 않고 단순이중차분모형으로 분석하였다. 분석 결과, 3개의 비용변수 중 1인당 시설 이용 비용에만 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 1인당 시설 이용에 따른 비용은 만 5세 무상보육 대상 기준이 10% 확대될 경우, 10.9%의 비용 감소 효과가 있는 것으로 나타났으나, 시설 이용 및 교육 비용 및 가계지출에서 차지하는 비율에는 유의한 효과를 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 이와 같은 결과는 앞서 분석된 영아기 정책 확대 효과와 상반된 결과로, 보육료 지원 확대에 따른 연령별 효과가 다를 수 있음을 시사하고 있다.

〈표 4-23〉 유아기 가계 보육비 및 교육비에 미친 영향

구분	시설 이용 비용	시설 이용 및 교육 비용	가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율
아동 연령(만 4세)			
만 5세	-0.0379	0.1373	-2.1064**
연도(2009년)			
2012년	-0.08270	0.2133	-0.5304
정책 확대 효과	-1.0920*	-.76925	-0.0679
R <sup>2</sup>	0.0262	0.0018	0.0213
N	1,968	2,000	1,979

+p<0.1, \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

## 나. 확장 모형

앞서 분석된 결과를 바탕으로 아동 특성 및 가구 특성 변수를 통제할 경우에 어떠한 정책 효과를 보이고 있는지 분석하고자 한다. 이를 위해 통제 변수로 모의 연령, 모의 학력, 모의 취업 유무, 아동 성별, 아동 이용기관, 가구 소득, 총자녀 수, 주택 소유 여부, 지역 등의 변수가 이용되었다.

〈표 4-24〉 유아기 시설 이용 비용: 확장 모형

구분	모형 I	모형 II
모 연령	0.0070	0.0072
모 학력(고졸 이하)		
전문대 졸	0.0604	0.0439
4년제 졸업 이상	0.3053***	0.1816**
총자녀 수	-0.2717***	-0.1690***
가계소득	0.0015***	0.0014***
주택 소유 여부(비자가)		
자가	0.0603	0.0451



구분	모형 I	모형 II
지역 구분(대도시)		
중소도시	-0.1152*	-0.1077*
읍면 지역	-0.7963***	-0.6121***
아동 성별(남성)		
여성	0.0225	0.0207
아동 연령(만 4세)		
만 5세	-0.1198	-0.0109
연도(2009년)		
2012년	-0.1737+	-0.1097
국공립시설(사립)		
국공립		-1.3837***
어린이집 이용(유치원)		
어린이집		-0.1724**
이용 기간		-0.0008
모 취업(비취업)		
취업		-0.1115*
정책 확대 효과	-1.1090*	-1.5012**
R <sup>2</sup>	0.2344	0.4290
N	1,968	1,827

+p<0.1, \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

분석 결과 두 모형 모두에서 만 5세의 보육료 지원 대상 소득기준을 10% 인상할 경우, 시설 이용 비용은 모형별로 각각 11.0%, 15.0% 감소하는 것으로 분석되었다.

이 밖에 모의 학력수준, 총자녀 수, 가계소득, 지역 등의 변수가 시설 이용료에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 추가적으로 모형II에 의하면 취업모 가구의 유아일수록 보육 및 교육 비용이 더 적은 것으로 나타났다. 이는 영아기 분석 결과와 마찬가지로, 취업모 가구일수록 국공립시설 이용 가능성이 높은 것과 같이 이용시설의 차이에 기인한 것일 가능성

이 있다. 또한 국공립시설을 이용하는 경우 민간시설을 이용하는 경우보다 비용 감소 효과가 13.8% 있는 것으로 분석되었다. 이는 부수적인 추가 시설 이용료의 경우 국공립시설이나 민간시설이냐에 따른 비용 감소 효과가 차이가 있음을 의미한다. 국공립과 민간의 비용 차이가 영아기 분석 결과(8.9%)보다 높게 분석된 이유는 유아기의 경우 시설에서 추가적으로 실시되는 특별활동이 많으며 그에 따른 비용 차이가 영아기보다 많다는 것을 의미한다. 또한 유치원을 이용하는 경우보다 어린이집을 이용하는 경우 1.7%의 비용 절감 효과가 있는 것으로 나타났다.

시설 이용료 이외에 개인 양육 서비스 비용 및 사교육비용을 포함한 총 비용에는 어떠한 영향이 있는지 분석한 결과는 <표 4-25>와 같다.

<표 4-25> 유아기 시설 이용 및 교육 비용: 확장 모형

구분	모형 I	모형 II
모 연령	0.0059	0.0049
모 학력(고졸 이하)		
전문대 졸	0.1598**	0.1397**
4년제 졸업 이상	0.3060***	0.2025***
총자녀 수	-0.2865***	-0.2355***
가계소득	0.0017***	0.0017***
주택 소유 여부(비자가)		
자가	0.0480	0.0363
지역 구분(대도시)		
중소도시	0.0096	0.0282
읍면 지역	-0.5352***	-0.4384***
아동 성별(남성)		
여성	-0.0157	-0.0206
아동 연령(만 4세)		
만 5세	0.0079	0.0293

구분	모형 I	모형 II
연도(2009년)		
2012년	-0.1871*	-0.1908*
국공립시설(사립)		
국공립		-0.6748***
어린이집 이용(유치원)		
어린이집		-0.2345***
이용 기간		-0.0009
모 취업(비취업)		
취업		-0.0153
정책 확대 효과	-0.2215	-0.2990
R <sup>2</sup>	0.2904	0.3446
N	1,968	1,827

+p<0.1, \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

분석 결과 두 모형 모두에서 만 5세의 보육료 지원 대상 소득기준을 10% 인상할 경우, 시설 이용 및 교육 비용에는 유의한 효과를 미치지 못한 것으로 분석되었다. 이는 실질적인 시설 이용 비용을 감소시키는 효과는 있었으나, 1인당 아동에게 지출되는 시설 이용 및 교육 비용에는 영향을 미치지 못한 것으로, 추가적인 사교육 등을 통한 지출이 있음을 시사한다. 이러한 상황에서 가계에서 체감하는 비용 부담에 대한 경감 효과는 미미할 것으로 판단된다. 이는 영아기 분석 결과와 상반되는 결과로, 영아기의 보육료 지원 정책은 전체적인 시설 이용 및 교육 비용을 감소시키는 효과가 있었으나, 유아기의 보육료 지원 정책은 총양육비 관점에서 비용 절감 효과가 덜하다고 볼 수 있다.

이 밖에 모의 학력수준, 총자녀 수, 가계소득 등의 변수가 보육 및 교육 비용에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 추가적으로 모형II에 의하면 국공립시설을 이용하는 경우 비용 감소 효과가 6.7% 더 있었던 것으로

나타나, 전반적으로 국공립시설을 이용하는 경우에는 민간시설을 이용하는 경우보다 시설 이용 및 교육 비용의 감소 효과가 더 큰 것으로 이해할 수 있다. 어린이집을 이용하는 경우 유치원을 이용하는 경우에 비해서 2.3% 비용의 감소 효과가 있는 것으로 나타났다.

마지막으로 해당 아동의 시설 이용료 및 교육비 지출이 가계지출에서 차지하는 비율이 미친 영향을 분석한 결과는 <표 4-26>과 같다.

<표 4-26> 유아기 가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율: 확장 모형

구분	모형 I	모형 II
모 연령	-0.0017	-0.0020
모 학력(고졸 이하)		
전문대 졸	0.6161	0.3266
4년제 졸업 이상	1.7960***	0.8364*
총자녀 수	-2.9445***	-2.4354***
가계소득	0.0012	-0.0014
주택 소유 여부(비자가)		
자가	-0.6189+	-0.5275+
지역 구분(대도시)		
중소도시	-0.5322	-0.1721
읍면 지역	-3.4379***	-2.6389***
아동 성별(남성)		
여성	-0.2804	-0.2443
아동 연령(만 4세)		
만 5세	-0.4019	-0.5032
연도(2009년)		
2012년	-2.2368***	-2.3754***
국공립시설(사립)		
국공립		-4.2240***
어린이집 이용(유치원)		
어린이집 이용		-2.2436***

구분	모형 I	모형 II
이용 기간		-0.0159
모 취업(비취업)		
취업		0.5347+
정책 확대 효과	-0.8130	-0.5599
R <sup>2</sup>	0.1483	0.2308
N	1,967	1,826

+p<0.1, \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

분석 결과 두 모형 모두에서 보육료 지원 대상의 확대는 가계소비에서 차지하는 시설 이용료 및 교육비 비율에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다.

이 밖에 모의 학력수준, 총자녀 수, 주택 소유 여부, 지역 등의 변수가 시설 이용료에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 추가적으로 모형II에 의하면 국공립시설을 이용할수록, 어린이집을 이용할수록 각각 4.2% 포인트, 2.2% 포인트 비용 감소 효과가 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-27〉 유아기 가계 보육비 및 교육비에 미친 영향(종합)

구분	시설 이용 비용	시설 이용 및 교육 비용	가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율
모 연령	.	.	.
모 학력(고졸 이하)			
전문대 졸	.	( + )	.
4년제 졸업 이상	( + )	( + )	( + )
모 취업(비취업)			
취업	( - )	.	( + )
총자녀 수	( - )	( - )	( - )
가계소득	( + )	( + )	.

92 영유아 보육(돌봄) 지원 정책 평가와 정책 과제 - 보육료 지원 정책을 중심으로

구분	시설 이용 비용	시설 이용 및 교육 비용	가계지출 대비 보육비 및 교육비 지출 비율
주택 소유 여부(비자가)			
자가	.	.	( - )
지역 구분(대도시)			
중소도시	( - )	.	.
읍면 지역	( - )	( - )	( - )
아동 성별(남성)			
여성	.	.	.
아동 연령(만 4세)			
만 5세	.	.	.
연도(2009년)			
2012년	( - )	( - )	( - )
	*모형II에서는 유의 미하지 않음.		
국공립시설(사립)			
국공립	( - )	( - )	( - )
어린이집 이용(유치원)			
어린이집 이용	( - )	( - )	( - )
이용 기간	.	.	.
정책 확대 효과	( - )	.	.

주: 플러스(+)는 정적인 영향, 마이너스(-)는 부적인 영향, '.'은 분석 결과 유의미하지 않음.

#### 다. 취업 유무에 따른 비교

앞서 분석된 결과, 시설 이용 비용이 취업모 가구와 비취업모 가구 간에 차이가 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 해당 비용에 있어서 정책 효과가 취업모 가구와 비취업모 가구에 어떠한 영향을 미쳤는지 각각 살펴 보고자 한다.

이를 위해 모의 취업 유무에 따라 각각 해당 비용에 대한 정책 효과를

분석한 결과는 다음과 같다. 이 경우, 국공립시설 이용 여부 및 아동의 이용시설 유형이 포함된 모형Ⅱ로 분석하였다.

〈표 4-28〉 유아기 시설 이용 비용(모의 취업 유무)

구분	취업모	비취업모
모 연령	0.0167+	-0.0015
모 학력(고졸 이하)		
전문대 졸	0.1323	-0.0242
4년제 졸업 이상	0.2542**	0.1224
총자녀 수	-0.1930**	-0.1513**
가계소득	0.0012***	0.0018
주택 소유 여부(비자가)		
자가	-0.0231	0.0977
지역 구분(대도시)		
중소도시	-0.0989	-0.0880
읍면 지역	-0.6648***	-0.5394
아동 성별(남성)		
여성	0.1008	-0.0414
아동 연령(만 4세)		
만 5세	-0.0917	0.0737
연도(2009년)		
2012년	-0.3007*	0.0561
국공립시설(사립)		
국공립	-1.3572***	-1.4114***
어린이집 이용(유치원)		
어린이집 이용	-0.1889*	-0.1598*
이용 기간	0.0008	-0.0018
정책 확대 효과	-1.1332+	-1.9211**
R <sup>2</sup>	0.4786	0.4042
N	767	1,060

+p<0.1, \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

분석 결과 유아기 보육료 지원 대상이 되는 소득기준을 10% 인상할 경우 1인당 시설 이용료는 취업모 가구와 비취업모 가구 모두에서 유의하게 감소하는 것으로 분석되었다. 다만, 취업모 가구의 감소 효과는 11.3%로 유의수준 0.1 수준에서 유의한 반면, 비취업모 가구의 경우 19.2%의 감소 효과로 유의수준 0.01 수준에서 유의하다. 이처럼 시설 이용료에서 취업모보다 비취업모 가구에 훨씬 더 유효한 비용 절감 효과를 가져온 것으로 판단된다. 영아기의 경우 취업모 가구의 감소 효과가 월등히 높았던 것과 다소 차이가 있는 결과로, 연령별 지원 정책이 대상별로 다른 효과를 가져올 수 있음을 시사한다.

이 밖에 사교육을 포함한 시설 이용 및 교육 비용과 해당 비용이 가계 지출에서 차지하는 비율을 분석한 경우, 두 집단 모두에 유의한 정책 효과가 없는 것으로 나타났다.

### 3. 소결

분석 결과를 종합해 보면, 보육료 지원 정책의 확대 효과는 영아기와 유아기에 따라 다른 것으로 나타났다. 전반적으로 영아기의 보육료 지원 확대 효과는 직접적인 가계지출에서 시설 이용 및 교육 비용의 감소 효과를 가져온 반면, 유아기의 지원 확대 효과는 시설 이용 비용 감소에만 제한적으로 효과가 있는 것으로 나타났다. 이는 유아기 부모의 경우 보육료 지원이 직접적인 양육부담 완화로 이어지기보다는 사교육 등의 추가 지출 등으로 인해 실질적인 비용 감소 효과는 미미한 것으로 이해될 수 있다.

또한 영아기 보육료 지원 정책의 경우 모의 취업 유무에 따라 분석한 결과, 취업모 가구의 정책 효과가 더 큰 것으로 나타난 반면, 유아기 보육료 지원 정책의 경우 비취업모 가구의 정책 효과가 더 큰 것으로 나타났



다. 이는 영아기의 보육료 지원은 실질적으로 영아기 시설을 이용할 수밖에 없는 취업모 가구의 비용 절감 효과가 극대화된 반면, 유아기의 경우 모의 취업 유무에 관계없이 전반적인 시설 이용이 보편화된 상황에서 모의 취업 유무에 따른 지원 정책의 효과 차이는 희석되고 오히려 비취업모 가구의 경우 정책 효과가 더 큰 것으로 나타났다. 이처럼 지원 정책의 효과는 영아기와 유아기 간에 효과가 달리 나타나며, 궁극적으로 정책의 목표가 무엇이냐에 따라서 정책 효과를 극대화하기 위한 정책설계가 이루어져야 할 필요가 있다.

〈표 4-29〉 영유아기 정책 확대 효과 비교: 가계 보육비 및 교육비

구분	영아기 지원 효과			유아기 지원 효과		
	시설 이용 비용	보육 및 교육 비용	가계지출 대비 비율	시설 이용 비용	보육 및 교육 비용	가계지출 대비 비율
정책 확대 효과	( - )	( - )	( - )	( - )	.	.

주: 플러스(+)는 정적인 영향, 마이너스(-)는 부적인 영향, '.'은 분석 결과 유의미하지 않음.

### 제3절 여성의 경제활동에 미친 영향

여성의 경제활동에 미친 영향을 분석하기 위해서 모의 취업 유무와 근로시간에 미친 영향을 분석하였다. 현재 휴직 중인 경우는 취업 상태로 간주하였다. 통상적으로 사용되는 취업 유무의 경우 정책 효과를 살펴보기 위해서는 정책 도입의 전후에 따른 취업 상태 변화를 분석하는 것이 바람직하나, 본 연구에서 활용된 자료의 한계로 해당 연도의 모의 취업 상태와 근로시간을 종속변수로 활용하였다. 해당 변수에 미친 영향을 영아기와 유아기로 나누어 분석하였다.

## 1. 영아기 보육료 지원 확대

### 가. 기본 모형

영아기 보육 지원 정책의 확대가 모의 취업 유무와 근로시간에 미친 영향을 아동 및 가구 특성을 고려하지 않고 단순히중차분모형으로 분석하였다. 다만, 앞선 분석과 달리 모의 근로상태에 미친 영향 분석은 계층별로 정책 효과가 어떻게 다른지 보기 위하여 소득계층별로 분석하였다. 소득 구간은 ‘연평균 월평균 가구 소득 총계’ 변수를 상위, 중위, 하위 세 구간으로 재구성하여 살펴보았다. 전체 소득 중에 상위 30%는 상위소득, 상위 60%는 중위소득, 나머지 소득 구간을 하위소득으로 구분하였다. 기준 소득액을 살펴보면, 2009년의 경우 0~233만 원은 하위소득, 234~349만 원은 중위소득, 350만 원 이상의 경우에는 상위소득으로 구분하였고, 2012년의 경우에는 0~299만 원은 하위소득, 300~424만 원은 중위소득, 425만 원 이상은 상위소득으로 구분하였다.

〈표 4-30〉 영아기 모의 취업에 미친 영향

구분	상위소득	중위소득	하위소득
연도(2009년)			
2012년	-0.0139	0.0519	0.0072
아동 연령(만 3~4세)			
만 0~2세	-0.0493	-0.0989***	-0.1160***
정책 확대 효과	0.1086	0.1242	-0.0154
R <sup>2</sup>	0.0012	0.0124	0.0228
N	1,657	1,681	2,161

+p<0.1, \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

모의 취업 유무에 대한 분석 결과, 기본 모형에서는 영아기 정책지원 확대가 모의 취업 확률에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 연령 그룹별 차이를 보면, 중위소득과 하위소득 그룹의 경우 만 0~2세 영아의 모는 만 3~4세 유아를 둔 모보다 취업할 확률이 낮은 것으로 나타났다. 그러나 상위소득인 경우는 연령 그룹 간의 차이가 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-31〉 영아기 모의 근로시간에 미친 영향

구분	상위소득	중위소득	하위소득
연도(2009년)			
2012년	18.0433	-32.6730	-10.7419
아동 연령(만 3~4세)			
만 0~2세	83.7008**	104.8471***	104.7612***
정책 확대 효과	-17.8800	-12.7887	53.4651
R <sup>2</sup>	0.0090	0.0195	0.0302
N	1,657	1,681	2,161

+p<0.1, \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

모의 근로시간에 대한 분석 결과, 기본 모형에서는 영아기 정책지원 확대가 모의 근로시간에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 연령 그룹별 차이를 보면 만 0~2세 영아의 부모는 만 3~4세 유아를 둔 부모보다 근로시간이 긴 것으로 나타났다. 앞선 분석에서 해당 그룹의 취업 확률이 낮았음에도 불구하고 근로시간은 더 긴 것으로 이해될 수 있다.

#### 나. 확장 모형

앞서 분석된 결과를 바탕으로 아동 특성 및 가구 특성 변수를 통제할 경우에 어떠한 정책 효과를 보이고 있는지 분석하고자 한다. 이를 위해 통제변수로 모의 연령, 모의 학력, 아동 성별, 아동 이용기관, 가구 소득,

총자녀 수, 주택 소유 여부 등의 변수가 이용되었으며, 종속변수로 모의 취업 유무와 근로시간이 활용되었다.

〈표 4-32〉 영아기 모의 취업: 확장 모형

구분	상위소득	중위소득	하위소득
모 연령	-0.0120***	-0.0212***	-0.0096***
모 학력(고졸 이하)	.	.	.
전문대 졸	0.0709+	0.0184	0.0190
4년제 졸업 이상	0.0222	0.0196	-0.0096
총자녀 수	-0.1946***	-0.2522***	-0.2137***
1인당 보육·교육비	-0.0063	0.0042	-0.0066
가계소득	0.0000	-0.0001	0.0002
주택 소유 여부(비자가)	.	.	.
자가	-0.0031	-0.0259	-0.0361+
지역 구분(대도시)	.	.	.
중소도시	-0.0035	0.0250	0.0118
읍면 지역	-0.0047	0.0359	-0.0209
아동 성별(남성)	.	.	.
여성	0.0489*	0.0112	0.0364+
아동 연령(만 3~4세)	.	.	.
만 0~2세	-0.0006	0.0577	0.0414
연도(2009년)	.	.	.
2012년	-0.0737+	-0.0550	-0.0521
국공립시설(사립)	.	.	.
국공립	0.0840*	0.0368	-0.0469
이용 기간	-0.0009	0.0001	0.0003
정책 확대 효과	0.3854*	0.1036	-0.0301
R <sup>2</sup>	0.2747	0.3249	0.2310
N	904	973	1,217

주: 1인당 보육·교육비는 1인당 시설에 내는 총비용뿐만 아니라, 학원 및 문화센터 이용 비용, 개인 양육지원 서비스 이용 시 지불하는 월평균 비용(월연, 비월연)의 총계를 말함.

+p<0.1, \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

모의 취업에 미치는 영향을 소득 구간별로 분석한 결과, 상위소득층의 경우 영아기 양육지원 확대가 모의 취업 확률에 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 상위소득층의 경우 영아기 정책지원 대상을 확대함에 따라 모의 취업 확률이 3.8% 포인트 증가하는 것으로 나타났다. 반면에 중위소득과 하위소득 구간에서는 정책 확대 효과가 유의하지 않은 것으로 나타났다.

〈표 4-33〉 영아기 모의 근로시간: 확장 모형

구분	상위소득	중위소득	하위소득
모 연령	0.0261+	-0.0030	-0.0305**
모 학력(고졸 이하)	.	.	.
전문대 졸	-0.4900***	0.0494	-0.1098
4년제 졸업 이상	-0.3334*	0.2731*	-0.1008
총자녀 수	0.5006***	0.2081927*	-0.0272
1인당 보육·교육비	-0.0114	0.0135	-0.0214
가계소득	-0.0009**	-0.0047***	-0.0006
주택 소유 여부(비자가)	.	.	.
자가	-0.1565	0.1309	0.1873*
지역 구분(대도시)	.	.	.
중소도시	0.0422	0.1473	-0.0432
읍면 지역	0.1720	0.1015	-0.0969
아동 성별(남성)	.	.	.
여성	0.0133	-0.0386	0.1513+
아동 연령(만 3~4세)	.	.	.
만 0~2세	-0.1962	-0.4431**	-0.2241+
연도(2009년)	.	.	.
2012년	0.0201	0.1844	0.0427
국공립시설(사립)	.	.	.
국공립	-0.5342***	-0.1728	-0.2613+

구분	상위소득	중위소득	하위소득
이용 기간	-0.0184***	-0.0427***	-0.0155**
정책 확대 효과	0.3714	1.1288+	0.3892
R <sup>2</sup>	0.1054	0.0940	0.0367
N	924	994	1,268

주: 1인당 보육·교육비는 1인당 시설에 내는 총비용뿐만 아니라, 학원 및 문화센터 이용 비용, 개인 양육지원 서비스 이용 시 지불하는 월평균 비용(월연, 비월연)의 총계를 말함.  
+p<0.1, \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

모의 근로시간에 미친 영향을 소득 구간별로 분석한 결과, 중위소득의 경우 영아기 양육지원 확대가 근로시간에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 중위소득층의 경우 정책지원 대상을 확대함에 따라 모의 주당 근로시간이 11.2% 증가하는 것으로 나타났다.

다음은 앞서 분석된 결과를 종합적으로 제시하고 있다. 두 변수를 활용 해 모의 근로상태에 미친 정책 효과를 분석한 결과, 영아기 양육지원 대상 확대는 상위소득층 가구의 여성경제활동<sup>7)</sup> 확률을 증진시키고, 중위소득층의 여성경제활동 시간을 증가시키는 것으로 볼 수 있다. 이처럼 계층별로 취업 확률과 근로시간에 다른 영향을 미치는 이유는 계층별로 처한 노동시장의 특성이 다르기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 4-34〉 영아기 정책 확대 효과 비교: 여성의 경제활동

구분	모의 취업			모의 근로시간		
	상위소득	중위소득	하위소득	상위소득	중위소득	하위소득
정책 확대 효과	( + )	.	.	.	( + )	.

주: 플러스(+)는 정적인 영향, 마이너스(-)는 부적인 영향, '.'은 분석 결과 유의미하지 않음.

7) 취업 상태의 변화는 단기적으로 분석하는 데에 따른 제한이 있음. 정책 효과가 근로상태에 미친 영향을 보다 면밀히 분석하기 위해서는 정책수혜 이전과 이후의 근로상태의 변화를 바탕으로 분석이 이루어져야 하나, 자료의 제약 등으로 인하여, 각 연도 자료를 이용하여 분석함.

## 2. 유아기 보육료 지원 확대

### 가. 기본 모형

모의 경제활동에 미친 영향을 분석한 결과, 기본 모형에서는 유아기 정책지원 확대가 모의 취업 확률, 모의 근로시간에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 연령 그룹별 차이도 없는 것으로 분석되었다.

〈표 4-35〉 유아기 모의 취업에 미친 영향

구분	상위소득	중위소득	하위소득
아동 연령(만 4세)			
만 5세	0.0396	-0.0212	0.0300
연도(2009년)			
2012년	0.0672	0.0085	-0.0010
정책 확대 효과	-0.2664	0.1314	-0.1499
R <sup>2</sup>	0.0008	0.0011	0.0001
N	697	605	698

+p<0.1, \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

〈표 4-36〉 유아기 모의 근로시간에 미친 영향

구분	상위소득	중위소득	하위소득
아동 연령(만 4세)			
만 5세	-46.7052	13.6137	-3.5320
연도(2009년)			
2012년	-34.4799	6.0382	8.2958
정책 확대 효과	195.9951	-123.0996	-4.7166
R <sup>2</sup>	0.0007	0.0009	0.0001
N	697	605	698

+p<0.1, \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

## 나. 확장 모형

앞서 분석된 결과를 바탕으로 아동 특성 및 가구 특성 변수를 통제할 경우에 어떠한 정책 효과를 보이고 있는지 분석하고자 한다. 이를 위해 통제변수로 모의 연령, 모의 학력, 아동 성별, 아동 이용 기관, 가구 소득, 총자녀 수, 주택 소유 여부 등의 변수가 이용되었으며, 종속변수로 모의 취업 유무와 근로시간이 분석되었다.

〈표 4-37〉 유아기 모의 취업: 확장 모형

구분	상위소득	중위소득	하위소득
모 연령	-0.0217***	-0.0062	-0.0079*
모 학력(고졸 이하)	.	.	.
전문대 졸	-0.0498	-0.0294	0.0097
4년제 졸업 이상	-0.0422	-0.0187	0.0142
총자녀 수	-0.0522*	-0.1161***	-0.0816***
1인당 보육·교육비	0.0564*	0.0945**	0.0051
가계소득	-0.0001	-0.0001	0.0004
주택 소유 여부(비자가)	.	.	.
자가	-0.0234	-0.0413	-0.0512+
지역 구분(대도시)	.	.	.
중소도시	0.0076	0.0415	0.0077
읍면 지역	-0.0577	0.1012*	0.0127
아동 성별(남성)	.	.	.
여성	-0.0162	0.0063	-0.0264
아동 연령(만 3~4세)	.	.	.
만 0~2세	0.0595	-0.0600	-0.1816**
연도(2009년)	.	.	.
2012년	-0.0749	-0.2747**	-0.2618***
국공립시설(사립)	.	.	.
국공립	0.0436	0.0654	-0.0557



구분	상위소득	중위소득	하위소득
어린이집 이용(유치원)			
어린이집	-0.0086	0.0498	-0.0372
이용 기간	0.0008	0.0003	-0.0003
정책 확대 효과	-0.3827	0.3378	0.5957*
R <sup>2</sup>	0.1619	0.1462	0.1047
N	586	552	661

주: 1인당 보육·교육비는 1인당 시설에 내는 총비용뿐만 아니라, 학원 및 문화센터 이용 비용, 개인 양육지원 서비스 이용 시 지불하는 월평균 비용(혈연, 비혈연)의 총계를 말함.  
+p<0.1, \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

모의 취업에 미치는 영향을 소득 구간별로 분석한 결과, 하위소득층의 경우 유아기 양육지원 확대는 모의 취업 확률에 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 하위소득층의 경우 유아기 양육지원 대상을 확대함에 따라 모의 취업 확률이 5.9% 포인트 증가하는 것으로 나타났다. 반면에 상위소득과 중위소득 구간에서는 정책 확대 효과가 유의하지 않은 것으로 나타났다.

〈표 4-38〉 유아기 모의 근로시간: 확장 모형

구분	상위소득	중위소득	하위소득
모 연령	0.0317+	0.0042	-0.0116
모 학력(고졸 이하)			
전문대 졸	-0.2208	0.1019	-0.1253
4년제 졸업 이상	-0.0164	0.2409	0.0319
총자녀 수	0.3625**	0.0439+	0.0662
1인당 보육·교육비	-0.0582	0.1640	0.0831
가계소득	-0.0014**	-0.0036*	-0.0006
주택 소유 여부(비자가)			
자가	0.0000	0.0430	0.0661

104 영유아 보육(돌봄) 지원 정책 평가와 정책 과제 - 보육료 지원 정책을 중심으로

구분	상위소득	중위소득	하위소득
지역 구분(대도시)	.	.	.
중소도시	0.1668	0.3198*	0.1922
읍면 지역	-0.0084	0.1933	0.0323
아동 성별(남성)	.	.	.
여성	-0.0581	0.1682	0.0799
아동 연령(만 3~4세)	.	.	.
만 0~2세	-0.2729	0.2557	-0.0495
연도(2009년)	.	.	.
2012년	-0.1442	0.3150	0.0376
국공립시설(사립)	.	.	.
국공립	-0.3211+	-0.1488	-0.0623
어린이집 이용(유치원)	.	.	.
어린이집	-0.0939	-0.3171*	0.0067
이용 기간	-0.0159**	-0.0193**	-0.0079
정책 확대 효과	1.1665	-0.8540	0.3289
R <sup>2</sup>	0.0799	0.0803	0.0171
N	596	564	667

주: 1인당 보육·교육비는 1인당 시설에 내는 총비용뿐만 아니라, 학원 및 문화센터 이용 비용, 개인 양육지원 서비스 이용 시 지불하는 월평균 비용(월연, 비월연)의 총계를 말함.

+p<0.1, \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

모의 근로시간에 미친 영향을 소득 구간별로 분석한 결과, 모든 소득계층에서 유아기 양육지원 정책 확대 효과가 없는 것으로 나타났다.

### 3. 소결

분석 결과를 종합해 보면, 보육료 지원 정책의 확대 효과는 영아기와 유아기에 따라 다를 뿐만 아니라 소득 구간에 따라 다른 영향을 미치는

것으로 분석되었다. 영아기의 보육료 지원 확대는 상위소득 그룹의 여성 경제활동을 높이고, 중위소득 그룹의 여성 근로시간을 증가시키는 것으로 나타났다. 반면, 유아기 정책 확대 분석 결과, 지원 대상의 확대 정책은 하위소득 가구의 모의 취업 확률을 증가시키는 효과가 있으나 근로시간에는 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

〈표 4-39〉 영유아기 정책 확대 효과 비교: 여성의 경제활동

구분	모의 취업			모의 근로시간		
	상위소득	중위소득	하위소득	상위소득	중위소득	하위소득
영아기	( + )	.	.	.	( + )	.
유아기	.	.	( + )	.	.	.

이처럼 보육료 지원 정책이 영유아기에 따라 다르게 나타난 이유는, 해당 부모가 처한 노동시장의 차이에 기인한다고 판단된다. 영아기의 지원 정책은 유아기 지원 정책보다 여성의 경력 단절이 생기지 않도록 하는 기능이 강하다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 영아기 지원은 안정적인 일 자리에 대한 경력 단절을 방지해주는 효과가 있는 것으로 판단된다. 반면, 일자리 특성상 진·출입이 자유롭고 임금이 낮은 일자리의 경우 영아기에는 아동발달 측면에서 가정양육을 선호하는 경향이 반영된 것으로 이해된다. 김정호, 홍석철(2013)의 연구에서도 영아기와 유아기를 나누어 분석한 결과, 보육료 지원 사업은 유아기보다 영아기 부모의 취업 활동에 더 효과가 큰 것으로 분석된 바 있다. 반면에 유아기 지원 정책의 경우, 일반적으로 시설 이용이 보편화된 상태에서 해당 정책의 지원 확대에 따른 노동시장 유인 효과는 미미할 수밖에 없다. 또한 유아기 부모의 경우 이미 노동시장에서 퇴출된 상황이라면, 노동시장 재진입의 어려움이

발생하며, 저소득층의 경우 상대적으로 시장 진·출입이 유연한 일자리로의 유입이 늘어났을 가능성이 있다. 보육료 지원 정책에 따른 여성경제 활동의 증가를 꾀하기 위해서는 지원 정책과 부모의 근로상태에 따른 연계와 노동시장 진·출입이 유연한 양질의 일자리 제공이 수반되어야 할 것이다.

## 제4절 출산에 미친 영향

### 1. 영아기 보육료 지원 확대

출산에 미친 영향을 분석함에 있어서 출산을 측정하는 변수로 추가출산 계획 유무를 나타내는 변수와 추가출산 의향을 5점 척도로 평가한 변수를 활용하였다.

추가출산 계획 변수는 “앞으로 자녀를 더 낳을 계획이 있으십니까?”의 문항을 활용하였다. 추가출산 의향의 경우 “미취학 아동 보육·교육료를 전액지원한다면(무상보육·교육이 실현된다면), 현재 생각하는 것보다 자녀를 더 낳으실 생각이 있으십니까?”에 대한 응답을 활용하였다. 해당 문항은 5점 척도로 조사되었으며, 전혀 없다(1점), 거의 없다(2점)는 출산 의향이 없는 것으로, 조금 있다(3점), 매우 많다(4점)는 출산 의향이 있는 것으로 재구성하였으며, 잘 모르겠다(5점)는 분석에서 제외하였다.

앞서 설명한 바와 같이, 만 0~2세와 만 3~4세 그룹의 이중차분분석을 통하여 2012년 영아기(0~2세) 무상보육 확대에 따른 출산효과를 평가하고자 한다. 연도별 분석 대상 현황은 다음과 같다.

〈표 4-40〉 영아기 분석 대상 현황: 출산

(단위: 명, %)

구분	만 0~2세	만 3~4세	전체
2009	1,680( 51.4)	968( 49.3)	2,648( 50.6)
2012	1,587( 48.6)	995( 50.7)	2,582( 49.4)
전체	3,267(100.0)	1,963(100.0)	5,230(100.0)

정책강도는 앞서 설명된 바와 같으며, 분석 대상의 추가출산 계획과 보육료 전액지원 시 추가출산 의향은 다음과 같다. 평균값의 비교를 통해서 살펴본바, 영아기 보육료 지원 정책에 따른 변화는 추가출산 계획과 보육료 전액지원 시 추가출산 의향을 각각 0.2% 포인트, 2.6% 포인트 높이는 것으로 나타났다.

〈표 4-41〉 영아기 추가출산 계획

(단위: %)

구분	2009	2012	차이 (2012-2009)
만 0~2세	14.6	10.3	-4.3
만 3~4세	34.7	30.2	-4.5
차이 (만 3~4세-만 0~2세)	-20.1	-19.9	0.2

주: 출산 계획이 있음만 분석하였음.

〈표 4-42〉 영아기 추가출산 의향

(단위: %)

구분	2009	2012	차이 (2012-2009)
만 0~2세	34.8	12.3	-22.5
만 3~4세	44.2	19.1	-25.1
차이 (만 3~4세-만 0~2세)	-9.4	-6.8	2.6

주: 출산 의향이 있음만 분석하였음.

### 가. 기본 모형

출산에 미친 영향을 아동 및 가구 특성을 고려하지 않고 단순히중차분 모형으로 분석하였다. 다만, 앞선 분석과 달리 출산에 미친 영향 분석은 소득 구간별로 이루어졌다. 소득수준에 따라 출산행태가 다르므로(김은정, 2013), 소득 계층별로 정책 효과가 어떻게 다른지 보기 위함이다. 소득 구간은 앞 절에서 제시된 동일한 기준으로 구분하였다.

〈표 4-43〉 영아기 추가출산 계획에 미친 영향

구분	상위소득	중위소득	하위소득
연도(2009년)			
2012년	-0.4193*	-0.1351	-0.1971
아동 연령(만 3~4세)			
만 0~2세	0.6193***	0.7938***	0.6186***
정책 확대 효과	1.0313+	-0.4233	0.1834
R <sup>2</sup>	0.0604	0.0621	-1.1090
N	1,614	1,631	2,075

+p<0.1, \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

분석 결과, 기본 모형에서는 영아기 정책지원 확대가 향후 출산 계획에 미치는 영향이 소득수준에 따라 달라지는 것으로 나타났다. 소득 상위 그룹에서만 정책 확대에 따른 긍정적 효과가 있는 반면, 다른 소득 그룹에서는 정책 확대 효과가 없는 것으로 나타났다.

다음은 ‘보육료 전액지원 시 추가출산 의향’ 변수를 활용한 분석 결과를 나타낸다.

〈표 4-44〉 영아기 추가출산 의향에 미친 영향

구분	상위소득	중위소득	하위소득
연도(2009년)			
2012년	-0.7377***	-0.9502***	-0.4691**
아동 연령(만 3~4세)			
만 0~2세	0.1119	0.2259*	0.3503***
정책 확대 효과	0.3543	0.7880+	-0.4626
R2	0.0489	0.0695	0.0507
N	1,627	1,649	2,125

+p<0.1, \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

분석 결과, 기본 모형에서는 영아기 정책지원 확대가 추가출산 의향<sup>8)</sup>에 미치는 영향이 소득수준에 따라 달라지는 것으로 나타났다. 소득 중위 그룹에서만 정책 확대에 따른 긍정적 효과가 있는 반면, 다른 소득 그룹에서는 정책 확대 효과가 없는 것으로 나타났다. 이처럼 출산관련 변수로 어떤 변수를 활용하느냐에 따라 분석 결과는 다소 차이가 있어, 현실적으로 정책이 실질적인 출산에 미친 영향을 분석하는 데에 한계가 있음을 시사한다.

#### 나. 확장 모형

앞서 분석된 결과를 바탕으로 아동 특성 및 가구 특성 변수를 통제할 경우에 어떠한 정책 효과를 보이고 있는지 분석하고자 한다. 이를 위해 통제변수로 모의 연령, 모의 학력, 모의 취업 유무, 아동 성별, 아동 이용

8) 추가출산 의향을 '보육료 전액지원 시 추가출산 의향'을 묻는 질문을 활용하였을 뿐, 정책 확대 효과는 별도로 이해되어야 할 필요가 있으며, 지원 대상 확대 효과는 본 분석에서 정책 확대 효과에 대한 값으로 이해되어야 함.

기관, 가구 소득, 총자녀 수, 주택 소유 여부 등의 변수가 이용되었다.

〈표 4-45〉 영아기 추가출산 계획: 확장 모형

구분	상위소득	중위소득	하위소득
모 연령	-0.0123***	-0.0212***	-0.0096***
모 학력(고졸 이하)			
전문대 졸	0.0710+	0.0197	0.0188
4년제 졸업 이상	0.0220	0.0208	-0.0110
모 취업(취업)			
비취업	0.0264	0.0279	0.0967***
총자녀 수	-0.1926***	-0.2535***	-0.2119***
가계소득	0.0000	-0.0001	0.0001
주택 소유 여부(비자가)			
자가	-0.0033	-0.0257	-0.0377+
지역 구분(대도시)			
중소도시	-0.0017	0.0254	0.0113
읍면 지역	-0.0015	0.0349	-0.0178
아동 성별(남성)			
여성	0.0491*	0.0113	0.0369
아동 연령(만 3~4세)			
만 0~2세	-0.0002	+0.0545	0.0483
연도(2009년)			
2012년	-0.0779+	-0.0543	-0.0538
국공립시설(사립)			
국공립	0.0889*	0.0342	-0.0434
이용 기간	-0.0010	0.0001	0.0003
정책 확대 효과	0.4286**	0.0862	-0.0083
R <sup>2</sup>	0.2739	0.3246	0.2302
N	904	973	1,217

+ p<0.1, \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001



소득 구간별 분석 결과, 정책 효과는 기본 모형과 마찬가지로 소득상위 그룹에서만 유의한 것으로 나타났다. 해당 그룹의 경우, 영아 보육료 지원 대상 소득 기준을 10% 확대할 경우 향후 출산을 계획할 확률이 4.2% 포인트 증가하는 것으로 분석되었다.

보육료 전액지원 시 추가출산 의향을 분석한 결과는 다음과 같다.

〈표 4-46〉 영아기 추가출산 의향: 확장 모형

구분	상위소득	중위소득	하위소득
모 연령	-0.0077*	-0.0116***	-0.0110***
모 학력(고졸 이하)			
전문대 졸	0.0115	0.0631*	-0.0290
4년제 졸업 이상	-0.0109	0.0363	0.0366
모 취업(취업)			
비취업	0.0937**	-0.0058	0.0680*
총자녀 수	-0.1461***	-0.1696***	-0.1174***
가계소득	-0.0001	0.0001	0.0004+
주택 소유 여부(비자가)			
자가	0.0018	-0.0378	-0.0280
지역 구분(대도시)			
중소도시	-0.0576*	0.0090	0.0391
읍면 지역	-0.0149	0.0223	-0.0408
아동 성별(남성)			
여성	0.0278	-0.0155	-0.0076
아동 연령(만 3~4세)			
만 0~2세	-0.0286	-0.0325	+0.0521
연도(2009년)			
2012년	-0.1672**	-0.3209***	-0.1861***
국공립시설(사립)			
국공립	-0.0264	0.0216	-0.0282

구분	상위소득	중위소득	하위소득
이용 기간	0.0008	0.0006	-0.0006
정책 확대 효과	0.1695	0.3100+	-0.1415
R <sup>2</sup>	0.0985	0.1454	0.1011
N	905	979	1,252

+ p<0.1, \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

분석 결과, 중위소득 그룹의 경우 보육료 지원 대상의 확대 정책은 추가출산 의향에 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 정책 효과를 살펴보면 영아 보육료 지원 대상 확대에 따라 추가출산 확률이 유의수준 0.1에서 3.1% 포인트 증가하는 것으로 분석되었다.

다음은 앞서 분석된 결과를 종합적으로 제시하고 있다. 두 변수를 활용해 출산에 미친 정책 효과를 분석한 결과, 추가출산 계획의 경우 상위소득 그룹에만 유의한 영향을 미쳤으며, '보육료 전액지원 시 추가출산 의향' 변수를 활용한 정책 효과를 분석한 경우 중위소득에만 영향을 미치는 것으로 나타났다. 앞서 말한 바와 같이 출산에 미친 영향을 분석하는 데에는 많은 제한점이 있다. 출산 계획 및 이행은 수년에 걸쳐 이루어지는 것이기 때문에 단년도의 정책 변화에 따른 효과를 해당 연도에 포착하기 어려운 특징이 있다. 또한 계획과 의향이 실질적인 출산 이행으로 이어지는지에 대해서도 논란의 여지가 있다. 본 연구에서는 분석 가능한 관련 변수를 이용하여 출산에 미치는 영향을 분석하고자 하였으며, 분석 결과가 함의하는 바는 소득수준에 따라 출산에 미치는 정책 효과가 달라질 수 있음을 시사한다.

〈표 4-47〉 영아기 정책 확대 효과: 출산

구분	추가출산 계획			추가출산 의향		
	상위소득	중위소득	하위소득	상위소득	중위소득	하위소득
정책 확대 효과	( + )	.	.	.	( + )	.

주: 플러스(+)는 정적인 영향, 마이너스(-)는 부적인 영향, '.'은 분석 결과 유의미하지 않음.

#### 다. 취업 유무에 따른 비교

모의 취업 유무에 따라 정책 효과가 어떻게 달라지는지 살펴보기 위하여 취업모 가구와 비취업모 가구로 나누어 살펴보고자 한다. 취업 유무에 따른 기초통계현황은 〈표 4-48〉과 같이 전반적으로 비취업모 가구의 추가출산 계획 비율과 보육료 전액지원 시 추가출산 의향 비율이 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-48〉 영아기 추가출산 계획과 추가출산 의향(모의 취업 유무)

(단위: %)

구분	취업	비취업
추가출산 계획	19.7	23.9
추가출산 의향	22.9	29.2

주: 출산 계획이 있음, 추가출산 의향이 있음만 분석하였음.

추가출산 계획에 미치는 정책 효과를 분석한 결과는 〈표 4-49〉와 같다. 분석 결과 취업모의 경우 유의수준 0.1에서 정책 효과가 있는 것으로 나타났다. 영아기 보육료 지원 확대에 따라 추가출산 계획 의향이 2.4% 포인트 증가하는 것으로 분석되었다. 반면에 비취업모 가구의 경우, 정책 확대 효과는 유의하지 않은 것으로 나타났다.

〈표 4-49〉 영아기 추가출산 계획에 미친 영향(모의 취업 유무)

구분	취업	비취업
모 연령	-0.0139***	-0.0140***
모 학력(고졸 이하)		
전문대 졸	0.0659*	0.0032
4년제 졸업 이상	0.0455+	-0.0142
총자녀 수	-0.1957***	-0.2385***
가계소득(상위)		
중위	0.0388	0.0176
하위	-0.0399	-0.0008
주택 소유 여부(비자가)		
자가	-0.0038	-0.0354*
지역 구분(대도시)		
중소도시	0.0130	0.0126
읍면 지역	0.0231	-0.0081
아동 성별(남성)		
여성	0.0379*	0.0247
아동 연령(만 3~4세)		
만 0~2세	0.0365	0.0485+
연도(2009년)		
2012년	-0.0611	-0.0578+
국공립시설(사립)		
국공립	0.0105	0.0258
이용 기간	0.0000	0.0003
정책 확대 효과	0.2415+	0.0573
R <sup>2</sup>	0.2598	0.2653
N	1,301	1,793

+ p<0.1, \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

다음은 보육료 전액지원 시 추가출산 의향에 대해서 분석한 결과이다. 분석 결과, 취업모 가구의 경우 영아기 보육료 지원 확대 정책이 보육료 전액지원 시 추가출산 의향에 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

영아기 보육료 지원 확대에 따라 출산 의향이 2.5% 포인트 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 4-50〉 영아기 추가출산 의향에 미친 영향(모의 취업 유무)

구분	취업	비취업
모 연령	-0.0074**	-0.0128***
모 학력(고졸 이하)		
전문대 졸	0.0149	0.0129
4년제 졸업 이상	-0.0066	0.0274
총자녀 수	-0.1392***	-0.1389***
가계소득(상위)		
중위	0.0814**	-0.0203
하위	0.0470	0.0174
주택 소유 여부(비자가)		
자가	0.0014	-0.0360+
지역 구분(대도시)		
중소도시	-0.0197	0.0174
읍면 지역	0.0143	-0.0334
아동 성별(남성)		
여성	0.0162	-0.0122
아동 연령(만 3~4세)		
만 0~2세	0.0070	0.0063
연도(2009년)		
2012년	-0.2181***	-0.2022***
국공립시설(사립)		
국공립	-0.0001	-0.0271
이용 기간	0.0014	-0.0012
정책 확대 효과	0.2539+	-0.0569
R <sup>2</sup>	0.1056	0.1118
N	1,324	1,812

+ p<0.1, \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

두 변수에 대한 정책 확대 효과를 모의 취업 유무에 따라 분석한 결과, 아래의 표와 같이 영아기 보육료 지원 확대 정책은 취업모 가구의 출산 의향에 긍정적 영향을 미치는 것으로 이해된다. 이는 앞서 분석된 가계 비용 부담 완화 측면에서도 영아기 보육료 확대 지원 정책이 취업모 가구에 더 많은 비용 절감 효과를 동반한 것과 마찬가지로 취업모 가구에 더 정책 효과가 있는 것으로 이해될 수 있다.

〈표 4-51〉 영아기 정책 확대 효과 비교: 출산(모의 취업 유무)

구분	추가출산 계획		추가출산 의향	
	취업모	비취업모	취업모	비취업모
정책 확대 효과	( + )	.	( + )	.

주: 플러스(+)는 정적인 영향, 마이너스(-)는 부적인 영향, '.'은 분석 결과 유의미하지 않음.

## 2. 유아기 보육료 지원 확대

만 4세와 만 5세 그룹의 이중차분 분석을 통하여 2012년 만 5세의 무상보육 확대 정책 효과가 출산에 미친 영향을 평가하고자 한다. 정책강도는 앞서 설명된 바와 같으며, 분석 대상의 출산 계획과 출산 의향은 다음과 같다.

평균값의 비교를 통해서 살펴본바, 유아기 보육료 지원 정책에 따른 변화는 향후 자녀출산 계획과 출산 의향을 각각 0.3% 포인트, 7.7% 포인트 높이는 것으로 나타났다.

〈표 4-52〉 유아기 추가출산 계획

(단위: %)

구분	만 4세	만 5세	차이 (만 5세 - 만 4세)
2009	12.1	10.4	-1.7
2012	8.1	6.7	-1.4
차이 (2012-2009)	-4	-3.7	0.3

주: 출산 계획이 있음만 분석하였음.

〈표 4-53〉 유아기 추가출산 의향

(단위: %)

구분	만 4세	만 5세	차이 (만 5세 - 만 4세)
2009	33.3	24.7	-8.6
2012	9.8	8.9	-0.9
차이 (2012-2009)	-23.5	-15.8	7.7

주: 출산 의향이 있음만 분석하였음.

## 가. 기본 모형

출산에 미친 영향을 아동 및 가구 특성을 고려하지 않고 단순이중차분 모형으로 분석하였다. 앞선 분석과 같이 출산에 미친 영향 분석은 소득 구간별로 이루어졌다(표 4-44 참조).

분석 결과, 기본 모형에서는 유아기 보육료 지원 확대가 출산 계획 유무에 미친 영향은 모든 소득 구간에서 유의하지 않은 것으로 나타났다.

〈표 4-55〉는 추가출산 의향 변수를 활용한 분석 결과이다.

〈표 4-54〉 유아기 추가출산 계획에 미친 영향

구분	상위소득	중위소득	하위소득
연도(2009년)			
2012년	-0.0431	-0.1583	-0.3396
아동 연령(만 4세)			
만 5세	0.1526	0.1103	-0.3143
정책 확대 효과	-0.7394	-0.4793	0.3664
R <sup>2</sup>	0.0057	0.0088	0.0168
N	685	598	687

〈표 4-55〉 유아기 추가출산 의향에 미친 영향

구분	상위소득	중위소득	하위소득
연도(2009년)			
2012년	-0.8450**	-1.0280***	-0.8299**
아동 연령(만 4세)			
만 5세	-0.1501	-0.2473	-0.6414**
정책 확대 효과	-0.1935	1.1624	1.7626
R <sup>2</sup>	0.0875	0.0744	0.0444
N	685	593	690

\*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

분석 결과, 보육료 전액지원 시 추가출산 의향 또한 모든 소득 그룹에서 정책 효과가 유의하지 않은 것으로 나타났다.

#### 나. 확장 모형

앞서 분석된 결과를 바탕으로 아동 특성 및 가구 특성변수를 통제할 경우에 어떠한 정책 효과를 보이고 있는지 분석하고자 한다. 이를 위해 통



제변수로 모의 연령, 모의 학력, 모의 취업 유무, 아동 성별, 아동 이용 기관, 가구 소득, 현재 자녀 수, 주택 소유 여부 등의 변수가 이용되었다.

〈표 4-56〉 유아기 추가출산 계획: 확장 모형

구분	상위소득	중위소득	하위소득
모 연령	-0.0098**	-0.0149***	-0.0098***
모 학력(고졸 이하)			
전문대 졸	-0.0043	0.0114	0.0320
4년제 졸업 이상	-0.0028	-0.0018	-0.0190
모 취업(비취업)			
취업	0.0418+	0.0169	0.0562*
총자녀 수	-0.0874***	-0.1148***	-0.1164***
가계소득	0.0001**	-0.0005	0.0001
주택 소유 여부(비자가)			
자가	0.0012	-0.0003	0.0062
지역 구분(대도시)			
중소도시	0.0364	0.0142	0.0334
읍면 지역	-0.0437+	0.0184	0.0777*
아동 성별(남성)			
여성	0.0384*	0.0219	0.0300
아동 연령(만 4세)			
만 5세	0.0650	0.0208	-0.0422
연도(2009년)			
2012년	0.0286	0.0017	-0.0619
국공립시설(사립)			
국공립	0.1243**	0.0618+	-0.0479*
어린이집 이용(유치원)			
어린이집 이용	0.0252	0.0248	0.0542*
이용 기간	-0.0007	-0.0002	-0.0018+
정책 확대 효과	-0.3445+	0.0287	0.1965
R <sup>2</sup>	0.1898	0.1790	0.1890
N	587	557	656

+ p<0.1, \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

소득구간별 분석 결과, 정책 효과는 기본 모형과 달리 소득 상위 그룹의 경우 유의수준 0.1에서 유의한 효과가 있는 것으로 나타났으나, 이는 오히려 추가출산 계획 가능성을 낮추는 것으로 나타났다. 이 밖에 중위소득과 하위소득의 경우 정책 효과는 추가출산 계획 가능성을 높이는 방향으로 분석되었으나 해당 결과는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되었다.

추가출산 의향 변수를 활용한 분석 결과는 <표 4-57>과 같다.

<표 4-57> 유아기 추가출산 의향: 확장 모형

구분	상위소득	중위소득	하위소득
모 연령	-0.0207***	-0.0047	-0.0079*
모 학력(고졸 이하)			
전문대 졸	-0.0463	-0.0248	0.0105
4년제 졸업 이상	-0.0384	-0.0079	0.0148
모 취업(비취업)			
취업	0.0959**	-0.0364	0.0802*
총자녀 수	-0.0616*	-0.1434***	-0.0829***
가계소득	0.0000	-0.0001	0.0004
주택 소유 여부(비자가)			
자가	-0.0309	-0.0449	-0.0504+
지역 구분(대도시)			
중소도시	0.0020	0.0430	0.0083
읍면 지역	-0.0694+	0.0734	0.0096
아동 성별(남성)			
여성	-0.0170	0.0126	-0.0273
아동 연령(만 4세)			
만 5세	0.0574	-0.0557	-0.1812**
연도(2009년)			
2012년	-0.0835	-0.2859***	-0.2627***
국공립시설(사립)			
국공립	0.0121	0.0140	-0.0595+

구분	상위소득	중위소득	하위소득
어린이집 이용(유치원)			
어린이집 이용	-0.0230	0.0402	-0.0389
이용 기간	0.0006	0.0001	-0.0003
정책 확대 효과	-0.4017	0.3173	0.5920*
R <sup>2</sup>	0.1541	0.1279	0.1046
N	586	552	661

+ p<0.1, \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

분석 결과, 소득 하위 그룹의 경우 보육료 지원 대상의 확대 정책은 추가출산 의향에 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 지원 대상의 소득기준을 10% 확대할 경우, 추가출산 확률이 약 6.0% 포인트 증가하는 것으로 분석되었다.

다음은 앞서 분석된 결과를 종합적으로 제시하고 있다.

〈표 4-58〉 유아기 정책 확대 효과 비교: 출산

구분	추가출산 계획			추가출산 의향		
	상위소득	중위소득	하위소득	상위소득	중위소득	하위소득
정책 확대 효과	( - )	.	.	.	.	( + )

주: 플러스(+)는 정적인 영향, 마이너스(-)는 부적인 영향, '.'은 분석 결과 유의미하지 않음.

#### 다. 취업 유무에 따른 비교

모의 취업 유무에 따라 정책 효과가 어떻게 달라지는지 살펴보기 위하여 취업모 가구와 비취업모 가구로 나누어 살펴보고자 한다. 취업 유무에 따른 기초통계현황은 다음의 〈표 4-59〉와 같다. 영아기 분석 결과와 마찬가지로 전반적으로 비취업모 가구의 추가출산 계획 비율과 보육료 전액지원 시 추가출산 의향 비율이 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-59〉 유아기 추가출산 계획과 추가출산 의향(모의 취업 유무)

(단위: %)

구분	취업	비취업
추가출산 계획	19.7	23.9
추가출산 의향	22.9	29.2

주: 출산 계획이 있음, 추가출산 의향이 있음만 표기하였음.

추가출산 계획에 미치는 정책 효과를 분석한 결과는 〈표 4-60〉과 같다. 분석 결과 두 그룹 모두 정책 효과가 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-60〉 유아기 추가출산 계획(모의 취업 유무)

구분	취업	비취업
모 연령	-0.0087***	-0.0136***
모 학력(고졸 이하)		
전문대 졸	0.0433+	-0.0059
4년제 졸업 이상	0.0362+	-0.0314
총자녀 수	-0.0789***	-0.1232***
가계소득(상위)		
중위	0.0305	-0.0242
하위	0.0007	-0.0068
주택 소유 여부(비자가)		
자가	0.0025	0.0126
지역 구분(대도시)		
중소도시	0.0180	0.0365+
읍면 지역	0.0003	0.0376
아동 성별(남성)		
여성	0.0485**	0.0097
아동 연령(만 3~4세)		
만 0~2세	-0.0055	0.0205

구분	취업	비취업
연도(2009년)		
2012년	-0.0384	-0.0105
국공립시설(사립)		
국공립	0.0533*	0.0277
이용 기간	-0.0006	-0.0002
정책 확대 효과	0.0156	-0.0820
R <sup>2</sup>	0.1490	0.1514
N	755	1045

+ p<0.1, \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

다음의 <표 4-61>은 보육료 전액지원 시 추가출산 의향을 모의 취업유무에 따라 분석한 결과이다.

<표 4-61> 유아기 추가출산 의향(모의 취업 유무)

구분	취업	비취업
모 연령	-0.0062+	-0.0145***
모 학력(고졸 이하)		
전문대 졸	0.0326	-0.0361
4년제 졸업 이상	0.0020	-0.0137
총자녀 수	-0.0779***	-0.1021***
가계소득(상위)		
중위	0.0865**	-0.0552
하위	-0.0080	-0.0474
주택 소유 여부(비자가)		
자가	0.0006	-0.0668**
지역 구분(대도시)		
중소도시	0.0231	0.0095
읍면 지역	0.0170	0.0083
아동 성별(남성)		
여성	0.0170	-0.0425+

구분	취업	비취업
아동 연령(만 3~4세) 만 0~2세	-0.1424**	-0.0006
연도(2009년) 2012년	-0.2899****	-0.1536**
국공립시설(사립) 국공립	0.0191	-0.0496+
이용 기간	0.0008	-0.0010
정책 확대 효과	0.5046+	-0.0304
R <sup>2</sup>	0.1256	0.1092
N	758	1041

+ p<0.1, \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\*\* p<0.001

분석 결과, 취업모 가구의 경우 보육료 지원 대상 확대는 추가출산 의향에 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 유아기 보육료 지원 대상 소득기준을 10% 확대할 경우, 추가출산 의향은 유의수준 0.1에서 5.0% 포인트 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 4-62〉 유아기 정책 확대 효과 비교: 출산(모의 취업 유무)

구분	추가출산 계획		추가출산 의향	
	취업모	비취업모	취업모	비취업모
정책 확대 효과	.	.	( + )	.

주: 플러스(+)는 정적인 영향, 마이너스(-)는 부적인 영향, '.'은 분석 결과 유의미하지 않음.

#### 4. 소결

분석 결과를 종합해 보면, 보육료 지원 정책의 확대 효과는 영아기와 유아기에 따라 다를 뿐만 아니라 소득 구간에 따라 다른 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 영아기의 보육료 지원 확대는 상위소득 그룹의 출산

계획 가능성을 높이고, 중위소득 그룹의 추가출산 의향을 높이는 효과가 있는 것으로 나타났다. 또한 취업모와 비취업모에 미친 영향을 비교분석한 결과 취업모 가구에 유의한 정책 효과를 미친 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 비용 분석 결과와 유사한 의미를 담고 있다. 영아기 보육료 지원 정책의 확대 효과는 취업모 가구에 전반적으로 더 큰 효과를 가져온 것으로 이해될 수 있다.

유아기 정책 확대 분석 결과, 지원 대상의 확대 정책은 상위소득의 추가출산 계획을 오히려 감소시키는 반면, 하위소득 계층의 추가출산 의향을 높이는 효과가 있는 것으로 분석되었다. 모의 취업 유무에 따른 비교 분석 결과, 유아기 지원 정책의 확대는 취업모 가구의 추가출산 의향을 증가시키는 효과가 있는 것으로 나타났다. 본 연구에서 출산의 지표로 활용한 향후 추가출산 계획과 추가출산 의향의 변수를 분석한 결과는 다소 차이를 보이고 있으며, 이는 활용 변수에 따라서 분석 결과가 영향을 받을 수 있음을 시사한다. 출산의 경우 계획과 의향이 실질적인 출산 행위로 나타나기까지는 다른 요인들이 복합적으로 영향을 미치는 측면이 있으며, 계획이나 의향이 실제 출산 행위를 적절히 대변하지 못한다는 한계도 함께 가지고 있다. 이러한 변수 특성의 한계를 바탕으로 분석 결과를 이해할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고, 본 분석 결과는 영아기와 유아기의 정책 효과가 대상별로 달리 작용할 가능성을 시사하고 있다.

〈표 4-63〉 영유아기 정책 확대 효과 비교: 출산

구분	추가출산 계획			추가출산 의향		
	상위소득	중위소득	하위소득	상위소득	중위소득	하위소득
영아기	( + )	.	.	.	( + )	.
유아기	( - )	.	.	.	.	( + )

주: 플러스(+)는 정적인 영향, 마이너스(-)는 부적인 영향, '.'은 분석 결과 유의미하지 않음.

126 영유아 보육(돌봄) 지원 정책 평가와 정책 과제 - 보육료 지원 정책을 중심으로

〈표 4-64〉 영유아기 정책 확대 효과 비교: 출산(모의 취업 유무)

구분	추가출산 계획		추가출산 의향	
	취업모	비취업모	취업모	비취업모
영아기	( + )	.	( + )	.
유아기	.	.	( + )	.

주: 플러스(+)는 정적인 영향, 마이너스(-)는 부적인 영향, '.'은 분석 결과 유의미하지 않음.



제 5 장

결론 및 정책제언

제1절 결론

제2절 정책제언



## 제1절 결론

본 연구는 국내의 양육지원 정책의 주요 정책이라고 볼 수 있는 보육료 지원 정책 대상 확대에 따른 효과를 분석하였다. 보육료 지원 정책의 궁극적 목적은 아동발달뿐만 아니라, 가계 내 양육비 부담 완화, 부모의 일·가정양립을 지원함으로써 여성경제활동의 증가, 더 나아가서는 출산율 제고에 대한 효과를 기대하는 측면이 있다. 이러한 배경하에서 본 연구는 보육료 지원 대상 확대에 따른 각각의 효과를 분석하였으며 분석 결과의 요약은 <표 5-1>과 같다.

보육료 지원 대상의 확대(지원기준의 확대)는 영아기와 유아기에 따라 효과가 다른 것으로 나타났다. 영아기의 보육료 지원 확대 효과는 시설 이용료 및 교육 비용의 감소 효과뿐만 아니라 가계지출에서 시설 이용 및 교육 비용이 차지하는 지출 비율의 감소를 가져왔다. 이러한 정책 효과는 취업모 가구에 더 큰 것으로 나타났다. 이는 영아기 시설 이용의 경우 정책의 수혜 대상자가 취업모일 가능성이 크기 때문에 취업모 가구의 효과가 크게 분석된 것으로 이해된다. 반면에 유아기의 지원 확대 효과는 시설 이용 비용 감소에만 제한적으로 효과가 있는 것으로 나타났고, 사교육을 포함한 시설 이용 및 교육 비용과 해당 지출이 가계지출에서 차지하는 비율 등에는 유의한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 영아기의 경우 시설 이용 이외의 사교육 등을 통한 교육비 지출이 거의 없기 때문에, 보육료 지원이 직접적인 비용 감소로 이어진 반면, 유아기

의 경우 시설 이용 이외에 사교육 등의 추가비용이 영아기보다 많이 발생하기 때문에 비용 절감 효과가 제한적인 것으로 이해된다. 이는 유아기의 경우 보육료 지원이 직접적인 양육부담 완화로 이어지기보다는 사교육 등의 추가지출 등으로 인해 실질적인 비용 감소 효과는 미미한 것으로 이해될 수 있다. 가계 내에서 체감하는 보육비용이 감소하지 않는 이상 양육비용 부담 해소에 따라 수반되는 정책 효과를 극대화하기 어려운 측면이 있다. 이러한 결과는 여전히 국민들은 보육비용에 대한 부담을 안고 있으며, 정책 확대에 따른 실질적 비용체감을 하지 못하고 있는 것으로 이해된다. 또한 모의 취업 유무에 따라 분석한 결과, 비취업모 가구의 정책 효과가 더 큰 것으로 나타났다. 이는 유아기의 경우 모의 취업 유무에 관계없이 전반적인 시설 이용이 보편화된 상황에서 모의 취업 유무에 따른 지원 정책의 효과 차이는 희석된 것으로 이해된다. 이는 국내의 보육료 지원 정책이 전혀 취업모 친화적인 특성을 가지고 있지 않음을 나타내며, 이러한 정책 구조하에서 부모의 일·가정양립 지원 기능으로서의 역할을 충분히 기대하기 어려운 측면이 있다.

모의 경제활동에 미친 영향을 분석한 결과, 영아기의 보육료 지원 확대 정책은 소득상위 그룹의 취업 확률을 증가시키고, 중위소득 그룹의 근로시간을 증가시키는 것으로 나타났다. 반면에 유아기의 경우 소득 하위 그룹의 취업 확률을 증가시키고 모의 근로시간에는 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 영아기 지원 정책의 경우 여성의 경력 단절이 생기지 않도록 하는 기능이 유아기 지원 정책보다 강하다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 영아기 지원은 안정적인 일자리를 가지고 있을 가능성이 높은 상위소득 그룹에 대한 경력 단절을 방지해주는 효과가 있는 것으로 판단된다. 반면, 일자리 특성상 진·출입이 자유롭고 임금이 낮은 일자리의 경우 영아기에는 아동발달 측면에서 가정양육을 선호하는 경향이

반영되어 보육료 지원 확대 정책에 대한 유의한 효과가 없는 것으로 판단된다. 반면에 유아기 지원 정책의 경우, 일반적으로 시설 이용이 보편화된 상태에서 해당 정책의 지원 확대에 따른 노동시장 유인 효과는 미미할 수밖에 없다. 또한 유아기 부모의 경우 이미 노동시장에서 퇴출된 상황이라면, 노동시장 재진입의 어려움이 발생하며, 저소득층의 경우 상대적으로 시장 진·출입이 유연한 일자리로의 유입이 늘어났을 가능성이 있다. 보육료 지원 정책에 따른 여성경제활동의 증가를 피하기 위해서는 지원 정책과 부모의 근로상태에 따른 연계와 노동시장 진·출입이 유연한 양질의 일자리 제공이 수반되어야 할 것이다.

무상보육과 같은 보육 지원 정책은 가정 내 양육부담을 일정부분 해소해줌으로써 유배우 여성의 출산을 제고에 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대되는 측면이 있다. 보육료 지원 정책의 확대가 출산에 미친 영향을 분석한 결과, 보육료 지원 정책의 확대 효과는 앞서 분석된 사례와 같이 영아기와 유아기에 따라 다를 뿐만 아니라 소득 구간에 따라 다른 영향을 미치는 것으로 나타났다. 영아기의 보육료 지원 확대는 상위소득 그룹의 출산 계획 가능성을 높이고, 중위소득 그룹의 추가출산 의향을 높이는 효과가 있는 것으로 나타났다. 또한 취업모와 비취업모에 미친 영향을 비교 분석한 결과 취업모 가구에 유의한 정책 효과를 미친 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 비용 분석 결과와 유사한 의미를 담고 있다. 영아기 보육료 지원 정책의 확대 효과는 취업모 가구에 전반적으로 더 큰 효과가 있는 것으로 이해될 수 있다. 반면, 유아기 정책 확대 효과 분석 결과, 지원 대상의 확대 정책은 상위소득의 추가출산 계획을 감소시키는 반면 오히려 하위소득 계층의 추가출산 의향을 높이는 효과가 있는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 출산을 측정하기 위해 사용된 지표에 따라 다른 결과를 나타낸다는 제한점이 있음에도 불구하고, 소득계층별로 출산에 미

치는 정책 효과가 다르게 나타날 수 있음을 시사한다. 모의 취업 유무에 따른 비교분석 결과, 유아기 지원 정책의 확대는 취업모 가구의 추가출산 의향을 증가시키는 효과가 있는 것으로 나타났다. 본 연구에서 출산의 지표로 활용한 향후 추가출산 계획과 추가출산 의향의 변수를 분석한 결과는 다소 차이를 보이고 있으며, 이는 활용 변수에 따라서 분석 결과가 영향을 받을 수 있음을 시사한다. 출산의 경우 계획과 의향이 실질적인 출산 행위로 나타나기까지는 다른 요인들이 복합적으로 영향을 미치는 측면이 있으며, 계획이나 의향이 실제 출산 행위를 적절히 대변하지 못한다는 한계도 함께 가지고 있다. 이러한 변수 특성의 한계를 바탕으로 분석 결과를 이해할 필요가 있다. 출산에 미치는 영향이 일관적이지 않고 뚜렷하지 않은 측면은, 보육료 지원으로 인해 체감하는 양육비용 부담 효과가 미미한 것에 기인하며, 또한 비용 절감 효과가 있다 하더라도 출산을 유인할 만큼 큰 효과를 가지지 못하는 것으로 이해될 수 있다. 영유아기의 양육부담 완화가 학령기 아동의 사교육비 부담에 큰 영향을 미치지 못할 뿐만 아니라 생애주기 관점에서 영유아기의 양육비 부담보다 학령기 아동의 사교육비 부담이 월등히 크기 때문에, 보육료 지원 확대가 출산에 미치는 정책 효과가 크지 않을 수 있다. 보육 지원 정책으로 인해 여성의 양육비용은 감소하나 출산으로 연결되기 위해서는 궁극적으로 총체적인 출산의 기회비용의 감소가 이루어져야 한다. 즉, 출산으로 인한 경력 단절의 위험을 낮추고 실질적으로 경력 유지에 도움이 되는 지원 정책이 함께 이루어져야 한다. 이는 비용 지원으로는 한계가 있으며, 서비스 설계에 따라서 경력 유지가 가능한 서비스 제공이 이루어져야 할 것이다. 다양한 일·가정양립 정책과의 효율적인 연계 속에서 효과를 발휘할 수 있다. 생애주기 관점에서 여성의 출산과 양육에 대한 기회비용을 줄여줄 수 있는 정책 연계가 필요하다.

〈표 5-1〉 분석 결과 종합

구분		영아기	유아기	
가계 보육비 및 교육비	시설 이용 비용	( - )	( - )	
	보육 및 교육 비용	( - )	.	
	가계지출 대비 비율	( - )	.	
	시설 이용 비용	취업모		( - )
		비취업모		( - )
	보육 및 교육 비용	취업모	( - )	
		비취업모	( - )	
가계지출 대비 비율	취업모	( - )		
	비취업모	( - )		
여성의 경제활동	모의 취업	상위소득	( + )	.
		중위소득	.	.
		하위소득	.	( + )
	모의 근로시간	상위소득	.	.
		중위소득	( + )	.
		하위소득	.	.
출산	추가출산 계획	상위소득	( + )	( - )
		중위소득	.	.
		하위소득	.	.
	추가출산 의향	상위소득	.	.
		중위소득	( + )	.
		하위소득	.	( + )
	추가출산 계획	취업모	( + )	.
		비취업모	.	.
추가출산 의향	취업모	( + )	( + )	
	비취업모	.	.	

주: 플러스(+)는 정적인 영향, 마이너스(-)는 부적인 영향, '.'은 분석 결과 유의미하지 않음.

## 제2절 정책제언

### 1. 영아기와 유아기 정책의 차별화

본 연구에서 보육료 지원 정책 대상의 확대 효과를 영아기와 유아기로 나누어 분석한 결과 정책 효과가 다른 것으로 분석되었다. 영아기 정책 확대의 경우, 전반적으로 모든 가구에 양육비 부담 완화 효과가 있는 것으로 나타났을 뿐만 아니라, 취업모 가구의 경우 정책 효과가 더 명확했던 것으로 분석되었다. 이와 달리, 유아기 정책 확대의 경우 비용 감소 부분의 효과도 상대적으로 미진할 뿐만 아니라, 취업모 가구에 대한 정책 효과는 없는 것으로 분석되었다. 이에 따라 영아기와 유아기에 대한 지원 정책 차별화가 필요하며, 특히 유아기의 경우 부모의 근로 상황과 서비스 제공의 연계를 통하여 조금 더 일·가정양립 지원 기능을 강화할 필요가 있다.

영아기의 시설 이용 수요와 유아기의 시설 이용 수요는 극명한 차이가 있는 것으로 판단된다. 일반적으로 영아기의 시설 이용은 맞벌이 가구일 확률이 높은 반면, 유아기의 시설 이용은 모의 취업 여부에 크게 영향을 받지 않는다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 유아기와 영아기의 지원 정책 전략을 다르게 할 필요가 있다. 유아기 시설 이용 지원 정책은 구조적으로 취업모 가구의 이용도가 높은 상황에서 취업모 가구에 정책 효과를 발휘할 가능성이 높지만, 유아기 지원의 경우, 시설 이용에 대한 수요가 일반적인 상황에서 특별히 차별화된 정책이 시행되지 않는 한 맞벌이 가구에 대하여 일·가정양립 지원 기능으로서의 특별한 효과를 기대하기 어려운 측면이 있다.

영아기 보육료 지원은 비용 절감 효과와 함께 취업모 가구에도 충분히



유의한 정책 효과를 가지고 있는 것으로 분석되었기에 영아기의 경우 시설서비스 지원 강화보다는 가정양육지원 강화가 더욱 요구된다. 또한 영아기의 경우, 무상보육 실시에 따라 시설 이용에 대한 과수요를 창출하는 면은 없는지 살펴볼 필요가 없다. 영아기의 가정양육과 시설보육서비스에 대한 선택권 보장 측면에서도 가정양육에 대한 적절한 지원 정책이 수반될 필요가 있다. 영아기 보육 지원은 충분한 시설서비스 공급을 바탕으로, 가정양육지원 강화 측면에 더 중점을 두어야 할 것이며, 유아기 지원 정책은 수요자 특성별로 차별화된 서비스 제공이 이루어져야 할 것이다.

## 2. 유아기 취업모 가구에 대한 차별화된 지원

2016년 7월에 도입된 맞춤형 보육 지원 제도는 수요자 특성을 고려하여 차별화된 서비스 전략을 가지고 있다는 점에서 매우 큰 변화를 시도하고 있다. 이와 같은 차별화 전략은 시설보육서비스에 대한 실수요층의 욕구를 능동적으로 수용할 수 있을 것으로 기대된다. 그럼에도 불구하고, 해당 정책은 만 0~2세에만 한정된다는 제한점이 있다. 오히려, 만 3~5세의 경우 시설 이용이 모든 가구에 보편화된 상황에서 조금 더 실수요자의 욕구를 반영할 수 있는 맞춤형 가구 친화적인 특성을 지니도록 정책 설계의 재편이 요구된다.

국내에서 이미 실시되고 있는 영아기 맞춤형 지원 제도의 틀을 바탕으로 유아기를 대상으로 하는 차별화 전략이 추진되어야 할 필요가 있다. 오늘날의 일하는 여성의 육아 문제는 보육시설 이용 비용의 문제가 아니라, 시설 이용으로 원하는 만큼의 육아지원을 받을 수 없는 상황이 문제로 인식된다. 근로시간보다 짧은 서비스 제공시간, 신뢰할 수 없는 서비스 질 등의 문제가 비용의 문제보다 더 큰 것으로 판단된다. 2015년 전국

보육실태조사 자료에 따르면, 적절한 양육자 및 시설의 부재로 인해 취업을 중단하거나 유보한 사례가 많은 것으로 분석되었다. 이와 같은 상황에서, 양육을 둘러싼 다양한 측면에서 충분한 지원이 이루어질 때, 비로소 일·가정양립 지원 기능으로서의 역할을 다하게 될 것이고, 그에 따른 정책효과가 있을 것이다. 특히 유아기의 시설 이용은 모의 취업 유무와 관계없이 보편화된 상태에서 보육료 지원 정책으로 인한 일·가정양립 지원 기능의 강화를 위해서는 무엇보다도 유아기에 제공되는 서비스와 부모의 근로상태의 연계가 필요하다.

차별화된 서비스 제공을 위한 정책 설계 시, 부모의 자격 요건과 함께 실사용 시간을 바탕으로 한 정부 지원이 이루어져야 할 것이다. 즉, 자격 요건상 장시간 보육을 제공받을 수 있는 경우라 하더라도, 수요자 입장에서 단시간 보육을 선호하는 경우에는 굳이 시설에 장시간 보육료를 지원하지 않아도 되는 정책 설계가 필요하다. 이러한 정책 설계를 바탕으로 서비스 제공 기관은 실제 제공 서비스를 바탕으로 정부 지원을 받으며, 이용자도 서비스 이용 시간을 바탕으로 정부 지원을 받는 시스템이 정착하게 된다. 궁극적으로 본인이 필요한 시간만큼 이용하고, 해당 시간만큼 지원을 받게 되는 것이다. 이처럼 부모의 근로유형에 따른 차별화 서비스를 도입할 때 유아기 지원 정책이 일·가정양립 지원 기능으로서의 역할이 더욱 강화될 것이고 그에 따른 정책 효과도 가시화될 것으로 기대된다.

또한 영아기 지원 정책의 경우 취업모 가구의 추가출산 계획 및 의향에 유의한 영향을 미친 것을 고려할 때, 유아기 차별화된 지원으로 인해 일·가정양립 지원 기능이 강화된다면, 향후 출산을 제고 효과 또한 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

### 3. 특별활동 운영 방안 재검토 및 비용 관리 감독 강화

비용분석 결과를 바탕으로 볼 때, 유아기 자녀를 둔 가구의 경우 여전히 가게 내에서 인식하는 보육료 부담은 크게 달라지지 않은 것으로 나타났다. 보육료 지원을 통해 시설 이용에 따른 절대적 비용의 감소 효과가 있었음에도 불구하고, 가게 내에서의 체감도가 낮다는 것은 정부가 지향하는 무상보육에 대한 효과성을 기대하기 어려운 상황으로 이해된다. 2015 전국보육실태조사 자료에 따르면, 월평균 보육비용이 188,200원으로 분석되었으며, 취업모 가구의 지출비용은 더 높은 것으로 분석되었다. 또한 미취학 자녀에 대한 총보육비용 및 교육 비용 지출에 대한 가게 부담 정도를 조사한 결과, 응답자의 약 50%가 경제적으로 부담이 된다고 응답하였다. 2013년 무상보육 실시 후에 조사된 자료임에도 불구하고 여전히 보육 및 교육 비용에 대한 부담이 크게 해소되지 않은 것을 알 수 있다. 이와 같은 현상은 기본적인 시설 이용 비용 이외의 부수적인 비용이 증가하고 사교육을 포함한 추가적인 활동에 여전히 비용을 지출하기 때문인 것으로 판단된다. 비용 지원으로 경감된 부분이 또 다른 교육활동에 대한 소비로 이어질 가능성이 있음을 시사한다. 그럼에도 불구하고, 2015년 보육실태조사에서 현재 이용하는 시설에서 최우선으로 개선이 요구되는 사항은 비용 개선인 것으로 조사되었다. 이처럼 무상보육 제도 하에서 가게는 여전히 비용에 대한 부담을 안고 있는 것을 알 수 있다. 이와 같은 상황에서 가게 내에서 실질적으로 비용 절감 효과를 체감할 수 있도록 부수적인 지원 정책이 함께 수반되어야 할 것이다.

현재 정부는 보육포털에 시설별로 특별활동비를 공개하도록 하고 있으며, 특별활동비에 대한 적정관리방안을 운용하고 있다. 그럼에도 특별활동비의 상한액은 지자체별로 결정하도록 되어 있어 지역별 편차가 매우

큰 상황이며, 시설 유형별로 해당 정보에 대한 공개의무가 달리 적용되고 있다. 이러한 상황에서 특별활동 및 추가비용에 대한 정보공개를 의무화하고, 지역별 상한의 적정성을 검토하고 각 특별활동 비용에 대한 기준금액의 제시 등을 통해 해당 비용이 투명하게 부과될 수 있도록 적절한 관리감독이 이루어져야 할 것이다. 또한 현행의 특별활동이 실질적으로 정부가 지원하는 기본 보육시간 내에 유료로 진행되고 있는 상황에 대한 검토가 요구된다.

#### 4. 서비스 비용 절감을 위한 공공인프라 확충 및 취약 계층 지원 강화

본 연구에서 국공립 이용 원아의 경우 민간시설 이용 원아보다 비용 부담이 낮은 것으로 나타났으며, 앞서 제시된 <표 2-1>에서 보여주듯이 민간시설과 국공립시설의 본인부담비용의 차이가 있는 것을 알 수 있다. 기존 연구에서도 국공립 보육시설 이용은 보육비용 절감에 유의한 효과가 있는 것으로 분석된바(박미경, 조민호, 2014), 국공립시설 확대를 통해 사용자의 비용 부담을 완화할 필요가 있다. 국공립시설의 확대는 비용 절감 측면뿐만 아니라 서비스 질제고 측면에서도 긍정적 효과가 있을 것으로 기대할 수 있다. 다수의 정책 요구도 조사에서 일관되게 우선순위를 차지하는 항목 중의 하나가 국공립시설의 확충이다. 서문희, 이혜민(2014)의 연구에서 분석된 결과에 의하면, 조사 대상 전문가의 38.1%가 공립 유치원 및 국공립 어린이집의 확충이 최우선 정책 과제라고 응답하였으며, 일반 조사 대상자의 경우 과반 이상이 해당 항목을 최우선 정책 과제라고 응답하였다. 국공립시설에 대한 요구도가 이렇게 높음에도 불구하고, 획기적인 시설 확대를 피하지 못하는 데에는 부지 확보 등에 필요한 예산상의 문제와 지역 내 민간시설과의 갈등 문제를 들 수 있다. 이

러한 현실적 어려움에도 불구하고, 정부는 보다 분명한 의지로 국공립시설 확충을 위한 노력을 지속해야 할 것이다. 현재 제3차 저출산고령사회 기본계획에 따르면, 안심하고 믿을 수 있는 보육유아교육을 위해 국공립, 공공형, 직장 어린이집 등의 어린이집을 지속적으로 확충할 계획을 가지고 있다. 해당 자료에 따르면 2020년까지 해마다 380개소(국공립 150개소, 공공형 150개소, 직장 80개소) 확충 계획을 가지고 있다. 이러한 추진 계획은 서비스 요구도에 못 미치는 상황으로 조금 더 적극적인 확대 계획이 필요하다.

또한 보편적 지원 기능의 보육료 지원 정책은 추가비용 측면에 있어서 오히려 저소득층의 양육부담을 상대적으로 가중시킬 가능성이 있다. 특별활동에 대한 자기선택권이 매우 낮은 상황으로, 어쩔 수 없이 다른 아동들과 함께 수업에 참여하기 위해 비용 부담을 감수해야 하는 경우, 저소득 및 취약 계층에 대한 추가 지원이 필요하다. 일부 지방자치단체에서 저소득 가정의 아동을 위한 특별 사업의 일환으로 학습 지원 및 특별활동비 지원 사업을 실시하고 있으나, 중앙정부 차원에서 이루어져야 할 필요가 있다.

## 5. 출산-양육-일가정양립 정책의 연계 강화

마지막으로, 보육료 지원 확대가 출산에 미치는 정책 효과를 극대화하기 위해서는 생애주기적 관점에서 여성의 출산과 양육에 대한 기회비용을 낮추는 정책이 필요하다. 보육 지원 정책으로 인해 여성의 양육비용은 감소하나 출산으로 연결되기 위해서는 궁극적으로 총체적인 출산의 기회비용의 감소가 이루어져야 한다. 즉, 출산으로 인한 경력 단절의 위험을 낮추고 실질적으로 경력 유지에 도움이 되는 지원 정책이 함께 이루어져

야 한다. 이는 비용 지원으로는 한계가 있으며, 서비스 설계에 따라서 경력 유지가 가능하도록 서비스 제공이 이루어져야 할 것이다.

국내에서는 출산 지원 정책, 양육지원 정책, 일가정양립 지원 정책이 운영되고 있으나, 정책들 간의 유기적인 연계가 미흡한 실정이다. 출산휴가가 끝나는 시점에 적절한 보육서비스를 이용할 수 있도록 지원 정책 간의 연계가 필요하며, 연속선상에서 원하는 서비스를 이용할 수 있는 정책 설계가 필요하다.

## 참고문헌 <<

- 강창희, 이정민, 이석배, 김세음. (2013). 관광정책 및 관광사업 프로그램 평가방법. 서울: 문화체육관광부.
- 국가재정운용계획 보건·복지분야 작업반. (2015). 2015~2019년 국가재정운용 계획-보건·복지 분야- 공개토론회 자료.
- 김은설, 유해미, 최은영, 최효미, 배윤진, 양미선 등. (2016). 2015년 전국보육실태조사-가구조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소.
- 김은정. (2013). 소득계층별 출산행태 분석과 시사점. Issue&Focus, 191, pp.1-8.
- 김정호, 홍석철. (2013). 보육료지원의 여성 노동공급 및 출산 효과 분석. 서울: 한국경제연구원.
- 김주경, 현재은. (2014). Kindon의 다중흐름모형(Multiple Stream Framework)을 적용한 영유아 무상보육정책 분석 -누구를 위한 무상보육인가?-. 한국정책학회, 23(4), pp.527-563.
- 김현진. (2012). 우리나라 무상보육정책과 사회적 형평성- 사회 정의론적 관점의 접근. 한국영유아보육학, 72, pp.419-445.
- 나정. (2014). 유아무상교육·보육정책 분석: Cooper 등의 다차원정책분석모형을 활용하여. 유아교육학논집, 18(1), pp.49-71.
- 대한민국정부. (2006). 제1차 저출산고령사회 기본계획: 2006-2010. 서울: 대한민국정부.
- 류덕현. (2007). 출산율과 여성노동공급에 대한 거시적 실증분석. 공공경제, 12(1), pp.39-74.
- 민연경, 이명석. (2013). 저출산 정책과 양성평등문화의 출산율 제고 효과: OECD 18개 회원국을 대상으로. 정책분석평가학회보, 23, pp.109-138.
- 박미경, 조민효. (2014). 보육정책의 효과성 평가 연구. 한국정책학회, 23(3), pp.241-271.
- 백선희. (2012). 0-5세 무상보육 진단과 과제. 젠더리뷰, 24, 서울: 한국여성정책연구원.

백선희. (2013). 보편주의적 무상보육정책의 허상 정책의 신뢰구축이 필요하다.

복지동향, 178, pp.48-49.

보건복지부. (2001). 보육사업안내.

\_\_\_\_\_. (2002). 보육사업안내.

\_\_\_\_\_. (2003). 보육사업안내.

\_\_\_\_\_. (2004). 보육사업안내.

\_\_\_\_\_. (2005). 보육사업안내.

\_\_\_\_\_. (2006). 보육사업안내.

\_\_\_\_\_. (2006). 보육통계연보.

\_\_\_\_\_. (2007). 보육사업안내.

\_\_\_\_\_. (2007). 보육통계연보.

\_\_\_\_\_. (2008). 보육사업안내.

\_\_\_\_\_. (2008). 보육통계연보.

\_\_\_\_\_. (2009). 보육통계연보.

\_\_\_\_\_. (2009). 보육사업안내.

\_\_\_\_\_. (2010). 보육통계연보.

\_\_\_\_\_. (2011). 보육사업안내.

\_\_\_\_\_. (2011). 보육통계연보.

\_\_\_\_\_. (2012). 보육사업안내.

\_\_\_\_\_. (2012). 보육통계연보.

\_\_\_\_\_. (2013). 보육사업안내.

\_\_\_\_\_. (2013). 보육통계연보.

\_\_\_\_\_. (2014). 보육통계연보.

\_\_\_\_\_. (2015). 보육통계연보.

\_\_\_\_\_. (2016). 보육사업안내.

\_\_\_\_\_. (2016). 보육통계연보.

\_\_\_\_\_. (2016). 보육통합정보시스템.

서문희. (2010). 보육료·유아교육비 지원이 추가출산 의사에 미치는 영향. 육아



- 정책연구, 4(2), pp.76-95.
- 서문희, 양미선, 김은설, 유해미, 최윤경, 이혜민. (2012). 전국 보육실태조사-가  
구조사. 육아정책연구소, 서울: 보건복지부.
- 서문희, 이혜민. (2014). 영유아 교육·보육 재정 증가 추이와 효과: 2004~2014.  
서울: 육아정책연구소.
- 송헌재, 우석진. (2015). 보육 지원 정책이 출산율과 여성 노동시장 참여율에 미  
친 거시적 성과 실증분석. 재정정책논집, 17(1), pp.3-36.
- 유계숙. (2009). 저출산 정책의 효과에 관한 연구: 2007년 출산을 중심으로. 한  
국가족관계학회, 14(1), pp. 169-189.
- 윤홍식. (2009). 가구특성과 취학 전 아동양육행태의 자유선택. 사회과학연구,  
26(1), pp.1-25.
- 윤희숙, 김인경. (2013). 보육유아교육 지원에 관한 9가지 사실과 그 정책적 함  
의. KDI Focus, 34, pp.1-8.
- 이삼식, 최효진, 정혜은. (2010). 저출산정책 효과성 평가 연구. 서울: 한국보건  
사회연구원.
- 이상록, 조은미. (2016). 아동 보육 지원의 확충과 소득계층 간 양육 불평등 -  
2009년도 아이사랑 플랜 도입 전후에의 아동양육비 결정에 미치는 사회  
경제적 요인들의 영향력 변화에 대한 분석을 중심으로. 사회과학연구,  
32(1), pp.141-169.
- 이혜원. (2013). 보육료 지원 정책이 부모의 보육비용 부담 완화에 미치는 영향.  
재정포럼, 204, pp.8-26.
- 정성호. (2012). 저출산 정책의 효과성에 관한 연구. 한국인구학, 35(1),  
pp.31-52.
- 정수지, 박윤현, 송지나, 김대웅, 이순형. (2016). 보육비 지원대상 확대에 따른  
소득계층별 유아 보육비 및 사교육비 변화: 무상보육정책 시행을 중심으  
로. 아동학회지, 37(2), pp.27-42.
- 조병구, 조윤영, 김정호. (2007). 출산 지원 정책의 타당성 및 지원효과 분석. 서  
울: 한국개발연구원.

- 조운영. (2007). 보육보조금의 효과 분석: 영아기 기본보조금을 중심으로. 한국 개발연구, 29(3), pp.29-73.
- 최성은, 우석진. (2009). 보육 지원 정책의 적정성 및 효과성 분석. 서울: 한국보건사회연구원.
- 통계청. GDP대비 보육재정 비율.  
[http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=30](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=30)  
20에서 2016. 10. 25. 인출
- 한영선. (2014). 정부의 자녀양육 보조금이 기혼여성의 노동시장 참여에 미치는 영향. 한국가정관리학회지, 32(6), pp.89-107.
- 허남재, 석재은. (2011). 한국의 보육료지원 제도는 취업모 친화적인가?. 사회복지정책. 38(2), pp.139-163.
- Asassve, A. & Lappegård, T. (2009). Childcare cash benefits and fertility timing in Norway. *Eur J Population*, 25, pp.64-88.
- Connelly, Rachel. (1992). The Effect of Child Care Costs on Married Women's Labor Force Participation. *The Review of Economics and Statistics*, 74(1), pp. 83-90.
- Haan, P. & Wrohlich, K. (2009). *Can child care policy encourage employment and fertility?* Evidence from a structural model. Bonn: DIW Berlin Discussion Papers.
- Heckman, James. (1974). The Effect of Child-care Programs on Women's Work Effort. *Journal of Political Economy*, 82(2), pp.136-163.
- Angrist, J. D. & Pischke, J. (2014). 대체로 해롭지 않은 계량경제학(강창희, 박상곤 역). 서울: 경문사. (원서출판 2009)
- Kimmel, Jean. (1998). Child Care Costs as a Barrier to Employment for Single and Married Mothers. *Review of Economics and Statistics*, 80(2), pp.287-299.

- Lappegård, T. (2010). Family policies and fertility in Norway. *Eur J Population*, 26, pp.99-116.
- Ribar, D. (1995). A Structural Model of Child Care and the Labor Supply of Married Women. *Journal of Labor Economics*, 13(3), pp.558-597.
- Vikat, A. (2004). Women's labor force attachment and childbearing in Finland. *Demographic Research*, Special collection 3(8), pp.177-212.
- OECD. (2016). *Family Database*.  
<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>에서 2016. 11. 24. 인출.



## 간행물회원제 안내

### ▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

### ▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

### ▶ 가입방법

- 홈페이지([www.kihasa.re.kr](http://www.kihasa.re.kr)) - 발간자료 - 간행물구독안내

### ▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1F~5F  
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

## KIHASA 도서 판매처

- |   |   |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498   | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900  |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600  | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307   |
| ■ Yes24 <a href="http://www.yes24.com">http://www.yes24.com</a> | ■ 알라딘 <a href="http://www.aladdin.co.kr">http://www.aladdin.co.kr</a> |