

아이사랑카드제도의 효과성과 정책과제

- 정부 보육료 지원 정책은 양질의 보편적 발달 경험을 제공하여 인적 자본 축적의 기초 토대를 마련하고, 부모의 양육부담을 경감하여 여성 경제활동 참여율 및 출산율 제고 등의 직간접적인 사회적 편익을 창출할 것으로 기대되고 있음

- 정부 보육료 지원 대상을 체계적으로 관리하고 보육료 지원체계를 고도화하기 위해, 전자바우처 방식을 이용한 보육료 지원 제도로서 아이사랑카드제도가 2009년 9월 도입되었음

- 향후 이용자의 보육서비스 선택권 보장을 위한 정보공개 확대, 부모의 보육과정 참여 활성화 및 보육료 지원 행정의 합리화 시도와 보육서비스 질적 향상을 위한 노력의 연계 방안 마련이 요구됨

1. 보육료 지원과 아이사랑카드제도

□ 지속가능하고 공정한 영유아 보육서비스를 제공하기 위해서 상당 수준의 공공 투자가 전제되어야 함¹⁾

○ 보육서비스에 이용에 따르는 비용 발생에 대한 공적 지원이 결여되거나 제한적인 경우, 양질의 서비스를 기대하기 어렵고, 서비스 이용 기회가 불공평하게 배분되어 소득수준에 따른 아동발달의 계층화를 피할 수 없음

· OECD는 양질의 보육서비스를 담보하지 못할 경우, 여성의 경제활동 참여에 장애요인으로 작용하게 되면서, 결과적으로 국가 전체의 생산성 하락의 위험에 직면할 수 있다고 경고한 바 있음

○ 우리나라의 보육재정은 해마다 증가하여 2011년도 중앙정부 예산이 2조 4,784억원(GDP 대비 0.22% 로 추정)에 이르고, 이 가운데 부모 보조금 형태로 지급되는 보육료 지원 예산의 비율이 78.1%를 차지하고 있음²⁾

[표 1] 국고지원 보육사업 예산 대비 보육료 지원 규모의 변화

(단위: 백만원, %)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
국고지원 보육사업 총예산 (A)	1,043,824	1,417,780	1,710,430	2,127,509	2,478,380
보육료 지원 (B)	593,605	807,851	1,282,168	1,632,204	1,934,611
총보육 재정 대비 보육료 지원 비율(A/B)	56.9	57.0	75.0	76.7	78.1

자료: 여성가족부, 보건복지부 각년도

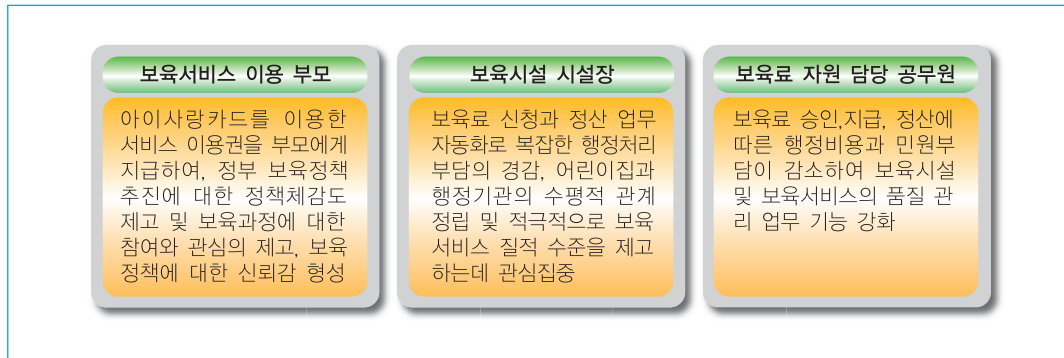
□ 정부는 보육료 지원 방식을 기존의 시설 중심에서 「아이사랑카드」를 통한 이용권(전자바우처) 형태로 지원하는 아이사랑카드제도를 2009년 9월 전면 도입하여, 보육료 지원 대상의 체계적 관리와 지원 체계 고도화를 위한 인프라를 구축하였음

1) OECD, Thematic Review on Early Childhood Education and Care Policies, 2006

2) 2011년도 3월부터는 보육료 전액 지원 대상 아동이 대폭 확대되어 보육서비스 이용에 따르는 경제적 부담이 경감될 수 있을 것으로 기대되고 있음. 보육료 전액 지원 대상은 영유아(만0-4세) 가구의 소득하위 70%로, 소득인정액 4인 가구 기준 월소득 480만 원 이하 가정의 자녀가 보육시설을 이용할 경우에 정부로부터 보육료를 전액 지원받을 수 있음(보건복지부 보도자료, 2011.1.31)

○보육료 지원 과정에 관계되는 주요 관계자의 입장에서 아이사랑카드제도 도입에 따른 기대효과는 다음과 같았음³⁾

[그림 1] 주요 정책관계자별 아이사랑카드제도 도입에 따른 기대효과



2. 아이사랑카드제도에 대한 이용자의 평가⁴⁾

□ 보육료 지원대상의 92%는 아이사랑카드를 이용하여 보육료를 결제 과정에서 정부 지원 금액을 확인하고 있었으며, 보육료 지원이 가계에 '많이' 또는 '약간' 도움이 된다는 의견이 전체의 88.5%를 차지함

○소득수준이 낮을수록 정부 보육료 지원의 도움 정도를 높게 인식하고 있어, 취약 계층 영유아의 성장·발달을 촉진하는 간접적 정책효과를 기대할 수 있음

[표 2] 영유아 가구의 소득수준별 정부 보육료 지원의 가계 도움 정도

(단위: %)

구분	150만원 미만	150~300만원 미만	300~450만원 미만	450만원 이상	전체	Chi-test
전혀 도움이 되지 않는다	1.6	3.0	8.5	19.0	5.3	48,284***
별로 도움이 되지 않는다	1.6	3.0	11.3	19.0	6.2	
약간 도움이 된다	14.8	24.8	34.9	33.3	26.6	
많이 도움이 된다	82.0	69.2	45.3	28.7	61.9	
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

주: *p<.05, **p<.01, ***p<.001

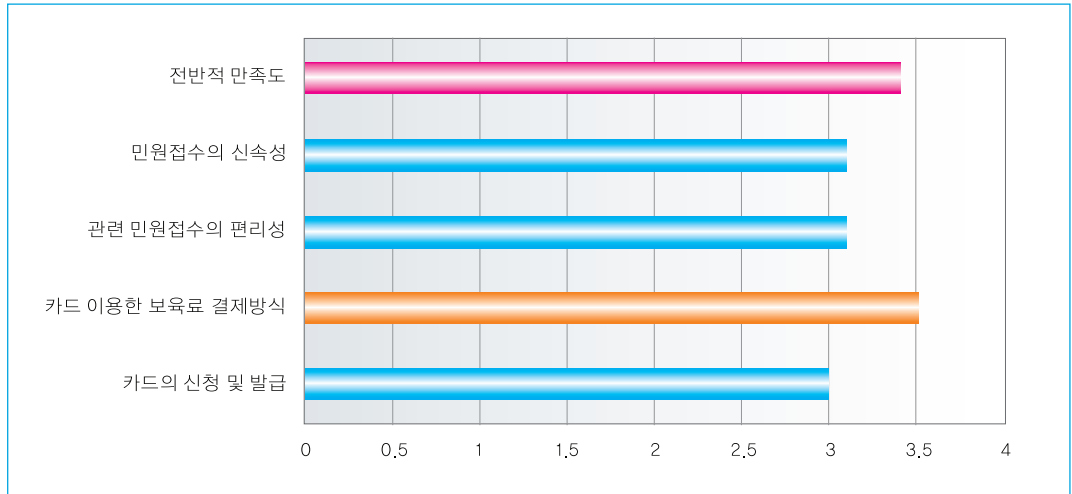
자료: 박세경·강혜규 외, 「아이사랑카드제도 효과성 평가 2차 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010

□ 아이사랑카드 이용 경험에 대한 만족도 수준은 5점 만점에 평균 3.4점(SD=.86)로 '보통' 수준을 상회하고 있으며, 특히 전자카드를 이용한 보육료 결제 방식에 대해 제도 도입 이전의 우려와 달리, 만족도 평균점수가 3.5점(SD=1.02)으로 가장 높았음

3) 보건복지부 보도자료(2009.9.31)

4) 아이사랑카드제도 도입의 효과성을 파악하기 위하여 도입 직전 '09.8) 1차 실태조사를 실시하고, 도입 1년이 경과된 시점('10.9)에서 2차 실태조사를 실시하여 정책 관계자(보육서비스 이용자, 보육시설 시설장, 보육료 지원 담당공무원)들의 제도 인지수준과 기대수준, 만족도 등을 조사, 비교분석한 결과임

[그림 2] 보육서비스 이용자의 아이사랑카드 이용 편의성 및 만족도

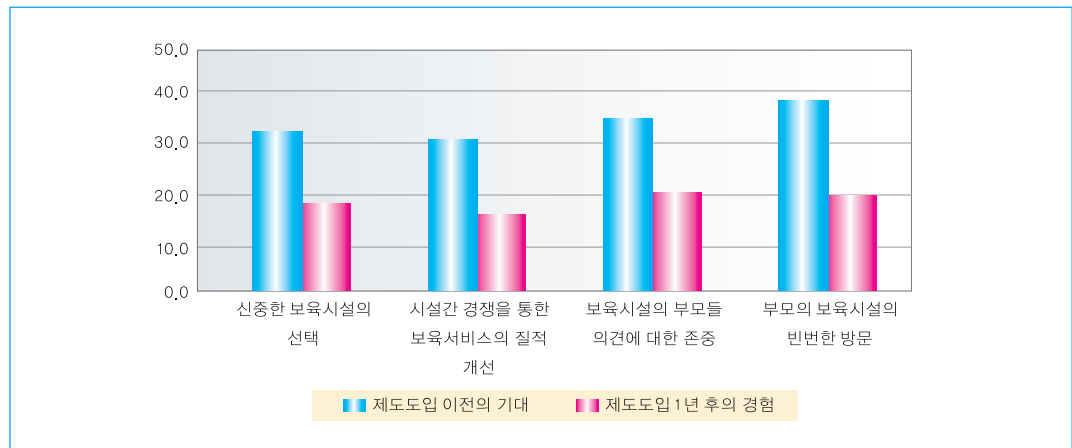


○이용자들은 정부의 보육료 지원방식이 시설지원 중심에서 이용자 지원 방식으로 전환된 것에 대한 만족도 평균점수는 3.6점(SD=.72)으로 나타났음

- 반면, '아이사랑카드의 신청 및 발급'에 대한 만족도 수준이 가장 낮은 것으로 확인됨(평균 3.0점, SD=.92), 이용자의 편의성을 고려한 카드의 신청 및 발급과정의 개선이 요구됨
- 현재 사회복지통합관리망(행복e음)을 통해 사회복지서비스 및 급여제공 신청이 이루어지고, 보육료 지원 자격 여부를 파악하기 위한 금융자산 조사 등이 최소 14일에서 최대 2개월까지 소요되고 있음

□ 아이사랑카드 사용의 편리성 및 보육정책에 대한 이용자의 체감도 향상 등 제도 도입 초기에 기대되었던 직접적 효과는 확인된 반면, 보육서비스 이용자의 시설선택권 강화, 보육서비스 제공과정의 질적 변화를 가시화하는 데에는 한계가 있는 것으로 나타남

[그림 3] 제도도입 직전의 기대수준과 도입 1년이 경과된 시점에서의 경험적 판단



- 제도 도입 이전에 확인된 ‘아이사랑카드제도의 도입에 따른 신중한 시설 선택’에 대한 기대수준에 비해, 도입 후 1년이 경과된 시점에서 ‘실제, 신중한 시설선택을 하고 있다’고 응답한 비율은 19.0%에 불과하였음
- ‘시설간 경쟁을 통한 보육서비스의 질적 개선’에 대한 기대수준에 비해, 실제 아이사랑카드제도 도입 1년이 지난 시점에서 ‘실제, 보육서비스의 질적 개선’이 있다고 응답한 비율도 16.4%로 나타남

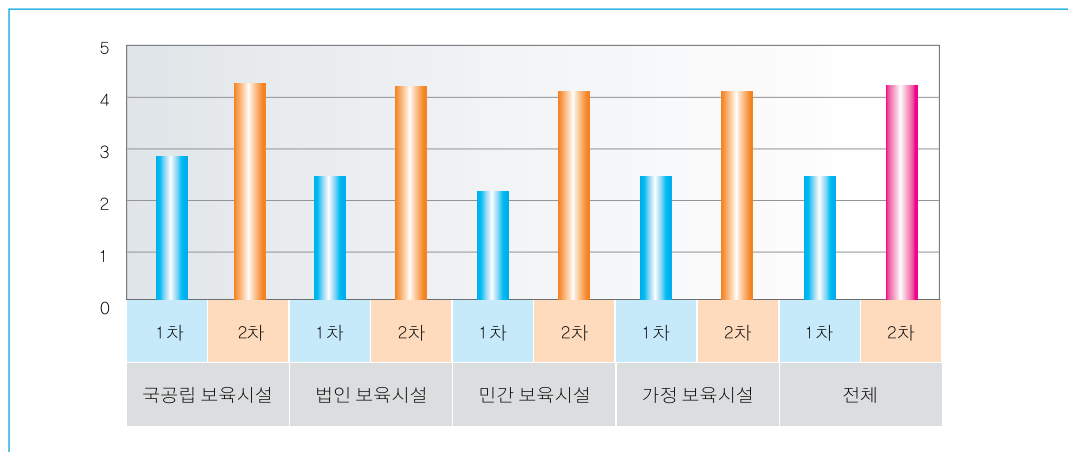
□ 아이사랑카드의 도입과 함께 이의 효율적 관리를 위한 통합지원시스템으로서 4차원으로 구성된 보육통합정보시스템(<http://cpms.childcare.go.kr>)이 운영되고 있음⁵⁾

- 조사대상 아이사랑카드 이용자들은 한달 평균 1.6(SD=2.87)회 포털에 방문하고 있었으며, 1회 방문시 평균 접속시간은 32.1(SD=65.68)분에 불과하였음
 - 아이사랑보육포털의 확대·개편 이후 3개월이 경과된 시점에서 실태조사가 이루어져, 인지수준이 낮은 상황을 고려하더라도 부모들의 포털 이용이 충분히 활성화되었다고 판단하기 어려운 실정임

3. 아이사랑카드제도에 대한 보육시설 시설장의 평가

- 아이사랑카드제도의 도입은 보육시설의 입장에서는 지원 규모는 종전과 동일하되 정책적 기대효과 달성을 위한 과정적 절차에 대한 공유 의식이 향상되면서, 보육시설 시설장의 보육료 지원방식 전환에 대한 지지도가 크게 높아졌음

[그림 4] 보육시설 유형별 시설장의 보육료 지원방식 전환에 대한 지지도



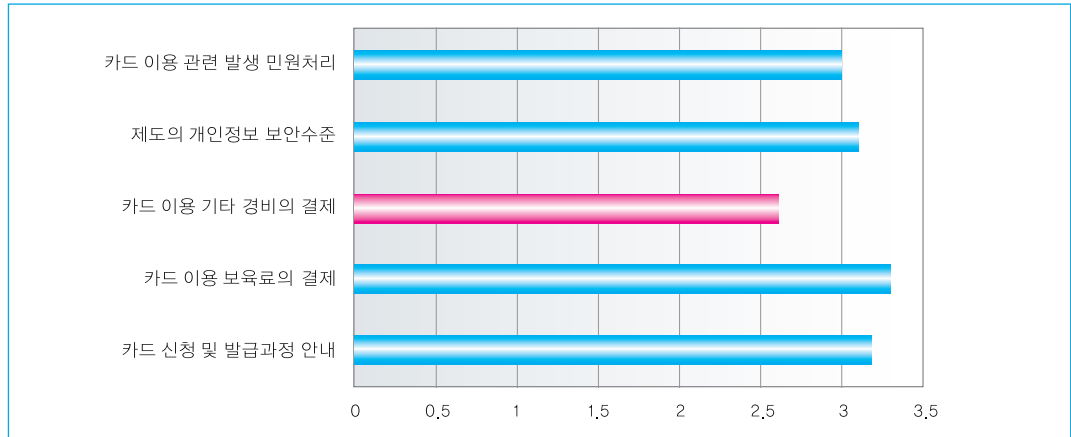
주: 전혀 지지하지 않음=1점, '전적으로 지지함=5점'의 5점 만점 항목에 대한 평균 분석결과이며, 1차 조사는 제도도입 이전 조사 결과이고, 2차는 제도 도입 후 1년이 경과된 시점에서의 조사결과임

- 아이사랑카드제도의 이용 편리성 측면에 대한 보육시설 시설장의 평가 결과, ‘카드를 이용한 기타 운영경비의 결제’ 항목을 제외하면 모두 ‘보통’ 이상의 긍정적 평가가 이루어졌음

5) 보육통합정보시스템은 a)부모지원시스템(아이사랑보육포털), b)어린이집지원시스템, c)바우처지원시스템, 그리고 d) 행정지원시스템으로 구성되어 있음. 부모들이 접근할 수 있는 아이사랑보육포털(www.childcare.go.kr)의 경우, 어린이집 검색 및 시설 정보를 제공하고 보육 및 육아정보를 안내받을 수 있으며, 실시간 아이사랑카드의 사용내역 조회 등이 가능함

- '카드 이용 보육료의 결제'에 대한 평균 점수가 3.3점(SD=1.20)으로 가장 높았고, 다음으로 '카드 신청 및 발급과정에 대한 부모 안내' (평균3.2점, SD=.99), '아이사랑카드제도의 개인정보 보안수준' (평균3.2점, SD=.95), '카드 이용관련 발생하는 민원의 처리' (평균3.0점, SD=1.07) 등의 순으로 나타났음

[그림 5] 보육시설 시설장의 아이사랑카드제도 이용 편리성에 대한 평가 결과

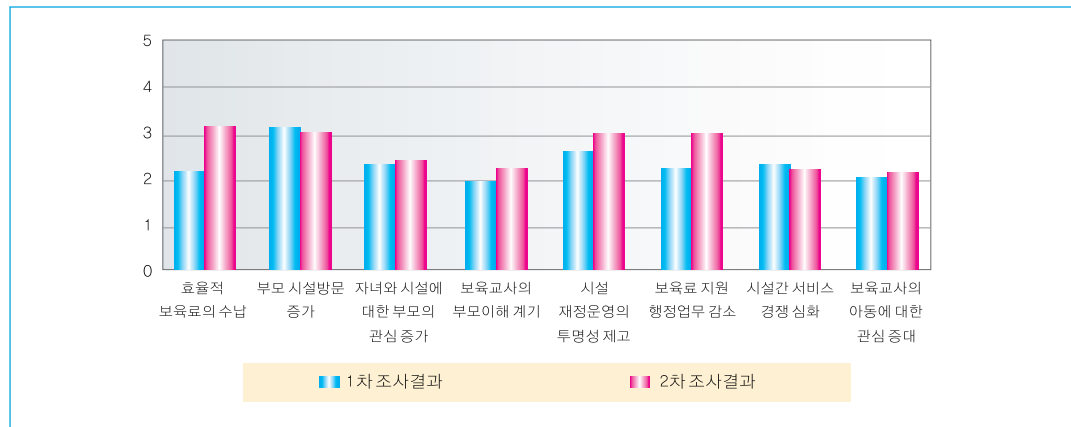


주: 매우 불편=1점, 대체로 불편=2점, 보통=3점, 대체로 편리=4점, 매우 편리=5점의 5점 만점 항목에 대한 평균 분석결과임

- 보육시설 시설장의 아이사랑카드제도 도입에 따른 기대 효과 중에서 가장 높게 평가된 부분은 '보육료 수납의 효율성 측면'으로 5점 만점에서 평균 3.4점 (SD=1.26)이었음

- 아울러 아이사랑카드제도의 도입으로 '시설 재정운영의 투명성·효과성 제고' 및 '보육료 지원 행정업무 편의성 제고' (각 3.3점, SD=1.16과 1.24) 등의 효과를 긍정적으로 평가하고 있었음
- 그러나 '부모의 시설방문 증가', '아동에 대한 보육교사의 관심 증가', 또는 '보육시설간의 서비스 경쟁 심화' 등의 항목에 대해서는 미온적인 태도를 보이고 있어, 아이사랑카드를 통한 간접적 편익 창출 효과는 제한점임을 알 수 있음

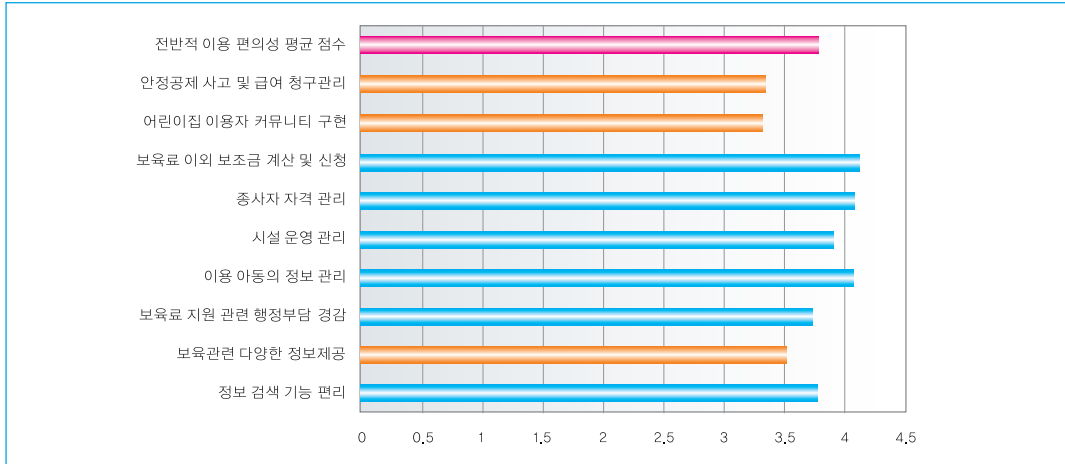
[그림 6] 보육시설 시설장의 아이사랑카드 제도 운영에 대한 기대와 성과의 비교



주: 1차 조사는 아이사랑카드제도 도입 이전의 조사결과이고, 2차 조사는 제도 도입 후 1년이 경과된 시점에서의 조사결과임

○보육통합정보시스템 상의 어린이집지원시스템 이용 만족도 파악의 일환으로 동 시스템의 세부 기능별로 편리성에 대한 시설장들의 평가 결과, 5점 만점에 평균 3.8점(SD=.69)의 '보통' 이상으로 나타났음

[그림 7] 보육시설 시설장의 보육통합정보시스템 중 어린이집지원시스템 이용 편리성에 대한 평가 결과

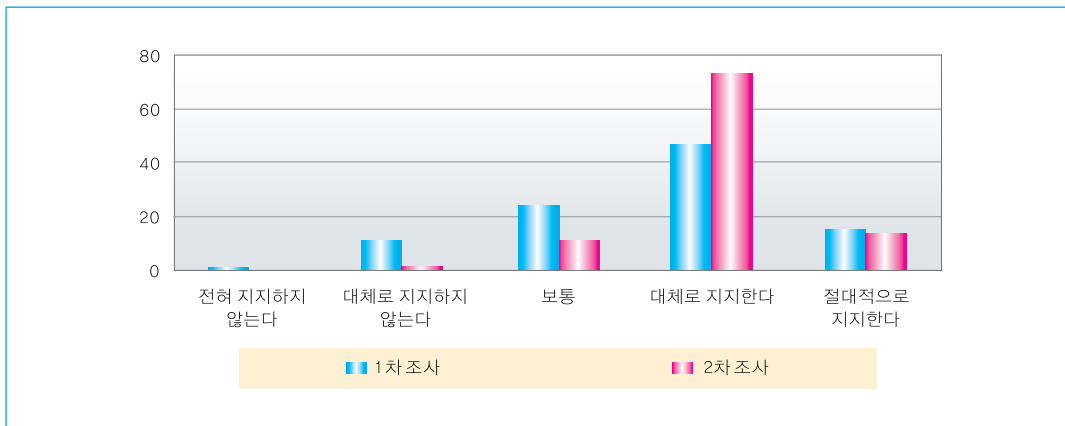


4. 아이사랑카드제도에 대한 보육료 지원 담당공무원의 평가

□ 보육료 지원 업무를 담당하는 공무원의 아이사랑카드제도에 대한 정책 지지도가 제도 도입 직전에 비해 크게 높아졌음

○제도 운영 1년여의 경험을 바탕으로 아이사랑카드제도를 통한 보육료 지원방식의 전환에 대해 담당공무원들의 '절대적으로' 또는 '대체로' 지지한다는 의견이 전체 응답비율의 87.4%를 차지하였음

[그림 8] 보육료 지원 담당공무원의 아이사랑카드를 이용한 보육료 지원방식의 전환에 대한 지지도



주: 1차 조사는 아이사랑카드제도 도입 이전의 조사결과이고, 2차 조사는 제도 도입 후 1년이 경과된 시점에서의 조사결과임

- 아이사랑카드제도를 적용한 보육료 지원 방식의 변화로 담당공무원들의 업무 수행 부담이 종전에 비해 수월해진 것으로 인식하고 있음
 - 제도 도입 직전의 담당공무원들은 아이사랑카드를 이용할 경우 보육료 지원 업무가 나아질 것 ‘(약간 또는 훨씬)이라고 응답한 비율이 71.9%였으나,
 - 제도 도입 1년 후 조사한 결과 업무처리가 ‘수월해졌다’ (약간 또는 훨씬)고 응답한 비율이 82.7%로 나타났으며, 적극적 변화를 인정한 응답 비율은 28.7%였음

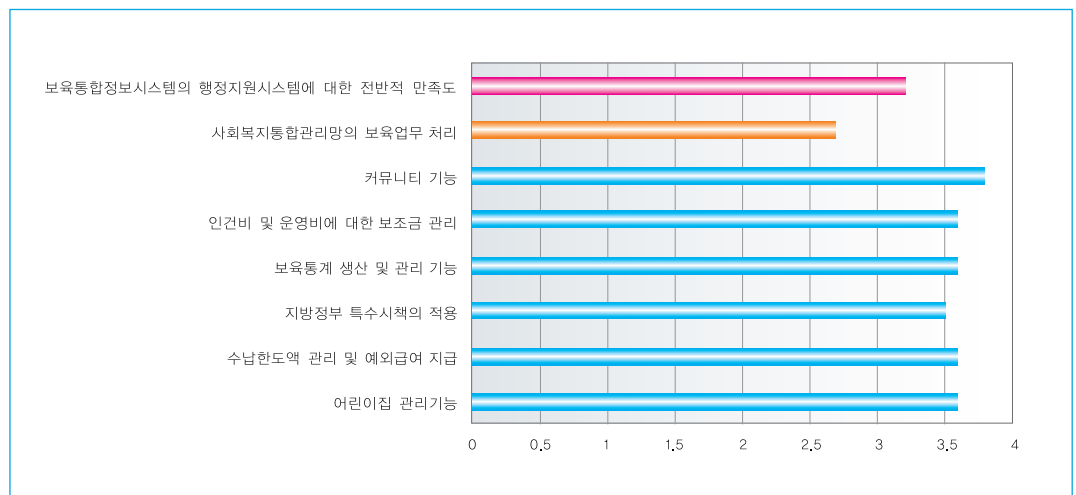
[표 3] 보육료 지원 담당공무원의 아이사랑카드제도 도입 이후 업무부담의 변화 예상 및 결과 (단위: %, 명)

1차 조사 (아이사랑카드 도입 직전)	훨씬 어려워질 것	약간 어려워질 것	예전과 동일할 것	약간 나아질 것	훨씬 나아질 것	합계
보육료 지원업무 변화 예상	2.2	11.2	11.2	60.7	11.2	100.0(89)
2차 조사 (아이사랑카드 도입 1년 후)	훨씬 어려워짐	약간 어려워짐	예전과 동일	약간 수월해짐	훨씬 수월해짐	합계
제도 시행 후 보육료 지원업무 변화	3.4	8.0	5.7	54.0	28.7	100.0(87)

주: 1차 조사: 1=훨씬 어려워질 것임, 2=약간 어려워질 것임, 3=예전과 동일할 것임, 4=약간 나아질 것임, 5=훨씬 나아질 것임
2차 조사: 1=훨씬 어려워졌다, 2=약간 어려워졌다, 3=예전과 동일하다, 4=약간 수월해졌다, 5=훨씬 수월해졌다

- 보육통합정보시스템 중에서 행정지원시스템의 세부 기능별 업무수행 편리성에 대해 5점 만점 평가에서 평균 3.2점(SD=.76)의 ‘보통’ 수준을 상회하였음
 - 보육료 지원 담당공무원의 보육통합정보시스템 중 행정지원시스템 이용에 가장 불편하다고 느낀 기능은 사회복지통합관리망(행복e음)과의 연계 업무처리로 5점 만점에 평균 2.7점(SD=1.17)이었음

[그림 9] 보육료 지원 담당공무원의 보육통합정보시스템 중 행정지원시스템 편리성에 대한 평가



- 보육료 지원 담당공무원의 아이사랑카드제도를 통한 이용자 중심의 보육료 지원 방식으로 전환에 대한 지지도 향상 및 업무부담의 경감에도 불구하고, 업무시간의 단축과 같은 직접적인 제도 도입 효과를 체감하지 못하고 있었음

○ 이는 보육료 지원 관련 단순 집행업무를 처리해야 했던 행정력을 관내 어린이집 종사자 자격관리, 시설관리 및 기타 업무에 전환하여 투입하고 있기 때문으로 사료됨

- 보육료 지급 업무 가운데 보조금 신청내역의 검토, 확인, 반려, 승인 업무시간은 평균 11.5시간(SD=8.93)에서 8.5시간(SD=10.07) 감소한 반면,
- 보육시설 현장점검 및 보육시설 종사자 자격관리와 경력관리 업무 등에 투입되는 시간이 증가하였음

[표 4] 보육료 지원 담당공무원의 주요 업무유형별 주평균 소요시간 및 전체 업무 증 차치 비중의 변화

(단위: 시간, 괄호 안은 표준편차)

구분		아이사랑카드제도 도입 직전	아이사랑카드제도 도입 1년 경과 후
보육료 지급 업무	보육료 지원 관련 증빙서류 수합 및 확인	4.7(2.83)	5.8(6.97)
	e-보육/보육통합정보시스템 보조금 신청내역 검토· 확인· 반려· 승인	11.5(8.93)	8.5(10.07)
	유아학비· 양육비 대상자 중복지원 확인	2.0(2.24)	3.0(3.49)
시설·이용자 관리 업무	현장점검 조사	5.3(4.34)	6.5(6.16)
	보육시설 종사자 자격관리 및 임면, 경력관리 관련 업무	2.5(3.01)	4.2(4.71)

5. 아이사랑카드제도의 발전 과제

- 보육시설 이용자의 시설 선택권을 보장하는 바우처제도 설계의 기본 목표를 달성하기 위해 양질의 보육서비스를 제공하는 보육시설의 확보 시급
 - 신뢰하고 접근 가능한 보육서비스가 충분히 담보되지 못한 상황에서 소비자로서 이용자의 선택권은 제한적일 수밖에 없음
- 아이사랑카드를 이용한 보육료 지원정책이 보육서비스의 품질 향상과 직결될 수 있도록 제도적 정합성을 갖추기 위한 정책연계가 필요
 - 보육서비스에 품질에 대한 합리적 평가를 바탕으로, 품질관리를 위한 정책수단을 재정 지원과 연계하는 방안을 마련하여 보육료 지원 정책의 효율성·효과성 제고를 도모함
- 아이사랑보육포털에 제공되는 보육시설에 대한 정보공개 범위를 확대함으로써 아이사랑카드 이용자의 선택권 보장 기능을 강화
 - 아이사랑카드제도가 보육서비스의 품질 향상을 추동하면서 이용 부모들에게 보육서비스 제공과정에 대한 다양하고 객관적인 정보를 제공하기 위해서는 보육시설평가인증의 통과여부 뿐만 아니라 세부적 평가결과를 공개하는 방안을 마련해야 할 것임
- 아이사랑카드 이용 부모의 보육과정 참여 활성화를 위한 정책적 시도
 - 보육과정에서 부모참여의 중요성에 대한 인식 수준 및 참여정도가 여전히 미흡한데, 영유아기 보육과정에서 부모 참여의 중요성에 대한 국내 실증연구 결과를 축적하고, 정책적으로 부모참여 동인을 제공하는 등 체계적 지원방안이 마련되어야 할 것임

박세경(복지서비스연구실 연구위원) 문의(02-380-8184)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp