

보육보조금의 효과 분석: 영아기본보조금을 중심으로

조 윤 영

(한국개발연구원 부연구위원)

An Evaluation of a Basic Subsidy Program for Infants

Yoon Young Cho

(Associate Research Fellow, Korea Development Institute)

* 조윤영: (e-mail) yooncho2000@kdi.re.kr, (address) Korea Development Institute, 49 Hoegiro, Dongdaemun-Gu, Seoul, Korea

• 핵심주제어: 보육지원(childcare subsidies), 기본보조금(basic subsidy program), 보육시설의 질(quality of care)

• JEL 코드: J13, I28

• 논문투고일: 2007. 10. 8 • 심사시작일: 2007. 11. 29 • 심사완료일: 2007. 12. 4

ABSTRACT

This paper evaluates the effects of the Basic Subsidy Program provided to families with infants cared for in private day care centers. There has been a discrepancy in the price and quality level between public and private day care centers. Public day care centers which receive government support in their labor costs are able to maintain relatively higher quality at lower price than their private counterparts, while the majority of children are cared for at private day care centers. To reduce the gap of the price and quality of care between public and private day care centers by improving the quality and decreasing the price of private day care centers, the Basic Subsidy Program was introduced in 2006 to the private day care centers. The subsidies mainly aim to improve the quality and the accessibility of child care, and encourage mothers' labor supply.

For this purpose, the provision of the Basic Subsidy Program imposed prerequisites to the care providers including minimum wage and four major insurances for teachers, and child-staff ratio. I examine whether the subsidies improve the quality of care, help mothers balancing work and family, and increase satisfaction with child care from mothers' perspective. Since the outcome variables that measure the quality of care are difficult to obtain, I instead use the input variables for quality production. Child-staff ratio, teachers' welfare, and care environment are considered. The relationship between these variables and the introduction of subsidies is examined.

The *2004 National Survey of Child Care and Education* and the *2004 National Survey of Day Care Centers* are used for the base data set. To reflect the outcomes after the Basic Subsidy Program, equivalent data sets for households and care providers are constructed by the KDI Data Analysis Unit. Using these nationally representative data sets, information regarding child care is collected.

The findings show that the subsidies contribute to the quality of care improving the input variables of quality production. The welfare of teachers is improved, and the child-staff ratio significantly decreases. As a result, the usage of private day care centers greatly increases even though the price level rarely changes. However, mothers' satisfaction with child care are rarely affected by the subsidies. Although the subsidies with no eligibility criteria enlarge the recipients, the actual effects to increase maternal labor supply or to improve satisfaction is limited. Given this findings, I suggest some modifications of subsidies to raise the effectiveness of the subsidy program.

보육보조금은 일반적으로 여성의 노동시장참여를 용이하게 해주려는 것과 아동이 양질의 보육 및 교육 환경에서 돌보아지는 것을 돕는 목표로 지급된다. 본 연구는 보육시설을 이용하는 영아가구에 보육료를 지원하는 영아기본보조금의 효과를 살펴봄으로써 영아기본보조금이 그 정책목표를 달성하고 있는지 검토한다. 기본보조금이 2006년 민간보육시설에만 도입되었고 유아는 제외하

고 영아에게만 지급된다는 준실험적(Quasi-Experiment) 설정을 이용하여 시설 측면과 가구 측면의 효과를 분석한다. 분석 결과, 보조금으로 인해 영아의 이용비중이 높은 보육시설에서는 교사의 처우 및 시설환경이 개선되는 등의 효과가 나타났으나 여성의 노동공급에는 거의 영향을 미치지 않았고, 수요자의 보육만족도에도 부정적 영향을 미친 것으로 나타났다.

1. 도 입

정부의 보육보조는 일반적으로 두 가지 구체적 정책목표를 달성하기 위해 추진된다. 하나는 여성의 노동공급으로 인한 기회비용을 줄여줌으로써 그들의 노동시장활동을 돕기 위한 것이고, 다른 하나는 아동이 적절한 보육환경에서 돌보아질 수 있도록 보육서비스의 질을 향상시키는 것이다. 이러한 정책목표를 달성하기 위해 전통적 복지국가는 국가가 직접 보육서비스를 제공하기도 하고, 영미 국가는 민간시장의 보육서비스를 감독하고 저소득층에 대해 보육보조금을 지급하기도 한다. 우리나라의 경우 정부가 운영하는 국공립시설의 공급이 적고, 민간시장에서 대부분의 보육서비스를 제공하고 있으나 가격상한제나 국공립시설과의 경쟁 등으로 인해 양질의 서비스를 제공하는 데에 한계가 있었으며, 보육서비스에 대한 규제 및 감독이 활발하지 못한 등의 문제를 지니고 있었다. 이를 해결하고 보육부담의 감소를 통한 저출산 문제를 완화하기 위해 보육시장에 일련의 개혁이 있었다.

본 연구는 보육시장에서 일어난 여러 가지 변화 중 영아기본보조금의 효과를 분석한다. 보육보조가 여성의 노동시장

참여에 어떠한 영향을 미치는가를 수량화시키는 것과 보육보조, 보육서비스 및 아동발달 간의 관계성을 파악하는 것은 이미 오래전부터 연구자들의 관심의 대상이었다. 보육과 노동공급 간의 연관성에 대해서는 Heckman(1974)을 비롯하여, Michalopoulos, Robins, and Garfinkle (1992), Kimmel(1998), Ribar(1995) 등이 대표적인 예인데, 이들은 여성의 보육비용과 노동시장참여 간의 관계를 밝히고 보육보조금이 여성노동참여에 긍정적인 역할을 할 것임을 예상하였다. 우리나라의 자료를 가지고도 김현숙·원종학(2004)과 조운영(2006) 등이 여성의 보육비용과 노동공급 간의 관계를 통해 보조금이 미칠 수 있는 긍정적 효과에 관해 보인 바 있다. 하지만 보조금이 실제로 도입되었을 때 이론적으로 예상되었던 기대효과가 나타났는지 검증할 필요가 있다. 보육보조라든가 보육환경 등이 보육서비스의 질에 미치는 영향에 관한 연구는 Blau and Hagy(1998)와 Blau and Mocan(2002) 등이 대표적인데, 우리나라에서는 연구된 바 없다. 따라서 본 연구의 의의는 우리나라에서는 처음으로 기본보조금이 여성의 노동공급과 보육서비스의 질 등에 미치는 영향을 파악하였다는 데에 있다.

기본보조금의 효과성을 파악하기 위해서는 우리나라 보육시장의 현황에 대한 이해가 필요하다. 첫째, 보육 및 교육 시설의 구성을 살펴보면 만 0~2세의 영아

및 3~5세 유아의 보육은 놀이방 등 보육 시설에서, 만 3~5세 유아의 보육 및 교육은 유치원 등 교육시설에서 이루어진다. 둘째, 국공립시설¹⁾의 경우 정부의 보조금을 통해 가격이나 서비스의 질적 측면에서 독점적 위치를 차지하면서도 취약 계층 보호 등 본래의 공적 영역을 담당하기보다 민간시설과 동일한 수요자에 대해 경쟁한다. 셋째, 민간시설은 정부의 가격규제와 국공립시설 및 민간시설 간 경쟁 등으로 인해 취약한 재무구조를 가지고 있고 보육서비스의 질도 대체로 국공립시설에 비해 열악하다. 이와 같은 상황에서 국공립시설의 기능 강화에 대한 노력을 행하기보다, 민간시설에 보조금을 지급하여 질을 향상시키되 가격을 올리지 않는 방안이 모색되었는데, 그 결과로 기본보조금이 도입된 것이다. 기본보조금은 국공립시설과 같이 적절한 보육환경을 유지하는 데 필요한 비용인 표준보육비용을 바탕으로 표준보육비용과 부모 가격부담의 차액만큼을 민간시설에 지급하여, 민간시설이 가격을 올리지 않고도 투입비용을 늘릴 수 있도록 하였다.

기본보조금은 2006년 영아에 대해 우선 도입되었고 유아에 대해서는 추후 도입을 고려하고 있다. 영아기본보조금이 민간시설에만 영향을 미치고, 영아를 둔 가정에만 혜택을 줄 것이기 때문에 보조

금의 도입은 준실험적(Quasi-Experiment)인 환경을 제공한다. 이와 같은 환경을 이용하여 보조금의 효과를 파악하기 위해 2004년에 실시된 「2004년 보육 실태조사」와 「2004년 보육·교육 이용 및 욕구 실태조사」를 이용하였으며, 보조금 도입 후의 자료를 위해 2004년과 마찬가지로 2007년의 시설조사 및 가구조사를 구축하였다.

이러한 자료를 이용하여 이중차감법 및 삼중차감법을 통해 기본보조금의 효과를 파악한 결과 영아가 많이 이용하는 시설에서 보조금은 보육교사의 처우를 향상시키고 환경을 개선하는 등의 효과가 있었다. 하지만 이와 같은 개선에도 불구하고 보육시설 이용가구의 만족도를 향상시키는 데에는 한계가 있었다. 보조금은 여성의 노동시장참여나 노동시간 등에 긍정적인 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 이는 보조금이 전일제 보육을 사용하지 않는 여성이나 일하지 않는 여성에게도 동일한 혜택을 제공하기 때문이다. 또한 보조금이 수요자에게 지급되지 않고 공급자에게 지급되므로 가구에 미치는 영향은 미미한 반면, 공급자 수, 교사의 처우, 시설의 프로그램 등 공급자 측면의 변화가 있었다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. II장에서는 보육시장의 구조 및 문제점들을 통

1) 본 연구에서 국공립시설은 국공립 유치원, 국공립, 법인, 법인 외 단체에 의한 보육시설을 총괄하는 의미로 정부의 인건비 보조시설을 총괄한다.

해 기본보조금의 도입 배경에 대해 살펴보고, 기본보조금의 작동원리 및 지급원칙 등에 대해 살펴본다. III장에서는 기본보조금 도입 전후의 데이터에 대한 설명과 준수협적 환경을 통한 계량적 분석의 틀을 제공한다. IV장에서는 계량분석의 결과를 보여주고 그 정책적 함의에 대해 논한다. V장에서는 위의 논의를 바탕으로 정책개선을 제시하며, VI장에서는 본 연구를 끝맺는다.

II. 보육시장 및 기본보조금

1. 보육시장의 구조

2007년 현재 대부분의 유아는 시설을 적어도 하나 이상씩 이용하고 있으며, 절반 이상의 영아도 시설을 이용하고 있다. 영유아 모두 이용할 수 있는 보육시설은 설립주체에 따라 국공립, 법인, 법인 외, 민간개인, 가정시설 등으로 나눌 수 있다.²⁾ 유아가 이용하는 시설로는 국공립 유치원과 사립 유치원이 있으며, 유아는 보육시설을 이용할 수 있으나 영아는 유치원을 이용하지 못하도록 되어 있다. 이들 중 가정시설은 소규모로 일반 가정환

경과 비슷한 보육환경을 제공하여 비교적 영아보육에 특화된 시설이다. 그 외 시설로는 문화센터, 놀이센터, 반일제 이상 학원, ‘영어유치원’ 등이 보육 및 교육의 기능을 담당하는 시설이라고 할 수 있다.³⁾ 이들 중 국공립 보육시설 및 국공립 유치원의 경우 정부의 보조금이 투입되어 낮은 가격으로 양질의 보육 및 교육 서비스 이용이 가능하다. 하지만 2007년 현재 전국 보육통계에 의하면, 보육시설 중 국공립시설이 차지하는 비중은 약 14%에 불과하며, 이들이 돌보는 아동도 전체 보육시설 이용 아동의 20% 남짓에 지나지 않는다.

정부의 보조금을 지원받는 국공립시설이 저소득층, 편부모 가정, 결손 가정 등 취약계층 보호에 특화하였다면 정부의 보조금이 국공립시설에만 지원되고 민간시설에 지원되지 않는 것은 당연하게 받아들여질 수 있다. 하지만 현재의 국공립시설은 이들 취약계층 보호에 특화하기보다 민간시설과 동일한 기능을 하고 있으며 같은 수요자를 대상으로 경쟁하고 있다. 따라서 정부가 국공립시설에만 보조금을 지급하고 민간시장에 보조금을 지급하지 않는 것이 불공정 경쟁으로 인식되게 되었다. 여기에 덧붙여, 민간시장이 스스로 질 향상을 꾀하여 경쟁력을 확보해 나가는 데에도 한계가 있어 보인다.

2) 이들 외에도 직장보육, 부모협동 등이 보육시설의 범주에 들어가나 성격이 다르고 매우 소수의 아동만이 이용하므로 본 분석에서는 제외시킨.

3) ‘영어유치원’이라 불리는 시설은 유치원으로 등록된 시설이 아니므로 사설 학원이라고 볼 수 있다.

〈Table 1〉 Structure of Child Care Market

Using Child Care Facilities			Not Using Child Care Facilities
Day care centers	kindergartens	other facilities	Babysitter, nanny, tutor, grandparents, relatives
public day carers, private day carers, nursery homes	public kinder, private kinder	hakwon(Taekwondo, Art, English, etc.)	

경쟁력이 있을 만한 민간시설은 가격상한에 부딪혀 양질의 보육서비스를 제공하는 데에 한계가 있고, 그렇지 않은 시설들은 가격상한이 아니더라도 경쟁에서 살아남기 위해 장시간 낮은 가격에 돌보아주는 것으로 경쟁자산을 삼는다. 그 결과 일반적으로 민간시설이 국공립시설에 비해 낮은 수준의 보육서비스를 제공하면서도 가격은 낮지 않은 상태가 발생하게 되었고, 당연히 국공립시설에 대한 수요가 매우 높아지게 되었다.

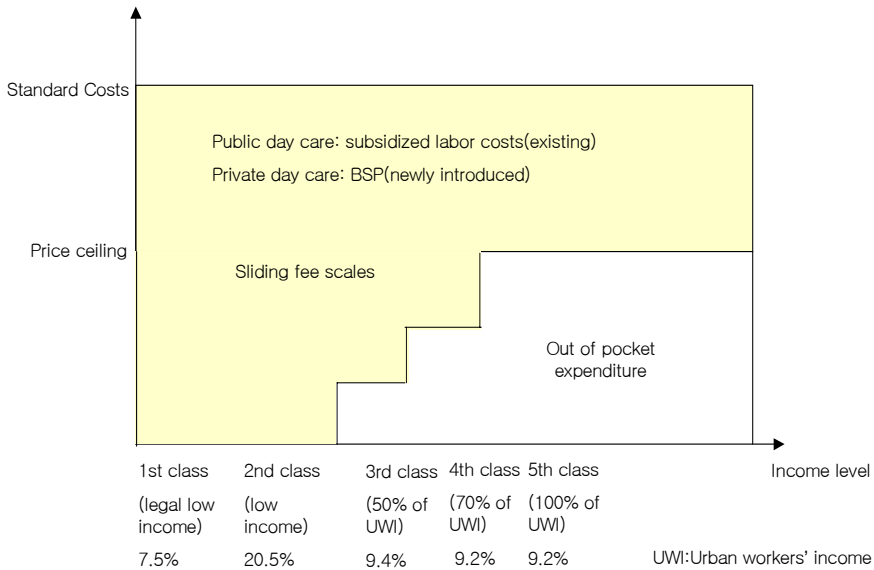
보육시장에서 민간시설이 차지하는 비중이 높은데, 이들의 서비스 질은 국공립에 비해 열악하고, 국공립에 대해 과잉수요가 존재하는 현재의 문제를 완화하면서도 보육비용을 감소시켜 저출산 대책으로 활용하기 위해 기본보조금이 도입되게 되었다.

2. 기본보조금 및 관련 제도

위에서 언급하였듯이 기본보조금은 국공립시설과 민간시설 간의 형평성을 맞추기 위한 방향으로 제도 고안이 이루어졌다. [그림 1]에 나타난 바와 같이 국공립시설은 표준보육비용⁴⁾을 기준으로 보육서비스에 대한 투입이 이루어진다. 국공립시설은 정부가 인건비를 보조하므로 부모부담금은 가격상한선에 맞추면서도 양질의 보육을 제공할 수 있었다. 반면, 민간시설은 가격상한선에 해당하는 부모부담금에 맞추어 투입비용을 산출하므로 투입 면에서 국공립시설에 훨씬 못 미치고, 이로 인해 국공립보다 낮은 수준의 보육서비스를 제공하게 된다. 표준보육비용과 가격상한선의 차이는 아동의 연령별로 상이하나 만 0세아의 경우가 가장 커서, 2007년 현재 만 0세아의 표준보육비용은 월 768,000원이나 가격상한의 경우 월 361,000원으로 그 차이가

4) '표준보육료·교육비'는 각 연령별로 적절한 보육환경을 조성할 때 드는 비용을 산출한 것으로 박기백 외(2005)를 바탕으로 조정된 값이다.

[Figure 1] The Design of Child Care Subsidies



현저하다.⁵⁾

이와 같은 시설 간 차이를 극복하기 위해 민간시설에도 국공립과 마찬가지로 액수의 기본보조금을 지급하는데, 인건비 지원형식으로 하지 않고 이동별 지원형식으로 지급한다. 즉, 민간보육시설을 이용하는 아동당 표준보육비용과 가격상한선의 차이만큼을 시설에 지급하여 주는 것이다. 이를 통해 시설이 표준보육비용을 기준으로 투입비용을 늘린다면 국공립시설과 마찬가지로의 보육서비스를 제공할 것이라는 예측이 바탕이 되어 있다. 이와 더불어 기본보조금 지급을 통해 민

간시설의 보육서비스를 제고하기 위해 보조금 수령을 위한 여러 가지 전제조건을 부여한다. 첫째, 기본보조금 지원을 받으려는 보육시설은 보육교사 처우와 관련된 조건을 준수해야 한다. 보육교사의 처우를 개선하고 양질의 교사를 유인하는 것이 보육시설 질 향상의 지름길로 인식됨에 따라, 다음과 같은 조건이 우선 만족되도록 하였다. ① 보육교사 전원이 국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산재보험 등 4대 보험에 가입하여야 한다. ② 모든 교사에게 시·도지사가 정하는 보육교사 최저기준 보수수준 이상을 지급

5) 2007년 현재 민간시설 표준보육비는 국공립시설 표준보육비의 85%로 만 0세아의 민간시설 표준보육비용은 653,000원이다. 2010년까지 민간시설의 표준보육비용이 국공립시설의 수준에 이르도록 계획되어 있다.

하여야 한다. 시·도지사는 민간보육시설 보육교사의 최저기준 보수를 정하여 시·군·구청에 통보하여야 한다. 보육교사의 최저기준 보수는 국공립, 법인 등 정부지원시설의 보육교사 보수수준을 감안하고 지역여건을 고려하여 결정한다. ③ 가격인상분의 50% 이상을 인건비에 사용하여야 한다. 둘째, 시설 운영의 투명성과 전문성 확보를 위한 규제가 전제되어야 한다. 즉, 매월 보조금 신청 시 보육시설재무회계규칙에 의거한 수입·지출 항목별 총계금액을 재무회계프로그램을 이용하여 전송하거나 직접 입력하여야 한다. 또한 기본보조금 신청 보육시설은 e-보육(표준행정정보시스템)에 의해 아동 및 종사자 관리와 보조금 신청 등이 이루어져야 한다. 셋째, 적절한 보육환경 조성을 위해 교사 대 아동 비율을 준수해야 한다. 영아에 대한 교사 대 아동 비율은 만 0세아의 경우 1:3, 만 1세아의 경우 1:5, 만 2세아의 경우 1:7이다.⁶⁾ 기본보조금과 국공립 인건비 지원이 전 소득계층에게 동일하게 주어지며 시설에 지급되는 보조금이라면, 영유아 차등보육료 지원은 수요자의 보육비용을 소득계층에 따라 차등 지원하는 방안이다. 차등보육료 지원은 가격상한선을 기준으로 보육지원율을 산정한 것으로 2006년 현재 법정

저소득층 및 차상위 계층에 대해서는 100% 지원하고, 도시근로자평균소득 50% 이하인 3층에 대해서는 70%를, 도시근로자평균소득 70% 이하인 4층에 대해서는 40%를 지원하도록 되어 있다. 그 결과 보육시설 이용아동 중 약 50%(46.6%) 정도가 차등보육료 지원혜택을 받고 있다. 이러한 차등보육료 지원은 매년 그 범위와 지원율이 조금씩 확대되고 있다(조병구 외[2007] 참조).

기본보조금을 통해 보육서비스의 질을 향상시키려는 노력은 평가인증과의 연계 논의에서도 알 수 있다. 보육시설의 질에 대한 관리·감독을 철저히 하여 보육시장의 정보비대칭성 문제를 완화시키려는 노력으로 2006년 평가인증사업이 도입되었다. 아직 정책 초기라 평가인증을 통과한 시설의 수는 그리 많지 않고 평가인증에 참여하겠다고 신청한 보육시설의 비율은 2007년 현재 32%이다. 평가인증제도를 정착시키고 기본보조금과 보육시설 질 향상의 연계를 강화하기 위해 기본보조금을 평가인증통과시설에만 지급하는 방안이 논의되고 있다. 평가인증과 같은 보육서비스 관련 제도가 기본보조금과 같은 시기에 도입되었기 때문에 평가인증의 효과와 기본보조금의 효과를 분리해 내는 것이 기본보조금 효과성 분석 시

6) 농어촌·도서·벽지 지역의 경우 교사 대 아동 비율 특례에 따라 교사 1인당 아동 수를 연령별로 만 0세아 1명, 만 1, 2세아 2명, 만 3세 이상아는 4명까지 초과하여 보육할 수 있으나 특례 인정으로 초과된 아동에 대해서는 영아 기본보조금을 지원하지 않는다.

중요한 과제일 것이다.

III. 데이터 및 계량적 분석의 틀

1. 효과성 지표 및 자료

영아기본보조금을 실시하면서 정책당국이 인식하는 정책목표는 네 가지이다. 첫째, 보육시설의 질 향상이다. 앞에서 보인 바와 같이 보육시설에서 투입비용을 증가시켜 민간시설 보육의 질을 국공립시설만큼 향상시킬 수 있으리라는 기대가 있는 것이다. 둘째, 보육료 부담완화이다. 향상된 보육서비스를 누리면서도 가격상한이 오르지 않고 오히려 국공립시설 수준으로 소액 감소하기 때문에 보육료에 대한 부담이 완화될 것이라는 것이다. 셋째, 보육시설의 질 향상과 완화된 보육료 부담을 통해 영아보육 활성화를 이루는 것이다. 2004년에 영아의 시설이용률은 20%에 못 미치는데, 보육시설의 질을 고려할 때 맡길 만한 곳이 없다고 인식되어 영아의 시설이용률이 낮았던 것으로 생각되었다. 하지만 보조금 도입으로 인해 질적 향상이 이루어지면 좀더 쉽게 영아를 보육시설에 맡길 것으로 예상된다. 넷째, 영아를 시설에 비교적 쉽게 맡길 수 있음에 따라 영아보육이 절실한 근로여성의 육구가 채워질 수 있

을 것이므로 이를 통해 여성의 노동시장 참여를 장려할 수 있을 것이다.

실제로 기본보조금이 이와 같은 정책 목표를 달성하였는지 살펴보기 위해 영유아 보육시설 가운데 민간시설인 민간 개인과 가정시설에만 기본보조금이 도입되었다는 사실과, 유아에 대한 보조금 도입에 앞서 영아에 대한 보조금이 먼저 도입되었다는 준실험적 설정을 이용한다. 우선 기본보조금 도입 이전의 자료를 위해 『2004년 보육 실태조사』(이하 ‘2004 시설조사’)와 『2004년 보육·교육 이용 및 육구 실태조사』(이하 ‘2004 가구조사’)를 이용한다. ‘2004 시설조사’는 2만 5천개 남짓의 보육시설에 대한 전수조사와 2,400개 시설에 대한 심층조사로 이루어져 있다. 심층조사는 시설장과 보육교사에 대한 설문과 조사원의 관찰기록으로 이루어져 있다. 시설장에 대한 질문을 통해 시설에 관한 기초정보, 교육프로그램, 특별활동, 모든 보육교사의 자격증 및 전공에 관한 정보 등에 대해 알 수 있다. 보육교사에 대한 설문을 위해서는 각 시설에서 가장 경력이 오래된 교사 한 명이 대표로 교사 처우 등에 답하였다. 마지막으로 조사원의 관찰에 의해 시설 환경 및 안전관리 등에 대한 정보가 수집되었다.

‘2004 가구조사’는 13세 이하의 아동을 둔 모든 가구에 대해 전국적으로 대표성이 있는 표본을 추출하여 조사하였다.

〈Table 2〉 2007 Child Care Providers and Sample

Year	Type		total num.	public			private	nursery homes
				state	corp.	non-corp.		
2007	population	total	28,792	1,585	1,617	896	12,772	11,922
		%	100%	5.5%	5.6%	3.1%	44.4%	41.4%
	sample	total	1,000	51	59	42	433	415
		%	100%	5.1% (2.2)	5.9% (2.4)	4.2% (2.0)	43.3% (5.0)	41.5% (4.9)

Note: standard errors are in the parenthesis.

기본적으로 이들 가구의 구성원, 인구 사회학적 특성, 소득 및 취업상태 등 경제상황 등에 대해 조사하고 아동의 보육·교육에 대해 상세하게 조사하였다. 특히 아동이 보육·교육 시설을 이용하는지 여부, 어떤 종류의 시설을 이용하는지, 시설 이용 시 원장, 교사, 환경 등 여러 항목에 대한 만족도, 보육·교육 비용, 보조금에 대한 인지 등 여러 항목을 조사하였다.

‘2004년의 시설 및 가구조사’를 기본보조금 도입 이전 자료로 활용하기 위해 기본보조금 도입 이후의 2007년 자료를 2004년 조사와 유사하게 구축한다. 2007년 4월 현재 전국 보육기관의 수는 29,566개로 2006년 영아기본보조금이 실시된 이후 새로 생긴 시설이 전체의 16%에 이르렀다. 이러한 시설들 중 60%가 가정시설이고, 33%가 민간개인시설로서 기본보조금 대상 시설이 90% 이상을 차지함을 알 수 있다. 특히 가정시설은 타

보육시설에 비해 영아의 이용률이 높고, 이에 따라 보조금으로 인한 혜택이 크기 때문에 새로이 시장에 진입하는 시설의 수가 많다. ‘2007 시설조사’는 이와 같은 전체 보육시설의 지역별·시설유형별 분포를 고려하여 표본추출하였으며 표본수는 1,000개이다(표 2 참조).

‘2007 가구조사’ 역시 2004년과 동일한 내용으로 구축하였으며, 전국적으로 대표성을 갖는 표본을 추출하였다. 2004년과 달리 영유아(만 0~5세)를 둔 가구만 대상으로 표본추출을 실행해야 하는 현실적인 어려움을 고려하여 조사원의 방문조사가 아닌 인터넷 조사를 실시하였다. 정보통신부(2007)에 의하면, 우리나라의 인터넷 이용률에 대한 조사 결과, 2006년을 기준으로 본 연구의 조사대상 응답자 대부분이 속하게 될 20~40대 연령의 인구 중 약 90%가 인터넷을 이용하고 있는 것으로 보고되고 있다. 그렇지만 인터넷 조사로 인해 생길 수 있는 대표성의

<Table 3> 2006 National Survey of Households and 2007 KDI Households Survey

	Households with children under six	
	2006 National Survey	2007 KDI Survey
Mother's age	32.8	31.8
Mother's education		
High school grad.	52.4	51.5
Junior college	20.4	20.6
University and above	27.2	27.9
Mother's LFP	33.3	34.8
Total number of children	1.76	1.71
Number of children under six	1.27	1.27

문제를 해결하기 위해 지역별 대상 가구 비중에 대한 기초적인 정보는 「2005년 인구주택 총조사(센서스)」의 만 5세 이하 영유아 수를 기준으로 하여 표본을 추출하였다. 여기에 덧붙여 「2006년 전국가계 조사」를 통해 얻은 교육수준 및 소득 5분 위 기준 소득을 이용하여 표본 안에 각 분위별 소득층이 포함되고, 표본의 인구학적 특성이 전국가계조사와 비슷하도록 가중치를 부여하여 조정하였다. 이렇게 3,000개의 가구를 조사한 표본의 인구학적 특성은 <표 3>에 나타난 바와 같다.

2. 기초통계량 및 기술적 분석

2004년과 2007년을 비교하여 시설 및 아동조사의 기초통계량에 대한 기술적 분석을 시도한다. <표 4>에 나타난 바와 같이 2004년에 비하여 2007년에는 시설

을 이용하는 아동의 비율이 훨씬 늘었음을 알 수 있다. 2004년에는 대다수의 영아가 시설을 이용하지 않았던 것에 비해 2007년에는 48.2%의 영아가 시설을 이용하고 있으며, 유아의 경우 2007년에는 거의 모든 유아가 시설을 이용하고 있다. 보육시설을 유형별로 살펴보면 시설 이용 유아 중 2004년에는 27.7%가, 2007년에는 35.1%가 유치원을 이용하나 영아의 유치원 이용률은 2004년 1.2%, 2007년 3.7%로 매우 낮은 편이다. 한편 시설 이용 영아 중 2004년 13.0%, 2007년 11.0%가 가정시설을 이용하나 가정시설을 이용하는 유아는 전체 시설 이용 유아의 1.0% 정도로 매우 적다. 따라서 유치원은 유아보육에, 가정시설은 영아보육에 주력하고 있음을 알 수 있다. 원칙적으로 영아는 유치원을 이용할 수 없으나 2007년 시설 이용 영아의 3.7%가 유치원을

〈Table 4〉 Child Care Arrangement

			2004			2007		
			category		Total	category		Total
			infants	toddlers		infants	toddlers	
Usage Rate			14.1	82.5	51.9	48.2	96.5	72.4
type	day care center	public	18.9	17.0	17.2	18.4	22.3	21.0
		private	39.6	33.1	33.9	37.5	29.9	32.4
		nursery homes	13.0	1.1	2.5	11.0	1.0	4.3
	others	kindergartens	1.2	27.7	24.4	3.7	35.1	24.7
		others	27.2	21.2	21.9	29.4	11.8	17.6

Note: The usage rate for each type of care providers is the percentage of the users among those who use any kind of non-maternal care.

이용한다고 보고해, 최근 원아모집 어려움으로 인해 영아에까지 영역을 넓히기 원하는 유치원의 수가 늘어나고 있는 추세와 일치해 보인다. 문화센터, 반일제 이상 학원, ‘영어 유치원’ 등 기타시설의 경우 2004년에 비해 2007년에, 영아보육에서 차지하는 비중은 비슷하나 유아교육에서 차지하는 비중은 감소하였음을 알 수 있다. 2007년에는 기타시설의 역할이나 기능이 다양화되고 있는 가운데, 유아의 경우 기타시설을 주 보육시설로 이용하기보다 부수적(secondary) 시설로 이용하는 빈도가 늘어나서일 것으로 보인다.

위와 같은 시설을 이용하는 가구의 아동 일인당 총보육비 지출을 살펴보면 다음의 <표 5>와 같다.⁷⁾ 우선 유아에 비해 영아의 보육비용 부담이 현저하게 더 컸으나 2007년 들어 영유아 간 보육비 차이가 다소 감소하였다. 영아는 시설을 이용하지 않는 많은 경우에 대해 개인양육 등의 서비스를 구입하기 때문에 시설이용자에 비해 미이용 아동의 보육비 지출이 더 많다. 반면 유아는 시설 미이용 아동을 가정에서 돌보는 경우가 많을 것이므로, 시설이용 아동의 보육비 지출이 더 많다. 유아의 경우 보육시설 유형에 상관없이 보육비 지출이 상당히 늘어났음을

7) 총보육비 지출은 아동이 시설을 다니며 지불하는 금액과 다른 부수적인 비용의 합으로서, 이용하는 시설의 수가 여러 개인 경우는 모든 시설에 지불하는 값을 합하였고, 여기에 학습지, 개인양육 등을 추가적으로 사용한다면 이에 대한 지출도 합하였다.

<Table 5> Child Care Costs per Child by Type of Care

(unit: 1,000 won, %)

Total Costs per Child		2004		2007		increase	
		infants	toddlers	infants	toddlers	infants	toddlers
Not using care facilities		320	156	344	190	7.5%	21.8%
Using care facilities	public	261	204	274	219	5.0%	7.4%
	private	254	219	253	291	-0.4%	32.9%
	nursery homes	199	200	251	230	26.1%	15.0%
	kindergartens	217	264	303	345	39.6%	30.7%
	others	218	222	229	300	5.0%	35.1%
	average	230	222	262	277	13.9%	24.8%

Note: The average monthly child care costs are presented in 2004 KRW.

알 수 있다. 영아의 경우 가정시설이용 아동의 보육비 지출이 현저하게 늘었다.⁸⁾

3. 분석의 틀

가. 보육시설 관련 분석

기본보조금의 주요 목적 중 하나는 교사의 처우를 개선하고 그 결과로 보육의 질적 향상을 꾀하는 데 있다. 비록 정책당국이 보조금의 사용내역을 추적하여 어느 항목에 얼마만큼 쓰이는지 확인하고 있지는 않으나 보조금 일부를 인건비로 사용하도록 권고되고 있고, 교사의 처우를 개선해 주는 것이 보육의 질을 높이

는 지름길이라는 데에 정책입안자들이 동의하는 바여서 기본보조금이 교사의 처우를 얼마만큼 개선시켰는지 살피는 것이 기본보조금 효과를 파악하는 가장 중요한 항목이라 할 수 있겠다. 이 외에 보조금과 더불어 정책당국이 실시한 평가인증제도, 보육교사 자격증제도, 시설 안전에 관한 규정 등 여러 제도의 혜택이 시설의 프로그램 및 시설 환경, 시설 운영 등에 영향을 미쳤을 것이다. 이와 같은 제도의 영향을 모두 보조금의 혜택이라 보기는 어려울 것이나 보조금이 없었을 경우 각 시설이 위의 규제를 준수하였을지도 의문시되는 사항이다. 따라서 위의 각 규제가 국공립시설과 비교하여 민간개인 및 가정 시설에 비대칭적으로 더

8) 유치원 이용 영아의 보육비 지출도 현저하게 늘었으나 앞에서 살펴본 바와 같이 유치원 이용 영아의 수가 매우 적기 때문에 전체를 대표하는 값으로 보기 어렵다.

많은(적은) 효과를 나타내었다면 이를 기본보조금의 효과라고 해석하였다.

위의 항목에 대한 분석을 위해 다음과 같은 회귀방정식을 고려해 볼 수 있다.

$$y_{it} = X_{it}'\beta + \alpha_1 D_{07} + \alpha_2 Center + \alpha_3 Home + \alpha_4 Center \cdot D_{07} + \alpha_5 Home \cdot D_{07} + \xi_{it}, \quad (1)$$

여기서 i 는 보육시설을, t 는 연도를 나타내는 것으로 y_{it} 는 분석의 대상이 되는 종속변수의 각 유형과 시간에 따른 값을 의미한다. 분석에 이용되는 유형은 국공립, 민간개인, 가정시설로 나뉘고 시간은 2004년과 2007년의 두 해가 사용된다. 기본보조금이 2006년에 도입되었으므로 2004년의 값은 보조금 도입 이전의 값을, 2007년의 값은 보조금 도입 이후의 값을 나타내며, 보조금은 민간개인과 가정시설에만 지급되므로 시설유형은 보조금 수령 여부를 반영하게 된다. 이때, *Center*와 *Home*은 각각 민간개인시설과 가정시설을, D_{07} 는 2007년을 나타내는 더미변수를 의미하며, 기본보조금 도입의 효과는 각 시설에 시간의 더미를 곱해준 변수(interaction)에 대한 계수(coefficient)에 반영되게 된다. 즉, 우리의 주요 관심계수는 보조금이 가정시설에 주는 효과인 α_4 과 민간개인시설에 주는 효과인 α_5 에 반

영된다.

주요 설명변수(X_{it})로는 각 시설 교사의 평균 경력과 경력의 제곱, 교육수준, 자격증 종류, 시설장의 경력과 학력, 시설의 임대 여부와 규모를 포함하였다. 또한 각 지역의 서로 다른 특성을 반영하기 위해 15개 광역자치구의 더미변수, 소재 지역의 크기, 각 지역의 실업률, 주변생활 수준 등이 포함되었다. 주요 종속변수는 앞에서 설명한 바와 같이 교사의 처우, 프로그램 및 시설환경을 반영하는 변수에 대해 분석하였다.

나. 영유아 가구 관련 분석

영유아 가구데이터를 이용하여 기본보조금이 영·유아 가구에 미치는 영향에 대해 항목별로 분석한다. 영아기본보조금이 영아 자녀를 둔 가구의 변수(예를 들면, 모의 노동시장참여 여부)에 미친 영향을 살펴보기 위해 다음의 회귀분석식을 고려한다. 분석에 이용되는 유형은 영아를 둔 가구, 영아 없이 유아만 둔 가구로 나뉘고, 시간은 2004년과 2007년의 두 해가 사용되며, 시설은 보조금을 받는 민간개인과 가정시설 그리고 보조금을 받지 않는 시설로 나뉜다.⁹⁾ 기본보조금이 2006년에 도입되었으므로 2004년의

9) 보조금을 받지 않는 시설은 기본보조금의 대상은 아니나 이미 보조금을 공급받고 있었던 국공립시설과, 기본보조금의 대상도 아니고 정부에서 전혀 보조를 받지 않는 반일제 이상 학원, 문화센터 등의 기타시설이 모두 포함된다. 이들의 시설유형 역시 설명변수에 포함된다.

값은 보조금 도입 이전의 값, 2007년의 값은 보조금 도입 이후의 값을 나타내며, 보조금은 영아를 둔 가구를 대상으로 보육시설을 이용하는 경우 적용되므로 가구유형은 보조금 혜택 가능 여부를 반영하게 되고, 마지막으로 시설유형은 보조금의 혜택을 실제로 받는 시설 이용가구를 나타내게 된다. 회귀식은 다음과 같이 표시된다.

$$\begin{aligned}
 y_{ijt} = & X_{ijt}'\beta + \alpha_1 D_{07} + \alpha_2 Infant + \alpha_3 type \\
 & + \alpha_4 Infant \cdot D_{07} + \alpha_5 type \cdot D_{07} \\
 & + \alpha_6 Infant \cdot type \\
 & + \alpha_7 Infant \cdot type \cdot D_{07} + \epsilon_{ijt} \quad (2)
 \end{aligned}$$

여기서 i 는 영아/유아의 가구를, j 는 보육시설 유형을, t 는 시간을 나타내는 것으로 위와 마찬가지로 $infant$ 는 영아가구를 나타내는 더미, $type$ 은 민간개인 및 가정을 나타내는 더미, D_{07} 는 2007년을 나타내는 더미변수를 의미한다. 여기서 세 개의 더미변수의 곱은 2004년과 달리 2007년에, 유아가 아닌 영아에, 다른 보육시설이 아닌 민간개인시설 및 가정시설을 이용하는 아동가구에 미치는 영향을 반영하는 것으로 기본보조금의 효과를 나타낸다.

IV. 분석 결과

1. 보육시설 관련 분석

가. 교사 처우

앞에서 언급한 대로 교사의 처우를 향상시켜 주는 것은 보육서비스의 향상으로 직결된다고 여겨지므로 기본보조금을 지급할 때에도 교사의 처우를 향상시키는 것을 조건으로 하고 있다. 보육교사에 대해 4대 보험에 의무적으로 가입해야 하고, 최저임금 이상으로 교사의 임금을 올리며, 단가상승의 50% 이상을 인건비 지원에 사용해야 한다는 것이다. 이와 같은 전제조건을 포함하여 기본보조금이 교사의 처우를 증진시켰는지 살펴보기 위해 교사의 실질임금(2004년 불변가격), 실질근로시간, 초과근무수당 지급 여부, 교사의 보수교육 수강 여부, 출산 휴가 시 대체교사 채용 여부, 교사가 직면한 가장 큰 문제가 재정 관련 문제인가에 대한 답 등을 분석하였다.

교사 임금에 대한 기본보조금의 효과를 추정하는 회귀분석에 대한 결과는 다음 <표 6>과 같다. 회귀분석 결과 임금 평균은 월 89만원으로 시간에 따른 물가변동을 반영하였을 때 2004년에서 2007년 사이에 실질임금은 약 2.6% 증가한 것으로

〈Table 6〉 Effects on Teachers' Wages

Log wages	Coefficient (S.E)		Coefficient (S.E)
experience	0.229*** (0.003)	large city	-0.022 (0.023)
experience squared	-0.001*** (0.000)	medium city	-0.020** (0.008)
years of schooling	0.001 (0.003)	high level	-0.002 (0.006)
major(child care)	0.001 (0.012)	principal's edu(high)	-0.004 (0.009)
major(child edu)	0.033*** (0.011)	principal's edu(college+)	-0.013 (0.009)
certificate 1	0.102*** (0.016)	principal's experience	0.002*** (0.001)
certificate 2	0.039*** (0.015)	own	0.026*** (0.006)
certificate, child edu 1,2	0.073*** (0.020)	size 21~79	0.098*** (0.018)
unemployment	0.069*** (0.015)	size 80 +	0.137*** (0.019)
private	-0.282*** (0.010)	nursery home	-0.272*** (0.020)
private × year	0.022 (0.016)	nursery home × year	0.039** (0.017)
year	0.026* (0.015)	constant	4.552*** (0.057)
N	2,955	$\overline{R^2}$	0.591

Note: * , ** , *** indicates 10%, 5%, and 1% significance, respectively.

Local dummies are included but not shown here.

나타났다. 개인의 인적자본을 나타내는 변수의 효과는 다음과 같다; 경력이 높아 질수록 급여는 증가하나 증가율은 감소한다; 다른 전공에 비해 유아교육을 전공한 교사일수록 급여가 3.3% 정도 유의하게 높은 수준을 보인다; 자격증이 없거나 기타 자격증을 소유하는 것에 비해 보육1, 보육2, 유치1, 2 자격증을 소유한 교사

가 평균적으로 각각 10.2%, 3.9%, 7.3% 높은 급여를 받는 경향이 있다; 경력이나 자격증을 고려하고 나면 교사의 학력, 즉 고졸이나 대졸이냐는 평균적으로 급여에 거의 영향을 미치지 않는다; 또한 일반적으로 시설장의 경력이 오래되었고, 자가 소유의 보육시설을 운영하고 있으며, 시설의 규모가 클수록 교사의 급여가 높다.

그 외에, 15개 광역자치단체에서 서울에 비해 14개 지방이 모두 교사의 임금이 낮은 것으로 나타났다.

교사의 급여는 시설에 따라 매우 큰 차이를 보이고 있다. 교사의 교육, 경력 및 자격증 등을 감안하더라도 민간개인의 월평균급여는 국공립에 비해 28% 낮고, 가정시설의 경우는 27% 낮은 것으로 나타났다. 이 상황에서 영아기본보조금의 도입은 가정시설 교사의 급여를 3.9% 유의미하게 증가시키는 것으로 나타났다. 민간개인시설의 교사급여는 기본보조금에 의해 유의미하게 늘었다고 볼 수 없다. 영아기본보조금의 도입으로 상대적으로 영아보육을 주로 담당하고 있는 가정시설에서 교사급여의 개선이 이루어졌다고 볼 수 있다.

기본보조금이 임금으로 표현되지 않는 교사의 다른 처우 향상에 도움을 주었는가를 보기 위한 회귀분석의 결과는 <표 7>에 표시되어 있다.¹⁰⁾ 보육시설에 대한 조사항목 중 각 시설에서 경력이 가장 오래된 교사 한 명을 골라 시설의 교사 처우에 관한 추가질문에 응답하도록 하였

는데 그 결과로 얻어진 자료를 사용하였다. 먼저, 근로시간은 근로의 강도 등을 반영하여 교사의 처우를 측정하는 변수라고 볼 수 있다. 다른 변수로는 초과근무수당 지급, 보수교육 수강, 출산 휴가 시 대체교사 고용 여부, 교사가 직면한 어려움 중에서 재정 관련 문제가 가장 시급한 문제라고 대답한 것 등을 이용하여 회귀분석을 실시하였다.¹¹⁾ 국공립시설과 비교하였을 때 민간개인시설의 보육교사는 초과근무수당을 제공받거나 보수교육을 받을 가능성이 낮고 보육시설의 당면 문제 중 재정 관련 문제가 어렵다고 말할 확률이 많았다. 가정시설은 국공립시설에 비해 근로시간이 통계적으로 유의하게 길었으며 이에 따라 초과근무수당을 지급할 확률 역시 높았다. 하지만 가정시설은 민간개인시설과 마찬가지로 국공립시설 보육교사에 비해 보수교육 확률이 낮았다. 국공립시설과 비교하였을 때, 민간개인시설과 가정시설은 보수교육 참여 확률이 16.7~17.8%p 낮은 것으로 판단할 때, 교사에 대한 임금이 낮고 교육에 대한 강조도 낮은 것으로 보인다. 영아기본

10) 이들 회귀방정식에 사용된 자료의 관측개수(N)는 각각 조금씩 다르다. 우선 초과근무수당 지급 여부는 교사에게 질문하였으나 시설에 관한 문항으로 전체 시설 3,364개 중 일부 무응답을 제외한 3,298개의 자료가 사용되었다. 반면 보수교육 수강과 재정 관련 문제의 응답은 교사 개인의 의견을 반영한 것으로 응답한 교사만을 대상으로 각각 2,900여개의 자료를 사용하였다. 마지막으로 출산휴가 시 대체교사 고용 여부는 아예 출산휴가가 없거나 출산휴가를 사용한 예가 없는 보육시설이 존재하므로 해당사항이 없는 시설을 제외하고 나머지 1,081개의 자료에 대해 회귀분석하였다.

11) 교사가 직면한 어려움의 다른 답으로는 육아 관련, 프로그램 관련, 행정/사무 관련, 동료교사 관련, 학부모 관련, 시설장 관련, 개인적인 문제 등을 어려움으로 지적하였다. 이들 중 재정 관련 문제가 어렵다고 답한 것을 교사 처우와 관련 있는 변수로 간주하였다.

〈Table 7〉 Effects on Teachers' Welfare

Dependent Variables	Marginal Effects				
	(1) log hours	(2) overtime pay (Yes=1)	(3) teacher edu (Yes=1)	(4) supp teacher (Yes=1)	(5) financial prob. (Yes=1)
year(2007)	-0.010 (0.014)	0.164*** (0.041)	0.090* (0.050)	0.174** (0.064)	-0.024 (0.045)
private	0.010 (0.009)	-0.063** (0.026)	-0.167*** (0.030)	-0.008 (0.047)	0.107*** (0.028)
nursery home	0.044** (0.019)	0.099* (0.063)	-0.178*** (0.064)	-0.013 (0.103)	0.026 (0.056)
private × year	-0.027* (0.015)	-0.047 (0.035)	0.029 (0.056)	0.057 (0.078)	0.036 (0.054)
nursery home × year	-0.015 (0.016)	-0.044 (0.036)	-0.037 (0.065)	0.082 (0.084)	-0.039 (0.048)
N	2,927	2,971	2,922	1,081	2,915

Note: *, **, *** indicates 10%, 5%, and 1% significance, respectively.

Local dummies are included but not shown.

보조금 도입에도 불구하고 이들 교사처우에 관한 변수는 크게 변화하지 않아, 영아기본보조금이 영아보육에 주력하는 가정시설 보육교사의 임금을 조금 상승시킨 것 외에 교사 처우에 큰 영향을 미친 것으로 보이지는 않는다.

나. 교사 대 아동 비율 및 보육 프로그램

발달심리학자들(Developmental psychologists)은 보육교사와 아동의 소통(interaction) 상태, 아동이 처한 환경, 교육

프로그램(curriculum), 활동(activities) 등이 아동발달에 적합한 환경인가 여부가 보육의 질을 반영하는 지표라고 한다(Blau and Mocan[2002]). 궁극적으로 보육서비스의 질은 보육서비스의 수혜자가 되는 아동의 인지능력(cognitive)적 발달상황으로 측정될 수 있다. 미국의 저소득층 아동을 대상으로 하는 교육 프로그램인 헤드 스타트(Head Start)는 프로그램 참여가 중장기적으로 아동의 발달상황, 진학, 임금수준, 범죄율 등 여러 가지 성과에 어떠한 영향을 미치는지 분석한 바 있다(대표적인 예: Garces et al.[2002], Currie

and Neidell[2007]). 이와 같은 특정 프로그램뿐 아니라 보육시설을 이용하는 것이 일반적으로 아동의 언어, 심리, 인지 능력에 어떠한 영향을 미치는지 시설 특성별로, 부모의 가구 소득과 노동시장 참여 등 다각적인 통제하에 평가하는 NICHD Study 역시 보육서비스의 질과 아동발달상황을 지속적으로 점검함으로써 보육서비스 개선에 도움을 준다.¹²⁾ 하지만 종종 아동의 발달상황이라든가 보육교사의 태도 등은 단순한 설문조사만으로는 측정하기 어렵기 때문에 보육의 질을 간접적이거나 반영할 수 있는 지표를 사용한다. 교사 대 아동 비율, 반 정원의 크기, 보육교사에 대한 교육 등이 그 예이다(Powell and Cosgrove[1992]). 이들 변수들이 실제로 아동의 발달상황과 밀접하게 연관되어 있는지, 보육의 질을 반영하는 적합한 지표인지에 대해서는 논란의 여지가 있으나(Blau[1997, 1999]), 적어도 보육시설의 질을 결정하는 보육비용의 투입과 밀접한 연관이 있으므로 널리 쓰이는 이들을 사용하도록 한다.

기본보조금을 통해 보육의 질을 향상시킬 만한 투입이 늘어났는지 살피기 위해 영아반의 교사 대 아동 비율, 특별활동 프로그램, 영유아 및 교사대상 교육

등을 검토하였다. 영아반 교사 대 아동 비율은 교사 일인당 돌봐야 하는 아동의 수를 의미한다. 시설의 특별활동은 별도의 수강료를 받고 운영하는 미술, 음악, 체육, 과학, 수학, 한글, 외국어, 컴퓨터, 놀이, 기타 프로그램을 의미하는 것으로, 이들 중 두 개 이상의 유료 특별활동을 실시하는 것을 종속변수로 하였다. 영유아 및 교사 대상의 소방, 교통, 기타 교육은 각각 연 4회, 4회, 3회 이상인 경우를 각 교육의 실시 더미변수로 간주하고, 이들 교육을 하나라도 실시하는 것을 나타내는 변수를 종속변수로 하였다. 기본보조금이 이들에게 미쳤을 영향은 <표 8>에 나타나 있다.

일반적으로 보육 및 유치교사 자격증을 지닌 교사비중이 높아질수록 교사 일인당 맡는 영아의 수가 늘어났다. 또한 보육시설의 규모가 아동정원 80명 이상의 매우 큰 시설에서 교사 대 아동의 비율이 높아짐을 알 수 있다. 민간개인시설은 0.54명, 가정시설은 0.86명만큼 국공립시설에 비해 교사 한 명이 돌보는 영아의 수가 많은 것으로 나타났다. 2004년에서 2007년 사이에 교사 대 아동 비율의 의무규제가 강화되면서 교사 한 명이 돌보는 영아의 수는 평균적으로 약 2.2명

12) NICHD는 the National Institute of Child Health and Human Development의 약자로서 NICHD Study는 이들이 종합적으로 구축한 보육 관련 자료를 이용한 보육 및 아동발달에 관한 연구이다. 이들 자료는 영아, 유아, 초등학생, 14~15세 아동에 이르기까지 각 발달과정별로 구축되었으며, 이 자료를 이용하여 연구소, 학계, 정책입안자 등이 연구 결과를 만들어 내고 있다.

〈Table 8〉 Effects on Child-staff Ratio and Curriculum

dependant variables	Marginal Effects			
	# of children per teacher	special activities	child training	teacher training
major(child care)	0.272 (0.248)	0.006 (0.038)	0.032 (0.040)	0.012 (0.038)
major(child edu)	0.038 (0.238)	-0.014 (0.036)	-0.012 (0.038)	-0.057 (0.036)
certificate 1	1.389*** (0.332)	0.165*** (0.047)	0.157*** (0.048)	0.183*** (0.048)
certificate 2	1.233*** (0.328)	0.124*** (0.043)	0.126*** (0.044)	0.147*** (0.045)
certificate 1,2	1.270*** (0.436)	0.085 (0.063)	-0.007 (0.066)	0.154** (0.064)
large city	-0.595 (0.464)	-0.152** (0.075)	0.041 (0.083)	0.010 (0.077)
medium city	-0.201 (0.178)	0.064** (0.028)	0.050* (0.029)	0.036 (0.028)
high level	0.367*** (0.119)	0.038** (0.019)	-0.064*** (0.020)	-0.016 (0.019)
principal's edu(high)	-0.130 (0.188)	-0.066 (0.050)	-0.148*** (0.054)	0.024 (0.050)
principal's edu(college+)	-0.026 (0.195)	0.035 (0.030)	-0.024 (0.030)	-0.009 (0.030)
unemployment rate	-0.085 (0.310)	0.036 (0.031)	-0.036 (0.031)	0.016 (0.030)
principal's experience	0.015 (0.013)	0.000 (0.002)	0.000 (0.002)	-0.001 (0.002)
own	0.222* (0.127)	-0.008 (0.020)	0.023 (0.021)	0.035* (0.020)
size 21~79	0.382 (0.397)	0.101* (0.057)	0.195*** (0.059)	0.189*** (0.060)
size 80+	1.017** (0.424)	0.245*** (0.065)	0.314*** (0.056)	0.300*** (0.068)
year	-0.671** (0.202)	0.024 (0.048)	0.191*** (0.056)	0.285*** (0.050)
private	0.501** (0.202)	0.088*** (0.032)	-0.203*** (0.033)	-0.114*** (0.030)
nursery	0.696 (0.456)	-0.104 (0.064)	-0.168** (0.068)	-0.148** (0.064)
private × year	-0.448 (0.330)	-0.000 (0.054)	0.110* (0.063)	0.030 (0.056)
nursery × year	-0.709** (0.361)	0.180*** (0.061)	0.077 (0.066)	0.144** (0.063)

Note: *, **, *** indicates 10%, 5%, and 1% significance, respectively.

Local dummies are included but not shown.

감소하였다. 여기에 기본보조금의 혜택을 가장 많이 본 가정시설은 평균 1.02명 추가적으로 감소한 것으로 나타났다. 그 결과 2007년에 가정시설의 유아교사 일인당 유아 수는 국공립시설에 비해 적은 것으로 나타났다. 또한 보육교사 자격증이 있는 교사가 많은 시설일수록, 시설규모가 클수록 특별활동 프로그램이 잘 되어 있는 것으로 나타났다. 2004년과 2007년 사이 영유아 및 교사를 대상으로 소방, 교통, 기타 교육을 실시하는 시설이 증가하고 있음이 드러났다. 유형별로 살펴보면 민간개인시설이 국공립에 비해 특별활동을 두 개 이상 실시할 확률이 약 8.9%p 높고, 영유아와 교사에 대한 교육실시 확률은 각각 20.0%p와 11.0%p 낮은 것으로 나타났다. 가정시설의 경우 국공립과 비교하였을 때 특별활동을 두 개 이상 실시할 확률은 통계적으로 그리 다르지 않으나 영유아 및 교사에 대한 교육실시 확률은 각각 16.4%p와 14.3%p 낮은 것으로 나타났다. 기본보조금 도입의 결과 영아기본보조금의 혜택을 가장 많이 보는 가정보육시설의 경우 특별활동을 두 개 이상 실시할 확률이 17.9%p 증가하였고, 교사 대상 교육을 적어도 연 3회 이상 실시할 확률이 14.3%p 늘어난 것으로 나타났다.

다. 요약 및 정리

보육시설(국공립, 민간개인, 가정시설)

에 대한 자료를 이용하여 영아기본보조금의 도입이 보육시설의 질에 미치는 영향을 살펴보고자 하였다. 영아기본보조금의 대상이 되는 민간개인과 가정시설을 보조금 대상이 아닌 국공립시설과 대비하였을 때 보조금 도입 전후로 이들 기관에 어떠한 변화가 있는지 검토함으로써 보조금의 혜택을 파악하고자 하였다. 보육시설의 질을 측정할 수 있는 지표로서 교사에 대한 처우와 프로그램 및 환경을 설정하였다. 우선 교사에 대한 처우로 임금, 근로시간, 교사교육, 대체교사 채용, 추가근무수당, 재정 관련 문제에 관한 인식 등을 검토하였다. 영아기본보조금의 결과 수혜시설 중에서도 영아보육에 주력하는 가정보육시설에 어느 정도 영향이 있는 것으로 나타났다. 다른 변수에 비해 임금상승효과는 통계적으로 뚜렷하여 영아기본보조금이 가정시설 보육교사의 임금을 소액 상승시키는 것으로 나타났다. 프로그램에 대한 영아 기본보조금의 효과를 살펴본 결과 가정시설에 대해서는 약간의 개선이 있었던 것으로 평가되며, 특히 교사 일인당 아동 수가 유의미하게 감소한 것으로 나타났다. 그 외에 환경 측면에서의 보조금 효과는 거의 없는 것으로 드러났다.

요약하면, 시설 측면에서 기본보조금의 효과는 가정시설 교사의 급여 인상, 4대보험 가입률 증가, 교사 대 아동 비율 감소 등이 대표적이다. 그렇다면 급여의

3.9% 증가, 4대 보험 가입률 증가, 교사 대 아동 비율의 감소가 전체 보조금 지급 액수 대비 어떤 의미를 지니는가 살피기 위해 다음과 같은 계산을 할 필요가 있다. 가정교육시설의 월평균 급여는 기본 보조금 없이 월 75만원(log 4.32)이었는데 여기서 시간에 따른 상승효과 2.6%를 고려하고 기본보조금에 따른 효과 3.9%를 반영하면 월 80만원으로 2007년 가정시설의 월평균 급여가 된다. 여기서 기본보조금의 효과는 가정시설에 종사하는 교사의 월평균 급여를 약 2만 9천원 증가시키게 한 것이다. 여기에 기본보조금 수혜 조건으로 4대 보험에 의무적으로 가입하도록 되어 있는데, 시설장의 보고에 의하면 가정시설의 경우 2004년 4대 보험 가입률이 24.1%에서 2007년 95.9%로 올랐다.¹³⁾ 4대 보험으로 사업주에 의해 지급되는 비용이 월급여의 약 8.2%라고 한다면, 월 80만원을 기준으로 하여 교사당 6만 4천원이 오른 것이라고 할 수 있다.¹⁴⁾

각 시설에서, 교사의 임금은 돌보는 아동의 연령에 크게 상관없다는 가정하에 평균 교사임금을 교사 일인당 영아 수로 나누면 영아 일인당 교사비용을 산출할 수 있다. 2004년에는 평균 교사임금을 사용하고, 2007년에는 평균 교사임금에 4대 보험 가입으로 인한 인상분을 일괄적으로 추가하여 영아 일인당 교사비용을 산출하면 2004년 15만원, 2007년 20만 4천원으로 영아 일인당 교사비용이 최대 월 5만 4천원 가량 증가한 것으로 나타났다.¹⁵⁾

한편, 가정시설에서 2007년 교사 한 명당 돌보는 영아의 수가 평균 5.04명이었고, 한 시설에서 평균적으로 1세 이하를 7.17명, 2세를 4.96명 돌보므로, 월평균 지급되는 기본보조금 액수를 아동 수로 가중 평균하면 아동 일인당 10만 7천원으로 환산할 수 있다.¹⁶⁾ 따라서, 보조금으로 인해 추가로 지급된 10만 7천원 가운데 최대 5만 4천원은 교사의 처우를 개선하는 데에 사용된 것으로 보인다. 가정교육

13) 4대 보험 가입 여부에 대한 시설장과 교사의 응답 간에는 차이가 있다. 특히 가정시설의 경우 응답 간 차이가 더욱 큰데, 교육교사설문에 의하면 2004년 가정시설의 4대 보험 가입률은 19.9%였다가 2007년에 58.7%로 올랐다. 4대 보험 가입률이 급증한 것은 분명하나 시설장의 응답만큼은 아닌 것이다.

14) 일반적으로 국민연금은 급여의 4.5%, 건강보험은 2.2%, 고용보험은 0.9%, 산재보험은 0.65%를 사업주가 지불하므로 4대 보험으로 사업주가 지불하는 금액은 급여의 약 8.2%이다.

15) 시설장의 응답을 이용한다 하더라도, 2004년 가정시설의 4대 보험 가입률이 이미 24.1%였고, 2007년 가입률이 95.9%였으므로 2007년 교사 평균 임금에 4대 보험 가입으로 인한 인상분을 일괄적으로 추가 반영하는 것은 교사의 임금 상승에 투입되는 금액을 과대평가할 수 있으나, 여기서는 계산의 단순화를 위해 최대한을 계산하였다.

16) 2007년 현재 기본보조금 액수는 만 0세 29만 2천원, 만 1세 13만 4천원, 만 2세 8만 6천원인데, 투입되는 보조금 액수를 보수적으로 잡기 위해 1세의 기준금액을 1세 이하에 적용한다. 2007년 영아가 하나라도 있는 가정교육시설에서의 1세 이하와 2세의 비율이 7.17:4.96이므로 이를 사용하여 가중평균하면 아동 일인당 지원액은 $(134,000 \times 7.17 + 86,000 \times 4.96) / (7.17 + 4.96)$ 으로 114,373원이다. 이를 2004년 불변가격으로 바꾸기 위해 각 연도의 CPI(소비자 물가지수) 비인 97.3/104.1을 곱하면 106,901원이다.

시설 평균 영아의 수가 11.75명이므로 아동 일반당 5만 3천원 가량의 순수입은 시설에 최소 월 622,750원의 추가 수입을 가져다 줄 수 있다. 이러한 추가 수입이 교사임금 외에 어디에 쓰이느냐에 따라 보조금이 보육시설의 질 향상에 얼마나 기여하는가가 판단 가능할 것이다.

2. 영유아 가구 관련 분석

가. 영아의 보육시설 이용률

일반적으로 보육에 대한 보조는 보육 서비스 대비 가격을 하락시켜 보육에 대한 수요를 늘리게 된다. 영아기본보조금으로 인해 영아보육에 주력하는 가정시설의 수가 급증하였음은 이미 언급한 바와 같다. <표 9>는 시설의 유형별 이용률이 기본보조금으로 인해 어떻게 변화하였는지를 나타내고 있다. 전체 시설이용률은 2004년에서 2007년 사이에 현저하게 증가하였는데, 특히 영아의 시설이용률이 큰 폭으로 상승하였다. 이를 가구 및 아동의 특성을 통제하여 분석하기 위해 다음의 다항로짓 분석을 시도하였다. 우선 시설의 이용률이 종속변수로서 시설유형의 차이를 설명변수로 이용하지 못하므로, 2004년과 2007년 사이 영아가구에 특

별히 나타난 현상을 기본보조금의 효과로 파악하였다.¹⁷⁾ 다항로짓의 기준은 시설을 전혀 이용하지 않는 것이며, (1)열은 기타시설, (2)열은 국공립시설, (3)열은 민간시설 이용을 나타낸다.

대체로 각 변수가 기타시설 이용에 미치는 영향은 보육시설과 조금 다르다. 보육시설 이용률은 아동 모의 교육에 크게 영향 받지 않으나, 고졸여성에 비해 초졸 및 대졸 여성은 기타시설 이용확률이 통계적으로 유의하게 높다. 아동 모의 소득을 제외한 가구소득이 높을수록 기타시설의 이용확률이 높아지는 반면, 보육시설의 이용확률은 낮아진다. 이는 아동 모의 소득을 제외한 가구소득이 높을수록 아동 모가 노동시장에 참여할 확률이 줄어들고, 보육시설의 이용확률이 낮아지기 때문인 것으로 보인다. 정부가 보육에 대해 지원하는지 인지하고 있는 경우 국공립 및 민간시설을 이용할 확률이 높다. 시간의 흐름에 따라 시설이용률은 전반적으로 상승하였다. 기본보조금의 효과를 반영하는 ‘영아가구×연도’의 계수를 살펴보면, 기본보조금이 기타시설 및 국공립시설의 이용률에는 크게 영향을 미치지 않은 반면 보조금 대상인 민간시설의 이용률은 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타났다.

17) 물론, 2004년과 2007년 사이 영아가구의 보육시설 이용에만 특별히 영향을 미쳤을 다른 요인도 있을 수 있다. 하지만 이들의 상당 부분이 영아기본보조금의 도입과 관련이 있다고 판단하여 보조금의 효과로 해석하였다.

〈Table 9〉 Effects on Usage Rate

type	coefficients (S.E.)		
	1 other	2 public	3 private
age	0.142 (0.171)	-0.061 (0.167)	0.223* (0.120)
age squared	-0.003 (0.003)	-0.000 (0.003)	-0.004** (0.002)
edu0(2+college=1)	0.322** (0.132)	0.217 (0.143)	0.033 (0.112)
edu1(4+college=1)	0.308** (0.125)	0.136 (0.139)	-0.035 (0.108)
non-mother income(1/10 ⁶)	0.126** (0.053)	-0.093 (0.062)	-0.101** (0.051)
number of adults	-0.076 (0.086)	-0.060 (0.078)	-0.035 (0.060)
number of children	-0.112 (0.096)	-0.037 (0.103)	-0.102 (0.085)
age of the youngest child	1.046*** (0.075)	0.844*** (0.081)	0.574*** (0.061)
unemployment rate	0.087 (0.289)	0.836*** (0.310)	0.345 (0.259)
knows about subsidy	0.235 (0.143)	0.743*** (0.167)	0.398*** (0.116)
year(2007=1)	0.561*** (0.208)	1.336*** (0.235)	0.715*** (0.211)
infant(Yes=1)	-2.235*** (0.263)	-1.809*** (0.325)	-2.106*** (0.242)
infant × year	-0.091 (0.281)	0.333 (0.309)	0.651*** (0.242)
constant	-4.246 (2.980)	-3.904 (2.883)	-4.823** (2.118)
N	4,907		

Note: * , ** , *** indicates 10%, 5%, and 1% significance, respectively.

Local dummies are included but not shown.

The base outcome is not using child care facilities.

나. 아동 모의 노동공급

보육에 대한 보조를 하면서 가장 중요한 정책목표 중의 하나는 여성의 일과 가정 양립을 돕는 것일 것이다. 기존 연구들이 보육에 대한 보조를 함으로써 여성의 노동공급을 늘릴 수 있으리라는 예상을 했던 것은 여성의 노동공급으로 인한 기회비용이 양육비용에 있음을 주목하였기 때문이다. 당연히 기회비용을 줄여줌으로써 노동공급이 가능해지면 노동시장 참여가 늘고 노동시간이 증가하리라는 예상이다. 하지만 이와 같은 결과는 노동시장이 유연하여 진입과 탈퇴가 쉽고, 시간제/전일제 등 노동시간의 선택이 자유롭고, 여성노동활동의 인프라가 잘 갖추어진 경우에 가능한 듯하다. 노동시장이 경직되어 있어 진입과 탈퇴가 자유롭지 않아 노동시장에 성별, 연령, 경력단절 등에 의한 진입장벽이 존재한다면 보육비를 지원하는 것이 노동공급의 증가로 이어지기가 쉽지 않을 것이다. 마찬가지로 시간제 및 전일제의 선택이 자유롭지 않다면 보육비 지원을 통해 노동시간을 늘리는 것도 쉽게 관찰되지 않을 것이다. 이 외에도 보육에 대한 보조를 통해 여성의 노동공급을 증진시키려 한다는 뚜렷한 정책목표의 설정이 없다면 보조금이 오히려 소득효과를 발생시켜 노동공급을 감소시킬 수도 있다(조윤영[2006]).

그러기에 많은 나라에서 보육을 보조

하는 데에 있어 노동시장참여, 구직활동, 직업훈련, 교육 등 생산적 활동을 요구한다. 보편적 보육을 강조하는 북구의 전통적 복지국가에서도 노동시장활동에 참여하는 여성에게만 공보육이 개방되어 있고 장기실직자를 포함해 생산적 활동에 종사하지 않는 개인은 상대적으로 비싼 민간시장을 이용하도록 되어 있다. 저소득층 복지의 일환으로 보육보조금을 지급하는 영미국가 역시 최근 노동활동을 통한 생산적 복지(workfare)를 강조하면서 저소득층에게도 보조금 수령을 위해 노동활동을 하도록 강조한다. 하지만 우리나라의 보육보조금은 이러한 정책목표에 대한 뚜렷한 고려 없이 도입되어 영아 기본보조금이 노동공급에 미치는 영향은 거의 없을 것이라는 것이 예상되어 왔다.

이와 같은 결과는 <표 10>에 나타나 있다. 여성 노동공급은 세 가지 종속변수로 측정되었다. 첫 번째는 여성의 노동시장참여를 나타내는 이항변수이다. 두 번째는 여성의 노동시간을 고려하되, 노동시간이 0인 절단의 문제를 고려하여 토빗모형으로 측정하였다. 마지막으로 노동시간이 지속적으로 분포하기보다 시간제/전일제로 기준되는 곳에 관찰이 몰려 있을 것을 염두에 두어 일하지 않는 경우/시간제/전일제로 나누어 다항로짓을 실행하였다. 여성 노동공급에서 발견되는 일반적인 사항은 다음과 같은데 기존의 연구와 다르지 않다. 1) 노동공급은 여성의

〈Table 10〉 Effects on Maternal Labor Supply

	marginal effects (S.E.)	coefficients (S.E.)	coefficients (S.E.)	
	(1) work (Yes=1)	(2) hours of work (Tobit)	(3) multinomial logit	
			1 (part time)	2 (full time)
age	0.192 (0.124)	6.578** (2.971)	0.018 (0.194)	0.280** (0.139)
age squared	-0.003 (0.002)	-0.090** (0.045)	0.000 (0.003)	-0.004* (0.002)
edu0(2+college=1)	0.274*** (0.105)	2.964 (2.384)	0.030 (0.166)	0.355*** (0.116)
edu1(4+college=1)	0.475*** (0.102)	10.032*** (2.232)	0.212 (0.158)	0.581*** (0.110)
non-mother income(1/10 ⁶)	-0.369*** (0.050)	-8.840*** (0.882)	-0.240*** (0.083)	-0.421*** (0.051)
number of adults	0.200*** (0.071)	5.961*** (1.338)	0.100 (0.106)	0.231*** (0.076)
number of children	-0.271*** (0.079)	-6.895*** (1.698)	0.102 (0.119)	-0.423*** (0.088)
age of the youngest child	0.122** (0.056)	2.049* (1.211)	0.197** (0.086)	0.085 (0.062)
unemployment rate	0.467** (0.232)	11.600** (5.101)	0.955*** (0.353)	0.261 (0.254)
year(2007=1)	0.500*** (0.139)	3.466 (3.135)	0.605*** (0.220)	0.459*** (0.152)
infant(Yes=1)	0.143 (0.317)	-0.611 (7.148)	0.166 (0.522)	0.106 (0.348)
public	0.437*** (0.128)	9.788*** (2.801)	0.554*** (0.194)	0.382*** (0.142)
private	0.717*** (0.174)	17.504*** (3.785)	1.013*** (0.241)	0.564*** (0.193)
infant × year	-0.006 (0.328)	5.013 (7.366)	-0.245 (0.547)	0.063 (0.358)
private × year	-0.286* (0.228)	-7.608 (4.958)	-0.917*** (0.340)	-0.029 (0.251)
infant × year × private	0.495 (0.399)	11.219 (8.805)	0.404 (0.602)	0.553 (0.436)
constant	-0.490 (0.463)	-11.731 (10.119)	0.190 (0.720)	-0.719 (0.505)
constant	-5.444** (2.260)	-155.715*** (52.770)	-6.766* (3.551)	-5.961** (2.520)
N	2,653			

Note: *, **, *** indicates 10%, 5%, and 1% significance, respectively.

Local dummies are included but not shown.

The base outcome is not using child care facilities.

연령에 따라 증가하나 그 증가율은 감소한다. 2) 고졸 여성에 비해 초대졸, 대졸 여성의 노동공급이 높다. 특히 대졸 이상 여성은 노동시간이 길고 전일제로 일할 확률이 높다. 3) 여성의 근로소득을 제외한 가구소득이 높을수록 여성의 노동공급은 낮아짐을 알 수 있다. 4) 가구 내 어른의 수가 많을수록, 아동의 수가 적을수록, 최연소 아동의 나이가 많을수록 여성의 노동공급이 증가한다.

실업률이 높아졌을 때 오히려 여성의 노동시장참여율과 노동시간이 높으며, 특히 시간제 노동이 늘어나는 것으로 나타났다. 이는 실업률이 높아지고 경기가 나빠졌을 때 비교적 저렴하면서 유연한 노동으로의 대체가 이루어지면서 여성 노동력에 대한 수요가 증가하기 때문일 수 있다.¹⁸⁾ 기타시설에 비해 보육시설을 이용하는 것이 노동공급과 양의 관계가 있는 것으로 나타났다. 2007년에는 2004년에 비해 노동공급 참여가 현저하게 증가하였다. 하지만 ‘(민간개인+가정)×2007’의 계수가 음인 것은, (민간개인+가정)을 이용하는 여성의 시간에 따른 노동공급 증가율이 다른 시설을 이용하는 여성에 비해 낮다는 것을 의미한다. 취업여성이 상대적으로 기타시설의 이용을 늘려서 일

수도 있고, 미취업여성이 상대적으로 (민간개인+가정)시설의 이용을 늘려서일 수도 있겠다. 여기에 ‘(민간개인+가정)×영아 유무×2007’의 계수가 나타내는 것은 영아가구라고 특별히 다르지 않다는 것으로서 영아기본보조금의 효과가 크게 나타나지 못하는 것을 의미한다. 뒤에서 다시 언급하겠으나, 영아기본보조금으로 인해 보육비부담 지출이 낮아지지 않아 여성 노동공급의 기회비용을 낮추지 못하므로 보조금이 노동공급에 특별한 영향을 미치지 못하는 것으로도 볼 수 있다.

다. 보육비용

영아기본보조금을 통해 가구의 보육비 부담이 적어졌는지 검토하였다. 보육비 부담이 여성의 노동시장참여율을 감소시키므로 보육비를 보조하는 것이 여성의 노동시장참여를 증진시키리라는 기대가 있었으나 앞에서 살핀 바와 같이 기본보조금은 여성의 노동시장참여에 그리 긍정적인 역할을 하지 못하였다. 따라서 기본보조금이 실제로 보육비를 감소시켰는가를 살펴보았다. 보육비를 반영하는 지표로서 시설을 이용하는 각 아동당 시설에 고정으로 납부하는 보육료, 시설에 납

18) 앞에서 밝힌 보육교사의 임금방정식에서도 역시 지역의 실업률이 높을수록 교사의 임금이 올라가는 것을 발견할 수 있는데, 대다수의 보육교사가 여성이라는 점을 감안하면 비슷한 논리가 적용될 수 있을 것이다. 즉, 실업률이 높고 경기가 나빠질수록 비교적 저렴한 대체인력으로서의 여성노동에 대한 수요가 높아져, 여성의 노동공급이 증가하고 임금이 상승하는 것이다.

부하는 보육료 총액, 총보육료 지출을 검토하였다. 시설에 고정으로 납부하는 보육료는 가격상한에 영향을 받는 일정하게 정해진 보육료로 영아기본보조금이 도입되면서 월 만원에서 오만원까지 감소하도록 되어 있다. 여기에 교재·교구비, 차량비, 현장학습비, 특기교육비 등 여러 명목으로 추가적인 금액을 납부하도록 되어 있는데 이들을 포함해 기관에 납부한 총금액이 영아기본보조금의 도입으로 변화하였는지 살펴보았다. 마지막으로 시설에 납부하는 금액과 더불어 개인양육이든 기타시설이든 추가적인 보육서비스를 이용함으로써 지출해야 하는 총보육비 지출 변화를 살펴보았다.

보육비용 관련 결과는 <표 11>에 나타나 있다. 고졸과 초대졸 여성의 보육비 지출은 비슷하나 대졸 여성은 약 10.9~14.2% 통계적으로 유의하게 높은 비용을 지출한다. 총 보육·교육비에 대한 지출에서는 고졸 여성에 비해, 초대졸 여성이 6.4% 통계적으로 유의하게 높은 비용을, 대졸 여성이 16.7% 통계적으로 유의하게 높은 비용을 지불한다. 가구소득은 보육비 지출과 매우 밀접한 연관성을 지니며 평균적으로 가구소득이 월 백만원 상승하는 경우 보육비 지출이 8.7~12.1% 늘어난다. 탄력성으로 환산하면 0.25~0.34로 보육의 소득탄력성은 그리 크지 않아 보인다. 가구 내 어른의 수가 많을수록, 아동의 수가 많을수록, 아동의 나이가 많을

수록 아동 일인당 보육기관에 지출하는 비용은 감소한다. 하지만 총 보육·교육 비용은 가구 내 어른의 수와 상관없는 것으로 나타났다. 서울에 비해 모든 지역에서 보육 관련 비용이 적은 것으로 나타났다.

보육기관 유형별로 살펴보면, 국공립 시설 이용 가구는 기타시설 이용 가구에 비해 17.6% 낮은 고정금액을, 21.8% 낮은 총금액을 기관에 납부하는 것으로 나타나 국공립시설은 고정납부액이 낮은 뿐 아니라 추가적으로 드는 비용이 상대적으로 별로 많지 않음을 나타낸다. 총 보육·교육 비용에서 국공립시설 이용가구가 다른 시설 이용가구에 비해 9.3%만 낮은 금액을 지출한다고 해서, 보육시설에 지불하는 금액이 적은 만큼 다른 교육비 지출이 많아 상대적으로 기타시설을 이용하는 가구와의 차이가 줄어든다고 해석할 수 있다. 한편, 기타시설과 비교할 때, 민간보육시설 이용아동은 기관고정납부액에 대해서는 통계적으로 유의하게 약 8.8% 높은 비용을, 기관총납부액에 대해서는 5.8% 통계적으로 유의하게 높은 비용을 지불하고 있다. 총 보육·교육 비용에서 민간시설 이용 가구와 기타시설 이용자 간의 차이는 통계적으로 유의하지 않다.

영아기본보조금이 보육료 및 보육비용에 미친 영향은 '(민간개인+가정)×영아가구×연도'에 나타나 있다. <표 11>에

<Table 11> Effects on Child Care Costs

dependent variables	coefficients(S.E.)		
	OLS		
	log(fixed fee)	log(total fee)	log(total out-of-pocket expenditure)
age	0.075* (0.040)	0.056* (0.032)	0.069* (0.040)
age squared	-0.001* (0.001)	-0.001* (0.000)	-0.001* (0.001)
edu0(2+college=1)	0.038 (0.029)	0.020 (0.025)	0.064** (0.029)
edu1(4+college=1)	0.143*** (0.027)	0.109*** (0.023)	0.167*** (0.028)
non-mother income(1/10 ⁶)	0.121*** (0.013)	0.087*** (0.010)	0.120*** (0.012)
number of adults	-0.055*** (0.019)	-0.039** (0.017)	0.005 (0.020)
number of children	-0.215*** (0.022)	-0.185*** (0.020)	-0.262*** (0.022)
age of the youngest child	-0.122*** (0.016)	-0.036*** (0.014)	0.050*** (0.017)
unemployment rate	0.050 (0.061)	0.062 (0.051)	0.015 (0.060)
year(2007=1)	-0.075** (0.036)	0.158*** (0.029)	0.061* (0.033)
infant(Yes=1)	-0.126 (0.089)	0.071 (0.081)	-0.356** (0.154)
public	-0.176*** (0.035)	-0.218*** (0.029)	-0.093** (0.036)
private	0.088** (0.035)	0.058** (0.029)	0.038 (0.034)
infant*year	-0.154 (0.100)	-0.250*** (0.090)	-0.009 (0.165)
private*year	-0.032 (0.048)	-0.075* (0.040)	0.023 (0.047)
infant*year*private	-0.147 (0.112)	-0.202* (0.105)	0.347** (0.173)
constant	-0.147 (0.112)	0.082 (0.126)	-0.197 (0.192)
constant	11.690*** (0.691)	11.4421*** (0.564)	11.172*** (0.696)
N	3,530		3,865

Note: *, **, *** indicates 10%, 5%, and 1% significance, respectively.

Local dummies are included but not shown.

The base outcome is not using child care facilities.

나타난 바와 같이 영아기본보조금은 전반적으로 기관에 지불하는 보육료나 총 보육·교육 비용을 줄여주는 역할은 거의 하고 있지 않은 것으로 나타났다. 이는 보육시설의 가격상한은 일부 하락했으나, 가격상한보다 높은 가격을 받는 시설의 수가 늘었고, 기본보조금이 가격하락을 통한 보육비부담 감소보다는 보육시설의 질 향상에 초점을 두었기 때문이라고 해석할 수 있다.

라. 보육시설 만족도

마지막으로 영아기본보조금을 통한 보육서비스의 향상이 가구의 보육만족도를 증진시켰는지 검토하였다. Walker(1991)에서 밝힌 것처럼 보육서비스에 대해 부모는 잘 인지하지 못하고 있는지도 모르겠다. 하지만 영아기본보조금을 도입한 이후 정부는 정부의 보조금 지급에 대해 교육하도록 각 시설에 권고하였고 우리나라 부모의 교육열과 관심으로 미루어 보육시설의 질에 대한 부모의 만족도 역시 보육시설 질의 대리변수(proxy)가 될 수 있을 것이다. 시설장, 교사, 주변환경, 시설설비, 교재교구, 내부 분위기, 비용, 건강관리, 영양관리, 안전관리, 교육내용, 부모참여, 부모교육 등 13개 항목에 대해 보육의 만족도를 조사하였다. 2004년과 2007년 모두 같은 항목에 대해 동일한 어구로 조사되었으며, 매우 만족은 1, 만족

은 2, 불만은 3, 매우 불만은 4로 표시하도록 하였다. 이들 중 만족과 매우 만족으로 표시한 것을 만족 여부에서 1로, 그렇지 않은 것을 0으로 하여 만족하였고 답할 확률에 대해 검토한다. 앞서와 마찬가지로, 2004년 대비 2007년, 유아 대비 영아, 다른 시설 대비 민간개인 및 가정시설에 대한 효과를 분석하였다.

<표 12>에 나타난 바와 같이 영아기본보조금으로 인해 통계적으로 유의하게 만족도가 감소한 항목이 13개 중 6개에 이르러 보조금이 보육서비스의 만족도를 향상시키지 못했음을 알 수 있다. 정부가 보육에 보조금을 지급한다는 것을 알면 기대수준도 높아지고 만족도가 낮아질 것을 예상할 수 있어 정부의 보조금 지급인지 여부를 추가하였으나 전반적인 만족도는 변화하지 않았다. 오히려 보조금 지급을 인지하고 있는 여성의 보육시설에 대한 만족도가 높은 것으로 나타났다. 전반적으로 시간의 흐름에 따라 만족도가 증가하였으나, 민간시설을 이용하는 영아가구에서는 특별히 만족도가 증진되지 않았다. 이는 민간시설을 이용하는 영아가구의 구성(composition)이 예전과는 달라진 것이 하나의 답이 될 수 있다. 예를 들면, 예전에는 노동시장에 참여하는 등 꼭 필요한 경우에만 영아를 보육시설에 맡기게 되어 어느 정도의 보육서비스만 제공하여도 만족하였으나, 이제는 영아를 시설에 맡기는 것이 보편화되면서

<Table 12> Effects on Satisfaction

satisfaction=1	Marginal Effects												
	owner	teacher	environment	facility	tools	surroundings	costs	health	nutrition	safety	education	parents' participation	parents' edu
age	-0.307 (0.187)	-0.231 (0.186)	-0.456** (0.206)	-0.242 (0.147)	-0.107 (0.141)	-0.363** (0.184)	0.079 (0.133)	-0.100 (0.158)	0.051 (0.170)	0.032 (0.179)	-0.164 (0.169)	0.202 (0.136)	0.146 (0.136)
age squared	0.004 (0.003)	0.003 (0.003)	0.007** (0.003)	0.003 (0.002)	0.001 (0.002)	0.005* (0.003)	-0.001 (0.002)	0.001 (0.002)	-0.001 (0.003)	-0.000 (0.003)	0.002 (0.003)	-0.003 (0.002)	-0.002 (0.002)
edu0(2+college=1)	-0.217 (0.151)	-0.178 (0.151)	-0.224* (0.119)	-0.146 (0.115)	-0.303** (0.119)	-0.110 (0.140)	0.116 (0.106)	-0.063 (0.131)	-0.055 (0.132)	-0.236* (0.140)	-0.029 (0.146)	0.097 (0.116)	-0.029 (0.113)
edu1(4+college=1)	-0.060 (0.144)	0.187 (0.145)	0.081 (0.113)	0.048 (0.107)	-0.110 (0.113)	0.275** (0.132)	0.027 (0.098)	0.087 (0.123)	0.178 (0.123)	0.070 (0.136)	0.020 (0.138)	0.107 (0.108)	-0.058 (0.104)
non-mother income(1/10 ⁶)	-0.034 (0.056)	-0.029 (0.050)	0.026 (0.041)	0.010 (0.038)	0.039 (0.041)	-0.031 (0.044)	-0.024 (0.036)	-0.077* (0.044)	-0.075* (0.044)	0.057 (0.053)	0.038 (0.052)	-0.029 (0.040)	-0.028 (0.038)
number of adults	-0.097 (0.108)	0.093 (0.100)	0.075 (0.081)	-0.102 (0.069)	-0.092 (0.074)	-0.008 (0.087)	0.008 (0.064)	0.103 (0.086)	0.020 (0.082)	-0.128 (0.079)	-0.100 (0.084)	0.010 (0.071)	0.001 (0.073)
number of children	0.156 (0.018)	0.121 (0.127)	-0.015 (0.089)	0.131 (0.084)	0.142 (0.091)	-0.062 (0.102)	0.123 (0.077)	0.145 (0.102)	0.142 (0.099)	0.041 (0.107)	0.095 (0.105)	0.084 (0.086)	0.019 (0.082)
age of the youngest child	0.222** (0.087)	0.107 (0.087)	0.137** (0.064)	0.157*** (0.061)	0.201*** (0.064)	0.180** (0.076)	0.123** (0.055)	0.209*** (0.070)	0.082 (0.072)	0.170** (0.078)	0.133* (0.077)	0.058 (0.061)	0.102* (0.059)
unemployment rate	0.277 (0.330)	0.119 (0.336)	0.028 (0.262)	0.415* (0.249)	0.294 (0.263)	0.252 (0.298)	0.310 (0.229)	-0.178 (0.280)	-0.019 (0.282)	0.056 (0.312)	0.250 (0.308)	0.587** (0.243)	0.417* (0.234)
knows about subsidy	0.101*** (0.161)	0.200 (0.160)	0.161 (0.129)	0.195*** (0.121)	0.247** (0.126)	0.423*** (0.142)	0.238** (0.113)	0.350*** (0.134)	0.352*** (0.135)	0.255* (0.143)	0.305** (0.145)	0.364*** (0.120)	0.281** (0.118)

<Table 12> Continued

satisfaction=1	Marginal Effects												
	owner	teacher	environment	facility	tools	surroundings	costs	health	nutrition	safety	education	parents' participation	parents' edu
public	0.079*** (0.212)	0.698*** (0.238)	0.467*** (0.159)	0.408** (0.156)	0.436*** (0.168)	1.037*** (0.229)	0.846*** (0.136)	0.534*** (0.183)	0.614*** (0.189)	0.779*** (0.199)	0.515** (0.202)	0.347** (0.155)	0.276* (0.150)
private	0.996*** (0.256)	0.688*** (0.234)	0.494*** (0.182)	0.300* (0.171)	0.516*** (0.185)	0.500** (0.199)	0.286* (0.167)	0.823*** (0.203)	0.819*** (0.202)	0.589*** (0.207)	0.575*** (0.216)	0.076 (0.170)	0.135 (0.166)
year(2007=1)	0.901*** (0.202)	0.976*** (0.197)	0.896*** (0.155)	0.876*** (0.146)	0.791*** (0.158)	1.109*** (0.184)	-0.028 (0.137)	1.005*** (0.166)	0.984*** (0.167)	0.947*** (0.183)	0.864*** (0.185)	0.845*** (0.149)	0.800*** (0.142)
infant(Yes=1)	-0.727** (0.346)	-1.389*** (0.365)	-0.670** (0.304)	-0.660** (0.306)	-0.984*** (0.316)	-0.878*** (0.327)	-0.496* (0.290)	-0.267 (0.321)	-0.734** (0.328)	-0.868** (0.341)	-1.120*** (0.336)	-1.234*** (0.318)	-0.982*** (0.311)
infant × year	1.170*** (0.369)	1.681*** (0.416)	0.641** (0.326)	0.956*** (0.325)	1.180*** (0.330)	1.005*** (0.376)	0.810*** (0.301)	0.445 (0.342)	0.674* (0.346)	1.002*** (0.356)	1.213*** (0.355)	1.103*** (0.337)	1.223*** (0.336)
private × year	-0.786** (0.359)	-0.623* (0.339)	-0.544** (0.257)	-0.434* (0.283)	-0.613** (0.258)	-0.601** (0.293)	-0.125 (0.224)	-0.514* (0.298)	-0.992*** (0.285)	-0.416 (0.307)	-0.304 (0.327)	-0.226 (0.242)	-0.325 (0.231)
private × infant	1.223** (0.523)	1.505*** (0.480)	0.856** (0.392)	0.769** (0.380)	1.032*** (0.395)	1.204*** (0.419)	0.336 (0.368)	0.470 (0.417)	0.935** (0.433)	1.512*** (0.456)	1.051** (0.429)	0.826** (0.383)	0.840** (0.379)
private × infant × year	-1.253 (0.640)	-1.642*** (0.637)	-0.429 (0.486)	-0.822* (0.465)	-0.781 (0.483)	-1.047* (0.551)	-0.050 (0.435)	-0.485 (0.526)	-0.455 (0.535)	-1.438** (0.573)	-0.998* (0.557)	-1.025** (0.466)	-0.756 (0.462)

Note: * , ** , *** indicates 10%, 5%, and 1% significance, respectively.

Local dummies are included but not shown.

다양한 수요를 요구하는 가구가 이용하게 되었고, 이에 따라 만족도가 감소한 것일 수 있다. 혹은 보육시설 자체의 변화가 있을 수 있다. 예전에는 유치원은 유아들을 위한 교육시설로 반일만 운영하므로 상대적으로 비싼 시설, 보육시설은 일반적으로 값이 싸고 질적 수준이 낮으나 종일 돌볼 수 있는 곳, 그 밖의 시설은 필요에 따라 이용할 수 있는 태권도 학원이나 미술학원 같이 특별활동을 하면서 보육기능을 하는 곳 등 시설별로 전형(stereotype)이 있었다. 하지만 저출산으로 아동의 숫자가 줄어들자, 이들 시설 간의 경쟁이 치열해지고 기능상의 차별이 줄어들기 시작하였다. 그 결과 유치원도 보육기능을 보충하고, 보육시설 역시 특별활동 등을 통해 특화된 수요를 충족시키고, 기타시설 역시 '영어유치원'과 같이 질 좋고 비싼 특화된 보육·교육 기능을 담당하는 곳으로 변화되고 있다. 따라서 보조금을 받는 시설 외의 다른 시설의 질이 전반적으로 상승하는 상황이라면 보조금으로 인한 만족도 향상이 적을 수 있다. 어떠한 이유이든 기본보조금 지출이 만족도를 증진시키지 못하는 것으로 나타났으므로 수요자의 필요를 충족하기 위해 보다 효율적으로 사용될 필요성이 있음을 시사한다.

V. 정책제언

보육보조금을 지급하면서 달성하고자 하는 궁극적 정책목표는 보육비용을 낮추어 여성의 노동시장활동을 증진시키고, 보육서비스의 질을 향상시켜 아동 발달에 적합한 보육환경을 만들어주는 것일 것이다. 여기에 출산장려의 필요성을 인식하여 자녀비용을 낮추는 정책목적이 추가될 수 있다.

본 연구는 우리나라에 도입된 보육보조금인 영아기본보조금이 위에서 제시된 정책목표를 달성하고 있는지 검토하였다. 보육의 질을 측정하기 위해 교사 대 아동 비율과 같은 시설 측면의 변수와 모의 만족도와 가구 측면의 변수를 이용하였다. 기본보조금이 도입되어 영아보육에 주력하는 가정보육시설의 교사 처우, 교사 대 아동 비율과 같은 구조적 요소에 향상이 있었음이 나타났다. 특히 가정보육시설의 경우 다른 시설에 비해 시설의 질이 낮고 가격이 저렴한 시설로 인식되었으나 서비스 개선을 통해 영아보육 등에 특화하고 프로그램 개선 등 교육 측면도 강조되어 과거 인식과는 다른 모습으로 바뀌고 있는 것으로 보였다. 하지만 보육 영아의 10% 남짓만을 돌보는 가정보육시설의 개선으로 전반적인 보육의 질을 향상시키기에는 한계가 있었다. 또한

〈Table 13〉 National Budget for Child Care

(unit: 0.1billion won)				
Annual Budget	2006	2007	2008	annual increase
Total	7,913	10,435	13,626	31.2%
Family's Sliding Fee	4,386	5,936	7,658	32.1%
Subsidies to Providers	2,189	2,612	3,190	20.7%
Basic Subsidy Program	942	1,356	2,348	57.9%
Infrastructure	343	417	430	12.0%

Source: Ministry of Gender Equality and Family.

보조금 도입과 더불어 시장에 진입한 가정보육시설의 수가 크게 늘어나면서 이들의 보조금 의존성이 장기적으로 건전한 보육시장 운영에 걸림돌이 될 수도 있을 것이다.

영유아 아동이 있는 가구를 통하여 영아기본보조금이 여성의 노동시장참여, 보육비부담, 보육서비스 만족도에 미치는 영향을 살펴보았다. 기대와 달리 여성의 노동시장참여 및 노동 공급은 영아기본보조금으로 인해 증가되지 않았다. 보육비 부담 면에서, 보조금을 통해 낮아진 보육료가 소득효과로 작용하여 보육비 지출이 더욱 늘어나는 것으로 나타났다. 보육비 보조가 자녀비용을 낮추주지 못하고, 결국 노동시장참여의 기회비용을 낮추주는 역할을 하지 못하기 때문에 노동시장참여에 변화가 없었던 것으로 보인다. 마지막으로 살펴본 보육서비스 만족도에 의하면 영아기본보조금을 통해 만족도의 증진이 뚜렷하게 이루어지지

않은 것으로 나타났다.

영아기본보조금이 도입된 지 일년 남짓 경과한 시점에서 평가하는 것에 대해, 일부에서는 짧은 기간으로 인해 효과가 충분히 나타나지 못한 것을 우려하기도 하고, 다른 일부에서는 정책도입 초반 단기적으로 나타난 효과를 지속적인 효과로 과대평가할까 우려하기도 한다. 여기서는 이에 대한 판단은 유보하고 제도의 도입 배경, 제도 설계, 지금까지 나타난 효과 등에 바탕을 두고 보육정책을 개선할 수 있는 정책방안에 대해 제시하도록 하겠다.

보육예산은 크게 네 개의 지원사업에 사용되는데, 예산규모순서로 살펴보면 ① 영유아 보육료지원 ② 국공립 보육시설 운영지원 ③ 영아 기본보조금 지원 ④ 보육시설 확충 및 인프라 구축이다(표 13 참조). 이들 보육예산의 연평균증가율은 연 31%로 사회복지·보건 예산 증가율 약 10%(2006~2008년)에 비해 3배 이상

빠른 증가율을 보이고 있다. 사회복지 관련 예산의 상당 부분이 고령화를 대비한 노인복지 및 연금으로 인한 것임을 감안할 때, 영유아 보육을 위한 보육지원은 세대 간 형평성 측면에서 바람직한 것이라고 할 수 있지만 그 증가속도가 너무 빨라 우려되는 측면이 있다. 사회복지 예산의 속성상 일단 늘어나기 시작하면 줄이기 어려워 예산낭비 요인이 될 수 있기 때문이다.

예산항목 중 보육시설 운영지원의 대부분이 국공립시설의 인건비 지원에 사용되며, 보육시설 확충 역시 국공립시설의 신설 확충 등에 사용되므로 국공립시설(국공립, 법인, 법인 외)은 전체 시설 중 개수로는 적은 비중(14%)을 차지하고, 보육아동의 20% 정도를 돌보고 있지만 예산 측면에서는 상당한 부분을 차지한다. 또한 기본보조금의 도입배경이 국공립시설의 인건비 지원에 대한 형평성에서 시작된 것을 감안하여, 국공립시설의 기능에 대해 논하도록 한다. 또한 위의 네 가지 보육예산 항목 중 보육시설 확충 및 인프라 구축을 제외하고는 보육수요자의 보육료를 경감시켜 주는 데에 도움을 주는 사업인데, 여성노동유인에 대한 고려가 없음을 쉽게 알 수 있다. 보육을 지원하면서 아동 모의 노동활동과 연계시키지 않는 보육정책은 어느 나라에서도 찾아보기 힘들다. 조운영(2006)에서도 밝힌 바와 같이 일하는 여성에게 보육지

원을 하는 것이 여성의 노동공급 확대 및 출산율 제고에 도움을 주어 저출산·고령화의 해답이 될 수 있다. 따라서 여성의 노동시장참여 증진을 위한 맞춤형에 대한 차등적 보육료 지원에 대해 논의한다. 마지막으로 보육지원사업에서 가장 큰 논란거리로 남아 있는 가격자율화와 시장기능에 대해 논의하도록 하겠다.

1. 공보육시설의 기능 차별화

기본보조금은 정부지원이 이루어지고 있는 국공립시설과 그렇지 않은 시설 간의 불공정 경쟁을 시정하기 위해 도입된 면이 있다. 국공립시설에만 정부지원이 이루어지는 것이 불공정이라고 인식되는 이유는 국공립시설과 그렇지 않은 시설이 차별화된 역할을 하지 않은 채 동일한 소비자를 놓고 경쟁하기 때문이다. 이를 시정하기 위해서는 민간시설에 국공립과 동일하게 보조금을 지급하는 것을 목표로 할 것이 아니라, 국공립시설의 역할 차별화가 필요하다. 무엇보다 정부개입의 정당성을 부여하는 요인들, 예를 들면 외부성, 금융시장 불완전성 등에 초점을 맞추어 국공립시설의 공적보육의 역할을 찾는 것이 시급하다. 이를 위해서는 우선 보조가 가장 필요한 계층에 가장 우선적으로 서비스를 공급할 필요가 있고, 수요자의 특성에 따라 국공립시설의 이용 우선권을 부여할 필요가 있다. 현재에도 영

유아보육법 및 시행규칙을 통해 우선적으로 서비스 공급이 필요한 계층을 아홉호로 분류해 놓고 이들의 우선입소를 권고하고 있다.¹⁹⁾ 하지만 현장에서 이들의 우선 입소는 잘 이루어지지 않는다. 현재 대기자 입소 시에만 부분적으로 이루어지고 있는 우선순위를 재정비하여, 처음 입소할 때부터 정하는 것이 바람직하고 이를 강하게 실행(enforce)해야 한다.

원칙적으로 우선순위는 다음과 같다. 처음 우선순위는 장애아 가구와 국민기초생활보장법에 따른 수급자 가구(1층 저소득층)이다. 물론 장애의 정도에 따라 일반 보육시설을 이용하기보다 특수 보육시설을 이용해야 할 경우가 많겠지만, 일반 보육시설을 이용할 수 있음에도 자리가 없어 국공립시설을 이용하지 못하는 경우는 없어야 하겠다. 1층 저소득층도 마찬가지로 우선되어야 할 계층이다. 앞의 이용률 분석에서 나타난 바와 같이 저소득층 가구의 아동은 비용 때문이든, 정보 때문이든, 가정문제 때문이든 시설 이용률이나 보육에 대한 투자 등이 현저하게 저조하다. 따라서 1층 저소득층 가구에 대해서도 국공립시설 입소를 원하는데 자리가 없어 이용하지 못하게 되는

경우는 없어야 하겠다. 두 번째 우선순위는 차상위계층, 모부자 복지법에 의한 모부자 자녀, 한부모 및 조부모 가정의 아동이다. 최우선순위인 법정 저소득층 및 장애아 가구를 다 합쳐도 전체 아동의 10%에도 미치지 못하지만 두 번째 우선순위까지 고려하면 소득 1분위 저소득층은 충분히 포함된다. 첫 번째 및 두 번째 우선순위는 취약계층에 대해 국가가 우선적으로 보호해 준다는 의미에서 수요자가 원한다면 국공립시설은 이들에게 향시 열려 있어야 한다. 세 번째 입소 우선순위는 취약계층에 대한 보호에 덧붙여 인센티브를 고려한 우선순위라고 할 수 있다. 저소득층(3, 4층) 맞벌이 가구, 입양된 영유아, 세 자녀 이상 가정의 영유아이다. 즉, 노동시장참여를 통해 자족(self-sufficiency)하려는 저소득층을 장려하는 의미에서 저소득층 맞벌이에게, 그리고 사회적으로 외부성이 있는 입양과 다자녀를 장려하는 의미에서 입양아 및 세 자녀 이상 가정의 영유아에게 우선권을 부여할 수 있다.

여기까지는 필수적으로 우선권을 부여하고 지역적 특성 및 취약계층의 수요에 따라 그 다음 우선순위를 적용할지 여부

19) 영유아보육법에 의하면, ① 국민기초생활보장법에 따른 수급자 ② 모부자 복지법의 규정에 의한 보호대상자의 자녀 ③ 국민기초생활보장법 규정에 의한 차상위계층의 자녀 ④ 장애인복지법에 근거해 장애등급이 1급 또는 2급인 자, 3급인 정신지체인 또는 발달장애(자폐증)로 다른 장애가 중복된 자 ⑤ 아동복지법에 의해 아동복지시설에서 생활 중인 영유아 ⑥ 맞벌이 가구 및 결손가정 ⑦ 저소득층 보육료 지원 대상 영유아 중 기타저소득층(3층, 4층)의 영유아 ⑧ 입양된 영유아 ⑨ 세 자녀 이상 가정의 영유아에게 보육시설 입소우선권이 주어져 있다.

는 각 공보육시설이 지방자체단체와의 협의에 의해 결정할 수 있도록 탄력적으로 운용되어야 할 것이다. 다음 우선순위는 저소득층(3, 4층) 일반가구, 중간소득(5층) 맞벌이 가구 등을 생각할 수 있다. 국공립 보육시설에 대한 과잉수요가 있는 상황에서 원칙적으로 자격조건이나 우선권을 부여하는 것이 한시적으로는 기득권자의 반발을 불러올 수도 있겠으나 취약계층 보호, 양의 외부성에 대한 사회적 보상 등을 고려할 때, 세금이 투입되는 공보육이 이들에게 우선적으로 제공되어야 하는 것은 당연하다. 지역에 있는 취약계층의 수가 국공립시설의 정원을 채울 만큼 많지 않아 이들을 위주로 운영하는 것이 어렵다고 주장하는 것은 국공립시설의 존재 이유를 망각한 것이기도 하고, 우선순위를 부여하되 나머지 정원은 일반 가정으로 채울 수 있다는 운영방식에 대한 이해가 부족한 것이기도 하다.

이러한 원칙에도 불구하고 우선순위를 실행하는 데에는 현실적으로 어려운 점이 있을 수 있다. 입소 시에는 위의 자격요건을 만족하였으나, 입소한 후 아동의 자격이 변하는 것이다. 저소득층 가구의 소득이 향상되거나, 맞벌이 부부 가구에

서 모가 노동시장참여를 포기하거나, 한부모 가구에서 부(모)가 재혼을 통해 양부모 가구가 되는 경우 등을 생각해 볼 수 있다. 차등보육료 적용 시에도 동일하게 발생하는 문제이다. 소득계층, 모의 노동시장참여, 한부모의 혼인상태 등의 변화를 수시로 확인할 수 있는 것이 아니므로, 얼마나 자주 이들을 확인하고 자격요건의 변화 시에 어떻게 해야 할 것인가 등의 현실적 문제가 제기될 수 있다.²⁰⁾ 이 경우에 대처하는 실무적인 방안들은 다양하게 제안될 수 있을 것이나 원칙에 대해서는 원아모집의 단계에서부터 수요자들에게 알려주고 대응할 수 있도록 도와주어야 할 것이다.

공보육시설이 ‘공’으로서의 역할을 하기 위해 보육이 가장 절실한 가구에 우선권을 부여하는 방안에 대해 논하였다. 이외에도 공보육시설이 지역사회와 연계하여, 정보부족이나 가정문제로 인해 보육서비스를 제공받지 못하는 가구와 아동에게 적극적으로 다가가 서비스기회를 제공하고, 지역 저소득층 모의 직업훈련 등을 돕는 등 확대된 역할을 담당하는 것도 공보육과 민간보육을 차별화시키고 정부의 보조를 정당화시키는 방법일 수 있다.²¹⁾

20) 현재 차등보육료지원 시에는 일단 저소득층 자격자로 판정이 나면 추후 자격에 대한 점검 없이 계속해서 지원료를 받을 수 있는 것으로 알려져 있음.

21) 2007년 가구 조사에서 10분 이내에 갈 수 있는 국공립시설이나 민간시설의 존재 유무에 대해 질문하였는데, 이에 대해 전혀 알지 못한다고 응답한 비율은 저소득층(소득 1~2분위)이 다른 소득계층에 비해 높았다. 이는 차등보육료의 혜택대상인 저소득층이 이를 제대로 활용하지 못하고 있는 것을 방증한다.

2. 여성 노동시장참여유인 확대

저출산·고령화로 요약되는 여러 문제를 해결하기 위한 방안으로 출산율과 여성노동시장을 증진시키기 위해 크게 세 가지의 정책이 진행 중이다. 보육지원정책, 일·가정 양립을 위한 노동시장정책, 출산 및 양육지원 세제정책 등이 그것이다. 이들은 각각 다른 정책수단으로 다른 정책대상에게 제공되나 공통의 정책목표를 지니는데, 출산 및 양육으로 인한 비용을 줄이고 이를 통해 여성노동공급으로 인한 기회비용을 줄임으로써 출산 및 여성노동력 활용을 증진시키는 것이다. 이들 중 일·가정 양립을 위한 노동시장정책에서 일하는 여성들에 대한 지원을 하고 있는 것을 제외하면 보육정책이나 세제정책에서 여성노동을 장려하는 유인은 그리 크지 않다.

우선 영유아 보육료 지원은 소득수준에 따른 0~4세 차등보육료와 5세아 무상보육료 지원이 있다. 이들 지원은 소득수준에 따른 보육료 지원인데, 지금까지는 저소득층에 대한 지원에 주력하였고 점차 지원대상 소득계층을 확대해 나갈 계획에 있다. 그러나 이들 계획에 맞벌이 가구나 일하는 여성에 대한 고려가 포함되어 있지 않다. 예를 들면, 가구주 혼자 월 200만원의 소득을 버는 경우와 남편이 월 120만원, 부인이 월 80만원 벌어야 하는 경우나 동일한 액수의 보육료를 지

원해 주게 되는 것으로 보육서비스가 더욱 절실한 두 번째 가구가 상대적으로 손해를 보는 것이며, 아동 모가 보육을 이유로 노동시장활동을 포기한다면 이 가구는 월 100만원 소득의 홀벌이가 되어 더 낮은 소득계층으로 떨어질 위험이 있다. 다음 예산 항목은 국공립 보육시설 운영지원으로, 국공립, 법인, 법인 외 시설 등에 대해 원장 및 영아교사 인건비의 80%, 유아교사 인건비의 30%, 취사부 및 치료사 인건비의 100%를 지원하는 사업이다. 그러나 국공립시설 우선순위에 맞벌이 부부(편부 혹은 편모) 혹은 일하는 여성에 대한 배려가 없는 것은 이미 서술한 바와 같다. 마지막으로 영아기본보조금은 소득계층이나 여성의 노동시장참여 여부 등 수요자의 특성에 따른 차등적 보조금으로 운영되지 않기 때문에 일하는 여성에 대한 유인이 없다. 앞의 효과성 분석에서 보인 바와 같이 기본보조금은 여성의 노동시장참여 확대에 전혀 효과가 없는 것으로 나타났다.

보육료 지원을 통해 여성의 노동시장참여유인을 높여주기 위해서는 보육지원도 이에 합당한 제도로 개선될 필요가 있다. 첫째, 위에서 제시한 대로 국공립시설의 우선순위에 맞벌이 가구에 대한 고려를 포함한다. 둘째, 차등보육료 확대계획에서 맞벌이 가구에 대한 차등화된 보조율을 포함한다.²²⁾ 셋째, 기본보조금이 시설 보조보다 수요자 보조를 강조한다

면 마찬가지로 맞벌이에 대한 고려를 추가한다. 넷째, 맞벌이에 대한 고려를 할 때, 여성의 노동시장참여에 대한 범위를 생산적 활동으로 확대할 필요가 있다. 즉, 노동시장에서 시간제 및 전일제로 참여할 뿐 아니라, 노동부에서 실시하고 있는 직업훈련활동에 참여하고 있거나, 실업급여를 수령하며 구직활동 중인 여성을 포함시킬 수 있다.²³⁾

3. 보육료 자율화

평균적으로 민간보육시설이 공보육시설만큼의 질을 제공하지 못하였던 이유로 가격상한선과 같은 시장활동 제한이 제시되곤 한다. 민간시설이 가격상한과 같은 제한만 없었어도 정상적으로 운영되어 적절한 질의 서비스를 제공한다는 것이다. 따라서 민간보육시설의 질 향상 방안으로 가격자율화와 같은 규제완화가 역할을 할 것이라는 의견이 있다. 하지만 가격상한제의 폐지만으로 민간보육시장의 정상화를 보장하지는 못한다. 정부로부터 인건비 지원을 받는 국공립시설과, 가구의 특화된 수요를 충족시키는 학원,

교육기능을 강조하는 유치원 등과의 경쟁과 더불어 민간보육시설 간의 원아모집 경쟁이 심하기 때문이다. 이 상황에서, 민간보육시설은 비교적 싼 가격으로 전일제 돌봄기능을 하는 기관으로 경쟁력을 확보하려 하였기 때문에 가격상한에 오히려 못 미치는 가격을 정해 놓은 기관도 많았다. 가격상한이 운영에 어려움을 미치는 (가격상한이 binding한) 시설이 많지 않은 경우, 혹은 가격상한으로 인해 운영에 어려움이 있지만 이를 이미 우회하는 시설이 많은 경우, 혹은 보육시설 가격상한의 규제하에 있지 않은 시설의 설립—예를 들면, 소위 영어유치원이라고 하는 사립학원—이 용이하고 활발한 경우, 가격자율화는 시장에 크게 영향을 미치지 못할 수 있다.

시설의 입장에서 보육료 수준 및 자율화에 대한 인식을 조사한 결과는 다음의 표에 정리되어 있다. ‘2004 시설조사’에서 과반수 이상(55.6%)의 시설이 보육료 기준보다 낮은 가격을 책정하고 있으며, 기준보다 높은 가격을 받는 시설은 4.9%에 불과하다. 2007년 본 연구를 위해 실시한 KDI 실태조사에서는 약 32.7%만이

22) 총예산규모를 유지하면서 맞벌이 가구에 대해 차등적으로 보육료를 지원하는 방안에 대해서는 조병구 외(2007)를 참조하라.

23) 소득계층에 따른 보조금 지원은 소득과악의 문제 때문에 어려움이 있고, 맞벌이 가구에 대한 차등지원 은 여성의 노동시장참여를 증빙하기 어려운 직종이 많아 현실적인 어려움이 있음은 인지되고 있다. 사회 전반의 문제인 소득과악문제를 해결하기 위한 인프라 확충 등이 지속적으로 이루어져야 할 것이며, 노동시장참여의 문제 역시 세금납부를 증명하거나 생산활동에 종사했음을 증명하는 서류가 무급가족종사자나 비정규(informal sector) 직종에 어떻게 적용되어야 할지 등 구체적인 행정절차가 마련되어야 할 것이다.

〈Table 14〉 Fees and Price Ceilings

Year	2004	2007
<Fees>		
lower than the price ceiling	55.6%	32.7%
equal to the price ceiling	39.5%	44.6%
higher than the price ceiling	4.9%	22.7%
<Removal of Price ceiling>		
For	42.3%	52.7%
Against	48.4%	37.6%
Do not know	9.2%	9.7%

Source: KDI, '2004, 2007 Providers' Survey'.

기준보다 낮은 가격을 책정하고 있으며, 22.7%나 되는 시설이 기준보다 높은 가격을 책정하고 있다. 이와 같은 추세와 더불어 가격자율화에 대해 찬성하는 의견도 높아졌다. 전반적으로 시간이 지남에 따라 보육시장이 활발해지고, 다양한 수요와 기대가 형성되며, 이를 만족시키기 위한 시설 간의 경쟁이 치열해지는 과정에서 준수하기 어려운 일률적인 상한을 정해 놓는 것은 점차 의미가 없어질 것이다.

보육료 수준과 보육료 자율화에 대한 견해가 기본보조금의 실시와 더불어 어떻게 변화하였나 살펴보았다. 국공립시설과 비교하였을 때, 가격상한보다 적게 받을 확률은 오히려 민간시설과 가정시설이 각각 13.0%p, 27.7%p 평균적으로 높은 것으로 나타났다. 시간에 따라서는 가격상한이 낮아짐에 따라 가격상한보다

적게 받을 확률이 감소하고 있다. 기본보조금의 도입으로 인한 효과를 보면, 가격상한보다 적게 받을 확률이 가정보육시설에서 통계적으로 유의하게 16.9%p만큼 감소하였으나 민간개인시설에서는 큰 변화가 없었다. 즉, 비교적 열악한 보육서비스를 제공하더라도 가격상한보다 낮은 가격과 긴 보육시간 등을 경쟁력으로 하던 가정보육시설이 집중적으로 기본보조금의 혜택을 보면서, 질도 향상된 반면 가격도 상대적으로 올리는 것으로 보인다. 기본보조금으로 인해 가정시설의 이용가구들이 평균적으로는 낮아진 가격의 혜택을 크게 보지 못한 것도 이 때문이라고 할 수 있겠다. 보육료 자율화에 관해서는 당연히 민간개인과 가정시설이 모두 국공립시설에 비해 찬성한다고 밝힐 확률이 높았으며, 시간에 따라서 전반적으로 자율화에 대한 찬성비율이 높아졌다. 하지만

<Table 15> Effects on Observance and Removal of Price Ceiling

Dependent variables	Marginal Effects	
	price ceiling (lower=1)	removal (for=1)
year(2007)	-0.202*** (0.053)	0.141*** (0.050)
private	0.130*** (0.035)	0.304*** (0.032)
nursery homes	0.277*** (0.070)	0.246*** (0.068)
private × year	0.035 (0.063)	-0.068 (0.056)
nursery homes × year	-0.169*** (0.061)	-0.045 (0.060)
log-likelihood	-1761.6	-1938.9

Note: *, **, ***indicates 10%, 5%, 1% significance, respectively.

Local dummies are included but not shown.

The base outcome is not using child care facilities.

기본보조금에 따라 자율화에 대한 의견이 크게 달라지지는 않았다.

한편, 2007년 조사에서 수요자에게 ① 보육료는 비싼 대신 시설 및 프로그램이 최상급인 시설과 ② 시설 및 프로그램은 최상급에 못 미치지만 보육료는 다소 저렴한 시설 간의 선호를 조사하였는데, 41%가 가격이 비싸도 시설 및 프로그램이 좋은 시설을 이용하겠다고 답하였다. 또한 보육료 상한선을 없애, 다른 곳들에 비해 비싼 보육료를 받는 대신 우수한 시설과 프로그램을 갖춘 보육시설들이 등장한다면 맡기겠다는 의견을 보인 응답자가 52%이다. 또한 이들 중 절반 가량(48%)이 30만원 이상이라도 부담하겠다고

는 의견을 밝혔다. 이와 같은 조사는 시장에 다양한 수요와 가격부담의사가 존재한다는 것 외에 가격 자율화에 대해 어떤 특정한 해답을 제공하는 것은 아니다. 다만 다양한 수요와 가격부담의사가 존재하고 시설 역시 이에 부응하기 위해 프로그램 및 가격을 조정하는 상황에서 일률적인 상한을 정해 놓는 것은 시장의 기능을 저해할 우려가 존재한다.

일반적으로 시설이 준수하기 어렵고 일률적인 가격상한선을 정해 놓은 것이 시장기능을 저해할 수 있다는 것을 염두에 두되, 지금과 같은 보조금이 존재하는 상황에서 가격상한을 없애는 것만이 능사가 아니라는 것을 지적할 필요가 있다.

현재의 기본보조금 설계에 의하면, 표준 보육비용과 가격상한의 차이만큼을 정부가 시설에 지급하도록 되어 있으므로 가격상한은 책정된 상한가격 이상의 시장가격을 가진 시설들에게만 한정적인 영향을 미치는 것이 아니라 보조금 대상이 되는 모든 시설과 이를 이용하는 부모, 그리고 정부예산에 영향을 미치게 된다. 일부 정부계획에 의하면, 가격상한을 두고 기본보조금을 지급하되, 가격상한을 준수하지 않는 예외 기관에는 보조금도 지급하지 않는다고 한다. 이러한 제도는 두 가지 이유로 실효성이 낮을 것으로 예상된다. 첫째, 이미 가격상한도 보조금에도 해당되지 않는 예외적인 '유사 보육시설'들이 시장수요에 맞게 생겨나고 있다. 둘째, 가격상한이 실시되고 있음에도 기준보다 많이 받고 있는 시설이 23%나 되는 상황이므로, 얼마나 엄격하게 가격상한 준수를 감독할지 여부에 따라 다르겠으나, 보조금의 혜택도 받고 가격상한 이상의 요금도 징수하는 시설이 생길 것이다.

따라서 민간에 보조금을 지급하고 일부 가격상한 예외규정을 두기보다는, 중장기적으로는 민간시설에 대한 일괄적인 가격상한을 없애고 자율성을 부여하되 보조금지급의 기준이 되는 부모부담단에 대해서만 정책적으로 조정할 필요가 있다. 하지만 가격상한을 없앨 경우 생길 수 있는 부모의 추가부담으로 인해 저소득층이 균등한 보육기회를 상실하지 않

도록 국공립시설의 기능 정상화, 저소득층에 대한 보육보조 강화, 저소득 맞벌이에 대한 배려 등 위에서 언급한 정책우선 순위들이 우선 실행되어야 할 것이다.

VI. 맺음말

보조금제도를 개선시키는 것은 보육시장을 정상화시키는 것과 밀접한 관련이 있다. 국공립시설과 민간시설의 기능적 차이가 전혀 없는 상황에서, 국공립시설에만 보조금을 지급하는 것은 형평성 문제를 일으켰다. 이를 해결하기 위해 민간시설에도 보조금을 주고, 민간시설에 존재하는 가격상한은 유지하고, 일률적으로 표준보육비용을 적용하는 것은 민간시설의 장점을 전혀 살리지 못하는 요인이다. 국공립시설과 민간시설을 동일하게 만들어 공적자금을 투입하는 것이 '공보육화'의 핵심은 아닐 것이다. 국공립은 '공적 기능에 충실하고 민간시설은 시장에서 민간의 장점을 살려 창의적이고 유연하게 수요에 대처하되, 여전히 소외받을 수 있는 계층을 '공적자금'을 통해 돕는 것도 '공보육'을 이루는 길이다.

국공립시설의 기능을 차별화하고, 여러 보육정책에 여성 노동시장에 대한 배려, 다자녀 가구 배려, 소득계층에 따른 차등지원을 추가하는 등 수요자의 특성

에 맞는 지원을 통해 보육정책의 효율성을 높이고, 민간시장에서 민간의 창의성을 가로막는 제약조건을 없애고, 평가인증과 같은 서비스 감독 기능을 유지해 나

가고 정착시키는 등 보육시장과 정책의 정상화가 서둘러 이루어져야 할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 기획예산처, 『국가재정운용계획』, 용역보고서, 한국개발연구원, 2007.
- 김현숙·원종학, 『여성인력공급과 조세·재정정책: 자녀보육비용을 중심으로』, 한국조세연구원, 2004.
- 박기백·김현숙·김우철·김형준, 『표준보육·교육단가 및 적정부담수준에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005.
- 정보통신부, 『2007년 상반기 정보화 실태조사 요약분석』, 2007.
- 조병구·조윤영·김정호, 『출산지원정책의 타당성 및 효과분석』, 연구보고서 2007-02, 한국개발연구원, 2007.
- 조윤영, 『기혼여성의 출산과 노동공급: 생애주기모형』, 정책연구시리즈 2006-01, 한국개발연구원, 2006.
- Blau, David, "The Production of Quality in Child Care Centers," *Journal of Human Resources* 32 (2), 1997, pp.354~387.
- Blau, David, "The Effect of Child Care Characteristics on Child Development," *Journal of Human Resources* 34(4), 1999, pp.786~822.
- Blau, David and Alison Hagy, "The Demand for Quality in Child Care," *Journal of Political Economy* 106(1), 1998, pp.104~146.
- Blau, David and Naci Mocan, "The Supply of Quality in Child Care Centers," *Review of Economics and Statistics* 84(3), 2002, pp.483~496.
- Currie, Janet and Matthew Neidell, "Getting Inside the "Black Box" of Head Start Quality: What Matters and What Doesn't," *Economics of Education Review* 26(1), 2007.
- Garces, Eliana, Duncan Thomas, and Janet Currie, "Longer Term Effects of Head Start," *American Economic Review* 92(4), 2002, pp.999~1012.
- Heckman, James, "The Effect of Child-care Programs on Women's Work Effort," *Journal of Political Economy* 82(2), 1974, pp.S136~S163.
- Kimmel, Jean, "Child Care Costs as a Barrier to Employment for Single and Married Mothers," *Review of Economics and Statistics* 80(2) 1998, pp.287~299.
- Michalopoulos, Chales, Philip Robins, and Irwin Garfinkle, "A Structural Model of Labor Supply and Child Care Demand," *Journal of Human Resources* 27(1), Winter 1992, pp.166~203.
- Powell, Irene and James Cosgrove, "Quality and Cost in Early Childhood Education," *Journal of Human Resources* 27(3), 1992, pp.472~84.
- Ribar, David, "A Structural Model of Child Care and the Labor Supply of Married Women,"

Journal of Labor Economics 13(3), 1995, pp.558-597.

Walker, James, "Public Policy and the Supply of Child Care Services," in David Blau(ed.), *The Economics of Child Care*, Russell Sage Foundation: New York, 1991, pp.51-77.