

보도자료

보도일시	[지면보도] 2021년 5월 1일(토) 조간부터 [인터넷 기사] 2021년 4월 30일(금) 16시부터
담당자	[연구관련] 최세림 한국노동연구원 부연구위원 (044-287-6320, schoi@kli.re.kr) 신현구 한국노동연구원 고용영향평가센터 평가기획팀장 (044-287-6407, shin@kli.re.kr) 김대호 한국노동연구원 홍보전략팀장 (044-287-6041, helcyon@kli.re.kr)
배포일시	2021년 4월 30일(금) 15시 50분

온종일돌봄정책이 고용에 미치는 영향

- 본 연구는 초등돌봄공백 문제를 해소하기 위해 2018년에 도입된 온종일돌봄정책이 초등자녀가 있는 여성의 고용에 미친 영향을 살펴보고 고용효과 제고를 위한 정책 방안을 제시함.

1. 배경 현황

- 자녀의 초등학교 진학 시 여성 노동자의 2차 경력단절 위기가 발생하고 있음
 - 미취학아동 대상 교육·보육기관은 필요에 따라 저녁 7시까지 운영하지만, 초등학교 저학년의 하교시간은 오후 1~2시.
 - 초등아동 공적돌봄은 대체로 선별적¹⁾으로 지원되어 맞벌이로 전환하려는 가정에 돌봄 공백 문제가 발생
- 돌봄 공백 문제에 대한 대응을 위해 정부는 2018년 ‘온종일 돌봄체계 구축·운영 실행계획(관계부처합동)’을 발표
 - 부처별로 존재하던 공적 돌봄서비스를 연계하고 확대하는 것이 주요 내용

1) 초등돌봄교실, 지역아동센터 등 초등아동에게 돌봄을 제공하는 서비스는 수요대비 공급이 부족하여 사회적약자(한부모가정, 저소득층 등)를 1순위, 맞벌이 가정을 2순위로 정하여 선별적으로 공급되고 있음. 공급 부족으로 입소 경쟁이 있음.

- * 기존의 부처별 서비스인 교육부의 초등돌봄교실, 복지부의 지역아동센터, 여가부의 청소년방과후아카데미와 마을돌봄(학교 밖 주거지 인근)기관인 다함께돌봄센터(복지부)를 신설하여 ‘온종일 돌봄체계’를 구축
- 지역 및 학교 주도성을 강조하여 지자체 및 학교별로 지역 특성에 맞게 운영하는 것을 주요 내용으로 포함
- 돌봄을 이용하는 초등아동 규모를 ‘17년 33만명에서 ‘22년 53만명으로 확대를 목표

[그림 1] 온종일 돌봄 공급 계획



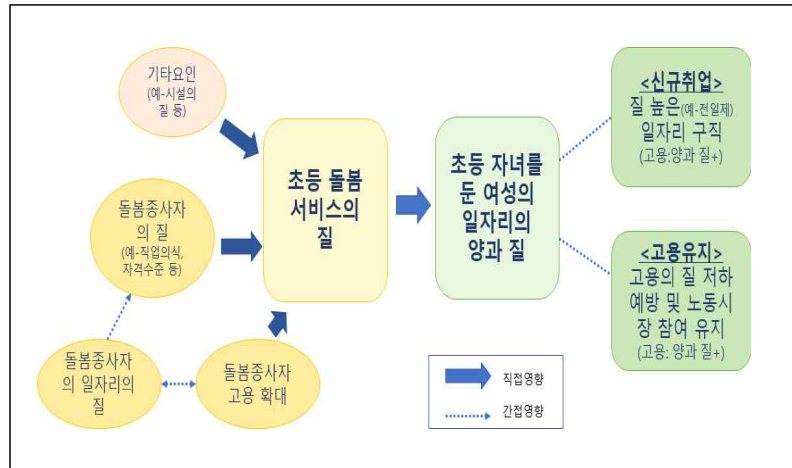
*자료출처: 관계부처합동(2018) '온종일 돌봄체계 구축·운영 실행계획, 내부자료

2. 온종일돌봄정책의 고용 연계성

- 온종일돌봄정책 시행 ⇒ 공적 돌봄서비스 접근성 향상 ⇒ 여성 유보임금²⁾ 하향 효과 ⇒ 초등 자녀를 둔 여성의 취업 의사 제고 기대
- 공적 돌봄서비스 질의 개선 ⇒ 장시간 돌봄서비스를 이용하더라도 안심하고 자녀를 맡길 수 있어, 전일제나 정규직 일자리 구직/유지 가능 ⇒ 고용의 질 향상 기대

2) 임금 이론에 따르면 유보임금은 개인별로 노동시장 참여를 희망하게 되는 최소한의 임금 수준으로, 여성의 경우 돌봄 공백이 발생하게 되면 공백 대체를 위하여 직·간접적인 비용이 소요되므로 유보임금이 높아짐. 반면, 돌봄 공백이 확실히 메워져서 돌봄공백에 따른 직·간접적인 비용이 작아지면 유보임금이 이전보다 낮아져 노동시장 참여 확률이 높아짐.

[그림 2] 온종일돌봄정책의 고용 연계성



3. 초등자녀를 둔 여성의 노동 및 돌봄 현황

가. 2019년 경력단절여성실태조사 분석 결과

- 초등자녀 있는 여성 표본 중 취업자가 46.7%, 취업자 중 임금근로자는 71.6%, 임금근로자 중 전일제 근무자는 76.1%
- 취업상태 유지 중인 여성은 노동결착도가 높고, 초등 저학년 자녀가 있는 미취업 여성의 48.1%가 5년 내 취업을 희망
- * 초등자녀가 있는 취업여성의 94.5%가 차후 일을 그만 둘 의향이 없음으로 나타남.
- 취업 유지를 위해 필요한 환경개선 사항으로 보육환경 개선 관련 응답이 65.9%로 높은 비중을 차지
- * 믿고 맡길 수 있는 보육시설 확충 응답이 40.1%로 가장 높고, 초등돌봄교실 프로그램 개선이 24.9%. 두 가지 응답 케이스의 합이 65.9%(1순위와 2순위 응답 합산 기준³⁾)
- 주된 돌봄 방법(본인돌봄 제외)에는 학원이 가장 선호되며 (취업 여성: 52.7%, 미취업 여성: 47.1%), 다음으로 학교 내 돌봄(초등돌봄교실 36.3%, 방과후학교 28.9%)이 선호됨. 즉, 공적 돌봄서비스 보다 사교육 의존 비중이 높음.

3) 고용영향평가브리프 2021년 제 3호(통권 제 22호) 본문 <표 4> 참조

나. 2019년 전국 초중고사교육비조사 분석 결과

- 맞벌이 가구의 초등저학년 아동 과반 이상이 돌봄목적 사교육에 참여(1학년 58.2%, 2학년 54.8%)
- 지역별로 온종일돌봄 선도사업 추진 현황을 살펴보면, 서울에서 돌봄 목적의 사교육 이용 비중이 가장 낮고, 읍면동 지역에서 가장 높음. 공급 측면에서 지역별 공적 돌봄 서비스의 양적·질적 격차가 존재할 가능성을 시사함.
- * 돌봄목적 사교육 참여 비중(1학년): 서울 33.5%, 광역시 36.5%, 중소도시 38%, 읍면동 42.4%

4. 온종일돌봄정책의 여성 고용효과 분석 결과

- (분석 방법) 한국여성가족패널 7차(2018년)⁴⁾ 자료를 활용해 온종일돌봄체계에 포함되는 공적 돌봄서비스 이용이 여성 고용의 양과 질(시간제 및 정규직 근무 여부)에 미치는 영향을 추정
 - Regression Adjustment(RA) 방법⁵⁾을 이용하여 공적돌봄서비스 이용의 효과를 추정
- (분석 결과) 온종일돌봄정책 도입 시점(2018년) 기준, 공적 돌봄서비스 이용은 통계적으로 유의미한 수준으로 고용의 양을 증가시키지 않음.
 - 전일제 근무, 정규직 근무에도 유의미한 긍정적 효과가 나타나지 않음.
 - 즉, 공적 돌봄 서비스 이용은 대안적 돌봄 방법(직접 돌봄, 친인척, 학원 등) 이용에 비해 고용의 양적, 질적 제고에 유의미한 기여를 하지 않음.
- (시사점) 공적 초등돌봄 체계인 온종일 돌봄체계는 돌봄의 양적 및 질적 확대 없이 현재 상태로 초·중 자녀를 둔 여성이 일에 집중하기 위하여 선택할 수 있는 ‘좋은 돌봄 대안’ 이 아님을 시사함.

4) 한국여성가족패널은 격년으로 조사되며, 2021년 3월 기준 가장 최근 공개된 자료는 2018년도 조사 자료이다.

5) 구체적인 모형추정 방법은 고용영향평가브리프 2021년 제 3호(통권 제 22호)의 본문 P5~6 참조.

5. 온종일돌봄정책의 여성 고용효과 제고를 위한 정책 제언

○ 돌봄서비스 공급 확대 및 지역별 공급 격차 완화

- 선호도가 가장 높은 초등돌봄교실의 경우, 2019년 기준 이용 아동 수는 290,358명인데, 본 연구에서 추정한 잠재수요 규모 789,715명의 36.8% 수준임.
- 2019년 기준, 지역별 잠재수요 추정치를 바탕으로 파악된 지역별 공급률은 전북이 48.6%로 가장 높고, 광주가 23.3%로 가장 낮아, 두 지역 간 공급률 격차는 25%p를 초과.
- 영유아의 보육 서비스는 지역별로 80~100% 수준으로 공급되는 상황과 비교할 때 매우 낮은 수준임.⁶⁾
- 자녀 초등학교 진학 시, 공적 돌봄 서비스 이용 가능성이 불확실한 상황에서 서비스 활용 가능성에만 의존하여 노동시장 참여 및 참여 형태를 결정하는 것은 어려움.

○ 돌봄 서비스의 질적 제고 및 지역 간 격차 완화, 표준 일과 시간의 확립 필요

- 전일제, 정규직 근무 여성의 경우, 자녀가 오후 1~2시에 하교하는 현실에서는 장시간 돌봄 공백이 불가피함.
- 현재 돌봄 서비스는 아동 ‘보호’ 기능에 집중. 돌봄 목적으로 사교육을 받지 않아도 될 수준으로 돌봄 시간에 제공되는 프로그램의 질적 제고가 필요.
- 돌봄서비스 질의 지역격차 완화도 필요. 초등돌봄교실의 경우, 돌봄 공급자(초등돌봄전담사)의 교육 및 자격 수준에 비해 근무시간, 돌봄교실 업무 내용에서 뚜렷한 지역 격차가 확인됨⁷⁾.
- 초등아동 대상 돌봄 서비스도 차후에는 현재의 미취학아동 보육 서비스처럼 표준 일과시간을 확립하고 그에 맞춰 다양한 특별활동, 자유 놀이 시간, 야외 활동 등을 배치하여, 최소한 정해진 시간까지는 전국 어디에서도 표준화된 프로그램으로 운영될 수 있는 체계 구축이 필요. 끝.

6) 최세립 외(2020) 『온종일 돌봄 정책이 고용에 미치는 영향』, 한국노동연구원: pp. 193 참조

7) 최세립 외(2020), 『온종일 돌봄 정책이 고용에 미치는 영향』, 제4장 참조.