



# EMPLOYMENT IMPACT ASSESSMENT *Brief*

## 고용영향평가브리프

2021년 제3호(통권 제22호)

발행일 2021년 4월 28일 | 발행인 황덕순 | 편집인 이규용 | 편집교정 정철  
주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원 | 자료문의 KLI 학술출판팀 | TEL 044-287-6083

# 온종일 돌봄 정책이 고용에 미치는 영향\*

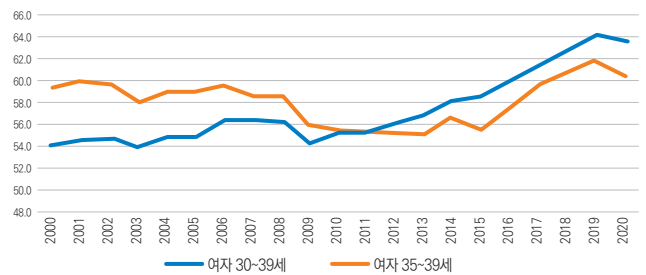
최세림\*\*

### I. 서론

정부는 2008년 「경력단절여성 등의 경제활동촉진법」을 제정하여 본격적으로 경력단절여성의 경제활동 촉진을 중요 정책과제로 설정하였다. 이어 영유아 보육 비용에 대한 지원체계를 설계하기 시작<sup>1)</sup>하여, 2013년 이후 영유아에 대한 보육은 보편적 지원 형태로 변경되어 취업모의 경제활동을 지원하였다. 이러한 정책 등에 힘입어 2010년대 이후 30대 여성 경제활동참가율은 꾸준히 성장해 왔다.

하지만 학교 시간이 빠른 초등학교에 대한 돌봄 인프라는 상대적으로 미비했고, 이에 자녀가 초등학교에 진학할 때 여성

[그림 1] 30대 여성 경제활동참가율 추이(2000~2020)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

노동자의 2차 경력단절 위기가 발생하고 있다.<sup>2)</sup>

미취학 아동들은 취학 직전 시점까지는 부모의 필요에 따라 아침부터 저녁 시간(오후 7시~)까지 어린이집이나 유치원에서

\* 이 글은 최세림·윤자영·이희현(2020), 「온종일 돌봄 정책이 고용에 미치는 영향」의 내용 일부를 요약·정리한 것임.

\*\* 한국노동연구원 부연구위원.

1) 2009년부터 '아이사랑플랜'을 수립하여 보육료 및 양육수당 지원을 선별적으로 시작함.

2) 육아휴직자 자녀 연령별 비중 자료를 제공하는 2010년 육아휴직자통계 자료 기준, 육아휴직자의 자녀 연령별 비중은 0세가 59.6%로 압도적으로 높았지만, 그 이상 연령대에서는 낮다가 초등학교 1학년, 2학년인 만 6세, 7세의 부모가 육아휴직을 사용하는 비율이 갑자기 높아짐.

<표 1> 2010년 자녀 연령별 육아휴직 현황

자녀 연령	0세	1세	2세	3세	4세	5세	6세	7세	8세
육아휴직자 비중	59.6	5.4	4.6	4.1	4.2	3.9	8.4	5.8	3.9

자료 : 통계청(2010), 「육아휴직통계」.

원스톱으로 돌봄과 교육이 이루어진다. 아이가 초등학교에 입학하면 정규 교육 시간이 이른 시간(오후 1~2시)에 끝나게 되는데 초등학교 아동 대상 공적 돌봄은 대체로 선별적<sup>3)</sup>으로 지원되어 맞벌이 가정이나 맞벌이로 전환하려는 가정에 돌봄 공백 문제가 발생하는 것이다.

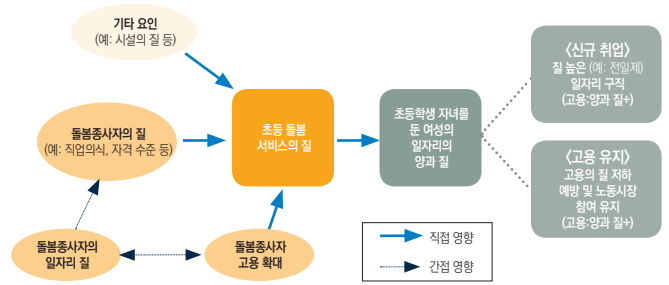
이러한 초등 돌봄 공백 문제에 대응하기 위하여, 정부는 산발적으로 제공하는 다양한 공적 돌봄 서비스를 연계하고 공급을 확대하는 것을 주요 내용으로 하는 「온종일 돌봄 체계 구축·운영 실행계획」(관계부처합동)을 2018년 발표하였다. 온종일 돌봄 체계는 학교와 마을 공동체가 지역의 아동을 돌보는 모델로서 지역별 특성을 최대한 활용하여 효율적이고 우수한 돌봄 서비스를 제공하려는 취지로 기획되었다.<sup>4)</sup>

본고에서는 온종일 돌봄 정책이 초등학생 자녀가 있는 여성의 고용에 미치는 영향을 분석하였다. 온종일 돌봄 정책이 목표대로 활용되고 확산된다면, 초등학생 자녀를 둔 여성의 고용의 양과 질에 직접적인 영향을 끼칠 수 있다. 공적 돌봄 서비스의 확대로 접근성이 높아진다면, 여성의 유보임금(reservation wage)<sup>5)</sup>을 낮춰 취업 의사를 높일 수 있다. 특히 공적 돌봄 서비스의 질도 높을 경우 장시간 돌봄 서비스를 이용하더라도 안심하고 자녀를 맡길 수 있기 때문에, 전일제나 정규직 일자리를 구할 수 있어 고용의 질이 높아질 것으로 기대할 수 있다(그림 2 참조).

최근 코로나19의 확산으로 인해 초등학교 아동 돌봄 공백 문제가 더욱 주목받고 있다. 본고는 자료상의 한계로 인해 2018~19년 시점을 중심으로 분석하지만 온종일 돌봄 정책이 당시 여성 고용에 긍정적으로 기여할 수 있을 만큼 잘 작동되었는지를 파악해 봄으로써 코로나19가 장기화되고 있는 상황에서 공적인 초등 돌봄 서비스의 개선 방향에 대한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

본고의 구성은 다음과 같다. 제II장에서는 온종일 돌봄 정책을 요약하고, 제III장에서는 초등학생 자녀가 있는 여성 및 맞벌이 가구의 노동과 돌봄 현황에 대해 살펴보고, 제IV장에서는 계량 분석 방법을 통해 온종일 돌봄 정책이 여성 고용에 미치는 영향을 분석하고 결과를 제시한다. 이를 바탕으로 제V장에

[그림 2] 온종일 돌봄 정책의 고용 연계성



서는 초등학생 자녀를 둔 여성의 고용의 양과 질을 향상시키기 위한 온종일 돌봄 정책 시사점을 도출한다.

## II. 온종일 돌봄 정책의 개요

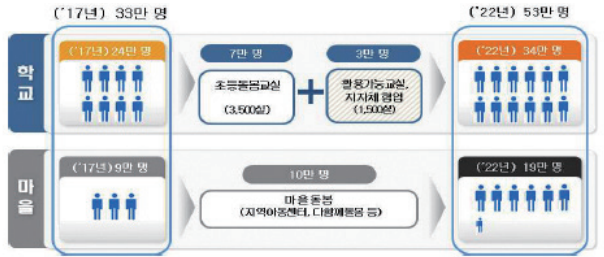
2018년 발표된 「온종일 돌봄 체계 구축·운영 실행계획」은 모든 아이가 행복한 돌봄 서비스를 제공하는 것을 목표로 제시한다. 주요 내용으로는 a) 지역 맞춤형 돌봄 모델 운영, b) 학교 돌봄과 마을 돌봄의 확대 및 연계·협력, c) 중앙 및 지방의 돌봄 연계·협력 거버넌스 구축을 포함한다. 또한 초등 돌봄에 대한 국가 책임을 강화하여 국고 지원을 확대하고, 학교와 지방자치단체의 협력을 통해 빈틈 없는 돌봄 체계를 구현하는 것을 기본적인 추진 방향으로 설정하였다.

구체적인 공급 목표치로, 2017년 기준 33만 명인 초등 돌봄 대상자를 2022년까지 53만 명 수준으로 확대하여 맞벌이 가정의 돌봄 수요를 집중적으로 해결하는 것을 제시하였다. 특히 학교 돌봄은 2022년까지 34만 명을 대상으로 운영 시간 연장, 공간 확보를 단계적으로 추진할 계획이며, 마을 돌봄은 다함께 돌봄센터와 지역아동센터를 활용하여 2022년까지 대상을 19만 명으로 확대하여 보편적 돌봄 지원 체계를 구축하는 것이 목표이다(그림 3 참조).

온종일 돌봄 정책은 기존에 부처별로 존재했던 교육부의 초등 돌봄교실, 보건복지부의 지역아동센터, 여성가족부의 청소년방과후아카데미에 더해 돌봄 사각지대 해소를 위해 마을 돌봄(다함께돌봄센터) 사업을 추가하여 수요자가 맞춤형으로 선택할 수 있는 돌봄 서비스 생태계를 구축하는 것을 기본으로 한다.

3) 초등돌봄교실, 지역아동센터 등 초등학교 아동에게 돌봄을 제공하는 서비스는 수요 대비 공급이 부족하여 사회적 약자(한부모가정, 저소득층 등), 다음 순위로 맞벌이 가정에 선별적으로 공급되고 있음.  
 4) 이하 관계부처합동(2018), 「온종일 돌봄 체계구축·운영 실행계획」을 재구성한 내용임.  
 5) 임금 이론에 따르면 유보임금은 노동시장 참여를 희망하게 되는 임금 수준으로, 여성의 경우 돌봄 공백이 발생하게 되면 공백 대체를 위하여 직간접적인 비용이 소요되므로 유보임금이 높아짐. 반면, 돌봄 공백이 확실히 매워져서 돌봄 공백을 전혀 고민할 필요가 없고 비용이 낮으면 유보임금이 이전보다 낮아져 노동시장 참여 확률이 높아짐.

[그림 3] 온종일 돌봄 공급 계획



※ 활용가능교실(1,500실, 3만명) : 선도시업 결과를 반영하여 운영주체 및 모델 확정(20. 上)  
 자료 : 관계부처합동(2018), 「온종일 돌봄 체계구축 운영 실행계획」, 내부자료.

온종일 돌봄 체계에 포함되는 각 부처의 세부 사업 내용과 차이점은 <표 2>에 요약하였다. 교육부의 초등돌봄교실은 2004년 초등 저학년, 맞벌이 가정 자녀를 중심으로 시범 운영하면서 시작되었다. 현재 초등돌봄교실은 각 지역 및 학교별로 다양한 형태로 운영되고 있는데, 일반적으로는 교육공무직원 초등돌봄전담사가 전용 혹은 겸용 교실에서 방과후 아이들이 머무는 동안(일반적으로 오후 1~7시 운영) 아이들을 데리고 있으면서 간단한 숙제 지도, 간식 제공 등의 서비스를 제공하고 있다.<sup>6)</sup> 부모들은 공적 초등 돌봄 서비스의 요건 중 ‘안전’을 최우선으로 생각한다(김영란 외, 2018). 학교 안에서 돌봄을 제공하는 초등돌봄교실은 가장 수요가 높은 서비스이다.

보건복지부의 지역아동센터는 1980년대 민간에서 공부방 형태로 시작하여 2004년 아동복지시설로 법제화되었으며 지속적으로 운영되고 있는 돌봄 기관이다. 지역아동센터는 주로 취약계층의 자녀와 특수 아동의 방과후 돌봄 공백 해소에 기여하고 있다. 기본적인 돌봄 서비스에 더해 이들 계층에 대한 맞춤형 서비스(심리 상담 등)도 제공하고 있다.

다함께돌봄센터는 기존 제도의 사각지대를 해소하기 위해 「아동복지법」 제44조의2를 근거로 2017년부터 시범 운영하기 시작했다. 2022년까지 다함께돌봄센터 1,800개소 확대를 추진하고 있다. 2021년 3월 기준 430개가 개소 예정이거나 운영 중이며, 2021년 1월 12일 공포된 「주택건설기준 등에 관한 규정」 개정에 의거하여 앞으로 500인 이상 공동주택은 어린이집에 더해 다함께돌봄센터도 의무적으로 설치하도록 되었다. 맞벌이 가구 자녀들이 학교 내 돌봄(초등돌봄교실) 외에 주거지 근처에서 방과후 돌봄 서비스를 받을 수 있도록 접근성을 높이고 있다.

여성가족부 소관인 청소년방과후아카데미는 초등학교 4학년 이상 청소년을 대상으로 각종 체험활동 및 비교과 프로그램을

&lt;표 2&gt; 부처별 초등 돌봄 서비스 현황

구분	교육부	보건복지부	여성가족부	
사업	초등돌봄교실	지역아동센터	다함께돌봄	청소년방과후 아카데미
시행 시기	2004	2004	2017	2005
주요 법적 근거	「초·중등교육과정총론 교육부 고시」	「아동복지법」	「저출산고령사회기본법」, 「아동복지법」	「청소년기본법」
지원 대상	초 1~6학년	만 18세 미만	만 12세 미만	초 4 ~ 중 3학년
지원 내용	보호, 교육 및 일부 급·간식 지원	보호, 교육, 문화, 정서 지원, 지역사회 연계 등	시간제 돌봄, 프로그램 지원 등	전문체험활동, 학습 지원, 자기개발활동, 특별 지원 및 생활 지원 (급식 지원 포함)
운영 형태	맞벌이 가정 중심 상시 돌봄	취약계층 중심 상시 돌봄	맞벌이 가정 중심 상시·일시 돌봄	취약계층 중심 상시 돌봄
지원 형태	무상 (프로그램, 간식비 등 일부 자부담)	무상 (소득별 이용료 5만원 이내 부담)	이용료 자부담	무상

자료 : 관계부처합동(2018)을 재구성한 이희현 외(2019)를 인용함.

제공하는 사업으로 2021년 3월 기준 330개소가 운영되고 있다.

### III. 초등학생 자녀를 둔 여성의 노동 및 돌봄 현황

본고에서는 초등학생 자녀 돌봄 방법과 노동시장 관련 상태, 가구 특성을 파악할 수 있는 대표성 있는 실태조사 자료인 경력단절여성 실태조사(2019)와 전국 초·중등사교육비 조사(2019)를 활용하여 현황 분석을 수행하였다.

경력단절여성 실태조사의 표본 중 초등학생 자녀가 있는 여성은 대체로 초대줄 이상이고, 86.1%가 기혼이며 배우자가 있는 상태이다. 표본 중 46.7%가 취업자인데, 이 중 임금근로자는 71.6%, 임금근로자 중 전일제 근무자는 76.1%이다(표 3 참조). 표에는 생략되었지만, 자녀가 초등학생인 상황에서 취업 상태를 유지하고 있는 여성은 노동결착도(labor attachment)가 높은 집단으로, 표본의 94.5%가 차후 일을 그만둘 의향이 없는 것으로 나타났다. 취업한 여성이 경력을 유지하기 위하여 필요한 일자리 환경 1, 2순위로 가장 많이 선택한 항목은 “믿고 맡길 수 있는 보육시설 확충”으로 40.1%가 선택하였고, 초등돌봄교실 프로그램 개선도 24.9%가 선택하여 돌봄 환경 개선의 필요성이 높음을 알 수 있다(표 4 참조). 한편 미취업자의 5년 내 계획 문항에 대해 초등 저학년 자녀를 둔 여성의 48.1%가 차후 5년 내 취업을 희망하고 있어, 초등학생 자녀를 둔 여성의 일하기 위한 환경

6) 초등돌봄교실의 지역별 운영 특성과 격차, 초등돌봄전담사의 지역별 역할의 차이, 운영 관련 이슈 등에 관해서는 최세림 외(2020), 「온종일 돌봄 정책이 고용에 미치는 영향」 제2장과 제4장에 서술되어 있음.

<표 3> 초등학교 자녀를 둔 여성의 특성

(단위 : %)

변수	비중	표본 수
학력		
고졸 이하	32.8	247
전문대-대졸	62.9	475
대학원 이상	4.4	42
혼인 상태		
배우자 있음	86.1	717
사별	1.1	5
이혼	12.2	40
별거	0.7	2
취업 여부		
취업자	46.7	764
비취업자	53.3	813
임금근로자 여부		
임금근로자	71.6	547
비임금근로자	28.4	217
전일제 여부		
전일제	76.1	426
시간제	23.9	121

자료 : 「경력단절여성 실태조사」(2019).

<표 4> 경력 유지를 위해 필요한 일자리 환경

(단위 : %)

	1순위	2순위	1순위+2순위
민고 맡길 수 있는 보육시설 확충	17.7	22.4	40.1
유연근무제 도입과 확대	22.0	10.7	32.7
육아휴직을 사용할 수 있는 조직문화 형성	15.1	11.7	26.8
초등돌봄교실 프로그램 개선	10.4	14.5	24.9
지속적 능력 개발을 위한 프로그램 지원	7.7	12.4	20.1
장시간 일하는 문화 개선	10.4	6.0	16.4
출산휴가 사용할 수 있는 조직문화 형성	5.7	7.4	13.1
10-16시 시간제 근로 확대	4.1	6.2	10.3
성차별을 없애기 위한 노력	4.8	1.6	6.4
학교 교육 시간 확대	0.9	3.9	4.8
관련 법·제도에 대한 감독 강화	1.2	3.0	4.2
기타	0.0	0.1	0.1

자료 : 「경력단절여성 실태조사」(2019).

이 개선된다면 경제활동참가율이 성장할 가능성을 나타낸다.

초등 저학년 자녀가 있는 여성 표본의 취업 여부별 돌봄 방법은 <표 5>에 요약하였다. 자녀가 돌봄이 필요한 시간 동안 돌봄을 제공하는 방법 중 응답자 본인을 선택한 비중(1순위+2순위)이 비취업 여성의 경우 100% 이상, 취업 여성의 경우 66.5%로 나타났다. 이는 자녀가 학교에 머무는 시간 외에 돌봄이 필요한 시간에 비취업 여성은 모두 돌봄에 직접 참여하고

<표 5> 모의 취업 여부별 저학년 학생 돌봄 방법

(단위 : %)

	비취업 여성		취업 여성	
	1순위+2순위 <sup>1)</sup>	희망 돌봄 방법 <sup>2)</sup>	1순위+2순위	희망 돌봄 방법
응답자 본인	101.2 <sup>3)</sup>	57.8	66.5	37.9
배우자	10.2	0.3	11.8	1.0
조부모 및 친인척	2.5	0.9	15.5	9.4
민간·공공 아이돌보미	0.0	1.5	0.9	4.0
학원	47.1	18.4	52.7	20.3
초등돌봄교실(방과후학교)	28.9	13.6	36.3	20.5
지역아동센터	0.7	0.8	2.5	1.9
기타	9.3	6.7	13.8	5.0
표본 수	1,094	654	921	522

주 : 1) 돌봄 방법은 여러 가지 방법 중 가장 이용 정도가 높은 방법을 2순위까지 작성하도록 되어 있는데, 1순위는 표본 모두 응답하였고, 2순위는 일부 표본만 응답하였으며, 1순위나 2순위로 해당 방법을 선택한 경우를 퍼센트(%)로 표시한 것임.

2) 희망 돌봄 방법은 한가지를 선택할 수 있고, 표에서 선택 비중을 나타내고 있음.

3) 1순위 2순위에 응답자 본인을 복수로 응답한 표본이 있을 경우 응답 빈도 최댓값이 100%를 초과할 수 있음.

자료 : 「경력단절여성 실태조사」(2019).

<표 6> 지역별 저학년 자녀 돌봄 방법

(단위 : %)

	서울		광역시		기타	
	1순위+2순위	희망 돌봄 방법	1순위+2순위	희망 돌봄 방법	1순위+2순위	희망 돌봄 방법
응답자 본인	88.1	64.0	87.9	50.6	81.5	43.0
배우자	13.6	1.4	11.3	0.2	9.9	0.8
조부모 및 친인척	16.6	8.8	8.9	5.2	5.7	3.0
민간·공공 아이돌보미	1.9	6.1	0.5	1.9	0.0	2.4
학원	35.0	4.1	49.2	20.5	54.6	22.3
초등돌봄교실(방과후학교)	35.7	10.2	27.2	13.0	36.7	22.3
지역아동센터	1.2	0.0	0.8	1.0	2.4	2.0
기타	7.9	5.4	14.2	7.7	9.3	4.4
표본 수	230	147	904	522	881	507

주 : <표 5>와 동일

자료 : 「경력단절여성 실태조사」(2019).

있고, 전체 돌봄 시간 중 직접 돌봄이 차지하는 비중이 높은 경우가 대다수임을 보여 준다. 취업모의 경우에도 필요 돌봄 시간 중 본인의 투입 비중이 높은 경우가 과반임을 의미한다. 본인 외 주된 돌봄 방법은 비취업 여성, 취업 여성 모두 학원이 2순위로 각각 47.1%, 52.7%를 차지한다. 그다음으로 학교 내 돌봄(초등돌봄교실과 방과후학교)이 각각 28.9%, 36.3%를 차지하여 높은 비율로 활용되고 있다. 그러나 사교육에 비해 학교 내 돌봄 서비스는 활용 비율이 낮다. 초등 고학년 자녀를 둔 경우, 응답자 본인 직접 돌봄이 주된 방법인 비중이 초등 저학년과 거의 차이가 없으나, 학원 활용 비율이 높아지고(비취업 여성 64.2%, 취업 여성 61%), 학교 내 돌봄의 비율은 낮아지는 것

이다르다(비취업 여성 20%, 취업 여성 25.5%).

온종일 돌봄 정책의 핵심 내용 중 하나는 각 지역의 인적 및 물적 자원을 지역 특성에 맞게 효율적으로 활용하여 돌봄 생태계를 구축하는 것이다. <표 6>은 서울, 광역시와 기타 지역의 지역별 돌봄 방법과 희망 돌봄 방법에 대한 응답 내용이다. 2019년의 경우, 지역별 학교 내 돌봄 활용도와 학원 의존도의 격차가 뚜렷함을 알 수 있다. 온종일 돌봄 생태계 구축 선도 사업을 운영 중인 서울의 경우 여타 광역시에 비해 학교 내 돌봄 이용 비중이 높고, 상대적으로 학원 이용 비중이 낮게 나타난다. 광역시의 경우 학교 내 돌봄 이용 비중이 가장 낮고, 기타 지역은 돌봄을 학원에 의존하는 비중이 가장 높은 것으로 나타났다.

돌봄 목적 사교육 활용 실태를 파악하기 위하여 2019년 초·중·등사교육비 조사를 분석한 결과, 맞벌이 가구 기준으로 초등학교 1, 2학년의 과반 이상이 돌봄 목적으로 사교육에 참여하는 것으로 나타났다. 초등학교 3학년의 경우 과반에 약간 못 미치는 44% 정도가 돌봄 목적으로 사교육에 참여하고 있었다(표 7 참조). 지역별로는 초등학교 대상 공적 돌봄 서비스의 질이 상대적으로 높고 공급률이 높은 서울이 광역시 및 기타 지역 대비 돌봄 목적 사교육 이용 비중이 낮다. 반면 읍면동 지역에서 돌봄 목적 사교육 이용 비율이 가장 높게 나타나, 지역별 공적 돌봄 서비스 공급의 양이나 질적 격차가 존재할 가능성을 보여 준다(표 8 참조).

〈표 7〉 가구 유형별 초등 저학년 보육 목적의 사교육 참여율

(단위: %)

학년	한부모	부만 참여	맞벌이	기타
1	67.4	13.1	58.2	67.9
2	48.4	8.4	54.9	62.8
3	51.0	6.7	44.4	69.4

자료: 「2019년 초·중·등 사교육비조사」(2019).

〈표 8〉 지역별 초등 저학년 보육 목적 사교육 참여율

(단위: %)

학년	전체			
	서울	광역시	중소도시	읍면동
1	33.5	36.5	38.0	42.4
2	31.9	35.7	35.5	39.7
3	21.7	30.1	31.4	33.1

자료: 「2019년 초·중·등 사교육비조사」(2019).

## IV. 온종일 돌봄 정책의 여성 고용 효과

### 1. 분석자료

본고에서는 한국여성가족패널 7차년도(2018년) 자료<sup>7)</sup>를 활용하여 온종일 돌봄 정책 도입 시점의 여성 고용 효과를 분석하였다. 다양한 공적 초등 돌봄 서비스를 연계한 온종일 돌봄 정책의 여성 고용 효과 추정을 위해서는 초등학교 자녀 돌봄 방법 중 공적 돌봄과 그 외의 돌봄 방법을 구분할 수 있고, 동시에 여성의 노동 참여와 관련된 다양한 정보가 필요하다. 한국여성가족패널은 초등학교 자녀 돌봄 방법을 가장 세부적으로 구분하며 여성의 일자리 관련 정보를 수집하는 자료이다. 하지만 초등학교 내 돌봄 방법의 경우 초등돌봄교실과 방과후학교를 구분하지 않고 활용 여부를 수집하여 구분이 불가능하다.<sup>8)</sup> 따라서 본고의 분석은 온종일 돌봄의 특정 서비스에 국한하지 않고 2018년 당시 초등학교 대상 공적 돌봄 서비스의 효과를 추정하여 온종일 돌봄 체계의 효과를 살펴본다.

분석 표본은 가구 구성원 중 초등학교생을 1명 이상 포함하는 가구이면서 한부모 가정이 아닌 가정의 기혼 여성으로 한정하여, 총 978개의 표본을 추출하였다. 한부모 가정의 경우 모의 취업 여부와 상관없이 서비스 이용 자격과 가능성이 높으므로 제외하였다. 주요 변수인 공적 돌봄 서비스 이용 여부는 1명 이상의 초등학교 자녀가 “방과후교실(학교의 초등돌봄교실)”이나 학교 이외의 방과후교실(복지관, 지역아동센터 등) 서비스를 이용할 경우 공적 돌봄 서비스를 ‘이용’하는 것으로 변수를 구축하였다.

### 2. 분석모형

분석 모형은 공적 돌봄 서비스 이용이 이항 종속변수인 여성의 취업 확률(취업 시  $Y=1$ , 비취업 시  $Y=0$ ), 취업자의 경우 전일제나 정규직 근무 여부(전일제나 정규직 근무 시  $Y=1$ , 그렇지 않을 시  $Y=0$ )에 미치는 영향을 추정하도록 설계하였다.<sup>9)</sup> 공적 돌봄 서비스 이용변수(이용 시  $Z=1$ , 이용하지 않았을 시  $Z=0$ )가 종속변수인 노동시장 관련 변수( $Y$ )와 혼재될 가

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

8) 방과후학교는 온종일 돌봄에 포함하지 않음.

9) 즉 종속변수는 종속변수값을 결정하는 잠재변수인  $Y^*$ 의 값이  $Y_i^* > 0$ 이면  $Y_i = 1$ (취업, 전일제 근무, 정규직 근무)로 관찰되고  $Y_i^* \leq 0$ 이면  $Y_i = 0$ (그 외)로 관찰되는 이산형 종속변수임.

능성을 고려하여, 윤자영 외(2013) 연구를 따라 Regression Adjustment(RA) 접근법을 사용하였다. RA 추정 방법은 각 그룹 수준(Z=0과 Z=1)에서 예측된 잠재 결과 값(Potential outcome)을 추정하여 그 차이를 계산하는 것이다.

구체적으로, 기혼 여성  $i$ 에 대해 서비스를 이용하지 않은 사람(Z=0)의 종속변수값인  $Y_0$  또는 서비스를 이용한 사람(Z=1)의 종속변수값인  $Y_1$  중 하나만 관찰된다.<sup>10)</sup> 본고에서 사용하는 추정 방법은 관찰되지 않는 Y값(예를 들어 서비스를 이용하지 않은 사람이 서비스를 이용하였을 경우 예상되는 Y값, 즉 잠재 결과 값)에 대하여 모형 추정치를 도출하고 이를 바탕으로 개인별로 공적 돌봄 서비스 활용 여부에 따른 종속변수값의 차를 구하는 것으로 이해하면 된다. 모형 추정에 사용된 통제변수는 <표 9>에 요약하였다. 분석 자료상의 한계로 인해 ‘공적 돌봄 서비스 이용’ 변수의 처치 효과는 상호 배타적이지 않은 공적 돌봄 서비스 외 돌봄 서비스 이용(즉, 사교육 등 ‘대안 이용’) 대비 공적 돌봄 서비스 이용의 효과라고 해석해야 함에 유의해야 한다.

<표 9> 모형의 통제변수

변수명	변수 설명
연령	엄마 나이 <sup>11)</sup>
교육	엄마 교육 수준(1=고졸 이하, 2=전문대졸, 3=대졸 이상)
가구소득	가구소득
배우자 취업	남편 취업 여부
자녀 수	미취학 자녀 수, 총자녀 수
지역	16개 시도 더미 변수
가구주 여부	어머니 가구주 여부(가구주=1, 비가구주=0)

자료 : 한국여성정책연구원(2018), 「한국여성가족패널 7차」.

### 3. 분석 결과

분석 결과는 <표 10>에 제시하였다. 2018년 당시, 초등학교 대상 공적 돌봄 서비스를 이용하는 기혼 여성의 취업 확률은 공적 돌봄 서비스를 이용하지 않았을 가상의 경우 대비 1.5%포인트 더 높으나 통계적 유의성이 없는 것으로 나타났다. 공적 돌봄 서비스를 이용하지 않은 경우는 돌봄 서비스를 아예 이용하지 않은 경우가 아니라 본인이 직접 돌보거나 대안적 돌봄 방법(친인척, 학원 등)을 이용한 경우를 대변하는 것으로 공적

돌봄 서비스를 이용하는 것이 ‘대안적 돌봄 방법’을 활용하는 것 대비 취업 확률을 높이는 데 유의미한 기여를 하지 않은 것으로 해석할 수 있다. 공적 돌봄 서비스 이용이 전일제 근무에 미치는 영향 추정 결과의 경우(임금근로자 한정) 계수값이 음의 값을 가지고 약하게 유의(10% 수준)한 것으로 나타난다. 이는 2018년 당시에는 초등학교 대상 공적 돌봄 서비스를 활용한 것이 대안적 돌봄 방식을 활용한 것 대비 전일제 근무 확률을 높이지 않았음을 보여 준다. 종속변수가 정규직 취업일 경우에도 처치 효과 추정치가 음의 값인 -0.076으로 나타나지만 통계적으로 유의하지 않다. 즉, 공적 돌봄 서비스 이용이 대안적 돌봄 방법 이용 대비 정규직 취업 확률을 높이지는 않은 것으로 볼 수 있다. 온종일 돌봄 서비스 공급은 초등학교 저학년 중심으로 확산되어 왔으므로 초등학교 저학년 자녀가 있는 가구만 한정하여 분석해 보아도 같은 결과가 나타난다.

<표 10> 분석 모형 추정 결과

종속 변수	처치 효과(RA)	표본 수
취업 여부	0.015 (0.041)	962
전일제 여부	-0.112 (0.064)*	358
정규직 여부	-0.076 (0.072)	358

주 : 괄호 안의 값은 표준오차임.

## V. 결론 및 정책 시사점

2019년 경력단절여성 실태조사와 초·중·등·사교육비 조사 자료를 사용하여 초등 돌봄에 대한 수요의 특성을 분석한 결과, 초등 저학년 자녀를 두고 일을 유지하는 엄마들은 노동결착도가 강하여, 일을 그만두는 것을 거의 고려하지 않고 있었다. 이들이 계속 일하기 위해서는 보육 여건 개선이 중요한 것으로 나타났다. 실제로 취업 여성이 가장 선호하는 자녀 돌봄 장소는 안전을 이유로 학교 안(김영란 외, 2018)이지만, 2019년 자료 기준 학교 내 돌봄 및 공적 돌봄을 이용하는 비율보다 보육 목적의 사교육을 활용하는 비율이 더 높았다. 또한 학교 및 공적 돌봄 인프라가 부족한 지역일수록 보육 목적의 사교육 활용 비율이 높아, 지역별로 균형 있는 돌봄 인프라 구축이 시급함이 확인되었다.

본 연구에서 온종일 돌봄 정책 도입 시점인 2018년에 온종일

10) 즉 종속변수  $Y_i = (1 - Z)Y_{0i} + ZY_{1i}$  의 식으로 표현됨.

11) 어머니 나이가 60세 이상인 표본은 분석에서 제외하였음.

돌봄 체계에 포함되는 공적 돌봄 서비스 이용이 모의 취업 가능성 및 취업 성과에 미치는 영향을 분석한 결과, 공적 돌봄 서비스 이용은 대안적 돌봄 방법(사교육 및 친지 도움) 대비 유의미한 긍정적 영향을 미치지 못하고 있음이 확인되었다. 공적 돌봄 서비스 이용은 오히려 시간제 일자리에 근로하거나 비정규직으로 근무할 가능성과 연관될 수도 있을 것으로 확인되었다. 이는 공적 초등 돌봄 체계인 온종일 돌봄 체계는 돌봄의 양적·질적 확대 없이 현재 상태로는 초등학교 자녀를 둔 여성이 일에 집중하기 위하여 선택할 수 있는 ‘좋은 돌봄 대안’이 아님을 시사한다. 그리고 이러한 상황은 본 연구의 연구 시점인 2018~19년 이후에도 크게 개선되지 않았을 가능성이 높다. 코로나19 확산의 영향이 초등 저학년 자녀를 둔 취업모에게 가장 강하였기 때문이다.<sup>12)</sup>

앞으로 온종일 돌봄 정책이 여성의 경제활동참여를 촉진하고 이들이 양질의 일자리로 이행하거나 유지하도록 하는데 기여하기 위해서는 개선이 필요하다. 우선, 온종일 돌봄 서비스의 공급을 확대하고 지역별 공급 수준의 편차를 완화하여야 한다. 선호도가 가장 높은 초등돌봄교실의 경우, 2019년 기준 이용 아동 수는 29만 358명인데, 이는 본고에서 자체적으로 추정된 잠재 수요 규모인 78만 9,715명의 36.8% 수준이다. 지역별 공급률은 전북이 48.6%로 가장 높고, 광주가 23.3%로 가장 낮는데, 두 지역 간 공급률 격차는 25%포인트를 초과하여 지역 간 격차가 매우 심한 것을 알 수 있다. 특히 영유아의 보육 서비스가 지역별로 최소 80%, 최대 100%를 초과하는 수준으로 공급되고 있는 것과 비교하면 매우 낮은 수준이다.<sup>13)</sup> 정부는 계속해서 온종일 돌봄 공급률을 높여 가는 것을 목표로 하고 있다. 그러나 공급 확대 목표치는 현재 맞벌이 가구 규모를 기준으로 설정되고 있으며, 지역 균형 측면에서는 신규 초등돌봄교실 및 다함께돌봄센터는 지역 분배를 고려하지 않고, 지자체별로 상이한 초등 돌봄 서비스에 대한 의지에 따라 배분되고 있는 것처럼 보인다.<sup>14)</sup>

자녀가 초등학교에 진학할 때, 지금의 초등돌봄교실과 같이

가장 선호하는 공적 돌봄 서비스를 이용할 수 있을지 확실하지 않을 경우, 해당 서비스 활용 가능성에 의존하여 노동시장 참여 여부 및 참여 형태를 결정하는 것이 불가능해진다. 이것이 본고의 계량모형 분석 결과처럼 공적 돌봄 서비스 이용이 대안적 돌봄 서비스 이용 대비 모의 취업 결정에 긍정적 영향을 미치지 못하게 하는 원인일 수 있다. 우리나라와 같이 초등학교 하교 시간이 이른(오후 1시 전후) 일본이나 핀란드는 우리나라와는 대조적으로 맞벌이 여부와 관계없이 희망자에 대해 보편적으로 돌봄을 제공하고 있다. 보편적 오후 돌봄이 제공되지 않는 국가들은 대체로 정규 하교 시간이 늦은 편이다(김미진·홍후조, 2019). 앞으로 초등학교 자녀를 둔 여성의 경력단절을 예방하고 신규 취업을 촉진하기 위해서는 언제든 희망할 때 돌봄 서비스 이용이 가능한 환경이 구축되어야 할 텐데, 현재의 맞벌이 가정 위주의 돌봄 서비스 공급 확대와 심각한 지역 격차는 여전히 한계를 가질 수 있어, 정책의 장기 목표에 관해서는 차후 활발한 논의가 필요해 보인다.

다음으로, 초등학교 대상 돌봄 서비스의 표준화와 질적 제고가 필요하다. 현재의 공적 초등 돌봄 서비스는 사교육이나 본인이 시간제로 일하고 직접 돌보는 경우, 가족 및 친지 활용 등 다른 돌봄 방식에 비해 선호도가 낮고, 여성 취업 및 취업 성과에 긍정적인 영향으로 이어지지 못한 것이 확인되었다. 특히 전일제로 근무하거나 정규직인 여성의 경우 자녀가 학교에서 오후 1~2시에 하교한 이후 장시간 돌봄 공백이 발생하게 되는데, 현재의 공적 돌봄 서비스는 아이들의 ‘보호’에만 초점이 맞춰져 있어 해당 연령대 자녀와 부모가 원하는 지적, 신체적 자극을 받을 수 있는 활동과 연계된 서비스와는 거리가 멀다. 저학년 자녀를 둔 맞벌이 부부가 돌봄 목적으로 사교육(특히 예체능)을 이용하는 비율이 높다는 것은 현재 공적 돌봄 체계의 질적 제고를 위해서는 돌봄 시간 동안 제공되는 프로그램의 질을 제고할 필요가 있음을 시사한다.

한편, 앞서 돌봄 공급량의 지역별 격차와 마찬가지로, 돌봄 서비스의 질도 지자체의 의지 차이를 반영하듯 뚜렷한 격차를 보

12) 지역별 고용조사 C형(통계청) 자료 기준, 막내 자녀 연령대별 여성 휴직률의 변화를 2019년 하반기와 2020년 상반기를 비교하여 살펴보면, 영아가 21.2%에서 23.9%로 2.7%포인트 증가, 유아가 2.1%에서 7.5%로 5.4%포인트 증가, 초등 저학년이 2.1%에서 9.5%로 7.4%포인트 증가, 초등 고학년이 0.8%에서 5.1%로 4.3%포인트 증가한 것으로 나타남.

13) 보고서 본문의 <표 5-11>에는 교육부에서 2020년 초에 발표한 2020년 초등돌봄교실 지역별 신규 개설 분배안을 바탕으로 2020년의 지역별 초등돌봄교실 공급률을 추계한 내용이 수록되어 있음. 2020년 실제 운영 결과에 관한 자료는 아직 공개되지 않아 2020년에 대한 추정치는 본 브리프에서 생략하였지만, 2019년과 마찬가지로 지역 격차는 여전히 심각했음. 추정치 기준, 공급률이 가장 낮은 광주는 25%, 가장 높은 전북은 53%로 지역 간 공급률 격차가 최대 28%로 나타났음.

14) 본 보고서의 <표 5-11>은 2020년 초등돌봄교실 공급 계획을 바탕으로 지역별 공급률을 계산한 결과를 제시하였는데, 지역별 공급률은 가장 낮은 지역인 광주(25%)와 가장 높은 지역인 전북(53%) 간에 28%포인트의 격차를 나타냄.

여준다. 돌봄 서비스 질의 핵심 요소인 돌봄 서비스 공급 인력 중 초등돌봄전담사에 대하여 지역 대표성을 고려하여 실태조사를 한 결과, 지역별로 초등돌봄전담사의 교육 및 자격 수준의 격차는 뚜렷하지 않았으나, 그들의 근무 시간, 돌봄교실 업무 내용에서 뚜렷한 격차가 나타났다.<sup>15)</sup> 지자체의 의지가 강한 지역(예: 서울시)의 경우 거의 대부분의 돌봄전담사가 전일제로 근무하며 다양한 서비스를 제공하기 위한 업무(예: 숙제 지도, 간식 제공, 특별활동 지도 등)를 수행하고 있으나, 돌봄전담사가 4시간제, 6시간제로 근무하며 최소한의 돌봄 업무(아동 보호, 등하교 지도)만을 수행하는 지역도 많았다. 즉, 지자체별로, 또 학교별로 아이들이 일과 시간을 효율적으로 보내는 지역과 하교 후 부모 퇴근 시간까지 짧지 않은 시간을 단순히 ‘보호’만 받는 경우로 격차가 심하다는 것이다. 하지만 상대적으로 질적 수준이 높은 지역에서도 여전히 초등학생 대상 돌봄 서비스는 대체로 ‘아동 보호’에 초점이 맞춰져 있다. 초등학교 진학 직전까지 이용하던 기존 보육 서비스에서는 표준화되고 정해진 일과 시간 동안 보호뿐 아니라 다양한 교육, 여가 활동 프로그램을 체계적으로 제공하던 것과 비교할 때 전국 어디에서든 자녀가 초등학교에 진학할 때 공공 돌봄의 급격한 질적 공백을 직면하는 상황인 것은 분명하다. 초등학교 아동 대상 돌봄 서비스도 차후에는 현재 어린이집이 운영되는 것처럼 표준 일과 시간을 확립하고 그에 맞춰 다양한 특별활동, 자유 놀이 시간, 야외 활동 등을 일과 시간에 배치하여, 최소한 정해진 시간까지는 전국 어디

〈표 11〉 지역별 초등 돌봄 잠재 수요와 초등돌봄교실 공급 현황

지역	경제활동 참가율 (%)	지역별 초등 저학년 아동 수 (명)	돌봄 잠재 수요 (명)	초등돌봄 교실 수 (개)	1일 20인 기준 필요 돌봄교실 수 (개)	공급률 (%)
서울	56.4	200,693	113,191	2,060	5,660	36.4
부산	58.4	76,637	44,756	645	2,238	28.8
대구	54.8	61,874	33,907	590	1,695	34.8
인천	58.1	79,583	46,238	799	2,312	34.6
광주	58.7	43,640	25,617	299	1,281	23.3
대전	61.1	40,726	24,884	491	1,244	39.5
울산	50.0	34,256	17,128	290	856	33.9
세종	57.3	13,946	7,991	187	400	46.8
경기	55.8	383,972	214,256	3,215	10,713	30.0
강원	63.5	37,325	23,701	588	1,185	49.6
충북	61.7	43,127	26,609	482	1,330	36.2
충남	60.3	61,129	36,861	750	1,843	40.7
전북	65.5	48,866	32,007	777	1,600	48.6
전남	64.2	46,790	30,039	689	1,502	45.9
경북	62.4	64,637	40,333	859	2,017	42.6
경남	59.7	96,893	57,845	974	2,892	33.7
제주	69.9	20,534	14,353	215	718	30.0
계	58.3	1,354,625	789,715	13,910	39,486	35.2

주 : 2019년 교육부 집계 기준을 바탕으로 계산한 것임. 잠재 수요는 지역별 고용조사 2019년도 지역별(광역시도) 30, 40대 여성 중 18세 미만 자녀가 있는 여성의 경제활동참가율과 지역별 국립·공립 초등학교 학생 수를 바탕으로 지역별 초등 저학년 돌봄 잠재 수요를 저자가 계산한 것임. 공급률은 1실당 20명의 아동을 기준으로 계산한 것임.

에서나 정해진 일과대로 운영될 수 있는 체계를 구축하는 것이 필요하다.

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

참고문헌

- 관계부처합동(2018), 「온종일 돌봄 체계구축운영 실행계획」.
- 김미진·홍후조(2019), 「초등 저학년 하교시간에 관한 비교와 조사 연구」, 『비교교육연구』, 29(1), pp.77~109.
- 김영란 외(2018), 『초등학생 돌봄 실태 파악 및 수요 분석 연구』, 저출산고령사회위원회.
- 윤자영 외(2013), 『일·가정 양립 지원정책 고용영향평가 연구』, 한국노동연구원.
- 이희현 외(2019), 『온종일 돌봄 체계 구축 실태 및 개선과제: 우수사례 분석을 중심으로』, 한국교육개발원.
- 최세림 외(2020), 『온종일 돌봄 정책이 고용에 미치는 영향』, 한국노동연구원.

※ 본 「KLI 고용영향평가브리프」에 수록된 내용은 연구자의 의견이며, 본원의 공식 견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.