

서울시 여성가족정책 리뷰

2024.11.(제 12호)

서울시 영유아 양육자의 미충족 보육수요 현황*

서상희

/ 서울시여성가족재단 정책개발실 아동보육정책팀

[재단의 관련 분야 연구 실적]

서울시 기타연장보육 현황조사 및 정책과제(2023)

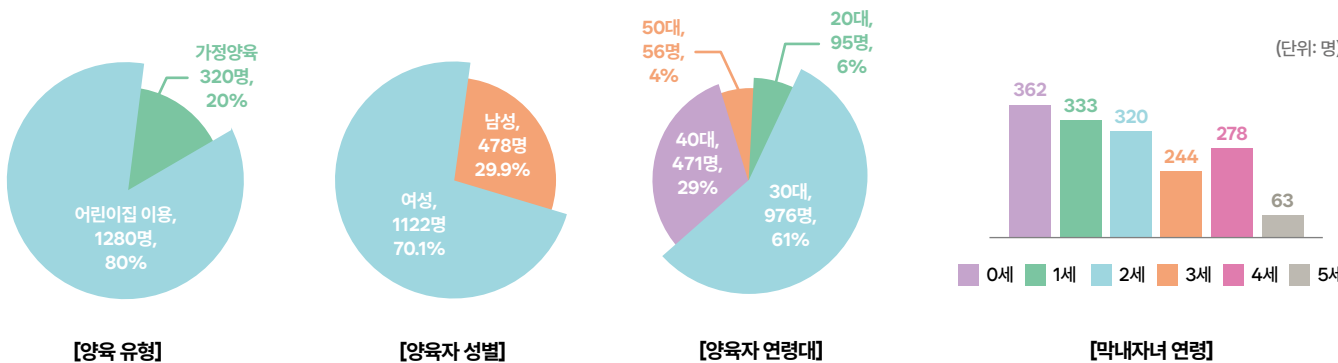
서울시 양육자 생활실태 및 정책수요 조사(2022)

맞벌이 가구 영유아 자녀양육 실태와 틈새돌봄 지원방안 연구(2018)

서울시는 제4차 보육증장기계획(2021-2025)에 보육 공공성 제고, 보육 서비스 질 개선 등을 명시하고, 다양한 보육 정책을 펼쳐 왔다. 2024년 6월 기준, 서울시 0~5세 영유아는 255,034명이며, 이 중 54.4%(138,622명)가 어린이집을 이용하고 있다**. 0세의 경우 2013년과 비교해 2023년 어린이집 이용률이 약 2배 증가했고, 시간제보육의 경우 2021년 대비 2023년 이용 건수가 약 10배 증가했다. 그럼에도 「결혼·출산·양육 인식 조사(2024)」를 비롯한 각종 조사에서 여전히 공공 보육서비스가 양육자의 요구(needs)를 충족하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이처럼 공공 보육서비스 이용 증가세와 여전히 발생하고 있는 양육자의 공공 보육서비스 미충족 요구 발생 배경하에, 이번 호에서는 서울시 영유아 양육자의 미충족 보육수요*** 현황을 살펴보고 정책 개선 방향을 모색하였다.

□ 서울시 영유아 양육자 보육수요 실태 조사 개요

- ▶ 조사 대상: 서울시 거주 0~5세 영유아 양육자 1,600명
- ▶ 조사 방법 및 기간: 구조화된 설문지를 이용한 온라인 조사, 2024년 7~8월



* 서울시여성가족재단이 2024년에 수행한 「서울시 영유아 양육자 보육수요 실태조사」(서상희·임수현, 2024)의 연구결과를 일부 요약한 자료임

** 출처: 통계청 인구총조사(0~5세), 서울시육아종합지원센터 보육통계(2024년 2분기 서울시 연령별 아동현황, 0~5세)

*** 여기서 활용하는 '보육수요' 범주는 '어린이집 이용과 가정양육 지원 서비스에 대한 수요'임

영유아 양육자의 선호 양육 형태와 추가돌봄자원

○ 영유아 양육자의 선호 양육 형태는 영유아의 연령(발달)에 따라 다르게 나타남

- 영유아의 연령에 따른 선호 양육 형태를 확인한 결과, 0세와 1세는 '직접양육'을 가장 선호했고, 2세와 3세는 어린이집 이용을, 4세와 5세는 유치원 이용에 대한 선호가 높은 것으로 나타남(표 1 참고).
- 양육자가 실제 양육하고 있는 막내 자녀 연령 대비 선호 양육 형태 역시, 0~1세는 직접양육을, 2~5세는 어린이집과 유치원 이용을 선호하는 것으로 나타남(표 2 참고).

표1 선호하는 양육 형태

(단위: 명(%))

영유아 연령	선호하는 양육형태					
	가정양육		어린이집 이용	유치원 이용	반일제 이상 학원 이용	잘 모르겠음
	직접양육	가정 내 보육 서비스 이용				
0세	1,308(81.8)	99(6.2)	153(9.6)	9(0.6)	10(0.6)	21(1.3)
1세	824(51.5)	140(8.8)	584(36.5)	13(0.8)	15(0.9)	24(1.5)
2세	359(22.4)	129(8.1)	1,022(63.9)	40(2.5)	26(1.6)	24(1.5)
3세	159(9.9)	67(4.2)	999(62.4)	307(19.2)	43(2.7)	25(1.6)
4세	67(4.2)	52(3.3)	658(41.1)	735(45.9)	70(4.4)	18(1.1)
5세	32(2.0)	45(2.8)	366(22.9)	1,015(63.4)	116(7.3)	26(1.6)

표2 막내자녀 연령 대비 실제 양육 형태와 선호하는 양육 형태

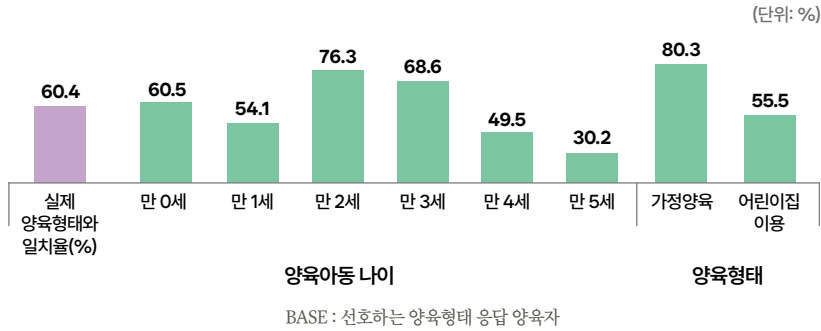
(단위: 명(%))

구분		사례수	선호하는 양육형태					
막내자녀 연령	실제 양육형태		가정양육		어린이집 이용	유치원 이용	반일제 이상 학원 이용	잘 모르겠음
			직접양육	가정 내 보육 서비스 이용				
전체		1,600	534(33.4)	94(5.9)	740(46.3)	190(11.9)	21(1.3)	21(1.3)
0세	가정양육	362	167(84.8)	10(5.1)	14(7.1)	3(1.5) ¹⁾	1(0.5)	2(1.0)
	어린이집 이용		108(65.5)	8(4.8)	37(22.4)	2(1.2)	4(2.4)	6(3.6)
1세	가정양육	333	35(76.1)	6(13.0)	5(10.9)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
	어린이집 이용		120(41.8)	27(9.4)	138(48.1)	0(0.0)	0(0.0)	2(0.7)
2세	가정양육	320	13(54.2)	4(16.7)	6(25.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(4.2)
	어린이집 이용		46(15.5)	14(4.7)	225(76.0)	7(2.4)	2(0.7)	2(0.7)
3세	가정양육	244	8(32.0)	4(16.0)	8(32.0)	3(12.0)	2(8.0)	0(0.0)
	어린이집 이용		15(6.8)	8(3.7)	152(69.4)	36(16.4)	3(1.4)	5(2.3)
4세	가정양육	278	5(17.9)	1(3.6)	6(21.4)	14(50.0)	0(0.0)	2(7.1)
	어린이집 이용		16(6.4)	10(4.0)	130(52.0)	86(34.4)	7(2.8)	1(0.4)
5세	가정양육	63	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
	어린이집 이용		1(1.6)	2(3.2)	19(30.2)	39(61.9)	2(3.2)	0(0.0)

1) 유치원은 제도적으로 3세부터 이용할 수 있으나, 보육·교육제도에 대해 잘 모르는 양육자의 경우(특히 첫째 자녀가 0세인 경우) 이용할 수 없는 연령대에 이용 선호 응답함.

○ 양육자 10명 중 6명은 선호하는 양육 형태 그대로 실제 양육을 하는 것으로 나타남

- 양육자가 실제 양육하고 있는 형태와 선호 양육 형태를 비교한 결과, 전체적인 일치율은 60.4%로 나타났으며, 막내자녀 연령이 2세인 경우에 일치율이 76.3%로 가장 높게 나타남(그림1 참고).
- 가정양육자가 어린이집 이용 양육자에 비해 선호 양육 형태와 실제 양육 형태의 일치율이 높게 나타났는데(80.3%)(그림1 참고), 이는 조사에 참여한 가정양육자의 76%(243명)가 막내 자녀 연령이 1세 이하로(0세 61.6%(197명), 1세 14.4%(46명)), 영유아 연령이 어릴수록 직접양육을 선호하는 양상이 반영된 결과라 할 수 있음.

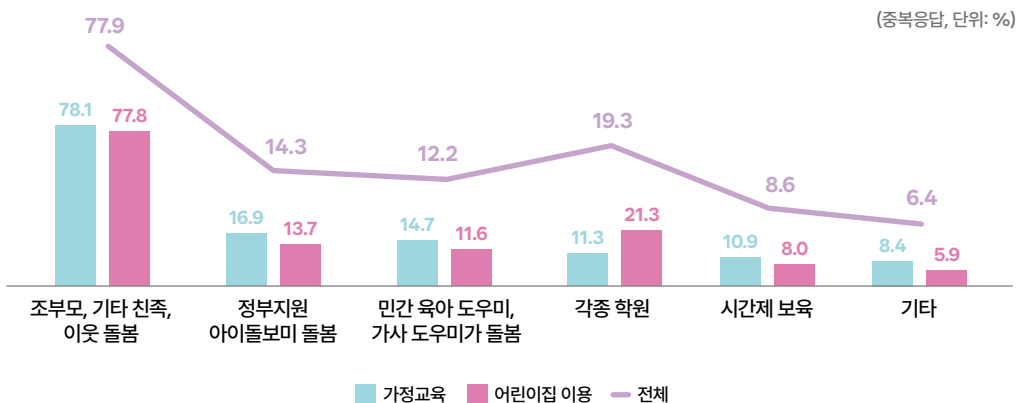


|그림 1| 실제 양육형태와 일치도

- 선호하는 양육 형태 그대로 어린이집을 이용하고 있는 양육자 중에는 맞벌이 가구²⁾가 어린이집 이용 양육자의 56.3%(513명)였음³⁾. 이 중 막내 자녀 연령이 2세인 경우(177명, 35%)에 선호하는 양육형태와 일치율이 가장 높게 나타남.
- 막내 자녀 연령이 2세인 경우, 응답자의 92.5%가 어린이집 이용자였음. 73.4%(235명)가 맞벌이 가구였고, 83.1%(266명)가 추가돌봄자원으로 조부모 등 친인척의 도움을 받는 것으로 나타남.
- 선호하는 양육 형태 그대로 가정양육 중인 양육자의 경우, 맞벌이 가구는 34.8%(88명)⁴⁾로 나타났으며, 80.2%(203명)가 추가돌봄자원으로 조부모 등 친인척의 도움을 받는 것으로 나타남. 이는 맞벌이 가구에서도 비슷한 양상을 보임(87.5%, 77명). 맞벌이 가구에서 가정양육을 선호하면서 직접 양육을 하는 경우는 79명으로 이 중 막내 자녀 연령은 대부분 0세(60명, 75.9%)로 나타남.

○ 주돌봄 이외, 자녀돌봄을 위한 추가돌봄자원으로 ‘조부모/친인척/이웃 돌봄’(77.9%) 활용이 가장 높게 나타남

- 양육자 특성과 무관하게 ‘조부모/친인척/이웃 돌봄’을 추가돌봄자원으로 가장 많이 활용함(그림 2 참고).
- 주돌봄 방법 이외의 추가돌봄자원 활용 이유는 응답자 대부분이 ‘생계를 위한 일 때문에’(76.4%)라고 응답함.



|그림 2| 추가돌봄자원 활용 형태

2) 응답자 중 아동과의 관계가 '부모'면서 경제활동 가구원수가 2명 이상인 가구를 맞벌이 가구로 봄.

3) 어린이집 이용 양육자 중 맞벌이 가구는 912명(71.3%)임.

4) 가정양육자 중 맞벌이 가구는 110명(34.4%)임.

영유아 양육자의 일생활 균형 지원

○ 영유아 양육자의 일생활 균형 시간지원정책의 혜택을 현재 받고 있는 양육자는 응답자의 29.7%, 과거 지원 받은 양육자는 응답자의 46.6%로 나타남.

- 가정양육자의 60.6%가 현재 시간지원정책의 혜택을 받지 못했다고 응답함. 상대적으로 다른 시간지원정책에 비해 '육아휴직'을 많이 활용하고 있으나, 여전히 가정양육자의 23.4% 정도만 현재 육아휴직제도를 이용하고 있는 것으로 나타남.
- 가정양육자의 경우, 막내 자녀 연령 0세에서 과거와 현재 육아휴직 이용 경험의 가장 많은 것으로 나타났고, 어린이집 이용 양육자의 경우, 막내 자녀 연령 1세, 2세에서 과거 육아휴직 이용경험이 가장 많은 것으로 나타남. 이는 어린이집 이용 양육자 역시, 과거에 자녀가 0세일 때 육아휴직을 통해 가정 내 직접 양육을 했던 것으로 추정할 수 있음. 이처럼 시간지원제도 활용이 가능한 양육자의 경우, 자녀 연령 0세에 시간지원제도를 활용해 가정 내 직접양육을 하는 경향을 추정할 수 있음.

표3 | 영유아 양육자의 일생활균형 시간지원정책 수혜

(단위: 명(%), 중복응답)

양육형태	구분	현재 지원받고 있는 정책					과거 지원받은 정책				
		막내 자녀연령	육아휴직	근로시간 단축	재택근무	유연근무 ⁶⁾	없음	육아휴직	근로시간 단축	재택근무	유연근무
가정양육 (320명)	0세	58 (29.4)	9 (4.6)	8 (4.1)	12 (6.1)	110 (55.8)	23 (11.7)	21 (10.7)	10 (5.1)	17 (8.6)	126 (64.0)
	1세	9 (19.6)	3 (6.5)	1 (2.2)	2 (4.4)	31 (67.4)	11 (23.9)	6 (13.0)	3 (6.5)	3 (6.5)	23 (50.0)
	2세	2 (8.3)	0 (0.0)	2 (8.3)	6 (25.0)	14 (58.3)	4 (16.7)	1 (4.2)	2 (8.3)	4 (16.7)	13 (54.2)
	3세	2 (8.0)	1 (4.0)	2 (8.0)	2 (8.0)	18 (72.0)	4 (16.0)	1 (4.0)	1 (4.0)	1 (4.0)	18 (72.0)
	4세	4 (14.3)	1 (3.6)	0 (0.0)	2 (7.1)	21 (75.0)	8 (28.6)	3 (10.7)	1 (3.6)	1 (3.6)	15 (53.6)
	계	75 (23.4)	14 (4.4)	13 (4.1)	24 (7.5)	194 (60.6)	50 (15.6)	32 (10.0)	17 (5.3)	26 (8.1)	195 (60.9)
	어린이집 이용 (1280명)	0세	16 (9.8)	12 (7.3)	9 (5.5)	15 (9.2)	112 (68.3)	38 (23.0)	9 (5.5)	13 (7.9)	17 (10.3)
1세		26 (9.1)	29 (10.1)	7 (2.4)	28 (9.8)	197 (68.6)	92 (32.1)	22 (7.7)	15 (5.2)	20 (7.0)	138 (48.1)
2세		17 (5.7)	22 (7.4)	12 (4.1)	32 (10.8)	213 (72.0)	85 (28.7)	16 (5.4)	25 (8.5)	22 (7.4)	148 (50.0)
3세		10 (4.6)	18 (8.2)	10 (4.6)	20 (9.1)	161 (73.5)	62 (28.3)	22 (10.1)	10 (4.6)	18 (8.2)	107 (48.9)
4세		10 (4.0)	17 (6.8)	5 (2.0)	21 (8.4)	197 (78.8)	49 (19.6)	20 (8.0)	9 (3.6)	23 (9.2)	149 (59.6)
5세		2 (3.2)	1 (1.6)	2 (3.2)	8 (12.7)	50 (79.4)	20 (31.8)	5 (7.9)	1 (1.6)	8 (12.7)	29 (46.0)
계		81 (6.3)	99 (7.7)	45 (3.5)	124 (9.7)	930 (72.7)	346 (27.0)	94 (7.3)	73 (5.7)	108 (8.4)	659 (51.5)
전체 ⁵⁾ (1600명)	156 (9.8)	113 (7.1)	58 (3.6)	148 (9.3)	1,124 (70.3)	396 (24.8)	126 (7.9)	90 (5.6)	134 (8.4)	854 (53.4)	

5) 어린이집 이용 양육자의 '현재 지원받고 있는 정책'에 대한 응답의 경우, 결측치 1건 제외.

6) 여기서의 '유연근무'는 시차출퇴근제, 선택적 근로시간제, 탄력적 근로시간제를 포괄함.

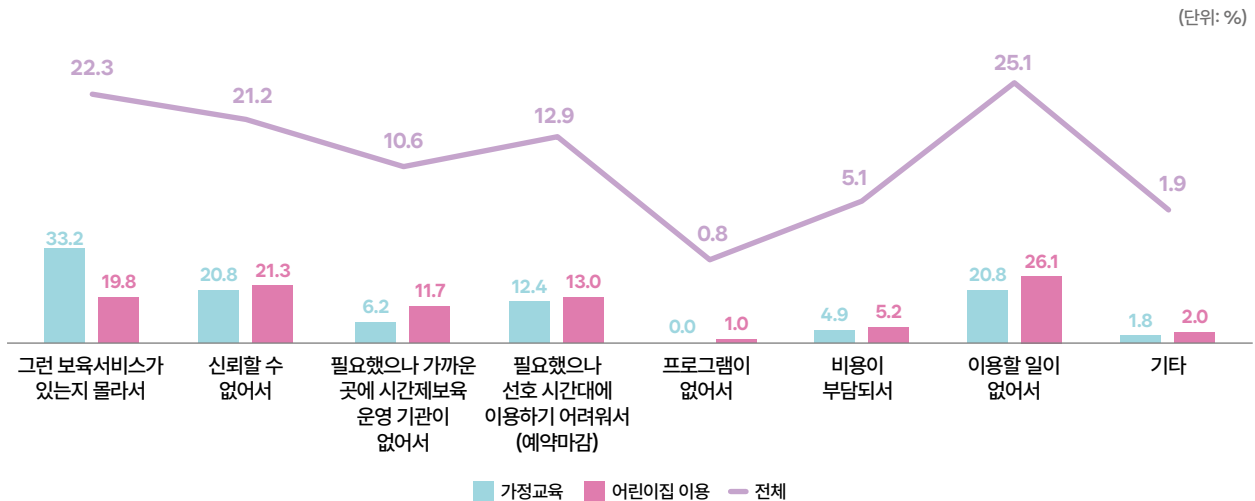
영유아 양육자의 미충족 보육수요

○ 주돌봄 형태(가정양육, 어린이집 이용)와 추가돌봄자원 활용 여부 등에 따라 선호하는 양육 형태와 실제 양육 형태가 불일치하는 경우, 미충족 보육수요가 발생함

- 주돌봄 형태의 선호 양육 형태와 실제 양육 형태가 일치하는 일치율은 응답자의 60.4%였으며, 현재 양육아동의 연령이 만2세인 경우, 일치율(76.3%)이 가장 높게 나타남(그림 1 참고).

○ 시간제보육 미이용 이유 중 ‘그런 보육서비스가 있는지 몰라서’ 이용하지 못했다는 응답이 22.3%(267명), ‘신뢰할 수 없어서’가 21.2%(253명)로 높게 나타남

- 시간제보육을 이용하지 않는 이유로 ‘그런 보육서비스가 있는지 몰라서’ 라는 응답이 22.3%(267명)로 ‘이용할 일이 없어서’(25.1%) 응답 다음으로 가장 많았고, 이어서 ‘신뢰할 수 없어서’(21.2%, 253명), ‘필요했으나 선호 시간대에 이용하기 어려워서’(12.9%, 154명), ‘필요했으나 가까운 곳에 시간제보육 운영 기관이 없어서’(10.6%, 127명) 등의 순으로 나타남.
 - 양육형태별로 살펴보면, 어린이집 이용 양육자는 ‘이용할 일이 없어서’(26.1%, 253명) 해당 서비스를 이용하지 않았다는 응답이 가장 많은 반면, 가정양육 양육자는 ‘그런 보육서비스가 있는지 몰라서’(33.2%, 75명)가 가장 높은 비중을 차지함.

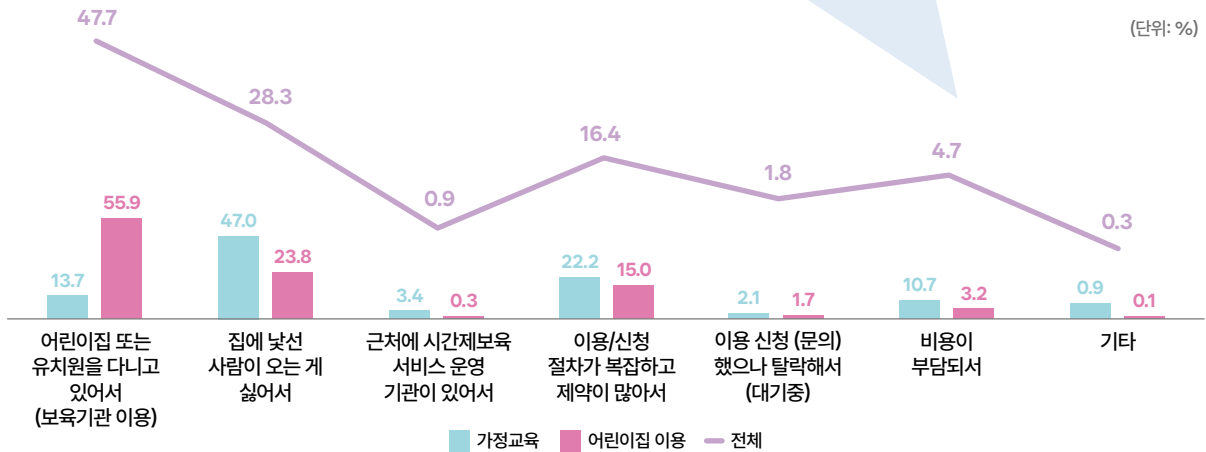


[그림 3] 시간제보육 서비스 미이용 이유

○ 아이돌봄서비스 미이용 이유로 ‘어린이집 또는 유치원을 다니고 있어서’(47.7%, 571명)라는 응답이 가장 많았고, ‘집에 낯선 사람이 오는 게 싫어서’(28.3%, 339명)가 그 다음으로 많이 응답함.

- 아이돌봄서비스를 이용하지 않는 이유로 ‘어린이집 또는 유치원을 다니고 있어서’라는 응답이 47.7%(571명)로 가장 많았고, 다음으로, ‘집에 낯선 사람이 오는 게 싫어서’(28.3%, 339명), ‘이용/신청 절차가 복잡하고 제약이 많아서’(16.4%, 197명), ‘비용이 부담되어서’(4.7%, 56명), ‘이용 신청(문의)했으나 탈락해서(대기 중)’(1.8%, 21명) 등의 순으로 나타남.
 - 양육형태별로 살펴보면, 어린이집 이용 양육자는 ‘어린이집 또는 유치원을 다니고 있어서’(55.9%, 539명) 해당 서비스를 이용하지 않았다는 응답이 가장 많았고, 가정양육 양육자의 경우 ‘집에 낯선 사람이 오는게 싫어서’ 아이돌봄서비스를 이용하지 않았다는 응답이 47.0%(110명)로 가장 높게 나타남.

서울시 영유아 양육자의 미충족 보육수요 현황



|그림 4| 아이돌봄 서비스 미이용 이유

- 육아지원서비스 중 다른 서비스에 비해 아이돌봄서비스에 대한 인지율이 높았음(62.0%), 그에 반해 서울형 아이돌봄 지원사업에 대한 인지율은 42.8%로 응답자의 반 이상이 서비스에 대해 모르고 있는 것으로 나타남

|표4| 육아지원서비스 인지 및 이용 경험

(단위: 명(%), 중복응답)

구분	인지율			이용 경험			
	전체	가정양육	어린이집 이용	전체	가정양육	어린이집 이용	
육아지원 서비스	서울형 아이돌봄 지원사업	685(42.8)	142(44.4)	543(42.4)	181(26.4)	42(29.6)	139(25.6)
	아이돌봄 서비스	992(62.0)	201(62.8)	791(61.8)	388(39.1)	81(40.3)	307(38.8)
	시간제보육 서비스	941(58.8)	190(59.4)	751(58.7)	352(37.4)	87(45.8)	265(35.3)

미충족 보육수요 대응 정책 과제

- 시간제보육 예약 방식 개선 및 인프라 확충 방식 다양화

- 양육자가 이용하고자 할 때 예약 마감으로 이용이 어려운 문제를 개선하기 위해, 잦은 서비스 취소가 타양육자의 이용을 방해할 수 있다는 점에 대한 인지와 배려가 필요하며, 이에 대한 홍보와 함께 별점 부과 강화 등의 예약 방식 개선이 필요함.
- 긴급돌봄은 수요 예측이 어려운 특성이 있고, 영유아 인구 감소 측면까지 생각하면, 기존의 어린이집 뿐 아니라 돌봄서비스 기관을 활용해 시간제보육 운영 기관을 확충하는 방식도 고려할 필요가 있음.

- 가정 내 보육서비스 지원 대상 확대

- 양육자 특성이나 영유아 연령과 무관하게 추가돌봄자원으로 '조부모/친인척/이웃 돌봄'을 가장 많이 활용하는 것으로 나타났는데(그림 2 참고), 현재 공공 아이돌봄서비스 지원 대상은 소득 제한이 있고, 서울형 아이돌봄 지원 사업은 소득 제한과 함께 영유아 연령 제한이 있음. 이에, 이용 신청 단계에서부터 제약이 많다고(16.4%) 느끼고, 신청했으나 탈락하기도 함(1.8%). 따라서 가정 내 보육서비스 지원 대상 확대를 고려할 필요가 있음.

○ 육아지원정책의 정보접근성 제고

- 정보가 너무 산재되어 있고, 어떤 제도가 있는지 이해하기 어렵다는 양육자들의 민원은 지속적으로 있어왔음. 이를 개선하기 위해 서울시는 '뽕땅정보 만능키' 사이트를 이미 개설해 운영하고 있음. 생애주기별 맞춤 정보를 한눈에 볼 수 있는 페이지도 만들어져 있음. 그럼에도 여전히 기본적인 육아지원정책(공공 아이돌봄서비스, 시간제보육 등)에 대해서도 모르고 있는 양육자가 38.0%에서 57.2%로 나타남(표 4 참고). 따라서 지금보다 더 다양한 형태로 홍보가 이루어질 필요가 있음.

○ 육아휴직제도 보편사용을 위한 제도 개선

- '직접 양육'을 선호하지만 어린이집을 이용하고 있는 경우가 현재 0세 자녀를 양육하는 경우 65.5%, 1세 자녀를 양육하는 양육자의 경우 41.8%나 되는 것으로 나타남(표2 참고). 따라서 24개월 이내 영유아를 양육하는 양육자가 보편적으로 육아휴직제도를 사용할 수 있도록 중앙정부 차원의 제도 개선 노력이 필요함.