

농어촌 유형에 따른 영유아 교육·보육 개선 방안

김은설

1. 문제제기
 2. 농어촌의 개념 및 유형
 3. 농어촌 영유아 교육·보육 현황
 4. 농어촌 유형별 교육·보육 특징
 5. 농어촌 영유아 교육·보육 개선 방안
-

요약

- 본 연구는 최근의 농어촌 영유아에 대한 교육·보육 서비스의 운영 및 이용 실태를 살펴 보고, 다문화, 조손가정 증가 등 농어촌의 특성에 비추어 필요한 제도상의 개선점을 찾아보고자 하였음. 특히 농어촌의 지역적 특징을 근접하여 보여줄 수 있는 농어촌 특성에 따른 유형을 구분하고 각각에 대한 맞춤형 방안을 제시하였음.
- 농어촌 영유아 교육·보육의 특징은 지역 유형에 따라 차이가 있으나 대체로, 영유아 수가 감소함에 따라 농어촌의 영유아 지원 정책도 위축되는 감이 있고 신규시설의 부족, 열악한 접근성, 낮은 교육·보육의 질적 수준 등이 문제가 되고 있음. 또한 연령혼합반 비율이 높고 교사가 부족한 것, 다문화 또는 조손가정 자녀비율이 높은 것 등이 특히 관심을 기울여야 할 농어촌 교육·보육 문제임.
- 개선 방안으로, 시간연장 보육·돌봄 서비스 확충, 영유아 교사 처우의 개선, 혼합연령반 운영 내실화, 조손 가정 영유아 등록 및 개별지원, 특별활동 지도 강사 공동 활용, 농어촌 유형에 따른 차등 지원 등을 제안함.

1 문제제기

- 우리나라 농어촌의 교육·보육 서비스는 도시와는 다른 지역적 특성을 지니고 있어 이에 대한 정책적 접근 또한 농어촌의 특성이 반영된 맞춤형으로 설계하는 것이 필요함.
- 우리 사회가 도시화와 근대화를 거쳐 산업화를 이루면서 나타난 이농현상은 지속적인 농어촌 인구의 감소를 가져왔고 이는 영유아 수가 큰 폭으로 줄어드는 이유 중 하나가 되었음.
- 농어촌에서 고령인구의 비율은 높아져 노인에 대한 복지정책은 점차 확대되고 다양화된 경향이 있으나 영유아에 대한 그것은 상대적으로 활성화 되지 못하고 있음.
- 2000년대 이후 농어촌은 다문화 가정이 많아지고 조부모가 손자녀를 맡아 키우는 조손가정도 늘어나는 경향이 있어 영유아에 대한 교육과 보육 지원은 그들의 수요를 포괄해야하는 특징을 또한 지니고 있음(김은설 외, 2007).

* 본 이슈페이퍼는 '김은설·윤재석·윤지연(2015). 농어촌 지역 영유아 교육·보육 실태 및 개선 방안. 육아정책연구소'의 일부분을 재구성한 것임.

- 농어촌 대상 육아지원정책이 상대적으로 축소되고 활기를 띠지 못하는 일로에 있음.
 - 정부는 그간 농어촌을 대상으로 하여 차별적·우선적 보육정책을 실시하여 왔음. 그러나 최근 무상교육·보육의 전면적인 실시로 도·농간 보육료 지원에 있어서는 구별 없는 보편 정책을 지향하게 되었음.
 - 보건복지부는 영유아보육법에 의해 농어촌을 대상으로 국공립보육시설을 우선 설치할 것을 규정하고 있고, 농어촌 보육교사 수당, 취사부 인건비, 차량운행비 등을 지원함으로써 도시와는 차별적 지원정책을 시행하고 있음.
 - 교육부와 보건복지부는 그간 농어촌의 5세아만을 대상으로 한 무상교육·보육서비스를 제공해왔으나 2013년부터 전국 모든 0~5세 영유아 대상 무상교육과 보육이 실현됨으로써 취학 전 영유아 교육·보육 비용지원은 도·농간 차이가 없어지게 되었음.
 - 농림축산식품부는 2012년부터 농촌 영유아의 보육여건을 개선하고자 소규모 어린이집 시설 설치를 지원하고 이동식 놀이버스 서비스 사업을 전개하여 접근성을 높이기 위한 노력을 해왔으며 여성농어업인센터 사업 등을 통해 보육환경 개선에 힘써 왔음.
- 그럼에도 농어촌 영유아 대상 교육과 보육은 시설 접근성, 질적 수준의 보장, 지리적 환경으로 인한 산발적 주거지역 등 여전히 해결해야 할 많은 문제에 봉착해 있음.
 - 적은 영유아 인구로 인한 낮은 수익성을 우려해 어린이집을 설립하고자하는 민간 사업자의 진입이 적고, 이로 인해 다양한 규모의 신규 시설이 부족해 접근성이 여전히 낮음(서문희 외, 2011).
 - 유아교육이나 보육의 질적 수준이라는 측면에서 보더라도 어린이집의 경우 학력과 능력이 뛰어난 교사를 채용하기가 쉽지 않고 교육적 자원의 활용 측면에서도 도시에 비해 부족한 실정임.
 - 한편 농어촌 유치원의 대다수가 공립병설유치원이고 많은 경우 영유아 수 부족으로 인해 다연령혼합반을 이루고 있어, 연령별 누리과정의 운영에 최적의 상황이 되지 못하는 경우가 많음.
 - 어린이집 또한 읍면 소재지에만 국공립 또는 법인시설이 설치되어 농어촌 가정 영유아가 차량으로 장시간 이동해야 하는 어려움이 있음.
- 노정된 많은 문제점에도 불구하고 이에 대한 정책은 미진하며 이 부문에 대한 연구 또한 많지 않음. 따라서 사회통합과 융합이라는 측면에서 농어촌의 교육과 보육에 관한 논의는 반드시 필요한 주제라고 할 수 있음.

- 본 연구는 최근의 농어촌 영유아에 대한 교육·보육 서비스의 운영 및 이용 실태와 그 외 양육서비스의 활성화 실태를 살펴보고, 다문화, 조손가정 증가 등 농어촌의 특성에 비추어 필요한 제도상의 개선점을 찾아보고자함.
- 농어민 요구를 수용하면서도 현실적 문제를 해결하는 데 도움이 될 수 있는 적절한 정책적 방안을 제시하는데 연구의 목적이 있음. 이를 위해서는 지역 특성을 근접하여 보여줄 수 있는 농어촌 특성에 따른 유형을 구분하고 각각에 대한 맞춤형 방안을 제시하고자 함.

2 농어촌의 개념 및 유형

가. '농어촌' 개념

- 정부가 행정목적 달성을 위해 규정하는 '농어촌 지역'이란 "행정구역상 읍(邑)·면(面)지역과 동(洞)지역 중 정부가 별도로 선정하여 고시하는 지역"을 말함. 이러한 농어촌 지역에 대한 개념과 정의는 관련 법령을 통해 확인할 수 있음.
- 현행 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법(축약 농어업식품기본법)」은 농어촌 지역에 대한 정의를 규정한 기본법으로, 오늘날 우리나라 대부분의 행정법은 이 법이 정한 '농어촌 지역'의 개념을 준용하고 있음.
- 정부가 고시하는 지역으로서 농어촌 지역은 행정구역상의 구분이 아니고 다양한 법령에 의해 시(市)지역 중 국도이용 및 정비와 관련한 '생산·보전녹지지역', '농림·자연환경보전지역' 등 용도지역을 농어촌으로 지정한 지역을 말함.
- 따라서 현행 제도화된 '농어촌'의 개념은 행정구역상 기초자치단체를 중심으로 구분해 보면, 읍·면지역과 정부가 지정하는 동 지역 중 일부 농어촌 특성을 나타내는 지역이라고 할 수 있음.
- 본 연구에서는 이와 같은 법상의 농어촌 지역 개념을 기본적으로 따르면서, 동(洞)지역의 경우 양육지원체계의 측면에서 농어촌으로의 포함여부를 정확히 파악할 수 있는 근거가 부족하여, 행정구역상 읍·면 그리고 기초자치체인 '군(郡)' 지역을 농어촌으로 보았음.
- 일부 광역시에 포함된 군 또한 농어촌으로 동일하게 고려하여 분석에 포함하였으며, 도농복합도시의 행정구역상 읍·면은 포함하지 않았음.

나. 농어촌의 유형

- 도시지역이 동으로 단일하게 구분되는 것과 달리 읍과 면으로 나누어져 있는 농어촌은 주민들의 경제생활 수준이나 산업, 교통·통신 등 기간 인프라 구비 현황 등에서 지역마다 차이가 있음은 알려진 사실임. 결과적으로 이러한 차이는 각 지역별 인구수나 자녀양육 행태에도 차이를 가져오게 될 것이므로, 농어촌을 단일한 지역으로 묶기 보다는 그 특징에 따라 구분하고 구별된 유형에 따라 정책 방안을 제시하는 노력이 필요함.
- 한국농촌경제연구원의 연구(이동필 외, 1996)는 농어촌의 유형을 지역의 공업개발 여건에 따라 구분하고 공업집적도, 재정자립도, 공단면적을 기준으로 3개 유형으로 분류함. 즉, 일반농어촌(33.6%), 추가지원 농어촌(24.6%), 우선지원 농어촌(41.8%) 등으로 농어촌 지역의 유형을 제시함.
- 박대식·최경환(2006)의 한국농촌경제연구원 보고서는 농어촌을 4개의 권역으로 나누고 있는데, 이는 농촌(시·군)지역의 특징을 나타내는 18개 지표를 개발하고 이를 중심으로 지역의 산업에 따라 관광부문이 중심인 ‘산간·해안지역’, 제조업을 중심한 ‘도시인접지역’, 지역발전이 오히려 정체된 ‘중산간 농업지역’, 일차산업 중심 평야지대의 ‘평야 농업 중심지역’ 등의 유형을 제시한 것임.
- 국토연구원의 「지역특성을 고려한 농촌활성화 방안연구」(김창현, 이순자, 이성수, 2006)는 농어촌의 특성을 인구, 산업경제, 토지이용, 생활여건 등 4개 차원으로 제시하고 이를 축으로 하여 총 16개의 유형으로 농어촌을 구분하여 각 군을 군집화하여 보여주었음.
- 해외 사례를 보면, OECD는 국민경제와의 통합정도를 기준으로 농촌을 세 가지로 유형화하고 있는데, 그것은 ‘경제적으로 통합된 농촌(economically integrated rural area)’, ‘중간 농촌(intermediate rural area)’, 그리고 ‘벽지(remote rural area)’임(OECD, 1993).
 - 첫 번째 유형은 도시 근교이며 도시 시장을 활용할 수 있는 원예, 특수작물을 재배하는 지역으로 경제적으로나 인구측면에서도 성장하는 농촌임.
 - 두 번째 중간 농촌형은 첫 번째 유형보다는 도시로부터 떨어져 있지만 기반시설이 갖추어져 도시 중심지로의 접근성이 비교적 좋은 지역이며, 농업 이외의 산업에 종사하는 비율이 점차 높아지는 지역임.
 - 세 번째의 벽지는 도시로부터 상당히 떨어진 산간, 도서지역에 위치하고 인구가 희박한 유형임.

- 송미령 외(2008)는 도시와의 거리, 인구규모, 지역적 특성을 고려하여 도시형, 도농연계형, 농어촌형 등 세 유형으로 구분한 바 있고, 김광선 외(2012)는 농가인구비율, 도시농촌율, 경제활동인구비율, 1인당 GRDP¹⁾, 고령화율을 기준으로 성장농촌, 정체농촌, 침체농촌, 낙후농촌 등 4가지로 분류하였음.
- 영유아 인구나 보육 및 유아교육 인프라 등에 관심이 있는 본 연구는 보다 최근에 발표된 국토연구원의 농촌유형화 방식에 근거하여 농어촌을 구분해 보고자 함. 국토연구원 김창현 외(2013) 연구에서는 농촌을 인구규모, 인구이동, 연령구조 등의 지표로 의미하는 인구정주 수준을 기준으로 전국 농촌을 유형화하였음.
 - 영유아 보육과 교육의 수요에 영향을 줄 수 있고 농촌의 변화에 민감하게 반응하고 변화를 가져올 수도 있는 인구실태와 인구변화를 근거 자료로 하는 이 유형화 방식은 A, B, C 3가지 차원으로 농촌을 구분함.
 - 유형 A는 인구규모가 가장 적을 뿐 아니라 인구 유출이 심하여 인구가 급격히 감소하는 추세이고, 노령화 지수가 다른 지역에 비해 상대적으로 높게 나타남.
 - 유형 B는 유형 A에 비해 인구 유출로 인한 인구감소가 심하지 않으며, 인구규모와 노령화 지수가 세 가지 유형 중에서 중간 정도임.
 - 유형 C는 인구규모가 클 뿐 아니라 인구가 계속해서 증가하는 추세이며, 고령인구 변화율이 가장 높음에도 불구하고 유소년층이 많아 노령화 지수가 다른 지역에 비해 상대적으로 낮게 나타남(김창현·변필성·구형수, 2013: p. 26).
- 김창현 외(2013)의 유형 구분을 고려하고 지리적 입지 즉, 소재 지역을 함께 감안하여 연구자는 전국의 농어촌 군(郡) 지역을 12개 특성 유형으로 구분하여 각 유형에 해당하는 군을 분류함. 먼저 인구정주 실태와 지리적 입지를 함께 고려한 3대 유형의 특징은 다음의 <표 1>과 같음.

1) Gross Regional Domestic Product 지역내 총생산

〈표 1〉 농촌유형별 인구정주 실태 및 지리적 입지

유형	명칭	특징
A	인구과소 낙후지역	<ul style="list-style-type: none"> • 인구감소가 심함 • 노령화지수²⁾가 높음 • 인구유출이 심함 • 도시와 떨어진 지역에 입지
B	농업농촌 중심지역	<ul style="list-style-type: none"> • 인구감소가 일부 존재 • 노령화지수가 조금 높음 • 인구유출이 유입을 조금 초과함 • 주변 농촌지역의 중심지 역할 수행
C	도시농촌 혼합지역	<ul style="list-style-type: none"> • 인구감소가 적음 • 노령화지수가 낮음 • 인구유입이 상대적으로 많음 • 광역시 소재 또는 광역 시도청 소재지 인근에 입지

자료: 김창현·변필성·구형수(2013). 도농교류시대의 농촌지역의 특성과 정책 방안. 국토연구원. p. 28

□ 위와 같은 유형에 속하는 군을 김창현 외(2013)는 다음의 〈표 2〉와 같이 제시함. 이 중 여주군과 당진군은 시로 승격되었고, 청원군은 충주시로, 연기군은 세종시로 포함 되어 조사대상에서 제외함.

〈표 2〉 농촌 유형에 따른 군지역의 분류

구분	수도권 소재	광역시 소재	광역시·도청소재지 인접	기타
유형A			보은군, 함평군, 장성군, 청도군, 성주군	과산군, 청양군, 진안군, 장수군, 임실군, 순창군, 부안군 , 곡성군, 구례군, 고흥군 , 보성군, 장흥군, 강진군, 진도군, 신안군, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 예천군, 봉화군, 의령군, 남해군, 하동군 , 산청군, 합천군
유형B		강화군	홍천군, 화천군, 인제군, 옥천군, 금산군, 담양군, 화순군, 영암군, 고령군, 창녕군, 고성군(경남)	횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 고성군(강원), 양양군, 영동군, 단양군, 부여군, 서천군, 예산군 , 태안군, 무주군, 고창군, 해남군 , 영광군, 완도군, 울진군, 울릉군, 함양군, 거창군
유형C	연천군, 가평군, 양평군	기장군 달성군, 웅진군, 울주군	양구군, 완주군, 무안군, 철곡군, 함안군	철원군, 진천군, 음성군, 증평군, 홍성군

주: 굵은 글씨체 지역은 본 연구의 실태조사 대상 표본 군임.

자료: 김창현·변필성·구형수(2013). 도농교류시대의 농촌지역의 특성과 정책 방안. 국토연구원. p. 27

2) 김창현 외(2013)에 의하면, “노령화지수는 14세 미만 유소년인구 대비 65세 이상 고령인구의 비율을 백분율로 나타낸 것이다.”(p. 21).

3 농어촌 영유아 교육·보육 현황

가. 영유아 인구

- 인구분포를 보면, 2015년 현재 우리나라 0~5세 영유아는 총 2,733,315명으로 집계되고 있음. 이 중 94.4%가 도시지역에 거주하고 있고 나머지 5.6% 즉, 152,414명이 농어촌 읍·면 지역 인구로 나타나고 있음.
- 연령별로 보면 대체로 23만 내지 25만 사이에서 비슷한 정도의 수치를 보이고 있는데, 0세 인구는 2015년 내에 증가할 가능성이 있지만 1세 인구 또한 2~4세보다는 2천명이상 적은 것으로 나타나 해가 갈수록 농어촌 영유아 인구수가 조금씩 줄어들고 있는 것으로도 해석할 수 있음.

〈표 3〉 지역별 영유아 인구 분포

단위: 명

	대도시	중소도시	읍면지역	계
0세	181,212	209,625	23,108	413,945
1세	187,837	223,668	24,295	435,800
2세	206,823	250,893	26,701	484,417
3세	200,213	247,307	26,345	473,865
4세	201,087	251,044	26,904	479,035
5세	186,346	234,846	25,061	446,253
합계	1,163,518	1,417,383	152,414	2,733,315
비율	42.5%	51.9%	5.6%	100.0%
영아합계	575,872	684,186	74,104	1,334,162
유아합계	587,646	733,197	78,310	1,399,153

자료: 행정자치부(2015). 주민등록인구통계(2015. 2월 말 기준)

나. 유치원 및 어린이집 현황

- 2014년 4월을 기준으로 전국 유치원은 8,826개원이고 그 중 농어촌 지역에 해당하는 읍·면 지역, 도서벽지의 유치원은 33.9%인 2,989개원임.
- 전체 국립 유치원 3개원 중 2개원이 농어촌 지역에 있으며, 공립유치원은 전체 4,616개원의 52.5%인 2,424개원이 농어촌 지역에 있음.

- 사립유치원은 전체 4,207개원의 13.4%인 563개원이 농어촌에 있어 국·공립유치원에 비해 농어촌 소재 비율이 낮은 편임.
- 유치원에 다니는 전국의 유아 652,546명 중 16.1%인 105,105명이 농어촌 지역에서 유치원을 다니고 있음. 그중 공립유치원에 다니는 유아는 148,011명 중 31%인 45,810명, 사립유치원에 다니는 유아는 504,277명의 11.7%인 59,146명으로 농어촌 지역에서는 국·공립 유치원에 다니는 유아의 비율이 높음.
- 농어촌 영유아 인구가 전국의 5.6%에 지나지 않는다는 점을 고려해볼 때 농어촌에서 유치원을 이용하는 유아의 비율은 상대적으로 매우 높아 도시에 비해 타 기관보다 유치원이 차지하는 비율이 높은 것을 알 수 있음. 유아인구수와 비교한다면 공립유치원의 시설수는 과도하게 많아 보이기도 함.

〈표 4〉 농어촌 지역 유치원 및 원아수 현황

단위: 명, 개원

구분	계		유치원					
	원아수	시설	국립		공립		사립	
			원아수	시설	원아수	시설	원아수	시설
부산	2,890	31	0	0	820	16	2,070	15
대구	3,491	42	0	0	619	19	2,872	23
인천	751	32	0	0	477	26	274	6
대전	10	1	0	0	10	1	0	0
울산	3,648	53	0	0	719	27	2,929	26
세종	480	19	0	0	480	19	0	0
경기	28,762	545	0	0	7,888	372	20,877	173
강원	5,674	237	66	1	3,622	207	1,986	29
충북	5,908	192	83	1	4,002	169	1,823	22
충남	12,127	367	0	0	5,932	305	6,195	62
전북	4,304	264	0	0	3,578	250	726	14
전남	8,088	381	0	0	5,643	343	2,445	38
경북	11,968	429	0	0	5,227	344	6,741	85
경남	15,746	335	0	0	5,978	270	9,768	65
제주	1,255	62	0	0	815	57	440	5
계	105,105	2,989	149	2	45,810	2,424	59,146	563

자료: 한국교육개발원(2014). 교육통계(2014. 4. 1. 기준)

- 어린이집은 2014년 12월을 기준으로 전국 43,742개소이고 그 중 농촌지역의 어린이집은 8,265개소로 약 18.9%정도임.

- 농어촌 지역에 소재한 어린이집은 전체 국공립 어린이집 2,489개소의 23.6%인 587개소, 사회복지법인 어린이집 1,420개소의 53.1%인 754개소, 법인·단체 어린이집 852개소의 42%인 358개소, 민간 어린이집 14,822개소의 21.9%인 3,244개소, 가정 어린이집 23,318개소의 13.6%인 3,178개소 등임. 사회복지법인, 법인·단체, 국공립 순으로 농어촌 소재 비율이 높은 것을 알 수 있음.
- 어린이집에 다니는 전국의 영유아 1,496,671명 중 22.8%인 341,403명이 농어촌 지역에서 어린이집을 다니고 있음. 그중 국공립 어린이집에 다니는 영유아는 전체 159,241명의 19.2%인 30,651명, 사회복지법인 어린이집에 다니는 영유아는 전체 104,552명의 50.4%인 52,647명, 법인·단체 어린이집에 다니는 영유아는 전체 49,175명의 39.6%인 19,493명 등이나 민간 어린이집, 가정 어린이집에 다니는 영유아 비율은 상대적으로 낮음.

〈표 5〉 농어촌지역 어린이집 및 영유아현원 현황

단위: 명, 개소

구분	계		어린이집													
	현원	시설	국공립		사회복지법인		법인·단체		민간		가정		부모협동		직장	
			현원	시설	현원	시설	현원	시설	현원	시설	현원	시설	현원	시설		
부산	7,145	189	715	13	966	11	0	0	3,382	52	1,839	109	28	2	215	2
대구	6,061	141	348	6	1,044	13	0	0	3,843	70	810	51	16	1	0	0
인천	1,294	32	617	13	0	0	56	1	485	10	136	8	0	0	0	0
광주	637	8	0	0	226	4	28	1	383	3	0	0	0	0	0	0
울산	7,566	175	500	7	609	8	235	3	5,273	105	712	45	15	1	222	6
세종	3,707	88	286	3	733	8	349	4	1,712	32	627	41	0	0	0	0
경기	92,371	2,392	7,529	134	3,127	43	3,065	54	59,786	1,025	17,239	1,099	244	11	1,381	26
강원	19,670	449	3,058	57	4,610	83	1,338	32	8,269	161	1,560	96	50	2	785	18
충북	24,286	435	2,104	33	6,583	86	1,552	24	11,304	163	1,944	112	122	4	677	13
충남	41,042	1,027	2,727	49	7,285	108	2,246	46	21,069	355	6,484	447	0	0	1,231	22
전북	16,121	332	1,152	25	4,832	80	2,822	55	6,443	121	780	46	0	0	92	5
전남	26,461	586	2,795	63	8,473	125	2,619	45	9,634	175	2,586	171	0	0	354	7
경북	32,390	908	4,167	104	3,602	50	1,315	27	17,773	347	5,005	373	0	0	528	7
경남	39,352	1,022	3,390	59	4,383	60	1,682	32	22,202	399	7,272	462	115	3	308	7
제주	23,300	481	1,263	21	6,174	75	2,186	34	11,475	226	1,817	118	0	0	385	7
계	341,403	8,265	30,651	587	52,647	754	19,493	358	183,033	3,244	48,811	3,178	590	24	6,178	120

자료: 보건복지부(2014). 보육통계(2014. 12. 31. 기준)

4 농어촌 유형별 교육·보육 특징³⁾

가. A형 농어촌: 인구감소 낙후 지역

1) 유치원

- 학비는 낮은 편이고 통학차량 운행율은 상대적으로 높음. 차량 운행에 장거리로 오래 행하는 경우가 많음.
 - 유치원의 경우 공립유치원의 비율이 90%로 다른 지역에 비해 25%p 이상 높고 상대적으로 사립유치원 비율은 낮음. 병설유치원 비율이 높으므로 초등학교 건물일부를 사용하고 있는 비율이 높고 부모부담 학비가 월 4천원대로 상당히 낮음. 방과후 특성화 교육비 또한 월 700원 정도로 매우 낮은 가격대를 보임.
 - 통학차량을 운행하는 비율은 96.7%로 다른 지역유형보다 월등히 높고, 운행거리도 농어촌 유형 중 가장 길.
 - 유치원 급·간식 조리 담당자는 타지역보다 조리사자격을 가진 조리취사부가 일하는 비율이 낮고 영양사가 조리하는 비율이 높으며, 교사가 조리를 담당하는 비율도 3.3% 정도로 나타남.
- 혼합연령반을 구성하고 있는 비율이 높고 기관별 정원충족률은 낮음.
 - 학급구성과 관련해서 연령혼합 복식학급 구성 비율이 86.8%로 상당히 높음. 이는 B형이나 C형 농어촌에 비해서 꽤 높은 것임. 열 중 여덟아홉은 복식학급에 속해 있다는 뜻이 됨. 같은
 - 유치원의 정원 충족률 또한 59.9%로 3개 유형 중 가장 낮음. 유치원 취원아 모집에서 정원을 크게 미달한 비율이 높았음.
 - 연령혼합복식반 운영으로 인해 이들의 지도에 대한 어려움, 질 좋고 수준높은 누리과정 수업의 진행이 어렵다는 의견이 많음. 또한 보조인력 인건비 지원에 대한 요구가 높음.

3) 이 절의 내용은 김은설 외(2015)에서 농어촌 유치원과 어린이집 총 601개원의 원장 및 학부모 각각 1인을 대상으로 실시한 설문조사 자료를 분석한 내용에 근거함.

- 교사 1인만이 교직원(교사)의 전부인 유치원이 다수임.
 - A형 농어촌이 보이는 가장 큰 특징 중 하나는 유치원에 근무하는 정규 교사가 1명인 경우가 74%에 이른다는 점임. C형 농어촌이 45%인데 비하면 상당히 높은 비율로 교사 1인 유치원이 많다는 것을 알 수 있음.
 - 교사가 1명뿐이고 혼합연령반이 대부분인 교육 환경이 누리과정의 적절한 운영에는 쉽지 않을 것이고 교사의 근무에도 상당한 어려움을 줄 수 있음을 짐작하게 함.
 - 이 지역의 교사는 평균연령이 높고 경력이 오래된 교사들이 많은 특징이 있음. 또한 교사의 1일 평균 근무 시간은 8.3시간으로 가장 짧음. 그러나 다행히도 공립유치원이 많은 까닭에 방과후전담 교사가 배치된 비율이 84%로, 다른 지역보다 높은 경향을 보임.
 - 교사 연수를 받는 데 있어서는 거리가 멀어서 어려움이 있다는 응답이 다른 유형 지역에 비해 월등히 높았음.

- 방과후 특성화교육 진행에 어려움이 있는 것으로 나타남.
 - 방과후 특성화교육을 진행하기 위해 인근의 유치원이나 어린이집과 연계하여 함께 운영하는 비율이 다른 농어촌 유형 지역보다 높음. 연계 하는 부분은 대부분 강사를 공동으로 활용하는 것이며 일부 장소를 공동으로 사용하는 곳도 있는 것으로 나타남.
 - 특성화활동을 운영함에 있어 도시에서 지리적으로 멀리 떨어져 있는 환경으로 인해 강사초청에 상대적으로 어려움을 겪고 있으며 강사료를 높게 책정할수도 없어 강사영입도 쉽지 않음. 이에 따라 강사풀을 확대하고 강사의 자질을 강화했으면 하는 요구가 있음.

- 취업모 비율이 높고 조손·다문화·한부모 가정 등 취약 가정 유아의 비율이 높은 편임.
 - 아침돌봄을 실시하는 유치원이 상대적으로 많고 야간돌봄 실시 비율은 낮은 편임. 어머니가 취업한 비율(66%)이 다른 유형의 농어촌보다 상당히 높은 편으로 평균(53.4%)을 상회하고 있고 조손가정이나 다문화가정, 한부모가정 등 취약가정의 비율이 상대적으로 높게 나타남. 그러나 조손가정이나 다문화가정 유아를 위해 유치원이 특별히 신경을 쓰는 비율은 낮음.

2) 어린이집

□ 국공립어린이집 비율이 높고 보육료 부담이 상대적으로 낮음.

- A형 농어촌 유치원과 마찬가지로 다른 유형 지역에 비해 국공립의 비율이 상대적으로 높음. 또한 단독 실외놀이터를 구비하고 있는 비율도 높고 텃밭이나 화단을 갖추고 있는 비율도 높아 물리적 보육 환경이 나쁘지 않음.
- 부모가 부담하는 보육료는 B형이나 C형 농어촌보다 상당히 낮고 특별활동비나 기타 필요경비 또한 대부분 낮은 수준을 보임. 이는 국공립 비율과도 연동되어 있을 것임.
- A형 농어촌에서 차량운행 비율이 기타 지역보다 높는데 이는 지리적으로 멀리 떨어진 가구가 많기 때문일 것으로 보임. 결과적으로 운행거리도 가장 짧.
- 다른 지역에 비해 원장이 급간식 조리를 담당하는 경우가 적고 조리사 자격 취사부가 가장 많이 채용되어 있는 편임.

□ 0세반 설치율이 낮고 영아 입소 대기율이 매우 높음.

- 영유아 반구성을 보면, 0세반을 설치한 비율이 타 유형지역보다 거의 14%p가 낮은 것으로 나와 있는 반면 3세반, 4세반, 5세반 설치율은 상대적으로 매우 높음. 또한 혼합반 설치 비율도 매우 높음.
- 이 지역 정원충족률은 77%로 평균을 밑돌고 있으며, 휴일보육이나 시간연장보육 운영률은 높지 않고 입소대기야가 있는 경우가 다른 지역에 비해 적음.
- 영아의 입소대기야 비율이 비교적 높은 편이고 유아대기율은 낮음. 따라서 영아에 대한 보육수요가 있는데도 0세반 설치가 부족하고 유아반은 비교적 설치가 충분한 편임을 알 수 있음.

□ 농어민가구, 모취업가구, 조손가정, 다문화가정, 한부모가정 비율이 높음.

- 유치원과 비교하면 비율이 비교적 낮게 나타나므로 취약가정의 유아인 경우 유치원에 다니는 경우가 더 많을 것으로 짐작이 됨.

□ 교사채용과 원아모집, 취약 영유아 지도, 혼합반 지도가 어려움

- 어린이집은 운영상 어려운 점으로 교사채용을 첫째로 꼽고 이와 함께 다문화가정영유아, 장애영유아 등을 보육하는 것 또한 어려운 점으로 나타났음. 부모참여나 가정연계도 다른 지역 보다 잘 되지 않음.
- 연령혼합반 지도 또한 힘든 일로 응답되었고, 교재교구비 부족에 대한 요구도 있었음.

- 특별활동 강사 채용이 어려우므로 특별활동 운영을 위한 비용 상향을 요구하는 목소리가 큼.
 - 특별활동 실시와 관련해서 강사초청이 어려워 외부강사를 이တ်한 유치원이나 어린이 집과 연계하여 운영한다는 비율이 비교적 높았음. 또한 특별활동비를 상향조정해야 한다는 의견이 C형 농어촌보다 상당히 높은 것으로 조사됨.
- 연령이 높거나 학력 수준이 낮은 보육교사가 많음.
 - 교사는 연령이 상대적으로 높은 사람이 많고 학력은 고졸이 12%로, 비율이 높은 편인데 4년제 대학 졸업자는 타 지역보다 3%p정도 낮아 교사의 학력이 비교적 떨어진다고 볼 수 있음.
 - 보수교육을 받는 경우의 어려운 점으로 대체교사가 없었다는 응답이 많은 편이었고 지원자가 적어 교사채용이 어렵다는 반응은 농어촌 3개 유형 중 가장 높았음.
 - 운영 개선을 위해 보조교사나 지원인력 채용이 필요하다는 요구도 있음.

나. B형 농어촌: 농업농촌 중심 지역

- B형 농어촌은 전체적으로 A형 농어촌과 C형 농어촌의 중간적인 특징을 보여줌. 예를 들면 공립유치원 설치비율이 A형보다는 낮지만 C형보다는 높고 어린이집 실외놀이터 구비 비율 또한 A형보다는 낮지만 C형보다는 높음. 이 외에도 유치원, 어린이집 교육·보육 비용 부모 부담액이나 특별활동비, 차량운행율, 연령혼합반 설치률, 정원충족률 등 대부분의 항목에 대해 중간 수치를 보여주고 있음.
- 야간돌봄 및 휴일보육 운영률이 높음.
 - 유치원은 야간돌봄 운영률이 높고 이용 유아 수도 많음. 어린이집 휴일보육 또한 운영률이 높고 영아 이용아 수가 많음. 입소대기 영아가 있는 어린이집 비율이 높은 편이나 유아의 경우는 거의 입소대기가 없음. 영아 보육 수요가 많고 이에 잘 대응하고 있는 것으로 보임.
- 상대적으로 농어업 종사자 비율이 낮고 모취업율은 높음.
 - A형에 비해 농어업종사자 비율이 떨어지는데 이는 농어업 이외에도 영유아부모가 종사할 수 있는 직업이 다양하게 더 있다는 의미임. 이것이 인구감소율을 낮추는 역할을 함.
 - 모취업율은 C형에 비해 상당히 높고 A형과 거의 비슷한 정도임.

- 교사의 근무 시간이 비교적 길고 업무가 과다함.
 - 농어촌 유형 중 유치원교사가 가장 긴 시간 근무하고 있는 것으로 조사되었고 어린이집도 마찬가지였음. 둘 다 평균 8.9시간(표준편차 1시간)을 근무하는 것으로 동일하게 나타남.
 - 어린이집은 교사채용, 원아모집과 함께 운영비 부족에 대한 어려움을 제시했으며, 운영비 중 인건비 조달이 어렵다는 의견이 많았음.
- 유치원과 어린이집 모두 B형 지역에서 특성화나 특별활동을 운영하지 않는 비율이 가장 높게 나타남.
- 교사채용이 어려움.
 - 어린이집 중 정규교사가 11명 이상인 규모가 큰 어린이집 비율이 상대적으로 높고 교사의 학력은 고졸이 비교적 적고 4년제 졸업자가 약간 높은 편임. A형 농어촌보다 보육교사의 직무보수교육 이수시간이 길지만 대체교사 부재에 대한 고충은 더 많은 비율로 지적됨.
 - 유치원은 교사채용에 대해 어려움이 크다는 결과를 보이고 있는데 이를 해결하는 방법으로 급여수준향상 이외에 숙식제공을 해결 방안으로 제시함.

다. C형 농어촌: 도시농촌 혼합 지역

- 농어촌 중 가장 국공립 설치 비율이 가장 낮고 가정어린이집 설치율이 높음.
 - 공립유치원 비율이 72%로 농어촌 유형 중 가장 낮은 편이고 어린이집은 국공립이 8% 정도 설치되어 있음. 가정어린이집 설치 비율이 높아 도시 형태에 가까운 이용 유형을 보여줌.
 - 결과적으로 여러 측면에서 농어촌이 가진 육아지원의 열세한 경향을 덜 나타내고 있으며 도시에 가까운 경향을 보이고 있음.
- 입소대기아 수가 많은 것으로 나타남.
 - 차량은 운행거리가 가장 짧은 편이고, 가정어린이집 비율이 높아 원장이 급간식을 조리하는 경우가 상당히 많은 것으로 나타남.
 - 연령혼합반 설치 비율은 가장 낮고 정원 충족률은 농어촌 유형 중 가장 높은 편이나 유치원은 77%, 어린이집은 84% 수준임. 유치원 모집 정원 대비 지원자가 초과한 비율이 24%가 되고 어린이집은 입소대기아가 있는 경우가 과반수를 넘고 있음. 영아와 유아 모두 입소대기자 수가 비교적 많음.

- 상대적으로 취업모 비율이 낮고 영어특성화교육 실시율이 높음.
 - 농어업 종사자 수가 10% 미만으로 매우 낮고 취업모 비율도 40%대로 가장 낮은 편임.
 - 유치원 특성화활동 중 영어교육을 실시하고 있는 비율이 C형에서 가장 높은 것으로 나타남. 특별활동 등을 타 기관과 협력하지 않고 독립적으로 진행하는 비율이 가장 높고 강사 초청 등의 어려움을 호소하는 비율도 가장 낮음.
- 교사 평균 학력 수준이 낮고 급여 수준 또한 낮음.
 - 유치원 교사는 연령분포나 경력이 가장 낮고 어린이집은 고졸 학력자가 13%로 3개 지역 유형 중 가장 많음. 어린이집 교사 급여 수준은 가장 떨어짐.
 - 교사채용의 어려움은 여전히 많은 기관에서 갖고 있는 문제이나 다른 두 유형에 비해서는 어려운 정도가 비교적 적음.

5 농어촌 영유아 교육·보육 개선 방안

가. 방안 제시의 기본 방향

- 본 연구에서 제시하고 있는 정책적 제안은 다음과 같은 다섯 가지의 입장에 기본적인 방향을 두고 있음.
 - 농어촌 유치원과 어린이집에서 행해지는 유아교육과 보육의 질을 높일 수 있는 방향을 고려함.
 - 농어촌의 조손가정, 다문화가정, 한부모가정에 대한 특별한 지원을 고려함.
 - 농어촌이 가진 지역특성 즉, 높은 모의 취업률, 공급이 부족한 영아보육에 대한 상대적 고수요 등을 고려하여 이에 대한 요구에 부응할 수 있는 방향을 포함함.

나. 농어촌 육아를 위한 우선적 개선안

- 농어촌의 유형과 무관하게 공통적으로 나타나고 있는 문제점을 중심으로 보편적 개선안을 먼저 살펴보고자 함.
- 시간연장 보육·돌봄 서비스 확충: 구역별 거점 기관 활용

- 맞벌이 비율이 높은 농어촌의 경우 영유아 부모가 기존보다 연장된 시간의 보육서비스를 원하는 경우가 많으나 이를 충족해주는 시설이나 기관이 부족하여 이에 대한 개선이 필요함.
 - 어린이집 수가 많지 않고 공립유치원이 대부분인 농어촌에서 연장보육 또는 돌봄을 단독으로 운영하는 것이 쉽지 않으므로, 지역의 지리적 거리를 고려하고 수요를 정확히 파악하여 연장 보육 운영을 구역별로 거점화하여 추진할 수 있는 방법을 모색해볼 필요가 있음.
 - 유치원과 어린이집 간 구분 없이 지역 공동체적 역할을 할 수 있도록 하며, 이 때 어린이집에 지원될 수 있는 연장보육료는 해당 아동이 유치원에서 연장보육을 받더라도 해당자에게 인당으로 지급되는 방식을 따라 기관 구분 없이 지원되도록 법 조항이 개정되어야 할 것임. 유치원 유아에 대한 지원도 마찬가지로의 경우가 됨.
- 공립유치원의 장애·특수 교육 거점 역할 강화
- 농어촌의 취약가정이나 장애아, 특별한 요구를 가진 영유아에 대한 거점역할로서 공립유치원의 역할이 커져야 함. 필요한 경우 전문가의 활용, 특수한 교육적 요구에 대한 교육청 및 교육전문가의 개입 등 전문적 자원에 대한 접근성이 높아질 수 있도록 하고 요구되는 시설·설비에 대한 정비 또한 우선적으로 이루어질 수 있어야 함.
- 농어촌 교사 처우의 개선
- 농어촌 유치원 및 어린이집의 교사 수급이 어려운 문제는 공통적으로 나타나는 현상이므로, 교육과 보육의 질을 높인다는 관점에서 농어촌 교사에 대한 처우를 획기적으로 높일 필요가 있음.
 - 현재 농림축산식품부는 농어촌 근무 보육교사에 대해 월 11만원의 수당을 지급하고 있으나 면담조사에 의하면, 교통비나 체재비 등을 고려하면 교사 채용에 큰 장점으로 역할을 하지는 못하고 있음. 농어촌 교사에 대한 수당이 일정 정도 증액되거나 근린주거를 위한 안전한 장소를 제공하는 등의 교사 복지 방안 실현이 필요함.
- 부모교육 및 체험프로그램의 강화
- 농어촌 부모에 대한 다양한 부모교육 제공의 기회를 높여야 함. 농어촌 부모일수록 근로시간이 일정하지 않고 취업모가 많아 부모교육 참여에 어려움이 많은 것으로 나타나고 있음. 또한 도시와 비교해 상대적으로 문화적 체험의 인프라 또한 부족하다는 의견이 많으므로, 자녀와 함께 부모가 참여하는 체험형 교육프로그램을 주말시간을 활용하여 제공할 필요가 있음.

- 현재의 농어촌 유치원과 어린이집 근무 인원으로는 주말 프로그램 운영이 어려우므로, 유치원, 어린이집보다는 육아종합지원센터 등 지원 센터가 주도하는 방식이 도입되어야 할 것임. 필요한 지역으로 교육 인력과 도구가 이동하여 부모교육이 가장 원활할 수 있는 시간에 필요한 내용으로 제공된다면 농어촌 부모의 교육·문화적 욕구, 부모교육에 대한 사회적 필요성 등이 모두 충족될 수 있음.

다. 농어촌 유형에 따른 교육·보육 기관 지원 방안

1) A형 농어촌: 인구감소 낙후 지역

□ 혼합연령반 운영 내실화를 위한 지원 강화

- 연령이 혼합되어 구성된 반이 많아 누리과정 운영에 어려움을 겪는 경우가 많으므로 이를 개선하기 위한 방안이 필요함. 한 가지 방안은 누리과정 진행을 위한 교사를 투입하여 연령별 수업이 가능하도록 하는 것임. 유치원의 경우 70% 이상이 교사 1명만이 있는 유치원이므로 이들에 대한 순회교사 투입 등 수업 내실화를 위한 지원이 있어야 함.
- 어린이집의 경우 누리과정 보조교사를 채용하는 비율이 낮으므로 이를 가능할 수 있게 지원하는 것이 필요함. 누리과정보조금으로써 우선적으로 보조교사 활용을 하도록 유도해야 할 것임.
- 인근유치원이나 어린이집 간 협력을 통해 일정 연령의 유아들이 함께 모여 활동할 수 있는 공간과 시간을 마련하고 개별 학습으로 힘든 누리과정 프로그램에 대해서는 집단 활동으로 진행해볼 수 있도록 공동체를 구성함. 교육청에서 추진하는 유아교육네트워크 사업만으로는 어린이집이 포함되기 힘이 들므로, 어린이집과 유치원이 함께 협동할 수 있는 공동 네트워크 활성화가 필요함.

□ 유치원 급식담당 인력 지원 강화

- 급간식 마련을 교사가 직접해야 하는 유치원에 대해 구체적 실태파악을 하여 일일 일정시간 인력지원을 하여 급간식 조달이 원활히 이루어지게 할 필요가 있음. 혹은 이웃한 초등학교 등의 급식기관으로부터 이동차량을 통해 간단한 급간식이 전해질 수 있도록 하는 방안도 있을 수 있음.

□ 장애 및 문제 영유아 지도 지원

- 영유아수가 적지만 농어촌에 있을 수 있는 인지적·신체적 장애를 가진 영유아에 대한 지도의 어려움을 제기하는 경우가 많으므로, 어린이집의 경우 장애영유아가 3명이 이하 이더라도 이들을 위한 지원 교사, 전문가 진단에 대한 접근성 등이 확보될 필요가 있음.
- 유치원의 경우 지역 내 공립단설유치원이 장애유아를 위한 거점 교육지로서의 역할을 할 수 있도록 하고 지리상으로 먼 경우에도 장애 또는 경계선 장애에 있는 문제 유아들이 단시간에 등하원 할 수 있는 차량과 노선을 확보하여 전문적 교육을 받을 수 있도록 교육기관을 단선화함. 단설유치원에 대해서는 농어촌 장애아 교육을 위한 주요 역할이 부여되어야 할 것이므로 전문 교사나 교육 교구, 장비 등이 구비된 특수교실이 마련되어야 함.

□ 조손 가정 영유아 등록 및 개별 지원

- 조부모 양육가정이 많으므로 이들에 대한 섬세한 지원이 필요함. 즉 유치원과 어린이 집에서 특히 조손가정 영유아에게 관심을 기울이고 이들의 조부모와 의사소통이 잘 이루어질 수 있도록 신경을 쓰는 일이 필요함. 또한 혼자 두는 경우 아이돌보미를 활용할 수 있도록 정보를 제공하고 활용을 유도하며 육아정보에 대한 접근성을 강화할 수 있게 전화를 통한 안내를 하는 것이 요구됨. 건강가정지원센터 등을 이용하여 문화적 실조에 빠지지 않도록 조손가정 영유아를 등록하여 관리하는 것도 필요함.

□ 특별활동 지도 강사 공동 활용

- 농어촌 유치원, 어린이집은 특성화활동, 특별활동 등을 진행하는 과정에서 강사섭외 등이 쉽지 않는 것으로 나타나므로, 해당 지역 내 초등학교, 유치원, 어린이집이 공통으로 강사를 채용하고 활용할 수 있는 방안을 협의하며 이를 위해 교육청과 지자체가 강사풀 구성에 대한 지원을 해야 함.

□ 농어촌 유형에 따른 차등 지원

- 현재 시행되고 있는 농어촌 차량유류대 지원 등을 농어촌 유형별로 차등 지원하는 것에 대한 검토가 필요함. 차량의 운행 거리나 범위가 다른 유형에 비해 A형 농어촌이 훨씬 길고 크므로 이를 고려하여 지원 금액에 차등을 둘 수 있는 것이다. 영유아들의 현장학습 등에 활용하는 기관 또한 거리가 멀리 위치하게 되므로 이를 고려하는 것도 필요함.

- 교사 보수교육 등에서 대체교사 활용이 어렵고 교육장까지의 거리가 멀어 접근성이 낮다는 측면에서 A형 농어촌에 대한 대체교사 우선 활용을 관할 교육청이나 육아종합지원센터 등에서 채택하여 교사교육에 허점이 없고 영유아 교육·보육이 원활히 이루어질 수 있도록 제도화하는 것이 필요함.

2) B형 농어촌: 농업중심 농촌 지역

□ 야간돌봄 및 휴일보육 확충

- 취업모의 비율이 높아 야간돌봄이나 휴일보육 운영률이 높고 이용영유아 수가 많은 것으로 나타나므로, 농어촌 취업모를 위한 보육 운영을 어려움 없이 할 수 있도록 연장보육, 야간돌봄을 위한 운영 지원이 현실에 적절하도록 검토할 만함.

□ 지역 내 인력을 활용한 교사 지원 인력 양성

- 특히 교사 근무 시간이 길고 업무가 과다한 점이 있는 것으로 조사에 나타나므로, 교사 지원 인력이 될 수 있도록 자격이나 학력 등을 완화한 지역 내 인력을 활용한 보조 인력 채용이 가능할 수 있도록 할 수 있음.

□ 교사 교통비 및 체류비 지원

- 교사채용에 어려움을 겪는 이 지역 어린이집과 유치원이 많으므로 이 유형 농어촌에 근무하는 보육교사, 유치원방과후 전담교사, 사립유치원 교사들에 대해 교통비, 체류비 등에 대한 지원이 필요함.

3) C형 농어촌: 도시농촌혼합·인구 유입 지역

□ 국공립어린이집 확충 우선 지역

- 공립유치원의 비율은 높은 편이고 유치원과 어린이집의 정원 충족률이 농어촌 중 가장 높지만 입소대기가 있는 경우가 많은 것으로 나타나므로 여전히 국공립어린이집에 대한 요구는 있는 곳임. 각 군·읍·면별로 수요에 대한 정확한 파악이 필요하며 국공립 어린이집 설치 필요성에 대한 면밀한 검토를 거쳐 이 지역부터 어린이집 확충이 이루어질 필요가 있음.

● ● ● 참고문헌

- 김은설·윤재석·윤지연(2015). 농어촌 지역 영유아 교육·보육 실태 및 개선 방안. 육아정책연구소.
- 김은설·이정원·지성애·이세원(2007). 농어촌 지역 육아지원 방안 연구. 육아정책개발센터.
- 김창현·이순자·이성수(2006). 지역특성을 고려한 농촌활성화 방안 연구. 국토연구원.
- 김창현·변필성·구형수(2013). 도농교류시대의 농촌지역 특성과 정책 방안. 국토연구원.
- 박대식·최경환(2006). 농촌노인의 사회안전망 실태와 개선대책. 한국농촌경제연구원.
- 보건복지부(2014). 보육통계(2014. 12. 31. 기준)
- 서문희·도남희·송신영(2011). 농어촌 보육여건 개선방안. 농림수산물부·육아정책연구소.
- 송미령·이동필·성주인·김정섭·박주영·윤병석(2008). '창조적 광역발전' 시대의 농식품부사업의 광역화 및 체계화 방안. 한국농촌경제연구원.
- 이동필·이상문(1996). 농어촌지역의 유형구분과 농공단지개발사업의 활성화 방안. 한국농촌경제연구원.
- 한국교육개발원(2014). 교육통계(2014. 4. 1. 기준)
- 행정자치부(2015). 주민등록인구통계(2015. 2월 말 기준)
- OECD(1993). What Future for Our countryside?: A Rural Development Policy.