

| 이슈페이퍼 2019-09 |

영유아 인구 변화에 따른 어린이집 수요와 공급 분석

양미선

1. 서론
 2. 어린이집 수요와 공급
 3. 어린이집 수급 관련 애로 및 요구
 4. 어린이집 적정 공급 규모 추정
 5. 정책 제언
- 참고문헌

영유아 인구 변화에 따른 어린이집 수요와 공급 분석*

양미선 연구위원

◆◆ 요약 ◆◆

- 최근 출생아 수 감소로 생계형으로 운영되는 소규모 민간·가정 어린이집 중심으로 문을 닫고 있어 저출산이 지속될 경우 보육현장의 혼란이 우려됨.
- 영유아 인구 변화에 따른 어린이집 수요와 공급을 분석하여 적정 규모의 어린이집을 공급할 필요가 있음.
- 이를 위해서는 어린이집 진입 장벽 강화하고, 민간·가정 어린이집의 퇴출 구조 마련하며, 민간과의 협력을 통한 국공립어린이집 확충 정책을 추진하여야 함.
- 민간이 80% 이상을 차지하는 현 상황을 고려할 때 민간 부문의 보육서비스의 질 개선 정책과 함께 공급 정책을 추진해 나갈 필요가 있음.

1 서론

가. 연구의 필요성 및 목적

- 우리나라 합계출산율은 2017년 1.05명으로 역대 최저 수준임.
 - ◆ 출생아 수는 2017년 기준 약 36만 여명으로 베이비붐 세대로 대표되는 1970년 100만 명의 절반에도 미치지 못하여 현재 국가 존폐의 위기 상황에 직면해 있음(국가통계포털, 2018. 10. 17 인출).
- 보육서비스는 인프라 공급보다는 보육료 지원을 통해 영유아 가구의 경제적 부담을

* 본 원고는 양미선·김동훈·최윤경(2018). 어린이집유치원 공급체계 전환과 적정 공급 수준 연구. 육아정책연구소. 연구의 결과 일부를 발췌하여 작성함.

경감해 주는 방식으로 추진되었음.

- ◆ 그 결과로 어린이집 이용 아동 수가 폭발적으로 늘어났고, 급격한 수요는 공급 확대를 이끌었음.
- ◆ 한편, 2013년 양육수당이 전 계층, 전 연령으로 확대되고 이와 맞물려 출생아 수가 감소하면서 어린이집 이용 아동 수가 급격히 감소하였고, 이로 인하여 어린이집 수가 급격히 감소하기 시작함.
- ◆ 특히 생계형으로 운영되는 소규모 민간·가정 어린이집 중심으로 문을 닫고 있어 저출산 현상이 현재보다 더 악화될 경우 보육 현장의 혼란 발생이 우려됨.
- 이에 본 연구는 영유아 인구 변화에 따른 어린이집 수요와 공급을 분석하고, 적정 공급 규모를 추정하고자 함.

나. 연구내용

- 연구내용은 다음과 같음.
 - ◆ 출산율, 어린이집 수요와 공급 등에 대해 살펴봄.
 - ◆ 출생아 수 감소에 따른 어린이집 운영 애로 및 요구를 파악함.
 - ◆ 장래 출산율, 영유아 인구수 등의 통계자료를 활용하여 어린이집 적정 규모를 추정함.

다. 연구방법

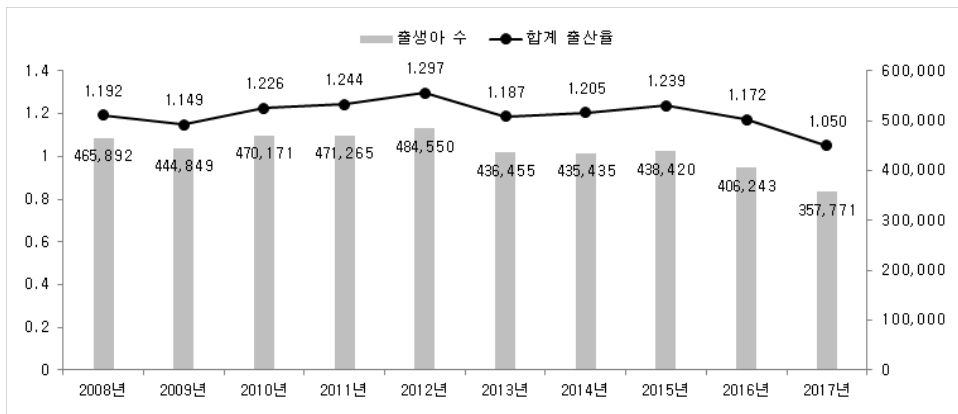
- 본 연구 수행을 위하여 다음의 연구방법을 활용함.
 - ◆ 보육·교육통계, 인구 통계 등의 자료를 수집하여 분석함.
 - ◆ 행정안전부 주민등록인구통계, 통계청 장래인구통계, 어린이집·유치원 정원과 현원, 이용률 등의 자료를 활용하여 향후 5년간의 어린이집·유치원 수요와 적정 공급 규모를 추정함.
 - ◆ 국공립과 민간·가정어린이집 500여 개소를 대상으로 어린이집 수급에 관해 온라인 조사를 실시함.

2

어린이집 수요와 공급

가. 영유아 인구 변화

- 합계출산율(Total Fertility Rate: TFR)은 2017년 기준 1.05명임.
- ◆ 1983년 인구대체수준(Population Replacement Level: 2.1명) 이하로 떨어진 이후 1.2명 선을 유지하여 왔으나 2016년 1.1명 이하로 떨어졌고, 2017년에는 역대 최저 수준을 기록함(국가통계포털, 2018. 6.20. 인출).



자료: KOSIS 국가통계포털(<http://kosis.kr>). 연도별 합계출산율, 출생아 수(2018. 6.20. 인출).

[그림 1] 합계출산율 및 출생아 수: 2008~2017년

- 지난 10년간 지역 간 출산율 변화를 알아보기 위하여 2008년과 2017년 시군구 단위 합계출산율을 산출하여 비교함.
- ◆ 2008년에는 전남 강진군이 2.207로 전국에서 합계출산율이 가장 높지만, 2017년에는 전남 해남군의 합계출산율이 2.099명으로 전국에서 가장 높은 수치를 나타냄.

〈표 1〉 시군구별 합계출산율 상하위 10개 지역: 2008년과 2017년 비교

단위 : 명

2008년				2017년			
상위 10개 지역		하위 10개 지역		상위 10개 지역		하위 10개 지역	
구분	합계 출산율	구분	합계 출산율	구분	합계 출산율	구분	합계 출산율
전남 강진군	2.207	대구 남구	0.876	전남 해남군	2.099	부산 동구	0.791
전북 진안군	1.904	부산 동구	0.866	강원 인제군	1.833	부산 서구	0.758
전남 영암군	1.898	서울 종로구	0.857	부산 강서구	1.829	대구 남구	0.753
전북 임실군	1.876	부산 금정구	0.856	전북 순창군	1.795	부산 영도구	0.750
강원 인제군	1.836	부산 중구	0.843	전남 영암군	1.777	서울 광진구	0.749
강원 화천군	1.823	부산 영도구	0.839	충북 증평군	1.669	경북 울릉군	0.745
경기 화성시	1.792	대구 서구	0.827	세종시	1.668	서울 강남구	0.706
경남 거제시	1.777	서울 강남구	0.823	충남 당진시	1.654	부산 중구	0.687
울산 북구	1.763	광주 동구	0.804	전남 장성군	1.641	서울 관악구	0.662
전남 광양시	1.697	부산 서구	0.790	대구 달성군	1.634	서울 종로구	0.646

자료: KOSIS 국가통계포털(<http://kosis.kr>). 합계출산율(2018. 6.20. 인출).

- 출생아 수는 2017년 기준 35만 7,700명으로 역대 가장 낮은 수치임(국가통계포털, 2018.6.20. 인출).
 - ◆ 2008년 465,892명에서 2013년 436,455명까지 줄어든 이후 43만 명 선을 유지하여 오다가 2016년 40만명 선까지 줄었음.
 - ◆ 2017년에는 출생아 수가 357,771명까지 하락하여 심리적 마지노선이 무너졌다고 평가되고 있음.
- 전국 3,494개 읍면동 중 2017년에 신생아가 1명도 태어나지 않은 지역은 강원 가곡면, 근북면, 김삿갓면, 북산면, 경북 녹전면, 우곡면, 증산면, 평은면, 경남 개천면, 사랑면, 전북 용동면, 전남 한천면, 충남 마산면, 충북 한수면, 경기 장단면, 진동면, 인천 서도면 등 17개 곳임.

〈표 2〉 읍면동 출생아 수

단위 : 명

구분	읍면동
출생아 수 0명	강원 가곡면, 근북면, 김삿갓면, 북산면 경북 녹전면, 우곡면, 증산면, 평은면, 경남 개천면, 사랑면 전북 용동면, 전남 한천면, 충남 마산면, 충북 한수면 경기 장단면, 진동면, 인천 서도면 등 (17개 지역)
50명 이하	경북 가음면, 고로면 등 (1,605개 지역)
51~100명 이하	전북 남중동, 대구 두류3동 등 (551개 지역)
101~150명 이하	광주 봉선1동, 서울 삼성동 등 (447개 지역)
151~200명 이하	강원 교1동, 경기 대월면 등 (319개 지역)

자료: KOSIS 국가통계포털(<http://kosis.kr>). 출생아 수(2018. 7.16 인출).

- 65세 이상 고령 인구 수 대비 20~39세 여성 인구 수 비율로 지방소멸위험지수를 산출한 이상호(2018)의 연구¹⁾를 참고하여 소멸위험지수를 산출함.
 - ◆ 2018년 9월 기준으로 보면, 전남, 전북, 충남, 강원, 경북 5개 시도가 소멸위험 보통, 나머지 지역은 소멸 위험이 매우 낮은 지역들로 나타남.

〈표 3〉 인구소멸 위험지수

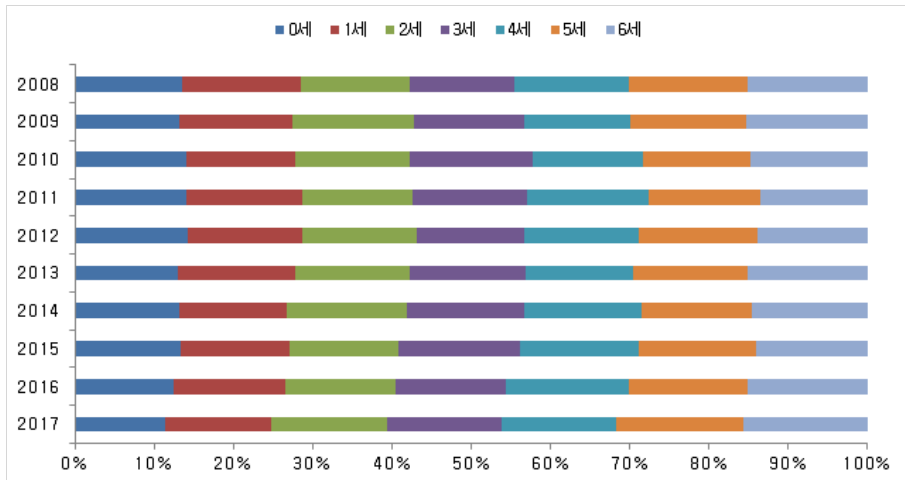
구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	
소멸위험지수	2.15	1.55	1.81	2.36	2.20	2.28	2.64	3.16	
구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
소멸위험지수	2.41	1.25	1.57	1.45	1.20	1.00	1.18	1.62	1.77

자료: 행정안전부(2018). 주민등록인구통계(2018년 9월 말 기준) (<http://27.101.213.4/>) (2018 7.16 인출).

- 2017년 말 기준 0~6세 영유아는 총 3,044,577명으로 2014년까지 320만명 선을 유지해 오다가 2015년 310만 명 선으로 감소하였고, 2017년에는 300만명 선까지 감소함(행정안전부 홈페이지, 2018.6.20. 인출)
 - ◆ 아동연령별로 보면, 2017년 기준 5세가 총 489,401명으로 0~6세 영유아 중 16.1%

1) 이상호(2018)는 젊은 여성 인구의 수도권 유출이 지방소멸을 가져올 수 있다는 마스다 히로야(2014)의 저서 지방소멸의 핵심내용에 착안하여 이상호(2015)에서 처음으로 지방소멸위험지수 산출기준을 개발하였고, 소멸위험지수 = 20~39세 여성 인구 수 / 65세 이상 고령인구 수 로 산출함. 소멸위험 매우 낮음(1.5 이상), 소멸위험 보통(1.0~1.5 미만), 주의단계(0.5~1.0 미만), 소멸위험지역-소멸위험 진입단계(0.2~0.5 미만), 소멸위험지역-소멸고위험 지역(0.2 미만)으로 구분됨.

를 차지하고, 다음으로 6세가 476,061명으로 15.6%, 2세와 3세, 4세가 각각 44만 명 내외로 14%대이며, 0세가 345,786명 11.4%로 가장 적음.



자료: 행정안전부(2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017). 주민등록인구통계. (<http://27.101.213.4/#> 2018.6.20 인출).

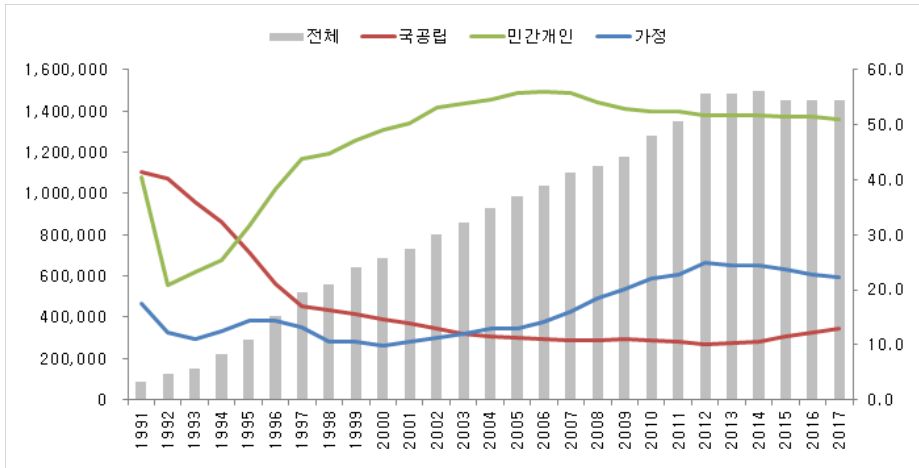
[그림 2] 연도별 0~6세 영유아 비중

나. 어린이집 수요와 공급

1) 이용 아동 수

■ 어린이집 이용 아동 수는 2017년 말 기준 1,450,243명임.

- ◆ 국공립어린이집 이용 아동 수는 2017년 186,916명으로 국공립 확충과 함께 매년 증가하여 2008년보다 6만 명 이상 증가함.
- ◆ 민간은 2013년 77만 명까지 늘어났으나 2015년 747,598명까지 감소, 이후 감소세가 둔화되었으나 그 추이는 유지되고 있음.
- ◆ 가정은 2012년 0~2세 무상보육으로 37만 명까지 증가, 전계층 양육수당 지원과 출생아 수 감소 등으로 2015년 36만명, 2015년에는 34만명, 2016년에는 32만명 선 까지 감소함.

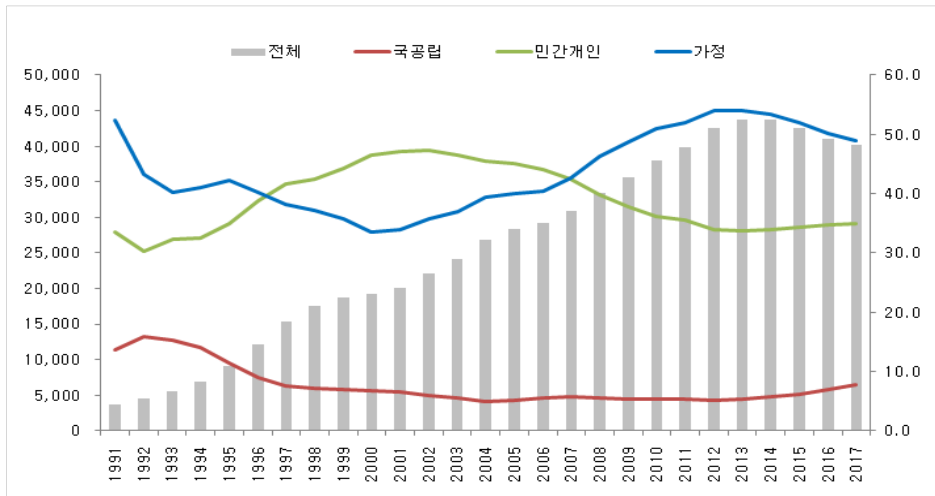


주: 법인단체, 민간개인 어린이집 미분류
 자료: 보건복지부(2011). 2010년 보육통계. p.3.
 보건복지부(2018). 2017년 보육통계. p.3.

[그림 3] 어린이집 이용 아동 수 및 유형별 비율: 1991~2017년

2) 어린이집 수

■ 어린이집 수는 2017년 말 기준 40,238개소임.



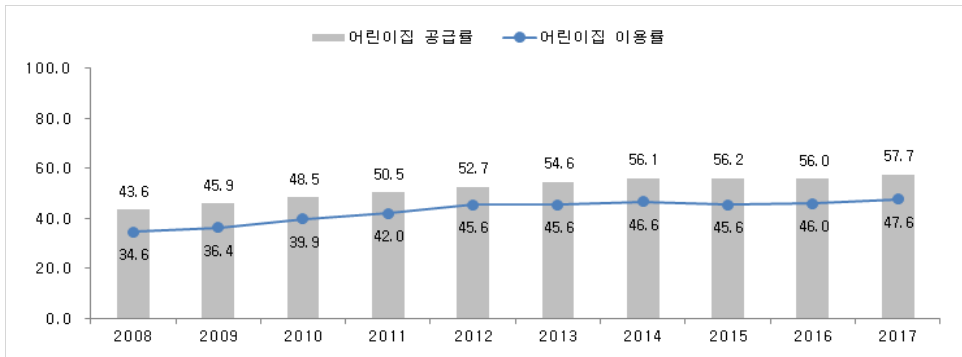
주: 법인단체, 민간개인 어린이집 미분류
 자료: 보건복지부(2011, 2018). 보육통계.

[그림 4] 어린이집 수 및 유형별 비율: 1991~2017년

- ◆ 2012년 0~2세 무상보육과 5세 누리과정 도입, 2013년 누리과정의 3~4세 확대 등으로 어린이집 수는 2013년 역대 최고 기록인 43,770개소까지 증가함.
- ◆ 양육수당이 0~5세 전계층으로 확대되면서 0~2세 영아의 어린이집 이용이 크게 줄고, 이로 인해 가정 어린이집 중심으로 어린이집 폐쇄가 확산되기 시작함.
- ◆ 최근에는 출생아 수 감소, 국공립어린이집 확충 등으로 가정, 민간 어린이집 중심으로 어린이집이 크게 줄고 있음.

3) 공급과 이용

- 어린이집 공급률²⁾은 2008년 43.6%에서 2015년 56.2%, 2017년 57.7%까지 증가함.
 - ◆ 출생아 수 감소로 어린이집 폐쇄가 크게 증가하였으나, 규모가 작은 가정어린이집이 문닫는 비율이 높기 때문임.
- 어린이집 이용률³⁾은 2012년부터 2015년까지 45% 선을 유지하였고, 2016년에는 46.0%, 2017년에는 47.6%까지 상승함.
 - ◆ 출생아 수가 급격하게 줄고 있지만, 어린이집 이용 시기가 빨라지면서 이용 아동 수 감소가 크게 줄지 않기 때문임.



자료: 행정안전부(2008, 2009, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017). 주민등록인구통계. (<http://27.101.213.4/> 2018.7.18 인출).

자료: 보건복지가족부(2009), 보건복지부(2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017). 보육통계.

[그림 5] 연도별 어린이집 공급률과 이용률 : 2008~2017년

2) 어린이집 공급률=어린이집 정원/0~6세 영유아 수*100

3) 어린이집 이용률=어린이집 현원/0~6세 영유아 수*100

- 시도 및 시군구별 어린이집 공급률과 이용률, 국공립어린이집 공급률과 이용률을 산출함.
 - ◆ 어린이집 공급률은 제주가 2017년 기준 평균 70.0%로 가장 높고, 부산이 평균 49.4%로 가장 낮음.
 - ◆ 농어촌 지역이 많은 시도 단위는 영유아 수 감소, 서울을 비롯한 특광역시와 경기 등은 영유아 밀집 거주지역으로 공급률이 낮게 나타남.
 - ◆ 시군구별로는 충북 단양군으로 103.1%로 어린이집 공급률이 가장 높고, 부산 강서구가 37.5%로 가장 낮음.

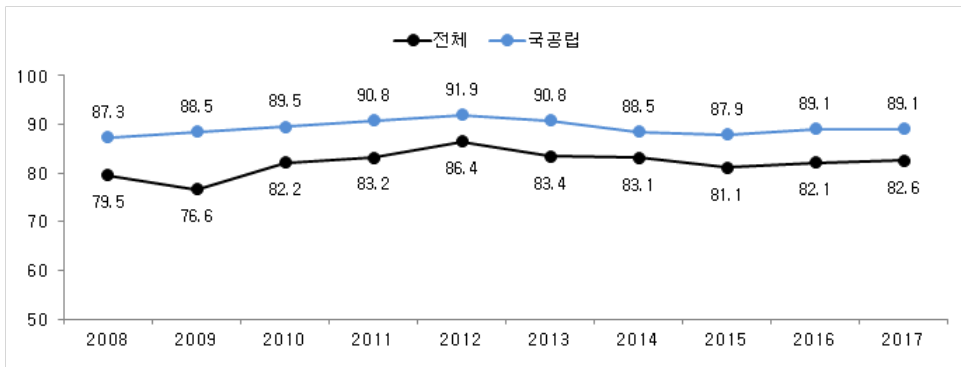
〈표 4〉 시도 및 시군구별 어린이집 및 국공립어린이집 공급률과 이용률 : 2017년 기준

단위: %

구분	어린이집						국공립어린이집					
	공급률			이용률			공급률			이용률		
	평균	최소	최대	평균	최소	최대	평균	최소	최대	평균	최소	최대
전체	57.7	37.5	103.1	47.6	22.7	78.5	11.9	0.0	72.0	12.9	0.0	97.3
서울	53.1	39.6	77.5	46.5	34.4	64.1	30.4	15.6	50.6	31.5	16.8	51.8
부산	49.4	37.5	74.0	41.6	31.8	66.0	13.9	5.4	36.2	14.7	6.3	37.5
대구	54.2	41.5	88.2	42.5	36.2	66.6	5.3	3.1	9.6	6.0	3.4	9.7
인천	52.6	42.4	68.5	45.3	39.3	54.0	10.6	6.8	54.9	11.2	8.1	56.9
광주	69.1	60.5	76.7	51.0	47.3	54.5	4.4	2.5	8.1	4.9	2.5	9.4
대전	57.9	52.2	70.0	47.2	44.3	53.6	4.0	2.8	8.8	4.4	3.0	9.9
울산	51.5	48.4	57.2	44.3	41.6	48.0	6.3	3.7	8.5	6.9	4.3	8.5
세종	52.7	52.7	52.7	45.3	45.3	45.3	9.2	9.2	9.2	10.1	10.1	10.1
경기	55.6	43.1	93.7	47.1	38.7	78.5	10.2	2.1	26.6	10.8	2.6	27.7
강원	68.1	57.0	83.6	52.3	43.8	63.3	12.6	3.6	57.8	13.6	3.9	60.8
충북	66.6	46.9	103.1	53.1	41.5	64.2	7.2	3.7	27.8	7.7	4.1	38.5
충남	65.7	54.1	90.3	52.4	45.3	66.6	5.6	1.3	18.5	5.9	1.6	20.6
전북	68.7	45.2	87.9	51.4	27.1	64.5	5.4	0.0	35.2	6.0	0.0	37.8
전남	67.9	42.9	97.6	52.0	32.3	64.6	8.6	0.0	36.2	9.5	0.0	41.4
경북	61.9	37.8	74.7	47.3	22.7	59.3	8.0	3.5	72.0	8.2	3.6	97.3
경남	60.0	48.5	85.9	49.2	40.9	65.9	8.2	3.2	62.9	8.9	3.5	70.1
제주	70.0	69.5	71.5	62.3	61.2	62.7	6.5	4.7	11.9	7.1	5.1	13.4

자료: 행정안전부(2017). 주민등록인구통계
보건복지부(2017). 보육통계.

- ◆ 지역 간에 어린이집 공급률이 65%p 정도 차이가 남. 충북과 전남은 동일 시도 내에서는 최대 50%p 까지 차이가 나지만, 세종과 제주는 어린이집이 지역 간에 균등하게 공급되고 있음.
- 어린이집 정원 대비 현원 비율을 나타내는 정원충족률은 어린이집 재정 운영에 영향을 미치는 중요한 변수임.
 - ◆ 어린이집 정원충족률도 2008년 79.5%로 80% 미만이었으나 매년 상승 추세를 보여서 0~2세 무상보육으로 영아의 어린이집이 크게 증가한 2012년 86.4%까지 상승함.
 - ◆ 2013년 0~5세 전 계층 양육수당 지원으로 영아의 어린이집 이용이 크게 줄면서 2015년 81.1%까지 하락하였고, 이후 소폭 상승하여 2017년 82.6%에 이름.



자료: 보건복지가족부(2009). 보건복지부(2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017). 보육통계.

[그림 6] 어린이집 및 국공립어린이집 정원충족률

- 2017년 시도 및 시군구별 정원충족률을 살펴보면, 제주가 89.1%로 가장 높고 광주가 73.9%로 가장 낮음.
 - ◆ 특히, 광주, 전북, 전남, 경북, 강원, 대구, 충북, 충남, 대전 등 9개 시도는 전국 평균 보다 낮아 어린이집이 과잉 공급되고 있음을 알 수 있음.

〈표 5〉 시·도 및 시군구 어린이집과 국공립어린이집 정원충족률 : 2017년 기준

단위: 명, %

구분	어린이집 정원충족률					국공립어린이집 정원충족률				
	정원	현원	평균	최소	최대	정원	현원	평균	최소	최대
전체	1,756,603	1,450,243	82.6	54.4	92.8	209,727	186,916	89.1	42.6	100.0
서울	268,100	234,867	87.6	80.5	91.8	81,612	74,098	90.8	84.2	95.3
부산	89,040	74,971	84.2	75.5	89.2	12,405	10,986	88.6	82.5	94.4
대구	74,696	58,591	78.4	73.8	87.1	3,984	3,498	87.8	80.7	99.4
인천	93,938	80,895	86.1	68.9	92.8	9,991	9,037	90.5	71.3	94.7
광주	63,161	46,650	73.9	71.0	78.3	2,792	2,305	82.6	71.5	86.0
대전	53,688	43,761	81.5	76.1	84.8	2,148	1,911	89.0	85.6	93.8
울산	40,305	34,657	86.0	77.9	92.2	2,538	2,376	93.6	90.6	98.7
세종	14,658	12,580	85.8	85.8	85.8	1,344	1,272	94.6	94.6	94.6
경기	466,020	394,882	84.7	71.5	92.2	47,383	42,710	90.1	79.7	89.3
강원	53,468	41,020	76.7	61.2	89.4	6,720	5,599	83.3	78.4	86.4
충북	62,582	49,896	79.7	62.3	88.8	4,479	3,855	86.1	86.1	97.1
충남	87,488	69,787	79.8	65.6	83.8	4,868	4,109	84.4	51.3	100.0
전북	69,650	52,105	74.8	59.9	79.6	3,728	3,118	83.6	42.6	96.4
전남	70,248	53,772	76.5	54.4	84.1	6,051	5,113	84.5	49.0	100.0
경북	92,669	70,901	76.5	60.0	85.2	7,403	5,803	78.4	64.6	92.9
경남	126,361	103,717	82.1	72.7	90.5	10,303	9,204	89.3	69.1	99.2
제주	30,531	27,191	89.1	85.6	90.2	1,978	1,922	97.2	96.0	98.2

자료: 보건복지부(2017). 보육통계.

- ◆ 동일 시도 내에서도 지역에 따라 차이가 커서 전남 29.7%p, 강원 29.7%p 차이가 나지만 광주, 대전, 제주 등은 10%p 미만으로 차이가 남.
- 국공립어린이집의 정원충족률은 17개 시도 중 제주가 97.2%로 가장 높고, 경북이 78.4%로 가장 낮음.
- ◆ 경기, 인천, 서울, 울산, 세종, 제주 등은 국공립어린이집 정원충족률이 90%를 상회하여 국공립어린이집 추가 확충이 필요함.
- ◆ 동일 시도 내에서는 전북과 전남이 각각 50%p 넘게 지역 간에 차이가 남. 반면에 대전, 울산, 경기, 강원, 제주 등은 10%p 미만임.

3 어린이집 수급 관련 애로 및 요구

가. 조사 개요

- 어린이집 원장 491명 대상으로 어린이집 수급 및 국공립어린이집 확충 관련 의견을 조사함.
 - ◆ 국공립어린이집 39.6%(192명), 민간 18.8%(91명), 가정 41.6%(202명)이 조사에 응답함.

나. 영유아 모집의 어려움

- 최근 출생아 수 감소와 국공립 어린이집 및 유치원 확충 등으로 영유아 모집에 어려움을 겪은 적이 있는지를 조사한 결과,
 - ◆ 조사에 참여한 어린이집 중 45.8%는 어느 정도 있다, 28.2%는 매우 많다고 답하여 70% 이상이 영유아 모집에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타남.

〈표 6〉 최근 원아모집 어려움 경험 여부

구분					계(수)	4점 평균
	전혀 없음	거의 없음	어느 정도 있음	매우 많음		
전체	8.7	17.3	45.8	28.2	100.0(485)	2.9
국공립	14.6	26.6	41.7	17.2	100.0(192)	2.6
민간	2.2	14.3	49.5	34.1	100.0(91)	3.2
가정	5.9	9.9	48.0	36.1	100.0(202)	3.1
X ² (df)/F						22.4***
					45.3(6)***	

단위: %(명), 점

*** $p < .001$

- 최근 영유아 모집에 어려움을 겪는 경우, 그 이유를 1,2순위로 조사함.
 - ◆ 1,2순위를 합산하면, 출생아 수 감소 85.2%, 국공립어린이집 신규 설치 51.3%, 인근 지역 공동주택단지 조성으로 인한 이주 23.6%, 병설공립유치원 9.2%, 민간어린이집 신설 6.4%, 단설 공립유치원 증설 9.2% 순임.

〈표 7〉 원아모집 어려운 이유: 1+2순위

단위: %(명)

구분	출생아 수 감소	국공립어린이집 신규 설치	민간 어린이집 신설	단설 공립 유치원 증설	병설 공립 유치원 증설	사립 유치원 신규 설립	인근지역 공동주택단지 조성으로 인한 이주	기타	계(수)
1순위	60.4	19.5	2.5	1.9	3.6	1.4	6.1	4.5	100.0(359)
2순위	24.8	31.8	3.9	3.6	5.6	1.4	17.5	11.4	100.0(359)
1+2순위	85.2	51.3	6.4	5.5	9.2	2.8	23.6	15.9	(359)

- 정원충족률 하락 시 원아 모집이 어려운 연령반을 영아반과 유아반 각각 알아본 결과
 - ◆ 영아반 정원충족률 감소 시 모집이 어려운 연령반은 0세반으로 응답자 중 47.3%가 선택하였고, 그 다음은 2세반 29.4%, 1세반 18.7% 순임.
 - ◆ 국공립과 민간 어린이집은 2세반을 꼽은 비율이 각각 48.2%, 44.4%로 높고, 가정은 0세반이 68.5%로 높음.
- 유아반은 5세반과 3세반이 각각 39.0%, 37.2%로 높고, 4세반은 15.9%로 상대적으로 낮음. 3세반은 연령 진급시 유치원이나 규모가 큰 어린이집, 5세반도 유치원이나 영어 학원 등의 학습 중심의 교육기관으로 이동하면서 원아 모집이 어려운 것으로 이해됨.
 - ◆ 국공립은 5세반이 57.6%로 민간보다 상대적으로 높고, 가정과 민간은 3세반이 각각 50~55% 사이로 높음.

〈표 8〉 정원충족률 하락 시 원아 모집 어려운 연령

단위: %(명)

구분	영아반					유아반				
	0세반	1세반	2세반	기타	계(수)	3세반	4세반	5세반	기타	계(수)
전체	47.3	18.7	29.4	4.6	100.0(262)	37.2	15.9	39.0	7.9	100.0(164)
국공립	19.6	23.2	48.2	8.9	100.0(56)	22.4	17.6	57.6	2.4	100.0(85)
민간	23.8	20.6	44.4	11.1	100.0(63)	51.9	17.3	28.8	1.9	100.0(52)
가정	68.5	16.1	15.4	-	100.0(143)	55.6	7.4	-	37.0	100.0(27)

- 어린이집 이용 아동 수 감소로 어린이집 재정 운영 상에 어려움을 경험한 적이 있는지를 알아본 결과, 조사 참여 어린이집 중 87.2%가 재정 운영의 어려움을 경험한 적이

있다고 답하였음.

- ◆ 민간과 가정 어린이집은 각각 95% 정도가 어려움을 경험한 적이 있음.
- 원아 수 감소로 재정난을 경험한 경우, 어린이집에서 어떠한 노력을 하고 있는지를 추가 질문함.
 - ◆ 어린이집 운영비 절약이 61.4%로 높고, 그 다음으로 업무추진비, 각종 수당 등 축소가 54.5%, 혼합반 편성 49.1%, 차입금 활용 36.8%, 운영반 수 줄임 29.3%, 경력 낮은 인력 채용 23.7%, 보조인력 규모 축소 21.0% 순임.
 - ◆ 어린이집 운영비 절약이나 인가 정원 하향 조정, 경력 낮은 인력 채용 등은 국공립이 민간, 가정보다 높지만, 운영반 수를 줄이거나 혼합반 편성, 차입금 활용 등은 가정, 민간, 국공립 순으로 높음.

〈표 9〉 어린이집 이용 아동 수 감소로 인한 재정 운영의 어려움에 대한 대처

단위: %(명)

구분	운영 반 수 줄임	혼합반 편성	인가 정원 하향 조정	보조인력 규모 축소	경력 낮은 인력 채용	어린이집 운영비 절약	차입금 활용	업무추진비, 각종 수당 등 축소	기타	(수)
전체	29.3	49.1	6.0	21.0	23.7	61.4	36.8	54.5	12.3	(334)
국공립	14.3	40.7	11.0	16.5	39.6	78.0	1.1	56.0	8.8	(91)
민간	33.8	49.4	6.5	33.8	37.7	64.9	51.9	58.4	7.8	(77)
가정	35.5	53.6	3.0	17.5	8.4	50.6	49.4	51.8	16.3	(166)

다. 국공립어린이집 전환 의향 및 이유

- 민간·가정 어린이집 대상으로 향후 5년 이내에 매입, 장기임차, 무상임대 등의 방법으로 국공립어린이집으로 전환할 의향이 있는지를 질문함.
 - ◆ 조사에 참여한 어린이집 중 38.9%는 전환 의향이 있었고, 22.9%는 고민 중이며, 10.9%는 잘 모르겠다고 답함.

〈표 10〉 향후 5년 이내 국공립어린이집 전환 의향

단위:

구분	있음	없음	고민 중	잘 모르겠음	계(수)	X ² (df)
전체	38.9	27.3	22.9	10.9	100.0(293)	
민간	31.9	38.5	22.0	7.7	100.0(91)	9.0(3)*
가정	42.1	22.3	23.3	12.4	100.0(202)	

* $p < .05$

- 국공립어린이집으로 전환 계획이 있는 경우 그 이유는, 인건비 등 재정지원이 69.3%로 다수를 차지하고, 영유아 모집에 유리가 22.8%, 보육교직원 근무환경 개선, 환경개선비 지원, 우수한 보육교사 채용 등은 3% 내외로 적음.
- ◆ 가정은 민간보다 영유아 모집에 유리, 민간은 인건비 등 재정 지원을 꼽은 비율이 상대적으로 높음.

〈표 11〉 국공립어린이집 전환 이유

단위: %(명)

구분	영유아 모집 유리	인건비 등 재정 지원	환경 개선비 지원	보육서비스 질 개선	우수한 보육교사 채용	보육교직원 근무환경 개선	어린이집 이미지 개선	계(수)
전체	22.8	69.3	1.8	0.9	0.9	3.5	0.9	100.0(114)
민간	20.7	72.4	6.9	-	-	-	-	100.0(29)
가정	23.5	68.2	-	1.2	1.2	4.7	1.2	100.0(85)

- 국공립어린이집 전환 의사가 있다고 답한 어린이집을 대상으로 선호하는 전환 방법을 알아봄.
- ◆ 전환 방법 중 장기임차와 무상임대를 선택한 비율이 각각 38.6%, 35.1%로 높고, 매입이 24.6% 정도임.
- ◆ 민간, 가정은 소유권은 유지하면서 국공립으로 전환하여 인건비 등을 지원받는 방법을 선호함. 민간은 장기임차, 가정은 무상임대를 꼽은 비율이 높아 어린이집 유형에 따라 다소 차이를 보임.

〈표 12〉 선호하는 국공립어린이집 전환 방법

구분	단위: %(명)				
	매입	장기 임차	무상 임대	기타	계(수)
전체	24.6	38.6	35.1	1.8	100.0(114)
민간	24.1	48.3	27.6	-	100.0(29)
가정	24.7	35.3	37.6	2.4	100.0(85)

- 국공립어린이집으로의 전환 의향이 없거나 고민 중 또는 잘 모르겠다고 응답한 어린이집을 대상으로 그 이유를 알아봄.
- ◆ 어린이집 중 20.7%는 계약기간 종료 후 민간어린이집으로 운영해야 하는 부담감을 꼽았고, 다음으로 어린이집 운영 상태가 심사기준 미달이 17.9%, 계약기간 10년 불만족 15.6%, 지원단가 불만족과 국공립어린이집으로 전환한 어린이집의 만족도가 낮다는 이유도 각각 10.6%, 10.1%를 차지함.

〈표 13〉 국공립 전환 의향이 없거나 고민 중인 이유

구분	단위: %(명)							
	계약기간 (10년) 불만족	계약기간 종료 후 민간어린이집 운영 부담감	지원 단가 불만족	어린이집 운영 상태가 심사기준 미달	국공립 어린이집 기준 맞춰 운영부담감	국공립 어린이집으로 전환한 어린이집 만족도 낮음	기타	계(수)
전체	15.6	20.7	10.6	17.9	8.9	10.1	16.2	100.0(179)
민간	9.7	22.6	14.5	16.1	6.5	9.7	21.0	100.0(62)
가정	18.8	19.7	8.5	18.8	10.3	10.3	13.7	100.0(117)

라. 민간, 가정 어린이집 퇴출구조 마련

- 영유아보육법 시행규칙 제38조 2항 관련 ‘어린이집에 대한 행정처분의 세부기준’에서 규정하는 시설폐쇄 조건 외에 어린이집 폐쇄는 어린이집 신청에 의해서만 가능함.
- ◆ 모든 영유아가 일정 수준 이상의 보육서비스를 제공받을 수 있도록 어린이집이 일정 규모의 영유아 또는 반 수 등의 기준을 충족하지 못하는 경우 자동 폐쇄하는 기준을 마련하는 방안에 대해 민간, 가정, 국공립어린이집 원장 대상으로 조사함.
- 조사 참여 어린이집 중 45.6%는 어느 정도 동의, 12.6%는 매우 동의라고 답하여

60% 정도가 동의하였고, 동의 정도는 4점 평균 2.5점임.

- ◆ 국공립에서 동의정도가 평균 3.3점으로 민간, 가정보다 유의하게 높음.

〈표 14〉 일정 기준 미충족 시 자동 폐쇄에 대한 동의정도

단위:

구분	전혀 동의하지 않음	동의하지 않음	어느 정도 동의	매우 동의	계(수)	평균	F
전체	24.7	17.2	45.6	12.6	100.0(215)	2.5	
국공립	-	25.0	25.0	50.0	100.0(4)	3.3	
민간	29.4	11.8	35.3	23.5	100.0(34)	2.5	31.7***
가정	24.3	18.1	48.0	9.6	100.0(177)	2.4	

*** $p < .001$

4 어린이집 적정 공급 규모 추정

가. 장래 출산율

- 장래 합계출산율은 중위가정 기준으로 2019년 1.23명, 2020년 1.24명, 2022년 1.26명이고
 - ◆ 저위가정 기준으로 2019년 1.11명, 2020년 1.10명, 2021년 1.10명, 2022년 1.09명으로 2019년 합계출산율 전망치보다 상당히 높은 수준으로 예측하고 있음(국가통계포털, 2018. 10. 12 인출).

〈표 15〉 장래 합계출산율 : 2018~2022년

단위: 명

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
중위가정	1.22	1.23	1.24	1.25	1.26
저위가정	1.13	1.11	1.10	1.10	1.09

자료: 국가통계포털(<http://kosis.kr>)(2018.10.12. 인출).

나. 장래 어린이집 이용 아동 수

- 정부의 보육 정책 방향에 큰 변화가 없을 것이라는 가정 하에 최근 3년간 평균 어린이집 이용률 자료를 이용하여 장래 어린이집 이용 영유아 수를 시나리오별로 추정함.
- 장래 어린이집 이용 아동 수는 중위가정 기준으로 장래 어린이집 이용 아동 수를 추계하면, 전국 기준으로 2018년 1,413,511명에서 2019년에는 138만명까지 줄고, 2020년에는 135만명, 2022년에는 1,326,997명까지 줄어들 것으로 추정됨.
 - ◆ 저위가정 기준으로 2018년 1,392,995명에서 2020년에는 130만명 이하로떨어지고, 2022년에는 1,220,906까지 줄어들 것으로 전망됨.

〈표 16〉 장래 어린이집 이용 영유아 수 : 2018~2022년

구분	단위: 명				
	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
중위가정	1,413,511	1,383,493	1,356,732	1,342,842	1,326,997
저위가정	1,392,995	1,345,989	1,299,045	1,262,189	1,220,906

다. 어린이집 적정 규모

- 앞서 시나리오별로 추정한 장래 어린이집 이용 아동 수와 어린이집 평균 정원(2017년 말 기준) 자료를 이용하여 어린이집 적정 공급 규모를 산출함.
 - ◆ 2017년 말 기준 전체 어린이집의 정원충족률은 82.6%이고, 국공립어린이집의 정원충족률은 89.1%이지만, 전체 어린이집 정원충족률이 90% 정도 충족할 것이라는 가정 하에 어린이집 수를 시나리오별로 추정함.

〈표 17〉 어린이집 적정 공급 규모 : 2018~2022년

구분	단위: 개소				
	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
중위가정	34,902	34,160	33,500	33,157	32,765
저위가정	34,395	33,234	32,075	31,165	30,146

라. 국공립어린이집 40% 목표 달성

- 2022년까지 국공립어린이집 이용률 40%를 달성한다는 가정 하에 연차별 국공립어린이집 규모를 추정함.
 - ◆ 중위가정 기준으로 국공립어린이집 이용률 40%를 달성하기 위한 연차별 국공립어린이집 수를 산출하면, 2018년에는 4,349개소, 2019년 5,321개소, 2020년 6,262개소, 2021년 7,231개소, 2022년 8,166개소가 공급되어야 함.
 - ◆ 저위가정 기준으로는 2018년 4,286개소, 2019년 5,177개소, 2020년 5,996개소, 2021년 6,796개소, 2022년 7,513개소의 국공립어린이집 공급이 필요함.

〈표 18〉 국공립어린이집 공급 규모 : 40%

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
	20%	25%	30%	35%	40%
중위가정	4,349	5,321	6,262	7,231	8,166
저위가정	4,286	5,177	5,996	6,796	7,513

5

정책 제언

- 어린이집 진입 장벽 강화
 - ◆ 어린이집은 자기자본 비율이 낮고, 대표자가 어린이집 여러 개를 동시해 운영할 수 있으며, 권리금을 받고 어린이집 사고팔 수 있는 구조이기 때문임.
 - ◆ 어린이집 설치 시 자기자본 비율을 60% 이상으로 높이고, 대표자가 설치할 수 있는 어린이집 수를 제한하며, 원장 및 보육교사 자격증 소지자 등으로 대표자 자격을 강화해야 함.
- 민간·가정 어린이집 퇴출 구조 마련
 - ◆ 어린이집 폐쇄 조건으로 정원충족률 30% 미만이 9개월 이상 지속된 경우, 또는 원장 1인이 12개월 이상 운영하거나 평가인증 미참여 상태인 경우 폐쇄하도록 하는 기준

을 제안함. 단, 어린이집 평가인증이 평가제로 전환된 이후에는 D등급 1년 이상 유지 어린이집 등으로 변경함.

- ◆ 민간·가정 어린이집의 퇴출 관련 법이나 기준을 별도로 마련함. 폐쇄 대상 어린이집에게는 폐쇄 대상 시설 확정 시점에서 3개월이 경과한 후에 폐쇄 예정신고서를 전달하고, 해당 어린이집을 이용하는 영유아를 인근 어린이집이나 유치원으로 이동시키는 등 사후조치 기간을 둠.
- 민간과의 협력을 통한 국공립어린이집 확충 정책 추진
 - ◆ 매입 및 무상임대, 장기임차 등 민간과의 협력을 통해 공공 인프라 확충 정책을 추진해 나감.
- 민간이 80% 이상을 차지하는 현 상황을 고려할 때 민간 부문의 보육서비스의 질 개선 정책과 함께 국공립어린이집 공급 정책을 추진해 나갈 필요가 있음.

I 참고문헌 I

양미선·이윤진·최윤경(2017). 영아반 운영 내실화를 위한 교사 지원 방안. 육아정책연구소.

보건복지가족부(2009). 보육통계

보건복지부(2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018). 보육통계.

이상호(2018). 한국의 지방소멸 2018-2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로.
고용동향 브리프, 2018. 7월호.

<참고 웹사이트>

행정안전부 홈페이지, www.mois.go.kr (2018.6.20., 2018.7.16., 2018.7.18. 인출).

국가통계포털 홈페이지, kosis.kr (2018.6.20., 2018.7.16., 2018.10.12., 2018.10.17. 인출).