

육아정책 Brief

통권 제33호 | 발행인: 우남희 | 발행일: 2015년 1월 10일 | 발행처: 육아정책연구소

01 January

어린이집과 유치원, 지역별 불균형 해소해야

I. 영유아 가구의 어린이집·유치원 이용 현황

기관 서비스의 양적 확대에도 불구하고, 영유아 부모들은 여전히 원하는 기관 이용에 어려움을 겪고 있음.

- 그간 한국의 육아정책은 기관 서비스의 양적 확대에 집중하였음에도 영유아가 있는 가구들에서는 원하는 어린이집 또는 유치원을 이용하는데 여전히 어려움을 겪고 있는 것으로 보고됨.
 - ▶ 영유아가 있는 가구를 대상으로 거주 지역 내 어린이집·유치원이 충분한지 조사한 결과, 기관 유형별로 8%~54.6% 정도의 부모들만 충분하다고 응답함.¹⁾ 특히 국공립 어린이집과 국공립유치원은 10% 정도의 부모들만 충분하다고 응답함.
 - ▶ 반면, 원하는 기관을 이용하기 위한 입소대기와 추첨 경쟁 등으로 기관을 이용하기 어렵다는 인식이 팽배함.
 - ▶ 2012년 보육실태조사에서 64.2%의 어린이집에 대기수요가 있으며 대기자가 있는 경우 평균 60.5명인 것으로 조사됨.²⁾
 - ▶ 어린이집 이용자 중 65.4%는 입소를 위해 대기한 경험이 있고, 대기경험 있는 경우 평균 3.6개 기관, 평균 5개월 대기 후 입소한 것으로 나타남.³⁾
 - ▶ 한편, 특정 지역에서는 단지 인근 유치원을 이용하기 위해서도 십 대 일이 넘는 추첨 경쟁을 겪어야 하는 기현상이 나타나고 있음.⁴⁾
- 현재 어린이집·유치원의 공급이 적절한지, 적정하지 못하다면 어떤 방안이 필요한지 진단과 대책이 필요함.

II. 어린이집과 유치원, 충분한가?

- 전국 기준 총 공급량으로 볼 때 어린이집·유치원의 공급량은 이용 수요를 충족하기에 큰 문제는 없는 수준으로 평가되고 있음.⁵⁾

1) 이정원·정주영·최효미·김진미(2014). 사회통합 관점의 보육·교육 서비스 이용 형평성 제고 방안. p. 120.

2) 서문희 외(2012). 2012 전국보육실태조사. p. 81.

3) 유해미·이정원·이세원(2013). 어린이집 우선 입소 내실화 방안 연구. p. 104.

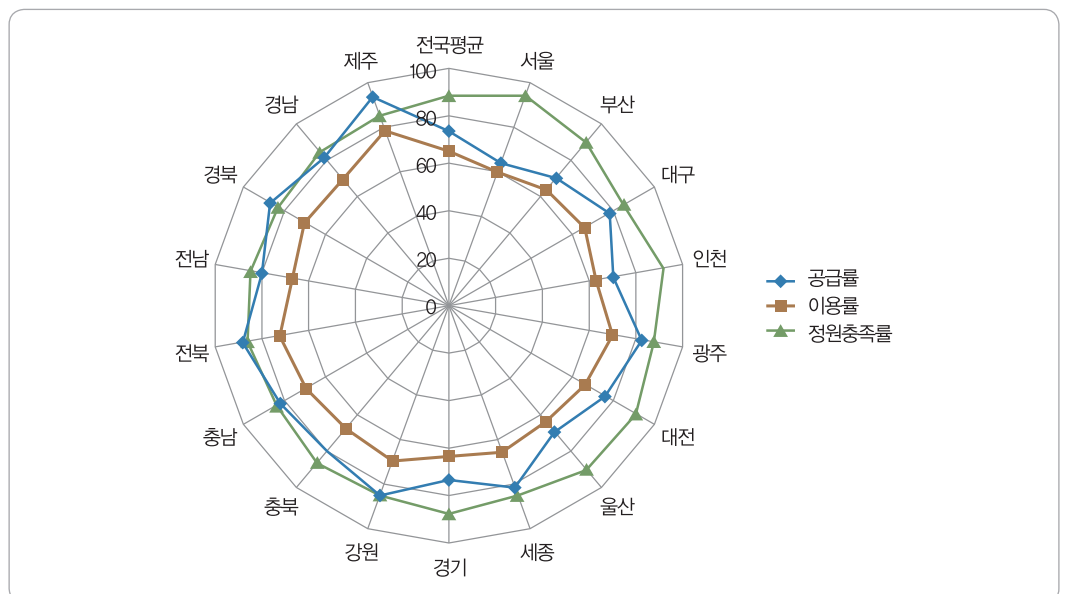
4) 경향신문(2014. 12. 10). '공립유치원 첫 추첨일...경쟁률 16.5대 1'

5) 김은정(2014). 보육서비스 공급 적정성 진단과 과제. p. 94.



전국 기준 어린이집, 유치원의 총 공급량은 수요를 어느 정도 충족하는 수준으로 평가되나, 수요자들의 체감도는 낮게 나타나며 원하는 기관 이용에 어려움을 겪고 있음.

- ▶ 어린이집·유치원의 총 정원⁶⁾은 2013년 기준 영유아 인구 총 326만 4476명의 74.8%를 수용할 수 있는 수준이며, 현재 영유아 인구 중 65.7%가 이용하여 전국적으로 정원 충족률은 88% 수준임.⁷⁾
- ▶ 정원의 100%가 채워지지 않았다는 점에서 수요 대비 공급이 충분한 것으로 인식되고 있음.
- 전국 통계로 드러나는 양적으로 충분한 공급에도 불구하고 어린이집·유치원의 충분성에 대한 국민들의 체감도가 낮고 이용의 어려움이 호소되고 있음.
- 영유아 어린이집·유치원 이용의 특성을 고려한 지역별 수요 대비 공급 현황 분석이 필요함.
 - ▶ 어린이집과 유치원은 취학전 영유아가 평일 중 거의 매일 이용하는 기관으로 무엇보다 지리적 근접성이 중요한 선택 요인이며 대부분 등하원 시간 20분 이내의 기관을 이용하고 있음.⁸⁾
 - ▶ 어린이집·유치원은 영유아의 거주지에 인접하지 않을 경우 ‘이용 가능한’ 기관이라 인식되지 않음. 즉, 어린이집·유치원의 공급을 전국 총 공급량으로 접근할 경우 총량은 충분한 수준이더라도 특정 지역은 부족 현상을 겪을 수 있음.
- 어린이집·유치원의 지역별 수요 대비 공급 현황⁹⁾
 - ▶ 어린이집·유치원의 이용 대상인 지역 내 영유아 인구 대비 공급(기관 수용 정원) 비율, 어린이집·유치원의 정원충족률에 지역별 차이가 나타나고 있음. 이는 어린이집·유치원이 상대적으로 충분한 지역과 부족한 지역이 존재함을 의미함.
 - ▶ 2013년 기준 전국 17개 시·도 중 영유아 인구 대비 공급률이 가장 낮은 지역은 서울(63.2%), 가장 높은 지역은 제주(91.5%)이며, 서울의 정원충족률은 92.3%로 17개 시도 중 가장 높음.



자료: 이정원 외(2014), 사회통합 관점의 보육·교육 서비스 이용 형평성 제고 방안, 『표 Ⅲ-7』 시도별 영유아 보육·교육서비스 공급 및 이용 현황』을 그림으로 재구성

[그림 1] 시도별 영유아 보육·교육 서비스 공급 및 이용 현황

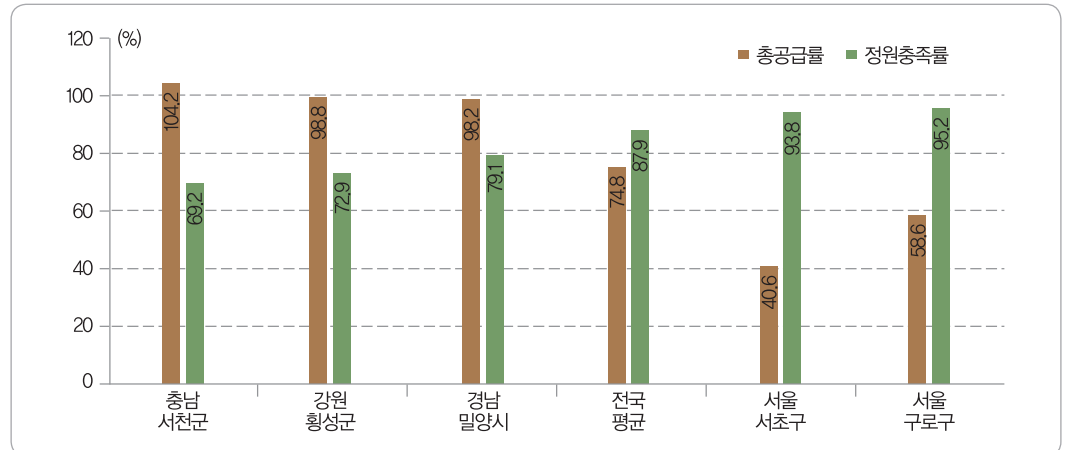
6) 유치원의 경우 현원으로 같음함.

7) 이정원 외(2014), 앞의 책.

8) 이정원 외(2014), 위의 책.

9) 이정원 외(2014), 위의 책.

- ▶ 시군구별로 분석 시, 어린이집·유치원 총 공급 정원이 전국에서 가장 낮은 지역은 서울 서초구로 공급률이 40.6%에 불과한 반면, 강원 횡성군·경남 밀양시·제주 서귀포시는 98%를 상회함.
- ▶ 기관의 추가 설치 수요를 반영하는 '정원충족률(공급 대비 이용률)'이 가장 높은 지역은 서울 구로구로 현재 공급량의 95.2%가 충족되고 있음.
- ▶ 시군구별로 어린이집·유치원의 총공급률과 정원충족률 격차가 나타나고 있음.



자료: 이정원 외(2014). 사회통합 관점의 보육·교육 서비스 이용 형평성 제고 방안. '〈표 Ⅲ-1-8〉 시군구별 영유아 보육·교육서비스 공급 대비 이용률 순위(상위)', '〈표 Ⅲ-1-9〉 시군구별 영유아 보육·교육서비스 공급 대비 이용률 순위(하위)'를 그림으로 재구성

[그림 2] 시군구별 어린이집·유치원 총공급률 및 정원충족률 차이

Ⅲ. 지역별 공급 불균형 발생 원인

지역 내 인구변동 요인을 고려한 수요 예측의 미비, 유치원·어린이집의 통합적 공급 계획의 부재, 수요 불안정에 대응하기 어려운 민간기관 의존적인 공급 구조, 국공립 기관 확충에 대한 높은 지자체 재정 부담이 지역간 공급 불균형을 발생시키는 대표적 원인임

- 지역 내 어린이집과 유치원 이용 수요에 대한 예측과 대비 미비
 - ▶ 지역의 영유아 인구 증감에 대한 예측이 미비함.
 - ▶ 신도시 개발 지역, 도시 재개발 지역 등 영유아 인구 증가가 예측되는 지역의 경우 향후 수요에 대비하기 위한 어린이집과 유치원의 설치 계획이 사전적으로 필요함. 그럼에도 정교한 예측에 기반한 적극적인 시설 공급 계획이 적기에 이루어지지 못하고 있음.
- 지역 내 수요에 부합하는 어린이집·유치원의 통합적 공급 계획 부재
 - ▶ 어린이집은 어린이집 확충계획, 유치원은 유아수용계획을 통해 공급을 조절하고 있음. 양측의 공급 계획을 개별로 진행함으로써 결과적으로 지역 수요보다 공급이 과다하게 이루어지는 경우도 발생함.
 - ▶ 농어촌 지역의 경우 어린이집 미설치 면 지역에 어린이집 신설하였으나, 인근에 병설유치원이 이미 존재하는 경우가 있음.
- 공급의 안정성을 저해하는 민간(사립) 의존적 공급 구조와 국공립 확충의 어려움
 - ▶ 2013년 말 기준 어린이집은 전체 43,770개소 중 5.3%, 유치원은 전체 기관중 52.7%가 국공립 기관으로 어린이집은 국공립 비율이 극히 낮으며, 유치원도 정원 기준으로는 국공립 기관이 21.6%에 불과해 민간 육아지원기관에 의존도가 높음.

- ▶ 영리목적을 따르는 민간 기관의 경우, 지가나 임대료 상승 등 운영 부담 증가 시 공급 부족 지역이라도 안정적인 서비스 제공이 어려우며, 신규 기관의 진입도 어려워 특히 물가 부담이 높은 지역에는 민간 기관의 자율적인 공급 확대가 어려움.
- ▶ 대표적 공급 부족지역인 서울 서초구의 경우 1990년 53개원이었던 유치원이 2013년까지 26개원으로 급격히 감소하였음. 이러한 급격한 감소는 사립유치원의 폐원 및 타지역으로의 이동에 따른 결과임.¹⁰⁾
- ▶ 국공립어린이집 설치 시 지자체의 재정 부담이 요구됨으로써 재정자립도가 낮은 지자체는 설치 시 재정 부담이 큼.

IV. 지역별 불균형 해소를 위한 어린이집·유치원의 적정 공급 방안

- 어린이집·유치원 이용 수요를 최소 시·군·구 수준까지는 파악하여야 함.
 - ▶ 어린이집·유치원 서비스 수요 파악을 위해 소비자인 영유아 인구 증감 요인을 고려한 정교한 지역별 인구 추계가 필요함.
 - ▶ 지역별 인구 추계 시 영유아 인구 증감 요인이 되는 도시 계획, 다문화인구 유입 등 다양한 관련 요소를 고려하여야 함.
 - ▶ 한편, 현재 인구 추계는 시·도 수준까지만 이루어지고 있음.¹¹⁾ 어린이집·유치원 ‘지리적 근접성’이 시설 선택의 최우선 사항으로¹²⁾ 향후 5~10년간의 어린이집·유치원 이용 수요를 정확히 산출하기 위해서는 시·군·구 등 기초지자체 수준까지의 영유아 인구 추계가 필요함.
 - ▶ 어린이집, 유치원 이용 수요 조사로 지역별·연령별 보육·교육서비스의 이용 희망 기관 유형, 특수보육수요를 파악하여 인구추계를 보완함.
- 어린이집·유치원 공급 현황 파악과 통합적 수급 계획 마련
 - ▶ 지역 내 어린이집·유치원의 기초 자료 표준화를 통한 **통합통계** 산출
 - ▶ 어린이집 수급계획과 유치원의 유아수용계획은 공유되고 각 기관의 배치 계획 지역과 수용 예정 인원 등을 고려해 조정되는 통합적 계획으로 마련되어야 함.
 - ▶ 수요 대비 공급이 부족한 불균형 지역을 중심으로 어린이집·유치원 공급 확충을 계획함.
- 공급 확대 우선순위 지역에 대한 지원 확대
 - ▶ 영유아 인구 대비 공급량이 절대적으로 부족한 지역, 공급량의 정원충족률이 높은 지역, 국공립 비율이 현저히 낮은 지역 등 수급 불안 요인이 있는 지역을 발굴하여 국공립 기관 확충의 우선 지역으로 선정함.
 - ▶ 국공립 기관 확충이 우선적으로 필요한 지역의 국공립 기관 설치를 독려하고, 재정자립도가 전국 평균보다 낮은 지역에 대해서는 국공립 설치를 위한 비용을 추가 지원함.

이정원 부연구위원 dian74@kicce.re.kr

10) 서울특별시교육청(1990; 2013), 서울교육통계연보.

11) 장래인구추계(kostat.go.kr)

12) 이정원 외(2014), 앞의 책.