

# 영유아의 보육교육 서비스 이용 실태 및 형평성 제고 방안

---

이정원

1. 논의 배경 및 문제 제기
2. 조사 개요
3. 영유아의 보육·교육 서비스 이용 실태와 문제점
4. 영유아의 보육·교육 서비스 이용 형평성 제고를 위한 지원 요구
5. 정책 제언



## 표차례

〈표 1〉 주요 설문 내용	4
〈표 2〉 취학 전 보육교육 서비스 이용의 필요성과 적합한 기관 이용 시작 연령	5
〈표 3〉 어린이집·유치원 이용 기회의 형평성에 대한 인식	6
〈표 4〉 원하는 어린이집·유치원 이용이 어려운 이유_형평성 저해 이유	7
〈표 5〉 거주지역 내 보육·교육 서비스 유형별 충분성 정도	8
〈표 6〉 국공립유치원의 충분성 인식	9
〈표 7〉 국공립어린이집의 충분성 인식	9
〈표 8〉 보육교육기관 간 서비스 질 차이 유무에 대한 인식	10
〈표 9〉 보육교육기관 간 서비스 질 차이 발생 영역에 대한 인식	10
〈표 10〉 보육교육기관의 서비스 질 차이가 아동 발달에 미치는 영향	11
〈표 11〉 유치원·어린이집 이용 경험 및 기관 유형	12
〈표 12〉 기관유형별 비용부담의 차이(평균 비교)	15
〈표 13〉 보육·교육서비스 이용 형평성 제고를 위한 효과적인 정책 지원	16
〈표 14〉 영유아 보육·교육서비스 이용의 형평성 제고를 위해 필요한 지원(1·2순위)	17
〈표 15〉 맞춤형 보육·교육 서비스 모델(안)	19

## 그림차례

[그림 1] 유치원·어린이집 이용 이유	6
[그림 2] 보육교육기관별 서비스 질 차이 발생 영역	11
[그림 3] 보육교육기관 서비스 질 차이와 아동 발달에 미치는 영향에 대한 인식	12
[그림 4] 기관유형별 보육교육 서비스 이용 형평성 제고를 위한 효과적 정책 지원	16

## 요약

- 사회통합의 관점에서 영유아의 가족 배경과 거주 지역 등에 따라 나타나는 보육·교육 서비스 이용의 격차는 해소해야 할 과제임. 아동의 생애초기 출발선 평등 보장과 이를 통한 사회통합 실현을 위해 보육·교육 서비스 이용 형평성 제고 필요성이 제기됨.
- 2014년 7월 전국 16개 시도의 영유아 가구 1,250사례를 대상으로 보육·교육 서비스 이용 실태 조사 결과, 응답한 학부모의 95.8%가 영유아기 부터의 보육·교육 서비스 이용의 필요성을 인식하며, 대리양육의 필요에 앞서 전인적 발달, 사회성 발달 등 자녀의 발달을 위해 보육교육 서비스 이용이 필요하다고 인식하고 있는 것으로 파악됨.
- 서비스 이용의 필요성에 대한 인식은 높은 반면, 응답한 학부모의 45.7%는 원하는 시기에 원하는 서비스 이용 기회가 제공되지 못한다고 지적함. 이러한 형평성에 대한 인식은 가구소득과 지역의 보육·교육 서비스 인프라 수준에 따른 차이를 보임.
- 이용 형평성을 저해하는 주요 요소로 보육·교육서비스 기관의 지역별 인프라 격차와 부모 기대에 부응하는 ‘질 높은 기관’의 부족(기관간 서비스 질의 격차), 기관간 추가 부담 비용의 차이가 지적됨.
- 보육·교육 서비스 이용 형평성을 제고하기 위해 필요한 지원 요구는 기관 유형에 따라 차이를 보임. 국공립 기관은 ‘기관의 증설’, 사립(민간) 기관은 ‘서비스 질의 제고’와 ‘비용 규제’ 등으로 나타남.
- 균질한 보육·교육서비스의 이용은 모든 아동에게 동등하게 보장되어야 할 ‘권리’라는 측면에서 형평성 제고를 위한 정책 방안을 제안함. 지역별 수요에 맞는 적정량의 공급, 수요자에 욕구에 부합하는 맞춤형 서비스의 제공, 근거법률의 정비와 최소 기준 미달 기관의 점진적 도태 유도를 통한 서비스 질 제고 및 균질화, 추가부담 비용에 대한 규제 강화, 저소득층 대상의 추가부담 비용 차등 지원 등 비용 규제 및 지원 방안을 제시함.

\* 본 고는 육아정책연구소의 기본과제 연구보고서인 ‘사회통합관점의 보육·교육 서비스 이용 형평성 제고 방안’(이정원·최효미·김진미·정주영, 2014)을 토대로 재구성된 것임.



## 1. 논의 배경 및 문제 제기

□ 사회통합과 영유아기 보육·교육 서비스 이용 형평성의 관련성에 대한 관심이 증가하고 있음.

- 이는 영유아기 교육·보육 경험이 영유아기의 발달 차이 뿐 아니라 증장기적으로도 다양한 차이를 가져올 수 있음이 실증 연구를 통해 밝혀지고 있기 때문임(Entwisle, 1995; Barnett, 1995; Currie and Thomas, 1999; Magnuson, Ruhm, and Waldfogel, 2007; Camilli et al., 2010; 김기현·신인철, 2012: 263에서).

□ 사회통합을 증진시켜야 한다는 관점에서부터 영유아의 가족 배경과 거주 지역 등에 따라 나타나는 보육·교육 서비스의 이용 격차를 해소해야 할 필요성이 제기됨

○ 우리나라에서 ‘교육격차’는 사회통합을 저해하는 주요한 갈등 요인임.

- 교육격차에 대한 관심은 그간 초등교육 이상에 초점이 두어져 왔음.
- 그러나, 최근에는 영유아 대상 정책 변화로 영유아기에 나타날 수 있는 ‘보육·교육 서비스’ 경험의 격차와 그 영향으로 관심이 확대되고, 교육격차의 해소 대상이 의무교육 연령 이상 뿐 아니라 영유아기까지 확대되어야 할 필요성이 제기되고 있음(김기현·신인철, 2012: 262).
- OECD에서도 5세 이전 양질의 보육·교육 경험의 중요성을 주장하며, 보육·유아교육 경험의 복지적 효과, 사회통합에의 기여 효과를 강조함(OECD, 2011).

□ 영유아기 보육·교육 서비스 이용의 형평성 제고 필요성 제기

- 그간 영유아의 보육·교육 서비스 이용 기회를 확대하기 위한 비용 지원과 기관 공급이 확대되었음. 그럼에도 거주지역, 가족배경(소득 수준)에 따른 이용 기회 제한과 기관 간 서비스 질 격차 및 비용 격차의 존재로 인한 ‘질 높은 서비스’에의 제한된 기회 등 보육·교육 서비스의 이용 형평성 저해 요소가 보고되고 있음(김은정, 2014: 91-93; 서문희·이혜민, 2013: 26-28).
- 아동의 생애초기 출발선의 평등 보장과 이를 통한 사회통합의 실현을 위해 보육·교육 서비스 이용의 형평성 제고가 필요함.

□ 본 연구는 영유아기 보육·교육 서비스의 이용에서 나타나는 집단간 격차가 사회통합을 저해할 수 있다는 관점에서, 영유아 자녀를 둔 학부모 대상 설문조사 실시를 통해 영

유아기 보육·교육서비스 이용 실태 및 이용 형평성을 저해하는 요인을 파악하여 이를 해소하기 위한 정책적 시사점을 얻고자 하였음.

## 2. 조사 개요

### □ 설문조사의 목적

#### ○ 설문조사의 목적

- 영유아 자녀를 둔 부모들의 영유아의 보육·교육 서비스 이용 기회의 형평성에 대한 인식 파악
- 소득수준, 지역의 보육·교육 서비스 인프라에 따른 보육·교육서비스 이용 실태와 차이 파악을 통한 이용 형평성의 실태 분석

### □ 설문 대상 및 표본 설계

#### ○ 설문 대상

- 만1세 이상~만5세 영유아를 둔 학부모 1,250사례

#### ○ 지역별 영유아 연령별 인구 고려하여 표본 설계하고 저소득 영유아 가구는 과대 표집함.

- 2014년 7월 주민등록인구기준 총 16개 시도의 지역 영유아 인구에 제곱근 비례 방식의 표본할당으로 1,250사례(차상위 계층 이하 저소득 가구 200사례 포함)의 영유아 인구 대상 설문조사를 실시함.
- 현실적으로 기관 이용이 보편적이지 않은 만 1세 미만은 제외하고 2014년 7월 기준 만1세~만5세의 232만 5,960명을 모집단으로 함.
- 설문조사에 앞서 실시된 전문가 조사 결과 보육·교육 서비스 이용 형평성 개념의 주요 구성 요소 중 ‘이용 비용’이 선정되었기 때문에 소득계층, 특히 저소득계층의 응답이 반영될 수 있도록 기초생활보장수급가구 및 차상위계층 가구의 영유아가 최소 200사례 포함되도록 의도적 과대 표집을 실시함.

### □ 설문 내용

- 설문 내용에는 영유아의 보육·교육 서비스 이용의 필요성에 대한 인식, 이용 형평성에 대한 인식, 이용 실태, 거주 지역의 인프라 정도, 이용 형평성 제고를 위한 지원 요구



등이 포함됨.

〈표 1〉 주요 설문 내용

설문 영역	설문 내용
보육·교육 서비스 이용 경험	- 어린이집·유치원 이용 경험 유무, 이용 기관 종류, 현재 이용 여부, 현재 이용기관 종류, 기관 이용 이유, 현재 이용 기관 선택 이유, 기관 이용의 만족도, 향후 기관 변경 의사, 기관 변경하려는 이유, 변경하고자 하는 기관, 보육·교육서비스 이용을 위한 이사 경험 및 이사 의사
지역인프라 특성	- 영유아 보육교육서비스의 양적인 충분/부족 정도 - 원하는 보육·교육 서비스 이용을 위한 이사 경험 여부, 원하는 보육/교육 서비스 이용을 위해 이사할 의향
보육·교육 서비스에 대한 인식	- 영유아기 보육·교육 서비스 이용의 필요성에 대한 인식 - 적절한 보육·교육서비스 이용 시기 - 보육·교육서비스 이용 기회 형평성에 대한 인식, 형평성 저하의 원인에 대한 인식 - 영유아기 보육·교육서비스 질 차이에 대한 인식, 기관별 서비스 질 차이 영역 - 영유아기 보육·교육서비스 질에 따른 자녀 발달에 미치는 영향력에 대한 인식
정책 지원의 효과	- 어린이집, 유치원 이용 기회의 형평성 제고를 위한 지원 방향 - 기관별 이용 형평성 제고에 도움이 될 지원 - 기관 이용 비용 보편 지원이 이용 기회 증대에 도움이 된 정도에 대한 인식 - 공통교육과정(누리과정) 도입으로 유보 간 서비스 질 차이 해소에 도움된 정도에 대한 인식 - 보육·교육 서비스의 원활한 이용을 위해 필요한 국가·사회적 지원 - 추가부담비용 지원 시 형평성 있는 방식

### 3. 영유아의 보육·교육 서비스 이용 실태와 문제점

#### 가. 영유아의 보육·교육 서비스 이용에 대한 인식

##### □ 영유아의 보육교육 서비스 이용 필요성에 대한 인식

- 응답자 중 95.8%는 취학 전 영유아기부터 보육·교육서비스의 필요성이 있다고 응답하였음.
- 보육교육서비스 이용을 시작할 적절한 연령대로는 만3세~4세 미만이 42.5%로 가장 많이 응답되었고, 대부분 만2~4세 사이에 보육교육서비스 이용을 시작하는 것이 적절하다고 인식하고 있었음.

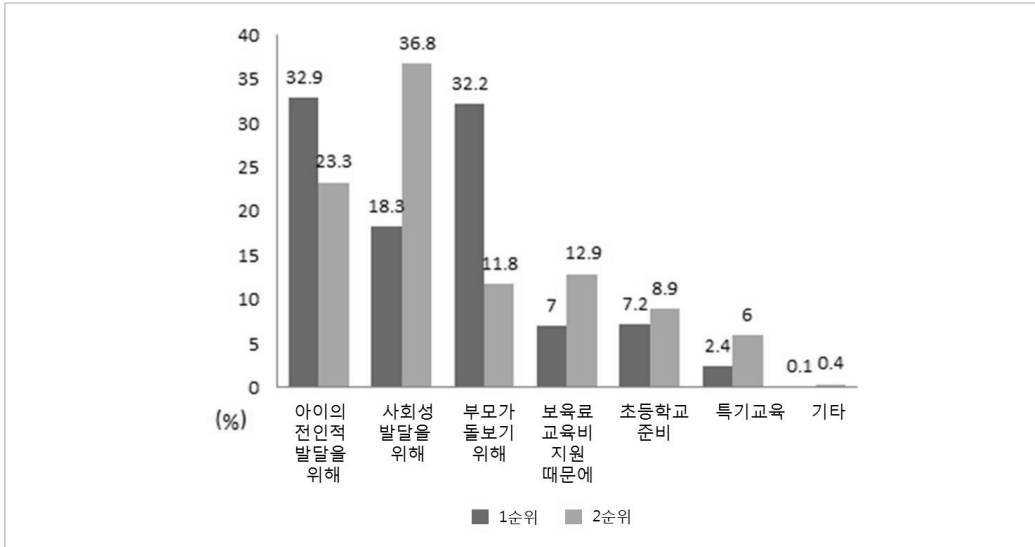
〈표 2〉 취학 전 보육교육 서비스 이용의 필요성과 적합한 기관 이용 시작 연령

단위: %(명)

취학 전 보육교육서비스 이용 필요 여부			보육교육서비스 필요 연령						
필요함	필요하지 않음	계	생후 12개월 전	만1세~2세 미만	만2세~3세 미만	만3세~4세 미만	만4세~5세 미만	만5세 이상	계
95.8	4.2	100.0(1,250)	0.6	8.0	37.1	42.5	10.8	1.1	100.0(1,198)

## □ 보육교육 서비스 이용의 이유

- 1,250사례 중 유치원, 어린이집 이용 경험이 있는 879사례를 대상으로 보육교육 서비스를 이용하는 이유를 1,2순위별로 응답하도록 함.
  - 아이의 전인적 발달(32.9%)과 부모가 돌보기 어려워(32.2%)가 각각 1/3가량으로 비슷하게 높았고, 2순위로 고려되는 요인으로는 사회성 발달(36.8%)이 가장 높음.
  - ‘부모가 돌보기 어려워(취업 등으로)’는 1순위 이유 중에서는 32.2%를 차지해 두 번째로 높은 응답을 차지하였으나, 2순위 이유 중에서는 11.8%만이 선택하였음.
  - 부모들이 자녀를 유치원이나 어린이집에 보내는 것은 부모 취업 등으로 가정에서 돌볼 수 없는 불가피한 경우만이 아니라 기관 이용이 자녀의 성장과 발달에 도움이 될 것이라는 적극적인 기대에 의한 경우가 높은 비중을 차지하고 있음을 짐작할 수 있음.
  - 이러한 자녀 성장과 발달에의 긍정적 효과 기대가 보육·교육 서비스 이용의 중요 이유라는 점은 보육·교육 서비스의 이용 기회가 형평성 있게 배분되어야 근거가 된다고 볼 수 있음.



[그림 1] 유치원·어린이집 이용 이유

□ 영유아의 보육교육 서비스 이용 형평성에 대한 인식

○ 보육·교육 서비스 이용을 필요로 할 때 누구나, 원하는 기관을 이용할 수 있다고 생각하는지에 대한 조사 결과, '그렇지 않다'고 생각하는 경우가 45.7%로 비교적 높은 비율을 차지함.

- 영유아기부터 보육·교육서비스 이용의 필요성을 대부분 느끼고(95.8%) 있으며, 적절한 서비스 이용 시작 시기를 고려하고 있으나 실제 이용을 원할 때 누구에게나 이용 기회가 형평성 있게 제공된다고 인식하지는 못하는 것으로 사료됨.

이러한 이용 기회의 형평성에 대한 부정적 인식은 읍면지역 거주자에 비해 대도시, 중소도시 거주자에서 높았으며, 거주지역의 보육·교육 서비스 공급률이 70% 미만인 지역에서는 62.4%에 달함.

<표 3> 어린이집·유치원 이용 기회의 형평성에 대한 인식

	필요할 때 누구나 원하는 기관을 이용할 수 있음		단위:(%) 명
	필요할 때 누구나 원하는 기관을 이용할 수 있는 것은 아님	계	
전체	54.3	45.7	100.0(1,198)
지역규모			
대도시	49.3	50.7	100.0(564)
중소도시	55.2	44.8	100.0(496)



(표 3 계속)

	필요할 때 누구나 원하는 기관을 이용할 수 있음	필요할 때 누구나 원하는 기관을 이용할 수 있는 것은 아님	계
읍면동	71.7	28.3	100.0(138)
$X^2(df)$		39.385(6)***	
보육교육서비스 총공급률			
70% 미만	37.6	62.4	100.0(303)
70~79%	60.9	39.1	100.0(489)
80~89%	60.8	39.2	100.0(250)
90% 이상	55.8	44.2	100.0(156)
$X^2(df)$		50.905(9)***	

\*\*\*  $p < .001$ 

- 보육·교육 서비스 이용 기회의 형평성에 대해 부정적으로 인식하는 경우, 그 이유는 '수요 인구 대비 기관 공급의 수적 부족(31.6%)', '기관의 질적 수준 차이로 보내고 싶은 기관의 부족(28.7%)', '기관별 실부담액 차이 존재(21.2%)', '기관의 지역별 차이로 부족한 지역이 있음(14.6%)'순으로 응답됨.

〈표 4〉 원하는 어린이집·유치원 이용이 어려운 이유\_형평성 저해 이유

구분	기관의 수적 부족	보내고 싶은 기관이 희소함	기관별 실부담액 차이 존재	기관의 지역별 분포 차이	기타	단위: %(명)
						계
전체	31.6	28.7	21.2	14.6	3.8	100.0(547)
가구소득						
200만원 미만	33.8	10.3	38.2	14.7	2.9	100.0( 68)
200~300만원 미만	29.6	23.5	27.0	16.5	3.5	100.0(115)
300~400만원 미만	31.7	28.5	18.8	18.8	2.5	100.0(186)
400만원 이상	32.0	39.3	13.5	9.0	6.1	100.0(178)
$X^2(df)$			46.198(15)***			
보육교육 서비스 총공급률						
~70%미만	33.9	34.9	14.3	13.2	3.7	100.0( 26)
70~79%	30.9	25.1	22.5	16.2	5.2	100.0( 79)
80~89%	30.6	21.4	27.6	18.4	2.0	100.0(143)
90% 이상	29.0	31.9	27.5	8.7	2.9	100.0(274)
$X^2(df)$			23.017(15)***			

\*\*\*  $p < .001$



□ 이용 형평성 저해 요소 관련 인식

1) 양적 충분성: 지역 인프라 차이

- 이용 형평성 저해 요소로 응답된 보육교육 서비스 기관의 절대적·상대적(지역별 격차) 부족 문제와 부모의 기대에 부응하는 ‘질 높은 기관’의 부족에 대한 인식을 구체적으로 살펴봄

〈표 5〉 거주지역 내 보육·교육 서비스 유형별 충분성 정도

단위: %(명), 점

구분	매우 부족	부족한 편	보통	충분한 편	매우 충분	계	5점 평균
국공립유치원	34.0	39.9	18.0	7.3	0.8	100.0(1,250)	2.0
사립유치원	2.5	12.7	43.8	33.8	7.3	100.0(1,250)	3.3
국공립어린이집	28.3	41.4	19.6	9.0	1.7	100.0(1,250)	2.1
기타어린이집 (국공립 외 모든 유형)	1.2	8.0	36.2	48.4	6.2	100.0(1,250)	3.5

주: 평균은 ‘매우 부족’=1~‘매우 충분’=5로 측정하여 산출한 결과임

- 거주지역 보육·교육 서비스의 기관 유형별 충분성에 대한 인식을 살펴본 결과, 국공립 유치원·어린이집은 부족하다고 인식하나, 사립유치원과 기타 어린이집은 충분하다고 인식함.
  - 현재 거주하는 지역에 취학 전 아동이 이용할만한 시설이 충분한가 질문한 결과 국공립유치원은 매우 부족하다 34.0%, 부족한 편 39.9%로 ‘부족하다’는 인식이 73.9%로 높게 나타났으며, 국공립 어린이집의 경우에도 유사한 경향으로 나타남.
  - 그러나, 국공립을 제외한 어린이집과 사립유치원은 충분하다고 인식하는 것으로 나타남.
  - 기관유형별 충분성에 대한 인식 평균은 기타어린이집(국공립외 모든 유형)의 평균이 3.5로 가장 높았으며, 국공립유치원이 2.0로 가장 낮았음.

〈표 6〉 국공립유치원의 충분성 인식

단위: %(명), 점

구분	매우 부족	부족한 편	보통	충분한 편	매우 충분	종합			계	5점 평균
						부족	보통	충분		
전체	34.0	39.9	18.0	7.3	0.8	73.9	18.0	8.1	100.0(1,250)	2.0
지역규모										
대도시	42.2	37.3	13.4	6.8	0.3	79.5	13.4	7.1	100.0(590)	1.9
중소도시	25.8	42.4	23.1	8.3	0.4	68.2	23.1	8.7	100.0(516)	2.2
읍면동	29.9	41.7	18.8	5.6	4.2	71.6	18.8	9.8	100.0(144)	2.1
<i>F</i>						14.971***				

주: 평균은 '매우 부족' 1점~'매우 충분' 5점으로 하여 산출한 결과임.

\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$

〈표 7〉 국공립어린이집의 충분성 인식

단위: %(명), 점

구분	매우 부족	부족한 편	보통	충분한 편	매우 충분	종합			계	5점 평균
						부족	보통	충분		
전체	28.3	41.4	19.6	9.0	1.7	69.7	19.6	10.7	100.0(1,250)	2.1
지역규모										
대도시	35.3	41.4	14.6	8.1	.7	76.7	14.6	8.8	100.0(590)	2.0
중소도시	19.8	42.8	25.4	9.9	2.1	62.6	25.4	12	100.0(516)	2.3
읍면동	30.6	36.1	19.4	9.7	4.2	66.7	19.4	13.9	100.0(144)	2.2
<i>F</i>						17.305***				

주: 평균은 '매우 부족' 1점~'매우 충분' 5점으로 하여 산출한 결과임.

\*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$

- 한편, 가장 부족하다는 인식이 높은 국공립 어린이집과 국공립 유치원만을 대상으로 지역별로 거주지역 내 충분성 정도를 분석한 결과, 중소도시 > 읍면지역 > 대도시 순으로 상대적으로 충분한 것으로 나타남(〈표 6〉, 〈표 7〉 참조).
- 영유아 인구가 많아 수요가 높은 대도시 지역에서 상대적으로 국공립기관 이용 기회가 제한되고 있을 것으로 짐작됨.

## 2) 서비스의 질: 기관별 차이

- 본 연구를 위한 설문조사에서는 보육·교육 서비스 제공 기관들이 동질의 서비스를 제공하는 기관이라고 인식하는지를 살펴보았음<sup>1)</sup>.



- 설문 분석 결과 응답자 중 약 70%는 취학 전 아동 대상 보육교육 서비스의 질에 '차이가 있다'고 인식하는 것으로 나타남.
- 기관 간 서비스 질 차이가 '어느 정도' 있다는 응답이 62.3%, 기관 간 서비스 질 차이가 '매우 크다'는 응답은 9.0%로 나타남.

〈표 8〉 보육교육기관 간 서비스 질 차이 유무에 대한 인식

단위: %(명)

기관 간 질 차이가 어느 정도 있다	기관 간 질 차이가 없다	기관 간 질 차이가 매우 크다	계
62.3	28.6	9.0	100.0(1,250)

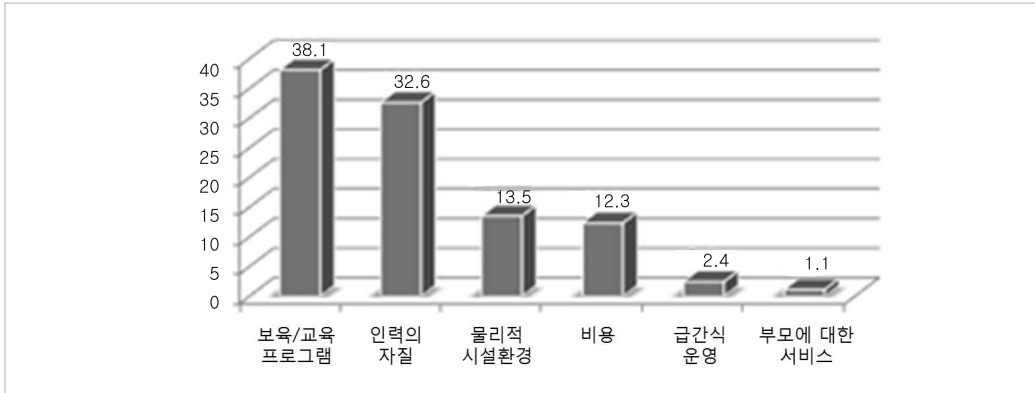
- 한편, 영유아의 부모들은 '운영하는 보육/교육 프로그램'에서 보육교육기관별 서비스 질 차이가 가장 많이 발생한다고 생각하고 있으며(38.1%), 이밖에 '교사 등 인력의 자질·수준'(32.6%), '물리적 시설 환경'(13.5%), '비용'(12.3%)에서 기관별 차이가 있다고 인식하고 있었음.

〈표 9〉 보육교육기관 간 서비스 질 차이 발생 영역에 대한 인식

단위: %(명)

보육/교육 프로그램 차이	인력의 자질/수준 차이	물리적 시설 환경 차이	기관별 비용 차이	급간식 관리/운영 차이	부모에 대한 서비스 차이	계
38.1	32.6	13.5	12.3	2.4	1.1	100.0(892)

1) 이 설문은 유치원과 어린이집, 설립유형별 유치원, 어린이집별 구체적인 서비스 질 차이에 대한 인식 파악이 아닌, 모든 보육·교육 서비스 기관의 서비스를 동질의 서비스로 인식하는지 여부 정도만을 파악하기 위한 설문으로 구체적인 기관 유형을 제시하지는 않았음.



[그림 2] 보육교육기관별 서비스 질 차이 발생 영역

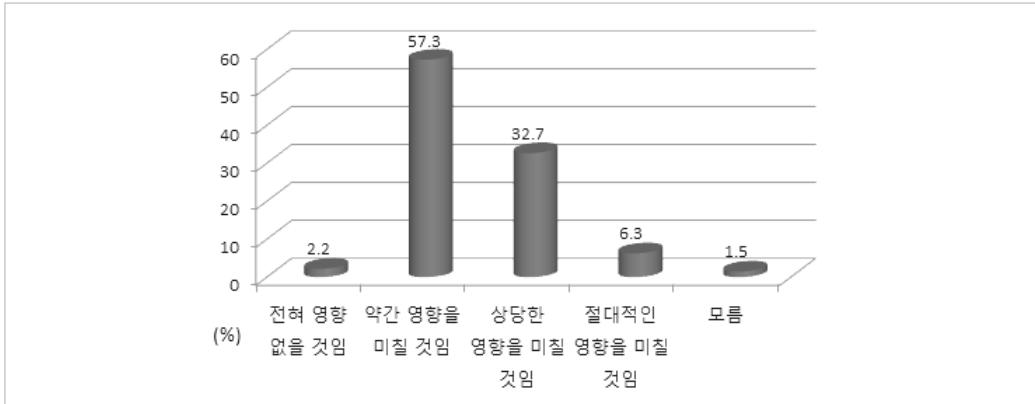
- 보육교육서비스 질 차이가 아동 발달에 미치는 영향에 대한 인식
  - 보육·교육서비스 기관 간 서비스 질에 차이가 있다고 응답한 892사례를 대상으로 이러한 서비스 질 차이가 아동 발달에도 차이를 발생시킬 수 있다고 보는지 인식을 조사함.

〈표 10〉 보육교육기관의 서비스 질 차이가 아동 발달에 미치는 영향

단위: %(명)

전혀 영향 없을 것이다	약간 영향을 미칠 것이다	상당한 영향을 미칠 것이다	아동의 발달에 절대적인 영향을 미칠 것이다	모르겠다	종합			계
					영향 없음	영향 있음	모름	
2.2	57.3	32.7	6.3	1.5	2.2	96.3	1.5	100.0(892)

- 응답 결과, 대부분의 부모들은 보육교육기관의 서비스 질 차이가 아동 발달과 관련성이 있다고 인식하는 것으로 나타남. 보육교육기관의 서비스 차이가 아동 간 발달 차이에 영향을 미치지 않을 것이라는 응답은 2.2%에 불과하였고, 32.7%는 ‘상당한’ 영향을, 6.3%는 ‘절대적인’ 영향을 미칠 것으로 응답됨.
- 즉, 부모들은 정도에 차이는 있을 수 있으나 영유아 자녀가 어떠한 질의 보육교육 서비스를 받느냐에 따라 발달에 차이가 발생할 것이라 인식하고 있으며, ‘균질’의 보육교육서비스가 제공되는 것이 이용의 ‘실질적’ 형평성 제고에 중요한 요건이 될 것임을 시사함.



[그림 3] 보육교육기관 서비스 질 차이와 아동 발달에 미치는 영향에 대한 인식

#### 나. 영유아의 보육·교육 서비스 이용 실태와 문제점

- 지역 보육교육서비스 인프라와 가구소득별 이용 실태(지역별, 소득별 이용 격차, 이용 기관별 비용 격차)
  - 영유아 가구의 대다수가 필요성을 인식하며, 자녀의 성장·발달에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 생각하는 보육교육 서비스가 실제 어떻게 이용되고 있는지 실태를 살펴 봄.
    - 이용 형평성 저해 이유로 응답된 보육교육서비스 공급량의 부족과 지역별 인프라(서비스 공급) 격차, 기관별 비용 차이를 고려해 응답자 거주지의 공급량과 비용 부담과 연계되는 가구소득별 이용 행태를 분석함.
    - 1,250사례 중 자녀가 어린이집이나 유치원을 이용한 적이 있거나 이용하고 있는 비중은 70.3%로 나타남. 이용 기관에 따라서는 어린이집이 62.3%로 가장 많았고, 유치원 19.5%, 유치원과 어린이집 모두를 이용해보았다는 비율이 18.2%였음.

<표 11> 유치원·어린이집 이용 경험 및 기관 유형

단위: %(명)

구분	유치원, 어린이집 이용 경험			이용해본 기관 종류			
	있음	없음	계	유치원	어린이집	유치원, 어린이집 모두	계
전체	70.3	29.7	100.0(1,250)	19.5	62.3	18.2	100.0(879)
보육교육서비스 총공급률							
~70% 미만	68.8	31.2	100.0(311)	12.6	71.0	16.4	100.0(214)
70~79%	67.1	32.9	100.0(514)	23.8	60.9	15.4	100.0(345)

(표 11 계속)

구분	유치원, 어린이집 이용 경험			이용해본 기관 종류			
	있음	없음	계	유치원	어린이집	유치원, 어린이집 모두	계
80~89%	73.9	26.1	100.0(261)	20.7	51.8	27.5	100.0(193)
90% 이상	77.4	22.6	100.0(164)	17.3	67.7	15.0	100.0(107)
$X^2(df)$	8.487(3)*			27.382(6)***			
가구소득(2)							
200만원 미만	69.6	30.4	100.0(207)	13.9	72.9	13.2	100.0(144)
200~300만원 미만	53.6	46.4	100.0(276)	15.5	68.2	16.2	100.0(148)
300~400만원 미만	75.6	24.4	100.0(418)	24.4	57.3	18.4	100.0(316)
400만원 이상	77.7	22.3	100.0(349)	18.8	59.4	21.8	100.0(271)
$X^2(df)$	51.488(3)***			16.723(6)**			

\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$

- 조사 대상자 중 70.3%가 자녀가 어린이집이나 유치원을 이용한 적이 있거나 현재 이용하고 있다고 응답하였으나, 이러한 유치원·어린이집 이용 경험은 거주 지역의 보육·교육서비스 공급량과 가구소득에 따른 차이를 보임.
  - 지역별 보육·교육서비스 총 공급률<sup>2)</sup> 80%미만 지역의 유치원·어린이집 이용 경험은 70%에 미달하나, 보육·교육서비스 총 공급률이 80% 이상인 지역의 경우에는 유치원·어린이집 이용 경험이 70% 이상을 보여, 대체적으로 공급률이 높을수록 보육시설 이용 편의가 제고되고 있음을 짐작케 함.
  - 가구소득이 상대적으로 높은 300만원 이상 소득 가구에서 300만원 미만 소득 가구보다 이용 경험이 높게 나타남.
  - 이용 기관 유형은 가구소득이 300만원 이상인 경우 300만원 미만 가구에 비해 유치원 이용 경험이 높아지는 경향을 보임.
  - 이용 형평성 저해 요소로 인식되는 것과 동일하게, 실제 이용행태에서 지역의 인프라 수준과 가구소득에 따른 보육·교육 서비스 이용 경험 차이가 발생하고 있음.
  - 지역 인프라 수준에 따라서는 양적인 이용 기회에서의 차이가 발생하며, 가구소득 수준에 따라서는 특정 형태의 기관 이용이 제한되는 등 이용하는 서비스의 질적 수

2) 시군구별 영유아 주민등록인구 대비 어린이집 정원과 유치원의 현원 비율을 '보육·교육서비스 총공급률'로 간주하여 분석함.



준이 계층화될 수 있는 결과로 분석될 수 있음.

### □ 이용 기관의 비용 부담

#### ○ 기관 유형별 비용 부담 차이 발생

- 1,250사례 중 응답 기준일 현재 유치원 또는 어린이집을 이용하고 있는 848사례만을 대상으로 유아학비·보육료 지원액을 제외한 추가부담액<sup>3)</sup>을 조사한 결과 평균 8만 6천원 정도의 비용을 추가로 지출하고 있는 것으로 나타남.
- 기관유형별로 추가비용의 평균값을 비교해 본 결과, 사립유치원> 민간어린이집> 국공립어린이집> 국공립유치원 순으로 비용 부담이 높은 것으로 나타남.
- 추가부담액 부담이 가장 큰 사립유치원은 총 16만 1,945원을 추가로 부담하며, 민간어린이집은 7만 6,386원, 국공립어린이집은 5만 3806원, 국공립유치원은 4만 3,422원의 추가 부담액을 지출하는 것으로 응답됨.
- 지원금 외 보육교육비만을 비교하면 사립유치원은 69,813원으로 7만원에 육박하나, 반면 국공립유치원은 8,117원으로 1만원에도 못미치는 추가 부담액 수준으로 격차가 크게 나타남.
- 기관유형별 가장 비용 격차가 큰 추가부담 항목은 입학금(원복, 가방 등)으로 사립유치원은 11만 9,2471원인 반면, 국공립유치원은 2만 8,366원으로 약 4배 가량의 격차를 나타냄.
- 특별활동비용도 부담이 큰 항목으로 사립유치원 이용자는 월 평균 4만 5,000원 수준, 국공립어린이집 3만 3,852원, 민간어린이집 3만 591원, 국공립유치원 2만 3,412원으로 격차가 상대적으로 적었음.
- 선택에 의해 금액이 달라질 수 있는 특별활동을 제외하고도 기본보육·교육비에도 추가비용이 들고 있으며, 입학금, 차량비, 급간식비 등 소소한 항목의 추가비용 부담이 있음.
- 이용 기관 유형별로 부담액의 차이도 커서 국공립기관 이용 시에 비해 민간/사립기관 이용시 부담액은 크게 증가하는 현상을 보였고, 특히 사립유치원 이용 시 추가비용 부담이 높은 것으로 나타나고 있음. 이러한 현상은 국공립 기관의 이용 가능 정원이 수요인구인 0~6세 주민등록인구의 9.6%에 미치지 못하는 현실에서 수

3) 추가 비용에는 지원금 외 보육교육비, 입학금, 체험활동비, 급간식비, 차량이용비, 특별활동 비용, 기타 비용(사진 값 등)이 포함됨. 총액 산출 시 입학금은 12개월 평균액을 산출하여 합산함.



요자 간 이용 형평성을 저해하는 요인이 될 수 있음.

〈표 12〉 기관유형별 비용부담의 차이(평균 비교)

단위 : 원, %(명)

구분	기관유형				F
	국공립유치원	사립유치원	국공립어린이집	민간어린이집	
지원금 외 보육교육비(월)	8,117.12	69,813.83	4,168.60	20,262.33	91.973***
입학금(원복, 가방 등) 1회별	28,366.97	119,247.31	37,841.18	59,848.65	66.394***
체험활동비	5,106.42	12,797.81	7,467.86	8,146.74	13.399***
급간식비(우유비 포함)	1,454.55	11,874.32	1,614.46	5,379.50	31.094***
차량이용비	2,201.83	10,290.06	3,262.20	6,955.92	22.886***
특별활동(특성화 활동)비용	23,412.84	45,351.35	33,852.94	30,591.89	12.119***
기타 비용(사진 값 등)	1,400.00	4,220.56	1,181.25	1,478.49	12.158***
월평균 총 실제 부담액	43,422.22	161,945.03	53,806.29	76,386.03	139.702***

주: 월평균 총 실제 부담액은 입학금을 1회별이 아닌 월평균 비용으로 변환해 산출한 결과임.

\*\*\*  $p < .001$

#### 4. 영유아의 보육·교육 서비스 이용 형평성 제고를 위한 지원 요구

- 보육교육서비스에 대한 인식 및 기대, 실제 이용 실태를 비교한 결과 ‘실질적인 보육교육서비스의 이용 형평성’ 보장에 있어서의 한계가 드러남.
  - 보육교육서비스가 대리양육서비스로의 기능 뿐 아니라 아동의 발달과 성장에 도움을 주는 서비스로 인식되어 그 필요성이 높게 나타남에도 불구하고, 기관의 지역별 인프라 격차, 비용 차이로 인한 접근성 제한, 기관별 서비스 질 차이로 인한 ‘질 높은’ 서비스에의 기회 차이 등 문제를 드러냄.
- 보육교육서비스 이용 형평성 제고를 위한 정책 지원 요구 분석 결과, 기관 유형 및 설립유형별로 정책 지원 요구는 차별화되는 경향을 보임.



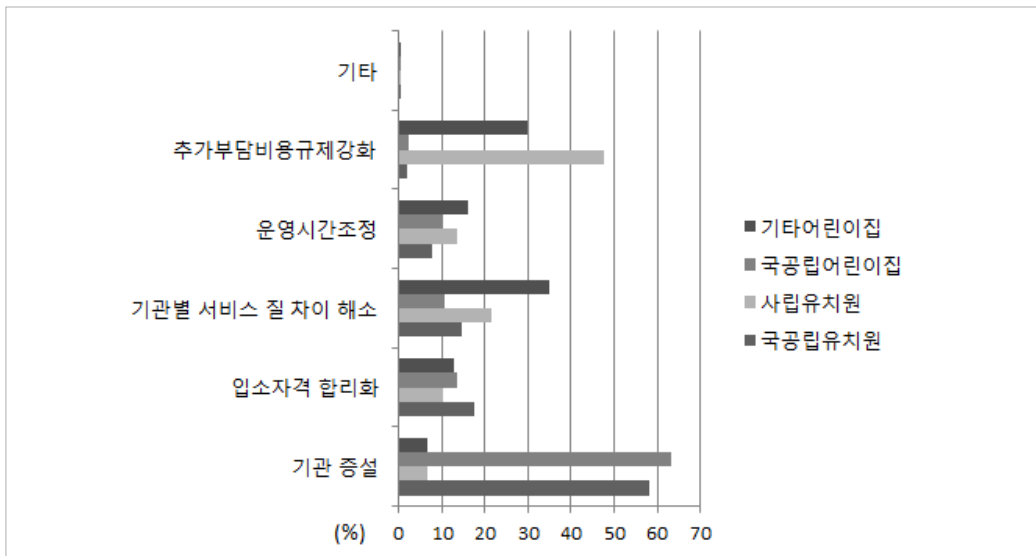
〈표 13〉 보육·교육서비스 이용 형평성 제고를 위한 효과적인 정책 지원

단위: %(명)

구분	기관 증설	입소 자격 합리화	기관별 서비스질 차이 해소 (균질화)	운영 시간 조정	추가 부담 비용에 대한 규제 강화	기타	계
국공립 유치원	58.1	17.4	14.7	7.7	2.0	0.1	100.0(1,250)
사립유치원	6.6	10.3	21.6	13.4	47.8	0.3	100.0(1,250)
국공립어린이집	63.4	13.7	10.6	10.2	2.2	0.1	100.0(1,250)
기타어린이집 (법인, 민간, 가정 등)	6.6	12.7	34.8	15.9	29.8	0.2	100.0(1,250)

○ 국공립 유치원과 국공립 어린이집은 인프라의 양적 확대가 이용 형평성 제고를 위해 가장 요구되는 사안이나, 사립유치원은 ‘비용’의 적정화, 기타어린이집(민간, 법인, 가정 등)에는 서비스 질의 제고가 보육교육서비스 기관 이용 형평성 제고에 도움이 되는 요인으로 응답됨.

- 국공립 유치원과 국공립 어린이집은 ‘기관 증설’이 각각 58.1%, 63.4%로 높게 나타남. 사립유치원의 경우, 추가부담 비용에 대한 규제 강화(47.8%), 기관별 서비스질 차이 해소(21.6%)순이었으며, 기타어린이집(법인, 민간, 가정 등)은 기관별 서비스질 차이 해소(34.8%), 추가부담 비용에 대한 규제 강화(29.8%)순으로 나타남.



[그림 4] 기관유형별 보육교육 서비스 이용 형평성 제고를 위한 효과적 정책 지원

- 영유아 보육교육 서비스 이용 형평성 제고를 위해 필요한 지원
  - 영유아 보육·교육서비스의 이용 형평성 제고를 위해 국가 사회적으로 가장 필요하다고 생각되는 지원을 중요도에 따라 2순위까지 응답하도록 함.
  - 1순위 응답으로는 ‘지역수요에 맞는 적절한 기관 공급’이 가장 많이 응답되었고(40.6%), 이밖에 ‘민간(사립)기관의 서비스 질 제고를 통한 국공립기관과 민간기관간의 격차 해소’와 ‘유치원과 어린이집의 격차 해소’가 각각 23.7%, 22.0%로 유사하게 응답됨. 즉 영유아의 부모들은 우선 지역별 보육·교육서비스 제공 기관의 공급 격차가 우선적으로 해소되어 양적인 균형\_충분성을 갖추어야 한다고 생각함.
  - 한편, 국공립/민간 기관, 유치원/어린이집 간의 현실적 격차가 해소되어 질적 균형\_서비스 질의 적절성을 갖추어야 ‘이용의 실질적 형평성’이 제고된다고 인식하고 있음이 드러남.
  - 이외 부모 자부담 비용에 대한 추가 비용 지원으로 비용 부담에 의한 이용의 어려움이 해소되기를 바라는 요구가 나타나며, 취약계층 아동에 대한 이용 기회 우선 제공을 요구한 비율은 기타 응답에 비해 우선순위에서 밀리는 경향을 보임.

〈표 14〉 영유아 보육·교육서비스 이용의 형평성 제고를 위해 필요한 지원(1·2순위)

단위: %, 명

구분	전체		
	1순위	2순위	1+2순위
지역 수요에 맞는 적절한 기관 공급	40.6	16.8	57.3
민간(사립)기관의 서비스 질 제고를 통한 국공립 기관과 민간(사립)기관간의 격차 해소	23.7	30.2	53.8
유치원과 어린이집 간의 격차 해소	22.0	27.0	49.0
부모 자부담 부분에 대한 추가 비용 지원	10.3	18.8	29.1
저소득 가구, 한부모, 조손가구, 장애부모 가구 등 취약 계층 아동에 대한 이용기회 우선 제공	3.3	7.1	10.3
기타	0.2	0.2	0.3
계(수)	100.0(1,250)	100.0(1,247)	200.0(2,500)

- 1·2순위를 종합한 응답 경향은 1순위의 응답경향이 유지됨. 즉, 보육·교육서비스의 양적 충분성과 지역별 균형 공급 > 민간 기관의 질 제고를 통한 민간과 국공립 기관간의 서비스 질 차이 해소 > 유치원과 어린이집 간 격차 해소 > (여전히 존재하는) 부모 자부



담 부분에 대한 비용 추가 지원) 취약계층에 대한 우선적 기회 제공 순으로 이용 형평성 제고를 위한 지원이 요구됨.

## 5. 정책 제언

### □ 정책의 기본 방향

- 아동에게 있어 보육교육 서비스 이용 기회의 형평성은 보장되어야 하는 ‘권리’라는 측면에서 보육·교육 서비스 이용 형평성 제고 정책의 접근이 이루어져야 함을 제시함.
  - 1989년 UN에서 채택된 ‘아동권리협약’<sup>4)</sup>에서 규정하고 있는 아동권리의 기본원칙 중 특히 모든 어린이는 동등한 권리를 누려야 한다는 ‘무차별의 원칙’ 준수와 유엔 아동권리위원회가 제시한 아동 권리 중 ‘발달의 권리’를 보장한다는 측면에서 영유아기 보육·교육 서비스 이용 형평성 제고의 접근이 필요함.
  - 모든 아동의 보육·교육 서비스 이용 형평성 제고를 통해 아동의 권리가 제대로 보장될 때 사회계층간 격차를 줄이고 위화감과 갈등을 해소하여 사회통합을 이루는 근간이 될 수 있음.

### □ 보육·교육 서비스 이용 형평성 제고 방안

- 서비스 기관의 양적 확충 및 지역별 균형 배치
  - 부족 지역을 중심으로 부분적인 서비스 기관 확충을 통해 지리적 접근성을 증진하고, 이를 통한 보육·교육 서비스 이용 기회의 고른 증진을 도모함
    - 지역별·영유아 연령별 보육·교육 서비스 수급 계획 마련을 제안함.
    - 기관 유형 및 설립유형별로 수급 계획이 마련되어야 할 것을 제안함.
    - 지역별·영유아별 보육교육 서비스 수요 및 공급 현황이 파악되어 수급계획이 마련된 후에 공급 확대가 필요한 지역에 보육·교육 서비스가 확충될 수 있도록 지원해야 할 것을 제안함.
- 보육·교육서비스 이용 목적별 서비스 다양화 및 맞춤형 제공
  - 부족 지역을 중심으로 보육·교육 서비스 공급을 확충하더라도 동일제 보육을 원하

4) [http://www.unicef.or.kr/education/outline\\_01.asp?print=y](http://www.unicef.or.kr/education/outline_01.asp?print=y)에서 2015. 7. 22 인출

는 맞벌이 가정, 아동 발달 지원을 위한 단시간 이용 수요를 보이는 가정 등 가구 별 보육·교육서비스 이용의 목적이 상이함을 고려하여, 보육·교육 서비스의 다양 화와 이에 따른 맞춤형 서비스 제공이 필요함을 제안함.

〈표 15〉 맞춤형 보육·교육 서비스 모델(안)

	모델 A(대리양육 지원 서비스)	모델 B(가정 내 양육·아동발달 지원 서비스1)	모델 C(시간제 일시 보육서비스)	비고
1) 목적	- 취업모 등 가정양육이 어려운 대리양육 필요 가정 지원	- 장시간 대리양육을 요 하지 않는 가정의 양 육부담 경감, 아동발 달 지원	- 가정양육 가구 지원 + 모든 가구의 단시간 일시 돌봄 욕구 충족	
2) 주대상	- 맞벌이 가구, 취업 한 부모 가구, 직업훈련 등 취업 준비 가구, 부 모 장애, 병환 등 부모 의 양육이 어려운 가 구, 부모 돌봄을 요하 는 다른 가구원이 있 는 가구 등	- 양부모 가구 중 부모 중 1명만 취업중인 일반 가구, 맞벌이 가 구이나 장시간 보육을 원하지 않는 가구, 맞 벌이 가구이나 모가 육아휴직 이용 중인 경우 등	- 일시 돌봄을 원하는 가구 - 단, 평일 중 모델 A 또는 모델 B 정규 서 비스 이용가구는 원 기관의 이용 시간 내 일시 보육서비스 이용 은 제한	
3) 운영 형태	- 오전 7시 30분~오후 7시 30분(현행 어린이 집 종일제) 이상 기본 운영 - 단, 오후 6시 부터는 저녁급식 제공가능하 도록 지원	- 1일 3~7시간 이내 탄 력 운영	- 회원가입 후 예약제로 운영(현행 동일) + 긴 급 일시 보육 이용 가 능(추가 비용 부담) - 종료 시간 오후 6시~9 시 이내 탄력 운영	- 모델 C는 일시 돌봄 욕구 충족 이라는 목적을 고려해 주말, 휴일, 야간 운 영 개방 권장
4) 이용 비용	- 주대상 기본 이용료(정 부지원단가) 전액 지원 - 모델 B 대상이 이용할 경우 모델 B 이용료 외에는 자부담	- 주대상 기본 이용료 (정부지원단가) 전액 지원	- 모델 A,B 서비스 이용 가구는 전액 자부담 - 가정 내 양육 가구는 소득계층별 정부지원 차등	- A, B간 정부지 원단가 차등

○ 서비스 질 균질화

- 기관 보육·교육 서비스 질 균질화 및 서비스 수준 상향 평준화 추진을 통해 이용 기관의 서비스 질 격차로 인해 발생할 수 있는 영유아기 차별적 경험 및 발달 격차 를 해소함.
- 유치원, 어린이집 운영의 근간이 되는 근거법률의 정비로 운영 기준을 동질화하 며, 장기적으로 통합 법률 제정 추진



- 기관의 양적인 확충에도 불구하고 부모는 기관 유형 및 기관 간 교사 자질 차이로 인한 서비스의 질 차이가 보육·교육서비스 이용 형평성의 저해 요인이 되며, 자녀의 발달에도 영향을 미친다고 인식하고 있어, 서비스의 질적 수준의 균질화를 위한 노력은 지속적으로 필요함.
- 어린이집의 설립 및 설치 기준 점진적 강화: 일정 수준 이상의 기관만 진입을 허용하며, 최소기준 미달 기관 도태를 유도함.
- 비용 규제 및 지원 강화
  - 기관별 추가부담 비용에 대한 규제 강화를 통해 기관별 비용 부담 차이를 감소시켜 가구소득 수준에 따른 이용 기회의 격차를 해소해야 함.
    - 지역 및 설립유형별로 추가부담 비용 격차가 크게 나타나는데, 이는 교육·보육 서비스 이용 형평성의 저해요인임. 추가부담 비용의 적정선을 제시 등 방안이 필요함.
  - 추가부담 비용 차등 지원
    - 저소득층을 대상으로 추가부담 비용 중 일부를 소득수준에 따라 차등 지원할 것을 제안함. 이는 경제적 취약계층의 선택 가능 기관 폭을 넓혀 계층 간 보육교육 서비스 이용 형평성을 제고할 수 있음.

## 참고문헌

### 국내문헌

- 김기현·신인철(2012). 유아교육 및 보육 경험의 장기 효과: 또래·교사관계 및 학업성취도. 한국 사회학, 46(5), pp.259-288.
- 김은정(2014). 보육서비스 공급 적정성 진단과 과제. 2014년도 제 1차 인구포럼 자료, pp. 79-97. 한국보건사회연구원.
- 서문희·이혜민(2013). 2013 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

### 해외문헌

- OECD(2011). A framework for growth and Social cohesion in Korea. OECD publishing.

### 웹사이트

- 유니세프 한국위원회([www.unicef.or.kr](http://www.unicef.or.kr))