육아정책 Brief

통권 제61호 | 발행인 : 이미화 소장직무대행 | 발행일 : 2017년 11월 30일 | 발행처 : 육아정책연구소

국공립어린이집 확충, 균형 배치와 질 담보 되어야

Ⅰ. 공보육 인프라 공급 수준과 보육정책의 효과성

공보육 인프라 확충은 보편적 보육료 지원 하에서 '믿을 수 있는 어린이집"의 비중을 늘려 실제 이용가능성을 제고함

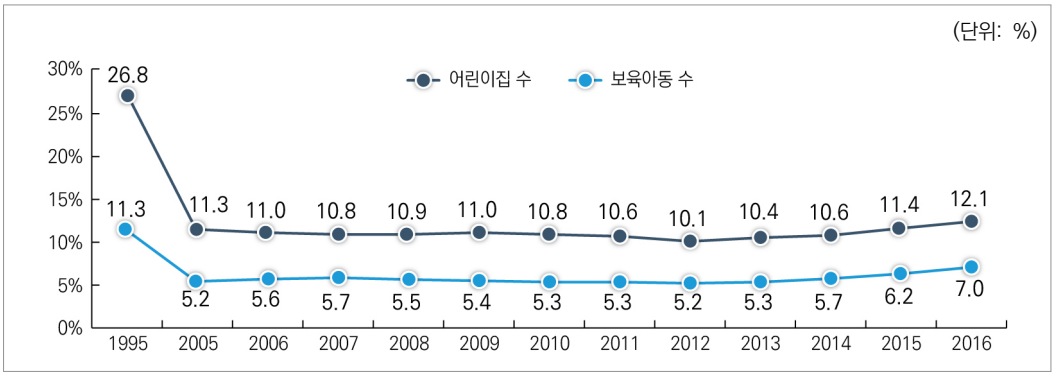
- 공보육 인프라의 공급 수준은 보육정책의 효과를 좌우하는 주된 변수로서, 특히 영아보육에서 그 효과가 두드러짐,
  - ▶ 보육서비스를 통한 아동의 건전한 발달·성장과 여성의 경력단절 예방은 저렴한 이용비용, 서비스 질, 근로시간에 부합하는 이용시간이 보장되어야 하는데, 공보육 인프라는 이들 요건을 동시에 충족함.
  - ▶ 3세아부터는 어린이집 이외에도 유치원 등 다양한 기관이 존재하나, 3세 미만아는 어린이집이 부족할 경우 육아휴직 후 여성의 경력단절이 야기될 우려가 있음.
- 우리나라의 국공립어린이집 확충은 2006년 수립된 「제1차 중장기보육계획」(새싹플랜)에서 공보육 기반 조성의 세부과제로 제시된 바 있으나, 2009년 정권교체 이후 그 추진 노력이 약화되었으며 방향성도 전환함.
  - ▶ 2006년 제1차 중장기보육계획에서는 국공립보육시설 이용율을 2010년까지 30% 수준까지 확충한다고 밝힌바 있으나, 2009년 수정된 계획(아이사랑플랜)에서 해당 과제는 삭제됨.
  - ▶ 지난 7월 발표된 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」에는 공보육 확충 목표로 국공립어린이집 이용율 40% 달성을 제시하고 있음.[1)]
- 2016년 12월말 기준 민간과 가정어린이집이 전체어린이집의 84.9%를 차지하므로 보육정책의 효과성 제고를 위해서는 국공립어린이집 비중을 늘려 "믿을 수 있는 어린이집"의 접근성을 제고해야 함.
- 이때 국공립어린이집 확충은 지리적 형평성 차원에서 지역적으로 고르게 공급하고, 민간전환형 등 재정절감형 확충에도 불구하고 질을 담보하려는 노력이 병행되어야 함.

1) 국정기획자문위원회(2017). 문재인 정부 국정운영 5개년 계획. p. 81.

Ⅱ. 국공립어린이집 공급 수준과 지역적 격차

2016년 12월 말 기준 전체 어린이집 중 국공립어린이집 이용율은 12.1%로 1995년 26.8%의 절반 수준에 불과함.

- 2016년 12월말 기준 전체 어린이집 증 국공립어린이집 이용율은 12.1%(2,589 개소)로, 1995년 26.8%(1,029 개소)의 절만 수준에 불과함.



[그림 1] 국공립어린이집 수/보육아동수 비율 추이(1995-2016)

자료: 보건복지부(각 연도). 보육통계.

- 어린이집의 공급은 2005년 영아 기본보조금 제도가 도입되고 보육료 지원대상이 점차 확대됨에 따라 민간 위주로 이루어졌으며, 특히 가정어린이집의 이용율은 2012년에 25.0%로 최고 수준으로 증가함.[2)]
  - ▶ 가정어린이집 이용율은 2016년 22.6%로 2005년 13.0%, 1995년 14.3%로 점차 증가하였으며, 민간어린이집은 2016년 51.4%으로 2005년 55.8%에 비해 감소하였으나, 1995년 31.5%에 비해서는 급증하였음(보건복지부, 2017).[3)]
  - ▶ 2017년 보육사업예산 중 어린이집 확충 예산 비중은 0.42%로, 영유아보육료 지원 58.4%, 가정양육수당 지원 22.0%에 비해 현저히 낮은 수준임(보건복지부, 2017).[4)]

2016년 12월 말 기준 전국 시도의 전체 어린이집 중 국공립 어린이집 보육아동수 비율은 1.0%에서 37.5%로 그 격차가 두드러짐.

- 2016년 기준 전국 시·도별 국공립어린이집 보육아동수는 많게는 38.3%(67,240명)에서 적게는 1.0%(1,734명)를 차지하여 그 격차가 두드러짐.
  - ▶ 2016년 기준 전국 시·도별 국공립어린이집 수는 많게는 37.4%(1,071개소)에서 적게는 0.9%(27개소)를 차지함.
  - ▶ 2015년 기준 특수보육시책 예산에 의하면, 국공립어린이집 확충 예산을 편성한 지역은 서울, 경기, 대구 지역에 불과함.

Ⅲ. 국공립어린이집 대기 현황

2017년 기준 국공립어린이집 평균 대기아동수는 74.9명이며, 사·도별로는 세종시가 250.5명으로 가장 많고, 시·군·구별로도 그 양상이 다양함.

- 입소대기시스템이 도입된 2014년 이후로도 국공립어린이집에 편중된 대기 현상은 지속되어 2017년 6월 기준으로 기관 당 평균 74.9명이 대기 중이며, 전체 대기아동의 49.7%를 차지함(사회보장정보원, 2017).
  - ▶ 전체 어린이집의 기관 당 대기아동수는 약 151명이며, 사회복지법인 31.4명, 법입단체등 25.0명, 민간 14.6명, 가정어린이집 4.8명임.

2) 보건복지부(2017) 2016 보육통계
3) 보건보지부(2017). 2016 보육통계
4) 보건복지부(2017). 보육사업안내

- 그런데 국공립어린이집 대기아동 규모는 다양한 양상을 보이므로 지역별로 차별화된 확충 목표의 수립 및 전략이 요구됨(사회보장정보원, 2017).
  - ▶ 2017년 6월 기준 시·도별 국공립어린이집 평균 대기아동수는 세종시가 250.5명으로 가장 많고, 전라북도 지역이 21.3%로 가장 적음.
  - ▶ 2017년 6월 기준 시·군·구별 대기현황에 의하면, 전체 대기아동 중 법인단체등과 사회복지단체어린이집의 대기아동이 국공립어린이집보다 많은 지역과 국공립어린이집 대기아동 비중이 압도적으로 높은 지역이 공존함.

아동연령별로는 어린이집의 지리적 접근성 제고 차원에서 유아에 비해 영아반 수요가 높으므로 영아반 공급을 우선적으로 고려할 필요가 있음.

- 어린이집의 지리적 접근성 측면에서 유아에 비해 영아를 둔 가구의 개선 정도 평가가 낮으므로 영아 대상의 공보육 인프라 공급을 우선적으로 고려할만함.
  - ▶ '집에서 근거리내 어린이집이 충분히 있다'와 '집에서 근거리내 희망하는 어린이집이 있다'라는 항목에서 영아를 둔 가구의 개선 정도는 각각 3.19점(만점 5점)과 3.04점으로 유아에 비해 낮게 평가됨(유해미·강은진·조아라, 2015: 163).[5)]

〈표 1〉 어린이집 공급의 충분성에 대한 평가

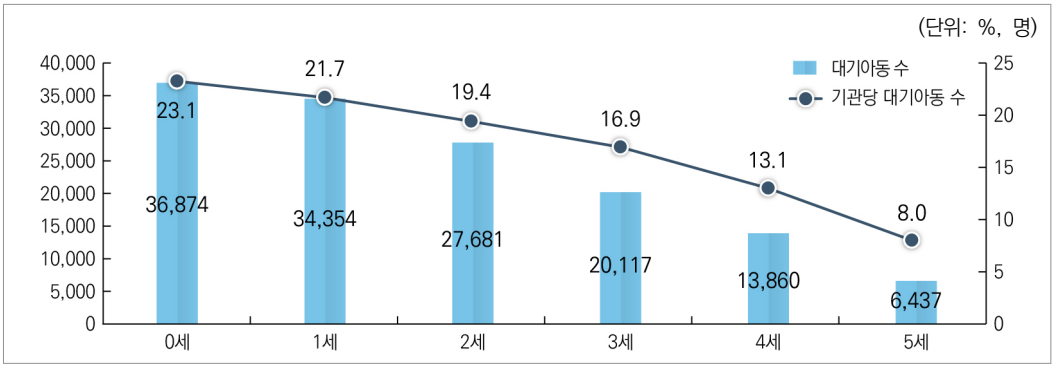
(단위: 명)

구분	영유아 구분			(수)
	영아	유아	t	
집에서 가까운 거리내에 어린이집이 충분히 있다	3.19	3.33	-2.444*	(1,102)
집에서 가까운 거리내에 희망하는 어린이집이 있다	3.04	3.23	-3.394***	(1,102)

주: 1) 2015년 전국 지역의 영유아 부모를 대상으로 실시한 '보육정책 만족도 및 요구 조사' 결과임.
2) 개선 정도 평균은 '전혀 개선 안됨' 1점~'매우 개선됨' 5점으로 평정한 결과임.
자료: 유해미·강은진·조아라(2015). 보육정책의 성과와 과제, p.163.
* $p<.05$, *** $p<.001$.

국공립어린이집 평균 대기아동수는 0세아가 23.1명으로 가장 많고, 가정어린이집 영아반 이용부모가 기관변경을 위해 국공립어린이집에 대기한 비율은 69.3%로 조사됨

- ▶ 2017년 6월 기준 아동연령별 국공립어린이집 평균 대기아동수는 0세아가 23.1명(36,874명), 1세아 21.7명 순으로 많고, 5세아는 평균 8명으로 가장 적음(사회보장정보원, 2017).
- ▶ 가정어린이집 영아반 이용 부모가 기관변경을 위해 국공립어린이집에 대기한 비율은 69.3%로 조사된 바 있음(유해미·이규림·이민경, 2016: 149).[6)]



[그림 2] 국공립어린이집 대기아동수 및 기관당 평균 대기아동수(2017. 6)

자료: 사회보장정보원 내부자료(2017. 6), 서울시 내부자료(2017. 6)

5) 유해미·강은진·조아라(2015). 보육정책의 성과와 과제.
6) 유해미·이규림·이민경(2016). 영아대상 기관보육 내실화 방안 연구. 육아정책연구소

Ⅳ. 국공립어린이집 이용율 40% 달성을 위한 추진 과제

국공립어린이집의 확충은 비용절감형으로 추진하되, 지역적 균형 배치와 질 관리가 병행되어야 하며, 기관 역할의 재정립도 모색되어야 함.

세부적으로는 1) 지역별 중장기 국공립어린이집 확충 목표 및 계획 수립, 2) 국공립어린이집 확충 모델 개발 및 확산, 3) 국공립어린이집 확충사업의 국고보조율 상향 조정, 4) 질 관리 기구 및 운영기준 마련, 5) 가정형 국공립어린이집의 영아보육 특화를 위한 설치·운영기준 마련이 필요함.

- 지역별 중장기 국공립어린이집 확충 목표 및 계획 수립
  - ▶ 국공립어린이집 확충 중장기 계획에는 지역내 균형 배치 전략, 지역여건별 확충 유형, 확충 방식별 지원 기준, 국공립어린이집 질 제고 방안 등을 포함해야 함.
  - ▶ 각 시·도 및 시·군·구의 국공립어린이집 공급 수준, 재정자주도, 보육 수요 대비 정원충족율 등을 종합하여 국공립어린이집 우선확충 지역을 선정하고, 지역유형화에 따른 단계별 확충 성과 목표를 설정하며, 매년 그 성과를 관리함.
  - ▶ 사회복지법인과 법인단체등 어린이집의 대기아동수가 많은 지역은 이들 기관의 공급 수준을 반영한 국공립어린이집 이용율 달성 목표를 설정함.
- 지역 특성별 국공립어린이집 확충 모델의 개발 및 확산
  - ▶ 다양한 확충 모델을 개발하여 지역여건에 맞게 적용할 수 있도록 보급하고, 확충 사례를 지역간에 공유할 수 있는 장을 마련함.
  - ▶ 국공립어린이집 위탁체 선정 시에 개인 위탁 비중이 과다하지 않도록 사회적 경제조직, 공공기관 등을 우선 선정함.
- 국공립어린이집 확충사업의 국고보조율 상향 조정
  - ▶ 국공립어린이집 확충 사업의 기본보조율은 2009년 이후 50%선으로 보육료 지원에 비해 낮으므로 해당 비율을 상향 조정하고 지역 여건을 반영하여 현행 국비 최대지원액인 327,025천원도 상향 조정함.
- 국공립어린이집의 질 담보를 위한 관리기구 설치와 운영기준 마련
  - ▶ 민관연대와 민간 및 가정어린이집의 국공립어린이집 전환 시에 보육의 질이 담보될 수 있도록 원장 및 교사의 전문성 제고를 위한 교육과 보육 컨설팅 등 각종 지원을 담당하는 관리기구를 광역 단위에서 설치·운영함.
  - ▶ 국공립어린이집 공통 운영기준을 별도로 마련하되, 여기에는 서비스 질 제고, 부모 비용부담 최소화(필요경비 등), 일·가정 양립지원과 돌봄취약계층 보육지원 강화, 취약보육 거점 운영, 지역돌봄공동체 거점 기능 등을 포함함.
- 가정형 국공립어린이집의 영아보육 특화를 위한 설치·운영기준 마련
  - ▶ 가정어린이집 전환형 국공립어린이집이 맞벌이 가구의 영아보육의 이용가능성을 제고할 수 있도록 0~1세 위주로 운영하되, 이를 위한 설치·운영 기준과 재정지원 방안을 마련함.

유해미 연구위원 nowyoo@kicce.re.kr