

서울시 국공립어린이집 설치운영 현황



양미선*

육아정책연구소 부연구위원

msyang@kicce.re.kr

1. 국공립어린이집 설치의 필요성

우리나라는 현재 세계 최저 수준의 저출산 현상을 보이고 있다. 이에 따라 정부는 대응 방안 중 하나로 출산·양육에 대한 국가 책임을 강화해 나가고 있다. 특히 육아 부담을 줄이고 보육서비스의 질적 향상을 위해 보육 분야에서의 국가 역할을 강조하고 있다.

정부는 보육의 공공성 강화를 위해 2010년까지 국공립어린이집을 2,700개소로 늘리고, 어린이집 이용 아동수도 20% 수준까지 확대하겠다는 5개년(2006~2010년) 중장기 보육 계획 「새싹플랜」과 국공립어린이집 이용 아동 수를 30%까지 늘린다는 「새로마지플랜 2010」을 발표하였다. 이 계획에 따라 국공립어린이집은 2005년 1,352개소에서 2008년 1,826개소로 늘어나는 비약적인 확대가 이루어졌다. 그러나 이명박 정부 출범과 함께 발표된 2차 중장기 보육계획 「아이사랑플랜 2009-2012」는 국공립어린이집 확충보다 민간

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- 경희대학교 대학원 이학박사

- 최근 연구: 영유아 교육·보육비용 추정연구(2014), 어린이집 이용자 만족도 조사(2014) 등

어린이집의 국공립어린이집 수준으로의 질 향상과 취약지역 중심의 국공립어린이집 확충, 국공립어린이집 대기자 수 감소로 정책 방향이 선회하면서 국공립어린이집 확충이 활발하게 이루어지지 않았다. 따라서 국공립어린이집은 전체 어린이집의 5%, 이용 아동수도 10% 수준을 유지하여 왔다.

한편, 국공립어린이집에 대한 부모의 선호가 더욱 뚜렷해지고 있다. 국공립어린이집 입소를 위해서는 1년 이상 기다려야 하며 어린이집 입소대기 관리시스템에 등록되어 있는 입소 신청자는 2014년 7월 말 기준 총 46만 3,188명으로 수요에 비해 공급이 부족한 실정이다. 특히 영유아 인구가 밀집해 있는 서울과 경기도 각각 22만 2,917명, 10만 226명으로 전체 대기자의 70%에 달하고 있어 수도권 적체 현상이 매우 심각하다. 어린이집 별로는 국공립어린이집 4,702개소에 대기자는 22만 882명, 민간·가정 어린이집은 38,128개소에 23만 5,986명으로 국공립어린이집이 민간·가정 어린이집보다 7.8배나 대기자가 많다(세계일보, 2014년 10월 14일 기사). 또한 2012년부터 시행한 0~2세 무상보육과 누리과정으로 어린이집 이용 아동 수가 급격히 증가하고 있어 국공립어린이집의 수급 불균형 현상은 더욱 심화되고 있다.

이렇듯 영유아 부모가 국공립어린이집을 선호하는 이유는 저렴한 보육료가 가장 큰 이유였으나, 최근에는 0~2세 무상보육과 누리과정 등의 보육료 지원 확대로 경제적인 측면보다 국가가 어린이집을 직접 관리하고 보육서비스 질이 높으며, 영유아를 돌보는 보육교사의 질이 보장되었다는 점이 국공립어린이집을 선택하게 만드는 주요 요인으로 작용하고 있다.

그동안 국공립어린이집 확충을 위한 기본 방향은 질 높은 보육서비스를 제공받기 어려운 취약계층이나 민간시설이 진입을 기피하는 농어촌 지역에 우선 설치하는 것을 원칙으로 하였다(서문희·신나라·유은영, 2007; 신나라·이정원·송신영·이은경, 2009). 그러나 여성의 경제활동 참여율이 50%에 달하고(통계청, 2013), 고용형태가 다양해지고 있어 이용 부모의 다양한 보육 요구를 반영한 수요자 중심의 보육환경 마련 방향으로 국공립어린이집이 설치·운영될 필요가 있다. 이 글에서는 국공립어린이집의 수요공급 추이와 중앙정부의 국공립어린이집 확충 규모 및 예산을 먼저 살펴본 후 서울시의 관련 현황을 소개하고자 한다.

2. 국공립어린이집 수요·공급 추이

1) 국공립어린이집 수

국공립어린이집은 2013년 말 기준 2,332개소로 전체 어린이집의 5.3%를 차지한다. 전체 어린이집 수는 2000년 19,276개소에서 2013년 43,770개소로 2배 이상 증가하였으나 국공립어린이집은 전체 어린이집 증가율에 못 미친다. 국공립어린이집은 2006년 정부의 보육 공공성 확대 정책과 맞물려 증가율이 11.5%라는 큰 성과를 거두었지만, 2007년 이후에는 매년 4~6% 선을 유지하여 왔다.

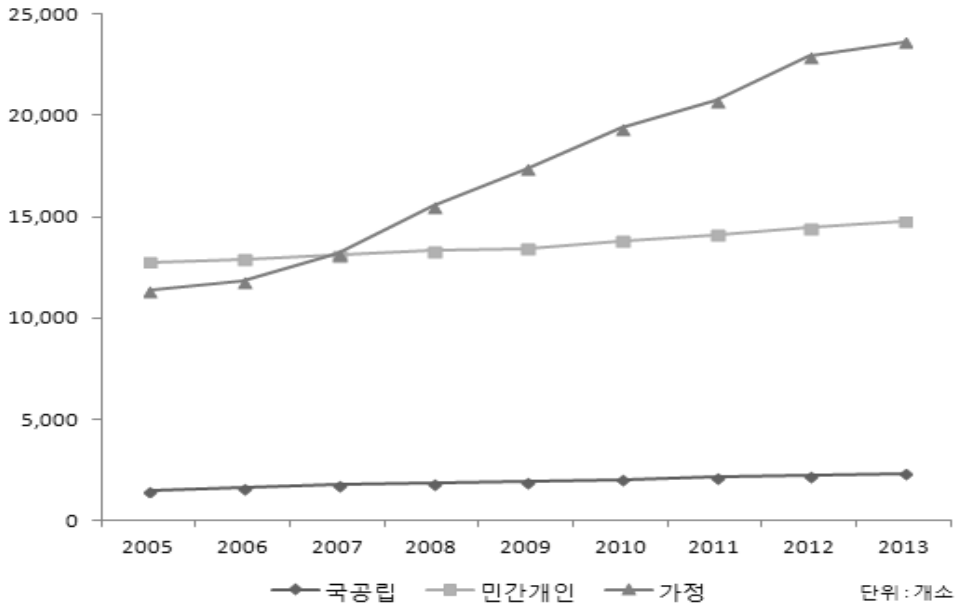
이에 반해, 민간어린이집은 2000년 8,970개소에서 2013년 14,751개소로 늘어났고, 가정어린이집은 6,473개소에서 23,632개소로 4배 가까이 증가하였다. 가정어린이집은 2005년 도입된 기본보육료와 시설환경개선 용자금 지원, 2012년 0~2세 무상보육, 민간어린이집은 2012년 누리과정 도입과 함께 급격히 증가하였다. 이처럼 민간 부문의 급격한 확대로 국공립어린이집 확충에도 불구하고 국공립어린이집 비중은 여전히 5% 선을 벗어나지 못하고 있다. 2013년 박근혜 정부가 들어서며 매년 국공립어린이집 150개소를 확충하고 있어 국공립어린이집 공급은 어느 정도 개선될 것으로 예상된다.

〈표 1〉 어린이집 유형별 어린이집 수: 2000~2013년

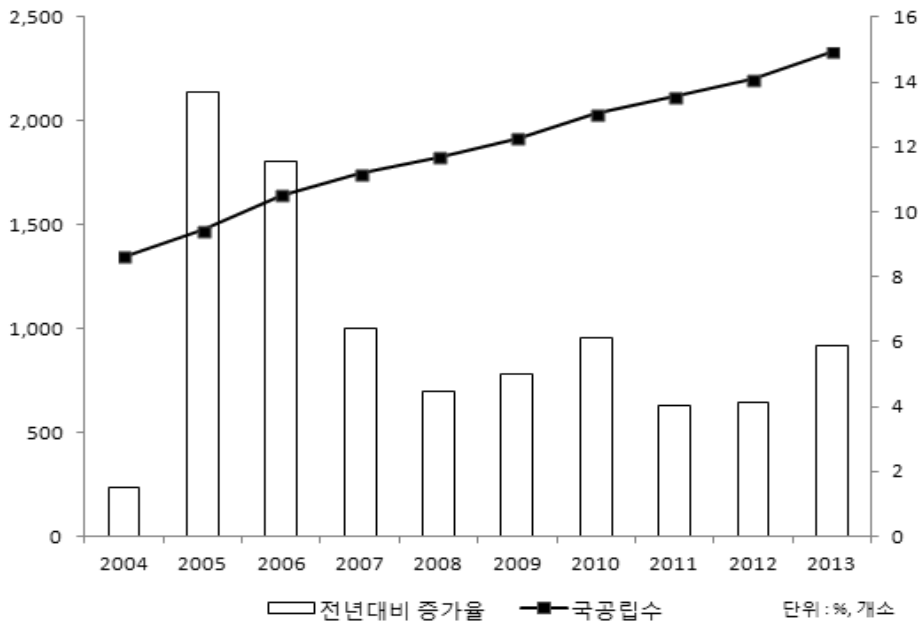
(단위: 개소)

구분	계	국공립	사회복지법인	법인단체등	민간개인	가정	직장	부모협동
2000	19,276	1,295	2,010	324	8,970	6,473	204	미분류
2005	28,367	1,473	1,495	979	12,769	11,346	263	42
2006	29,233	1,643	1,475	1,066	12,864	11,828	298	59
2007	30,856	1,748	1,460	1,002	13,081	13,184	320	61
2008	33,499	1,826	1,458	969	13,306	15,525	350	65
2009	35,550	1,917	1,470	935	13,433	17,359	370	66
2010	38,021	2,034	1,468	888	13,789	19,367	401	74
2011	39,842	2,116	1,462	870	14,134	20,722	449	89
2012	42,527	2,203	1,444	869	14,440	22,935	523	113
2013	43,770	2,332	1,439	868	14,751	23,632	619	129

자료: 여성가족부보건복지부, 각 연도, 각 연도 보육통계



<그림 1> 어린이집 증가 추이



<그림 2> 국공립어린이집 전년대비 증가율

2) 국공립어린이집 이용 아동 수

2013년 기준 국공립어린이집 이용 아동은 15만여 명으로 전체 어린이집 이용 아동 중 약 10.4%에 해당한다. 어린이집 이용 아동 수는 2000년 686,000명에서 2013년 약 150만 명으로 두 배 이상 증가하였으나 국공립어린이집 이용 아동은 2000년 99,666명에서 2013년 154,465명으로 50% 정도가 증가하였다. 한편, 민간 개인과 가정 어린이집 이용 아동 수는 앞서 살펴본 어린이집 증가와 함께 민간 개인은 2배, 가정어린이집은 6배 정도 늘어났다.

국공립어린이집 이용 아동이 전체 어린이집 이용 아동 중에서 차지하는 비중은 2005년 11.3%에서 2012년 10.1%까지 떨어졌다가 다시 회복세를 보이고 있다. 이에 반해 민간 부문 점유율은 2005년 68.9%에서 매년 증가하여 2012년 76.6%까지 늘어났으나 2013년 76.3%로 소폭 감소하였다. 이는 2013년까지 0세~2세에게 제한적으로 지원하던 양육수당이 0세~5세 전 계층으로 확대되면서 0세~1세의 어린이집 이용이 크게 감소한 데 따른 것이다.

〈표 2〉 어린이집 유형별 이용 아동 수: 2000~2013년

(단위: 명)

구분	계	국공립	법인	법인 외	민간 개인	가정	직장	부모협동
2000	686,000	99,666	157,993	15,949	336,625	67,960	7,807	미분류
2005	989,390	111,911	125,820	56,374	552,360	129,007	12,985	933
2006	1,040,361	114,657	120,551	58,808	582,329	148,240	14,538	1,238
2007	1,099,933	119,141	118,211	55,906	612,484	177,623	15,124	1,444
2008	1,135,502	123,405	113,894	53,818	615,647	210,438	16,809	1,491
2009	1,175,049	129,656	112,338	52,718	623,045	236,843	18,794	1,655
2010	1,279,910	137,604	114,054	51,126	671,891	281,436	21,901	1,898
2011	1,348,729	143,035	112,688	50,676	706,647	308,410	24,987	2,286
2012	1,487,361	149,677	113,049	51,914	768,256	371,671	29,881	2,913
2013	1,486,980	154,465	108,834	51,684	770,179	364,113	34,479	3,226

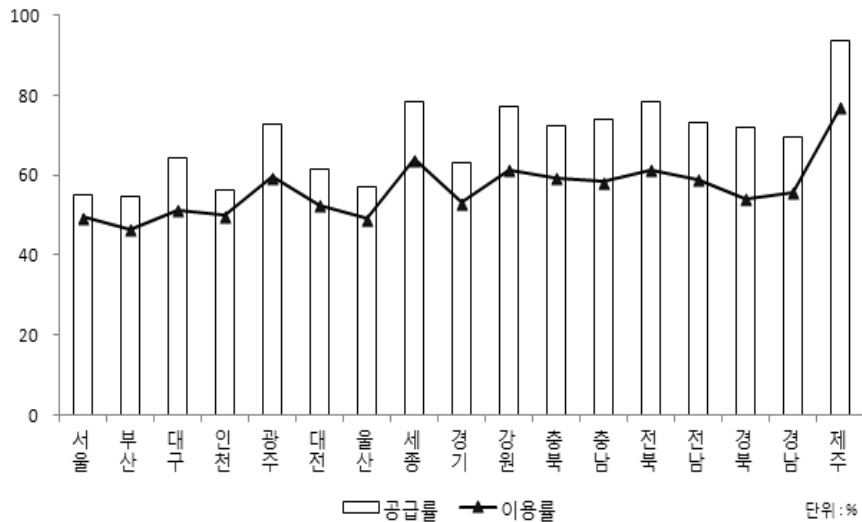
자료: 여성가족부·보건복지부, 각 연도, 각 연도 보육통계

3) 국공립어린이집 공급과 이용

2013년 0세~5세 영유아 인구수 대비 어린이집 공급률은 64.4%, 이용률은 53.7%로 나타나 영유아 수에 비해 어린이집이 10%p 정도 과잉 공급되고 있음을 알 수 있다. 그러나 국공립어린이집은 공급률이 6.1%, 이용률이 5.6%로 공급률과 이용률 간 차이가 0.5%p로 공급만큼 이용이 이루어지고 있다.

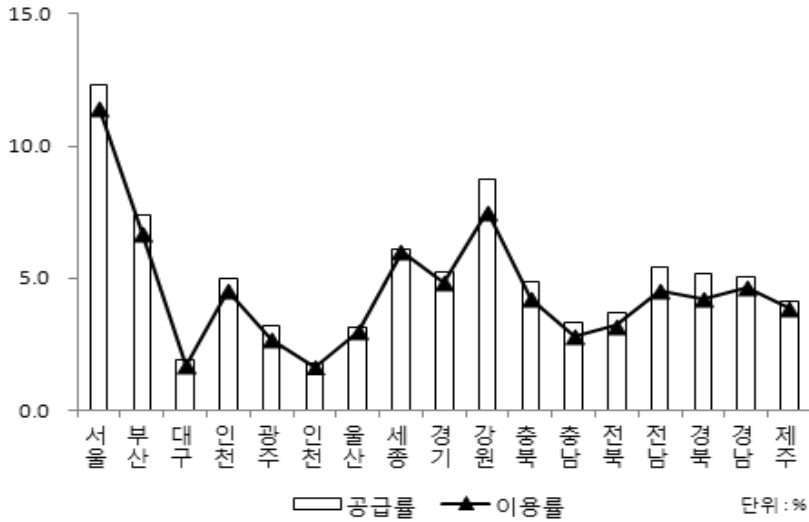
이를 시도별로 보면, 지역차가 뚜렷하게 나타남을 알 수 있다. 어린이집 공급률은 제주가 93.8%로 가장 높고, 부산이 46.6%로 가장 낮다. 이용률도 마찬가지로 제주가 가장 높고 부산이 가장 낮다. 반면에 국공립어린이집 공급률은 서울이 12.3%로 가장 높지만 대구, 인천이 1% 대로 서울의 1/10 수준이다. 국공립어린이집 이용률도 공급률과 동일한 결과를 보여준다.

한편, 어린이집 정원과 현원을 이용한 정원충족률을 산출하면, 전체 어린이집이 83.4%이고, 시도별로는 80% 내외 수준을 나타낸다. 특히 서울과 인천의 정원충족률은 90% 가까이로 타 지역에 비해 상대적으로 높다. 국공립어린이집은 정원충족률이 90.8%로 전체 어린이집보다 7%p 이상 높으며, 시도별로는 강원이 99.2%로 100%에 육박하고, 나머지 지역들도 80~90%대로 전체 어린이집 정원충족률보다 높은 수준을 보인다.



자료: 보건복지부, 2013, 보육통계; 행정안전부, 2013, 주민등록인구

[그림 3] 전체 어린이집 공급률과 이용률



자료: 보건복지부, 2013, 보육통계; 행정안전부, 2013, 주민등록인구

[그림 4] 국공립어린이집 공급률과 이용률

3. 국공립어린이집 확충 규모와 예산

중앙정부의 국공립어린이집 설치 수는 2008년 91개소였으나 2010년에는 1/3로 줄어든 30개소가 확충되었고, 사업량은 매년 30개소 정도를 유지하였다. 설치 예산도 2008년 115억 원에서 2010년 27억 원으로 1/4 수준으로 줄었고, 2012년까지 이 선을 유지하였다. 전체 보육예산 대비 국공립어린이집 확충 예산도 마찬가지로 2008년 0.82%에서 2010년 이후 0.1% 선을 유지하였다.

국공립어린이집 확충은 국공립 신축, 장애아전담어린이집 신축, 공동주택 리모델링의 3가지 형태로 추진되었다. 2008년에는 주로 신축 위주이었으나 2010년 이후에는 국공립어린이집 신축은 10개소 정도를 유지하고, 신축보다 지원단가가 낮은 공동주택 리모델링 중심으로 확충이 이루어졌다. 공동주택 리모델링은 국공립어린이집 확충 사업 실적을 올리는 데에는 이점이 있으나 정원 규모가 작아 보육 공급률을 늘리는 데에는 한계가 있다.

그러나 2013년 박근혜 정부가 들어서면서 국공립어린이집 사업량이 이전보다 3배 많

은 96개소로 늘어났고, 사업 예산도 5배 이상 증가하였다. 확충 방식도 공동주택 리모델링보다 국공립어린이집 신축 중심으로 추진되어 국공립어린이집 공급량을 늘리는 데 크게 기여하고 있다.

〈표 3〉 중앙 정부의 국공립어린이집 설치 수 및 예산

(단위: 개소, 백만 원, (%))

구분	2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	사업량	예산	사업량	예산	사업량	예산	사업량	예산	사업량	예산	사업량	예산
전체	91	11,575	82	9,058	30	2,695	30	2,695	31	2,933	96	15,800
국공립 신축	50	9,911	38	7,532	10	1,982	10	1,982	10	1,982	75	14,849
장애아 전담신축	3	714	2	476	1	238	1	238	2	476	2	476
공동주택 리모델링	38	950	42	1,050	19	475	19	475	19	475	19	475
보육예산 대비비율	-	(0.82)	-	(0.53)	-	(0.13)	-	(0.11)	-	(0.10)	-	(0.38)

주: 보육예산은 국고지원 예산을 의미

자료: 보건복지부, 2012, 내부자료; 보건복지부, 2013, 2013 보육정책 참고자료

국공립어린이집 확충 사업의 정체기라고 할 수 있는 2010~2012년에는 국가가 국공립 어린이집 확충을 통해 보육 사업에 직접적으로 개입하기보다 재정 지원을 통해 민간어린이집의 보육서비스 질을 국공립어린이집 수준으로 올리고, 부모에게 직접 보육료를 지원하는 방향으로 보육 정책을 전환하였다. 이러한 기조에 따라 국공립어린이집 확충은 농산 어촌이나 저소득밀집지역 등의 취약지역 중심으로 추진되었고, 국공립어린이집의 대체 모델인 공공형어린이집¹⁾을 도입하여 확대해 나갔다.

그러나 민간어린이집 중심의 보육정책은 보육서비스의 질을 담보하지 않은 채 양적 팽창만 가져왔다는 비판을 받게 되었다. 정부의 적극적인 재정 지원에도 불구하고 민간어린이집에서는 보조금 부정 수급, 특별활동 및 급간식비 리베이트, 아동 및 보육교직원 허위 등록, 건강·영양·안전 등의 문제가 끊임없이 발생하였다. 게다가 최근 인천에서 일어난 보육교사에 의한 아동학대와 같은 극단적인 사건들이 어린이집 내에서 반복적으로 일

1) 공공형어린이집은 우수한 민간어린이집 등을 선정하여 운영비를 지원하는 제도로 2013년 6월 말 기준 전국 1091개소가 선정되어 운영되고 있음. 공공형어린이집 사업 예산은 2011년 7,984백만원→2012년 16,942백만원→2013년 33,379백만 원으로 확대됨.

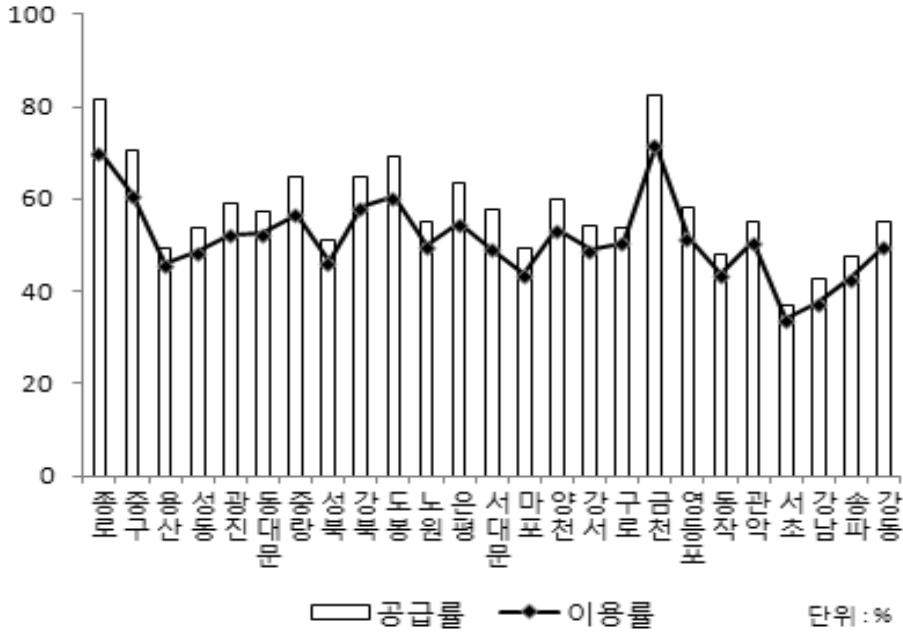
어나면서 국공립어린이집 확충에 대한 요구가 더욱 거세어졌다. 이러한 사회적 분위기에 따라 박근혜 정부는 국공립어린이집 확충을 국정과제로 채택하고, 매년 150개소씩 국공립어린이집을 확충하겠다는 계획을 발표하고 사업을 추진하고 있다.

4. 서울시 국공립어린이집 확충

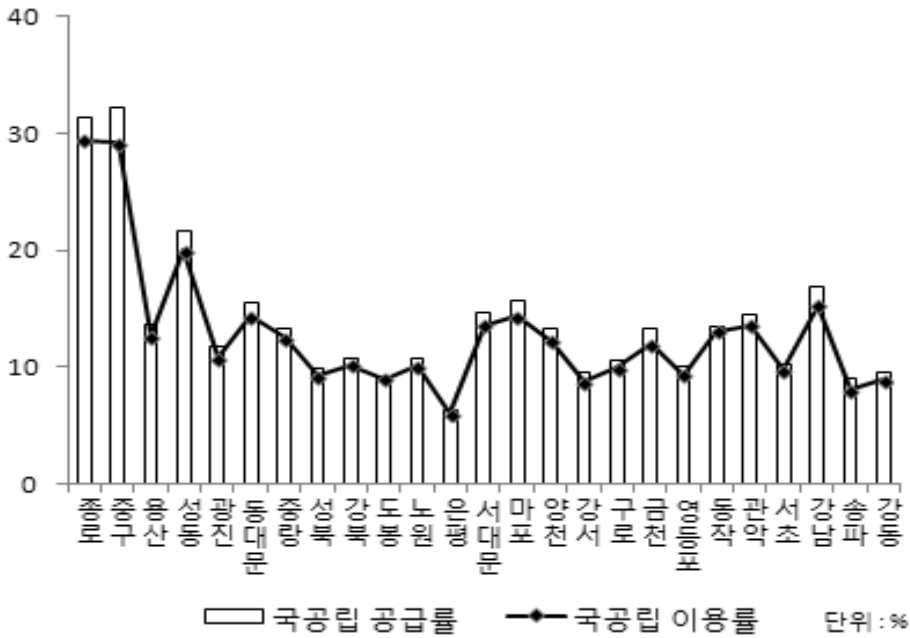
1) 국공립어린이집 공급과 이용

서울시 국공립어린이집은 2013년 말 기준 750개소로, 전체 어린이집 6,742개소 중 11.1%를 차지한다. 이를 자치구별로 보면, 25개 자치구 중 종로구가 32.0%로 국공립 비중이 가장 높고, 다음은 중구 27.7%, 성동구 24.2%, 강남구 21.4% 순이며, 나머지 구는 10% 내외 수준이다. 특히 노원, 도봉, 은평 등 3개 구는 국공립어린이집 비중이 5~6% 대로 앞서 살펴본 중구나 성동구, 강남구의 1/4 수준으로 서울시 내에서도 자치구 간 차이가 매우 크다.

서울시 0세~5세 영유아 인구수를 기준으로 어린이집의 공급률과 이용률을 산출하면, 공급률은 55.2%, 이용률은 49.6%로 자치구별 어린이집 공급률과 이용률을 [그림 6]에 제시하였다. 자치구 중 금천구와 종로구의 공급률과 이용률이 70~80%대로 높고, 서초구가 30% 대로 가장 저조하다. 이에 반해 서울시 국공립어린이집의 공급률과 이용률은 각각 12.3%, 11.5%로 전체 어린이집의 1/5 수준이다. 25개 자치구 중 종로구와 중구 국공립어린이집의 공급률과 이용률이 각각 30% 내외로 가장 높고, 은평구가 6%대로 가장 낮다([그림 7] 참조).



[그림 6] 서울시 어린이집 공급률과 이용률



[그림 7] 서울시 국공립어린이집 공급률과 이용률

한편, 서울시 어린이집의 정원 대비 현원 비율은 89.7%이다. 이를 자치구별로 보면, 25개 자치구 중 구로구가 94.0%로 가장 높고, 다음은 용산구 92.6%, 관악구 92.4%, 서초구 91.9%, 동대문구 91.5%, 동작구 91.2% 순이다. 25개 자치구 중 서대문구가 85.5%로 가장 낮다. 국공립어린이집의 정원충족률은 동작구가 96.8%, 은평구가 96.4%로 높고, 강서구와 강남구가 각각 90.3%로 가장 낮다.

2) 서울시 국공립어린이집 확충 예산

서울시의 국공립어린이집 확충 예산은 2013년 말 기준 770억 원 정도이다. 2011년 22억 원에서 2012년 890억 원으로 급격히 늘어난 이후 700~800억 원대를 유지하고 있다. 이는 전술한 바와 같이, 2012년 국공립어린이집 확충 계획 추진에 따라 예산이 크게 늘었다.

〈표 4〉 서울시 국공립어린이집 설치 수 및 예산

(단위: 개소, 억 원)

구분	2011	2012	2013	2014
국공립 수	39	80	100	100
예산	22	890	776	689

자료: 서울시, 각 연도, 서울시 여성가족정책실 성과계획서

3) 서울시 국공립어린이집 모델

서울시는 보육서비스의 보편적 복지시대를 맞이하여 국공립어린이집 확충 사업을 대대적으로 추진하고 있다. 특히 박원순 시장 취임 이후인 2012년부터 보육 수요가 있는 서울시의 모든 동에 최소 2개 이상의 국공립어린이집을 설치하여 운영한다는 목표로 2014년까지 약 280개소를 확충하였다. 또한 국공립어린이집 설치 예산을 절감하기 위하여 신축보다 기존 건물과 공공건물을 활용하였으며, 기업과 종교단체, 개인 등이 소유한 부지와 건물 등을 제공받는 등 민간 협동을 통해 사업을 추진하였다. 이 외에도 신증축하는 주민센터, 도서관, 각종 복지관 등 공공건축물 건립 시 국공립어린이집 설치 여부를 의무적으로 검토하도록 하는 조례를 제정하여 공포하기도 하였다.

또한 박원순 시장이 2014년 재임에 성공하면서 서울시는 2018년까지 국공립어린이집 1,000개소를 확충하겠다는 계획을 발표하였다. 국공립어린이집은 2015년 150개소에서

2016년 300개소, 2017년 300개소, 2018년 250개소를 단계적으로 설치하게 된다.

국공립어린이집 확충에는 4년간 총 6,300억 원의 예산이 소요될 예정이며, 공동주택 단지 내 확충, 가정·민간어린이집 매입 전환, 공공기관 내 설치, 일반 건물 매입 및 공유지 신축, 민관공동 연대 확충, 국공립-직장 혼합형 어린이집 확충, 학교 유희교실 활용, 도시공원 내 유희공간 활용, 방과후 어린이집 전환 등의 방법이 활용된다. 이를 통해 서울시는 전체 어린이집 중 국공립어린이집 비율이 13.7%에서 28%로 확대되고, 정원은 6.5만 명에서 10만 명 수준으로 늘어나게 된다.

보육의 공공성 강화와 보육서비스의 질 담보 측면에서 국공립어린이집 확충은 바람직한 방향임에 틀림없다. 그러나 서울시가 국공립어린이집 1,000개소 확충이라는 목표 달성에 급급하기보다 확충으로 인한 문제점, 예를 들어 민간어린이집 무상 임대 시 국공립의 사유화 가능성, 가정어린이집의 국공립 전환에 따른 재정의 효율성 문제, 종교시설 중심의 민관연대 등을 철저히 점검하고 추진해 나가야 한다.

참고문헌

- 보건복지부, 각 연도, 보육통계.
- 보건복지부, 2013, 2013 보육정책 참고자료.
- 서문희·신나리·유은영, 2009, 「국공립보육시설 확충 및 기능 강화 방안」, 여성가족부육아정책개발센터
- 세계일보, 2014, 어린이집 입소대기자 46만명, 국공립은 더욱 치열(2014년 10월 14일 기사)
- 신나리·이정원·송신영·이은경, 2009, 「취약지역 국공립보육시설 확충 및 운영모델 정립 방안」, 보건복지가족부육아정책개발센터.
- 양미선, 2012, 「국공립어린이집 설치운영 현황 분석 및 개선방안 연구」, 육아정책연구소.
- 여성가족부, 각 연도, 각 연도 보육통계.
- 통계청, 2013, e-나라지표.
- 행정안전부, 2013, 주민등록인구