

국공립어린이집의 양적 확충과 질적 향상을 위한 제도개선



김상호*

건축도시공간연구소 선임연구위원

shkim@auri.re.kr

1. 어린이집 공급현황 및 제도적 문제점

어린이집은 0~5세의 어린이가 부모와 가정을 벗어나 최초로 접하게 되는 공공건축물이자 영유아의 인성 및 사회성 발달에 미치는 영향이 지대할 뿐만 아니라 미래세대의 주역이 될 민주시민을 양성하는 최초의 교육기관으로서 그 중요성이 매우 높다고 할 것이다.

이러한 어린이집에 대해서는 2013년부터 시작된 0~2세 아동에 대한 전면적인 무상보육과 3~5세 아동에 대한 보육료 지원이 확대되면서 그 수요가 폭발적으로 증가하고 있으며, 상대적으로 보육환경이 우수하고 시설수준이 양호한 국공립어린이집의 대기자가 과다하게 발생하는 등 사회문제가 되고 있다. 실제로 보건복지부가 파악한 전국의 국공립어린이집 총 대기자 수는 11만 명을 넘고 있으며, 지속적인 국공립어린이집 확충이 이루어

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- 연세대학교 대학원 공학박사

- 최근 연구 : 그린리모델링 시범사업 설계품질관리 및 의사결정 방안, 안전한 실내건축 가이드라인 등

진 서울시에도 2014년 9월 현재 대기자 수가 9만 8천명에 이르러 입소까지 최장 3년이 소요되는 것으로 나타났다.¹⁾

또한, 2013년부터는 3~5세 아동을 대상으로 누리과정이 도입됨에 따라 체계적인 교육 프로그램을 수행할 새로운 공간수요가 발생하고 있는 상황임에도 불구하고 국공립어린이집이 전무한 읍·면·동이 전국적으로 1,960곳에 이르며 지역별로는 전남 235개, 경북 221개, 경남 209개, 경기 208개 등의 순서를 보이고 있다. 서울시는 국공립어린이집 보급 확대 정책을 지속해서 추진한 결과 2012년 12월의 34개 동에서 2014년 12월에는 15개 동으로 그 숫자가 대폭 줄었으며 2018년까지 이를 모두 해소한다는 방침을 발표하였다.²⁾

현 정부는 “안심하고 양육할 수 있는 여건 조성”을 위한 ‘믿고 맡길 수 있는 어린이집 확대’를 국정과제로 제시하였는데 이를 해결하기 위해서는 체계적인 보육시설 인프라 구축이 선행되어야 한다. 이와 관련하여 2012년 말 기준으로 10.1%에 불과한 국공립어린이집 이용률을 정부가 제시한 30% 수준으로 끌어올리려면 5,710개소의 국공립어린이집 신축 수요가 발생할 것으로 예상되는데 부지구입비를 포함하여 1개소당 건설비를 20억 원으로 추산할 경우 약 6조 5천억 원의 막대한 예산이 필요한 실정이다.³⁾

국공립어린이집의 양적인 부족문제를 관련 통계자료를 통해 좀 더 구체적으로 살펴보면, 2012년 말을 기준으로 볼 때 전체 어린이집 42,527개 가운데 국공립어린이집은 2,203개로 그 비율은 5.2%에 불과하며 전체 어린이집 이용 아동 1,487,361명 중 10.1%에 해당하는 149,677명만이 국공립어린이집을 이용하고 있는 것으로 분석되었다. 지난 10여 년간 어린이집 공급은 가정어린이집이 3.2배 증가한 데 비해 국공립어린이집은 1.63배 증가하는데 거쳐 공공부문의 노력이 부족한 실정이다. 반면에 어린이집을 이용하는 영유아 수는 2000년 13.7%에서 2011년 48.6%로 비약적인 증가 추세를 보이고 있으며 2013년에 시작된 2세 이하 아동에 대한 전면적인 무상보육과 3~5세 아동에 대한 보육료 지원 확대도 앞으로 그 증가추세는 지속될 전망이다.

1) 연합뉴스, 국공립어린이집 없는 읍면동 전국 1천960곳(2012. 12. 31)

서울시, 보도자료 : 서울시, '18년까지 국공립어린이집 1000개소 더 늘린다(2015. 1. 14)

2) 연합뉴스, 국공립어린이집 없는 읍면동 전국 1천960곳(2012. 12. 31)

3) 양미선 외, 2012, 국공립어린이집 설치·운영 현황분석 및 개선방안 연구, 육아정책연구소, p.203

〈표1〉 어린이집 이용인원 추이

구 분	0~5세 유아 수(명)	시설 이용 유아 수(명)	비율(%)
2000년	3,969,179	545,263	13.7
2005년	3,166,691	541,603	17.1
2011년	2,777,209	1,348,729	48.6

주: 연도별 교육통계연보에서 재구성

이러한 국공립어린이집의 공급부족과는 별도로 질적인 부분에서도 많은 문제점을 지적할 수 있는데 전체 어린이집 가운데 20년 이상이 경과한 경우가 약 39%를 차지하는 등 시설의 노후화가 심각한 실정이다.⁴⁾

어린이집의 질적 수준을 결정하는 시설기준도 최소기준으로 설정되어 있을 뿐만 아니라 그 근거도 불명확하다. 시설 기준상의 면적 기준은 영유아 1인당 전용면적 4.29m², 보육실 면적 2.64m², 놀이터 면적 3.5m²(50인 이상 시설)이며 전문가들이 제시하는 적정면적은 현행 기준면적의 2배는 되어야 한다는 것이 중론이다.⁵⁾

정부의 예산이 투입되는 국공립어린이집은 가장 기본적인 적정 건설단가 기준도 마련되어 있지 않는데 실제 건설비의 편차가 매우 크게 나타나 예산 낭비 우려가 상존하고 있다. 최근에 발주한 일부 국공립어린이집에 대한 공사비를 비교한 결과 정원 1인당 최소 12.8백만 원~최대 31.4백만 원으로 약 2.45배의 차이가 발생하는 것으로 나타났다.⁶⁾

이러한 국공립어린이집의 공급현황과 제도적 문제점을 바탕으로 그 양적인 확충과 질적인 향상 방안을 다음과 같이 제시한다.

4) 양미선 외, 전계서, p.140

5) 최경숙 외, 2006, 보육시설 설치모형 개발을 위한 연구, 여성가족부

6) 김상호, 2013, 국공립어린이집의 양적 확충 및 질적 향상을 위한 제도개선 연구, p.4

2. 국공립어린이집의 양적 확충 방안

1) 국공립어린이집 신축을 위한 부지 확보

국공립어린이집의 신축을 위해서는 먼저 부지가 확보되어야 하는데 공공시설물의 신·증축 시에 어린이집 또는 어린이집 용지 확보를 의무화하는 것도 유용하다. 구체적으로 국가와 지자체가 청사, 주민센터, 도서관, 경찰서 등 공공시설물을 신축하거나 증·개축할 때 어린이집을 함께 건설하거나 어린이집 건설에 필요한 용지를 의무적으로 확보토록 하는 것이다.

국공립어린이집 신축 부지로 도시 내에 산재한 유희지 및 유희시설을 활용하는 것도 가능한데 도시 내의 방치된 국유지와 사유지 등을 적극적으로 찾아내어 신축 용지로 활용하거나 기존 도시 내의 기능재편 등으로 용도 폐기된 주민센터, 피출소, 보건소 등 공공시설물을 개보수하여 국공립어린이집으로 활용하는 방안이 그것이다. 이와 관련하여 영유아 보육법에 관련 조항을 신설하고 도시 내 유희교실을 어린이집으로 활용할 수 있도록 초·중등교육법과 유아교육법 등에 근거 조항을 마련할 필요가 있다.

〈표2〉 서울시 강남구 학교시설복합화사업 개요

구분	기본협약	사업비 구성(%)		공사기간	주차장(면)	어린이집 (㎡)	개원일
		구형	교육형				
포이초교	02.08.23	76	24	03.03-05.08	194	289	06.4
언북초교	04.06.18	85	15	05.09-07.10	233	471	08.3
대왕초교	09.12.28	90	10	11.01-13.09	100	436	13.7
신구초교	10.03.23	93	7	11.04-13.11	194	327	13.11
도곡초교	09.12.28	90	10	11.12-13.09	200	389	13.12

주: 서울시 강남구는 강남교육청과의 협약으로 유희교실이 발생한 초등학교에 지역주민이 이용하는 주차장 등 편의시설과 구립어린이집을 함께 건설하는 학교복합화사업을 추진

도시공원의 미활용, 저이용 부지를 활용하는 것도 또 다른 방안이 될 수 있는데 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제27조에 따라 영유아보육법에 의한 어린이집 중 자연환경을 훼손하지 아니하는 시설은 해당 지자체장의 허가를 받아 설치할 수 있다.

2) 매입전환·기부채납 등을 통한 국공립어린이집 공급확대

공공 임대아파트의 복리시설을 국공립어린이집으로 활용하는 것은 LH와 SH공사 등에서 공급하는 임대아파트의 복리시설을 국공립어린이집으로 전환하는 것을 통해 가능하며 서울시에서는 국공립어린이집 설치지원 조례 제12조 ②항에 이미 관련 조항이 마련되어 있다.

기부채납 등 민간의 공익사업과 연계하여 국공립어린이집을 확보하는 것도 유용한 방법이 될 수 있는데 민간건축물 개발 시 인센티브 등을 통해 건물 내에 어린이집 설치를 유도하고 기부채납을 통해 이를 국공립어린이집으로 전환하는 방안이 그것이다. 또한, 전국경제인연합회에서 진행 중인 보듬이나눔이 어린이집 건립지원 등의 공익사업을 적극적으로 발굴할 필요가 있다.

3) 국공립어린이집 설치지원 특별법 제정 추진

중·장기적으로 막대한 예산 투입이 불가피한 국공립어린이집을 체계적으로 확충하고 제도적 안정성을 확보하기 위해서는 특별법의 제정을 검토할 필요가 있다. 서울시는 지자체 차원에서 국공립어린이집 확충을 위해 국공립어린이집 설치지원 조례를 제정하였으나 지자체의 개별적인 노력만으로는 한계가 있다. 예를 들어 독일은 2004년 「주간보육확충법」을 제정하고, 15억 유로를 투입하여 지자체가 3세 이하 아동에게 충분한 보육환경을 제공하도록 의무화하였으며 2007년 5월에는 2013년까지 어린이집 수를 가정어린이집을 포함하여 3배인 75만 개로 늘린다는 계획을 발표한 바 있다.⁷⁾

특별법에는 국공립어린이집 설치를 위한 기본계획 수립, 심의위원회의 설치, 용지 확보, 디자인 기준 설정, 공공건축물 내 국공립어린이집 설치, 공동주택 내 국공립어린이집 설치, 유휴부지 및 유휴시설의 활용, 설치비용의 보조, 국공립어린이집 확충기금 조성 등의 내용이 반드시 포함되어야 한다.

7) 미야모토 타로, 복지정치 : 일본의 생활보장과 민주주의, 논형, p.8

3. 국공립어린이집의 질적 향상 방안

1) 기존 국공립어린이집의 환경개선

기존 어린이집의 환경개선은 보건복지부가 시행하는 어린이집 기능보강 사업이 가장 대표적이고 관련 예산규모는 2013년 236.1억 원으로 전체 보육예산(4조 1,778억 원)에서 차지하는 비중은 0.56%에 불과하며 그마저도 신축 지원에 초점이 맞춰져 있다. 이 사업의 또 다른 문제점은 증·개축에 지원되는 예산의 규모가 최대 9천9백만 원으로 한정되어 있어 실제 리모델링에 소요되는 평균 비용인 약 4억 5천만 원에는 크게 미치지 못하는 실정이다.⁸⁾

따라서 해당 사업은 본래의 사업취지에 맞게 리모델링 수요에 집중하고 그 예산도 대폭 확대가 필요하다. 이에 관해서는 도로, 철도 등 국가 인프라 구축에 드는 건설투자액이 국내총생산의 15.5%에 이르는 점을 감안하여 보육인프라 구축에 소요되는 예산인 어린이집 기능개선 예산을 전체 보육예산의 15%까지 점진적으로 확대하는 방안을 마련할 필요가 있다.

2) 국공립어린이집 시설기준의 현실화

현행 어린이집 설치기준은 영유아보육법시행규칙 별표1에 근거를 두고 있으며 1인당 시설면적은 놀이터를 제외하고 영유아 1명당 4.29㎡로 설정되어 있다. 이는 1991년의 기준인 4.29㎡가 어린이집에 대한 양적 확산 정책이 추진되었던 1994년에 3.63㎡로 축소되었다가 2005년 다시 4.29㎡로 환원된 수치이다. 이러한 영유아 1인당 보육실 최소면적 기준은 교정시설의 1인당 기준면적 2.58㎡와 유사한 규모이다.⁹⁾ 실제로 최근 2년간 건설된 신축 어린이집의 정원 1인당 면적은 최소 5.6㎡~최대 10.56㎡, 평균 8.10㎡로 나타나 법정 시설면적 기준과 2배 가까운 차이를 보인다.¹⁰⁾

어린이집에 대한 1인당 시설면적 기준을 법으로 정한 경우는 우리나라가 유일한데, 외

8) 김상호, 전계서, p.51

9) 법무부, 전국 교정시설 수용구분에 관한 지침(08.6)의 혼거실 1인당 기준면적은 2.58㎡

10) 김상호, 전계서, p.47

국의 경우 보육실 등에 관한 최소 면적 기준은 제시하고 있으나 1인당 시설면적은 중앙 또는 지방정부에서 제정한 디자인가이드라인 등을 통해 적정 또는 권장 수치를 제시하고 있다. 미국은 GSA(General Services Administration)의 어린이집 디자인가이드에서 1인당 적정 시설면적을 8.4㎡로 제시하고 있으며 영국은 교육부의 유아 학교 디자인기준에서 급식시설을 제외하고 싱글유니트(정원 26명) 6.3㎡, 더블유니트(정원 52명) 5.3㎡를 적정 소요면적으로 제시하고 있다. 일본은 보육소 정비안내(요코하마시 사례)를 통해 어린이집의 적정 시설면적을 정원 기준으로 60명일 때 9.2㎡, 90명일 때 8.3㎡, 120명일 때 7.5㎡로 차등 적용하고 있다.

〈표3〉 어린이집 시설기준의 국제비교

구분	한국	미국	영국	일본	
1인당 시설면적	4.29㎡(법정)	8.4㎡(권장)	5.3-6.3㎡(권장)	7.5-9.2㎡(권장)	
1인당 보육실면적	2.64㎡	3.15㎡	2.5㎡	2세 미만	유아실 1.6㎡, 포복실 3.3㎡
				2세 이상	보육실 또는 놀이실 1.9㎡
1인당 실외놀이터 면적	3.5㎡	6.96㎡	9.6㎡	2세 이상	3.3㎡

따라서 1991년에 도입된 4.29㎡라는 어린이집 최소 1인당 시설면적 기준을 소득수준 향상(약 3배), 주거면적 확대(약 2배), 인구정책 변화(산아제한에서 출산장려) 등 지난 20년간의 사회·경제적 여건변화를 감안하여 현실화할 필요가 있다. 또한 기존의 법체계 내에서 현행 시설기준을 개선할 경우 지난 2년간 신축 어린이집의 1인당 총면적 평균인 8.1㎡를 기준으로 예산규모와 지역 여건 등을 고려하여 ±20%의 범위에서 선택할 수 있도록 6.5~9.7㎡를 적정 소요면적으로 제시하고자 한다.

3) 적정 건설단가 정보의 제공

보건복지부의 보육예산 중 어린이집의 설치 및 개·보수와 관련된 지원은 장애아 보육 지원과 어린이집 기능보강비 지원이 대표적이다. 장애아 보육지원의 경우 지원단가는 국비와 지방비를 합쳐 1㎡당 1,201,300원, 최대 지원규모는 4.76억 원(개소당 396㎡까지)이다. 어린이집 기능보강비 지원은 신축의 경우 개소당 330㎡(시·도별 예산범위에서 396㎡까지 탄력적 지원 가능)까지로 지원단가는 국비와 지방비를 합쳐 1㎡당 1,201,300원,

최대 국비지원 한도는 237,857,000원이다. 공동주택 어린이집의 국공립 전환에 따른 리모델링비는 전문가의 공사견적가를 기준으로 지원하며 지원 한도는 1개소당 5천만 원이다. 이들 지원예산에는 설계용역비를 반드시 제외토록 하고 있다.

보건복지부의 지원예산과 실제 공사비 사이에는 매우 큰 차이가 있는데 최근에 건축된 어린이집은 신축의 경우 1㎡당 최소 1,851천 원~최대 3,264천 원, 평균 2,112천 원으로 지원예산과 평균 1.76배의 차이를 보인다. 리모델링의 경우에도 1㎡당 최소 1,113천 원~최대 2,017천 원, 평균 1,502천 원, 총공사비 규모는 최소 2.94억 원~최대 5.65억 원, 평균 4.50억 원으로 지원예산한도액과 매우 큰 격차를 보인다.

이러한 어린이집의 1㎡당 신축 공사비 지원금액은 경찰서 1,610천 원, 일반청사 1,670천 원, 병원 1,940천 원, 전시장 2,550천 원 등 다른 공공건축물의 2012년 기준 표준건축비 지원금액과 비교하더라도 1.34배~2.12배의 차이를 보여 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 특히 3~5세의 취학 전 아동을 대상으로 하는 유치원의 2013년 건축비 교부단가는 1㎡당 1,822천 원으로 어린이집 신축 지원비보다 1.52배가 많은 것으로 분석되었다.

어린이집은 표준적인 건축비뿐만 아니라 쾌적한 보육환경 조성을 위한 별도의 인테리어 비용과 교육, 놀이 등을 위한 어린이집설비 비품 등을 구비하는데 많은 비용이 소요되므로 이를 반영한 적정 건설단가 기준이 설정될 필요가 있다. 최근의 어린이집 신축 공사비에 대한 분석결과¹¹⁾ 건축비 69.1%, 어린이집설비 비품 외 14.2%, 인테리어공사비 11.1%, 설계비 4.6%, 전기 및 건축주 부담금 1.0%의 비율을 보여 일반적인 공공건축물에 비해 약 30%의 비용 상승 요인이 발생하는 것으로 파악되었다.

따라서 어린이집의 적정 건설단가는 일반 공공청사의 표준건축비 단가인 1㎡당 1,670천 원에 인테리어와 설비 비품 등 30%의 비용 상승분을 반영한 2,170천 원이 적정 수준으로 판단된다. 나아가 어린이집의 품질문제는 대개 설계의 충실도에 의해 결정되므로 현행 보육 관련 사업예산에서 설계비를 반드시 반영토록 할 필요가 있다.

11) 김상호, 전계서, p.53

4) 국공립어린이집 디자인가이드라인 제시

어린이집에 대한 선진국의 디자인관리는 별도의 법정 면적기준을 설정하지 않는 대신에 설계자나 관리자들이 참고할 수 있도록 상세한 수준의 디자인가이드라인을 제공하는 방식으로 이루어진다. 미국은 정부 소유의 토지와 부동산관리를 전담하는 GSA 산하 PBS(Public Building Service)에서 유치원, 학교, 공공청사 등의 건축 및 유지관리서비스를 담당하며 여기서 연방정부의 어린이집 디자인가이드(Child Care Center Design Guide)를 작성하여 배포하고 있다. 영국도 교육부에서 작성한 유아 학교 디자인 기준(Building Handbook : nursery schools)이 제공되고 있으며 그 내용은 교육적 고려사항에서부터 기본설계에 이르기까지 매우 상세하게 구성되어 있다.

따라서 신축 어린이집에 대한 초기 인테리어 변경 등 예산 낭비를 사전에 방지하고 적절한 설계와 사후관리가 이루어질 수 있도록 건축과 유아교육 전문가들이 참여한 전담팀을 구성하고 국공립어린이집의 설계 및 유지관리에 참고할 수 있는 별도의 디자인가이드라인이 마련되어야 한다.

4. 정책적 시사점

이상으로 국공립어린이집의 공급현황과 제도적 문제점을 바탕으로 양적인 확충과 질적인 향상을 위한 몇 가지 정책적 대안을 제시하였다.

최근 서울시는 2018년까지 국공립어린이집을 1,000개소 이상 공급하여 그 비율을 현재의 13.7%에서 28%로 확대하고자 하는 정책을 발표하였으며, 현재 국공립어린이집이 전무한 15개 동을 우선 대상으로 하여 공동주택 단지 내 확충, 가정·민간 어린이집 매입 전환, 공공기관 내 설치 등 다양한 유형의 국공립어린이집 개발 계획을 밝힌 바 있다. 이러한 서울시의 사례에서도 알 수 있듯이 국공립어린이집의 확충은 국가의 정책에 앞서 지자체의 강력한 의지가 매우 중요하다. 이러한 서울시의 노력이 밑거름되어 앞으로 지자체를 중심으로 한 국공립어린이집 확대공급이 전국적으로 전개되기를 기대해 본다.

참고문헌

- 김상호, 2013, 「국공립어린이집의 양적 확충 및 질적 향상을 위한 제도개선 연구」, 건축도시공간연구소
- 양미선 외, 2012, 「국공립어린이집 설치·운영 현황분석 및 개선 방안 연구」, 육아정책연구소
- 최경숙 외, 2006, 「보육시설 설치 세부기준 마련을 위한 연구」, 여성가족부
- 최경숙 외, 2006, 「보육시설 설치 모형 개발을 위한 연구」, 여성가족부
- 푸르니보육지원재단, 2012, 「보듬이나눔이 어린이집」
- 내 주택사업본부, 2012, 「부대복리시설 설치기준 개선(안)」, 대한토지주택공사