

보육시설 설치의 지역 차이 및 형평성 제고방안

A Study on Regional Differences and Equity in Day Care Service Provision

徐文姬 한국보건사회연구원 부연구위원

정부의 강력한 보육시설 확충 노력에 힘입어 우리나라의 보육은 지난 10여 년간 양적으로는 크게 확충되었다고 볼 수 있다. 그러나 지역적 보육수요를 고려하여 지역별로 균형있게 공급되었는가에 대한 평가는 부정적이다. 특히 보육서비스 이용에 있어서 접근성이 매우 중요한 요인임에도 불구하고 보육시설의 설치는 국가 전체 또는 시·도 등 총량적으로만 접근하였지 지역적으로 균형 있는 확충이라는 당위성에 대한 고려가 전혀 없었기 때문에 지역적인 불균형을 초래하였다. 이에 본고에서는 지역별로 보육수요에 부응하는 적절하고 균형 있는 보육의 공급을 위한 기초적인 노력의 일환으로 기초 자치단체인 시·군·구 단위의 영유아 보육 공급률과 이용률, 그리고 3~5세아 보육 및 교육의 공급률과 이용률의 지역별 차이를 분석하여 특히 5세아 무상보육 및 교육 확대 시점을 맞아 보육 확충에서의 지역별 형평성 제고를 위한 정책방안을 제시하고자 하였다.

1. 서론

지난 10여 년 동안 보육은 양적으로 크게 확충되었다고 하지만 아직도 수요면에서는 상당수가 충족되지 않은 것으로 추계되고 있다. 특히 보육서비스 이용에 있어서 접근성이 매우 중요한 요인임에도 불구하고 보육시설의 설치는 국가 전체 또는 시·도 등 총량적으로만 접근하였지 지역적으로 균형 있는 확충이라는 당위성에 대한 고려가 전혀 없었기 때문에 지역적 불균형 배치 결과를 초래하였다.

이러한 관점에서 본고에서는 지역별로 보육수요에 부응하는 적절하고 균형 있는 보육의 공급을 위한 기초적인 노력의 일환으로 통계청 인구

통계, 보건복지부 보육통계 및 교육인적자원부의 유치원 관련 통계를 이용하여 기초 자치단체인 시·군·구 단위의 영유아 보육 공급률과 이용률, 그리고 3~5세아 보육 및 교육의 공급률과 이용률의 지역별 차이를 분석하여 특히 5세아 무상보육 및 교육 확대 시점을 맞아 보육 확충에서의 지역별 형평성 제고를 위한 정책방안을 제시하고자 하였다.¹⁾

2. 영유아 보육 공급과 이용의 시·군·구 차이

보육서비스는 가까이 걸어서 갈 수 있도록 접근성이 보장되어야 하므로 시설 설치의 지역사회 단위로 이루어지는 것이 바람직하다. 그러나 현

1) 본고에서는 영아보육의 공급과 이용에 대한 논의는 제외하였음.

실적으로 자치 행정 및 통계 생산의 최소 단위가 시·군·구 단위이므로 시·군·구 단위의 통계를 이용하여 보육의 공급 및 이용의 지역적 차이를 알아보도록 하였다.

〈표 1〉은 영유아 인구수와 보육시설 정원 및 현원을 이용하여 산출한 시·군·구 보육 공급과 이용 비율을 각 시·도별로 평균, 최대치 및 최저치를 나타낸 것이다. 이 표를 보면 232개 시·군·구 중 보육 공급률은 최대 49.6%, 최소 9.2%로 시·군·구에 따라서 40% 포인트 이상의 차이를 보이고 있다. 공급률이 최대인 지역은

부산광역시에 있고 최저인 지역은 경상남도에 위치하고 있다. 보육 이용률은 최대 39.4%, 최소 6.9%로 약 33.0% 포인트의 차이를 나타낸다.

이러한 시·군·구 단위 보육의 공급률 및 이용률은 도시화 정도와도 관련성이 적다. 〈표 2〉를 보면 공급률과 이용률 모두 군지역이 중소도시나 대도시보다 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 도시화 정도가 높을수록 평균 공급률이나 평균 이용률이 상대적으로 낮은 이유는 보육시설을 대체할 수 있는 유치원, 학원 등이 상대적으로 많기 때문에 나타난 결과라 판단된다.

표 1. 시·도별 시·군·구 보육 공급률 및 이용률

(단위: %)

구 분	시·군·구 공급률(인구 대비 정원 비율)			시·군·구 이용률(인구 대비 현원 비율)		
	최대	최소	평균	최대	최소	평균
전 체	49.6	9.2	21.7	39.4	6.9	18.9
서 울	33.7	15.0	21.2	30.5	13.8	18.0
부 산	49.6	12.8	24.3	37.6	10.1	20.3
대 구	24.1	14.8	19.2	20.2	12.1	15.6
인 천	24.2	14.6	17.8	20.3	12.0	14.9
광 주	33.8	23.4	27.9	26.8	20.0	22.8
대 전	18.6	14.0	16.2	15.5	10.6	12.4
울 산	19.1	12.0	16.9	14.3	10.1	12.6
경 기	39.3	11.0	19.8	32.8	9.8	17.0
강 원	37.0	14.7	24.2	35.0	12.4	21.4
충 북	32.4	12.2	25.4	27.4	10.6	21.9
충 남	36.7	14.6	24.3	33.0	14.3	21.3
전 북	35.8	15.5	24.6	32.4	14.3	22.0
전 남	40.4	11.0	22.9	38.9	10.8	22.1
경 북	29.1	9.2	18.9	24.4	6.9	16.3
경 남	29.4	9.2	18.4	27.8	7.9	16.6
제 주	38.0	23.4	32.1	39.4	23.9	32.9

주: 2000년 통계청 및 보건복지부의 내부자료를 이용하여 산출함.

그러나 이러한 도시화 정도에 따른 차이보다는 동일한 도시화 특성을 가진 지역에서의 공급과 이용의 최대 비율과 최저 비율이 훨씬 더 큰 폭의 차이를 보이고 있다. 대도시의 경우 공급률은 최대 49.6%, 최소 12.0%로 37.6% 포인트의 차이를 보이고 있고, 중소도시와 군지역에서도 시·군·구별 보육의 공급과 이용에서 모두 30% 포인트 이상의 차이를 보이고 있다. 이용률은 도시화 정도가 낮을수록 최대 및 최소의 차이가 높은 경향이지만 대도시의 경우에도 그 차이는 27.5% 포인트가 된다. 일반적으로 도시에서 보육 수요가 높다는 일반적인 추세와는 무관하게 나타나는 시·군·구의 보육 공급률 및 이용률은 보육의 확대가 지역의 보육수요를 전혀 고려하지 않았음을 시사한다.

〈표 3〉은 이러한 시·군·구의 보육 공급률을 5개 집단으로 구분하여 시·도별로 비율이 높은 순서대로 배열²⁾, 제시한 것인데, 앞의 〈표 2〉와 연계하여 보면 공급률이 최고인 지역은 부산광역시 강서구이고, 최저인 지역은 경남 거제시임을

알 수 있다.

또한 이 표들을 보면 각 시·도 보육의 공급 위치를 파악할 수 있다. 전체적으로 보육 공급률은 인구가 밀집되어 있는 수도권과 경상도 지역의 시·군·구는 상대적으로 낮은 반면에 인구가 상대적으로 적은 강원도, 충청도, 전라도, 제주도 등의 시·군·구는 공급률이 상대적으로 높음을 알 수 있다.

뿐만 아니라 동일한 시나 도에서도 시·군·구에 따라서 보육의 공급이 많은 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 예를 들어서 서울특별시의 경우 공급률이 가장 높은 지역은 중구로 30%를 넘고 있고, 그 다음이 종로구, 동대문구, 강북구의 순으로 25~29%에 분포하는 반면에 가장 낮은 지역은 송파구로 15% 미만 수준에 그치고 있고 노원구가 15% 이상이기는 하지만 25개 구 중에서 24위임을 알 수 있다. 대전광역시와 울산광역시는 모든 구의 영유아 대비 보육시설 정원이 20% 이하에 위치하고 있다. 전라북도의 경우 도시·군의 평균 공급률은 24.6%이나 군 지역만

표 2. 도시화 정도별 시·군·구 보육 공급률 및 이용률

(단위: %)

구 분	공급률				이용률			
	평균	표준편차	최대	최소	평균	표준편차	최대	최소
대 도시	20.9	6.3	49.6	12.0	17.3	5.4	37.6	10.1
중소도시	21.5	6.1	39.3	9.2	18.7	5.6	39.4	7.9
군 지역	22.7	7.0	40.4	9.2	20.6	6.7	39.8	6.9
전 체	21.7	6.5	49.6	9.2	18.9	6.1	39.4	6.9

주: 2000년 통계청, 보건복지부 및 인적자원부의 내부자료를 이용하여 산출함.

2) 예를 들어서 제주시의 3개 시·군이 동일하게 30% 이상이라고 하여도 순위는 서귀포시, 남제주군, 제주시의 순임.

표 3. 시·도별 시·군·구 보육 공급률 분포

구 분	30% 이상	25~29%	20~24%	15~19%	15% 미만
서울 (25)	중구	종로구, 동대문구, 강북구	종량구, 강남구, 금천구, 관악구, 은평구, 강동구, 성동구, 도봉구, 양천구, 서대문구, 성북구, 서초구	구로구, 동작구, 광진구, 용산구, 영등포구, 마포구, 강서구, 노원구	송파구
부산 (16)	강서구, 중구, 기장군	영도구, 동구	남구, 서구, 해운대구, 수영구, 부산진구, 북구	사상구, 사하구, 연제구, 금정구	동래구
대구 (8)			남구, 중구, 수성구, 북구	동구, 달서구, 달성군	서구
인천 (10)			강화군, 동구	부평구, 남동구, 옹진군, 남구, 중구, 계양구, 연수구	서구
광주 (5)	동구	남구, 광산구, 북구	서구		
대전 (5)				유성구, 동구, 서구	중구, 대덕구
울산 (5)				남부, 북구, 울주군, 중구	동구
경기 (31)	파주시, 연천군, 안성시	김포시	화성군, 남양주시, 평택시, 시흥시, 의정부시, 용인시	오산시, 동두천시, 하남시, 안산시, 양주군, 의왕시, 여주군, 과천시, 안양시, 구리시, 광주시, 고양시, 포천군, 성남시, 이천시, 양평군, 부천시, 광명시	가평군, 수원시, 군위시
강원 (18)	속초시, 양구군, 횡성군	홍천군, 강릉시, 춘천시	철원군, 영월군, 정선군, 고성군, 동해시, 원주시, 회양군, 삼척시	인제군, 태백시, 화천군	평창군
충북 (11)	청주시, 청원군	진천군, 단양군, 충주시, 음성군, 괴산군	제천시, 영동군	보은군	옥천군
충남 (15)	여천군, 연기군, 부여군	논산시, 홍성군, 당진군, 아산시	금산군, 공주시, 보령시, 서산시	청양군, 태안군, 예산군	천안시
전북 (14)	임실군, 순창군	전주시, 완주군, 김제시, 군산시, 익산시	진안군, 장수군, 남원시, 고창군, 정읍시	무주군, 부안군	
전남 (22)	함평군, 신안군, 강진군, 영양군	무안군, 목포시	보성군, 나주시, 화순군, 영광군, 곡성군, 여수시	장성군, 진도군, 고흥군, 완도군, 해남군, 장흥군, 광양시, 순천시	구례군, 담양군
경북 (23)		칠곡군, 청도군, 봉화군	고령군, 의성군, 김천시, 경산시, 문경시	안동시, 구미시, 상주군, 포항시, 성주군, 울진군, 영주시, 청송군, 영양군, 경주시, 영천군, 군위군	울릉군, 영덕군, 예천군
경남 (20)		남해군, 양산시, 사천시	고성군, 진주시, 의령군, 산청군, 진해시, 밀양시	마산시, 창녕군, 김해시, 창원시, 거창군, 함양군	함안군, 하동군, 합천군, 통영시, 거제시
제주 (4)	서귀포시, 남제주군, 제주시	북제주군			

주: 2000년 통계청 및 보건복지부의 내부자료를 이용하여 산출함.

을 비교하여도 임실군은 35.7%로 전라북도에서 가장 높고 순창군도 30%를 넘고 있는 반면에 부안군은 15.5%로 가장 낮고 무주군도 20%를 넘지 않는다. 반면에 제주도는 모든 시·군이 25% 이상에 위치하고 있다. 이러한 시·군·구의 보육 공급률은 보육의 확대가 지역의 보육수요를 전혀 고려하지 않고 이루어졌음을 시사한다.

3.3 ~5세아 보육 및 교육 공급과 이용의 시·군·구 차이

우리나라는 3~5세 아동에 대한 보육과 교육

은 보육시설과 유치원에서 별도로 추진되고 있으나, 그 대상이 동일하기 때문에 이들에 대한 수요와 공급은 상호 영향을 받을 수밖에 없다. 특히 현재 저소득아동을 대상으로 하는 5세아 무상 보육 및 교육을 점차 확대할 경우 최소한 이들을 수용할 수 있는 공급은 이루어져야 할 것인데, 이 경우 보육시설의 확충은 유치원의 공급 및 확충 정도를 고려하여 확충되어야 할 것이다. 이러한 측면에서 보육시설과 유치원의 공급과 이용 비율을 함께 고려하고자 하였다.

〈표 4〉는 보육시설과 유치원의 정원 및 현원을 기준으로 산출한 공급률과 이용률을 권역별로 나

표 4. 시·도별 3~5세아 보육 및 교육 공급률 및 이용률 비교

(단위: %)

지 역		공급률			이용률		
		보육 ¹⁾ (A)	교육 ²⁾ (B)	A-B	보육 ¹⁾ (C)	교육 ²⁾ (D)	C-D
수도권	서울	26.4	30.1	-3.7	22.1	23.6	-1.5
	인천	23.9	29.1	-5.2	19.6	21.8	-2.2
	경기	26.4	30.7	-4.3	23.2	24.8	-1.6
강원		36.5	43.0	-6.5	34.0	27.9	+6.1
중부권	대전	22.2	40.6	-18.4	17.7	29.7	-12.0
	충북	42.1	39.5	+2.6	35.6	30.1	+5.5
	충남	33.5	41.3	-7.8	31.5	27.0	+4.5
호남권	광주	38.0	27.0	+11.0	33.9	21.1	+12.8
	전북	34.8	31.7	+3.1	32.8	24.7	+8.1
	전남	31.0	43.4	-12.4	31.2	27.8	+3.3
영남권	부산	29.3	33.9	-4.6	26.9	27.1	-0.1
	대구	25.5	29.8	-4.3	20.9	24.8	-3.9
	울산	23.6	45.1	-11.5	19.3	35.5	-16.2
	경북	28.0	43.4	-15.4	25.3	33.4	-8.0
	경남	27.9	36.1	-8.2	24.7	30.2	-5.5
제주		45.3	29.3	+16.0	41.7	22.8	+18.9
전체 (수)		28.6 (604,898)	34.2 (716,793)	-3.6	25.2 (532,678)	26.0 (544,771)	-0.8

주: 1) 2000년 통계청 및 한국보육시설연합회 내부자료를 이용하여 산출함.

2) 교육부, 『2000년 유치원 현황』, 2000. 4. 자료를 인용하였음.

타낸 것이다. 이 표를 보면 교육 공급은 수도권과 영남지역 및 강원도가 더 많고 제주도는 보육 공급이 월등하게 많으며, 중부권과 호남권은 시·도에 따라서 약간의 차이를 보임을 알 수 있다. 특히 이용률은 권역별로 보다 일관성 있는 양상을 나타내고 있다. 수도권인 서울, 인천, 경기도와 영남권인 부산, 대구, 울산, 경상남·북도, 대전광역시 등은 유치원의 취원율이 보육시설의 이용률보다 상대적으로 많은 반면에, 강원도, 충청남·북도와 호남권인 광주, 전라남·북도, 그리고 제주도 등의 지역에서는 오히려 보육시설의

이용률이 유치원의 취원율보다 상대적으로 많은 것으로 나타나 지역별로 뚜렷한 차이를 나타내고 있음을 알 수 있다.

보육과 유아 교육은 상호 경쟁 및 대체 관계에 있기 때문에 하나가 발달하면 다른 하나는 상대적으로 취약할 수밖에 없는 구조적 특성을 가지고 있는데, 본고에서는 시·군·구 단위로 3~5세 보육 및 교육의 공급률 및 이용률을 합하여 산출하고, 이를 기초로 <표 5>에서는 각 시 및 도별로 공급률과 이용률의 평균 및 최대치와 최저치를 제시하고, <표 6>에서는 시·도별로 시·

표 5. 시·도별 시·군·구 3~5세아 보육 및 교육 공급률 및 이용률

(단위: %)

지 역	시·군·구 공급률(인구 대비 정원 비율)			시·군·구 이용률(인구 대비 현원 비율)		
	최대	최소	평균	최대	최소	평균
전 체	150.3	29.3	72.0	107.5	15.2	54.4
서 울	92.6	45.6	58.2	71.6	37.8	46.3
부 산	150.3	31.0	71.5	107.5	34.5	58.2
대 구	91.5	36.2	58.8	69.3	28.3	45.7
인 천	122.5	41.5	65.8	73.9	31.8	47.1
광 주	83.3	60.1	69.3	67.0	51.0	58.0
대 전	73.7	54.4	62.7	53.8	48.0	52.4
울 산	74.5	60.4	68.3	58.6	48.0	52.4
경 기	94.9	36.3	61.8	78.5	33.7	50.0
강 원	111.4	61.3	88.4	80.5	15.2	60.6
충 북	142.3	74.5	89.0	101.4	56.3	68.4
충 남	101.3	62.5	80.9	81.2	48.7	61.5
전 북	75.1	29.3	54.8	60.5	27.8	46.9
전 남	140.5	55.7	84.0	81.2	31.6	61.4
경 북	120.8	44.1	74.7	76.0	36.8	55.5
경 남	107.5	45.0	74.7	80.2	34.4	55.2
제 주	91.9	67.4	80.0	74.7	57.9	67.6

주: 2000년 통계청, 보건복지부 및 인적지원부의 내부자료를 이용하여 산출함.

군·구의 공급률을 범주화하여 표시하였다.

〈표 5〉 및 〈표 6〉을 보면 3~5세아 보육 및 교육의 공급이 시·군·구별로 얼마나 많은 차이를 보이고 있는지 알 수 있다. 〈표 5〉를 보면 3~5세 아동의 232개 시·군·구 보육 및 교육 총 공급률은 최대 150.3%, 최소 29.3%로 무려 121% 포인트의 차이를 보이고 있고, 이들 지역은 각각 부산과 전북에 있음을 알 수 있으며 〈표 6〉을 보면 이들 지역은 각각 부산 강서구와 전북 무주군임을 알 수 있다. 또한 〈표 5〉를 보면 보육과 교육의 최대 공급률이 100%를 넘는 지역도 적지 않고, 이용률에서도 100%가 넘는 지역이 부산과 충북 등에서 나타나고 있는데 〈표 6〉을 보면 이들 지역은 강서구 및 괴산군임을 알 수 있다.³⁾

뿐만 아니라 동일한 시나 도에서도 시·군·구에 따라서 보육 및 교육의 공급과 이용이 많은 차이를 보이고 있다. 서울특별시의 경우 보육 및 교육 공급은 평균 58.2%로 전북 다음으로 낮은데, 중구가 92.6%로 가장 높은 반면에 가장 낮은 지역은 서대문구로 45.6% 수준에 그치고 있다. 이용에 있어서도 최대 71.6%, 최소 37.8%로 구에 따라서 많은 차이를 나타내고 있다. 경기도는 시·군 평균 공급률은 61.8%인데 가장 높은 지역은 연천군으로 94.9%이고, 가장 낮은 지역은 광명시로 36.3%이다. 또한 시·군·구 보육 및 교육 평균 공급률이 84%인 전라남도의 경우를 보아도 신안군은 무려 140.5%나 되고 순천시 55.7%로 가장 낮게 나타났고, 이용률도 최

대 81.2%, 최소 31.6%로 무려 약 50% 포인트의 차이를 나타내고 있다. 경남의 경우 밀양시는 공급률이 90% 이상이지만 마산시는 60~69% 수준이고 거제시는 50% 미만 수준이다. 이처럼 보육 공급률은 도시화나 지역적 동질성과 무관하게 일관성 없는 수치를 보이고 있다.

이러한 시·군·구의 보육과 교육의 공급률은 보육시설 설치뿐 아니라 유치원 설치도 지역의 보육 및 교육 수요를 전혀 고려하지 않았음을 나타내며 동시에 보육당국과 교육당국의 상호협조가 이루어지지 않았음을 시사한다.

4. 보육 및 교육 공급과 이용의 지역별 형평성 개선방안

앞에서 제시한 바와 같이 보육의 공급 및 이용은 시·도 및 시·군·구간에 차이가 많다. 이러한 차이는 지역별 수요가 다르면 얼마든지 달라질 수 있는 것이지만, 최소한 도시화 정도가 동일한 지역 및 동일한 지역적 특성을 가지고 있고 그래서 보육에 대한 수요에 있어서도 어느 정도 유사한 수준일 것으로 생각되는 특정 시·도에서 구간, 군간 및 시간에도 많은 격차를 나타내고 있다. 이는 지역적 수요를 고려하지 않고 보육시설이나 유치원을 설치한 결과이다. 이러한 지역적 불균형은 접근성 및 형평성 제고 측면에서 개선되어야 하며, 이를 위한 정책방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

3) 이는 통계 작성 시점의 차이에서 오는 영향도 있겠으나, 보육시설과 유치원에 중복하여 등록된 아동의 수가 상당수임을 나타내는 것으로 보인다.

표 6. 시·도별 시·군·구의 3~5세아 보육 및 교육 공급률 분포

구 분	90% 이상	80~89%	70~79%	60~69%	50~59%	50% 미만
서울 (25)	중구		종로구, 동대문구	노원구, 중랑구, 강남구, 서초구, 양천구, 도봉구	용산구, 광진구, 관악구, 성동구, 강동구, 영등포구, 강북구, 은평구, 강서구, 금천구, 성북구	동작구, 마포구, 구로구, 송파구, 서대문구
부산 (16)	강서구	수영구, 중구, 기장군	서구, 영도구, 동래구	부산진구, 동구, 해운대구	금정구, 남구, 사하구, 연제구, 북구	사상구
대구 (8)	중구		남구	수성구	달서구, 북구	동구, 달성군, 서구
인천 (10)	옹진군, 강화군		동구	연수구, 남동구	중구, 남구, 부평구	계양구, 서구
광주 (5)		동구	남구	광산구, 북구, 서구		
대전 (5)			유성구	서구, 동구	중구, 대덕구	
울산 (5)			울주군, 남구	중구, 북구, 동구		
경기 (31)	연천군, 파주시	오산시, 화성군	안성시, 여주군, 양평군	평택시, 안양시, 김포시, 과천시, 의왕시, 고양시, 이천시, 가평군	성남시, 의정부시, 양주군, 하남시, 동두천시, 남양주시, 용인시, 구리시, 포천군, 군위시, 부천시, 안산시	수원시, 광주군, 시흥시, 광명시
강원 (18)	회양군, 횡성군, 영월군, 양구군, 정선군, 홍천군, 태백시, 철원군	화천군, 고성군, 인제군, 속초시, 평창군	동해시, 강릉시, 삼척시, 춘천시	원주시		
충북 (11)	괴산군, 보은군, 단양군	영동군, 청주시, 청원군	음성군, 진천군, 충주시, 제천시, 옥천군			
충남 (15)	여천군, 부여군, 홍성군, 공주시	태안군, 보령시, 청양군	연기군, 금산군, 예산군, 당진군, 서산시	논산시, 아산시, 천안시		
전북 (14)			정읍시, 남원시, 완주시, 전주시	익산시, 군산시	김제시, 임실군	순창군, 진안군, 고창군, 장수군, 부안군, 무주군
전남 (22)	신안군, 함평군, 진도군, 보성군, 강진군	나주시, 완도군, 영암군, 무안군, 영광군, 구례군, 장흥군, 장성군	고흥군, 곡성군, 광양시, 담양군, 해남군, 목포시	화순군, 여주시	순천시	

표 6. 계속

구분	90% 이상	80~89%	70~79%	60~69%	50~59%	50% 미만
경북 (23)	울릉군, 청도군, 칠곡군, 의성군, 영양군, 상주군, 고령군	문경시, 군위군, 예천군, 김천시	영덕군, 울진군, 안동시, 구미시	포항시, 성주군, 경산시, 청송군, 영주시		영천군, 봉화군, 경주시
경남 (20)	남해군, 의령군, 진해시, 밀양시	양산시, 산청군, 고성군	함양군, 사천시, 합천군	통영시, 마산시, 창원시, 하동군, 김해시, 진주시, 창녕군	거창군, 함안군	거제시
제주 (4)	남제주군	서귀포시	북제주군	제주시		

1) 지역별 보육수요 파악 및 공급계획 수립

보육시설을 지역별로 균형있게 배치하기 위해서는 지역별로 보육수요를 파악하여 이에 기초한 보육 공급계획을 세워서 계획에 따라 보육시설을 설치하여야 한다. 그러나 현재 전국적인 보육수요⁴⁾만 제시하고 있고 지역별로 보육수요는 제시하지 못하고 있다. 그러므로 중앙 및 지방에서 정기적으로 보육수요조사를 실시하고 보육사업의 자체적인 보육수요 및 공급계획을 세워 추진하여야 한다.

시·군·구 단위의 보육수요조사가 어려운 경우에는 각 시의 구간, 또는 각 도내 시간 및 군간의 불균형을 줄이는 쪽으로 확충을 추진하여야 한다. 아울러 3~5세아에 대한 보육확충은 보육뿐 아니라 유치원, 사설학원의 분포 등 지역적 특성을 반영하여야 한다.

2) 정부지원시설 확충시 지역적 배치 강화

정부가 사업 주체인 국공립시설이나 법인 시설의 설치에는 반드시 지역적 고려가 있어야 하고, 그러기 위해서는 국공립시설 신축 등 보육시설 확충사업에서의 중앙정부 관여가 강화되어야 한다.

현재 시설 신축은 지방자치단체에서 부지를 확보한 후 건축비를 중앙에 요청하는 형태로 이루어지고 있어서 국가 전체적 균형 확충을 도모하기가 어렵고, 지방자치단체에서도 부지 확보를 민간 법인에게 의존하려는 경향도 있다. 그러므로 균형있는 배치 및 국공립 부분의 증대를 위해서는 중앙정부에서 국가 전체적 보육설치 계획 및 우선순위를 설정하고, 이 우선순위에 의하여 추진하여야 하며, 필요한 경우에 현재 40:60으로 일률적으로 적용하고 있는 중앙과 지방의 비용분담 비율을 탄력적으로 적용하여야 하며, 경우에 따라

4) 전국 보육수요도 지역적 차이를 전혀 고려하지 않고 있다는 점 이외에도, 보육대상을 취업모로 제한하고 있고, 보육서비스가 제공되면 취업이 기대되는 잠재적 수요를 감안하지 못하고 있으며, 그리고 1주일에 30시간을 일하는 유업모 개념 대신 1시간 이상 취업하고 있는 기혼여성을 기준으로 하는 개념의 경제활동인구를 이용한 것이 타당한가의 문제 등이 제기되고 있음.

서는 부지 확보도 중앙에서 지원하여야 한다.

지역별 불균형 배치를 개선하고 보육시설 미설치 지역을 없애기 위하여 이러한 국가계획에 의한 확충 사업을 추진하는 외국의 사례로는 호주의 보육시설 설치에 대한 국가계획제도(National Planning System)의 추진을 들 수 있다.

3) 보육시설 설치 인가제 실시

정부는 1998년 7월 1일부터 실시된 시설설치 신고제 때문에, 현재 제도로서는 수요를 파악하였다 하더라도 국공립이나 법인시설에는 적용할 수 있겠으나 민간시설에 대해서는 적용할 수 없기 때문에 한계가 있다.⁵⁾ 그러므로 신고제도는 종전과 같이 인가제로 환원되어야 하고, 특히 보육시설을 지역별 계획 하에서 균형있게 배치하기 위해서는 현재의 신고제도는 반드시 개선되어야 한다.

4) 교육 및 보육 당국의 상호협조체계 구축

3~5세아 교육과 보육이 이원화되어 있어서 그 대상이 동일함에도 불구하고 보육시설과 유치원의 설치가 중앙 및 지방 정부차원에서는 아무런 고려가 없었다. 그 결과 이미 시·군·구에 따라서 과잉 공급 및 부족 현상이 나타나고 있다. 앞으로는 국가 차원의 효율적 활용이라는 측면에서 볼 때 중복 투자나 과잉 확대를 경계하여야

할 것이고, 공급 확대시에는 지역별로 상호간의 공급이나 이용을 고려하면서 정책을 추진하여야 할 필요가 있다. 현재 부분적으로 추진되고 있는 5세아 무상보육과 무상교육의 전면 실시시 지역별 보육과 교육의 공급이 부족 및 과잉 등의 차질을 빚지 않고 대응할 수 있도록 보건복지부와 교육인적자원부의 보육시설과 유치원의 공급 계획에 대한 상호 협조 및 조율 작업이 요구된다.

5. 결 론

시·군·구간의 보육 공급과 이용의 차이, 특히 어느 정도의 동질성이 존재한다고 볼 수 있는 동일한 시·도내의 구간, 시간 및 군간 보육 공급과 이용의 차이는 아동이 어디에 살든지 보육을 희망할 경우 쉽게 보육서비스를 이용할 수 있어야 한다는 접근성이 충족되지 않고 있음을 의미한다. 앞으로 보육시설 설치시 시·군·구별로 정확한 보육수요에 기초하여야 하겠지만, 이러한 시·군·구 단위의 보육수요 파악이 어려운 현실을 감안할 때 최소한 중앙 및 시·도 보육 확충정책은 시 및 도내 동일한 특성을 지닌 시·군 및 구간의 보육 공급과 이용의 형평성 제고에 기여할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 

5) 보육시설 설치 신고제는 규제완화 및 진입 수월성 차원에서 나름대로 장점이 있으나 이러한 장점은 보육 수요를 감안한 보육시설의 설치를 어렵게 하는 단점으로 작용할 소지가 있음.