

국공립 어린이집 확충 및 디자인 개선 방안

김상호 연구위원

요약

- 0~2세 무상보육 전면 시행과 함께 어린이집 수요가 폭발적으로 증가하면서 국공립 어린이집 대기자가 과다하게 발생하고 있으며 '13년부터 도입되는 3~5세 누리과정 시행으로 체계적인 유아교육을 담당할 양질의 보육공간에 대한 요구가 제기
- 박근혜정부의 140대 국정과제 중 “안심하고 양육할 수 있는 여건 조성”을 위한 보육시설 인프라 구축이 시급한 실정으로 이에 국공립 어린이집의 양적 확충과 질적 제고를 위한 방안을 제시

정책제안

- 국공립 어린이집의 양적 확충을 위해 유휴 국·공유지와 미활용 도시공원을 활용하여 신축 부지를 확보하고, 보금자리주택 등 임대아파트의 복리시설, 민간건축물 기부채납, 미분양아파트 및 상가 매입, 전경련 등 기업 공익사업과의 연계, 유휴 교실 재활용 등을 통해 공급을 확대하며 중장기적인 국공립 어린이집 공급 활성화를 위한 「국공립 어린이집 설치지원 특별법」(가칭) 제정을 검토
- 국공립 어린이집의 질적 개선을 위해 복지부의 어린이집 기능보강 사업과 공공형 어린이집 지원 사업 등을 활용한 어린이집 환경개선 사업을 확대 시행하고, 적정 어린이집 시설기준 및 건설단가 기준을 제 공하며, 건축기본법에서 제시한 공공건축 디자인 업무기준에 근거한 「국공립 어린이집 디자인 기준」의 작성과 창의적인 디자인을 발굴·확산하기 위한 디자인 관리 도구를 마련하여 시행

1 추진배경 및 필요성

- 보육환경 개선은 미래 세대에 대한 투자이면서 여성의 경제활동 지원 및 저출산 대책이자 건축산업 육성을 통한 일자리 창출을 견인하는 종합적인 경제정책
 - 어린이집은 아동이 처음으로 인지하는 공공건축물로 인성발달에 미치는 영향이 크며 민주시민을 양성하는 최초의 교육기관 역할을 수행
- 0~2세 무상보육 전면 시행과 3~5세 보육료 지원 확대에 따라 어린이집에 대한 수요가 폭발적으로 증가하면서 국공립 어린이집 대기자가 과다하게 발생
 - 보건복지부가 파악한 전국 국공립 어린이집 총 대기자수는 11만명이 넘고, 시설당 평균 대기아동이 60명에 이르며 수도권이 특히 심각한 상황(연합뉴스_20121231)
- '13년부터 도입되는 3~5세 연령별 누리과정 시행으로 체계적인 교육프로그램을 담당할 별도의 공간수요가 발생
 - '3~5세 연령별 누리과정'은 심신의 건강과 조화로운 발달을 도와 바른 인성을 갖춘 민주시민의 기초를 형성하는 것을 목적으로 통일된 교과과정을 수행하여야 하나,
 - 국공립 어린이집이 전무한 읍·면·동이 1,960곳에 이르며 전남(235개), 경북(221개), 경남(209개), 경기(208개)의 순. 서울도 34개동에 이름(연합뉴스_20121231)
- 박근혜정부의 140대 국정과제 중 “안심하고 양육할 수 있는 여건 조성”을 위한 체계적인 보육시설 인프라 구축이 선행될 필요
 - '12년말 기준 10.5%에 불과한 국공립 어린이집 이용률을 30%수준으로 끌어올리려면 2020년까지 3,594개소 신축 수요 발생(육아정책연구소, 2012)
 - 정원 70명, 1인당 건설단가 21백만으로 추산한 1개소 건설비는 1,470백만원(토지비 제외)에 이르며 총 예산은 약 5조 3천억원 소요 예상(건축도시공간연구소 추계)

2 현황 및 문제점

■ 국공립 어린이집의 양적 공급 부족

- 전체 어린이집에서 국공립 어린이집이 차지하는 비율은 5.3%에 불과한 실정으로 양질의 공공 보육서비스 제공에 한계
 - 전체 어린이집 39,842개 중 국공립 어린이집은 2,116개('11년 기준)

- 전체 영유아수 2,777,209명 중 143,035명(현원기준 5.2%)이 국공립 어린이집 이용
- 지난 10여년간의 공급 추세에서도 가정 어린이집이 3.2배 증가한 데 비해 국공립 어린이집은 1.63배 증가에 거쳐 공공부문의 노력이 부족한 실정
- 어린이집 이용인원은 '00년 13.7%에서 '11년 48.6%로 비약적 증가 추세이며, '13년 2세이하 무상보육 및 3~5세 보육료 지원 확대로 향후 급격한 이용 증가 예상
 - '00년 : 13.7% → '05년 : 17.1% → '11년 : 48.6% → '15년 : ?%

■ 국공립 어린이집의 질적 수준 미비

- 전체 어린이집 건립연도는 20년 내외 경과한 경우가 40%로 시설 노후화가 심각
 - '90년 이전 19.6%, '91~'95년 19.1% (육아정책연구소, 2012)
- 어린이집 시설기준이 최소기준(적정기준은 2배)으로 설정되어 있으며, 면적기준의 근거도 불명확하여 시설물의 수준이 낮은 형편
 - 어린이집 면적기준(영유아 1인당) : 전용면적 4.29㎡, 보육실 면적 2.64㎡, 놀이터 면적 3.5㎡ (50인이상 시설)
- 국공립 어린이집의 적정 건설단가 기준이 마련되지 않아서 건설비 편차가 심하며 예산낭비의 우려가 상존

어린이집 건설비용 추계

(단위 : ㎡, 백만원)

프로젝트명	개요		사업비		3.3㎡당 사업비	정원1인당 면적	정원1인당 소요비용
수원시립 지방산업3단지 어린이집 (2012.2 현상설계발주)	부지면적	1,320	공사비	3,470	8.5	9.8	25.3
	연면적	1,500	부대비	347			
	정원	153	합계	3,877			
수원시립 서호 어린이집 (2012.3 현상설계 발주) 장애 및 비장애 통합보육	부지면적	750	공사비	1,995	9.0	11.4	31.4
	연면적	800	부대비	200			
	정원	70	합계	2,195			
시흥 정왕 보듬이나눔이 어린이집(24시간 운영) 전경련 지원사업	부지면적	5,600	공사비		6.8	6.3	12.8
	연면적	857	부대비				
	정원	137	합계	1,760			
천안 제4산업단지 어린이집 전경련 지원사업	부지면적		공사비		7.5	6.3	14.3
	연면적	528	부대비				
	정원	84	합계	1,200			

* 토지비는 제외, 부대비 구성 : 설계비+감리비+기자재비로 건설비의 10%를 일괄 적용

- 최근 발주한 어린이집 공사비를 비교한 결과, 정원 1인당 최소 12.8백만원에서 최대 31.4백만원으로 2.45배의 차이가 발생
- 어린이집 개선요구 조사('09년)에서는 시설설비 개선(27.7%)이 보육교사 처우 개선(28.7%)과 유사하게 높게 나타난 반면 전체 보육예산 3조원 가운데 시설개선을 위한 기능보강 예산은 118.67억원('12년 기준)에 불과한 실정
 - '13년 보건복지부 보육관련 예산은 41,778백만원('12년 대비 34.8% 증액)으로 증가되었고, 시설개선 기능보강 예산도 23,610백만원으로 증가(신축지원 12→75개소)
- 3~5세 누리과정 시행에 따른 통일된 교과과정 수행에 필요한 일정규모와 수준을 갖춘 전문적인 교육시설의 미비
 - 보건복지부의 어린이집(0~5세)과 교육과학기술부의 유치원(3~5세)으로 이원화된 보육체제로 인해 통일된 교과과정을 적용하기 위한 준비가 미흡

3 국공립 어린이집의 양적 확충 방안

■ 국공립 어린이집 신축을 위한 부지 확보

- 국가 및 지자체가 해당 청사, 주민센터, 도서관 및 경찰서 등 공공시설물을 신축 또는 증축할 경우 어린이집 또는 어린이집 용지 확보를 의무화
 - '13년 1월 주영순의원 대표발의로 해당 조항에 대한 영유아보육법 일부 개정법률안이 국회에 계류 중이며 서울시에서는 국공립어린이집 설치지원 조례('13년 1월)를 통해 공공건축물 신축 혹은 증축 시 국공립 어린이집 설치를 우선 검토
- 유휴 국·공유 토지를 활용한 지역 수요 맞춤형 어린이집 공급
 - 보건복지부 어린이집 시설개선 기능보강 예산 중 일부를 활용하여 지역별 보육수요 현황과 적정 토지의 존재여부를 종합적으로 검토하고 이를 전국적으로 확대 추진
- 「도시공원 및 녹지에 관한 법률」에 근거한 도시공원의 미활용, 저이용 부지 활용
 - 국공립 어린이집은 동법에 근거하여 도시공원에 건립이 가능

■ 매입전환과 기부채납 등을 통한 국공립 어린이집 공급 확대

- LH 보금자리주택의 임대아파트(연간 15만세대 중 12만세대)와 지방공사 등에서 공

급하는 임대아파트의 복리시설을 국공립 어린이집으로 활용

- 「주택건설 기준 등에 관한 규정」에서는 50㎡이하 공동주택을 300세대 이상 건설할 경우 복리시설을 설치할 수 있도록 규정하고 있으며 서울시의 국공립어린이집 설치지원 조례에서는 300가구 이상 아파트단지에 국공립 어린이집을 우선 설치하고, SH공사가 건설 또는 서울시 매입 공공임대주택에 국공립 어린이집 설치를 의무화
- 기존 임대주택의 어린이집에 대해서도 임대기간 만료시 국공립으로 전환 유도
- 민간건축물 개발 시 인센티브를 통해 건축물 내 어린이집의 설치를 유도하고 기부채납을 통해 확보
 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 지구단위계획 구역내 건폐율 등 완화 적용을 받고자 할 경우 공공시설 설치 시 완화하는 규정을 활용
 - 서울시, 국공립어린이집 설치지원 조례에서는 비영리법인, 기업 등 민간부문 부지와 건물을 기부채납 또는 무상 사용하여 국공립 어린이집을 설치할 수 있는 근거 마련
- 장기 미분양 아파트 및 단지 내 상가의 매입 추진
 - 신축 아파트 미분양 세대와 단지내 미분양 상가를 매입하여 어린이집을 설치하거나 기존 상권 위축으로 비어있는 2층 상가 등을 매입하고 리모델링하여 어린이집 확보
- 기업 등 공익사업과 연계하여 지원 확대 유도
 - 전경련은 경제계 보육지원사업으로 '09~'16년까지 100개소 보듬이나눔이 어린이집 건립을 지원(1개소당 6~7억원 지원)

전국경제인연합회 보듬이나눔이 어린이집 지원 사례



■ 국공립 어린이집 설치지원 특별법 제정

- 단·중기적으로 막대한 예산 투입이 불가피한 국공립 어린이집의 체계적인 확충을 위해서는 특별법 제정을 통해 제도적 안정성을 확보할 필요

주요 특별법의 내용 요약

구분	적용 특례	지원	위원회 등	관련계획
관광숙박시설 확충을 위한 특별법 (문화관광부)	<ul style="list-style-type: none"> - 용적률 - 국·공유지 등 매각 - 공유재산의 대부 - 부설주차장 설치 	<ul style="list-style-type: none"> - 자금지원(관광진흥개발기금) - 공동 관리·운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 인허가일괄처리위원회 - 관광숙박대책위원회 	
보금자리주택건설 등에 관한 특별법 (국토해양부)	<ul style="list-style-type: none"> - 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 - 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등 - 산지관리법 - 수도법 - 하수도법 - 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별 조치법 - 환경영향평가법 - 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 - 수도권정비계획법 - 건축위원회 심의 - 건설산업기본법 	<ul style="list-style-type: none"> - 간선시설의 설치 및 지원 등 - 부담금의 감면 	<ul style="list-style-type: none"> - 보금자리주택통합 심의위원회 - 보금자리주택 분양가 심사위원회 - 보금자리주택건설본부 	
전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 (중소기업청)	<ul style="list-style-type: none"> - 국·공유지 사용료 등 감면 - 공영주차장 주차요금 감면등 - 전주이설비용 부담 - 국유재산·공유재산의 처분 - 공설시장의 시장정비 사업 - 지구단위계획구역 등 - 임시시장 마련 - 용적율과 건폐율 - 일조 등 확보를 위한 건축물의 높이제한 - 대지의 공지 - 국세 및 지방세 감면 	<ul style="list-style-type: none"> - 상점가 활성화 지원 - 주말시장 지원 - 관광지시장 육성 - 임시시장 개설 - 농어민직영매장 설치 지원 - 상권활성화구역 지정 - 상권활성화지원 - 상업기반시설 현대화사업 지원 - 시설현대화사업을 위한 국·공유지 등 사용 	<ul style="list-style-type: none"> - 상권관리기구 - 시장정비사업 추진위원회 - 시장정비사업 심의위원회 - 인·허가 등 의제를 위한 일괄협의회 - 시장분쟁조정위원회 - 상인회 - 상인연합회 - 시장경영진흥원 	<ul style="list-style-type: none"> - 시장 및 상점가 활성화 기본계획 - 시·도의 지원계획 - 지역추진계획 - 상권활성화사업 계획 - 시장정비사업 추진 계획

- 관광숙박시설 확충(문화관광부), 보금자리주택건설 등(국토해양부), 전통시장 및 상점
가 육성(중소기업청) 등 다양한 목적의 특별법이 존재

4 국공립 어린이집의 질적 개선 방안

■ 기존 어린이집 환경개선 사업 확대 시행

● 복지부 지원의 어린이집 기능보강 사업을 통해 증·개축 및 개보수 지원 확대

- 복지부의 어린이집 기능보강 사업 예산은 '12년 : 11,867백만원에서 '13년 : 23,610백
만원으로 크게 증가하였으나 신축 지원(12→75개소)에 초점이 맞춰져 있으며, 증·개

축에 지원하는 예산 규모는 1개소당 99백만원으로 한정되어 있어 대폭적인 환경개선에는 역부족인 실정

- 평가인증을 통해 우수한 민간·가정 어린이집에 운영비를 지원하고 국공립 어린이집 수준의 운영기준을 적용하는 공공형 어린이집 사업의 확대 시행
 - 복지부의 '12년 예산 16,942백만원으로 '12년 6월 현재 665개소 운영 중

■ 어린이집 시설기준 현실화 및 적정 건설단가 제공

- 어린이집 시설기준을 적정기준으로 제시하고, 면적기준 근거를 새로이 마련 시행
 - 영유아 연령별 신체치수, 행동발달상태, 활동영역, 교과과정 등을 종합적으로 고려한 새로운 시설기준을 마련하여 시행
- 예산의 효율적 집행과 시공품질 확보를 위한 어린이집 유형별 적정건설단가 기준 마련 및 국공립 어린이집 건설에 우선 적용
 - 최근에 발주한 다양한 어린이집의 공사비 자료를 수집·분석하여 시설 유형별, 규모별 적정 건설단가를 작성, 제시

■ 유치원과 어린이집을 통합한 유아학교 모델 개발

- 3~5세 연령별 누리과정의 본격 시행에 맞춰 전문적 교육기관으로서의 틀을 갖춘 유아학교 모델을 개발하여 보급
 - 유아교육의 질 향상과 교육의 균등화를 위한 표준화된 교육시스템을 적용하기 위한 공간계획 모델로 어린이집 3~5세 유아보육과 유치원을 통합한 유아학교 모델 검토

■ 국공립 어린이집 디자인 기준 및 디자인 관리도구 마련

- 건축기본법에서 좋은 건축물과 공간환경을 만들기 위한 의사결정 원칙을 제시한 「공공부문 건축디자인 업무기준」에 근거하여 국공립 어린이집 디자인기준을 작성하여 적용
 - 「공공부문 건축디자인 업무기준」은 공공공간 및 공공시설물 조성사업 등에 적용하며 디자인 단계별로 기본계획 수립, 통합디자인 시행, 디자인 검토회의, 민간전문가 참여, 디자인평가지표 도입, 디자인 자문단 운영 등을 명시('09.12.28, 국토부 고시)
- 획일적인 디자인을 지양하고 창의적이고 모범적인 디자인을 발굴, 확산할 수 있도록 국공립 어린이집 디자인 관리도구 마련 시행

- 영국에서는 국가와 지자체가 조성하는 공공건축물의 설계시 DQI(Design Quality Indicator, 디자인품질지표)를 적용하여 디자인품질을 관리
- 건축도시공간연구소에서는 웹기반 PDAT(디자인관리시스템)를 개발하고 시범적용을 통해 효과를 검증하였으며 이를 바탕으로 국공립 어린이집에 대한 디자인관리시스템 적용이 가능한 토대를 구축

영국의 보육학교 DQI(Design Quality Indicator) 적용 예

- 위 치 : Ffordd Derwen Rhyl Denbighshire LL18 2RN
- 건물명 : YSGOL TIR MORFA SPECIAL SCHOOL
- 공사비 : 약 3,800,000파운드(75억원)
- 디자인관리의 주안점 및 특징 :
 - DQI in-use버전 툴을 기획단계에서부터 적용하여 단계적으로 설계안을 발전시켜 나감
 - 거리상 약 20마일 떨어진 유아용 교사와 중학생용 교사의 두 개 부지를 분석한 후 2005년에 중학생용 교사가 있던 대지(Ffordd Derwen)에 새로운 학교를 통합 배치

(사진출처 : www.dqi.org.uk 외)



5 기대효과

- 보육의 질 향상을 통해 단절 없는 여성의 경제활동 지원과 출산율 상승 등 장기적인 경제활력 유지에 기여
- 지속적 보육시설 확충 보급에 따른 건축산업의 성장률 제고와 설계 경쟁력 향상을 통한 해외시장 개척 및 새로운 일자리 창출
- 보육복지국가의 실현으로 국가위상 제고와 여성과 아동이 행복한 사회구조 정착

김상호 건축도시공간연구소 연구위원(031-478-9602, shkim@auri.re.kr)

