

수탁연구보고 2010-1

유아교육과 보육 정책 조정을 위한 국제비교 기초연구

문무경
서문희
김문정

교육과학기술부 육아정책연구소

유아교육과 보육 정책 조정을 위한 국제비교 기초연구

연구책임자: 문 무 경(육아정책연구소 선임연구위원)

공동연구자: 서 문 희(육아정책연구소 선임연구위원)

김 문 정(육아정책연구소 연구원)

연구협력관: 안 정 은(교육과학기술부 교육연구관)

2011. 1

교육과학기술부
육아정책연구소

본 보고서는 육아정책연구소가 교육과학기술부의 연구용역 의뢰를 받아 수행한 연구의 결과입니다. 보고서의 내용은 연구진의 의견이며, 교육과학기술부의 공식적 입장이 아님을 밝혀둡니다.

제 출 문

교육과학기술부 장관 귀하

본 보고서를 교육과학기술부의 『유아교육과 보육 정책 조정을 위한
국제비교 기초연구』에 관한 최종보고서로 제출합니다.

2011년 1월
육아정책연구소
소장 조복희

요 약

1. 서론

가. 연구의 필요성 및 목적

- ☐ 유네스코는 유아교육과 보육이 통합된 국가사례 및 이원화체제에 대한 연구를 수행하였음(2008-2009). 유아교육과 보육의 통합 문제를 보다 총체적으로 조망하고자 우리나라와 같이 동일연령유아를 대상으로 중복병행체제의 국가사례에 대한 후속연구를 추진하고자 함.
- ☐ 본 연구는 유네스코의 후속적인 국제비교연구를 위하여 우리나라 유아교육과 보육 협력과 통합 관련 기초자료를 검토, 분석하여 국가배경보고서(Country Background Report)를 작성하는 것임.
- ☐ 궁극적인 목적은 본 기초연구를 토대로 후속비교연구에서 유네스코 검토단의 객관적이고 국제적인 시각에서 우리나라의 유보 정책 조정의 이슈와 쟁점을 심도 있게 진단·평가하는 국가검토보고서(Country Note)를 획득하여 정책적 제언을 도출하는 데 있음.

나. 연구 내용

- 우리나라 유아교육과 보육의 발전 역사 개관
- 유아교육과 보육의 현황 및 이원화의 문제점 파악
- 유아교육과 보육 정책 조정과 통합을 위한 노력과 과정 개관
- 유아교육과 보육 정책 조정 과정의 영향, 성과 및 과제 도출

다. 연구 방법

- 유네스코 추진 사업 참여
- 국내 연구 협의체 구성 및 운영

- 자문회의 개최

2. 한국 유아교육과 보육의 역사

가. 해방 이전: 유치원과 보육시설 기능 미분화

- 유치원이 개신교의 복음사업 차원에서 주로 설립되어서 주로 부유층 가정의 자녀들이 다녔음. 1922년도의 제2차 「조선교육령」에 명시됨으로서 법적 근거를 지녔으며 주로 반일제로 운영되었음.
- 탁아소는 산업화·도시화의 산물로서 임금 노동자들의 생활보호와 아동보호라는 차원에서 등장하여 종일제로 운영되었고, 저소득층 노동자 가정의 자녀들이 주로 다녔음.
- 유치원을 규정한 제2차 「조선교육령」의 제1조를 보면 ‘유치원은 연령 3세부터 7세까지의 유아를 보육하는 것을 목적으로 한다’고 명시되어 있었기 때문에 정도의 차이는 있겠지만 두 기관 모두 보육과 교육이 결합된 ‘보육’기능을 했다고 볼 수 있음.

나. 해방 이후~1980년대: 유치원과 보육시설 기능 이원화

- 해방 이후에 유치원은 교육법에, 보육시설은 아동복지법이라는 전혀 다른 성격의 법령에 각각 명시되면서 두 기관의 서비스 기능은 확연하게 구분되었음. 그러나 국가차원에서 추진된 정책은 거의 없었고, 1982년 유아교육진흥법 제정으로 새마을유아원으로 통합하였음.

다. 1990년대: 이원화 제도로서의 유치원과 보육시설 확립

- 1991년의 영유아보육법 제정과 1998년의 유아교육진흥법 제정 등 두 기관의 성격을 분명하게 규정하는 법제정과 제도적 정비는 유아교육과 보육의 제도의 이원화 구조를 더욱 고착화하는 결과를 낳기도 했음.
- 유아교육진흥법에 규정된 유치원과 영유아보육법에 규정된 보육시설은 명문상의 서비스 기능은 상이함.

- 그러나 만 3세 이상~취학 전 이란 동일한 연령대의 중복, 보호중심의 보육시설에서 영유아의 발달에 맞는 교육적 기능을 수행하는 한편, 교육중심의 유치원에서도 종일제를 채택함으로써 보호적 측면을 수행하는 등 서비스 내용이나 기능 면에서 두 기관의 교집합은 형성되기 시작했음.

라. 2000년대: 유아교육과 보육 서비스의 유사성 증대

- 21세기에 들어서면서 유아교육법과 영유아보육법은 전면적으로 개정되었고 유치원과 보육시설의 기능은 더욱 유사해졌음.
- 영유아보육의 대상을 보호자의 근로, 질병으로 보호자가 보호하기 어려운 영유아로 제한했던 부분을 삭제하고 보편적인 기관으로 명시하였고, 이는 보육시설의 기능이 확대되는 계기가 되었음. 유치원도 초등학교와 연계되는 학교로서의 정체성을 강화함으로써 교육기관으로서의 위상을 분명히 하였을 뿐만 아니라 동시에 종일제 운영을 중요하게 규정함으로써 보육기능 역시 강화함. 보육시설도 표준보육과정제정, 생활기록부 작성 등을 통해 교육기능을 강화함.
- 한편, 이전에는 없었던 유아교육과 보육의 정책조정위원회 조항이 신설되었음. 유아교육법에서는 ‘유아교육보육위원회’를, 영유아보육법에서는 ‘보육정책조정위원회’를 각각 두고 있는데 내용을 보면 기능과 구성이 매우 유사함.

3. 유아교육과 보육 현황 및 문제

가. 기관·시설

- 동일 연령의 아동을 대상으로 유치원과 보육시설로 서비스가 분리 제공됨으로써 이용자인 3~5세 아동과 그 부모들에게 불필요한 혼란을 가중시키고 있음.
- 사회변화에 따라 수요자의 요구가 달라짐으로 인해 점차 유치원과 보육시설은 서비스의 내용 면에서 차이가 없어지고 있으나, 법적으로 여전히 유아교육법과 영유아보육법으로 이분화 되어 있어 시설·설비 기준, 설립기준뿐만 아니라 이용비용에서도 큰 차이가 있어 시대의 변화와 맞지 않는 측면이 있음.

나. 교사 자격

- 자격기준 이원화 - 3~5세 유아를 위한 유치원교사의 자격은 유아교육법에 근거하여 교육과학기술부에서, 0~5세 영유아를 위한 보육시설의 보육교사는 영유아보육법에 근거하여 보건복지부에서 교사자격을 부여하고 있음.
- 양성과정 이원화: 유치원교사 양성교육과정은 동일한 자격증을 부여받으면서도 교육연한과 교육과정이 다양하며, 보육교사의 경우도 개방형 체제로의 전환이후 전문대학과 대학교에서는 매우 다양한 양성과정을 통해 배출됨. 이로 인하여 보육교사의 공급초과 현상은 향후 심화될 것으로 전망됨.
- 현직 재교육과정의 이원화: 유치원정교사 2급, 1급, 원감, 원장 승급을 위해서는 재교육이 필수임. 유치원교원에 대한 연수는 직무연수와 자격연수로 구분됨. 보육시설종사자의 자질 향상을 위한 보수교육은 직무교육과 승급교육으로 구분하고 있음. 보육교사 1급과 보육교사 2급 승급을 위해서는 재교육을 의무화하고 있지만 시설장 자격기준에는 승급 관련사항이 명시되어 있지 않음.
- 유치원교사와 보육교사의 처우: 사립유치원 교사와 보육시설 교사의 기본임금이 매우 낮아 교사의 사기와 이직률에 영향을 주고 있으며, 이는 곧 교육과 보육의 질과 직결되고 있음. 보육교사 급수나 학력에 따른 호봉차이가 없고, 근로시간과 근무시간 개념이 모호하며 초과근무가 불가피하나 초과수당지급과 대체교사제가 매우 미흡한 실정임.
- 유치원교사와 보육교사의 상호고용: 유치원과 보육시설에서 유치원교사자격 소지자와 보육교사자격 소지자의 상호고용이 허용되고 있으나, 경력인정이 되지 않음. 보육교사의 경우는 유치원 종일반에 국한하여 고용가능함.

다. 교육·보육 과정

- 관련법과 주관부처의 이분화로 인하여 만 3~5세의 경우에는 동일연령 대상임에도 불구하고 이용기관에 따라 다른 교육·보육과정을 적용받으므로 교육·보육과정 통합을 통해 인재 양성 방향의 일관성을 유지할 필요가 있음.

라. 관리·감독 체계

- 취학 전 영유아에 대한 육아정책이 유아교육(교육과학기술부 관할 유치원)과 보육(보건복지부 관할 어린이집)으로 이원화되어 있기 때문에 행정 인력 낭비, 지원 업무의 경쟁적 실시, 유사사업의 별도 시행 및 재정 투자의 중복, 동일 정책의 각기 다른 시행 방법 등의 문제가 발생함.
- 취학전 영유아를 대상으로 유사한 교육·보육과정 및 프로그램을 제공하는 있는 유치원과 보육시설에 각기 다른 평가 체계가 적용되고 있음.
- 유아교육 및 보육 지원 기관/센터의 경우에도 그 역할과 기능이 유사한 관계로, 결국 자료의 중복 개발, 유사 서비스 프로그램의 개발·보급 등의 문제를 내포하고 있음.

마. 예산 지원

- 기관의 설립 유형에 따라 지원방식이 다른 점, 지원 내역의 불명확성, 지원 효과에 대한 점검과 평가가 미약한 점 등을 들 수 있음.
- 정부의 육아지원 예산은 육아지원기관의 설립 유형에 따라 상이한 지원, 정부지원 원칙과 자율화 체제, 이용시간에 따른 비용 지원의 차이 등의 문제가 있음
- 우리나라 정부의 육아지원 부담률은 선진국들에 비하여 낮은 수준으로 평가됨.

4. 유아교육과 보육 체제 통합을 위한 노력

가. 배경: 유아교육과 보육체제의 문제점

- 교육부와 보건복지부가 0~5세 유아를 중복 평행 관리하여, 유아교육과 보육 정책의 일관성이 결여되고 행·재정적 비효율성을 초래하고 있음.
- 유아 대상 교육/보육기관의 난립으로 기초교육이 왜곡되고 있음.
- 한국의 3세 이상 유아의 유치원 취원율은 27%로서 OECD국가 중 최하위 수준임(보육시설이용률을 포함되지 않음). 뿐만 아니라 지역간, 소득 계층간 유아교육과 보육 기회가 불평등함.

- 유아교육과 보육에 대한 학부모의 부담이 큼.
- 여성의 사회적 참여에 부응하고 시대적 요구를 수용할 수 있는 다양한 운영 형태의 유아교육과 보육 기관이 부족함.

나. 제1기 통합 추진 노력: 1997~2003년

- 유아교육개혁안: 유아교육과 보육 체제 개편 논의가 본격화된 것은 1997년 대통령 자문기구인 교육개혁위원회가 발표한 유아교육의 공교육체제 확립 방안(교육개혁위원회, 1997).
- 유아교육개혁추진특별위원회: 교육개혁추진단은 1997년 8월에 교육부, 보건복지부 및 재정경제원의 공무원을 비롯하여 유아교육과 보육계 대표로 구성된 유아교육개혁추진특별위원회를 설치, 협의하였음.
 - － 유치원을 유아학교로 전환 및 출발점 평등을 위한 유아교육 기회 확대
- 정부의 노력: 유아교육체제 개혁안은 1998년에 시작된 새로운 정부의 대통령 공약으로 포함되었으며, 국회와 정부에서도 지속적인 관심을 가지고 논의를 계속하였음.

다. 제2기 통합 추진 노력: 2004년~현재

- 대통령자문고령화 및 미래사회위원회(2004)의 ‘미래인력양성 및 여성의 경제활동참여확대를 위한 1차 육아지원 정책 방안제안’
 - － 대통령자문기구의 0~8세 아동을 대상으로 한 유아교육과 보육분야의 종합적 발전 방안을 강구한 정책대안을 제시한 것이었음. 보육과 유아교육 및 방과 후 교육을 연계적이며 종합적으로 접근하는 ‘육아지원정책’으로의 정책개념을 정립하였음. 구체적인 통합 방향 제시는 하지 않음
- 육아정책연구소 설립을 통한 종합적인 정책연구 수행
 - － 국정현안정책조정회의에서 유아교육과 보육에 관한 연구를 종합적으로 수행하기 위한 기관인 국책연구소의 설립이 논의 및 확정됨.
 - － 육아정책연구소에서는 2006년도부터 3개년에 걸쳐 유보 통합을 위한 일원화체제 관련 연구를 수행해 왔고, 2009년부터 3개년 연구인 유보협력 시범사업(영

차 프로젝트)을 추진해 왔음.

- 국내 유보통합 관련연구가 활성화되었음

5. 국외 유아교육과 보육 통합 정책 연구와 사례

가. 해외 정책 연구 검토

- 유네스코에서는 회원국의 요청으로 ‘교육과 보육 함께 하기’(Caring and Learning Together) 프로젝트를 지난 2년간 수행하게 되었음. 이 프로젝트는 유아교육과 보육 서비스에 보다 일관성을 부여하기 위한 정책적 접근으로 ‘교육으로의 통합(integration within education)’에 초점을 두고 있음. 취학 전 교육의 중요성에 대한 일부 국가의 인식을 비판적으로 검토하며, 교육을 선택하지 않는 국가들의 관점에 대한 이해를 돕고자 하였음.
- 유네스코 연구에서 시사하는 몇 가지 교훈
 - － 첫째, 개혁을 위해 우선적으로 리더십, 주요 관계자들과의 연합, 강력한 논거에 기초한 주장과 옹호(advocacy)가 필요함.
 - － 둘째, 통합체제로의 보다 심층적인 변화를 이루기 위하여 중앙정부와 지자체 등 모든 정부수준에서의 적극적인 실행이 필요하며, 실질적인 개혁의 토대가 되는 강력하고 통합적인 개념에 대한 합의 도출이 요구됨.
 - － 셋째, 실제적인 변화를 위하여 자원과 자료, 종사자 지원 및 훈련, 시간, 실제에 대한 상당한 반성적 고찰 등을 포함한 전략이 필요함.

나. 해외 국가 정책 사례

☐ OECD 국가들의 유보협력과 통합 정책

- OECD ECEC(Early Childhood Education and Care) Network에서는 제6차 회의 주제로 유보 통합을 선정하고, 각 회원국의 관련 정보를 수집하여, 관련 이슈를 회의에서 논의하였음.
- 통합 수준 또는 정도는 유아교육과 보육에 관한 정부의 책임이 어느 한 부처로 이동하는 것을 넘어서서 통합의 과정이 어디까지 진전되었는지를 의미하며,

이는 국가마다 다양함.

- OECD는 유보 협력과 통합을 이루기 위해서는 ① 정치적 실행의지(political commitment), ② 주요 관계자의 합의, ③ 필요한 적정수준의 자원 확보, ④ 유아와 부모에게 일관된 서비스 제공, ⑤ 지역적 요구 반영, ⑥ 현실적인 시간 프레임에 대한 고려 등이 주요 요인으로 작용하는 것으로 분석하고 있음.

□ 일본의 유보 통합 정책 사례

- 어린이·자녀양육 新시스템의 기본 방향과 목적
 - － 어린이·자녀양육을 사회전체에서 지원
 - － 수요자(어린이와 자녀양육 가정)본위를 기본으로 하여, 모든 어린이, 자녀양육 가정에 필요한 양질의 서비스 제공
 - － 지역주권을 전제로 한 주민의 다양한 요구에 대응할 수 있는 서비스의 실현
 - － 정부 추진체제의 일원화
- 유치원 교육요령과 보육소 보육지침을 통합하여, 초등학교 학습지도요령과의 정합성과 일관성을 확보한 새로운 지침(가칭 ‘어린이지침’) 개발 예정
- 새로운 지침에 근거해 유아교육과 보육을 함께 제공하는 어린이원(가칭)으로 일체화 계획

6. 성과와 과제

□ 성과와 영향

- 유아교육과 보육에 대한 정부의 관심 및 재정투자 증대
- 주요관계집단의 관심 증대
- 유치원, 보육시설의 통합적 서비스 제공 증대
- 유아교육, 보육 관련단체들의 단결과 영향력 강화
- 유아교육과 보육 체제 관련 연구의 활성화

□ 정책 방향

- 영유아의 이익 최우선 및 부모 지원 강화

- 유아교육과 보육 부문의 협력 관계 형성
- 유아교육과 보육 발전 계획 공동 수립 및 추진
- 유치원과 보육시설, 초등학교와의 연계 강화
- 지역사회와의 협력 강화

□ 정책 과제

- 유치원교육과정과 표준보육과정의 통합적 적용
- 육아지원기관 통합평가지표 개발 및 독립된 평가기구 설치
- 유치원과 어린이집의 협력사례 공유 및 일반화
- 중앙부처차원의 유아교육과 보육 발전 공동 TF팀 구성

차 례

I. 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구 내용	3
3. 연구 방법	4
II. 한국 유아교육과 보육의 역사	6
1. 해방 이전: 유치원과 보육시설 기능 미분화	6
2. 해방 이후~1980년대: 유치원과 보육시설 기능 이원화	7
3. 1990년대: 이원화 제도로서의 유치원과 보육시설 확립	9
4. 2000년대: 유아교육과 보육 서비스의 유사성 증대	11
III. 유아교육과 보육 현황 및 문제	4
1. 기관·시설	15
2. 교사 자격	21
3. 교육·보육 과정	28
4. 관리·감독 체계	33
5. 예산 지원	46
IV. 유아교육과 보육 체제 통합을 위한 노력	5
1. 배경	53
2. 제1기 통합 추진 노력: 1997~2003년	54
3. 제2기 통합 추진 노력: 2004년~현재	62
V. 국외 유아교육과 보육 통합 정책 연구와 사례	76
1. 해외 정책 연구 검토	67
2. 해외 국가 정책 사례	71

VI. 성과와 과제	78
1. 성과와 영향	78
2. 교훈	80
3. 정책 방향	82
4. 정책 과제	83
참고문헌	85

표 차례

〈표 II-1-1〉 해방이후~1980년대 유아교육과 보육	8
〈표 II-1-2〉 1990년대 영유아보육법과 유아교육진흥법 비교	10
〈표 II-1-3〉 유아교육법과 영유아보육법(2004) 비교	12
〈표 III-1〉 유치원과 보육시설 서비스 기능 실태 조사 비교	14
〈표 III-1-1〉 유치원과 보육시설의 수	16
〈표 III-1-2〉 유치원과 보육시설의 차이점	16
〈표 III-1-3〉 실내 환경 및 위생, 안전시설 관련 기준의 비교	17
〈표 III-1-4〉 유치원과 보육시설 이용 아동 수	19
〈표 III-2-1〉 유치원교사와 보육교사 인원수	21
〈표 III-2-2〉 유치원교사와 보육교사 자격기준 비교	21
〈표 III-2-3〉 유치원교사와 보육교사 양성과정 비교	23
〈표 III-2-4〉 유치원교사와 보육교사 현직재교육과정 비교	24
〈표 III-2-5〉 보육교사와 유치원교사 초임	27
〈표 III-2-6〉 유치원교사와 보육교사 자격증 소지자 근무처 비교	28
〈표 III-3-1〉 유치원 교육과정과 표준보육과정의 주관부처 및 대상	29
〈표 III-3-2〉 유치원 교육과정, 표준보육과정의 추구하는 인간상	30
〈표 III-3-3〉 유치원 교육과정, 표준보육과정의 목적과 목표	30
〈표 III-3-4〉 유치원 교육과정, 표준보육과정의 각 영역 비교	31
〈표 III-4-1〉 시범평가 참여 유치원 현황(2008)	36
〈표 III-4-2〉 유치원 평가 지표(공통지표)	37
〈표 III-4-3〉 평가인증 참여신청 현황(2005-2009년)	40
〈표 III-4-4〉 평가인증 통과시설 현황(2005-2009년)	40
〈표 III-4-5〉 설립유형별 평가인증률	40
〈표 III-4-6〉 40인 이상 평가인증 지표	42
〈표 III-4-7〉 유치원평가 및 보육시설평가인증 체계 비교	42
〈표 III-5-1〉 보육·유아교육 및 농업인 양육비 지원 예산	47
〈표 III-5-2〉 연도별 보육지원비 비율	49
〈표 IV-3-1〉 유아교육과 보육의 협력 시범연구 3개년 계획	63

〈표 V-2-1〉 OECD국가들의 유보협력과 통합 수준	72
〈표 V-2-2〉 전국 인정어린이원 현황(유보연계추진실 조사, 2010.4.1. 현재)	74

그림 차례

[그림 III-4-1] 유아교육·보육 전달체계	34
[그림 III-5-1] OECD국가들에서의 ECEC서비스(0 - 6세)에 대한 정부투자	50
[그림 V-2-2] 일본 인정어린이원의 교육과정 운영	74

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

한국은 유아교육과 보육이 기관 또는 시설을 통해서 제공된 지 100년이 넘었다. 그러나 초기부터 지금까지 유아에 대한 교육과 보육을 구분하고 있다. 우리나라의 유아교육과 보육은 오랫동안 서로 구별된 영역에서 독자적으로 발전해 왔다. 1909년 최초의 한국유아교육기관인 나남유치원이 60명의 원아들에게 유아교육을 실시하고, 1921년 태화기독교사회관 탁아시설에서 소수의 빈곤층 아동을 대상으로 민간보육서비스를 제공한 이래, 두 영역은 서비스 대상과 기능면에서 독자적 성격을 견지하며 발전해 왔다(김명순, 2004; 이옥, 2004). 유아교육은 초기에 부유층 자녀 중심으로 이루어진 초기 교육기관으로서의 위상과 성격을, 보육은 빈곤층 취업모의 자녀양육을 대리하는 복지적 성격을 한동안 유지하였다. 따라서 동일한 연령의 유아들을 대상으로 교육서비스는 교육부가 유치원을 통해서 제공하고, 보육서비스는 복지부가 보육시설을 통해서 제공하는 이원적인 중복관리체제를 띠고 있다.

산업사회 진입 이후, 유아교육과 보육 서비스 대상의 확대가 보편화되면서 두 영역의 기능적 차이는 감소하고 유사성이 증가하였다. 1970년대 이후 본격적인 산업화 과정 속에서 여성경제활동 인구가 증가하고 여성교육의 증대, 교육적 성취에 대한 국민적 열의 등은 유아교육과 보육 수요 증대로 나타나 유아교육과 보육 서비스 대상 아동이 확대되었다. 1980년대 이후로는 특정계층에 대한 조기교육으로서의 유아교육과 대리양육적 의미의 탁아서비스였던 보육 간에 기능적 차이가 좁혀지기 시작하였다. 정책적 지원에 의하여 유아교육기관과 보육시설의 성격을 혼합한 새마을 유아원, 88 탁아소와 같은 육아지원시설들이 설치·운영되면서 교육과 보육서비스 대상 아동의 구분이 모호해지고, 두 영역에서의 3~5세 아동에 대한 서비스 기능이 점차 유사해졌다.

서비스 기능의 유사성에도 불구하고 유아교육과 보육의 제도적 이원화는 정책적, 사회적으로 여러 문제를 야기하고 있다. 1991년의 영유아보육법제정과 2004년 유아교육법제정으로 두 영역의 독자적 법령이 마련된 후 유아교육과 보육은 법과 제도로 명확하게 이원화된 체제가 되었다. 육아에 대한 재정적 지원이 확대되었지만 유

아교육과 보육 사업에 대한 행정적·재정적 전달체계가 종합적 기획 하에 시행되지 못하고 유사 기능 육아시설이 교육관련 부처와 복지관련 부처로 행정이 분할됨으로써 행·재정의 비효율성 문제가 지속되었다. 동일 연령의 아동을 대상으로 교육과 보육서비스가 분리 제공됨으로써 이용자인 3~5세 아동과 그 부모들에게 불필요한 혼란이 있고, 두 영역에서 일하는 교직원과 종사자, 심지어 학계 전문가들 간에 소모적 갈등이 야기되었다(대통령자문고령화및미래사회위원회, 2004; 이일주, 1999).

이와 같은 유아교육 체제를 개편해야 한다는 논의는 한국사회의 변화와 맥락을 같이 하고 있다. 1990년대에 들어서면서 한국사회는 급속한 산업화와 핵가족화의 증가로 유아교육과 보육에 대한 각 가정의 요구가 달라지기 시작하였다. 영아 보육 서비스에 대한 요구와 유아교육과 보육서비스의 통합에 대한 요구가 높아진 것이다. 그러나 한국 정부는 이 문제를 시장에 내어 맡긴 채 적극적으로 대응하지 않았다. 이에 1997년 교육개혁의 일환으로 3세 이상 유아에 대한 교육과 보육은 교육부가 유아학교를 통해서 제공하고, 3세 미만 영아에 대한 보육과 교육은 복지부가 맡도록 하는 유아교육체제 개혁안이 제안되었다(교육개혁위원회, 1997).

2000년 중반으로 접어들면서, 유아교육과 보육의 협력과 통합은 육아정책의 효율성 제고를 위해 구체적 방안을 수립·실현해야 할 최우선적 정책 과제로 부각되었다. 세계 최저 수준의 저출산 위기를 맞아 정부의 육아지원 재정은 향후 계속 증액될 전망이다. 바, 확대된 육아재정의 효율적 지출을 위해 유아교육과 보육의 통합은 더욱 긴요해지고 있다. 선진적 육아지원 정책을 수립한 국가들의 경우, 대체로 유아교육과 보육의 이원화 문제를 극복함으로써 효과적인 육아정책을 시행하고 있으며, 그 밖에 육아지원의 중요성을 인식하는 국가들도 최근 들어 부분적으로나마 유아교육과 보육에 대한 통합적 정책 방안을 모색하고 있다. 저출산 문제의 타개와 미래 인적 자원의 육성, 그리고 여성경제활동 증진을 위해 선진적 육아지원제도의 정립이 중요해진 시점에서, 육아정책의 효율성 제고를 위해 유아교육과 보육의 협력과 통합 정책 방안의 연구가 절실하다.

이러한 유아교육과 보육의 협력과 통합에 대한 관심은 비단 우리나라에 국한된 것이 아니라 세계적이다. OECD는 2009년도 유아교육과 보육 네트워크 사업 제6차 회의 의제로 유아교육과 보육의 통합을 다루어 회원국들의 유보통합의 내용과 전략을 분석하였다. 특히, 유네스코는 회원국의 요청에 의해 지난 2년에 걸쳐('08~'09년) 유아교육과 보육의 일원화체제를 정비한 8개국의 정책조정과 협력에 대한 국제비교 연구를 수행하여 그 결과보고서로 *Caring and Learning Together*(2010)를 발간하였

다. 최근 유네스코는 결과보고서가 중복병행체제 국가들의 정책 조정에 대한 정보가 제한적임을 인식하여 이에 대한 후속연구를 추진하게 되었다.

본 연구의 목적은 유네스코의 후속적인 국제비교연구를 위하여 우리나라 유아교육과 보육 협력과 통합 관련 기초자료를 충분히 검토, 분석하여 국가배경보고서(Country Background Report)를 작성하는 것이다. 궁극적인 목적은 본 기초연구를 토대로 후속비교연구에서 유네스코 검토단의 객관적이고 국제적인 시각에서 우리나라의 유보 정책 조정의 이슈와 쟁점을 심도 있게 진단·평가하는 국가검토보고서(Country Note)를 획득하여 정책적 제언을 도출하는 데 있다.

국가배경보고서에는 한국의 유아교육과 보육체제 개혁과정을 분석하기 위하여 한국의 유아교육과 보육은 어떤 역사적 기원을 가지고 있는가? 현재의 유아교육과 보육 서비스는 어떤 체제 하에 제공되고 있는가? 한국은 왜 유아교육과 보육 체제를 개혁하려고 했는가? 개혁을 추진하기 위한 과정에서 어떤 노력들이 시도되었는가? 이러한 노력으로 인한 성과와 영향은 무엇이며, 이러한 노력과 성과에도 불구하고 아직까지 체제를 개혁하지 못한 이유는 무엇인가? 등과 같은 문제를 중심으로 검토하고자 한다.

2. 연구 내용

본 연구의 내용은 유네스코 본부가 제공한 지침에 의하여 국가배경보고서의 내용을 작성하는 것으로 다음과 같다.

첫째, 우리나라 유아교육과 보육의 역사를 유아교육과 보육 정책 조정과 통합을 중심으로 개관한다.

둘째, 이원화되어 있는 우리나라 유아교육과 보육의 현황 및 문제점을 파악한다.

셋째, 유아교육과 보육 정책 조정 및 통합을 위한 과거와 현재의 노력과 추진 경과를 분석한다.

넷째, 최근 수행된 해외 유보 정책 조정 및 통합 연구와 정책 사례를 검토한다.

다섯째, 우리나라 유아교육과 보육 정책 조정과 통합 노력의 성과, 영향 등을 분석하고 향후 정책조정의 방향과 정책과제를 제시한다.

3. 연구 방법

가. 유네스코 추진 사업 참여

- 국가분담금(연구참여비) 지급
- 참여대상국: 우리나라를 비롯한 유보 중복병행체제 국가(미국, 일본 사례 등과 비교)

나. 국내 연구 협의체 구성 및 운영

- 연구협의체 구성 및 운영
 - : 관계부처(교과부, 복지부, 기재부)와 총리실 담당 공무원 등으로 구성하여 객관적이고 종합적인 관점에서 유네스코 본부와 연구 추진
- 연구진 구성: 유아교육 전문가와 보육 전문가 각 1인으로 구성

다. 자문회의 개최

- 추진 절차 및 일정
 - 유네스코 전문가 검토단 구성 및 우리나라 방문, 관계자 면담과 유관기관 시찰 (2011. 3월초)
 - 유네스코의 국가검토보고서 초안 제공
 - 유네스코의 국가검토보고서 수정 작업 완료
 - 유네스코의 참여국 비교 보고서 초안 제공
 - 국제비교결과 발표 정책세미나(national seminar) 개최
 - 유네스코의 최종 결과보고서 발간
- 추진 절차

[1차년도(2010년)]

- 유네스코 연구 참여국 확정
- 참여국에 국가배경보고서 작성 지침 제공
- 유네스코에 참여국의 국가배경보고서 제출

- 유네스코 전문가 검토단 구성 및 국가 방문
- 유네스코의 국가검토보고서 준비
 - ※ 우리나라 검토보고서(정책적 권고) 초안 제공

[2차년도(2011년)]

- 유네스코의 국가검토보고서 수정 작업
- 유네스코 주최 공동세미나 개최
- 참여국(우리나라) 주최 세미나(national seminar) 개최
- 최종 결과보고서 발간
- 보고서 국문 번역

II. 한국 유아교육과 보육의 역사¹⁾

오늘날 유치원과 보육시설은 유·보 이원화라는 제도로 인해 경쟁 관계에 있기도 하지만, 기능면에서는 점차 유사해 지고 있는 것이 사실이다. 이 장에서는 점차 기능면에서 유사해 지고 있는 유치원과 보육시설이 어떠한 역사적 과정을 거치면서 오늘날에 이르렀는지 관련 법령의 내용 변천을 고찰하고자 한다.

1. 해방 이전: 유치원과 보육시설 기능 미분화

오늘날 유치원과 보육시설의 연원은 일제 식민지 시기에서 찾을 수 있다. 당시 두 기관을 비교해 보면 몇 가지 차이점이 있다. 첫째, 유치원과 탁아소의 설립배경은 달랐다. 유치원이 개신교의 복음사업 차원에서 주로 설립되었다면 탁아소는 산업화·도시화의 산물로서, 임금 노동자들의 생활보호와 아동보호라는 차원에서 등장하였다. 둘째, 두 기관에서 돌보는 아동들의 사회적 배경도 달랐다. 유치원은 부유층 가정의 자녀들이, 탁아소는 저소득층 노동자 가정의 자녀들이 주로 다녔다. 셋째, 유치원은 1922년도의 제2차 「조선교육령」에 명시됨으로서 법적 근거를 지닌 반면에 탁아소는 법적 근거가 없었다. 넷째, 유치원은 주로 반일제로 운영되었던 반면, 탁아소는 종일제로 운영되었다(이상금, 1987).

이처럼 유치원과 탁아소는 그 설립배경, 아동들의 사회적 배경, 법적 근거, 운영방식 등 상이한 면이 많은 가운데서도 하나의 공통점을 찾을 수 있는데 바로 아동의 '보호와 교육'을 함께 수행했다는 점이다. 일제 시기 유치원과 탁아소는 '교육기관' 대 '보호기관'으로 이분법적인 구분이 명확하지 않은 듯하다. 한 예로, 유치원을 규정한 제2차 「조선교육령」의 제1조를 보면 '유치원은 연령 3세부터 7세까지의 유아를 보육하는 것을 목적으로 한다'고 명시되어 있었으며, 많지는 않지만 남아있는 자료를 보면, 탁아소에 그네·미끄럼틀·오르간을 갖추고 있었으며 보모(保母)가 존재했다는 점에서 보모가 수탁아동들에게 울동, 음악, 유희, 체육 등 어느 정도의 교육은 제공했을 것으로 짐작된다. 다시 말해서 기존의 통설처럼 탁아소의 기능이 극빈자녀

1) 문무경·이운진·이세원(2007). 유치원과 보육시설의 협력 방안 연구에서 발췌함.

를 위한 구빈적인 성격을 띤 보육만 했고 유치원은 유아교육만을 한 것이 아니라, 정도의 차이는 있겠지만 두 기관 모두 보육과 교육이 결합된 '보육'기능을 했다고 볼 수 있다. 설사, 유치원이 '교육'기관, 탁아소는 '보호'기관이라는 명확한 역할 분담을 했던 기관이었다 하더라도 두 기관 모두 양적으로 너무 적어서 두 기관을 경험한 아동 수 자체가 극히 일부였기 때문에 두 기관이 상충되는 경우는 거의 없었을 것이다.

2. 해방 이후~1980년대: 유치원과 보육시설 기능 이원화

유치원과 보육시설이 이원화되기 시작한 것은 해방 이후이다. 유치원은 교육법에, 보육시설은 아동복지법이라는 전혀 다른 성격의 법령에 각각 명시되면서 두 기관의 서비스 기능은 확연하게 구분되었다. 유치원은 기간학제에 포함되지는 않았지만 만 4세 이상~취학전 유아의 교육을 담당하는 유아교육기관(「교육법」 1949년 제정)으로, 보육시설인 탁아소는 '보호자가 노동 또는 질병 등으로 인하여 양육하여야 할 아동을 보호할 능력이 없을 경우에 보호자의 위탁을 받아 그 아동을 입소(入所)시켜 보호함을 목적으로 하는 시설(「아동복지법시행령」 1962년 제정)'이라는 보호기관으로 규정되었다. 해방 이후 1970년대까지 유아교육과 보육을 별개의 영역에서 존재했으며 국가차원에서 추진된 정책은 거의 없었다.

이처럼 서로 다른 영역에서 다른 기능을 수행하던 유아교육과 보육 두 기관이 하나의 법령에 들어온 것이 1982년 유아교육진흥법 제정시기이다. 새마을유아원은 종전의 정부부처별로 다원화되어 있던 탁아시설을 내무부 산하의 하나의 기관으로 통합한 것이다. 새마을유아원은 유아교육의 공교육을 위해 추진한 정책으로 당시 약 7%정도의 저조한 취원율을 50%까지 끌어올리기 위해서 유치원이 설립되지 않았던 낙후지역·산간지역 중심으로 설립되었다. 이 정책의 결과, 1985년에는 취원율이 53.8%로 급상승했다(한국학술진흥재단, 1989). 그러나 실제로 새마을 유아원은 탁아기능의 미비로 인해 보육의 미래 수요에²⁾ 대처하지 못하면서 유아교육의 공교육을

2) 1980년대 중반이후 사회민주화와 노동운동, 여성운동의 성장을 바탕으로 남녀고용평등법이 제정(1987)되었고, 이와 더불어 경기호황으로 인력부족현상이 발생하면서 제조업 생산직을 중심으로 기혼여성근로자가 급격히 증가하였다. 결과적으로 1980년대 후반부터 가사와 육아를 직장생활과 병행해야 하는 여성근로자들이 증가하기 시작하면서 보육시설에 대한 수요가 급증하게 되었다(김혜경, 2002).

표방한 우리나라 최초의 정책이었음에도 불구하고 한시적으로 그치고 말았다.

〈표 II-1-1〉 해방이후~1980년대 유아교육과 보육

1949년 기본법(유치원)	1961년 아동복지법(탁아시설)	1982년 유아교육진흥법 유치원과 새마을유아원(탁아소)
-제81조 모든 국민으로 하여금 신앙, 성별, 사회적 신분, 경제적 지위 등에 의한 차별이 없이 그 능력에 따라 균등하게 교육을 받게 하기 위하여 다음과 같은 학교를 설치한다. 1. 국민학교, 중학교, 고등학교, 대학 2. 사범학교, 사범대학 3. 기술학교, 고등기술학교 4. 공민학교, 고등공민학교 5. 특수학교 6. 유치원 7. 각종학교 -제146조 유치원은 유아를 보육하고 적당한 환경을 주어 심신의 발육을 조장하는 것을 목적으로 한다. -제148조 유치원에 입원할 수 있는 자는 만 4세부터 국민학교 취학시기에 달하기까지의 유아로 한다.	-제2조 아동이라 함은 18세 미만의 자를 말한다. -제3조 본법에서 아동복지시설이라 함은 아동상담소, 보육시설, 조산시설, 정신박약아보호시설, 맹농아양호시설, 신체허약아보호시설, 지체불자유아보호시설, 모자보호시설, 탁아시설, 아동휴양시설, 교호시설, 부랑아보호시설과 소년직업보도시설 기타 아동복리를 위한 시설을 말한다. *시행령(1962년) -제2조 (탁아시설) 보호자가 근로 또는 질병 등으로 인하여 양육하여야 할 아동을 보호할 능력이 없을 경우에 보호자의 위탁을 받아 그 아동을 입소시켜 보호함을 목적으로 하는 시설	-제1조 (목적) 이 법은 유아에게 좋은 교육환경을 마련하여 심신발달의 충실을 기함과 아울러 무한한 잠재력을 신장하게 함으로써 장차 건전한 인격을 가진 국민으로 성장하여 개인으로서 행복을 누리고 나아가 그들의 역량을 국가발전에 기여하게 하기 위하여 유아교육과 보육을 진흥함을 목적으로 한다. -제13조 (취원대상) 유아원에 취원할 수 있는 유아는 4세부터 국민학교 취학시기에 달하기까지의 유아로 하되 대통령령이 정하는 바에 의하여 영아반이 설치된 새마을유아원에는 4세미만의 영아를 취원시킬 수 있다. *시행령(1983년) -제11조 유아원의 반운영은 오전반·오후반 또는 종일반으로 한다³⁾.

출처: <http://www.klaw.go.kr>

3) 새마을유아원의 설치 목적이 맞벌이 부부의 자녀를 보호하고 저소득층 자녀를 교육하는 역할을 병행하도록 종일반운영 등을 명시하였으나, 현장에서는 보호보다는 유아의 조기교육을 지나치게 강조하였고, 실제 운영에 있어서도 보육시설과 유치원 간에 차별화가 이루어지지 않아, 새마을유치원의 역할 수행에 한계를 나타냈다(윤애희·김온기·박정미 외, 2003).

3. 1990년대: 이원화 제도로서의 유치원과 보육시설 확립

1990년대 이후는 우리나라 유아정책사에 있어 한 획을 그은 시기라 할 정도로 많은 유아정책들이 추진되었다. 1991년의 영유아보육법제정과 1998년의 유아교육진흥법 제정을 통해 유치원과 보육시설 간의 서비스 기능의 차이는 감소하고 유사성이 확대되는 방향으로 나아가고 있다. 동시에 두 기관의 성격을 분명하게 규정하는 법 제정과 제도적 정비는 유아교육과 보육의 제도의 이원화 구조를 더욱 고착화하는 결과를 낳기도 했다.

여성단체 등의 보육에 관한 독립된 입법 요청에 따라 보육사업의 일원화를 내용으로 하는 영유아보육법이 추진되어 1991년 영유아보육법이 제정되었다. 이로써 이전에 여러 법령에 의해 관장되던 탁아시설(아동복지법), 사업장 육아시설과 시범 탁아소(남녀고용평등법), 새마을 유아원(유아교육진흥법) 등의 각종 시설들이 단일 법령 속에 통합되었다. 주무부처는 보건복지부로 일원화되었고 종전의 ‘탁아’사업에서 영유아의 보육과 교육을 통합한 ‘보육’사업으로 개념을 새롭게 정립하였다(이옥 외, 2006). 그러나 보육시설의 사용자를 ‘보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운(同令 제1조)’ 경우로 한정하는 등 이전 시기 「아동복지법」의 내용과 유사한 ‘선별주의’를 견지했다.

한편, 1995년도에 구성된 ‘교육개혁위원회’에서 추진하려고 했던 유아교육의 공교육 체제 확립안—유아학교—의 일환으로 유아교육진흥법이 1998년 9월에 제정되었다. 이로써 유아교육도 독립된 법 체제의 기틀을 마련하였다. 아울러 유치원을 초·중등교육법에 의해 설립·운영되는 ‘학교’이자, 유아의 발달 특성에 적합한 교육과정을 다양한 교수방법으로 실시하는 ‘학교교육’으로 정체성을 분명하게 명시함으로써 유치원이 공교육체제 내의 한 영역임을 명확히 하였다. 유치원의 서비스 기능면에서 가장 큰 변화는 오랫동안 고수해왔던 ‘반일제’ 외에 ‘시간연장제’ 및 ‘종일제’ 항목을 추가함으로써 운영방식을 확대한 점이다.

〈표 II-1-2〉 1990년대 영유아보육법과 유아교육진흥법 비교

항목	1991년 영유아보육법	1998년 유아교육진흥법	비고
목적	이 법은 보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운 영아및유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동을 원활하게 하여 가정복지증진에 기여함을 목적으로 한다.	이 법은 유아에게 적합한 교육적 환경을 제공하여 심신의 조화로운 발달이 이루어지도록 교육함과 아울러 그 보호자의 다양한 교육요구에 부응함을 목적으로 한다.	-보호와 교육 vs. 교육 -영유아 vs. 유아 ‘교육’과 ‘유아’부분이 중복됨
대상아동	6세미만의 취학전 아동	만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이	만 3세~취학 전 아동이 중복됨
서비스기능	보호자가 근로 또는 질병 기타사정으로 영유아를 보호하기 어려운 경우에 보호자의 위탁을 받아 영유아를 보육하는 시설	유치원이란 유아교육을 위하여 초·중등교육법에 의하여 설립·운영되는 학교	다름
보호자	친권자, 후견인 또는 기타의 자로서 영유아를 현재 보호하고 있는 자	친권자, 후견인 또는 기타 사실상 유아를 보호하는 자	유사
서비스내용	영유아의 신체적, 지적, 정서적 및 사회적 발달 등을 도모하는 내용을 포함하여야 하며 구체적인 내용은 보건사회부령으로 정한다.	유아교육이라 함은 유아를 대상으로 그 발달 특성에 적합한 교육과정을 다양한 교수방법으로 실시하는 학교교육을 말한다.	유치원이 학교교육임을 명시함으로써 교육적 특성을 강조
책임	①모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다. ②국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다.	국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다.	유사
운영방식		유치원은 반일제, 시간연장제, 종일제 수업과정을 운영할 수 있으며 보호자는 필요에 따라 수업과정을 선택할 수 있다.	유사
수혜아동	취학 직전 1년의 유아교육은 무상으로 하되, 국가의 재정을 고려하여 순차적으로 실시함		

출처: <http://www.klaw.go.kr>

<표 II-1-2>의 내용을 정리하면, 유아교육진흥법에 규정된 유치원과 영유아보육법에 규정된 보육시설은 명문상의 서비스 기능은 상이하다. 전자는 초·중등학교처럼 유아를 대상으로 하는 학교이지만, 후자는 보호자가 영유아를 보호하기 어려운 경우-근로 또는 질병 기타사정-에 보호자의 위탁받아 보육하는 시설이다. 그리고 대상아동도 보육은 1세~취학전 아동, 유치원은 만 3세~취학 전 아동이란 점에서 다르다.

그러나 만 3세 이상~취학 전 이란 동일한 연령대의 중복, 보호중심의 보육시설에서 영유아의 발달에 맞는 교육적 기능을 수행하는 한편, 교육중심의 유치원에서도 종일제를 채택함으로써 보호적 측면을 수행하는 등 서비스 내용이나 기능 면에서 두 기관의 교집합은 형성되기 시작했다.

4. 2000년대: 유아교육과 보육 서비스의 유사성 증대

21세기에 들어서면서 유아교육법과 영유아보육법은 전면적으로 개정되었고 유치원과 보육시설의 기능은 더욱 유사해졌다. 가장 큰 변화는 영유아보육법의 기저라 할 수 있는 보육이념이 ‘선별주의’에서 ‘보편주의’로 수정된 점이다. 영유아보육의 대상을 보호자의 근로, 질병으로 보호자가 보호하기 어려운 영유아로 제한했던 부분을 삭제하였다. 보육시설은 보호자의 처한 상황에 관계없이 모든 영유아들을 위탁할 수 있는 보편적인 기관으로 명시하였고, 이는 보육시설의 기능이 확대되는 계기가 되었다. 유치원도 학년도 조항의 삽입 및 생활기록부 작성 등 초등학교와 연계되는 학교로서의 정체성을 강화함으로써 교육기관으로서의 위상을 분명히 하였을 뿐만 아니라 동시에 종일제 운영을 동령의 제2조로 끌어올려 중요하게 규정함으로써 보호기능 역시 강화하였다. 보육시설도 표준보육과정제정, 생활기록부 작성 등을 통해 교육기능을 강화하였다. 이처럼 유치원과 보육시설은 교육과 보호기능을 모두 갖추는 방향으로 법제화하였으며 그 결과, 두 기관의 교집합은 더욱 커졌다.

한편, 이전에는 없었던 유아교육과 보육의 정책조정위원회 조항이 신설되었다. 유아교육법에서는 ‘중앙유아교육위원회’를, 영유아보육법에서는 ‘보육정책조정위원회’를 각각 두고 있는데 내용을 보면 기능과 구성이 매우 유사하다. 따라서 두 위원회는 앞으로 점점 유사해 지고 있는 유치원과 보육시설의 협력과 일원화를 위한 대책이나 정책을 논의하고 추진하는데 중요한 역할을 담당할 것으로 기대된다(이옥 외,

2006).

〈표 II-1-3〉 유아교육법과 영유아보육법(2004) 비교

구분	유아교육법	영유아보육법	비고
목적	교육기본법 9조(학교교육)의 규정에4) 따라 유아교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.	영유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동을 원활하게 함으로서 가정복지 증진에 기여함을 목적으로 한다.	-보호와 교육 vs. 교육 -영유아 vs. 유아 '교육'과 '유아' 부분이 중복됨
대상	만 3세부터 초등학교 취학전	6세미만 취학전 아동 (12세까지 연장 가능)	3-5세 연령중복
기관의 성격	유아교육을 위한 학교	보호자의 위탁에 의한 보육시설	다름
서비스 내용	-교육 -건강검진 및 급식	-보호·양육 + 교육 -건강·영양 및 안전	'보호'와 '안전'이라는 용어가 유아교육법에 없음
책임	국가, 지방자치단체, 보호자	국가, 지방자치단체, 보호자	동일
기관(시설) 설치기준	대통령령	여성가족부령	소관부처에 따라
설립인가 (국공립 외)	시·도 교육감 인가	시장·군수·구청장 인가	소관부처에 따라
운영방식	반일제, 연장제, 종일제	종일운영	종일운영 유사
교육과정	유치원교육과정	표준교육과정	유사
생활기록	생활지도와 초등교육연계용 생활기록부 기록	생활기록부 기록	동일
학년도	3월 1일부터 다음해 2월말	없음	다름
관계부처 의견 조정위원회 명칭 및 구성	-중앙유아교육위원회 -위원장(국무조정실장)포함 11인 -교육인적자원부 차관, 보건복지부 차관, 여성가족부 차관, 기획예산처 차관, 유아교육계·보육계·여성계 대표 각 2인	-보육정책위원회 -위원장(국무조정실장)포함 12인 이내 -교육인적자원부 차관, 보건복지부 차관, 여성가족부 차관, 기획예산처 차관, 노동부차관유아교육계·보육계·여성계·시민단체·보호자 대표 각 1인	거의 유사

구분	유아교육법	영유아보육법	비고
보육료/교육비 기준	-반일제, 시간연장제, 종일제에 따른 교육비용 달리 적용 -경영자 징수(자율 결정)	시·도지사가 정하는 범위 내 수납(상한제)	다름
교직원	유치원교사 자격증	보육교사 자격증	다름
교원배치기준	-관할청이 배치기준 결정 -시·도 교육감이 결정 (서울지역) 3세아 1: 20 4세 이상 1: 30	-엄격한 배치기준 -영유아보육법 시행규칙 0세아 1:3 1세아 1:5 2세아 1:7 3세아 1: 15 4세 이상 1: 20	다름
시설설치기준	-임대, 담보, 매도 금지 -1, 2층 원칙	-임대, 담보, 매도 가능 -1층 원칙	다름

출처: 이옥 외(2006). 육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육·보육의 협력과 통합 방안. 육아정책개발센터, pp.20~22에서 부분 발췌.

오늘날 유치원과 보육시설은 소관부처가 달라서 설립인가나 설립 기준, 교사양성 등의 행정적인 측면은 차이는 있지만 서비스 내용이나 기능면에서의 공통분모는 점점 커지고 있는 추세이다. 따라서 현행 법령의 하위 수준에서 유아교육과 보육의 서비스 내용 및 기능의 조정·상호교환·통합은 필요하다.

- 4) 교육기본법 제9조 (학교교육) ①유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 실시하기 위하여 학교를 둔다. ②학교는 공공성을 가지며, 학생의 교육외에 학술과 문화적 전통을 유지·발전시키고 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다. ③학교교육은 학생의 창의력개발 및 인성의 함양을 포함한 전인적교육을 중시하여 이루어져야 한다. ④학교의 종류와 학교의 설립·경영 등 학교교육에 관한 기본적인 사항은 따로 법률로 정한다.

Ⅲ. 유아교육과 보육 현황 및 문제

이 장에서는 현재 유치원과 보육시설이 실제로 어떻게 운영되고 있는지를 운영 시간, 교사 1인당 아동수, 차량운행 여부, 교사자격 및 급여 수준 등의 서비스 측면에 초점을 맞춰 살펴보고자 한다. 우리나라 최초로 2004년도 전국 규모의 보육·교육 실태조사를 실시하여 (1) 보육·교육 이용 및 실태 조사 (2) 보육시설 실태조사 (3) 유치원실태조사 (4) 보육·교육 이용 및 실태조사 (5) 보육·교육 실태조사 총괄 보고 등 총 5권의 보고서가 나왔다. 다음의 내용들은 제5권 『보육·교육 실태조사 총괄 보고』의 제3장 보육시설과 유치원 실태 비교부분을 정리한 것이다.

〈표 III-1〉 유치원과 보육시설 서비스 기능 실태 조사 비교

구분	보육시설	유치원	비고
운영시간	·평일 평균 8~10시간 (시설종류마다 차이가 있음) ·대부분의 보육시설이 토요일에 운영하고 있음 ·토요일 5시간 미만 47.3% 5~8시간 미만 43.6%	·평일 평균 약 6시간 53.7% (약 9시~15시) ·토요일 13시까지 운영 63% ·종일제 운영 유치원이 전체 71.5%에 이룸(2006년 기준)	·평균적으로 보육시설의 운영시간이 길다. 그러나 종일제 운영 유치원이 급증하고 있음
보육료·교육비 비교	·정부지원시설 월 평균 1인당 128,000(원) ·정부미지원시설 월 평균 1인당 175,000~205,000(원)	·공립유치원 평균 18,700(원) ·사립유치원평균 146,000(원)	·유치원과 보육시설보다는 국공립과 민간에 따라 차이가 큼 ·부모부담율은 사립유치원이 가장 높음
교사1인 담당영유아 수	·0~1세 1: 5.2 ·2세 1: 6.94 ·3~5세 1: 16.69	·학급당 유아수 평균 21명 ·3세 1: 19.8 ·4세 1: 24.7 ·5세 1: 27.0	·3~5세 기준 교사 1인당 유아수 측면에서 보육시설이 더 나음
시설설비	·대지 면적 평균 602m ² (시설종류마다 차이가 큼) ·건물면적 평균 312.12m ² ·보육실 평균 3.46개, 화장실평균 1.79개 ·목욕실(샤워실), 수유실,	·대지면적 평균 6,511m ² ·건물면적 평균 3,286m ² ·평균 교실 3개, 화장실 2개 ·유희실, 소집단 활동실, 교무실, 서무실, 원장실,	·전반적으로 물리적 환경은 유치원이 더 낫다고 볼 수 있음 ·기본 설비 시설기준은 유사함.

구분		보육시설	유치원	비고
		양호실, 조리실, 식당, 자료실, 교사실, 원장실 ·실외 놀이터 30.9%만 갖추	자료실, 도서실, 급식실, 식당, 특별활동실 ·대부분 실외놀이터가 있음	
차량운영 여부		·평균 78.7% 운행	·약 56.4% 원아가 차량 이용	·보육시설에 비해 유치원이 도보 원아가 많음
교사	소관 부처	·여성가족부	·교육인적자원부	다름
	자격 규정	·영유아보육법 제21조 (보육시설의 장 및 보유 교사의 자격)	·유아교육법 제22조 (교원의 자격)	다름
	자격증	·여성가족부장관이 자격증 검정 수여	·교육인적자원부장관이 자격증 검정 수여	다름
	자격취득최소 학력	·고등학교 졸업(이상)	·전문대학 졸업(이상)	다름
	자격 구분	·3급·2급·1급 보육교사 ·시설장	·유치원 준교사, 2급·1급 정교사 ·원감, 원장	다름
	급여 수준	·평균 월 80~100만원 가 장 많음	·평균 월 120만원 정도(경력 5년 미만 기준)	·유치원교사 급여수준이 더 높음. 근무 경력, 설립 종류에 따라 편차가 큼

출처: 서문희(2005). 전국보육·교육실태조사 총괄보고; 교육인적자원부(2007). 한국교육연감. 부분 발췌

1. 기관·시설

가. 현황

이 절에서는 유치원과 보육시설의 차이점을 각 기관(시설)의 수, 시설설치 기준 및 설비, 운영, 이용의 측면에서 살펴보고자 한다.

1) 유치원과 보육시설의 기관·시설 수 현황

보건복지부와 교육과학기술부·한국교육개발원의 통계자료에 의하면, 유치원은 2010년 현재 8,388개원이 운영되고 있고 보육시설은 2009년 12월 현재 35,550개소가 있다. 유치원의 경우 53.7%가 국·공립유치원이고 46.3%가 사립유치원으로, 기관수에

있어서는 비슷한 정도를 보이고 있다. 보육시설의 경우는 국·공립보육시설이 5.4%에 불과하여 민간(가정, 법인, 단체 포함)보육시설이 대부분을 차지한다.

〈표 III-1-1〉 유치원과 보육시설의 수

단위: 개소(%)

구분	유치원	보육시설	계
국·공립	4,501(53.7)	1,917(5.4)	6,418(14.6)
사립/민간	3,887(46.3)	33,633(94.6)	37,520(85.4)
계	8,388(100.0)	35,550(100.0)	43,938(100.0)

출처: 보건복지가족부(2009. 12). 보육통계; 한국교육개발원(2010). 교육통계.

유치원과 보육시설은 수에 있어서 유치원이 보육시설의 23.6%정도이나 국·공립 기관(시설)의 수를 보면 보육시설이 유치원 수의 42.69%에 불과하다. 전체 기관(시설) 수와 설립유형에 따른 기관(시설) 수에서 유치원과 보육시설은 차이를 보이고 있다.

2) 기관·시설 설치 및 시설 설비

유치원과 보육시설의 설치 및 시설 기준에 대해 적용할 수 있는 법령이나 기준들이 서로 다르고 각 분야별로 다양한 법령과 기준들이 혼재되어 있다. 기본적으로 유치원은 유아교육법에 의거하고 있으나 보육시설은 영유아보육법에 의거하여 시설설치기준과 성격이 구분되고 있으며 설립유형도 다른 형식을 보인다. 이에 대한 자세한 비교 사항들은 다음 <표 III-1-2>와 <표 III-1-3>에 제시되고 있다.

〈표 III-1-2〉 유치원과 보육시설의 차이점

	유치원	보육시설
관련 법	유아교육법	영유아보육법
서비스 대상	만3세부터 취학 전 아동	0-5세 취학전 아동(12세까지 연장가능)
성격	유아교육을 위한 “학교”	보호자 위탁에 의한 보육“시설”

		유치원	보육시설
설립유형 구분		- 국립유치원 - 공립유치원 - 사립유치원	- 국공립보육시설 - 법인보육시설 - 직장보육시설 - 가정보육시설 - 부모협동보육시설 - 민간보육시설
설치기준법령		대통령령	보건복지부령
설립인가(국공립외)		시·도 교육감 인가	시장·군수·구청장 인가
기관(시설) 우선 이용자		-	1. 기초생활수급자 2. 편부모 자녀 3. 차상위 계층 자녀 4. 장애아 5. 근로자 자녀
시설 설치 기준	교사 면적(m ²)	- 5N(40명 이하) - 80+3N(41명 이상)	4.29N
	시설임대	불허	제한 없음
	시설처분	매도·담보제공 금지	제한 없음
	설치위치	1, 2층 원칙, 200m이내 유해시설 없는 곳.	1층 원칙. 50m내 유해시설 없는 곳.
	실외놀이터 (체육장)	-160m ² (40명 이하) -120m ² +N(41명 이상)	2.5N(50인 미만 제외). 3종이상설치. 옥내/인근놀이터활용가능

출처: 이옥, 김은설, 신나리, 문무경, 최혜선(2006). 육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육·보육의 협력과 통합 방안. 육아정책개발센터.

〈표 III-1-3〉 실내 환경 및 위생, 안전시설 관련 기준의 비교

		유치원	보육시설
교실·보육실		- 교실의 내부환경 기준 : 조도(책상면): 300룩스 이상 소음: 55데시벨 이하 온도: 섭씨 18도 이상	- 연령구분 없이 영유아 일인당 2.64m² 이상 - 침구, 놀이기구, 교재교구 구비 - 환기, 채광, 조명, 온습도의 적정유지관리 - 바닥 난방시설
급·배수 시설		- 급수시설 구비 - 수질 검사로 위생상 무해 판명 필요	- (간이)상수도로 식수 공급시 직접 수도꼭지에 연결 공급 - 음용수로 지하수 사용시 저수조 경유 - 더러운 물, 빗물의 배수설비
온수시설		- 온수공급 시설 구비	- 목욕실 : 난방, 미끄럼 방지장치, 샤워설비, 세면설비, 냉온수 공급 설비, 수도꼭지 온도조절 및 고정, 보육실과 인접 위치

	유치원	보육시설
소방시설	- 소방법에 규정한 방화, 방염 및 소화설비	- 소화용 기구 비치, 비상구 설치 2층 이상 비상계단, 미끄럼대 설치 - 「소방시설 설치 유지 및 안전관리에 관한 법률 시행령」 「도시가스사업법」 「액화석유가스의 안전관리사업법」 규정에 따라 설치 관리
급식시설 설비	○ 100인 이상 시설은 영양사 1인 ○ 5개 이내 유치원 공동 영양사 가능 ○ 조리실 - 교차오염 방지 처리실, 조리실 및 식기구 세척실로 구획 원칙 - 내부벽, 바닥 및 천장은 내화성, 내수성 및 내구성이 있는 재질, 출입구와 창문 방충망 설치, 환기시설 설치, 220룩스 이상 조명, 손 소독시설 설치, 급배기시설, 냉·난방시설설치 ○ 설비·기구 - 전기살균소독기 또는 열탕소독시설, 세정대 설치 - 전자식 온도계 구비 - 쓰레기통은 뚜껑이 있는 폐달식 ○ 식품 보관실 - 환기와 방습(防濕), 식품과 식품재료의 위생적 보관, 방충망설비 - 통풍 시설이나 조치	- 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 균형 있고 위생적이며 안전한 급식 제공 - 급식관리(제34조) 영양사(5개 이내 보육시설 공동 가능), 100인 미만 시설은 영양사가 작성한 식단 사용 - 보육시설에서 직접 조리 공급 원칙 ○ 조리실 - 채광, 기계 환기시설, 방충망 설치 - 식기소독, 위생적 취사조리설비 구비 - 공공 기관 내 설치된 보육시설은 공동 사용 가능
기 타		○ 화장실 - 바닥 미끄럼 방지 장치 - 세정장치, 수도꼭지 온도조정·고정 가능

출처: 유희정 외(2008). 유치원과 보육시설 일원화체제를 위한 협력과 통합 방안. 육아정책연구소. p. 11.

3) 운영 및 이용 특성

교사당 아동수와 연간 운영기간을 중심으로 살펴보면, 2009년도에 유치원의 교사 일인당 유아수 평균은 45.2명인데 비해 보육시설의 교사 일인당 평균 아동수는 3~5세 기준 16.7명으로 나타나고 있다.

운영기간은 보육시설은 평균 연간 9.3일을 휴원하고 유치원은 연간 평균 195일을 운영하고 있다. 법정 유치원 수업일수는 180일 이상으로 정해져 있는 바(유아교육법 시행령, 2010), 이는 유치원이 법적으로 학교에 해당하여 초중고와 동일한 기준을 적용받고 있기 때문이다.

보육시설은 12시간 운영을 원칙으로 하고 조사에 따르면 토요일에 시설운영을 하고 있는 곳은 보육시설 96.6%, 유치원은 65.5%로 조사되었다. 유치원이 토요일에 운영하는 경우는 주로 병설 등 국공립 설립유형에 해당하는 것으로 학교가 월 중 2회 토요일을 휴무하고 있어 이를 유치원도 동일하게 지키고 있기 때문으로 사료된다.

2009년 전국 보육시설 실태조사(서문희·김은설 외, 2009)에 따르면 전체 보육시설의 평일 운영시간은 평균 11.63시간으로, 영유아들이 가장 많이 이용하는 시간은 1일 8-10시간 미만이었으며, 5~8시간 미만(25.0%), 10~12시간 미만(24.1%), 12시간 이상(9.4%), 5시간 미만(8.0%)으로 나타났다. 이를 2004년 조사 결과와 비교해보면, 1일 10시간 미만의 시간을 이용하는 경우는 2004년에 비해 2009년이 다소 적었으나, 10시간 이상의 장시간 이용 비율은 2009년에 훨씬 높았다. 특히 12시간 이상(9.4%)의 경우에는 2004년(3.8%)에 비해 2배 가량 높은 것으로 나타나 연장보육 이용이 증가하였음을 보여주었다.

이용 아동수 통계를 보면, 국공립은 유치원에 등록되어 있는 아동은 전체 유치원 이용아동 538,587명 중 23.5%인 126,577명이고 사립유치원에 등록되어 있는 아동이 76.5%로 다수를 차지하고 있다. 이에 비해 보육시설은 전체 이용 아동수가 1,175,049명으로 유치원 이용 아동수의 2배 가까이 되고 이 중 11.0%가 국·공립 시설에, 89.0%가 민간보육시설에 다니고 있다. 국공립 시설(기관)의 이용비율이 보육시설에 비해 유치원이 높은 것으로 나타난다.

〈표 III-1-4〉 유치원과 보육시설 이용 아동 수

단위: 명(%)

구분	유치원	보육시설	계
국·공립	126,577(23.5)	129,656(11.0)	256,233(15.0)
사립/민간	412,010(76.5)	1,045,393(89.0)	1,457,403(85.0)
계	538,587(100.0)	1,175,049(100.0)	1,713,636(100.0)

출처: 보건복지가족부(2009.12). 보육통계; 한국교육개발원(2010). 교육통계.

유치원과 보육시설을 이용하는 시간을 보면, 2009년도 전국보육실태조사 중 가구 조사 결과에 따르면 평균 이용 시간은 유치원이 6시간 37분(표준편차 1시간 33분), 보육시설이 7시간 45분(표준편차 1시간 59분)으로 보육시설 이용이 1시간 정도 길었

다(서문희·김은설 외, 2009). 2004년도 실태조사 결과와 비교해볼 때 보육시설 이용 시간은 7시간 20분으로 비슷했으나 유치원의 경우 2004년도 5시간 51분에 비하여 46분 정도 연장되었다.

나. 문제점

우리나라의 유치원과 보육시설은 오랫동안 서로 구별된 영역에서 독자적으로 발전해 왔다. 유치원은 초기에 부유층 자녀 중심으로 이루어진 조기 교육기관으로서의 위상과 성격을 지녔고, 보육시설은 빈곤층 취업모의 자녀양육을 대리하는 복지적 성격에서 시작하여 한동안 유지되었다. 이러한 출발에서의 차이점은 유아교육과 보육 간 지속적인 이원화를 낳아왔다. 그러나 현재에 이르러서는 그 기능에 있어 둘 간 큰 차이를 보이지 않게 되었음에도 여전히 형식적으로 두 체제가 유지되고 있어 몇 가지 문제점이 나타나고 있다.

첫째, 육아에 대한 재정적 지원이 확대되었지만 유치원과 보육시설이 이원화되어 있고 관할 부처 또한 교육과학기술부와 보건복지부로 이분됨으로써 시설과 아동에 대한 행정적·재정적 지원체계가 종합적 기획에 따라 시행되지 못하고 있다. 즉 국가·재정의 비효율성의 문제를 야기한다.

둘째, 동일 연령의 아동을 대상으로 유치원과 보육시설로 서비스가 분리 제공됨으로써 이용자인 3~5세 아동과 그 부모들에게 불필요한 혼란을 가중시키고 있다. 0~2세에는 보육시설의 선택에만 관심을 두다가 3세가 되면 자녀를 어디에 보내야 할지 선택하는데 있어 고민을 하게 되어 더 많은 정보를 필요로 하며, 선택에 대한 불안과 불확실성으로 이 시기 자녀 부모들은 어려움을 겪는 경우가 생겨난다.

셋째, 사회변화에 따라 수요자의 요구가 달라짐으로 인해 점차 유치원과 보육시설은 서비스의 내용 면에서 차이가 없어지고 있으나, 법적으로 여전히 유아교육법과 영유아보육법으로 이분화 되어 있어 시설·설비 기준, 설립기준뿐만 아니라 이용비용에서도 큰 차이가 있어 시대의 변화와 맞지 않는 측면이 있다.

현실에서 부모가 두 가지의 비슷하지만 조금씩 다른 유치원과 보육시설을 어떻게 구분해야 할 것인지, 어떻게 선택해야 할 것인지에 관한 혼란스러운 문제는 매우 크게 인식되고 있다. 그러므로 기관·시설 면의 통합을 통해 이러한 어려움이 해소될 수 있는 방안을 탐색해 보아야 할 것이다.

2. 교사 자격

가. 현황

우리나라 영유아를 교육, 보육하는 인력인 유치원교사와 보육교사의 재직인원수는, 전국 35,550개 어린이집에 보육교사 150,477명과 시설장 35,424명이 있고(보건복지가족부, 2009), 8,388개 유치원에 교사 31,007명과 원감 및 원장 4,827명이 있다(한국교육개발원, 2010).

〈표 III-2-1〉 유치원교사와 보육교사 인원수

단위: 명

구분	유치원	보육시설
교사	31,007	150,477
원감 및 원장/시설장	4,827	35,424
계	35,834	185,901

출처: 보건복지가족부(2009.12). 보육통계; 한국교육개발원(2010). 교육통계.

나. 문제점

1) 자격기준 이원화

유치원교사와 보육교사로 이원화되어 있는 우리나라의 육아지원인력은 자격기준에 있어서도 매우 차이가 있다. 3~5세 유아를 위한 유치원교사의 자격은 유아교육법에 근거하여 교육과학기술부에서, 0~5세 영유아를 위한 보육시설의 보육교사는 영유아보육법에 근거하여 보건복지부에서 교사자격을 부여하고 있다.

〈표 III-2-2〉 유치원교사와 보육교사 자격기준 비교

구분	유치원교사	보육교사
근거법	유아교육법	영유아보육법
소관부처	교육과학기술부	보건복지부
자격규정	제 22조 (교원의 자격)	제 21조 (보육시설의 장 및 보육교사의 자격)

구분	유치원교사	보육교사
자격증	교육과학기술부장관이 자격증 검정수여	보건복지부장관이 자격증 검정수여
자격취득 최소학력	전문대학 졸업(이상)	고등학교 졸업(이상)
자격구분	- 유치원 준교사, 2급·1급 정교사 - 원감, 원장	- 3급·2급·1급 보육교사 - 시설장

유치원교사와 보육교사의 자격기준이 다르고, 교사자격 취득연한도 다르므로 교사의 질에서 차이가 나타날 수 있다. 특히 다양한 경로를 통해 배출되는 보육교사는 전문성 측면에서 자격기준 낮은 편으로 보육교사 3급의 경우 자격기준에 대한 재검토 요구가 많다. 변화하는 사회에서 상당수의 학부모들은 영유아교사가 대학 졸업 이상일 것을 기대하고 있는 것으로 나타나고 있는 현재 현행 자격기준과 양성과정은 육아지원에 대한 이러한 사회적 욕구를 반영하지 못하고 있다.

또한 유치원교사와 보육교사의 전문성 수준을 비교한 연구 결과에서는 유치원교사와 보육교사 스스로가 평가한 전문성 수준은 유치원교사가 보육교사에 비해 전반적으로 더 높았고, 5개의 전문성 영역 중 자기계발, 교육/보육신념 영역에서 더 높게 나타났다. 유치원장과 보육시설장 스스로가 평가한 전문성 수준은 유치원장이 보육시설장에 비해 전반적으로 더 높고, 5개의 전문성 영역 중 교육/보육신념 영역을 제외한 모든 영역에서 더 높게 나타났다(이미화·장명립·신나리·김문정·김현철, 2006).

2) 양성과정 이원화

유치원교사 양성교육과정은 동일한 자격증을 부여받으면서도 교육연한과 교육과정의 다양하며, 보육교사의 경우 또한 개방형 체제로의 전환이후 전문대학과 대학교에서는 매우 다양한 양성과정을 통해 배출되고 있다. 양성대학 중에는 유치원교사 또는 보육교사만을 양성하는 경우도 일부 있으나 대부분의 양성대학에서는 유치원교사와 보육교사를 동시에 양성하고 있기 때문에 전문적인 지식과 자질을 갖춘 육아지원인력을 양성하기 위해서는 체계화된 공통 양성교육과정이 요구되기도 한다.

〈표 III-2-3〉 유치원교사와 보육교사 양성과정 비교

	유치원교사	보육교사
양성 기관	- 2·3년제 전문대학 유아교육과 - 4년제 대학의 유아교육 및 아동학 관련학과, 방송통신대학, 산업대학 등	- 2·3년제 전문대학 보육학과 및 관련학과 - 4년제 대학 관련학과 - 보육교사교육원
양성 과정	교양과정, 교직과정 및 전공과정으로 구분, 대학교육 연한에 따라 졸업 이수 학점 다음	- 보육실습과 함께 제시된 영역별로 필수 5과목, 선택 7과목 총 12과목 이상 35학점 이수하면 2급 보육교사 자격 부여(학과에 상관없이 교과목 이수로 자격 부여) - 교육훈련시설인 보육교사교육원에서 보육실습을 포함하여 제시된 영역별 필수 18과목, 선택 2과목 총 25과목 이상 65학점 이수하면 3급 보육교사 자격 부여

양성과정에 대해서도 상호 보완에 대한 요구가 많은데 그 내용으로는 유치원교사 양성시 보육 및 양육 관련을 보완하고 전문대학 과정에서는 교육관련 소양 교육 보완 요구되고 있다. 유아교육과 보육의 개념과 연령구분이 모호하여 양성교육과정 내에 중첩되는 교과목 내용 및 대상 조절 필요하다. 유치원교사의 적절성 평가에서는 (이미화 외, 2006), 재직학과 양성과정의 적절성에 대한 전문가들의 평가 결과 ‘자격 취득을 위한 이수학점’과 ‘전공과목의 구성 및 내용’에 대해 적절하다고 응답한 경우가 많았고, ‘교양·전공·교직의 비율’에 대해 적절하다고 응답한 경우는 가장 적었다. 특히 대학교 양성학과의 교수들은 전문대학 교수들에 비해 ‘수업연한 및 졸업이수학점’과 ‘교양·전공·교직의 비율’ 면에서 재직학과의 양성과정이 더 적절하다고 보고하였다. 자신이 졸업한 학과의 양성과정 적절성에 대한 유치원교사의 평가에 따르면, 양성과정 중 ‘자격취득을 위한 이수학점’과 ‘전공과목’에 대해 적절하다고 응답한 경우가 많았고, ‘실습운영’에 대해서는 적절하다고 응답한 경우가 가장 적었다. 특히 ‘실습운영’을 제외한 모든 요인에 대해 4년제 대학에서 자격을 취득한 경우가 교육대학원이나 전문대에서 자격을 취득한 경우보다 더 적절하다고 평가하였다.

보육교사 양성과정 평가에 대해서는 재직학과 양성과정의 적절성에 대한 전문가들의 평가 결과 ‘교수진의 전문성’에 대해 적절하다고 응답한 경우가 가장 많았고, ‘수업연한 및 졸업이수학점’과 ‘전공과목의 구성 및 내용’에 대해 적절하다고 응답한 경우는 적었다. 특히 대학교 및 전문대학의 교수들은 보육교사교육원의 교수들에 비해 ‘수업연한 및 졸업이수학점’, ‘자격취득을 위한 이수학점’, ‘전공과목 구성 및 내

용', '실습운영' 면에서 적절하다고 보고한 수가 더 많았다. 자신이 졸업한 학과의 양성과정 적절성에 대한 보육교사의 평가에 따르면, '자격취득을 위한 이수학점'에 대해 적절하다고 응답한 경우가 가장 많았고, '실습운영'에 대해서는 적절하다고 응답한 경우가 가장 적었다. 특히 '수업연한 및 졸업이수학점'과 '자격취득을 위한 이수학점'에 대해 4년제 대학에서 자격을 취득한 경우가 2·3년제 대학이나 보육교사교육원에서 자격을 취득한 경우보다 더 적절하다고 여기고 있는 반면, '실습운영'에 대해서는 보육교사교육원에서 자격을 취득한 경우가 더 적절하다고 여기고 있었다.

3) 현직 재교육과정의 이원화

유치원교사와 보육교사의 전문성 향상을 위한 재교육과정 역시 이원화되어 있다.

유치원정교사 2급, 1급, 원감, 원장의 자격기준에 '소정의 재교육을 받은 자'라고 명시된 것으로 보아 승급을 위해서는 재교육이 필수임을 알 수 있다. 교원 등의 연수에 관한 규정(일부개정 2008.2.29) 제6조에 의하면 유치원교원에 대한 연수는 교육의 이론·방법 및 직무수행에 필요한 능력배양을 위한 직무연수와 교원의 자격을 취득하기 위한 자격연수로 구분되어진다.

영유아보육법시행령에 의한 보육시설장과 보육교사의 자격기준은 보육교사 1급과 보육교사 2급 자격기준에 '여성가족부장관이 정하는 승급교육을 받은 자'라고 명시함으로써 재교육을 의무화 하고 있지만 시설장 자격기준에는 승급과 관련된 사항이 명시되어 있지 않다. 한편, 보육시설의 장과 보육교사의 경우 보수교육을 연속하여 3회 이상 받지 아니한 경우 그 자격을 정지시킬 수 있다고 명시하고 있다(영유아보육법 제46조, 제 47조). 제23조에 의하면 보건복지부장관은 보육시설종사자의 자질 향상을 위한 보수교육을 실시하여야 한다고 되어 있으며 보수교육은 직무교육과 승급교육으로 구분하고 있다.

〈표 III-2-4〉 유치원교사와 보육교사 현직재교육과정 비교

	유치원교사	보육교사
현직 재교육과정	- 유치원정교사 2급, 1급, 원감, 원장의 자격기준에 '소정의 재교육을 받은 자'라고 명시된 바 승급을 위해서는 재교육이 필수임(유아교육법 제 22조). - 유치원교원 연수는 직무연수와	- 보육교사 1급과 2급 자격기준에는 '보건복지부장관이 정하는 승급교육을 받은자'라고 명시함으로써 재교육을 의무화하고 있지만 시설장 자격기준에는 승급과 관련된 사항이 명시되어 있지 않음

	유치원교사	보육교사
	자격연수로 구분, 자격연수의 과정 지침 제시, 세부적인 교과목, 교과목별 이수시간 및 강의 운영방법 등은 교육과학기술부장관 고시(교원 등의 연수에 관한 규정 제 6,7조)	- 보육시설의 장과 보육교사의 경우 보수교육을 연속하여 3회 이상 받지 않으면 그 자격을 정지할 수 있다고 명시(영유아보육법 제 46,47조) - 보건복지부장관은 보수교육을 실시하여야 하며, 보수교육은 직무교육과 승급교육으로 구분, 보수교육의 기간·방법·내용, 보수교육 실시기관의 위탁 사항은 보건복지부령으로 정함(영유아보육법 제 23조)
현직 재교육기관	- 연수기관은 교육연수원·교육행정연수원·종합교육연수원 및 원격교육연수원으로 하고, 대학, 산업대학, 교육대학, 원격대학, 특별시·광역시·도 및 특별자치도의 교육청과 교육과학기술부장관이 지정하는 기관 또는 법인이 해당되며, 대학의 장, 교육감, 기관의 장 또는 법인의 대표가 교육과학기술부장관의 인가를 받아 설치(교원 등 연수에 관한 규정 제 2,3조)	- 보수교육은 대학(전문대학 포함)이나 보건복지부령으로 정하는 전문기관에 위탁하여 실시할 수 있음(영유아보육법 제 23조 3항). - 시도지사가 보수교육의 실시를 위탁할 수 있는 전문기관으로는 교육훈련시설, 정부출연연구기관, 보육관련 비영리법인·단체가 명시되어 있음

미래인적자원 육성을 담당하는 유치원과 보육시설의 교사 및 원장은 영유아보육과 교육 서비스의 질적 수준 향상에 큰 영향을 미치는 가장 중요한 요인이며, 교사와 원장의 전문성은 현직 재교육을 통해 이루어지며 현직 재교육을 위한 지원과 체계가 부족할 때 영유아보육 및 교육의 질을 담보하기 어렵게 된다.

현직 재교육은 교사 및 원장들로 하여금 지식이나 이론, 그리고 기술을 자신의 경험에 비추어 받아들이고, 이렇게 받아들인 것을 실제 현장에 적용하고 그 결과에 대하여 반성적인 사고를 함으로써 스스로의 신념이나 실천적 지식을 형성해 나가도록 해야 한다. 그리고 재교육과정은 외부기관에 의해 획일적으로 주어지는 것이 아니라 영유아교사와 원장의 요구에 부응하여 그 프로그램에 능동적으로 참여하게 될 때 재교육과정의 효과를 보장할 수 있다. 그러나 아직 재교육체계에서 초점을 두고 있는 무엇을(what), 누가(who), 어떻게(how) 가르치는지에 대한 체계적인 연구가 부족

한 실정이다. 현행 재교육과정이 형식적으로 인식되거나 실효성 있게 운영되지 않고 있어 교사의 전문적 자질 향상에 큰 기여를 못하고 있다는 지적이 있으며 성인학습자를 고려한 수요자 중심의 재교육 프로그램 개발이 요구되고 있는 실정이다. 효율적인 교사 재교육을 위해 현직 재교육체제를 정비하고 재교육내용 및 방법에 대한 개선이 필요하다.

4) 유치원교사와 보육교사 배출 현황 및 수급 예측 문제

유치원교사 배출은 2003년까지 대략 10,000명 내외를 유지해 오다가 2004년에는 전문대학 유아교육학과의 3년제로의 전환으로 인하여 3,000명 미만으로 급격히 감소하였고 2005년에는 다시 10,000명 수준을 회복하였다. 보육교사 배출은 네가지 유형의 양성기관·시설을 통해 지난 2005년도에 배출된 보육교사수의 추정치는 보육교사 교육원에서 11,013명, 전문대학에서 약 12,500명, 4년제 대학교에서 3,000명, 원격대학에서 7,182명으로, 총 33,700명 내외로 추정된다.

유치원교사와 보육교사의 수급 예측결과에 의하면(이미화 외, 2006) 현재와 같은 수준의 공급규모가 유지된다면 앞으로도 유치원교사와 보육교사 모두 공급이 수요를 크게 초과하는 현상이 지속될 것으로 보인다. 특히 유치원교사의 경우는 그 수요가 점차 감소할 것으로 예측됨에도 불구하고 초과되는 공급규모의 감소는 없을 것으로 보인다. 오히려 유치원교사 양성기관 졸업자수의 추이를 보면 공급규모는 꾸준히 증가할 것으로 예측된다.

보육교사 자격은 전공과 상관없이 일정 기준의 자격요건을 만족한 자에게 부여되는 개방형체제로 전환되었고, 사이버대학의 경우 수년 내에 졸업자를 배출하기 시작할 신설학과가 많기 때문에 보육교사의 공급초과 현상 또한 앞으로 더욱 심화될 것으로 전망된다.

따라서 이와 같은 과도한 공급초과 문제를 해결하기 위해서는 일차적으로 초·중·등 교원수급 조절에서 우선적으로 고려되는 양성 관련학과의 정원축소나 자격증 발급 기준의 변경 등의 정책수립에 의한 자격증 소지자 수요의 축소가 필요할 것으로 판단된다. 그러나 현재의 이원화된 육아지원인력 자격제도와 관련 육아정책의 향후 변화가능성으로 인하여 단편적인 배출자수 조절만을 통해서 유치원교사와 보육교사의 수급을 조절하는 것은 매우 어려울 것으로 전망된다.

5) 유치원교사와 보육교사 처우 및 고용측면에서의 문제점

가) 보육교사·유치원교사 처우 및 근무환경

국공립유치원 근무 교사와 국공립 및 법인보육시설 근무 보육교사에 한하며 기본급의 초임을 보면, 보육교사의 기본급 초임은 월 약 135만원이며 유치원교사의 경우는 자격증 취득 경로에 따라 월 약 208~220만원이다. 하지만 사립유치원 근무교사와 민간개인보육시설 근무 보육교사는 이에 준하고 있지 못하다.

〈표 III-2-5〉 보육교사와 유치원교사 초임

단위: 원

구분	기본급	수당(월평균)	기본급+수당	기준	비고
보육교사	1,351,730	없음(연봉제)	1,351,730	1호봉	지자체 수당(처우개선비 등) 제외
유치원 (교원)	6호봉	1,080,700	약 1,000,000~ 1,426,000 범위	약 2,080,700~ 2,506,700 범위	2, 3년제 대학
	8호봉	1,143,600	약 1,018,000~ 1,443,800 범위	약 2,161,600~ 2,587,400 범위	4년제 일반학과
	9호봉	1,175,700	약 1,026,520~ 1,452,400 범위	약 2,202,220~ 2,628,100 범위	4년제 사범계

출처: 김은설, 안재진, 최윤경, 김의향, 양성은, 김문정(2009). 보육종사자의 전문성 제고 방안 연구. 보건복지부·육아정책연구소..

자료: 2010년도 보육사업안내, 2009년도 공무원보수규정 및 공무원 수당 등에 관한 규정에 준하여 계산함.

서문희와 김은설 등(2009)의 2009년 전국보육실태조사 결과 보육교사는 1일 평균 9.5시간을 근무하는 것으로 나타났다. 토요일에 근무하는 보육교사는 한달 평균 5.8시간 일하는 것으로 나타났다. 월평균 급여 및 기타수당에서 보육교사의 월 평균 급여는 약 126만원으로 나타났는데 이는 보육교사의 평균 호봉인 4.2호봉이고 보육시설에 근무한 총경력이 평균 4년인 경우를 전제하여 해석할 수 있다. 이는 2004년 보육실태조사 때 평균 월급여가 96만원인 것과 비교하여 약 30만원 이상 증가한 것으로 나타났다. 또한 보육교사들은 연간 평균 148만원, 1달에 약 12만원 정도의 수당을 받는 것으로 나타났다.

나) 상호고용 허용 문제

유치원과 보육시설에서 유치원교사자격 소지자와 보육교사자격 소지자의 상호고용이 허용되고 있다. 유치원교사 자격증 소지자는 양성과정에서 대부분 보육교사 자격증을 소지하게 되므로 유치원과 보육시설에서 근무할 수 있다. 한편, 보육교사 자격증만 소유한 경우에는 유치원의 종일제 오후 프로그램에서 근무할 수 있으나 오전 근무 또는 담임 등을 할 수 없다. 또한 상호기관에서 근무한 경력은 호봉 산정에 반영되지 않는다. 유치원 근무경력이 5년 있을지라도 어린이집에서 근무하게 되면 5년 경력을 인정해 주지 않는다.

3. 유치원교육과정과 표준보육과정

가. 현황

1) 주관부처 및 관련법의 이원화

현재 유치원 교육과정은 유아교육법 제2장 제13조5)에 근거하고 표준보육과정은 영유아보육법 제4장 제29조6)에 근거하고 있다. 또한, 이러한 법에 근거하여 유치원 교육과정은 교육과학기술부, 표준보육과정은 보건복지부에서 주관하고 있다. 유치원 교육과정은 만 3~5세를 대상으로 하고 있으며, 표준보육과정은 0-5세를 대상으로 하고 있어 만 3~5세 유아들은 재원 기관에 따라 다른 교육과정과 보육과정에 기초한

5) 유아교육법 제2장 제13조(교육과정 등)

- ① 유치원은 교육과정을 운영하여야 한다.
- ② 교육과학기술부장관은 제1항의 규정에 따른 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정하며, 교육감은 교육과학기술부장관이 정한 소정의 교육과정의 범위 안에서 지역의 실정에 적합한 기준과 내용을 정할 수 있다.<개정 2008.2.29., 2010.3.24>
- ③ 교육과학기술부장관은 유치원의 교육과정 운영을 위한 프로그램 및 교재를 개발하여 보급할 수 있다.<개정 2008.2.29>

6) 영유아보육법 제4장 제29조(보육과정)

- ① 보육과정은 영유아의 신체·정서·언어·사회성 및 인지적 발달을 도모할 수 있는 내용을 포함하여야 한다.
 - ② 보건복지부장관은 표준보육과정을 개발·보급하여야 하며 필요하면 그 내용을 검토하여 수정·보완하여야 한다.<개정 2008.2.29., 2010.1.18>
 - ③ 보육시설의 장은 제2항의 표준보육과정에 따라 영유아를 보육하도록 노력하여야 한다.
 - ④ 제1항에 따른 보육과정의 구체적인 내용은 보건복지부령으로 정한다.<개정 2008.2.29., 2010.1.18>
- [전문개정 2007.10.17]

교육과 보호를 받고 있다.

〈표 III-3-1〉 유치원 교육과정과 표준보육과정의 주관부처 및 대상

	유치원 교육과정	표준보육과정
주관	교육과학기술부	보건복지부
관련법	유아교육법 제2장 제13조	영유아보육법 제4장 제29조
대상	3~5세	0~5세

최근 OECD 국가들은 협력행정을 강조하고 있다. OECD 국가들 중 뉴질랜드, 스웨덴, 노르웨이 등은 0-6세 유아교육을 교육부처로 통합하였으며, 영국은 0-5세, 스웨덴은 만 1-6세, 뉴질랜드는 0-4세를 위한 교육과정을 통합하여 운영하고 있으며, 프랑스는 만 2-5세, 홍콩은 만 2-6세를 위한 공통의 교육과정이 있다.

2) 유치원교육과정과 표준보육과정 표현상의 차이

유치원 교육과정과 표준보육과정은 강조점, 표현, 서술 등의 차이는 있으나, 내용상 유사한 부분이 더 많다. <표 III-3-2>, <표 III-3-3>, <표 III-3-4>에 나타난 것처럼 유치원 교육과정과 표준보육과정의 추구하는 인간상, 목적 및 목표, 영역별 내용은 표현이 다르더라도 그 내용과 의미는 유사하다.

추구하는 인간상을 살펴보면, 표현은 다르지만 거의 유사한 내용과 의미를 담고 있다. 유치원 교육과정의 전인적 성장의 기반 위에 개성을 추구하는 사람은 표준보육과정의 다양성을 인정하는 사람, 기초 능력을 토대로 창의적인 능력을 발휘하는 사람은 창의적인 사람, 폭넓은 교양을 바탕으로 진로를 개척하는 사람은 자율적인 사람, 우리 문화에 대한 이해의 토대 위에 새로운 가치를 창조하는 사람은 우리 문화를 사랑하는 사람, 민주 시민 의식을 기초로 공동체의 발전에 공헌하는 사람은 민주적인 사람과 연결될 수 있다.

목적과 목표를 살펴보면, 유치원 교육과정의 목적은 유아에게 알맞은 교육 환경을 제공하여 유아를 교육하고 심신의 조화로운 발달을 돕는 것에 초점을 두고 있고, 표준보육과정은 영유아의 전인적인 성장과 발달을 돕고 민주시민으로서의 자질을 길러 영유아가 심신이 건강하고 조화로운 사회 구성원으로 자랄 수 있도록 하는 데 그 목적을 두고 있으나, 결국 심신이 건강하고 조화로운 사람을 육성하는데 그 목적

을 같이 하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 III-3-2〉 유치원 교육과정, 표준보육과정의 추구하는 인간상

유치원교육과정	표준보육과정
- 전인적 성장의 기반 위에 개성을 추구하는 사람 - 기초 능력을 토대로 창의적인 능력을 발휘하는 사람 - 폭넓은 교양을 바탕으로 진로를 개척하는 사람 - 우리 문화에 대한 이해의 토대 위에 새로운 가치를 창조하는 사람 - 민주 시민 의식을 기초로 공동체의 발전에 공헌하는 사람	- 자율적인 사람 - 창의적인 사람 - 다양성을 인정하는 사람 - 민주적인 사람 - 자연과 우리문화를 사랑 하는 사람

영역 명칭과 영역별 내용을 살펴보면, 유치원 교육과정은 건강생활, 사회생활, 표현생활, 언어생활, 탐구생활의 5개 영역으로 이루어져 있으며, 표준보육과정은 기본생활, 신체운동, 사회관계, 의사소통, 자연탐구, 예술경험의 총 6개 영역으로 이루어져 있다. 영역의 수와 명칭은 다르나, 유치원 교육과정의 건강생활은 표준보육과정의 기본생활과 신체운동, 사회생활은 사회관계, 표현생활은 예술경험, 언어생활은 의사소통, 탐구생활은 자연탐구와 유사한 내용을 다루고 있다고 볼 수 있다.

〈표 III-3-3〉 유치원 교육과정, 표준보육과정의 목적과 목표

구분	유치원 교육과정	표준보육과정
목적	유치원 교육은 유아에게 알맞은 교육 환경을 제공하여 유아를 교육하고 심신의 조화로운 발달을 돕는 것을 목적으로 한다.	보육 과정의 목적은 영유아의 전인적인 성장과 발달을 돕고 민주시민으로서의 자질을 길러 영유아가 심신이 건강하고 조화로운 사회 구성원으로 자랄 수 있도록 하는 데 있다.
목표	가. 몸과 마음을 건강하게 하며 기본 생활 습관을 기른다. 나. 더불어 사는 태도와 우리 전통문화를 사랑하는 마음을 가진다. 다. 자신의 생각과 느낌을 자유롭게 창의적으로 표현하는 경험을 가진다. 라. 의사소통을 위한 언어 능력을 기르며, 바른 언어 사용 습관을 기른다.	가. 건강하고 안전하며 바르게 생활하는 태도와 습관을 가진다. 나. 자신의 신체에 대해 긍정적으로 인식하고 기본 운동 능력을 기른다. 다. 자신을 존중하고 다른 사람들과 더불어 생활하는 태도를 가진다. 라. 기초적인 언어능력을 기르고 바른 언어생활 태도와 습관을 가진다.

구분	유치원 교육과정	표준보육과정
	마. 호기심을 가지고 주변 세계를 탐구하며 자연을 존중하는 태도를 가진다.	마. 주변 환경에 호기심을 가지고 탐구하는 능력과 태도를 기른다. 바. 자연과 예술작품의 아름다움에 관심을 가지고 창의적으로 표현한다.

〈표 III-3-4〉 유치원 교육과정, 표준보육과정의 각 영역 비교

구분	유치원 교육과정	표준보육과정
건강	건강 생활 나의 몸 인식하기 나의 몸 움직이기 건강하게 생활하기 안전하게 생활하기	기본생활 건강한 생활 안전한 생활 바른 생활 신체운동 감각과 신체 인식 신체조절과 기본 운동 신체활동 참여
사회	사회 생활 나를 알고 사랑하기 가족과 함께 생활하기 이웃과 더불어 생활하기 사회 현상에 관심 가지기	사회관계 자기 존중 정서인식과 조절 사회적 관계 사회적 지식
(예술)표현	표현 생활 자연과 생활에서 아름다움 찾아보기 예술적 표현 즐기기 감상하기	예술경험 심미적 탐색 예술적 표현 예술 감상
언어	언어 생활 듣기 말하기 읽기 쓰기	의사소통 듣기 말하기 읽기 쓰기
탐구	탐구생활 탐구하는 태도 기르기 과학적 기초 능력 기르기 수학적 기초 능력 기르기	자연탐구 탐구적 태도 수학적 탐구 과학적 탐구

3) 유치원교육과정과 표준보육과정 통합 방법에 대한 이견

교육·보육과정 통합의 필요성에는 대부분이 공감을 가지고 동의하지만, 통합의

방안과 현실 가능성에 대해서는 이견이 있다. 예컨대 학회의 의견만 보더라도 교육·보육과정 통합의 주관부처와 관리감독에 대해서 교육과학기술부가 주관해야 한다는 의견, 교육과학기술부가 주관하되 영아를 위한 교육과정은 보건복지부와 협의해야 한다는 의견, 교육과학기술부가 주관하되 개발된 교육과정은 제 3의 관리감독 필요하다는 의견, 중앙과 지자체의 육아지원센터(보육·교육지원센터)가 학계 및 현장의 자문을 받아 개발하고 관리하고 감독해야 한다는 의견 등 다양한 의견이 있다.

통합의 방법에 있어서도 0~5세를 위한 일원화된 통합교육과정을 개발해야 한다는 의견과 0~2세, 만 3~5세를 위한 교육·보육과정을 분리하여 개발해야 한다는 의견이 있다. 교육·보육과정을 통합하여 개발한다고 하더라도, 목적이나 목표를 전인적인 인간 양성에 두어야 한다는 의견과 교육 및 보호 서비스를 함께 제공함으로써 영유아의 인성 계발, 창의성 함양 및 사회성을 길러주는 종합복지서비스에 목적을 두어야 한다는 의견이 있다. 영역구분에 있어서도 유치원교육과정의 5개 생활영역에 기초해야 한다는 의견, 표준보육과정의 6개 영역에 기초해야 한다는 의견, 전체적인 학습 개념만 제시해야 한다는 의견이 있다.

4) 유아 생애의 관점에서 연계되고 통합될 필요성

현재 유치원 교육과정과 표준보육과정은 유아 생애의 관점에서 연계되고 통합되지 못하고 있다. 유치원 교육과정은 만 3~5세를 대상으로 하고 있어 생애 초기부터의 교육·보육과정을 다루고 있지 못하며, 표준보육과정은 0~5세의 교육·보육과정을 다루고 있으나 영아와 유아와의 연계는 고려한 반면, 상위 교육과정과의 연계를 별로 염두에 두지 않고 개발되었다. 세계적인 추세에 비추어 볼 때 교육·보육과정은 서로의 장점을 부각시켜 유아 생애의 관점에서 통합될 필요가 있으며, 이를 통해 상위 교육과정과도 일관되게 연계될 필요가 있다.

나. 문제점

관련법과 주관부처의 이분화로 인하여 만 3~5세의 경우에는 같은 연령을 대상으로 함에도 불구하고 교육·보육 과정과 관련 자료를 중복으로 개발하여 보급함으로써 비효율적이다. 더불어 만 3~5세 유아는 어떤 기관을 다니느냐에 따라 각기 다른 교육·보육과정을 적용한 교육과 보호를 받고 있으며, 교사 역시 어떤 기관에 속

해 있느냐에 따라 다른 교육·보육과정을 적용해야 하는 문제가 있다.

또한 유치원 교육과정과 표준보육과정이 내용상 유사함에도 불구하고 교육·보육 과정이 따로 개발되고 이로 인해 영역 명칭과 내용이 다른 표현으로 기술되어 있어 예비교사들에게 혼란을 줄 수 있다. 뿐만 아니라 유사한 내용을 중복 개발함으로 인해 국가의 예산 낭비도 심하다.

이상의 이유로 인해 전문가와 관계자들은 유치원 교육과정과 표준보육과정의 통합에 대해 어느 정도 동의를 하고 있으나, 통합의 방안과 현실 가능성에 대해서는 이견이 있다. 통합의 방법에 있어서의 이견은 실제 통합을 실행하는데 큰 걸림돌이 될 수 있다. 따라서 통합의 목적과 방법 등 통합에 대한 공감대 형성이 필요하다.

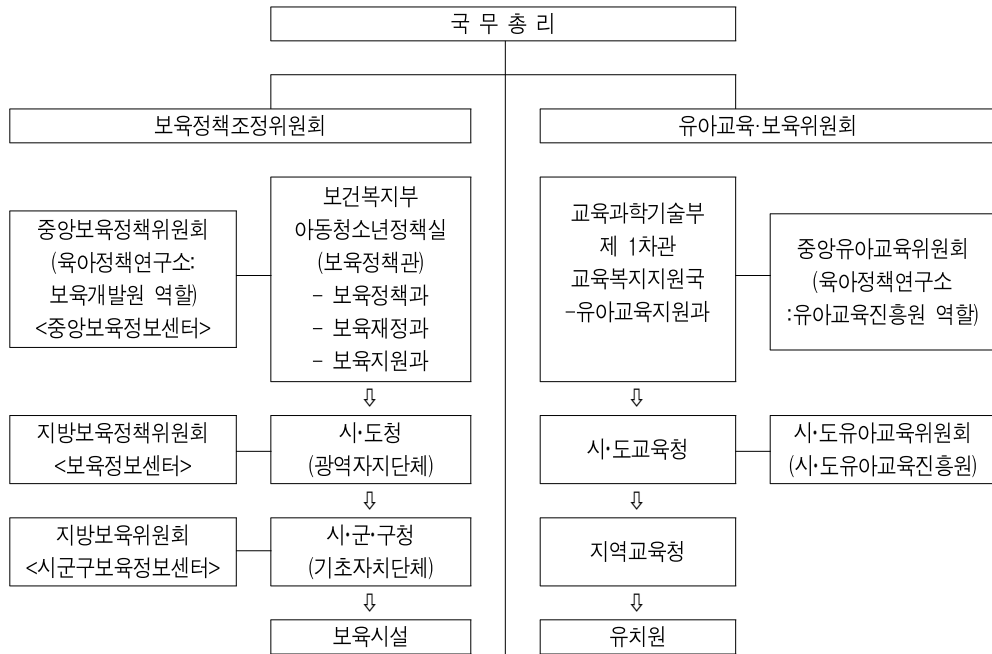
한편 유치원 교육과정과 표준보육과정의 내용 면에 있어서 유아 생애의 관점에서 연계되고 통합되지 못하고 있다. 이는 우리나라 아동의 최선의 발달을 위한 교육적 경험의 연속과 확장 차원에서 매우 중요한 문제이다. 더 나아가 국가 경쟁력에도 관계가 있다. 따라서 교육·보육 과정 통합을 통해 인재 양성 방향의 일관성을 유지할 필요가 있다.

4. 관리·감독 체계

가. 현황

1) 유아교육·보육 전달 체계

유아교육·보육 전달 체계는 두 가지로 이원화되어 있다. 보육 전달체계는 중앙의 보건복지부 → 각 시·도청 → 시·군·구청 → 보육시설로 이루어지며, 그 각각의 단계별로 중앙보육정책위원회, 지방보육정책위원회, 지방보육위원회가 설치되어 있다.



[그림 III-4-1] 유아교육·보육 전달체계

한편, 유아교육 전달체계는 교육과학기술부 → 시·도교육청 → 지역교육청 → 유치원으로 이루어지며, 중앙유아교육위원회와 시·도유아교육위원회를 설치하도록 되어 있다.

유아교육·보육 위원회와 보육정책조정위원회 위원의 1/3 또는 과반수 정도가 동일인이 참여하게 되며, 핵심적인 논의 사항만 유아교육과 보육으로 차이가 있을 뿐 결국 유아교육과 보육 관련 사항을 조정·심의하는 기능이 주가 된다. 이 두 위원회는 별도의 법안에서 명시하고 있는 별도의 위원회이긴 하나, 양 위원회의 긴밀한 연계 운영이 필요하며 장기적으로는 양 위원회를 통합 운영하여 양 기능을 모두 담당하도록 하는 방안도 모색할 필요가 있다. 유아교육과 보육에 관련한 국가 차원의 기본 방향과 기본 계획을 수립하는 이 두 위원회의 통합 구성 및 운영은 장기적으로 유아교육과 보육의 통합방안을 모색하는 데에도 중요한 요소가 될 것이다.

국무총리

소속유아교육·보육위원회

구분	유아교육보육위원회	보육정책조정위원회
소속	국무총리	국무총리
기능	유아교육 및 영유아보육법 제2조의 규정에 의한 보육에 관한 다음 각호의 사항을 심의함: - 유아교육 및 보육에 관한 기본계획 - 유치원 및 보육시설간의 연계운영 - 그 밖에 위원장이 부의하는 사항	다음 각호의 사항을 심의·조정함: - 보육정책의 기본 방향에 관한 사항 - 보육 관련 제도 개선과 예산지원에 관한 사항 - 보육에 관한 관계 부처간 협조 사항 - 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항
구성	위원장 포함 11명 - 위원장: 국무조정실장 - 당연직위원: 기획재정부차관, 교육과학기술부차관, 보건복지부차관 및 여성부차관 - 위촉직위원: 교육과학 기술부차관, 보건복지부차관 및 여성부차관이 추천하여 국무총리실장이 위촉하는 유아교육계·보육계 및 여성계를 대표하는 자 각 2인	위원장 포함 12명 이내 - 위원장: 국무조정실장 - 부위원장: 보건복지부차관 - 당연직위원: 기획재정부차관, 교육과학기술부차관, 노동부차관 - 위촉직위원: 당연직위원의 추천하에 위원장이 위촉하는 보육계, 유아교육계, 여성계, 사회복지계, 시민단체 및 보호자를 대표하는 자 각 1명

유아교육과 보육의 관리·감독 체계 측면에서 볼 때, 동일한 수요자의 기관 선택의 편의를 제공하고, 행·재정지원의 효율화를 도모하기 위하여 두 부처의 제도적 협력과 통합을 이끌어 낼 수 있는 정책 방안이 모색되어야 한다. 동일한 행정체제 내에서 지역내 유치원과 보육시설간의 협력과 통합, 부모 및 지역사회와의 네트워크 구축 등은 유아교육·보육의 효과적 추진을 위한 시너지 효과 창출이 가능하기 때문이다.

2) 유치원 및 보육시설 평가 체계

가) 유치원평가

정부는 국가 수준의 체계적인 평가시스템을 구축하여 유치원이 학교로서 책무성과 질적 수준을 제고하여 유아교육의 공공교육화를 조기에 정착시키도록 유치원평가 제도를 도입하였다. 나아가 평가 결과에 근거하여 효과적인 유아교육진흥정책을 개

발하고자 한다. 또한 학부모들에게는 바람직한 유아교육 특성을 반영한 체계적 정보를 제공함으로써 학부모의 기관 선택 시 지원하고자 하는 취지이다.

2007년에는 전국 공사립유치원 100개원을 대상으로 시범평가를 실시하였으며, 2008년도부터는 16개 시·도를 중심으로 1주기 본 평가를 시작하여 2010년도에 완료하였다. 대부분의 공립유치원이 2008년도에 평가에 참여하였으며 절반 정도의 사립유치원이 2010년도에 참여하였다.

〈표 III-4-1〉 시범평가 참여 유치원 현황(2008)

단위: 개원

시·도 지역	공립	사립	계
서울, 경기	10	10	20
부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남	39	39	78
제주도	1	1	2
총계	50	50	100

출처: 교육과학기술부·육아정책개발센터(2008). 유치원 평가 매뉴얼.

유치원 평가의 추진은 정부와 시·도교육청이 역할을 분담하여 효율적 평가 시스템을 구축하는 것이다.

- 교육인적자원부는 평가 기본정책 수립, 국가 공통지표 개발, 평가위원 연수 등 담당하고 시·도교육청에서는 자체지표 개발 및 평가를 시행한다.
- 평가방법: 유아교육 전문가, 현장 교원 등으로 평가위원회를 구성하여 진행하며, 유치원의 자체평가, 평가위원들의 서면평가 및 현장방문평가를 종합하여, 심의평가 함. 서면평가는 유치원 교육계획서, 유치원 자체평가보고서를 활용함. 학부모 만족도 조사를 병행하여 실시함.
- 평가지표: 4개 영역(교육과정, 교육환경, 유아의 건강·안전, 운영관리), 14개 항목, 28개 지표로 구성
- 1주기에는 사립유치원의 80%가 평가 참여하도록 유도하는 것을 목표로 함. 유치원평가 제도가 정착되는 경우 모든 유치원은 3년 주기로 1회 평가에 참여하게 될 것임.
- 평가결과 활용
 - 유치원평가결과를 부모에게 정보 제공
 - 유아교육의 질 제고와 경영 개선의 피드백 자료로 활용
 - 평가결과에 따라 우수 유치원 재정지원 등 인센티브 제공

〈표 III-4-2〉 유치원 평가 지표(공통지표)

평가 영역 (배점)	평가 항목 (배점)	평가 지표(배점)
1. 교육과정 (65)	1-1. 교육계획 수립의 적절성 (15)	1. 교육계획안 작성 및 활용 (5)
		2. 유아교육에 적합한 교육내용·활동 선정 (10)
	1-2. 일과 운영의 적절성 (15)	3. 통합적 일과 운영 (10)
		4. 교육활동 유형간의 균형적 안배 (5)
	1-3. 교수-학습 방법의 적합성 (20)	5. 유아교육에 적합한 교수-학습 방법의 사용 (10)
		6. 교사-유아간의 질적인 상호작용 (10)
	1-4. 평가의 적절성 (15)	7. 유아의 발달 상황 기록 및 활용 (10)
		8. 교육과정 평가 실시 및 결과 활용 (5)
2. 교육환경 (45)	2-1. 교육환경의 적합성 (25)	9. 실내 교육환경의 적합성 (10)
		10. 실외 교육환경의 적합성 (10)
		11. 유아 발달 수준에 적합한 시설·설비 (5)
	2-2. 교재·교구의 적합성 (20)	12. 유아 발달 수준과 주제에 적합한 교재·교구의 구 비 및 활용 (10)
		13. 교재·교구의 체계적인 관리 및 보관 (10)
3. 건강·안전 (40)	3-1. 건강관리의 적절성 (15)	14. 유아 건강 지도 및 관리 (5)
		15. 시설·설비의 청결한 관리 (10)
	3-2. 영양관리의 적절성 (10)	16. 균형 있는 급·간식 시행 및 식습관 지도 (5)
		17. 식재료의 위생적 관리 및 사용 (5)
	3-3. 안전관리의 적절성 (15)	18. 안전교육 실시 및 안전사고 대비책 (10)
		19. 시설·설비의 안전한 관리 (5)

평가 영역 (배점)	평가 항목 (배점)	평가 지표(배점)
4. 운영관리 (40)	4-1. 교직원 인사 및 복지의 적절성 (10)	20. 교직원 인사 규정 보유 및 준수 (5)
		21. 교직원 복지 규정 보유 및 지원 (5)
	4-2. 예산 편성 및 운용의 합리성 (10)	22. 예·결산서 작성 및 공개 (5)
		23. 정부지원금 예산 편성 및 사용의 타당성 (5)
	4-3. 가정 및 지역사회와의 연계 (10)	24. 다양한 부모교육 및 가정과의 교류 (5)
		25. 지역사회 인사·자원의 활용 및 기관 홍보 (5)
	4-4. 기관장의 원 운영의 전문성 (10)	26. 교육과정의 질 제고를 위한 노력 (5)
		27. 기관장의 리더십 (5)
학부모 만족도 (10)		28. 학부모의 기관 운영에 대한 만족도 조사 결과 (10)
5. 종일반 운영	5-1. 종일반 운영을 위한 기본 시설·설비 구비	
	5-2. 종일반 프로그램의 적절성	
	5-3. 종일반 교사 확보	
계		200점

출처: 교육과학기술부·육아정책개발센터(2008. 6). 유치원 평가 매뉴얼.

나) 보육시설 평가인증제도

보육시설 평가인증제도는 2000년도를 전후하여 서비스 수준의 문제가 부각되면서 서비스관리 시스템 구축 방안의 하나로 도입되었다.

보육시설 평가인증이란 보육현장을 평가인증지표 및 지침서를 기준으로 점검하는 제도로 개별 보육시설들의 자발적인 평가인증 참여신청을 전제로, 자체점검과 정에서 부족한 부분을 정비·보완하게 된다. 또한 현장관찰 및 전문적인 평가를 거치면서 보육시설의 현 수준을 평가하게 된다. 보육시설 평가인증제도의 기대효과는 다음과 같다.

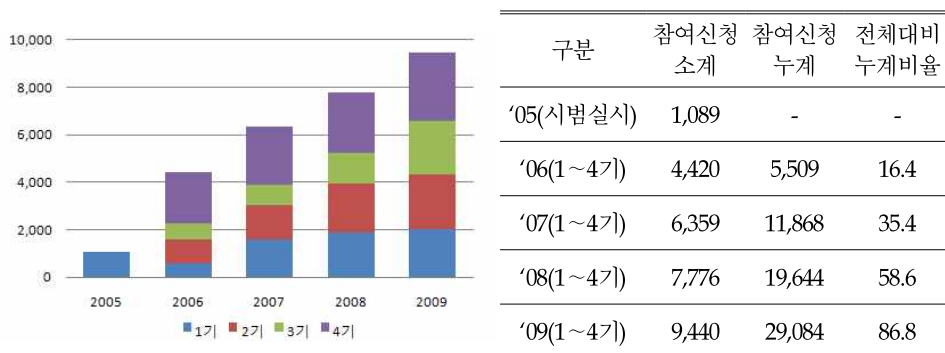
- 안전한 보육환경에서 영유아가 건강하게 양육될 권리를 보장할 수 있도록 보육서비스의 질적 수준을 향상시킨다.

- 보육시설이 보육서비스의 질적 수준을 높이고자 준비하고 노력하는 과정을 통해 시설장과 보육교사의 전문성이 증진된다.
- 부모들이 합리적으로 보육시설을 선택할 수 있도록 보육서비스의 질적 수준에 대한 정보를 제공한다.
- 보육정책 수립의 주체인 정부가 보육현장을 효율적으로 지원하고 관리하는 체계를 확립한다.

전체 보육시설을 대상으로 시행되고 있는 보육시설 평가인증제도는 2005년도 처음 시범운영이 실시된 이후 제도가 도입되었으며, 제1단계('05~'09년, 도입·정착기), 제2단계('10~'13년, 질적 수준 향상기)로 나누어 점진적 향상 추진하는 계획을 수립하였다. 2005년 시범운영을 시작으로 2006년부터 2009년에 실시한 제1차 평가인증에서 전체 어린이집 33,499개소 중 29,084개소(86.8%)가 인증에 참여하였고, 이 중 20,255개소(69.7%, 2010. 3월 기준)가 인증을 통과하였다. 그동안 평가인증 참여시설과 인증시설은 매년 꾸준히 증가하였다.

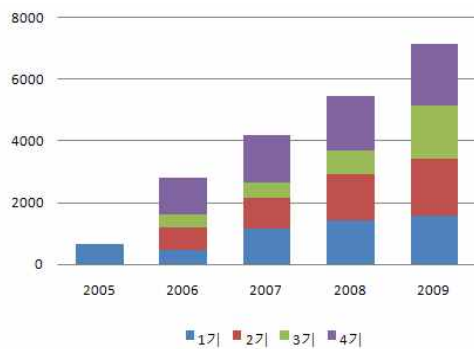
전체 시설수 대비 평가인증 시설수는 60.5%이며 설립유형별로 살펴보면 국공립과 법인 보육시설의 경우 인증시설의 비율이 각각 91.4%, 94.9%로 대부분이 인증을 받았다. 부모협동 보육시설의 경우는 인증시설이 33.8%로 가장 적었으며 가정, 직장, 민간 보육시설의 경우는 55.9~58.1%가 인증을 받았다.

〈표 III-4-3〉 평가인증 참여신청 현황(2005~2009년)



출처: 보건복지부 보도자료(2010. 3. 25)

〈표 III-4-4〉 평가인증 통과시설 현황(2005-2009년)



구분	인증통과 소계	인증통과 누계	전체대비 누계비율
'05(시범실시)	650	-	-
'06(1~4기)	2,804	3,454	10.3
'07(1~4기)	4,181	7,635	22.8
'08(1~4기)	5,464	13,099	39.1
'09(1~4기)	7,156	20,255	60.5

출처: 보건복지부 보도자료(2010. 3. 25)

〈표 III-4-5〉 설립유형별 평가인증률

단위: 개소, %

구 분	국공립	법인	직장	가정	부모협동	민간	합계
전체시설	1,826	1,458	350	15,525	65	14,275	33,499
인증통과시설	1,669	1,384	202	8,685	22	8,293	20,255
인증율(%)	91.4	94.9	57.7	55.9	33.8	58.1	60.5

출처: 보건복지부 보도자료(2010. 3. 25)

연도별 인증 현황은 ('05년) 650개소 → ('06년) 2,804개소 → ('07년) 4,112개소 → ('08년) 5,464개소 → ('09년) 7,156개소로, 계속하여 증가 추세를 보이고 있다.

평가인증의 실시는 중앙정부가 보육시설 평가인증사무국을 설치하고 지방자치단체와 협력하여 추진한다.

- 인증방법: 보육시설들의 자발적인 참여신청 이후 자체점검, 현장관찰 단계를 거쳐 심의위원들이 인증을 심의하고 결정한다.
- 인증지표: 21인 이상 보육시설 대상(7개 영역 80항목), 21인 미만 보육시설 대상(5개 영역 60항목), 장애아 전담시설 대상(7개 영역 85항목)으로 구분된다. 2009년 39인 이하 보육시설 대상(5개 영역 60항목), 40인 이상 보육시설 대상(7개 영역 80항목), 장애아 전담시설 대상(7개 영역 85항목)으로 변경되었다.

- 7개영역 80항목이 기본형이며, ① 보육환경 ② 운영관리 ③ 보육과정 ④ 상호작용 ⑤ 건강과 영양 ⑥ 안전 ⑦ 가족 및 지역사회와의 협력 영역으로 구성되어 있다.
- 지표 중에서 ① 보육실의 교사 대 영유아 비율 준수 ② 재정관리의 투명한 운영 ③ 안전사고에 대한 보육시설의 책임 등은 필수항목이며, 필수항목 위반 시에는 인증을 통과할 수 없다.
- 기본형인 40인 이상 보육시설 대상 지표는 <표 III-4-7>과 같다.
- 각 지표의 평가는 3단계 기술평정척도에 의해 이루어지며, 3점(우수한 수준), 2점(부분적으로 우수한 수준), 1점(부적절한 수준)으로 평가된다.
- 인증 주기: 3년
- 인증결과 활용: 2010년도부터 정부의 기본보조금 지원과 연계한다.

다만 현재 낮은 수준의 서비스를 제공해 왔던 기관들은 평가/평가인증 참여에 어려움을 겪게 될 것으로 예측된다. 특히, 민간 기관들의 반발이 예상되는데, 이들은 평가인증을 준비하면서 기존에 부족하였던 부분들을 보충하는데 드는 비용, 준비에 소요되는 업무 부담을 문제로 제기하였다.

〈표 III-4-6〉 40인 이상 평가인증 지표

영역	하위 영역
영역 1. 보육환경 (10항목)	가. 보육시설 환경 (5항목) 나. 보육활동 자료 (5항목)
영역 2. 운영관리 (13항목)	가. 시설의 운영관리 (7항목) 나. 보육인력 (6항목)
영역 3. 보육과정 (15항목)	가. 보육활동 계획과 구성 (7항목) 나. 보육활동 (8항목)
영역 4. 상호작용 (11항목)	가. 일상적 양육 (3항목) 나. 교사의 상호작용 (8항목)
영역 5. 건강과 영양 (13항목)	가. 청결과 위생 (8항목) 나. 질병관리 (3항목) 다. 급식과 간식 (2항목)
영역 6. 안전 (10항목)	가. 실내외 시설의 안전 (4항목) 나. 영유아의 안전보호 (6항목)
영역 7. 가족 및 지역사회와의 협력 (8항목)	가. 가족과의 협력 (6항목) 나. 지역사회와의 협조 (2항목)

출처: 보건복지가족부(2009). 보육시설평가인증 지침서

〈표 III-4-7〉 유치원평가 및 보육시설평가인증 체계 비교

구분		유치원 평가	보육시설 평가 인증
목적		○ 유아교육의 질 제고 ○ 유치원의 책무성 제고	○ 보육시설의 질 제고
평가 주체		○ 시·도교육청(평가위원회 구성·운영) * 교육과학기술부는 공통지표 및 편람 개발 보급	○ 보건복지가족부 * 보육시설평가인증사무국 업무를 육아정책개발센터(현, 육아정책연구소)에 위탁
평가 대상	대상	○ 전국의 공·사립유치원 8,000여개	○ 전국의 보육시설 30,000여개
	참여 방법	○ 자발적 신청·참여	○ 자발적 신청·참여
근거		○ 유아교육법	○ 영유아보육법
평가주기		○ 3년 주기 (2007년 시범평가, 2008-2010년 1주기 평가 시행중)	○ 3년간 유효 (2005년 시범평가, 2006-2009년 1주기 평가 완료, 2010-2012년 2주기 평가 시행)
평가 영역 및 내용		○ 공통지표 +시·도 자체지표 * 시·도 자체지표는 20% 이내로 포함	○ 국가 공통지표로만 구성
평가영역 및 지표 수 (항목/지표수)		○ 4개 영역, 14개 항목, 28개 지표 1. 교육과정(4/8) 2. 교육환경(2/5) 3. 건강·안전(3/6) 4. 운영관리(4/9) * 운영관리에 학부모만족도 지표 1개 포함 * 종일반 운영은 참고적으로 제시 (시·도별로 자체적으로 포함 여부 결정)	○ 7개 영역, 15개 하위영역, 80개 항목 1. 보육환경(2/10) 2. 운영관리(2/13) 3. 보육과정(2/15) 4. 상호작용(2/11) 5. 건강과 영양(3/13) 6. 안전(2/10) 7. 가족 및 지역사회와의 협력(2/8)
		○ 공통지표: 총 200점 만점(5점 척도 평정) * 시·도에서 자체지표 포함 총점 적용	○ 총 240점 만점(3점 척도 평정)
평가 방법		○ 자체평가→서면평가 →현장방문평가→종합·심의	○ 자체점검→현장관찰자의 현장 관찰 평가→심의위원의 서면인증심의

구분	유치원 평가	보육시설 평가 인증
평가위원	○ 유아교육 및 아동 관련 전공 교수, 유아교육 및 아동학과 교수, 유아교육 담당 장학관(사), 유치원 교원, 학부모 등 다양한 인사로 구성 * 평가결과의 컨설팅 효과를 위해 해당분야 경력 10년 이상자 우선 고려 * 평가위원 역할 매우 중요 * 평가위원이 서면평가, 현장방문평가, 종합·심의 모두 수행 * 시범평가에서는 4인 1팀 구성	○ 현장 관찰자(2인 1팀) - 영유아관련 석사학위 소지자로서 교사경력 3년인자 - 영유아관련 학사학위 소지자로서 교사경력 3년포함 총경력 5년이상인 자 ○ 인증심의위원(3인 1팀): 서면으로 최종평가실시 - 영유아 관련학과 교수 등 학계전문가 - 영유아 관련 석사이상: 교사경력 1년 포함 총보육경력 4년이상인 자 - 영유아 관련 학사이상: 교사경력 1년 포함 총보육경력 6년이상인자
결과 활용	○ 판정 및 결과 순위 공개 없음 ○ 참여 유치원 인센티브 제공 ○ 교육과정 및 기관 운영 우수사례 발굴·보급 ○ 현장 실태에 근거한 정책지원 우선 순위 판단 ○ 장학지도와 연계 적극 권장	○ 판정:인증/인증유보/불인증 ○ 인증서 및 현판 전달 ○ 인증유보 및 불인증시설은 재참여 유도
DB구축 및 전산화	○ 없음 * 향후 DB구축 및 전산화 준비 필요	○ 보육시설의 자체점검결과 및 보고서 입력 전산화 ○ 인증심의 결과 DB구축 관리(보육시설평가인증국)

3) 유아교육·보육 지원 체계

유아교육·보육 분야의 다양한 지원을 위하여 각각 유아교육진흥원 및 보육정보센터를 설치·운영하고 있다.

- 유아교육
 - 유아교육법 제 6조에 근거, 2008년 3월1일 현재 서울시에서 유아교육진흥원 설치, 2010년까지 전국 5개 지역에 설치 예정이며, 이후에도 지속적으로 전국적으로 확산되는 경향임.
 - 유아교육진흥원은 교원 연수, 연구, 정보제공 및 유아 체험학습 기회 제공을 중심으로 운영됨.
- 보육

- 영유아보육법 제 7조, 제 8조 2항에 근거하여 보육시설의 질을 관리하기 위한 관리 체제로서 보육정보센터를 설치·운영함
- 보육정보 센터는 평가인증 조력, 표준보육과정의 개발 및 보급, 최근 보육정책 정보 전달 등의 다양한 보육지원 업무를 담당함
- 2010년 기준 중앙보육정보센터 1개소와 시·도 및 지역 보육정보센터 60개소 설치·운영

나. 문제점

유아교육·보육의 관할 부서 및 전달체계에 있어서는 취학 전 영유아에 대한 육아 정책이 교육과학기술부(유치원)과 보건복지부(어린이집)로 이원화되어 행정 인력 낭비, 지원 업무의 경쟁적 실시, 유사사업의 별도 시행 및 재정 투자의 중복 등의 문제가 있다. 특히, 동일한 또는 유사한 정책이 각기 다른 방법으로 시행되는 점을 들 수 있다.

특히, 유아교육 및 보육의 기본 계획과 방향을 수립하는 국가 최고 수준의 심의위원회를 각각 구성·운영하도록 되어 있다. 즉 유아교육법 제 4조에 명시된 ‘유아교육·보육위원회’와 영유아보육법 제 5조에 명시된 ‘보육정책조정위원회’의 위원 구성과 기능이 유사하거나 중복된다는 문제점이 있다.

경제협력개발기구(OECD) 교육위원회는 ‘유아교육과 보육 정책에 대한 주제검토(OECD’s thematic review of early childhood education and care)’사업과 관련하여 1차 보고서(Starting Strong, OECD, 2001)와 2차 보고서(Starting Strong II, OECD, 2006)를 출간하고 바람직한 유아교육·보육 정책 방안을 제시한 바 있다. 여기서의 강조점은 질 높은 유아교육과 보육에 대한 공평한 접근이며, ‘교육’과 ‘보육’은 분리될 수 없는 개념으로 보며, 이 둘 간의 통합적 제도 마련을 권고하고 있다.

또한 OECD에서는 보육·교육을 하나의 정부 부서에 일원화시키거나 관련 부서들을 통합한 제도 아래에서 보육·교육 제도에 관한 정책 및 행정 제도를 일관성 있게 실행하도록 권고하고 있다. 일원화된 국가의 경우, 그 행정 부서는 교육부(스웨덴, 노르웨이), 복지부(핀란드, 덴마크) 등이 있다. 이는 보육·교육 과정에 관한 정책의 통합이나 일원화가 각 나라의 정치, 사회적 상황에 따라 다양한 정책적 관점과 배경에 의해 진행되고 있음을 시사하는 것이며, OECD도 각 국가의 상황을 충분히 고려

하여 일원화를 추진할 것을 권고하고 있다. 특히, 이 경우 성공적인 통합을 이룬 국가의 사례와 함께 양 부문간 전문가의 균등한 활용, 양 부문 이해당사자에게 불이익을 없도록 할 것을 제안하고 있다.

유치원과 보육시설의 평가 체계에 있어서는 취학전 영유아를 대상으로 유사한 교육·보육과정 및 프로그램을 제공하는 있는 유치원과 보육시설에 각기 다른 평가 체계가 적용되고 있다는 것이 문제이다. 즉, 평가 내용, 평가 지표, 평가 방법 및 평가 위원 등의 측면에서 통합 방안 모색 필요하다.

또한 현재 실시되고 있는 유치원평가와 보육시설평가인증 자체에도 다음과 같은 문제가 있다.

- 보육시설평가인증은 보육정보센터를 통한 조력시스템이 가동되나, 유치원의 경우는 조력 시스템 부재
- 유치원 평가의 경우, 시행초기이므로 현장에서 평가 준비에 어려움을 겪고 있으므로, 구체적인 평가기준이 포함된 지침서 개발·보급 필요
- 유치원 평가 데이터 관리를 위한 전산시스템 부재
- 보육시설의 경우, 평가인증제도 도입으로 일정 수준의 질관리는 가능하나 보다 높은 수준의 질 관리 필요

이상과 같은 문제점 이외에도 유치원평가 및 보육시설평가인증을 준비하는 데 소요되는 비용 및 업무 가중 문제, 평가 결과 공개 및 활용 측면에서의 불이익을 우려하여 일부 민간/사립 기관들이 불참 의사를 표명한 상태이다.

유아교육·보육의 지원체계에 있어서는 유아교육 및 보육 지원 기관/센터의 경우에도 그 역할과 기능이 유사한 관계로, 결국 자료의 중복 개발, 유사 서비스 프로그램의 개발·보급 등의 문제를 내포하고 있다.

따라서 유아교육과 보육을 지원하는 통합 센터의 설립 및 운영이 필요하며, 이 센터에서는 연구, 연수, 프로그램 개발 및 정보제공 등의 기능을 담당하는 것이 바람직하다. 또한 지역별 특성화된 부모 양육 지원, 유치원과 보육시설의 연계, 지역사회와의 연계 운영 등을 포함하여야 한다.

이의 효율적인 추진을 위해서는 현재 이미 구축되어 있는 보육 지원 인프라의 기반과 운영 노하우를 유아교육·보육의 질적 수준 제고를 위한 자원으로 적극적으로 활용할 필요가 있다.

5. 예산 지원

가. 현황

1) 육아지원 예산 현황

육아지원 예산은 유아교육 지원과 보육 지원, 농어촌자녀 지원, 노동부 직장보육 지원 예산으로 구분되어 지원되고 있다(표 III-5-1 참조). 이 네 부분을 통합한 중앙정부 예산을 살펴보면 2002년도 2,461억원이었던 것이 2003년도에는 3,623억원으로 전년대비 47.2% 증가하였다. 2004년도에는 4,899억원으로 전년대비 35.2%, 2005년도에는 7,345억원으로 전년대비 49.9%, 2006년도에는 1조 574억원으로 전년대비 44.0%, 2007년도에는 13,227억원으로 전년대비 25.1%, 2008년도에는 11.4%, 2009년도에는 18.9%, 2010년도에는 24.5%가 증가하는 등 계속하여 증가하고 있다.

이중 중앙정부의 보육예산은 2006년도 7,913억원에서 2007년도 1조 384억원으로 31.9% 증액되었으며, 2008년도 중앙정부 예산은 1조 4,117억원으로 전년대비 35.3%가 증가되었다. 2009년도에는 1조 710억원으로 전년대비 21.1%, 2010년도에는 2조 664억원으로 20.8% 증가하였다.

중앙정부의 유아교육 예산은 2006년도 2,091억원, 2007년도 2,171억원이었으나 2008년도에는 중앙에서 지원되던 예산이 모두 지방으로 이양된 특징이 있다. 2008년도 지방정부 예산은 1조 589억원, 2009년도에는 1조 2,353억원, 2010년도에 1조 5,292원으로 증액되었다.

유아교육 지원, 보육 지원, 농어촌자녀 지원, 노동부 직장보육 지원 예산을 총괄하는 육아지원 예산의 GDP 대비 비율은 2002년도 0.118%이던 것이 2006년도 0.355%로 증가하였으며, 2008년도는 0.470%, 2010년도는 0.618%로 증가함을 알 수 있다. 이 중 보육예산은 0.465%, 유아교육예산은 0.144%이다.

〈표 III-5-1〉 보육·유아교육 및 농업인 양육비 지원 예산

단위: 억원, %

구분		국 비	지방비	계	GDP ¹⁾ 대비 비율
2002	보육	2,147	2,264	4,411	0.065
	유아교육	208	3,348	3,556	0.052
	노동부	106		106	-
	계	2,461	5,612	8,073	0.118
2003	보육	3,120	5,141	8,261	0.114
	유아교육	257	3,568	3,825	0.053
	노동부	246		246	-
	계	3,623	8,709	12,332	0.170
2004	보육	4,050	6,569	10,619	0.136
	유아교육	420	4,053	4,473	0.057
	노동부	127		127	-
	농업인양육비	302	302	604	0.008
	계	4,899	10,924	15,823	0.203
2005	보육	6,004	10,046	16,050	0.198
	유아교육	966	5,512	6,478	0.080
	노동부	151			-
	농업인양육비	224	224	448	0.006
	계	7,345	15,782	23,127	0.285
2006	보육	7,913	12,495	20,408	0.240
	유아교육	2,091	6,864	8,955	0.106
	노동부	207			-
	농업인양육비	363	363	726	0.009
	계	10,574	19,722	30,089	0.355
2007	보육	10,384	16,451	26,835	0.298
	유아교육	2,171	9,695	11,866	0.132
	노동부	165		165	-
	농업인양육비	507	507	1,014	0.011
	계	13,227	26,653	39,880	0.443
2008	보육	14,117	19,550	33,667	0.356
	유아교육	1	10,589	10,590	0.112
	노동부	171		171	-
	농업인양육비	411	411	822	0.009
	계	14,700	30,550	44,428	0.470
2009	보육	17,104	22,400	39,504	0.371
	유아교육	0	12,353	12,353	0.116
	노동부	164		164	-
	농업인양육비	406	406	813	0.008
	계	17,674	35,159	52,834	0.496

구분		국 비	지방비	계	GDP ¹⁾ 대비 비율
2010	보육	20,664	28,773	49,438	0.465
	유아교육	0	15,292	15,292	0.144
	노동부	211		211	-
	농업인양육비	406	406	813	0.008
	계	21,281	44,471	65,754	0.618

자료: 1) 2002-2006 예산 - 기획예산처(2006). 내부자료; 기획예산처 내부자료에 지방자치단체 특수
시책 포함

2) 2007-2008 보육예산 - 국비는 각 년도 “보육사업 국고보조금 확정내시 내역”, 지방비는
국비 매칭은 위의 자료, 지방 시책은 각년도 “보육관련 지자체 특수시책 현황”

3) 2007-2008 유아교육예산 - 교육과학기술부(2008). 2008년 유아교육 예산지원 현황.

4) 2009-2010 예산 - 교육과학기술부(각 년도). 예산현황 및 내부자료; 보건복지부(각 년도).
보육사업안내 및 내부자료; 노동부(각 년도). 고용보험기금결산보고서; 농림수산식품부(각
년도). 농어업인 영유아 자녀 양육비 지원 사업.

2) 유치원과 보육시설 이용 아동 지원 현황

2003~2009년간 유치원과 보육시설에 다니는 영유아 중 지원을 받는 영유아의 비
율은 3배 이상 증가하였다. 이중 유치원을 이용하면서 3~4세 저소득층 차등교육비,
5세아 무상교육비, 두 자녀 이상 교육비 지원 등 교육비를 지원받는 유아 비율은
2003년 9.5%(51,864명)에서 2007년 50.6%(273,823명)으로 빠르게 증가하였고 2008년
47.0%로 약간 감소하였다가 2009년에 다시 53.6%(287,840명)로 증가하였다.

〈표 III-5-2〉 연도별 보육지원아 비율

단위: 명, %

	유치원			보육시설		
	현원	지원아 수	원비지원율	현원	지원아 수	보육료지원율
2003	546,531	51,864	9.5	858,345	210,613	24.5
2004	541,713	88,000	16.3	930,252	279,882	30.1
2005	541,603	144,000	26.6	989,390	536,049	54.2
2006	545,812	214,000	39.2	1,040,361	680,736	65.4
2007	541,550	273,823	50.6	1,099,933	859,353	78.1
2008	537,822	252,776	47.0	1,135,502	839,257	73.9
2009	537,361	287,840	53.6	1,175,049	795,121	67.7

자료: 1) 현원: 교육과학기술부(각연도). 유치원통계. 보건복지가족부(각연도). 보육통계.

2) 지원아수: 교육과학기술부(각연도). 내부자료. 보건복지가족부(각연도). 내부자료.

보육시설 이용 영유아 중 저소득층 차등보육료, 만5세 무상보육료, 두 자녀 이상 보육료, 장애아 보육료 등 보육료를 지원받는 영유아 비율은 2003년 24.5%(210,613명)에서 2007년 78.1%(859,353명)로 3배 넘게 증가하였으며 2008년은 73.9%, 2009년은 67.7%로 감소하고 있다.

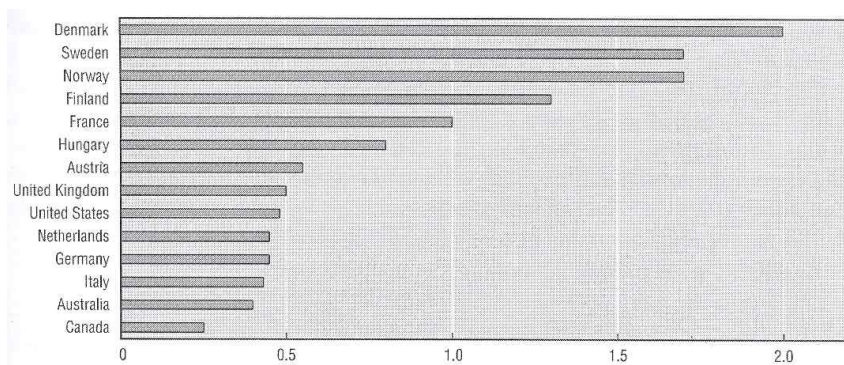
이로써 2009년도를 기준으로 할 때 유치원과 보육시설을 이용하는 현원 1,712,410명 중 1,082,961명이 유치원 교육비와 보육시설 보육료를 지원받아 지원아 비율은 63.2%이다.

나. 문제점

정부의 예산 지원에서 나타난 문제점으로는 기관의 설립 유형에 따라 지원방식이 다른 점, 지원 내역의 불명확성, 지원 효과에 대한 점검과 평가가 미약한 점 등을 들 수 있다.

1) 예산 지원의 확대 필요

우리나라 육아지원 예산을 선진국들과 비교해보면 정부의 육아지원 부담률은 아직도 낮은 수준으로 평가되고 있다. OECD가 국가별 영유아 교육과 보육 서비스에 대한 정부 투자의 범위를 살펴본 결과는 덴마크의 국내총생산(GDP) 2%에서부터 캐나다의 0.3%까지 이른다(OECD, 2006).



[그림 III-5-1] OECD국가들에서의 ECEC 서비스(0~6세)에 대한 정부 투자

주: 본 자료는 OECD의 2004년도 조사에 의한 것임.

자료: OECD(2006). Starting Strong II: Early Childhood Education and Care.

유니세프 이노첸티연구소(2008)는 유아교육과 보육에 국가가 GDP 대비 최소한 0.8%를 투자할 것을 권장하였고, 유럽육아위원회 네트워크는 유럽 국가들에게 최소 GDP의 1%를 투자할 것을 권장하였다. OECD 회원국들 가운데 5개 국가들, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 노르웨이, 스웨덴만이 1%가 넘는 투자 수준에 도달하고 있다(OECD, 2006). 그러나 OECD는 GDP의 1%라는 수치는 적절한 수준의 서비스가 유지되기 위해 필요한 최소한도의 비용이라고 지적하고 있다.

2) 지원방식의 문제점

정부의 육아지원 예산은 육아지원기관의 설립 유형에 따라 각각 상이하게 지원되는 문제가 있다. 즉, 기관 유형이 국공립인지 사립/민간인지에 따라 지원 기준이 다르며, 이로 인하여 이용 기관 유형에 따른 영유아 1인당 확보되는 교육·보육 비용, 그리고 부모 부담에서 차이가 나고 있다. 이로 인하여 종사자 보수에서 차이가 나게 되어 결국 기관이 제공하는 서비스의 수준에서 차이가 발생하게 된다.

더욱이 보육시설은 표준보육단가를 적용하여 보육료 상한제가 실시되고 있지만 사립 유치원은 비용이 자율화되어 있어 비용 지원에 대한 논의에서는 정부지원 원칙과 자율화 체제에 대한 정리가 있어야 할 것이다.

3) 지원예산의 세부 항목이 제시되지 못하고 있는 점

정부지원금이 내포하고 있는 항목이 명시되고 있지 않아 무엇에 대한 지원인가가 불분명하고 예산 누수의 원인이 되고 있다. 때로는 비용 총액 대비 지원과 항목별 지원이 중복되기도 한다. 따라서 총 소요비용을 항목에 따라 제시하고 이를 기준으로 영유아 연령별, 운영유형별 표준단가를 산정하여야 한다. 이후 정부는 예산의 지원이 당초의 지원 목적대로 소요되고 있는 지 점검하여야 할 것이다. 또한 현재 산발적으로 운영되고 있는 기관별 지원, 프로그램별 지원, 아동별 지원을 통합하여 부모의 체감도를 높일 필요가 있다.

4) 기관이용 비용 결정에서 운영시간이 고려되지 않은 점

유치원 및 보육시설의 이용 시간은 대체적으로 반일반과 종일반으로 구분되고 있으나 이에 따른 비용 지원의 차이가 명시되어 있지 않아 불합리하다. 유치원은 기존

에 원칙적으로 반일반을 기준으로 운영하여 온 배경이 있어 현재의 정부지원을 반일반 운영 대한 지원으로 인식하고 있다. 따라서 종일반을 운영하는 경우 당연히 종일반 추가 비용을 징수한다.

이와는 다르게 보육시설은 원칙적으로 종일반을 기준으로 운영하여 온 배경으로 유치원과 동일한 단가로 정부지원이 이루어지고 있지만 이는 종일반 비용으로 활용된다. 즉 동일한 연령의 유아가 반일반 유치원을 이용하는 경우와 종일반 보육시설을 이용하는 경우 지원단가가 동일한 불합리성이 있다. 더욱이 이를 반영하여 원칙적으로 현행의 보육료가 종일반을 기준으로하고 있으나 일부 보육현장에서는 담합에 의하여 종일반 비용을 추가로 징수하고 있으며, 이들은 유치원 운영과의 비교를 그 이유로 들고 있다. 이에 대한 합리적 개선이 요구된다. 이 역시 영유아를 반일반 기준으로 교육·보육하는 경우와 종일반 기준으로 교육·보육하는 경우로 구분하여 비용을 추계한 후 정리할 수 있다.

5) 예산 지원에 대한 관리 부족

정부지원 예산이 늘어났고 모든 영유아들이 동일한 지원, 동일한 수준의 서비스를 제공받을 수 있어야 한다는 가정아래 사립/민간 기관 이용 영유아들에게도 국공립 기관 이용 영유아들과 동일하게 지원하고자 노력하고 있지만 효과를 검증하는 과정이 미흡하였다고 하겠다. 다만 일부 사립/민간 기관들의 경우 육아지원의 공공성 확보 논의 과정에서 그간 불법적으로 운영하여 오던 정원 초과 등의 운영들이 행정관리되면서 정비되는 기간이 소요되었다. 이 경우 단기적으로는 정부지원의 효과가 아직 나타나지 않았다고 지적될 수 있다. 그러나 법의 테두리를 벗어나 운영되던 일부 기관들이 법의 테두리 안으로 들어오게 된 것 역시 육아지원 현장의 수준을 정상화하는 첫걸음이었다고 하겠다.

다른 한편 정부의 예산지원이 대폭 확대되면서 역기능의 하나로 그간 재무관리가 정상화되어 있지 않았던 기관들에 재무회계 관리에 대한 거부 그리고 도덕적 해이 현상이 부작용으로 나타나기도 하였다. 내부적으로는 그동안 사립유치원 혹은 민간 보육시설의 일부는 이익창출 사업을 목적으로 운영하였던 부분에서 지원이 늘어나고 관리시스템이 도입되면서 투명한 재무회계가 운영 이익에 제한을 가져온다는 이유로 거부되고 있기도 하다.

육아지원사업이 교육사업과 마찬가지로 비영리사업이고 영유아들에게 공공서비스를 제공하는 일에 정부가 적극적으로 지원을 한다면 공공서비스의 수준을 향상시

키고자 투자되는 정부예산 지원의 목표가 성공적으로 달성되고 있는지 관리되어야 할 것이다. 아직까지도 일부 사립/민간 기관들은 정부의 관리감독에 반발하고 있지만 정부의 투자가 계속 확대되고 있는 이상 관리감독은 철저하게 수행되어야 할 것이다.

IV. 유아교육과 보육 체제 통합을 위한 노력

1997년 유아교육개혁안을 발단으로 하여 유아교육과 보육 체제 개편 논의가 시작되었다. 유아교육개혁안에 담긴 체제 개혁 내용의 핵심 골자는 3~5세 유아교육은 유치원을 통해서 교육부가 0~5세 유아보육은 보육시설을 통해서 보건복지부가 맡고 있는 현행체제를, 3세 이상 유아교육과 보육은 교육부가 유아학교를 통해서 제공하고, 3세 미만 영아보육은 보건복지부가 구분해서 맡자는 것이었다. 그러나 15년이 지난 현재까지도 이 논의는 지속되고 있다. 유아교육과 보육체제 개혁이 제기된 상황과 과정을 살펴본다.

1. 배경: 유아교육과 보육체제의 문제점⁷⁾

첫째, 교육부와 보건복지부가 0~5세 유아를 중복 평행 관리하여, 유아교육과 보육 정책의 일관성이 결여되고 행·재정적 비효율성을 초래하고 있다.

한국은 3~5세 유아에 대한 교육은 교육과학기술부가, 0~5세 유아에 대한 보육은 보건복지부가 담당하는 중복 평행체제이다. 이로 인하여 구가적 차원에서는 동일 연령 유아에 대한 정책·시설확충, 교사양성, 프로그램개발 등이 중복적으로 수립, 추진되고 있어서 국가의 인력과 예산 낭비 요소가 크다. 또 유아교육과 보육 현장에서는 유치원(교육부)과 어린이집(보건복지부)간에 유아를 서로 유치하기 위한 경쟁이 치열하다. 이 틈새에서 0~2세 영아에 대한 보육 정책은 실종되었다.

둘째, 유아 대상 교육·보육기관의 난립으로 기초교육이 왜곡되고 있다.

국가 관리 하에 있는 국공립 및 사립 유치원과 어린이집에서 교육과 보육을 받고 있는 유아의 비율이 약 50% 수준에 불과하다. 그 외의 유아들은 학원 등과 같은 유사 유아교육기관에서 특기교육이나 재능교육을 받고 있다. 이러한 현상의 지속은 취학 전 유아교육의 질적 편차를 야기시키고, 차세대 국민의 기초 교육에 부정적인 영향을 미치는 요인이 된다.

셋째, 3~5세 유아의 취원율이 OECD 국가 중 최하위 수준이다.

7) 나정 등(1997)의 '유아교육의 공교육체제 확립방안에 관한 기초연구'를 토대로 한 것임.

3세 이상의 유아는 교육 대상 연령으로 간주되고 있음에도 불구하고, OECD 교육 지표에 나타난 한국의 3세 이상 유아 취원률은 27%로서 OECD국가 중 최하위 수준이다(OECD 통계에는 ISCED의 일정 준거에 의하여 보육시설 이용률은 포함되지 않음). 뿐만 아니라 지역간, 소득 계층간 유아교육과 보육 기회가 불평등하다. 대도시 지역에는 공립 유치원과 보육시설이 없어서 소득 수준이 낮은 부모들은 유아교육과 보육에의 접근기회가 원천적으로 차단되어 있다. 반면에 소득이 높은 부모들은 특히 사립유치원에 자녀를 보내는 경향이 높고, 소득이 낮은 취업모 가정은 보육시설에 자녀를 보내고 있다.

넷째, 유아 교육과 보육에 대한 학부모의 부담이 크다.

영아 보육과 유아교육이 시장체제에 맡겨져 있어서 유치원과 보육시설의 사립 부담율이 80% 수준에 이르기 때문에 유아교육과 보육서비스를 이용하는 데에 부모의 부담이 크다.

다섯째, 여성의 사회적 참여에 부응하고 시대적 요구를 수용할 수 있는 다양한 운영 형태의 유아교육과 보육 기관이 부족하다.

여성의 사회적 참여는 매년 증가하고 있으나 선진국에 비하면 현저하게 낮은 편이다. 특히 한국의 여성 취업 형태는 고학력 소지자, 25세 이상 34세까지의 여성 취업률이 특히 낮은 M자형 곡선으로 나타나고 있으며, 그 이유는 바로 육아부담이다. 따라서 좋은 교육과 보육, 저렴한 비용에, 원하는 시간까지 제공해주는 유아교육과 보육 기관이 필요하다.

2. 제1기 통합 추진 노력: 1997~2003년⁸⁾

가. 1997년 유아교육개혁안

유아교육과 보육 체제 개편 논의가 본격화된 것은 1997년 대통령 자문기구인 교육개혁위원회가 발표한 '유아교육의 공교육체제 확립'이라는 유아교육개혁안이다(교육개혁위원회, 1997).

1993년 자유와 민주주의를 위해 노력해 오던 민간인 출신 정치인이 한국의 대통령이 되면서 스스로를 교육 대통령으로 칭하고 집권과 동시에 교육개혁위원회를 설치

8) Na, J. & Moon, M.(2003). Integrating policies and systems of early childhood education and care: The Case of the Republic of Korea의 일부를 번역, 정리한 것임.

하여 운영하였다. 교육개혁위원회는 대통령 자문기구의 성격을 가지고 있었으며, 5차례에 걸친 교육개혁안을 구안하여 대통령께 보고하였다. 대통령의 재가를 받은 교육개혁안들은 곧바로 정부로 넘겨졌으며 교육부가 중심이 되어 시·도 교육청과 학교의 협력을 받아 추진하였다.

유아교육개혁안은 제 4차 교육개혁안에 포함되었으며, 그 필요성과 개혁 방향은 다음과 같다(교육개혁위원회, 1997).

“초기 환경이 인간의 지적 정의적 사회적 기초를 형성한다는 사실에 비추어 볼 때 유아교육은 개인적 국가적으로 매우 중요한 과제이다. 특히 유아의 건전한 성장·발달은 초·중등교육 단계의 성취와 적응에 긍정적인 영향을 미치기 때문에 교육 투자의 효율성이 가장 큰 분야이다. 그럼에도 불구하고, 유아교육은 교육정책의 우선순위에서 늘 밀려 왔으며, 전적으로 수요자 부담 원칙에 의존하여 이루어져 왔다. 그 결과 유아교육에 대한 가계 부담이 과중되고, 육아 부담으로 여성의 사회 활동이 크게 제약받고 있으며, 대부분의 유아들이 적절한 교육을 받지 못한 채 초등학교에 진학하고 있다. 더욱이 유아교육에 대한 관리 및 지원이 체계화되지 못하여 집과 가까운 곳에서, 좋은 내용을, 저렴한 비용으로, 원하는 시간까지 제공해 주기를 바라는 수요자의 요구를 수용하지 못하고 있다.

그러나 선진 각국은 벌써부터 3세 미만의 영아를 위해서는 질 좋은 탁아를 제공하고, 3세 이상의 유아를 위해서는 공교육 체제 안에서 교육과 보육 서비스를 통합하여 제공하고 있다. 이렇게 국가적 차원의 질 관리를 통하여 취학전 유아들에게 최적의 교육과 보육을 제공하고, 재정 지원을 통하여 각 가정의 육아와 유아교육에 대한 부담을 완화시키는 것이 세계적 추세이다. 따라서 국가가 유아교육을 관리하고 지원하는 공교육 체제의 확립은 우리가 처한 시대적 과제라고 할 수 있다.”

첫째, 3세 이상 초등학교 취학전 유아들의 교육을 공교육 체제 안에 원칙적으로 포함하고, 교육과 보육 서비스가 함께 제공되도록 새로운 형태의 유아교육 체제를 구축한다.

둘째, 불리한 조건에 놓여 있는 저소득층의 유아들에게는 교육의 기회를 우선 제공하고 학부모 부담을 완화시켜 교육 기회의 형평성을 유지한다.

셋째, 초등학교 취학 직전 연령인 5세 유아들에게는 최소한 1년의 유아교육을 받

고 초등학교에 입학할 수 있도록 교육의 기회와 권리를 보장하여 출발점 평등의 원칙을 구현한다.

‘유아교육의 공교육체제 확립’을 위해서는 세 가지의 개혁 방안이 제시되었는데 그것은 유아학교 체제의 단계적 구축, 초등학교 취학전 유아에 대한 1년의 유아교육 권리보장, 그리고 유아교육 개혁 추진 체제 확립이다. 이 내용 중에서 유아교육체제와 관련된 내용을 발췌하여 살펴보면 다음과 같다(교육개혁위원회, 1997).

첫째, 3세 이상 초등학교 취학전 유아에 대한 교육을 유아학교 체제로 구축: 3세 이상 초등학교 취학전 유아에 대한 교육과 보육을 담당하는 유아학교 체제를 구축하여 유아교육의 기간학제 편입에 대비한다.

- 유아학교는 유아학교 교육과정, 운영을 기본으로 하되, 학부모의 요구에 따라 다양한 형태의 종일반을 운영할 수 있도록 한다.
- 유치원을 포함하여 3세 이상 초등학교 취학전 유아에 대한 교육 프로그램을 운영하고 있는 시설은 유아학교의 기준에 맞추어 유아학교로 전환할 수 있도록 문호를 개방한다.
- 유아학교의 법적 토대는 교육개혁안으로 제시된 「교육기본법」 체제하에 「유아교육법」을 별도로 마련한다. 「유아교육법」은 기존의 유아교육진흥법,을 전면 개정하여 마련한다.

둘째, 유아학교의 질 고양 체제 확립: 유아교육의 전반적인 질이 고양될 수 있도록 유아학교 교원의 자질 향상 방안을 마련하고 장학 체제를 확충한다.

- 유아학교 교원의 자질을 향상시키고 전문성을 증진시키기 위해 대학 편·입학과 연수 기회를 확대 제공한다.
- 유아학교의 구축과 함께 유아학교 교원의 양성과 관리 체제를 정비한다.
- 유아학교의 질 관리를 위해 기존의 장학 체제를 확충하고 민·관 합동 장학 방식을 추가 채택한다.

셋째, 유아교육에 대한 국가와 지방자치단체의 지원 확대: 유아교육에 대한 국가와 지방자치단체의 지원을 확대하여 유아교육의 질을 고양시키도록 한다.

- 정부 교육예산 중 유아교육 예산을 연차적으로 상향조정하여 2000년이 되면 연간 3% 이상을, 2005년 이후에는 연간 5% 이상을 투입하도록 한다.
- 사립 유아학교에도 국가 재정을 지원하고, 재정 관리의 투명성을 확보한다.

- 지방자치단체의 유아교육에 대한 재정 지원 정도에 상응하여 국가도 재정을 지원하는 상응재원제도(Matching fund system)를 도입하여 유아교육에 대한 자치단체의 지원을 유도한다.
- 현행 초·중등 및 대학생 자녀에게 지급되는 학비 지원이 유아학교에 다니는 자녀에게도 지급될 수 있도록 관공서, 기업 등의 사회적 동참을 유도한다.

나. 유아교육개혁추진특별위원회

교육개혁위원회에서는 유아교육체제를 개편하자는 개혁안에 대하여 보건복지부를 비롯한 보육시설의 반대가 극심 하자 국무총리 행정조정실에 설치된 교육개혁추진단으로 추진방안을 위임하였다. 이에 교육개혁추진단은 1997년 8월에 교육부, 보건복지부 및 재정경제원의 공무원을 비롯하여 유아교육과 보육계 대표로 구성된 유아교육개혁추진특별위원회를 설치하고 반년에 걸쳐 협의하였다. 그 결과 1997년 12월 30일 다음과 같은 유아교육개혁 추진방안에 교육부와 보건복지부 및 유치원과 보육시설이 서로 합의하였다.

첫째, 유아학교 체제를 도입한다

유치원을 유아학교로 전환하여 향후 기간학제 편입에 대비한다. 그러나 유아학교와 보육시설의 선택은 수요자가 판단하도록 하고, 당분간 유아학교와 보육시설의 2원 체제를 인정하되 중장기적으로는 통합하는 방향으로 추진한다.

둘째, 출발점 평등을 위한 유아교육 기회를 확대한다

유아교육기회확대를 위한 시설을 확충하고, 취학전 1년 무상교육을 추진한다.

그러나 위와 같이 합의된 유아교육개혁방안은 교육부의 소극적인 대응과 보건복지부의 적극적인 반대로 추진되지 못하였다.

다. 정부의 노력

1997년에 제시된 유아교육체제 개혁안은 1998년에 시작된 새로운 정부의 대통령 공약으로 포함되었으며, 국회와 정부에서도 지속적인 관심을 가지고 논의를 계속하였다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

1) 대통령의 공약과 여당의 관심

김대중 대통령은 유아교육과 관련된 선거 공약으로 유아교육법을 제정하여 만

3~5세 유아를 위한 유아학교 체제 구축과 공교육화를 추진한다. 만 5세 유아 무상교육을 단계적으로 추진하고 만 4세, 3세로 확대한다. 또 만 0~2세 영아보육의 공보육화를 추진한다고 선언하였다. 또 대통령이 당선된 후 새 정부를 인수하기 위한 인수위원회는 향후 새 정부가 추진할 100대 과제의 한가지로 유아교육체제 개혁과 5세 아 무상교육의 단계적 실현을 포함하였다.

또한 1998년 6월, 여당은 유아교육계와 보육계를 대표하는 학자와 단체장 및 학부모 대표 등으로 [유아교육법 제정을 위한 정책기획단]을 구성하였다. 정책기획단에서는 유아학교 체제로의 전환을 핵심골자로 한 [유아교육법]의 제정을 주제로 하여 5회에 걸친 회의 후, 유아교육법 제정에 찬성 9, 반대 5, 유보 3으로 의견을 종합하였다. 유치원, 유아교육계 및 학부모 단체는 모두 찬성하고, 국공립 보육시설, 보육계, 여성단체 등은 반대하였다. 민간보육시설은 초기에는 찬성하였으나, 최종적으로는 유보로 물러났다.

그러나 여당은 정책기획단을 운영하면서 유아교육과 보육체제 개혁은 물론 이를 위한 유아교육법의 국회 통과가 쉽지 않다는 것을 확인하게 되었다. 그 결과 찬성하는 입장이 더 많았음에도 불구하고 이 문제에 대해서 등을 돌리고 말았다.

2) 국회의 관심

국회 교육정책 포럼(26명의 여야 의원으로 구성),은 유아교육 관련 포럼을 4회 개최하였다. 1998년부터 2000년에 걸쳐 진행된 포럼의 주제는[유아교육제도 개혁안][유아교육법 제정] 등이었다. 또 1997년부터 2001년 동안 3회에 걸쳐 [유아교육법]을 의원 입법으로 국회 본회의에 제출하였다. 최초의 발의는 1997년 11월 김원길 의원 외 78인이, 두 번째는 1999년 9월 정희경 의원 외 104인이 발의하여 상정하였다. 그러나 2000년 5월, 제 15대 국회 폐회로 양 법은 자동 폐기되고 말았다. 2001년에는 이재정 의원이 다시 발의하여 유아교육법은 보육계와 학원 등의 반발로 인하여 유치원만 유아학교로 전환하는 내용으로 수정된 법안이다.

국회는 여야를 막론하고 초기(1998-1999년)에는 유아교육체제 개혁에 협조하는 분위기이었다. 그러나 보건복지부와 국공립보육시설단체 및 학원단체 등이 반발하자, 2000년이후부터는 여야 모두 소극적인 태도로 변하였다.

3) 유아교육 관련 단체의 지지

1997년 유아교육개혁안 발표이후 유치원 및 유아교육 관련 단체는 3세 이상 유아

에 대한 유아학교 체제로의 전환을 골자로 한 유아교육법 제정에 찬성하였다. 특히 초기에는 보육시설 중에서 민간보육시설 단체가 유아학교 체제 전환에 찬성하고 유아교육법 제정에 동참하였다. 그러나 보건복지부의 지원을 앞세운 회유로 결국에는 반대하는 단체에 가담하였다.

유치원 및 유아교육 단체가 유아학교 체제전환을 찬성한 이유는 다음과 같다.

첫째, 유아의 교육기능과 보육기능에 관한 소관 부처와 근거법령이 다름으로 인하여 인적 물적 자원의 중복, 비효율성을 개선하여 국가인적 자원 관리체제의 기본틀을 유아단계에서부터 체계화 할 필요가 있다.

둘째, 유아의 교육과 보육에 대한 높은 사립의존도 및 학부모의 경제적 부담을 완화하기 위하여 유아교육 공교육체제를 마련하여, 유아의 균형적이고 조화로운 발달을 조장하고 보호자의 사회, 경제적 활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 지원하기 위해서이다. 유치원과 유아교육계가 유아교육체제 개편을 위해서 노력한 사항을 살펴보면 다음과 같다.

시기/활동단체	활동내용
1) 1997년 [유아교육공교육체제 실현을 위한 범국민 연대모임] 결성	-사립유치원, 전국유치원교사노동조합, 유아교육과 교수 및 학부모 단체 등 31개 단체로 구성 -국회 앞에서의 지속적인 시위 및 관련 단체들의 대규모 실외 연합 집회 개최 -수 차례의 세미나 및 토론회 개최 -수 차례의 대국민 홍보, 성명서 발표 및 신문 광고 게재 -3개 정당 대표 면담: 현행 제도의 개편 필요성 및 유아교육법 제 정의 장점 등을 설명 -국회의 법안심사소위원회 의원 면담 -학부모들 대상 유아교육법 제정 찬성 서명 운동 전개 -TV, 라디오 및 신문 등에 유아교육 체제 전환과 유아교육법 제 정의 필요성 등에 대해 토론회, 특집 등을 기획하여 추진
2) 1997년-현재 3회에 걸쳐 [유아교육법]이 의원입법으로 제출되도록 촉구	-개정 내용: 3세 이상 유아에 대한 교육과 보호를 통합 제공하는 유아학교 체제 확립, 유치원과 보육시설을 포함한 유아교육 기관 은 최소한의 요건을 갖추어 유아학교로 전환, 유치원교사와 보육 교사는 유아학교 교사로 전환, 저소득층 대상 5세 무상유아교육의 실시 및 사립유치원에 대한 지원 등 -2002년 6월 현재, 유치원만 유아학교로 전환하는 내용으로 수정된 유아교육법을 국회에 상정
3) 교육부의 추진 작업 -1997년 유아교육	-1997.6.2. 보고된 [유아교육의 공교육체제 확립 방안]의 세부실천을 위하여 구성 -1997.12.30. 심의된 국무총리행정조정실 [유아교육개혁 추진방안

시기/활동단체	활동내용
실무 작업 팀 구성, 운영	(안) 의안번호 제 18호 안 마련
-1999년 유아교육 기획단 구성	-유아교육법(1999.9.1)과 관련한 후속조치의 원활한 수행을 위해 구성 -유아교육법이 국회를 통과하지 못해 유산됨
-2000년 교육부가 유아교육정책기획팀 및 [유아교육발전 추진위원회] 구성, 운영	-유아교육, 보육, 교육학계 및 여성부, 학부모 단체와 언론계를 망라하여 위원을 구성 -정기적인 회의 및 보육계와 학원단체 등을 대상으로 한 확대회의 개최 -2000.11.1.그 동안의 활동 결과를 [유아교육발전종합대책안-유아학교체제구축을 중심으로-]을 작성하여 장관께 보고

4) 보건복지부와 보육 관련 단체의 저항

1997년 유아교육개혁안 발표이후 보건복지부와 보육관련 단체는 지속적으로 3세 이상 유아에 대한 유아학교 체제로의 전환을 골자로 한 유아교육법 제정에 반대하였다. 특히 보건복지부는 담당 국장이 중심이 되어, 유아학교 체제 전환이 보육시설에 미치는 영향에 대한 자료를 만들어서 보육시설 관련 단체들을 대상으로 설명회를 개최하는 등 유아교육과 보호 체제 개혁에 가장 앞장서서 저항을 하였다.

유아교육 체제 전환을 반대한 가장 큰 이유는 첫째, 1991년 내무부, 교육부, 보사부 장관이 합의하여 기존의 탁아에서 보육으로 기능을 확대하고, 영유아보육법을 제정하여 보육사업을 보건복지부로 통합하여 뿌리도 내리기 전에 정책을 변경하는 것은 보육을 포기하는 것이고, 정부정책의 대국민 신뢰도를 떨어뜨리는 것이다. 둘째, 0~5세 영유아는 사랑으로 키워야할 보호 대상이지 교육 대상이 아니다. 따라서 현행과 같은 유아교육과 보육의 이원체제를 고수해야 한다는 것이다.

그러나 내면적으로는 보육시설 대부분이 상가를 임대하여 운영하는 등 시설이 열악하기 때문에 유아학교로 쉽게 전환되지 못할 것이라는 불안감과 3세 미만 영아보육을 전담하는 시설로 개편해야 될지도 모른다는 불안감 등이 작용하였다. 보건복지부와 보육관련 단체들이 유아교육체제 전환을 반대한 과정을 살펴보면 다음과 같다.

.시기/활동단체	활동내용
1) 1998년 [[유아교육법] 제정반대 법 시민단체 연대회의] 결성	-보육시설 관련 단체, 보육관련 학회, 보육교사회, 여성단체, 시민단체 등 48개 단체로 구성 -국회 앞에서의 지속적인 시위 및 관련 단체들의 대규모 실외 연합 집회 개최 -수 차례의 세미나 및 토론회 개최 -수 차례의 대 국민 홍보, 성명서 발표 및 신문 광고 게재
2) 1999년 [유아교육법제정 저지 비상대책 위원회] 결성	- 3개 정당 대표 면담: 현행 제도 유지의 필요성 및 유아교육법으로 인한 혼란 방지 요청 -국회의 법안심사소위원회 의원 면담 -국회 교육위원회, 보건복지위원회 소속 의원에 유아교육법안 폐기 및 철회 요구 자료 배포
3) 1999년 [영유아보육법]을 개정하여 국회 보건복지위원회에 발의	-개정 내용: 보육시설 입소대상을 기존의 저소득층과 취업모 자녀에서 전 연령 유아로 확대, 유치원을 보육시설에 통합, 보육교사 자격증제 도입 등 *2002년 6월 현재, 영유아보육개정안이 유아교육법과 함께 국회에 상정된 상태임
4) 2000년 보건복지부가 보육발전위원회, 구성 운영	*교육부의 유아교육발전추진위원회,에 대응하여 운영함 -보건사회연구원에 기획단을 설치하여 수 차례의 공청회 개최 -2001년 보육발전 제도 개선 안, 마련
5) 2002년 여성부가 보육에 관심을 표명	-보건복지부, 여성부, 노동부가 공동으로 보육사업활성화 방안, 발표 -보건복지부는 조직을 개편하여 보육과, 신설

5) 유아교육체제 개편 관련 교육부와 복지부의 협의

그 동안 유치원과 보육시설과의 지속되는 갈등으로 인하여 대화의 물꼬를 트지 않았던 교육부와 보건복지부가 유아교육법과 영유아보육법의 동시 재상정으로 인하여 한자리에 앉아서 몇 차례에 걸친 협의를 하게 되었다.

제 1차 협의는 2000년 12월에 이루어졌으며, 협의 결과 장기적으로는 유치원과 보육시설의 통합을 목표로 하나, 단기적으로는 유치원과 보육시설의 유기적인 연계방안을 추구하기로 하였다. 그리고 1997년 12월 합의한 국무총리 행정조정실안을 중심으로 추진하기로 다시 합의하였다. 제 2차 협의는 2000년 12월에 이루어졌으며 협의 결과, 유아교육을 위한 독립법안의 필요성에 합의하였다. 그러나 유치원을 유아학교교

로 명칭을 변경하는 것과 유치원의 종일제 및 상시 운영 도입에 대해서는 의견 차이를 보였다.

이후 2001년부터는 향후 유치원 명칭을 유아학교로 전환하는 문제, 어린이집의 유아학교 전환 문제, 유치원과 어린이집에 대한 협동장학 실시 문제 등을 협의하기로 의견을 모았으며, 5세아 무상교육 및 보육 대상자 기준 설정 문제로 두 차례 협의를 가졌다.

3. 제2기 통합 추진 노력: 2004년~현재

가. 대통령자문고령화 및 미래사회위원회(2004)의 『미래인력양성 및 여성의 경제활동참여확대를 위한 1차 육아지원 정책 방안제안』

대통령자문기구의 0~8세 아동을 대상으로 한 유아교육과 보육분야의 종합적 발전 방안을 강구한 정책대안을 제시한 것이었다. 통합모형을 구체적으로 제시하고 있지는 않으나, 두 분야의 갈등 해결이 육아정책 추진의 선결과제를 분명히 제시하였다. 선행통합의 필요성과 지향할 바를 보여주고 있는 정책연구로서, 보육과 유아교육 및 방과후 교육을 연계적이며 종합적으로 접근하는 ‘육아지원정책’으로의 정책 개념을 정립하였다. 육아지원정책이라는 용어가 시사하듯 정책적으로 유아교육과 보육을 통합적으로 다루려는 정부 방침이 ‘유아교육진흥원과 보육개발원’의 연구기관을 육아정책개발원으로 통합 표현되어 있다.

모든 유아교육과 보육 정책 방안들을 동시에 함께 다루고 있어 종래의 이분법적 정책 사고에서 일보 전진한 것으로 평가되었다. 기존 정책연구들이 0~5세아에 집중, 통합의 대상을 국한하고 있음에 비해 초등학교 저학년인 8세까지의 육아지원 개념을 도입하여 기존 연구와 차별되었다. 또한 유아교육과 보육의 형평성 제고를 위한 재정지원의 동등화, 연구기관의 통합이 이 연구 이후에 실천되고 있다는 점에서 실효성이 있는 정책보고서로 평가되었다. 하지만 유아교육과 보육의 갈등문제를 선결과제로 담고 있으나 그 해결방안이 형평성 제고와 통합연구기관 설립 등의 기본적인 추진방안에 맞추고 있을 뿐, 구체적인 통합 방향 제시가 없었다.

나. 육아정책연구소 설립을 통한 종합적인 정책연구 수행

2005년 8월 17일 국정현안정책조정회의(국무총리주재 제 118차 회의)에서 유아교

육과 보육에 관한 연구를 종합적으로 수행하기 위한 기관인 육아정책연구소의 설립이 논의 및 확정되었다. 육아정책연구소에서는 2006년도부터 3개년에 걸쳐 유보 통합을 위한 일원화체제 관련 연구를 수행해 왔다. 구체적으로 ‘육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육과 보육 협력과 통합 방안’(2006)와 ‘유치원과 보육시설 협력방안 연구’(2007)를 수행하였고, 2008년도 경제인문사회연구회의 협동연구로 ‘유치원과 보육시설 일원화체제를 위한 협력 및 통합 방안 연구’를 수행하였다. 이에 이러한 선행연구에서 제안한 정책과제와 전략들을 구체화하여 시범적으로 현장에 적용함으로써 유보 협력과 통합의 가능성을 실질적으로 탐색해보는 후속연구를 2009년부터 추진해왔다.

1차년도(2009)에는 유보 협력기관의 유형화 및 체제 개발과 현장 시범 착수, 2차년도(2010)에는 협력하고자 하는 모든 기관들이 참고할 수 있는 유보 협력 매뉴얼을 개발하고 시범적용 성과에 대한 1차 평가를 실시하였다. 3차년도(2011)에는 유보협력 시범 착수부터 성과 평가에 이르기까지, 그리고 지원체제 운영을 포함한 일종의 유보협력 컨설팅 패키지를 개발하고 전국적인 확산 방안을 모색하였다.

〈표 IV-3-1〉 유아교육과 보육의 협력 시범연구 3개년 계획

2009년(1차년도) 기반 조성기	2010년(2차년도) 시범 정착기	2011년(3차년도) 발전·확산기
- 유보협력 실행 모델 개발 - 시범기관 선정 및 현장 시범 착수 - 기초선 평가 실시	- 유보협력 매뉴얼 개발 - 시범적용 1단계 평가 - 소집단협력형 시범 실시	- 시범적용 2단계 평가 - 유보협력 컨설팅패키지 개발 - 지속적인 현장 적용

다. 국내 유보통합 관련연구 활성화

지금까지 유아교육과 보육 협력 및 통합 연구라 하면 대개가 소관 부처의 일원화 내지는 이원화를 전제로 논의해 왔다. 그러나 서비스 차원에서의 통합 논의 즉, 운영시간·프로그램·교원양성 등을 다룬 대표적인 국내 연구로 나정, 유희정 그리고 문무경(2000)의 연구가 있다. 이는 교육부의 수탁연구로서 3~5세 아동 대상의 유아교육과 보호 서비스 제공을 위한 유아학교 모형을 제시하기 위해 유치원과 보육시설의 당시 현황을 비교하고 ‘유아교육기관’에 대한 학부모의 요구 및 현장 전문가와

학계 전문가들의 유아학교 모형에 대한 의견을 조사하였다. 이를 토대로 기본A형(종일제: 교육과 보육을 통합한 프로그램을 하루 8시간 이상 즉, 부모가 일하는 시간 동안 운영하는 것을 원칙으로 함), 기본B형(연장제: 교육과 보육을 통합한 프로그램을 오후 5시 이전까지 제공하는 것을 원칙으로 함), 기본C형(반일제: 교육중심의 프로그램을 오전 동안에만 제공하는 것을 원칙으로 함) 등의 3유형의 유아학교 모형을 제시하였다. 운영시간의 측면에서 2000년부터 2005년까지는 과도기이므로 종일제·연장제·반일제가 혼재되어 있다가 2005년 이후부터는 점차 종일제 운영비율이 높아져 안정기로 들어서는 유아학교 모형방안을 제안하였다. 아울러 유아학교의 설립기준, 운영관리, 프로그램, 교직원, 교구설비, 교사(校舍) 등의 세부적인 부분에 대해 각각 두 가지 안을 제시하였다. 이 연구는 각 영역별로 구체적인 방안들을 논의했다는 점에서 의의는 크지만, 유보통합에 있어 중요한 한 축인 보육에 대하여 논의하지 않고 있다. 대통령 자문 고령화 및 미래사회위원회(2004)에서 제시한 유아교육과 보육 정책 방안에서도 유아교육과 통합을 위한 소관부처에 대해서는 오래된 갈등과 첨예한 이해관계의 대립구조로 전면적인 개혁은 어렵고, 모두가 동의할 수 있는 과학적 근거를 가지고 단계적으로 접근할 필요가 있다고 피력하면서 단계적인 접근 방안으로서 국무총리 소속의 유아교육·보육위원회(유아교육법 4조) 및 보육정책조정위원회(영유아보육법 5조)를 통합운영을 제시하였다.

유아교육과 보육 서비스 통합을 위한 세부과제와 방안을 제시한 또 다른 연구로는 이옥 등(2006)의 연구가 있다. 이 연구에서는 유아교육과 보육 서비스통합을 위한 5가지의 실천적인 과제를 제시하였는데 그 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 유치원과 보육시설 운영시간의 조정 및 일원화이다. 즉, 유치원은 종일제 운영을 확대하고 보육시설은 반일제 운영의 확대 및 이에 따른 보육료 책정을 이원화해서 실효성을 제고한다는 내용이다. 둘째, 서비스 대상 아동 연령 및 교사자격기준의 조정 및 일원화이다. 이를 위해 유치원에도 0~2세 영아를 위한 보육 서비스 허용하고, 유아교육과 보육 교사양성에 있어 통합자격제도를 마련해서 교사의 상호 고용 및 상호 경력인정을 허용할 것을 제안하였다. 셋째, 유치원과 보육시설의 설치 기준과 관련 기준 조정 및 동일화이다. 넷째, 유치원 교육과정과 보육시설 표준보육과정을 조정·일원화해서 영유아들이 유치원과 보육시설 프로그램을 통합한다. 다섯째, 신규 시설은 유아교육과 보육시설이 일원화된 통합 육아지원 시설로서 설립한다. 요컨대 이 연구는 ‘소관 부처 통합’이란 사회적 갈등을 야기하는 민감한 문제는 일단은 접어두고, 유치원과 보육시설의 서비스 기능을 점차적으로 일원화하여 궁극적으로 부처 통합

까지 이끌어내려는 방안으로서 이를 수행하는 조정기구로 '국무총리 소속 유아교육·보육 특별위원회'를 둘 것을 제시하였다.

2007년 한국유아교육학회 정기추계 학술대회에서는 '유아교육 현장·학문·정책 각 협력: 그 의미와 실천'이란 주제하에 이일주의 논문 '유아교육에서의 협력의 의미, 실천 및 과제'를 비롯하여 몇 편의 논문들이 등 유·보 협력 및 통합 문제를 논의하였다. 이일주의 논문은 '협력'의 개념을 정의하고 통합보다는 협력이란 용어를 적극적으로 사용하여 국내·외 유·보의 정책중심으로 협력 사례들을 기술했다. 그러나 유·보 현장의 협력 사례에 대해서는 제한적인 정보를 제공하고 있다.

지금까지 살펴본 연구들이 유아교육과 보육 통합을 정책적으로 논의했다면, 김영연, 배민경 그리고 황정희(2007)의 연구는 대학 부설 유치원과 보육시설 협력의 실제 사례를 소개하였다. 이 연구는 1994년 어린이집을 운영하기 시작하였고 1997년에 유치원을 추가 설립하여 현재까지 10년간 통합운영을 하고 있는 부산 소재의 H 유치원과 H 어린이집을 방문해서 관찰·면담·설문조사를 통하여 유치원과 보육시설의 협력운영의 장·단점을 제시하였다. 유치원과 어린이집 각각의 원장과 교사, 학부모와의 면담을 토대로 통합운영의 장점을 환경 및 시설, 교육과정 전반, 유아의 입장, 교사의 입장, 부모의 입장, 운영자의 입장에 관한 의견 등 총 6가지 측면으로 그 결과를 분류, 정리하였으며 연구결과는 다음과 같다.

먼저 유치원과 어린이집을 통합하여 운영함으로써 영유아의 발달에 적합한 보육과 교육을 제공하는 시설과 설비 등의 물리적 환경뿐만 아니라 인적 환경을 갖추기에 유리하다. 무엇보다 유아의 입장에서 통합기관에 형제나 자매가 동시에 다니는 경우 형제-자매애를 발휘할 수 있는 좋은 기회이며, 학부모의 입장에서는 자녀가 더 어릴 때부터 같은 교사가 돌보게 되므로 자녀에 대한 교사의 이해가 증진된다는 점을 들 수 있음을 보고하였다. 한편 교사는 같은 기관에서 연령별로 교육대상을 바뀌가며 다양하게 경험하고 경력에 맞추어 조정할 수 있다는 점, 기관장의 경우는 어린이집을 운영할 경우 정부의 재정 지원을 받을 수 있는 등의 다양한 혜택을 받을 수 있다는 점을 장점으로 들었다. 이 연구는 국내 처음으로 유아교육과 보육의 서비스 통합운영의 사례를 연구하였다는 점에서 의의가 크다. 하지만 협력운영의 긍정적인 측면에 치중된 연구결과를 제시하였으며, 엄연한 현행 유아교육과 보육 이원화 제도 속에서 이러한 통합 운영이 어떻게 그리고 어느 수준까지 가능한지, 애로사항은 무엇인지 등에 관한 내용은 구체적으로 언급하지 않고 있어서 통합사례를 전체적으로 이해하기에 어려움이 있다.

V. 국외 유아교육과 보육 통합 정책 연구와 사례

이 장에서는 최근 UNESCO가 2008-2009년도에 추진해 온 유보통합 연구를 중점적으로 살펴보고, OECD 유아교육과 보육 네트워크 사업의 제6차 회의(2009.12월)에서 논의된 회원국들의 통합정책 사례를 분석하였다, 특히 우리나라와 같이 중복병행 체제인 일본이 2010년 4월말에 발표한 유보통합 정책과 사례를 중심으로 조망하였다.

1. 해외 정책 연구 검토: 유네스코 연구⁹⁾

유네스코의 EFA Global Monitoring Report 2007과 Strong Foundations, OECD의 Starting Strong 보고서(2001 & 2006)는 유아교육과 보육에 관한 회원국들의 체계적이고 통합적인 접근에 관한 정보를 제공하고 있다. 그러나 이러한 정보는 일부 국가 사례에만 국한되어 있으며, 실제로 각 국가에서 단행된 정책개혁에 관한 상세한 설명이 부족하다.

이에 유네스코에서는 회원국의 요청으로 '교육과 보육 함께 하기'(Caring and Learning Together) 프로젝트를 지난 2년간 수행하게 되었다. 이 프로젝트는 유아교육과 보육 서비스에 보다 일관성을 부여하기 위한 정책적 접근으로 '교육으로의 통합(integration within education)'에 초점을 두고 있다. 취학 전 교육의 중요성에 대한 일부 국가의 인식을 비판적으로 검토하며, 교육을 선택하지 않는 국가들의 관점에 대한 이해를 돕고자 하였다. 그리하여 유네스코 연구에서는 사회복지로 보육과 유아교육을 매우 성공적으로 통합한 핀란드 사례와 교육으로의 통합을 채택하지 않고 이원화 체제를 지속하는 세 국가 및 지역(벨기에 플랑드르 지방, 프랑스, 헝가리) 사례를 포함하였다.

유아교육과 보육 서비스의 책임을 교육으로 이동하는 역사적 과정은 연구대상인 5개국 사례에서 상당히 다양하게 나타났다. 스웨덴과 슬로베니아는 각각 1996년, 1992년 교육으로 이동하기 전, 이미 전체적 또는 부분적 통합 체제를 이루고 있었다.

9) UNESCO(2010). *Caring and learning together*의 내용을 요약, 번역한 것임.

뉴질랜드와 브라질, 자메이카의 경우, 교육으로의 통합과 전이는 각각 1986년, 1996년, 1998년도에 이루어졌다. 모든 국가들의 경우, 이러한 전이는 ‘보육과 교육은 분리될 수 없다’는 사회적 합의, 적어도 전문가들의 합의에 기초하였다. 두 국가 사례에서 통합과정은 시민사회의 다양한 집단들이 참여하여 보다 광범위한 캠페인을 포함하였다. 변화에 대한 동기는 국가마다 다르나 모든 경우 비용의 감소나 학교준비도의 향상 등과 같은 순전히 실용적인 관심보다는 평생교육의 기초, 교육기본권의 원칙에 근거하고 강력하였다.

통합의 정도란 유아교육과 보육에 관한 정부의 책임을 교육으로 이관하는 것을 넘어서서 통합의 과정이 어디까지 이루어졌는가를 의미하며, 이는 국가마다 다르다. 스웨덴과 슬로베니아는 통합과정의 정도가 매우 광범위하며 심층적이다. 예를 들어, 스웨덴의 경우, 행정수준의 통합보다 더 중요한 것은 교직원, 재정, 규제, 지방정부의 조직과 구조, 중앙정부와 지방정부의 관리감독의 통합으로 거듭 변화해 왔다. 또한 교육과정의 연계 및 다른 사람에 대한 배려, 사회적 연대, 양성평등, 관용을 강조하는 ‘규준과 가치’에 대한 폭넓은 합의가 형성되어 있다.

한편, 브라질과 자메이카는 통합을 위해 노력함에 있어서 가장 큰 도전에 직면하였다. 부유한 국가들보다도 심각한 수준의 이원화 체제를 이루고 있으며, 자원이 매우 부족한 상태에서 개혁을 시작한 지 불과 몇 년밖에 되지 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고 교육과정, 규제 통합 및 교사의 질 제고를 통하여 진전을 보였다. 스웨덴을 제외하고, 교육으로의 통합이 유아교육과 보육 서비스의 학교화(schoolification), 즉 초등학교의 하향화 양상을 초래했다는 증거는 없다.

벨기에 네덜란드령의 겐트(Ghent)시 사례는 지자체 차원의 개혁 가능성과 한계를 보여주는 좋은 사례이다. 겐트 시에서는 유아교육과 보육 서비스를 하나의 행정체제로 통합하고, 모든 유아기 서비스에 공통된 교육적 접근법을 증진하였다. 그러나 중앙정부의 법과 제도가 변화하지 않는 한, 지자체라는 한계로 구조적 변화를 가져오지 못하였다. 복지기반체제의 핀란드는 상당히 성공적인 통합 체제를 이루고 있으며 교육으로의 통합이 아닌 다른 선택지를 제시하는 것으로, 이는 북유럽 복지국가이므로 더 용이한 것일 수 있다.

유네스코 연구는 교육으로의 통합 결과가 특히 3세 미만의 아동과 이들을 대상으로 하는 서비스와 교직원들에게 긍정적임을 강조하고 있다. 또한 교육과정의 개발 등 여타의 측면에 있어서도 통합의 결과는 매우 긍정적이다. 예를 들어, 뉴질랜드의 경우 교육으로의 통합은 Te Whariki 교육과정과 구체적인 학습평가도구인 ‘학습이야

기(Learning Stories)' (Carr, 2001)의 개발을 자극하였다. 즉, 뉴질랜드의 보고서에서는 교육으로의 유아기 서비스 통합이 없었다면, 뉴질랜드는 Te Whāriki와 같이 혁신적이고 포괄적인 유아기 서비스를 제공하는 교육과정을 개발하지 못하였을 것이며, 보육서비스에 적용하지 못했을 것임을 보고하고 있다. 아마도 뉴질랜드에서 더 놀라운 일은 교직원의 변화일 것이다. 1994년 유아교사와 초등학교사의 통합 노조가 구성되어 유아를 담당하는 교직원의 자격 강화와 봉급의 향상을 지원하게 되었다. 교육으로의 통합을 이룬 이래로 유아교사 양성대학의 학생 정원과 졸업생의 수가 지속적으로 증가하였다(Ministry of Education, 2007a, p.40).

통합을 이룩한 국가들에 있어서 질 향상 정도의 편차가 크며 어느 정도가 개혁과정으로 인한 것인지를 판단하기가 용이하지 않더라도, 모든 경우에 있어서 서비스 접근성이 향상되었다. 그러나 스웨덴과 슬로베니아의 경우, 최소한 출생 12개월부터의 서비스에 대한 보편적인 재정지원이 가능하게 되었다. 특히 스웨덴 경우 불평등의 격차를 확연히 감소하게 되었다. 뉴질랜드에서는 정부의 재정지원이 향상되어 서비스 참여율이 증가하였다. 브라질의 경우, 자메이카와 마찬가지로 3세 미만 아동을 위한 서비스 수준이 3세 이상 아동의 서비스보다 낮음에도 불구하고, 접근성 향상을 위한 목표를 정하였고 서비스 이용률이 향상되었다. 대조적으로 스웨덴, 슬로베니아, 뉴질랜드의 경우, 서비스 기관의 질적 수준에서 있어서 3세 미만과 3세 이상의 차이는 훨씬 적은 것으로 파악되었다. 어떤 측면에서 교육으로의 통합 결과는 뉴질랜드에서 가장 크다고 할 수 있다. 전반적으로 교육으로의 통합에 대한 부정적 지적이 없으며, 이원화 체제로 되돌아가거나 복지체제 관여를 주장하는 강력한 의견없이 광범위하게 개혁을 지원해 왔다.

교육으로의 통합이 증대하는 추세이기는 하나, 여러 국가들은 여전히 유아교육과 보육체제를 분리하여 운영하고 있다. 그러므로 왜 통합체제가 명확하거나 가능한 방향을 제시하지 않는 것처럼 보이는지를 이해할 필요가 있다. 이에 유네스코 연구에서는 분리체제의 3개국 -벨기에, 네덜란드령, 프랑스, 헝가리 사례를 살펴보았다. 이들 사례에서 이원화 체제에 대한 일반적인 비판들, 예를 들어 보육과 유아교육부들 간의 불평등, 아동의 관점에서 한 부문에서 다른 부문으로 전이할 경우 연속성의 부족 등이 언급되었다.

이원화 체제를 수정하기 위한 명백한 순서는 없으나, 유아교육과 보육기관의 수준과 질을 향상시키기 위한 노력은 위의 국가사례에서 입증되고 있다. 즉, 주요한 구조적 개혁이 없이도 기관의 질적 향상은 가능하였다는 점이다. 헝가리는 교육철학

또는 형평성의 이유라기보다 3세 미만의 아동을 위한 보육시설 제공을 늘리려는 목적으로 개혁을 시도한 국가이다. 양 부문과 종사자들간의 갈등이 있었으나, 헝가리는 개혁을 통하여 얻을 수 있는 두 가지 혜택을 누리게 되었다. 하나는 공통된 재정 시스템을 가진 공통의 지역 행정체제, 다른 하나는 보육시설과 유치원에 대한 통합적 접근과 시각을 제공하는 육아(nevelés)라는 포괄적 개념의 도입이다.

전반적인 결론은 유아교육과 보육의 통합이 필수적인 것은 아니라는 것이다. 그럼에도 불구하고 중요한 점은 교육으로의 통합이 0-3세 아동들과 가족들에게 건강과 안녕을 지속적으로 제공할 수 있으며, 이 시기에 필요한 인지적 자극과 언어발달의 기회가 도외시될 가능성을 현저히 낮출 수 있기 때문이다. 또 다른 결론으로는 유아교육과 보육 서비스는 유아들이 주무부처의 가장 중요한 관심의 대상이 될 때, 여러 정책영역에서 성공적으로 통합될 수 있다는 것이다. 그러나 통합체제로부터 얻을 수 있는 혜택은 ① 보편적인 재정지원혜택, ② 재정적으로 이용 가능한 접근성, ③ 통합되고 잘 교육된 교사인력, ④ 모든 연령의 학습을 향상시키기, ⑤ 취학 전에서 초등학교로의 원활한 전이를 들 수 있으며, 국가사례에서 제시된 바와 같이 교육 분야는 이러한 혜택들을 제공하기에 더 용이하다. 복지체제로 통합한 핀란드의 경우에도 이러한 혜택을 제공하였으며, 북유럽 복지 국가들이 강조하는 보편적 접근이나 학습의 중요성과 같은 교육의 핵심개념들을 공유하였다. 다른 국가들의 복지체제는 일반적으로 이와 동일하지 않으며 적절한 유보 통합체제 구성에 대한 관심이 적다.

유네스코 연구에서는 체제통합을 위하여 몇 가지 고려해야 할 점을 다음과 같이 제시하고 있다. 먼저, '통합' 체제는 차원(예: 개념적, 구조적 통합의 정도)과 영역(예: 복지 또는 교육)에 따라 통합의 정도는 다양할 수 있다. 그러므로 통합을 절대적으로 구성된 상태가 아닌, 낮은 수준에서 완전한 통합에 이르기까지 연속적인 상태로 이해할 필요가 있다.

또한 통합은 불가피한 일이 아니라 가능한 일이며, 이는 변화에 대한 한계점과 추진동기의 상호작용을 통해 이루어질 수 있다. 통합은 다양한 수준에서 발생할 수 있으나, 모든 수준이 참여할 때 보다 효과적이다. 통합은 재정지원, 규제, 교직원제도 뿐만 아니라, 재개념화 과정도 요구된다. 유아교육과 보육에 관한 행정적 책임을 교육으로 이동시키는 일은 충분치 않다. 만약 교육으로의 통합이 고려된다면, 관심의 초점은 향후 과정, 즉 다른 서비스와 정책 영역과의 관계로 옮겨가야 할 것이다. 보다 중요한 점은 교육의 의미와 목적의 개념, 유아학교와 학교간의 관계성에 대한 다시 생각해보는 과정이 필요하다. 교육 분야가 가정보육시설(가정에서 소수의 아동

에게 돌봄을 제공하는 개별적인 유아교육 및 보육기관)에 지지적 환경을 제공할 수 있는지에 관한 문제는 교육 개념에 대한 이해와 교육의 가능성을 보다 폭넓게 생각해보기와 관계가 있다.

유네스코 연구에서 시사하는 몇 가지 교훈은 다음과 같다. 첫째, 개혁을 위해 우선적으로 리더십, 주요 관계자들과의 연합, 강력한 논거에 기초한 주장과 옹호(advocacy)가 필요하다. 둘째, 통합체제로의 보다 심층적인 변화를 이루기 위하여 중앙정부와 지자체 등 모든 정부수준에서의 적극적인 실행이 필요하며, 실질적인 개혁의 토대가 되는 강력하고 통합적인 개념에 대한 합의 도출이 요구된다. 셋째, 실제적인 변화를 위하여 자원과 자료, 종사자 지원 및 훈련, 시간, 실제에 대한 상당한 반성적 고찰 등을 포함한 전략이 필요하다.

2. 해외 국가 정책 사례

가. OECD 국가들의 유보협력과 통합 정책¹⁰⁾

OECD ECEC(Early Childhood Education and Care) Network에서는 제6차 회의 주제로 유보 통합을 선정하고, 각 회원국의 관련 정보를 수집하여, 관련 이슈를 회의에서 논의하였다. 회의에서 발표, 논의된 통합 관련 주요 내용은 다음과 같다.

통합 수준 또는 정도는 유아교육과 보육에 관한 정부의 책임이 어느 한 부처로 이동하는 것을 넘어서서 통합의 과정이 어디까지 진전되었는지를 의미하며, 이는 국가마다 다양하다. 통합체제 국가의 경우, ① 정책 목표, ② 행정체제, ③ 법 규정(교사, 시설설비, 운영시간 등), ④ 재원, ⑤ 교육과정, ⑥ 질 관리체제, ⑦ 교사 급여, ⑧ 부모부담 비용, ⑨ 교사 자격기준 및 양성교육, ⑩ 서비스 전달(교사 대 아동 비율, 서비스 대상 연령 등이 동일)에서 통합을 이루고 있다. 스웨덴과 슬로베니아는 통합 정도가 매우 광범위하며 심층적이다. 특히, 스웨덴의 경우 행정수준의 통합보다 더 중요한 것은 교직원, 재정, 규정, 지방정부의 조직과 구조, 질 관리감독 등의 통합으로 거듭 진전해 왔다. 또한 교육과정의 연계 및 '규준과 가치'(다른 사람에 대한 배려, 사회적 연대, 양성평등, 관용 강조 등)에 대한 폭넓은 합의가 형성되어 있다. 한편, 뉴질랜드의 경우 교육과정의 측면에서는 상당히 심도 있는 통합이 이루어

10) 문무경 외(2010). 유아교육과 보육의 협력 모델 「영차」 시범모델의 과정 및 성과 분석(Ⅱ)에서 발췌함.

졌으나, 교사 양성 및 연수 부문은 그러하지 못하다.

〈표 V-2-1〉 OECD국가들의 유보협력과 통합 수준

대상 요소	스웨덴	노르웨이	스코틀랜드	슬로베니아	뉴질랜드	칠레	핀란드
정책 전반 및 정책 목표	○	○	○	○	○	○	○
행정	○	○	○	○	○	○	○
법 규정	○	○	○	○	○	○	○
재원	○	○	○	○	○	○	○
교육과정	○	○	○	○	○	○	○
질 관리	○	○	○	○	○	○	○
교사 월급	○	○	○	○	○	○	○
부모부담비용	○	○	계획 중	○	○	○	○
교사자격 및 양성, 연수	○	○	○	○	X	○	○
서비스 전달	○	○	계획 중	○	X	○	○

출처: OECD ECEC Network 제6차 회의자료

OECD는 유보협력과 통합을 이루기 위해서는 ① 정치적 실행의지(political commitment), ② 주요 관계자의 합의, ③ 필요한 적정수준의 재원 확보, ④ 유아와 부모에게 일관된 서비스 제공, ⑤ 지역적 요구 반영, ⑥ 현실적인 시간 프레임에 대한 고려 등이 주요 요인으로 작용하는 것으로 분석하고 있다.

나. 일본의 유보 통합 정책 사례

1) 어린이·자녀양육 新시스템

일본은 2010년 4월말에 유보일원화체제를 달성하기 위한 「어린이·자녀양육 新시스템」의 기본 방안을 발표하였다. 이 방안의 목적과 방침, 새로운 체제의 개요를 요약하면 다음과 같다.

가) 목적

「어린이·자녀양육新시스템」에서는 다음과 같은 사회를 실현하고자 함.

- 모든 어린이에 양질의 육아 환경을 보장하고, 어린이를 소중히 하는 사회
- 출산, 자녀양육, 노동의 소망이 이루어지는 사회

- 일과 가정의 양립지원으로, 충실한 생활이 가능한 사회
- 새로운 고용의 창출과, 여성의 취업촉진으로 활기찬 사회

나) 방침

- 어린이·자녀양육을 사회전체에서 지원
- 수요자(어린이와 자녀양육 가정)본위를 기본으로 하여, 모든 어린이, 자녀양육 가정에 필요한 양질의 서비스 제공
- 지역주권을 전제로 한 주민의 다양한 요구에 대응할 수 있는 서비스의 실현
- 정부 추진체제의 일원화

이에 모든 어린이에게 질 높은 유아교육과 보육을 보장하기 위해, 유치원 교육요령과 보육소 보육지침을 통합하여, 초등학교 학습지도요령과의 정합성(整合性)과 일관성을 확보한 새로운 지침(가칭 ‘어린이지침’)을 개발하기로 하였다. 또한 유치원과 보육소의 울타리를 제거하여(보육부문 미비요건의 철폐 등), 새로운 지침에 근거해 유아교육과 보육을 함께 제공하는 어린이원(가칭)으로 일체화할 계획이다. 이러한 신체제하에서 ‘유보일체급여(가칭)’를 창출할 예정이다.

이외에도 육아휴직, 방과후 서비스, 단시간이용자형, 야간 보육, 직장보육 서비스 제공 등과 같이 일과 가정 양립지원과 어린이를 위한 다양한 서비스의 제공하며, 집중적인 서비스 정비를 통하여 대기아동 문제를 해소할 방침이다. 아울러, 다음의 다섯 관점에서의 어린이·자녀양육을 사회전체에서 지원하는 일원적인 제도 개혁을 단행한다: ① 이용자 본위의 포괄적, 일원적 서비스 제공, ② 기초자치단체에 의한 자율적인 급부설계, ③ 어린이·자녀양육기금(가칭)/특별회계의 창설에 의한 부담금·보조금의 포괄적인 지원, ④ 사회전체(국가, 지방, 기업, 개인)에 의한 비용부담, ⑤ 유보일원화체제(‘어린이가정성’ 설치).

이 신체제 방안은 2011년 통상국회에 법안을 제출, 2013년도 시행을 목표로 하여 단계적으로 실시한다. 이는 성장전략책정회의 등과의 연계하며 지역주권전략회의나 국가와 지방의 협의 등을 통해, 지방의 의견을 충분히 반영하고자 한다.

2) 인정어린이원 현황과 사례

일본의 유보통합기관인 인정어린이원은 유치원, 보육시설들 가운데 교육 및 보육을 일체적으로 제공하고 지역의 육아지원을 실시, 즉, 육아상담 및 부모와 자녀가

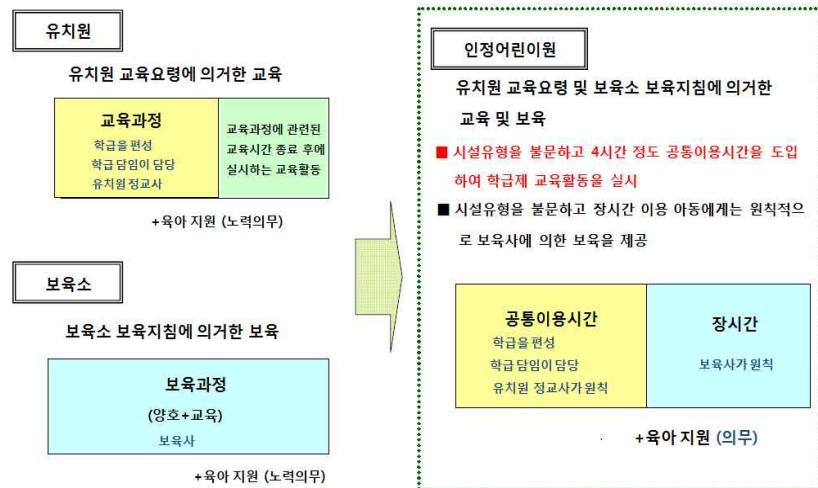
모이는 장소를 제공하는 기능을 갖춘 곳을 도도부현의 인정하에 설립된다. 이러한 인정어린이원에는 다음과 같이 총 4가지 유형이 있다: 1) 유보연계형(인가유치원과 인가보육소가 연계하여 일체적인 운영을 하는 유형), 2) 유치원형(인가유치원이 보육에서 배제되는 어린이를 위한 보육시간을 확보하는 등 보육소적인 기능을 갖춘 유형), 3) 보육소형(인가보육소가 보육에서 배제되는 어린이도 받아들이는 등 유치원적인 기능을 갖춘 유형), 4) 지방재량형(유치원 및 보육소 어느 쪽의 인가도 없는 지역의 교육·보육시설이 인정어린이원으로서 필요한 기능을 하는 유형).

2010년 4월 기준으로 전국 및 각 도도부현의 인정어린이원의 현황은 다음과 같다.

〈표 V-2-2〉 전국 인정어린이원 현황(유보연계추진실 조사, 2010.4.1. 현재)

전체 수	유 형			
	유보연계형	유치원형	보육소형	지방재량형
532	241	180	86	25

현재 일본에서는 유치원은 유치원 교육요령에 의거한 교육과정(표준 4시간)을 실시하고 교육과정외 교육활동(보육)을 실시하며, 보육소는 보육소 보육지침에 의거한 보육과정을 실시한다(보호와 교육을 하나로 전개). 한편, 인정어린이원은 표준 4시간은 유치원 교육, 기타 시간은 보육소의 보육을 조합한 형태로 교육·보육 및 육아 지원을 종합적으로 제공한다(아래 그림 참조).



[그림 V-2-2] 일본 인정어린이원의 교육과정 운영

인정어린이원의 몇 가지 운영 사례를 소개하면 다음과 같다.

가) 통합 프로그램 및 일과 편성 사례

A원은 부지 내에 사회복지법인 보육소를 병설한 유치원형 인정어린이원이다. 인정어린이원으로 이행하기 이전인 2003년도에 이 보육소의 2세아가 유치원에 3년 보육으로 우선적으로 입소할 수 있도록 대응한 당초에는 대체로 유치원에서는 초등학교에 준한 4~5시간을 지도시간으로 규정하였다. 한편 보육소에서는 11시간 혹은 13시간의 보육시간(개소시간)이 요구되었으며 아침·저녁 보육은 교육활동이 아니라고 생각하였다. 그러나 이는 어린이의 입장에서 생활을 생각했을 때, 결코 좋은 환경이라고는 할 수 없으며 보육소와 동질의 보육시간을 유치원이 제공해야 한다는 관점에서 보육소에서 유치원으로 입소(이행)한 3세 어린이들을 대상으로 보육소와 동일한 보육시간(11시간의 보육시간 설정)을 제공하기로 하였다.

단시간보육과 장시간보육 및 아침보육·저녁보육의 커리큘럼의 적합성 등을 도모하기 위해서 다음 시점에서 커리큘럼의 개선을 도모하였다.

- 일일 11시간의 흐름을 중시한 생활리듬의 재검토
- 커리큘럼 편성 시에는 연간 보육주제 및 월 보육목표 공유
- 또한 핵심시간대의 보육활동을 중심으로 장시간 보육활동 공유

나아가 A원에서는 하루 프로그램을 재검토하고 연간사업계획에 있어 '기본방침(재중점 과제를 포함)', '운영방침', '연주제(年主題)' 외에도 '학년별(연소반·연중반·연장반별) 연간·월간목표', 그리고 하루 일과 프로그램으로 식사시간 등을 포함한 아침부터 저녁까지의 아동의 일과와 보육자의 일과를 정했다.

구체적으로는 일일 생활의 흐름을 중요시하고 아동의 흥미나 관심·보육의 의도성에 맞춰 특히 영역을 중시한 보육환경을 설정한 점, 그리고 동적인 리듬과 정적인 리듬이 균형 있게 편성되도록 생활 리듬의 조정을 중요시하고 장시간 기관에서 보내므로 개별아동에 따라 세심하게 일상생활 습관을 형성할 수 있도록 지도한다.

나) 공통 이용시간의 교육활동과 다른 연령집단에 의한 활동 사례

B원에서는 모든 아이들이 함께 자라나길 바라는 보호자의 요망과 보육자의 희망 아래 8시부터 3세 이상 아동의 보육활동·다른 연령 활동으로 '스스로 놀이를 선택하는 능동적인 활동·다른 연령과 함께 성장하기'를 테마로 장시간 보육아·단시간 보육아가 두 개 그룹으로 나뉘어 활동한다. 6개월 단위(4월~9월/10월~3월)로 그룹이 변경되며 옥외활동은 10시30분~11시30분까지로 봄·여름·가을·겨울, 비·바람·눈에 상관

없이 이루어지고 있는 보육활동이다.

‘산책·탐색·정원 활동을 중심으로 자연의 변화 인식·지역주민과의 교류·지역을 인지’라는 테마로 이루어지는 이 활동은 특히 지역주민과의 교류와 아이 자신이 지역을 인지함으로써 결과적으로 지역 사람들이 아이들을 지키고 지역 자체가 보육 환경이 되어서 아동이 자라나는 프로그램이다.

나아가 B원에서는 매일 다른 연령이 교류하며 활동하는 시간을 보장하여, 다른 연령이 함께 성장하기를 추진하는 것을 목적으로 하여 실시하고 있다. 장시간 아동과 단시간 아동이 융화되어 다른 연령 활동을 실시하는 시간을 충분히 확보하기 위해서 보육자가 돌이켜보고 검증하여, 등하원 시간의 폭이 넓어져 지금까지의 유치원 처럼 전원이 같은 시간에 등하원하지 않는 점과 지금까지의 보육소는 긴 보육시간 중 반을 운영했으나, 오전 공통시간 중에 운영해야만 하는 점, 이 두 가지 변화로 공통시간의 학급을 운영하는데 급급해졌으며 다른 연령 활동의 실천이 충분하지 않았다고 생각할 수도 있다. 지역의 다양한 연령이 함께 활동하고 함께 자라나는 유아 센터 속에서 다른 연령 관계가 잘 이루어지지 않았던 점은 반성하고, 다른 연령이 함께 활동하는 시간과 같은 연령 활동시간을 매일 마련하게 되었다.

다) 떨어져 있는 유보 시설의 기능 공유화 사례

C원은 유치원과 보육소가 직선거리로 2.7km 떨어져 있는 인정어린이원이다. 인정어린이원의 시설형태는 다양하지만, 동일부지 내 및 인접 혹은 공유시설인 형태가 많은 가운데 실제로 두 원이 2.7km 떨어진 채 취학 전 합동보육기능을 발휘하고 있는 경우는 보기 드문 사례이다. C원의 특징으로 시설(하드웨어) 측면의 종합화가 아니라 보육(소프트웨어) 측면의 종합기능에 착안한 점을 들 수 있다.

보육소에 아침 7시에 등원하는 3, 4, 5세 아동은 버스를 타고 9시까지 유치원으로 이동한다. 한편 유치원은 9시까지 등원한 뒤 9시부터 13시까지를 유보 합동 교육으로 설정하여 활동한다. 단시간 아동이 하원한 후 13시부터 수탁보육에 들어가며 보육소 입소 아동은 15시 30분에 보육소까지 버스로 데려다 준다. 보육소 입소 아동이 보육소에 등원하여 유치원에 버스로 이동할 뿐만 아니라, 3, 4, 5세 아동은 시설 중에서 이용하기 쉬운 곳에 등원하도록 하는 선택이 가능해졌으며, 보육소는 버스 정류장의 역할과 기능을 한다.

라) 자치체와의 협동을 통한 원내 연수 사례

보육소형 D원에서는 시에서 보육지도자가 파견되어 오리엔테이션, 커리큘럼 작성 지도 등에 조처하고 있다. 시에서는 보육소에 유치원 기능을 부가하여 2007년도에 '인정어린이원 보육·교육과정'을 편찬하였다. 시내 보육소, 유치원 위원 6명과 각각의 분야 전문가 2명이 보육·교육과정을 작성하였다. 그에 입각하여 D원의 '보육·교육 과정'을 책정하고, 나아가 장기·단기의 지도계획을 작성하여 보육에 노력하고 있다.

마) 동일 장소에 소재하지 않는 기관간의 교사 순환근무 사례

E원은 유치원과 보육소가 직선거리로 2.7km 떨어져 있지만, 두 시설의 전 직원을 대상으로 교사 순환계획을 수립하고 있다. 그러나 두 시설이 떨어져 있는 점, 서로 다양한 직무와 각 순환계획의 책임을 안고 있는 점 등 전 직원의 순환근무만으로 무조건 해결할 수 있는 일은 아니다. 서로가 공통된 부분, 직원 출근에서 아동 전원이 각 시설에 등원하는 부분, 또는 아동이 하원하고 직원의 퇴근 시간까지의 부분, 오전 영아 및 유아의 보육 전문부분과 육아지원 부분, 그리고 오후 보육 부분 등 다양한 부분을 분석하여 순환근무 가능한 부분과 불가능한 부분을 검증했다.

직무의 역할을 검증하고, 통괄 책임자인 원장과 교감의 책무 및 각 주임의 역할과 각 직원과 분야담당자의 역할을 정리하여, 원의 이념과 목적 및 과제를 중심으로 원내 연수를 실시하고 업무 내용과 책무를 아동의 일과 프로그램과 동일하게 함으로써 전 직원 순환근무를 가능케 하였다. 담당 직원이 갑자기 생긴 사건으로 직무를 수행할 수 없게 된 경우에도 반드시 지원하여 서로가 도와 그 직무를 수행하도록 하고 있다. 전체적인 직원의 연계체제가 필요하므로, 매일 아침과 저녁에 순환계획을 확인한다.

VI. 성과와 과제

1997년 유아교육과 보육 체제 개혁 논의가 시작되고 거의 15년이 경과하였으나, 안타깝게도 괄목할만한 진전 또는 가시적인 성과는 미미한 실정이다. 여전히 교육과학기술부는 3~5세 유아를 위한 유치원을 관리하고, 보건복지부는 0~5세 유아대상의 어린이집을 관할하고 있다. 그러나 유아교육과 보육체제 개혁 논의는 유아교육과 보육 관련 단체, 행정부, 국회, 그리고 유아교육과 보육 현장에 이르기까지 많은 변화를 야기하였다. 그 성과와 영향 그리고 교훈을 살펴보고자 한다.

1. 성과와 영향

가. 유아교육과 보육에 대한 정부의 관심 및 재정투자 증대

유아교육 체제 개편 논의가 가져온 가장 큰 수확은 국무총리실, 교육과학기술부, 보건복지부 및 기획재정부 등과 같은 정부 부처가 유아교육과 보육에 관심을 가지게 되었다는 점이다. 교육부와 보건복지부는 유아교육발전위원회와 보육발전위원회를 만들어서 운영하고, 발전계획을 발표하는 등 전례 없는 관심을 나타냈다. 또 교육부에서는 그 동안 특수교육과 통합하여 한 개의 부서로 운영하던 유아교육을 유아교육지원과라는 별도의 부서로 독립시켰으며, 보건복지부에서도 그 동안 아동보육과에서 관장하던 보육을 보육과로 분리 독립시켰다. 이렇게 교육부와 보건복지부가 유아교육과 보육을 담당하는 부서를 별도로 설치했다는 것은 실로 엄청난 결정이라고 할 만하다. 왜냐하면 이 시기는 한국 정부가 작은 정부를 표방하며 부처의 조직을 축소하고 있었기 때문이다.

또 기획재정부와 국무총리실 등에서는 그 동안 큰 관심을 표명한 적이 없는 이 분야의 전문가를 불러서 이야기를 들어보고, 경제위기 상황에서도 유아교육과 보육 예산이 증액하였다. 특히 보육시설에는 지원이 되고 유치원은 지원되지 않았던 예산(사립기관의 교재교구비)이나, 그 반대 상황이었던 예산(5세 유아 무상교육)은 공평성의 원리하에 동일하게 지원이 되기 시작하였다.

나. 주요관계집단의 관심 증대

유아교육이 시작된 지 100년이 지났지만, 한국의 국회에서 유아교육과 관련된 사항이 이토록 큰 이슈가 된 적은 없었다. 따라서 대부분의 국회의원들은 유치원과 보육시설, 학원간의 차이조차도 알지 못했다. 오히려 같은 일을 하는 사람들 간에 왜 그렇게 의견이 다른 지에 대해서 자주 문의를 하였다. 그러나 시간이 지남에 따라 유치원은 교육부 산하이며 체제 개편에 찬성하고, 보건복지부와 보육시설은 반대한다는 것을 알기 시작했다. 또 이 집단들 모두 표를 움직이는 힘을 가지고 있는 유권자들이며 그들 뒤에는 학부모 집단이 숨어 있다는 사실도 깨닫기 시작했다.

그러나 시간이 지남에 따라 국회의원들은 유아교육과 보육체제 개혁 문제를 뜨거운 감자라며 머리를 흔들게 되고, 어느 쪽 편을 들어주는 것이 더 많은 표를 확보하게 되는지에 대해 저울질하게 되었다. 그럼에도 불구하고 국회는 유아교육과 보육에 대해서 예전과는 다른 관심을 가지게 되었다.

한편, 한국 사회가 민주화되면서 NGO 활동이 활발해 지고 학부모와 여성 단체, 교사 단체, 노동조합 등이 조직되어 활동을 하기 시작하였다. 이들 단체들은 자연스럽게 유아교육과 보육 문제에 관심을 가지게 되었고, 체제 개편을 찬성하는 단체로 또는 반대하는 단체로 입장을 표명하게 되었다. 학부모와 유치원교사 단체는 체제개편에 찬성하고, 보육교사와 여성단체들은 보육을 강화하자는 입장이었다. 이렇게 비록 의견은 달랐지만, 유아교육과 보육 체제 개편 논의를 발단으로 시민단체들이 유아교육과 보육문제에 관심을 가지게 된 것은 큰 수확이라고 할 수 있다.

다. 유치원, 보육시설의 통합적 서비스 제공 증대

유아교육과 보육 체제 개편 논의와 함께 유치원의 연장제, 종일제 운영이 급속하게 증가했다. 또 보육시설의 교육기능이 더욱 강화되었다. 즉 교육중심, 보육중심으로 운영되던 유치원과 보육시설의 기능이 더욱 유사해졌다. 뿐만 아니라 그 틈새에서 학원도 오전에는 교육, 오후에는 보육과 특기교육을 추가함으로써 유아를 대상으로 한 기관들간의 표면적인 기능이 더욱 유사해졌다. 유아교육과 보육체제의 개혁 논의와 함께 유치원과 보육시설의 서비스 정신이 더욱 높아졌다고 할 수 있다. 단위기관의 운영 형태 변화로 본다면 한 부처 산하의 한 기관에서 유아교육과 보육을 통합 제공한다는 체제개혁의 근거가 더욱 높아졌다고 할 수 있다.

라. 유아교육, 보육 관련단체들의 단결과 영향력 강화

유아교육과 보육 체제 개편 논의와 함께 유치원과 보육시설 관련 단체들은 이제 정부와 국회에서 상당한 영향력을 발휘하는 단체가 되었다. 유치원과 보육시설의 연례 행사에는 각 정당의 대표들이 나와서 축사를 하는 것이 당연하게 받아들여지기 시작하였다. 또 교육부나 복지부의 담당 부서는 어떤 정책을 수립하기에 앞서서 교사나 원장 단체의 의견을 묻는 것이 하나의 절차로 포함되었다. 이제 유치원과 보육 시설 관련 단체는 국회에서는 무시 할 수 없는 단체가 되었으며, 정부에서는 함께 의논해야할 파트너로 성장한 것이다.

마. 유아교육과 보육 체제 관련 연구의 활성화

그 동안 한국 유아교육과 보육 관련 학자들의 관심은 주로 유아교육과 보육과 관련된 소프트웨어에 있었다. 그러나 1997년 시작된 유아교육과 보육 체제 개편 논의는 전문가 집단의 연구주제에도 영향을 미쳤다. OECD 국가들과 한국의 유아교육과 보육체제를 비교 분석한 일련의 연구들이 수행되었다(나정 외, 1997; 나정·문무경·장영숙, 2000; 나정·유희정·문무경, 2000; 이옥 외, 2006; 유희정 외, 2008; 문무경 외, 2007, 2009-2010). 이와 더불어, 학회의 세미나 및 학술대회에도 유아교육의 공교육화, 공보육화, 행정과 재정, 교사 양성체제, 법 등을 주제로 한 정책연구들이 증가하였다.

2. 교훈

새로운 아이디어가 국가의 정책이나 제도로 구현되는 데에는 대단히 정치적인 과정이 필요하다. 따라서 국민적 지지에 입각한 공동체적인 합의를 구축하는 것이 선결 과제이다. 우리나라의 유아교육과 보육체제 개편은 논의가 시작된 지 15년이 지났지만 성공하지 못하고 있다. 정부차원에서는 물론 학자들이나 유치원과 보육시설 현장 관계자들, 그리고 시민단체들간에 체제 개편에 필요한 합의가 이루어지지 못한 것이 가장 큰 원인이라고 할 수 있다. 체제개편을 반대하는 이들은 유아교육과 보육은 서로 다른 개념이기 때문에 별도의 부처가 관리하는 것이 타당하고, 서로 다른 기관에서 제공되어야 한다는 입장을 고수하였다. 또 체제개편을 주장하는 측에서는 정치적 합의 기술과 역량부족으로 이러한 오해를 불식시키지 못했다. 이러한 상황을

뛰어넘을 수 있는 방안은 현재 두 가지 관점에서 생각해 볼 수 있다.

첫째, 유아교육과 보육의 개념에 대한 인식의 전환이 필요하다.

한국의 유아교육과 보육체제 개편에 가장 큰 걸림돌이 된 것은 유아교육과 보육은 서로 다르다는 개념이 아직도 지배적이라는 점이다. 정부부처의 공무원들은 물론 유아교육과 보육에 관련하고 있는 일부 학자들과 유치원과 보육시설의 원장들조차도 유아교육과 보육을 분리하고 있다. 이는 한국의 유아교육과 보육의 역사가 서로 다른 뿌리로부터 출발한데에서 기인하고 있다. 그러나 현실적으로는 여성의 사회적 진출이 늘어남에 따라 유아 보육에 대한 요구가 높아지고, 가정의 교육적 기능이 약화됨에 따라 유아교육에 대한 요구가 높아지고 있다. 즉 유아를 둔 가정에서는 한 기관에서 유아교육과 보육을 통합해서 제공해 주기를 원하고 있다. 뿐만 아니라 유아들은 교육과 보육을 분리해서 제공할 수 있는 시기가 아니다. 따라서 한국의 유아교육과 보육 체제 개편은 유아교육과 보육은 분리할 수 있는 개념이 아니라는 것을 관련 전문가 집단은 물론 사회 전체가 합의하는 것이 최우선적으로 필요하다.

둘째, 정부 부처 공무원들의 부처 이기주의를 극복해야 한다.

유아교육과 보육체제 개편의 또 다른 걸림돌은 정부 관계부처 공무원들의 태도라고 할 수 있다. 유아교육 체제 개편 논의가 시작되자 보건복지부의 보육 담당자들은 최근 10년간 심혈을 기울여 확충한 보육사업임을 강조하며 왜 현 체제를 유지하는 것이 타당한지에 대한 자료를 만드는 데에 심혈을 기울였다. 또 보육시설 관련자들에게 체제를 개편하면 어떤 불이익이 올 수 있는지에 대해 설명회를 개최하기도 하였다.

한편 교육부의 공무원들 중 특히 고위 관리자들은 관심 밖이었던 유아교육 문제가 자주 거론되는 것을 불편해하고, 또 체제 개편에 따른 재정부담과 보건복지부와 의 관계를 의식하며 이를 공론화하지 않으려고 하였다. 즉 대통령의 선언이 있기 전에 교육부가 나서서 유아교육 체제개편을 논 할 수 없을 뿐 아니라, 정부의 교육 재정은 제한되어 있는데 유아교육에 더 많은 예산을 투입하면 다른 단계의 교육에 피해를 줄 수 있다.,는 입장을 강조하였다.

따라서 유아교육과 보육 체제를 개편하려면 현재 유아교육과 보육 업무를 담당하고 있는 부처 및 공무원들의 태도가 변화되어야 한다. 유아와 학부모들의 입장을 먼저 생각하고, 유아기 교육의 중요성에 대한 확고한 신념을 가지며, 여성의 사회참여

를 위한 가장 우선적인 기반 구축에 대한 신속한 대응 등이다.

3. 정책 방향

가. 영유아의 이익 최우선 및 부모 지원 강화

무엇보다도 영유아의 이익을 최우선으로 하며, 동시에 부모의 자녀양육을 적극적으로 지원할 수 있어야 한다. 대부분의 국외협력사례에서 알 수 있듯이, ‘영유아와 가족의 삶의 향상을 위해 교육, 건강, 사회 서비스들을 협력적 방법으로 제공’함으로써 ‘부모가 영유아와 함께 성장하도록’ 지원하는 정책 수립이 필요하다.

나. 유아교육과 보육 부문의 협력 관계 형성

해당 정부부처, 학문분야, 단체 등 또한 자기중심적 사고에서 벗어나 사회적 통합을 추구하는 방향으로 나아가기 위한 실천적 의지를 갖추어야 한다. 비단 유치원과 보육시설 뿐만 아니라, 새로운 관계 형성을 위해서는 다단계의 유보협력 네트워크를 구축하여 활용하고, 지속적이고 정기적인 대화의 장을 마련하여야 한다.

다. 유아교육과 보육 발전 계획 공동 수립 및 추진

2009년도부터 교육과학기술부는 유아교육선진화정책을, 보건복지부는 아이사랑플랜을 별도로 추진해 오고 있다. 또한 각종 주요 정책연구를 별도로 수행하여 (예: 유치원교육과정 개편방안 연구, 2010; 표준보육과정 개정 연구, 2010), 종합적인 관점에서 단일한 발전 계획을 수립하고 이에 따라 필요한 정책연구를 통합적으로 수행하고 있다. 양 부문의 성장이 급속히 이루어지기 위해서는 상호 경쟁이 필요하고, 또한 실제 양 부문의 발전에 어느 정도 기여한 점이 있다고 볼 수 있다. 그러나 이제 보편적 서비스 제공의 목표를 거의 달성하여, 질적 향상을 도모하는 시점에서는 부처간의 상호교류와 대화를 정례화하여 보다 총체적이고 중장기적인 발전 계획을 공동으로 수립하여 각 부처의 노하우를 최대한 활용하여 정책 실행과정을 함께 관리하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

라. 유치원과 보육시설, 초등학교와의 연계 강화

유아교육과 보육은 초등학교체제와 보다 긴밀한 연계를 형성하여야 한다. 특히, 초등학교 입학직전의 서비스는 학교교육을 위한 준비와 원활한 전이를 돕도록 계획되어야 한다. 즉, 유치원이든 보육시설이든 유아기 서비스의 맨 마지막 한 해와 학령기 첫 해의 교육적 연계는 매우 중요하다.

마. 지역사회와의 협력 강화

지역사회의 여타 정책과 양립가능하고 지역의 인적·물적 자원을 최적으로 활용하여 효율성을 제고하는 방향으로 유치원과 보육시설의 협력이 도모되어야 한다.

4. 정책 과제

가. 중앙부처차원의 유보 발전 공동 TF팀 구성 및 운영

중앙정부차원에서 유치원과 보육시설 서비스의 협력을 제도적으로 뒷받침하기 위한 특별위원회가 구성되어 필요한 부문별로 하위 TF팀을 구성하여 가동한다. 유아교육과 보육 부문이 별도의 TF를 구성하지 않고 각 분야의 주요관계자들을 균형있게 안배하여 공동의 TF를 구성하여 운영하도록 한다. 각종 발전계획, 자료개발, 교사 연수 등과 관련되어서도 마찬가지로 공동의 TF를 구성, 운영한다. 아울러, 유아교육과 보육의 저변 확대를 위하여 법, 재정, 관리체계의 차원에서 해결하여야 할 사안들에 대한 집중적인 분석과 방안을 제시하기 위해 필요한 각계 각층의 전문가들을 포함하도록 한다.

나. 유치원교육과정과 표준보육과정의 통합적 적용 탐색

서비스의 질 제고를 위한 협력이 가장 우선적으로 이루어지는 것이 당위적이며, 이에 영유아를 위한 유치원교육과정과 표준보육과정의 연계를 시도해 볼 수 있을 것이다. 교육과정간의 연계를 위하여 유치원교사와 보육교사가 팀을 이루어 프로그램계획과 운영에 대해 논의하여야 하여야 하므로, 함께 토의하고 공유할 충분한 시간 확보 및 할애가 필수적이다. 아울러 모든 논의 과정과 상호합의결과를 기록하고

이를 분석하여야 할 것이다. 이외에도 유치원의 경우, 교육청의 수업 장학 및 제반 원 운영과 특히 교육과정 운영에 대한 컨설팅을 지원받을 수 있으나, 어린이집은 상대적으로 보육프로그램에 대한 체계적인 지원이 취약한 편이다. 단설 유치원의 원내 자율장학 및 교육청의 장학지도 등을 유치원과 보육시설이 함께 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

다. 육아지원기관 통합평가지표 개발 및 평가체계 조정

유치원평가와 보육시설평가인증각각의 기관평가지표를 통합지표로 개발하고 이를 적용한다. 시설설비, 운영관리, 프로그램 측면 등에서 유사한 부문이 증대하고 있으므로 통합된 질 관리체제가 구축된다면 유치원과 보육시설의 간극이 보다 좁혀지고 질 향상에 유리할 것이다. 보육시설인증평가는 과거 초창기에 비하여 2주기 인증평가에서는 보다 보육서비스의 질 개선에 주안점을 두고 있으므로 유치원평가의 목적과 기능이 유사해지고 있는 것으로 볼 수 있다.

한편, 보육시설평가인증은 그 역사와 독립된 사무국을 2010년도에 설치된 보육진흥원에 두고 있으므로 전국의 시도교육청에서 주관하다가 현재 일부 유아교육진흥원을 중심으로 추진되고 있는 유치원평가에 비하여 보다 체계적이고 효율적이라 볼 수 있다. 새로이 독립된 평가기구를 구성, 설치하기보다는 기존의 인증기구를 통합된 평가기구로 발전시켜 활용하는 것을 제안한다.

라. 유치원과 어린이집의 협력 사례 공유를 통한 유보 협력네트워크 구축

육아정책연구소에서는 2009년도부터 ‘아래에서 위로’ 상향식 유아교육과 보육의 협력을 연구차원에서 착수하여 추진해 오고 있다. 2010년도에는 유치원과 어린이집 간의 협력을 원활히 하고자 협력영역별로 시작단계와 실행단계로 구분하여 협력 내용과 전략을 구체적으로 안내하는 유보협력 ‘영차’ 매뉴얼을 제작, 보급하였다. 이와 같이 유보 서비스 협력의 준거 및 지침을 마련하여 일선 현장에 제공하여야 한다. 이를 통하여 유치원과 어린이집은 현 제도권 내에서 허용가능한 협력의 내용, 범위, 방식 등에 대한 구체적인 정보를 파악할 수 있을 것이며, 협력을 희망하는 모든 유치원과 어린이집에서 탐색하고 실천해 볼 수 있을 것이다.

참고문헌

- 교육개혁위원회(1997). 세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육 체제 수립을 위한 교육개혁 방안(4).
- 교육과학기술부(2003~2009). 유치원통계.
- 교육인적자원부(2007). 한국교육연감.
- 김명순(2004). 유아교육법 제정과 아동학 전공자의 역할. 2004 한국아동학회 춘계 학술대회 자료집, 123-141
- 김영연·배민경·황정희(2007). 한국 유치원과 어린이집 통합 경영 현장 소개-부산 H 유치원, 어린이집 사례. 일본보육학회 60차 학술대회 발표논문. 사이타마, 일본.
- 김은설·안재진·최윤경·김의향·양성은·김문정(2009). 보육종사자의 전문성 제고방안 연구. 보건복지가족부·육아정책연구소.
- 나정·김효겸·박재윤·장영희·정미라(1997). 유아교육의 공교육체제 확립방안 연구. 한국교육개발원.
- 나정, 장영숙, 문무경(2000), OECD국가들의 유아교육과 보육 정책과 제도. 서울: 한국교육개발원
- 나정·유희정·문무경(2000). 유아학교 모형개발연구. 한국교육개발원.
- 대통령자문고령화및미래사회위원회(2004). 제 46회 국정과제회의 보고: 미래인력 양성 및 여성의 경제활동참여확대를 위한 1차 육아지원정책 방안.
- 대한민국정부(2006). 저출산고령사회 기본계획. 새로마지 플랜 2010. 관계부처 합동.
- 문무경·김은설·황해익·문혁준·김문정(2009). 유아교육·보육 협력 및 통합체제 시범적용 연구. 육아정책연구소.
- 문무경·이정원·황해익·문혁준·김문정(2010). 유아교육과 보육의 협력 모델 「영차」 시범모델의 과정 및 성과 분석(Ⅱ). 육아정책연구소.
- 보건복지가족부(2009). 보육시설평가인증 지침서.
- 보건복지가족부(2003~2009). 보육통계.

- 보건복지부(2010.3.25.). 보도자료 “어린이집 10개 중 6개 평가인증 통과”.
- 서문희 외(2005). 전국보육·교육실태조사 총괄보고. 여성가족부.
- 서문희·김은설·최진·안재진·최혜선·김유경·조애저(2009). 2009년 전국 보육실태조사-가구조사보고서-. 보건복지가족부, 육아정책연구소.
- 유희정·이미화·장명림·김은설·김은영·송신영(2008). 유치원과 보육시설 일원화체제를 위한 협력과 통합 방안. 육아정책개발센터.
- 윤애희·김은기·박정민 외, (2003). 보육의 이해와 영·유아보육프로그램. 창지사.
- 이미화·장명림·신나리·김문정·김현철(2006). 육아지원인력의 수급전망과 전문성 제고 방안 연구. 육아정책개발센터.
- 이상금(1987). 한국 근대유치원 교육사. 서울: 이화여자대학교출판부.
- 이옥·김은설·신나리·문무경·최혜선(2006). 육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육·보육의 협력과 통합 방안. 육아정책개발센터.
- 이옥(2004). 제6장 아동학 연구의 현장적용: 제1절 보육시설. 한국아동학회(편.), 한국 아동학의 연구: 동향과 전망, (pp. 278-292). 서울: 학지사.
- 이일주(1999). 한국 유아교육 일원화체제 모형 탐색. 동국대학교 대학원 교육학과 박사학위논문.
- 일본문부과학성(2010). 어린이·자녀양육 신시스템 기본방안. 子ども子育て新システムの基本的方向(案)
- 교육과학기술부·육아정책개발센터(2008). 유치원 평가 매뉴얼.
- 한국교육개발원(2010). 교육통계.
- Carr, M., May, H., & Podmore, V. N. with Cubey, P., Hatherly, A., & Macartney, B. (2000). Learning and teaching stories: Action research on evaluation in early childhood. Wellington: New Zealand Council for Educational Research and Ministry of Education. ERIC 447930
- Corter, C. & Pelletier, J. (2010). Schools as integrated service hubs for young children and families: Policy implications of the Toronto First Duty Project. *International Journal of Child Care and Education Policy*, 4(2), 45-54.
- Na, J. & Moon, M.(2003). Integrating policies and systems of early childhood education and care: The Case of the Republic of Korea. UNESCO Early

Childhood and Family Policy Series Number 7. Paris, France.

OECD (2001). Starting Strong: Early Childhood Education and Care. OECD publications.

OECD (2006). Starting StrongII: Early Childhood Education and Care. OECD publications.

OECD (2009). ECEC Network 제6차 회의자료.

UNESCO(2010). Caring and Learning Together. Paris: UNESCO

UNICEF (2008). The Childcare in Transition, Innocenti Report Card No. 8. UNICEF Innocenti Research Centre, Florence. Italy.

수탁연구보고 2010-1

유아교육과 보육 정책 조정을 위한 국제비교 기초연구

발행일 2011년 1월

발행처 교육과학기술부 유아교육과

주 소 서울특별시 종로구 세종대로 209 정부중앙청사

전화: 02) 02-2100-6443

팩스: 02) 02-2100-6456

인쇄처 양동문화사 02) 2266-0892

보고서 내용의 무단 복제를 금함.