

연구보고 2016-10

유보통합 정착을 위한 실행 방안 연구

최윤경 박창현 하연섭 김희수

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

머 리 말

2014-2016년 3개년 통합 로드맵의 발표와 국무조정실 산하 영유아교육보육통합 추진단의 발족은, 취학 전 영유아 교육·보육의 발전에 일대기적 제공하였다. 이를 통해 생애초기 영유아의 교육과 보육의 중요성이 정책적으로 가시화 되었으며, 교육·보육에서 나아가 영유아 양육과 돌봄까지 포괄하는 핵심 환경이자 주체인 유치원과 어린이집의 발전을 견인하는 기회를 제공하였다.

유보통합에 대한 논의는 오래되었으나, 현재와 같이 가시적으로 구체화된 적은 없었으므로 유보통합의 추진에 거는 현장 안팎의 기대는 컸으며, 실제 통합의 방향과 이것이 정책 환경에 미치는 영향 또한 매우 크다. 그러나 오랜 기간 누적된 보육과 교육의 제도적 차이, 교사 자격과 처우, 비용 상의 차이, 이로 인한 수요자 부모의 인식 차이 등 제반 격차는 애초 계획대로 통합 로드맵을 실현하는데 많은 도전과 과제를 낳았다.

이 연구는 이미 진행 중인 유보통합의 추진을 살펴보면서, 절반의 성공을 이루고 동시에 절반의 미완을 안고 있는 유보통합의 추진이 현 시점에 나아가야 할 방향이 무엇인지, 유보통합을 위한 최선의 전략과 그 간 다루지 못한 사각지대는 무엇인지 파악하기 위해 진행되었다. 특히 중앙정부 외 지방 행·재정 체계의 통합에 대한 논의가 없었던 점, 현 시점 여론의 추이와 반응이 어떠한지, 그리고 담당 공무원과 현장의 의견은 어떠한지 2016년의 관점에서 탐색하였다.

유보통합에 거는 각 계의 기대와 수준, 개념의 다양함으로 인해 한 가지 정답이 되는 전략과 통합 실행안이 제시될 수는 없을 것이다. 이 과제를 통해 현재 시점 보다 나은 통합의 실현과 통합 목적의 달성을 위해 필요한 전략과 과제들을 파악하는 기회를 갖고자 하였다. 이 연구를 통해 수렴된 다양한 의견과 실행에의 제언이 향후 유보통합의 진행에 도움이 되는 나침반 역할을 수행하길 기대하며, 어려운 주제에 물심양면 조언과 자문을 아끼지 않은 유아교육과 보육 전문가와 유치원, 어린이집 현장, 그리고 지자체 담당 공무원께 감사의 말씀을 전한다. 본 연구의 제언이 유보통합 추진의 과정에 의미 있게 활용되기를 기대하며, 끝으로 본 연구내용은 육아정책연구소 및 영유아교육보육통합추진단의 견해와 관련이 없는, 연구진의 의견임을 밝혀둔다.

2016년 11월
육아정책연구소
소장 **우남희**

차 례

요 약	1
I. 서론	17
1. 연구의 필요성 및 목적	17
2. 연구내용	18
3. 연구방법	18
4. 선행연구	20
5. 해외사례	27
II. 유아교육·보육 행·재정인력 현황	32
1. 유보 행정·인력 체계	32
2. 유보 예산·지원 체계	49
3. 소결 및 시사점	64
III. 유보통합 실행 관련 의견 및 요구 분석	65
1. 공무원/전문가/원장 의견조사	65
2. 주요 주체 면담조사 결과	100
3. 소결 및 시사점	120
IV. 유보통합 언론보도와 여론 분석: 온라인 뉴스와 기사 댓글을 중심으로 ...	123
1. 분석절차 및 방법	123
2. 분석결과	125
3. 소결 및 시사점	156
V. 유보통합의 성공적 이행전략과 실행방안	158
1. 중앙-지방정부 행·재정인력 체계 통합방안	158
2. 중앙집권식 하향통합 실행방안	168
3. 소통과 공유의 여론 형성	175
4. 미래지향적 통합 전략 재설정: 유보통합 담론과 틀을 벗어난 「유아교육·보육 발전방안」	176

참고문헌	179
Abstract	187
부록	189
부록1. 공무원/전문가 대상 유보통합 의견 조사지	191
부록2. 면담 질문지	201
부록3. 면담 대상자 특성	213
부록4. 언론 매체별 기사수	215

표 차례

〈표 I-3- 1〉 빅데이터 여론분석 개요	20
〈표 I-5- 1〉 해외 ECEC 중앙-지방-기초지자체 정부 간 역할분담	29
〈표 II-1- 1〉 전국 17개 시도교육청 인력 및 예산	33
〈표 II-1- 2〉 전국 176개 교육지원청 인력 평균_구군별	34
〈표 II-1- 3〉 전국 17개 시도청 인력 및 예산	35
〈표 II-1- 4〉 전국 226개 지자체 시군구청 인력 및 예산	36
〈표 II-1- 5〉 중앙부처 업무체계	39
〈표 II-1- 6〉 지방정부 보육 업무체계 - 서울시, 경기도, 부산시, 서초구	42
〈표 II-1- 7〉 유아교육 지원 사업 구분	47
〈표 II-1- 8〉 서울특별시교육청 학교 업무 체계 - 고등학교 기준	48
〈표 II-2- 1〉 항목별 예산: 2010-2014	50
〈표 II-2- 2〉 2014년도 시·도별 유아교육 재정: 2014년 결산	51
〈표 II-2- 3〉 2016년 서울시교육청 유아교육 예산 (예시)	52
〈표 II-2- 4〉 지방정부 유아교육 예산 및 인력·업무체계 - 서울시, 경기도, 부산시, 서초구	54
〈표 II-2- 5〉 보육 국고 예산	59
〈표 II-2- 6〉 서울시청 보육사업 -시비보조사업	60
〈표 II-2- 7〉 유아교육 전달체계	62
〈표 II-2- 8〉 보육 전달체계	62
〈표 III-1- 1〉 응답자 특성	65
〈표 III-1- 2〉 유보통합 추진 인지 정도	66
〈표 III-1- 3〉 유보통합의 의미/개념	68
〈표 III-1- 4〉 유보통합의 필요성	68
〈표 III-1- 5〉 현재 우리나라의 유보통합 지점	70
〈표 III-1- 6〉 유보통합의 현황(7점 척도)	71
〈표 III-1- 7〉 현재 추진 중인 유보통합의 체감 정도	72
〈표 III-1- 8〉 유보통합 추진의 걸림돌	73
〈표 III-1- 9〉 유보통합 추진의 걸림돌 해결전략	74

〈표 III-1-10〉 유보통합을 위한 중요 요소(1순위)	75
〈표 III-1-11〉 유보통합을 위한 중요 요소(2순위)	76
〈표 III-1-12〉 유보통합을 위한 중요 요소(1+2순위)	77
〈표 III-1-13〉 유보통합을 위한 필요 전략(1순위)	78
〈표 III-1-14〉 유보통합을 위한 필요 전략(2순위)	79
〈표 III-1-15〉 유보통합을 위한 필요 전략(1+2순위)	81
〈표 III-1-16〉 유보통합의 중요요소 및 필요전략에 대한 응답 이유	82
〈표 III-1-17〉 중앙부처 통합	83
〈표 III-1-18〉 부처 통합 방식	85
〈표 III-1-19〉 부처통합방식 이행 예상 정도	86
〈표 III-1-20〉 부처통합 유형	87
〈표 III-1-21〉 부처 통합 시, 효율적 인력체계 방안	88
〈표 III-1-22〉 부처 통합 시, 예산·재정의 효율적 조정·배치 방안	89
〈표 III-1-23〉 분리통합 시, 부처 간 업무분장 방안	91
〈표 III-1-24〉 지방정부 업무체계 통합 실행방안	92
〈표 III-1-25〉 지방정부 업무체계 통합 실행방안 중 실현가능성 높은 방안	93
〈표 III-1-26〉 업무 관련 통합·이관 시, 업무를 옮길 의향(공무원)	94
〈표 III-1-27〉 적절한 유보통합 방식	95
〈표 III-1-28〉 우리나라 유보통합의 적절한 모습	97
〈표 III-1-29〉 KICCE 유보통합 실행방안 연구에 담겨야 할 내용	98
〈표 III-1-30〉 (유보통합에서 나아가) 장차 우리나라 영유아교육보육기관이 가져 할 미래지향적인 모습과 요건	99
〈표 III-2- 1〉 면담 대상 및 내용	101
〈표 IV-2- 1〉 워드클라우드 검색 빈도 10순위(2013년 1월-2016년 6월)	126
〈표 IV-2- 2〉 워드클라우드 검색 빈도 10순위(2013년)	128
〈표 IV-2- 3〉 워드클라우드 검색 빈도 10순위(2014년)	129
〈표 IV-2- 4〉 워드클라우드 검색 빈도 10순위(2015년)	131
〈표 IV-2- 5〉 워드 클라우드 검색 빈도 10순위(2016년)	133
〈표 IV-2- 6〉 2013년 온라인 뉴스 댓글 수 순위	135
〈표 IV-2- 7〉 2014년 온라인 뉴스 댓글 수 순위	141
〈표 IV-2- 8〉 2015년 온라인 뉴스 댓글 수 순위	147

〈표 IV-2- 9〉 2016년 온라인 뉴스 댓글 수 순위	149
〈표 V-2- 1〉 유보 수평적 통합안	170
〈표 V-2- 2〉 수직적 기능 조정방안	172
〈표 V-2- 3〉 유치원과 어린이집 통합 방안	172
〈표 V-2- 4〉 사각지대 해소 방안	175

그림 차례

[그림 I-3-1] 연구 구성 체계	19
[그림 II-2-1] 서울시교육청 유아교육 예산 구성 (예시)	53
[그림 IV-1-1] 2013-2016년 전체 워드클라우드 분석 결과	124
[그림 IV-2-1] 2013-2016년 전체 워드클라우드 분석 결과	127
[그림 IV-2-2] 2013년 워드클라우드 분석 결과	128
[그림 IV-2-3] 2014년 워드클라우드 분석 결과	130
[그림 IV-2-4] 2015년 워드클라우드 분석 결과	131
[그림 IV-2-5] 2016년 워드클라우드 분석 결과	133
[그림 IV-2-6] 온라인 뉴스 기사 및 댓글 발생 추이 분석	134
[그림 IV-2-7] 주요기간별 유보통합 정책 이슈 변화과정	135
[그림 IV-2-8] 2013-2016년 전체 의미망 분석 결과	155
[그림 V-1-1] 중앙행정체계 개편(1안) 교육부 통합안	160
[그림 V-1-2] 중앙행정체계 개편(2안) 저출산 반영 부처 신설 방안	162
[그림 V-1-3] 지방행정체계 개편(3안) 교육청 위주 시도청과의 업무연계 통합안	165

부록 표 차례

<부록 표 1> 면담조사 대상자 일반적인 특성_학부모	213
<부록 표 2> 면담조사 대상자 일반적인 특성_원장	213
<부록 표 3> 면담조사 대상자 일반적인 특성_교사	213
<부록 표 4> 면담조사 대상자 일반적인 특성_공무원	214
<부록 표 5> 면담조사 대상자 일반적인 특성_전문가	214
<부록 표 6> 언론 매체별 기사 수	215

요약

1. 서론

가. 연구의 필요성 및 목적

- 국무조정실 산하 영유아교육보육통합추진단의 발족과 3개년(2014-2016년) 통합 로드맵의 공표는 그 간 유보통합 추진의 결실이자 완결을 향한 출발점임.
 - 그러나 2016년 로드맵 추진의 성과 결산을 앞두고 유보통합의 전개가 향후 어떤 방향, 어떤 모습으로 전개될지 가시화 된 바 없음.
 - 어린이집·유치원 현장과 유아교육·보육 학계, 수요자 부모는 유보통합의 추진에 대해 제대로 아는 바가 없다는 인식이 형성되고, 이후 유보통합을 통한 제도적 발전에 대한 기대가 구체적으로 형성되지 못한, 역설적으로 유보통합 추진 속의 공백을 경험하고 있음.
- 다양한 통합 추진의 노력에도 불구하고 그 노정과 구체적 계획이 공유되지 않는 현 시점에 어떠한 통합 실행방안과 전략, 방향성을 제시할 수 있을지 고민이 필요함.
 - 첫째, 유보통합 추진에서 가장 중요한 과제로 인식되나 실현이 어려운 부처 통합, 그 중에서도 13개 통합과제의 수행을 통해 충분한 논의가 이루어지지 않은 지방정부의 행정체계 통합(안)을 구체화하고 실행방안을 모색함.
 - 둘째, 현 시점에서 필요한 전략과 방향성은 무엇인지 통합이행을 위한 전략을 제시하고자 함.

나. 연구내용

- 유보통합 선행연구 및 해외국가 고찰을 통한 주요동향과 이슈 파악
- 중앙 및 지방 정부 유보 행·재정·인력 체계 현황 분석

- 유보통합 관련 주요 주체 인식 및 의견 조사
- 유보통합 실행을 위한 전략 및 실행방안 구체화

다. 연구방법

- 문헌연구
- 전문가 자문회의
- 집단면담조사(FGI) 및 온라인 설문조사
- 신문기사/인터넷 댓글 분석

2. 유아교육·보육 행·재정인력 현황

가. 유보 행정·인력 체계

- 중앙부처는 교육부 지방교육지원국의 유아교육정책과 14인과 보건복지부 인구정책실 보육정책 3개과(보육정책과, 보육사업기획과, 보육기반과) 36인으로 구성되어 있음.
- 지방 행정체계는 유아교육 17개 시도교육청 산하 176개 교육지원청에 초등교육과내 유아교육팀으로 구성된 경우가 다수임. 보육은 17개 시도청 산하 226개 시군구청에 여성·보육과 또는 출산·보육, 가족·보육 과/팀으로 구성되어 있음.
 - 지방정부 담당인력은 17개 교육청에 유아교육 담당 공무원이 교육청 인력의 약 20%임. 교육전문직이 일반행정직 공무원에 비해 평균 2배 이상 많음. 지역별로 공무원 1인이 담당하는 기관과 재원 유아 수에 차이가 있음.
 - 전국 17개 시도청의 보육 담당 공무원(128명)은 유아교육 공무원(97명)에 비해 약 30% 가량 많음. 그러나 전국 어린이집이 4만개 이상임을 고려할 때 보육공무원 1인당 담당 기관수가 시도 교육청에 비해 약 4배, 취원 아동수로는 약 2배 많음.
- 전국 226개 지자체 시군구청의 보육 담당 공무원은 총 1,494명으로, 시군구

기초자치단체별로 평균 약 6명이 보육 업무를 관장함. 유아교육 담당 공무원 총 353명에 비해 약 5배가량 많음.

- 시군구청에서는 여성, 가족, 복지의 업무를 보육과 함께 맡는 경우가 많음. 시군구청 보육 공무원 1인당 담당 기관과 취원아 수는 교육지원청 유아교육 담당 공무원의 업무 부담에 비해 다소 많은 수준임.
- 교육청-시도청 및 기초자치단체 교육지원청-시군구청에서는 보육·교육 인력 구조의 차이와 담당 기관/아동수의 편차를 고려할 때, 담당 인력 통합과 조정 시 신규인력 채용의 수요가 있을 것으로 판단됨.
- 내용적으로 교육지원청의 경우 교육전문직의 배치로 유아교육 업무 위주로 편성되어있는 반면, 시군구청은 보육/복지 관련 일반행정직의 배치로 다양한 업무를 수행하고 있음. 이를 고려한 ECEC 통합 전문직의 배치와 업무부담에 대한 균등한 조정이 요구됨.

- 유아교육·보육 업무 속성이 취학전 아동 대상 보육·교육의 제공과 지원체계, 시설환경 관리로 이루어진 데에 큰 차이가 없음. 업무 내용상 한 부처로의 업무체계 통합이 가능함. 다만 중점을 두는 부분과 특장점에 차이가 있음.
- 지방정부의 경우, 과/팀 조직 구성에 따른 정례적인 업무 분장이 있는 가운데 국가 주요 사업과 지자체 고유의 정책 및 시책사업에 따른 예산과 업무가 편성되어 있음. 지역별로 지자체 고유 사업과 정책의 비중이 다름.
- 따라서 유보통합에서 중앙부처 통합의 실질적 성공과 이행을 위해서는 지방정부의 인력 통합과 업무 조정이 요구됨. 이는 중앙-지방정부간 예산을 비롯하여 행·재정 및 주요 정책/사업에 대한 중앙-지방 정부간 효율적인 분담체계와 조정을 필요로 함.

나. 유보 예산·지원 체계

- 유아교육 예산은 중앙정부(교육부)에서 내린 지방교육재정교부금과 17개 시도청의 자체예산으로 구성되며, 5개 비목(인적자원, 교수학습활동, 교육복지, 학교재정관리, 학교교육여건개선)으로 구성됨(교육부 내부자료, 2015; 최은영·이진화·김승진, 2015 재인용).
- 인적자원 운용(16.9%), 교수학습활동 지원(7.1%), 교육복지지원(65.4%), 학교

재정지원관리(3.7%), 학교교육여건개선(7.0%)으로 이루어짐(교육부 내부자료, 2015; 최은영·이진화·김승진, 2015 재인용). 누리과정, 방과후과정비, 급식비 지원이 포함된 교육복지 관련 예산이 유아교육 예산에서 가장 큰 비중을 차지함.

□ 보육 예산은 (일반회계와 특별회계로 이루어진) 예산과 기금이 약 6:4의 비율로 구성되어 있음. 현재 보육예산은 국비와 지방비, 지방교육재정교부금으로 이루어져 약 5:3:2의 비율을 가짐(보건복지부, 2016b).

- 어린이집 운영 지원(15.2%, 보조/대체교사지원 여기에 포함), 영유아 보육료 지원(59.2%), 어린이집 기능보강(0.7%), 어린이집 지원(1.2%), 보육인프라 구축(23.7%, 가정양육수당지원, 평가인증 여기에 포함)으로 구성되어 있음. 국고 예산 기준 보육료와 양육수당 지원이 전체 보육예산의 81.6%를 차지함(보건복지부, 2016a, 2016b).

- 유아교육과 보육 예산 공통적으로 재원 아동 대상 지원으로 귀결되는 예산의 비중이 가장 큼. 각 예산의 약 65%, 82%를 차지함.

□ 전달체계로 유아교육진흥원과 한국보육진흥원/육아종합지원센터가 있음.

- 유아교육진흥원/체험원이 보다 특화된 양질의 교육 제공에 집중해있다면, 보육진흥원과 육아종합지원센터는 교사, 영유아, 부모 등 전반적인 서비스 제공을 포괄하는 종합적인 지원체계로서 기능하고 있음. 특히 보육진흥원에서는 교사 자격관리와 교육, 어린이집 평가인증과 사후관리를 맡고 있음.

- 2개 전달체계의 구조와 기능, 인프라에 차이가 있음. 보육진흥원에서 4만여 개가 넘는 어린이집 평가인증과 사후관리를 시행하고 있는 반면, 유치원에서 평가는 제한적인 비중을 갖고 있으며 지방 교육청/교육지원청별로 이루어짐. 이보다 컨설팅을 중시하고 있으므로 평가위주의 지원·관리 체계인지, 컨설팅 위주의 통합 관리 체계인지에 따라, 현재 이원화 된 두 전달체계의 통합 방안이 달라질 것으로 보임.

- 유보통합의 실행에서 유보 간 두 지원체계의 통합이 가시적으로 중요한 가교 역할을 수행할 것으로 보임.

3. 유보통합 실행에 대한 의견 및 요구 분석

가. 공무원/전문가/원장 의견조사 결과

- 본 연구에서 수행한 설문조사는 공무원 24.4%, 전문가 25.2%, 원장 50.4%로 표집 됨. 그 중 보육관련 지자체 공무원 9.7%, 보육관련 학계 전문가 10.6%, 어린이집 원장 36.5%, 유아교육관련 지자체공무원 14.7%, 유아교육관련 학계 전문가 14.6%, 유치원 원장 14.0%로 나타남.
- 정부의 유보통합 '추진'에 대하여 상기한 전체 응답자의 86.7%는 알고 있었으며, 13.3%는 들어본 적 있으나 잘 모른다고 응답함.
 - 응답자의 85.8%가 유보통합의 '필요성'에 동의하였으며, 그 중 50.6%는 매우 필요하다고 응답함. 5점 만점에 평균 4.25점으로, 대체로 보육관련 전문가와 지자체 공무원, 어린이집 원장은 유보통합의 필요성을 보다 높게 인식함.
 - 유치원 원장은 유보통합의 필요성을 상대적으로 가장 낮게, 그리고 유아교육 학계 전문가는 유보통합 필요성을 가장 높게 인식하는 것으로 나타남.
- 유보통합의 의미와 개념에 대해 질문한 결과, 주무부처의 일원화(행정체계 통합)(29.7%), 유치원·어린이집 운영기준/시스템 통합(25.8%), 제 분야에서의 완전 통합(24.2%), 영유아 교육·보육 과정 통합(서비스 내용 통합)(20.3%)의 순으로 응답함.
- 현재 우리나라는 부분통합 국가(61.9%)에 해당된다는 응답이 가장 많은 반면, 이원화 국가(36.1%)에 해당된다는 응답도 적지 않은 비율을 보임.
 - 응답자가 인식하는 우리나라의 유보통합 현황을 완전 이원화(1점)에서 완전 통합(7점)까지 7점 척도 상에 표기하도록 한 결과, 중간지점인 3~5점으로 응답한 비율이 68.3%로 나타났고, 완전 이원화에 가까운 1~2점에 응답한 경우는 30.6%로 나타남.
- 현재 추진 중인 정부의 유보통합에 대해, 응답자의 56.8%가 잘 진행되고 있지 않은 것으로 보았음. 5점 만점에 전체 평균이 2.25점으로 나타나, 유보통합 추진에 대해 보통 이하로 체감하고 있음.
- 유보통합 추진의 걸림돌로는 법·제도·예산의 이원화 체계(26.2%), 유치원-어

린이집의 견해차와 이해상충·상호양보/이해 부족(12.3%), 유치원-어린이집의 차이 전반(교사 전문성 차이 일부 포함)(10.4%), 교사통합의 어려움(9.6%) 순으로 지적함.

- 유보통합 추진의 걸림돌을 해결하는 전략으로, 법·제도 정비, 예산 및 주무부처 통합(20.8%), 교사통합(15.3%), 정부의 강력한 추진력과 의지, 체계적인 계획의 수립(8.9%)순으로 나타남.

□ 성공적인 유보통합을 위해 가장 중요한 요소(1순위)는 중앙부처 통합(41.9%), 관련 법 정비(23.9%), 유치원·어린이집의 운영 체계 및 기준 통합(16.6%), 교사통합(5.8%), 재정 통합(5.0%), 지방정부 행·재정·인력 통합(2.3%)의 순으로 나타남.

- 성공적인 유보통합을 이행하기 위한 필요 전략으로 유보통합에 대한 정부의 의지 및 구체적인 통합 실행계획(46.2%)이 가장 많은 비중을 차지하였으며, 유치원·어린이집 현장의 의견 수렴과 협의(22.3%), 유보통합의 목적·지향 등 정책의 목표 설정(15.6%), 산학연 등 전문가 협의체 구성 및 이를 통한 의견 조정(2.3%), 유보통합 관련 여론 수렴과 홍보(1.9%) 순으로 나타남.

- 61.8%의 다수가 유보통합을 위한 정부의 추진 의지가 필요하며 통합의 구체적인 목적과 실행계획이 중요하다고 응답하였음. 26.5%는 다양한 관계자 및 여론의 의견수렴이 필요한 것으로 인식하여 여론의 의견수렴을 최우선 전략으로 지적함.

- 유보통합의 중요요소와 필요전략에 대한 응답의 근거로는 구체적 세부 실행계획이 필요해서(실행계획의 공표와 이행)(18.2%), 중앙부처 통합이 최우선 이므로(15.7%), 의견수렴과 소통이 필요(11.4%), 관련 법 개정이 우선(10.2%), 정부의 실천의지와 추진력이 중요(10.2%), 영유아 관점의 목표설정(유보통합 본연의 목적 및 논리적 대응 필요)(7.2%) 순으로 부연 설명됨.

□ 중앙부처 통합에 관한 의견으로 69.0%의 응답자가 교육부로의 통합을 동의하였으며, 그 다음으로 교육부-보건복지부 양 부처 간 합리적인 분할을 통한 새로운 이원화 통합 체계 구축이 12.4%, 제 3의 부처로의 통합이 11.2%로 나타남. 교육부로의 통합이 우세한 가운데, 새로운 이원화 또는 새로운 부처로의 통합에 대한 의견도 일정수준 나타남.

- 완전통합 또는 현행유지, 분리통합 등이 되기 위해 필요한 과정과 절차로, 일정시점 (완전통합이든 2개부처 분리통합이든) 부처통합 계획을 발표하고 바로 이행함(43.2%), 양 부처 간 단계적으로 통합과 조정의 과정을 거친 후 (즉 일정기간 이원화체제 유지 후) 1개부처로 점진 통합(40.5%), 현재 이원화 체제 유지 하에서 유아교육과 보육 간 차이를 최소화 하고 질적으로 발전시키는 작업의 지속(16.3%) 순으로 나타남.
 - 일괄 전격적인 통합 이행과 실질적인 점진적 진행 간에 의견이 40% 이상으로 비슷한 수준임. 현재의 이원화 체제를 유지하자는 의견도 약 16%로 나타남.
- 상기한 통합의 절차가 어느 정도 원활히 이행될 것으로 예측하는지 질문한 결과, 전체의 54.7%가 원활히(매우 5.5%, 어느 정도 49.2%) 이행될 것으로 긍정적인 견해를 보임. 원활히 이행되지 않을 것이라는 부정적 견해는 26.1%(전혀 4.2%, 별로 21.9%)로 부처통합에 대한 긍정적 기대가 부정적 의견보다 큼.
 - 부처통합 유형에 대해서는 제시된 4개 안에 대한 긍정의견이 비교적 고르게 나타났으며, 그 중 스웨덴형 완전통합에 대한 의견이 가장 많음.
 - 한 부처의 우산 속에 유아교육·보육을 하나의 업무체계로 완전통합 하는 스웨덴 형(44.2%), 한 부처의 우산 속에 유아교육과 보육이 서로 다른 특성과 업무체계로 공존하는 뉴질랜드 형(22.3%), 연령별로 어린이집과 유치원을 이용하고 보육/교육이 구분되는 이원화 분리통합인 프랑스 형(20.7%), 통합된 법체계와 부처, 교육보육과정 들, 연령별로 구분되는 기관유형 하에서, 지방 자치에 의한 독자적인 운영이 가능한 지방정부 중심의 독일형(9.9%)의 순임.
- 부처 통합 시, 혼란을 줄이면서 인력을 배치하는 가장 효율적인 방안으로 통합부처로 비통합부처 인력의 일부를 이관하고, 통합부처에서 전체적으로 기존 인력의 업무체계를 재정비하며 신규인력을 추가 배치하는 방안(49.4%)이 가장 높게 응답됨.
- 부처 통합 시, 효율적인 예산과 재정의 조정·배치 안으로 관련법 개정을 통해 주요 예산의 근거를 총괄하는 통합재정을 마련하는 방안이 77.2%로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 다음으로 현행 법 체계 내에서 점진적인 추진

(20.4%)이 나타남.

- 교육부-보건복지부 간 업무분할을 통한 분리통합을 한다면, 2개 부처 간의 바람직한 업무분장으로 0-2세는 보건복지부에서 3-5세는 교육부에서 업무를 담당하는 연령별 분리통합(50.2%)에 대한 응답이 가장 많음.
 - 유아교육 업무는 교육부에서, 보육 업무는 보건복지부에서 관할하는 교육-보육 구분안(15.1%), 교육과정/교사/컨설팅은 교육부, 평가/재무관리는 보건복지부에서 관할하는 전문업무 영역별 구분(14.7%)으로 비슷한 응답률을 보임. 20.0%의 기타 응답자는 분리통합 조건 하의 문항에서도 분리통합을 반대함.
- 바람직한 지방정부의 업무체계 통합 방안으로 주무부처 산하 업무로 일괄 배치(38.1%), 두 지자체간 일련의 업무조정 및 통합과정을 거쳐 점진적으로 지방행정 통합(24.8%), 별도의 '(가칭)육아청'을 신설하여 유보통합을 이행 한 후 새로운 지방행정체제로 통합하는 안(17.3%)으로 나타남.
 - 실현가능성이 높은 지방정부 통합안으로, 업무조정을 거쳐 점진적인 통합이 28.2%로 비교적 많은 응답을 보임.
- 지자체 담당공무원을 대상으로, 현재의 지방행정체제에서 다른 체제로 통합, 이관될 경우 해당 지방행정체제로 옮길 의향에 대해 질문한 결과, 52.2%의 공무원이 다른 지방행정체제로 옮기는 것을 꺼려하는 것으로, 47.5%는 다른 체제로 옮길 의향이 있는 것으로 응답함.
- 적절한 유보통합 방식으로는 하향식 74.9%, 상향식 21.8%로 나타나 하향식의 중앙집권식 이행에 대해 높은 찬성 의견을 보임.
- 우리나라에 맞는 적절한 유보통합 모습에 관하여 질문한 결과, '완전통합(60.0%)', '열린통합(15.6%)', '부분통합(13.8%)' '선택통합(5.5%)' 순으로 나타남.
 - 현 시점 유보통합 실행방안 연구에 담겨야 할 내용으로, 유보통합을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 최종목표와 지향점, 필요성에 대한 본질과 철학의 공유(행복한 영유아, 아이들의 꿈과 희망, 자아존중감이 높은 교사)가 19.6%로 가장 많이 제시됨. 그 다음으로 유보통합의 구체적 실행계획과 전략이 17.1%로 나타남.
 - 미래 영유아기관이 갖춰야 할 요건으로 양질의 공교육, 일관된 교육의 틀로

통합(21.2%), 영유아의 건강한 성장발달, 영유아의 이익과 행복을 최우선으로 함(16.7%), 육아 전반의 발전으로 연계 확장(7.9%) 으로 나타남.

4. 유보통합 언론보도와 여론 분석

가. 분석절차 및 방법

- 국내 온라인 뉴스와 기사, 주요기사의 댓글을 추출하여 네티즌들의 의견을 연도별로 분석하여 유보통합 추진에 대한 언론 및 여론 동향을 파악함.
 - 분석대상은 ‘유보통합’을 키워드로 하여 네이버 뉴스를 통해 검색된 온라인 뉴스 1,256건과, 이 중 주요 기사 15개에 달린 네티즌들의 댓글임. 분석 대상 기사는 2013년 1월 1일에서 2016년 6월 30일까지로 한정함.
 - ‘유보통합’으로 검색된 기사 총 8,838개 중 최종 유효기사로 1,256건을 추림.
- 분석방법은 워드클라우드 분석을 통해 추출된 화제어를 분석하여 산출된 빈도 값의 크기에 따라 워드클라우드를 구성함.

나. 분석결과

- (워드클라우드 분석) 2013년 1월 1일부터 2016년 6월 30일까지 유보통합을 검색어로 하여 나타난 키워드 중 가장 높은 빈도를 보인 화제어는 ‘누리과정’, ‘교육감’, ‘국무조정실’, ‘예산’, ‘유보통합’, ‘정부’, ‘누리과정예산’, ‘교육부(장관)’, ‘학부모’ 순이었음.
 - 2013~2016년 상반기 ‘유보통합’ 키워드로 뉴스를 검색한 결과, 누리과정 예산갈등으로 다수 기사화 된 누리과정과 교육감이 상위 1, 2위로 나타났으며, 유보통합은 5위 빈도를 보임.
 - 연도별로 살펴보면, 2013년 유보통합 키워드는 ‘국무조정실’, ‘유보통합’, ‘학부모’, ‘정부서울청사’, ‘유보통합추진위원회’ 순으로 나타나, 유보통합에 대한 여론이 형성되기 시작함을 보임.
 - 2014년 유보통합 키워드는 ‘국무조정실’, ‘교육감’, ‘정부’, ‘누리과정’, ‘유보통합’, ‘예산’, ‘학부모’, ‘보육료’, ‘유아학비’순으로 나타났으며, 유보통합 관련

세부 주제인 '지원카드', '유보통합추진위원회'가 등장함. 누리과정과 예산에 대한 논의도 함께 대두되기 시작함.

- 2015년에는 '누리과정', '교육감', '예산', '정부', '교육부', '누리과정 예산', '유보통합' 순으로 나타난 가운데, '교육청', '학부모', '아동학대', '보육료', '국무조정실', '지원', '보육교사' 등이 후 순위로 나타남. '유보통합'은 누리과정 예산 논쟁에 밀려 2014년에 비해 후순위로 밀려나고, 아동학대 사건이 점차 부각됨.
- 2016년 유보통합 키워드는 '누리과정', '교육감', '예산', '누리과정예산', '부총리', '서울', '편성', '교육부', '교육청'의 순으로, '누리과정'과 '교육감', '예산'이 전년과 같이 상위에 언급됨. 유보통합 관련 기사가 주요 순위에 집계되지 않음.

□ (댓글추이 분석). 2013년 1월 1일에서 2016년 6월 30일까지 유보통합 관련 뉴스 발생과 댓글의 전반적인 추이를 살펴보면, 기사와 댓글의 증감은 대체로 동일한 흐름을 보임. 7개 기간으로 나누어 살펴보면 다음과 같음.

- 유보통합 논의가 시작된 1기간(2013. 1-3)의 경우, 2013년 2월 유보통합 논의가 시작되면서 교사와 시설기준통합에 대한 기사에 대해 네티즌들이 관심을 갖기 시작함. 이에 대해 유아교육 전공자들의 반발, 사이버학위 폐지에 대한 찬성 의견 등이 표출됨.
- 2기간(2013. 4-6)의 경우, 5월 국무조정실 '유보통합추진위원회' 출범과 함께 2014년 시범사업 진행계획을 밝히면서 관련 기사 및 댓글이 증가함. 이와 함께 0-2세 영아 유치원 취원 허용 기사와 댓글이 다수 발생함. 이에 대해 유치원을 위한 정책이라는 비판, 유치원 교사의 반발, 영아 사고의 위험에 관한 부정적인 의견이 표출된 바 있음.
- 3기간(2013년 말)에는, 유보통합추진위원회가 유보통합 단계별 구상안을 통해, 2014년부터 순차적으로 유보통합을 시행할 것으로 발표함. 2016년까지 유보통합 단계적 통합의 비전을 제시되고, 이에 따라 뉴스/댓글 빈도도 상승함. 그러나 어린이집과 유치원 현장의 의견이 제대로 반영되지 않는다는 견해와 교사자격에서부터의 통합 시작, 그리고 어린이집 입장의 고충 등의 의견이 드러남.

- 4기간(2014년 초)의 경우, 보육과 보육교사의 질에 관한 기사로 어린이집 입소 대기자 문제와 유보통합을 앞두고 보육교사 학점은행제 열풍을 다룬 기사에 대해 네티즌들의 관심이 드러남. 교육은 단기간 실적을 위해 이루어지는 영역이 아니므로 정부의 졸속행정에 대한 비판 의견과 유보통합이 정말 아이들을 위한 것인가, 그리고 교사의 처우개선에 있어서는, 처우개선보다 자격조건 충족이 우선되어야 한다는 의견이 표출됨.
 - 5기간(2014년 말~2015년 초)의 경우, 2014년 말 국회에서 누리과정 예산을 두고 중앙정부와 지방교육청 간 공방이 있었음. 정부가 유보통합 추진방안을 2014년부터 3년 간 총 3단계에 걸쳐 시행하겠다고 밝혔으나 학부모들의 반응은 냉담한 것으로 나타났으며, 당장 아이를 맡아줄 곳이 없는 상황에서 현실적인 문제가 더 시급하다는 학부모들의 의견이 기사에 담겨있음. 양육에 있어 학부모들이 바라는 현실적인 요구부터 보완 개선하여 학부모와 관계자들의 신뢰를 쌓아야 한다는 의견이 제시됨.
 - 6-7기간(2015년 말~2016년 초)의 경우, 9월 초 5차 유보통합추진위원회에서 ‘어린이집 미설치 지역 0-2세 유치원 취원 허용 방안’이 확정됨. 기존 유치원에 어린이집을 새로 설치하여 유보통합 연계교육을 실험할 예정이라는 시범사업계획에 대해 네티즌 반응은 교육현장에서 실제로 아이를 보육할 교사들에 대한 배려와 영유아에 대한 고려가 부족하다는 의견을 제기함. 영아 유치원보다 부모가 기를 수 있도록 육아휴직제도 의무화가 선행되어야 한다는, 전반적인 육아지원 제도에 대한 의견이 표출됨.
 - 이후, 유보통합의 이슈가 잠적하고, 누리과정 예산갈등과 맞춤형 보육으로 인한 보육대란이 전면에 등장함. 그 가운데 교육부로의 통합과 관리에 대한 긍정적인 의견, 그리고 무상보육 정책은 대통령 공약으로 중앙정부 소관이라는 의견 등이 표출됨.
- 전반적으로 2013-2014년 정부의 유보통합 추진단 발족과 계획 공표 시에 언론의 반응과 여론의 형성이 가시화 되었으나, 이후 누리과정 예산 갈등과 아동학대의 발생, 맞춤형보육으로 인한 보육대란 등으로 유보통합의 이슈가 잠적하고, 부모의 양육과정에 실질적으로 도움이 되는 방안에 대한 요구가 드러남.

- 인터넷 댓글의 특성상 부정적인 견해 표출이 주를 이루는 가운데, 유보통합의 키워드는 시간이 지날수록 사라져 정책추진의 이슈화에 성공적이지 않음. 그러나 누리과정 예산과 아동학대의 발생, 육아휴직 체계의 마련, 맞춤형보육 등 영유아교육보육(ECEC) 지원과 관련 체계 수립에 대한 잠재된 수요는 큰 것으로 판단됨.
- 유보통합에 대한 국민여론의 토대가, 2016년 현재 충분히 형성되어있지 않음. 이보다 당면 현안 해결과 자녀양육과 기관을 보내는 데에 따르는 불안 해소에 대한 요구가 응축되어 있음. 언론과 국민여론이 유보통합의 실행에 대한 이해와 공감에 마련되지 않은 상황에서 정책 이행과 추진에는 어려움이 있을 것으로 보임.

5. 유보통합 이행전략과 실행방안

가. 중앙행정체계 통합방안

- (교육부 통합안). 교육부가 유보서비스 통합을 위해 유아교육 기능을 현재와 같이 「학교정책실」에서 독립해있는 기능과 구조를 유지함. 현재 국 형태로 구성된 보건복지부의 보육서비스 기능(예: 보육3과)을 포괄하는 독립국 또는 실 형태의 개편이 필요함.
 - 보육 업무를 이관하여 신설되는 독립국의 명칭은 「유보정책국」(영유아교육 보육정책국)으로 하여, ①유보정책기획과, ②유보통합정책조정과, ③유보사업관리과, ④유보사업평가과를 둘 것을 제안함.
- (신설 교육·보육·가족부 통합안). 2안은 유아교육, 보육, 저출산 문제를 통합적으로 다룰 수 있도록 기존 부처의 통폐합을 통한 부처 신설 방안임.
 - 저출산 추이의 심각성을 고려하여, 초·중등 교육 기능, 유아교육과 보육 기능, 아동복지, 그리고 저출산 대응을 포괄적으로 갖춘 신설 부처를 만들도록 함. 현행 교육부에서 초·중등 교육 업무와 유아교육 업무, 보건복지부에서 보육 및 양육지원/아동복지 업무, 여성가족부에서 가족 관련 업무, 그리고 현재 각 부처에 산재해있는 저출산 대응 업무를 가져와 평생교육과 통합지원의 차원에서 저출산과 육아, 교육복지에의 요구에 대응하는 것을 제안함.

- 다만 초·중등 이상 교육은 유아교육과 보육, 저출산, 가족 업무와는 다른 특성을 가지므로, 초중고등 교육 전반이 아닌 초등교육 중 ECEC에 해당하는 부분만을 포함하여, 유보통합 업무 추진에 전문성을 갖는 안도 고려 가능함.

나. 지방행정체계 통합방안

- (교육청·교육지원청 산하 유보지원과 통합). 유아교육·보육 지원 기능을 교육청과 교육지원청으로 일원화 하되, 기능을 「유보지원과」로 통합하는 방안임. 현재 17개 시도교육청 산하 전국 176개 교육지원청의 초등교육과내 유아교육팀과 17개 시도청 산하 226개 시군구청 내에 있는 여성·보육과, 출산·보육, 가족·보육 과/팀을 「교육지원청의 유보지원과」로 통합하도록 함.
- (지방교육자치제도의 변화-일반행정체계내의 교육행정). 지방행정체계 개편의 장기적인 대안으로, 유보통합에 따라 현행의 지방교육자치제도를 일반행정틀 내로 포함시키는 방안을 고려 가능함.
 - 유보 기능이 교육청-교육지원청의 지방행정체제로 이루어지더라도, 교육감이 시·도지사의 통할을 받도록 하는 안임. 저출산, 유보서비스 등이 핵심적인 국정과제로 대두되는 상황에서 이를 교육자치의 틀 내에 둘 것인지 고민이 필요함.
- (현행 교육청-시도청 업무분할 통합). 당장 실현하기 용이한 과도기 방안으로, 교육부로의 통합을 고려하되 현행 유치원과 어린이집에 대한 행정체계를 고려하여 점진적인 완충형 업무분할을 적용하여 진행함.
 - 유보통합 업무체계를 마련하여, 교육부의 고유한 학교체계 업무(예: 교육과정, 장학/컨설팅, 교원 등)와 인력으로 교육부 산하 교육청-교육지원청으로 구성하고, 동시에 현재 시도청-시군구청의 보육담당 인력의 대략 약 30%가 시도청-시군구청에서 근무하며 통합된 ECEC 업무를 담당하도록 하는 안임.
 - 현행법 내 실행을 위한 다른 방안으로, 시도청-시교육청을 아우르는 별도 기구를 신설하여 교육/교육지원청과 시도/시군구 조직을 통합 운영하도록 함. 이를 위해 ECEC 특별회계를 신설하고, 각 기관의 특징점을 살려 운영함.

다. 중앙집권식 하향통합 실행방안

- 중앙집권식 하향 통합을 위해서는 유보간 수평적 통합 외에 중앙-지방 정부 간 수직적 통합의 2가지 방안이 함께 고려되어야 함.
 - (수평적 유보통합방안). 유아교육-보육 통합의 효과성을 높이기 위해서는 점진적 접근보다는 획기적 접근이 유용하다는 판단임. 점진적 접근을 택하게 되면 기존의 이해관계가 지속적으로 통합을 방해할 수 있기 때문에 통합에 따른 위험성이 더욱 가중될 가능성이 높음. 획기적 접근은 단기적으로는 혼란이 있을 수 있으나 통합을 위한 전략과 순서를 정교하게 준비한다면 유보통합을 오히려 빠르게 정착시킬 수 있는 방안임.
 - (수직적 기능조정 방안). 중앙정부는 기본원칙과 전제를 통합의 공통 틀로서 제시하도록 함. 유보통합에 관한 기본방향은 전국적 기능이므로 국가수준의 교육·보육과정 등 큰 방향의 틀과 통합의 제도적 기반과 방향은 중앙정부에서 수행함. 지자체별로 당면하고 있는 현안과제가 상이할 수 있으므로, 전체적인 통합의 틀 내에서 구체적인 통합 방안은 지자체에서 마련하도록 함.

라. 소통과 공유의 여론형성-소프트 전략

- 유보통합의 추진을 위해 긴 과정이 될지라도 추진계획의 구체안을 담은, 내용 실체에 대한 토론과 협의를 유보통합의 이행 전략으로 제시함.
 - 정부의 강한 추진의지와 구체적인 실행계획의 공표를 전제로 한다는 점에서 중앙집권식 하향 통합방안에 근거하나, 이후 추진의 이행전략을 정부의 실행만이 아닌 점진적인 여론의 수렴과 형성으로 아래로부터의 전략을 적용함.

마. 미래지향적 통합전략 재설정

- 성공적인 유보통합을 위해서는 역설적으로 이원화 된 유아교육과 보육의 틀을 통합하려는 담론(‘유보통합’)에서 벗어나 유아교육과 보육의 상생 발전을 위한 새로운 담론(discourse)과 틀을 제시할 필요가 있음.
 - 유보통합을 통해 달성하고자 했던 궁극적인 목적(예: 격차 해소, 출발선 평등, 선진화 된 운영체제와 양질의 교육·보육 서비스의 제공과 접근성 등)에 보다

천착하는 전략임.

- 「유아교육과 보육 3~5개년 발전계획」 수립 시, (가칭) 「유아교육·보육 발전방안 수립 TF」에서 컨트롤타워로서 장기적·통합적인 유보 발전방안 수립의 논거와 구체적 방향을 조율하는 역할을 수행함. 물리적 유보통합의 달성보다 격차 해소와 공통의 수렴된 방향성에 대한 검토를 통해 유보 양측의 장점과 고유성은 유지하고 차이와 단점은 해소하는 방향으로 진행함.

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

유아교육과 보육의 통합에 대한 논의와 연구가 1990년대 이후부터 다수 진행되어 구체적인 유보통합의 방안과 정책제언이 축적되어있다. 유아교육과 보육의 통합을 일정시점의 완결이 아닌 긴 '정책형성의 과정'으로 보았을 때, 현재 우리나라는 3-5세 누리과정이 국가수준의 취학 전 공통과정으로 마련되고, 누리과정 부모 지원의 재원이 지방교육재정교부금으로 일원화되어있으며, 정보공시와 결제 카드가 기술적으로 통합되어있는, 부분적으로 통합된 초기 단계에 들어서 있다.

그럼에도 불구하고 통합의 주체인 어린이집·유치원 현장과 유아교육·보육 학계, 수요자 부모는 유보통합의 추진에 대해 제대로 아는 바가 없다는 인식이 형성되어있고, 이후 유보통합을 통한 제도적 발전에 대한 기대가 구체적으로 형성되지 못한, 역설적으로 유보통합 추진 속의 공백을 경험하고 있다. 국무조정실 산하 영유아교육보육통합추진단의 발족과 3개년(2014-2016년) 통합 로드맵의 공표는 사실상 그 간의 유보통합 추진 노력이 구체화 된 결실이자 완결을 향한 출발점이다. 그러나 2016년 로드맵 추진의 성과를 앞두고, 앞으로의 유보통합의 전개가 어떤 방향, 어떤 모습으로 전개될지 가시화 된 바가 없다.

그렇다면 다양한 통합 추진의 노력에도 불구하고 그 노정과 구체적 계획이 공유되지 않는 현 시점에 어떠한 통합 실행방안과 전략, 방향성을 제시할 수 있을지 고민이 된다. 유보통합의 성공적 추진과 정착을 위해 우선적으로 필요한, 혹은 미처 생각지 못한 과제가 무엇인지 고민해봐야 할 시점이다.

그 간의 통합 연구의 진행과 정책적 노력이 구체적 통합 '방안'의 마련이라는 내용 요소 중심의 전개였다면, 이제는 유보통합의 실현 단계를 가정하고 이를 위해 필요한 구체적 실행방안과 이를 뒷받침하는 보다 질적인 전략 모색의 두 가지가 필요하다고 생각한다. 즉 본 연구에서는 이미 13개 연구과제 수행을 통해 논의가 이루어진 주제별 통합 방안을 다시 언급하고 구체화 하는 것이 아니라, 특정의 통합 방안이 당장의 실행단계에 접어들었을 때 우선적으로 요구되는 정책 추진의 동력을 위해 필요한 것이 무엇인지 파악하여 제시하고자 한다.

이를 위해 첫째, 유보통합 추진에서 가장 중요한 과제로 인식되나 실현이 어려운 부처 통합, 그 중에서 통합방안 논의를 통해서 다루어지지 않은 지방정부의 행정체계 통합(안)을 구체화 하고, 둘째, 그 간 추진되어온 통합의 전개와 결과를 고려할 때 현 시점에서 필요한 전략과 방향성은 무엇인지 살펴보고자 한다. 따라서 본 연구는 “지방정부 행·재정·인력통합 방안 구체화”에 대한 제안과 “유보통합 추진의 전략 모색”을 통한 실행방안을 제시하고 향후 한국의 유보통합이 성공적으로 진행, 정착되도록 기여하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구내용

2016년도 육아정책연구소 「유보통합 정착을 위한 실행 방안 연구」의 내용은 다음과 같다.

첫째, 그 간 육아정책연구소를 중심으로 진행한 유보통합 정책연구를 비롯하여, 산학연 각 계에서 진행한 연구의 동향과 해외국가 사례를 고찰하여 이슈를 파악한다.

둘째, 부처통합에 필요한 중앙 및 지방 정부의 행·재정·인력 현황 파악을 통해 지방정부 통합의 구체적 이행방안을 마련한다.

셋째, 유보통합과 관련된 주요 정책 주체별(현장, 공무원, 전문가 등)로 유보통합에 대한 인식과 의견을 파악하여 유보통합 실행방안 마련의 근거로 활용한다. 특히, 유보통합 정책 실행의 주체가 되는 지자체/지방교육청 담당 공무원의 업무와 수요자인 국민의 여론, 그 안에 내재된 요구와 의견을 파악하여 정책 추진의 실행방안에 반영하고자 하였다.

넷째, 2-3-4장을 통해 도출된 행·재정·인력 체계 현황과 각 계의 유보통합 관련 의견에 기초하여 성공적인 유보통합 실행을 위한 전략을 제시하고 유보통합 정책 추진을 위한 제언을 하였다.

3. 연구방법

상기한 연구내용의 수행을 위해 다음과 같은 연구방법을 적용하였다.



[그림 1-3-1] 연구 구성 체계

가. 문헌연구

기존연구의 고찰을 통해 유보통합 연구의 추이와 동향을 파악하고, 변화된 유보통합의 이슈와 현안을 도출하였으며, 해외 통합 국가의 행·재정 체계에 관한 가용한 자료를 고찰하였다.

나. 공무원·전문가 자문회의 및 의견 조사

유아교육과 보육 전문가를 비롯하여 통합의 주체인 공무원, 전문가, 현장(유치원, 어린이집 원장)을 대상으로 유보통합 실행에의 의견과 요구를 조사하였다.

다. 면담조사

주요 주체별(교직원, 운영자, 공무원 등)로 유보통합 추진 시 고려해야할 사항과 실행방안에 대해 논의하였다. 주요 그룹별 관계자(공무원, 원장, 연합회, 교사, 부모)와 전문가를 대상으로 면담조사를 실시하여 유보통합을 통해 기대하는

바와 통합 실행을 위한 구체적 방안을 모색하였다.

라. 신문기사/인터넷 댓글 분석을 통한 국민여론 분석

언론에 나타난 유보통합 정책에 대한 주요 논점을 살펴보고 국민들의 인식을 파악하기 위해 온라인뉴스와 인터넷기사 댓글에 대한 워드클라우드 분석을 실시하였다. 유보통합의 주제어를 중심으로 언론과 기사댓글에 유보통합이 얼마나 어떻게 이슈화 되었는지, 무엇이 논의되고 있는지를 통해 유보통합과 ECEC 관련 내재된 수요와 의견을 살펴보았다.

〈표 1-3-1〉 빅데이터 여론분석 개요

구분	개요
대상	일간지(11개), 방송통신(24개), 경제/IT언론(44개), 인터넷신문(36개), 지역지(55개), 전문지(27개) 총 1,256개 기사/댓글
기간	2011. 1. 1 - 2016. 6. 30
검색 키워드	유보통합

주: 상세 자료는 4장과 부록 4 참조.

4. 선행연구¹⁾

그동안 진행되어온 유보통합 관련 국내 선행연구를, 크게 정책연구 수행과 OECD 등 해외 문헌을 통해 제시된, 유보통합의 필요성과 당위성, 정책 효과에 대해 살펴보고, 이어서 유아교육·보육 학계에서 활발히 진행해 온 다양한 유보통합 연구에 대해 짚어보았다. 끝으로 유보 학계 외에 정책학 및 행정학 관점에서 접근한 유보통합 및 관련 정책의 구성에 대한 고찰을 정리하였다.

가. 유보통합 방안에 관한 정책연구

대표적으로 「육아정책연구소」에서 진행한 유보통합 연구는 초기 통합모형 연구에 해당하는 2006년, 2008년 연구에 이어, 그 다음으로 2011년 통합 3개 분

1) 연구진행 시점 국무조정실 유보통합추진단에서 진행한 과제에 대한 논의를 최소화 하는 연구 여건을 고려하여 3단계 통합과제에 대한 내용은 절 구성을 함.

야별 연구와, 이어지는 2013년 한국형 유보통합 로드맵 연구로 세분화 발전하였다.

이옥·김은설·신나리·문무경·최혜선(2006: 100)은 행·재정 체계의 역할분담과 통합의 과정에 대한 5개 모형을 제시하여, “연령별 일원화 후 통합, 기능별 일원화 후 통합, 과제별 조정 후 부처 통합 등” 유보통합에 이르는 다양한 단계안의 가능성을 제시하였다. 세부적으로 서비스 기능과 교사, 재정지원 및 관리감독의 3개 측면에서 통합의 요소들을 살펴보았다. 유희정·이미화·장명림·김은설·김은영·송신영(2008: 160)은 전체 연령 통합 방안과, 통합을 전제로 하되 중립적인 방안으로 현재 체제유지 하의 상호협력 방안, 연령별로 구분한 이원화 방안의 세 가지를 제안하였다. 이 방안은 기관·시설, 교사, 유아교육보육과정, 관리감독체계, 예산지원의 5개 통합요건에 대해 검토하였으며, 특히 영유아교사 통합자격의 인력통합을 통한 유보일원화의 가능성을 논의하였다. 한편, 이미화·유은영·송신영·임승렬·조형숙(2007: 144-145)은 앞서 영유아 교직원의 자질과 직무 분석에 기초하여 유보통합 교사의 양성교육과정 모형을 개발하였다.

2011년에는 유보통합을 위한 최우선 정책요소 3개에 대해 개별 연구를 실시하여, 교육·보육과정(문무경·권미경·황미영, 2011), 행·재정 체계(김은설·조혜주·이보라, 2011), 교사인력통합(최윤경·문무경·원종욱·김재원, 2011)에 대한 방안을 구체화 하였다. 이를 통해 향후 유보통합 연구 및 통합 추진에서 주요 통합요소 및 주제별 접근을 통해 실시하는 토대를 제공하였다. 이후, 2013년 유보통합 추진을 위한 실행계획 연구를 한국형 유아교육·보육 발전 로드맵으로 명명하여, 대상 연령, 운영시간, 교육·보육 내용, 서비스 기능, 시설유형, 교사자격, 시설기준, 교육·보육비용, 관리감독의 제 통합 기준을 제시하고, 시설유형별 접근, 기관의 질과 교사자격의 관리, 실시시기 조정을 고려한 3단계 유·보 발전 로드맵을 제시하였다(이미화 외, 2013a: 180-181). 또한 통합과 관련된 수요자 학부모의 의견을 파악하기 위한 인식조사가 교육부, 보건복지부 양 부처의 주관으로 실시되었다(이미화·최윤경·유해미·이혜민, 2013b).

통합 방안 및 모형 연구와는 별개로, 유아교육과 보육 현장의 발전적 협력과 통합의 가능성을 실제로 적용하고 실천에 옮기는 현장 중심의 연구를 수행하였다. 문무경 외(2009, 2010, 2011, 2012) 및 권미경 외(2013, 2014)는 6년간 유보통합의 현장적용 시범사업(2009-2014)을 통해 우리나라에 적합한 유보협력 실행 모형을 개발하여 아래로부터의 유보통합 협력방안을 제시하고, 부처와의 연계

하에 유치원과 어린이집의 협력을 추진한 바 있다. 문무경·이윤진·이세원(2007)은 국내외 유보협력 사례 유형과 협력 요인을 분석하고, 유보통합의 달성을 위하여 기관의 형태 통합 보다 기관이 영유아에게 제공하는 서비스 수준 제고에 초점을 둘 때 유치원과 어린이집의 실질적인 협력과 상호 이해의 지평을 넓힐 수 있다고 지적하였다.

정책연구를 통해 추진된 육아정책연구소 유보통합 연구는 국무조정실 영유아 교육보육통합 추진단에서 단계적으로 추진하고자 하는 통합 관련 주요 내용 요소별 접근과 통합모델의 마련에 유의한 토대를 마련한 것으로 평가된다.

나. 유보통합 효과 연구

유보통합의 효과는 통합을 강조하는 입장에서 이미 상위의 정책목표를 설정하고 추진 및 이행을 하는 것으로 실증적인 자료에 근거한 연구보다는 개념적인 논의가 강조되는 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 실질적인 유보통합의 효과는 바로 수요자 아동과 가족에 미치는 영향력에 있음에 이견이 없다(교육부·육아정책연구소, 2015; 최윤경 외, 2011). 유보통합의 효과에 관한 논의는 국내에서 실증적 연구보다는 주로 정책목표 설정을 통한 방향성의 제시로 이루어졌다. 대표적으로 국무조정실 산하 영유아교육보육통합추진단에서 실시하는 유보통합은 모든 영유아가 격차 없이 집 가까운 곳에서 다양한 양질의 서비스를 이용할 수 있도록 하기 위한 목표를 설정한 바 있다(국무조정실, 2014).

해외국가의 경우 다양한 거시지표와 연구결과 및 통합 추진의 긍정적 영향력 탐색을 통해 유보통합의 효과와 지향을 논의하였다. 스웨덴의 경우, 완전한 유보통합을 통해 남녀간 양성 평등이 실현되고 노동시장참여율의 격차가 완화되어 여성의 취업률이 70% 수준을 유지하는 유의한 사회경제적 효과를 낳았다(한유미·오연주·권정운·강기숙·백석인, 2005). 남녀평등과 노동시장참여율 제고를 목표로 추진한 유보통합과 서비스 정비의 과정을 통해 취학 전 교육보육의 재정지원체계가 정립되고, 서비스 이용의 형평성이 제고되었으며 무엇보다 영유아기 교육보육 및 육아지원 서비스의 질이 향상됨으로써 아동의 발달과 권리 증진에 기여하였다고 보고된다(정선아, 2007: 108-109).

일본의 경우, 유보통합 기관인 인정어린이원을 이용한 부모의 만족도가 높게 나타나는데, 그 이유는 수요자 부모의 필요에 부응하는 서비스의 제공과 이용시간의 확대, 교육·보육의 두 기능을 제공하는 프로그램의 내용과 그 다양성의 확

대로 파악되었다(최윤경 외, 2011: 16). 그러나 비용 부담이 커 부모의 학비 지원 요구가 있었으며(이기숙·강민정, 2007: 69-70), 취업모 등의 어린이집 이용에 대한 대기자 문제가 심각함에 따라, 이를 유치원과 어린이집의 시설통합의 형태로 타개하고자 하는 노력이 유보통합과 함께 진행되었다(이기숙·강민정, 2007: 79-80).

캐나다의 경우, 유아교육과 초등교육 연계의 효과성 관점에서 유보통합의 유의한 효과를 접근하였다. 초등학교 내의 유보연계 서비스가 아동의 복지에 긍정적인 영향을 미치고, 부모의 자녀양육 어려움과 양육스트레스를 완충시키며, 교사로부터 받는 사회적 지지와 부모의 참여도를 높인다는 연구결과를 보고하였다(Arimura & Corter, 2009, 최윤경 외, 2011: 16 재인용). 이러한 초등학교 내 통합된 보육교육 서비스의 제공은 서비스의 질 향상과 더불어, 서비스 이용에의 접근성, 아동 및 가족에 미치는 긍정적인 성과가 있는 것으로 알려졌다(Friendly, 2008; Pelletier & Corter, 2002, 최윤경 외, 2011: 16 재인용). 프랑스에서도 유아학교에서 정규과정 이후 보육 기능을 추가함으로써 유보 이원화의 통합 모형 내에서 제한된 운영시간이 초래하는 어려움을 해결하였으며, 영·유아의 발달단계별로 주무부처를 달리함으로써 부분별 기능적 협력체계를 갖추는 안으로 유보통합의 방향을 설정하였다(조희연, 2011: 261-263).

OECD에서는 유보통합을 통해 아동에게 연속적이고 일관된 건강한 발달 경험을 제공할 수 있다는 전이(transition)와 연계(continuity, alignment) 차원의 통합 효과를 강조하고 있다. 즉 유보통합의 효과 및 영유아 교육보육(ECEC) 정책의 목표가 부모의 원활한 노동시장 참여와 ECEC 서비스 질 제고에서 나아가, 참여율 제고를 통해 아동의 교육적·발달적 혜택과 격차 해소의 성과를 강조하는 것으로 발전하였다(OECD, 2006, 2012, 2015). 통합된 ECEC 체계는 이원화되어 분절된 체계가 갖는 정책목표 설정의 비일관성과 질관리 모니터링의 비효율성(efficiency)을 방지함을 논의하였다. 유보통합을 통해 양질의, 공평한 취학 전 ECEC 서비스 제공이 가능하며(OECD, 2006, 2012), 통합에 대한 논의가 진전됨에 따라 이제는 비통합 국가에서도 세계적인 통합 추세를 반영하여 통합의 경향이 드러나고 있음을 제시하였다(OECD, 2015).

보다 많은 OECD 회원국들이 유보통합을 실현하기 위한 노력을 진행 중으로, 통합된 교육보육 행정체계(governance system)는 통합된 교육보육과정(curriculum), 평가모니터링 체계, 교사자격, 서비스기능 통합으로 구성됨을 논의

하였다(교육부·육아정책연구소, 2015). 유보통합의 어려움(challenge)과 이에 대응하는 전략(strategy)에 대해서는, 첫째, 합의된 유보통합의 목적과 목표를 갖기 어려우므로 통합해야 할 ECEC의 영역과 역할을 명확히 설정하는 데에서부터 시작할 필요가 있음을 제시하였다. 둘째, 다양한 연령 대상과 특성을 내포한 ECEC 서비스 전반에 대한 질(Quality) 규정 및 관리의 어려움이 있으므로, 전체 ECEC에 해당하는 포괄적인 질 개념과 명확한 기준(standards)을 만들어 제시할 필요가 있음을 논의하였다. 셋째, 유보통합 시행(implementation) 자체의 어려움으로, 이를 타개하기 위해서는 다양한 관련 주체와 이해당사자들(stakeholders)을 통합의 논의 및 계획 과정에 참여시키고, 구체적으로 통합을 추진할 기관과 전달체계를 구축하도록 제안하고 있다(교육부·육아정책연구소, 2015; OECD, 2006, 2012).

이러한 OECD의 유보통합 전략과 대응방안에 비추어 볼 때, 현재 우리나라의 유보통합 진행은 국무조정실 산하 영유아교육보육통합추진단의 발족으로 별도의 통합 추진기관과 전달체계가 가동되고 있으며, 3단계 유보통합 추진의 로드맵 제시로 통합의 목적과 구체적 목표, 그리고 주요 내용 요소별 통합방안의 마련과 실행이라는 접근이 모두 OECD의 통합 전략에 부합하고 있다. 그러나 국무조정실의 통합추진단이 3년 기간으로 한시적 운영으로 예정되어있고, 한국의 유보통합 목적(가까운 곳에서 누구나 양질의 서비스를 격차 없이 이용할 수 있음)이 유보통합 관계자 및 주체에 의해 설정, 공유되었으나 실제 유보통합의 논의와 추진 과정에서 이해당사자들이 실현, 체감하는 단계에는 이르지 못하였다. 다양한 시설 서비스 형태를 인정하는 가운데 추진되는 유보통합으로 현장의 현 상황을 반영하는 현실성이 확보되었으나, 다양한 서비스 형태를 아우르는 양질의 개념과 구성 요건을 확보하는 것에 도전과제를 남기고 있다. 통합평가 및 질 관리 체제의 마련으로 이러한 양질의 통합된 ECEC 개념이 현장에서 구체화되도록 할 필요가 있다.

다. 보육·교육 학계 유보통합 연구

유아교육과 보육의 통합에 관한 논의는 영유아보육법이 제정된 1991년 이후부터 계속되어 왔다. 유아교육과 보육 이원화 체제의 문제점을 해결하기 위해 문민정부의 교육개혁위원회는 ‘유아학교’안을 제안하였으며, 이때 유아교육과 보육을 통합하기 위한 최초의 논의가 시작되었다(교육개혁위원회, 1997; 나정·서문

희·유희정·박기백, 2003)

이후 아동학과 유아교육 등 보육교육 학계에서 이루어진 유보통합 연구는 대체로 법체계 및 행정, 재정, 보육/유아교육과정, 교원, 서비스, 운영, 관리감독 및 평가 등의 전반적인 요소를 검토하는 형태로 진행되었다. 지금까지 이루어진 연구들은 크게 유보통합 안(모형)을 제시하는 연구와 유보통합의 방향성 정립을 위한 연구로 구분할 수 있다. 본 절에서는 주요 관련 학계에서의 유아교육과 보육 통합에 대한 선행연구를 검토하여 공통적인 결과와 동향을 파악하고자 한다.

먼저, 유보통합의 기본 전제라 할 수 있는 영유아보육법과 유아교육법의 통합에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다. 이일주(2008: 237-331)는 유아교육법과 영유아보육법 통합을 위한원리를 바탕으로, 양 법의 통합을 위한 단·중·장기 3단계 방안을 제시하였다. 권건일·김재환·최순자(2007: 97)는 유아교육법과 영유아보육법의 주요 차이점과 유사점을 분석하여, 법 통합을 위한 과제를 도출하였다.

유아교육과 보육의 재정적 통합을 촉진하는 연구로, 송기창(2009: 210-213)은 유보통합을 위한 재정시스템 변화를 추구하기 전에 재정운영의 효율화와 자율화를 확보하는 제도 개선이 선행되어야 함을 강조하고 선결 조건을 제시하였다. 재정통합의 방안으로 1단계 재정시스템의 연계방안이 정착된 후, 2단계 재정시스템의 통합을 추진하고, 이를 위해 재원의 통합이 선결되어야 함을 강조하였다. 류민정(2014)은 재정 절감에 초점을 두고 유아교육과 보육이 이원화 된 행정전달체계와 재원조달에서 발생하는 비효율성을 분석하고 유보통합으로 인한 행·재정적 효과를 분석하였다.

또한 교사통합 연구가 진행되어, 조부경(2013: 25)은 유보통합을 위한 3단계 교원 통합정책 방안을 제시하여 통합기관 통합교사의 자격기준을 제시하였다. 관리감독 및 평가체계의 통합안으로, 염지숙·고영미(2014: 455-456)는 유치원과 어린이집 두 기관에 적용 가능한 국가수준의 공통지표를 개발하고, 기관 및 지역사회 특성을 반영한 자체 지표를 포함하도록 구성하는 것을 제시하였다.

통합의 요소를 고려한 통합 모델에 관한 연구로, 고민경·권건일(2007: 51)은 국외 통합 사례를 바탕으로, 통합구축모형과 선행과제로 제기된 “서비스 기능 조정과 통합, 교사양성 및 자격제도의 통합, 관리감독 및 재정지원체계의 통합”에 대한 내용을 다루었다. 지성애·홍혜경·이정옥·장명림(2015: 5)은 우리나라에 적합한 유아교육·보육의 한국형 통합 모델로 대상 연령, 기관형태, 기관 운영시

간 및 서비스 이용시간, 유아교육·보육 프로그램의 측면에서 다양성을 유지하면서, 유치원과 어린이집 운영방식에 근거한, 양 기관의 특징과 장점을 반영한 통합 안을 제시하였다.

한편, 한국의 영유아보육교육의 발전과정과 쟁점 및 전망을 토대로 유보통합 방안을 모색하고, 효율적인 통합을 이루기 위한 방향을 제시한 연구(강순화, 2008: 211; 광노의, 2007)가 진행되었다. 홍인혜(2006: 112-116)는 영유아보육과 유아교육이 이원화된 정책으로 발전되어 온 과정을 정부 수립 후부터 현재까지 변천 과정을 중심으로 정책의 주요 관점과 법령, 국가개입의 형태 등을 시기별로 분석하여 향후 유보통합 정책의 방향을 제안하였다. 나은경·오경희(2016: 185-186)는 정부가 유아교육의 공교육을 시도하였던 1980년대 ‘유아교육진흥법’을 중심으로 유아교육/보육 이원화 문제의 근원을 발견하고, 이를 통해 유보통합의 방향성 정립의 타당성을 찾고자 하였다.

또한, 유아교육·보육 현장에서 바라보는 유보통합 관련 인식과 의견에 관한 연구로, 나석희·이현진(2014: 271)은 유아교사와 원장의 유보통합에 관한 인식을 조사하여 유보통합의 현장 실천 가능성을 살펴보고, 조양순·나귀옥(2015: 544)은 어린이집과 유치원 원장, 교사 및 학부모를 대상으로 통합교사 양성체제의 방향에 관하여 의견을 수렴하였다.

이 외에도, 현재 유보통합 논의에 대한 재검토 및 비판과 관련된 연구가 이루어졌는데, 장영인(2014: 113)은 현재 유보통합 논의의 중심축이 보육보다 교육에 치우쳐 있는 것으로 보고, 이에 대해 아동 및 보육의 관점에서 재검토해야 한다고 주장하였으며, 유보통합의 추진이 보육의 질을 향상 시킬 수 있는 계기가 될 수 있도록 균형있는 통합 논의가 이루어질 필요가 있음을 제안하였다. 또한 이정옥(2015: 221)은 2014-2016년까지 3년에 걸쳐 단계적으로 유보통합을 추진할 것이라는 국무조정실의 유보통합추진위원회 출범 이후에, 유보통합과 관련된 정부의 보도자료 및 정책연구보고서를 토대로 단계별 유보통합의 추진 현황을 분석하고, 현행 유보통합 논의에 대한 비판적인 고찰을 하였다.

이상의 선행연구를 검토한 결과, 유아교육과 보육 학계에서는 유보통합의 필요성과 바람직한 유보통합 방안을 전체적인 모형을 통해 혹은 구체적인 내용과 제별로 제시하고 있다. 그러나 전문가와 이해당사자의 의견 개진과 실제 이행단계에서의 실천전략 및 구체적 실행방안에 대한 논의는 미진하다. 이를 보완할 수 있는 유보통합 추진과정에서의 실제 적용 가능한 세부과정과 실행방안에 대

한 논의가 필요한 시점이다.

라. 정책·행정학 관점의 유보통합 연구

유보통합 연구는 유아교육과 아동학계 및 국책연구기관 뿐만 아니라 정책·행정·법학 계에서도 이루어져 왔다.

박용성·이재무(2013: 559-561)는 정부의 유보통합 시도에 따른 정책 변화 가능성을 분석하고 예측하는 것을 목적으로, 정책옹호연합모형과 다중흐름구조모형에 기초하여 현 유보통합의 정책과정을 평가하였다. 현재 유보통합 정책에서 정책변동을 유도할 정책중개자와 정책지향학습이 미약한 상태임을 파악하고, 정책사업가의 적극적인 활동이 필요함을 제안하였다. 이동규·민연경·곽명규(2014: 130-132)는 유아교육과 보육의 통합 정책으로 볼 수 있는 누리과정의 발전 모형에 대한 구조 분석을 위해 제도분석틀(Institutional Analysis and Design/Development Framework)을 활용하였으며, 이재무·이재성(2015: 183)은 유아교육과 보육계 중 통합의 주체로 적합한 대상을 판별하는 과학적 기준과 정보를 제시하기 위해, 유치원과 어린이집의 운영 효율성을 비교하고 효율성 지수를 파악하였다. 그 결과, 유보통합의 적절한 주체가 유아교육계인 것으로 판별하였으며 이에 관해 합리성과 적합성을 논의하였다.

이덕난(2009: 195)은 영유아보육과 유아교육 관련 법령의 변천과정을 살펴보았으며, 유보 개념이 상충되어 발생하는 문제를 해결하고 영유아의 권리를 보장할 수 있도록 영유아 보육과 교육이 통합된 '영유아교육'의 개념을 정의하여 사용할 것을 제안하였으며, 관련 법령 통합의 필요성을 피력하였다. 정남철·정선아(2015: 304)는 영유아보육법과 유아교육법의 이원화로 인해 발생하는 문제를 해결하기 위한 방안으로 법제적 측면에서 단계적인 유보통합방안을 제안하였다.

5. 해외사례²⁾

OECD 회원국을 포함하여 다수의 선진국 중 유보통합을 달성한 국가는 약 50%에 해당하며, 대부분 교육부로 부처 통합을 이행하였다(OECD, 2015). 본 절

2) OECD Starting Strong 보고서 시리즈(2012, 2015) 내용을 중심으로 구성함. 특히 Starting Strong (IV)(OECD, 2015) 1장의 내용(p25-30) 중심으로 재구성, 논의함.

에서는 그 간 드러나지 않았던 유보통합의 국가들의 ECEC 행정 업무체계의 단면들을 살펴봄으로써, 현재 우리나라의 유보통합에 시사점이 될 사항을 살펴보고자 한다.

가. 유보통합의 형태와 요소

OECD 보고서에 의하면 자료를 제공한 24개국 중 13개국에서 유보통합이 이루어진 것으로 보고된다(OECD, 2015: 26). 그러나 유보통합 국가 내에도 여전히 다양한 서비스 유형이 공존하며, 행·재정적으로 유보통합을 달성하여도 지방분권제의 자치 성격이 강해 현재 우리나라에서 고려하는 완전 통합에 가까운 중앙집권식 유보통합과는 다른 특성을 갖고 있다(아래 표 참조; OECD, 2015).

ECEC 통합에 있어 중앙-지방-기초지자체 정부 간의 역할 분담과 조정이 중요한 요소로, 유아교육-보육간의 수평적 통합 못지않게 중앙-지방정부간의 수직적 통합의 요소가 중요한 축을 이룬다. OECD 국가의 ECEC 통합 추세는 대세적인 것으로, 독일을 제외한 다수의 국가에서 유아교육과 보육의 부처 통합을 교육부로 이관하는 경향을 보인다(OECD, 2015: 27-28). 최근에는 OECD 34개 회원국 중 유아교육과 보육 교사 양성교육을 분리하여 운영하던 다수의 국가들이 교사 양성과정을 통합하여 운영하는 경우가 증가하고 있다(OECD, 2012, 김은설·최윤경·김길숙·장혜진·송신영·주해리, 2015: 4 재인용).

체코, 덴마크, 핀란드, 이스라엘, 이탈리아, 뉴질랜드, 슬로바키아, 스웨덴은 유아교육과 보육 교사 양성과정을 통합하여 실시하고 있는 국가로(OECD, 2012: 48; 김은설 외, 2015: 4 재인용3)), 유보통합에서 행·재정 통합 못지않게 교사 양성과정과 자격의 인력통합이 중요한 요소임을 보여준다. 유보통합이 달성되어도 구체적인 ECEC 현황에서는 보육교사와 돌보미의 역할과 비중이 여전히 존재하는 서비스 유형의 다양성이 유지되고 있다.

유보통합에 필요한 요소는 구조적으로 행정, 규제, 커리큘럼, 접근성, 인력, 자원, 서비스 유형의 8가지 있는데, 이 요소별 통합의 진행과 달성 수준에 따라 완전 이원화에서 부분통합, 완전통합에 이르기까지 통합의 정도가 달라진다(김은설 외, 2015). 또한 유보통합을 이루는 요소별로 통합국가의 모습은 다양한 형태를 띠며, 중앙-지방 정부 간 업무체계와 예산 등의 재정 조달, 부모 지원체계

3) OECD (2012). Quality matters in early childhood education and care: Finland 2012. p48, 김은설·최윤경·김길숙·장혜진·송신영·주해리, 2015, p4에서 재인용

에서 다양한 특성들을 보인다(OECD, 2015).

나. 통합국가의 중앙-지방 정부 업무체계

유아교육·보육에 관한 ECEC 관련 주요 정책 수행에서 중앙-지방-지자체 정부 간의 역할 분담에 대해 살펴보기 위해, ECEC 정책을 재정(F), 최소기준(S), 커리큘럼 개발(교육과정, C), 질 관리 모니터링(M)으로 나누었다(OECD, 2015: 26). 각 국의 유보통합 여부와 상관없이 대체로 중앙정부에서 4개 주요 정책과정에 역할을 수행하는 것이 일반적인 가운데, 중앙-지방-지자체 정부 간에 업무가 공유, 분할되어 있는 3자 체제가 많았다. 그러나 중앙정부와 기초지자체에서 ECEC 정책을 수행하는 국가도 있고, 기초지자체(예: municipalities) 차원에서 정책을 수립하고 집행하는 지방자치가 뿌리내린 국가 형태도 있었다. 지방/주 정부 위주로 ECEC 정책을 관장하는 국가로는 독일, 벨기에, 네덜란드, 스코틀랜드, 잉글랜드로, 지방정부인 주(state, lander)의 역할과 권한이 큰 국가에 해당한다. 반면 지방/지자체의 관여 없이 중앙정부 위주로 ECEC 정책을 수행하는 국가는 체코, 아일랜드, 멕시코로 나타났다(OECD, 2015: 25-26). 3자 정부 간 업무 수행의 분담이 다름을 보여준다. 그 중에서도 재정(F)과 질관리 모니터링(M)의 역할 수행이 중요한 요소로, 상대적으로 커리큘럼 개발(C)과 전반적인 ECEC 최소기준(S)은 중앙정부에서 관장하는 경우가 좀 더 많았다(OECD, 2015: 26). 전반적으로 중앙정부의 수행 하에서도 지방/지자체 정부의 역할이 중요한 비중을 보인다.

〈표 1-5-1〉 해외 ECEC 중앙-지방-기초지자체 정부 간 역할분담

국가	유보통합 여부	중앙정부	지방/주 정부	기초지자체
호주	유보통합, 지방분권화	재정	재정, 기준, 과정, 모니터링	
벨기에-네덜란드어권	유보이원화		재정, 기준, 과정, 모니터링	
벨기에-불어권	이원화		재정, 기준, 과정, 모니터링	재정, 모니터링
칠레	유보통합	재정, 기준, 과정, 모니터링		기준
체코 공화국	유보이원화	재정, 과정, 모니터링		

(표 I-5-1 계속)

국가	유보통합 여부	중앙정부	지방/주 정부	기초지자체
핀란드	유보통합	재정, 기준, 과정	모니터링	재정, 과정, 모니터링
프랑스	유보이원화	재정, 기준, 과정, 모니터링		재정, 기준, 과정
독일	유보통합, 지방분권화		재정, 기준, 과정, 모니터링	재정, 모니터링
아일랜드	유보이원화	재정, 기준, 과정, 모니터링		
이탈리아	유보이원화	재정, 기준, 과정, 모니터링	재정, 기준, 과정, 모니터링	재정, 과정, 모니터링
일본	유보이원화	재정, 기준, 과정, 모니터링	재정	재정
카자흐스탄	유보통합	재정, 기준, 과정, 모니터링	재정, 모니터링	재정, 모니터링
한국	유보이원화	재정, 기준, 과정, 모니터링	재정, 모니터링	모니터링
룩셈부르크	유보통합	재정, 기준, 과정, 모니터링		재정, 과정
멕시코	유보이원화	재정, 기준, 과정, 모니터링		
네덜란드	유보이원화		재정	
뉴질랜드	유보통합	재정, 기준, 과정, 모니터링		
노르웨이	유보통합	재정, 기준, 과정, 모니터링		재정, 모니터링
포르투갈	유보이원화	재정, 기준, 과정, 모니터링		재정, 모니터링
슬로바키아 공화국	유보통합	재정, 기준, 과정, 모니터링	모니터링	재정
슬로베니아	유보통합	재정, 기준, 과정, 모니터링		재정
스웨덴	유보통합	재정, 기준, 과정, 모니터링		재정, 모니터링
영국-잉글랜드	유보통합		재정, 기준, 과정, 모니터링	재정, 모니터링
영국-스코틀랜드	유보통합		재정, 기준, 과정, 모니터링	

주: F(재정)-ECEC 재정책임, S(기준)-최소환경기준, C(과정)-커리큘럼개발, M(모니터링)-ECEC 모니터링을 의미함.

자료: OECD(2015). Starting Strong (IV) p26. Table 1.2. Distribution of responsibilities in ECEC between national, regional and local levels 을 번역함.

다. 중앙-지방 정부 예산

유보통합에서 중앙-지방 정부 간 업무의 분장과 예산 재정의 분담, 정부간 예산 조달은 중요한 정책요소이다. 주요 선진국의 정부간 예산 구성을 살펴본 결과, 공적인 ECEC 재원과 예산 집행에 관한 결정은 한 국가 내에서 일치하는 경향이 있으나, 국가 내 지자체(jurisdictions)별로 다른 경우도 있다(OECD, 2015: 28-29). 벨기에 Flemish 정부에서는 예산집행과 재정에 관한 결정이 벨기에 중앙정부가 아닌 지방정부에서 이루어진다. 칠레와 슬로베니아는 중앙-지방 정부 간에 재정지원에 관한 의사결정 역할이 공유되며, 멕시코와 카자흐스탄에서는 중앙-주-지방(central-state-regional) 정부간에, 독일에서는 주정부와 기초지자체 정부(state-local levels) 간에, 프랑스의 0-2세 보육, 이탈리아, 일본에서는 중앙-지방-지자체 3개 정부 간에 공유된다(OECD, 2015: 28-29). 각 국가의 상황에 맞게 다양한 양상을 보인다.

지방정부는 중앙정부(또는 연방정부)로부터 국가가 징수한 세금의 일부를 받게 되는데, 중앙정부에서 지방정부로 예산을 내려 보내는 방식은 다양하다(예: 기금 조성, 보조금 지급 등). 대표적인 방식은 지방정부로의 보조금(또는 교부금, government grants)을 지자체에서 자율적으로 알아서 쓰도록 내리는 일반적인 용도의 보조금과, 특정한 용도와 비목에만 쓰이도록 지정하여 내리는 특별보조금으로 크게 나뉜다(OECD, 2015: 29). 전자의 경우 보조금 예산을 어디에 무엇을 위해 쓰라고 지정된 바가 없기 때문에 지방정부의 예산 계획과 집행에 대한 재량권이 상대적으로 크고, 후자의 경우 중앙정부의 계획대로 특정한 사업과 목적에만 쓰이므로 지방정부의 재정 설계와 집행의 권한은 제한된다(OECD, 2015: 29).

해외의 경우 국가 행·재정 및 조세부담 체계에 따라 유보통합의 구체적 수준과 행·재정 형태에 다양성을 띠고 있다. 이는 대체로 각 국가의 정부 구성과 세금 부과 체계, 중앙-지방 정부간 예산과 재정 조달 및 상호 전달체계, 그리고 유보통합 여부에 따라 다른 것으로 나타난다. 특히 중앙정부에서 지방정부로 내리는 교부금(grants)의 경우 특수 목적용으로 제한한 경우와 지자체의 일반적인 자율재량으로 나뉘어 있어, 지방분권 하에서도 중앙정부에서 내리는 예산의 특성이 규정될 수 있음을 보여준다(OECD, 2015).

II. 유아교육·보육 행·재정인력 현황

이 장에서는 유보통합의 시작점이자 완결점으로 인식되는 부처통합(본 보고서 3장 면담조사 내용 참조)의 이행을 위해, 현재 이원화 되어있는 중앙-지방 정부 행정체계, 인력체계, 재정 현황을 살펴보고 분석함으로써, 이를 통합하기 위해 필요한 고려점을 제시하고자 한다.

1. 유보 행정·인력 체계

가. 인력체계

유치원과 어린이집을 관장하는 정부 행정체계는 중앙정부의 교육부와 보건복지부, 지방정부의 교육청-교육지원청, 시도청-시군구청으로 이원화 되어있다. 교육부 산하 교육청-교육지원청으로 이루어진 유아교육 행정체계는 교육 지방자치로 인해 중앙부처에서 지방정부로 전달되는 직무와 예산 체계가 보건복지부의 일반 행정과는 다른 특성을 갖는다.

유아교육·보육 행정체계의 경우, 중앙부처는 교육부 지방교육지원국의 유아교육정책과 14인과 보건복지부 인구정책실 산하 보육정책관 3개과(보육정책과, 보육사업기획과, 보육기반과) 36인으로 구성되어 있다. 지방 행정체계는 유아교육 17개 시도교육청 산하 전국 17개 교육지원청에 초등교육과 내 유아교육팀으로 구성된 경우가 다수이다. 보육은 17개 시도청 산하 226개 시군구청 내에 여성·보육 또는 출산·보육, 가족·보육 과/팀의 이름으로 구성되어 있다.

1) 교육청-교육지원청

전체 지방정부 담당인력은 17개 교육청에 총 82개팀 484명 중 유아교육 담당 공무원이 97명으로 파악되어 교육청 인력의 약 20%에 해당한다. 이 중 교육청 공시자료를 기준으로 일반직 공무원과 교육전문직 공무원의 구분을 살펴보면 유아교육담당 교육전문직 공무원이 일반행정 공무원에 비해 평균 2배 이상 많

다. 교육 행정은 지방자치와 교육전문직의 성격을 띠어 보여준다.

한편, 17개 시도교육청에서 담당하는 유치원은 전국 8,930개원으로 전체 재원 아동 682,553명을 모두 관장한다. 17개 시도교육청 공무원 1인당 약 85개 유치원, 약 6,100명의 유아를 담당하는 셈이 된다. 지역별로 경기도의 공무원 1인당 담당 유치원과 재원 유아수가 가장 많으며, 그 다음으로 경북, 경남의 순으로 나타났고 세종과 광주의 유치원수/유아수가 상대적으로 적었다. 지역별로 공무원 1인이 담당하는 기관과 재원 유아 수에 차이가 있다.

〈표 II-1-1〉 전국 17개 시도교육청 인력 및 예산

구분	2016년 과 예산 ⁴⁾	총인원	유아		담당 기관수	담당 취원 유아수	공무원	
			담당 공무원	담당 교육전문직			1인당 담당 기관수	1인당 담당 취원 유아수
서울	38,503,750	12	5	7	888	91,394	74.0	7,616.2
부산	-	6	-	-	403	45,175	67.2	7,529.2
대구	85,300,648	4	-	-	392	36,951	98.0	9,237.8
인천	-	5	1	4	418	42,389	83.6	8,477.8
광주	13,942,066	8	1	7	315	23,741	39.4	2,967.6
대전	29,202,722	5	1	4	268	25,660	53.6	5,132.0
세종	16,279,411	3	-	3	43	4,108	14.3	1,369.3
울산	26,638,414	3	1	2	194	19,177	64.7	6,392.3
경기	221,785,787	13	5	8	2,188	191,293	168.3	14,714.9
강원	-	5	1	4	386	17,387	77.2	3,477.4
충북	-	5	1	4	343	18,305	68.6	3,661.0
충남	107,046,973	5	1	4	503	27,141	100.6	5,428.2
전북	36,080,187	5	2	3	530	25,059	106.0	5,011.8
전남	51,478,279	5	1	4	552	19,983	110.4	3,996.6
경북	-	5	-	-	711	38,663	142.2	7,732.6
경남	120,030,117	6	1	5	679	50,580	113.2	8,430.0
제주	11,468,568	2	-	2	117	5,547	58.5	2,773.5
합계	-	97	-	-	8,930	682,553	-	-
평균	-	5.7	1.7	4.3	525.3	40,150.2	84.7	6,114.6

주: - 은 2016년 유아교육 예산이 초등교육 예산과 합쳐있는 등 관련 예산을 파악하기 어려움을 의미함.

자료: 1) 각시도 교육청 홈페이지(2016. 9.). 유아교육과 담당부서 예산으로 한정하여 정리함.
2) 한국교육개발원 교육통계서비스(2015). 교육통계연보.

4) 홈페이지 공시자료를 통해 파악되는 유아교육과 담당 부서의 예산으로 한정하여 정리함.

전국 176개 교육지원청의 유아교육 관련 담당자는 총 353명으로, 교육전문직이 일반행정직에 비해 약 1.6배 많은 것으로 보인다. 교육지원청의 경우 공무원 1인당 평균 약 30개 유치원, 약 2,163명의 원아를 담당하는 것으로 산출된다. 지역별로는 공무원 1인당 담당 유치원은 광주가 가장 많았으며, 전남과 충남의 1인당 담당 유치원수가 가장 적다. 1인당 유아수도 광주에서 가장 많은 반면, 부산, 서울, 제주, 충북에서 공무원 1인당 유아수가 1,000명 이하로 상대적으로 적었다. 실제 기초지자체 업무를 담당하는 교육지원청에서 담당 공무원의 업무 비중에 차이가 있는 것으로 나타난다.

〈표 11-1-2〉 전국 176개 교육지원청 인력 평균_구군별

단위: 명, 개

구분	총 인력	구군별 인력 평균			구군별 평균 담당 기관 및 유아 수		공무원 1인당 담당 기관수	공무원 1인당 담당 취원 유아수
		팀인원	교육직	행정직	기관	취원 유아		
서울(11개)	27	2.5	-	-	80.7	1078.5	32.3	431.4
부산(5개)	15	3.0	2.0	1.0	80.6	1044.0	26.9	348.0
대구(4개)	14	3.5	-	-	98.0	5019.3	28.0	1434.1
인천(5개)	14	2.8	2.0	0.8	83.4	7327.4	29.8	2616.9
광주(2개)	4	2.0	1.5	0.5	157.5	11546.0	78.8	5773.0
대전(2개)	6	3.0	-	-	134.0	12845.0	44.7	4281.7
울산(2개)	4	2.0	1.0	1.0	97.0	6292.5	48.5	3146.3
경기(25개)	60	2.4	1.1	1.0	87.5	4884.0	36.5	2035.0
강원(17개)	18	1.1	1.0	0.3	22.7	1573.7	21.4	1486.3
충북(10개)	18	1.8	1.0	0.8	34.3	1390.6	19.1	772.6
충남(14개)	31	2.2	1.5	2.0	35.9	9553.9	16.2	4314.7
전북(14개)	29	2.1	1.1	0.9	37.9	7942.8	18.3	3834.4
전남(22개)	39	1.8	1.0	0.8	25.1	2728.7	14.2	1539.3
경북(23개)	36	1.6	1.2	0.4	30.9	1925.7	19.8	1230.3
경남(18개)	33	1.8	1.3	0.5	37.7	1589.1	20.6	866.8
제주(2개)	5	2.5	1.5	1.0	58.5	1235.5	23.4	494.2
합계	353	-	-	-	-	-	-	-
평균	22.1	2.3	1.3	0.8	68.9	4873.5	29.9	2163.3

주: 1) 교육전문직과 일반행정직 정보가 없는 구군은 제외하고 직군별 평균 인원을 계산함.
2) 교육지원청 유아교육 예산은 초등교육 예산과 합쳐있는 등 관련 예산을 파악하기 어려워 제시하지 않음.

자료: 1) 각 지방교육지원청 홈페이지(2016. 9).
2) 한국교육개발원 교육통계서비스(2015). 교육통계연보.

2) 시도청-시군구청

전국 17개 시도청의 보육 담당 공무원을 살펴보면, 총 128명으로 유아교육 담당 공무원 97명에 비해 약 30% 가량 많다. 그러나 전국 어린이집 기관이 4만개 이상임을 고려할 때, 보육 공무원 1인당 담당 어린이집의 수가 약 360개, 담당 취원 영유아수가 약 1만2천명으로, 평균 담당 기관수로는 17개 시도 교육청에 비해 약 4배, 취원 아동수로는 약 2배 많아 지자체 보육 담당 공무원이 업무를 더 맡고 있는 것으로 나타났다.

〈표 II-1-3〉 전국 17개 시도청 인력 및 예산

단위: 명, 개, 천원

구분	2016년 팀 예산	보육 담당 공무원	담당 기관수	담당 취원 영유아수	공무원 1인당 담당 기관수	공무원 1인당 담당 취원 영유아수
서울	1,854,590,490	28	6,598	238,103	235.6	8,503.7
부산	526,489,514	15	1,971	74,003	131.4	4,933.5
대구	410,407,710	7	1,539	59,449	219.9	8,492.7
인천	539,268,519	13	2,278	81,353	175.2	6,257.9
광주	360,821,386	4	1,264	48,529	316.0	12,132.2
대전	260,396,461	5	1,669	44,691	333.8	8,938.2
세종	83,142,216	4	216	8,723	54.0	2,180.7
울산	240,261,329	5	934	34,676	186.8	6,935.2
경기	1,440,035,061	7	12,689	389,398	1,812.7	55,628.3
강원	254,960,354	5	1,227	42,238	245.4	8,447.6
충북	248,683,133	4	1,230	49,787	307.5	12,446.7
충남	296,117,081	6	1,988	68,750	331.3	11,458.3
전북	337,970,572	5	1,623	55,226	324.6	11,045.2
전남	295,427,519	6	1,238	54,647	206.3	9,107.8
경북	433,039,948	5	2,130	70,860	426.0	14,172.0
경남	34,001,320	5	3,349	105,271	669.8	21,054.2
제주	2,919,317	4	574	27,109	143.5	6,777.2
합계	7,618,531,930	128	42,517	1,452,813	-	-
평균	448,148,937.1	7.5	2,501.0	85,459.6	360.0	12,265.4

주: 유아종합지원센터 인력은 포함하지 않음.

자료: 1) 각 시도청 홈페이지 (2016. 9.).

2) 보건복지부(2015). 2014 보육통계.

한편 전국 226개 지자체 시군구청의 보육 담당 공무원을 살펴보면, 전국 총 1,494명으로 시군구 기초자치단체별로 평균 약 6명의 담당자가 보육 업무를 관

장하고 있으며, 유아교육 담당 공무원 353명에 비해 약 5배 가량 많다. 그러나 시군구청의 보육업무 담당자는 여성, 가족, 복지의 업무를 보육과 함께 맡는 경우가 많다. 시군구청 보육 공무원 1인당 담당 어린이집의 수는 32개원, 담당 취원 영유아수가 약 1,100명으로 교육지원청의 유아교육 담당 공무원 업무 부담과 비교할 때 담당 아동수 면에서 더 많은 것으로 나타난다. 즉 1인당 관할 기관수와 아동수에 근거할 때, 교육청-시도청 간 업무 부담은 시도청의 보육업무가 상대적으로 과중한 경향을 보이며, 교육지원청-시군구청의 기초 자치단체에서도 그러한 경향을 보인다. 따라서 교육청-시도청 및 기초자치단체 교육지원청-시군구청에서 (특히 교육청-시도청 수준에서) 유보 담당인력 통합과 조정 시 ECEC 신규 인력 채용의 수요가 필요함을 알 수 있다.

〈표 II-1-4〉 전국 226개 지자체 시군구청 인력 및 예산

단위: 명, 개, 천원

구분	2016년 과예산	2016년 보육예산	총 공무원	지자체별 평균 공무원	지자체별 담당 기관 및 취원 영유아수		공무원 1인당 담당 기관수	공무원 1인당 담당 취원 영유아수
					기관	영유아		
서울(25개)	86,042,580	75,271,792	285	11.4	263.9	9,524.1	23.5	853.5
부산(16개)	84,049,599	34,565,767	88	5.5	123.2	4,625.2	22.6	851.4
대구(8개)	121,829,200	56,565,542	37	4.6	192.4	7,431.1	39.8	1,552.7
인천(10개)	73,815,301	59,161,252	84	8.4	227.8	8,135.3	29.1	1,023.3
광주(5개)	81,130,286	53,396,829	32	6.4	252.8	9,705.8	37.9	1,451.7
대전(5개)	94,978,880	71,996,432	30	6.2	333.8	8,938.2	62.3	1,761.9
울산(5개)	88,575,826	54,473,829	30	6.0	186.8	6,935.2	31.6	1,183.2
경기(31개)	90,948,478	58,241,509	237	7.6	409.3	12,561.2	52.2	1,607.1
강원(18개)	48,697,204	16,838,370	82	4.6	68.2	2,346.6	13.3	486.7
충북(11개)	59,011,470	29,386,882	72	6.5	111.8	4,526.1	22.0	886.2
충남(15개)	83,017,630	33,934,170	89	5.9	132.5	4,583.3	32.5	1,099.7
전북(14개)	78,810,368	29,770,076	85	6.1	115.9	3,944.7	22.7	790.7
전남(22개)	63,963,816	15,899,179	139	6.3	56.3	2,484.0	9.5	421.3
경북(23개)	84,590,767	19,440,748	108	4.7	92.6	3,080.9	16.1	557.1
경남(18개)	77,757,400	27,053,216	87	4.8	186.1	5,848.4	36.2	1,182.1
제주(2개)	110,377,337	102,386,538	9	4.5	287.0	13,554.5	60.6	2,863.9
전국합계	1,327,596,142	738,382,131	1,494	-	-	-	-	-
평균	82,974,758.9	46,148,883.2	93.4	6.2	190.0	6,764.0	32.0	1,160.8

주: 육아종합지원센터 인력은 포함하지 않음.

자료: 1) 각 시군구청 홈페이지 (2016. 9).

2) 보건복지부(2015). 2014 보육통계.

교육지원청의 경우 교육전문직의 배치로 유아교육 단일 업무 위주로 전문성을 고려하여 편성되어있는 반면, 시군구청의 경우 보육/복지 관련 일반행정직의 배치로 다양한 업무를 수행하는 경우가 많으므로 이를 고려한 ECEC 통합 전문직의 배치와 업무 부담에 대한 균등한 조정이 요구된다. 즉 유보 행정 업무의 통합과 조정은 유치원 교육청 수준을 유지할 경우 통합된 ECEC 전문 담당자를 추가 채용할 필요성이 가정된다. 또한 교육전문직의 비중을 고려할 때, 일반 행정직 외에 통합 ECEC 전문 공무원의 업무를 확보하고 배치하는 전략이 필요해 보인다.

나. 업무체계

교육청-시도청에서 담당 공무원이 맡고 있는 업무 내용을 살펴보면 보육업무는 사회복지 업무 성격을 띠어 어린이집 기관/시설에 대한 물리적 환경과 재무회계 관리, 다양한 서비스 제공을 위한 서비스 편성, 인건비 지원, 시설 확충 및 환경 개선과 급식·위생·안전/건강 등에 관한 시설관리 차원의 업무로 이루어져 있다.

한편 유아교육 업무는 (학교정책실내에 편성되어있지는 않으나) 학교행정의 업무체계의 기준으로 체계성을 띠고 있으며(예: 학교/기관, 교육환경, 교원 인건비, 교육과정 등), 업무 구성 면에서 시설 관리와 감독보다 교육과정 지원과 교원 운용, 장학컨설팅을 중심으로 이루어지고 있다. 그러나 유아교육·보육 업무의 속성이 취학전 아동 대상 보육·교육의 제공과 지원체계, 시설환경 관리로 이루어진 데에 큰 차이가 없으므로, 업무 내용상 한 부처로의 업무 통합은 가능하다.

교육부-교육청으로의 행정 통합을 이행할 경우, 보육 업무를 유아학교 단위의 업무 체계로 통합을 하여도 업무 재정비에 큰 어려움은 없어 보인다. 다만 학교 단위 업무 체계로 일괄 통합이 어려운 일부 업무의 경우, 즉 시도 관할의 업무가 지자체 교육청으로 이관될 때 법적으로 문제가 되는 요소에 대해서는(예: 국공립어린이집 소유주체 및 관리) 시간을 두고 시도청에서 관장하여 조정하는 부분 통합 조정의 방안을 적용하는 것이 필요해 보인다.

중앙정부의 교육부와 보건복지부, 시청과 교육청의 사업단위 예산 편성에서도 중점을 두는 부분과 특징점에 차이가 나타난다. 교육부에서는 교육 중심의 업무로 교육과정과 교원, 교육자료 개발과 컨설팅 장학에 중점을 둔다면, 보건복지부에서는 어린이집/부모 등 지원체계와 시설 점검·관리, 평가인증에 중점을

둔다(※ 이는 공무원/원장 면담조사를 통해서도 언급됨. 본 보고서 3장 참조). 유아교육과 보육 업무 간에 공통항목이 많으면서도, 중점을 두는 특장점의 업무 분야가 다른 점을 고려할 때 이에 대한 업무 통합과 조정은 어떻게 하는 것이 효율적인지 고민이 필요하다.

〈표 II-1-5〉 중앙부처 업무체계

	보건복지부	교육부
조직	1차관 4실 5국 14관 64과 3009인(본부 731인) 보육정책관 보육정책과, 보육사업기획과, 보육기반과 36인	1차관 3실 3국 11관 49과 578인 유아교육정책과 14인
예산	총 55조 8,436억 그 중 보육가족 및 여성 부분 3조 1,066억	총 55조 7,459억 그 중 유아초중등교육부문에 41조 4,008억
업무	<ul style="list-style-type: none"> · 맞춤형 보육 시범사업 · 어린이집 평가인증 · 공공형 어린이집 · 법인 및 보육단체 관리 · 보육인 대회 관리 · 성과관리 과제 관리 등 · 보육통합정보시스템 고도화 및 운영 · 어린이집 재무회계 · 맞춤형 보육 · 보육교직원 관리 · 보육서비스 선정기준 · 취약보육(시간연장형, 영아 전담, 장애아 등) · 시간제보육 	<ul style="list-style-type: none"> · 어린이집 운영기준 및 국공립어린이집 등 인건비 지원 · 어린이집 확충(국공립·산업단지내·장애아전담시설) · 어린이집 환경개선지원(시설증개축등) · 어린이집 CCTV설치 · 어린이집 안전관리 및 공제회 운영 · 어린이집 아동학대 예방 및 관리 · 급식위생, 안전, 건강에 관한 사항 등 · 국공립 법인어린이집 등 인건비 지원에 관한 사항 · 어린이집 반편성, 운영시간 등에 관한 사항 · 어린이집 확충, 기능보강 · 어린이집 입소우선순위 · 부모협동어린이집 협동조합 인가
주요업무	평가인증, 질관리(지도점검), 어린이집 지원체계, 재무회계	장학, 교육과정(누리과정) 및 누리과정 예산, 교원

자료: 1)보건복지부 홈페이지(2016. 9).

2)교육부 홈페이지(2016. 9).

지방정부의 조직과 업무 배치를 살펴보면 다음과 같다.

1) 시도청-시군구청

시청의 보육 업무는 과/팀 조직 구성에 따른 정례적인 업무 분장이 있고, 당해년도 주요 사업과 지자체 정책 및 시책사업에 따른 예산과 업무가 있다. 2016년 '서울시'의 경우, 보육기획팀, 보육지원팀, 보육사업팀, 보육평가팀, 국공립확충팀, 현장 점검팀의 팀별로 보육 관련 업무가 총괄 분장되어 있다. 2016년 서울시 보육 사업/정책 예산 편성을 살펴보면, ①보육서비스 확대 지원, ②보육시설 확충, ③맞춤형보육 확대의 크게 3개 사업으로 예산이 편성되어 있다. 상기한 국가수준의 정책 예산 편성(예: 보육료, 양육수당 지원) 외에도, 서울시의 독자적인 운영체계와 지원 시책을 제시하고 있다(예: 서울시 자체 어린이집 운영 지원, 서울형 어린이집, 서울시 보육교직원 보수교육, 우리동네 보육만장 운영, 마을공동체 돌봄지원, 서울상상나라 운영, 장애아동 놀이터 및 독서쉼터 등).

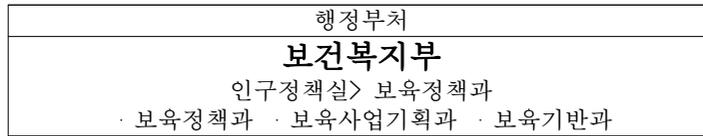
2016년 '경기도'의 보육 업무는 국가수준의 주요 업무별로 제시되어 있으며, 경기도 고유의 사업인 '가정보육교사' 운영에 관한 업무가 별도 구성되어 있으며, 경기도 공공형 어린이집, 0세아 전용 어린이집 운영도 경기도 사업으로 구성되어 있다. 경기도의 2016년 사업/정책 예산 편성은, ①영유아 보육료·양육수당 지원, ②교직원 인건비·처우개선비 지원, ③공공형어린이집 운영 지원, ④어린이집 확충 및 환경 개선, ⑤어린이집 교재교구·차량운영비 지원, ⑥육아종합지원센터 운영 및 보육인프라 구축의 6개 사업/정책 예산으로 편성되어 있다. 2016년 '부산시'의 보육 업무는 보육행정팀, 보육평가팀, 보육지원팀의 3개 팀에서 나누어 맡고 있으며, 다른 지방정부와 마찬가지로 중앙정부 정책을 위주로 사업 예산이 편성되어 있는 가운데, 우리아이 보육맘 운영 지원과 같은 부산시 사업이 제시되어 있다.

한편 서초구를 통해 살펴본 기초자치단체의 업무는 보육과/보육팀 고유의 업무와 예산으로 편성되어 있기보다, 관련성이 있는 여성, 가족, 출산 업무와 연계하여 구성되는 특성을 보인다.

지방정부의 보육 업무와 예산 편성은 상기한대로, 국가수준의 중앙정부에서 수행하는 보육 업무체계를 준수하면서도 시도별로 고유한 보육 시책과 사업에 대한 예산 편성과 사업단위 업무를 마련하여 중앙-지방정부간 균형 있는 구성을 보여준다. 지방재정자립도가 양호한 서울시와 경기도의 예를 살펴본 것이나 보

육 업무와 예산 편성에서 국가 수준 보육정책의 우위 속에서도 지방정부의 고유한 정책 형성과 사업 추진을 위한 차별화 된 업무와 이에 대한 인력과 예산의 배치가 확인된다 하겠다.

〈표 II-1-6〉 지방정부 보육 업무체계 - 서울시, 경기도, 부산시, 서초구



지방자치단체	인력	예산	조직 · 업무
시도청 (17개) 서울	1보육담당관 6팀 29인	- 총 1,851,930백만원 1)보육서비스확대지원 1,668,212백만원 어린이집운영지원(자체) 146,659 어린이집지원(보조) 131,300 보육돌봄서비스 129,234 가정양육수당지원 311,017 영유아보육료 587,849 누리과정보육료 288,811 육아종합지원센터운영 901 육아종합지원센터기능강화시험사업 200 방문간호사 서비스 지원 940 어린이집 배상보험 1,233 보육보털사이트 유지관리 52 보육인의 날 행사지원 20 시간제보육운영지원(보조) 4,714 우리동네보육반장운영 1,190 어린이집 종사자 보수교육 602	- 보육기획팀 ·보육정책 수립 및 제도개선에 관한 사항 ·보육료 결정에 관한 사항 ·특별활동비, 기타필요경비에 관한 사항 ·어린이집 법령 지침 재무회계규칙 관련 업무 ·국공립어린이집 확충관련 지원 ·서울시보육서비스센터 관련 업무 ·맞춤형 보육 업무 ·서울시 및 자치구 육아종합지원센터 운영관리 ·아이조아 맞춤형설립 업무 ·자치구 인센티브 및 정부 합동평가 ·보육사업 홍보(국공립어린이집 확충 등) ·보육바우처(아이사랑 카드) 관련 업무 ·보육사업 예산 정산(반납 등)에 관한업무 ·어린이집 운영비에 관한업무 ·보육료 및 가정양육수당 관련 업무 ·누리과정 교육관련 업무 - 국공립확충팀 ·공동주택 민관 공동연대 국공립어린이집 확충 ·방과후 어린이집 국공립어린이집 전환 ·국공립어린이집 확충 심의위원회 운영 ·도시공원 국공립-직장 혼합형 어린이집 확충 ·국공립어린이집 멘토링 사업 추진 ·국공립어린이집 확충관련 기타 추진방안 ·국공립어린이집 확충계획 수립 및 제도개선 ·가정 및 민간어린이집의 국공립어린이집 전환 ·국공립어린이집 운영 평가 지침 개발 및 중·평가 ·국공립어린이집 살기다짐인 개선 및 사업추진 ·국공립어린이집 확충 서비스 수준 제고 관련 사업 ·국공립어린이집 국고보조 기능보강 ·국바시비보조사업 신속, 리모델링 등 지원 ·국공립어린이집 관련 예·결산 ·국공립어린이집 '아이즈아서울상' 컨테스트 운영 ·국공립어린이집 월량별 보육 프로그램 보급 추진

			<p>민간어린이집 교사 연수지원 500 2)보육시설확충 174,974백만원 국공립어린이집확충 165,410 어린이집기능보강(보조) 2,123 자치구육아종합지원센터운영지원 2,989 마을공동체 돌봄지원 482 민간어린이집 기능보강 1,000 안산하교민고보내국공립어린이집조성 40 노후어린이집 환경개선 95 서대문종합보육시설건립 2,635 강북장난감도서관시설지원 200 3)맞춤형 보육 확대 8,743백만원 장애아통합어린이집운영(지원)2,387 방과후 어린이집 운영지원 1,679 서울상상나라운영 3,024 어린이집상시평가체제운영 848 시청직장어린이집운영 644 영유아아동발달촉진사업및양육환경개선사업 50 장애아동놀이터및독서쉼터 100 어린이집내다문화공유 11</p>	<ul style="list-style-type: none"> ·보육조례, 바인더 관련 업무 ·보육정책위원회 운영 ·어린이집 연합회에 관한 사항 ·어린이집 아동학대 예방대책 추진 ·열린 어린이집의 날 운영 ·보육교직원 처우개선 ·보육 거버넌스 관련 업무 ·국공립어린이집 등 입소전 부모교육 업무 ·어린이집 안전관리(기획) 	<ul style="list-style-type: none"> ·학교내 국공립어린이집 확충사업 추진 ·국공립어린이집 관련 신축유형 통계
				<ul style="list-style-type: none"> -보육지원팀 ·어린이집 설치인가에 관한 사항 ·보육관련 사회복지법인 비영리민단체에 관한 사항 ·대체교사 지원에 관한 사항 ·비담임교사보육도우미 지원에 관한 사항 ·어린이집 배상보험에 관한 사항 ·보육인의 날 행사 업무 ·보육관련 정보화 추진 및 업무 개발에 관한 사항 ·보육포털시스템 구축운영에 관한 사항 ·보육통합정보시스템 운영(아이사랑카드시스템) ·서울시 보육통계 작성 및 관리 ·어린이집 천기저귀 지원 사업에 관한 사항 ·어린이집급식공급체계및급식제공체계관련사항 	<p>-보육평가팀</p> <ul style="list-style-type: none"> ·서울형어린이집 운영 총괄(지침개정, 교육 등) ·서울형어린이집 재공인 관한 업무 ·서울형어린이집 공인취소 업무 ·서울형어린이집 신규공인에 관한 업무 ·어린이집 공동 회계사무원제도 운영 ·서울형 행정소송·심판에 관한 업무 ·어린이집 안심보육 회계건설팅사업 업무 ·정부 평가인증에 관한 업무
				<ul style="list-style-type: none"> -보육사업팀 ·공동육아 활성화 지원 ·시간연장형 보육(시간연장가점형 휴일 24시간) ·장애아 보육관련 사항 	<p>-현장점검팀</p> <ul style="list-style-type: none"> ·어린이집 원장 및 점검공무원 교육업무 ·어린이집 점검관련 민원·질의 총괄 ·어린이집 점검관련 국회, 시의회에 관한 업무

				<ul style="list-style-type: none"> ·다문화 통합 어린이집 지원 ·부모협동어린이집 ·종교보육 관련 사항 ·긴급보육 기동단사업 운영 ·보육반장 운영에 관한 사항 ·시간제보육 관련 사항 ·영아전담 및 방과후 보육관련 ·민간어린이집 서비스향상(기능보강 사업) ·민간가정어린이집 연수지원 ·365 열린어린이집 운영 ·보육 교직원 보수교육 관련 사항 ·보육교사 교육원 관리 및 지도점검 ·어린이집 종사자 자격 관련 사항 ·시청 직장어린이집 운영 ·직장어린이집 관련 사항 	<ul style="list-style-type: none"> ·보건복지부 어린이집 점검관련 업무 ·어린이집 안전관리(점검) 총괄 ·어린이집 현장점검업무 ·어린이집 관리시스템 운영 및 개선 ·어린이집 점검관련 정책개발 및 매뉴얼법규 정비 ·어린이집 아동학대(점검) 및 성범죄 조희 업무 총괄 ·부모 모니터링단 운영 총괄 ·맞춤형 보육 관련 현장점검 및 모니터링 총괄 ·어린이집 공익신고 포상금에 관한 사항 ·어린이집 지도 점검관련 민원처리 관리응답소등 업무 ·보건복지부 이용불편사항 접수 및 처리 등 총괄
	<p>경기</p>	<p>1보육정책 과 22인</p>	<p>- 총 1조 8,403억원 1)영유아보육료및가정양육수당지원 15,228억원 2)보육교직원인건비및차우개선비지원 2,914억원 3)공공형 어린이집 운영 지원 148억원 4)어린이집 확충 및 환경 개선 39억원 5)어린이집 교재교구비차량운영비 등 지원 62억원 6)육아종합지원센터 운영 및 보육인프라 구축 등 12억원</p>	<ul style="list-style-type: none"> ·보육교사교육원 운영에 관한 사항 ·보육종사자 교육에 관한 사항 ·보육정책에 관한 종합계획 수립에 관한 사항 ·보육지원조례 및 보육정책위원회 운영에 관한 사항 ·가정보육교사제도 운영에 관한 사항 ·수요자 보육비용 지원에 관한 사항 ·보육시설 종사자의 처우개선 지원에 관한 사항 ·보육시설 운영지원에 관한 사항 ·경기도 보육정보센터 운영에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> ·보육시설 확충 및 기능보강 사업 추진에 관한 사항 ·0세아 전용시설 운영에 관한 사항 ·보육시설 평가인증에 관한 사항 ·보육시설 지도·점검에 관한 사항 ·보육시설 이용불편 신고센터 운영에 관한 사항 ·영아·장애아 전담 보육시설 지정에 관한 사항 ·특수보육시설 설치 운영에 관한 사항 ·직장보육시설에 관한 사항

<p>부산</p>	<p>1출산보육 과 4팀 22인</p>	<p>-총 541,371백만원</p>	<p>-보육행정팀 ·보육종합계획 수립 및 연도별 시행계획 수립 ·보육관련 사회복지법인 관리 ·보육정책위원회 운영 ·육아종합지원센터 운영 ·시립어린이집 운영 ·어린이집 건강·영양·급식에 관한 사항 ·어린이 활동공간 환경유해인자관련 사항 ·부모 모니터링단 운영에 관한 사항 ·보조교사 지원사업에 관한 사항 ·어린이집 운영위원회에 관한 사항 ·시의회 업무에 관한 사항</p>	<p>-보육지원팀 ·국공립어린이집 확충에 관한 사항 ·정부지원 어린이집 기능보강사업 ·직장어린이집 설치 의무 이행에 관한 사항 ·우리 아이 보육담 운영지원에 관한 사항 ·정부지원 어린이집 인건비 교재교구비 차량운영비 지원 ·영전담 장애아 시립어린이집정부지원 자재관리 ·시간제보육 서비스 제공기관 지정관리 ·보육교직원 보수교육 운영에 관한 사항 ·보육교사교육원 운영에 관한 사항 ·보육통합정보시스템 교육 승인에 관한 사항 ·공공형 어린이집 지정 및 운영에 관한 사항 ·보육료, 필요경비 수납한도액 결정 사항 ·영유아 보육료 및 비장애아 방과후 보육료 지원 ·민3-5세 누리과정 보육료 지원에 관한 사항 ·어린이집 미 이용아동 가정양육수당 지원 ·대학생 어린이집 자원봉사 지원 ·보육지원 예산관리에 관한 사항</p>
			<p>-보육평가팀 · [어린이집 현장평가단] 운영 종합계획 수립 및 추진 · 「영유아보육법령」 운영 등에 관한사항 ·어린이집 지도(안전점검 계획조정 및 추진)에 관한사항 ·어린이집 상시(불시) 지도점검 ·어린이집 CCTV설치조정 문제점 발굴 및 개선 ·어린이집 평가인증 문제점 발굴 및</p>	<p>-출산장려팀 (보육업무 없음)</p>

				개선사항에 관한 사항 어린이집 현장평가단 운영 및 지도점검 종합계획 ·어린이집 이동확대 예방에 관한 사항 등 ·어린이집 선정 및 우수취사 사항에 관한 사항 ·어린이집 이용불편 사항 및 민원업무 처리에 관한 사항 ·어린이집 현장평가단 긴급업무 ·어린이집 평가인증에 관한 사항	
--	--	--	--	--	--



기초자치단체		인력	예산	조직·업무	
시군구청 (226개)	서울 서초구	1여성보육과 3팀 17인	- 총 89,644백만원 (국23,840,464 시41,797,856 구23,998,224) 1) 영유아의 안전보호와 건전육성 58,083,762 (국13,246,524 시32,651,372 구12,185,866) 2) 보육시설 확충 3,582,647 3) 여성의 복지증진을 통한 양육환경 실현 1,214,680 4) 저출산 극복 및 건강가정육성 26,255,455 (국10,593,940 시9,146,484 구6,515,031)	-보육정책팀 ·보육마스터플랜 수립, 보육사업 예산편성 및 관리 ·육이종합지원센터 운영(확충), 시간제보육 ·보육정책위원회 운영 ·보육교직원(임면, 제증명), 법인 관리, 국공립어린이집 행정처분 ·국공립어린이집 운영 관리 -어린이집확충팀 ·국공립어린이집 확충	-보육운영팀 ·민간어린이집 운영관리 ·직장어린이집 운영·관리 ·어린이집 지도점검, 안전관리, 행정처분(가정, 직장) ·가정어린이집 영리 ·어린이집 지도점검, 보육료 지원 ·보육료 책정

- 자료: 1) 보건복지부 홈페이지(2016. 9).
 2) 서울특별시청 홈페이지(2016. 9).
 3) 경기도청 홈페이지(2016. 9).
 4) 부산광역시청 홈페이지(2016. 9).
 5) 서초구청 홈페이지(2016. 9).

2) 교육청-교육지원청

유아교육 업무는 예산 편성이 학교의 재정/업무 체계를 기준으로 크게 4개 영역으로 ①교직원 운용 지원, ②교육활동 지원, ③유아교육비 지원, ④운영 및 교육여건 개선으로 이루어져 있다(<표 II-1-7>참조). 2014년 결산 예산 기준, 예산 비목이 기존 4개에서 5개 영역으로 바뀌어, ①인적자원 운용에 896,579백만원(16.9%), ②교수학습활동 지원 377,710백만원(7.1%), ③교육복지지원 3,466,699백만원(65.4%), ④학교재정지원관리 193,955백만원(3.7%), ⑤학교교육여건개선 369,325백만원(7.0%)으로 총 5,304,268백만원으로 집계되었다(교육부 내부자료, 2015, 최은영·이진화·김승진, 2015 재인용).

<표 II-1-7> 유아교육 지원 사업 구분

정책사업	단위사업	세부사업
인적자원 운용	정규직 인건비	공립유치원 정규교직원 인건비, 기타 공립유치원 정규직 인건비
	비정규직 인건비	공립유치원 기간제(시간제)교사 인건비, 기타 공립유치원 비정규직 인건비
교수-학습 활동지원	유아교육진흥	사립유치원 담임수당, 사립유치원 처우개선비, 사립유치원 단기대체교사 인건비, 사립유치원 운영비, 유아학비지원시스템, 유치원 정보공시, 신용카드 납부 수수료, 유치원 평가, 유아교육 네트워크, 유치원 종합컨설팅단, 유치원 종합복지서비스, 유치원 수석교사, 유치원 교원능력개발평가, 학습연구년제 시범운영, 유치원 교원동아리, 유치원 교원멘토링, 3세대 하모니, 세대간 지혜나눔, 희망유아교육사, 누리과정 교원연수, 누리과정 자료보급, 엄마품 온종일 돌봄교실, 유치원 교재교구, 방과후과정반 시설환경 개선, 공립유치원 통학편의 및 운영비 지원, 유치원 시설환경 개선(공립단설유치원 제외), 유아교육진흥원 운영 및 관리, 기타 유아교육진흥 사업비
		5세 유아학비 지원(누리과정), 3-4세 유아학비 지원, 3-5세 방과후과정비 지원, 다문화가정 교육비 지원, 기타 유아학비 지원 사업비
교육복지 지원	누리과정 지원	저소득층 유아급식비 지원, 기타 유아급식지원사업비
	급식 지원	공립유치원 운영비 지원, 기타 공립유치원 운영지원사업비
학교재정 지원관리	학교운영비 지원	공립유치원 신증설비, 기타 원아수용시설 설립비, 공립 단설유치원 환경 개선비, 유아교육진흥원 설립비, 기타 유치원 교육환경 개선 시설비
학교교육 여건 개선 시설	학생수용시설	
	교육환경개선 시설	

자료: 1)최은영·이진화·오유정(2014). 2014 유아교육 정책의 성과와 과제. p60.
 2)최은영·이진화·김승진(2015). 2015 유아교육 정책의 성과와 과제. p53. 재인용.

유아교육 예산과 정책사업의 구성을 시 교육청의 학교 업무체계(고등학교 기준)과 비교하면, 인사, 회계, 사무관리와 민원, 시설관리 등 업무 구분에 유아교육과 학교 간에 차이가 있다. 구체적인 업무내용에서 학교 업무와의 유사성이 있지만 취학 전 유치원이 갖는 차별성도 존재함을 보여준다(<표 II-1-8>참조). 초중고등 학교 업무와 유치원 업무간의 일관성과 차별성에 대한 판단에 따라 향후 유보통합 및 유초연계의 업무 구성이 달라질 수 있을 것으로 본다.

〈표 II-1-8〉 서울특별시교육청 학교 업무 체계 -고등학교 기준

단위업무	업무내용
업무총괄	·행정실 업무총괄
인사복무	·정규직 인사업무 및 학교회계직 근무성적 및 복무관리 ·교직원 현황 및 인사기록 관리 ·교원인사 실무 ·일반직 공무원 복무관리, 공직윤리 확립 ·일반직공무원 교육훈련 ·기간제교원 및 학교회계직 채용 업무 ·학교회계직 인사 및 교육훈련
학교회계	·예산편성, 교직원 사업별 예산요구 지원 ·주요 계약업무, 시설공사, 급식실 부식업체 계약 ·결산, 재정운영 공개, 교직원 사업별 정산 지원 ·회계장부 통합 관리 ·일반지출(업무추진비, 통학차량 관리, 급식실 소모품·시설용품·사무용품·교수학습용품 구입, 여비·학교안전공제회·재난공제회 가입업무 등) ·신용카드 및 세무관리(세금계산서합계표) ·자금운영 관리 ·학교발전기금 운용 ·기간제 교원 급여관리 ·학교회계직 급여, 세무관리, 사회보험, 퇴직금 관리 ·공익요원 인건비 관리 및 집행 ·정규직원 보수 및 수당관리(공제업무, 부담금, 채권압류, 퇴직금 등 포함) ·세무관리 및 연말정산 ·공무원연금 및 교직원공제회 업무 ·교직원 후생복지(맞춤형복지 등) ·세입세출외 현금 관리 ·일반지출(공공요금 및 각종 용역료) ·각종 수입업무, 징수결의 및 반환, 교직원 징수요구 지원 ·수익자부담경비 집행
사무관리	·직인관리 ·업무개선, 업무분장, 위임전결, 업무인계·인수(교장, 행정실장) ·기록물 관리, 공문서 접수·발송, 업무관리시스템 운영 ·기본사무용품 등 소모품 출납관리, 행정정보화 추진, 사무환경개선 ·민방위 대원 관리

(표 II-1-8 계속)

단위업무	업무내용
보안관리	·보안업무추진계획, 보안진단, 문서보안, 통신보안
학교운영 위원회	·학교운영위원회 규정 정비, 위원 구성 ·학교운영위원회 회의(안전접수, 회의소집, 회의록, 회의결과 홍보)
재산관리	·공유재산 취득, 사용허가, 대부, 처분, 재산장부 관리
물품관리	·물품 정수책정, 수급관리, 재물조사, 물품장부 관리 ·물품 취득, 불용결정·처분, 관리전환, 교직원 물품운용 지원
민원관리	·시설·비품 보수, 현장지원, 환경 개선 요청 등 시설민원 종합정리 ·행정정보공개, 행정서비스개선 ·민원사무처리, 민원서류 및 공무원증 발급
시설관리	·시설관리 업무 총괄 ·시설보안, CCTV관리, 소방계획, 안전관리집행계획, 안전·환경점검계획 ·시설물 현황, 안전점검, 유지관리, 보수, 공사, 하자관리, 환경개선 - 건축 : 바닥, 벽체, 천장, 창호, 지붕 - 토목 : 포장, 배수, 비탈면, 담장, 석축·옹벽, 교문, 놀이시설 - 조경 : 식재, 전지, 전정, 병충해방지 - 전기 : 수·변전, 배전, 부하, 간선, 동력, 조명, 피뢰, 약전 - 통신 : 전화, 방송, 영상, 전산망 - 소방 : 소화설비, 경보설비, 피난설비, 방화설비 - 기계 : 환기, 급수, 가스, 위생설비, 보일러, 냉난방, 승강기 ·수족관 관리 ·학교행사 지원, 창고 정비 ·부대시설 및 비품 안전점검, 보수 ·공구·소모품·자재 등 시설용품 관리 ·인쇄(가정통신문, 시험지, 회의자료 등 교내 생산 인쇄물) ·건물전반 청결관리, 실외 청소, 환경위생 설비관 ·화장실관리, 쓰레기·폐기물 관리, 석면 등 유해물질 관리
사송업무	·대외 문서수발, 은행업무 사송
통학버스 업무	·통학버스 운행 및 관련업무 ·차량배차, 노선관리 ·차량정비 및 점검 ·차량운행일지, 주유 관리
급식실 업무	·학생 및 교직원 급식 업무 ·교직원 급식업무

자료: 서울특별시교육청(2016). 서울특별시교육청 학교 업무 체계 고등학교 기준. 내부자료.

2. 유보 예산·지원 체계

이 절에서는 유아교육과 보육의 예산 편성에 대해 살펴보고, 이후 유아교육과 보육의 대표적 지원체계인 유아교육진흥원과 보육진흥원의 전달체계에 대해

비교 분석하였다.

가. 유아교육·보육 예산

전체 유아교육·보육 예산을 합치면 2016년 기준 약 12조 4천억원으로, 여기에는 국고와 지방비, 지방교육재정교부금이 모두 포함된다. 유아교육과 보육에 투입되는 지방교육재정교부금은 4조 250억원으로 전체 지방교육재정교부금의 약 11%이며, 이 지방교육재정 교부금을 제외한 보육 예산은 국비와 지방비를 합쳐 8조 4천억 규모이다.

1) 유아교육 예산

지방교육재정교부금은 2015년 기준 39.4조원으로, 전체 규모는 내국세 총액의 20.27%(약 34.7조)와 교육세(약 4.7조)로 구성되었으며, 교부금 종류별로 보통교부금 96%(38조원), 특별교부금 4%(1.4조원)으로 이루어져 있다. 중앙정부는 내국세 중 일부(20.27%)와 교육세 전액을 교육교부금으로 지방교육청으로 교부한다. 즉 유아교육 예산은 중앙정부(교육부)에서 내린 지방교육재정교부금과 17개 시도청의 자체예산으로 구성된다.

〈표 II-2-1〉 항목별 예산: 2010-2014

단위: 백만 원

구분	교직원운용지원	교육활동지원	유아교육비지원	운영·교육여건개선		총계
2010	567,573	53,102	667,431	211,912		1,500,018
2011	815,144	46,987	795,008	266,764		1,923,903
2012	720,019	395,261	1,618,939	287,008		3,021,225
2013	661,737	351,608	2,128,615	403,597		3,545,557
2014	인적자원운용	교수학습활동 지원	교육복지 지원	운영·교육여건개선		총계
				학교재정 지원관리	학교교육 여건개선	
	896,579	377,71	3,466,69	193,95	369,32	5,304,268

자료: 1) 교육과학기술부(각 년도). 유아교육 예산 편성현황-세부사업별. 내부자료.

2) 최은영·이진화·김승진(2015). 2015 유아교육 정책의 성과와 과제. p54-55. 재인용.

2012-2013년 누리과정 도입 이후 유아교육 예산 총액은 늘어났으나 이는 대부분 유아교육비 지원의 증가에 의한 것으로, 세부사업별로 3-5세 누리과정 지원, 방과후과정비 지원, 급식 지원이 포함된 교육복지 예산이 전체 유아교육 예

산의 약 65%로 가장 큰 비중을 차지한다. 2013년 기준 전체 유아교육 재정 중 공립유치원 예산은 1조 3,177억원, 사립유치원 예산은 1조 6,580억원이었다(최은영 외, 2015). 국공립유치원에 재원 하는 아동수가 사립유치원 재원 아동수에 비해 약 1/3임을 고려할 때, 국공립유치원 교원 인건비 지원으로 인해 국공립유치원에 대한 예산 비중이 큼을 알 수 있다. 이러한 예산 구조는 공·사립 유치원의 원비 책정과도 연관되어 있다.

앞서 유아교육 업무에서 파악한대로 유아교육 예산은 5개 비목으로 구성, 2014년 기준 ①인적자원 운용(16.9%), ②교수학습활동 지원(7.1%), ③교육복지지원(65.4%), ④학교재정지원관리(3.7%), ⑤학교교육여건개선(7.0%)으로 이루어져 있다(교육부 내부자료, 2015, 최은영·이진화·김승진, 2015 재인용).

〈표 11-2-2〉 2014년도 시·도별 유아교육 재정: 2014년 결산

단위: 백만 원

시·도 교육청	결산액
서울	678,521
부산	259,044
대구	200,555
인천	234,210
광주	167,272
대전	153,741
울산	119,138
세종	61,147
경기	1,329,808
강원	216,560
충북	181,148
충남	237,271
전북	223,214
전남	204,294
경북	279,088
경남	370,777
제주	65,683
총 합계	4,981,471

자료: 1) 교육부(2015). 유치원 14년 결산. 내부자료.

2) 최은영·이진화·김승진(2015). 2015 유아교육 정책의 성과와 과제. 54p. 재인용.

5) 2015년 국공립유치원 4,678개원 (52.4%) 사립유치원 4,252개원 (47.6%), 국공립유치원 재원아(3-5세) 수 1671,339명 (24.5%), 사립유치원 재원아 수 521,214명 (76.4%)(한국교육개발원 교육통계서비스, 2015).

2016년 서울특별시 교육청의 업무를 살펴보면, 교원/교육전문직 채용과 연수 교육, 교육과정 업무가 우선 배치되어 있으며 이어서 3-5세 누리과정 교육비 지원과 사립유치원 회계운영 지원 및 원비안정화가 주요 업무로 구성되어 있다. 시비예산 사업을 보면, 서울시에서 추진하는 고유사업이 제시되어 있다(예: 서울형어린이집, 민간시설 서비스 향상 지원비, 어린이집 현장학습비, 천기저귀지원 사업 등). 경기도 교육청은 유아교육과정, 유아교육진흥, 유아운영지원으로 업무가 구성되어 있는 가운데, 경기도 교육계획(예: 경기유아교육 기본계획 수립 및 5개년 계획 추진)과 시설설비(예: 경기유아교육정보자료실)에 대한 내용이 제시되어 있다. 부산시 교육청의 경우, 중앙정부 유아교육 정책 외에 부산시의 시책 사업 편성이 눈에 띄게 편성되어 있다(예: 부산유아교육계획 수립, 혁신유치원 운영 지원, 연구 시범유치원 운영, 숲교육 및 생태유아교육 운영, 유치원 사이버 장학지원단 운영 등).

서울시의 경우 강남서초 교육지원청으로 내려오면, 국가수준의 업무체계가 비교적 단순 명료하게 제시되어 있는 가운데, 사립유치원 대체교사 지원과 같은 강남서초 지원청의 고유 사업이 편성되어 있음을 알 수 있다.

대체로 지방정부(교육청, 교육지원청)에서는 초등교육 예산과 함께 편성되어 있어, 유아교육 예산만을 공시한 경우는 제한되어 있다(<표 II-2-3> 참조). 시도별 유아교육 예산을 살펴보면, 지역별 취원아 수 등을 반영하여 예산 규모에 편차가 있으며, (유아교육을 포함한) 유치중고등 학교교육 외에 평생교육과 직업교육이 편성되어 있다. 예산에서는 (재정자립도가 상대적으로 높은) 서울의 경우 중앙정부 이전 수입이 58.5%로 지방정부 이전 및 자체 수입에 비해 좀 더 많으며, 인건비 비중(61.3%)이 가장 크다([그림 II-2-1] 참조).

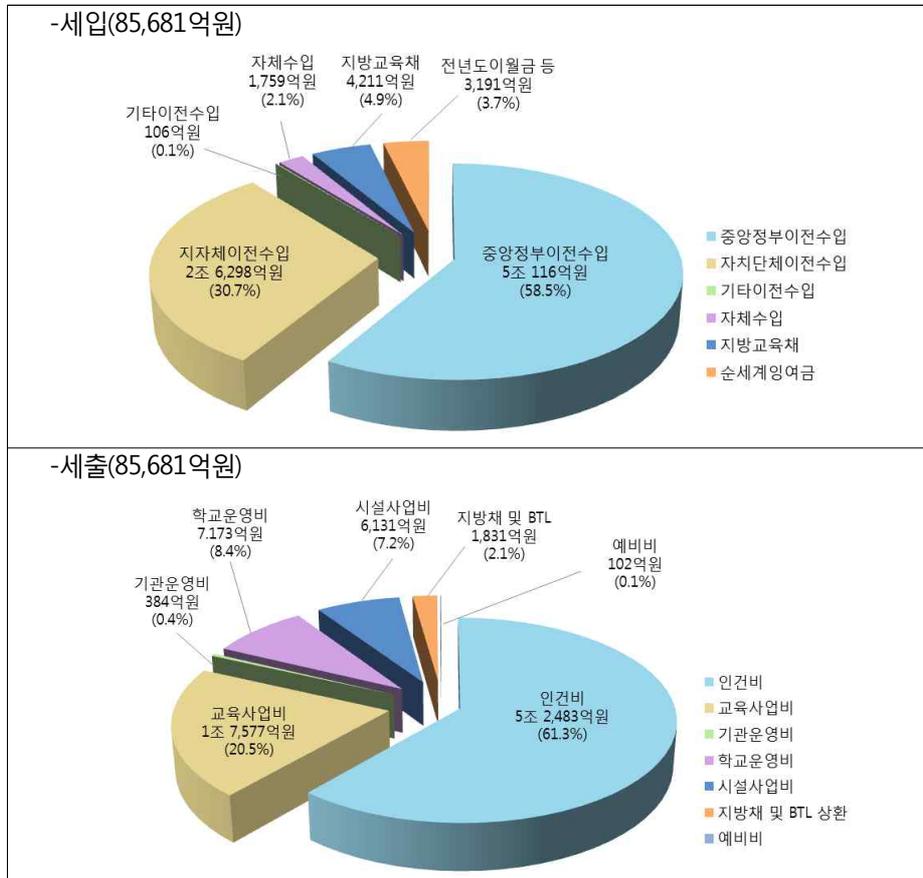
〈표 II-2-3〉 2016년 서울시교육청 유아교육 예산 (예시)

구분	예산액		전년도 예산액		비교증감	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
합계	8,001,286,720	100.0%	7,690,091,797	100.0%	311,194,923	4.0%
유아 및 초중등교육	7,444,782,127	93.0%	7,442,758,989	96.8%	2,023,138	0.0%
가. 인적자원운용	4,277,473,615	53.5%	4,204,137,755	55.0%	73,335,860	1.7%
나. 교수학습활동지원	282,116,592	3.5%	267,016,560	3.1%	15,100,032	5.7%
다. 교육복지지원	351,777,141	4.4%	649,971,589	8.5%	28,194,448	△45.9%
라. 보건/급식/체육활동	323,909,641	4.0%	312,239,209	4.1%	11,670,432	3.7%
마. 학교재정지원관리	1,752,782,965	21.9%	1,653,234,040	21.5%	99,548,925	6.0%
바. 학교교육여건개선시설	456,722,173	5.7%	356,159,836	4.6%	100,562,337	28.2%

(표 II-2-3 계속)

구분	예산액		전년도 예산액		비교증감	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
2. 평생·직업교육	20,137,300	0.3%	18,453,898	0.2%	1,683,402	9.1%
가. 평생교육	18,192,200	0.2%	15,872,198	0.2%	2,320,002	14.6%
나. 직업교육	1,945,100	0.0%	2,581,700	0.0%	△636,600	△24.7%
3. 교육일반	536,367,293	6.7%	228,878,910	3.0%	307,488,383	134.7%
가. 교육행정일반	49,092,725	0.6%	45,586,806	0.6%	3,505,919	7.7%
나. 기관운영관리	45,100,994	0.6%	40,517,253	0.5%	4,583,741	11.3%
다. 지방채상환 및 리스료	182,306,176	2.3%	135,061,119	1.8%	47,245,057	35.0%
라. 예비비 및 기타	259,867,398	3.2%	7,713,732	0.1%	252,153,666	3,268.9%

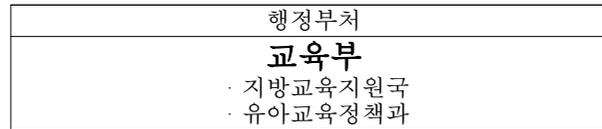
자료: 서울특별시교육청(2016). 교육재정공시.



자료: 서울특별시교육청(2016). 교육재정공시.

[그림 II-2-1] 서울시교육청 유아교육 예산 구성(예시)

〈표 11-2-4〉 지방정부 유아교육 예산 및 인력·업무체계 - 서울시, 경기도, 부산시, 서초구



지방자치단체	인력	예산	조직·업무		
시도교육청 (17개)	서울	<p>2015년 기준)</p> <ul style="list-style-type: none"> ·교직원운용사업 92백만원 ·교육활동지원사업 257,818백만원 ·유아교육비지원사업 297,800백만원 	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;"> <ul style="list-style-type: none"> ·원장, 원감, 교육전문직 임용 ·원감, 교육전문직원 평정 ·유아교육과 주요업무 기획 및 평가 관련 업무 ·유아 장학계획 수립 및 추진 ·유치원 교육과정 편성·운영 지침 총괄 ·교육부 관련 업무(교육과정) ·시도교육청 평가 및 교육지원청 평가 업무 ·성과관리, 성과평가 업무 ·유아교육위원회 업무 ·유치원 교육공무원 임용 및 인사위원회 운영 ·유치원 인사 모니터링 ·유치원 교육공무원 명예퇴직 ·원장 및 관급전문직 임용 보조 ·유아교육진흥원 운영 관련 업무 ·유치원 평가 업무 지원 ·유치원 교육전문직원 선발 및 현원 관리 </td> <td style="width: 50%; border: none;"> <ul style="list-style-type: none"> ·유치원 생활지도 및 안전교육 관련 업무 ·유치원 방과후 과정 운영 계획 수립 및 지원 ·유치원 에듀케어 운영 지원 ·유치원 방과후 특성화 관련 업무 ·유치원 방과후 과정 불평신고센터 운영 ·공립유치원 개원 업무 지원 ·유아 사교육 경감 관련 업무 ·유치원 독서교육 지원 ·시청 및 지자체 지원 관련 업무 ·유아교육 홍보 관련 업무 ·교육부 관련 업무(방과후 과정 및 생활지도) ·유아 도덕·인성교육 업무 ·지역유아교육협력네트워크 운영 ·유치원 엄마품온종일돌봄교실 운영 ·유치원 방과후 과정 교원 연수 지원 ·유치원 방과후 과정 보조 인력 지원 </td> </tr> </table>	<ul style="list-style-type: none"> ·원장, 원감, 교육전문직 임용 ·원감, 교육전문직원 평정 ·유아교육과 주요업무 기획 및 평가 관련 업무 ·유아 장학계획 수립 및 추진 ·유치원 교육과정 편성·운영 지침 총괄 ·교육부 관련 업무(교육과정) ·시도교육청 평가 및 교육지원청 평가 업무 ·성과관리, 성과평가 업무 ·유아교육위원회 업무 ·유치원 교육공무원 임용 및 인사위원회 운영 ·유치원 인사 모니터링 ·유치원 교육공무원 명예퇴직 ·원장 및 관급전문직 임용 보조 ·유아교육진흥원 운영 관련 업무 ·유치원 평가 업무 지원 ·유치원 교육전문직원 선발 및 현원 관리 	<ul style="list-style-type: none"> ·유치원 생활지도 및 안전교육 관련 업무 ·유치원 방과후 과정 운영 계획 수립 및 지원 ·유치원 에듀케어 운영 지원 ·유치원 방과후 특성화 관련 업무 ·유치원 방과후 과정 불평신고센터 운영 ·공립유치원 개원 업무 지원 ·유아 사교육 경감 관련 업무 ·유치원 독서교육 지원 ·시청 및 지자체 지원 관련 업무 ·유아교육 홍보 관련 업무 ·교육부 관련 업무(방과후 과정 및 생활지도) ·유아 도덕·인성교육 업무 ·지역유아교육협력네트워크 운영 ·유치원 엄마품온종일돌봄교실 운영 ·유치원 방과후 과정 교원 연수 지원 ·유치원 방과후 과정 보조 인력 지원
<ul style="list-style-type: none"> ·원장, 원감, 교육전문직 임용 ·원감, 교육전문직원 평정 ·유아교육과 주요업무 기획 및 평가 관련 업무 ·유아 장학계획 수립 및 추진 ·유치원 교육과정 편성·운영 지침 총괄 ·교육부 관련 업무(교육과정) ·시도교육청 평가 및 교육지원청 평가 업무 ·성과관리, 성과평가 업무 ·유아교육위원회 업무 ·유치원 교육공무원 임용 및 인사위원회 운영 ·유치원 인사 모니터링 ·유치원 교육공무원 명예퇴직 ·원장 및 관급전문직 임용 보조 ·유아교육진흥원 운영 관련 업무 ·유치원 평가 업무 지원 ·유치원 교육전문직원 선발 및 현원 관리 	<ul style="list-style-type: none"> ·유치원 생활지도 및 안전교육 관련 업무 ·유치원 방과후 과정 운영 계획 수립 및 지원 ·유치원 에듀케어 운영 지원 ·유치원 방과후 특성화 관련 업무 ·유치원 방과후 과정 불평신고센터 운영 ·공립유치원 개원 업무 지원 ·유아 사교육 경감 관련 업무 ·유치원 독서교육 지원 ·시청 및 지자체 지원 관련 업무 ·유아교육 홍보 관련 업무 ·교육부 관련 업무(방과후 과정 및 생활지도) ·유아 도덕·인성교육 업무 ·지역유아교육협력네트워크 운영 ·유치원 엄마품온종일돌봄교실 운영 ·유치원 방과후 과정 교원 연수 지원 ·유치원 방과후 과정 보조 인력 지원 				

			<ul style="list-style-type: none"> ·유치원 교원 장·현원관리 ·유치원 교사 임용(신규, 전보) ·유치원 교육공무원 평정 성과급 지급 및 후생관리 ·유치원 원장 공모제 운영 ·유치원 교육공무원의 복무·겸직·파견 ·유치원 교육공무원의 NEIS 인사기록 ·유치원 계약제 교원 운영 ·교육공무원의 징계소청고충심사처리행정심판 ·유치원 교육공무원의 휴직 및 복직 ·유치원 수석교사 선발 및 업적평가 ·유치원 교육공무원의 교원능력개발평가 ·유치원 교사 학습연구년제 운영 ·유치원 교육공무원의 연수관리 (원장·원감교사 자격, 직무연수) ·교육과정 연수 및 운영 지원 ·교직단체 관련 업무 ·유치원 교사 연구대회 관련 업무 ·유치원 교사 교육력 제고 업무 ·연구유치원 운영 지원 ·유치원 교사 가산점 관리 업무 ·유아교육 관련 연구회 운영 업무 ·유아교육 발전계획 관련 업무 ·유치원 생활기록부 업무 ·유치원 교구 기준 조정 관리 ·유치원 특수분야 연수기관 지정 및 관리 	<ul style="list-style-type: none"> ·유치원 장학자료 개발·보급 ·유치원 교수-학습 지원 관련 업무 ·체험학습 지원 업무 ·교육기부 및 MOU 체결 관련 업무 ·지역사회 유관기관과의 연계 업무 ·유치원운영위원회 업무 ·유아 다문화 교육 지원 업무 <hr/> <p>-유아교육지원</p> <ul style="list-style-type: none"> ·유치원 교육 지원 업무 ·누리과정 무상교육비 업무 ·사립유치원 재정 지원에 관한 사항 ·유치원 신입생 원아모집에 관한 사항 ·사립유치원 회계운영 지원에 관한 사항 ·사립유치원 납입금 및 원비안정화에 관한 사항 ·사립유치원 교재교구비 지원에 관한 사항 ·만3-5세아 누리과정 교육비 지원 ·특수교육대상자 교육비 지원 ·유아교육 종합정보시스템 운영 지원 ·사립유치원 신용카드 관련 업무 ·유아교육과 예산 및 결산 업무 ·유치원 통학차량 및 공립 거점버스 운영관리 ·유치원 시설 안전점검 ·사립유치원 단기대체강사비 지원 ·국회 및 시의회 감사에 관한 사항 ·일상경비 집행
--	--	--	--	---

				·유치원 교육공무원의 상훈 및 포상 서울교육상 ·교육전문직원 호봉 및 정기승급 관리	·급여 및 기록물 관리
경기	1유아교육과 3팀 12인 (교육전문직7인, 행정직5인)	221,785백만원	-유아교육과정 ·경기유아교육 기본계획 수립 및 5개년 계획 추진 ·유치원 교육과정 운영 ·유치원 장학 운영 ·유보 통합 관련 업무 ·원아모집 관련 업무 ·유치원 교구설비 ·유치원 평가 ·교원능력개발평가 ·연수(교원, 학부모) ·교원 행정업무 경감 ·직속기관 관련 업무(복부체협교육원 추진) ·학교안 전문적 학습공동체 운영 지원 ·유치원 교원인사 ·유치원 원장 임기제, 공모제 운영 ·유치원 교원 자격연수(1정, 원감, 원장) ·초빙교사제, 수석교사제 운영 ·입시강사 관리	-유아교육진흥 유아교육정책 연구 혁신유치원 운영 유아교육위원회 운영 유아교육 홍보 교원단체에 관한 업무 독서교육진흥 인성교육 방과후 과정 운영 행복한 울타리 운영 돌봄유치원 운영 병과후 특성화활동 지원 안전교육 경기유아교육정보자료실 운영	-유아운영지원 사립유치원 원비 안정화에 대한 사항 · 사립유치원 운영비 지원 사립유치원 재무,회계교육 사립유치원 지도,감독 사립 유치원 재산관리 공립유치원 통학버스 지원 유치원 교원 및 기관 표창 누리과정 교육비 지원 유아학비 지원계획 수립 유아학비지원시스템(e-유치원)총괄 관리

				<ul style="list-style-type: none"> ·사립유치원 교원 처우개선비 지원 ·유아교육종합정보시스템 관련 업무 ·유치원 교원인사 NIES 지원 업무 ·유치원 무시험 검정 및 자격증 발급 ·교(원)장 자격인정
부산	<p>1유초등교육과 5팀 29인 (유아/초등의 업무를 일정부분 함께 수행함)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ·공.사립유치원연합회 관련 업무 ·유치원 장학 기획 ·유치원 교육과정 운영 ·유치원 학사 업무 ·부산유아교육계획 수립 ·유아교육발전 5개년 계획 ·혁신유치원 운영 지원 ·유아교육위원회 운영 ·공립유치원 개원 업무 지원 ·공사립유치원연합회 업무 지원 ·유치원 교실수업개선 기획 ·유치원교사 수업연구발표대회 운영 ·유치원 인성교육 관련 업무 ·숲교육 및 생태유아교육 운영 ·유치원 교육연구회 및 수업연구회 운영 ·유치원 사이버 장학지원단 운영 ·유치원 교원 직무연수 운영 ·사립유치원 개원 업무 지원 ·유치원평가 업무 지원 ·부산유아교육진흥원 업무 협조 ·유치원 교원능력개발평가 운영 ·유치원 학습연구년제 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ·연구시범유치원 운영 ·유아 생활지도 업무 ·유치원 교단지원 자료 및 장학자료 개발보급 ·유아 독서,다문화,학부모 교육 ·전문적 학습공동체 운영 ·유치원 생활기록부 작성 및 관리 ·유치원 교재,교구기준 관리 ·유보협력 업무 ·유치원 방과후 과정 운영 ·공립유치원 방과후 과정 강사 운영 ·유치원 방과후 과정 관련 예산 지원 ·방과후 과정 특성화프로그램 운영 ·공립유치원 시설환경개선비 지원 ·엄마표 돌봄 유치원 운영 ·유아교육팀 예,결산 업무 ·3세대 하모니 자원봉사자 운영 ·유치원 현장체험학습 차량비 지원 ·부산유아체험학습원 프로그램 운영비 지원 업무 ·유치원 표창교육활동교육과정운영 우수유치원 및 유공교원 ·유치원 영상정보처리기기 관련 업무 ·유치원 현황 관련 업무 ·누리과정 유아학비 지원 	



		인력	예산	조직 · 업무	
<p>지역교육지원청 (전국 176개소) 서울11, 부산5, 대구4, 인천6, 광주2, 대전3, 울산2, 경기25, 강원10, 충북10, 충남13, 전북14, 전남21, 경북18, 경남16, 제주2</p>	<p>서울 강남서초 교육 지원청</p>	<p>초등교육과내 1유아교육팀 2인</p>	<p>·유치원 장학 및 컨설팅 장학 업무 ·수업개선 연구 ·공립유치원 신·증설 업무 지원 ·교원연수 및 회의 총괄 ·유치원 학부모 연수 및 관련 업무 ·연구시범유치원 교육력제고 및 가산점 관리 ·교원 임용, 퇴직 및 전보 업무 ·교원 휴복직, 정현원 관리, 파견 등 인사 ·교원인사기록관리(카드, NES) 및 발령대상관리 ·교원 평정 ·교원 성과상여금 ·유치원 교원능력개발평가 업무 총괄 ·행정구청 등 외부기관 연계 협력 업무 ·유치원 표창업무 총괄 ·유치원 특수교육 관련 업무 지원 ·유아교육 관련 민원·사안 업무 ·에듀케어 및 엄마품온종일돌봄교실 운영 ·교육복지특별지원사업유치원 업무 지원 ·유치원 평가 관련 업무</p>	<p>·사립유치원 교원 임·해임 업무 ·유치원 경력증명서 등 민원 서류 발급 ·유치원예산 지원 및 결산 결과 수합, 결산 ·유아교육팀 예산 및 결산 업무 ·3세대하모니 자원봉사자 관련 업무 ·원장인정 및 원장(감) 자격연수, 1정 자격연수 ·사립유치원 단기대체 교사비 지원 업무 ·교육공무직원 ·각종 요구자료 수합 및 통계 자료 보고 ·유아교육 홍보 및 홈페이지 관리 ·유아교육 교재·교구·장학자료 배부 ·유치원 다문화 관련 업무 ·유아관련문서접수·발송업무및기록물관리 ·유치원 기관 및 교원 표창업무 지원</p>	

- 자료: 1) 교육부 홈페이지(2016. 9).
 2) 서울특별시교육청 홈페이지(2016. 9).
 3) 경기도교육청 홈페이지(2016. 9).
 4) 부산광역시교육청 홈페이지(2016. 9).
 5) 강남서초교육지원청 홈페이지(2016. 9).

2) 보육 예산

2016년 기준, 정부 총 지출 중 복지 분야 지출 비중은 31.4%이며, 보육은 1.3%를 차지한다. 보건복지부 재정은 크게 예산(62.2%)과 기금(37.8%)의 두 가지로 구성되는데, 예산의 경우 일반회계(98.5%)와 특별회계(1.5%)로 이루어져 있다(보건복지부, 2016b).

전체 유아교육·보육 예산을 합치면 2016년 기준 약 12조 4천억원으로, 여기에는 국고와 지방비, 지방교육재정교부금이 모두 포함된다. 지방교육재정교부금을 제외한 보육 예산은 약 8조 4천억원(국비+지방비)으로, 이 중 국비와 지방비 비중이 약 5:3 이다. 세부 정책 사업별로 지방비에 대한 국고 보조율이 다르게 편성되어 있다. 국고 예산 기준으로 보육료와 양육수당 지원이 전체 보육예산의 81.6%를 차지한다. 예산 내역은 크게 어린이집 운영 지원, 영유아 보육료 지원, 어린이집 기능보강, 어린이집 지원, 보육인프라 구축(가정양육수당지원 여기에 포함)으로 구성되어 있다(보건복지부, 2016b).

보육 예산은 부모 대상 보육료와 양육수당 지원이 차지하는 비중이 가장 크며, 그 다음으로 어린이집에 대한 지원(예: 운영지원, 기본보조금 등)이 차지한다. 최근 수년간 보조교사 지원 등 교사지원의 비중이 증가세이나 보육의 경우 어린이집 지원으로 편성되어 있고, 유아교육(예: 교수학습활동 지원)에 비해 상대적으로 보육과정 중심의 교사지원 사업의 편성과 예산 비중이 적다(<표 II-2-5> 참조).

<표 II-2-5> 보육 국고 예산

구 성	금 액	비 중(%)
어린이집운영지원	801,921	15.2
보육돌봄서비스(인건비)	518,431	
보조교사지원	55,743	
대체교사지원	10,228	
농촌보육교사 특별수당	27,914	
교사근무환경개선비	179,099	
교사겸직원장 지원비	10,506	
영유아보육료지원	3,118,540	59.2
차등보육료		
만0~4세 보육료	2,963,361	
만5세아보육료		

(표 II-2-5 계속)

구 성	금 액	비 중(%)
장애아보육료	41,900	
두자녀이상보육료		
맞벌이보육료		
다문화보육료		
시간연장 보육료	40,613	
농어업인 보육료		
시간차등형 보육시범	11,959	
맞벌이전업주부일제조사		
맞춤형 보육 개편(긴급 바우처)	60,707	
어린이집기능보강	36,681	0.7
어린이집지원	63,627	1.2
교재·차량운영비	13,830	
우수어린이집근무환경개선	-	
농어촌소재법인 지원	1,067	
농어촌지역소규모 보육서비스	-	
공공형어린이집	48,730	
보육인프라구축 등	1,250,055	23.7
가정양육수당지원	1,219,200	
보육전자바우처운영	-	
어린이집 평가인증	7,653	
기타	23,202	
총 계	5,270,824	100.0

자료: 보건복지부(2016a). 2016년 보육사업안내. p241.

지방행정에서 보육 예산은 국고보조사업의 경우 국고+시비+구비로 구성되어 매칭으로 이루어지는데, 시비사업에는 지자체 고유 사업의 추진이 잘 드러난다.

〈표 II-2-6〉 서울시청 보육사업 - 시비보조사업

사업내용	사업비 부담비율(%)		비고
	시비	구비	
·서울형어린이집 운영비(인건비, 운영비)	70	30	
·법정저소득층 보육료 차액지원	50	50	
·대체교사 인건비	50	50	
·장애아통합시설 치료사 인건비	50	50	
·어린이집 보육교직원 처우개선비	50	50	
·장애아전문어린이집 운전원 인건비	50	50	

(표 II-2-6 계속)

사업내용	사업비 부담비율(%)		비고
	시비	구비	
·비담임교사 및 보육도우미 인건비 지원	50	50	
·시간연장 및 휴일 보육교사 근무수당 (시간제 근무교사 인건비 및 근무수당 포함)	50	50	
·거점형시간연장어린이집 운영(별도교사 인건비 20%, 취사부수당, 프로그램 운영비, 차량운영비)	50	50	
·중교시설 교사인건비	50	50	
·영아반 운영비	50	50	
·방과후 어린이집 운영비	50	50	
·보육교사 중식비	50	50	
·장애아 통합 및 전담시설 교재교구비	50	50	
·장애아통합어린이집 설치비	50	50	
·장애아 순회지원 인건비 및 운영비	50	50	
·육아종합지원센터 운영비 및 인건비	50	50	
·다문화통합어린이집 운영비	50	50	
·서울형어린이집 환경개선비	100	-	
·민간시설 서비스 향상지원비	100	-	일부시설부담
·어린이집 현장 학습비 지원(법정저소득층)	100	-	
·천기저귀 지원사업	100	-	

자료: 서울특별시청(2015). 서울시 보육사업안내. p39.

나. 유보 지원체계

행정체계 못지않게 현장과 수요자 부모가 체감하는 중요한 전달체계로 유아교육진흥원과 한국보육진흥원의 2개 기관과 (과거 보육정보센터에서 확대 발전한) 육아종합지원센터가 있다.

유아교육진흥원과 유아교육체험원은 유아교육 진흥의 목적에 맞게 교사교육/연수와 교육프로그램의 제공을 주요 업무로 하는 반면, 한국보육진흥원은 교사자격관리와 교육을 실시하는 인력개발국, 어린이집 평가인증과 사후관리를 진행하는 평가인증국, 그리고 종합육아종합지원센터의 산하 지역별 육아종합지원센터가 설치되어 어린이집 보육 지원 외에 육아(양육)지원 전반의 틀에서 영유아기 보육서비스 제공과 지원 서비스를 제공하고 있다. 유아교육진흥원/체험원이 보다 특화된 양질의 교육 제공에 집중해있다면, 보육진흥원과 육아종합지원센터는 교사, 영유아, 부모 등 전반적인 서비스 제공을 포괄하는 종합적인 지원체계로서 기능하고 있다.

〈표 11-2-7〉 유아교육 전달체계

기관	설치지역	업무
유아교육진흥원 (14개소)	서울, 인천, 부산, 광주, 대전, 충북, 강원, 대구, 전남, 전북, 충남, 울산, 제주, 인천	(서울유아교육진흥원) -연수지원 ·특수분야직무연수 ·생애주기별연수 ·학부모연수 ·사이버연수 ·프로그램 개발 및 교구/교재 개발 ·유아교육 프로그램 개발 ·멀티미디어 제작지원실 운영 ·교재교구 대여 프로그램 운영 -체험프로그램 -영역별체험교육프로그램 -문화예술체험교육프로그램 -가족체험프로그램 -교육정보제공 -가족지원 프로그램 운영 -학부모교육원운영
유아체험교육원 (3개소)	경기도, 경상남도, 김해	유아교육진흥원과 유사업무

자료: 서울유아교육진흥원 홈페이지(2016. 9).

2개 전달체계의 구조와 기능, 인프라에 차이가 있어, 유보통합의 진행 시 이 전달체계에 대한 통합방안의 마련도 매우 중요한 요소이다. 보육진흥원에서 4만 여개가 넘는 어린이집의 평가인증과 사후관리를 시행하고 있으므로, 통합된 유보 평가/사후관리의 진행을 보육진흥원과 같은 통합 기구를 통해 진행하는 것도 중요한 고려사항이다. 그러나 유치원에서 평가는 제한적인 비중을 갖고, 이 보다는 오히려 장학관/장학사 또는 경력자에 의한 대면 컨설팅을 중시하고 있으므로 평가위주의 지원·관리 체계인지, 컨설팅 위주의 통합 관리체계인지에 따라 현재 이원화 된 전달체계의 통합 조정 방안이 가시화 될 것으로 보인다.

〈표 11-2-8〉 보육 전달체계

기관	업무
한국보육진흥원 (1개소)	<ul style="list-style-type: none"> -어린이집 평가인증 사업계획 및 예산 수립 -어린이집 평가인증 과정 운영 -평가인증 진행을 위한 전문 인력 운용 -평가인증 관련 자료제작 및 배부 -평가인증 관련 간담회, 교육, 워크숍 개최 -평가인증 상담데스크 운영 -평가인증 업무시스템 운영 및 개선 -평가인증 관련 대내외 요청자료 및 보고서 작성
	<ul style="list-style-type: none"> -보육인력개발 사업계획 수립 -보육인력 관련 조사·분석 사업 -보육교직원 자격 관리

(표 II-2-8 계속)

기관	업무
한국보육진흥원 (1개소)	인력 개발국 -보육교직원 자격 검정·자격증 교부 -보육교직원 자격 상담데스크 운영 -보육교직원 자격 통계 관리 -교육통합관리시스템 운영 및 관리 -보육교직원 교육과정 개발 -보수교육 운영 지원 -취약보육지원 사업 ·일시보육 시범사업 ·취약보육 보육과정 컨설팅 시범 사업 ·취약보육(장애,다문화) 교직원 역량강화교육운영 ·「장애아동복지지원법」 시행에 따른 직무교육 운영
육아종합지원센터 (전국 91개소)	중앙 육아종합지원센터 (1개소) -보육지원사업팀 ·표준보육과정교육 ·안전 및 아동학대예방교육 ·3-5세 연령별 누리과정 연수 ·어린이집 보육컨설팅 지원(설치운영, 평가인증, 재무회계, 보육과정 컨설팅) ·보육교직원 상담 ·보육정보지 발간 및 보육콘텐츠 운영 ·원격교육시스템 및 보육과정홈페이지 운영 관리
	-센터운영지원팀 ·직원역량강화 교육(신입직원·경력직원 직무교육, 육아종합지원센터장 워크숍, 해외보육정책연수, 육아종합지원센터 견학) ·육아종합지원센터 운영지원(지방육아종합지원센터 운영지원, 전국 육아종합지원센터장 회의, 사업보고대회) ·대체교사 운영지원 ·육아종합지원센터 평가 및 컨설팅 ·중앙, 시도 통합홈페이지 및 실적관리시스템 운영 관리 ·센터 행정 및 회계
	-양육지원사업팀 ·맞춤형 부모교육(클로버 부모교육, 자녀권리존중 부모교육) ·맞춤형 양육서비스(자녀양육 콘텐츠 개발, 자녀양육상담) ·열린 부모참여 지원(어린이집운영위원회 지원, 부모모니터링단 운영지원)
시도 육아종합지원센터 (18개소)	17시도 18개소 (경기도의 경우, 경기/경기북부 두 곳 설치)
시군구 육아종합지원센터 (72개소)	72개소 서울(25), 부산(3), 대구(1), 인천(5), 울산(2), 경기(18), 경기북부(6), 강원(1), 충청(2), 전라(4), 경상(5)

자료: 1) 한국보육진흥원 홈페이지(2016. 9).
 2) 중앙육아종합지원센터 홈페이지(2016. 9).

3. 소결 및 시사점

상기한 중앙-지방 정부의 행·재정인력 체계의 현황 분석을 통해, 지방정부 수준에서의 유보 행·재정인력 체계에의 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

지방정부의 경우 교육행정은 지방자치와 교육전문직의 성격을 띠고 있으며 학교 업무체계를 갖는 반면, 보육행정은 일반행정의 성격이 강한 가운데 보편적인 가족, 복지 지원 업무와 함께 이루어지고 있다. 교육청과 시도청에서 양적으로 담당 공무원 업무과중에 차이가 있었으며, 전문직과 일반직, 복합적인 업무 특성을 고려할 때 유보통합 시 교육전문직의 특성과 업무집중도를 고려한 신규 인력 충원이 필요할 것으로 보인다. 또한 전문직과 일반직의 비율과 업무 분담을 어떻게 가져갈 것인지, 지역별 담당 공무원의 관할 기관수와 영유아수의 편차도 중요한 고려사항이 될 것이다.

유아교육 예산은 지방교육재정교부금과 17개시도 자체예산으로 구성되는 반면, 보육 예산은 국고와 지방비의 예산과 기금으로 이루어져 예산 편성의 특성이 상당히 다르다. 유보 간 예산 재정의 통합은, 현재 누리과정 예산과 같이 예산 재원만 통합을 하고, 실제 행정관리 체계를 그냥 두는 체제가 아닐 필요가 있다. 예산재정의 통합은 행정 통합과 함께 이루어질 필요가 있으며, 국고와 지방비로 이루어진 일반회계 위주의 편성이 될지, 혹은 지방재정 중심의 (특별)교부금 편성이 주가 될지가 중요한 고려사항이 되며, 또한 중앙정부와 지방정부간 예산 비중과 주요 정책 및 지자체 사업의 편성에 대한 논의가 필요하다.

이러한 와중에 상대적으로 유아교육과 보육의 업무에 중요한 비중을 차지하면서도, 행·재정인력 체계의 면에서 상대적으로 통합의 이행이 수월한 지원 전달체계(유아교육진흥원, 보육진흥원/육아종합지원센터)의 통합이 가시적으로 진행될 필요가 있다. 단 어린이집과 유치원에 대한 평가 위주의 통합 전달체계인지, 교사/교육과정의 특화와 질 제고를 위한 컨설팅 지원 위주의 전달체계인지, 통합 지원체계의 특성과 방향성에 대한 고민이 필요하다.

Ⅲ. 유보통합 실행 관련 의견 및 요구 분석

유보통합의 실행에 동력이 되는 주요 기제로 정책대상 집단, 즉 유보통합 관련 주체의 응집된 의견과 요구를 담은 목소리를 들 수 있다. 첫째, 유보통합의 정책 환경에 대한 이해와 정책대상 집단의 활발한 통합 활동의 진행과정과 수요를 파악하기 위해, 그리고 둘째, 이를 통해 본 연구에서 도출하고자 하는 유보통합 실행에 대한 의견을 수렴하여 최적의 전략을 제시하기 위해, 이 장에서는 주요 주체인 국민(영유아부모 포함), 지방정부 담당공무원, 유아교육·보육 전문가, 현장 전문가(유치원, 어린이집 원장)의 의견과 요구를 담았다.

1. 공무원/전문가/원장 의견조사

유보통합의 실질적인 이행을 위한 실행방안에 대해 유아교육과 보육을 담당하는 지방자치단체 공무원과 학계 전문가(교수) 및 현장 전문가(유치원, 어린이집 원장)를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 의견조사 분석에 포함된 응답자의 특성을 살펴보면 다음의 <표 Ⅲ-1-1>과 같다.

<표 Ⅲ-1-1> 응답자 특성

구분	비율(수)
전체	100.0(565)
응답자 집단	
공무원	24.4(138)
전문가	25.2(142)
원장	50.4(285)
응답자 유형	
보육관련 지자체공무원	9.7(55)
유아교육관련 지자체공무원	14.7(83)
보육관련 학계전문가	10.6(60)
유아교육관련 학계 전문가	14.5(82)
어린이집 원장	36.5(206)
유치원 원장	14.0(79)

(표 III-1-1 계속)

구분	비율(수)
지역규모	
대도시	49.7(281)
중소도시	35.3(199)
읍면지역	15.0(85)

가. 유아교육·보육 통합에 대한 인식과 현황

유아교육과 보육의 통합에 대한 정부의 추진을 어느 정도 알고 있으며, 통합을 해야 할 필요가 있다고 보는지, 현재 우리나라의 통합에 대한 체감도와 현황에 대하여 알아보았다.

1) 유보통합 추진 인지도

정부의 유아교육과 보육의 통합 추진을 어느 정도 알고 있는지 질문한 결과, 알고 있다는 응답이 전체 응답자 중 86.7%로 많은 비중을 차지하고 있으며, 들어본 적은 있으나 잘 모른다는 13.3%인 것으로 나타났다. 4점 만점에 전체 평균 3.11점으로 나타나 어느 정도 정부의 유보통합 추진에 대해 인지하고 있는 것으로 볼 수 있다.

하위집단 별로 살펴보면, 공무원(2.86점)과 원장(3.11점) 집단 보다 전문가(3.36점) 집단에서 정부의 유보통합 추진에 대해 상대적으로 더 잘 알고 있는 것으로 나타났으며, 통계적으로 유의한 차이를 보였다. 또한 보육관련 지자체 공무원, 보육관련 학계 전문가, 어린이집 원장, 유아교육관련 지자체공무원, 유아교육 관련 학계 전문가, 유치원 원장으로 구분된 응답자 유형에 따라서 유보통합의 추진 인식 정도 차이가 있었으며, 지역규모에 따라서도 차이가 있어, 지역규모가 클수록 유보통합 추진에 대한 인식 정도가 높은 것으로 볼 수 있다.

〈표 III-1-2〉 유보통합 추진 인지 정도

구분	모른다	들어본적이 있으나 잘 모른다	어느 정도 알고 있다	잘 알고 있다	단위: %(명), 점	
					계(수)	평균(SD)
전체	-	13.3	62.1	24.6	100.0(565)	3.11(0.61)

(표 III-1-2 계속)

구분	모른다	들어본적 있으나 잘 모른다	어느 정도 알고 있다	잘 알고 있다	계(수)	평균(SD)
응답자 집단						
공무원	-	23.9	65.9	10.1	100.0(138)	2.86(0.57)
전문가	-	4.9	54.2	40.8	100.0(142)	3.36(0.58)
원장	-	12.3	64.2	23.5	100.0(285)	3.11(0.59)
$\chi^2(df)/F$			48.47(4) ^{***}			25.62 ^{***}
응답자 유형						
보육관련 지자체공무원	-	20.0	70.9	9.1	100.0(55)	2.89(0.53)
유아교육관련 지자체공무원	-	26.5	62.7	10.8	100.0(83)	2.84(0.59)
보육관련 학계전문가	-	5.0	51.7	43.3	100.0(60)	3.38(0.59)
유아교육관련 학계 전문가	-	4.9	56.1	39.0	100.0(82)	3.34(0.57)
어린이집 원장	-	10.2	66.5	23.3	100.0(206)	3.13(0.57)
유치원 원장	-	17.7	58.2	24.1	100.0(79)	3.06(0.65)
$\chi^2(df)/F$			53.38(10) ^{***}			10.45 ^{***}
지역규모						
대도시	-	12.1	60.5	27.4	100.0(281)	3.15(0.61)
중소도시	-	12.1	63.3	24.6	100.0(199)	3.13(0.59)
읍면지역	-	20.0	64.7	15.3	100.0(85)	2.95(0.60)
$\chi^2(df)/F$			7.56(4)			3.66 [*]

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.
^{*} $p < .05$, ^{***} $p < .001$

2) 유보통합의 의미/개념

유보통합이 무엇이라고 생각하는지 그 의미/개념에 대해 개방형 질문을 한 결과, 대체로 현재 유보통합의 의미를 잘 이해하고 있으나, 간혹 보육이 여성부 산하인 것으로 인식하는 등 구체적인 정보에서 정확하지 않은 경우가 있었다. 전반적으로 응답이 대동소이 하여, 유보통합의 개념과 의미에서 응답자간에 큰 차이가 없었다.

응답내용을 살펴보면 (1) '부처통합'을 최우선시하고 행·재정체계의 통합 위주로 응답을 한 경우, (2) 영유아의 입장에서 격차 없는 서비스 내용 (수혜)과 교육보육과정'에 중점을 둔 경우, (3) 유치원과 어린이집의 기관 운영 관점에서 통합을 개념화 한 경우, (4) 모든 통합요소에 관한 전반적인, 포괄적인 통합(=일종의 완전통합에 가까움)을 의미하는 경우(여기서도, 대체로 부처, 교사, 교육보육

과정 통합을 주요 통합요소로 지적함) 로 구분할 수 있었다.

〈표 III-1-3〉 유보통합의 의미/개념

단위: %, (명)		
응답	%	(수)
1 주무부처 일원화 (행정체계 통합)	29.7	(168)
2 영유아 교육·보육 과정 통합 (서비스 내용 통합)	20.3	(115)
3 유치원·어린이집 운영 기준/시스템 통합	25.8	(146)
4 제 분야에서서의 완전통합	24.2	(137)
계	100.0	(565)

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

3) 유보통합의 필요성

유보통합의 필요성에 대한 의견을 조사한 결과, 전체 응답자의 85.8%(어느정도 필요 35.2%+매우 필요 50.6%)는 유보통합이 필요한 것으로 보았으며, 그 중 응답자의 절반 이상인 50.6%는 '매우 필요하다'고 응답하였다. 그러나 '필요하지 않다'고 응답한 비율이 9.4%로 나타나 비교적 적지 않은 의견이 있었다. 5점 만점에 전체 평균 점수는 4.25점으로 분석되어, 대체로 유보통합의 필요성을 높게 인식하고 있었다.

하위 집단 별로 살펴보면, 전문가 집단의 평균이 4.39점으로 가장 높았으며, 원장 집단의 평균이 4.28점, 공무원 집단의 평균이 4.04점으로 나타나 공무원 보다 전문가와 원장 집단에서 유보통합의 필요성을 높게 인식하는 것으로 나타났으며, 이는 통계적으로 유의한 차이를 보였다. 더불어, 응답자 유형별로 유보통합의 필요성에 차이가 있었다. 유치원 원장(3.61점)과 유아교육관련 지자체공무원(3.77점)이 유보통합의 필요성을 낮게 인식하는 것으로 나타났으며, 유아교육학계 전문가(4.57점)와 어린이집 원장(4.54점)은 유보통합의 필요성을 가장 높게 인식하는 것으로 나타났다. 또한 지역규모가 클수록 유보통합 필요성의 인식 정도는 높은 경향을 보였으며, 지역규모에 따른 차이는 통계적으로 유의미하였다.

〈표 III-1-4〉 유보통합의 필요성

단위: %(명), 점							
구분	전혀 필요하지 않다	별로 필요하지 않다	보통	어느 정도 필요	매우 필요	계(수)	평균(SD)
전체	2.1	7.3	4.8	35.2	50.6	100.0(565)	4.25(0.99)

(표 III-1-4 계속)

구분	전혀 필요하지 않다	별로 필요하지 않다	보통	어느 정도 필요	매우 필요	계(수)	평균(SD)
응답자 집단							
공무원	2.2	9.4	8.0	43.5	37.0	100.0(138)	4.04(1.01)
전문가	-	6.3	2.8	36.6	54.2	100.0(142)	4.39(0.82)
원장	3.2	6.7	4.2	30.5	55.4	100.0(285)	4.28(1.04)
$\chi^2(df)/F$				21.22(8)**			4.84**
응답자 유형							
보육관련 지자체 공무원	-	1.8	3.6	43.6	50.9	100.0(55)	4.44(0.66)
유아교육관련 지자체 공무원	3.6	14.5	10.8	43.4	27.7	100.0(83)	3.77(1.12)
보육관련 학계 전문가	-	11.7	6.7	38.3	43.3	100.0(60)	4.13(0.98)
유아교육관련 학계 전문가	-	2.4	-	35.4	62.2	100.0(82)	4.57(0.63)
어린이집 원장	0.5	2.4	3.4	29.6	64.1	100.0(206)	4.54(0.72)
유치원 원장	10.1	17.7	6.3	32.9	32.9	100.0(79)	3.61(1.37)
$\chi^2(df)/F$				103.02(20)***			19.23***
지역규모							
대도시	1.8	6.4	4.3	36.3	51.2	100.0(281)	4.29(0.94)
중소도시	1.5	5.5	5.5	34.2	53.3	100.0(199)	4.32(0.92)
읍면지역	4.7	14.1	4.7	34.1	42.4	100.0(85)	3.95(1.21)
$\chi^2(df)/F$				11.81(8)			4.64*

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.
* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

4) 유보통합의 현 지점

현재 우리나라의 유아교육과 보육의 통합이 어느 지점에 와 있는 지에 대해 질문한 결과, 부분통합 국가에 해당한다고 답한 응답자가 전체의 61.9%로 절반 이상을 차지하고 있었으며, 반면 이원화 국가에 해당한다고 본 응답자도 36.1%로 다소 높은 비중을 차지하고 있다.

하위집단 별로 살펴보면 통계적으로 유의한 차이는 없었으나, 원장과 전문가 집단은 부분통합 국가에 응답률이 높았고, 공무원 집단은 이원화 국가에의 비율이 상대적으로 높았다. 응답자 유형별로 살펴보면, 어린이집 원장 집단에서 부분통합 국가에 해당된다는 응답이 66.5%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 유아교육 지자체 공무원 집단에서는 이원화 국가에 해당된다는 응답이 42.2%로 다른 집단에 비하여 높은 비율을 나타냈다. 또한, 지역규모가 클수록 부분통합 국가에 동의한 반면, 지역규모가 작을수록 이원화 국가인 것에 동의하는 것으로

나타나, 현재 유보통합 진행의 정도와 통합의 정도에 인식 차이가 있음을 알 수 있다.

〈표 III-1-5〉 현재 우리나라의 유보통합 지점

단위: %(명)				
구분	이원화 국가에 해당	부분 통합 국가에 해당	잘 모르겠음	계(수)
전체	36.1	61.9	1.9	100.0(565)
응답자 집단				
공무원	42.0	54.3	3.6	100.0(138)
전문가	37.3	61.3	1.4	100.0(142)
원장	32.6	66.0	1.4	100.0(285)
	$\chi^2(df)$			
	7.03(4)			
응답자 유형				
보육관련 지자체공무원	41.8	56.4	1.8	100.0(55)
유아교육관련 지자체공무원	42.2	53.0	4.8	100.0(83)
보육관련 학계전문가	36.7	61.7	1.7	100.0(60)
유아교육관련 학계 전문가	37.8	61.0	1.2	100.0(82)
어린이집 원장	31.6	66.5	1.9	100.0(206)
유치원 원장	35.4	64.6	0.0	100.0(79)
	$\chi^2(df)$			
	10.05(10)			
지역규모				
대도시	34.5	64.1	1.4	100.0(281)
중소도시	37.7	60.3	2.0	100.0(199)
읍면지역	37.6	58.8	3.5	100.0(85)
	$\chi^2(df)$			
	2.31(4)			

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

응답자가 인식하는 우리나라의 유보통합 현황을 완전 이원화(1점)에서 완전통합(7점)까지 7점 Likert 척도 상에 표기하도록 하여 유보통합의 현재 위치를 알아보았다. 그 결과, 중간 지점인 3, 4, 5점으로 응답한 응답자가 전체의 68.3%를 차지하였으며, 완전 이원화에 가까운 1점과 2점을 응답한 응답자도 30.6%의 비교적 높은 비중을 나타냈다. 7점 만점에 전체 평균점수는 3.27점으로 분석되어, 대부분의 응답자가 현재 우리나라 유보통합의 현황을 이원화 쪽에 가까운 '중간 정도'로 인식하고 있었다.

하위집단 별로 살펴보면, 각 집단 간 비율과 평균점수는 다르지만, 전체와 유사한 경향을 보이고 있다.

〈표 III-1-6〉 유보통합의 현황(7점 척도)

단위: %(명), 점

구분	1 (완전 이원화)	2	3	4 (중간)	5	6	7 (완전 통합)	계(수)	평균(SD)
전체	3.7	26.9	26.7	25.5	16.1	1.1	-	100.0(565)	3.27(1.16)
응답자 집단									
공무원	5.8	29.7	29.0	21.7	13.8	-	-	100.0(138)	3.08(1.14)
전문가	1.4	28.9	31.7	24.6	12.7	0.7	-	100.0(142)	3.20(1.06)
원장	3.9	24.6	23.2	27.7	18.9	1.8	-	100.0(285)	3.39(1.20)
$\chi^2(df)/F$				14.99(10)					3.54*
응답자 유형									
보육관련 지자체공무원	5.5	25.5	30.9	23.6	14.5	-	-	100.0(55)	3.16(1.14)
유아교육관련 지자체공무원	6.0	32.5	27.7	20.5	13.3	-	-	100.0(83)	3.02(1.15)
보육관련 학계전문가	1.7	25.0	40.0	16.7	15.0	1.7	-	100.0(60)	3.23(1.10)
유아교육관련 학계 전문가	1.2	31.7	25.6	30.5	11.0	0.0	-	100.0(82)	3.18(1.04)
어린이집 원장	2.9	21.8	22.8	30.6	19.9	1.9	-	100.0(206)	3.49(1.18)
유치원 원장	6.3	31.6	24.1	20.3	16.5	1.3	-	100.0(79)	3.13(1.24)
$\chi^2(df)/F$				29.99(25)					2.64*
지역규모									
대도시	2.8	26.3	26.7	26.3	16.4	1.4	-	100.0(281)	3.31(1.15)
중소도시	4.5	26.6	26.6	24.1	17.1	1.0	-	100.0(199)	3.26(1.19)
읍면지역	4.7	29.4	27.1	25.9	12.9	-	-	100.0(85)	3.13(1.12)
$\chi^2(df)/F$				3.53(10)					0.83

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

* $p < .05$

5) 유보통합 추진 체감도

현재 정부에서 추진 중인 유보통합에 대한 체감도를 답하도록 한 결과, 잘 진행되고 있지 않다는 응답이 전체의 56.8%(전혀 4.1%+별로 52.7%)로 나타나, 절반 이상의 응답자가 정부의 유보통합 진행을 체감하지 못하는 것으로 조사되었다. 5점 만점에 전체 평균점수가 2.25로 나타났으며, 유보통합에 대하여 보통 수준 이하로 체감하고 있는 것으로 조사되었다.

응답자 집단 별로 통계적으로 유의한 차이는 없으나, 어린이집 원장과 유아교육 학계 전문가의 경우, 다른 응답자에 비해 정부의 유보통합의 진행을 다소 긍정적으로 인식하고 있었다.

〈표 III-1-7〉 현재 추진 중인 유보통합의 체감 정도

단위: %(명), 점

구분	전혀 진행되고 있지 않음	별로 진행되고 있지 않음	보통	어느 정도 잘 진행 되고 있음	매우 잘 진행되고 있음	계(수)	평균(SD)
전체	4.1	52.7	30.8	12.4	-	100.0(565)	2.25(0.76)
응답자 집단							
공무원	4.3	61.6	23.9	10.1	-	100.0(138)	2.40(0.73)
전문가	2.8	54.9	32.4	9.9	-	100.0(142)	2.49(0.71)
원장	4.6	47.4	33.3	14.7	-	100.0(285)	2.58(0.80)
	$\chi^2(df)/F$			9.88(6)			2.81(2)
응답자 유형							
보육관련 지자체공무원	5.5	60.0	21.8	12.7	-	100.0(55)	2.42(0.79)
유아교육관련 지자체공무원	3.6	62.7	25.3	8.4	-	100.0(83)	2.39(0.70)
보육관련 학계전문가	6.7	58.3	26.7	8.3	-	100.0(60)	2.37(0.74)
유아교육관련 학계 전문가	-	52.4	36.6	11.0	-	100.0(82)	2.59(0.68)
어린이집 원장	2.4	49.5	32.0	16.0	-	100.0(206)	2.62(0.78)
유치원 원장	10.1	41.8	36.7	11.4	-	100.0(79)	2.49(0.83)
	$\chi^2(df)/F$			26.49(15)*			2.02(5)
지역규모							
대도시	5.0	50.5	30.6	13.9	-	100.0(281)	2.53(0.79)
중소도시	2.0	55.8	30.7	11.6	-	100.0(199)	2.52(0.72)
읍면지역	5.9	52.9	31.8	9.4	-	100.0(85)	2.45(0.75)
	$\chi^2(df)/F$			5.20(6)			0.42(2)

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

* $p < .05$

6) 유보통합 추진 시 걸림돌 및 해결방안

현재 유보통합 추진에서 걸림돌/문제가 되는 부분은 무엇이라고 생각하는지 질문한 결과⁶⁾, 법과 제도 전반, 예산 등이 이원화 되어있는 현 체제가 통합 추진의 걸림돌이라는 응답이 전체의 26.2%로 가장 많았다. 다음으로 유치원과 어린이집, 유아교육과 보육간의 견해의 차이와 이해관계로부터 오는 갈등과 상충, 그리고 상해 양보와 이해의 부족이라는 응답이 12.3%로 그 뒤를 이었다. 세 번째는 (유치원과 어린이집의 교사 전문성에 차이가 있다는 응답을 일부 포함하여), 유치원과 어린이집에 나타나는 제 요소의 차이가 통합의 걸림돌로 응답되었다. 그 다음으로 교사통합 추진의 어려움(9.6%), 양 부처의 입장 차이(6.5%),

6) 전체적으로 응답에 다양한 내용이 복수로 언급되어 있어 주요내용 위주로 코딩 실시함.

중앙부처의 의지 부족과 통합 추진의 비공개성/비명료성, 무리한 (혹은 통합추진의 순서 면에서) 통합진행에 대한 우려(각 5%)가 응답되었다.

〈표 III-1-8〉 유보통합 추진의 걸림돌

		단위: %, (수)	
	응답	%	(수)
1	이원화 체제 (법, 제도, 예산 등)	26.2	(148)
3	유치원-어린이집, 유보간 견해차와 이해상충, 상호 양보/이해부족	12.3	(69)
6	유치원-어린이집의 차이 전반(교사 전문성 차이 일부 포함)	10.4	(59)
14	교사 통합의 어려움	9.6	(54)
10	교육부-보건복지부 입장 차이	6.5	(37)
5	중앙부처의 의지 부족	5.0	(28)
21	비공개성, 비명료성	5.0	(28)
24	무리한 통한 진행에의 우려/추진 순서의 적정성 우려	5.0	(28)
11	유보통합에의 정치적 논리 개입, 정치세력화	4.2	(24)
2	민간·사립 기관/연합회의 반발	2.3	(13)
13	통합으로 인한 교육의 질 하락 우려(하향평준화 우려)	1.9	(11)
22	예산 문제 (예산 미확보)	1.9	(11)
19	구체적 전략의 부재 (예: 부처통합=유보통합이 아님)	1.9	(11)
20	합의된 의견 도출의 실패	1.5	(8)
16	사립기관 회계	1.2	(7)
18	유보통합 관련 각 주체의 공감을 얻지 못함	1.2	(7)
12	기존 어린이집의 지속 여부 및 어린이집 교사의 고용 문제	0.8	(5)
26	기타	3.1	(18)
	계	100.0	(565)

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

다음 질문을 통해 이러한 유보통합 추진의 걸림돌을 해결하는 전략에 대해 질문한 결과, 앞서 문제 부분에서 언급된 대로 법과 제도, 예산 및 주무부처의 통합(20.8%)을 우선 전략으로 가장 많이 응답하였으며, 그 다음으로 교사통합(15.3%)이 우선 과제로 다시 확인되었다. 그 다음으로 정부의 강력한 추진의지와 체계적인 계획 수립(8.9%), 교육부로의 통합(8.5%), 의견 수렴과 소통(7.6%)이 제시되었다.

특징적인 것은 현행 이원화체제 유지 응답이 5.5%로 나타났으며, (유보통합에 앞서) 민간과 사립 기관의 공공성 확보를 위한 법인화/국공립화의 선행(4.2%), 영유아 위주로 생각하는 인식과 접근의 전환(3.8%) 등 보다 근원적이고 장기적인 관점의 전략들이 응답되었다. 이는 유보통합의 실행은 1차적으로 중앙정부의 강력한 의지와 실천력을 필요로 하지만, 이와 함께 통합된 유아교육과 보육이

궁극의 목적과 지향을 달성하기 위해서는 유보 발전의 토대가 되는 공공성과 영유아 위주의 가치 등 질적인 전환을 필요로 함을 시사한다.

〈표 III-1-9〉 유보통합 추진의 걸림돌 해결전략

응답	단위: %, (명)	
	%	(수)
1 법과 제도 정비, 예산 및 주무부처 통합	20.8	(118)
14 교사 통합	15.3	(86)
6 정부의 강력한 추진력과 의지, 체계적인 계획의 수립	8.9	(50)
5 교육의 틀로, 교육부로 통합	8.5	(48)
12 지속적인 간담회/공청회 등을 통해 다양한 의견 수렴 및 소통, 정보의 제공(공개적인 의견수렴의 과정: 투명성, 공개성, 사회적 공론화의 과정)	7.6	(43)
19 이원화체제 유지 (연령별 이원화 응답 일부 포함)	5.5	(31)
2 민간/사립의 국공립/법인화 작업 선행되어야 (공공성의 확보)	4.2	(24)
8 유보통합 필요성에 대한 교육과 홍보	4.2	(24)
9 영유아 위주로 생각하는 인식과 접근	3.8	(21)
11 통합요소에 관한 제반요건 두루 언급한 응답	2.5	(14)
17 시간이 걸리더라도 점진적으로 유예기간을 두고 부분별 기능통합 추진	2.5	(14)
3 부실 기관 정리(자연도태) 및 고용승계	2.1	(12)
16 새로운 담당부서의 신설 (과도기적으로라도)	2.1	(12)
10 여론의 형성, 언론 필요	1.7	(10)
7 유보통합을 위한 부처 간 협의체 구성	1.0	(6)
18 관련 주체들 합의에 기초한 체계적 추진	0.8	(5)
13 양 기관 전체를 관리감독할 수 있는 컨트롤타워	0.5	(3)
20 현실적으로 통합이 어렵다고 봄	0.4	(2)
21 기타	4.2	(24)
22 무응답	3.4	(19)
계	100.0	(565)

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

나. 유보통합의 중요요소와 필요전략에 관한 의견

현재 시점에서 우리나라의 성공적인 유보통합을 위해 가장 중요한 요소와 유보통합 이행을 위하여 필요한 전략이 무엇인지 의견 조사를 통해 알아보았다.

1) 유보통합의 중요 요소

유보통합을 위한 중요요소 1순위로 중앙부처 통합이 41.9%의 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났으며, 관련 법 정비 23.9%, 유치원·어린이집의 운영 체계 및 기준 통합 16.6%, 교사통합 5.8%, 재정 통합 5.0%, 지방정부 행·재정·인력

통합이 2.3%, 국가수준 교육·보육과정 통합 및 개정 2.1%, 보육료·유아학비 비용 지원체계 1.9%, 평가와 컨설팅 등 질 관리체계 통합 0.4% 순으로 나타났다.

응답자 집단 별로 살펴보면, 공무원과 전문가, 원장 집단은 전체응답자와 비슷한 경향을 보이고 있으나, 전문가 집단의 경우, 교사통합이 10.6%의 다소 높은 비중을 차지하고 있는 반면, 공무원 집단의 경우, 국가수준의 보육교육과정 통합 및 개정이 5.8%의 상대적으로 높은 비중을 나타내고 있다. 지역규모를 살펴보면, 읍면 지역의 경우, 응답자의 22.4%가 유치원·어린이집의 운영 체계 및 기준 통합을 중요요소 1순위로 꼽아 다른 지역규모의 집단에 비해 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표 III-1-10〉 유보통합을 위한 중요 요소(1순위)

구분	단위: %(명)									계(수)
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	
전체	23.9	16.6	41.9	2.3	5.8	5.0	1.9	2.1	0.4	100.0(565)
응답자 집단										
공무원	23.9	17.4	42.0	4.3	4.3	1.4	-	5.8	0.7	100.0(138)
전문가	26.8	12.7	41.5	1.4	10.6	4.9	1.4	0.7	-	100.0(142)
원장	22.5	18.2	42.1	1.8	4.2	6.7	3.2	1.1	0.4	100.0(285)
$\chi^2(df)$										36.04(16)**
응답자 유형										
보육관련 지자체공무원	16.4	21.8	49.1	3.6	1.8	-	-	7.3	-	100.0(55)
유아교육관련 지자체공무원	28.9	14.5	37.3	4.8	6.0	2.4	-	4.8	1.2	100.0(83)
보육관련 학계전문가	25.0	16.7	30.0	1.7	16.7	5.0	3.3	1.7	-	100.0(60)
유아교육관련 학계 전문가	28.0	9.8	50.0	1.2	6.1	4.9	-	-	-	100.0(82)
어린이집 원장	23.3	16.5	41.7	1.0	3.4	9.2	2.9	1.5	0.5	100.0(206)
유치원 원장	20.3	22.8	43.0	3.8	6.3	-	3.8	-	-	100.0(79)
$\chi^2(df)$										73.19(40)**
지역규모										
대도시	24.2	17.1	39.5	3.2	7.8	5.0	1.8	1.1	0.4	100.0(281)
중소도시	21.6	13.6	47.7	2.0	3.5	6.0	2.5	2.5	0.5	100.0(199)
읍면지역	28.2	22.4	36.5	-	4.7	2.4	1.2	4.7	-	100.0(85)
$\chi^2(df)$										20.46(16)

- 주: ① 관련 법 정비
 ② 유치원·어린이집의 운영 체계 및 기준 통합
 ③ 중앙부처 통합
 ④ 지방정부 행·재정·인력 통합
 ⑤ 교사 통합
 ⑥ 재정 통합(예: 유아교육·보육 예산 및 재무회계)
 ⑦ 보육료·유아학비 비용 지원 체계
 ⑧ 국가수준 교육·보육과정 통합 및 개정(예: 누리과정)
 ⑨ 평가와 컨설팅 등 질 관리체계 통합

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.
 ** $p < .01$

이어서 성공적인 유보통합을 위한 중요요소 2순위를 조사하였다. 그 결과, 전체 응답자 중 19.3%가 유치원·어린이집의 운영 체계 및 기준 통합을 가장 높은 비율로 응답하였으며, 그 다음으로 중앙부처 통합 16.6%, 교사통합 14.9%, 재정 통합 14.0%, 관련 법 정비 13.6%, 지방정부 행·재정·인력 통합 9.6%, 보육료·유아학비 비용 지원 체계 5.8%, 국가수준 교육·보육과정 통합 각각 3.5%, 평가와 컨설팅 등 질 관리 체계 통합 2.7% 순으로 비교적 골고루 나타났다.

집단 별로 살펴 본 결과, 응답자 집단, 유형, 지역규모에 따라 통계적으로 유의미한 차이는 있었다. 공무원 집단과 원장집단은 전체와 비슷한 경향을 보이고 있으나, 전문가 집단은 중요 요소 2순위로 교사통합(23.2%)을 가장 높게 응답하였으며, 중앙부처의 통합(19.7%)이 그 다음으로 높게 나타났다. 지역규모 별로 살펴보면, 지역 규모가 작을수록 유치원·어린이집의 운영 체계 및 기준 통합의 비중이 높았다.

〈표 III-1-11〉 유보통합을 위한 중요 요소(2순위)

구분	단위: %(명)									계(수)
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	
전체	13.6	19.3	16.6	9.6	14.9	14.0	5.8	3.5	2.7	100.0(565)
응답자 집단										
공무원	15.9	20.3	13.8	14.5	8.7	12.3	5.1	7.2	2.2	100.0(138)
전문가	16.2	15.5	19.7	7.7	23.2	11.3	2.8	2.1	1.4	100.0(142)
원장	11.2	20.7	16.5	8.1	13.7	16.1	7.7	2.5	3.5	100.0(285)
$\chi^2(df)$										35.43(16)**
응답자 유형										
보육관련 지자체공무원	14.5	25.5	10.9	5.5	7.3	18.2	7.3	9.1	1.8	100.0(55)
유아교육관련 지자체공무원	16.9	16.9	15.7	20.5	9.6	8.4	3.6	6.0	2.4	100.0(83)
보육관련 학계전문가	10.0	18.3	23.3	8.3	23.3	10.0	3.3	1.7	1.7	100.0(60)
유아교육관련 학계 전문가	20.7	13.4	17.1	7.3	23.2	12.2	2.4	2.4	1.2	100.0(82)
어린이집 원장	11.7	23.3	17.0	6.3	13.1	19.9	6.3	1.5	1.0	100.0(206)
유치원 원장	10.1	13.9	15.2	12.7	15.2	6.3	11.4	5.1	10.1	100.0(79)
$\chi^2(df)$										89.17(40)***
지역규모										
대도시	13.5	17.4	18.1	9.3	18.5	13.2	5.0	2.5	2.5	100.0(281)
중소도시	14.6	20.1	15.6	10.6	12.6	16.1	7.0	1.5	2.0	100.0(199)
읍면지역	11.8	23.5	14.1	8.2	8.2	11.8	5.9	11.8	4.7	100.0(85)
$\chi^2(df)$										31.70(16)*

주: ① 관련 법 정비

- ② 유치원·어린이집의 운영 체계 및 기준 통합
- ③ 중앙부처 통합
- ④ 지방정부 행·재정·인력 통합
- ⑤ 교사 통합
- ⑥ 재정 통합(예: 유아교육·보육 예산 및 재무회계)
- ⑦ 보육료·유아학비 비용 지원 체계
- ⑧ 국가수준 교육·보육과정 통합 및 개정(예: 누리과정)
- ⑨ 평가와 컨설팅 등 질 관리체계 통합

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

성공적인 유보통합을 위한 중요요소 1순위와 2순위를 합하여 분석해 본 결과, 전체 응답자의 29.3%가 중앙부처 통합을 중요요소로 가장 많이 꼽았으며, 관련 법 정비 18.8%, 유치원·어린이집의 운영 체계 및 기준 통합 18.0%, 교사통합 10.4%, 재정통합 9.5%, 지방정부 행·재정·인력통합 5.9%, 보육료·유아학비 비용 지원체계 3.9%, 국가수준 교육·보육과정 통합 및 개정 2.8%, 평가와 컨설팅 등 질 관리체계 통합 1.5% 순으로 나타나 중앙부처 통합과 관련 법 정비, 유치원·어린이집의 운영 체계 및 기준 통합을 중요한 요소로 인식하는 것으로 조사되었다.

〈표 III-1-12〉 유보통합을 위한 중요 요소(1+2순위)

구분	단위: %(명)									
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	계(수)
전체	18.8	18.0	29.3	5.9	10.4	9.5	3.9	2.8	1.5	100.0(1130)
응답자 집단										
공무원	19.9	18.8	27.9	9.4	6.5	6.9	2.5	6.5	1.4	100.0(276)
전문가	21.5	14.1	30.6	4.6	16.9	8.1	2.1	1.4	0.7	100.0(284)
원장	16.8	19.5	29.3	4.9	8.9	11.4	5.4	1.8	1.9	100.0(570)
응답자 유형										
보육관련 지자체공무원	15.5	23.6	30.0	4.5	4.5	9.1	3.6	8.2	0.9	100.0(110)
유아교육관련 지자체공무원	22.9	15.7	26.5	12.7	7.8	5.4	1.8	5.4	1.8	100.0(166)
보육관련 학계전문가	17.5	17.5	26.7	5.0	20.0	7.5	3.3	1.7	0.8	100.0(120)
유아교육관련 학계 전문가	24.4	11.6	33.5	4.3	14.6	8.5	1.2	1.2	0.6	100.0(164)
어린이집 원장	17.5	19.9	29.4	3.6	8.3	14.6	4.6	1.5	0.7	100.0(412)
유치원 원장	15.2	18.4	29.1	8.2	10.8	3.2	7.6	2.5	5.1	100.0(158)
지역규모										
대도시	18.9	17.3	28.8	6.2	13.2	9.1	3.4	1.8	1.4	100.0(562)
중소도시	18.1	16.8	31.7	6.3	8.0	11.1	4.8	2.0	1.3	100.0(398)
읍면지역	20.0	22.9	25.3	4.1	6.5	7.1	3.5	8.2	2.1	100.0(170)

주: ① 관련 법 정비

- ② 유치원·어린이집의 운영 체계 및 기준 통합
- ③ 중앙부처 통합
- ④ 지방정부 행·재정·인력 통합
- ⑤ 교사 통합
- ⑥ 재정 통합(예: 유아교육·보육 예산 및 재무회계)
- ⑦ 보육료·유아학비 비용 지원 체계
- ⑧ 국가수준 교육·보육과정 통합 및 개정(예: 누리과정)
- ⑨ 평가와 컨설팅 등 질 관리체계 통합

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

2) 유보통합의 필요 전략

유보통합의 중요요소를 바탕으로 한 성공적인 유보통합을 이행하기 위해 가장 필요한 전략이 무엇인지 조사하였다. 그 결과, 전체 응답자 중 46.2%가 유보통합에 대한 정부의 의지 및 구체적인 통합 실행 계획을 필요전략 1순위로 응답하였으며, 유보통합의 목적, 지향 등 정책의 목표 설정이 15.6%를 차지하여, 61.8%의 절반 이상의 응답자가 유보통합을 위한 정부의 의지가 필요하며, 구체적인 목적과 통합 실행계획이 필요하다고 응답하였다. 또한 유치원·어린이집 현장의 의견 및 협의가 22.3%, 산학연 등 전문가 협의체 구성 및 이를 통한 의견 수렴이 2.3%, 유보통합 관련 여론 수렴과 홍보가 1.9%로 나타나, 26.5%에 해당하는 응답자가 성공적인 유보통합 이행을 위한 필요전략으로 다양한 관계자 및 여론의 의견 수렴이 필요한 것으로 인식하고 있었다. 따라서 정부의 추진과 여론의 의견 수렴을 최우선 필요 전략으로 지적하였다.

응답자 집단 별로 살펴보면, 전체와 비슷한 경향을 보이는 것으로 나타났지만, 유아교육관련 학계 전문가의 경우 65.9%가 유보통합에 대한 정부의 의지 및 구체적인 통합 실행계획을 필요 전략 1순위로 꼽아, 다른 집단보다 비교적 높은 비중을 차지하고 있었다. 또한 어린이집 원장의 경우, 35.4%가 유치원·어린이집 현장의 의견 및 협의를 필요 전략으로 인식하고 있었으며, 이는 다른 집단 보다 다소 높은 비율로서, 이러한 차이는 통계적으로 유의미하였다.

〈표 III-1-13〉 유보통합을 위한 필요 전략(1순위)

구분	단위: %(명)						계(수)
	①	②	③	④	⑤	⑥	
전체	15.6	1.9	22.3	46.2	11.7	2.3	100.0(565)

(표 III-1-13 계속)

구분	①	②	③	④	⑤	⑥	계(수)
응답자 집단							
공무원	15.9	5.8	19.6	44.2	11.6	2.9	100.0(138)
전문가	23.2	1.4	7.7	56.3	7.7	3.5	100.0(142)
원장	11.6	0.4	30.9	42.1	13.7	1.4	100.0(285)
$\chi^2(df)$				55.39(10)***			
응답자 유형							
보육관련 지자체공무원	14.5	1.8	23.6	45.5	14.5	-	100.0(55)
유아교육관련 지자체공무원	16.9	8.4	16.9	43.4	9.6	4.8	100.0(83)
보육관련 학계전문가	30.0	3.3	8.3	43.3	10.0	5.0	100.0(60)
유아교육관련 학계 전문가	18.3	-	7.3	65.9	6.1	2.4	100.0(82)
어린이집 원장	8.3	0.5	35.4	40.8	13.6	1.5	100.0(206)
유치원 원장	20.3	-	19.0	45.6	13.9	1.3	100.0(79)
$\chi^2(df)$				90.54(25)***			
지역규모							
대도시	15.3	1.8	20.3	47.7	12.1	2.8	100.0(281)
중소도시	14.6	1.5	24.1	46.7	11.6	1.5	100.0(199)
읍면지역	18.8	3.5	24.7	40.0	10.6	2.4	100.0(85)
$\chi^2(df)$				4.97(10)			

- 주: ① 유보통합의 목적, 지향 등 정책의 목표 설정
 ② 유보통합 관련 여론 수렴과 홍보
 ③ 유치원·어린이집 현장의 의견 및 협의
 ④ 유보통합에 대한 정부의 의지 및 구체적인 통합 실행계획
 ⑤ 관련 재정/예산의 마련
 ⑥ 산학연 등 전문가 협의체 구성 및 이를 통한 의견 수렴

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

*** $p < .001$

이어서, 성공적인 이행을 위한 필요전략 2순위를 조사하여 분석하였다. 그 결과 관련 재정/예산의 마련이 전체의 37.0%의 응답자가 선택하여 가장 높은 비중을 차지하였고, 유보통합에 대한 정부의 의지 및 구체적인 통합 실행 계획 24.8%, 유치원·어린이집 현장의 의견 및 협의 18.6%, 유보통합의 목적, 지향 등 정책의 목표 설정 8.3%, 유보통합 관련 여론 수렴과 홍보 8.1%, 산학연 등 전문가 협의체 구성 및 이를 통한 의견 수렴 3.2% 순으로 나타났다.

〈표 III-1-14〉 유보통합을 위한 필요 전략(2순위)

구분	①	②	③	④	⑤	⑥	계(수)
전체	8.3	8.1	18.6	24.8	37.0	3.2	100.0(565)

단위: %(명)

(표 III-1-14 계속)

구분	①	②	③	④	⑤	⑥	계(수)
응답자 집단							
공무원	10.1	10.1	18.1	27.5	30.4	3.6	100.0(138)
전문가	4.9	12.0	12.0	23.9	42.3	4.9	100.0(142)
원장	9.1	5.3	22.1	23.9	37.5	2.1	100.0(285)
$\chi^2(df)$				19.87(10)*			
응답자 유형							
보육관련 지자체공무원	3.6	7.3	18.2	32.7	34.5	3.6	100.0(55)
유아교육관련 지자체공무원	14.5	12.0	18.1	24.1	27.7	3.6	100.0(83)
보육관련 학계전문가	3.3	10.0	11.7	26.7	40.0	8.3	100.0(60)
유아교육관련 학계 전문가	6.1	13.4	12.2	22.0	43.9	2.4	100.0(82)
어린이집 원장	5.8	3.9	19.9	25.2	43.7	1.5	100.0(206)
유치원 원장	17.7	8.9	27.8	20.3	21.5	3.8	100.0(79)
$\chi^2(df)$				54.45(25)**			
지역규모							
대도시	9.6	8.9	19.9	24.2	33.5	3.9	100.0(281)
중소도시	7.5	5.5	16.6	24.6	44.2	1.5	100.0(199)
읍면지역	5.9	11.8	18.8	27.1	31.8	4.7	100.0(85)
$\chi^2(df)$				12.71(10)			

- 주: ① 유보통합의 목적, 지향 등 정책의 목표 설정
 ② 유보통합 관련 여론 수렴과 홍보
 ③ 유치원·어린이집 현장의 의견 및 협의
 ④ 유보통합에 대한 정부의 의지 및 구체적인 통합 실행계획
 ⑤ 관련 재정/예산의 마련
 ⑥ 산학연 등 전문가 협의체 구성 및 이를 통한 의견 수렴

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

* $p < .05$, ** $p < .01$

유보통합의 성공적인 유보통합을 위한 필요 전략 1순위와 2순위를 합하여 분석해 본 결과는 <표 III-1-15>에 제시한 바와 같다. 전체 응답자의 35.5%가 유보통합에 대한 정부의 의지 및 구체적인 통합 실행계획 필요전략으로 응답하여 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 관련 재정/예산의 마련 24.3%, 유치원·어린이집 현장의 의견 및 협의 20.4%, 유보통합의 목적, 지향 등 정책의 목표 설정 11.9%, 유보통합 관련 여론 수렴과 홍보 5.0%, 산학연 등 전문가 협의체 구성 및 이를 통한 의견 수렴 2.7% 순으로 조사되었다.

〈표 III-1-15〉 유보통합을 위한 필요 전략(1+2순위)

단위: %(명)

구분	①	②	③	④	⑤	⑥	계(수)
전체	11.9	5.0	20.4	35.5	24.3	2.7	100.0(1130)
응답자 집단							
공무원	13.0	8.0	18.8	35.9	21.0	3.3	100.0(276)
전문가	14.1	6.7	9.9	40.1	25.0	4.2	100.0(284)
원장	10.4	2.8	26.5	33.0	25.6	1.8	100.0(570)
응답자 유형							
보육관련 지자체공무원	9.1	4.5	20.9	39.1	24.5	1.8	100.0(110)
유아교육관련 지자체공무원	15.7	10.2	17.5	33.7	18.7	4.2	100.0(166)
보육관련 학계전문가	16.7	6.7	10.0	35.0	25.0	6.7	100.0(120)
유아교육관련 학계 전문가	12.2	6.7	9.8	43.9	25.0	2.4	100.0(164)
어린이집 원장	7.0	2.2	27.7	33.0	28.6	1.5	100.0(412)
유치원 원장	19.0	4.4	23.4	32.9	17.7	2.5	100.0(158)
지역규모							
대도시	12.5	5.3	20.1	35.9	22.8	3.4	100.0(562)
중소도시	11.1	3.5	20.4	35.7	27.9	1.5	100.0(398)
읍면지역	12.4	7.6	21.8	33.5	21.2	3.5	100.0(170)

- 주: ① 유보통합의 목적, 지향 등 정책의 목표 설정
 ② 유보통합 관련 여론 수렴과 홍보
 ③ 유치원·어린이집 현장의 의견 및 협의
 ④ 유보통합에 대한 정부의 의지 및 구체적인 통합 실행계획
 ⑤ 관련 재정/예산의 마련
 ⑥ 산학연 등 전문가 협의체 구성 및 이를 통한 의견 수렴

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

3) 유보통합의 중요요소와 필요전략의 논거

앞서 질문한 유보통합의 중요요소와 필요전략에 대한 응답의 근거와 이유는 무엇이었는지 부연 설명하도록 하였다. 전체적으로 법과 부처 통합이 맞물려 최우선으로 언급된 경우가 많았으며, 정부의 추진의지와 재정 마련, 구체적 실행계획의 공표와 이행으로, 실질적인 실행력에 대한 언급이 많았다. 그 다음으로 유보통합은 왜 해야 하는지 유보통합 본연의 목적을 영유아 관점에서 새롭고 강력하게 설정하여, 유보통합의 중요성과 실천력이 흔들림 없이 나아갈 수 있도록 해야 한다는 의견(7.2%)이 제시되었다.

〈표 III-1-16〉 유보통합의 중요요소 및 필요전략에 대한 응답 이유

단위: %, (명)		
응답	%	(수)
1 구체적 세부 실행계획이 필요함 (실행계획의 공표와 이행)	18.2	(103)
3 중앙부처 통합이 최우선	15.7	(89)
4 의견수렴과 소통 필요	11.4	(64)
2 관련 법 개정이 우선	10.2	(58)
5 정부의 실천의지, 추진력	10.2	(58)
9 영유아 관점의 목표 설정 (유보통합은 왜 해야 하는가?) - 그 rationale, 일종의 강한 논리적 대응이 필요함	7.2	(41)
8 교사 통합	4.7	(27)
6 안정적인 재정마련 및 예산확보	3.4	(19)
7 관련 기관 간 합의 도출	1.7	(10)
11 현행 이원화의 틀 유지 (일부 연령별 이원화 포함)	1.7	(10)
10 표준화 된 유치원-어린이집 설치·운영 기준	1.3	(7)
12 홍보, 교육의 중요성	0.4	(2)
13 기타	3.4	(19)
14 무응답	10.6	(59)
계	100.0	(565)

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

정부의 실행력을 주문하는 응답 중에는 현장의 갈등과 이해관계, 혼란은 이제 일정부분 당연히 예상되므로, 이에 대한 대응으로 관련 의견 수렴과 협의의 과정이 필요하다는 의견과 함께, 이미 압력단체화 한 의견을 듣는 것만으로는 통합의 추진력이 도움이 되지 않으며, 의견수렴 과정에서 중도 멈췄던 선례의 경험들이 누적되고 정책실행 초반 주요한 추진동력을 잃은 경험이 있으므로, 소통보다는 추진과 실행에 좀 더 중점을 두는 응답 경향을 보였다. 한편 다양한 이해관계에 대해서는 탄탄한 논리적 대응으로 해결해나가야 한다는 견해가 제시되었다.

즉 유보통합의 추진에 대해 여전히 잘 모른다는 응답이 많아, 공개성에 대한 요구와 함께 현장의 의견을 들어달라는 소통/수렴/협의의 요구가 있었고, 동시에 이제 반대의견에 그만 휘둘리고 논리적 대응체계를 갖추어 착실히 단계적 실행을 추진하라는 실천력에의 주문이 제시되었다. 정부의 강력한 추진의지를 요구하는 저변에는, 이제 양 측의 의견수렴과 협의를 추진기반으로 삼는 건 어렵다는 견해가 있는 것으로 보이며, 구체적 실행계획 요구의 저변에는 불명료성, 비공개성에 대한 불만이 누적되어 있는 것으로 보인다. 이는 유보통합 정책 추진의 기본 요소(법, 부처통합 등)를 강조하는 입장과, 이제 초기의 정책추진

시점은 지났으니 보다 발전된 아젠다와 세부 실행계획을 앞세워 추진해 나가야 한다는 새로운 전략에 대한 의견으로 나뉜다.

다. 중앙부처 통합에 관한 의견

1) 통합 부처 논의

중앙 부처 통합에 관한 의견으로, 어느 부처가 유아교육과·보육을 소관하는 것이 적절한지 조사하였다. 전체의 절반 이상인 69.0%가 교육부로의 통합이 적절한 것으로 응답하였으며, 그 다음으로 교육부-보건복지부 양 부처 간 합리적 업무 분할을 통한 새로운 이원화 통합 체제 구축이 12.4%, 제 3의 부처(또는 조직)로 통합이 11.2%로 나타나 새로운 형태의 이원화 또는 새로운 부처로의 통합을 요구하였다. 보건복지부로의 통합과, 현행 이원화 유지는 각각 2.8%, 4.6%의 비교적 적은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해, 교육부로의 통합이 우세한 가운데, 새로운 이원화 또는 새로운 부처로의 통합에 대한 의견도 일정 수준 제시되고 있음을 알 수 있다.

응답자 집단 별로 살펴 본 결과, 응답자 집단과 유형에서 통계적으로 유의한 차이가 있었다. 원장 집단은 74%가 교육부로의 통합이 적절하다고 응답해 집단 중 가장 높았으며, 공무원 집단은 전문가 집단 보다 교육부와 제3의 부처로의 통합을 비교적 낮게 응답하였다. 또한 공무원 집단의 21.7%는 양 부처 간 합리적인 업무분할을 통한 새로운 이원화 통합 체제 구축을 적절하다고 응답하였으며, 전문가 집단에 비하여 상대적으로 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

응답자 유형 별로 살펴보면, 보육관련 학계 전문가의 31.7%는 제 3의 부처에서의 통합을 다른 집단에 비하여 비교적 많이 지지하였으며, 유아교육관련 공무원과 유치원 원장은 양 부처 간 합리적 업무분할을 통한 새로운 이원화를 각각 24.1%, 21.5%로 응답하여 다른 집단 보다 높은 응답률을 보였다.

〈표 III-1-17〉 중앙부처 통합

단위: %(명)

구분	교육부	보건 복지부	제3의 부처	현재 체제 유지	양 부처 간		계(수)
					합리적 업무분할을 통한 새로운 이원화	이원화	
전체	69.0	2.8	11.2	4.6	12.4	100.0(565)	

(표 III-1-17 계속)

구분	교육부	보건복지부	제3의 부처	현재 이원화 체제 유지	양 부처 간 업무분할을 위한 새로운 이원화	합리적 통합	계(수)
응답자 집단							
공무원	58.7	7.2	5.8	6.5	21.7		100.0(138)
전문가	69.0	1.4	18.3	2.8	8.5		100.0(142)
원장	74.0	1.4	10.2	4.6	9.8		100.0(285)
$\chi^2(df)$						41.17(8)***	
응답자 유형							
보육관련 지자체 공무원	65.5	12.7	3.6	-	18.2		100.0(55)
유아교육관련 지자체 공무원	54.2	3.6	7.2	10.8	24.1		100.0(83)
보육관련 학계 전문가	45.0	1.7	31.7	6.7	15.0		100.0(60)
유아교육관련 학계 전문가	86.6	1.2	8.5	-	3.7		100.0(82)
어린이집 원장	78.2	1.9	12.6	1.9	5.3		100.0(206)
유치원 원장	63.3	-	3.8	11.4	21.5		100.0(79)
$\chi^2(df)$						123.24(20)***	
지역규모							
대도시	68.7	2.1	13.2	4.3	11.7		100.0(281)
중소도시	69.3	4.0	10.1	4.5	12.1		100.0(199)
읍면지역	69.4	2.4	7.1	5.9	15.3		100.0(85)
$\chi^2(df)$						5.13(8)	

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

*** $p < .001$

2) 부처통합 방식과 유형, 이행도

이어서, 완전 통합 또는 현행유지, 분리통합 등이 되기 위해 필요한 과정과 절차를 조사하였다. 전체의 43.2%가 일정 시점 완전통합 또는 2개 부처 분리통합 계획 등을 발표하고 바로 이행하는 과정이 필요하다고 응답하였으며, 40.5%는 양 부처 간 단계적으로 통합과 조정의 과정을 거친 후(일정 기간 이원화 체제 유지 후) 1개 부처로 점진적으로 통합하는 과정이 필요하다고 응답하여, 비슷한 응답률을 나타냈다. 현재 이원화 체제 유지 하에서 유아교육과 보육 간 차이를 최소화 하고 질적으로 발전시키는 작업을 지속한다는 16.3%로 나타나 가장 적은 비중을 차지하였다.

응답자 집단 별로 살펴보면, 공무원의 50.0%는 단계적 통합과 조정과정을 거친 후, 1개 부처로의 점진적 통합을 가장 많이 응답한 반면, 전문가의 50.7%, 원장의 46.3%는 일정 시점 완전통합(분리통합) 발표 후 이행을 부처 통합 시 필요한 절차로 가장 많이 응답하여, 공무원에 비해 높은 비율을 나타냈다. 또한 보

육관련 지자체 공무원의 65.5%가 단계적 통합과 조정과정을 거친 후, 1개 부처로 점진적 통합을 응답하여, 다른 집단과 비교하여 월등히 높은 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 유치원 원장의 경우, 별도의 통합 추진을 하지 않고, 현재 이원화 유지 및 유보차이 최소화 질적 발전시키는 작업을 지속하는 방식을 38.0%로 응답하여, 다른 집단에 비하여 높은 비중으로 응답하였다.

〈표 III-1-18〉 부처 통합 방식

단위: %(명)

구분	일정시점 완전통합 발표, 바로 이행	단계적 통합과 조정과정을 거친 후, 1개 부처로 점진적 통합	현재 이원화 유지, 유보차이 최소화 질적 발전	계(수)
전체	43.2	40.5	16.3	100.0(565)
응답자 집단				
공무원	29.0	50.0	21.0	100.0(138)
전문가	50.7	37.3	12.0	100.0(142)
원장	46.3	37.5	16.1	100.0(285)
$\chi^2(df)$		16.51(4)**		
응답자 유형				
보육관련 지자체공무원	30.9	65.5	3.6	100.0(55)
유아교육관련 지자체공무원	27.7	39.8	32.5	100.0(83)
보육관련 학계전문가	51.7	26.7	21.7	100.0(60)
유아교육관련 학계 전문가	50.0	45.1	4.9	100.0(82)
어린이집 원장	51.0	41.3	7.8	100.0(206)
유치원 원장	34.2	27.8	38.0	100.0(79)
$\chi^2(df)$		86.13(10)***		
지역규모				
대도시	43.4	40.9	15.7	100.0(281)
중소도시	48.2	37.7	14.1	100.0(199)
읍면지역	30.6	45.9	23.5	100.0(85)
$\chi^2(df)$		8.72(4)		

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

** $p < .01$, *** $p < .001$

이러한 통합의 절차가 원활히 이행될 수 있는지를 조사한 결과, 전체의 54.7%가 원활히 이행될 것으로 긍정적인 의견을 보였다. 그 중, 어느 정도 원활히 이행 될 것으로 예측하는 경우가 전체의 49.2%를 차지해 응답 비율이 가장 높았으며, 매우 원활히 이행될 것이다가 5.5%를 차지하였다. 한편, 별로 원활히 이행되지 않을 것이라는 의견 21.9%, 전혀 원활히 이행되지 않을 것이라는 의견

이 4.2%를 차지해 전체 응답자의 26.1%는 원활히 이해되지 않을 것이라고 부정적으로 예측하였다. 5점 만점에 전체 평균은 3.30점으로 분석되어 보통이상으로 원활히 이행 될 것으로 조사되었다.

응답자 집단 별로 분석한 결과, 전문가 집단의 평균 점수는 3.40점, 원장 집단은 3.38점, 공무원 집단은 3.03점으로 나타나 공무원 집단 보다 전문가와 원장 집단이 통합 절차가 보다 원활하게 이행 될 것이라 예측하였으며 이러한 차이는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 응답자 유형에 따라서는 어린이집 원장, 유아교육 학계 전문가, 보육관련 학계 전문가, 보육관련 지자체공무원, 유치원 원장, 유아교육관련 지자체 공무원 순으로 나타났다. 지역규모의 경우, 평균점수가 중소도시, 대도시, 읍면 지역 순으로 조사되어 읍면 지역에 비해 규모가 큰 도시지역에서 부처통합 절차의 이행을 보다 긍정적으로 바라보는 것으로 나타났다.

〈표 III-1-19〉 부처통합방식 이행 예상 정도

단위: %(명), 점

구분	전혀 원활히 이행되지 않음	별로 원활히 이행되지 않음	보통	어느 정도 원활히 이행됨	매우 원활히 이행됨	계(수)	평균(SD)
전체	4.2	21.9	19.1	49.2	5.5	100.0(565)	3.30(1.01)
응답자 집단							
공무원	5.8	31.2	20.3	39.9	2.9	100.0(138)	3.03(1.03)
전문가	0.7	21.8	20.4	50.7	6.3	100.0(142)	3.40(0.92)
원장	5.3	17.5	17.9	53.0	6.3	100.0(285)	3.38(1.02)
$\chi^2(df)/F$			19.55(8)*				6.65(2)**
응답자 유형							
보육관련 지자체공무원	1.8	25.5	23.6	49.1	-	100.0(55)	3.20(0.89)
유아교육관련 지자체공무원	8.4	34.9	18.1	33.7	4.8	100.0(83)	2.92(1.11)
보육관련 학계전문가	1.7	26.7	21.7	43.3	6.7	100.0(60)	3.27(0.99)
유아교육관련 학계 전문가	-	18.3	19.5	56.1	6.1	100.0(82)	3.50(0.86)
어린이집 원장	1.0	15.5	19.4	56.8	7.3	100.0(206)	3.54(0.88)
유치원 원장	16.5	22.8	13.9	43.0	3.8	100.0(79)	2.95(1.22)
$\chi^2(df)/F$			68.38(20)***				7.87(5)***
지역규모							
대도시	3.9	21.7	17.1	52.0	5.3	100.0(281)	3.33(1.00)
중소도시	4.0	19.6	19.6	51.3	5.5	100.0(199)	3.35(0.99)
읍면지역	5.9	28.2	24.7	35.3	5.9	100.0(85)	3.07(1.06)
$\chi^2(df)/F$			8.68(8)				2.57(2)

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

부처통합 시, 적절한 업무의 배치 유형을 조사한 결과, 전체 응답자 중 가장 높은 비중인 44.2%가 한 부처의 우산 속에 유아교육·보육을 하나의 업무체계로 완전통합 하는 스웨덴 형이 적절하다고 보았으며, 한 부처의 우산 속에 유아교육과 보육이 서로 다른 특성과 업무체계로 공존하는 뉴질랜드 형이 22.3%, 연령별로 어린이집과 유치원을 이용하고 보육/교육이 구분되는 이원화 분리통합인 프랑스 형이 20.7%, 통합된 법체계, 교육보육과정 틀, 연령별로 구분되는 기관유형 아래에서, 지방자치에 의한 독자적인 운영이 가능한 지방정부 중심 분리통합 체제인 독일형이 9.9%인 것으로 조사되었다. 2.8%의 기타는 덴마크형, 미국형, 일본형을 적절한 업무체계로 제시하였다.

응답자 유형별로 살펴본 결과, 보육관련 지자체 공무원의 경우 61.8%가 업무체계의 완전 통합을 대표하는 스웨덴 형을 월등히 높은 비중으로 응답하였으며, 유치원 원장과 유아교육관련 지자체 공무원은 각 40.5%, 39.8%로 업무체계의 이원화 분리통합을 의미하는 프랑스 형을 높은 비중으로 응답하였다. 이러한 차이는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

〈표 III-1-20〉 부처통합 유형

구분	①뉴질랜드형 ②스웨덴형 ③프랑스형 ④독일형 ⑤기타					단위: %(명)
	22.3	44.2	20.7	9.9	2.8	계(수)
전체	22.3	44.2	20.7	9.9	2.8	100.0(565)
응답자 집단						
공무원	21.7	36.2	29.7	10.1	2.2	100.0(138)
전문가	25.4	40.1	20.4	9.2	4.9	100.0(142)
원장	21.1	50.2	16.5	10.2	2.1	100.0(285)
$\chi^2(df)$	16.53(8)*					
응답자 유형						
보육관련 지자체공무원	14.5	61.8	14.5	9.1	0.0	100.0(55)
유아교육관련 지자체공무원	26.5	19.3	39.8	10.8	3.6	100.0(83)
보육관련 학계전문가	23.3	43.3	21.7	6.7	5.0	100.0(60)
유아교육관련 학계 전문가	26.8	37.8	19.5	11.0	4.9	100.0(82)
어린이집 원장	22.8	57.8	7.3	9.7	2.4	100.0(206)
유치원 원장	16.5	30.4	40.5	11.4	1.3	100.0(79)
$\chi^2(df)$	86.72(20)***					
지역규모						
대도시	24.2	42.3	20.3	10.0	3.2	100.0(281)
중소도시	20.6	48.2	19.6	8.0	3.5	100.0(199)
읍면지역	20.0	41.2	24.7	14.1	0.0	100.0(85)
$\chi^2(df)$	7.94(8)					

- 주: ①뉴질랜드형(한 부처의 우산 속에 유아교육과 보육의 서로 다른 특성과 업무체계가 공존)
 ②스웨덴형(한 부처의 우산 속에 유아교육·보육을 하나의 업무체계로 완전통합 수행)
 ③프랑스형(연령별로 어린이집과 유치원을 이용하고, 보육-교육이 구분되는 이원화 분리통합)
 ④독일형(통합된 법체계, 국가수준의 교육보육과정 틀, 연령별로 구분되는 기관유형 하에서, 지방자치에 의한 독자적인 운영이 가능한 지방정부 중심 분리통합 체제)

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

* $p < .05$, ** $p < .001$

3) 인력체계

부처 통합 시, 혼란을 줄이면서 인력을 배치하는 가장 효율적인 방안에 관하여 조사하였다. 전체 응답자 중 49.4%가 통합 부처가 아닌 부처의 인력 중 일부를 통합부처로 이관하고, 통합부처에서 전체적으로 기존 인력의 업무체계를 재정비하며 신규인력을 추가 배치하는 방안이 효율적인 것으로 응답하였으며 가장 높은 비중을 나타냈다. 또한 31.3%의 응답자는 통합부처가 아닌 부처의 인력 중 상당 부분을 통합부처로 이관하고 통합 부처에서 일부 신규 인력을 추가로 선발, 배치한다에 응답하였다. 반면, 통합부처가 아닌 부처의 인력을 통합부처로 거의 그대로 이관하여 통합을 추진하는 안을 응답한 응답자는 14.9%로 가장 낮은 비중을 차지하였다. 이외 기타 의견으로는 인력의 전문성을 고려한 배치, 인력의 변경 없이 특성화하기 등이 제시되었다.

응답자 집단 별로 살펴 본 결과, 통계적으로 유의한 차이는 없었으며 상당 부분 이관 및 신규인력 추가를 가장 높게 응답한 전문가 집단을 제외한 나머지 집단은 전체와 유사한 경향을 나타냈다.

〈표 III-1-21〉 부처 통합 시, 효율적 인력체계 방안

구분	단위: %(명)				계(수)
	통합부처로 거의 그대로 이관, 통합 추진	상당 부분 이관, 신규인력 추가	일부 이관, 신규인력 추가	기타	
전체	14.9	31.3	49.4	4.4	100.0(565)
응답자 집단					
공무원	13.0	29.7	52.9	4.3	100.0(138)
전문가	15.5	40.1	38.0	6.3	100.0(142)
원장	15.4	27.7	53.3	3.5	100.0(285)
$\chi^2(df)$			11.90(6)		

(표 III-1-21)

구분	통합부처로 거의 그대로 이관, 통합 추진	상당 부분 이관, 신규인력 추가	일부 이관, 신규인력 추가	기타	계(수)
응답자 유형					
보육관련 지자체공무원	14.5	36.4	49.1	-	100.0(55)
유아교육관련 지자체공무원	12.0	25.3	55.4	7.2	100.0(83)
보육관련 학계전문가	16.7	38.3	35.0	10.0	100.0(60)
유아교육관련 학계 전문가	14.6	41.5	40.2	3.7	100.0(82)
어린이집 원장	18.4	25.2	53.4	2.9	100.0(206)
유치원 원장	7.6	34.2	53.2	5.1	100.0(79)
$\chi^2(df)$			27.63(15)*		
지역규모					
대도시	14.9	34.9	44.8	5.3	100.0(281)
중소도시	14.1	27.6	54.3	4.0	100.0(199)
읍면지역	16.5	28.2	52.9	2.4	100.0(85)
$\chi^2(df)$			6.27(6)		

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

* $p < .05$

4) 예산·재정

다음은 한 부처로의 통합 시 관련 예산과 재정에 관한 내용으로, 효율적인 예산과 재정의 조정·배치 안을 조사하였다. 그 결과, 관련법 개정을 통해 주요 예산의 근거를 총괄하는 통합 재정 마련하는 방안이 77.2%로 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 다음으로, 관련 법 개정을 통해서도 주요 예산을 총괄하는 통합 재정을 마련하기 어려우므로 현행 법 체계 내에서 효율적인 예산·재정의 마련을 점진적으로 추진하는 안이 효율적이라는 응답이 20.4%로 조사되었으며, 기타로는 전체적인 통합 안이 나온 후에 결정할 사항이라는 추후 검토 의견이 제시되었다.

〈표 III-1-22〉 부처 통합 시, 예산·재정의 효율적 조정·배치 방안

단위: %(명)

구분	관련법 개정을 통해 주요 예산의 근거를 총괄하는 통합 재정 마련	현행 법 체계 내에서 효율적인 예산·재정의 마련을 점진적 추진	기타	계(수)
전체	77.2	20.4	2.5	100.0(565)

(표 III-1-22 계속)

구분	관련법 개정을 통해 주요 예산의 근거를 총괄하는 통합 재정 마련	현행 법 체계 내에서 효율적인 예산·재정의 기타 마련을 점진적 추진	계(수)
응답자 집단			
공무원	80.4	18.1	1.4 100.0(138)
전문가	83.8	12.7	3.5 100.0(142)
원장	72.3	25.3	2.5 100.0(285)
	$\chi^2(df)$	10.92(4)*	
응답자 유형			
보육관련 지자체공무원	85.5	14.5	- 100.0(55)
유아교육관련 지자체공무원	77.1	20.5	2.4 100.0(83)
보육관련 학계전문가	83.3	10.0	6.7 100.0(60)
유아교육관련 학계 전문가	84.1	14.6	1.2 100.0(82)
어린이집 원장	76.7	21.4	1.9 100.0(206)
유치원 원장	60.8	35.4	3.8 100.0(79)
	$\chi^2(df)$	25.33(10)**	
지역규모			
대도시	80.1	17.8	2.1 100.0(281)
중소도시	73.9	22.6	3.5 100.0(199)
읍면지역	75.3	23.5	1.2 100.0(85)
	$\chi^2(df)$	4.03(4)	

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.
* $p < .05$, ** $p < .01$

5) 부처 이원화 통합 방안

교육부-보건복지부 간 업무 분할을 통한 분리통합을 한다면, 2개 부처 간 바람직한 업무분장에 관하여 조사하였다. 그 결과, 전체 응답자의 50.2%가 0-2세는 보건복지부에서 3-5세는 교육부에서 업무를 담당하는 연령별 분리통합을 가장 높은 비율로 지지하였으며, 그 다음으로 15.1%는 교육관련 업무는 교육부에서, 보육관련 업무는 보건복지부에서 관할하는 안이 바람직하다고 응답하였다. 또한 교육과정/교사/컨설팅 등은 교육부에서, 평가/재무관리점검은 보건복지부에서 관할하는 업체 체계로서 각 부처의 고유한 전문성을 인정하는 전문 업무 영역별 구분은 14.7%로 나타났다. 20.0%의 기타 응답자 모두는 분리통합을 반대하는 의견을 제시하였다.

응답자 유형별로 살펴보면, 유치원 원장은 0-2세 복지부, 3-5세 교육부의 연령

별 분리통합을 80.8%로 지지하여 압도적인 비율로 응답하였으며, 보육학계 전문가는 25.0%로 다른 집단에 비하여 낮은 응답률을 나타냈다.

〈표 III-1-23〉 분리통합 시, 부처 간 업무분장 방안

단위: %(명)

구분	교육-교육부, 0-2세 복지부, 보육-복지부	3-5세 교육부	교육과정/교사/평가/재물관리·점점-복지부	기타	계(수)
전체	15.1	50.2	14.7	20.0	100.0(544)
응답자 특성					
공무원	13.5	66.2	12.0	8.3	100.0(133)
전문가	16.8	42.0	22.9	18.3	100.0(131)
원장	15.0	46.4	12.1	26.4	100.0(280)
$\chi^2(df)$			32.75(6)***		
응답자 유형					
보육관련 지자체공무원	13.5	63.5	11.5	11.5	100.0(55)
유아교육관련 지자체공무원	13.6	67.9	12.3	6.2	100.0(83)
보육관련 학계전문가	25.0	25.0	28.6	21.4	100.0(60)
유아교육관련 학계 전문가	10.7	54.7	18.7	16.0	100.0(82)
어린이집 원장	19.3	33.2	14.9	32.7	100.0(206)
유치원 원장	3.8	80.8	5.1	10.3	100.0(79)
$\chi^2(df)$			98.01(15)***		
지역규모					
대도시	15.3	48.1	15.7	20.9	100.0(281)
중소도시	13.4	49.0	14.9	22.7	100.0(199)
읍면지역	18.3	59.8	11.0	11.0	100.0(85)
$\chi^2(df)$			7.80(6)		

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

*** $p < .001$

라. 지방정부 통합

1) 지방정부 통합 방안

중앙부처의 통합을 위해서는 교육청-교육지원청과 시도청-시군구청으로 이원화 되어 있는 지방정부 업무체계의 통합과 인력의 배치가 필요하다. 이와 관련하여 지방정부의 업무체계를 통합하는 추진방안으로 바람직한 실행안에 대한 의견을 조사하였다. 그 결과, 통합된 주무부처 산하 업무로 일괄 배치하는 지방

정부 통합 실행안이 38.1%로 가장 높은 비율을 보였으며, 그 다음으로 두 지자체간 일련의 업무 조정 및 통합과정을 거쳐 점진적으로 지방행정을 통합해 나가는 방안이 24.8%인 것으로 나타났다. 즉, 62.9%의 응답자가 과정의 차이는 있으나 주무부처 산하 지방행정 업무체계로 통합을 추진하는 것이 바람직한 것으로 보였다. 그 다음으로, 17.3%의 응답자는 유아교육·보육 업무를 관장하는 별도의 '(가칭)육아청'을 신설하여 유보통합을 이행 한 후, 별도의 새로운 지방행정체계로 통합하는 안을 바람직한 지방정부 통합안으로 응답하였다.

〈표 III-1-24〉 지방정부 업무체계 통합 실행방안

단위: %(명)

구분	통합된 주무부처 산하 일괄 배치	두 지자체간 일련의 업무조정 및 통합의 과정을 거쳐 점진적 통합 달성	이원화 체계를 고려한 새로운 이원화 분장 통합	일부 고유한 업무를 그대로 두고 통합 부처의 해당 지자체 기관에서 관장	유보 업무를 관장하는 별도의 지자체기관 신설	기타	계(수)
전체	38.1	24.8	5.8	11.3	17.3	2.7	100.0(565)
응답자 집단							
공무원	29.7	24.6	11.6	14.5	14.5	5.1	100.0(138)
전문가	37.3	30.3	4.9	8.5	18.3	0.7	100.0(142)
원장	42.5	22.1	3.5	11.2	18.2	2.5	100.0(285)
$\chi^2(df)$				25.46(10)**			
응답자 유형							
보육관련 지자체공무원	38.2	25.5	3.6	14.5	16.4	1.8	100.0(55)
유아교육관련 지자체공무원	24.1	24.1	16.9	14.5	13.3	7.2	100.0(83)
보육관련 학계전문가	26.7	28.3	6.7	6.7	31.7	-	100.0(60)
유아교육관련 학계 전문가	45.1	31.7	3.7	9.8	8.5	1.2	100.0(82)
어린이집 원장	45.1	24.8	1.5	4.9	22.8	1.0	100.0(206)
유치원 원장	35.4	15.2	8.9	27.8	6.3	6.3	100.0(79)
$\chi^2(df)$				106.59(25)***			
지역규모							
대도시	37.0	27.4	5.0	11.7	17.1	1.8	100.0(281)
중소도시	42.2	20.6	6.0	10.1	17.1	4.0	100.0(199)
읍면지역	31.8	25.9	8.2	12.9	18.8	2.4	100.0(85)
$\chi^2(df)$				8.18(10)			

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

** $p < .01$, *** $p < .001$

이어서, 지방정부 통합방안 실행 방안 중 가장 실현 가능성이 높은 방안이 무엇인지 조사하였다. 그 결과, 통합주무부처 산하 일괄배치 실행안이 28.2%로 나타나 가장 실현 가능성이 높은 방안으로 응답되었으며, 두 지자체간 일련의 업무 조정 및 통합의 과정을 거쳐 점진적 통합 달성이 26.1%로 두 번째로 높았다. 한편 이원화 체계를 고려한 두 지자체간 새로운 이원화 분장 통합은 11.8%로 나타나 가장 적은 비중으로 조사되었다.

〈표 III-1-25〉 지방정부 업무체계 통합 실행방안 중 실현가능성 높은 방안

단위: %(명)

구분	통합된 주무부처 산하 일괄 배치	두 지자체간 일련의 업무조정 및 통합의 과정을 거쳐 점진적 통합 달성	이원화 체계를 고려한 새로운 이원화 분장 통합	일부 고유한 업무를 그대로 두고 통합 부처의 해당 지자체 기관에서 관장	유보 업무를 관장하는 별도의 지자체기관 신설	계(수)
전체	28.2	26.1	11.8	17.7	16.2	100.0(468)
응답자 집단						
공무원	21.0	23.5	19.3	21.0	15.1	100.0(119)
전문가	23.9	32.7	13.3	16.8	13.3	100.0(113)
원장	33.9	24.2	7.2	16.5	18.2	100.0(236)
$\chi^2(df)$			20.63(8)**			
응답자 유형						
보육관련 지자체공무원	24.5	28.6	12.2	18.4	16.3	100.0(49)
유아교육관련 지자체공무원	18.6	20.0	24.3	22.9	14.3	100.0(70)
보육관련 학계전문가	21.3	25.5	21.3	12.8	19.1	100.0(47)
유아교육관련 학계 전문가	25.8	37.9	7.6	19.7	9.1	100.0(66)
어린이집 원장	33.0	26.1	6.8	12.5	21.6	100.0(176)
유치원 원장	36.7	18.3	8.3	28.3	8.3	100.0(60)
$\chi^2(df)$			46.92(20)**			
지역규모						
대도시	26.6	28.7	11.0	17.7	16.0	100.0(237)
중소도시	29.6	23.5	12.3	17.9	16.7	100.0(162)
읍면지역	30.4	23.2	13.0	17.4	15.9	100.0(69)
$\chi^2(df)$			2.03(8)			

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

** $p < .01$

2) 지방정부 공무원의 업무 이동 의향

보육과 유아교육 관련 지자체 공무원을 대상으로 지방행정업무체계 통합과 관련하여 현재의 지방행정체계에서 다른 체계로 통합, 이관 될 경우, 해당 지방행정체계로 옮길 의향에 관하여 조사하였다. 그 결과, 전체의 31.9%가 옮길 의향이 전혀 없다고 응답하였으며, 별로 없음이 20.3%로 나타나, 52.2%의 공무원이 다른 지방행정지자체체계로 옮기는 것을 꺼려하는 것으로 나타났다. 그러나 보통이 14.5%, 옮길 의향이 어느 정도 있음이 21.7%, 옮길 의향이 매우 많음이 11.3%로 나타나, 47.5%의 공무원이 다른 지자체로 옮길 의향이 있는 것으로 볼 수 있다. 5점 만점에 전체 평균은 2.61점으로 분석되었으며 중간 점수 보다 약간 높은 것으로 파악되었다. 응답자의 유형과 지역규모에 따라서 업무를 옮길 의향의 차이는 나타나지 않았다.

〈표 III-1-26〉 업무 관련 통합·이관 시, 업무를 옮길 의향(공무원)

구분	전혀 없음	별로 없음	보통	어느 정도 있음	매우 많음	계(수)	단위: %(명)
							평균(<i>SD</i>)
전체	31.9	20.3	14.5	21.7	11.6	100.0(138)	2.61(1.42)
응답자 유형							
보육관련 지자체공무원	36.4	12.7	20.0	18.2	12.7	100.0(55)	2.58(1.46)
유아교육관련 지자체공무원	28.9	25.3	10.8	24.1	10.8	100.0(83)	2.63(1.40)
$\chi^2(df)/F$				5.70(4)			0.03
지역규모							
대도시	26.3	22.8	14.0	24.6	12.3	100.0(57)	2.74(1.41)
중소도시	34.7	16.3	10.2	26.5	12.2	100.0(49)	2.65(1.49)
읍면지역	37.5	21.9	21.9	9.4	9.4	100.0(32)	2.31(1.33)
$\chi^2(df)/F$				6.58(8)			0.95

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

3) 지방정부 통합 시 문제점

지방정부의 유아교육과 보육 담당자에게 현재 담당 업무에서 유보통합 시 문제가 될 소지가 있거나 혼란을 유발할 수 있는 업무내용이 있는지 질문한 결과, 인력부족과 업무과중에 대한 우려가 가장 많이 나타났다. 신규 인력 채용에 대한 요구가 컸으며, 업무 매뉴얼과 교육훈련에 대한 요구도 있었다. 특히 어린이 집은 노유자 시설, 유치원은 교육기관으로, 양 기관 법적 근거와 개념이 달라

당장의 통합업무 수행에 난관이 예상되므로, 어린이집과 유치원의 법적 근거 조정과 통합이 우선 요구된다는 점을 강조하였다. 또한 교육청에는 전문직이 있어 이들이 어린이집 업무를 맡을 수 있도록 또는 맡았을 때 예상되는 어려움과 문제점(양적, 내용적)에 대해 언급하였으며, 공무원 직제 간 경력 인정 등의 기초적인 문제에 대한 해결/조정이 필요함을 지적하였다. 보육담당 공무원의 경우, ‘영아보육’이 통합 이후 위축될 수 있다는 우려를 갖고 있으며, 업무이관으로 인한 이직의향, 쉼림현상, 현재 지방정부에서 유아교육과 담당업무는 1인 전담이 아니라, 초등교육과 업무와 병행 관장임을 고려할 때 통합업무 추진에 대한 애로가 많을 것으로 예상하고 있었다.

그밖에 구체적으로 국공립 어린이집과 같이 지자체 소유의 자산인 경우(즉, 지자체 공유재산 문제), 소유권의 문제 발생에 대한 언급이 설문조사를 통해서도 드러났다.

마. 통합방안에 관한 기타 의견

1) 하향식 vs. 상향식 통합추진 방식

성공적인 유보통합을 위해 중앙정부에서 주도적으로 추진하는 하향식(Top-down) 방식과 지방정부의 자체적인 계획과 노력이 동력으로 작용하는 상향식(Bottom-up) 중 적절한 유보통합 방식을 조사하였다. 그 결과 하향식이 74.9%, 상향식이 21.8%로 나타나 하향식이 월등히 높은 비율로 조사되었다. 기타 의견의 경우, 수정된 하향식, 하향식과 상향식의 혼합형, 상호협력방식 등 두 방식의 절충안을 제시하였다.

응답자 유형별로 살펴보면, 유아교육관련 학계 전문가의 91.5%는 하향식을 적절한 유보통합 방식으로 동의하였으며, 다른 집단에 비하여 월등히 높은 비중을 차지하였다. 반면, 유치원 원장과, 유아교육관련 지자체 공무원의 하향식에 답한 응답율은 60%대로 다른 집단에 비하여 낮은 비율을 나타냈다.

〈표 III-1-27〉 적절한 유보통합 방식

구분	단위: %(명)			계(수)
	하향식	상향식	기타	
전체	74.9	21.8	3.4	100.0(565)

(표 III-1-27 계속)

구분	하향식	상향식	기타	계(수)
응답자 특성				
공무원	76.1	18.8	5.1	100.0(138)
전문가	84.5	12.7	2.8	100.0(142)
원장	69.5	27.7	2.8	100.0(285)
$\chi^2(df)$		15.06(4)**		
응답자 유형				
보육관련 지자체공무원	85.5	12.7	1.8	100.0(55)
유아교육관련 지자체공무원	69.9	22.9	7.2	100.0(83)
보육관련 학계전문가	75.0	21.7	3.3	100.0(60)
유아교육관련 학계 전문가	91.5	6.1	2.4	100.0(82)
어린이집 원장	70.4	26.7	2.9	100.0(206)
유치원 원장	67.1	30.4	2.5	100.0(79)
$\chi^2(df)$		26.24(10)**		
지역규모				
대도시	75.8	20.6	3.6	100.0(281)
중소도시	75.4	20.6	4.0	100.0(199)
읍면지역	70.6	28.2	1.2	100.0(85)
$\chi^2(df)$		3.67(4)		

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

** $p < .01$

2) 우리나라 유보통합에 대한 적절한 표현

우리나라 유보통합의 적절한 진행 모습에 관하여 조사한 결과, '완전통합'이 60.0%로 가장 높은 비율을 차지하는 것으로 나타났으며, '열린통합'이 15.6%, '부분통합'이 13.8%, '선택통합'이 5.5%인 것으로 나타났다. 기타 5.1%의 경우, 유보통합을 반대하는 의견으로 현행 이원화 유지, 연령별 통합의 의견이 제시되었다.

하위 집단별로 살펴본 결과, 응답자 특성과 유형 따라 통계적으로 유의한 의견 차이가 있었다. 응답자 특성 중 전문가의 경우, '완전 통합'을 이뤄야 한다는 의견이 65.5%로 다른 집단에 비하여 높게 나타났으며, 공무원은 '부분통합'이 21.0%로 상대적으로 높았고, 원장은 '선택통합'이 7.7%로 다른 집단에 비하여 높았다. 응답자 유형 별로 살펴보면, 유아교육관련 지자체 공무원 39.8%와 유치원 원장 35.4%는 '완전통합'을 유보통합의 적절한 모습으로 응답하였으며, 70% 이상 응답한 다른 집단에 비하여, 현저히 낮은 응답률을 보였다.

〈표 III-1-28〉 우리나라 유보통합의 적절한 모습

단위: %(명)

구분	완전통합	부분통합	열린통합	선택통합	기타	계(수)
전체	60.0	13.8	15.6	5.5	5.1	100.0(565)
응답자 특성						
공무원	52.2	21.0	15.2	4.3	7.2	100.0(138)
전문가	65.5	10.6	14.1	2.1	7.7	100.0(142)
원장	61.1	11.9	16.5	7.7	2.8	100.0(285)
$\chi^2(df)$			21.50(8)**			
응답자 유형						
보육관련 지자체공무원	70.9	9.1	18.2	-	1.8	100.0(55)
유아교육관련 지자체공무원	39.8	28.9	13.3	7.2	10.8	100.0(83)
보육관련 학계전문가	51.7	18.3	16.7	3.3	10.0	100.0(60)
유아교육관련 학계 전문가	75.6	4.9	12.2	1.2	6.1	100.0(82)
어린이집 원장	70.9	9.2	17.0	1.9	1.0	100.0(206)
유치원 원장	35.4	19.0	15.2	22.8	7.6	100.0(79)
$\chi^2(df)$			120.90(20)***			
지역규모						
대도시	62.6	12.5	13.9	5.3	5.7	100.0(281)
중소도시	59.3	13.1	18.1	5.0	4.5	100.0(199)
읍면지역	52.9	20.0	15.3	7.1	4.7	100.0(85)
$\chi^2(df)$			6.01(8)			

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

** $p < .01$, *** $p < .001$

3) 현 시점 유보통합 실행방안에 담겨야 할 내용

한편, 육아정책연구소 유보통합 실행방안 연구에 담겨야 할 내용이 무엇이라고 생각하는지 의견을 구한 결과, 유보통합을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 최종목표와 지향이 중요하고, 그것은 행복한 영유아, 아이들의 꿈과 희망, 교사의 높은 자아존중감 등을 포함하여야 한다는 응답이 21.6%로 가장 많았다. 덧붙여 이해관계자의 입장들을 적절히 고려한 중도적인 견해보다는 행복한 영유아를 최우선에 두고 '영유아'의 입장에서 보다 도전적인 방안(i.e., 유보통합이 나아가야 할 거시적 정책 안목과 방향 제시)을 제시하라는 주문도 있었다.

그 다음으로는 구체적인 실행계획과 전략을 제시하라는 실천력에 대한 주문이 많았으며, 교사통합과 부처/지방정부 통합 방안에 대한 요구가 그 뒤를 이었다. 특징적으로 이원화 통합 방안에 대한 요구가 지속되었는데(6.5%) 여기에는

연령별로, 교육과 보육을 구분하여, 교육부와 복지부 현행 체제를 고려하여 이원화 통합방안이 제시되었다. 또한 과연 자녀에게, 아이들에게, 부모에게, 그리고 교사에게 최선의 양육과 교육보육은 무엇인지, 기관과 부모, 사회는 자녀 양육을 어떻게 협력하고 분담해야하는지에 대한 저출산과 육아 전반의 관점에서 접근해 줄 것을 요구하는 의견도 일부 있었다. 소수의견이지만, 통합 단행 이후의 질 관리방안, 국공립/공공화 방안도 제시되었다

〈표 III-1-29〉 KICCE 유보통합 실행방안 연구에 담겨야 할 내용

		단위: %, (명)	
응답		%	(수)
11	유보통합의 최종목표 설정. 유보통합이 왜 필요한지 그 본질과 철학의 공유(예: 아이들의 꿈과 희망, 교사의 자아존중감)	21.6	(122)
8	유보통합 실행방안(=적극적 정책입안, '현실적 문제들'에 대한, 단계적 방안 포함). 실행계획과 구체적 실행전략 -예) 유보통합실행5개년계획	17.1	(97)
9	교사통합방안	11.1	(63)
1	유보통합을 위한 부처-지자체 역할/업무 분담 (부처통합 상세실행방안)	7.5	(42)
5	이원화 통합방안(보육-교육, 연령별, 부처간 등)	6.5	(37)
16	여론조사/수요자 요구분석, 각계 의견수렴	6.5	(37)
13	교육부로의 통합 방안-'학교'로 정리. 교육을 최우선시	3.0	(17)
15	최선의 양육이 무엇인가의 관점, 저출산의 관점, 육아 전반의 관점에서 접근	3.0	(17)
19	(13개 통합과제 관련) 통합 요소별 방안을 언급	3.0	(17)
3	(현장 및 공무원, 부모 대상) 교육 계획과 안내	2.5	(14)
22	관련 법 개정, 재정확보방안	3.0	(17)
2	민간어린이집의 불만 등 현장 갈등/어려움 해소 방안	2.0	(11)
17	영유아 생애초기 교육의 질적 향상	2.0	(11)
26	민간의 국공립화(공공성 강화 일부 포함) 방안	1.5	(8)
21	(13개 통합과제 외) 사각지대-농산어촌 격차해소방안 등	1.0	(6)
12	유-어 재정상태비교 및 재산권	0.5	(4)
18	장기적인 목표로 일관되게 접근	0.5	(3)
20	공-사교육 통합 방안	0.5	(3)
23	새로운 부처/기구 독립설치 방안	0.5	(3)
	-해결방안에 대한 Q & A,		
25	-수정 보완된 누리과정	6.5	(37)
기타	- 통합 자체도 중요하지만 통합된 이후 교육과 보육의 질을 관리하기 위한 방안		
	-유-어린이집 연계 운영(프로그램 연계)		
계		100.0	(565)

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

4) 미래 영유아기관이 갖춰야 할 모습과 요건

끝으로 유보통합에서 나아가 장차 우리나라의 영유아기관이 가져야 할 미래 지향적인 모습과 요건이 무엇인지 개방형으로 질문한 결과, 양질의 공교육, 의무교육 기반의 교육의 틀을 확립하는 것이 21.2%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 영유아의 건강한 성장발달과 행복, 권리를 지지하는 기관, 유보통합에 만 국한되지 않고 육아와 자녀양육, 저출산 전반으로 연계 확장되는 모습 등이 제시되었다.

유보통합의 추진이 중장기적으로 추구해야 할 방향성이 중요함을 고려할 때, 응답된 내용이 유보통합 추진에도 고려될 필요가 있는 주요 사항이라 하겠다.

〈표 III-1-30〉 (유보통합에서 나아가) 장차 우리나라 영유아교육보육기관이 가져할 미래지향적인 모습과 요건

		단위: %, (명)	
응답		%	(수)
3	교육의 질 향상. 공교육화. 일관된 '교육'의 틀로 통합 (영유아기 의무교육, (영)유아학교 등)	21.2	(120)
9	영유아의 건강한 성장발달. 영유아의 이익과 행복 최우선	16.7	(94)
5	(유보통합도 중요하지만) 육아전반의 발전으로 연계, 확장	7.9	(45)
7	(육아부담완화 등) 저출산 관련 제 요인으로 연계, 확장	7.4	(42)
16	교사 투자 확대. 교사의 자질 향상 (처우개선/인권, 행복 등)	6.9	(39)
10	교육-보육-양육 개념 구분 및 적용 (이원화 개념 일부 포함)	6.4	(36)
8	(교육보육의 의미 확장) 인성함양의 중요성 바른 인성의 아이가 행복할 수 있는 환경 제공	5.4	(31)
1	(요람에서무덤까지) 평생교육 확대 (+저출산과 연계한 평생교육)	3.9	(22)
13	사립의 법인화(국공립화, 그 비율증대), 공공성/국가책임 강화 -현재의 민간/사립 의존도를 그대로 두면 안된다는 견해	3.9	(22)
14	(기관, 교사, 영유아, 부모가 차별받지 않아야) 모든 격차 해소. 차별없는 양질의 서비스 수혜를 위한 평등성 확보	3.4	(19)
17	자연친화적이고, 인간중심적인 양육과 교육을 지향.	3.4	(19)
4	돈벌이수단/이권 위주의 인식 근절 신속한 이행, 일관성 있는 정책 추진과 실행력.	2.0	(11)
18	예) 정치에 휘둘리지 않는 장기적 비전으로 여건의 성숙도에 맞는 단계적 정책 실시	2.0	(11)
11	(부처통합, 유보연계성 강화 등) 완전통합의 지향	1.5	(8)
19	열린통합의 개념 (다양한 서비스유형 충족)	1.5	(8)
2	민간의 국공립 전환 및 경쟁력 없는 어린이집 자연도태	1.0	(6)
6	공평한 기본 교육보육 시스템	1.0	(6)
20	용어통합부터(예: 유보통합이라는 말보다, 영유아발달기관이라는 통합된 명칭필요)	1.0	(6)

(표 III-1-30 계속)

	응답	%	(수)
21	교육과 보육의 공동체 구축 (교육공동체의 공공성/책무성/자율성 강화)	1.0	(6)
12	시대흐름의 반영	0.5	(3)
15	보다 장기적인 관점에서 단계적으로 순차적으로 진행. 무리한 통합 진행 지양	0.5	(3)
22	국가(정부)는 기본역할만, 이후 자율적 운영으로 수익자부담원칙- 취약계층지원만 별개	0.5	(3)
23	혁신적인 교육보육 패러다임 구축으로 변화 지향 바꿀 필요가 있음	0.5	(3)
25	기타 -신자유주의 교육사조에 대한 비판적인 접근과 함께 상향식 정책의제 설정 및 추진이 요청됨	0.5	(3)
	계	100.0	(565)

자료: 본 연구를 위한 「유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사」 결과임.

2. 주요 주체 면담조사 결과

가. FGI 면담조사 개요

면담조사는 현장의 교사와 원장, 유보 수요자인 부모, 전달체계인 지자체 공무원, 유보 분야의 학계 전문가를 대상(총 29명)으로 총 9회에 걸쳐 FGI를 실시하였다. 집단심층면담 조사의 주요 내용은 현재 유보통합에 대한 인식과 필요성, 유보통합의 정의 및 중요 요소와 전략, 정책추진에 대한 체감도, 그리고 특히 주요 과제로 제시되는 부처/행정체계 통합에의 구체적인 방안에 대해 논의하였다. 면담 대상 및 내용은 <표 III-2-1>에 제시한 바와 같다.

대상자 표집은 학부모의 경우, 자녀의 취원 기관, 취업 유무를 고려하여 선정하였으며, 원장과 교사는 유치원/어린이집 기관별로 선정하였다. 전문가는 전문분야를 고려하여 보육·아동학계와 유아교육학과로 구분하여 선정하였다. 또한 지자체 공무원의 경우, 지방교육청의 유아교육과 공무원과 시청의 보육정책과 공무원으로 구분하여 담당 업무별로 선정하였다(조사 대상자의 일반적인 특성은 부록 3 참조).

〈표 III-2-1〉 면담 대상 및 내용

조사 대상	조사 규모	면담 내용
부모	자녀의 취원 기관, 모의 취업 유무	-유보통합의 인식 -유보통합의 필요성 -어린이집과 유치원의 차이점 -기관 선택 이유 등
원장	기관별	-현장에서의 유보통합 체감도 -유보통합의 필요성
교사	기관별	-유보통합에 대한 현장의 요구 -유보통합에 대한 학부모의 관심도 등
전문가	전문분야별	-정부의 유보통합 추진 체감도 -유보통합의 필요성 -성공적 유보통합 추진을 위한 전략 -유보통합의 action plan -지방행·재정인력체계/전달체계의 통합 등
지자체 공무원	업무별	-주요 담당 업무 -유보통합의 필요성 -유보통합 관련 업무 수행 경험 -유보통합의 실현가능성 전망 -바람직한 지방행·재정체계 통합 등

나. 유보통합 현황 및 필요성 인식

1) 유보통합 및 유보통합 추진에 대한 인식

가) 학부모

본 면담에 참여한 학부모는 유보통합에 대해 알고 있는 부모 3인(유아교육, 아동학 전공자)과 그렇지 못한 부모 3인으로 나뉘었으며, 관련학과 비전공 학부모는 유보통합에 관해 들어 본적이 없다는 반응이었다. 면담에 오기 전엔 유보통합에 대해 전혀 몰랐으나, 면담 참석을 위해 인터넷 검색을 통해 유아교육과 보육을 통합한다는 의미를 비로소 알게 되었다고 하였다. 그러나 누리과정이 유치원과 어린이집의 공통과정이라는 점은 모든 부모가 알고 있었으며, 누리과정도 일종의 유보통합으로 생각된다는 의견을 제시하였다. 학부모의 면담 내용을 살펴보면 다음과 같다.

면담 주제가 유보통합이라고 해서, 유보통합이 뭐지? 란 생각이 들더라고요. 그래서 인터넷에 쳐봤거든요. 좀 읽어보니까 무슨 내용인지 알겠더라고요. 근데 사실 누리교육과정이라는 것을 통해서 이제 어린이집이랑 유치원이랑 똑같은 교육

과정을 적용한다것이 유보통합의 한 내용이기도 한 거잖아요? 아마 그 부분은 엄마들이 다 아실 것 같아요. 근데 이것을 유보통합이라고 하면 연결이 잘 안 되는 것 같아요(2016. 8. 학부모 E)

부처통합에 대한 학부모의 의견으로는, 3인의 학부모는 교육부로의 통합을 찬성하였으며, 그 이유는 초등학교와의 연계성을 위해서이고, 보건복지부로의 통합에 찬성한 2인은 가정/취업과의 연계성을 위해서 라고 대답하였다(학부모 1인은 어느 부처이든 관계없음으로 응답함).

교육부요. 그래야 조금 더 초등과 연계되지 않을까요(2016. 8. 부모 B)

저는 복지부요. 이유는.. 아직까지 어리잖아요? 교육보다는 안전하게, 아이들이 사고도 많고 그럴잖아요? 안전하게, 건강하게만 클 수 있으면... 그전까지는 복지부에서 총괄했으면 좋겠어요(2016. 8. 부모 A)

유보통합의 필요성과 실행방안에 대해 질문한 결과, 통합의 필요성에 대해 특별히 생각해 본적은 없으나, 모든 아동이 질 높은 교육과 보육을 받게 되는 것이 확실하다면 유보통합을 찬성한다는 의견을 공통적으로 보였다. 특히 관련학과 전공 학부모는 유보통합이 수요자(아동, 부모)를 위해서 반드시 필요하다고 인식하며 연령별 분리통합을 제안하였다.

나) 유아교육·보육 전문가

유아교육·보육 전문가 면담 조사 결과, 유보통합이 제의된 1997년에서부터 현재까지 그간 유아교육과 보육에는 큰 변화가 있었으며 실질적으로 두 기관의 질적 차이가 상당히 좁아졌기 때문에, 현 시점에서 1997년부터 쓰였던 유보통합이라는 개념과 표현을 그대로 쓰는 것이 타당한지 검토가 필요하다는 의견이 있었다. 이 시점의 유보통합 논의는, 다음 라운드를 준비하는 내용으로 구성될 필요가 있으며, 앞으로의 통합 추진과 전략을 어떻게 짤 것인가가 중요하다는 의견을 제시하였다. 이와 관련된 면담 내용은 다음과 같다.

97년에 유보통합 이야기가 나온 건, 그 이전의 유아교육과 보육 환경을 개선하고자 하는 안건이었어요. 지금은 2016년이잖아요. 그 20년 동안에 유치원의 유아교육과 어린이집의 보육에 변화가 있었어요. 지금 이 시점에서 97년도에도 썼던 워딩인 유보통합을 그대로 쓰는 게 타당할지 그 점에 대해서 이야기를 하는 거예요. 20년이 지났는데도 너무나 똑같은 이름으로, 유보통합의 장단점을 반복해서 말하는 게 무슨 의미가 있냐는 거죠. 이제 다음 라운드의 이야기를 해야 한

다는 거죠.(2016. 9. 보육학계 전문가 A)

다) 유치원·어린이집 원장

어린이집 원장은 국무조정실 영유아교육보육통합추진단의 3년 계획대로 2016년에 유보통합이 완성되는 것인지, 유보통합의 중심이 되는 현장에서는 전혀 알고 있는 것이 없어 유보통합의 진전을 체감하기 어렵다는 의견을 보였다. 기관 유형별로 유보통합에 대한 견해와 체감에 차이가 있어, 직장어린이집의 경우 설립목적이 다르기 때문에 유보통합에 따른 큰 변화는 없다고 인식하는 반면, 가정어린이집은 교사의 자격급수가 상대적으로 낮기 때문에 유보통합 이후 (가칭) 유보통합교사 기준에서 탈락하게 될 염려로 불안해하고 있다는 의견이다.

또한 학부모들이 유치원을 선호하는 경향이 있어 어린이집 교사들은 불안과 위축감을 지니고 있으며, 교사통합에 대비하여 유치원교사 자격증을 따는 것이 필요하다고 판단하여 일부 교사들은 이를 준비하고 있는 상황으로 논의되었다.

유보통합에서 가정어린이집은 혹시 제외가 되는 것이 아니냐 라는... 그니깐 이게 비록 소문이지만 ‘가정어린이집은 유보통합이 되도 다른 쪽으로 분류 될 것이다’라는 말씀을 제일 많이 하세요. 그래서 좀 불안하고요. 지방 같은 경우는 학부모님들이 유치원에 대한 만족도가 더 높다고 하더라고요. 상황이 이러니 가정 어린이집 원장님들이 유보통합이 되더라도 불안감 때문에 위축되신 것 같아요. (2016. 9. 어린이집 원장 D)

어린이집 원장에게 유보통합의 의미와 개념에 대해 질문한 결과, 모든 영역에서의 완전한 통합을 진정한 통합이라고 정의한 원장이 있는 반면, 현재의 시설을 유지하면서 중요 기준만을 필수 요건으로 갖춘 통합으로 열린 통합, 선택적 통합도 유보통합이 될 수 있는 등 유보통합의 개념과 수준에 대한 다양한 의견이 있었다.

유보통합을 정의 한다면, 모든 영역에서의 혼연일체가 된... 완전한 통합이라고 생각을 해요. 한 지붕 밑에 두 가족이 아니고요. 모든 교사 양성기관, 부처, 보조금 뿐 아니라 어린이집과 유치원이라는 명칭 까지도 하나가 돼야지요.. 완전히 하나가 된 통합된 기관에서 운영을 해야 한다고 생각을 해요(2016. 9. 어린이집 원장 A).

저는 통합을 할 때, 기관의 다양성, 기관장과 교사의 역량 등을 고려하면 좋겠어요. 이렇게 열린 통합, 선택적 통합의 방향으로 추진된다면 어떨까 해요(2016. 9. 어린이집 원장 B).

어린이집과 마찬가지로, 유치원 원장은 유보통합에 대한 정보가 전무한 상태로 소통의 부재를 큰 문제점으로 언급하였다. 면담에 참여한 일부 유치원 원장은 정부(유보통합추진단)가 유보통합 진행과정을 감추고 있는 상태로 이해하고 있으며, 이로 인해 정부와 현장 간에 신뢰가 형성되어있지 않다고 보았다. 유보통합은 이해관계가 얽혀있는 문제로 관계자 소통의 자리가 필요하며 의견을 반영해야 한다는 견해를 내비쳤다. 현재 대부분의 유치원 원장은 유보통합을 반대하고 있으며, 통합을 통해 유아교육이 하향평준화 된다는 느낌을 받는다고 하였다(예: 유보통합이 되면 유치원 지도점검이 강화되지 않을까 하는 우려 등 전반적인 질 저하를 예상).

저희는 정보가 거의 부재한 상태거든요. 이렇게 혹은 저렇게 된다더라... 아니면 교사가 어떻게 된다더라... 이런 식으로 가설만 있잖아요. 그 누구도 현재의 진행 상황을 알려주지 않죠. 그러니 결국엔 서로가 서로를 신뢰하지 못하는 상황이 발생한 것 같아요(2016. 9. 유치원 원장B).

유치원 원장들은 반대를 해요. 유치원 연합회에서도 찬성하지 않아요. 유보통합이 된다면 어린이집은 솔직히 손해 볼 것이 없다는 생각은 있어요. 그렇지만 유치원 쪽에서는 유보통합이 하향평준화 한다는 느낌을 가져요(2016. 9. 유치원 원장A).

또한, 교육의 질 제고와 형평성을 위해 유보통합을 해야겠지만, 이를 위해 풀어야 할 숙제가 많으므로 통합을 완결할 수 있는지 의구심을 갖고 있었다. 유보통합이 되지 않는 것이 더 자연스럽고 바람직하다는 의견을 피력하였으며, 기존 체제처럼 보육은 보육대로 이루어지되, 3-5세 유아 대상 보육은 교육부에서 좋은 교육으로 이끌 수 있도록 협조하는 것이 바람직하다는 의견이 있었다. 3-5세 누리과정을 통해 어린이집의 보육교육을 질적으로 보완한 사례를 들어 설명하였다.

라) 유치원·어린이집 교사

어린이집, 유치원 원장과 마찬가지로, 어린이집 현장의 교사들도 유보통합이 얼마나 진전되었는지 체감하지 못하고 있었다. 모든 아동에게 양질의 서비스를 제공하기 위해 유보통합이 필요함에 적극 동의하나, 부처 통합, 교사 처우, 시설, 재정 등 통합 과정에서 많은 어려움이 있어 정부의 통합 추진에 진전이 없는 것으로 보고 있었다. 누리과정 예산 문제로 유보통합이 더욱 화두가 되었으며, 관련 행·재정의 문제를 떠나 담당 공무원들이 유보통합의 취지를 이해하고

추진해야 소기의 성과가 있을 것이라는 견해를 보였다.

유보통합에 대한 추진이 나오게 된 배경이, 통합을 해서 양질의 서비스를 제공하겠다는 취지였는데... 이 취지만 생각하면 통합해서 서비스를 제공 하는 것이 맞는 것 같아요. 그런데 부처 통합. 예산. 교사처우, 어린이집과 유치원의 교사 수 등 많은 문제들이 있는데, 이러한 문제들이 마무리 단계까지 가는 것이 힘들어서 지지부진해 지는 것 같아요(2016. 9. 어린이집 교사A).

또한 어린이집 현장에서는 유보통합의 진행 계획을 몰라 많은 교사들이 유치원 정교사 자격취득을 고려하고 있으며, 일부 교사는 유치원 정교사 자격 취득을 위하여 방통대에 진학하여 학업과 보육교사직을 병행하고 있는 상황이었다. 상대적으로 연령이 많아 통합 시 재취업이 어렵다고 판단하고 있는 가정어린이집 교사들은 다양한 노력으로 보육교사직을 유지하고 싶어 하였다. 즉 유보통합 후, 상황 조정될 것으로 예상되는 (가칭) 유보통합교사 자격기준에서 탈락하게 될까봐 현장에서는 우려와 혼선이 있으므로, 정확한 정보와 계획을 공유하길 기대하고 있었다. 교사 뿐 아니라 유보통합으로 이용시간, 비용 등이 달라지면 학부모도 정책의 변화에 혼란스러울 것이므로, 유보통합의 실행으로 인한 혼란이 최소화되도록 현장 교직원과 학부모에게 충분한 안내와 교육이 제공될 필요가 있다는 의견을 갖고 있었다.

보육교사도 유치원 교사처럼 자격을 갖춰야 한다고 들었거든요. 그래서 지금 사 이버튼 방통대든 방법을 찾아서 하고 있어요. 저 역시 그렇게 하고 있구요(2016. 9. 어린이집 교사C).

한편, 대부분의 유치원 교사는 유보통합을 반기지 않거나 관심이 없었다. 유치원과 어린이집 교사의 학력, 전문성 수준과 두 기관의 근무여건, 교육의 질 차이 등이 여전히 상당 부분 남아있기에 유치원 교사 입장에서는 유보통합을 환영하지는 않으며, 일부 교사는 유보통합에 대해 별다른 관심이 없다고 하였다. 교사와 유치원을 운영하는 원장의 입장은 다르며, 유치원 교사에게 유보통합은 그다지 중요하지 않다는 견해이다.

솔직히 말해서 저는 유보통합을 그렇게 환영하지는 않아요. 왜냐하면 아무래도 가르치는 게 벌써 차이가 나잖아요? 선생님들도 배우는 것이 차이가 나고 아무리 유치원 선생님들이 보육 쪽으로 많이 간다고 하더라도 그게 하다보면 자연스럽게 보육시설 쪽 친구들 거기에 맞춰서 수업을 하시게 되고 유치원이랑 차이가 있다고 얘길 하더라고요(2016. 9. 유치원 교사A).

유치원 선생님들은 사실 유보통합에 대해서 관심이 별로 없어요. 평상시에 유보통합에 대해서 정말 관심을 가지고 이야기를 한다든지 그러지는 않는 편이고요. 원장님들 쪽은 아무래도 운영하는 입장이니깐, 좀 민감하겠죠. 정책 쪽에서 유치원에 큰 틀을 보고 말씀들을 많이 나누시니까 원장님은 그런 얘기를 해주시면 듣는 편이죠(2016. 9. 유치원 교사B).

유치원 교사들은 유보통합의 필요성 면에서도 꼭 필요하다고 생각하지는 않으며, 누구를 위한 통합인지 다시 한 번 생각해 볼 필요가 있다고 하였다. 현 정부의 유보통합 추진은 아동을 위한 통합으로 느껴지지 않으며, 유보통합의 진정한 의미와 목표(유아교육보육의 질제고, 효율성, 형평성)에 현재의 유보통합은 부합되지 않는 것 같다고 하였다. 그러나 진정으로 영유아를 위한 통합이라면 지지하지 않을 이유가 없다는 의견이다.

유치원은 아이들이 중요하기 때문에 아이들의 입장에서 봤을 때, 유보통합이 어떤 점이 더 아이들한테 좋을 건지, 교육적으로 이게 왜 필요한 건지, 그렇게 이해시켜 주신다면 원장님들도 어쨌든 교육자이시기 때문에 그런 부분에 있어서는 많이 이해를 해주시지 않을까, 교사들도 마찬가지고요(2016. 9. 유치원 교사A)

유보통합이 되면 행정 업무 혼란으로 새로운 체계에 적응해야하는 부담이 있을 것으로 예상하며, 유치원 교사의 경우, 0-2세 영아 교육(보육)에 대한 전문성은 부족하기 때문에 재교육 등 연수가 요구되면 영아 교육(보육)도 부담이 될 것으로 생각하였다.

다. 유보통합 실행방안

1) 부처통합에 대한 의견

가) 유아교육·보육 전문가

부처통합은 유보통합의 추진과 성공에 가장 중요한 요소로, 통합 이행과 완결에 가시적 상징적인 의미를 갖는다는 견해이다. 전문가 의견에 의하면 중앙부처의 통합은 비교적 원활히 진행될 것으로 예측되지만, 지방정부 행정체계의 통합에는 어려움이 따를 것으로 보이므로, 현 시점의 유보통합 실행방안(action plan)에는 지방 행정체계 통합에 대한 논의가 필요하다는 의견을 보였다.

실질적으로 통합을 하려면 부처통합이 문제가 아니에요. 대부분 부처통합이 되면 유보통합이 된다고 생각을 하는데, 그렇게 되면 가시적·상징적인 의미는 있겠으나 실제로 통합을 했을 때 (하위기관이) 정리가 되지 않아 문제가 된다고 생각합니다. 그래서 이에 대한 언급 없이 액션플랜이 될까 하는 생각입니다(2016. 9. 유아교육학계 전문가B).

나) 공무원

교육청 공무원의 경우, 교육부로의 통합을 가정한다면, 교육부의 시스템대로 보건복지부의 시스템을 자연스럽게 변화시키는 방식, 시스템 안으로 녹아 들어오는 방식으로 진행하는 것이 좋을 것이라는 의견이 제시되었다. 그러나 부처통합 이후에 실제 하위기관(교육청 또는 시도청)에서는 본래의 부처가 아니기 때문에 업무상의 혼란과 통합으로 인한 업무 과다가 예측되었다. 일반 행정과 교육행정에 차이가 있는데, 업무 과중이 문제가 될 것으로 보고 있었다.

한편, 시청 공무원은 교육부로의 통합에 대해 교육부-교육(지원)청의 수직 열세와 방대한 복지업무체계의 관장의 어려움을 들어 부정적 견해를 내세웠다. 교육부의 하위 행정기관은 수직으로 부족해 어린이집을 교육부가 소관 할 여력이 있는지 의구심이 있으며, 시도 교육청이 자치구를 관리하는 것은 힘들 것으로 예측된다는 의견이다. 특히 교육부 측의 인력부족으로 교육부로의 통합이 어려울 것으로 보았으며, 공무원 파견으로 인력 교류는 가능하나 조직을 통째로 재조직하는 것은 어려울 것이라는 견해를 보였다. 교육부가 주무부처가 된다면, 보건복지부에서 관장한 보육 및 돌봄 등 사회복지 성격의 서비스 업무를 교육부에서 끌어안을 수 있을지에 대한 검토가 되어야 한다는 의견이 있었다.

보건복지부로의 통합에 대해서는 행정관리체계는 전달체계, 관리감독, 회계의 측면에서 어린이집 행정체계가 유치원보다 우수하고, 교육과정과 교사 등은 교육부가 우수하다고 볼 수 있으므로, 두 부처 간 강점을 인정하고 수용, 통합을 추진하는 것이 바람직하다는 견해이다(업무분담을 통한 부처통합 추진). 현재의 복지부 전달체계를 유지하면서 통합하는 것을 제안하였다. 쉽지 않고 시간도 걸리겠지만 지자체에서는 행정체계 면에서 유치원을 흡수할 여력이 되며, 관련 모든 재정을 국가가 소관하면 복지부로의 통합 가능성이 높아질 것으로 보았다. 유보통합과 같은 이원화된 전달체계와 두 부처 간 통합은 우리나라 행정조직체계에서 전무한 사례로 전망하기 어려우나, 두 부처가 한 기관에서 사업을 진행하는 구체적인 사례가 있으므로(예: 누리과정 재정, 학교급식, 일자리지원센터, 누리과정 등)

이러한 경험을 통해 통합의 합의점을 찾아갈 수 있을 것으로 보았다.

즉 누리과정 예산 집행의 사례는 많은 제한점에도 불구하고 현실적인 유보통합 실행안이 될 수 있다는 견해이다. 누리과정 예산이 교육청을 거치지 않고 교육부에서 시도로 하달되더라도 누리과정 예산집행에는 문제가 없었을 것으로, 만약 예산 집행의 세부지침(권한)이 교육청에 있었다면 교육청은 모든 시·도를 컨트롤 하지 못했을 것으로 추측했다. 따라서 현재의 누리과정 예산의 집행 과정이 많은 제한점에도 불구하고 현실적인 유보통합의 실행 방안이 될 수 있으며, 이를 보완할 필요가 있다는 의견이다.

다) 유치원·어린이집 원장

면담에 참여한 어린이집 원장 모두 교육부로의 통합에 찬성 의견을 보였으며, 유치원 원장은 유보통합 추진에의 반대 의사를 표명한 가운데, 부처통합의 경우 기존의 이원화 체제를 유지하면서 두 부처, 두 기관 간의 협조체제와 공존이 이루어지는 방안을 우선 제안하였다. 그럼에도 유치원 원장은 부처통합 시 관할부처로 교육부로의 통합을 찬성하며, 통합 초기에는 교육부와 복지부 간의 협조가 이루어져야 하므로 두 부처를 넘나들 수 있는 열려있는 역할의 담당관(공무원)이 있어야 함을 피력하였다. 구체적으로 부처통합은 영·유아 간 연령별 분리통합을 제안하였다.

통합을 해야 한다면 저는 교육부로 통합하는 것이 좋을 것 같아요. 근데 교육부 안에서도 역할이 열려있는 자리가 있었음 해요. 교육과 보육의 부처를 왔다 갔다 할 수 있는 그런 거요.(2016. 9. 유치원 원장 A)

또한, 이와 함께 각 부처(지자체)의 고유 업무와 전문적인 업무가 있는데 유보통합으로 인해 기존의 업무체계가 변경된다면 혼란이 야기될 것으로 보이므로, 기존의 공무원을 새로운 통합 업무를 소화할 수 있는 전문 인력으로 길러내기 위한 예산과 시간이 필요할 것으로 의견을 보였다.

강제로 부처통합을 하면 담당 공무원들도 엄청난 혼란이 있을 것 같아요. 각자의 고유 업무, 전문적인 업무가 있었을 텐데, 또 다른 업무를 맡아야 할 것이고, 국가에서도 전문 인력을 길러내기 위한 예산이 들 것 같아요(2016. 9. 유치원 원장B).

라) 유치원·어린이집 교사

어린이집 교사는 유보통합 시에 교사 처우의 개선 등을 기대하며 대체로 교

육부로의 통합에 동의하나, 교육부나 보건복지부 한 부처에서 통합을 관장하면 균형 있는 업무진행이 어려울 수 있으므로 제 3의 부처나 조직에서 관장하는 것이 좋겠다는 의견을 제시했다.

보건복지부, 교육부 둘 중 한 부서가 오롯이 담당을 하게 된다면, 유아교육과 보육이 쉽게 잘 흡수가 되지 않을 것 같아요. 예를 들어 보건복지부 하에 주도하게 되면 어린이집에 유리하게 작용하지 않았을까 라는 인식을 가지실 것 같아요. 그래서 연령별 등 부처를 세부적으로 나누어 제 3의 부처가 중심이 되는 것이 잡음을 없애는 것 같아요(2016. 9. 어린이집 교사A).

유치원 교사 역시, 교육부로의 통합을 모두 찬성하며, 교육부로의 통합이 정사실로 알려져 있다고 하였다. 교육청, 지원청의 교육전문직인 장학관, 장학사의 역할과 같은 보육 전문직 공무원이 한시적으로 필요할 것이며, 두 기관의 부족한 점을 관리하고 관여하여 절충할 수 있는 교육·보육 전문직 공무원이 확충되어야 할 것으로 보았다.

2) 지방 행정체계 통합에 대한 의견

가) 유아교육·보육 전문가

유아교육·보육 전문가는 원활한 유보통합의 이행을 위해서는 유아교육과 보육을 관리하는 지방 행정체계와 주요 전달체계의 통합이 먼저 이루어지고, 이후 주요 통합(예: 교사통합)이 진행되는 것이 바람직하다는 견해를 공통적으로 갖고 있었다. 그 중에서도 부처와 그 하위기관 통합의 핵심은 공무원 인력에 대한 통합으로, 유보통합을 실제 실행하고 정착을 추진하고자 한다면 실무를 담당하는 지자체/교육청의 공무원 인력을 어떻게 구성할 것인가가 관건이라는 의견이다.

두 기관의 통합을 물리적으로 묶어서 갈 것인지, 융해해서 화학적으로 붙여서 갈 것인지 모르겠지만, 어쨌든 통합으로 가야한다면, 부처통합의 핵심은 공무원이라고 봐요. 공무원 체계를 어떻게 할 것인가에 대한 이야기인데, 편의적으로는 통합을 이야기 하면, 효율, 효율성, 합리성, 부모권리, 아동권리, 사회적 비용을 이야기 하지만, 근본적인 대안을 찾고 정착을 하려면 팩트를 건드려야 해요. 이상적인 것만 이야기 하면, 계속 출발을 못한다는 거죠. 실무를 하는 두 기관의 공무원들을 어떻게 통합할 것인가 이것이 중요합니다(2016. 9. 보육계 전문가 C).

교육부로의 통합을 가정할 경우, 교육청과 교육지원청에서 당장에 8천여개의 유치원과 4만여개의 어린이집 업무를 모두 담당하기 어려우므로, 일정수준 교육

청-교육지원청과 시도청-시군구청 간에 유아교육·보육 업무를 분할하여 담당하는 것이 방안이 될 수 있을 것이라는 의견이 있었다. 일례로 교육부로의 통합을 가정하면, 중앙부처가 교육부로 된다 하더라도 지방행정을 반드시 교육청에서 관장할 필요는 없다고 보았다. 이를 위해서는 지자체 고유의 권한과 업무를 진단, 조직하는 체계(기구)가 요구되는데, 지자체 행정체계와 교육청-교육지원청 업무체계 간에 어떠한 위계구조를 가지고 조직 설계를 할지, 전달체계와 운영조직을 심도 있게 다룰 필요가 있다.

유치원은 9천개쯤 되지만, 어린이집은 4만 4천이고 가정어린이집은 거의 60%도 잦아요. 근데 교육청 지자체 인원이 어린이집까지 담당할 수도 없고, 그렇다면 서로 고유의 권한·업무들이 있었는데 이것을 통합을 하려면 업무를 조직하고 진단하는 체계를 만들어야겠지요(2016. 9. 유아교육학계 전문가A).

여러 상황을 고려할 때 시군구 지자체 보육담당 공무원들이 지방교육청(교육지원청)으로 이동할 가능성은 높지 않으며, 또한 지방교육청 내에 두 조직이 통합된 조직으로 두는 것은 혼란을 야기할 수 있으므로 지자체 차원의 독립적인 제 3의 부서를 만드는 것을 제안하였다. 채용 또한 독립적인 필요가 있는데, 기존의 지방교육재정교부금의 일부를 떼어내어 지방유아교육재정교부금으로 특별회계를 만드는 것이 적절할 것으로 의견이 제시되었다.

나) 공무원

교육청 유아교육 담당자는 행정체계의 점진적인 통합을 주장하였다. 부처통합을 우선 실시하고, 기존 전달체제를 일정기간 유지하다가 점진적으로 통합하는 것이 바람직하다는 견해이다. 그러나 교육부로의 통합을 가정하더라도, 유보간 행정·전달 체계의 완전통합은 현실적으로 불가능하다는 의견이다.

두 기관 행정체계의 통합은 처음에 공통요소를 찾아 업무를 시작하더라도 전개되는 모습은 시간이 지날수록 달라질 수 있으므로 행정과 집행 과정을 최대한 일치하는 「업무의 표준화 작업」이 요구된다. 이는 크게 어려운 작업이 아니라고 생각하고 있으며, '업무 시스템 통합'으로 행정업무를 위해 필요한 전산 관리 프로그램 통합하고, 여기에 재정, 원아 모집, 운영관리 등을 담도록 한다.

둘째, 행정체계 통합 관련하여 빅딜을 제안하였다. 부처별로 또는 지방정부 교육청-시도청 수준에서 유아교육과 보육에 소관하는 부분을 달리 설정하는 것으로, 특정 측면(예: 교사와 교육과정 vs. 평가와 관리, 교육 vs. 보육, 연령별

등)에서의 분류로 섹터를 설정하는 업무체계 분할통합을 고려할 수 있다. 그러나 행정의 집행과 처리 과정은 교육과정·교사 등의 통합과는 다른 성격으로, 행정측면에서 업무분할 통합은 어려울 것이라는 의견도 있었다. 즉 동일한 기관(유치원, 어린이집)에 두 부처가 유사 행정업무(회계, 운영관리)를 담당하는 것은 현실가능성이 없어 보인다는 의견이다. 중앙부처가 아닌 지방정부에서의 업무분장은 고려 가능한 것으로 보았다.

한편 시청의 보육담당 공무원은 현행 기관의 형태는 그대로 두고, 교육과정, 장학, 교사 관련 부분은 교육부가 관장하고, 이외의 업무는 복지부가 관장하는 형태로 통합되는 것도 현실가능성 있어 보이는데, 복지부 하위 행정체계는 종일제 보육, 365일 보육, 특수보육(다문화, 장애아 등) 등을 모두 끌어안을 수 있다는 의견이다. 이를 위하여 두 부처 간 업무의 명확한 구분이 필요하며 「세부업무지침」이 필요함을 제시하였다.

다) 유치원·어린이집 원장

어린이집 원장은 교육청의 교육전문직(장학관/장학사)과 같은 어린이집 전담 보육전문직이 필요하며, 어느 한 부처로 통합이 이루어진다면 지방 행정체계에 는 더욱 많은 인적자원이 투입되어야 할 것으로 보았다.

단순 관리감독의 차원을 넘어 보다 고차원적인 업무이행을 위해 많은 인력이 투입되어야 해요. 즉 어린이집을 전담하는 전문공무원들이 있어야 하는 거죠. 공적 자금이 투입되기에 관리감독 받는 것은 당연하나 지금 체계로는 힘들다고 느껴요(2016. 9. 어린이집 원장 B).

원활한 업무 처리를 위한 전자시스템 개발이 필요하며, 불필요하게 반복되는 서류작업 등을 축소하는 방식의 업무 효율화를 통해, 지방 행정체계에서의 업무 과중을 줄이는 과정이 필요하다고 하였다. 회계 뿐 아니라 보육일지 등을 전자 시스템을 통해 포괄적으로 관리하여 기관에 대한 효율적 관리가 이루어진다면, 유보 행정체계 통합으로 부족한 인력 문제를 어느 정도 해결할 수 있을 것으로 보았다. 그와 관련된 원장의 면담 내용은 다음과 같다.

덧붙여서 공무원들은 회계지출 결의서에서 사업자등록증이 있는 저희 원장들과 달리 일부분만 보인다고 해요. 결국 이는 원활한 업무처리를 위한 시스템의 부재라는 거죠. 이러한 시스템의 부재로 공무원들이 원장들한테 추가서류작업을 요구하기도 하세요. 결국 저희들은 같은 업무를 형식만 바꿔 또 하게 되는 거죠. 그러니 불필요하고 반복되는 서류작업도 줄이려면 지금보다 체계적인 관리 시스템

을 마련해야 해요. 그래서 신속 정확한 전산처리가 이뤄지길 바라요. 회계뿐만이 아니라 보육일지 등 모든 시스템을 포괄적으로 관리 할 수 있는 그런 거요 (2016. 9. 어린이집 원장 E).

3) 재정통합에 대한 의견

가) 유아보육·보육 전문가

유아교육·보육 전문가는 교육부로 통합 시, 누리과정 관련 예산은 교육부 쪽으로 쉽게 넘어갈 수 있으나, 그 외 가족/복지 차원의 육아지원 즉 양육수당 등은 교육부 행정체계로 넘어오기 어려워 문제가 될 수 있다는 의견을 내었다. 또한 중앙-지방정부간에 매칭 예산과 지자체 고유 사업과 지원체계에 대해 어떻게 분담할 것인지 대한 재정요소를 신중히 검토해야 할 것으로 보았다.

누리과정 예산은 쉽게 가져오고, 겹으로 드러난 예산 중에 분명하게 보육, 교육이라는 건 가져올 수 있는데... 예를 들어 수당을 누리와 같이 묶어서 가야 되냐는 논란이 있는데 이걸 좀 못 가져 오는 돈이 상당히 있고, 지방으로 내려갔을 때 의외로 시군구별로, 부모들 위한 복지차원에서 하는 것들이 명확히 보육이 아닌 것들이 있는데 포괄되어 예산이 점점 커지고 있어요. 이런 것들을 다 떨어버리고 통합을 할 수 있느냐의 문제가 있어 행정의 문제만이 아니라 재정적인 측면에서 봤을 때는 그 문제가 제일 논란인 것 같아요(2016. 9. 유아교육학계 전문가B).

나) 공무원

교육청 유아교육담당자에 의하면, 시청에는 다양한 자료와 재정 관련 노하우가 있을 것으로 보이나, 교육청에서 시도청으로 누리과정 예산을 하달하고 있는 현 시점에서 두 체계 간 자료 공유가 전혀 이루어지지 않아 누리과정 재정도 절반의 통합에 머문다는 의견이다. 재정/예산 통합 시 상호 업무연계와 소통이 원활히 이루어지도록 시청과 교육청 두 기관의 정보와 자료를 공유할 수 있는 시스템 개발이 필요한 것으로 보았다. 특히 회계 통합이 중요하므로 유치원과 어린이집 재무회계 규칙의 공통 요소를 뽑아 공통의 회계 시스템을 만들 필요가 있다. 제도와 관리 인력이 달라 외형상 서로 다른 모습을 띄지만, 두 부처 간의 협의가 이루어진다면 회계 통합은 가능할 것이라고 전망되며, 회계 관련하여 함께 모여 협의하고 연수를 하면 지방정부 회계부분 통합이 어렵지만은 않을 것으로 판단하였다.

4) 유보통합 이행 전략과 제언

가) 학부모

학부모들은 유보통합을 위한 실행방안으로 우선 교사의 질을 높이는 양성과 정부부터 통합하고, 이후에 어린이집과 유치원이 크게 차이가 나지 않는다는 전제 조건이 확보될 때 유보통합의 추진이 가능할 것으로 보았다. 대체로 현 상태의 연장선에서(예: 현재 보육교사 자격증이 여러 양성기관을 통해 발급되는 것) 유보통합이 된다면 문제가 많을 것이라는 의견이다. 구체적인 방안으로 국공립 어린이집 등 질적으로 우수한 기관만 유치원과 통합이 되어야 하며, 전체적으로 모른 기관이 통합기관이 되는 것은 문제라고 생각하는 의견이 있었다. 유보통합 기관 기준을 마련하여 어린이집과 유치원 중 그 기준에 도달했을 때 유보통합 기관으로 지정하는 방안(예: 교사 대 영유아 비율, 교사복지, 교사연수 등)으로 통합이행 준수사항을 잘 따르는 기관을 통합기관으로 선정하고 혜택을 주는 것이 적절하다고 보았다. 이를 위해 발생하는 비용은 부모가 어느 정도 부담할 의향이 있다고 하였다. 또한 유보통합 실행 시, 학부모 대상의 교육 제공과 교육용 브로슈어 배포, 다큐멘터리 제작(가장 효과적)이 필요하다는 의견이 있었다.

일부 어린이집 선생님들은 사실 인터넷에서 강의를 듣고 자격증을 취득하고 실습도 나가시기는 하지만, 쉽게 해서 오신 분들이잖아요? 확실히 다르다고 생각합니다. 유보통합이 이루어지려면 우선은, 교사 양성 과정부터 통합을 시키고 그 이후에 뭔가 어린이집이랑 유치원이랑 다르지 않다는 생각이 들었을 때, 가능한 것이지 지금 이 상태로 유보통합은 여러 문제가 있다고 생각을 해요(2016. 8. 학부모E)

저는 교육이 먼저 필요할 것 같아요. 지금도 유치원이 더 좋은 곳이다, 혹은 어린이집이 더 좋은 곳이다, 이런 편견들을 많이 갖고 있으니까 유치원이어서 좋거나 어린이집이어서 좋은 게 아니라 좋은 기관이 좋은 것이라는 것을 먼저 안내할 필요가 있을 것 같아요(2016. 8. 학부모B)

그러나 현재의 어린이집 시스템(자율성, 교사의 섬세한 케어)의 장점을 원하는 학부모도 있으므로, 유보통합이 크게 필요하지 않다는 의견도 있었다.

참고로 부모로서 기관에 기대하는 점은 자녀가 편안히 놀고, 안정적으로 생활하며, 아이의 자율성이 존중되고 또래관계 경험을 통해 사회성이 발달되는 것을 기대한다고 하였다. 학부모가 인식하는 어린이집과 유치원의 차이는 교사의 전문성, 주관부처, 운영시간(낮잠시간 유무), 이용비용(유치원은 비싸다는 인식),

프로그램의 질적 차이(유치원 프로그램의 질이 높다고 여김), 유보 기관 차이에 대한 인식(어린이집은 보육서비스를 제공하는 기관이며, 유치원은 체계적인 커리큘럼으로 학급이 운영되는 기관임), 교사의 근로여건(유치원 보다 어린이집 교사의 근로여건이 열악함(복지, 급여, 근무시간 등)등에서 유의하게 존재하는 것으로 나타났다.

그러나 자녀를 보낼 기관 선택 시에 유치원, 어린이집 기관 유형이 중요한 게 아니라, 기관의 프로그램, 운영철학이 더 중요하여 이를 충분히 고려하여 선택한다는 의견이 있었다. 현재 이용 중인 어린이집에 꾸준히 보낼 것이라는 의견과 영아전담 어린이집 재원 중으로 유치원을 보내겠다는 의견 등 기관 이용 수도는 다양하게 나타났다.

나) 유아교육·보육 전문가

유아교육·보육전문가는 유보통합 실행방안에는 유보통합이 궁극적으로 지향하는 '질(Quality)'에 관한 내용이 담겨야 함을 강조하였다. 부모가 아이를 어떻게 키우고 싶은지, 저렴한 비용으로 어떻게 잘 키울 수 있는지에 대한 소프트웨어적인 측면, 즉 질에 관한 내용을 담는 것이 필요하다고 생각하였다. 과거 20년 전에는 유아교육/보육 인프라가 약하였기 때문에 하드웨어적 통합을 이야기했다면, 현 시점은 소프트웨어적 내용에 중심을 두는 전략이 필요하겠다.

이제 라운드는 질. 부모들이 아이를 어떻게 키우고 싶은가? 저렴한 비용으로 키우고 싶은가? 아니면 아이를 정말 잘 키우고 싶은가? 이미 우리는 소프트웨어 질의 이야기를 해야 한다는 거죠. 그 당시 20년 전에는 여러 가지 인프라가 약했죠(2016. 9. 보육학계 전문가A).

그 외 산학연 등 전문가 협의체를 구성하고 의견 수렴의 장이 마련될 필요가 있으며, 국무조정실 영유아교육보육통합추진단에서 진행한 13개 통합과제에 대한 추진상황, 연구결과, 경과분석 등을 통해 현재까지 이행된 유보통합의 성과와 달성하지 못한 미이행 부분, 연구결과에서 공통적으로 파악되는 요소와 차이점 등을 파악하여 마련된 통합방안에 대한 분석과 진단을 할 필요가 있음이 지적되었다. 즉 유보통합추진단은 유보통합 추진에 관한 정보를 전문가, 현장, 학부모에게 공개하고 논의할 필요가 있다.

유보통합의 원활한 실행을 위해서는 유아교육과 보육에 관련된 세세한 모든 사항을 고려하여 완벽하게 진행할 수 없으므로, '선통합 후과제 해결'을 목표로

하여 (가칭) 「유아교육청」과 같은 관련 기구를 신설하여 업무를 총괄하고 유보통합을 추진할 필요가 있다.

교육부의 통합은 다 합의가 된 거예요. 지금의 교육부에서 그 모든 것을 한꺼번에 할 수 없으니깐, 예를 들어 학제 개편할 때처럼, 유아교육보육통합청이라던지 이름이야 뭐가 됐든 교육부가 통합을 하는데, 저는 예전부터 지금까지 통합을 할 때 너무 완벽하고 디테일한 것까지 철저하게 하려고 하면 통합이 안된다고 보고, '선통합 후과제 해결'이 방안이라고 생각해요(2016. 9. 유아교육학계 전문가C)

또한, 현 시점은 지금껏 진행해 온 유보통합의 개념과는 차별화 된 다른 틀을 씌어주어야 할 때로, 유보통합에 대한 접근방식을 바꿀 필요가 있다. '유보통합'이라는 용어는 더 이상 추진력을 갖기 어려운 상황으로 보이므로(예: 현재의 유보통합 방식으로는 누리과정 바우처 체계 등을 정비할 방안이 없음), 유보통합을 위한 다른 틀을 찾는 방법이 강구되어야 한다고 강조되었다.

과거와는 접근방식을 달리 해야 한다고 봅니다. '유보통합'이라는 말은 더 이상 추진력이 없을 것 같고, 이 방식을 그대로 가져갔을 때에는 바우처 등을 손낼 방법이 없기 때문에 더 늦기 전에 다른 틀을 찾는 방법도 필요하겠다 생각합니다.(2016. 9. 유아교육학계 전문가A)

또한, 유보통합을 위해선 언론을 통해 국민을 설득하고 건전한 여론을 형성하는 전략이 필요하며, 여기에서 설득을 위한 자료(콘텐츠)는 전문가 집단에서 제공해야 한다고 하였다.

저는 언론을 설득하는 게 유보통합을 성공적으로 안착시키는 1차 방안이라고 생각합니다. 언론을 통하여 기대하는 것은 국민에 대한 설득이죠. 그 설득자료는 전문가 집단이 제공하는 것이죠.(2016. 9. 보육학계 전문가A)

유보통합을 위해선 법 제정이 우선이나, 유보 현장의 원활한 통합 이행을 위해서는 기술적으로 유아교육과 보육의 주요 용어와 개념에 대한 정리가 선행되어야 한다는 의견이 있었다. 예를 들어 현재와 같은 교육·보육, 보육·교육 또는 유치원·어린이집, 어린이집·유치원 등으로 이원화 된 용어를 사용하며 통합 논의를 진행할 수는 없다고 생각하였다(예: 교육청장학관- 어린이집과 유치원을 '영유아학교'로 개칭하는 안을 제안한 바 있음).

다) 공무원

교육청의 유아교육 담당 공무원은 유보통합 이행 전략으로 다음과 같이 제시

하였다. 첫째, 현직교사 통합이 중요함을 강조하며, 유보통합에서 가장 중요한 요소는 교사통합으로, 이를 제대로 구현할 수 있는 방향으로 행정·전달체계 통합도 고려될 필요가 있음을 제시하였다. 과거 초등교사 사례를 보면, 사범학교에서 교대 2년제, 교대 4년제로 변동되었을 때, 계절학기 또는 별도의 보수교육을 통해서 학력을 인정해주고 초등교사 수준을 맞추었던 사례가 있으므로, 유치원교사와 보육교사의 통합을 통해 현직교사 통합을 할 수 있을 것으로 전망하였다. 직전교육(양성단계)의 통합을 통한 신규교사 배출과 함께, 현직교사에 대한 통합방안도 적극적으로 마련될 필요가 있다.

둘째, 교육부와 교육청에는 유아교육전문직(장학관, 장학사)이 있어 교육과정과 교사에 대한 장학이 꾸준히 이루어져왔으나, 보육을 담당하는 보건복지부와 시도청, 지자체에는 일반 행정직으로 구성되어 있기 때문에 교사와 교육·보육과정에 대한 관리가 상대적으로 취약하다. 그러므로 어린이집의 교육과정에 대한 수준을 끌어올리는 노력이 요구된다. 경력교사(예: 수석교사, 연구교사), 원감, 원장으로 구성된 컨설팅의 실시와 자율장학의 지원이 어린이집에도 필요한 것으로 논의되었다.

셋째, 기존 평가 방식대로 교육청이나 시도청에서 전담하지 않고 별도의 제 3의 통합기관을 두어 평가를 일임하는 방안을 제안하였다.

한편, 시청의 보육담당 공무원은 현실적으로 유보통합을 위한 준비과정이 부족하고, 양 부처 중 한 부처가 0-5세 전 연령을 소관하기엔 인력 및 행정체계에 어려움이 따를 것으로 전망하였다. 이에 대한 제언으로 첫째, '유보통합 시범사업'을 거쳐 점진적으로 통합을 진행해야 현장의 혼란이 완화할 수 있으며, 둘째, 3-5세 유아 우선 통합을 목적으로 하여 통합 주무부처가 5세 유아 업무를 먼저 이관해 가고, 이관이 어느 정도 이루어진 후 그 다음 순으로 4세, 3세로 단계적으로 통합 이관하는 방안을 제안하였다.

유보통합이라는 중요한 정책을 이행하는데 의견수렴 절차가 부족하므로 관계자와 여론의 수렴이 요구되며, 무엇보다 법체계의 차이(어린이집은 사회복지사업법을 모법으로 영유아보육법에 근거, 유치원은 (초등)교육법을 모태로 유아교육법에 근거)가 정비되어야, 이후 소프트웨어적인 정비가 순차적으로 이루어지고 구체법에 의해 모든 사업이 원활히 이루어지므로, 법체계 정비가 이루어져 통합 이행 시 현장의 혼란이 없도록 할 필요가 있다. 끝으로 교사통합을 이행하더라도 다수의 보육교사가 일자리를 잃지 않고 계속 근로할 수 있도록 기존 인

력을 고려한 통합안을 기대한다는 의견을 제시하였다.

다) 유치원·어린이집 원장

어린이집 원장은 성공적인 유보통합을 위해서는 ‘교사통합’이 무엇보다 중요하므로, 통합교사 양성과정을 우선 실시하는 것이 필요하다는 공통된 의견을 보였다. 통합의 순서는 교사 양성과정 통합→부처 통합→시설설비·운영 기준 순으로 응답하였다. 유보통합의 진행은 충분한 준비시간과 과정이 필요하다는 견해이다.

현장에서 가장 중요한 교사 양성과정부터 시작해야 한다고 생각해요. 교사 양성과정을 통합하는 거지요(2016. 9. 어린이집원장B).

제가 유보통합 추진단이라면 충분한 시간을 갖고 진행하겠습니다. 누리과정으로 교육과정을 통합한 후 3년 후이나 정착된 걸 보면서 그런 생각이 더 들더라고요. 그리고 아동학과나 유아교육과 같은 경우, 학계에서도 많은 잡음이 예상되요. 그렇게 때문에 교사 양성이 제대로 정착할 수 있는 시간도 필요해요. 순서로 치면, 아무래도 교사가 먼저겠죠. 사립 양성기관에서부터, 교사의 처우 등을 동일하게 해야겠지요. 그 다음으로는 관계부처를 통합해야 할 것 같아요. 마지막으로 관계 부처 안에서 파생되는 시설문제나 시설기준 등으로 정리해야 하지 않을까 싶네요(2016. 9. 어린이집 원장A).

또한 유보통합을 위해 학부모에게 사전교육을 할 필요가 있는데, 이는 시청, 구청과 같은 정책집행 기관에서 공무원과 관계자가 실시하는 것이 가장 효과적이라 하였다. 국가 차원에서 보육교사도 유치원 교사와 동등한 교사임을 인지시키고 유아교육과 보육에 관한 정확한 정보를 제공하는 부모교육, 유치원 - 어린이집 간에 협의할 수 있는 소통의 자리가 필요하며, 유보 견해의 차이가 있겠으나 소통을 통해 두 기관의 간극과 이견을 좁혀가는 과정이 필요하다는 의견을 제시하였다.

부모님 대상으로 사전교육은 절대적으로 필요하다고 생각해요. 올해부터 국공립 입학하는 아이들의 부모님들은 사전교육을 받잖아요. 이때 같은 이야기를 해도 원장들이 언급 할 때, 그리고 구청관계자가 언급 할 때 부모님들 반응이 다른 것 같아요. 구청강당에서 관계자들이 이야기 하면 부모님들이 더 신뢰를 하시는 것 같아요(2016. 9. 어린이집원장E).

회의를 통해 자주 만남을 가져야 할 것 같아요. 비록 각자 이야기만 할지라도 그런 자리는 필요 할 것 같아요(2016. 9. 어린이집원장A).

라) 유치원·어린이집 교사

어린이집 교사는 유보통합 관련하여 보육교사들은 국가에서 유보통합의 진행 사항을 국민에게 공개할 것을, 그리고 유보통합으로 불안해하는 교사들이 있으므로 교사로 남기 위한 「준비 및 대비 매뉴얼」 제공을 희망하였다. 아울러 유보통합이 되면 보육교사 쪽이 불리해 질 것이라는 생각을 하는데, 보육교사 내에서도 다양한 자격급이 있으므로 통합 시 유치원교사와 보육교사는 동일한 연령의 아동을 가르치고 보살피는 전문 인력이라는 인식을 고취시키길 기대하고 있었다. 이를 위해 보육교사의 전문성 향상을 위한 교육 또한 강화될 필요가 있으며, 유보통합이 되었을 때 전문성을 향상시키기 위해 노력했던 교사에게 인센티브나 혜택을 준다면, 현직교사 교육이 더욱 효과적일 것이라는 의견을 제시하였다. 또한 유치원, 어린이집 현장의 교사와 원장 모여 함께 소통하는 자리 마련될 필요가 있고, 유보통합에 대한 정부의 의견수렴의 장이 없었으므로 현장/공무원 및 관계자의 의견 수렴이 필요하다고 하였다.

유보통합이 어찌 될지 모르니까, 일을 그만둬야 하지 않을까 많이들 불안해해요. 차라리 나라에서 어떠한 식으로 진행을 하려고 한다. 현재까지는 어떻게 되어 있다, 민간 가정어린이집 교사는 이렇게 준비하면 된다는 매뉴얼이 있으면 좋겠어요. 그러면 교사들이 '지금은 이렇게 준비 하면 되겠구나.'라는 생각이 들 것 같아요(2016. 9. 어린이집 교사D).

만약에 유보통합이 이뤄진다면 어린이집 교사는 손해를 보지 않을까 하는 생각을 가지고 계신 것 같아요. 유치원에서 영아반을 개설하면 단순히 보육교사를 채용한다고 되는 것이 아니라 유치원에서 영아를 담당할 보육교사의 노하우나 전문성 등을 인정하여 전문 인력이라는 인식을 가지셨으면 좋겠어요(2016. 9. 어린이집 교사 A).

교사들이 교육을 받게 되면 적절한 보상이 따라야 한다고 생각해요. 보다 전문적인 교사가 되고자 본인이 노력했다면 이에 따른 적절한 처우가 뒷받침 되어야 하지 않을까 싶어요. 그리고 현장에 있는 사람들을 참여시켜 서로 터놓고 이야기 할 수 있는 장을 마련하여 좀 더 활성화된 교류가 이뤄지길 바랍니다(2016. 9. 어린이집 교사 B).

그리고 유치원 교사는 연령별 분리통합으로 유보통합을 해야 한다고 주장하였다. 0-2세 영아는 연령상 가정 내 양육과 부모가 필요한 시기로 유아교육에 포함시키면 안된다는 의견이며, 다만 수요자의 편의를 고려하여 한 기관에 0-2세 어린이집/ 3-5세 유치원을 함께 설치하여 통합 운영하는 병렬식 이원화 기

관운영을 제안하였다.

기관이 떨어져 있기 때문에 엄마가 어린이집에 애를 맡기다가 유치원에 애를 맡겨야 하는 불편함이 있다는 거죠. 이거를 배치할? 지정을 할 때 어린이집 하나, 유치원 하나를 이렇게 묶는 거죠. 어린이집은 어린이집대로 현재 0~2세 수용에 적합하기 때문에 그대로 운영을 하고 3~5세 아이들은 유치원에서 통합을 해서 같이 운영을 하는 거죠(2016. 9. 유치원 교사B).

0-5세 교사 자격을 통합하고, 담당연령을 로테이션 하는 방안에 대해서는 반대하였다. 그러나 0-2세, 3-5세 교사의 급여 체계가 같고, 업무로드의 융통성이 갖춰진다면(영아반교사의 서류업무 줄이기), 유치원 교사도 0-2세 담당을 원할 수도 있을 것으로 예상하였다.

유치원평가는 교육과정/교수기술에 초점이 맞춰진 반면, 어린이집은 위생, 안전, 건강에 초점을 두기 때문에, 교육의 질 제고를 위해서라면 유보평가는 유치원 방향으로 통합하는 것이 바람직하다고 보았다.

유보통합 시범안이 나온다면 현장은 유보통합에 반발하거나 시끄러워 질 것으로 예측되는데, 유보통합 확정안이 마련되어 top-down 방식으로 추진하여야 현장의 혼란이 덜 할 것으로 보고 있었다. 원활한 유보통합 추진을 위해서는 유아교육/보육 세부 절충안을 마련하고, 통합의 이점(영유아, 교사, 원장 측면)으로 이해관계자를 설득시켜야 한다. 현장의 혼란과 갈등을 예방하기 위해서는 현장의 교사들의 인식 전환이 필요한데, 정부는 교사에게 유보통합 관련 정보를 제공해야 한다. 유보통합 후 교사의 배치, 체계 등과 관련된 정보가 전무한 상태기에 잘 모르는 상황에서 막연한 두려움도 갖고 있다. 유보통합이 교사에게 어떤 이점과 혜택이 있는지 설명하고 이해시켜야 하므로 유보통합 실행계획 발표 전에 교사들의 인식 개선 및 정보를 공유하는 연수과정의 필요성을 제시하였다. 학부모의 유보통합 관련 문의에 교사가 정확하고 신속한 답을 주기 위해선 유보통합 관련 교육이 반드시 필요하다고 하였다. 학부모 대상 대규모 설명회가 필요하기도 하지만, 학부모에겐 유보통합 자체가 중요하지 않고 질 좋은 기관에 맘 편히 자녀를 보내는 것이 제일 중요하므로, 유보통합 자체에 대한 부모 대상 홍보보다 실제 이행 시 달라지는 부분에 대한 안내가 필요하겠다는 의견이다.

정책이 바뀌게 되면, 교육을 많이 해주셔야 될 것 같아요. 저희도 학부모들이 막 물어보시면 답을 속 시원히 해드려야 되는데 그런 거를 못하면 안되지요(2016. 9. 유치원 교사A)

학부모한테는 유보통합이 별로 중요하지 않은 게, 학부모님들은 그냥 편하게 보낼 수만 있으면 되는 거죠(2016. 9. 유치원 교사C)

3. 소결 및 시사점

유보통합의 필요성에 대해서는 긍정적인 의견(필요하다 85.8%)이 우세하고 현재 정부의 유보통합 추진에 대한 인지도(어느 정도+매우 알고 있다 86.7%)로 높은 편이다. 그러나 현재 통합 추진에 대한 체감도는 잘 진행되고 있지 않다는 56.8%로 보통 이하로 나타난 가운데, 현재 우리나라의 유보 현황에 대해서는 7점 척도 상 중간지점으로, 그리고 부분통합 국가(61.9%), 이원화 국가(36.1%)로 일정부분 통합이 진행된 상황으로 인식하고 있다.

유보통합을 위해 가장 중요한 요소는 부처통합(41.9%), 관련 법 정비(23.9%), 유치원·어린이집 운영기준 통합(16.6%), 교사통합(5.8%), 재정통합(5.0%) 순으로 나타났으며, 이를 위한 전략으로 정부의 의지와 구체적인 통합 실행계획(46.2%), 유치원·어린이집 의견과 협의(22.3%) 유보통합의 목적·지향 등 정책목표 설정(15.6%) 순으로 나타나, 중앙정부의 실천의지와 구체적 추진에 대한 의견이 제시되었다.

최우선 과제로 제시된 부처통합에 대해서는, '교육부'로의 통합에 찬성의견이 69.0%로 교육부로의 통합에 대해 대체로 동의하고 있어, 과거 부처통합에 대한 의견에서 변화한 모습을 보인다. 구체적 부처 통합 유형으로는 제시된 4개안에 대한 응답이 비교적 고르게 나온 가운데, 스웨덴식 완전통합에 대한 찬성의견이 44.2%로 가장 높았다.

통합 이행의 방법으로는 일정시점 바로 이행(43.2%)과 점진적 조정과 통합의 과정(40.5%)에 대한 의견이 반반으로 나타나 어떤 방안을 취하든 정부의 구체적인 계획 공표와 이에 따른 실질적인 이행에 보다 방점을 두고 있다. 한편 현재의 이원화 체계를 유지하자는 의견도 약 16%로 나타난다. 일단 통합방안이 결정되면, 통합의 이행은 원활이 진행될 것이라는 긍정적인 전망이 약 55%로, 부정적 견해 26.1%보다 높다.

인력 및 업무 통합은 주무부처 산하 업무로 일괄 배치(28.2%)하여, 통합부처에서 기존 담당부서의 인력을 일부 이관해오고 신규인력을 추가 채용하도록 하

며, 예산·재정의 경우 주요 예산 근거를 총괄하는 통합재정의 마련이 필요하다는 의견이 우세하였다. 적절한 유보통합의 방식은 하향식의 중앙집권식 이행에 대한 의견(74.9%)이 월등히 높게 나타났으며, 유보통합의 모습으로는 완전통합(60.0%), 통합 실행방안에는 유보통합을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 최종 목표와 지향점에 대한 본질과 철학이 담기길 희망하였다.

FGI 면담조사에 의하면, 국공립 기관의 경우 인건비 지원 등으로 사립/민간 기관과는 다른 운영특성을 가지나, 기관운영의 효율성과 안정적인 운영 확보에 대한 요구는 동일하게 중요하다. 예를 들어, 국공립어린이집의 경우 누리과정 지원금의 파동을 겪으면서 어린이집에서 유치원으로 빠져나가는 유아들로 인한 유아반 편성의 어려움으로 운영상의 고민이 크며, 일례로 일부 기관의 경우 영아전담어린이집으로의 전환을 고민하고 있다. 변화하는 정책 환경과 수요자의 선호도 변화로 유보통합의 추진과정에서 나타나는 수요 변화에 기관이 대응하는 양상이다.

어린이집과 유치원 교직원(특히 교사)의 통합추진에 대한 의견은 원장에 비해 상대적으로 덜 표출, 조직화 되어있다. 교사들의 통합 의견과 목소리를 담을 수 있는 공식적인 통로의 미비로, 유보통합의 주체인 교사의 의견은 구체적으로 형성되거나 반영되는데 어려움이 있으나, 영유아의 건강한 성장발달과 교육을 지향하는 다수의 교사는 누구보다 유보통합의 목적과 필요성에 지지하는 입장이고 통합의 중요성에 적극 동의하고 있다. 영유아의 관점에서, 교사에 대한 사회적 인식을 제고하는 방향으로 통합이 제대로 이행되기를 기대하고 있다. 전반적으로 연합회를 중심으로 기관의 의견이 대표적으로 수렴되는 형태로, 교사의 의사표현 통로 마련이 요구된다.

부모의 유보통합 관련 수요와 의견도 유보통합의 명목 하에 구체적으로 표출되지 않고 있다. 그러나 유보통합에 앞서 유치원과 어린이집의 이용 및 양질의 서비스 이용을 위한 수요자 부모의 선택과 행동은 민감하고 적극적으로 현장에 반영되고 있으며, 유보통합이 추구하는 방향성에 대해 내제된 수요와 공감에 있다.

각 주체별(기관장, 교직원, 부모) 유보통합 의견을 살펴보면, 의견개진의 비중과 힘의 양적 측면에서 주체별 의견과 수요가 균형 있게 형성되어 있지 않다. 연합회와 운영자 기관장(원장)을 중심으로 한 통합 의견과 요구로의 수렴이 우세한 가운데, 각 주체별로 다양한 인식과 견해가 반영될 수 있는 통로가 균형감 있게 의견 개진의 과정과 통로의 마련이 필요하다. 이를 위해 부모와 교직원의

의견을 마련될 필요가 있다. 이를 반영할 수 있는 의사소통의 통로와 절차 마련을 제안한다.

전반적으로 우리나라의 유보통합이 어느 정도 진행, 달성 중인 것으로 인식하고 있으며, 유보통합에서 가장 중요한 요소는 부처통합으로 교육부로의 완전 통합을 기대하는 비율이 높고 과거에 비해 상당히 수렴된 의견을 보이고 있다. (점진적 통합이든, 일정시점 일괄통합이든) 정부의 유보통합에의 구체적 계획을 담은 실질적인 이행이 필요하다고 생각하고 있으며, 이는 유보통합을 통해 궁극적으로 달성하고자 한 목표와 가치가 반영된 모습이어야 함을 주문하고 있다. 학계전문가와 지자체 공무원 대상 의견조사에 의하면, 현재 우리나라의 유보통합에 대한 기대와 준비도가 높은 편으로, 부처통합과 이를 뒷받침하는 가치공유와 제대로 된 목표설정에 대한 요구가 담겨있다.

IV. 유보통합 언론보도와 여론 분석 : 온라인 뉴스와 기사 댓글을 중심으로

본 절에서는 언론에 나타난 유보통합에 대한 주요 논점을 파악하고, 국민들의 인식을 파악하기 위해 온라인 뉴스기사와 댓글에 대한 분석을 실시하였다. 수요자 국민의 의견과 요구는 유보통합 정책의 실행에 중요한 요소로, 유보통합에 내재된 여론조사가 설문조사의 형태로 실시된 바 있으나 언론에 드러난 기사와 댓글반응을 중심으로 그 경향과 흐름의 추이를 살펴본 바가 없어, 최근에 언론을 통해 드러난 여론 파악을 위해 뉴스와 기사댓글을 파악하였다.

1. 분석절차 및 방법

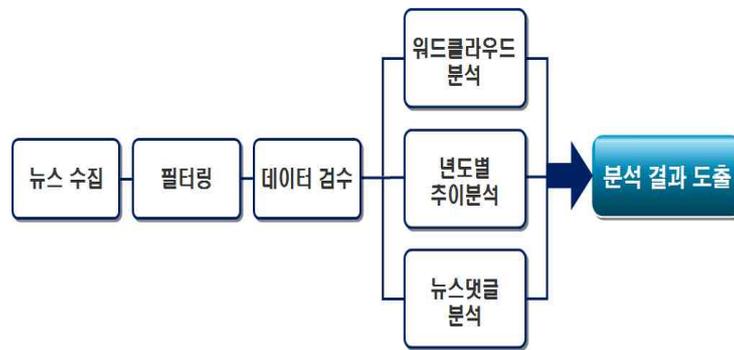
가. 분석대상

국내 온라인 뉴스와 기사와 주요기사의 댓글을 추출하여 네티즌들의 의견을 연도별로 분석하여 추후 유보통합 정책 추진에 도움을 받고자 하였다. 분석대상은 유보통합 키워드로 네이버 뉴스를 통해 검색된 온라인 뉴스 1,256건과 뉴스 기사 중, 주요 기사 15개에 달린 네티즌들의 댓글이다. 분석 대상 기사는 2013년 1월 1일부터 2016년 6월 30일까지로 한정하였다. 국무조정실의 국가정책조정회의에서 '유·보 통합 추진위원회'를 구성하고 운영 계획을 마련하겠다는 계획을 2013년 5월 10일(가)에 발표하기 하였기 때문에 2013년 상반기를 분석 시작 시기로 보았으며, 자료를 최종적으로 수집한 날짜인 2013년 6월 30일을 최종 수집일로 설정하였다.

7) 국무조정실의 2013년 12월 3일자 보도자료에 따르면, 유보통합 추진방안을 제시하며, '13. 5. 10 국가정책조정회의, '유보통합위원회 구성·운영계획' 보고, 유보통합 추진위(국무조정실장), 실무조정위, 통합모델개발팀 구성·가동으로 기술되어 있다(국무조정실 보도자료, 2013년 12월 3일자, p4).

나. 분석절차 및 자료수집방법

언론 기사를 분석하기 위한 데이터 구성을 위해 우선 빅데이터 분석 전문기관이 자체 개발한 Crawler가 수집을 진행하였다. 수집 키워드는 ‘유보통합’이었다. 네이버 뉴스에서 2011년 1월 1일부터 2016년 6월 30일까지 기간을 한정하고, 기본검색에 유보통합을 키워드⁸⁾로 검색을 실시하였다. 네이버 검색엔진은 타 검색엔진에 비해 해당기간동안 평균 점유비율이 82.63%로 가장 높게 나타나 대표적인 포털 검색엔진⁹⁾으로 선정하였고, 뉴스 기사를 검색하였다.



[그림 IV-1-1] 2013-2016년 전체 워드클라우드 분석 결과

해당기간동안 네이버 뉴스 검색 엔진에서 기본검색어로 ‘유보통합’으로 검색된 기사는 총 8,838개였으며, 삭제기사는 7,582개였다. 최종적으로 선택된 유효기사의 수는 1,256건으로 유효기사의 비율은 전체의 14.2%였다. 네이버 뉴스에서 유보통합을 다룬 언론사는 일간지 87개, 방송통신 329개, 경제 및 IT 뉴스 279개, 인터넷신문 149개, 지역지 291개, 전문지 212개였다([부록 4]참조). 삭제 키워드는 홍보성 기사와 키워드에 의해 자동 수집된 뉴스들 중에서 신문사 이름이나, 실명이 거론된 인명, ‘유보(留保)하다’, ‘잠정 유보’와 같이 조사 목적에 부합하지 않는 키워드는 삭제하였다. 최종적으로 필터링 된 데이터를 대상으로 연도별 워드클라우드 분석, 화제어¹⁰⁾ 추이 분석, 주요 기사에 대한 네티즌들의

8) 키워드는 게시글 내 문단 및 문장을 구성하고 있는 명사, 형용사, 용언 등으로 나열된 단어들을 의미함.

9) 인터넷트렌드(<http://www.internettrend.co.kr>)에서 2013년 5월 1일부터 2016년 5월 26일까지 검색엔진 점유비율을 검색한 결과 네이버 82.63%, 다음 13.58%, 구글 1.85%순으로 나타났다.

댓글 분석, 의미망 분석을 실시하였다.

다. 분석방법

분석방법은 첫째, 워드클라우드 분석은 빅 데이터 분석업체의 추출 솔루션¹¹⁾을 통해 추출된 화제어를 분석하여 산출된 빈도 값의 크기에 따라 워드클라우드를 구성하였다. 워드클라우드 분석 방법은 단어의 크기에 따라 키워드의 빈도수를 가시성 있게 분석하는 대표적인 빅 데이터 분석 기법이다. 둘째, 화제어 추이 분석은 2013년 1월부터 2016년 6월까지의 기사와 댓글 수를 고려하여 추이 그래프를 도출하여 분석하였다. 셋째, 기사 댓글 분석은 뉴스에서 가장 많은 반응이 있는 뉴스의 댓글을 정성 분석하는 방식으로 네티즌의 직접적인 의견을 고려하기에 합한 분석방법이며, 본 연구에서는 약 15개의 주요 기사에 달린 댓글을 질적 분석하였다. 넷째, 의미망 분석은 화제어 추출 솔루션을 통해 추출된 화제어를 분석하여 화제어와 화제어 간의 연관성 그리고 화제어와 주위 키워드들의 연관성을 찾아 트리를 구성하는 분석 방법이다.

조사의 정확도를 향상시키기 위해 수집된 데이터 중 본 조사와 관련이 없는 불필요한 데이터에 대한 1차 필터링을 진행하였다. 홍보성, 광고성, 사행성 관련 글에 공통적으로 포함된 키워드를 일괄 삭제한 후 남은 글들을 모두 확인하여 삭제작업을 실시하였다. 데이터의 정확도를 높이기 위해 1차적으로 필터링 된 데이터를 검수하고 재필터링 작업을 실시하였다.

2. 분석결과

가. 워드클라우드 분석

10) 화제어는 게시글 내 키워드들을 분석 전문기관의 내부 추출 알고리즘에 따라 빈도 및 가중치를 적용하여 산출된 키워드를 의미함.

$$TL_t \sum_{f=1}^n TF_{t_f} \cdot ISF_{t_f} \cdot w_f$$

(TF_t =키워드 t 의 출현 수, $ISF_t=1$ /키워드 t 가 출현한 문장의 수, w_f =필드별 가중치,
 TL_t =키워드 t 의 길이, f =필드번호)

11) 본 연구에서는 화제어 추출 솔루션은 빅데이터 전문업체가 개발한 주제 추출 분석 솔루션 TEA(Topic keyword Extraction Analysis)을 활용하였음.

1) 전체: 2013년 1월-2016년 6월

2013년 1월 1일부터 2016년 6월 30일까지 유보통합을 검색어로 하여 나타난 키워드 중 가장 높은 빈도를 보인 화제어는 '누리과정', '교육감', '국무조정실', '예산', '유보통합', '정부', '누리과정예산', '교육부(장관)', '학부모' 순이었다.

〈표 IV-2-1〉 워드클라우드 검색 빈도 10순위(2013년 1월-2016년 6월)

순위	화제어	빈도
1	누리과정	324
2	교육감	314
3	국무조정실	225
4	예산	202
5	유보통합	189
6	정부	167
7	누리과정예산	136
8	교육부	124
9	학부모	112
10	통합하다	105

누리과정은 전체기간 동안 다수 언급되어 왔다. 유아교육과 보육의 통합의 필요성이 오래전부터 제기되어왔고, 2013년에는 전년과 비교하여 혜택을 받을 수 있는 대상이 만3세에서 4세로 확대되었다. 또한, 해당연도에 취임한 박근혜 정부가 유보통합을 임기 내 단계적 실시하겠다고 밝혀 이에 누리과정은 전 기간에 걸쳐 활발한 논의가 진행되어 왔다. '국무조정실'과 '정부서울청사', '학부모', '유보통합추진위원회' 등도 높은 등장빈도를 보였다. 이는 '국무조정실'이 유보통합추진위원회를 주관하며 추진위원장을 조정실장이 맡고 있기 때문에 키워드가 꾸준히 나타나는 것으로 분석되었다. '유보통합추진위원회'는 '학부모'와 유보통합에 대한 의견을 논의하기 위한 자리를 마련하는 등의 기사들이 나타났기 때문이다. '누리과정예산', '예산', '지방교육재정교부금', '편성'은 유치원과 어린이집의 관리 부처 이원화에 따라 유아교육법상의 교육시설이 아닌 어린이집에 지방교육재정교부금을 지급할 이유가 없다는 일부 지방 교육청과 정부의 갈등으로 해당 키워드 등장 빈도가 높게 나타났다. 예산 관련 논란은 2016년 현재 까지도 진행되고 있는 사안이다. '유아학비', '유아학비지원카드', '지원카드' 등의 키워드는 유아학비를 지원, 결제할 수 있는 카드가 통합되면서 키워드의 등장빈도가 높게 나타났다.

작으로 시설기준 및 교사 처우 등을 해결해갈 것이라고 밝히는 기사들이 다수 나타났다.

"유보통합 논의 급물살... 교사·시설기준 통합이 관건"(연합뉴스, 2013년 2월 17일자)

"수요자인 학부모의 눈높이에서 유아교육, 보육부문의 통합을 추진하겠다."(뉴스스, 2013년 5월 22일자)

"국무조정실장은 21일 서울 중구 회현 어린이집과 장충유치원을 직접 둘러 학부모와 현장 간담회를 열고, 유보통합 방향에 대해 의견을 나눴다."(뉴스데일리, 2013년 5월 21일자)

〈표 IV-2-2〉 워드클라우드 검색 빈도 10순위(2013년)

순위	화제어	빈도
1	국무조정실	144
2	유보통합	73
3	이원화되다	55
4	학부모	48
5	정부 서울청사	45
6	유보통합추진위원회	40
7	보육	27
8	정부	24
9	통합하다	19
10	추진	18



[그림 IV-2-2] 2013년 워드클라우드 분석 결과

나) 2014년

2014년 유보통합 키워드는 '국무조정실', '교육감', '정부', '누리과정', '유보통합', '예산', '학부모', '보육료', '유아학비'순으로 나타났다. 이외에도 '지원카드', '서울', '지원', '유보통합추진위원회', '유아학비지원카드' 등이 뒤를 이었다. 국무조정실 주재로 이루어지는 유보통합추진위원회의 결과, 유아학비 및 보육료 지원을 '아이행복카드'로 유아학비지원카드를 통합하기로 보육료와 유아학비와 관련한 언급이 많았던 것으로 분석되었다. '평가체계' 키워드는 2016년부터 유치원과 어린이집에 대한 평가체계가 통합되는 것은 물론이고 평가 후 매겨지는 등급을 공개할 예정임이 발표되며 키워드 등장 빈도가 높게 나타났다. 어린이집과 유치원의 시설유형에 관계없이 공통 핵심사항을 평가할 평가체계 통합방안을 확정하며 관련 키워드 및 내용이 다수 언급되었다. '통합방안'과 관련하여 유치원정보를 열람할 수 있는 사이트를 일원화에 대한 '정보공시통합방안', '정보공시' 등의 키워드가 나타났다.

"내년부터 교육부의 유아학비 지원 결제카드(아이즐거운카드)와 보건복지부의 보육료 지원 결제카드(아이사랑카드)를 '아이행복카드'로 통합하기로 했다."(아시아경제, 2014년 8월 28일자).

"현재 유치원알리미, 아이사랑보육포털에서 각각 제공하고 있는 유치원과 어린이집 정보가 올해 말부터는 공통항목을 중심으로 한눈에 비교할 수 있게 된다."(아시아경제, 2014년 8월 29일자)

〈표 IV-2-3〉 워드클라우드 검색 빈도 10순위(2014년)

순위	화제어	빈도
1	국무조정실	110
2	교육감	86
3	정부	74
4	누리과정	73
5	유보통합	73
6	평가체계	66
7	통합하다	63
8	예산	61
9	학부모	60
10	보육료	59

하고 있는 당청의 움직임이 뉴스에서 다수 다루어졌다. 또한 어린이집 아동학대 사건으로 보육교사 양성체계를 개편하는 방안 논의가 이루어지면서 다수 나타난 것으로 분석되었다.

"당정, 아동학대 근절대책 마련...2월'국민안전교육기본법' 제정추진"(연합뉴스, 2015년 2월 4일자)

"'어린이집, 국가가 책임져라?'...유보통합, 문제는 '돈'"(머니투데이, 2015년 1월 16일자)

〈표 IV-2-4〉 워드클라우드 검색 빈도 10순위(2015년)

순위	화제어	빈도
1	누리과정	108
2	교육감	92
3	예산	62
4	정부	56
5	교육부	54
6	누리과정예산	39
7	유보통합	30
8	교육청	26
9	학부모	25
10	아동학대	24



[그림 IV-2-4] 2015년 워드클라우드 분석 결과

라) 2016년

2016년 유보통합 키워드는 '누리과정', '교육감', '예산', '누리과정예산', '부총리', '서울', '편성', '교육부', '교육청'의 순으로 나타났다. '누리과정'과 '교육감', '예산' 등은 전년과 같이 상위에 같은 순위로 언급되었는데, 이는 작년에 이어 해당 키워드와 관련된 이슈가 진행 중인 것으로 예측되었다. 누리과정 예산 편성을 위해 교육부 부총리가 교육감들과 자리를 마련하였으며, 해당 간담회가 성과 없이 마무리 되었고 관련 기사가 다수 나타나면서 연관된 키워드들의 등장 빈도가 높게 발생하는 것으로 나타났다. '유보통합' 키워드는 11위를 차지하며, 10순위에 들어가지 못하였으며, 누리과정 예산과 관련된 이슈와 핵심관계자들이 보다 영향력 있는 키워드로 부각되었다. '교육감' 키워드는 대전교육감이 취임 2년을 맞이하여 "누리과정 문제는 유보통합이 해결 방안"이라고 밝히며 다수 언급되는 것으로 나타났다.

"교육부-교육청 보육료 협상 평행선, 근본 해법인 유보 통합론 흐지부지" (SJB 뉴스, 2015년 6월 30일자)

"설 교육감은 매년 정부와 교육청 간 갈등이 빚어지고 있는 누리과정 문제에 대해서는 유치원(교육)과 어린이집(보육)의 유보통합이 필요하다는 의견을 피력했다." (충청투데이, 2016년 06월 29일자)

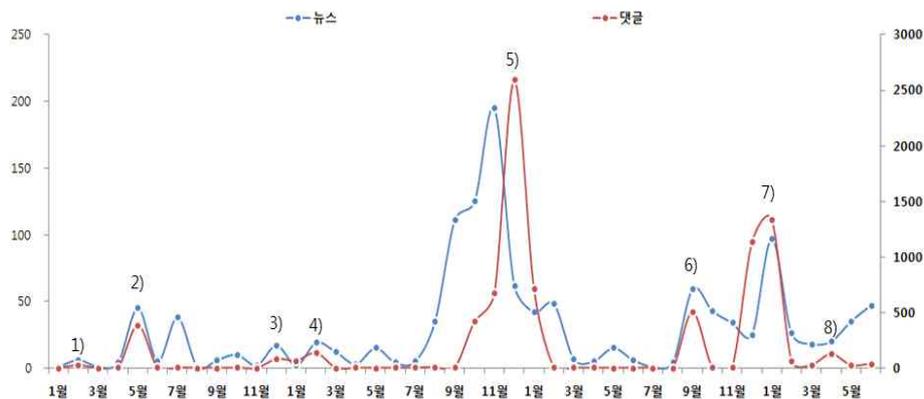
'교육부', '편성', '교육청' 등은 보육과 교육, 복지, 지방자치, 분권 등의 갈등 요인이 교육재정과 지방재정 등의 '재정전쟁'으로 첨예하게 갈등을 보이는 것으로 분석되었다. 무리한 대선공약을 정부가 책임져야 할 정부가 재정부담을 지방재정교부금으로 충당하려하자 지자체의 불만이 극심해졌고, 이에 관련 키워드가 높게 나타난 것으로 분석되었다.

"누리과정 예산 사태로 촉발된 정부와 지방교육청간 갈등에 이어..." (경기신문, 2016년 6월 19일자)

"유보통합을 추진하고는 있지만 부처통합 문제 등이 불투명하기 때문에 어린이집과 유치원 교사의 형평성 보장 등에 필요한 예산확보 등이 이뤄지지 않은 채 보육기관을 지방교육재정교부금의 대상에 포함하는 것은 교육청의 부담만 가중시킨다는 지적도 있었다." (경남일보, 2016년 6월 22일자)

한 흐름을 보이고 있는 것으로 분석되었다. 본 연구에서는 분석결과 뉴스기사와 댓글의 추이 분석을 한 결과, 편의상 7개의 기간으로 구분하여 뉴스 기사의 이슈와 네티즌들의 댓글 반응을 분석하였다.

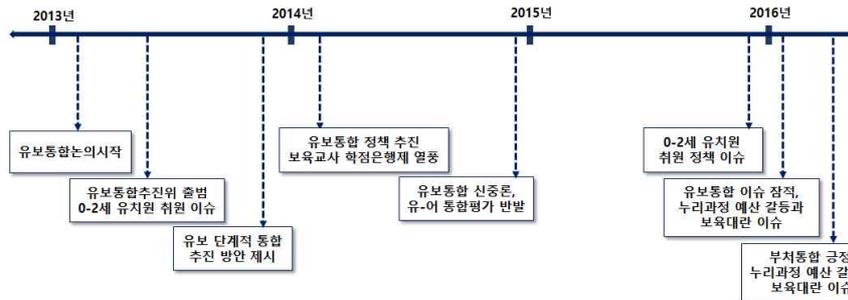
기간 1)에서 유보통합위원회가 구성되기 직전, 유보통합에 대한 논의가 급물살을 타는 시기를 지나, 기간 2)에서는 해당하는 2013년 5월 유보통합위원회가 유보통합에 관한 보도 자료를 배포하고, 뉴스가 형성되기 시작하면서 사안마다 규모는 작지만 네티즌들의 여론이 형성되는 것으로 분석되었다. 기간 5)에 해당하는 2014년 말과 2015년 초에는 누리과정 예산문제와 유치원과 어린이집 통합 평가 등급 공개기사, 보육교사 자격강화 관련 기사들이 맞물리면서 관련 기사들과 댓글이 급격히 높아졌다. 이후 기간 6), 7), 8)에 해당하는 2015년과 2016년에는 0-2세 유치원 취원 허용과 누리과정 예산 문제, 유보통합법안 제정 촉구로 인해 기사와 댓글이 다소 높아지는 양상을 보였다.



[그림 IV-2-6] 온라인 뉴스 기사 및 댓글 발생 추이 분석(2013년 1월-2016년 6월)

2) 주요 기간별 뉴스 이슈 및 댓글 분석

주요 기간별 뉴스와 댓글 분석한 결과, 다음의 그림에서 보는 바와 같이 정책 이슈가 변화하는 것으로 나타났다.



[그림 IV-2-7] 주요기간별 유보통합 정책 이슈 변화과정(2013년 1월-2016년 6월)

가) 기간 1): 유·보 통합 추진 논의 시작(2013년 1-3월)

2013년 2월에는 유보통합에 대한 논의가 급격히 시작되면서, 교사와 시설기준 통합에 대한 연합뉴스의 기사에 대해 네티즌들이 관심을 나타내기 시작했다. 2013년 12월에는 본격적으로 유보통합을 단계적으로 추진하겠다는 3개의 기사(아시아경제, 연합뉴스, 파이낸셜 뉴스)에 평균 20개 정도의 댓글이 달린 것으로 나타났다. 2013년 온라인 뉴스에서 댓글이 가장 많이 달린 기사는 2013년 5월 28일자 머니투데이의 ‘유치원도 만 0-2세 영유아 받는다’는 기사로 댓글이 369개였다.

<표 IV-2-6> 2013년 온라인 뉴스 댓글 수 순위

순위	날짜	신문사	기사제목	댓글수
1	2013-05-28	머니투데이	유치원도 만 0~2세 영·유아 받는다	369
2	2013-12-03	아시아경제	내년 3월부터 유아교육·보육 통합된다	24
3	2013-02-17	연합뉴스	유보통합 논의 급물살...교사·시설기준 통합이 관건	23
4	2013-12-03	연합뉴스	정부, 유아교육·보육통합 내년부터 단계적 추진	20
5	2013-12-03	파이낸셜 뉴스	‘어린이집·유치원 통합’ 단계적 추진	17

2013년 1-3월 사이 대표적인 기사인 2013년 2월 17일자 연합뉴스 기사인 “유보통합 논의 급물살...교사·시설기준 통합이 관건”에 따르면, 유보통합 추진위원회가 구성되기 직전 유보통합정책의 추진 방향을 살펴볼 수 있다. 기사에 따르면, 유보통합 의지를 밝힌 정부 인수위원회가 첫 단추로 현행법을 교육·보육을

아우르는 통합법으로 바꾸겠다고 밝혔으며, 유보통합을 위해서 시설기준 통일, 교사 처우 개선, 관할 부처 일원화 등 단계적으로 해결해가야 할 문제들을 제시하였다. 이에 정부가 1년 기간의 보수교육프로그램 교직과정 이수 시 교원자격증을 발급해주겠다고 하자, 유아교육계에서 ‘특혜’라는 비판적인 의견들이 제기되었고, 오히려 보수교육자격을 엄격히 제한해야 한다는 의견이 기사에 등장하였다. 이에 대한 네티즌들의 댓글의 반응은 직무연수를 시간이 아닌 질로 논해야 하며, 일부 어린이집 폭행사건 등 인성교육의 중요성이 강조되는 만큼 교육과정 이수를 심화해야한다는 목소리가 나타났다. 유아에 대한 이해 및 지식은 자격증으로 대체될 수 없으며, 대학교육을 통해 유아교육을 전공한 사람들에 대한 배려가 필요하다는 의견이 다수 나타났다. 주목할 부분은 네티즌들은 유보통합 제도 변화에 대한 문제보다 교사 자격의 변화에 보다 관심이 있다는 점을 알 수 있다.

(1) 유아교육 전공자들의 반발

결국 사이버교육원 나온 사람들과 급여 똑같이 받으려고 4년 동안 4천 들어가며 공부한 건가?(네이버, 연합뉴스, csw0****, 2013.02.21. 09:18)

직무연수로 자격증을 부여한다면 그동안 유아교육과에 입학하여 공들인 사람들을 우롱하는 것입니다.(네이버, 연합뉴스, kimi****, 2013.05.25. 08:00)

(2) 자격증과 인성은 다르다는 의견/자격증 남발로 인한 부작용

유보통합이 되더라도 00어린이집 같은 사건이 안 난다는 보장이 있는가? 이는 지극히 교사의 인성문제와 유아에 대한 이해, 지식문제이다. (네이버, 연합뉴스, miss****, 2013.04.28. 02:03)

교원자격증은 국가에서 주는 자격증이므로 무분별한 남발은 금지시켜야 합니다. (네이버, 연합뉴스, leem****, 2013.03.12. 15:40)

학력과 인성이 비례하다고 보는 인식 자체가 틀린 것 아닌가요. 학위는 돈 있음 딸 수 있는게 우리나라 현실 아니던가요? 그럼 돈이 곧 인성이겠군요(네이버, 연합뉴스, skss****, 2013.06.21. 02:52)

자격증통합이라니 이걸 간호조무사=간호사랑 동급화 키는 것이다. 장난하는가(네이버, 연합뉴스, good****, 2013.03.11. 08:53)

(3) 사이버 학위 폐지 등 자격증 취득에 대한 의견

교육의 시간이 아니고 질을 평가가 맞는 것 아닌가요..어떻게 배웠느냐 먼저 체크해야 할 듯 한데 그러려면 사이버학위 먼저 폐지 해야하는 것 아닌지 조심스레 얘기해봅니다..(네이버, skss****, 연합뉴스, 2013.06.21. 02:37)

유치원 임용고시나, 초등교대처럼 유아교육도 교사양성과정을 거쳐 교사가 되어한다.(네이버, miss****, 연합뉴스, 2013.04.28. 02:03)

부문별한 보육교사 자격증 남발은 막아야 하죠^^보육교사 1년 과정을 폐지하고 2년 과정으로 늘려요~(네이버, 연합뉴스, leem****, 2013.03.12. 15:40)

나) 기간 2): 유보통합추진위 출범 및 0-2세 유치원 취원 이슈(2013년 4-6월)

2013년 4-6월에 중요한 사건으로 5월경에 유보통합을 위해 국무조정실에 ‘유보통합추진위원회’가 출범하였다. 2014년 시범사업을 진행할 계획들을 밝히면서 관련 기사 및 댓글이 증가한 것으로 분석되었다. 이와 함께 학부모의 불편을 해소하기 위해 0-2세 영유아를 유치원에 입원 허용을 추진하려한다는 관련 기사와 댓글이 다수 발생하였다.

유보통합추진위원회의 출범과 함께, 머니투데이의 2013년 5월 28일자, “유치원도 만 0~2세 영·유아 받는다(댓글 363개)” 기사를 살펴보면, 정부는 유보분리로 불편을 겪는 수요자를 고려하여 유보통합 모델 중, 만 0~2세 영·유아 수용하는 유치원을 운영하는 방안을 검토 중이라고 발표하였다. 정부의 기본 구상은 각 교육·보육 시설의 형편 및 지역적 특성 등을 충분히 고려해 단계적으로 유보통합을 추진하겠다는 입장이었다. 또한, 유치원과 어린이집 간, 국·공립시설과 사립시설 간 서비스 질이 다른 부분을 고려하여 대책을 마련하겠다고 하였다.

이에 네티즌들은 ‘어린이집 죽이기’라는 의견과 보육과 교육이 엄연히 다른데 이를 고려하지 않고 일원화를 추진하고 있다는 비판이 나타났다. 통합방안이 뚜렷하지 않다는 여론이 다수 있었으며, 일과 양육이 병행될 수 있는 사회적 분위기가 형성이 선행되어야 한다는 다음과 같은 주장이 제기되었다.

(1) 유치원을 위한 정책이란 비판

겉으로 학부모 불편함 덜어 주는 척 하지만 속을 보면 원장들 배 채워 주는거지.(네이버, 머니투데이, aroh****, 2013.05.28. 07:49)

원비 오르는 소리가 들리는구나~~원비가 가장 비싼 연령이 0세인데....유치원은 더~~비싸겠지요^^(네이버, 머니투데이, jig****, 2013.05.28. 08:43)

(2) 대책 방향이 틀렸다는 평가

수용 폭만 늘리면 뭐하나. 궁극적인 대책도 못 내놓으면서(네이버, 머니투데이, ruin****, 2013.05.28. 06:04)

선진국은 가정에서 키우도록 장려하는데, 우리나라는 거꾸로다.(네이버, 머니투데이, bamd****, 2013.05.28. 08:10)

유보통합을 하려면 만 3-5세는 유치원으로 일원화, 0세부터 2세까지 어린이집 일원화 이렇게 해야하는거 아닌가요? 연령으로 잘라서 일원화 해야죠 그럼 보육, 교육 딱 나뉠 거 아닙니까?(네이버, 머니투데이, adam****, 2013.05.28. 07:37)

차라리 출산 휴가를 잘 보장해주던지 엄마가 일하면서 동시에 양육이 가능 할 수 있도록 환경을 개선해줘(네이버, 머니투데이, rkat****, 2013.05.28. 09:20)

(3) 사고위험이 있다는 의견

사고가 안날수가 없겠는데 진심 살기 힘들다지만 너무 어린 두 돌 안된 아기는 보내지 마세요(네이버, 머니투데이, lari****, 2013.05.28. 06:32)

말이 되나? 수용소도 아니고 연령이 다른 저 천방지축 아이들은 한곳에 몰아넣고 뭘 한다는거냐(네이버, 머니투데이, sent****, 2013.05.28. 06:07)

(4) 교육은 분리되는 것이 맞다는 의견

유아교육과의 커리큘럼과 영유아의 커리큘럼은 분명 다르다~유치원의 0~2세교육의 발상은 초등학교 교사에게 5~7세를 교육을 맡기겠다는 발상과 다르지 않다!(네이버, 머니투데이, bell****, 2013.05.28. 06:51)

보육과 교육은 엄연한 차이가 있어요. 유치원은 앞으로 아이들 교육에 더 힘쓸수 있도록 하는 정책을 내놓고 어린이집은 보육에 더욱 힘쓸 수 있는 정책을 내야지(네이버, 머니투데이, wild****, 2013.05.28. 07:39)

(5) 유치원 교사들의 반발이 예상

유치원 교사들 보육교사 보다 급이 높다고 생각하드만 기저귀 같이 갈아 주는 신세가 되겠네(네이버, 머니투데이, aroh****, 2013.05.28. 08:31)

교육하는 유치원 선생님들께 영유아 기저귀 갈라면 누가 좋아할까요?(네이버, 머니투데이, wild****, 2013.05.28. 07:39)

다) 기간 3): 유아교육과 보육의 단계적 통합 추진 방안 제시(2013년 말)

2013년 말 유보통합추진위원회가 유보통합 단계별 구상안을 발표하였고, 이듬해인 2014년부터 순차적으로 시행해갈 것임을 발표하였다. 2016년까지 유보통합을 단계적으로 통합해가겠다는 구체적인 비전을 제시하였으며 유보통합 관련 정책토론회 위원장의 “균등한 교육과 보육서비스를 제공해야한다”는 인터뷰 기사가 자주 나타났으며, 이에 따라 뉴스 및 댓글 빈도도 상승하는 것으로 분석되었다.

주요 기사인 연합뉴스, 2013년 12월 3일자, “정부, 유아교육·보육통합 내년부터 단계적 추진”(댓글 204개)와 아시아경제, “내년 3월부터 유아교육·보육 통합된다”(댓글 24개)에 따르면, 2013년 5월 유보통합추진위원회가 유보통합 추진방안을 확정하였고, 정보공시, 결제카드부터 관리부처 및 재원 등을 통합 전, 연도별로 계획한 장단기 로드맵으로 구성하였다. 특히, 2016년에는 로드맵 구상을 실행하여 유보통합을 완성하겠다는 포부를 밝혔다.

이에 네티즌들의 댓글반응은 정부가 전문가 및 학부모의 의견은 듣지만, 정작 교육 현장의 목소리를 듣지 않는다는 지적이 있었다. 또한 유치원-어린이집 간 통합은 어린이집에게 불리한 처사라는 의견도 있었다 한편, 유보통합이 오랜 세월 쌓여온 보육과 교육의 노하우가 교육현장에서의 온전한 통합으로 나타날 것인지에 대한 우려도 있었다. 이에 대한 네티즌들의 구체적인 의견은 다음과 같다.

(1) 어린이집, 유치원의 의견을 반영하지 않는 정부

보육현장에 있는 국민의 의견은 듣지도 않고 이게 왜 말이 됩니까?(네이버, 아시아경제, jey9****, 2013.12.04. 10:23)

복지부는 끝까지 학부모의 의견 수렴이라면서 유치원이나 어린이집의 고충과 의사는 무시하네요(네이버, 아시아경제, shin****, 2013.12.03. 20:52)

(2) 현장을 모르고 초보 엄마들의 의견만 수용하는 것에 대한 불만

현장에서 무슨 일을 하는지 모르니까 아이 키우는 초보자 엄마들 의견만 100%로 수용(네이버, 아시아경제, wndu****, 2013.12.05. 00:58)

몇 년 현장에 있는 사람들도 잘 모르고 현명한 판단을 내리기 힘든 보육정책을 이제 갓 된 일부 엄마들이 정책을 얼마안한다고(네이버, 연합뉴스, jh_r****, 2013.12.07. 02:05)

(3) 현실적으로 이해가 안 되는 정책

차량운행이 대부분인 유치원에 아기들을 차 태워 보낼 수도 없을 것이고...(네이버, 연합뉴스, sphk****, 2013.12.03. 21:11)

0-2세는 특별한 보육이 필요한데 오랫동안 노후가 있는 어린이집을 유치원이 대신할 수 있단 말인가??(네이버, 연합뉴스, muki****, 2013.12.04. 09:45)

(4) 자격증 수료 방법에 의견

통합할거면 평생교육원에서 수료만하면 주는..보육교사자격 제도부터 없애라(네이버, 연합뉴스, ky83****, 2013.12.03. 16:54)

처우도 차이나는건 어찌보면 당연 한 건데..격차를 줄일 생각 말고 업무를 나눠서 선을 그으란 말이다(네이버, 연합뉴스, ky83****, 2013.12.03. 16:40)

(5) 어린이집 입장에서의 고충

유보통합이 매우 일방적 통합이네요. 가정 어린이집을 없애려는 제도군요. 어이가 없네요(네이버, 아시아경제, jey9****, 2013.12.04. 10:19)

똑같이 고생하는데 지들 밥그릇 생각해서 유치원 교사들이 보육교사 경계하는 것 좀 없었으면 좋겠다(네이버, 연합뉴스, akac****, 2013.12.03. 16:39)

차등 지원 되고 있는 금액부터 달라져야 할 것으로 생각된다. 어린이집 등원하는 영유아가 나이드 더 어리고 보육시간도 훨씬 긴데 유치원에 비해 방과후 교육비 칠 만원 급식비 오만원 등 120.000을 더 지원받아야 하는 이유가 뭘까?(네이버, 아시아경제, muse****, 2013.12.03. 14:51)

라) 기간 4): 유보통합 정책 추진 및 보육교사의 학점은행제 열풍현상(2014년 초)

2014년의 온라인 뉴스 중에서 댓글이 10개 이상 달린 기사는 총 16개였으며, 이중 댓글이 가장 많이 달린 기사는 2014년 12월 16일자 머니투데이의 기사('2016년 유치원·어린이집 '등급제' 생긴다')로 댓글이 2,458개였다. 이와 함께 유치원과 어린이집 통합평가체계에 대한 3개의 기사들에 대해서 네티즌들은 관심을 나타냈다. 다음으로 누리과정 예산에 관한 기사가 7개로 가장 댓글이 많았으며, 보육과 보육교사의 질에 관한 기사로 어린이집 대기자의 문제와 유보통합을 앞두고 보육교사 학점은행제 열풍 현상을 다룬 기사에 대해 네티즌들의 관심이 있었다.

〈표 IV-2-7〉 2014년 온라인 뉴스 댓글 수 순위

순위	날짜	신문사	기사제목	댓글수
1	2014-12-16	머니투데이	2016년 유치원·어린이집 '등급제' 생긴다	2,458
2	2014-10-15	노컷뉴스	"어린이집 46만명 대기? 이해할 수 없어"	397
3	2014-11-20	연합뉴스	"정부-국회 합의 안되면 누리과정 편성예산 집행유보"(종합)	297
4	2014-11-19	경향신문	경기·강원 '어린이집 누리과정 예산 편성 검토	281
5	2014-02-18	한국일보	유아교육과 보육 통합, 국가 인적자원의 미래다	97
6	2014-01-22	KBS	정부, 어린이집·유치원 통합 준비 본격화	66
7	2014-12-16	노컷뉴스	2016년부터 유치원과 어린이집 평가 통합	38
8	2014-12-16	이데일리	내후년부터 유·보 통합평가.. 학부모 선택권 확대 된다	36
9	2014-11-05	연합뉴스	누리과정 예산 중앙-지방 '부담책임' 공방	33
10	2014-11-16	KBS	이재정 경기교육감이 보내온 '누리과정'의 변	24
11	2014-02-19	한국일보	유보통합 앞두고, 보육교사과정 학점은행제 돌풍	19
12	2014-11-09	연합뉴스	與 "누리과정 법적의무...무상급식 근거 없어"	12
13	2014-10-08	머니투데이	교육복지 파탄?...해법 키워드는 '368·865'(종합)	11
14	2014-12-14	경향신문	[울화통 터지는 보육]"당장 아이 보낼 곳 없어 휴직할 판인데 유보통합하면 해결됩니까"	11
15	2014-12-16	연합뉴스	2016년부터 유치원·어린이집 평가체계 통합	11
16	2014-12-01	연합뉴스	강원도교육감 "누리과정 예산지원 안 되면 집행 유보"	10

2013년 말, 정부가 유보통합의 청사진을 내놓았지만 정작 해당 제도 시행에 직접적인 영향을 받는 유치원과 어린이집에서는 통합 취지에는 동의하지만 요구사항에서 차이를 나타냈다. 2014년 1월 22일자, KBS 뉴스의 “정부, 어린이집·유치원 통합 준비 본격화”기사(댓글 66개)를 살펴보면, 어린이집에서는 처우 개선을 위해 야간학기 및 계절 학기를 건의하였고, 유치원에서는 누리과정의 질 저하를 막기 위해 교사에게 운영자율권을 보장해줘야 한다고 말하였다. 또한 현재 추진 중인 유보통합을 경제적인 관점에서 인적자원의 중요성을 강조하였다. 영유아정책의 비용과 효과 측면에서 유아교육 및 보육 예산은 과거에 비해 꾸준히 증가했으나 교육의 질은 개선되지 않았다고 언급하였다. 현 정부의 추진방안이 학부모의 시각을 가장 중시했다는 점에서 이전 정책들과 차별화된다고 보았다. 지금의 방향성을 잃지 않고 관련자들과의 치열한 고민이 필요하다고 주장하였다.

이에 네티즌들의 댓글의 반응은 교육은 단기간 실적을 위해 이루어지는 영역이 아니라며 정부의 졸속행정을 비판하였다. 연령에 따라 다른 아이들의 발달과정을 고려할 때, 유보통합이 정말 아이들을 위한 것인지 걱정하는 의견도 있었다. 또한, 교사의 처우개선에 있어서는 처우 개선보다 자격조건 충족이 돼야 한다는 의견도 나타났다.

(1) 1년 안에 급히 성과를 내려는 정부, 교육은 사업이 아니란 의견

졸속행정의 완전판이네요! 이게 말이 됩니까? 통합은 장기계획으로 치밀하게 이루어져야지!! 대통령 임기 안에 꼭 이루어져야합니까? (네이버, KBS, hyde****, 2014.01.23. 00:16)

1년안에라..참내 교육이 무슨 사업 입니까? 단기간 실적(네이버, KBS, anok****, 2014.01.23. 01:29)

10년 전 부터 이야기 나온 일... 안 되는데는 다 이유가 있어요~ 1년 만에 가능할까요?(네이버, KBS, sson****, 2014.01.23. 00:41)

자격이 다른 두 부처를 어찌 통합할지.. 무작정적인 통합은 모두에게 독이 됩니다(네이버, KBS, 1989****, 2014.01.22. 23:50)

(2) 처우개선 보다 중요한 자격 강화, 아이들에 대한 영향을 고려해야 함

처우개선 전에 자격충족이 먼저 아닌가요(네이버, KBS, smil****, 2014.01.23. 07:11)

처우개선이 필요하겠지만 그만큼의 자격 강화도 필요하다고 봅니다.(네이버, KBS, vert****, 2014.01.23. 00:23)

교육부에서 3~5세는 통합하고 하여 교육하고 보건복지부에서는 0~2세를 맡아 보육해야한다!(네이버, KBS, ymj0****, 2014.01.22. 23:06)

동일연령에서도 발달수준이 얼마나 큰지 아십니까 그런데 0-7세 일원화라니요 (네이버, KBS, dlau****, 2014.01.23. 21:37)

이 외에도 2014년 2월 19일 한국일보, “유보통합 앞두고, 보육교사과정 학점 은행제 돌풍” 기사(덧글 19개)를 살펴보면 정부가 2015년부터 유치원 및 보육교사의 자격 정비와 양성 체계 연계작업을 추진하겠다고 밝히자 처우격차를 해소하려는 교육현장 교사들의 학점은행제 활용이 활발해졌다고 하였다. 이에 대한 네티즌들의 반응은 유보통합으로 교사자격이 하향 평준화된다는 비판 여론과 학점은행제를 통한 보육교사가 양산될 가능성을 두고 우려하는 의견이 다수 등장하였다.

(1) 하향평준화에 대한 비판

안 그래도 자격취득...이렇게 우습게 쥐 버리면 하향평준화 해서 다 죽 썬자는게 유보통합인가?(네이버, 한국일보, alle****, 2014.02.19. 19:50)

(2) 학점은행제를 통한 보육교사 자격제 비판

왜 집에서 온라인으로 강의 듣고 제대로 공부하지 않은 사람들에게 남발하여 나눠 주려고 하는가!(네이버, 한국일보, eunp****, 2014.02.19. 19:45)

사이버로 수강한 보육교사 자격증자들도 넘쳐나는데..무조건 자격증 주고 유보통합이요?(네이버, 한국일보, koom****, 2014.02.19. 19:11)

교직이수를 하려면 학과에서 10퍼센트이내로 들어야합니다.누구는 이렇게 힘들게 받고...(네이버, 한국일보, dalk****, 2014.02.19. 19:09)

유아교육이 3, 4년 과정인데 사이버로 6개월 겨우 공부한 사람과 통일시킨다

니...어이없는 발상이다(네이버, 한국일보, wjdt****, 2014.02.19. 21:14)

마) 기간 5): 유보통합 신증론, 유치원-어린이집 통합평가 제도 반발(2014년 말-2015년 초)

2014년도 말과 2015년 초에 해당하는 시기로, 2014년도 말에는 국회에서 대정부 질문이 진행되어 누리과정 예산을 두고 중앙정부와 지방교육청 간 공방이 나타났다. 이에 대한 관련기사가 다수 나타나면서 뉴스 및 댓글의 증가에 일조한 것으로 해석된다. 이외에도 보육료와 유아학비 지원카드 통합사업 업무 협약식에 대한 기사 발생 건수가 많아지면서 댓글 역시 함께 증가세를 보였다. 그리고 유치원과 어린이집 평가체계 및 평가등급을 공개하겠다고 밝히며 학부모 선택권 확대를 언급하였고, 이와 관련된 기사가 다수 나타났다.

정부가 유보통합 추진방안을 2014년부터 3년 간 총 3단계에 걸쳐 시행하겠다고 밝혔으나 정작 학부모들의 반응은 냉담한 것으로 나타났다. 당장 아이를 맡아줄 곳이 없는 상황에서 현실적인 문제가 더 시급하다는 학부모들의 의견이 기사에 담겨있었다. 전문가들 역시 현 정부가 임기 내에 유보통합 추진 및 마무리 짓기 위해 과욕을 부리고 있는 것은 아닌지 우려도 있었다. 아이양육에 있어 학부모들이 바라는 현실적인 요구부터 보완하고 개선하여 학부모 및 관계자들의 신뢰를 쌓아야 한다는 의견이었다.

이에 대한 네티즌들은 정책과 현실의 괴리감속에 좌절하는 여성들의 심경을 헤아려야 한다는 의견이 제시되었다. 즉, 국민들의 입장을 고려하지 않고 시행하려는 정책에 대한 낮은 기대감을 나타냈다. 2014년 12월 14일자, 경향신문의 “[울화통 터지는 보육]당장 아이 보낼 곳 없어 휴직할 판인데 유보통합하면 해결됩니까” (댓글 11개) 기사를 살펴보면, 실제 육아 현실에 정부는 관심이 없는 것 같다는 의견이 있었다.

육아를 겪어보지 않고 제시하는 여성경력단절근절, 보육, 워킹맘 등의 정책은 현실과의 괴리가 너무 크다.(네이버, 경향신문, imys****, 2014.12.15. 06:48)

2014년 12월 14일자, 경향신문에서 “2016년 유치원·어린이집 ‘등급제’ 생긴다”는 기사를 다루자 댓글이 2,458개로 폭주하였고, 12월 15일자, 경향신문, “2016년 유치원·어린이집 ‘등급제’ 생긴다” 12월 16일자, 이데일리에서 “내후년부터 유·보 통합평가..학부모 선택권 확대 된다”(댓글 36개) 기사에서 유치원과 어린

이집 통합평가 체계를 다루는 내용을 다루었다.

이상의 기사들에서 '유치원·어린이집 평가체계 통합방안'과 '정보공시 통합방안'을 논의·확정했다고 밝혔는데, 특히 평가체계 통합은 시설유형에 관계없이 공통 핵심사항을 점검하고 평가하며, 현장의 평가부담을 덜어주기 위해 평가항목을 핵심사항 위주로 간소화하고 절대평가방식의 등급제를 적용할 예정이라는 기사가 등장하였다. 이와 함께 서로 다른 정보공시 항목을 전화, 웹 조사 등 학부모 의견수렴을 통해 7항목 20개 범위로 정비·통합하였다는 의견이었다.

이에 대해 네티즌들은 유치원 평가체계를 도입해 등급제를 매긴다는 기사에 대해 부정적인 반응이 다수 나타났다. 유치원마저 서열화, 비리, 경쟁에서 자유로울 수 없으며, 이러한 정책이 학부모의 선택권을 확대했다는 정부 측의 주장이 어불성설이라는 여론이 나타났다. 또한 교사들의 업무가 가중되며 보여주기식 평가 위주로 흘러갈 것이라는 예측도 다수 있었다.

(1) 정치인들의 정책에 대한 불신

정치인들이 모르는 것 중에 하나! 교육의 질은 교사의 질을 능가하지 못한다(네이버, 이데일리, yumi****, 2014.12.16. 17:10)

어차피 보여주기식 평가다(네이버, 노컷뉴스, kkro****, 2014.12.16. 16:20)

국회의원 등급제 실시합시다. 국민이 믿고 사는 나라 만들수있도록(네이버, 이데일리, a205****, 2014.12.16. 17:59)

(2) 평가 통합에 의한 문제점: 비리에 대한 우려

등급 높게 받으라고 로비가 판을 치겠구만. 어쩔수 없이 낮은 등급 먹은 곳은 장사 접겠고...(네이버, 이데일리, newt****, 2014.12.16. 18:45)

어차피 서류로만 평가할거면서 그 평가하는 내내 오히려 아이들은 뒷전 그 평가 준비하느라 애들한테 소홀해질게 뻔한데....(네이버, 머니투데이, tlg****, 2014.12.16. 16:59)

장사 잘되는 데는 배짱부리며 수업료 기하급수적으로 인상할듯?!(네이버, 이데일리, newt****, 2014.12.16. 18:45)

좋은 평가 받은 원이 최고라 생각하는 이 세상, 보육기관도 어쩔 수 없는 학벌주

의로 가는구나(네이버, 이데일리, yumi****, 2014.12.16. 17:10)

(3) 평가 통합에 의한 문제점 : 교사들의 업무 증가

교사들만 죽어나겠군...휴식시간도 없는 직장 --(네이버, 이데일리, Imkh****, 2014.12.16. 21:57)

평가인증 누리과정 모니터링 행사등 지긋지긋 서류는 언제하고 만들기는 언제하며~(네이버, 머니투데이, dans****, 2014.12.16. 17:02)

(4) 평가 통합에 의한 문제점 : 서열화 우려

유치원 입시도 생기겠네(네이버, 머니투데이, sklm****, 2014.12.16. 16:25)

대학 서열화에서 유치원 서열화인가...(네이버, 머니투데이, kims****, 2014.12.16. 16:30)

유치원, 어린이집 등급제를 만들지 말고 선생님 인성 평가 제도를 만들어라..(네이버, 머니투데이, p910****, 2014.12.16. 16:28)

(5) 선택권은 학부모가 아닌 유치원에 있는 현실과 다른 정책

어린이집이 부족한데 무엇을 선택하라는거야. 00같은 어린이집도 갈데 없으면 보내야하는 상황임.(네이버, 이데일리, 2014.12.16. 17:59)

유치원이 학생을 선택하는데 무슨 학부모 선택권을 늘려 준다는 건지..(네이버, 이데일리, iljs****, 2014.12.16. 17:55)

들어가기 힘든 판에 원 등급제고 학부모 선택권인지....공무원들 다 다른 별에서 사나?(네이버, 이데일리, judi****, 2014.12.16. 19:09)

무엇이 학부모 선택권을 높여준다는 건지 도저히 이해가 안가네!(네이버, 이데일리, hell****, 2014.12.16. 17:58)

평가 안해도 좋은 곳은 엄마들이 더 잘 압니다. 보내지도 못해 속상하지(네이버, 이데일리, miff****, 2014.12.16. 17:23)

이외에도 2015년 초에는 어린이집 학대사건 발생시기와 맞물려 황우여 부총

리가 '보육교사 자격강화'를 강조하였고, 보육의 질 제고를 위해 가정양육환경 조성에 대한 관심을 표명하였다. 또한 유보통합을 예정대로 추진하겠다는 견해를 강조한 바 있다. 비슷한 시기에 대통령이 지방교육재정 개혁을 시사하며 지방교육재정 축소 발언을 한 데에 유감을 표명한 교육감들의 기사가 다수 발생하였다. 이로 인해 유보통합에 관한 뉴스 및 댓글도 동반적으로 상승한 것으로 분석되었다.

〈표 IV-2-8〉 2015년 온라인 뉴스 댓글 수 순위

순위	날짜	신문사	기사제목	댓글수
1	2015-12-25	연합뉴스	'보육대란 우려' 누리과정 예산 누가 책임져야 할까	1,088
2	2015-01-24	이데일리	황우여 부총리 "보육 문제 점검...가정양육 지원 강화"	598
3	2015-09-02	이데일리	유보 통합 본격화...0~2세 영아도 유치원 허용	422
4	2015-09-02	연합뉴스	어린이집 없으면 2세 이하도 유치원에 다니게 된다	52
5	2015-01-24	노컷뉴스	文복지 이어 黃교육도...2세 미만, 어머니와 애착 중요"	51
6	2015-01-24	머니투데이	황우여 "유보통합, 일정대로 추진"(상보)	33
7	2015-12-25	헤럴드경제	[보육대란 무대책] 교육부·복지부 밥그릇 싸움에 피터지는 아이들	14
8	2015-01-15	헤럴드경제	어린이집 폭행 불똥...朴대통령 공약 '유보통합' 신중론 고개	11
9	2015-09-02	노컷뉴스	0~2세 영아도 유치원 허용...유보통합 '신호탄'	10

바) 기간 6): 어린이집 미설치 지역 0~2세 유치원 취원 이슈(2015년 말)

2015년도 하반기로 9월경에 해당되는 시기로, 9월 초 열린 5차 유보통합추진 위원회에서 '어린이집 미설치 지역 0~2세 유치원 취원 허용 방안'이 확정되었다. 이 시기 0~2세 영아의 취원 허용이 추진되면서 어린이집이 없는 지역의 경우 해당 연령의 영아들이 유치원에 다닐 수 있는 사업을 시범적으로 실시하겠다는 관련 기사가 급증하였다. 해당 기간 동안 정부가 어린이집 미설치 지역에 만 2세 이하 영아의 유치원 취원을 허용하는 유보통합 방안 마련하겠다는 내용의 기사가 등장하였다. 이 외에도 누리과정 보육료 지원 약속을 이행하라는 어린이집연합회의 기자회견이 개최되면서 뉴스 발생 건수가 높아졌다. 대표적인 관련 기사로는 2015년 9월 2일자, 이데일리의 "유보통합 본격화...0~2세 영아도 유치원 허용"이 있다.

원 허용”(댓글 422개), 연합뉴스, “어린이집 없으면 2세 이하도 유치원에 다니게 된다”(댓글 52개), 노컷뉴스 “0~2세 영아에도 유치원 허용…유보통합 ‘신호탄’”(댓글 10개)가 있다.

이상의 기사들에 따르면, 유치원 옆에 어린이집을 새로 만들어 유보통합 연계교육을 실험해볼 예정이라고 밝혔으며, 교육부 관계자는 시범사업을 통해 시행착오를 줄이고 관련 프로그램 개발에도 효율적일 것이라는 기대를 보였다. 이에 대한 네티즌의 반응은 교육현장에서 실제로 아이를 보육할 교사들에 대한 배려 및 영유아를 고려하지 않은 정책이라는 지적이 다수 나타났다. 영아는 부모가 기를 수 있도록 육아휴직 등을 의무화해야한다는 목소리도 있었다. 또한 제도나 정책이 정말 아이들의 편의를 고려했는지 재고해봐야 한다는 의견도 있었다. 어느 한 집단의 이익을 위해 제도가 마련되는 것은 아닌지 다각도에서 제도를 마련해야한다는 비판적인 주장이 제기되었다.

(1) 아이에게 위험한 정책

갓난아기 유치원 보내서 또 어쩔려고 그러다 사고라도 한번 나면 대응도 못하면 서(네이버, 이데일리, tjrg****, 2015.09.02. 15:40)

말도 제대로 잘못하는 아이들을 유치원? (중략) (네이버, 이데일리, axcv****, 2015.09.02. 16:12)

(2) 유치원 교사 입장에서의 고충

유치원 교사들만 죽어나겠네.. 진심 불쌍하다. 월급은 크게 안오르고 생활의 질만 떨어지겠네(네이버, 이데일리, viol****, 2015.09.02. 15:43)

교사들은 무슨 죄입니까 보육하려고 유치원교사가 된 건 아닐텐데요.. (네이버, 이데일리, mian****, 2015.09.02. 16:29)

(3) 순서가 바뀐 정책

꼬물대고 말 안통하는 두 돌 미만 영아는 엄마가 키우게 육아휴직이나 의무화하시오(네이버, 이데일리, mhki****, 2015.09.02. 16:42)

어린이집이 없는 곳이면 영아 어린이집을 만들면 되는데 왜 유치원에 영아를 넣도록 하나요??(네이버, 이데일리, budj****, 2015.09.02. 17:42)

(4) 다양한 각도에서의 계획이 필요

교육부든 보건복지부든 관리부처 통합 후 보육교사를 유아교사로 승급하는 기준을 마련하고 기존에 유치원이랑 어린이집의 경계를 허물어서 유아교육에만 올인할 수 있는 환경을 만들고 질을 향상해야죠.(네이버, 이데일리, minj****, 2015.09.02. 15:54)

어린이집도 없는 농어촌 지역 초등학교 병설 유치원은 혼합연령 한 학급인 경우가 많은데 거기에 따른 지원 대책은 생각하시고 추진하는 건지(네이버, 이데일리, shin****, 2015.09.02. 16:26)

지금이야 어린이집 미설치 지역에만 한정이라지만 전국으로 확대하면 어떻게 될런지..(네이버, 이데일리, mian****, 2015.09.02. 16:15)

사) 기간 7): 유보통합 이슈 잠적, 누리과정 예산 갈등 및 보육대란 문제 이슈화(2016년 초)

2016년 초에 해당되는 시기로, ‘유보통합’이라는 용어보다 누리과정과 보육대란에 중점을 둔 뉴스들이 주를 이루었다. 누리과정 예산을 둘러싼 갈등이 지속적으로 심화되면서 이에 대한 해법이나 진행과정을 요약한 뉴스들이 다수 나타났다. 영유아의 교육비 예산을 정부가 책임지겠다고 약속했었으나 0~5세 무상보육 및 교육 공약이 연 2년째 파행을 거듭하고 있다는 기사가 주를 이루었다. 이에 지자체에 책임을 전가하는 중앙정부에 대한 비판성 댓글이 대부분으로 차지하였다.

〈표 IV-2-9〉 2016년 온라인 뉴스 댓글 수 순위

순위	날짜	신문사	기사제목	댓글수
1	2016-01-28	국민일보	해 넘긴 '누리과정 예산'... 도대체 누구 책임인가	627
2	2016-01-21	뉴스1	양보 없었던 전국시도교육감 협의회...보육대란 계속?	297
3	2016-01-25	머니투데이	매년 되풀이되는 '누리과정 갈등', 근본 해법은 없나	176
4	2016-04-06	JTBC	보육대란, 대안 없이 기존 입장 되풀이	107
5	2016-01-22	연합뉴스	당정, 아이 돌봄 서비스 내년까지 두 배 늘린다	49
6	2016-02-22	경향신문	재원만 일원화된 '반쪽 유보통합'...누리과정 갈등 키웠다	26
7	2016-01-29	머니투데이	정부여당, 목적교부금 10% 신설...누리과정 4조확보 법개정	23
8	2016-06-29	헤럴드경제	[이번엔 유치원 대란] 풀뿌리교육 '혼들'...정부 무능한 영유아정책에 학부모 빨났다	23

(표 IV-2-9 계속)

순위	날짜	신문사	기사제목	댓글수
9	2016-01-13	뉴스1	정부·교육청 누리과정예산 관련 공방..누구 주장이 맞냐?	22
10	2016-01-25	경향신문	[박 대통령 '누리예산' 강경 대응] 대통령의 날선 공격... '국가책임보육' 대선공약 뒤집고 역공	22
11	2016-05-10	뉴스1	4개월만에 만난 부총리와 교육감들...누리과정 입장 차만 확인(종합)	22
12	2016-01-22	연합뉴스	당정, 아이돌봄 서비스 내년까지 두 배로 늘린다(종합)	21
13	2016-02-08	조선비즈	아이들 '불모정치'...누리과정은 누구 잘못일까요	17
14	2016-03-29	매일경제	이원화된 어린이집·유치원 관리감독, 연내 교육부로 통합	17
15	2016-04-22	연합뉴스	野 3당 "누리예산 전액 국가책임"...보육예산 전쟁 격화 전망	17
16	2016-01-28	뉴스1	조희연 교육감, 정부에 누리과정 중재안 제시..."교부금 교부율 1% 올려달라"	13
17	2016-01-28	파이낸셜뉴스	"누리과정, 근본 해결해야"...조희연 교육감, 유보통합·교부금 1%P 증액 제시	12
18	2016-01-26	세계일보	누리과정 예산놓고 與 "교육청 책임" VS 野 "중앙정부가 책임져야"	11
19	2016-01-25	머니투데이	'총체적 난맥' 누리과정, 어디서부터 꼬였나	10

2016년 1월 28일자, 국민일보의 “해 넘긴 ‘누리과정 예산’... 도대체 누구 책임인가” 기사의 댓글이 627개로 가장 많이 나타나 국민들의 관심이 높은 것을 파악되었다. 기사에 따르면, 누리과정 지원 예산 문제가 4년 이상 지속되어 왔으며, 누리과정 책임 주체가 불분명해졌다고 하였다. 무리한 대선 공약이 지방 재정을 무너뜨린다고 하며 지자체의 불만이 커졌으며, 2011년 누리과정 계획시 예상했던 지방교부금은 연평균 8% 증가할 것으로 보았지만 경기침체로 인해 교부금 증가율이 예상치에 미치지 못해 실제 지급된 교부금이 수조원 이상 밀리게 되면서 지자체의 재정문제가 더욱 악화되었다고 하였다. 이에 대한 네티즌은 지자체에 책임을 전가하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 다수 표현하였다. 선거 공약이었으므로 이는 반드시 정부가 이행해야하며 지금 정부가 보이는 태도가 무책임하다는 목소리가 높았다.

(1) 정부의 생색내기 결과란 평가

유보통합 하지도 않고서 여전히 보건복지부 관할인 어린이집 누리과정 예산까지 "보건복지부 소관이지만 돈만 교육청 니네가 전부 내" 하는 꼴이다(네이버, 국민일보, 5jwh****, 2016.01.28. 06:46)

선심공약은 해야 했고 대선은 끝났고 정부 예산 있는 줄 알았고 지자체에 떠넘기면 들어먹을 줄 알았고(네이버, 국민일보, ggon****, 2016.01.28. 08:33)

00교육청 보라...누리과정 8개월 편성하고 다른 교육 사업 줄줄이 축소하거나 중단했다(네이버, 국민일보, chem****, 2016.01.28. 07:31)

사) 기간 8): 부처통합 긍정, 누리과정 예산 갈등 및 보육대란 문제 이슈화(2016년3-4월)

2016년도 3-4월경에는 전북어린이집연합회가 보육의 질 개선을 위해 유·보 통합법안 제정을 촉구하면서 관련 기사가 나타났다(뉴시스, 2016). 또한, 정부가 '2016 국가재정전략회의에서 '지방교육정책지원 특별회계법' 제정을 추진하자 시도 교육청이 강하게 반발하고 있다는 기사가 증가하였으며, 이에 따라 정부가 약속한 정책을 왜 다른 지자체가 부담해야 하는 것인지 납득할 수 없다는 댓글 역시 다수 발생하였다(한겨레, 2016).

2016년 3월 29일자, 매일경제, “이원화된 어린이집·유치원 관리감독, 연내 교육부로 통합”(댓글 17)을 살펴보면, 현 정부 인수위원회가 꾸려질 무렵부터 실행의지를 보이던 유보통합이 드디어 진정한 통합의 움직임을 보이는 것 같다는 긍정적인 의견이 나타났다. 보육과 교육의 질적 수준이 제고될 것이라는 기대감이 드러난 댓글도 있었다. 이와 함께 어린이집 교사들의 학력을 하향식 되어있다고 일반화시킨 기사내용에 불만 의견이 다수 발생하였다.

(1) 교육부로의 관리부터 통합에 대한 긍정적 반응

보육과 교육의 질적인 수준을 기대해 봅니다(네이버, 매일경제, jihy****, 2016.03.30. 04:16)

네.!이제 통합이 이루어지나보네요 제발 교육부로 가서 누리과정 예산가지고 서로 미루기 안했으면(네이버, 매일경제, wee5****, 2016.03.30. 09:41)

진즉에 통합관리 했어야 하는 행정. 경력관리도 어린이집과 유치원 따로 되어서 힘들었어요.(네이버, 매일경제, azra****, 2016.03.30. 08:35)

짜짜짜 !이제야 일쯤 하려나 말입니다(네이버, 매일경제, k611****, 2016.03.30. 08:52)

교사의 자격기준을 엄격화하고 서로 양득간에 이익을 우선적으로 챙기기 전에

포기하고 감수해서 유보통합을 해야 합니다(네이버, 매일경제, rkd****, 2016.04.01. 06:36)

(2) 보육교사 학력 하향식 기사 내용에 불만

보육교사들이 모두 고졸에 학점이수 한 사람들인양 기사를 쓰셨네요. 전문적인 지식을 쌓기 위해 전문대, 4년제, 대학원까지 가시는 보육교사분들도 많이 계십니다. 정정 바랍니다(네이버, 매일경제, dkr****, 2016.03.30. 21:51)

유아교육과도 2년제 나온 사람 있고 방통대 나온사람 등 다양합니다. 왜 직위를 하향시키는 기사를 쓰나요(네이버, 매일경제, kimn****, 2016.03.30. 10:04)

왜! 언론매체는 유독 어린이집 안 좋으면 만 골라서 자주 보도를 했을까요?(네이버, 매일경제, say0****, 2016.03.30. 11:18)

기사에 따르면, 보건복지부가 맡고 있는 어린이집 관리 업무와 가정양육수당 업무도 연내 교육부로 이관될 것이며, 작년말 연구용역 결과를 토대로 유보통합 추진단은 교육부로 관리부처를 일원화하기로 잠정 결론을 내렸다고 하였다. 또한 어린이집과 교사들의 자격 및 처우 통합은 점진적으로 추진할 것이며, 격차 해소를 위해 교사 자격 취득 기준을 통합하여 교사들의 질을 일원화하기로 하였다는 기사가 등장하였다.

이외에도 2016년 4월 6일자, JTBC뉴스" [공약점검]보육대란, 대안 없이 기존 입장 되풀이" (댓글 107개)를 살펴보면, 선거철 반복되는 단골 공약(학자금대출 부담 완화 등)은 자주 보이지만 3당 모두 유·보 통합에 관심을 보이지 않았다는 점이 보도되었다. 선거철만 되면 남발하는 국회의원들의 무책임한 공약에 대한 비판적인 시각이 지배적으로 나타났다. 무상보육은 대통령이 내세운 공약이었으므로 중앙정부가 책임을 져야한다는 의견이 있었다. 증세 없는 복지를 있다고 했었지만 지금은 증세만 있고 복지는 없다는 댓글도 나타났다. 또한 저출산, 출산장려 하지 말고 무상보육에 우선 힘쓰라는 지적도 있었다.

(3) 정치인에 대한 불신

국회의원 보수 줄이면 해결됩니다, 일하는 사람은 소수고 세금은 헛되이 쓰이고 있습니다(네이버, JTBC, room****, 2016.04.07. 00:11)

국회의원들 월급 조금만 줄이고 될 걸 그 쉬운 대책 나누고 왜 국민들 세금 빼

널 생각을 하는지....(네이버, JTBC, 0903****, 2016.04.06. 23:57)

말 뿐인 공약을 한 두 번 보나~? 보육료 영등 한데로 세는 거 모르나?(네이버, JTBC, ssw8****, 2016.04.06. 23:25)

(4) 투표권을 의식한 노인복지 예산 편성은 상대적으로 잘 됨

노인복지는 고령화로 인구가 늘어나는데도 예산편성 잘하면서 왜 아동복지는 저출산으로 줄어든데도 예산편성을 못하는지 이해가 안되네.(네이버, JTBC, jumo****, 2016.04.07. 03:21)

출생자 38만명인데 ㅋㅋㅋㅋㅋ 50세 이상은 2천만이고 눈앞에 표심만 보겠다는 말이지(네이버, JTBC, khm1****, 2016.04.07. 00:34)

(5) 무상보육정책은 중앙정부의 책임

무상보육은 대통령의 공약이었습니다. 그럼 중앙정부에서 책임져야지요. 그런데 시행령을 고쳐서 지방재정으로 하라고 하는 게 말이 됩니까?(네이버, JTBC, sugy****, 2016.04.07. 06:47)

담배로 걷는 세금만 10조, 중앙정부에서 4조를 왜 감당 못하나? 대통령 공약이었으니 중앙정부 책임이 맞다(네이버, JTBC, jini****, 2016.04.07. 03:03)

다. 의미망 분석

모든 연도를 통합하여 분석한 결과, 유보통합, 국무조정실, 학부모, 유보통합추진위원회가 다른 노드(nod)와 연결 관계가 다수인 중심성 높은 노드로 나타났다. 이 중 유보통합이나 국무조정실의 경우 방사형의 네트워크를 갖는 것으로 나타났다. 즉, 방사형 네트워크는 네트워크의 초기 단계로, 다른 노드와 직접적으로 연결되고, 연결된 노드가 다른 노드와 연결되지 않는 네트워크 모습을 보인다. 따라서 유보통합에 대한 논의나 사회적 관심이 이미 상당 시간 진행되었음에도 불구하고 SNS에서의 댓글이나 빅데이터에서는 단편적인 네트워크로만 구성되어 다양한 의견이 서로 공유되거나 상호 간의 관점이나 논의가 교류되는 측면은 초보적인 단계인 것으로 파악된다. 즉, 중심성이 높게 나타나면서 방사형의 네트워크를 보여주고 있는 유보통합이나 국무조정실이라는 노드를 제거하

게 되면, 유보통합에 대한 네트워크는 사라지게 될 가능성이 높다. 그만큼 이 두 노드에 빅데이터 텍스트가 의존하여 내용이 구성되었다는 것을 의미한다.

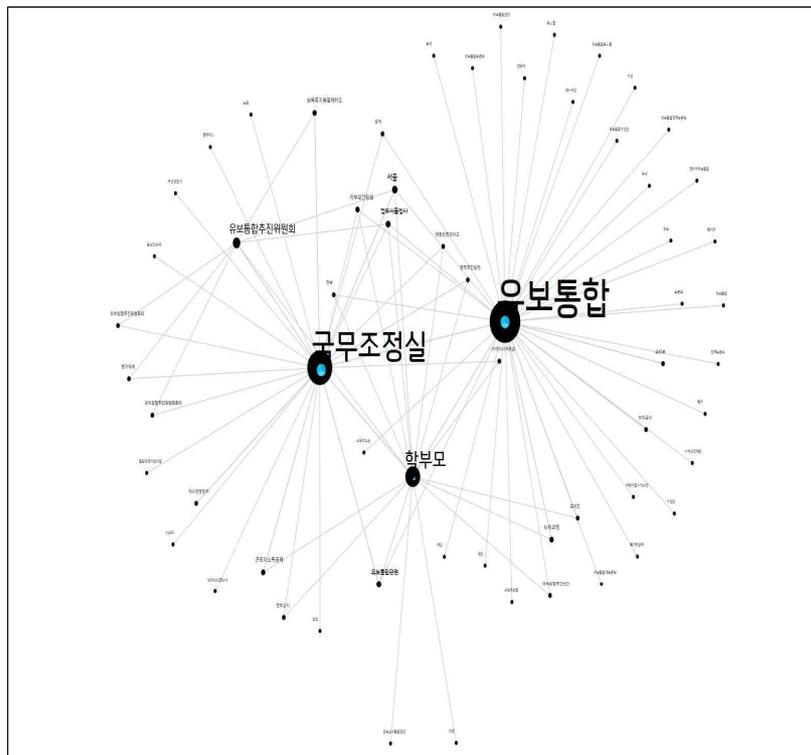
다른 한편으로 방사형의 네트워크가 지배적이라는 것은 그만큼 다양한 의견들이 존재한다는 것을 의미한다. 유보통합에 대한 빅데이터를 통한 인식의 구조는 다양한 의견이 제기되고 있으며 이것이 유보통합이라는 주제와 국무조정실이라는 조직과 연결된 형태를 보이고 있다. 방사형의 약한 연결망은 다른 한편으로는 정보 유통의 효율성이 저하되고, 단일화된 가치관의 공유가 어려운 구조이기도 하다. 따라서 유보통합에 대한 빅데이터의 구조를 통해서 보면, 유보통합에 대한 인식의 구조는 단일화되거나 어느 정도 정리된 가치관, 관점, 판단이 이루어지지 않는 것으로 해석할 수 있다. 그 원인이 유보통합에 대한 가치판단의 입장이나 관점이 다양하다는 것을 의미한다. 그만큼 정책의사결정을 위한 효율화된 하나의 안을 마련하는 것은 아직까지 어렵다는 인식을 반영한다.

반면, 유보통합에 대한 의미망 분석에서 중심성이 높을 것으로 나타난 다른 2개의 노드인 학부모와 유보통합추진위원회는 방사형 보다는 그물형의 모습을 갖고 있다. 즉, 다른 노드들과 직접 연결뿐만 아니라 간접연결을 갖고 있는 네트워크를 구축하고 있는 것이다. 이런 그물형의 네트워크는 노드 간의 연결 관계가 강한 모습을 보여준다. 강한 연결의 네트워크는 노드 간의 연결이 복잡하게 구성되어 서로 정보를 공유하는 경로가 다양하다. 이에 정보의 다양성이 줄어들고 일치된 그리고 하나로 통일된 의견이나 내용이 전달되는 경향이 강해진다. 그물형의 강한 연결을 갖는 노드는 학부모와 유보통합추진위원회였다. 이 두 노드는 유보통합이나 국무조정실과 연결 관계를 직·간접으로 만들면서 다양성보다는 하나로 통일된 관점을 형성하는 노력을 한다. 즉, 유보통합과 관련하여 학부모와 유보통합추진위원회는 하나의 통일된 의견 또는 다양성이 제한된 의견을 형성하는 역할을 하고 있다.

예를 들어, 학부모의 경우 정부청사, 조정위원회, 정부 정책 추진, 학부모 간담회 등 유보통합 정책 추진체계의 조직과 학부모가 연결되면서 유보통합이나 국무조정실과 연관되어 있는 네트워크 연결망을 보이고 있다. 따라서 학부모는 유보통합과 국무조정실과의 연결 관계가 존재하지만 이 둘을 연결하는 중간 매개 노드를 연결하는 노드로서 역할을 하고 있다. 즉, 유보통합에서 학부모는 정부조직이나 추진체계와 연결하여 유보통합이 하나의 방향으로 움직이도록 영향을 주는 주체가 되는 것으로 이해되었다. 물론 반대로 정부조직도 학부모를 그

런 방향으로 활용할 수 있으나 중심성이 학부모가 높다는 점에서 학부모의 의견이나 관점이 하나의 모습으로 통일될 가능성이 높고 그것이 정부 조직 등에 제공되는 것이 이해된다.

‘유보통합추진위원회’는 보다 실무적인 역할을 통하여 ‘유보통합’, ‘국무조정실’, ‘학부모’를 연결하여 강한 연결을 만드는 노드였다. 실무적인 역할은 유보통합과 관련된 제도 마련, 관련 협의회 및 위원회 운영을 통한 유보통합 관련 여론 수렴 등 이었다. 이런 측면에서 ‘유보통합추진위원회’가 적절한 역할을 수행한 것으로 해석할 수 있다. 그러나 ‘국무조정실’ 보다 중심성이 낮다는 점에서 유보통합의 중요 주체로서의 역할보다는 정책 마련을 지원하기 위한 역할을 중심으로 한 것으로 판단된다. 더불어, 개방형의 약한 연대보다 강한 연대의 모습을 갖는 것으로 나타났다는 점에서 효율적인 정보와 가치의 전달 기구로서의 역할을 하였으나 반면에 유보통합과 관련된 다양한 의견을 수렴하고 다양한 화두를 제공하는 역할을 하는 것에는 한계가 있을 것으로 판단되었다.



[그림 IV-2-8] 2013-2016년 전체 의미망 분석 결과

3. 소결 및 시사점

2013년부터 2016년까지의 유보통합에 관한 온라인 뉴스기사와 댓글을 기초로 소셜 빅데이터 분석을 한 결과는 다음과 같다. 첫째, 워드클라우드 분석 결과, ‘유보통합’이라는 키워드는 2013년에는 ‘국무조정실’, ‘이원화되다’, ‘학부모’가 중요하게 나타났다. 이는 유보통합을 추진하는 정부가 학부모의 의견을 최우선으로 한다는 계획성 기사에 기반한 것으로 해석되었다. 그러나 2014년과 2015년을 거치면서, 유보통합 키워드 점차 순위에서 밀려나고, 누리과정 예산과 보육대란 키워드가 여론을 장악하는 것으로 나타났다. 이는 유보통합을 마무리하는 단계에서 유보통합이 여론에서는 구체적으로 이슈화되고 있지 않다는 점을 의미한다. 둘째, 온라인 신문기사와 댓글반응을 살펴보면, 주로 유치원과 어린이집 통합 평가체계를 통한 등급화, 0-2세 유치원 취원 허용, 교사자격 통합에 대해 우려하는 목소리가 높았다. 반면 유보통합이 마무리되는 시점인 2016년에는 교육부로의 관리부처 통합에 대한 여론은 긍정적인 것으로 나타났다.

또한 의미망 분석을 종합해보면, 유보통합과 관련된 주요 노드는 매우 제한된 수의 노드였으며, 네트워크의 망 자체가 약한 연대를 중심으로 하는 네트워크라는 점에서 성숙한 네트워크의 모습을 보이지는 않는다. 이는 유보통합에 대한 담론이 사회적 이슈로서 충분한 공론이 이루어지는 것은 아니라는 것이다. 또한 SNS 상의 담론에서 등장하는 노드는 제한된 규모였다. 이 중 주요 노드는 방사형으로 다양성을 보장하는 구조이지만, 이를 지원하거나 관심을 두는 학부모나 유보통합추진관련 기구는 그물형의 네트워크를 구성하고 있다. 따라서 유보통합에 대한 학부모의 입장은 다양성보다는 하나의 입장으로 귀결되기 쉬운 구조를 보이고 있으며, 유보통합 추진 관련 기관 역시 다양성 보다는 학부모, 국무조정실, 유보통합의 제한된 정보와 의견을 공급하는 역할을 한다. 물론 유보통합관련 정책을 입안하고 실천하기 위한 효율적인 추진력을 가질 수 있다는 장점도 갖고 있는 구조이기도 하다.

전반적으로 유보통합은 누리과정에 비해 이슈화되고 있지 못하고 있으며, 부정적인 여론이 높았으므로, 추후 관련 정책을 고려할 때, 네티즌의 의견을 충분히 고려하여 정책을 제안해야할 필요가 있다. 그러나 누리과정 예산과 맞춤형 보육, 아동학대 사건으로 촉발된 여론의 응집력 이면에는 유아교육과 보육, 유치원과 어린이집에 대한 안심하고 이용할 수 있는 양질의 이용에 대한 강한 욕

구가 내재되어 있으므로, 이를 유보통합의 추진에 필요한 수요자의 의견으로 수렴시킬 수 있는 방안은 여전히 유효하다고 볼 수 있다. 유보통합의 정책 추진에는 이러한 대다수의 의견과 필요를 여론으로 수렴하는 전략이 필요하다.

V. 유보통합의 성공적 이행전략과 실행방안

이 장에서는 앞서 논의된 유보통합 실행과 현황에 대한 각 계의 의견수렴과 정부 행·재정체계 현황 분석을 바탕으로 유보통합의 실행방안(action plan)과 이행전략(strategy)을 제시하였다. 앞으로 유보통합의 성공적인 실천과 이행을 위해 첫째, 가장 많이 요구된 중앙-지방 정부 통합방안에 대해 논의하고, 다수가 지지하는 중앙집권식 하향통합 실행방안을 구체화하고자 하였다. 둘째, 통합 추진의 과정에서 드러난 정보 공유와 소통의 부족이 낳은 현장의 불안과 갈등을 최소화하는 전략을 제시하였으며, 셋째, 2016년 이후 우리나라의 유보통합이 나아갈 방향과 새로운 아젠다에 대한 전략으로 현재까지의 유보통합 이행에 대한 의견과 진단(예: 이미 절반이상의 성공과, 또 다른 절반 이하의 실패 판단)들을 반영하였다.

1. 중앙-지방정부 행·재정인력 체계 통합방안

2장에서 살펴본 중앙-지방정부 현황에 근거하여 행·재정인력 체계 통합방안을 제시하면 다음과 같다.

가. 중앙행정체계 개편

유보 행·재정인력 체계 통합 구조 판단의 기초는 기본적으로 유보 서비스 제공을 위한 재원의 조달이 어디에서 이루어지는가에 있다. 이렇게 볼 때, 누리과정을 위한 재원이 지방교육재정교부금에서 조달되는 이상, 지방교육재정교부금을 관할하는 부처(현행의 교육부)로 유보 서비스를 통합하는 것은 불가피하다.

다만, 현재의 지방교육재정교부금을 관할하는 부처로 유보 서비스를 통합하되, 이 부처의 업무 및 조직 구조가 어떤 형태를 갖출 것인가는 단기와 중장기로 나누어 검토할 필요가 있다. 여기서는 편의상 단기적 대안을 1안으로, 중장기적 대안을 2안¹²⁾이라고 칭한다.

1) 1안: 교육부 통합(단기안)

중앙행정체제 개편의 제1안은 현행 교육부 내로 유보 서비스 지원 기능을 일원화하는 방식이다. 현재 유아교육에 관한 중앙정부(교육부)의 조직형태는 (학교정책실이 아닌) 지방교육지원국의 유아교육정책과에서 담당하는 형태이다. 그리고 보건복지부에서는 인구정책실 산하 보육정책국 내에 3개과(보육정책과, 보육사업기획과, 보육기반과)가 존재하고 있다.

교육부로 유보 서비스 관할을 통합한다고 할 때, 가장 기본적인 고려사항은 유아교육과 보육은 본래적으로 학교라는 틀 내에서 서비스 제공이 이루어지는 서비스가 아니라는 점이다. 특히, 전 세계 교육의 패러다임이 학교교육으로부터 확장하여 평생학습(lifelong learning)의 개념으로 전환하고 있고, 평생학습의 한 축이 취학 전 아동에 대한 교육·보육의 제공이라는 점을 고려할 때, 교육부로 이관된다 하더라도 유보 서비스는 기존의 '학교'라는 틀에 반드시 귀속되는 것으로 고려할 필요는 없다. 그리고 이 원칙은 지방 단위에서 유보 서비스를 통합할 때, 그리고 기능 조정을 할 때에도 견지될 필요가 있다.

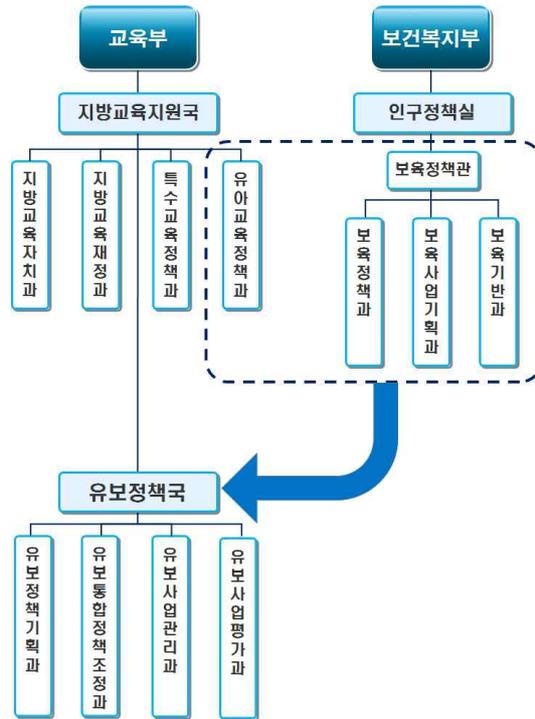
이렇게 볼 때, 교육부가 유보 서비스를 통합하기 위해서는 유아교육 기능이 현재와 같이 「학교정책실」에서 독립해있는 현재의 기능 구조를 유지하되, 현재 국 형태로 제공되는 있는 보건복지부에서의 보육 서비스 기능(예: 보육 3과)이 전환될 것임을 고려하여 독립국 형태로 개편되어야 할 것이다. 이 때, 신설되는 독립국의 명칭은 「유보정책국」(영유아교육보육정책국)으로 하는 것을 제안할 수 있다. 그리고 유보정책국 내에는 ①유보정책기획과, ②유보통합정책조정과, ③유보사업관리과, ④유보사업평가과를 둘 것을 제안한다.

유보정책기획과는 유보정책국의 주무과로서, 유아교육 및 보육에 관한 모든 정책을 통괄하고 향후 정책방향을 기획하는 것을 주 임무로 한다.

유보통합정책조정과는 유보통합 후 제기될 수 있는 모든 쟁점을 파악하고 이에 선제적으로 대응하는 역할을 담당한다. 지방자치단체 차원에서의 통합에 따른 문제점 파악 및 대응방안 모색, 유치원과 어린이집 간의 기능 조정 등의 문제, 서비스 전달체계에서의 통합 방안 등을 완결 짓는 일이 유보통합정책조정과의 임무이다. 특히, 유보통합정책과에서는 유보의 일괄 통합이 어려운 업무, 예를 들면 국공립어린이집 소유주체 및 관리 등 시도 관할 업무가 지자체 교육청

12) 단기/중장기 안에 대한 다양한 의견이 있을 수 있음. 여기에서는 기존 부처에의 통합을 단기안으로, 새로운 부처 신설을 장기안으로 구성하였음.

으로 이관될 때 법적으로 문제가 될 소지가 있는 업무 등의 해법을 찾는 기능을 수행하게 될 것이다. 이 조직은 유보통합이 완성된 후에는 발전적으로 해체 내지 기능 전환을 할 수 있도록, 한시적으로 운영하는 것이 바람직하다.



[그림 V-1-1] 중앙행정체계 개편(1안) 교육부 통합안

유보사업관리과는 유보 서비스 제공에 대한 관리 업무를 담당한다. 유보통합 이후의 행정, 규제, 교육·보육 과정, 인력, 재정, 전달체계 등에 관련된 제반 업무를 담당하도록 한다.

유보사업평가과는 유보사업에 관련된 전국 시·도교육청과 교육지원청에 대한 평가, 교육청 및 교육지원청의 유치원·어린이집에 대한 평가 절차, 평가 틀 및 평가 매뉴얼과 컨설팅 모형 개발 등의 업무를 담당한다.

한편, 유보 통합 업무를 실 단위로 편성하여, 교육부 산하 유보정책실을 신설하고 유보정책국에 유보정책기획과, 유보정책심사과, 교육기관평가과를 두어 조직, 예산편성, 법령, 평가 등의 업무를 관장하도록 하는 조직 구성도 고려 가능할 것이다.

2) 2안: 신설 교육·보육·가족부 통합(장기안)

중앙행정체제 개편의 제2안은 유아교육, 보육, 저출산 문제를 통합적으로 다룰 수 있도록 기존 부처의 통폐합을 통한 부처 신설 방안이다. 기본적으로 이 부처는 초·중등 교육 기능, 유아교육 기능, 보육 기능, 그리고 저출산 대응 기능을 포괄하여 갖추도록 한다. 현행의 교육부에서 초·중등 교육 업무와 유아교육 업무, 보건복지부에서 보육 및 양육지원 업무, 여성가족부에서 가족 관련 업무, 그리고 현재 각 부처에 산재해 있는 저출산 대응 업무를 가져오도록 한다. 이 부처의 명칭은 (가칭) 교육·보육·가족부(Ministry of Education, Child Care and Family)로 한다.¹³⁾

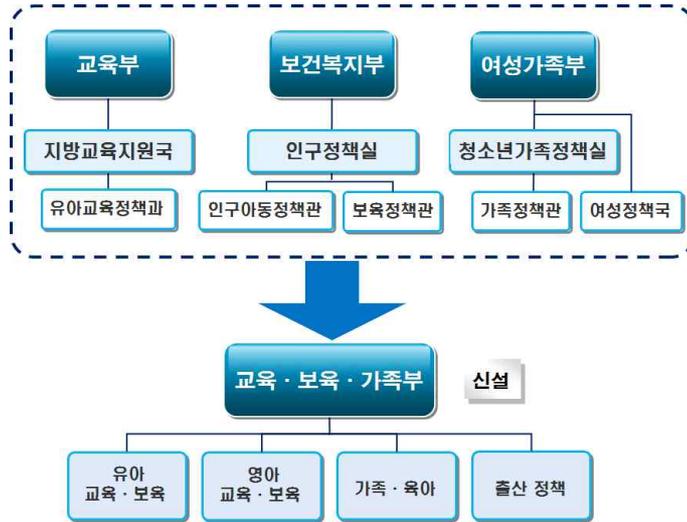
현재 유보 통합이 논의되는 중요한 이유는 행정체제의 이원화, 예산의 낭비 등이라고 할 수 있지만 유보통합이 이루어져야 하는 보다 근본적인 이유는 가족 친화적, 부모 친화적, 아동 친화적 정책 환경을 조성함으로써 저출산 문제에 대한 근본적인 대응과 평생 전인교육의 연속성을 제공하는 데에서 찾아야 할 것이다. 이를 위해서는 저출산 문제에 대응할 수 있는 컨트롤 타워를 설립할 뿐만 아니라 이 컨트롤 타워가 유아교육과 보육, 가족, 그리고 초·중등 교육과 긴밀히 연계되지 않으면 안 된다. 이를 위해 미래사회 대비형 부처로서 (가칭) 「교육·보육·가족부」의 설립이 필수불가결하다. 그리고 중앙에 저출산-유아교육-보육-가족-초·중등교육을 통괄할 수 있는 부처를 설립함으로써, 지방에서도 이러한 기능들이 긴밀히 연계될 수 있도록 유도할 수 있을 것이며, 이를 통해 저출산 및 유보 서비스 제공의 효율성과 효과성을 제고하고, 학교 안팎의 경계를 넘어선 교육까지 총괄하는 방향성을 가질 수 있을 것으로 기대된다. 해외의 경우, 다수의 국가에서 교육부로의 통합이 이루어진 가운데, 룩셈부르크에서는 교육·아동·청소년부에서, 독일에서는 연방 가족·노인·여성·청소년부에서 ECEC 업무를 관장하고 있다(OECD, 2015: 43).¹⁴⁾

한편, 초중등 이상 교육은 유아교육과 보육, 저출산, 가족 업무와는 다른 특성을 가지므로, 초중고등 교육 전반이 아닌 초등교육 중 ECEC에 해당하는 부

13) (가칭) 교육·보육·가족부를 설립할 경우, 연쇄적으로 현행의 타부처에 대한 조직개편이 불가피하다. 미래형 정부조직 개편 방안을 제시할 수는 있으나, 이는 본고의 범위를 벗어나는 내용이므로 자세한 논의는 생략하도록 한다.

14) 룩셈부르크의 국가 교육·아동·청소년부(Ministry of National Education, Children and Youth), 독일의 연방 가족·노인·여성·청소년 부(Federal Ministry of Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (OECD, 2015: 43).

분만을 포함하여, 유보통합 업무 추진에 전문성을 갖도록 안도 가능할 것이다.



[그림 V-1-2] 중앙행정체계 개편(2안) 저출산 반영 부처 신설 방안¹⁵⁾

나. 지방행정체계 개편

유보 통합에 따른 지방행정체계의 개편 방안은 단기적인 대안(1안)과 장기적인 대안(2안)으로 나누어 볼 수 있다. 여기에 제시된 3개의 지방정부 유보통합 방안은 앞서 제시된 중앙행정체계 개편 중 1안(교육부 통합)을 중심으로 논의를 전개하였음을 밝혀둔다.

1) 1안: 교육청·교육지원청 산하 유보지원과 통합(단기안)

첫째, 단기적인 (1안)으로는 유아교육 및 보육 지원 기능을 교육청과 교육지원청으로 일원화 하되, 기능을 「유보지원과」로 통합하는 방안이다. 즉, 현재 17개 시도교육청 산하 전국 176개 교육지원청에 초등교육과 내 유아교육팀과 17

15) 제시된 그림에서는, 초·중·고등학교교육까지 포괄하여 제시하지는 않음. 2안과 관련하여, 유·초·중·고등학교 교육을 어떻게 포괄할 것인지, 광의의 아동복지와 권리 전반은 어떻게 포함할 것인지에 대한 다양한 선택지 중, 제시된 도식은 유아교육만을 포함하고 아동복지 전반을 포함한 저출산 부서(인구아동정책관)를 통합하는 안으로 제시함.

개 시도청 산하 226개 시군구청 내에 있는 여성·보육과, 출산·보육, 가족·보육과/팀을 「교육지원청의 유보지원과」로 통합하는 안이다.

그러나 이렇게 통합했을 때에는 두 가지 문제가 발생할 수 있다. 첫째는, 전국의 지방자치단체 수는 226개이지만, 교육지원청은 176개라는 점이다. 예를 들어, 서울시의 강남교육지원청은 행정단위로는 강남구와 서초구를 관할하고 있다. 따라서 강남교육지원청이 현재의 강남구와 서초구에 있는 보육기능을 모두 흡수하는 형태가 되어야 한다는 것이다. 이 문제는 기능의 중복이 아니라 단순히 지역적 통합의 문제이기 때문에 인력의 재배치를 통해 해결할 수 있을 것이다.

교육지원청으로 통합했을 때의 두 번째 문제는 현재의 교육청(교육지원청)에는 교육전문직 인원이 상당히 많은 반면, 시·도 및 시·군·구에서 보육기능을 담당하는 인력은 대부분이 일반직이라는 사실이다. 유보 기능을 통합할 경우 단기적으로는 교육전문직과 일반직이 통합적으로 업무를 수행할 수밖에 없으나, 유보 통합 및 유보 서비스 고도화를 위해서는 신규 인력을 채용할 수밖에 없는데, 이 때 과연 어떤 인력을 채용할 것인지가 쟁점이 될 수 있다. 여기에서는 앞서 논의한 대로 교육부 산하 교육청-교육지원청으로 통합 업무를 이관하더라도, 유아교육과 보육의 기능을 학교교육에 기반을 두어 연계되는 전이와 통합의 개념으로 가져갈 것인지, 학교 취학전 교육에서 확장하여 생애초기 교육·보육 및 육아 전반과 저출산 대응의 미래전략을 총괄하는 확장된 개념으로 가져갈 것인지, 한국 상황에 맞는 적용과 고민이 필요하다. 우리나라 정부조직 편제상 유아교육 기능이 교육부에 속해 있기 때문에 인력 구성이 초·중등교육과 유사한 동형화(isomorphism) 현상이 나타나지만, 정책으로서 유보 통합을 실행한다면 이 틀을 과감히 개편하는 방향을 고려할 필요도 있다. 다시 말해, 유보 기능이 교육부와 시·도 교육청 및 교육지원청으로 통합될 경우 교육 영역에서 담당해왔던 유아교육 기능이 학교교육으로 편제되지 않는 일대 기능전환(conversion)이 필요할 수 있으므로, 이에 대한 미래지향적 고민과 숙제를 유보통합 실행전략이 담을 필요가 있다.

한편, 생애초기 ECEC의 중요성을 고려하여 조직을 확장하여 시도교육청 내에 「유보정책국」을 신설하는 안도 고려 가능하다. 유보기획과, 유보지원과, 유보관리과로 편성하여, 기획, 예산, 조례, 평가, 비용지원, 인허가, 지도점검, 교직원관리 등의 업무를 수행하도록 하고, 지역 교육지원청 내에는 유보지원과와 유보감독과를 신설하여, 인허가, 교육과정, 비용지원, 지도점검의 업무를 수행하도록 하는, 확장안도 가능할 것이다.

2) 2안: 지방교육자치제도의 변화 -일반행정체계내의 교육행정(장기안)

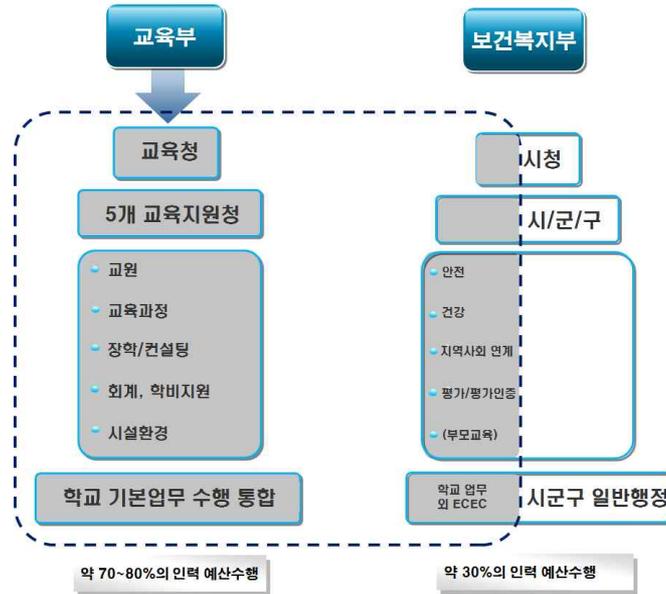
지방행정체계 개편의 장기적인 대안(2안)은 유보 통합에 따라 현행의 지방교육자치제도를 일반행정 틀 내로 포함시키는 방안이다. 즉, 유보 기능이 교육청-교육지원청의 체제로 이루어지더라도, 교육감이 시·도지사의 통할을 받도록 하는 것이다. 보육 기능이 시·도로부터 교육청으로 이전 및 통합되는 것은 다른 기능이 기관을 넘어 이전되는 것과는 달리 거버넌스 측면에서 이전까지 시·도지사의 통제를 받던 기능이 교육감의 통제 아래 놓인다는 것을 의미한다. 그러나 저출산, 유보 서비스 등이 핵심적인 국정과제로 대두되는 상황에서 이 문제를 교육자치의 틀 내에만 둘 것인지 고민이 필요하다. 따라서 시·도 교육청과 교육지원청으로 유보 기능을 통합 및 이전하는 경우, 교육감이 시·도지사의 통할을 받도록 조직편제상의 변화를 통해 현행 지방교육자치제도의 틀에 대한 근본적인 변화를 반영시키는 안이 고려 가능하다¹⁶⁾. 이는 지방분권의 방향성, 지방자치의 강화에 대한 근본적인 고민과 함께 논의 가능하다.

3) 3안: 현행 교육청-시도청의 업무분할 통합(현실안)

당장에 실현하기 용이한 현실안이자 과도기적인 이행 방안으로, 교육부로의 통합을 고려하되 현행 유치원과 어린이집에 대한 행정체계를 고려하여 점진적인 완충형의 열린 거버넌스를 적용할 수 있다. 즉 교육부의 고유한 학교체계 업무에 해당하는 업무(예: 교육과정, 장학/컨설팅, 교원 등)와 인력으로 교육부 산하 교육청-교육지원청으로 구성하도록 하며, 동시에 현재 지방정부-지자체에서 여성·가족·출산 업무 등과 함께 보육을 담당하고 있는 인력의 구성을 고려하여, 현재 시도청-시군구청의 보육담당 인력의 대략 약 30%가 시도청-시군구청에서 통합된 ECEC 업무를 담당하도록 하는 안이다. 통합 기관에 대한 시설운영 관리와 지원을 맡도록 하는 등 교육청과 교육지원청으로 일괄 이관이 어려운 보육관련 업무를 지속 수행하도록 하는 안이다.

16) 여기에서 논의하는 지방교육자치의 변화는 유보통합서비스의 영역과 범위를 학교교육의 연장선에 둘 것인지, 저출산과 평생교육을 포괄하는 확장된 개념으로 둘 것인지에 근거함.

- 상기한 지방교육자치제도의 개선 방안은 교육감을 시·도지사 및 런닝메이트 형태로 선출하는 방식으로 고려 가능하다. 이렇게 하면 교육뿐만 아니라 지방정부의 모든 기능이 일관되게 주민통제 아래 들어갈 수 있고, 그 결과 지방자치의 중요한 원칙인 주민에 의한 민주적 통제, 즉 지방자치단체에 대한 민주적 책무성(democratic accountability)의 확보를 제고할 수 있다.



[그림 V-1-3] 지방행정체계 개편(3안) 교육청 위주 시도청과의 업무연계 통합안

3안을 적용하는 과정에서, 교육부로의 통합 이행 시 어린이집의 5세 유아를 유치원의 체계로 흡수하고, 이후에 4세, 3세 순차적으로 이관하는 연령별 업무 이관 형태의 로드맵도 고려 가능하다. 이때 시도청은 최소한의 관리운영 업무 위주로 담당하고, 이 외의 주요 결정 권한은 교육부가 지니는 형태이다. 일정기간 이원화로 볼 수 있으나 장기적인 관점에서 볼 때 준비과정이 없이 바로 전체 이관 통합을 하는 것 보다 현실적일 수 있으며, 점진적 통합으로 인한 시간적 여유를 확보 할 수 있을 것으로 예상된다(지방정부 공무원 면담 내용 참조). 그러나 0-1세 및 0-2세 영아의 발달적 특성을 고려할 때, 유보통합의 이행을 위한 연령별 이관에는 서비스 내용 및 인력의 수급, 비용 등에 대한 충분한 논의가 필요하겠다.

한편, 상기한 병행 구조와는 다른, 현행법 내에서 실행하는 방안으로, 시도청과 시교육청을 아우르는 별도의 기구를 신설하여 교육/교육지원청과 시도/시군구조직을 통합 운영하도록 중재하는 기능을 부여할 수 있다. 이를 위해 ECEC 특별 회계를 교부금 예산에 지정하고, 각 기관의 특징점을 살리도록 운영할 수 있다.

다. 재정체계 개편

유보통합이 촉발된 근본적인 요인의 하나로 누리과정 도입 이후 누리과정 지원을 위한 재원을 기존의 지방교육재정교부금에서 충당하도록 한 데서 찾을 수 있다. 저출산 현상의 심화에 따라 초·중·고교생 수가 급격히 감소함에도 불구하고, 초·중등 교육을 위한 지방교육재정교부금은 지난 20년 동안 꾸준히 그 규모(특히, 내국세에서 차지하는 비중)가 증가해왔으며, 그 결과 학생 1인당 투자비가 지속적으로 증가되는 현상이 나타나게 된 것이다. 물론, 교육 그 자체의 시각에서 본다면 학생 1인당 교육비 증가 현상은 매우 긍정적인 현상이지만, 전략적 우선순위에 따라 제한된 재원을 배분해야 하는 입장에서 보면, 국가 전체적인 차원에서 투자의 우선순위를 정하고 이에 따라 재원을 재배분하는 것이 무엇보다도 중요하다. 다시 말해서, 총량적 재정규율(aggregate fiscal discipline)을 확보하기 위해서는 배분적 효율성(allocative efficiency)을 제고해야 할 필요성이 강력하게 대두된 것이다.

그러나 우리나라의 대표적인 의무지출이라 할 수 있는 지방교육재정교부금이 내국세의 20.27%로 고정되어 있기 때문에, 재정운용의 경직성을 낳는 요인으로 작용하고 있다. 이 문제를 해결할 수 있는 방안으로는 지방교육재정교부금에 대한 내국세의 비율을 낮추는 방안과 내국세의 비율은 현행대로 유지하되 그 지원 범위를 늘리는 방안을 고려할 수 있었는데, 정부는 후자의 방식을 택하였던 것이다. 결국 지방교육재정교부금의 유지를 전제로 지방교육재정교부금의 일정 부분이 보육을 포함하는 누리과정으로 지원되었다.

이러한 이유로 유보통합이 이루어지게 되면, 기존의 지방교육재정교부금 뿐만 아니라 유아교육을 위해 교육청에서 활용하던 자체 재원, 그리고 시·도에서 보육기능을 위해 사용하던 중앙정부로부터의 지방교부세 일부분, 국고보조금, 자체재원 등이 통합·운용될 수밖에 없다. 그리고 통합 후 유보 서비스 제공의 책임 주체가 교육청-교육지원청이 되는 이상, 이러한 재원에 대한 사용권도 교육청-교육지원청이 가질 수밖에 없다.

그러나 이렇게 될 경우, 기존의 교육재원 뿐만 아니라 일반재원까지도 교육청-교육지원청이 사용하게 되는 상황이 발생하는데, 이러한 재원의 사용이 지방교육자치제의 틀 속에서 이루어질 경우 주민에 대한 민주적 책무성 제고의 관점에서 고민이 필요하다. 따라서 앞에서 제안한 바와 같이 재정운용을 통합할 경우, 지방교육자치제의 틀에 대한 수정을 함께 고려할 필요가 있다.

한편, 현재의 누리과정 교부금은 재정적으로 지방교육재정교부금을 통해 재원이 마련되지만, 누리과정 실행과 운영, 관리에 대한 실제 행정 업무는 교육부와 교육(지원)청의 업무영역에 속해있지 않은, 단지 재원만의 통합 형태로 매우 제한되어 있다. 이러한 재원과 실제 운영관리의 행·재정간 괴리를 해결하기 위해 유보통합을 위한 행·재정 통합은 반드시 이루어야 할 과제이다. 유보 행·재정 통합을 위한 과도기 안으로 앞서 해외사례에서 살펴본 대로 특별 목적을 갖는 교부금의 형태(block grant)로 지방교육재정교부금 누리과정 예산을 집행하는 누리과정 특별 교부금을 마련하는 방안도 가능하다. 이러한 한시적인 통합 재원의 마련으로 유보 재정 통합과 재원의 안정적 확보를 위한 문제해결을 앞당길 수 있을 것이다.

라. 전달체계 (지원체계) 통합

유보통합에서 쟁점으로 남아 있는 영역이 유아교육진흥원과 한국보육진흥원의 2개 기관과 육아종합지원센터의 통합 문제이다. 이 기관들은 (가칭)한국유보진흥원이라는 이름으로 일괄 통합하는 것이 필요해 보인다. 유사한 사례로서 이명박 정부 시절, 교육부 산하에 있던 한국학술진흥재단과 과학기술부 산하의 한국과학재단을 한국연구재단으로 통합한 바가 있다. 이 두 기관도 상당히 오랜 기간 독자적으로 기능을 수행했지만, 이명박 정부에서 교육과학기술부의 출현에 따라 한 기관으로 통합된 것이다. 이와 관련해서 특기할 만한 내용은 박근혜 정부가 들어서, 교육 기능과 과학 기능이 다시 교육부와 미래창조과학부로 분리되었음에도 불구하고, 서비스 전달 기능을 수행하는 기관은 여전히 한국연구재단으로 남아 있다는 점이다. 따라서 유보통합을 실행하는 초기 단계에 서비스 전달체계는 전격적으로 통합할 필요가 있다.

보육진흥원에서는 어린이집 평가인증과 사후관리가 주 업무였다면, 유아교육 쪽에서의 평가는 장학관/장학사에 의한 대면 컨설팅이 중시되고 있다. 향후 유보 서비스에 대한 평가 기능은 당연히 평가와 컨설팅이 동시에 진행되는 체제로 개편되어야 할 것이므로, 통합 (가칭)한국유보진흥원의 기능도 평가와 컨설팅의 균형있는 지원체계의 마련에 초점을 맞추어야 할 것이다. 이러한 통합 평가 체계 및 평가-컨설팅 지원 기구의 마련은 관련 정책연구기관을 컨트롤 타워로 하여 컨소시엄 구성을 통해 과도기적 운영체계를 갖추어나가는 안이 가능하다.

마. 유보 서비스 인력의 확대

유보통합이 이루어질 경우 ECEC 전문공무원 수를 확대할 필요가 있다. ECEC 관련 공무원 수의 확대는 원활한 유보 서비스 제공을 위해서 필요할 뿐 아니라 (부분적으로) 당면한 청년실업 문제 해소를 위해서도 필요하다. 우리 사회의 심각한 문제로 떠오른 청년실업 문제 해소를 위해서는 공공부문 일자리 창출이 필요한데, 특히 유보 서비스 제공을 위한 신규인력 채용 확대는 청년 실업 해소 및 유보서비스 질제고 → 저출산 문제 해소 기여 → 경제 활성화 기여 등의 긍정적 연쇄 파급효과를 낳게 될 것으로 기대된다.

공공부문 일자리 창출은 중앙정부나 지방정부의 고위직이 아닌 지방의 가두 관료제(street-level bureaucracy) 혹은 직접적 대민 서비스 인력 위주로 이루어져야 하는데, ECEC 전문공무원 인력의 확대는 청년일자리 창출 및 육아 친화적 환경 구성과 같은 관련 정책과 연계하여 추진 가능한 부분이다.

저출산과 고용 문제를 동시에 해결한 대표적 사례라 할 수 있는 북유럽 국가들의 경우, 여성채용 확대 → 유보의 공공서비스화 → 출산율 제고 → 일자리의 추가 확대 등의 선순환 효과를 갖는 것으로 알려져 있다. 따라서 공공부문 일자리 확대의 우선 영역으로 'ECEC 전문공무원 수의 확대'를 제안하고자 한다.

ECEC 관련 전문공무원을 확대하더라도, 유보 서비스의 특성상 교육전문직 채용이 확대될 이유는 없다. 교육전문직을 늘리게 되면 취업시장에서 분할(segmentation) 현상이 함께 야기되기 때문에 고용에 있어 불공평을 초래할 가능성이 있다. 이는 정부의 청년 일자리 창출의 기본방향과도 배치된다고 할 것이다.

2. 중앙집권식 하향통합 실행방안

3장에서 살펴본 유보통합 관련 각계 의견에서 일관되게 가장 많이 요구된 것은 현재의 이원화 체제가 통합 이행의 걸림돌이므로 이를 극복하는 최우선의 방안으로 '부처통합'이었으며, 이를 위해서는 지방정부의 통합 방안이 구체화 될 필요가 있다는 점이었다. 이와 함께 다수를 차지한 것은 중앙정부의 강력한 추진 의지와 이를 지지하는 구체적인 실행계획의 공표, 그리고 바로 이를 실제 실행에 옮기는 실천력에 대한 요구였다. 하드웨어 전략으로서 하향통합 실행방안

의 구체화에 대한 요구이다.

이러한 의견의 기저에는, 2014-2016년 통합모델과 로드맵 추진에서 기대한 만큼의 성과가 구축되지 않은 것은 통합추진의 1단계에 있어야 할 부처통합의 첫 단추 없이 통합이행에 영향력이 적은 결제카드와 정보공시, 평가지표의 통합을 우선 실시한데서 온 추진력 상실에 대한 실망이 담겨있다. 1단계에서 선(先) 부처통합 이후 다른 통합과제가 순차적으로 이행이 되었다면 보다 효과적이지 않았을까 하는 로드맵의 순서와 전략에 대한 아쉬움이 반영되어 있다.

이를 고려하여 첫 번째 중앙집권식 하향 부처통합의 방안과 전략에의 요구를 담아 제시하면 다음과 같다.

유보통합은 크게 세 가지 차원의 통합을 전제로 한다.

첫 번째 차원의 통합은 관리주체의 통합으로서, 중앙에서의 교육부의 유아교육 지원 기능과 보건복지부의 보육 지원 기능의 통합과, 지방 차원에서의 교육청(교육지원청)과 시·도(시·군·구)의 유아 및 보육 지원 기능 통합이다.

두 번째 차원의 통합은 엄격한 의미에서의 통합이라기보다는 ECEC 지원 기능을 둘러싼 중앙과 지방의 기능 구분(governance)이다. 즉, 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체 간 ECEC 지원 기능에 관련된 권한과 의무를 규정하는 일이다. 누리과정을 둘러싼 중앙과 지방의 갈등을 고려할 때, 유보 통합뿐만 아니라 향후 효과적인 ECEC 지원 기능 수행을 위해서는 수직적 기능 조정은 매우 중요한 문제이다.

세 번째 차원의 통합은 유치원과 어린이집의 통합이다. 학부모 입장에서는 중앙과 지방자치단체의 지원 기능 통합보다는 일상적으로 경험하는 양 기관 간 차이와 상대적 불이익이 심각한 문제인 바, 가장 중요하게 고려되어야 할 통합이라고 할 것이다.

가. 수평적 유보 통합 방안

앞의 제2절에서도 논의한 바와 같이 수평적 유보 통합 방안은 교육부-보건복지부, 교육청(교육지원청)-시·도(시·군·구)간 유아교육과 보육 관련 조직, 인력, 재정의 통합을 의미한다.

통합 전략은 크게 획기적 접근(big-bang approach)과 점진적 접근(incremental approach)으로 나눌 수 있다. 획기적 접근은 가능하면 조직의 통합을 전면적으로 단기간 내에 이루어는 전략을 의미한다. 반면, 점진적 접근은 기존의 틀을

유지한 상태에서 서서히 통합을 이루어나가는 방안이다.

유보통합이 어려운 과제이긴 하나, 통합의 효과성을 높이기 위해서는 점진적 접근보다는 획기적 접근이 유용할 것이다. 점진적 접근을 택하게 되면 기존의 이해관계가 지속적으로 통합을 방해할 수 있기 때문에 통합에 따른 위험성이 더욱 가중될 가능성이 높다. 반면, 획기적 접근은 단기적으로는 어느 정도 혼란이 있을 수 있으나 통합을 위한 전략과 순서를 정교하게 준비한다면 유보통합을 오히려 빠르게 정착시킬 수 있는 방안이다.

〈표 V-2-1〉 유보 수평적 통합안

구분	내용
주체	중앙부처
주요 고려사항	양 부처 간에 다른 행정체계의 효율적·통합적 가동
실행방안	<ul style="list-style-type: none"> -통합의 범위와 영역 규정 -양 부처 및 추진단/국무조정실 협의체 구성을 통한 업무 이양계획 수립 ·통합 범위 내 인력, 예산, 전달체계, 주요행정기능(전산망, 자료), 담당업무 등 -시도청-시도교육청의 통합 (또는 효율적으로 분장된) ECEC 업무조직도 편성 -통합 부처로 당장 통합 편성이 어려운 기능과 조직 파악, 이에 대한 업무이양 또는 통합 미이행 방안 수립 -관련 하위 법 정비 시작 ·모법(기본법)의 차이로 인한 법체계 정비의 한계가 예상되므로, 당면 현안과 과제 위주의 법령 개정과 정비로 장기간 추진 계획을 수립
장점	<ul style="list-style-type: none"> -강력한 통합 추진력 -법·행정 정비 등 기본요건 정비를 통한 안정적 체계 구축
단점	-기존 부처 행정조직 정비로 인한 통합과정의 인적·재정적 부담과 혼란
추가 고려사항	-통합부처의 업무 이행/수행을 위한 정교한 업무분장 설계

점진적 접근의 예를 들면, 교육부로의 통합을 고려하되 현행 유치원과 어린이집에 대한 행정체계를 고려하여 점진적인 완충형의 열린 거버넌스를 적용하는 방안이다. 즉, 교육부의 고유한 학교체계 업무에 해당하는 업무(예: 교육과정, 장학/컨설팅, 교원 등)에 대해서는 기존의 교육부 산하 교육청-교육지원청의 인력이 담당하고, 지자체에서 현재 보육을 담당하고 있는 인력이 기존의 보육 업무를 담당하도록 하는 방안이다. 그리고 통합 가능한 업무에 대해서만 유아교육과 보육 양쪽에서 적절한 인원을 균형 있게 배치하는 동시에 필요한 신규 인력을 채용하도록 하는 방안이다(2장의 지방정부통합 3안). 그러나 이 접근법을 택

하게 되면, 유보 통합이 형식적 차원에서만 이루어질 뿐 실질적인 통합은 지연되는 문제가 발생할 가능성이 높다.

획기적 접근에서는 유보통합 이후 기존의 업무 분장과는 관계없이 인력을 완전히 재배치하는 방안이다. 단기적으로는 혼란이 예상될 수 있으나, 업무분장에 대한 정교한 사전작업이 있을 경우 효과적인 유보통합 이행을 기대할 수 있는 것이 장점이 있으며, 이는 현재의 유보통합 추진 상황에서 우선적으로 고려할 만한 수평적 통합 방안이다.

나. 수직적 기능 조정 방안

작금의 누리과정을 둘러싼 갈등은 중앙-지방 간 유보 관련 기능의 분담이 혼란스러운 데서 기인한다고 해도 과언이 아니다. 지방자치단체와 일선 기관이 중심이 되는 기능에 대해서는 중앙과 지방간 명쾌한 기능 분담이 매우 중요하다. 기능의 정부 간 배분 원칙에서 보았을 때, 외부효과(spillover effect)의 크기가 작아 정부 서비스의 효과가 특정 지역에만 국한되는 경우, 기능 수행의 일차적인 책임은 지방자치단체에게 귀속하는 것이 바람직하다. 바로 이러한 이유로, 주요 선진국들(예: 스웨덴, 독일 등)의 경우에는 ECEC 보육·교육 업무의 실질적 수행과 책임 소재가 지자체(local and municipal government)에 귀속되어 있음을 볼 수 있다. 따라서 향후 유보 서비스의 전달과 관련된 기능은 지방자치단체에게 분명하게 이관하고, 전국적 차원에서 통일을 기해야 하는 기능의 경우에는 중앙에 귀속시키는 것이 바람직하다. 즉, 중앙정부와 부처에서는 각 지자체의 통합이행 계획과 기간, 예산이 어떻게 편성되는지 파악하고 재정분담에 관한 논의를 전개한다. 이에 관해 중앙정부는 기본원칙과 전제를 통합의 공통 틀로서 제시하고 적용하도록 한다. 그러나 유보통합에 관련된 기본방향 설정은 당연히 전국적 기능이므로 국가수준의 교육·보육 과정 등 큰 방향의 틀과 통합의 제도적 기반과 방향은 중앙정부에서 수행해야 할 것이다. 다만, 지자체별로 당면하고 있는 현안과제가 상이할 수 있는 바, 전체적인 통합의 틀 내에서 구체적인 통합 방안과 이행은 지자체에서 마련하도록 하는, 중앙-지방 정부간 통합 기능의 분담과 조정이 필요하다.

〈표 V-2-2〉 수직적 기능 조정방안

구분	내용
주체	중앙부처-지방정부(local-municipal)
주요 고려사항	- 통합추진의 대 전제하에, 중앙-지방정부간 분권/분담체제 구성 및 각 지자체 통합역량과 재정현황
실행방안	- 중앙정부 및 지방정부간 각 통합담당 업무/영역 규정 · 중앙정부에서 수행해야할 국가수준 공통의 보육·교육 가치 제시, 국가수준 커리큘럼과 틀(framework) 제시, 지방자치 이양에 대한 법적 기반 마련 · 지방정부에서 수행해야할 구체적인 보육교육업무 및 담당자/전달체계 구성 · 시군구 지자체별 통합방안과 계획 마련
장점	- 부처통합 등 중앙정부 차원의 유보통합의 착수와 유보통합을 위한 큰 틀의 원칙 제시 - 지역별 시급한 현안과 상황을 고려한 지역맞춤형 유보통합의 추진모델 및 다양화
단점	- 지방정부의 통합에의 의지, 역량에 따른 통합추진 및 ECEC 질 서비스 관리의 차별/차이
추가 고려사항	- 지역 간 ECEC 서비스 질의 차이를 완화할 수 있는 중앙정부 차원의 대안 마련

다. 유보통합 3단계 추진 실행방안 구체화

유치원과 어린이집의 통합은 국민들이 직접 서비스를 경험하는 전달체계의 통합이라는 측면에서 가장 중요한 통합 대상이라고 할 것이다.

유치원과 어린이집 통합의 목표는 시설 다양성을 유지한 가운데 모든 영유아에게 양질의 서비스 제공 및 최선의 출발점 제공으로, 학부모의 선택권을 보장하여 어린이집과 유치원의 시설 다양성은 그대로 두면서 이용과정에서 양 기관의 차이로 인한 불편과 불합리를 해소할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해 학부모의 요구가 높으며 다른 통합요소의 전제가 되는 과제부터, 절차를 두고 실행하는 것이 필요하다(국무조정실, 2013).

〈표 V-2-3〉 유치원과 어린이집 통합 방안

구분	통합 방안 및 결과	보완사항 및 추후실행과제 도출
1단계: 서비스 질 향상 기반 구축		
1) 유아학비·보육료 지원 결 제카드 통합	아이행복카드로 통합	통합완료. 실행 중

(표 V-2-3 계속)

구 분	통합 방안 및 결과	보완사항 및 추후실행과제 도출
2) 유치원·어린이집 정보공시 연계 및 통합	유치원어린이집 정보통합 공시 사이트 개설	통합완료. 실행 중
3) 평가체계 연계·통합	통합평가체계, 지표/주기 마련	진담기구 설치를 통한 통합평가체계 구축 및 실행
2단계: 규제·운영 환경 차이 해소		
4) 유치원·어린이집 운영시간 조정	기본시간+@로 조정(안)	비용지원체계와 연동 필요
5) 0-2세 유치원 취원 허용	농산어촌부터 적용	관련 법 정비 필요
6) 원비합리화(가격규제개선)	단가: 유치원비 인상률 제한 장가: 원비 제도적 차이 개선	단기안 실행 중 장기안: 비용지원체계 통합 및 개편과 연동
7) 재무회계규칙 통합	통합 재무회계규칙 마련	통합 시행 예정
8) 시설기준 정비	시설기준 등 정비방안 마련	통합 공통 시설기준 요소 마련 및 적용
9) 교육·보육 지원방식 다양화	무상지원시간 조정(안) 논의	장기적으로 통합 비용지원체계 개편 필요
10) 교사 양성·자격 정비	동일학력 여건 통합교사 적용 등 자격체계 정비	실제 적용의 필요성·중요성이 큼
3단계: 부처·재원 통합 정비		
11) 교사 처우 격차 해소	교사 처우 격차 해소	교사 양성·자격 정비와 연동
12) 관리부처 통합	방안 논의	수평적 통합의 핵심 방안
13) 법 통합	방안 논의	장기적·점진적으로 이행해야할 필수 과제

자료: 국무조정실(2013), 국무조정실(2014) 보도자료 및 진행에 근거하여 작성

지난 3년간 추진한 통합과제 요소별로 추진한 성과와 과정을 점검하여, 이제 3개년 로드맵 추진이 마무리되는 현 시점에 적용 가능한 이후 통합 로드맵의 요소와 과제, 핵심 진담기구의 마련을 재정비 할 필요가 있다. 이를 위해 우선 첫째, 제시된 13개 통합 과제를 현재 추진 결과와 현황에 맞춰 주요 요소 위주로 재정비하여 핵심과제로 편성할 필요가 있다. 일례로 통합과정에 연관성이 높은 유치원·어린이집 운영시간 조정과 원비합리화(가격규제 개선), 교육·보육 지원방식 다양화는 맞춤형 보육과 원비인상률 상한제로 현장에 변화가 촉발되어 있고, 이 3개 과제가 기관 운영시간과 수요자 이용시간, 교사 근로시간 등이 결합되어 비용지원체계의 통합 및 개편과 밀접한 연관이 되어있다. 따라서 이를 실질적으로 필요한 표준비용 산정과 수요자 부모 및 운영자 기관 대상 지원체

계의 개편이라는 핵심 과제로 재설정하여 다루는 전략이 가능하다.

둘째, 이러한 제 2의 통합 로드맵 제시와 실현을 위해서는 현재의 영유아교육보육통합추진단과 같은 역할과 기능을 하는 조직과 전문 인력의 필요성이 유지될 필요가 있다.

셋째, 2017년부터 다음 단계의 통합 로드맵에서는 통합추진을 위한 핵심과제를 선정하여 필수적으로 이행해야 할 부처통합과 교사통합, 교사 처우개선, 그리고 상기한 비용지원체계의 개편과 같은 대형 과제를 주요 추진과제로 하여 하향식 통합을 추진할 필요가 있다. 여기에는 그간의 통합 추진과정을 통해 가장 많은 의견이 표출된 정부의 강력한 의지와 추진력, 하향식 선도적 추진에 대한 의견이 담겨 있다. 한편 하향식 추진 과정에서 이해관계의 조정이 긴요함을 감안하여 갈등관리와 소통 활동을 강화할 필요가 있으며, 이는 언론과 여론 형성 및 파악의 전략을 필요로 한다.

라. 사각지대 해소 방안 (4단계)

이 안은 상기한 국무조정실 영유아교육보육통합추진단의 3개년 13개 통합요소 단계별 접근에서 미처 고려되지 못한 특수요건 및 사각지대에 대해, 혹은 통합에서 고려하기 어려운 과제에 대한 보완, 고려 사항을 4단계 통합 추진 과제로 제안하는 안이다.

취학 전 영유아 교육·보육의 질 제고를 위한 전반적인 운영체계를 고려할 때, ①컨설팅·장학 등 평가 사후관리 및 모니터링 지원체계의 통합, ②교사 현직·보수교육 체계의 통합적 운영, 특히 온라인/원격 교육 체계의 적용, ③장애아 보육·교육 통합방안 마련, 그리고 다문화·북한이탈주민 대상 통합 교육·보육 및 지원 체계 마련, ④농산어촌 등 읍면지역에서의 적용 가능한 통합 실행방안 구체화, 일본처럼 ⑤신규 통합교사와 통합기관 시설기준으로 배출되는 유보통합의 새로운 기관과 인력의 출현, 그리고 이를 위한 통합 컨설팅 거점 기관의 마련, ⑥지자체별 현장에서부터 아래로부터의 자발적인 유보협력 모델의 가동, 그리고 ⑦유보통합 이후에도 통합 외 영역으로 남게 될 것으로 예상되는 다양한 형태의 공식·비공식 서비스(아이 돌봄, 사교육보육 시장 등)에 관한 고려가 필요하다. 무엇보다 1절에서 제시한 선 부처통합 이후 실질적인 양질의 ECEC 서비스 제공을 위한 질 관리의 전략(①컨설팅·장학 등 평가 사후관리 및 모니터링 지원)이 중요하게 다루어져야 할 것이다. 이를 4단계 구성으로 정리하면 <표 V-24>와 같다.

〈표 V-2-4〉 사각지대 해소 방안

4단계: 사각지대 해소 방안
1) 컨설팅 지원 등 사후관리 모니터링 체계 정비
2) 교사 연수·보수교육(온오프라인) 통합안 마련
3) 장애아, 다문화/북한이탈주민 대상 통합서비스 구체화
4) 농산어촌 적용 통합 실행방안
5) 신규 교사/시설 기준으로 이루어진 제 3의 새로운 통합 기관 설립 및 기관 운영. 이에 대한 유보통합기관 설립·운영 컨설팅 지원
6) 지자체별 유보협력 모델 가동 (지역에 따라 유보통합모델 차별화 및 시범적용)
7) 유보통합 이후 통합 외 영역으로 남을 것으로 예상되는 다양한 공식·비공식 서비스(아이 돌봄, 사교육보육 시장 등)에 관한 고려

3. 소통과 공유의 여론 형성

유보통합의 관련 각 계의 의견 중, 가장 많이 지적된 의견의 하나가 중앙집권식 통합 추진의 과정에서 기대한 추진력과 유보통합에의 동력은 약화되고, 소통과 정보 공유의 부족이 낳은 현장의 불안이 누적된 점이다. 이후 유보통합의 추진을 위해서는 (길고 지난한 과정이 될지라도) 추진계획의 구체안을 담은 내용 실체에 대한 토론과 협의를 유보통합의 이행 전략으로 제시하고 있다. 여기에는 정부의 강한 추진 의지와 구체적인 실행계획의 공표를 전제로 한다는 점에서 1안과 동일하나, 이후 추진의 이행전략을 정부의 실행만이 아닌 점진적인 여론의 수렴과 형성을 한 축으로 보고 있다. 협의와 토론, 공청회를 이용하여 부모의 요구를 담은 유보통합으로, 무엇보다 당면한 국가적 과제(예: 저출산)와 이를 타개하는 미래전략의 비전을 담은 유보통합으로 구체화 하여, 이에 대한 추진이 사회 전반의 국민과 영유아부모의 지지를 받을 수 있도록 소프트 전략이 필요함을 제시한다.

수요자 부모와 전문가협의체, 언론의 동력이 필요한데 이를 위해 여론형성과 언론의 전략을 가동하는 유아교육과 보육 전문가의 대응전략과 유보통합 추진의 탄탄한 논리 제공이 절대적으로 필요하다.

스웨덴처럼 일가정 양립을 위해 필요한 당면과제가 근로시간 동안 제공하는

양질의 장시간 교육보육 서비스이며, 이를 평생교육 실현의 차원에서 교육부 산하로 두는 전략을 구사했다면, 현재 우리나라에서 당장에 화두가 되어야 할 당면과제가 무엇인지(예: 저출산 타개, 사회적 격차의 해소, 행복한 육아와 건강한 영유아 등)를 설정하고 이를 위해 최우선적으로 필요한 전략에 대해 여론과 언론의 추진력을 활용한 노력이 요구된다.

즉 정부의 유보통합 추진 계획을 공표한 후, 관련된 총론과 각론에 대한 릴레이 토론과 협의를 계획하여 누적된 이해상충과 갈등이 드러나는 현상을 유보통합의 방향성을 통해 극복하도록 한다. 이로써 영유아의 건강하고 행복한 성장 발달과 육아친화적인, 평생교육의 실현을 위해 가야할 방향성을 담은 통합이행에 합의할 수 있도록 지속적인 설득과 협의의 과정이 중앙집권식 하향 추진 과정의 다른 한 축으로 요구된다.

이를 구체화하면, 학부모 대상 유보통합의 개념과 목적, 실천계획을 담은 홍보와 안내(부모교육), 그리고 전문가협의체의 구성을 통한 유보통합의 필요성과 전략을 담은 이행합의 각서의 공표 등이 필요하다. 현장의 교사에게도 유보통합의 추진계획을 공표하고, 이를 어떻게 실행해나갈지에 대해서는 현장의 의견을 적극 경청, 수렴하겠다는 계획을 제시하고 구체적 실행계획을 이행하는 것이 필요하다. 이를 담은 「유보통합 추진 여론형성 및 홍보계획」 수립이 필요하다.

4. 미래지향적 통합 전략 재설정

· 유보통합 담론과 틀을 벗어난 「유아교육·보육 발전방안」

지금까지의 유보통합 추진에 대한 평가와 진단은 크게 두 가지로 나뉜다. 첫째, 유보통합 추진의 성과에 대한 만족 여부와 상관없이 현재 우리나라의 유보통합 이행은 이미 부분통합의 국면에 접어들어, 교육-보육간의 격차가 줄어들고 통합을 향한 최소한의 기준과 방향성에 대한 합의가 이루어진 통합 추진의 누적된 결과가 있다는 점이다. 그러나 둘째, 현재 수준의 통합 이행에 대해 제대로 추진되지 못한 정책 초기의 실패라는 진단과 부정적 평가가 우세한 견해가 있다. 그러나 두 견해의 저변에는 격차는 줄어들고 유보통합에의 현장 준비도는 무르익은 성숙의 단계로 볼 수 있다는 관점이 있다. 즉 이미 일정수준의 성공이라는 견해와, 초기 구동의 실패라는 판단들에 근거할 때 이제 내세울 수 있는

유보통합의 전략은, 유보통합의 근원적인 목적과 방향성을 고려한 새로운 틀의 제시이다. 즉 유아교육과 보육 발전 방안의 재구조화이다.

유보통합의 추진과정이 길어지고, 이 과정에서 현장의 이해 상충과 이견의 골이 깊어지는 견해 차, 특정(안)에 대한 반대가 누적됨에 따라, 이는 정책 추진 과정에서 당연히 발생하는 현상이라는 견해와 이미 현장의 의견수렴과 합의를 통해 통합 방안을 수립하는 것은 어렵다고 판단하는 등 긍·부정의 의견이 공존한다. 그 가운데에 후자의 갈등해결을 위한 해법을 찾기는 어렵다는 현실적인 판단이 우세하다.

이제 성공적인 유보통합의 이행을 위해서는 역설적으로 이원화 된 유아교육과 보육의 틀을 통합하려는 담론(유보통합)을 벗어나 유아교육과 보육의 상생 발전을 위한 새로운 개념과 틀을 제시할 필요가 있다. 애초에 유보통합의 추진을 통해 달성하고자 했던 상위의 목적(예: 격차의 해소, 출발선 평등, 보다 선진화 된 운영체제와 양질의 교육·보육 서비스의 제공과 접근성 등)에 보다 천착하는 전략이다.

이는 유보통합의 목적과 지향점이 논리적으로 재무장되고 정부는 통합을 내세우기보다 근원적 목적에 기초한 발전방안을 제시하고 유보 각 계의 상황에 맞게 진행하는 방안이다. 영유아의 권리보장, 존중받는 교사 등 주요목표를 제시하여 최우선에 두고 유아교육·보육계의 상충된 의견들에 근거하지 않는 발전방안의 추진으로, 유아교육과 보육의 당면한 현안에 대한 개선 노력을 통해 궁극적으로 유아교육과 보육의 발전이 공통의 요소로 수렴할 것이라는 전제에 근거한다.

예를 들어, 「유아교육과 보육의 3-5개년 발전계획」을 수립한다면, 유아교육에서는 유치원의 법인화와 사립유치원의 공공성 증진 방안을, 보육에서는 교사의 전문성과 근로여건/처우를 개선하는 방안을 우선 추진과제로 담을 수 있을 것이다. 나아가 유치원은 교육과정과 방과후과정의 인적, 교육과정상의 구분과 경계선을 최소화하고, 어린이집에서는 평가와 규제보다는 수업과 보육과정의 질을 높일 수 있는 지원과 컨설팅의 전략을 강화하는 방향으로 계획을 수립하는 것이 가능하다. (가칭) 「유아교육·보육 발전방안 수립 TF」에서는 이에 대한 컨트롤타워로 양 측의 전문가협의체로 구성하여 장기적이고 통합적인 유보 발전방안 수립의 논거와 구체적 방향성을 조율하는 역할을 수행하도록 한다. 발전방안의 수립과 추진 점검에서 물리적 유보통합의 달성보다 격차 해소와 공통의

수렴된 방향성에 대한 검토를 통해 유보 양측의 장점과 고유성은 유지하고 차이와 단점은 해소하는 방향으로 모니터링 할 수 있다. 이는 보다 현실적인 장기적 점진적 통합이행 전략이다.

참고문헌

- 강순화(2008). 유아교육 보육체제 일원화 방안 탐색. *교육문화연구*, 14(2), 209-234.
- 고민경·권건일(2007). 유아교육과 보육의 통합 방안 고찰. *유아교육보육복지연구*, 11(3), 49-73.
- 곽노의(2007). 한국 유아교육 보육의 통합. *한국교원대학교 교육연구원*, 33(3), 45-80.
- 교육개혁위원회(1997). 신교육체제수립을 위한 교육개혁방안 IV. 제 5차 대통령 보고자료(1997. 6. 2).
- 교육과학기술부(2010, 2011, 2012, 2013, 2014). 유아교육 예산 편성현황-세부사업 별. 내부자료.
- 교육부(2015). 유치원 14년 결산. 내부자료.
- 교육부·육아정책연구소(2015). OECD 국가 사례를 통한 성공적 유보통합의 전략 모색. *한-OECD 유아교육·보육 정책 국제세미나 자료집*.
- 권건일·김재환·최순자(2007). 쟁점연구: 유아교육법과 영유아보육법의 통합을 위한 비교 분석. *유아교육연구*, 27(6), 67-100.
- 권미경·이윤진·조아라(2013). 유아교육과 보육의 협력 모델 적용 시범연구(V). 서울: 육아정책연구소.
- 권미경·이진화·김정민(2014). 유아교육과 보육의 협력모델 적용 시범연구(VI) - 지자체 지원체계 주도적 협력. 서울: 육아정책연구소.
- 김은설·조혜주·이보라(2011). 육아지원기관 행·재정 체계 통합 추진을 위한 단·중기 전략. 서울: 육아정책연구소.
- 김은설·최윤경·김길숙·장혜진·송신영·주해리(2015). *한-OECD 유아교육·보육 정책 국제세미나 개최 사업보고서*. 서울: 육아정책연구소.
- 나석희·이현진(2014). 유아교육, 보육통합에 관한 유아교사와 원장의 인식. *아동교육*, 23(3), 269-287.

- 나은경·오경희(2016). 유보통합을 위한 유아교육진흥법 재조명: 역사사회학적 접근으로. *미래유아교육학회지*, 23(1), 183-200.
- 나정·서문희·유희정·박기백(2003). *영유아교육과 보육발전 방안*. 서울: 한국교육개발원.
- 류민정(2014). *행재정적관점에서 본 유아교육 및 보육의 실태와 통합방안*. 주제 발표1, 유아교육 및 보육의 제도적 개선방안.
- 문무경·권미경·오유정·황지영(2012). *유아교육과 보육 협력 모델 적용과정 및 성과분석 연구(IV)*. 서울: 육아정책연구소.
- 문무경·권미경·황미영(2011). *유치원교육과정과 표준보육과정의 통합 추진을 위한 단·중기 전략*. 서울: 육아정책연구소.
- 문무경·김은설·김진경·황해익·문혁준·김문정·양시내(2009). *유아교육과 보육의 협력 및 통합체제 시범적용연구*. 서울: 육아정책연구소.
- 문무경·이운진·이세원(2007). *유치원과 보육시설 협력방안 연구*. 서울: 육아정책개발센터.
- 문무경·이정원·황해익·문혁준·김문정(2010). *유아교육과 보육 협력 모델 「영차」 시범적용의 과정 및 성과분석(II)*. 서울: 육아정책연구소.
- 문무경·황해익·문혁준·김문정·김혜진(2011). *유아교육과 보육 협력모델 「영차」 시범연구의 성과분석(III)*. 서울: 육아정책연구소.
- 박용성·이재무(2013). 정책변동 분석모형을 활용한 정책변화예측에 대한 탐색적 연구: 영유아 교육복지 관리체계의 일원화 정책과정의 평가와 전망. 2013 한국정책학회 동계학술대회, 547-562.
- 보건복지부(2015). 2014 보육통계.
- 보건복지부(2016a). 2016년 보육사업안내.
- 보건복지부(2016b). 보육예산자료.
- 서울특별시교육청(2016). 교육재정공시.
- 서울특별시교육청(2016). 서울특별시교육청 학교 업무 체계 고등학교 기준. 내부자료.
- 서울특별시청(2015). 서울시 보육사업안내.

- 송기창(2009). 유아교육, 보육 통합을 위한 재정 시스템 설계. 유아교육연구, 29(4), 197-216.
- 염지숙·고영미(2014). 유아교육, 보육 서비스 질 향상을 위한 평가제도의 통합방안. 유아교육연구, 34(3), 455-479.
- 유희정·이미화·장명림·김은설·김은영·송신영(2008). 유치원과 보육시설 일원화 체제를 위한 협력과 통합 방안. 서울: 육아정책개발센터.
- 이기숙·강민정(2007). 일본의 유보일원화와 인정어린이원의 발전과정에 대한 고찰. 유아교육연구, 27(5), 63-85.
- 이덕남(2009). 영유아교육 관련법령의 변천과정에 나타난 유아교육과 보육의 의미에 관한 연구. 교육법학연구, 21(2), 195-216.
- 이동규·민연경·곽명규(2014). 유아교육, 보육 통합에 대한 제도분석 발전모형의 접근: 노무현 정부부터 이명박 정부까지 (2004년~2013년까지). 지방정부연구, 18(2), 113-135.
- 이미화·유은영·송신영·임승렬·조형숙(2007). 육아지원인력 양성교육과정 모형 개발. 서울: 육아정책개발센터.
- 이미화·장명림·문무경·서문희·김은영·김은설·최윤경·유해미·최은영·양미선·이혜민·나지혜(2013a). 한국형 유아교육·보육 발전 로드맵 연구. 서울: 육아정책연구소.
- 이미화·최윤경·유해미·이혜민(2013b). 보육·유아교육 통합 관련 학부모 인식조사 연구. 서울: 보건복지부·육아정책연구소.
- 이옥·김은설·신나리·문무경·최혜선(2006). 육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육·보육의 협력과 통합 방안. 서울: 육아정책개발센터.
- 이일주(2008). 유아교육법과 영유아보육법의 통합 방안. 한국유아교육학회 정기 학술발표논문집, 317-332.
- 이재무·이재성(2015). 유치원과 어린이집의 운용효율성 비교를 통한 영유아 교육복지 관리체계 일원화 주체에 관한 쟁점의 탐색적 고찰. 한국사회복지행정학 17(2), 183-208.
- 이정욱(2015). 단계별 유보통합에 대한 비판적 고찰. 유아교육연구, 35(6), 221-240.

- 장영인(2014). 유보통합 논의에 대한 재검토 -교육중심의 통합에 대한 보육과정의 논의. *한국영유아보육학*, 7(1), 113-142.
- 정남철·정선아(2015). 영유아보육법과 유아교육법의 통합에 관한 법적 고찰. *토지공법연구*, 59, 303-382.
- 정선아(2007). 스웨덴의 유아교육·보육 통합정책-유아의 권리와 삶의 관점에서. *유아교육연구*, 27(6), 103-126.
- 조부경(2013). 유아교육·보육 통합을 위한 교원 정책 방안. *한국유아교육연구*, 15(1), 25-53.
- 조양순·나귀옥(2015). 유아교육, 보육 현장에서 보는 바람직한 통합 유아교사 양성체제 연구. *한국유아교육학회 정기학술발표논문집*, 2015(1), 544-544.
- 조희연(2011). 저출산과 프랑스 영유아교육·보육 협력 사례 연구. *여성연구*, 237-269.
- 지성애·홍혜경·이정옥·장명림(2015). 유아교육, 보육 통합 모델 구축. *유아교육연구*, 35(5), 5-29.
- 최윤경·문무경·원종욱·김재원(2011). 육아지원인력체계의 통합 추진을 위한 단기 전략. 서울: 육아정책연구소.
- 최은영·이진화·김승진(2015). 2015 유아교육정책의 성과와 과제. 서울: 육아정책연구소.
- 최은영·이진화·오유정(2014). 2014 유아교육정책의 성과와 과제. 서울: 육아정책연구소.
- 한국교육개발원 교육통계서비스(2015). *교육통계연보*.
- 한유미·오연주·권정윤·강기숙·백석인(2005). 스웨덴의 아동보육제도. 서울: 학지사.
- 홍인혜(2006). 영유아 보육 및 유아교육 통합정책 가능성에 관한 연구. *교육연구*, 40, 77-122.
- Arimura, T. N., & Corter, C. (2009). School-based integrated early childhood programs: Impact on the daily lives of parents. Poster session presented at the biennial meeting of the Society for Research in Child Development, Denver, CO.

- Friendly, M. (2008). Building a strong and equal partnership between child care and early childhood education in Canada. *International Journal of Child Care and Education policy*, 2(1), 39-52.
- OECD(2006). *Starting strong II: Early childhood education and care*. OECD Publishing.
- OECD(2012). *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing.
- OECD(2015). *Starting Strong IV: Monitoring Qualities in Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing.
- Pelletier, J., & Corter, C. (2002). Competing “world views” on early childhood care, education and development in the Canadian context. *International developments in early childhood services*, 29-52.

[보도자료]

- 교육부·보건복지부·국무조정실 보도자료 (2014. 11. 19). 내년 1월부터 보육료·유아학비 지원카드 통합.
- 국무조정실 보도자료 (2013. 12. 3). 유보통합 학부모 의견 최대한 반영해 임기 내 완성.
- 국무조정실 보도자료(2014. 2. 14). 국무총리 소속·영·유아 교육·보육 통합 추진 단14일 공식 출범.

[뉴스 자료]

- 경기신문(2016. 6. 19). 지방교육청·지자체, 정부와 ‘錢爭’.
- 경남일보(2016. 6. 22). 유보통합 부진 유감.
- 경향신문(2014. 11. 19). 경기·강원 ‘어린이집 누리과정’ 예산 편성 검토.
- 경향신문(2014. 12. 14). 울화통 터지는 보육, 당장 아이 보낼 곳 없어 휴직할 판인데 유보통합하면 해결됩니까.
- 경향신문(2016. 1. 25). 박 대통령 ‘누리예산’ 강경 대응, 대통령의 날선 공격…

‘국가책임보육’ 대선공약 뒤집고 역공.

경향신문(2016. 2. 22). 유보통합 ‘유아무야’, 재원만 일원화된 ‘반쪽 유보통합’…
누리과정 갈등 키웠다.

국민일보(2016. 1. 28). 해 넘긴 ‘누리과정 예산’… 도대체 누구 책임인가.

노컷뉴스(2014. 10. 15). 어린이집 46만명 대기? 이해할 수 없어.

노컷뉴스(2014. 12. 16). 2016년부터 유치원과 어린이집 평가 통합.

노컷뉴스(2015. 1. 24). 文복지 이어 黃교육도…"2세 미만, 어머니와 애착 중요.

노컷뉴스(2015. 9. 2). 0~2세 영아에도 유치원 허용…유보통합 ‘신호탄’.

뉴스1(2016. 1. 13). 정부-교육청 누리과정예산 관련 공방…누구 주장이 맞나?.

뉴스1(2016. 1. 21). 양보 없었던 전국시도교육감 협의회…보육대란 계속?.

뉴스1(2016. 5. 10). 4개월 만에 만난 부총리와 교육감들…누리과정 입장 차만
확인.

뉴스데일리(2013. 5. 21). 유아교육·보육 일원화로 장점 살리는 ‘유보통합위원회’
출범.

뉴스스(2013. 5. 22). 김동연 실장 “유·보통합, 학부모를 중심에 뒀어”.

뉴스스(2016. 1. 28). 조희연 교육감, 정부에 누리과정 중재안 제시…"교부금 교
부율 1% 올려달라".

매일경제(2016. 3. 29). 이원화된 어린이집·유치원 관리감독, 연내 교육부로 통합.

머니투데이(2013. 5. 28). 유치원도 만 0~2세 영·유아 받는다.

머니투데이(2014. 10. 8). 교육복지 파탄?…해법 키워드는 ‘368·865’.

머니투데이(2014. 12. 16). 2016년 유치원·어린이집 ‘등급제’ 생긴다.

머니투데이(2015. 1. 16). ‘어린이집, 국가가 책임져라?’…유·보통합, 문제는 ‘돈’.

머니투데이(2015. 1. 24). 황우여 “유보통합, 일정대로 추진”.

머니투데이(2016. 1. 25). ‘총체적 난맥’ 누리과정, 어디서부터 꼬였나.

머니투데이(2016. 1. 25). 매년 되풀이되는 ‘누리과정 갈등’, 근본 해법은 없나.

머니투데이(2016. 1. 29). 정부여당, 목적교부금 10% 신설…누리과정 4조 확보
법 개정.

- 세계일보(2016. 1. 26). 누리과정 예산놓고 與 “교육청 책임” VS 野 “중앙정부가 책임져야”.
- 아시아경제(2013. 12. 3). 내년 3월부터 유아교육·보육 통합된다.
- 아시아경제(2014. 8. 29). 내년부터 유치원·어린이집 결제카드 ‘아이행복카드’로 통합.
- 연합뉴스(2013. 12. 3). 정부, 유아교육·보육통합 내년부터 단계적 추진.
- 연합뉴스(2013. 2. 17). 유보통합 논의 급물살...교사·시설기준 통합이 관건.
- 연합뉴스(2014. 11. 20). 정부-국회 합의 안되면 누리과정 편성예산 집행유보.
- 연합뉴스(2014. 11. 5). 누리과정 예산 중앙-지방 ‘부담책임’ 공방.
- 연합뉴스(2014. 11. 9). 與 "누리과정 법적의무...무상급식 근거없어".
- 연합뉴스(2014. 12. 1). 강원도교육감 "누리과정 예산지원 안 되면 집행 유보".
- 연합뉴스(2014. 12. 16). 2016년부터 유치원·어린이집 평가체계 통합.
- 연합뉴스(2015. 12. 25). ‘보육대란 우려’ 누리과정 예산 누가 책임져야 할까.
- 연합뉴스(2015. 9. 2). 어린이집 없으면 2세 이하도 유치원에 다니게 된다.
- 연합뉴스(2016. 1. 22). 당정, 아이 돌봄 서비스 내년까지 두 배 늘린다.
- 연합뉴스(2016. 4. 22). 野 3당 "누리예산 전액 국가 책임"...보육예산 전쟁 격화 전망.
- 이데일리(2014. 12. 16). 내후년부터 유·보 통합평가..학부모 선택권 확대된다.
- 이데일리(2015. 1. 24). 황우여 부총리 "보육 문제 점점...가정양육 지원 강화.
- 이데일리(2015. 9. 2). 유보 통합 본격화...0~2세 영아도 유치원 허용.
- 조선비즈(2016. 2. 8). 아이들 ‘볼모 정치’...누리과정은 누구 잘못일까요.
- 충청투데이(2016. 6. 29). 설동호 교육감 “누리과정 문제는 유보통합이 해결 방안”.
- 파이낸셜뉴스(2013. 12. 3). 어린이집·유치원 통합’ 단계적 추진.
- 파이낸셜뉴스(2016. 1. 28). 누리과정, 근본 해결해야"...조희연 교육감, 유보통합·교부금 1%P 증액 제시.
- 한겨레(2016. 3. 28). 당·정, 누리예산 의무화법 추진..."총선 앞 억지" 반발.

- 한국일보(2014. 2. 18). 유아교육과 보육 통합, 국가 인적자원의 미래다.
- 한국일보(2014. 2. 19). 유보통합 앞두고, 보육교사과정 학점은행제 돌풍.
- 헤럴드경제(2015. 1. 15). 어린이집 폭행 불똥...朴대통령 공약 '유보통합' 신중론 고개.
- 헤럴드경제(2015. 12. 25). 보육대란 무대책. 교육부·복지부 밥그릇 싸움에 피터지는 아이들.
- 헤럴드경제(2016. 6. 29). 이번엔 유치원 대란 ①] 풀뿌리교육 '흔들'...정부 무능한 영유아정책에 학부모 빨났다.
- JTBC(2016. 4. 6). 보육대란, 대안 없이 기존 입장 되풀이.
- KBS(2014. 1. 22). 정부, 어린이집·유치원 통합 준비 본격화.
- KBS(2014. 11. 16). 이재정 경기교육감이 보내온 '누리과정'의 변.
- SJB뉴스(2015. 6. 30). 누리과행언제까지 애꿎은 어린이집만 '고통'.

[국내 웹사이트]

- 각 시군구청 홈페이지(2016. 9.).
- 각 시도 교육청 홈페이지(2016. 9.).
- 각 시도청 홈페이지(2016. 9.).
- 각 지방 교육지원청 홈페이지(2016. 9.).
- 교육부 홈페이지. <http://www.moe.go.kr>.
- 보건복지부 홈페이지. <http://www.mohw.go.kr>.
- 서울유아교육진흥원 홈페이지. <http://www.seoul-i.go.kr>.
- 중앙육아종합지원센터 홈페이지. <http://central.childcare.go.kr>.
- 한국보육진흥원 홈페이지. <http://www.kcpi.or.kr>.

Abstract

Implementation Strategies for ECEC Integration and its Settlement in Korea

Choi, Yoon Kyung Park, Chang Hyun Ha, Yeon Seob Kim, Hee Sue

As the 3-step progress plan for ECEC integration (2014-2016) of the Office for ECEC integration in the Office for Government Policy Coordination is still ongoing but there is a little indication of fruitfulness of integration, although it reaches the 3rd final year of the completion in terms of the 3-year plan, there are many questions and concerns of what the current status and future plans of Korean ECEC integration are. There have been 13 tasks to be completed in the 3-year integration roadmap plan of 2013, and their detailed plans and processes for the integration of 13 areas (i.e., information, payment card, assessment/accreditation, facility standards, price, operation hours, teacher qualification, education, and working condition, law and department in charge) were discussed and prepared through series of research projects and there was supervision of the results and plans through the action committee.

The purpose of this study was to figure out what the unexplained and unresolved issues and tasks are at this point of 2016, and discuss the strategies for improving them, in order to fill in the gaps and holes in the 13 tasks of 3-year plan. This study mainly selected 2 themes among them: 1) integration plans for government at the local level, 2) strategies for implementing the planned integration in the 10~13 areas of integration, and tried to provide detailed plans for local government integration and implementation strategies. Also remained issues or blind areas were addressed and thus the best options and possible strategies were discussed.

부 록

부록1. 공무원/전문가 대상 유보통합 의견 조사지

부록2. 면담 질문지

부록3. 면담 대상자 특성

부록4. 언론 매체별 기사 수

부록1. 공무원/전문가 대상 유보통합 의견 조사지

응답내용은 통계법에 의하여 통계자료 작성의 목적 외에는 사용되지 않으며, 비밀이 보장됩니다.

유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사

안녕하십니까?

육아정책연구소는 유아교육·보육 및 육아 관련 연구를 수행하는 국무총리 산하 경제인문사회연구회 소속 국책연구기관입니다.

본 연구소에서는 2016년도 기본 연구과제로 「유보통합의 정착을 위한 실행방안 연구」를 수행하고 있습니다. 이 조사는 유치원과 어린이집, 유아교육과 보육의 통합, 즉 유보통합의 실질적인 이행을 위한 실행방안의 마련을 목적으로 정책담당자 및 전문가의 의견을 구하기 위한 것입니다.

바쁘시더라도 시간을 내시어 설문에 응해주시면 통합방안 마련에 반영하도록 하겠습니다. 귀하께서 응답하신 내용은 「통계법」 제33조 및 제34조에 따라 통계작성 및 연구 외의 목적으로는 사용되지 않습니다.

2016년 9월 육아정책연구소 소장 우 남 희

본 설문과 관련하여 문의사항이 있으시면, 아래로 연락해주시기 바랍니다.

원내연구진 연구위원 최윤경(ykchoi@kicce.re.kr)
부연구위원 박창현(pch0407@kicce.re.kr)
연구인턴 김희수(heesue@kicce.re.kr, 02-398-7793)

서울시 서초구 남부순환로 2558 외교센터 3, 4층, FAX 02)730-3313, 3317

응답항목에 √나 ■표를 해주시기 바랍니다.

※ 응답자 특성

1)성 별	<input type="checkbox"/> ① 남 <input type="checkbox"/> ② 여	2)연 령	<input type="checkbox"/> ① 20대 <input type="checkbox"/> ② 30대 <input type="checkbox"/> ③ 40대 <input type="checkbox"/> ④ 50대 <input type="checkbox"/> ⑤ 60대 이상
3)지역규모	<input type="checkbox"/> ① 대도시 <input type="checkbox"/> ② 중소도시 <input type="checkbox"/> ③ 읍면지역		
4)최종학력	<input type="checkbox"/> ① 고졸이하 <input type="checkbox"/> ② 2~3년 대졸 <input type="checkbox"/> ③ 4년 대졸 <input type="checkbox"/> ④ 대학원졸·석사 <input type="checkbox"/> ⑤ 대학원졸·박사 <input type="checkbox"/> ⑥ 기타()		
5)응답자 구분	<input type="checkbox"/> ① 보육 관련 중앙정부 공무원 <input type="checkbox"/> ② 보육 관련 지자체 공무원 <input type="checkbox"/> ③ 보육 관련 학계 전문가 <input type="checkbox"/> ④ 보육 관련 기관/단체 전문가	<input type="checkbox"/> ⑤ 유아교육 관련 중앙정부 공무원 <input type="checkbox"/> ⑥ 유아교육 관련 지자체 공무원 <input type="checkbox"/> ⑦ 유아교육 관련 학계 전문가 <input type="checkbox"/> ⑧ 유아교육 관련 기관/단체 전문가	<input type="checkbox"/> ⑨ 기타()
6)주 소 지	_____시·도 _____시·군·구 _____동·읍·면		
7)성명/연락처	성명: _____ 연락처: _____ ※ 답례비 지급을 위해 필요하니, 여기에 성명/연락처를 적어주시고, 첨부된 「지급명세서」를 작성해 함께 보내주세요.		

5. 현재 추진 중인 유보통합에 대한 귀하의 체감은 어떻습니까?

- ① 매우 잘 진행되고 있다 ② 어느정도 잘 진행되고 있다
③ 보통이다 ④ 별로 잘 진행되고 있지않다 ⑤ 전혀 진행되고 있지않다

6. 현재 유보통합 추진에서 걸림돌/문제가 되는 부분은 무엇이라고 생각하십니까?

6-1. 문6)에서 적어주신 사항을 해결하기 위한 전략 또는 방법으로 무엇이 있겠습니까?

7-1. 귀하는 현재 시점 우리나라의 성공적인 유보통합을 위해 가장 중요한 요소는 무엇이라고 생각하십니까? 다음 보기 중에서 골라 1, 2 순위로 적어주십시오. 보기에 없는 내용은 기타에 적어주십시오.

- ① 관련 법 정비
② 유치원·어린이집의 운영 체계 및 기준 통합
③ 중앙부처 통합
④ 지방정부 행·재정·인력 통합
⑤ 교사 통합
⑥ 재정 통합 (예: 유아교육·보육 예산 및 재무회계)
⑦ 보육료·유아학비 비용 지원 체계
⑧ 국가수준 교육·보육과정 통합 및 개정(예: 누리과정)
⑨ 평가와 컨설팅 등 질 관리체계 통합
⑩ 기타(적어주세요:_____)

· 중요 요소 1순위:_____

· 중요 요소 2순위:_____

7-2. 유보통합의 성공적인 이행을 위해 가장 필요한 전략은 무엇인지, 다음 보기 중에서 골라 1, 2 순위로 적어주십시오. 보기에 없는 내용은 기타에 적어주십시오.

- ① 유보통합의 목적, 지향 등 정책의 목표 설정
② 유보통합 관련 여론 수렴과 홍보
③ 유치원·어린이집 현장의 의견 및 협의
④ 유보통합에 대한 정부의 의지 및 구체적인 통합 실행계획

- ⑤ 관련 재정/예산의 마련
⑥ 산학연 등 전문가 협의체 구성 및 이를 통한 의견 수렴
⑦ 기타(적어주세요:_____)

· 필요 전략 1순위: _____

· 필요 전략 2순위: _____

7-3. 응답 이유 및 의견: 문7-1), 문7-2)에서 응답하신 내용 관련하여 그렇게 생각하시는 이유나 기타 의견을 자유로이 개진해주시요.

II. 중앙부처 통합에 관한 질문입니다.

(부처통합 실행방안) 유보통합의 이행을 위해서는 교육부와 보건복지부로 이원화 되어있는 행정 및 인력 체계를 통합하는 부처통합이 중요합니다. 귀하는 교육부와 보건복지부로 이원화 되어있는 부처통합에 가장 바람직한 (안)은 무엇이라고 생각하십니까?

- 제시된 질문에 답해주시고, 그렇게 생각하시는 이유와 의견을 적어주시기 바랍니다.

8-1. 어느 부처로 통합되는 것이 적절하다고 생각하십니까? 보기 중에 하나를 골라주시요.

- ① 교육부로 통합
② 보건복지부로 통합
③ 제3의 부처(또는 조직)로 통합
④ 현재의 이원화 체제 유지
⑤ 교육부-보건복지부 양 부처 간 합리적 업무분할을 통한 새로운 이원화 통합 체제 구축
⑥ 기타(적어주세요:_____)

8-2. 응답 이유 및 의견: 문8-1)에서 응답하신 내용 관련하여 그렇게 생각하시는 이유나 의견을 자유로이 개진해주시요.

9-1. (문 8-1)에서 응답하신 완전통합(①②③) 또는 현재유지(④), 분리통합(⑤) 등이 되기 위해서는 어떠한 과정과 절차가 필요하다고 생각하십니까?

- ① 일정 시점 완전통합 (또는 2개 부처 분리통합) 계획 등을 발표, 바로 이행한다
- ② 양 부처 간 단계적 통합과 조정의 과정을 거친 후(=일정기간 이원화 체제 유지 후), 1개 부처로 점진적으로 통합한다.
- ③ 현재의 이원화 체제 유지 하에서 유아교육과 보육 간 차이를 최소화하고 질적으로 발전시키는 작업을 지속한다(=현재 체제하의 발전방안 지속으로, 별도의 통합 추진은 하지 않음)
- ④ 기타(적어주세요: _____)

9-1-1. 문9-1)에서 응답하신 통합의 절차가 원활히 이행될 수 있으리라고 생각하십니까?

- ① 매우 원활히 이행될 것이다
- ② 어느정도 원활히 이행될 것이다.
- ③ 보통이다
- ④ 별로 원활히 이행되지 않을 것이다
- ⑤ 전혀 원활히 이행되지 않을 것이다

9-1-2. 응답 이유 및 의견: 문9-1), 문9-1-1)에서 응답하신 내용 관련하여 그렇게 생각하시는 이유나 의견을 자유로이 개진해주시요.

9-2. 1개 부처로 완전통합을 이행할 경우, 어떠한 로드맵(action plan)이 가능하다고 생각하십니까? 다음의 예시를 보시고, 실제 통합 추진 시의 실행방안을 고려하여 귀하의 의견을 적어주십시오. 2개안 중, 보다 적절한 1개 방안을 선택하여 응답해주세요.

(예시) 부처 간 의견 조정 → 5개년 통합이행 계획 수립 → 법률 제·개정 작업 착수 → ○○
○부로의 인력 및 재정 이관 → 지자체 업무 조정 TFT → 지자체 업무 이관 등..

1) 교육부로 통합 시 실행 로드맵

1단계 :

↓

2단계 :

↓

3단계 :

↓

4단계 :

↓

5단계 :

2) 보건복지부로 통합 시 실행 로드맵:

1단계 :
↓
2단계 :
↓
3단계 :
↓
4단계 :
↓
5단계 :

9-2-1. 응답 이유 및 의견: 문9-2) 에서 응답하신 내용 관련하여 그렇게 생각하시는 이유나 의견을 자유로이 개진해주시요.

10-1. (업무체계) 부처 통합 시, 업무의 배치는 어떻게 이루어지는 것이 적절하다고 생각하십니까?
다음 보기의 유형 중에 하나를 골라주십시오.

- ① 뉴질랜드형(한 부처의 우산 속에 유아교육과 보육의 서로 다른 특성과 업무체계가 공존)
- ② 스웨덴형(한 부처의 우산 속에 유아교육·보육을 하나의 업무체계로 완전통합 수행)
- ③ 프랑스형(연령별로 어린이집과 유치원을 이용하고, 보육-교육이 구분되는 이원화 분리통합)
- ④ 독일형(통합된 법체계, 국가수준의 교육보육과정 틀, 연령별로 구분되는 기관유형 하에서, 지방자치에 의한 독자적인 운영이 가능한 지방정부 중심 분리통합 체제)
- ⑤ 기타(적어주세요:_____)

10-2. (인력체계) 한 부처로 통합한다면, 혼란을 줄이면서 인력을 배치하는 가장 효율적인 방안은 무엇이라고 생각하십니까? 다음 보기 중에 하나를 골라주십시오.

- ① 다른 한 쪽의 인력을 통합 부처로 거의 그대로 이관, 통합을 추진한다
- ② 다른 한 쪽의 인력 중 상당 부분을 통합 부처로 이관하고, 통합 부처에서 일부 신규인력을 추가로 선발 및 배치한다
- ③ 다른 한 쪽의 인력 중 일부를 통합 부처로 이관하고, 통합 부처에서 전체적으로 기존인력의 업무체계를 재정비하고 신규인력을 추가 배치한다
- ④ 기타(적어주세요:_____)

10-3. (예산·재정) 한 부처로 통합한다면, 관련 예산과 재정은 어떻게 조정·배치하는 것이 가장 효율적이라고 생각하십니까? 다음 보기 중에 하나를 골라주십시오.

- ① 관련 법 개정을 통해 주요 예산의 근거를 총괄하는 통합 재정을 마련한다
- ② 관련 법 개정을 통해서도 주요 예산을 총괄하는 통합 재정을 마련하기 어려우므로, 현행 법 체계 내에서 효율적인 예산·재정의 마련을 점진적으로 추진한다
- ③ 기타(적어주세요: _____)

11-1. 만일 교육부-보건복지부 간 업무분할을 통한 분리통합을 한다면(문8-1의 ⑤번), 2개 부처 간 업무분장은 어떻게 하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 교육관련 업무는 교육부로, 보육관련 업무는 보건복지부에서 관장
(예: 누리과정은 교육부에서, 방과후과정/아침-시간연장 보육은 보건복지부에서)
- ② 0-2세는 보건복지부에서, 3-5세는 교육부에서 등 연령별 분리 통합
- ③ 교육과정/교사/컨설팅 등은 교육부에서, 평가/재무관리·점검 등은 보건복지부에서
전문 업무 영역별 구분
- ④ 기타(적어주세요: _____)

11-2. 응답 이유 및 의견: 문11-1)에서 응답하신 내용 관련하여 그렇게 생각하시는 이유나 의견을 자유로이 개진해주시오.

III. 지방정부(교육청-교육지원청, 시도청-시군구청) 통합에 관한 질문입니다.

12-1. (지방정부 업무체계 통합 실행방안) 중앙부처의 통합을 위해서는 교육청-교육지원청과 시도청-시군구청으로 이원화 되어있는 지방정부 업무체계의 통합과 인력의 배치가 필요합니다.

지방정부의 업무체계 통합을 어떻게 추진하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- 제시된 보기 중 하나를 골라주시고, (1) 그렇게 생각하시는 이유와 (2) 귀하가 생각하시는 실행방안에 대해 의견을 주시기 바랍니다.

- ① (인력과 행재정 예산·업무 등을) 통합된 주무부처 산하 (교육청-교육지원청 또는 시도청-시군구청) 업무로 일괄 배치함.
- ② 교육청-교육지원청과 시도청-시군구청 간 일련의 업무 조정 및 통합의 과정을 거쳐 점진적으로 지방행정 통합을 달성해나감 (예: 지방정부 유아교육·보육 업무 통합을 위한 3년 계획, 5년 계획 등 일정기간 공존시키는 과정을 거쳐 1개 지방행정체제로 통합)

- ③ 교육부-보건복지부 이원화 체제를 고려한 교육청-교육지원청과 시도청-시군구청 간 새로운 이원화 분장 통합 (예: 교육청-교사자격관리/교육과정, 시도청-평가/회계관리/급식 등 업무분할을 통해 새롭게 이원화)
- ④ 교육부(또는 보건복지부) 통합 후, 교육청-교육지원청으로 통합이 어려운 시도청-시군구청의 고유한 보육업무를 일부 그대로 두고, 교육부와 교육청-교육지원청에서 그 업무를 관장함.
 - (혹은 보건복지부로 통합되는 경우), 일부 시도청-시군구청으로 통합이 어려운 고유한 유아교육 업무를 교육청-교육지원청에 그대로 두고, 보건복지부와 시도청-시군구청에서 그 업무를 관장함
- ⑤ 교육청과 시도청의 유아교육·보육 업무만을 관장하는 별도의 (가칭) '육아청'을 만들어 유보 통합을 이행한 후 별도의 새로운 1개 지방행정체제로 통합함.
- ⑥ 기타(적어주세요: _____)

12-2. 응답 이유 및 의견: 문12-1)에서 응답하신 내용 관련하여 그렇게 생각하시는 이유나 의견을 자유로이 개진해주시시오.

12-3. 실현방안/근거: 문12-1)에서 응답하신 내용(①~⑥)의 추진을 위해서는 어떠한 구체적 실현방안이나 근거가 필요한지 귀하의 의견을 적어주시시오.

12-4. (문12-1)의 지방정부 통합방안 중, 실현가능성이 높은 방안은 무엇이라고 생각하십니까?
항목번호(①~⑥) 중 하나를 적어주세요. (_____)

IV. 기타 통합방안에 관한 질문입니다.

13. (유보통합 방식: 상향식 vs. 하향식) 귀하는 성공적인 유보통합을 위해 중앙정부에서 주도적으로 추진하는 하향식(Top-down) 방식과 지방정부의 자체적인 계획과 노력이 동력으로 작용하는 상향식(Bottom-up) 방식 중, 어떤 것이 적절하다고 생각하십니까?
다음 항목 중에서 하나를 골라주시시오.

- ① 하향식: 중앙부처 계획 및 통합과 함께 지방정부(교육청-교육지원청, 시도청-시군구청) 업무를 통합함.
- ② 상향식: 완전통합의 달성은 지방정부와 전달체계의 업무통합에 달려 있으므로, 지자체 차원의 유아교육·보육 업무 통합계획 수립 및 이에 대한 (시범)추진을 실시한 후 부

처통합을 이행함.

③ 기타(적어주세요: _____)

13-1. 응답 이유 및 의견: 문13)에서 응답하신 내용 관련하여 그렇게 생각하시는 이유나 의견을 자유로이 개진해주시오.

(※공무원만 응답) 담당 업무를 중심으로 정책실무 전문가에게 묻는 질문입니다.

14-1. (공무원 대상) 현재 맡고 계신 어린이집 또는 유치원 관련 업무는 무엇입니까?

14-2. 귀하가 현재 맡고 계신 어린이집 또는 유치원 업무와 관련하여, 현재의 지방 행정체계에서 다른 체계로 통합, 이관된다고 할 경우, 귀하는 해당업무와 관련하여 옮기실 의향이 있습니까?

① 옮길 의향이 매우 많다

② 옮길 의향이 어느정도 있다.

③ 보통이다

④ 옮길 의향이 별로 없다

⑤ 옮길 의향이 전혀 없다.

14-3. 귀하가 현재 맡고 계신 어린이집 또는 유치원 관련 업무 관련하여 유보통합의 추진 시, 법·제도적으로 또는 실행과정에서 실무적으로 문제가 되거나 충돌, 혼란이 예상되는 부분은 구체적으로 무엇이 있습니까? 귀하의 경험과 의견에 비추어 자세히 의견을 주십시오.

14-4. 귀하의 현재 업무 관련하여, 어떻게 통합하는 것이 가장 효과적인 전략이라고 생각하십니까? 제언을 해 주십시오.

(※모두 응답) V. 한국의 유보통합 달성 전략에 관한 추가 의견과 기타 제언에 관한 질문입니다.

15. 한국의 유보통합이 현장의 혼란과 갈등을 최소화 하면서 성공적으로 추진되기 위해 필요한 전략 또는 구체적인 방법을 추가적으로 제시하신다면, 그것은 무엇이겠습니까?

16. <유보통합 실행방안>에는 무엇이 담겨야한다고 생각하십니까?

17. (유보통합에서 나아가), 장차 우리나라의 영유아 교육·보육 기관이 가져야 할 미래지향적인 모습과 요건은 무엇이라고 생각하십니까?

※ (기타) 우리나라 유보통합이 어떠한 모습으로 진행되는것이 적절하다고 생각하시는지, 제시된 보기 중에서 하나를 골라주십시오.(제시된 보기에 대한 합의된 개념이나 정의는 없습니다)

- ① 완전통합
 ② 부분통합
 ③ 열린통합
 ④ 선택통합
⑤ 기타(적어주십시오: _____)

- 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다. 주신 의견을 잘 반영하도록 하겠습니다. -

부록2. 면담 질문지

「유보통합 정착을 위한 실행 방안 연구」
학부모 면담조사

안녕하십니까? 육아정책연구소는 육아정책 관련 연구를 체계적 종합적으로 수행하기 위하여 설립된 국무총리 산하 경제·인문사회연구회 소속 국책 연구기관입니다.

본 면담조사를 통해 유아교육과 보육의 통합에 대한 학부모의 구체적인 의견을 수렴하고, 학부모님의 수요와 의견을 바탕으로 유보통합 실행 방안 설정에 도움을 받고자 합니다.

질문에는 정답이 있지 않으므로 평소에 경험하고 느끼신 그대로를 솔직하게 답변해 주시면 됩니다. 응답해 주신 내용은 통계법 제33조에 따라 통계자료 작성 및 연구의 목적을 위해서만 사용될 것이며, 개인 정보 및 비밀이 보장되며, 조사결과는 연구목적 이외에 어떤 용도로도 이용하지 않을 것을 약속드립니다.

본 연구의 중요성을 감안하시어 솔직하고 성실하게 응답하여 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2016년 8월

연구진 최윤경(ykchoi@kicce.re.kr)

박창현(pch0407@kicce.re.kr)

김희수(heesue@kicce.re.kr, 02-398-7793)

일 시 : 2016년 월 일

장 소 :

I. 응답자의 일반 특성

1. 성 별	①남자 ②여자	2. 연 령	만_____세
3. 최종학력	①고등학교 졸업 ②대학교 졸업 ③대학원 졸업 이상		
4. 취업상태	①비취업모 ②취업모	5. 지역	_____시(도) _____구(군)
6. 자녀 성별	①남아 ②여아	7. 자녀 연 령	만_____세
7. 취원 기관 (어린이집/유치원 유형)	① 현재_____ ② 과거_____ ③ 미래_____		
8. 어린이집이나 유치원을 다닌 기간	①어린이집 ___년 ___개월 ②유치원 ___년 ___개월 ③총 ___년 ___개월		

II. 주요 면담 내용

1. 자녀수는 어떻게 되시고, 자녀별로 현재 양육 및 유치원/어린이집 기관 자원 현황은 어떻습니까?

그렇게 기관에 보내시는/(또는 양육하시는) 계기/과정, 이유는 무엇입니까?

- 평소 자녀를 키우면서 어떤 부분에 대한 지원이/지원수요가 가장 큼니까?

2. 어머니는 현재 보내는 기관에 대해 어떻게 생각하십니까?
(혹은) 평소 유치원과 어린이집에 대해 어떻게 생각하십니까?

-유치원과 어린이집에 차이가 있다고 생각하십니까?

- 1) 어떤 차이가 있다고 생각하십니까?

(예, 주관부처, 운영시간, 교사의 특성, 교사의 질, 교육과정, 활동의 질, 비용, 시설·환경, 보낼 수 있는 연령, 기타)

- 2) 그러한 차이가 있다는 것을 어떻게/어떤 경로를 통해 아셨습니까?

(예, 실제경험, 주변의 학부모, 신문, TV뉴스, 인터넷 검색, 부모교육, 기관의 원장 및 교사, 기타로부터)

2. 자녀가 만 3세 유아가 되면, 어느 기관(유치원/어린이집)에 보낼지 고민을 해 본 적 있으십니까?

- 1) 자녀를 어느 기관(유치원/어린이집)에 보낼 계획이십니까? 그 이유는 무엇입니까?

(자녀가 유아일 경우, 현재 기관 선택의 이유는 무엇이었습니다?)

- 2) 유치원/어린이집 기관 선택을 해야 함으로서 발생하는 불편함은 무엇입니까?

3. 유보통합에 대해 들어보신적이 있습니까?

유치원과 어린이집을 구별하지 않고 하나로 통합하여야 한다는 의견이 있습니다.

4. 어머니는 **유치원과 어린이집을 통합**하는 것이 좋다고 생각하십니까? 아니면 현재 상태가 좋다고 생각하십니까?

1) 유보통합이 무엇이라고 생각하십니까? 유보통합에 대해 아시는게 있으신지요?

2) 통합이 된다면, 어떤 모습을 기대하십니까?

현실적으로 가능하다고 생각하시는지요?

현실적으로 가장 중요한 유보통합 과제는 무엇이라고 생각하십니까?

3) **어린이집으로 통합**할 시 좋은 점과 나쁜 점은 무엇이라고 생각하십니까?

4) **유치원으로 통합**할 시 좋은 점과 나쁜 점은 무엇이라고 생각하십니까?

5. 유치원은 교육부가 **관리감독**하고, 어린이집은 보건복지부가 **관리감독** 한다는 것을 알고 계십니까?

6. 어머니의 자녀가 다니는 '유치원/어린이집'은 **국가가 정한 교육 및 보육 과정**에 따라 운영되고 있다는 것을 알고 계십니까?

7. 어머니는 영유아를 돌보고 가르치는 **교사의 학력**이 어느 정도여야 적당하고 생각하십니까?

자녀의 선생님이 **몇 명의 영유아를 담당**하는 것이 적당하고 생각하십니까?

교사 1인당 만_____세 영유아 _____명

8. **기관 운영시간/이용시간**은 어떻게 하는 것이 적절하다고 생각하십니까?

9. 어머니는 현재 '유치원/어린이집'을 이용하면서 받는 **정부의 교육료/보육료 지원**에 대해 어떻게 생각하십니까? 만족하십니까?

10. 장기간 이원화된 체제에서 통합된 체제로 가는데 적잖은 어려움이 있습니다. 이러한 어려움을 극복하고 성공적으로 유보통합을 이루기 위해 가장 먼저 필요한 작업 또는 가장 먼저 요구되는 동력과 배경은 무엇이 되어야한다고 생각하십니까?

- 성공적인 유보통합의 이행을 위한 순차적인 진행에 대해 자유로이 제언해주시기 바랍니다.

긴 시간 협조해 주셔서 대단히 감사합니다.

「유보통합 정착을 위한 실행 방안 연구」
어린이집/유치원 원장/교사 면담조사

안녕하십니까? 육아정책연구소는 육아정책 관련 연구를 체계적 종합적으로 수행하기 위하여 설립된 국무총리 산하 경제·인문사회연구회 소속 국책 연구기관입니다.

본 면담조사를 통해 유아교육과 보육의 통합에 대한 보육 현장의 구체적인 의견을 수렴하고, 어린이집/유치원 원장님/선생님의 요구와 의견을 바탕으로 유보통합 실행 방안 설정에 도움을 받고자 합니다.

질문에는 정답이 있지 않으므로 평소에 경험하고 느끼신 그대로를 솔직하게 답변해 주시면 됩니다. 응답해 주신 내용은 통계법 제33조에 따라 통계자료 작성 및 연구의 목적을 위해서만 사용될 것이며, 개인 정보 및 비밀이 보장되며, 조사결과는 연구목적 이외에 어떤 용도로도 이용하지 않을 것을 약속드립니다.

본 연구의 중요성을 감안하시어 솔직하고 성실하게 응답하여 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2016년 9월

연구진 최윤경(ykchoi@kicce.re.kr)

박창현(pch0407@kicce.re.kr)

김희수(heesue@kicce.re.kr, 02-398-7793)

일 시 : 2016년 월 일

장 소 :

I. 응답자의 일반 특성

1. 기관명	_____	2. 지역	_____ 시(도) _____ 구(군)
3. 설립유형	①국공립어린이집 ②민간어린이집 ③가정어린이집 ④직장어린이집	⑤공립단설유치원 ⑥공립초등학교병설유치원 ⑦사립법인유치원 ⑧사립사인유치원 ⑨기타_____	
4. 기관 규모	총 원아 수 현원 _____명, 정원 _____명 총 교직원 수 _____명 (교사 _____명, 그 외 _____명)		
5. 원장 경력	_____년 _____개월	6. 교사 경력	_____년 _____개월
7. 연령	만 _____세	8. 성별	①여 ②남
9. 최종학력 및 전공	①고등학교 졸업 ②대학교 졸업(전공: _____) ③대학원 졸업 이상(학부전공: _____, 대학원전공 _____)		

II. 주요 면담 내용

1. 현재 우리나라는 유치원과 어린이집, 즉 유아교육과 보육의 통합의 어느 지점에 와 있다고 생각하십니까?

유치원과 어린이집을 통합하는 것이 필요하다고/좋다고 생각하십니까?
왜 그렇게 생각하십니까?

2. 우리나라의 유보통합은 어떠한 모습으로 이루어질 것으로 기대하십니까? (혹은 예상하십니까?)
 - 나름대로 유보통합을 정의하신다면, 어떻게 말씀하시겠습니까?

유보통합에서 가장 중요한 요소는 무엇이라고 생각하십니까?

3. 유보통합에서 가장 많이 요구되는 선결과제의 하나가 '부처통합'입니다. 유아교육과 보육을 어느 한 부처(보건복지부/교육부/제 3의 부처)에서 소관하게 된다고 가정 하였을 때, 각각의 강점과 약점이 무엇이라고 생각하십니까?
 - 어린이집(보건복지부)으로 통합할 시 강점과 약점은 무엇이라고 생각하십니까?
 - 유치원(교육부)으로 통합할 시 강점과 약점은 무엇이라고 생각하십니까?
 - 제 3의 부처로 통합할 시 강점과 약점은 무엇이라고 생각하십니까?
 - 다른 의견이 있으시면 자유로이 말씀해주십시오.

4. 1개 부처로 통합이 이루어지기 위해서는 구체적으로 무엇이 어떻게 진행되어야/(혹은 가동되어야) 한다고 생각하십니까?
부처통합 (즉 행재정 통합)을 위한 나름의 action plan을 생각하시고 말씀해주시기 바랍니다.
 - 지방 행재정체계와 전달체계 통합에 대해서는 어떻게 진행되기를 기대하십니까?

Ⅱ. 주요 면담 내용

1. 현재 우리나라는 유치원과 어린이집, 즉 유아교육과 보육의 통합의 어느 지점에 와 있다고 생각하십니까?

-유치원과 어린이집을 통합하는 것이 필요하다고/좋다고 생각하십니까?

-왜 그렇게 생각하십니까?

2. 우리나라의 유보통합은 어떠한 모습으로 이루어질 것으로 기대하십니까? (혹은 예상하십니까?)

- 나름대로 유보통합을 정의하신다면, 어떻게 말씀하시겠습니까?

- 유보통합에서 가장 중요한 요소는 무엇이라고 생각하십니까?

- 현재의 유보통합 추진에 대해 어떻게 생각하십니까?

3. 성공적인 유보통합 추진을 위해 어떠한 전략이 필요하다고 생각하십니까?

- 유보통합이 되었을 때, 현장에서 나타날 수 있는 혼란/장애는 무엇이라고 생각하십니까?

- 그러한 혼란/장애를 예방(또는 극복)하기 위한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

4. 유보통합에서 가장 많이 요구되는 선결과제의 하나가 '부처통합'입니다.

유아교육과 보육을 어느 한 부처(보건복지부/교육부/제 3의 부처)에서 소관하게 된다고 가정 하였을 때, 각각의 강점과 약점이 무엇이라고 생각하십니까?

- 유치원(교육부)으로 통합할 시 강점과 약점은 무엇이라고 생각하십니까?

- 어린이집(보건복지부)으로 통합할 시 강점과 약점은 무엇이라고 생각하십니까?

- 제 3의 부처(또는 기관)로 통합할 시 강점과 약점은 무엇이라고 생각하십니까?

- 부처통합에 대한 귀하의 의견은 어떻습니까? 자유로이 말씀해주세요.

5. 1개 부처로 통합이 이루어지기 위해서는 구체적으로 무엇이 어떻게 진행되어야/(혹은 가동되어야) 한다고 생각하십니까?

부처통합 (즉 행·재정·인력 통합)을 위한 나름의 구체적인 실행계획(action plan)을 생각하시고 말씀해주시기 바랍니다.

- 지방 행·재정·인력체계와 전달체계 통합에 대해서는 어떻게 진행되기를 기대하십니까?

6. 다음의 _____ 차원에서 유보통합은 어떤 방향으로 진행되는 것이 바람직하다고/ (혹은) 이루어져야 한다고 생각하십니까? 귀하의 의견을 자유로이 개진해주세요.

- 행 재정, 전달체계

- 기관 운영

- 교사 관리 및 처우

- 기타: ()

7. 장기간 이원화된 체제에서 통합된 체제로 가는데 적잖은 어려움이 있습니다. 이러한 어려움을 극복하고 성공적으로 유보통합을 이루기 위해 가장 먼저 필요한 작업 또는 가장 먼저 요구되는 동력과 배경은 무엇이 되어야한다고 생각하십니까?

- 성공적인 유보통합의 이행을 위한 순차적인 진행에 대해 자유로이 제언해주시기 바랍니다.

8. '유보통합 정착을 위한 실행 방안 연구'에는 무엇이 담겨야 한다고 생각하십니까?

긴 시간 협조해 주셔서 대단히 감사합니다.

「유보통합 정착을 위한 실행 방안 연구」 지자체 공무원 면담 조사

안녕하십니까? 육아정책연구소는 육아정책 관련 연구를 체계적 종합적으로 수행하기 위하여 설립된 국무총리 산하 경제·인문사회연구회 소속 국책 연구기관입니다.

본 조사는 유아교육과 보육의 통합에 대한 공무원의 의견을 수렴하여, 유보통합 실행 방안 및 정책 방향 설정에 도움을 받고자 제작되었습니다.

바쁘시더라도 본 조사의 취지를 널리 이해해 주시고, 조사에 응해주시기를 부탁드립니다. 질문에는 정답이 있지 않으므로 평소에 경험하고 느끼신 그대로를 솔직하게 답변해 주시면 됩니다. 응답해 주신 내용은 통계법 제33조에 따라 통계자료 작성 및 연구의 목적을 위해서만 사용될 것이며, 개인 정보 및 비밀이 보장되며, 조사결과는 연구 목적 이외에 어떤 용도로도 이용하지 않을 것을 약속드립니다.

본 연구의 중요성을 감안하시어 솔직하고 성실하게 응답하여 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2016년 7월

연구진 최윤경(02-398-7706, ykchoi@kicce.re.kr)

박창현(02-398-7789, pch0407@kicce.re.kr)

김희수(02-398-7793, heesue@kicce.re.kr)

일 시 : 2016년 월 일

장 소 :

I. 응답자의 일반 특성

1. 성 별	①남자 ②여자	2. 연 령	만 _____세
3. 최종학력	①고등학교 졸업 이하 ②대학교 졸업 이하 ③대학원 졸업 이상		
4. 근무지역	(_____)	5. 소속기관	(_____)
6. 소속 부서	(_____)	7. 담당업무	(_____)
8. 직급	①9급 이하 ②8급 ③7급 ④6급 ⑤5급 ⑥4급 ⑦3급 이상		
9. 공무원으로서 재직 기간		(_____년 _____개월)	
10. 유아교육/보육 업무 담당 기간		총 (_____년 _____개월)	

II. 주요 면담 내용

1. 현재 귀하의 주요 **담당 업무**는 무엇입니까?
 - (과거 유아교육/보육 담당자의 경우) 과거 귀하의 **주요 담당 업무**는 무엇이었습니까?
2. 귀하가 근무하는 부처에서는 **유보통합의 필요성**을 실감하고 있습니까?
 - 귀하는 **유보통합의 필요성**에 대해 어떻게 생각하십니까?
3. 귀하가 (또는) 근무하는 부처에서 **유보통합 관련 업무를 수행하거나, 유보통합을 위해 노력**하였던 사례가 있었습니까? 구체적인 내용을 알려주십시오.
4. 유보통합이 **현실적으로 가능하다**고 보십니까? **통합의 실현가능성**을 어떻게 전망하십니까? (통합이 가능하지 않다고 생각하신다면, 그 이유는 무엇입니까?)
5. 유보통합을 위하여 가장 **우선적으로 고려해야 할 일**은 무엇이라고 생각하십니까?
 - 유보통합의 실현가능성을 높이는 **최우선 과제**는 무엇이라고 생각하십니까?
6. 현행 시도-시군구청과 교육청-지역교육지원청의 행정체계를 고려할 때, **행정 및 재정의 통합**은 어떻게 진행되는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?
 - 6-1. 이를 위해 가장 **시급히 해결되어야 하는 과제**는 무엇이며, 가장 어려운 **난제와 예상되는 장애요인**은 무엇이라고 생각하십니까?
 - 6-2. 그것을 **풀어가는 과정과 해법**을 제안한다면 무엇이라고 생각하십니까? 상세히 적어 주십시오
7. 구체적으로 유아교육과 보육 업무가 '교육부'로 통합이 추진될 경우와 '보건복지부'로 통합이 추진될 경우, 지방정부의 관점에서 **두 부처로의 통합 추진의 과정**이 어떻게 다르다고 생각하십니까?
 - 7-1. **주요 쟁점**은 무엇이 될 것으로 예측하십니까?

8. 유아교육, 보육 담당자로서 귀하가 제안하는 실질적인 유보통합의 구체적 실행방안(로드맵)은 무엇입니까?

1단계 :
↓
2단계 :
↓
3단계 :
↓
4단계 :
↓
5단계 :

9. 유보통합을 추진하는 과정에서 **여론의 수렴**이 중요하다고 생각하십니까?

- 이 때 여론은, 누구의 의견이 어떻게 반영되어야 한다고 생각하십니까?

10. **유보통합 실행방안 연구**는 어떻게 진행되는 것이 필요하다고 생각하십니까?

긴 시간 협조해 주셔서 대단히 감사합니다.

부록3. 면담 대상자 특성

〈부록 표 1〉 면담조사 대상자 일반적인 특성_학부모

모 연령 (만)	최종학력	취업 상태	자녀연령	자녀 취원 기관	미래 취원기관
A 32세	대학교졸	취업(육아휴직)	0세,2세	가정양육, 민간어린이집	어린이집
B 32세	대학원이상	비취업	2세	민간어린이집	상관없음
C 30세	대학교졸	취업	2세	직장어린이집	어린이집
D 30세	대학원이상	취업	2세	가정어린이집	유치원
E 36세	대학교졸	취업(육아휴직)	1세,4세	국공립어린이집, 사립유치원	유치원
F 33세	대학원이상	취업(육아휴직)	1세, 3세	직장어린이집	어린이집

〈부록 표 2〉 면담조사 대상자 일반적인 특성_원장

	연령	최종 학력	전공	설립 유형	기관규모 (정원)	원장경력
어 린 이 집	A 41세	대학원 이상	아동학	법인단체	125명	9년 5개월
	B 36세	대학원 이상	아동학	직장	85명	4년 5개월
	C 42세	대학원 이상	유아교육	직장	24명	7년 5개월
	D 59세	대학교졸	사회복지학	가정	20명	25년 4개월
	E 39세	대학원이상	아동학/유아교육	민간	47명	16년
유 치 원	A 58세	대학원 이상	유아교육	사립사인	80명	10년
	B 59세	대학원 이상	교육학	사립사인	150명	11년 3개월

〈부록 표 3〉 면담조사 대상자 일반적인 특성_교사

구분	연령	최종 학력	전공	설립유형	담당 연령	교사경력
어 린 이 집	A 32세	대학교 졸	아동학	직장	만3, 4세 혼합	8년
	B 33세	대학원 졸	아동학	국공립	만 3세	11년 6개월
	C 43세	대학교 졸	유아교육	가정	만 2세	9년 8개월
	D 45세	대학교 졸	평생교육원/ 교육학(방통대)	민간	만2세	4년 6개월
유 치 원	A 37세	대학교 졸	유아교육	사립사인	만 5세	16년
	B 40세	대학교 졸	유아교육	사립사인	없음(원감)	15년 7개월
	C 44세	대학원 졸	유아교육	사립사인	없음(원감)	20년

〈부록 표 4〉 면담조사 대상자 일반적인 특성_공무원

구분	연령	최종 학력	소속기관/ 부서	직위	현재 담당업무	보육/유아교 육 담당경력	공무원 총경력
보 육 담 당	A 42세	대학교 졸	시청/보육 정책과	주무관	보육정책	2년 6개월	
	B 44세	대학교 졸	시청/사회 복지과	주무관	사회복지	(과거)1년	
유 아 교 육	A 50세	대학원 이상	지방교육청/ 유아교육과	교육 전문직 장학관	생활교육, 유보통합 관련	24년 11개월	24년 11개월
	B 56세	대학교 졸	지방교육청/ 유아교육과	사무관 (5급)	유아교육 지원	4개월	30년

〈부록 표 5〉 면담조사 대상자 일반적인 특성_전문가

분야	소속	직위	최종학위 전공	비고
보 육	A oo대학교 아동보육학과	교수	유아교육	전)국책연구기 관 연구위원
	B oo대학교 아동복지학과	교수	유아교육 및 보육	전)국책연구기 관 연구위원
	C oo시청 여성정책과	사무관/박사	아동학	전)oo시청 보육정책과장
유 아 교 육	A oo대학교 유아교육학과	교수	유아교육	
	B oo대학교 유아교육학과	교수	유아교육 및 보육	
	C oo대학교 아동학과	교수	유아교육	

부록4. 언론 매체별 기사수

〈부록 표 6〉 언론 매체별 기사 수

언론사 종류	매체 종류	전체기사수
일간지	중앙일보	3
	동아일보	5
	경향신문	15
	한겨레	8
	국민일보	11
	내일신문	4
	문화일보	1
	서울신문	6
	세계일보	8
	아시아투데이	15
	한국일보	11
	총계 11	87
	방송통신	국제뉴스
뉴스1		82
뉴스스		65
스타서울TV		2
아시아뉴스통신		14
연합뉴스		77
평화방송		3
한국경제tv		1
bbs		2
ebs		10
kbs		12
kns		3
ktv		5
mbc		2
jtbc		2
knn		1
mbn		4
mtn머니투데이방송		2
nsp통신		3
sbs뉴스		6
tv조선		1
tbs교통방송		1
ytn		13
ytn 라디오		6
총계 24	329	

언론사 종류	매체 종류	전체기사수
경제 및 IT	경제풍월	1
	글로벌이코노믹	4
	뉴스토마토	8
	뉴스핍	3
	데이터뉴스	1
	디지털타임즈	3
	매일경제	10
	머니투데이	44
	머니S	3
	메트로신문	4
	보안뉴스	1
	서울경제	5
	매일일보	2
	비즈니스워치	1
	비즈니스포스트	1
	서울파이낸스	1
	스포츠투데이	1
	스포츠한국	1
	연합인포맥스	3
	아시아경제	15
	아이티데일리	1
	아주경제	32
	에너지경제	1
	이뉴스투데이	4
	이데일리	21
	이코노믹리뷰	3
	이투데이	19
	일요서울	1
	일간mtn	2
	조선비즈	3
	조세일보	1
	주간동아	1
	중소기업신문	1
	중앙선데이	4
	초이스경제	2
	투데이에너지	1
	파이낸셜뉴스	18
	포커스뉴스	5
	프라임경제	2
	한국경제	5
헤럴드경제	33	

언론사 종류	매체 종류	전체기사수
	지벨리	1
	m이코노미	5
	IT조선	1
	총계 44	279
인터넷신문	공감신문	1
	노컷뉴스	17
	뉴데일리	6
	뉴스메이커	4
	뉴스웨이	3
	뉴스타운	1
	뉴스한국	1
	더팩트	2
	데일리한국	5
	데일리안	2
	레디앙	5
	미디어워치	1
	미디어펜	11
	민중의소리	5
	브레이크뉴스	9
	시민일보	5
	시사오늘	2
	시사위크	7
	시사포커스	6
	참세상	1
	채널에스	1
	천지일보	5
	아시아엔	2
	업코리아	4
	오마이뉴스	5
	일요신문	3
	위클리오늘	3
	쿠기뉴스	6
	폴리뉴스	9
	프레시안	2
	환경비즈니스	1
	한국대학신문	3
	한강타임즈	2
	cnb	7
	OSEN	1
	tv리포트	1
총계 36	149	

언론사 종류	매체 종류	전체기사수
지역지	강원일보	5
	강원도민일보	7
	경기신문	9
	경기일보	8
	경남도민일보	5
	경남매일	6
	경남신문	4
	경남일보	2
	광남일보	3
	경인일보	6
	경북일보	2
	경상일보	4
	경상매일	1
	광주매일신문	2
	광주일보	4
	광주드림	3
	국제신문	6
	굿모닝충청	5
	금강일보	7
	기호일보	3
	동양일보	8
	대구신문	2
	대전투데이	7
	대전시티저널	2
	대전일보	2
	디트뉴스24	2
	매일신문	1
	무등일보	4
	부산일보	9
	뷰스앤뉴스	5
	새전북신문	16
	수원일보	1
	시사제주	6
	신아일보	9
	영남일보	2
	울산매일신문	5
	인천일보	6
	전남일보	5
	전민일보	1
	전라일보	2
	제주도민일보	7

언론사 종류	매체 종류	전체기사수	
	제민일보	6	
	전북도민일보	11	
	전북일보	8	
	제주신보	1	
	제주의 소리	7	
	중도일보	11	
	중부매일	5	
	중부일보	7	
	충북일보	3	
	충남일보	5	
	충청매일	4	
	충청투데이	15	
	충청일보	3	
	한라일보	7	
	헤드라인제주	4	
	총계 56	291	
	전문지	가톨릭신문	1
		건설타임즈	1
		대한변협신문	1
		더불어민주당	1
독서신문		1	
라포르시안		1	
로이슈		1	
메디컬투데이		3	
메디컬업저버		1	
메디파나뉴스		1	
베리타스알파		5	
베이비뉴스		32	
불교공뉴스		2	
새누리당		5	
약사공론		2	
약업신문		1	
에이블뉴스		5	
여성신문		3	
의협신문		1	
농촌여성신문		1	
오토타임즈		1	
장애인신문		10	
정책브리핑		23	
컨슈머타임즈		1	
통일신문		1	

언론사 종류	매체 종류	전체기사수
	한국교육신문	15
	ebn산업뉴스	1
	총계 27	121
	계	1,256

연구보고 2016-10

유보통합 정착을 위한 실행 방안 연구

발행일 2016년 11월
발행인 우 남 희
발행처 육아정책연구소
주 소 서울시 서초구 남부순환로 2558 외교센터 3층, 4층
전화: 02) 398-7700
팩스: 02) 398-7798
<http://www.kicce.re.kr>
인쇄처 경성문화사 02) 786-2999

보고서 내용의 무단 복제를 금함.

ISBN 979-11-85941-81-3 93330