

세미나자료 2006-01

창립 1주년 기념 육아정책 세미나

육아정책의 통합적 접근(I)

· 일시 | 2006. 12. 27(수) 13:30

· 장소 | 대한상공회의소 중회의실 A

KICCE

육아정책개발센터

세미나자료 2006-01

창립 1주년 기념 육아정책 세미나

육아정책의 통합적 접근(I)

· 일시 | 2006. 12. 27(수) 13:30

· 장소 | 대한상공회의소 중회의실 A

KICCE

육아정책개발센터

창립 1주년 기념 육아정책 세미나

육아정책의 통합적 접근(I)

□ 일 시: 2006. 12. 27(수) 13:30

□ 장 소: 대한상공회의소 중회의실A

13:30~14:00 등록

14:00~14:10 개회 및 인사말

사회: 정미라 (경원대학교 교수)

14:10~15:10 주제발표 1. 유아교육과 보육의 협력 및 통합 방안

이 옥 (육아정책개발센터 소장)

주제발표 2. 보육시설과 유치원의 공공성 제고 방안 모색

유희정 (육아정책개발센터 연구위원)

15:10~16:10 지정토론

박은혜 (이화여자대학교 교수)

서소정 (경희대학교 교수)

윤지희 (교육과 시민사회 공동대표)

김규수 (원광대학교 교수)

김종해 (가톨릭대학교 교수)

최창한 (한국보육시설연합회 회장)

16:10~16:30 종합토론 및 질의응답

16:30 폐회

차 례

주제발표 1. 유아교육과 보육의 협력 및 통합 방안	1
주제발표 2. 보육시설과 유치원의 공공성 제고 방안	53
토 론	87

주제 발표 1

유아교육과 보육의 협력 및 통합 방안

이 옥 (육아정책개발센터 소장)

I. 서론

- 본 장에서는 유아교육과 보육의 협력과 통합 방안 연구의 필요성을 진술하고, 연구 목적과 연구 방법을 설명함.

1. 연구의 필요성

가. 육아재정의 효율성 제고를 위한 정책대안 개발의 필요성

- 우리나라 육아재정의 급격한 증대에 따라 재정 배분의 합리성과 형평성 제고 정책이 강력히 요구됨.
 - 정부의 육아재정 확대 정책의 효과가 나타나기 위해서는 이원화 된 유아교육과 보육에 대해 정책을 수립하여 종합적이며 체계적 육아재정 지출의 효율성을 제고해야 함.
- 이원화된 육아재정 지원의 비효율성과 비형평성은 특히 유아교육과 보육의 이원화체제에 기인하므로 통합적 육아정책 방안 연구가 요구되고 있음.

나. 사회통합 차원에서의 연구의 필요성

- 유아교육과 보육의 이분법적 정책으로 인한 두 영역간의 갈등 상황이 효율적 육아지원정책의 역기능 요인으로 작용하고 있음.
 - 유아교육과 보육의 이원화 체계로 인해 교직원과 종사자, 이를 지지하는 학계와 전문가들이 반목하고, 두 영역에 대한 정책지원의 비형평성 문제를 제기하며 사회적 갈등 양상으로 나타남.
- 유아교육과 보육, 두 영역의 이해 당사자 간 의사소통과 협력·통합방안에 관한 연구가 요구됨.

- 이원화체제의 지속에 의한 상대적 박탈감이나 집단 이기주의로 나타나는 갈등구조의 개선책으로 두 영역의 협력과 조정 방안, 제도적 개선 방안에 대한 이해당사자들의 의견조사가 포함된 연구가 필요함.

다. 세계 보편적 육아정책 주제로서의 연구 필요성

- 실효성 있는 육아지원정책을 시행하기 위해 유아교육과 보육의 제도적 통합은 세계적 추세임.
- 주요 선진국들은 유아교육과 보육의 이분법적 사고를 벗어나고 학령전기 아동에 대한 종합적 육아지원 차원에서 일원화된 육아지원제도를 수립해 나가고 있는 추세임(OECD, 2001; 2006).
- 육아지원 관련 외국의 주요 연구들은 일관되게 아동의 건강한 발달을 지원하고 사회적 갈등과 혼란의 방지를 위하여 유아교육과 보육에 대한 통합적 접근이 모색되어야 함을 권고함.

라. 선행연구 한계 극복의 필요성

- 선행된 정책연구의 대부분은 유아교육과 보육의 협력과 통합 방안을 집중적으로 탐구하기보다는 유아교육의 발전방안에 대한 연구의 일부분으로 다루고 있어 유아교육과 보육의 협력과 통합 과제만을 집중적으로 다룬 연구가 필요함.
- 선행연구 대부분은 몇 가지 일원화 방안을 제시하고 있으나, 전문가와 이해당사자의 의견개진 과정이 미흡하였으므로 이를 보완하면서 일원화 추진과정에 있어서의 세부과제에 대한 연구가 필요함.

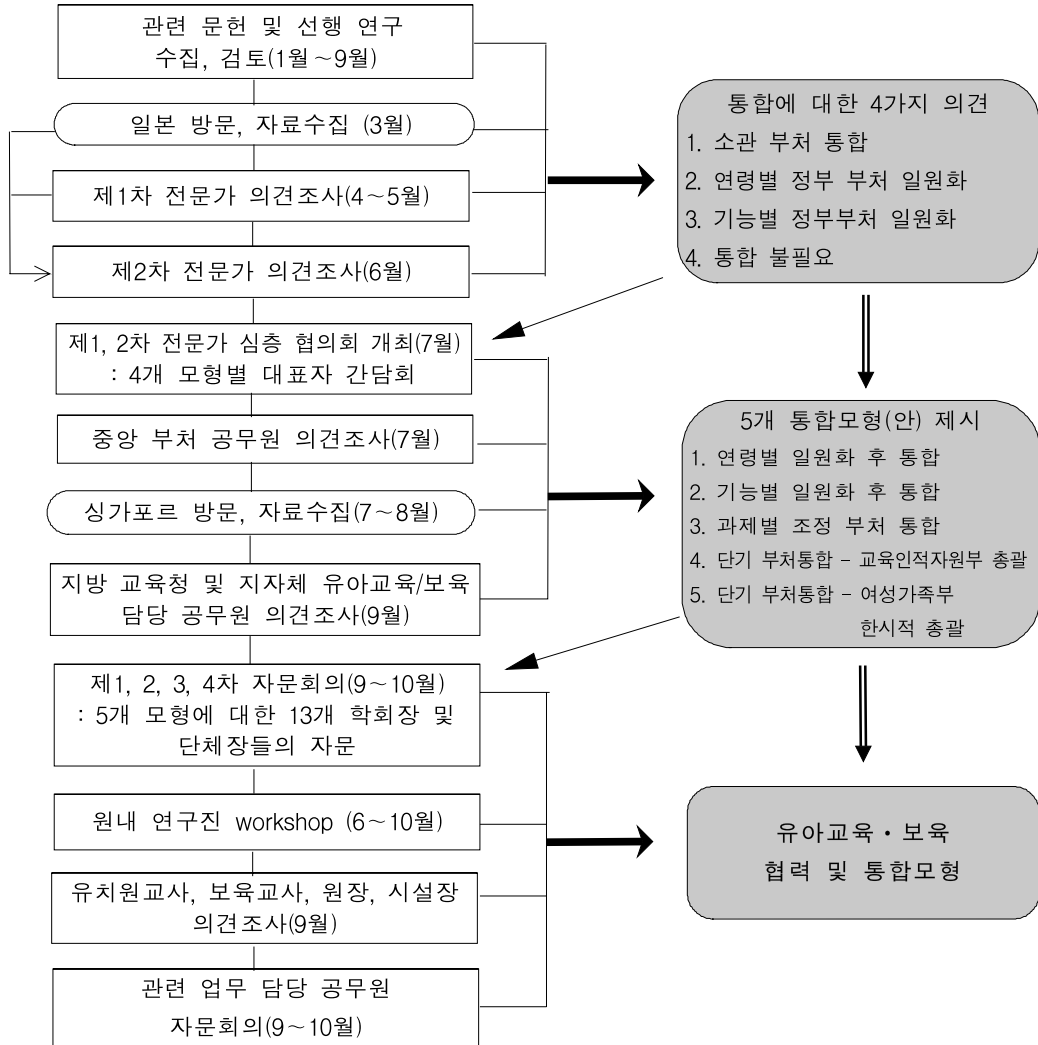
2. 연구목적

- 우리나라 유아교육과 보육의 역사, 법적·제도적 차이점과 유사점을 분석하여, 두 영역의 협력과 통합의 필요성을 제시하며, 두 영역의 협력과 통합을 위해 추진되어야 할 세부 과제들을 탐색함.

- 국내에서 수행된 선행연구들의 통합방안에 대한 검토와 주요 국가에서의 통합과 협력 사례를 고찰하여 향후 우리나라 육아정책의 통합적 정책수립을 위한 시사점을 찾음.
- 보육시설 종사자와 관계 전문가, 정책부서 담당 공무원, 유아교육과 보육정책 수요자인 유치원의 교직원, 관련학계 전문가의 유아교육과 보육의 협력과 통합 방안에 대한 의견을 파악하여 실현 가능한 협력과 통합모형을 제시함.

3. 연구방법 및 연구절차

- 유아교육과 보육의 협력과 통합모형 연구를 위한 자료수집과 의견 개진을 위하여 본 연구는 다양한 연구방법을 포함하였음.
 - 관련 문헌 및 선행 연구 고찰
 - 전문가 및 주요 정책수요자 의견 조사
 - 외국의 협력 및 통합 사례 자료 수집을 위한 방문 조사
 - 선진 외국의 유아교육과 보육 간 협력 및 통합에 관한 사례를 조사하고 관련 자료 수집을 위해 일본과 싱가포르를 방문함.
 - 전문가 심층 협의회
 - 통합모형 검토를 위한 자문회의
 - 관련업무 담당 공무원 자문회의
 - 육아정책개발센터 연구원 대상 자체 워크숍



[그림 1-3-1] 연구 과정 체계도

II. 유아교육과 보육 비교

- 유아교육과 보육의 협력 및 통합모형을 개발하기 위한 첫 작업으로서 이원화되어 있는 유아교육과 보육의 역사와 제도, 현황을 검토함.

1. 유아교육법과 영유아보육법 비교

- 현행 유아교육법과 영유아보육법 내용의 유사점 또는 공통내용이 많음
- 유아교육법과 영유아보육법 및 하위법령에서 조정될 수 있는 내용이 많음

〈표 II-1-1〉 유아교육법과 영유아보육법(령)의 주요 내용 비교

	유아교육법	영유아보육법	비고
목적	유아교육에 관한 사항을 정함.	영유아 보호와 교육, 가정복지 증진 목적	영유아보육법이 보다 포괄적 목적을 담고 있음.
대상	만 3세부터 취학 전 아동	6세 미만 취학 전 아동 (12세까지 연장 가능)	-
이념	명시 안함.	아동의 권리를 위한 아동 이익 최우선의 원칙과 무차별의 원칙 적용	유아교육법에도 아동의 기본 권리 명시 필요
서비스 성격	교육	보호·양육·교육을 제공하는 “사회복지 서비스”	사회복지서비스와 교육서비스로 대비
기관/시설	유아교육을 위한 “학교”	보호자 위탁에 의한 보육“시설”	유치원은 학교이며 보육시설은 대리보육시설로 규정
책임	국가, 지방자치단체, 보호자	국가, 지방자치단체, 보호자	동일
관계부처 의견조정 위원회 명칭	유아교육·보육위원회	보육정책조정위원회	명칭 및 심의 내용에 차이

(계속)

	유아교육법	영유아보육법	비고
관계부처 조정위원회 심의 내용	- 유아교육 및 보육 기본계획 - 유치원 및 보육시설 연계운영	- 보육정책기본방향 - 보육제도 개선과 예산지원 - 보육 관련 관계부처 협조 사항	보육정책 심의와 유아교육·보육의 연계로 다소 차이가 있음.
관계부처 조정위원회 구성	- 위원장(국무조정실장) 포함 11인 - 교육인적자원부 차관, 보건복지부 차관, 여성가족부 차관, 기획예산처 차관, 유아교육계·보육계·여성계 대표 각 2인	- 위원장(국무조정실장) 포함 12인 이내 - 교육인적자원부 차관, 보건복지부 차관, 여성가족부 차관, 기획예산처 차관, 노동부 차관 외 유아교육계·보육계·여성계·시민단체·보호자 대표 각 1인	위원회 구성은 유사하나 보육정책위원회는 노동부 차관과 사회복지·보호자대표를 포함
정책위원회	중앙유아교육위원회 시·도 유아교육위원회	중앙보육정책위원회 시·도 보육정책위원회 시·군·구 보육정책위원회	보육정책위원회는 시·군·구 수준까지 운영. 유아교육위원회는 시·도 위원회만 있음
보육정보센터	-	- 중앙보육정보센터, - 시·도 및 시·군·구 보육정보센터 설치·운영	유아교육 관련 정보 전달체계 없음.
연구·개발 기관	국가 및 지방자치단체의 유아교육진흥원설치 및 위탁	여성가족부의 보육개발원 설치 또는 위탁	통합 됨(육아정책연구기관 발족)
실태조사 실시 의무	-	여성가족부 장관이 5년마다 보육실태조사 실시	유아교육관련 실태조사 실시 규정 필요
기관(시설) 구분	- 국립유치원 - 공립유치원 - 사립유치원	- 국공립보육시설 - 법인보육시설 - 직장보육시설 - 가정보육시설 - 부모협동보육시설 - 민간보육시설	보육시설 설립 유형의 조정 필요
계획 수립과 시행	-	정부와 지방자치단체의 중앙 및 지방보육정책위원회를 통한 보육시설 수급계획 수립과 시행 의무	시·도 유아교육위원회의 유치원 수급계획 수립 내용 없음
기관(시설) 설치 관련	설치기준 : 대통령령	설치기준 : 여성가족부령	조정 필요
설립인가 (국공립 외)	시·도 교육감 인가	시장·군수·구청장 인가	조정 필요

(계속)

	유아교육법	영유아보육법	비고
학년도 개념	3월 1일부터 다음 해 2월 말	형식상 없음	보육시설에도 3세 이후 학년도 개념 포함 가능
교육·보육 과정	유치원 교육과정 (국가고시)	표준교육과정	상호 보완, 선택 적용 허용 고려
생활기록	생활지도와 초등교육 연계용 생활기록부 기록	생활기록부 기록	공동
기관(시설) 평가/ 지도감독	교육인적자원부 장관의 유치원 평가 조항 있음	정부의 평가인증	유치원 평가 미시행
운영위원회	-	국공립 등 취약보육 실시 시설 운영위원회 설치 의무화	유치원운영위원회 필요
기관(시설) 우선 이용자	-	1. 기초생활수급자 2. 편부모 자녀 3. 차상위 계층 자녀 4. 장애아 5. 근로자 자녀 우선 이용권 부여(28조)	동일 기준 필요
비용 지원	- 농어촌, 저소득층 밀집 지역 및 저소득층 자녀에 대한 교육비의 전부 또는 일부 지원 - 무상보육(초등학교 취학 전년 1년 및 장애아 보육)의 순차적 시행	- 국가와 지방자치단체의 일정 소득 이하 가구의 자녀 보육비용 부담 - 소득 및 거주지 고려한 보육비용 차등 지원 - 무상보육(초등학교 취학 전 1년 및 장애아 보육)의 순차적 시행	동일 기준 필요
민간/사립 기관 지원	국가·지방자치단체는 사립유치원의 설립 및 교사인건비 등 운영경비 전부 또는 일부 보조	보육시설, 설치, 인건비, 초과보육 운영경비, 취약보육 소요비용의 전부 또는 일부 보조	실제 시행 내용에 차이 있음
보육료/교육비 기준	- 반일제, 시간 연장제, 종일제에 따른 교육비용 달리 적용 - 경영자 징수 (자율 결정)	시·도지사가 정하는 범위 내 수납(상한제)	일원화 필요
종사자/교직원	원장, 원감, 교사	시설장, 보육교사	-
자격증	유치원교사 자격증	보육교사 자격증	-

(계속)

		유아교육법	영유아보육법	비고
교원배치기준		- 관할청이 배치기준 결정 - 시·도 교육감이 결정 (서울지역) 3세아 - 1:20 4세 이상 - 1:30	- 엄격한 배치기준 - 영유아보육법시행규칙 0세아 - 1:3 1세아 - 1:5 2세아 - 1:7 3세아 - 1:15 4세 이상 - 1:20	연령별 조정, 동일화 필요
시설 설치 기준	교사 면적 (㎡)	-5N(40명 이하) -80+3N(41명 이상)	4.29N	보다 넓은 기준으로 조정 필요
	시설 임대	불허	제한 없음	보육시설기준 점진적 강화 필요
	시설 처분	매도·담보제공 금지	제한 없음	공공성 강화 차원에서 점진적인 불허규정 필요
	설치 위치	1, 2층 원칙	1층 원칙	조정 필요
	실외 놀이터	-160(40명 이하) -120+N(41명 이상)	2.5N(50인 미만 제외)	보다 넓은 기준으로 상향 조정 필요

2. 유아교육과 보육 재정 및 전달체계

가. 재정

1) 재원구성

□ 유아교육과 보육의 재원은 달리 구성되어 있음.

- 유아교육재정은 중앙정부 국고보조금과 지방교육 재정으로 구성, 지방교육 재정은 지방교육재정교부금과 시·도세 전입금, 자치단체 일반 전입금으로 마련됨. 특히 지방교육재정교부금은 지방재정교부금법에 근거하여 집행되는 재정임.
- 교육인적지원부의 유아교육재정은 일반회계와 교육특별회계로 구성됨.

- 보육재정은 중앙정부 국고보조금과 광역 및 기초지방자치단체의 일반회계로 구성됨.
- 여성가족부의 보육지원 사업비는 모두 일반회계로 확보하여 각 시도 신청에 따라 국고보조금으로 지원함.

2) 예산 규모

- 유아교육 및 보육 예산은 최근 매년 증가추세이며, 유아교육과 보육을 지원하기 위한 2006년 총 육아 예산은 2조 9241억 원임.
- 유아교육 예산은 2006년 8960억 원으로 2002년 3556억 원에 비해 2.5배 증가함.
- 보육예산은 2006년 2조 381억 원으로 2002년 4355억 원 대비 4.7배 정도 증가함.

〈표 11-2-1〉 2002~2006년 유아교육과 보육 예산

단위: 억원

	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
유아교육 지원	3,558	4,080	4,742	6,383	8,860
영유아보육 지원	4,355	6,551	8,752	13,355	20,381
계	7,913	10,631	13,494	19,738	29,241

자료: 교육인적자원부. 예산현황 및 내부자료; 보건복지부, 여성가족부. 보육사업안내자료.

- 아동 1인당 유아교육예산과 보육예산 간 차이가 있음.
- 2006년 유아교육예산과 보육예산을 취원아동수와 보육시설 이용아동수로 나누어 1인당 교육·보육예산 금액을 산출할 경우, 유아교육은 1인당 162만 3천 원, 보육은 202만 5천원으로 아동 1인당 보육예산이 유아교육에 비해 많음.¹⁾

1) 보육 아동에는 보육비용이 상대적으로 많이 드는 0~2세 아동을 포함하고 있어 단순 비교 결과의 해석에는 주의가 필요함.

〈표 II-2-2〉 아동 1인당 유아교육·보육 예산 비교

단위: 천원

구 분	유아교육			보육		
	예산(A)	취원아동수(B)	1인당 금액(A/B)	예산(A)	보육아동수(B)	1인당 금액(A/B)
2005	628,585,225	541,350	1,161	1,601,373,952	930,252	1,721
2006	886,011,000	545,842	1,623	2,038,102,360	1,006,842	2,024

자료: 취원아동수는 교육인적자원부·한국교육개발원의 교육통계연보(2005, 2006), 보육아동수는 여성가족부의 보육통계(2005, 2006).

3) 교육비·보육료 지원

- 보육시설에서 보육료 지원을 받는 아동의 비율이 유치원에서 교육비 지원을 받는 아동 비율보다 높음.
- 2005년 기준 보육료 지원을 받는 0~5세 영유아는 408,655명으로 0~5세 보육 시설 이용 영유아의 43.4%임. 3~5세 유아의 경우는 44.7%임.

〈표 II-2-3〉 보육료 지원 아동

단위: 명, %

구 분	보육시설 이용아에 대한 보육료 지원		
	취원아수	보육료 지원아수	보육료 지원율
0세	33,647	14,013	41.6
1세	89,403	37,681	42.1
2세	179,301	71,357	39.8
0~2세(소계)	302,351	123,051	40.7
3세	223,628	93,567	41.8
4세	219,954	97,037	44.1
5세	195,455	95,000	48.6
3~5세(소계)	639,037	285,604	44.7
0~5세(총계)	941,388	408,655	43.4

자료: 여성가족부(2006). 보육통계.

- 2005년 기준 유아교육비 지원을 받는 아동은 취원아의 26.6%임.

〈표 II-2-4〉 교육비 지원 아동

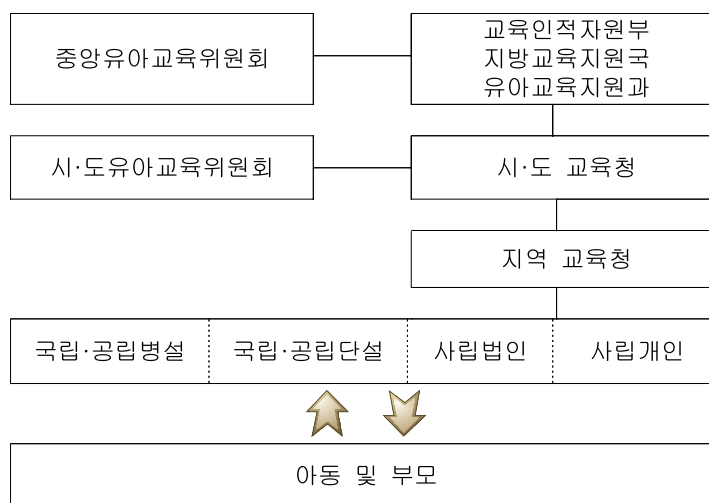
단위: 명, %

구 분	2005		
	전체 취원아수(A)	교육비 지원 아동수(B)	교육비 지원 비율(B/A)
만 3, 4세	289,816	56,970	19.7
만 5세	251,789	86,851	34.5
계	541,603	143,821	26.6

자료: 교육인적자원부(2005). 유치원 현황.

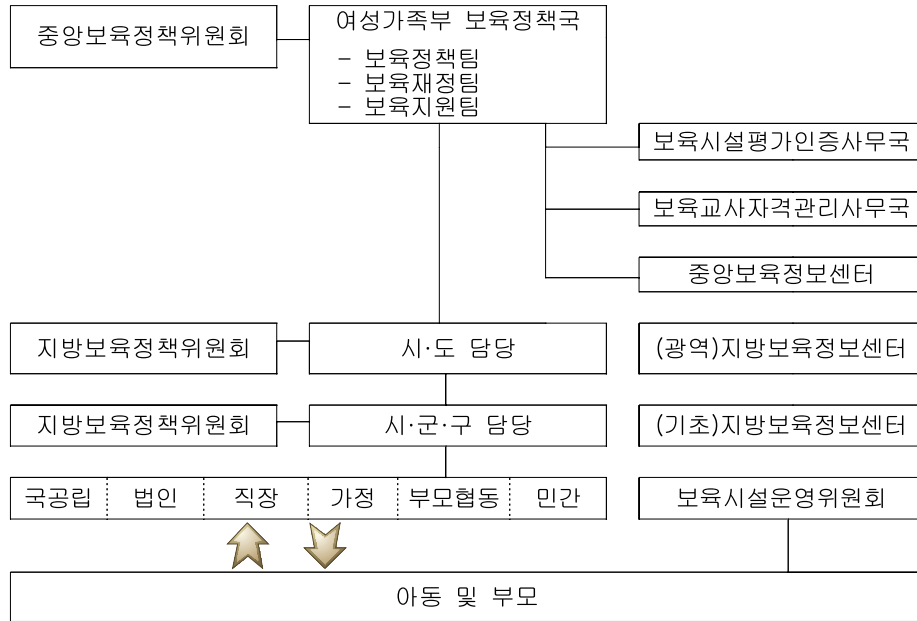
나. 전달체계

- 보육행정전달체계가 유아교육행정전달체계에 비해 체계가 많고 조직화되어 있음.
- 유아교육은 교육인적자원부의 유아교육지원과에서 담당하며 유아교육에 관한 정책, 사업의 기획·조사 등에 관한 사항을 심의하기 위해 교육인적자원부에 중앙유아교육위원회를, 시도 교육청에 시도 유아교육위원회를 둠.



[그림 II-2-1] 유아교육전달체계

- 보육은 여성가족부의 보육정책국에서 담당하며 보육에 관한 각종 정책·사업·보육지도 및 시설평가 사항 등을 심의하기 위하여 여성가족부에 중앙보육정책위원회를, 시도 및 시·군·구에 지방보육정책위원회를 둠.



[그림 11-2-2] 보육전달체계

- 중앙부처, 지방자치단체의 유아교육·보육 담당 공무원 분포에서도 보육행정 인력이 유아교육행정 인력에 비해 많고 조직적임.

3. 유치원과 보육시설 운영 현황

가. 일반 운영

□ 학급(반) 규모

- 보육시설이 유치원보다 집단크기, 교사 1인당 아동수 측면에서 보다 긍정적임.
 - 유치원의 교사 1인당 유아수 평균은 25.0명임.

- 보육시설 교사 1인 평균 담당 아동수는 유치원 원아와 비교되는 3~5세 아동의 경우 16.69명임.

〈표 II-3-1〉 보육시설과 유치원의 교사 1인당 아동 수 비교

단위: 명

구분	만 3세	만 4세	만5세	평균
유치원 (8,247)	19.8	24.7	27.0	25.0
구분	만 0~1세	만 2세	만 3~5세	평균
보육시설 (16,839)	5.02	6.94	16.69	19

자료: 여성가족부(2005). 전국보육·교육실태조사보고 자료 재구성

□ 유치원교사와 보육교사 근무시간

- 보육시설 보육교사의 일일 평균 근무시간은 10.05시간이며, 유치원교사들의 하루 평균 근무시간은 약 9시간 반 정도임(여성부, 2005).

□ 유치원교사와 보육교사 급여²⁾

- 보육교사의 월 급여수준은 80~100만 원 정도가 가장 많고, 유치원교사의 평균 월 급여수준은 약 120만 원으로 보육교사의 급여수준이 상대적으로 낮음(여성부, 2005).

나. 재정 운영

□ 교육비와 보육료 비교

- 유치원과 보육시설의 비용부담 차이보다 국공립과 민간 보육시설 간, 공사립 유치원 간 차이가 더 큼.
 - 유아 1인 당 교육비는 공립의 경우 월 18,700원, 사립의 경우는 146,000원으로 큰 차이가 있음.
 - 정부지원 보육시설과 정부미지원 보육시설의 3~5세아 보육료 차이는 월 5~8만원 정도임.

2) 보육교사와 유치원교사의 급여수준은 근무 경력에 따라 편차가 크나 평균 경력자 연봉 자료를 월 급여로 환산하였음.

〈표 II-3-2〉 유치원과 보육시설의 아동1인당 평균 월 교육비·보육료 비교

구 분	1인당 월 교육비·보육료(원)	
	유치원(3-5세)	공립유치원 평균
사립유치원 평균		146,000
보육시설(3-5세)	정부지원시설평균	128,000
	정부미지원시설평균	175,000~205,000

〈표 II-3-3〉 보육시설과 유치원의 아동1인당 연간 교육·보육비용 및 부모분담률

구 분	연간 1인당비용지출 (원)	부모의 교육·보육비용 분담비율 (%)
유치원	2,235,000	공립유치원 평균 24.7
		사립유치원 평균 91.0
보육시설	2,454,700	정부지원시설 평균 43.1
		정부미지원시설 평균 73.3

4. 유치원교사와 보육교사 양성과정

가. 양성 교육과정

〈표 II-4-1〉 유아교육관련 대학별 교육과정 비교

단위: 학점

구분	교양과정	교직과정	전공과정	졸업이수학점
2년제 대학	9~16	16~22	48~52	80
3년제 대학	12~21	19~23	76~85	120
4년제 대학	45~71	20	42~72	130~140

- 우리나라의 유아교육과 보육은 상호 공통점과 유사성이 있으며, 차이점도 분명히 존재함. 유아교육과 보육의 차이점은 법령과 제도에서 많이 발견되며, 공통점은 서비스를 이용하는 유아와 유치원과 보육시설의 서비스 기능 측면에서 발견됨.
 - 2006년 현재 유아교육법과 영유아보육법은 우리나라 유아교육과 보육의 제도적 이원화를 명시적으로 나타내고 있으나 그 내용에 있어서는 차이점도 있으나 중복과 유사성도 많고, 두 영역의 차이를 조정할 수 있는 법 조항도 많음.
 - 우리나라의 유아교육과 보육제도의 역사 속에서 유아교육은 일부 중류층 이상의 조기 아동교육을, 보육시설은 빈곤층 자녀 대리양육을 제공하는 등 분리된 목적으로 출발하였으나, 최근 들어 3~5세 아동에 대한 보편적 교육과 보육 서비스를 제공하게 되어 서비스의 기능적 차이는 감소되고 있으며 보다 유사성이 증가되고 있는 추세임.
 - 서비스 기능에 있어서 운영시간과 이용시간의 유사성은 더욱 증가되고 이용자의 특성도 불분명해지고 있음.
 - 유치원과 보육시설의 재정지원 내용은 명백한 차이가 있으나 중앙정부와 지방자치단체의 지원구조는 동일하다고 볼 수 있음. 그러나 유아교육과 보육의 이원화 체제 속에서 교육과 보육비용 지원 내용에 차이가 있으며, 이는 이용자 간, 근무자 간 비형평적 요소로 나타나고 있음.
 - 두 법령에 따라 3~5세아 대상 유아교육과정과 보육과정이 따로 개발되어 있으나 두 과정의 명백한 차이는 제도일 뿐, 내용상의 차이는 그리 심각하지 않은 것으로 볼 수 있으므로 유치원과 보육시설의 운영특성에 따라 유아교육과정과 보육과정을 적절히 적용할 수 있을 것이며, 향후 통합도 가능할 것으로 예상됨.

- 두 영역의 차이 가운데 가장 심각한 문제점은 교사 양성제도에 있음.
 - 유치원교사와 보육교사의 수급 전망에 따라 교사 공급제도를 개선하고, 교사의 전문성을 제고시키면서 두 영역의 양성체계 조정과 역할 분담, 또는 일원화 방안 마련이 유아교육과 보육의 협력과 통합을 위한 가장 중요한 정책과제라고 할 수 있음.

Ⅲ. 주요 선진국의 유아교육과 보육 협력 및 통합

- 주요 선진국들은 유아교육과 보육의 통합 방식과 정도에 있어서 차이가 있음. 즉, 중앙부처를 통합한 국가들과 일부 제도의 통합을 이룩한 국가들이 있음.

1. OECD국가들의 유아교육과 보육 통합 현황과 제안

- OECD국가들은 유아교육과 보육 행정체제에 따라 일원화 체제(통합체제, 연령별 통합체제)와 이원화체제(병행중복체제)로 구분될 수 있음.

〈표 III-1-1〉 OECD 국가들의 유아교육과 보육 행정체제

구분		국가명	담당부처	담당 연령 (세)
일원화 체제	통합체제 (Integrated system)	스웨덴, 뉴질랜드, 스페인, 노르웨이	교육부	0~6
		덴마크, 핀란드	보건복지부	
연령별 통합체제 (Split system)		프랑스, 영국, 독일, 이태리	교육부	3~5(6)
			보건복지부 (영국의 경우, 노동부)	0~2(3)
이원화 체제	병행중복체제 (Dual parallel system)	일본, 한국	교육부	3~5
			보건복지부	0~5
		미국*	교육부	5
		교육부 & 보건복지부	0~4	

* 주에 따라 차이가 있음.

- 유아교육·보육 통합을 위한 OECD의 4가지 정책 제안 (OECD, 2001)

- 중앙 정부와 지방 정부 간의 조율된 정책적 기구 구성
- 다른 부처 및 부서와 협력하여 일할 수 있는 단일주관부처 결정
- 개혁을 위한 협력적이고 참여적인 접근
- 각 지역사회 내 서비스 제공자, 전문가, 부모간의 연계 강화

- OECD 국가들의 유아교육과 보육의 부처통합을 위한 4가지 선행요건 (Cohen, et al., 2004)

- 수년간의 통합찬성에 대한 여론의 축적
- 장관 또는 정부부처들의 리더십과 더불어 유아교육 관련 부처의 정치적 헌신
- 상대방 관료집단 또는 전문가 이익집단들의 극심한 반대 부재
- 체제전반에 걸친 행정적 역량 및 전문가 역량 강화

2. 중앙부처 통합 국가 사례

가. 부처통합 사례 : 스웨덴

- 보건복지부에서 교육과학부로의 이관 통합의 배경과 취지
 - 스웨덴의 경우, 이미 1944년부터 1996년까지 제도적으로 보건복지부에서 유아교육과 보육의 업무를 총괄적으로 담당해 옴.
 - 산업화 이후, 빈민 아동과 기아문제를 해결하기 위하여 보건복지부에서 유아교육과 보육에 대한 사회적 책임을 수행함. 보건복지부의 총괄하에 아동보육제도는 빈민고아 대상(17세기)에서 비적출아 문제 중심(18-20세기 초)으로, 또 민간보육시설 중심(1930년대)으로, 마침내 보건복지부에서 총괄하는 보편적, 공적 보육제도(1940년 이후)로 자리매김하게 됨(이옥, 1996). 이때 여성인권운동가와 노동운동가의 역할이 컸음(Mahon, 2002).
 - 1997년 보건복지부에서 교육과학부로 총괄 주관 부처를 이관함. 이는 취학전 교육(pre-schooling)의 중요성에 대한 인식에서 비롯됨.
 - 교육과학부로의 이관은 1) 보육을 의무교육체제에 포함시키고, 2) 영유아기 서비스에 있어서 국가의 강조점을 사회와 가족에서 교육으로, 보육(care)에서 교육(pedagogy)으로 이동함을 의미함.

□ 교육과학부로의 이관, 통합 이유

- 세계화의 심화된 경쟁체제에서 스웨덴을 “지식국가” 로 전환할 필요성 인식
 - 스웨덴에 있어서 오랫동안 교육은 ‘복지국가의 초석(education as a cornerstone of the welfare state)’ 으로 인식되어 왔음.
 - 지식정보화 시대와 세계화 경쟁체제에 돌입하게 되자, 국가 관심의 초점을 중등교육에서 사회의 어린 구성원인 유아에게로 이동함.
- 취학전 유아에 대한 서비스와 학교 교육에 대한 총체적 접근과 학습을 통하여 교육체제를 보편적인 평생학습체제로 개혁하고자 함(한유미, 2005).
- 지방자치단체에서 만6세 아동에게 취학전 유아학급(pre-school class)을 제공하도록 법률로 제정함. 이는 스웨덴의 의무학령기를 기존의 9년에서 10년으로 연장하고자 하는 노력임.
- 개별아동에 기초한 의무교육(per-child basis compulsory education)이 기존의 취학전 교육보다 훨씬 더 경제적이므로, 지방자치단체들은 취학전 교육을 의무교육체제로 통합하는 것이 재정투자측면에서 보다 효율적이라고 판단함.

□ 지방 정부 차원의 통합 과정

- 유아교육과 보육의 통합은 목표주도적인 중앙부처의 규제와 분권화에 따른 책임에 의해 동시에 진행되어 왔음.
- 스웨덴의 분권화가 강한 289개 지자체들은 이미 수년간, 부처 간 통합에 앞서 정치적, 행정적 책임의 문제와 일상적 행정에 조금씩 변화를 주기 시작함.
 - 지자체들은 유아학교와 교육위원회, 영아를 위한 위원회를 구성하고 이러한 위원회들에서 지역 유아학교 관련 계획을 수립, 재정지원과 관련된 의사결정에 영향을 줌.
- 지자체 유아학교의 목표는 국가교육과정과 일치된 형태로 결정되었으나, 평가는 국가기준과 지역기준에서 공히 진행됨.
- 지자체는 자율적으로 교사월급수준과 재정적 우선순위, 학교행정에 대한 의사결정을 함.

□ 시사점

- 스웨덴의 통합은 중앙정부가 주도적으로 교육과 보육을 아우르며 일원화 하였다는 점에서 시사하는 바가 큼.

- 유아교육과 보육 통합의 초석을 위해서는 육아에 관한 사회 전반의 분위기 및 보편적 복지수준이 중요함.
 - 스웨덴에서 통합안이 이루어진 시기는 취업모를 위한 보육의 사회적 욕구가 이미 해소된 상황이었음.
 - 이는 빈곤계층의 아동에 관한 관심 또한 정치적으로나 사회적으로 주요 사안이 아닌 복지국가의 단계였으므로 가능하였다고 볼 수 있음.
- 통합과정에서 법률제정은 아동과 여성, 관련 단체들에게 확실한 권리를 준다는 점에서 갈등을 최소화하고, 교육부로의 통합을 순조롭게 하는 데 필수적이었음.
- 통합과정에서 보육은 교육으로서 이해될 수 있고, 교육은 평생학습과 발달적 관점에서 보육으로 이해될 수 있다는 점을 강조함.
- 스웨덴의 사례는 통합에 대한 협력과, 책임이 중앙정부와 지방자치단체에서 병행 추진되어야 함을 시사함.

나. 연령별 부처통합 사례 : 프랑스

- 프랑스는 현재 아동연령별로 유아교육과 보육이 분리된 체제를 유지하는 대표적 국가임.
 - 3세 미만의 유아는 사회부(ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité)와 가족부(ministère de la Santé, de la Famille et des personnes handicapées)가 담당
 - 맞벌이 가정, 특수유아를 위한 다양한 유형의 종일제 서비스 제공
 - 3~6세 유아는 교육부의 독립된 보편적인 형태의 유아학교(école maternelle)에서 담당
 - 교수학습기술과 상급학교교육 준비 기초능력을 강조하는 반일제 교육
 - 국가의 전적인 재정지원을 받는 국가교육시스템의 일부임.
 - 교육과 보육의 구조적 분리는 정책입안자와 현장관계자 모두에게 유아와 그 가족을 위한 일관된 정책과 서비스를 제공하기에 어려움이 있음.
- 교육부는 교육과정, 운영시간, 유아학교 (école maternelle) 관리 및 교직원의 임용, 연수, 임금, 조사감독을 담당하고, 지자체가 물리적 인프라(학교건물 건축 및 유지, 학급과 교육 공간, 교재 제공)를 담당함.

- 특히, 2세아를 위한 최적의 환경에 대한 심각한 논쟁은 유아교육과 보육 양 부문에 서로의 관점과 전략을 교환하는 기회를 제공함.
- 범부처간의 유아교육과 보육위원회는 다양한 유아교육·보육정책과 서비스의 연계를 촉진하는 중요한 기제임.
- 유아교육 조정자(early childhood coordinator)를 활용한 중앙정부와 시정부의 정책과 서비스의 일관성 향상 노력이 있음.

3. 부분적 제도의 통합을 추진하는 국가 사례

가. 유아교육과 보육의 서비스 기능 통합 추진 사례: 일본

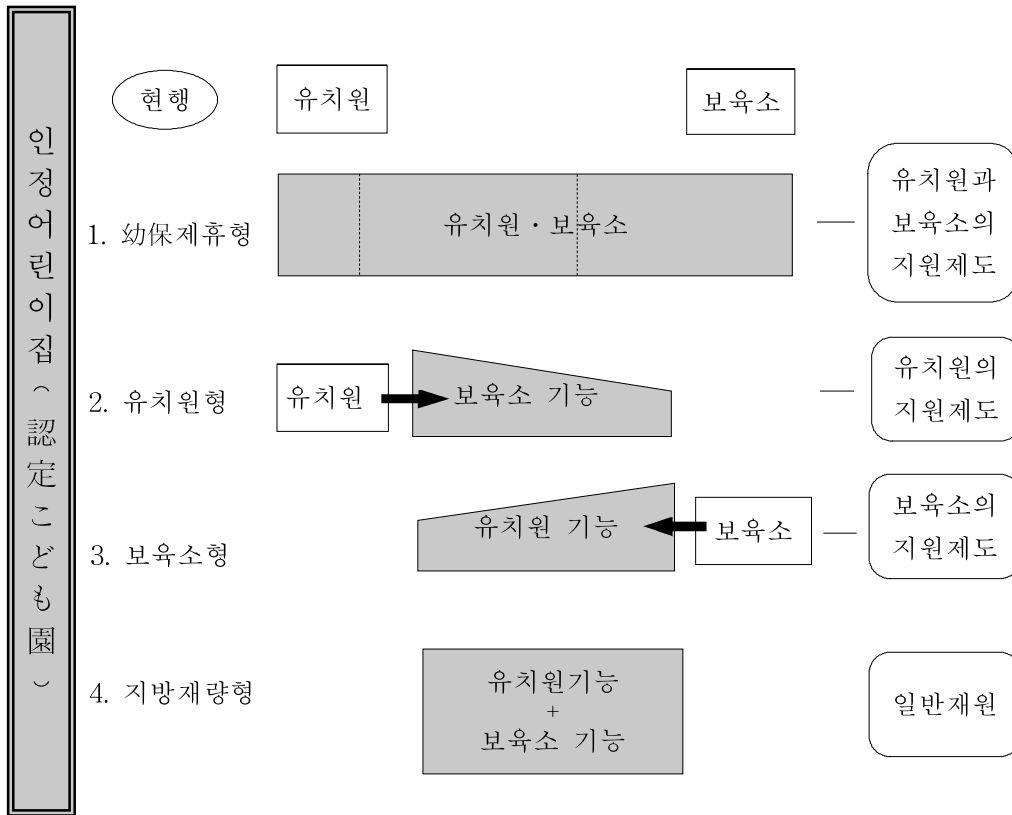
1) 기관(시설) 서비스 기능 통합의 배경

- 일본은 저출산 문제로 유치원과 보육소³⁾가 운영상 어려움을 겪고 있음. 또한 이원화된 서비스의 비효율성이 늘고 있는 상황에서 유치원과 보육시설의 기능을 하나로 통합한 시설을 운영하는 곳이 증가하고 있는 추세임.
- 최근 유아교육과 보육서비스를 단일시설에서 제공하는 ‘유·보통합(幼保統合) 시설’이 지방정부와 개별 유치원 및 보육시설을 중심으로 증가하고 있음.
 - 이는 유아교육과 보육서비스 통합을 바라는 지역적 요구를 반영한 결과임.
 - 2006년 현재, ‘학령전 아동을 위한 유아교육·보육의 종합적 서비스 제공에 관한 법률(就學前子どもに關する教育,保育等の總合的な提供の推進に關する法律)’을 마련함. 최근 통합시설을 개원한 카케가와시(街川市)도 이 법률에 근거, 운영되고 있음.

3) 일본에서는 ‘보육원’과 ‘보육소’라는 말이 혼용되는 듯하나, 법률에는 ‘보육소’라고 명기되어 있음. 이에 본 연구에서는 ‘보육소’로 통일하여 사용함.

2) 기관(시설) 통합 정책 추진 과정

- 법정 유아교육·보육 통합시설: ‘인정어린이집(認定こども園)’을 통한 통합 정책 추진
 - 영세한 유치원과 보육소의 비효율적 운영, 부모 취업유무에 따른 차별적 보육시설이용이 문제시 되자, 도시전업주부들을 위한 유아지원 확대의 필요성에 근거하여 유아교육·보육 통합시설인 ‘인정어린이집(認定こども園)’이 설립되기 시작함.
 - ‘인정어린이집’은, 유치원과 보육소의 고유한 역할과 더불어, 유치원은 아동복지법에 의한 보육을 강조하고, 보육소는 3세 이상 아동에게 학교교육법에 의한 교육을 강조하는 상호보완적 통합시설임.
 - ‘인정어린이집’은 카케카와시와 마찬가지로 2006년 6월 ‘취학전 유아교육·보육 통합 제공 추진에 관한 법률’을 마련하여, 10월부터 시행함.
 - ‘인정어린이집’은 다음의 4개 유형으로 구분됨(그림 III-3-1).
 - 인가시설 및 운영 기준은 문부과학성 장관과 후생노동성 장관의 협의에 의하여 결정됨. 지방정부의 조례에 인정기준이 제시되어 있음.



[그림 III-3-1] 일본 幼保일원화 시설의 유형과 재정지원

나. 교사양성제도의 통합 국가 사례: 싱가포르

1) 교사양성제도 통합의 배경

- 우리나라와 동일한 이원화체제로 교육부 관할의 유치원에서 3~6세아를, 지역 개발·청소년·체육부(Ministry of Community Development, Youth & Sports) 관할의 보육시설에서 생후 2개월부터 6세까지의 아동을 위한 서비스를 제공하고 있음.
- 1990년대 후반, 싱가포르 교육부는 유아서비스의 질적 수준을 향상시키기 위하여, 보육 주관부처인 지역개발·체육부와 함께 양부처의 고위직 관료들로 구성된 통합 위원회인 SCPE(Steering Committee on Preschool Education)를

조직함.

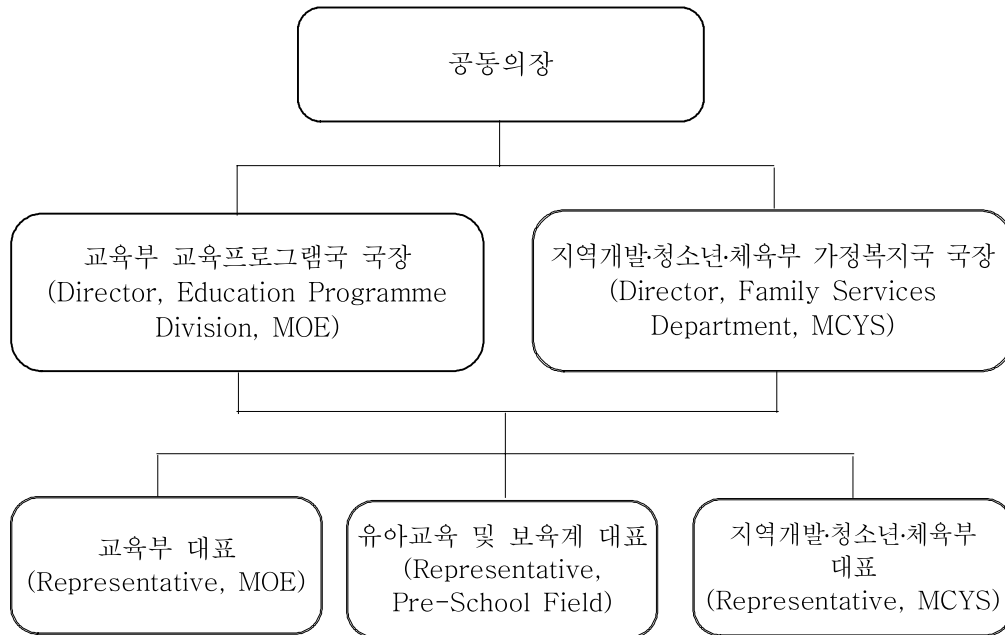
- 2001년 SCPE는 육아서비스의 질 향상을 위해 잘 훈련된 교사양성을 최우선 과제로 설정, 유치원교사와 보육교사의 양성과정과 자격제도를 통합함.
 - 여러 수준 및 다양한 경로의 교사양성과정 제공
 - 영유아교육사들이 자신의 교육 및 전문적 수준에 맞춰서 양성과정을 선택할 수 있도록 함.

2) 교사양성제도 통합 과정

□ 위원회 구성을 통한 영유아교사양성과정의 일원화

- SCPE는 산하에 영유아교사자격인증위원회 PQAC(Preschool Qualification Accreditation Committee)를 구성하여 일원화된 교사양성제도 시행의 실무를 담당케 함.
 - PQAC는 양 부처 장관과 관료급 인사들, 유아교육전문가들로 구성(그림 III-3-2참조).
 - PQAC의 주요 역할은 영유아교사양성기관의 교육기준을 관리감독, 교원양성기관에 대한 평가 업무와 인증을 부여하는 일임(MOE-MCYS Pre-School Qualification Accreditation Committee, 2004).⁴⁾
 - PQAC는 인증기준에 맞춰 유아교육 및 보육관련 정부시책, 자격기준, 각 과정에서의 예외사항, 교육비용, 교육 스케줄, 영역별 소요시간, 교사교육 담당자의 이름과 경력, 다른 행정적 요구사항, 입학요구사항에 대한 정보를 제공(MCYS, 2003).
 - PQAC 설립 이후, 정식 교육을 통해 양성된 인력은 유치원과 보육시설의 진입이 모두 가능한 상호고용체제를 형성함.

4) MOE-MCYS Pre-School Qualification Accreditation Committee(2004). *Accreditation Standards for Pre-School Teacher Training Courses*. MOE-MCYS Pre-School Qualification Accreditation Committee.



[그림 III-3-2] PQAC 구성 및 조직도

IV. 유아교육과 보육의 협력 및 통합에 관한 의견조사

- 유아교육과 보육의 협력 및 통합에 대한 전문가, 공무원, 현장의 교사와 원장(시설장) 대상 의견 조사를 각각 실시함

구 분		대상인원 (조사기간)	대상 및 조사 내용
전문가 (총100명)	1차	51명 (4~5월)	<ul style="list-style-type: none"> 유아교육과 보육의 통합의 의미, 필요성 및 이유, 실현가능성 여부 및 우선 과제, 바람직한 통합 방안
	2차	41명 (6월)	<ul style="list-style-type: none"> 유치원교육과정과 표준보육과정 조정 및 통합 방법 교사양성 및 자격제도 조정 및 통합 방법 : 교육연한, 자격제도, 입학전형 및 이수학점 유아교육·보육 서비스 기능 조정 및 통합 방법 (소관 중앙 부처 일원화 응답자에게만 질문)
	심층 협의회 (1, 2차)	총 8명 교육·보육 각 4명 (7월)	<ul style="list-style-type: none"> 현행 유아교육·보육 이원화체제의 문제점 및 협력·통합의 필요성에 대한 심층 논의 협력 및 통합의 걸림돌과 고려해야 할 사안에 대한 논의 통합 방안별 장·단점 검토
공무원 (총21명)	중앙	8명 (7월)	<ul style="list-style-type: none"> 유아교육과 보육의 통합의 의미, 필요성 및 이유, 실현가능성 여부 및 우선 과제, 바람직한 통합 방안
	지방	13명 (9월)	<ul style="list-style-type: none"> 현행 이원화체제가 가진 정책수행상의 비효율성 유아교육과 보육 관련 부처 간 협력 및 통합 노력의 사례 통합 과정의 장애물
교사 및 원장(시설장) (총 800명)	총 800명 교사/ 원장(시설장) 각 400명 (9월)	<ul style="list-style-type: none"> 유아교육과 보육의 통합의 의미, 필요성 및 이유, 실현가능성 여부 및 우선 과제, 바람직한 통합 방안 적절한 통합 시기 교사제도 통합에 대한 찬반여부 	

주: 총 921명이 의견조사에 참여함.

1. 전문가 의견조사

가. 1차 전문가 의견조사

〈표 IV-1-1〉 1차 전문가 의견조사 결과

내 용	결 과
1. 통합의 의미	(총 응답수 121) * 소관 중앙부처 통합(37명, 32%), 법적 근거 통합(32명, 26%), 서비스 기능 통합(26명, 21%)
2. 통합의 필요성 및 이유	· 필요(44명, 87%) · 이유(총 응답수 120) * : 재정지원의 효율성(29명, 23%), 행정의 효율성(22명, 18%), 서비스 질 제고(21명, 18%)
	· 불필요(7명, 13%) · 이유(총 응답수 7) * : 이원화된 상황의 균형적 발전이 더 나음, 고유한 기능 유지가 더 현실적임
3. 통합의 실행가능성 여부 및 우선 과제	· 실현 가능(41명, 80%) · 통합 시 우선 과제(총 응답수 85) * : 교사양성 및 자격 통합(45명, 53%), 행·재정적 통합(12명, 14%), 이해당사자간의 합의(9명, 9%)
	· 실현 불가능(10명, 20%) · 이유(총 응답수 16) * : 정책입안자들의 이해상충(8명, 50%), 정책대상자들의 이해상충(5명, 31%), 영유아의 특성차이(2명, 13%)
4. 바람직한 통합 방안	(총 응답수 57) * 소관 중앙부처 일원화(27명, 47%), 연령별 일원화(23명, 40%), 기능별 일원화(6명, 12%)

* : 중복응답임.

나. 2차 전문가 의견조사

〈표 IV-1-2〉 2차 전문가 의견조사 결과

과제	1) 부처 통합 제안자	2) 연령별 부처 일원화 제안자	3) 기능별 부처 일원화 제안자	4) 통합 불필요 응답자	종합
유치원과 보육시설의 서비스 기능	<ul style="list-style-type: none"> 서비스 기능 통합 필요 서비스 제공 시간에 대한 양분된 의견 기관의 자율적 결정 vs 종일제 기본, 반일제와 연장제는 기관 선택 	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> 서비스 기능 통합 필요
교사양성 및 자격제도	<ul style="list-style-type: none"> 유치원교사와 보육교사 역할 구분 불필요 교사제도 일원화 필요 이원화된 교사양성제도 조정 필요 교육연한 3년 이상, 1년 양성원 폐지, 보육교사 이수학점 상향조정 	<ul style="list-style-type: none"> 교사제도 일원화에 대한 양분된 입장 교사제도 일원화 vs 연령별 이원화 이원화된 교사양성제도 조정 필요 교육연한 동일화, 학과제 	<ul style="list-style-type: none"> 유치원교사와 보육교사 역할 구분 불필요 교사제도 일원화 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 유치원교사와 보육교사 역할 구분 불필요 현행 이원화된 교사제도 부적절, 교사양성제도 조정 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 연령별 부처 일원화 응답자를 제외한 모든 응답자는 유치원교사와 보육교사의 역할 구분 불필요성과 교사제도 일원화에 동의 현행 이원화된 교사양성제도 조정 필요
유아교육과 보육과정	유아교육·보육과정 통합 필요	유아교육·보육과정 통합	유아교육·보육과정 통합 필요	현행 이원화된 유아교육·보육과정 연계 필요	유아교육·보육과정 통합이 필요

주: 유치원과 보육시설 서비스 기능통합에 관한 문항은 1)부처 통합 의견을 제시한 전문가에게만 질문하였음.

2. 공무원 의견조사

가. 중앙 정부 부처 공무원 대상 의견조사 결과

〈표 IV-2-1〉 중앙 정부 부처 공무원 의견조사 결과

	종합	교육인적자원부(2명)	여성가족부(3명)	보건복지부(1명)	농림부(1명)	기획예산처(1명)
통합의 의미	서비스 기능 통합	서비스 기능 통합	서비스 기능 통합	서비스 기능 통합	서비스 기능 통합	서비스 기능 통합
통합의 필요성과 이유	필요 · 행정적 효율성 제고 · 수요자의 형평성/공정성 제고	필요 · 행정적 효율성 제고 · 수요자의 형평성/공정성 제고	필요 · 행정적 효율성 제고 · 수요자의 형평성/공정성 제고	필요 · 행정적 효율성 제고 · 수요자의 형평성/공정성 제고	필요 · 행정적 효율성 제고 · 수요자의 편의성 제고	필요 · 재정지원의 효율성 제고
통합의 실현 가능성과 우수성과 과제	가능 · 교사진격제도 정비 · 수요자 입장 형평성 고려 · 부처 간 협의	가능 · 교육과정 및 교사 자격제도 정비	가능(2명), 불가능(1명) · 수요자 입장 형평성 고려	가능 · 수요자 입장 형평성 고려	가능 · 교사진격 일원화	가능 · 부처 역할분담 협의
비밀직간 통합 방안	연령별 일원화 · 제3의 전담기구 통합	연령별 일원화	연령별 일원화(2명) · 여성부 일원화(1명)	연령별 일원화	교육인적자원부 일원화	제3의 전담기구 신설
협행 이원화의 문제점	재정지원의 비효율성 · 부처 갈등 · 수요자 혼란	행정력·재정의 낭비 · 장기적, 일관적 정책 수립 곤란	연령 중복으로 인한 재정지원의 비효율성	장부지원기준 마련 시 부처간 갈등 및 수요자의 혼란 유발	· 농촌 병설유치원의 교육기능 부족	· 재원배분결정의 어려움 · 행정에서 형평성
통합을 위한 부처간 노력의 사례	연구차원 공조 · 이용자 재정지원 협조	유아학교연구 · 유아교육·보육발전방안 수립(99) · 고령화 및 미래사회위 원회(05)	· 차등보육료 지원대상 선정 시 기초지자체간 협조	-	· 영유아 양육비지원 사업 도입 시 유치원 이용 유아에 대해 교육부로부터 지원요청 받음	· 육아정책개발센터 설치
통합 과정의 장애	교사 및 운영자간 이해상충 · 이원화된 업무 및 교사양성체제	· 부처간 업무 중복	· 시설 운영자 간 협의 도출 난항 · 종사자 신분 조정	· 종사자간 이해 상충	· 시설운영자 및 종사자들 간 이해 상충	· 이원화된 교사양성 체제

나. 지방자치단체 공무원 대상 의견조사 결과

〈표 IV-2-2〉 지방자치단체 유아교육과 보육 담당 공무원 의견조사 결과

구 분	유아교육 담당 교육청 공무원(7명)	보육 담당 지자체 공무원(6명)	비고
통합의 의미	· 서비스 기능 통합 (4) · 소관 중앙부처 통합 (3) · 법적 근거 통합 (2)	· 소관 중앙부처의 통합 (4) · 서비스 기능통합 (3) · 법적근거통합 (1)	부처 통합과 서비스 기능 통합
통합의 필요성 및 이유	· 필요함 (7) · 이유: 서비스의 질적 수준 제고 수요자의 형평성·공정성 제고 정책수행의 효율성	· 필요함 (5) · 이유: 서비스의 질적 수준 제고 수요자의 형평성·공정성 제고 재정지원의 효율성 행정적 효율성 제고 · 불필요함 (1) · 이유: 유아교육과 보육의 기능 차이	통합 필요
통합의 실현 가능성 및 우선 과제	· 실현 가능 (6) · 우선 과제: 교사자격의 일원화, 운영관리 일원화, 관련 부처, 운영자, 종사자들의 인식 변화 (연수, 홍보) · 불가능 (1) · 이유: 교수·정책입안자들의 이해상충	· 실현 불가능 (5) · 우선 과제: 교사자격의 일원화, 보육시설의 프로그램 질 제고, 각각의 특성화 · 불가능 (1) · 이유: 정책입안자들의 이해상충	통합 실현 가능
바람직한 통합 방안	· 연령별 일원화 가장 선호 (5) · 기타 의견 : 여성가족부로의 통합, 현장의 협력·통합 유도 후 일원화 제3기구 신설을 통한 통합	· 연령별 부처 일원화 (4) · 기타 의견 : 교육인적자원부로의 통합 여성가족부로의 통합, 현장의 협력·통합 유도 후 일원화	연령 구분의 차이는 있으나 연령별 일원화 가장 선호
현행 이원화의 단점	· 연령 중복으로 원아 수용계획 수립 곤란 · 서비스 경쟁 가열 · 관련 단체의 압력	· 보육시설/유치원의 서비스시간, 기능 등에서 구분 없음. · 예산지원 낭비 · 이중지원대상자 발생 가능성 · 행정 복잡, 비효율성	지원대상자의 행·재정적 비효율
통합을 위한 부처간 노력 사례	· 무상교육비지원의 형평성을 위 한 군청과 교육청간 협의 · 위원회위원교류위촉 후 업무 협의	· 유치원설립허가 시 공동 협의 · 보육정책위원회에 유아교육계 관련학자의 참여 · 이중지원대상자 여부 확인	상호 협력 사례 극히 미흡
통합과정 장애요인	· 정책입안자들의 이해 상충 · 운영자의 인식변화 · 교육비 차등 · 관리감독의 이원화	· 관계자들의 의견수렴 · 시설운영자들의 정책입안에 대 한 비협조 · 부처 이기주의	부처 및 기관 (시설)관계자의 이해 상충 및 의견 조율 어려움

주: () 숫자는 빈도를 나타냄.

3. 교사 및 원장(시설장) 의견조사

〈표 IV-3-1〉 교사 및 원장(시설장) 의견조사 결과

내 용	결 과
1. 통합의 필요성 및 이유	· 전 체: 필요(607명, 76%), 불필요(193명, 24%) · 유 치 원: 필요(179명, 63%), 불필요(105명, 37%) · 보육시설: 필요(428명, 83%), 불필요(88명, 17%)
	· 필요한 이유 : 질 제고(232명, 38%), 서비스 수준 동일화(192명, 32%), 공평한 재정 지원(82명, 14%)
	· 불필요한 이유 : 고유기능 유지(106명, 55%), 이원화된 상태로 균형적 발전(63명, 33%), 갈등 심화(16명, 8%)
2. 통합의 의미	소관 중앙부처 통합(299명, 37%), 법적 근거 통합(174명, 22%), 서비스 기능 통합(102명, 13%)
3. 통합의 실현가능성 여부 및 우선 과제	· 전 체: 실현 가능(383명, 48%), 실현 불가능(417명, 52%) · 유 치 원: 실현 가능(113명, 40%), 실현 불가능(171명, 60%) · 보육시설: 실현 가능(270명, 52%), 실현 불가능(246명, 48%)
	· 불가능한 이유 : 소관 중앙 부처 간의 이해상충(197, 47%), 영유아의 발달적 차이(105, 25%), 현장 종사자 간의 이해상충(57, 14%)
	· 통합 시 우선 과제 : 행·재정적 통합(152명, 40%), 법 제정(69명, 19%)
	· 통합 시기 : 3~5년 후(249명, 65%), 1년 후(99명, 26%), 10년 전후(33명, 9%)
4. 바람직한 통합 방안	· 소관 중앙부처 일원화(482명, 60%) · 연령별 일원화(199명, 25%) · 기능별 일원화(118명, 14.8%)
5. 교사 통합	· 전 체: 찬성(521명, 65%), 반대(279명, 35%) · 유 치 원: 찬성(108명, 38%), 반대(176명, 62%) · 보육시설: 찬성(413명, 80%), 반대(103명, 20%)

- 본 의견조사에 참여한 유아교육과 보육 전문가, 공무원, 교사 및 원장(시설장) 절대 다수가 유아교육과 보육의 통합이 필요하다고 보았으며, 통합을 위한 선결과제를 다양하게 제시함.

- 유아교육과 보육의 통합으로 기대하는 효과를 전문가, 공무원, 현장 근무자들은 행·재정 효율성과 형평성, 서비스 수준의 제고로 보고 있음.
- 특히, 교사자격제도 및 양성제도의 일원화, 유아교육과정과 보육과정의 통합 등의 필요성을 인정하고 유아교육과 보육의 통합을 위한 우선과제로서 본 연구의 의견조사 대상 집단이 공히 교사양성제도의 조정과 일원화를 가장 중요한 과제로 지적하고 있음.
- 유아교육과 보육의 통합 원칙에 대해서는 대부분의 의견집단이 동의하고 있고 대다수가 부처일원화에 대한 기대를 나타내었음. 다만 어느 부처로 유아교육과 보육을 일원화 할 것인가에 대해서는 의견이 엇갈림.
- 통합의 필요성에 비해 통합의 실현가능성이 낮게 응답된 점, 보육교사와 유치원교사 간, 부처 공무원 간 통합에 대한 의견의 차이점 등은 향후 정책 추진 과정에서 관련 이해집단 간의 상호 이해와 조정 및 협의과정이 필요하고, 조정 과정에서 반드시 객관적 입장의 학부모와 제삼자 참여가 필요함을 시사함.

V. 유아교육과 보육의 5개 통합모형 검토

- 연령별 일원화 후 통합, 기능별 일원화 후 통합, 과제별 조정 후 부처통합, 교육인적자원부 총괄 단기부처통합, 여성가족부 한시적 총괄 단기부처통합 등 총 다섯 유형의 통합모형을 검토함.

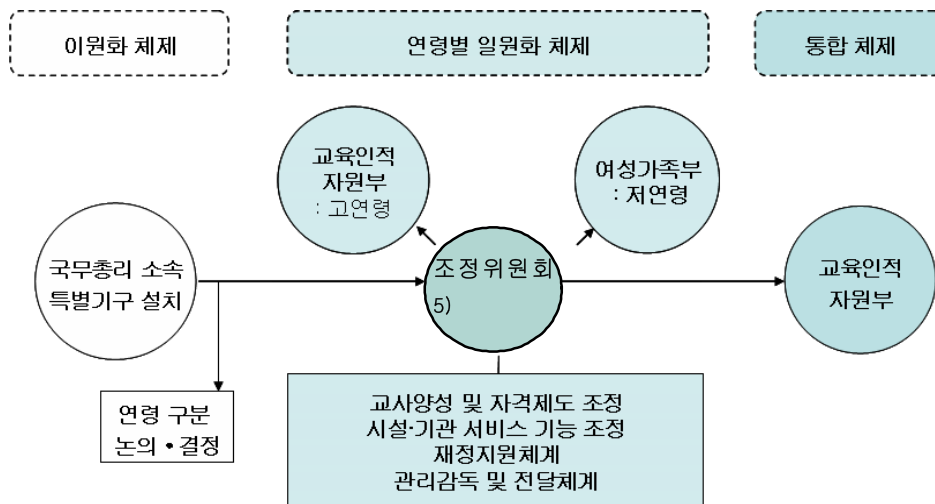
1. 제 1 모형: 연령별 일원화 후 통합

□ 특징

- 국제적 추세인 교육관련부처로의 궁극적인 통합의 중간단계로서 영유아 연령에 따라 소관 부처를 일원화하는 모형임. 현 이원화 체제의 통합을 위한 조정과정에서 한시적으로 고연령의 아동을 교육인적자원부에서, 저연령의 아동을 여성가족부에서 담당하는 연령별 부처 일원화 체제로 전환하여 일정

기간 유지한 후에 교육인적자원부 관할로 통합하는 방안임.

- 각 부처별 담당 아동의 연령 상위기구인 국무총리산하 특별기구에서 결정함.
- 해당 연령 아동을 대상으로 각 부처의 역할을 일정기간 동안 그대로 유지하나, 최종적인 통합을 위하여 부처 간 긴밀한 업무협조가 요구됨. 현 유아교육법의 유아교육·보육위원회와 영유아보육법의 보육정책조정위원회를 통합한 새로운 조정위원회가 교사양성 및 자격제도, 유치원과 보육시설의 서비스 기능, 재정지원체계, 관리감독 및 전달체계 관련 사안들을 조정함.
- 1997~1998년 유아교육개혁안의 유아학교체제 제안 이후 유아교육계의 연구에서 논의되어 온 연령별 관할부처 분담체제에 기초한 통합모형을 일부 수정한 형태임.
- 프랑스의 현행 유아교육과 보육의 연령별 일원화 체제 모형과 유사함.
- 본 연구의 의견조사에서 유아교육과 보육의 부처 통합을 찬성하는 응답자 중 40%의 전문가와 24.8%의 교사 및 원장(시설장) 등이 찬성한 통합모형임.



[그림 V-1-1] 연령별 부처 일원화 후 통합모형

□ 장점

- 양 부처가 관할하는 육아지원시설 이용 아동수의 균형 또는 적정 비율이 이루어지는 경우, 소관부처 간 갈등이 약화될 것임.

5) 유아교육법의 유아교육·보육위원회와 영유아보육법의 보육정책조정위원회의 통합 기구를 의미함.

- 현행 이원화의 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 3~5세아 대상 서비스의 중복에 따른 행정적 비효율성과, 보육시설과 유치원 운영자간 갈등의 감소가 기대됨.
- 현재의 유아교육과 보육, 각각의 고유한 기능과 전달체계 및 지원체계의 활용이 가능함.
- 영아와 유아의 발달단계 특성을 고려하여, 영아에게는 보호와 양육 중심의 서비스를, 유아에게는 교육을 강화한 서비스 제공이 이루어질 것임.
- 현 서비스 중복 체제에서 부모가 느끼는 혼란을 방지할 수 있을 것임.

□ 단점

- 유아교육계와 보육계에서 선호하는 부처별 담당 아동 연령 구분의 차이로 연령 구분[0~2/3~5세, 0~3/3~5세(3세 중복), 0~4/5세]의 합의 도출이 어려울 것임. 논의 과정에서 부처 간 갈등이 증폭될 수 있음.
- 연령별 분담체제가 안정될 경우, 최종 통합을 용이하게 하기 위한 한시적 분담이 아닌 연령별 일원화 체제가 고착되어 통합이 어려워질 수 있음.
- 저연령의 경우 보육시설만을, 고연령의 경우 유치원만을 선택할 수 있으므로, 수요자인 아동 및 가족의 선택권이 제한될 수 있음.
- 0~5세 영유아의 발달적 연계를 무시한 인위적인 분리로 행정 편의적 제도라는 비판을 면할 수 없음.
- 교사자격의 이원화 고착 가능성이 크고, 그에 따른 갈등이 지속될 수 있음.
- 유치원의 종일제 운영 활성화가 불투명한 상태에서 고연령 아동의 보육서비스 충족이 미흡할 수 있음.

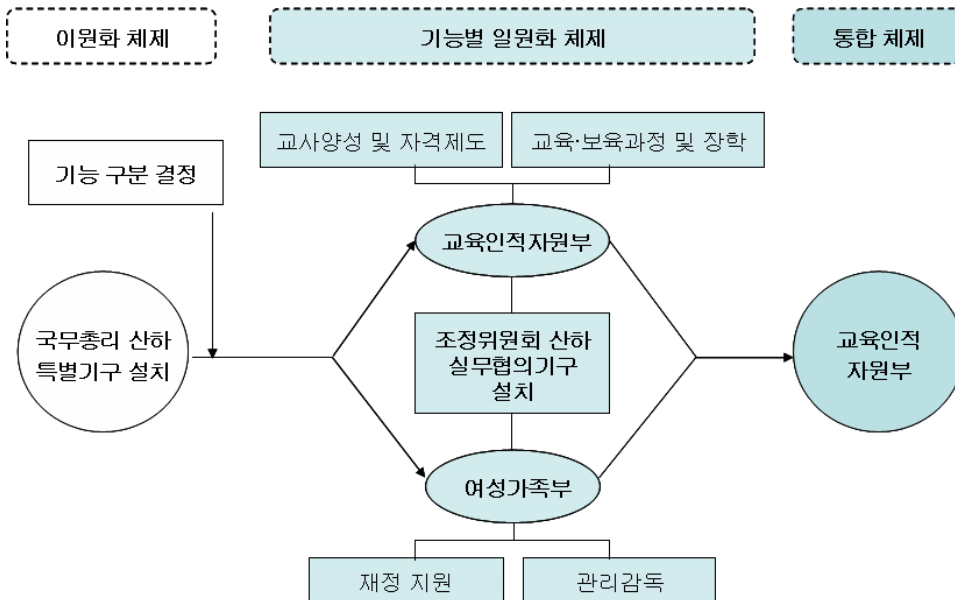
□ 자문회의 검토 의견

- 자문회의에서 연령구분에 대한 전문가 간 입장 차이가 크게 나타남. 실제 채택될 경우 상당한 진통이 예상됨.
- 유아교육계에서는 0~4/5세안을 가장 비현실적인 연령 구분으로 지적하고 0~2/3~5세 안을 바람직한 연령 구분으로 제안함.
- 보육계에서는 0~4/5세 구분안을 가장 현실적인 연령 구분으로 지적한 반면, 0~2/3~5세안을 비현실적 안으로 지적함.
- 일부 자문위원들은 0~4/5세 연령별 일원화안을 학제개편을 통한 공교육화와 초등학교 유휴교실 활용의 측면에서 논의할 것을 제안함.

2. 제 2 모형: 기능별 일원화 후 통합

□ 특징

- 유아교육과 보육 관련 부처가 유아교육과 보육 서비스에 관한 부처 고유의 전문적 기능을 수행함으로써 두 부처의 업무상 강점과 인프라를 최대한 활용하고자 하는 통합모형임.
 - 교육인적자원부에서는 교사양성 및 자격부여, 재교육 등 교사교육 관련 업무와 교육·보육과정, 장학지도 등의 업무를 담당하고, 여성가족부에서 재정지원 업무 및 관리 감독 업무를 담당함.
 - 기능별 일원화 체제를 일정 기간 유지하면서 조정기간을 거쳐 교육인적자원부로 통합하는 방안임.
 - 제 1모형과 마찬가지로 교육인적자원부 관할 유아교육·보육 일원화 체제로 가기 위해 국무총리 산하 특별 기구를 설치하고, 실무협의 기구를 통해 두 부처간 긴밀한 업무 협조를 유지하는 것이 필수적임.
 - OECD에서 권고하는 통합모형에는 부합되지 않는 모형임.
- 본 연구의 의견조사에서 통합을 찬성하는 응답자 중 11%의 전문가와 14.8%의 교사와 원장(시설장)들이 선호한 통합모형임.



[그림 V-2-1] 기능별 일원화 후 통합모형

□ 장점

- 부처 간 중복 업무 해소로 행정 효율성이 증가할 수 있음.
- 육아지원 재정확보와 평가체제 구축 등 여성가족부의 행정상 강점과, 교육 과정 및 장학 등 교육인적자원부의 고유 업무상 강점을 활용할 수 있음.
- 교사양성에 대한 교육인적자원부의 수급전망을 고려한 일원화 체제 수립이 용이할 수 있고, 현장에서의 갈등이 감소될 것임.
- 육아지원 재정의 통합적 접근이 이루어질 경우 재정지원의 비형평성 문제가 해소될 것으로 기대됨.

□ 단점

- 양 부처 간 협력에 성공 여부가 결정되는 모형으로, 업무에 대한 부처 간 합의 도출이 어려울 것이며 합의사항에 대한 학계와 현장의 저항도 우려됨.
- 중간 과정으로서의 기능별 일원화에 대한 합의 도출은 현 상태에서는 비현실적인 기대이며, 합의가 되어도 과도기 체제가 고착될 경우 완전한 유아교육과 보육의 통합이 어려워질 것임.

□ 자문회의 검토 의견

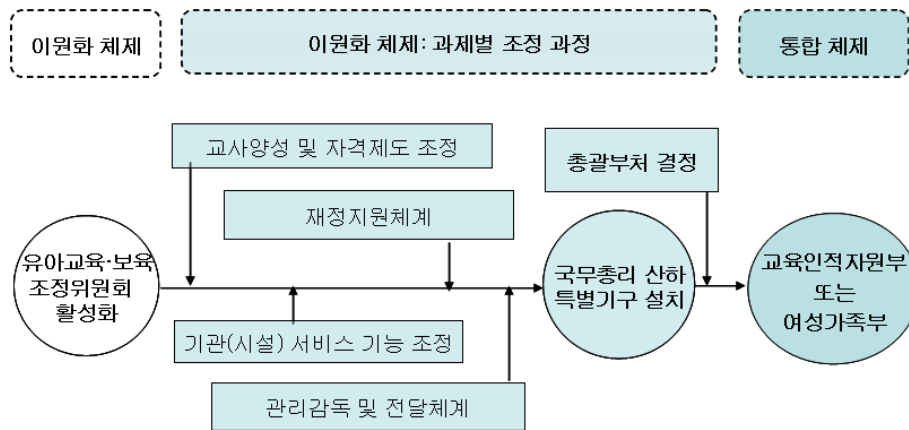
- 일반적으로 기능별 일원화는 이상적이거나 실현 가능성이 거의 없는 방안으로 인식됨. 실제로 1980년대 새마을유아원의 경우, 당시 교육부와 내무부에서 기능별 일원화와 유사한 방식의 행정분담을 시도하였으나 성공하지 못함.
- 부처 간 협력이 어려운 우리나라 상황에서의 통합 방안으로는 적절한 방식이 아님.

3. 제 3 모형: 과제별 조정 후 부처 통합

□ 특징

- 세부과제의 조정과정을 거쳐 부처통합을 유도하는 점진적인 통합모형임. 현 시점에서 총괄 부처를 제시하지 않고, 통합으로 인해 야기될 수 있는 정부 부처 간, 그리고 관련 학계 및 현장 종사자 간의 갈등을 최소화하는 데 목적을 둔 모형임.

- 최종 부처 통합을 위하여 강력한 추진력을 가진 유아교육·보육조정위원회의 활성화가 필수적이며, 이 조정위원회는 이해당사자 외에 제3자의 참여가 필요함.
- 부처 통합이 이루어진 육아 선진국의 통합 과정에서 활용된 모형임(OECD, 2006).
- 일본의 유치원과 보육시설 현장에서의 통합 서비스 시설 확산을 통해 정부가 법적으로 이를 지원하게 된 사례나, 싱가포르의 SCPE(Steering Committee on Preschool Education)가 교사양성 및 자격제도를 통합한 사례처럼 유아교육과 보육의 이원화 체제 내에서 주요 영역의 일원화 체제를 구축하려는 모형임.
- 교사 및 원장(시설장) 대상 의견조사에서는 20.9%의 응답자가 지지함.



[그림 V-3-1] 과제별 조정 후 부처 통합모형

□ 장점

- 급격한 부처 통합이 초래할 수 있는 학계 및 현장의 우려와 갈등을 최소화할 수 있음.
- 총괄부처를 미리 명시하지 않음으로써, 불필요한 오해와 갈등이 표면화 되지 않고 세부 과제의 통합을 위한 조정 과정을 추진할 것으로 예상됨.
- 교사양성 및 자격제도 일원화, 유치원과 보육시설의 서비스 기능 일원화 등 핵심적 사안들을 실질적으로 논의하게 됨으로써, 통합을 위한 구체적 추진 과제가 시행될 것이 기대됨.

□ 단점

- 중단기적 행정·재정 비효율성이 지속됨.
- 조정위원회의 역할 의존이 과도할 수 있음.
- 경우에 따라 유아교육과 보육 간 핵심사안 별 갈등이 지속, 격화될 가능성이 있음.
- 특별기구의 총괄부서 결정 과정에서 이해 당사자들의 갈등, 진통이 예상됨.

□ 자문회의의 검토 의견

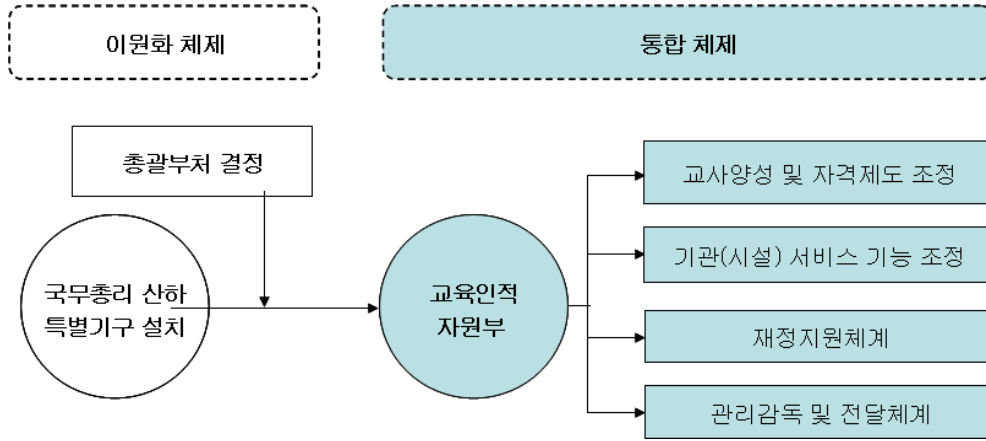
- 자문회의에서 가장 현실적인 안으로 다수의 자문위원들이 수용한 모형임.
- 현행 이원화 체제로 인해 많은 갈등과 비효율성이 지속된 것은 사실이나, 현실적으로 유아교육계와 보육계가 경쟁을 통해 영유아서비스에 대한 사회적 관심 및 정부 지원이 확대되었으므로 한시적으로 이원화 체제를 유지하면서 이원화체제의 순기능을 극대화 시키는 것도 필요함.
- 조정위원회는 정책 결정 기구이므로, 조정위원회 산하에 조정 실무 담당기구를 설치하여 정책 조정 효과를 기구를 두어 정책 효과를 거두어야 함.

4. 제 4 모형: 단기 부처통합-교육인적자원부 총괄

□ 특징

- 상위기구인 국무총리산하 특별 기구에서 조정기간 없이 단기간에 유아교육과 보육의 교육인적자원부 통합을 결정, 시행하는 방안임.
 - 통합 이후 발생할 교사제도, 유치원과 보육시설의 서비스 기능, 재정지원체계, 관리감독 및 전달체계 일원화에 관한 각종 사안들은 교육인적자원부의 주도하에 해결하도록 함.
 - 최근 OECD 국가들의 부처 통합 추세를 단기에 반영한 유형임.
 - 부처통합을 이룬 선진육아정책 국가의 경우에서 나타났던 통합 이전의 단계를 생략하고 통합 후 세부과제를 교육관할부처에서 책임 있게 해결하는 모형임.
- 스웨덴, 노르웨이 등 선진육아정책 국가의 현재 추세로, 교육관련 부처에서 교육과 보육을 포괄한 영유아 육아지원 서비스를 담당하도록 하는 모형임.

- 교사 및 원장(시설장) 의견조사에서 32.8%의 응답자가 선호한 통합 방안임.



[그림 V-4-1] 단기부처통합-교육인적자원부 총괄 모형

□ 장점

- 단기간의 통합 결정에 따른 유아교육과 보육 간 갈등 기간을 최소화할 수 있음.
- 이원화 체제로 인한 재정 비효율성을 단기간에 감소 가능
- 수요자인 부모의 혼란을 해소하고 교육에 대한 우리나라 부모들의 높은 욕구를 충족시키기 용이해짐.
- 동일 부처 소관인 초등교육과의 연계가 보다 용이해짐.

□ 단점

- 갑작스런 통합으로 인한 여성부와 관련 행정실무인력 및 보육계의 강력한 저항이 예상됨. 통합에 대한 저항이 클 경우 실행이 어려워질 수 있음.
- 그동안 보육의 공공화 및 보육시설 확충에 공헌도가 높은 여성계·시민운동계의 비협조와 저항이 있을 경우 실행이 어려울 것임.
- 영유아의 보호적 요구에 대한 서비스 불만이 야기될 수 있음. 특히 0-2세 영아를 위한 보육관련 업무 및 서비스의 성공은 회의적임.
- 교육인적자원부 내의 여러 산적한 사안들로 인해 영유아를 위한 교육·보육 업무가 소외되고, 재정운영의 효율성은 증대하나 향후 전체 육아 예산규모의 확대에 소극적일 수 있다는 우려가 있음.

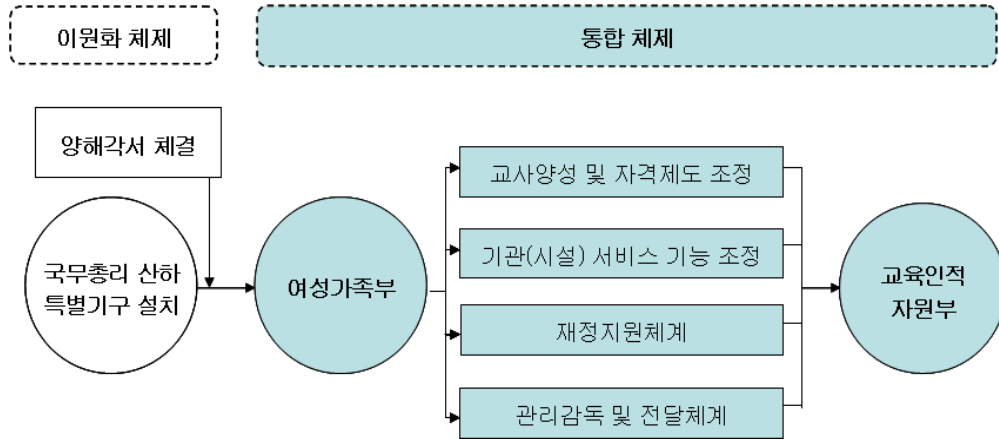
□ 자문회의 검토 의견

- 현재 유치원교사의 자격기준과 보육교사의 자격기준을 교육인적자원부가 일원화한다면 보육교사의 지위가 격상되어 보육교사계의 호응을 얻을 수 있을 것임. 그러나 기존 보육교사의 유치원교사 자격 인정 등이 현실화되기는 쉽지 않을 것임.
- 보육계 입장에서는 현실이 전혀 고려되지 않은 방안으로 지적됨. 영아보육의 소외가 예상되며, 육아지원기관에서의 보육적 기능 자체가 축소될 것을 우려함.

5. 제 5 모형: 단기 부처통합-여성가족부 한시적 총괄

□ 특징

- 조정기간 없이 단기간에 양 부처간 양해각서를 통해 한시적 여성가족부 총괄 이후, 교육인적자원부로 최종 통합하는 모형임.
 - 상위기구인 국무총리산하 특별기구에서 세부 시행일정을 결정하여 진행하는 통합 방식임.
 - 현재 기관(시설) 수, 서비스대상 아동 수, 서비스대상 연령, 관련 종사자 수, 부처 내 관련 예산 등을 감안하였을 때 교육인적자원부에서 보육업무를 총괄하기에 어려움이 예상됨. 또한 우리나라의 사회 여건 상 영유아 대상 보육은 가족정책을 중심으로 하는 복지서비스의 성격이 요구된다는 점에서 우선 여성가족부가 총괄부처로서의 정책 추진 의지가 크므로 한시적 총괄 부처로 적절하다고 보는 방안임.
 - 장기적으로 볼 때 미래인적자원 육성을 위한 세계적 추세에 따라 교육인적자원부로 통합하는 것이 바람직하므로, 일정기간 여성가족부의 관할로 유아교육·보육업무를 세부 과제조정이 이루어지는 시점에서 교육인적자원부로 업무를 이관하는 모형임.
- 스웨덴, 노르웨이 등의 선진육아정책 국가들이 현재 교육관련 부처가 총괄하기까지 거쳐 왔던 형태로, 일정기간 동안 복지관련 부처에서 영유아관련 업무를 총괄한 후 교육관련 부처로 이관한 사례를 따른 모형임.
- 교사 및 원장(시설장) 의견조사에서 소수(약 6.6%)만이 선호한 모형임.



[그림 V-5-1] 단기부처통합-여성가족부 한시적 총괄 모형

□ 장점

- 제5안은 교육인적자원부로의 부처통합모형과 마찬가지로, 단기간의 통합 결정에 따른 유아교육과 보육 간 갈등 기간을 최소화할 수 있으며, 이로 인한 행·재정의 효율화가 기대됨.
 - 현재 여성가족부의 보육사업 종합전산망 및 보육정보센터, 평가 인증사업시행 등의 고유한 인프라를 최대한 활용할 수 있음.
 - 수요자인 학부모의 혼란이 감소되고, 보호서비스에 대한 요구 충족이 용이할 것임.

□ 단점

- 갑작스런 통합으로 인한 교육인적자원부와 관련 행정실무진 및 유아교육계의 저항이 예상됨. 통합에 대한 저항 강도가 클 경우 실행이 어려울 것임.
- 두 차례에 걸친 부처 이관에 따른 혼란이 우려됨.
- 두 영역의 교사자격기준의 조정 과정에서 현실적 타협안으로 기준이 낮아질 경우 서비스 질 저하가 우려됨.
- 교육적 기능 약화에 대한 학부모 우려로 사교육 시장이 커질 가능성 있음.
- 초등 교육과의 연계가 어려워질 가능성이 커짐.

□ 자문회의 검토 의견

- 학령전 영유아 및 그 가족의 이익을 최우선으로 하는 방안이라기보다는 부처의 이해관계를 고려한 타협안으로서, 이 모형의 여러 장점에도 불구하고 방안 자체의 명분이 약함.
- 여성가족부가 총괄하는 동안 국공립 유치원 교사 관련 대책은 제외될 수밖에 없음.

VI. 유아교육과 보육의 협력 및 통합모형

- 본 장에서는 선행연구 및 해외사례와 국내 관계자 의견조사를 기초로 개발된 5개 유아교육과 보육의 통합모형들을 전문가 자문회의를 통하여 집중 검토한 결과로서, 우리나라 현 상황에서 가장 현실성 있는 유아교육과 보육의 협력 및 통합모형을 제시하기로 함.
- 우선 유아교육과 보육의 협력 및 통합모형의 기본 전제를 설명하고, 통합모형의 특징과 유아교육과 보육의 협력과 통합을 실현하기 위한 구체적 추진 과제들을 논의하기로 함.

1. 모형 제시의 기본 전제

- 원론적, 이상적 통합모형을 제시하기 보다는 실현가능성이 있는 정책 방안과 세부 협력과 조정 과제를 중심으로 한 점진적 통합방안을 제시함.
- 최종적 부처통합 목표를 지향하되, 현행 이원화 체제의 주요 갈등 유발요인의 해소 또는 완화 방안을 중시하고, 세부 추진 과제를 제시하는 것이 실효성 있는 통합모형임.
- 세부 과제별 추진 기간은 2008년을 시작으로 하여 최장 5년 간 진행되는 것으로 함.
- VI장에서 논의한 5개 통합모형 가운데 갈등을 최소화할 수 있는 모형을 최대한 고려 함. 통합을 이루기 위해서는 쟁점의 핵심적 사안에 대한 유아교육계

와 보육계의 입장을 고려하고, 갈등을 최소화하면서 통합 여론을 성숙시키는 것이 더 중요함. 이는 최근 OECD 회원 국가들에서 유아교육과 보육의 통합 정책을 성공시키기 위해서 가장 필요했던 조건, 즉 통합 여론 성숙과 이해당사자의 저항 최소화 조건을 충족하기 위한 것임.

- 최종 총괄 부처는 본 연구가 제안할 통합모형에 명시하지 않음.
 - 현 시점에서 적정 수준의 사회적 합의 없이 본 연구를 통해 총괄 부처를 추천 또는 예고하는 것은 불필요한 갈등 유발 원인을 제공하여 합리적 통합 논의 자체를 저해할 수 있음.
 - 최근 진행 중인 교육개혁위원회의 학제개편 논의와 일반자치와 교육자치의 전달체계 통합 등, 주요 거시 정책 사안의 결정에 따라 유아교육 및 보육의 통합 정책이 영향을 받을 것으로 예상됨.
 - 교육인적자원부와 여성가족부는 유아교육과 보육의 통합부처가 될 경우 각각 장점을 지니고 있으며, 본 연구 과정에서 표출된 정책 실무 담당자들의 의견에는 제3의 기구에서 총괄하는 방안도 의미있게 제시된 바 있어 한 부처를 명시하는 것이 무의미할 수 있음.

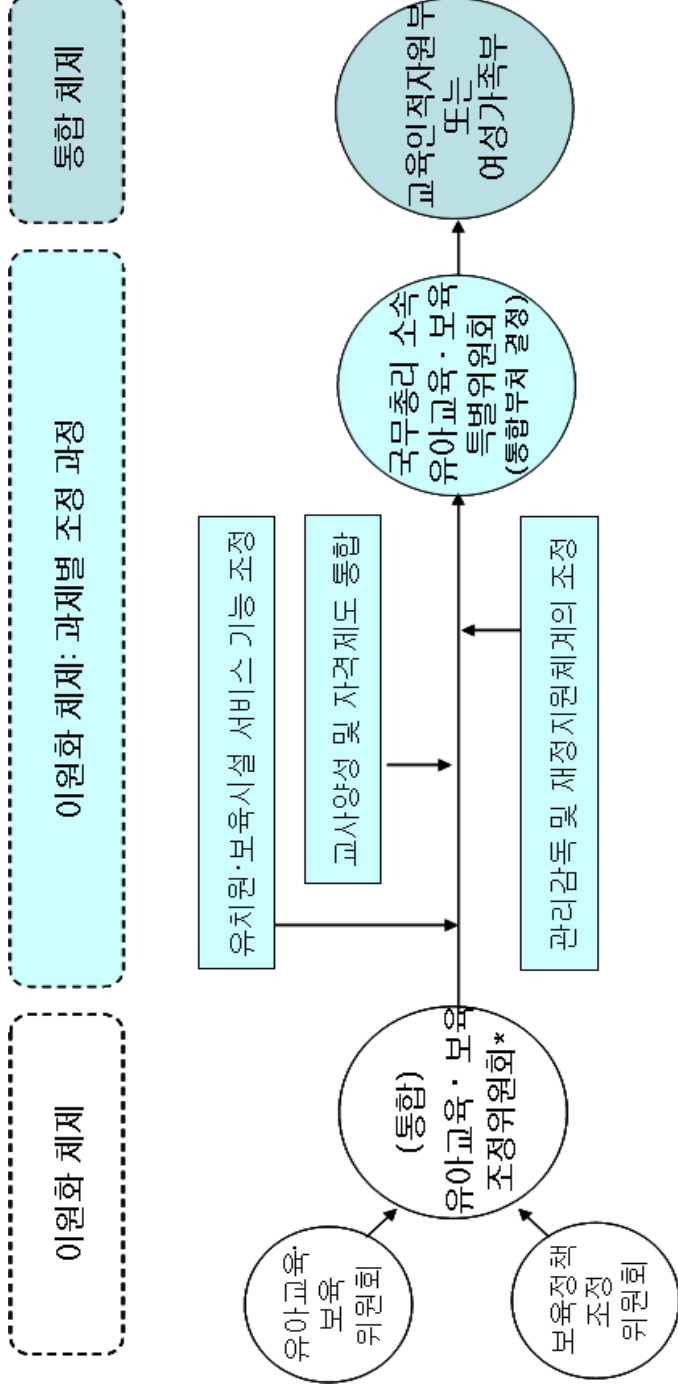
- 급격하고 인위적인 중앙부처 통합 후에 세부 제도의 조정을 추진하는 위로부터의 통합방식보다는 현장의 갈등요인이 되고 있는 구체적 제도를 조정해 나가면서 관할부처의 통합을 유도하는 방식이 더 효과적일 수 있음.

2. 유아교육과 보육의 협력 및 통합모형

가. 특징

- 중장기 부처 통합 목표 하에 현행 일원화 체제를 보완, 유지하면서 기관(시설)의 서비스 기능, 교사양성 및 자격제도, 관리감독 및 재정지원체계 등 주요 갈등 유발 제도별 조정 과정을 거친 후에 한 부처로 일원화하는 방안임.
- 현장으로부터의 통합모형이므로 유아교육과 보육 정책 부서 간 갈등과 반발을 최소화할 수 있다는 장점을 가짐.

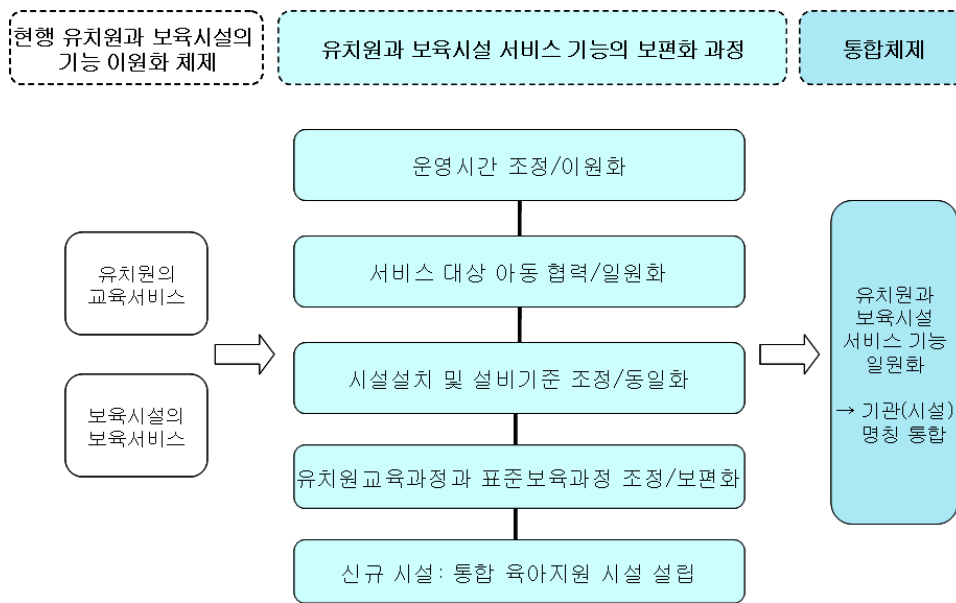
- 네 차례에 걸친 자문회의에서 가장 현실적인 방안으로 유아교육계와 보육계가 모두 반대하지 않고 수긍한 방안임.
- 현행 유아교육법의 유아교육보육위원회와 영유아보육법의 보육정책조정위원회를 ‘유아교육·보육 조정위원회(이하 조정위원회)’로 통합하여 그 기능을 활성화하며, 유아교육계와 보육계의 구체적 정책 현안을 조정하기 위하여 조정위원회 산하에 실무협의기구를 설치함.
 - 조정위원회는 의사결정기구로서 국무조정실장을 위원장으로 하고, 현행 유아교육법의 유아교육보육위원회와 영유아보육법의 보육정책조정위원회의 구성을 일부 수정하여 교육인적자원부 차관, 보건복지부 차관, 노동부 차관, 여성가족부 차관 및 기획예산처 차관을 당연직으로 하되, 독립성을 지닌 학계전문가, 학부모, 현장 관계자와 제삼자 대표를 포함하는 실효성 있는 조정기구 역할을 할 수 있도록 위원회를 구성함.
 - 조정위원회가 부처 간 주요 쟁점별 실제적이며 원활한 조정 역할을 수행할 수 있도록 조정위원회에 사무국을 설치·운영함.
- 유치원과 보육시설의 서비스 기능의 협력과 조정, 교사양성 및 자격제도의 통합, 관리감독과 재정지원체계 등의 조정이 점진적으로 이루어진 후에 유아교육과 보육의 부처통합 체제를 결정하기 위한 국무총리 소속 유아교육·보육특별위원회를 구성, 운영함.
 - 유아교육·보육특별위원회는 최종 부처통합을 주도하는 의사결정기구로서, 이 유아교육·보육특별위원회의 결정이 실효성을 갖기 위해서는 법적 지위가 확고해야 함.



[그림 VI-2-1] 유아교육과 보육의 협력 및 통합모형

3. 유아교육과 보육의 협력 및 통합을 위한 우선 과제

가. 유치원과 보육시설의 서비스 기능 조정과 통합



[그림 VI-3-1] 유치원과 보육시설의 서비스 기능 통합과제

□ 서비스 운영시간 조정 및 일원화

○ 유치원

- 현행 반일제와 시간연장제 유치원을 취업모 가정들이 이용 가능한 종일제 유치원으로 점진적 확대
- 종일제 운영 유치원에 보육교사 고용 허용방안 추진(유치원교사와 보육교사의 상호고용 또는 통합자격제도 이진)
- 기존의 연간 수업일수 180일 이상 운영 원칙을 취업모 가정의 영유아가 이용할 수 있도록 보호와 교육 서비스 운영 일수를 보육시설 수준으로 확대함.

- 보육시설
 - 반일제 보육시설 이용이 가능하도록 보육서비스 이용시간의 이원화 허용
 - 유치원과 같이 이용시간대별 보육료 책정을 이원화하여 보육시설 이용시간 이원화 제도의 실효성 제고
 - 반일제 보육시설 이용 유아에 대한 유아교육 기능 강화

□ 서비스 대상 아동 연령의 조정 및 일원화

- 유치원의 0~2세 영아를 위한 보육서비스 허용(예: 다양한 유형의 일본의 幼保 통합시설 운영)
- 학급편제 조정: 현재 각 시도별 유치원의 상이한 교사 대 아동 비율을 보육시설의 교사 대 아동 비율 수준으로 조정
- 유치원과 보육시설의 아동 연령별 교사 배치기준 동일화
- 유치원과 보육시설의 최대 정원 규정의 점진적 동일화
- 취약보육 우선 실시 대상을 유치원에도 확대함.
- 신규 국공립 통합 육아지원시설의 설치, 확대

□ 설치 기준 및 관련 기준 조정 및 동일화

- 시설 및 설비 관련 기준 조정: 입지조건, 규모, 시설 환경 기준(놀이실, 조리실, 놀이터, 급배수시설, 비상재해대비시설 등)을 조정, 통합(현행 유치원과 보육시설 중 개선된 기준으로 일원화)
- 교육감의 유치원 설립 허가 절차와 시장·군수·구청장의 보육시설 허가 절차의 조정 및 일원화
- 신규 설립 인허가 주체의 일원화
- 조정과정에서는 기존 유치원과 보육시설은 각기 특성과 여건에 맞게 희망하는 기관(시설)으로 전환하도록 하며, 신규시설은 유아교육과 보육의 통합시설로 설치

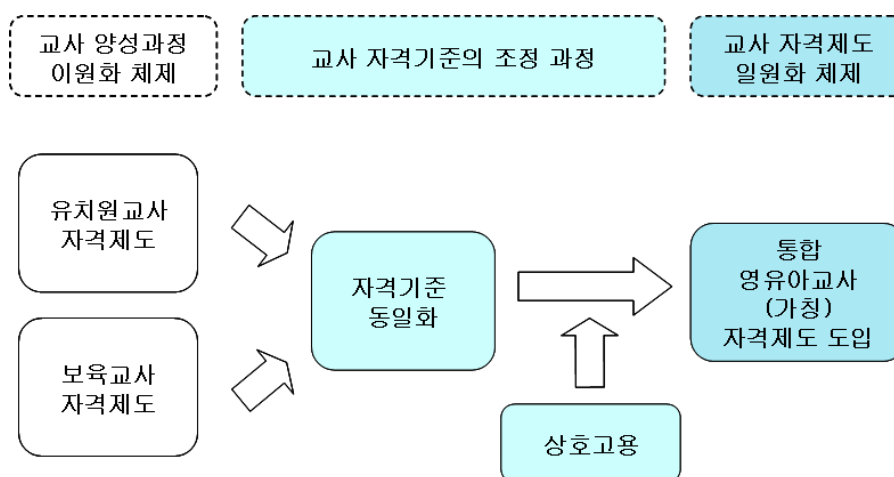
□ 유아교육과정·보육과정의 보편화

- 조정 과정에서는 상호 교육·보육과정 적용을 허용, 유치원교육과정과 표준보육과정 중에서 현장의 자유로운 선택적용 허용
- 유치원과 보육시설은 보편적 교육과정 또는 보육과정 운영을 원칙으로 함.

- 3~5세 교육과정: 표준보육과정과 유치원교육과정을 상호 보완하여 통합유아교육·보육과정 개발
- 0~2세 보육과정: 표준보육과정과 3~5세 통합유아교육·보육과정을 연계함.

나. 교사양성 및 자격제도 통합

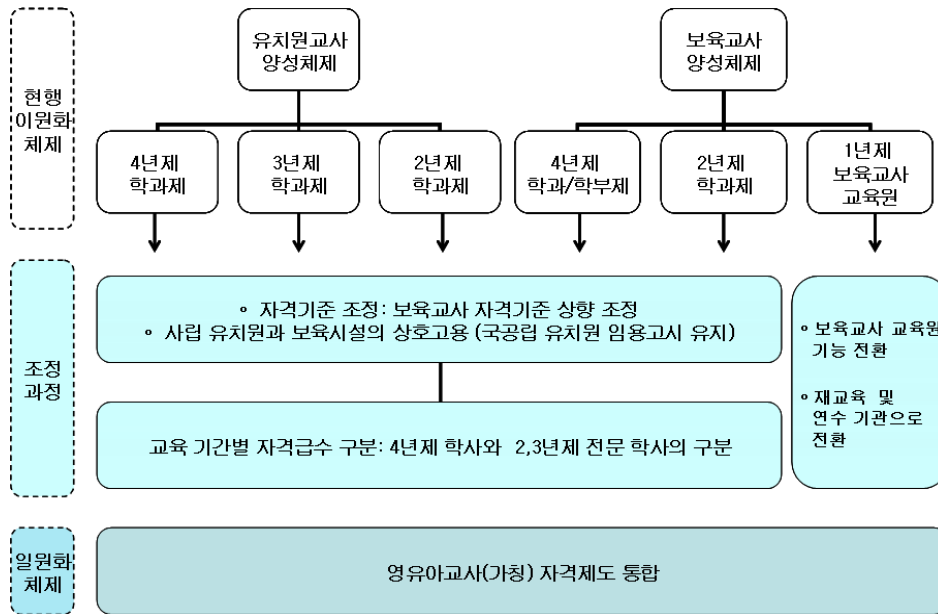
- 교사자격제도의 일원화는 유아교육과 보육의 협력과 통합을 위해 가장 핵심적 과제로 추진함.
- 현재 이원화되어 있는 유치원교사와 보육교사의 자격기준을 개선 방향으로 상향 동일화하여 격차를 해소하고, 유치원과 보육시설에서 교사자격에 관계없이 상호고용을 허용한 후, 종국적으로 유치원교사와 보육교사의 자격제도를 일원화함.



[그림 VI-3-2] 교사 자격제도 통합과정

- 유치원교사와 보육교사의 자격기준 조정
 - 현 보육교사 자격기준을 상향조정하여 유치원 교사의 자격기준 수준으로 동일화 함.
 - 교직과목의 내용과 학점 수를 영유아교사 양성교육과정에 적합하도록 조정하여 현 유치원 교사 및 보육교사 양성교육과정에 동일하게 적용

- 유치원교사 양성교육과정은 유아 뿐 아니라 영아발달 지도에 적합한 교육과정을 포함할 필요가 있음.
 - 영유아교사(가칭) 수급계획에 따른 일원화된 영유아교사 양성대학의 정원 조정
- 유치원과 보육시설의 상호고용제도 도입
- 영유아교사자격 일원화 이전에 사립유치원과 보육시설의 상호고용 허용 방안 마련
 - 국공립 유치원 교사 임용제도는 현행대로 유지
- 보육교사 교육원 기능 전환
- 보육교사 교육원에서 양성하는 3급 보육교사 제도 폐지
 - 교사자격 일원화 이후 현행 보육교사·유치원교사의 전문성 제고를 위한 재교육 기능 부여
 - 기존 인력의 직무연수와 승급 교육기관으로 전환
 - 영유아교사 일원화 이후 보조교사와 같은 새로운 육아지원인력의 연수교육기관으로 전환
- 교육인적자원부와 여성가족부의 교사자격관리체계 기능 조정 협력
- 기존 교육인적자원부의 교원양성연수과와 여성가족부의 보육교사자격관리사무국의 업무 협조 및 통합계획 수립
 - 유치원교사와 보육교사 자격 관련 정보 관리 및 유치원교사와 보육교사의 자격제도 조정안 마련



[그림 VI-3-3] 교사 통합을 위한 세부 과제

다. 관리감독 및 재정지원체계 조정

- 현행 지방자치단체 중심의 보육전달체계와 교육청 중심의 유아교육전달체계의 협력과 조정 후 통합
 - 중앙 부처와 광역·기초지방자치단체 수준의 조정위원회 구성 및 이를 통한 협력체계 구축
 - 중앙 및 시도별 ‘유아교육·보육조정위원회’ 운영
 - 현재의 유아교육 전달체계 내 인력과 보육 전달체계 내 업무 인력 간 협의체 구성, 운영
 - 중앙정부와 지방자치단체 수준의 각 협력체와 조정위원회의 정례적 협의회 운영: 유아교육과 보육의 협력과 통합에 대한 전국적 여론 조성

□ 통합 ‘육아지원정보센터’ 운영

- 현재 운영되고 있는 보육정보센터를 유치원과 보육시설을 함께 지원하는 ‘육아지원정보센터’로 통합
- 통합 육아지원정보센터의 유아교육 정보기능 확대
 - 현행 중앙보육정보센터의 유아교육 관련 정보지원 확대
 - 시·도·시군구 등 지방 보육정보센터의 통합 육아지원 on-line, off-line 서비스 기능 확대

□ 유치원과 보육시설 등 육아지원 기관(시설) 대상 통합평가기구 설치, 운영

- 평가 전문 인력의 협력
 - 기존 유치원 장학사 및 보육시설평가인증사무국 인력의 협력
 - 유치원의 평가인증 제도 참여: 현행 보육시설평가인증사무국의 업무 확대
- 유치원과 보육시설의 평가영역 확대, 조정.
 - 유치원: 운영시간, 건강·영양·안전 등
 - 보육시설: 설치기준 등
- 중장기 평가 기구 통합: 현행 보육시설 평가인증사무국의 업무와 유치원 장학 업무를 총괄하는 통합평가기구 설치, 운영

□ 재정지원체계의 형평성 제고

- 유치원과 보육시설에 대한 재정지원의 형평성 제고
 - 영유아에 대한 아동별 지원을 적정 수준까지 확대
 - 기관(시설)별 교사급여체계의 합리화
 - 지원이 많은 대상을 기준으로 상향조정 하여 이용자는 물론, 공급자의 갈등 최소화
 - 국공립 대 사립기관(민간시설) 재정지원의 형평성 제고
- 서비스 이용 비용의 조정·합리화
 - 이용시간대별 서비스 이용료(교육비와 보육료) 조정 또는 이원화
 - 유치원의 수업료 자율화 제도와 보육시설의 보육료 상한선 제도 차이 조정
 - 유치원과 보육시설 간 시설지원이나 아동별 지원제도 등의 차이 조정
- 협의기구를 통한 육아재정 조정
 - 유아교육·보육조정위원회의 육아예산 정책 조정 기능 활성화

주제발표 2

보육시설과 유치원의 공공성 제고 방안

유 희 정 (육아정책개발센터 연구위원)

I. 들어가는 말

그간 정부의 육아정책에 대한 관심과 책임이 미흡했다는 지적과 함께 육아지원 기관에 대한 공공성 강화의 필요성이 다각적으로 제기되어 왔다. 이에 따라 대통령 자문 고령화 및 미래사회위원회는 「제1차 육아지원정책방안 - 미래인력양성 및 여성의 경제활동참여 확대를 위한 육아지원정책방안(2004. 6)」, 「제2차 육아지원정책방안(2005. 5)」을 발표하였다. 이어서 2006년 6월에는 보건복지부 저출산고령사회정책본부에서 「저출산·고령사회기본계획」을 발표하였고, 여성가족부는 2006년 7월 「중장기 보육계획(2006~2010) - 새싹플랜」을 발표하였다. 자녀양육을 포함하는 이 모든 정책에서는 육아정책의 활성화 방안이 포함되어 있으며, 육아지원기관의 공공성 강화를 정책의 목표로 채택하고 있다.

육아지원기관⁶⁾이 가지는 공공성이란, 정부가 육아지원을 위해 적절한 공적 재정을 지원하고, 이러한 재정지원이 서비스 수준 향상으로 연결되는지에 관한 관리를 효율적으로 수행함을 뜻한다. 여기에는 사회적으로 요구되는 육아서비스에 대하여 누구나 보편적으로 접근할 수 있는 인프라를 구축하는 것, 수요자들의 정보요구를 충족시키기 위하여 육아지원 현장을 적절하게 개방하여 운영하도록 하는 것 등이 포함된다.

육아지원기관이 공공성을 수행하기 위해서는 국가가 기관을 설치, 운영하는 국·공립기관이 충분히 설치되어 있어야 한다. 그러나 우리나라의 경우 국·공립 육아지원기관의 비율이 낮고, 사립 및 민간기관의 비율이 70~80%로 높아 민간기관들을 통한 공공성 강화방안을 모색해 왔다(민간개인 보육시설 89.1%, 사립 유치원 46.7%, 2005). 지금까지 민간기관의 육아지원 역할이 컸음에도 불구하고 정부의 지원 및 관리가 국·공립기관 중심으로 제한적으로 제공되는 문제를 해결하고자 최근 들어서는 민간 및 사립에 대한 공적 재정 지원이 증가하고 있다. 동시에 민간 및 사립기관이 육아지원기관으로서 공공성을 적절하게 수행하고 있는가에 대한 점검이 요구되고 있다. 육아지원에 있어 선진 각국들은 다양한 형태로 민간 및 사립 육아지원기관에 공적 재정을 투입하고 있으며 동시에 공공성을 담보할 수 있는 제반 행·재정 관리·감독 장치를 제도적으로 마련해 놓고 있다.

공공성 확보에서 중요한 논의의 다른 한 축은 육아지원기관들이 바람직한 보육·교육서비스를 제공하고 있는가하는 점이다. 현재 육아지원기관에 대한 관리·감독은 보

6) 본 논문에서 ‘육아지원기관’이라 함은 영유아보육법에 준하여 운영되는 보육시설과 유아교육법에 의거하여 운영되는 유치원을 의미한다.

육/교육 서비스 수준과 행·재정관리를 중심으로 실시되고 있다. 우선 유치원의 경우 교육프로그램 수준관리를 위해 장학제도를 실시하고 있다. 국·공립 유치원은 연 1회의 담임장학을 포함하여 연간 3~5회의 장학지도를 받는다. 사립 유치원은 연 1~2회 정도의 장학지도를 받는다. 유치원의 재정관리를 위해서는 국·공립유치원은 연 1회의 감사를 받는다. 사립유치원 역시 연 1회의 관리·감독을 받게 되어 있으나 지역 교육청의 여건에 따라 실제로는 2~3년에 1회 실시되는 수준이다.

보육시설 역시 행·재정 관리가 실시되고 있다. 국·공립과 법인시설의 경우 연간 1회 이상의 관리·감독과 수시로 이루어지는 위생, 급식관리가 이루어져 연간 2~3회의 관리·감독을 받는다. 민간시설 역시 연간 1회 이상의 관리·감독과 위생, 급식관리가 이루어지도록 되어 있으나 담당인력의 부족으로 관리·감독이 효과적으로 진행되지는 못하고 있는 실정이다. 서비스 수준 관리를 위해서는 보육시설들의 서비스 수준 평가 및 수준 향상을 목적으로 ‘보육시설평가인증제도’가 모형 개발(2003), 시범운영 준비(2004)를 거쳐 2005년도 시범운영이 실시되어 627개 보육시설이 국가인증서를 받았다. 2006년도에는 보육시설 4,000여개소를 대상으로 평가인증이 진행 중에 있다. 정부는 2008년도까지 1차적으로 모든 보육시설이 평가인증에 참여하도록 한 후 이를 재정지원과 연계하겠다는 계획을 수립하고 있다.

본 연구는 육아지원기관이 왜 공공성을 강화하여야 하는가를 논의하고 육아지원기관이 공공성을 강화하여야 한다면 어떻게 공공성을 높여 나갈 수 있는지를 살펴보고자 하였다.

본 연구는 선행연구 분석 및 설문 조사, 관계자 워크숍 등의 방법으로 진행되었다. 육아지원기관 조사는 전국의 민간보육시설 2,000개소, 사립유치원 2,000개소를 대상으로 하였으며, 이중 최종 930개 육아지원기관으로부터 조사응답지가 회수되었다⁷⁾. 공무원대상 조사가 병행되었으며, 전국의 보육시설 및 유치원 담당 공무원 40명이 응답하였다.

7) 조사대상 현황

전체	보육시설(개소, 비율)					유치원(개원, 비율)		
	법인	법인 외	민간개인	가정	미기재	법인	사립	미기재
930(100.0)	10(2.2)	15(3.4)	213(47.7)	206(46.1)	3(0.7)	23(4.8)	456(94.4)	4(0.8)
계	447(100.0)					483(100.0)		

II. 육아지원과 공공성

1. 공공 영역으로서의 육아

육아가 공공 분야로서의 성격을 띠고 있으므로 국가가 지원을 해야한다는 주장에 대해 학자들에 따라 서로 다른 학문적 근거를 바탕으로 대립되는 의견을 제시하고 있다. 본 절에서는 육아의 공공성에 대한 경제학적 입장과 사회복지학적 입장, 그리고 교육학적 논의를 살펴보았다.

가. 경제학적 입장에서 본 가치재로서의 육아

경제학 분야의 일부에서는 육아는 공공재(public goods)가 아니기 때문에 정부의 육아시장 개입은 타당하지 않다고 주장한다. 이러한 주장의 논거는 비경합성(non-rivalness)과 비배제성(non-exclusiveness)을 전제로 하는 공공재에 한해서만 정부가 개입할 때 사회는 효율적으로 운영된다는 것이다.

비경합성(non-rivalness)은 어느 누가 그것을 소비해도 그 재화의 양이 줄지 않으므로 어느 누구도 그 편익에서 제외되지 않는다는 것을 의미한다. 예를 들면, TV 교육방송은 100만 명이 시청하든 200만 명이 시청하든 그것이 다른 사람의 편익에 영향을 미치지 않는다. 비배제성(non-exclusiveness)이란 어떤 재화가 집단에 공급되면 그 재화를 소비하는데 어떤 성원도 배제하기 어려운 경우를 말한다(현진권, 2004). 예를 들자면, 등대를 보고 암초를 피함으로써 등대의 혜택을 본 배를 요금을 지불하지 않았다고 해서 제외시킬 수 없는 경우가 이에 해당한다. 이러한 특성을 갖는 재화들은 시장에서의 실패가 일어나기 쉬우므로 정부의 개입이 요청되는 공공재로 분류가 된다(나병현, 2004).

육아의 경우 아동의 수가 늘어남에 따라 추가비용이 든다는 점에서 비경합적인 특성을 지니고 있다고 보기 어렵다는 것이다. 또한 육아지원을 일부 경제 계층이나 지역에 속한 아동으로 제한함으로써 육아지원 아동을 선별할 수 있다는 점에서 비배제적 속성을 가지고 있다고 보기가 어렵다는 것이다(현진권, 2004).

그러나 육아가 경제학적 재화 규정에 의한 공공재가 아니기 때문에 정부의 육아 지원이 타당하지 않다는 일부 경제학자들의 논리는 또 다른 학자들에 의해 반박되고 있다(김중해, 2004; 김태성, 2006). 즉 이러한 논리는 경제학에서 가치재에 대한 정부투자의 필요성을 간과한 데에서 나온다는 것이다. 가치재란 어떤 재화의 소비가 중요하지만 소비자가 그 재화를 선택하지 않을 때 정부가 개입하여 소비를 촉진해

야 하는 경우를 말한다. 대표적인 예로서 기초교육의 중요성에 대한 인식에서 출발한 초·중·고등학교의 공교육화를 들 수 있다(나병현, 2004). 교육은 모든 사람에게 너무나 중요한 일이지만 대가를 지불하지 않는 사람은 배제될 가능성이 있기 때문에 즉, 공공재는 아니나 가치재이기 때문에 구매력이 모자라는 사람들을 위해 정부가 공급하여 교육을 받을 수 있도록 하고 있는 것이다. 이것이 교육이 공공재가 아니면서 공공성을 갖는 이유이다.

육아는 아동에 대한 보호와 교육이 포함된 개념이다. 초·중등학교 교육을 육아와 분리하여 생각하는 것은 불가능하다. 그러나 본 보고서에서는 초등학교 취학 이전 아동에 대한 육아만을 논의 대상으로 하고 있으므로, 일반적인 의미의 초·중등학생을 대상으로 하는 공교육에 포함하지는 않는다. 그러나 공교육이 육아의 연장선인 점을 고려하면 교육의 대상과 육아의 대상은 동일한 선상에 있다. 그러므로 교육이 가치재로서 중요성을 인정받는 만큼 육아도 분명한 가치재이다.

나. 사회복지학적 입장에서의 육아의 공공성

사회복지정책이 왜 국가에 의해 수립되고 시행되어야 하는가를 논하면서 김태성(2006)은 사회복지가 공공 부문이어야 하는 이유로 다음과 같은 7가지를 들었다.

첫째, 사회복지 재화나 서비스는 엄격한 의미의 공공재는 아니나 공공재적 성격을 갖고 있기 때문이다. 즉 사회복지 재화나 서비스는 사회구성원 모두에게 혜택을 주기 때문에 사회구성원 모두 그 재화나 서비스에 대한 수요가 있다. 그러나 사회복지서비스의 공공재적인 성격으로 인해 사람들이 수요를 숨기거나 필요성을 느끼지 못해도 서비스의 혜택을 볼 수 있다. 이런 경우 시장기제에만 맡겨두면 사회구성원들에게 원하는 만큼의 서비스가 제공되기 힘들다. 이러한 이유로 시장기제에만 맡겨두지 않고 국가가 나서서 제공해야 하는 것이다.

둘째, 사회복지의 재화나 서비스는 긍정적인 외부효과가 크기 때문이다. 긍정적인 외부효과(positive externality)란 어떤 사람들의 행위가 시장의 가격이 아닌 다른 방식으로 다른 사람들에게 긍정적인 영향을 주는 것을 말한다. 예를 들어, 어떤 사람이 자선을 해서 이웃의 가난한 사람들을 줄인다면 자선을 안 한 사람도 이웃의 가난한 사람들이 줄어들어 발생하는 이득, 즉 범죄율의 감소, 집값의 상승 등의 이득을 볼 수 있는 것이다. 그러나 이러한 긍정적인 효과를 가져오는 행위를 자발적으로 행하도록 두면 그것은 별로 이루어지지 않게 된다. 왜냐하면 이러한 행위를 내가 안 해도 남이 하게 되면 나도 이익을 받을 수 있기 때문이다. 즉, 사회복지재화나 서비스는 본인이 제공을 안 해도 다른 사람들이 제공하면 나도 그것의 이득을 볼 수 있게 때문에 민간부문의 자발적인 자선행위에 맡겨두면 사회적으로

적정한 수준의 공급이 이루어지지 않는다. 따라서 국가가 개입하여 국민 모두에게 제공하는 것이 바람직하다.

셋째, 사회복지 재화나 서비스의 공급과정에서는 충분한 정보의 수집이 어렵기 때문이다. 사회보험이나 의료보험, 교육 등을 공급자가 개인일 경우 높은 투자 비용 요구와 실패 위험으로 인해 시장에 의해서는 충분한 정보를 구하기가 어렵다. 따라서 이러한 사회복지 재화나 서비스는 국가가 주도하여 제공하는 것이 더 효율적이다.

넷째, 사회복지 재화나 서비스는 역의 선택(adverse selection)의 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 역의 선택이란 수요자가 자기 자신의 위험 가능성에 대해 더 잘 알고 적극적으로 이용할 수 있는 반면, 공급자는 정보에 상대적으로 무지하여 손해를 보게 되는 경우를 뜻한다. 대표적인 예는 실업보험으로, 실업의 가능성이 있는 사람만 보험에 가입하게 되어 보험회사에서는 손해를 보는 것이다. 따라서 정부의 관여가 필요하다.

다섯째, 사회복지 재화나 서비스 제공 시 도덕적 해이로 인한 문제가 생길 수 있으므로 국가가 개입하여 이를 해결해 주어야 할 필요가 있기 때문이다. 예를 들어, 자동차 보험에 가입한 사람들은 위험의 발생에 대한 예방적 행위를 적게 하는 경향을 보인다. 보험사들 간의 경쟁이 심한 시장경제에서 민간 기업이 가입자들의 도덕적 태만을 통제하기 위해 수요자에 관련한 정보를 수집하고 도덕적 태만을 통제하기 위한 기제를 마련한다는 것은 많은 비용과 시간을 요구하므로 현실적인 한계를 갖기 마련이다. 따라서 이러한 도덕적 해이의 문제를 방지하여 서비스 제공자를 보호하기 위해서는 국가가 단일 보험 제공자로서 독점적 상황에서 보험가입자에 대한 통제·조정의 역할을 하는 것이 효율적이다.

여섯째, 위험발생의 상호의존성을 해결해야 하기 때문이다. 국가경제상황과 밀접한 관계가 있는 실업보험이나 불확실한 미래의 물가수준과 연결되어 있는 노령연금의 경우 국가가 아니고서는 그 위험부담을 수용하는 것이 어렵다.

일곱째, 규모의 경제(economy of scale)라는 문제를 해결해야 하기 때문이다. 큰 경제 주체가 시장을 지배하고 독점함으로써 재화의 비효율적인 배분이 이루어지는 경우를 규모의 경제가 존재한다고 말한다. 예를 들어, 사회복지의 재화나 서비스에 속하는 대중교육, 전 국민 의료 서비스, 대량의 공공주택 건설 등은 대규모 경제 주체들이 독점할 가능성이 크기 때문에 국가가 직접 제공하는 것이 가장 바람직하다(김태성, 2006).

지금까지 사회복지 재화나 서비스를 국가가 주도하여 제공해야 할 필요성을 논의하였다. 이러한 근거에 비추어 볼 때 사회복지 서비스의 하나인 육아서비스에

대한 국가의 지원도 타당성을 갖게 된다.

첫째, 현재와 같은 저출산·핵가족화 사회에서 육아서비스는 아이를 가진 대부분의 국민이 수요를 가지고 있으나 시장의 원리로만 공급을 해결하려 한다면 모든 계층의 수요를 충족시킬 수는 없다. 특히 서비스 이용의 부담이 클 경우, 부모들은 좋은 육아지원기관을 기피할 수 있고, 비용부담 능력의 차이로 인해 서비스의 계층화 문제가 야기될 수 있다. 경제적 능력 차에 기인한 육아서비스의 차별성은 사회적 갈등의 단초가 되어 사회 결속력과 통합성을 저해하는 요인이 될 수 있다. 따라서 국민의 육아서비스 비용에 대한 부담을 덜기 위해 국가가 육아서비스 시장에 개입하여, 소비자가 지불 가능한 수준으로 비용을 낮춤으로써 소비를 유도할 필요가 있는 것이다(Musgrave, 1959; 김종해, 2006 재인용). 즉, 활성화된 육아서비스의 제공이 사회적으로 바람직하나 높은 비용으로 인해 수요가 드러나지 않을 수 있으므로 육아가 가진 공공재적 성격을 인정하고 국가가 지원해야 할 필요가 있다. 둘째, 육아서비스는 외부효과가 크다. 충분한 육아지원이 있다면 이는 여성 경제 참가율을 높이고 일자리를 창출함으로써 국가 경제 발전에 도움이 될 뿐만 아니라 보다 양질의 체계적, 과학적인 육아서비스를 통해 국가의 미래를 위한 인적자원개발에도 큰 역할을 할 것이다. 셋째, 줄어드는 인구와 변화하는 가치관은 육아서비스의 공급자에게 예측 불가능한 정보를 줄 수 있고, 폐쇄적이고 사적인 영역에 있는 육아서비스는 개인의 일생을 좌우할 중요한 시기임에도 소비자에게 선택을 위한 충분한 정보를 주지 못함으로써 국가적인 손실을 낳을 수 있다.

이와 같이, 사회복지 서비스와 재화가 공공의 영역으로서 국가적 지원이 이루어져야 한다는 당위성은 육아지원 서비스의 경우에도 그대로 적용이 되며, 사회복지적 관점에서 볼 때 저출산·고령화 사회로 접어든 시점에서 육아지원은 가장 우선되어야 할 분야이기도 하다. 더불어 육아비용에 대한 경제적 부담은 다른 영역에 있어서 국민의 삶의 질이 저하될 위험과 국제화 시대에 노동시장의 유연성이 저해될 수 있는 등의 문제가 발생할 수 있음도 지적되고 있다(김종해, 2004).

다. 공교육 개념이 육아의 공공성에 주는 시사

교육학에서 교육의 공공화 즉, 공교육에 대한 논의는 끊임없이 논의되어 온 고전적인 주제 중 하나이다. 나병현(2004)은 공교육의 개념에 대하여 다음의 다섯 가지로 설명을 하고 있다. 교육과 뗄래야 뗄 수 없이 하나의 연속선 상에 있다고 볼 수 있는 육아는 이러한 교육에 관한 논의로부터 공공 분야로서 갖추어야 할 모습이 어떤 것인가에 관한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

첫째, 공교육은 교육의 제공자가 국가이다. 협의로서 공교육은 국가나 지방자치

단체의 공공기관에 의해 설립 및 운영되는 학교에 의한 교육을 의미한다. 광의로서는 교육관계법과 정책을 통하여 통제, 관리, 지원되는 교육을 말한다. 이는 국가사무는 공정하고 공평하게 이루어진다는 것을 전제로 하고 있다. 이에 준하여 교육도 정의로워질 것으로 기대되기 때문이다. 학원은 설립요건, 교육비, 교습과목 등의 통제를 받고 있기는 하지만 결코 공교육이라고 할 수 없다. 이렇게 본다면 공교육의 개념을 국가사무로서의 공교육을 관계법과 정책을 통해 통제, 관리, 지원 받는 교육이라고 하는 것은 문제가 있다. 따라서 사회적 의미로서의 공교육을 규정할 때 교육의 제공자보다는 비용의 주체자에 의해 공교육의 의미가 규정되고 있다고 이해하는 것이 바람직하다(나병현, 2004 재인용).

둘째, 공교육은 공비로 제공되는 교육을 말한다. 미국에서의 바우처(voucher)나 차터스쿨(charter school)에서 알 수 있듯이 국가가 설립·운영을 담당해야 한다는 관점을 넘어서서, 운영을 민간에게 맡기며 정부는 학생의 교육비를 공적으로 조달하여 제공한다(Nadler, 1998; 나병현, 2004). 비용 측면에서 공교육은 의무·무상의 원리에 따라 공비에 의해 지원이 이뤄진다.

셋째, 공교육은 일반대중을 대상으로 한다. 계급주의 사회와는 달리 민주사회에서는 교육이 일반인을 위한 것이라는 의미이다. 즉 교육 대상의 보편성이라는 개념으로서 이해될 수 있을 것이다.

넷째, 공교육은 공통된 내용을 가지고 있다. 교육의 공공성은 지식의 공공성이라고 할 수 있다. 교육은 단순히 이미 생산된 지식을 전달하는 일 뿐만 아니라 새로운 아이디어를 생산할 수 있는 능력을 키운다는 것을 목표로 한다.

다섯째, 공교육은 공익을 추구한다. 다시 말하자면 공동선의 추구라고 할 수 있다. 이는 공교육의 목표라고 할 수 있지만, 이러한 공동선의 추구라는 개념은 매우 추상적이다. 그래서 국가나 준국가적 공공기관에서 이뤄지는 교육을 표준으로 보고 이를 따르는 경향이 있다.

이와 같은 공교육의 특성을 육아의 경우에 비추어 본다면, 첫째, 공공 영역으로서의 육아는 국가가 그 서비스와 비용을 지원한다는 의미를 갖는다. 김종해(2004)와 유희정(2003)에 의하면, 육아기관에 대한 국가의 지원은 국·공립시설의 확충 등을 통한 인프라 구축 및 육아비용의 사회적 분담 등을 포함하는 ‘사회적 후원’과 육아지원기관이 공공이 원하는 수준의 적절한 서비스를 제공할 책임이 있다는 ‘사회에 대한 책임’이란 두 가지의 개념에서 육아지원의 의미를 규명하고 있다. 둘째, 보편주의적 육아지원(서문희, 2002) 원리에 의해 육아는 모든 계층의 국민을 대상으로 해야 하며 셋째, 육아서비스의 내용 또한 보편적이고 공통적이어야 한다. 마지막으로, 공공부문으로서의 육아는 공익을 추구한다. 이는 앞에서 살펴본 경제학

적 논의의 ‘가치재’라는 개념과도 유사하며 사회복지학적 논의의 ‘긍정적 외부효과’와도 연결된다. 즉, 공공 부문으로서의 육아에 대한 지원은 국가 경제의 성장과 미래 인적자원의 개발 등 많은 영역에서 공익을 추구하고 있는 것이다.

많은 선진국들은 이미 어린 시절의 경험이 평생의 발달에 지속적인 영향을 미친다는 사실에 주목하고 육아를 가치재로 분류함으로써 공적 지원을 지속해 오고 있다. 이는 경제학에서 육아가 공공재가 아니라는 이유로 정부의 개입이 타당하지 않다고 주장하는 논리와 배치되며, 사회복지적 서비스는 국가의 지원 위에 성립될 수 있다는 사회복지학적 입장에 부합하며, 또한 육아를 공교육의 연장선에서 이해하게 하는 교육학적 논의와도 상치되지 않는다.

2. 공공기관으로서의 육아지원기관

육아가 공공분야의 일이라면 육아서비스를 제공하는 육아지원기관은 공공기관으로서 그 역할을 담당하여야 하며, 공공 기관은 중앙정부나 지방정부가 설립하고 운영하는 것이 당연하다. 그러나 정부 재정의 한계로 인해 육아지원에 대한 급증하는 수요를 국·공립시설만으로 충족시키기 어려웠으므로, 육아는 사립 유치원과 민간 보육시설에 더 많이 의존해왔다. 이런 까닭으로, 개인이 설립해서 운영하고 있는 민간 보육시설과 사립 유치원을 육아라는 공공의 역할을 지원하는 공공 기관으로서 수용해야 할 것인가는 국가의 육아 정책 수립 및 재정 지원의 문제와 맞물려 가장 중요한 이슈가 되고 있다.

취학 전 육아의 연장이라 할 수 있는 초·중등 교육의 경우를 보자. 가치재로서의 교육을 담당하는 초·중등학교는 국·공립과 사립학교로 구분된다. 특히 중·고등학교의 경우 사립 재단이 설립하여 운영하고 있는 사립학교는 전체 중 많은 비율을 차지하고 있다. 국공립 기관이 아님에도 불구하고 사립학교들은 누구에 의해서나 공공기관의 성격을 가지고 있다고 인정되며 공공의 과업으로서 교육의 역할을 수행하고 있다. 사립 중·고등학교가 공공기관이 될 수 있는 이유는 무엇인가?

우리나라의 사립학교는 법(사립학교법)에 의하여 설립되고 운영되며 무엇보다 ‘학교법인’으로 존재하고 있다. 학교법인은 민법에 의해 비영리법인으로 설립허가를 받은 기관으로, 조세의 감면, 경비의 보조 등 행정법상 특별한 보호와 지원을 받고 있는 반면, 사무의 검사, 정관변경, 또는 임원개선의 명령 등 감독을 받아야 하는 의무가 있다(민법 제37조). 즉, 초·중등 사립학교는 공히 영리를 추구하지 않는 법인이므로 그 역할과 위상에 있어 공공성이 의문시되지 않는 것이다.

이러한 사립학교의 예로부터 민간 또는 사립 육아지원기관이 공공의 영역이 되기 위해 무엇이 담보되어야 할 것인지에 대한 시사점을 얻을 수 있다. 육아지원을 민간 설립 기관에 많은 부분 의존하고 있는 우리나라의 현실에서 볼 때, 이 들을 모두 국공

립으로 전환하는 것은 불가능하므로, 차선책으로 국가의 공비(公費)를 지원함으로써 그 공공적 기능을 확충하는 정책을 마련하고 있다. 그러나 사립학교의 경우처럼, 육아지원기관이 비영리적 성격을 띤 공공 기관으로 변환되지 않는 한 그에 대한 국가의 지원은 타당성을 잃게 된다. 국가의 공비를 이용해 사인(私人)의 영리추구를 지원하는 격이 될 수 있기 때문이다. 따라서 육아지원기관에 대한 가장 바람직한 공공성 제고의 방법은 모든 기관을 비영리 법인으로 전환하는 방안일 것이다. 그러나 이 또한 현실적으로 불가능하다. 현재 우리나라의 민간 보육시설이나 사립 유치원 등 민간이 설립한 육아지원기관들은 그 재정규모 면에서 법인화의 기준을 충족시키기 어렵고 애당초 설립의도가 개인의 영리추구인 경우가 많기 때문이다.

그러나 이러한 어려움에도 불구하고, 앞에서 밝힌 바와 같이, 변화하는 사회적 요구와 가치관은 정부로 하여금 육아를 공공의 영역으로 포함시키지 않을 수 없게 하므로, 현실적으로 가능한 육아지원기관에 대한 공공성 제고 방법을 생각해 보아야 한다. 그러한 관점에서 논의되는 방안이 민간이 설립한 육아지원기관에 대한 지원의 투명한 사용을 위한 관리·감독 체제를 강화하는 것이다. 더불어, 공교육의 기준이 주는 시사점에 비추어, 육아지원기관의 육아서비스가 보편적 일반대중을 대상으로 공통적인 내용을 공익 추구의 방향에서 제공하고 있는지 또한 감독되어야 한다.

3. 육아지원기관의 공공성

일반적으로 ‘공공성(publicness)’이란 ‘공적인 특성이나 상태, 혹은 대중에 의해 소유된 것’, ‘사회 일반이나 여러 단체에 두루 관련되거나 영향을 미치는 성질’이라는 의미를 가지고 있다[Random House Webster's College Dictionary]. 즉 ‘공공인 것’은 공동체나 국가 전체의 구성원과 관련되어 있고, 그들을 위해 이루어지며, 국민 전체에 개방되어 있어야 하며, 국가사무가 관련되어 공비(公費)와 공적 통제에 의해 유지되는 성질을 지니고 있다. 또한 ‘공공성’은 세 가지의 구분된 하위 개념을 포함하고 있는데, 국가 행정에 관계된 공적(official)인 것, 특정한 개인에 관한 것이 아니라 모든 사람에게 관계된 보편의(common) 것, 누구에 대해서도 개방되어 있는(open) 것이다(나병현, 2002). 따라서 이러한 세 가지의 하위 개념에 비추어, 육아지원기관은 다음과 같은 공공적 측면의 특성을 지녔다고 할 수 있다.

첫째, 육아지원기관은 국가 행정 및 지원과 관련하여 공적으로 업무를 수행한다. 국가가 지원하는 육아비용은 국가의 자금, 즉 공비(公費)이므로 지원이 전달되는 체계는 공식적이고 공무적인 절차를 거친다. 또한 국가의 지원을 받는 육아지원기관은 공비를 공적으로만 사용하고 그 사용에 대한 결과보고의 의무를 지니게 된다.

다시 말해, 지원된 공비의 사용이 불합리하고 사적이 되면 그 기관은 법적 제재를 받아야 하는 것이다.

보다 구체적으로 육아지원기관에 대한 공적 지원 및 관리를 살펴보면, 정부 지원금이 실질적으로 서비스의 질 향상을 위해 사용되었는지에 대한 확인과 원아 수, 교사, 재정, 시설 환경에서 관련 법과 행정적 규정을 준수하고 있는지에 대한 점검 등이 포함된다. 더불어 효율적으로 행정적 재정을 위해 적정 수와 역할을 고려한 공무원의 확보도 고려되어야 한다.

둘째, 육아지원기관은 공통적 또는 보편적인 성격을 가진다. 사회의 육아지원, 즉 육아지원기관의 육아서비스는 어느 특정 부류, 특정 계층, 특정 개인에게만 해당하는 것이 아니라, 모든 대중(大衆), 모든 계층의 국민이 대상이 되며 동일한 내용, 동일한 질적 수준의 서비스가 보장된다는 의미이다.

이러한 맥락에서, 보편성을 확보하기 위해서는 육아지원기관 간 질적 형평성을 구축하고 유지할 수 있는 방안이 정부차원에서 강구되어야 한다. 즉, 각 육아지원기관이 일정한 수준이 보장되는 시설 및 환경을 구비하고 일정한 수준이 보장되는 교사를 확보하고 있으며, 이를 통해 일정한 수준이 보장되는 서비스를 제공하고 있을 때 공공성을 띤 기관으로서의 보편성 조건을 만족시킬 수 있는 것이다. 보편성 확보의 정책적 방안으로는 보육시설 평가 인증제의 실시, 유치원 장학 지도의 강화 등을 들 수 있다. 또한 학부모나 지역 성원들이 공익의 준거를 제시하는 대변인으로서 학부모 운영위원회 등을 통해 육아지원기관의 서비스 전반에 대해 점검할 수 있도록 하는 방안도 고려되어 왔다.

셋째, 육아지원기관은 개방적이어야 한다는 것이다. 즉 육아지원기관은 관련된 모든 공간과 정보, 육아 활동, 국가 지원 등을 개방하여 누구나 그 기관에 대해 신뢰를 가질 수 있어야 한다는 뜻한다. 더불어 육아지원기관은 임의적, 선택적으로 정보와 서비스를 제공할 수 없고 국가 및 육아 수요자가 원하는 한 언제라도 자신들의 육아지원 현장을 개방하여 정보가 폐쇄되고 사적으로 취급되는 것을 방지해야 한다.

예·결산의 시행 및 운영이 원장에 의해 집행되는 체제에서는 과대 책정 예산, 정부 지원금의 누수 사례 등이 종종 문제점으로 지적되고 있다. 이로 인해 사립 유치원, 민간 보육시설에 대한 공적 지원 자체에 대한 회의를 불러일으키기도 한다. 따라서 현 시점에서 개방성의 확보란 무엇보다 중요하며, 예·결산의 투명성 확보와 재정지원이 서비스 향상으로 연계되는지에 대한 점검이 필요하다.

Ⅲ. 육아지원 현황

1. 육아지원 재정

육아지원 재정은 유아교육지원 예산과 보육지원 예산, 농어촌자녀지원예산이 있다. 이 세 부분을 통합한 총액을 살펴보면 2003년도에는 1조 631억원으로 전년대비 34.3% 증가하였고, 2004년도에는 1조 3,494억원으로 전년대비 26.9%, 2005년도에는 1조 9,738억원으로 전년대비 46.3%, 2006년도에는 2조 9,555억원으로 전년대비 49.7%가 증가하는 등 대폭적으로 증가하고 있어 정부의 육아지원에 대한 참여의지가 강조되고 있음을 알 수 있다. 나아가 여성가족부의 영유아보육예산은 2006년도 7,817억원에서 2007년도 1조 446억원으로 33.6% 증액될 전망이다.

<표 1> 영유아 교육보육 예산 현황(2002~2006)

단위: 억원

구분	2002	2003	2004	2005	2006
교육부/유아교육 지원	3,558 (209)	4,080 (257)	4,742 (345)	6,383 (871)	8,860 (1,996)
여성가족부/ 영유아보육 지원	4,355 (2,102)	6,551 (3,120)	8,752 (4,050)	13,355 (6,001)	20,381 (7,817)
농림부/농어촌자녀 양육비	-	-	(255)	(223)	(314)
계	7,913 (2,311)	10,631 (3,377)	13,494 (4,650)	19,738 (7,095)	29,555 (10,127)

주: ()는 국비지원액임.

자료: 나정, 서문희(2005)에서 재인용. 교육인적자원부, 각 년도 예산현황 및 내부자료; 보건복지부, 여성부, 각 년도 보육사업 안내 .

2. 기관 및 영유아 현황

가. 영유아 현황

보육영유아는 2006년 6월 현재 총 1,006,842명으로 국공립시설 112,746명(11.2%), 민간법인 및 법인외 176,698명(17.6%), 민간개인 566,142명(56.2%), 직장보육 14,044명(1.4%), 가정보육 136,156명(13.5%)이다.

<표 2> 보육아동 현황(2006. 6)

단위: 명(%)

구 분	계	국공립 보육시설	법인 보육시설	법인의 보육시설	개인 보육시설	부모협동 보육시설	가정보육 보육시설	직장 보육시설
영유아수	1,006,842 (100.0)	112,746 (11.2)	121,396 (12.1)	55,302 (5.5)	566,142 (56.2)	1,056 (0.1)	136,156 (13.5)	14,044 (1.4)

자료: 여성가족부 보육지원과(2006. 11)

보육영유아는 매년 증가하고 있으며, 2002년 66,799명 증가, 2003년 57,354명, 2004년 71,907명, 2005년 50,360명, 2006년 6월 15,849명 증가하여 매년 영유아 수가 크게 늘고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 연도별 보육 영유아 현황

단위: 명(%)

년도	총 영유아수	보육시설 취원아수	증가영유아수
1995	3,977,000	293,747 (7.4)	증 74,439
1997	4,002,000	520,959 (13.0)	증 117,958
2000	3,969,179	686,000 (17.3)	증 45,085
2001	3,854,184	734,192 (19.0)	증 48,192
2002	3,720,013	800,991 (21.5)	증 66,799
2003	3,598,194	858,345 (23.9)	증 57,354
2004	3,497,255	891,028 (25.5)	증 71,907
2005	3,158,538	941,388 (29.8)	증 50,360
2006	3,011,800	957,237 (31.8)	증 15,849

자료: 여성가족부(각 연도). 보육통계.

* 6세이상 49,605명(2006)

유치원 취원아는 2006년 6월 현재 총 545,812명으로 국공립시설 121,324명(22.2%), 사립 424,488명(77.8%)이다.

<표 4> 유치원 아동 현황(2006. 6)

단위: 명(%)

구 분	계	국공립	사립
영유아수	545,812(100.0)	121,324(22.2)	424,488(77.8)

자료: 교육인적자원부(2006. 6)

유치원 취원아 수는 보육시설 취원아 수가 크게 증가하고 있는 것에 반하여 연도에 따른 변화의 폭이 크지 않아 매년 54만~55만명 수준을 유지하고 있다.

<표 5> 연도별 유치원 영유아 현황

단위: 명(%)

연도	총 영유아수	유치원 취원아수	증가영유아수
2000	3,969,179	545,263 (13.7)	증 11,097
2001	3,854,184	545,142 (14.1)	감 121
2002	3,720,013	550,256 (14.8)	증 5,114
2003	3,598,194	546,531 (15.2)	감 3,725
2004	3,497,255	541,713 (15.5)	감 4,818
2005	3,158,538	541,603 (17.1)	감 110
2006	3,011,800	545,812 (18.1)	증 4,209

자료: 교육인적자원부 해당 년도.

유치원과 보육시설 취원아를 합하였을 경우의 취원율은 2000년도 31.0%에서 2003년도 39.0%, 2005년도 47.9%, 2006년도 49.9%로 빠르게 높아지고 있음을 알 수 있다.

<표 6> 연도별 보육시설·유치원 취원율

단위: 명(%)

연도	총 영유아수	총취원아수			취원율
		보육시설 취원아수	유치원 취원아수	계	
2000	3,969,179	686,000(17.3)	545,263(13.7)	1,231,263	31.0
2001	3,854,184	734,192(19.0)	545,142(14.1)	1,279,334	33.2
2002	3,720,013	800,991(21.5)	550,256(14.8)	1,351,247	36.3
2003	3,598,194	858,345(23.9)	546,531(15.2)	1,404,876	39.0
2004	3,497,255	891,028(25.5)	541,713(15.5)	1,432,741	41.0
2005	3,158,538	941,388(29.8)	541,603(17.1)	1,482,991	47.9
2006	3,011,800	957,237(31.8)	545,812(18.1)	1,503,049	49.9

나. 기관 현황

2006년 6월 현재 총 보육시설 수는 28,761개소로 이중 국공립시설은 5.2%(1,507개소)이며 민간법인 및 법인외시설은 8.7%(2,479개소)이다. 민간개인 시설은 44.7%(12,860개소)로 전년대비 0.3% 줄었으며 반면 놀이방은 40.2%(11,575개소)로 2000년 이후 매년 비율이 높아지고 있다. 직장보육시설은 1.0%(291개소)를 차지하고 있다.

<표 7> 연도별 보육시설 설치 현황(1995~2006)

단위: 개소(%)

연도	계	국공립	민간				직장	놀이방 (가정)
			소계	개인	법인외	법인		
1995	9,085 (100.0)	1,029 (11.3)	4,125 (45.4)	3,175 (34.9)	22 (0.3)	928 (10.2)	87 (1.0)	3,844 (42.3)
1997	15,375 (100.0)	1,158 (7.5)	8,172 (53.2)	6,388 (41.6)	150 (1.0)	1,634 (10.6)	158 (1.0)	5,887 (38.3)
2000	19,276 (100.0)	1,295 (6.7)	11,304 (58.6)	8,970 (46.5)	324 (1.7)	2,010 (10.4)	204 (1.1)	6,473 (33.6)
2001	20,097 (100.0)	1,306 (6.5)	11,794 (58.7)	9,490 (47.2)	313 (1.6)	1,991 (9.9)	196 (1.0)	6,801 (33.8)
2002	22,147 (100.0)	1,330 (6.0)	12,679 (57.0)	10,471 (47.0)	575 (3.0)	1,633 (7.0)	199 (1.0)	7,939 (36)
2003	24,142 (100.0)	1,329 (5.5)	13,644 (56.5)	11,225 (46.5)	787 (3.3)	1,632 (6.8)	236 (1.0)	8,933 (37.0)
2004	26,903 (100.0)	1,349 (5.0)	14,728 (54.7)	12,225 (45.4)	966 (3.6)	1,537 (5.7)	243 (0.9)	10,583 (39.4)
연도	계	국공립	법인	법인 외	개인	부모협동	가정보육	직장
2005	28,367 (100.0)	1,473 (5.2)	1,495 (5.3)	979 (3.5)	12,769 (45.0)	42 (0.1)	11,346 (40.0)	263 (0.9)
2006	28,761 (100.0)	1,507 (5.2)	1,484 (5.2)	995 (3.5)	12,860 (44.7)	49 (0.2)	11,575 (40.2)	291 (1.0)

자료: 여성가족부(각 연도). 보육통계.

유치원의 기관수 역시 취원아수와 마찬가지로 큰 변화가 없다. 2000년도 8,494개소이던 유치원은 2002년 8,308개소, 2005년 8,275개소로 다소 감소하여 2006년도에는 8,290개소이다.

<표 8> 연도별 유치원 설치 현황(2000~2006)

단위: 개소(%), 명

연도	계	국공립	사립	원아수
2000	8,494(100.0)	4,176(49.2)	4,318(50.8)	544,771
2001	8,329(100.0)	4,209(50.5)	4,120(49.5)	545,152
2002	8,308(100.0)	4,219(50.8)	4,089(49.2)	550,150
2003	8,292(100.0)	4,284(51.7)	4,008(48.3)	546,531
2004	8,246(100.0)	4,328(52.5)	3,918(47.5)	541,713
2005	8,275(100.0)	4,412(53.3)	3,863(46.7)	541,603
2006	8,290(100.0)	4,460(53.8)	3,830(46.2)	545,812

자료: 교육인적자원부(각 연도). 유치원 통계.

IV. 보육시설과 유치원의 공공성 제고 방안

본 연구에서 제안하는 육아지원기관의 공공성 강화 방향 및 목표, 그리고 이를 추진하기 위한 중점 과제는 다음과 같다.

1. 육아지원기관의 공공성 강화 방향 및 목표

가. 육아지원기관의 공공성 강화 방향

1) 영유아들은 어느 지역에서 어떤 육아지원기관을 이용하든 기본적으로 동일한 수준의 서비스를 제공받을 수 있어야 한다. 현재 국·공립/민간(사립), 보육시설/유치원에 따라 차이가 나타나는 서비스 수준에 대한 통합 조정이 요구된다. 이를 위한 지원과 관리·감독이 이루어져야 할 것이다.

2) 육아지원기관에서의 영유아 양육지원은 부모들이 감당할 수 있는 수준으로 비용이 책정되어야 한다. 육아비용 지원은 일차적으로 중산층 이하 자녀, 장애 자녀는 무상 지원되고, 나아가 지원 대상을 중산층 이상으로까지 확대하여 국가의 자녀양육지원 책임을 강화해 나가야 할 것이다.

3) 맞벌이 부부가 늘어나면서 부모들은 집 근처에서 안심하고 편리하게 이용할 수 있는 육아지원기관을 희망하고 있다. 지역별 유형별 육아지원기관의 분포를 살펴 수요자의 요구와 기관의 공급이 균형 있게 제공될 수 있도록 지원하여야 할 것이다.

이러한 방향에 적합한 육아지원기관의 공공성 강화의 목표는 육아지원기관의 보편성 확보와, 기관운영 개방, 그리고 이를 지원하고 관리·감독하기 위한 국가의 공적 지원 및 관리 체계 구축이다. 이를 정리하여 제시하면 다음과 같다.

나. 공공성 강화의 목표 및 세부추진과제

육아지원기관의 공공성 제고를 위한 목표는 보편성 확보, 기관운영 공개, 공적지원 및 관리감독 체계 구축이다. 및 이에 따른 세부추진과제는 다음과 같다.

1) 보편성의 확보

육아지원기관의 보편성 확보 : 보편성 확보에서는 기관의 접근성, 보편적 서비스의 제공, 동질의 서비스에 대한 동일한 비용지불 보장 등이 포함된다.

시설의 접근성 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 국공립·법인 기관의 적절한 배치 - 민간/사립기관의 공공역할 수행 지원
보편적 서비스의 확보	<ul style="list-style-type: none"> - 교사 전문성 향상을 위한 지원 및 관리·감독 - 유치원교육과정·보육과정 개발 및 보급 - 평가인증/장학지도 등을 통한 보편적 서비스의 관리
동일한 서비스에 대한 동일한 비용 지불	<ul style="list-style-type: none"> - 기관별 영유아 1인당 비용 조정 - 기관 운영에 따른 지원의 차이 조정

2) 기관운영 공개

육아지원기관이 기관운영의 모든 내용을 투명하게 공개함으로써 수요자의 신뢰를 얻고 공공기관으로서 자리매김할 수 있도록 지원한다. 육아지원기관의 개방으로는 재정운영 공개, 서비스 내용 공개, 인력운영 공개, 기타 기관 운영 공개 등이 있다.

재정운영 공개	<ul style="list-style-type: none"> - 연령별 이용비용(보육료/수업료) 고시 - 육아지원 기관의 예·결산 자료
서비스 내용 공개	<ul style="list-style-type: none"> - 보육·교육계획 - 평가인증/장학결과 - 급·간식 운영 자료
교직원 공개	<ul style="list-style-type: none"> - 시설장/원장 관련자료 - 교사 관련자료
시설 운영 공개	<ul style="list-style-type: none"> - 기관의 시설설비 및 환경구성 - 학부모 운영위원회 설치, 운영 및 운영위원회 결과

3) 공적지원 및 관리

국가는 육아지원기관이 공공의 서비스 제공을 원활하게 수행할 수 있도록 적절한 행·재정 지원 시스템을 구축하여야 한다. 나아가 국가의 지원이 현장의 서비스 수준 향상의 효과를 발생시키는지 관리·감독하여야 할 것이다. 공적지원 및 관리로는 기관운영에 대한 지원과 이러한 지원이 서비스 수준 향상으로 연계될 수 있도록 하는 효율성 관리를 들 수 있다.

제도 및 기본정책 마련	
재정 지원 및 관리	
기관 수요공급 조절	- 국·공립 및 법인기관/사립기관 간의 균형화
인력의 양성 및 수급 조절, 전문성 향상	- 기관장 및 교사 관리 - 기타 직원 관리
기관운영 지원	- 중앙 및 지방정부의 유아교육·보육정책 안내 - 유치원 교육과정, 보육과정 보급 및 안내 - 서비스 수준 향상을 위한 지원 및 조력
기관운영 관리	- 행정 관리: 원아, 교직원, 시설환경 관리 규정 관리 - 재정 관리 <ul style="list-style-type: none"> · 재무회계 / 예·결산 관리 · 정부 지원금의 사용과 서비스 수준 향상과의 연계 · 납입금 수령 방법의 투명화: 자동이체·지로 납부 원칙 · 기관 운영 비용 사용의 투명화 · 재무 및 회계 담당자 배치 - 서비스 운영관리 <ul style="list-style-type: none"> · 장학 및 조력 참여 지원 · 평가(인증) 참여 지원 - 인력관리 <ul style="list-style-type: none"> · 기관장 및 교사 관리 · 기타 직원 및 종사자 관리
정부의 지원 및 관리 시스템(전달체계) 구축	- 행·재정관리 시스템의 효율성 <ul style="list-style-type: none"> · 육아지원기관 종합 전산망 구축 예) 여성가족부의 보육행정전산망, 교육인적자원부의 NEIS (교육행정정보화) · 중앙정부와 지방정부, 지방교육청과의 효율적인 업무 분담 - 담당공무원의 적절성 <ul style="list-style-type: none"> · 담당 공무원의 적절한 수와 역할을 고려한 배치 · 공무원의 전문성 향상

2. 육아지원기관의 공공성 제고 방안

본 절에서는 육아지원기관의 공공성 제고를 위한 과제들 중에서 정책 성공의 핵심이 되는 중점 과제를 선정하였다. 선정 이유로는 공공 서비스의 안정적 제공을 위한 기관 설치, 공공 서비스 수행에 소요되는 비용 지원, 지원된 비용이 서비스 수준 향상에 소요되는가를 점검하기 위한 관리·감독이 우선 중요하다고 고려되었기 때문이다. 이에 따라 중점추진과제는 재정지원의 확대, 육아지원기관의 운영 지원, 기초 인프라 구축을 위한 국·공립 및 법인 시설의 확충, 육아지원기관의 투명한 운영을 지원하고 공적역할 수행을 점검하기 위한 지도 및 관리·감독 강화이다.

<표 10> 중점 추진 과제

중점 추진 과제
가. 재정지원의 확대
나. 기관운영 지원
다. 국·공립 및 법인 기관의 확충
라. 육아지원기관 지도 및 관리·감독 강화

가. 재정지원의 확대

육아지원기관들이 제공하는 서비스가 일부 수준이 낮거나 혹은 수준이 고르지 못하다는 지적이 있으며, 서비스 수준 향상을 위해서는 소요비용이 요구된다. 우리나라 육아지원 비용에 대한 정부 재정분담율은 보육부문과 유아교육부문을 합하였을 때 38% 수준이다(여성가족부, 새싹플랜, 2006). 이는 OECD국가들의 70~85% 수준과 비교했을 때 대폭 증가되어야 함을 의미한다. 육아지원 비용에 관해서는 서문희(2006)의 「사회적 격차 해소를 위한 육아비용 적정 분담 방안 연구」에서 제시하고 있는 적정 육아비용 분담에 관한 세부 추진계획을 참고할 수 있다.

1) 기본개념 설정

육아지원기관 지원은 영유아 1인당 소요비용이 기준이다. 이를 근거로 하여 육아지원 적정비용을 추계하되 육아지원기관을 이용하는 모든 영유아들에게 동일수준의 서비스를 제공하는 데 소요되는 비용을 동일수준으로 맞추도록 한다.

2) 이용 영유아 특성 요인의 반영

영유아의 연령(0~5세) 및 특성(장애아등), 이용시간(반일반, 연장반, 종일반, 야간반), 이용 가구의 특성(맞벌이 가정, 한부모 가정, 장애부모 가정, 농어촌 가정), 가구의 소득수준 등의 요인 변화가 소요비용 추계에 반영되어야 할 것이다. 가구의 소득에 따른 재정지원은 우선 저소득층 영유아 및 장애아 무상지원, 그 다음으로는 지원 대상을 중산층으로까지 확대하되 중산층의 경우는 반일반은 무상, 종일반은 부모 자부담으로 실시할 것을 제안한다.

3) 보육환경 변화 요인의 분석 및 적용

출산율의 변화 및 출산대책, 여성의 경제활동참가율 증가, 이혼율 증가, 육아지원기관 서비스 수준 향상에 따른 추가 수요, 비용지원 확대에 따른 추가 수요 발생 전망 등에 따라 육아지원기관을 이용하고자 하는 수요 추계가 변동될 것이므로 고려되어야 한다.

4) 영유아 1인당 기준 비용의 설정

동일기준에 의한 비용지원을 추계할 때 어떤 수준을 기준으로 추계할 것인지 논의되고 합의되어야 추계가 가능할 것이다. 예를 들면 국·공립보육시설, 민간보육시설, 국공립유치원, 사립 유치원 중 어느 유형의 비용을 기준으로 추계할 것인지 논의되어야 할 것이다. 혹은 바람직한 수준을 기준으로 1인당 표준육아비용을 다시 산출한다면 추계 또한 달라지게 될 것이다. 이에 따라 영유아 인구수 추계 대비 총 육아비용이 추계될 수 있다. 이에 기초하여 육아지원기관의 공적역할 수행에 요구되는 적절한 육아지원비용의 규모 및 정부 부담분에 관한 규모가 합의되어야 할 것이다. 어느 수준의 서비스를 어느 대상까지, 총비용의 어느 수준까지 지원하여야 하는가의 문제이다.

한편 고려되어야 할 사항으로는 보육재정의 확대가 가져오는 중앙정부 및 지방정부의 부담문제이다. 정부의 보육재정 증가분을 살펴보면 중앙정부 예산은 지난 5년간 전년대비 30~50% 증가되었고, 지방자치단체 보육예산은 전년대비 37~70% 수준으로 향상되었다. 유아교육 재정역시 중앙정부의 재정이 대폭 증가하였으며, 지방자치단체의 재정지원도 증가폭이 높았으나 보육에 비해서는 상대적으로 낮았다<표 11>. 이에 대하여 재정자립도가 낮은 지방자치단체에서는 전년 대비 두 배 이상 증가하는 보육재정이 부담이 되어 일부 지방자치단체에서는 사업을 수행하기 어렵다고 의견을 제시하고 있다. 따라서 재정자립도가 낮은 지방자치단체에 대한 추가지원과 같은 특별조치가 요구된다.

<표 11> 육아지원 재정의 변화

단위 : 억원(%)

		2002	2003	2004	2005	2006
보육	중앙정부 (전년대비증가율)	2,102	3,120 (48.4)	4,050 (29.8)	6,001 (48.2)	7,844 (30.7)
	지방정부 (전년대비증가율)	2,253	3,431 (52.3)	4,702 (37.1)	7,354 (56.4)	12,519 (70.2)
	계	4,355	6,551 (50.4)	8,752 (33.6)	13,355 (52.6)	20,354 (52.4)
유아 교육	중앙정부 (전년대비증가율)	209	257 (22.9)	345 (34.2)	871 (152.5)	1,997 (129.3)
	지방정부 (전년대비증가율)	3,349	3,823 (14.2)	4,397 (15.0)	5,512 (25.4)	6,863 (24.5)
	계	3,558	4,080 (14.7)	4,742 (16.2)	6,383 (34.6)	8,860 (38.8)

자료: 여성가족부, 교육인적자원부. 각년도 예산자료.

나. 기관운영 지원

육아지원기관 중 국공립유치원, 국공립·법인 보육시설의 경우 정기적인 관리와 감사가 이루어지고 있으므로 본 장에서는 민간 보육시설/사립 유치원에 한하여 지원방안을 논의하였다. 지금까지는 육아지원기관들이 공공의 역할을 충실히 수행할 수 있도록 하는 지원 및 이에 따른 관리·감독이 적절하게 이루어졌다고 할 수 없다. 그 결과 본 연구를 위한 조사에서는 민간보육시설의 41.9%, 사립 유치원의 21.0%는 스스로 영리기관이라고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 이들이 영리기관이라면 국가의 지원이 제공될 수 없을 것이다.

<표 12> 기관 성격에 대한 인식(영리/비영리)

단위: 개소(%)

구분	비영리	영리	계
기관유형			
합계	536(69.9)	231(30.1)	767(100.0)
보육시설	194(58.1)	140(41.9)	334(100.0)
유치원	342(79.0)	91(21.0)	433(100.0)
$\chi^2(df) = 39.13(1)^{***}$			
지역			
합계	516(69.2)	230(30.8)	746(100.0)
대도시	246(69.1)	118(30.9)	364(100.0)
중소도시	205(69.7)	89(30.3)	294(100.0)
읍면지역	65(73.9)	23(26.1)	88(100.0)
$\chi^2(df) = 0.77(2)$			
임대여부			
합계	513(69.9)	221(30.1)	734(100.0)
자가	417(73.3)	152(26.7)	569(100.0)
임대	96(58.2)	69(41.8)	165(100.0)
$\chi^2(df) = 13.87(1)^{***}$			
학급수			
합계	509(70.2)	216(29.8)	725(100.0)
1~4학급	309(69.3)	137(30.7)	446(100.0)
5학급이상	200(71.7)	79(28.3)	279(100.0)
$\chi^2(df) = 0.47(1)$			

*** $p < .001$

그러나 육아지원기관들이 공적역할 수행 기관으로서의 의식이 갖추어지지 않은 채 사회적 육아지원 역할을 수행하고 있다면 이 또한 정부의 관리·감독의 미비라고 하겠다. 따라서 육아지원기관들이 사회적 공공의 역할을 수행할 수 있도록 하기 위한 요구의 수렴과 준비에 대한 지원이 이루어져야 할 것이다.

1) 정부의 육아지원 정책 설명 및 안내

육아지원에 대한 요구와 변화가 급격히 이루어지면서 많은 정책들이 제시되고 시행되고 있다. 그러나 수립된 정책이 전달체계를 거쳐 현장에 전달되기까지는 전달체계상의 담당자들이 우선 이를 인지하여야 할 것이고, 최종 육아지원 현장에까지 도달하기에는 일정 시간이 소요되므로 이를 고려하여야 한다. 따라서 새로운 정책의 수행은 반드시 다각적인 정책설명회가 실시되어야 할 것이다. 제도 도입의 배경, 정책적 의의, 구체적 내용, 참여방법 등에 대하여 충분한 설명이 요구된다.

<표 13> 공공성 제고 정책에 대한 육아지원기관의 참여 의사

단위: 개소(%)

구분	전체	보육시설	유치원
행정전산화			
계	910(100.0)	437(100.0)	473(100.0)
참여	701(77.0)	348(79.6)	353(74.6)
불참	209(23.0)	89(20.4)	120(25.4)
$\chi^2(df) = 3.21(1)$			
평가인증제도 (유치원평가)			
계	908(100.0)	436(100.0)	472(100.0)
참여	513(56.5)	245(56.2)	268(56.8)
불참	395(43.5)	191(43.8)	204(43.2)
$\chi^2(df) = 0.03(1)$			
법인화			
계	894(100.0)	427(100.0)	467(100.0)
참여	489(54.7)	273(63.9)	216(46.3)
불참	405(45.3)	154(36.1)	251(53.7)
$\chi^2(df) = 28.14(1)***$			
운영위원회			
계	907(100.0)	435(100.0)	472(100.0)
참여	457(50.8)	243(56.5)	214(45.5)
불참	443(49.2)	187(43.5)	256(54.5)
$\chi^2(df) = 10.83(1)***$			
회계장부관리			
계	907(100.0)	435(100.0)	472(100.0)
참여	605(66.7)	315(72.4)	290(61.4)
불참	302(33.3)	120(27.6)	182(38.6)
$\chi^2(df) = 12.27(1)***$			

*** $p < .001$

우리나라 육아지원기관들은 소규모인 특징을 지닌다. 보육시설은 40인 미만 시설이 70.1%(19,891개소)이고, 유치원은 1학급 기관이 38.8%(3,211개소), 2학급 18.3%(1,513개소)로 2학급 이하가 57.1%이다. 특히 임대기관의 경우 1-2학급 25.5%, 3-4학급 61.7%로 자기 소유건물에서 운영하고 있는 기관(1-2학급 15.4%, 3-4학급 40.2%)에 비하여 소규모임을 알 수 있다. 소규모 기관에서는 기관장, 혹은 교사가 교육을 받고자 기관을 비우기가 어려우므로 이들 대상의 교육 실시는 이러한 상황을 충분히 고려하여야 한다. 대안으로는 이들이 교육기관으로 와서 받는 교육 뿐만 아니라 교육자가 피교육자를 찾아가는 교육, 간편한 설명자료의 배포, on-line 교육 등 다양한 방법을 활용할 수 있다. 혹은 교육참가를 위한 대체인력이 지원되어야 할 것이다. 육아지원기관 기관장, 혹은 교사교육의 필수과목이 점점되어야 하며, 특히 재무회계규칙, 평가인증 운영 등이 필수과목으로 지정

되어야 할 것이다.

2) 기관 운영 지원

기관운영에 필요한 실질적인 지원을 의미한다. 우선 환경개선 지원에 관한 사항을 들 수 있으며, 보육료/원비에는 환경개선비가 산정되어 있지 못하다. 그러나 국공립기관에는 별도로 기관 환경개선비 지원이 이루어지고 있으므로 민간기관에 대해서도 이들이 공공기관으로서의 기준을 준수하고 역할을 수행하는 경우 환경개선을 위한 별도의 지원이 요구된다.

교사 수급 지원에 관한 사항으로는 현재 민간기관의 여건으로는 교사 수급이 원활하지 못하다. 교사관련 정보를 체계적으로 구축하고 관리하여 기관의 교사 수급을 지원할 수 있다. 특히 현재 국공립(보육의 경우 법인시설 포함)의 경우 교사 인건비 지원으로 교사 수급이 원활하나 민간기관의 교사는 국·공립 대비 60~70%수준으로 낮으므로 기본보조금이 교사 보수를 높이는데 제도적으로 연결될 수 있어야 할 것이다. 실제적으로 사립 유치원의 교사 보수는 국공립교사 보수의 50% 수준인 것으로 나타났다(나정 외, 2005). 한편 보육시설은 국·공립 대비 민간개인시설 교사 보수는 68%, 가정보육시설 교사 보수는 58% 수준인 것으로 나타났다(서문희 외, 2006).

보육·교육과정 및 프로그램 지원에 관한 사항으로는 현재 보육시설의 경우 보육계획안 작성 시 영유아 관련 잡지를 이용하는 경우가 44.2%이고 연구기관개발 자료 26.2% 등이다. 사립 유치원은 영유아 관련 잡지를 이용하는 경우 40.4%, 교육인적자원부 자료 48.6%이다. 따라서 육아지원기관들이 어떤 보육·교육과정에 준하여 기관을 운영하는지 점검되어야 하며, 바람직한 운영과정 및 프로그램을 개발, 보급하여 기초자료로 활용할 수 있도록 지원하여야 한다.

놀잇감 지원에 관한 사항으로는 새롭게 확대되고 있는 영아보육, 장애아 보육 등은 이에 적절한 놀잇감이 개발되어 있지 못한 상태이다. 따라서 영유아의 발달에 적합한 놀잇감의 개발, 보급이 요구된다. 특히 우리 전통 놀이, 노래, 놀잇감에 대한 개발 및 보급이 요구된다. 문서관리 지원에서는 일부 민간기관들에서는 문서관리가 아주 미흡하게 이루어지기도 한다. 그러나 이들이 공적역할을 수행하여야 한다면 공공기관이 갖추어야 하는 기본 서류를 갖추어야 할 것이다.

그 이외에도 육아지원기관은 전체적으로 아직까지 공공기관으로서의 준비가 미흡한 부분이 많다고 하겠다. 따라서 무엇이 부족한지 실태를 파악한 후 관리점검에 들어가기 전에 이를 준비할 수 있는 지원이 요구된다. 공공성이 누구에게나 접근 가능한 보편적 서비스의 제공, 투명한 공개 운영, 적절한 관리·감독이 기본 개념이라면 이

를 준비할 수 있도록 충분한 지원이 제공되어야 할 것이다.

다. 국·공립 및 법인 기관의 확충

연구결과들에 의하며 육아지원 서비스 제공은 국가나 법인이 설치한 기관에서 이루어질 때 공공 서비스를 보다 안정적으로 제공할 수 있는 것으로 나타나 있다. 자본주의 사회에서 민간이 자산을 들여 기관을 설립했을 경우 이를 보상받고자 이익을 추구한다는 점이나, 민간기관들이 임대건물을 이용하는 경우 운영비에서 먼저 임대료부터 지불한다는 점은 육아지원의 공공성 강화를 실현하기 어렵게 하는 요인이 된다. 즉 지원기준 마련을 위한 현재의 비용 산출 방법은 임대료나 감가상각비 등을 고려하고 있지 않기 때문이다. 이러한 이유로 육아지원기관의 일정비율이 국공립기관으로 설치되어야 한다고 주장되고 있으며, 민간기관에 대해서는 투입자산을 어떻게 보상해 줄 수 있는가에 대하여 민간 기관장 및 일부전문가들이 문제를 제기하고 있는 수준이다.

1) 국·공립 시설 확충

정부의 보육정책에서는 국공립시설의 수를 현재의 1,352개소에서 2010년 2,700개소로 확충하여 국공립보육시설의 보육률 11.3%를 30% 수준으로까지 높인다는 계획이다. 유치원 역시 단설 및 학교 병설유치원을 증설할 계획을 가지고 있다. 정부의 국공립보육시설 확충계획은 다음과 같다.

- ① 농어촌 및 저소득 밀집지역과 보육시설 공급률이 낮은 지역에 우선 확충
- ② 국·공립시설 신축비 지원단가 인상 및 부지확보를 위하여 신축비 지원단가를 인상하고 국고보조율을 상향 조정 학교복합시설 BTL 사업에 국공립보육시설을 포함하도록 추진예정. 도시공원 내 신축이 가능토록 기준을 완화하고, 민간보육시설 매입, 대학 부지를 활용하여 신축하는 방안 등 다양한 방안을 검토예정이다.
- ③ 신축비 지원 없이도 시설 확충이 가능토록 제도를 개선하고자 한다. 대한주택공사와 보육시설 무상제공 협약에 따라 국민임대주택 단지 내 국·공립 보육시설 확충, 공동주택 내 의무설치 보육시설 중 일부를 국·공립으로 운영하는 방안을 검토 중이다. 우체국, 주민자치센터, 초등학교 등 기존 공공건물 우선 활용을 포함한다.

국공립육아지원기관의 신규 설치는 새롭게 도시가 들어서는 신도시, 육아지원기관이 시장기능에 의하여 작동되지 않는 저소득층 지역, 장애아 보육, 병아보육 등과 같은 특수아 보육 등을 위하여 설치가 가능하다. 다만 신규설치에서는 지방자치단체의 적극적이지 못한 태도 극복이 난제로 남아 있다. 우선 국공립시설의 신

규설치는 중앙정부가 건축비의 50%를 지원하며 나머지 50%는 지방자치단체가 부담하여야 한다(서울 20%: 80%). 나아가 지방자치단체는 대지구입비용을 부담하여야 하고, 시설이 신축되면 교사 인건비를 포함한 운영비를 지원하여야 한다는 점에서 어려움이 있는 것으로 파악되고 있다. 특히 재정자립도가 낮은 지방자치단체에서는 확대되고 있는 차등보육료/원비 지원조차도 부담을 가지는 것으로 나타나고 있다.

또한 지방자치단체장이 민선 선출직인 점도 국공립기관 신축에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 현재 지역사회에 폭넓게 분포되어 있는 민간기관 기관장들이 국공립기관의 신축을 거부하는 경우 신규계획은 추진이 어려워진다. 농어촌지역의 국공립시설 신축역시 조심스럽게 접근되어야 한다. 출산율 저하 현상은 특히 농어촌 지역에서 심각하게 나타나 영유아가 급격히 줄고 있으므로 농어촌지역의 국공립기관 신축은 다르게 접근되어야 할 것이다. 농어촌지역 공무원들의 면담조사 결과 신규설치에서는 기존의 학교시설을 이용하는 것이 바람직하다고 제안되었다. 이때의 학교란 초등학교뿐만 아니라 중학교, 고등학교, 대학교 등도 포함된다. 농어촌 지역에서는 기존의 건물에 소규모 육아지원기관의 설치가 경쟁력이 있을 것이다.

2) 민간/사립기관의 법인화 방안 모색

민간/사립기관의 법인화 추진을 모색할 수 있다. 다만 민간/사립기관의 법인화 유도를 위해서는 현재 민간/사립기관들이 법인화에 참여할만한 유인책이 제공되어야 할 것이다. 법인화가 가능한 보육시설과 유치원을 살펴보면 다음과 같다. 다만 기초 수치가 설문조사에 의한 것이므로 과연 이들이 제안되고 있는 법인화에 대하여 정확히 이해하고 있는가에 대하여서는 문제제기가 가능하다.

민간보육시설 중 법인화 대상이 될 수 있는 시설은 자가시설, 용자시설이 아닌 시설, 가정보육이 아닌 시설로 이러한 조건에 준하는 보육시설은 3,293개소이다. 여기에 법인화 찬성율 63.9%를 적용하면 법인화 가능 시설은 2,104개소 수준이다. 이는 최초 민간총수 24,420개소 대비 8.6%이다. 이상에서와 같이 민간임대시설과 가정시설이 많은 우리나라의 경우는 법인화를 통한 공공시설의 확대에는 한계가 있음을 알 수 있다.

민간개인시설(개인, 부모협동, 직장,가정)	24,420개소
· 가정 11,346개소 제외	· 13,074개소
· 자가율 39.9% 적용 ⁸⁾	· 5,216개소
· 용자시설 1,923개소 제외 ⁹⁾	· 3,293개소
· 법인화 찬성율 63.9% 적용 ¹⁰⁾	· 2,104개소

동일한 방식으로 유치원의 경우를 살펴보면 사립 유치원 3,347개소 중 자가운영은 2,948개소이다. 여기에 법인화 참여율 46.3%를 적용하면 법인화 가능기관은 1,364개소 수준이다. 유치원은 보육시설에 비하여 자가율이 높으므로 법인화가능시설의 비율이 높음을 알 수 있다. 이는 최초 대상 유치원 3,347개소 대비 40.8%이다. 보육시설과 유치원을 합하면 법인화가 가능한 민간/사립 기관은 3,468개소이다.

사립 유치원	3,347개소
· 자가율 88.1% 적용	· 2,948개소
· 법인화 찬성율 46.3% 적용	· 1,364개소

민간개인의 자산을 법인으로 유인하기 위해서는 이를 가능하게 하는 다음과 같은 충분한 지원책이 선 제시되어야 할 것이다.

- 법인 출연금을 충당할 수 있는 비용 지원
- 자산 보상 관점에서의 일정 금액 지원
- 국가 헌납 자산 보상에 준하는 국·공립시설 수준의 안정적 운영 보장

김병주(2005)는 유치원의 법인화를 지원하기 위하여 가칭 ‘유치원 법인화 지원센터’를 신설하여 한시적으로 운영하면서 법인화에 대한 홍보를 실시하고 법인화를 원하는 유치원에 대해서는 법률자문을 지원하고 복잡한 절차를 거치지 않도록 지원해줄 것을 제안하고 있다. 이 때 법인화는 현재의 사회복지법인이 아닌 가칭 ‘육아법인’의 법적근거 마련을 제안한다.

8) 여성부(2005). 2004 전국보육실태조사.

9) 초기 용자시설 3,497개소중 완전상환 1,385개소, 경매완료 189개소(2002)를 감안하면 현재 용자보육시설 1,923개소가 운영되고 있다.

10) 본조사 결과임.

3) 민간/사립기관의 국가 매입

민간/사립기관의 국가 매입이 시도되고 있으며, 2005년도 3개소(인천 3개소), 2006년도 3개소(경기 1개소, 경남 2개소)이다¹¹⁾.

다음은 조사결과에 준하여 국가 매입이 가능하다고 고려되는 민간/사립기관을 추계해보면 다음과 같다. 민간개인시설의 경우 자가시설 5,216개소 중 매입 찬성률 53.8%를 적용하면 매입 가능한 시설은 2,806개소이다.

민간개인시설(개인, 부모협동, 직장)	13,074개소
· 자가율 39.9% 적용	· 5,216개소
· 매입 찬성률 53.8% 적용 ¹²⁾	· 2,806개소

사립 유치원은 자가시설 2,948개소중 매입 찬성률 57.1%를 적용하면 매입 가능한 기관은 1,683개소이다.

사립 유치원	3,347개소
· 자가를 88.1% 적용	· 2,948개소
· 매입 찬성률 57.1% 적용	· 1,683개소

이상에서 민간/사립 육아지원기관 중 국가 매입이 가능한 기관은 보육시설은 2,806개소, 사립 유치원 1,683개소로 총 4,489개소가 가능한 것으로 적지 않은 기관이 동참할 의사가 있다고 응답하였다. 다만 우리나라의 경우 주택이나 건물 매매의 경우 정부 공시지가와 실 매매가가 있는데 인천의 사례에서와 같이 실 매매가를 적용하는 경우 현재로서는 대략 4,489개소의 매입이 예측가능하다.

정부가 운영한 바 있는 국공립기관 확충 TF/T에서 정책추진이 가능할 것이며, 다만 국공립기관의 확충은 신축에서와 마찬가지로 누가 매입금을 부담하는가하는 것과 이후 운영지원금 부담의 문제에 대하여 세밀한 방안을 제시할 수 있어야 할 것이다. 확충의 규모를 늘릴 경우 중앙정부가 특별추진계획에 의하여 비용부담을 전담하여야 할 것이다.

라. 육아지원기관 지도 및 관리·감독 강화

육아지원기관에 대한 관리·감독은 기관들이 어려움 없이 자발적으로 참여하도록

11) 여성가족부(2006. 11).

12) 본 조사 결과.

사전에 충분히 고지하고 준비하도록 지원할 때 성공할 것이다. 재정운영의 공개 및 서비스 수준 점점이 핵심이다.

1) 정부의 관리·감독 기능 강화

정부의 관리·감독 기능이란 육아정책의 방향에 따라 육아지원기관을 어떻게 운영하여야 하는가에 대한 지침을 마련하여 기관에 전달한 후 기관들이 이에 준하여 기관을 운영하고 있는지 지도하고 부족한 부분에 대해서는 지원한 후 다시 운영지침에 따라 관리·감독하는 것이다.

정부의 관리·감독 기능은 전달체계의 단계에 따라 중앙정부, 16개 시·도, 시·군·구에 따라 다르게 접근될 수 있다.

중앙정부	<ul style="list-style-type: none"> - 정부 지원과 관리·감독체계 연결 - 전국 단위의 관리·감독체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> · 행전전산 시스템 구축 · 기관 평가체계 구축 - 16개 시·도 관리·감독 역할 지원
16개 시·도	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체별 육아지원 운영지침 마련 - 16개 시·도별 관리·감독 실시방안 마련 - 육아지원기관에 대한 평가, 감사 실시 및 사후관리
시·군·구	<ul style="list-style-type: none"> - 기관의 서비스 수준 향상을 위한 조력 및 장학 실시 :비용지원, 교육지원 등 - 정부의 평가제도 참여 지원 - 육아지원기관 감사 결과에 따른 사후관리 및 지도

① 중앙정부

육아지원기관에 관한 전국단위의 관리·감독시스템을 마련하고 지방자치단체의 실무 수행 지원을 위한 인프라를 구축하며 지침을 작성하여 시달한다. 관리·감독시스템 구축을 위해서는 육아행정 전산화, 담당 공무원의 확보, 서비스 평가체계 구축 등이 있다. 정책의 효과를 최대화하기 위해서는 정부의 지원과 관리·감독시스템을 반드시 조건으로 연계하여야 할 것이다.

② 16개 시·도

기관지원을 위해 시·도가 준비하여야 하는 내용으로는 설치 및 인가 관련 사항으로 육아지원기관 설치인가 기준의 준수, 육아지원 재정 및 보육료/원비 관련 사항으로 시·도의 보육료/원비 단가표, 기관운영비 내역, 정부 보조금 관련 사항으로

운영비 보조금, 교직원 보수표, 기관 운영비 기준이 있다. 육아지원기관 운영에 관한 사항으로는 관련법, 육아지원기관 운영 점검내용(항목), 구비문서 내용, 직원근무계약(근로기준법), 비상재해관리 지침, 질병관리 지침, 사고발생 처리 지침 등이다.

또한 16개 시·도의 주요 관리·감독 업무는 중앙정부의 지침을 받아 16개 시·도별 관리·감독방안을 마련하고 이를 고지한 후 이에 따라 감사를 실시한다. 기본적으로는 우선 예·결산 감사와 기관운영의 기본적인 인가사항 준수에 대한 행정감사를 실시한다. 그 다음으로는 기관의 보육·교육서비스 수준 향상을 위하여 서비스 평가를 실시할 수 있다. 다만 감사의 기능이 시·도로 넘어갈 경우 시·도에서 감사를 담당할 인력과 조직을 구축하여야 할 것이다. 이에 대한 대안을 다음과 같이 제안한다.

대안1) 감사내용을 행·재정 감사와 서비스 수준 평가로 분류하여 시·도는 행·재정 감사만을 담당하고, 서비스 수준 평가는 별도의 기구에서 담당하도록 한다. 행·재정 감사역시 행정전산망 시스템을 효율적으로 구축하여 최대한으로 이용한다면 업무의 과중을 줄일 수 있을 것이다.

대안2) 우리나라는 소규모 시설이 많으므로 권역을 나누어 일정 규모 이하의 기관들, 혹은 유형별로 기관들을 그룹화 하여 거점기관을 중심으로 감사를 실시할 수 있다. 이 때 그룹에 속한 기관들은 무작위로 선택되어 실사를 받을 수 있을 것이다. 감사결과는 거점기관이 책임을 지게 된다.

대안3) 시·도의 여력에 따라 감사기간을 조정할 수 있으며, 처음에는 격년으로, 이후 점차 년 1회로 점검회수를 늘려 나갈 수 있을 것이다.

2005년도부터 사립/민간기관의 서비스 수준 향상을 위하여 기본보조금 제도가 도입되고 있다. 유치원과 보육시설을 동일한 기준으로 지원하고 있으며, 그렇다면 지원대상의 조건도 동일하게 하여 기본보조금 제도의 서비스 수준 향상의 목적을 달성할 수 있도록 하여야 할 것이다. 유치원 평가는 현재 보육시설이 적용하고 있는 보육시설평가인증제도를 활용할 수도 있다. 그렇지 않다면 유치원 대상의 평가체계를 별도로 구축할 수도 있다.

③ 시·군·구

시·군·구 단위에서는 기본적으로 기관의 서비스 수준 향상에 필요한 지원에 중점을 둘 수 있다. 특히 시·도의 감사 및 평가(인증)를 준비하는데 필요한 실제적인 지원을 제공할 수 있다. 또한 인가사항을 준수하고 있는지 지도한다. 특히 예·결산을 위한 재무회계규칙에 대한 교육을 실시하고 참여하도록 지원한다. 인가사항 준수에서는 정원초과를 점검하는 일 역시 중요하다. 정부의 재정지원이 점차 다양해지

고 빠르게 늘어나고 있으므로 정부의 재정지원과 관리·감독을 연계하는 일은 필수적이다. 시·도의 감사결과의 효과를 높이기 위해서는 선별적으로 시·도간 교차 감사를 실시할 수도 있을 것이다.

2) 육아지원기관의 역할

육아지원기관에서 수행 가능한 역할은 기관운영의 수준을 점검하고 향상시키려는 꾸준한 노력이다. 구체적으로는 자체점검을 통하여 보육·교육서비스의 수준을 정기적으로 점검하고 환류해 나가는 일, 예·결산을 투명하게 운영하고 그 결과를 공개하는 것, 교사의 전문성 향상을 위해 노력하는 정부의 평가시스템에 참여하는 일 등이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 기관장 및 교직원의 단합된 노력이 중요하며 이를 가능하게 하는 정부의 충분한 지원이 요구된다.

유아교육과 보육 서비스 제공시 서비스 수준 점검을 위해서는 영유아들이 어떤 환경에서 어떤 성인들과 어떤 과정(프로그램)에 기초하여 안전하고 건강하게 지내고 있는지를 준비하고 점검하여야 한다. 세부 내용은 다음과 같다.

구 분	장부, 명부 등
1. 보육 서비스 및 유아교육 프로그램 향상	<ul style="list-style-type: none"> - 적절한 보육 및 교육 환경 제공 <ul style="list-style-type: none"> · 보육실이나 교실 공간배치 적절성 확보 · 충분한 놀이감 제공 - 운영관리 <ul style="list-style-type: none"> · 영유아, 교사, 기타 시설 운영 및 관리의 효율화 - 유치원 교육과정, 보육과정의 적용 <ul style="list-style-type: none"> · 체계적인 유치원 교육과정, 보육과정의 계획 및 다양한 보육 활동 실시 - 아동 중심의 상호작용 <ul style="list-style-type: none"> · 영유아를 위한 일상적 양육 및 교육과 영유아와 교사간 상호작용 - 건강과 영양 관리 <ul style="list-style-type: none"> · 실내외 시설설비의 청결, 위생관리, 질병관리에 대한 준비, 영유아를 위한 급식과 간식 관리 - 안전 확보 <ul style="list-style-type: none"> · 실내외 시설 및 놀이감의 안전관리와 영유아에 대한 안전한 보호방법, 안전교육 방법 - 가족 및 지역사회와의 협력 <ul style="list-style-type: none"> · 영유아가족 및 지역사회관련 자료 확보 및 이들과의 다양한 협조체제 구축 방법

2. 기관 관련 공개 내역	<ul style="list-style-type: none"> - 재정관련 자료 <ul style="list-style-type: none"> · 경리규정 · 원아 1인당 원비/보육료(부모부담 내역) 및 정부지원금 내역 · 금전출납 및 예·결산자료 - 행정자료(인가사항 준수현황) <ul style="list-style-type: none"> · 원아 현황 · 교직원 운영 현황: 근무규칙, 근무계약, 채용·배치 및 퇴직 현황, 보수, 담당반 혹은 담당 원아 및 근무 현황, 보수교육 참가 현황 · 건물시설설비 현황, 학급 운영일지 · 장학 및 평가인증 참여(실시) 현황 · 직원회의 기록 - 시설 및 기관 운영 자료 <ul style="list-style-type: none"> · 기관의 운영방침 · 프로그램: 연간, 월간, 일일 운영 프로그램, 시설설비 및 환경구성 - 건강·영양·안전관리 실태 <ul style="list-style-type: none"> · 영유아 및 교직원의 건강관리 현황 · 식·간식 메뉴, 식간식 운영현황 · 안전교육 및 관리현황 - 기관의 자체평가 실시 및 환류 관련 자료
3. 부모 의견수렴	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 방식으로 부모들의 의견 수렴 <ul style="list-style-type: none"> · 부모 의견함, 편지, 연락장, 게시판 등을 활용

3) 학부모 참여

육아지원기관이 투명하고 바람직한 방향으로 운영되고 있는가에 대한 점검 및 관리는 학부모들에 의하여 가장 잘 성취될 수 있다. 자신의 자녀들에게 지원되는 각종 정부지원을 헤아리고, 이러한 지원이 교육·보육 서비스의 수준 향상으로 이어지는가에 대하여 모니터링하고 제안할 수 있다. 그러나 학부모 참여는 학부모 개인의 참여만으로는 활성화가 어려울 것이며, 학부모 참여 시스템을 구축하여 참여 활성화를 지원하여야 할 것이다.

학부모들의 기관운영 참여는 보육시설운영위원회 참여를 통해 가능하다. 보육시설운영위원회의 활성화는 운영위원 참여 촉진을 위한 지원, 민주적인 운영절차, 회의내용 및 결과의 공개에 있다. 보육시설운영위원회에서는 기관 운영에 대한 모든 사항을 협의할 수 있으며, 특히 학부모와 지역사회가 기관을 지원할 수 있는 자원을 확보하는 일도 중요한 역할이 될 수 있다. 심의내용으로는 보육시설 운영규정

제·개정에 관한 사항, 보육시설의 예산 및 결산에 관한 사항, 보육내용, 영유아의 건강·영양 및 안전에 관한 사항, 보육시간 등 보육시설 운영전반에 관한 사항을 포함한다. 또한 학부모 참여는 지역사회 육아지원 모니터링단 참여를 통해서도 가능할 것이며, 기타 육아지원기관의 게시판 등을 이용하여서도 참여가 가능하다.

학부모 및 지역사회인사들의 참여를 독려하기 위해서는 다양한 방법의 홍보를 통하여 보육시설운영위원회의 참여를 인지시켜야 한다. 원아 입소 시 보육시설운영위원회, 부모 모니터링제도, 기관의 홈페이지 게시판 이용 등에 대하여 설명해야 한다. 이로써 모든 부모들이 이를 인지하여 참여희망자 모집에 적극적일 수 있을 것이다. 참여수당 지급 등 인센티브 제공을 검토할 수도 있다. 또한 보육시설운영위원회의 참여 효과를 높이기 위해서는 간헐적으로 지역 내 다른 육아지원기관의 보육시설운영위원회와 교차하여 참여하도록 할 수도 있을 것이다.

본 문

- 박은혜 (이화여자대학교 교수)
- 서소정 (경희대학교 교수)
- 윤지희 (교육과 시민사회 공동대표)
- 김규수 (원광대학교 교수)
- 김종해 (가톨릭대학교 교수)
- 최장한 (한국보육시설연합회 회장)

육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육과 보육의 협력 및 통합 방안에 대한 토론

박 은 혜 (이화여자대학교 유아교육과 교수)

유아교육과 보육의 현장에 있는 교직원, 전문가, 정부부처의 공무원, 정치인, 학부모 모두 유아교육과 보육의 이원화로 인해 발생하는 문제점을 누구나 인식하고 있습니다. 이에 유아교육과 보육의 통합을 근본적으로 반대하는 사람은 없을 것으로 생각합니다. 토론자도 유아교육과 보육이 통합되어야 한다는 원론에 동감하며 각론 부분에서의 이견에 대하여 토론을 전개하고자 합니다.

I. 유아교육·보육 통합의 필요성

연구자는 육아재정의 효율성 제고, 사회통합, 세계적인 추세, 선행연구의 한계점 극복 등을 연구의 필요성으로 제시하고 있습니다. 본 연구에서 유치원과 보육시설의 통합을 위한 방안을 모색하기 위하여 정부 관계자 및 전문가 협의회를 개최하고 또한 현장 교사 및 원장(시설장)의 다양한 의견을 수렴한 것은 매우 바람직한 것으로 생각됩니다. 다만 어떠한 정책이든지 그것이 성공하기 위해서는 그 정책의 대상의 특성과 요구를 정확하게 파악하는 것이 필요하다고 봅니다. 그러한 의미에서 정작 본 연구에서는 바로 정책의 대상이 되는 부모의 소리가 빠져 있는 것이 아쉬운 점으로 남습니다.

연구자는 본 연구 전반에 걸쳐 이해당사자들의 반목과 갈등, 그리고 집단이기주의가 유아교육과 보육의 통합에 가장 큰 문제점이라는 것을 여러 번 지적하였습니다. 그리고 그 이해당사자들로 교사, 학계, 기관장, 전문가 등을 지목하였습니다. 그러나 본 연구에서 제시된 1차 전문가 의견조사/ 교사 및 원장(시설장)의 의견조사 결과는 정책을 입안하고 집행한 정부가반목과 갈등을 야기한 주체라고 보고 있습니다. 육아정책개발센터(2006)가 제시한 자료에서 유아교육 전문가 46%가 통합 불가 이유 이유를 정책입안자들의 이해 상충으로 보고 있는 것과 같은 맥락입니다. 이는 현재 유아교육과 보육의 갈등이 잘못된 정책적 판단 때문이라는 의미로 해석할 수도 있는 것입니다.

II. 유아교육과 보육의 5개 통합 모형 검토

연구자는 유아교육과 보육의 통합과 관련하여 지금까지 논의되어 오던 모든 안을 정리하였습니다. 3안을 제외하고는 이미 유아교육학계에서도 수차례 검토가 이루어졌고, 본 연구의 4안과 동일하게 영유아를 위한 교육, 보육, 및 복지를 실천하는 (영)유아학교 체제 구축이 가장 바람직한 것으로 제안된 바 있습니다(문미옥, 2006; 신은수·조형숙, 2006; 조부경, 2006). 다만 0-5세를 위한 교육과 보육을 교육인적자원부에서 통합하여 운영하는 것이 세계적인 추세이며 이상적인 방안이라고 판단함에도 불구하고 선뜻 마음을 놓지 못하는 것은 그동안 교육인적자원부가 유치원 교육을 주변화 시켜왔기 때문입니다. 영유아 보다는 고등교육이 주된 관심의 대상이고, 복지에 대한 관심이 상대적으로 약하며, 특히 지금과 같이 제한된 인력과 재정의 규모로 볼 때 교육인적자원부의 통합이 지금까지보다도 더 열악한 상황이 될 수도 있다는 우려가 있는 것도 사실입니다. 이에 대해 유아교육학계에서는 교육인적자원부의 의식 전환과 부처 확장을 제안하고 있습니다. 문미옥(2006)은 유아를 위한 학교는 기존의 구조적인 학교의 개념을 넘어서서 개방적이고 보호가 전제된 교육이 이루어지는 곳이라는 인식이 필요하며 유아교육지원과를 초·중·고등학교 교육정책을 관장하는 학교정책실과 동급의 유아교육정책실로 확장할 것을 제안하였습니다. 교육인적자원부는 2006년 11월 3일자 대통령 업무보고 보도 자료를 통해 생애초기의 기본학습능력 보장을 위한 지원방안을 추진하겠다고 밝힌바 있는데 이를 계기로 유아교육에의 지원이 확대될 것을 기대해 봅니다.

연구자는 자문회의와 의견조사의 결과를 중심으로 5개의 통합 모형을 검토하고 있습니다. 그런데 자료해석 상에 불분명한 부분이 있어 연구의 객관성 유지에 문제점으로 지적될 여지가 있습니다. 예를 들어 전체적으로 표를 제시함에 있어 정확한 숫자나 %가 일관적으로 제시되지 않은 부분도 있고(예: 표 4-1-2, 표 4-2-2 빈도가 일부 빠져 있기도 하고, 기타 소수의견이 더 강조되기도 함; 표 4-3-1에서 교사통합과 관련된 의견이 상당히 대립적인 양상을 보이고 있고, 교사통합보다 행·재정적 통합을 최우선 과제로 삼았음에도 불구하고 결론에서는 교사통합이 최우선 과제로 제시되고 있음 등), 주관적인 용어로 사안이 설명되는 경우(대부분, 일부, (비)현실적, 의미 있게 제시됨 등)도 있습니다.

III. 유아교육과 보육의 협력 및 통합 모형

1. 통합 모형의 기본 전제

연구자는 앞에서 검토한 5개의 모형 가운데 제 3안과 가장 유사한 모형을 최종안으로 제시하면서, 이상적 통합이 아니라 실현 가능성이 있는 방안이라고 설명하고 있습니다. 자문회의에서도 가장 현실적인 방안으로 수긍하였고, 현장으로부터 이루어지는 통합 모형이라는 이유를 제시하고 있습니다. 그러나 구체적인 data가 제시되어 있지 않아 논의의 근거를 알기 어려우므로 이에 대한 근거를 분명히 밝히는 것이 필요합니다.

연구자가 제안한 모형은 일단 정책 조정을 통해 되어가는 방향을 보자는 것입니다. 언뜻 보면 밑에서부터 의견이 조정되는 것이기 때문에 정책적인 의지를 가지고 방향을 정하는 것보다 공감대 형성이 쉽게 이루어질 것처럼 보입니다. 그러나 우리나라 정책의 결정 과정(집단적인 힘을 행사할 수 있는 집단의 이익이 반영되는 경우가 많이 있음)을 고려할 때 진행 과정에서 더 많은 갈등이 야기될 수도 있습니다. 이러한 문제점에 대해서는 연구자도 이미 모형을 검토하면서 지적한 바 있습니다(중단기적 행재정 비효율성 계속/조정위원회의 역할의존이 과도함/사안별 갈등이 지속됨/총괄부서 결정 과정에서 당사자들의 진통이 예상됨).

2. 통합의 방향

어떤 정책이든지 비전이 먼저 제시되었을 때 가장 구체적이고 실천 가능한 안이 제시될 수 있다고 생각합니다. 비전은 지금까지 있었던 내용의 정리가 아니라 미래에 대한 청사진입니다. 이러한 비전이 없다는 것은 어디로 가는지 목적지도 없고 이정표도 없이 험한 길을 떠나는 것과 마찬가지입니다. 유아교육과 보육의 통합은 육아정책의 효율성 제고를 넘어서 영유아의 교육과 복지를 책임지고 그들의 질적인 삶을 구축하는 것에 두어져야 합니다. 또한 미래 사회에서 경쟁력 있는 개인으로 살아갈 수 있도록 핵심역량을 키우는데 주력해야 합니다.

경제학자나 미래학자들은 21세기 지식기반사회의 산업구조가 지금과 달라질

것으로 예측합니다. 지식기반사회에서는 창조적 지식노동자, 단순 지식노동자, 전통적 숙련노동자, 최소한의 지식과 기술도 구비하지 못해 자력생존이 어려운 단순노동자가 존재합니다. 시장경쟁이 치열한 세계화의 진행에 따라 1인자만이 살아남는 승자독식의 원리가 강화되면서 양극화가 심화될 것으로 봅니다. 이러한 승자독식의 원리는 개인, 기업, 국가 간에 모두 적용될 것이기 때문에 세계 각국은 이 경쟁에서 살아남기 위해 최선의 노력을 기울이고 있습니다. OECD에서는 미래 사회에 필요한 개인의 학습 능력을 규명하는 대규모 프로젝트(OECD DeSeCo Project)를 진행해 왔고, 세계 각국은 이를 어떻게 교육과정과 연계하여 자국민의 핵심역량을 키울 것인가를 진지하게 고민해 왔습니다. 특히 이러한 과정에서 경제학자들은 유아기 투자 대비 그 효과에 주목하고 유아기의 교육을 강화할 것을 주장하고 있습니다(신은수·조형숙, 2006). OECD 2006년도 유아교육과 보호 정책 보고서(Start Strong II: Early Childhood Education and Care)는 만 0세에서 만 6세까지 영유아들에게 질적 수준이 높은 유아교육을 제공하기 위하여 교육부로 일원화된 주관부서가 필요하다고 주장합니다. 이상의 논의가 바로 세계 각국이 유아교육과 보육을 교육인적자원부로 이동시킨 핵심이라고 할 수 있습니다. 세계에 유래 없는 저출산 시대를 맞이한 우리나라도 이제는 질적으로 우수한 인적자원의 양성 및 활용이 미래 국가발전전략의 핵심이 되어야 합니다. 예전처럼 일할 수 있는 사람이 많았을 때와 달리 모든 사람이 일당백을 할 수 있도록 질 높은 교육을 실시해야 하는 것입니다.

4. 교사양성 및 자격제도 통합

김희규(2006)는 저출산 현상으로 학령인구가 급속히 감소하게 되면 부모들의 자녀교육에 대한 기대수준이 높아지고 동시에 양질의 교육을 요구하게 될 것이라고 보았습니다. 유아의 학습에 직접적인 영향을 미치는 것은 교사입니다. 유아교육 프로그램의 질이 전반적으로 높아도 실제로 유아들과 직접적인 상호작용을 하는 교사의 질이 낮으면 유아들의 학습과 발달에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 프로그램의 전반적인 질과 교사-유아의 상호작용, 유아의 놀이 활동, 그리고 유아의 학습과의 관계를 살펴본 많은 연구들은 기관전체의 질보다 유아가 속해있는 교실에서의 상호작용, 즉 교사와의 긍정적인 상호작용의 빈도가 높을수록 긍정적인 효과를 가지고 있다고 보고하고 있습니다(전선옥, 1989; Howes & Smith, 1995; Scarr, Eisenberg, & Peater-Deckard, 1994).

교사의 질을 정의하는 요소는 여러 가지가 있을 수 있으나 학습과 관련하여 중요한 변인으로 작용하는 것으로 밝혀진 것은 학력입니다. 교사의 질을 연구한 초기 연구들은 교사가 유아교육이나 관련 분야에서 학사학위 이상의 학력을 가지고 있을 때 그 이하의 학력을 가진 교사의 교실보다 질적인 지표에서 높게 나타나는 것으로 보고하고 있습니다(Howes, 1997; NICHD Early Child Care Research Network, 2002). 이러한 의미에서 유아교사들의 질을 상향조정하는 방안은 절대적으로 필요하다고 봅니다.

연구자는 교사의 질을 높이기 위하여 교사양성 및 자격제도의 통합이 이루어져야 하고 이것이 유아교육과 보육의 통합을 위한 전제라고 보고 있습니다. 그러나 본 토론자는 이 의견에 동의하기 어렵습니다. 교사는 기본적으로 유아교육과 보육의 통합을 위한 전제가 아니라 통합이 이루어지고 난 후에 그 기능과 역할에 맞추어 다루어져야 하는 문제입니다. 또한 교사의 양성, 자격증, 임용의 문제를 초중등과 달리 유아교육과 보육만 독립적으로 논의할 수 있는 문제로 만드는 것도 적절하지 않습니다. 유아교육을 강화하는 나라들(예: 프랑스, 미국 등)은 유·초·중등 교원을 모두 같은 차원에서 양성하도록 제도를 개편해 가고 있습니다. 연구자가 교사양성 및 자격증 통합의 예로 든 싱가포르의 경우 유아교사 양성과 초중등교사 양성이 전혀 다른 차원에서 이루어지는 대표적인 나라입니다. 또한 유아교사양성의 고졸 470시간 연수로 이루어지는 나라입니다(그림 참조). 현재 우리나라의 유치원 교사의 양성 및 자격증 제도는 초중등 교사자격증과 같은 수준에서 다루어지고 있기 때문에 싱가포르를 모델로 삼는 것은 적절하지 않다고 봅니다.

유치원 교사자격증이든 통합영유아교사자격증이든 교원양성과가 아닌 다른 부처에서 발급되는 경우 교사로서의 지위를 가질 수는 없습니다. 사립유치원이라도 교육청에 기본적으로 교원임용이 가능하지 않을 것이기 때문입니다. 지금 현재 보육교사들이 교원으로 임용보고가 되지 않는 것은 유아교육과 보육의 갈등 때문이 아니라 근본적으로 자격증 취득에 필요한 요건이 다르기 때문입니다.

〈표 1〉 교원자격증 취득을 위한 교육과정 최소 기준

구분	내용	현행	2008년도 시행	비고	보육교사
전공	일반 전공	42학점 (기본이수포함)	42학점 (기본이수 포함)		12과목 (35학점)
	기본이수과목	14학점	21학점	7학점 추가	14학점
	교과교육		8학점	4학점 추가하고 교직에서 전공으로 이동	
교직	교직이론	14학점	14학점		
	교직소양		4학점	4학점 추가	
	교과교육 교육실습	4학점 2학점	4학점	전공으로 이동 2학점 추가	
계		62학점	72학점	10학점 추가	35학점

기존의 자격증 제도를 통합하는 방안보다는 현재 있는 자격증 제도를 보완하면서 교사의 역할에 차이를 두는 방향으로 논의되는 것이 바람직하다고 생각합니다. 특히 4년제 대학의 경우 비사대교직과정을 적극적으로 활용하여 교원자격증 취득이 가능하도록 하는 정책이 필요합니다. 현재 교육인적자원부는 기본적으로 모든 급에서 비사대교직과정의 대상을 줄이고 있습니다. 그러나 유아교육과 보육이 통합되어 교원의 수요가 늘어난다면 비사대교직을 확대해 줄 것을 건의할 수 있을 것입니다.

IV. 결론

연구자는 통합의 모형 5가지를 검토하는 과정에서 0-5세의 교육은 교육인적자원부로 통합하는 것이 세계적인 추세이고 또한 궁극적으로 바람직하다고 밝히고 있습니다. 오히려 단기로 교육인적자원부로 통합하였을 때 재정 비효율성이 단기간에 감소되고, 교육에 대한 부모들의 높은 욕구를 충족시킬 수 있으며, 초등과의 연계가 가능한 것으로 보았습니다(제 4안). 유아 및 부모 입장에서 가장 최적의 교육과 보육혜택을 받을 수 있는 이상적인 안이 될 수 있습니다. 그럼에도 불구하고 최종 모형에서는 현실적인 이유를 들어 지금 결정하지 말고 추후로 미루자고 제안합니다. 다른 나라는 10년전, 20년전 이미 시

작한 일을 “미래 언젠가” 로 미룰 필요가 있는지 의문입니다.

본 연구에 참여한 전문가 혹은 현장의 교원들은 통합의 가장 큰 걸림돌로 정부를 들고 있습니다. 정부 부처 간의 갈등은 접근하기에 따라서는 가장 해결이 쉬운 부분이 될 수도 있다고 봅니다. 정부의 의지가 있다면 예산과, 조직, 그리고 인력, 세부적인 정책은 얼마든지 조정 가능할 것이기 때문입니다. 육아정책개발센터는 유아교육과 보육의 방향을 세우고, 문제가 있다면 이를 객관적인 입장에서 조정하는 역할을 할 것으로 기대 받고 있는 곳입니다. 방향을 알고 있고 문제를 알고 있다면 이를 피해 돌아가기 보다는 적극적으로 타개할 수 있는 정책이 필요합니다. 우리나라의 미래를 위하여 0-5세 어린이들의 교육, 보육, 복지를 실천할 수 있는 영 유아학교가 공교육의 학제로 자리 잡을 수 있도록 정부의 결단을 설득하는 역할을 해주실 것을 기대하며 토론을 마치고자 합니다.

참고문헌

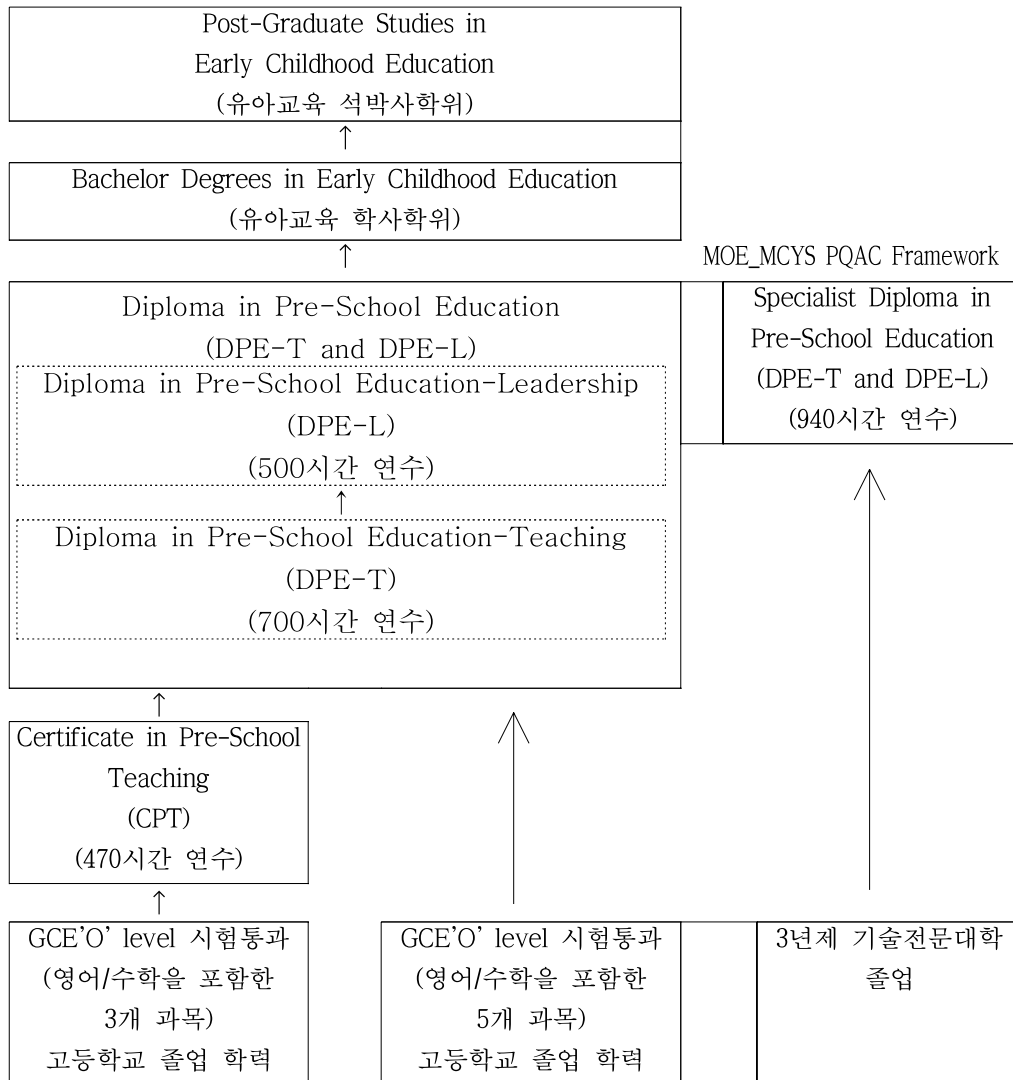
- 김희규 (2006). 학교교육과정의 성격과 학제개편. 제 3차 학제개편 토론회 자료집.
- 신은수 · 조형숙(2006). 초등학교 입학 연령의 사회 경제적 효과 측면에서 본 유아교육 학제 개편 방향, 다각적 관점에서 본 바람직한 유아교육학제 발전 방안. 서울: 유아교육발전을위한유아교육대표자연대.
- 육아정책개발센터(2006). 육아정책포럼 창간호, 서울: 육아정책개발센터.
- 문미옥(2006). 유아교육 공교육화 정착을 위한 학제개편 방향. 유아교육 공교육화. 학제개편 제 5차 토론회.
- 전선옥(1989). 유치원의 교사 유아 상호작용 및 물리적 환경의 질에 따른 유아 행동. 이화여자대학교 교육대학원 석사학위 청구논문.
- 조부경(2006). 학제개편의 의의와 방향에 대한 토론: 유아교육 학제개편의 단계적 추진 방향. 학제개편의 향후 방향과 로드맵 탐색. 학제개편 제 6차 토론회.
- Howes, C. (1997). Children's experiences in center-based child care as a function of teacher background and adult-child ration. *Merrill-Palmer*

Quarterly, 43, 404-425.

Howes, C., & Smith, E. W. (1995). Relations among child care quality, teacher behavior, children's play activities, emotional security, and cognitive in child care. *Early Childhood Research Quarterly*, 10, 381-404.

NICHD Early Child Care Research Network(2002). Child care structure, process, outcome: Direct and indirect effects of child care quality on young children's development. *Psychological Science*, 13, 199-206.

Scarr, S., Eisenberg, M., Peater-Deckard, K. (1988). Measurement of quality in child care centers. *Early Childhood Research Quarterly*, 7, 131-151.



[그림 1] 싱가포르의 유아교원 양성체제

출처: <http://www.moe.gov.sg/preschooleducation/teacher.htm>에서 2006년 12월 21일 인출

유아교육과 보육의 협력 및 통합에 대한 토론

서 소 정 (경희대학교 아동가족학과 교수)

2004년 영유아보육법의 개정과 유아교육법의 제정이 동시에 이루어짐에 따라 보육시설과 유치원은 무한경쟁 시대에 돌입하였다. 국가의 재정지원에 대한 확신이 여전히 불투명한 현실에서 유아교육과 보육이 동반자적 관계에서 함께 모색하여야 최우선적인 과제는 바로 수요자인 부모의 다양한 교육적 욕구에 민감히 대처하고 영유아의 입장에서 보다 질 높은 교육과 보육서비스를 보장해야 한다는 것이다. 이에 “유아교육과 보육의 협력 및 통합 방안” 연구는 그동안 침체하게 대립하였던 경쟁자적 관계에서 탈피하여 상호 협력하고 보완 가능할 수 있는 동반자적 관계로 전환하는 데 있어 첫 물고름을 트는 계기를 마련한 점에서도 본 연구의 가시적 성과는 크다고 볼 수 있다.

“기본으로 돌아가라” 라는 말이 있다. 이 말은 나아가야 할 방향을 잃고 혼란스러울 때 처음 출발선에 서서 되돌아보게 된다면 그 자리에서 다시 길이 열릴 수 있는 가능성을 시사하는 말이다. 급변하는 시대에 무너진 공교육의 틀을 새롭게 재정비하고 21세기를 주도해 나갈 창의적인 인재를 양성하는 데 주춧돌이라고 할 수 있는 유아교육과 보육에 대하여도 “기본으로 돌아가라” 는 말은 우리에게도 중요한 메시지를 준다. 우리의 기본은 현 참여정부의 육아지원정책 (유아교육 및 보육정책)의 단기적 효과를 증명하기 위한 전시적 방편도, 소관 부처의 행정상의 편의를 도모하는 것도, 관련 종사자 및 전문가들의 이익을 대변하기 위한 것도, 사회·문화 및 경제적 여건이 다른 보육선진국들의 트렌드를 반영하는 차원만이 아닌, 바로 영유아이며 이들과 가족이라는 점을 다시 한 번 지적하면서 본 연구의 주요한 결과 및 정책적 함의에 덧붙여 몇 가지 제언을 하고자 한다.

본 연구는 유치원과 보육시설 통합의 당위성과 이러한 통합을 구현하기 위한 정책적 대안을 제시한 것으로 연구의 시작부터가 제한점이 있다고 본다. 유아교육과 보육의 통합이 필요하다는 당위성에 앞서 과연 통합이 얼마나 필요한지, 통합을 이루기 위한 사회적 합의 도출과정에서 학계와 현장, 학부모 등 수요자와 공급자 모두가 통합을 바라고 있는지, 통합을 할 경우 꼭 주무부처와 법, 행·재정 등 관련 모든 부분의 완전한 통합을 해야만 하는 지, 혹 일정한 영역에서의 특화된 통합에 대한 요구는 없는지 등 이 모든 것들이 충분

히 검토되고 고려되었는가에 대하여 문제를 제기하고자 한다.

“유아교육과 보육의 협력 및 통합 방안” 연구에서 실시한 전문가, 공무원, 교사와 원장(시설장) 의견조사의 결과에서는 다수가 통합이 필요하고 실현가능하다고 답한 것으로 나타났다. 하지만 당위성과 필요성을 떠나 실제적으로 우리나라의 현실적 상황에서 유아교육과 보육의 통합을 바라는 수요자들(취학전 연령의 자녀들 둔 학부모 및 영유아)이 얼마나 될 지 의문이 든다. 보육 및 유아교육 현실에서의 수요자들의 문제는 보육시설과 유치원의 제도적 통합보다는 질적으로 우수한 곳이라면 어느 곳이든지 상관없다는 것이다. 오늘날의 보육과 교육은 분리된 것이 아닌 다만 두 개의 채널(여성가족부와 교육인적자원부)로 통해 전달되는 것이라는 점에서 이는 제도상의 문제이지 현장의 문제는 아니라는 점도 지적하고 싶다.

보육정책은 이론과 가설뿐만 아니라 한 국가의 고유한 사회문화적인 가치에 의해서도 지대한 영향을 받는다. 이에 보육 및 유아교육 정책의 기저에 있는 가치를 규명하는 것이 매우 중요한 일이다. 교육에 있어 우리나라 전국민이 전문가임을 자처하고 있을 정도로 다양한 욕구와 그에 대한 신속하고 민감한 정부의 정책적 대응이 필요한 현실에서 과연 육아지원기관의 제도적 통합이라는 하나의 채널만을 가지고 가능할 것인가에 대한 조심스러운 우려를 표명하고 싶다. 행·재정 업무를 하는 공무원이나 학계에 몸담고 있는 전문가의 의견들을 잠시나마 유보하고 유아교육과 보육 현장의 목소리에 더욱 귀기울여 주목할 필요성이 여기에 있다. 또한 유아교육과 통합의 불필요함을 주장하는 이들의 소수의 의견에도 수렴할 필요성이 제기된다. 이러한 맥락에서 실수요자인 학부모를 대상으로 한 조사가 실시되지 않은 것이 본 연구의 가장 아쉬운 점으로 지적된다.

현재와 같이 유아교육과 보육이 이원화된 우리나라 상황에서는 유아교육과 보육의 통합이 현실적으로 많은 제약이 따른다고 본다. 본 연구에서도 제시하고 있듯이 어느 대안적 모델을 선정하더라도 각각의 장단점들이 있으며 가장 적합한 대안을 선택하는 과정에 있어도 보육과 유아교육은 다른 분야와는 달리 실용적 측면뿐만 아니라 윤리적 측면까지도 충분히 고려해야한다. 이에 유아교육과 보육의 통합은 현재의 이원화된 상태로 두고 고유의 순기능을 더욱 강화 (예: 유아교육은 취학전 교육의 기능을 더욱 강화하고, 보육은 영아기 발달적 특성을 고려한 보호와 양육에 더욱 초점을 둠)하고 동시에 역기능을 보완하는 방향 (예: 국공립, 민간, 사립 등 유형별 구분 없이 질적 향상을 위한 교사양성체계 및 교사처우제도 개선 및 정부차원의 지원확대)으로 나아가는

것이 바람직하다고 본다.

유아교육과 보육의 통합이 이루어진다면 완전한 통합보다는 특화된 통합을 우선적으로 고려해 볼 수 있을 것이다. 현재의 이원화된 상태로 둘 것은 두고, 통합이 필요한 부분은 통합을 하는 것이다. 예를 들어, 저출산 시대의 저소득층 맞벌이 가정을 위한 서비스(육아지원기관)는 통합이 절실하게 필요하다. 이러한 가정의 취업모는 특히 임금노동, 가사노동, 그리고 육아라는 3중고에 시달리게 되고 그들의 자녀는 초기 환경적 자극의 결핍으로 인해 이후 성장과 발달에 부정적인 결과를 초래하게 된다. 따라서 저소득층 맞벌이 가정을 위한 통합된 육아지원기관에서는 아동의 권리로서 교육과 보육의 서비스, 여기에 현대 가족의 기능을 유지·보완·대치하기 위한 가족복지서비스와 가정과 직장의 양립을 지원하는 노동시장과의 연계된 사회적 지원서비스가 개별가정의 다양한 요구에 맞추어 계획되어지고 실행·평가되어진다면 더욱 포괄적이며 통합된 육아지원의 역할을 수행할 수 있을 것이다. 이는 정책의 효율성, 실행가능성, 윤리적 차원, 현 육아지원 정책에서 지향하고 있는 공동양육관의 확립이라는 대명제에도 부합될 수 있는 타당성 있는 대안이라고 본다.

영·유아 아동과 부모의 필요에 충실한 통합화 방안으로

윤 지 희 (교육과 시민사회 공동대표)

우리나라 영·유아의 보육시설과 교육시설이 이원화되어 있고, 이를 관장하는 정부 부처 또한 이원화되어 있어 이들 시설간의 대립과 갈등, 관리의 비효율성, 학부모의 혼란 등 영·유아 교육·보육의 문제가 국가적으로 해결해야 할 심각한 과제가 되었다. 이로써 분산되어 수행해 온 우리나라 육아정책 연구·개발을 통합적으로 수행하기 위해 「육아정책개발센터」를 설립·운영하게 된 것은 그동안의 문제를 해소, 발전시킬 수 있는 중요한 첫걸음으로 기대를 모았다. 「육아정책개발센터」의 창립 1주년 기념 정책세미나의 주제가 “유아교육·보육의 협력과 통합 방안”인 것은 이러한 기대에 부응하는 정책 연구로써 오늘의 논의가 향후 육아정책 발전방향의 중요한 계기가 될 것이라 생각한다.

특히 우리나라는 현재 세계 최저의 출산율을 기록하는 저출산 문제를 해결하지 않으면 장차 국가 존립의 위기까지 예견되는 상황에 놓여 있다. 따라서 시기적으로도 영·유아의 육아정책의 성공 여부가 국가적, 사회적으로 초미의 관심이 되고 있어 유아교육과 보육의 협력 및 통합방안의 논의는 단지 관련 부처와 관련 기관, 관련 전문가들의 문제만이 아니라 영·유아 부모를 포함하여 전 국민의 생존과 생활에 직접적 영향을 미치는 중대한 사안이라 할 것이다.

따라서 오늘의 논의는 그동안 지속되어 왔던 부처 이기주의, 시설간의 대립과 반목, 전공 이기주의의 연장선에서 논의되어서는 안될 것이며, 자신이 어떤 기관에 소속해 있는 것과는 관계없이 우리나라 영·유아 아동과 그 부모의 입장, 국가의 미래 차원에서 이 문제를 바라보는 객관성과 공정성을 지녀야 함을 강조하고자 한다.

1. 영·유아 아동과 부모가 원하는 육아방향

1) 0세부터 5세까지의 보육과 교육의 통합 육아

OECD의 국가 육아정책 방향을 들먹이지 않더라도 0세에서 5세 부모의 자녀 양육은 보육과 교육이 통합된 개념으로 이해되고 있다. 아무리 어린 영아라 할지라도 교육의 개념이 전무한 보육만을 한다고 생각하는 부모는 없으며, 자녀가 조금 자라 취학 연령이 가까워 온다 해도 보살피는 개념이 전무한 교육

만을 시키는 부모는 존재하지 않는다. 보육 없는 교육, 교육 없는 보육은 존재할 수 없는 일이다.

0~2세는 보육 위주로, 3~5세는 교육 위주로 해야 한다는 연령별 구분 역시 전혀 현실성이 없다. 또 보육시설에 보낸다고 하여 보육만을 필요로 하거나, 유치원에 보낸다 하여 교육만을 요구하는 것도 아니다. 그러므로 어린이집은 보육시설, 유치원은 교육시설로 구분하는 것은 아동과 부모의 요구에 의해서가 아닌 관할 부처와 시설들의 필요에 의한 구분일 따름이다.

아동과 부모는 어느 시설에 다니더라도 보육과 교육을 동시에 받기를 원한다. 아동과 부모의 요구가 아닌 부처와 시설의 필요에 의해 보육과 교육을 구분하고 차별성을 강조해서는 안될 일이다.

2) 종일제 보육과 교육의 필요

임신 및 아기의 탄생과 양육이 더 이상 개인이 전적으로 해결해야 할 사적인 영역이 아니다. 결혼한 젊은 부부들이 사회의 육아 제도의 미비와 양육 비용 때문에 출산을 기피하고 있다. 여성의 경제활동 참여가 일반화되어 0세부터의 육아를 사회적으로 해결해 주지 못한다면 출산 기피 현상은 더욱 심각해질 것이다.

원하는 시간까지의 양질의 보육과 교육이 제공되는 시설들이 충분히 갖추어져야 한다. 그런데 우리의 현실은 0세부터 종일제를 운영하는 어린이집 등 보육시설이 충분하지 않은 것이 현실이다. 따라서 집 가까이에 있는 모든 보육·교육시설이 원하는 시간까지 보육과 교육에 제공되는 시스템을 갖추도록 해야 할 것이다.

물론 보육시설이나 교육시설 역시 전적으로 보육과 교육 어느 하나만 취하는 기관은 존재하지도 않을 것이며 존재할 수도 없다. 다만 보육과 교육 중 그 비중을 어디에 더 두느냐의 차이만 있을 것이다.

저소득층 맞벌이 가정의 영·유아의 종일제 보육의 필요성을 주로 충족시키기 위해 설립된 어린이집과 중상류층의 유아교육 수요에서 출발한 유치원의 차별성은 더 이상 존재하지 않는다. 여성의 취업과 사회 진출이 일반화된 상황에서 종일제 보육의 필요성은 저소득층 맞벌이 가정에만 있는 것이 아니다. 또 보다 양질의 유아교육을 제공받아야 할 필요성은 중상류층 가정의 자녀에만 혜택이 주어져서도 안될 것이며 유아교육에 대한 수요는 가정의 경제 수준에 관계없이 요구되고 있는 것이다. 따라서 종일제 보육시스템과 양질의 유아교육은 특정 계층에만 국한하여 제공할 이유가 없는 모든 영·유아 가정이 요구하

는 것임을 인식하여야 한다.

이러한 가정·사회적 요구에 따라 보육시설과 유아교육 시설들은 이미 내용적으로 보육과 교육을 통합적으로 제공하고 종일제와 반일제를 모두 제공하는 방향으로 가고 있다. 이와 같이 양 기관의 존재 차별성이 존재하지 않는 상황에서 시설의 난립과 경쟁으로 어려움을 겪기보다는 상생하는 길을 찾아야 할 것이며, 국가적으로도 효율적인 재정운용과 관리를 위해 통합기관화 되어야 함은 주지의 사실이다.

3) 영·유아 교육비 지원 확대

OECD 국가의 경우 2002년 현재 만 3세부터 90% 이상의 취원률을 기록하는데 반해 우리나라는 2005년 현재 69%만이 유치원(31%)과 보육시설(37%)에 등록되어 있다.¹³⁾ 그 외에 학원 등 비용이 저렴한 곳에 취원하거나 방치되는 경우가 많다. 이렇게 OECD 선진 국가들이 영·유아 보육 및 교육을 평생교육적 관점과 국가인적개발 차원에서 공보육 및 공교육을 실현하고 있어 우리도 시급히 영유아 교육에 대한 개인 부담을 줄일 수 있는 획기적 지원이 이루어져야 할 것이다.

2. 통합 방안에 대한 의견

발제는 유아교육과 보육의 통합모형으로서 5개의 모형이 있음을 제시하였다. 연령별 일원화 후 통합, 기능별 일원화 후 통합, 과제별 조정 후 부처 통합, 교육인적자원부 총괄 단기부처통합, 여성가족부 한시적 총괄 단기부처 통합이 그것이다. 그리고 이중 제 3 모형인 과제별 조정 후 통합안을 가장 현실성 있는 통합모형으로 제시한 것으로 보인다.

제 1 모형인 연령별 일원화 후 통합안은 어느 연령대로 나눌 것인지 합의하기 어렵고 이원화가 고착될 가능성도 크다는 단점, 제 2 모형인 기능별 일원화 후 통합안은 부처의 협력을 기대하기 어려운 우리나라 현실에서 실현가능성이 낮다는 이유, 제 4 모형과 제 5 모형인 단기부처 통합안은 급격한 변화로 인한 관계자들의 반발 우려가 크다는 점을 들어 제 3 모형을 가장 현실성 있는 모형으로 제시하였다.

발제에서 기술하였듯이 제 3 모형을 제외한 모형들이 가진 장단점이 있음에

13) 박종렬(2006). 저출산 고령화 사회에서의 유아교육 발전지표 전망과 과제. 한국유아교육학회 2006년 정기총회 자료집.

도 불구하고 기득권의 충돌로 인하여 실현가능성이 낮은 단점을 공통적으로 가지고 있다. 반면 제 3모형은 각 부처와 시설의 기득권을 침해하지 않으면서 조정 및 통합해야 할 현실적인 요구와 필요성을 충족한다는 점에서 타당한 모형이라 생각한다. 그리고 통합시스템이 가져야 할 과제들을 미리 조정, 일원화하는 과정을 거치므로 통합 후 혼란을 최소화하는 장점도 가지고 있다는 점에서 설득력이 있다. 또 조정 과정에서 유아교육 부문과 보육 부문에서 조정 및 일원화되어야 할 영역에 대해 일목요연하게 상세히 제시하여 통합과제를 파악할 수 있게 하였다.

이 모형이 성공하기 위해서는 ‘유아교육보육위원회’와 ‘보육정책조정위원회’를 통합한 ‘유아교육·보육 조정위원회’가 그 역할을 수행할 수 있도록 권한이 부여되어야 할 것이며, 교육인적자원부와 여성가족부 모두 저항 없이 협력하여야 할 것이다.

이 모형이 다른 모형에 비해 현실성을 갖는 측면이 있지만 이 모형이 성공하기 위한 법적, 제도적 장치들이 어떠한지 하며, 또 보완되어야 할 부분들이 무엇인지가 보다 상세히 기술되었으면 하는 아쉬움이 있다. 오늘의 논의는 시작에 불과하며 앞으로 더욱 진전된 논의로 발전할 수 있을 것이라 기대한다.

「보육시설과 유치원의 공공성 제고 방안」 토론

김 규 수 (원광대학교 유아교육과 교수)

i

보육시설과 유치원의 공공성 제고방안에 대해 토론하게 된 것을 매우 기쁘게 생각하면서 본 토론이 유희정 연구위원을 비롯한 연구팀의 연구 성과에 작은 흠이라도 주지 않을까 염려가 되기도 합니다.

이제 우리나라가 육아를 더 이상 개인적 일로 미루거나 방치하지 않고 국가 사회가 육아에 관심을 갖고 적극 지원해야 한다는 점에서 육아를 공공분야로 인식하고 있는 한국육아정책에 대해 지지를 표합니다.

연구자가 발표해주신 것 중에서 육아기관의 공공성 제고 방안으로 선정한 운영과제 등은 적절하며 많은 부분 공감합니다. 그렇지만 약간의 견해 차이를 보이는 점이 있어 이를 중심으로 토론하고자 합니다.

ii

첫째, 육아지원기관이라는 용어 사용의 문제입니다. 통합을 염두에 둔 속 뜻을 모르는 바는 아니지만, 지원은 전담과 대비되는 용어로 유치원과 보육시설은 육아를 지원한다기 보다는 전담하거나 담당하는 기관이라고 보는 것이 옳다고 봅니다.

둘째, 공공성을 너무 광범위하게 설정하고 있지 않는가 하는 점입니다. 본 연구에서 공공성의 개념을 서비스 질의 형평성, 보편성, 개방성을 모두 포함하는 것으로 파악하고 있어 공공성의 핵심이 흐려지고 있다고 보아집니다. 육아기관의 공공성 강화 방향 및 목표에 제시된 것을 보면 육아기관의 보편성 확보와 기관 개방에 대해 언급하고 있는 것이 바로 그 부분입니다.

셋째, 공공성을 갈망하고 있는 사실 육아기관의 수요 측면을 파악해 볼 필요가 있습니다. 사실 공공성에 대한 주장은 육아기관의 오래된 요구라고 볼 수 있습니다. 공적 재원을 어디에 얼마만큼 쓰고자 하는지, 그것이 어느 정도 타

당한 요구인지를 알아보고 이를 토대로 정부 재정 형편에 맞게 지원하는 것이 맞다고 생각합니다.

넷째, 육아 이후의 교육, 즉 초등, 중등, 고등교육부분의 공공성과 비교해 불필요가 있다고 봅니다. 원아당 교육비 중 국가가 부담하는 비율이 어느 정도이며, 초 중등과 비교할 때 적정한지를 알아보아야 합니다.

iii

발표자가 제시한 것처럼 육아의 공공성은 실용적 측면뿐만 아니라 학문적 관점에서도 그 필요성이 입증되었다고 봅니다. 이제 무엇을 어떻게 하는 것이 공공성을 확보하는 길인가를 찾는 일입니다.

육아정책의 핵심은 재정지원이라고 봅니다. 근래 무상지원비가 확대되면서 지방비에서 육아부분의 예산비율이 높아져 무상지원비를 제외한 다른 사업지원이 어렵다는 이야기를 듣고 있습니다. 실질적인 재정지원은 국고 보조금을 늘리는 일입니다.

재정지원과 관련해서 가장 중요한 과제는 공공성 확보입니다. 공공성을 확보하기 위해서는 재정지원의 확대와 함께 철저한 관리가 이루어져야 합니다. 공공성을 확보하기 위해 모든 육아기관을 공공기관으로 해야 할 필요는 없습니다. 사실 육아기관에 지원하되 공공기관과 동일하게 철저히 관리감독하면 됩니다. 필요하다면 지원과 관리감독을 연계한 평가가 이루어질 필요도 있을 것입니다.

육아지원과 관련해서 공공성이란 개념이 도입된 것은 그리 오래되지 않아 아직도 일부 사설 원장들의 그릇된 인식과 낡은 관행이 남아있을 수도 있을 것입니다. 그와 같은 인식을 바꾸고 새로운 시대적 요구에 맞는 마인드를 갖고 원을 운영할 수 있도록 많은 지도와 홍보가 필요하다고 봅니다.

'보육시설과 유치원의 공공성 제고 방안'에 대한 토론

김 중 해 (가톨릭대학교 사회복지학과 교수)

최근 보육정책의 화두는 공공성의 강화이다. 그리고 여성가족부는 공공성을 강화하기 위한 여러 정책들을 개발하고 시행하고 있다. 이와 관련하여 많은 관계자들이 보육서비스의 공공성 강화에는 동의하고 있다. 그러나 공공성을 강화하기 위한 구체적인 정책 수단 또는 우선순위에 대해서는 차이를 보이고 있는 것도 사실이다. 그 차이는 공공성의 개념 또는 기준에 대한 인식의 차이에서 비롯된다고 할 수 있다.

공공성이라는 용어 자체가 사용되고 있는 빈도나 현실에 비해 공공성의 개념이나 수단에 대해서는 명시적인 정의나 합의가 없이 사용되고 있기 때문에 공공성이라는 목표에 대한 합의에도 불구하고 정책 수단에 대해서는 논란이 되고 있는 것이다.

이런 점에서 공공성의 개념을 정의하고 그 방안을 제시하고 있는 본 연구는 시의적절한 연구라고 할 수 있다.

본 연구나 또는 정부 정책과 관련하여 몇 가지 추가적으로 제안하자면

1. 공공성의 개념에 대해

본 연구에서는 공공성의 개념에 대해 ‘공공기관으로서의 육아지원기관’, ‘육아지원기관의 공공성’, ‘공공성 강화의 목표 - 보편성의 확보 ; 국공립, 법인기관의 적절한 배치’의 절에 나누어서 정의하고 있다.

이 세 가지 영역에서 사용하고 있는 공공성의 개념이 일치하고 있는 것 같 으면서도 미묘한 차이가 있다. 이를 보다 정교하게 일치시킬 필요, 특히 전달 체계의 측면이 공공성의 개념에 포함될 수 있도록 일치시킬 필요가 있다(뒷부분의 공공성 강화의 목표에서는 국공립시설 등의 적절한 배치에서는 이를 포함시키고 있으나 앞의 개념 정의 부분에서는 명시적으로 설명하지 않고 있다).

2. 국공립시설의 우선 확충 지역은?

연구자는 이를 명시적으로 밝히고 있지는 않는 것 같다. 다만 여성가족부의 계획을 인용하고 이에 대해 평가하고 있다. 이에 대한 답은 보육서비스 전달 체계에서 국공립시설을 담당하는, 또는 담당해야 하는 역할(위상)과 관련되어 있을 것이다.

보육서비스가 보편적, 공통적인 서비스라고 한다면 그 중심(또는 기본적) 역할은 국공립시설이 담당해야 할 것이다. 그렇다고 한다면 취약지역이 반드시 농어촌이나 빈곤지역이어야 할 필요는 없을 것이다.

추가 연구 또는 정책과제로는 다음을 지적할 수 있을 것이다.

1. 비용 지원에 대해

본 연구에서나 정부가 목표하고 있는 것처럼 정부 분담율을 높이는 것에 대해서는 기본적으로 동의한다. 그러나 보육비용 지원 방안에 대해서는 여러 가지 방안을 검토하는 것이 가능할 것이다.

현재 시설별 지원과 아동별 지원으로 2원화되어 있는 지원체계를 유지하면서 기본보조금 제도를 도입할 것인지, 아니면 지원체계의 일원화 방안의 가능성을 검토할 것인지도 재논의할 필요가 있다.

2. 표준보육비용 - 보육료 지원 기준에 대한 재검토

2004년에 표준보육비용을 산정한 것은 보육료 지원 기준을 확인했다는 점에서 의미를 가진다. 그러나 이 계산은 현재의 보육시설기준(인력이나 면적 등)을 활용한 계산이다. 특히 보육교사의 배치 기준이나 시설 규모별 인력 기준 등을 검토할 필요가 있으며, 지원 방식도 시설의 소재지나 규모에 관계없이 일률적으로 지원하고 있는 방식을 검토하여 지역별, 시설 규모별 차등 지원의 가능성에 대해서도 검토할 필요가 있다.

3. 보육시설 기준의 일원화 문제: 서비스 질의 보편성의 측면에서

공공성의 개념에 보편성이 포함된다면 보육시설의 기준도 일원화되어야 할 것이다. 현재 부칙에 의해 적용이 유보된 시설 면적 기준을 일원화해야 한다.

‘보육시설과 유치원의 공공성 제고 방안’에 대한 토론

최 장 한 (한국보육시설연합회 회장)

앞으로 보육은 공공성 확보 목소리가 높아지며 보육정책의 패러다임 역시 아동정책, 양성평등정책, 가족정책 등과 연계한 종합정책으로 변환해야 한다는 주장이 제기될 것이다. 즉, 보육이 사회복지라는 점에서 보건복지부가 맡아왔지만 기존의 복지서비스개념에서 한 단계 발전된 방향으로 보육의 패러다임을 전환하겠다는 의지가 보육업무의 여성부 이관이었다. 아울러 여성부는 보육을 전담해온 여성들의 관점에서 ‘아이는 국가와 부모가 함께 키운다’는 차원에서 보육 지원업무는 물론, 보육의 공공성 확보에 주력할 것이라고 말했다. 그리고 보육업무의 여성부 이관과 관련하여 여성부 장관은 2003년 4월, 업무보고를 통해 “국·공립 보육시설을 늘리고 보육료 지원 대상을 확대하는 등 재정 지원을 늘려 정부의 보육비용 부담률을 2003년 28%에서 2008년까지 50%로 크게 높일 방침”이라고 밝혔다.

여성부는 보육정책의 핵심을 저 출산 시대 여성 인적자원의 적극적 활용을 위한 수요자 중심의 보육으로 설명하고 있다. 이에, 보육예산의 지속적인 확대, 맞춤형 보육서비스 제공, 개정된 영·유아보육법에 따른 보육시설 설치 인가제 시행, 보육교사 자격증 제도 도입, 보육시설 평가 인증제 실시, 민간 보육시설 지원 강화, 보육정보센터 확충 및 운영 내실화 등을 추진할 계획이다. 그리하여 2004년 6월 여성부는 조직개편안을 확정, 보육정책과와 보육지원과로 구성된 보육정책국을 신설, 보육정책기능을 강화하는 한편 ‘잔여적·선별적 보육’에서 ‘보편적 보육’으로 보육의 패러다임을 전환하기 위한 각종 정책을 개발키로 했다. 이제는 여성부가 앞으로 보육문제를 일하는 여성과 아이들의 인권 문제로 인식하고 적극 해결해 나갈 것이다.

보육정책에서도 재정이 중요하며 아무리 훌륭한 정책내용과 전달체계를 갖추고 있다고 하더라도 재정이 충분치 못하면 그 정책은 성공하기가 어렵다. 보육재정은 크게 국가와 지방자치단체가 지출하는 공공부문과 민간부문으로 나누어 볼 수 있다. 공공부문의 재정은 정부의 일반예산과 조세비용으로 나눌 수 있다.

정부의 일반예산을 분석해 봄으로써 보육의 공공성을 살펴볼 수 있고 다른 나라와의 비교분석도 가능하다. 또한 재정의 안정성과 지속성 측면에서 다른

재정에 비해 유리하다. 조세비용은 공공부문의 재정 가운데 직접 세금을 거두어들이는 대신 내어야 할 조세만큼 감면시켜주어 정책의 목표를 달성하는 방법이다. 보육정책 중에 세금을 거두어 아동이 있는 가족에게 아동수당을 주는 대신, 아동이 있는 가족이 부담하는 조세에서 그만큼 면제시켜 주는 것이다.

민간부문의 재정은 이용자 부담과 비공식 재정으로 나눌 수 있다. 보육시설을 이용하는 부모가 서비스를 받은 것에 상응하는 보육비용을 지불하는 것으로 보육재정의 가장 많은 부분을 차지하고 있다. 이는 민간시설이 대부분을 차지하고 있는 현실에서 정부의 적은 부담으로 정부의 역할을 민간이 대신해주는 양상이라고 볼 수 있다.

한편으로는, 이용자 부담은 그 액수가 크지 않더라도 저소득층에게 부담이 되어 충분한 보육서비스를 받지 못하는 한 원인이 되기도 한다.

비공식 부문의 재정은 가족이나 친척들에 의한 보육서비스를 제공받는 것을 의미하는 것으로 보육의 상당한 부분을 담당하고 있다. 주로 문화적 관습 등에 의해 보육서비스로 빠르고 질 높은 서비스가 이루어 질 수 있다. 그러나 정부나 외부의 개입이 없다면 스스로 욕구를 해결할 수 없는 가정에서는 더 큰 어려움에 처해질 수 있는 단점이 있다.

〈표 1〉 보육정책의 재정

재정의 종류		보육재정의 예
공공부문	일반예산	보육에 제공되는 재정
	조세비용	조세감면 제도
민간부문	이용자 부담	보육료
	비공식 부문	가정 내 보육, 친척 보육

세계적 추세로 볼 때 보편적 보육의 패러다임은 정부-시장의 이원화 체제의 한계를 극복하기 위하여 사회공동체적 보육의 역할을 인정하고, 이를 위하여 민간비영리 부분과 파트너십을 구축하고 있다. 따라서 본 연구에서는 사회공동체적 보육의 필요성을 논의하고자 하였으며, 이것을 국가(정부)가 제공하는 역할과 기업(시장), 가족(부모)가 제공할 수 있는 보육 서비스의 형태와 방안을 제시하였다.

이것은 다시 통합적이고 포괄적인 보육서비스의 방향을 시사하는 것으로 첫째, 보육수요에 대한 사회적 인식을 계급 중심적 복지적 시각에서 성역할과

생활패턴 변화에 대응하는 보편적 가족지원 프로그램으로 전환하여야 한다. 이를 위해서는 다양한 보육수요에 대응할 수 있는 보편적인 재정지원 체계를 갖추어야 하고 부모의 재산과 소득에 따른 ‘보육료 차등제’의 수립이 필요하다.

둘째, 공급면에서 기존의 어린이집들이 국공립과 민간의 이원체제를 극복하고 보다 참여적인 사회공동체적 보육기관이 될 수 있도록 하여야 한다. 국공립 어린이집과 민간어린이집에 대한 재정지원의 차이를 줄여야 하고 어린이집의 열린 운영 방안을 제도화하여 그 운영의 투명성과 효율성을 높여야 할 것이다.

셋째, 어른들의 관점과 사회의 요구를 앞세우기 전에 변화하는 사회 환경 속에서 자라나는 어린이들의 요구에 바탕을 둔 보육제도를 마련하여야 한다. 경쟁적인 교육에 대한 강조보다는 일상적 생활을 통한 발달과 공동체적 성장을 중시하는 제도를 만들어야 한다.

넷째, 획일적이고 표준적인 프로그램을 전국적으로 제도화하기 보다는 다양한 사회집단의 가치관과 생활상에 맞는 특화된 보육프로그램을 다각도로 모색하여야 할 것이다. 이를 통해 보육의 제도화 과정에서 소외되기 쉬운 부모와 교사들이 사회공동체적 육아의 진정한 주체로 참여하여 새롭게 성장할 수 있는 계기가 되도록 하여야 할 것이다. 보육을 통하여 어린이들만이 아니라 이 일에 참여하는 모든 어른들도 사회변화에 보다 적응적인 새로운 삶의 방식을 익히는 사회공동체적 교육의 장이 되어야 할 것이다.

무엇보다, 정부는 사회공동체적 보육에 적합한 보육인프라를 구축해야 하는데, 이 과정에서 중요한 부분은 ‘민간부분과의 협력 체제를 어떻게 구축하는가?’이다. 민간 부분은 영리를 추구하는 부분과 비영리를 추구하는 부분으로 구분되어야 되고, 이에 따른 협력 체제가 필요하다. 운영의 투명성과 교육의 경쟁력을 제고하기 위한 방안의 하나로, 민간영리부분에 대하여는 부모참여를 증대해야 하고, 민간비영리부분에 대하여는 부모에 의한 설립과 운영을 지원해야 한다.

보육사업은 제대로 하면 절대로 이윤이 남을 수 없는 고비용 사업이다. 따라서 아무리 보육제도의 확대가 급하다고 해도 영리적 동기를 가진 민간역량을 유인하려고 하면 안 된다. 이렇게 모인 민간참여는 이윤확보가 안될 때는 언제든지 보육시설 운영을 포기할 수 있고, 있을 수 없는 이윤을 만들어 내는 무리한 운영을 한다면 그 피해는 직접적으로 아동에게 돌아가기 때문이다.

현행 보육제도가 우리사회에 폭넓게 존재하는 보육수요에 제대로 대응하게

하기 위해서는 국공립은 저소득층 대상, 민간은 일반아동 대상이라는 관념적 도식에서 빨리 벗어나야 한다. 아울러 공공투자과 지원 대상을 국공립에만 국한시키고 민간 어린이집을 제외하는 안이한 행정체계를 바꾸어야 할 것이다. 일본과 같이 운영경비에 있어서는 국공립과 민간은 구별하지 않고 평등하게 지원하는 것이 가장 바람직하나, 예산상의 어려움이 있다면, 민간 어린이집의 비영리적 운영을 유도하면서 그 운영의 투명성과 공공성이 확인될 경우 우선 교사 인건비나 각종 공과금 비용을 지원하여 민간 보육료를 국공립 수준으로 낮출 수 있도록 하여야 한다.

보육도 경쟁력이 있어야 한다. 예산 및 기구의 확대도 중요하지만 현재 가장 시급한 과제는 보육시설의 투명하고 효율적인 운영방안을 마련하는 일이다. 이를 통하여 보육제도의 사회적 신뢰도 쌓아갈 수 있고, 본연의 보육기능도 제대로 수행할 수 있게 된다. 이때 가장 필수적인 장치는 부모와 지역사회의 참여를 통하여 개별 어린이집의 열린 운영이 가능하도록 하는 ‘어린이집 운영위원회’의 설치이다. 원장, 교사, 부모, 주민, 지역의 교육 전문가(초등학교 교사 등 교육의 연계성을 고려해 현장 교육 전문가도 바람직하다)로 구성된 운영위원회를 통하여 어린이집 재정문제를 포함해서, 어린이들의 영양, 보육환경, 교육내용에 이르기까지 자체적으로 상의하고 평가할 수 있는 민주적 체제를 만들어야 한다. 이런 점에서 2004년 개정 영유아보육법에서 운영위원회 설치를 규정하게 된 것은 바람직한 일이라고 본다.

잠재되어 있는 비영리민간역량을 보육사업으로 유도하기 위해서는 다양한 사회집단이 다양한 가치관과 육아관을 실현할 수 있도록 특성 있는 보육현장을 육성하여야 한다. 장애아동을 둔 부모들은 취업여부와 관계없이 사회적 보육의 도움을 필요로 한다. 동시에, 실업자 가정은 불안정한 생계활동을 지원해주는 보육이 필요하다. 이 밖에 특정지역 주민의 특수한 보육요구가 나올 수 있고 직장단위, 동호인 단위의 조합형 보육이 모색될 수도 있다. 이러한 보육 수요들은 자치적 운영능력을 갖춘 부모조직으로 발전할 수 있다.

이러한 보육 수요자들 스스로의 보육사업 참여 동기는 존중되어야 하고, 이를 적절히 지원하여 공공화시키는 일은 보육사업에 소요되는 예산과 행정력 절감효과로 직결된다. 이러한 부모참여에 의한 다양한 보육 서비스에 대한 지원이 초기에는 형평성의 문제와 어린이집간의 계층화 가능성 등의 우려를 낳을 수 있으나, 장기적으로는 보육수요에 대한 대응의 효율성을 높여 계층통합적인 거주지역 중심의 보육, 보편적이고 포괄적인 보육제도의 틀을 다지는 데 기여할 것이다.