

유치원과 보육시설의 기능 변천 고찰*

이윤진¹⁾

요 약

법적·제도적으로는 이원화되어 있는 구조 속에서 오늘날 ‘유치원과 보육시설이 한 공간 내에서 함께 공존하고 있는 현상은 무엇을 의미하는 것인가?’라는 문제의식을 출발점으로 삼아, 이 글에서는 유치원과 보육시설이 어떠한 역사적 경로를 거치면서 오늘에 이르렀는지를 고찰하였다. 유치원은 1900년 초무렵 개신교의 복음사업의 일환으로 태동했으며 해방이후에는 학교법에 근거해서 학교의 하나로 규정되었다. 1990년대까지 반일제 운영을 고수해 오다가 취업모 지원을 목적으로 종일제를 도입하면서 보육시설과 기능면에서 유사해졌다. 보육시설은 1920년 후반 무렵 가난한 기혼여성의 자녀보호 차원에서 설립되었고, 해방이후에는 아동복지법에 근거해서 아동복지시설의 하나로 규정하면서 미비하게나마 존재해왔다. 1991년 영유아보육법 제정 이후 보육시설은 급증하게 되면서 사회적으로 존재감이 커졌고, 2004년도 전면 개정을 통해 취업모의 자녀뿐 아니라 일반 가정의 영유아들까지 대상을 확대하였다. 이에 교육적 기능을 강화하면서 유치원과 기능면에서 유사해졌다. 이러한 역사적 고찰을 통해 우리가 얻을 수 있는 교훈은 시대가 변함에 따라, 그리고 사회적 요구와 필요에 따라 앞으로 얼마든지 두 기관은 지금과는 다른 모습과 다른 기능을 갖게 될 수 있다는 사실이다.

주제어: 유·보 이원화, 유치원, 보육시설, 유아교육법, 영유아보육법, 협력 및 통합

I. 들어가며

우리사회 미래의 희망인 우리 영유아들의 교육과 보육이란 중요한 임무를 수행하고 있는 유치원과 보육시설 두 기관은 경쟁구도 속에 있음은 주지의 사실이다.

* 본고는 본 센터 2007년도 기본과제 「유치원과 보육시설 협력 방안 연구」(문무경·이윤진·이세원)의 2장의 일부를 발췌·정리한 것임.

1) 육아정책개발센터 부연구위원.

그런데 오늘날 유치원과 보육시설이 한 공간 내에 공존하는 사례가 생겨나기 시작했다. 예컨대 대학 내에 또는 초등학교 안에 유치원과 보육시설이 함께 있음으로서 두 기관이 공존·협력하는 사례들이 몇몇 있다(문무경·이윤진·이세원, 2007).

법적으로 제도적으로는 이원화되어 있는 구조 속에서 ‘유치원과 보육시설이 함께 공존하고 있는 현상은 무엇을 의미하는 것인가?’라는 문제의식을 출발점으로 삼아, 이 글에서는 유치원과 보육시설이 어떠한 역사적 경로를 거치면서 오늘에 이르렀는지를 고찰하고자 한다. 역사는 미래의 거울이다. 짧지 않은 역사를 지니고 있는 유치원과 보육시설의 두 기관이 걸어온 역사적 발자취를 살펴보는 것은 앞으로 두 기관이 나아갈 ‘바람직한’ 방향과 관계정립을 위한 기초작업이 될 것으로 기대한다.

II. 유치원과 보육시설의 변천: 법령을 중심으로

1. 일제 강점기: 유치원과 보육시설(탁아소) 태동

오늘날 유치원과 보육시설의 연원은 일제 강점기에서 찾을 수 있다(이상금, 1987; 이윤진, 2006)²⁾. 당시 두 기관을 비교해 보면, 첫째, 유치원과 탁아소의 설립 배경은 달랐다. 유치원이 개신교의 복음사업 차원에서 주로 설립되었다면 탁아소는 산업화·도시화의 산물로서, 임금 노동자들의 생활보호와 아동보호라는 차원에서 등장하였다. 둘째, 두 기관의 수탁(受託) 아동들의 사회적 배경도 달랐다. 유치원은 유산자 가정의 자녀들이, 탁아소는 가난한 노동자 가정의 자녀들이 주로 다녔다. 셋째, 유치원은 1922년도의 제2차 「조선교육령」에 명시됨으로서 법적 근거를 지닌 반면에 탁아소는 법적 근거가 없었다. 넷째, 유치원은 주로 반일제로 운영되었던 반면, 탁아소는 종일제로 운영되었다(이상금, 1987).

2) 일본인 유치원은 1890년대 후반부터 설립되었다. 그러나 이 장에서 유치원은 한국인 유치원을 말하며 한국인유치원은 1900년 초반 무렵 미국 여자 선교사에 의해 교회 부속 형태로 운영되기 시작했다가 본격적으로 설립된 것은 1910년대 후반부터였다(이윤진, 2006).

<표 1> 일제 강점기 유치원과 보육시설 차이점

항목	유치원	보육시설(탁아소)
설립배경	개신교 복음사업의 일환	산업화 도시화에 따른 기혼 여공(女工)의 자녀보호
태동시기	1900년대 초 (한국인유치원 기준)	1920년대 후반
대상아동	유산자 가정 자녀	무산자 가정 자녀 소수지만 유산자 가정 자녀
법적근거	조선교육령	없음
운영방식	반일제 (9시~10시 - 12시)	종일제 (8~9시 - 18시)

자료: 이윤진(2006). 일제하 유아보육사 연구.

이처럼 유치원과 탁아소는 그 설립배경, 아동들의 사회적 배경, 법적 근거, 운영 방식 등 상이한 면이 많은 가운데서도 하나의 공통점을 찾을 수 있는데 바로 아동의 ‘보호와 교육’을 함께 수행했다는 점이다. 일제 강점기 유치원과 탁아소는 ‘교육기관’ 대 ‘보호기관’이란 이분법적 도식이 명확하지 않았던 것 같다.

한 예로, 유치원을 규정한 제2차 「조선교육령」의 제1조를 보면 “유치원은 연령 3세부터 7세까지의 유아를 보육하는 것을 목적으로 한다”라고 유치원의 목적을 ‘교육’이 아닌 ‘보육’으로 명시했으며, 많지는 않지만 남아있는 자료를 보면, 다음 <표 2>를 보면 당시 탁아소에는 그네·미끄럼틀·오르간을 갖추고 있었으며 보모(保姆)가 있었다는 사실 등에서 보모가 수탁아동들에게 율동, 음악, 유희, 체육 등 어느 정도의 교육은 제공했을 것으로 짐작된다.

이는 기존의 통설처럼 탁아소가 극빈가정의 자녀를 모아놓고 단순히 보호만 했고 유치원은 교육만을 한 것이 아니라, 교육의 질이나 운영방식 등의 정도의 차이는 있겠지만, 두 기관 모두 보호와 교육이 결합된 ‘보육’기능을 했다고 볼 수 있다. 설사, 유치원이 ‘교육’기관, 탁아소는 ‘보호’기관이라는 명확한 역할 분담을 했던 기관이었다 하더라도 두 기관 모두 양적으로 너무 적어서 두 기관을 경험한 아동수 자체가 극히 일부였기 때문에 두 기관이 상충되는 경우는 거의 없었다.

<표 2> 일제 강점기 보육시설(탁아소) 현황(1933년도)

항목	동대문탁아소	청진사립탁아보육원	청진부탁아소
종사자	보모 2명	보모 1명, 조수 1명	보모 2명, 촉탁의 1명
유아정원	50명	50명	40명
재적유아수	50명	50명	40명
제한연령	3~6세	1~6세	4~7세
운동기구	그네, 미끄럼틀	유희기구	.
약기	오르간 1대	오르간 1대	.

출처: 이윤진(2006). 일제하 유아보육사 연구, p.154.

2. 해방 이후~1980년대 : 유치원과 보육시설의 이원화

유치원과 보육시설이 명확하게 이원화된 것은 해방 이후이다. 유치원은 ‘교육법’에, 보육시설은 ‘아동복지법’이라는 전혀 다른 성격의 법령에 각각 명시되면서 두 기관의 서비스 기능은 확연하게 달라졌다.

1949년도에 제정된 「교육법」에 유치원은 기간학제에 포함되지는 않았지만 만 4세 이상~취학전 유아의 교육을 담당하는 유아교육기관으로, 보육시설인 탁아소는 1962년 제정된 「아동복지법시행령」에 ‘보호자가 노동 또는 질병 등으로 인하여 양육하여야 할 아동을 보호할 능력이 없을 경우에 보호자의 위탁을 받아 그 아동을 입소(入所)시켜 보호함을 목적으로 하는 시설’이라는 아동복지시설의 하나로 규정되었다. 해방 이후 1970년대까지 유치원과 보육시설(탁아소)은 교육기관과 아동복지시설이란 각각의 영역에서 별개로 존재했으며 두 기관이 상충되거나 협력해야 할 상황은 발생하지 않았다. 이는 유아교육정책이나 보육정책이 국가차원에서 추진된 정책은 거의 없었다는 반증이다.

이처럼 서로 다른 영역에서 다른 기능을 수행하던 유아교육과 보육 두 기관이 하나의 법령에 들어온 것이 1982년 유아교육진흥법 제정시기이다. 새마을유아원은 종전의 정부부처별로 다원화되어 있던 탁아시설을 내무부 산하의 하나의 기관으로 통합한 것이다. 새마을유아원은 유아교육의 공교육을 위해 추진한 정책으로 당시 약 7%정도의 저조한 취원율을 50%까지 끌어올리기 위해서 유치원이 설립되지 않았던 낙후지역·산간지역 중심으로 설립되었다. 그 결과, 1985년에는 취원율이 53.8%

로 급상승했다(한국학술진흥재단, 1989).

<표 3> 해방이후 ~ 1980년대 유아교육과 보육시설

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

자료: 법제처. <http://www.klaw.go.kr>

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

그러나 실제로 새마을 유아원은 보육기능의 미비로 인해 보육의 미래 수요에⁴⁾ 대처하지 못하면서 유아교육의 공교육을 표방한 우리나라 최초의 정책이었음에도 불구하고 한시적으로 그치고 말았다.

3. 1990년대 ~ 현재

1990년대 이후부터는 우리나라 육아지원정책사에 있어 한 획을 그은 시기라 할 정도로 전무후무한 육아정책들이 추진되었으며 추진 중에 있다. 1991년의 영유아보육법제정과 1998년 유아교육진흥법 제정, 그리고 2004년도의 유아교육법 및 영유아보육법 전면 개정 등의 일련의 과정을 거치면서 유치원과 보육시설 간의 서비스 기능의 차이는 희석되고 유사성이 확대되는 방향으로 나아가고 있다. 그러나 동시에 두 기관의 성격을 분명하게 규정하는 법제정과 제도적 정비는 유아교육과 보육의 이원화 구조를 더욱 고착화하는 결과를 낳기도 했다.

가. 1990년대 : 이원화 제도로서의 유치원과 보육시설 확립

여성단체에서 독립된 보육의 입법 요청에 따라 보육사업의 일원화를 내용으로 하는 보육법이 추진되어 1991년 ‘영유아보육법’이 제정되었다. 이로서 이전에 여러 법령에 의해 산재되어 있던 탁아시설(아동복지법), 사업장 육아시설과 시범 탁아소(남녀고용평등법), 새마을 유아원(유아교육진흥법) 등의 각종 시설들이 단일 법령 속에 통합되었다. 주무부처는 보건복지부로 일원화되었고 종전의 ‘탁아’사업에서 영유아의 보호와 교육을 통합한 ‘보육’사업으로 개념을 새롭게 정립하였다(이옥 외, 2006). 그러나 보육시설의 이용자를 “보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운”(同 法 제1조) 경우로 한정하는 등 이전 시기 「아동복지법」의 성격을 탈피하지 못한 ‘선별주의’를 여전히 견지했다.

한편, 유아교육계에서도 유아학교라는 화두를 제기하면서 유아교육의 공교육을 추진하려는 움직임이 있었다. 유아학교란 1995년도에 구성된 ‘교육개혁위원회’에서

4) 1980년대 중반이후 사회민주화와 노동운동, 여성운동의 성장을 바탕으로 남녀고용평등법이 제정(1987)되었고, 이와 더불어 경기호황으로 인력부족현상이 발생하면서 제조업 생산직을 중심으로 기혼여성근로자가 급격히 증가하였다. 결과적으로 1980년대 후반부터 가사와 육아를 직장생활과 병행해야 하는 여성근로자들이 증가하기 시작하면서 보육시설에 대한 수요가 급증하게 되었다(김혜경, 2002).

추진하려고 했던 유아교육의 공교육 체제의 일환으로, ‘유아교육진흥법’이 1998년 9월에 제정되었다.

<표 4> 1990년대 영유아보육법과 유아교육진흥법 비교

항목	1991년 영유아보육법	1998년 유아교육진흥법	비고
목적	이 법은 보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운 영아 및 유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동을 원활하게 하여 가정복지증진에 기여함을 목적으로 한다.	이 법은 유아에게 적합한 교육적 환경을 제공하여 심신의 조화로운 발달이 이루어지도록 교육함과 아울러 그 보호자의 다양한 교육요구에 부응함을 목적으로 한다.	-보호와 교육 vs 교육 -영유아 vs 유아‘교육’과 ‘유아’부분이 중복됨
대상아동	6세미만의 취학전 아동	만3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이	만3세~취학전 아동이 중복됨
서비스 기능	보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 영유아를 보호하기 어려운 경우에 보호자의 위탁을 받아 영유아를 보육하는 시설	유치원이란 유아교육을 위하여 초·중등교육법에 의하여 설립·운영되는 학교	-시설 vs 학교
보호자	친권자, 후견인 또는 기타의 자로서 영유아를 현재 보호하고 있는 자	친권자, 후견인 또는 기타 사실상 유아를 보호하는 자	유사
서비스 내용	영유아의 신체적, 지적, 정서적 및 사회적 발달 등을 도모하는 내용을 포함하여야 하며 구체적인 내용은 보건 사회부령으로 정한다	유아교육이라 함은 유아를 대상으로 그 발달 특성에 적합한 교육과정을 다양한 교수방법으로 실시하는 학교교육을 말한다.	유치원이 학교 교육임을 명시함으로써 교육적 특성을 강조
책임	① 모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다. ② 국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다.	국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다.	유사
운영방식		유치원은반일제, 시간연장제, 종일제 수업과정을 운영할 수 있으며 보호자는 필요에 따라 수업과정을 선택할 수 있다.	유사
수혜아동	취학 직전 1년의 유아교육은 무상으로 하되, 국가의 재정을 고려하여 순차적으로 실시함		

자료: 법제처, <http://www.klaw.go.kr>

이로써 유치원은 초·중등교육법에 의해 설립·운영되는 ‘학교’이자, 유아의 발달 특성에 적합한 교육과정을 다양한 교수방법으로 실시하는 ‘학교교육’으로 정체성을 분명하게 규정함으로써 유치원이 공교육체제 내의 한 영역임을 명확히 하였다.

이 시기의 유치원은 서비스 기능면에서 가장 큰 변화를 가져왔는데, 오랫동안 고수해왔던 ‘반일제’ 운영시간 외에 ‘시간연장제’ 및 ‘종일제’ 항목을 추가함으로써 운영방식을 확대하였다. 교육부는 1994년 1월 11일 「유치원종일반 운영지침」을 마련하여 전국유치원에 시달하였는데, 이 운영지침을 마련한 것은 취업모 자녀의 유아교육기회 제공과 취업모의 안정적인 경제·사회적 활동을 위하여 종일반 운영을 확대에 그 목적이 있다. 이처럼 유치원은 ‘취업모 지원’이라는 ‘새로운’ 목적을 도입하면서 ‘종일제’ 운영을 하게 되면서 서비스 측면에서 유치원과 보육시설은 점점 비슷해져 갔다.

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

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

나. 2000년대: 서비스 기능 면에서 유사해 지고 있는 유아교육과 보육

21세기에 들어서면서 유아교육법과 영유아보육법은 전면적으로 개정되었고 유치원과 보육시설의 기능은 더욱 유사해졌다. 가장 큰 변화는 영유아보육법의 기저라 할 수 있는 보육이념이 ‘선별주의’에서 ‘보편주의’로 수정된 점이다. 영유아보육의 대상을 “보호자의 근로, 질병으로 보호자가 보호하기 어려운 영유아”로 제한했던 문구를 삭제하였다. 보육시설은 보호자의 처한 상황에 관계없이 모든 영유아들을 보육할 수 있는 보편적인 기관으로 명시하였고, 이는 보육시설의 기능이 확대되는 계기가 되었다. 요컨대, 부모나 보호자의 취업, 질병 등과 같은 특별한 경우에 이용할 수 있었던 보육시설이 ‘모든’ 아동이 이용할 수 있도록 개방되었으며, 표준보육과정 제정, 생활기록부 작성 등을 통해 ‘교육적’ 측면을 강화하였다.

유치원도 학년도 조항의 삽입 및 생활기록부 작성 등 초등학교와 연계되는 학교로서의 정체성을 확고히 함으로서 교육기관으로서의 위상을 분명히 하였을 뿐만 아니라 동시에, 종일제 운영을 동령의 제2조로 끌어올려 중요하게 규정함으로서 보호 기능을 더욱 강화하였다. 이처럼 유치원과 보육시설은 교육과 보호기능을 모두 갖추는 방향으로 법제화 하였으며 그 결과, 두 기관의 유사성은 더욱 커졌다.

또한, 이전에는 없었던 유아교육과 보육의 정책조정위원회 조항이 신설되었다. 유아교육법에서는 ‘유아교육·보육위원회’를, 영유아보육법에서는 ‘보육정책조정위원회’를 각각 두고 있는데 내용을 보면 기능과 구성이 매우 유사하다. 따라서 두 위원회는 앞으로 점점 유사해 지고 있는 유치원과 보육시설의 협력과 일원화를 위한 대책이나 정책을 논의하고 추진하는데 중요한 역할을 담당할 것으로 기대된다(이옥 외, 2006).

<표 5> 2000년대 유아교육법과 영유아보육법 비교

항목	유아교육법	영유아보육법	비고
목적	교육기본법 9조(학교교육)의 규정 ⁵⁾ 에 따라 유아교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.	영유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동을 원활하게 함으로서 가정복지 증진에 기여함을 목적으로 한다.	-보호와 교육 vs 교육 -영유아 vs 유아 ‘교육’과 ‘유아’부분이 중복됨
대상	만3세부터 초등학교 취학전	6세미만 취학전 아동(12세까지 연장 가능)	3-5세 연령중복
기관의 성격	유아교육을 위한 학교	보호자의 위탁에 의한 보육시설	다름
서비스 내용	-교육 -건강검진 및 급식	-보호·양육 + 교육 -건강·영양 및 안전	‘보호’와 ‘안전’이란 용어가 유아교육법에 없음
책임	국가, 지방자치단체, 보호자	국가, 지방자치단체, 보호자	동일
기관(시설) 설치기준	대통령령	여성가족부령	소관부처에 따라
설립인가(국공립 외)	시·도 교육감 인가	시장·군수·구청장 인가	소관부처에 따라
운영방식	반일제, 연장제, 종일제	종일운영	종일운영 유

10 육아정책연구(제2권 제2호)

			사
교육과정	유치원교육과정	표준교육과정	유사
생활기록	생활지도와 초등교육연계 용 생활기록부 기록	생활기록부 기록	동일
학년도	3월 1일부터 다음해 2월 말	없음	다름
관계부처 의견 조정위원회 명칭 및 구성	-유아교육·보육위원회 -위원장(국무조정실장)포 함 11인 -교육인적자원부 차관, 보건복지부 차관, 여성가 족부 차관, 기획예산처 차관, 유아교육계·보육계· 여성계 대표 각 2인	-보육정책위원회 -위원장(국무조정실장)포함 12 인 이내 -교육인적자원부 차관, 보건복 지부 차관, 여성가족부 차관, 기획예산처 차관, 노동부차관 유아교육계·보육계·여성계·시민 단체·보호자 대표 각 1인	거의 유사
보육료/교육비 기준	-반일제, 시간연장제, 종일 제에 따른 교육비용 달리 적용 -경영자 징수(자율 결정)	시·도지사가 정하는 범위 내 수납(상한제)	다름
종사자/교직원	유치원교사 자격증	보육교사 자격증	다름
교원배치기준	-관할청이 배치기준 결정 -시·도 교육감이 결정 (서울지역) 3세아 1: 20 4세 이상 1: 30	-엄격한 배치기준 -영유아보육법 시행규칙 0세아 1:3 1세아 1:5 2세아 1:7 3세아 1: 15 4세 이상 1: 20	다름
시설설치기준	-임대, 담보, 매도 금지 -1, 2층 원칙	-임대, 담보, 매도 가능 -1층 원칙	다름

자료: 이옥 외(2006). 육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육·보육의 협력과 통합 방안. 육
아정책개발센터, pp.20~22.

오늘날 유치원과 보육시설은 소관부처가 달라서 설립인가나 설립 기준, 교사양성
등의 행정적인 측면은 차이는 있지만 서비스 내용이나 기능면에서의 유사성은 점점
커지고 있는 추세이다. 두 기관이 동일한 아동—특히, 만 3~5세아—을 대상으로 기

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

능이 증척되면서 ‘유·보 통합’의 문제가 점차 제기되어 왔다. 그러나 ‘유·보 통합’은 매우 민감하고 복잡한 주제이며 이를 논의하는 것 자체가 아직까지는 사회적 갈등을 야기하는 소모전이 될 가능성이 크다. 따라서 통합 이전의 단계로서 현행 이원화 제도 및 법체제를 전제로 가능한 수준에서의 유아교육과 보육의 서비스 내용 및 기능의 조정 및 상호교환 등을 제기되고 있다(문무경·이운진·이세원, 2007).

예를 들어 유아교육과 보육에서 중복되는 연령대인 만 3세~취학 전 아동의 경우는, 유치원교육과정과 표준보육과정, 교사양성 및 기관장 자격 기준, 보육시설 평가인증제와 유치원 평가시스템, 보육시설 이용 보육료의 책정방식(보육료 상한제 포함)과 유치원 교육비 책정방식(교육비 자율화 제도 포함) 등이 현행 법령에서 부분적으로 조정·통합될 수 있는 내용들이다(이옥 외, 2006).

Ⅲ. 유치원과 보육시설의 서비스 실태 비교

지금까지 주요 법령을 중심으로 유치원과 보육시설의 기능 변천을 고찰하였다. 여기서는 현재 유치원과 보육시설이 실제로 어떻게 운영되고 있는지를 운영시간, 교사1인당 아동수, 차량운행 여부, 교사자격 및 급여 수준 등의 서비스 측면에 초점을 맞춰 살펴보고자 한다. 우리나라 최초로 2004년도 전국 규모의 보육·교육 실태 조사가 실시되었는데, 그 결과 (1) 보육·교육 이용 및 실태 조사 (2) 보육시설 실태 조사 (3) 유치원실태조사 (4) 보육·교육 이용 및 실태조사 (5) 보육·교육 실태조사 총괄 보고 등 5개의 보고서가 나왔다. 다음의 내용들은 제5편 『보육·교육 실태조사 총괄 보고』의 제3장 보육시설과 유치원 실태 비교부분을 정리한 것이다.

<표 6> 유치원과 보육시설 서비스 기능 실태 조사 비교

항목	보육시설	유치원	비고
운영시간	·평일 평균 8~10시간 (시설종류마다 차이가 있음) ·대부분의 보육시설이	·평일 평균 약 6시간 53.7% (약 9시~15시) ·토요일 13시까지 운영 63%	·평균적으로 보육시설의 운영시간이 길지만, 종일제 운영 유치원도 증가하고

12 육아정책연구(제2권 제2호)

		토요일에 운영하고 있음 ·토요일 5시간 미만 47.3% 5~8시간 미만 43.6%	·종일제 운영 유치원이 전체 71.5%에 이룸(2006년 기준)	있음.
	보육료·교육료 비교	·정부지원시설 평균 월 1인당 128,000(원) ·정부미지원시설 평균 월 1인당 175,000~205,000(원)	·공립유치원 평균 18,700(원) ·사립유치원 평균 146,000(원)	·유치원과 보육시설보다는 국공립과 민간에 따라 차이가 큼. ·부모부담율은 사립유치원이 가장 높음.
	교사1인 담당영유아수	·0~1세 1: 5.2 ·2세 1: 6.94 ·3~5세 1: 16.69	·학급당 유아수 평균 21명 ·3세 1: 19.8 ·4세 1: 24.7 ·5세 1: 27.0	·3~5세 기준 교사 1인당 유아수 측면에서 보육시설이 더 나음.
	시설설비	·대지 면적 평균 602m ² (시설 종류마다 차이가 큼) ·건물면적 평균 312.12m ² ·보육실 평균 3.46개, 화장실평균 1.79개 ·목욕실(샤워실), 수유실, 양호실, 조리실, 식당, 자료실, 교사실, 원장실 ·실외 놀이터 30.9%만 갖춤	·대지면적 평균 6,511m ² ·건물면적 평균 3,286m ² ·평균 교실 3개, 화장실 2개 ·유회실, 소집단 활동실, 교유실, 서무실, 원장실, 자료실, 도서실, 급식실, 식당, 특별활동실 ·대부분 실외놀이터가 있음	·전반적으로 물리적 환경은 유치원이 더 낫다고 볼 수 있음. ·기본 설비 시설기준은 유사함.
	차량운영여부	·평균 78.7% 운행	·약 56.4% 원아가 차량 이용	·보육시설에 비해 유치원이 도보 원아가 많음.
교사	소관 부처	·여성가족부	·교육인적자원부	다름
	자격 규정	·영유아보육법 제21조 (보육시설의 장 및 보육교사의 자격)	·유아교육법 제22조 (교원의 자격)	다름
	자격증	·여성가족부장관이 자격증 검정 수여	·교육인적자원부장관이 자격증 검정 수여	다름

자격취득 최소학력	고등학교 졸업(이상)	·전문대학 졸업(이상)	다름
자격 구분	3급·2급·1급 보육교 사 시설장	·유치원 준교사, 2급 1급 정교사 ·원감, 원장	다름
급여수준	·평균 월 80~100만 원 가장 많음	·평균 월 120만원 정도 (경력 5년 미만 기준)	·유치원 교사가 조 금 더 많이 받음. ·근무 경력, 설립종 류에 따라 편차가 큼.

자료: 여성가족부(2005). 전국보육·교육실태조사 총괄보고.

교육인적자원부(2007). 한국교육연감.

<표 6>를 정리하면, 운영시간은 보육시설이 하루 평균 8~10시간, 유치원이 하루 평균 6시간 정도로 보육시설이 좀 더 많이 운영하는 것으로 나타났지만 종일제를 운영하는 유치원이 증가하여 유치원의 운영시간도 늘어나는 추세이다. 물리적인 시설 측면을 비교해 보면 대부분의 유치원이 실외놀이터를 가지고 있으며 대지 면적이나 건물면적 등에서 보육시설 보다는 큰 것을 알 수 있다. 그러나 교사 1인당 담당 아동수—3~5세 기준—가 보육시설이 유치원보다 적음을 알 수 있다. 유독 유치원과 보육시설 간의 괴리가 큰 영역이 교사 부문임을 알 수 있다. 육아정책개발 센터에서 전문가들을 대상으로 조사한 유·보 통합을 위한 선결과제로 ‘교사양성 및 자격의 통합’이 53%로 가장 높게 나오는 등(이옥 외, 2006) 유·보 통합을 위한 가장 핵심적인 추진과제로 교사 자격제도의 통합이 급선무로 꼽히고 있다.

IV. 맺음말

지금까지 일제 식민지 시기부터 2004년도 유아교육법 제정 및 영유아보육법 개정까지의 유치원과 보육시설의 기능 변천을 고찰하고, 현재 두 기관의 실태에 대해 개략적으로 살펴보았다.

이 땅에 유치원과 보육시설이 처음 생겨났을 때 서로 다른 목적으로 설립되었다. 전자는 개신교의 복음사업의 일환으로 후자는 가난한 취업모(주로 여공)의 생계유지 및 자녀보호를 위해 설립되었다. 그러나 기존의 통설처럼 유치원은 교육, 보육시설(탁아소)은 보호라는 이분법적 기능이 확인하다고는 볼 수 없다. 당시 유치원을 규정한 조선교육령에 ‘보육’기관으로 명시하였으며, 법적 근거가 없었던 탁아소는 보호기능이 더 강조되었겠지만 사료의 정황상, 교육이 빠진 채 보호만 했다고 보기는 어렵다. 그러나 두 기관의 분명한 차이점이 있었는데, 두 기관을 이용하는 아동의 계층—유치원은 유산자 가정의 자녀들이 주로 이용했다면 탁아소는 무산자 가정의 자녀들이 주로 다녔음—과 운영방식—유치원은 오전에만 운영했다면 탁아소는 오전부터 오후까지 운영되었음—이었다(<표 1>, <표 2> 참조).

해방이후 유치원은 교육법에 규정된 교육기관으로, 보육시설(탁아소)은 아동복지법에 규정된 아동복지시설로 성격이 전혀 다른 법령에 각각 규정됨으로서 유치원과 보육시설은 제도적으로 분명하게 이분화되었다. 그러다가 1982년 유아교육진흥법이 제정되면서 유치원과 보육시설이 하나의 법령에 포함되었다. 당시 보육시설을 ‘새마을유아원’이라고 했는데 영아반 설치, 종일반 운영을 할 수 있도록 법조항을 두었다. 뿐만 아니라 ‘유아교육과 보육’을 나란히 함께 명시했다는 점에서 우리나라 최초의 ‘법적 근거 통합’ 사례로 평가할 수 있다. 그러나 미래의 보육수요를 예견하지 못한 한계로 1990년대 이후 다시 유치원과 보육시설은 재분리되었다.

1990년대 이후 보육시설과 유치원은 각각 영유아보육법과 유아교육진흥법의 이원화된 법을 갖게 되었고, 소관부처의 이원화는 유아교육과 보육의 이원화 제도를 법적·제도적으로 더욱 공고히 하였다. 그러나 동시에 두 기관의 서비스 기능은 점점 유사해졌다. 유치원에서 취업모 지원을 목적으로 종일제를 도입하고, 이를 법령에 명문화하였으며, 보육시설은 종전의 보호자의 근로·질병으로 한정된 보육이 아닌 ‘모든’ 아동의 보육을 표방하였고 이에 표준보육과정 및 초등학교 연계의 생활기록부 작성 등의 교육기능을 강화하였다. 결과적으로 유치원은 종전의 보육시설의 보육기능을 도입하면서, 보육시설은 종전의 유치원의 교육기능을 강화하면서 두 기관이 제공하는 서비스 기능은 유사해졌고 두 기관이 제공하는 서비스 기능은 하나로 수렴되고 있는 추세이다.

이상의 내용을 정리하자면, 애초에는 유치원과 보육시설은 한 공간 내에 공존하지도 그리고 상충되지도 않았다. 100여년 이상의 역사를 지닌 두 기관의 첨예한 대립은 1997년도 교육개혁위원회에서 추진한 유아학교 논의에서 연령별 이원화가

본격적으로 논의되기 시작하면서 촉발된 것이므로⁶⁾ 갈등 구도의 역사는 불과 10년 정도밖에 되지 않는다. 유치원과 보육시설의 이원화로 인한 갈등 구조는 재정이나 효율성이란 측면에서는 부정적으로 해석될 수도 있지만, 다른 한편으론 그동안 국가가 그다지 관심을 두지 않았던 ‘육아’를 비로소 국정 아젠다로 규정함으로써 파생될 수 있었던 문제라는 점에서 긍정적으로 볼 수도 있다.

유치원과 보육시설의 기능변천이란 고찰을 통해 우리가 얻을 수 있었던 교훈은 시대가 변함에 따라 그리고 사회적 요구와 필요에 따라 얼마든지 두 기관은 지금과 다른 모습을 갖게 될 수 있다는 사실이다. 현재에 집착하지 말고 미래지향적인 발상과 행동을 취하는 자만이 미래의 승자가 될 것이며 역사는 이들을 기억하기 마련이다. 연구자의 짧은 식견으로 미래를 예측하자면, 상대를 닮아가기 보다는 미래사회를 예견하고 이에 맞는 정체성을 재정립하고 특화해 나가는 기관만이 통합문제에서 자유로울 수 있을 것이다.

참고문헌

- 교육인적자원부(2007). 한국교육연감.
- 문무경·이윤진·이세원(2007). 유치원과 보육시설 협력 방안 연구. 육아정책 개발센터.
- 윤애희·김온기·박정민 외(2003). 보육의 이해와 영·유아 보육프로그램. 창지사.
- 여성가족부(2005). 전국보육·교육 실태조사 총괄보고.
- 이상금(1987). 한국 근대 유치원 교육사. 이화여자대학교출판부.

6) 1997년 교육개혁위원 4차 교육개혁안에서 나온 제안으로 유치원과 보육시설의 기능이 유사하다고 판단, 0~2세는 보건복지부 산하의 보육시설로 단일화하고 3~5세는 교육부 산하의 유아학교로 단일화하여 연령별로 이원화된 체계를 구축하자는 내용이다(이윤진, 2006).

이옥 외(2006). 육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육·보육의 협력과 통합방안. 육아정책개발센터.

이윤진(2006). 일제하 유아보육사 연구. 해안.

<인터넷 사이트>

<http://www.klaw.go.kr>

- 논문접수 2008년 10월 16일 / 수정본 접수 11월 28일 / 게재 승인 12월 12일
- 교신저자: 이윤진 , 육아정책개발센터 부연구위원, leeyujin@kicce.re.kr

ABSTRACT

Historical analysis of Kindergarten & Day Care Center

Lee, Yun-Jin

This paper aims to make an indepth analysis of the historical courses of Kindergarten & Day Care Center from the early times to the present.

Kindergarten started as the evangelistic center of Christianity, while it has been stipulated as a kind of school under the Educational Law. Kindergarten has been managed in the system of a half-day for a long time, but this manner was changed to the full-day's system for the support of working mother since in mid-1990'. As a result of this functions, Kindergarten became similar to that of a day care center.

Day Care Centers had been established in behalf of those poor working mothers since 1920 and has been in existence as an agency for the poor children in the Child Welfare Act since 1960's. The centers rapidly increased in 1990's when the Child Care Act was enacted in 1991. It is continuously developing with added educational functions for all children including the poor children with sick or working parents. Through the historical channel like this, kindergarten & day care center carry out many common services today. We learn from this study that the functions of kindergarten & day care center have been changed and will change to carry out new services.

Key Words: separate system of child care & education, kindergarten, day care center, Early Childhood Education Act, Child Care Act