

유치원과 어린이집 보조인력 정책에 관한 정책우선순위분석: 전문가 델파이 조사를 중심으로*

박창현¹⁾ 양미선²⁾

요약

본 연구의 목적은 전문가 델파이 조사를 통해 유치원과 어린이집 보조인력 정책 운영에 관한 정책우선순위를 파악하고 정책 개선 방향을 제안하는 것이다. 이를 위해 2017년 8월 16일부터 2017년 9월 15일까지(3차) 전문가 43명을 대상으로 보조인력 정책에 관한 의견수렴을 하였다. SPSS 12.0을 활용하여 기술통계 분석과 변이계수 및 내용타당도 비율을 도출하였다. 주요 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 고용안정 영역에서 보조인력의 안정적인 인건비 지원, 둘째, 복리후생 영역에서 보조교사 근무경력 인정, 셋째, 제도 및 관리 영역에서 정부 및 지자체의 지속가능한 보조인력 지원 예산확보, 넷째, 전문성 교육 영역에서 정교사 대상 보조인력의 권리교육 강화 등이 정책우선순위로 분석되었다. 마지막으로 보조인력 내실화를 위한 선행조건 영역에서 정규직 교사에 대한 실질적인 처우개선, 교육과 보육의 가치를 동등하게 여기는 총체적 정책 접근, 정교사와 보조인력에 대한 대규모 실태조사 등이 정책 우선순위로 분석되었다.

주제어: 유치원과 어린이집, 보조인력, 전문가 델파이 분석, 정책우선순위

I. 서론

유치원과 어린이집은 교사와 영유아, 학부모 및 여러 인력이 함께 만들어가는 교육 및 보육 공동체이다. 이러한 인적자원의 연결망은 영유아의 학습과 발달에 중요한 영향을 미친다. 유치원과 어린이집의 보조인력(Auxiliary, Assistant Workforce)³⁾은 기관 내에서

* 본 논문은 「박창현·양미선·김태우(2017). 유치원 및 어린이집 보조인력 운영의 내실화 방안. 육아정책연구소」 연구의 일부를 바탕으로 재구성하였음.

1) 육아정책연구소 부연구위원

2) 육아정책연구소 부연구위원

‘보이지 않는 손’으로 정책 보고서에서 주목받지 못하였으며(EU, 2016), 정규직 보다는 비정규직인 경우가 상대적으로 많아 직무의 안정성과 연속성도 낮은 인력으로 인식되어왔다(박창현·양미선·김태우, 2017). 유치원의 경우⁴⁾, 주로 비담임 교사들로 부담임, 방과후 교사(종일반 교사), 강사, 교육공무직(교육실무사 등), 대체교사, 자원봉사자(3세대 하모니 등) 등이 해당된다(유아교육법 시행령 제23조, 제27조). 어린이집의 경우에는 보조교사(누리, 일반), 보육도우미, 대체교사(영유아보육법 제17조), 부담임 등이 있다.

그동안 유치원과 어린이집의 보조인력은 교육현장 내 교사 대 아동 비율을 낮추고, 교육의 효과성을 높이는데 지대한 기여를 해왔다(김정숙·이윤진·조예운, 2016; 박창현 외, 2017). 보조인력은 담임교사의 업무 부담을 감소시키고, 교육과정 운영을 원활하게 지원하여 교육과 보육의 질을 높이는데 중요한 역할을 하고 있어, 현장에서는 보조인력에 정책적 요구가 크다(김도란·박수경·이경연, 2015; 김경철·장연주, 2010; 김은선·백혜리, 2012; 김은영·박은혜, 2006).

유치원과 어린이집에 종사하는 여러 인력들은 자격과 근무조건, 처우 등의 측면에서 기관별, 유형별, 지역별, 규모별로 다양한 실정이다. 그러나 담임교사를 중심으로 운영되는 교육 시스템 내에서 보조인력의 직무와 자격, 처우와 노동조건 등에 관한 연구(김영정·박성준, 2016)는 부족하였으며, 보조인력들은 상대적으로 주목받지 못하였다(박창현 외, 2017). 실제로 유치원과 어린이집 간, 유치원과 어린이집 내 담임교사들의 임금, 복지, 처우의 격차도 상당하고, 임금의 현실화도 이루어지고 있지 않기 때문에 상대적으로 보조인력 정책은 관심을 끌지 못하였다(박창현 외, 2017; 최효미·이정원·이동하, 2015). 그러나 평등성과 기회의 균등성의 관점을 고려할 때, 유치원과 어린이집 인력의 질적 격차는 되도록 감소되어야 하며, 정규직과 비정규직의 직무와 처우, 노동조건에 대한 연구가 보다 활발히 이루어질 필요가 있다.

선행연구를 통해 살펴본 유치원 및 어린이집 보조인력에 관한 정책적 요구와 쟁점은 다음과 같다. 우선, 담임교사 지원을 위한 정책연구에서(김은영·박은혜, 2006; 김은영·도남희·조은경·조혜주, 2011) 보조인력 정책은 언급되었다. 보조인력은 업무의 특성상 담임교

3) 유치원과 어린이집의 인력을 살펴보면, 담임교사 외에 보조교사, 서무교사, 영양사, 간호사, 운전기사, 위생원 등 여러 지원인력이 있으나, 본 연구에서는 유치원과 어린이집에서 담임교사(core practitioner)의 업무를 지원하지만, 학급에 대한 책임을 갖지 않는 사람들로 정의하였다.

4) 유치원의 경우, 법제상 ‘보조교사’라는 개념이 존재하지 않으며, ‘정교사’와 대치되는 개념이다. 유치원 현장에서는 기관의 필요에 따라 시간제 비정규직 인력을 유연하고 다양하게 배치하고 있으며, 이들을 포괄적으로 보조교사로 인식하고 있다. 예컨대, 부담임, 대체교사, 기간제 교사, 방과후 교사, 학생 선생님, 3세대 하모니 인력 등이 있으며, 국공립 유치원에서는 교육 공무직으로 개념화 된다. 유치원에 따라 종일반, 방과후 교사, 기간제 교사, 강사 등의 이름으로 비정규직 교사들의 명칭은 혼용되고 있다.

사 지원이 중요하며, 명확한 역할분담과 직무에 대한 체계적인 분석이 필요하다는 입장이다. 이상의 연구에서는 보조인력은 교육과정의 질을 높이고, 담임을 지원하는 역할로 제한되어 있었다. 둘째, 보조교사들의 역할갈등에 관한 연구들이다(박지선·이대균, 2010; 신세니·김선희·조희숙, 2009). 선행연구에서 보조교사들은 불명확한 업무 경계로 인한 부담, 정체성의 혼란, 보조교사들 간 서열화 및 차별의 생성에서 기인하는 회의감으로부터 자유롭지 못한 것으로 밝혀졌다(신세니 외, 2009). 특히, '보조'라는 기능적 측면에서 오는 한계와 직무의 기능 및 책임 사이의 불균형으로 역할 갈등을 느끼는 것으로 보인다. 그리고 이러한 보조교사들의 역할갈등 문제는 직무만족과 직무몰입, 직무 환경에 대한 만족도에 부정적인 영향을 미치게 될 것으로 판단된다. 셋째, 보조인력의 전문성 문제에 관한 연구들이다(김경철·장연주, 2010; 조양순·나귀옥, 2015). 보육 및 교육 서비스의 질을 확보하기 위해서는 교사들뿐만 아니라 보조교사들의 전문성 강화가 전제되어야 한다는 것이다. 넷째, 보조인력은 주로 시간제 일자리 또는 비정규직 노동자가 많으므로, 이들의 노동조건 등의 개선이 필요하다는 관점이다. 최효미·이정원·이동하(2015)는 유치원과 어린이집에서의 양질의 일자리 창출을 위해 시간제 근로자의 근무실태와 향후 활용 가능성에 대해 모색하였다. 이는 노동과 일자리의 관점에서 보조인력을 다루었다는 점에서 이전 연구와 차별화된다. 이와 유사한 관점으로 보조인력 정책을 여성의 일자리 창출 가능성으로 본 연구들도 있다(이정원·양유진, 2013).

이상의 선행연구를 종합해볼 때, 유치원과 어린이집 보조인력 정책을 내실화하기 위해 전문가들의 의견을 살펴보고, 보다 우선적으로 필요한 정책들을 검토할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 유치원과 보조인력 정책에 대해 전문가들의 의견을 수렴하여 정책우선순위를 분석하고자 하였다. 전문가 의견조사를 통한 정책 우선순위 분석을 한 연구들은 다수 존재한다. 박창현·양미선·조혜주(2016), 박창현(2017), 이미진·김은정(2016), 조대연(2009), 조대연·김영호(2010)의 연구들을 살펴보면, 전문가 의견을 기반으로 정책우선순위를 도출하여 정책 입안자들에게 유용하게 활용되고 있는 것으로 파악되었다.

현재 유치원과 어린이집 보조인력은 아이들을 돌보고 가르치며 교육활동을 준비하고 정리하는 일, 청소나 물품확인과 같은 기타 잡무들을 하고 있으나, 경력 인정은 제한적이고 처우가 제대로 보장되고 있지 않다. 보조인력의 노동의 가치도 충분히 존중받을 필요가 있는 것이다. 이에 최근 유치원과 어린이집 보조인력과 관련된 이슈로 고용안정, 복리후생, 전문성 교육, 제도와 관리에 대한 관심이 높다(김영정·박성준, 2016). 이상의 연구의 필요성에 기반하여 본 연구의 목적은 전문가 델파이 조사를 통해 유치원과 어린이집 보조인력 정책 운영에 관한 정책우선순위를 파악하여 유아교육과 보육 분야의 보조인력 정책의 개선

방향을 제안하는 것이다.

연구문제 1. 전문가가 요구하는 유치원과 어린이집 보조인력 정책 영역(고용안정, 복리후생, 전문성 교육, 제도와 관리, 보조인력 정책 관련 선행조건)에 관한 정책순위(정책우선순위, 차순위, 후순위)는 어떠한가?

II. 연구방법

1. 조사대상 및 표집절차

본 연구에서는 전문가 43명을 대상으로 유치원과 어린이집 보조인력 운영의 내실화를 위한 전문가 델파이 조사를 실시하였다. 전문가 구성은 유치원과 어린이집 학계 전문가, 현장전문가, 행정가를 중심으로 선정하였다. 학계 전문가 선정 기준은 유치원과 어린이집 인력에 관한 연구를 실시하였으며, 5년 이상의 교육보육경력을 가진 자로 한정하였다. 현장전문가로는 유치원과 어린이집을 운영하고 있는 자로 현장에 5년 이상 재직한 자로 한정하였다. 행정가는 유치원의 경우, 시도교육청에서 방과후과정 및 교사 인력을 담당하고 있는 장학관 또는 장학사, 어린이집의 경우에는 시군구 담당 공무원 또는 육아종합지원센터장을 중심으로 눈덩이 표집을 실시하여 선택하였다.

전문가 델파이 조사는 총 3회에 걸쳐 진행하였다. 1차 조사는 개방형 자유기술식 문항으로, 2차 조사는 1차 조사를 토대로 작성된 폐쇄형 문항을 선택하는 방식으로 진행하였다. 마지막 3차 조사는 다른 전문가들의 평가와 개인의 평가를 비교하는 최종 평가로 진행하였다. 1차 조사 자료는 질적 형태의 자료로 내용분석을 통해 전문가 주요 의견 목록을 작성하고 2차 조사의 설문항목으로 활용하였다. 1차 전문가 델파이 조사 기간은 2017년 8월 16일부터 8월 23일까지였으며, 조사내용은 유치원과 어린이집 보조인력 내실화 방안에 대한 의견 수렴이었다. 2차 전문가 델파이 조사기간은 2017년 8월 29일부터 9월 5일까지였으며, 조사내용은 전문가 의견에 대한 타당도 평가였다. 3차 전문가 델파이 조사기간은 2017년 9월 8일부터 9월 15일까지였으며, 조사 내용은 전문가 의견에 대한 타당도 조정이었다. 3차 델파이 조사에 응답한 43명의 개인특성을 분석한 결과는 <표 1>과 같다. 3차 델파이 조사에 응답한 전문가 중 20명(46.5%)은 연구자였고, 16명(37.2%)은 현장전문가였다. 그리고 정책 및 행정가는 7명(16.3%)이었다. 학력에서는 26명(60.5%)이 박사학위 소지자였다. 그리고 석사가 10명(23.3%), 학사가 7명(16.3%)이었다. 성별에서는 여자가 36명(83.7%)으로 압도적으로 많았다.

〈표 1〉 델파이 조사 응답자의 개인 특성

| 개인특성 | 단위: 명, % | | |
|------|----------|----|-------|
| | 범주 | 빈도 | 백분율 |
| 소속 | 연구자 | 20 | 46.5 |
| | 현장전문가 | 16 | 37.2 |
| | 정책 및 행정가 | 7 | 16.3 |
| | 합계 | 43 | 100.0 |
| 학력 | 박사 | 26 | 60.5 |
| | 석사 | 10 | 23.3 |
| | 학사 | 7 | 16.3 |
| | 합계 | 43 | 100.0 |
| 성별 | 여자 | 36 | 83.7 |
| | 남자 | 7 | 16.3 |
| | 합계 | 43 | 100.0 |

2. 조사내용

2차 조사를 위한 의견목록은 5개 정책영역, 즉 고용안정, 복리후생, 제도와 관리, 전문성 교육, 보조인력 내실화를 위한 선행조건으로 분류되었으며, 하위 세부항목은 총 35개였다. 하위 문항의 신뢰도는 문항 내적일관성이 Cronbach의 α 계수를 사용하여 분석하였다. 신뢰도의 경우, 고용안정의 평균 신뢰도는 .80, 복리후생은 .84, 제도와 관리는 .75, 전문성 교육은 .80 선행조건은 .82. 비교적 양호한 신뢰도 수준을 보여주었다. 전체 35 문항의 신뢰도계수는 .80이었다. 이를 확인하면 다음과 같다.

〈표 2〉 5개 정책영역 및 세부항목

| 정책영역 | 세부항목 | 항목 수 |
|-----------|--|------|
| 1 고용안정 | ① 국가·지자체·교육청 등의 관계당국의 보조인력 직접고용 및 배치 | 4 |
| | ② 보조인력 채용과정 투명성 보장 | |
| | ③ 보조인력 비정규직의 무기계약직·정규직으로의 전환 | |
| | ④ 보조인력에 대한 안정적인 인건비 지원 | |
| 2 복리후생 | ① 보조인력의 사회보험, 수당, 상여금에 대한 정부의 차별 없는 지원 | 6 |
| | ② 보조인력 휴가 연차기준에 대한 가이드라인 마련 | |
| | ③ 보조인력의 근무경력 인정 | |
| | ④ 보조인력의 4-8시간 근무 선택제 마련 | |
| | ⑤ 보조인력의 휴게시간 보장 | |
| | ⑥ 보조인력의 원내 갈등 및 분쟁조정 체계마련 | |

| 정책영역 | 세부항목 | 항목 수 |
|-------------|---|------|
| 3 제도과 관리 | ① 보조인력 자격 기준 상향 및 강화 | 12 |
| | ② 교육과정을 지원하는 '보조인력' 용어(방과후 강사/교사, 보조교사, 부담임, 부교사 등)를 하나로 통일 | |
| | ③ 관계당국의 보조인력의 근로조건 및 현황 모니터링 | |
| | ④ 유치원과 어린이집 평가시 비정규직 보조 인력 운영 현황 점검 | |
| | ⑤ 기관 규모에 따른 보조인력 지원의 탄력화 | |
| | ⑥ 육아종합지원센터·유아교육진흥원 내 보조인력 모집·관리·고충상담부서 체계화 | |
| | ⑦ 유치원과 어린이집 보조인력 채용과 관리제도 일원화 | |
| | ⑧ 정부 및 지자체의 지속가능한 보조인력 지원예산 확보 | |
| | ⑨ 보조인력 성별의 다양화 정책 마련 | |
| | ⑩ 다문화 배경을 가진 보조인력 비율 강화 | |
| | ⑪ 보조인력의 직무 명료화 및 역량 프로파일 마련 | |
| | ⑫ 정부·지자체 지침 내 보조인력이 담당해야할 업무명시 및 매뉴얼 배포 | |
| 4 전문성 교육 | ① 보조인력의 교육훈련 참여기회 확대 | 4 |
| | ② 정교사 대상 보조인력의 권리교육 | |
| | ③ 보조인력에 승급교육기회 제공 | |
| | ④ 보조인력을 위한 사전기본교육(책임, 권리, 보수에 대한 교육) | |
| 5 선행조건 | ① 정규직 교사에 대한 실질적인 처우개선 | 9 |
| | ② 교사 대 아동비율 및 학급규모 조정 | |
| | ③ 유치원과 어린이집 교사 격차 완화 | |
| | ④ 교육과 보육의 가치를 동등하게 여기는 총체적 정책 접근 | |
| | ⑤ 방과후과정의 정체성 제고 | |
| | ⑥ 지역사회 자원봉사제도 활성화 | |
| | ⑦ 교사와 보조인력의 배치, 유형, 현황에 관한 대규모 실태조사 | |
| | ⑧ 유아교육과 보육의 공공성 강화 | |
| | ⑨ 사회서비스공단을 통한 보조인력 공급 | |
| 총계 | | 35 |

2차 조사지에서는 중요도를 중요도가 낮음에서 높음까지 7점 척도로 측정하였으며, 2차 조사지에서 수집한 자료는 항목별 평균, 표준편차 등 기술통계 분석을 실시하였다. 3차 조사지에는 2차 조사에서 나타난 전문가 의견의 평균과 표준편차를 제시함으로써 응답자가 2차 조사의 결과를 참고하여 응답하도록 구성하였다. 3차 조사를 통하여 수집한 자료는 항목별 평균, 표준편차, 내용타당도 비율인 CVR(Content Validity Ratio) 등을 산출하여 분석하였다.

3. 분석방법

가. 변이계수와 내용타당도비율 분석

객관식 문항 응답 자료는 기본적으로 기술통계를 먼저 분석하였다. 즉, 빈도, 평균, 표준편차를 분석하였다. 그리고 델파이 양적 자료를 분석하기 위하여 사용되는 변이계수(CV: Coefficient of Variance)와 내용타당성 비율(CVR: Content Validity Ratio)을 사용하였다. 변이계수인 CV는 표준편차를 평균으로 나눈 값이다. 즉, 평균에 비해 표준편차가 어느 정도 큰지를 보는 것으로 응답자의 응답이 어느 정도 수렴되고 있는지를 확인하는 방법이다. CV값이 0.5이하인 경우 추가적인 설문이 필요 없을 정도로 수렴되고 있으며, 0.5에서 0.8 사이인 경우는 비교적 안정적이며, 0.8을 넘을 경우 추가적인 설문이 필요할 정도로 응답이 다양하게 나타난 것으로 해석한다(강용주, 2008; 노승용, 2006; Lawshe, 1975 재인용). 따라서 CV값이 낮을수록 응답자의 의견이 안정되게 수렴되는 것으로 해석되고, 그 이후 CVR 값을 통하여 긍정적으로 의견이 수렴되는지를 확인한다. CVR은 델파이 문항에 대하여 응답자들이 긍정적으로 응답한 비율을 계산한 것이다. CVR은 델파이 조사에 참여한 전문가의 수에 따라 최소값이 결정된다. 이 최소값보다 높게 CVR값이 산출된 경우, 해당 문항에 대하여 긍정적으로 전문가의 응답이 수렴된 것으로 판단할 수 있다. 본 연구의 경우, 델파이 조사 응답자가 43명이기 때문에 0.28이 된다. 따라서 CVR값이 0.28 이상일 경우, 해당문항에 대하여 전문가들의 응답이 긍정적으로 수렴되는 것으로 판단되었다(Lawshe, 1975: 568).

$$CVR = \frac{N_e - N/2}{N/2}$$

N : 응답 빈도수
 N_e : Likert 4 이상 응답한 빈도수

나. 중요도 기술 통계 및 변이계수와 비교

델파이 응답자의 중요도 판단 수준을 파악하기 위하여 델파이 조사 문항별로 중요도의 평균 등을 산출하여 우선순위를 분석하였다. 그리고 항목별 중요도 평균과 CV값을 교차하여 LFF(The Locus for Focus) 그래프를 산출하였다. CV값은 전문가 응답이 수렴되는 수준으로, 통계량을 작을수록 전문가 의견이 잘 수렴되는 것을 의미한다. 따라서 CV값이 높고 중요도 값이 높은 항목의 경우에는 델파이 전문가의 의견이 중요도가 높은 방향으로 수렴된 항목으로 해석되었다. 반면에 CV값과 중요도 값이 모두 낮은 경우에는 델파이 전문가 의견이 상대적으로 수렴되지 않으면서 동시에 중요도가 낮은 항목으로 해석되었다.

Ⅲ. 분석결과

1. 고용안정

‘고용안정’에 포함된 4개 항목의 *CV*, *CVR*, 중요도 평균과 표준편차, 중요도 우선순위를 산출한 결과, *CV*의 경우, 모두 0.50 이하로 일관된 응답을 나타냈다. *CVR*의 경우 ‘보조인력 비정규직의 무기계약직/정규직으로의 전환’을 제외하고 3개의 항목에서 델파이 응답자들이 긍정적 의견을 제시하였고, *CVR*의 기준값은 0.28 이상이었다. ‘보조인력 비정규직의 무기계약직/정규직으로의 전환’의 *CVR*값은 -0.02로 부정적 또는 중간 입장의 의견이 많았다. 중요도 우선순위에서는 ‘보조인력에 대한 안정적인 인건비 지원’, ‘보조인력 채용과정 투명성 보장’, ‘국가/지자체/교육청 등의 관계당국의 보조인력 직접고용 및 배치’, ‘보조인력 비정규직의 무기계약직/정규직으로의 전환’의 순으로 높게 나타났다. 또한 *CV*와 중요도 값을 교차하였을 때, *CV*는 *CV*값이 낮고 중요도가 높은 경우 2사분면의 위치에 해당한다. 반대로 *CV*값이 높고 중요도가 낮은 경우 4사분면의 위치에 해당한다. 2사분면에는 ‘보조인력 채용과정 투명성 보장’, ‘보조인력에 대한 안정적인 인건비 지원’이, 4사분면에는 ‘국가/지자체/교육청 등의 관계당국의 보조인력 직접고용 및 배치’, ‘보조인력 비정규직의 무기계약직/정규직으로의 전환’이 위치하였다. ‘고용안정’의 항목 중 보조인력 채용과정 투명성 보장, ‘보조인력에 대한 안정적인 인건비 지원’이 상대적으로 중요도가 높으면서 델파이 응답자의 일관된 지지를 얻는 것으로 분석되었다. 이를 확인하면 다음의 <표 3>, <표 4>와 같다.

<표 3> ‘고용안정’의 변이계수, 내용타당도 및 중요도 분석 결과

| 영역 | 세부항목 | <i>CV</i> | <i>CVR</i> | 중요도 | | 중요도 우선순위 |
|----|---------------------------------------|-----------|------------|----------|-----------|-------------|
| | | | | <i>M</i> | <i>SD</i> | |
| 1 | 국가/지자체/교육청 등의 관계당국의 보조인력 직접고용 및 배치 | 0.28 | 0.58 | 5.12 | 1.42 | 3 |
| 2 | 보조인력 채용과정 투명성 보장 | 0.12 | 0.95 | 6.21 | 0.77 | 2 |
| 3 | 보조인력 비정규직의 무기계약직/정규직으로의 전환 | 0.32 | -0.02 | 4.42 | 1.42 | 4 |
| 4 | 보조인력에 대한 안정적인 인건비 지원 | 0.11 | 0.95 | 6.33 | 0.68 | 1 |
| | 전체 평균 | 0.21 | 0.62 | 5.52 | 1.07 | |

〈표 4〉 ‘고용안정’의 CI와 중요도 교차표

| 영역 | 세부항목 | 중요도 우선순위 | 교차표 사분면 | | | |
|----|---------------------------------------|-------------|---------|---|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1 | 국가/지자체/교육청 등의 관계당국의 보조인력 직접고용 및 배치 | 3 | | | | ○ |
| 2 | 보조인력 채용과정 투명성 보장 | 2 | | ○ | | |
| 3 | 보조인력 비정규직의 무기계약직/정규직으로의 전환 | 4 | | | | ○ |
| 4 | 보조인력에 대한 안정적인 인건비 지원 | 1 | | ○ | | |

2. 복리후생

‘복리후생’에 포함된 6개 항목의 CV, CVR, 중요도 평균과 표준편차, 중요도 우선순위를 산출한 결과, CI의 경우, 모두 0.50 이하로 일관된 응답을 보였다. CVR 기준값의 경우 6개의 항목에서 0.28 이상으로 델파이 응답자들이 긍정적 의견을 제시한 것으로 나타났다. 중요도 우선순위에서는 ‘보조인력의 근무경력 인정’, ‘보조인력의 사회보험, 수당, 상여금에 대한 정부의 차별없는 지원’, ‘보조인력 휴가 연차기준에 대한 가이드라인 마련’, ‘보조인력의 원내 갈등 및 분쟁조정 체계 마련’, ‘보조인력의 휴게시간 보장’, ‘보조인력의 4-8시간 근무 선택제 마련’의 순으로 높은 것으로 나타났다.

〈표 5〉 ‘복리후생’의 변이계수, 내용타당도 및 중요도 분석 결과

| 영역 | 세부항목 | CV | CVR | 중요도 | | 중요도 우선순위 |
|----|--|------|------|------|------|-------------|
| | | | | M | SD | |
| 1 | 보조인력의 사회보험, 수당, 상여금에 대한 정부의 차별없는 지원 | 0.17 | 0.81 | 5.79 | 0.99 | 2 |
| 2 | 보조인력 휴가 연차기준에 대한 가이드라인 마련 | 0.15 | 0.86 | 5.65 | 0.84 | 3 |
| 3 | 보조인력의 근무경력 인정 | 0.13 | 0.91 | 6.00 | 0.79 | 1 |
| 4 | 보조인력의 4-8시간 근무 선택제 마련 | 0.23 | 0.77 | 5.19 | 1.20 | 6 |
| 5 | 보조인력의 휴게시간 보장 | 0.20 | 0.77 | 5.23 | 1.04 | 5 |
| 6 | 보조인력의 원내 갈등 및 분쟁조정 체계마련 | 0.19 | 0.72 | 5.26 | 0.98 | 4 |
| | 전체 평균 | 0.18 | 0.81 | 5.52 | 0.97 | |

〈표 6〉 ‘복리후생’의 CV와 중요도 교차표

| 영역 | 세부항목 | 중요도 우선순위 | 교차표 사분면 | | | |
|----|-------------------------------------|-------------|---------|---|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1 | 보조인력의 사회보험, 수당, 상여금에 대한 정부의 차별없는 지원 | 2 | | ○ | | |
| 2 | 보조인력 휴가 연차기준에 대한 가이드라인 마련 | 3 | | ○ | | |
| 3 | 보조인력의 근무경력 인정 | 1 | | ○ | | |
| 4 | 보조인력의 4-8시간 근무 선택제 마련 | 6 | | | | ○ |
| 5 | 보조인력의 휴게시간 보장 | 5 | | | | ○ |
| 6 | 보조인력의 원내 갈등 및 분쟁조정 체계마련 | 4 | | | | ○ |

다음으로 CV와 중요도 값을 교차한 결과, 2사분면에는 ‘보조인력의 사회보험, 수당, 상여금에 대한 정부의 차별없는 지원’, ‘보조인력 휴가 연차기준에 대한 가이드라인 마련’, ‘보조인력의 근무경력 인정’이 위치하였고, 4사분면에는 ‘보조인력의 4-8시간 근무 선택제 마련’, ‘보조인력의 휴게시간 보장’, ‘보조인력의 원내 갈등 및 분쟁조정 체계 마련’이 위치하였다. 따라서 복리후생의 항목 중, ‘보조인력의 근무경력 인정’, ‘보조인력의 사회보험, 수당, 상여금에 대한 정부의 차별없는 지원’, ‘보조인력 휴가 연차기준에 대한 가이드라인 마련’이 ‘보조인력의 원내 갈등 및 분쟁조정 체계 마련’, ‘보조인력의 휴게시간 보장’, ‘보조인력의 4-8시간 근무 선택제 마련’보다는 상대적으로 중요도가 높으면서 델파이 응답자의 일관된 지지를 얻는 것으로 나타났다. 이를 확인하면 〈표 5〉, 〈표 6〉과 같다.

3. 제도 및 관리

‘제도 및 관리’ 영역에 포함된 12개 항목의 CV, CVR, 중요도 평균과 표준편차, 중요도 우선순위를 산출한 결과, CV의 경우, 모두 0.50 이하로 일관된 응답을 보였고, CVR의 경우, 4개의 항목인 ‘교육과정을 지원하는 보조인력 용어를 하나로 통일’, ‘유치원과 어린이집 보조인력 채용과 관리제도 일원화’, ‘보조인력 성별의 다양화 정책 마련’, ‘다문화 배경을 가진 보조인력 비율 강화’를 제외하고, 8개의 항목에서 델파이 응답자들이 긍정적 의견을 제시한 것으로 나타났으며, CVR의 기준값은 0.28 이상으로 나타났다. 특히 ‘다문화 배경을 가진 보조인력 비율 강화’의 CVR값은 -0.72였고, ‘보조인력 성별의 다양화 정책’의 CVR값은 -0.02로 부정적 또는 중간 입장의 의견이 많았던 것으로 해석되었다. 또한 ‘교육과정을 지원하는 보조인력 용어를 하나로 통일’ 항목의 CVR값은 0.02로 부정적인

입장은 아니었으나, 기준값을 충족하지 못하는 것으로 나타났다.

중요도 우선순위에서는 ‘정부 및 지자체의 지속가능한 보조인력 지원예산 확보’, ‘기관 규모에 따른 보조인력 지원의 탄력화’, ‘보조인력의 직무 명료화 및 역량 프로파일 마련’, ‘정부 및 지자체 지침 내 보조인력이 담당해야할 업무 명시 및 매뉴얼 배포’, ‘관계당국의 보조인력의 근로조건 및 현황 모니터링’, ‘육아종합지원센터(및 유아교육진흥원) 내 보조인력 모집/관리/고충상담부서 체계화’, ‘유치원과 어린이집 평가 시 비정규직 보조 인력 운영 현황 점검’, ‘보조인력 자격 기준 상향 및 강화’, ‘유치원과 어린이집 보조인력 채용과 관리제도 일원화’, ‘교육과정을 지원하는 보조인력 용어를 하나로 통일’, ‘보조인력 성별의 다양화 정책 마련’, ‘다문화 배경을 가진 보조인력 비율 강화’의 순으로 높은 것으로 나타났다. 다음으로 CV와 중요도 값을 교차한 결과, 2사분면에 위치한 ‘정부 및 지자체의 지속가능한 보조인력 지원예산 확보’, ‘기관 규모에 따른 보조인력 지원의 탄력화’, ‘보조인력의 직무 명료화 및 역량 프로파일 마련’, ‘정부 및 지자체 지침 내 보조인력이 담당해야할 업무 명시 및 매뉴얼 배포’, ‘관계당국의 보조인력의 근로조건 및 현황 모니터링’, ‘육아종합지원센터(및 유아교육진흥원) 내 보조인력 모집/관리/고충상담부서 체계화’, ‘유치원과 어린이집 평가 시 비정규직 보조 인력 운영 현황 점검’, ‘보조인력 자격 기준 상향 및 강화’가 4사분면에 위치한 ‘유치원과 어린이집 보조인력 채용과 관리제도 일원화’, ‘교육과정을 지원하는 보조인력 용어를 하나로 통일’, ‘보조인력 성별의 다양화 정책 마련’, ‘다문화 배경을 가진 보조인력 비율 강화’보다 상대적으로 중요도가 높으면서 델파이 응답자의 일관된 지지를 얻는 것으로 나타났다. 이를 확인하면 다음의 <표 7>, <표 8>과 같다.

<표 7> ‘제도 및 관리’의 변이계수, 내용타당도 및 중요도 분석 결과

| 영역 | 세부항목 | CV | CVR | 중요도 | | 중요도 우선순위 |
|----|---|------|------|------|------|-------------|
| | | | | M | SD | |
| 1 | 보조인력 자격 기준 상향 및 강화 | 0.24 | 0.67 | 5.21 | 1.23 | 8 |
| 2 | 교육과정을 지원하는 ‘보조인력’ 용어(방과후 강사/교사, 보조교사, 부담임, 부교사 등)를 하나로 통일 | 0.30 | 0.02 | 4.51 | 1.37 | 10 |
| 3 | 관계당국의 보조인력의 근로조건 및 현황 모니터링 | 0.20 | 0.63 | 5.30 | 1.04 | 5 |
| 4 | 유치원과 어린이집 평가시 비정규직 보조 인력 운영 현황 점검 | 0.17 | 0.67 | 5.23 | 0.87 | 6 |
| 5 | 기관 규모에 따른 보조인력 지원의 탄력화 | 0.13 | 0.91 | 5.72 | 0.73 | 2 |
| 6 | 육아종합지원센터 (및 유아교육진흥원) 내 보조인력 모집/관리/고충상담부서 체계화 | 0.20 | 0.58 | 5.23 | 1.02 | 6 |

| 영역 | 세부항목 | CV | CVR | 중요도 | | 중요도 우선순위 |
|-------|---|------|-------|------|------|-------------|
| | | | | M | SD | |
| 7 | 유치원과 어린이집 보조인력 채용과 관리제도 일원화 | 0.29 | 0.02 | 4.53 | 1.30 | 9 |
| 8 | 정부 및 지자체의 지속가능한 보조인력 지원예산 확보 | 0.12 | 0.91 | 6.35 | 0.78 | 1 |
| 9 | 보조인력 성별의 다양화 정책 마련 | 0.35 | -0.21 | 4.16 | 1.45 | 11 |
| 10 | 다문화 배경을 가진 보조인력 비율 강화 | 0.42 | -0.72 | 3.42 | 1.42 | 12 |
| 11 | 보조인력의 직무 명료화 및 역량 프로파일 마련 | 0.20 | 0.63 | 5.35 | 1.09 | 3 |
| 12 | 정부 및 지자체 지침 내 보조인력이 담당해야할 업무 명시 및 매뉴얼 배포 | 0.23 | 0.53 | 5.35 | 1.25 | 3 |
| 전체 평균 | | 0.24 | 0.39 | 5.03 | 1.13 | |

〈표 8〉 '제도 및 관리'의 CI와 중요도 교차표

| 영역 | 세부항목 | 중요도 우선순위 | 교차표 사분면 | | | |
|----|--|-------------|---------|---|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1 | 보조인력 자격 기준 상향 및 강화 | 8 | | ○ | | |
| 2 | 교육과정을 지원하는 '보조인력' 용어(방과후 강사/교사, 보조교사, 부담임, 부교사 등)를 하나로 통일 | 10 | | | | ○ |
| 3 | 관계당국의 보조인력의 근로조건 및 현황 모니터링 | 5 | | ○ | | |
| 4 | 유치원과 어린이집 평가시 비정규직 보조 인력 운영 현황 점검 | 6 | | ○ | | |
| 5 | 기관 규모에 따른 보조인력 지원의 탄력화 | 2 | | ○ | | |
| 6 | 육아종합지원센터(및 유아교육진흥원) 내 보조인력 모 집/관리/고충상담부서 체계화 | 6 | | ○ | | |
| 7 | 유치원과 어린이집 보조인력 채용과 관리제도 일원화 | 9 | | | | ○ |
| 8 | 정부 및 지자체의 지속가능한 보조인력 지원예산 확보 | 1 | | ○ | | |
| 9 | 보조인력 성별의 다양화 정책 마련 | 11 | | | | ○ |
| 10 | 다문화 배경을 가진 보조인력 비율 강화 | 12 | | | | ○ |
| 11 | 보조인력의 직무 명료화 및 역량 프로파일 마련 | 3 | | ○ | | |
| 12 | 정부 및 지자체 지침 내 보조인력이 담당해야할 업무 명시 및 매뉴얼 배포 | 3 | | ○ | | |

4. 전문성 교육

‘전문성 교육’ 영역에 포함된 4개 항목의 *CV*, *CVR*, 중요도 평균과 표준편차, 중요도 우선순위를 산출한 결과, *CV*의 경우, 모두 0.50 이하로 일관된 응답을 보이는 것으로 나타났다. *CVR*의 경우 1개의 항목인 ‘보조인력에 승급교육기회 제공’을 제외하고, 3개의 항목에서 델파이 응답자들이 긍정적 의견을 제시한 것으로 나타났으며, *CVR*의 기준값은 0.28 이상으로 나타났다. 특히 ‘보조인력에 승급교육기회 제공’의 *CVR* 값은 -0.02로 부정적 또는 중간 입장의 의견이 많았던 것으로 해석되었다. 중요도 우선순위에서는 ‘보조인력을 위한 사전기본교육’, ‘보조인력의 교육훈련 참여기회 확대’, ‘정교사 대상 보조인력의 권리교육’, ‘보조인력에 승급교육기회 제공’의 순으로 높은 것으로 나타났다. 또한 *CV*와 중요도 값을 교차한 결과, 2사분면에 위치한 ‘보조인력을 위한 사전기본교육’, ‘보조인력의 교육훈련 참여기회 확대’, ‘정교사 대상 보조인력의 권리교육’이, 4사분면에 위치한 ‘보조인력에 승급교육기회 제공’보다 상대적으로 중요도가 높으면서 델파이 응답자의 일관된 지지를 얻는 것으로 나타났다. 이를 확인하면 다음의 <표 9>, <표 10>과 같다.

<표 9> ‘전문성 교육’의 변이계수, 내용타당도 및 중요도 분석 결과

| 영역 | 세부항목 | <i>CV</i> | <i>CVR</i> | 중요도 | | 중요도 우선순위 |
|-------|--|-----------|------------|----------|-----------|-------------|
| | | | | <i>M</i> | <i>SD</i> | |
| 1 | 보조인력의 교육훈련 참여기회 확대 | 0.15 | 0.81 | 5.65 | 0.84 | 2 |
| 2 | 정교사 대상 보조인력의 권리교육 | 0.19 | 0.72 | 5.56 | 1.03 | 3 |
| 3 | 보조인력에 승급교육기회 제공 | 0.26 | -0.02 | 4.63 | 1.20 | 4 |
| 4 | 보조인력을 위한 사전기본교육 (책임, 권리, 보수에 대한 교육) | 0.14 | 0.91 | 6.26 | 0.85 | 1 |
| 전체 평균 | | 0.19 | 0.61 | 5.53 | 0.98 | |

<표 10> ‘전문성 교육’의 *CV*와 중요도 교차표

| 영역 | 세부항목 | 중요도 우선순위 | 교차표 사분면 | | | |
|----|--|-------------|---------|---|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1 | 보조인력의 교육훈련 참여기회 확대 | 2 | | ○ | | |
| 2 | 정교사 대상 보조인력(비정규직)의 권리교육 | 3 | | ○ | | |
| 3 | 보조인력에 승급교육기회 제공 | 4 | | | | ○ |
| 4 | 보조인력을 위한 사전기본교육 (책임, 권리, 보수에 대한 교육) | 1 | | ○ | | |

5. 보조인력 내실화를 위한 선행 조건

‘보조인력 내실화를 위한 선행조건’ 영역에 포함된 9개 항목의 *CV*, *CVR*, 중요도 평균과 표준편차, 중요도 우선순위를 산출한 결과, *CV*의 경우, 모두 0.50 이하로 일관된 응답을 보이는 것으로 나타났고, *CVR*의 경우 2개의 항목인 ‘지역사회의 자원봉사제도 활성화’, ‘사회서비스공단을 통한 보조인력 공급’을 제외하고, 7개의 항목에서 델파이 응답자들이 긍정적 의견을 제시한 것으로 나타났으며, *CVR*의 기준값은 0.28 이상으로 나타났다. 특히 ‘사회서비스공단을 통한 보조인력 공급’의 *CVR* 값은 -0.30로 부정적 또는 중간 입장의 의견이 많았던 것으로 해석되었다. 중요도 우선순위에서는 ‘정규직 교사에 대한 실질적인 처우개선’, ‘유아교육과 보육의 공공성 강화’, ‘교사 대 아동비율 및 학급규모 조정’, ‘유치원과 어린이집 교사 격차 완화’, ‘교육과 보육의 가치를 동등하게 여기는 총체적 정책 접근’, ‘교사와 보조인력의 배치, 유형, 현황에 관한 대규모 실태조사’, ‘방과후과정의 정체성 제고’, ‘지역사회의 자원봉사제도 활성화’, ‘사회서비스공단을 통한 보조인력 공급’의 순으로 높은 것으로 나타났다. 다음으로 *CV*와 중요도 값을 교차한 결과, 2사분면에 위치한 ‘정규직 교사에 대한 실질적인 처우개선’, ‘교사 대 아동비율 및 학급규모 조정’, ‘유치원과 어린이집 교사 격차 완화’, ‘교육과 보육의 가치를 동등하게 여기는 총체적 정책 접근’, ‘방과후과정의 정체성 제고’, ‘교사와 보조인력의 배치, 유형, 현황에 관한 대규모 실태조사’, ‘유아교육과 보육의 공공성 강화’이 4사분면에 위치한 ‘지역사회의 자원봉사제도 활성화’, ‘사회서비스공단을 통한 보조인력 공급’보다 상대적으로 중요도가 높으면서 델파이 응답자의 일관된 지지를 얻는 것으로 나타났다. 이를 확인하면 다음의 <표 11>, <표 12>과 같다.

<표 11> ‘보조인력 내실화를 위한 선행 조건’의 변이계수, 내용타당도 및 중요도 분석결과

| 영역 | 세부항목 | <i>CV</i> | <i>CVR</i> | 중요도 | | 중요도 우선순위 |
|----|-----------------------------------|-----------|------------|----------|-----------|-------------|
| | | | | <i>M</i> | <i>SD</i> | |
| 1 | 정규직 교사에 대한 실질적인 처우개선 | 0.19 | 0.91 | 6.33 | 1.19 | 1 |
| 2 | 교사 대 아동비율 및 학급규모 조정 | 0.20 | 0.86 | 6.02 | 1.22 | 3 |
| 3 | 유치원과 어린이집 교사 격차 완화 | 0.19 | 0.77 | 5.91 | 1.11 | 4 |
| 4 | 교육과 보육의 가치를 동등하게 여기는 총체적 정책 접근 | 0.19 | 0.77 | 5.91 | 1.13 | 4 |
| 5 | 방과후과정의 정체성 제고 | 0.17 | 0.81 | 5.79 | 0.99 | 7 |
| 6 | 지역사회의 자원봉사제도 활성화 | 0.28 | 0.07 | 4.63 | 1.29 | 8 |
| 7 | 교사와 보조인력의 배치, 유형, 현황에 관한 대규모 실태조사 | 0.13 | 0.95 | 5.86 | 0.77 | 6 |

| 영역 | 세부항목 | CV | CVR | 중요도 | | 중요도 우선순위 |
|-------|---------------------|------|-------|------|------|-------------|
| | | | | M | SD | |
| 8 | 유아교육과 보육의 공공성 강화 | 0.15 | 0.81 | 6.19 | 0.93 | 2 |
| 9 | 사회서비스공단을 통한 보조인력 공급 | 0.33 | -0.30 | 4.14 | 1.37 | 9 |
| 전체 평균 | | 0.20 | 0.63 | 5.64 | 1.11 | |

〈표 12〉 ‘보조인력 내실화를 위한 선행 조건’의 CV와 중요도 교차표

| 영역 | 세부항목 | 중요도 우선순위 | 교차표 사분면 | | | |
|----|-----------------------------------|-------------|---------|---|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1 | 정규직 교사에 대한 실질적인 처우개선 | 1 | | ○ | | |
| 2 | 교사 대 아동비율 및 학급규모 조정 | 3 | | ○ | | |
| 3 | 유치원과 어린이집 교사 격차 완화 | 4 | | ○ | | |
| 4 | 교육과 보육의 가치를 동등하게 여기는 총체적 정책 접근 | 4 | | ○ | | |
| 5 | 방과후과정의 정체성 제고 | 7 | | ○ | | |
| 6 | 지역사회의 자원봉사제도 활성화 | 8 | | | | ○ |
| 7 | 교사와 보조인력의 배치, 유형, 현황에 관한 대규모 실태조사 | 6 | | ○ | | |
| 8 | 유아교육과 보육의 공공성 강화 | 2 | | ○ | | |
| 9 | 사회서비스공단을 통한 보조인력 공급 | 9 | | | | ○ |

IV. 논의 및 결론

본 연구의 목적은 유치원과 어린이집 보조인력 정책에 관한 전문가 델파이 조사에 기초한 정책 우선순위를 파악하여 정책 개선 방향을 제시하는 것이다. 연구문제인 정책순위(정책 우선순위, 차순위, 후순위)를 중심으로 논의점을 제시하면 다음과 같다.

1. 정책우선순위

전문가 델파이 조사결과를 바탕으로 정책우선순위를 살펴보면, 첫째, ‘고용안정’의 영역에서 보조인력의 안정적인 인건비 지원, 보조인력 채용과정 투명성 보장이 둘째, ‘복리후

생'의 영역에서는 보조교사 근무경력 인정, 보조인력의 사회보험, 수당, 상여금에 대한 정부의 차별없는 지원, 보조인력 휴가 연차기준에 대한 가이드마련이 중요하였다. 셋째, '제도 및 관리'의 영역에서는 정부 및 지자체의 지속가능한 보조인력 지원 예산 확보, 기관 규모에 따른 보조인력 지원의 탄력화, 보조인력의 직무 명료화 및 역량 프로파일 마련, 정부 및 지자체 지침 내 보조인력이 담당해야할 업무 명시 및 매뉴얼 배포, 관계당국의 보조인력의 근로조건 및 현황 모니터링, 보조인력 자격 기준 상향 및 강화가 정책 우선순위로 분석되었다. 넷째, '전문성 교육'의 영역에서는 보조인력을 위한 사전 기본교육, 보조인력의 교육훈련 참여기회의 확대, 정교사 대상 보조인력의 권리교육 강화 등이 정책우선순위로 분석되었다. 마지막으로, '보조인력 내실화를 위한 선행조건' 영역에서는 정규직 교사에 대한 실질적인 처우개선, 유아교육과 보육의 공공성 강화, 교사대 아동비율 및 학급규모 조정, 유치원과 어린이집 교사 격차 완화, 교육과 보육의 가치를 동등하게 여기는 총체적 정책 접근, 정교사와 보조인력에 대한 대규모 실태조사, 방과후과정의 정체성 제고가 정책 우선순위로 분석되었다.

종합하면, 43명의 전문가들은 보조인력의 차별없는 안정적인 지원제도를 마련하는 것이 중요하다고 보았으며, 보조인력의 자격기준 강화나 연수강화 등 보조교사의 전문성을 향상시키는 정책이 필요하다고 인식하였다. 이를 위해 기본적으로 정교사의 실질적 처우개선과 유아교육과 보육의 공공성 강화가 중요하다고 보았으며, 교육과 보육의 가치를 동등하게 여기는 총체적 정책접근이 상당히 중요하다고 인식하였다.

특히 보조인력 정책에서 유아교육과 보육의 공공성 강화가 중요하다고 인식된 이유들을 1차 델파이 조사지를 중심으로 살펴보면, 공공성 강화는 보조인력의 노동의 가치를 존중해 줄 가능성이 높기 때문이다. 즉, 유아교육과 보육의 공공성은 투명성, 민주성, 참여성 등을 특성으로 하는데(양미선·정주영·임지희, 2013), 공공성이 강화될 때 유치원과 어린이집 보조인력의 근로계약서 작성, 임금, 근로시간 등에 있어 노동자의 권리를 보장해 줄 가능성이 높아지기 때문이다.

또한 교육과 보육의 가치를 동등하게 여기는 총체적 접근은 EU(2016)에서 권고한 내용과 일맥상통한다. 담임교사는 '교육'만을, 보조인력은 '보육'으로 분리, 이원화 될 경우, 인력간 위계구조는 강화될 가능성이 높고, 보조인력들의 역량과 경험은 존중되지 않을 가능성이 높아진다(Van Laere et al., 2012). 많은 연구와 보고서에서 유아교육·보육의 질이 어떻게 아동의 학습, 보육, 양육, 그리고 사회적 지원의 총체적인(holistic) 관점을 포함하고, '보육'과 '교육'의 개념이 서로 밀접하게 관련이 있음을 강조해 왔다. 교육과 보육의 총체적 관점은 인지, 정서, 사회성을 독립적 개체로 보며 동등한 가치를 부여하기 때문에 이

러한 위계적 계층화를 막을 수 있다. 그러므로 유아교육과 보육의 인력 정책은 국가 지역, 기관의 수준에서 통합적이고 총체적인 접근에 중점을 둘 필요가 있다는 것이다(European Commission, 2011; UNESCO, 2010).

2. 정책 차순위/후순위

전문가들은 국가/지자체/교육청 등의 관계당국의 보조인력 직접고용 및 배치, 보조인력 비정규직의 무기계약직/정규직 전환, 보조인력의 4-8시간 근무선택제 마련, 보조인력의 휴게시간 보장, 보조인력의 원내 갈등 분쟁조정체계 마련, 교육과정을 지원하는 보조인력을 부르는 용어를 하나로 통일하는 문제, 유치원과 어린이집 보조인력 채용과 관리 제도의 일원화, 보조인력 성별의 다양화 정책 마련, 다문화 배경을 가진 보조인력 비율강화, 보조인력에 승급교육기회의 제공, 지역사회의 자원봉사제도의 활성화나 사회서비스 공단을 통한 보조인력의 공급 등은 부정적이거나 중립, 또는 정책 후순위로 인식하였다.

이상의 항목들을 살펴보면, 전반적으로 국가나 지자체, 교육청이 보조인력을 직접 고용할 경우, 현장에서 필요한 보조인력을 맞춤형으로, 때로는 탄력적으로 고용하기 어렵기 때문에 불편함을 호소한 결과일 수도 있고, 기관의 특수성과 자율성을 요청하는 결과일 수도 있다. 또한 현 정부에서 매우 중요한 국정과제 중 하나인 비정규직의 정규직 전환의 문제에 대해서 전문가들은 부정적인 입장을 보였다. 이는 전문가들이 유아교육과 보육계의 비정규직의 복리나 처우, 권리의 문제를 수용하지 않기 때문이라기보다 정교사 정책과 처우가 제대로 마련되지 않은 현 상황을 고려한 것일 가능성이 높다. 유치원과 어린이집 정교사의 처우개선이 제대로 되지 않고, 격차의 문제도 해소되지 않은 상황에서 비정규직의 정규직화 정책의 도입은 빛을 발하기 어렵기 때문이다. 이를 위해서는 우선적으로 정교사들의 처우와 복리, 승급제도와 같은 교사정책이 제대로 마련될 필요가 있을 것이다.

현장에서 유치원과 어린이집 보조인력들은 경력이 쌓여도 임금인상이 없고, 근무경력이 인정되지 않아 동기부여의 측면에서 문제점이 있다는 의견을 제시하기도 한다. 본 연구에서 보조인력에 승급교육기회의 제공에 대해서는 전문가들이 정책 후순위로 인식하였다. 그러나 보조인력의 입장에서 볼 때, 아직도 보조인력들은 능력 발휘의 기회가 제한되고, 임금 낮으며, 모호한 업무, 차별대우 등으로 어려움을 겪고 있는 것으로 조사되었다. 이런 맥락에서 볼 때 보조인력의 다양한 배경과 경력을 존중하고, 근무경력을 인정하여 승급 또는 임금 인상들의 제도를 통해 보조인력의 역량 강화를 도울 필요는 있을 것으로 판단된다.

또한 본 연구에서는 다양한 배경을 가진 보조인력 즉, 성별의 차이, 다문화, 다양한 직종의 보조인력들을 채용하는 측면에 대해서는 정책후순위로 분석되었으나, 최근 전문가들이

제안하는 보조인력 정책의 주된 이슈 중 하나는 보조인력의 경력과 배경을 인정하고 이를 고려하는 자격 인증 제도를 만드는 것이라는 점들도 고려할 필요는 있다(Jensen & Kjeldsen, 2015). 보조인력의 경력과 배경 등을 고려하여 자격증을 취득할 수 있는 기회가 없게 되면, 보조인력들의 이직과 승진의 기회를 낮추어 보조인력의 동기를 저하시킬 수 있기 때문이다. 이런 이유로 보조인력의 경력과 배경을 반영하는 자격인증 제도의 개선도 생각해 볼 필요가 있다는 것이며, 다양하고 풍부한 경험이 있는 인력이 담임교사가 될 수 있도록 기회를 제공하는 것이 바람직할 수 있다. 예를 들어, 초기 자격 조건이 낮은 현장 전문가들이 오랫동안 현장에서 근무하여 얻은 경험과 지혜, 배경 등을 인정하고, 이들이 승급할 수 있도록 일관성 있는 경로를 개발할 필요가 있다.

특히 다양한 배경을 가진 교직원들이 존재하면, 다양한 학습자들의 요구에 잘 반응할 수 있다는 장점이 있을 것이다. 유럽 국가들의 대다수의 보조인력의 SES는 저소득층이거나 소수민족의 배경인 것으로 보고된다(EU, 2016). 이런 이유로 유럽에서는 보조인력의 전문화와 보조인력에 대한 투자는 이민 또는 저소득층 고용정책과 연결될 수 있고, 팀 내 보조인력의 존재는 다양한 그룹의 부모와 유아들의 참여를 이끌어 낼 수 있다는 점에서 유익할 수 있다. 다양성이 강조된 팀에서 유아와 교사 모두 함께 성장할 수 있으며, 이는 유아교육·보육의 질 제고와 연결된다(Lazzari et al., 2013; Peeters et al., 2015). 유럽의 질 제고 프레임워크(European Quality Framework)에서도 언급되었듯이, 다양한 배경을 가진 직원을 고용하고, 그들이 자격조건을 점진적으로 향상시킬 수 있도록 돕는다면, 특히 저소득층 또는 이민자 가정의 아이들이 혜택을 받을 수 있다고 하였다(EC Thematic Group on ECEC Quality, 2014).

또한 이렇게 교직원의 다양성이 중요하다면, 젠더의 다양성(gender diversity)도 고려될 필요가 있다(EU, 2016). Eurydice 보고서를 살펴보면 유럽에서도 유아교육·보육 인력을 살펴보면, 아직도 여성이 압도적으로 많다(European Commission, 2014). 예외적으로 덴마크는 보조인력의 23%, 담임교사의 15%가 남성이었는데, 덴마크의 담임교사 훈련과정은 일반주의적 접근(generalist approach)을 하고 있어 직무를 하는 동안 다양한 분야로 이동할 가능성을 제공하고 있으므로, 남성들이 매력을 느끼는 것으로 보고되고 있다(EU, 2016: 40). 이러한 훈련과정은 특별 단기 연계과정 등을 통해 보조인력도 이용할 수 있도록 되어있고, 특별 할당 제도 등을 통해 경험은 있으나 훈련되지 않은 인력들에게 유용하게 활용되고 있다(EU, 2016).

본 연구는 그동안 정책연구에서 소외되었던 보조인력에 대해 주목하고, 보조인력 정책에 관한 전문가들의 의견조사를 실시하여 유치원과 어린이집 보조인력 전반에 관한 정책우선

순위를 제시했다는 점에서 연구의 의의가 있다. 그러나 연구의 한계점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구에서는 전문가 델파이 조사를 실시하였으나, 현장 전문가와 정책 또는 연구 전문가들 간에도 보조인력에 관한 관점의 차이가 있을 것으로 판단된다. 그러나 본 연구에서는 전문가들 간 다를 수 있는 연구의 차이를 다루지는 못하였다. 둘째, 본 연구에서는 정책우선순위를 분석할 때, 유치원과 어린이집 보조인력 정책의 중요도에 대해서만 다루고, 필요도 또는 중요도와 필요도 간의 차이는 조사하지 못하였다. 보조인력 정책에 관한 필요도를 더 조사하였다면, 각각의 정책에 대한 보다 풍부한 분석이 가능했을 것으로 판단된다.

추후 연구를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 추후 연구에서는 이상의 설문조사에서 나타난 정책우선순위를 기초로 보다 구체적인 정책 안을 파악하기 위해 직접 관찰 또는 교사 면담을 실시하여 정책을 제언할 필요가 있다. 둘째, 이상의 유치원과 어린이집 보조인력 당사자들의 목소리를 담아 노동과 처우, 전문성 교육 등에 관한 실태조사를 실시할 필요가 있다. 셋째, 전문가 의견도 중요하나, 유치원과 어린이집 보조인력과 함께 하는 담임교사와 원장 및 관리자 등의 의견과 요구조사도 추가하여, 유치원과 어린이집 인력 전반의 의견을 다각도로 파악할 필요가 있을 것을 판단된다. 넷째, 본 연구에서도 이미 조사하였듯이 유치원과 어린이집 보조인력 정책 실시에 앞서, 유아교육과 보육 현장에서 선행되어야 할 요인과 보조인력 정책의 필요도에 대한 보다 심층적인 의견수렴이 필요할 것으로 사료된다.

참고문헌

- 강용주(2008). 델파이 기법의 이해와 적용사례. 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 김경철·장연주(2010). 병설 유치원 교사의 방학 중 종일제 운영의 어려움. 유아교육학논집, 14(4), 207-235.
- 김도란·박수경·이경연(2015). 사립 유치원 오후 재편성 방과후과정 교사의 어려움과 요구. 직업교육연구, 34(6), 1-23.
- 김영정·박성준(2016). 서울시 어린이집 보조교사 근로실태 및 개선방안 연구. 서울시여성가족재단.
- 김은선·백혜리(2012). 보육교사의 직무 실행과 직무 만족에 관한 연구. 아동보육연구, 8(1), 73-94.
- 김은영·도남희·조은경·조혜주(2011). 육아지원서비스 질 제고를 위한 인력 운영 개선 방안 연구. 서울: 육아정책연구소.

- 김은영·박은혜(2006). 유치원 교사의 직무 분석. 한국교원교육연구, 23(2), 303-323.
- 김은영·조혜주(2014). 유치원 교사의 근무 여건 및 개선 방안. 육아정책연구, 8(1), 81-107.
- 김정숙·이윤진·조예운(2016). 유치원 방과후 과정 효율화 방안 연구. 서울: 육아정책연구소.
- 노승용(2006). 텔파이 기법: 전문적 통찰로 미래예측하기. 국토연구원.
- 박지선·이대균(2009). 유치원에서 학생 보조교사가 담임교사의 전문성 발달에 주는 의미. 열린유아교육연구, 14(6), 445-465.
- 박지선·이대균(2010). 보조교사를 경험한 초임교사들의 담임교사 되어가기. 열린유아교육연구, 15(5), 113-142.
- 박지선·이대균(2012). 유치원 학생보조교사에 대한 예비유아교사의 인식. 열린유아교육연구, 17(5), 525-545.
- 박창현(2017). 질높은 누리과정 운영을 위한 유아교사의 교육과정 정책우선순위분석. 생태유아교육연구, 16(7), 79-103.
- 박창현·양미선·김태우(2017). 유치원 및 어린이집 보조인력 운영의 내실화 방안. 서울: 육아정책연구소.
- 박창현·양미선·조혜주(2016). 누리과정 질 제고를 위한 운영 다양화 방안. 서울: 육아정책연구소.
- 양미선·정주영·임지희(2013). 어린이집 및 유치원 운영의 공공성 제고를 위한 정책 방안. 서울: 육아정책연구소.
- 이미진·김은정(2016). 유아 STEAM 교육을 위한 유아교사의 역할과 교사교육내용에 대한 요구도 분석. 학습자중심교과교육연구, 16(11), 1-28.
<http://dx.doi.org/10.22251/jlcci.2016.16.11.1>
- 조대연(2009). 설문조사를 통한 요구분석에서 우선순위결정 방안 탐색. 교육문제연구, 35(3), 165-187.
- 조대연·김영호(2010). 마포구 평생학습 권역 설정에 따른 프로그램 요구분석 연구. 서울: 마포구청.
- 조양순·나귀옥(2015). 유아교육, 보육 현장에서 보는 바람직한 통합유아교사 양성체제 연구. 한국유아교육학회 정기학술발표논문집, 2015(1), 544.
- 신세니·김선희·조희숙(2009). 유아교육기관의 보조교사 이미지 연구. 교사교육연구, 51(1), 118-136.
- 이정원·양유진(2013). 육아지원기관에서의 중고령 여성 지원인력 활용방안 연구. 서울: 육아정책연구소.
- 최효미·이정원·이동하(2015). 어린이집, 유치원에서의 양질의 시간제 일자리 활용방안. 서울: 육아정책연구소.
- 법제처 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/>(유아교육법, 유아교육법 시행령, 영유아보

육법, 영유아보육법 시행령, 시행규칙, 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률, 근로기준법, 교육공무원 임용령, 각 연도 공무원보수규정 참조)에서 2017년 4월 28일 인출함.

- European Commission(2011). *Communication from the European commission: Early childhood education and care: Providing all children with the best start for the world of tomorrow.*
- European Commission Thematic Group on ECEC Quality(2014). *European quality framework: research evidence.* Document presented at the conference of the Greek EU presidency in Athens (19-20 June 2014).
- European Commission(2014). *Key data on early childhood education and care in Europe, 2014 Edition.* Eurydice and Eurostat Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Union(2016). *Professionalisation of childcare assistants in early childhood education and care(ECEC): Pathways towards qualification.* NESET II AR1/2016 Analytical Report.
- Jensen, R., & Kjeldsen, C.(2015). 'Pedagogy back on track: enhancing capabilities for young people in education and work'. In: Hans-Uwe Otto Cham (ed.), Facing trajectories from school to work: towards a capability-friendly youth policy in Europe, Switzerland, Springer Science+Business Media B.V., pp. 257-272 (Technical and Vocational Education and Training, Vol. 20).
- Lawshe, C. H. (1975). *A quantitative approach to content validity.* Personnel Psychology, 28, 563-575.
- Lazzari, A., Vandenbroeck, M., & Peeters, J. (2013, July). *The early years workforce: A review of European research and good practices on working with children from poor and migrant families.* In Background paper for the Transatlantic Forum on Inclusive Early Years in New York (pp. 10-12). <https://www.researchgate.net/publication/263964023>
- Peeters, J., Cameron, C., Lazzari, A., Peleman, B., Budginaite, I., Hauari, H., & Siarova, H. (2015). *Impact of continuous professional development and working conditions of early childhood education and care practitioners on quality, staff-child interactions and children's outcomes: A systematic synthesis of research evidence.* Gent: VBJK. Dublin: Eurofound.
- UNESCO(2010). *Caring and learning together: A cross-national study on the integration of early childhood care and education within education.* Paris: UNESCO.

Van Laere, K., Peeters, J., & Vandebroek, M. (2012). The education and care divide: The role of the early childhood workforce in 15 European countries. *European Journal of Education*, 47(4), 527-541.
<https://doi.org/10.1111/ejed.12006>

- 논문접수: 4월 16일 / 수정본 접수 5월 21일 / 게재 승인 6월 12일
- 교신저자: 양미선, 육아정책연구소 부연구위원, msyang@kicce.re.kr

Abstract

A Policy Priority Analysis on the Policies of Assistant Teachers in Kindergartens and Child Care Centers Based on an Expert Delphi Survey

Changhyun Park and Misun Yang

The purpose of this study is to determine the policy priorities for assistant workforce of kindergartens and childcare centers through an expert Delphi survey. From August 16, 2017 to September 15, 2017, 43 experts collected opinions on the assistant policies. In order to do so, the CVR value was calculated. The main findings are as follows. First, in the policy area of 'Employment Stabilizing', priorities such as stable labor support for auxiliary workforce were found to be important. Second, in the policy area of 'Welfare', policies regarding social insurance and allowance for assistant employees were among the policy priorities. Third, in the area of 'Institutional and Management', policies on securing sustainable supplementary manpower were analyzed to be among the policy priorities. Fourth, in the area of 'professional education', the policy priorities included the pre-education for the auxiliary workforce. Lastly, in 'the prerequisites for the better policy of assistant personnel', the policy priorities included the enhancement of full-time teacher's welfare, the holistic policy approach to value both education and care equally, and the nation-wide survey on full-time and assistant teachers.

Key words: policy priority analysis, assistant workforce, kindergarten and child care center, expert delphi survey