

유아교육·보육 격차 해소를 위한 현황 분석 및 과제

최윤경 연구위원

국정과제로 제시된 유보격차의 해소를 위한 정책의 설계와 이행을 위해, 고려해야 할 유아교육과 보육의 현황과 관련 과제를 개관하였다. 이를 통해 유아교육과 보육이 갖는 양적·질적 격차의 주요 사항을 살펴보고, 교사정책을 통한 유보격차의 해소의 중요성과 양적·질적 차이를 함께 고려하는 접근의 필요성에 대해 논의하였다. 또한 유보격차의 해소는 유아교육과 보육에 관한 공통의 데이터를 통해 파악하고 한 자리에서 논의할 필요가 있으며, 공-사립/민간 기관 간의 격차 해소 또한 중요한 정책 과제임을 제시하였다.

1. 서론

한국의 유아교육과 보육은 현재 이원화 된 행정체제를 유지하고 있다. 교육부는 교육청과 교육지원청의 행정 전달체계를 통해, 보건복지부는 시도청과 시군구청의 지자체를 통해 각유치원과 어린이집의 설립과 운영, 지원, 관리감독 등의 제반 정책을 수행하고 있다.

전 세계적으로 보다 나은 미래와 지속가능한 성장 발전을 위해 영유아의 행복과 건강(웰빙)을 보장하는 취학전 교육과 보육에 대한 중요성이 강조되고 있다. 이에 대한 각 국의 투자와 정책적 역량이 집중됨에 따라 제한된 예산 대비 가장 효율적인 영유아 교육·보육(Early Child-

hood Education and Care: ECEC) 정책의 수립과 이행은 과연 어떻게 이루어지는 것이 바람직한가에 대한 고민은 계속되고 있다.

이러한 가운데, 교육과 보육이 추구하는 주요 정책 목표의 달성을 위해 유아교육과 보육의 통합이 중요한 정책과제로 논의된 바 있다(OECD, 2015¹⁾). 지난 박근혜 정부에서는 유보통합의 추진을 위해 3개년 통합 로드맵을 제시하고 국무조정실 산하에 「영유아교육보육통합추진단」을 두어 관련 계획을 추진한 바 있다. 그러나 애초 계획과 달리 현장에 누적된 그 간의 격차와 의견의 차이, 소요 재정 등으로 인해 부분적인 성과에 그치고 유보통합을 견인하는데 핵심이 되는 행·재정과 법, 교사, 시설기준 등에서 가

*

1) OECD (2015). Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care, OECD Publishing, Paris.

시적인 성과를 내지 못하였다. 문재인 정부가 들어서면서 유보통합의 진행에 대한 논의가 있었으나, 국가교육회의에서 논의하는 것으로 하고 구체적인 계획이 드러나지 않은 상황이다.

이제 새 정부의 국정과제가 제시되고, 취학전 교육·보육과 육아를 위한 핵심과제가 수립되었다(2017. 7. 19). 주요 내용은 국공립기관의 확충을 통한 공공성과 관련 인프라의 확대, 유보격차 해소를 통한 질 균등화이다. 기존의 통합정책이 새로운 국면을 맞이함에 따라 향후 영유아 교육·보육 및 육아 정책이 어떻게 진행되는 것이 바람직한지, 실질적인 유보격차 해소의 방안은 무엇인지 고민과 검토가 필요한 시점이다. 본 글은 국정과제로 제시된 유보격차 해소의 실행을 위해 필요한 논의로, 유아교육과 보육의 현황을 중심으로 격차 해소의 실행과제를 도출하고자 한다.

가. 영유아 보육·교육 정책 국정과제

정부는 국정과제로 20대 국정전략 중 두 번째로 국가가 책임지는 보육과 교육을 제시하고, 저출산의 근본 원인이 되는 육아에서부터 국가의 책무성을 강조하고 있다. 이를 위한 저출산 대책과 유아교육의 공공성 강화, 아동·청소년의

건강한 성장 지원 등을 과제로 구성하였다.

(국정과제 48) 미래세대 투자를 통한 저출산 극복에서는 보육·양육 지원 강화를 위해 아동수당을 지급하도록 하고, '22년까지 국공립 어린이집 이용률 40% 달성, 일·가정 양립을 위한 육아휴직 급여 인상과 아빠 육아휴직 제도가 제시되었다. (국정과제 49) 유아교육의 공공성 강화를 위해 유아교육에 대한 국가 책임의 확대를 위한 어린이집 누리과정 전액 국고 지원, 국공립 유치원 취학률 40%, 그리고 유치원과 어린이집 격차 완화를 위한 교사·교육프로그램·교육시설의 질 균등화를 제시하였다. 이를 위해 교사의 자질 향상과 교사 처우 개선, 전문교육과정의 운영, 자격체계 개편을 주요 과제로 구성하였다. 그 밖에 온종일 돌봄체계 구축과 (국정과제 17) 사회서비스 공공 인프라 구축과 일자리 확충을 위해 사회서비스 일자리 34만개, 사회서비스공단 설립 등이 있다.

상기한 과제 중, 유아교육과 보육의 격차 해소를 위해 교사와 교육프로그램, 교육시설의 질 균등화를 통한 교사 정책의 이행을 중요하게 구성하였다. 교사의 전문성 제고를 통한 서비스의 질 향상은 영유아 교육·보육 정책에서 매우 핵심적인 사항으로 향후 정책의 설계와 실행이 중요하다 하겠다.

〈표 1〉 문재인 정부 영유아 교육·보육 국정과제

■ 전략 2 : 국가가 책임지는 보육과 교육

48	미래세대 투자를 통한 저출산 극복 (복지부)
49	유아에서 대학까지 교육의 공공성 강화 (교육부)
50	교실혁명을 통한 공교육 혁신 (교육부)
51	교육의 희망사다리 복원 (교육부)
52	고등교육의 질 제고 및 평생·직업교육 혁신 (교육부)
53	아동·청소년의 안전하고 건강한 성장 지원 (여가부)
54	미래 교육 환경 조성 및 안전한 학교 구현 (교육부)

2. 유아교육·보육 격차 현황 및 과제

영유아 교육·보육의 발전과 유보격차 해소를 위해서는 현재 관련 현황이 어떠한지 개괄적으로 살펴보는 작업이 필요하다. 영유아 교육·보육 정책에서 추진해야 할 핵심 과제를 주요 지표별로 정리해보았다.

가. 유보 현황 및 향후 과제

유아교육과 보육의 현황을 파악하기 위해 고

려한 요소는 총 9개로, 이는 유보격차의 해소를 위한 향후 과제의 도출에도 동일하게 적용된다. 이에 근거하여 현재 유치원과 어린이집이 갖는 특성과 차이 현황을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 행정적으로 주무부처가 교육부와 복지부로 이원화되어 있고 지방 전달체계도 교육청과 지자체로 나뉘어 있어 행정체계의 측면에서 차이가 존재한다. 유아교육발전계획과 보육증장기계획을 통해 살펴볼 때, 유아교육은 교육과정과 교원 중심의 정책 설계를 갖는다면, 보육은 질 관리·감독과 지원체계에 보다 방점을 두고

〈표 1〉 영유아 보육·교육의 현황 및 향후 과제

구분	유보격차 현황	향후 과제
행정/거버넌스	• 담당부처 및 행정 이원화 체제	• 유아교육·보육 전달체계 정비
규제/질 관리	• 질관리 체계 이원화 • 그러나 평가(인증)과 모니터링, (장학)컨설팅 지원, 정부 관리감독의 기능적 유사성 유지 • 공통 평가지표 마련	• 평가와 컨설팅, 관리감독의 제반 질 관리에 대한 일관된 기준 적용 • 유아교육·보육 공통의 질 관리체계 구축
재정	• 유아교육·보육의 재정/예산 구성에 차이 • 누리과정 재정을 지방교육재정교부금으로 통합, 새 정부 어린이집 누리과정 예산을 국고 지원으로 변경	• 정부 예산 재원 및 구성 검토 • 중앙정부-지방정부-부모 분담 및 비용지원체계 정비 • 재무회계의 투명성, 건전성 확보 지속
인력	• 교사수급 등 양적 차이로 인한 격차 • 교사 양성·자격·연수/보수교육 차이	• 교(직)원의 전문성 증진 및 균등화 - 전문교육과정, 자격체계 개편 추진 예정 • 교사 처우, 근로여건 등의 복지개선
접근성/인프라	• 사립/민간 우위의 인프라 • 양적 차이로 인한 접근성 차이 • 질적 수요를 고려한 접근성 차이	• 서비스이용률-OECD 평균이상 달성 • 지역별 서비스 수급을 고려한 이용형평성 • 취약계층에의 지원 확대 • 양질의, 국공립기관 서비스 확대
서비스 질	• 기관운영특성(운영시간 등) 차이 • 유보 간, 공사립 간 서비스 차이 • 교사 전문성과 연계	• 서비스 질의 향상 • 관리감독, 규제, 평가의 효율성 제고 • 구조적·과정적 질 요건/기준 구체화
커리큘럼	• 누리과정 공통과정으로 격차 완화 • 국가수준 공통과정(커리큘럼) 수행에 대한 논의 부족 • 표준보육과정과의 연계성 확보 필요	• 누리과정 개정 • 교사 커리큘럼 수행력 제고 • 0-2세 표준보육과정 및 초등교육과정과의 연계 강화 • 영유아 출발선 평등을 위한 정책 및 자료
부모참여 및 지역사회연계	• 부모참여(부모교육 포함)와 지역사회 연계를 정책적으로 지속 추진	• 부모참여와 열린경영 확대 • 정보공시, 부모운영위원회 등 운영 • 부모교육의 실시 • 지역사회 연계
개념적 토대	• 과거 대비 유아교육·보육 서비스의 공통점/유사성에 대한 인식 증가	• 유아교육과 보육에 대한 사회적 인식 제고 • 서비스 질 및 교직원 전문성 강화

있다. 지방정부의 경우 교육행정은 지방자치와 교육전문직의 성격을 띠고 있으며 학교 업무체계를 갖는 반면, 보육행정은 일반행정의 성격이 강하며 보편적인 가족, 복지 지원 업무와 함께 이루어지고 있다(최윤경·박창현·하연섭·김희수, 2016, 64p²⁾).

둘째, 규제와 질 관리에 대해서는 어린이집의 관련 정책 설계가 상대적으로 많은 가운데, 공공성의 확보와 질 향상은 유아교육과 보육이 공통적으로 추진하는 중요한 과제이다. 내용적으로 평가와 모니터링, 컨설팅 지원, 정부 관리감독, 그리고 비용상한 규제 및 인상을 제한 등이 유사하게 구성되어 있다. 특히 비용지원에 대한 기관 모니터링과 어린이집과 유치원에 대한 세입·세출의 재무회계 관리가 구축 및 추진되어 왔다.

셋째, 재정적으로 누리과정의 도입과 함께 누리과정 지원이 부모 바우처의 형태로 지방교육재정교부금의 재원을 통해 이루어졌다. 그러나 지방교육재정의 부담이 가중됨에 따라 어린이집 누리과정 지원인 국고 지원으로 변경되었다.

유아교육과 보육을 구성하는 예산의 규모와 주요 사업의 편성, 내역에 차이가 있다. 유아교육 예산은 지방교육재정교부금과 17개시도 자체예산으로 구성되어 있으며, 보육 예산은 국고와 지방비의 예산과 기금으로 이루어져 있다. 유아교육은 5개 비목(인적자원, 교수학습활동, 교육복지, 학교재정관리, 학교교육여건개선)으로, 보육은 어린이집 운영 지원, 영유아 보육료 지원, 어린이집 기능보강, 어린이집 지원, 보육 인프라 구축(가정양육수당, 평가인증 포함)으로 이루어져 있다. 유아교육과 보육 예산 공통적으로 재원 아동 대상 지원의 예산비중이 가장 커,

각 예산의 약 65%, 82%를 차지한다(최윤경 외, 2016).

넷째, 교(직)원의 경우 교사의 양성과정과 자격체계, 연수/보수교육, 처우, 근로여건 등에서 차이를 보인다. 양적으로 교사 수와 수급에 차이가 있으며, 질적으로도 교사 양성 및 자격체계, 처우의 차이 등으로 교사의 전문성과 교수학습(pedagogy)의 실행에도 차이가 나타난다(예: 문무경·이규림·김희수, 2016³⁾). 교사 정책을 통한 유보격차의 해소는 서비스의 질과 직접 연계되는 것으로 정책적으로 매우 중요한 과제이다.

다섯째, 서비스 인프라 측면에서 국공립과 민간/사립의 비중에서 민간/사립 인프라 우위라는 동일한 제한점을 갖고 있다. 서비스에 대한 접근성을 서비스 이용률을 통해 살펴보면 OECD 평균을 상회하는 이용률로 접근성의 측면에서 일정수준 이상 달성된 것으로 본다. 그러나 취업모의 장시간 이용 수요에 대해서는 여전히 충족되지 않는 사각지대가 있어 어린이집 맞춤형 보육의 도입에도 불구하고, 질적 내용적 수요를 모두 고려한 양·질의 서비스 수요에의 접근성은 여전히 해결해야할 과제로 남아있다.

또한 지역별로 실질적인 영유아 교육·보육 수요 대비 기관 서비스 제공에 과부족의 편차가 존재한다. 지역 간 어린이집·유치원의 인프라 격차 완화와 어린이집·유치원의 적정 공급과 균형 배치가 중요한 과제고 대두되었다(최효미·이정원·김진미, 2015⁴⁾).

여섯째, 서비스의 질은 교사의 전문성과 연관된 것으로, 서비스의 질을 제고하는 정책 추진을 위해서는 교사 정책의 구체화와 실행이 필요하다. 서비스 질과 밀접히 연관되어 있는 교사의 양성 및 자격 체계, 경력, 처우 등의 복지수

2) 최윤경·박창현·하연섭·김희수(2016). 유보통합 정착을 위한 실행방안 연구, 육아정책연구소

3) 문무경·이규림·김희수(2016). 누리과정 실행 평가, 육아정책연구소

4) 최효미·이정원·김진미(2016). 어린이집·유치원 인프라 격차에 따른 지역 유형화 연구, 육아정책연구소

준, 그리고 기관 평가결과, 수요자 부모의 이용 만족도 등을 대체지표(proxy)로 하여 서비스의 질을 살펴볼 수 있을 것이다. 유치원 교사의 최저학력 요건이 대졸자 기준으로 어린이집 교사에 비해 높고, 교사 근로시간의 업무 구성(유치원: 교육과정+방과후과정으로 분리)과 처우에서 유치원 교사가 어린이집 교사에 비해 대체로 양호한 것으로 나타난다. 유아교육과 보육 서비스 내의 질적 격차를 파악하고 이를 완화 및 균등화 시키는 정책적 노력은 매우 중요하며, 이는 데이터에 근거하여 구체적인 로드맵 정책 설계를 필요로 한다.

일곱째, 커리큘럼은 2012-2013년 3-5세 누리과정의 제정으로 3-5세 유아 대상 공통과정으로의 통합이 완료되었으며, 서비스 유형의 다양성 하에서도 유치원과 어린이집 모두 방과후과정 또는 시간연장보육 및 취약보육을 통해 정규과정 이외에 다양한 시간 수요를 포괄하는 돌봄과 보육을 제공하고 있다. 그러나 영유아의 건강한 성장·발달 및 행복과 웰빙, 취학전 생애 출발선 평등의 달성을 위해서는 국가수준의 커리큘럼 제정과 수행에 관한 보다 적극적이고 구체적인 정책의 수행과 현장의 수행력 제고를 필요로 한다. 실제 유치원과 어린이집에서 매일의 일상과 과정을 통해 이루어지는 누리과정과 표준보육과정 및 프로그램들이 영유아의 관점에서 어떻게 수행되고 전달이 되는지 보다 면밀한 관심과 현장 중심의 접근이 필요하다. 또한 영유아의 관점에서 3-5세 누리과정의 영아기 표준보육과정과 초등학교 교육과정과의 연계가 강화될 필요가 있다.

여덟째, 부모참여와 지역사회 연계는 유아교육과 보육에서 지속적으로 추진해 온 과제로 부모운영위원회 및 부모모니터링, 부모참여와 부모교육, 열린 경영 등을 통한 다양한 방식으로 부모의 참여와 지역사회의 협력을 권장하고 있

다. 유치원과 어린이집의 부모 참여와 지역사회 연계를 위한 제도적 노력에는 큰 차이가 없는 것으로 보인다. 그러나 실제 기관과 부모와 함께 만들어가는 교육·보육과 양육이 되기 위해서는 부모-교사 간 긴밀한 협력과 신뢰가 필요하며, 지역사회의 참여와 연계 또한 보다 확장될 필요가 있다.

아홉째, 유아교육과 보육에 대한 개념적 토대를 살펴보면, 과거 교육과 보육은 다르다는 인식에서 유보 간에 유사성과 공통점을 발견하는 사회적 인식이 증가하고 있다. 이는 공통과정으로서의 누리과정 제정과 이에 대한 재정 투입, 통합 정보공시 등을 통해 확장된 인식의 저변으로, 유아교육과 보육의 차이보다는 공통점을 발견하는 기회가 증가한 것으로 볼 수 있다. 반면에 보편적 지원의 확대로 기관이용과 이용시간이 가파른 증가 속에서 현장에서 아동학대가 발생하고, 이로 인해 유치원과 어린이집에 대한 사회적 인식이 저하된 측면이 있다. 학대의 발생으로 인해 영유아와 부모, 교사의 권리와 복지감이 갖는 폐해가 크므로, 이러한 현상을 통해 드러난 원인을 파악하여 제도적·질적 보완이 시급히 마련될 필요가 있다. 유치원과 어린이집, 교직원에 대한 사회적 인식의 제고와 신뢰가 바탕이 되어야, 앞서 논의된 9개 요소별 정책과 수행이 아동의 건강한 성장·발달에 기여할 수 있다.

나. 양적·질적 격차

상기한 유아교육과 보육의 전반적인 현황과 이를 통해 파악한 유보 격차는 크게 양적 격차와 질적 격차로 나눌 수 있다. 유치원과 어린이집 간에 누적된 차이는 양적·물리적 특성을 갖는 차이 외에 질적·내용적인 차이로 인한 격차도 존재한다. 이러한 격차를 구성하는 주요 사

항들을 살펴봄으로써, 정부에서 우선적으로 추진해야할 과제를 제시하고자 한다.

1) 양적 격차

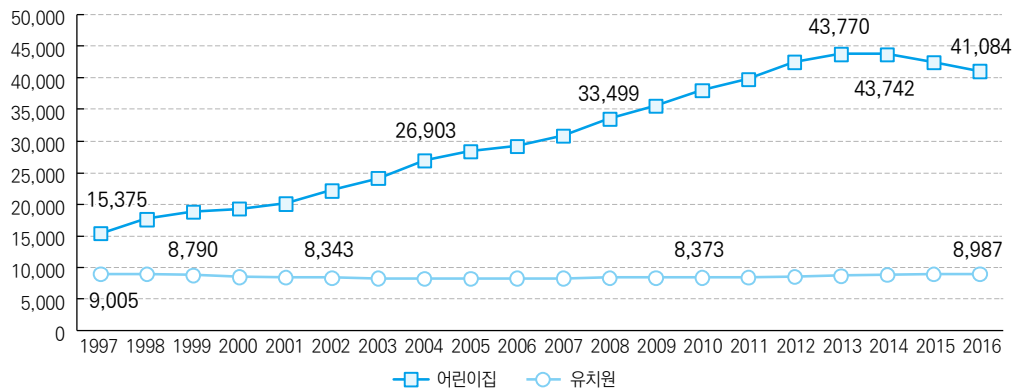
양적 격차는 유치원과 어린이집의 기관 수, 교사 수, 이용 영유아 수 등에서 나타난다. 어린이집은 2016년 기준 41,084개소가 운영 중으로 지난 20여년간 증가세를 유지하다 최근 감소 추세로 돌아섰다. 반면 유치원은 2016년 총 8,987개소로 지난 20여년간 큰 변화없이 일정 규모를 유지하고 있다. 어린이집의 경우 설립유형별로 국공립-직장 어린이집의 증가가 눈에 띄고 반면 가정어린이집은 2014년 이후 감소세가 커지고 있다. 유치원 재원아 수는 만 3-5세 총 704,138명으로 최근 5년간 완만한 증가세를 보이는 반면, 어린이집 재원아 수는 2016년 기준 1,451,215명으로 최근 5년간 감소세를 보인다(육아정책연구소, 2017⁵⁾).

2016년 보육통계에 의하면 전국에 총 41,084개의 어린이집 중 국공립/법인/직장 어린이집이

14.7%, 민간/가정어린이집 84.9%로 민간/가정의 비율이 약 5.8배 많다. 이용 아동수를 기준으로 보면, 현원 규모를 기준으로 국공립/법인/직장 어린이집 이용률이 22.0%, 민간/가정어린이집 74.0%로 민간/가정어린이집 이용률이 약 3.4배 많다. 그러나 국공립-직장-부모협동 어린이집을 이용하는 이용 아동은 상승세를 보이는 반면, 법인·법인단체등 어린이집 이용 아동은 꾸준히 줄고 있으며, 최근들어 민간-가정 어린이집의 이용 아동도 줄어드는 추세도 보인다.

교육통계에 의하면, 2015년 기준 전국의 유치원은 8,930개원으로 이중 국공립유치원은 52%, 사립유치원 48%이다. 전체 원아 682,553명 중 국공립유치원에 다니는 유아는 23.6%, 사립유치원 76.4%로, 어린이집의 공사립기관 이용률과 비슷한 수준이다. 유치원의 경우, 공사립 유치원 모두 이용 유아 수가 상승세를 보이고 있다.

전체적으로 국공립 유치원과 어린이집에 다니는 재원 아동이 전체 재원 아동의 약 1/4에



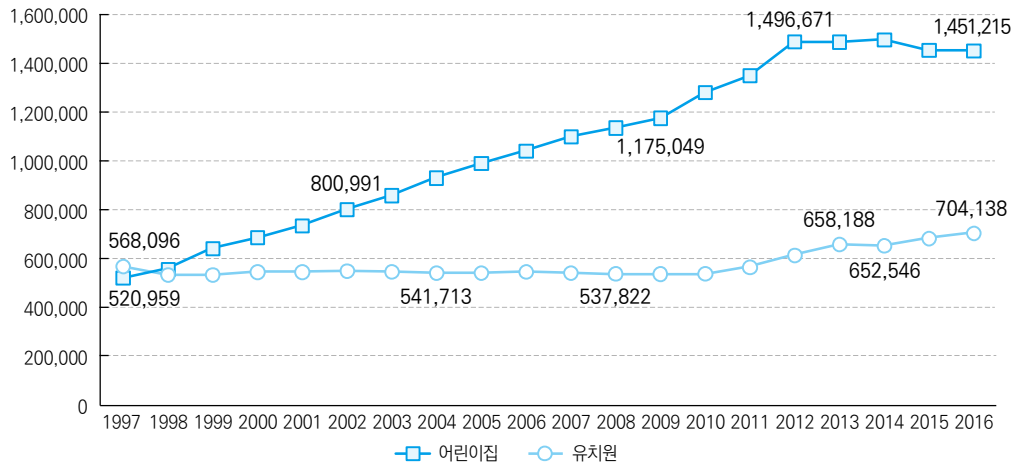
자료: 1) 한국교육개발원(2016). 교육통계연보

2) 보건복지부(2016). 보육통계(2016년 12월말 기준)

3) 육아정책연구소(2017). 2016 유아교육 보육 주요통계에서 재인용

[그림 1] 유치원·어린이집 기관 수 추이(1997-2016)

5) 2016 교육통계, 2016 보육통계, 육아정책연구소(2017). 2016 유아교육 보육 주요통계에서 재인용



자료: 1) 한국교육개발원(2016). 교육통계연보
 2) 보건복지부(2016). 보육통계(2016년 12월말 기준)
 3) 육아정책연구소(2017). 2016 유아교육 보육 주요통계에서 재인용

[그림 2] 유치원·어린이집 재원아 수(1997-2016)

못 미치는 것으로 나타나 유보 공통적으로 사립/민간 기관 우위의 인프라 특성은 유지되고 있다. 그러나 국공립 기관에의 이용이 꾸준히 증가하고 있으며, 그 중에서도 어린이집 대비 유치원 이용률이 완만한 증가세를 보임에 정책적으로 유의할 필요가 있다.

한편, 인력의 측면에서 유치원과 어린이집 교사의 수급과 지역별 담당 공무원의 규모도 함께 살펴보고자 한다. 특히 담당 공무원의 경우, 전국 17개 시도청의 보육 담당 공무원(128명)은 유아교육 공무원(97명)에 비해 약 30% 가량 많다. 그러나 전국 어린이집이 4만개 이상임을 고려할 때 보육공무원 1인당 담당 기관수가 시도 교육청에 비해 약 4배, 취원 아동수 대비로는 약 2배 많은 것으로 나타난다(최윤경 외, 2016²⁾).

유아교육과 보육이 갖는 양적 격차를 고려할 때, 전국 지표뿐만 아니라 지역별 상황을 고려한 접근이 필요하다. 현재 나타나는 유치원과 어린이집의 이용률 변화가 지역별로 기관서비스

수급의 차원에서 접근할 사항인지, 혹은 변화하는 다양한 수요를 충족시키지 못해서 나타나는 결과인지 분석이 필요하며, 이에 따른 차별화된 접근이 요구된다. 또한 서비스 수요와 공급 및 이용 증감 외에 고려해야할 양적 격차로, 유아교육과 보육을 담당하는 공무원의 인적 규모와 구조, 담당업무의 특성을 파악하여, 향후 유보 간 격차 완화를 위한 업무가 비대칭의 상이한 인력체계 하에서 실행되지 않도록 주의가 기울일 필요가 있다.

2) 질적 격차

유아교육과 보육에 내재된 질적 격차를 드러내는 대표적인 지표는 바로 ‘서비스의 질’이다. 그러나 유치원과 어린이집의 질과 내용을 반영하는 비교 가능한 데이터는 거의 없다. 서비스의 질과 연관된 대표적인 지표로 ‘교사의 전문성’을 통해 살펴보고자 한다. 이는 교사 정책의 핵심 과제이자 목표로, 교사 양성과정과 자격제

〈표 2〉 유치원·보육교사의 자격·양성·근로·급여 비교

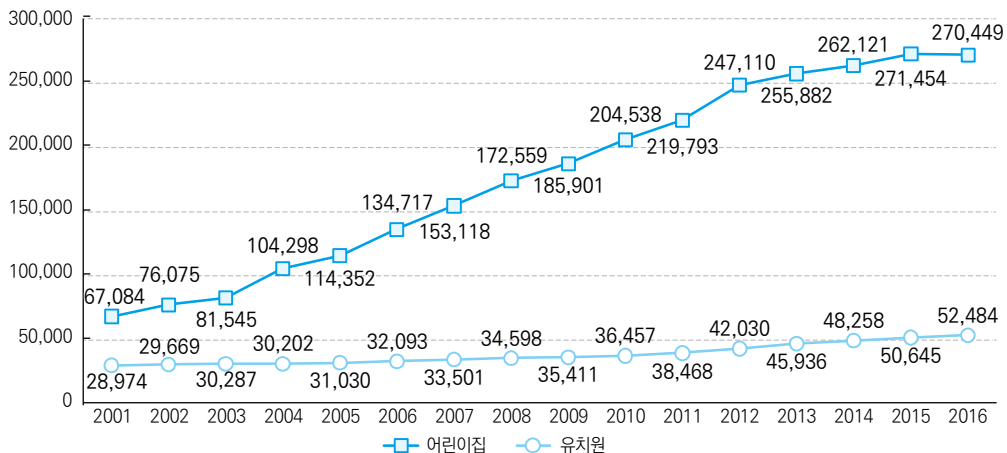
구 분	유치원교사	보육교사
자격체계	• 2급-1급-원감-원장	• 3급-2급-1급-원장
양성 자격 체계	양성기관 • 2~3년, 4년제 대학(2급) • 유아교육과 등 학과중심제 - 주로 유아교육과, 일부 관련 학과 이수 과목 • 21과목 72학점 이상 (교직과목 22학점 이상 포함) 연간 발급 • 11,376명('14년, 2급 기준)	• 2~4년제 대학(2급) (사이버·학점은행제 포함) • 보육교사교육원(3급) • 학과 관계없이 학점이수로 자격부여 • 17과목 51학점 이상 • 78,224명('14년, 2급 기준)
급여 근로시간 등 복지	월 급여 (세후) 223.5만원 실제 근로시간 (시간 외 근무비율) 9.9 (점심/휴식시간 미포함) (80.1%)	178.2만원 9.3 (점심/휴식시간 미포함) (63.5%)

자료: 1) 교육부·한국교육개발원(2014). 교육통계연보. 보건복지부(2014b). 2014년 보육통계.
 2) 강은진·김정숙·김승진·안혜준(2016). 유치원·어린이집 교사의 직업행복감 증진 방안. 육아정책연구소

계, 교사 수급, 전문성 신장을 위한 연수/보수교육, 처우와 근로여건 등의 제도적 구성과 밀접하게 연관되어 있다. 서비스의 질을 지지하는 정책 과제로 먼저 교사의 전문성과 관련된 정책 요소들(양성·자격 등)을 살펴보고, 그 다음으로 급여, 근로여건 등의 교사 복지, 그리고 수요자 부모가 체감하는 만족도를 살펴보고자 한다.

가) 교사 양성·자격

현재 유치원교사와 보육교사가 양성되는 과정과 교육훈련기관은 다르다. 유치원 교사의 경우 교육부가 인정한 교원양성기관에서 학과제 중심으로 총 72학점 이수로 이루어지는데 반해, 보육교사의 자격취득경로는 보육교사교육원, 대학, 사이버대학, 학점은행제 등으로 다양하며



[그림 3] 유치원·어린이집 교사 추이(2001-2016)

〈표 3〉 유치원·어린이집 교사 구성

유치원교사	원장	4,391
	원감	1,645
	수석교사	30
	보직교사	2,008
	교사	41,474
	기간제교사	2,936
소 계		52,484

어린이집교사	원장	40,901
	보육교사	198,631
	대체교사	1,694
	방과후교사	301
	시간연장보육교사	6,124
	24시간보육교사	244
	시간제보육교사	129
	보조교사	13,379
	누리과정 보조교사	9,046
소 계		499,997

자료: 한국교육개발원(2016). 교육통계연보.
보건복지부(2016). 보육통계

총 51학점으로 자격이 취득된다.

2016년 유치원 교사 수는 52,484명, 어린이집 교사 수는 270,449명으로 어린이집 교사가 4배 이상 많은 가운데, 유치원 교사는 원장-원감-수석교사-보직교사-(1-2급) 정교사, 그리고 기간제 교사로 구성되어 있다. 보육교사는 원장-(1-2-3급)교사 외에 대체교사, 방과후교사, 시간연장-24시간-시간제 교사, 보조교사, 누리과정 보조교사 등으로 다양한 보조교사 유형이 존재한다. 자격체계 외 다양한 보조교사 인력이 있으므로, 이에 대한 교육과 지원, 배치의 전략이 함께 고민될 필요가 있다.

나) 교사 급여·근로시간

교사 수급의 양적 차이 외에, 교사 월 급여와 실제 근로시간 등 교사 복지에서 차이를 보인다. 매일 평균 실제근로시간이 어린이집 교사 9.3시간, 유치원교사가 9.9시간으로 유치원교사의 실제 근로시간이 더 길게 나타났으며, 여기에는 점심/휴식 시간이 포함되어있지 않다.

업무의 구성에 있어 유치원 교사와 달리(교육과정+방과후과정으로 분리), 어린이집 교사의 경우 영유아를 직접 대면하는 보육시간과 보육준비 및 업무시간이 분리되어 있지 않아 교사의 업무 과중은 물론 영유아에게 이루어지는 보육서비스의 질에도 제약으로 작용하고 있다. 특히 교사 혼자 영유아를 돌보는 경우는 업무과중과 애로사항이 많아 보육과정에 미치는 부정적 영향은 더욱 크다.

교사 월 급여를 조사한 결과 세후 기준 평균 193.1만원으로, 유치원교사와 보육교사 간에 약 45만원의 평균 급여 차이가 있으며, 동일한 유치원교사와 보육교사 내에서도 공-사립/민간/가정 등 기관유형과 규모에 따라 교사의 급여 차이가 크다(강은진 외, 2016, 93-95p⁶⁾).

교사의 처우 개선을 위해 처우개선비(별도 수당 지급)를 교사에게 지급하고 있으나, 교사 간 급여의 격차는 여전히 존재한다. 전반적인 처우와 근로여건의 제고 외에, 교사 간 복지수준의 격차를 해소할 수 있는 방안이 적극적으로 모색

6) 강은진·김정숙·김승진·안혜준(2016). 유치원·어린이집 교사의 직업행복감 증진 방안. 육아정책연구소
- 보다 면밀한 급여 비교를 위해서는 교사 호봉을 고려한 분석이 요구됨.

〈표 4〉 보육교사 기관유형별 급여

단위: 호봉(명), 만원

구분	평균 호봉	(수)	월평균 급여	월평균 수당	월평균 총액	(수)
전체	4.82	(15,502)	147.78	36.52	176.59	(26,047)
국공립	6.37	(4,152)	173.58	36.79	200.40	(4,411)
사회복지법인	6.67	(3,327)	175.52	33.36	203.16	(3,490)
법인·단체	6.95	(1,765)	169.23	37.90	199.08	(2,024)
민간	2.81	(2,724)	128.42	34.97	156.16	(8,209)
가정	1.71	(1,288)	118.39	32.08	143.37	(5,078)
직장	5.16	(2,246)	169.10	49.08	212.45	(2,835)
F	375.7***					

*** $p < .001$

자료: 2015년 전국보육실태조사 어린이집(원장) 조사(이미화 외, 2015, 162p)

되어 교사 처우의 전반적인 개선 외에 교사 간 형평성 제고를 통해 영유아의 교육·보육 환경이 양질의 균등한 기준을 갖추도록 해야 할 것이다.

교사의 정서적·심리적 건강과 웰빙을 알아보기 위해 교사로서 직업행복감에 가장 영향력이 큰 요소를 질문한 결과, 근무환경과 직업의식이 가장 많이 응답되었다. 특히 근무환경(68.8%)에 대한 개선 요구가 가장 컸다. 교사들은 근로기준법에 명시된 휴가, 휴직, 유연근무제의 이용이 어려우며, 교사를 위한 휴식공간이나 별도의 공간 마련과 이용이 어려운 여건이 지속되고 있다. 교사들은 업무 중 휴식시간이 없어 신체적 피로감이 누적되고 있다(강은진, 2017⁷⁾). 동일한 연구에서 교사 1,543명에게 교사로서의 직업의 질과 삶의 질을 포괄하는 개념의 ‘직업행복감’을 5점 만점으로 평가하게 한 결과, 동료, 영유아, 부모와의 관계 등 관계성에서의 행복감은 평균 4.1~54.3점으로 높았으나, 일과 삶의 조화(2.7점), 소득(2.8점), 단체참여(1.7점)에 대한 평가는 낮게 나타났다. 또한 근로시간에 대

한 평정은 평균 보통 수준으로 나타난 가운데, 소득이 교사로서의 경력과 능력, 근무에 투입된 노력에 비해 충분하지 않다고 평가하였으며, 휴가, 유연근무제, 보조인력의 도움 등 일과 삶의 조화 영역에서 낮은 평가를 보였다(강은진, 2017⁷⁾).

다) 부모의 유치원·어린이집 체감만족도

유치원과 어린이집에서 이용하는 교육·보육에 대한 의견으로, 수요자 부모의 체감만족도를 질문하였다. 유치원과 어린이집에서 이용하는 서비스와 비용지원에 대해 얼마나 만족하는지 매년 동일하게 질문한 결과, 서비스 이용의 경우 만족한다는 응답이 불만족한다는 응답에 비해 모두 더 많았으며 만족 응답률에 큰 차이가 없으나 대체로 어린이집 이용에 대한 만족도가 다소 높다. 비용지원에 대한 만족도도 만족으로 응답한 부모가 불만족으로 응답한 경우 보다 많았으며, 어린이집 보육료에 대한 비용지원 만족도가 상대적으로 큰 것으로 나타났다(최윤경 외, 2015; 박진아 외, 2016⁸⁾).

7) 강은진(2017). 행복한 영유아를 위해, 이제는 교사의 행복을 돌아볼 때. 육아정책Brief 59호.

8) 최윤경·박진아·우석진·배지아(2015). KICCE 육아물가지수 연구(III). 육아정책연구소

박진아·김나영·이재희·장문영(2016). KICCE 육아물가지수 연구(IV). 육아정책연구소

〈표 5〉 유치원·어린이집 체감만족도 연간 추이

(단위 : 점)

구분	2013년			2014년			2015년			2016년	
	5월	7월	9월	5월	7월	9월	5월	7월	9월	5월	9월
유치원 비용지원	114.1	116.1	126.0	100.5	104.4	107.4	113.0	112.8	109.6	109.4	102.9
어린이집 비용지원	125.0	128.3	128.1	122.1	124.4	123.4	125.2	124.2	123.6	119.8	115.4
양육수당 지원	112.6	103.4	104.8	107.2	102.9	96.8	98.5	93.8	95.5	88.2	85.3
유치원서비스이용	131.3	133.2	135.4	141.1	131.4	130.1	144.6	139.2	136.1	141.9	138.5
어린이집서비스이용	133.8	137.9	136.0	137.8	138.9	138.8	145.6	142.8	141.6	143.8	137.3
학원서비스이용	123.3	126.4	120.7	122.3	124.0	119.0	124.1	144.6	134.2	141.1	120.1

주: 만족도지수 = $\{[(\text{매우만족} \times 1.0 + \text{대체로만족} \times 0.5 + \text{보통} \times 0 - \text{대체로불만족} \times 0.5 - \text{매우불만족} \times 1.0) / \text{응답가수} \times 100] + 100$
 자료: 1) 최윤경·박진아·우석진·배지아(2015). KICCE 육아물가지수 연구(III). 123p. 육아정책연구소
 2) 박진아·김나영·이재희·장문영(2016). KICCE 육아물가지수 연구(IV). 82p. 육아정책연구소

다. 유아교육과 보육 격차 해소에 대한 요구

수요자 부모와 유아교육과 보육을 담당하는 공무원과 전문가가 인식하는 유보 격차 해소에 관한 인식과 요구를 살펴보면 다음과 같다.

지난 연구들을 통해 드러난 유보 격차 해소에 대한 부모의 요구를 살펴보면(1순위 응답), 정부 지원 증가와 부모부담 완화에 대한 비용지원에의 요구가 34.4%로 가장 크고, 그 다음으로 교사 자격 및 처우 개선으로 교사에 대한 정책적 요구가 23.3%로 크다(이미화 외, 2013⁹⁾). 양육·보육 부담의 완화를 위한 비용지원체계의 수

립과 교사 자격 등의 전문성 향상 및 교사 처우 개선에 대한 요구가 수요자 부모에게서도 큼을 알 수 있다.

따라서 유보 격차 해소의 정책적 접근에서도 이제는 양육부담의 완화와 함께 유아교육과 보육 간에, 공-사립 간의 부모 부담의 차이를 완화할 수 있는 방안에 보다 유의할 필요가 있다. 또한 교사의 전문성 제고를 위해 자격기준과 교사 처우의 격차를 해소하는 방안이 적극적으로 실행될 필요가 있다.

한편, 유치원과 어린이집을 선택하는 이유로는 집에서 다니기 편해서라는 ‘접근성’ 응답이 약

〈표 6〉 유치원과 어린이집이 가장 우선적으로 동일하게 되길 기대하는 항목

단위: %(명)

구분	이용 가능 연령	부모 비용 부담	정부 지원 금액	방학 유무	이용 시간	교사 자격 기준	교사 처우 수준	교사대 영유아 비율	시설설 비기준	지도감독 체계	무응답	계(수)
전체	9.2	16.7	17.7	8.6	5.4	14.9	8.4	4.9	6.2	7.8	0.3	100.0(1,500)
기관별												
유치원	7.8	15.7	17.6	10.1	4.3	18.5	7.5	4.8	4.6	8.9	0.1	100.0(500)
어린이집	9.9	17.2	17.7	7.9	5.8	13.2	8.8	4.9	6.9	7.3	0.3	100.0(1,000)

자료: 이미화·최윤경·유해미·이혜민(2013). 보육·유아교육 통합 관련 학부모 인식조사 연구. 104-105p

43%로 가장 많았으며, 그 다음으로 원장/교사 자질의 우수성 37%, 프로그램 질의 우수 30.0%로 나타났다. 부모에게 기관 선택 시 가장 중요한 요인은 ‘접근성’과 ‘교직원’, ‘프로그램의 질’ 3가지임을 알 수 있다.

기관유형별로, 공립유치원은 비용이 적절하다고 응답한 비율이 가장 많았고(44.1%), 원하는 시간만큼 이용에 대해서는 공·사립 유치원 모두 어린이집에 비해 상대적으로 적게 응답되었다. 사립유치원은 프로그램의 질이 우수하다는 의견이 가장 많았으며(49.6%), 비용이 적절하다는 응답은 상대적으로 적었다. 국공립어린이집(법인/직장 포함)은 시설·설비와 급간식, 비용에 대한 선택 동기가 많았으며, 민간어린이집은 집에서 다니기 편리함과 급간식의 질에 대한 응답이 많았다. 가정어린이집은 접근성과 원장/교사의 자질, 이용시간과 급간식의 질, 영아수의 적절성 측면에서 긍정 응답이 많은 반면, 프로그램의 질과 시설·설비에서는 상대적으로 적었다. 유치원과 어린이집의 기관 특성별로 다양한 수요가 충족되는 가운데, 유형별로 충족되는 수요에 차이가 존재한다(이미화 외, 2013, 35-39p⁹⁾).

유보 전문가와 지역의 담당공무원에게 유아교육과 보육의 통합 추진 전략에 대해 질문한 결과, 법·제도, 예산 및 주무부처의 통합(20.8%)을 우선 전략으로 가장 많이 응답한 가운데, 그 다음으로 교사통합(15.3%)이 중요한 과제로 응답되었다. 특징적인 것은 현행 이원화체제 유지 응답이 5.5%로 나타났으며, 민간과 사립 기관의 공공성 확보를 위한 법인화/국공립화의 선행(4.2%), 영유아 위주로 생각하는 인식과 접근의 전환(3.8%) 등 근원적이고 장기적인 관점의 전략들이 나타났다. 유아교육과 보육이 추구하는

공통의 목적을 달성하기 위해서는 유아교육과 보육의 발전에 토대가 되는 교사와 영유아 위주의 정책을 최우선으로 하는 질적 전환이 필요하다(최윤경 외, 2016²⁾).

3. 맺음말

이 글을 통해 현재 유보 현황 속에 나타난 양적·질적 격차와, 유아교육과 보육의 격차에 관한 수요자 부모와 유보 전문가 및 담당공무원의 의견을 살펴보았다.

지난 연구와 논의를 통해서도 바람직한 교육보육 정책은, 유아교육과 보육의 근원적인 목적과 방향성을 고려한 새로운 틀의 제시, 즉 유아교육과 보육 발전 방안의 재구조화임을 확인한 바 있다(최윤경 외, 2016²⁾). 이는 유보전문가 및 담당공무원, 수요자 부모의 의견과 요구를 반영한 결과로, 유아교육과 보육의 정책이 달성하고자 하는 상위의 목적이 바로 격차의 해소, 출발선 평등, 보다 선진화 된 운영체제와 양질의 교육·보육 서비스의 제공과 접근성임에 동의하는 것이다.

상기한 논의를 바탕으로 몇 가지 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 유보 격차 해소 방안의 추진은 유치원과 어린이집에 관한 모든 데이터를 한 자리에 놓고 공통의 기준을 가지고 마련될 필요가 있다. 양적 격차 외에 서비스 질과 교사 전문성, 영유아의 건강한 성장발달과 웰빙을 나타내는 구체적이고 타당한 자료가 필요하며, 이러한 자료와 증거에 기반한 논의와 정책설계가 필요하다.

둘째, 전국 평균 지표 외에 지역의 현황을 반영한 지자체별 접근이 필요하다. 전국 수준의

9) 이미화·최윤경·유해미·이혜민(2013). 보육·유아교육 통합 관련 학부모 인식조사 연구.

포괄적인 정책의 설계와 목표 달성을 위해서는, 지역별 특성과 제한점을 파악한 차별화 된 접근과 전략이 필수적이다.

셋째, 상기한대로 유보 격차에는 양적·질적 격차가 공존하고 상호 연관되어 있으므로, 근원적인 원인 분석을 통해 양과 질의 격차가 정책적으로 함께 고려될 필요가 있다. 특히 기관, 교사, 영유아, 인프라 등의 양적 차이와 증감의 양적 추세 변화를 고려하면서 질과 내용에 대한 격차 완화 전략이 마련될 필요가 있다. 예를 들어 교사 양성과정 및 자격체계의 변화는 교사와 기관의 수급 및 영유아의 다양한 수요를 고려하여 고안될 필요가 있다.

넷째, 국정과제에서 제시한 국공립기관의 설립을 통한 이용률의 확대는 중요한 과제이다. 이를 달성하기 위해 유보 간 격차 외에, 공-사립/민간 등 기관유형별로 갖는 특성과 차이를 고려하여 공-사립 간 격차 해소와 동시에 관련 특장점을 유지하는 전략을 함께 담을 필요가 있다. 부모의 수요에서 국공립기관의 장점과 사립

/민간 기관의 특성이 다르게 나타나므로, 공-사립 인프라 간의 균형점 마련을 통해 최종적으로 양질의 기관이 영유아에게 우수한 교육과 보육을 제공할 수 있도록 다양성과 차별화의 전략을 모색할 필요가 있다.

그 동안의 정책적 노력으로 유아교육과 보육의 질에 관한 제도적 여건이 전반적으로 향상되었음에도 불구하고 유보 간 격차가 지속되는 구조를 갖고 있다. 이를 해결하기 위해서는 질의 향상을 이끄는 정책적 노력과 함께, 유보 간의 격차를 완화하는 ‘균등화’의 전략이 필요하다. 유아교육과 보육의 질 제고의 정책을 유보 간 균등화의 전략을 통해 수행하는 것은 바람직하며 필수적이다. 이를 질을 견인하는 최우선의 과제인 교사 정책의 수립을 통해 마련하는 것, 구체적으로 교사의 전문성 신장(양성/교육, 자격, 학력 등)에 기초한 처우의 개선으로부터 시작하는 것은 유아교육과 보육이 안고 있는 양·질의 격차와 공사립 인프라의 균형점 회복을 위해 우선적으로 해결해야할 과제이다.