

유아교육과 영유아보육 통합에 대한 전문가의 견

김은설 · 신나리 육아정책개발센터 부연구위원

본 센터는 금년에 유아교육과 보육의 통합 방안에 관한 연구를 수행하고 있다. 이 연구의 일환으로 육아 관련 전문가를 대상으로 유아교육과 보육의 통합에 관한 의견조사를 실시하였다. 통합의 필요성, 가능성, 선결과제 등을 중심으로 조사 결과를 집중조명 해본다.

우리나라의 유아교육과 영유아보육은 서로 다른 사회적 요구와 역사적 배경에 따라 분리되어 발전해 왔다. 그러나 유아교육과 영유아보육은 아동을 대상으로 한 교육과 보호라는 점에서 본질적으로 상이한 분야라고 보기는 어렵다. 미국의 유아교육위원회(Committee on Early Childhood Pedagogy)는 지난 2000년에 발표한 보고서¹⁾에서 ‘어린이를 대상으로 하는 보호와 교육은 별개의 것으로 간주될 수 없다. 적절한 보호는 양질의 인지적 자극과 풍부한 언어 환경, 사회적 · 정서적 · 신체적 발달을 도모하며, 바람직한 유아교육은 물리적으로 안전한 보호와 정서적으로 온화한 인간관계가 바탕이 될 때 이루어질 수 있는 것이기 때문이다’라고 강조하고 있다(Committee on Early Childhood Pedagogy, 2000). 또한 OECD(2001)²⁾는 유아교육과 보육에 대한 통합된 개념과 정부의 체계적 접근만이 두 분야의 분리로 인한 중복과 갈등 및 혼란을 막을 수 있는 유일한 길이라고 강조하고 있다. 뿐만 아니라 OECD는 2003년 유아교육 · 보육 주제검토사업 후 우리나라 정부에 제안한 권고안을 통해 우리나라의 유아교육과 보육이 통합될 필요성이 있음을 지적한 바 있다(나정 외, 2004).³⁾

1) Committee on Early Childhood Pedagogy(2000), *Eager to Learn*, Washington, D.C.: National Academy Press.

2) OECD(2001), *Starting Strong*, Paris: OECD.

3) 나정 외(2004), 한국의 유아교육과 보육정책에 대한 총괄적 진단과 분석: OECD의 관점, 한국교육개발원.

이에 육아정책개발센터는 2006년도 연구과제로 유아교육과 보육의 통합 방안에 관한 연구를 수행하고 있다. 본 자료는 이 과제의 일환으로, 관련 전문가를 대상으로 실시한 유아교육과 영유아보육의 통합, 특히 통합의 필요성, 실현가능성, 선결 과제 등에 관한 의견조사 결과를 종합한 것이다.⁴⁾

1. 전문가 의견조사 개요

가. 조사 대상 및 과정

본 의견조사는 육아 관련 전문가 70명을 대상으로 2006년 4월 21일부터 5월 15일까지 실시하였다. 조사대상자는 유아교육학과와 보육학계를 대표하는 11개의 관련 학회⁵⁾와 3개 관련 단체⁶⁾로부터 각각 5명씩 추천받았으며, 질문지 작성에 관여하지 않은 본 센터 연구원 5명도 포함하였다. 그러나 둘 이상의 학회에서 한 사람의 전문가를 중복 추천하거나 5명 미만을 추천한 학회가 있었으므로, 최종적으로 총 70명의 전문가가 조사에 참여하였다.

의견조사를 위한 질문지는 이메일을 통해 각 전문가에게 송부하였고, 총 47부의 질문지를 이메일이나 팩시밀리를 통해 회수하였다. 응답자의 성별 구성은 남성 7명(15%), 여성 40명(85%)으로 여성이 더 많았으며, 직업별 구성은 교수 및 대학 강사가 35명(75%), 보육시설장과 유치원장 등 현장 관련자가 9명(19%), 연구원이 3명(6%)순이었다.

나. 의견조사 내용

질문지는 크게 네 개의 개방형 문항으로 구성하고, 각 문항은 답변 수에 제한 없이 응답할 수 있도록 하였다. 문항별 질문 내용은 다음과 같다.

첫째, 유아교육과 보육의 통합은 무엇을 의미하는가?

둘째, 유아교육과 보육의 통합이 필요한가? 그 이유는 무엇인가?

4) 본 조사는 “육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육·보육의 협력과 통합 방안” 연구의 일부분으로, 전문가 의견조사 외에 기존에 제시되었던 여러 방안들과 국내외의 통합 관련 사례에 관한 문헌연구, 학계 전문가와 관련 부처 공무원 및 현장 관련자를 대상으로 하는 토론회, 통합 방안에 관한 적부성 검토 및 발전적 논의를 위한 자문회의등의 방법을 통해 연구가 진행 중이다.

5) 미래유아교육학회, 열린유아교육학회, 한국보육학회, 한국보육지원학회, 한국생태유아교육학회, 한국아동학회, 한국아동권리학회, 한국영유아교원교육학회, 한국유아교육학회, 한국유아교육·보육행정학회, 한국육아지원학회(가나다 순)

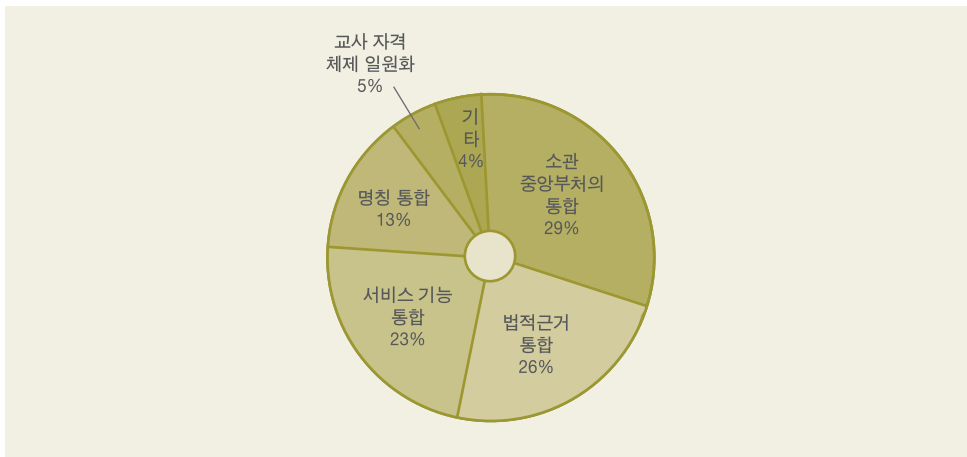
6) 한국국립유치원교원연합회, 한국보육시설총연합회, 한국유치원총연합회(가나다 순)

셋째, 유아교육과 보육의 통합은 현실적으로 가능하다고 보는가? 그 이유는 무엇인가?
넷째, 만약 통합이 된다면 가장 바람직한 통합의 방식은 무엇인가?

2. 의견조사 결과

가. 유아교육과 영유아보육 통합의 의미

‘유아교육과 보육의 통합은 무엇을 의미하는가’라는 질문에는 복수 응답을 포함하여 총 110개의 응답이 나왔다. [그림 1]에서 보는 바와 같이, 소관 중앙부처의 통합이 유아교육과 보육의 통합이라는 응답한 전문가가 33명(29%)으로 가장 높은 빈도를 나타내었다. 또한 유치원과 보육시설의 법적 근거 통합, 보육시설과 유치원의 서비스 기능 통합, 유치원과 보육시설의 명칭 통합을 의미하는 것으로 보는 전문가 또한 각각 29명(26%)과 25명(23%), 14명(13%)으로 높게 나타났다. 기타 응답으로는 교사 양성 및 자격체제의 일원화, 재정 지원의 일원화, 보육기관과 유치원의 행정조직 일원화 등이 있었다. 특히 소관 중앙부처의 통합을 유아교육과 보육의 통합으로 정의한 전문가들 중 8명은 중앙 부처의 통합을, 이상에서 언급한 관련법, 기관, 교사 등의 통합이 선행된 후에 이루어지는 최종 단계의 통합으로 꼽았다.

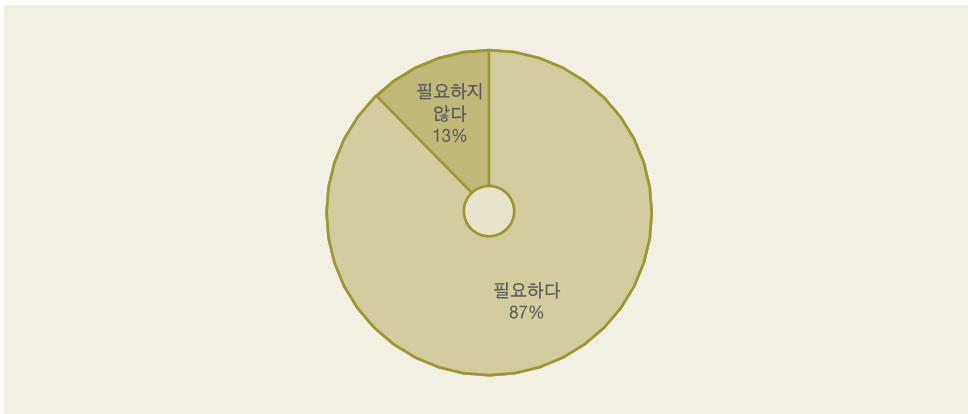


[그림 1] 유아교육과 보육 통합의 의미

나. 유아교육과 영유아보육 통합의 필요성

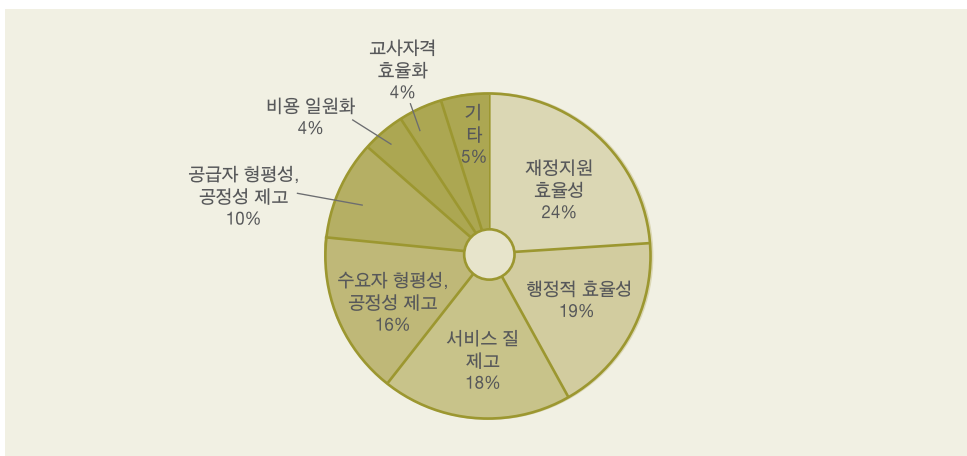
‘우리나라의 현실에서 유아교육과 보육의 통합이 필요하다고 보는가’라는 질문에 대해

47명 중 41명이 필요하다고 응답하였다(그림 2 참조). 즉, 전문가들은 대부분 통합의 필요성을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 통합이 불필요하다는 의견을 보인 전문가 6명은 통합보다는 이원화된 상황에서의 균형적 발전이 더 낫다는 의견과 유치원과 보육시설의 고유한 기능으로 볼 때 현재의 이원화가 더 현실적이라는 의견을 이유로 제시하였다.



[그림 2] 유아교육과 보육 통합의 필요성

한편, 통합이 필요하다고 생각하는 이유를 묻는 질문에 대해 대부분의 전문가들은 유아교육과 보육 관련 재정지원의 효율성(27명, 24%)과 행정의 효율성(21명, 19%)을 가장 많이 지적하였다. 그 밖에 유치원과 보육시설에서 제공하는 서비스의 질을 제고하고, 수요자 입

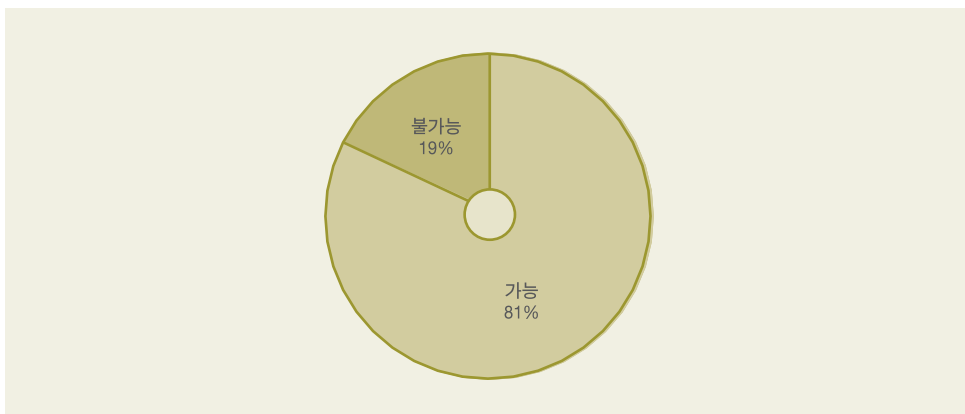


[그림 3] 유아교육과 보육의 통합이 필요한 이유

장과 공급자 입장에서의 형평성과 공정성을 제고하기 위하여 통합이 이루어져야 한다는 의견을 제안한 전문가도 각각 20명(18%), 18명(16%), 11명(10%) 있었다. 또한 유치원교육비와 보육료 일원화와 교사 양성 및 자격 관련 문제의 해결을 위해서 통합이 필요하다는 의견 또한 각각 5명(4%)과 4명(4%)으로 나타났다(그림 3 참조).

다. 유아교육과 영유아보육 통합의 실현가능성

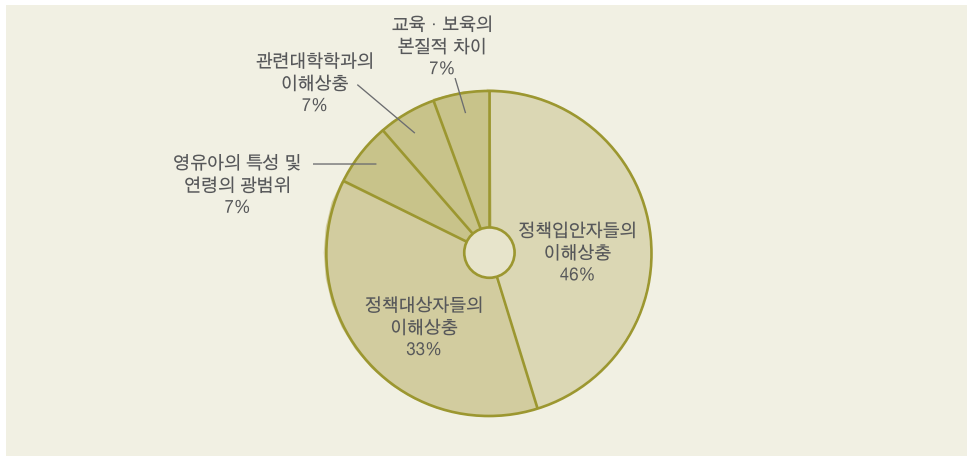
‘유아교육과 보육의 통합이 현실적으로 실현가능하다고 보는가’라는 질문에 대해 47명 중 38명이 가능하다고 답하여, 응답자의 81%가 통합이 가능하다고 보았다. 그러나 통합이 가능하다고 보는 전문가의 비율은 통합이 필요하다고 보는 전문가의 비율(87%)에 비해 낮게 나타났다(그림 4 참조). 이는 통합의 필요성은 인정함에도 불구하고, 실현가능성에 대해 회의적인 전문가도 일부 있음을 보여주는 것이다.



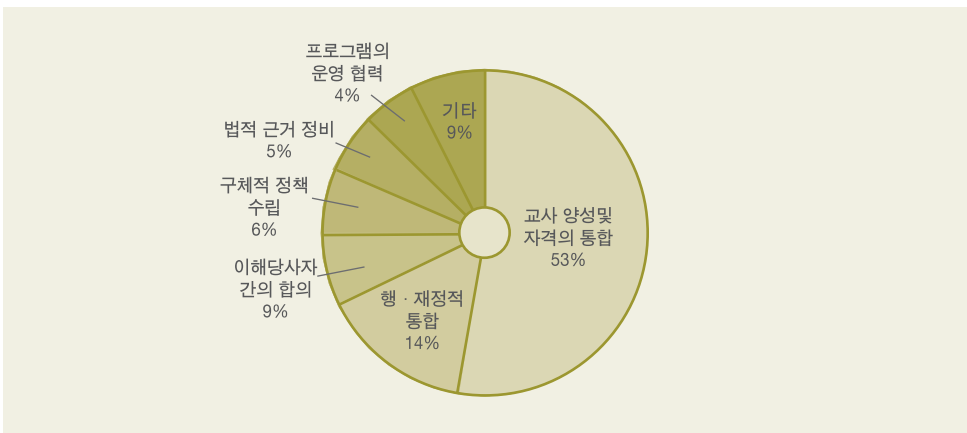
[그림 4] 유아교육과 보육 통합의 실현 가능성에 대한 전망

통합이 불가능하다고 생각하는 9명의 전문가는 정책입안자 및 정책대상자의 이해상충(7명), 관련대학학과의 이해상충(6명), 영유아의 특성차이(1명) 및 해당연령의 광범위(1명), 교육과 보육의 차이(1명) 등을 그 이유로 지적하였다(그림 5 참조).

한편, [그림 6]에서 보는 바와 같이, 통합이 가능하다고 본 전문가들은 통합 시에 가장 우선적으로 고려할 과제로 교사 양성 및 자격의 통합을 들었다(41명, 53%). 이를 구체적으로 살펴보면, 육아지원기관의 교사 양성체제를 통합하거나(13명), 자격제도를 통합하는 것(13명)을 가장 우선적인 과제로 보았다. 이같은 제도적인 통합 이외에도 학력 또는 재교육 강



[그림 5] 유아교육과 보육의 통합이 불가능한 이유



[그림 6] 통합을 위한 선결과제

화를 통하여 교사의 전문성을 강화하거나(6명), 교사의 근무 조건을 개선하는 등(4명)의 교사제도 통합을 위한 제반 여건과 분위기를 먼저 조성하는 것 또한 교사 통합과 관련된 구체적인 방안으로 제안하였다.

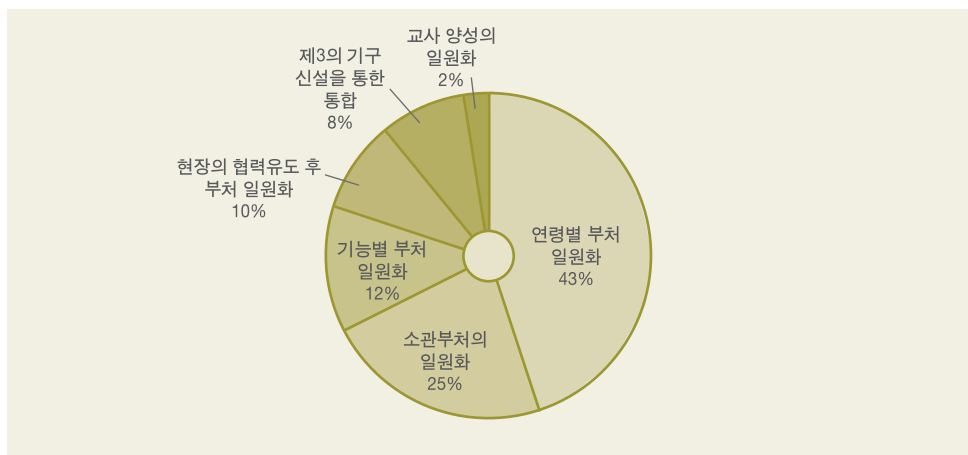
전문가들이 교사 통합 다음으로 유아교육과 보육의 통합을 준비하는 데 있어서 중요하다고 생각하는 과제는 행정 및 재정지원 체계의 정비였다(11명, 14%).

이밖에 유아교육과 보육 양측 이해 당사자들 간의 의견 수렴과 합의가 선행되어야 하며(7명, 9%), 통합과 관련한 구체적 지원 계획 및 정책 수립이 이루어져야 하고(5명, 6%), 통

합시설의 설립을 위한 법적 근거를 마련하거나(4명, 5%), 통합운영위원회와 같은 제3의 조정기구를 구성하여야 한다는 등의 다양한 방안을 제시하였다.

라. 바람직한 유아교육과 영유아보육의 통합 방안

‘만약 통합이 된다면 어떠한 방식으로 이루어지는 것이 바람직하다고 생각하는가’라는 질문에 복수 응답을 포함하여 총 53개의 응답이 나왔다(그림 7 참조). 그 중 전체의 43%에 해당하는 23명이 ‘연령별 소관부처 일원화’ 방안을 바람직한 통합의 방식으로 답하였다. 즉, 대리양육을 필요로 하는 아동과 가족을 위한 보호성격의 육아지원은 여성가족부에서, 교육적 요구가 늘어나는 시기인 유아기 아동과 관련된 육아지원은 교육인적자원부에서 담당하는 것이 바람직하다고 보았다. 이 방안은 엄밀하게 유아교육과 보육의 통합이라고 보기는 어려우나 우리나라 상황에서의 실현가능성을 염두에 둔 응답으로 보인다.



[그림 7] 바람직한 유아교육과 보육의 통합 방안

소관부처의 통합은 16명(25%)의 전문가들이 바람직한 통합 방식으로 제안하였다. 통합된 이후의 소관부처에 대해서는 여성가족부와 교육인적자원부 또는 부처를 불문한다는 의견이 다양하게 제시되었다. 육아정책 주무부처의 일원화는 유아교육과 보육의 통합이 이루어진 스웨덴, 영국, 노르웨이 등의 해외 사례에서 볼 수 있는 가장 효율적이고 발전적인 형태로서, 적지 않은 전문가들 또한 이 방식을 최선으로 보고 있음을 알 수 있다.

다음으로는 연령에 상관없이 교육과정 및 교사교육과 관련된 내용은 교육인적자원부에

서, 행·재정 및 관리감독과 관련된 내용은 여성가족부에서 업무를 분담하는 체제인 기능별 일원화 방안(6명, 12%)과 기존의 부처가 아닌 유아교육과 보육을 전담하는 기구를 신설하는 방안(4명, 8%)도 제시되었다. 이 밖에 현재 일본에서 추진되고 있는 일선 현장에서의 협력을 유도한 이후 소관부처를 일원화하는 방식과 싱가포르에서 진행되고 있는 교사 양성, 자격 및 승급 제도의 일원화 방안 또한 통합의 방식으로 제시되었다.

맺음말

의견조사 결과, 우리나라의 전문가들은 유아교육과 영유아보육의 통합을 소관부처 및 법적 근거의 통합으로 보고 있었으며, 통합의 필요성에 대다수가 동의하는 것으로 나타났다. 통합이 필요한 가장 큰 이유로는 재정지원 및 행정적 효율성 제고를 들었으며, 대다수가 실제로 통합은 가능하다고 보았다. 통합을 위해 가장 먼저 수행해야 할 과제는 교사양성 및 자격제도의 통합으로 나타났고, 바람직한 통합 방식으로서는 현실을 고려해 볼 때 연령별로 소관 부처를 일원화하는 형태가 가장 이상적이라는 의견이 주류를 이루었다. 즉 방식에 있어서는 다소 차이가 있을 지라도 현재의 병렬적 중복 이원화 형태를 떼 유아교육과 보육 체제는 바람직하지 않다는 데 많은 전문가들이 의견을 같이하고 있는 것이다.

그러나 통합의 필요성에도 불구하고 실현가능성에 대한 전망이 상대적으로 낮게 나타난 것은 통합으로 가는 길이 쉽지 않다는 것을 의미한다. 특히, 통합을 어렵게 하는 요인으로 정책입안자 및 육아지원기관장 등 관련 집단 간 이해상충을 지적한 것은, 통합을 위한 우선 과제들을 이행하는 과정에서 이해집단 간 의견수렴과 협의과정이 특히 필요함을 시사해 준다.