

영유아 교육·보육 분야 사회갈등 진단과 대응 방안

양미선·최은영·김강민·한재희·김영민·신하은

영유아 교육·보육 분야 사회갈등 진단과 대응 방안

저 자

양미선, 최은영, 김강민, 한재희, 김영민, 신하은

연구진

연구책임자 양 미 선 (육아정책연구소 연구위원)

공동연구원 최 은 영 (육아정책연구소 연구위원)

공동연구원 김 강 민 (단국대학교 조교수)

연구협력진 한 재 희 (시텐노지대학교 부교수)

공동연구원 김 영 민 (육아정책연구소 연구원)

공동연구원 신 하 은 (육아정책연구소 연구인턴)

육아정책연구소

Korea Institute of Child Care and Education

연구보고 2020-15

영유아 교육·보육 분야 사회갈등 진단과 대응 방안

발행일 2020년 12월
발행인 백선희
발행처 육아정책연구소
주소 04535 서울특별시 중구 소공로 70 9층 육아정책연구소
전화 02) 398-7700
팩스 02) 398-7798
홈페이지 <http://www.kicce.re.kr>
인쇄처 (주)승림디엔씨 02) 2271-2581

보고서 내용의 무단 복제를 금함.
ISBN 979-11-90485-65-4 93330



육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

현재 한국 사회는 구성원들 간의 불안, 불신과 불만이 팽배하여 진통을 겪고 있으며, 한편에서는 대한민국을 ‘갈등공화국’이라고 평가하기도 한다. 우리 사회가 유지 발전하기 위해서는 사회 갈등의 순기능과 역기능을 잘 관리하고, 해결책을 모색하여 적절한 대안을 찾아가기 위한 노력이 필요하다.

영유아 교육·보육 분야에서도 그간 사회갈등이 끊임없이 일어났고 현재도 진행 중에 있다. 영유아 교육·보육 분야에서 나타난 사회갈등은 민간 중심의 공급체계라는 구조적인 문제에서부터 보육정책 기조 변화에 따른 이해관계자 간의 대립 등 다양한 원인에서 비롯되고 있다. 아이 키우기 좋은 사회를 만들어 나가기 위해서는 영유아 교육·보육 분야의 사회갈등을 선제적으로 관리할 필요가 있다.

이러한 배경에서 영유아 교육·보육 분야에서 그간 일어났고, 현재 대립하고 있는 다양한 사회갈등을 살펴보고, 이를 진단하여 향후 사전적으로 판단하고 대응할 수 있는 방안을 모색하였다.

본 보고서가 향후 영유아 교육·보육 분야에서 발생하는 사회갈등에 대응하기 위한 정책 수립의 기초자료로 활용되기를 바란다. 아울러 보육정책 및 유아교육 정책을 수립하는 정책 입안자들에게 도움이 되기를 기대한다. 본 연구에 도움을 주신 영유아 교육·보육 분야 현장 및 학계 전문가 분들께 진심으로 감사의 마음을 전한다.

아울러 본 보고서의 내용은 연구진의 의견이며, 육아정책연구소의 공식적인 입장이 아님을 밝혀둔다.

2020년 12월
육아정책연구소
소장 백 선 희



목차

요약	1
I. 서론	11
1. 연구의 필요성 및 목적	13
2. 연구내용	16
3. 연구방법	17
4. 선행연구	25
II. 연구의 배경	31
1. 사회갈등의 개념 및 유형	33
2. 공공정책 갈등의 배경	37
3. 사회갈등 관리 전략	40
4. 정부의 공공갈등관리 제도	48
III. 해외 사례	61
1. 사회갈등 국제 비교	63
2. 영유아 교육·보육 분야 사회갈등	65
IV. 영유아 교육·보육 분야 이슈 분석	93
1. 영유아 교육·보육 분야 이슈 분석	95
2. 영유아 교육·보육 분야 주요 이슈 심층분석	111
V. 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인식 및 해결 전략	135
1. 부모의 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인식	137
2. 전문가의 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인식	163
3. 시사점	175

VI. 정책 제언	177
1. 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 대응 방안	179
2. 영유아 교육·보육 분야 갈등관리 거버넌스 구축 방안	181
3. 맺는 말	182
 참고문헌	 185
ABSTRACT	205
부록	207
부록 1. 부록 표	207
부록 2. 부모 조사표	215
부록 3. 전문가 조사표	220



표 목차

〈표 Ⅰ-3- 1〉 전문가 조사내용	18
〈표 Ⅰ-3- 2〉 전문가 조사 응답자 특성	18
〈표 Ⅰ-3- 3〉 영유아 부모 조사내용	19
〈표 Ⅰ-3- 4〉 영유아 부모 조사 응답자 특성	20
〈표 Ⅰ-3- 5〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 관련 키워드	21
〈표 Ⅱ-1- 1〉 발생단위 따른 갈등유형	36
〈표 Ⅱ-1- 2〉 쟁점 요인에 따른 갈등유형	36
〈표 Ⅱ-1- 3〉 사회적 집단갈등의 유형분류	37
〈표 Ⅱ-3- 1〉 갈등조정 단계	44
〈표 Ⅱ-3- 2〉 갈등조정협의회 절차	45
〈표 Ⅱ-3- 3〉 합의 형성과정의 단계별 주요 내용	48
〈표 Ⅱ-4- 1〉 지방자치단체 갈등 관련 조례 제정 현황(17개 시도)	53
〈표 Ⅱ-4- 2〉 공공 토론 사례	58
〈표 Ⅲ-1- 1〉 국가별 사회갈등지수 비교	64
〈표 Ⅲ-1- 2〉 2014년 OECD 국가별 사회갈등지수 비교	65
〈표 Ⅲ-2- 1〉 유보일원화 추진 정책 동향(2002년~2006년)	67
〈표 Ⅲ-2- 2〉 이용자 수의 변화: 만0세~2세	72
〈표 Ⅲ-2- 3〉 이용자 수의 변화: 만3세~5세	72
〈표 Ⅲ-2- 4〉 설립자 별 인정어린이원 수	73
〈표 Ⅲ-2- 5〉 보육소 대기 아동 수의 변화	76
〈표 Ⅲ-2- 6〉 유아교육·보육 무상화 정책 실시 경과	81
〈표 Ⅲ-2- 7〉 연도별 부담 경감 비용과 내용	83
〈표 Ⅲ-2- 8〉 정부와 지방의 유아교육·보육 무상화 소요재정	84
〈표 Ⅲ-2- 9〉 정부와 지방의 유아교육·보육의 무상화 소요액	85
〈표 Ⅲ-2-10〉 연령별 비용부담(연간 액)	88
〈표 Ⅲ-2-11〉 무인가 보육시설 (2017년 기준)	90
〈표 Ⅳ-1- 1〉 유아교육·보육 분야 이슈 관련 본문 데이터 수집량 (2004~2020)	95
〈표 Ⅳ-1- 2〉 참여정부 주요 이슈	98
〈표 Ⅳ-1- 3〉 이명박정부 주요 이슈	99

〈표 IV-1- 4〉 박근혜정부 주요 이슈	101
〈표 IV-1- 5〉 문재인정부 주요 이슈	102
〈표 IV-2- 1〉 무상보육 네트워크 화제어 연결고리	115
〈표 IV-2- 2〉 누리과정 예산 네트워크 화제어 연결고리	118
〈표 IV-2- 3〉 유보통합 네트워크 화제어 연결고리	121
〈표 IV-2- 4〉 유치원 3법 관련 기사 건수(연도별)	129
〈표 V-1- 1〉 교육·보육 서비스의 공정성 정도	138
〈표 V-1- 2〉 보육·교육 서비스 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익 경험 여부: 자녀 요인	139
〈표 V-1- 3〉 교육·보육 서비스 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익 경험 여부: 부모 요인	141
〈표 V-1- 4〉 교육·보육 서비스 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익 경험 여부: 환경 요인	142
〈표 V-1- 5〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인지 정도 개요	143
〈표 V-1- 6〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인지 정도 1	143
〈표 V-1- 7〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인지 정도 2	145
〈표 V-1- 8〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인지 정도 3	147
〈표 V-1- 9〉 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등의 심각성 정도 1	148
〈표 V-1-10〉 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등의 심각성 정도 2	148
〈표 V-1-11〉 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등의 심각성 정도 3	149
〈표 V-1-12〉 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등 해결에 대한 인식 1	150
〈표 V-1-13〉 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등 해결에 대한 인식 2	151
〈표 V-1-14〉 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등 해결에 대한 인식 3	152
〈표 V-1-15〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 정보습득 경로: 1+2순위	154
〈표 V-1-16〉 영유아 교육·보육 서비스 이용시 사회갈등으로 인한 불편 및 거부감 경험 여부	155
〈표 V-1-17〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 원인	156

〈표 V-1-18〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 예방·해결 주체	158
〈표 V-1-19〉 영유아 보육·교육 분야의 사회갈등을 해결하는 정부의 역할	159
〈표 V-1-20〉 영유아 교육·보육 정책 관련 이해당사자에 대한 신뢰도 개요	160
〈표 V-1-21〉 영유아 교육·보육 정책 관련 이해당사자에 대한 신뢰도	161
〈표 V-1-22〉 영유아 보육·교육 분야 사회갈등 공론화위원회 부모위원 참여 의향	162
〈표 V-2- 1〉 영유아 교육·보육 서비스 이용 기회 및 질의 공정성	163
〈표 V-2- 2〉 영유아 교육·보육 서비스 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익 원인: 자녀 요인	164
〈표 V-2- 3〉 영유아 교육·보육 서비스 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익 원인: 부모 요인	165
〈표 V-2- 4〉 영유아 교육·보육 서비스 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익 원인: 환경 요인	165
〈표 V-2- 5〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등의 심각성 정도	167
〈표 V-2- 6〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등의 원인: 1+2순위	168
〈표 V-2- 7〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 관리의 적절성	169
〈표 V-2- 8〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 예방·해결 주체	170
〈표 V-2- 9〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 해결 위한 정부 역할	171
〈표 V-2-10〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 관리 방안 개요	172
〈표 V-2-11〉 제 특성별 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 관리 방안 1	173
〈표 V-2-12〉 제 특성별 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 관리 방안 2	174
〈표 V-2-13〉 제 특성별 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 관리 방안 3	174
〈표 V-2-14〉 제 특성별 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 관리 방안 4	174



그림 목차

[그림 Ⅰ-3- 1] 빅데이터 수집 및 분석 절차	21
[그림 Ⅰ-3- 2] Word Cloud 예시	23
[그림 Ⅰ-3- 3] TF-IDF 수식	24
[그림 Ⅰ-3- 4] 연구 절차	25
[그림 Ⅱ-2- 1] 공공갈등이 발생하는 정책 과정	40
[그림 Ⅱ-4- 1] 중앙정부의 공공갈등 예방의 내용과 절차	51
[그림 Ⅱ-4- 2] CNDP 토론 및 협의 절차	57
[그림 Ⅲ-2- 1] 인정어린이원 시설 수의 연도 별 추이	71
[그림 Ⅲ-2- 2] 보육료 식재료비의 학부모 부담	86
[그림 Ⅳ-1- 1] 연도별 유아교육·보육 분야 주요 이슈 전체 본문 추이 분석	96
[그림 Ⅳ-1- 2] 참여정부 감성 비중 분석	103
[그림 Ⅳ-1- 3] 참여정부 감성 추이 분석	104
[그림 Ⅳ-1- 4] 이명박정부 감성 비중 분석	105
[그림 Ⅳ-1- 5] 이명박정부 유치원 분야 감성 추이 분석(연도별)	106
[그림 Ⅳ-1- 6] 박근혜정부 감성 비중 분석	108
[그림 Ⅳ-1- 7] 박근혜 정부 감성 추이 분석	109
[그림 Ⅳ-1- 8] 문재인정부 감성 비중 분석	111
[그림 Ⅳ-1- 9] 문재인 정부 감성 추이 분석	111
[그림 Ⅳ-2- 1] 무상보육 관련 기사 건수: 연도별	112
[그림 Ⅳ-2- 2] 무상보육 관련 감성 분석	113
[그림 Ⅳ-2- 3] 무상보육 워드클라우드 및 TF-IDF 분석	114
[그림 Ⅳ-2- 4] 무상보육 관련 네트워크 분석	114
[그림 Ⅳ-2- 5] 누리과정 예산 관련 기사 건수: 연도별	116
[그림 Ⅳ-2- 6] 누리과정 예산 감성 분석	117
[그림 Ⅳ-2- 7] 누리과정 예산 워드클라우드 및 TF-IDF 분석	117
[그림 Ⅳ-2- 8] 누리과정 예산 관련 네트워크 분석	118
[그림 Ⅳ-2- 9] 유보통합 관련 기사 건수: 연도별	119
[그림 Ⅳ-2-10] 유보통합 감성 분석	120
[그림 Ⅳ-2-11] 유보통합 워드클라우드 및 TF-IDF 분석	120

[그림 IV-2-12] 유보통합 관련 네트워크 분석	121
[그림 IV-2-13] 국공립어린이집 확충 관련 기사 건수: 연도별	122
[그림 IV-2-14] 국공립어린이집 확충 감성 분석	123
[그림 IV-2-15] 국공립어린이집 확충 워드클라우드 및 TF-IDF 분석	123
[그림 IV-2-16] 국공립유치원 확충 관련 기사 건수: 연도별	124
[그림 IV-2-17] 국공립유치원 확충 감성 분석	125
[그림 IV-2-18] 국공립유치원 확충 워드클라우드 및 TF-IDF 분석	125
[그림 IV-2-19] 맞춤형 보육제도 관련 기사 건수(월별)	127
[그림 IV-2-20] 맞춤형 보육 감성 분석	127
[그림 IV-2-21] 맞춤형 보육제도 워드클라우드 및 TF-IDF 분석	128
[그림 IV-2-22] 유치원 3법 관련 감성 분석	130
[그림 IV-2-23] 유치원 3법 워드클라우드 및 TF-IDF 분석	130
[그림 IV-2-24] 사립유치원 파업 관련 기사 건수: 연도별	131
[그림 IV-2-25] 사립유치원 파업 감성 분석	132
[그림 IV-2-26] 사립유치원 파업 워드클라우드 및 TF-IDF 분석	132
[그림 V-1- 1] 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인지 정도 개요	142
[그림 V-1- 2] 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등 관련 정보습득 경로: 1+2순위	154
[그림 V-1- 3] 영유아 교육·보육 정책 관련 이해당사자에 대한 신뢰도 개요	160
[그림 V-2- 1] 영유아 교육·보육 서비스 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익 원인	166
[그림 V-2- 2] 영유아 교육·보육 분야 사회갈등의 원인: 1+2순위	169
[그림 V-2- 3] 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 관리 방안의 필요성 개요	173



부록 표 목차

〈부록 표 V-1- 1〉 영유아 보육·교육 분야에서 발생한 사회갈등 관련 정보 습득경로 : 1순위	209
〈부록 표 V-2- 1〉 영유아 보육·교육 분야 사회갈등 원인(복수응답): 1순위	210
〈부록 표 V-2- 2〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주체: 중앙정부-지방정부 갈등	211
〈부록 표 V-2- 3〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주체: 정부-민간(어린이집, 유치원 등) 갈등	211
〈부록 표 V-2- 4〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주체: 민간-민간 갈등(어린이집·유치원 원장 vs 교사)	211
〈부록 표 V-2- 5〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주체: 민간-민간 간 갈등(어린이집·유치원 원장 vs 교사)	212
〈부록 표 V-2- 6〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주체: 가치갈등	212
〈부록 표 V-2- 7〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주체: 이해(이익) 갈등	212
〈부록 표 V-2- 8〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주체: 정보 갈등	213
〈부록 표 V-2- 9〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주체: 구조 갈등	213
〈부록 표 V-2-10〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주체: 관계 갈등	213
〈부록 표 V-2-11〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주체: 복합갈등(가치+이해, 가치+정보 등)	214



부록 그림 목차

[부록 그림 IV-2-1] 무상보육 관련 기사 건수: 월별	207
[부록 그림 IV-2-2] 누리과정 예산 관련 기사 건수: 월별	207
[부록 그림 IV-2-3] 국공립어린이집 확충 관련 기사 건수: 월별	208
[부록 그림 IV-2-4] 국공립유치원 확충 관련 기사 건수: 월별	208
[부록 그림 IV-2-5] 유치원 3법 관련 기사 건수: 월별	208
[부록 그림 IV-2-6] 사립유치원 파업 관련 기사 건수: 월별	209

1. 서론

가. 연구의 필요성 및 목적

- ☐ 본 연구는 영유아 교육·보육 분야에서 일어나고 있는 다양한 사회갈등을 진단하여 향후 사전적으로 판단하고 대응할 수 있는 방안을 모색하고자 함.

나. 연구내용

- ☐ 사회갈등, 갈등조정 및 관리 등의 이론적 개념을 살펴봄.
- ☐ OECD 회원국의 사회갈등 수준을 비교하고, 영유아 교육·보육 분야의 사회갈등을 조정·관리하고 있거나 관련 경험이 있는 해외국가의 사례를 검토하여 시사점을 도출함.
- ☐ 2004년부터 2020년 6월까지 언론에 노출된 영유아 교육·보육 분야 주요 이슈를 검토함.
 - 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 분석기준을 설정하고, 이에 따라 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 주요 사회갈등 사례를 살펴봄.
- ☐ 정부, 공급자, 수요자 등 이해당사자의 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인식 정도와 관련 의견을 알아봄.
- ☐ 영유아 교육·보육 분야 사회갈등을 관리 및 조정하고, 선제적으로 대응하기 위한 방안을 제시함.

다. 연구방법

- ☐ 사회갈등 개념, 갈등조정제도, 국민 참여제도 등 관련 선행연구를 수집·정리함.
- ☐ 전문가 조사
 - 학계(교수, 정부연구기관 연구원 등), 현장 전문가(육아종합지원센터장, 지역 교육청 교육공무직), 어린이집·유치원 연합회 대표 등 전문가를 대상으로 조사를 실시함.

- 영유아 교육·보육 서비스의 공정성 정도, 사회갈등 유형 및 심각성 정도, 정부의 역할, 대응 방안 등에 대해 알아봄.

□ 부모 조사

- 정책 수요자인 영유아 부모 1,000명을 대상으로 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인지 정도, 원인, 문제점, 정부의 역할, 해결 방안 등에 대해 조사를 실시함.

□ 영유아 교육·보육 분야 이슈에 대해 빅데이터 분석을 실시함.

- 연구진이 선정한 유치원, 보육 분야 주요 키워드를 토대로 41개 언론사의 기사를 수집하였고, 데이터 수집 채널은 네이버 뉴스 활용
- 기사 기간은 2004년 1월부터 2020년 6월까지 약 15년간으로 한정함.
- 갈등 양상과 쟁점에 대한 여론 분석을 위해 수집된 데이터에 대한 추이 분석, 감성 분석, Word Cloud 분석, 요 이슈 분석을 실시함.

□ 전문가협의회, 자문회의 및 간담회를 실시함.

2. 영유아 교육·보육 분야 이슈 분석

가. 영유아 교육·보육 분야 이슈 분석

□ 유아교육과 보육 분야 내 이슈(또는 쟁점) 관련 키워드를 빈도 분석함.

- 2004년 1월부터 2020년 6월까지 약 15년간의 키워드가 포함된 본문 수는 총 97,017건이며 ‘유치원’ 관련 본문은 32,896건, ‘보육’ 관련 본문은 64,121건임.

□ 2011년까지는 유치원과 보육 모두 본문 수가 서서히 증가하다가 2012년을 기점으로 보육 관련 이슈 키워드를 포함한 본문이 2016년까지 급격하게 증가하는 추세를 보임.

- ‘보육’ 관련 사회갈등 추이분석 결과를 살펴보면, 2013년부터 2016년까지 기사수가 가파르게 증가, 2017년을 기점으로 점차 감소함.
- ‘유치원’ 본문 데이터는 2016년까지 주요 이슈 관련 기사가 서서히 증가하다가 2017년부터 2019년까지 기사 수가 급격하게 증가함.

나. 주요 이슈 심층분석

1) 무상보육

- 무상보육 관련 이슈는 2000년대부터 시작하여 2010년에 점차 증가하였고, 2012년을 기점으로 관련 뉴스가 1,157건으로 늘어남.
- 2012년부터 2016년까지의 무상보육 기사에 대한 감성분석 결과, 긍정 비율 51%, 부정비율 48%, 중립 1%로 긍정과 부정 비율이 비등함.
- 무상보육 기사에 관한 워드 클라우드는 누리과정, 어린이집, 교육청, 복지, 예산, 교원, 재정, 정부, 공약 등임.

2) 누리과정 예산

- 누리과정 예산 관련 기사 건수를 분석하면, 2014년 1,437건으로 증가 추세를 보였으며, 2016년에 5,034건으로 관련된 기사가 가장 많이 작성됨.
- 2013년부터 2017년까지 누리과정 예산 관련 감성분석 결과, 부정비율이 54%, 긍정비율이 45%로 부정비율이 다소 높게 나타남.
- 누리과정 예산안 기사에 관한 워드 클라우드는 교육청, 교육감, 어린이집, 지원, 편성, 추경, 국회 등임.

3) 국공립 어린이집유치원 확충

- 국공립어린이집 확충 관련 기사 건수는 2011년까지 100건 이하의 수치를 보여주다가 2012년 4배 넘게 폭증 후 꾸준히 증가 추세이며, 2019년 이후부터 최근까지 다시 감소 추세에 접어들.
- 2005년부터 2020년 6월까지 국공립어린이집 확충 관련 기사들을 감성 분석한 결과, 긍정비율 85%, 부정비율 13%로 긍정비율이 부정비율보다 압도적인 수치를 보임.
- 국공립 어린이집 확충 기사에 관한 워드 클라우드는 후보, 서울시, 예산, 지원 등 정부 차원에서의 지원임.
- 국공립유치원 확충은 2016년까지 낮은 버즈량을 나타내다가 2017년 이후 크게 증가하였고 2018년 435건의 수치를 기록함.

- 2005년부터 2020년 6월까지 국공립유치원 확충 관련 기사들을 감성분석한 결과, 긍정비율 78%, 부정비율 21%로 긍정 비율이 3배 이상의 수치를 보임.
- 국공립유치원 확충에 대한 기사 글을 대상으로 한 워드 클라우드 결과에서는 유치원 정책 쪽에서 뜨거운 감자인 사립이 가장 큼.

4) 맞춤형 보육

- 맞춤형보육 실시 관련 화제어로는 ‘종일반’, ‘보육료’, ‘맞춤형 보육’으로 분석함.
- 감성분석 결과를 보면, 2016년 제도 도입 초기에는 긍정비율 66%, 부정비율 32%로 부정적인 인식보다는 긍정적인 인식이 우세함.
 - 이듬해인 2017년 맞춤형 보육제도 폐지 관련 감성분석 결과는 폐지를 옹호하는 긍정비율이 88%, 반대하는 부정비율이 11%로, 제도의 폐지가 필요하다는 의견이 다수임.
- 맞춤형 보육제도 기사에 관한 워드 클라우드는 2016년에는 보육료, 시간, 지원, 종일반, 오전, 오후, 저출산, 2017년에는 창업, 일자리, 지원, 여성, 복지, 수당에 관한 화제어임.

5) 유치원 3법

- 2018년 1,425건으로 가장 많았고, 2019년 1,094건, 2020년 248건의 관련 기사가 집계됨.
- 2018년도부터 2020년까지 유치원 3법 관련 감성 분석 결과를 보면, 긍정비율 58%, 부정비율 41%, 중립비율 1%로 대체적으로 긍정적으로 보는 시각 많음.
- 유치원 3법 기사에 관한 워드 클라우드는 한유총, 사립, 패스트트랙, 합의, 연기, 국회의원, 회계, 박용진 등이 많음.

6) 사립유치원 파업

- 사립유치원 파업 관련 뉴스는 2017년부터 2019년까지 많은 기사가 올라옴.
 - 2017년부터 2019년까지 사립유치원 파업 관련해서 긍정비율(57%)이 부정비율(41%)보다 높게 나타남.
 - 사립유치원 파업 기사에 관한 워드 클라우드는 한유총, 연기, 휴업, 개학, 비

정규직, 교육부, 에듀파인, 총파업 등임.

3. 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인식 및 해결 전략

가. 영유아 부모의 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인식

- 영유아 부모에게 보육교육 서비스(어린이집, 유치원)의 접근성(이용기회) 및 질 이 지역, 계층, 인종, 성별, 장애 등에 관계없이 누구에게나 공평하게 제공된다고 생각하는지를 10점 척도로 조사한 결과,
 - 영유아 부모는 어린이집 이용기회 및 질의 공정성에 대해 10점 척도로 각각 평균 6.7점과 평균 6.4점으로 이용 기회가 질보다 더 공정하다고 응답함.
 - 유치원의 이용 기회 및 질의 공정성에 대해서는 10점 평균 6.3점과 6.1점으로 어린이집과 동일하게 이용 기회가 질보다 더 공정하다고 답함.
- 영유아 부모가 지난 1년간 자녀 요인, 부모 요인, 환경 요인으로 어린이집과 유치원 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익을 경험한 적이 있는지를 알아봄.
 - 성별, 장애, 질병, 출신지역(다문화, 이주노동자 자녀) 등 자녀요인 중에서는 질병이 2.3%로 가장 많고, 다음으로 성별이 2.1%, 장애나 출신지역은 각각 1%대로 낮음.
 - 부모 요인으로 경제력 5.5%, 직업 3.0%이고 나머지는 1% 내외로 소수이었다. 경제력은 도시지역일수록, 모가 휴직 중이거나 어린이집 및 유치원 이용 경험이 없는 경우 상대적으로 높음.
 - 환경요인으로 자녀가 다니는 기관 유형이 8.7%, 거주지역 2.7% 순임.
- 영유아 교육·보육 분야 이슈 분석 결과를 활용하여 사회갈등에 대한 인식을 알아봄.
 - 유보통합에 대해 24.5%는 대략 알고 있다, 3.8%는 잘 알고 있다고 답하여 28.3%가 알고 있다고 답하였고, 인지 정도는 5점 평균 2.0점임.
 - 중앙정부와 지방정부 간의 누리과정 예산 책임 논란에 관해 33.5%가 대략 알고 있다, 6.2%가 잘 알고 있다고 응답하여 39.7%가 알고 있다고 하였고, 인지 정도는 5점 평균 2.2점임.
 - 유치원 3법 제정 관련 정부와 사립유치원 간의 갈등에 대해 대략 알고 있다

가 34.4%, 잘 알고 있다가 11.8%로 46.2%가 알고 있다고 답하였고, 인지 정도는 평균 2.4점임.

- 보육료 인상 관련 민간어린이집의 집단 휴원에 대해 대략 알고 있다가 37.4%, 잘 알고 있다가 12.1%로 49.5%가 알고 있다고 답하였고, 인지 정도는 5점 척도로 2.4점임.
- 맞춤형보육 제도에서 취업모와 미취업모의 형평성 논란에 대해서는 36.7%가 대략 알고 있고, 9.5%가 잘 알고 있어서 46.2%가 안다고 답하였고, 인지 정도는 5점 평균 2.3점임.
- 국공립어린이집 설치 시 민간어린이집과의 갈등에 대해 28.9%가 대략 알고 있다, 7.8%가 잘 알고 있다고 답하여 36.7%만 인지하고 있고, 인지 정도는 5점 척도로 2.2점임.

□ 유아 교육·보육 분야에서 나타난 사회갈등 관련 정보를 주로 어디를 통해 알게 되었는지를 1,2순위로 조사한 결과,

- 1,2순위를 합산하면, 인터넷이 75.2%로 높고, 텔레비전 방송이 66.0%, 지인이 29.3%로 정확한 정보 전달을 위한 언론의 역할이 중요함을 알 수 있다. 지인이 29.3%, 어린이집이나 유치원은 11.2%임.

□ 영유아 교육·보육 분야 사회갈등으로 인해 어린이집유치원 이용 시 불편함이나 거부감을 경험한 적이 있는지를 조사한 결과,

- 영유아 부모 중 31.2%가 다소 있다고 답하였고, 2.5%는 매우 많다고 답함.

□ 영유아 부모에게 영유아 교육·보육 분야에서 나타난 사회갈등의 원인으로,

- 이해관계자의 이기심이 61.9%로 과반수 이상을 차지하였고, 다음으로 정책의 구조적인 문제와 법 및 제도 미비가 각각 16.0%, 14.8%, 정부의 관심 부족이 6.7% 순임.

□ 영유아 부모에게 영유아 교육·보육 분야에서 나타난 사회갈등의 주요 예방·해결의 주체로, 영유아 부모 중 정부가 45.9%, 어린이집유치원이 29.5%, 국회 18.1%를 꼽았고 부모나 시민단체 등은 5% 미만으로 소수임.

□ 영유아 교육·보육 분야에서 나타난 사회갈등을 해결하기 위한 정부의 역할에 대해 역할을 잘 하고 있다는 부모(20.8%)보다 역할을 잘 하고 있지 않다(40.8%)고 응답한 비율이 상대적으로 더 많음.

- 중앙정부에 대한 신뢰한다는 비율은 34.4%이고, 신뢰정도는 4점 척도로 평균 2.3점임.
 - 지방정부 및 지역교육청에 대해 신뢰한다는 비율은 30.3%이고, 신뢰 정도는 4점 평균 2.2점임.
 - 어린이집 또는 유치원에 대한 신뢰한다는 비율은 44.7%로 중앙정부나 지방정부보다 높음.
- 영유아 부모에게 정부가 영유아 교육·보육 분야 사회갈등을 해결하기 위해 위한 공론화위원회 추진 시 부모위원으로 참여 의향을 알아본 결과, 부모 중 58.2%는 어느 정도 참여 의향이 있다, 11.0%는 반드시 참여한다고 답하여 과반수 이상이 참여 의향이 있음.

나. 전문가의 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인식

- 전문가에게 보육·교육 서비스(어린이집, 유치원)의 접근성(이용기회) 및 질이 지역, 계층, 인종, 성별, 장애 등에 관계없이 누구에게나 공평하게 제공된다고 생각하는지를 10점 척도로 조사한 결과,
- 어린이집의 접근성과 질에 대한 평균점수는 각각 6.3점과 5.3점으로, 대체로 어린이집 질보다는 이용기회가 더 공정하다고 인식함.
 - 유치원의 접근성과 질의 평균점수는 각각 5.3점과 4.8점으로 어린이집보다 상대적으로 낮음.
- 영유아 및 부모가 보육·교육서비스 이용 시 자녀요인으로 인해 불이익을 경험하고 있는지에 대해 물어보는 질문(복수응답)에
- 보육현장 전문가의 경우, 특히 장애(90.9%)와 출신지역(72.7%), 유아교육 현장전문가의 경우, 장애(54.5%), 출신지역(40.9%), 질병(27.4%)외에 나이(18.2%)로 불이익을 받는다는 응답함.
- 영유아 및 부모가 보육·교육서비스 이용 시 환경요인으로 인해 부당한 경험을 하는지에 대한 질문(복수응답)에 대해,
- 보육분야 전문가(학계, 현장)의 경우, 학계전문가는 거주지역(71.9%), 기관유형(65.6%), 유아교육분야 전문가(학계, 현장)의 경우 기관유형이 불이익을 경험하는 주요 요인이라는 데 공감했으나 현장 전문가는 학계전문가에 비해 거

주지역의 영향(31.8%)을 꼽음.

- 사회갈등의 심각성에 대해서 10점 척도로 질문한 결과, 갈등 주체별로 살펴봤을 때 정부-민간 간 갈등이 8점으로 민간 내 갈등(6.9점)과 중앙-지방 간 갈등(6.8점)보다 심각하게 인식되고 있음.
- 사회갈등이 발생하는 원인을 1,2순위로 조사한 결과, ‘정부의 일방적인 보육·교육 정책 추진’이 가장 갈등을 야기하는 가장 큰 원인으로 나타났고 다음으로 ‘이해관계 충돌’, ‘상호 의견 교류, 토론, 협상 등 소통 부족’, ‘정책의 구조적 문제’, ‘관련 법 및 제도 미비’, ‘정부 불신 등 전반적인 사회신뢰 부족’, ‘정부의 무관심’ 순으로 나타남.
- 현재 영유아 교육·보육 사회갈등이 적절하게 관리되고 있는지 5점 척도로 질문한 결과,
 - 보육분야에서는 ‘잘 관리되고 있지 않다’가 52%, ‘전혀 관리되고 있지 않다’가 9.8%로 약 60%가 넘는 응답자가 갈등관리가 미흡하다고 인식함.
 - 유아교육분야의 경우, ‘잘 관리되고 있지 않다’가 47.1%, ‘전혀 관리되고 있지 않다’가 15.7%로 보육과 마찬가지로 약 60%가 넘는 응답자가 갈등관리가 미흡하다고 인식함.
- 정부의 역할은 보육 정책과 유아교육 정책으로 나누어 분석하면,
 - 응답한 전문가 중 34.3%가 보육 분야의 사회갈등에 대해 정부가 그다지 역할을 하고 있지 않다고 응답함.
 - 현장 보육 전문가 중 36.4%는 ‘어느 정도 역할을 하고 있다’에 응답하였고, 이는 현장 유아교육 전문가의 응답과 대비됨.
- 정부가 현재의 영유아 교육·보육 분야에서 발생하는 사회갈등을 효과적으로 관리할 수 있는 방안의 필요성에 대해
 - 영유아 교육·보육 분야 사회갈등을 관리하기 위해 매우 필요하다고 응답한 방안 중 과반을 넘는 답변으로는 응답 비율이 높은 순으로 ‘비합리적 제도 정비’(67.6%), ‘이해관계자의 정책 과정 적극 참여 유도’(62.7%), ‘다양한 가치를 인정하는 사회적 풍토 조장’(62.7%), ‘공청회 등 의사소통 절차 및 제도의 실효성 확보’(56.9%), ‘상호신뢰 등 사회적 자본 축적’(52.0%), ‘대화 토론협상 등 소통문화 정착’(52.0%)임.

3. 정책 제언

가. 보육·유아교육 분야 사회갈등 대응 방안

- 정부는 영유아 교육·보육 정책 추진에 있어 긍정적, 부정적인 정보를 모두 공개하며, 이에 대한 홍보를 적극적으로 추진해 나갈 필요가 있음.
 - 보건복지부와 교육부는 어린이집 정보공개포탈과 유치원 알리미 외에도 정부 정책에 대한 정보를 투명하게 공개할 필요가 있으며, 이를 적극 홍보해야 함.
- 이해관계자들 간 대립현상을 보일 때 갈등 상황을 중재할 수 있는 제도적인 기구(장치)를 마련함.
 - 중재 기구(장치)는 위원회와 같은 형태로 극단적인 이해관계자들 사이의 갈등상황을 원만하게 해결이 가능함.
- 정부는 정책 추진 시 이해관계자의 의견을 교류 및 토론, 협상 등 소통의 장을 마련하고 제도화 필요
 - 정부는 그간 수많은 보육·유아교육 정책을 추진하면서 공청회, 간담회 등을 운영하여 왔으나, 형식적인 절차였을 뿐 이해관계자들의 목소리에 귀 기울이는 데에는 한계가 있었음.
- 영유아보육법 및 유아교육법을 비롯한 관련 법 재정비함.
 - 영유아보육법은 사회복지사업, 유아교육법은 학교교육법의 하위 법으로 법적정합성이 떨어지므로, 전문에 걸쳐 개정 작업이 필요함.

나. 보육·유아교육 분야 갈등관리 거버넌스 구축 방안

- 영유아 교육·보육 정책 분야에서 발생한 사회갈등의 조정 및 해결과정에 있어 부모의 역할을 강화함.
 - 영유아 교육·보육 정책의 집행에 따른 결과가 그 문제와 직접적으로 이해관계를 가진 영유아 부모를 통해 나타나므로, 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 갈등 해결을 논의하는 데 적극적으로 의견을 반영함.
- 영유아 교육·보육 분야 이해관계자들의 역할을 확보하고 강화함.
 - 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등은 정부의 노력만으로는 해결이

어려우므로, 이해관계자들이 갈등 상황에서 원만하게 문제에 접근하고 해결할 수 있는 능력을 갖추는 필요가 있음.

- 어린이집 및 유치원은 영유아보육법 및 유아교육법, 나아가 사회복지사업법 및 학교교육법에 근거한 명실상부 영유아 교육·보육 기관으로서 공공성을 강화함.

I

서론

- 01 연구의 필요성 및 목적
- 02 연구내용
- 03 연구방법
- 04 선행연구

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

현재 한국 사회는 구성원들 간의 불안, 불신과 불만이 팽배하여 진통을 겪고 있으며, 한편에서는 대한민국을 ‘갈등공화국’이라고 평가하기도 한다¹⁾.

사회갈등은 사회가 발전하는 과정에서 필연적이나 이를 간과하거나 적절히 대응하지 못하면 사회적 대립이 심화되고 급기야 그로 인한 분열과 분쟁으로 사회는 치명적 타격을 입게 되며, 때로는 그 존립마저도 위협을 받게 된다(권혁주, 2016: 94~95).²⁾ 반면에 사회갈등은 사회에 내재되어 있는 차별, 비리, 부패 등과 같은 사회문제를 겉으로 드러내어 이를 해결하는 단초를 마련하기도 하고, 더 나아가 더 나은 사회를 향한 변화의 원동력이 되기도 한다(박재묵, 2005 재인용)³⁾. 이러한 점에서 현대 사회가 다양한 갈등에 노출되어 있다는 것은 비관적으로만 바라볼 수는 없다. 사회가 갈등의 순기능과 역기능을 잘 관리하고, 해결책을 모색하여 적절한 대안을 찾아가는 것은 사회를 유지·발전시키기 위한 중요한 과제라고 할 수 있다.

‘사회갈등’이란 개인으로 이루어진 집단 간의 갈등을 가리킨다. ‘갈등’은 학자에 따라 “가치들에 대한 투쟁으로서 희소한 지위, 권력, 자원 등을 추구하는 과정에서 상대방을 무력화시키거나 제거하려는 과정”(Coser, 1956), 사회 세력들 간의 표면적인 충돌뿐만 아니라, 싸움, 경쟁, 논쟁, 긴장 등의 총체”(Daherndorf, 1959), “경

1) [여의나루] 갈등공화국 대한민국(파이낸셜 뉴스, 2019.5.14.일자 기사 <https://www.fnnews.com/news/201905141641522852> 2020. 6.19 인출)

[중앙SUNDAY편집국장레티] 대한민국은 갈등공화국(중앙선데이 2018.5.4.일자 기사 <https://news.join.com/article/22597395> 2020.6.19. 인출)

2) 한유총 강제해산...서울교육청, 결국 인가 취소(매일경제, 2019.4.22.일자 기사 <https://www.mk.co.kr/news/society/view/2019/04/250148/> 2020.2.27. 인출).

세 과시 실패, 거센 역풍에 휴원 철회... 해산 위기 몰린 한유총(한겨레, 2019.3.4.일자 기사 http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/884541.html 2020.2.27. 인출).

3) [유치원 3법 통과] 사립유치원 회계투명성 보장 길 열렸다(한겨레, 2020.1.13.일자 기사 <http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/924294.html> 2020.6.20. 인출).

쟁적 상황 속에서 둘 혹은 그 이상의 당사자들 간 의도적인 상호작용의 결과로, 잠재적인 행동이나 주관적인 상태이기보다는 공공연하게 드러난 행위” (Oberschall, 1978) 등으로 정의내리고 있다(나태주·박재희, 2004 재인용; 이원태·김종길·김희연, 2012 재인용). 요약하면, 사회갈등을 집단 간의 직접적인 충돌만을 갈등으로 보는 시각과 집단 간의 잠재적인 감정과 긴장을 갈등에 포함시키려는 시각에 따라 그 범위는 다르게 정의될 수 있다.

우리 사회의 갈등의 원인으로 구조적 문제보다 개인의 인식 문제로 주로 보고 있고, 갈등을 양산하는 구조적인 측면은 빈부격차, 권력 집중, 기회 불평등, 갈등조정 기구 및 제도 미비 등을 그 원인으로 들고 있다. 최근 한국행정연구원 연구(박준, 정동재, 2018)에서도 우리 국민 중 다수가 사회갈등의 원인으로 개인, 집단 간의 상호이해 부족을 가장 많이 들었고, 다음으로 이해당사자들의 각자 이익 추구, 빈부격차, 개인-집단 간 가치관 차이 등을 지적하기도 하였다.

사회갈등은 사회적 비용을 발생시키기도 한다. 사회적 비용은 정책의 지연이나 생산의 중단 등에 따른 경제적 비용, 재산 및 인명의 손실 등 가시적으로 나타날 수도 있지만, 갈등 당사자 간의 상호불신으로 인한 공동체의 사회자본의 침식, 복지부동과 같은 소극적 정책 태도 등으로도 나타날 수 있다(이병량·김서용·전영평, 2008 재인용). 삼성경제연구소(박준·김용기·이동원·김선빈, 2010)⁴⁾는 사회갈등으로 인해 한국이 치르는 경제적 비용을 연간 최대 246조원에 이른다고 추산하였고⁵⁾, 한국경제연구원(변양규·김창배·김윤진, 2016)은 사회적 갈등 수준이 OECD 평균 수준으로 개선되면 실질 GDP가 0.2% 정도 추가 상승할 것이라는 전망을 내놓은 바 있다. 갈등으로 인한 사회 비용을 최소화하기 위해서는 사회갈등이 가지고 있는 순기능은 유지하면서 역기능의 지나친 확대를 사전에 방지하는 등 갈등관리가 적절하게 이루어져야 한다.

영유아 교육·보육 분야에서도 그간 사회갈등이 끊임없이 일어났고 현재도 진행 중에 있다. 영유아 교육·보육 분야에서 나타난 사회갈등은 다양한 원인에서 비롯되었지만, 민간 중심의 공급체계라는 구조적인 문제에서 가장 근본적인 원인을 찾

4) 삼성경제연구소는 소득불균형 정도, 민주주의 성숙도, 정부 정책의 효율성(정부효과성) 등의 지표를 활용하여 사회갈등지수를 개발하여 전반적인 사회갈등 수준을 측정한다.

5) 삼성경제연구원. “한 사회갈등에 경제손실 연246조”(아시아경제, 2013.8.21.일자 <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2013082014311498636> 2020.2.27. 인출).

을 수 있다. 서비스 공급자의 이익 추구로 그간 다양한 사회갈등이 발생하였고 최근에는 더 복잡한 양상을 보이고 있다. 예를 들어, 보육·유아교육 사업이 시작된 이래로 보육료·유아학비 인상 등의 문제로 정부와 민간은 연례행사처럼 갈등을 빚어왔다⁶⁾. 2013년 누리과정이 3~5세 전 계층으로 확대되면서는 정부와 민간, 민간과 부모 간의 갈등 차원을 넘어 중앙정부와 지방교육청, 지방교육청과 지방자치단체 간의 갈등으로까지 확대되기도 하였다⁷⁾.

최근에는 정부의 영유아 보육·교육에 대한 국가책임제 강화로 어린이집·유치원 나아가 정부에 대한 부모의 요구가 커지고 있지만, 일부 부모들은 부모로서의 책임은 무시한 채 권리만 강조하는 상황에까지 처해졌다. 또한 2015년 어린이집 보육교사에 의한 아동학대 사건 이후로 어린이집 또는 보육교사에 대한 불신 팽배로 어린이집과 부모, 보육교사와 부모 간의 신뢰관계가 악화되었을 뿐만 아니라⁸⁾, 2018년 경기도의 사립유치원 감사결과 공개로 정부와 사립유치원, 사립유치원과 학부모 간의 갈등은 극단적인 행태로 표출되기도 하였다.

이 외에도 정부의 국공립 어린이집·유치원 이용률 40% 정책으로 정부와 민간 부문 어린이집·유치원 간에 갈등이 나타났고⁹⁾, 문재인 정부의 사회서비스원 설치 및 확대 정책에 따라 정부 대 국공립어린이집 위탁체(또는 원장) 간의 갈등으로 확대되었다¹⁰⁾. 또한 최근 노동법(주52시간 등) 개정과 보육교사 휴게시간 보장, 비정규직의 정규직화 정책 등과 맞물려 교사뿐만 아니라 보조교사, 대체교사, 학교 비정규직(교육공무직 포함) 등의 집단까지도 정치 세력화하여 정부, 나아가 부모들과

- 6) 한어충 "보육료 현실화...어린이집 누리과정 지원금 올려야"(SBS 2019.2.11.일자 기사 https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005131536&plink=ORI&cooper=NAVER 2020.6.19. 인출). 민간어린이집 집단휴원 소식에 "우리 아이 어디에 맡기나"(연합뉴스 2015.10.25.일자 기사 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20151023173500017?input=1195m> 2020.6.19. 인출). 가정어린이집 일부 교사 휴가 투쟁(EBS NEWS 2014.12.일자 기사 <http://news.ebs.co.kr/ebsnews/allView/10270881/N> 2020.6.19. 인출).
- 7) 교육감협의회 "누리과정 별도편성 없는 추경 철회"(연합뉴스 2016.8.18.일자 기사 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160818112100061?input=1195m> 2020.6.19. 인출).
- 8) "아이 학대 의심 역올해" 어린이집 교사 극단적 선택(SBS뉴스 2020.10.04.일자 기사 https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006007795&plink=ORI&cooper=NAVER 2020. 11.11. 인출). "어린이집 교사 10명 중 3명, 학부모 폭력 경험했다" (해럴드경제 2020.10.22.일자 기사 <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20201022000022> 2020.11.11. 인출).
- 9) "정치하는 엄마들이 해냈다"... '유치원 3법' 통과 이끈 여성들(여성신문 2020.1.14.일자 기사 <http://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=195523> 2020.6.19. 인출).
- 10) 야유에 설전까지... '사회서비스원 보육 포함' 팽팽한 찬반(BabyNews 2018.8.30.일자 기사 <https://www.babynews.com/news/articleView.html?idxno=67897> 2020.6.19. 인출).

갈등을 일으키고 있다¹¹⁾).

부모-기관(어린이집유치원)-지역사회 모두가 함께 아이를 키우는 사회, 나아가서는 사회통합을 제고하기 위해서는 이해관계자들의 욕구와 자원과 권력의 분배과정에서 발생하는 갈등을 적절히 진단하고, 갈등상황을 판단하고 대응할 수 있어야 한다. 또한 매년 반복되고 있는 영유아 교육·보육 분야 사회갈등을 선제적으로 관리할 필요가 있다.

이에 본 연구는 영유아 교육·보육 분야에서 일어나고 있는 다양한 사회갈등을 진단하여 향후 사전적으로 판단하고 대응할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

2. 연구내용

영유아 교육·보육 분야의 사회갈등을 검토하여 대응 방안을 모색하고자 하는 본 연구의 내용은 다음과 같다.

첫째, 사회갈등, 갈등조정 및 관리 등의 이론적 개념을 살펴보았다.

둘째, OECD 회원국의 사회갈등 수준을 비교하고, 영유아 교육·보육 분야의 사회갈등을 조정·관리하고 있거나 관련 경험이 있는 해외국가의 사례를 검토하여 시사점을 도출하였다.

셋째, 영유아 교육·보육 분야 사회갈등을 검토하였다. 먼저 영유아 교육·보육 분야에서 발생했거나 현재 일어나고 있는 다양한 사회갈등 중 본 연구에서 검토가 필요하다고 판단되는 사회갈등을 선정하기 위해 우선 사회갈등 선정을 위해 2004년부터 2020년 6월까지 언론에 노출된 영유아 교육·보육 분야 주요 이슈를 검토하였다. 영유아에 대한 정부 지원이 확대되기 시작한 2004년부터 영유아 교육·보육 분야에서 나타난 사회갈등을 주로 살펴보았다.

다음으로 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 분석기준을 설정하고, 이에 따라 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 주요 사회갈등 사례를 살펴보았다. 사례별로 갈등 배경(원인), 갈등의 양상, 영향요인(가속화/완화 요인), 조정과정, 결과(해결, 타협 등) 등에 대해 검토하였다.

11) 학교 비정규직 여성 100인의 '삭발 호소'(KBS NEWS 2019.6.18. 일자 기사 <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4223729&ref=A> 2020.6.19.인출).

넷째, 정부, 공급자, 수요자 등 이해당사자의 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인식 정도와 관련 의견을 알아보았다. 영유아 교육·보육 분야 사회갈등에 대한 인식(심각성) 정도, 원인, 영향요인(가속화 또는 완화 요인), 사회적 책임과 역할, 대응 방안 등에 대해 알아보았다.

다섯째, 영유아 교육·보육 분야 사회갈등을 관리 및 조정하고, 선제적으로 대응하기 위한 방안을 제시하였다. 그리고 주요 정책의 사회통합을 위한 방향을 제시하고, 국가 차원, 국민 참여 측면에서의 대응 방안을 제안하였다.

3. 연구방법

가. 문헌연구

사회갈등 개념, 갈등조정제도, 국민 참여제도 등 관련 선행연구를 수집·정리한다. 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 전개과정을 살펴보기 위해 관련 선행연구, 정부 자료(내부 문건, 보도자료 등), 입법 자료, 신문기사, 통계자료, 관련 법 등을 수집하여 정리한다. 아울러, 영유아 교육·보육 분야 사회갈등을 겪고 있거나 경험 있는 해외 사례(프랑스, 일본, 핀란드, 스웨덴 등)를 수집하여 분석한다.

나. 조사연구

1) 전문가 조사

가) 조사 개요

학계(교수, 정부연구기관 연구원 등), 현장 전문가(육아종합지원센터장, 지역교육청 교육공무직), 어린이집·유치원 연합회 대표 등 전문가를 대상으로 영유아 교육·보육 서비스의 공정성 정도, 사회갈등 유형 및 심각성 정도, 정부의 역할, 대응 방안 등에 대해 알아보기 위하여 조사를 실시하였다. 조사내용은 <표 I-3-1>에 정리하였다.

〈표 I-3-1〉 전문가 조사내용

구분	조사내용
영유아 보육·교육 분야의 공정성에 관한 인식	- 영유아 보육·교육 서비스 공정성(이용 기회, 질) - 공정성에 영향을 미치는 요인(자녀요인, 부모요인, 환경요인 등)
영유아 보육·교육 분야의 사회갈등에 관한 인식	- 영유아 보육·교육 분야 사회갈등의 종류(주체별, 성격별 사회갈등) - 영유아 보육·교육 분야 사회갈등의 심각성, 원인, 갈등 관리 여부, 갈등 해결에 기여할 수 있는 주체, 정부의 역할, 해결방안
일반 사항	〈개인 특성〉 - 연령, 성별, 최종(1)학력, 전공분야, 관련 분야 경력, 전문가 유형

나) 조사 결과

영유아 보육·교육 분야 사회갈등 관련 전문가 조사에 최종적으로 102명이 참여하였다.

〈표 I-3-2〉 전문가 조사 응답자 특성

		단위: %(명)	
구분	백분율(수)	구분	백분율(수)
성별		분야	
여자	93.1(95)	학계-유아교육	29.4(30)
남자	6.9(7)	학계-보육	31.4(32)
연령		전문가	6.9(7)
30~39세	3.9(4)	현장전문가-보육	10.8(11)
40~49세	33.3(34)	현장전문가-유아교육	21.6(22)
50~59세	50.0(51)	전문가 유형	
60세 이상	12.7(13)	학계 전문가1)	66.7(68)
학력		중앙정부, 지방정부 및 지역교육청 공무원2)	6.9(7)
대학 졸(3년제 이하)	1.0(1)	현장 전문가	8.8(9)
4년제 대학졸	1.0(1)	어린이집, 유치원 원장	17.6(18)
대학원 졸	98.0(100)	전공	
경력		아동학(보육 포함)	33.3(34)
10년 미만	4.9(5)	유아교육	55.9(57)
10~20년 미만	20.6(21)	사회복지	3.9(4)
20~30년 미만	49.0(50)	행정학	1.0(1)
30~40년 미만	21.6(22)	사회학	1.0(1)
40년 이상	3.9(4)	기타	4.9(5)
전체	100.0(102)	전체	100.0(102)

주: 1) 아동학, 보육, 유아교육, 사회복지 등 학계 교수 및 정부출연기관 연구원 등

2) 한국보육진흥원, 유아교육진흥원, 육아종합지원센터 등 현장 전문가

여자가 93.1%로 대다수이며, 연령은 50대가 절반을 차지하고, 다음으로 40대가 많다. 학력은 거의 대부분이 대학원을 졸업하였다. 전공 분야는 학계 전문가로 유아교육학과 교수가 29.4%, 아동학 및 보육학과 교수가 31.4%, 정부출연연구기관 연구원이 6.9%로 과반수 이상이 학계 전문가이다. 현장 전문가는 유아교육이 21.6%, 보육이 10.8%로 유아교육 전문가가 다소 많다. 전공은 유아교육이 55.9%로 절반 이상을 차지하고, 아동학이 33.3%, 사회복지학, 행정학, 사회학 등은 3~4%로 소수이었다.

2) 부모 조사

가) 조사 개요

정책 수요자인 영유아 부모 1,000명을 대상으로 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인지 정도, 원인, 문제점, 정부의 역할, 해결 방안 등에 대해 조사를 실시하였다. 전문 조사업체에 등록되어 있는 영유아 부모 패널을 활용하였으며, 지역, 자녀 연령 등을 고려하여 임의 할당하였다. 조사 내용은 <표 I-3-3>과 같다.

〈표 I-3-3〉 영유아 부모 조사내용

구분	조사내용
영유아 보육·교육 분야의 공정성에 관한 인식	- 영유아 보육·교육 서비스 공정성(이용 기회, 질) - 불이익에 대한 경험
영유아 보육·교육 분야의 사회갈등에 관한 인식	- 영유아 보육·교육 분야 사회갈등(심각성, 해결 여부) 인식 정도, - 영유아 보육·교육 분야 사회갈등 인식 경로, 원인, 갈등 해결 주체, 정부의 역할, 정책 이해당사자들에 대한 신뢰도 등
일반 사항	- 자녀 특성: 자녀 수(영유아, 초등학교 이상), 연령, 기관 이용 경험, 기관 종류(어린이집, 유치원 등) - 개인 특성: 연령, 성별, 최종학력, 취업 여부, 가구소득 등 - 일반 특성: 시도, 지역규모

나) 조사 결과

영유아 부모 조사에는 최종적으로 1,000명이 참여하였다. 어머니가 52.5%, 아버지가 47.5%로 아버지가 다소 많이 참여하였으며, 연령은 35~40세가 40.0%로 다수를 차지하고, 다음으로 40~44세가 40.0%, 30~34세 14.1% 순이다. 학력은 4년제 대졸이 39.6%, 전문대졸 21.7%, 고졸 이하 29.2%이며, 대학원 이상은 9.5%로 소수

이었다. 어머니는 취업 중인 경우가 42.7%, 미취업이 37.7%, 휴직 중이 19.1%로 일하는 어머니가 다수이며, 맞벌이 부모는 60.5%, 외벌이는 38.3%로 맞벌이 부모가 과반수 이상을 차지하였다. 가구소득은 월 300~400만원 가구가 26.3%, 400~500만원이 21.5%, 200~300만원이 15.3%, 500~600만원이 14.6%로 300~400만원 사이에 수렴하였다. 거주 지역은 중소도시가 44.7%, 대도시 40.0%, 농어촌 15.3%로 다수가 도시 지역에 거주하였다.

〈표 I-3-4〉 영유아 부모 조사 응답자 특성

단위: %(명)

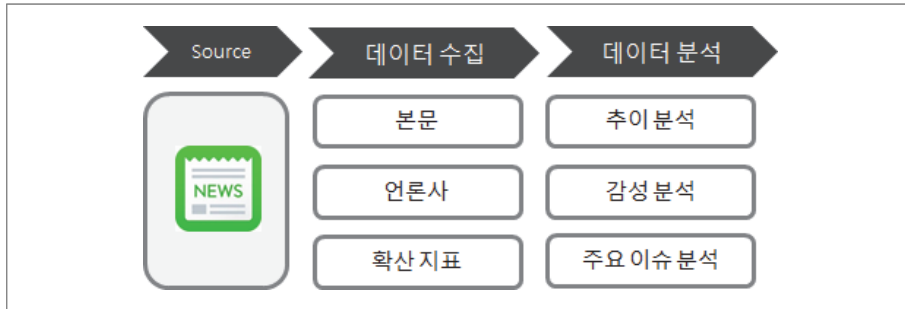
구분	백분율(수)	구분	백분율(수)
성별		취업모 여부	
부	47.5(475)	취업	42.7(427)
모	52.5(525)	휴직 중	19.1(191)
연령		미취업	37.7(377)
30세 미만	4.3(43)	비해당	0.5(5)
30~34세	14.1(141)	맞벌이 여부	
35~39세	40.0(400)	맞벌이	60.5(605)
40~44세	32.6(326)	외벌이	38.3(383)
45세 이상	9.0(90)	비해당	1.2(12)
학력		가구소득	
고졸 이하	29.2(292)	200만원 미만	4.5(45)
전문대졸	21.7(217)	200~300만원	15.3(153)
4년대졸	39.6(396)	300~400만원	26.3(263)
대학원이상	9.5(95)	400~500만원	21.5(215)
지역규모		500~600만원	14.6(146)
대도시	40.0(400)	600만원 이상	17.8(178)
중소도시	44.7(447)		
농어촌	15.3(153)		
전체	100.0(1,000)	전체	100.0(1,000)

다. 빅데이터 분석

영유아 교육·보육 분야 이슈에 대해 빅데이터 분석을 실시하였다. 연구진이 선정한 유치원, 보육 분야 주요 키워드를 토대로 41개 언론사의 기사를 수집하였고, 데이터 수집 채널은 네이버 뉴스를 활용하였으며, 기사 기간은 2004년 1월부터 2020년 6월

까지 약 15년간으로 한정하였다. 빅데이터 분석 전문기관의 자체 개발 소프트웨어인 TousFlux를 사용하여 데이터를 수집하였고, 갈등 양상과 쟁점에 대한 여론 분석을 위해 수집된 데이터에 대한 추이 분석, 감성 분석, 주요 이슈 분석을 실시하였다.

[그림 I-3-1] 빅데이터 수집 및 분석 절차



1) 자료수집

유아교육과 보육분야 사회갈등 빅데이터는 관련 기사가 많이 실리는 국내 주요 일간지 10곳, 방송/통신 언론사 19곳, 경제/IT 언론사 8곳, 전문지 4곳, 총 41개의 언론사를 대상으로 수집되었다. 이들 언론사의 기사를 수집하기 위해 네이버 뉴스 검색포털을 활용하였다.

〈표 I-3-5〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 관련 키워드

유아교육 분야(유치원)	보육 분야(어린이집)	유아교육, 보육분야 공통
유치원평가, 정보공시제, 유치원 알리미, 운영위원회, 재무회계규칙, 차입금, 적립금, 설립자 보수, 시설이용료, 회계정보시스템, 공립 확충, 공공성, 공공형, 공공형, 준공영제, 매입형, 부모협동형, 신증설, 학교법인, 처음 학교로, 영아전담, 표준유아교육비, 원비, 인상률상한제, 유아학비, 유아교육재정, 방과후과정, 사교육, 돌봄교실, , 교원능력개발평가, 학습연구년제, 방과후특성화프로그램, 무상교육	평가인증제, 평가제, 부모모니터링, 정보공시제, 운영위원회, 재무회계규칙, 적립금, 대표자보수, 시설투자비, 재정정보시스템, 국공립어린이집 확충, 공공성, 공공형어린이집, 매입형, 전환형, 기본보조금, 가정양육수당, 표준보육료, 보육료상한선, 보육료, 보육재정, 특별활동, 기타필요경비, 맞춤형보육, 맞춤형, 종일반, 보육지원체계, 보육교사 휴게시간, 사회서비스원, 무상보육	유보통합, 누리과정, 지방재정교부금, 유아교육지원특별회계, 유보통합추진단, 통합평가, 0-2세 유치원, 폐원, 휴원

검색키워드 도출을 위해 2004년부터 2020년 6월까지 연도별로 유아교육과 보육 분야 내에서 발생한 이슈들을 나열한 후 집단 간의 갈등을 야기했던 사례들을 중심으로 키워드를 선정하였다. 유아교육 분야에서는 ‘유치원’을, 보육 분야에서는 ‘보육’을 대분류로 1차 웹 크롤링을 실시하고, 수집된 1차 데이터에서 구체적인 쟁점을 중분류 키워드로 설정하여 본 연구에서 분석하고자 하는 최종 데이터를 수집하였다. 소셜네트워크(SNS)나 댓글 등은 사용자가 제한적이며, 일방적이기 때문에 분석 범위에서 제외하였다. 설정 채널별 키워드 방식으로 수집하였으며, 수집 기간 내의 데이터 전수 수집을 목표로 하였다(실제 수집율 80~90%). 데이터 수집은 API를 활용한 웹 크롤링¹²⁾ 방식이며, 빅데이터 분석 전문기관의 자체 개발 소프트웨어인 데이터 수집 및 분석기 TousFlux를 통해 수집하였다.

2) 분석방법

가) 추이분석

유아교육과 보육 각 분야별로 이슈가 어떤 양상을 보이는지 살펴보기 위해 추이 분석을 실시하였다. 분야별로 이슈 관련 키워드가 검색된 데이터 양을 분석하고, 각 정권¹³⁾마다 대두되었던 주요 이슈를 살펴보았다.

나) 감성분석

감성분석은 자연어 처리의 한 분야로서 텍스트 형태의 문장이 긍정인지 부정인지를 판별해 내고 그 결과를 분석에 활용하는 분석법이다. 방법은 사전방식, 기계학습 등이 존재하며 이 보고서에서는 사전방식을 통한 감성분석을 진행한다.

사전방식의 경우 텍스트를 형태소 단위로 나눈 후 형태소 별로 긍정적 형태소에는 +점수를 부정적 형태소에는 -점수를 책정한 뒤, 한 문장 또는 문서에 모든 형태소 점수를 총합하여 긍·부정을 판별해내는 방식이다.

12) 웹 크롤링(Web Crawling): 웹 사이트에서 원하는 정보를 자동으로 수집하는 것을 말한다.

13) 각 정권이 제시한 대선공약, 국정과제 또는 보육·유아교육 중장기 계획 등에서 제시하는 정책에 따라 주요 이슈가 나타날 수 있기 때문이다.

수에 여러 문장들 중 해당 단어가 등장한 문서의 비중의 역수가 곱해짐으로서 여러 문장에서 등장하는 희소성이 없는 단어의 수치가 낮아지는 특징을 가진다. 결과적으로 인사이트성이 높은 단어만을 선별하여 Word Cloud 분석이 가능한 초석을 마련할 수 있다.

[그림 1-3-3] TF-IDF 수식

$$w_{x,y} = tf_{x,y} \times \log \left(\frac{N}{df_x} \right)$$

TF-IDF
Term x within document y

$tf_{x,y}$ = frequency of x in y
 df_x = number of documents containing x
 N = total number of documents

라) 주요 이슈 분석

유아교육과 보육분야 내에서 대두되었던 주요 이슈를 중심으로 심층분석을 실시하였다. 각 이슈마다 추출된 데이터양을 분석하고, 화제어를 알아보았으며 이슈에 대한 감성분석을 실시하였다.

[용어 설명]

- ① 버즈량: 특정 주제에 대한 웹상의 확산지표
- ② 본문수: 특정 기간 내 해당 키워드가 포함된 글의 수
- ③ 연관어: 특정 주제에 대한 게시글(혹은 댓글)을 형태소로 쪼갬 후 유의미한 단어들을 추출한 언어
- ④ (연관어)빈도수: 특정 기간 내, 특정 주제에 데이터에서 해당 연관어의 언급 수
- ⑤ 검색 키워드: 데이터 수집 후 (주)골든플래닛의 분석 플랫폼 TousFlux에서 가비지를 제거하고 정화도 및 분석 목적에 맞는 데이터를 추출하기 위해 재검색한 키워드('and', 'or', 'and not' 조건 활용)

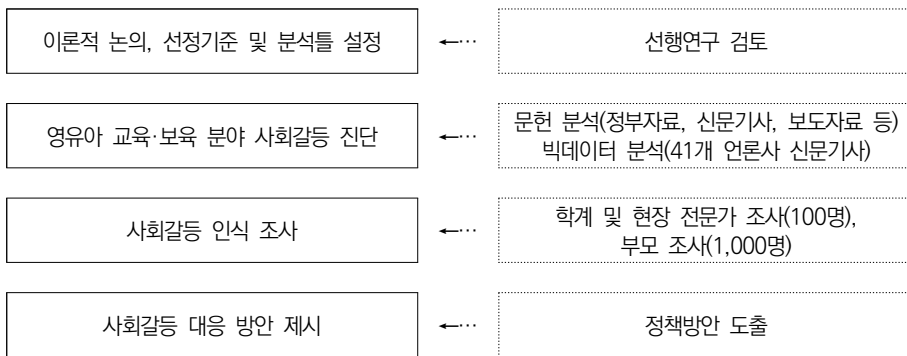
라. 전문가협의회

영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등의 전개과정 및 영향 요인, 갈등관리 및 조정과정 등의 관련 정보를 수집하기 위하여 정책 조정과정에 참여한 공무원, 학계 및 현장 전문가 등으로 전문가협의회를 구성하여 운영한다.

마. 자문회의 및 간담회

원장, 교사, 부모 등을 대상으로 FGI 심층면담을 실시하여 영유아 교육·보육 분야 사회갈등에 대한 인식과 개선방안에 대한 의견을 수렴한다. 이 외에 갈등관리 전문가, 영유아 보육교육 분야 학계 및 현장 전문가 등이 참여하는 자문회의를 개최하여 연구방향 및 방법, 조사문항, 정책 방안 등에 관한 의견을 수렴한다.

[그림 I-3-4] 연구 절차



4. 선행연구

사회갈등 및 사회통합에 관한 연구는 사회갈등과 사회통합을 다양한 방법으로 진단하려는 연구, 갈등의 원인을 밝히고 그에 대한 해결방안을 모색하는 연구, 갈등을 조정하고 사회 통합을 증진하는 다양한 기법, 제도나 시스템에 대한 분석과 개선 방안을 모색하려는 연구 등으로 구분된다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

가. 사회갈등과 사회통합 진단

사회갈등지수가 경제성장에 미치는 영향을 연구한 정영호와 고숙자(2014)는 사회갈등요인지수(정치, 경제, 민족문화, 인구스트레스)와 사회갈등관리지수(정부 효과성, 규제, 질, 부패통제, 정부소비지출비중)를 결합한 사회갈등지수를 개발했다. 해당 연구에서 한국의 사회갈등지수는 OECD 비교대상 25개국 중 5위였으며 사회갈등지수1이 10% 감소 때 일인당 GDP가 1.43% ~ 1.46% 증가하는 것으로

나타났다. 사회갈등요인지수와 사회갈등관리지수를 분석한 결과, 갈등관리가 갈등요인보다 경제성장과 유의미한 상관관계를 가지는 것으로 나타나 정부의 갈등관리 노력이 중요함을 시사했다.

박준과 정동재(2018)도 사회갈등지수를 통해 사회갈등의 경제적 파급력을 지수화하여 갈등비용을 추정하였다. 잠재적 갈등요인과 갈등관리역량으로 구성된 지표를 토대로 지수 산출 결과, 한국의 사회갈등지수는 37개 나라 중 32위를 차지했으며 갈등지수의 감소가 인당 GDP 약 7.4%~12% 증가시키는 효과가 있음을 밝혀 갈등관리역량의 중요성을 역설했다. 특히 갈등요인 중 가치관 격차가 매우 두드러졌고 대의제 부문의 갈등관리역량 하위권임을 고려할 때 국회에 입법갈등관리를 위한 위원회를 설치해 정책입안 단계서부터 정부부처, 정치인, 전문가 등의 참여를 유도할 것을 제안하였다.

사회갈등에 대한 통계청(2018)의 사회통합실태조사에 따르면 우리 국민의 사회갈등에 대한 인식수준은 대체로 높은 편이며 특히 보수-진보 이념갈등에 대한 인식수준이 매년 4점 만점에 3점을 상회하며 가장 높고, 빈부의 계층갈등, 노사갈등이 각각 3점을 받으며 높은 수준의 갈등인식을 보였다. 특히 빈부격차로 인한 갈등을 제외한 나머지 갈등 유형에서 갈등인식 수준이 유지되거나 증가하고 있음을 볼 때, 우리사회의 갈등이 심화됨을 나타냈다.

윤건과 박준(2017)은 사회통합지수 개발하여 사회통합 관련 요구되는 정부의 역량이 무엇인지 파악하고자 하였다. 사회통합의 조건(거버넌스 역량, 경제적 안정성), 상태(포용, 갈등, 결속), 목표(행복)를 아우르는 사회통합지수는 2016년 100점 만점에 42.7점을 받았다. 낮은 포용지수와 갈등지수, 그리고 평균을 하회하며 악화추세를 보이는 거버넌스 역량 지수에 대해서는 개선이 필요한 부분임을 지적하였다.

나. 사회갈등의 특징, 원인, 영향요인 분석과 대응 방안

사회갈등의 원인을 분석하고 갈등해결방안을 모색하고자 했던 권혁주(2016)는 갈등이 단순히 인지적 차원에서 집단 간의 이해충돌로 발생하기보다는 사회구조적 이유로 인해 발생한다고 보았다. 결과주의적 사회논리, 인구구조와 가족의 변화, 노동시장의 이중구조와 양극화가 사회갈등을 야기하는 주요 원인임을 지적하며 개

민주주의와 공동체주의의 융합이 갈등해결에 필요함을 역설했다. 서문기(2004)도 사회갈등에서 한국의 정치, 경제, 사회, 문화적 관행과 같은 구조적 문제의 개선 시급성을 언급하며 이념, 지역, 계층, 노사, 환경 갈등의 해결을 위해서는 거시적인 차원의 구조개혁, 문화 개선, 제도 개선 등을 아우르는 갈등조정시스템의 구축을 제안하였다.

사회적 집단갈등의 영향요인과 해결방안 모색한 윤종설·박홍엽·임인선·장진하(2012)은 사회갈등의 원인이 법령과 제도 부재나 미흡과 같은 구조적 이유뿐만 아니라 집단의 가치적 이해차이, 정치적 판단, 공무원의 역량과 의지 부족, 이해관계자의 참여, 사업이행절차의 투명성으로 인해 발생한다고 보았으며 사회집단갈등을 구조적 이익갈등, 구조적 가치갈등, 기능적 이익갈등, 기능적 가치갈등으로 구분하여 공공정책 관련 실제 갈등 사례를 분석했다. 윤종설 외(2012)는 이러한 분석을 토대로 사회갈등의 관리 활성화를 위해서 참여적 분쟁해결시스템의 완비, 절차적 공정성과 투명성 확보, 사회적 집단가치의 정당성 인식, 갈등관리 조직의 전문성과 중립성 확보, 시민의 갈등 절차에 대한 인식 제고, 집단갈등관리 관련 법과 제도 구축이 필요성을 역설하였다.

지방자치단체에서 발생한 공공갈등 사례를 분석한 유규상(2014)는 대부분의 갈등의 원인이 집단의 이익과 관련된 것으로, 지역주민들은 추상적인 가치추구보다 개인의 이해와 밀접한 사안에 대해서 적극적으로 의사표명을 하며 갈등 상황에 적극적으로 참여한다고 보았다. 이런 공공갈등을 관리하기 위해서는 제도적 측면에서 법적 근거와 갈등관리 인프라 구축을 강조하였고 운영적 측면에서 갈등 이해관계자들에게 충분한 정보를 제공하며 당사자들의 공정한 참여를 보장하고 정부보다는 민간이 주도하는 갈등관리를 독려해야한다고 제안하였다.

정해식·김미곤·여유진·김성근·우선희·김근혜(2018)은 우리사회의 갈등이 자원의 분배 방식에 대한 문제제기로부터 촉발했다고 보며 이러한 관점에서 젠더갈등, 세대갈등, 공공갈등을 고찰하였다. 특히, 공공갈등의 발생 원인으로는 소통문화의 부족, 전반적 사회신뢰의 부재, 정책정보의 부족, 의사결정 참여 기회 부족 등이 언급되고 있었으며 갈등 해결의 주요 주체는 대체로 정부와 지자체로 인식하고 있었다. 이에 따라 정부가 법과 제도의 제정으로 정책설계와 수립과정에서 다양한 이해당사자들의 민주적 참여를 보장해야함을 주장하고 있다.

다. 갈등관리와 사회통합 관련 전략, 제도, 시스템

갈등관리를 위한 전략과 제도 및 시스템에 연구도 활발하게 이루어졌다(박홍엽, 2011, 윤종설·김광구·홍성우·주용환, 2014; 윤종설·박제호·이동은·송수진·이준석, 2016; 윤종설·서정철·조훈·송수진, 2017, 2018; 은재호·양현모·윤종설·박홍엽·서성아·정철주, 2008; 채종현·오수길·황미영·양원모, 2015; 채종현·전대욱·김진선, 2017). 참여적 의사결정을 통한 갈등해결 방안을 연구한 은재호 등(2006)은 합의형성 기법 중 시나리오 워크숍, 시민배심원제도, 규제협상과 같은 참여적 의사결정기법을 정책현장에 적용함으로써 기법의 실효성에 대해 분석했다. 이를 바탕으로 다자간협의체라는 참여적 의사결정기법을 통한 갈등관리와 사회통합 방안을 제안했다. 채종현 외(2015)과 채종현 외(2017)은 정책수용성을 확대하고 사회통합방안을 위해 공론화 절차의 활성화를 제안했다. 공공정책에 관련된 갈등은 다양한 정책 수요자들의 정책수용도와 연관있음을 주장하며 행동경제학적 관점에서 정책 수요자들의 행태를 이해하려는 노력이 필요함을 역설했다. 그러므로 효과적인 정책설계를 위해서는 사회문제 발생 초기에 공론화 과정을 거쳐 정책 수용의 주체인 정책 대상 집단에 대한 이해와 정책에 대한 공감대를 형성해야하며, 정부에 대한 신뢰를 쌓는 것이 중요함을 밝혔다(채종현 외, 2015). 또한 갈등프로그램 도입, 정책 홍보 및 교육프로그램의 도입, 공론화 과정의 도입을 비교한 시나리오를 근거로, 한국형 공론화 프로세스 모델 개발과 공론화위원회 설립과 운영을 제안하였다(채종현 외, 2017).

박홍엽(2011), 윤종설 외(2014)와 윤종설 외(2017, 2018)는 공공정책, 국책사업 등에서 발생하는 공공갈등조정을 위해 운영되는 갈등관리심의위원회, 갈등영향분석 등 갈등조정제도를 분석하고 제도 활성화를 위한 개선방안에 대해 논의하였다. 윤종설 외(2014)는 제도적합성과 집행자의 제도수용성을 측면에서 갈등관리심의위원회를 분석하여 활성화하는 방안에 대해 논의하였고 이를 바탕으로 위원회의 지위 강화를 통한 책임감 부여, 위원회의 갈등 예방 기능 강화, 기관장의 제도수용 및 인식전환, 법령과 제도의 개선이 필요하다고 주장했다. 박홍엽(2011)은 갈등관리심의위원회의가 형식적으로 운영되고 있고, 갈등의 사후영향평가 실시, 갈등관리실태를 점검하고 평가 측면에서 미흡함이 있음을 지적했다. 이에 따라 갈등예방에

대한 인센티브 제도, 갈등관리심의회위원회의 제도 개선, 정부의 갈등관리 실태 점검을 대안으로 제시했다.

갈등의 요인을 예측, 분석하고 이로 인해 예상되는 갈등에 대한 대안을 모색하는 갈등영향분석은 운영 단계에 따라 간편 갈등영향분석, 전략 갈등영향분석, 갈등영향분석으로 나누어 진행할 것을 제안했으며 동시에 세 단계의 갈등영향분석에 대한 법적 제정을 촉구했다(윤종설·박태형, 2007). 윤종설 외(2018)는 갈등조정제도의 운영 개선을 위해 단기, 중기, 장기 전략을 제안하였다. 단기적으로는 갈등조정 운영 프로세스 구축, 갈등조정협의회의 세부규정 추가, 갈등 유형별 전문가 풀 확충이 있으며 중장기적으로는 민관이 함께하는 갈등조정협회와 갈등조정센터 설립, 갈등조정과 관리 관련 규정이나 법 제정, 갈등관련 전문 인력 양성과 교육기관 구축에 대해 논의하고 있다.

사회통합을 위한 다양한 갈등관리체계도 구축되고 있다. 윤종설과 박태형(2007)은 거버넌스 관점에서 갈등관리체계를 구축하기 위해 심의 민주주의적 정치, 행정 문화를 바탕으로한 거버넌스 정책모형을 제시하였고, 윤종설 외(2016)은 정책갈등 관리 담당자들의 지식과 경험을 축적, 분석, 공유하면서 다원화되는 갈등과 갈등관리 특성을 고려하여 복잡한 데이터의 발굴과 분석이 용이한 빅데이터 기술이 접목된 지식관리체계 시스템, ‘공공갈등관리 빅데이터 시스템’ 개발하였다.

과거에 벌어졌던 갈등이나 현재 진행 중인 갈등에 대한 연구가 아닌 변화되는 사회 환경에 맞물려 발생 가능한 잠재적 갈등을 예측하고 분석한 갈등연구로는 김선업(2014)의 초고령사회 관련된 사회갈등연구가 있다. 초고령화 사회에서는 고령자층 내 경제적 양극화로 인한 경제적 갈등이 심화될 것으로 예측되며 정치적으로는 세대격돌, 경제적 이념 격돌 등의 갈등이 발생할 수 있음을 예고했다. 가족 관련 갈등으로는 부부갈등, 자녀와의 경제적, 심리적 갈등, 가족과의 단절과 고립의 문제가 발생할 것으로 보았다. 이러한 잠재적 갈등에 대응하기 위해 정부는 경제적 불평등과 사회적 배제 완화를 위한 정책적 초점을 두어야 하며, 노인 집단에 대한 규정을 세분화하는 등의 사회적 다극화 전환노력을, 그리고 세대 형평성과 교류를 촉진하는 정책적 노력을 모색해야 함을 논의하였다.

II

연구의 배경

- 01 사회갈등의 개념 및 유형
- 02 공공정책 갈등의 배경
- 03 사회갈등 관리 전략
- 04 정부의 공공갈등관리 제도

II. 연구의 배경

제2장에서는 사회갈등의 개념과 특성 및 유형, 사회갈등의 개념 및 유형, 공공정책 갈등의 배경, 사회갈등 형성과정, 사회갈등 관리 전략, 정부의 공공갈등관리 제도¹⁴⁾, 해외 갈등관리 제도 등에 대해 알아보았다.

1. 사회갈등의 개념 및 유형

가. 개념

‘사회갈등’은 사회라는 범위가 광범위한 만큼 다양한 범위와 이해의 구조로 형성되어 있다. 사회갈등은 가족 간의 갈등, 조직내의 갈등, 개인 간의 갈등, 조직 간의 갈등, 조직과 개인 간의 갈등 등 대상과 규모에 따라 다양하게 정의되고 분석될 수 있다. 이러한 다양성으로 인해 갈등예방이나 해결을 위한 관리 방식도 다양하게 접근하고 있다.

‘사회갈등’은 사적갈등과 대비되는 것으로 공공영역에서 발생하여 사회적 구성원들에게 영향을 미치는 것을 말한다(김재신, 2011: 1 재인용). 현재 입법을 추진하고 있는 ‘공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)’에 제시된 내용을 보면, ‘공공갈등’은 국가행정기관, 지방자치단체 등 공공기관이 법령 또는 자치법규를 제정 또는 개정하거나 구체적인 사실에 관하여 법령 등을 집행하는 과정 또는 정책, 사업계획을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌’로 정의하고 있다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005).

본 연구에서 접근하는 ‘사회갈등’은 가족 간의 갈등, 개인 간의 갈등, 조직 내의 갈등처럼 사적인 공간이 아닌 공공부분이나 다수의 이해관계자를 다루어야 하는 공적인 영역을 대상으로 하고 있다. 더욱 구체적으로는 보육·유아교육 정책에 관련한 부분을 중심으로 다루고 있지만, 현재 타 분야에서 발생한 공공갈등이 다양하고

14) 1~3절은 본 연구의 공동연구진으로 참여한 김강민 교수(단국대)가 작성함.

해결 관점에서 활용할 대상들이 많기 때문에 ‘사회갈등’이라는 큰 범위에서 접근하고자 한다. 또한 사회갈등의 대상들이 상호 유기적인 관계이거나 간접적으로 영향을 주는 대상이기도 하기 때문에 다른 사회적 갈등의 현상과 보육·유아교육 정책에 관련한 요소들을 함께 고려하여 살펴보고자 한다.

나. 사회갈등의 특성

사회갈등을 관리하기 위해서는 갈등의 특성을 정확하게 파악해야 한다. 일반적으로 ‘갈등’이라 지칭하면, 부정적이거나 부담스러운 대상으로 갈등을 무조건 막아야 한다는 인식이 있는데 갈등을 관리한다는 것은 ‘갈등을 무조건 막는 것이 아니라 갈등의 순기능을 인정하고 이를 확대시키는 과정’을 말한다.

갈등의 기능에 대한 관점은 갈등을 역기능적인 측면에서 보는 입장과 순기능적 측면에서 보는 입장 두 가지가 있다. 갈등이 조직 및 집단에 미치는 기능과 역기능 혹은 편익(benefits)과 비용(cost)을 균형(equilibrium)·통합(integration)·안정(stability)·창의성(creativity)과 쇄신성(innovation)이라는 측면에서 구분해 볼 수 있다(Robbins & Judge, 2007). 많은 학자들도 심각한 사회문제를 일으키는 갈등의 역기능과 함께 사회발전에 긍정적으로 작용하는 갈등의 순기능을 언급하고 있다(Coser, 1964; Deutsch, 1973).

한 사회는 갈등을 통해 약자, 소수자 등 그 사회에 속해 있는 구성원의 요구와 의견을 청취할 수 있고, 여러 가지 갈등 문제를 해결하는 과정을 통해 대화와 타협, 관용 등 합리적이고 평화로운 갈등 해결의 문화를 정착시킬 수 있다(김재신, 2011: 재인용). 반면, 갈등이 심각해져 상호 파괴적이고 폭력적인 수단까지 동원되는 경우, 갈등 당사자 간 경제적 비용이 들 뿐만 아니라 서로가 쉽게 치유될 수 없는 감정적 상처를 입을 수 있다(가상준·안순철·임재형·김학린, 2009; 하혜영, 2007). 사회갈등의 특성은 다음 4가지 측면으로 정리할 수 있다.

1) 균형적 측면

사회갈등은 개인과 조직 및 집단의 균형을 깨뜨리고 불안과 무질서를 초래할 수 있다. 반면 갈등에 의해 초래되는 불균형으로 인해 정태적이고 비발전적인 개인과

조직 및 집단의 동태적인 성장·발전의 계기를 맞이할 수도 있다(오세덕·이명재·강제상·임영제·김강민, 2020).

2) 통합적 측면

갈등은 개인과 조직 및 집단의 통합과 조화를 파괴할 수도 있다. 그러나 조직이나 집단이 외부집단과 갈등을 벌이는 경우 조직의 내적 응집성(cohesiveness)과 조직 구성원의 충성심을 향상시킬 수 있고, 조직이 이러한 갈등을 경험한 후에는 조직의 통합이나 조화가 보다 공공해 질 수 있다.

3) 안정적 측면

갈등은 개인이나 조직 및 집단에 불안과 긴장을 조성한다. 그러나 어느 정도의 갈등과 긴장은 발전과 생산성의 향상을 위해 필요한 ‘개인적 및 사회적 비용(personal and social cost)’이라고 묘사할 수 있다(Boulding, 1952: 305-307).

4) 창의성·쇄신성적 측면

극단적 갈등은 조직 내의 창의성과 쇄신성을 질식시킨다. 그러나 일정 정도의 갈등은 조직 내에 참신한 아이디어(fresh idea)가 발현시킨다. 갈등이 전혀 없는 집단(conflict-free group)은 정태적인 경우가 많으며, 구성원이 자기 능력 이하의 업적밖에 내지 못하는 경우를 흔히 볼 수 있다(임영제 외, 2020).

다. 갈등의 유형

갈등의 유형은 공간, 범위, 심리 등 다양한 기준으로 분류할 수 있으며, 연구자마다 다르다. 연구자에 따라 발생단위, 당사자, 쟁점영역, 쟁점요인 등에 따라 공공갈등을 유형화하기도 하고, Bakhare(2010: 42)는 이러한 쟁점요인에 따라 정보갈등, 이익갈등, 구조갈등, 관계갈등, 가치갈등 등으로 구분하기도 한다.

〈표 II-1-1〉 발생단위 따른 갈등유형

구분	내용
발생 단위	개인갈등, 집단갈등, 조직갈등, 사회갈등, 국가갈등, 국제갈등 등
갈등당사자	민관갈등(민간-정부), 민민갈등(민간-민간), 관관갈등(정부-정부), 세대갈등, 지역갈등, 노사갈등 등
쟁점영역	산업갈등, 의료갈등, 교육갈등, 정치갈등, 환경갈등, 사회복지갈등 등
쟁점요인	이익갈등, 가치갈등, 관계갈등, 정보(사실)갈등, 구조갈등 등

자료: 최성욱(2020). 「공공영역에서 갈등관리와 거버넌스 : 문화적관점」, 서울: 박영사 pp.53-54.

〈표 II-1-2〉 쟁점 요인에 따른 갈등유형

구분	내용	갈등관리의 접근(예시)
정보갈등	정보(사실)의 부족과 비대칭 그리고 정보해석의 차이에서 오는 갈등	객관적 자료제공, 제3자에 의한 사실증명, 공동조사
이익갈등	한정된 자원분배 과정에서 생기는 욕구와 이해의 양립 불가능성으로 인한 갈등	공정한 분배시스템, 합리적 의사결정체계 구축
구조갈등	정치·경제·사회구조 및 왜곡된 제도·관행 등으로 인해 발생한 갈등	제도개선과 새로운 문화 창조에 의한 사회화
관계갈등	불신, 오해, 편견 등 대인관계의 이상으로 발생하는 갈등	의사소통의 통로 확보 및 확대, 부정적 감정의 통제
가치갈등	문화·종교적·정치사회적·개인적 차원의 신념 및 관점의 차이에서 비롯되는 갈등	공존을 지향하는 다양성과 인정가치의 확산, 다문화이해 교육

자료: 최성욱(2020). 「공공영역에서 갈등관리와 거버넌스 : 문화적관점」, 서울: 박영사 p.54 재인용.

윤종철 외(2012)는 사회적 집단갈등의 유형을 집단갈등의 성격 및 발생 요인과 접근방법으로 다음과 같이 분류하기도 하였다. 집단갈등 해결 및 접근 방법을 구조적 측면과 기능적 측면으로, 집단갈등의 성격 및 발생 요인에 따라서는 이익과 가치로 구분하였다.

구조적 이익갈등은 영역갈등이나 교육비 갈등, 지역 간 또는 집단 간 이익갈등이 속하며, 구조적 가치갈등은 이념갈등, 지역 간 편리성 갈등, 군사시설 입지 갈등 등이 이에 해당한다. 기능적 이익갈등은 이익배분 결정과정 갈등과 공사 이익갈등, 이익적 규제갈등, 기능적 가치 갈등은 절차적 가치갈등, 공공예산 집행을 둘러싼 갈등, 정보공유갈등, 가치적 입지 갈등 등이 포함된다.

〈표 II-1-3〉 사회적 집단갈등의 유형분류

구분		집단갈등의 성격 및 발생요인	
		이익	가치
집단 갈등 해결 및 접근 방법	구조	〈구조적 이익갈등〉 • 영역 갈등 • 교육비 갈등 • 기업의 노사문화 갈등 • 시장 Sharing 갈등 • 지역간·집단간 이익갈등	〈구조적 가치갈등〉 • 군사시설 입지 갈등 • 환경·가치규제 갈등 • 이념갈등 • 지역 간 편리성 갈등 • 보존 갈등
	기능 (운영, 절차)	〈기능적 이익갈등〉 • 이익배분 결정과정 갈등 • 이익적 규제갈등 • 공-사 이익갈등 • 독과점적 권리행사 갈등	〈기능적 가치갈등〉 • 절차적(합의형성) 가치갈등 • 공공예산 집행을 둘러싼 갈등 • 가치적 입지갈등 • 정보공유갈등

자료: 윤종철·박홍엽·임인선·장진하(2012). 사회적 집단갈등의 영향요인과 해결방안에 관한 연구. 한국행정연구원. p.400.

영유아 교육·보육 정책 관련 갈등은 기본적인 갈등의 심리 형태로 구분하여 볼 수 있다.

2. 공공정책 갈등의 배경

일반적으로 갈등의 구조를 분류하는 다양한 기준 중에 가장 큰 틀에서는 정책 부분, 제도 부분, 협치 부분으로 구분되며, 보육·유아교육 정책은 정책 부분에 포함되는 정책갈등의 구조를 가지고 있다. 이에 본 절에서는 사회문제가 정책문제로 전환되는 정책문제부터 공공정책의 특성의 범위로 가늠하여 이에 따른 갈등의 특성과 구조를 살펴보았다.

가. 공공정책의 특성에 따른 갈등

사회문제에 정부의 개입이 결정되면서 정책문제로 전환되고 이러한 과정에서 발생하는 갈등은 공공정책 갈등으로 볼 수 있으며 일반적으로 공공갈등으로 지칭한다. 사회문제를 해결하기 위해 정부가 개입하면서 사회의 발전적인 방향으로 변화하도록 노력하고 이러한 과정에서 갈등이 발생하기도 한다.

사회 변화는 바람직한 방향으로 진행되기도 하지만, 그렇지 않은 경우도 있다. 이러한 경우 정부는 사회 상황이나 조건을 유지 또는 변화시키기 위해 개입 수단을 사용하는데, 이게 바로 정책(public policy)이다. 그런데 정부정책은 미래지향적이기 때문에 어떤 정책이 기대했던 결과를 낳을 것인가 아닌가, 혹은 사회 모습을 바꿀 수 있을 것인가 아닌가 등은 정말 예상하기 어렵다(백승기, 2016).

나. 정책과정과 갈등

일반적으로 정책을 추진하는 과정에서 갈등이 발생하는 시점은 정책이 시행된 이후 해당 정책을 국민들이 체감하면서 갈등이 발생한다. 최근에는 국민인식이 높아지고 정부가 추진하는 정책에 국민의 관심이 높아지면 정책 추진 초기부터 국민의 참여가 높거나 정책 추진의 주체가 국민이 되기도 하면서 정책 초기부터 갈등이 발생하기도 한다.

정책과정은 학자마다 다양하게 제시하고 있지만 기본적으로 사회문제, 정책문제, 정책결정, 정책집행, 정책평가, 정책변동(종결)로 구분하고 있다(정정갈·최종완·이시원·정준금·정광호, 2017: 2, 17). 해당 정책단계별로 이동하는 과정에서 갈등의 강약이 다를 뿐 대부분 갈등이 발생한다.

1) 의제형성(사회문제→정책문제) 갈등

의제형성과정은 사회문제 중 정부가 개입해서 해결해야 할 대상을 선별하여 정책 문제로 전환되는 과정을 의제형성과정이라 한다(노시평 외, 2001). 의제형성과정에서는 정부가 사회문제를 정책 문제로 전환하는 주체에서 국민이 해당 정책에 문제를 제기하면서 갈등이 발생하기도 하지만 반대로 국민이 사회문제 해결에 대한 정부의 개입을 요구하면서 국민이 주체가 된 갈등이 발생하기도 한다. 육아문제에 대한 갈등의 형태는 전자와 후자가 모두 포함되지만 일반적으로 여론에 대한 형성에 영향을 받아 전자의 형태로 갈등이 발생하는 비율이 다소 높다.

2) 정책결정 갈등

정부가 개입하기로 한 정책은 어떻게 문제를 해결할 것인가? 또는 어떻게 현재

정책이나 사업을 변화 발전시킬 것인가? 라는 관점에서 대안을 결정한다(정정길 외, 2017). 정책결정은 문제를 해결하는 대응방안으로 다양한 방법 중 문제해결효과, 효율성 등을 보지만 해당 정책에 관련된 이해관계자들의 환경과 입장의 차이에 따라 문제해결 효과 및 효율성이 다르게 영향을 미칠 수 있으며, 이에 대한 차이를 극복하지 못하면 갈등이 발생하게 된다.

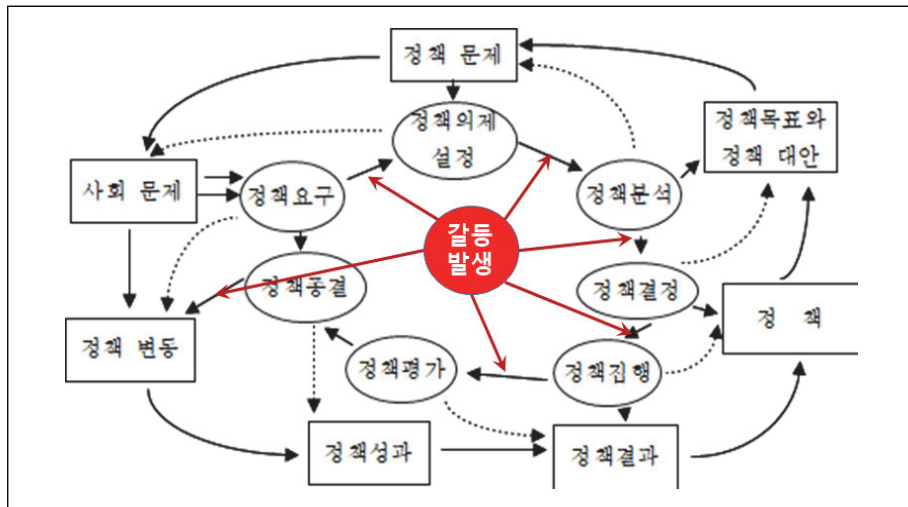
3) 정책집행 갈등

이전단계까지 시뮬레이션, 의견조율, 전문가분석 등 다양한 과정이 추진되지만 모두 계획차원인 예측단계이다. 정책집행은 오랜시간, 여러 장소, 복합적인 상황속에서 발생하는 일련의 행정적·정치적 결정과 활동으로 이루어진다(이종수, 2009). 의제형성과정과 정책결정과정에서 계획된 다양한 변수들을 철저하게 예측하여 집행이 이루어진다면 갈등발생비용이 낮아지겠지만 현실에서는 집행과정에서 예측하지 못한 다양한 변수들이 등장하면서 문제해결이 어렵게 되고 목표달성이 불가능하게 되면서 갈등이 발생한다.

4) 정책평가 갈등

정책평가는 정책의 내용, 집행 및 그 효과 등을 추정하거나 조정 또는 평정하는 것과 관련된 의미로 사용된다(박성복·이종렬, 2003). 정책평가는 다른 단계에 비해서 단계의 자체적 의미에서는 갈등발생이 적고 이해관계자가 많지 않다. 큰 의미에서 정책집행자와 평가자와의 관계에서 갈등이 발생하는 것으로 제한할 수 있다. 하지만 정책평가를 보다 넓은 의미에서 다루어보면 정책을 추진하기 이전에 효과성과 효율성을 평가할 수 있으며, 정책집행이후 문제점이 발생하여 이에 대한 수정을 요구하는 과정에서 타당성을 얻기 위해 평가과정을 실시하기도 한다. 이러한 관점에서 평가의 결과에 따른 이해관계자의 차이에 따라 갈등이 발생하기도 하며 평가과정에서의 전문성 중립성의 문제로 갈등이 발생하기도 한다.

[그림 II-2-1] 공공갈등이 발생하는 정책 과정



자료: 박성복, 이종렬 (2003). 정책학 강의, 대영출판사 p.91. 재편집

5) 정책변동

정책변동은 당초의 정책이 변하는 것으로 정책목표, 수단, 대상집단 등 정책의 내용이 변하는 것뿐만 아니라 정책집행 방법의 변화까지도 포함하여 변동된다(이종수, 2009). 정책변동의 이유는 환경과 정책영향자들이 변화하여 기존의 문제해결에 대한 효과 및 효율이 떨어지면서 추진하는 과정이다. 기존정책에 수혜자들이 존재하는 경우 변화에 대하여 대응하면서 갈등이 발생하고 변화를 요구하는 이해관계자들에 의해 갈등이 발생하기도 한다.

3. 사회갈등 관리 전략

사회갈등 관리 전략으로는 예방 전략과 해결 전략으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 갈등예방 전략에는 갈등모니터링과 갈등영향분석, 상시적 민관협의체, 갈등 실태 평가 매뉴얼 4가지 방법이 있으며, 갈등 해결전략으로는 갈등영향분석, 갈등조정 협의체, 시민배심원제, 공론화과정 등을 살펴볼 수 있다.

가. 갈등 예방 전략

1) 갈등 모니터링

가) 언론 및 여론 모니터링

갈등관리는 갈등이 발생이 예상되거나 갈등이 발생한 이후 접근하는 관리 방식이 아니라 추진하는 모든 정책이나 사업을 대상으로 갈등관리에 대한 노력이 이루어져야 한다. 최근에는 중앙정부 및 지방정부에서 “공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정”(법제처 국가법령정보센터 홈페이지¹⁵⁾)을 근거로 갈등관리 시스템을 예방적 차원에서 가동하는 비율이 점차 높아지고 있다. 특히 갈등관리 전담부서가 마련되어 전체 사업을 대상으로 갈등관리 진단시스템을 적용하여 갈등발생이 예상되거나 심화되는 갈등을 사전에 점검하고 있다. 이처럼 갈등발생이 예상되는 정책의 경우 언론이나 여론에 대한 모니터링 조사가 수반되어야 한다. 무엇보다 언론의 경우 지나치게 확대보도를 하거나 편파 보도가 감지되는 경우 사전에 파악하여 이에 대한 대응방안을 마련해야 한다.

나) 민원 모니터링

갈등 발생 및 심화의 예상 정확도가 상대적으로 높은 공간은 민원이다. 민원의 관리와 갈등관리는 전혀 다른 방식으로 접근해야 한다. 하지만 민원과 사회갈등과 연결된 측면은 민원의 일정 형태가 공공갈등으로 이어진다는 점이다.

이러한 특성을 감지하고 공공갈등으로 관리하기 위한 모니터링 시스템을 강구하기 위해서는 민원을 단계적으로 구분하여 관리해야 한다. 전술한바 심리적 생기기, 공감대 확인기, 공감대 확대기, 조직화기 등 해당 정책이나 기관의 특성에 맞게 민원을 구분하여 민원차원에서 관리해야 할 사항과 민원 및 갈등관리가 혼합적으로 활용하여 적용해야 할 사항, 그리고 갈등관리 방식을 중심으로 적용해야 할 사항을 구분할 수 있도록 모니터링 시스템을 강구해야 한다.

15) 법제처 국가법령정보센터 홈페이지(<https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=20160125&lsiSeq=180048#0000>) 2020.8.1. 인출)

2) 갈등영향분석

가) 갈등영향분석

갈등 발생이 예상되거나 발생한 갈등을 완화하고 해결하기 위해서는 적절한 수단으로 활용할 수 있는 도구를 마련해야 한다. 일반적으로 갈등이 발생하면 이를 해결하기 위해 민관협의체, 조정협의체, 공론화 등 다양한 해결방안을 모색한다. 하지만 모든 해결방식이 갈등 사례에 실효성 있게 나타나는 것은 아니므로 적절한 해결방식을 모색하기 위해 모든 영향요인을 고려해야 한다. 무엇보다 이해관계자의 관심사에 대한 조사가 이루어져야 하며 이에 대한 우선순위까지 파악해야 한다. 갈등영향분석은 갈등관리방식이 적용되기 전에 이처럼 다양한 영향요인을 파악할 수 있는 도구로 활용된다.

나) 전략적 갈등영향분석

전략적 갈등영향분석은 전술한 갈등영향분석에 비해 소규모로 진행되거나, 일부 이해관계자만 대상으로 분석, 또는 일부 쟁점사안에 대해서만 분석, 정해진 이해관계자만 조사 분석을 하는 등 전체의 진행 양상에 부족한 곳이나 부분적으로 필요한 사항에 대하여 갈등영향분석을 적용하는 것이다. 또는 갈등영향분석 결과 미흡한 부분을 보완하거나 추가 이해관계자가 구성되었을 경우 실시한다.

3) 상시적 민관협의체

정부 정책이나 사업에 대해 빈도 높게 진행하는 방안이 민관협의체를 구성하여 운영하는 것이다. 민관협의체는 갈등관리를 위해 구성되기도 하지만 대부분 정책이나 사업에 대한 운영 방안을 효율적으로 모색하고 모든 이해관계자들에게 긍정적인 이익이 돌아갈 수 있도록 상호 협의하는 단계이다. 갈등이 예상되거나 발생된 경우 민관협의체가 운영이 되고 있는 상황에서 해당 협의체를 적극적으로 활용하는 방안도 모색해 볼 수 있다.

4) 갈등실태평가 매뉴얼(갈등사례 선정 매뉴얼)

일반적인 갈등관리매뉴얼은 갈등이 발생한 이후의 관점을 중심으로 매뉴얼이 구

성되어 있지만, 실질적으로는 해당 정책이나 사업에 대해 갈등이 발생할 대상인지 여부에서부터 전문가의 관점에서 관심을 가지고 살펴봐야 갈등예방적인 차원의 효과가 나타난다. 하지만 대부분의 갈등관리 역량은 갈등이 발생한 이후에 집중되어 있다. 따라서 갈등 사업으로 선정되는 객관적인 기준과 절차에 대한 체계적인 내용을 담은 갈등 실태평가 매뉴얼이 활성화 되어야 한다.

나. 갈등해결 전략

1) 갈등영향분석

갈등영향분석은 갈등 예방적인 차원에서만 운영되는 것이 아니라 갈등이 발생한 이후에도 갈등 완화를 위한 정보제공 용도로 활용된다. 갈등예방적인 차원의 갈등영향분석과 과정은 유사하다. 다만 갈등이 발생한 이후 이해관계자들에게 형성되는 표면적인 이해관계, 실질적인 이해관계, 입장 등에 대한 구별과 실질적인 이해관계의 우선순위를 파악해야 한다. 특히 표면적인 이해관계의 경우 대외적인 활용과 가치적인 측면에서의 활용되는 경우 실질적인 이해관계와의 구분을 더욱 명확하게 할 수 있도록 조사 분석해야 한다.

2) 갈등조정협의체

가) 사회갈등에서 조정의 필요성

공공갈등에서는 이해당사자간 힘의 불균형이 발생하면 협상 등을 통한 문제 해결이 쉽지 않다. 무엇보다 협상을 위해서는 힘의 균형과 상호간의 신뢰 및 존중이 필요한 부분이다. 중립적인 제3자의 개입을 통해 당사자 간 힘의 불균형 상태에서 당사자 간 힘의 균형을 만드는데 조정이 필요하다.

또한 조정을 활용하여 중립적인 제3자가 참여하는 문제해결과정을 통해 문제해결을 논의할 뿐만 아니라 당사자들이 불신을 해소하고 소통을 원활하게 할 수 있도록 조정이 필요하다.

조정과정을 통해 이해당사자들이 서로에 대한 생각을 공유하면서 실질적인 이해관심을 자신과 타 이해관계자들에게 정확하게 인지하고 판단할 수 있도록 소통

방법을 지원하고 당사자들이 주장하는 명분과 입장 중심에서 공통의 목표를 설정하고 논의할 수 있도록 도움을 주기 위해 조정의 역할은 매우 중요하다.

나) 갈등조정의 단계

국무조정실에서 제시하고 있는 공공기관의 갈등매뉴얼을 보면 갈등조정은 크게 준비, 머리말/계약, 초기입장 탐색, 쟁점과 의제정리, 쟁점과 의제에 대한 검토, 문제해결, 최종확인으로 구분한다.

〈표 II-3-1〉 갈등조정의 단계

구분	내용
준비	- 갈등영향분석에 준하는 조사를 통한 준비과정 필요 - 문제에 대한 이해 통해 조정 가능 여부 판단, 조정절차에 대한 전략 구상과 이해당사자들의 신뢰도 구축. - 조정에 대한 이해도와 수용도 제고하며 쟁점과 의제, 이해관심사 사전에 파악
머리말, 계약	- 조정에 대한 일반소개와 협상규칙에 대한 합의 거침. - 조정은 법적 구속력이 없고, 자발적이며, 보안사항으로 다루어짐을 설명함. - 중립적인 조정과 이해당사자의 역할을 설명하고 조정절차 소개 - 협상규칙의 합의는 기본적인 내용이 포함되지만 이해당사자들이 상호 합의하여 추가적인 규칙 재정할 수 있으며, 수정 가능
초기 입장탐색	- 당사자들의 쟁점, 의제, 이해관심사 등의 문제점을 파악하고 이해관계자들이 적대적인 감정보다는 공동의 문제 해결의 파트너라는 인식을 줄 수 있도록 하며 서로의 입장 생산적이고 평화적인 방법으로 대화할 수 있도록 하여 이해당사자들이 자신의 문제를 재검토하는 기회 제공
쟁점 및 의제 정리	- 논의에 대한 범위를 설정하고 쟁점을 발굴하며 의제 정리 - 향후 절차 진행을 위한 공통의 토대 구축하여 쟁점과 의제에 대한 합의 도출
쟁점과 의제에 대한 검토	- 쟁점에 대한 충분한 이해와 가능한 문제해결의 방향에 대한 실마리를 제공하며 입장보다는 이해관심사에 초점 맞추는 기회 제공
문제해결	- 이해당사자에게 문제해결을 위한 책임을 부여하며 입장보다는 이해관심사에 초점을 맞추도록 유도. - 이해당사자가 창의적인 대안을 개발하도록 하며 바람직한 미래의 관계에 대하여 공동 노력 촉진 - 문제해결의 진전을 보지 못하고 순환적인 대화를 탈피하도록 도움을 주며 현실적인 대화가 가능하도록 함.
최종확인	- 각 의제에 대한 결론 확인하며 결론에 기타 합의사항 추가하여 합의초안 작성 - 작성된 합의안에 대한 구체적인 실행방안을 마련하며 이해당사자가 서로 확인하고 수정할 기회를 부여하여 최종합의안 작성 후 서명

자료: 국무조정실(2016). 공공기관의 갈등관리 매뉴얼, 국무조정실. 자료를 표로 정리함.

다) 조정자의 역할

조정자는 이해당사자의 발언을 주의 깊게 청취하고 이를 요약·정리한다. 이때 당사자의 발언에 대한 시점이 과거일 수 있기 때문에 당시의 당사자의 발언 속의 감정을 공개적으로 확인한다. 쟁점, 의제, 이해관심사가 복잡하거나 이해가 어려울 경우 설명하여 이해를 도우며 당사자의 유화적 표현을 강조하여 협상 분위기를 조성한다. 이해당사자들이 모두 합의한 협상규칙은 잘 지킬 수 있도록 하며 발언과 경청이 잘 진행되고 있는지를 확인한다. 각자의 이해관심사와 개인수준의 경험을 중심으로 발언하기 때문에 충분한 정보를 유도할 수 있는 질문을 제기하고 입장, 감정적 표현, 이해관심사로 이어질 수 있도록 설명한다.

조정자는 인내심과 자기통제력이 필요하다. 여러 상황 속에서도 중립성을 유지하기 위해 필요한 사항이며 편견과 선입견 없는 공정성도 수반해야 한다. 다양한 감정을 읽어내고 수용하고 포용해야 하며 진행규칙에 있어서는 단호함도 필요하다.

라) 갈등조정협의회 목적과 절차

갈등조정협의회는 공공정책과 관련된 이해당사자들의 입장과 관심사를 합리적으로 조정하고, 합의안을 도출하는데 목적이 있다.

〈표 II-3-2〉 갈등조정협의회 절차

구분	내용
1단계 적용탐색 단계	- 예상 의제 및 이해당사자의 파악 - 갈등조정회의 준비 실무팀 구성
2단계 협의체 구성단계	- 참여자 확정 및 동의 확보 - 참여할 조정자 선정 - 갈등조정협의체 구성에 관한 공고 - 참여자 조정 및 구성 완료
3단계 협의체 기본운영규칙 마련 단계	- 기본운영 규칙 마련을 위한 예비 모임 - 분과나 실무위원회 설치 필요성 검토 - 사협의체 기본운영규칙 마련 및 확정
4단계 협의체 조정시작	- 회의일정 및 회합의 통보와 공고 - 주요 갈등쟁점의 제시와 토론 - 사실정보확인 및 추가적 정보수집
5단계 합의초안 마련	- 의제별 토론 및 조정 시도 - 합의초안 마련
6단계 합의안 도출	- 조정안 초안에 대한 합의 시도 - 합의사항 최종합의문 작성 - 최종합의안 도출, 서명

자료: 국무조정실(2016). 공공기관의 갈등관리 매뉴얼, 국무조정실. 자료를 표로 정리함.

갈등조정협의회 등의 명칭은 정책 및 사업의 이름과 이해당사자들의 합의에 따라 융통성 있게 구성할 수 있다.

3) 공론화 과정

가) 정의

공론화 과정은 우리나라에서도 갈등관리 관점에서 많이 활용되고 있다. 하지만 공론화 과정이 형식적 또는 책임회피형이라는 비판도 받고 있다.

공론화(公論化)는 ‘공론을 형성한다’는 사전적 의미를 갖고 있을 뿐, 이론적·실천적 차원에서 다양하게 활용되고 있는 개념이자 단어이다. 다시 말해 해결해야 할 사회적 이슈에 대한 다양한 시민들의 적극적인 의견 개진과 토론과정을 통해 구성원들의 진정한 뜻을 찾아가는 일련의 공론 형성의 과정이라고 할 수 있다(김대영, 2005; 이강원·김학린, 2020).

나) 공론화 유형

공론화 이용 상황을 체계적으로 이해하기 위해서는, 우선 공공갈등관리 프로세스를 유형화하는 것이 필요하다. 공공갈등관리 프로세스는 목적에 따라 진단, 예방, 해결로 크게 구분할 수 있으며, 당사자 특성에 따라 일반 당사자 상황, 당사자 중심 상황, 사회적 관심 상황으로 구분할 수 있다.

진단에 해당하는 것은 갈등영향분석으로서, 그 결과에 따라 다른 당사자들의 참여 없이 갈등관리에 나설 것인지, 다른 당사자들과 함께 당사자 중심의 갈등해결 과정을 진행할 것인지, 제3자가 주도하는 갈등해결 과정을 진행할 것인지를 판단하게 된다. 또 다른 유형의 기준은 첫째, 사안의 특성에 따른 공론화 모델의 유형, 둘째, 갈등의 유무에 따른 공론화 모델의 유형, 셋째, 공론화의 목적에 따른 공론화 모델의 유형으로 구분할 수 있다(이강원·김학린, 2020).

다) 공론화 절차

공론화 절차는 방식마다 약간의 차이를 보일 수 있지만 기본적인 절차와 과정은 유사하게 나타난다. 우선적으로 공론의제를 선정한다. 이해관계자 및 전문가들과

협의하여 공론의제를 선정한 후 국민대토론회 및 미래세대 토론회 등과 같은 권역별, 이해관계자별, 시간별로 국민, 시민, 주민의 의견 수렴도를 추진한다. 이후 시민참여형 조사를 통해 1차, 2차 숙의과정을 거친 후 종합 정리한다.

다. 종합적 합의형성과정

1) 합의형성과정의 필요성

최근 중앙 및 지방정부에서 공론화를 통한 갈등관리의 접근에 많은 관심 뿐 아니라 짧은 시간동안 적지 않게 운영되고 있다. 하지만 대부분 공론화이후 정치적인 이벤트, 책임회피 등의 부정적 평가가 높고 실시한 지역도 객관적으로 긍정적 평가를 받는 곳은 희소하다. 이러한 이유는 공론화를 포함한 합의형성과정 이전에 지역사회의 대한 철저한 조사가 미흡할 뿐 아니라 합의형성과정에 대한 주민들의 공감대를 형성하지 못한 결과로 볼 수 있다.

영유가 교육보육 정책과 같은 거시적인 관점의 경우 공론화라는 합의형성과정의 방안을 결정하고 움직이기 보다는 공론화를 포함하여 일반적 합의형성의 큰 범위에서 접근하여 구체적인 계획안을 정하는 것이 중요하며, 이 과정에 국민들이 인식하고 더 나아가 참여하는 방안이 필요하다.

2) 합의형성 단계와 주요 관점

현재 공론화를 포함한 합의형성 단계에 대한 구체적인 계획보다는 이를 위한 사전활동이 더욱 필요하다고 할 수 있다. 물론 공론화를 중심으로 일부 논의할 필요는 있지만 지역사회에 대한 사전조사를 통해 합의형성과정 중의 하나를 구체화하는 과정이 필요하다.

3) 단계별 주요 내용

단계별 주요 내용은 다음 표에 제시하였다.

〈표 II-3-3〉 합의 형성과정의 단계별 주요 내용

구분	내용
1단계: 이해관계 정리 및 쟁점 구체화 단계	- 갈등영향분석/수시갈등영향분석 조사 및 결과 정리단계에는 현재까지 갈등(민원) 양상 및 타 갈등영향관계 조사 - 지역사회의 역사적 상황 및 특수성 조사하여 집단화된 지역주민들의 소통성향 등의 현재적 관점에서 종합적 고려 - 합의형성과정에 대한 정보 공유, 표면화되지 않은 이해관계자 및 이해관심사 표출 - 이해관계자들의 관심 향상시키고, 이해관계자들의 이해관심사에 대한 깊이 있는 고민의 기회 확대 - 합의형성과정에 참여할 대표에 대한 사전공감대 형성하고 우려사항에 대한 조사 및 우선순위별로 나열
2단계: 이해관계 정리 및 쟁점 구체화 단계	- 지역별 이해관계자들의 소규모 그룹별 타운홀 미팅 필요성 검토. - 갈등영향분석 통해 개인들의 정리된 이해관심사에 대한 정보공유와 이해관계에 대한 현실적인 부분 고려하여, 이해관심사들에 대해 우선순위별 구분, 현실적 여건, 법제도적 여건, 선례적 여건 등 고려해 부수적인 이해관계들의 경우 우선순위별 선별 - 갈등영향분석에서 제시된 주민우려사항 대안 논의. 합의형성과정과 우려사항의 대안, 합의형성과정 주민교육 중심으로, 정책 및 사업 정보 전달
3단계: 합의형성 단계	- 타운홀 미팅에 대한 주민반응과 결과도출 및 과정이 적절했다면 타운홀 미팅 지속적 활용. - 타운홀 미팅을 점증적으로 변화시켜 공론화 및 조정과정으로 주민들의 성향에 맞게 변화 가능성 검토.

자료: 국무조정실(2016). 공공기관의 갈등관리 매뉴얼, 국무조정실. 자료를 표로 정리함.

4. 정부의 공공갈등관리 제도

공공갈등관리에 관해 명시하고 있는 법령으로는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(대통령령 제26928호)과 이에 대한 구체적인 시행 내용을 담고 있는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙」(총리령 제1417호)이 있다. 이 외에 지방자치단체에서는 지방자치법에 근거해 갈등 예방과 조정에 대한 조례를 제정하여 갈등을 관리하고 있다. 6절에서는 중앙행정기관과 지방자치단체가 공공갈등관리를 위해 제정한 법률 및 제도 등에 대해 살펴보았다.

가. 중앙행정기관 공공갈등관리

「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(이하 “공공기관 갈등예방 규정”)은 2007년 갈등관리 목적으로 최초로 제정되었다. 동법은 중앙행정기관의 갈등 예방

과 해결 역량을 재고하기 위해 이와 관련된 역할과 책무 및 절차를 규정한 법령으로 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.

대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관을 포함한 중앙행정기관이 대상이며 이외의 공공기관과 지방자치단체은 임의적 설치기관으로 갈등관리제도를 운영할 수 있도록 규정하고 있다. 중앙행정기관은 1) 갈등예방 및 해결을 위해 종합적인 시책을 수립 및 추진해야하고, 2) 갈등 관련된 법령 등을 정비해야하며, 3) 갈등을 해결할 수 있는 다양한 수단을 발굴 및 적극 활용하며, 4) 갈등관리능력을 향상을 인사운영의 중요한 기준으로 반영해야 한다.

주요 내용은 크게 갈등을 사전에 예방하도록 하는 갈등영향분석 실시와 갈등관리와 관련된 사항을 심의하는 갈등관리심의위원회의 설치 및 운영에 대한 내용과 갈등 발생 시 이를 해결할 수 있는 갈등조정협의회의 설치 및 운영으로 나뉘며 그 밖의 갈등 예방과 해결을 위한 갈등관리연구기관 지정, 갈등관리매뉴얼 작성, 갈등관리 실태의 점검과 보고, 갈등전문인력 양성 등의 내용을 담고 있다. 공공기관 갈등예방 규정 시행규칙에는 갈등관리를 총괄하는 국무조정실의 갈등관리정책협의회 구성 및 운영, 갈등관리연구기관 지정 및 운영 등에 대한 구체적인 방침이 담겨 있다.

가) 갈등관리심의위원회

갈등관리심의위원회는 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위해 설치된 위원회로 총 11인 이내의 위원들로 구성된다. 공무원이 아닌 위원이 전체위원의 과반수가 되도록 규정하고 있으며 위원장 또한 민간위원 선출이 원칙이다. 위원회는 다음의 사항을 심의한다.

1. 종합적인 시책의 수립과 추진에 관한 사항
2. 법령 등의 정비에 관한 사항
3. 다양한 갈등해결수단의 발굴 및 활용에 관한 사항
4. 갈등영향분석에 관한 사항
5. 갈등 예방 및 해결에 관한 민간활동 지원에 관한 사항
6. 그 밖의 갈등 예방 및 해결에 관하여 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정한 사항

공공정책을 수립, 시행, 변경하는데 있어 국민생활에 막대한 영향을 주거나 과도

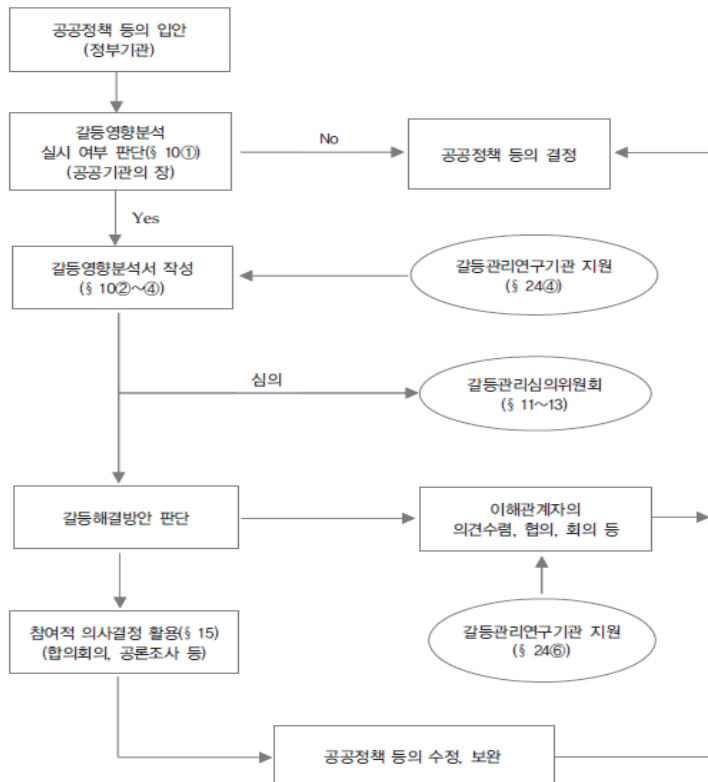
한 사회적 비용이 발생할 우려가 있는 경우, 공공정책을 결정하기 전 갈등영향분석을 실시하여 위원회에 심의를 요청 수 있다. 갈등영향 분석서에는 1)공공정책의 개요 및 기대효과, 2)이해관계인의 확인 및 의견조사 내용, 3)관련 단체 및 전문가의 의견, 4)갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점, 5)갈등으로 인한 사회적 영향, 6)갈등의 예방과 해결을 위한 계획, 7)그 밖의 갈등의 예방과 해결을 위해 필요한 사항이 포함되어야 한다.

중앙행정기관의 장은 필요에 따라 일반시민, 이해관계인, 전문가가 참여하는 참여적 의사결정방법을 활용할 수 있고, 필요시 국무조정실에서 지정한 갈등관리연구기관의 지원을 받을 수 있다. 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 위원회 심의결과를 공공정책 수립 및 추진과정에 성실히 반영해야한다. 중앙행정기관의 공공갈등 예방 시스템을 도식화하면 [그림 II-4-1]과 같다.

나) 갈등조정협의회

갈등조정협의회는 공공정책으로 인해 발생한 갈등에 대해 해결이 필요하다고 판단되는 경우 설치할 수 있다. 협의회는 사안과 직접적 관련이 없는 선출직 의장 1인과 관계 중앙행정기관 및 이해관계인으로 구성되며 관련 단체나 전문가도 필요에 따라 참석할 수 있다. 협의회에서는 갈등 조정에 앞서 협의회의 목적, 당사자의 범위, 협의회 의장의 선정, 진행일정, 협의의 절차, 협의결과문의 작성, 협의회 운영으로 발생하는 비용분담, 그 밖의 운영에 필요한 사항 등을 정하고 이러한 기본 규칙에 따라 협의회를 운영한다. 이 과정을 통해 도출된 합의결과는 중앙행정기관에 전달되며 기관은 이를 성실히 이행하도록 권고된다.

[그림 II-4-1] 중앙정부의 공공갈등 예방의 내용과 절차



자료: 임동진, 김재일(2010). 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구. p.74.〈그림 3-2〉

다) 국무조정실 공공갈등관리

공공기관 갈등예방 규정 시행규칙에 의거하여 국무조정실에서는 갈등관리제도의 일환으로 국무조정실장을 위원장으로 한 갈등관리정책협의회를 운영한다. 협의회는 기획재정부차관, 교육부차관, 과학기술정보통신부차관, 국방부차관, 행정안전부차관, 문화체육관광부차관, 농림축산식품부차관, 해양수산부차관, 방송통신위원회 부위원장, 소방청장, 문화재청장, 산림청장 등 갈등관리심의위원회를 설치한 중앙행정기관을 중심으로 구성되며, 필요에 따라 다른 부처나 청도 위원의 자격을 갖는다. 국무조정실장은 협의회에서 각 중앙행정기관의 갈등 관리 실태를 점검하며 협의회 위원들과 공공갈등 예방과 해결을 위한 법령정비 등 제도개선에 관한 사항, 공공갈등과 관련된 교육 및 홍보에 관한 사항 등에 대한 사항을 심의 및 조정한다.

국무조정실은 갈등관리매뉴얼 및 갈등 전문 인력의 양성 등의 사항도 담당하는데, 국무조정실장은 갈등의 예방과 해결을 지원하기 위해 갈등관리 관련 연구기관 또는 단체를 갈등관리연구기관으로 지정할 수 있다. 갈등관리연구기관으로 지정된 기관은 국무조정실의 요청에 따라 갈등 예방과 해결을 위한 정책, 법령, 제도, 문화 등의 조사와 연구, 갈등 예방 및 해결을 위한 매뉴얼 및 교육 프로그램의 개발과 보급, 갈등영향분석 조사, 참여적 의사결정방법의 활용방법에 대한 연구 등의 업무를 수행하게 된다.

나. 지방자치단체 공공갈등관리

17개 시도 중 갈등예방과 해결을 위해 조례를 제정한 곳은 강원, 경기, 경남, 광주, 대구, 대전, 부산, 서울, 세종, 인천, 전북, 제주, 충남, 충북 총 14개의 시도이다(II-3-1 참조). 이 외에 104개의 기초 지방자치단체에서도 갈등 관련 조례가 시행되고 있으며 조례를 제정하는 기초 지방자치단체도 지속적으로 증가하고 있다. 울산, 전남, 경북의 경우, 광역시 차원의 갈등관리 조례는 없으나 일부 기초 지방자치단체에서 자체적으로 조례를 제정하여 시행하고 있다.

갈등관리의 대상은 지방자치단체에 따라 공공갈등뿐만 아니라 ‘생활갈등’, ‘마을갈등’과 같은 다양한 유형의 갈등이 포함되기도 하며(임재형, 2017), 각 지방자치단체마다 갈등관리를 운영하는 형태에 차이가 있다.

전라북도도는 조례명에서 알 수 있듯이 갈등관리심의위원회 설치 등 갈등예방보다 이미 발생한 갈등의 조정과 해결에 중점을 두고 갈등관리 시스템을 운영하고 있다. 갈등관리 방법은 갈등조정을 담당하는 갈등조정자문위원회를 운영하거나 갈등조정실무회의를 운영하여 갈등을 관리하고 있다.

충청남도도는 조례 제정 전부터 갈등관리 관련 정책포럼을 운영하며 갈등관리 및 사회통합을 위한 연구, 교육, 학술활동 등의 업무를 수행해왔으며, 지방자치단체 최초로 갈등관리 연구기관으로 충남연구원을 지정하여 갈등관리 업무를 지원하고 있다.

서울시는 갈등 예방과 해결을 위해 갈등관리심의위원회와 갈등조정협의회 운영뿐만 아니라 지자체 최초로 갈등조정담당관을 신설하여 갈등 예방에 중점을 두고 있다. 갈등조정담당관은 갈등 소지가 있는 사업 및 정책을 중점관리 대상으로 선정

하고 해당사업부서와 갈등대응계획을 수립한다. 이후 갈등이 발생했을 때 갈등대응계획이 적절히 진행되는지 모니터링하며 필요 시 갈등조정을 지원하고 후속관리를 담당한다.

〈표 II-4-1〉 지방자치단체 갈등 관련 조례 제정 현황(17개 시도)

지자체	조례명	제정일자
서울특별시	공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	2012. 9. 28
부산광역시	갈등 예방과 해결에 관한 조례	2009. 12. 30
대구광역시	공공갈등 관리 및 조정에 관한 조례	2015. 7. 10
인천광역시	공공갈등 예방과 해결에 관한 조례	2015. 8. 3
광주광역시	갈등예방 및 조정에 관한 조례	2008. 1. 1
대전광역시	갈등관리 및 조정에 관한 조례	2009. 7. 17
세종특별자치시	갈등 예방과 해결에 관한 조례	2013. 5. 10.
경기도	갈등예방 및 해결에 관한 조례	2013. 11. 11
강원도	사회갈등조정위원회 설치 및 운영 조례	2012. 8. 3
충청북도	갈등예방과 해결에 관한 조례	2007. 11. 23
충청남도	공공갈등 예방과 해결에 관한 조례	2010. 11. 10
전라북도	공공갈등 예방 및 조정·해결에 관한 조례	2014. 1. 4
경상남도	공공갈등 예방 및 관리에 관한 조례	2020. 5. 14
제주특별자치도	사회협약위원회 조례	2007. 11. 21

자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html> 2020.6.20. 인출).

나. 해외 공공갈등 관리 제도¹⁶⁾

프랑스의 국가공공토론위원회(Commission nationale du débat public: CNDP) 사례를 살펴보고, 공공갈등 관리방법에 대한 시사점을 도출하였다.

1) CNDP의 주요 역할

CNDP는 공권력을 참여 민주주의 절차에 맞게 이행하고자 설립되었다. 시민들은 이 과정을 통해 사회·경제적, 환경적 파급력이 큰 법안과 정책에 관해 의견을 표출하고, 정책 결정권자들은 이를 바탕으로 결정을 내린다.

16) 프랑스 국가공공토론위원회(CNDP) 홈페이지를 번역, 참고하여 작성함(<https://www.debatpublic.fr/son-role> 2020.9.9. 인출).

가) 정보제공 및 시민참여 권리 수호

정당하고 민주적인 의사결정을 위해 CNDP는 시민들에게 정보를 제공하고, 대중의 의견을 수렴하며, 시민의 의견을 정책에 반영한다. CNDP는 모두가 이용할 수 있는 완전한 정보를 제공하고, 대중들이 더 많이 참여할 수 있도록 돕는다. CNDP는 토론, 주민의견을 기반으로 결과 보고서를 작성하여 논의된 사항을 공개한다. 안전의 책임자는 CNDP의 권고사항에 응해야 할 법적 책임이 있다. 이처럼 CNDP는 시민들이 자신의 의견을 피력하고 영향력을 행사할 수 있게 한다.

나) 대규모 개발이나 공공정책에 대한 책임

CNDP는 대규모 개발이나 인프라 구축 프로젝트 등에 개입해야 한다는 책임이 법으로 명시되어 있다. 이에 따라 CNDP는 에너지 프로그래밍, 국가 방사성 폐기물 관리 계획, 샤를드골 공항 확장 공사 프로젝트, 기아나 금광 프로젝트 등 국가의 증대한 사안에 대한 공공갈등 사례에 개입하기도 하였다.

2) CNDP의 주요 활동¹⁷⁾

CNDP의 주요 활동으로는 정보공개와 주민참여 활성화, 독립적이고 중립적인 공공토론 운영, 토론 결과 종합, 권고사항 제시 및 참여과정 평가가 있다.

가) 정보공개와 시민참여 활성화

프랑스의 환경 헌장 7조¹⁸⁾에 따르면, 모든 사람은 법이 정한 조건과 범위 내에서 정부가 보유한 환경 관련 정보에 접근할 수 있으며 환경 관련 공공 정책에 참여할 권리가 있다. CNDP는 이러한 시민의 권리를 보장하기 위해 모든 시민이 대규모 개발, 국가 인프라 건설 등 정책의 수립 과정에서 자신의 의견을 적극적으로 표현할 수 있도록 한다. 시민의 참여는 모든 정책 수립 과정에서 보장되어야

17) 프랑스 국가공공토론위원회(CNDP) 홈페이지를 번역, 참고하여 작성함(<https://www.debatpublic.fr/se-s-missions> 2020.9.9. 인출)

18) 프랑스 헌법평의회(Constitutional Council). 환경 헌장 제7조(Article 7)를 발췌하여 번역함(https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/charter_environnement.pdf 2020.9.23. 인출).

한다. CNDP는 정책 구상에서 공공조사 단계에 이르기까지 토론 진행에 대한 정보를 시민들에게 공개하여 모두가 정책을 모니터링 할 수 있도록 한다.

나) 독립적, 중립적 토론 운영

시민의 참여 방식은 개발 비용이나 목표 등에 따라 공공토론이나 시민참여 토론 등 다양한 방식으로 이루어 질 수 있다. CNDP는 토론이 필요하다고 결정되면 시민 참여 방식을 정하고, 토론의 조직과 감독을 담당한다. CNDP의 독립적, 중립적 토론 운영에는 소집 전략 고안, 협의 방안 도출, 토론 결과 종합 등이 포함된다.

다) 토론 결과 종합

토론(공공토론, 시민참여 토론)이 끝나면 CNDP는 2달 내로 결정권자에게 결과를 보고한다. 결과보고서는 독립적, 중립적으로 작성되며, 토론 안건의 정당성에 대해서는 언급하지 않는다. CNDP는 토론에서 논의한 모든 입장과 논거를 가다듬고, CNDP의 제안서를 결정권자에게 전달하면 결정권자는 3개월 안에 제안서에 답해야 할 의무가 있다.

라) 권고사항 제시 및 참여과정 평가

CNDP는 시민, 정책 이해관계자, 기관 등에 공개 토론을 홍보하고, 대중 참여의 중요성을 널리 알리기 위해 컨퍼런스, 세미나에 참가한다. 뿐만 아니라 CNDP는 지자체와 당선자들에게 갈등을 원만하게 해결하는 방법을 전수한다.

3) CNDP의 구성¹⁹⁾

CNDP는 다양한 분야의 전문가로 총 25명의 위원으로 구성되며, CNDP 위원들은 중립을 유지한다. 위원들의 관리감독은 독립적으로 이뤄지고, 이들은 프로젝트 자금에 대해 개입하지 않는다. CNDP는 2018년 3월 22일 기준 위원장(1명), 부위원장(2명), 상원, 하원 추천 의원(2명, 각 1명), 지역 선출인(6명), 최고행정재판소

19) 프랑스 국가공공토론위원회(CNDP) 홈페이지에서 발췌하여 번역함(<https://www.debatpublic.fr/sa-composition> 2020.9.9. 인출)

위원(1명), 최고법원 위원(1명), 회계감사원 위원(1명), 행정법원 및 상고법원 기관 위원(1명), 자격을 갖춘 인물(2명), 환경보호단체 대표(2명), 소비자 대표(2명), 노동조합 대표(2명), 기업 또는 상공회의소 대표(2명) 등으로 구성되었다.

4) CNDP 토론 및 협의 절차²⁰⁾

CNDP의 공공토론, 시민참여 토론 절차는 공통적으로 준비, 토론, 보고서 작성, 발주자의 결정 과정을 거치며, 준비부터 발주자의 결정까지 총 갈등조정 기간은 공공토론은 12~17개월, 사전 협의는 4~8개월이 소요된다.

가) 준비

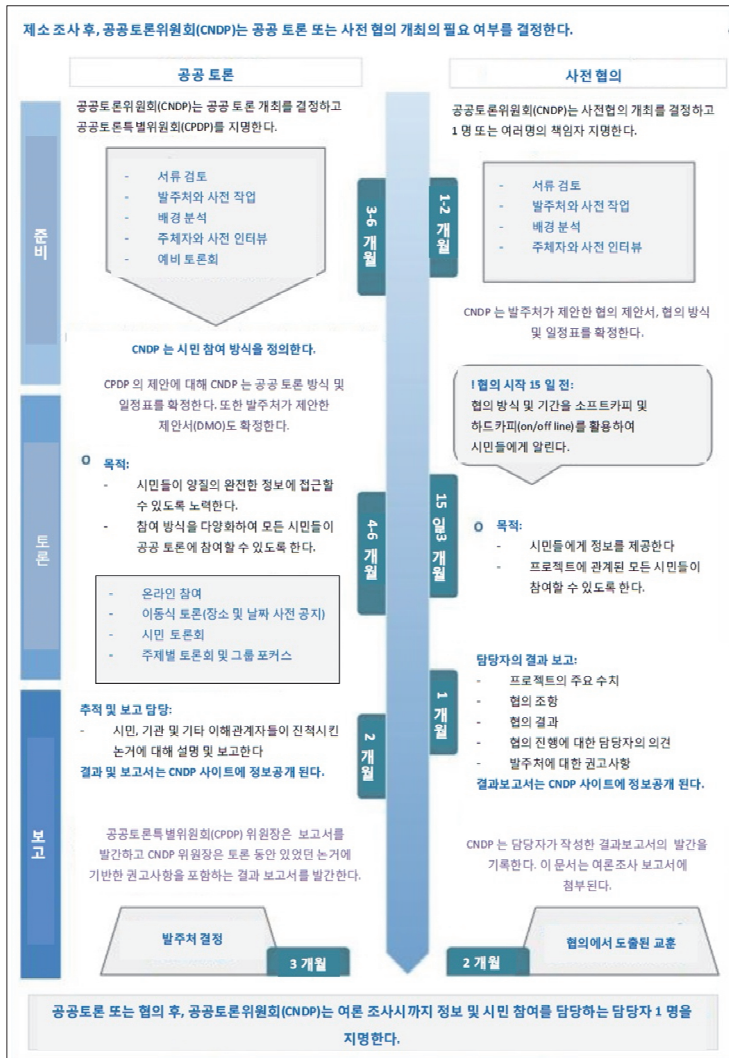
CNDP는 공공토론특별위원회(Comité Professionnel du Pétrole, 이하 CPDP)를 지정하여 공공토론을 조직한다. 이 과정에서 안건을 검토하고, 발주처와 함께 배경을 분석한다. 또한 사전 인터뷰, 예비 토론회를 개최하여 사전협의 및 공공토론을 준비한다. CPDP의 제안에 따라 CNDP는 공공토론 방식과 일정, 발주처가 제안한 제안서를 확정한다. 공공토론은 준비 과정은 3~6개월 소요된다.

나) 토론

협의 시작 15일 전, 협의 방식과 기간을 시민들에게 알린다. 토론의 목적은 시민들에게 양질의 정보를 제공하고, 시민 모두가 공공토론에 참여할 수 있도록 독려하는 것이다. 이를 위해 온라인 참여, 시민 토론회 등 다양한 토론 방식을 이용한다. 토론 과정은 4~6개월 소요된다.

20) 프랑스 국가공공토론위원회(CNDP) 홈페이지를 번역하여 참고함(<https://www.debatpublic.fr/comment-saisir-cndp> 2020. 9. 9. 인출).

[그림 II-4-2] CNDP 토론 및 협의 절차



자료: 프랑스 국가공공토론위원회(CNDP).홈페이지에서 그림 발췌하여 번역함
(<https://www.debatpublic.fr/comment-saisir-cndp> 2020.9.9. 인출).

다) 보고서 작성

사전 협의의 과정에서 담당자는 협의 내용과 결과, 담당자의 의견, 발주처에 대한 권고사항을 포함하여 결과를 보고한다. 공공토론 보고 과정에서 CNDP는 시민, 기관 및 이해관계자들이 논의한 내용을 설명, 보고하고, CNDP 사이트에 결과 및 보

고서를 공개한다. CPDP의 위원장은 토론에서 제시된 논거에 기반한 권고사항을 담아 결과보고서를 발간한다. 공공토론 보고 기간은 2개월 소요된다. 마지막으로 발주자는 심사숙고하여 결정을 내린다. CNDP는 공공토론이 끝나고 여론 조사 시 까지 관련 정보 공개 및 시민 참여를 위해 담당자 1인을 지정한다.

5) 공공 토론 사례²¹⁾

1990년대 프랑스에서는 지중해선 TGV 건설 사업, Somport 터널 프로젝트 등 대규모 개발, 인프라 구축 사업으로 인한 갈등이 대거 발생하였다. 이에 따라 대규모 건설 프로젝트에 대하여 시민 참여를 통해 갈등을 원만하게 해결해야 한다는 주장이 대두되기 시작하였다.

〈표 II-4-2〉 공공 토론 사례²²⁾

날짜	내용
2017년 8월 3일	환경 대화 개혁
2013년 12월 27일	대중참여 원칙
2010년 7월 12일	'Grenelle 2' 법
2002년 2월 27일	CNDP가 AAI(독립적 행정기구)가 됨
1999년 말	Questiaux 보고서
1999년 7월 21일	토론과 토론특별위원회에 대한 명시
1998년 6월 25일	오르후스 협약
1997년 9월 4일	CNDP 설치
1996년 5월 10일	CNDP 위원 지정
1995년 5월 2일	Barnier 법
1993년 6월	1983년 7월 12일 법 평가
1993년 1월 14일	Billardon 공문
1992년 12월 15일	Bianco 공문
1992년 6월 10일	리우데자네이루 선언
1985년 6월 27일	공공참여에 대한 유럽 강령
1983년 7월 12일	Bouchardeau 법

자료: 프랑스 국가공공토론위원회(CNDP) 홈페이지(<https://www.debatpublic.fr/textes-applicables> 2020.9.23. 인출).

21) 프랑스 국가공공토론위원회(CNDP) 홈페이지를 번역하여 참고함(<https://www.debatpublic.fr/textes-applicables> 2020.9.23. 인출).

22) 프랑스 국가공공토론위원회(CNDP) 홈페이지에서 발췌하여 번역함(<https://www.debatpublic.fr/textes-applicables> 2020.9.14. 인출).

1995년 Barnier법에 의해 CNDP가 논의되었고, 1997년 CNDP가 설립되었다. 2002년에는 Vaillant법(풀뿌리 민주주의 관련 법)에 의해 CNDP가 독립적인 행정 기구가 되었고, 2010년 Grenelle2법에 의해 CNDP의 구성 및 권한이 개정되었다. 2016년 ‘환경 개혁(réforme du dialogue environnemental)’이라 불리는 행정명령으로 인해 CNDP의 권한이 상당히 강화되어 오늘날 CNDP는 대규모 국가 사업에 대한 공공토론을 조직할 수 있다.

III

해외 사례

01 사회갈등 국제 비교

02 영유아 교육·보육 분야 사회갈등

III. 해외 사례

제3장에서는 OECD 회원국 및 개도국의 사회갈등 지수를 살펴보고, 해외 국가 중 영유아 교육·보육 분야 사회갈등을 경험하거나 현재 진행 중인 사례를 수집하여 사회갈등 배경 및 양상, 조정과정 등에 대해 정리하였다.

1. 사회갈등 국제 비교

1절에서는 OECD 회원국 및 개도국의 사회갈등 지수를 산출하여 비교한 결과를 정리하였다.

가. 사회갈등지수 비교

갈등요인(자원, 가치관)과 갈등관리역량(국가, 시민사회)의 지표 17개를 토대로 사회갈등지수를 산출한 최근 연구(박준·정동재, 2018)를 살펴보면, 2015년을 기준으로 OECD 회원국 및 개도국이 포함된 37개 국가의 사회갈등 지수는 평균 0.647 점이다. 37개국 중 우리나라는 사회갈등 지수가 1.025점으로 32위이다. 즉, 우리나라의 사회갈등 수준이 다른 나라에 비해 높음을 알 수 있다.

국가별로 보면, 아이슬란드의 사회갈등 지수가 0.114점으로 사회갈등이 가장 낮았다. 상위권 10개국에는 노르웨이(2위), 스웨덴(3위), 네덜란드(4위), 독일(5위), 스위스(6위), 덴마크(7위), 핀란드(8위), 아일랜드(9위), 오스트리아(10위) 등 북유럽 및 게르만 문화권 국가들 대거 포함되어 있음을 알 수 있다. 중위권 국가들은 슬로베니아(12위), 프랑스(13위), 호주(17위), 에스토니아(19위), 미국(20위), 체코(21위), 포르투갈(23위), 일본(25위) 등으로 나타났다. 갈등수준이 가장 높은 국가는 갈등지수 2.497점을 받은 터키이며, 러시아(36위), 남아프리카(35위), 멕시코(34위), 브라질(33위), 이스라엘(31위), 슬로바키아(30위), 칠레(29위), 헝가리(28위)가 갈등 지수가 높은 하위 국가에 속한다.

〈표 III-1-1〉 국가별 사회갈등지수 비교

단위: 점

순위	국가	사회갈등지수	순위	국가	사회갈등지수
1	아이슬란드	0.114	20	미국	0.511
2	노르웨이	0.177	21	체코	0.552
3	스웨덴	0.210	22	이태리	0.598
4	네덜란드	0.229	23	포르투갈	0.612
5	독일	0.265	24	폴란드	0.631
6	스위스	0.283	25	일본	0.664
7	덴마크	0.289	26	라트비아	0.703
8	핀란드	0.302	27	그리스	0.713
9	아일랜드	0.33	28	헝가리	0.730
10	오스트리아	0.344	29	칠레	0.739
11	벨기에	0.367	30	슬로바키아	0.740
12	슬로베니아	0.382	31	이스라엘	0.876
13	캐나다	0.388	32	대한민국	1.025
14	프랑스	0.388	33	브라질	1.074
15	뉴질랜드	0.389	34	멕시코	1.447
16	영국	0.400	35	남아프리카	1.479
17	호주	0.448	36	러시아	2.045
18	스페인	0.487	37	터키	2.497
19	에스토니아	0.505			

자료: 박준·정동재(2018). 사회갈등지수와 갈등비용 추정. 한국행정연구원. pp.116-117의 표를 재구성함.

OECD 회원국을 대상으로 양적, 질적 갈등요인과 갈등관리역량 지표 6개를 종합하여 산출한 사회갈등지수를 비교한 연구(변양규·김창배·김윤진, 2016)에서도 북유럽국가들의 사회갈등 수준이 다른 국가들에 비해 낮음을 확인할 수 있다. OECD 국가의 사회갈등지수 평균은 0.904점이었으며, 2014년을 기준으로 덴마크가 가장 낮은 갈등수준을 보이며 스웨덴(2위), 핀란드(3위), 뉴질랜드(4위), 벨기에(5위), 네덜란드(6위), 노르웨이(7위), 오스트리아(8위), 스위스(9위), 독일(10위)의 사회갈등지수도 낮은 편이었다. 중위권 순위로 보면, 2015년 연구와 대체로 비슷한 양상을 띠고 있으나 에스토니아와 이태리의 경우, 2014년도의 사회갈등지수가 다른 국가에 비해 상대적으로 더 높았다. 사회갈등 수준이 높은 하위 국가들을 살펴보면, 멕시코가 1.507점으로 가장 높은 사회갈등지수를 보이고 그 다음으로 터키가 1.354점으로 33위, 한국이 1.2점으로 32위를 차지했고 이 외에 그리스(31위), 칠레(30위), 이스라엘(29위), 에스토니아(28위), 이태리(27위), 포르투갈(28위) 등도 하위권에 속하는 것으로 나타났다.

〈표 III-1-2〉 2014년 OECD 국가별 사회갈등지수 비교

단위: 점

순위	국가	사회갈등지수	순위	국가	사회갈등지수
1	덴마크	0.666	18	영국	0.882
2	스웨덴	0.702	19	스페인	0.891
3	핀란드	0.713	20	체코	0.892
4	뉴질랜드	0.715	21	일본	0.908
5	벨기에	0.729	22	슬로바키아	0.931
6	네덜란드	0.750	23	미국	0.946
7	노르웨이	0.751	24	폴란드	0.954
8	오스트리아	0.754	25	헝가리	0.963
9	스위스	0.758	26	포르투갈	0.972
10	독일	0.766	27	이태리	1.030
11	아이슬란드	0.777	28	에스토니아	1.035
12	룩셈부르크	0.778	29	이스라엘	1.053
13	프랑스	0.784	30	칠레	1.088
14	슬로베니아	0.839	31	그리스	1.119
15	아일랜드	0.840	32	한국	1.200
16	호주	0.848	33	터키	1.354
17	캐나다	0.856	34	멕시코	1.507

자료: 변양규·김창배·김윤진(2016). KERI 경제전망과 정책과제 2016 4분기. 한국경제연구원. p.61의 표를 재구성함.

2. 영유아 교육보육 분야 사회갈등²³⁾

제2절은 우리나라와 유사한 보육유아교육 정책을 추진하고 있는 일본의 정책 중 인정어린이집원과 최근 실시한 무상보육 관련한 이슈를 다루었다.

가. 일본

1) 인정어린이원

가) 개요

일본의 유치원과 보육소의 일원화(이하 유보일원화)에 관한 논의는 1947년 문 부과학성에 의한 유치원(학교교육법)과 노동후생성에 의한 보육소(아동복지법)의 유보이원제에 의한 발족부터라고 할 수 있다. 시기별 유보일원화 논의에 관한 사회적 배경과 논의내용의 동향을 살펴보면 다음과 같다.

23) 2절은 본 연구의 연구협력진으로 참여한 한재희 교수(일본 시텐노지대학)가 작성함.

최근의 유보일체화 시설의 인정어린이원의 추진은 현대 사회의 핵가족화와 저출산, 여성의 사회 진출의 증가 등으로 자녀양육에 대한 가치관의 다양화와 지역사회 연계의 희박화 등을 배경으로 하고 있다. 이러한 배경 아래, 각 지역의 상황에 따라서 유치원과 보육소의 시설을 공용화하는 움직임이 먼저 있었고 보육 행정과 사회적 여론이 주목되기도 하였다.

유보일체화 시설이 등장하기 시작한 이유로서 첫째, 심각해진 저출산(少子化) 문제로, 특히 유치원예의 취원아 감소와 보육소(어린이집에 해당)의 수요가 증가하는 등, 기존의 이원제의 취학 전 시설의 역할과 기능의 변화에 기인한다. 두번째는, 정부의 보육에 대한 공비 부담의 감소화와 지방자치단체의 재정 상황의 악화로 유치원과 보육소의 이원행정에 대한 재정지원의 부담을 덜기 위해 일원화하여 재정 경감을 목적으로 한다. 세번째는, 유치원의 연장보육 등의 증가로 유치원의 운영상의 보육소화에 기인한다(中山徹, 2006). 또한 보육 수요의 증가로 대두된 보육소 대기 아동 문제를 이유로 볼 수 있다. 즉, 보육 수요의 증가는 지역에 따라 심각한 보육소 대기아동 문제를 초래하게 되었고 그 해결을 위한 대책은 보육 정책과 자녀양육 정책이 연결된 당면 과제가 되었다. 일본 보육소의 대기아동 문제는 한국과 다른 점 중의 하나라고 할 수 있다.

일본의 인정어린이원 실시 과정에서 유보이원제의 관할 부서인 문부과학성과 후생노동성의 정책 논의 과정과 특히 인정어린이원의 인정의 주체인 지방자치단체의 추진과정에서 지역사회의 갈등과 유치원과 보육소 양측에서 제기한 의견 등에 대해 어떻게 대응하고 조절했는지에 대해 검토하고자 한다. 특히 지방 행정의 실천 사례로서 오사카부 야오시(大阪府八尾市)의 지역사회의 의견 수렴과정과 그 성과를 제시하여 시사점을 정리하였다.

나) 유보일원화 정책 논의와 시기별 사회적 배경

(1) 2000년대 이후의 유보일원화 동향과 논의

유보일체화 시설인 인정어린이원 도입을 본격적으로 논의한 것은 유보이원화의 토대 위에 유보 시설의 공용화와 일체적 운영을 가능하게 하는 「유치원과 보육소의 설치 공용화 등에 관한 지침」(1998년, 2005년에 개정)과 유치원과 보육소(보육

시설) 외의 제3의 「종합시설」의 신설이 제기된 「종합규제 개혁회의의 제3차 답신」(2001년)을 들 수 있다. 또한 일본 정부의 「대기아동 제로 작전」(2001년) 발표로 규제 완화를 가속화하고, 같은 해 12월 「지방분권 개혁추진회의」의 결과, 문부와 학성과 후생노동성은 지방자치단체 재량으로 유치원과 보육소의 일체적 운영과 통합을 가능하게 하였고, 양 부처 간에 더욱 합리적이고 효율적인 행정 운영에 대한 개선에 대해 긴밀한 협의가 이루어졌다.

〈표 III-2-1〉 유보일원화 추진 정책 동향(2002년~2006년)

연도	정책 동향
2002년	• 6월 「지방분권 개혁 추진회의 중간보고」 • 12월 「규제 개혁의 추진에 관한 제2차 답신」
2003년	• 6월 「경제 재정 운영과 구조 개혁에 관한 기본 방침」 각의 결정 • 지역의 요구에 대응한 취학전 교육 보육시설일 일체화 한 종합시설 설치를 가능화 • 설치관련 부담금의 일반 재원화하여 국가와 지방 부담에 필요한 조치를 언급 • 12월 「규제 개혁의 추진에 관한 제3차 답신」 • 2004년도에 기본 방침 작성 2005년도 시행사업과 필요한 법률 정비를 명기
2004년	• 5월 중앙교육 심의회 유아교육부 회(문부와학성)와 사회보장 심의회(후생노동성)의 합동 검토회의가 설치되어 검토 실시 • 8월 「취학 전의 교육·보육을 일체로 하는 일관된 종합시설에 대해(중간보고)」 • 취원 대상을 만0세부터 취학전 영유아로 • 이용 절차를 직접 계약 형태로 • 12월 「취학 전의 교육·보육을 일체로 하는 일관된 종합시설에 대해서(결과 보고)」 • 「보육료 설정을 각 시설에서 하는 것이 적당하다」 언급
2005년	• 종합시설 모델 사업으로서 전국에35개소의 종합시설을 지정하여 실시 • 「종합시설 모델 사업 평가 위원회」 설치 • 12월 「종합시설 모델 사업의 평가에 대해서(중간 보고)」 • 종합시설 형태를 유보연계형 유치원형 보육소형 지방재량형의 4형태로 • 「직원 배치에서 유치원 또는 보육소 기준에 맞추는 것이 바람직하다」 언급 • 「시설 설비 유치원과 보육소 양쪽의 기준에 맞추는 것이 바람직하다」 언급 • 지역의 자녀양육 지원을 종합시설의 필수 기능으로서 명기
2006년	• 3월 「종합시설 모델 사업의 평가에 대해서(결과 보고)」 • 「취학 전 어린이의 교육·보육 등의 종합적인 제공의 추진에 관한 법률안」 제출 • 6월 「취학 전 어린이에 관한 교육·보육 등의 종합적인 제공에 관한 법률」 • (인정어린이원법) 공포 • 「설비 및 운영에 관한 기준」 고시 • 인정어린이원의 인정 주제를 지방자치단체인 도도부현으로 함

자료: 中山徹(2006). 大阪保育研究所 編 『幼保一元化と認定こども園』かもがわ出版、2006年9月20日 pp.92~95. 참고하여 작성함.

2002년부터 2006년의 인정어린이 법이 성립되기까지의 주요 정책 동향을 〈표

Ⅲ-2-1)에 정리하였다. 2003년 6월에 발표한 「경제 재정 운영과 구조 개혁에 관한 기본방침 2003(골자의 방침 제3탄)」 내용에 「새로운 아동 육성을 위한 체제 정비로서 취학전 교육·보육을 일체로 하는 일관된 종합시설」의 설치가 제안되었다. 또한 「국고보조부담금 정리 합리화방침」이 제안된 「3위1체 개혁」을 근거로 한 보육소 운영비 삭감은 이후의 공립시설 민영화, 즉 지방행정이 설립한 보육소를 사회복지법인에 경영을 위탁하는 공설 민영의 보육소가 증가하는 계기가 되었다(中山徹, 2006).

유보일원화 추진에 박차를 가하게 된 계기는 2003년 6월 총리를 중심으로 하는 「종합규제 개혁 회의」에서 보육소의 설치 주체에 관한 규제 완화 방안의 하나로 시정촌(공립)과 사회복지법인(사립) 외에 학교법인(유치원 등), 주식회사, NPO가 보육소를 설치하는 것을 허용하면서 이다. 특히 주식회사 기업이 보육사업에 참여하도록 한 점은 학계 및 여론으로부터 강한 비판을 받았지만, 기업의 보육사업 참여로 대기아동 문제를 해결한 지역이 언론에 대대적으로 소개(요코하마시 등)되는 등 친 정부 언론은 연일 기사화하였다. 이때 기업의 보육사업 진출의 명목은 대기아동 해소를 위한 것이었다.

「종합규제 개혁 회의」에 의한 유아교육 보육의 규제완화로 인해 그 동안의 문부과학성과 후생노동성의 벽이 허물어지는 계기가 되었다고 평가되고 있다. 이 「종합 규제 개혁회의」의 내용에 대해 유아교육·보육계와 사회복지학계에서 비판한 내용을 요약하면 다음과 같다(山内紀幸, 2010)

- 양 시설에 관한 행정을 일원화하고, 시설 설비기준, 자격제도, 직원 배치, 유아 입학에 관한 기준 통일
- 보육소에 한정하여 의무화 되어 있는 조리실 설치 의무 폐지
- 보육소 입소 제한 완화(보육 결여 영유아에 제한하지 않고 누구라도 입소 가능하도록)
- 유치원에 제한하고 있는 주식회사 등 기업에 의한 설치 금지 허용
- 유치원 입학연령 제한 완화(만3세 제한 사항을 특구에서는 만2세가 되는 날의 익년 4월부터)

자료: 수상관저(2013.7.15.). 종합규제개혁회의. 「12의 중점검토사항에 관한 논점 정리 등 5.유치원·보육소의 일원화」 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kisei/tousin/030715/ronten/5-1.html> (2020.6.27. 인출)

2004년에 「국고보조부담금 등에 관한 개혁안」에 따라 공립보육시설의 운영비가 일반 재원화가 되었고, 같은 해 5월에는 문부과학성의「중앙교육심의회 유아교육부회」와 후생노동성의 「사회보장심의회 아동부회」가 검토회를 실시하여 종합시설 체제에 대해 논의하는 등 양 행정부서 간의 논의가 활발히 이루어져, 같은 해의 12월

24일에 「취학 전 교육 보육을 일체로 하는 일관된 종합시설에 대해서 (심의 보고)」의 답신이 발표되어, 2005년에 「종합시설(가칭)」의 모델 사업이 전국의 35개소에 실시되었다(中山徹, 2006). 그 실시 사업에 대해 「종합시설 모델 사업 평가 위원회」가 설치되어 종합시설의 유아교육·보육내용, 직원배치, 시설 설비 등에 관한 평가를 실시하여 2006년3월에 「최종 보고서」를 발표했다(中山徹, 2006). 이러한 과정을 거쳐 2006년 5월에 「취학 전 어린이에 관한 교육·보육 등의 종합적인 제공에 관한 법률」(2006년 법률제77호)등의 법령에 의해 인정어린이원 제도가 시작되었다(中山徹, 2006). 이 때, 명칭이 「종합시설」에서 「인정어린이원」으로 변경되었고, 인정어린이원의 관할은 내각부, 문부과학성, 후생노동성으로, 실질적으로는 3원 체제로의 출발이었다.

문부과학성은 구체적인 실시 정책으로 「유아교육진흥 액션 프로그램」(2006-2010) 내용에 유보연계와 인정어린이원 제도의 촉진을 명시하여, 유치원 교사의 보육교사 자격 소지를 촉진하고, 관련 연수 실시, 교육·보육내용의 정합성 확보, 상담창구 일원화 등의 내용을 제시했다(문부과학성, 2006).

(2) 2006년 인정어린이원법 성립 후 현재까지: 신제도(2015년)실시에 의한 인정어린이원 이행

(가) 정책 동향

일본 정부는 2010년 6월 「소자화 사회 대책회의에서 어린이 자녀양육의 신 시스템 기본제도 안 요강」을 마련하여 같은 해 8월에 「어린이·자녀양육 3법」 제정을 기본으로 하여 「취학전 아동에 관한 교육, 보육 등의 종합적인 제공 추진에 관한 법률」(인정어린이원법, 2006)이 제정되었다. 「인정 어린이원」이 유보통합 시설로서 실시되었고, 인정어린이원의 사무 대응의 공통화를 위한 문부성과 후생성 합동의 「유보연계 추진실」이 설치되어 인정어린이원 실시와 유보연계에 관한 추진에 관한 행정을 담당하였다. 또한, 2008년 10월에 내각부 특명 담당 장관(소자화 대책), 문부과학성 장관, 후생노동성 장관의 3장관의 합의에 의해, 인정어린이원 제도에 관한 검토회가 개최(제1회)되었다(내각부, 2008).

2008년에 후생노동성은 시정촌의 보육 실시 책임에 대한 검토를 발표하고(후생노동성, 2008), 2009년에는 「사회보장 심의회 저출산 대책 특별 부회」에서는 대

기 아동 해소를 위해 공적보육제도의 새로운 구조로서 시정촌이 보육의 필요성과 그 필요성에 대한 보육 필요 양을 설정하는 것과 그에 맞는 보육료를 정하고, 이용자는 보육시설과 직접 계약을 체결하는 내용이 결정되었다. 즉 계속해서 학계로부터 비판과 함께 재검토를 요구했던 보육비용의 결정에 대해 종래와 같은 학부모의 소득에 따라 시정촌이 결정하는 것이 유지가 된 것이다(후생노동성, 2009). 그 후, 2010년에 「어린이·자녀 양육 비전」이 각의 결정되어 「어린이·자녀양육 신 제도 검토 회의」가 개시되어 신제도가 추진된다(후생노동성, 2010).

2012년에 신 제도에 관한 3법안이 국회에 상정되었고. 그 중 하나인 자녀양육 법안은 이용자(학부모)가 보육시설과 직접 계약 체결을 하는 제도의 운용이 계획되었다. 즉, 시정촌의 보육 실시 책임의 폐지가 시도되었지만, 보육 관련 단체와 연구자, 학회 등의 강한 반대로 법안이 수정되었다. 그 결과, 시정촌의 보육실시 책임은 유지되게 되었다.

2015년에 증세(소비세가8%에서10%로)를 통한 재원 확보와 함께 신제도의 본격적인 실시에 의해 유아교육 보육재정 지원은 늘었지만, 시설형 급부와 부모 직접 급부가 공존하게 되어 일본의 보육제도는 더욱 복잡하게 되었다.

(나) 지방 자치 행정과 보육현장의 상황

인정어린이원 실시 초기의 인정어린이원 이행에 대해 문부과학성의 「인정어린이원에 관한 조사 개요」²⁴⁾(중앙교육 심의회 초등중등교육분과회 자료, 2010)의 보고를 보면, 인정어린이원의 필요성에 대한 질문에 대해 인정어린이원 이용 학부모의 약 80%, 인정시설 90% 이상이 긍정적으로 평가하고 있다. 이러한 긍정적 평가에도 기존 유치원과 보육소의 인정어린이원 이행은 저조하였다. 중앙교육심의회는 다음과 같이 분석하여 보고하고 있다.

조사결과에 근거한 인정어린이원 이행 과제로서 행정의 연계와 재정 지원, 신청 절차와 제도 보급에 관한 계발 활동의 필요성 등을 들고 있다.

24) 문부과학성(2010.11.2.). 중앙교육심의회 초등중등교육분과회 「유보일원화 검토 경위에 대하여」
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/_icsFiles/afiedfile/2010/11/02/1298354_2.pdf (2020.6.27.인출)

시설(施設)

【행정의 과제】 「문부성과 후생성의 연계」「재무상황의 개선」「회계 사무 처리의 간소화」 등
시정촌(市町村)

【국가의 과제】 「재정적 지원이 충분하지 않다」「문부성과 후생성의 연계」「제도의 보급 계발활동」 등

【현의 과제】 「재정적 지원이 충분하지 않다」「신청 절차 시정촌과의 연계」 등

【시의 과제】 「도도부현과의 연계」「제도의 보급 계발활동」「시정촌 독자의 재정적 지원」 등
도도부현(都道府県)

【국가의 과제】 「재정적 지원이 충분하지 않다」「회계사무 처리 신청 절차」 등

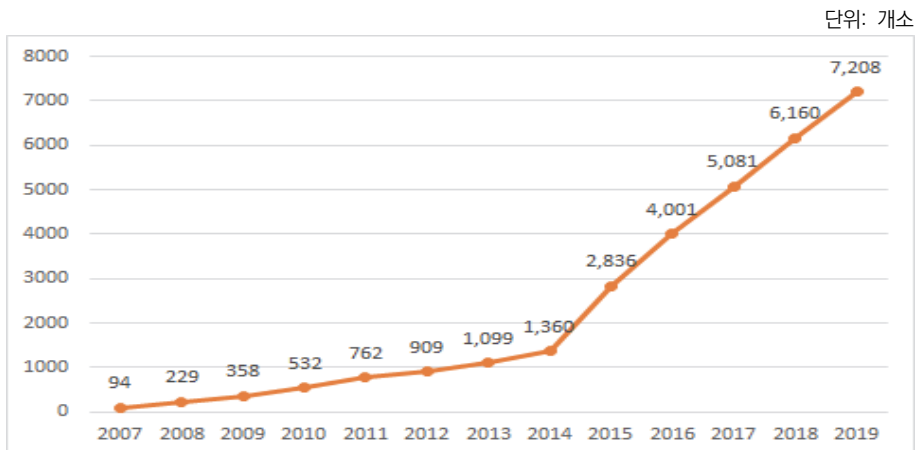
【현의 과제】 「시정촌의 연계」「심사 사무의 원활화」「제도의 보급 계발활동」 등

자료: 문부과학성(2010.10.6.). 중앙교육심의회 초등중등교육분과회 「유보일원화 검토 경위에 대하여」
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/_icsFiles/afiedfile/2010/11/02/1298354_2.pdf (2020.6.27.인출)

3) 인정어린이원 이행 현황

2018년 현재의 취학 전 교육·보육 현황은, 보육소는 23,508개소(재원아 수 2,223,204명), 유치원은 10,478개소(재원아 수1,207,884명), 인정어린이원은 6,160개소(806,621명)이다. 그러므로 현 단계에서는 인정어린이원 제도의 추진단계라고 말할 수 있다. 인정어린이원 법 제정(2006년) 이후의 인정어린이원 시설 수의 추이는 다음과 같다.

[그림 III-2-1] 인정어린이원 시설 수의 연도 별 추이



자료 : 교육신문(2019.09.27.) 인정어린이원, 1,048개소 증가 유치원과 보육소의 이행 증가
https://www.kyobun.co.jp/news/20190927_02/ (2020.6.29.인출) 에서 필자 작성함.
内閣府子ども・子育て本部の公表、教育新聞「認定こども園、1,048園増加幼稚園や保育所の移行進む」 2019年9月27日記事에서 필자 작성함.

2015년의 신제도 실시를 기점으로 매년 증가하고 있으며, 그 증가의 기점이 된 2015년부터 2018년까지 3년 동안의 이용자 수의 변화를 만0세-2세와 만3세-5세로 구분하여 보면, 만0세-2세의 보육시설 이용율은 29.7%에서 36.6%로 증가했고, 시설별로는 인정어린이원 증가율이 138%로 대기아동의 대부분을 차지한 영아 이용이 큰 폭으로 증가했으며, 마찬가지로 영아의 취원률이 높은 지역형의 소규모 보육사업 시설의 이용자가 204.8%로 급증했다(표 III-2-2, 표 III-2-3 참조).

〈표 III-2-2〉 이용자 수의 변화: 만0세~2세

단위: 명, %

구분	2015	2016	2017	2018	(2015 → 2018)	
					증감 수	증감 비율
보육소	814,054	810,207	810,393	800,617	-13,437	-1.7
유치원	83,258	124,953	164,170	198,925	155,667	138.9
인정어린이원	23,528	39,896	56,923	71,719	150,421	204.8
이용자 합계	920,840	975,056	1,031,486	1,071,261	-27,034	16.3
전체 유아 수	3,103,000	3,006,100	2,936,000	2,923,000	-180,000	-5.8
이용 비율	29.7	32.4	35.1	36.6		6.9

주:1) 이용자 수는 4월1일 기준. 전체 유아 수는 10월1일 기준.

2) 인정어린이원의 이용자는 보육소 이용자가 포함되어 있지 않음.

3) 이용 비율은 이용자 합계/전체 유아 수의 %, 4. 보육소 등 관련상황 보고서에 기재되어 있는 지역형 보육사업 이용자 수는 모두 0세-2세로 계산함.

출처: 후생노동성 「보육소 등 관련상황 보고서」, 내각부(2019.9.27.) 「인정어린이원에 관한 상황에 관하여」, 총무성 통계국 「인구추계」, 재인용, 中山徹(2019). 『だれのための保育制度改革』自治体研究社. p.84.

〈표 III-2-3〉 이용자 수의 변화: 만3세~5세

단위: 명, %

구분	2015	2016	2017	2018	(2015 → 2018)	
					증감 수	증감 비율
보육소	1,319,289	1,285,287	1,245,131	1,225,870	-93,419	-7.1
유치원	1,341,203	1,263,099	1,184,285	1,107,604	-233,599	-17.4
인정어린이원	307,712	419,094	525,611	607,696	299,984	97.5
이용자 합계	2,968,204	2,967,480	2,955,027	2,941,170	-27,034	-0.9
전체 유아 수	3,155,000	3,156,200	3,073,000	3,003,000	-152,000	-4.8
이용 비율	94.1	94	96.2	97.9		3.8

주:1) 보육소, 인정어린이원의 이용자 수는 4월1일, 유치원의 이용자 수는 5월1일, 모든 유아 수는 10월1일 기준

2) 인정어린이원의 이용자는 보육소, 유치원 이용자에 포함되어 있지 않음.

3) 이용 비율은 이용자 합계/전체 유아 수의 %

출처: 후생노동성 「보육소 등 관련상황 보고서」, 내각부(2019.9.27.) 「인정어린이원에 관한 상황에 관하여」, 문부과학성 「학교기본조사」, 총무성통계국 「인구추계」,재인용, 中山徹(2019)『だれのための保育制度改革』自治体研究社. p.84.

만3세-5세 이용자 수 변화는 보육소는 7.1%, 유치원은 17.4% 감소한 반면, 인정어린이원은 97.5%로 거의 2배가 증가하였다(표 III-2-3 참조). 만 0~2세 이용률이 증가한 이유는 유치원이 인정어린이원 이행을 하거나 유보연계형과 지방 재량형의 인정어린이원이 증가하여 대기아동이 취원한 것으로 볼 수 있다. 2018년 현재의 인정어린이원의 설치 주체별과 형태별로 정리하면 <표 IV-2-4>와 같다.

〈표 III-2-4〉 설립자 별 인정어린이원 수

단위: 개소

구분		유보연계형	유치원형	보육소형	지방재량형	합계
공립		647	69	288	2	1,006
사립	사회복지법인	2,400	0	347	1	2,748
	학교법인	1,360	878	13	0	2,251
	종교법인	1	9	15	3	28
	영리법인	0	0	34	37	71
	그 외 법인	0	0	18	18	36
	개인	1	10	5	4	20
	사립 (계)	3,762	897	432	63	5,154
합계		4,409	966	720	65	6,160

주: 1) 괄호 안은 2018년 4월 1일 시점 현황.

2) 그 외 법인은 NPO법인, 공익법인, 협동조합 등

자료: 내각부(2019.9.27.) 「인정어린이원에 관한 상황에 대하여」

https://www8.cao.go.jp/shoushi/kodomoen/pdf/kodomoen_jokyo.pdf 2020.7.4. 인출

설립자별로 보면, 사회복지법인(사립) 보육소와 학교법인(사립) 유치원이 유보연계형 인정어린이원으로 이행하거나 신설된 것을 알 수 있고, 공립은 공립 보육소와 공립 유치원이 통합되거나 신설된 유보연계형 인정어린이원 이행이 가장 많다.

4) ‘인정어린이원’ 제도에 관한 논점과 검토

위에서 기술한 바와 같이, 2006년 인정어린이원 법 제정 후, 일본 정부는 정책 심의회 또는 검토회 등을 개최하여 관련 전문가와 현장의 대표자의 의견 수렴이나 대대적인 설문조사 등 다양한 방법으로 의견을 수렴하여 정책에 반영하려고 노력하고, 지방자치단체는 지역에 따라 차이는 있지만 지역 행정이 지역사회와 소통을 통하여 의견을 조율하며 유보통합시설을 추진해 가고 있다고 할 수 있다. 유보통합시설의 인정어린이원 추진 과정에서 정책 수립 주체인 정부나 지방행정의 정책 실

현에 대한 의견을 유보 양측이 공동 의견을 제시하거나 한 목소리로 공동 성명을 발표했다는 점 또한 일본의 유보이원화 제도의 역사적 맥락에서 볼 때 유보 대립이 아닌, 유보협력체제로의 변화가 아닐까 생각한다. 예를 들어, 2010년의 「전국사립 보육원연맹」과 「전일본 사립유치원 연합회」는 2010년 4월 30일에 긴급으로 「영유아기의 교육 보육에 있어서의 종합적인 시책에 관한 유치원과 보육원에 의한 공동 긴급 성명」(保育研究所編, 2010:4)에서 새롭게 추진되는 시책의 기본으로서 무엇보다도 영유아의 최선의 이익을 최우선으로 양질의 환경과 조건을 보장할 수 있는 기준과 시스템이 필요한 점을 강조했으며, 그 기준과 시스템의 확립을 위한 재원 확보의 필요성 등에 대한 공동 의견을 발표했다. 또한, 2012년 12월 16일에는 전국의 공립과 사립 보육시설 단체인 「전국보육협의회」와 「전국보육사회」 그리고 「전국보육단체연락회」 등은 신 시스템에 관해 적극적으로 의견서를 제출하는 등의 신제도계획에 대한 의견 표명을 하였다.

이 시기의 관련 단체나 학계가 지적한 인정어린이원 제도에 관한 공통된 논점의 몇 가지를 설명하면 다음과 같다.

가) 공적 보육제도의 붕괴라고 보는 시점

일본의 유보이원화 추진과 함께 병행된 정책에 의해 종래의 공적보육제도의 기본 시스템이 흔들린다는 점이였다. 그 내용으로, 초기의 종합시설 추진과정에서 비판의 논점이 된 것은 종합시설의 취원에 있어 직접 계약제도를 도입했다는 점이다. 기존에는 보육소 이용자가 지방자치단체 보육의 필요성을 들어 시행정에 신청하고 시행정과의 계약에 의한 것이었으나, 이용자가 직접 보육시설에 신청하여 직접 계약하는 방식으로 전환했다는 점이였다. 또한, 보육료 설정을 당해 시설에 자유화하는 방향으로 전환하려 했던 점이였으나, 공적보육제도의 기본이 되는 아동복지법의 법률적 근거의 미비와 이용자 부담 증가, 보육의 시장화에 대한 강한 반대에 의해 중지되었다. 즉, 일본의 유보이원화 체제의 성립 시기부터 특히 보육은 국가와 지방자치단체의 보육 실시에 대한 공적 책임을 아동복지법에 명시하고 있고, 동법 제24조에, “시정촌은 이 법률 및 어린이·자녀양육 지원법이 정하는 바와 같이, 보호자의 노동 또는 질병 그 외의 사유에 따라, 그 감호해야 할 영아, 유아 그 외의 아동에 대해서 보육을 필요로 하는 경우에, 다음 항이 정하는 바와 그 외 해당 아

동을 보육소 (인정 어린이원법 제3조제1항의 인정을 받은 자 및 동 조항 제11항의 규정에 의해 공시된 자를 제외한다.) 에 있어서 보육해야 한다” 라고 명시하여, 국가 및 지방자치단체의 책임을 명확히 하고 있고, 보육시설에 관한 사회적 책임에 대해서는, 「보육소 보육지침」에 명기하고 있다. 따라서 일본의 보육이념에서 중요시되어 온 영유아의 발달과 생활의 보장과 「영유아의 최선의 이익」이 고려되지 않는다는 점에 있어서 비판의 논점이 되었다.

나) 지방 재량형의 인정어린이원의 최저 기준

인정어린이원의 인정은 각 지방자치단체(도도부현)가 하는 것으로 지방자치단체의 단독 시책 형태로서 「지방 재량형」의 종합시설이 포함된 점이다. 즉 지방재량형의 인정어린이원 인정의 범위 안에는 기존의 무인가 시설 등이 포함되어 있다. 특히 소규모의 무인가 시설은 국가가 정하고 있는 아동복지시설의 최저기준을 충족하지 않은 시설이 대다수로서 지방재량형의 인정어린이원으로서의 인정 기준에서도 제한을 받지 않는다는 점이다. 즉, 영유아의 보육환경의 최저 기준이 애매하게 설정 될 위험성이 있고, 보육의 기본 조건(설비, 직원배치, 직원자격, 조리실의 설치규제 등)의 수준이 저하된다는 점이다. 또 한가지는 2005년의 초기의 종합시설 모델사업의 평가에 대한 중간보고서에서는 인정어린이원의 직원 배치 및 직원자격(0세-2세)에 관해 “보육소와 동일한 직원배치가 바람직하다”, “보육사자격을 소지한 자가 담당하는 것이 바람직하다”, “조리실에 대해서 그 설치가 바람직하다”와 같이 “바람직하다”는 모호한 문구를 사용한 것에 대해 최저 기준으로 한정된 것이 아닌 사업자에게 최종적인 판단을 일임한다(浅井春夫, 2006:5)는 기준에 관한 비판이었다. 이 문구는 뒤늦게 시설설비 규정의 개정(2018년) 에서 “해야 한다” 또는 “할 수 있다” 등으로 바뀌었다.

다) 보육내용과 보육시간

초기의 종합시설의 보육내용은 1998년 개정의 「유치원교육요령」과 1999년 개정의 「보육소보육지침」이, 그리고 인정어린이원 초기의 보육 내용으로는 2008년 개정된 「유치원교육요령」과 「보육소보육지침」에 근거하여 유아교육 보육내용의

정합성과 보육시설 등의 보육환경을 고려하여 실시하도록 되어 있었다. 이것은 종합시설의 교육·보육 내용이 유치원 교육내용과 보육소의 보육내용이 모자이크처럼 구성되어 실시된다는 점에서 특히 학계에서 논점이 되었다. 이에 따라 인정어린이원의 교육·보육과정은 2014년 4월 「유보연계형 인정어린이원 교육 보육요령」이 작성되었고, 2019년에는 「유치원교육요령」과 「보육소보육지침」과 함께 개정되어 특히 만3세 이상의 교육내용과 영아보육의 충실과 자녀양육 지원의 기능이 강조되었다.

인정어린이원의 교육·보육 내용은 영유아의 이용시간 차이에 적절한 편성이 요구된다. 즉 인정어린이원의 제1호인정의 유아(오전시간의 유치원 기능)와 제2호인정의 유아(장시간의 보육소 기능)의 종합시설의 이용시간에 적절한 보육내용의 편성이 필요하다는 점이었다. 각 시설은 각 환경에 따라 오전시간에 제1호인정과 제2호인정의 유아를 같은 학급으로 편성하기도 하고, 학급을 구분하여 편성하는 등 각 시설의 환경에 따라 보육환경과 내용이 설정되고 있기 때문이다. 또한 제3호인정의 (장시간 영아보육 기능)영아 보육 내용의 적절성 등도 고려되어야 한다는 점이다. 그 외, 지역의 자녀양육에 있어서의 유보종합시설의 역할을 명확히 해야 한다는 점도 지적되었다.

5) 인정어린이원 시행의 성과와 과제

가) 당면과제인 대기아동 해소

일본의 대기아동 문제는 최근의 문제만이 아닌 1980년대 이후 여성의 사회 진출에 의한 보육수요의 증가와 경제 정책과도 관련된 보육의 주요 과제였다.

〈표 Ⅲ-2-5〉 보육소 대기 아동 수의 변화

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	감소비율 (2013→2018)
0세-2세	18,656	18,062	19,902	20,446	23,114	17,626	-5.5
3세-5세	4,085	3,309	3,265	3,107	2,967	2,269	-44.5
합계	22,741	21,371	23,167	23,553	26,081	19,895	-12.5

주: 대기아동 수는 4월1일 시점

출처: 中山徹(2019). 『だれのための保育制度改革』自治体研究社, (2019.5.25.). p. 86.

〈표 III-2-5〉와 같이, 2013년부터 2018년까지 5년간 0세부터 만5세까지의 대기 아동 수는 12.5%가 감소하였다. 그러나 연령별로 보면 만3-5세의 대기아동이 44.5%가 감소한 반면, 만0-2세는 5.5% 감소하여 아직 영아의 대기아동 문제가 해소되었다고 볼 수는 없다. 그러나 만3세 이상의 유아를 포함한 전체 대기아동 수는 감소하는 성과를 얻었다고 할 수 있고, 2019년 현재의 보육소 대기 아동수는 16,772명(전년 대비 -3,123명)으로 계속 감소하고 있다(中山徹, 2019).

나) 유치원 교사 및 보육교사의 부족

현재 일본에서는 유치원 교사와 보육교사의 부족 문제가 심각하다. 후생노동성에 의하면 보육교사의 유효 구인 배율은, 2013년에 1.74배, 2015년에 1.93배, 2017년10월 현재는 2.76배로 큰 폭으로 상승하여 2020년 현재까지 이어지고 있다. 그 원인은 두 가지로 볼 수 있는데 하나는 다른 직종에 비해 유치원 교사와 보육교사의 근무환경과 낮은 처우에 관한 인식으로 교사 면허증과 보육교사 자격 취득자가 유아교육 보육 현장에 취업하지 않거나 조기 이직하는 현상이 계속되고 있기 때문이다. 후생노동성(2015)의 최근의 조사결과(제3회 보육사 등 확보 대책 검토회 2015년12월4일 자료)와 몇 개의 조사결과를 인용하여 검토해 볼 때, 유치원 교사와 보육교사 자격 소지자의 조기 퇴직 또는 이직을 희망하는 이유로서 첫 번째는 낮은 급여(65.7%), 두 번째는 유급 휴가 사용할 수 없다는 점(39.2%), 세 번째는 학부모와의 커뮤니케이션의 어려움(28.4%), 네 번째가 보육자 부족으로 인한 업무 과다(26.5%), 다섯 번째가 장시간 근무(20.6%)로, 대부분 교사의 처우와 근무환경에 관한 내용이었다.

또 한가지 이유는 인정어린이원 등 보육시설 증가에 의한 보육교사 부족이라고 할 수 있다. 이 문제를 해결하고자 후생노동성은 「보육교사 등 확보 대책 검토회」를 실시하여 잠재적인 보육교사의 재취업에 대한 대책 등을 세우고 있다. 보육현장의 한 예로서, 기존의 유치원이 시설설비를 확충하여 인정어린이원으로 이행을 한 후에 영아반 담당의 보육교사를 확보하지 못해 영아반 학급을 개설하지 못한 사례도 있다(필자의 보육시설 방문 기록). 즉, 유보통합시설의 실시 정책에 있어서는 환경시설 설비의 확충뿐만이 아니라 보육교사 확보에 관한 대책이 함께 필요함을 시사한다.

2) 유아교육·보육의 무상화

가) 개요

일본은 2019년 10월부터 만3세부터 취학 전 유아를 대상으로 유아교육·보육 무상화가 실시되었다(후생노동성, 2019). 유아교육의 무상화는 이미 오래 전부터 논의되어 왔었고, 2006년도 「경제 재정 운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2006」에서 본격적으로 논의되었다.

일본 정부의 유아교육·보육 무상화 정책에 대해 학계를 포함한 사회적 여론은 기본적으로 반대하는 의견이 없다고 할 수 있다. 그러나 그 정책 수립의 출발점이 세제 개혁과 여성의 노동력 확보 등의 경제 정책 중심이었다는 점에서 다양한 논의가 제기되고 있다.

무상화 실시는 저출산 고령화의 사회적 배경으로, 저출산 문제 해결을 위한 자녀양육 지원 정책 실시와 더불어 그 재원 확보를 위한 2019년 10월 소비세율을 8%에서 10%로 인상하는 경제 정책과 병행하여 추진되었다(내각부, 2019). 유아교육·보육료 무상화 정책을 추진하기 위해 일본 내각부의 정책 총괄관(공생사회 정책 담당)은 2014년에 ‘결혼 가족 형성에 관한 의식조사’²⁵⁾를 실시하였고, 그 결과를 설명 자료로 저출산 문제를 해결하기 위해 보육비용의 무상화의 필요성을 발표하였다.

또한 그 실시 대상 시설로는 현행의 인가 유치원, 보육소, 인정어린이원 등의 이용자 부담액을 무상화 하는 동시에 「어린이·자녀양육 지원법」(2012년 법률 제65호)의 개정을 통하여 신제도의 대상이 되어 있지 않은 유치원이나 무인가 보육시설 등의 이용자에의 급부 제도를 창설하여 급부 조치를 하고, 또한 취학 전 장애아의 발달 지원에 대해서도 무상화를 추진한다는 취지를 설명하고 있다(내각부, 2018. 12. 28.). 그리하여, 2019년 5월에 「어린이·자녀양육 지원법」의 일부 개정과 동법 시행령의 개정(政令17호)에 의한 조치로서 동년 10월부터 무상화가 실시되었다.

그러나 일본의 유아교육·보육 무상화는 모든 유아의 보육료 전액이 무상화 되지

25) 내각부(2018.12.28.). 「유아교육 무상화에 관한 참고 자료」. p.8.

내각부 정책 총괄관(공생 사회 정책 담당)이 20대, 30대의 남여를 대상으로 조사한 「결혼 가족 형성에 관한 의식조사」(2014)결과에는 질문항목 「어떠한 지원이 당신이 출산을 생각할 것인가」의 답변에 「장래의 교육비에 관한 보조」가 68.8%, 「유치원 보육소 등의 비용의 보조」가 59.4%로 나타났다. 이 결과를 자료로 들어 정책 취지를 설명하고 있다.

않는다는 점, 정확하게 말하면 부담의 경감을 위한 급부(逆井直紀, 2019b:149)라고 할 수 있다. 즉, 이용자인 학부모의 소득 기준에 의해 보육료를 납부하는 2호인정(보육소 기능)의 유아와 다양한 형태의 사립유치원의 기준 보육료 기준 등에 따라 무상화 지원의 상한 금액을 초과하는 이용자는 그 초과 보육료를 지불해야 한다는 점이다. 그리고 무상화 되는 보육료 내용 안에는 보육에 필요한 교재비나 식재료비 등은 무상화의 대상에서 제외되었다는 점은 학계와 사회적 여론에서의 비판 대상이 되고 있다. 즉, 무상화 실시 자체에 대해 반대하는 의견은 없다고 할 수 있으나, 그 실시에 있어서의 취지와 대상 범위 등에 있어서 고려되어야 할 유아교육·보육의 질적 문제와 그로 인해 초래되는 새로운 과제에 대한 대책의 미비 등의 관점에서 비판과 논의가 계속되고 있다.

본 원고에서는 일본의 유아교육·보육료 무상화 실시의 개요를 개괄하고, 실시 과정에 있어서 논의되고 있는 점을 분석하고자 한다. 그러기 위해서는 우선 무상화 정책의 복잡한 구조와 내용을 확실하게 이해할 필요가 있다. 그러므로 무상화 정책 실시까지의 추진 경위와 정책 내용을 개괄하여 기술하고 유아교육 보육학계의 의견과 사회적 여론 등에서 논의되고 있는 점에 대해 검토하고자 한다.

(1) 유아 교육·보육 무상화 추진 경위

일본의 유아교육 무상화는 2006년의 「경제 재정 운영과 구조개혁에 관한 기본 방침 2006」에서 ‘풍요롭고 활력 있는 사회 형성을 위한 인재 육성을 위해, 유치원 보육소의 교육기능을 강화하는 동시에, 유아교육의 장래 무상화에 대해서 세입 개혁에 맞춘 재원, 제도 등의 문제를 종합적으로 검토하여, 취학전 교육에 대한 보호자 부담 경감책을 충실히 하는 등 유아교육 진흥을 꾀한다’ 라고 명시되어 있다. 이에 따라, 문부과학성(2018)은 ‘금후의 유아교육 진흥 방책에 관한 연구회’를 설치하고, 무상화에 관해 검토하여, 2009년 5월에 중간 보고서를 발표하였다. 그 당시의 일본 국내의 사립 및 공립 유치원 관련 단체는 무상화 정책에 대한 의견을 다음과 같이 발표하였다. 전 일본 사립유치원연합회(2009년 3월)가 발표한 의견을 요약하면, 만3-5세의 유아교육 기회를 무상으로 제공해 줄 것, 현행 제도를 유지하며 보조해 줄 것, 유아의 학부모가 안심하고 양육할 수 있도록 사회 전체의 육아에 대한 인식을 높여줄 것, 사학(私学)의 독자성을 확보해 줄 것, 유아 교육보육의 무

상화를 통해 저출산 사회에 대응해 줄 것, 더불어 사립유치원의 재원의 보조 확충에 의해 운영의 안정화와 유치원 교육의 질적 향상을 가능하게 한다는 점과 자기 점검·자기 평가(원의 자체 평가) 등을 명확히 할 것을 제안하고 있다. 그리고 동월의 전국 국공립 유치원장회는 유아교육의 무상화는 국민에게 유치원 교육의 중요성에 대한 의식을 고취시킬 수 있다는 점, 지역 환경이나 유아의 집단 생활의 필요성에 따라 학부모가 취원시기 선택을 가능하게 하고 학부모의 경제적 부담을 경감시키게 됨으로 저출산 문제에 유효한 대책이라고 평가하며 무상화 정책의 의의와 효과에 대해 적극적인 의견을 기술하고 있다. 또한 무상화에 의한 유아교육에의 기대가 증대함에 따라 금후의 유치원 교육의 질과 교사의 역량 제고 등을 통하여 보다 질적 향상을 기해야 한다는 점을 과제로 지적하는 한편, 무상화의 추진이 학부모의 취로 지원에 편중되어 있다는 지적과 함께 바람직한 유아 교육환경에 관한 우려를 나타내고 있다. 즉 부모의 일과 육아 양립에 의한 유아에의 과보호와 간섭·방임·학대 등에 대해 우려를 지적하고 있다(문부과학성, 2018. 12. 28.).

그러나 무상화 정책 수립 직전인 2009년도의 총선거에서 정권이 민주당으로 교체됨에 따라 무상화 논의는 중지되었다. 2013년에 다시 자민당과 공명당 정권으로 교체되면서 2013년 3월에 ‘유아교육 무상화에 관한 관계 각료 여당 실무자 연락회의’가 설치되고, 동년 「유아교육 무상화에 관한 금후의 기본 방향」이 공표되었다. 그 내용에는 만5세 먼저 무상화 대상으로 하는 방법 등이 종합적으로 검토되었다(표 III-2-6 참조).

그 후, 2017년도의 중의원 선거에서 유아교육 무상화는 정책적 이슈가 되었고, 대상 범위에 대한 검토회가 개최되었다. 특히, 2017년 10월에 중의원 의원선거를 앞두고 아베 수상이 공약으로 내세운 「새로운 경제정책 패키지」에 포함되어, 2018년 6월의 「경제 재정운영과 개혁의 기본 방침2018」과 동년 12월의 「유아교육 무상화 제도의 구체화를 위한 방침」 등을 포함한, 「어린이·자녀양육 지원법」의 일부를 개정하는 법률(2019년 5월10일)이 성립되어 2019년 10월 1일부터 무상화가 실시되었다. 즉, 무상화 실시는 경제 정책 개혁에 맞물린 여성의 일과 육아 양립을 통하여 취로를 지원하며 동시에 저출산 문제를 해결한다는 취지에서 실시되었다(표 III-2-6 참조).

〈표 III-2-6〉 유아교육·보육 무상화 정책 실시 경과

연도	내용
2012년	중의원 참의원 사회보장과 세제의 일체개혁에 관한 특별위원회의 부대 결의
2013년 3월	「유아교육 무상화에 관한 관계 각료·여당 실무자 연락회의」
2013년 6월	「유아교육 무상화에 관한 금후의 기본 방향」공표
2014년 ~	매년도 유아교육의 단계적 무상화 실시
2017년 12월 8일	「새로운 경제 정책 패키지」(각의 결정)
2018년 5월 31일	「유치원, 보육소, 인정어린이원 이외의 무상화 조치 대상 범위 등에 관한 검토회 보고서」(정리)
2018년 6월 15일	「경제 재정 운영과 개혁의 기본 방침2018」(각의 결정)
2018년 7월 10일	전국 시장회 어린이를 위한 무상화 실현을 향한 전국시장회의 긴급 포럼
2018년 8월 2일	시정촌 실무 검토 팀 발족(제4회 이후도 계속해서 실시)
2018년 10월 5일	전국 시장회 제1회 어린이·자녀양육 검토회의
2018년 10월 15일	정부와 지방의 협의의 장
2018년 10월 19일	전국 정촌회 정무 조사회
2018년 11월 14일	전국 시장회 사회 문교위원회·제2회 어린이·자녀양육검토회의 합동 회의
2018년 11월 15일	전국 정촌회 정무 조사회 행정위원회
2018년 10월-12월	정부와 지방 자치단체 간에 협의
2018년 12월 28일	「유아교육·고등교육 무상화 제도의 구체화를 위한 방침」(관계 각료 합의)
2019년 2월 12일	「어린이·자녀양육 지원법」의 일부를 개정하는 법률안 국회 제출
2019년 5월 10일	참의원 본 회의에서 가결, 성립
2019년 5월 17일	공포
2019년 10월 1일	시행

자료: 내각부·문부과학성·후생노동성(2018.11.21.). 「유아교육 무상화에 관한 참고자료」, 후생노동성 어린이가정국 보육과(2019.8.29.). 「2019년도 전국보육사양성 세미나 행정설명자료」 토대로 필자 작성

(2) 유아 교육·보육의 무상화 실시 내용

일본의 유아교육·보육의 무상화 실시 대상은 취학 전 교육·보육 시설에 다니는 3세 이상의 유아를 대상으로 가정의 소득에 관계없이 원칙적으로 무상화가 실시되었다. 만3세부터 취학전의 만5세까지의 유치원, 보육시설, 인정어린이원, 지역형 보육시설, 기업주도형 보육사업의 보육시설을 이용하는 유아를 대상으로 가정의 소득에 관계없이 원칙적으로 무상화 하는 것이다. 만0세부터 만2세아에 대해서는 소득에 따라 주민세 비과세 세대의 보육비용을 무상화하고 있다.

보육시설은 표준이용시간(1일8시간, 학부모의 취로형태에 따라 최대 11시간)의

보육료 상한액으로 월37,000엔(약 370,000원)을 무상으로 하고 있다. 즉 소득에 따라 보육료가 월37,000엔을 초과하는 이용자는 그 초과 비용을 부담해야 한다.

한편, 유치원(1일 4시간)도 월액25,700엔(약 257,000원) 상한으로 무상화하고, 상한액을 넘는 경우는 이용자가 부담하는 것으로 하고 있으며, 유치원의 연장보육에 드는 비용의 무상화 상한액은 11,300엔(약 113,000원)으로 유치원에서 연장보육까지 장시간 이용하는 유아의 무상화 상한 금액은 37,000엔(약 370,000원)으로, 연장보육을 이용하는 유아는 보육시설을 이용하는 유아와 무상화 되는 비용이 동액이 된다. 여기에서 베네서 교육종합연구소(ベネッセ教育総合研究所)의 2019년 유치원의 연장보육 실시 조사를 들어 살펴보면, 국공립 유치원의 66.5%, 사립 유치원의 96.7%가 연장 보육을 실시하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같이, 사립 유치원의 경우는 거의 모든 유치원에서 연장 보육을 실시하고 있다고 할 수 있다(ベネッセ教育総合研究所, 2019).

또 한가지 주목할 점은 무상화 되는 비용에는 교재비, 교통비, 식재료비, 행사비용 등은 무상화의 대상이 되어 있지 않다는 점이다. 이 점에 대해서는 뒤에서 기술하고자 한다.

무인가 보육시설과 기업주도형 보육시설에 대해서도 3-5세아는 월액 37,000엔(약 370,000원) 상한으로 하고, 0-2세아는 주민세 비과세 세대는 월액 42,000엔(약 420,000원)까지의 이용료를 무상으로 지원한다(후생노동성, 2019).

(3) 이용자의 단계적 부담 경감과 재원

2012년도 중의원의 「사회보장과 세제의 일체 개혁에 관한 특별위원회의 부대결의」(2012년 6월 26일)에서는 유아교육·보육의 무상화에 대해 검토하였고, 같은 해 8월 10일 회의에서는 대기아동 문제를 해소하고, 모든 아동에게 질 높은 학교 교육과 보육을 제공할 수 있는 체제를 확보하면서 유아교육·보육의 무상화에 대한 검토와 그 소요 시책을 세울 것이 결정되었다. 또한, 당면의 유아교육에 소요되는 이용자 부담의 경감에 대해 노력할 것 등이 결의되었다.

유아교육 무상화의 단계적 실시에 있어 구체적인 부담 경감 내용은 <표 III-2-7>과 같다.

〈표 III-2-7〉 연도별 부담 경감 비용과 내용

각 연도별 예산 조치	부담 경감 내용
2014년도 예산 공비 : 312억엔(약3,120억원) 정부 : 104억엔(약1,040억원) 지방 : 208억엔(약2,080억원)	유치원의 보육료 • 생활보호세대의 보육료 6,600엔(약66,000원)을 무상화 • 둘째아이는 반액, 셋째 이후는 무상으로 하는 경감조치의 소득 제한(연 수입 약680만엔(약6,800만원)까지)을 철폐
2015년도 예산 공비 : 189억엔(약1,890억원) 정부 : 60억엔(약600억원) 지방 : 129억엔(약1,290억원)	유치원의 보육료 • 시정촌 주민세 비과세 세대(연 수입 약270만엔(약2,700만원)까지)의 보육료를 9,100엔(약91,000원)에서 3,000엔(약30,000원)으로 인하
2016년도 예산 공비 : 382억엔(약3,820억원) 정부 : 126억엔(약1,260억원) 지방 : 256억엔(약2,560억원)	연 수입 360만엔(약3,600만원)미만 상당의 세대의 유치원 보육소의 보육료 • 형제의 연령에 관계하지 않고 둘째는 반액, 셋째 이후는 무상 • 한부모 세대는 첫째는 반액, 둘째 이후는 무상
2017년도 예산 공비 : 69억엔(약690억원) 정부 : 24억엔(약240억원) 지방 : 45억엔(약450억원)	시정촌 주민세비과세 세대의 유치원·보육소 등의 보육료 • 둘째 완전 무상화 연 수입 360만엔(약3,600만원) 미만 세대의 유치원·보육소 등의 보육료 한부모 세대 등의 보호자 부담 경감 조치의 확충 ①이외의 세대에 있어서 1호인정 유아의 부담 경감
2018년도 예산 공비 : 56억엔(약560억원) 정부 : 21억엔(약210억원) 지방 : 35억엔(약350억원)	유치원 등의 보육료 • 1호 인정 유아 중에, 연 수입이 약 360만엔(약3,600만원) 미만의 세대의 첫째 및 둘째의 부담 경감

주: 2014년 이후 추진해 온 유아교육의 단계적 무상화 재원의 부담 비율은 다음과 같다.

- 특정 교육·보육 시설에 대해서는 시설형 급부의 부담 비율(정부1/2, 도도부현1/4, 시정촌1/4)
- 신제도 미 이행 유치원에 대한 취원 장려비 보조 사업의 부담 비율(정부1/3, 시정촌2/3)
- 공립시설에 대한 시설형 급부의 부담 비율(시정촌10/10) ※지방 교부세 조치
* 원화로의 환산액은 엔×10=원으로 필자 임의 환산

자료: 내각부·문부과학성·후생노동성(2018.11.12.). 「유아교육 무상화에 관한 참고자료」.

신제도에서 무상화 보육료 급부를 받을 수 있는 대상의 유아 이용자에 관한 인정을 하는 주체는 지방자치단체인 시정촌이다. 즉, 시정촌의 장이 시설 사업자 측에 확인을 하고, 그 시설을 이용한 유아에게 급부가 지급된다. 새로운 급부도, 시설 등이 대리 수령하는 것인 허용되어 있으나, 시정촌의 실정에 맞게 유연한 대응이 이루어지도록 하고 있다. 특히 1호, 2호, 3호 인정으로 구분된 인정어린이원 제도 등 사실상 3원제 화 된 유아교육 보육 체제에서의 무상화 실시는 복잡한 사무 구조로 되어 실시 초기의 사무 처리에 있어 유아교육 보육 현장의 혼란이 예상되었다. 이에 중앙정부는 2018년에 시정촌 실무를 원활하게 실시할 수 있도록 하는 검토팀을 구성하여 다음 사항을 검토하도록 하였다. 시정촌 레벨에서의 실무 검토팀을

구성과 함께 다음과 같은 자료를 작성하도록 하였다(후생노동성, 2019).

- 2019년 10월 실시를 위해 시정촌의 준비에 관한 공정표의 초안
- 지방자치단체의 실무 담당자를 위한 유아교육 무상화에 관한 FAQ
- 시설 별의 유아교육 무상화에 관한 사무 흐름의 도안
- 유아교육의 무상화에 관한 개요를 주민과 사업자에게 알기 쉽게 설명하기 위한 자료

또한 중앙정부는 위 내용을 포함한 시정촌의 의견을 수렴하여 2019년도의 보육료 산정 통지의 시기(매년 9월)에 대해 시정촌의 실정에 따라 탄력적으로 운용하는 방향으로 검토할 것, 사학 조성을 받고 있는 유치원에서의 실무와 유치원의 연장보육과 무인가 보육시설 등을 함께 이용할 경우에는 유치원이 사무를 종합하여 실시하는 방향으로 검토할 것에 대해서 설명하고 있다(후생노동성, 2019).

유아교육 무상화의 실시에 수반하는 시스템 개수비용에 대해서는, 2018년도 예산을 활용할 것과 함께, 무상화의 도입 때에 발생하는 자치단체 사무비용 등에 대해서는 2019년도 예산 개산 요구에 계상할 것 등에 대해서 지방자치단체에 대해 설명하고 있다(후생노동성, 2019).

〈표 III-2-8〉은 후생노동성이 발표한 2019년도 무상화 실시에 드는 중앙정부와 지방자치단체의 소요 금액이다.

〈표 III-2-8〉 정부와 지방의 유아교육·보육 무상화 소요재정

단위: 억엔

항목		재원 부담 비율			2019년도 당초 예산				2019년도 보정 예산 안			
		국가	현	시정촌		국가	현	시정촌		국가	현	시정촌
〈신제도〉 보육소	사립	1/2	1/4	1/4	2,059	1,030	515	515	2,361 +302	1,181 +151	590 +75	590 +75
유치원 등	공립	-	-	10/10	818	0	0	818	1,009 +191	0	0	1,009 +191
사립유치원 (미이행) 무인가 보육시설 등		1/2	1/4	1/4	1,004	502	251	251	좌동			
합계1)					3,882	1,532	766	1,584	4,375 +493	1,683 +1512)	842 +76	1,850 +266

주: 1) 끝수 처리 관계로 합계와 내역이 일치하지 않는 경우가 있다.

2) 내각부의 보정 예산안에는, 상기(+151억엔) 외에, 인사의원의 권고를 포함한 인건비 개정(+108억엔) 및 기존의 정해진 예산의 잔금(△101억엔)을 합하여 158억엔을 계상.

자료: 후생노동성 어린이가정국(2020. 1. 17.). 「전국후생노동관계부국장회의」, p.15.

또한 2020년도의 유아교육 보육의 무상화에 관한 국가 정부와 지방의 소요액에 관한 예산은 <표 III-2-9>와 같다.

<표 III-2-9> 정부와 지방의 유아교육·보육의 무상화 소요액

단위: 억엔

구분			정부 지방 합계			
			계	중앙정부	도도부현	시정촌
시설형급부시설형 보육 급부 포함)	<신 제도> 보육소·유치원 등	사립	4,980	2,490	1,245	1,245
		공립	2,038			2,038
자녀양육을 위한시설 등 이용 급부	<구 제도> 사립유치원 등		1,247	623	312	312
	무인가 시설 등		267	133	67	67
	연장 보육 등		326	163	82	82
합계			8,858	3,410	1,705	3,743

주: 반올림에 의해, 끝자리 수의 합계는 일치하지 않음.

자료: 후생노동성 어린이가정국(2020. 1. 17.). 「전국 후생노동관계부 국장회의」. p.14.

무상화 실시 재원은 2019년10월부터 인상되는 소비세의 10% 인상(종전8%)과 지방소비세 2.2%(종전1.7%) 인상에서 얻어지는 약 5.6조엔(약56조원) 으로 충당한다고 발표되었다. 중앙정부 결정에 재정 부담 증가를 고려한 지방자치단체의 반발도 있었으나, 최종적으로 중앙정부와 지방자치단체의 협의에 의해 유치원, 보육소, 인정어린이원, 지역형 보육사업에 대해서는 현행의 국가1/2, 도도부현이 1/4, 시정촌이 1/4 부담으로, 공립시설은 전액 시정촌이 부담하는 체제로 결정되었다(내각부, 2019)

즉, 중앙정부와 지방자치단체의 재원 부담 비율은, 중앙정부가 1/2, 도도부현이 1/4, 시정촌이 1/4를 부담한다. 단, 공립시설의 유치원과 보육소 및 인정어린이원은 시정촌이 10/10으로 전액 부담한다. 또한, 실시 초년도인 2019년의 재정 조치 등에서는 초년도에 필요한 경비 전액과 초년도와 2년째의 2020년도의 사무비용 전액을 국비로 부담한다. 무상화 실시에서 무엇보다도 주목된 것은 무상화 대상 시설인 무인가 보육시설도 5년 간의 경과조치 기간의 사무비 전액을 국비로 부담하는 것으로 되어 있다. 사무비 예산으로는 2019년 10월부터 6개월 분의 사무비로 120억엔(약 1,200억원)을, 2020년도의 사무비 예산은 240억엔(약 2,400억원)으로 되어 있다. 그 외, 시설의 개수비용은 2018년도와 2019년도의 예산을 활용하

여 대응하는 것으로 되었고, 취학 전의 장애 유아의 발달 지원을 위한 이용료도 무상화의 대상이 되었다(내각부, 2019).

(4) 유아교육 무상화에서의 식재료비 부담

유아교육·보육 무상화 실시에 있어서의 식재료비²⁶⁾의 취급에 대해 살펴보면 다음과 같다.

1호 인정(유치원 등)과 2호 인정(보육소 등(3~5세))은, 주식비·부식비의 실비를 시설이 보호자에게 징수하는 것으로 되어 있다. 단, 생활 보호 세대나 한 부모 가정 세대 등²⁷⁾에 대해서는, 계속해서 공정 가격 내에서 부식비용을 면제하고 있다. 그 후, 부식비용에 대한 여론 수렴과정을 통하여 추가로 부식비의 면제 대상을 연 수입 360만엔(약 3,600만원) 미만 상당의 세대 및 셋째 아이 이후의 유아가 면제 대상으로 확충하였고, 그 외의 모든 이용자는 부식비와 주식비 실비를 이용자가 부담한다. 즉 이용시설이 직접 이용자에게 징수하도록 되었다(문부과학성, 2018.12.28).

[그림 III-2-2] 보육료 식재료비의 학부모 부담

1호 인정(유치원 등)	2호 인정(보육소 등)	⇒	1 2호 인정(공통화)
보육료 부담	보육료 부담		무상화 (급부)
부식비(4,500엔) 실비부담			부식비 실비 부담 *
주식비(3,000엔) 실비 부담	주식비 실비 부담		주식비 실비 부담

주: 무상화 실시 이후, 부식비 실비 부담에 있어서 생활 보호 세대와 한 부모 세대는 면제함.
 자료: 문부과학성(2018.12.28.). 「유아교육 무상화에 관한 참고자료」. p.4 발췌 필자 작성

이상과 같이, 주식비를 포함한 부식비용을 보육료 무상화의 대상에 포함해야 한다는 논의는 현재까지 계속되고 있으며, 다음에서 기술하고자 한다.

(5) 무상화 실시에 제기되고 있는 문제점

(가)경제 정책을 기본으로 한 무상화 실시

유아교육·보육 무상화 실시 배경에는 노동력 부족에 의한 여성의 취업을 향상 정책에 있다고 분석하고 있다(中山徹, 2019). 즉 연도별 노동력 부족을 알 수 있는

26) 주식: 쌀·면·빵 등, 그 외 부식

27) 생활보호세대·양부모, 시정촌 주민세 비과세 세대·한 부모 세대·재택 장애아가 있는 일부의 아동 및 셋째 이후

유효구인배율이 2009년에 0.45, 2013년에는 1.0, 2017년에는 1.54로 점점 심각화하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 일본 정부는, 2016년 6월에 「일본의 1억 총 활약 플랜」을 책정하였고, 2017년 12월에 「새로운 경제 정책 패키지」에서는 여성과 고령자의 취업률 향상이 정책 목표의 하나로 무상화 실시를 통해 보육시설 이용률 향상을 통한 여성의 취업률 증가를 목표로 한 것이다. 이러한 정책 취지는 원래 보육에 있어서 ‘취학 전 아동의 보육은 가정에서’ 라는 자민당의 보수적 사고의 전환이라고도 평가되고 있다.

또한 여성의 노동력 확보를 위한 세제 개혁으로 배우자 특별 공제의 개혁이다. 종래 부부의 급여 수입을 기준으로 배우자의 연 수입이 103만엔(약 1,030만원) 이하인 경우 남편의 소득에서 38만엔(약 380만원) 을 공제 받을 수 있었던 것을, 연 수입150만엔(약 1,500만원)이하로 상향 조정(남편의 연 수입이 900만엔 이하로 한하여)하여, 여성의 노동시간을 증가시킬 수 있도록 하는 세제 개혁이 이루어졌다. 즉, 여성의 육아와 일 양립을 지원하고 여성의 노동력 확보를 정책 취지로서 보육료의 무상화와 배우자 특별공제의 개혁이 이루어졌다고 할 수 있다.

이러한 여성의 노동력 확보를 위한 경제 정책 패키지로서 유아교육·보육 정책을 실시하는 점에 대해서 田中智子(2018a:195)는 일본의 현대 사회에 있어서 ‘어린이를 경제 성장에 기여하는, 즉 전력이 되도록 하는 것을 지향하여 양육하며, 한편으로는 성인들을 최대한 노동시장으로 내모는 구도’로 현대사회의 양육관을 형성하려 한다고 지적하고 있다. 즉 무상화 정책 수립과 실시에 있어서 경제 정책이 우선시 되고, 유아교육·보육의 관점이 충분히 고려되지 않았다는 점은 금후의 유아 교육·보육의 또 다른 과제들을 초래할 수 있다고 할 수 있다.

(나) 보육료 외의 식재료비 등 비용 부담의 문제

종래의 보육 제도에서 장시간 보육이 필요한 보육시설에서는 급식이 꼭 필요한 것으로 취급되어 부식재료도 그 외 비용과 함께 국가가 정하는 공정가격 안에 계상되어 왔다. 즉 보육소 기능의 2호인정의 유아의 학부모는 이제까지 기본적으로 공정가격의 일부 또는 전액을 학부모의 소득에 따라 보육료를 부담해 왔다. 한편, 유치원은 오전 중의 단시간 교육이 기본으로 되어 있어 주식은 필요하지 않고 도시락을 지참하는 것이 장려되는 등 다양한 방법으로 이루어져 왔으므로 주식이나 부식

등 관계없이 학부모에게 실비를 징수해 오고 있다.

유아교육·보육 무상화 실시에 있어 종래의 유치원과 같이 2호 인정의 유아의 부식비용을 학부모에게 실비 징수하게 되었다. 부식비용의 실비 징수는 직접 유치원이나 보육시설이 이용자에게 징수하는 것으로, 평균 월 상한액은 약 4,500엔(약 45,000원)정도가 된다. 원래 2호 인정의 유아에 게 있어서 공정가격에 감액되었던 것이 실비 부담화 된 것이다.

이러한 문제점의 지적에 대해 국가는 학부모의 연 수입 360만엔(약 3,600만원) 이하의 세대까지 부식비용을 면제하는 것으로, 즉 비용 부담이 커지는 저소득가정에 대해 면제하는 방법으로 확충하여, 이에 대해 지방자치단체가 대응하도록 하고 있다. 그러나 대부분의 세대를 차지하는 연 수입 360만엔 이상의 세대는 부담이 커졌다고 할 수 있다. 또한 부식비 뿐만이 아니라, 교재비, 행사비 등과 함께 금후 비용 부담이 더욱 증가할 가능성이 있다고 지적되고 있다. 보육료 이외의 비용 부담 실태 조사(田中智子, 2018b) 결과를 인용하면 다음의 <표 III-2-10>와 같다.

<표 III-2-10> 연령별 비용부담(연간 액)

단위: 엔

구분	주식비	행사비	캠프	교재비	침구	제복	버스	부모회	그외	합계	최대
3세 (44)	18,631 (36)	4,854 (29)	0	4,089 (25)	7,118 (18)	5,429 (12)	34,000 (3)	3,207 (27)	2,511	31,147	112,099
4세 (44)	18,631 (36)	6,133 (32)	1,561 (9)	3,043 (24)	7,458 (13)	3,389 (9)	34,000 (3)	3,207 (27)	2,381	31,247	91,678
5세 (44)	18,631 (36)	6,197 (33)	5,855 (32)	4,368 (21)	7,590 (12)	3,367 (7)	34,000 (3)	3,207 (27)	3,040	36,166	143,510

주: 대상44개소 중()의 수는 비용발생 시설 개소

자료: 田中智子(2018b). 「保育の無償化は子育てにつながるのか?」『保育情報』NO.504. 2018年11月p10조사대상은 민간보육시설, 공립보육시설, 인정어린이원, 소규모보육시설 등의 평균치의 3세.4세.5세의 연간 평균 부담비용을 발췌

식재료비 징수에 관련한 또 하나의 문제점은, 시설이 직접 식재료비를 징수하는 경우에 체납하는 이용자가 있을 수 있고 그에 대한 대응 문제가 발생할 수 있다(逆井直紀, 2019b:152)는 점이다. 「아동복지법」 제24조1항에는 보육의 실시 책임이 시정촌으로 되어 있고, 또한 「어린이·자녀양육3법 부칙 6조」에는 시정촌과 민간 보육소는 위탁관계에 있음을 명시하고 있다. 그러므로 이러한 식재료 비용을 시

설이 징수하거나, 또한 체납 문제가 발생했을 때의 시정촌의 책임에 대해 어떻게 설명될 수 있는가의 문제이다. 이것은 실제로 초등학교 급식비용 체납 문제가 여전히 존재하고 있기 때문에 보육시설에서의 체납 문제가 발생할 경우, 보육시설과 시정촌은 어떻게 대응할 것인가에 대한 대책이 마련되어 있지 않다는 점이다. 이와 관련해서 「유아교육·보육의 무상화 실시에 따른 식재료비의 취급에 대하여」(내각부, 2018. 5. 30.)에서는 보육시설(사립을 포함)의 부식비에 대해서 보호자로부터 신청이 있을 경우에는 시정촌이 아동수당²⁸⁾으로 부터 징수할 수 있도록 하는 내용이 명기되었고, 구체적으로 예를 들면, 보육소 이용 신청의 단계에서 임의로 아동수당에서의 징수를 신청하도록 하는 방법을 설명하고 있고, 수개월 체납이 지속될 경우 등의 상황에 따라 개별적으로 지방자치단체가 보호자나 보육시설 등과 상담하여, 체납 분에 한하여 징수하도록 하는 신청 방법을 명시하고 있다. 이러한 대응 방법은 현재의 초등학교 급식비 체납의 대응방법과 같이 보육시설의 부식재료비 체납액을 아동수당에서 납부하는 방법으로 명시하고 있는 것이다. 그러나 이와 관련하여 보육계에서는 비판의 목소리가 높아지고 있다. 이것은 보육 관련법에 명시하고 있는 지방자치단체의 책임을 보육시설에 부담을 전가하고 있다는 점과 무엇보다도 모든 유아에게 평등하고 풍부한 식생활을 보장해야 하는 보육에 있어서의 영유아의 최선의 이익을 보장하는 보육이념에 적합하지 않다고 할 수 있다. 즉, 유아교육·보육 비용의 부담 경감을 취지로 하고 있는 무상화 정책 취지에 맞지 않는 대응책인 동시에 자녀 양육비용을 지원하기 위한 아동수당 지급의 취지의 관점에 서도 개선되어야 할 문제점이라고 할 수 있다.

(다) 무인가 보육시설에 관한 과제

무인가 보육시설은 「아동복지법 제59조의 2」를 법적근거로 하고 있다. 무인가 보육시설은 사업 개시로부터 1개월 이내에 도도부현(지방 자치 단체)에 신고 의무(아동복지법 제59조 2)가 있고, 원칙적으로 연1회 도도부현에 의한 방문 조사에 의해 지도 감독을 받도록 하고 있고, 무상화 실시 대상으로 지도감독 기준을 갖춘

28) 내각부 「아동수당제도 안내」 <https://www8.cao.go.jp/shoushi/jidouteate/annai.html>

아동수당 지급 대상은 모든 세대의 아동으로 중학교 졸업 때까지의 아동이며, 지급 내용은 만3세 이상은 월15,000엔(약150,000원), 만3세 이상부터 초등학교 졸업 전까지 월10,000엔(약100,000원), 세째 이후는 월15,000엔(약150,000원), 중학교 졸업까지 월10,000엔(약100,000원)을 지급하고 있다. 보육료나, 학교 급식비(신청자에 한함)등을 시정촌이 아동 수당 등으로부터 징수가 가능하도록 되어 있다.

시설이 대상이 된다.

먼저, 무인가 보육시설의 현장조사 실시율(베이비 시터를 제외한 시설 총 7,689개소 중에 5,332개소 실시)은 69%이며, 그 중에서 국가가 정한 기준에 적합하다고 인정된 적합률은 55%로 저조하다. 즉, 정부가 정한 지도 감독 기준의 보육환경이나 보육내용에 있어서 열악한 시설이 대부분이라고 할 수 있다. 총 7,689개소의 무인가 보육시설 중에 정부가 정한 지도감독 기준을 충족하는 시설은 약 38%에 그치고 있다(후생노동성, 2020.1.17.)

〈표 III-2-11〉 무인가 보육시설 (2017년 기준)

구분	베이비 호텔	사무소내 보육시설	베이비 시터	그 외 무인가 보육시설	합계
신고 시설 수	1,347개소	1,786개소	1,977개소 사업자:327 개인:1,650	4,556개소	9,666개소
신고대상시설 수	1,347개소	1,786개소		4,556개소	7,689개소
현장조사 실시 수 (기준적합시설 수)	954개소 (401개소)	1,005개소 (614개소)		3,373개소 (1,910개소)	5,332개소 (2,925개소)
실시율 (기준적합률)	71% (42%)	56% (61%)		74% (57%)	69% (55%)

자료: 후생노동성 어린이가정국(2020.1.17.). 「무인가 보육시설 현상」 전국후생노동관계부국장회의. p.19 필자 발췌하여 정리함.

무인가 보육시설에 대한 무상화 실시는 5년 간의 경과 조치를 두고 개선하도록 하는 유예 기간이 설정되어 있다. 즉 5년간의 보육료 무상화 실시 이후에 지도감독 기준을 충족하지 못할 경우에는 무상화 대상 시설에서 제외되는 것으로 하고 있다.

또한, 국가의 지도감독 기준 내용의 문제점도 지적되고 있다. 예를 들면, 무인가 보육시설은 인가보육시설 기준과 다르게 보육교사의 약3분의 1이상을 보육교사 또는 간호사 자격을 소지한 자로 하고 있어 그 외의 3분의 2가 보육교사 자격을 소지하지 않은 무자격자가 보육을 담당할 수 있도록 하고 있다. 면적기준도 인가보육시설의 면적기준은 0-2세아 영아실 1.65㎡ 또는 포복실 3.3㎡, 3세-5세 유아는 1.98㎡로 되어 있는 반면에, 무인가 보육시설은 명확한 기준 없이 영유아 1명당 1.65㎡로만 정해져 있다는 점이다(후생노동성, 2019).

이번의 무상화 실시에서는, 이러한 환경 개선이 책정되어 순회 지원하는 상담원

의 배치, 연수 등의 비용이 국가·도도부현·시정촌으로부터 보조를 받는다. 그리고 인가시설로 이행할 때에는 개수비용, 이행비용, 운영비용 등이 국가·도도부현·시정촌에 의해 지원되고 있다. 그러나 보육교사 부족 문제와 지방자치단체의 경제 상황 등 전반으로 볼 때 보육환경의 개선을 낙관하는 의견은 찾아보기 힘든 것이 사실이다.

(라) 보육교사 부족의 심각화

유치원 교사 및 보육시설 보육교사 부족 문제는 인정어린이원 정책 실시 이후의 과제에서도 기술한 바와 같이, 무상화 실시 이후에 증가한 기업주도형 보육시설과 지역형 보육시설의 증가에 따른 보육교사 수요 증가에 의해 보육교사 부족 문제는 더욱 심각화 되었다.

후생노동성(2019)의 2019년 4월 기준의 전국 보육교사 유효구인배율은 2.52배로 전년대비 0.22p 상승하였다. 특히 대도시인 동경의 보육교사 유효구인배율은 4.42배, 오사카부는 4.09배로서 매우 심각한 상황이라고 할 수 있다. 이 문제를 해결하고자 후생노동성은 보육교사 확보를 위한 신규 자격취득 지원, 취업지원, 이직자 재취업 지원 등의 종합적인 대책과 보육교사의 처우개선 등을 추진하고 있지만 그 효과를 기대하기 어려운 상황이다.

이러한 문제에 대응하기 위해 보육교사 자격을 소지하지 않은 보육 보조교사를 채용하도록 하는 「아동복지시설의 설치 및 운영에 관한 기준 및 가정적 보육 사업 등의 설비 및 운영에 관한 기준의 일부를 개정하는 성령」(2016년 후생노동성령(省令) 제22호)을 개정하여, 도도부현 지사가 보육교사와 동등의 지식 및 경험을 소유하고 있다고 인정하는 자가 보조교사로서 보육을 담당할 수 있는 기준을 마련했다. 즉 아침·저녁의 연장 보육시간에 자격을 소지한 보육교사 1명과 보조교사 1명을 배치가 가능하도록 하는 규제 완화이다. 또한, 인가기준이 적용되지 않는 기업주도형 보육시설의 보육교사 배치는 취원 유아 정원 20명 이상일 경우 보육교사 자격 소지자의 배치가 50%로서, 반 수 이상이 무자격자의 보조교사 배치가 가능하도록 되어 있는 등 보육의 질적 측면에 우려되는 규제 완화는 보육의 질을 우려하는 의견과 함께 비판의 대상이 되고 있다.

중앙정부와 지방자치단체는 무상화 실시로 인해 더욱 심각해진 보육교사 부족을

위해 보조 교사 인건비 등 보조금액이 상향 조정하는 등 정책 노력을 하고 있지만, 그 실효를 거두지 못하고 있다. 이러한 보육교사 부족 문제는 보육행정의 정책 수립과 실시에서 예상되는 보육 과제임에도 불구하고 충분한 점검과 대비책이 마련 되어 있지 않다는 지적과 비판을 피할 수 없게 되었다.

(마) 무상화 정책에 편승한 보육료 인상과 부정 수급 문제

문부과학성과 후생노동성의 유아교육 보육 무상화 실시와 관련한 조사에서 정부의 보조금에 편승하여 보육료를 인상한 무인가 보육시설과 사립유치원이 전국에서 33개의 시설이 있었다고 보도되었다(동경신문, 2019. 11. 8.). 즉 지방자치단체의 직접 관여가 없는 사립유치원, 무인가 보육시설, 기업주도형 보육시설²⁹⁾ 등에서 증가되고 있다.

기업주도형 보육시설의 사례로는, 보조금의 부정 수급이 발각되어 지급 결정이 취소되거나 보조금 착취 사건이 계속해서 발생하고 있다(매일신문, 2019. 8. 12.). 무상화 실시와 더불어 이러한 단기간의 개설이나 편법 운영 등의 보조금 수급 등이 증가하여 연일 신문 상에 보도되고 있다.

29) 기업주도형 보육사업은 대기아동 해소와 더불어 일과 양육의 양립지원을 위한 정책이었으나 그 운영 기준이나 운영 방법에 있어서 개선이 필요한 과제이다. 기업주도형 보육시설은 대기아동 해소를 위해 2016년 3월에 「일과 자녀양육 양립 지원 사업」으로서 「어린이·자녀양육 지원 신제도」(제59조의2)의 새로운 사업으로서 시작된 사업으로서 사업소(직장)종사자의 영유아를 보육하는 것을 원칙으로 하되, 이용정원의 50% 이내에서 그 지역의 영유아가 취입할 수 있다. 2019년 3월 30일자로 전국에 3,817개소, 정원 영유아는 86,354명(2018년 2,597개소, 정원 영유아 59,703명)으로 매년 증가하고 있다.

IV

영유아 교육·보육 분야 이슈 분석

01 영유아 교육·보육 분야 이슈 분석

02 영유아 교육·보육 분야 주요 이슈 심층분석

IV. 영유아 교육·보육 분야 이슈 분석

제4장에서는 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 선정을 위해 2004년부터 2020년 6월까지 지난 15 여 년 간 주요 언론사를 통해 보도된 영유아 교육·보육 분야 이슈를 수집하여 분석하였다.

1. 영유아 교육·보육 분야 이슈 분석

가. 개요

유아교육·보육 분야 이슈(또는 쟁점) 관련 키워드 분석을 실시하였다. 2004년 1월부터 2020년 6월까지 약 15년 간 해당 키워드가 포함된 본문 수는 총 97,017건이었다. 분야별로는 ‘유치원’ 관련 본문이 32,896건이고, ‘보육’ 관련 본문은 64,121건이다.

〈표 IV-1-1〉 유아교육·보육 분야 이슈 관련 본문 데이터 수집량(2004~2020)

단위: 건

유아교육(유치원)	보육(어린이집)	총 데이터
32,896	64,121	97,017

자료: 2004년 1월부터 2020년 6월까지 네이버 뉴스 통해 언론사 41곳의 유아교육과 보육 분야 키워드 포함된 기사 수집한 결과임.

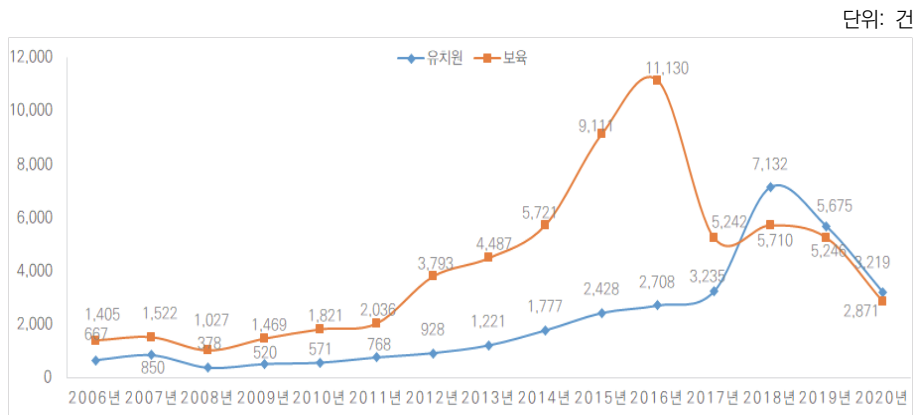
연도별로 살펴보면, 2011년까지는 유치원과 보육 모두 본문 수가 서서히 증가하다가 2012년을 기점으로 보육 관련 이슈 키워드를 포함한 본문이 2016년까지 급격하게 증가하는 추세를 보이고 있다. ‘보육’ 관련 사회갈등 추이 분석 결과, 2013년부터 2016년까지 기사 수가 가파르게 증가하였고, 이러한 경향은 2017년을 기점으로 점차 감소하는 추세를 보이고 있다. 2012년 어린이집 운영 정상화를 요구하는 민간어린이집의 파업³⁰⁾을 시작으로, 보육료 인상을 요구하는 파업이 연

30) 어린이집 파업! 어린이집 운영 정상화를 위한 비상대책위 호소문 파이낸스뉴스 2012.2.28.일자 기사

례행사처럼 매년 나타났고³¹⁾, 여기에 가정어린이집³²⁾까지 합세하면서 사회문제로 까지 확대되었다.

한편, ‘유치원’ 본문 데이터는 2016년까지 주요 이슈 관련 기사가 서서히 증가하다가 2017년부터 2019년까지 기사 수가 급격하게 증가한 것으로 분석되었다. 이는 경기도교육청의 사립유치원 감사 결과 발표를 기점으로³³⁾ 유치원 3법 추진³⁴⁾ 논의가 진행되는 상황에 따른 것으로 한국유치원총연합회의 유치원 공공성 강화 반대로 개학이 무기한 연기되면서³⁵⁾ 관련 기사가 대폭 증가한 것이다.

[그림 IV-1-1] 연도별 유아교육보육 분야 주요 이슈 전체 본문 추이 분석



자료: 2004년~2020년 6월까지 네이버 뉴스 통해 언론사 41곳의 유아교육과 보육분야 키워드 포함된 기사 수집 결과

(<https://www.fnnews.com/news/201202281701327570?t=y> 2020.12.1 인출)

- 31) "애들 볼모로 싸우나"...어린이집 집단휴업에 워킹맘 뿔났다 2015.1027일자 기사 (<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01174246609537184&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y> 2020.12.1. 인출)
- 32) '파업 결의' 가정어린이집, 학부모들 반발에 "보육하겠다" 한겨레 2014.12.7. 일자 기사 (http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/667846.html 2020.12.1. 인출)
어린이집 최악 '파업 대란' 오나 2014.12.6.일자 기사 (<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922871416&code=11131100&cp=nv> 2020.12.1. 인출)
- 33) 2조 지원 받는 사립유치원, 감사 강화 '출기한 집단저항' 한겨레신문 2018.10.15. 일자 기사 (http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/865796.html 2020.12.1. 인출)
- 34) 여론 악화·전면 압박에 손 든 한유총...유치원 3법' 탄력? KBS NEWS 2019.3.4.일자 기사 (<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4150210&ref=A> 2020.12.1. 인출)
'유치원 3법' 통과...사립유치원 비리 근절될까 연합뉴스TV 2020.1.14.일자 기사 (<https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20200114007500038?did=1825m> 2020.12.1. 인출)
- 35) 한유총 사실상 '집단휴원' 선언...맛벌이 가정 '보육대란' 우려 연합뉴스 2019.2.28.일자 기사 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190228125500004?input=1195m> 2020.12.1. 인출)

나. 이슈 분석

2006년 영아 기본보육료 지원과 유아교육법 개정 등으로 어린이집과 유치원에 대한 정부 재정이 크게 확대되면서 유아교육보육 정책은 크게 발전하기도 하였지만 한편으로는 혼돈의 시대를 겪기도 하였다.

그간 유아교육보육 정책은 대통령 공약과 국정과제, 중장기 보육유아교육 정책에 따라 변화되었다는 점에 착안하여 정권(정부)에 따라 유아교육보육 분야 관련 이슈들이 어떻게 등장하고 일몰되었는지를 살펴보았다.

1) 참여정부

참여정부 시기의 보육 관련 기사들로는 2005년에는 ‘정부 부처간 보육비 지원 계층 확대 관련 대립’(3건), 2007년에는 ‘보육 시설 부족 및 확충 필요성’(187건), ‘보육 예산 지원 효율성 저조’(19건), ‘과도한 조기 외국어 교육’(41건)이 기사화되었다.

이는 참여정부가 국정과제로 국가책임제 강화를 내세워 보육비의 국가부담률을 50%까지 늘리겠다는 계획을 발표하면서(여성가족부, 2006)³⁶⁾, 재정부·기획처와 보건복지부·여성부 간에 견해 차이로 대립하면서 이슈화 되었다³⁷⁾. 그리고 보육 수요 충족을 위해 국공립보육시설을 이용 아동의 30%까지 확충하겠다는 계획을 내세웠으나, 국공립어린이집 확충 예산 마련이 난항을 겪으면서 관련 이슈가 부각된 것이다.

유아교육 분야 관련 기사 본문 추이를 살펴보면, 2004년에는 ‘공립유치원 예산 삭감 반발’(11건), 2005년에는 ‘공립유치원 임시강사 고용안정 시위’(18건), 2006년에는 사립유치원 폐원 증가(2건)와 ‘장애학생 유치원·고등학교 교육의 의무 교육 추진’(12건), 2007년에는 ‘유아교육 발전 5개년 시안’(10건), ‘고액 영어 유치원 성행 및 사교육 시장 팽창’(157건)이 기사화 되었다.

[그림 IV-1-1]에서 보는 바와 같이, 유아교육 분야는 보육 분야와 비교하여 이슈

36) 2008년부터 보육비 50% 정부 부담 대한민국정책포럼 2004.6.11.일자 기사 (<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=117&oid=078&aid=0000000806> 2020.12. 1. 인출)

37) 경제-사회부처, 보육비 지원확대 놓고 ‘대립’ 이데일리 2005.11.16.일자 기사 (<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02112326576766376&mediaCodeNo=257> 2020.12.1. 인출)

가 많지 않고, 사회적 관심을 받을 만한 이슈도 거의 없었다. 2007년 학급당 원아 수 순차적 감축 추진, 공립유치원 확충 시 장애유아를 위한 특수학급 설치, 유치원 교원에 대한 능력개발 평가 실시, 공립유치원의 취원 우선순위 적용 등을 내세운 유아교육발전 5개년 계획 공청회가 개최되면서 관련 기사가 노출되었다.

〈표 IV-1-2〉 참여정부 주요 이슈

연도	보육	유아교육
2004년	-	공립유치원 예산 삭감 반발 (11건)
2005년	정부 부처간 보육비 지원 계층 확대 관련 대립(3건)	공립유치원 임시강사 고용안정 시위 (18건)
2006년		사립유치원 폐원 증가(2건) 장애학생 유치원 교육 의무교육 추진(12건)
2007년	보육시설 부족 및 확충 필요성(187건) 보육 예산 지원 효율성 저조(19건) 과도한 조기 외국어 교육(41건)	유아교육 발전 5개년 시안(10건) 고액 영어 유치원 성행 및 사교육시장 팽창 (157건)

자료: 2004년~2007년까지 네이버 뉴스 통해 언론사 41곳의 유아교육 키워드 포함된 기사 수집한 결과임.

2) 이명박정부

이명박정부 집권 기간의 보육 관련 기사들로는 2008년 ‘편법 보육료 부담’(2건), ‘민간 어린이집 보육료 저감 정책’(16건), 2009년 ‘보육시설 내 신종플루 감염’(73건), 2010년 ‘보육료 전액 지원 확대’(76건), 2011년에 ‘유치원 어린이집 비용 지원 확대’(19건), 2012년 ‘무상보육제 도입에 대한 불만 증가’(16건), ‘어린이집 내 CCTV설치 의무화’(51건)가 기사화 되었다.

정부는 보육료 지원 확대 정책으로 부모의 부담 완화 효과를 기대하였으나, 민간 어린이집을 중심으로 보육료 외 특별활동비와 기타필요경비 등의 비용 인상으로 부모들의 불만이 거세지자, 정부가 이를 관리하기 위한 정책을 추진하면서 보육료 관련 이슈가 등장한 것이다.³⁸⁾ 또한 2012년에는 0~2세 무상보육이 어린이집을 이용하는 영아에게만 지원되자 영유아 부모 사이에 ‘안 다니면 손해’라는 인식이 만연하면서 과잉 수요가 발생하였고, 정작 보육서비스가 필요한 취업모 자녀 등이 어린이집을 이용하는 못하는 문제가 발생하였다³⁹⁾. 이에 더하여 보육료 지원대상

38) 무상보육 늘려도 부모들의 체감효과는 ‘미미’ 헤럴드경제 2013.7.2. 일자 기사 (http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20130702000205&md=20130705004613_BL 2020.12.1. 인출)

에서 만3,4세가 제외되면서 유아 부모들의 불만⁴⁰⁾도 터져 나왔다.

‘유치원’과 관련하여 주목을 가장 많이 받은 이슈는 2011년에 논의된 ‘만 5세 무상교육 실시’(295건)이다. 그 다음으로는 한해 전인 2010년 ‘유치원 급식 위생 논란’(23건)을 들 수 있다.

이명박정부는 OECD회원국을 중심으로 추진된 만5세아에 대한 국가의 투자 확대⁴¹⁾에 발맞춰 2011년 5월 2일 만5세 교육·보육에 대한 국가의 책임을 강화하는 「만5세 공통과정 추진」 계획을 발표하였고⁴²⁾, 이를 추진하는 과정에서 관련 이슈가 기사로 등장한 것이다.

〈표 IV-1-3〉 이명박정부 주요 이슈

연도	보육	유아교육
2008년	편법 보육료 부담 (2건) 민간 어린이집 보육료 저감 정책(16건)	저소득층 유치원비 지원 확대(12건) 3세 미만 장애아 유치원비 무료(7건)
2009년	보육시설 내 신종플루 감염(73건)	월소득 436만원 4인 가족 이하 지원(13건)
2010년	보육료 전액 지원 확대(76건)	유치원 급식 위생 논란(23건)
2011년	유치원 어린이집 비용 지원 확대(19건)	만 5세 무상교육 실시(295건)
2012년	무상보육제 도입에 대한 불만 증가(16건) 어린이집 내 CCTV 설치 의무화(51건)	영유아 사교육비 연간 2조7천억원 넘어(88건)

자료: 2008년~2012년까지 네이버 뉴스 통해 언론사 41곳의 유아교육 키워드가 포함된 기사 수집한 결과임.

3) 박근혜정부

박근혜정부 시기의 보육 관련 기사들 중 가장 큰 화두가 된 이슈는 2016년 ‘누리과정 편성 및 지원’(4,349건)이다. 같은 해 ‘맞춤형 보육제도’(715건)에 대한 논의도 활발하게 진행되었으며 1년 뒤인 2017년에는 ‘맞춤형 보육 폐지 논쟁’(271

39) 복지? 여성고용?·무상보육을 보는 엇갈린 시선 이데일리 2012.1.17. 일자 기사 (<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01131606599398704&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y> 2020.12.1. 인출)

40) 정부 '무상보육' 꿈수 엄마들 뿔났다 노컷뉴스 2012.1.6. 일자 기사 (<https://www.nocutnews.co.kr/news/4234099> 2020.12.1. 인출)

41) Heckman(2006)은 영유아기의 인적자원 투자 대비 회수 비율이 가장 크다는 연구결과를 발표하였고, 미국 페리 프리스쿨 프로젝트는 유아교육 1달러 투자 시 16.14달러의 편익이 발생한다고 보고함(교육과학 기술부보건복지부, 2011).

42) 내년부터 만5세 사실상 무상교육 "2016년까지 月 30만원 지원" 서울경제 2011.5.2. 일자 기사 (<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=011&aid=0002150057> 2020.12.1. 인출)

건)이 등장하였다.

정부는 5세 누리과정 도입 시 지방교육재정교부금으로 어린이집·유치원에 다니는 만5세에게 월20만원을 지원하겠다는 계획을 발표하였다(교육과학기술부·보건복지부, 2011). 그러나 2013년 누리과정이 만3~4세로 확대되고 지원단가도 월22만원으로 인상되면서 재정 부담을 느낀 일부 시도교육청을 중심으로 어린이집에 대한 누리과정 예산 지원을 중단하는 사태가 벌어지게 된 것이다.⁴³⁾ 중앙정부와 시도교육청 간의 누리과정 예산 책임 공방은 2016년까지 이어졌고, 정부가 3년(2017~2019) 간 한시적으로 유아교육지원특별회계로 지원하겠다는 결정을 내리면서 일단락되었다.⁴⁴⁾ 누리과정 예산 관련 논란은 유아교육지원특별회계 지원기간이 종료되는 2019년 다시 불거졌지만, 2022년까지 재연장되면서 중앙정부와 시도교육청, 유치원과 어린이집 간의 갈등의 불씨는 잠재워졌다⁴⁵⁾.

정부는 보육료 지원 확대에 따른 어린이집 과잉 이용을 바로잡기 위하여 보육서비스 필요 정도에 따라 어린이집을 이용하도록 하는 맞춤형보육 제도를 2016년 7월에 도입하였다. 맞춤형보육 제도 도입을 위한 시범사업과 공청회 등이 추진되면서 관련 이슈가 다수 노출되었다.

정부는 맞춤형 보육 도입으로 어린이집 이용 행태 변화를 기대하였으나 큰 변화는 나타나지 않았다. 어린이집 현장은 보육료 수입 감소와 업무 부담 가중 등을 들면서 제도 개선을 요구하였고⁴⁶⁾, 2018년 대통령 선거와 맞물려 제도 폐지까지 요구하면서 논쟁이 격화되었다. 이에 더하여 박능후 보건복지부 장관이 국회 인사청문회에서 맞춤형 보육 폐지 의지를 표명하면서 맞춤형보육 폐지가 현실화되었다⁴⁷⁾. 정부는 같은 해 말 보육지원체계 개편을 위한 TF를 구성하고 2019년 정책토론회를 개최하여 개편 안을 발표하였으며⁴⁸⁾, 2020년부터 이를 현장에 적용하였다. 이상과 같이 맞춤

43) 14개 교육청 내년 어린이집 누리과정예산 '0원'...보육혼란 우려 연합뉴스 2015.11.10. 일자 기사 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20151109126200054?input=1195m> 2020.12.1. 인출)

44) 교육부 '무늬만 누리예산' 3조8천억 편성 이태일리 2016.8.30. 일자 기사 (<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02784726612752568&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y> 2020.12.1. 인출)

45) 당정, 유특회계 일몰 연장·누리과정비 2~3만원 인상 추진 연합뉴스 2019.5.23.일자 기사 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190523150900001?input=1195m> 2020.12.1. 인출)

46) 정권마다 무상보육 공약... 민간 의존하다 거대 이익집단 키워 국민일보 2016.6.23.일자 기사 (<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923571497&code=11131100&cp=nv> 2020.12.1. 인출)

47) '실효성 논란' 맞춤형 보육...시행 1년만에 폐지되나 연합뉴스 2017.7.19. (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170719001200017?input=1195m> 2020.12.1. 인출)

48) 어린이집 야간반 보장?...맞춤형 보육' 폐기 수순 머니투데이 2018.8.7.일자 기사 (<https://news.mt.co.k>

형보육은 제도 도입부터 폐지되는 순간까지 수많은 이슈를 낳았다.

〈표 IV-1-4〉 박근혜정부 주요 이슈

연도	보육	유아교육
2013년	아동학대 어린이집 원장/교사 공개(153건)	유치원비 큰 폭 인상(129건)
2014년	어린이집 특별활동비 일괄 상한제(250건) ·국공립 어린이집 확대 필요성(42건)	무상교육, 무상급식 논란(292건)
2015년	보육예산 축소 반대(9건)	메르스 확산 학교 휴업(431건)
2016년	맞춤형 보육제도(715건) 누리과정 편성 및 지원(4,349건)	누리과정 예산 충돌(1,188건)
2017년	맞춤형 보육 폐지 논쟁(271건)	사립유치원 교사들 집단 휴업(352건)

자료: 2013년~2017년까지 네이버 뉴스를 통해 언론사 41곳의 유아교육 갈등 키워드가 포함된 기사 수집한 결과임.

한편, 이 시기에 ‘유치원’ 관련 기사 중 가장 논란을 많이 불러일으킨 이슈는 2016년에 발생한 ‘누리과정 예산 충돌’(1,188건)이다. 그리고 2010년에 이어 2014년에도 ‘무상교육, 무상급식 논란’(292건) 이슈가 재등장하였다. 2013년에는 ‘유치원비 큰 폭 인상’(129건), 2015년에는 ‘메르스 확산 학교 휴업’(431건), 2017년에는 ‘사립유치원 교사들 집단 휴업’(352건) 등이 기사화 되었다.

사립유치원은 누리과정 지원으로 부모의 경제적 부담이 경감되자 유치원 교육비를 큰 폭으로 인상하였고, 유치원 알리미를 통해 유치원비가 공시되자 고액 사립유치원 명단이 공개되는 등 관련 내용이 이슈화 되었다⁴⁹⁾. 정부는 이를 관리하기 위한 방안의 하나로 직전 3년간 평균 소비자 물가상승률을 넘지 못하도록 제한하는 유아교육법 제25조 개정안을 마련하여 통과시켰다⁵⁰⁾(국가법령정보센터 홈페이지, 2020. 12.1 인출).

또한 2017년에는 문재인정부의 공립유치원 확충 등 국공립 위주의 정책 추진을 반대하는 사립유치원의 집단행동이 시작되었다⁵¹⁾. 사립유치원은 재산권 이용 보상,

r/mtview.php?no=2018080711021411712 2020.12.1. 인출)

49) 유치원비 큰 폭 인상·사립 연 천만 원 EBSNEWS 2014.8.30. 일자 기사 (<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922776026&code=11131300&cp=nv> 2020.12.1. 인출)

[유치원비의 진실] 어! 만3~5세 아이들 무상교육 아니었나? 국민일보 2014.8.30.일자 기사 (<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922776026&code=11131300&cp=nv> 2020.12.1. 인출)

50) 무분별한 유치원비 인상 '제동' 걸린다 노컷뉴스 2015.3.3. 일자 기사 (<https://www.nocutnews.co.kr/news/4376886> 2020.12.1. 인출)

국가법령정보센터 유아교육법 (<https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=20201127&lsiSeq=218141#searchId3> 2020.12.1. 인출)

자율성 허용, 공립유치원과 동등한 지원 등을 요구하였다. 그러나 ‘유아를 볼모로 불법 휴업을 강행한다’는 등 사회적으로 지탄을 받게 되자 휴업을 철회하였다⁵²⁾.

4) 문재인정부

문재인정부에서 이슈화된 보육 관련 기사는 2018년 ‘어린이집 무상교육 실시’(282건), 2019년에 ‘보육시설 원장 보육료 횡령’(7건), 2020년 ‘코로나19 휴업 기간 수업료 반환 갈등’(26건)이다.

〈표 IV-1-5〉 문재인정부 주요 이슈

연도	보육	유아교육
2018년	어린이집 무상교육 실시(282건)	유치원 3법 여야 충돌(1,425건)
2019년	보육시설 원장 보육료 횡령(7건)	한유총 공공성 강화 반대로 인한 무기한 개학 연기(921건)
2020년		코로나로 인한 유치원 개학 연기(1,202건) 코로나19 휴업기간 수업료 반환 갈등(26건)

자료: 2018년~2020년 6월까지 네이버 뉴스 통해 언론사 41곳의 유아교육 갈등 키워드가 포함된 기사 수집한 결과임.

‘유치원’ 관련 기사는 2018년 ‘유치원 3법 여야 충돌’(1,425건)이며, 2019년에 ‘한유총 공공성 강화반대로 인한 무기한 개학 연기’(921건), 2020년에는 ‘코로나로 인한 유치원 개학 연기’(1,202건)가 기사화 되었다.

문재인정부에서 유아교육 분야의 가장 큰 이슈는 ‘유치원 3법’이다. 경기도교육청의 사립유치원 감사결과 발표를 시발점으로 정부와 사립유치원 간의 갈등이 극으로 치달았고, 그 과정에서 사립유치원 단체인 한국유치원총연합회의 설립이 취소되는 사건까지 벌어졌다⁵³⁾. 정부는 사립유치원 운영의 공공성 강화에 대한 사회적 요구에 부응하기 위하여 사립학교법, 유아교육법, 학교급식법 일부를 개정하는 일명 ‘유치원 3법’을 발의하였다. 그러나 유치원 3법 합의를 놓고 여야 간의 충돌

51) 집단 휴업 예고한 사립유치원들 “유아교육법 개정 필요하다” 에듀팡교육뉴스 2017.9.8.일자 기사 (<http://news.edupang.com/news/article.html?no=6130> 2020.12.1. 인출)

52) 사립 유치원 휴업 철회 다행, 재발 대책 마련해야 한국교육신문 2017.9.18. 일자 기사 (<http://www.hangyo.com/news/article.html?no=82711> 2020.12.1. 인출)

53) 유치원 3법 반대에 해산될 뻔한 한유총, 2심도 승소 파이낸셜뉴스 2020.10.15.일자 기사 (<https://www.fnnnews.com/news/202010151534146615> 2020.12.1. 인출)

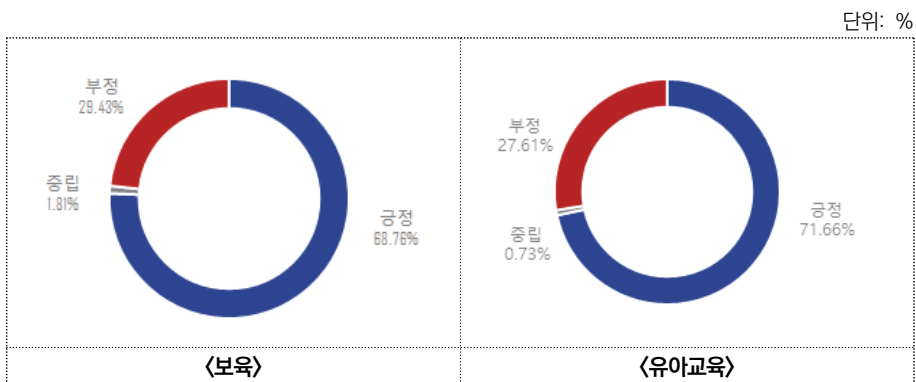
이 거세졌고, 패스트트랙 안건으로 상정되기까지 하였다⁵⁴⁾. 유치원 3법은 20대 국회 본회의에서 그 벽을 넘지 못하다가 21대 국회에서 통과되었다⁵⁵⁾.

다. 감성 분석

1) 참여정부(노무현 정부: 2004.01~2007.12)

참여정부 시기의 '보육' 분야 이슈에 대해 감성 분석을 실시하였다. '보육' 분야 관련 이슈에 대해 긍정 68.76%, 부정 29.43%, 중립 1.87%로 긍정 이슈가 과반수 이상을 차지하였다. 유아교육 분야 이슈의 감성 분석도 긍정 71.66%, 부정 27.61%, 중립 0.73%로 긍정 비중이 부정 비중보다 앞섰다.

[그림 IV-1-2] 참여정부 감성 비중 분석



자료: 2004년 1월부터 2007년 12월까지 네이버 통한 보육·유아교육 관련 기사 감성 분석한 결과임.

주요 부정 이슈⁵⁶⁾로 보육 분야 1순위(187건)는 '보육시설 부족 및 확충 필요성'이며, 2순위(41건)는 '과도한 조기 영어 교육', 3순위(19건)는 '보육 예산 지원 효율성 저조'이었다. 참여정부가 내세운 국공립어린이집 이용률 30% 목표 달성과 보

54) 교육위, '유치원 3법' 합의 불발...패스트트랙 가능성 연합뉴스 2018.12.20.일자 기사 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181220087751001?input=1195m> 2020.12.1. 인출)

興野 '유치원 3법 무산' 네 탓 공방 조선일보 2018.12.10. 일자 기사 (https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2018/12/10/2018121000234.html 2020.12.1. 인출)

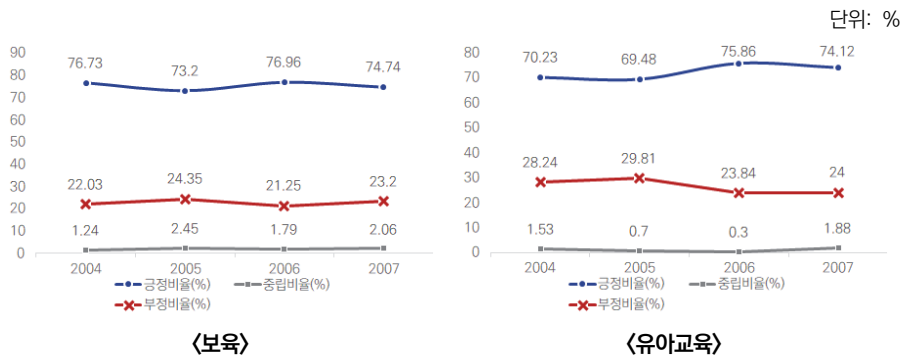
55) '유치원 3법' 383일만에 통과... 회계비리맨 징역형 조선일보 2020.1.13. 일자 기사 (https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/01/13/2020011303211.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news 2020.12.1. 인출)

56) 비호감수 혹은 관련 이슈 건수 기준임.

육료 지원대상 확대(여성가족부, 2006)⁵⁷⁾ 등의 관련 기사들이 전반적으로 긍정적이었지만, 당초 내세운 정책들이 큰 성과를 얻지 못하였기 때문에 부정 평가가 나타난 것이다.

유아교육 분야 부정 이슈 1순위(157건)는 ‘고액 유치원 성행 및 사교육비 시장 팽창’이며, 2순위(12건)는 ‘장애 학생 유치원·고등학교 교육의 의무 교육화 추진’, 3순위(10건)는 ‘유아 교육 발전계획 5개년 시안-유치원 취원 연령 0~5세로 확대’로 분석되었다. 정부가 재정 지원을 늘려 유아학비 지원대상을 확대해 나갔으나, 사립유치원의 교육비 인상과 영어학원, 일명 ‘영어유치원’의 증가 등으로 영유아 부모의 교육비 증가에 대한 우려가 커진 것이다.

[그림 IV-1-3] 참여정부 감성 추이 분석



자료: 2004년 1월부터 2007년 12월까지 네이버 통한 보육·유아교육 관련 기사 감성 분석한 결과임.

2) 이명박정부(2008.01~2012.12)

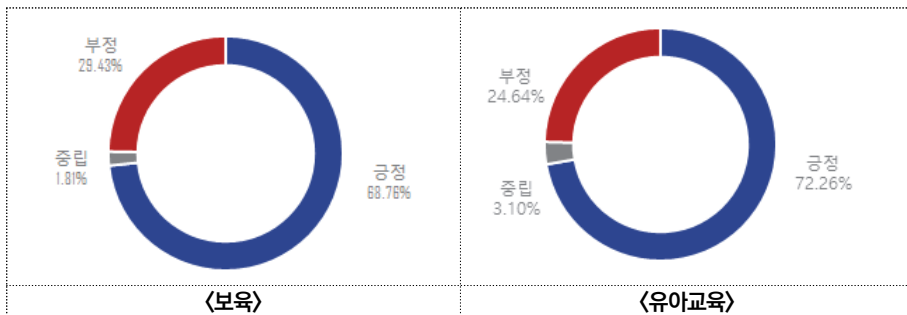
이명박정부 시기의 ‘보육’ 분야 관련 이슈의 감성 분석을 보면, 긍정 68.76%, 부정 29.43%, 중립 1.81%로 긍정 비율이 부정 비율에 비해 우세하였다. ‘유아교육’ 분야 이슈의 감성 분석 비중은 긍정 72.26%, 부정 24.64%, 중립 3.1%로 참여정부와 마찬가지로 전반적으로 ‘유아교육’ 관련 이슈가 ‘보육’ 분야에 비해 긍정 비중이 높았다.

주요 부정 이슈로 ‘보육’ 분야 1순위(76건)는 ‘보육료 전액지원 확대 예산 갈등’, 2순위(73건)는 ‘보육시설 내 신종플루 감염’, 3순위(51건)는 ‘어린이집 내 CCTV

57) 여성가족부(2006). 새싹플랜-제1차 중장기 보육계획(2006-2010)-

설치 의무화'로 분석되었다. 당시 정부는 0~2세 무상보육 시행으로 영아의 어린이집 이용이 무분별하게 늘어나자, 가구소득 및 부모의 취업 여부 등에 따라 보육료를 차등 지원하겠다는 0~2세 보육지원체계 개편(안) 발표하였다.⁵⁸⁾ 국회는 '무상보육 정책에 역행하는 정책'이라며 강하게 비판하였고, 결국 정부의 계획은 무산되었다⁵⁹⁾. 이 외에 어린이집 내 아동학대 사건이 발생하면서⁶⁰⁾ 어린이집 내 CCTV 설치에 대한 요구가 높아졌으나 교사의 사생활 침해, 인권침해 등의 반대 여론에 떠밀려 CCTV 설치 의무화에 실패하였다.

[그림 IV-1-4] 이명박정부 감성 비중 분석



자료: 2008년 1월부터 2012년 12월까지 네이버 통한 보육유아교육 관련 기사 감성 분석한 결과임.

‘유아교육’ 분야는 1순위(295건)가 ‘만 5세 무상교육 실시’, 2순위(118건)는 ‘영어 교육 관련 이슈’(고액 영어 유치원, 영어 수업, 영어 공교육), 3순위(88건)는 ‘영유아 사교육비 연간 2조 7천억원 넘어’로 나타났다. 정부의 만5세 누리과정 시행

58) [사설] 무원칙·무철학의 영유아 무상보육 폐기 한겨레 2012.9.24.일자 기사 (<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/553123.html> 2020.12.1. 인출)

59) 임채민 장관 "무상보육 혼선, 유감이며 제 책임" 복지부 국감서 의원들 요청에 공식 사과 메디파나뉴스 2012.10.5. 일자 기사 (https://www.medipana.com/news/news_viewer.asp?NewsNum=89301&MainKind=A 2020.12.1. 인출)

무상보육 축소 두고 의원-장관 날선 '공방' "정부 방향성 주무부처 부정?" vs "속도의 문제, 큰 틀에선 지향" 메디파나뉴스 2012.10.5. 일자 기사 (https://www.medipana.com/news/news_viewer.asp?NewsNum=89320&MainKind=A 2020.12.1. 인출)

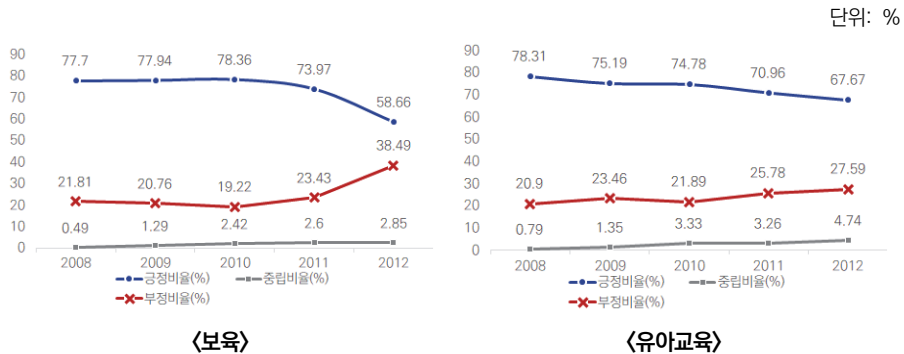
60) "구타라니...CCTV 설치하라" 목청 헤럴드경제 2011.10.20. 일자 기사 (http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20111020000318&md=20120317061850_BL 2020.12.1. 인출)

17개월 아이, 어린이집서 '두개골 골절'...원장 발뺌에 분통 한국경제 2012.6.11.일자 기사 (<https://www.hankyung.com/society/article/2012061175237> 2020.12.1. 인출)

〈여론마당〉어린이집·유치원내 CCTV 설치, 부모 볼 수 있게 하자 문화일보 2011.3.8.일자 기사 (<http://www.munhwa.com/> 2020.12.1. 인출)

에 대해 여론은 대체로 긍정적이었으나 한편에서는 정부 지원금이 학부모 부담을 크게 경감시켜 주지 않는다는 주장을 내놓았다⁶¹⁾. 또한 영유아에 대한 정부의 재정 지원 확대에도 어린이집·유치원 내 특별활동과 사설학원 등의 사교육비 부담이 크게 늘었다는 비판이 제기되기도 하였다.⁶²⁾

[그림 IV-1-5] 이명박정부 유치원 분야 감성 추이 분석(연도별)



자료: 2008년 1월부터 2012년 12월까지 네이버 통한 보육·유아교육 관련 기사 감성 분석한 결과임.

이명박정부 시기의 보육과 유아교육 분야 관련 이슈 중 무상 보육과 교육이 공통적으로 부정 이슈 1순위로 꼽혔다. 영유아 부모의 비용 부담 경감을 통한 출산율 제고, 유아의 출발선 보장 차원에서 보육료 또는 유아학비 지원을 확대해 나간 것은 바람직한 방향이었다. 그러나 0~2세 무상보육은 영아의 불필요한 어린이집 이용을 유도하였고, 민간가정 어린이집이 무분별하게 늘어나는 결과를 초래하였다는 점은 간과할 수 없다.

3) 박근혜정부(2013.01~2017.12)

박근혜정부의 ‘보육’ 분야 관련 주요 이슈의 감성 분석을 보면, 긍정 68.76%, 부정 29.43%, 중립 1.87%로 전반적으로 긍정 비율이 높았다. ‘유아교육’ 분야 관

61) '만5세 공통과정'...유아교육 확 바뀔까 머니투데이 2011.5.2.일자 기사 (<https://news.mt.co.kr/mtvie.w.php?no=2011050117071304120&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.naver.com> 2020.12.1. 인출)

62) 영유아에도 부는 사교육 열풍...총 비용 2조7천억원(종합) 연합뉴스 2012.12.24. 일자 기사 (<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0006004977> 2020.12.1. 인출)

련 이슈의 감성 분석 결과도 긍정 60.82%, 부정 36.97%, 중립 2.21%로 전반적으로 긍정으로 분석되었다. 그러나 참여정부에 비해 부정 비중이 다소 상승하였다.

주요 부정 이슈로 보육 분야 1순위(4,329건)는 ‘누리과정 편성 및 지원 관련 보육대란’, 2순위(715건)는 ‘맞춤형 보육제도’, 3순위(250건)는 ‘어린이집 특별활동비 일괄 상한제’로 나타났다. 당시 보육과 유아교육 분야의 부정 이슈는 공통적으로 중앙정부와 시도교육청이 ‘누리과정 예산’을 놓고 마찰을 빚은 사건이다⁶³⁾. 당시 경기 등 일부 시도교육청에서는 어린이집에 대한 누리과정 예산 지급을 중단하였고, 어린이집뿐만 아니라 어린이집을 이용하는 부모들에게 불안감을 조장시켰다. 시도교육청은 누리과정이 박근혜정부의 대선공약이라며 중앙정부가 전적으로 책임져야 한다는 주장을 내세웠지만, 정부는 당초 누리과정 재원을 지방교육재정교부금으로 지원하기로 합의했기 때문에 시도교육청이 책임져야 한다는 입장을 굽히지 않았다⁶⁴⁾. 정부는 2015년 10월 ‘지방재정법 시행령’ 개정을 통해 누리과정 예산을 의무지출 경비로 편성하도록 하였지만, 누리과정 예산 논란과 갈등은 매년 반복되었다⁶⁵⁾. 2017년 들어선 문재인정부의 국정자문위원회가 누리과정 예산을 유아교육지원특별회계로 3년간 지원하겠다는 결정을 내리면서⁶⁶⁾ 정부와 시도교육청 간의 갈등은 일단락되었지만 근본적인 해결책은 마련하지 못하였다.⁶⁷⁾

63) 교육청 누리과정 예산편성 보이콧... 복지갈등 2R 서울경제 2014.10.7. 일자 기사 (<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=011&aid=0002581248> 2020.12.1. 인출)
[무상보육·무상급식 예산 갈등] 지자체 보육대란 우려 현실로 세계일보 2014.11.7.일자 기사 (<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=022&aid=0002735118> 2020.12.1. 인출)

64) 교육복지 예산 갈등, 정부가 씨앗 뿌렸다 한국일보 2014.11.7.일자 기사 (<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201411070414310253> 2020.12.1. 인출)

65) 특별회계법 제정 등 근본 대책 마련해야 2014.11.25.일자 기사 (<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=011&aid=0002604494> 2020.12.1. 일출)

끝없는 누리과정 예산전쟁, 2라운드 돌입 2015.3.2. 일자 기사 (<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2015022616277699401&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.naver.com> 2020.12.1. 인출)
경기도, 사상 첫 광역단체 준예산 사태와 보육대란 현실화 한국일보 2016.1.1. 일자 기사 (<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201601010133079908> 2020.12.1. 인출)

최경환 "누리과정 예산 미편성 직무유기...강력 대처할 것"(종합) 연합뉴스 2016.1.5. 일자 기사 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160105143951002?input=1195m> 2020. 12. 1. 인출)

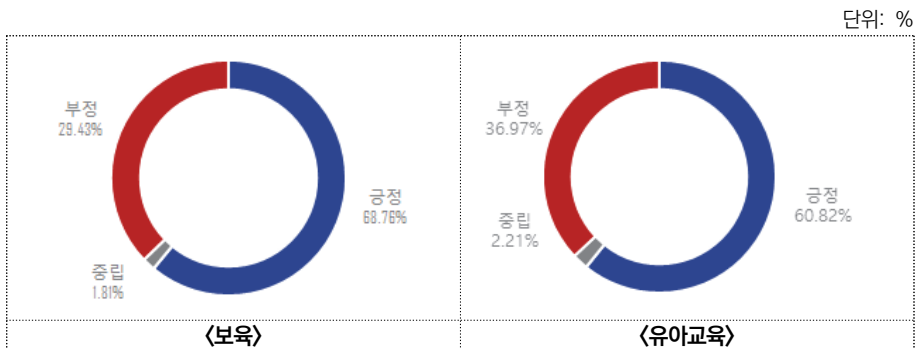
66) 누리과정 내년부터 전액 국고 부담 한국일보 2017.5.25. 일자 기사 (<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201705251717245377> 2020.12.1. 인출)

[2018 예산안] '보육대란' 걱정 없게...누리과정 전액 국고지원 2017.8.29. 일자 기사 (<https://www.news1.kr/articles/?3085823> 2020.12.1. 인출)

67) 어린이집 보육교사 처우개선비, '누리과정' 갈등 다시 부르나 2019.1.22. 일자 기사 (<http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/879378.html> 2020.12.1. 인출)

박근혜정부 시기에 논란이 되었던 이슈는 ‘맞춤형 보육’을 꼽을 수 있다. 정부는 영아의 불필요한 어린이집 이용을 사전에 차단하기 위하여 부모의 취업 여부나 가족 특성에 따라 어린이집을 이용할 수 있도록 하는 ‘맞춤형 보육’ 제도를 2016년에 도입하였다. 그러나 외벌이 가구에 대한 불평등 제도라며 부모들의 불만이 커졌고, 현장에서는 보육료 수입 감소와 업무 부담 등의 문제점을 지적하며 제도 개선을 요구하였다.⁶⁸⁾ 맞춤형보육 제도는 문재인정부의 보육지원체계 개편 정책에 따라 2019년에 폐기되었다⁶⁹⁾.

[그림 IV-1-6] 박근혜정부 감성 비중 분석



자료: 2013년 1월부터 2017년 12월까지 네이버 통한 보육유아교육 관련 기사 감성 분석한 결과임.

유아교육 분야 부정 이슈 1순위(1,188건)는 ‘누리과정 예산 충돌, 2순위(124건)는 ‘아동학대 및 폭행 논란’, 3순위(352건)는 ‘사립유치원 교사들 집단 휴업’으로 분석되었다. 어린이집 내에서 발생한 아동학대 사건만 이슈화 되다가 2015년에는 유치원 내에서 발생한 아동학대로 사회적 관심을 받으면서 유치원 내 CCTV 설치에 대한 관심도 높아졌다.⁷⁰⁾ 또한 사립유치원은 공립유치원 증설 반대와 공립유치

68) 어린이집연합회 대규모집회 "맞춤형보육 개선해야" 연합뉴스 2016.5.23.일자 기사 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160523162200004?input=1195m> 2020.12.1. 인출)

"맞춤형 보육제도 현장과 학부모 상황 고려못해" 연합뉴스 2016.6.23. 일자 기사 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160623091600004?input=1195m> 2020.12.1. 인출)

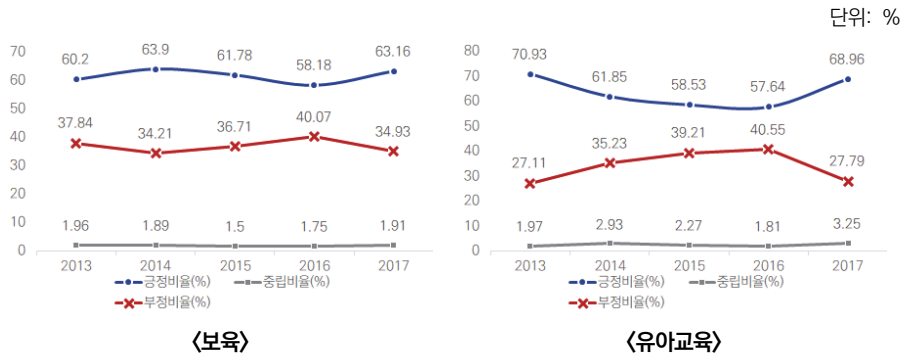
69) 맞춤형 보육 폐지...어린이집 오후·야간반 도입된다 연합뉴스 2019.4.7. 일자 기사 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190407047800017?input=1195m> 2020.12.1. 인출)

70) '아동학대' 유치원 측각 폐쇄 한국경제 2015.8.11. 일자 기사 (<https://www.hankyung.com/politics/article/201508119843C> 2020.12.1. 인출)

원생 121회 폭행한 유치원 교사 집행유예, 학부모 '부글부글' 한국일보 2017.7.26. 일자 기사 (<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201707261557317011> 2020.12.1. 인출)

원과 동일한 재정 지원을 요구하면서 대규모 집회와 집단 휴원 계획을 발표하였다.⁷¹⁾ 정부는 사립유치원의 집단휴업을 불법으로 규정하고 강경 대응하였고, ⁷²⁾ 학부모들은 아이들을 볼모로 흥정한다는 등의 부정적인 입장을 내세웠다⁷³⁾. 사립유치원이 집단휴원을 철회하면서 정부와 사립유치원 간의 갈등은 봉합되었다.⁷⁴⁾

[그림 IV-1-기] 박근혜 정부 감성 추이 분석



자료: 2013년 1월부터 2017년 12월까지 네이버 통한 보육·유아교육 관련 기사 감성 분석한 결과임.

4) 문재인정부(2018.01~2020.06)

문재인정부의 '보육' 감성 비중은 긍정 68.76%, 부정 29.43%, 중립 1.87%로 이전 정부와 유사하게 긍정 비율이 높게 나타났다. '유아교육' 분야 감성 분석도 긍정 66.07%, 부정 31.77%, 중립 2.16%로 전반적으로 긍정 비율이 높았다. 앞서 살펴본 박근혜정부보다 부정 비중은 낮았지만 역대 정부와 비교하여 볼 때 높은

유치원 CCTV '교실마다' 확대 인천일보 2016.6.17. 일자 기사 (<http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=712117> 2020.12.1. 인출)

71) 아이들 볼모로... 국공립과 차별 말라는 사립유치원 서울신문 2017.9.12. 일자 기사 (http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170912009009&wlog_tag3=naver 2020.12.1. 인출)

"사립유치원 지원 확대"...휴원 앞두고 대규모 집회 YTN 2017.9.11. 일자 기사 (https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_201709112236256273 2020.12.1. 인출)

"국공립유치원 확대? 이해할 수 없다" 베이비뉴스 2017.9.12. 일자 기사 (<https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=50196> 2020.12.1. 인출)

72) 김상곤 "사립유치원 집단휴업은 불법...엄정 대응"(종합) 연합뉴스 2017.9.12. 일자 기사 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170912046851004?input=1195m> 2020.12.1. 인출)

73) 빨간 엄마들 "사립유치원, 아이들 볼모로 장사하나" 한겨레 2017.9.18. 일자 기사 (http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/811446.html 2020.12.1. 인출)

74) 고개 숙인 한유중 "100% 정상수업...사립유치원 아픔 알아주길" 연합뉴스 2017.9.17. 일자 기사 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170917044600004?input=1195m> 2020.12.1. 인출)

편이라고 할 수 있다.

주요 부정 이슈로, ‘보육’ 분야 1순위(282건)가 ‘어린이집 무상교육 실시’, 2순위(26건)는 ‘코로나19 휴업기간 유치원 수업료 반환 갈등’, 3순위(7건)는 ‘보육시설 원장 보육료 횡령’으로 분석되었다. 정부는 영아 무상보육, 누리과정 등의 보육료 지원정책을 추진하였지만, 민간가정 어린이집을 이용하는 부모는 추가로 보육료를 부담해야 하며, 보육료가 표준보육료 수준에 못 미치자⁷⁵⁾ 지방자치단체는 부모보육료 단가는 매년 물가상승률 이상으로 인상하여 부모의 부담은 여전하였다. 이에 시도 지방자치단체를 중심으로 민간가정 어린이집 이용 영유아의 부모 부담 보육료 지원이 확대되었다⁷⁶⁾. 또한 문재인정부 시기의 부정이슈로 원장이 보육교사에게 지급된 급여를 현금으로 되돌려 받은 일명 ‘페이백’을 들 수 있다⁷⁷⁾. 어린이집 현장에서 원장이 다양한 방법으로 정부보조금을 횡령하고 있다며 사회적 공분을 샀다.

‘유아교육’ 분야 부정 이슈 1순위(1,425건)는 ‘유치원 3법 여야 충돌’, 2순위(1,202건)는 ‘코로나로 인한 개학 연기’, 3순위(921건)는 ‘한유총 공공성 강화 반대로 인한 무기한 개학 연기’로 분석되었다. 앞서 정리한 바와 같이, 문재인정부는 경기도 사립유치원 감사결과 발표를 계기로 사립유치원의 공공성 강화 정책을 추진하였고, 그 일환으로 공립유치원 확대, ‘유치원 3법’ 통과⁷⁸⁾ 등 성과를 거두었다. 그러나 유치원 3법 제정과 연계하여 사립유치원의 운영 전반에 대한 관리감독이 어린이집 수준으로 지속적 및 실효성 있게 이루어질 수 있을 지는 미지수이다.

75) 조사 따로 예산 따로... 표준보육비용 '있으나 마나' 베이비뉴스 2019.9.2. 일자 기사 (<https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=77908> 2020.12.1. 인출)

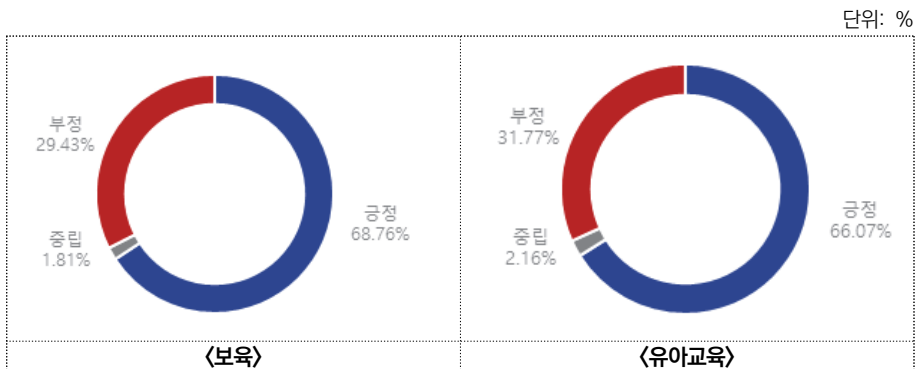
'표준 못 미치는 보육료, 헬보육·빚잔치 만든다' 베이비뉴스 2019.7.9. 일자 인출 (<https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=76292> 2020.12.1. 인출)

76) 울산 남구, '어린이집 차액보육료 전액지원책' 호응 경상일보 2020.4.21.일자 기사 (<http://www.ksilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=759523> 2020.12.1. 인출)

77) '불법 리베이트 어린이집, 한어총 회원 제명할 것' 베이비뉴스 2020.8.27. 일자 기사 (<https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=88271> 2020.12.1. 인출)
[직장인해우소] "월급 페이백 요구하는 원장"... 보육교사의 눈물 이데일리 2020.12.25.일자 기사 (<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01131606626002128&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y> 2020.12.26. 인출)

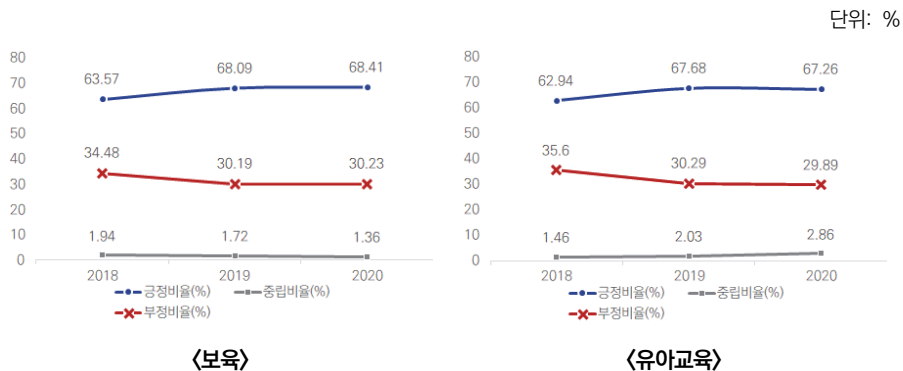
78) '유치원 3법' 통과...사립유치원 비리 근절될까 연합뉴스TV 2020.1.14.일자 기사 (<https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20200114007500038?did=1825m> 2020.12.1. 인출)

[그림 IV-1-8] 문재인정부 감성 비중 분석



자료: 2018년 1월부터 2020년 6월까지 네이버 통한 보육·유아교육 관련 기사 감성 분석한 결과임.

[그림 IV-1-9] 문재인 정부 감성 추이 분석



2. 영유아 교육·보육 분야 주요 이슈 심층분석

2절에서는 1절에서 살펴본 영유아 교육·보육 분야 부정 이슈 중 주요 이슈를 선정하여 심층 분석을 실시하였다.

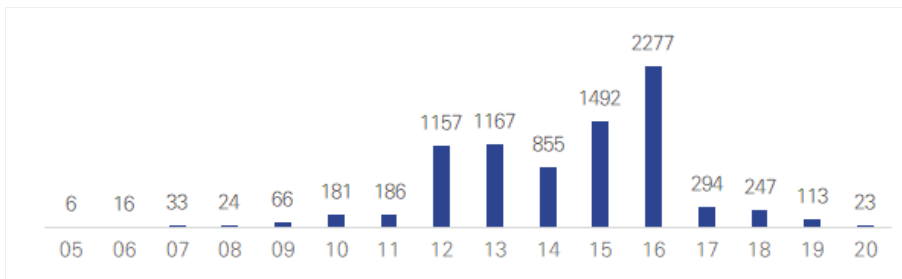
가. 무상보육

무상보육 관련 이슈는 2000년 대부터 시작하여 2010년에 점차 증가하였고, 2012년을 기점으로 관련 뉴스가 1,157건으로 늘어났다. 2016년에는 2,277건으로 급격히 증가하였지만 2018년 294건까지 급감하면서 감소세로 돌아섰다. 이는 앞

서 살펴본 바와 같이, 정부의 보육료 지원대상이 확대되면서 매년 관련 이슈가 기사화 된 것이며, 2012년에 당초 정부 계획과 달리 0~2세 영아 무상보육이 전면 실시되면서 관련 기사가 늘어났고, 제도 도입에 따른 문제점이 현장에서 나타나면서 이를 비판하는 기사가 증가한 것이다⁷⁹⁾. 이에 더하여 2013년부터 중앙정부와 시도교육청 간의 누리과정 예산 책임 공방까지 벌어지면서 관련 기사가 폭증한 것이다⁸⁰⁾.

[그림 IV-2-1] 무상보육 관련 기사 건수: 연도별

단위: 건



자료: 2004년부터 2020년 6월까지 네이버 뉴스 통해 언론사 41곳의 '무상보육' 관련 키워드 포함된 기사 수집 결과임.

무상보육 관련 뉴스 기사가 증가하였던 2012년부터 2016년까지의 기사 건수를 월별로 살펴보면, 무상보육은 정부와 시도교육청의 예산 문제가 핵심 이슈이었다. 이 외에 박근혜정부 집권기간인 2012년부터 2016년에 집중되어 있었다. 2012년 7월에는 예산 문제로 무상보육 중단에 대한 기사가 가장 많이 등장하였다. 2013년 8월에는 무상보육 정부 부담률이 확정되며 지자체가 강력하게 반발을 하였다. 2014년 11월에는 박근혜 대통령의 공약 중 하나인 무상보육에 대해 국가가 책임져야 한다는 정치적 이슈가 기사에서 찾아볼 수 있었다. 2016년까지 계속 무상보육 예산에 대해 정부와 교육청의 대립이 계속되었으며, 이재정 경기교육감은 '대통령 공약사업을 교육청에 떠넘기지 마라'며 직설적인 표현으로 정부와 맞섰다(부록

79) 무상보육 논란 전말은... 헤럴드POP 2012.7.5. 일자 기사 (http://news.heraldcorp.com/view.php?uid=20120705000777&md=20120707003139_BL 2020.12.1. 인출)

[테스크시각-이명희] 첫 단추 잘못 꿰 무상보육 부메랑 국민일보 2015.9.17. 일자 기사 (<http://news.kmb.co.kr/article/view.asp?arcid=0923246384&code=11171213&cp=nv> 2020.12.1. 인출)

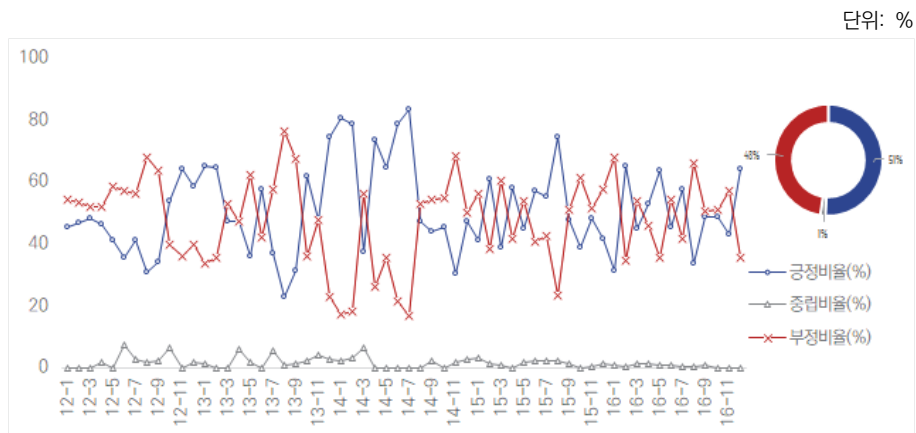
80) 누리예산 편성 "여유있다" vs "없다" 누구 말 맞나? 연합뉴스 2016.1.11. 일자 기사 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160111147900055?input=1195m> 2020.12.1. 인출)

"돈 여력 있다 vs 택도 없다" 누리과정 쟁점 정리 경향신문 2015.12.24. 일자 기사 (http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201512241353511&code=940100 2020.12.1. 인출)

표 IV-2-1 참조).

2012년부터 2016년까지의 무상보육 기사에 대해 감성분석을 실시하였다. 긍정 비율 51%, 부정비율 48%, 중립 1%로 긍정과 부정 비율이 비등하였다. 부정비율과 긍정비율이 반복적으로 증감을 보였는데, 2012년 초반에는 부정적인 기사 비중이 높았으나 점차 긍정적인 기사 비중이 늘어났음을 확인할 수 있다. 2013년도 초반에는 다시 부정비율이 높았다가 하반기 들어서면서 긍정 비율이 높아지고 있다. 이러한 증감 추세는 2016년까지 계속 반복되었다. 이는 보육료 인상 관련 논의가 연초에 이루어지면서 정부와 민간 간의 갈등이 불거지고, 정부가 민간의 요구를 수용하지 않을 경우에는 갈등이 확대되거나 협상이 이루어지면 갈등이 종결되기 때문에 이러한 경향성이 매년 반복되는 것이다.

[그림 IV-2-2] 무상보육 관련 감성 분석



자료: 2012년 1월부터 2016년 11월까지 네이버 뉴스 통해 언론사의 '무상보육'관련 키워드 포함된 기사를 분석한 결과임.

무상보육 기사에 관한 워드 클라우드는 누리과정, 어린이집, 교육청, 복지, 예산, 교원, 재정, 정부, 공약 등의 화제어에서 높은 TF-IDF 수치를 보여 주었다. 특히, 공약, 정부, 정책, 추경, 국회 화제어에서 정치 아젠다로서 '무상보육'이 이슈가 된 상황을 보여준다.

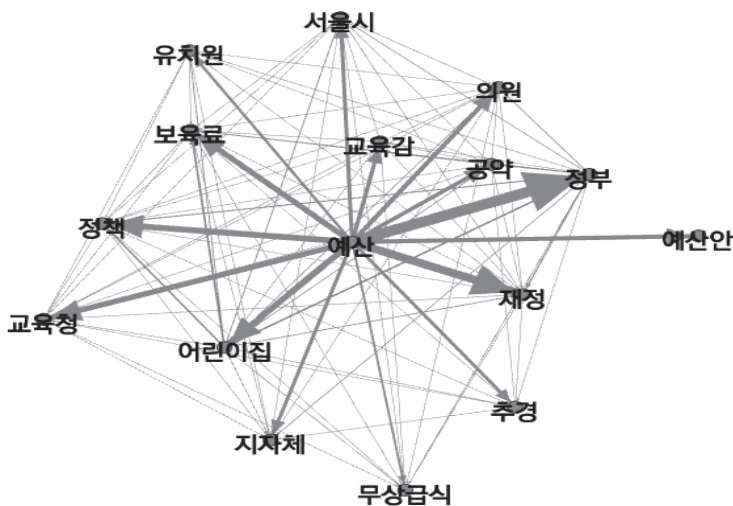
[그림 IV-2-3] 무상보육 워드클라우드 및 TF-IDF 분석



자료: 무상보육 관련 기사를 워드클라우드 분석한 결과임.

무상보육 기사에 관한 네트워크 분석은 주로 예산안과 재정 관련 주제가 기사 전반에 걸쳐 나타났다. 예산 화제어를 중심으로 정부, 정책, 교육청 화제어가 가장 자주 나타났다. 교육청은 누리과정 예산 논란이 일어나면서 어린이집 누리과정 예산을 미편성하였기 때문으로 풀이된다.

[그림 IV-2-4] 무상보육 관련 네트워크 분석



자료: 무상보육 관련 기사를 네트워크 분석한 결과임.

화제어 간의 내용은 <표 IV-2-1>에 정리하였다. 아래와 같이, ‘예산’ 화제어는 정부, 서울시 지자체, 무상급식, 공약 등의 화제어와 연관되어 기사화되었다.

〈표 IV-2-1〉 무상보육 네트워크 화제어 연결고리

1차 연결	2차 연결	연결고리
예산	정부	2019.09 각종 복지지출에 따른 국가 부채 증가 우려
예산	서울시	2018.10 박원순 시장 어린이집 전면 무상보육 시행 발표 2018.11 서울시, 출생에서 보육 및 교육 모든 단계 책임
예산	지자체	2018.10 전국 지자체, 예산 편성을 통한 어린이집 무상보육 실시
정부	무상급식	2019.09 무상보육, 무상급식등 복지비용으로 인한 부채 논란
예산	공약	2017.04 대선주자들의 보육 관련 공약 화제

무상보육 대상이 만 0~2세와 만 5세(공통과정) 영유아 대상으로 실시되었으나, 형평성 문제 및 실효성 문제로 인한 논란이 일어났다.

다음은 무상보육 관련 기사에 대한 댓글을 발췌하여 정리한 것이다. 무상보육의 실효성에 대해 의문을 제기하고 있음을 알 수 있다.

“할 수 있다면야 좋지만 그게 그냥 말로만 되는 일이 아니고 돈이 들어가는 일.”⁸¹⁾

“정부의 예산에 맞춘 밀어붙이기 정책으로 보육교사는 시간제 근로자로 대체되고 아이들은 낮잠 자다가 눈도 제대로 못 뜨고 하원하고 보육의 질은 떨어지겠지요..”⁸²⁾

“많은 선진국이 소득에 따른 보육 시스템을 하고 있다. 학교에 급식도 소득에 따라 무상과 유상으로 나뉜다.”⁸³⁾

나. 누리과정 예산

누리과정 예산 관련 기사 건수를 분석하면, 2014년 1,437건으로 증가 추세를 보였고, 2016년에 5,034건으로 관련된 기사가 가장 많이 작성되었다. 2013년부터

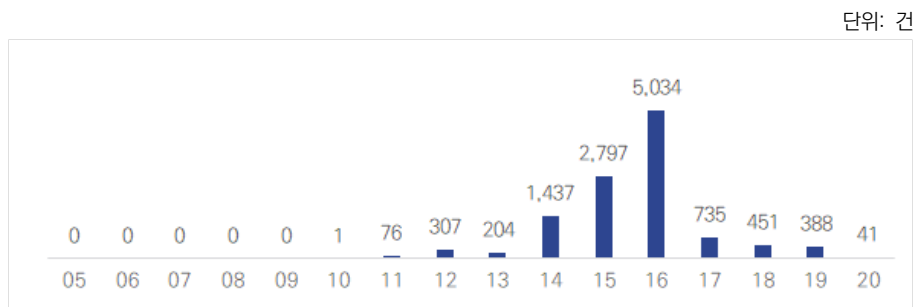
81) 동아일보(2015. 03. 12.). 與 “무상보육도 선별을” 野 “국민합의 깨지 말라” 중 댓글 발췌
<https://www.donga.com/news/article/all/20150312/70077100/1#replyLayer>

82) 경향신문(2016. 05. 09.). [기고]보육, 예산 말고 아이에 맞춰야 중 댓글 발췌
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201605092128015&code=990304

83) 동아일보(2016. 06. 17.). [사설]무작정 시작한 보편복지 무상보육, ‘구조조정’해야 옳다 중 댓글 발췌
<https://www.donga.com/news/article/all/20160616/78712068/1#replyLayer>

2017년까지 기사 건수를 살펴보면, 기사 대부분이 누리과정 예산 편성 갈등에 대한 내용을 다루고 있다. 2014년 11월에는 경기교육청 누리과정 예산 첫 미편성으로 인한 보육 대란에 대한 기사와 여아의 보육정책 및 누리과정 예산안 갈등에 대한 기사가 다수를 차지하였다. 2016년 1월 누리과정 예산안 갈등이 지속되며, 누리과정 예산이 여아 간의 정치적 아젠다 화가 되었다. 2017년 정부가 어린이집 누리과정 예산 2조원 전액을 유아교육지원특별회계로 3년간 한시적으로 지원하겠다고 발표하면서 일단락되었지만, 지원기간이 종료되는 2019년에도 다시 이슈화가 되었다. 누리과정 예산 지원은 다시 3년 연장되었다. 정부와 국회는 근본적인 해결책은 마련하지 않고 논란을 재생산하지 않기 위해 땀질식으로 정책을 추진하고 있음을 알 수 있다⁸⁴⁾.

[그림 IV-2-5] 누리과정 예산 관련 기사 건수: 연도별



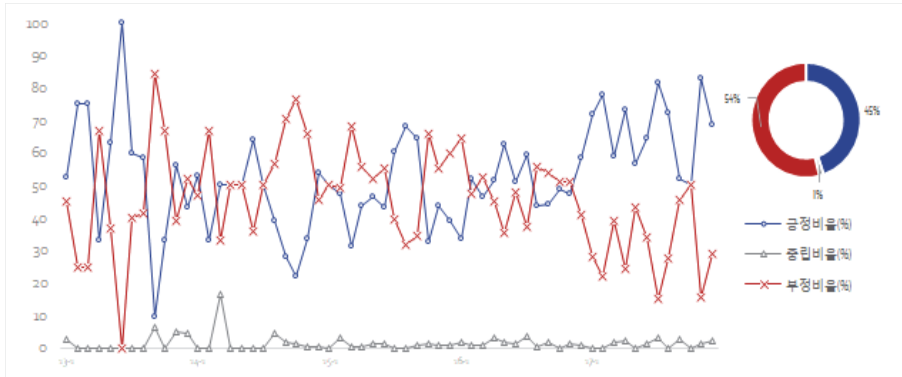
자료: 2004~2020년 6월까지 네이버뉴스 통해 언론사 41곳의 '누리과정 예산' 관련 키워드 포함된 기사 수집 결과임.

2013년부터 2017년까지 누리과정 예산 관련 감성분석 결과, 부정비율이 54%, 긍정비율이 45%로 부정비율이 다소 높게 나타났다. 2014년부터 2016년까지는 긍정과 부정 비율이 증감을 반복한다. 특히, 2013년과 2017년에는 긍정비율이 월등히 높게 나타났는데, 2013년은 시도교육청이 어린이집 누리과정 예산을 미편성 하면서 갈등이 점화되는 시기였고, 2017년에는 정부가 누리과정 예산을 유아교육지원특별회계로 지원하겠다고 발표하면서 갈등이 일시적이지만 봉합되었기 때문이다.

84) 교육부 "누리과정 예산, 2018년부터 전액 국고 지원" 세계일보 2017.5.25. 일자 기사 (<http://www.segye.com/newsView/20170525003544?OutUrl=naver> 2020.12.1. 인출)
 누리과정 예산 어떡하나...유아교육지원특별법 올해로 '끝' 연합뉴스 2019.4.15. 일자 기사 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190415144100004?input=1195m> 2020.12.1. 인출)
 당정, '유아교육 특별회계 일몰기한 연장' 공감대 이뤄 MBC 2019.5.23. 일자 기사 (https://imnews.imbc.com/news/2019/politics/article/5326781_29092.html 2020.12.1. 인출)

[그림 IV-2-6] 누리과정 예산 감성 분석

단위: %



자료: 2013년 1월부터 2017년까지 네이버 뉴스 통해 언론사의 '누리과정 예산' 관련 키워드 포함된 기사를 분석한 결과임.

누리과정 예산안 기사에 관한 워드 클라우드에는 교육청, 교육감, 어린이집, 지원, 편성, 추경, 국회 등에서 높은 TF-IDF 수치를 보여주었다.

[그림 IV-2-7] 누리과정 예산 워드클라우드 및 TF-IDF 분석

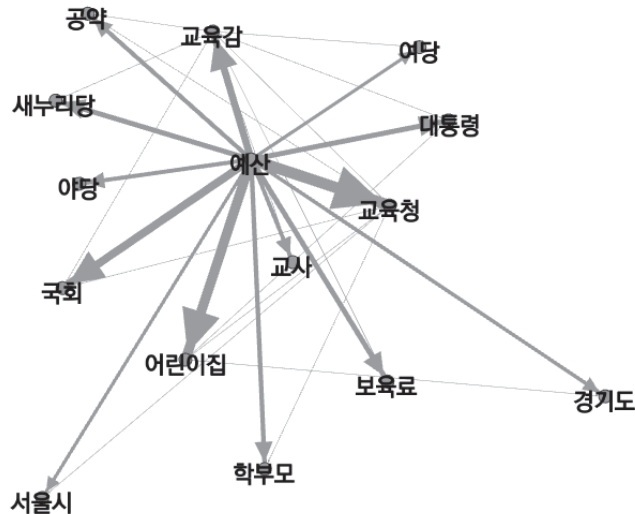


자료: 누리과정 예산 관련 기사를 워드클라우드 분석한 결과임.

누리예산안 관련 기사에 관한 네트워크 분석은 주로 예산과 법안을 둘러싼 여야 간 갈등, 대통령 공약, 교육계의 반발 등으로 나타났다. 이와 관련하여 예산 화제어를 중심으로 정부, 여당, 야당, 국회, 새누리당, 교육감 등 화제어가 가장 자주 같이 나타났다. 화제어 간의 내용은 <표 IV-2-2>와 같다. 누리과정 예산은 교육청 외에

국회, 학부모 등 이해관계자가 포함되어 있었다.

[그림 IV-2-8] 누리과정 예산 관련 네트워크 분석



자료: 누리과정 예산 관련 기사를 네트워크 분석한 결과임.

〈표 IV-2-2〉 누리과정 예산 네트워크 화제어 연결고리

1차 연결	2차 연결	연결고리
교육청	교육감	2016.03 당·정 누리예산 의무화법 추진 '총선앞 억지' 반발
예산	국회	2016.01 교육감 겁박 말고 누리예산 해결 긴급회의 열자
예산	교육청	2016.08 교육감 협의회, 전국 교육청 빛 14조원 대책마련 촉구
교육청	학부모	2015.11 누리과정 예산 떠넘기기 점입가경...정부, 학부모에 '교육청 압박' 편지
예산	공약	2015.12 누리예산 결국 3000억분... 당정 '보육대란' 나몰라라 공약 팽개친 정부와 여당

2014년 11월, 2015년 11월, 누리과정 재원은 지방교육재정교부금이나 정부가 교부금 명목으로 매년 20.27%를 각 교육청에 배부하고 있었으나, 누리과정을 신설하면서 이에 대한 재정 부담을 추가 예산 편성 없이 기존의 교부금으로 충당하게 하여 각 지자체의 반발을 샀다⁸⁵⁾(부록 표 IV-2-2 참조).

85) 온 누리에 분노, 첫 단추 잘못 끼워 주간동아 2016.1.18. 일자 기사 (<https://weekly.donga.com/3/all/11/520279/1> 2020.12.1. 인출)

누리과정(만 3세~5세 무상교육) 예산편성을 둘러싼 중앙정부와 지방정부 갈등으로 예산 편성 지연 및 미편성 문제가 계속 대두되었으며, 이로 인한 학부모의 불안이 커졌다.

“지난해까지 교부된 돈들은 다 어디로 흘러들어가나? 담배값 인상해서 받은 세금도 많을 건데 어디에 쓸려고 인색한가.”⁸⁶⁾

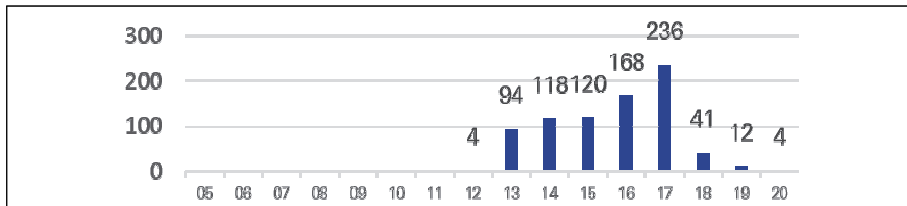
“사회적인 현실로 바라볼 때 출산에 이은 육아문제가 해결되지 않으면 그 누구도 마음 편히 출산하려 하지 않을 텐데 예산을 확정짓지도 못한 이 시국에 원만히 교육문제가 해결될지 의문이다.”⁸⁷⁾

다. 유보통합

유보통합은 누리예산안 갈등과 비슷한 추이를 보이며 뉴스 기사 역시 중복되는 경우가 많았다. 대다수의 기사가 예산과 관련한 여야 갈등, 교육부와 교육감 갈등으로 나타났다. 다만, 보육교사 처우에 관련하여 유치원 교사와 보육교사 간의 갈등이 추가적으로 나타났다.

[그림 IV-2-9] 유보통합 관련 기사 건수: 연도별

단위: 건



자료: 2005년부터 2020년 6월까지 네이버 뉴스를 통해 언론사 26곳의 ‘유보통합’ 관련 키워드가 포함된 기사를 수집한 결과임.

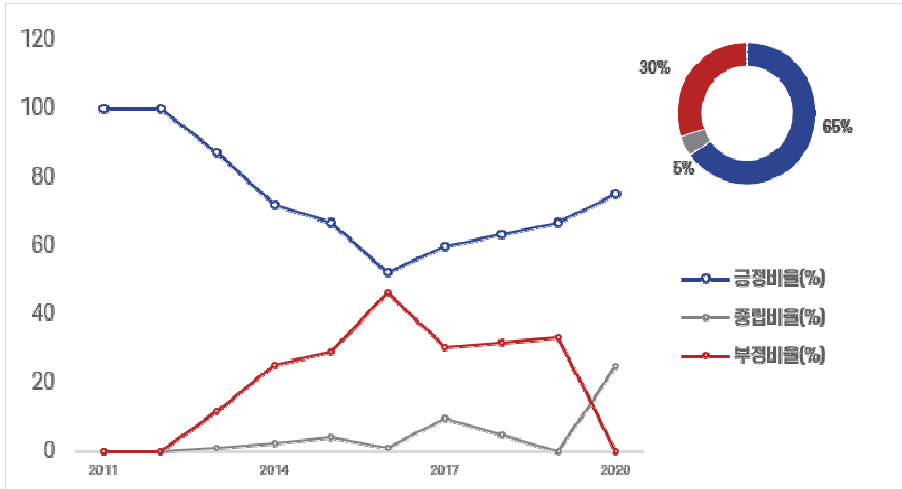
유보통합 관련 기사들의 감성분석 결과, 긍정비율 65%, 부정비율 30%로 긍정비율이 높게 나타났다. 긍정 기사들은 유보통합의 필요성에 대한 내용이 대부분을 차지하며, 교육과 보육의 어려움에 놓인 부모들의 목소리를 담은 기사가 높은 긍정 반응을 보였다.

86) 경향신문(2016. 01. 25.). 대선공약인데 예산 안 주고 ‘협박’만…파국 치닫는 누리과정 중 댓글 발췌
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201601052247465&code=940401#csidx62acce7ddd15bb9b772804d8bde6438

87) 한겨레(2015. 12. 17). “누리과정 예산 없어 보육대란 코앞에” 중 댓글 발췌
<http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/722421.html#csidx4d0ca0fb3fdf2c2a6fe8db4739bb915>

[그림 IV-2-10] 유보통합 감성 분석

단위: %



자료: 2011년부터 2020년까지 네이버 뉴스 통해 언론사의 '유보통합' 관련 키워드 포함된 기사를 분석한 결과임.

유보통합에 관한 워드 클라우드의 경우 교육감, 교육청, 유치원, 교사, 예산 등 유보통합 갈등 주체에 대한 화제어가 높은 TF-IDF 점수를 받았으며 유보통합과 관련하여 보육교사의 근무여건을 유치원 교사 수준으로 올려야 한다는 기사 내용에 따라 법안, 지원, 교사 관련 화제어가 나타났다.

[그림 IV-2-11] 유보통합 워드클라우드 및 TF-IDF 분석



자료: 유보통합 관련 기사를 워드클라우드 분석한 결과임.

유보통합 기사에 관한 네트워크 분석은 유보통합의 주체들인 유치원, 보건복지부, 정부, 어린이집, 유치원교사 및 보육교사, 교육부 등이 나타났다. 유보통합 정책에 관한 주체들 간의 갈등이 네트워크 분석 상 높은 연관도를 보였다. 화제어 간의 내용은 <표 IV-2-3>에 제시하였다. 유보통합의 최대 쟁점인 보육교사 문제가 포함되어 있음을 알 수 있다.

[그림 IV-2-12] 유보통합 관련 네트워크 분석



자료: 누리고정 예산 관련 기사를 네트워크 분석한 결과임.

<표 IV-2-3> 유보통합 네트워크 화제어 연결고리

1차 연결	2차 연결	연결고리
교육부	교육감	2016.02 재원 확보와 관리부처 지정 미흡으로 인한 갈등
보육교사	정부	2017.07 열악한 어린이집 교사 처우, 유치원 수준으로 맞춰
유치원	어린이집	2017.06 '유보통합' 놓고 교사들 쟁분 제각각, 유치원은 '반대'... 어린이집은 '찬성'
유치원	학부모	2018.03 부모는 회사 아이는 학원, 유보통합 서둘러야
유치원	원장	2019.11 하루 1745원, 어린이집 '휴식판' 22년째 그대로

유보통합 관련해서는 아이 교육과 보육에 국가가 적극적인 개입이 필요하다는 여론이 있었다.

“유보통합 정보 공개하고 국정과제에 반드시 포함 시켜 공론화해야 합니다.”⁸⁸⁾

88) 한겨레(2017. 06. 28.). 유보통합, 정부 단계별 구체안 '깜깜'...관련단체 목소리 제각각 중 댓글 발췌
http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/800571.html#csidx6345fe424b2eb90a3ce1a84c2427dc5

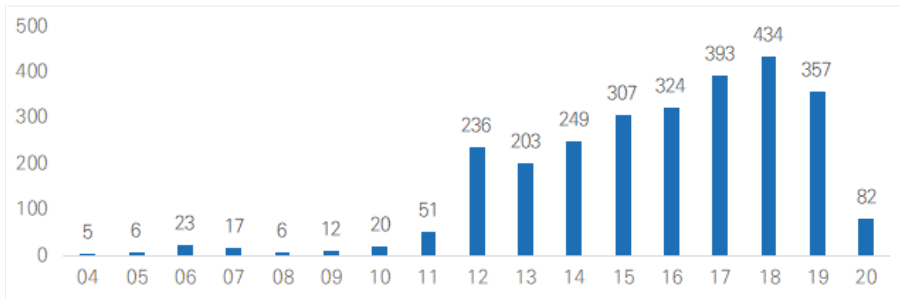
라. 국공립 어린이집·유치원 확충

1) 국공립어린이집

국공립어린이집 확충 관련 기사 건수는 2011년까지 100건 이하의 수치를 보여 주다가 2012년 4배 넘게 폭증 후 꾸준히 증가 추세를 보였다. 2019년 이후부터 최근까지 다시 감소 추세에 접어들었다.

[그림 IV-2-13] 국공립어린이집 확충 관련 기사 건수: 연도별

단위: 건



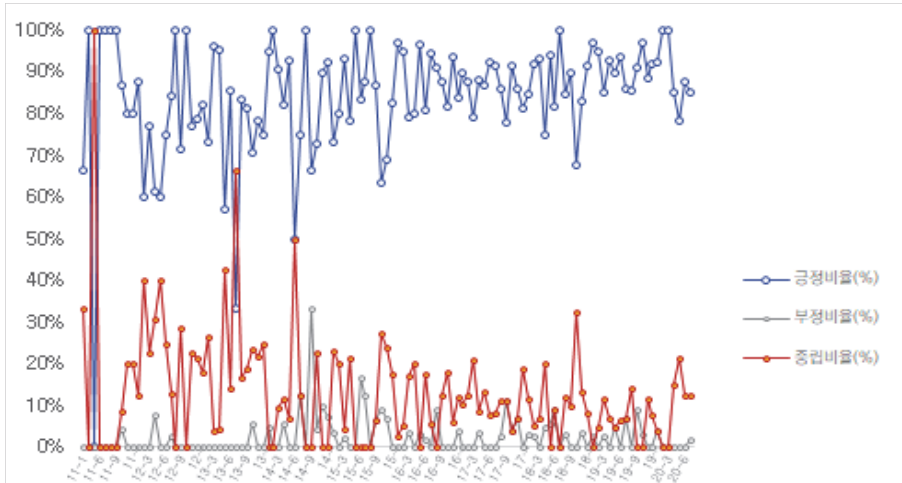
자료: 2004~2020년 6월까지 네이버뉴스 통해 언론사 41곳의 '누리과정 예산' 관련 키워드 포함된 기사 수집 결과임.

2004년부터 2020년까지 기사 건수 추이를 살펴보면 2011년 하반기부터 그 수가 증가하기 시작하였으며 15년 상반기 수가 줄긴 하였으나 증감을 반복하며 꾸준함을 유지하였다. 기사 내용은 2012년 12월 국공립보육시설 확충 문제로 여야의 대립이 나타났다. 2015년 1월에는 서울시가 국공립어린이집을 2018년까지 1천개 더 늘릴 계획을 발표하였고, 2017년 4월에는 차기 정부의 보육대책에 관한 기사가 대부분을 차지하였다. 국공립어린이집 확충과 이용률을 5년 내에 40%로 끌어올리겠다는 계획이 소개되었으며, 2018년에는 국공립어린이집 확충과 저출산 문제에 관한 기사 건수가 늘어났다(부록 표 IV-2-3 참조).

2005년부터 2020년 6월까지 국공립어린이집 확충 관련 기사들을 감성 분석한 결과, 긍정비율 85%, 부정비율 13%로 긍정 비율이 부정 비율보다 압도적인 수치를 보였다. 2011년부터 2020년까지 중점적으로 살펴보면, 특정한 변곡점 없이 높은 수치로 긍정 비율이 높은 점유율을 지속하였다.

[그림 IV-2-14] 국공립어린이집 확충 감성 분석

단위: %



자료: 2011년 1월부터 2020년 5월까지 네이버 뉴스 통해 언론사의 '국공립어린이집 확충' 관련 키워드 포함된 기사를 분석한 결과임.

국공립 어린이집 확충 기사에 관한 워드 클라우드에는 후보, 서울시, 예산, 지원 등 정부 차원에서의 지원에서 높은 TF-IDF 수치를 보여주었다. 보육 문제에서 정부 예산, 지원 등 비용적인 측면이 크게 부각됨을 확인할 수 있었다.

어린이집에 경우 유치원보다 국공립 비중이 낮은 편이며, 가정, 민간 어린이집에 비리, 교육의 문제가 대두 되고 있다.

[그림 IV-2-15] 국공립어린이집 확충 워드클라우드 및 TF-IDF 분석



자료: 국공립어린이집 확충 관련 기사를 워드클라우드 분석한 결과임.

최근 정부의 국공립어린이집 확충에 대해 교육의 질 저하 및 근본적 해결 방안이 아니라는 비판의 목소리 또한 만만치 않은 상황이다.

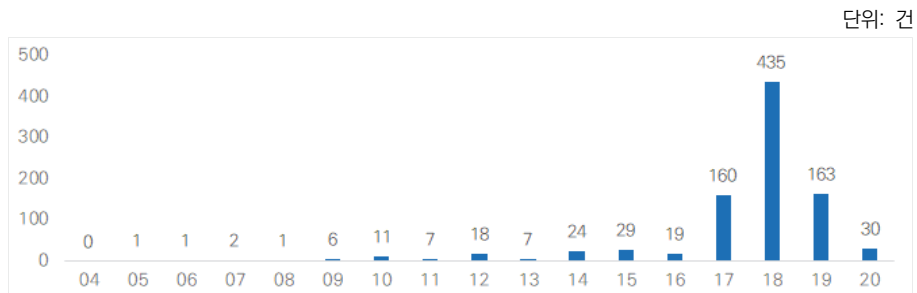
“국공립화도 좋은 정책이기는 하나 보육의 상당 부분을 담당하고 있는 민간어린이집의 보육료 현실화 인상으로 보육의 질을 높여 민간이 양질의 보육을 담당하게 하는 것이 미래지향적 정책이라고 사료됩니다.”⁸⁹⁾

“정부는 구체적인 청사진을 짜놓고 40% 전환을 주장한건가요?”⁹⁰⁾

2) 국공립유치원 확충

국공립유치원 확충은 2016년까지 낮은 버즈량을 나타내다가 2017년 이후 크게 증가하였고 2018년 435건의 수치를 기록하였다.

[그림 IV-2-16] 국공립유치원 확충 관련 기사 건수: 연도별



자료: 2005~2020년 6월까지 네이버뉴스 통해 언론사 914건의 ‘국공립유치원 확충’ 관련 키워드 포함된 기사수집 결과임.

2018년 상반기까지 큰 변화가 없었지만, 2018년 하반기 그 수가 폭발적으로 증가하였다가 다시 급감하는 것을 확인 할 수 있었다. 2018년 하반기는 사립유치원의 휴폐업에 대한 대책으로 국공립 유치원의 수를 늘리는 계획이 기사화되었다. 구체적으로 당정은 국공립유치원 비율을 40%까지 끌어올릴 것을 목표로 설정하였다는 계획을 발표하였다⁹¹⁾(부록 표 IV-2-4 참조)

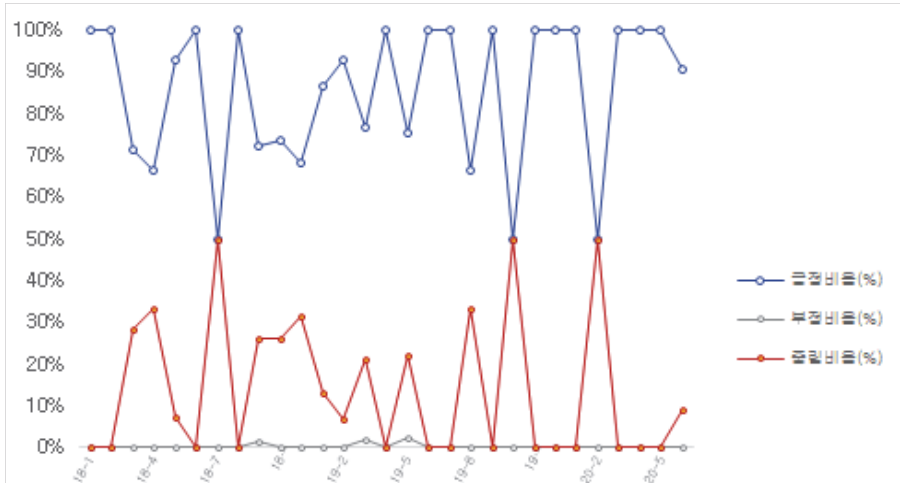
89) 동아일보(2017. 06. 12.). 복지부 “국공립 어린이집 올해 360곳 확충” 중 댓글 발췌함.
<https://www.donga.com/news/article/all/20170612/84815124/1>

90) 베이비뉴스(2018. 04. 19.). “국공립어린이집 확충보다 보육공공화가 더 효과적” 댓글 중 발췌함.
<https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=64226>

91) 당정 “국공립 유치원 취원을 40% 공약 조기 달성할 것” 뉴스1 2018.10.25. 일자 기사(<https://www.news1.kr/articles/?3459481> 2020.12.1. 인출)

[그림 IV-2-17] 국공립유치원 확충 감성 분석

단위: %



자료: 2018년 1월부터 2020년 5월까지 네이버 뉴스 통해 언론사의 '국공립유치원 확충' 관련 키워드 포함된 기사를 분석한 결과임.

2005년부터 2020년 6월까지 국공립유치원 확충 관련 기사들을 감성 분석한 결과, 긍정비율 78%, 부정비율 21%로 긍정 비율이 3배 이상의 수치를 보였으며, 2018년 상반기부터는 긍정비율이 지속적으로 높은 비중을 유지하였다.

[그림 IV-2-18] 국공립유치원 확충 워드클라우드 및 TF-IDF 분석



자료: 국공립유치원 확충 관련 기사를 워드클라우드 분석한 결과임.

국공립유치원 확충에 대한 기사 글을 대상으로 한 워드 클라우드 결과에서는 유치원 정책 쪽에서 뜨거운 감자인 사립유치원이 가장 큰 TF-IDF 수치를 나타냈으며, 후보, 교육청, 정부 등 정부 수준의 정책에 관련된 화제어들이 상당수 등장함을 확인할 수 있다.

사립유치원에 비리와 문제가 수면 위로 드러나며, 사립유치원 원생을 둔 학부모들은 사립유치원의 국공립화를 강력히 요구했지만, 예산 문제와 교육의 질 문제 등으로 정부와 학부모 간의 대립이 날이 갈수록 첨예해지고 있다. 또한 선택권 없는 국공립유치원은 자본주의 시장에서 경쟁의 이점을 저버리는 행위라는 비판적 시각도 드러나고 있다.

"비효율적인 운영의 극치를 보여주는 국공립이 유아교육을 한다면 세금 폭탄을 각오하셔야 될 것 입니다. 모든 교직원도 공무원인 만큼 쉽게 자르지도 못합니다. 시설투자비 건축비가 천문학적입니다. 이 정책에는 문명한 문제가 있는데도 불구하고 사립유치원 원장들의 비리 문제를 구실삼아 어느 누구도 합리적인 의심을 못하며 추진하고 있습니다."⁹²⁾

"[국공립 유치원 확대] 진즉 시행했어야했다. 늦은감이들지만 2022년까지는 전국 초등학교에 병설유치원을 설치해라"⁹³⁾

"국가 주도의 규제와 통제 중심의 교육정책과 제도로는 교육의 질 개선과 교육재정비용 절감에 효과적이지 않다. 교육에도 경쟁 개념이 도입되어 다양하고 특성화된, 자율과 책무성에 바탕을 열린 교육체제로 인재양성을 해야 한다."⁹⁴⁾

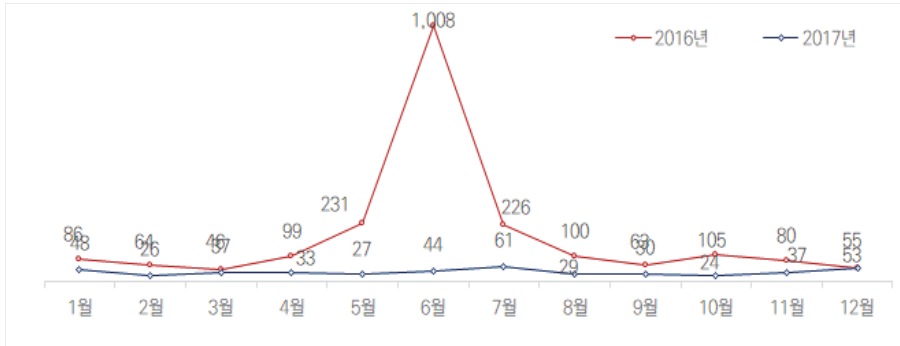
마. 맞춤형 보육

2016년부터 2017년까지 맞춤형 보육 관련 뉴스 기사건수는 본 제도가 도입된 2016년도 6월 총 기사건수가 1,008건으로 가장 많은 증가량을 보였고, '맞춤형 보육 반대시위', '여야의 맞춤형 보육제도 비판', '맞춤형 보육 시행에 반대하는 어린이집'에 대한 기사가 주를 이루었다.

92) 오마이뉴스(2017. 09. 20). 학부모 88.6% "국공립 유치원 늘려야" 중 댓글 발췌함.
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002361786&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news
93) 연합뉴스(2018. 12. 06) .내년 국공립유치원 1천80학급 늘린다…2만명 추가 입학 가능 중 댓글 발췌
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181206043800004?input=1195m>
94) 경향신문(2017. 09. 12.). '국공립 반대' 사립유치원에 엄마들 "부글" 중 댓글 발췌함.
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201709122117005&code=940401

[그림 IV-2-19] 맞춤형 보육제도 관련 기사 건수(월별)

단위: 건

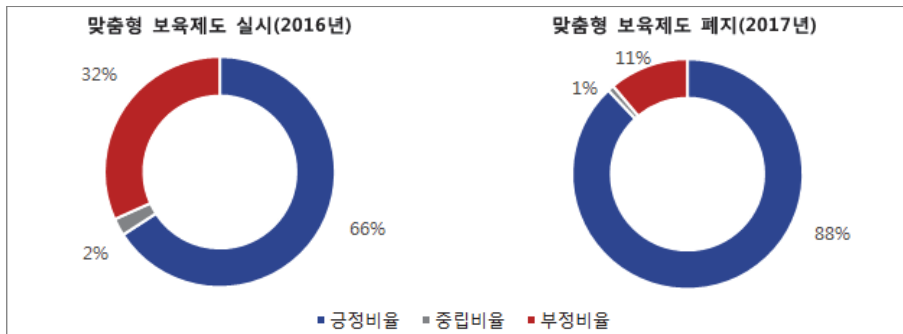


자료: 2016~2017년까지 네이버 뉴스 통해 언론사 41곳의 '맞춤형 보육' 관련 키워드 포함된 기사 수집한 결과임.

맞춤형 보육제도 도입 관련하여 보육계에서 수많은 찬반 논쟁이 있어 왔다. 이러한 갈등양상을 파악하기 위해 맞춤형보육 제도의 실시와 폐지로 구분하여 분석을 실시하였다.

[그림 IV-2-20] 맞춤형 보육 감성 분석

단위: %



자료: 2016년과 2017년 네이버 뉴스 통해 언론사의 '맞춤형 보육' 관련 키워드 포함된 기사를 감성분석한 결과임.

맞춤형보육 실시 관련 화제어로는 '종일반', '보육료', '맞춤형 보육'으로 분석되었다⁹⁵⁾. 맞춤형 보육 실시 관련 감성분석 결과를 보면, 2016년 제도 도입 초기에는 긍정비율 66%, 부정비율 32%로 부정적인 인식보다는 긍정적인 인식이 우세하였다. 하지만 이듬해인 2017년 맞춤형 보육제도 폐지 관련 감성분석 결과는 폐지

95) 맞춤형 보육제도 폐지 관련 화제어로는 '맞춤형보육'이 분석되었다.

를 옹호하는 긍정비율이 88%, 반대하는 부정비율이 11%로, 제도의 폐지가 필요하다는 의견이 다수로 나타났다.

맞춤형 보육제도 기사에 관한 워드 클라우드에는 2016년에는 보육료, 시간, 지원, 종일반, 오전, 오후, 저출산, 2017년에는 창업, 일자리, 지원, 여성, 복지, 수당에 관한 화제어가 높은 TF-IDF 수치를 보여 주었다.

[그림 IV-2-21] 맞춤형 보육제도 워드클라우드 및 TF-IDF 분석



자료: 맞춤형 보육제도 관련 기사를 워드클라우드 분석한 결과임.

맞춤형 보육은 12시간 운영되는 어린이집의 종일반 외에 하루 6시간 운영되는 맞춤반이 신설된 보육제도로 맞춤반의 보육료는 종일반의 80% 수준으로 책정되어 어린이집의 수입에 영향을 주는 정책으로 복지부와 어린이집의 갈등이 나타났다. 또한 맞춤형 보육제도가 육아 현실을 전혀 반영하지 못한다는 여론과 함께 어린 자녀를 둔 부모들의 불만이 발생하였다.

“정책은 먼저 현장조사를 바탕으로 현장에 맞게 만들어져야 하는데 시작부터 목적에 맞춰서 만들기 때문에 항상 현장과 동떨어진 결과가 나오는 거지”⁹⁶⁾

“종일반 보육교사 근무시간이 3시간 연장되어 12시간 근무하는 것이 과연 정상적인 보육여건이 될 수 있나요? 제반여건을 만들어 놓고 시행하면 얼마나 좋겠습니까?”⁹⁷⁾

“이제 부터는 엄마 신분에서 따라서 애 맡기는 것도 차별 받아야 한다는거지?”⁹⁸⁾

96) 경향신문(2016. 07. 30). 종일반 비율 큰 격차…역효과 낳는 ‘맞춤형 보육’ 중 댓글 발췌.
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201607300600015&code=940601#csidx53f45d38f89b1eea8d03e7f5fce000d
97) 한겨레(2016. 07. 01.). 맞춤형 보육 시행 첫날…“겉으로는 큰 변화 없지만” 중 댓글 발췌
http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/750577.html#csidxb6dc10f756ec1deb2a41a5b224a0555

바. 유치원 3법

사립유치원 회계비리 사건 발생 이후 2018년도부터 2020년까지 유치원 3법에 대한 네이버 뉴스가 기사화된 데이터를 보면, 2018년 1,425건으로 가장 많았고, 2019년 1,094건, 2020년 248건의 관련 기사가 집계되었다.

〈표 IV-2-4〉 유치원 3법 관련 기사 건수(연도별)

연도	2018년	2019년	2020년
기사수	1,425	1,094	248

단위: 건

자료: 2005~2020년 6월까지 네이버 뉴스 통해 언론사 41곳의 ‘유치원 3법’ 관련 키워드 포함된 기사 수집한 결과임.

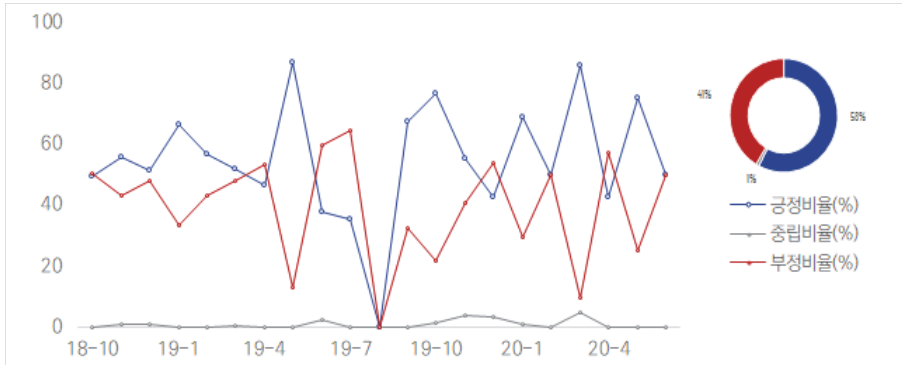
2018년도에는 유치원 3법에 대해 여야 충돌이 잦아 관련 기사가 많이 등장하였다. 월별로 살펴보면, 10월에는 박용진 의원이 사립유치원 비리 근절 ‘3법’ 당론 발의 추진, 11월에는 박용진 3법에 대한 한유총의 반발로 대규모 집회를 선언하였다. 유치원 3법 관련 기사가 877건으로 갈등이 최고조로 상승한 12월에는 국회에서는 박용진 3법과 한국당 유치원 3법의 여야 대립이 있었으며, 서울시교육청을 중심으로 한유총 전면 실태조사를 실시하여 한국유치원총연합회와 전면 대립을 보여주었다. 한유총은 실태조사 시, 집단 폐원하겠다고 강경하게 맞섰다.

2019년에 접어들면서 유치원 3법에 반대하는 사립유치원의 목소리가 커지면서 한국유치원총연합회의 개학 무기한 연기 발표하였다. 이에 검찰은 사립유치원 개학 연기는 명백한 위법이라며 엄정 수사에 대한 입장을 표명하였다. 3월에는 대형 사립유치원은 의무적으로 에듀파인을 도입하는 법안이 통과되었고, 2020년 1월 유치원 3법이 패스트트랙에 지정되며 383일 만에 국회 본회의를 통과하였다(부록 표 IV-2-5 참조).

98) 한겨레(2016. 06. 17.). 복지부 “여야 및 정부, 맞춤형 보육 7월 시행 합의” 중 댓글 발췌
<http://www.hani.co.kr/arti/society/rights/748563.html#csidx8ae31d88a67bddfb44e09c1eea05d23>

[그림 IV-2-22] 유치원 3법 관련 감성 분석

단위: %



자료: 2018년 10월부터 2020년 4월까지 네이버 뉴스 통해 언론사의 '유치원 3법' 관련 키워드 포함된 기사를 분석한 결과임.

2018년도부터 2020년까지 유치원 3법 관련 감성 분석 결과를 보면, 긍정비율 58%, 부정비율 41%, 중립비율 1%로 대체적으로 긍정적으로 보는 시각이 많았다. 시기별로는 2019년 6~7월 사이에 일시적으로 유치원 3법에 대한 부정비율이 긍정비율보다 높았다.

유치원 3법 기사에 관한 워드 클라우드를 한유총, 사립, 패스트트랙, 합의, 연기, 국회의원, 회계, 박용진 등에서 높은 TF-IDF 수치를 보여주었다. 유치원 3법이 패스트트랙으로 국회를 통과하며 이에 따른 여야간 갈등이 화제어로 등장하였고, 한유총의 반발 역시 한유총, 자유(사유재산관련)등으로 나타났다.

[그림 IV-2-23] 유치원 3법 워드클라우드 및 TF-IDF 분석



자료: 유치원 3법 관련 기사를 워드클라우드 분석한 결과임.

2018년 10월부터 2020년 2월까지 유치원이 정부지원금을 부정하게 사용하는 것 등을 막기 위해 2018년 박용진 의원이 대표로 법안을 발의, 여야 합의 실패로 국회 통과가 불발되었으나 패스트 트랙으로 지정 된 후, 2020년1월 국회를 통과하였다.

사립유치원들의 부정/비리 방지를 위해 국가가 개입해야 된다는 의견과 사유재산에 대한 권리를 주장하는 한유총의 논리가 대립되었다.

“시설사용료라도 안 주면 유치원은 수익을 어떻게 내란 말이지?”⁹⁹⁾

사. 사립유치원 파업

사립유치원 파업 관련 뉴스는 2017년부터 2019년까지 많은 기사가 올라왔다. 이는 유치원 3법 제정 논의와 맞물려 일부 사립유치원의 파업으로 사회적 파장이 커진데 따른 것으로 보인다.

[그림 IV-2-24] 사립유치원 파업 관련 기사 건수: 연도별



자료: 2004년~2020년 6월 네이버 뉴스 통해 언론사 41곳의 '사립유치원 파업' 관련 키워드 포함된 기사 수집 결과

2017년부터 2019년까지의 기사 건수를 보면, 특히 2017년 9월 사립유치원 지원 확대를 요구하며 휴업을 예고했다. 한유총은 지속적으로 지원 확대를 요구하며 휴업 강행과 철회를 반복했고 이에 학부모들의 불만이 높아졌다.

2018년 10월에는 비리유치원 명단이 공개되며 한유총은 집단 휴업, 모집 중단으로 맞대응 움직임을 보였다. 이후 교육부는 유치원 휴원 및 폐원시 학부모 사전 동의 의무화 지침을 발표했다. 이듬해인 2019년 3월 한유총은 '개학 무기한 연기'를 선언하며 교육부와 대립하였고, 교육부는 무관용 대응을 선언하였다.

99) 한겨레(2019. 11. 26). 유치원 3법 수정 조짐에 분노...“아이들이 거래 대상인가” 중 댓글 발췌
<http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/918606.html> (2020.06.25. 인출)

2017년 9월 정부의 국공립유치원 확대정책 및 재정지원을 요구하며 한유총을 필두로 유치원 집단 휴원 선포와 철회를 수차례 반복함, 보육대란 이유로 여론이 악화되자 철회를 선언하였다.

정부 정책에 대한 반발로 한유총과 사립유치원의 집단 휴원 선포와 보육대란에 따른 학부모의 반발, 비슷한 시기에 유치원 비리 사건이 이슈가 되며 정부와 학부모와 사립유치원 간의 갈등이다.

“국가가 지원하고 학부모가 낸 교육비 투명하게 운영하라는데 그것이 어떻게 사유재산 침해인가?”¹⁰⁰⁾

“미디어를 이용한 유치원과 그 원장을 공개 마녀사냥한건 정부와 사회 아닌가? 그들에게만 모든 책임을 뒤집어씌우지 말라.”¹⁰¹⁾

100) 한겨레(2019. 03. 04.). 유치원 개학 연기에...여 “무관용 원칙”-야 “대화 나서야” 중 댓글 발췌
http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/884390.html#csidxc789f37ec8cd774a6abaf3cedf7a3cf

101) 조선일보(2019. 03. 04). 사립유치원 개학 연기에 뿔난 학부모들... "아이들 보기 부끄럽다" 중 댓글 발췌
https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/03/04/2019030401302.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news



영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인식 및 해결 전략

- 01 부모의 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인식
- 02 전문가의 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인식
- 03 시사점

V. 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인식 및 해결 전략

제5장에서는 학계 및 현장 전문가와 영유아 부모의 영유아 교육·보육 분야에서 나타난 사회갈등과 그 심각성, 정부의 역할, 사회갈등 예방 및 대응 방안 등에 대한 인식 등에 대해 알아보았다.

1. 부모의 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인식

1절에서는 영유아 부모 1,000명을 대상으로 교육·보육 서비스의 공정성 정도와 불이익 경험, 영유아 교육·보육 분야에서 일어나고 있는 사회갈등 인식과 심각성 및 해결 정도, 해결 주체와 정부의 역할 등에 대해 조사한 결과를 정리하였다.

가. 영유아 교육·보육 기관 이용 기회의 공정성

영유아 부모에게 교육·보육 서비스(어린이집, 유치원)의 접근성(이용 기회) 및 질이 지역, 계층, 인종, 성별, 장애 등에 관계없이 누구에게나 공평하게 제공된다고 생각하는지를 10점 척도로 물었다.

조사결과, 영유아 부모는 어린이집 이용 기회와 질의 공정성에 대해 각각 평균 6.7점, 6.4점으로 어린이집 질보다 이용 기회가 더 공정하다고 인식하였다.

제 특성별로 보면, 어린이집 이용 기회와 질 모두 모 취업 여부와 어린이집 이용 경험 여부에 따라 유의한 차이를 보였고, 어린이집 질은 가구소득 수준에 따라서만 유의한 차이를 나타내었다. 즉, 취업모가 미취업모보다 이용 기회와 질에 대해 더 공정하다고 인식하고 있었고, 어린이집을 현재 이용하는 부모들이 과거 이용했거나 이용 경험이 없는 부모보다 이용 기회가 더 공정하다고 인식하였다. 이는 국공립어린이집 확충으로 질 높은 어린이집 수가 늘어났고, 취업모나 다자녀 가정 중심으로 입소우선순위를 개선하여 보육서비스를 필요로 하는 부모들이 우선적으로 어

린이집을 이용할 수 있는 구조가 마련되었으며, 어린이집 평가제나 부모모니터링, 지도점검 등으로 대부분의 어린이집이 일정 수준 이상의 질이 유지되고 있기 때문이다.

한편, 유치원의 이용 기회와 질의 공정성에 대해서는 각각 평균 6.3점과 6.1점으로 영유아 부모는 유치원 질보다 이용 기회가 더 공정하다고 인식하고 있었다.

이를 제 특성별로 보면, 유치원의 이용 기회는 지역규모나 모 취업 여부, 막내자녀 연령, 어린이집 이용 경험에 따라 유의한 차이를 보였고, 질은 현재 유치원 이용 경험에 따라서만 유의한 차이를 보였다. 즉, 읍면지역에 거주하거나 모가 취업 중이며, 막내자녀가 유아인 경우 유치원 이용 기회가 더 공정하다고 인식하였다. 이는 공립유치원이 주로 농어촌에 분포하고, 입학 시 취업모 자녀 및 다자녀 가구에 우선권을 부여하고 있기 때문으로 이해된다.

〈표 V-1-1〉 교육·보육 서비스의 공정성 정도

단위: 점(명)

구분	어린이집(10점 척도)		유치원(10점 척도)		(수)
	이용 기회	질	이용 기회	질	
전체	6.7	6.4	6.3	6.1	(1,000)
지역규모					
대도시	6.5	6.3	6.1	6.0	(400)
중소도시	6.8	6.5	6.3	6.1	(447)
읍면지역	6.9	6.6	6.5	6.3	(153)
F	2.0	0.6	3.0*	1.0	
모 취업 여부					
취업	7.1	6.7	6.5	6.3	(427)
휴직 중	6.4	6.1	6.0	5.8	(191)
미취업	6.4	6.2	6.1	6.0	(377)
비해당	5.6	6.0	5.0	5.4	(5)
F	7.4***	4.3**	3.6*	2.0	
막내자녀 연령					
영아	6.6	6.3	6.1	6.0	(557)
유아	6.8	6.5	6.4	6.2	(443)
t	-1.8	-1.2	-2.2*	-1.9	
어린이집 이용 경험					
현재 이용 중, 과거 미이용	7.2	6.9	6.4	6.4	(532)
현재 이용 미이용, 과거 이용	6.1	5.8	6.1	5.8	(433)
이용 경험 없음	6.1	5.9	5.6	5.4	(35)
F	30.7***	29.2***	5.0**	9.6***	

구분	어린이집(10점 척도)		유치원(10점 척도)		(수)
	이용 기회	질	이용 기회	질	
유치원 이용 경험					
현재 이용 중, 과거 미이용	6.7	6.4	6.7	6.3	(303)
현재 이용 미이용, 과거 이용	6.7	6.5	6.1	6.0	(661)
이용경험 없음	6.2	6.0	5.5	5.3	(36)
F	0.9	0.7	10.0***	3.5*	
가구 소득					
200만원 미만	6.7	6.7	6.6	6.4	(45)
200~300만원	6.5	6.3	5.8	5.9	(153)
300~400만원	6.5	6.3	6.1	6.0	(263)
400~500만원	7.0	6.7	6.5	6.3	(215)
500~600만원	7.0	6.7	6.5	6.2	(146)
600만원 이상	6.6	6.0	6.2	5.8	(178)
F	1.7	2.6*	2.0	1.5	

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

영유아 부모가 지난 1년간 자녀, 부모, 환경 요인으로 어린이집 또는 유치원 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익을 경험한 적이 있는지에 대해 알아보았다.

자녀요인(성별, 장애, 질병, 출신지역) 중 영유아 부모 2.3%는 질병, 2.1%는 성별, 1.1%는 장애, 1%는 출신지역으로 정당하지 못한 대우나 불이익을 경험한 적이 있다고 답하였다. 제 특성별로는 어린이집과 유치원 이용 경험이 없는 부모가 자녀 성별로 경험했다는 응답이 8~9% 사이로 높았는데, 이는 어린이집과 유치원에 대한 부정적인 정보가 언론이나 SNS 등을 통해 노출되고 있기 때문이다.

〈표 V-1-2〉 보육·교육 서비스 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익 경험 여부: 자녀 요인

단위: %(명)

구분	성별	장애	질병	출신지역 (다문화,이주노동자)	(수)
전체	2.1	1.1	2.3	1.0	(1,000)
지역구분					
대도시	3.8	2.0	3.3	1.8	(400)
중소도시	1.1	-	1.3	0.4	(447)
읍면지역	0.7	2.0	2.6	0.7	(153)
모 취업여부					
취업	2.1	0.9	2.8	0.9	(427)
휴직 중	2.1	1.6	2.6	0.5	(191)
미취업	2.1	1.1	1.3	1.3	(377)
비해당	-	-	20.0	-	(5)

구분	성별	장애	질병	출신지역 (다문화,이주노동자)	(수)
막내자녀 연령					
영아	2.0	0.9	2.2	1.4	(557)
유아	2.3	1.4	2.5	0.5	(443)
어린이집 이용 경험					
현재 이용 중, 과거 미이용	1.7	1.5	2.3	1.1	(532)
현재 이용 미이용, 과거 이용	2.1	0.5	2.5	0.9	(433)
이용 경험 없음	8.6	2.9	-	-	(35)
유치원 이용 경험					
현재 이용 중, 과거 미이용	2.0	1.7	3.6	1.0	(303)
현재 미이용, 과거 이용	1.8	0.6	1.8	1.1	(661)
이용경험 없음	8.3	5.6	-	-	(36)
가구 소득					
200만원 미만	4.4	2.2	6.7	-	(45)
200~300만원	1.3	1.3	1.3	0.7	(153)
300~400만원	3.0	1.9	2.3	1.9	(263)
400~500만원	0.9	0.9	1.9	0.9	(215)
500~600만원	1.4	-	0.7	-	(146)
600만원 이상	2.8	0.6	3.9	1.1	(178)

주: '경험 있다'고 응답한 결과만 제시함.

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

부모요인 중에서는 영유아 부모 중 5.5%는 경제력, 3.0%는 직업, 나머지는 1% 내외가 답하였다.

제 특성별로는 도시지역일수록, 모가 휴직 중이거나 어린이집 및 유치원 이용 경험이 없는 경우 어린이집이 상대적으로 높았다. 이는 도시지역일수록 질 높은 어린이집 및 유치원 입학 경쟁이 치열하고, 입학 시 취업모, 다자녀 등에게 우선순위를 부여하기 때문에 정당치 못한 대우나 불이익을 경험했다고 응답할 수 있다. 영유아 부모들이 어린이집 또는 유치원 이용 시 부모의 경제력이나 직업 등으로 불평등을 느끼지 않도록 제도 설계를 촘촘히 할 필요가 있다. 또한 어린이집·유치원 이용 경험이 없는 부모들이 상대적으로 많이 정당치 못한 대우나 불이익을 경험했다고 응답한 것은 어린이집 및 유치원 시스템에 대한 정보 부족이 가장 근본적인 원인일 수 있지만, 사회적으로 불평등이 만연하고 있기 때문에 자녀가 어린이집 및 유치원 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익을 경험할 수 있을 것이라는 예단에서 비롯된 것일 수 있다.

〈표 V-1-3〉 교육·보육 서비스 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익 경험 여부: 부모 요인

단위: %(명)

구분	학력	출신 학교	직업	장애	출신 지역	경제력	종교	정치적 성향	(수)
전체	1.6	0.8	3.0	0.9	1.3	5.5	1.7	0.8	(1,000)
지역구분									
대도시	2.5	1.5	3.5	1.3	2.3	7.0	3.0	1.3	(400)
중소도시	1.1	0.4	2.9	0.4	0.4	4.3	1.1	0.7	(447)
읍면지역	0.7	-	2.0	1.3	1.3	5.2	-	-	(153)
모 취업여부									
취업	1.4	0.2	3.0	0.7	0.9	4.7	1.6	0.7	(427)
휴직 중	0.5	0.5	3.1	0.5	1.0	6.3	1.0	0.5	(191)
미취업	2.4	1.6	2.9	1.3	1.9	5.8	2.1	1.1	(377)
비해당	-	-	-	-	-	20.0	-	-	(5)
막내자녀 연령									
영아	1.8	1.1	2.9	0.9	1.6	5.6	1.6	0.9	(557)
유아	1.4	0.5	3.2	0.9	0.9	5.4	1.8	0.7	(443)
어린이집 이용 경험									
현재 이용 중, 과거 미이용	1.9	1.1	3.6	0.8	0.8	4.9	1.9	0.9	(532)
현재 이용 미이용, 과거 이용	1.2	0.2	2.3	0.7	1.6	6.0	1.4	0.5	(433)
이용 경험 없음	2.9	2.9	2.9	5.7	5.7	8.6	2.9	2.9	(35)
유치원 이용 경험									
현재 이용 중, 과거 미이용	2.0	0.7	3.6	1.0	1.3	6.3	1.7	0.7	(303)
현재 이용 미이용, 과거 이용	1.4	0.8	2.7	0.6	1.1	5.0	1.7	0.8	(661)
이용경험 없음	2.8	2.8	2.8	5.6	5.6	8.3	2.8	2.8	(36)
가구 소득									
200만원 미만	-	-	-	2.2	2.2	-	4.4	-	(45)
200~300만원	1.3	1.3	2.6	0.7	0.7	4.6	-	-	(153)
300~400만원	2.7	0.8	4.2	0.8	1.9	6.8	1.9	1.1	(263)
400~500만원	0.5	0.5	2.8	0.5	0.5	6.0	0.9	0.5	(215)
500~600만원	0.7	-	2.1	0.7	0.7	4.8	0.7	0.7	(146)
600만원 이상	2.8	1.7	3.4	1.7	2.2	5.6	3.9	1.7	(178)

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

마지막으로 환경요인으로는 영유아 부모 중 8.7%는 자녀가 다니는 기관 유형, 2.7%는 거주 지역을 꼽았다.

제 특성별로는 두 요인 모두 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 그러나 자녀가 다니는 기관 유형의 경우, 읍면지역이거나 모가 취업한 경우, 어린이집 이용 경험이 없는 경우, 유치원 이용 중이거나 이용 경험이 없는 경우 상대적으로 높았다. 또한 거주지역의 경우도 읍면지역일수록 모가 미취업인 경우, 현재 어린이집을 이용 중이거나 유치원 이용 경험이 없는 경우 상대적으로 높았다.

〈표 V-1-4〉 교육·보육 서비스 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익 경험 여부: 환경 요인

단위: %(명)

구분	자녀가 다니는 기관 유형	거주 지역	(수)	구분	자녀가 다니는 기관 유형	거주 지역	(수)
전체	8.7	2.7	(1,000)				
지역구분				어린이집 이용 경험			
대도시	9.5	1.8	(400)	현재 이용 중, 과거 미이용	8.1	3.0	(532)
중소도시	6.7	2.7	(447)	현재 이용 미이용, 과거 이용	9.0	2.3	(433)
읍면지역	12.4	5.2	(153)	이용 경험 없음	14.3	2.9	(35)
모 취업여부				유치원 이용 경험			
취업	9.1	2.8	(427)	현재 이용 중, 과거 미이용	12.5	2.6	(303)
휴직 중	7.9	0.5	(191)	현재 이용 미이용, 과거 이용	6.7	2.7	(661)
미취업	8.8	3.7	(377)	이용경험 없음	13.9	2.8	(36)
비해당	-	-	(5)	가구 소득			
막내자녀 연령				200만원 미만	4.4	2.2	(45)
영아	7.7	2.3	(557)	200~300만원	3.9	2.0	(153)
유아	9.9	3.2	(443)	300~400만원	9.9	3.0	(263)
				400~500만원	9.3	1.9	(215)
				500~600만원	7.5	2.7	(146)
				600만원 이상	12.4	3.9	(178)

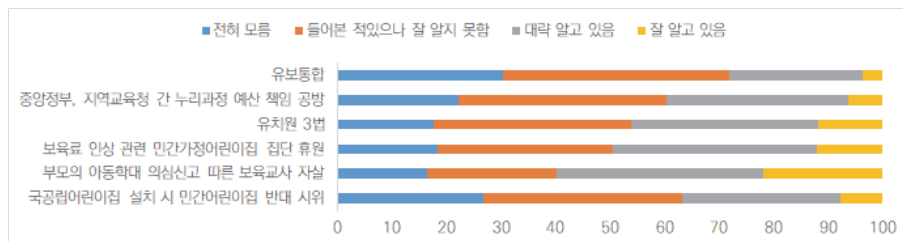
자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

나. 영유아 교육·보육 분야 사회갈등에 대한 인식

1) 영유아 교육·보육 분야 사회갈등의 인식 정도

4장에서 살펴본 영유아 교육·보육 분야 이슈 분석 결과를 활용하여, 영유아 부모가 유보통합, 누리과정 예산 논란, 유치원 3법, 보육료, 어린이집 아동학대, 국공립어린이집 설치 시 민간어린이집 반대, 맞춤형보육 시행 시 취업모와 미취업모 간의 형평성 논란 등의 사회갈등에 대한 인지 정도를 알아보았다.

[그림 V-1-1] 영유아 교육보육 분야 사회갈등 인지 정도 개요



〈표 V-1-5〉 영유아 교육보육 분야 사회갈등 인식 정도 개요

단위: %(명), 점

구분	전혀 모름	들어본 적있으나 잘 알지 못함	대략 알고 있음	잘 알고 있음	계(수)	평균
유보통합	30.4	41.5	24.5	3.6	100.0(1,000)	2.0
중앙정부, 지역교육청 간 누리과정 예산 책임 공방	22.3	38.0	33.5	6.2	100.0(1,000)	2.2
유치원 3법	17.6	36.2	34.4	11.8	100.0(1,000)	2.4
보육료 인상 관련 민간가정어린이집 집단 휴원	18.4	32.1	37.4	12.1	100.0(1,000)	2.4
부모의 아동학대 의심신고 따른 보육교사 자살	16.4	23.9	37.9	21.8	100.0(1,000)	2.7
국공립어린이집 설치 시 민간어린이집 반대 시위	26.7	36.6	28.9	7.8	100.0(1,000)	2.2

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

영유아 부모 중 유보통합에 대해 24.5%는 대략 알고 있다, 3.6%는 잘 알고 있다고 답하여 28.1%가 알고 있다고 답하였고, 인지 정도는 5점 평균 2.0점으로 중간 이하이었다. 제 특성별로는 모 취업 여부와 막내자녀 연령에 따라 유의미한 차이를 보여 모가 휴직 중이거나 막내 자녀가 유아인 경우 유보통합에 대해 인지 정도가 유의하게 높았다. 막내 자녀가 유아인 경우는 2013년 이후 발생한 중앙정부와 지방교육청 간의 누리과정 예산 논란을 경험하였기 때문으로 이해된다.

〈표 V-1-6〉 영유아 교육보육 분야 사회갈등 인식 정도 1

단위: %(명), 점

구분	유보통합			중앙정부와 지방정부 간 누리과정 예산 책임 공방			(수)
	대략 알고 있음	잘 알고 있음	평균	대략 알고 있음	잘 알고 있음	평균	
전체	24.5	3.6	2.0	33.5	6.2	2.2	(1,000)
지역구분							
대도시	25.0	4.8	2.1	37.0	6.3	2.3	(400)
중소도시	24.4	2.5	2.0	32.2	6.9	2.3	(447)
읍면지역	23.5	3.9	2.0	28.1	3.9	2.0	(153)
F			0.8			5.1**	
모 취업여부							
취업	26.5	3.0	2.0	35.4	7.0	2.3	(427)
휴직 중	28.8	4.7	2.1	36.6	6.8	2.3	(191)
미취업	20.4	3.7	1.9	29.7	5.0	2.1	(377)
비해당	-	-	1.6	40.0	-	2.2	(5)
F			3.5*			4.1**	

구분	유보통합			중앙정부와 지방정부 간 누리과정 예산 책임 공방			(수)
	대략 알고 있음	잘 알고 있음	평균	대략 알고 있음	잘 알고 있음	평균	
막내자녀 연령							
영아	22.1	3.4	2.0	30.0	5.9	2.2	(557)
유아	27.5	3.8	2.1	37.9	6.5	2.3	(443)
t			-2.5*			-3.1**	
어린이집 이용 경험							
현재 이용 중, 과거 미이용	24.8	2.8	2.0	32.9	5.1	2.2	(532)
현재 이용 미이용, 과거 이용	24.5	4.6	2.0	33.7	7.6	2.3	(433)
이용 경험 없음	20.0	2.9	1.9	40.0	5.7	2.3	(35)
F			0.7			0.6	
유치원 이용 경험							
현재 이용 중, 과거 미이용	25.4	4.3	2.1	34.0	6.9	2.3	(303)
현재 이용 미이용, 과거 이용	24.2	3.3	2.0	33.1	5.7	2.2	(661)
이용경험 없음	22.2	2.8	1.9	36.1	8.3	2.3	(36)
F			0.7			1.3	
가구 소득							
200만원 미만	24.4	6.7	2.0	33.3	8.9	2.2	(45)
200~300만원	25.5	3.9	2.0	28.8	3.9	2.1	(153)
300~400만원	22.1	2.7	2.0	30.8	4.2	2.1	(263)
400~500만원	24.7	4.7	2.0	35.3	7.0	2.3	(215)
500~600만원	22.6	1.4	2.0	35.6	6.8	2.3	(146)
600만원 이상	28.7	4.5	2.1	37.6	9.0	2.4	(178)
F			1.0			3.3**	

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

중앙정부와 지방정부 간의 누리과정 예산 책임 논란에 대해서는 조사에 참여한 영유아 부모 중 33.5%가 대략 알고 있다, 6.2%가 잘 알고 있다고 응답하여 39.7%가 알고 있다고 하였고, 인지 정도는 5점 평균 2.2점이다. 제 특성별로는 도시지역이나 모가 취업 또는 휴직 중인 경우, 막내자녀가 유아이거나 가구소득이 높을수록 인지 정도가 높았다. 누리과정 예산 논란이 당시 서울, 경기 등 주로 수도권 지역에서 격렬하게 나타났고, 경기 등 일부 지역에서는 어린이집에 대한 누리과정 지원 중단으로 민간어린이집의 휴원 등이 일어나 취업모의 불안을 야기했기 때문에 도시지역에 거주하거나 취업모들의 인식 정도가 높게 나타난 것으로 이해된다.

유치원 3법 제정 관련 정부와 사립유치원 간의 갈등에 대해 영유아 부모 중 대략 알고 있다는 응답이 34.4%, 잘 알고 있다가 11.8%로 46.2%가 알고 있다고 답

하였다. 인지 정도는 5점 평균 2.4점으로 중간 정도이다. 제 특성별로는 도시지역 일수록, 모가 취업 또는 휴직 중인 경우, 막내자녀 연령이 유아이거나 가구소득이 높을수록 관련 이슈에 대한 인지 정도가 높았다.

보육료 인상 관련 민간어린이집의 집단 휴원에 대해 대략 알고 있다가 37.4%, 잘 알고 있다가 12.1%로 49.5%가 알고 있다고 답하였고, 인지 정도는 5점 척도로 2.4점이었다. 제 특성별로는 도시지역이거나 막내자녀 연령이 유아인 경우, 현재 유치원 이용 중이거나 가구소득이 높을수록 인지 정도가 높았다. 이는 4장에서 살펴본 바와 같이, 민간어린이집이 주로 어린이집 수요가 높은 도시지역에 분포하고 있고, 유아반이 많기 때문으로 이해된다.

〈표 V-1-7〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인지 정도 2

단위: %(명), 점

구분	유치원 3법 제정 관련 정부와 사립유치원 간 갈등			보육료 인상 관련 민간가정어린이집 집단 휴원			(수)
	대략 알고 있음	잘 알고 있음	평균	대략 알고 있음	잘 알고 있음	평균	
전체	34.4	11.8	2.4	37.4	12.1	2.4	(1,000)
지역구분							
대도시	36.3	13.5	2.5	39.8	12.3	2.5	(400)
중소도시	34.5	11.6	2.4	35.8	13.2	2.5	(447)
읍면지역	29.4	7.8	2.2	35.9	8.5	2.3	(153)
χ^2 (df)			5.4**			3.1*	
모 취업여부							
취업	35.8	13.6	2.5	38.2	12.6	2.5	(427)
휴직 중	37.2	13.1	2.5	41.4	12.0	2.5	(191)
미취업	31.3	9.3	2.3	35.0	10.9	2.4	(377)
비해당	40.0	-	2.2	-	60.0	3.2	(5)
χ^2 (df)			4.8**			2.5	
막내자녀 연령							
영아	32.0	10.2	2.3	33.0	11.1	2.3	(557)
유아	37.5	13.8	2.5	42.9	13.3	2.6	(443)
χ^2 (df)			-3.0**			-3.9***	
어린이집 이용 경험							
현재 이용 중, 과거 미이용	33.8	10.7	2.4	35.5	11.8	2.4	(532)
현재 이용 미이용, 과거 이용	34.6	13.2	2.5	40.2	12.5	2.5	(433)
이용 경험 없음	40.0	11.4	2.5	31.4	11.4	2.4	(35)
χ^2 (df)			1.4			0.6	

구분	유치원 3법 제정 관련 정부와 사립유치원 간 갈등			보육료 인상 관련 민간가정어린이집 집단 휴원			(수)
	대략 알고 있음	잘 알고 있음	평균	대략 알고 있음	잘 알고 있음	평균	
유치원 이용 경험							
현재 이용 중, 과거 미이용	35.0	15.5	2.5	40.3	14.9	2.5	(303)
현재 이용 미이용, 과거 이용	33.7	10.3	2.4	36.3	10.9	2.4	(661)
이용경험 없음	41.7	8.3	2.4	33.3	11.1	2.4	(36)
χ^2 (df)			2.2			3.0*	
가구 소득							
200만원 미만	37.8	6.7	2.2	26.7	11.1	2.2	(45)
200~300만원	23.5	9.8	2.2	32.7	7.8	2.2	(153)
300~400만원	32.3	7.6	2.3	36.1	10.3	2.4	(263)
400~500만원	40.9	10.7	2.5	37.2	13.0	2.5	(215)
500~600만원	31.5	17.8	2.5	41.1	15.1	2.6	(146)
600만원 이상	40.4	17.4	2.6	43.3	15.2	2.6	(178)
χ^2 (df)			5.9***			4.4***	

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

맞춤형보육 제도의 취업모와 미취업모의 형평성 논란에 대해서는 36.7%가 대략 알고 있고, 9.5%가 잘 알고 있어서 46.2%가 안다고 답하였고, 인지 정도는 5점 평균 2.3점이었다. 제 특성 중 막내자녀 연령에 따라서만 유의한 차이를 보여서 막내자녀가 영아보다 유아인 경우 인지 정도가 높았다. 2016년 7월부터 시행된 맞춤형보육 제도가 2020년 보육지원체계가 개편될 때까지 운영되었기 때문에 막내자녀가 유아인 경우 안다고 응답한 비율이 높게 나타난 것이다.

국공립어린이집 설치 시 민간어린이집과의 갈등에 대해 28.9%가 대략 알고 있다, 7.8%가 잘 알고 있다고 답하여 36.7%만 인지하고 있었다. 인지 정도는 5점 척도로 2.2점으로 중간 이하이었다. 제 특성별로는 도시지역이거나 막내자녀 연령이 유아인 경우, 과거 어린이집 이용 경험이 있거나 현재 유치원 이용 중인 경우 인지 정도가 유의하게 높았다. 국공립어린이집 수요가 도시지역에서 높기 때문이다. 또한 우리나라는 민간 중심의 공급체제로 국공립어린이집 이용률이 10% 대 초반을 유지하다가 2017년 문재인정부가 들어서면서 국공립어린이집 이용률 40% 달성을 목표로 국공립어린이집 확충을 늘려나갔기 때문에 과거에 어린이집 이용 경험이 있거나 이용 의향이 있는 부모들은 국공립어린이집 설치에 대한 민간어린이집의 반대를 경험하였을 가능성이 높다.

〈표 V-1-8〉 영유아 교육보육 분야 사회갈등 인식 정도 3

단위: %(명), 점

구분	맞춤형 보육 취업모와 미취업모 자녀의 이용시간 형평성 논란			지역 내 국공립어린이집 설치 시 민간어린이집 반대			(수)
	대략 알고 있음	잘 알고 있음	평균	대략 알고 있음	잘 알고 있음	평균	
전체	36.7	9.5	2.3	28.9	7.8	2.2	(1,000)
지역구분							
대도시	38.8	9.5	2.4	27.8	8.0	2.2	(400)
중소도시	37.6	9.8	2.4	30.4	8.7	2.2	(447)
읍면지역	28.8	8.5	2.2	27.5	4.6	2.0	(153)
χ^2 (df)			2.1			3.2*	
모 취업여부							
취업	38.2	8.7	2.3	28.6	7.7	2.2	(427)
휴직 중	35.1	11.0	2.4	31.4	8.9	2.3	(191)
미취업	36.1	9.3	2.3	27.9	7.4	2.1	(377)
비해당	20.0	40.0	2.8	40.0	-	2.0	(5)
χ^2 (df)			0.5			0.8	
막내자녀 연령							
영아	33.8	8.3	2.3	26.0	7.0	2.1	(557)
유아	40.4	11.1	2.4	32.5	8.8	2.3	(443)
χ^2 (df)			-3.3***			-2.9**	
어린이집 이용 경험							
현재 이용 중, 과거 미이용	37.8	9.0	2.3	26.1	7.1	2.1	(532)
현재 이용 미이용, 과거 이용	35.8	10.4	2.3	32.6	9.0	2.3	(433)
이용 경험 없음	31.4	5.7	2.3	25.7	2.9	2.1	(35)
χ^2 (df)			0.1			3.9*	
유치원 이용 경험							
현재 이용 중, 과거 미이용	37.6	12.2	2.4	32.7	10.9	2.3	(303)
현재 이용 미이용, 과거 이용	36.8	8.2	2.3	27.4	6.5	2.1	(661)
이용경험 없음	27.8	11.1	2.3	25.0	5.6	2.2	(36)
χ^2 (df)			2.6			5.9**	
가구 소득							
200만원 미만	33.3	6.7	2.2	22.2	11.1	2.1	(45)
200~300만원	35.3	7.2	2.3	26.1	7.2	2.1	(153)
300~400만원	36.9	8.7	2.3	30.8	8.0	2.2	(263)
400~500만원	38.6	9.3	2.3	31.2	5.1	2.2	(215)
500~600만원	34.9	11.6	2.3	25.3	10.3	2.2	(146)
600만원 이상	37.6	11.8	2.4	30.3	8.4	2.2	(178)
χ^2 (df)/F			0.8			0.5	

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

2) 영유아 교육·보육 분야 사회갈등의 심각성

영유아 부모 대상으로 유보통합 등 영유아 교육·보육 분야에서 나타난 사회갈등의 심각성 정도를 10점 척도로 알아보았다.

유보통합, 중앙정부와 지방정부 간의 누리과정 예산 책임 공방, 보육료 인상 관련 민간가정 어린이집의 집단 휴원, 국공립어린이집 설치 시 민간어린이집 반대 등은 제 특성별로 유의미한 차이를 나타내지 않았다.

〈표 V-1-9〉 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등의 심각성 정도 1

단위: 점(명)

구분	지역규모			모 취업 여부				전체
	대도 시	중소 도시	읍면 지역	취업 취	휴직 중	미취 업	비해 당	
유보통합	6.7	6.8	6.9	6.9	6.8	6.6	-	6.8
중앙정부와 지역교육청간의 누리과정 예산책임 공방	7.2	7.1	7.2	7.2	7.2	7.0	5.0	7.1
유치원 3법 제정 관련 정부와 사립유치원 간 갈등	7.6	7.4	7.6	7.5	7.9	7.4	9.5	7.5
보육료 인상 관련 민간가정어린이집 집단 휴원	7.7	7.4	7.5	7.5	7.6	7.5	8.7	7.5
지역내 국공립어린이집 설치 시 민간어린이집 반대	7.5	7.5	7.6	7.5	7.4	7.5	7.5	7.5
맞춤형보육의 취업모와 미취업모 자녀 이용시간 형평성	7.1	7.2	7.3	6.9	7.2	7.5	8.7	7.2
부모의 아동학대 의심신고에 따른 보육교사 자살사건	8.2	8.0	8.2	8.2	8.4	7.9	7.0	8.1
기타	6.5	6.0	6.3	6.4	6.1	6.2	-	6.3
(수)	(400)	(447)	(153)	(427)	(191)	(377)	(5)	(1,000)

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

〈표 V-1-10〉 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등의 심각성 정도 2

단위: 점(명)

구분	막내자녀연령		가구소득					
	영아	유아	200 만원 미만	200~ 300 만원	300~ 400 만원	400~ 500 만원	500~ 600 만원	600 만원 이상
유보통합	6.8	6.7	5.8	7	6.7	6.8	7	6.6
중앙정부와 지역교육청간의 누리과정 예산책임 공방	7.1	7.2	6.2	7.3	6.9	7.1	7.3	7.3
유치원 3법 제정 관련 정부와 사립유치원 간 갈등	7.7	7.4	6.8	8	7.7	7.3	7.5	7.6
보육료 인상 관련 민간가정어린이집 집단 휴원	7.7	7.4	7	7.9	7.5	7.4	7.4	7.6
지역내 국공립어린이집 설치 시 민간어린이집 반대	7.4	7.6	6.4	7.7	7.5	7.6	7.3	7.6
맞춤형보육의 취업모와 미취업모 자녀 이용시간 형평성	7.2	7.2	6.7	7.5	7.2	6.9	7.4	7.2
부모의 아동학대 의심신고에 따른 보육교사 자살사건	8.1	8.2	7.7	8.3	8.2	8.2	8	7.9
기타	6.1	6.4	6.4	7.3	5.8	6	6.6	6.3
(수)	(557)	(443)	(45)	(153)	(263)	(215)	(146)	(178)

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

다만 유치원 3법에서만 막내자녀 연령에 따라 유의미한 차이를 보였다. 막내자녀가 영아인 경우 유치원 3법에 대해 더 심각하게 인식하고 있었는데, 이는 유아보다 영아가 유치원 이용 가능성이 높기 때문으로 해석된다.

맞춤형보육 제도의 취업모와 미취업모 간의 형평성 논란에 대해서는 미취업모가 취업모보다, 현재 어린이집을 이용하지 않으나 과거 이용 경험이 있는 경우에 심각성 정도가 유의하게 높았다.

〈표 V-1-11〉 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등의 심각성 정도 3

단위: 점(명)

구분	어린이집 이용 경험			유치원 이용 경험		
	현재 이용 중, 과거 미이용	현재 이용, 미이용, 과거 이용	이용 경험 없음	현재 이용 중, 과거 미이용	현재 이용, 미이용, 과거 이용	이용 경험 없음
유보통합	6.7	6.8	6.1	6.9	6.7	6.4
중앙정부와 지역교육청간의 누리과정 예산책임 공방	7.1	7.1	7	7.3	7.1	7.1
유치원 3법 제정 관련 정부와 사립유치원 간 갈등	7.6	7.6	6.9	7.5	7.6	6.9
보육료 인상 관련 민간자정어린이집 집단 휴원	7.6	7.5	6.8	7.5	7.6	6.9
지역내 국공립어린이집 설치 시 민간어린이집 반대	7.5	7.5	6.7	7.6	7.4	7.0
맞춤형보육의 취업모와 미취업모 자녀 이용시간 형평성	7.1	7.4	6.3	7.4	7.1	6.9
부모의 아동학대 의심신고에 따른 보육교사 자살사건	8.1	8.2	7.2	8.1	8.1	7.7
기타	6.5	6	4.7	6.4	6.3	4.7
(수)	(532)	(433)	(35)	(303)	(661)	(36)

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

3) 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 해결

영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등에 대해 알고 있다고 응답한 영유아 부모에게 해당 사회갈등이 해결되었다고 생각하는지 추가 질문하였다.

먼저, 유보통합에 대해 영유아 부모 중 14.6%가 다소 그렇다, 3.6%가 매우 그렇다고 답하여 80% 이상이 해결되지 않았다고 답하였으며, 인식 정도는 5점 척도로 평균 2.8점으로 중간 이하이었다. 특히 현재 유치원을 이용하지 않지만 과거 이용 경험이 있는 부모가 유의하게 높았다. 이는 박근혜 정부에서 유보통합추진단을 설치하여 유보통합에 대한 검토가 다양하게 이루어지다가 문재인 정부에서는 ‘유보격차 완화’로 후퇴하였기 때문에 영아 부모보다는 유아 부모의 인식 정도가 높게 나타난 것으로 풀이된다.

중앙정부와 지역교육청 간의 누리과정 예산책임 논란에 대해서는 조사에 참여한 부모 중 13.4%가 다소 그렇다, 2.8%가 매우 그렇다고 답하여 80% 이상이 해결되지 않고 있다고 인식하였다. 인식정도는 5점 척도로 2.7점이다. 제 특성별로는 유의미한 차이가 나타나지 않았다.

〈표 V-1-12〉 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등 해결에 대한 인식 1

단위: %(명), 점

구분	유보통합				중앙정부와 지역교육청 간 누리과정 예산 책임			
	다소 그렇다	매우 그렇다	(수)	평균	다소 그렇다	매우 그렇다	(수)	평균
전체	14.6	3.6	(281)	2.8	13.4	2.8	(397)	2.7
지역구분								
대도시	16.8	3.4	(119)	2.8	15.0	3.5	(173)	2.7
중소도시	10.8	4.2	(120)	2.8	12.0	2.3	(175)	2.7
읍면지역	19.0	2.4	(42)	2.9	12.2	2.0	(49)	2.6
F				0.2				0.3
모 취업여부								
취업	15.9	5.6	(126)	2.8	15.5	3.3	(181)	2.7
휴직 중	14.1	3.1	(64)	2.7	9.6	1.2	(83)	2.7
미취업	13.2	1.1	(91)	2.8	13.0	2.3	(131)	2.7
비해당	-	-	-	-	-	50.0	(2)	3.5
F				0.3				0.7
막내자녀 연령								
영아	15.5	4.2	(142)	2.8	16.0	3.0	(200)	2.7
유아	13.7	2.9	(139)	2.8	10.7	2.5	(197)	2.7
t				-0.2				-0.4
어린이집 이용 경험								
현재 이용 중, 과거 미이용	16.3	2.7	(147)	2.9	13.9	1.5	(202)	2.7
현재 이용 미이용, 과거 이용	13.5	4.8	(126)	2.7	14.0	3.9	(179)	2.7
이용 경험 없음	-	-	(8)	2.5	-	6.3	(16)	2.5
F				2.1				0.4
유치원 이용 경험								
현재 이용 중, 과거 미이용	6.7	2.2	(90)	2.6	11.3	2.4	(124)	2.6
현재 미이용, 과거 이용	19.2	4.4	(182)	2.9	15.2	2.7	(257)	2.7
이용경험 없음	-	-	(9)	2.6	-	6.3	(16)	2.6
F				3.4*				0.7
가구 소득								
200만원 미만	-	7.1	(14)	2.9	10.5	5.3	(19)	2.7
200~300만원	15.6	6.7	(45)	2.8	14.0	4.0	(50)	2.7
300~400만원	23.1	1.5	(65)	2.8	17.4	4.3	(92)	2.8
400~500만원	17.5	1.6	(63)	2.8	9.9	1.1	(91)	2.7
500~600만원	8.6	8.6	(35)	2.9	9.7	3.2	(62)	2.6
600만원 이상	8.5	1.7	(59)	2.6	15.7	1.2	(83)	2.7
F				0.6				0.5

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

유치원 3법에 대해 영유아 부모 중 14.5%가 다소 그렇다, 2.8%가 매우 그렇다고 답하여 대부분 해결되지 않은 것으로 인식하고 있었다. 인식 정도는 5점 평균 2.6점으로 중간 정도이었다.

〈표 V-1-13〉 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등 해결에 대한 인식 2

단위: %(명), 점

구분	유치원 3법				보육료 인상 관련 민간가정어린이집 집단 휴원			
	다소 그렇다	매우 그렇다	(수)	평균	다소 그렇다	매우 그렇다	(수)	평균
전체	14.5	2.8	(462)	2.6	10.7	2.8	(495)	2.6
지역구분								
대도시	13.1	2.0	(199)	2.5	8.2	2.9	(208)	2.5
중소도시	14.1	3.9	(206)	2.7	12.3	3.2	(219)	2.7
읍면지역	21.1	1.8	(57)	2.7	13.2	1.5	(68)	2.6
F				2.2				2.1
모 취업여부								
취업	15.6	3.8	(211)	2.7	11.5	3.7	(217)	2.7
휴직 중	7.3	4.2	(96)	2.4	6.9	2.9	(102)	2.4
미취업	17.6	-	(153)	2.5	12.1	1.2	(173)	2.6
비해당	-	50.0	(2)	3.0	-	33.3	(3)	2.7
F				1.4				2.1
막내자녀 연령								
영아	12.8	1.7	(235)	2.5	10.6	1.2	(246)	2.5
유아	16.3	4.0	(227)	2.7	10.8	4.4	(249)	2.7
t				-2.0*				-2.2*
어린이집 이용 경험								
현재 이용 중, 과거 미이용	12.2	1.3	(237)	2.5	9.5	2.0	(252)	2.6
현재 이용 미이용, 과거 이용	16.9	4.8	(207)	2.6	11.4	3.9	(228)	2.5
이용 경험 없음	16.7	-	(18)	2.7	20.0	-	(15)	2.6
F				0.2				0.6
유치원 이용 경험								
현재 이용 중, 과거 미이용	14.4	4.6	(153)	2.6	12.0	4.2	(167)	2.6
현재 미이용, 과거 이용	14.4	2.1	(291)	2.6	9.6	2.2	(312)	2.6
이용경험 없음	16.7	-	(18)	2.7	18.8	-	(16)	2.6
F				0.2				0.0
가구 소득								
200만원 미만	15.0	-	(20)	2.7	-	5.9	(17)	2.6
200~300만원	9.8	3.9	(51)	2.4	11.3	4.8	(62)	2.5
300~400만원	17.1	3.8	(105)	2.5	14.8	1.6	(122)	2.6
400~500만원	14.4	1.8	(111)	2.6	8.3	2.8	(108)	2.6
500~600만원	12.5	2.8	(72)	2.6	13.4	3.7	(82)	2.7
600만원 이상	15.5	2.9	(103)	2.6	7.7	1.9	(104)	2.5
F				0.3				0.5

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

제 특성별로는 대부분 유의한 차이를 나타내지 않았고, 막내자녀가 유아인 경우 유의하게 높았다. 유치원 3법 제정에도 불구하고 조사에 참여한 부모 대부분 관련 사안이 해결되지 않았다고 인식한 것은 정부의 정책 홍보가 미진한 결과로 볼 수 있다.

보육료 인상 관련 민간가정 어린이집의 집단 휴원 문제 해결에 대해 영유아 부모 중 10.7%는 다소 그렇다, 2.8%는 매우 그렇다고 답하여 85% 이상이 해결되지 않고 있다고 인식하고 있었다. 인식 정도는 5점 척도로 2.6점이었다. 제 특성별로는 대부분 유의한 차이를 보이지 않았고, 막내 자녀가 유아인 경우가 영아보다 유의하게 높았다. 이는 정부와 민간가정 어린이집 간의 보육료 인상 문제가 매년 정례적으로 일어나고 있기 때문에 제 특성별로 차이를 보이지 않은 것으로 이해된다.

맞춤형 보육 제도에서 취업모와 미취업모 간의 이용시간 형평성 논란에 대해 영유아 부모 중 10.8%는 다소 그렇다, 2.2%는 매우 그렇다고 응답하여 90% 가까이 해결되지 않았다고 인식하고 있었고, 인식 정도는 5점 척도로 평균 2.5점이었다. 모 취업 여부에 따라서만 유의한 차이를 나타내었는데, 취업모인 경우 해결되었다고 인식하는 정도가 유의하게 높았다. 이는 보육지원체계 개편으로 기본보육시간이 확보되고, 추가 보육이 필요한 경우 연장보육을 추가 지원하기 때문에 이용시간에 대한 불평등이 완화되었다고 본 것이다.

〈표 V-1-14〉 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등 해결에 대한 인식 3

단위: %(명), 점

구분	맞춤형보육 취업모와 미취업모 자녀 이용시간 형평성 논란				지역 내 국공립어린이집 설치 시 민간어린이집 반대			
	다소 그렇다	매우 그렇다	(수)	평균	다소 그렇다	매우 그렇다	(수)	평균
전체	10.8	2.2	(462)	2.5	9.3	2.2	(367)	2.5
지역구분								
대도시	8.3	2.1	(193)	2.5	9.1	2.8	(143)	2.5
중소도시	9.9	2.4	(212)	2.5	8.6	1.7	(175)	2.5
읍면지역	22.8	1.8	(57)	2.7	12.2	2.0	(49)	2.6
F				0.8				0.5
모 취업여부								
취업	13.5	3.0	(200)	2.7	11.0	2.6	(155)	2.6
휴직 중	8.0	2.3	(88)	2.5	2.6	2.6	(77)	2.3
미취업	8.8	1.2	(171)	2.4	10.5	1.5	(133)	2.5
비해당	33.3	-	(3)	2.3	50.0	-	(2)	3.0
F				3.6*				2.0

구분	맞춤형보육 취업모와 미취업모 자녀 이용시간 형평성 논란				지역 내 국공립어린이집 설치 시 민간어린이집 반대			
	다소 그렇다	매우 그렇다	(수)	평균	다소 그렇다	매우 그렇다	(수)	평균
막내자녀 연령								
영아	9.0	2.1	(234)	2.5	6.5	1.6	(184)	2.5
유아	12.7	2.2	(228)	2.6	12.0	2.7	(183)	2.6
t				-1.3				-0.7
어린이집 이용 경험								
현재 이용 중, 과거 미이용	9.2	2.0	(249)	2.6	8.5	1.7	(177)	2.6
현재 이용 미이용, 과거 이용	12.5	2.5	(200)	2.5	9.4	2.8	(180)	2.5
이용 경험 없음	15.4	-	(13)	2.5	20.0	-	(10)	2.9
F				0.5				1.5
유치원 이용 경험								
현재 이용 중, 과거 미이용	11.3	2.0	(151)	2.5	9.8	2.3	(132)	2.4
현재 미이용, 과거 이용	10.8	2.4	(297)	2.6	8.5	2.2	(224)	2.6
이용경험 없음	7.1	-	(14)	2.4	18.2	-	(11)	2.8
F				0.9				1.4
가구 소득								
200만원 미만	-	5.6	(18)	2.7	-	6.7	(15)	2.8
200~300만원	4.6	3.1	(65)	2.4	11.8	3.9	(51)	2.6
300~400만원	11.7	2.5	(120)	2.4	14.7	1.0	(102)	2.5
400~500만원	12.6	1.9	(103)	2.7	7.7	3.8	(78)	2.6
500~600만원	13.2	2.9	(68)	2.6	7.7	1.9	(52)	2.6
600만원 이상	12.5	-	(88)	2.5	4.3	-	(69)	2.4
F				1.3				0.8

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

국공립어린이집 설치 시 민간어린이집의 반대에 대해 영유아 부모 중 9.3%는 다소 그렇다, 2.2%는 매우 그렇다고 답하여 90% 가까이가 해결되지 않았다고 인식하고 있었고, 인식 정도는 5점 평균 2.5점으로 중간 정도이었다. 제 특성별로는 유의한 차이를 나타내지 않았다. 국공립어린이집 확충과 함께 출생아 수 감소로 민간어린이집의 원아 모집의 어려움이 심화되고 있어 국공립어린이집 설치 시 민간어린이집의 반대는 해결보다는 더 심화될 것으로 예상된다.

다. 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 관련 정보습득 경로

다음은 영유아 부모가 영유아 교육·보육 분야에서 나타난 사회갈등 관련 정보의 습득 경로를 1,2순위로 조사한 결과이다.

영유아 교육·보육 분야에서 나타난 사회갈등 관련 정보 습득 경로 1순위로 텔레비전 및 방송 43.8%, 인터넷 40.6%로 높고, 나머지는 각각 5% 내외이었다. 2순위는 인터넷 34.6%, 지인 24.1%, 텔레비전 방송 22.2% 순이었다. 1,2순위를 합산하면, 인터넷이 75.2%로 높고, 텔레비전 방송 66.0%, 지인 29.3%로 영유아 부모의 알 권리 보장을 위해 영유아 교육·보육 분야 관련 정책에 대한 홍보가 중요함을 알 수 있다. 특히 어린이집이나 유치원을 통해 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 정보를 습득했다는 비율이 11.2%로 높아 어린이집이나 유치원이 영유아 교육·보육 정책 전달자로서의 역할과 책임을 다 해야 함을 알 수 있다.

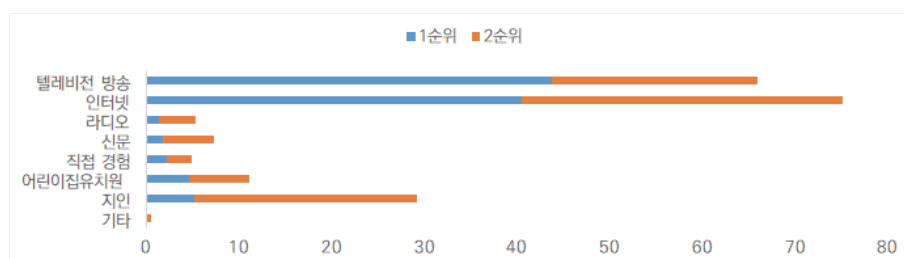
〈표 V-1-15〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 정보습득 경로: 1+2순위

단위: %(명)

구분	텔레비전 방송	인터넷	라디오	신문	직접 경험	어린이집 유치원	지인	기타	계(수)
1순위	43.8	40.6	1.4	1.9	2.3	4.7	5.2	0.1	100.0(1,000)
2순위	22.2	34.6	4.0	5.5	2.7	6.5	24.1	0.4	100.0(1,000)
1+2순위	66.0	75.2	5.4	7.4	5.0	11.2	29.3	0.5	(1,000)

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

〔그림 V-1-2〕 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등 관련 정보습득 경로: 1+2순위



제 특성별 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 정보습득 경로 분석 결과는 부록에 수록하였다.

영유아 교육·보육 분야에서 일어난 사회갈등으로 인해 어린이집·유치원 이용 시 불편함 또는 거부감을 경험한 적이 있는지를 조사한 결과는 〈표 V-1-16〉와 같다.

조사에 참여한 영유아 부모 중 31.2%는 어린이집·유치원 이용 시 불편감 또는 거부감을 경험한 적이 다소 있다고 답하였고, 2.5%는 매우 많다고 답하였다. 제

특성별로는 도시지역일수록, 모가 휴직 중이거나 미취업인 경우, 막내자녀 연령이 유아, 어린이집을 과거 이용한 경험이 있거나 현재 유치원 이용 중인 경우, 가구소득이 적은 경우 불편이나 거부감을 경험했다는 비율이 높았다.

〈표 V-1-16〉 영유아 교육·보육 서비스 이용시 사회갈등으로 인한 불편 및 거부감 경험 여부

단위: %(명)

구분	전혀 없다	거의 없다	다소 있다	매우 많다	계(수)
전체	14.4	51.9	31.2	2.5	100.0(1,000)
지역구분					
대도시	14.5	50.0	33.3	2.3	100.0(400)
중소도시	14.3	53.7	30.0	2.0	100.0(447)
읍면지역	14.4	51.6	29.4	4.6	100.0(153)
X ² (df) / F			4.6(6)		
모 취업여부					
취업	13.1	55.3	29.0	2.6	100.0(427)
휴직 중	15.2	44.5	38.2	2.1	100.0(191)
미취업	15.4	51.7	30.5	2.4	100.0(377)
비해당	20.0	60.0	-	20.0	100.0(5)
X ² (df)			15.5(9)		
막내자녀 연령					
영아	17.8	51.0	28.4	2.9	100.0(557)
유아	10.2	53.0	34.8	2.0	100.0(443)
X ² (df)			14.1(3)**		
어린이집 이용 경험					
현재 이용 중, 과거 미이용	14.7	57.0	25.9	2.4	100.0(532)
현재 이용 미이용, 과거 이용	14.3	45.3	37.9	2.5	100.0(433)
이용 경험 없음	11.4	57.1	28.6	2.9	100.0(35)
X ² (df)			17.7(6)**		
유치원 이용 경험					
현재 이용 중, 과거 미이용	7.9	51.8	38.9	1.3	100.0(303)
현재 미이용, 과거 이용	17.5	51.6	27.8	3.0	100.0(661)
이용경험 없음	11.1	58.3	27.8	2.8	100.0(36)
X ² (df)			24.7(6)***		
가구 소득					
200만원 미만	17.8	42.2	40.0	-	100.0(45)
200~300만원	18.3	53.6	24.2	3.9	100.0(153)
300~400만원	16.3	48.7	33.1	1.9	100.0(263)
400~500만원	13.5	54.4	30.7	1.4	100.0(215)
500~600만원	12.3	53.4	31.5	2.7	100.0(146)
600만원 이상	10.1	53.4	32.6	3.9	100.0(178)
X ² (df)/F			16.6(15)		

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

** $p < .01$, *** $p < .001$

보육료 인상에 대한 민간가정 어린이집의 휴원 등의 문제는 매년 일어나기 때문에 어린이집 및 유치원 이용 수요가 높은 도시지역에서 영유아 교육·보육 분야에 서 나타난 갈등으로 불편감이나 거부감을 경험한 비율이 높게 나타난 것으로 이해 된다(표 V-1-16 참조).

라. 영유아 교육·보육 분야 사회갈등의 원인

〈표 V-1-17〉은 영유아 부모에게 영유아 교육·보육 분야에서 나타난 사회갈등의 원인을 조사한 것이다.

조사에 참여한 부모 중 61.9%는 이해관계자의 이기심을 꼽았고, 다음으로 16.0%는 정책의 구조적인 문제, 14.8%는 법과 및 제도의 미비, 6.7%는 정부의 관심 부족을 들었다.

〈표 V-1-17〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 원인

단위: %(명)

구분	법 및 제도 미비	정책의 구조적 문제	이해관계자 이기심	정부의 관심 부족	기타	계(수)
전체	14.8	16.0	61.9	6.7	0.6	100.0(1,000)
지역구분						
대도시	13.0	14.5	63.0	8.8	0.8	100.0(400)
중소도시	17.0	15.7	61.7	5.1	0.4	100.0(447)
읍면지역	13.1	20.9	59.5	5.9	0.7	100.0(153)
χ^2 (df)			10.4(8)			
모 취업여부						
취업	13.6	19.2	60.0	6.6	0.7	100.0(427)
휴직 중	17.3	16.8	59.7	4.7	1.6	100.0(191)
미취업	15.1	11.9	65.0	8.0	-	100.0(377)
비해당	-	20.0	80.0	-	-	100.0(5)
χ^2 (df)			17.7(12)			
막내자녀 연령						
영아	16.7	15.3	60.1	7.5	0.4	100.0(557)
유아	12.4	16.9	64.1	5.6	0.9	100.0(443)
χ^2 (df)			6.7(4)			

구분	법 및 제도 미비	정책의 구조적 문제	이해관계자 이기심	정부의 관심 부족	기타	계(수)
어린이집 이용 경험						
현재 이용 중, 과거 미이용	15.2	15.4	61.7	7.1	0.6	100.0(532)
현재 이용 미이용, 과거 이용	14.5	17.6	61.9	5.3	0.7	100.0(433)
이용 경험 없음	11.4	5.7	65.7	17.1	-	100.0(35)
χ^2 (df)			10.9(8)			
유치원 이용 경험						
현재 이용 중, 과거 미이용	14.2	16.5	62.0	6.3	1.0	100.0(303)
현재 미이용, 과거 이용	15.1	16.3	61.7	6.4	0.5	100.0(661)
이용경험 없음	13.9	5.6	63.9	16.7	-	100.0(36)
χ^2 (df)			9.5(8)			
가구 소득						
200만원 미만	6.7	22.2	62.2	8.9	-	100.0(45)
200~300만원	15.7	13.7	62.7	7.2	0.7	100.0(153)
300~400만원	16.7	16.3	61.2	5.3	0.4	100.0(263)
400~500만원	13.5	17.2	61.9	6.0	1.4	100.0(215)
500~600만원	16.4	15.8	61.6	5.5	0.7	100.0(146)
600만원 이상	13.5	14.6	62.4	9.6	-	100.0(178)
χ^2 (df)/F			13.1(20)			

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

제 특성별로도 전체 응답 분포와 유사한 결과를 나타냈다. 이해관계자의 이기심은 도시지역일수록, 모가 미취업이거나 막내자녀가 유아인 경우 상대적으로 높았다. 특히 정책의 구조적 문제는 어린이집 및 유치원을 현재 이용 중이거나 현재 미이용이나 과거 이용 경험이 있는 경우 상대적으로 높았고, 정부의 관심 부족은 반대로 어린이집 및 유치원 이용 경험이 없는 경우 상대적으로 높았다.

마. 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 예방·해결 주체 및 정부의 역할

영유아 부모에게 영유아 교육·보육 분야에서 나타난 사회갈등의 주요 예방·해결 주체에 대해 물었다.

영유아 부모 중 45.9%는 정부, 29.5%는 어린이집·유치원, 18.1%는 국회를 꼽았다. 부모나 시민단체 등은 각각 5% 미만으로 소수이었다. 제 특성별로도 정부가 다수를 차지하였다.

〈표 V-1-18〉 영유아 교육보육 분야 사회갈등 예방·해결 주제

단위: %(명)

구분	국회	정부	기관	시민단체	부모	기타	계(수)
전체	18.1	45.9	29.5	1.3	4.4	0.8	100.0(1,000)
지역구분							
대도시	18.3	45.3	30.3	1.5	3.8	1.0	100.0(400)
중소도시	17.2	49.7	26.8	0.9	4.9	0.4	100.0(447)
읍면지역	20.3	36.6	35.3	2.0	4.6	1.3	100.0(153)
X ² (df)				11.0(10)			
모 취업여부							
취업	19.2	46.4	28.1	1.4	3.5	1.4	100.0(427)
휴직 중	19.9	41.9	30.9	1.6	5.2	0.5	100.0(191)
미취업	16.2	47.5	30.2	1.1	4.8	0.3	100.0(377)
비해당	-	40.0	40.0	-	20.0	-	100.0(5)
X ² (df)				11.8(15)			
막내자녀 연령							
영아	18.9	46.3	29.4	1.1	3.9	0.4	100.0(557)
유아	17.2	45.4	29.6	1.6	5.0	1.4	100.0(443)
X ² (df)				4.6(5)			
어린이집 이용 경험							
현재 이용 중, 과거 미이용	18.0	46.1	28.9	1.9	4.5	0.6	100.0(532)
현재 이용 미이용, 과거 이용	18.2	45.3	30.9	0.7	3.7	1.2	100.0(433)
이용 경험 없음	17.1	51.4	20.0	-	11.4	-	100.0(35)
X ² (df)				10.6(10)			
유치원 이용 경험							
현재 이용 중, 과거 미이용	19.1	48.5	25.4	0.7	5.0	1.3	100.0(303)
현재 미이용, 과거 이용	17.7	44.0	32.2	1.7	3.8	0.6	100.0(661)
이용경험 없음	16.7	58.3	13.9	-	11.1	-	100.0(36)
X ² (df)				17.0(10)			
가구 소득							
200만원 미만	8.9	44.4	35.6	2.2	8.9	-	100.0(45)
200~300만원	14.4	43.8	35.3	2.0	4.6	-	100.0(153)
300~400만원	14.8	47.1	31.2	1.1	4.6	1.1	100.0(263)
400~500만원	21.4	39.5	34.0	1.4	2.8	0.9	100.0(215)
500~600만원	17.8	47.3	27.4	1.4	4.8	1.4	100.0(146)
600만원 이상	24.7	52.8	16.9	0.6	4.5	0.6	100.0(178)
X ² (df)/F				36.1(25)			

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

〈표 V-1-19〉는 영유아 교육·보육 분야에서 나타난 사회갈등을 해결하기 위해 정부가 어느 정도 역할을 하고 있는지를 추가적으로 질문한 결과이다.

조사에 참여한 영유아 부모 중 18.9%는 어느 정도 역할을 하고 있다, 1.9%는 매우 역할을 잘 하고 있다고 답하여 역할을 잘 하고 있지 않다고 답한 비율이 상대적으로 높았다.

〈표 V-1-19〉 영유아 보육·교육 분야의 사회갈등을 해결하는 정부의 역할

단위: %(명), 점

구분	전혀 역할 하고 있지 않음	그다지 역할을 하고 있지 않음	보통	어느 정도 역할을 하고 있음	매우 역할 잘 하고 있음	계(수)
전체	10.1	30.7	38.4	18.9	1.9	100.0(1,000)
지역구분						
대도시	13.0	31.8	33.5	19.0	2.8	100.0(400)
중소도시	7.6	30.0	42.3	18.8	1.3	100.0(447)
읍면지역	9.8	30.1	39.9	19.0	1.3	100.0(153)
χ^2 (df)			13.2(8)			
모 취업여부						
취업	8.4	32.1	36.8	20.6	2.1	100.0(427)
휴직 중	11.0	28.3	38.7	19.4	2.6	100.0(191)
미취업	11.4	30.5	40.1	16.7	1.3	100.0(377)
비해당	20.0	20.0	40.0	20.0	-	100.0(5)
χ^2 (df)			6.9(12)			
막내자녀 연령						
영아	12.2	31.1	38.2	17.1	1.4	100.0(557)
유아	7.4	30.2	38.6	21.2	2.5	100.0(443)
χ^2 (df)			9.3(4)			
어린이집 이용 경험						
현재 이용 중, 과거 미이용	9.0	30.6	39.5	18.8	2.1	100.0(532)
현재 이용 미이용, 과거 이용	11.1	31.4	36.3	19.9	1.4	100.0(433)
이용 경험 없음	14.3	22.9	48.6	8.6	5.7	100.0(35)
χ^2 (df)			9.6(8)			
유치원 이용 경험						
현재 이용 중, 과거 미이용	9.2	29.4	39.9	20.5	1.0	100.0(303)
현재 미이용, 과거 이용	10.3	31.5	37.4	18.8	2.1	100.0(661)
이용경험 없음	13.9	27.8	44.4	8.3	5.6	100.0(36)
χ^2 (df)			8.4(8)			
가구 소득						
200만원 미만	6.7	24.4	55.6	11.1	2.2	100.0(45)
200~300만원	9.2	28.1	44.4	17.6	0.7	100.0(153)
300~400만원	10.3	34.2	37.6	16.0	1.9	100.0(263)
400~500만원	10.7	28.4	38.6	20.5	1.9	100.0(215)
500~600만원	8.9	28.1	38.4	22.6	2.1	100.0(146)
600만원 이상	11.8	34.3	29.8	21.3	2.8	100.0(178)
χ^2 (df)/F			20.0(20)			

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육·교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

제 특성별로도 전체 응답 비율과 유사하게 역할을 잘 하고 있지 않다고 응답이 상대적으로 높았다. 대도시이거나 막내자녀가 영아인 경우, 현재 어린이집 이용하고 있지 않지만 과거 이용 경험이 있는 경우, 과거 유치원 이용 경험이 있거나 이용 경험이 아예 없는 경우 정부가 역할을 잘 하고 있지 않다고 답한 비율이 높았다.

마. 영유아 교육·보육 정책 이해당사자에 대한 신뢰도

영유아 부모의 영유아 교육·보육 정책 이해당사자, 즉 중앙정부, 지방정부, 어린이집 또는 유치원(원장, 교사 등 포함)에 대한 신뢰도를 알아보았다. 중앙정부, 지방정부(교육청, 지자체), 어린이집 또는 유치원 중 어린이집 및 유치원에 대한 신뢰도가 가장 높았다.

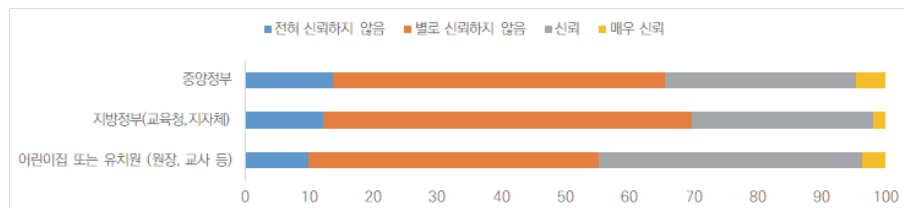
〈표 V-1-20〉 영유아 교육·보육 정책 관련 이해당사자에 대한 신뢰도 개요

단위: %(명), 점

구분	전혀 신뢰하지 않음	별로 신뢰하지 않음	신뢰	매우 신뢰	계(수)	평균
중앙정부	13.7	51.9	29.8	4.6	100.0(1,000)	2.3
지방정부(교육청, 지자체)	12.3	57.4	28.4	1.9	100.0(1,000)	2.2
어린이집 또는 유치원 (원장, 교사 등)	9.9	45.4	41.1	3.6	100.0(1,000)	2.4

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

〔그림 V-1-3〕 영유아 교육·보육 정책 관련 이해당사자에 대한 신뢰도 개요



중앙정부에 대해 신뢰한다는 영유아 부모는 34.4%이고, 신뢰 정도는 4점 척도로 평균 2.3점이다. 제 특성별로는 유의미한 차이를 보이지 않았다.

지방정부 및 지역교육청에 대해 신뢰한다는 영유아 부모는 30.3%이고, 신뢰 정도는 4점 평균 2.2점이다. 제 특성별로는 막내자녀 연령에 따라서만 유의한 차이를 나타냈지만, 신뢰 정도는 차이가 크지 않다.

어린이집 또는 유치원에 대한 신뢰한다는 비율은 44.7%로 중앙정부나 지방정부

보다 높았다. 그러나 신뢰 정도는 4점 척도로 평균 2.4점으로 중간 이상이었다. 어린이집 또는 유치원에 대한 신뢰정도는 어린이집 이용 경험에 따라 유의미한 차이를 보여서, 현재 어린이집을 이용 중인 부모의 신뢰도가 상대적으로 높았다.

〈표 V-1-21〉 영유아 교육·보육 정책 관련 이해당사자에 대한 신뢰도

단위: %(명), 점

구분	중앙 정부			지방정부			어린이집 또는 유치원 (원장, 교사 등)			(수)
	신뢰	매우 신뢰	평균	신뢰	매우 신뢰	평균	신뢰	매우 신뢰	평균	
전체	29.8	4.6	2.3	28.4	1.9	2.2	41.1	3.6	2.4	(1,000)
지역구분										
대도시	28.3	4.8	2.2	26.5	1.8	2.2	41.5	3.3	2.4	(400)
중소도시	29.5	4.9	2.3	29.3	2.2	2.2	40.7	3.1	2.4	(447)
읍면지역	34.6	3.3	2.3	30.7	1.3	2.2	41.2	5.9	2.4	(153)
F			0.1			1.4			0.3	
모 취업여부										
취업	30.9	4.9	2.3	30.0	2.3	2.2	43.6	4.9	2.4	(427)
휴직 중	28.8	6.3	2.3	30.9	2.1	2.2	36.6	1.6	2.3	(191)
미취업	29.4	3.2	2.2	25.7	1.1	2.1	40.6	3.2	2.4	(377)
비해당	-	20.0	2.2	-	20.0	2.2	40.0	-	2.2	(5)
F			1.7			1.5			1.9	
막내자녀 연령										
영아	26.8	5.0	2.2	27.3	1.3	2.2	40.6	2.7	2.3	(557)
유아	33.6	4.1	2.3	29.8	2.7	2.2	41.8	4.7	2.4	(443)
t			-2.0			-2.0*			-1.9	
어린이집 이용 경험										
현재 이용중, 과거 미이용	28.8	5.3	2.3	26.3	2.1	2.2	47.2	5.8	2.5	(532)
현재 이용 미이용, 과거 이용	31.4	3.7	2.3	30.9	1.8	2.2	34.9	1.2	2.3	(433)
이용 경험 없음	25.7	5.7	2.1	28.6	-	2.1	25.7	-	2.2	(35)
F			0.4			0.5			16.7***	
유치원 이용 경험										
현재 이용중, 과거 미이용	33.3	2.6	2.3	29.4	2.3	2.2	40.6	2.0	2.4	(303)
현재 미이용, 과거 이용	28.4	5.4	2.3	28.1	1.8	2.2	42.1	4.5	2.4	(661)
이용경험 없음	25.0	5.6	2.1	25.0	-	2.1	27.8	-	2.2	(36)
F			1.0			1.7			1.3	
가구 소득										
200만원 미만	24.4	4.4	2.3	24.4	2.2	2.2	46.7	6.7	2.5	(45)
200~300만원	25.5	2.6	2.2	24.2	2.0	2.2	43.1	4.6	2.4	(153)
300~400만원	29.7	3.4	2.2	27.8	2.7	2.2	45.2	4.2	2.5	(263)
400~500만원	34.4	5.1	2.3	31.6	0.9	2.2	38.6	3.7	2.3	(215)
500~600만원	31.5	4.1	2.3	25.3	2.7	2.2	39.7	2.1	2.3	(146)
600만원 이상	28.1	7.9	2.3	32.6	1.1	2.2	36.0	2.2	2.3	(178)
F			0.7			0.2			1.4	

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

*** $p < .001$

바. 영유아 교육·보육 분야 공론화위원회 참여

영유아 부모에게 정부가 영유아 교육·보육 분야 사회갈등을 해결하기 위한 기구로 공론화위원회를 추진할 경우 부모위원으로 참여할 의향이 있는지 알아보았다.

〈표 V-1-22〉 영유아 보육·교육 분야 사회갈등 공론화위원회 부모위원 참여 의향

단위: %(명), 점

구분	참여의향 전혀 없음	참여의향 없음	어느 정도 참여의향 있음	반드시 참여	잘 모름	계(수)
전체	3.5	22.3	58.2	11.0	5.0	100.0(1000)
지역구분						
대도시	3.5	21.5	56.3	14.3	4.5	100.0(400)
중소도시	3.6	21.5	62.2	7.4	5.4	100.0(447)
읍면지역	3.3	26.8	51.6	13.1	5.2	100.0(153)
F			14.4(8)			
모 취업여부						
취업	2.6	23.7	55.7	14.1	4.0	100.0(427)
휴직 중	4.2	19.9	61.3	10.5	4.2	100.0(191)
미취업	4.2	22.0	59.2	8.0	6.6	100.0(377)
비해당	-	20.0	80.0	-	-	100.0(5)
F			14.9(12)			
막내자녀 연령						
영아	3.6	21.0	58.0	12.6	4.8	100.0(557)
유아	3.4	23.9	58.5	9.0	5.2	100.0(443)
t			3.9(4)			
어린이집 이용 경험						
현재 이용중, 과거 미이용	3.2	20.9	59.8	11.5	4.7	100.0(532)
현재 이용 미이용, 과거 이용	3.7	23.6	56.4	10.9	5.5	100.0(433)
이용 경험 없음	5.7	28.6	57.1	5.7	2.9	100.0(35)
F			4.3(8)			
유치원 이용 경험						
현재 이용중, 과거 미이용	3.3	25.4	57.1	8.9	5.3	100.0(303)
현재 미이용, 과거 이용	3.5	20.4	59.2	12.0	5.0	100.0(661)
이용경험 없음	5.6	30.6	50.0	11.1	2.8	100.0(36)
F			6.7(8)			
가구 소득						
200만원 미만	4.4	17.8	55.6	8.9	13.3	100.0(45)
200~300만원	6.5	22.2	55.6	7.2	8.5	100.0(153)
300~400만원	2.3	19.4	57.4	16.0	4.9	100.0(263)
400~500만원	2.3	24.7	61.4	8.4	3.3	100.0(215)
500~600만원	4.8	26.7	56.8	7.5	4.1	100.0(146)
600만원 이상	2.8	21.3	59.6	13.5	2.8	100.0(178)
F			36.4(20)*			

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

* $p < .05$

영유아 부모 중 58.2%는 어느 정도 참여 의향이 있다, 11.0%는 반드시 참여한다고 답하여 과반수 이상이 참여 의향이 있는 것으로 조사되었다. 제 특성별로는 도시지역일수록, 모가 취업 상태이거나 휴직 중이거나 막내자녀가 영아인 경우, 현재 어린이집을 이용하거나 과거에 유치원을 이용한 경험이 있는 경우 참여하겠다는 응답이 상대적으로 더 많았다.

2. 전문가의 영유아 교육보육 분야 사회갈등 인식

2절은 영유아 교육보육 분야 학계 및 현장 전문가 102명을 대상으로 영유아 교육보육 서비스 이용 기회 및 질의 공정성과 영유아 교육·보육 분야 사회갈등에 대한 인식, 사회갈등 관리의 적절성, 사회갈등 예방 및 해결의 주체, 사회갈등 해결 위한 정부 역할, 사회갈등 관리 방안 마련의 필요성에 대해 조사한 결과를 제시하였다.

가. 영유아 교육보육 기관 이용의 공정성

〈표 V-2-1〉은 전문가에게 영유아 교육보육 서비스(어린이집, 유치원)의 이용 기회(접근성) 및 질이 지역, 계층, 인종, 성별, 장애 등에 관계없이 누구에게나 공정하게 제공된다고 생각하는지를 10점 척도로 조사한 것이다.

〈표 V-2-1〉 영유아 교육보육 서비스 이용 기회 및 질의 공정성

단위: 점(명)

구분	어린이집		유치원		(수)
	이용 기회	질	이용 기회	질	
전체	6.3	5.3	5.3	4.8	(102)
학계_유아교육	7.1	5.4	5.9	5.1	(30)
학계_보육	5.9	5.2	5.1	4.7	(32)
전문가(정부출연기관 연구원 등)	5.9	4.0	4.9	3.9	(7)
현장_보육	6.5	5.9	4.8	4.9	(11)
현장_유아교육	6.0	5.3	5.3	5.0	(22)
F	1.1	0.8	0.6	0.4	

자료: 본 연구를 위한 「영유아 보육·교육 분야 사회갈등 인식에 대한 전문가 조사」 결과임.

보육 및 유아교육 학계 및 현장 전문가들은 어린이집의 이용 기회(접근성)와 질의 공정성에 대해 각각 평균 6.3점과 5.3점을 답하여 어린이집 질보다는 이용 기회가 더 공정하다고 인식하고 있었다. 이는 어린이집 수요에 비해 과잉 공급되고 있고, 문재인정부의 국공립어린이집 확충 정책으로 이용 기회가 개선되었기 때문이다. 이를 전공 분야별로 살펴보면 어린이집 이용기회 및 질 각각 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았지만, 어린이집 이용 기회의 공정성은 유아교육 학계 전문가, 질의 공정성은 보육 현장 전문가가 가장 상대적으로 높게 평가하였다.

한편, 유치원의 이용 기회와 질의 공정성에 대해서는 10점 척도로 각각 평균 5.3점과 4.8점으로 답하였다. 앞서 살펴본 어린이집의 이용기회 및 질과 마찬가지로 전공 분야별로 유의한 차이를 보이지 않았지만 유아교육 학계 전문가가 유치원의 이용 기회와 질의 공정성에 대해 상대적으로 높게 평가하였다.

영유아 및 부모가 자녀요인, 부모요인, 환경요인으로 인해 영유아나 이들 부모가 어린이집 및 유치원 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익을 경험하는지에 대해 알아보았다.

먼저 학계 및 현장 전문가는 자녀 요인 중 70%가 장애를 꼽았고, 58.8%는 출신 지역, 33.3%는 질병, 9.8%는 나이, 2.0%는 성별을 지목하였다. 전문가 분야별도 전체 응답 비율과 유사한 응답을 나타내었지만, 유아교육 학계 및 현장 전문가는 나이를 선택한 비율이 10~20% 사이로 높았다. 보육 분야 현장전문가는 장애와 출신지역(다문화, 이주노동자)이 각각 90.9%, 72.7%로 높았다. 장애 통합 및 전문 어린이집을 운영하고 있으나, 전체 어린이집에서 차지하는 비중이 적고, 장애아나 다문화 가정 및 이주 노동자 자녀에 대한 지원이 충분하지 않기 때문이다.

〈표 V-2-2〉 영유아 교육·보육 서비스 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익 원인: 자녀 요인

단위: %(명)

구분	나이	성별	장애	질병	출신지역 (다문화, 이주노동자)	없음	(수)
전체	9.8	2.0	70.6	33.3	58.8	12.7	(102)
학계_유아교육	10.0	3.3	70.0	33.3	60.0	20.0	(30)
학계_보육	9.4	-	75.0	37.5	65.6	3.1	(32)
전문가	-	-	71.4	14.3	57.1	14.3	(7)
현장_보육	-	-	90.9	27.3	72.7	9.1	(11)
현장_유아교육	18.2	4.5	54.5	36.4	40.9	18.2	(22)

주: 중복 응답 결과임.

자료: 본 연구를 위한 「영유아 보육·교육 분야 사회갈등 인식에 대한 전문가 조사」 결과임.

다음으로 부모 요인 중에서는 학계 및 현장 전문가 55.9%가 경제력, 42.2%는 장애 여부, 41.2%는 출신국가, 38.2%는 취업 여부, 29.4%는 직업을 꼽았다. 부모 요인이 영향을 미치지 않는다는 전문가 응답도 15.7%로 많았다. 분야별로도 전체 응답 비율과 유사한 경향성을 나타냈지만, 정부출연기관 연구원 등의 전문가는 취업 여부를 선택한 비율이 57.1%, 보육 현장 전문가는 장애 여부 63.6%, 출신국가가 54.5%, 보육 분야 학계 전문가는 경제력을 꼽은 비율이 71.9%로 상대적으로 높았다.

〈표 V-2-3〉 영유아 교육보육 서비스 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익 원인: 부모 요인

단위: %(명)

구분	나이	취업 여부	학력	출신 학교	직업	장애 여부	출신 국가	경제 력	종교	정치적 성향/ 견해	없음	(수)
전체	4.9	38.2	10.8	2.0	29.4	42.2	41.2	55.9	4.9	2.9	15.7	(102)
학계_유아교육	6.7	30.0	20.0	-	36.7	50.0	46.7	63.3	13.3	6.7	10.0	(30)
학계_보육	6.3	50.0	12.5	3.1	40.6	34.4	37.5	71.9	3.1	3.1	12.5	(32)
전문가	-	57.1	-	-	28.6	42.9	28.6	28.6	-	-	28.6	(7)
현장_보육	-	36.4	9.1	9.1	36.4	63.6	54.5	45.5	-	-	18.2	(11)
현장_유아교육	4.5	27.3	-	-	-	31.8	36.4	36.4	-	-	22.7	(22)

주: 중복 응답 결과임

자료: 본 연구를 위한 「영유아 보육·교육 분야 사회갈등 인식에 대한 전문가 조사」 결과임.

다음으로 환경 요인으로서는 학계 및 현장 전문가 70.6%가 기관 유형을 꼽았고, 57.8%는 거주지역, 11.8%는 없다고 답하였다. 분야별로 보면, 정부출연기관 연구원 등의 전문가는 기관 유형을 꼽은 비율이 상대적으로 높고, 보육 학계 전문가와 정부출연기관 연구원 등 전문가는 거주지역이 상대적으로 높았다.

〈표 V-2-4〉 영유아 교육보육 서비스 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익 원인: 환경 요인

단위: %(명)

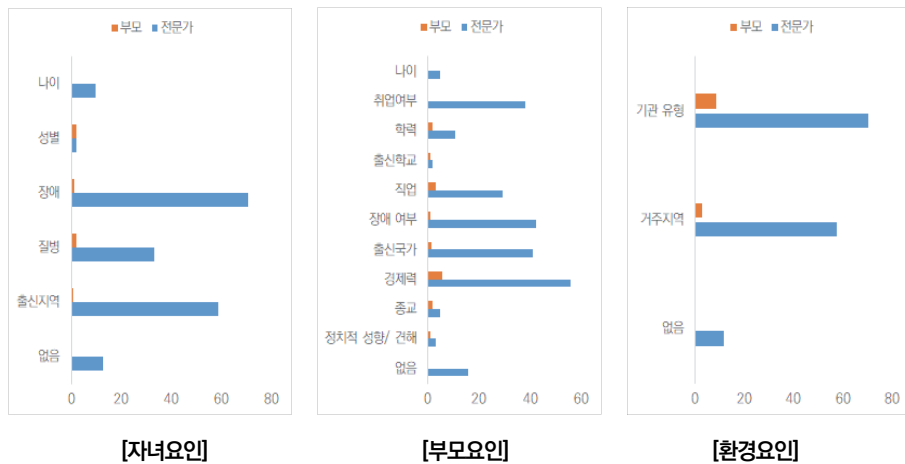
구분	기관 유형(국공립/민간/사립 등)	거주지역(농어촌, 폐광촌 등)	없음	(수)
전체	70.6	57.8	11.8	(102)
학계_유아교육	73.3	60.0	10.0	(30)
학계_보육	65.6	71.9	9.4	(32)
전문가	85.7	71.4	-	(7)
현장_보육	63.6	54.5	18.2	(11)
현장_유아교육	72.7	31.8	18.2	(22)

주: 중복 응답 결과임

자료: 본 연구를 위한 「영유아 보육·교육 분야 사회갈등 인식에 대한 전문가 조사」 결과임.

[그림 V-2-1]은 영유아 부모와 전문가 대상으로 어린이집 및 유치원 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익 경험 시 그 원인을 자녀요인, 부모요인, 환경요인 3개 차원으로 조사한 결과를 비교한 것이다. 전문가들은 부모보다 영유아나 부모들이 영유아 교육·보육 서비스 이용 시 자녀, 부모, 환경 등 다양한 요인으로 정당하지 못한 대우나 불이익을 경험하게 한다고 인식하고 있었다.

[그림 V-2-1] 영유아 교육·보육 서비스 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익 원인



주: 영유아 부모와 전문가 보기 문항 상이하며, 중복응답 결과임.
 자료: <표 V-1-2>, <표 V-1-3>, <표 V-1-4>, <표 V-2-2>, <표 V-2-3>, <표 V-2-4>를 그림으로 재구성함.

나. 영유아 교육·보육 분야 사회갈등에 대한 인식

1) 영유아 교육·보육 분야 사회갈등의 심각성

다음은 학계 및 현장 전문가들이 영유아 교육·보육 분야에서 나타난 사회갈등의 심각성을 어느 정도로 인식하고 있는지를 알아보았다.

이를 갈등 주체별로 살펴본 결과, 정부와 민간(어린이집, 유치원 등) 간 갈등의 심각성 정도를 10점 평균 8점으로 답하였고, 민간과 민간 간의 갈등(국공립어린이집 vs 민간어린이집, 공립유치원 vs 사립유치원, 어린이집·유치원 원장 vs 교사 등)에 대해서는 평균 6.9점, 중앙정부와 지방정부 간의 갈등은 평균 6.8점으로 가장 낮았다.

전문가 분야별로 보면, 중앙정부와 지방정부, 정부와 민간 간의 갈등은 유아교육 현장전문가, 민간과 민간 간의 갈등은 정부출연기관 연구원 등의 전문가의 심각성

인식 정도가 상대적으로 높았다. 정부와 민간 간의 갈등은 유치원 3법 제정으로 외형적으로 일단락 된 것처럼 보이지만, 중앙정부 및 지방교육청과 사립유치원 간의 갈등의 원인은 내부적으로 잔존하고 있기 때문에 유아교육 현장 전문가들이 심각성 정도를 높이 평가한 것이다. 또한 중앙정부와 지방정부 간의 갈등은 누리과정 예산을 예로 들 수 있다. 누리과정 예산의 소관 부처 문제가 해결되지 않은 채 중앙정부가 2017년부터 유아교육특별회계로 지원하였고, 2019년에는 이를 다시 연장하였지만 3년 뒤에 동일한 문제로 중앙정부와 지방정부 간의 갈등이 재발될 것이라는 생각에서 높이 평가한 것으로 이해된다.

〈표 V-2-5〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등의 심각성 정도

단위: 점(명)

구분	갈등 주제			갈등 성격						(수)
	중앙-지방 정부 간	정부-민간 (어린이집, 유치원 등)	민간-민간 (어린이집, 유치원 원장 vs 교사)	가치 갈등	이해 (이익) 갈등	정보 갈등	구조 갈등	관계 갈등	복합 갈등 (가치+이해, 가치+정보 등)	
전체	6.8	8.0	6.9	6.9	7.7	6.8	7.9	7.1	7.2	(102)
학계_유아교육	6.6	7.8	7.4	6.7	7.5	6.3	7.7	7.4	7.3	(30)
학계_보육	6.6	7.7	7.3	6.8	7.1	6.3	7.3	7.5	7.3	(32)
전문가	7.1	8.1	7.9	6.4	7.4	6.0	7.7	7.0	6.9	(7)
현장_보육	5.9	7.5	6.9	6.8	7.5	7.0	8.0	7.0	7.4	(11)
현장_유아교육	7.8	8.9	5.5	7.5	9.0	8.1	9.1	6.0	7.2	(22)

자료: 본 연구를 위한 「영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인식에 대한 전문가 조사」 결과임.

다음으로 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등을 갈등 성격¹⁰²⁾ 측면에서 그 심각성 정도를 알아보았다. 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등 중 구조갈등의 심각성 정도를 10점 척도로 평균 7.9점으로 평가하였고, 이해(이익)갈등, 복합갈등, 관계갈등도 각각 평균 7.7점, 7.2점, 7.1점으로 높았다. 구조갈등이

102) 〈주석 표 1〉 갈등 성격

구분	내용
1) 가치갈등	문화, 종교적, 정치사회적, 개인적 차원의 신념 및 관점의 차이에서 비롯되는 갈등
2) 이해(이익)갈등	한정된 자원분배 과정에서 생기는 욕구와 이해의 양립 불가능성으로 인한 갈등
3) 정보갈등	정보(사실)의 부족과 비대칭 그리고 정보의 해석의 차이에서 오는 갈등
4) 구조갈등	정치, 경제, 사회구조 및 왜곡된 제도 및 관행 등으로 인해 발생한 갈등
5) 관계갈등	불신, 오해, 편견 등 대인관계의 이상으로 발생하는 갈등

나 이해(이익)갈등의 심각성 정도가 높게 나타난 이유는 우리나라의 보육과 유아교육은 민간 중심의 공급체제로 정부의 노력에도 불구하고 공공성 확보에 한계가 드러나고 있고, 정부의 영유아 교육·보육 분야에 대한 재정 지원이 서비스 질과 연계되지 못하고 있기 때문이다¹⁰³⁾. 전문가 분야별로는 유아교육 현장 전문가는 가치갈등과 이해(이익)갈등, 정보갈등, 구조갈등, 유아교육과 보육 학계 전문가는 관계갈등을 상대적으로 높게 평가하였다.

2) 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 원인

영유아 교육·보육 분야에서 사회갈등이 발생하는 원인을 1,2순위로 알아보았다. 먼저, 1순위로 조사에 참여한 전문가 중 33.3%는 정부의 일방적인 보육교육 정책 추진을 꼽았고, 다음으로 18.6%는 이해관계 충돌, 15.7%는 상호의견 교류, 토론, 협상 등 소통 부족, 11.8%는 정책의 구조적 문제를 꼽았다. 2순위로는 상호의견 교류, 토론, 협상 등 소통 부족과 이해관계 충돌이 각각 18.6%, 이해당사자 간의 상호불신에 따른 감정 대립 17.6%, 정책의 구조적인 문제 14.7%, 정부의 일방적인 보육교육 정책 추진이 12.7% 순이었다. 1,2순위를 합산하면, 정부의 일방적인 보육교육 정책 추진이 46.1%로 높고, 다음으로 이해관계 충돌 37.3%, 상호의견 교류, 토론, 협상 등 소통 부족 34.3%, 정책의 구조적인 문제 26.5% 순이었다.

〈표 V-2-6〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등의 원인: 1+2순위

단위: %(명)

구분	정부의 일방적인 보육·교육 정책 추진	관련 법 및 제도 미비	정부 불신 등 전반적인 사회신뢰 부족	정책의 구조적 문제	상호 의견 교류, 토론, 협상 등 소통부족	이해관계 충돌	이해 당사자 간 상호불신 따른 감정 대립	정부의 무관심	(수)
1순위	33.3	6.9	7.8	11.8	15.7	18.6	3.9	2.0	(102)
2순위	12.7	9.8	6.9	14.7	18.6	18.6	17.6	1.0	(102)
1+2순위	46.1	16.7	14.7	26.5	34.3	37.3	21.6	2.9	(102)

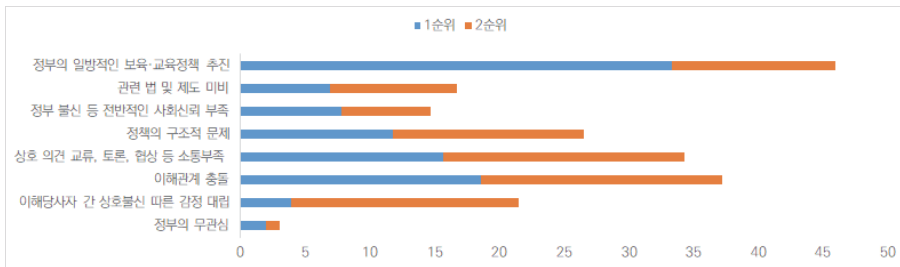
자료: 본 연구를 위한 「영유아 보육·교육 분야 사회갈등 인식에 대한 전문가 조사」 결과임.

103) 사망한 아이 보육료 책긴 어린이집...정부 보조금은 눈먼 돈? 매일경제, 2019.10.8.일자 기사 (<https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2019/10/810804/> 2020.12.1. 인출).

전국 유치원 5년간 382억원·1만6122건 적발 해럴드경제 2018.10.30.일자 기사(<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20181030000607> 2020.12.1. 인출).

즉, 정부가 일방적으로 정책을 추진하기보다 이해관계자들과 소통을 통해 정책을 합리적으로 추진할 필요가 있음을 알 수 있다.

[그림 V-2-2] 영유아 교육·보육 분야 사회갈등의 원인: 1+2순위



주: <표 V-2-6>를 그림으로 재구성함.

3) 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 관리의 적절성

다음은 전문가들에게 영유아 교육·보육 사회갈등이 적절하게 관리되고 있다고 생각하는지에 대해 조사한 것이다.

<표 V-2-7> 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 관리의 적절성

단위: %(명), 점

구분	전혀 관리되지 않음	관리되지 않음	보통	대체로 관리	매우 잘 관리	계	평균 (점)
보육 분야	9.8	52.0	35.3	2.0	1.0	100.0(102)	2.3
학계_유아교육	3.3	46.7	50.0	-	-	100.0(30)	2.5
학계_보육	18.8	37.5	37.5	6.3	-	100.0(32)	2.3
전문가	-	57.1	42.9	-	-	100.0(7)	2.4
현장_보육	-	45.5	45.5	-	9.1	100.0(11)	2.7
현장_유아교육	13.6	81.8	4.5	-	-	100.0(22)	1.9
F							3.3*
유아교육 분야	15.7	47.1	33.3	3.9	-	100.0(102)	2.3
학계_유아교육	16.7	40.0	40.0	3.3	-	100.0(30)	2.3
학계_보육	9.4	43.8	43.8	3.1	-	100.0(32)	2.4
전문가	-	57.1	28.6	14.3	-	100.0(7)	2.6
현장_보육	9.1	54.5	36.4	0.0	-	100.0(11)	2.3
현장_유아교육	31.8	54.5	9.1	4.5	-	100.0(22)	1.9
F							2.2

자료: 본 연구를 위한 「영유아 보육·교육 분야 사회갈등 인식에 대한 전문가 조사」 결과임.

* $p < .05$

전문가 중 61.8%가 보육 분야 사회갈등이 잘 관리되고 있지 않다고 답하여 부정적인 입장을 나타내었다. 적절성 점수는 5점 척도로 평균 2.3점으로 중간 이하였다. 전문가 분야별로는 보육 분야 현장 전문가들이 보육 분야 사회갈등 관리의 적절성에 대해 통계적으로 유의한 수준으로 높이 평가하였다.

한편, 유아교육 분야 사회갈등도 전문가 3.9%만 잘 관리되고 있다고 답하였고, 62.8%가 잘 관리되고 있지 않다고 답하였다. 적절성 점수는 평균 2.3점으로 보육 분야 사회갈등 관리의 적절성 점수와 동일하다. 전문가 분야별로는 통계적 유의성은 나타나지 않았지만, 정부출연기관 연구원 등의 전문가들이 적절성 점수를 가장 높게 주었다.

4) 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 예방·해결 주체

영유아 교육·보육 분야 사회갈등을 갈등 주체와 갈등 성격으로 구분하여 예방 및 해결 주체에 대해 알아보았다.

〈표 V-2-8〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 예방·해결 주체

단위: %(명)

구분	국회	정부	기관	시민사회단체	언론기관	갈등해결전문가	기타	(수)
갈등 주체								
중앙정부-지방정부	42.2	75.5	5.9	2.0	2.9	2.0	2.0	(102)
정부-민간(어린이집, 유치원 등)	21.6	70.6	29.4	4.9	2.0	2.9	2.0	(102)
민간-민간(어린이집유치원 원장vs교사)	12.7	41.2	58.8	2.9	4.9	4.9	12.7	(102)
민간-민간(어린이집유치원vs부모)	5.9	28.4	46.1	3.9	34.3	6.9	10.8	(102)
갈등 성격								
가치갈등	8.8	36.3	30.4	15.7	10.8	16.7	7.8	(102)
이해(이익) 갈등	23.5	57.8	27.5	6.9	8.8	4.9	4.9	(102)
정보 갈등	8.8	54.9	22.5	6.9	5.9	26.5	2.9	(102)
구조갈등	31.4	71.6	18.6	3.9	1.0	3.9	2.0	(102)
관계 갈등	6.9	28.4	59.8	2.0	21.6	8.8	9.8	(102)
복합갈등(가치+이해, 가치+정보 등)	12.7	59.8	36.3	3.9	9.8	12.7	7.8	(102)

주: 기관은 어린이집과 유치원을 의미함.

중복응답 결과임.

자료: 본 연구를 위한 「영유아 보육·교육 분야 사회갈등 인식에 대한 전문가 조사」 결과임.

먼저 영유아 교육·보육 분야 사회갈등을 갈등 주체에 따라 예방 및 해결 주체를 살펴보면, 중앙정부와 지방정부 간의 사회갈등의 예방 및 해결 주체로 전문가 75.5%가 정부를 지목하였고, 다음으로 42.2%는 국회를 꼽았다. 정부와 민간 간의 갈등도 70.6%가 정부를 꼽았지만, 어린이집·유치원 등 기관도 29.4%로 높았다. 민간과 민간 간의 갈등(어린이집·유치원 원장 vs 교사)는 어린이집·유치원 등 기관이 58.8%, 정부 41.2%이고, 민간과 민간(어린이집·유치원 vs 부모) 간의 갈등도 어린이집·유치원 등 기관이 46.1%, 언론기관 34.3%, 정부 28.4%로 어린이집·유치원 등의 기관이 사회갈등 예방 및 해결을 위해 주도적인 역할을 해야 한다고 보았다.

이를 갈등 성격별로 살펴보면, 가치갈등은 정부와 기관이 각각 36.3%, 30.4%로 높고, 이해(이익)갈등은 정부가 57.8%, 기관과 국회가 각각 27.5%, 23.5%, 정보갈등과 구조갈등, 복합갈등은 정부가 각각 54.9%, 71.6%, 59.8%, 관계갈등은 기관이 59.8%로 어린이집·유치원의 책임과 역할이 중요하다고 보았다.

5) 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 해결 위한 정부 역할

영유아 교육·보육 분야의 사회갈등 해결을 위한 정부의 역할에 대해 5점 척도로 조사한 결과는 다음과 같다.

〈표 V-2-9〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 해결 위한 정부 역할

단위: %(명), 점

구분	전혀 역할을 하고 있지 않다	그다지 역할을 하고 있지 않다	보통	어느 정도 역할을 하고 있다	계
보육 분야	13.7	34.3	33.3	18.6	100.0(102)
학계_유아교육	6.7	16.7	43.3	33.3	100.0(30)
학계_보육	15.6	37.5	31.3	15.6	100.0(32)
전문가	14.3	28.6	57.1	-	100.0(7)
현장_보육	-	27.3	36.4	36.4	100.0(11)
현장_유아교육	27.3	59.1	13.6	0.0	100.0(22)
유아교육 분야	20.6	33.3	30.4	15.7	100.0(102)
학계_유아교육	13.3	23.3	33.3	30.0	100.0(30)
학계_보육	15.6	40.6	34.4	9.4	100.0(32)
전문가	28.6	-	57.1	14.3	100.0(7)
현장_보육	-	36.4	36.4	27.3	100.0(11)
현장_유아교육	45.5	45.5	9.1	-	100.0(22)

자료: 본 연구를 위한 「영유아 보육·교육 분야 사회갈등 인식에 대한 전문가 조사」 결과임.

보육 분야 사회갈등 해결을 위한 정부의 역할에 대해 18.6%만 어느 정도 역할을 하고 있다고 답하였고, 48.0%는 역할을 잘 하고 있지 않다고 답하였다. 전문가 분야별로는 유아교육 학계 전문가와 보육 현장 전문가만 각각 33.3%, 36.5%만 어느 정도 역할을 하고 있다고 답하였다.

한편 유아교육 분야 사회갈등 해결을 위한 정부의 역할에 대해서는 15.7%만 어느 정도 역할을 하고 있다고 답하였고, 절반이 넘는 53.9%는 잘하고 있지 않다고 답하였다. 전문가 분야별로는 유아교육 학계 전문가가 30.0%와 보육 현장 전문가가 27.3%만 어느 정도 역할을 하고 있다고 답하였다.

6) 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 관리 방안 마련의 필요성

영유아 교육·보육 분야 사회갈등 관리 방안으로 비합리적 제도 정비 등 12가지 방안 마련의 필요성을 5점 척도로 알아보았다.

〈표 V-2-10〉와 같이, 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 관리 방안 12가지 중 비합리적 제도 정비가 필요하다는 의견이 97.0%로 가장 많았고, 다음으로 이해관계자의 정책과정의 적극 참여 유도가 96.0%, 다양한 가치를 인정하는 사회풍토 조성 92.1% 순이었다. 필요 정도는 비합리적 제도 정비와 이해관계자의 정책과정 적극 참여 유도가 각각 5점 평균 4.6점으로 가장 높았다.

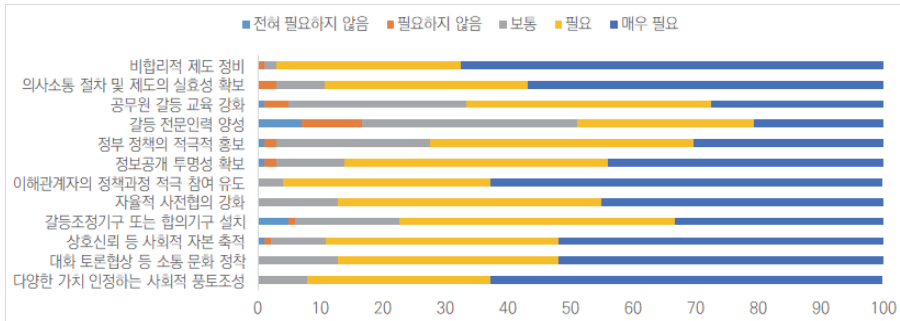
〈표 V-2-10〉 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 관리 방안 개요

단위: %(명), 점

구분	전혀 필요하지 않음	필요하지 않음	보통	필요	매우 필요	계	평균
비합리적 제도 정비		1.0	2.0	29.4	67.6	100.0(102)	4.6
의사소통 절차 및 제도의 실효성 확보		2.9	7.8	32.4	56.9	100.0(102)	4.4
공무원 갈등 교육 강화	1.0	3.9	28.4	39.2	27.5	100.0(102)	3.9
갈등 전문인력 양성	6.9	9.8	34.3	28.4	20.6	100.0(102)	3.5
정부 정책의 적극적 홍보	1.0	2.0	24.5	42.2	30.4	100.0(102)	4.0
정보공개 투명성 확보	1.0	2.0	10.8	42.2	44.1	100.0(102)	4.3
이해관계자의 정책과정 적극 참여 유도			3.9	33.3	62.7	100.0(102)	4.6
자율적 사전협의 강화			12.7	42.2	45.1	100.0(102)	4.3
갈등조정기구 또는 합의기구 설치	4.9	1.0	16.7	44.1	33.3	100.0(102)	4.0
상호신뢰 등 사회적 자본 축적	1.0	1.0	8.8	37.3	52.0	100.0(102)	4.4
대화 토론협상 등 소통 문화 정착			12.7	35.3	52.0	100.0(102)	4.4
다양한 가치 인정하는 사회 풍토 조성			7.8	29.4	62.7	100.0(102)	4.5

자료: 본 연구를 위한 「영유아 보육·교육 분야 사회갈등 인식에 대한 전문가 조사」 결과임.

[그림 V-2-3] 영유아 교육보육 분야 사회갈등 관리 방안의 필요성 개요



자료: <표 V-2-10>를 그림으로 재구성함.

전문가 분야별로 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 관리 방안을 살펴보았다. <표 V-2-11>에서 <표 V-2-14>와 같이, 비합리적 제도 정비 등 12가지 방안 중 정보 공개 투명성 확보와 자율적 사전협의의 강화, 대화 토론험상 등 소통 문화 정착 3가지 방안에서만 전문가 분야별로 유의한 차이를 보였다.

〈표 V-2-11〉 제 특성별 영유아 교육보육 분야 사회갈등 관리 방안 1

단위: %(명), 점

구분	비합리적 제도 정비			공청회 등 의사소통 절차 및 제도의 실효성 확보			공무원 갈등 교육 강화			(수)
	필요	매우 필요	평균	필요	매우 필요	평균	필요	매우 필요	평균	
전체	29.4	67.6	4.6	32.4	56.9	4.4	39.2	27.5	3.9	(102)
학계_유아교육	43.3	53.3	4.5	40.0	40.0	4.1	40.0	16.7	3.6	(30)
학계_보육	28.1	68.8	4.6	34.4	59.4	4.5	37.5	25.0	3.8	(32)
전문가	28.6	57.1	4.4	-	57.1	4.1	14.3	28.6	3.7	(7)
현장_보육	27.3	72.7	4.7	45.5	54.5	4.5	45.5	27.3	4.0	(11)
현장_유아교육	13.6	86.4	4.9	22.7	77.3	4.8	45.5	45.5	4.3	(22)
F			1.6			2.8			2.3	

자료: 본 연구를 위한 「영유아 보육·교육 분야 사회갈등 인식에 대한 전문가 조사」 결과임.

정보공개 투명성 확보는 정부출연기관 등 전문가가 5점 평균 4.7점으로 가장 높고, 자율적 사전협의의 강화 방안은 유아교육 현장 전문가가 평균 4.6점, 대화 토론험상 등 소통문화 정착은 유아교육과 보육 현장전문가가 각각 평균 4.7점과 4.6점으로 필요성 정도가 유의하게 높았다.

〈표 V-2-12〉 제 특성별 영유아 교육보육 분야 사회갈등 관리 방안 2

단위: %(명), 점

구분	갈등 전문인력 양성			정부 정책의 적극적 홍보			정보공개 투명성 확보			(수)
	필요	매우 필요	평균	필요	매우 필요	평균	필요	매우 필요	평균	
전체	28.4	20.6	3.5	42.2	30.4	4.0	42.2	44.1	4.3	(102)
학계_유아교육	26.7	13.3	3.2	43.3	20.0	3.8	56.7	26.7	4.1	(30)
학계_보육	28.1	12.5	3.3	53.1	25.0	4.0	31.3	59.4	4.5	(32)
전문가	28.6	14.3	3.3	42.9	28.6	4.0	28.6	71.4	4.7	(7)
현장_보육	36.4	27.3	3.7	36.4	54.5	4.5	45.5	54.5	4.5	(11)
현장_유아교육	27.3	40.9	4.0	27.3	40.9	4.0	40.9	31.8	3.9	(22)
F			2.5			1.2			3.5*	

자료: 본 연구를 위한 「영유아 보육·교육 분야 사회갈등 인식에 대한 전문가 조사」 결과임.

* $p < .05$

〈표 V-2-13〉 제 특성별 영유아 교육보육 분야 사회갈등 관리 방안 3

단위: %(명), 점

구분	이해관계자의 정책과정 적극 참여 유도			자율적 사전협의 강화			갈등조정기구 또는 합의기구 설치			(수)
	필요	매우 필요	평균	필요	매우 필요	평균	필요	매우 필요	평균	
전체	33.3	62.7	4.6	42.2	45.1	4.3	44.1	33.3	4.0	(102)
학계_유아교육	36.7	53.3	4.4	53.3	26.7	4.1	43.3	26.7	3.8	(30)
학계_보육	37.5	59.4	4.6	43.8	50.0	4.4	46.9	31.3	4.0	(32)
전문가	28.6	71.4	4.7	14.3	57.1	4.3	28.6	42.9	4.1	(7)
현장_보육	36.4	63.6	4.6	72.7	18.2	4.1	54.5	36.4	4.3	(11)
현장_유아교육	22.7	77.3	4.8	18.2	72.7	4.6	40.9	40.9	4.1	(22)
F			1.3			2.9*			0.7	

자료: 본 연구를 위한 「영유아 보육·교육 분야 사회갈등 인식에 대한 전문가 조사」 결과임.

* $p < .05$

〈표 V-2-14〉 제 특성별 영유아 교육보육 분야 사회갈등 관리 방안 4

단위: %(명), 점

구분	상호신뢰 등 사회적 자본 축적			대화 토론협상 등 소통 문화 정착			다양한 가치를 인정하는 사회 풍토 조성			(수)
	필요	매우 필요	평균	필요	매우 필요	평균	필요	매우 필요	평균	
전체	37.3	52.0	4.4	35.3	52.0	4.4	29.4	62.7	4.5	(102)
학계_유아교육	43.3	43.3	4.2	40.0	36.7	4.1	23.3	63.3	4.5	(30)
학계_보육	34.4	59.4	4.5	43.8	46.9	4.4	31.3	59.4	4.5	(32)
전문가	42.9	42.9	4.3	28.6	42.9	4.1	42.9	57.1	4.6	(7)
현장_보육	27.3	63.6	4.5	36.4	63.6	4.6	45.5	54.5	4.5	(11)
현장_유아교육	36.4	50.0	4.4	18.2	77.3	4.7	22.7	72.7	4.7	(22)
F			0.9			3.0*			0.3	

자료: 본 연구를 위한 「영유아 보육·교육 분야 사회갈등 인식에 대한 전문가 조사」 결과임.

* $p < .05$

유아교육 현장 전문가들이 자율적 사전협의 강화와 대화 토론 협상 등 소통 문화 정착의 필요성을 가장 높게 평가하였는데, 이는 정부가 유치원 3법을 입법하는 과정에서 현장과 충분한 토론이나 협상 없이 일방적으로 법 제정을 추진해 나갔기 때문으로 이해된다.

3. 시사점

3절에서는 학계 및 현장 전문가와 영유아 부모 대상으로 영유아 교육·보육 서비스의 공정성 정도와 원인, 사회갈등 인지와 심각성 정도, 정부의 역할, 예방 및 해결 방안의 필요성 등에 대해 조사한 결과를 바탕으로 시사점을 정리하였다.

첫째, 정부의 영유아 교육·보육 정책의 정보공개 및 홍보의 중요성을 시사하였다. 영유아 부모들은 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등에 대한 정보를 주로 텔레비전 등의 방송을 통해 얻는 경우가 다수이었다.

둘째, 어린이집 및 유치원은 영유아보육법 및 유아교육법, 나아가 사회복지사업법 및 학교교육법에 근거한 명실상부한 교육·보육 기관으로서 공공성을 제고할 필요가 있다. 전문가들은 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등 중 정부와 민간(어린이집 및 유치원 등) 간의 갈등에 대해 심각성을 지적하였다. 영유아 부모들은 영유아 교육·보육 분야 사회갈등의 원인으로 61.9%가 이해관계자의 이기심을 꼽았다. 정책의 구조적인 문제와 법 및 제도 미비가 각각 16.0%, 14.8%, 정부의 관심 부족 6.7% 순이었다.

셋째, 영유아 교육·보육 정책 집행에 따른 결과가 그 문제와 직접적으로 이해관계를 가진 영유아 부모를 통해 나타나므로, 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 갈등 해결을 논의하는 데 적극적으로 부모의 의견을 경청할 필요가 있다. 영유아 부모 중 1/3 이상이 교육·보육 서비스 이용 시 사회갈등으로 불편 및 거부감을 경험한 적이 있다고 답하였다. 또한 영유아 부모들은 중앙정부, 지방정부, 어린이집 또는 유치원(원장, 교사 등), 영유아 교육·보육 정책 이해당사자 가운데 중앙정부 및 지방정부보다 어린이집유치원에 대한 신뢰도가 상대적으로 높았다.

넷째, 영유아 교육·보육 정책 분야에서 발생한 사회갈등의 조정 및 해결과정에 있어 부모의 역할을 강화시킬 필요가 있음을 시사하였다. 영유아 부모에게 교육·보

육분야 사회갈등 해결 전략의 하나로 공론화위원회를 구성할 경우 참여 의향이 있는지 조사한 결과 69.2%가 참여 의향이 있다고 답하였다. 따라서 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 해결에 부모 참여를 활성화할 필요가 있다.

다섯째, 정부는 사회갈등의 조정 및 예방해결의 주체로서 역할을 수행할 필요가 있다. 영유아 부모는 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 해결에 있어 정부의 역할에 대해 부정적인 태도를 보였다. 전문가들은 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등의 가장 큰 원인으로 정부의 일방적인 정책 추진을 꼽았고, 다음으로 이해관계자 간의 충돌, 상호 의견 교류 및 토론, 협상 등의 소통 부족, 정책의 구조적인 문제, 이해당사자 간의 상호불신에 따른 감정 대립을 지적하였다. 또한 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등의 해결 주체로서 다수가 정부를 꼽았고, 이를 해결하기 위한 정부의 역할에 대해서도 절반 이상이 부정적으로 답하였다. 영유아 부모들도 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등의 주요 해결·예방 주체로 45.9%가 정부를 꼽았다. 정부 외에도 어린이집·유치원과 국회가 각각 29.5%, 18.1%로 높았다. 영유아 교육·보육 정책은 정부가 어린이집·유치원과 국회의 도움 없이는 추진하기 어렵기 때문에 풀이된다.

여섯째, 영유아보육법과 유아교육법이 제정된 이래로 수십년 간 반복적으로 발생하고 있는 보육료·유아학비 인상 등의 사회갈등을 해결하기 위해서는 우선적으로 비합리적인 제도 정비가 이루어져야 한다. 이러한 이유로 전문가들은 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 관리 방안으로 비합리적 제도 정비를 꼽았다.

VI

정책 제언

- 01 영유아 교육보육 분야 사회갈등 대응 방안
- 02 영유아 교육보육 분야 갈등관리 거버넌스 구축 방안
- 03 맺는 말

VI. 정책 제언

제6장에서는 영유아 교육·보육 분야에서 일어나고 있는 다양한 사회갈등을 진단하여 향후 사전적으로 판단하고 대응할 수 있는 방안을 정리하였다.

1. 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 대응 방안

가. 단기방안

첫째, 정부의 영유아 교육·보육 정책 홍보와 정보 공개를 확대한다.

영유아 교육·보육 정책 이해관계자 간의 사회갈등은 정책에 대한 홍보가 부족하고, 관련 정보 공개가 제한적인 데에 따른 오해에서 비롯될 수도 있다. 본 연구 조사에서도 영유아 부모들이 영유아 교육·보육 분야 사회갈등에 대한 정보를 정책을 추진하는 주체인 정부보다는 텔레비전이나 방송을 통해 주로 사회갈등 관련 정보를 접하는 경우가 많았으며, 심지어 지인으로 부터 정보를 얻는 사례도 적지 않았다.

정부는 국민의 알권리 보장을 위해 ‘정보3.0’ 정책을 적극 추진하고 있으나, 일반 국민들은 정보 접근이나 이용 방법 등에 대해 잘 알지 못하는 경우가 많았다. 그리고 정책에 대한 이해도가 낮아 정부가 추진하는 정책을 올바르게 이해하고 판단하는 데에도 한계가 있었다.

영유아 교육·보육 정책의 이해관계자 간의 상호 신뢰 확보를 위해서는 정보공개 투명성 확보가 시급하다. 정부는 영유아 교육·보육 정책 추진에 있어 긍정적, 부정적인 정보를 모두 공개하며, 이에 대한 홍보를 적극적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 보건복지부와 교육부는 어린이집 정보공개포탈과 유치원 알리미 외에도 정부 정책에 대한 정보를 투명하게 공개할 필요가 있으며, 이를 적극 홍보하여야 한다. 특히 정보를 투명하게 공개하고자 하는 교육부의 전향적인 태도 변화가 이루어져야 한다.

둘째, 중재 기구(장치)를 제도적으로 마련한다.

이해당사자 간의 조정이 어려울 경우에는 이를 해결하기 위해서는 중재 장치를 제도적으로 마련하여 운영하는 것이 무엇보다도 중요하다. 예로, 어린이집·유치원 내 아동학대 발생이 빈번해짐에 따라 기관과 부모 간의 신뢰가 무너졌고, 아동학대 신고는 역대 최고 수준을 기록하고 있다. 그러나 대부분은 부모의 과잉반응으로 인한 신고로 처리되는 경우가 많고, 기관과 부모 간의 신뢰 붕괴로 인해 극단적인 상황으로까지 확대되는 경우도 허다하다.

이해관계자들 간의 정도의 차이는 있지만 대립현상을 보일 때 이러한 갈등상황을 중재할 수 있는 제도적인 기구(장치)가 마련되어야 한다. 중재 기구(장치)는 위원회와 같은 형태로 극단적인 이해관계자들 사이의 갈등상황을 원만하게 해결할 수 있다. 현장에서 아동학대 사건과 관련하여 요구하고 있는 갈등조정위원회에 대한 검토가 이루어져야 한다.

셋째, 공청회 등 의사소통 절차 및 제도를 마련한다.

본 연구의 전문가 조사에서 학계 및 현장 전문가들은 영유아 교육·보육 분야에서 나타난 사회갈등의 주요 원인으로 정부의 일방적인 교육·보육 정책 추진을 지적하였다. 정부는 그간 수많은 보육유아교육 정책을 추진하면서 공청회, 간담회 등을 운영하여 왔다. 영유아보육법 개정 공청회(2006), 누리과정 도입 공청회(2011년), 누리과정 개정 공청회(2019) 등이 대표적이다. 하지만 형식적인 절차였을 뿐 이해관계자들의 목소리에 귀 기울이는 데에는 한계가 있었다. 따라서 정책 도입 후 문제가 발생하면 사후약방문(死後藥方文) 식으로 수습하는 데 급급하였다. 이러한 이유로 보육·유아교육 정책이 ‘누더기’가 되었다는 비판의 목소리도 적지 않다. 정부는 정책 추진 시 이해관계자의 의견을 교류 및 토론, 협상 등 소통의 장을 마련하고 제도화할 필요가 있다. 이를 위해서는 법적 근거가 마련되어야 한다.

나. 중장기 방안

첫째, 영유아보육법 및 유아교육법을 비롯한 관련 법을 재정비한다.

본 연구를 위한 전문가 조사에서 전문가들은 영유아 교육·보육 분야에서 발생한

사회갈등의 주요 원인으로 법 및 제도의 미비를 꼽았다. 보육사업과 유아교육이 시작된 이래로 영유아보육법과 유아교육법은 정부의 정책의 법적 근거를 마련하기 위하여 개정 작업을 지속적으로 추진하여 왔다. 그러나 영유아보육법은 사회복지사업, 유아교육법은 학교교육법의 하위 법으로 법적 정합성이 떨어진다. 2018년 사립유치원 감사결과로 촉발된 정부와 사립유치원 간의 갈등은 유아교육법이 체계적으로 마련되지 못한 데 원인이 있을 수 있다. 사립유치원이 확대된 현 상황에서 저항을 뚫고 법적 근거를 마련하기란 쉽지 않다. 유치원 3법 제정 과정에서 보았듯이 유치원을 이용하는 부모와 유아 뿐만 아니라 일반 국민들까지도 유치원에 대한 반감이 커졌고, 사립유치원 집단 휴원 등에 따른 사회적 비용도 만만치 않았다.

2. 영유아 교육·보육 분야 갈등관리 거버넌스 구축 방안

첫째, 영유아 교육·보육 정책 추진에서 부모의 참여를 강화한다.

영유아 교육·보육 정책의 집행에 따른 결과가 그 문제와 직접적으로 이해관계를 가진 영유아 부모를 통해 나타나므로, 영유아 교육·보육 분야에서 발생한 갈등 해결을 논의하는 데 적극적으로 의견을 반영한다. 영유아 부모 중 1/3 이상이 보육교육서비스 이용 시 사회갈등으로 불편 및 거부감을 경험한 적이 있다고 답하였다. 또한 영유아 부모들은 중앙정부, 지방정부, 어린이집 또는 유치원(원장, 교사 등), 영유아 교육·보육 정책 이해당사자 가운데 중앙정부 및 지방정부보다 어린이집·유치원에 대한 신뢰도가 상대적으로 높았다. 아울러, 영유아 교육·보육 정책 분야에서 발생한 사회갈등의 조정 및 해결과정에 있어 부모의 역할을 강화한다. 영유아 부모에게 교육·보육 분야 사회갈등 해결 전략의 하나로 공론화위원회를 구성할 경우 참여 의향이 있는지 조사한 결과 69.2%가 참여 의향이 있다고 답하여, 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 해결에 부모 참여 강화를 기대할 수 있다.

둘째, 영유아 교육·보육 분야 이해관계자들의 역할을 확보 및 강화한다.

영유아 교육·보육 정책은 중앙정부와 지방정부(지역교육청), 어린이집·유치원, 어린이집·유치원 종사자, 부모 등 다양한 이해관계자들이 포함되어 있다. 영유아

교육·보육 분야에서 발생한 사회갈등은 정부의 노력만으로는 해결이 어려우므로, 이해관계자들이 갈등 상황에서 원만하게 문제에 접근하고 해결할 수 있는 능력을 갖출 필요가 있다. 이해관계자들이 서로 협력하고자 할 때 각자 자신의 이해관계를 전체적인 협력 구도 속에서 재편하고, 때로는 희생하는 상황으로 발전할 수도 있다. 이해관계자들의 자체적인 협력과 조정능력이 부재할 경우 거버넌스 체제는 원만하게 운영될 수 없으므로, 정부, 어린이집 및 유치원 운영자를 비롯한 종사자, 부모, 나아가 시민사회가 사회갈등을 조정 및 해결하는 역할을 확보해야 한다. 이를 위해서는 이해관계자들이 토론하고 소통할 수 있는 논의의 장을 상시적으로 마련할 필요가 있다.

셋째, 영유아 교육·보육기관의 공공성을 강화한다.

본 연구를 위한 전문가 조사에서 갈등 유형 중 구조갈등과 이익갈등의 심각성을 지적하였고, 부모 조사에서는 이해관계자의 이기심을 그 원인으로 꼽았다. 어린이집 및 유치원은 영유아보육법 및 유아교육법, 나아가 사회복지사업법 및 학교교육법에 근거한 명실상부 보육교육 기관으로서 공공성을 강화할 필요가 있다.

3. 맺는 말

본 연구는 영유아 교육·보육 분야에서 일어나고 있는 다양한 사회갈등을 진단하여 향후 사전적으로 판단하고 대응할 수 있는 방안을 모색하고자 하는 목적에서 수행되었다.

이를 위해 사회갈등, 갈등조정 및 관리 등의 이론적 개념을 살펴보고, OECD 회원국의 사회갈등 수준을 비교하고, 영유아 교육·보육 분야의 사회갈등을 조정·관리하고 있거나 관련 경험이 있는 해외국가의 사례를 검토하여 시사점을 도출하였다. 또한 2004년부터 2020년 6월까지 언론에 노출된 영유아 교육·보육 분야 주요 이슈를 검토하였고, 정부, 공급자, 수요자 등 이해당사자의 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 인식 정도와 관련 의견을 알아보았으며, 이를 근거로 영유아 교육·보육 분야 사회갈등을 관리 및 조정하고, 선제적으로 대응하기 위한 방안을 제시하였다.

연구결과는 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 대응 방안과 갈등관리 거버넌스 구

축 방안 두 방향으로 제시하였다. 구체적으로 정부의 영유아 교육·보육 정책 홍보와 정보 공개 확대, 사회갈등 중재 기구(장치) 제도적 마련, 공청회 등 의사소통 절차 및 제도 마련, 영유아보육법 및 유아교육법을 비롯한 관련 법 재정비, 영유아 교육·보육 정책 추진에서 부모의 참여 강화, 이해관계자들의 역할 확보 및 강화, 영유아 교육·보육기관의 공공성 강화를 제시하였다.



참고문헌

- 가상준·안순철·임재형·김학린(2009). 한국행정연구원 기획세션: 갈등관리 : 한국 공공분쟁의 현황 및 특징 -1990-2007-. 한국정책학회 학술대회, 2009(1), pp. 239-271.
- 교육과학기술부·보건복지부(2011). 내부자료.
- 국무조정실(2016). 공공기관의 갈등관리 매뉴얼, 국무조정실.
- 권혁주(2016). 한국의 사회갈등과 사회통합 방안: 사회구조적 관점에서. 행정논총, 54(2), 93-116.
- 김대영(2005). 공론화와 정치평론: 닫힌 사회에서 광장으로. 서울: 책세상.
- 김선업(2014). 초저출산·초고령사회 위험과 사회갈등. 한국보건사회연구원.
- 김재신(2011). 일반화된 타자, 정부, 시민단체에 대한 신뢰가 공공갈등의 인식에 미치는 영향. 한국심리학회지: 사회 및 성격, 25(2), 1-16.
- 나태주·박재희(2004). 갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안. 한국행정연구원.
- 내각부(2008). 내부자료.
- 내각부(2019). 내부자료.
- 노시평·서휘석(2001). 한국사회복지정책론. 대전: 대경.
- 대통령자문 지속가능발전위원회 편(2005). 공공갈등관리의 이론과 기법(상). 논형문무과학성(2006). 내부자료.
- 문무과학성(2018). 내부자료.
- 박성복·이종렬(2003). 정책학 강의. 서울: 대영문화사.
- 박재묵(2005). 공공갈등과 갈등영향분석. 대통령자문 지속가능발전위원회. 「공공갈등관리의 이론과 기법」. 서울: 논형.
- 박준·김용기·이동원·김선빈(2010). 한국의 사회갈등과 경제적 비용. 삼성경제연구소.
- 박준·정동재(2018). 사회갈등지수와 갈등비용 추정. 한국행정연구원.

- 박준·정동재(2018). 사회갈등지수와 갈등비용 추정. 한국행정연구원.
- 박홍엽 외(2007)
- 박홍엽(2011). 공공부문의 갈등관리 제도화 모색. 한국공공관리학보, 25(1), 105-132.
- 백승기(2016). 정책학 원론. 서울: 대영문화사.
- 변양규·김창배·김윤진(2016). KERI · 경제전망과 정책과제 2016 4분기. 한국경제연구원. Vol. 26-1.
- 변양규·김창배·김윤진(2016). KERI · 경제전망과 정책과제 2016 4분기. 한국경제연구원. Vol. 26-1.
- 서문기(2004). 한국의 사회갈등 구조 연구: 갈등해결 시스템을 모색하며. 한국사회학, 38(6), 195-218.
- 여성가족부(2006). 새싹플랜-제1차 중장기 보육계획(2006-2010)-
- 유규상(2014). 공공갈등사례 분석을 통한 선제적 갈등관리방안 연구: 지방자치단체의 소규모 갈등사례를 중심으로. 한국갈등관리연구, 1(1), 33-54.
- 윤건·박준(2017). 정부역량 지수화 방안 연구 (II): 사회통합부문. 한국행정연구원.
- 윤종설·김광구·홍성우·주용환(2014). 갈등관리심의위원회 운영의 활성화 방안에 관한 연구. 한국행정연구원.
- 윤종설·박제호·이동은·송수진·이준석(2016). 정책갈등 지식관리체계 구축 및 활용에 관한 연구(II): Big Data 를 중심으로. 한국행정연구원.
- 윤종설·박태형(2007). 정책과정에서의 갈등관리체계 구축방안 Governance 관점의 정책사례 분석을 중심으로. 한국행정연구원.
- 윤종설·박홍엽·임인선·장진하(2012). 사회적 집단갈등의 영향요인과 해결방안에 관한 연구. 한국행정연구원.
- 윤종설·서정철·조훈·송수진(2017). 공공갈등 영향분석제도의 운영활성화 방안에 관한 연구. 한국행정연구원.
- 윤종설·서정철·조훈·송수진(2018). 혁신정부 실현을 위한 공공갈등조정제도 개선 방안 연구. 한국행정연구원.
- 은재호·양현모·윤종설·박홍엽·서성아·정철주(2008). 참여적 의사결정을 통한 갈등해결방안 연구. 한국행정연구원.

- 이강원·김학린(2020). 한국 사회 공론화 사례와 쟁점 : 한국형 공론화 모델의 탐색. 서울: 박영사.
- 이원태·김종길·김희연(2012). 디지털 사회갈등의 새로운 양상과 사회통합의 정책 방향. 정보통신정책연구원.
- 이종수(2009). 이명박 정부의 “법질서 정책” 평가. 법과 사회, 0(36), pp. 185-204.
- 임동진·김재일(2010). 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구. 한국행정연구원.
- 임재형(2017). 지방자치단체 별 공공갈등 현황과 갈등관리 관련 조례 개선 방향. 제주발전포럼. pp.28-43.
- 정영호·고숙자(2014). 사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향. 한국보건사회연구원.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호(2017). 정책학원론. 대영출판사
- 정해식·김미곤·여유진·김성근·우선희·김근혜(2018). 사회통합 실태진단 및 대응 방안 연구(V) - 사회갈등과 사회통합. 한국보건사회연구원.
- 채중헌·오수길·황미영·양원모(2015). 정책수용성 제고와 갈등예방을 위한 정책설계에 관한 연구. 한국행정연구원.
- 채중헌·전대욱·김진선(2017). 공론화 절차 활성화를 통한 정책수용성 제고 및 사회통합 증진에 관한 연구. 한국행정연구원.
- 최성욱(2020). 공공영역에서 갈등관리와 거버넌스 : 문화적관점. 서울: 박영사.
- 통계청(2018). 2018 사회통합실태조사.
- 하혜영 (2007). 공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구. 서울대학교 행정학 박사학위논문.
- 후생노동성 어린이가정국 보육과(2019.8.29.). 「2019년도 전국보육사양성 세미나 행정설명자료」.
- 후생노동성 어린이가정국(2020.1.17.). 「무인가보육시설 현상」 전국후생노동관계 부국장회의.
- 후생노동성(2008). 내부자료.
- 후생노동성(2009). 내부자료.

후생노동성(2010). 내부자료.

후생노동성(2019). 내부자료.

Bakhare, R. (2010). The Manager and Conflict Management. *SCMS Journal of Indian Management*, October-December: 41-57.

Boulding, Kenneth(1952). Conflict and Defense, New York: Haper & Row

Coser, L. A. (1956). The functions of social conflict. Free Press.

Coser, L. A.(1964). The Function of Social Conflict. New York:Free Pass

Dahrendorf, R. (1959). Class and class conflict in industrial society (Vol. 15). Stanford, CA: Stanford University Press.

Deutsch, M.(1973) The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes. Yale University Press.

Heckman(2006). The economics of investing in early childhood. Presentation given at the Niftey Conference, University of New south Wales, sydney, 8 Feb 2006.

Oberschall, A. (1978). Theories of social conflict. *Annual review of sociology*, 4(1), 291-315.

Robbins, S. P., Judge, T. A., & Sanghi, S.(2007). Organizational Behavior [with CD]. Prentice-Hall of India.

保育研究所編(2010). 『月刊保育情報』NO.403、2010年6月号、全国保育団体連絡会 p4

山内紀幸(2010). 日本における幼児教育・保育改革 - 2000年代を中心とする「幼保一元化」議論—<特集>現代社会における教育問題、研究年報社会科学第30巻2010年2月, pp29-31

逆井直紀(2019a). 月刊保育情報NO.517. 2019年12月号. 全国保育団体連絡会保育研究所. 2019年12月20日

逆井真紀(2019b). 幼児教育の無償化の概要と問題点. 保育白書2019. 全国保育団体連絡会・保育研究所編. 2019年8月20日

- 田中智子(2018a). 保護者負担と幼児教育・保育の無償化. 保育白書2018. 全国保育団体連絡会・保育研究所編. 2018年8月20日
- 田中智子(2018b). 保育の無償化は子育てにつながるのか? 月刊保育情報NO.504. 全国保育団体連絡会. 2018年11月
- 中山徹(2006). 大阪保育研究所 編『幼保一元化と認定こども園』かもがわ出版』、2006年9月20日
- 中山徹(2019). 『だれのための保育制度改革』自治体研究社、2019年5月25日、p86
- 浅井春夫(2006). 『月刊保育情報』NO.352、2006年3月号、全国保育団体連絡会、p5

【신문기사】

- EBS NEWS(2014. 08. 30.). 유치원비 큰 폭 인상···사립 연 천만 원
(<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922776026&code=11131300&cp=nv> 2020.11.1. 인출)
- EBS NEWS(2014. 12. 08.). 가정어린이집 일부 교사 휴가 투쟁
(<http://news.ebs.co.kr/ebsnews/allView/10270881/N> 2020.6.19. 인출).
- KBS NEWS(2019. 03. 04.). 여론 악화·전면 압박에 손 든 한유총...‘유치원 3법’ 탄력?
(<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4150210&ref=A> 2020.11.11. 인출)
- KBS NEWS(2019. 06. 18.). 학교 비정규직 여성 100인의 ‘삭발 호소’
(<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4223729&ref=A> 2020.6.19.인출).
- MBC(2019. 05. 23.). 당정, '유아교육 특별회계 일몰기한 연장' 공감대 이뤄
(https://imnews.imbc.com/news/2019/politics/article/5326781_29092.html 2020.11.1. 인출)
- SBS 뉴스(2016. 05. 31.). 무상보육에도 영유아 1명당 월평균 12만 원 지출
(http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003602320&plink=ORI&cooper=NAVER 2020.6.19. 인출).
- SBS(2019. 02. 11.). 한어총 "보육료 현실화...어린이집 누리과정 지원금 올려야

- "(https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005131536&plink=ORI&cooper=NAVER 2020.6.19. 인출).
- YTN(2017. 09. 11.). "사립유치원 지원 확대"...휴원 앞두고 대규모 집회
(https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_201709112236256273
2020.11.1. 인출)
- 경상일보(2020. 04. 21.). 울산 남구, '어린이집 차액보육료 전액지원책' 호응
(<http://www.ksilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=759523>
2020.11.1. 인출)
- 경향신문(2015. 12. 24.). “돈 여력 있다 vs 택도 없다” 누리과정 쟁점 정리
(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201512241353511&code=940100 2020.11.1. 인출)
- 경향신문(2016. 01. 25.). 대선공약인데 예산 안 주고 ‘협박’만...파국 치닫는 누리과정
(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201601052247465&code=940401#csidx62acce7ddd15bb9b772804d8bde6438 2020.11.1. 인출)
- 경향신문(2016. 05. 09.). [기고]보육, 예산 말고 아이에 맞춰야
(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201605092128015&code=990304 2020.11.1. 인출)
- 경향신문(2016. 07. 30.). 종일반 비율 큰 격차...역효과 낳는 ‘맞춤형 보육’
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201607300600015&code=940601#csidx53f45d38f89b1eea8d03e7f5fce000d 2020.11.1. 인출)
- 경향신문(2017. 09. 12.). ‘국공립 반대’ 사립유치원에 엄마들 “부글”
(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201709122117005&code=940401 2020.11.1. 인출)
- 교육신문(2019.09.27.) 인정어린이원, 1,048개소 증가 유치원과 보육소의 이행 증가
https://www.kyobun.co.jp/news/20190927_02/ (2020.6.29. 인출)
- 국민일보(2014. 08. 30.). [유치원비의 진실] 어! 만3~5세 아이들 무상교육 아니었나?
(<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922776026&cod>

- e=11131300&cp=nv 2020.11.1. 인출)
- 국민일보(2014. 12. 06.). 어린이집 최악 ‘파업 대란’ 오나
(<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922871416&code=11131100&cp=nv> 2020.11.11. 인출)
- 국민일보(2015. 09. 17.). [데스크시각-이명희] 첫 단추 잘못 꿰 무상보육 부메랑
(<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923246384&code=11171213&cp=nv> 2020.11.1. 인출)
- 국민일보(2016. 06. 23.). 정권마다 무상보육 공약... 민간 의존하다 거대 이익집단 키워
(<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923571497&code=11131100&cp=nv> 2020.11.1. 인출)
- 노컷뉴스(2012. 01. 06.). 정부 '무상보육' 꿈수 엄마들 뿔났다
(<https://www.nocutnews.co.kr/news/4234099> 2020.11.1. 인출)
- 노컷뉴스(2015. 03. 03.). 무분별한 유치원비 인상 '제동' 걸린다
(<https://www.nocutnews.co.kr/news/4376886> 2020.11.1. 인출)
- 뉴스1(2017. 08. 29.). [2018 예산안] '보육대란' 걱정 없게...누리과정 전액 국고 지원
(<https://www.news1.kr/articles/?3085823> 2020.11.1. 인출)
- 뉴스1(2018. 10. 25.). 당정 "국공립 유치원 취원율 40% 공약 조기 달성할 것"
(<https://www.news1.kr/articles/?3459481> 2020.12.1. 인출)
- 대한민국정책포럼(2004. 06. 11.). 2008년부터 보육비 50% 정부 부담.
(<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=117&oid=078&aid=0000000806> 2020.11.1. 인출)
- 동경신문(2019. 11. 8.). 유보33시설 편승 인상 무상화, 제도 불비가 부각
<https://www.tokyo-np.co.jp/article/14963> (2020.7.5.인출)
- 동아일보(2015. 03. 12.). 與 “무상보육도 선별을” 野 “국민합의 깨지 말라”
(<https://www.donga.com/news/article/all/20150312/70077100/1#replyLayer> 2020.11.1. 인출)
- 동아일보(2016. 06. 17.). [사설]무작정 시작한 보편복지 무상보육, ‘구조조정’해야 옳다
(<https://www.donga.com/news/article/all/20160616/78712068/1#>

replyLayer 2020.11.1. 인출)

동아일보(2017. 06. 12.). 복지부 “국공립 어린이집 올해 360곳 확충”
(<https://www.donga.com/news/article/all/20170612/84815124/1>
2020.11.1. 인출)

매일경제(2019. 04. 22). 한유총 강제해산...서울교육청, 결국 인가 취소
(<https://www.mk.co.kr/news/society/view/2019/04/250148/>
2020.2.27. 인출).

매일경제(2019. 10. 08). 사망한 아이 보육료 챙긴 어린이집...정부 보조금은 눈
먼 돈?
(<https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2019/10/810804/>
2020.12.1. 인출).

매일신문(2019. 8. 12.) 기업형 보육소 계속되는 부정 엄격하지 않은 심사, 밝혀
지다.
<https://mainichi.jp/articles/20190812/ddm/003/100/067000c>
(2020.7.5.인출)

머니투데이(2011. 05. 02.). '만5세 공통과정'...유아교육 확 바뀔까
(<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2011050117071304120&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.naver.com> 2020.11.1. 인출)

머니투데이(2015. 03. 02.). 끝없는 누리과정 예산전쟁, 2라운드 돌입
(<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2015022616277699401&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.naver.com> 2020.11.1. 인출)

머니투데이(2018. 08. 07.). 어린이집 야간반 보장?...'맞춤형 보육' 폐기 수순
(<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018080711021411712>
2020.11.1. 인출)

메디파나뉴스(2012. 10. 05.). 무상보육 축소 두고 의원-장관 날선 '공방' "정부
방향성 주무부처 부정?" vs "속도의 문제, 큰 틀에선 지향"
(https://www.medipana.com/news/news_viewer.asp?NewsNum=89320&MainKind=A 2020.11.1. 인출)

메디파나뉴스(2012. 10. 05.). 임채민 장관 "무상보육 혼선, 유감이며 제 책임" 복
지부 국감서 의원들 요청에 공식 사과
(https://www.medipana.com/news/news_viewer.asp?NewsNum=89301&MainKind=A 2020.11.1. 인출)

- 문화일보(2011. 03. 08.). <여론마당>어린이집·유치원내 CCTV 설치, 부모 볼 수 있게 하자
(<http://www.munhwa.com/> 2020.11.1. 인출)
- 베이비뉴스(2017. 09. 12.). "국공립유치원 확대? 이해할 수 없다"
(<https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=50196> 2020.11.1. 인출)
- 베이비뉴스(2018. 04. 19.). "국공립어린이집 확충보다 보육공공화가 더 효과적"
(<https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=64226> 2020.11.1. 인출)
- 베이비뉴스(2018. 08. 30.). 야유에 설전까지... '사회서비스원 보육 포함' 팽팽한 찬반
(<https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=67897> 2020.6.19.인출).
- 베이비뉴스(2019. 07. 09.). "표준 못 미치는 보육료, 헬보육·빚잔치 만든다"
(<https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=76292> 2020.11.1. 인출)
- 베이비뉴스(2019. 09. 02.). 조사 따로 예산 따로... 표준보육비용 '있으나 마나'
(<https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=77908> 2020.11.1. 인출)
- 베이비뉴스(2020. 8. 27.). "불법 리베이트 어린이집, 한어충 회원 제명할 것"
(<https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=88271> 2020.11.1. 인출)
- 서울경제(2011. 05. 02.). 내년부터 만5세 사실상 무상교육 "2016년까지 月 30만원 지원"
(<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=011&aid=0002150057> 2020.11.1. 인출)
- 서울경제(2014. 10. 07.). 교육청 누리과정 예산편성 보이콧... 복지갈등 2R
(<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=011&aid=0002581248> 2020.11.1. 인출)
- 서울경제(2014. 11. 25.). 특별회계법 제정 등 근본 대책 마련해야
(<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=011&aid=0002604494> 2020.11.1. 일출)

- 서울신문(2017. 09. 12.). 아이들 볼모로… 국공립과 차별 말라는 사립유치원
(http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170912009009&wlog_tag3=naver 2020.11.1. 인출)
- 세계일보(2014. 11. 07.). [무상보육·무상급식 예산 갈등] 지자체 보육대란 우려 현실로
(<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=022&aid=0002735118> 2020.11.1. 인출)
- 세계일보(2017. 05. 25.). 교육부 "누리과정 예산, 2018년부터 전액 국고 지원"
(<http://www.segye.com/newsView/20170525003544?OutUrl=naver> 2020.11.1. 인출)
- 아시아경제(2013. 08. 21.). 삼성경제연구원 “한 사회갈등에 경제손실 연246조”
(<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2013082014311498636> 2020.2.27. 인출).
- 에듀팡교육뉴스(2017. 09. 08.). 집단 휴업 예고한 사립유치원들 “유아교육법 개정 필요하다”
(<http://news.edupang.com/news/article.html?no=6130> 2020.11.1. 인출)
- 여성신문(2020. 01. 14.). “정치하는 엄마들이 해냈다”... ‘유치원 3법’ 통과 이끈 여성들.
(<http://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=195523> 2020.6.19.인출).
- 연합뉴스(2012. 12. 24.). 영유아에도 부는 사교육 열풍…총 비용 2조7천억원(종합)
(<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0006004977> 2020.11.1. 인출)
- 연합뉴스(2015. 10. 25.). 민간어린이집 집단휴원 소식에 “우리 아이 어디에 맡기나”
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20151023173500017?input=1195m> 2020.6.19. 인출).
- 연합뉴스(2015. 11. 10.). 14개 교육청 내년 어린이집 누리과정예산 '0원'...보육 혼란 우려
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20151109126200054?input=1195m> 2020.11.1. 인출)

- 연합뉴스(2016. 01. 05.). 최경환 "누리과정 예산 미편성 직무유기…강력 대처할 것"(종합)
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160105143951002?input=1195m> 2020. 12. 1. 인출)
- 연합뉴스(2016. 01. 11.). 누리예산 편성 "여유있다" vs "없다" 누구 말 맞나?
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160111147900055?input=1195m> 2020.11.1. 인출)
- 연합뉴스(2016. 05. 23.). 어린이집연합회 대규모집회 "맞춤형보육 개선해야"
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160523162200004?input=1195m> 2020.11.1. 인출)
- 연합뉴스(2016. 06. 23.). "맞춤형 보육제도 현장과 학부모 상황 고려못해"
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160623091600004?input=1195m> 2020.11.1. 인출)
- 연합뉴스(2016. 08. 18.). 교육감협의회 “누리과정 별도편성 없는 추경 철회”
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160818112100061?input=1195m> 2020.6.19. 인출).
- 연합뉴스(2017. 07. 19.).'실효성 논란' 맞춤형 보육…시행 1년만에 폐지되나
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170719001200017?input=1195m> 2020.11.1. 인출)
- 연합뉴스(2017. 09. 12.). 김상곤 "사립유치원 집단휴업은 불법…엄정 대응"(종합)
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170912046851004?input=1195m> 2020.11.1. 인출)
- 연합뉴스(2017. 09. 17.). 고개 숙인 한유총 "100% 정상수업…사립유치원 아픔 알아주길"
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170917044600004?input=1195m> 2020.11.1. 인출)
- 연합뉴스(2018. 12. 06.). 내년 국공립유치원 1천80학급 늘린다…2만명 추가 입학 가능
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181206043800004?input=1195m> 2020.11.1. 인출)
- 연합뉴스(2018. 12. 20.). 교육위, '유치원 3법' 합의 불발…패스트트랙 가능성
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181220087751001?input=1195m> 2020.11.1. 인출)

5m 2020.11.1. 인출)

연합뉴스(2019. 02. 28.). 한유총 사실상 '집단휴원' 선언...맞벌이 가정 '보육대란' 우려

(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190228125500004?input=119>
5m 2020.11.11. 인출)

연합뉴스(2019. 04. 07.). 맞춤형 보육 폐지...어린이집 오후·야간반 도입된다

(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190407047800017?input=119>
5m 2020.11.1. 인출)

연합뉴스(2019. 04. 15.). 누리과정 예산 어떡하나...유아교육지원특별법 올해로 '끝'

(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190415144100004?input=119>
5m 2020.11.1. 인출)

연합뉴스(2019. 05. 23.). 당정, 유특회계 일몰 연장·누리과정비 2~3만원 인상 추진

(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190523150900001?input=119>
5m 2020.11.1. 인출)

연합뉴스TV(2020. 01. 14.). '유치원 3법' 통과...사립유치원 비리 근절될까

(<https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20200114007500038?did=1825m>
2020.11.1. 인출)

연합뉴스TV(2020.1.14.). '유치원 3법' 통과...사립유치원 비리 근절될까

(<https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20200114007500038?did=1825m>
2020.11.11. 인출)

오마이뉴스(2017. 09. 20). 학부모 88.6% "국공립 유치원 늘려야"

(http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002361786&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news
2020.11.1. 인출).

이데일리(2005. 11. 16.). 경제-사회부처, 보육비 지원확대 놓고 '대립'

(<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02112326576766376&mediaCodeNo=257>
2020.11.1. 인출).

이데일리(2012. 01. 17.). 복지? 여성고용?...무상보육을 보는 엇갈린 시선

(<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01131606599398704&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>
2020.11.1. 인출).

- 이데일리(2015. 10. 27). “애들 볼모로 싸우나”...어린이집 집단휴업에 워킹맘 빨랐다.
(<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01174246609537184&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y> 2020.11.11. 인출)
- 이데일리(2016. 08. 30.). 교육부 ‘무늬만 누리예산’ 3조8천억 편성
(<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02784726612752568&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y> 2020.11.1. 인출).
- 이데일리(2020. 12. 25.). [직장인해우소] “월급 페이백 요구하는 원장”... 보육교사의 눈물
(<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01131606626002128&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y> 2020.12.26. 인출).
- 인천일보(2016. 06. 17.). 유치원 CCTV '교실마다' 확대
(<http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=712117> 2020.11.1. 인출)
- 조선일보(2018. 12. 10.). 興野 '유치원 3法 무산' 네 탓 공방
(https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2018/12/10/2018121000234.html 2020.11.1. 인출)
- 조선일보(2019. 03. 04). 사립유치원 개학 연기에 불난 학부모들... "아이들 보기 부끄럽다".
(https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/03/04/2019030401302.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news 2020.6.19.인출)
- 조선일보(2020. 01. 13.). '유치원 3법' 383일만에 통과... 회계비리팬 징역형
(https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/01/13/2020011303211.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news 2020.11.1. 인출)
- 주간동아(2016. 01. 18.). 온 누리에 분노, 첫 단추 잘못 끼워
(<https://weekly.donga.com/3/all/11/520279/1> 2020.11.1. 인출)
- 파이낸셜 뉴스(2019. 05. 14.). [여의나루] 갈등공화국 대한민국
(<https://www.fnnews.com/news/201905141641522852> 2020.6.19. 인출).
- 파이낸셜뉴스(2020. 10. 15.). 유치원 3법 반대에 해산될 뻔한 한유총, 2심도 승소

- (<https://www.fnnews.com/news/202010151534146615> 2020.11.1. 인출)
- 파이낸스뉴스(2012. 02. 28.). 어린이집 파업! 어린이집 운영 정상화를 위한 비상 대책위 호소문.
(<https://www.fnnews.com/news/201202281701327570?t=y> 2020.11.11. 인출)
- 한겨레(2012. 09. 24.). [사설] 무원칙·무철학의 영유아 무상보육 폐기
(<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/553123.html> 2020.11.1. 인출)
- 한겨레(2014. 12. 07.). ‘파업 결의’ 가정어린이집, 학부모들 반발에 “보육하겠다”
(http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/667846.html 2020.11.11. 인출)
- 한겨레(2015. 12. 17). “누리과정 예산 없어 보육대란 코앞에”
(<http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/722421.html#csidx4d0ca0fb3fdf2c2a6fe8db4739bb915> 2020.11.1. 인출)
- 한겨레(2016. 06. 17.). 복지부 “여야 및 정부, 맞춤형 보육 7월 시행 합의”
(<http://www.hani.co.kr/arti/society/rights/748563.html#csidx8ae31d88a67bddfb44e09c1eea05d23> 2020.11.1. 인출)
- 한겨레(2016. 07. 01.). 맞춤형 보육 시행 첫날…“겉으로는 큰 변화 없지만”
(http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/750577.html#csidxb6dc10f756ec1deb2a41a5b224a0555 2020.11.1. 인출)
- 한겨레(2017. 06. 28.). 유보통합, 정부 단계별 구체안 ‘깜깜’…관련단체 목소리 제각각
(http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/800571.html#csidx6345fe424b2eb90a3ce1a84c2427dc5 2020.11.1. 인출)
- 한겨레(2017. 09. 18.). 빨난 엄마들 “사립유치원, 아이들 볼모로 장사하나”
(http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/811446.html 2020.11.1. 인출)
- 한겨레(2018. 10. 15.). 2조 지원 받는 사립유치원, 감시 강화 ‘줄기찬 집단저항’
(http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/865796.html 2020.11.11. 인출)

- 한겨레(2019. 01. 22.). 어린이집 보육교사 처우개선비, '누리과정' 갈등 다시 부
르나
(<http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/879378.html>
2020.11.1. 인출)
- 한겨레(2019. 03. 04.). 유치원 개학 연기에...여 “무관용 원칙”-야 “대화 나서야”.
([http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/884390.html](http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/884390.html#csidxc789f37ec8cd774a6abaf3cedf7a3cf)
#csidxc789f37ec8cd774a6abaf3cedf7a3cf 2020.6.19.인출)
- 한겨레(2019. 11. 26). 유치원 3법 수정 조짐에 분노...“아이들이 거래 대상인가”.
(<http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/918606.html>
2020.06.25. 인출)
- 한겨레(2020. 01. 13.). [유치원 3법 통과] 사립유치원 회계투명성 보장 길 열렸다
(<http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/924294.html>
2020.6.20. 인출).
- 한국경제(2012. 06. 11.). 17개월 아이, 어린이집서 '두개골 골절'...원장 발뺌에
분통
(<https://www.hankyung.com/society/article/2012061175237>
2020.11.1. 인출)
- 한국경제(2015. 08. 11.). '아동학대' 유치원 즉각 폐쇄
(<https://www.hankyung.com/politics/article/201508119843C>
2020.11.1. 인출)
- 한국교육신문(2017. 09. 18.). 사립 유치원 휴업 철회 다행, 재발 대책 마련해야
(<http://www.hangyo.com/news/article.html?no=82711> 2020.11.1.
인출)
- 한국일보(2014. 11. 07.). 교육복지 예산 갈등, 정부가 씨앗 뿌렸다
([https://www.hankookilbo.com/News/Read/20141107041431025](https://www.hankookilbo.com/News/Read/201411070414310253)
3 2020.11.1. 인출)
- 한국일보(2016. 01. 01.). 경기도, 사상 첫 광역단체 준예산 사태와 보육대란 현
실화
([https://www.hankookilbo.com/News/Read/20160101013307990](https://www.hankookilbo.com/News/Read/201601010133079908)
8 2020.11.1. 인출)
- 한국일보(2017. 05. 25.). 누리과정 내년부터 전액 국고 부담
(<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201705251717245377>

2020.11.1. 인출)

한국일보(2017. 07. 26.). 원생 121회 폭행한 유치원 교사 집행유예, 학부모 ‘부글부글’

(<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201707261557317011>
2020.11.1. 인출)

해럴드경제(2020.10.22.). “어린이집 교사 10명 중 3명, 학부모 폭력 경험했다.”

(<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20201022000022>
2020.11.11. 인출).

해럴드POP(2012. 07. 05.). 무상보육 논란 전말은...

(http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20120705000777&md=20120707003139_BL 2020.11.1. 인출)

해럴드경제(2011. 10. 20.). “구타라니...CCTV 설치하라” 목청

(http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20111020000318&md=20120317061850_BL 2020.11.1. 인출)

해럴드경제(2013. 07. 02.). 무상보육 늘려도 부모들의 체감효과는 ‘미미’

(http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20130702000205&md=20130705004613_BL 2020.11.1. 인출)

해럴드경제(2018. 10. 30.). 전국 유치원 5년간 382억원·1만6122건 적발.

(<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20181030000607>
2020.12.1. 인출).

【웹사이트】

국가법령정보센터 유아교육법

<https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=20201127&lsiSeq=218141#searchId3> (2020.11.1. 인출)

내각부(2018. 12. 28.). 유아교육 무상화에 관한 참고자료

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/free_ed/c_hild_sanko.pdf (2020.7.5.인출)

내각부(2018. 5. 30.). 유아교육 보육의 무상화 실시에 따른 식재료비의 취급에 대하여.

- https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/administer/setsumeikai/r010530/pdf/s23.pdf (2020.7.5.인출)
- 내각부(2019. 9. 27.). 인정어린이원에 관한 상황에 대하여
https://www8.cao.go.jp/shoushi/kodomoen/pdf/kodomoen_jokyo.pdf (2020.7.4.인출)
- 내각부, 문부과학성, 후생노동성(2018. 11. 21.). 유아교육 무상화에 관한 참고자료
https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/free_ed/k_1/pdf/ref1.pdf/ (2020.7.4.인출)
- 내각부. 아동수당제도 안내
https://www8.cao.go.jp/shoushi/jidouteate/annai.html (2020.7.5.인출)
- 문부과학성(2010. 10. 6.). 중앙교육심의회 초등·중등교육분과회. 유보·일원화 검토 경위에 대하여
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/_icsFiles/afieldfile/2010/11/02/1298354_2.pdf (2020.6.27.인출)
- 문부과학성(2018. 12. 28.). 유아교육 무상화에 관한 참고자료
https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2019/03/20/1414592_003_1.pdf (2020.7.5.인출)
- 문부과학성(2018.12.25.). 「학교기본조사」
https://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2018/12/25/1407449_1.pdf (2020.6.27.인출)
- 법제처 국가법령정보센터 홈페이지
(https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=20160125&lsiSeq=180048#0000 2020.8.1. 인출)
- 베네세 교육 종합연구소. 2019년 제3회 유아교육 보육에 관한 기본 조사 2-5연장보육의 실태(유치원)
https://berd.benesse.jp/up_images/research/chapter2.pdf (2020.7.5.인출)
- 수상관저(2013. 7. 15.). 종합규제개혁회의, 12의 중점검토사항에 관한 논점 정리 등 5.유치원 · 보육소의 일원화
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kisei/tousin/030715/ronten/5-1.html (2020.6.20.)

총무성통계국(2018. 12. 20.). 인구추계

<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/201812.pdf>
(2020.6.29.인출)

프랑스 국가공공토론위원회(CNDP)

(<https://www.debatpublic.fr/son-role> 2020.9.9. 인출).
(<https://www.debatpublic.fr/ses-missions> 2020.9.9. 인출)
(<https://www.debatpublic.fr/sa-composition> 2020. 9. 9. 인출)
(<https://www.debatpublic.fr/comment-saisir-cndp> 2020. 9. 9. 인출).
(<https://www.debatpublic.fr/textes-applicables> 2020. 9. 23. 인출)

프랑스 헌법평의회(Constitutional Council). 환경 헌장 제7조(Article 7)

(https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/charter_environnement.pdf 2020.9.23. 인출).

후생노동성 어린이가정국(2020. 1. 17.). 전국후생노동관계부국장회의

https://www.mhlw.go.jp/topics/2020/01/dl/4_kodomo-01.pdf
(2020.7.4.인출)

후생노동성(2015. 12. 4.). 제3회 보육사 등확보대책검토회

<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000106237.html>
(2020.6.29.인출)

후생노동성(2019 .9. 6.). 보육소 등 관련상황 보고서

<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000544879.pdf>
(2020.6.29.인출)

【참고 법령】

「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙」(총리령 제 1417호, 2017.8.10., 일부개정)

「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(대통령령 제26928호, 2016.1.22., 타법개정)

「국민대통합위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」(대통령령 제 24527호, 2013.5.6., 제정)

「아동복지법」(1947년12월12일 제정, 개정2018년6월27일 법률 제66호)

- 「아동복지시설의 설치 및 운영에 관한 기준 및 가정적 보육 사업 등의 설비 및 운영에 관한 기준의 일부를 개정하는 성령」(2016년 후생노동성령(省令) 제 22호)
- 「어린이·자녀양육 지원법」(2012년8월22일 법률65호, 개정2018년6월27일법률 제66호)
- 「인정어린이원법(취학전 어린이에 관한 교육, 보육 등의 종합적 제공의 추진에 관한 법률)」(2006년6월15일 법률 제77호, 개정 2018년6월27일 법률 제66호)
- 「취학전 아동에 관한 교육, 보육 등의 종합적인 제공 추진에 관한 법률」(인정어린이원법, 2006)



Diagnosis and Countermeasures on Social Conflicts in the Field of Early Childhood Education and Childcare(ECEC)

MISUN YANG · EUNYOUNG CHOI · GANGMIN KIM · JAEHEE HAN
YOUNGMIN KIM · HAEUN SHINN

This study diagnosed various social conflicts occurring in the field of early childhood education and childcare and presents measures to determine and preemptively respond in the future. Specifically, this study examined theoretical concepts such as social conflict, conflict adjustment and management, compared the degree of social conflict in OECD member countries, derived implications by reviewing cases in overseas that coordinate and manage social conflicts in the field of early childhood education and childcare or have experience in doing so, and reviewed major issues in the field of early childhood education and childcare that were exposed to the media for about 15 years from 2004 to June 2020. Moreover, the study attempted to understand the level of perception and relevant opinions among stakeholders such as the government, suppliers, and consumers in regards to social conflict in the field of early childhood education and childcare, and presented measures to manage and adjust social conflict in the field of early childhood education and childcare, and to proactively address the issue.

To this end, this study collected and organized related precedent studies

such as the concept of social conflict, the conflict mediation mechanism, the public involvement, and examined the degree of fairness of early childhood education and childcare services, the type and severity of social conflict, the role of the government, and countermeasures for experts including the academia (e.g. professors, researchers at government research institutes), field experts (directors of childcare comprehensive support center, educational public service staffs at local education offices), daycare centers, and childcare centers and kindergarten association representatives. Furthermore, surveys were conducted on 1,000 parents of infants and toddlers who are policy consumers about the degree of awareness of social conflict, causes, issues, the role of the government, and solutions in the field of early childhood education and childcare. In addition, a big data analysis was performed to analyze the issues in the field of early childhood education and childcare that have been exposed to the media for the past 15 years. Lastly, expert advisory meetings and plenary sessions were held to derive policy measures.

Based on the results of this study, recommendations are as follows.

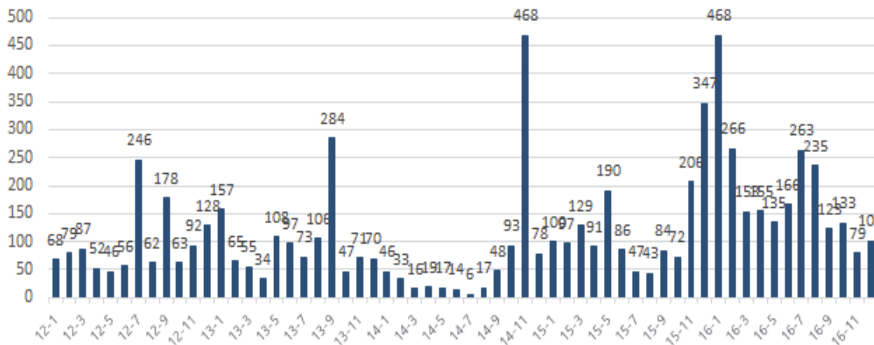
First, as countermeasures to address social conflict in the field of early childhood education and childcare, we recommend the government's promotion and expansion of information disclosure on early childhood education and childcare policies, establishing institutional arrangements such as mediation mechanism for social conflict in the field of early childhood education and childcare, legislating communication procedures and systems such as public hearings, and reestablishing related laws the Infant and Child Care Act and the Early Childhood Education Act. Lastly, as a plan to establish conflict management governance in the area of early childhood care and early childhood education, we presented to strengthen parental participation in the execution of early childhood education and childcare policies, to secure and strengthen the roles of stakeholders, and to reinforce the publicness of early childhood education and childcare institutions.

Keyword: Social Conflict, Early Childhood Education and Childcare(ECEC)

부록 1. 부록 표

[부록 그림 IV-2-1] 무상보육 관련 기사 건수: 월별

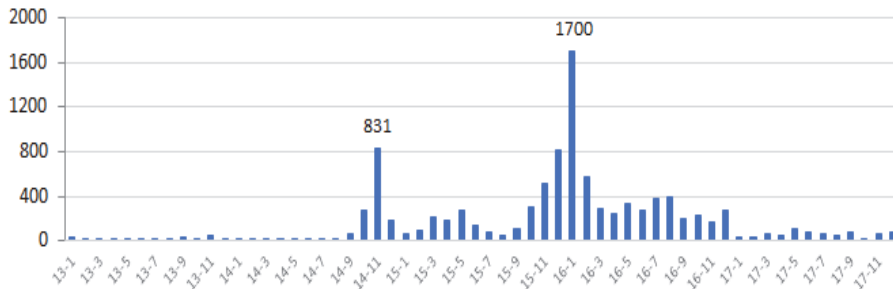
단위: 건



자료: 2012년부터 2016년까지 네이버 뉴스 통해 언론사 41곳의 '무상보육' 관련 키워드 포함된 기사 수집 결과임.

[부록 그림 IV-2-2] 누리과정 예산 관련 기사 건수: 월별

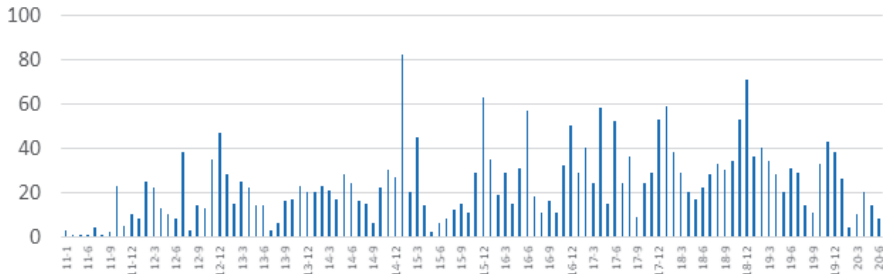
단위: 건



자료: 2013년~2017년 네이버 뉴스 통해 언론사 41곳의 '누리과정 예산' 관련 키워드 포함된 기사 수집한 결과임.

[부록 그림 IV-2-3] 국공립어린이집 확충 관련 기사 건수: 월별

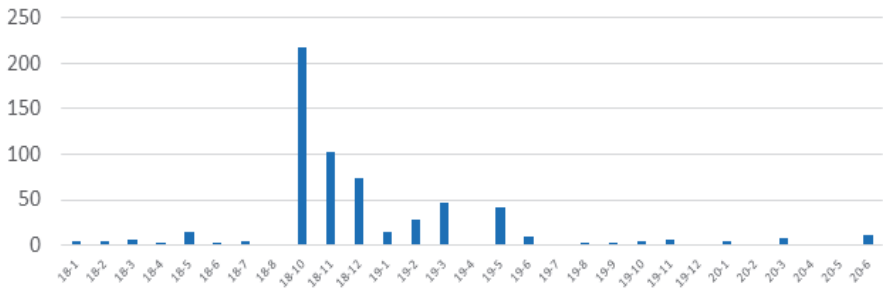
단위: 건



자료: 2013년~2017년 네이버 뉴스 통해 언론사 41곳의 '누리과정 예산' 관련 키워드 포함된 기사 수집 결과임.

[부록 그림 IV-2-4] 국공립유치원 확충 관련 기사 건수: 월별

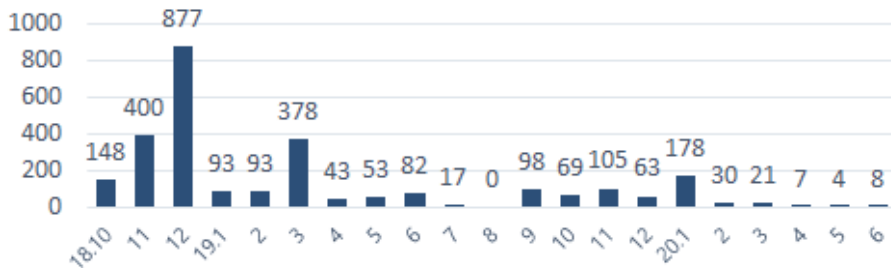
단위: 건



자료: 2005년~2020년 네이버 뉴스 통해 언론사 914곳의 '국공립 유치원 확충' 관련 키워드 포함된 기사 수집 결과임.

[부록 그림 IV-2-5] 유치원 3법 관련 기사 건수: 월별

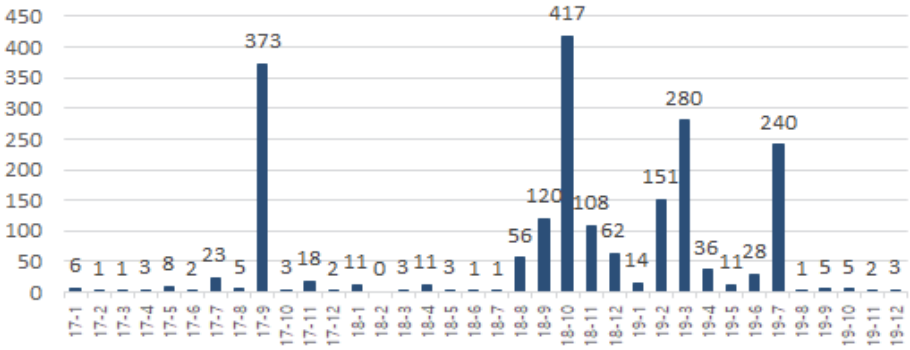
단위: 건



자료: 2018년 2020년 6월까지 네이버 뉴스 통해 언론사 41곳의 '유치원 3법' 관련 키워드 포함된 기사 수집 결과임.

[부록 그림 IV-2-6] 사립유치원 파업 관련 기사 건수: 월별

단위: 건



자료: 2017년~2019년 까지 네이버 뉴스 통해 언론사 41곳의 '사립유치원 파업' 관련 키워드 포함된 기사 수집 결과.

<부록 표 V-1-1> 영유아 보육·교육 분야에서 발생한 사회갈등 관련 정보 습득경로 : 1순위

단위: %(명)

구분	텔레비전 방송	인터넷	라디오	신문	직접 경험	어린이집 유치원	지인	기타	계(수)
전체	43.8	40.6	1.4	1.9	2.3	4.7	5.2	0.1	100.0(1000)
지역구분									
대도시	46.3	38.3	2.5	2.0	1.8	4.5	4.5	0.3	100.0(400)
중소도시	44.3	38.9	0.7	2.0	3.1	4.9	6.0	-	100.0(447)
읍면지역	35.9	51.6	0.7	1.3	1.3	4.6	4.6	-	100.0(153)
X ² (df)									
모 취업여부									
취업	46.6	39.6	1.6	1.2	0.5	4.9	5.6	-	100.0(427)
휴직 중	44.0	39.3	1.6	1.6	4.7	4.7	3.7	0.5	100.0(191)
미취업	40.8	42.2	1.1	2.9	2.9	4.5	5.6	-	100.0(377)
비해당	20.0	60.0	-	-	20.0	-	-	-	100.0(5)
X ² (df)									
막내자녀 연령									
영아	42.9	42.7	1.4	2.2	3.1	2.9	4.8	-	100.0(557)
유아	44.9	37.9	1.4	1.6	1.4	7.0	5.6	0.2	100.0(443)
X ² (df)									
어린이집 이용 경험									
현재 이용 중, 과거 미이용	41.9	42.5	1.9	1.7	1.9	4.7	5.5	-	100.0(532)
현재 이용 미이용, 과거 이용	46.2	38.1	0.7	2.1	2.8	4.8	5.1	0.2	100.0(433)
이용 경험 없음	42.9	42.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	-	100.0(35)
X ² (df)									

구분	텔레비전 방송	인터넷	라디오	신문	직접 경험	어린이집 유치원	지인	기타	계(수)
유치원 이용 경험									
현재 이용 중, 과거 미이용	43.6	38.6	0.7	2.0	2.0	6.9	5.9	0.3	100.0(303)
현재 이용 미이용, 과거 이용	44.0	41.3	1.8	1.8	2.4	3.6	5.0	-	100.0(661)
이용경험 없음	41.7	44.4	-	2.8	2.8	5.6	2.8	-	100.0(36)
χ^2 (df)									
가구 소득									
200만원 미만	37.8	53.3	-	2.2	2.2	-	4.4	-	100.0(45)
200~300만원	46.4	41.2	1.3	2.0	3.3	3.9	1.3	0.7	100.0(153)
300~400만원	40.7	41.1	0.4	1.9	2.7	6.8	6.5	-	100.0(263)
400~500만원	43.7	39.5	1.9	2.8	1.4	3.7	7.0	-	100.0(215)
500~600만원	49.3	38.4	2.1	2.7	0.7	4.1	2.7	-	100.0(146)
600만원 이상	43.3	39.3	2.2	-	3.4	5.1	6.7	-	100.0(178)
χ^2 (df)/F									

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

〈부록 표 V-2-1〉 영유아 보육·교육 분야 사회갈등 원인(복수응답): 1순위

단위: %(명)

구분	정부의 일방적인 보육교육 정책 추진	관련 법 및 제도 미비	정부 불신 등 전반적인 사회신뢰 부족	정책의 구조적 문제	상호 의견 교류, 토론, 협상 등 소통부족	이해관계 충돌	이해 당사자 간 상호불신 따른 감정 대립	정부의 무관심	(수)
전체	33.3	6.9	7.8	11.8	15.7	18.6	3.9	2.0	(102)
유아교육	33.3	3.3	13.3	13.3	13.3	20.0	3.3	0.0	(30)
보육	31.3	3.1	3.1	12.5	18.8	28.1	3.1	0.0	(32)
전문가	28.6	14.3	0.0	14.3	28.6	0.0	14.3	0.0	(7)
보육현장전문가	18.2	0.0	27.3	0.0	27.3	18.2	0.0	9.1	(11)
교육현장전문가	45.5	18.2	0.0	13.6	4.5	9.1	4.5	4.5	(22)

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

〈부록 표 V-2-2〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주제: 중앙정부-지방정부 갈등

단위: %(명)

구분	국회 (입법부)	정부 (행정부)	기관 (어린이집, 유치원)	시민사회 단체	언론기관	갈등해결 전문가	기타	(수)
전체	42.2	75.5	5.9	2.0	2.9	2.0	2.0	(102)
학계_유아교육	40.0	73.3	10.0	6.7	0.0	0.0	3.3	(30)
학계_보육	40.6	75.0	3.1	0.0	0.0	6.3	3.1	(32)
전문가	57.1	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	(7)
현장_보육	36.4	72.7	0.0	0.0	18.2	0.0	0.0	(11)
현장_유아교육	45.5	72.7	9.1	0.0	4.5	0.0	0.0	(22)

주: 중복응답 결과임.

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

〈부록 표 V-2-3〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주제: 정부-민간(어린이집, 유치원 등) 갈등

단위: %(명)

구분	국회 (입법부)	정부 (행정부)	기관 (어린이집, 유치원)	시민 사회 단체	부모	언론 기관	갈등 해결 전문가	기타	(수)
전체	21.6	70.6	29.4	4.9	2.0	2.9	2.0	2.0	(102)
학계_유아교육	20.0	66.7	40.0	3.3	3.3	3.3	0.0	3.3	(30)
학계_보육	18.8	75.0	25.0	3.1	0.0	0.0	6.3	3.1	(32)
전문가	28.6	71.4	28.6	14.3	0.0	0.0	0.0	0.0	(7)
현장_보육	9.1	90.9	27.3	0.0	9.1	0.0	0.0	0.0	(11)
현장_유아교육	31.8	59.1	22.7	9.1	0.0	9.1	0.0	0.0	(22)

주: 중복응답 결과임.

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

〈부록 표 V-2-4〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주제: 민간-민간 갈등(어린이집·유치원 원장 vs 교사)

단위: %(명)

구분	국회 (입법부)	정부 (행정부)	기관 (어린이집, 유치원)	시민 사회 단체	부모	언론 기관	갈등 해결 전문가	기타	(수)
전체	12.7	41.2	58.8	2.9	4.9	4.9	12.7	2.0	(102)
학계_유아교육	16.7	30.0	53.3	0.0	10.0	10.0	16.7	6.7	(30)
학계_보육	12.5	43.8	56.3	6.3	0.0	0.0	15.6	0.0	(32)
전문가	14.3	57.1	71.4	14.3	14.3	0.0	0.0	0.0	(7)
현장_보육	9.1	63.6	63.6	0.0	9.1	9.1	9.1	0.0	(11)
현장_유아교육	9.1	36.4	63.6	0.0	0.0	4.5	9.1	0.0	(22)

주: 중복응답 결과임.

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

〈부록 표 V-2-5〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주체: 민간-민간 간 갈등(어린이집·유치원 원장 vs 교사)

단위: %(명)

구분	국회 (입법부)	정부 (행정부)	기관 (어린이집, 유치원)	시민 사회 단체	부모	언론 기관	갈등 해결 전문가	기타	(수)
전체	5.9	28.4	46.1	3.9	34.3	6.9	10.8	3.9	(102)
학계_유아교육	6.7	20.0	46.7	0.0	46.7	10.0	6.7	10.0	(30)
학계_보육	9.4	31.3	40.6	3.1	34.4	0.0	15.6	0.0	(32)
전문가	14.3	42.9	42.9	14.3	57.1	0.0	0.0	0.0	(7)
현장_보육	0.0	45.5	54.5	0.0	36.4	9.1	9.1	0.0	(11)
현장_유아교육	0.0	22.7	50.0	9.1	9.1	13.6	13.6	4.5	(22)

주: 중복응답 결과임.

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

〈부록 표 V-2-6〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주체: 가치갈등

단위: %(명)

구분	국회 (입법부)	정부 (행정부)	기관 (어린이집, 유치원)	시민 사회 단체	부모	언론 기관	갈등 해결 전문가	기타	(수)
전체	8.8	36.3	30.4	15.7	10.8	16.7	7.8	5.9	(102)
학계_유아교육	3.3	33.3	26.7	16.7	10.0	23.3	6.7	13.3	(30)
학계_보육	12.5	43.8	34.4	12.5	6.3	9.4	6.3	6.3	(32)
전문가	0.0	42.9	28.6	28.6	0.0	28.6	0.0	0.0	(7)
현장_보육	18.2	18.2	27.3	27.3	45.5	18.2	0.0	0.0	(11)
현장_유아교육	9.1	36.4	31.8	9.1	4.5	13.6	18.2	0.0	(22)

주: 중복응답 결과임.

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

〈부록 표 V-2-7〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주체: 이해(이익) 갈등

단위: %(명)

구분	국회 (입법부)	정부 (행정부)	기관 (어린이집, 유치원)	시민 사회 단체	부모	언론 기관	갈등 해결 전문가	기타	(수)
전체	23.5	57.8	27.5	6.9	8.8	4.9	4.9	2.9	(102)
학계_유아교육	23.3	56.7	40.0	6.7	3.3	3.3	3.3	3.3	(30)
학계_보육	21.9	53.1	31.3	9.4	9.4	0.0	6.3	6.3	(32)
전문가	14.3	42.9	14.3	28.6	14.3	14.3	0.0	0.0	(7)
현장_보육	27.3	63.6	18.2	0.0	36.4	9.1	0.0	0.0	(11)
현장_유아교육	27.3	68.2	13.6	0.0	0.0	9.1	9.1	0.0	(22)

주: 중복응답 결과임.

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

〈부록 표 V-2-8〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주제: 정보 갈등

단위: %(명)

구분	국회 (입법부)	정부 (행정부)	기관 (어린이집, 유치원)	시민 사회 단체	부모	언론 기관	갈등 해결 전문가	기타	(수)
전체	8.8	54.9	22.5	6.9	5.9	26.5	2.9	3.9	(102)
학계_유아교육	6.7	56.7	23.3	3.3	10.0	16.7	6.7	3.3	(30)
학계_보육	9.4	46.9	18.8	9.4	0.0	37.5	3.1	6.3	(32)
전문가	0.0	57.1	28.6	14.3	28.6	14.3	0.0	0.0	(7)
현장_보육	9.1	81.8	27.3	9.1	0.0	27.3	0.0	0.0	(11)
현장_유아교육	13.6	50.0	22.7	4.5	4.5	27.3	0.0	4.5	(22)

주: 중복응답 결과임.

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

〈부록 표 V-2-9〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주제: 구조 갈등

단위: %(명)

구분	국회 (입법부)	정부 (행정부)	기관 (어린이집, 유치원)	시민 사회 단체	부모	언론 기관	갈등 해결 전문가	기타	(수)
전체	31.4	71.6	18.6	3.9	1.0	3.9	2.0	3.9	(102)
학계_유아교육	40.0	70.0	20.0	3.3	0.0	0.0	0.0	3.3	(30)
학계_보육	21.9	68.8	18.8	3.1	0.0	3.1	6.3	9.4	(32)
전문가	28.6	71.4	0.0	14.3	14.3	14.3	0.0	0.0	(7)
현장_보육	9.1	90.9	36.4	9.1	0.0	18.2	0.0	0.0	(11)
현장_유아교육	45.5	68.2	13.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	(22)

주: 중복응답 결과임.

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

〈부록 표 V-2-10〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주제: 관계 갈등

단위: %(명)

구분	국회 (입법부)	정부 (행정부)	기관 (어린이집, 유치원)	시민 사회 단체	부모	언론 기관	갈등 해결 전문가	기타	(수)
전체	6.9	28.4	59.8	2.0	21.6	8.8	9.8	2.9	(102)
학계_유아교육	3.3	30.0	70.0	0.0	6.7	20.0	3.3	3.3	(30)
학계_보육	6.3	21.9	59.4	3.1	31.3	3.1	12.5	6.3	(32)
전문가	14.3	42.9	42.9	14.3	14.3	14.3	0.0	0.0	(7)
현장_보육	0.0	36.4	81.8	0.0	45.5	0.0	0.0	0.0	(11)
현장_유아교육	13.6	27.3	40.9	0.0	18.2	4.5	22.7	0.0	(22)

주: 중복응답 결과임.

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

〈부록 표 V-2-11〉 보육·교육 분야 사회갈등 예방·해결 주체: 복합갈등(가치+이해, 가치+정보 등)

단위: %(명)

구분	국회 (입법부)	정부 (행정부)	기관 (어린이집, 유치원)	시민 사회 단체	부모	언론 기관	갈등 해결 전문가	기타	(수)
전체	12.7	59.8	36.3	3.9	9.8	12.7	7.8	3.9	(102)
학계_유아교육	10.0	70.0	36.7	6.7	6.7	13.3	3.3	3.3	(30)
학계_보육	12.5	46.9	40.6	0.0	12.5	9.4	9.4	9.4	(32)
전문가	14.3	85.7	0.0	14.3	14.3	28.6	0.0	0.0	(7)
현장_보육	9.1	81.8	54.5	0.0	0.0	27.3	0.0	0.0	(11)
현장_유아교육	18.2	45.5	31.8	4.5	13.6	4.5	18.2	0.0	(22)

주: 중복응답 결과임.

자료: 본 연구를 위한 「영유아 부모 대상 영유아 보육교육 분야 사회갈등 인식 조사」 결과임.

I. 자녀에 관한 질문

※ 다음 문항을 읽고 V표 하거나 응답 내용을 빈 칸에 적어 주십시오.

1. 귀댁의 자녀는 총 몇 명입니까? 다음의 기준으로 응답해 주십시오.

① 영유아 (2014년 1월 1일 이후 출생 영유아)	② 초등학교 이상	③ 총 자녀수
()명	()명	()명

2. 귀댁의 자녀가 현재 어린이집 또는 유치원에 다니고 있거나 다닌 경험이 있습니까? (중복 응답 가능)

	출생년도	기관 이용 경험				
		① 현재 어린이집 이용	② 현재 유치원 이용	③ 과거 어린이집 이용 경험 있음	④ 과거 어린이집 이용 경험 있음	⑤ 어린이집 · 유치원 둘다 이용 경험 없음
1) 첫째 자녀	년					
2) 둘째 자녀	년					
3) 셋째 자녀	년					
4) 넷째 자녀	년					
5) 다섯째 자녀	년					

II. 영유아 보육교육 분야의 공정성에 관한 질문

3. 귀하는 우리나라의 보육교육서비스가 누구에게나 공정하게 제공된다고 생각하십니까? 어린이집과 유치원에 대해 각각 응답해 주십시오.

3-1. 귀하는 보육교육서비스 이용 기회가 지역, 계층, 인종, 성별, 장애 등에 관계없이 누구에게나 공평하게 제공된다고 생각하십니까?

	보통										매우 공정함
	0점	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10점
1) 보육서비스(어린이집)											
2) 유아교육 서비스(유치원)											

3-2. 귀하는 일정 수준의 보육교육서비스 질이 지역, 계층, 인종, 성별, 장애 등에 관계없이 누구에게나 동일한 제공된다고 생각하십니까?

	보통										매우 공정함
	0점	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10점
1) 보육서비스(어린이집)											
2) 유아교육 서비스(유치원)											

4. 자녀가 지난 1년간 아래와 같은 이유로 보육·교육서비스(어린이집 또는 유치원 등) 이용 시 정당하지 못한 대우나 불이익을 경험한 적이 있습니까? 해당하는 항목을 V표 해 주십시오.

		경험 있음	경험 없음
자녀 요인	1) 자녀의 연령	☐	☐
	2) 자녀의 성별	☐	☐
	3) 자녀의 장애	☐	☐
	4) 자녀의 질병	☐	☐
	5) 자녀의 출신지역(다문화, 이주노동자 자녀 등)	☐	☐
부모 요인	7) 부모의 나이	☐	☐
	8) 부모의 취업 여부	☐	☐
	9) 부모의 학력	☐	☐
	10) 부모의 출신학교	☐	☐
	11) 부모의 직업	☐	☐
	12) 부모의 장애 여부	☐	☐
	13) 부모의 출신지역(다문화, 이주노동자 등)	☐	☐
	14) 부모의 경제력	☐	☐
환경 요인	15) 부모의 종교	☐	☐
	16) 부모의 정치적 성향이나 견해	☐	☐
	6) 자녀가 다니는 기관유형(국공립 또는 민간(사립) 등)	☐	☐
	17) 거주 지역(농어촌 등)	☐	☐

III. 영유아 보육교육 분야 사회갈등에 관한 질문

5. 다음은 지난 10년 간 영유아 교육보육 분야에서 발생한 사회갈등(정책갈등, 공공갈등)입니다. 귀하는 이를 알고 있습니까?

구분	① 전혀 모름	② 들어본 적 있으나 잘 알지 모름	③ 대충 알고 있음	④ 잘 알고 있음
1) 유보통합(유치원과 어린이집 통합 관련 갈등)				
2) 중앙정부와 지역교육청 간의 누리과정 예산 책임 공방				
3) 유치원 3법 제정 관련 정부와 사립유치원 간 갈등				
4) 보육료 인상 관련 민간가정어린이집 집단 휴원				
5) 부모의 아동학대 의심신고에 따른 보육교사 자살사건				
6) 지역 내 국공립어린이집 설치 시 민간어린이집 반대 시위				
7) 맞춤형 보육 시행 시 취업모와 미취업모 자녀의 이용시간 형평성 논란				
8)				
9)				

- 5-1. (문항 5번에서 ③ 대충 알고 있음, ④ 잘 알고 있음에 응답한 경우) 귀하는 다음의 갈등이 어느 정도 심각하다고 생각하십니까? 해당하는 곳에 V표 해 주십시오.

(※ 문항 5번에서 ③ 대충 알고 있음, ④ 잘 알고 있음에 응답한 경우 보기 생성됨.)	전혀 심각하지 않음										매우 심각 함
	0점	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 점
1) 유보통합(유치원과 어린이집 통합 관련 갈등)											

5-1. (문항 5번에서 ③ 대충 알고 있음, ④ 잘 알고 있음에 응답한 경우) 귀하는 다음의 사회갈등이 잘 해결되었다고 생각하십니까? 해당하는 곳에 V표 해 주십시오.

(※ 문항 5번에서 ③ 대충 알고 있음, ④ 잘 알고 있음 응답한 경우 보기 생성됨.)

(※ 문항 5번에서 ③ 대체 알고 있음, ④ 잘 알고 있음 응답한 경우 보기 생략됨.)	① 전혀 그렇지 않다	② 별로 그렇지 않다	③ 보통	④ 그렇다	⑤ 매우 그렇다
1) 유보통합(유치원과 어린이집 통합 관련 갈등)					

6. 귀하는 영유아 보육·교육 분야에서 발생한 사회갈등 관련 정보를 주로 어디를 통해 알게 되십니까? 2가지만 골라 순서대로 번호를 적어 주세요.

1순위 ()번	2순위 ()번
-----------------	-----------------

- ① 텔레비전 방송 ② 인터넷(블로그, SNS, 유튜브 등)
③ 라디오 ④ 신문
⑤ 직접 경험 ⑥ 어린이집유치원 (보육)교직원(원장 또는 교사 등)
⑦ 지인(자녀친구 부모, 이웃, 친구, 친인척 등) ⑧ 기타()

5-1. 영유아 보육교육 분야에서 발생한 사회갈등을 접할 때 보육교육 서비스를 이용하는 데 불편감 또는 거부감을 느끼신 적이 있습니까?

- ① 전혀 없다 ② 없다 ③ 다소 있다 ④ 매우 많다

9. 귀하는 영유아 보육교육 분야에서 발생하는 사회갈등의 가장 큰 원인은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 법 및 제도 미비 ② 정책의 구조적인 문제
- ③ 이해관계자(중앙정부 vs 지방정부, 정부 vs 민간)이러이집, 사립유치원, 기관(어린이집, 유치원) vs 부모 등의
이기심
- ④ 정부의 무능 ⑤ 기타()

11. 귀하는 영유아 보육·교육 분야에서 나타난 사회갈등을 해결하기 위해 누가 가장 중요한 역할을 해야 한다고 생각하십니까?

- ① 국회(입법부) ② 정부(행정부) ③ 기관(어린이집, 유치원) ④ 시민단체 ⑤ 부모 ⑥ 기타()

12. 귀하는 영유아 보육·교육 분야의 사회갈등을 해결하기 위해 정부가 어느 정도 역할을 하고 있다고 생각하십니까?

- ① 전혀 중요한 역할을 하고 있지 않다 ② 그다지 중요한 역할을 하고 있지 않다
③ 보통이다 ④ 어느 정도 중요한 역할을 하고 있다
⑤ 매우 중요한 역할을 하고 있다

13. 다음은 영유아 보육·교육 정책과 관련이 있는 이해당사자들입니다. 귀하는 어느 정도 신뢰하십니까?

1) 중앙 정부	① 전혀 신뢰하지 않음	② 별로 신뢰하지 않음	③ 신뢰함	④ 매우 신뢰함
2) 지방정부(교육청,지자체)	① 전혀 신뢰하지 않음	② 별로 신뢰하지 않음	③ 신뢰함	④ 매우 신뢰함
3) 어린이집 또는 유치원 (원장, 교사 등)	① 전혀 신뢰하지 않음	② 별로 신뢰하지 않음	③ 신뢰함	④ 매우 신뢰함

14. 앞으로 영유아 보육·교육 분야의 사회갈등을 공론화위원회의 공론조사를 통해 해결한다면, 귀하는 공론화위원회의 부모 위원으로 참여할 의향이 있습니까?

(※ 공론화위원회는

- ① 참여 의향 전혀 없음 ② 참여 의향 없음 ③ 어느 정도 참여의향 있음 ④ 반드시 참여함 ⑤ 잘 모름

IV. 부모 인적사항

※ 다음은 응답자 인적 사항에 대한 질문입니다.

13. 자녀 부모의 연령, 취업상태, 학력, 가구소득 등에 대해 응답해 주십시오.

	부	모
1) 부모의 만 연령은?	만 세	만 세
2) 부모의 취업상태는? ① 취업 ② 휴직 중 ③ 미취업 ④ 비해당(이혼, 부재 등)		
3) 부모의 학력은? ① 고졸 이하 ② 전문대 졸 ③ 4년제 대학졸 ④ 대학원 이상 ⑤ 비해당(이혼, 부재 등)		
5) 월평균 가구소득은 얼마입니까?(세전) ① 200만원 미만 ② 200-300만원 미만 ③ 300-400만원 미만 ④ 400-500만원 미만 ⑤ 500-600만원 미만 ⑥ 600만원 이상 ⑦ 없음(실직, 미취업 등)		

♣ 끝까지 조사에 응답해 주셔서 감사합니다 ♣

부록 3. 전문가 조사표

영유아 교육보육 분야 사회갈등에 관한 전문가 의견조사

안녕하십니까?

육아정책연구소에서는 2020년 기본과제로 「영유아 교육·보육 분야 사회갈등 진단 및 대응방안」 연구를 수행하고 있습니다. 이 연구의 일환으로 보육·교육 및 관련 분야 전문가 대상으로 설문조사를 실시합니다.

귀하께서 응답해 주시는 내용은 향후 정부의 영유아 교육보육 정책 수립에 중요한 자료로 활용되오니, 바쁘시더라도 잠시 틈을 내시어 질문에 답변하여 주시면 감사하겠습니다.

귀하께서 말씀해 주신 모든 사항은 통계법에 따라 비밀이 철저히 보장되며, 그 내용은 통계자료로만 이용되오니 정확하게 응답해 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2020년 9월

육아정책연구소 소장

문의처

양미선 연구위원(02-398-7780, msyang@kicce.re.kr)

김영민 연구원(02-398-7764, miyk0736@kicce.re.kr)

1. 영유아 보육·교육 분야의 공정성에 관한 질문

1. 귀하는 우리나라의 보육·교육 서비스가 누구에게나 공정하게 제공된다고 생각하십니까? 어린이집과 유치원에 대해 각각 응답해 주십시오.

1-1. 귀하는 보육·교육서비스 이용 기회가 지역, 계층, 인종, 성별, 장애 등에 관계없이 누구에게나 공평하게 제공된다고 생각하십니까?

	보통										매우 공정함
	0점	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10점
1) 보육서비스(어린이집)											
2) 유아교육 서비스(유치원)											

1-2. 일정 수준의 보육·교육서비스 질이 지역, 계층, 인종, 성별, 장애 등에 관계없이 누구에게나 동일한 제공된다고 생각하십니까?

	보통										매우 공정함
	0점	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10점
1) 보육서비스(어린이집)											
2) 유아교육 서비스(유치원)											

2. 귀하는 영유아 또는 이들의 부모가 보육·교육서비스(어린이집 또는 유치원 등) 이용 시 자녀, 부모, 환경 요인 중 어떠한 요인 때문에 정당하지 못한 대우나 불이익을 경험하고 있다고 생각하십니까? 해당하는 항목을 v표 해 주십시오.

- 1) 자녀요인 ☐ ① 나이 ☐ ② 성별 ☐ ③ 장애 ☐ ④ 질병
☐ ⑤ 출신국가(다문화, 이주노동자 자녀 등)

1-1) ①~⑤ [보기] 이외에 요인이 있다면 구체적으로 적어 주십시오.

※ 구체적으로 작성해 주십시오.

- 2) 부모요인 ☐ ① 나이 ☐ ② 취업여부 ☐ ③ 학력 ☐ ④ 출신학교
☐ ⑤ 직업 ☐ ⑥ 장애 여부 ☐ ⑦ 출신국가 ☐ ⑧ 경제력
☐ ⑨ 종교 ☐ ⑩ 정치적 상황 또는 견해

2-1) ①~⑤ [보기] 이외에 요인이 있다면 구체적으로 적어 주십시오.

※ 구체적으로 작성해 주십시오

- 3) 환경요인 ☐ ① 자녀가 다니는 기관 유형(국공립 또는 민간(사립 등) ☐ ② 거주지역(농어촌, 폐광촌 등)

3-1) ①~⑤ [보기] 이외에 요인이 있다면 구체적으로 적어 주십시오.

※ 구체적으로 작성해 주십시오

II. 영유아 보육교육 분야의 사회갈등에 관한 질문

3. 다음은 지난 10여 년간 영유아 보육·교육 분야에서 발생한 사회갈등(정책갈등, 공공갈등)입니다. 이들 외에 영유아 보육교육 분야에서 발생한 사회갈등이 있다면 다음의 기준에 따라 구체적으로 적어 주십시오.

[영유아 보육교육 분야 사회갈등 예시]

- 1) 유보통합(유치원과 어린이집 통합 관련 갈등)
- 2) 중앙정부와 지역교육청 간의 누리과정 예산 책임 공방
- 3) 유치원 3법 제정 관련 정부와 사립유치원 간 갈등
- 4) 보육료 인상 관련 민간가정어린이집 집단 휴원
- 5) 부모의 아동학대 의심신고에 따른 보육교사 자살사건
- 6) 지역 내 국공립어린이집 설치 시 민간어린이집 반대 시위
- 7) 맞춤형 보육 시행 시 취업모와 미취업모 자녀의 이용시간 형평성 논란

주체별 사회갈등	1) 중앙정부와 지방정부 간의 갈등	※ 구체적으로 작성해 주십시오.
	2) 정부와 민간(어린이집, 유치원 등) 간의 갈등	※ 구체적으로 작성해 주십시오.
	3) 민간과 민간 간의 갈등(국공립어린이집 vs 민간가정어린이집, 공립유치원 vs 사립유치원)	※ 구체적으로 작성해 주십시오.
	4) 민간과 민간 간의 갈등(어린이집 또는 유치원 원장 vs 교사)	※ 구체적으로 작성해 주십시오.
	5) 민간과 민간 간의 갈등(어린이집 또는 유치원 vs 부모)	※ 구체적으로 작성해 주십시오.
성격별 사회갈등	1) 가치갈등	※ 구체적으로 작성해 주십시오.
	2) 이해(이익)갈등	※ 구체적으로 작성해 주십시오.
	3) 정보갈등	※ 구체적으로 작성해 주십시오.
	4) 구조갈등	※ 구체적으로 작성해 주십시오.
	5) 관계갈등	※ 구체적으로 작성해 주십시오.
	6) 복합갈등(가치+이해, 가치+정보 등)	※ 구체적으로 작성해 주십시오.

영유아 교육·보육 분야 사회갈등 진단 및 대응 방안

1) 가치갈등	문화, 종교적, 정치사회적, 개인적 차원의 신념 및 관점의 차이에서 비롯되는 갈등
2) 이해(이익)갈등	한정된 자원분배 과정에서 생기는 욕구와 이해의 양립 불가능성으로 인한 갈등
3) 정보갈등	정보(사실)의 부족과 비대칭 그리고 정보의 해석의 차이에서 오는 갈등
4) 구조갈등	정치, 경제, 사회구조 및 왜곡된 제도 및 관행 등으로 인해 발생한 갈등
5) 관계갈등	불신, 오해, 편견 등 대인관계의 이상으로 발생하는 갈등

4. 귀하는 영유아 보육교육 분야에서 나타난 다음의 사회갈등이 어느 정도 심각하다고 생각하십니까? 해당하는 곳에 V표 해 주십시오.

		갈등 심각하지 않음										매우 심각함
		0점	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10점
주체별 사회 갈등	1) 중앙정부와 지방정부 간의 갈등 (예: 누리과정 예산 책임 공방 등)											
	2) 정부와 민간(어린이집, 유치원 등) 간의 갈등(예: 보육료 또는 유아학비 인상, 유치원 3법 등)											
	3) 민간과 민간 간의 갈등(국공립어린이집 vs 민간가정어린이집, 공립유치원 vs 사립유치원) (예: 국공립어린이집 또는 공립유치원 설치 반대 등)											
	4) 민간과 민간 간의 갈등(어린이집 또는 유치원 원장 vs 교사) (예: 갑질 논란 등)											
	5) 민간과 민간 간의 갈등(어린이집 또는 유치원 vs 부모, 부모 vs 부모) (예: 보육교사 자살, 부모 취업 여부에 따른 이용시간 차등(맞춤형보육) 등)											
성격별 사회 갈등	1) 가치갈등											
	2) 이해(이익)갈등(예: 국공립어린이집 또는 공립유치원 설치 반대 등)											
	3) 정보갈등											
	4) 구조갈등(예: 어린이집 대표자, 유치원 설립자 보수 인정, 유치원 3법 등)											
	5) 관계갈등(예: 원장 갑질 논란 등)											
	6) 복합갈등(가치+이해, 가치+정보 등)											

41. 귀하가 영유아 보육교육 분야의 사회갈등 중 가장 심각하다고 생각하는 갈등은 무엇입니까? 구체적으로 적어 주십시오.

※ 구체적으로 작성해 주십시오.

42. 영유아 보육교육 분야에서 발생하는 사회갈등 중 해결이 불가능한 갈등은 무엇이라고 생각하십니까? 구체적으로 적어 주십시오.

※ 구체적으로 작성해 주십시오.

5. 귀하는 영유아 보육교육 분야에서 발생하는 사회갈등의 가장 큰 원인은 무엇이라고 생각하십니까? 2가지만 골라 순서대로 번호를 적어 주세요.

1순위 ()번	2순위 ()번
① 정부의 일방적인 보육교육정책 추진	② 관련 법 및 제도 미비
③ 정부 불신 등 전반적인 사회신뢰 부족	④ 정책의 구조적인 문제
⑤ 상호 의견 교류, 토론, 협상 등의 소통 부족 문제	⑥ 이해관계의 충돌
⑦ 이해당사자 간의 상호불신에 따른 감정적 대립	⑧ 정부의 무능

- 5-1. [문항 5]에 제시된 원인 외에 귀하가 생각하는 영유아 보육교육 분야 사회갈등의 원인이 있다면 구체적으로 적어 주십시오.

※ 구체적으로 작성해 주십시오.

6. 귀하는 영유아 보육·교육 분야에서 나타난 사회갈등이 현재 적절하게 관리되고 있다고 생각하십니까?

보육분야 사회갈등	① 전혀 관리되고 있지 않다	② 관리되고 있지 않다	③ 보통	④ 잘 관리되고 있다	⑤ 매우 잘 관리되고 있다
유아교육분야 사회갈등	① 전혀 관리되고 있지 않다	② 관리되고 있지 않다	③ 보통	④ 잘 관리되고 있다	⑤ 매우 잘 관리되고 있다

7. 귀하는 영유아 보육교육 분야에서 발생하는 사회갈등을 예방 및 해결함에 있어 가장 기여할 수 있는 주체는 누구라고 생각하십니까? 다음 보기에서 찾아 번호를 적어 주십시오.

< 보 기 >

① 국회(입법부) ② 정부(행정부) ③ 기관(어린이집, 유치원) ④ 시민사회단체 ⑤ 부모
 ⑥ 언론기관 ⑦ 갈등해결전문가 ⑧ 기타()

주체별 사회 갈등	1) 중앙정부와 지방정부 간의 갈등	
	2) 정부와 민간(어린이집, 유치원 등) 간의 갈등	
	3) 민간과 민간 간의 갈등(국공립어린이집 vs 민간가정어린이집, 공립유치원 vs 사립유치원)	
	4) 민간과 민간 간의 갈등(어린이집 또는 유치원 원장 vs 교사)	
	5) 민간과 민간 간의 갈등(어린이집 또는 유치원 vs 부모)	
성격별 사회 갈등	1) 가치갈등	
	2) 이해(이익)갈등	
	3) 정보갈등	
	4) 구조갈등	
	5) 관계갈등	
	6) 복합갈등(가치+이해, 가치+정보 등)	

8. 귀하는 영유아 보육·교육 분야의 사회갈등을 해결하기 위해 정부가 역할을 잘 하고 있다고 생각하십니까?

- ① 전혀 역할을 하고 있지 않다 ② 그다지 역할을 잘하고 있지 않다
③ 보통이다 ④ 어느 정도 역할을 하고 있다
⑤ 매우 역할을 잘 하고 있다

9. 정부가 현재의 영유아 보육교육 분야에서 발생하는 사회갈등을 효과적으로 관리할 수 있는 방안에 관한 질문입니다. 귀하는 다음의 사항에 대해 어느 정도 동의하십니까? 해당하는 곳에 v 표 해 주십시오.

	① 전혀 필요하지 않다	② 필요하지 않다	③ 보통	④ 필요하다	⑤ 매우 필요하다
1. 갈등을 유발하는 비합리적 제도의 지속적 정비					
2. 공청회 등 의사소통 절차 및 제도의 실효성 확보					
3. 공무원에 대한 갈등 교육 강화					
4. 갈등 전문인력 양성					
5. 정부 정책의 적극적인 홍보					
6. 정보공개 투명성 확보					
7. 정책과정에서의 이해관계자의 적극 참여 유도					
8. 자율적 사전 협의 강화					
9. 갈등조정기구 또는 합의기구 설치					
10. 상호신뢰 등 사회적 자본 축적					
11. 대화 토론헌상 등 소통문화의 정착					
12. 다양한 가치를 인정하는 사회적 풍토 조성					

10. 영유아 보육교육 분야에서 발생하는 사회갈등을 해결하기 위한 방안에 대해 의견이 있으시다면 자유롭게 적어 주십시오.

※ 구체적으로 작성해 주십시오.

III. 응답자 인식사항

※ 다음은 응답자 인식 사항에 대한 질문입니다.

- 귀하의 연령은 몇 세입니까? 만 세
- 귀하의 성별은? ① 여자 ② 남자
- 귀하의 학력은?
 - 고졸
 - 대학 졸(3년제 이하)
 - 4년제 대학졸
 - 대학원 졸
- 귀하의 전공분야는 어떻게 됩니까?
 - 아동학(보육 포함)
 - 유아교육
 - 사회복지
 - 행정학
 - 행정학
 - 사회학
- 귀하의 관련 분야 경력은 어떻게 됩니까? 년
- 다음 전문가 유형 중 어디에 해당하십니까?
 - 학계 전문가
 -

♣ 끝까지 조사에 응답해 주셔서 감사합니다 ♣

영유아 교육·보육 분야 사회갈등 진단과 대응 방안

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

