



# 유아교육·보육 통합을 위한 단계적 추진 방안

최은영·문무경·김은영·최윤경·양미선·강은진·김동훈·김아름·김문정





# 유아교육·보육 통합을 위한 단계적 추진 방안

## 저 자

최은영, 문무경, 김은영, 최윤경, 양미선, 강은진, 김동훈,  
김아름, 김문정

## 연 구 진

연구책임자 **최 은 영** (육아정책연구소 연구위원)  
공동연구원 **문 무 경** (육아정책연구소 선임연구위원)  
공동연구원 **김 은 영** (육아정책연구소 선임연구위원)  
공동연구원 **최 윤 경** (육아정책연구소 선임연구위원)  
공동연구원 **양 미 선** (육아정책연구소 연구위원)  
공동연구원 **강 은 진** (육아정책연구소 선임연구위원)  
공동연구원 **김 동 훈** (육아정책연구소 연구위원)  
공동연구원 **김 아 름** (육아정책연구소 연구위원)  
공동연구원 **김 문 정** (육아정책연구소 전문연구원)

연구보고 2022-02

## 유아교육·보육 통합을 위한 단계적 추진방안

발행일 2022년 09월  
발행인 박상희  
발행처 육아정책연구소  
주소 서울특별시 중구 소공로 70 9층 육아정책연구소  
전화 02) 398-7700  
팩스 02) 398-7798  
홈페이지 <http://www.kicce.re.kr>  
인쇄처 경성문화사 02)786-2999

보고서 내용의 무단 복제를 금함.  
ISBN 979-11-6865-017-6 93370



**육아정책연구소**  
Korea Institute of Child Care and Education



## 머리말

유보통합과 관련해서는 오랜 기간 동안 많은 논의가 있어 왔으며, 박근혜 정부가 출범하면서 국무조정실 산하 ‘영유아 교육보육통합추진단’이 발족되어 약 5년간 유보통합의 요소별 추진 과제들에 대한 방안을 연구하고, 조율하는 실질적인 통합의 과정이 있었다. 또한 동기간 동안 유아교육학계, 보육학계에서 유보통합에 대한 학술대회 등을 추진하면서 논의된 결과들, 오랜 기간 학계와 육아정책연구소를 비롯한 정부출연기관 등에서 수행한 연구물들, 유보통합과 관련한 이해관계자들의 입장을 확인할 수 있는 언론기사 등이 또한 축적되어 있는 상황이다.

이에 본 연구에서는 기존의 연구들을 수집·분석하여 과거의 논의들에서 보다 진일보한 방안을 설계하는 데에 목적을 두었으며, 이를 위해 육아정책연구소의 관련 선행연구자와 전문가들이 다수 참여하여 기존에 축적되어 있는 유보통합 연구들을 기반으로 결과들을 수집·분석하였고, 분석한 결과들을 공유하는 포럼을 개최하여 이해관계자들의 의견수렴을 하였다. 연구의 진행 과정에서 유보통합의 세부 요소에 대한 이해관계자들의 높은 관심으로 연구의 증립성을 위협받기도 하였으나 이는 유보통합이 실제 실현되지 못했던 과거 되풀이에 대한 우려, 축적된 다양한 연구물들의 상이한 입장 등이 유보통합의 실제 이해관계자들의 오해를 낳은 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고, 영유아를 중심으로 한 유보통합을 위해 함께 고민하고, 조언해주신 유아교육과 보육 학계, 현장(원장과 교사), 행·재정 및 관련 전문가들께 감사드린다. 더불어 바쁘신 중에도 애정으로 유아교육과 보육 현장을 바라보시고, 조언해주신 부모님들, 마지막으로 유보통합을 추진을 위해 조력해주신 연구진의 헌신에도 깊이 감사드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 연구진의 의견이며, 육아정책연구소의 공식적인 입장은 아님을 밝혀둔다.

2022년 9월  
육아정책연구소  
소장 박 상 희





# 목차

요약	1
<b>I. 서론</b>	<b>15</b>
1. 연구의 필요성 및 목적	17
2. 연구 내용	19
3. 연구 방법	19
4. 용어의 정의	21
5. 연구의 특수성 및 제한점	23
<b>II. 연구의 배경</b>	<b>25</b>
1. 유아교육과 보육 일반 현황	27
2. 유보통합 추진 배경 및 경과	37
3. 유보통합의 주요 쟁점	45
4. 유보통합 관련 빅데이터 분석	51
<b>III. 유보통합의 요소별 현황 및 과제</b>	<b>59</b>
1. 거버넌스	61
2. 법률	68
3. 교사 자격체계	76
4. 교사 양성과정	90
5. 교사 처우개선	105
6. 재정	119
<b>IV. 유보통합 추진 방안</b>	<b>127</b>
1. 유보통합의 방향 및 전략	129
2. 유보통합 시나리오	134
3. 유보통합 모델(안)	147
4. 유보통합 단·중·장기 실행 로드맵	157

---

5. 맺는말 .....	160
<b>참고문헌</b> .....	<b>163</b>
<b>부록</b> .....	<b>173</b>
부록 1. 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼 자료집 .....	173
부록 2. 제2차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼 자료집 .....	271
부록 3. 제3차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼 자료집 .....	309

---



## 표 목차

〈표 Ⅰ-3-1〉 자문회의 개최 현황	21
〈표 Ⅱ-1-1〉 유치원·어린이집 수(2012-2021)	27
〈표 Ⅱ-1-2〉 설립유형별 유치원 수(2012-2021)	28
〈표 Ⅱ-1-3〉 설립유형별 어린이집 수(2012-2021)	29
〈표 Ⅱ-1-4〉 유치원·어린이집 이용 영유아 수 및 이용률(2012-2021)	30
〈표 Ⅱ-1-5〉 연령별 유치원 원아 수(2012-2021)	30
〈표 Ⅱ-1-6〉 연령별 어린이집 원아 수(2012-2021)	31
〈표 Ⅱ-1-7〉 설립유형별 유치원 원아 수(2012-2021)	32
〈표 Ⅱ-1-8〉 설립유형별 어린이집 이용 영유아 수(2012-2021)	33
〈표 Ⅱ-1-9〉 연도별 유치원 교원 수(2012-2021)	34
〈표 Ⅱ-1-10〉 자격별 유치원 교원 수 추이(2012-2021)	35
〈표 Ⅱ-1-11〉 설립유형별 보육교직원 수 추이(2012-2021)	35
〈표 Ⅱ-1-12〉 직위별 어린이집 보육교직원 수 추이(2012-2021)	36
〈표 Ⅲ-1-1〉 중앙부처의 유아교육과 보육 담당 행정조직과 인력 현황	61
〈표 Ⅲ-2-1〉 유치원 및 어린이집 관련 주요 법률	69
〈표 Ⅲ-2-2〉 유아교육법 및 영유아보육법상 유아교육·보육 관련 정의	71
〈표 Ⅲ-3-1〉 유치원교사와 보육교사 자격제도 비교	76
〈표 Ⅲ-3-2〉 유치원교사 자격기준	77
〈표 Ⅲ-3-3〉 보육교사 자격기준	78
〈표 Ⅲ-3-4〉 유치원교사 설립유형별 자격 현황(2021)	78
〈표 Ⅲ-3-5〉 보육교사 설립유형별 자격 현황(2021)	79
〈표 Ⅲ-3-6〉 유치원교사 최종학력(2017)	80
〈표 Ⅲ-3-7〉 보육교사 최종학력(2018)	81
〈표 Ⅲ-3-8〉 유치원교사 전공(2017)	82
〈표 Ⅲ-3-9〉 보육교사 전공(2018)	83
〈표 Ⅲ-3-10〉 국외 유아교사 자격체계	86
〈표 Ⅲ-3-11〉 유보통합 시 교사통합 관련 쟁점	87
〈표 Ⅲ-4-1〉 2021학년도 교원양성기관총괄	91
〈표 Ⅲ-4-2〉 2020-2021년 교원자격증발급현황	92
〈표 Ⅲ-4-3〉 연도별 보육교사 자격취득현황	93

---

〈표 Ⅲ-4-4〉 보육교사 양성기관 학과인증제 도입안 .....	96
〈표 Ⅲ-4-5〉 유치원 정교사 2급 및 보육교사 2급 자격취득 이수학점 및 교과목 비교 .....	99
〈표 Ⅲ-4-6〉 스웨덴 스톡홀름 대학교 취학전 교사 교육과정 .....	101
〈표 Ⅲ-4-7〉 유치원 교사 역량 범주와 내용 .....	103
〈표 Ⅲ-5-1〉 어린이집 반 편성 기준 .....	107
〈표 Ⅲ-5-2〉 누리과정 보조교사 채용기준 .....	107
〈표 Ⅲ-5-3〉 누리과정 보조교사 채용기준 .....	107
〈표 Ⅲ-5-4〉 유치원 학급 편성 기준 : 2022년도 .....	108
〈표 Ⅲ-5-5〉 보육교사의 하루 및 주당 근로시간 .....	109
〈표 Ⅲ-5-6〉 출·퇴근 시각과 일일 총 근무시간 .....	110
〈표 Ⅲ-5-7〉 정부 인건비 지원 어린이집 인건비 지급기준 .....	111
〈표 Ⅲ-5-8〉 유치원·초등학교·중학교·고등학교 교원 등의 봉급표 .....	112
〈표 Ⅲ-5-9〉 중앙정부, 지자체 지원 어린이집 보육교사 수당 .....	113
〈표 Ⅲ-5-10〉 지방자치단체 보육교직원 처우개선비 지원 현황 .....	114
〈표 Ⅲ-5-11〉 교육공무직 수당 .....	114
〈표 Ⅲ-5-12〉 사립유치원 교사 처우개선비 지원 단가 .....	115
〈표 Ⅲ-5-13〉 유치원 교사 기본급 수준: 2019년 .....	117
〈표 Ⅲ-5-14〉 유치원 교사 기본급 수준: 2019년(월) .....	117
〈표 Ⅲ-6-1〉 시·도교육비 특별회계 유아교육비 결산 규모 및 추이 .....	119
〈표 Ⅲ-6-2〉 보육사업 국비 예산(2015-2022) .....	121
〈표 Ⅲ-6-3〉 유보통합 재정확보방안 비교 .....	123
〈표 Ⅳ-2-1〉 거버넌스 통합 실행 방안 .....	137
〈표 Ⅳ-2-2〉 영유아교육·보육정책국(가칭) 부서별 기능 .....	139
〈표 Ⅳ-2-3〉 유아교육법으로 단일화 시 관련 법 주요 개정안 .....	143
〈표 Ⅳ-2-4〉 영유아보육법으로 단일화 시 관련 법 주요 개정안 .....	144
〈표 Ⅳ-3-1〉 유보통합 이후 기관(시설) 유형(안) .....	148
〈표 Ⅳ-3-2〉 유보통합 이후 기관(시설) 운영 형태(안) .....	149
〈표 Ⅳ-3-3〉 유보통합 이후 교사 자격체계 개편(안) .....	150
〈표 Ⅳ-3-4〉 교사 자격 일원화/다양화 방안 .....	152
〈표 Ⅳ-3-5〉 현직교사 자격 전환 방안 .....	152
〈표 Ⅳ-3-6〉 유보통합 이후 교사 양성과정(안) .....	153
〈표 Ⅳ-3-7〉 양성기관 개편 방안 .....	154

---

---

〈표 IV-3-8〉 양성연한 개편 방안 .....	155
〈표 IV-3-9〉 양성 교육과정 개편 방안 .....	156
〈표 IV-3-10〉 유보통합 이후 교사 처우개선(안) .....	156
〈표 IV-3-11〉 기본호봉 및 호봉획정 방안 .....	157
〈표 IV-4-1〉 유보통합 요소별 액션 플랜 .....	159

---



## 그림 목차

[그림 I-3-1] 제 1~3차 유보통합 특별포럼 .....	20
[그림 II-1-1] 유치원·어린이집 수 추이(2012~2021) .....	27
[그림 II-1-2] 연령별 유치원·어린이집 이용 영유아 수(2021) .....	32
[그림 II-2-1] 우리나라 유보통합 논의의 전개 .....	39
[그림 II-2-2] 박근혜 정부 유보통합 3단계 로드맵(2014~2016년) .....	40
[그림 II-2-3] 0~12세 공적 돌봄체계 .....	41
[그림 II-3-1] 유아교육과 보육의 법적 정의 .....	46
[그림 II-4-1] 주요기간별 유보통합 정책 이슈 변화과정 (2013년 1월~2016년 6월) .....	52
[그림 II-4-2] 2013~2016년 전체 의미망 분석 결과 .....	53
[그림 II-4-3] 유보통합 감성 분석 .....	54
[그림 II-4-4] 유보통합 워드클라우드 및 TF-IDF 분석 .....	55
[그림 II-4-5] 유보통합 관련 네트워크 분석 .....	55
[그림 II-4-6] 유보통합에 대한 전체 네트워크 구조 .....	56
[그림 III-1-1] 유아교육과 보육 행정체계 .....	62
[그림 III-4-1] 보육교사 2급+3급 자격취득자 합계 .....	94
[그림 III-4-2] 자격취득 경로별 보육교사 취득자 비율 .....	94
[그림 III-4-3] 일본 유치원교사 자격취득 경로 .....	98
[그림 III-5-1] 어린이집 유형별 보육교사 총 급여(기본급_수당): 2021년 .....	116
[그림 III-5-2] 어린이집 유형별 보육교사 총 급여(기본급_수당): 2018년 .....	116
[그림 IV-1-1] 유보통합의 목적 .....	130
[그림 IV-1-2] 유보통합 논의 기구(안) .....	133
[그림 IV-1-3] 유보통합 추진 체계(안) .....	134
[그림 IV-2-1] 중앙 행정체계 통합(안) .....	139
[그림 IV-2-2] 중앙 행정체계 통합(안) .....	140
[그림 IV-2-3] 유아교육원의 주요 업무 .....	141
[그림 IV-2-4] 한국보육진흥원의 주요 사업 .....	142
[그림 IV-4-1] 유보통합 단·중·장기 로드맵 .....	159

## 1. 서론

### 가. 연구의 필요성 및 목적

- 새 정부는 ‘만 0~5세 보육·유아교육 국가책임제를 통해 출생 이후 영유아 단계의 출발선에서 공정한 기회를 보장’의 일환으로 유보통합추진단 구성해 어린이집과 유치원으로 이원화된 서비스 체계를 단계적으로 통합할 계획을 발표하였으며, 이를 국정과제에 ‘관계부처와 함께 유보통합추진단을 설치·운영하여 단계적으로 유보통합 추진’하겠다는 내용으로 포함하였음.
- 본 연구에서는 수차례 논의 및 추진된 바 있는 유보통합의 효율적 추진을 위해 핵심 쟁점을 도출하여 연차별 추진할 수 있는 단계별 유보통합 시나리오를 개발하고, 구체적인 실행(안)을 제안하고자 함.

### 나. 연구내용

- 지난 정부의 유보통합 추진 경과와 추진과제별 방안 검토
- 유보통합 추진을 위한 주요 쟁점들을 추출하고, 쟁점별로 이해관계자 집단의 의견 수렴
- 단계별 유보통합 시나리오를 개발하고, 시나리오별 액션 플랜 제시
- 단계별 유보통합 추진(안)에 따른 관련법 정비 및 재정확보 방안 모색

### 다. 연구방법

- 선행연구를 토대로 도출한 유보통합 핵심 쟁점에 대해 이해관계자별(유아교육과 보육 학계, 유치원과 어린이집 원장 및 교사, 부모, 행정 전문가, 관련 단체 등) 의견수렴을 위한 포럼을 3차례 개최함.
- 유보통합의 주요 쟁점, 단계별 시나리오 개발, 법적 정비 방안, 소요예산 추계와 관련하여 해당 전문가의 의견을 수렴함.
- 관계 부처(교육부, 보건복지부) 담당자와의 실무협의회를 통해 유보통합의 쟁

점, 단계별 시나리오 개발 등 연구의 진행 과정에서 협의하여 정책의 실효성을 제고함.

## 라. 용어의 정의

### □ 유보통합의 정의

- 본 연구에서는 유보통합과 관련된 모든 내용을 일원화하는 것을 전제하지 않으며, 영유아 중심의 논의를 기저에 두고 최소한의 질을 보장하는 유아교육과 보육을 위해 일원화해야 할 것과 다양화해야 하는 방안을 모두 고려함.

### □ 유보통합의 요소

- 본 연구에서는 ‘통합의 개념, 행정 체계, 접근성, 재정, 교육과정, 법, 교원, 기관의 유형’의 유보통합의 8가지 요소들 중에서 우리나라의 맥락에서 유보통합의 핵심 쟁점이자 이해관계가 첨예한 행정 체계를 포함한 거버넌스, 재정, 법, 교원을 중심으로 논의함.

## 마. 연구의 특수성 및 제한점

### □ 기존의 연구들을 수집·분석하여 과거의 논의들에서 보다 진일보한 방안을 설계하는 데에 목적을 둠.

- 이를 위해 육아정책연구소의 관련 선행연구자와 전문가들이 다수 참여하여 집단지성의 시너지를 창출하고자 하며, 이에 따라 본 보고서의 일부는 쟁점별로 이슈페이퍼 발간을 목적으로 연구진이 집필한 내용을 포함하고 있으며, 타 보고서와는 상이한 집필 형식을 취함.

## 2. 연구의 배경

### 가. 유아교육과 보육 일반 현황

#### □ 유치원·어린이집 수

- 최근 10년간(2012~2021년) 유치원과 어린이집 수의 추이를 살펴보면 어린이집은 2014년부터 감소하기 시작하여 2012년 대비 약 78% 수준으로 감소하였고, 유치원은 2019년부터 감소 추세에 있으나 2012년보다는 약 14% 증가한 상황임.

- 유치원과 어린이집 총 수는 2015년부터 감소추세로 2012년 51,065개원(유치원 8,538개원, 어린이집 42,527개원)에서 2021년 41,906개원(유치원 8,660개원, 어린이집 33,246개원)으로 2012년 대비 약 82% 수준으로 감소함.

□ 유치원·어린이집 이용 아동 수

- 지난 10년간(2012~2021년) 유치원과 어린이집 이용 영유아 수의 추이를 살펴보면 어린이집의 경우 소폭의 증감을 반복하다 2015년부터 지속적인 감소 추세를 보이고 있고, 유치원의 경우는 2017년부터 지속적인 감소 추세에 있음. 전체 이용 영유아 수도 2017년부터 지속적인 감소 추세임.
- 한편 0~6세 주민등록인구수 대비 유치원·어린이집 이용 영유아 수의 비율은 비율은 2020년 감소를 제외하고는 증가추세이고, 2021년 이용률은 74.0%로 2012년 64.3%에 비하여 약 9.7%p 상승함.

□ 유치원 어린이집 교원(교직원) 수

- 유치원 교원 수: 지난 10년간(2012~2021년) 유치원 원장, 원감, 교사, 기간제교사 등을 포함한 전체 교원 수를 살펴보면 2019년부터 서서히 감소하고는 있지만 2021년 기준 2012년 대비 약 26.6%증가한 것으로 나타남. 유치원 설립유형별로 살펴보면 국공립과 사립 교원 모두 2012년 대비 증가하였지만 국공립의 경우 지속적인 증가추세인 반면 사립유치원 교원은 2018년부터 감소 추세에 있음.
- 보육교직원 수: 최근 10년간(2012~2021년)의 어린이집의 원장, 담임교사, 보조교사 등이 포함된 보육교직원 수를 살펴보면 2019년부터 서서히 감소 추세에 있지만 2021년 보육교직원은 2012년 대비 약 13.0% 증가하였음. 설립유형별로는 국공립과 직장 어린이집의 보육교직원은 지속적으로 증가하고 있는 반면, 사회복지법인·법인단체 등 어린이집은 2019년부터, 민간·가정·협동 어린이집은 2018년부터 감소추세에 있음.

나. 유보통합 추진 배경 및 경과

□ 우리나라 유보통합 추진 경과

- 유아교육·보육 통합에 관한 추진 배경과 필요성에 관한 주요 내용은 국내외 논의가 크게 다르지 않으며, 사실상 상호 유기적으로 영향을 미치며 발전적으로 논의되어왔다. 취학전 영유아 대상 교육·보육 서비스(ECEC: Early

Childhood Education and Care)의 중요성이 강조되는 국제적 동향과 흐름, 이와 관련된 국내 관련 쟁점에 대한 논의가 본격화 되는 과정에서 유아교육과 보육의 정책적 노력과 산학연 현장 및 수요자의 관심과 요구가 반영된 결과임.

- 2003년부터 본격화 된 정부의 저출산 대응으로서의 제1차 저출산·고령사회 기본계획의 수립과 2005년 저출산·고령사회 기본법 제정과 맞물려 이루어진 출산율 제고를 위한 보육 정책의 투입과 성과가 가시화 되면서 유아교육과 보육의 '격차'에 대한 논의로 발전됨.
- 2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 유보통합의 단계적 추진을 국정과제로 제시함에 따라 유보통합 추진의 두 번째 전환점을 맞이하고 있다. 이후 구체적인 정책 실행이 어떻게 이루어질지에 대한 논의가 본격화 되지 않았으나, 그 간 교육·보육·돌봄과 육아 전반에 관한 변화된 환경과 사회적 인식 및 시대적 과제를 고려하여 누적된 격차와 당면과제를 해소해야 하는 숙제를 안고 있음.

#### □ 유보통합 추진 배경 및 과제

- 우리나라의 유보통합 추진의 배경은 노무현, 박근혜 정부의 유보통합 추진의 목적과 필요성에서 살펴볼 수 있으며, 이어서 코로나19 팬데믹과 4차산업혁명 등 문재인 정부 5년을 경과하면서 경험한 교육·보육·돌봄 환경의 변화와 다양한 요구가 증가함.
- ECEC 핵심 어젠더인 접근성(access)과 비용지원(affordability), 형평성(equity)과 질(quality), 그리고 교직원의 전문성과 서비스의 공공성 확대가 여전히 중요한 유보통합 추진이 배경이 되는 가운데, 새로운 과제로 요구되는 건강과 안전, 지역사회/공동체 중심의 접근과 변화하는 고용·노동 및 환경의 이슈, 아동중심의 접근을 반영한 유보통합 논의가 필요함.

### 다. 유보통합의 주요 쟁점

#### □ 유아교육과 보육의 상이한 가치와 철학

- 유아교육학계는 유아교육과 보육을 유사한 개념으로 인식하는 데 비해 보육(학)계에서는 유아교육과 보육의 차이점을 강조하는 경향이 있음.
- 1997년 교육연구부로 통합된 스웨덴의 경우, 통합이후 교육이라는 용어를

보호를 포함하는 포괄적인 개념으로 재정의 하면서, 교육이 지식과 교수의 영역에 기반을 둔 인식론보다는 윤리적 관점에서 시작되어야 한다는 새로운 관점으로 변화됨.

- 교육과 보육의 이념적 차이를 넘어서 영유아의 발달에 적합한 보호, 양육, 교육의 조화가 필요하며, 유아교육과 보육은 단절적인 구분을 넘어서는 보다 확장된 개념으로 재정의하는 과정이 우선되고, 이를 위한 합의과정이 필요함.

#### □ 유보통합의 목적과 결과에 대한 다양한 이해

- 유보통합의 궁극적인 목적이 영유아를 대상으로 하는 서비스의 일관성을 확보하기 위한 것에 합의하고는 있지만 개별 이익을 마주하게 되는 쟁점에서는 목적을 상실한 채, 유보통합의 다른 모습을 기대하는 장면들을 마주하게 됨.

#### □ 유보통합을 위한 전략과 방향에 대한 불일치

- 유아교육과 보육의 통합은 부처의 결정, 직원 규정, 재정과 같은 행정 체제나 제도를 정비하거나 마련하는 구조적인 측면에서 뿐 아니라 통합의 원칙, 가치, 정체성, 그리고 영유아와 영유아의 학습에 대한 관점을 논하고 공유하는 사람들의 개념 혹은 철학의 측면에서도 접근해야 함.
- 우리나라의 통합 논의는 현실의 사회문제에 대한 대응에서 출발하다 보니 장기적 전망도 불분명하고, 통합의 핵심 수혜자가 되어야 할 영유아의 이익이 고려되지 못하고 있는 비판도 있음.

#### □ 교사 자격 및 양성과제 개편에 대한 이해관계자들의 대립

- 누리과정이라는 단일한 교육과정이 추진되는 지금 최소한 누리과정을 담당하는 유치원 교사, 보육 교사들의 교사양성과정과 자격기준을 단일화, 전문화할 필요성을 제기하기도 하는데, 유아교육과 보육의 차이를 좁히지 못하는 가장 큰 걸림돌이 교사양성 체제에 있다는 지적도 있음.
- 유치원 교사와 보육 교사의 자격 기준을 제시한 근거법과 소관부처의 일원화가 선행되어야 하며, 이를 위해서는 유치원 교사와 보육 교사의 역할 및 성격에 관한 현장과 학계이 합의가 전제되어야 함.

#### □ 교사 처우개선 및 재정 투입에 대한 우려

- 교사의 처우개선은 교사자격 체계와 연동되어 있으며, 이에 자격체계 개편에 따라 교사 처우개선을 위한 재정 투입의 총량은 달라지는데, 현재 교육부와

보건복지부는 문재인 정부의 유보격차 완화 정책의 일환으로 교사의 처우개선을 위해 막대한 재정을 지속적으로 투입하고 있음.

- 교사의 처우개선을 위해 현재 투입되고 있는 재정, 향후 투입될 예산을 고려한 정교한 재정 설계가 우선되어야 하며, 재정 여건이 유보통합의 궁극적 목적인 영유아의 이익 실현의 장애요인이 되어서는 안 될 것임.

## 라. 유보통합 관련 빅데이터 분석

- 유보통합의 핵심 이슈들에 대한 이해관계자들의 입장이 첨예하기 때문에 유보통합의 과정에서 갈등 관리, 조율의 매우 중요한 전략이 되어야 하며, 유보통합에 대한 긍정 비율이 높으면서도 이해관계자 중에서도 교사가 가장 민감한 쟁점임을 빅데이터 분석 결과로도 확인할 수 있음.

## 3. 유보통합의 요소별 현황 및 과제

### 가. 거버넌스

#### □ 현황

- 중앙과 지방정부 차원에서 모두 이원화체제임
  - 교육부 유아교육정책과 인력은 총 22명으로, 보건복지부의 보육지원 행정 인력(총36명)의 약 60% 수준임.
  - 지방정부 수준에서 유아교육행정은 교육자치의 기초하에 교육전문직과 일반행정직으로 구성된 반면, 보육행정은 일반행정의 성격으로 교육전문직이 없음.

#### □ 주요 쟁점

- 거버넌스의 통합방안은 크게 3가지로 정리할 수 있으며, 각 주요 타당성 논리는 다음과 같음
- 교육부로의 일원화: 평생학습과 학습경험의 연속성 관점, 영아기에 간과되기 쉬운 인지, 언어 발달과 교육 지원 강화에 유리, 교사 양성교육체제 및 전문성 신장 지원, 저출산에 따른 학생 수 감소로 교육부 행재정 여력, 주요관계 집단이 선호하는 부처 등
- 보건복지부로의 일원화: 유치원 수보다 어린이집 수와 이용아 수, 교사 수가

많은 규모의 논리, 지역사회의 여타 아동서비스들과의 연계에 유리, 장시간 돌봄(예:24시간) 체제 등

- 제3의 부처로의 일원화: 기존의 갈등과 편견 최소화 및 새로운 유보서비스 지원체계 구축

□ 향후 과제

- 모든 유아교육과 보육 서비스를 총괄할 단일부처 지정 및 이를 위한 의견수렴과 정치적 결단 필요
- 지정된 단일부처 하에 중앙유보통합추진단 구성 및 소요재정을 포함한 종합 계획 수립
- 시도별 보육과 유아교육 담당 행정조직 구조와 직무에 대한 심층 분석 필요
- 국무조정실과 같은 상위 거버넌스에 유보통합 추진상의 난제와 갈등 조율, 자문 및 모니터링 기제 마련

나. 법률

□ 유보통합을 위한 법적 정비(법률안 마련)는 유아교육·보육계의 의견수렴을 통해 주요 쟁점에 대한 방향이 정해진 상태에서 가능하다는 한계를 가지고 있음.

□ 유보통합에 있어서 법령정비는 각 쟁점 요소별로 합의가 도출되어야 그에 따른 법률안 마련이 가능하므로, 보육 및 교육의 이념(철학), 기관(시설)의 성격(교육기관vs복지시설), 교사 자격 및 양성 체계, 지도 및 감독기관(거버넌스)에 대한 방향을 우선적으로 정할 필요가 있음.

- 무엇보다 각각의 기관(시설)의 특성을 어떻게 볼 것인가에 따라 큰 방향이 정해지게 되는데, 어린이집과 유치원을 사회복지시설 또는 학교로 통합할 것인지, 아니면 제3의 특성을 갖는 기관으로 정할 것인지 등 그 방향을 명확히 할 필요가 있음.

□ 우리나라의 법체계가 독일과 일본에서 왔다는 점을 고려하여 독일과 일본의 사례를 차용하자면, 독일의 예를 따르게 되는 경우에는 하나의 법률에서 유치원, 어린이집 모두를 같은 유형의 기관으로 규정하게 될 것이고, 일본의 예를 따르게 되면 각각의 유형과 특성은 그대로 유지하되, 제3의 기관(시설)을 별도로 마련하고, 다양한 유형의 기관과 각각의 근거법률을 포괄하는 또 하나의 상위법령을 마련하는 방식이 제시될 수 있을 것임.

## 다. 교사 자격체계

### □ 현황

- 유치원교사와 보육교사 자격제도는 근거법이 다르고 교육부와 보건복지부 소관으로 이원화되어 있으며, 자격구분과 자격부여 방식, 이수과목에 차이가 있음.
- 유치원 현장에는 2021년 현재 총 46,764명의 교사가 일하고 있으며, 2급 정교사가 30,141명으로 1급 정교사 16,592의 1.8배 정도 많이 배치되어 있음. 어린이집의 경우에는 2021년 현재 총 236,085명의 교사가 배치되어 있으며, 이 중 보육교사 1급이 163,515명으로 가장 많고, 그 다음은 보육교사 2급이 69,234명이며, 보육교사 3급은 3,280명에 불과함.
- 유치원교사의 경우 2017년 기준 전체적으로 3년제 전문대 졸업자(41.6%)와 4년제 대학 졸업자(40.5%)의 비율이 유사하게 가장 많고, 어린이집의 경우 2018년 기준 전체적으로 2~3년제 전문대학 졸업자가 가장 많음.
- 2017년 기준 유치원교사는 94.4%가 유아교육 전공자였으며, 보육교사의 경우도 2018년 기준 유아교육 전공자가 가장 많았지만(28.0%), 비율은 유치원 보다 훨씬 낮았고, 아동학, 사회복지, 보육 등 다양한 전공자가 함께 존재함.
- 우리나라 유치원과 어린이집 교사 통합 관련하여서는 2006년부터 연구가 이루어졌으며, 이러한 연구를 종합하면 다음과 같음. 첫째, 유치원과 어린이집 교사 통합을 위해 통합된 명칭이 필요함. 둘째, 교육과정을 담당하는 교사 외에 방과후 담당 교사나 교육과정을 지원하는 보조교사 등 역할을 달리하는 교사가 필요함. 셋째, 자격체계는 2급-1급-원감-원장의 자격체계 제안이 가장 많았음.
- 주요국가의 유아교사 자격체계는 매우 다양한 형태를 보이고 있음. 교사자격이 일원화되어 있는 나라는 소수이며, 부처는 교육부로 통합되어 있는 경우가 많고, 부처가 일원화되어 있더라도 아동의 연령이나 역할에 따라 교사자격을 구분하고 있는 경우가 많음. 유아교사 양성은 교육을 담당하는 경우 대부분 3년 이상의 대학에서 양성하며, 보육을 담당하는 경우 고등학교 졸업을 최저학력으로 하는 경우가 있음.

### □ 주요 쟁점

- 자격증 발급 소관부처

- 자격체계
- 자격증 유형과 명칭
- 현직교사의 자격부여 방법

□ 향후 과제

- 유보통합의 주관부처를 신속하게 확정해야 함.
- 교사 자격 통합을 위해서는 담당 부처의 주관으로 다양한 이해관계자들의 의견 조율이 필수적임.
- 교사 자격체계를 정해야 함: 초중등교사와 같은 체계로 가는 것이 유리함.
- 자격증 유형과 명칭을 정해야 함: 연령과 역할을 고려함.
- 현직교사의 자격 문제를 해결함.
- 신규 자격증 발급 시 교사수급을 고려함.

라. 교사 양성과정

□ 현황

- 유치원정교사가 교원양성기관 역량진단 사업에 따라 입학정원(승인인원)이 관리되는 데 반해, 보육교사는 영유아보육법 시행규칙 제12조제1항관련[별표4]의 보육관련 교과목 및 학점을 이수하면 자격을 취득할 수 있는 개방형 자격임.
- 2021년 기준 신규 유치원정교사 2급 자격취득자수는 9,201명이며, 보육교사 2급 자격취득자는 약 24,763명임.

□ 주요 쟁점

- 유보통합 시 균등한 서비스 제공을 위한 교사자격 통합에 대한 논의에 따라 교사 양성과정의 정비와 연계 방안
- 유보통합 신규교사의 수업연한에 대한 고려
- 유보통합 시 신규교사 양성과정 교과목과 교직교과목에 대한 비중
- 유치원교사와 보육교사 양성체계 개편에서 미래교육을 준비하기 위한 방향성 고려

□ 향후 과제

- 신규교사 자격수여 담당 부처
- 신규교사 수급관리 방안
- 신규교사 적정 수업연한
- 신규교사 양성교육과정 교과목 및 교직과목 운영
- 미래교육체제에 맞는 교원역량을 고려한 양성교육과정 개발
- 교직교과목 및 현장실습 강화
- 유보통합기관 근무 시, 기존 유자격 교사들의 자격유지 또는 전환 여부 논의

마. 교사 처우개선

□ 현황

- 2022년 출범한 새 정부는 국정과제로 교사대아동비율 축소를 내세우고 있는데, 어린이집 현장에서는 0세반(1:3→1:2) 다음으로 3세반(1:15→1:12)의 교사대 아동 비율 축소를 요구하고 있어 유치원과의 격차는 더 벌어질 수 있음.
- 유치원 교사의 근무시간은 1일 평균 10.2시간으로 조사 결과만 보면 어린이집 보육교사의 근무시간이 20분 정도 짧다. 유치원 교사가 유아를 돌보는 시간은 누리과정 운영시간, 즉 4~5시간 정도이고 어린이집 보육교사는 보육시간이 전체 근로시간의 대부분을 차지하여 업무 강도가 더 높음.
- 보육·유치원 교사는 기본급과 각종 수당 이외에 중앙정부 및 지자체·지역교육청 등에서 보육·유아교사의 급여를 보전하거나 처우를 개선하기 위해 각종 수당을 지원받고 있음.

□ 주요 쟁점 및 향후 과제

- 어린이집 보육교사와 사립유치원 교사 통합 자격체계를 마련하고, 자격, 경력 등과 연동한 합리적인 통합 급여 지급기준 마련 필요
- 지자체 특수보육시책 처우개선비 등 유사 지원사업 지원단가, 지원기준 등의 기준을 통일하고, 어린이집과 유치원 교사에게 지급되고 있는 유사 성격의 수당(처우개선비, 장기근속수당, 연구수당 등) 지원수준 조정
- 새 정부 국정과제 ‘교사대아동 비율’ 조정시 교사 수 증가 고려

## 바. 재정

### □ 현황

- 유아교육재정 규모는 7조 8,580억원 규모(2020년 결산)이며, 교육비특별회계 세출결산액 대비 10.11% 수준임.
- 보육예산은 국비기준으로 5조 8,931억원(2022년 예산)이며, 지방비 매칭금액과 지방특수보육시책 사업예산을 포함할 경우 매우 큰 규모임.

### □ 주요 쟁점

- 유아교육재정과 어린이집 지원비용의 재원 및 재원 부담 주체도 상이함.
- 교육부로의 유보통합시, 증액교부금, 영유아 교육·보육특별회계 설치, 보통교부금 내국세 교부율 인상 등의 재정확보 방안이 있을 수 있고, 유보통합 재원 마련에는 효과적일 수 있으나 기존 유·초중등교육재정의 잠식 등의 우려가 있음.
- 또한 국고와 지방비 매칭 구조인 현 보육관련 예산이 교육청으로 전출되어야 하는 상황으로 지방재정을 악화 및 반발 우려가 있음.
- 보건복지부 및 제3의 부처로 유보통합시, 지방교육재정교부금에 있는 유아교육재정이 일반재정으로 변경되어 여타 정치적, 정책적 여건과 맞물려 유보통합 재원확보의 불안정성이 커질 우려가 있음.
- 유보통합 추진동력 및 실효성을 갖기 위해서 재정지원 투입규모 확대 여부에 대한 논의가 필요함.

### □ 향후 과제

- 유보통합 추진을 위한 엄밀한 중장기 재정 전망과 재원 조달 방안 마련이 필요함.
- 유보통합 추진의 안정적 재원확보를 고려한 관할 부처 일원화가 필요함.
- 부처 일원화의 우선 추진을 통해 관리체계를 통합한 후 점진적으로 유보격차 등을 개선해 나가는 것이 필요함.

## 4. 유보통합 추진 방안

### 가. 유보통합의 방향 및 전략

#### □ 유보통합의 전제

- 유보통합은 영유아의 입장에서 발달, 교육, 돌봄의 연속성을 보장해야 하며, 이에 따라 행정의 효율성 측면에서의 연령 분할은 지양함.
- 유보통합은 유치원과 어린이집의 질적 수준을 제고하는 방향으로 추진되어야 함.
- 유보통합은 유치원과 어린이집 교사들의 전문성과 위상을 강화하는 방식으로 추진되어야 함.
- 유보통합은 부모의 교육과 돌봄의 요구를 충족하는 방식으로 추진되어야 함.
- 유보통합은 유치원과 어린이집의 다양성을 유지하여 부모의 선택권을 보장함.

#### □ 유보통합의 추진 방향

- 유보통합은 유아교육과 보육의 개념을 포괄하되, 돌봄의 개념까지 확장된 형태여야 함.
- 유보통합을 효율적으로 추진하기 위해서는 행정체계의 통합이 우선되어야 함.
- 유보통합은 질 제고를 목적으로 하므로 단기적으로는 재정 투입이 불가피하지만 재정 여건이 유보통합의 장애요인이 되지 않아야 함.
- 교육과정은 영유아 발달의 연속성을 보장하기 위해 연결성이 있어야 함.
- 영유아기의 차별 없는 교육, 보육, 돌봄을 위해서는 통합된 법률을 적용하여 불이익이 발생하지 않도록 함.
- 영유아 교사의 위상과 전문성 제고를 위해서 장기적으로 자격체계와 양성과정을 개편함.
- 질적 수준을 제고하고, 부모의 요구와 선택권을 보장하기 위해 단기적으로 유치원과 어린이집의 유형의 다양성을 유지함.
- 이해관계자의 갈등을 최소화하고, 현장 혼란을 최소화하는 단계별, 점진적 통합을 추진함.

## 나. 유보통합 시나리오

- 先부처 통합을 현 정부 유보통합의 우선 순위를 두어야 함을 전제하고, 현재 교육부와 보건복지부 체제로 이관시 쟁점과 실행(안)을 제안함.

## 다. 유보통합 모델(안)

- 유보통합의 주요 요소별 추진 로드맵은 시나리오별로 크게 다르지 않음.
  - 궁극적으로 유보통합의 최종 모습(안)에 관한 청사진에 대한 공감대를 기반으로 방향을 설정하는 것이 필요함. 유보통합은 유아교육과 보육의 질 제고를 지향하기에 단기적으로 현행 체제를 유지하더라도 장기적인 지향점이 필요함.



# I

## 서론

- 01 연구의 필요성 및 목적
- 02 연구 내용
- 03 연구 방법
- 04 용어의 정의
- 05 연구의 특수성 및 제한점



# I. 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

유아교육과 보육 통합(이하 유보통합)은 오랜 논쟁거리 중 하나로 유치원과 어린이집의 기능적 특성의 공통점이 확대되고, OECD 국가의 통합 사례를 통해 통합 논의가 재점화되었다(최은영, 2015). 2012년 시행된 ‘만 5세 누리과정’, 2013년 확대 도입된 ‘3-5세 연령별 누리과정’은 유치원과 어린이집을 이용하는 만 3-5세를 위한 공통과정으로, 누리과정의 도입으로 이미 유보통합을 위한 실질적인 첫 출발이라고 할 수 있다.

유보통합에 대한 본격적인 논의는 2013년 5월, ‘유보통합은 어렵지만 꼭 가야 될 방향’이라는 대통령의 강한 의지로 유보통합추진위원회를 출범하면서 통합 방안에 대한 구체적인 논의를 시작하였다. 이에 2013년 12월 학부모의 불편을 최소화하고, 요구를 최대한 고려하여 기관, 교사 격차를 최소화하며, 시설의 형태를 다양화하는 단계적인 유보통합안을 발표하였다(국무조정실, 2013. 12. 3). 유보통합 추진을 위한 세부 과제들은 2014년 국무조정실 산하의 ‘영유아 교육·보육통합추진단’에 의해 추진되었으며, 이원화 체제 하에서 일부 과제들은 완결(예: 교육과정(누리과정) 통합, 누리과정 지원비 결제카드 통합 등)된 바 있다. 유보통합 단계별 추진 내용은 1단계(2014년)는 즉시 할 수 있는 것을 우선 추진하고, 2단계에서 본격 추진하며, 3단계로 통합을 마무리하는 것으로 계획되었다(국무조정실, 2013. 12. 3).

그러나 2016년 이후, 정부차원의 유보통합의 구체적 방안이 공개되거나 본격적으로 논의된 바가 없으며, 차기 정부인 문재인 정부는 유보통합 대신 ‘유치원과 어린이집의 격차 해소’로 방향성을 선회하였다. 유보통합의 궁극적 목표는 모든 영유아에게 양질의 교육과 돌봄을 제공하여 출발선 평등을 보장하고, 영유아와 부모, 교사 등 관련자 모두가 행복한 삶을 영위할 수 있다는 것을 전제로 해야 할 것이다(최은영, 2015). 그럼에도 불구하고 정부의 계획에는 영유아보다는 부모와 이해관

계자들에 대한 고려가 우선시되고 있으며, 영유아의 입장이 적극적으로 고려되지 못하고 있다는 지적이 있다.

유치원과 어린이집의 유사성이 커지면서 통합의 필요성에 대한 현장 관계자(원장, 교사 등)들의 공감대가 형성되었고, 유보통합을 위한 사회적 합의 형성의 기초가 마련되었다고 할 수도 있으나 통합의 필요성이 통합의 당위성을 전제하지는 못한다(최은영, 2015). OECD(2006)에서는 유아교육과 보육을 'Early Childhood Education and Care'라고 공식적으로 지칭하면서 유아교육과 보육의 일원화, 교육과정 통합을 통해 효율적인 육아정책을 추구하고 있으며, 평생학습의 출발점 보장, 영유아의 교육·보육 받을 권리에 대한 세계적인 관심은 영유아에게 보다 양질의 서비스를 제공하기 위하여 유아교육과 보육의 협력과 통합을 추구하고 있었다(최은영, 2015).

이미 오래전부터 유치원과 어린이집으로 이원화되어 있는 체제를 일원화하기 위한 시도가 있었으나 통합의 지향점에 대해서는 많은 대립과 갈등이 있어 왔으며, 여러 차례의 유보통합 논의에도 불구하고, 이원화 체제를 유지하고 있는 가장 큰 이유 중 하나는 통합의 방향성에 대한 합의를 도출하지 못했기 때문일 것이다. 이는 기능적으로는 이미 양 기관의 차이가 존재하지 않음에도 불구하고, 개별 이해관계자들의 입장 차이가 좁혀지지 못하고 있고, 원아모집 경쟁과 기관 운영이 중요한 유치원과 어린이집 운영자, 예산편성 및 집행 등 부처 간 영향력이 중요한 공무원 집단, 학생들의 취업이 주요 관심사인 교사양성대학의 교수 집단, 이들의 진영 논리와 영향력 행사가 중요한 관련 학회들이 유보통합의 어려움을 야기하였다는 지적(이정욱, 2013) 등이 있다.

새 정부는 '만 0~5세 보육·유아교육 국가책임제를 통해 출생 이후 영유아 단계의 출발선에서 공정한 기회를 보장'의 일환으로 유보통합추진단 구성해 어린이집과 유치원으로 이원화된 서비스 체계를 단계적으로 통합할 계획을 발표(베이비뉴스 기사, 2022.1.21.)하였으며, 이를 국정과제(46, 84)에 '관계부처와 함께 유보통합추진단을 설치·운영하여 단계적으로 유보통합 추진' 하겠다는 내용으로 포함하였다(제20대 대통령인수위원회, 2022.5). 본 연구에서는 수차례 논의 및 추진된 바 있는 유보통합의 효율적 추진을 위해 핵심 쟁점을 도출하여 연차록할 수 있는 단계별 유보통합 시나리오를 개발하고, 구체적인 실행(안)을 제안하고자 한다.

## 2. 연구 내용

본 연구에서 다루고자 하는 연구의 내용은 다음과 같다.

첫째, 지난 정부의 유보통합 추진 경과와 추진과제별 방안을 검토한다.

둘째, 유보통합 추진을 위한 주요 쟁점들을 추출하고, 쟁점별로 이해관계자 집단의 의견을 수렴한다.

셋째, 단계별 유보통합 시나리오를 개발하고, 시나리오별 액션 플랜을 제시한다.

넷째, 단계별 유보통합 추진(안)에 다른 관련법 정비 및 재정확보 방안을 모색한다.

## 3. 연구 방법

### 가. 문헌연구

유아교육과 보육의 현황 파악을 위해 관련 통계자료를 수집 분석하고, 선행연구를 분석하여 유보통합 논의의 흐름과 지난 정부의 유보통합 추진 경과를 검토하고, 유보통합 추진과제별 쟁점을 도출하였다.

### 나. 유보통합 쟁점별 포럼 개최

선행연구를 토대로 도출한 유보통합 핵심 쟁점에 대해 이해관계자별(유아교육과 보육 학계, 유치원과 어린이집 원장 및 교사, 부모, 행정 전문가, 관련 단체 등) 의견수렴을 위한 포럼을 3차례 개최하였다. 유보통합 포럼의 일정과 주제는 다음과 같다(세부 내용은 부록 1~3 참조).

[그림 I-3-1] 제 1~3차 유보통합 특별포럼

# 제1~3차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

## 새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(I~Ⅲ)

장소: 을지로 페럼타워 페럼홀(1차) 및 육아정책연구소 대회의실(2,3차) (YouTube 송출)

※ 현장 참석자는 최소인원(사회자, 발표자, 토론자)으로 제한하며, 일반 참석자는 유튜브 링크를 통해 참여하실 수 있습니다.

**프로그램**

**1차**

4월 29일(금)  
13:30~18:00  
페럼타워 페럼홀

**1부**

**새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점 및 실행방안 탐색**

발제자	좌장 및 토론자
최은영 연구위원(육아정책연구소)	좌장: 장명림 석좌연구위원(한국교육개발원)
최윤경 선임연구위원(육아정책연구소)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국유아교육학회</li> <li>• 한국보육지원학회</li> <li>• 한국국공립유치원교원연합회</li> <li>• 전국사립유치원연합회</li> <li>• 한국어린이집총연합회</li> <li>• 학부모 등</li> </ul>

**2부**

**유아교육·보육의 통합적 거버넌스 구축 및 법령정비 방안**

발제자	좌장 및 토론자
하연섭 교수(연세대학교)	좌장: 최윤경 선임연구위원(육아정책연구소)
김정현 교수(전북대학교)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정연구전문가</li> <li>• 유아교육·보육학계전문가</li> <li>• 국회입법조사처</li> <li>• 시·도교육청</li> <li>• 한국보육진흥원</li> <li>• 육아종합지원센터</li> </ul>

**2차**

5월 2일(월)  
14:00~16:30  
육아정책연구소  
대회의실

**유아교육·보육 교사의 자격 및 양성체계 통합의 쟁점**

발제자	좌장 및 토론자
김은영 선임연구위원(육아정책연구소)	좌장: 문무경 선임연구위원(육아정책연구소)
강은진 선임연구위원(육아정책연구소)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유아교육·보육학계전문가</li> <li>• 한국유아교육학회</li> <li>• 한국아동학회</li> <li>• 한국국공립유치원교원연합회</li> </ul>

**3차**

5월 13일(금)  
14:00~16:30  
육아정책연구소  
대회의실

**유아교육·보육 교사 처우개선의 쟁점 및 통합 재정확보 방안**

발제자	좌장 및 토론자
양미선 연구위원(육아정책연구소)	좌장: 송기창 교수(숙명여대)
엄문영 교수(서울대학교)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육·보육재정전문가</li> <li>• 한국국공립유치원교원연합회</li> </ul>

## 다. 전문가 자문회의 및 정책연구실무협의회

유보통합의 주요 쟁점, 단계별 시나리오 개발, 법적 정비 방안, 소요예산 추계와 관련하여 해당 전문가의 의견을 수렴한다. 관계 부처(교육부, 보건복지부) 담당자와의 실무협의회를 통해 유보통합의 쟁점, 단계별 시나리오 개발 등 연구의 진행 과정에서 협의하여 정책의 실효성을 제고하였다.

〈표 I-3-1〉 자문회의 개최 현황

일시	안건	자문자
4.19.(화) 14:00	유치원과 어린이집 관리부처 통합	행정 관련 전문가
4.21.(목) 14:00	유치원·어린이집 법령정비 및 통합방안	법 관련 전문가
4.25.(월) 10:30	유치원과 어린이집 교사 처우격차 해소 방안	유아교육 관련 전문가
8.24(수) 17:00	유치원과 어린이집 교사 처우개선(안)에 대한 의견 수렴	교사 관련 전문가
8.25(목) 10:30	유치원과 어린이집 교사 자격체계 및 양성과정의 단계별 추진(안)에 대한 의견 수렴	교사 관련 전문가
9. 2(금) 10:30	유치원과 어린이집 거버넌스/법적 정비(안)에 대한 의견수렴	행정 및 법 관련 전문가

## 4. 용어의 정의

### 가. 유보통합의 정의

유보통합은 ‘유아교육과 보육의 근거법령과 관장부처, 교사 자격 및 양성, 신분, 근무조건, 교육과정, 시설기준 등을 통합함으로써 동일 연령의 영유아들이 일정 수준 이상의 유아교육과 보육 서비스를 하고자 하는 정책(이일주, 2006: 4)이라고 정의되기도 하고, 유보통합을 유아 측면에서는 유아교육·보육 프로그램과 서비스 질 격차 해소, 발달적 연계성 확보, 학부모 측면에서는 유아교육·보육 이용의 편이성, 질 높은 프로그램과 서비스 제공, 부모의 비용 부담의 격차 해소와 비용 지불 창구의 일원화, 교원측면에서는 영유아교사의 자질과 전문성의 균질성 확보, 지원 체계의 일원화, 양성체계의 일원화, 운영자측면에서는 유아교육·보육 기관의 지역 내 수요에 따른 효과적 배치, 운영기준의 일원화, 관리 부처의 일원화, 관리체계의 일원화의 필요성(류영철, 전홍표, 2016)을 제기하기도 한다. 그러나 유보통합에 대

한 학부모의 인지도도 낮고, 유보통합을 단순히 유치원과 어린이집의 시설(기관) 통합으로 생각하는 경우도 있다(최윤경, 박창현, 하연섭, 김희수, 2016). 이와 같이 유아교육과 보육 관계자들 간에도 유보통합에 대한 개념의 폭과 넓이는 상이하며, 유보통합을 교사 자격, 운영시간, 시설 유형 등이 모두 일원화되는 것으로 생각하는 경향도 있다.

유보통합의 궁극적 목적을 영유아를 중심으로 우선 생각한다면 인간발달의 연속성을 보장한다는 것이고, 이를 보다 잘 지원해주기 위한 체제를 갖추는 것이다. 일원화된 체제는 이원화 또는 다원화를 통한 다양성으로 얻는 이득보다 형평성을 보다 용이하게 보장할 수 있고, 하나의 관리 체계를 통해 일정 수준의 기준을 적용함으로써 모든 기관(시설)의 최소한의 질을 보장하기도 쉽다. 그러나 유아교육과 보육의 모든 내용과 형식을 일원화하는 것만이 영유아 발달의 연속성과 질을 보장하는 것은 아닐 수 있다. 예를 들어, 유치원과 어린이집의 유형을 하나로 하는 것은 서비스의 균질성을 보장할 수는 있으나 다양성을 훼손하여 부모의 선택권을 제한할 수도 있다. 따라서 본 연구에서는 이상에서 논의한 유보통합과 관련된 모든 내용을 일원화하는 것을 전제하지 않으며, 영유아 중심의 논의를 기저에 두고 최소한의 질을 보장하는 유아교육과 보육을 위해 일원화해야 할 것과 다양화해야 하는 방안을 모두 고려한다.

## 나. 유보통합의 요소

Kaga, Bennett과 Moss(2010)는 나라별로 유아교육과 보육의 통합 정도를 한 가지 기준 혹은 영역만으로는 보기 어려우며 대신 통합의 개념, 행정 체계, 접근성, 재정, 교육과정, 법, 교원, 기관의 유형 등의 8가지 요소에 따라 통합의 정도가 달라진다고(박은혜, 장민영, 2014에서 재인용). 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 덴마크는 모든 영역에서 유아교육과 보육이 완전한 통합의 형태를 갖추고 있으며, 영국과 뉴질랜드 및 일본은 일부 영역이 통합된 부분 통합 체제를 갖추고 있으며(Kaga et al., 2010), 프랑스는 연령별 이원화 체제를 유지하고 있다. 본 연구에서는 상기한 유보통합의 8가지 요소들 중에서 우리나라의 맥락에서 유보통합의 핵심 쟁점이자 이해관계가 참여한 행정 체계를 포함한 거버넌스, 재정, 법, 교원을 중심으로 논의한다.

## 5. 연구의 특수성 및 제한점

본 연구는 윤정부의 유아교육과 보육 분야의 핵심 과제인 유보통합의 단계별 추진을 위한 구체적인 실행 방안을 마련하기 위해 교육부와 보건복지부가 공동으로 요청하여 약 5개월간 수행된 육아정책연구소의 단기과제이다. 이에 한정된 기간과 예산으로 유보통합의 다양한 요소들에 관한 폭넓은 의견수렴을 통해 조정(안)을 마련하는 것은 중장기적인 논의가 필요하므로 본 연구에서 다루는 데에는 한계가 있다. 따라서 본 연구는 유보통합이 연차록할 수 있는 단계별 추진 방안을 설계하는 데에 중점을 두고자 한다. 따라서 교사의 양성, 자격, 처우 개선 등과 같이 교원 수급, 재정 여건 등을 고려한 중장기 과제와 관련해서는 이해관계의 조율을 통한 통합(안)의 제시보다는 이를 효율적으로 실행하기 위한 로드맵과 실행(안)을 마련하는 것이 연구의 최종 목적이라 할 수 있다.

유보통합과 관련해서는 오랜 기간 동안 많은 논의가 있어 왔으며, 박근혜 정부가 출범하면서 국무조정실 산하 '영유아 교육보육통합추진단'이 발족되면서 약 5년간 유보통합의 요소별 추진 과제들에 대한 방안을 연구하고, 조율하는 실질적인 과정을 통한 결과들이 축적되어 있다. 또한 동기간 동안 유아교육학계, 보육학계에서 유보통합에 대한 학술대회 등을 추진하면서 논의될 결과들, 오랜 기간 학계와 육아정책연구소를 비롯한 정부출연기관 등에서 수행한 연구물들, 유보통합과 관련한 이해관계자들의 입장을 확인할 수 있는 언론기사 등이 축적되어 있는 상황이다. 이에 본 연구에서는 기존의 연구들을 수집·분석하여 과거의 논의들에서 보다 진일보한 방안을 설계하는 데에 목적을 둔다. 이를 위해 육아정책연구소의 관련 선행연구자와 전문가들이 다수 참여하여 집단지성의 시너지를 창출하고자 하였으며, 이에 따라 본 보고서의 일부는 쟁점별로 이슈페이퍼 발간을 목적으로 연구진이 집필을 한 내용을 포함하고 있어 타 보고서와는 다른 집필 형식을 취한다.



# II

## 연구의 배경

- 01 유아교육과 보육 일반 현황
- 02 유보통합 추진 배경 및 경과
- 03 유보통합의 주요 쟁점
- 04 유보통합 관련 빅데이터 분석



## II. 연구의 배경

### 1. 유아교육과 보육 일반 현황<sup>1)</sup>

#### 가. 유치원·어린이집 수

최근 10년간(2012~2021년) 유치원과 어린이집 수의 추이를 살펴보면 어린이집은 2014년부터 감소하기 시작하여 2012년 대비 약 78% 수준으로 감소하였고, 유치원은 2019년부터 감소 추세에 있으나 2012년보다는 약 14% 증가한 상황이다. 유치원과 어린이집 총 수는 2015년부터 감소추세로 2012년 51,065개원(유치원 8,538개원, 어린이집 42,527개원)에서 2021년 41,906개원(유치원 8,660개원, 어린이집 33,246개원)으로 2012년 대비 약 82% 수준으로 감소하였다.

〈표 II-1-1〉 유치원·어린이집 수(2012-2021)

단위: 개원

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
유치원	8,538	8,678	8,826	8,930	8,987	9,029	9,021	8,837	8,705	8,660
어린이집	42,527	43,770	43,742	42,517	41,084	40,238	39,171	37,371	35,352	33,246
계	51,065	52,448	52,568	51,447	50,071	49,267	48,192	46,208	44,057	41,906

자료: 교육부·한국교육개발원(각년도). 교육통계연보. 교육통계서비스 홈페이지. <https://kess.kedi.re.kr/index> (2022.6.14. 인출); 보건복지부(2021b). 보육통계. p. 2.

[그림 II-1-1] 유치원·어린이집 수 추이(2012-2021)

단위: 개원



1) 육아정책연구소 김문정 전문연구원 집필

최근 10년간 설립유형별 유치원 수의 추이를 살펴보면 국공립유치원은 지속적으로 증가추세에 있고, 사립유치원은 2017년부터 감소추세에 있다. 두 유형의 비중을 살펴보면 10년간 전체 유치원 중 국공립유치원의 비율이 사립유치원 비율보다 더 높으며 2017년부터는 더욱이 국공립 유치원의 비중이 지속적으로 증가하고 사립유치원의 비중이 감소하기 시작하였다. 2021년 국공립 유치원의 비중은 58.4%(단설 5.9%, 병설 52.5%), 사립유치원은 41.6%이다.

〈표 II-1-2〉 설립유형별 유치원 수(2012-2021)

단위: 개원, %

연도	국공립						사립		계		
	계		국립 수	공립		공립 병설 수	사립 수	사립 비율	계		
	수	비율		단설 수	비율				수	비율	
2012	4,525	53.0	3	168	2.0	4,354	51.0	4,013	47.0	8,538	100.0
2013	4,577	52.7	3	184	2.1	4,390	50.6	4,101	47.3	8,678	100.0
2014	4,619	52.3	3	228	2.6	4,388	49.7	4,207	47.7	8,826	100.0
2015	4,678	52.4	3	272	3.0	4,403	49.3	4,252	47.6	8,930	100.0
2016	4,696	52.3	3	305	3.4	4,388	48.8	4,291	47.7	8,987	100.0
2017	4,744	52.5	3	351	3.9	4,393	48.7	4,282	47.4	9,029	100.0
2018	4,798	53.2	3	381	4.2	4,417	49.0	4,220	46.8	9,021	100.0
2019	4,856	55.0	3	403	4.6	4,453	50.4	3,978	45.0	8,837	100.0
2020	4,976	57.2	3	460	5.3	4,513	51.8	3,729	42.8	8,705	100.0
2021	5,061	58.4	3	510	5.9	4,548	52.5	3,599	41.6	8,660	100.0

자료: 교육부·한국교육개발원(각년도), 교육통계연보, 교육통계서비스 홈페이지. <https://kess.kedi.re.kr/index> (2022.6.14. 인출)

최근 10년간 설립유형별 어린이집 수의 추이를 살펴보면 국공립·직장 어린이집은 지속적으로 증가 추세에 있고, 그 외 유형은 모두 감소추세(사회복지·법인 등 어린이집은 2013년부터, 가정어린이집은 2014년부터, 민간어린이집은 2015년부터, 협동어린이집은 2019년부터)에 있다. 설립유형별 비중도 2012년 53.9%로 가장 많은 비중을 차지한 가정어린이집의 경우 2014년부터 비중이 감소하여 2021년 41.8%가 되었고, 국공립 어린이집의 경우는 2012년 5.2%에서 2021년 16.4%로 비중이 약 3배 증가하였다.

〈표 II-1-3〉 설립유형별 어린이집 수(2012-2021)

단위: 개원(%)

구분	계	국·공립	사회복지법인	법인·단체등	민간	가정	협동	직장
2012	42,527 (100.0)	2,203 (5.2)	1,444 (3.4)	869 (2.0)	14,440 (34.0)	22,935 (53.9)	113 (0.3)	523 (1.2)
2013	43,770 (100.0)	2,332 (5.3)	1,439 (3.3)	868 (2.0)	14,751 (33.7)	23,632 (54.0)	129 (0.3)	619 (1.4)
2014	43,742 (100.0)	2,489 (5.7)	1,420 (3.2)	852 (1.9)	14,822 (33.9)	23,318 (53.3)	149 (0.3)	692 (1.6)
2015	42,517 (100.0)	2,629 (6.2)	1,414 (3.3)	834 (2.0)	14,626 (34.4)	22,074 (51.9)	155 (0.4)	785 (1.8)
2016	41,084 (100.0)	2,859 (7.0)	1,402 (3.4)	804 (2.0)	14,316 (34.8)	20,598 (50.1)	157 (0.4)	948 (2.3)
2017	40,238 (100.0)	3,157 (7.8)	1,392 (3.5)	771 (1.9)	14,045 (34.9)	19,656 (48.8)	164 (0.4)	1,053 (2.6)
2018	39,171 (100.0)	3,602 (9.2)	1,377 (3.5)	748 (1.9)	13,518 (34.5)	18,651 (47.6)	164 (0.4)	1,111 (2.8)
2019	37,371 (100.0)	4,324 (11.6)	1,343 (3.6)	707 (1.9)	12,568 (33.6)	17,117 (45.8)	159 (0.4)	1,153 (3.1)
2020	35,352 (100.0)	4,958 (14.0)	1,316 (3.7)	671 (1.9)	11,510 (32.6)	15,529 (43.9)	152 (0.4)	1,216 (3.4)
2021	33,246 (100.0)	5,437 (16.4)	1,285 (3.9)	640 (1.9)	10,603 (31.9)	13,891 (41.8)	142 (0.4)	1,248 (3.8)

자료: 보건복지부(2021b). 보육통계. p. 2.

## 나. 유치원·어린이집 이용 아동 수

지난 10년간(2012~2021년) 유치원과 어린이집 이용 영유아 수의 추이를 살펴보면 어린이집의 경우 소폭의 증감을 반복하다 2015년부터 지속적인 감소 추세를 보이고 있고, 유치원의 경우는 2017년부터 지속적인 감소 추세에 있다. 전체 이용 영유아 수도 2017년부터 지속적인 감소 추세이다. 한편 0~6세 주민등록인구수 대비 유치원·어린이집 이용 영유아 수의 비율은 2020년 감소를 제외하고는 증가추세이고, 2021년 이용률은 74.0%로 2012년 64.3%에 비하여 약 9.7%p 상승하였다.

〈표 II-1-4〉 유치원·어린이집 이용 영유아 수 및 이용률(2012-2021)

단위: 명, %

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
유치원 이용아	613,749	658,188	652,546	682,553	704,138	694,631	675,998	633,913	612,538	582,572
어린이집 이용아	1,487,361	1,486,980	1,496,671	1,452,813	1,451,215	1,450,243	1,415,742	1,365,085	1,244,396	1,184,716
계	2,101,110	2,145,168	2,149,217	2,135,366	2,155,353	2,144,874	2,091,740	1,998,998	1,856,934	1,767,288
0-6세 주민등록인구	3,265,160	3,264,476	3,210,156	3,187,718	3,153,489	3,044,577	2,905,409	2,726,967	2,562,100	2,387,763
이용률	64.3	65.7	67.0	67.0	68.3	70.4	72.0	73.3	72.5	74.0

주: 이용률은 유치원·어린이집 이용아 수/해당연도 0-6세 주민등록인구\*100  
 자료: 교육부·한국교육개발원(각년도), 교육통계연보, 교육통계서비스 홈페이지. <https://kess.kedi.re.kr/index>  
 (2022.6.14. 인출); 보건복지부(2021b), 보육통계, p. 3; 국가통계포털-행정안전부, 주민등록인구현황(2012-2021),  
[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1B04006&conn\\_path=12](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006&conn_path=12) (2022.6.14. 인출).

유치원 이용 유아 수를 연령별로 살펴보면 2021년 5세 이상이 41.5%로 가장 많았고, 그 다음으로 4세가 35.6%, 3세 이하가 22.9%이었다. 10년 간의 추이를 살펴보면 2012년에 비하여 3세와 5세의 비율은 약간 상승하였고, 4세의 경우는 다소 감소하였다.

〈표 II-1-5〉 연령별 유치원 원아 수(2012-2021)

단위: 명, %

연도	3세 이하		4세		5세 이상		계	
	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율
2012	130,986	21.3	229,911	37.5	251,897	41.0	613,749	100.0
2013	145,778	22.1	233,926	35.5	278,484	42.3	658,188	100.0
2014	156,089	23.9	228,129	35.0	268,328	41.1	652,546	100.0
2015	172,114	25.2	249,197	36.5	261,242	38.3	682,553	100.0
2016	174,907	24.8	253,076	35.9	276,155	39.2	704,138	100.0
2017	161,172	23.2	256,361	36.9	277,098	39.9	694,631	100.0
2018	163,885	24.2	234,844	34.7	280,264	41.5	675,998	100.0
2019	159,232	25.1	224,750	35.5	249,931	39.4	633,913	100.0
2020	150,199	24.5	220,658	36.0	241,681	39.5	612,538	100.0
2021	133,257	22.9	207,528	35.6	241,787	41.5	582,572	100.0

자료: 교육부·한국교육개발원(각년도), 교육통계연보, 교육통계서비스 홈페이지. <https://kess.kedi.re.kr/index>  
 (2022.6.14. 인출)

어린이집 이용 영유아 수를 연령별로 보면 2021년 2세가 25.5%, 1세가 21.3%로 가장 많았고 영아(0~2세)와 유아(3~6세 이상)로 구분하여 보면 영아가 56.9%로 유아보다 많았다. 한편 10년간의 추이를 살펴보면 영아는 1.7%p 감소하고, 유아는 1.7%p 증가한 것으로 나타났다.

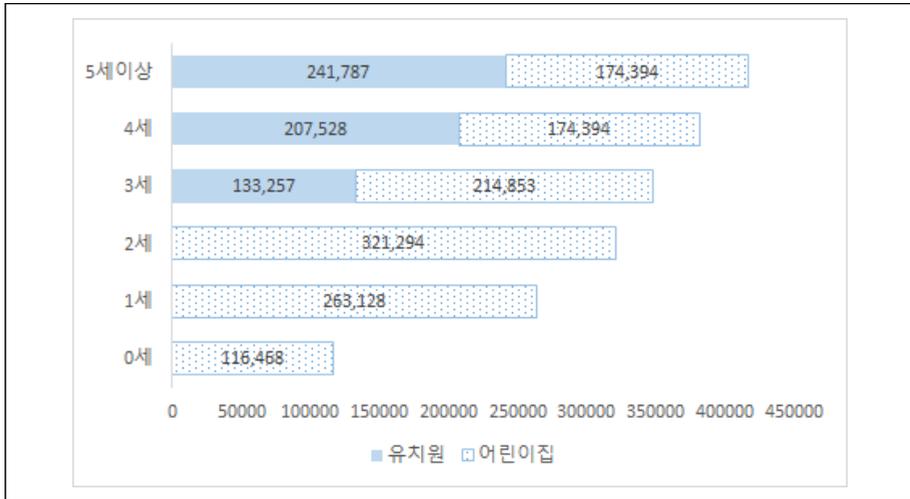
〈표 II-1-6〉 연령별 어린이집 원아 수(2012-2021)

단위: 명(%)										
구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
계	1,487,361 (100.0)	1,486,980 (100.0)	1,496,671 (100.0)	1,452,813 (100.0)	1,451,215 (100.0)	1,450,243 (100.0)	1,415,742 (100.0)	1,365,085 (100.0)	1,244,396 (100.0)	1,184,716 (100.0)
0세	177,757 (12.0)	148,273 (10.0)	138,563 (9.3)	137,117 (9.4)	141,013 (9.7)	139,654 (9.6)	126,793 (9.0)	126,216 (9.2)	116,468 (9.4)	119,621 (10.1)
1세	321,716 (21.6)	325,921 (21.9)	342,056 (22.9)	308,227 (21.2)	318,245 (21.9)	330,868 (22.8)	319,016 (22.5)	294,242 (21.6)	263,128 (21.1)	252,542 (21.3)
2세	372,811 (25.1)	400,781 (27.0)	409,954 (27.4)	419,252 (28.9)	386,726 (26.6)	391,715 (27.0)	397,955 (28.1)	376,041 (27.5)	321,294 (25.8)	301,914 (25.5)
3세	259,112 (17.4)	255,786 (17.2)	265,338 (17.7)	253,294 (17.4)	263,652 (18.2)	236,665 (16.3)	169,328 (12.0)	240,429 (17.6)	214,853 (17.3)	190,393 (16.1)
4세	194,413 (13.1)	184,513 (12.4)	177,014 (11.8)	180,249 (12.4)	180,255 (12.4)	188,540 (13.0)	169,328 (12.0)	173,715 (12.7)	174,394 (14.0)	161,020 (13.6)
5세	149,522 (10.1)	161,877 (10.9)	155,510 (10.4)	147,278 (10.1)	153,893 (10.6)	156,093 (10.8)	163,314 (11.5)	148,832 (10.9)	149,201 (12.0)	154,363 (13.0)
6세 이상	12,030 (0.8)	9,829 (0.7)	8,236 (0.6)	7,396 (0.5)	7,431 (0.5)	6,708 (0.5)	6,062 (0.4)	5,610 (0.4)	5,058 (0.4)	4,863 (0.4)
영아	872,284 (58.6)	874,975 (58.8)	890,573 (59.5)	864,596 (59.5)	845,984 (58.3)	862,237 (59.5)	843,764 (59.6)	796,499 (58.3)	700,890 (56.3)	674,077 (56.9)
유아	615,077 (41.4)	612,005 (41.2)	606,098 (40.5)	588,217 (40.5)	605,231 (41.7)	588,006 (40.5)	508,032 (35.9)	568,586 (41.7)	543,506 (43.7)	510,639 (43.1)

자료: 보건복지부(2012). 보육통계, p. 89; 보건복지부(2013). 보육통계, p. 89; 보건복지부(2014). 보육통계, p. 93; 보건복지부(2015). 보육통계, p. 94; 보건복지부(2016). 보육통계, p. 98; 보건복지부(2017). 보육통계, p. 99; 보건복지부(2018c). 보육통계, p. 100; 보건복지부(2019c). 보육통계, p. 100; 보건복지부(2020c). 보육통계, p. 103, 보건복지부(2021b). 보육통계, p. 103.

2021년의 전체 유치원과 어린이집 이용 영유아 수를 연령별로 살펴보면 연령이 높아질수록 전체 이용 영유아 수가 많아지는 것을 볼 수 있고, 유치원 이용 연령인 3~5세의 경우 4세부터 유치원 이용 유아가 어린이집 이용 유아보다 많아지는 것을 볼 수 있다.

[그림 II-1-2] 연령별 유치원·어린이집 이용 영유아 수(2021)



자료: 교육부·한국교육개발원(각년도), 교육통계연보, 교육통계서비스 홈페이지, <https://kess.kedi.re.kr/index> (2022.6.14. 인출); 보건복지부(2021b), 보육통계, p. 103.

최근 10년간 유치원 이용 유아 수를 설립유형별로 살펴보면 2012년 대비 국공립 유치원 이용 유아는 약 39.3% 증가한 반면 사립 유치원 이용 유아는 2012년 대비 약 83.3% 수준으로 감소하였다. 한편 국공립과 사립 유치원 이용 유아 모두 감소 추세에 있다(국공립은 2021년부터, 사립은 2017년부터). 설립유형별 비중은 국공립 이용 유아의 비중이 2013년부터 계속 증가하여 2012년 20.7%에서 2021년 30.4%까지 상승하였다.

[표 II-1-7] 설립유형별 유치원 원아 수(2012-2021)

단위: 명, %

연도	국공립		사립		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
2012	127,347	20.7	486,402	79.3	613,749	100.0
2013	142,052	21.6	516,136	78.4	658,188	100.0
2014	148,269	22.7	504,277	77.3	652,546	100.0
2015	161,339	23.6	521,214	76.4	682,553	100.0
2016	170,349	24.2	533,789	75.8	704,138	100.0
2017	172,521	24.8	522,110	75.2	694,631	100.0
2018	172,370	25.5	503,628	74.5	675,998	100.0
2019	177,330	28.0	456,583	72.0	633,913	100.0

연도	국공립		사립		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
2020	178,901	29.2	433,637	70.8	612,538	100.0
2021	177,361	30.4	405,211	69.6	582,572	100.0

자료: 교육부·한국교육개발원(각년도), 교육통계연보, 교육통계서비스 홈페이지, <https://kess.kedi.re.kr/index> (2022.6.14. 인출)

지난 10년간 어린이집 이용 영유아 수를 설립유형별로 살펴보면 어린이집 수 추이와 유사하게 국공립·직장 어린이집 이용 영유아는 2012년 이후 계속 증가하고 있고 그 외 유형의 어린이집에서는 시점은 다르지만 모두 감소 추세에 있다. 단, 협동어린이집의 경우 절대적인 이용아 수는 2012년보다 약 18.9% 증가한 수치이다. 설립유형별 비중은 2012년 51.7%를 차지하던 민간 어린이집 영유아가 2015년부터 감소하여 2021년 45.2%로 하락하였다. 한편 국공립 어린이집 이용 영유아의 비중은 2012년 10.1%에서 2021년 22.7%로 약 2배 상승하였다.

〈표 II-1-8〉 설립유형별 어린이집 이용 영유아 수(2012-2021)

단위: 명(%)

구분	계	국·공립	사회복지법인	법인·단체등	민간	가정	협동	직장
2012	1,487,361 (100.0)	149,677 (10.1)	113,049 (7.6)	51,914 (3.5)	768,256 (51.7)	371,671 (25.0)	2,913 (0.2)	29,881 (2.0)
2013	1,486,980 (100.0)	154,465 (10.4)	108,834 (7.3)	51,684 (3.5)	770,179 (51.8)	364,113 (24.5)	3,226 (0.2)	34,479 (2.3)
2014	1,496,671 (100.0)	159,241 (10.6)	104,552 (7.0)	49,175 (3.3)	775,414 (51.8)	365,250 (24.4)	3,774 (0.3)	39,265 (2.6)
2015	1,452,813 (100.0)	165,743 (11.4)	99,715 (6.9)	46,858 (3.2)	747,598 (51.5)	344,007 (23.7)	4,127 (0.3)	44,765 (3.1)
2016	1,451,215 (100.0)	175,929 (12.1)	99,113 (6.8)	45,374 (3.1)	745,663 (51.4)	328,594 (22.6)	4,240 (0.3)	52,302 (3.6)
2017	1,450,243 (100.0)	186,916 (12.9)	96,794 (6.7)	43,404 (3.0)	738,559 (50.9)	321,608 (22.2)	4,508 (0.3)	58,454 (4.0)
2018	1,415,742 (100.0)	200,783 (14.2)	92,787 (6.6)	41,298 (2.9)	711,209 (50.2)	302,674 (21.4)	4,360 (0.3)	62,631 (4.4)
2019	1,365,085 (100.0)	232,123 (17.0)	86,775 (6.4)	38,538 (2.8)	664,106 (48.6)	273,399 (20.0)	4,121 (0.3)	66,023 (4.8)
2020	1,244,396 (100.0)	253,251 (20.4)	78,322 (6.3)	34,066 (2.7)	578,196 (46.5)	230,444 (18.5)	3,716 (0.3)	66,401 (5.3)
2021	1,184,716 (100.0)	268,967 (22.7)	72,085 (6.1)	30,998 (2.6)	535,428 (45.2)	208,842 (17.6)	3,465 (0.3)	64,931 (5.5)

자료: 보건복지부(2021b), 보육통계, p. 3.

## 다. 유치원 어린이집 교원(교직원) 수

### 1) 유치원 교원 수

지난 10년간(2012~2021년) 유치원 원장, 원감, 교사, 기간제교사 등을 포함한 전체 교원 수를 살펴보면 2019년부터 서서히 감소하고는 있지만 2021년 기준 2012년 대비 약 26.6%증가한 것으로 나타난다. 유치원 설립유형별로 살펴보면 국공립과 사립 교원 모두 2012년 대비 증가하였지만 국공립의 경우 지속적인 증가 추세인 반면 사립유치원 교원은 2018년부터 감소 추세에 있다.

〈표 II-1-9〉 연도별 유치원 교원 수(2012-2021)

단위: 명, %

연도	국공립		사립		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
2012	9,969	23.6	32,266	76.4	42,235	100.0
2013	10,997	23.8	35,129	76.2	46,126	100.0
2014	11,931	24.6	36,599	75.4	48,530	100.0
2015	12,619	24.7	38,379	75.3	50,998	100.0
2016	13,412	25.3	39,511	74.7	52,923	100.0
2017	14,183	26.4	39,625	73.6	53,808	100.0
2018	15,869	28.9	39,023	71.1	54,892	100.0
2019	17,334	32.5	36,028	67.5	53,362	100.0
2020	19,109	35.6	34,542	64.4	53,651	100.0
2021	20,304	38.0	33,153	62.0	53,457	100.0

주: 교원수에는 원장, 원감, 수석교사, 보직교사, 교사, 특수교사, 보건교사, 영양교사, 기간제교사, 강사가 포함됨.  
 자료: 교육부·한국교육개발원(각년도). 교육통계연보. 교육통계서비스 홈페이지. <https://kess.kedi.re.kr/index>  
 (2022.6.14. 인출)

10년간의 자격별 유치원 교원 수 추이를 살펴보면 원장은 2018년 이후, 2급정 교사는 2019년 이후 감소 추세에 있고, 원감과 1급정교사는 지속적으로 증가 추세에 있다.

〈표 II-1-10〉 자격별 유치원 교원 수 추이(2012-2021)

단위: 명

연도	원장	원감	수석교사	1급정교사	2급정교사	준교사
2012	3,864	1,289	-	11,253	25,757	21
2013	4,116	1,387	-	12,002	28,566	11
2014	4,571	1,517	16	12,363	30,008	7
2015	4,618	1,609	25	12,816	31,896	16
2016	4,737	1,727	29	13,458	32,945	7
2017	4,786	1,818	31	13,754	33,388	12
2018	4,698	1,858	24	14,290	33,984	16
2019	4,450	2,007	22	14,865	31,975	16
2020	4,388	2,101	23	15,583	31,502	11
2021	4,319	2,248	23	16,592	30,141	8

자료: 교육부·한국교육개발원(각년도), 교육통계연보, 교육통계서비스 홈페이지. <https://kess.kedi.re.kr/index> (2022.6.14. 인출)

## 2) 보육교직원 수

최근 10년간(2012~2021년)의 어린이집의 원장, 담임교사, 보조교사 등이 포함된 보육교직원 수를 살펴보면 2019년부터 서서히 감소 추세에 있지만 2021년 보육교직원은 2012년 대비 약 13.0% 증가하였다. 설립유형별로는 국공립과 직장 어린이집의 보육교직원은 지속적으로 증가하고 있는 반면, 사회복지법인·법인단체 등 어린이집은 2019년부터, 민간·가정·협동 어린이집은 2018년부터 감소추세에 있다.

〈표 II-1-11〉 설립유형별 보육교직원 수 추이(2012-2021)

단위: 명, %

구분	계	국공립	사회복지법인	법인단체등	민간	가정	협동	직장
2012	284,237	23,725	18,011	8,094	126,239	101,273	614	6,281
2013	301,719	26,750	18,765	8,703	136,180	102,731	730	7,860
2014	311,817	28,977	19,045	8,749	141,977	102,947	856	9,266
2015	321,067	30,823	18,933	8,637	145,724	105,124	970	10,856
2016	321,766	32,937	18,920	8,436	145,609	101,891	979	12,994
2017	330,217	36,098	18,845	8,254	146,920	104,176	1,066	14,858
2018	333,420	41,122	19,139	8,259	146,386	100,987	1,051	16,476

구분	계	국공립	사회복지 법인	법인 단체등	민간	가정	협동	직장
2019	331,444	50,436	18,835	8,062	139,344	95,763	1,043	17,961
2020	325,669	59,974	18,313	7,695	129,306	89,552	1,030	19,799
2021	321,116	67,191	17,673	7,351	123,655	83,758	1,009	20,479

주: 보육교직원 수는 정상운영중인 어린이집에서 임용, 출산휴가 상태인 보육교직원 수임. 보육교직원에는 원장, 보육교사(담임교사, 방과후보육교사, 24시간보육교사, 야간연장교사, 보조교사, 대체교직원, 연장보육반전담교사, 대체교사, 간호사, 영양사, 조리원, 특수교사 등이 포함됨.

자료: 보건복지부(2021b). 보육통계. p. 4.

한편 10년간 어린이집의 원장, 담임교사, 특수교사 수의 추이를 살펴보면 원장은 2014년 이후, 담임교사는 2016년 이후, 특수교사는 2017년 이후 감소추세에 있다.

〈표 II-1-12〉 직위별 어린이집 보육교직원 수 추이(2012-2021)

단위: 명

구분	원장	담임교사	특수교사
2012	42,164	194,736	1,717
2013	43,550	195,078	1,776
2014	43,532	198,941	1,856
2015	42,338	201,100	1,981
2016	40,901	198,631	2,115
2017	40,085	198,335	2,106
2018	38,975	197,146	2,017
2019	37,168	189,998	2,014
2020	35,199	176,097	1,908
2021	33,087	171,102	1,684

주: 보육교직원 수는 정상운영중인 어린이집에서 임용, 출산휴가 상태인 보육교직원 수임.

자료: 보건복지부(2012). 보육통계. p. 150; 보건복지부(2013). 보육통계. p. 150; 보건복지부(2014). 보육통계. p. 156; 보건복지부(2015). 보육통계. p. 157; 보건복지부(2016). 보육통계. p. 164; 보건복지부(2017). 보육통계. p. 165; 보건복지부(2018c). 보육통계. p. 166; 보건복지부(2019c). 보육통계. p. 176; 보건복지부(2020c). 보육통계. p. 174; 보건복지부(2021b). 보육통계. p. 174.

유아교육과 보육의 최근 10년간 추이를 살펴본 결과, 출생율의 감소로 인한 유치원의 영유아 수 감소, 이로 인해 유치원과 어린이집의 감소, 교원 수의 감소가 2012년 이후 지속되는 것을 확인할 수 있다. 유아교육과 보육의 기능적 유사성 확대에도 불구하고, 3~5세 영유아의 유치원 이동이 증가하는 경향은 부모의 기관 선

호가 반영된 것으로 해석할 수 있다.

## 2. 유보통합 추진 배경 및 경과<sup>2)</sup>

유아교육·보육 통합에 관한 추진 배경과 필요성에 관한 주요 내용은 국내외 논의가 크게 다르지 않으며, 사실상 상호 유기적으로 영향을 미치며 발전적으로 논의되어 왔다. 취학전 영유아 대상 교육·보육 서비스(ECEC: Early Childhood Education and Care)의 중요성이 강조되는 국제적 흐름 하에서, 이와 관련된 국내 논의가 본격화 되는 과정에서 유아교육과 보육의 발전을 위한 다양한 정책적 노력과 산학연 현장 및 수요자의 관심과 요구가 반영된 결과라 할 수 있다. 유보통합에 관한 국내외 쟁점을 진행경과와 함께 짚어보는 것은 변화된 시대적 환경과 정책적 추이를 고려하는 점에서 의의가 있을 것으로 본다. 우선 우리나라의 유보통합 추진 배경을 살펴보면 다음과 같다.

### 가. 우리나라 유보통합 추진 경과

유아교육과 보육은 당초 어린이집과 유치원의 설립목적과 법적근거가 다른 가운데 취학전 동일 연령대의 아동이 분절된 서비스를 이용하는 데에서 오는 불편함과 비형평성이 쟁점이 되었다. ECEC의 보편적 기반에 대한 국제적 논의가 활발히 이루어지는 과정에서, 취학전 동일 연령대(3-5세)의 아동을 대상으로 유사한 서비스 내용을 제공하는 데에서 비롯되는 주요 이슈(형평성과 질, 비용지원체계, 교직원 양성자격체계 등)가 쟁점화 되면서 본격적으로 논의가 이루어졌다. 여기에는 유아교육과 보육 각각의 정책적 추진과 노력의 경과가 있으며, 이 과정에서 유치원과 어린이집이 지향하는 바에 대한 공통점과 차이점을 확인하는 계기가 있었다. 특히 2003년부터 본격화 된 정부의 저출산 대응으로서의 제1차 저출산·고령사회 기본계획의 수립과 2005년 저출산·고령사회 기본법 제정과 맞물려 이루어진 출산율 제고를 위한 보육 정책의 투입과 성과가 가시화 되었고, 이러한 과정에서 유아교육과 보육의 '격차'에 대한 논의로 발전되었다.

2) 육아정책연구소 최윤경 선임연구위원 집필

1) 1990년대부터 2004-2005년 통합 본격화 시점: 양적 발전기<sup>3)</sup>

우리나라의 유아교육은 1910년 유아교육을 위한 유치원이 설립되면서 시작되어, 이후 교육법과 유아교육진흥법, 초중등교육법을 거치면서 기존 법에 명시된 유아교육이 고유한 영역으로서 공고히 발전되어 왔다. 2004년 유아교육법 제정 이후 2012년 교육부의 유아교육 선진화 계획에 이르기까지 정책 발전의 과정을 통해 유아교육에 대한 논의가 확대되었다. 유아교육 정책은 국내외적으로 생애초기 투자가 갖는 경제적 효과와 효율성에 대한 관심이 증대되고 인적자원 개발이 강조되면서 미래인재 육성의 관점에서 논의가 확장되어 왔다(이미화 외, 2013: 7).

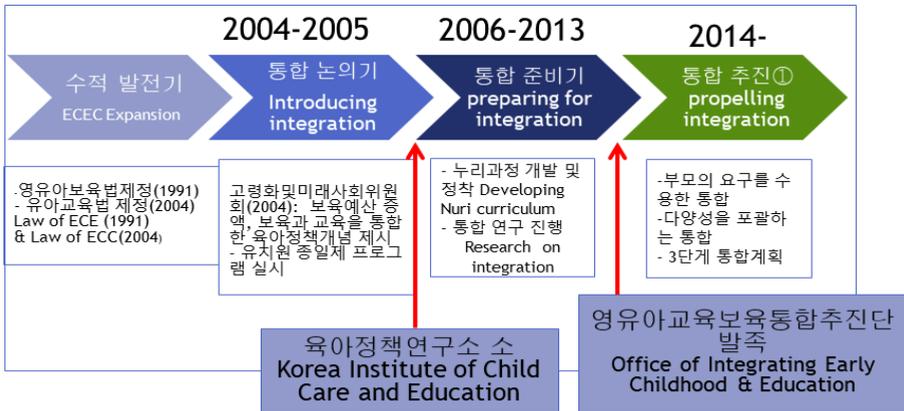
보육은 1920년대 탁아에서 보육(educare)의 개념으로 변화하며 아동의 건전한 보호와 교육, 부모의 경제적 활동을 지원하기 위한 목적으로 마련되었다. 1991년 영유아보육법이 제정된 이후 사회적 양극화 해소와 아동의 복지 증진을 위한 사회복지정책의 영역, 저출산 극복을 위한 인구정책, 가정의 일-가정 양립을 지원하기 위한 육아지원 및 가족 정책, 여성의 경제활동 제고를 위한 노동시장 정책, 그리고 영유아 교육과 보육 및 돌봄에 이르기까지 포괄하며 ECEC의 개념을 통해 보육은 유아교육의 발전과 연계되었다(이미화 외, 2013: 7).

유아교육·보육 통합에 대한 논의는 1990년대부터 꾸준히 이루어졌으며, 2005년 노무현정부에서 유보통합에 대한 연구가 육아정책연구소(전 육아정책개발센터)의 설립을 통해 활발히 이루어지게 함으로써, 본격적인 논의가 진행되었다(김은설 외, 2015: 2). 이 과정에서 유아교육과 보육의 분절된 이원화 체제의 문제점이 부각되고 이를 해결하기 위한 일원화 입장과 함께, 지금까지 유지 발전되어온 이원화 체제의 장점을 인정하며 각기 발전적 방안을 모색하는 입장이 대두된 바 있다. 유아교육·보육 통합에 대한 연구는 주로 유치원과 어린이집의 통합을 위한 관리부처의 통합을 우선 과제로 하여, 원활한 유보통합을 실행하기 위한 행·재정 거버넌스와 전달체계, 교사, 시설/공간 기준, 교육·보육과정 운영과 질관리/평가 등 주요 분야별 통합의 쟁점과 이를 해결하기 위한 실행 방안과 과제를 제시하였다. 유아교육과 보육에 대한 통합적 접근을 통해 저출산의 심화 등 빠르게 변화하는 육아 환경에의 대응력을 제고하고, 현재 운영되고 있는 유치원과 어린이집의 다양한 유형

3) 이미화 외(2013), 김은설(2015), 김은설 외(2015) 보고서 내용을 참조하여 작성함.

을 유지하는 가운데 교육·보육 서비스의 질 개선을 통해 수요자 부모의 요구를 충족하는 방향으로 유보통합의 논의가 진전되었다(이미화 외, 2013: 7-8). 이로써 2004-2005년경부터 유보통합의 주요 쟁점별 논의가 이루어지고, 유보통합의 국정과제 추진 토대를 마련하였다.

[그림 II-2-1] 우리나라 유보통합 논의의 전개



자료: 김은설(2015). 한국의 유아교육·보육 통합 정책. 한-OECD 유아교육보육 정책 국제세미나 발표자료.

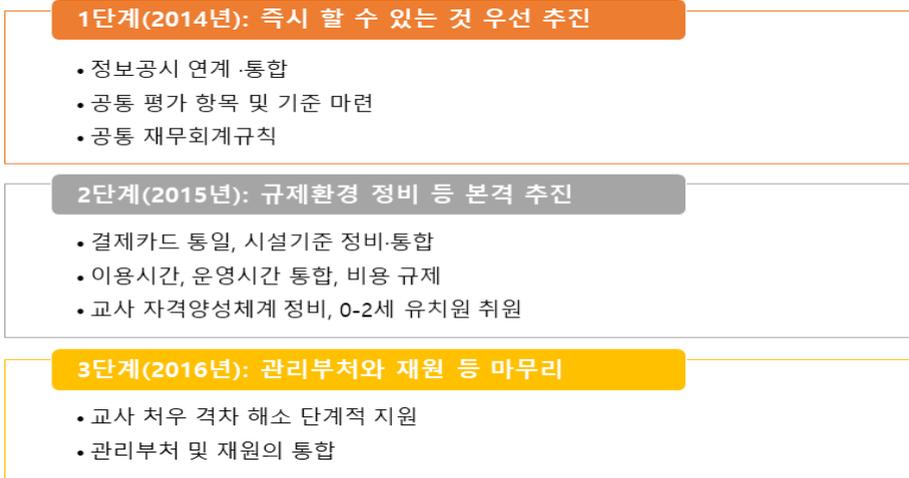
## 2) 박근혜 정부-영유아교육보육 통합의 3단계 로드맵 추진4)

박근혜 정부는 유아교육과 보육의 일원화 논의를 토대로 통합 추진의 의지를 가지고 유보통합을 국정과제로 명시하였으며, 2014년 국무조정실 산하 '영유아교육·보육통합추진단(이하 추진단)' 발족을 통해 정책 실행의 토대를 마련하였다. 추진단은 2016년까지 단계별 정책과제 중심의 통합연구 수행을 통해 통합 기반 마련을 위한 주요 정책의 추진을 이행하였다. 유아교육·보육 서비스의 품질을 개선하기 위한 요소 중에서 통합이 시급하거나 학부모의 요구가 높으며, 다른 통합 요소의 전제가 되는 것을 우선하여 단계적으로 추진할 필요가 있음을 확인하였다. 이를 통해 유치원과 어린이집 양 기관의 다양성을 유지하되 모든 아동에게 양질의 서비스와 출발점을 제공하고자 하는 유보통합의 추진 목표를 전반에 제시하였다. 각 세부

4) 국무조정실 보도자료(2013. 12. 3). 유보통합, 학부모 의견 최대한 반영해 임기내 완성  
 국무조정실 보도자료(2014. 2. 14). 국무총리 소속 '영유아교육보육통합 추진단' 14일 공식 출범 자료를 참조하여 작성함.

과제별 정책연구 과정에서 유아교육과 보육에 연관된 다양한 이해관계 및 구체적 현황과 실태를 고려하여 합리적이고 실현 가능한 실행 방안을 마련함을 목표로 하였다.

**[그림 II-2-2] 박근혜 정부 유보통합 3단계 로드맵(2014~2016년)**



자료: 국무조정실 보도자료(2013. 12. 3, 2014. 2. 14) 내용에 기초함.

1단계에 해당하는 유치원과 어린이집 정보공시의 연계·통합과 유보 공통의 평가지표 마련, 2단계 결제카드의 통합, 무엇보다 2012-2013년 3-5세 누리과정의 도입을 통해 국가수준 공통과정의 마련을 달성하였다. 이를 통해 누리과정에 해당하는 3-5세 유아학비와 보육료 지원의 공통 토대를 마련하고 지방교육재정교부금이 누리과정 지원을 위한 재원으로 활용되도록 하였다.

3) 문재인 정부-유보격차 완화와 온종일 돌봄체계의 구축<sup>5)</sup>

문재인 정부에서는 유보통합 추진상의 행·재정적 어려움을 고려하여 현실적으로 접근 가능한 유아교육과 보육의 격차 완화를 국정과제로 제시하였다. 그러나 취학전 유아교육·보육 정책보다 취학 후 초등돌봄의 사각지대가 상대적으로 더 크고 당장의 정책 추진이 시급한 과제임을 고려하여, 광의의 돌봄 어젠더에 입각한 초등

5) 최윤경 외(2019: 60-64, 85-92) 보고서 내용을 참조하여 작성함.

방과후 돌봄 중심의 온종일 돌봄체계의 구축을 국정과제로 명시하였다(국정기획자문위원회, 2017: 154-156). 초등 취학 이후 돌봄 이용의 보편적 토대와 인프라 구축을 정책 목표로 하여 추진하는 과정에서 유아교육과 보육의 격차 완화에 대한 정책은 상대적으로 추진 동력을 확보하지 못했다. 동 기간 유아교육과 보육의 정책은 이원화 체제 하에서 누적된 유아교육과 보육의 격차가 해소되지 않는 경향을 보였다(최윤경, 김나영, 이혜민, 2019: 114-117). 논란이 되었던 누리과정 재정의 지방교육재정교부금 재원은 국고를 투입한 유아교육보육특별회계로 하여 기한연장을 통해 유지되도록 하였다. 유아교육·보육 재정에 대한 근본적인 해법과 논의는 유예된 상황이다. 그동안 3-5세 공통과정으로서의 누리과정은 국가수준 교육과정으로 발전하며 유아교육과 보육 현장의 일원화 토대를 유지하는 기제로 작동하였으며, 2019년 유치원-어린이집 유아·놀이 중심의 공통 교육과정으로서 개정 누리과정을 통해(교육부 보도자료, 2019. 7. 18.) 유아교육·보육 과정이 유치원과 어린이집에서 공통의 토대를 갖추는데 기여하였다.

정부는 제4차 저출산·고령사회 기본계획 및 중장기 유아교육·보육 계획을 통해 유치원과 어린이집 서비스의 공공성과 질 제고라는 공통의 목표를 추진하였으며, 이 과정에서 국공립 유치원과 어린이집의 확대, 유아교육과 보육, 돌봄을 포괄하는 돌봄의 연속성과 유초연계에 대한 논의가 아동의 관점에서 이루어졌다.

[그림 II-2-3] 0~12세 공적 돌봄체계

연령 시간	영유아(315만명)							초등학생(267만명)					
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
-13시	국가책임보육 ▶ 어린이집·유치원(215만명) ▶ 육아종합지원센터, 공동육아나눔터							초등책임돌봄 ▶ 학교 정규수업(9시~13시·15시)					
13시-19시	▶ 아동수당, 양육수당							▶ 초등돌봄교실(24만명)					
19시 이후	▶ 아이돌봄서비스, 공동육아나눔터 등							▶ 지역아동센터 등(9만명)					

자료: 저출산고령사회위원회 정책참고자료(2018. 4. 5). 온종일돌봄체계 구축·운영계획. 최윤경 외(2019) P. 87에서 재인용

6) 한국교육신문 기사(2022. 7. 7) <https://www.hangyo.com/news/article.html?no=96690> (2022. 9. 30. 인출) 유평회계 일몰기한 2024년 재연장 법안 발의

양 부처에서 유보 격차의 해소를 위해, 보건복지부는 ‘제3차 중장기보육 기본계획(2018~2022)’을 통해 보육교사-유치원 교사의 양성체제와 자격체제 등 격차 해소를 위해 자격체제를 1·2급 중심 개편을 발표(보건복지부 보도자료, 2017. 12. 27), 보육교사를 유치원 교사와 같이 대학 학과제 중심으로 자격취득 과정을 개선하고, 대학 외에 보육교사교육원, 학점은행제 양성과정에 대한 준비를 계획한 바 있다(보건복지부 보도자료, 2017. 12. 27). 교육부는 누리과정 개정을 통해 유치원과 어린이집에 다니는 3-5세 유아 경험의 격차를 해소하고 놀이중심의 공통 교육과정으로서 개정 누리과정 성격을 명시하였다(교육부 보도자료, 2019. 7. 18.).

#### 4) 윤석열정부-유보통합의 단계적 추진 국정과제화

2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 유보통합의 단계적 추진을 국정과제로 제시함에 따라(제20대 대통령직 인수위원회, 2022).<sup>7)</sup> 유보통합 추진의 두 번째 전환점을 맞이하고 있다. 이후 구체적 정책 실행이 어떻게 이루어질지에 대한 논의가 본격화 되지 않았으나, 그 간 교육·보육·돌봄과 육아 전반에 관한 변화된 환경과 사회적 인식 및 시대적 과제를 고려하여 누적된 격차와 당면과제를 해소해야 하는 숙제를 안고 있다. 유보통합에 관한 제 논의와 접근의 전환적 노력이 필요하다 하겠다.

### 나. 유보통합 추진 배경 및 과제

우리나라의 유보통합 추진의 배경은 노무현, 박근혜 정부의 유보통합 추진의 목적과 필요성에서 살펴볼 수 있으며, 이어서 코로나19 팬데믹과 4차 산업혁명 등 문재인 정부 5년을 경과하면서 경험한 교육·보육·돌봄 환경의 변화와 다양한 요구가 증가한 측면에서 찾을 수 있다.

#### 1) 노무현, 박근혜 정부 유보통합 논의 및 추진의 배경<sup>8)</sup>

노무현정부의 유보통합에 대한 논의의 시작과 박근혜정부의 국정과제로서 유보

7) 대한민국 정책브리핑 <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=39973> (2022. 7. 30 인출).

8) 이미화 외(2013) pp. 8-11 보고서 내용을 참조하여 작성함.

통합의 추진의 배경을 통합의 이유와 목적에 찾아보았다.

첫째, 부모의 기관 선택권 보장 미흡에 관한 것으로, 기관별(유치원과 어린이집), 설립유형별(국공립과 사립·민간), 지역별(도시와 농어촌)로 부모의 비용 부담과 접근성, 서비스의 질적 수준 격차가 큼으로 인해 부모에게 공정한 기관 선택권이 보장되지 못한 점이다. 둘째, 균등한 서비스 질 담보 미흡에 관한 것으로, 0-5세 중 3-5세는 일부 서비스의 질이 균등해졌으나 근거 법률상 설치·설비 요건이 상이하므로 물리적 환경 수준이 다른 점 등 나머지 주요 요소에 있어 여전히 서비스 수준이 차이가 나타나는 점이다. 셋째, 교사 자격 제도의 이원화로 인한 교사의 전문성 담보가 미흡한 점으로, 유치원교사와 보육교사의 자격 기준이 소관 부처와 자격 규정 및 최소 학력, 자격급 체계, 양성기관 및 교육/재교육의 과정이 각기 상이한 점이다. 넷째, 행·재정적 비효율성에 관한 것으로, 행정 및 전달체계의 이원화로 인한 인적, 물적 자원의 중복과 누수, 이원화 된 종합계획 수립으로 인한 국가수준 0-5세 중장기 종합계획 수립이 불가능한 제한점을 들 수 있다. 또한 다섯째, 유관관계자의 갈등과 반목으로 인한 사회통합의 저해에 관한 논의도 있었으며, 이로 인한 운영자 간의 이해상충(원아모집 경쟁 가열 등)으로 인한 행·재정적 비효율(행정 인력의 낭비, 지원 정책의 경쟁적 이행, 유사사업의 별도 시행 및 재정 투자의 중복, 동일 또는 유사 정책을 각기 다른 방식으로 추진)과 특히 유아교육비와 보육비용의 산정체계가 다르고 재원 부담의 주체와 비용지원의 수준이 다른 데에서 오는 문제점도 지적되었다(이미화 외, 2019: 9-11).

그밖에 유아교육과 보육 통계자료의 생성과 관리의 이원화와 상호 활용 제한(통계자료 수집 방식, 기간, 주체 등 상이), 지원시설과 전달체계(유아교육진흥원, 한국보육진흥원)상의 상호 개방과 관련 자료의 공유가 미흡하여 수요자 부모와 아동의 관점에서 효과적 활용과 접근성이 제한되는 점이다(이미화 외, 2019: 10).

## 2) 2022년 시점 유보통합 추진의 배경과 과제<sup>9)</sup>

지난 5년을 통해 경험한 코로나19 팬데믹과 초 저출생의 심화, 4차산업혁명 등 디지털 전환에 따른 미래 대응력의 제고, 역량과 웰빙 중심의 접근, 그리고 당면한

9) 최윤경 외(2021)와 최윤경(2021) 보고서 및 발표 내용을 참조하여 작성함.

기후변화의 위기를 고려할 때, 다음과 같은 유보통합 추진의 배경과 필요성이 대두된다. 그간 누적된 유보격차의 심화와 변화된 환경에 따른 ECEC에의 요구 및 역할의 확대 등 새로운 당면과제에 따른 전환적 접근의 필요성이다. 여기에는 20만 명대로 떨어진 초 저출산 상황에서 (1명 1명이 귀한 미래 아동세대인 만큼) 아동관점의 ECEC 정책의 변화가 필요하며, 초등돌봄 위주의 정책 기조 하에서 취학전 영유아 정책의 동력과 방향성에 대한 정책적 역량을 회복할 필요성이 있다(최윤경, 김근진, 정익중, 최영, 송신영, 2021; 최윤경, 2022).

이로써 첫째, 수요자 아동과 부모 및 교원/교직원 인력에 대한 연속성과 통합적 관점의 정책 고찰과 정비가 요구된다. 또한 현행 돌봄정책과의 연계도 중요한 과제로, 아동돌봄 관련 다부처사업 추진의 분절성을 극복하고 정책 추진의 연계와 다양성 하 교육-돌봄 정책 추진의 일관된 토대의 마련이 필요한 점이다. 아동관점에서 학습-돌봄-놀이(공간)의 공백(사각지대)과 격차를 해소해야 하는 필요성도 중요한 추진 배경이다.

둘째, ECEC 통합의 국제적 논의를 통해 공통의 어젠더로 논의해 온 양질의 서비스(quality) 제공과 이에 대한 모든 아동의 접근성을 보장하는 보편성과 형평성(equity), 미래 인적자원으로서의 아동의 웰빙(well-being)과 미래역량(competence)을 지지하는 생애초기 지원체계로서의 실행 기반의 마련이 중요한 과제이다(최윤경 외, 2021).

셋째, 변화하는 양육환경에 따른 미션으로, 글로벌 저성장과 기후위기 등 줄어드는 일자리와 재원 아동수가 급격히 줄어드는 등 변화하는 사회경제적 토대와 인프라 환경을 고려하여 유아교육보육 정책의 미래 대응력을 제고할 필요가 있다. 학업-취업-결혼-출산-양육의 생애주기 경로가 기존과 같이 작동하지 않고, 사회적 격차와 교육·보육·돌봄의 양극화 및 사각지대가 지속되는 상황에서 취학전 생애초기의 육아 및 교육·보육 정책의 추진은 지금까지의 정책과는 다른 관점의 체계적 점검과 재구조화의 노력을 필요로 한다.

ECEC 핵심 어젠더인 접근성(access)과 비용지원(affordability), 형평성(equity)과 질(quality), 그리고 교직원의 전문성과 서비스의 공공성 확대가 여전히 중요한 유보통합 추진이 배경이 되는 가운데, 새로운 과제로 요구되는 건강과 안전, 지역 사회/공동체 중심의 접근과 변화하는 고용·노동 및 환경의 이슈, 아동중심의 접근

을 반영한 유보통합의 논의가 필요하다(최윤경, 2021).

### 3. 유보통합의 주요 쟁점<sup>10)</sup>

본 절에서는 유보통합 관련 선행연구들을 기초로 단계별 유보통합을 위한 주요 쟁점을 정리하고, 논의하고자 한다.

#### 가. 유아교육과 보육의 상이한 가치와 철학

유아교육은 유아의 삶의 가치와 질 향상을 목적으로 유아가 자신의 경험을 지속적으로 재구성하며 확장할 수 있도록 교육과정을 구성하는 즉, 교육내용을 선정하고 방법을 조직하는 일이다(한국유아교육학회, 1997). 한편 보육은 영유아가 가정에서 정상적인 양육을 받기 어려운 경우에 타인에 의해 제공되는 보호를 의미하였다(김익균, 김경림, 배종숙, 윤정란, 이순배, 2002). 그러나 탁아 중심의 보호 개념은 1991년 영유아보육법이 제정되면서 보호와 교육을 함께하는 보육 개념으로 변화하였다.

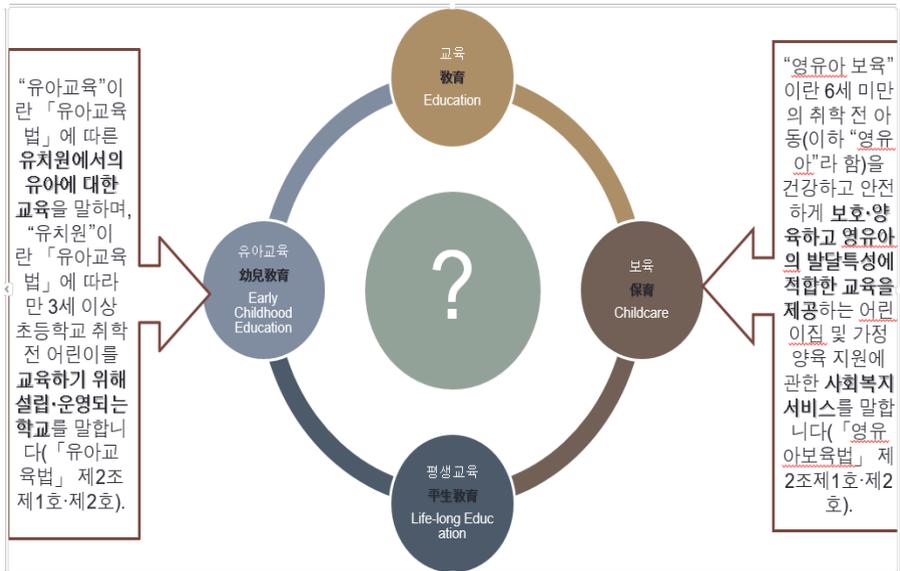
유아교육법에 명시된 ‘유아교육’은 유치원에서의 유아에 대한 교육을 말하며, “유치원”이란 「유아교육법」에 따라 만 3세 이상 초등학교 취학 전 어린이를 교육하기 위해 설립·운영되는 학교를 말하며(「유아교육법」 제2조제1호 및 제2호). 유아교육은 만 3세부터 초등학교 취학 전 어린이인 “유아”를 그 대상으로 한다(「유아교육법」 제2조제1호). 최근 여성의 사회진출 증가로 care(보호)에 대한 사회적 요구가 증가하면서 유치원의 돌봄 기능이 강화되고 있는 추세는 유아교육과 보육의 교집합이 더욱 확대되고 있음을 보여준다(최은영, 2015).

한편 「영유아보육법」 상의 ‘보육’은 6세 미만의 취학 전 아동(이하 “영유아”라 함)을 안전하고 건강하게 보호·양육하고 영유아의 발달특성에 적합한 교육을 제공하는 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스를 말하며(「영유아보육법」 제2조제1호 및 제2호). 보육은 영유아가 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공해야 하며, 영유아 자신

10) 육아정책연구소 최은영 연구위원 집필

이나 보호자의 성·연령·종교·사회적 신분·재산·장애·인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 않고 보육되어야 한다(「영유아보육법」 제3조)고 명시하고 있다. 최근 보육은 보호와 교육의 단순 결합을 뛰어넘는 개념으로 제시되고 있다.

[그림 II-3-1] 유아교육과 보육의 법적 정의



자료: 최은영(2022). 새정부 유아교육과 보육 통합의 쟁점. 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼 자료집. p. 20.

유아교육과 보육을 통합적으로 접근하려는 시도도 있는데, 유아교육을 협의의 의미로 보아 만 3~5세 유아를 대상으로 하는 유치원 교육에 국한하여 보육과 차별화하는 것이고, 다른 하나는 유아교육을 광의의 의미로 보아 초등학교 취학전 단계의 모든 영유아를 대상으로 하는 유치원교육과 보육을 포괄하는 개념이다(이일주, 2006). 이와 같이 유아기의 교육과 보육은 초등학교(의무교육) 취학 연령 이하의 유아를 위한 교육 중심 또는 보호 중심의 모든 서비스를 포함하며, 질적 서비스를 위해서는 반드시 함께 제공해야 할 사업으로 서로 분리할 수 없는 개념으로 이러한 맥락에서 유아들을 위한 교육이나 보육은 이들 사업을 주관하는 사람들의 편의적 구분에 불과할지도 모른다(최은영, 2015). 그러나 유아교육학계에서는 유아교육과 보육을 유사한 개념으로 인식하는 데 비해 보육(학)계에서는 유아교육과 보육의 차

이점을 강조하는 경향이 있다(이일주, 2006).

1997년 교육연구부로 통합된 스웨덴의 경우, 통합이후 교육이라는 용어를 보호를 포함하는 포괄적인 개념으로 재정의 하면서, 교육이 지식과 교수의 영역에 기반을 둔 인식론보다는 윤리적 관점에서 시작되어야 한다는 새로운 관점으로 변화되었다(정선아, 2007). 즉, 유아를 위한 교육이 협의의 학교교육에서 벗어나 광범위한 모든 경험을 포함하는 용어로 변화하고 있다(Dahlberg & Moss, 2005). 이제 교육과 보육의 이념적 차이를 넘어서 영유아의 발달에 적합한 보호, 양육, 교육의 조화가 필요하며, 유아교육과 보육은 단절적인 구분을 넘어서는 보다 확장된 개념으로 재정의하는 과정이 우선되고, 이를 위한 합의과정이 필요하다.

## 나. 유보통합의 목적과 결과에 대한 다양한 이해

아동의 삶의 관점에서 서비스 간 일관성과 통일성이 강조되는 것은 매우 중요하며, 한 아동이 유아, 아동, 청소년으로 성장해가면서 만나게 되는 경험이 연결되고, 통합되도록 하기 위해 국가의 모든 정책은 연계되어야 한다(정선아, 2007). Saracho와 Spodek(2003)은 계속성은 수평적 차원과 수직적 차원이 있다고 보았으며, 횡적 계속성은 영유아와 부모가 하나의 시설을 이용할 때 유지되는 반면, 종적 계속성은 시간에 따른 영유아의 발달적 변화를 의미한다(최은영, 2015). Corter, Patel, Pelletier, Bertrand(2008)는 통합은 계속성을 촉진한다고 주장하였는데, 횡적 계속성의 측면에서 영유아의 기관 이동은 매우 중요한 사건이다. 이러한 상황은 영유아의 사회정서 발달을 위해 성인과 또래와의 온정적이고, 안정적인 관계를 필요로 한다는 점에서 우려를 낳고 있다(AAP/APHA, 2002). 또한 Moore(2008)도 통합된 서비스 제공이 가족의 필요에 적합한 다양한 서비스를 효율적이고, 효과적으로 제공하는 방법이라고 지적한 바 있다.

대한민국 영유아들한테 영유아기부터 차별이 없는 똑같은 질의 보육과 유아교육의 혜택을 주자는 것이 통합의 목적이어야 된다고 볼 때, 현재 이원화된 유아교육기관하고 영유아보육기관이 차별 없이 대한민국 영유아들한테 유아교육, 보육을 제공한다는 명제는 맞죠. 근데 이게 미시적으로 들어가면 집단 이기주의의 문제로 나와 버릴 때는 그에 대한 답변이 다를 수밖에 없음(김재신, 가상준, 임재형, 이주형, 전형준, 김강민, 2014).

상기한 바와 같이 유보통합의 궁극적인 목적이 영유아를 대상으로 하는 서비스

의 일관성을 확보하기 위한 것에 합의하고는 있지만 개별 이익을 마주하게 되는 쟁점에서는 목적을 상실한 채, 유보통합의 다른 모습을 기대하는 장면들을 마주하게 된다.

## 다. 유보통합을 위한 전략과 방향에 대한 불일치

유보통합은 돌봄과 다른 서비스들 간의 관계를 훼손하는 것이 아니라 상호 협력적이고, 밀접한 관계를 정립해주는 강력하고 동등한 파트너십(문무경, 최윤경, 김혜진, 2012)이라는 점을 고려할 때 유보통합의 당위성에 대한 사회적 합의를 도출하는 일은 유보통합의 실제적인 추진을 위해 반드시 선행되어야 할 과제이다. OECE(2006)에 따르면 유아기의 국가투자의 중요성을 강조하고 서비스의 질적 제고를 위하여 교육부로의 통합을 권고하고 있으며, OECD 국가의 유아교육 효과에 관한 연구결과에 의하면 만 2세 유아에게 질 높은 교육을 제공할 필요성을 강조하고 있다(최은영, 2015). OECD 국가들이 밝히는 유보통합의 선행 조건은 유보통합에 대한 찬성여론의 축적, 정부 부처의 정치적 헌신, 전문가와 이익집단들의 반대 극복, 행정적·전문적 역량 강화, 영유아에게 행복한 삶을 제공하는 것이다(최민수, 2013).

따라서 유아교육과 보육의 통합은 부처의 결정, 직원 규정, 재정과 같은 행정 체제나 제도를 정비하거나 마련하는 구조적인 측면에서 뿐 아니라 통합의 원칙, 가치, 정체성, 그리고 영유아와 영유아의 학습에 대한 관점을 논하고 공유하는 사람들의 개념 혹은 철학의 측면에서도 접근해야 한다(Cohen, Moss, Petrie, & Wallace, 2004). 그러나 우리나라의 통합 논의는 현실의 사회문제에 대한 대응에서 출발하다 보니 장기적 전망도 불분명하고, 통합의 핵심 수혜자가 되어야 할 영유아의 이익이 고려되지 못하고 있는 비판(장영인, 2014)도 있다.

무엇보다 중요한 것은 유보통합의 주된 가치가 영유아의 이익이 되어야 하며, 통합을 위한 궁극적 지향점도 영유아의 행복이 우선되어야 한다는 주지의 사실이다. 유아교육과 보육 정책에 대한 국가적 철학과 중장기 계획이 바탕이 되지 않은 채 부분적인 정책 변화만을 시도할 경우, 이해 당사자들 간 갈등과 혼란만 가중시키고 결국 피해를 입는 것은 미래 인재로 성장해야 할 유아들이란 점을 간과해서는 안 될 것이라는 지적도(전형진, 2013) 고려해야 할 중요한 사안이다. 그러나 유보

통합의 세부과제에 직면해서도 과연 이해당사자들 모두 영유아의 이익을 우선하고 있는지는 반추해볼 일이다.

## 라. 교사 자격 및 양성과정 개편에 대한 이해관계자들의 대립

ECEC(Early Childhood Education and Care)는 초등학교 입학하기 전의 영유아에게 제공되는 교육 및 보육서비스를 총칭하는 것으로, ECEC 서비스를 제공하는 기관의 특성에 적합한 자질을 갖춘 우수한 교원을 확보하는 것은 ECEC 서비스의 질을 향상시키기 위해 무엇보다도 중요하다(신동주, 염지숙, 장혜진, 2018). 대부분의 OECD 회원국들과 EU 국가들은 ECEC의 질을 향상시키기 위해 교원 자격취득을 위한 최소 학력을 ECEC 기관유형이나 담당 유아의 연령에 관계없이 대학수준으로 높이고자 노력하고 있으며, ECEC 교원양성체제를 통합하여 운영하거나 초등학교 교사 양성교육과 연계하여 운영하여 유아발달이 순조롭게 이행될 수 있도록 지원하기도 한다(OECD, 2012).

우리나라의 경우, 유치원교사는 학과제를 기반으로 대학에서 양성되는 폐쇄형 체제로 소정의 전공과 교직과목을 이수한 자로서 교육부의 교원 체제에 포함되어 있으며, 교육부는 교사자격의 수급조절을 위해 유아교육과 인가를 규제할 뿐만 아니라 교원양성의 질을 관리하기 위해 교원양성대학평가를 주기적으로 실시하고 있다. 이에 반해 보육교사는 학점을 기반으로 다양한 양성과정을 통해 배출되는 개방형 체제로, 보건복지부 장관이 자격을 수여하며 ‘교사’라는 명칭은 사용하고 있으나, 교원의 자격기준에 관한 법률에 의해 인정되는 교원은 아니다(신동주, 염지숙, 장혜진, 2018). 이와 같은 ECEC 교원 간 최소 학력의 차이 및 양성교육과정의 차이는 교원의 전문성 격차를 초래하고, 처우 및 근무조건에 있어서의 차이로 연계됨으로써 결과적으로 ECEC 서비스의 질적 차이를 발생시킨다(신동주, 2015).

누리과정이라는 단일한 교육과정이 추진되는 지금 최소한 누리과정을 담당하는 유치원 교사, 보육 교사들의 교사양성과정과 자격기준을 단일화, 전문화할 필요성을 제기하기도 한다(전형진, 2013). 그러나 유아교육과 보육의 차이를 좁히지 못하는 가장 큰 걸림돌이 교사양성 체제에 있다는 지적도 있는데(이옥, 김은설, 신나리, 문무경, 최혜선, 2006), 이를 위해서는 유치원 교사와 보육 교사의 자격 기준을 제시한 근거법과 소관부처의 일원화가 선행되어야 하며, 이를 위해서는 유치원 교사

와 보육 교사의 역할 및 성격에 관한 현장과 학계이 합의가 전제되어야 한다(최윤경, 문무경, 원종욱, 김재원, 2011). 그럼에도 불구하고, 교사자격과 양성과정에 대해서는 학계, 교원 단체 등 관련 집단의 이해관계가 첨예한 상황이다. 영유아의 이익이 유보통합의 궁극적인 목적이고, 이를 위한 교사의 질적 제고에 동의하면서도 자격의 차등화, 일원화에 대한 대립된 시각이 존재하며, 이것이 유보통합의 가장 큰 걸림돌이 될 수 있다.

## 마. 교사 처우개선 및 재정 투입에 대한 우려

유아교육과 보육의 질, 그리고 교사의 전문성에 영향을 미치는 요인 중 가장 중요한 요인이 급여 수준으로, 교사의 급여 수준은 교사의 학력과 자격, 교사의 전문성과 직무 수행, 근로시간과 근로환경 등과 연관되어 있으며, 교사의 전문성과 이에 대한 사회적 인식, 서비스의 질을 반영하는 중요한 척도이다(구은미, 2004; 최윤경, 김재원, 2011; 허혜경, 박인숙, 2010; 최윤경 외, 2011에서 재인용).

유보통합의 하나의 방안으로 교사 자격이 학력 연한별 양성과정의 차별화가 이루어진다면 이에 합당하게 보수 체계 또한 달라져야 할 것이다(유희정 외, 2008). 이를 위해서는 전반적인 교사의 보수체계와 근로여건의 개선이 중요함, 자격취득 후 담당 영유아의 연령, 업무, 종사하는 기관유형에 상관없이 형평성이 담보되어야 한다(최윤경 외, 2011). 그러나 교사들의 근무조건 및 처우와 관련해서 유치원교사 및 어린이집 교사는 상대적으로 불리한 여건에 대해 지속적으로 개선을 요구하면서 서로 대립과 갈등을 심화시킬 우려가 있다는 지적도 있다(전형진, 2013).

또한 유아교육과 보육의 이원화 체제의 가장 큰 문제점은 중복지원 가능성과 비효율성이라고 할 수 있다(김종해, 백선희, 이미정, 이원영, 임재택, 2005; 천세영, 2006). 두 자녀 이상 교육비 지원 사업, 장애아 무상교육 지원 사업 등은 동일한 사업임에도 유아교육과 보육으로 구분되어 있어서 중복지원 가능성을 내재하고 있으며, 재정 시스템의 분리는 유아교육계와 보육계의 반목과 대립을 조장하는 요인이 되고 있다(송기창, 2009). 0-5세 대상으로 유보통합이 되려면 만 0-2세 보육료 지원의 재원 확보가 관건이 되는데, 송기창(2009)은 재원 및 지원단위의 불균형, 재원 확보의 불안정성, 지원방법의 일관성 부족, 자율적 재정운영시스템 불비를 근거로 유아교육과 보육에 필요한 선행조건과 재정시스템의 연계와 통합방안을 제시

한 바 있다(최은영, 2015).

또한 교사의 처우개선은 교사자격 체계와 연동되어 있으며, 이에 자격체계 개편에 따라 교사 처우개선을 위한 재정 투입의 총량은 달라진다. 현재 교육부와 보건복지부는 문재인 정부의 유보격차 완화 정책의 일환으로 교사의 처우개선을 위해 막대한 재정을 지속적으로 투입하고 있다. 교사의 처우개선을 위해 현재 투입되고 있는 재정, 향후 투입될 예산을 고려한 정교한 재정 설계가 우선되어야 하며, 재정 여건이 유보통합의 궁극적 목적인 영유아의 이익 실현의 장애요인이 되어서는 안 될 것이다.

## 4. 유보통합 관련 빅데이터 분석

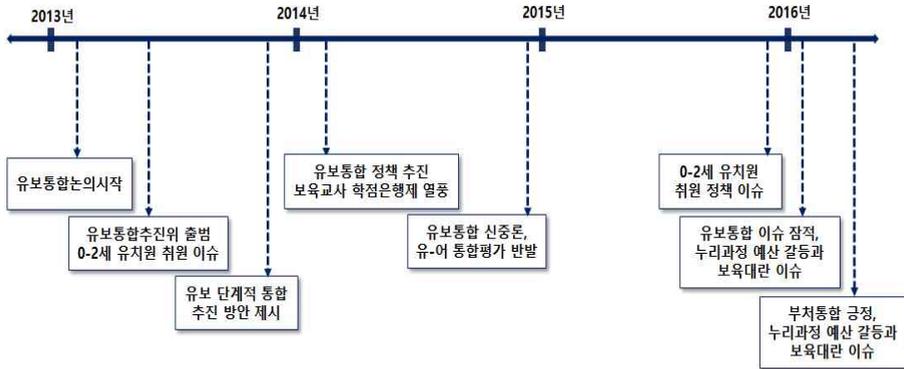
### 가. 유보통합 이슈별 언론보도와 여론 분석<sup>11)</sup>

최윤경 외(2016)가 언론에 드러난 기사와 댓글 반응을 중심으로 그 경향과 흐름의 추이를 분석한 결과를 살펴보면 다음과 같다. 2013년 1월 1일부터 2016년 6월 30일까지 유보통합을 검색어로 하여 나타난 키워드 중 가장 높은 빈도를 보인 화제어는 '누리과정', '교육감', '국무조정실', '예산', '유보통합', '정부', '누리과정예산', '교육부(장관)', '학부모' 순이었으며, 주요 기간별 뉴스와 댓글 분석한 결과, 다음과 같이 정책 이슈가 변화하는 것으로 나타났다(최윤경 외, 2016). 당시 국무조정실 산하 유보통합 추진단에서 본격적으로 유보통합의 단계별 과제들이 추진되면서 보도자료에 근거한 이슈들이 표면화된 것이다.

주요 이슈를 중심으로 살펴보면, 유보통합추진위원회의 출범과 함께 유보분리로 불편을 겪는 수요자를 고려하여 유보통합 모델 중, 만 0~2세 영·유아 수용하는 유치원을 운영하는 방안을 검토 중이라고 발표하였고, 이에 네티즌들은 '어린이집 죽이기'라는 의견과 보육과 교육이 엄연히 다른데 이를 고려하지 않고 일원화를 추진하고 있다는 비판과 통합방안이 뚜렷하지 않다는 여론이 다수 있었으며, 일과 양육이 병행될 수 있는 사회적 분위기 형성이 선행되어야 한다는 다음과 같은 주장이 제기(최윤경 외, 2016)되기도 하였다.

11) 최윤경 외(2016). '유보통합 정착을 위한 실행 방안 연구'의 일부를 발췌하여 정리함.

[그림 II-4-1] 주요기간별 유보통합 정책 이슈 변화과정(2013년 1월-2016년 6월)



자료: 최윤경 외(2016). 유보통합 정책을 위한 실행 방안 연구. p. 135.

2014년 2월 19일 뷰티한국기사가, “유보통합 앞두고, 보육교사과정 학점은행제 돌풍” (덧글 19개)을 살펴보면, 정부가 2015년부터 유치원 및 보육교사의 자격 정비와 양성 체계 연계작업을 추진하겠다고 밝히자 처우격차를 해소하려는 교육현장 교사들의 학점은행제 활용이 활발해졌다고 보도에 대한 네티즌들의 반응은 유보통합으로 교사자격이 하향 평준화된다는 비판 여론과 학점은행제를 통한 보육교사가 양산될 가능성을 두고 우려하는 의견이 다수 등장(최윤경 외, 2016)하기도 하였다.

2015년 9월 2일자, 이데일리의 “유보통합 본격화...0~2세 영아도 유치원 허용”(덧글 422개) 기사들에 따르면, 유치원 옆에 어린이집을 새로 만들어 유보통합 연계교육을 실험해볼 예정이라고 밝혔으며, 이에 대한 네티즌의 반응은 교육현장에서 실제적으로 아이를 보육할 교사들에 대한 배려 및 영유아를 고려하지 않은 정책이라는 지적과 영아는 부모가 기를 수 있도록 육아휴직 등을 의무화해야한다는 목소리도 있었다(최윤경 외, 2016).

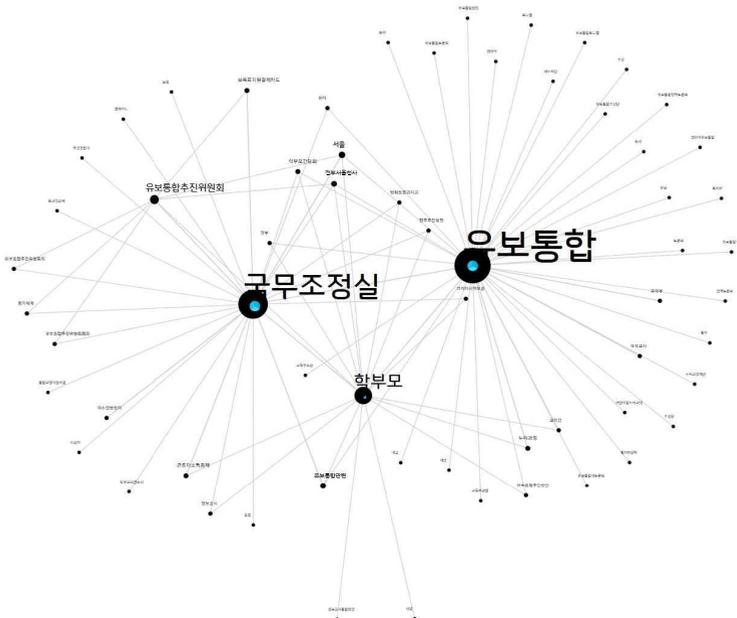
한편, 2016년 1월 28일자, 국민일보의 “해 넘긴 ‘누리과정 예산’... 도대체 누구 책임인가” 기사에 따르면, 누리과정 지원 예산 문제가 4년 이상 지속되어 왔으며, 누리과정 책임 주체가 불분명해졌다고 하였다(2022.8.20. 인출). 이에 대해 네티즌은 지자체에 책임을 전가하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 다수 표현하였으며, 이는 반드시 정부가 이행해야하며 지금 정부가 보이는 태도가 무책임하다는 목소리가 높았다(최윤경 외, 2016).

2016년 3월 29일자, 매일경제, “이원화된 어린이집·유치원 관리감독, 연내 교육

부로 통합”(댓글 17)을 살펴보면, 현 정부 인수위원회가 꾸려질 무렵부터 실행의지를 보이던 유보통합이 드디어 진정한 통합의 움직임을 보이는 것 같다는 긍정적인 의견과 보육과 교육의 질적 수준이 제고될 것이라는 기대감이 드러난 댓글도 있었다(2022.8.20. 인출). 이외에도 2016년 4월 6일자, JTBC뉴스 “[공약점검]보육대란, 대안 없이 기존입장 되풀이”(댓글 107개)를 살펴보면, 선거철 반복되는 단골 공약(학자금대출부담 완화 등)은 자주 보이지만 3당 모두 유·보 통합에 관심을 보이지 않았다는 점이 보도되었고, 이에 대해 선거철만 되면 남발하는 국회의원들의 무책임한 공약에 대한 비판적인 시각이 지배적으로 나타났다(최윤경 외, 2016).

또한 최윤경 등(2016)은 유보통합에 대한 빅데이터를 통한 인식의 구조는 다양한 의견이 제기되고 있고 이것이 유보통합이라는 주제와 국무조정실이라는 조직과 연결된 형태를 보이고 있으며, 이는 유보통합에 대한 인식의 구조는 단일화되거나 어느 정도 정리된 가치관, 관점, 판단이 이루어지지 않는 것으로 해석할 수 있고, 그 원인은 유보통합에 대한 가치판단의 입장이나 관점이 다양하다는 것을 의미한다고 보았다.

[그림 II-4-2] 2013-2016년 전체 의미망 분석 결과



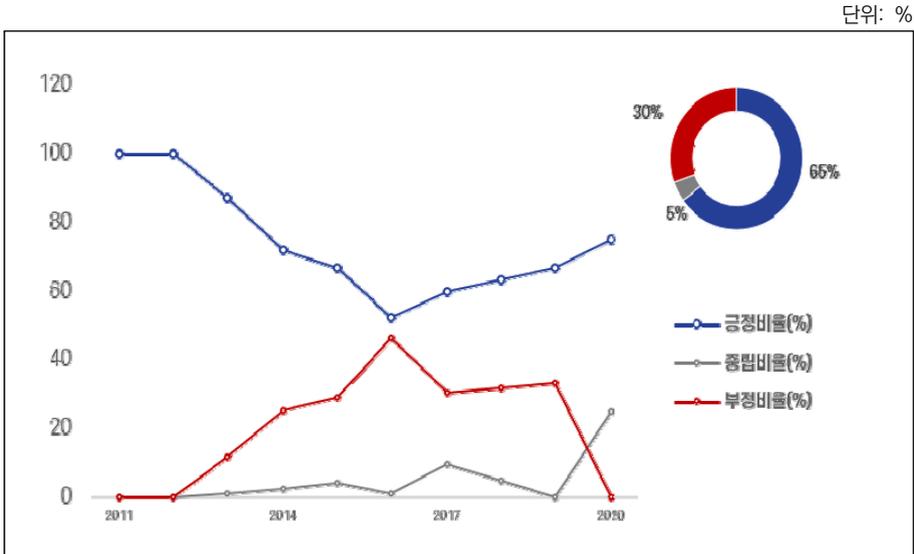
자료: 최윤경 외(2016). 유보통합 정착을 위한 실행 방안 연구. p. 155.

이상에서 살펴본 바와 같이 박근혜 정부에서 단계적인 유보통합이 추진되었던 시기별 이슈들은 유아교육과 보육의 개념 논쟁, 교사자격 일원화에 대한 우려, 재정 등에 대한 다양한 관점이 존재하고 있음을 보여주고 있으며, 향후 유보통합 추진과정에서도 쉽게 조율되지 못하는 난제임을 확인할 수 있다.

## 나. 유보통합 키워드별 감성 분석<sup>12)</sup>

양미선, 최은영, 김강민, 한재희, 김영민, 신하은(2020)이 유보통합 관련 기사들의 감성분석 결과, 긍정비율 65%, 부정비율 30%로 긍정비율이 높게 나타났으며, 긍정 기사들은 유보통합의 필요성에 대한 내용이 대부분을 차지하였고, 교육과 보육의 어려움에 놓인 부모들의 목소리를 담은 기사가 높은 긍정 반응을 보였다고 보고하였다.

[그림 II-4-3] 유보통합 감성 분석



주: 2011년부터 2020년까지 네이버 뉴스 통해 언론사의 '유보통합' 관련 키워드 포함된 기사를 분석한 결과임.  
 자료: 양미선 외(2020). 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 진단과 대응 방안. p. 120.

한편 유보통합에 관한 워드 클라우드 분석 결과, 교육감, 교육청, 유치원, 교사,

12) 양미선, 최은영, 김강민, 한재희, 김영민, 신하은(2020). '영유아 교육·보육 분야 사회갈등 진단과 대응 방안'. 연구의 일부를 발췌하여 정리함.

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.

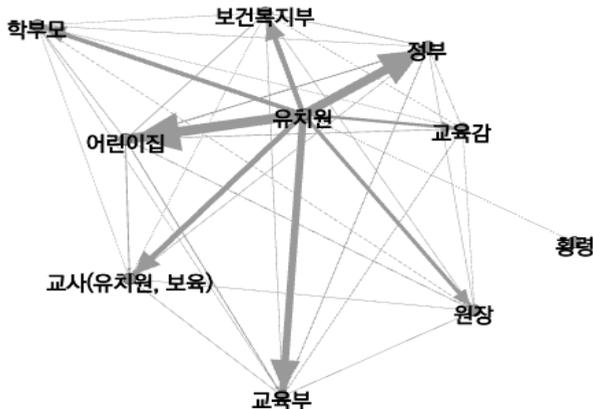
[그림 II-4-4] 유보통합 워드클라우드 및 TF-IDF 분석



자료: 양미선 외(2020). 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 진단과 대응 방안. p. 120.

유보통합 기사에 관한 네트워크 분석은 유보통합의 주체들인 유치원, 보건복지부, 정부, 어린이집, 유치원교사 및 보육교사, 교육감 등이 나타났으며, 유보통합 정책에 관한 주체들 간의 갈등이 네트워크 분석 상 높은 연관도를 보였고, 유보통합의 최대 쟁점인 교사 문제가 포함되어 있다.

[그림 II-4-5] 유보통합 관련 네트워크 분석



자료: 양미선 외(2020). 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 진단과 대응 방안. p. 121.



한편 유보통합에 대한 사회적 인식의 미시적 네트워크 분석을 위해 중심성 분석을 실시한 결과, 가장 높은 연결중심성과 위세중심성을 가지는 키워드는 교사, 보육, 유아, 교육, 유치원, 자격증, 취득, 어린이집의 순으로 나타났는데, 교사가 연결중심성이 가장 높은 키워드로 나타났으며, 이를 유보통합에 있어 주요 키워드가 교사로 회귀된다는 것으로 해석하였다.

이상의 분석결과를 종합하면, 유보통합의 핵심 이슈들에 대한 이해관계자들의 입장이 첨예하기 때문에 유보통합의 과정에서 갈등 관리, 조율의 매우 중요한 전략이 되어야 하며, 유보통합에 대한 긍정 비율이 높으면서도 이해관계자 중에서도 교사가 가장 민감한 쟁점임을 빅데이터 분석 결과로도 확인할 수 있다.



# III

## 유보통합의 요소별 현황 및 과제

- 01 거버넌스
- 02 법률
- 03 교사 자격체계
- 04 교사 양성과정
- 05 교사 처우개선
- 06 재정



### Ⅲ. 유보통합의 요소별 현황 및 과제<sup>14)</sup>

본 장에서는 유보통합의 주요 요소인 거버넌스, 법률, 교사자격, 교사 양성과정, 교사 처우개선, 재정을 중심으로 현황을 분석하고, 유보통합 추진시 관련 요소들의 쟁점을 논하고, 향후 과제를 제언하였다.

#### 1. 거버넌스<sup>15)</sup>

##### 가. 현황

##### 1) 중앙 유아교육과 보육 행정체계

중앙정부 차원에서 유아교육(유치원)과 보육(어린이집)을 담당하는 부서는 각각 교육부와 보건복지부이다. 유아교육은 교육부의 교육복지국 산하 유아교육정책에서 관할하며, 보육은 인구정책실 보육정책국 산하의 보육정책과, 보육사업기획과, 보육기반과 3개 과에서 관할하고 있다. 교육부와 보건복지부의 유아교육과 보육지원 부서조직과 인력 현황은 다음 표와 같다.

〈표 Ⅲ-1-1〉 중앙부처의 유아교육과 보육 담당 행정조직과 인력 현황

단위: 명

구분	직제			총인원 (명)	계	과장	서기관	사무관	주무관	기타
	직제	국명	과명							
보건복지부 (보육)	1국 3과	보육정책관	보육정책과	36 (국장 1 포함)	13	1	2	4	4	2
			보육사업기획과		11	1	1	4	5	-
			보육기반과		11	1	-	4	4	2
교육부 (유아교육)	1과	교육복지국	유아교육정책과	22	22	과장 1, 사무관, 연구사, 주무관으로 구성				

자료: 연구진 작성. 보건복지부 [http://www.mohw.go.kr/react/sg/ssg0101mn.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=05&MENU\\_ID=050201](http://www.mohw.go.kr/react/sg/ssg0101mn.jsp?PAR_MENU_ID=05&MENU_ID=050201); 교육부 홈페이지 [https://www.moe.go.kr/user/detailRenew.do?deptCD=1342199&m=0604\(2022. 6. 24. 인출\)](https://www.moe.go.kr/user/detailRenew.do?deptCD=1342199&m=0604(2022. 6. 24. 인출))

14) 본 장은 연구의 특수성을 고려하여 육아정책연구소의 관련 선행연구자이며 해당 분야 전문가가 개별 집필하였으며, 향후 개별 이슈페이퍼로 발간할 예정이다.

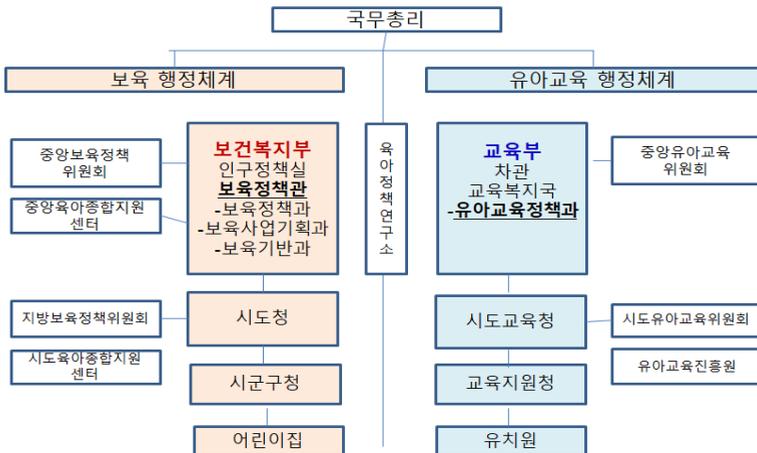
15) 육아정책연구소 문무경 선임연구위원 집필

보건복지부 보육정책관 부서는 총 36명(국장 1, 과장 3, 서기관 3, 사무관, 12, 주무관 13, 기타(민간전문가) 4)의 인력으로 구성되어 있다. 반면, 교육부 유아교육정책과 인력은 총 22명(과장 1, 사무관 7, 연구사와 주무관)으로, 보건복지부의 보육 지원 행정인력의 약 60% 수준이다.

## 2) 지방 유아교육과 보육 행정체계

지방정부 수준에서 유아교육(유치원)은 시도교육청(본청), 교육지원청, 그리고 산하기관인 유아교육진흥원에서 담당한다. 한편 보육(어린이집)은 시도청, 시군구청과 17개 시도육아종합지원센터에서 담당한다. 유아교육 지방행정체계는 지방교육자치에 기반하여 2008년 이래 중앙의 예산이 모두 지방으로 이양되어 자율성과 전문성이 강화되는 추세이다. 특히, 2022년 9월에 국가교육위원회가 출범하여 유아교육은 초·중등교육과 함께 시도교육청에서 상당부분 담당할 것으로 전망하고 있다(문무경, 김아름, 김용, 김영민, 2022, 발간예정). 요컨대, 지방정부의 경우 교육행정은 지방자치와 교육전문직의 성격을 띠고 있으며, 보육행정은 일반행정의 성격이 강한 가운데 보편적인 가족, 복지 지원 업무를 함께 담당하고 있다(최윤경 외, 2016: 64). 중앙과 지방수준에서의 유아교육과 보육 이원화의 행정체계를 도표화하면 다음과 같다.

[그림 III-1-1] 유아교육과 보육 행정체계



## 나. 주요 쟁점

지난 30여년동안 유보통합의 가장 핵심 쟁점은 중앙부처의 일원화라고 할 수 있다. 이는 총괄 중앙부처에 따라 법과 규정, 재정, 커리큘럼과 프로그램, 교사 자격과 양성체제, 서비스 질 모니터링, 전달체계 등 유아교육과 보육의 제반 영역들이 달라지기 때문이다. 이러한 엄청난 변화는 관련 주요 집단들의 이해관계와 얽혀 있으므로, 어느 부처에서 유아교육과 보육을 총괄할 것인가에 사회적 합의 도출은 좀처럼 결론이 나지 않은 상태로 오늘에 이른 것이라 할 수 있다.

수많은 기존 연구들이 부처 일원화에 대한 다양한 의견을 제시해 왔다. 2012년 '만5세 누리과정'이 도입되기 이전의 연구들(예: 문무경, 서문희, 2012; 유희정 외, 2008; 이옥 외, 2006)이 제시한 방안은 대략 다음의 5가지로 정리할 수 있다.

- ① 기존의 이원화체제 유지 및 기능 조정,
- ② 총괄부처로 모든 유보서비스 일원화 (교육부, 보건복지부, 또는 제3의 부처로 통합)
- ③ 연령별 일원화(0-2세와 3-5세, 또는 0-4세와 5세 등으로 분리하여 일원화),
- ④ 기능별 일원화(각 부서의 비교우위 업무기능, 예를 들어 교육과정과 교사는 교육부가, 질 관리감독 및 재무회계는 보건복지부가 총괄 담당)
- ⑤ 지방정부(지자체와 교육청)로 이관하여 일원화

누리과정의 도입은 그간 표준보육과정과 유치원교육과정으로 분리되어 있던 3-5세 대상 커리큘럼의 통합으로, 유보통합의 실질적인 첫 단계의 이행이라 할 수 있다. 이를 계기로 유보통합은 기회 형평성 보장과 아울러, 서비스 질 제고라는 강력한 정책 목표를 추구하게 되었다. 박근혜 정부의 '선(先) 조정, 후(後) 통합' 기조 하에 정보공시, 지원카드, 평가지표 등 일부 영역에서 통합을 추진하였다. 문재인 정부를 거치면서 유보통합 정책은 '유치원과 어린이집의 격차 해소' 방안에 주력하게 되었다. 그 동안의 유보통합 추진의 경험과 심화되는 저출산 현상과 영유아 인구의 급감, 맞벌이가정 증가에 따른 돌봄서비스에 대한 수요 가속화 등으로 인하여 학계와 현장의 유보통합에 대한 관점과 의견 역시 변화하게 되었다. 재정지원, 교사 자격과 양성, 처우개선 등으로 인하여 관할 부처, 즉, 거버넌스의 통합을 더욱 요구하게 되었으며, 거버넌스의 통합방안 역시 과거와 달리, 연령별 일원화, 기능

별 일원화보다는 '0-5세 대상 모든 유아교육과 보육 서비스를 총괄하는 부처 일원화'에 대한 선호가 강하다(문무경, 양미선, 송기창, 김문정, 2021: 198). 그 세부 방안은 다음과 같이 요약될 수 있다.

- ① 교육부로의 일원화,
- ② 보건복지부로의 일원화
- ③ 제3의 부처로 일원화

이러한 세 가지 방안의 타당성 논리를 각각 기술하면 다음과 같다.

#### ① 교육부로의 일원화 논리

- 평생학습과 학습경험의 연속성 관점에서 초중등교육을 관장하는 교육부로 이관하는 것이 타당하다.
- 보육은 본래 복지적 관점에서 추진되어 그동안 보건복지부에서 담당해 왔으나, 이제는 단순한 복지 차원이 아닌 교육복지기능이 강조되고 있으므로 보육업무도 교육부로 이관되어야 한다.
- 3~5세의 보육료 지원체제가 이미 교육부 관할의 지방교육재정교부금 시스템으로 통합되었으며, 유아교육특별회계법에 근거하여 누리과정 지원을 지속하고 있다.
- 영아기에 간과되기 쉬운 인지, 언어 발달과 교육 지원에 교육부가 유리하다.
- 교사 양성교육체제 및 전문성 신장 지원체제가 잘 갖추어져 있다.
- 저출산에 따른 초중등학생 수 감소로 교육부 행·재정이 노인 문제, 보건 이슈가 증대하는 보건복지부보다 상대적으로 여력이 있다.
- 각 시도교육청별로 유아체험교육원, 유아교육진흥원, 교육연수원 등 누리과정 운영 지원체제와 질 제고를 위한 장학지원체제가 잘 갖추어져 있다.
- 주요 관계자집단들이 교육부로의 통합을 희망한다.
  - 육아정책연구소에서 정부 관계자와 어린이집, 유치원 원장, 학부모 등 2천여명을 대상으로 설문조사를 한 결과, 응답자의 62.5%가 교육부로 통합하는 것을 찬성(김은설, 조혜주, 이보라, 2011: 81-82).

② 보건복지부로의 일원화 논리

- 유치원 수보다 어린이집 수와 이용아 수, 교사 수가 많으므로 규모의 논리에 보건복지부가 타당하다.
- 유아교육과 보육은 복지적 성격이 강하므로 복지업무를 담당하는 부처에서 담당해야 한다.
- 보건복지부는 국단위에서 보육정책 및 행정업무를 담당하기 때문에 보다 조직적인 행정체계를 갖추고 있다.
- 지역사회와의 여타 아동서비스들(대부분 보건복지부 관장)과의 유보서비스 연계에 유리하다.
- 보육료 지원체제, 보육정보시스템, 어린이집 재무회계 등 공보육 체제관리를 교육부보다 앞서 실현할 수 있을 정도로 지도감독체제가 잘 갖추어져 있다.
- 한국보육진흥원, 전국의 육아종합지원센터를 활용하여 가정양육지원체제가 잘 갖추어져 있다.
- 취업모, 취약계층 자녀 등 장시간 돌봄(예:24시간) 체제를 갖추고 있다.

③ 제3의 부처로 일원화 논리

- 교육부와 보건복지부의 부처이기주의에 의해 어느 한 곳으로 통합하지 못하고 있으므로 제3의 정부부처로 통합해야 한다.
- 기존의 갈등과 편견을 최소화하여 새롭게 유보서비스 지원체계를 구축하기에 적합하다.
  - 국무총리실 국무조정실과 같이 교육부와 보건복지부 상위의 거버넌스에서 조정하여 제3의 (신설)부처로 이관하는 것이 적합하다.

이상의 세 가지 방안 중 일부 학계 전문가(예: 하연섭, 2022)는 단기적으로 교육부로의 일원화 및 중장기적으로 제3의 신설부처로의 일원화 방안을 제시하였다.

기존의 이원화체제 조정과 관련하여 가장 중요한 과제는 공동 정책이 바람직한 경우, 한 쪽의 체제를 나머지 한쪽 체제 아래로 두는 것보다 양 체제 모두를 어느 한쪽의 가장 높은 수준으로 끌어올리는 것과 차이점을 인정해 주는 것이다(문무경, 서문희, 2012). 한편, 현 시점에서 0-2세와 3-5세 또는 0-4세와 5세 등의 연령에

따른 분할 체제(연령별 분리 일원화)에 대한 합의를 상당히 어려우며, 영유아에게 부정적인 결과를 가져올 수 있다. 이는 영유아가 인지적인 것으로 좁게 정의된 교육보다는 광의로 정의된 교육의 혜택을 받는 시기임을 고려할 필요가 있기 때문이다. 아울러 단일 부처 하에 모든 서비스의 통합은 유아교육과 보육의 주요 목표가 정책의 주안점이 되며 그 목표 실행에 전념을 다하는 정부 부처가 있을 때 큰 발전을 이룩할 가능성이 크다(문무경, 서문희, 2012).

유보통합 방안에 관계하는 다양한 집단과 개인들이 내용을 어떻게 이해하고 받아들일 것인지에 대한 고려가 필요하다. 정책에 영향을 받는 집단으로서 서비스 공급자인 유치원과 어린이집 교원들의 견해와 더불어, 최종적인 정책수요자인 학부모(영유아를 포함)들의 정책에 대한 기대와 요구도 적절한 유보통합 방안의 주요한 기준이 될 필요가 있다. 특히, 수요자들의 경우 각 정책방안의 편익과 비용을 가늠하는 것이 쉽지 않다는 일반론적 우려는 물론, 코로나 상황을 비롯한 사회경제적, 인구학적인 변화들이 영유아 교육과 보육 수요에 미치는 영향을 함께 고려할 필요가 있다(강정석, 2022: 87). 유보통합은 통합 방식과 형태를 어떻게 하느냐에 따라 매우 다양한 시나리오가 나올 수 있으며, 각각의 방안들이 교육 정의와 공정성에 부합하는지에 대한 검토가 수반되어야 한다(이덕난, 2022b: 93).

## 다. 향후 과제

1990년대부터 정권마다 끊임없이 논의되어 온 유보통합을 성공적으로 견인하기 위해서는 담당부처의 단일화가 관건이라고 할 수 있다. 이는 해외국가들(예: 대만, 핀란드, 영국 등) 사례에서 알 수 있듯이, 단일부처가 유보통합 추진의 책임과 권한을 가지는 경우 효과적이기 때문이다. 이는 유아교육과 보육 행·재정의 효율성, 서비스의 접근성과 형평성, 질과 지속성을 제고하기 위한 명확한 목표 하에 거버넌스 통합의 전략을 구체화하고 일정 기한 내에 실행함을 의미한다. 부처단일화의 과제는 어떻게 거버넌스의 구조(수평적 및 수직적)와 기능(담당업무)을 조정하고 정비할 것인가이며, 대표적 과제들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 대통령실, 국무조정실과 같이 최상위 거버넌스에서 모든 유아교육과 보육 서비스를 총괄할 단일부처를 지정하도록 한다. 이를 위하여 유보 서비스 공급자와 수요자 모두의 의견을 광범하게 적극적으로 수렴하여야 하며, 이를 토대로 궁극적

으로 정치적인 결단이 필요하다.

둘째, 지정된 단일부처 하에 중앙 유보통합추진단을 구성하여 유보통합 추진에 소요되는 재정을 포함하여 제반 사항에 대한 종합적 계획을 수립하도록 한다. 지정된 단일부처는 유보 업무 조정과 이양을 위해서는 기존의 유관부처(들)와의 긴밀한 협력은 필수불가결하다. 그간 별도로 담당해 온 부처조직을 통합하여야 하므로 실무 행정조직 확대 및 인력을 확충할 필요가 있다. 기능상으로는 무엇보다도 그간 이원화되어 적용되어 온 각종 법과 규정, 지침, 기준(예: 시설설치 기준, 교사 자격 기준) 등을 일관되게 조정하는 업무를 우선시할 필요가 있다.

셋째, 지방수준에서도 중앙부처 일원화에 따라 17개 시도별 유보통합추진단을 구성하여 지자체와 시도교육청의 각 담당 행정조직 통합과 조정의 기본 방향과 구체적 방안과 절차, 추진 일정 등에 대한 세부계획을 수립하고 추진하여야 할 것이다. 17개 시도별 보육과 유아교육 담당 행정조직 구조와 직무에 대한 심층 분석이 필요하며, 시군구청과 지역의 교육지원청 수준까지 통합과 조정 방식에 대한 논의와 계획이 요구된다. 또한 지자체와 교육청 산하의 직속기구인 육아종합지원센터와 유아교육진흥원의 기능 조정과 인적 구성 등에 대한 계획과 실행이 수반되어야 할 것이다. 이를 위해서는 17개 시도간의 지자체와 교육청, 시군구와 교육지원청간의 협력 네트워크(예: 기존의 전국시도교육감협의회)들이 가동되어 공동 이슈에 대한 논의와 우수사례를 공유하도록 한다.

넷째, 중앙차원에서 유보통합 추진상의 난제와 갈등, 어려움이 발생 시 조율, 자문 및 모니터링하는 기제가 국무조정실과 같은 상위 거버넌스 내에 마련될 필요가 있다. 이 기제에는 유관 부처들(기획재정부, 고용노동부, 여성가족부 등)이 함께 참여하여 조정, 자문하도록 한다.

## 2. 법률<sup>16)</sup>

### 가. 현황

과거 국무조정실 영유아 교육·보육 통합추진단(2014년~2016년)은 유보통합 추진을 위해 14개의 연구과제를 진행하였으며, 이 중 마지막 14번째 과제가 13개 쟁점(① 정보공시 확대연계 및 통합, ② 평가체계 연계 및 통합, ③ 재무회계규칙 강화 및 통합, ④ 결제카드 통합, ⑤ 운영시간 조정, ⑥ 취원연령 조정, ⑦ 교육·보육 과정 통합, ⑧ 가격규제 제도, ⑨ 시설기준, ⑩ 보육·교육 지원방식, ⑪ 교사양성 자격기준, ⑫ 교사처우, ⑬ 관리부처 및 채용 등 통합)에 기반하여 통합법률안을 만드는 것이었다. 그러나 해당 과제는 유보통합 주요쟁점 연구들이 결론도출에 있어 난항을 겪으면서 과제가 지연되어 고도의 정치적·정책적 판단을 해야 하는 쟁점에 대한 판단유보를 한 채 법안을 마무리하였으며, 결국 해당 통합법률안은 향후 유보통합을 위한 법령을 제정할 때 기초자료 이상의 의미를 갖기 어렵다는 한계를 갖고 있다(김정현, 2022: 67).

이처럼 유보통합을 위한 법적 정비(법률안 마련)는 유아교육·보육계의 의견수렴을 통해 주요 쟁점에 대한 방향이 정해진 상태에서 가능하다는 한계를 갖고 있다. 따라서 이하에서는 유보통합법률안 마련을 위한 주요 쟁점 및 이해관계자들 입장을 중심으로 내용을 살펴보고자 한다.

### 나. 주요 쟁점

#### 1) 유아교육·보육 법체계의 이원화

현행법상 유아교육·보육은 소관부처가 상이함에 따라 법적으로도 이원화되어 있는데, 유치원은 「유아교육법」에, 어린이집은 「영유아보육법」에 근거를 두고 운영되고 있다.

「유아교육법」은 국가 인적자원 관리 체제의 기본틀을 유아단계부터 체계화하고, 유아의 교육에 대한 공교육체제를 마련함으로써 유아의 균형적이고 조화로운 발달

---

16) 육아정책연구소 김아름 연구위원 집필

을 조장함과 아울러, 유아 보호자의 사회·경제적 활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 지원하기 위해 제정되었다.<sup>17)</sup> 「유아교육법」은 「교육기본법」 제9조에 따라 유아교육에 관한 사항을 정함을 목적(제1조)으로 하고 있으므로 교육법 체계를 따르게 된다. 「교육기본법」은 교육에 관한 국민의 권리·의무 및 국가·지방자치단체의 책임을 정하고 교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항을 규정함을 목적으로 하고 있으며(제1조), 홍익인간(弘益人間) 이념을 교육이념으로 정하고 있다(제2조).<sup>18)</sup>

「영유아보육법」은 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적으로 하고 있다(법 제1조). 이러한 목적을 수행함에 있어서 보육은 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공되어야 하며, 영유아가 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 하여야 한다. 또한, 영유아는 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애, 인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 않고 보육되어야 할 것을 기본 이념으로 하고 있다(법 제3조).

이처럼 유아교육과 보육에 있어서 이원화된 법체계는 유치원은 「유아교육법」을 비롯하여 「교육기본법」, 「사립학교법」 등 학교에 관한 법률들이 적용되고, 어린이집은 「영유아보육법」을 비롯하여 「사회복지사업법」 등 사회복지시설과 관련한 여러 법률들이 적용되어 서로 다른 규정이 적용되고 있다.

〈표 III-2-1〉 유치원 및 어린이집 관련 주요 법률

구분	유치원	어린이집
근거법률	헌법 제31조	헌법 제34조
	유아교육법	영유아보육법
	교육기본법	사회복지사업법
	사립학교법 교육공무원법 교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률	근로기준법

17) 「유아교육법」(법률 제7120호, 2004.1.29. 제정, 2005. 1. 30. 시행) 제정 이유.

18) 교육기본법 제2조(교육이념) 교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.

구분	유치원	어린이집
	장애인 등에 대한 특수교육법	장애아동 복지지원법
	교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률	
	교육환경 보호에 관한 법률	
	식생활교육지원법	
	인성교육진흥법	
	학교급식법	
	학교보건법	
	학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률	
	학교체육 진흥법	
공통	유아교육지원특별회계법 환경보건법 환경교육의 활성화 및 지원에 관한 법률	

자료: 연구진이 국가법령정보센터 홈페이지(www.law.go.kr)에서 관련 법률을 검색하여 작성함(2022. 6. 20. 인출).

## 2) 유아교육·보육의 철학을 반영한 이념과 정의

일반적으로 유아교육은 유아를 대상으로 행해지는 교육으로 이해할 수 있으며, 보육(保育)은 전통적으로 영유아의 보호 및 양육에 초점을 둔 탁아(託兒)에 근접한 개념이라 할 수 있다(전형진, 2013: 13).

「영유아보육법」에서는 “영유아”를 6세 미만의 취학 전 아동으로 보고 있으며(제 2조 제1호), “보육”이란 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스를 말한다고 정의하고 있다(제2조 제2호). 법률상 “보육”에는 가정양육 지원도 포함되나, 사실상 아동학계에서는 “보육”을 어린이집에서 제공하는 사회복지서비스로 한정하여 논하는 경향이 있다.

한편, 유아교육에 관한 사항을 정하고 있는 유아교육법에는 “유아교육”에 관한 정의규정이 별도로 마련되어 있지 않다. 동법에서는 “유아”를 만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이로 정의하고(제2조 제1호), “유치원”을 이러한 유아의 교육을 위해 법에 따라 설립·운영되는 학교라고 하여(제2조 제2호) 사실상 유아교육을 행하는 기관으로는 유치원만을 인정하고 있다.

이처럼 학계 그리고 법률상 논해지고 있는 유아교육·보육의 의미는 일반적으로 생각되는 범위보다는 그 대상과 범위가 한정되어 있다. 즉, 유아교육이라 함은 만

3세 ~ 취학 전 어린이를 대상으로 유치원에서 행하는 교육을 말하며, 보육은 6세 미만의 취학 전 아동을 대상으로 어린이집에서 제공하는 보호·양육·교육 등의 사회복지서비스를 말한다. 다만, 이러한 보육의 의미 안에 포함된 “교육”을 어떻게 보느냐에 대해서는 유아교육학과 아동(보육)학과 간에 대립이 있다. 유아교육학계에서는 유아교육에서의 교육과 보육의 의미 안에 포함된 교육을 엄격하게 구분하여 서로 다른 것으로 보면서 유아교육법 개정을 통해 유아교육의 목적 조항을 신설하여 유아의 교육과 보육을 포함시켜 규정하고, 「영유아보육법」 제2조의 보육의 정의에 교육을 포함시킨 것은 상위법의 근거가 없고 교육기본법 및 유아교육법과도 상충되므로 교육을 제외해야 한다고 주장하고 있다(이덕난, 2022a: 22). 반면, 아동학계에서는 유아교육이 보육에 포함된 것으로 보거나, 어린이집에서 실시하는 교육도 유아교육의 하나로 보는 경향이 있다.19)20)

〈표 III-2-2〉 유아교육법 및 영유아보육법상 유아교육·보육 관련 정의

<p><b>교육기본법</b> 제2조(교육이념) 교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주 국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.</p> <p><b>유아교육법</b> 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다. 1. “유아”란 만 3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이를 말한다. 2. “유치원”이란 유아의 교육을 위하여 이 법에 따라 설립·운영되는 학교를 말한다. 6. “방과후 과정”이란 제13조제1항에 따른 교육과정 이후에 이루어지는 그 밖의 교육활동과 돌봄활동을 말한다.</p> <p><b>영유아보육법</b> 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “영유아”란 6세 미만의 취학 전 아동을 말한다. 2. “보육”이란 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스를 말한다. 3. “어린이집”이란 보호자의 위탁을 받아 영유아를 보육하는 기관을 말한다. 제3조(보육 이념) ① 보육은 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공되어야 한다. ② 보육은 영유아가 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 하여야 한다. ③ 영유아는 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애, 인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다.</p>
--

자료: 「유아교육법」 및 「영유아보육법」, 국가법령정보센터 홈페이지(www.law.go.kr)에서 2022. 6. 20. 인출.

19) 이에 대한 대립은 유아교육법 제정 과정에서 찬반논의로 드러난 바 있다. 자세한 내용은 박재운(2009). 교육입법정책 개선연구, 한국교육개발원, p. 127 이하 참조.

20) 한편, 실제 어린이집에도 누리과정 교육과정이 실시되고 있으므로, 보육의 개념 안에 교육을 제외시키는 것은 어렵다고 생각된다.

### 3) 기관의 유형과 법적 성격

#### 가) 학교로서의 유치원과 사회복지시설로서의 어린이집

현행법상 유치원은 유아의 교육을 위해 「유아교육법」에 따라 설립·운영되는 “학교”에 해당한다(유아교육법 제2조 제2호). 「교육기본법」에서도 유아교육을 위해 학교를 둔다고 규정하고 있고(제9조 제1항), 국가와 지방자치단체는 유아교육을 진흥하기 위해 필요한 시책을 수립·실시하도록 규정하고 있다(제20조).

「영유아보육법」상 어린이집은 보호자의 위탁을 받아 영유아를 보육하는 기관을 말하는데(제2조 제3호), 「사회복지사업법」 제2조 제1호는 「영유아보육법」에 따른 사업을 “사회복지사업”의 범위 안에 두고 있고, 또 이러한 사회복지사업을 할 목적으로 설립·설치된 시설을 사회복지법인 내지 사회복지시설로 보고 있으므로(제2조 제3호 및 제4호), 어린이집은 「사회복지사업법」상의 “사회복지시설”에 해당하는 것으로 볼 수 있다.<sup>21)</sup>

학교는 공공성을 가지며(교육기본법 제9조 제2항), 사회복지시설 역시 공공성을 갖는다(사회복지사업법 제1조의2 제2항). 다만, 양자가 갖는 “공공성”의 의미가 일치하는 것인지에 대해서는 검토가 필요하다. 특히 이는 개인이 운영하는 경우에 있어서 더욱 문제가 된다. 일반적으로 사회복지시설은 「헌법」 제34조의 사회보장권에 근거하여 설치하는 것으로서, 국가나 지방자치단체는 사회복지시설을 설치·운영할 수 있다(사회복지사업법 제34조 제1항). 반면에 학교는 「헌법」 제31조의 교육을 받을 권리에 근거하며, 교육이념에 따라 설립되는 것으로서, 국가와 지방자치단체는 학교를 설립·경영해야 할 의무가 있다. 법인이나 사인은 법률로 정하는 바에 따라 학교를 설립·경영할 수 있을 뿐이다(교육기본법 제11조 제1항 및 제2항).

이처럼 유치원과 어린이집은 법적 성격이 다르고, 특히 어린이집의 경우 그 종류가 국공립, 사회복지법인, 법인·단체, 직장, 가정, 협동, 민간 등으로 구분되어(영유아보육법 제10조) 각 유형에 따른 적용 법률에 차이가 있으므로 유보통합 시에는 이에 대한 고려도 필요하다.

21) 「사회복지사업법」 시행령 제6조 제2항에서는 대통령령으로 정하는 사회복지시설의 하나로서 “영유아보육법”에 따른 어린이집”을 들고 있다.

#### 나) 국공립유치원과 국공립어린이집의 법적 성격

「유아교육법」상 국공립 유치원은 국가가 설립·경영하는 국립유치원과 지방자치단체가 설립·경영하는 공립유치원(설립주체에 따라 시립유치원과 도립유치원으로 구분)으로 구분된다(제7조). 국공립 유치원에서 근무하는 유치원교사는 교육공무원의 지위를 갖는다(교육공무원법 제2조).

반면에 「영유아보육법」상 국공립 어린이집은 국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 어린이집을 말하는데(제10조 제1호), 대부분 민간에 운영위탁하는 형식으로 설치되고 있다. 국가나 지자체가 직접 설치한 어린이집(직영형태)이든 위탁 운영되는 어린이집이든 국공립어린이집은 국가나 지자체가 인건비, 설치비 등 일정비용을 지원할 뿐이다.

「영유아보육법」 제24조 제2항에 따르면, 국가나 지방자치단체는 ① 민간어린이집을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하여 국공립어린이집으로 전환하는 경우, ② 국공립어린이집 설치 시 해당 부지 또는 건물을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하거나 무상으로 사용하게 하는 경우, ③ 「주택법」에 따라 설치된 민간어린이집을 국공립어린이집으로 전환하는 경우 등에는 전환하기 전에 해당 어린이집을 설치·운영한 자에게 최초 위탁하도록 규정하고 있다. 그리고 이상의 3가지 경우를 제외하고는 공개경쟁의 방법으로 위탁체를 선정한다(법 제24조 제2항, 동법 시행규칙 제24조 및 제24조의2). 2018년 전국보육실태조사를 살펴보면, 국공립어린이집의 유형은 직영형태 외에 사회복지법인, 학교법인, 종교법인, 재단법인, 단체, 개인 등에 위탁한 경우로 나뉘는데, 전체적으로 개인에게 위탁한 경우가 54.6%를 차지하고 있으며, 그 다음 사회복지법인(15.2%), 종교법인(9.6%) 순이다. 직영은 5% 정도에 불과하다(유해미, 강은진, 권미경, 박진아, 김동훈, 김근진 외, 2018: 67).

이처럼 국공립어린이집은 실질적으로 민간위탁 비율이 높고 그 법적 성격도 국공립유치원과과는 차이가 크므로 이에 대한 검토 역시 필요하다.

#### 4) 교사양성 및 자격기준

유치원 교사와 어린이집 교사는 양성체계 및 자격기준이 매우 상이하다.

유아교육법에 따르면 유치원 교사는 정교사(1급·2급)·준교사로 나뉘며, 각각의

자격기준을 별도로 규정하고 있다(유아교육법 제22조 제2항 및 별표 2). 그리고 교원의 자격에 관한 사항은 교원자격검정령(대통령령)의 적용을 받는다. 한편 어린이집 교사는 1·2·3급으로 구분되며, 등급별 자격기준 역시 별도로 정하고 있다(영유아보육법 제21조 제3항 및 동법 시행령 별표 1).

교사의 자격기준에 관한 내용은 유아교육계와 보육계가 침해하게 대립하고 있는 부분이다.<sup>22)</sup> 다만, 현행법상 구체적인 자격기준은 하위법령에 위임하고 있으므로 통합법률안 마련시에는 교사의 구분(등급)에 대해서만 법률에 마련하고 구체적인 기준은 하위법령에 두는 것이 가능할 것이다.

#### 5) 지도 및 감독 주체

국립유치원은 교육부장관의 지도·감독을 받으며, 공립·사립유치원은 교육감의 지도·감독을 받는다(유아교육법 제18조). 교육감은 유아교육의 효율적인 추진을 위해 필요하다면 유치원 운영실태 등에 대한 평가를 할 수 있으며, 교육부장관은 필요한 경우 각 시·도 교육청의 유아교육 전반에 대한 평가를 실시할 수 있다(유아교육법 제19조).

보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 보육사업의 원활한 수행을 위하여 어린이집 설치·운영자 및 보육교직원에 대하여 필요한 지도와 명령을 할 수 있다(영유아보육법 제41조). 또한, 어린이집을 설치·운영하는 자로 하여금 그 어린이집에 관하여 필요한 보고를 하게 하거나 관계 공무원으로 하여금 그 어린이집의 운영 상황을 조사하게 하거나 장부와 그 밖의 서류를 검사하게 할 수 있다(영유아보육법 제42조). 어린이집이 법에서 정한 일정 사항에 해당할 경우 어린이집 원장 또는 그 설치·운영자에게 기간을 정하여 시정 또는 변경을 명할 수 있으며(영유아보육법 제44조), 그 밖에 1년 이내의 운영정지를 명하거나 어린이집의 폐쇄를 명할 수 있다(영유아보육법 제45조). 한편, 시·도지사, 시장·군수·구청장은 사업장의 사업주가 직장어린이집의 설치 등 의무를 이행하지 아니하는 경우에는 상당한 기간을 정하여 그 의무를 이행할 것을 명할 수 있으며(영유아보육법 제44조의2),

---

22) 자세한 내용은 육아정책연구소(2022). 제2차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼: 새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(II), 유아교육·보육 교사의 자격 및 양성체계 통합의 쟁점. p. 33 이하 토론문 참조.

명령을 이행하지 않는 경우에는 이행강제금을 부과할 수 있다(영유아보육법 제44조의3).

이처럼 유치원과 어린이집은 학교와 사회복지시설이라는 기관의 특성에 따라 지도·감독에 있어서 그 범위와 주체가 다르므로 유보통합 시에는 그 기준을 어디에 둘 것인지에 대한 검토가 필요하다.

#### 다. 향후 과제

유보통합에 있어서 법령정비는 각 쟁점 요소별로 합의가 도출되어야 그에 따른 법률안을 마련할 수 있다. 따라서 보육 및 교육의 이념(철학), 기관(시설)의 성격(교육기관vs복지시설), 교사 자격 및 양성 체계, 지도 및 감독기관(거버넌스)에 대한 방향을 정해야만이 법령정비가 가능할 것이다.

무엇보다 각각의 기관(시설)의 특성을 어떻게 볼 것인가에 따라 큰 방향이 정해지게 되는데, 어린이집과 유치원을 사회복지시설 또는 학교로 통합할 것인지, 아니면 제3의 특성을 갖는 기관으로 정할 것인지 등 그 방향을 명확히 해야만 통합 법률안을 마련할 수 있다.

독일의 경우에는 연방 가족, 노인, 여성, 청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: BMFSFT)에서 모든 영유아시설(Kindertagesstätte)을 관할하고 있다.<sup>23)</sup> 이에 독일은 소관법률이 일원화되어 있고, 다만, 나이에 따라 다닐 수 있는 시설이 구분되어 있거나 혹은 통합되어 있는 시스템이다.<sup>24)</sup> 그리고 일본은 「어린이·육아지원법」(子ども・子育て支援法)에 따라 내각부가 「아동복지법」에 따른 보육소(후생노동성)와 「학교교육법」에 따른 유치원(문부과학성), 「취학 전 아동에 대한 교육보육 등 종합적인 제공의 추진에 관한 법률」(약칭: 인정어린이원법)에 따른 인정어린이원(내각부)에 대한 재정 지원, 업무관리체계 등 육아지원 사업에 대해서 통합적으로 관리하고 있다.

23) 독일 키타(Kita) 홈페이지, <http://www.kita.de/wissen/kinderbetreuung/rechte-und-pflichten/gesetzliche-grundlagen>(2022. 6. 23. 인출).

24) Kinderkrippe(탁아소): 3세 미만, Kindergarten(유치원): 3세-6세 이고, 경우에 따라 Kindertagesstätte는 모든 연령의 영유아가 다닐 수 있도록 통합되어 있는 시설을 뜻하기도 한다. 독일 키타(Kita) 홈페이지, <http://www.kita.de/wissen/kinderbetreuung/kindertagesbetreuung/kita-kindertagesstaette>(2022. 6. 23. 인출).

이처럼 우리의 경우 나아가고자 하는 방향이 유치원과 어린이집을 동일한 성격의 하나의 기관으로 통합할 것인지, 아니면 나이에 따라 구분하되, 기관의 성격은 동일하게 보고 부처 관리는 통합할 것인지, 혹은 일본의 경우처럼 각각의 기관 성격은 그대로 유지하되, 예산관리 차원에서 중복사업을 방지하고 재정지원의 효율화를 도모하고자 함인지 등 이를 우선 명확하게 할 필요가 있다.

우리나라의 법체계가 독일과 일본에서 왔다는 점을 고려하여, 독일과 일본의 사례를 차용하자면, 독일의 식을 따르게 되는 경우에는 하나의 법률에서 유치원, 어린이집 모두를 같은 유형의 기관으로 규정하게 될 것이고, 일본의 유형을 따르게 되면 각각의 유형과 특성은 그대로 유지하되, 제3의 기관(시설)을 별도로 마련하고, 다양한 유형의 기관과 각각의 근거법률을 포괄하는 또 하나의 상위법령을 마련하는 방식이 고려될 수 있을 것이다.

### 3. 교사 자격체계<sup>25)</sup>

#### 가. 현황

##### 1) 현행 자격 제도

유치원교사와 보육교사 자격제도는 근거법이 다르고 교육부와 보건복지부 소관으로 이원화되어 있으며, 자격구분과 자격부여 방식, 이수과목 또한 차이가 있다. 이를 정리하면 <표 III-3-1>과 같다.

<표 III-3-1> 유치원교사와 보육교사 자격제도 비교

구분	유치원교사	보육교사
근거법	유아교육법 제 22조 (교원의 자격)	영유아보육법 제 21조 (어린이집의 원장 또는 보육교사의 자격)
소관부처	교육부	보건복지부
자격구분	[준교사]-2급-1급-(수석교사)-원감-원장	3급-2급-1급-원장
이수연한	2~4년	별도 이수 연한 없음
최소학력	전문대학 졸업	고등학교 졸업

25) 육아정책연구소 김은영 선임연구위원 집필

구분	유치원교사	보육교사
양성방식	학과중심제 [유아교육과, 아동 관련학과 (일정 비율)]	학점 이수제
양성기관	2~3년, 4년제 대학(2급)	2~4년제(사이버·학점은행제 포함) 대학(2급) 보육교사교육원(3급)
이수과목	2급: 전공영역 50학점 이상, 교직영역 22학점 이상 (총 72학점 이상)	2급: 17과목 51학점 이상 3급: 22과목 65학점 (교직과목 미포함)

자료: 1) 유아교육법 제22조 (교원의 자격)  
2) 영유아보육법 제21조 (어린이집의 원장 또는 보육교사의 자격)

유치원교사의 자격은 준교사-2급-1급-수석교사로 되어 있으나, 준교사와 수석교사는 자격체계 상에 있다고 보기 어려워 실제로는 2급-1급 체계를 가지고 있다고 볼 수 있다. 준교사는 과거 한시적으로 부여하던 자격으로 더 이상 양성하지 않고 있고, 2021년 현재 전국에 8명이 있으며, 이로 인해 법상에 남아 있다. 수석교사는 누구나 거쳐야 하는 자격이 아니며, 15년 이상의 교육경력을 가진 교사가 일정 연수를 통해 부여받는 자격으로 2021년 현재 23명에 불과하다.

보육교사 자격은 3급-2급-1급으로 되어 있으며, 3급은 보육교사교육원을 통해 양성된다. 유치원교사와 보육교사의 급수별 자격기준은 <표 III-3-2>, <표 III-3-3>과 같다.

<표 III-3-2> 유치원교사 자격기준

구분	자격기준	근거법
수석교사	정교사 자격증을 소지한 사람으로서 15년 이상의 교육경력(교육전문직원으로 근무한 경력 포함)을 가지고 교수·연구에 우수한 자질과 능력을 가진 사람 중에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육부장관이 정하는 연수 이수 결과를 바탕으로 검정·수여하는 자격증을 받은 사람이어야 한다.	유아교육법 제22조 (교원의 자격) 제2항
정교사 (1급)	1. 유치원 정교사(2급)자격증을 가진 자로서 3년 이상의 교육경력을 가지고 소정의 재교육을 받은 자 2. 유치원 정교사(2급)자격증을 가지고 교육대학원 또는 교육부장관이 지정하는 대학원의 교육과에서 유치원 교육과정을 전공하여 석사학위를 받은 자로서 1년 이상의 교육경력이 있는 자	유아교육법 제22조제2항 관련 [별표 2] <개정 2013. 3. 23>
정교사 (2급)	1. 대학에 설치하는 유아교육과 졸업자 2. 대학(전문대학 및 이와 동등 이상의 각종 학교와 「평생교육법」 제31조제 4항에 따른 전문대학학력인정 평생교육시설을 포함한다)졸업 자로서 재학중 소정의 보육과 교직학점을 취득한 자 3. 교육대학원 또는 교육부장관이 지정하는 대학원의 교육과에서 유치원 교육과정을 전공하고 석사학위를 받은 자	

구분	자격기준	근거법
	4. 유치원 준교사자격증을 가진 자로서 2년 이상의 교육경력을 가지고 소정의 재교육을 받은 자	
준교사	1. 유치원 준교사 자격검정에 합격한 자	

자료: 1) 유아교육법 제22조(교원의 자격) 제2항  
 2) 유아교육법 제22조제2항 관련 [별표 2] <개정 2013. 3. 23>

〈표 III-3-3〉 보육교사 자격기준

구분	자격기준	근거법
보육교사 1급	가. 보육교사 2급 자격을 취득한 후 3년 이상의 보육업무 경력이 있는 사람으로서 보건복지부장관이 정하는 승급교육을 받은 사람 나. 보육교사 2급 자격을 취득한 후 보육 관련 대학원에서 석사학위 이상을 취득하고 1년 이상의 보육업무 경력이 있는 사람으로서 보건복지부장관이 정하는 승급교육을 받은 사람	영유아보육법 시행령 제21조 관련 [별표 1] <개정 2021. 12. 7>
보육교사 2급	가. 전문대학 또는 이와 같은 수준 이상의 학교에서 보건복지부령으로 정하는 보육 관련 교과목 및 학점을 이수하고 졸업한 사람 나. 보육교사 3급 자격을 취득한 후 2년 이상의 보육업무 경력이 있는 사람으로서 보건복지부장관이 정하는 승급교육을 받은 사람	
보육교사 3급	고등학교 또는 이와 같은 수준 이상의 학교를 졸업한 사람으로서 보건복지부령으로 정하는 교육훈련시설에서 정해진 교육과정을 수료한 사람	

자료: 영유아보육법 시행령 제21조 관련 [별표 1] <개정 2021. 12. 7>

## 2) 자격 관련 현황

유치원교사와 보육교사의 설립유형별 자격 현황은 〈표 III-3-4〉, 〈표 III-3-5〉와 같다. 유치원 현장에는 2021년 현재 총 46,764명의 교사가 일하고 있으며, 2급 정교사가 30,141명으로 1급 정교사 16,592의 1.8배 정도 많이 배치되어 있다. 설립유형별로 보면 전체 경향과 다르게 국공립유치원에는 1급 정교사가 2,000명 정도 더 많다. 수석교사는 전국에 23명 배치되어 있으며 1명을 제외하고 국공립유치원 소속이다. 준교사는 현재 8명이 남아 있으며, 국공립에는 1인만 배치되어 있고, 나머지는 모두 사립에 있다.

〈표 III-3-4〉 유치원교사 설립유형별 자격 현황(2021)

단위: 명

구분	계	수석교사	1급정교사	2급정교사	준교사
전체	46,764	23	16,592	30,141	8
국공립	18,498	22	10,204	8,271	1

구 분	계	수석교사	1급정교사	2급정교사	준교사
사립	28,266	1	6,388	21,870	7

출처: 교육부·한국교육개발원(2021). 교육통계연보. 자격별 교원 수. 교육통계서비스 홈페이지.  
<https://kess.kedi.re.kr/index> (2022.6.23. 인출)

어린이집의 경우에는 2021년 현재 총 236,085명의 교사가 배치되어 유치원교사의 5배 정도이다. 이 중 보육교사 1급이 163,515명으로 가장 많고, 그 다음은 보육교사 2급이 69,234명이며, 보육교사 3급은 3,280명에 불과하다. 보육교사 3급은 주로 민간어린이집과 가정어린이집에 배치되어 있다.

〈표 III-3-5〉 보육교사 설립유형별 자격 현황(2021)

단위: 명

구 분	계	보육교사 1급	보육교사 2급	보육교사 3급
전체	236,085	163,515	69,234	3,280
국공립	51,071	34,751	15,908	397
사회복지법인	11,963	8,327	3,543	87
법인·단체	5,037	3,555	1,425	55
민간	92,908	66,111	25,343	1,437
가정	58,800	41,290	16,285	1,214
협동	686	471	203	11
직장	15,620	9,010	6,527	79

출처: 보건복지부(2021b). 보육통계, 지역 및 어린이집 유형별 보육교직원 현황, 보육교사 1급, 2급, 3급 자격 현황. pp. 177, 231, 234, 237.

유치원교사와 보육교사의 최종학력은 〈표 III-3-6〉, 〈표 III-3-7〉과 같다. 유치원교사의 경우 2017년 기준 전체적으로 3년제 전문대 졸업자(41.6%)와 4년제 대학 졸업자(40.5%)의 비율이 유사하게 가장 많았고, 그 다음은 2년제 전문대 졸업자(10.2%), 대학원 졸업자(7.8%) 순이었다. 공립유치원의 경우에는 4년제 대학교 졸업자가 62.1%로 가장 많았고, 사립유치원은 3년제 전문대 졸업자가 50.8%로 가장 많아 차이가 컸다. 설립유형별로 보면 사립 사인을 제외하고 4년제 대학교 졸업자가 가장 많았다. 소재지에 따라서는 대도시와 중소도시는 3년제 전문대 졸업자가 가장 많았던 반면, 읍면지역에는 4년제 대학교 졸업자가 가장 많았다. 기관 규모에 따라서는 100인 미만인 경우 4년제 대학교 졸업자가 가장 많았고, 100인 이상인 경우에는 3년제 전문대 졸업자가 가장 많았다.

〈표 III-3-6〉 유치원교사 최종학력(2017)

단위: %(명)

구 분	전문대졸 (2년제)	전문대졸 (3년제)	대학교 졸(4년제)	대학원 졸	계(수)
전체	10.2	41.6	40.5	7.8	100.0 (2,224)
기관 구분					
공립	5.5	2.9	62.1	29.5	100.0 (428)
사립	11.3	50.8	35.3	2.6	100.0 (1,796)
$\chi^2(df)$	583.3(3)***				
기관유형					
공립병설	6.2	2.9	61.9	29	100.0 (352)
공립단설	2.6	2.7	63	31.8	100.0 (77)
사립사인	11.8	51.9	33.8	2.5	100.0 (1,598)
사립법인	7	41.7	47.9	3.4	100.0 (198)
$\chi^2(df)$	599.2(9)***				
소재지					
대도시	8.9	43.8	41.9	5.5	100.0 (880)
중소도시	9.9	42.7	39.6	7.8	100.0 (957)
읍면지역	13.9	33.6	39.4	13.2	100.0 (387)
$\chi^2(df)$	35.4(6)***				
규모					
50인 미만	10.5	17.5	51	21	100.0 (317)
50인~100인 미만	10.1	38.7	40.5	10.8	100.0 (452)
100인 이상	10.1	47.7	38.2	4	100.0 (1,455)
$\chi^2(df)$	170.0(6)***				

출처: 문무경·김은영·이윤진·최효미·이재희·김근진·최은영·김희수(2017). 2017년 전국 유아교육 실태조사. 교육부·서울특별시교육청·육아정책연구소, p. 160, 〈표 V-1-15〉.

\*\*\*p < .001.

어린이집의 경우 2018년 기준 전체적으로 2~3년제 전문대학 졸업자가 가장 많았으며, 이는 설립유형 중 직장어린이집, 담당반 중 장애아반을 담당하는 경우를 제외하고는 어린이집의 배경 특성에 상관없이 같았다.

〈표 III-3-7〉 보육교사 최종학력(2018)

단위: %(명)

구 분	고졸	3년제 이하 대학		4년제 대학		대학원		계(수)
		재학	졸업	재학	졸업	재학	졸업	
전체	17.7	2.4	49.7	2.8	25	0.8	1.6	100.0(18,389)
시설유형								
국공립	3.9	2.3	52.7	4.2	31.1	2.3	3.5	100.0( 3,181)
사회복지법인	5.2	1.9	59	2.3	28.8	0.8	1.9	100.0( 2,397)
법인·단체	9.2	1	51.8	3.3	30.3	2	2.4	100.0( 1,475)
민간	18.6	2.5	54.9	2.1	20.4	0.5	1	100.0( 5,980)
가정	27.1	2.7	41.7	3.3	23.8	0.3	1.2	100.0( 3,347)
직장	1.5	1.4	27.5	1.8	59.8	3.9	4.1	100.0( 2,009)
소재지								
대도시	14.6	2.6	48.5	2.7	28.5	1.2	1.8	100.0( 7,261)
중소도시	20.8	2	47.4	3.1	24	0.6	1.4	100.0( 6,662)
읍·면	17.5	1.8	56.3	2.2	20.5	0.6	1.4	100.0( 4,466)
규모								
20명 이하	26.6	2.7	41.9	3.3	24	0.3	1.1	100.0( 3,664)
21~39명	18.1	2.5	52.4	2.4	22.8	0.7	1.2	100.0( 2,505)
40~79명	14	2.3	50.8	2.6	27.2	1.1	1.9	100.0( 5,768)
80명 이상	11	2.1	55.9	2.5	25.3	1.3	2	100.0( 6,452)
담당반								
영아반	20.5	2.6	48.5	2.8	23.5	0.7	1.4	100.0(13,197)
유아반	8.4	2	54.8	2.7	29	1.3	1.7	100.0( 4,642)
장애아반	2	1.8	38.8	2	46.1	2.5	6.8	100.0( 550)

출처: 유해미 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고-. 보건복지부·육아정책연구소. p. 220, 〈표 IV-1-1〉.

유치원교사와 보육교사의 전공은 〈표 III-3-8〉, 〈표 III-3-9〉와 같다. 2017년 기준 유치원교사는 94.4%가 유아교육 전공자였고, 그 다음은 아동학, 특수교육, 교육학 전공자가 일부 있었다. 이러한 경향은 유치원 배경 특성에 따라 별 차이가 없었는데, 설립유형별로 공립은 특수교육 전공자의 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 이는 공립유치원 특수학급에 특수교사가 배치되기 때문인 것으로 해석된다.

〈표 III-3-8〉 유치원교사 전공(2017)

단위: %, 명

구 분	유아 교육	아동학	특수 교육	초등 교육	중등 교육	교육학	기타	계	
전체	94.4	2.5	1.5	-	-	0.8	0.8	100.0	2,224
기관 구분									
공립	85.4	3.7	6.4	0.1	0.2	2.7	1.6	100.0	428
사립	96.5	2.3	0.3	-	-	0.3	0.6	100.0	1,796
$\chi^2(df)$				129.9(6)***					
기관 유형									
공립병설	85.8	4	6	0.1	0.1	2.8	1.3	100.0	352
공립단설	83.4	2.4	8.2	-	0.7	2.4	2.9	100.0	77
사립사인	96.3	2.3	0.3	-	-	0.4	0.6	100.0	1,598
사립법인	98.2	1.8	-	-	-	-	-	100.0	198
$\chi^2(df)$				157.9(18)***					
소재지									
대도시	95.5	2.2	1	-	-	0.6	0.6	100.0	880
중소도시	93.7	3.4	1.5	-	-	0.7	0.7	100.0	957
읍면지역	93.5	1.1	2.6	-	0.1	1.6	1.2	100.0	387
$\chi^2(df)$				22.7(12)*					
규모									
50인 미만	90.2	2.9	2.9	0.1	0.1	2.3	1.4	100.0	317
50인~100인 미만	94.2	2.5	1.9	-	-	1	0.5	100.0	452
100인 이상	95.4	2.5	1	-	-	0.4	0.7	100.0	1,455
$\chi^2(df)$				22.7(12)*					

자료: 문무경 외(2017). 2017년 전국 유아교육 실태조사. 교육부·서울특별시교육청·육아정책연구소. p. 161, 〈표 V-1-16〉.

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

보육교사의 경우도 2018년 기준 유아교육 전공자가 가장 많았지만, 비율은 유치원보다 훨씬 낮았고, 아동학, 사회복지, 보육 등 다양한 전공자가 함께 존재하였다. 또한 전공이 없는 보육교사교육원 출신 등 기타가 14.4%나 되었으며, 낮은 비율이지만 가정, 교육, 특수교육, 영양, 가정 전공자도 있었다.

〈표 III-3-9〉 보육교사 전공(2018)

단위: %(명)

구분	아동	유아 교육	사회 복지	보육	가정	간호	영양	교육	특수 교육	기타	계(수)
전체	14.7	28	10.2	9.3	1.8	0.4	0.5	1.3	0.7	14.3	100.0 (15,957)
시설유형											
국공립	18.4	36.7	10	14.7	1.8	0.1	0.3	1.2	2	7.1	100.0 ( 3,058)
사회복지법인	15.4	45.8	14.6	8.1	1.1	0.3	0.2	0.8	1.8	5.5	100.0 ( 2,274)
법인· 단체	14.6	36.7	14.9	9.2	1.4	0.2	0.2	1	1.1	7.8	100.0 ( 1,339)
민간	14.1	25.8	11.1	8.8	1.4	0.3	0.4	1.4	0.4	15.6	100.0 ( 4,866)
가정	10	19.1	8.8	7.5	2.3	0.7	0.9	1.5	0.2	20.9	100.0 ( 2,441)
직장	34.3	37.8	4.6	12.5	1.1	0.1	0.3	0.5	0.3	4.9	100.0 ( 1,979)
소재지											
대도시	16.3	27.2	9	10.4	1.7	0.4	0.5	1.2	1	14.8	100.0 ( 6,478)
중소도시	13.6	25.5	9.6	9.1	1.9	0.5	0.6	1.5	0.5	16.3	100.0 ( 5,596)
읍·면	13.9	33.9	13.3	7.8	1.6	0.3	0.5	1.1	0.5	10.2	100.0 ( 3,883)
규모											
20명 이하	10.3	19.4	8.7	7.9	2.2	0.7	0.9	1.5	0.3	20.7	100.0 ( 2,772)
21~39명	14.6	24.9	11.3	8.7	2.1	0.4	0.3	1.7	1.3	14.2	100.0 ( 2,119)
40~79명	19.2	33.2	11.3	10.3	1.3	0.1	0.2	1.1	1	10.1	100.0 ( 5,178)
80명 이상	17.2	39.3	11	11	1.2	0.2	0.4	0.8	0.8	8.4	100.0 ( 5,938)
담당반											
영아반	19.5	32.1	12.5	9	2.2	0.5	1	1.5	0.3	21.5	100.0 (11,057)
유아반	20.4	45.4	10.7	9.4	1.1	0.1	0.3	0.9	0.6	11.2	100.0 ( 4,361)
장애아반	15.3	16.6	13.9	5.3	1.1	0.2	0	0.4	28.9	18.3	100.0 ( 539)

자료: 유해미 외(2018). 2018년 전국보육실태조사: 어린이집조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소. p. 221, 〈표 IV-1-2〉.



### 3) 자격 통합 관련 선행연구

우리나라 유치원과 어린이집 교사 통합 관련하여서는 2006년부터 연구가 이루어졌다. 이옥 등(2006)은 유치원과 어린이집 교사를 영유아교사(가칭)으로 일원화하고, 보육교사 3급을 폐지하거나 보조교사제 도입을 제안하였다. 권건일, 이미정, 이희경, 정선아, 정혜순(2007)은 초중등교원과 연계하여 자격기준을 상향 조정하고, 자격체계는 2급-1급-원감-원장으로 하며, 유치원 준교사 자격과 보육교사 3급 폐지를 주장하였다. 유희정 등(2008)은 영유아교사(가칭)으로 일원화하고, 자격체계는 2급-1급-원감-원장으로 하며, 보육교사 3급을 폐지하거나 보조교사제 도입을 제안하였다. 최윤경 등(2011)은 영유아교사(가칭)로 일원화하고, 자격체계는 2급-1급-선임교사-원감-원장의 최소 5단계 이상을 주장하였다.

조부경(2013)은 기존의 연구와 조금 다르게 자격체계는 유아(학교)교사(가칭) 1급, 2급, 보육교사(가칭) 1급, 2급, 3급으로 하고, 자격에 따라 다른 역할을 제안하였다. 유아(학교)교사(가칭) 1~2급은 담임교사 역할, 보육교사(가칭) 1~2급은 방과후교사나 부담임 교사, 보육교사(가칭) 3급은 시간제 지원 보조인력이나 가정 중심 시설의 교사 역할로 구분하였다. 이미정(2013)은 통합교사 자격체계는 2급-1급-주임교사-원감-원장으로 하고, 기타 준교사와 보조교사를 두며, 보육교사 3급은 폐지할 것을 주장하였다. 김은영, 도남희, 조은경, 조혜주(2011)는 교육과정을 담당하는 교사의 자격체계는 2급-1급-(수석)-원감-원장으로 하고, 방과후 교사와 보조교사 제도를 도입할 것을 제안하였다. 이현선, 김은영, 이일주(2015)는 유아학교 교사나 영유아 교사 등 통합된 명칭이 필요하며, 자격체계는 3급-2급-1급을 제시하였다.

이상의 국내 선행연구 내용을 종합하면 다음과 같다. 첫째, 유치원과 어린이집 교사 통합을 위해 통합된 명칭이 필요하며, 이는 영유아 교사나 유아학교 교사 등으로 제안되었다. 둘째, 교육과정을 담당하는 교사 외에 방과후 담당 교사나 교육과정을 지원하는 보조교사 등 역할을 달리하는 교사의 필요성에 대한 제안이 있었다. 셋째, 자격체계는 연구에 따라 조금씩 다른 양상을 보였으나 2급-1급-원감-원장의 자격체계 제안이 가장 많았으며, 간혹 1급과 원감 사이에 수석교사, 선임교사, 주임교사에 대한 제안이 있었다.

## 4) 국외 유아교사 자격 체계

주요국가의 유아교사 자격체계를 살펴보면 <표 III-3-10>과 같다. 0~5세 유아교사자격이 완전 통합된 나라는 노르웨이로 교육부가 담당하고 있으며, 3년 전문대를 통해 양성한다. 핀란드의 경우는 교육부에서 담당하며, 0~5세는 보육교사로 3년제 대학에서, 6세는 유아학교 교사로 4년제 대학이나 석사 수준에서 양성하고 있다. 스웨덴, 뉴질랜드, 영국은 연령은 통합되어 있으나 교사자격은 보육 담당 교사와 교육 담당교사로 이원화되어 있다. 세 나라 모두 교육부에서 담당하고 있으며, 보육교사는 고등학교 졸업자로, 교육 담당 교사는 스웨덴은 4년제, 뉴질랜드와 영국은 3년제 대학에서 양성하고 있다. 덴마크, 일본, 프랑스의 경우에는 연령을 나누어 교사자격을 달리하고 있는데, 덴마크는 교육부에서 담당하는 반면, 일본과 프랑스는 담당부처도 이원화되어 있다. 덴마크와 일본은 교사자격이 연령으로 이원화되어 있음에도 두 자격 모두 3.5년제와 3년제 전문대로 일원화하여 양성하고 있다. 한편 프랑스는 담당연령에 따라 주관부서와 양성체계 모두 달라 0~2세는 3년제에서 3~5세는 석사 수준에서 양성하고 있다.

이상을 종합하면, 주요국가의 유아교사 자격체계는 매우 다양한 형태를 보이고 있다는 것을 알 수 있다. 첫째, 유아교사 자격에 있어서는 노르웨이만 일원화 체계를 가지고 있다고 할 수 있다. 노르웨이는 0~5세를 담당하는 교원 자격과 담당부서 및 양성체계가 동일하다. 둘째, 담당부서는 교사자격 일원화 여부와 상관없이 대부분 교육부로 통합되어 있다는 것을 알 수 있다. 일본과 프랑스만 연령별 구분에 따른 자격을 각기 다른 부처에서 담당하고 있다. 셋째, 연령이나 역할에 따라 자격을 구분하고 있는 경우가 많다. 연령별로 교사의 자격이 다른 나라는 덴마크, 일본, 프랑스이며, 같은 연령을 담당하지만 역할에 따라 자격을 구분한 나라는 스웨덴, 핀란드, 뉴질랜드, 영국이다. 넷째, 유아교사 양성은 교육을 담당하는 경우 대부분 3년 이상의 대학에서 양성하며, 보육을 담당하는 경우 고등학교 졸업을 최저학력으로 하는 경우도 있다. 교육과정을 담당하는 유아교사에게 가장 높은 학력을 요구하는 국가는 프랑스이다.

〈표 III-3-10〉 국외 유아교사 자격체계

국가	교원자격	통합여부	담당부서	담당연령	양성체계	ISCED 수준
노르웨이	preschool teacher	○	교육부	0-5세	3년 전문대	ISCED 5
덴마크	Pedagogue (Day nursery)	○	교육부	0-3세	3.5년 전문대	ISCED 5
	Pedagogue (Kindergarten)			3-6세		
스웨덴	chilminder	×	교육부	1-5세	고등학교 졸업	ISCED 3
	preschool teacher				4년제 대학	ISCED 6
핀란드	보육교사 (childcarer)	×	교육부	0-6세	고등학교 졸업	ISCED 3
	유아학교 교사 (ECEC teacher)				4년제 대학 또는 석사	ISCED 6, 7
뉴질랜드	Playcenter leader	×	교육부	0-5세	고등학교 졸업	ISCED 3
	kindergarten teacher				3년대학	ISCED 5
영국	Early year educator	×	교육부	0-5세	고등학교 졸업	ISCED 3
	Early year teacher				4년제 대학	ISCED 6
일본	보육사	○	후생성	0-2세	3년 전문대	ISCED 5
	유치원교사		문부성	3-5세		
프랑스	Educateur de jeunes enfants	×	사회복지 건강부	0-2세	3년 전문양성과정	ISCED 5
	Professeur des ecoles		교육부	3-5세	석사	ISCED 7

출처: 박은혜, 장민영(2014). 통합 요소별로 살펴본 8개국의 유아교육과 보육 통합 현황 비교: 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 스웨덴, 영국, 일본, 프랑스, 핀란드. 교육과학연구. 45(1), p. 166 〈표 7〉에서 Eurydice 최근자료<sup>26)</sup>에 기초하여 보완함.

## 나. 주요 쟁점

유보통합 시 교사통합 관련하여 주요 쟁점과 통합 시 고려사항을 4가지 정도로 정리하면 〈표 III-3-11〉과 같다.

26) Eurydice-National Education Systems(스웨덴) <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/sweden/initial-education-teachers-working-early-childhood-and-school> (2022.8.31. 인출), Eurydice-National Education Systems(핀란드) <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/finland/teachers-and-education-staff> (2022.8.31. 인출)

〈표 III-3-11〉 유보통합 시 교사통합 관련 쟁점

쟁점	현재 상황	통합 시 고려사항
자격증 발급 소관부처 및 부서	<ul style="list-style-type: none"> <li>유치원교사: 교육부 교원양성연수와</li> <li>보육교사: 보건복지부 한국보육진흥원 교직원지원국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존의 부처, 부서 중 한 곳으로 통합: 교육부 vs. 보건복지부</li> <li>제 3의 자격증 발급 기관 선정</li> <li>* 거버넌스와 연계하여 추진 가능</li> </ul>
자격체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>유치원: (준)-2급-1급-(수석)-원감-원장</li> <li>어린이집: 3급-2급-1급-원장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>어린이집 자격체계에 없는 원감 포함 여부</li> <li>유치원 자격체계에 1급과 병행하여 존재하는 수석교사 포함 여부</li> <li>유치원에는 준교사로 어린이집에는 3급으로 존재하는 교사 포함 여부</li> </ul>
자격증 유형 및 명칭	<ul style="list-style-type: none"> <li>유치원교사: 3~5세</li> <li>보육교사: 0~5세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>0~5세 통합 vs. 0~2세, 3~5세 혹은 다른 형태로 연령 구분 여부</li> <li>담임교사 vs. 교육과정을 지원하는 보조교사 혹은 교육사, 방과후과정이나 오후를 담당하는 교사 혹은 돌봄사 등 역할을 구분한 다양한 유형의 자격 포함 여부</li> <li>* 영유아 교사, 영아교사, 유아교사, 유아학교 교사, 영유아학교 교사 등 명칭은 학제나 자격증 유형에 따라 달라질 수 있음.</li> </ul>
현직교사 자격부여	<ul style="list-style-type: none"> <li>유치원교사: 학과제로 교육연한이 다를 뿐 균질한 편</li> <li>보육교사: 기관, 학과, 교육연한, 학력 등이 다양하고 편차가 매우 심함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존 교사자격증 유효 여부 및 유효 기간</li> <li>통합된 교사 자격 부여: 의무 vs. 희망</li> <li>현 자격 유형과 취득 경로 고려: 상관없이 동일 과정 vs. 자격취득 기관과 연한에 따른 차등화</li> <li>기존교사에서 자격 전환 시 선택의 기회: 담임교사 / 방과후교사, 보조교사(교육사나 돌봄사)</li> <li>담임교사가 아닌 다른 유형의 교사자격을 선택한 경우 이후 담임교사가 될 수 있는 경로 제공 여부</li> </ul>

이상의 쟁점을 이해관계자별 입장과 연계하여 정리하면 다음과 같다.

첫 번째 쟁점은 자격증 발급 소관부처와 부서이다. 현재 유치원교사는 교육부 교원양성연수과에서, 보육교사는 보건복지부 산하의 한국보육진흥원 교직원지원국에서 담당하고 있다. 유치원교사와 보육교사 자격을 통합할 경우 기존의 부처와 부서 한 곳으로 통합할 것인지, 통합한다면 어느 부처로 통합할지 고려해야 한다. 한편 기존의 부처와 다른 제3의 자격증 발급 기관을 선정하거나 신설하자는 제안이 있다. 현재는 교육부로의 통합 의견이 우세한 편이지만, 이해집단에 따라 의견이 다르다. 유치원 관계자들과 어린이집 현장은 교육부로의 통합을 원하고 있지만, 보육 전문가들 일부는 제3의 기관을 주장하고 있다. 이는 유보통합 시 거버넌스를 어떻게 할 것인지에 따라 결정될 사안이다.

두 번째 쟁점은 자격체계이다. 현재 유치원은 (준교사)-2급정교사-1급정교사-

(수석교사)-원감-원장의 자격체계를 가지고 있는 반면 어린이집은 보육교사3급-보육교사2급-보육교사1급-원장의 자격체계이다. 자격체계에서 고려할 사항은 유치원과 어린이집에서 일치하지 않는 자격에 대한 부분인데, 원감, 수석교사, 3급의 존치 여부를 결정하면 비교적 수월하게 정리될 수 있는 부분이다. 이미화, 박진아, 강은진(2015)의 연구에 의하면 유치원과 어린이집에서 가장 선호하는 자격체계는 2급-1급-원감-원장 체계이며, 부모가 가장 선호하는 자격체계는 3급-2급-1급-원감-원장 체계인 것으로 나타났다. 또한 3급이나 보조교사 자격제도 운영에 대해 부모의 79.4%, 유치원 62.7%, 어린이집 78.4%가 찬성하였다(이미화 외, 2015). 이러한 맥락에서 담임교사는 2급-1급-원감-원장 체계를 가지고 오후를 담당하거나 교육과정을 보조하는 역할을 하는 교사에게 자격 요건을 달리 부여하는 방안도 고려해볼만 하다.

세 번째 쟁점은 자격증 유형과 명칭에 대한 것이다. 현재 유치원교사 자격은 3~5세 유아를 교육할 수 있는 자격이고, 보육교사 자격은 0~5세 영유아를 보육할 수 있는 자격이다. 유보통합 시 교사 자격을 0~5세로 통합할 것인지, 0~2세, 3~5세 혹은 다른 형태로 연령을 구분할 것인지에 대한 의견이 첨예하게 대립하고 있다. 보육 관계자의 대부분분과 유아교육 관계자의 일부는 0~5세 통합 자격을 원하고 있지만, 유치원 교사를 비롯하여 유아교육 관계자 대다수는 0~2세, 3~5세로 영아교사와 유아교사를 구분할 것을 주장하고 있다. 0~5세 통합을 주장하는 경우는 영아와 유아의 연속성을 고려해야 한다는 이유를 들고 있으며, 영아와 유아 구분을 주장하는 경우는 0~5세 사이의 발달 격차가 매우 크기 때문에 각각의 전문성을 가지고 교육하고 보육할 필요가 있다는 의견이다. 또한 담임교사 이외의 교육과정을 보조하거나 방과후과정과 오후를 담당하는 교사 등을 자격체계 안에 둘 것인지에 대해서도 논의가 필요하다. 더불어 교사 명칭에 대한 의견도 다를 수 있는데, 이는 학제개편이나 자격증 유형에 따라 달라질 수 있다.

네 번째 쟁점은 현직교사의 자격부여 문제이다. 이미 관련 자격을 취득하여 유치원과 어린이집에서 담임교사 역할을 하는 교사에 대해서 기존 교사자격증이 유효한지, 유효하다면 계속 유효한지 일정 기간을 부여하여 자격 전환을 할 수 있도록 해야 하는지에 대해 결정해야 한다. 또한 통합된 기관에서 담임교사로 일하기 위해서 통합된 교사 자격을 취득하는 것이 의무인지, 희망자에 한해서만 길을 열어줄

것인지에 대해서도 논의할 필요가 있다. 통합기관의 담임교사를 선택하지 않은 경우에는 방과후과정이나 오후 교사, 또는 보조교사로 일할 수 있는 기회를 부여할 것인지에 대해서도 고려해야 한다. 또한 통합된 교사 자격 부여를 위해 현 자격 유형과 취득 기관 및 교육연한을 고려하여 차등화된 연수나 교육과정을 제공할 것인지, 이와 상관없이 동일한 연수나 교육과정을 제공할 것인지도 생각해보아야 한다. 또한 처음에 담임교사를 선택하지 않고 방과후과정이나 오후 교사, 또는 보조교사를 선택하여 일할 경우에도 향후 이들에게 담임교사가 될 수 있는 길을 열어줄 것인지에 대해서도 결정할 필요가 있다.

#### 다. 향후 과제

교사 자격 통합 관련하여 향후 해결해야 할 과제는 다음과 같다.

첫째, 유보통합의 주관부처를 신속하게 확정하여 자격증 발급 소관부처와 부서를 정해야 한다. 교사 자격 부처와 부서가 정해져야 그 다음 단계의 과업을 제대로 추진할 수 있다.

둘째, 유보통합에서 가장 민감한 이슈가 바로 교사 관련 과제이므로 교사 자격 통합을 위해서는 담당 부처의 주관으로 다양한 이해관계자들의 의견 조율이 필수적이다. 이 부분이 이루어지지 않으면 자격 통합의 과정에서 한 발짝도 나아가기 어렵다.

셋째, 교사 자격체계를 어떻게 가져갈 것인지 정해야 한다. 초중등교육과의 연계나 같은 교사로서 대등한 지위를 가지기 위해서는 적어도 교육과정 담당 교사는 초중등교사와 같은 체계로 가는 것이 유리할 것이다.

넷째, 자격증 유형과 명칭을 정할 필요가 있다. 0~5세를 함께 할 것인지, 0~2세, 3~5세 등 영아와 유아 담당 자격증을 나눌 것인지, 교육과 보육을 모두 담당하는 교사자격증을 일원화하여 발급할 것인지, 교육과정 담당교사와 보육 담당교사 자격증을 별도로 나눌 것인지를 정해야 한다. 이에 대한 이슈가 상당히 많고 의견이 대립되며, 학제개편이 이루어질 경우 이와 연동하여 반영해야 할 부분이 있기 때문에 긴 호흡을 가지고 추진할 필요가 있다.

다섯째, 현직교사의 자격에 관한 문제도 해결해야 한다. 모든 현직교사의 자격을 하나의 체계 안으로 가져오는 것은 어려우므로 현직교사에게 통합된 자격증을 취

득할 수 있도록 지원하는 동시에 현재의 자격으로도 역할을 할 수 있도록 길을 열어놓아야 할 것이다.

여섯째, 신규 자격증을 발급할 때에는 교사수급을 고려해야 한다. 현재 저출산으로 영유아 수가 급격하게 줄어드는 것을 감안하여 교사수급에 대한 추계를 하고 이에 기초하여 자격증 발급 인원을 조정할 필요가 있다.

#### 4. 교사 양성과정<sup>27)</sup>

유·보통합 논의가 시작되면서, 행정체계 일원화와 함께 가장 관심이 집중되었던 분야는 교사자격체계 및 양성체계에 대한 부분이었다. 현재 보건복지부와 교육부에서 각각 관할하고 있는 보육교사와 유치원교사 자격을 통합할 것인가, 통합한다면 그 방식과 기준은 어떻게 해야 할 것인가에 대한 부분이다. 이는 유치원과 어린이집을 공통 기준으로 운영할 것인지 아니면 다양한 유형은 서비스의 다양화를 고려해 그대로 둘 것인지의 문제와 함께, 통합이 이루어진다면 한 기관 안에서 교사들 간의 역할은 동일하게 할 것인지 구별할 것인지 등 다양한 이해관계자 만큼이나 그 적용 방법도 다양하다고 할 수 있다. 본 절에서는 유치원과 어린이집 교사의 양성체계와 교육과정 현황에 대한 이해와 함께, 자격통합의 경우 고려해야 할 이슈와 쟁점 등을 중심으로 살펴보도록 하겠다. 다양한 이슈의 해결 방안을 위해 해외 사례들로부터 시사점도 포함하고자 하였다.

##### 가. 현황

먼저 2021년도 기준 유치원 교사와 보육교사의 자격취득자 현황을 각각 살펴보면 다음과 같다.

###### 1) 유치원정교사(2급) 현황

유치원 정교사(2급) 양성은 유아교육법 제22조(교원의자격) 제2항에 따라(표 III-4-1참조), 유아교육학과 졸업자와 아동 관련학과 정원의 10%가 자격을 취득하고

27) 육아정책연구소 강은진 선임연구위원 집필

있다. 또한 유치원정교사(2급) 자격증은 교원양성기관 역량진단 사업에 따라 입학 정원(승인정원)이 관리되는 체계이다.

교원양성기관 역량진단은 교육부가 한국교육개발원에 위탁해 교원양성 교육의 질적 수준 향상을 위해 1998년부터 시행하고 있다. 평가 결과 교원양성의 정원감축을 하고 있으며, 3주기는 전체 3,929명, 4주기는 6,499명 감축이 이루어졌다<sup>28)</sup>. 5주기 교원양성기관 역량진단은 교원양성기관에 대한 국가 수준의 점검·관리, 교원양성기관의 능동적 개선 노력 등을 위해 수행되었다.<sup>29)</sup> 2021년 기준 2년제 전문대 이상으로 총 85개 전문대학(91개학과), 86개 4년제 대학교(93개학과)에서 이루어지고 있으며, 2021년도 기준 정원기준은 총 10,602명이 승인인원에 해당된다. 유치원정교사(2급) 승인인원도 교원양성기관평가 후속조치에 따라 점차 줄어들고 있는 추세이다.

〈표 III-4-1〉 2021학년도 교원양성기관총괄

구분	설립별	기관수	학과수	학년도별입학정원(승인인원)			
				21학년도	20학년도	19학년도	18학년도
대학교	국공립	14	14	2,981	2,981	2,981	2,981
	사립	72	79	2,176	2,188	2,229	2,183
	소계	86	93	5,157	5,169	5,210	5,164
전문대학	국공립	2	2	77	80	80	100
	사립	83	89	5,797	5,797	6,265	6,758
	소계	85	91	5,877	5,877	6,345	6,858
총계	국공립	16	16	3,058	3,061	3,061	3,081
	사립	155	168	7,544	7,985	8,494	8,941
	소계	171	184	10,602	11,046	11,555	12,022

주: 교육대학원 유아교육전공: 충신대, 한국외대(서울), 한성대, 한양대, 호서대는 제외한 숫자임.  
 자료: 2021년도 교원양성기관현황(누리집, 탑재용). 교육부 홈페이지  
<https://www.moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=327&boardSeq=90266&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=1&s=moe&m=0305&opType=N> (2022. 6. 22. 인출)

28) 교육부 보도자료(2019.4.3.) 미래교육을 책임질 예비교원 양성을 위한 밑거름. :29-'20년 교원양성기관 역량진단 시행계획 발표.

등급	기준 (1,000점 만점)	후속조치
A	▶800점 이상	▶부총리 표창, 요청 시 컨설팅 제공
B	▶700점 이상 ~	▶현행 유지, 요청 시 컨설팅 제공
C	▶600점 이상 ~	▶양성정원 30% 감축*, 컨설팅 필수 제공
D	▶500점 이상 ~	▶양성정원 50% 감축*, 컨설팅 필수 제공
E	▶500점 미만	▶폐지

29) 한국교육개발원 교원양성기관 역량진단 <https://necte.kedi.re.kr/history.do>(인출일 2022. 6. 22)

2021년 유치원정교사 2급 자격증 발급 현황을 살펴보면, 전체 9,201명이 자격을 취득하였으며, 이중 55.5%가 전문대학졸업자임을 알 수 있다.

〈표 III-4-2〉 2020-2021년 교원자격증발급현황

단위: 건(%)

합 계	대 학	전문대학	방송통신대학	산업대학	전공대학
9,201	2,658(28.9)	5,105(55.5)	1,246(13.5)	42(0.6)	150(1.6)

주: 교육부, 한국교육개발원(2021). 교육통계연보. 교육통계서비스 홈페이지. <https://kess.kedi.re.kr/index>(2022. 6. 22. 인출)

## 2) 보육교사 자격취득 현황

보육교사는 영유아보육법 제21조(어린이집의 원장 또는 보육교사의 자격)제2항 제1호(법률 제18620호, 2021. 12. 21., 일부개정, 시행 2022. 6. 22)에 따라 전문대학뿐만 아니라 고등교육법 제2조에 따른 학교<sup>30)</sup>를 졸업한 사람과 같은 수준 이상의 학력을 인정받은 사람으로서 관련 보육 교과목과 학점을 이수하고 전문학사학위 이상을 취득한 사람에게 부여하고 있다. 보육교사 신규입직으로 가능한 자격은 보육교사 2급뿐만 아니라 보육교사 3급도 있으며, 보육교사 3급은 고등학교 졸업이상의 자로서 교육훈련시설의 교육과정을 수료한 사람이면 가능하다. 보육교사의 연도별 자격취득 경로별 자격취득 비율의 추이를 살펴보면 다음과 같다.

30) 고등교육법(법률 제18989호, 2022. 10. 18., 일부개정, 시행 2022. 10. 18) 제2조(학교의 종류)

1. 대학
2. 산업대학
3. 교육대학
4. 전문대학
5. 방송대학·통신대학·방송통신대학 및 사이버대학(이하 “원격대학”이라 한다)
6. 기술대학
7. 각종학교

〈표 III-4-3〉 연도별 보육교사 자격취득현황

단위: 명(%)

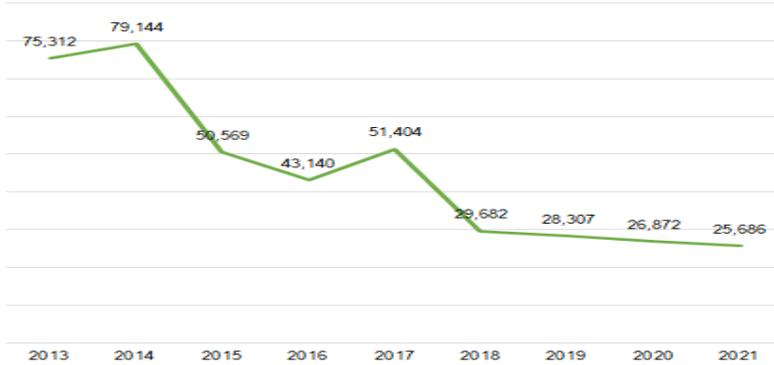
구분	2급					소계	3급	합계
	4년제	2-3년제	방통대	사이버대	학점은행제		보육교사교육원	합계
2013	6,024 (8.0)	21,743 (28.9)	1,435 (1.9)	2,144 (2.8)	34,400 (45.7)	65,746 (87.3)	9,556 (12.7)	75,312 (100.0)
2014	6,303 (8.0)	19,94 (25.2)	1,455 (1.8)	1,933 (2.4)	41,183 (52.0)	70,821 (89.5)	8,323 (10.5)	79,144 (100.0)
2015	6,255 (12.4)	18,273 (36.1)	1,180 (2.3)	1,520 (3.0)	18,728 (37.0)	45,956 (90.9)	4,613 (9.1)	50,569 (100.0)
2016	6,369 (14.8)	15,053 (34.9)	1,186 (2.7)	1,264 (2.9)	16,617 (385)	40,489 (93.9)	2,651 (6.1)	43,140 (100.0)
2017	5,612 (10.9)	14,901 (29.0)	1,122 (2.2)	1,313 (2.6)	26,204 (51.0)	49,152 (95.6)	2,252 (4.4)	51,404 (100.0)
2018	4,615 (15.5)	13,983 (47.1)	629 (2.1)	826 (2.8)	7,918 (26.7)	27,971 (94.2)	1,711 (5.8)	29,682 (100.0)
2019	4,681 (16.5)	12,763 (45.1)	564 (2.0)	629 (2.2)	8,248 (29.1)	26,885 (95.0)	1,422 (5.0)	28,307 (100.0)
2020	5,100 (19.0)	11,262 (41.9)	426 (1.6)	667 (2.5)	8,249 (30.7)	25,704 (95.7)	1,168 (4.3)	26,872 (100.0)
2021	4,782 (18.6)	10,499 (40.9)	4.38 (1.7)	591 (2.3)	8,453 (32.9)	24,763 (96.4)	923 (3.6)	25,686 (100.0)

자료: 한국보육진흥원(2022). 내부자료.

[그림 III-4-1]과 같이 2급, 3급 보육교사의 연도별 자격취득자 수를 보면 2017년에 일시적으로 급증했다가 떨어진 것을 확인할 수 있다. [그림 III-4-2]와 같이 2017년에 일시적으로 학점은행제를 통한 보육교사 2급 자격취득이 급증했음을 확인할 수 있다. 특히 영유아보육법 시행규칙 제12조제1항관련 [별표4] 보육관련 교과목 및 학점이 2016년 1월 12일 개정되어 대면교과목 필수과목이 지정<sup>31)</sup> 됨에 따라 일시적 증가로 보인다.

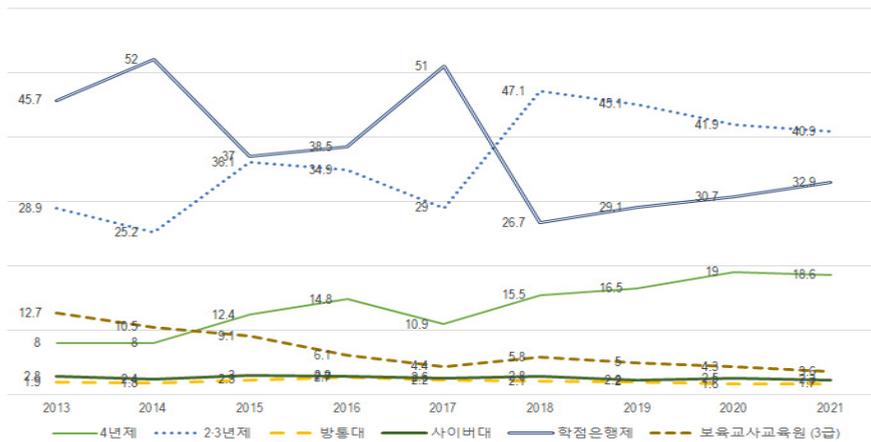
31) 교사인성: 보육교사인성론, 아동권리와 복지/ 보육지식과 기술: 놀이지도, 언어지도, 아동음악(또는 아동동작, 아동미술), 아동수학지도(또는 아동과학지도), 아동안전관리(또는 아동생활지도)/ 보육실무: 아동관찰 및 행동연구, 보육실습 이 대면교과목으로 지정됨. 대면 교과목은 8시간 이상 출석 수업과 1회 이상 출석 시험을 실시하도록 함 (영유아보육법 시행규칙[시행 2017. 3. 17])

[그림 III-4-1] 보육교사 2급+3급 자격취득자 합계



자료: 한국보육진흥원(2022). 내부자료.

[그림 III-4-2] 자격취득 경로별 보육교사 취득자 비율



자료: 한국보육진흥원(2022). 내부자료.

2018년 이후에는 학점은행제를 통한 2급 자격취득은 줄어든 반면, 2년제 졸업자의 자격취득이 전년도(29.0%)에 비해 47.1%로 급증함을 알 수 있다. <표 III-4-5>와 같이 보육교사 3급 자격취득자는 점점 줄어들고 있으며, 2021년도에는 923명(3.6%)이 취득하였다.

정리하면 2021년 기준 신규 유치원교사 및 보육교사의 수는 다음과 같다. 유치원교사 2급 자격취득자 수는 2021년을 기준으로 9,201명이 자격을 취득하였으며, 이중 55.5%가 전문대학졸업자임을 알 수 있다. 4년제 대학 졸업자는 28.9%이며,

방송통신대학교 유아교육과 졸업생은 13.5%에 해당된다. 보육교사 2급 자격취득자는 2021년 기준 약 24,763명으로, 보육관련 교과목을 이수한 4년제 졸업자가 18.6%(4,782명), 2-3년제 졸업자가 40.9%(10,499명), 학점은행제를 통해 자격을 취득한 교사가 32.9%(8,453명)인 것으로 보인다.

## 나. 주요 쟁점

유·보통합의 이슈 중 하나로 신규 자격취득자를 위해 유치원교사와 보육교사의 양성체계를 일원화하는 방안에 대한 논의가 이루어져왔다. 일원화 논의에 앞서 고려되어야 하는 부분을 4가지 쟁점으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 신규 교사의 자격취득을 위한 양성학과 및 양성교육과정을 일원화할 것인가에 대한 문제이다.

둘째, 신규 교사의 수업연한은 어떻게 할 것인가에 대한 문제이다.

셋째, 유치원 교원양성 교육과정과 보육교사 자격취득 교과목에서 차이가 있는 교직 교과목은 어떤 방식으로 운영할 것인지에 대한 문제이다.

넷째, 유치원교사와 보육교사 양성체계를 일원화한다면 그 방향은 어떻게 가야 할 것인가에 대한 문제이다.

### 1) 교사의 양성과정 정비 및 연계

유·보통합 시 균등한 육아서비스의 질 담보를 위해, 현재 이원화된 체제로는 교사의 전문성을 담보하기 어렵다는 지적이 있었으며, 이를 위해 교사 양성·자격정비 및 연계 방안 마련, 교사 처우 격차 해소 방안 마련에 대한 논의가 있었다(이미화, 2014: 9). 이에 대한 토론에서 교사자격제도 통합은 유보통합의 일차적 핵심 과제이고, 통합된 교사자격 및 재교육 제도로 가칭 영유아교사를 마련하며, 보육과 유아교육 관련학과 규정을 통해 영유아 자격증을 부여하거나 영유아교사(통합)자격시험제도를 도입(서영숙, 2014: 24-25)할 것을 제안하였다. 동일 토론에 대해 유아교사의 전문성이 낮다는 지적에 대해 기본적으로 학력을 최소 3년제 이상으로 또는 4년제 대학 학사학위를 기본학력으로 하되, 보육교사 자격취득 제도와 양성 교과목의 개선과 학과제 양성으로의 전환 등 유치원과 보육교사의 자격취득 제도

를 동일하게 조정해야 한다(지성애, 2014: 51)의 의견도 있었다.

최근 이루어진 정책포럼에서도 0~5세 영유아교사의 자격기준을 일원화할 것을 제안하며, 통합된 명칭과 현장의 다양한 직무의 특성을 고려한 자격종별에 대한 논의도 필요함을 제안한 바 있다(서윤희, 한유진, 2022). 그렇다면, 0~5세 영유아교사(가칭) 양성을 학과 중심제로 전환한다고 했을 때, 고려해야 할 점은 무엇인가?

먼저 어떤 학과에게 신규 교사 자격을 부여할 것인가에 대한 문제가 남는다. 유치원교사 자격의 경우 유아교육학과 졸업자와 아동관련학과의 10% 인원에게 교사 자격을 주어 입학정원부터 관리하는 체계이지만, 보육교사 양성기관 현황을 보면 전국 총 257개 대학 453개 학과에서 자격을 배출하고 있으며, 이중 오프라인 양성기관은 239개 대학의 424개로 대학별로 적어도 1개 학과에서 최대 8개 학과에서 보육교사를 배출하고 있는 것으로 나타났다(보건복지부, 한국보육진흥원, 2018: 5). 관련 연구의 설문조사에서도 응답자의 82%가 학과제 방식의 보육교사 양성체제로 개편하는데 찬성하는 등 보육교사 양성기관에 대한 학과인증제 도입 시행을 계획하여 추진 중에 있다. 그 방법으로는 다음과 같은 안이 제시되고 있다.

〈표 III-4-4〉 보육교사 양성기관 학과인증제 도입안

<b>1안</b>	보육교사 양성학과로 인정된 학과 졸업생에게 보육교사 2급 부여 (학과 전체 개설교과목 중 일정 수준 이상의 보육관련 교과목 개설 운영, 관련전공 전임교원 확보)
<b>2안</b>	개설교육과정과 학과명칭을 기준으로 보육관련 핵심학과 지정해 해당학과 졸업생에게 보육교사 2급 부여 학점은행제 이수자에게는 국가시험제도 적용

주: 보건복지부, 한국보육진흥원(2018). 학과제 방식의 보육교사 양성체계 도입방안 연구의 정책방안 pp.181-184의 내용을 요약한 것임.

다음으로 교사양성기관에서 원격교육기관의 양성과정에 대해서는 어떻게 할 것인가에 대한 부분도 고려해야 할 점이다. 현재, 유치원교사는 방송통신대학교에서 2,700명의 입학정원이 승인되고 있다. 보육교사 자격증을 발급하는 사이버대학 역시 고등교육법 제2조(학교의 종류) 제5항인 원격대학에 포함되고 있어, 대면교육과 실습 중심으로의 학과 중심제를 지향(서윤희, 한유진, 2022: 59)한다면, 원격대학의 교사양성기관에 대한 재검토가 필요할 수 있다. 현재 유치원 정교사 2급을 제외하면 초등학교 정교사 2급, 전문상담교사, 사서교사 등의 자격이 방송통신대학

교에서 발급되는 경우는 없다는 점도 참고할만 하다.

종합하면, 현재 유치원교사 자격부여는 초중등교사, 보건교사 등과 함께 교육부 교원양성기관 역량진단을 통해 정원을 감축 등 수급조절을 하고 있다. 그러므로 0-5세 신규 영유아교사 자격을 부여하기 위해, 교사 양성 학과를 지정해 운영하는 경우 이에 준하는 평가 등을 통해 입학정원(승인정원)에 대한 협의가 함께 이루어져야 하는 상황이다.

## 2) 유·보통합 이후 신규교사의 수업연한

유·보통합의 논의는 교육의 질 제고를 위한 교사전문성 확보와 함께 이루어졌다고 본다. 그러한 측면에서 영유아대상의 교사 역시 초등교사에 준하는 최소학력 연한이 4년제 학사와 표준화된 전문교사양성과정이 기본이 되어야 한다고 볼 수 있다. 그러나 앞서 살펴본 것과 같이 현재 유치원교사 정교사 2급과 보육교사 2급 자격취득자는 2-3년제 전문대학 졸업자가 다수임을 알 수 있다.

신규교사 자격의 수업연한 기준을 상향조정하는 부분에 대해 논의함에 있어 고려해야 할 부분은 다음과 같다. 먼저, 모든 신규자격 교사들은 동일하게 4년제로 적용하는 방안이다. 영아와 유아 모든 연령의 특성에 맞게 전문성 있는 지도를 하기 위해 그에 준하는 교육과정을 이수하기 위해서 4년제 학사학위 취득자가 기본이라는 입장이다. 다음으로는 수업연한에 따라 자격급수를 조정하는 방안이 있으며, 수업연한에 따라 이수학점도 차등화하는 방안도 고려될 수 있다.

실제 유·보통합 국가별 교원자격 통합여부(박은혜, 장민영, 2014)를 살펴보면 교원자격을 담당하는 부처가 교육부인 경우는 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 뉴질랜드이다. 노르웨이(3년제 전문대)를 제외하고 유치원교사와 어린이집 교사의 양성체계는 분류되어 있으며 그 기준도 상이함을 알 수 있다. 스웨덴은 유치원교사는 4년제 대학 졸업자이지만 보육교사는 고등학교 졸업자이며 모두 동일한 연령을 교육·보육하되 역할을 분담하고 있다. 핀란드는 유치원교사는 4년제 이상이며 보육교사는 3년제 대학 졸업자이다. 뉴질랜드는 유치원교사가 3년제 대학 졸업자이며 보육교사는 고등학교 졸업자이다. 일본의 경우 통합이 되었지만 보육교사는 후생성, 유치원교사는 문부성에서 관할하며 담당 연령이 구별된다. 두 교사 모두 3년제 전문대 졸업자가 기준이다.

다만 일본 유치원교사의 양성과정은 수업연한에 따라 자격급수를 차등화하여 부여하고 있다는 점이 차별화된다고(서현선, 전홍주, 2019). 예를 들어 석사학위취득자는 전수, 4년제 대학 졸업생은 1종, 단기대학이나 전문학교 졸업생 2종 자격증을 부여 받는다. 이는 어떤 경로로 졸업했건 동일한 자격급수를 부여받는 우리나라의 교사양성체제와는 구별되는 부분이라고 할 수 있다.

[그림 III-4-3] 일본 유치원교사 자격취득 경로



주: 서현선, 전홍주(2019). 한국과 일본의 유치원교사 자격기준과 양성체계 및 과목편성 지침 비교. 교육문화연구, 25(3), p. 555.

### 3) 신규교사의 양성과정과 교직과목

유치원 정교사 2급과 보육교사 2급 자격 이수학점 및 교과목을 비교하면 다음과 같다. 유치원 정교사 2급은 교직이론 전공과목으로 50학점 이상(기본이수과목 7과목 이상, 교과교육영역 3과목 이상)을 보육교사 2급은 전체 51학점(교사인성 2과목, 보육 지식 및 기술 13과목, 보육실무 2과목)을 이수하도록 하고 있다. 교과목의 내용의 학점을 단순비교하면, 유치원 정교사2급과 보육교사 2급 교과목에서 교직과목 22학점에서의 차이가 나타남을 알 수 있다.

〈표 III-4-5〉 유치원 정교사 2급 및 보육교사 2급 자격취득 이수학점 및 교과목 비교

유치원 정교사 2급			보육교사 2급			
구분	과목	이수 학점 수	영역	교과목	이수과목 (학점)	
전공 영역	기본 이수 과목	유아교육론, 유아교육과정, 영유아발달과교육, 유아언어교육, 유아사회교육, 유아과학교육, 유아수학교육, 유아미술교육, 유아음악교육, 유아교사론, 유아동작교육, 유아놀이지도, 유아교육기관운영관리, 아동복지, 유아건강교육, 유아관찰및실습, 부모교육, 유아안전교육	21학점 (7과목) 이상	교사 인성	보육교사(인성)론, 아동권리와 복지	2과목 (6학점)
	교과 교육 영역	교과교육론, 교과교재연구 및 지도법, 교과 논리 및 논술, 교과별 교수법, 교과별 교육과정, 교과별 평가 방법론	8학점 (3과목 이상)	필수	보육학개론, 보육과정, 영유아발달, 영유아교수방법론, 놀이지도, 언어지도, 아동음악(또는 아동동작, 아동미술), 아동수학지도(또는 아동과학지도), 아동안전관리(또는 아동생활지도)	9과목 (27학점)
	선택 과목	기본 이수과목의 잔여학점		보육 지식 과 기술  선택	아동건강교육, 영유아 사회정서지도, 아동문학교육, 아동상담론, 장애아지도, 특수아동이해, 어린이집운영관리, 영유아보육프로그램 개발과 평가, 보육정책론, 정신건강론, 인간행동과 사회환경, 아동간호학, 아동영양학, 부모교육론, 가족복지론, 가족관계론, 지역사회복지론	4과목 (12학점)
소계		50학점 이상		보육 실무	아동관찰 및 행동연구, 보육실습	2과목 (6학점)
교직 영역	교직 이론	교육학개론, 교육철학 및 교육사, 교육과정, 교육평가, 교육방법 및 교육공학, 교육심리, 교육사회, 교육행정 및 교육경영, 생활지도 및 상담, 기타 교직이론에 관한 과목	12학점 (6과목) 이상			
	교직 소양	특수교육학개론(2학점 이상- 영재교육 영역 포함), 교직실무(2학점 이상), 학교폭력 예방 및 학생의 이해(2학점 이상)	6학점 이상			
	교육 실습	학교현장실습 2학점 이상(수업실습, 참관실습, 실무실습 등), 교육봉사활동 2학점(P/F제 가능) 이내 포함 가능 (18학년도 입학자	4학점 이상			



유치원 정교사 2급			보육교사 2급		
구분	과목	이수 학점 수	영역	교과목	이수과목 (학점)
	이후: 교육봉사활동 2학점 이상 포함 가능)				
	소계	22학점 이상			
	전체	72학점 이상			
자격취득을 위해서는 전공과목 평균 75점 이상, 교직과목 평균 80점 이상, 양성과정 중 교직 적성 및 인성 검사를 2회이상 실시하여 적격판정을 받아야 하며, 응급처치 및 심폐소생술 실습 2회 이상 실시해야 함					

자료: 1) 유치원 및 초·중·고·특수학교 등의 교사자격 취득을 위한 세부기준(교육부고시 제2021-31호, 2021. 10. 27., 일부개정, 시행 2021. 10. 27.) 별표 2 '교직과목의 세부 이수기준'과 별표 3 '교사자격종별 및 표시과목별 기본이수과목(또는 분야)'의 내용임.  
2) 영유아보육법 시행규칙(보건복지부령 제895호), 2022. 6. 22. 일부개정, 시행 2022. 6. 22) 별표 4 '보육관련 교과목 및 학점' 자료를 병합한 것임.

이에 따라 유·보통합 교사의 자격을 일원화는 경우 교직교과목을 필수로 지정해야 한다는 입장도 있다. 그러나 초·중등교원양성체계 개편에 대한 논의에서도 이미 '교양과목의 다양화(일반대학과의 학점교류 등), 현장중심 교육과정 개발, 교과내용학 뿐만 아니라 교과교육학의 비중 상향, 교육과정 및 교수방법에 대해 임용시험과 연계한 제도개선, 교육실습 기간 확대 및 교육실습 과정에 대한 체계적 관리 부족(교육실습 학기제 도입) 등(허주, 정미경, 박균열, 권순형, 민윤경, 정혜주 외, 2021)의 논의가 이루어지고 있는 상황으로 유치원교사의 교직교과목이 유아교사에게 적합한지에 대한 논의가 후속되어야 하는 상황에서 영아와 유아 모두를 포괄하는 신규 교사에게 기존의 교직교과목을 그대로 적용하는 부분에 대해서는 고려가 필요하다.

현재, 일본의 유치원교육과정이 개정됨에 따라 교원의 주체성 강조됨에 따라, 2017년 교원교육직원면허법(教育職員免許法)이 함께 개정되어, 2019년 4월부터 주체적 학습의 관점을 기반으로 교원양성과정 과목을 운영할 수 있도록 편성되고 있다. 이와 함께 유치원 교사가 초등학교 교과목을 이수하던 '교과에 관한 과목' 대신 '영역에 관한 전문적 사항'을 신설하며, 대학의 자율적 양성교육 프로그램 운영을 위한 최소한의 규정 제시하고 있다는 점도 특징이다(서현선, 전홍주, 2019:

555-556). 이와 함께 초중등교원양성체계 개편 방안에서도 논의된 바와 같이 교육실습 기간 확대와 교육실습 과정의 체계화에 대한 부분도 추가 논의되어야 하는 부분이다.

스웨덴 교사양성과정(공병호, 최인화, 한유미, 2019)을 살펴보면, 3년 반-1년반은 공통과목을 수강하고, 고학년에서 전공과목을 선택 수강해 졸업 시 교사자격 종류 결정하도록 하고 있음을 알 수 있다(예: 1~12세 초기교사, 12~19세 (중고등학생을 위한) 후기교사). 특히 공통과정인 60학점에는 현장실습 10학점 이상이 포함되어 있으며, 교수법, 특수교육, 유아와 청소년 발달 등을 수강하도록 한다. 선택과정은 최소 40학점으로 여기에도 현장실습 10학점이 포함된다.

다음으로 교사유형을 전공하기 위해 필요한 것으로 대상 아동 연령에 적합한 교과목인 전문과정은 최소 20학점을 수강하도록 하며, 여기에서는 심화 발전시키는 과목을 듣도록 하고 있다. 다음은 스웨덴 스톡홀름 대학교 취학 전 교사 교육과정의 예시이다.

〈표 III-4-6〉 스웨덴 스톡홀름 대학교 취학전 교사 교육과정

교원 유형	교육과정 영역	교육과정 내용
취학전 교사	영유아교육 (120학점)	탐구, 놀이, 보육(7.5학점) 교육환경(8.5학점), 아동훈육(7.5학점) 영유아교육: 심미 및 윤리(7.5학점), 영유아교육: 수학(12학점), 영유아교육: 화학, 기술, 지속가능한 발달(12학점), 영유아교육: 언어 및 의사소통(22.5학점), 개별독립과제(15학점), Play in pre-meeting and meeting(8.5학점)
	교육학 (60학점)	참가 및 수사학(3.5학점), 사회내 교육사 및 장소(5학점), 학습 및 인간발달 이론(7.5학점), 특수교육(7.5학점), 유치원에서 사회관계(7.5학점), 발달평가(4학점), 유치원에서 윤리적/법적 이슈(2.5학점), 지식, 과학, 연구방법론(7.5학점), 교과이론 및 문서화된 언어(7.5학점), 교과이론, 페다고지 다큐멘테이션 및 평가(7.5학점)
	현장실습 (30학점)	현장실습 I : 유치원 교사교육(3학점) 현장실습 II : 유치원 교사교육(6학점) 현장실습 III : 유치원 교사교육(6학점) 현장실습 IV : 유치원 교사교육(7.5학점) 현장실습 V : 유치원 교사교육(7.5학점)
		자유선택(15학점) 프리스쿨 교육과 관련한 고급과정 15학점을 자유롭게 선택 총계 210학점 + 자유선택

자료: 보건복지부, 한국보육진흥원(2018). 학과제 방식의 보육교사 양성체계 도입방안 연구. p. 70.

핀란드의 교사자격체계를 살펴보면(신동주, 2015) 유치원교사 (Kindergarten teacher)는 일반대학교에서 유아교육을 전공한 학사학위 소지자로서 180학점을



이수하고, 보육교사에 준하는 사회교육사 (Social pedagogue)는 폴리테크닉에서 유아교육과 사회교육 분야 60학점을 이수한 사회복지전공 학사학위 소지자로 정하고 있다. 유치원 전체교원의 최소 1/3은 학사학위 소지자인 교사자격을 갖추고 있도록 규정한 부분도 눈에 띈다. 핀란드의 모든 교원양성은 대학에서 이루어지는데, 예를 들어 Helsinki 대학교의 유치원교사 양성과정은 총 180학점으로 언어 및 의사소통 20학점, 유아교육전공과목으로 기초과목 25학점, 중급과목 41-47학점이 포함되고 있으며, 유아교육 및 학령전교육 전문가 양성 과목으로 60학점이 배정되는데, 이 중 현장교육실습 15학점이 포함된다. 그 외에 부전공 및 선택과목으로 28학점을 배정하고 있다. 선택과목은 자유롭게 과목을 선택하도록 하고 있다.

한편 뉴질랜드는 영유아교육 교육학사(Bachelor of Teaching, Early childhood)가 3년 과정으로 되었으나, 졸업 후 유치원과 영유아기관 (주로 0-5세 유아 담당)에서 교사로 근무하는 임시교사자격증을 받을 수 있도록 되어 있고, 원장이 제공하는 2년의 연수와 멘토링 프로그램을 거친 뒤 정규자격증(범주 1)을 취득한다는 특징이 있다. 실습 또한 강조되고 있는데, 3년 동안 약 21-24주를 실습하도록 되어 있다(장혜진, 2020).

이상을 종합할 때, 유·보통합기관에서 근무하는 신규교사의 자격을 고려함에 있어 교사의 전문성을 제고하기 위한 부분으로 교직과목에 대한 재정비와 현장실습의 내실화 및 관리체계화가 함께 논의되어야 함을 알 수 있다.

#### 4) 유치원교사와 보육교사 양성체계 개편의 방향성

OECD는 2030 학습나침반을 제시하며 학생과 교사 및 교육공동체가 미래교육을 위해 변화해야함을 제시한 바 있다. 학생인 유아가 자기 주체성을 가지고 '변혁적 역량, 새로운 가치창출, 갈등과 딜레마의 조정, 책임의식'이라는 목표를 가지고 나아가기 위해서 교사의 역할 역시 변화해야 한다는 것이다. 현재 초중등교원양성 역시 교사가 학생의 학습을 이해하고 학습의 과정과 경험을 중심으로 학생은 물론 학부모, 지역사회와의 상호작용을 강조하는 교사의 전문성이 필요함을 강조하고 있다(허주 외, 2021). 2022년 초중등교육과정이 역량중심의 교육과정으로 개정됨에 따라 교사의 전문성을 위한 교사양성과정의 개편도 필요한 상황이다. 유치원과 어린이집의 공통교육과정인 누리과정이 개정됨에 따라, 유치원교사에게 필요한 역

량의 범주와 내용 및 그에 따른 양성교육과정의 개선 방안도 검토된 바 있다(임부연, 김은영, 전홍주, 정선아, 정혜영, 김미진 외, 2021). 다음은 유치원교사에게 요구되는 역량의 범주와 내용이다.

〈표 III-4-7〉 유치원 교사 역량 범주와 내용

범주	내용
이해역량	교육과정, 학습자, 학급운영, 교육시스템, 지역사회, 미래사회에 대한 이해
실천역량	교육과정 실행, 재구성, 윤리적 실천
공동체(네트워크) 역량	협력적 공동체 문화 형성, 의사소통, 공동작업, 갈등관리
전문성 개발 역량	전문성 신장, 비판적 사유
지능정보 활용 역량	테크놀로지 활용, 정보윤리

자료: 임부연 외(2021). 2019 개정 누리과정 연계 유치원교사 양성교육과정 및 임용시험 개선 방안 연구. 교육부, p. 36.

해당연구에서는 현장성과 미래 대응력 제고를 위한 초등교원인수과목 조정 방안에 따라, 현재 유치원 교사 양성과정에서 중 전공영역의 기본이수과목(18개)과 교과교육영역(6개)을 각각 유아교육학영역(11개)와 통합교육실제영역(6개)로 분류할 것을 제안(임부연 외, 2021: 125)하기도 하였다.

이상과 같이, 초중교원 양성과정은 미래교육을 준비하기 위한 방안으로 교과목의 내용과 방향을 개정하기 위해 준비하고 있다. 이는 유·보통합을 위한 신규교사의 양성과정에 대한 논의 역시 미래교육을 위한 방향을 고려해야 함을 시사한다.

### 다. 향후 과제

유보통합 시 교사 양성과정에 관한 향후과제는 다음과 같다.

첫째, 신규교사의 자격 수여는 어느 부처에서 담당할 것인가의 문제이다. 통합 시나리오(교육부로 통합, 보건복지부로 통합)에 따라 교사 자격을 수여하는 부처는 일원화될 수도 있지만, 반대로 다원화될 수도 있다(해외 ECEC 자격체계(표 III-3-10 참조)). 먼저 교원의 자격 담당 부처가 정해지면, 유보통합 신규교사의 양성 기관의 지정과 질 관리 방안도 함께 논의될 수 있다.

둘째, 신규교사의 수급관리 방안도 고려가 필요하다. 현재 교육부에서 교원양성 기관평가를 통해 질 관리와 교사 수급 등 신규 유치원 교사 자격 취득 인원을 조정하고 있다. 단, 이때 동일 학과명을 사용해 단일화할 것인지, 유사 교육과정 운영

기관은 모두 인정할지에 대한 추가 논의가 필요하다.

셋째, 유보통합 신규교사의 적정 수업연한을 4년제 학사학위 졸업자로 제한할 경우, 2-3년제가 다수인 양성기관의 입학정원 등의 조정이 논의될 필요가 있다. 전공심화나 (간호학과의 전환을 준용한) 특별법을 통해 4년제로의 전환을 추진할 수 있으며, 이 때 교육부(또는 담당 부처)에서는 신규교사 양성을 어느학과에게 얼마만큼의 인원을 인정해 줄 것인지에 대한 조정과 협의가 필요하다. 다만 해당 학과의 정원은 대학의 총 입학정원과도 연동되어 있으므로, 수업연한이 늘어나는 만큼 연쇄적으로 입학정원은 감소되므로 대학과의 협의가 필요할 것이다.

넷째, 유보통합 신규교사 양성과정을 어떻게 운영할 것인지에 대한 문제가 남아 있다. 현재 유치원 정교사 2급 전공영역 교과목을 그대로 수강하고, 교직과목을 이수하면 자격을 취득할 수 있도록 함과 동시에 전공영역에서 보육교사 2급 교사 양성 교과목 중 영아교육을 위해 필요한 교과목을 추가하는 방안이 검토 가능하다.

다섯째, 미래교육의 변화에 따라 영유아 교사들에게도 미래교육 체제에 맞는 역량이 새롭게 요구되고 있다는 점이다. 임부연 외(2021)의 연구에서 유치원 교사의 역량으로 이해역량, 실천역량, 공동체(네트워크)역량, 전문성 개발 역량, 지능정보 활용 역량이 제안되었으며, 유치원 교사 양성과정에서 중 전공영역의 기본이수과목(18개)과 교과교육영역(6개)를 각각 유아교육학영역(11개)과 통합교육실제영역(6개)로 분류할 것을 제안한 바 있다(임부연 외, 2021: 125). 이상의 내용을 고려하여, 유보통합 신규교사의 양성 교육과정 중 전공영역을 ‘유아교육학영역(11개)와 통합교육실제영역(6개)’과 같이 교사의 미래역량이 포함될 수 있는 교과목으로 재구조화하는 방안이 재논의될 필요가 있겠다.

여섯째, 교직교과목과 현장실습 교과목에 대한 수정 및 강화 방안에 대한 논의가 필요하다. 예를 들어, 스웨덴의 교사 양성 교육과정은 영유아교육(120학점), 교육학(60학점), 현장실습(30학점), 자유선택(15학점)(보건복지부, 한국보육진흥원, 2018) 교과목으로 구성되어 있다. 우리나라의 교직에 속하는 교육학 교과목을 보면, ‘사회내 교육사 및 장소(5학점), 학습 및 인간발달 이론(7.5학점), 특수교육(7.5학점), 유치원에서 사회관계(7.5학점), 발달평가(4학점), 유치원에서 윤리적/법적 이슈(2.5학점), 지식, 과학, 연구방법론(7.5학점), 교과이론 및 문서화된 언어(7.5학점), 교과이론, 페다고지 다큐멘테이션 및 평가(7.5학점)’ 등 유아교육과 직결된

교과목을 수강하고 있음을 알 수 있다. 반면, 우리나라는 초중등 교사 양성과정과 공통되는 교직 이론과 교직 소양 교과목을 수강하고 있어 영유아교육에 적합한 교직 이론 및 소양 교과목으로 재편성이 필요하다. 수업연한을 4년제로 하는 경우라면, 2~4학년 매학년마다 4주간 현장실습을 실시함으로써 교사로서의 실천역량을 기를 수 있도록 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 총 12주간의 현장실습을 통해, 영아와 유아 모든 대상에 대한 교사로서의 전문성을 높이도록 양성과정을 구성할 필요가 있겠다.

마지막으로, 기존 유자격 교사들이 유보통합 기관에 근무하는 경우 교사의 자격을 유지할지 전환할지의 문제에 따라 재교육을 할지, 자격전환을 위한 특별 교육과정을 운영을 할지에 대한 방안이 검토될 수 있다. 현재 다양한 경로와 수업 연한을 통해 교사자격을 이수한 매우 이질적인 교사들이 유치원과 어린이집에서 근무하고 있다. 그러므로 기존 유자격 교사들의 자격을 일원화한다는 것은 다양한 이해관계자의 요구가 충돌되는 부분이다. 후속 연구와 공론의 장을 마련함으로써 교사의 전문성 제고와 교육의 질 제고 및 미래교육의 방향이라는 취지에 맞도록 신규교사의 양성교육과정을 개발함과 동시에 기존 유자격 교사들이 유보통합기관에서 양질의 교육을 수행할 수 있도록 재교육 또는 특별교육과정 운영 등의 고려가 필요하겠다.

## 5. 교사 처우개선<sup>32)</sup>

‘교육(보육)의 질은 교사의 질을 넘을 수 없다’ 는 말처럼 교사는 영유아의 안전과 발달에 적합한 환경을 제공하고, 질적으로 높은 상호작용을 통해 영유아의 건강한 성장과 발달을 돕는다는 측면에서 매우 중요한 요소이다. 어린이집·유치원 교사 처우는 유사 직종과 비교하여 열악하다. 특히 어린이집 보육교사는 근로시간, 노동 강도, 업무량 등을 고려할 때 상대적으로 낮다고 할 수 있다.

최근 어린이집·유치원<sup>33)</sup> 내 사건·사고로 어린이집 보육교사 뿐만 아니라 유치

32) 육아정책연구소 양미선 연구위원 집필

33) 뉴시스(2021.2.11.일자 기사) 유치원어린이집 아동학대 다반사...“열악한 근무환경 스트레스 원인” ([https://www.newsis.com/view/?id=NISX20210210\\_0001337111](https://www.newsis.com/view/?id=NISX20210210_0001337111) 2022.6.24.인출)  
중앙일보(2021.1.28.일자 기사) “유치원 급식에 모기약 탄 교사...CCTV 찍혔는데 범행 부인” (<https://www.joongang.co.kr/article/23980843>, 2022.6.24.인출)

원 교사에 대한 사회적 인식이 낮아졌으며, 이로 인하여 전문성 있는 인력이 보육·유아교육 현장을 떠나고 진입조차 꺼리고 있다. 우수 인력의 유출을 막고 신규 인력의 진입을 유도하기 위해서는 근무환경을 개선하고 적절한 처우를 마련하는 것이 시급하다. 또한 어린이집 보육교사와 유치원 교사 간의 처우 격차뿐만 아니라 정부 인건비 지원 어린이집과 미지원 어린이집 보육교사 간의 처우 격차, 공립유치원과 사립유치원 유치원 교사 간의 처우 격차 또한 시급히 해결해야 할 문제이다.

본 절에서는 보육·유아교사의 담당 아동 수, 근무시간 등 근로조건과 처우에 대해 살펴보고, 그 격차를 완화해 나갈 수 있는 방안을 몇 가지 제안하고자 한다.

## 가. 보육·유치원 교사 근무조건

### 1) 담당 아동 수

어린이집의 반별 정원기준은 영유아보육법 시행규칙 제10조 [별표2]에 따른 기준에 따라 0세는 3명, 1세는 5명, 2세는 7명, 3세는 15명, 4, 5세는 20명을 배치하여야 한다(보건복지부, 2022a; 66). 반별 정원 탄력 편성하거나 농어촌 소규모 어린이집, 도서·벽지·농어촌 지역에서 교사대 아동 비율 특례 등에 의해 예외적인 반편성 기준을 적용할 경우에는 어린이집 전용면적과 보육실 면적 등은 준수하여야 한다(보건복지부, 2022a; 66).

영유아보육법은 제17조 및 시행규칙 제10조에 따라 보육교사 배치기준도 정하고 있다. 만1세 미만은 영아 3명당 보육교사 1인, 만1세 영아 5인당 보육교사 1인, 만2세 영아 7인당 보육교사 1인, 만3세 유아 15인당 보육교사 1인, 만4세 유아 20인당 보육교사 1인을 배치하여야 한다(보건복지부, 2022a; 215). 단, 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 도서·벽지·농어촌 지역 등에 있는 어린이집으로서 교직원 배치기준 중 교사 1인이 보육할 수 있는 영유아 수를 적용하기 어렵다고 인정하는 경우 지방보육정책위원회의 심의를 거쳐 관할 시·도지사의 승인을 얻어 이를 달리 적용할 수 있다.

〈표 III-5-1〉 어린이집 반 편성 기준

구분	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세이상	
원칙	3명	5명	7명	15명	20명	
탄력 편성	-	1명	2명	3명	3명	
농어촌 특례 범위	기본보육 연장보육	4명 이내	7명 이내	9명 이내	19명 이내	24명 이내
보육교사 휴게시간 시 예외	최대 6명	최대 10명	최대 14명	최대 30명	최대 40명	

주: 교사대 아동 비율 준수 범위에서 보육과정 및 아동 1인당 보육실 면적 등을 감안하여 1개의 보육실에서 2개 이상의 반을 함께 보육 가능함.

자료: 보건복지부(2022a). 2022년 보육사업안내.

어린이집은 담임교사 외에 보육교사의 업무 부담 경감 목적으로 영아반 보조교사, 연장반 보조교사, 누리과정 보조교사를 배치하고 있다. 보조교사는 2~4개 반에 1명, 5~7개반에 2명, 8~10개반에 3명 등을 배치하도록 하고 있다.

〈표 III-5-2〉 누리과정 보조교사 채용기준

지원인원	1명	2명	3명	4명	5명	비고
장애아현원(명)	3~5	6~8	9~11	12~14	15~17	• 기준 충족 시 6명 이상 지원도 가능
영·유아반수(개)	2~4	5~7	8~10	11~13	14~16	• 반 수 산정 시, 유아반은 2개 이하인 경우에만 포함

자료: 보건복지부(2022a). 2022년 보육사업안내 p. 478.

누리과정 보조교사는 3~4개반은 최소 1명 이상, 3~4개반은 최호 2명 이상, 8~10개반에는 최소 3명 이상을 배치하도록 하고 있다.

〈표 III-5-3〉 누리과정 보조교사 채용기준

누리과정(일반아동)	누리과정(장애아동)	보조교사 인건비 (최소 채용기준)
2개반 이하	8개반 이하	우선 활용 권장
3-4개반	9-14개반	우선 활용 (최소 1명 이상)
5-7개반	15-20개반	우선 활용 (최소 2명 이상)
8-10개반	21개반 이상	우선 활용 (최소 3명 이상)
11개반 이상	-	우선 활용 (최소 4명 이상)

자료: 보건복지부(2022a). 2022년 보육사업안내 p. 305.

유아교육법 시행령 제16조에 근거하여 지역교육청에서 유치원의 유형, 지역 여

건 등을 고려하여 고시하고 있다. 2022년 기준 3세 학급은 지역교육청에 따라 14~20명까지 편성하고 만4세 학급은 18~25명, 만5세 학급은 22~30명까지 편성하고 있다.

〈표 III-5-4〉 유치원 학급 편성 기준 : 2022년도

단위: 명

구분	만3세	만4세	만5세
서울	(공립)16 (사립)16~20	(공립) 22 (사립)22~25	(공립) 26 (사립)26~30
부산	16	24	26
대구	18	24	28
인천	18	23	25
광주	16	22	24
대전	15	22	26
울산	16	22	25
세종	15	20	23
경기	14~18	22	26
강원	16	22	24
충북	15	20	23
충남	(공립)15 (사립)15	(공립)19 (사립)20	(공립)23 (사립)25
전북	14	18	22
전남	15	20	23
경북	16~18	22	24~26
경남	(공립)16 (사립)19	(공립)21 (사립)25	(공립)24 (사립)28
제주	20	22	26

주: 서울시교육청, 세종교육청, 전남교육청 자료는 2020년 자료임.  
 자료: 강원도교육청(2021). 2022학년도 강원도 유치원교육과정 편성·운영 지침, p. 22.  
 경기도교육청(2022). 2022 경기유아교육 정책 추진 기본계획, p. 59.  
 경상북도문화교육지원청(2022). 2022 봉화유아교육, p. 62.  
 광주광역시교육청(2022). 2022 광주유아교육 운영 계획, pp. 29, 52.  
 대구광역시교육청(2022). 2022 대구유아교육, p. 58.  
 대전광역시교육청(2022). 2022 유아교육 운영계획, p. 73.  
 부산광역시교육청(2022). 2022 부산 유아교육 계획, pp. 37, 62.  
 울산광역시교육청(2022). 2022 울산유아교육 운영계획, p. 45.  
 인천광역시교육청(2022). 2022학년도 유치원 학급당 원아수 기준, p. 1.  
 전라북도교육청(2022a). 2022 유아·놀이중심의 교육문화 조성을 위한 유치원 교육과정 및 방과후 과정 내실화 계획, p. 8.  
 전라북도교육청(2022b). 2022학년도 학급편성(학급당 학생수) 기준, p. 1.  
 제주특별자치도교육청(2022). 2022학년도 유아·놀이를 존중하는 유아교육 운영계획, p. 36.  
 충청남도교육청(2022). 2022 충남 유치원 교육과정, p. 14.  
 충청북도교육청(2021). 2022. 유아교육 주요업무 추진계획, pp. 46, 127.

어린이집과 유치원 교사의 아동 수를 비교하면 어린이집이 유치원보다 상대적으로 적다. 어린이집은 평가, 지도점검 등을 통해 연령별 반 편성 여부를 관리감독하나 유치원은 이에 대해 관리감독하고 있지 않아 사립유치원의 경우 학급편성기준보다 10~15% 정도 더 편성하기도 한다.

2022년 출범한 새 정부는 국정과제로 교사대아동비율 축소를 내세우고 있다. 어린이집 현장에서는 0세반(1:3→1:2) 다음으로 3세반(1:15→1:12)의 교사대 아동 비율 축소를 요구하고 있어 유치원과의 격차는 더 벌어질 수 있다.

## 2) 근무시간

보육교사의 1일 총 근로시간은 평균 9시간 43분이고, 보육준비 및 기타 업무시간은 1일 평균 1시간 2분, 점심시간은 1일 평균 10분, 휴게시간은 평균 42분, 근로시간 외 주당 당직시간은 평균 1시간 58분이다.

〈표 III-5-5〉 보육교사의 하루 및 주당 근로시간

단위: 시간/분(명)

구분	보육 시간	보육준비 및 기타업무	점심 시간	휴게 시간	1일 총 근로시간{A}	주당 당직 근로시간{B}	주당 총 근로시간 {A×5+B}	(수)
전체	7시 50분	1시 2분	10분	42분	9시 43분	1시 58분	50시 31분	(3,300)
어린이집유형								
국공립	7시 40분	1시 15분	8분	44분	9시 48분	2시 36분	51시 34분	( 657)
사회복지법인	7시 59분	1시 6분	8분	42분	9시 55분	2시 5분	51시 41분	( 359)
법인·단체등	7시 58분	1시 0분	5분	40분	9시 44분	2시 18분	50시 56분	( 217)
민간	7시 59분	54분	9분	38분	9시 40분	1시 38분	49시 57분	( 791)
가정	7시 50분	50분	13분	40분	9시 33분	1시 8분	48시 51분	( 954)
직장	7시 29분	1시 22분	10분	52분	9시 53분	3시 36분	53시 4분	( 322)
담당반								
영아반	7시 48분	1시 0분	11분	41분	9시 40분	1시 45분	50시 7분	(2,317)
유아반	7시 56분	1시 4분	7분	41분	9시 49분	2시 33분	51시 37분	( 922)
장애아반	7시 2분	1시 22분	12분	49분	9시 26분	1시 53분	49시 1분	( 61)

자료: 양미선, 이윤진, 김동훈, 김근진, 조숙인, 구자연, 오미애, 김문정(2021). 2021년 전국보육실태조사-보육교사 조사. 보건복지부·육아정책연구소 p. 258.

한편, 유치원 교사의 근무시간은 1일 평균 10.2시간으로 조사 결과만 보면 어린

이집 보육교사의 근무시간이 20분 정도 짧다. 유치원 교사가 유아를 돌보는 시간은 누리과정 운영시간, 즉 4~5시간 정도이고 어린이집 보육교사는 보육시간이 전체 근로시간의 대부분을 차지하여 업무 강도가 더 높다. 그나마 다행인 점은 2015년 보조교사 지원을 확대하고 있고, 2020년 보육지원체계 개편을 통해 오후 16시부터 연장반 보조교사가 추가 투입되어 영유아를 담당하는 시간이 줄었다는 것이다.

〈표 III-5-6〉 출·퇴근 시각과 일일 총 근무시간

단위: %(명)

구분	출근시각					퇴근시각						근무시간	
	7:01~ 7:30	7:31~ 8:00	8:01~ 8:30	8:31 이후	17:00 이전	17:01 ~ 18:00	18:01 ~ 18:30	18:31 ~ 19:00	19:01 ~ 20:00	20:01 이후	사례수	평균	
전체	3.7	40.6	53.3	2.5	1.2	45.1	23.8	20.1	9.4	0.4	(244)	10.2	
재직기관 유형	사립법인 유치원	8.6	51.4	37.1	2.9	-	51.4	20.0	20.0	8.6	-	(70)	10.3
	사립사인 유치원	1.7	36.2	59.8	2.3	1.7	42.5	25.3	20.1	9.8	0.6	(174)	10.2
담당 학급	만3세반	-	48.3	50.0	1.7	-	35.0	30.0	20.0	15.0	-	(60)	10.4
	만4세반	2.4	44.6	50.6	2.4	1.2	45.8	21.7	22.9	8.4	-	(83)	10.2
	만5세반	3.4	33.0	63.6	0.0	1.1	51.1	20.5	18.2	8.0	1.1	(88)	10.1
	혼합연령반	30.8	30.8	15.4	23.1	7.7	46.2	30.8	15.4	-	-	(13)	10.1

자료: 최은영, 박진아, 김동훈, 김태우, 장혜진(2019). 사립유치원 교원 실태 분석 및 제도개선 방안. 교육부·육아정책연구소 p. 127.

## 나. 보육·유치원 교사 급여 비교

### 1) 급여 구성

보육·유치원 교사는 기본급과 각종 수당 이외에 중앙정부 및 지자체·지역교육청 등에서 보육·유아교사의 급여를 보전하거나 처우를 개선하기 위해 각종 수당을 지원하고 있다.

#### 가) 기본급

##### (1) 정부 인건비 지원 어린이집 인건비 지급기준

정부로부터 인건비를 지원받는 어린이집 보육교직원은 정부가 매년 제시한 「정

부 인건비 지원시설 인건비 지급기준」에 따라 급여를 받는다. 호봉 기준이며 30호봉까지 지급기준을 적용하며 그 이상은 30호봉을 일괄 적용한다. 정부 인건비 지원시설 보육교사 2022년 기준 평균 7호봉이며, 월 2,231,300원을 받고 있다.

〈표 III-5-7〉 정부 인건비 지원 어린이집 인건비 지급기준

단위: 원

호봉	2022년	2021년	2020년	2019년	2018년
1	2,018,400	1,940,800	1,911,700	1,856,000	1,702,800
2	2,035,100	1,975,900	1,952,500	1,895,600	1,735,500
3	2,053,400	2,013,200	1,993,300	1,935,200	1,771,900
4	2,085,300	2,054,500	2,034,200	1,974,900	1,809,700
5	2,123,000	2,095,800	2,075,000	2,014,500	1,865,300
6	2,183,600	2,157,800	2,136,400	2,074,100	1,993,500
7	2,231,300	2,209,300	2,187,400	2,123,700	2,077,000
8	2,267,100	2,244,700	2,224,700	2,159,900	2,114,400
9	2,313,300	2,290,400	2,270,000	2,203,800	2,171,200
10	2,367,200	2,343,800	2,322,900	2,255,200	2,232,900
11	2,437,800	2,416,100	2,401,700	2,331,700	2,313,200
12	2,510,100	2,487,800	2,473,000	2,400,900	2,381,800
13	2,573,300	2,550,400	2,535,200	2,461,300	2,441,800
14	2,627,000	2,606,200	2,590,700	2,515,200	2,495,200
15	2,683,200	2,662,000	2,646,100	2,569,000	2,548,600
16	2,762,900	2,741,000	2,724,700	2,645,300	2,624,300
17	2,821,200	2,798,900	2,782,200	2,701,100	2,679,700
18	2,879,500	2,856,700	2,839,700	2,757,000	2,735,100
19	2,934,900	2,914,500	2,897,100	2,812,700	2,790,400
20	2,993,100	2,972,300	2,954,600	2,868,500	2,845,700
21	3,088,100	3,066,700	3,048,400	2,959,600	2,937,000
22	3,145,200	3,123,400	3,104,800	3,014,300	2,992,200
23	3,195,500	3,173,300	3,154,400	3,062,500	3,040,900
24	3,252,600	3,230,000	3,210,700	3,117,100	3,096,000
25	3,304,800	3,281,900	3,262,300	3,167,200	3,146,700
26	3,357,000	3,333,700	3,313,800	3,217,200	3,197,400
27	3,402,300	3,378,700	3,358,500	3,260,600	3,241,500
28	3,452,000	3,428,100	3,407,700	3,308,400	3,290,000
29	3,506,400	3,482,100	3,461,300	3,360,400	3,342,700
30	3,553,700	3,529,000	3,508,000	3,405,800	3,388,900

자료: 보건복지부(2018a). 보육사업안내 p. 354; 보건복지부(2019a). 보육사업안내 p. 368; 보건복지부(2020a). 보육사업안내 p. 379; 보건복지부(2021a). 보육사업안내 p. 385; 보건복지부(2022a). 보육사업안내 p. 395.

한편, 국공립유치원 교사들은 정부가 매년 고시한 봉급표에 따라 급여를 받는다(인사혁신처 홈페이지)<sup>34)</sup>. 공립유치원 교사 급여 수준은 공개되지 않아 평균 급여

수준을 알 수 없다.

〈표 Ⅲ-5-8〉 유치원·초등학교·중학교·고등학교 교원 등의 봉급표

단위: 원

호봉	2022년	2021년	2020년	2019년	2018년
1	1,700,000	1,672,800	1,656,000	1,605,200	1,573,100
2	1,751,500	1,723,500	1,706,200	1,653,800	1,620,700
3	1,803,700	1,774,900	1,757,000	1,703,100	1,669,100
4	1,855,800	1,826,100	1,807,700	1,752,200	1,717,200
5	1,908,300	1,877,800	1,858,900	1,801,800	1,765,800
6	1,960,600	1,929,300	1,909,900	1,851,300	1,814,300
7	2,012,400	1,980,200	1,960,300	1,900,100	1,862,100
8	2,064,000	2,031,000	2,010,600	1,948,900	1,909,900
9	2,116,400	2,082,600	2,061,700	1,998,400	1,958,400
10	2,173,700	2,139,000	2,117,500	2,052,500	2,011,500
11	2,229,800	2,194,200	2,172,100	2,105,400	2,063,300
12	2,287,100	2,250,600	2,228,000	2,159,600	2,116,400
13	2,391,300	2,353,100	2,329,400	2,257,900	2,212,800
14	2,495,900	2,456,000	2,431,300	2,356,700	2,309,600
15	2,600,400	2,558,800	2,533,100	2,455,300	2,406,200
16	2,705,100	2,661,900	2,635,100	2,554,200	2,503,100
17	2,808,600	2,763,700	2,735,900	2,651,900	2,598,900
18	2,916,900	2,870,300	2,841,400	2,754,200	2,699,100
19	3,024,600	2,976,300	2,946,400	2,856,000	2,798,900
20	3,132,400	3,082,300	3,051,300	2,957,600	2,898,500
21	3,240,100	3,188,300	3,156,200	3,059,300	2,998,100
22	3,359,700	3,306,000	3,272,700	3,172,200	3,108,800
23	3,478,300	3,422,700	3,388,300	3,284,300	3,218,600
24	3,597,100	3,539,600	3,504,000	3,396,400	3,328,500
25	3,715,900	3,656,500	3,619,700	3,508,600	3,438,500
26	3,835,200	3,773,900	3,735,900	3,621,200	3,548,800
27	3,959,500	3,896,200	3,857,000	3,738,600	3,663,900
28	4,083,600	4,018,300	3,977,900	3,855,800	3,778,700
29	4,213,300	4,146,000	4,104,300	3,978,300	3,898,800
30	4,343,600	4,274,200	4,231,200	4,101,300	4,019,300
31	4,473,400	4,401,900	4,357,600	4,223,800	4,139,400
32	4,603,000	4,529,400	4,483,800	4,346,200	4,259,300
33	4,734,700	4,659,000	4,612,100	4,470,500	4,381,100
34	4,866,000	4,788,200	4,740,000	4,594,500	4,502,600
35	4,997,400	4,917,500	4,868,000	4,718,600	4,624,300
36	5,128,400	5,046,400	4,995,600	4,842,200	4,745,400
37	5,242,400	5,158,600	5,106,700	4,949,900	4,850,900

34) 인사혁신처 홈페이지, 공무원 인사제도 및 수당,  
[https://www.mpm.go.kr/mpm/info/resultPay/bizSalary/2022/\(2022.6.24. 인출\)](https://www.mpm.go.kr/mpm/info/resultPay/bizSalary/2022/(2022.6.24. 인출)).

호봉	2022년	2021년	2020년	2019년	2018년
38	5,356,400	5,270,800	5,217,800	5,057,600	4,956,500
39	5,470,700	5,383,300	5,329,200	5,165,600	5,062,300
40	5,584,300	5,495,100	5,439,800	5,272,800	5,167,400

주: 유치원·초등학교·중학교·고등학교의 기간제교원에게는 제8조에 따라 산정된 호봉의 봉급을 지급하되, 교육부장관이 정하는 사유를 제외하고는 고정급으로 하고, 「공무원연금법」, 「사립학교교직원 연금법」 또는 「군인연금법」을 적용받는 사람이 기간제교원으로 채용되는 경우의 봉급은 연금 또는 명예퇴직수당을 지급받은 사실 등을 고려하여 교육부장관이 정하는 금액으로 한다. 다만, 「교육공무원임용령」제13조제2항에 따라 시간제로 근무하는 기간제교원으로 임용된 사람에게 지급하는 월봉급액은 해당 교원이 정상근무 시 받을 봉급월액을 기준으로 하여 근무시간에 비례하여 지급한다.

자료: 인사혁신처 홈페이지(<https://www.mpm.go.kr/mpm/info/resultPay/bizSalary/2022>). 공무원 인사제도 및 봉급표(2022.6.24.인출)

### 나) 수당

어린이집과 유치원 교사는 기관에서 지급하는 급여(기본급과 수당) 외에 중앙정부, 지자체 및 지역교육청으로부터 각종 수당 지원받고 있다.

〈표 III-5-9〉 중앙정부, 지자체 지원 어린이집 보육교사 수당

구분	어린이집	사립유치원
중앙정부	영아: 근무환경개선비(26만원) 유아: 누리과정 수당(36만원)	-
지자체 및 지역교육청	보육교사 처우개선비, 근속수당, 복지수당, 명절수당, 생일수당 등	교사처우개선비, 기본급보조, 장기근속수당 등

자료: 보건복지부(2022a). 보육사업안내 pp. 470, 304 및 내부자료; 지역교육청(2022). 내부자료.

#### (1) 어린이집 보육교사

먼저 중앙정부는 어린이집 영아반 담임교사에게 근무환경개선비 월 26만원(보건복지부, 2022a: 470), 유아반 담임교사에게는 누리과정 수당 월 36만원(보건복지부, 2022a: 304)을 지원한다.

이 외에 지방자치단체에서 어린이집 보육교사에게 처우개선비와 각종 수당, 근속수당, 월정액수당(복지수당, 연구수당, 초과근무수당 등)과 간헐적 수당(명절휴가비, 성탄휴가비 등) 등 급여 보전성 수당을 지원한다. 지자체 지원 수당은 지역이나 보육교사가 근무하는 어린이집 유형, 예를 들어 정부 인건비 지원시설/미지원 시설, 담당 연령(영아반/유아반), 근속기간 등에 따라 차등 지원한다. 대표적으로 처우개선비는 17개 시도와 28개 시군구를 제외한 나머지 시군구에서 처우개선비

를 지원한다.

〈표 III-5-10〉 지방자치단체 보육교직원 처우개선비 지원 현황

구분	지원 규모	지원단가	비고
처우개선비	17개 시도와 93개 시군구	시도: 월 3~10만원 시군구: 5~20만원	
근속수당	7개 시도와 115개 시군구	시도: 월 2~7만원 시군구: 월 2~15만원	
월정액 수당	4개 시도와 71개 시군구	시도: 복리후생비 월 3~15만원 특별근무지수당 월 5~10만원 시군구: 복리후생비월2~10만원	복지수당, 담임수당, 시간외수당 등 정기적 수당
간헐적 수당	4개 시도와 74개 시군구	시도: 명절수당 2~10만원 시군구: 명절수당3~20만원	명절수당, 생일수당, 당직수당

자료: 17개 시도 및 시군구(2021). 특수보육시책 내부자료.

(2) 유치원 교사

국공립유치원 교사들은 봉급 외에 정액급식비 월 14만원과 교직수당 월 25만원을 매월 받고, 설추석 명절 휴가비로 연 2회 호봉의 60%를 공통적으로 받는다. 이외에 가족 수, 경력 및 보직, 초과 근무시간 등에 따라 가족수당과 정근수당, 성과급 등을 매월 또는 연 1~2회 받는다.

〈표 III-5-11〉 교육공무직 수당

구분	내역
상여수당 (2종)	정근수당(정근수당가산금): 근무연수에 따라 월봉급액의 50%(5~10만원, 정근수당가산금 추가 됨)까지 지급(1년 2회) 성과상여금: 근무성적 및 업무실적 등이 우수한 사람
가계보전 수당(3종)	가족수당: 배우자 월 4만원, 부양가족 1인당 월 2만원 자녀학비보조금: 고등학교에 취학하고 있는 자녀 교원 육아휴직수당: 휴직기간에 따라 차등 지급
특수지 근무수당	도서, 벽지, 집적지근무지수당
특수근무 수당(2종)	연구업무수당: 장학관, 교육연구원, 장학사 및 교육연구소 대상 교직수당: 25만원(보직 가산 월 7만원, 교육경력 30년 이상, 55세 이상 월 5만원, 통학버스 동승 월 3만원, 학급 담당 월 13만원 등) 교원연구비: 5년 미만 7만원, 5년 이상 5.5만원, 보직수석교사 6만원

구분	내역
초과근무 수당(2종)	시간외근무수당 : 월 15일 이상 근무 평균 11~12만원 정도
	관리업무수당
실비변상 (3종)	정액급식비 : 월 14만원
	명절상여금 : 호봉의 60%
	연가보상비(방학 없는 기관에 근무하는 교육공무원만)

자료: 한국교육신문(2017). 교원 보수와 수당제도 해설, 2022년도 교육공무원 수당제도 해설  
 양미선, 최윤경, 조용남(2019). 보육유아교육 분야 일자리 수급 분석 및 확충 방안. 육아정책연구소.  
 인사혁신처 홈페이지(<https://www.mpm.go.kr/mpm/info/resultPay/bizSalary/2022>). 공무원 인사제도 및 수당(2022.6.24.인출)

한편, 각 지역교육청에서는 사립유치원 교사 처우개선 목적으로 처우개선비를 지원한다. 지원단가는 아래 <표 III-5-12>와 같이 대부분 지역교육청이 유사하며 일부 지역교육청에서 명절휴가비, 급식비 등을 추가 지원하거나 지역규모에 따라 차등을 두기도 한다.

<표 III-5-12> 사립유치원 교사 처우개선비 지원 단가

단위: 원

지역	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
서울	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
인천	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
부산	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
대구	590,000	650,000	680,000	710,000	
대전	590,000	650,000	680,000	710,000	
울산	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
광주	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
세종	590,000	750,000 (인건비 10만원)		810,000	840,000 (명절휴가비 10만원)
경기	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
강원	590,000	650,000	710,000	710,000	
충남	590,000	650,000 (동 5만원, 읍면 10만원)	680,000	710,000	740,000
충북	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
경남	590,000	650,000	680,000	710,000	
경북	670,000	730,000 (급식비 8만원)	630,000	660,000	820,000
전남	590,000	650,000	680,000	750,000	780,000
전북	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
제주	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000

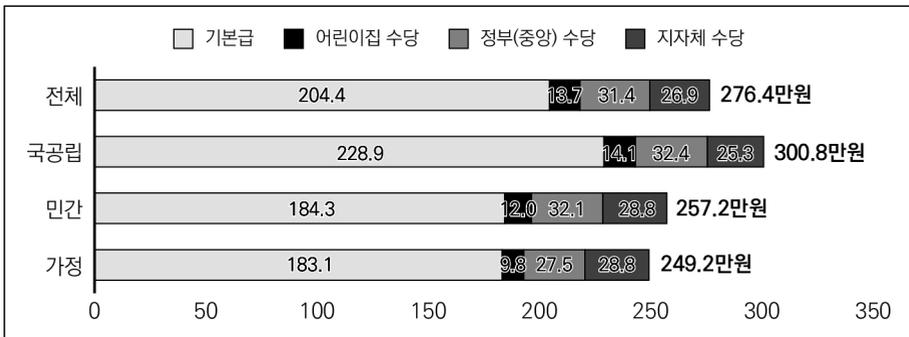
자료: 17개 지역교육청(2018, 2019, 2020, 2021, 2022). 유아기본계획 등 내부자료.

## 2) 보육·유아교육 교사 급여 수준

### 가) 보육교사

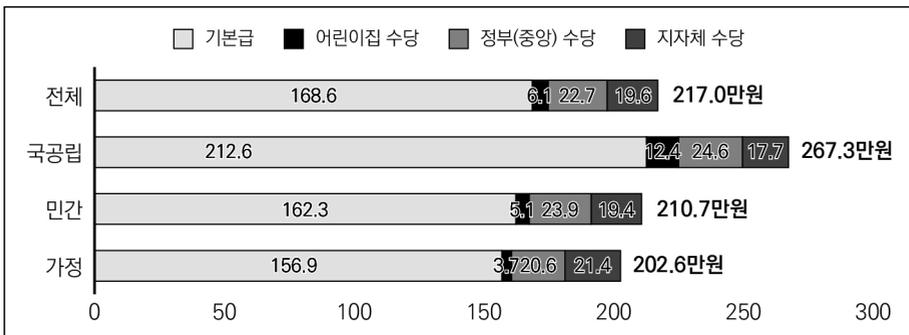
보육교사 급여 수준은 2021년 기준 평균 276.4만원 이다(양미선 외, 2021). 중앙정부 및 지자체의 보육교사 처우개선 노력, 최저임금 인상 등으로 보육교사 급여가 2018년(유해미 외, 2018) 217.0만원에서 47만원 정도 상승하였다. 어린이집 유형별로 보면, 민간어린이집은 2018년 210.7만원에서 2021년 257.2만원, 가정어린이집은 202.6만원에서 249.2만원으로 각각 47만원 정도씩 증가하였다. 국공립어린이집 보육교사는 기본급보다 수당 인상폭이 더 크고, 민간과 가정 어린이집은 최저임금 인상 등으로 기본급의 인상폭이 수당에 비해 더 크다(그림 III-5-1, 그림 III-5-2 참조).

[그림 III-5-1] 어린이집 유형별 보육교사 총 급여(기본급\_수당): 2021년



자료: 양미선 외(2021). 2018년 전국보육실태조사-어린이집 조사. 보건복지부·육아정책연구소. p. 278 그림으로 재구성

[그림 III-5-2] 어린이집 유형별 보육교사 총 급여(기본급\_수당): 2018년



자료: 유해미 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-어린이집 조사. 보건복지부·육아정책연구소. p. 242 그림으로 재구성

나) 유치원 교사

유치원 교사 급여는 2019년 기준 사립유치원 교사가 평균 200만원으로 2018년 185만원보다 10만원 정도 증가하였다(최은영 외, 2019). 사립 법인과 사립 사인이 각각 9만원, 근무경력별로도 10년 미만은 9~10만원 정도 증가하였다. 10년 이상은 고경력에 따른 급여 부담으로 인상폭이 상대적으로 작았다.

〈표 III-5-13〉 유치원 교사 기본급 수준: 2019년

단위: 만원

구분	2019년(3-9월)		2019년(월)		2018년(월)	
	기본급 평균	(수)	기본급 평균	(수)	기본급 평균	(수)
전체	200	(244)	190	(244)	181	(244)
재직기관 유형	사립법인 유치원	206 ( 70)	194 ( 70)	185	( 70)	
	사립사인 유치원	198 (174)	188 (174)	179	(174)	
유치원 근무경력	1년 ~ 3년 미만	191 ( 55)	181 ( 55)	170	( 55)	
	3년 ~ 5년 미만	190 ( 60)	184 ( 60)	174	( 60)	
	5년 ~ 10년 미만	208 (103)	196 (103)	187	(103)	
	10년 이상	217 ( 26)	199 ( 26)	192	( 26)	

자료: 최은영 외(2019). 사립유치원 교원 실태 분석 및 제도 개선 방안. pp. 114-116.

〈표 III-5-14〉 유치원 교사 기본급 수준: 2019년(월)

단위: 만원

구분	기본급	(수)
전체	185	(1,961)
기관 유형	사립 사인	160 (1,429)
	사립 법인	180 ( 174)
교사 경력	3년 미만	155 ( 855)
	3년 ~ 7년 미만	168 ( 597)
	7년 이상	255 ( 509)

주: 전체 평균에는 공립유치원 교사 기본급 포함되어 있음.  
 자료: 문무경 외(2017). 2017년 전국 유아교육 실태조사. p. 179.

나. 쟁점 및 향후 과제

어린이집과 유치원 통합 모형에 따라 교사 양성체계나 처우개선 등의 통합(안) 달라지며, 특히 교사 처우는 양성체계와 연동되어 있어 양성체계 통합(안)이 구체

화되지 않은 상황에서 어린이집·유치원 교사의 처우개선(안) 정리하기가 어렵다. 몇 가지 쟁점 중심으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 어린이집과 유치원 자격(학력), 경력 등이 연동된 처우개선(안)을 마련한다. 이를 위해서는 자격이나 경력에 기반한 처우를 받지 못하는 어린이집 보육교사와 사립유치원 교사의 통합 자격체계를 마련하고, 자격, 경력 등과 연동한 합리적인 통합 급여 지급기준을 마련한다. 앞서 살펴본 바와 같이 어린이집 유형 중 정부로부터 인건비를 지원받는 어린이집은 인건비 지급 기준, 유치원도 국공립유치원 교사는 교육공무원직 급여 기준을 적용받는다. 민간가정 어린이집이나 사립유치원 등은 인건비 지급기준이 존재하지 않는다. 사립유치원의 경우 지역 내 유치원들 간에 급여 기준을 만들어 적용하는 경우가 있기는 하나 정부 기준은 아니다. 유치원의 경우, 부분적으로 학력과 자격이 연동되는 측면이 있으나, 어린이집 보육교사는 학력에 상관없이 양성기관에 따라, 3급 또는 2급 자격을 취득할 수 있으며, 학력과 무관하게 경력이 올라가면 승급 교육을 통해 자격이 올라간다. 따라서 자격(학력), 경력 등이 반영된 급여 지급기준을 마련하여 적용할 필요가 있다.

둘째, 보육교사 보수교육 통해 유치원 교사와 급여 수준을 일원화 한다.

어린이집 보육교사 중 최초 자격급수<sup>35)</sup>는 3급 18.3%(유해미 외, 2018: 309)이며, 학점은행제, 사이버대학, 방통대 등 비대면 자격취득자 20% 정도를 차지한다(유해미 외, 2018: 308). 보육교사 중 3급 보육교사, 비대면 자격취득자는 보수교육(유예기간) 등 추가로 실시하고 유치원 교사와 급여 수준을 맞춰 나간다. 아울러 지자체 특수보육사책 처우개선비 등 유사 지원사업 지원단가, 지원기준 등의 기준을 통일하고, 어린이집과 유치원 교사에게 지급되고 있는 유사 성격의 수당(처우개선비, 장기근속수당, 연구수당 등) 지원수준을 조정한다.

마지막으로 새 정부가 국정과제로 발표한 ‘교사대아동 비율’ 조정시 교사 수 증가가 예상된다. 또한 유치원 학급 편성 기준을 어린이집 보육교사 배치 기준과 통일하여 적용할 경우 유치원 교사 수가 더 늘어날 것으로 전망된다.

---

35) 보육교사 중 2급 54.7%, 1급 27.0%, 3급 18.3%(유해미 외, 2018).

## 6. 재정<sup>36)</sup>

### 가. 현황

유아교육과 교육간 단계적 통합에 있어 다양한 이해관계자 간의 갈등 조정을 기반으로 법·제도의 정비와 함께 근본적으로 유아교육과 보육서비스의 질적 수준을 담보하는 것이 중요할 것이다. 이러한 다양한 요구와 변화를 반영하기 위해서는 유보통합을 위한 재정규모의 파악과 확보를 위한 노력이 필요하다. 여기에서는 재정 확보 방안을 논의하기에 앞서 현 수준에서의 유아교육재정과 보육재정의 규모를 파악하고자 하였다.

먼저 2011년 이후 유아교육비 결산액을 기준으로 유아교육재정의 규모 및 추이를 살펴보면 다음과 같다. 2020년 기준으로 유아교육재정 규모는 7조 8,580억원 규모였고, 이는 교육비특별회계 세출결산액 대비 유아교육재정이 차지하는 비율은 10.11% 수준이었다. 세부적으로는 인건비 1조 3,208억원, 학생배치시설 1,371억원, 유치원 전출금 2조 3,564억원, 유아학비 지원 3조 7,986억원, 기타 2,360억원 수준이었다.

〈표 III-6-1〉 시·도교육비 특별회계 유아교육비 결산 규모 및 추이

단위: 백만원, %

회계연도	설립별	교특회계세출결산 총액(A)	유아교육재정					계(B)	비율(B/A)
			인건비	학생배치시설	유치원전출금	유아학비지원	기타		
2011	공립	-	497,609	63,435	219,074	44,457	21,265	845,840	-
	사립	-	100,948	-	110,559	704,392	6,012	921,911	-
	계	46,814,067	598,557	63,435	329,633	748,849	27,277	1,767,751	3.78
2012	공립	-	537,647	68,580	259,662	82,917	30,160	978,966	-
	사립	-	133,974	-	122,861	1,064,057	7,200	1,328,092	-
	어린이집	-	-	-	-	433,705	-	433,705	-
계	50,433,937	671,620	68,580	382,523	1,580,679	37,360	2,740,762	5.43	
2013	공립	-	605,347	131,438	323,297	119,609	32,029	1,211,720	-
	사립	-	149,089	-	159,698	1,344,781	16,352	1,669,920	-
	어린이집	-	-	-	-	1,171,401	-	1,171,401	-
계	53,295,765	754,436	131,438	482,995	2,635,792	48,381	4,053,042	7.6	

36) 육아정책연구소 김동훈 연구위원 집필

유아교육·보육 통합을 위한 단계적 추진 방안

회계 연도	설립별	교특회계세출 결산 총액(A)	유아교육재정						비율 (B/A)
			인건비	학생배치 시설	유치원전 출금	유아학비 지원	기타	계(B)	
2014	공립	-	635,385	201,992	317,958	146,884	27,779	1,329,998	-
	사립	-	187,236	-	122,534	1,585,197	41	1,895,008	-
	어린이집	-	-	-	-	1,612,540	-	1,612,540	-
	계	56,789,353	822,621	201,992	440,493	3,344,621	27,820	4,837,547	8.52
2015	공립	-	714,727	219,542	310,397	160,499	19,714	1,424,879	-
	사립	-	193,235	-	97,401	1,652,130	36	1,942,802	-
	어린이집	-	-	-	-	2,120,715	-	2,120,715	-
	계	56,597,924	907,962	219,542	407,798	3,933,344	19,750	5,488,396	9.7
2016	공립	-	805,786	338,013	325,408	165,787	24,024	1,659,018	-
	사립	-	200,025	-	100,086	1,692,184	-	1,992,295	-
	어린이집	-	-	-	-	2,019,979	-	2,019,979	-
	계	60,041,898	1,005,811	338,013	425,494	3,877,950	24,024	5,671,292	9.45
2017	공립	-	870,475	182,212	373,790	165,096	134,061	1,725,634	-
	사립	-	84,478	-	114,617	1,642,333	-	1,841,428	-
	어린이집	-	-	-	-	2,080,647	-	2,080,647	-
	계	65,611,419	954,953	182,212	488,407	3,888,076	134,061	5,647,709	9.13
2018	공립	-	986,808	173,468	439,580	164,334	159,143	1,923,333	-
	사립	-	88,409	-	224,835	1,633,848	-	1,947,092	-
	어린이집	-	-	-	-	2,117,565	-	2,117,565	-
	계	71,612,652	1,075,217	173,468	664,415	3,915,747	159,143	5,987,990	8.36
2019	공립	-	1,109,611	344,080	509,834	170,691	182,163	2,316,379	-
	사립	-	92,441	-	224,835	1,513,979	-	1,831,255	-
	어린이집	-	-	-	-	2,042,941	-	2,042,941	-
	계	80,401,054	1,202,052	344,080	734,669	3,727,611	182,163	6,190,575	7.7
2020	공립	-	1,227,852	137,101	1,934,799	162,814	236,027	3,698,593	-
	사립	-	93,017	-	430,676	1,498,858	-	2,022,551	-
	어린이집	-	-	-	-	2,136,931	-	2,136,931	-
	계	77,705,459	1,320,869	137,101	2,365,475	3,798,603	236,027	7,858,075	10.11

자료: 문무경 외(2021). 2022-2027 유아교육·보육 중장기 발전방안 연구. 육아정책연구소. pp. 216-217.

보육서비스 제공 및 양육수당 등에 대한 보육재정의 규모를 살펴보면 다음과 같다. 2022년 보육예산은 5조 8,931억원이었으며, 이 중 영유아보육료지원(시간제 보육지원 포함)은 3조 2 239억원, 어린이집 기능보강 648억원, 어린이집 관리

345억원, 어린이집 지원(보육교직원 인건비 지원 등) 1조 6,887억원, 가정양육수당 5,082억원, 영아수당 지원 3,731억원으로 나타났다.

〈표 III-6-2〉 보육사업 국비 예산(2015-2022)

단위 : 억원

구분	2018	2019	2020	2021	2022
합 계	55,052	56,697	58,728	59,706	58,931
□ 영유아보육료지원	32,672	34,163	34,328	34,168	32,239
◦ 영유아보육료 지원	32,575	34,053	34,162	33,952	32,028
◦ 시간제 보육지원	97	10	166	216	209
◦ 표준보육비용조사					2
□ 어린이집 기능보강	742	794	946	677	648
◦ 어린이집 기능보강	58	105	198	69	39
◦ 어린이집 확충	684	688	748	609	609
□ 어린이집 관리	260	320	425	396	345
◦ 보육사업관리	40	38	40	41	57
◦ 육아종합지원센터 지원	89	118	165	117	49
◦ 어린이집 교원 양성 지원	28	28	25	25	22
◦ 보육실태조사	7	-	-	7	
◦ 보육진흥원 운영지원	-	-	170	182	193
◦ 부모 모니터링단 운영 지원	11	9	13	12	11
◦ 공익제보자 신고포상금	2	2	2	1	1
◦ 어린이집 평가인증	82	118	-		
◦ 어린이집 부정이용 불편신고 및 현지조사 지원	-	7	11	11	12
◦ 보육전자바우처 운영	-	-	-		
□ 어린이집 지원	10,487	12,497	14,871	16,856	16,887
◦ 공공형어린이집	610	629	630	606	7
◦ 보육교직원인건비및운영지원	9,877	11,868	14,242	16,250	16,880
□ 가정양육수당 지원사업	10,891	8,923	8,157	7,608	5,082
□ 영아수당 지원	-	-	-		3,731

자료: 보건복지부(2018b). 보육사업안내 부록, p. 269; 보건복지부(2019b). 보육사업안내 부록, p. 297; 보건복지부(2020b). 보육사업안내 부록, p. 319; 보건복지부(2022b). 보육사업안내 부록, p. 317.

## 나. 주요 쟁점 및 이해관계자별 입장

현재 유아교육비와 어린이집 보육료 산정체계가 다르고, 재원 및 재원 부담 주체도 상이하다. 보육료 지원은 국고보조금과 지방교부세를 중심으로 구성되고, 유아

교육은 지방교육재정교부금에 의한 교육비특별회계를 중심으로 이뤄지고 있다. 여기에서는 유보통합 재원에 따른 쟁점을 살펴보고자 한다.

### 1) 교육부 중심 유보통합시 재정 확보

유보통합 재원확보와 관련하여 다양한 논의들이 주를 이루고 있으나, 최근의 논의들을 보면 교육부로의 통합에 기반한 재정확보 방안에 대한 논의들이 주를 이루고 있다. 교육부로의 유보통합을 통한 지방교육재정교부금 중심으로의 개편은 일정 수준의 안정적 재원 마련이 가능하다는 점에서 장점이 있다. 현재 지방교육재정교부금은 내국세의 20.79%와 교육세로 재원이 구성되어 있어, 일반재정에 비해 상대적으로 일정 수준 이상 재정확보가 가능하다.

교육부로의 유보통합을 기반으로 교육교부금 등을 활용한 유보통합 재정확보 방안으로는 다음과 같은 재원마련이 가능하다.

먼저 증액교부금을 활용하는 방안이다. 지방교육재정교부금법에 제3조(교부금의 종류와 재원) 제4항에는 “국가는 지방교육재정상 부득이한 경우에는 국가예산으로 정하는 바에 따라 제1항 및 제2항에 따른 교부금 외에 따로 증액교부할 수 있다”고 되어 있다. 이는 고교무상교육의 재정확보에 적용된 사례로서 유보통합에 소요되는 추가재원을 증액교부금으로 확보하자는 방안이 있다. 이 방식은 유보통합을 위한 재원 확보 측면에서 국가책임 소재가 명확하게 되고 유보통합 초기 유보서비스 격차에 해소에 실질적 도움이 될 것으로 보이나, 유보통합이 일정수준에 도달한 후에 관련 재원의 삭제와 함께 장기적으로 유보통합 재원확보의 안정성이 떨어질 가능성이 있다.

둘째는 영유아 교육·보육특별회계 설치에 의한 확보 방안이다. 현재 유아교육지원특별회계가 한시적으로 운영되고 있는데, 이를 유아교육·보육특별회계로 통합하여 운영하는 방안이다(송기창, 2019; 엄문영, 2022). 여기에는 특별회계의 재원과 범위에 대한 추가적 논의가 필요하다. 현행 유아교육지원특별회계는 국고와 교육세로 구성되어 있으나, 영유아 교육·보육특별회계를 설치할 경우 국고와 교육세(또는 교부금)로 할 것인지, 교육세(교부금)로 전액 감당할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 먼저 유보통합 특별회계를 국고와 교육세 등으로 구성할 경우에는, 현재 유아교육지원특별회계 재원방식을 준용하여 기존 국고로 지원되는 0-2세 보육료

및 가정양육수당 등은 그대로 국고에서 신설되는 특별회계에 전입하고, 이외 국고로 지원되던 어린이집 지원예산 등은 보통교부금에서 감당할 필요가 있다. 이는 현행 국고부담분을 상당부분을 당분가 유지하되, 교부금에서 일정수준 부담하는 절충적 방식으로 볼 수 있다. 이와 달리 유보통합 특별회계를 교육세와 내국세분으로 모두 감당하게 하는 방식으로 한다면, 이는 초중등교육 재정의 잠식 우려와 동시에 유보통합에 따른 재원확보의 안정성이 다소 떨어지는 한계가 있다.

셋째는 보통교부금을 활용하는 방안이다. 추가 소요재원을 내국세 교부율 인상에 의한 보통교부금으로 통합하는 안으로, 이를 위해서는 지방교육재정교부금 교부율 인상분을 계산하여 합리적으로 제시하는 것이 중요한 선결과제이다. 엄문영(2022)에 따르면 유보통합 소요재정 추정방식에 따라 현 20.79%에서 3.03% 인상한 23.82%나 4.52% 인상한 25.31%까지 조정할 필요가 있다고 제안하였다. 그동안 교육환경 및 제도 변경 등을 반영하여 지속적으로 지방교육재정교부금의 내국세분을 증가시켜 왔으나, 재정당국 등에서 학생수 감소 등을 이유로 교육재정을 감축하려 한다는 점에서 증액의 현실성이 다소 떨어질 수 있다. 또한 교육감의 예산 편성권 하에서 어린이집에 대한 재정지원의 문제, 유초중등 교육재정에 포함되어 유보통합에 따른 실질적 재정투입의 안정성 등에서 다소 우려가 있다.

세 가지 유아보육재정 확보방안에 대한 장단점을 다음과 같다.

〈표 III-6-3〉 유보통합 재정보방안 비교

구분	장점	단점
1안) 증액교부금 활용	유보통합을 위한 재원 확보 측면에서 국가책임 소재 명확화 가능 유아교육 및 보육서비스의 격차 해소에 대한 전제적이고 단계적인 탄력적 국가 투자 가능	한시 조항 성격으로 인해 재원 확보의 안정성 결여 가능(종국적으로 한시 조항 삭제 후, 격차 해소가 완비되면 법 개정을 통해 조항 삭제 등의 방법)
2안) 특별회계 활용	기존 유아교육지원특별회계에 통합하여 관리함으로써 사업 추진의 안정성 확보(정책 추진의 일관성)	기존 유·초·중등 교육재정의 잠식이 우려 재원 확보의 안정성 결여
3안) 보통교부금 활용	재원 확보의 안정성 정치적 측면에서 학령기 인구감소에 따른 교육재정 감축 반대 근거로 활용 가능(만0~5세 교육 및 보육 수준 제고)	타 부처의 저항 정치적 실현 가능성 제한 시도교육청의 재정 집행 자율성 저해 또는 기존 유·초·중등 교육재정 잠식 가능성 일부 존재

자료: 엄문영(2022). 유아교육·보육 통합 재정보방안. 제3차 KICCE 유아교육·보육통합 특별포럼자료집, p. 15.

이외 교육부로의 유보통합은 지방재정과의 관계 설정도 중요하다. 현재 보육재정은 대부분 국고와 지방비 매칭 구조로 되어 있는데, 지방교육재정으로 통합될 경우 기존 지방재정에서 부담하는 보육지원사업 국고 대비 지방비 부담금 등 관련 예산이 교육청으로 전출되어야 하는 상황이 발생한다. 이는 현재도 지자체에서 교육청으로 전출하는 예산이 상당한 수준인데, 교육부로의 유보통합이 열악한 지방재정을 더욱 악화시킬 우려가 있어 지자체의 반발을 살 우려가 상당히 클 것으로 보인다.

## 2) 보건복지부 및 제3의 부처로의 유보통합시 재정 확보

교육부가 아닌 보건복지부나 제3의 부처로 유보통합이 이루어질 경우, 교육재정에 포함되어 있는 유치원 및 유아교육지원 예산이 일반재정에 통합된다고 볼 수 있다. 현행 지방교육재정교부금의 내국세 교부율과 교육세를 줄어야 한다는 점에서 교육계의 극심한 반발 우려, 학교로서의 유치원의 조정 문제, 공립유치원 교사의 신분제의 문제 등 다양한 문제의 논의는 배제하고 재정 측면에서만 본다면, 이는 유보통합의 재원을 교육교부금에 비해 불안정하게 할 우려가 있다. 교육재정의 경우 일반재정과 분리하되 교육비특별회계로 내국세의 일정분을 투입할 수 있는 장점이 있는 반면, 일반재정 하에서 유보통합은 정치적, 정책적 여건과 맞물려 안정적으로 재원확보가 어려울 수 있다는 제한점이 있고, 이는 결국 유보통합의 취지나 목적을 달성하는데 한계가 있다고도 볼 수 있다.

## 3) 유보통합과 재정투입

유아교육과 보육 통합에 있어 교사자격, 교사양성과정, 교사처우개선을 비롯하여 유보통합시 관리부처를 어디로 둘 것인지 등에 대한 첨예한 갈등과 논쟁의 여지가 있다. 궁극적으로 유보통합시 소요되는 재정은 이러한 모든 상황이 고려되어 추계되고 확보방안이 마련될 필요가 있다.

그러나 유보통합 추진에 따라 우려되는 바는 우선 유치원과 어린이집 시설기준, 이용(운영)시간 확대, 추가인력 배치, 교사양성/자격 개편, 처우격차 해소 등 법·제도·재원 개선과 함께 유보현장이나 학계 간 이견이 커 갈등 해결의 실마리를 찾기

어렵다는 점이다. 또한 유보통합의 전제로 유보간 격차를 줄이면서 전체적으로 재정지원이 동일하거나 상향 지원하기를 요구하고 있어, 이는 오히려 공정성에 부합하지 않을 수 있고 경제적 비용이 커 재정여건 상 한계도 있다.

따라서 유보통합의 실효성을 높이기 위해서는 우선 관할 부처 일원화를 우선 추진하고 일정기간 현 수준에서의 재정투입을 유지하고, 장기적 관점에서 다양한 제도적 개선 등 실질적 유보통합 논의가 필요해 보인다. 모든 조건과 격차를 해소한 상황에서 유보통합을 이룬다거나, 재정지원의 단기간 내 급격한 확대가 소요되는 유보통합은 현실적으로 어렵다는 것을 숙지할 필요가 있다.

#### 다. 향후 과제

유보통합 추진의 지속성이 유지될 수 있도록 정확한 중장기 재정 전망과 더불어 재원 조달 방안을 마련하는 것이 중요하다. 대체로 교육부로의 통합이 재원 확보차원에서 안정성이 더 높다고 볼 수 있으나 지방교육재정교부금에서 유보통합 재원의 방식은 다양한 방식이 존재할 수 있다.

현재 유아교육지원특별회계를 통한 누리과정에 대한 지원을 해소하고 있으나, 학생수 감소와 내국세 증가 등과 맞물려 재정당국을 비롯한 다양한 주체들은 유보통합이 되더라도 별도의 재원마련이 없이 지방교육재정교부금으로 이를 해결해야 한다는 주장들이 많다. 그러나 지방교육재정교부금은 교육세와 내국세의 20.79%로 따라 세수와 연동되어 재정규모는 가변적일 수 밖에 없다.

국내외 정책, 경제 등 환경 변화에 따라 세수실적이 증가하거나 오히려 급감할 수도 있다. 다행히 현재 내국세가 지속적으로 증가하여 지방교육재정에 여력이 있을 수 있으나, 경기 변동 등 가변적 요소의 영향이 많다는 점에서 막대한 예산의 투입이 예상되는 유보통합 재원의 추가적 투입없이 현 수준의 지방교육재정교부금에서 모두 감당하도록 하는 것은 조심스럽게 접근해야 할 것이다.

만약 유보통합이 교육부 관할로 일원화되어 지방교육재정교부금으로 유보통합 재원을 한정할 경우 「지방교육재정교부금법」 제3조 제2항 제1호의 내국세 교부율이 상향될 필요가 있으며, 이외 앞서 언급한 바와 같이 증액교부금이나 별도의 유보통합 특별회계 도입 등에 대해서도 검토할 필요가 있다.

영유아를 자녀로 둔 부모들은 어린이집이나 유치원에 관계없이 영유아 단계에

양질의 적절한 교육·보육 서비스를 평등하게 받을 수 있도록 국가의 행·재정 지원이 적절하게 이루어지는 것을 바랄 것이다. 그러나 수십년간 이원화되어 다양한 제도와 지원방식 하에서 운영되어 온 유보 간의 격차를 동시에 해결하면서 유보통합을 이룬다는 것은 매우 어려운 일이다. 유보통합을 위해서는 유아교육계, 보육계, 정부가 모두 자신들의 입장과 이익 등 이해관계를 떠나 우리나라 미래를 이끌어갈 영유아를 최우선으로 고려하여야 할 것이며, 이를 위해서는 앞에서도 언급하였듯이 부처 일원화를 통해 관리체계를 통합한 후 점진적으로 유보격차 등을 개선해 나가는 것이 필요해 보인다.

# IV

## 유보통합 추진 방안

- 01 유보통합의 방향 및 전략
- 02 유보통합 시나리오
- 03 유보통합 모델(안)
- 04 유보통합 단·중·장기 실행 로드맵
- 05 맺는말



## IV. 유보통합 추진 방안

### 1. 유보통합의 방향 및 전략

#### 가. 유보통합의 목적

OECD(2006)는 유아교육과 보육을 'Early Childhood Education and Care'라고 공식적으로 지칭하면서, 유아교육과 보육의 일원화를 통해 효율적인 육아정책을 추구하고 있다. 또한 ECEC의 보편적 기반에 대한 국제적 논의가 활발히 이루어지는 과정에서, 취학전 동일 연령대(3-5세)의 아동을 대상으로 유사한 서비스 내용을 제공하는 데에서 오는 주요 이슈(형평성과 질, 비용지원체계, 교직원 양성 자격체계 등)가 쟁점화 되면서 본격적으로 논의가 이루어졌다. 유희정 등(2008)은 유아교육과 보육에 대한 통합적 접근을 통해 육아에 관한 한국적인 현실을 넓게 고려하여 현재 운영되고 있는 유치원과 어린이집의 다양한 유형을 유지한 채, 각각의 교육 및 보육 서비스를 개선하여 품질을 향상시키기 위한 노력이 중요하다고 보았으며, 실질적 통합 추진이 이루어졌던 박근혜 정부의 유보통합 목표는 유치원과 어린이집 양 기관의 다양성을 유지하되, 모든 아동에게 양질의 서비스와 최선의 출발점을 제공하는 것이었다. 유보통합의 궁극적 목표는 모든 영유아에게 양질의 교육과 돌봄을 제공하여 출발선 평등을 보장하고, 영유아와 부모, 교사 등 관련자 모두가 행복한 삶을 영위할 수 있다는 것을 전제로 해야 할 것이다(최은영, 2015). 이상의 논의에 근거하여 유보통합의 목적이자 전제를 다음과 같이 제시한다.

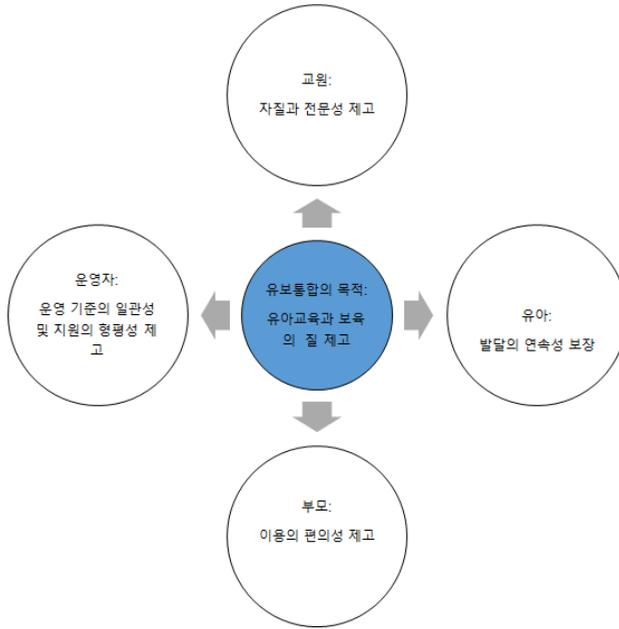
첫째, 유보통합은 영유아의 입장에서 발달, 교육, 돌봄의 연속성을 보장해야 한다. 이에 따라 행정의 효율성 측면에서의 연령 분할은 지양한다.

둘째, 유보통합은 유치원과 어린이집의 질적 수준을 제고하는 방향성을 추구한다.

셋째, 유보통합을 통해 유치원과 어린이집 교사들의 전문성과 위상을 강화한다.

넷째, 유보통합은 부모의 교육과 돌봄의 요구를 충족하고, 부모의 선택권을 보장해야 한다.

[그림 IV-1-1] 유보통합의 목적



## 나. 유보통합의 추진 방향

Kaga와 그의 동료들(2010)에 따르면 나라별로 유아교육과 보육의 통합 정도를 한 가지 기준 혹은 영역만으로는 보기 어려우며 대신 통합의 개념, 행정 체계, 접근성, 재정, 교육과정, 법, 교원, 기관의 유형 등의 8가지 요소에 따라 통합의 정도가 달라진다고(박은혜, 장민영, 2014에서 재인용). 이를 토대로 유보통합의 요소별 추진 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 유보통합은 유아교육과 보육의 개념을 포괄하되, 돌봄의 개념까지 확장된 형태여야 한다.

둘째, 유보통합을 효율적으로 추진하기 위해서는 거버넌스 통합이 우선되어야 한다.

셋째, 유보통합은 질 제고를 목적으로 하므로 단기적으로 재정 투입이 불가피할 수 있으나 재정 여건이 유보통합의 장애요인이 되지 않아야 한다.

넷째, 교육과정은 영유아 발달의 연속성을 보장하기 위해 연결성이 있어야 한다.

다섯째, 영유아기의 차별 없는 교육, 보육, 돌봄을 위해서는 통합된 법률을 적용

하여 불이익이 발생하지 않도록 한다.

여섯째, 영유아 교사의 위상과 전문성 제고를 위해서 중장기적으로 자격체제와 양성과정을 개편한다.

일곱째, 질적 수준을 제고하고, 부모의 요구와 선택권을 보장하기 위해 단기적으로 유치원과 어린이집의 유형의 다양성을 유지한다.

여덟째, 이해관계자의 갈등을 최소화하고, 현장 혼란을 최소화하는 단계별, 점진적 통합이 추진되어야 한다.

## 다. 유보통합의 추진 전략 및 체계

### 1) 추진 전략

유보통합 방식으로 상향식(bottom-up)이 주로 고려되었으나, 성공적이지 못하였다(신나리, 2022)는 지적은 유보통합의 단계별 추진 전략에 대해 숙고가 필요함을 시사한다. 유보통합은 통합의 요소, 방식, 형태 등에 따라 다양한 시나리오가 구성될 수 있다. 그러나 지난 여러 차례의 유보통합 논의, 박근혜 정부의 실질적인 추진 과정에서의 성공과 실패 경험은 새정부 유보통합의 반면교사가 될 필요가 있다. 박근혜 정부의 유보통합 추진과정에서 유보통합의 다양한 요소들에 대한 연구를 통해 실행안이 만들어졌음에도 불구하고, 근거 법령의 부재(예를 들어, 연령통합의 시도인 0-2세 취원, 정보공시 통합, 평가체제 통합 등)로 추진되지 못했다.

後부처 통합 방식의 상향식(bottom-up) 접근을 취할 경우, 통합 요소별 시행(안)을 마련하고, 윤정부 임기 내에 소관부처를 결정하여 이행하는 방식이며, 先부처 통합 방식인 하향식(top-down) 접근은 일시적인 혼란이 있을 수 있으나 기존 유치원과 어린이집, 교사 자격체제 등을 유지하면서 단계적으로 유보통합을 시행하는 접근이다. 두 가지 접근 모두 이해관계가 참여한 교사 자격체제, 양성과정, 처우개선은 중장기적 과제로 삼고, 이해관계자들의 협의와 조율을 통한 점진적 추진을 해야 한다.

상향식(bottom-up) 접근은 점진적으로 유보통합을 위한 다양한 요소(파제)들을 준비하고, 유보통합의 논의를 숙성시키는 좋은 방법일 수 있으나 실제적인 유보통합 추진을 위한 동력에는 제한이 있을 수밖에 없다. 또한 중장기적 비전과 방향

성이 모호한 유보통합 논의는 이해관계자들의 갈등을 더 증폭시킬 수도 있다. 예를 들어, 특정 소관부처의 결정을 뒤로 한 유보통합의 논의는 영유아 교사의 정체성에 대한 합의부터 기존 교사들의 기득권 문제 등 다른 문제들을 파생시킬 수도 있다. 따라서 가장 최근의 실제적 유보통합의 시도였던 박근혜 정부의 성과를 발판삼고, 과오를 복기하는 오류는 범하지 말아야 할 것이다.

또한 유치원과 어린이집에 관한 업무를 기존 부처에서 분리하여 이를 제3의 부처에서 관장하는 방안으로 국무총리실에 별도의 부처를 설치하는 방안이 제안되기도 한다. 어린이집(복지부)과 유치원(교육부)으로 이원화되어 있는 관리부처를 총괄·조정할 수 있는 제3의 부처(신설 또는 국무조정실 등)에서, ‘유보통합 추진단’을 구성, 추진하는 것이 ‘통합논의 과정의 혼란과 혼선을 최소화’하고, 관할부처 및 재원관리, 전달체계 통합·정비를 체계적으로 진행(조용남, 2022)하는 것이 효율적이라는 의견이다. 한편 제3의 부처로의 통합은 유치원과 어린이집에 존재하는 격차를 정비하면서 유보통합을 준비하고, 실행하는 제안일 수도 있다. 또한 제3의 부처에서 일정 기간 단계적 통합을 준비 또는 추진하면서 이해관계자들이 민감한 주제들에 대해 중립적으로 조정·조율할 수 있다는 장점도 있다. 그러나 유아교육·보육의 질적 제고, 유치원교사와 보육교사의 처우개선 등을 위한 추가 소요예산 확보 등 산적한 예산 문제를 해결하기에 제3의 기구(위원회, 처, 청 등)는 제약이 있다. 또한 관련 법 제정 또는 개정을 독자적으로 추진하기에도 어려움이 크며, 과도기적 안으로 최종안이 되기 어렵기 때문에 영유아를 비롯한 유아교육과 보육의 관계자들이 일정 기간 혼란 속에서 표류하게 될 가능성도 있다는 한계가 있다.

이상에서 논의한 바와 같이 先부처 통합은 유보통합의 큰 방향인 사회적 인식과 가치를 수렴하기 위해 선결되어야 할 과업이다. 先부처 통합을 통해 불필요한 갈등, 비효율적인 논쟁을 최소화하면서 단계적·점진적으로 유보통합이 추진되어야 한다.

## 2) 추진 체계

통합의 여러 요소 중 先부처 통합을 우선 추진하는 하향식 접근을 채택할 경우, 소관부처 산하에 유보통합추진단을 구성하여 유보통합의 주요 과제별로 시행(안)을 마련하고, 이에 대한 조율의 과정을 필요로 한다. 이를 위해 유보통합추진단의

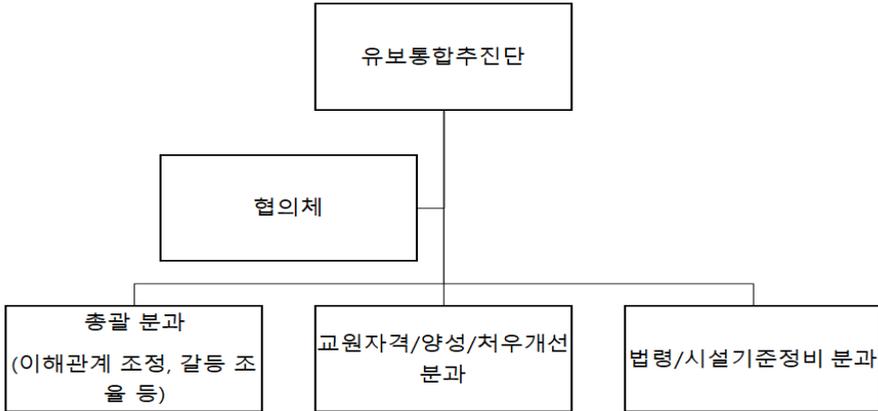
설치를 위한 근거 법을 마련하고, 논의하기 위한 유보통합추진위원회의 구성을 고려할 수 있다. 유보통합추진위원회는 유보통합의 중장기 계획을 수립하고, 유보통합 요소별 쟁점 등을 조정하는 역할의 효율적 수행을 위해 소관 부처 산하에 두거나 '저출산고령사회위원회'와 같이 대통령 지속 위원회로 구성할 수 있다. '유보통합추진위원회' 산하에는 유아교육과 보육 학계, 행재정 전문가 등을 자문단으로 구성하고, 소관 부처 산하의 '유보통합추진단'의 실무진 즉, 교육부와 보건복지부 관련 공무원, 전달체계 담당자 등이 참여하여 유보통합의 실행력을 제고한다.

[그림 IV-1-2] 유보통합 논의 기구(안)



유보통합추진단은 통합 요소별 이해관계를 조정하고, 전반적인 운영을 지원하는 총괄 분과, 중장기과제인 교원의 자격/양성/처우 개선을 협의·추진하는 분과, 관련 법/시설·운영 기준을 정비하는 분과로 나누어 조직한다. 또한 유보통합의 전반적인 내용과 안에 대한 의견을 수렴하는 협의체를 둔다. 각 분과는 관계 공무원, 출연연, 관계 기관 등이 참여하고, 협의체는 유아교육·보육 학계와 현장, 교원, 학부모 등 다양한 이해관계자들이 참여하여 의견을 개진할 수 있도록 구성한다.

[그림 IV-1-3] 유보통합 추진 체계(안)



## 2. 유보통합 시나리오

본 연구에서는 상기한 바에 근거하여 先부처 통합을 현 정부 유보통합의 우선 순위를 두어야 함을 전제하고, 현재 교육부와 보건복지부 체제로 이관시 쟁점과 실행(안)을 다음과 같이 제안한다.

### 가. 시나리오1: 교육부 체제로의 통합

관리 체제의 통합은 보다 질 높은 ECEC 제공에 유리하며, 일관된 비전을 공유하고, 유기적인 연결성과 통합성을 제고하는 정책 수립에 용이하다. 영유아와 부모를 위해서는 일관된 서비스 제공, 접근성 제고를 위한 관리를 체계화할 수 있다.

#### 1) 배경

교육부 체제로의 통합은 선진국에서도 가장 많이 택하고 있는 방안이며, 우리나라에서도 가장 지지되는 안이다. 스웨덴은 평생교육의 관점에서 유아기의 인적자본 관리가 필요하다는 정치적 판단에 따라 유아교육을 교육부로 이관하였고, 덴마크 또한 의무교육 시작연령을 7세에서 6세로 하향화하면서 영유아 교육과 보육에 대한 책임을 유아교육부로 이관하였다(최은영, 2022: 17). 영국은 영유아를 위한

교육과 보호 제공을 목표로 교육고용부로 통합하였고, 뉴질랜드 또한 사회복지부와 교육부에서 담당하던 영유아 보육과 교육 업무를 교육부로 일원한 바 있다(최은영, 2022: 17-18). 우리나라에서 수행된 선행연구에서도 교육부로의 통합에 대한 지지가 이해관계자에 따라 찬성 비율이 다소 다르긴 하지만 전반적으로 가장 높게 나타났다(김은설, 최윤경, 김길숙, 장혜진, 송신영, 주해리, 2015, 최윤경 외, 2016). 그간 유보통합 논의와 조사결과들, 본 연구에서 개최한 포럼을 통해서도 교사 자격, 양성과정 등과 같은 세부적인 쟁점에 대한 첨예한 이견을 보였으나 교육부로의 통합을 지지하는 목소리가 높음을 확인할 수 있었다.

## 2) 쟁점

첫째, 모든 이해관계자가 동의하는 방안은 아니기 때문에 반대할 수 있으며, 통합의 방식이나 기간 등에 대한 구체적인 방안에 대해서는 다양한 이견이 존재하므로 이에 대한 조정이 필요하다.

둘째, 유치원과 어린이집 관계자 사이에 돌봄에 대한 인식이 상이하므로 이에 대한 합의와 조정이 필요하다.

셋째, 부처 수준에서의 통합은 오히려 쉽게 이루어질 수 있으나, 지자체 수준에서의 통합은 어려운 과정이 될 수 있다. 지자체 차원에서 시도교육청과 지역교육지원청의 전문직과 시도청과 시군구청의 행정직의 통합을 위한 세밀한 설계가 요구된다.

넷째, 유보통합을 통해 격차를 완화하고 질적인 수준을 상향 조정한다면 현재 유치원의 교육재정교부금과 어린이집의 복지 예산이 합쳐진 규모보다 훨씬 많은 예산의 투입이 필요할 수 있다.

## 나. 시나리오2: 보건복지부 체제로의 통합

### 1) 배경

보건복지부의 보육은 0-5세 영유아를 모두 관장하는 취학전 아동의 연령 포괄, 교육부와 동일한 국가수준 교육과정을 운영하는 것 외에 지역사회 양육지원과 광의의 돌봄서비스를 제공하는 프로그램 및 서비스의 내용과 관련 지원체계의 구축,

여기에 필요한 서비스 질 관리와 평가 모니터링의 체계 및 전국 전달체계를 갖는 육아종합지원센터와의 보육 및 양육지원 전반의 원활한 운영과 협력 체계를 갖고 있는 교육-보육-돌봄의 통합적 운영을 장점으로 들 수 있다. 또한 생애초기 영아기 집중투자과 일·가정 양립의 지원 확대에 의한 현금 지원의 강화(영아수당, 부모급여, 첫만남꾸러미, 아동수당 등)와 시간 지원(육아휴직, 가족돌봄휴가, 근로시간 단축 등) 관련 지원의 체계를 갖추고 있다.

보건복지부 보육은 인구정책실 보육정책국 3개과로 운영되는 중앙정부의 조직과 인력 체계를 갖추고 있다. 또한 출산 및 건강·보건, 아동복지 전반의 정책 등 유관 주요 사업 분야와의 연계·협력과 통합적 운영이 보건복지부의 정책 사업 운영 체계 내에서 가능한 점이 장점이다. 교육과 돌봄의 분절적 운영이 더 이상 교육의 고유한 가치와 역할이 될 수 없는 시대적 과제와 변화된 환경을 고려할 때, 보건복지부의 포괄적 운영과 지역사회 연계, 각종 지원체계의 안정적 운영과 그 규모, 0세아 등 영아보육부터 관장한 전문적 역량이 유지 반영될 수 있는 보건복지부의 교육 통합을 실행 가능한 안으로 고려할 수 있다.

## 2) 쟁점

첫째, 현행 지방교육자치의 교육감 운영 체계와 지방교육재정교부금의 활용에 대한 동의이다. 관련하여 교육청-교육지원청의 전달체계와 교육공무원/장학사의 인력운영체계가 일반 행정과 상이한 지점이다.

둘째, 뿌리 깊은 교육-돌봄에의 분절적 접근이다. 교육은 교육과정과 교원 중심으로 운영으로 오랜 기간 전문성의 관점에서 공고히 유지되어 왔으며, 여기에 돌봄의 교육훈련과정과 질 관리, 전문성 및 일자리의 질과 임금보수체계가 과거에 비해 개선되었다고 하나 여전히 진입장벽이 낮은 영역으로 자리매김 하고 있는 고질적인 격차와 구분, 배제의 쟁점이 있다.

셋째, 수요자 부모와 아동, 일반국민은 유보통합을 위해 필요한 행·재정적 소요와 혼란에 대해 그 실효성에 대해 의문을 가지고 있어 정책 동력을 갖기 위한 세밀한 전략이 필요하다.

## 다. 거버넌스 통합 실행(안)

선술한 논의들을 종합하면, 소관 부처의 설정은 유아교육과 보육의 철학과 미래를 고려한 결정이어야 하며, 단계적 유보통합 추진을 위한 선결 요건임을 재확인할 수 있다. 한편 제3의 부처로의 통합은 잠정적 통합(안)일 수밖에 없는 근본적인 한계가 있으므로 거버넌스 통합을 통해 중장기적인 방향을 설정하는 것이야말로 유보통합의 단계별 요소의 방안을 결정하는 핵심 요인이 된다. 이에 본 연구에서는 단기적인 방안으로 제기되고 있는 제3의 부처로의 통합은 고려하지 않는다.

거버넌스 통합을 위해서는 하향식 접근을 취하되, 수평적 유보통합 방안으로 교육부-보건복지부, 교육청(교육지원청)-시·도(시·군·구)간 유아교육과 보육 관련 조직, 인력, 재정의 통합을 추진한다. 통합의 효과성을 높이기 위해서는 점진적 접근보다는 획기적 접근이 유용하다. 교육부의 고유한 학교체계 업무에 해당하는 업무(예: 교육과정, 장학/컨설팅, 교원 등)에 대해서는 기존의 교육부 산하 교육청-교육지원청의 인력이 담당하고, 지자체에서 현재 보육을 담당하고 있는 인력이 기존의 보육 업무를 담당하도록 하고, 통합 가능한 업무에 대해서만 유아교육과 보육 양쪽에서 적절한 인원을 균형 있게 배치하는 동시에 필요한 신규 인력을 채용하도록 하는 방안으로 유보통합이 형식적 차원에서만 이루어질 뿐 실질적인 통합은 지연되는 문제가 발생할 가능성이 높다(하연섭, 2022). 한편 수직적 기능조정(안)은 유보 서비스의 전달과 관련된 기능은 지방자치단체에게 이관하고, 전국적 차원에서 통일을 기해야 하는 기능의 경우에는 중앙에 귀속하는 방안이다.

〈표 IV-2-1〉 거버넌스 통합 실행 방안

구분	내용
수평적 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통합의 범위와 영역 규정</li> <li>- 협의체 구성을 통한 업무 이양계획 수립               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합 범위 내 인력, 예산, 전달체계, 주요행정기능(전산망, 자료), 담당업무 등</li> </ul> </li> <li>- 시도청/시도교육청의 통합(또는 효율적으로 분장된) ECEC 업무조직도 편성</li> <li>- 통합 부처로 당장 통합 편성이 어려운 기능과 조직 파악, 이에 대한 업무이양 또는 통합 미이행 방안 수립</li> <li>- 관련 하위 법 정비 시작               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 모법(기본법)의 차이로 인한 법체계 정비의 한계가 예상되므로, 당면 현안과 과제 위주의 법령 개정과 정비로 장기간 추진 계획 수립</li> </ul> </li> </ul>
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 강력한 통합 추진력</li> <li>- 법·행정 정비 등 기본요건 정비를 통한 안정적 체계 구축</li> </ul>

구분		내용
	단점	- 기존 부처 행정조직 정비로 인한 통합과정의 인적·재정적 부담과 혼란
수직적 기능 조정	실행 방안	- 중앙정부 및 지방정부 간 각 통합담당 업무/영역 규정 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부에서 수행해야 할 국가수준 공통의 보육·교육 가치 제시, 지방자치 이양에 대한 법적 기반 마련</li> <li>• 지방정부에서 수행해야 할 구체적인 보육교육업무 및 담당자/전달체계 구성</li> <li>• 시군구 지자체별 통합 방안과 계획 마련</li> </ul>
	장점	- 부처통합 등 중앙정부 차원의 유보통합의 착수와 유보통합을 위한 큰 틀의 원칙 제시 - 지역별 시급한 현안과 상황을 고려한 지역맞춤형 유보통합의 추진모델 및 다양화
	단점	- 지방정부의 통합에의 의지, 역량에 따른 통합추진 및 ECEC 질 서비스 관리의 차별/차이

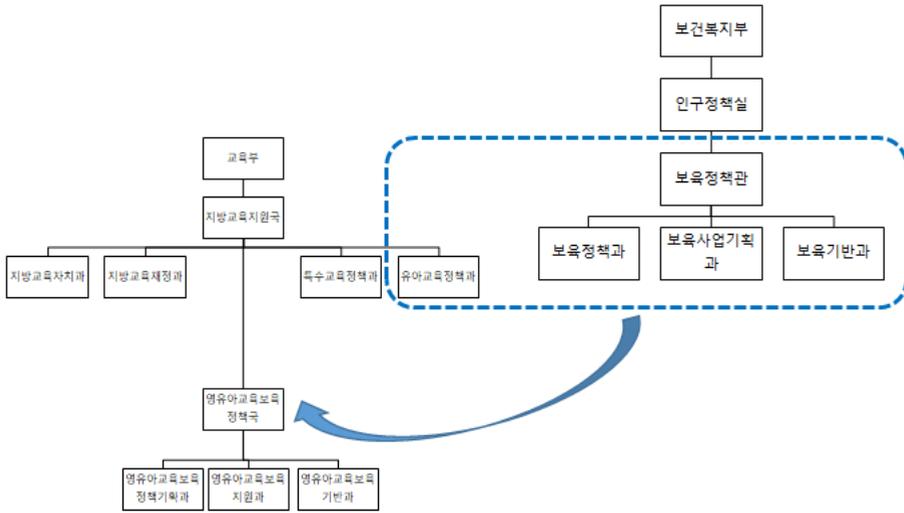
자료: 하연섭(2022). 제1차 유보통합 포럼 자료집. 육아정책연구소. pp. 61-62.

## 1) 중앙 행정체계 개편(안)

### 가) 시나리오1: 교육부 체제로의 통합

우리나라의 경우 현재 3~5세가 다니는 유치원은 교육부에서 0~5세가 다니는 어린이집은 보건복지부 관할이다. 이러한 이원화 체계가 교육부 체제로 통합이 된다면 현재 담당하고 있는 유아 수의 3배에 이르는 영유아를 담당해야 하기 때문에 현재 교육부의 유아교육정책과는 국 수준으로 편성되어야 하며, 인력도 보건복지부 보육정책국 수준 이상으로 보강해야 한다. 우선 현행 교육부 체제 내로 지원 기능을 일원화하는 방안으로 취학전 영유아를 대상으로 교육, 보육, 돌봄을 제공하는 패러다임의 전환이 필요하다.

[그림 IV-2-1] 중앙 행정체계 통합(안)



명칭은 영유아교육·보육정책국(가칭)으로 할 수 있을 것이며, 영유아교육·보육정책국(가칭) 내의 과 편성은 업무 특성별로 영유아교육·보육정책기획과, 영유아교육·보육지원과, 영유아교육·보육기반과 정도로 편성할 수 있다. 이와 맥을 같이하여 시·도교육청과 지역교육지원청의 영유아교육·보육 담당과를 신설하고, 업무에 적합한 인력을 확충할 필요가 있다.

[표 IV-2-2] 영유아교육·보육정책국(가칭) 부서별 기능

<b>영유아교육·보육정책기획과</b>	- 통합에 따른 문제점 파악 및 대응방안 모색
<b>영유아교육·보육지원과</b>	- 유치원과 어린이집 간의 기능 조정 등의 문제 대응
<b>영유아교육·보육기반과</b>	- 행정, 규제, 교육·보육 과정, 인력, 재정, 전달체계 등에 관련된 제반 업무 담당

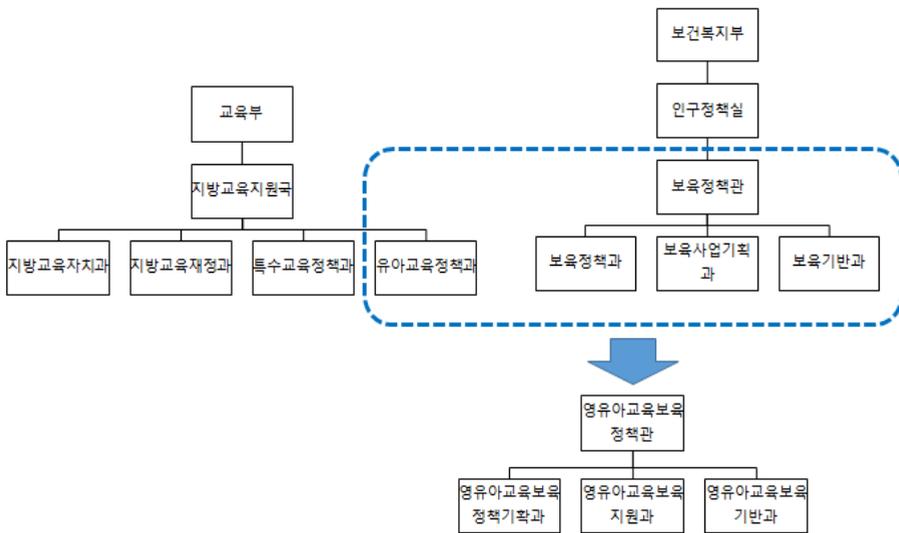
나) 시나리오2: 보건복지부 체제로의 통합

보건복지부(이하 '복지부'로 칭함)의 보육과 돌봄, 복지, 건강·보건의 운영 체계에 교육부의 교육 운영을 통합 이관하기 위한 시나리오는 현행 교육자치를 일반행정 체계내 중앙정부-지자체로 통할하는 안(지역/지자체 중심 시나리오)을 고려할 수 있다. 즉, 지방교육자치 운영에 대한 변화로 현행 지방교육자치를 일반행정의 틀로 포함시키는 방안이다(최윤경 외, 2016, 육아정책연구소 제1차 유보통합포럼

자료집, 2022). 기존 체계를 유지하면서 명칭은 영유아교육·보육정책관(가칭)으로 변경하고, 영유아교육·보육정책국(가칭) 내의 과 편성은 업무 특성별로 영유아교육·보육정책기획과, 영유아교육·보육지원과, 영유아교육·보육기반과로 시나리오1과 동일하게 편성한다. 유아교육 업무가 이관된 형태이므로 관련 인력을 충원, 재배치한다. 부서별 업무도 시나리오1과 동일하다.

이를 위해, 첫째, 수평적 유보통합 및 점진적 접근으로 현행 지방 교육청-교육지원청의 체계를 보건복지부-지자체 체계 내에서 보육라인과 교육라인을 병행 유지하는(우산을 씌우는 형태의) 시나리오이다. 이는 지방교육재정교부금의 운영과 교육법의 체계를 유지하는 방안으로, 당장의 재정적 부담과 교육·보육 서비스 운영의 혼란은 상대적으로 감소하겠지만, 통합적 운영의 기반 마련은 긴 호흡의 장기적 과제로 추진되는 한계가 예상된다. 그럼에도 불구하고, 비교적 실행이 용이한 방안이라 할 수 있다. 둘째, 수직적 유보통합 및 획기적 접근으로 현행 지방 교육청-교육지원청을 보건복지부-지자체 일반행정 체계 내에 새로운 실-국-과 운영으로 재편하여 통합 운영하는 방안이다. 사실상의 유보통합을 견인하는 통합적 운영기반을 시작 시점부터 갖추고 정비하는 방안으로, 통합 이행 초기 업무분장과 실행의 혼란과 실천적 어려움, 인력과 행·재정의 통합 운영에 필요한 비용이 발생하는 안이다.

[그림 IV-2-2] 중앙 행정체계 통합(안)



## 2) 지방 행정체계 및 전달체계 개편(안)

시·도교육청/시·도청 내에 ‘영유아교육보육정책과(가칭)’을 신설하고, 현재 17개 시·도교육청 산하, 전국 176개 교육지원청의 초등교육과 내 유아교육팀과 17개 시·도청 산하 226개 시군구청 내에 있는 유아교육과 보육 관련 업무를 ‘영유아교육보육지원팀(가칭)’으로 통합한다.

‘유아교육원’과 ‘한국보육진흥원’은 중장기적으로 ‘영유아교육보육진흥원(가칭)’으로 일괄 통합하여 평가와 연수, 컨설팅의 균형 있는 지원체계를 마련하고, 단기적으로는 기존의 전달체계를 그대로 유지하면서 ‘유아교육원’과 ‘한국보육진흥원’의 본래의 기능을 강화하면서 중복기능을 점진적으로 병합하거나 조정한다. 또한 시·도 유아교육진흥원과 시·도/시·군·구 육아종합지원센터도 단기적으로 고유의 기능을 유지하면서 중복 기능을 병합하거나 조정하고, 시도교육청/교육지원청과의 연계를 강화한다.

### [그림 IV-2-3] 유아교육원의 주요 업무

유아교육 연수 기획 및 운영	
배경 및 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유아교육 유관기관으로서 연구, 연수, 자료 개발 등의 유아교육 지원강화 업무 수행</li> <li>· 유아교육 분야에 특화된 교원 및 교육전문직 맞춤형 연수를 통한 전문성 신장 지원</li> </ul>
추진 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· [중앙연수] 매년 교육부 유아교육정책과에서 안내한 본원 주관의 유아교육 중앙연수(직무연수) 과정을 각 시·도 교육청 및 유아교육(진흥)원의 위탁을 받아 기획·운영하며, 2022년에는 8종의 연수 과정이 추진됨</li> <li>· [위탁연수] 교육부 유아교육정책과, 시·도교육청, 유아교육(진흥)원 등의 요청에 의해 맞춤형 직무연수를 상시적으로 개설·운영함</li> </ul>
유아교육 연구 및 사업 수행	
배경 및 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유아교육 전반에 관한 연구 개발 및 질 높은 유아교육 현장 지원을 위한 연구·사업 수행</li> <li>· 연수 과정의 질 제고를 위한 연구·사업과의 다각적 연계</li> </ul>
추진 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교육부 국가시책사업, 시·도교육청, 유아교육(진흥)원 위탁 연구 용역 수행을 통한 연구 역량 발휘</li> <li>· 대학 부속시설의 장점을 활용하여 대학과 연계한 원격연수 콘텐츠 개발 및 운영 사업 추진</li> <li>· 유아교육 현장지원 포럼 개최를 통한 전국 유아교육 네트워크 구축 및 운영 활성화</li> </ul>
유아 체험교육시설 운영	
배경 및 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역사회 유아들을 위한 체험형 환경교육 운영</li> <li>· 환경문제와 관련한 스토리텔링과 문제해결과정, 숲 생태 체험 등을 통한 '지속가능발전지향의 자연과 더불어 꿈꾸는 우리'의 가치 실현</li> </ul>
추진 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다양한 유형(상시교육, 부모교육, 가족교육, 교사교육, 행사교육 등)의 환경교육 사업 추진</li> <li>· 지속가능발전 지향의 유아환경교육 영역, 2019 개정 누리과정, 탄소중립 발전전략(LEDs), P4G의 방향성을 고려한 교육 프로그램 운영</li> <li>· 유아교육기관(유치원 및 어린이집), 교육청, 환경교육전문기관 등과 협력 및 소통을 통한 유아환경교육 공동체 운영</li> </ul>

주: 한국교원대학교 유아교육원 홈페이지(<https://iece.knue.ac.kr/sub01/sub04.php>)에서 2022. 9. 4 인출.

[그림 IV-2-4] 한국보육진흥원의 주요 사업

어린이집 평가 · 어린이집 평가 과정 운영 · 어린이집 평가 후 관리 · 어린이집 셀프모니터링	보육교직원 자격증 교부 · 제도 개요 및 교부절차 · 자격기준	보육교직원 역량강화 ·	시간제보육 ·
국공립어린이집 확충 품질관리 전담사업	공공형어린이집 품질관리	중앙육아종합지원센터	

자료: 한국보육진흥원 유아교육원 홈페이지(<https://www.kcpi.or.kr/kcpi/intro/organ.do#none>)에서 2022. 9. 4 인출.

라. 관련법 정비 방안

유보통합은 영유아에게 양질의 교육과 돌봄을 제공하고, 영유아 입장에서의 발달, 교육 돌봄의 연속성을 보장하는 것을 목표로 하는 만큼, 이에 대한 법적 근거를 명확히 할 필요가 있다. 따라서 기관(시설)의 이용 연령을 통일시킬 필요가 있으며, 유치원과 어린이집의 질적 수준을 제고하기 위해 누리과정(교육·보육과정 및 비용 지원)에 대한 법적 근거를 마련하고, 학급당 유아 수(또는 교사 대 아동비율)에 대한 통일된 규정 마련이 필요하다. 즉, 단일법화 하거나 특별법을 제정하더라도 이와 관련된 내용은 법률에 명시되어야 할 것이다.

유치원과 어린이집 모두를 “학교”로 통합하는 경우에는 현행 유아교육법은 존치하고 영유아보육법은 폐지하게 되며, “사회복지시설”로 통합하는 경우에는 유아교육법은 폐지하고, 영유아보육법은 존치하게 된다. 또는 유아교육법 및 영유아보육법 모두를 폐지하고, 새로운 법률을 제정하는 방안을 고려해볼 수 있다.

1) (영)유아교육법으로 단일화(안)

유아교육법으로 단일화하는 경우에는 유치원·어린이집을 학교로 보고, 그에 따른 법령을 정비하여야 한다. 다만, 영아에 대해서도 그 대상범위에 포함시키는만큼 법명은 영유아교육법으로 변경하여야 할 것이다. 또한, 유아교육법상 “유아” 용어는 일괄적으로 “영유아”로 변경한다.

한편, 앞서 유보통합 기관(시설) 모형에 있어 설립유형은 국공립, 국공립위탁, 사립법인, 사립사인 등으로 구분하였기 때문에 이 내용도 고려하여 제·개정안을 마련하여야 한다. 유아교육법으로 단일화하는 경우 법률상 주요 개정사항을 제시하

면 다음과 같다. 다만 유아교육법 제7조(유치원의 구분)의 경우, 기존 어린이집의 다양한 형태를 수용하기 위한 사회적 합의를 필요로 한다. 예를 들어 국공립어린이집(민간위탁)은 유아교육법에 근거하여 흡수할 것인지 특수한 유형으로 별도 구분할 것인지에 대한 논의와 사회적 합의가 필요하다.

〈표 IV-2-3〉 유아교육법으로 단일화 시 관련 법 주요 개정안

관련 법률	개정 전	개정 후
교육기본법 제9조	제9조(학교교육) ① 유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 둔다.	제9조(학교교육) ① 영유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 둔다.
교육기본법 제20조	제20조(유아교육) 국가와 지방자치단체는 유아교육을 진흥하기 위하여 필요한 정책을 수립·실시하여야 한다.	제20조(영유아교육) 국가와 지방자치단체는 영유아교육을 진흥하기 위하여 필요한 정책을 수립·실시하여야 한다.
유아교육법		「영유아교육법」으로 법제명 변경
유아교육법 제2조 제1호	1. “유아”란 만 3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이를 말한다.	1. “영유아”란 6세 미만의 초등학교 취학 전까지의 어린이를 말한다.
유아교육법 제2조 제2호	2. “유치원”이란 유아의 교육을 위하여 이 법에 따라 설립·운영되는 학교를 말한다.	2. “유치원”이란 영유아의 교육을 위하여 이 법에 따라 설립·운영되는 학교를 말한다.
유아교육법 제2조 제3호	3. “보호자”란 친권자·후견인 그 밖의 자로서 유아를 사실상 보호하는 자를 말한다.	3. “보호자”란 친권자·후견인 그 밖의 자로서 영유아를 사실상 보호하는 자를 말한다.
영유아보육법		전면 폐지
사회복지사업법 제2조 제1호	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “사회복지사업”이란 다음 각 목의 법률에 따른 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다. 바. 「영유아보육법」	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. (좌 동) 바. <삭 제>

## 2) 영유아보육법으로 단일화(안)

영유아보육법으로 단일화하는 경우에는 유치원·어린이집을 사회복지시설로 보

고, 그에 따른 법령을 정비하여야 한다. 이 경우 학교 관련법(교육공무원법, 교육관련 기관의 정보공개에 관한 특례법, 교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률, 교육환경 보호에 관한 법률, 사립학교법, 학교급식법, 학교보건법, 학교안전 사고 예방 및 보상에 관한 법률 등)에서 유치원은 제외되며, 영유아보육법에서 관련 내용을 개정하여야 한다. 마찬가지로 영유아보육법 제10조(어린이집의 종류) 어린이집의 종류에 국공립유치원을 어떻게 규정할 것이지에 대한 논의와 사회적 합의가 필요하다.

〈표 IV-2-4〉 영유아보육법으로 단일화 시 관련 법 주요 개정안

관련 법률	개정 전	개정 후
교육기본법 제9조	제9조(학교교육) ① 유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 둔다.	제9조(학교교육) ① 초등교육·중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 둔다.
교육기본법 제20조	제20조(유아교육) 국가와 지방자치단체는 유아교육을 진흥하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.	〈삭제〉
유아교육법		전면 폐지

### 3) 새로운 법률 제정으로 단일화

유아교육법과 영유아보육법 모두를 폐지하고, 합의된 기관(시설) 유형에 맞게 새롭게 법률을 제정하는 방안이다. 이 경우 영유아교육·보육의 이념, 철학, 목적, 기관(시설)의 설립(설치)유형과 기준 등을 새롭게 정할 수 있다. 예컨대, 독일의 경우 사회법전 제8권 아동청소년지원법(Sozialgesetzbuch (SGB) -Achstes Buch(VIII) -Kinder und Jugendhilfe)에서 아동 및 청소년지원에 관한 규정을 포괄적으로 규정하고, 제22조 이하에서는 우리나라의 유치원·어린이집에 관한 내용을 정하고 있다. 독일은 이러한 시설 유형과 시설 설치 및 운영에 관한 전반적인 사항을 하나의 법률에 규정하고 있고, 이에 근거하여 사회보장법 제8권을 개정 또는 보충하는 법률을 제정하고 있다.<sup>37)</sup> 이러한 입법례를 참고하여 우리의 경우에도 사회적 합의가 이루어진 내용에 대해 새로운 법률에 내용을 규정하는 방안을 고려해 볼 수 있

37) 예를 들어, 3세 미만 아동지원법, 일일보육확충법 등이 있다. 이상의 내용에 대해서는 우수연(2012), 독일의 영유아 보육법제, 최신외국법제정보, 한국법제연구원, p.6 이하 참조.

을 것이다.

입법을 함에 있어서 영유아 교육·보육의 개념과 이념이 정비될 필요가 있으며, 교육/보육정책위원회, 보육진흥원, 육아종합지원센터, 유아교육진흥원 등과 같은 전달체계가 정비되어야만이 이에 대한 입법이 가능할 것이다. 또한, 유보통합시 갖추어야 할 기관(시설)의 설립(설치) 및 운영기준의 큰 범위와 큰 틀에서의 교사의 자격 및 양성체계에 대해서도 법률에 해당 내용을 정할 필요가 있다. 마지막으로, 영유아보육법 등에서는 복지지원에 대한 내용이 구체적으로 규정되어 있기 때문에, 교육기관으로 통합되는 경우 장애아동<sup>38)</sup>, 취약가구<sup>39)</sup> 등 보육지원을 통해 복

#### 38) 장애아동 복지지원법

제22조(보육지원) ① 국가와 지방자치단체는 「영유아보육법」 제27조에 따른 어린이집 이용대상이 되는 장애아동(이하 “장애영유아”라 한다)에 대하여 같은 법 제34조에 따라 보육료 등을 지원하여야 한다. <개정 2013. 1. 23.>

② 국가 및 지방자치단체는 「영유아보육법」 제10조에 따른 어린이집 또는 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원을 이용하지 아니하는 장애영유아에게 「영유아보육법」 제34조의2에 따라 양육수당을 지급할 수 있다.

③ 제32조에 따른 장애영유아를 위한 어린이집은 장애영유아에 대한 체계적인 보육지원과 원활한 취학을 위한 보육계획을 수립·실시하여야 하며 대통령령으로 정하는 자격을 가진 특수교사와 장애영유아를 위한 보육교사 등을 배치하여야 한다.

④ 제3항에 따른 특수교사와 장애영유아를 위한 보육교사의 자격 및 배치는 국가와 지방자치단체의 재정 및 교원수급여건을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 순차적으로 실시한다.

제27조(취약가정 복지지원 우선제공) 국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장애아동과 그 가족(이하 “취약가정”이라 한다)에 대하여는 이 법에서 정하는 복지지원을 우선적으로 제공할 수 있다. 다만, 제22조에 따른 보육지원은 「영유아보육법」 제28조에 따른다.

1. 장애아동의 부 또는 모가 「장애인복지법」 제2조의 장애인인 경우
2. 한 가정에 장애아동이 2명 이상인 경우
3. 장애아동이 「한부모가족지원법」 제4조제2호의 한부모가족의 자녀인 경우
4. 장애아동이 부모와 떨어져 조부 또는 조모가 세대주이거나 세대원을 사실상 부양하는 경우
5. 장애아동이 「다문화가족지원법」 제2조제1호의 다문화가족의 자녀인 경우
6. 장애아동이 「도시·벽지 교육진흥법」 제2조의 도시·벽지에 거주하는 경우
7. 그 밖에 보건복지부장관이 우선하여 지원할 필요가 있다고 인정하는 경우

#### 39) 영유아보육법

제26조(취약보육의 우선 실시 등) ① 국가나 지방자치단체, 사회복지법인, 그 밖의 비영리법인이 설치한 어린이집과 대통령령으로 정하는 어린이집의 원장은 영아·장애아·「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 아동 등에 대한 보육(이하 “취약보육”이라 한다)을 우선적으로 실시하여야 한다.

제28조(보육의 우선 제공) ① 국가나 지방자치단체, 사회복지법인, 그 밖의 비영리법인이 설치한 어린이집과 대통령령으로 정하는 어린이집의 원장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 우선적으로 어린이집을 이용할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 「고용정책 기본법」 제40조제2항에 따라 고용촉진시설의 설치·운영을 위탁받은 공공단체 또는 비영리법인이 설치·운영하는 어린이집의 원장은 근로자의 자녀가 우선적으로 어린이집을 이용하게 할 수 있다.

1. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자
2. 「한부모가족지원법」 제5조에 따른 보호대상자의 자녀
3. 「국민기초생활 보장법」 제24조에 따른 차상위계층의 자녀

지지를 우선적으로 했던 대상이 불리해지지 않도록 이에 대한 고려가 필요하다.

## 마. 재정 확보 방안

유보통합 추진의 지속성이 유지될 수 있도록 정확한 중장기 재정 전망과 더불어 재원 조달 방안을 마련하는 것 또한 중요하다. 교육부로의 유보통합을 통한 지방교육재정교부금 중심으로의 개편은 일정 수준의 안정적 재원 마련이 가능하다는 점에서 장점이 있다. 또한 지방교육재정교부금은 내국세의 20.79%와 교육세로 재원이 구성되어 있어, 일반재정에 비해 상대적으로 일정 수준 이상 재정확보가 가능하다. 반면, 보육재정은 대부분 국고와 지방비 매칭 구조로 되어 있는데, 지방교육재정으로 통합될 경우 기존 지방재정에서 부담하는 보육지원사업 국고 대비 지방비 부담금 등 관련 예산이 교육청으로 전출되어야 하는 상황이 발생한다. 이는 현제 지자체에서 교육청으로 전출하는 예산이 상당한 수준인데, 교육부로의 유보통합이 열악한 지방재정을 더욱 악화시킬 우려가 있어 지자체의 반발을 살 가능성이 상당히 높다.

한편 보건복지부로 유보통합이 이루어질 경우, 교육재정에 포함되어 있는 유치원 및 유아교육지원 예산이 일반재정에 통합된다고 볼 수 있다. 현행 지방교육재정교부금의 내국세 교부율과 교육세를 줄여야 한다는 점에서 교육계의 극심한 반발 우려, 학교로서의 유치원의 조정 문제, 공립유치원 교사의 신분의 문제 등 다양한 문제의 논의는 배제하고 재정 측면에서만 본다면, 이는 유보통합의 재원을 교육교부금에 비해 불안정하게 할 우려가 있다. 따라서 유보통합의 실효성을 높이기 위해서는 우선 관할 부처 일원화를 우선 추진하고 일정기간 현 수준에서의 재정투입을 유지하고, 장기적 관점에서 다양한 제도적 개선 등 실질적 유보통합 논의가 필요하다.

- 
4. 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 보건복지부령으로 정하는 장애 정도에 해당하는 자의 자녀
  - 4의2. 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 보건복지부령으로 정하는 장애 정도에 해당하는 자가 형제 자매인 영유아
  5. 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 자녀
  6. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 국가유공자 중 제3호의 전몰군경, 제4호·제6호·제12호·제15호·제17호의 상이자로서 보건복지부령으로 정하는 자, 제5호·제14호·제16호의 순직자의 자녀
  7. 제1형 당노를 가진 경우로서 의학적 조치가 용이하고 일상생활이 가능하여 보육에 지장이 없는 영유아
  8. 그 밖에 소득수준 및 보육수요 등을 고려하여 보건복지부령으로 정하는 자의 자녀

### 3. 유보통합 모델(안)

유보통합 시나리오와 상관없이 유보통합의 주요 요소별 추진 로드맵은 크게 다르지 않다. 先부처 통합으로 유보통합의 방향을 설정하고, 세부 요소들을 추진할 것인지, 통합 요소별 통합(안)을 준비한 이후, 이를 실행하기 위해 소관 부처를 결정할 것인가에 대한 판단의 문제이다. 이에 궁극적으로 유보통합의 최종 모습(안)에 대한 공감대를 기반으로 유보통합의 방향을 설정하는 것이 중요하다. 유보통합이 유아교육과 보육의 질 제고를 지향하기에 단기적으로 현행 체제를 유지하더라도 장기적인 방향성을 공유하는 것이야말로 유보통합의 정착률을 위한 혼란을 최소화하는 전략이 될 수 있다.

#### 가. 유아교육과 보육의 가치와 성격

유보통합을 통해 기대하는 유치원과 어린이집이 어떠한 가치를 기반으로 하는가에 따라 적합한 소관부처가 정해져야 한다. 현재 유치원은 교육기관, 어린이집은 사회복지시설로서 유보통합 추진시 미래지향적으로 유치원과 어린이집의 성격을 규정하고, 합의하는 것은 소관부처를 결정하는 중요한 근거가 된다. 영유아를 교육의 대상으로 보는 것에 대한 우려와 이에 따른 논란이 유보통합의 가장 큰 장애요인이 될 수 있으나 선술한 바와 같이, ‘유아교육’이 형식적인 학교교육과는 달리 돌봄을 포괄하는 개념으로 사회적으로 수용되고 있으며, ‘보육’의 개념은 이미 ‘교육’을 포괄하고 있으므로(유아교육법, 영유아보육법에 근거) 교육과 보육의 개념적인 논쟁을 넘어서는 가치 지향이 필요하다. 1997년 교육연구부로 통합된 스웨덴의 경우, 통합이후 교육이라는 용어를 보호를 포함하는 포괄적인 개념으로 재정의 하면서, 교육이 지식과 교수의 영역에 기반을 둔 인식론보다는 윤리적 관점에서 시작되어야 한다는 새로운 관점으로 변화되었다(정선아, 2007). 영유아기 교육의 특성을 고려하고, 인간 발달의 연속성 차원에서 교육, 보육, 돌봄을 포괄하는 용어로 재정의되어야 한다. 재정의된 유아교육과 보육이 추구하는 가치를 기반으로 이를 잘 지원할 수 있는 소관 부처를 설정하는 것이 상향식(bottom-up) 접근의 오류를 복기하지 않는 방법이다.

## 나. 기관(시설) 유형

유보통합이 추진되더라도 기관(시설)의 다양성을 유지하여 단기적으로는 기존의 유치원, 어린이집이 운영되며, 중장기적으로는 통합 기관(시설)이 공존할 수밖에 없다. 유보통합이 기관(시설)의 통합을 의미하는 것이 아니므로 기존 기관(시설)의 유지는 부모의 선택권을 보장하기 위한 것이지만 행정 부처가 일원화되지 않은 상태에서는 일본 사례와 유사하게 단기적으로는 3원화 체제가 될 가능성이 높다. 한편 신규 설치 기관(시설)은 기존의 어린이집, 유치원, 영유아 교육보육기관(가칭)으로 인가하되, 지역의 요구와 특수성을 반영하고, 영유아 수를 고려한 수용계획에 근거해야 한다.

〈표 IV-3-1〉 유보통합 이후 기관(시설) 유형(안)

구분	현행		⇒	방향
법적 성격	사회복지시설	교육기관		교육·보육기관
유형	어린이집	유치원	⇒	영유아 교육보육기관(가칭)
이용 연령	0~5세	3~5세		0~5세
설립 유형	현행 유지	현행 유지		관할 부처 성격, 사회적 합의에 근거하여 재편

유치원과 어린이집의 물리적 환경 기준 또한 서로 다르기 때문에 최적의 인프라를 갖출 수 있도록 기준을 설정하는 것이 필요하다. 또한 유치원의 물리적 환경 기준은 유아를 대상으로 하고 있고, 어린이집의 기준은 0~5세를 대상으로 하며 0~2세 영아와 3~5세 유아를 위한 물리적 환경의 기준이 상이하므로 그 특성을 파악하여 각각의 기준을 마련해야 할 것이다. 기준 마련 이후에는 새로 설립되는 기관은 이러한 기준에 근거하여 설립하도록 하고, 기존 기관은 동일 기준에 부합하도록 유예기간을 두고 개선해나갈 수 있도록 지원할 필요가 있을 것이다. 연구진이 제안하는 것은 하나의 모형(안)으로 신규 기관(시설) 설립시 권고될 필요가 있으나 유아 발달의 연속성, 부모의 선택권, 접근성 강화의 차원으로 접근해야 할 것이다.

### 다. 기관(시설) 운영 형태

현재 유치원의 운영시간은 아침돌봄, 4~5시간의 교육과정, 방과후과정, 저녁돌봄으로 이루어지며, 어린이집의 운영시간은 7시간의 기본보육과 이후의 연장보육으로 이루어진다. 유보통합시 기관(시설)의 운영은 영유아 입장에서 일상생활의 연계성을 고려하여 운영시간동안 인력 배치나 교육·보육과정 운영이 통합적으로 이루어질 필요가 있으며, 지역과 기관, 학부모의 상황에 따라 다양한 운영시간을 선택할 수 있도록 할 필요가 있다. 영유아의 일상생활의 연계성과 현 정부의 돌봄정책 확대 기조와 초등 전일제학교 추진정책을 고려할 때 중장기적으로는 교육·보육과정 운영 시간을 조정하거나 방과후 과정(또는 연장 교육·보육 시간)까지 통합하여 운영하는 방안, 돌봄 확대를 고려한 운영시간 전반의 재편을 고려할 수 있다.

이와 더불어 유치원과 어린이집의 운영시간을 고려하여 인력배치 방안을 강구해야 한다. 교육·보육과정을 운영하면서 한 학급을 책임지는 담임교사 외에 교육·보육과정을 지원하거나 방과후 과정(또는 연장 교육·보육 시간)을 지원하는 교사를 별도로 두어 운영하고, 배치할 수 있다. 중장기적으로 교육과정과 방과후 과정 운영시간(또는 연장 교육·보육 시간)이 통합될 경우, 한 학급에 담임교사 2명을 배치하는 방안도 고려할 수 있다. 또한 교육·보육과정은 유아교육과 보육의 미래 방향을 설정하고, 0~5세 연령별 연계, 유초 연계 등을 강화하는 차원에서 개정이 필요하다.

〈표 IV-3-2〉 유보통합 이후 기관(시설) 운영 형태(안)

구분	현행		방향
	어린이집	유치원	
유형	어린이집	유치원	영유아 교육보육기관(가칭)
운영 형태	기본보육(7시간) 연장보육	아침 돌봄 교육과정 (4~5시간) 방과후과정 저녁 돌봄	⇒ 1) 반일반(4~5시간), 종일반(8~12시간) 2) 기본 교육보육 시간(7시간), 연장 교육보육 시간 3) 운영시간 재편
교육 보육 과정	표준보육과정 (0~2세) 표준보육과정, 3~5세 2019 개정 누리과정)	유치원 교육과정 (2019 개정 누리과정)	0~5세 통합 교육과정(가칭)*

구분	현행		⇒	방향					
	현행 유지	현행 유지		구분	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세 이상
교원 배치	현행 유지	현행 유지		반일반 (기본)	3명	5명	7명	15명	20명
				중일반 (연장)	동일	동일	동일	25**	30**

주1: \*\* 보조교사 추가 배치

주: \* 유초 연계, 연령간 연계, 기관간 연계 강화

## 라. 교사 자격·양성·처우 개선

### 1) 교사 자격체계 개선(안)

장기적으로 교사자격을 단일화하는 것이 유아교육과 보육의 질적 제고를 위한 방안일 수 있으나 교사자격 단일화에 대해서는 이견이 많고, 현장 교사들에게는 가장 민감한 쟁점 중 하나이다. 이에 교사자격을 재편하는 방안의 하나로 역할, 기능 등에 따라 교사자격 체계를 다양화하는 방안이 제기되기도 하는데, 이는 교사의 전문성 제고를 위한 중장기적인 방향성을 견지하면서 오랜 타협과 조율의 과정을 필요로 한다. 특히 교육공무원 신분인 공립유치원 교사의 위상, 처우 등에 관한 고려가 필요하다.

〈표 IV-3-3〉 유보통합 이후 교사 자격체계 개편(안)

구분	현행		⇒	방향	
	유치원	유치원교사		영유아 교육보육기관(가칭)	영유아 교사(가칭)
유형	어린이집	유치원		영유아 교육보육기관(가칭)	영유아 교사(가칭)
명칭	보육교사	유치원교사		영유아 교육보육기관(가칭)	영유아 교사(가칭)
대상 연령	0~5세	3~5세		영유아 교육보육기관(가칭)	영유아 교사(가칭)
최초 취득 자격	보육교사 3급 또는 2급	유치원 정교사 2급 보육교사 2급		영유아 교육보육기관(가칭)	영유아 교사(가칭)
경력 인정	보육교사 경력만 인정	유치원, 보육교사 경력 모두 인정		영유아 교육보육기관(가칭)	영유아 교사(가칭)
자격 전환	-	-		영유아 교육보육기관(가칭)	영유아 교사(가칭)

교사자격을 다원화한다면, 영유아 발달의 연속성을 고려하여 연령별 다원화는 지양하고, 기능별 다원화에 따른 인력배치(안)을 마련할 필요가 있다. 또한 통합 기관(시설)의 상호경력 인정, 자격 전환에 대한 구체적인 설계도 논의되어야 한다. 세부 방안을 논의하면 다음과 같다.

#### 가) 교사자격 단일화 vs 다양화

교사자격 단일화(안)에 대해서는 영유아교사 자격체계를 마련하며, 보육과 유아교육 관련학과 규정을 통해 영유아 자격증을 부여하거나 영유아교사(통합) 자격시험제도를 도입해야 한다는 의견(서영숙, 2014: 24-25), 학력을 최소 3년제 이상으로 또는 4년제 대학 학사학위를 기본학력으로 하되, 보육교사 자격취득 제도와 양성 교과목의 개선과 학과제 양성으로의 전환 등 유치원과 보육교사의 자격취득 제도를 동일하게 조정해야 한다(지성애, 2014: 51)는 제안도 있다. 본 연구에서 수행한 포럼에서는 0~5세 영유아교사의 자격기준을 일원화할 것을 제안하며, 통합된 명칭과 현장의 다양한 직무의 특성을 고려한 자격종별에 대한 논의가 필요함을 요구하기도 했다(서윤희, 한유진, 2022).

교사의 자격 체계는 교육과 보육을 모두 담당하는 교사자격증을 일원화하여 발급할 것인지, 기능별로 자격증을 구분할 것인지에 대한 논의와 합의를 전제로 중장기적인 계획이 수립되어야 한다. 교육부 체제로 통합시, 영유아 발달의 연속성을 지원하기 위해 초중등교육과의 연계를 고려하고, 교원의 전문성과 위상 제고를 위해서 중장기적으로 교육과정 담당 교사는 초중등교사와 같은 체계를 지향할 필요가 있다. 한편 보건복지부 체제로 통합할 경우에는 교사의 정체성에 대한 검토(특히 교육공무원 신분인 공립유치원 교사 등), 영유아 교사의 재정의가 필요하며, 영유아 교사와 초등학교 교사의 연계 등에 관한 심도 깊은 논의와 사회적 합의가 필요하다.

〈표 IV-3-4〉 교사 자격 일원화/다양화 방안

세부 방안	내용
교사 자격 일원화	1) 소관부처에 따라 기존 자격체계 준용 - 교육부: 2급-1급-(수석교사)-원감-원장 - 보건복지부: 3급-2급-1급-원장 2) 새로운 자격 체계로 개편
교사 자격 다양화	1) 담임교사 자격 - 최소학력 기준(3~4년제) 2) 보조교사 - 배치기준 마련

나) 현직교사 자격 전환

선술한 바와 같이 교사자격을 역할에 따라 다원화하는 경우, 역할별 자격 체계와 자격별 경로 개방 등에 대한 논의와 사회적 합의가 필요하다. 예를 들어, 담임교사, 보조교사의 두 가지 트랙으로 자격을 다원화한다면, 자격체계에 적합한 양성연한, 양성과목 등에 대한 세부 방안에 설계되어야 할 것이다. 한편 모든 현직교사의 자격을 동시에 하나의 체계 안으로 가져오는 것은 어려우므로 현직교사가 새로운 자격증을 취득할 수 있도록 지원하면서 현재의 자격으로도 역할을 할 수 있도록 경로를 개방해야 할 필요도 있다.

교원 양성과정 개편과 연계하여 영유아 교사(가칭)의 자격 취득을 위한 연한을 장기적으로 4년제 학사학위 수준으로 상향한다는 것을 전제로 한다면, 조건에 부합하는 현직교사의 경우, 양성과정 교과목 개편에 따른 과목을 일정 기간, 특정 시수를 이수하도록 한다. 자격에 부합하지 않는 경우, 관련 대학(한국방송통신대학, 전문대 심화과정, 교육대학원 등)에서 자격을 취득한 경우, 자격을 전환하는 방식을 고려할 수 있다.

〈표 IV-3-5〉 현직교사 자격 전환 방안

세부 방안	내용
자격 전환 기준	- 교사 양성과정 개편과 연동 - 최소학력: 3~4년제
자격 전환 방식	1) 최소학력 기준 충족시 - 양성과정 개편에 따른 추가과목 이수 2) 최소학력 기준 미충족시 - 최소학력 및 추가 이수과목 이수

다) 교사 수급

유치원교사 자격의 경우 유아교육학과 졸업자와 아동 관련학과의 10% 인원에게 교사자격을 주어 입학정원부터 관리하는 체계이지만, 보육교사 양성기관은 전국 총 257개 대학 453개 학과에서 자격을 배출하고 있으며, 이중 오프라인 양성기관은 239개 대학의 424개로 대학별로 적어도 1개 학과에서 최대 8개 학과에서 보육교사를 배출하고 있다(보건복지부, 한국보육진흥원, 2018: 5). 저출산으로 영유아수가 급격하게 줄어드는 것을 감안하여 교사수급에 대한 추계를 하고, 이에 기초하여 자격증 발급 인원을 조정할 필요가 있다.

2) 교사 양성과정 개편(안)

새로운 교사 자격체계를 운영하기 위해서 교사양성기관의 조정은 불가피하므로 현장의 상황을 충분히 고려하고, 이해관계자 의견을 충분히 수렴하여 추진되어야 한다. 현재 유치원과 어린이집의 과반의 유치원교사와 보육교사를 배출하는 전문대학의 수업연한은 2-3년제라는 점도 고려할 필요가 있다. 즉, 유치원교사의 최종학력은 3년제 전문대학 졸업자(41.6%), 4년제 대학교 졸업자(40.5%), 2년제 전문대 졸업자(10.2%)이며(문무경 외, 2017), 보육교사 또한 3년제 이하 대학 졸업자(49.7%), 4년제 대학 졸업자(25.0%), 고졸(17.7%)임을 고려하여 양성연한을 설정할 필요가 있다. 그러나 유보통합이 유아교육과 보육의 질적 제고를 위한 방향성을 견지한다면 유치원교사, 보육교사 모두 4년제 대학 졸업자 비율이 낮지 않음도 고려되어야 한다.

〈표 IV-3-6〉 유보통합 이후 교사 양성과정(안)

구분	현행		방향
유형	어린이집	유치원	영유아 교육보육기관(가칭)
명칭	보육교사	유치원교사	영유아 교사(가칭)
대상 연령	0~5세	3~5세	0~5세
양성 연한	1~4년	2~4년	1안) 2+2년(심화과정) 2안) 3+1년(심화과정) 2안) 4년

양성과정의 개편과 관련해서는 다양한 이해관계자들의 입장이 첨예한 상황이다. 또한 교사 양성과정은 자격체계와도 연동되어 있으므로 교사 자격체계를 단일화하는 것을 전제로 한다면, 현행 양성체계를 유지하면서 심화과정(연수 등 포함)을 통해 일정 수준의 교육연한을 이수하도록 하는 방안이 고려될 필요도 있다. 세부 방안을 논의하면 다음과 같다.

### 가) 양성기관

현재 유치원교사 자격부여는 초중등교사, 보건교사 등과 함께 교육부 교원양성기관 역량진단을 통해 정원을 감축 등 수급조절을 하고 있다. 그러므로 0-5세 신규 영유아교사 자격을 부여하기 위해서 교사 양성 학과를 지정해 운영하는 경우, 이에 준하는 평가 등을 통해 입학정원(승인정원)에 대한 조정이 이루어져야 한다. 유치원교사는 방송통신대학교에서 2,700명의 입학정원이 승인되고 있다. 2021년 기준, 유치원정교사 2급 자격증을 발급받은 방송통신대학교 졸업생은 전체 발급자의 13.5%, 학점은행제를 통해 자격을 취득한 보육교사는 32.9%(8,453명)임을 고려할 필요가 있다.

또한 보육교사 자격증을 발급하는 사이버대학 역시 고등교육법 제2조(학교의 종류) 제5항인 원격대학에 포함되고 있어, 대면교육과 실습 중심으로의 학과중심제를 지향(서윤희, 한유진, 2022: 59)한다면, 원격대학의 교사양성기관에 대한 재검토가 필요할 수 있다. 현재 유치원 정교사 2급을 제외하면 초등학교 정교사2급, 전문상담교사, 사서교사 등의 자격이 방송통신대학교에서는 발급되지 않는다는 것을 고려할 필요도 있다.

〈표 IV-3-7〉 양성기관 개편 방안

세부 방안	내용
학과제 전환	- 새로운 교사 자격 부여 학과의 결정 - 학점은행제 존치시 국가시험제도 적용 고려
수급을 고려한 정원 관리	- 교원양성기관 역량진단 등 수급 조절 필요 - 입학정원(승인정원) 관리

## 나) 양성연한

신규교사 자격의 수업연한 기준을 상향 조정을 논의함에 있어 고려해야 할 사항은 다음과 같다. 먼저, 모든 신규자격 교사들은 동일하게 4년제로 적용하는 방안이다. 영아와 유아 모든 연령의 특성에 맞게 전문성 있는 지도를 하기 위한 교육과정을 이수하기 위해서 4년제 학사학위 취득자가 기본이라는 입장이다. 다음으로는 수업연한에 따라 자격급수를 조정하는 방안이 있으며, 수업연한에 따라 이수학점을 차등화하는 방안도 고려될 수 있다. 일본 유치원교사의 양성과정은 수업연한에 따라 자격급수를 차등화하여 부여하고 있다는 점이 차별화된다(서현선, 전홍주, 2019). 이는 어떤 경로로 졸업했건 동일한 자격급수를 부여받는 우리나라의 체제와는 구별되는 부분이라고 할 수 있다.

〈표 IV-3-8〉 양성연한 개편 방안

세부 방안	내용
양성 연한 (전제: 학과제 전환)	1) 2년제 + 2년(심화과정) - 기존 2년제 전문대학 졸업 후 심화과정 이수 2) 3년제 + 1년(심화과정) - 기존 3년제 전문대학 또는 2년제 대학의 3년제로 전환 후 심화과정 이수 *교사 수급, 교원양성기관의 정원과 연동

## 다) 교사 양성 교육과정

현재 유치원 정교사 2급 전공영역 교과목을 그대로 수강하고, 교직과목을 이수하면 자격을 취득할 수 있도록 함과 동시에 전공영역에서 보육교사 2급 교사 양성 교과목 중 영아교육을 위해 필요한 교과목을 추가하는 방안이 검토 가능하다. 새로운 교사 자격 체계로 개편하는 경우, 교직교과목을 필수로 지정해야 한다는 입장도 있다. 그러나 초중등교원양성체계 개편에 대한 논의에서도 이미 '교양과목의 다양화(일반대학과의 학점교류 등), 현장중심 교육과정 개발, 교과내용 뿐만 아니라 교과교육학의 비중 상향, 교육과정 및 교수방법에 대해 임용시험과 연계한 제도개선, 교육실습 기간 확대 및 교육실습 과정에 대한 체계적 관리 부족(교육실습 학기제 도입) 등'(허주 외, 2021)의 논의가 이루어지고 있는 상황이다. 교사의 전문성을 제고하기 위한 부분으로 교직과목에 대한 재정비와 현장실습의 내실화 및 관리 체계화가 함께 논의되어야 한다. 이와 더불어 미래교육의 변화에 따라 영유아 교사

들에게도 미래교육 체제에 맞는 역량이 새롭게 요구되고 있음을 고려한 양성 교육 과정의 개편이 요구된다.

〈표 IV-3-9〉 양성 교육과정 개편 방안

세부 방안	내용
필수 이수 과목	1) 전공 필수 교과 + 교직 교과 +영아 관련 교과 2) 전공 필수 교과 + 교직 교과(재정비) +영아 관련 교과 + 미래 역량

### 3) 교사 처우개선(안)

통합된 교사양성기관에서 교사가 양성되고 기존 교사의 연수를 통한 자격 전환이 마무리되는 시점에서 교사의 처우는 자격, 교육연한, 경력과 연계하여 조정되어야 한다. 교사의 처우개선 또한 자격체제와 연동하여 동일 수준의 직무, 자격을 전제로 동일한 처우개선이 이루어질 수 있어야 한다. 또한 중장기적으로 처우개선(안)을 설계하되, 재정 여건에 따라 지역별, 기관별(공사립) 격차를 완화하는 현재의 정책적 접근이 단기적으로 지속될 필요도 있다. 세부 방안을 논의하면 다음과 같다.

〈표 IV-3-10〉 유보통합 이후 교사 처우개선(안)

구분	현행		방향
유형	어린이집	유치원	영유아 교육보육기관(가칭)
명칭	보육교사	유치원교사	영유아 교사(가칭)
기준	인건비 지원 시설 인건비 지급 기준(2022)	유초중고 교원 등의 봉급표(2022)	소관 부처의 성격에 따라 규정
기본 호봉표	1호봉(2,116,400원)	7호봉(3년제, 2,012,400원) 8호봉(4년제, 2,064,000원) 9호봉(사범대, 2,116,400원)	⇒ 1) 유초중고 교원 등의 봉급 표(교육부) 2) 새로운 호봉 체계 설정
호봉 획정 기준	경력	교육연한+경력	자격+교육연한+경력
처우개 선비	영아: 근무환경개선비 26만원 유아: 누리과정 수당 36만원 시도: 15~52만원 시군구: 12~65만원	74만원+α	지원방식, 지급액 설정

### 가) 기본호봉 및 호봉획정 기준

어린이집 유형 중 정부로부터 인건비를 지원받는 어린이집은 인건비 지급 기준, 유치원 교사는 교육공무원직 급여 기준을 적용하는 것이 원칙이다. 그러나 대부분의 사립유치원 교사들은 해당 기준을 적용받지 못하고 있다. 이에 새로운 교사 자격체계 및 양성과정의 설계에 따라 자격, 교육연한, 경력과 연동하여 호봉을 획정할 필요가 있다. 현직교사의 자격 전환시 경력 반영은 역할에 따른 차등 적용 방식, 경력 반영의 범위 설정 등 정교한 설계가 필요하다.

〈표 IV-3-11〉 기본호봉 및 호봉획정 방안

세부 방안	내용
급여 기준	1) 소관 부처의 기준 적용 2) 새로운 호봉표 설계
호봉 획정	- 자격, 교육연한, 경력 반영 - 자격 전환시 경력 반영: 역할, 경력연수 반영 범위 설정 필요

### 나) 처우개선비 항목 조정 및 통합

지자체 특수보육시책 처우개선비 등 유사 지원사업의 지원단가, 지원기준 등의 기준을 통일하고, 보육 교사와 유치원 교사에게 지급되고 있는 유사 성격의 수당(처우개선비, 장기근속수당, 연구수당 등)의 수준 조정이 필요하다.

## 4. 유보통합 단·중·장기 실행 로드맵

상기한 유보통합 모델(안)에 근거하여 단기, 중장기 실행 로드맵을 제시하면 다음과 같다.

### 가. 단기 로드맵: 계획수립 및 운영모델 개발

1) (사전협의/준비) 통합추진단/협의체에서는 유보통합 추진을 위해 필요한 행·재정 요소를 파악한다.

① 기존 행정인력의 이관과 신규 인력의 보강에 필요한 총 행정인력 규모(이관,

신규채용), ② 지방교육재정교부금과 보육에 소요되는 국고-지자체 예산의 합과 통합 운영을 위해 필요한 추가 재정규모를 파악하고, ③ 개별법을 유지하면서 유보통합에 필요한 사항들을 기존 개별법 내에 조항으로 구성해가는 점진적 전략을 꾀한다.

2) 영유아교육보육(Edu+care)정책실(가칭)-국-과와 지자체별 통합지원체계(전달체계)로 재편한다.

3) 유보통합에 관한 정의에 기반하여 「영유아 교육보육기관(가칭) 운영모델」을 구체적으로 제시하고, 이에 충족하는 기관의 경우, 비용지원, 운영체계를 설계한다.

## 나. 중장기 로드맵: 중장기 이행계획 수립 및 재정 확보

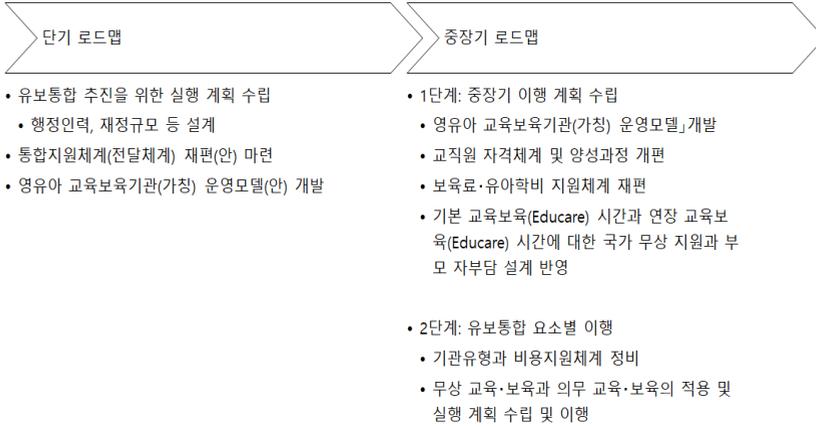
4) (통합이행) 1단계: 기존의 유치원과 어린이집 운영은 유지하면서, 통합 기관으로서의 요건 (「영유아 교육보육기관(가칭) 운영모델」)을 충족해가도록 연차별 이행 계획을 수립하고 관련 재정을 확보한다(예: 제1차 통합이행 5개년 계획 수립-매년 10%씩 기존 어린이집·유치원의 통합 기관으로서의 전환과 이에 대한 인증과 평가/모니터링의 실시, 관련 비용지원 체계로의 편입 등).

- ① 신규설립 기관은 「영유아 교육보육기관(가칭) 운영모델」에 충족하는 경우에만, 인가가 되도록 신축/증축 관련 시설설비 요건을 적용한다.
- ② 교직원 자격체계 및 양성과정 개편 방안을 마련하여, 기존 인력과 신규 인력의 전환 및 양성배출, 관련 임금 및 보수체계의 적용을 점진적으로 이행한다.
- ③ 보육료·유아학비 지원체계를 부모급여 및 각종 수당체계와 연동하여 재편한다.
- ④ 국가가 보장하는 기본 교육보육(Educare) 시간과 연장 교육보육(Educare) 시간에 대한 국가 무상 지원과 부모 자부담의 설계를 반영한다.

5) (통합이행) 2단계: 유보통합 요소별 주요 쟁점에 대한 이행방안을 함께 제시한다.

- ⑤ 국공립(공공형)과 민간/사립(자율형)에 대한 기관유형과 비용지원체계와의 관계를 정비, 공표한다.
- ⑥ 유보통합과 함께 무상 교육·보육과 의무 교육·보육의 적용 및 실행 계획을 제시, 이행한다.

[그림 IV-4-1] 유보통합 단·중·장기 로드맵



### 다. 유보통합 요소별 액션 플랜

상기한 로드맵에 따른 액션 플랜을 제시하면 다음과 같다. 2022년 9월 시점, 유보통합 소관 부처가 정해지지 않았고, 유보통합의 본격적인 논의도 시작되지 않은 상황을 고려하여 하반기까지 소관부처를 결정하는 것을 전제로 액션 플랜을 제시하였다.

<표 IV-4-1> 유보통합 요소별 액션 플랜

구분	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년 이후
행·재정 및 법적 정비	소관부처 결정	행·재정 체계 통합 계획 수립; 재정 확보 방안 설계 등	- 관련 법 개정 완료 - 행·재정 체계 이관	- 지방 행정체계 업무 지원	지방 행정체계 업무 지원 (계속)	행정 및 재정 인차 지원
영유아 교육보육 기관(가칭) 운영	-	운영모델 개발 연구(운영시간, 인력배치, 물리적 환경 개선)	- 관련 법 개정 완료 - 최대 학급 기준 설정, 교사 대 유아 비율 조정 - 물리적 환경 기준 법령 개정	- 기관의 규모, 운영시간에 따른 인력 배치 (시범운영) - 물리적 환경 기준에 따른 개보수 지원	- 기관의 규모, 운영시간에 따른 인력 배치(계속) - 물리적 환경 기준에 따른 개보수 지원(계속)	운영모델 다양화에 따른 전환 모델 개발(교육과정/방과후과정 통합, 인력 배치 적정화 등)

구분	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년 이후
교사 자격 및 양성과정 /처우개 선	-	자격/ 양성과정 개편 및 처우개선 방안 연구	- 관련 법 개정 완료 - 양성과정 개편 - 양성 기관 조정	예비교사 1학년 입학	예비교사 2학년	새로운 자격의 교사 배출시 기존교사 자격취득 유예기간 종료, 처우 개선(계속)
	-	-	개편(안)에 따른 현직 교사 자격전환 계획 수립(교원 증장기 수급 계획 등 고려)	현직교사 연수 실시	현직교사 연수 실시(계속)	
	-	-	개선(안)에 따른 처우개선 시행 계획 수립	단계적 처우 개선 실시	단계적 처우 개선 실시(계속)	

## 5. 맺는말

본 연구는 교육부와 보건복지부의 요청으로 현 정부의 국정과제인 유보통합의 단계적 추진 방안을 제시하는 데에 있다. 정책적 시급성에 대응하기 위해 본 연구에는 육아정책연구소의 관련 전문가들이 다수 참여하여 기존에 축적되어 있는 유보통합 연구들을 기반으로 결과들을 수집·분석하였고, 분석한 결과들을 공유하는 포럼을 개최하여 이해관계자들의 의견수렴을 하였다. 연구의 진행 과정에서 유보통합의 세부 요소에 대한 이해관계자들의 높은 관심으로 연구의 중립성을 위협받기도 하였다. 이는 유보통합이 본격적으로 시행되기도 전에 역사적으로 논의만 무성하고, 실제 실현되지 못했던 과거 되풀이에 대한 우려, 축적된 다양한 연구물들의 상이한 입장 등이 유보통합의 실제 이해관계자들의 오해를 낳게 한 것으로 보인다. 현 정부 5년간 유보통합이 추진되는 과정에서 더 큰 논란이 발생할 가능성이 높으므로, 유보통합의 정착률을 위해 이를 조정하는 과정이 유보통합의 핵심 전략이 되어야 할 것이다.

현재 학계, 현장 등 다양한 기관에서 포럼 형식으로 유보통합에 대한 논의가 이루어지고 있다. 유보통합 논의의 파편화를 막기 위해서라도 조속히 유보통합의 이

해관계자들이 모두 참여할 수 있는 유보통합협의체를 구성하여 단일 창구에서 보다 깊고, 성숙한 논의가 이루어질 필요가 있다. 선술한 바, 유보통합 논의의 전제는 영유아의 미래, 유아교육과 보육의 미래를 우선하는 하나의 방향성이어야 할 것이다. 본 연구는 단기간 수행되는 수시과제로서 중장기적으로 논의되고, 의견수렴과 공론화 과정을 통해 구체화되어야 하는 유보통합의 세부 과제들에 대해서는 깊이 논의하지 못했다. 보다 정교한 방안을 마련하기 위한 논의는 후속 연구를 위한 과제로 남겨두고자 한다.





## 참고문헌

- 17개 시도 및 시군구(2021). 특수보육시책 내부자료.
- 17개 지역교육청(2018, 2019, 2020, 2021, 2022). 유아기본계획 등 내부자료.
- 강원도교육청(2021). 2022학년도 강원도 유치원교육과정 편성·운영 지침.
- 강은진(2022). 유아교육·보육 통합 교사양성체계의 쟁점. 제2차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼 자료집, 15-32.
- 강정석(2022). 토론문. 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼 자료집, 87-88.
- 경기도교육청(2022). 2022 경기유아교육 정책 추진 기본계획.
- 경상북도봉화교육지원청(2022). 2022 봉화유아교육.
- 공병호, 최인화, 한유미(2019). 보육 선진국의 유보통합 과정 및 통합시스템 연구. 서울특별시, 한국생태유아교육연구소.
- 광주광역시교육청(2022). 2022 광주유아교육 운영 계획.
- 교육부 보도자료(2019.7.19.). 2019 개정 누리과정 확정·발표-유아가 중심이 되고 놀이가 살아나는 3-5세 공통 교육과정.
- 교육부 보도자료(2019.4.3.) 미래교육을 책임질 예비교원 양성을 위한 밑거름. '29-'20년 교원양성기관 역량진단 시행계획 발표.
- 교육부, 한국교육개발원(2012-2021). 교육통계연보. 교육통계서비스 홈페이지. <https://kess.kedi.re.kr/index> (2022.6.14., 2022. 6. 22., 2022. 6. 23., 인출)
- 구은미(2004). 보육 프로그램의 질에 영향을 미치는 교사 관련 변인 분석. 숙명여자대학교 대학원 박사학위청구논문.
- 국가통계포털-행정안전부. 주민등록인구현황(2012-2021). [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1B04006&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006&conn_path=I2) (2022.6.14. 인출).
- 국무조정실 보도자료(2013. 12. 3) 유보통합, 학부모 의견 최대한 반영해 임기내

완성.

국무조정실 보도자료(2014. 2. 14). 국무총리 소속 ‘영유아교육보육통합추진단’ 14일 공식 출범.

국민일보기사(2016. 1. 28). 해 넘긴 ‘누리과정 예산’… 도대체 누구 책임인가. <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923410011> (2022.8.20.인출).

권건일, 이미정, 이희경, 정선아, 정혜순(2007). 유아교사 (보육·유치원 교사) 자격의 강화. 한국교원교육학회 학술대회자료집, 37-55.

김병만(2019). 빅데이터를 통해 바라본 유보통합의 사회적 인식 네트워크 분석. 교육혁신연구, 29(2), 17-39.

김은설(2015). 한국의 유아교육·보육 통합 정책. 한-OECD 유아교육보육 정책 국제세미나 발표자료. 육아정책연구소.

김은설, 조혜주, 이보라(2011). 육아지원기관 행·재정 체계의 통합 추진을 위한 단·중기 전략. 육아정책연구소.

김은설, 최윤경, 김길숙, 장혜진, 송신영, 주해리(2015). 한-OECD 유아교육·보육 정책 국제세미나 개최 사업보고서. 서울: 육아정책연구소.

김은영(2022). 유아교육·보육 교사자격 통합의 쟁점. 제2차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼 자료집, 3-14.

김은영, 도남희, 조은경, 조혜주(2011). 육아지원서비스 질 제고를 위한 인력운영 개선방안. 육아정책연구소.

김익균, 김경림, 배종숙, 윤정란, 이순배(2002). 보육학개론. 서울: 교문사.

김재신, 가상준, 임재형, 이주형, 전형준, 김강민(2014). 영유아 교육·보육 통합 추진에 따른 갈등영향분석. 단국대학교 산학협력단 분쟁해결연구센터.

김정현(2022). 유아교육·보육 법령정비 및 통합방안, 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼 자료집, 65- 85.

김종해, 백선희, 이미정, 이원영, 임재택(2005). 한국 유아교육, 보육 관련법과 제도의 역사와 미래. 한국유아교육학회, 2005(1), 39-85.

뉴스시스(2021.2.11.일자 기사) 유치원어린이집 아동학대 다반사...“열악한 근무환경 스트레스 원인” ([https://www.newsis.com/view/?id=NISX20210210\\_0001337111](https://www.newsis.com/view/?id=NISX20210210_0001337111) 2022.6.24.인출)

- 대구광역시교육청(2022). 2022 대구유아교육.
- 대전광역시교육청(2022). 2022 유아교육 운영계획.
- 류영철, 전홍표(2016). 유아교육과 보육 통합에 대한현장의 인식 연구-경남지역을 중심으로. 경상남도교육연구정보원.
- 매일경제기사(2016. 3. 29). 이원화된 어린이집·유치원 관리감독, 연내 교육부로 통합. <https://www.mk.co.kr/news/society/view/2016/03/233010/> (2022.8.20.인출).
- 문무경, 김아름, 김용, 김영민(발간 예정). 유아교육 지원체계 강화를 위한 시도교육청 행정조직과 기능 개선 방안 연구. 육아정책연구소.
- 문무경, 서문희(2012). 유네스코 유아교육과 보육정책 조정을 위한 국제비교연구(II), 교육과학기술부.
- 문무경, 양미선, 송기창, 김문정(2021). 2022-2027 유아교육·보육 중장기 발전 방안 연구. 육아정책연구소.
- 문무경, 최윤경, 김혜진(2012). OECD 국가사례에 비추어 본 만5세 공통과정 운영의 질 제고 방안. 육아정책연구소.
- 문무경·김은영·이윤진·최효미·이재희·김근진·최은영·김희수(2017). 2017년 전국 유아교육 실태조사. 교육부·서울특별시교육청·육아정책연구소
- 박은혜, 장민영(2014). 통합요소별로 살펴본 8개국의 유아교육과 보육 통합 현황 비교: 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 스웨덴, 영국, 일본, 프랑스, 핀란드. 교육과학연구, 45(1), 149-180.
- 박재운(2009). 교육입법정책 개선연구, 한국교육개발원.
- 베이비뉴스 기사(2022.1.21.). 윤석열 “유보통합추진단 구성해 단계적 유치원과 어린이집 통합” 공약.
- 보건복지부 보도자료(2017. 12. 27). 제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022).
- 보건복지부(2012). 보육통계.
- 보건복지부(2013). 보육통계.
- 보건복지부(2014). 보육통계.
- 보건복지부(2015). 보육통계.
- 보건복지부(2016). 보육통계.

- 보건복지부(2017). 보육통계.
- 보건복지부(2018a). 보육사업안내.
- 보건복지부(2018b). 보육사업안내 부록.
- 보건복지부(2018c). 보육통계.
- 보건복지부(2019a). 보육사업안내.
- 보건복지부(2019b). 보육사업안내 부록.
- 보건복지부(2019c). 보육통계.
- 보건복지부(2020a). 보육사업안내.
- 보건복지부(2020b). 보육사업안내 부록.
- 보건복지부(2020c). 보육통계.
- 보건복지부(2021a). 보육사업안내.
- 보건복지부(2021b). 보육통계.
- 보건복지부(2022a). 보육사업안내.
- 보건복지부(2022b). 보육사업안내 부록.
- 보건복지부, 한국보육진흥원(2018). 학과제 방식의 보육교사 양성체계 도입방안 연구.
- 부산광역시교육청(2022). 2022 부산 유아교육 계획.
- 뷰티한국기사(2014. 2. 19). 유보통합 앞두고, 보육교사과정 학점은행제 돌풍.  
<http://www.beautyhankook.com/news/articleView.html?idxno=18823>(2022.8.20.인출).
- 서영숙(2014). 유보통합 이슈에 대한 토론. 2014년 제2차 육아선진화 포럼: 유보통합 토론회 자료집, 23-30, 육아정책연구소.
- 서윤희, 한유진(2022). 유보통합을 위한 유치원 교원 양성체제의 현황 및 쟁점. 2022년 제1차 유아교육보육정책포럼, 유아교육보육통합을 위한 영유아교원 양성체계 발전방안 자료집, 38-75, 한국교원교육학회.
- 서현선, 전홍주(2019). 한국과 일본의 유치원교사 자격기준과 양성체계 및 과목 편성 지침 비교. 교육문화연구, 25(3), 547-567.
- 송기창(2009). 유아교육·보육 통합을 위한 재정 시스템 설계. 한국유아교육학회,

- 29(4), 197-216.
- 송기창(2019). 문재인정부의 유보혁신 과제와 소요재원 확보 방안. *생태유아교육 연구*, 18(1), 81-103.
- 신나리(2022). 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼 자료집 토론문, 89-92, 육아정책연구소.
- 신동주(2015). 핀란드의 유아교육 교원 양성제도 연구: 우리나라 유아교육 교원 양성제도에 주는 시사점을 중심으로. *한국교원교육연구*, 32(4), 103-129.
- 신동주, 염지숙, 장혜진(2018). 각 국의 유치원, 어린이집 교사 자질향상 및 전문성 제고방안(일본, 싱가포르, 대만, 영국, 뉴질랜드). 국무조정실.
- 양미선, 이운진, 김동훈, 김근진, 조숙인, 구자연, 오미애, 김문정(2021). 2021년 전국보육실태조사-어린이집 조사. 보건복지부·육아정책연구소
- 양미선, 최윤경, 조용남(2019). 보육유아교육 분야 일자리 수급 분석 및 확충 방안. 육아정책연구소.
- 양미선, 최은영, 김강민, 한재희, 김영민, 신하은(2020). 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 진단과 대응 방안. 육아정책연구소.
- 엄문영(2022). 유아교육·보육 통합 재정책보 방안. 제3차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼자료집, 11-37.
- 울산광역시교육청(2022). 2022 울산유아교육 운영계획.
- 유수연(2012). 독일의 영유아 보육법제, 최신외국법제정보, 한국법제연구원.
- 유해미, 강은진, 권미경, 박진아, 김동훈, 김근진, 김태우, 이유진, 이민경(2018). 2018년 전국보육실태조사 - 어린이집조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소.
- 유희정, 이미화, 장명림, 김은설, 김은영, 송신영(2008). 유치원과 보육시설 일원화체제를 위한 협력과 통합 방안. 육아정책연구소.
- 육아정책연구소(2022). 제2차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼 자료집 토론문, 33-41, 육아정책연구소.
- 이덕난(2022a). 미래세대를 위한 유아교육·보육통합 실현방안 토론문, 제5차 교육정책 열린대화, 교육부·육아정책연구소.
- 이덕난(2022b). 토론문, 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼 자료집, 93-96.

- 이데일리기사(2015. 9. 2). 유보통합 본격화...0~2세 영아도 유치원 허용.  
[https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02886406609496184  
&mediaCodeNo=257\(2022.8.20.인출\)](https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02886406609496184&mediaCodeNo=257(2022.8.20.인출)).
- 이미정(2013). 통합교사 자격체계 방안의 모색. 한국보육학논집, 13(4), 387-402.
- 이미화(2014). 유보통합의 주요 이슈. 2014년 제2차 육아선진화 포럼: 유보통합 토론회 자료집, 3-19, 육아정책연구소.
- 이미화, 박진아, 강은진(2015). 시계열 분석을 통한 보육교사 수급 전망. 한국보육지원학회지, 12(6), 123-137.
- 이미화, 장명립, 문무경, 서문희, 김은영, 김은설, 최윤경, 유해미, 최은영, 양미선, 이해민, 나지혜(2013). 한국형 유아교육·보육 발전 로드맵 연구. 육아정책연구소.
- 이옥, 김은설, 신나리, 문무경, 최혜선(2006). 육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육·보육의 협력과 통합 방안. 육아정책개발센터.
- 이일주(2006). 유아교육체제의 변화 전망과 학제 발전과제, 제2회 학제 연구정책 토론회 교육체제 변화 전망과 학제. 한국교육개발원.
- 이정옥(2013). 기초강연:유보통합에 따른 새로운 도전과 과제. 한국유아교육학회 정기학술발표논문집, 19-31.
- 이현선, 이운진, 이일주(2015). 유보통합을 위한 유치원과 어린이집의 교사자격 및 양성과정 방안 모색. 포괄영유아·아동교육지원연구, 3, 1-18.
- 인천광역시교육청(2022). 2022학년도 유치원 학급당 원아수 기준.
- 임부연, 김은영, 전홍주, 정선아, 정혜영, 김미진, 박수연(2021). 2019 개정 누리과정 연계 유치원교사 양성교육과정 및 임용시험 개선방안 연구. 교육부.
- 장영인(2014). 유보통합에 대한 보육관점의 논의. 한국보육학회 학술대회자료집. 22-36.
- 장혜진(2020). 뉴질랜드 영유아교사의 전문성 신장: 교사양성과정과 연수, 멘토링을 중심으로. 학습자중심교과교육연구, 20(20), 1387-1410.
- 저출산고령사회위원회 정책참고자료(2018. 4. 5). 온종일돌봄체계 구축·운영계획.
- 전라북도교육청(2022). 2022 유아·놀이중심의 교육문화 조성을 위한 유치원 교육과정 및 방과후 과정 내실화 계획.
- 전라북도교육청(2022). 2022학년도 학급편성(학급당 학생수) 기준.

- 전형진(2013). 유아교육·보육과정의 통합에 따른 문제점과 개선방향, NARS 현안 보고서 제184호, 국회입법조사처.
- 정선아(2007). 스웨덴의 유아교육보육 통합정책: 유아의 권리의 삶의 관점에서. 유아교육연구, 27(6), 101-124.
- 제20대 대통령인수위원회(2022.5). 윤석열정부 110대 국정과제.
- 제주특별자치도교육청(2022). 2022학년도 유아·놀이를 존중하는 유아교육 운영 계획.
- 조부경(2013). 유아교육·보육 통합을 위한 교원 정책 방안. 한국교원대학교 유아교육연구소, 15(1), 25-53.
- 조용남(2022). 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼 자료집 토론문, 101-103, 육아정책연구소.
- 중앙일보 기사(2021.1.28.) “유치원 급식에 모기약 탄 교사…CCTV 찍혔는데 범행 부인(<https://www.joongang.co.kr/article/23980843>, 2022.6.24. 인출)
- 지성애(2014). 유보통합에 대한 토론. 2014년 제2차 육아선진화 포럼: 유보통합 토론회 자료집, 48-53, 육아정책연구소.
- 지역교육청(2022). 내부자료.
- 천세영(2006). 지방교육재정 구조 혁신 전략 연구. 한국교육학술정보원.
- 최민수(2013). 영유아를 행복하게 하는 유보통합. 영유아의 행복을 위한 유보통합 대토론회 자료집, 25-56.
- 최윤경(2022). 유아교육보육 통합 실행방안 탐색. 제1차 유보통합 특별포럼 자료집, 27-38.
- 최윤경, 김근진, 정익중, 최 영, 송신영(2021). 포스트코로나 양육지원체계 재구조화 방안 연구. 육아정책연구소.
- 최윤경, 김나영, 이혜민(2019). 2018~2022 육아정책 분석과 과제(II): 2018년 육아정책 성과분석을 중심으로. 육아정책연구소.
- 최윤경, 김재원(2011). 보육교직원 보수체계 개선 방안 연구. 육아정책연구소.
- 최윤경, 문무경, 원종욱, 김재원(2011). 육아지원인력 체계의 통합 추진을 위한 단 중기 전략. 육아정책연구소.

- 최윤경, 박창현, 하연섭, 김희수(2016). 유보통합 정착을 위한 실행방안 연구, 육아정책연구소.
- 최은영(2015). 한국 유아교육과 보육 통합의 선결 과제. 육아정책연구, 9(1), 257-277.
- 최은영(2022). 새정부 유아교육과 보육 통합의 쟁점. 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼 자료집, 3-26.
- 최은영, 박진아, 김동훈, 김태우, 장혜진(2019). 사립유치원 교원 실태 분석 및 제도개선 방안. 교육부·육아정책연구소
- 충청남도교육청(2022). 2022 충남 유치원 교육과정.
- 충청북도교육청(2021). 2022. 유아교육 주요업무 추진계획.
- 하연섭(2022). 유아교육보육 거버넌스 개편 방향. 제1차 KICCE 유아교육보육 통합 특별포럼 자료집, 51-62.
- 한국교육신문(2017). 교원 보수와 수당제도 해설, 2022년도 교육공무원 수당제도 해설.
- 한국교육신문 기사(2022. 7. 7). 유특회계 일몰기한 2024년 재연장 법안 발의. <https://www.hangyo.com/news/article.html?no=96690> (2022. 9. 30. 인출)
- 한국보육진흥원(2022). 내부자료
- 한국유아교육학회(1997). 유아교육사전-용어편. 서울: 한국사전연구사.
- 허주, 정미경, 박균열, 권순형, 민윤경, 정혜주, 김갑성, 최원석(2021). OECD 교육 2030 참여 연구: 역량교육을 위한 교사양성 교육과정을 중심으로. 한국교육개발원.
- 허혜경, 박인숙(2010). 보육교사의 자질과 직무태도가 보육의 질(質)에 미치는 영향. 한국영유아보육학회, 1(64), 21-41.
- AAP/APHA (2002). National Health and Safety Performance Standards: Guidelines for Out-of-Home Child Care.
- Cohen, B., Moss, P., Petrie, P. & Wallace, J. (2004). A new deal for children? Re-forming education and care in England. Britsol, UK: Policy Press.
- Corter, C., Patel, S., Pelletier, J. & Bertrand, J. (2008). The Early Development

- Instrument as an evaluation and improvement tool for school-based, integrated services for young children and parents: the Toronto First Duty Project. *Early Education and Development*, 19(5), 773-794.
- Dahlberg, G. & Moss, P. (2005). *Ethics and Politics in Early Childhood Education*. London: Routledge Falmer. Department of Education.
- JTBC뉴스(2016. 4. 6). [공약점검]보육대란, 대안 없이 기존입장 되풀이.  
[https://mnews.jtbc.co.kr/News/Article.aspx?prog\\_id=PR10000403&strdate=20160406&news\\_id=NB11208663](https://mnews.jtbc.co.kr/News/Article.aspx?prog_id=PR10000403&strdate=20160406&news_id=NB11208663) (2022.8.20.인출).
- Kaga, Y., Bennett, J., & Moss, P. (2010). *Caring and learning together: A cross-national study on the integration of early childhood care and education within education*. Paris: UNESCO.
- Moore, T. (2008). *Evaluation of Victorian Children's Centres: Literature review*. Department of Education and Early Childhood Development. Victoria.
- OECD(2006). *starting strong II: early childhood education and care*. Paris.
- OECD(2012). *Education at a Glance 2012: Highlights*, OECD Publishing.
- Saracho, O. N., & Spodek, B. (2003). *Studying Teachers in Early Childhood Settings.*, Vol. IV. Greenwich, Connecticut: Information Age Publishing.

### 〈참고 웹사이트〉

교육부 홈페이지

<https://www.moe.go.kr/user/detailRenew.do?deptCD=1342199&m=0604> 2022. 6. 24. 인출)

교육부 홈페이지, 2021년도 교원양성기관현황자료

<https://www.moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=327&boardSeq=90266&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=1&s=moe&m=0305&opType=N> (2022. 6. 22. 인출)

국가법령정보센터 홈페이지, [www.law.go.kr](http://www.law.go.kr)(2022. 6. 20. 인출).

독일 키타(Kita) 홈페이지,

<http://www.kita.de/wissen/kinderbetreuung/rechte-und-pflichten/gesetzliche-grundlagen>(2022. 6. 23. 인출).

법제처 세계법제정보센터, 사회법전 제8권-아동·청소년지원법,  
[https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS\\_SEQ=49233&AST\\_SEQ=69](https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=49233&AST_SEQ=69)(2022. 8. 17. 인출)

보건복지부 홈페이지

[http://www.mohw.go.kr/react/sg/ssg0101mn.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=05&MENU\\_ID=050201](http://www.mohw.go.kr/react/sg/ssg0101mn.jsp?PAR_MENU_ID=05&MENU_ID=050201) (2022. 6. 24. 인출)

인사혁신처 홈페이지, 공무원 인사제도 및 수당,

<https://www.mpm.go.kr/mpm/info/resultPay/bizSalary/2022>  
(2022.6.24.인출)

일본 내각부 홈페이지, 子ども・子育て関連3法,

<https://www8.cao.go.jp/shoushi/kodomoen/hourei.html>(2022. 8. 17. 인출)

Eurydice-National Education Systems(스웨덴)

<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/sweden/initial-education-teachers-working-early-childhood-and-school> (2022. 8. 31. 인출)

Eurydice-National Education Systems(핀란드)

<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/finland/teachers-and-education-staff> (2022. 8. 31. 인출)

한국교육개발원 교원양성기관 역량진단

<https://necte.kedi.re.kr/history.do> (2022. 6. 22. 인출)

## 부록 1. 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼 자료집

세미나자료 2022-03

### 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼 새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(I)

주제

- 1) 새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점 및 실행방안 탐색
- 2) 유아교육·보육의 통합적 거버넌스 구축 및 법령정비 방안

2022년 4월 29일(금) 13:30~18:00

서울 페럼타워 페럼홀

 YouTube 송출



## PROGRAM

- 주 제: 1) 새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점 및 실행방안 탐색  
2) 유아교육·보육의 통합적 거버넌스 구축 및 법령정비 방안
- 일 시: 2022. 4. 29. (금), 13:30~18:00
- 장 소: 서울 페럼타워 페럼홀 (YouTube 송출)

### ● 일정표

시 간	세 부 일 정	
13:30-13:50	개회	사회: 김동훈(육아정책연구소 연구위원)
	인사말	박상희(육아정책연구소 소장)
1부		
13:50~14:30	주제발표 1	<b>새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점</b> 최은영(육아정책연구소 연구위원)
	주제발표 2	<b>유아교육·보육 통합 실행 방안 탐색</b> 최윤경(육아정책연구소 선임연구위원)
14:30~14:40	휴식	
14:40~15:40	토론	좌장: 장명림(한국교육개발원 석좌연구위원) • 정정희(한국유아교육학회 회장) • 권혜진(한국보육지원학회 회장) • 이경미(한국국공립유치원교원연합회 회장) • 위성순(전국사립유치원연합회 회장) • 이종규(한국어린이집총연합회 회장) • 김한아(학부모)
15:40~15:50	질의응답	
15:50~16:00	휴식	

제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼  
 새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(1)

시 간	세 부 일 정	
2부		
16:00-17:00	주제발표 1	유아교육·보육 거버넌스 개편방향 하연섭(연세대학교 교수)
	주제발표 2	유아교육·보육 법령정비 및 통합 방안 김정현(전북대학교 교수)
17:00-17:10	휴식	
17:10-18:00	토론	좌장: 최윤경(육아정책연구소 선임연구위원) • 강정석(한국행정연구원 선임연구위원) • 신나리(충북대 교수) • 이덕남(국회입법조사처 입법조사연구관) • 백정희(서울시교육청 과장) • 김정희(경기도교육청 과장) • 조용남(한국보육진흥원 국장) • 이남성(서울육아종합지원센터 센터장)
18:00-18:10	질의응답 및 폐회	



## CONTENTS

### ● 인 사 말

박상희 (육아정책연구소 소장) ..... 1

## 1부

### ● 주제발표

새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점 ..... 3

최은영 (육아정책연구소 연구위원)

유아교육·보육 통합 실행방안 탐색 ..... 27

최윤경 (육아정책연구소 선임연구위원)

### ● 토 론

정정희 (한국유아교육학회 회장) ..... 41

권혜진 (한국보육지원학회 회장) ..... 43

이경미 (한국국공립유치원교원연합회 회장) ..... 45

이중규 (한국어린이집총연합회 회장) ..... 47

김한아 (학부모) ..... 49

2부

● 주제발표

유아교육·보육 거버넌스 개편방향 ..... 51  
 하연섭 (연세대학교 교수)

유아교육·보육 법령정비 및 통합 방안 ..... 65  
 김정현 (전북대학교 교수)

● 토 론

강정석 (한국행정연구원 선임연구위원) ..... 87

신나리 (충북대 교수) ..... 89

이덕남 (국회입법조사처 입법조사연구관) ..... 93

백정희 (서울시교육청 과장) ..... 97

김정희 (경기도교육청 과장) ..... 99

조용남 (한국보육진흥원 국장) ..... 101

인사말

# 인사말

박상희  
육아정책연구소장

안녕하십니까? 육아정책연구소장 박상희입니다.

먼저 바쁘신 중에도 'KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼, 새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(I~III)'에 관심을 갖고 귀한 시간을 내주신 참석자 분들께 진심으로 감사드립니다. 아울러 발제와 토론에 참여해주신 각계 전문가들께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

본 연구소는 창립 때부터 유보통합에 대한 연구를 수행해 왔으며, 유보통합을 위한 실질적인 첫 출발이라 할 수 있는 '3-5세 연령별 누리과정'을 개발하는 등 유보통합 관련 연구들을 지속적으로 수행해왔습니다. 또한 박근혜 정부에서 본격적으로 유보통합이 추진되는 과정에서도 '유보통합 지원단'을 구성하여 부모들을 포함한 현장 의견수렴, 이해관계자 협의 과정을 조율하는 등 유보통합의 실질적 동력을 가속화하기 위한 다양한 노력을 해왔습니다.

유보통합의 궁극적 목표는 '모든 영유아에게 양질의 교육과 돌봄을 제공하여 출발선 평등을 보장'하고, 영유아와 부모, 교사 등 관련자 모두가 행복한 삶을 영위할 수 있다는 것을 전제로 해야 합니다. 새로운 정부 출범을 앞둔 시점에서, 다시 유보통합 논의를 시작하면서 그 동안의 유보통합 논의가 영유아보다는 조금 더 영향력을 가지고 있는 어른들의 이해관계에 의해 좌고우면했었던 것은 아닌지 되돌아볼 필요도 있을 것 같습니다.



1  
• 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

인사말

본 포럼에서는 그 동안 다양한 이해관계자들이 참여하고, 논의하여 완성되었던 유보 통합의 방안들을 공유하고, 현 시점에서의 발전 방향에 대해 조금 더 진보한 논의를 하고자 합니다. 오늘은 총 3차에 걸쳐 진행될 예정인 포럼의 첫 번째 장으로서 '새정부 유아교육·보육 통합의 쟁점 및 실행방안'과 '유아교육·보육의 통합적 거버넌스 구축 및 법령정비 방안'에 대해 논의할 예정입니다. 오늘 이 자리가 유보통합에 대한 진일보한 논의의 장이 되기를 기대합니다.

감사합니다.

01

2

•

Korea Institute of Child Care and Education

01

주제  
발표

제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼  
새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(1)

## 새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점

최은영  
육아정책연구소 연구위원

새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점

## 새정부 유아교육과 보육 통합의 쟁점

최은영(육아정책연구소 연구위원)

\* 본 발제문은 최은영(2015) '한국 유아교육과 보육 통합의 선결과제' 내용의 일부를 포함하고 있음.

 육아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education



5

• 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

## 목차

1. 유아교육과 보육 통합의 배경
2. 박근혜 정부의 유아교육과 보육 통합 추진 경과
3. OECD 주요국의 유아교육과 보육 통합 사례
4. 유아교육과 보육 통합의 쟁점
5. 마치며

 육아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education

주제발표

# 1. 유아교육과 보육 통합의 배경

육아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education

01

6

•

Korea Institute of Child Care and Education

## 가. 유아교육과 보육 개념의 변화

최근 여성의 사회진출이 증가로 care(보호)에 대한 사회적 요구가 증가하면서 **유치원의 돌봄 기능이 강화되고 있는 추세**는 유아교육과 보육의 교집합이 더욱 확대되고 있음을 보여줌(최은영, 2016).

산업화의 진행과 가족구조의 변화, 여성의 경제활동 및 기혼여성의 취업형태의 변화 등 사회구조의 변화와 더불어 **보육 관련 학문들이 발전하면서 학계에서도 종래의 보호·양육 위주의 개념에서 영유아의 성장, 발달을 목적으로 하는 교육의 개념을 포괄적으로 사용함.**

교육과 보호를 포함한 영유아의 초기 경험의 중요성, 영유아 발달과 가족의 복지(well-being)가 강조되고(Shinkoff & Phillips, 2000), 일하는 여성의 증가는 **교육과 보호의 경계를 모호하게 함.**

육아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education

새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점

나. 박근혜 정부의 유아교육·보육 통합 추진 배경

교육부 대통령 업무보고('13.3.28)에서 부처 협업과제 및 현안사항의 일환으로 '0-5세 보육·교육에 대한 국가원천체질제 실현(복지부, 재정부, 안행부)

- 교육부, 복지부 등 관계 부처와 민간이 참여하는 협력체계를 조속히 구성하여 유보 통합을 위한 관계부처 간 협의를 거쳐 적절한 통합 시기를 결정하도록 논의

유보통합 논의기구는 주요정책을 결정하는 유보통합추진위원회와 실무조정을 담당하는 실무조정위원회, 그리고 전문가로 구성된 통합모델개발팀으로 구성

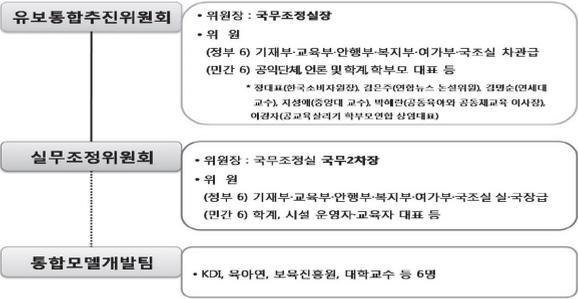
관련 부처간 협업 및 단계적 추진(국무조정실 보도자료, 2014.2.14)



7

• 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

다. 유보통합 논의 기구

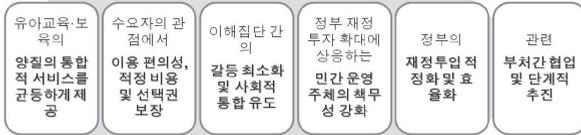


국무조정실 보도자료, 2014.2.14



주제발표

## 라. 유보통합 추진 방향



국무조정실 보도자료, 2014.2.14

육아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education

01

8

•

Korea Institute of Child Care and Education

## 마. 유보통합 로드맵

• 14년부터 통합 전 즉시 할 수 있는 것부터 우선 추진

1단계 추진 내용: 2014년

통합 전 즉시 가능한 내용 우선 추진

- 1. 정보공시 연계 및 통합
- 2. 평가 체계 연계 및 통합
- 3. 재무회계 규칙 강화 및 통합
- 4. 결제카드 통합

육아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education

### 마. 유보통합 로드맵

• 15년부터 규제환경 정비 등 본격 통합 추진

2단계 추진 내용: 2015년

#### 규제환경 정비 본격 통합 추진

- 5. 운영 및 이용시간 조정
- 6. 0-2세 취원 허용 및 교육보육과정 통합
- 8. 가격규제 제도 개선
- 9. 시설기준(교실 면적, 교사 대 영유아 비율 등) 정비
- 10. 교육보육 지원방식 다양화
- 11. 교사자격과 양성체계 정비 및 연계

### 마. 유보통합 로드맵

• 16년부터는 관리부처와 자원 등 통합 마무리

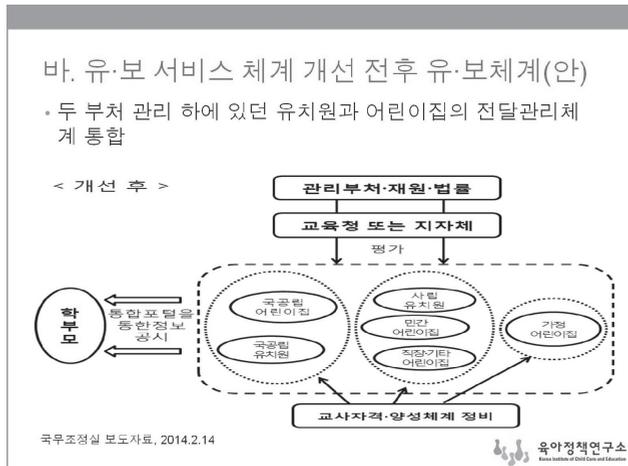
3단계 추진 내용: 2016년

#### 관리부처와 자원 통합 마무리

- 12. 어린이집-유치원 간 교사처우 격차 해소 단계적 지원
- 13. 관리부처(교육부-복지부, 교육청-지자체 등) 및 자원의 통합



주제발표



01

10

• Korea Institute of Child Care and Education

## 2. 박근혜 정부의 유아교육과 보육 통합 추진 경과

육아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education

새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점

가. 영유아 교육보육통합 추진단 발족 및 운영 (14. 2~)

구성 : 공무원과 민간전문가가 함께 참여, 3개팀(과) 18명으로 구성

- 국조실, 기재부, 교육부, 복지부 등, 유아정책연구소, 보육진흥원 등

부처 의견 조율 및 협력·지원을 위해 교육부·복지부·기재부 등의 공무원과 관련 전문가를 참여시켜 폭 넓은 의견 수렴 및 협업

주요 역할 : 유·보 서비스체계 개선을 위한 단계별 세부 통합방안 마련·조정, 추진 상황을 분석·평가하는 등 실무작업 총괄



11

• 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

나. 유보통합 추진단 구성 체계



주제발표

## 다. 단계별 실제 추진과제

### 1단계 추진과제(2014)

- 1. 정보공시 연계 및 통합
- 2. 평가체계 연계 및 통합
- 3. 재무회계 규칙 강화 및 통합
- 4. 결제카드 통합
- 5. 운영 및 이용시간 조정
- 6. 0-2세 취원 허용 및 교육보육과정 통합
- 8. 가격규제 제도 개선
- 9. 시설기준(교실 면적, 교사대 영유아비율 등) 정비

### 2단계 추진과제(2015)

- 10. 교육보육 지원방식 다양화
- 11. 교사자격과 양성체계 정비 및 연계
- 12. 어린이집-유치원 간 교사처우 격차 해소 단계적 지원
- 13. 관리부처(교육부-복지부, 교육청-지자체 등) 및 재원의 통합

육아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education

## 1단계 추진과제(2014) 성과: 결제카드 통합

- 보건복지부의 보육료 지원카드(아이사랑카드)와 교육부의 유아학비 지원카드(아이즐거운카드)를 통합한 새로운 카드인 아이행복카드를 통해 보육료와 유아학비 지원

### 【통합 전】



### 【통합 후】



출처: 국무소정실, 교육부, 보건복지부 보도자료(2014.11.18). 내년 1월부터 보육료, 유아학비 지원카드 통합. p. 2.

육아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education

01

12

•

Korea Institute of Child Care and Education

새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점

1단계 추진과제(2014) 성과: 정보공시 연계 및 통합

- 7개 항목, 20개 범위로 정비 및 연계(교육부, 보건복지부, 국무조정실, 2014. 11. 17)
- 기존에 각각의 정보공시 사이트\*에서 제공하고 있는 어린이집·유치원 정보를 한곳에서 검색
- \* 아이사랑정보공시포털(info.childcare.go.kr), 유치원알리미(e-childschoolinfo.moe.go.kr)



유아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education

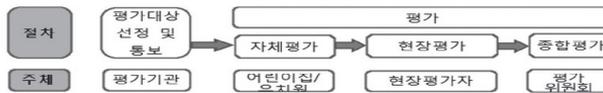


13

• 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

1단계 추진과제(2014) 성과: 평가체계 통합

현행				통합평가	
	어린이집	유치원			
평가영역	6개	평가영역 4개 평가지표 11개	→	평가영역	6개
평가지표	50개	평가요소 30개	↻	평가지표	27개
구성요소	308개	(매뉴얼) -	↻	평가항목* (어린이집/유치원)	145개/134개



국무조정실, 교육부, 보건복지부 보도자료(2014. 12. 16) pp. 2-3.

유아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education

주제발표

1단계 추진과제(2014) 성과: 0-2세 취원 허용

- 농어촌 등 학부모 불편 해소가 시급한 지역에 **시범사업으로 유치원 연계 어린이집 운영**(국무조정실 보도자료, 2015. 9. 2)
  - 어린이집 미설치 지역 소재 유치원 옆에 국공립어린이집 설치, 협력 운영 (9개소 내외)
- 유치원·어린이집에 대한 관리부처 통합 이후 시범사업 결과와 학부모 수요 등을 고려하여 어린이집 미설치 지역에 **0~2세 취원을 단계적으로 허용할 계획**\*\*.
- \* 전국 농어촌 지역 중 **29%(417개 읍면동)** 어린이집 미설치. 반면 농어촌 어린이집 미설치 지역 중 **91%(379개 읍면동)**에는 유치원 소재
- \*\* **통합부처에서 운영 평가를 통해 추후 적용지역 확대 필요 여부 검토**
- 가까운 어린이집이 없어 영아 보육에 어려움을 겪거나 취원 연령 차이로 자녀들을 서로 다른 시설에 보내야 했던 학부모의 불편이 어느 정도 해소될 것으로 기대



01

14

Korea Institute of Child Care and Education

1단계 추진과제(2014) 성과: 시설기준 정비 및 통합

- 새로 설치되는 유치원, 어린이집은 **교사실 등 필수시설\*, 실외놀이터, 영유아용 피난기구(2층 이상) 및 경보설비 설치 의무화**(국무조정실 보도자료, 2015. 9. 2)
  - \* 교사실/보육실, 화장실, 조리실, 교사실
- 다만, 기관의 설치부담 등을 고려하여, **20인 이하 어린이집** 등에는 교사실 설치 면제, 대체놀이터 허용 등으로 완화키로
- 영유아의 안전과 직결되는 피난기구, 경보설비 등은 기존시설에도 적용하되, 유예기간(1~3년)을 주어 기관의 부담을 완화할 계획
- 시설기준 정비로 영유아가 보다 안전한 환경에서 성장할 수 있고 교사의 근무환경 개선을 통해 양질의 교육·보육 서비스 제공에 기여할 것으로 기대



새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점

라. 2014년 추진과제별 성과 요약

시기	추진 과제	성과	비고
2014	1. 정보공시 연계 및 통합	-7개 항목, 20개 범위로 정비 및 연계/어린이집유치원 통합 정보공시(2014. 11. 17)	정보공시 시스템 미통합
	2. 평가 체계 연계 및 통합	-평가지표 통합(2014. 12. 16)	시범평가(2015년) 시행
	3. 재우회계 규칙 강화 및 통합	-사립유치원 재우회계규칙 연구 용역 발주	통합 재우회계규칙(안) 마련
	4. 결제카드 통합	-새로운 카드인 아이행복카드를 통해 보육료와 유아학비 지원(2014. 11. 18)	결제카드 시스템 미통합
	5. 운영 및 이용시간 조정	-정책연구 용역 발주	보고서 공개
	6. 0-2세 취원 허용 및 교육보육과정 통합	-통어촌 등 학부모 불편해소가 시급한 지역에 시범으로 유치원 연계 어린이집 운영(2015. 9.2)	통합부처에서 운영 평가를 통해 추후 적용지역 확대 필요 여부 검토
	8. 가격규제 제도 개선	-정책연구 용역 발주	보고서 미공개
	9. 시설기준(교실 면적, 교사대 영유아 비율 등) 정비	-교사실 등 필수시설, 실외놀이터, 영유아용 피난기구(2층 이상) 및 경보설비설치 의무화(2015. 9. 2)	영유아의 안전과 직결되는 피난기구, 경보설비 등은 기존시설에도 적용하되, 유예기간(1~3년)을 주어 기관 부담 완화

유아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education



15

• 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

라. 2015년 추진과제별 성과 요약

시기	추진 과제	성과	비고
2015	10. 교육보육 지원방식 다양화	-정책연구 용역 발주	보고서 일부 공개
	11. 교사자격과 양성체계 정비 및 연계	-정책연구 용역 발주	보고서 미공개
	12. 어린이집·유치원 간 교사처우 격차 해소 단계적 지원	-정책연구 용역 발주	보고서 공개
	13. 관리부처(교육부·복지부, 교육청·지자체 등) 및 재원의 통합	-정책연구 용역 발주	보고서 미공개

유아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education

주제발표

### 3. OECD 주요국의 유아교육과 보육 통합 사례

육아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education

01

16

•

Korea Institute of Child Care and Education

#### 가. 부처 이관 형태의 통합 사례: 스웨덴, 덴마크

##### · 통합 배경

###### 스웨덴

- 기본적으로 일하거나 공부하는 부모들을 위한 기관으로 출발하였기 때문에 **교육과 보호가 분리되지 않았고, 동일 운영하는 것이 원칙**
- 21세기 지식사회가 시작되면서 글로벌 역량의 중요성에 대한 논의가 진행되었고, 1991년 저출산 문제를 겪으며, 영유아기 사회의 인적자원이라는 개념에 관심을 가지기 시작

###### 덴마크

- 유아교육 및 보호에 대한 책임은 사회복지 및 통합부에서 관할하고 있었으나 실제적인 책임은 각 지방정부에 있음.
- 지역마다 공급과 수준의 차이가 있어 중앙정부의 규제 및 기준이 필요하다는 OECD의 권고
- 영유아기의 핵심역량을 증진시킬 수 있는 영유아 교육의 질에 대한 관심 증가

육아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education

새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점

### 가. 부처 이관 형태의 통합 사례: 스웨덴, 덴마크

· 통합 과정 및 결과

스웨덴

- 평생교육의 관점에서 유아기의 인적자본 관리가 필요하다는 정치적 판단이 서자 교육부로 부처를 이관하는 정책 추진
- 부처 이관 이후 교육과정을 개편하여 학교의 틀 안에서 모든 형태의 기관을 통합하도록 하는 개념을 핵심으로 0-5세 교육과정, 6세 유아학습과정, 초등 방과후 과정을 모두 통합(Skolverket, 2004)

덴마크

- 2009년부터 의무교육 시작연령이 7세에서 6세로 하향화되면서 교육부로 통합되었고, 2011년 0-6세까지의 영유아 교육과 보육에 대한 책임이 유아교육부로 이관
- 2004년 제정된 교육과정에 관한 법률을 통해 유아교육과 보육이 통합된 국가수준의 교육과정이 만들어졌고, 정부에서는 지방에 보조금을 일부 지급하고 있고, 지방 당국은 정부의 보조금과 세금을 통해 개별 영유아 지원



17

· 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

### 나. 부처 통합 사례: 영국, 뉴질랜드

· 통합 배경

영국

- 1997년 토니 블레어의 노동당이 집권하면서 '교육이 최대의 경제 정책'이라는 공약을 내걸고, 교육에 대해 집중적인 개혁과 지원
- 보육서비스를 사회문제 해결로만 바라보았을 때, 교육의 질이 저하될 것을 우려하여 통합의 주제를 교육으로 설정(Cohen, Moss, & Wallace, 2004)

뉴질랜드

- 보육시설에 보내는 부모들이 증가하여 교육의 중요성 인식과 돌봄 개념을 포함한 유아교육의 개념으로 확대
- 1986년 이전 보육과 교육 관련 업무는 사회복지부와 교육부에서 각각 담당 하였으나 1986년 통합
- 1986년 이전 보육과 교육 관련 업무는 사회복지부와 교육부에서 각각 담당 하였으나 1986년 통합되었으며, 0-2세는 교육보다는 보육에 중점을 둔 사설기관으로 개인이 운영하고, 관리하며 정부의 보조 없이 운영



주제발표

## 나. 부처 통합 사례: 영국, 뉴질랜드

### · 통합 과정 및 결과

#### 영국

- 1998년 보육과 교육의 분리된 체제가 교육고용부로 통합되어 0세에서 14세까지 영유아를 위한 질적인 교육과 보호제강을 목표로 한 정책을 수립하고, 질, 비용, 접근성을 3가지 전략으로 제시
- 부처 통합 후에도 유아교육기관, 보육시설이 여러 유형으로 공존

#### 뉴질랜드

- 과거 교육부 관할이었던 유치원 관련 업무가 사회복지부의 보육 업무와 행정적으로 통합되면서 교육부로 일원화된 경우
- 부처통합 이후, 꾸준히 관련 영역 즉, 인력양성, 교육과정 통합, 인건비 동일화, 아동지원 동일화 등 각 사안별로 정책을 세우고 진행해가면서 점차 완전한 행·재정 통합의 모습을 갖춤
- 유아교육기관 및 보육시설은 여러 유형이 공존하는 형태이며, ECEC에 평등하게 접근하기 위하여 공평하게 자금조달을 하고, 그 과정을 투명하게 운영하도록 노력 (Department of Education, 1988)

## 다. 유보통합의 요소

UNESCO의 교육목표	OECD의 ECEC 정책수단	유보통합의 8요소
접근성 (Accessibility)	양질의 목표와 최소기준 (Quality goals and Regulations)	행정 (Administration)
비용지불능력 (Affordability)	커리큘럼과 학습기준 (Curriculum and Standard)	규제 (Regulation)
형평성 (Equity)	교직원의 질 (Qualification, Training, and Working Condition)	커리큘럼 (Curriculum)
질 (Quality)	가족 및 지역사회연계 (Collaboration with Families and Communities)	접근성 (Access)
	데이터와 연구 (Data, Research, and Monitoring)	인력(Workforce)
		재정지원 (Funding)
		서비스 유형의 다양성 (Provision)
		유아교육·보육에 대한 통합된 인식 (Concept)

출처: UNESCO Education for All, Starting Strong (WIOECD, 2015).

새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점

## 4. 유아교육과 보육 통합의 쟁점

 유아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education



19

• 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

### 가. 유아교육과 보육 통합의 쟁점

교사 자격/양성과정/처우개선

재정

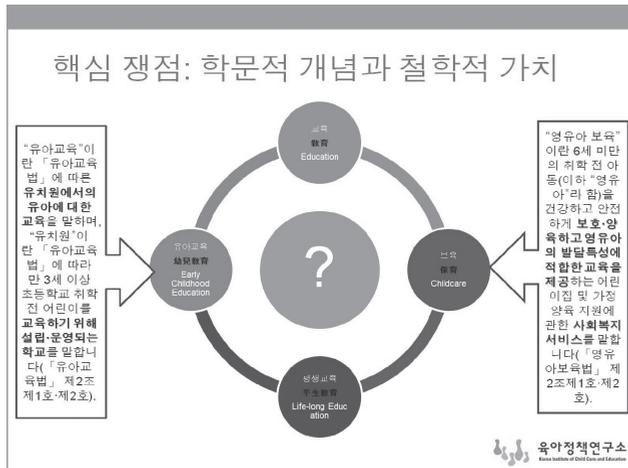
관리 부처

기타(운영 및 이용시간, 시설기준, 가격규제, 지원방식 등)

교육과 보육의 목적과 가치

 유아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education

주제발표



01

20

• Korea Institute of Child Care and Education

## 5. 마치며

 유아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education

우리는 왜 여전히  
유아교육과 보육의 통합을 이야기하는가?

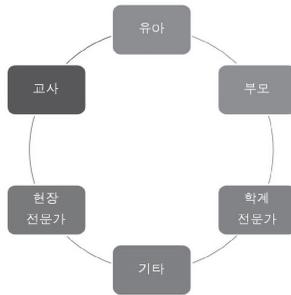
-  영유아의 전생애적 발달의 연속성 보장
-  부모 불편 최소화, 기관 선택권 보장
-  기관, 교사의 격차 완화
-  유아교육과 보육의 질 제고
-  인구사회학적 변화 등

 유아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education



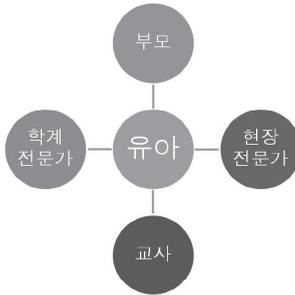
주제발표

우리의 유아교육과 보육 통합에 대한 기대는 하나의 방향성을 갖는가?



육아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education

우리는 유아교육과 보육의 실제 쟁점들 앞에서 유아의 이익을 우선하고 있는가?



육아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education

01

22

• Korea Institute of Child Care and Education

### 유아교육과 보육 통합의 장애요인은 무엇인가?

유아교육과 보육 통합에 대한 상이한 이해와 기대

유아교육과 보육 통합의 궁극적인 모습에 대한 동상이몽

재정 확보

기타(운영 및 이용시간, 시설기준, 가격규제, 지원방식 등)



### 가. 통합에 대한 속의

#### 통합의 의미와 목적

- 유보통합의 주된 가치는 **영유아의 이익**이 되어야 하며, 통합을 위한 궁극적 지향점도 영유아의 행복이 우선되어야

#### 통합의 방향

- 아동의 삶의 관점에서 서비스 간 **일관성과 통일성**이 강조되는 것은 매우 중요
- 따라서 한 아동이 유아, 아동, 청소년으로 성장해가면서 만나게 되는 경험 이 연결되고, 통합되도록 하기 위하여 국가의 모든 정책이 연계되어야

#### 통합의 요소와 수준

- 유아교육과 보육의 **완전한 통합은 3세 미만과 3세 이상의 영유아부터 학령기까지의 아동을 위한 다양한 차원이 경계가 없는 서비스**
- 정부의 책임 확대 즉, **교직원의 근로 조건과 처우, 서비스에 대한 규제와 관리감독**



주제발표

## 나. 통합을 위한 철학적/물리적 기반

### 사회적 합의

- 유보통합이 돌봄과 다른 서비스들 간의 관계를 훼손하는 것이 아니라 상호 협력적이고, 밀접한 관계를 정립해주는 강력하고 동등한 파트너십이라는 개념으로의 수용이 필요

### 자원 확보

- 유보통합은 행·재정 시스템의 일원화를 통해 장기적으로 행·재정적 효율성을 기대할 수 있으나 유보통합 추진 과정에서는 중장기적 재정 투여는 불가피

### 기관의 질적 수준 제고와 공공성 담보

- 모든 영유아에게 양질의 교육과 돌봄을 제공하여 출발점의 평등을 보장하기 위해서는 질적 격차를 완화하고, 질 관리를 위한 공통된 규제를 적용하여 공공성을 강화해야

유아교육과 보육 통합이 반드시  
가야할 길이라는 것에 동의한다면...

이제는 무엇이 유아교육과 보육의 통합을  
용이하게 할 것인가에 중론을 모아야...

새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점

감사합니다.

 유아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education



25

• 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

02

주제  
발표

제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼  
새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(1)

**유아교육·보육 통합  
실행방안 탐색**

최윤경  
육아정책연구소 선임연구위원

유아교육·보육 통합 실행방안 탐색



29

• 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

유보통합: 3단계 로드맵 (2014-2016)

1단계: 즉시 할 수 있는 것 우선 추진

- 정보공시 연계 통합
- 공통 평가 항목 및 기준 마련
- 공통 재무회계규칙

2단계: 규제완경 정비 등 본격 추진

- 갈지카드 통일, 시설기준 정비 통합
- 이용시간, 운영시간 통합, 비용 규제
- 교사 자격양성체계 정비, 0-2세 유치원 확충

3단계: 관리부처와 재원 등 마무리

- 교사 저우 격차 해소 단계적 지원
- 관리부처 및 재원의 통합

출처: 국무조정실 보도자료(2014. 2. 14)

2

주제발표

1. 지난 유보통합(2014-2016년) 추진

2014년 영유아교육보육통합추진단

- (목표) 기관의 다양성을 유지하는 가운데, 모든 영유아에게 영질의 서비스와 최선의 출생점을 제공하고, 학부모의 선택권을 보장하여 양 기관 이용의 차이로 인한 불균과 불합리를 해소
- 각 세부과제별 정책연구 과정에 다양한 이해관계자 의견과 실태를 고려하여 합리적으로 실현가능한 실행방안 마련을 추진
- 교육·보육 서비스 품질 개선을 위한 요소 중 통합이 시급하거나 학부모 요구가 높으며, 다른 통합 요소의 전제가 되는 것을 우선 추진
- 0-5세 통합으로 추진, 야상 효율성 고려

유보통합의 필요성 및 목적

- 유보 이원화체제의 문제점 극복
- 수요자 부모의 기관 선택과 이용의 어려움 존재, 선택권과 접근성 보장
- 균등한 서비스 질 담보 미흡, 교사 자격제도 이원화로 인한 전문성 미흡
- 영유아 발달에 적합한 서비스 제공 및 출생점 병동 보장 미흡 - 유치원과 어린이집 교육과정 차이 지속, 유보 격차, 교사 간 처우와 근무여건 등
- 행정·재정의 비효율성 - 이원화 된 종합계획 수립, 유사사업의 별도 시행 및 재정투자의 중복과 차이, 동일 또는 유사 정책을 각기 다른 방식으로 추진, 비효율성·재정의 개별부담주체 상이, 주요 통계자료 생산권리 이원화와 상호 활용 제한, 지원체계 상호개방 미흡으로 효과적 활동 제한 등



3

1. 지난 유보통합(2014-2016년) 추진

유보통합이란

- 유치원과 어린이집의 관리부처 및 행정체계 통합, 법령근거와 재정(재원) 통합, 서비스 기능 통합, 교사자격 통합, 시설기준 통합 등을 포함

유보통합의 목적

- 이원화 되어있는 유아교육(유치원)과 보육(어린이집)의 격차를 해소하고 효율적으로 통합, 관리함으로써 0-5세 영유아의 발달에 맞는 양질의 서비스를 제공하여 부모의 선택권 및 편의성을 보장하기 위함.

지난 유보통합 과정을 통해

- 선결과제(서비스 기능 통합, 교사 자격제도 일원화 등)의 단계적 이행 후, 최종적으로 부처 일원화에 도달하는 방식(1인)과 부처 일원화의 선 이행 후, 선결과제를 해결하는 방식(2인) 모색 가능
- 당시 3-5세 누리과정을 통합 부분 통합이 시작되고, 1인용 중심으로 점진화했으나 그 한계가 드러남.
- 제2의 단계적 유보통합은 지난 수년간 변화된 육아환경과 과제 및 보다 고도화 된 전략을 담아내야 하는 과제를 안고있음.



4

유아교육·보육 통합 실행방안 탐색

2. 2022 유아교육·보육 현황 및 사회적 변화

유보격차 심화, ECEC에의 요구 및 역할 확대

- 유치원(어린이집) (국공립 등) 공공성 확대 하 기관 수와 줄어드는 육성아 수 및 반교시간 지원 확대 등 양육지원체계 전반 강화, 정원충족률 감소
- 코로나19 현대적 경향을 통해
  - 교육·보육·돌봄, 아동 보호-건강-안전의 연계 및 포괄적 접근의 필요성
  - 교육원의 직무와 역할 확대
  - 양질의 서비스, 교직원 전문성과 근로복지 등 다양한 요구 증가
  - 시간·설계와 인력배치의 고도화, 아동 관련 요구에 대한 대응력
- 유치원과 어린이집의 운영역전 차이 및 차유 등 격차에 대한 전환적인 실태 파악에서부터 관련 데이터의 부재
- ECEC 분야 영상의 일자리(job), 재정(재원) 이슈, 비영리단체계 접근의 필요성

변화하는 양육환경과 새로운 과제

- 초·저출생, Digitalization, 4차산업혁명 등 글로벌 저성장고 기후위기
  - 줄어드는 일자리 수와 변화하는 양와·도전적 직업 생태계
  - 학업-취업-결혼-출산-양육의 생애주기 경로 직통 저하
  - 사회적 격차와 교육·돌봄의 양극화/사각지대 지속
  - 미래세대 영유아 및 부모, 교직원의 역할과 방법의 중요성
- ECEC 생태계 현행자 지원 과제로, 현 사업 유보통합의 필요성과 배경으로 고려될 필요가 있음.



3. 아동 돌봄 관련 다부처사업 - 연속성과 다양성, 분절성

<그림> 0~12세 공적돌봄체계

연령	공공적 돌봄(정부)												민간 돌봄(기업/민간)												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
33세	유치원(어린이집)												유치원(어린이집)												
34세	유치원(어린이집)												유치원(어린이집)												
35세	유치원(어린이집)												유치원(어린이집)												
36세	유치원(어린이집)												유치원(어린이집)												
37세	유치원(어린이집)												유치원(어린이집)												
38세	유치원(어린이집)												유치원(어린이집)												
39세	유치원(어린이집)												유치원(어린이집)												
40세	유치원(어린이집)												유치원(어린이집)												
41세	유치원(어린이집)												유치원(어린이집)												
42세	유치원(어린이집)												유치원(어린이집)												
43세	유치원(어린이집)												유치원(어린이집)												
44세	유치원(어린이집)												유치원(어린이집)												
45세	유치원(어린이집)												유치원(어린이집)												
46세	유치원(어린이집)												유치원(어린이집)												
47세	유치원(어린이집)												유치원(어린이집)												
48세	유치원(어린이집)												유치원(어린이집)												
49세	유치원(어린이집)												유치원(어린이집)												
50세	유치원(어린이집)												유치원(어린이집)												

- 주요 국정과제로 추진한 돌봄정책과의 연계성도 고려 필요
- 영아의 돌봄정책은 초등돌봄(온종일돌봄체계)에 국한되지 않음.
- 돌봄 인프라의 양적확충 외, 교육·보육·돌봄의 주체(아동, 부모, 교사 등)가 처감하는 접근성과 지속가능성, 질적수요가 충족되고, 교직원/돌봄인력의 전문성과 역량이 제고되는 종합한 숙제를 가짐.
- 교육·돌봄 분야 유관저역에 대한 National Qualification System

- 아동관리의 연속성과 아동돌봄이 갖는 고유한 특성(생애주기성, 기초성, 회복탄력성 등)을 고려하여 교육·보육·돌봄의 통합적 접근이 요구됨.
- 가정양육(가정내돌봄)에서부터 교육·보육·돌봄 생애주기부터 아동성소년기로 이어지는 돌봄 수요와 정책을 포괄
- 지자체/지역사회 요구와 특성을 고려한 지역중심 접근

<표> 아동 돌봄사업

구분	구분	연령	
		구분	연령
유공서비스	7급	사건처리	0~3개월
		생안양2분(연보)	0~3세
		영양2분(연보)	3~5세
		국세양육과외	0~19세(전)
		자녀돌봄비	0~12세(전)
		다중돌봄지원	0~1~18세
자녀 돌봄 인프라	기밀돌봄	중등돌봄(기)	0~12세
		아동돌봄+서비스	0~12세
		중·고등학생	0~12세
7급 유공서비스	사후처리	유아돌봄(연보)	7세 전(전)
		연·중·고등학생	7세 후(전)

주제발표

4. 2022년 시점 유보통합의 방향성과 관점

ECEC 핵심 아젠다

- UNESCO
    - Access, Affordability, Equity, Quality
  - OECD ECEC 정책수단
    - Quality goals and regulation, Curriculum, Workforce, Collaboration, Data and Monitoring
- 건강·안전·행복(Wellbeing), 전이(Transition)와 연속성(Continuity), 역량(Competence), 지역사회/공동체(Community), 고용·노동(Labor), 환경(Environment), 아동중심

유보통합의 8요소

- 행정(Administration)
- 규제(Regulation)
- 교육과정(Curriculum)
- 접근성(Access)
- 인력(Workforce)
- 재정지원(Funding)
- 서비스 유형의 다양성(Provision)
- 유아교육보육에 대한 통합 인식(Concept)

자료: UNESCO Education for All, Starting Strong IV (OECD, 2015); P. Moss(2015)



7

관련자료 1

유보통합 실행에 대한 의견 및 요구 (최윤경 외, 2016)

- 유보통합의 의미와 개념
  - 주무부처의 일원화(행정체계 통합) 29.7%
  - 유치원·어린이집 운영기준/시스템 통합(25.8%)
  - 계 분야에서의 완전통합(24.2%)
  - 영유아 교육·보육 과정 통합(서비스나용 통합)(20.3%)의 순으로 응답
- 2016년 시점, 현재 우리나라는 부분통합 국가(61.9%), 이원화 국가(36.1%)로 응답하였음.
  - 우리나라의 유보통합 현황을 완전 이원화(1점)~완전 통합(7점)까지 7점 척도에 표기한 결과, 중간지점인 3~5점으로 응답한 비율이 68.3%, 완전 이원화에 가까운 1~2점 30.6%로 나타남.
- 2016년 시점, 추진중인 정부의 유보통합에 대해
  - 잘 진행되고 있지 않다 56.8% (2.3점/5점평균, '보통이하' 채감)



8

유아교육·보육 통합 실행방안 탐색

관련자료 2

□ 유보통합 추진의 걸림돌

법·제도·예산의 이원화 체계 26.2%  
 유치원·어린이집의 견해 차이 이해상충·상호양보/이해 부족 12.3%  
 유치원·어린이집의 차이 전반(교사 전문성 등) 10.4%  
 교사통합의 어려움 9.6%

□ 해결 전략

법·제도 정비, 예산 및 주무부처 통합 20.8%  
 교사통합 15.3%  
 정부의 강력한 추진력과 의지, 체계적인 계획의 수립 8.9%

□ 유보통합에 가장 중요한 요소(1순위)

중앙부처 통합 41.9%  
 관련 법 정비 23.9%  
 유치원·어린이집 운영체계 및 기준 통합 16.6%  
 교사통합 5.8%, 재정통합 5.0%, 지방정부 행·재정·인력 통합 2.3%

관련자료 3

□ 유보통합 이행 전략

정부의 의지 및 구체적인 통합 실행계획 46.2%  
 유치원·어린이집 현장의 의견 수렴과 협의 22.3%  
 유보통합의 목적·지향 등 정책의 목표 설정 15.6%  
 산학연 등 전문가 협의체 구성 및 이를 통한 의견조정 2.3%  
 유보통합 관련 여론 수렴과 홍보 1.9%

□ 필요한 과정과 절차

일정시점 (완전통합이든 2개부처 분리통합이든) 부처통합 계획을 발표하고 바로 이행 43.2%  
 양 부처 간 단계적으로 통합과 조정의 과정 후(일정기간 이원화체계) 1개부처로 점진통합 40.5%  
 현재 이원화체제를 유지하면서 유보 간 차이를 최소화 하고 질적으로 발전시킴 16.3%

상기한 통합의 절차가 원활히 이행될 것이다 54.7% (매우 5.5%, 어느 정도 49.2%)  
 원활히 이행되지 않을 것이다 26.1% (전혀 4.2%, 별로 21.9%)  
 -한 부처에 유아교육·보육을 하나의 업무체계로 완전통합 하는 스웨덴 형(44.2%) 선호가 많음.



주제발표

관련자료 4

- 유보통합 방식: 하형식 74.9%, 상형식 21.8%
- 우리나라에 맞는 유보통합의 모습  
 완전통합(60.0%), 열린통합(15.6%), 부분통합(13.8%), 선택통합(5.5%)  
(\*계시된 보기 외 다른 별의된 개념이나 정의는 없음)
- 미래 영유아기관이 갖춰야 할 요건  
 양질의 공교육, 일관된 교육의 틀로 통합 21.2%  
 영유아의 건강한 성장발달, 영유아의 이익과 행복을 최우선 16.7%  
 육아 전반의 발전으로 연계 확장 7.9%

관련자료 5

언론보도와 여론 분석 결과

2013-2014년 정부의 유보통합 추진단 발족과 계획 공표 시 언론의 반응과 여론형성이 가시화.  
 이후 유보통합의 키워드는 시간이 지날수록 사라져 정책추진의 이슈화로 성공적이지 않음.

누리과정 예산 갈등과 아동학대의 발생, 맞춤형보육 추진과정의 보육대란, 육아휴직 체계의 마련 등 유보통합 이슈가 사라지고, 부모의 양육과정에 '실질적으로' 도움이 되는 방안에 대한 요구로 표출됨.  
 : 그럼에도 영유아교육보육(ECEC)에 대한 지원과 관련체계 수립에 대한 잠자된 수요는 컸음.

유보통합에 대한 국민여론의 토대가 2016년 시점 충분히 형성되어 있지 않음.  
 이보다 당면현안 해결과 자녀양육과 기관을 보내는 데에 따르는 불안해소에 대한 요구가 응축됨.

유보통합에 대한 이해와 공감각이 마련되지 않은 상황에서 정책 이행과 추진에는 어려움이 있음.

\* 유보통합의 단계적 추진은 거버넌스 형·재정체계 중심의 하드웨어적 실행방안과 함께 유보통합 추진의 논거와 공감대 형성을 위한 어젠다의 발굴, 소통과 공유의 소프트웨어가 요구됨.

유아교육·보육 통합 실행방안 탐색

표 8 ECEC 중장기 중요과제-우선순위(최윤경 외, 2021)

항목	부모(N=1,000)	교사(N=806)	행정(N=800)
유아교육·보육 통합(유치원-어린이집 통합)	20.3	21.0	6.0
공·사립 격차 해소	13.3	23.7	11.7
교육·돌봄 격차 완화	15.2	8.4	16.3
유아교육·초등교육 연계(유초연계)	6.2	2.5	4.7
(무상, 의무교육 등) 학제 개편	7.7	13.0	4.3
저출생 등 미래 인구축소와 진학여의 대응	12.3	16.9	13.0
(신)재택학습(플랫/리모트 등) 디지털 학습의 변화 대응	4.4	1.9	11.3
기후변화(신종감염) 대응 및 지속가능발전(SDG)의 진척	5.4	1.6	5.7
미래세대의 영성·이웃의 건강성 발달과 역량/질병 예방	5.0	1.9	3.0
교사의 역량소 및 병 퇴거	1.5	4.6	2.3
부모의 양육역량과 일가정양립 강화	5.3	3.5	6.7
차별·차별(가)구 차별철폐 보장	1.6	0.6	5.7
전 국민 평생 학습·교육 체계로의 전환	0.8	-	1.0
양질의 돌봄서비스 제공	1.0	-	2.3

2021년 현 시점 유보통합에 대한 인식을 살펴봄.

최근 자료에 의하면, 유보통합에 대한 긍정적인 인식과 함께, 공·사립 격차, 교육·돌봄의 격차 해소, 저출생과 미래 인구축소에의 대응과 같은 당면한 주요 과제를 고려해야 할 필요성을 보임.

유아정책연구소

자료: 최윤경 외(2016) 포스트코로나 양육지원체계 지구조직 방안 연구, 유아정책연구소

13

표 9 실행방안 1

1. 단계적통합 하 실행력 제고의 Shift 전략

ECEC의 큰 틀을 선도하는 실행력-행·재정 거버넌스 중심의 통합 추진과 재정효율의 중요성

- 지난 2014-2016년 유보통합 로드맵의 경험을 통해 단계적 추진의 어려움을 확인
- 유보통합은 추진/실행과정에 과정자·실적 전략을 필요로 하는, 단기간내에 종결되지 않는 긴 과정
- 분절된 세부과제별 단계적 실행이 아닌, 종합적인 추진 로드맵 요소별로 제시
- 통합의 8개 요소와 ECEC 현안과 통합의 궁극적인 목표 달성을 함께 모니터링하고 반영하는 추진 전략이 종합적으로 마련되도록 함. 즉 급변 유보통합의 추진은 단계적 추진(안)에 머물지 않는, 행·재정의 실행력에 기초한 실행계획 제시
- 유보통합의 핵심이 되는 (key 실행전략)을 일정기간내 달성여부를 확인할 수 있도록 구성함.
  - 첫째, √ 재정/재원
  - 둘째, √ 중앙/지방의 담당부처-전달체계 조직력(인력, 예산, 업무분장 등)
  - 셋째, √ 법적 근거의 마련
  - 넷째, √ 교사통합-긴 과정으로서의 로드맵 설계
  - 다섯째, √ 시설기준 등

유아정책연구소

14



주제발표

상황방안 2

2. 미래지향적 과제를 담은 유보통합의 전략

유보통합의 상위목적과 시대적 과제를 반영한 실행과정

- 유보통합 자체가 추진 목적이 아니므로, 통합 추진의 타당한 근거와 지향을 담도록 함.
- 미래세대 영유아의 건강한 성장발달과 부모의 일-생활 균형, 교직원들의 좋은 일자리로서의 근로복지와 전문성 신장을 반영  
⇒ 우리나라의 인적자원 기반과 삶의 질(행복), 형평성을 실현하는 평생학습의 생애초기 실현, 미래 대응의 전략을 담음.

유아교육-보육 외, 공-사, 교육-돌봄, 유-초 연계(continuity), 취약/사각지대 지원을 포괄 및 '핵심역할' 수행

- 유치원-어린이집 일행화에 머무르지 않고, 연계되어 있는 당면과제:  
공-사, 교육-돌봄, 취약 전후 유-초 연계 및 교육-보육·돌봄의 사각지대와 취약지점을 고려  
⇒ 통합의 상위목적 달성에 실질적으로 기여하는 유보통합

Data 중심의 Evidence-based 접근의 필요성

- 현장의 의견과 수요뿐만 아니라, ECEC 관련 주요 데이터 중심의 분석과 접근 필요



15

02

36

• Korea Institute of Child Care and Education

상황방안 3

0-5세 연령통합, 실행가능성과 재정, 저출생과 다양한 수요 등 변화된 환경을 반영한 선도적 정책

- 기간 육아휴직과 근로시간단축/육아시간지원 및 유연근로제, 아동수당/영아수당/첫만남귀례미 등 현금/현물, 시간 지원의 확대로 0,1세 가정방문육아를 지원하기 위한 육아정책의 변화와 발전이 지속됨.
- 0-2세, 3-5세 영-유아 연령 분할은 변화된 정책환경을 직결히 반영한 구분이 아님

- 저출생 기조 심화, 초 저출생으로 가파른 영유아 수 감소와 지역별 인프라 구축이 눈앞에 예정되어 있음.

- 지역별, 기관별로 교육·보육·돌봄 서비스 운영의 통합적 접근이 요구되는 상황

- 유보통합 상위의 목표 달성을 모니터링하고 유보통합 이행에 따른 영향을 고려하는 종합적인 접근 필요



16

유아교육·보육 통합 실행방안 탐색

실행방안 4

3. 4단계 통합 과제(사각지대 해소 등) 추가

4단계 사각지대 해소 관련 과제(안)

- 1. 전일제 지원 등 사후관리 모니터링 체계 정비
- 2. 교사 연수교수교육(온오프라인) 통합안 마련
- 3. 장애인, 다문화/취약계층 등 대상 통합서비스 구축화
- 4. 농산어촌 등 지역별 특성을 고려한 실행방안 (저차별형 유보통합 모델, 지역에 따라 유보통합모델 차별화 및 시범지역)
- 5. 신규 교사/시설 기준으로 이루어진 제 3회 새로운 통합 기본 설립 및 기관 운영, 이에 대한 유보통합기본 설립 운영 컨설팅 지원
- 6. 취약 산후 육조양성, 초상돌봄, 교육·문화에 대한 고려
- 7. 유보통합 이후 통합 외 영역으로 남을 것으로 예상되는 다양한 공식·비공식 서비스(아이 돌봄, 사교육보육 시장 등에 관한 고려

국무조정실 영유아교육보육통합추진단의 13개 통합요소 단계별 접근에서 미처 고려하지 못한 특수요건 및 사각지대, 새로운 지역적 요구, 혹은 통합에서 고려하기 어려운 과제를 보완, 통합 추진 과제로 구성함.

자료: 최윤경 외(2016: 175)

유아보육연구원

17



37

제1차 KOCCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

실행방안 5

4. 소통과 공유의 진행과정 및 여론형성-소프트 전략

- ECFC 분야를 벗어나면, 유보통합을 외 해야하는데 대한 공감과 실득력 있는 근거가 무엇인지 잘 모르다는 견해 존재
- 정부의 강한 추진의지와 구체적인 실행계획에 전제한다는 점에서 중앙집권식 하향 통합방안에 근거
- 이후 이행전략은 정부의 정책 이행안이 아닌, 점진적인 여론 수렴과 형성으로 아래로부터의 점진적 전략 필요
  - 하향식 추진 과정에서 이해관계 조정 등 갈등관리의 소통을 강화
  - 여론 형성 - 당면한 국가적 과제(예: 저출산)와 이를 타개하는 미래전략의 비전을 담은 유보통합으로 구체화 하여, 영유아부모와 사회 전반의 지지를 받을 수 있도록 소프트 전략 필요
- 3개년 로드맵과 유보격차 완화 국정과제 추진 이후 성과와 과정을 점검, 주요 요소 위주 정비 및 핵심과제 재설정
- '지역별' 요구와 특성을 고려한 교육·보육·돌봄의 광의의 통합 노력.
- 온-오프라인 통합 기반의 마련

유아보육연구원

18

주제발표

감사합니다.



02

38

•

Korea Institute of Child Care and Education

03

종합  
토론

제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼  
새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(1)

토론문

정정희 | 한국유아교육학회 회장

권혜진 | 한국보육지원학회 회장

이경미 | 한국국공립유치원교원연합회 회장

위성순 | 전국사립유치원연합회 회장

이중규 | 한국어린이집총연합회 회장

김한아 | 학부모

01

토론문

새 정부 유아교육과 보육통합의 쟁점에 관한 토론

정정희

한국유아교육학회 회장

새 정부가 제시한 공약가운데 유아교육과 보육통합이 포함되어 있어 다행스럽게 생각하면서도 이러한 유보통합에 대한 공약이 임기 내에 적극적인 의지를 가지고 추진되어 반드시 달성되기를 바랍니다. 현재 유아교육을 둘러싸고 있는 환경들은 4차 산업혁명과 포스트 코로나, 디지털 전환으로 인해 모든 것이 급속도로 변화하고 있는 실정입니다. 새로운 정부가 시작되는 이 시기는 미래사회의 변화에 대비하여 새로운 교육 패러다임 구축이 필요한 때입니다. 교육의 출발점인 유아교육과 보육에서부터 출발선 평등을 이루어 유아들이 행복한 삶을 살아가기 위해서는 유보통합이 반드시 실현되어야 할 중요한 과제라고 생각합니다. 따라서 육아정책연구소에서 유아교육·보육 통합 특별포럼을 개최하는 것은 매우 시의적절하며 1부 새 정부 유아교육 보육 통합의 쟁점 및 실행방안 탐색 도 의미 있는 주제라 봅니다.

발제해 주신 내용에 동의하면서 토론을 위해 다음과 같은 부분을 제안하고자 합니다.

첫째, 유아교육과 보육 통합을 위해서는 먼저 유보통합을 둘러싸고 있는 환경을 고려하는 것이 필요합니다. 현재 저출산 고령화 시대로 진입하여 인구구조의 변화와 첨단 디지털 사회로의 전환, 감염병과 기후문제 등 다변화된 사회양상 가운데 장기적인 차원에서 미래 지향적이고 지속가능한 유아교육과 보육체제 구축의 필요성이 증대되고 있습니다.

둘째, 유아교육과 보육의 질적 수준제고를 위해서는 무엇보다 이원화된 유아교육 보육 체제를 통합하여 일원화 하는 것이 우선적 과제입니다. 유치원과 어린이집의 기능적 특성 공통점 확대와 세계 여러 선진국들의 유보통합 추세를 우리나라 유보통합 정책 추진을 더 강하게 요구하고 있습니다.



## 토론문

셋째, 영유아를 최우선으로 하는 유보통합 추진이 필요합니다. 그동안 여러 정권에 걸쳐 유보통합이 추진되어 왔으나 논의과정에서 영유아의 입장보다는 이해 관계자들의 입장이 우선적으로 고려되었습니다. 우리나라 모든 영유아들이 차별받지 않고 평등한 교육과 돌봄을 받을 수 있도록 하기 위해서는 영유아를 중심으로 하는 정책수립과 통합방안 마련이 중요합니다.

넷째, 유보통합을 위해서는 먼저 관리 부처를 일원화 하는 것이 필요합니다. OECD 국가들 간에 상황별로 차이가 있기는 하나 교육과 보육이 하나의 관리체제 하에서 운영하려는 움직임이 주류를 이루고 있습니다. 유보통합을 이룬 국가들은 대부분 교육부로 통합하여 영유아교육의 질적 수준을 제고하려는 노력을 기울이고 있습니다.

새로운 정부의 정책방향은 『공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국』입니다. 유보통합을 추진하는 과정에서도 이러한 공정과 상식의 원리로 접근하여 누구도 차별받지 않고 공정하게, 어떤 측면에서도 합리적이고 타당한 방식으로 통합의 방안이 마련되어야 할 것입니다.

03

42

•

Korea Institute of Child Care and Education

02

토론문

「유아교육·보육 통합 실행방안 탐색」  
- 영유아 최우선의 원칙으로

권혜진

한국보육지원학회 회장

현 시점에서 다시 소환된 「유아교육·보육 통합」추진은 2014-2016년 3단계 로드맵으로 유보통합을 추진하였던 시점과는 또 다른 유아교육·보육 생태계 현황 배경을 가지고 있다. 특히 코로나-19 팬데믹 경험은 영유아 교육·보육·돌봄·보호·건강·안전의 연계 및 포괄적 접근의 필요성을 절감하게 하였다. 이러한 포괄적 접근 없이는 초저출생으로 표출되는 출산 포기, 양육 포기에서 벗어나기 어려운 것이다. 유보통합은 유아교육과 보육의 통합을 넘어 영유아가 행복하게 성장할 수 있는 환경, 부모가 행복하게 양육할 수 있는 환경, 교직원도 행복하게 지원할 수 있는 환경을 마련하고자 하는 것이다. 발제자가 유보 통합 실행방안을 교육·보육·돌봄의 통합적 접근으로 탐색하고 이와 관련하여 제안한 실행 방안을 동의하면서, 몇 가지 제안을 덧붙이고자 한다.

첫째, 유보통합을 '왜 하려고 하고, 왜 해야하는가' 하는 담론에서 시작되어야 한다. 유보 통합자체가 추진목적이 아니므로 다소 원론적일 수 있지만 유보통합 실행 방안 도출의 가장 중요한 화두로 삼아야 한다. 다른 모든 이유에 앞서 영유아의 행복과 웰빙이 유보 통합을 해야 하는 가장 중요한 추진 근거가 되어야 한다. 유보통합과 관련된 충돌하는 이해관계와 다양한 딜레마 상황에서 '영유아 최선이익의 원칙', '비차별의 원칙' 하에 정책적 의사결정이 이루어져야 하며, 모든 영유아의 행복과 웰빙을 국가가 책임진다는 전제에서 출발해야 한다는 것이다. 즉 유보통합에 대한 총론 없이 유보통합에 대한 각론, 즉 '무엇을', '어떻게 하는 것'에 집중한다면 추진의 결과는 불행하게도 기대하지 않은 모습으로 나타날 것이다. 예를 들면 영유아의 공동 출발선 평등을 보장하고자 시작된 누리과정 시행 결과 어린이집과 유치원의 격차는 해소되기보다는 오히려 더 벌어져 오히려 유치원=교육, 어린이집=돌봄이라는 이분법이 좀 더 일반화되는 양상을 보인다는 것이다.



## 토론문

둘째, 유보통합에 대한 패러다임의 전환이 필요하다. 유보통합 논의는 모두가 알고 있는 것처럼 새로운 논의는 아니다. 가장 가깝게는 2014-2016년 유보통합을 3단계로 추진했었다. 3단계 추진의 성과가 현재 긍정적으로 남아있는 성과는 무엇인지 냉정하게 평가해볼 필요가 있다. 또한 유보통합을 이어받은 '유보격차 해소정책' 역시 성과를 높이 평가하기는 어렵다. 그동안의 추진상황과 3년간에 걸쳐 코로나 팬데믹을 겪으면서 초저출생이 가속화되는 지금의 상황은 또 다르다. 영유아기에 보육과 교육, 보호와 돌봄, 0-2세와 유아, 가정양육과 기관서비스 등으로 구분하는 것은 무의미하다. 영유아의 발달과 성장은 이 경계의 구분 속에서 이루어지는 것이 아니다. 유보통합을 넘어, 영유아의 출생, 돌봄, 교육을 총괄하여 지원하는 것으로 융합되어야 한다. 유보통합이라는 동일한 용어를 사용할 경우 과거의 논의들에 계속 발목을 잡히게 되므로 새로운 용어로 개념화하는 것도 필요하다고 본다.

셋째, 패러다임의 전환의 출발점으로 영유아의 웰빙을 총괄하여 지원할 수 있는 부처 신설을 제안한다. '저출생'에서 이제 '초저출생'으로 위기상황이 더 심화되어, 일반적인 해법으로는 통하지 않는다. 이러한 위기상황임에도 저출산고령화위원회, 교육부, 보건복지부, 여성가족부도 나누어져 보호, 돌봄, 교육을 분절하여 접근하여 왔다. 부모들은 자녀를 어떤 기관에 보내느냐에 따라 지원내용, 지원정도, 자녀들의 경험하는 서비스의 질, 부모가 부담해야 하는 비용 등이 달라서 혼란스러워한다. 영유아보육교육기관 교직원들도 마찬가지이다. 교육부에서 유아교육은 초등교육 안에 포함되어 있다. 보건복지부는 코로나-19 상황에서 방역과 긴급돌봄 중심의 대응체계 마련 중심이 되어있다. 현재 유보통합의 논의와 관련하여 교육부나 보건복지부가 부처의 경로의존적인 정책방향을 깨고 대응할 수 있을까에 대해서 심각하게 우려되는 지점이 있다. 단계적 유보통합을 넘어 영유아의 출생, 돌봄, 교육을 총괄하여 지원하는 단독부처의 신설을 고민해야 할 시점이며, 더 이상 미룰 수 없는 시점이다.

올해는 어린이날 제정 100주년이 되는 해이다. 앞으로 어린이들이 살아갈 미래 100년을 생각하면서 전향적인 정책 추진이 필요하다. 어쩌면 어려운 방법, 불가능하다고 생각하는 방법이 가장 쉬운 방법일 수 있다.

03

44

•

Korea Institute of Child Care and Education

03

토론문

유아교육·보육 통합 쟁점 및 실행방안

이 경 미

한국국공립유치원교원연합회 회장

먼저 차기 정부 출범을 앞두고 미래세대를 위한 유아교육·보육 통합 실행방안에 대해 함께 토론하며 논의할 수 있는 자리가 마련된 점에 대해 감사를 드립니다.

유아교육 현장의 목소리는 유보통합 찬성합니다. 부처는 교육부로 통합하여 일원화 하고 단계적으로 일을 추진하는 것도 찬성합니다. 하지만 그 전에 우선되어야 하는 것은 유치원을 '유아학교'로 명칭을 개정하고 교육기관으로서의 정체성과 공교육체제를 확립하고 유보통합이 이루어지어야 한다고 생각합니다.

두 번째는 왜 유보통합이어야 하는가? 왜 기관을 통합하여야 하는가? 먼저 유보통합 진행되는 과정에 물음표를 놓고 생각해 보고자 합니다. 교육기관으로서 공·사립 유치원, 보육기관으로서 다양한 형태를 가지고 있는 어린이집, 두 기관이 가지고 있는 어떤 문제가 유보통합 해야만 한다고 전제하게 했을까? 하는 것입니다.

다양한 형태로 보육의 역할을 담당한 어린이집이 가지고 있는 현실적인 어려움을 개선 하여 교사의 처우나 양성과정에서 담보 된 전문성을 높일 수 있도록 지원하는 방안과, 공·사립유치원에서 학부모의 요구나 수요를 지원할 수 있는 돌봄과 방학 중 운영 등이 충분히 가능하도록 행·재정적으로 지원이 안되었기에 그러하지 않은가? 하는 것입니다. 교육현장의 목소리는 초등교육 기관 입학 전 교육과 돌봄서비스를 제대로 갖춘 유아학교 체제를 만들어 주는 '유·보 바로 세우기'가 가장 현실적인 우선 과제여야 한다고 말하고 있습니다.

'유·보 바로 세우기' 과정에서 어린이집과 유아학교가 영·유아와 학부모들에게 안정적인 보육과 교육기관으로 안착되고 이를 지원하는 행정기관과 행정력이 제대로 정립된다면 어린이집에서 유아학교로, 그리고 유·초·중등 교육이 연계성과 체계성을 자연스럽게 가지게 되지 않을까! 생각합니다.



## 토론문

따라서, 유보통합을 담당할 부처는 교육부로 통합하고 1부처 2체제 운영으로 국가의 지원과 책임을 강화하고, 학부모들이 자녀를 교육하면서 힘들지 않게, 영·유아들이 기관에서 생활하며 자라는 과정에서 힘들지 않고 행복한 삶을 영위할 수 있도록, 두 기관의 특성과 환경적 여건에 기반하여 보육기관과 교육기관을 잘 정비하여 자연스럽게 연계되도록 지원하는 것, 어린이집의 안정화·공·사립유치원의 학교 체계 정비가 가장 합리적인 통합 실행임을 제안합니다.

## 03

46

•

Korea Institute of Child Care and Education

# 04

토론문

## 영유아를 중심에 두고 그리는 유보통합

이 중규

한국어린이집총연합회 회장

지난 2011년 이명박 정부는 어린이집과 유치원의 공통 교육과정인 '5세 누리과정' 도입하면서 5세 무상교육을 추진하였고, 뒤이어 3~4세 누리과정 도입과 함께 0~2세 보육료 지원이 전 계층으로 확대되며 2013년부터 실질적 영유아 무상교육·보육이 전면 실시되었다 해도 과언이 아니다. 어린이집과 유치원의 운영을 위한 재원의 상당 부분이 정부에서 지원하는 예산으로 충당되고, 국가 수준의 공통 교육과정이 운영되고 있다는 것은 어린이집과 유치원의 교육이 사실상 이미 공교육화 되었음을 의미하는 것이다.

유아에게 제공되는 교육과정이 공교육으로서 성격을 갖추어 나가고 있는 시점에서 현재 어린이집과 유치원의 이원화 체제로 공교육을 제공하는 것이 적합한가에 대한 검토가 필요하다. 공교육은 헌법에 명시된 것처럼 누구에게나 평등하게 제공되어야 하지만, 현재 어린이집과 유치원은 근거 법령, 지원체계, 평가체계, 행정인력, 서비스기관 등 많은 부분에서 이원화되어 운영되며 실질적으로 기관을 이용하는 영유아에게 차별로 돌아가고 있다. 이는 공교육이 지향하는 평등의 가치와 상반되는 것으로 해결되어야 할 문제라고 할 수 있다.

최근 자녀수 감소로 과거에 비해 자녀의 발달에 대한 관심과 기대가 높아지면서 내 아이를 위한 교육은 '태교'부터 시작되고 있다. 또한, 양육자들 사이에서 출생 후 3세 이전의 시기에 모든 영역의 발달이 이루어진다는 인식의 확산과 함께 영아기 교육의 중요성이 부각되고 있다. 영아기 성장 발달의 질적 중요성을 고려할 때 더 이상 영아기를 보육과 돌봄이라는 말로 교육과정에서 제외할 수 없다. 0세부터 5세(취학 전)까지 발달의 연속성을 고려한 전문적이고 일관성있는 놀이 중심 교육의 제공을 통해 진정한 공교육으로 나아갈 필요성이 있다.



47

• 제1차 KOCED 유아교육·보육 통합 특별포럼

## 토론문

사회문화적 변화에 따라 양육자들은 어느 기관에서든 각자의 양육상황에 맞는 다양한 욕구가 충족되기를 바라고 있고, 그에 따라 점차 어린이집과 유치원의 기능이 유사해지고 경계가 모호해지고 있다. 영유아의 안전한 성장과 발달이라는 공통의 목적을 가진 어린이집과 유치원의 분리된 체계는 명분없이 다양한 부분에서 비효율성만 초래하고 있다. 이제는 0-5세 취학 전 영유아를 대상으로 한 통합 체제 속에서 기관의 특성에 따라 0-5세, 3-5세, 0-2세로 유형을 다양화하여 지역적 특징 및 기관의 인적·물적 여건, 양육자의 선호도에 따라 선택적으로 운영할 수 있는 제도적 개선이 요구된다.

점차 다양해지는 가족 유형과 양육환경의 변화에 따라 이에 대한 맞춤형 교육서비스가 요구되는 현대에서 통합 체제라 해서 획일적인 교육과정을 추구하는 것은 시대를 역행하는 정책이 될 수 있다. 이제는 새롭게 시작하는 유보통합의 중심에 영유아를 두고 어느 기관을 선택하느냐와 상관없이 어떠한 환경에서도 모든 영유아가 존중받고 평등한 교육 환경을 제공받을 수 있도록 일원화된 정책 속에서 다양성을 고려하여 질 높은 교육복지 서비스로 한 단계 도약을 도모해야 할 것이다.

03

48

•

Korea Institute of Child Care and Education

05

토론문

유보통합에 대한 학부모의 우려

김 한 아  
학부모

저는 현재 3세 영아를 어린이집에 등원시키는 부모입니다. 아이를 어린이집에 맡기는 순간부터 부모는 아이의 정서적, 신체적 안전을 걱정하기 시작합니다. 이 부분은 비단 어린이집을 보내는 영아 부모만 공감하는 부분은 아니리라 생각합니다. 이러한 측면에서 봤을 때 유보통합에 대한 저의 개인적인 우려를 몇 가지 정리해보았습니다.

우선, 교사 자격과정과 양성체계의 개선이 가져다줄 폐단이 가장 우려됩니다. 까다로운 기질의 아기를 기르는 엄마의 입장이라 과장이 더 심할지는 몰라도 어린 영아일수록 더 많은 노동력과 인내심이 있어야 한다는 것에는 그 어느 부모도 이견이 없을 것입니다. 로드맵을 살펴보자면 교사자격을 일원화하는 것은 아니지만, 질 제고를 위한 자격 및 양성 과정의 변화가 이루어질 것으로 보이는데, 이것이 자칫 보육교사의 진입장벽을 더 높이는 결과를 낳지는 않을까 하는 걱정이 앞서는 것은 사실입니다. 그 힘든 일을 그렇게까지 지원할 교사가 얼마나 될까? 늘 선생님들께 죄송함과 감사함을 안고 사는 부모의 입장에서서는 교사의 역량 강화가 마냥 반가울 수만은 없습니다.

다음으로, 유보통합으로 인해 발생하는 막대한 예산이 더 시급한 문제를 해결하는 데에 걸림돌이 되지는 않을까 염려됩니다. 부모 관점에서 관할 부처의 통합에 따른 이득은 크게 와닿지 않습니다. 오히려 당장 20대 1이 넘는 유치원의 아동 대비 교사 수의 개선이라던가 교사의 처우 개선이 더 피부에 와닿는 문제입니다. 이 문제들은 아이의 안전과 직결되어 있습니다. 보육과 교육의 경계가 모호해지는 것이 유보통합의 배경이라면, 유치원과 어린이집의 보육 및 교육 환경의 개선은 가장 우선적으로 고려되어야 할 부분이라고 생각합니다. 이 부분이 충분히 고려되고 논의될는지, 실제적인 개선으로 이어질지 의문이 드는 것이 사실입니다.



토론편

마지막으로, 본 토론에 참석하기 전까지 저는 유보통합이라는 논의가 진행되고 있다는 사실에 대해서도 잘 알지 못했습니다. 토론을 위해 자료를 살펴보면서도 유보통합의 청사진이 명확히 그려지지 않았습니다. 어떠한 방식으로 통합이 이루어지는지, 그리고 구체적으로 부모가 느끼기에 어떠한 개선이 이루어지는지에 대해서 정책을 향후 논의하는 과정에서 명확하게 홍보해주었으면 좋겠습니다.

03

50

•

Korea Institute of Child Care and Education

04

주제  
발표

제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼  
새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(1)

**유아교육·보육  
거버넌스 개편방향**

하연섭  
연세대학교 교수

유아교육·보육 거버넌스 개편방향

## 유아교육·보육 거버넌스 개편방향

하 연 섭 (연세대학교 행정학과 교수)  
2022. 4. 29.

제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼



53

• 제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

### 목 차

#### I. 중앙-지방정부 행·재정체계 통합방안

1. 중앙행정체계 개편
2. 지방행정체계 개편
3. 재정체계 개편
4. 전달체계(지원체계) 통합

#### II. 중앙집권식 하향통합 실행방안

1. 수평적 유보 통합 방안
2. 수직적 기능 조정 방안

주제발표

## I. 중앙-지방정부 행·재정체계 통합방안



04

54

•

Korea Institute of Child Care and Education

## I. 중앙-지방정부 행·재정체계 통합방안

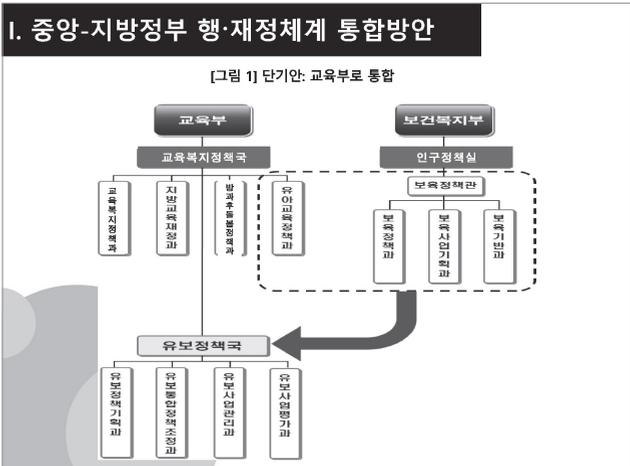
### 1. 중앙행정체계 개편

- ◆ 행·재정체계 통합의 판단 기초 : 유보 서비스 제공을 위한 재원의 조달
  - 지방교육재정교부금을 관할하는 부처(현행의 교육부)로 유보 서비스를 통합

#### 가. 단기안: 교육부로 통합

- ◆ 현행 교육부 내로 유보 서비스 지원 기능을 일원화하는 방안
- ◆ 기본적인 고려사항
  - 유아교육과 보육은 본래적으로 학교라는 틀 내에서 서비스 제공이 이루어지는 서비스가 아님
  - 전 세계 교육의 패러다임 전환: 학교교육 → 평생학습(lifelong learning)
  - 평생학습의 한 축 : 취학 전 아동에 대한 교육·보육의 제공
  - ⇒ 교육부로 이관된다 하더라도 유보 서비스는 기존의 '학교'라는 틀에 반드시 귀속될 필요는 없음

유아교육·보육 거버넌스 개편방향



### I. 중앙-지방정부 행·재정체계 통합방안

#### 1. 중앙행정체계 개편

가. 단기간: 교육부로 통합

◆ **유보정책국**(영유아교육보육정책국)을 독립국 형태로 신설

- ① 유보정책기획과: 유아교육 및 보육에 관한 모든 정책을 통합, 향후 정책방향을 기획
- ② 유보통합정책조정과:
  - 유보통합 후 제기될 수 있는 모든 쟁점을 파악하고 이에 선제적으로 대응하는 역할
  - 지방자치단체 차원에서의 통합에 따른 문제점 파악 및 대응방안 모색
  - 유치원과 어린이집 간의 기능 조정 등의 문제
  - 서비스 전달체계에서의 통합 방안 연결
  - \* 한시적 운영이 바람직
- ③ 유보사업관리과: 유보통합 이후의 행정, 규제, 교육·보육 과정, 인력, 재정, 전달체계 등에 관련된 제반 업무 담당
- ④ 유보사업평가과: 유보사업에 관련된 전국 시도교육청과 교육지원청에 대한 평가, 교육청 및 교육지원청의 유치원·어린이집에 대한 평가 절차, 평가 틀 및 평가 매뉴얼과 컨설팅 모형 개발 등의 업무 담당



주제발표

## I. 중앙-지방정부 행·재정체계 통합방안

### 1. 중앙행정체계 개편

#### 나. 장기안: 신설 교육·보육·가족부 통합

- 기존 부처의 통폐합을 통한 부처 신설 방안
- 초·중등 교육 기능, 유아교육 기능, 보육 기능, 그리고 저출산 대응 기능 포괄
- (가칭) 교육·보육·가족부(Ministry of Education, Child Care and Family)

#### ◆유보통합의 논거

- 행정체계의 이원화, 예산의 낭비
- ⇒ 가족 친화적, 부모 친화적, 아동 친화적 정책 환경을 조성함으로써 저출산 문제 제에 대한 근본적인 대응
- 평생 전인교육의 연속성 제공
- 저출산 문제에 대응할 수 있는 컨트롤 타워
- 컨트롤 타워가 유아교육과 보육, 가족, 그리고 초·중등 교육과 긴밀히 연계

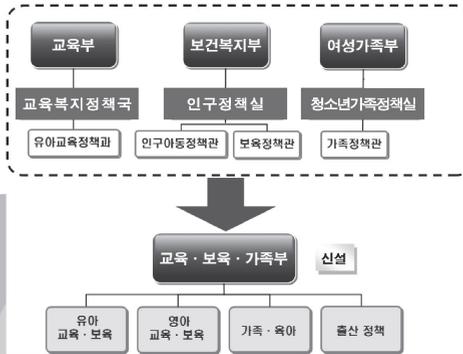
04

56

Korea Institute of Child Care and Education

## I. 중앙-지방정부 행·재정체계 통합방안

[그림 2] 장기안: 중앙행정체계 개편(2안) 저출산 반영 부처 신설 방안



## 1. 중앙-지방정부 행·재정체계 통합방안

### 1. 중앙행정체계 개편

#### 나. 장기안: 신설 교육·보육·가족부 통합

- ◆ 중앙에 저출산·유아교육·보육·가족·초·중등교육을 통괄할 수 있는 부처를 설립함으로써, 지방에서도 이러한 기능들이 긴밀히 연계될 수 있도록 유도
  - 저출산 및 유보 서비스 제공의 효율성과 효과성 제고
  - 학교 안팎의 경계를 넘어선 교육까지 총괄

#### ◆ 외국의 예

- 룩셈부르크: 교육·아동·청소년부
- 독일: 연방 가족·노인·여성·청소년부

## 1. 중앙-지방정부 행·재정체계 통합방안

### 2. 지방행정체계 개편

#### 가. 단기안: 교육청·교육지원청 산하 유보지원과 통합

- ◆ 유아교육 및 보육 지원 기능을 교육청과 교육지원청으로 일원화 하되, 기능을 「유보지원과」로 통합하는 방안
  - 현재 17개 시도교육청 산하 전국 176개 교육지원청에 초등교육과 내 유아교육팀과 17개 시도청 산하 226개 시군구청 내에 있는 여성·보육과, 출산·보육, 가족·보육과/팀을 「교육지원청의 유보지원과」로 통합



주제발표

### 1. 중앙-지방정부 행·재정체계 통합방안

#### 2. 지방행정체계 개편

##### 가. 단기간: 교육청·교육지원청 산하 유보지원과 통합

◆ **쟁점**

- 유아교육과 보육의 기능을 학교교육에 기반을 두어 연계되는 전이와 통합의 개념?
- 학교 취학전 교육에서 확장하여 생애초기 교육·보육 및 육아 전반과 저출산 대응의 미래전략을 총괄하는 확장된 개념?

※ 유보 기능이 교육부와 시도 교육청 및 교육지원청으로 통합될 경우 교육 영역에서 담당해왔던 유아교육 기능이 학교교육으로 편제되지 않는 일대 기능전환 (conversion)이 필요할 수도 있음

◆ **확장안**

- 시도교육청 내에 「유보정책국」 신설
- 유보기획과, 유보지원과, 유보관리과로 구성
- 지역 교육지원청 : 유보지원과와 유보감독과

04

58

•

Korea Institute of Child Care and Education

### 1. 중앙-지방정부 행·재정체계 통합방안

#### 2. 지방행정체계 개편

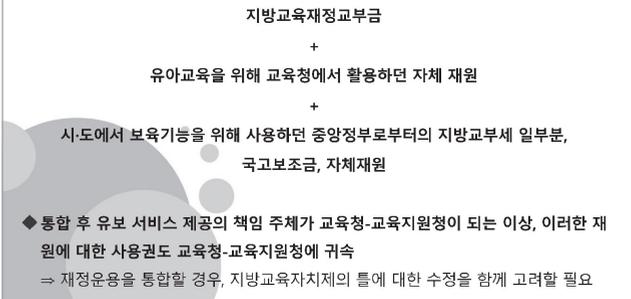
##### 나. 장기간: 지방교육자치제도의 변화 - 일반행정체계내의 교육행정

◆ **현행의 지방교육자치제도를 일반행정 틀 내로 포함시키는 방안**

- 유보 기능이 교육청·교육지원청의 체제로 이루어지더라도, 교육감이 시도지사의 통할을 받도록 하는 방안

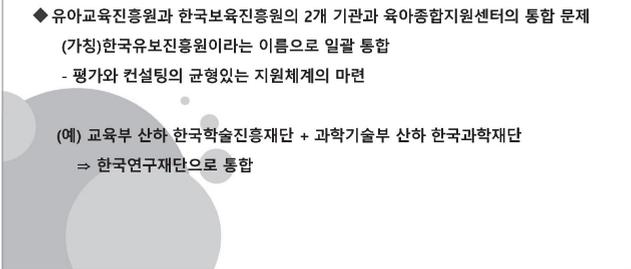
### 1. 중앙-지방정부 행·재정체계 통합방안

#### 3. 재정체계 개편



### 1. 중앙-지방정부 행·재정체계 통합방안

#### 4. 전달체계(지원체계) 통합



주제발표

## II. 중앙집권식 하향통합 실행방안

04

60

•

Korea Institute of Child Care and Education

## II. 중앙집권식 하향통합 실행방안

### 1. 수평적 유보 통합 방안

- ◆ 교육부-보건복지부, 교육청(교육지원청)-시·도(시·군·구)간 유아교육과 보육 관련 조직, 인력, 재정의 통합을 의미
- ◆ 통합 전략 : 획기적 접근 (big-bang approach) vs. 점진적 접근 (incremental approach)
  - 통합의 효과성을 높이기 위해서는 점진적 접근보다는 획기적 접근이 유용
  - 유보통합 이후 기존의 업무 분장과는 관계없이 인력을 완전히 재배치

## II. 중앙집권식 하향통합 실행방안

<표1> 유보 수평적 통합안

구분	내용
주체	중앙부처
주요 고려사항	양 부처 간에 다른 행정체계의 효율적·통합적 가동
실행방안	-통합의 범위와 영역 규정 -양 부처 및 추진단/국무조정실 협의체 구성을 통한 업무 이양계획 수립 -통합 범위 내 인력, 예산, 전달체계, 주요행정기능(권선양, 자료), 담당업무 등 -시도청-시도교육청의 통합 (또는 효율적으로 분장된) ECEC 업무조작도 편성 -통합 부처로 담당 통합 편성이 어려운 기능과 조직 파악, 이에 대한 업무이양 또는 통합 미이행 방안 수립 -관련 허위 반정비 시작 -모법(기분반)의 차이로 인한 법체계 정비의 한계가 예상되므로, 당면 현안과 교체 위주의 법령 개정과 정비로 장기간 추진 계획을 수립
장점	-강력한 통합 추진력 -법·행정 정비 등 기본요건 정비를 통한 안정적 체계 구축
단점	-기존 부처 행정조직 정비로 인한 통합과정의 인적·재정적 부담과 혼란
추가 고려사항	-통합부처의 업무 이행/수행을 위한 중요한 업무분장 설계



61

• 제1차 KCCCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

## II. 중앙집권식 하향통합 실행방안

### 1. 수평적 유보 통합 방안

#### ◆ 점진적 접근의 예

- 교육부의 고유한 학교체계 업무에 해당하는 업무(예: 교육과정, 장학/컨설팅, 교원 등)에 대해서는 기존의 교육부 산하 교육청·교육지원청의 인력이 담당
- 지자체에서 현재 보육을 담당하고 있는 인력이 기존의 보육 업무를 담당하도록 하는 방안
- 통합 가능한 업무에 대해서만 유아교육과 보육 양쪽에서 적절한 인원을 균형 있게 배치하는 동시에 필요한 신규 인력을 채용하도록 하는 방안

※ 유보 통합이 형식적 차원에서만 이루어질 뿐 실질적인 통합은 지연되는 문제가 발생 가능성

주제발표

## II. 중앙집권식 하향통합 실행방안

### 2. 수직적 기능 조정 방안

- ◆ 향후 유보 서비스의 전달과 관련된 기능은 지방자치단체에게 분명하게 이관
- ◆ 전국적 차원에서 통일을 기해야 하는 기능의 경우에는 중앙에 귀속

04

62

•

Korea Institute of Child Care and Education

## II. 중앙집권식 하향통합 실행방안

<표2> 수직적 기능 조정방안

구분	내용
주체	중앙부처-지방정부(local-municipal)
주요 고려사항	- 통합추진의 대 전제하에, 중앙-지방정부간 분권/분담체계 구성 및 각 지자체 통합역량과 재정현황
실행방안	- 중앙정부 및 지방정부간 각 통합담당 업무/영역 규정 - 중앙정부에서 수행해야할 국가수준 공통의 보육·교육 가치 제시, 국가수준 커리큘럼과 틀/framework 제시, 지방자치 이양에 대한 법적 기반 마련 - 지방정부에서 수행해야할 구체적인 보육교육업무 및 담당자/전달체계 구성 - 시군구 지자체별 통합방안과 계획 마련
장점	- 부처통합 등 중앙정부 차원의 유보통합의 착수와 유보통합을 위한 큰 틀의 원칙 제시 - 지역별 시급한 현안과 상황을 고려한 지역맞춤형 유보통합의 추진모델 및 다양화
단점	- 지방정부의 통합에의 의지, 역량에 따른 통합추진 및 ECEC 질 서비스 관리의 차별/차이
추가 고려사항	- 지역 간 ECEC 서비스 질의 차이를 완화할 수 있는 중앙정부 차원의 대안 마련

유아교육·보육 거버넌스 개편방향



63

• 제1차 KICCE 유아교육·보육 정책 특별포럼

05

주제  
발표

제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼  
새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(1)

## 유아교육·보육 법령정비 및 통합 방안

김정현  
전북대학교 교수

## I 서론

2014년부터 2016년까지 국무총리실 산하 ‘영유아 교육·보육 통합추진단’은 총 14개의 연구과제를 진행함. 13개의 주제는 1. 정보공시 확대연계 및 통합, 2. 평가체계 연계 및 통합, 3. 제부회계규칙 강화 및 통합, 4. 결제카드 통합, 5. 운영시간 조정, 6. 취업연령 조정, 7. 교육·보육 과정 통합, 8. 가격규제 제도, 9. 시설기준, 10. 보육·교육 지원방식, 11. 교사양성 자격기준, 12. 교사차우, 13. 관리부처 및 재원 등 통합이었음.

이에 기반해 통합법률안을 만드는 것이 14번째 연구과제였음. 이 과제는 13개쟁점의 통합방식을 최종적으로 통합법률안이 어떠한 방식으로 규정할지가 연구대상이었음.

2016년 통합법률안 연구성과는 유아교육계와 보육계 양측의 의견수렴을 통해 도출한 유보통합의 주요쟁점의 방향을 법안으로 만들고자 한 것이었음. 다만, 이 과제의 한계는 유보통합 주요쟁점 연구들이 결론도출에 있어서 난항을 겪으면서 과제가 지연되어 고도의 정치적·정책적 판단을 해야 하는 쟁점에 대한 판단유보를 한 채 법안을 마무리했던 점이었음. 그렇다보니 2016년 통합법률안은 향후 유보통합을 위한 법령을 제정할 때 기초 자료 이상의 의미를 갖기는 힘들다는 한계점이 있음.

만약 당시에 정치적 상황의 변화 여부와 무관하게 유보통합의 구체적 방향에 대한 사회적 합의를 도출하고, 이를 지속적으로 추진했다면 현 시점엔 유보통합이 어느 정도 정착 단계에 접어들었을 수 있겠다 아쉬움이 남음.

유보통합이 저출산 문제를 해결하는 효과적인 정책수단이 될지 여부에 대해선 다양한 입장이 있을 수 있지만, 이와 별개로 초저출산시대에 유치원과 어린이집으로 이원화한 체계를 구조적으로 개혁할 필요가 있던 점에서 유보통합은 차기정부가 반드시 추진해야 할 국정과제라고 봄.

이하의 내용은 2016년 연구<sup>1)</sup>의 일부내용을 중심으로 향후 유보통합 법령정비 및 통합 방안을 제안하고자 함.

1) 김정현(외), 「유보통합에 따른 유치원·어린이집 법령 정비 및 통합방안에 관한 연구」, 국무조정실 정책용역과제, 2016.4.



주제발표

II 유보통합 법령정비 및 통합방안

1. 정보공시 확대 연계 및 통합

(1) 논의당시 현황 및 관련법령

유치원과 어린이집 관련 개별 사이트에 각각 공시하고, 공시항목도 상이했으나, 최종적으로는 공통 정보공시항목을 단일 사이트에 공개하는 것으로 변경하였음.

유치원에 관한 정보공시의 근거법은 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」 제5조의2(유치원의 공시대상정보 등)임. 보다 상세한 관련 규정이 동법 시행령인 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령」에 마련되어 있음. 한편, 어린이집에 관한 정보공시에 대해서는 「영유아보육법」 제49조의2(어린이집 정보의 공시 등)가 근거규정이 되고, 「영유아보육법시행령」에서 보다 상세히 규정하고 있다.

05

68

Korea Institute of Child Care and Education

관련 법령 규정	
유치원	어린이집
<p><b>유치원</b> - 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」 제5조의2 - 동법 시행령 제3조의2 및 별표 1의3 <b>「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」</b> <b>제5조의2(유치원의 공시대상정보 등)</b> ① 유치원의 장은 그 기관이 보유·관리하고 있는 다음 각 호의 정보를 매년 1회 이상 공시하여야 한다. 이 경우 그 유치원의 장은 공시정보를 교육감에게 제출하여야 하고, 교육부장관 또는 국가교육위원회는 필요하다고 인정하는 경우 공시정보와 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 유치원 규칙·시설 등 기본현황</li> <li>2. 유아 및 유치원 교원에 관한 사항</li> <li>3. 유치원 교육과정 및 방과후 과정 편성·운영에 관한 사항</li> <li>4. 유치원 원비 및 예·결산 등 회계에 관한 사항</li> <li>5. 유치원의 급식·보건관리·환경위생 및 안전관리 에 관한 사항</li> <li>6. 「유아교육법」 제30조부터 제32조까지의 사항명 령등에 관한 사항</li> <li>7. 그 밖에 교육여건 및 유치원운영상태 등에 관한 사항</li> </ol>	<p><b>어린이집</b> - 「영유아보육법」 제49조의2 - 동법 시행령 제25조의5 및 별표 1의4 <b>「영유아보육법」</b> <b>제49조의2(어린이집 정보의 공시 등)</b> ① 어린이집의 원장은 어린이집이 보유·관리하는 다음 각 호의 정보 를 매년 1회 이상 공시하여야 한다. 이 경우 어린이집 의 원장은 공시한 정보(이하 이 조에서 “공시정보”라 한다)를 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수· 구청장에게 제출하여야 하고 보건복지부장관은 공시 정보와 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 어린이집의 시설, 설치·운영자, 보육교직원 등 기본 현황</li> <li>2. 제29조에 따른 어린이집 보육과정에 관한 사항</li> <li>3. 제38조제1항에 따라 수납하는 보육료와 그 밖의 필요경비에 관한 사항</li> <li>4. 어린이집 예산·결산 등 회계에 관한 사항</li> <li>5. 영유아의 건강·영양 및 안전관리에 관한 사항</li> <li>6. 그 밖에 보육여건 및 어린이집 운영에 관한 사항 으로서 대통령령으로 정하는 사항</li> </ol>

유아교육·보육 법령정비 및 통합 방안

관련 법령 규정	
유치원	어린이집
<p>② 제1항에 따른 공시정보의 구체적인 범위·공시 횟수 및 그 시기 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>② 공시정보의 구체적인 범위와 공시의 횟수·시기 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.                      ③ 보건복지부장관은 제1항에 따른 공시에 필요한 양식을 마련·보급하고 공시정보를 수집 및 관리할 수 있다. 이 경우 보건복지부장관은 보육정책 수립, 학술 연구 진흥, 통계 작성 등에 활용하기 위하여 공시정보를 연계·가공할 수 있다.                      ④ 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 어린이집의 원장이 해당 정보를 공시하지 아니하거나 개을리할 경우 이에 대한 시정을 권고하여야 한다.                      ⑤ 어린이집의 원장은 어린이집을 홍보하거나 '표시·광고의 공정화에 관한 법률'에 따른 표시 또는 광고를 할 때에는 제1항에 따라 공시된 정보와 다르게 알려서는 아니 된다.                      ⑥ 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제5항의 위반 여부를 확인할 필요가 있는 경우에는 해당 어린이집의 원장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 어린이집의 원장은 정당한 사유가 없는 한 관련 자료를 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.</p>



(2) 법령정비 및 통합방안

유치원과 어린이집에 관한 공시정보에 대한 사항들은 그 내용들이 동일하지 않고, 각각의 항목과 내용들이 매우 기술적인 성격을 갖고 있음. 따라서 ① 통합법률에 매년 1회 (혹은 그 이상의 횟수) 이상 공시하여야 할 정보를 나열하고 ② 시행령에 상세한 별표로 제시하는 형태로 가는 것이 바람직.

2. 평가체계 연계 및 통합

(1) 논의당시 현황 및 관련법령

어린이집은 보육진흥원에 위탁하여 평가를 실시하고, 유치원은 시·도교육감이 평가하는 방식을 합동평가 실시로 변경하고, 공동평가지표 및 평가방법 개발하여 최종적으로 공동 평가 실시 후 재정지원을 연계하기로 함.

주제발표

평가체제와 관련된 규정은 유치원의 경우 현행 「유아교육법」 제19조에서 정하고, 동법 시행령 제20조가 평가의 대상을, 제21조가 평가의 기준을, 제22조가 평가의 절차를 보다 상세히 정하고 있음. 교육감이 평가의 주체가 되고 있으며, 이들 규정들은 유치원 운영과 교육과정의 적절성을 도모하기 위한 결과중심의 평가가 주된 내용을 이루고 있다는 특징이 있음.

한편, 어린이집의 경우 「영유아보육법」 제30조가 어린이집 평가인증 제도를 규정함. 이는 보육서비스 제공의 질적 향상을 위한 투입요소중심의 평가가 주된 내용을 이루고 있어, 유치원 운영에 관한 평가와 차이를 보이고 있다. 평가인증의 절차와 유효기간, 결과 공표 등에 관하여는 「영유아보육법 시행규칙」 제31조, 제32조, 제32조의2, 제32조의3이 정하고 있다.

(2) 법령정비 및 통합방안

유치원 및 어린이집에 대한 평가는 이들 시설에 대한 관리 및 감독을 위해 매우 중요한 요소이므로 현행 법률의 내용에 준하여 통합법률안에 평가를 실시할 수 있다는 정도의 기본적인 내용은 정해 두는 것이 타당. 평가의 시기, 횟수, 구체적 절차와 평가지표 등에 관한 구체적인 사항들은 현행 법률의 태도와 마찬가지로 대통령령에 위임하면 됨.

3. 재무회계규칙 강화 및 통합

(1) 논의당시 현황 및 관련법령

유보통합논의 당시 기준으로 유치원과 어린이집에 적용되는 기준이 달랐고, 특히 사립 유치원의 경우 기준이 미흡하다는 지적이 있었음. 따라서 유보통합을 통해 재무회계규칙 준수여부 관리·감독을 강화하고 사립유치원 재무회계규칙을 마련하며, 최종적으로는 재무회계규칙을 공통적으로 적용하는 방안을 마련하고자 하였음.

유치원 관련 회계규정을 살펴보면, 국·공립유치원의 경우에는 「유아교육법」에 유치원 회계에 관한 규정이 있고, 사립유치원의 경우에는 사립학교법 제33조 및 제51조의 위임에 근거한 「사학기관 재무·회계 규칙」이 있어 회계기준이 차이가 있음. 다만, 「사학기관

05

70

•

Korea Institute of Child Care and Education

유아교육·보육 법령정비 및 통합 방안

재무·회계 규칙」은 학교법인과 같은 법인뿐만 아니라 개인이 운영하는 사립유치원도 동 규칙의 적용범위라고 하고 있는데, 규칙의 내용은 법인회계와 교비회계로 구분하여 관리하는 학교법인에게 적합한 내용으로 구성되어 있어 개인이 운영하는 사립유치원은 동 규칙의 어떤 규정을 준수하여야 하는지가 명확히 알기 어려울뿐더러, 전문인력 부족 등의 영세성으로 인해 제대로 관리되지 못하고 있는 실정이었음.

한편, 어린이집은 「사회복지사업법」에 따른 사회복지시설이고, 같은 법 제34조에서는 사회복지시설을 설치·운영하는 자는 보건복지부령으로 정하는 재무·회계 기준에 따라 시설을 투명하게 운영할 것을 규정하고 있다. 이에 따라 어린이집은 국공립과 민간시설 구분 없이 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」을 적용하여 회계처리를 하고 있음.

〈표〉유치원·어린이집 재무회계규칙 관련 법체계

구분	국립유치원	공립유치원	사립유치원	어린이집
근거법률	「유아교육법」 제19조의7	「유아교육법」 제19조의7	「사립학교법」 제33조	「사회복지사업법」 제34조제3항
하위법령	「국립유치원 및 초·중등학교 회계규칙」	각 시·도 교육규칙 ex) 서울특별시 공립학교회계 규칙	「사학기관 재무·회계 규칙」	「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」 「보육사업안내」
세입세출 예산과목	「국립유·초·중·고·특수학교 학교회계 예산편성 매뉴얼」	각 시·도 교육감이 정함 ex) 서울시 학교회계 예산편성 기본지침	「사학기관 재무·회계 규칙」 별표3 및 별표4	「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」 별표7 및 별표8

(2) 법령정비 및 통합방안

현재와 같은 재무회계 규칙은 유치원과 어린이집에 따라 천차만별이므로, 하나로 통합하는 것이 타당. 재무회계규칙의 통합은 통합관리부처를 정할 경우 해당 부처의 부령으로 정하면 됨. 가령, 「교육부령」 또는 「보건복지부령」이 정하는 방식임. 다만 통합법률안이 재무회계 조항에 관한 기본적인 내용을 규정하여 법적 근거를 마련해야 함.



주제발표

#### 4. 결제카드 통합

##### (1) 논의당시 현황 및 관련법령

총재 정부지원금액 결제카드가 어린이집과 유치원간에 서로 상이했으나, 2015년 아이 행복카드라는 이름으로 하나로 통합하여 운영. 이러한 내용은 기술적인 내용이어서 통합 법률안에 담을 필요는 없음. 한편 「유아교육법」 제24조는 무상교육 실시에 관한 규정을 두고 있고, 「영유아보육법」은 제34조에서 무상보육에 관한 규정내용이 있음. 이러한 무상 교육 및 무상교육 관련 내용은 통합법률안이 계승할 필요가 있음.

##### (2) 법령정비 및 통합방안

통합법률안도 초등학교 취학전 영유아의 무상교육 및 무상보육 근거규정 및 기타 국가 지원에 관한 규정을 포함하는 것이 타당함. 법률은 무상 교육·보육을 시행한다는 근거 규정만 두고, 무상 교육·보육의 구체적 내용 및 범위와 같은 상세한 내용은 현행법과 마찬가지로 대통령령에 위임하면 족함.

05

72

• Korea Institute of Child Care and Education

#### 5. 운영시간 조정

##### (1) 논의당시 현황 및 관련법령

유보통합당시 유치원(3~5시간+시간연장)과 어린이집(12시간+시간연장)의 운영시간이 상이하므로, 이를 통합하여 기본시간을 공통적으로 규정하고(예시: 8시간) + $\alpha$ 를 별도로 규정하자는 논의가 있었음.

유치원의 운영시간에 관하여는 「유아교육법」 제12조와 제13조 및 제27조에서 방과후 과정보도 운영이 가능하도록 정하고 있고, 이 법 시행령 제12조에서 수업일수, 제14조에서 휴업일, 제33조에서 방과후 운영지원에 대하여 규정하고 있다.

한편, 어린이집의 운영시간에 관하여는 「영유아보육법」 제24조 제1항에서는 보건복지부령이 정하는 운영기준에 따른다는 추상적인 규정만을 제시한 후, 「영유아보육법 시행규칙」 제24조와 관련된 [별표 8]에서 상세한 운영기준을 정하여, 어린이집은 주 6일 이상, 하루에 12시간 이상 운영하여야 한다고 규정하고 있다.

(2) 법령정비 및 통합방안

운영시간은 영유아의 부모 등의 근로시간과 관련하여 매우 중요한 사항이라 할 수 있으므로, 방과후 과정 운영이 가능하도록 근거규정을 통합법률안에 규정함으로써 기본시간과 방과후 과정을 탄력적으로 운영하여 현실적 수요에 부응할 수 있도록 하는 것이 타당. 통합법률안은 현행법의 태도와 유사하게 기본적인 골격만 제시하고, 기본운영시간 및 방과후 과정의 시간 및 그 내용에 관한 구체적인 사항들은 대통령령에 위임하여 정하도록 하는 것이 바람직함.

6. 취원 연령 조정

(1) 논의당시 현황 및 관련법령

유보통합 논의당시 유치원 이용대상이 3~5세로 제한되어 있는데, 0~2세 취원을 원하는 유치원 중 적정 서비스 질이 확보된 곳을 선별해 시범적으로 시작하여 이에 대한 평가·분석을 거쳐 농어촌부터 단계적으로 확산하자는 논의가 있었음.

유치원과 어린이집은 이들 기관이 대상으로 하는 어린이의 연령 기준이 관련 법률에 따라 상이함. 「유아교육법」은 제2조 정의 조항 제1호에서 “유아”란 만3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이를 말한다”고 하고 있는 반면, 「영유아보육법」 제2조 제1호는 “영유아”란 6세 미만의 취학전 아동을 말한다”고 정하고 있음. 양자 간의 차이는 부모들이 0-2세 아동을 유치원에 취원시킬 수 없다는 점으로 이어짐.

유치원	어린이집
<b>유치원</b> - 「유아교육법」 제2조 제1호 <b>「유아교육법」</b> <b>제 2 조(정의)</b> 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다. 1. “유아”란 만 3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이를 말한다	<b>어린이집</b> - 「영유아보육법」 제2조 제1호 <b>「영유아보육법」</b> <b>제 2 조(정의)</b> 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “영유아”란 6세 미만의 취학전 아동을 말한다.



주제발표

(2) 법령정비 및 통합방안

0~2세 아동의 취원은 어린이집-유치원 통합의 핵심사항이므로 통합법률에서 유아 혹은 영유아에 대한 개념정의를 통하여 0~2세 아동이 어떤 시설에서든 유아교육 또는 보육이 가능하도록 규정함이 타당함.

7. 교육·보육 과정 통합

(1) 논의당시 현황 및 관련법령

유보통합 논의당시 3~5세는 공통누리과정, 어린이집 0~2세는 표준보육과정 적용이 적용되었음. 0~2세의 유치원 취원을 허용하는 것을 전제로 현행 어린이집의 표준보육과정을 공통 적용하는 것이 통합방안으로 논의되었음.

유치원과 어린이집의 교육 및 보육 과정에 대하여는 「유아교육법」 제13조와 「영유아보육법」 제29조가 근거규정이거나, 상세한 내용은 규정되어 있지 않음. 보다 상세한 내용은 각각 교육부장관 및 교육감, 그리고 보건복지부장관이 시행령 등을 통해 구체적으로 정하고 있음.

유치원	어린이집
<p><b>유치원</b> - 「유아교육법」 제13조 <b>「유아교육법」</b> <b>제13조(교육과정 등)</b> ① 유치원은 교육과정을 운영하여야 하며, 교육과정 운영 이후에는 방과후 과정을 운영할 수 있다. ② 교육부장관은 제1항에 따른 교육과정 및 방과후 과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정하며, 교육감은 교육부장관이 정한 교육과정 및 방과후 과정의 범위에서 지역 실정에 적합한 기준과 내용을 정할 수 있다. ③ 교육부장관은 유치원의 교육과정 및 방과후 과정 운영을 위한 프로그램 및 교재를 개발하여 보급할 수 있다.</p>	<p><b>어린이집</b> - 「영유아보육법」 제29조 <b>「영유아보육법」</b> <b>제29조(보육과정)</b> ① 보육과정은 영유아의 신체·정서·언어·사회성 및 인지적 발달을 도모할 수 있는 내용을 포함하여야 한다. ② 보건복지부장관은 표준보육과정을 개발·보급하여야 하며 필요하면 그 내용을 검토하여 수정·보완하여야 한다. ③ 어린이집의 원장은 제2항의 표준보육과정에 따라 영유아를 보육하도록 노력하여야 한다. ④ 어린이집의 원장은 보호자의 동의를 받아 일정 연령 이상의 영유아에게 보건복지부령으로 정하는 특정한 시간대에 한정하여 보육과정 외에 어린이집 내외에서 이루어지는 특별활동프로그램(이하 "특별활동"이라 한다)을 실시할 수 있다. 이 경우 어린이집의 원장은 특별활동에 참여하지 아니하는 영유아를 위하여 특별</p>

유아교육·보육 법령정비 및 통합 방안

유치원	어린이집
	활동을 대체할 수 있는 프로그램을 함께 마련하여야 한다. ⑤ 제1항에 따른 보육과정, 제4항에 따른 특별활동 대상 영유아의 연령 및 특별활동의 내용 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

(2) 법령정비 및 통합방안

현행법률의 태도와 마찬가지로 구체적인 내용은 하위규범에 위임하고, 통합법률안에서는 유보통합의 이념에 따라 영유아의 신체적, 정신적 발달과정을 고려하여 교육 및 보육과정을 운영하여야 한다는 정도의 기본조항만을 규정하는 것이 타당. 통합관리감독부처의 부령제정을 통해 교육 및 보육의 과정의 주된 내용을 결정하게 될 것임.

8. 가격규제 제도

(1) 논의당시 현황 및 관련법령

유치원과 관련한 비용에 대하여는 '유치원 원비'라는 용어로 「유아교육법」 제25조에서 납부금을 받을 수 있도록 정하고 있고, 어린이집 이용관련 비용에 대하여는 '보육료'라는 이름으로 「영유아보육법」 제38조에서 정하고 있음.

유보통합 논의당시 어린이집에만 가격상한제가 적용되고 있었음. 그러다보니, 당시 논의했던 문제점은 다음과 같았음. (1) 유치원 원비의 경우 가격자유화로 인해 가격이 서비스 품질을 어느 정도 반영할 수 있는 구조였음. 하지만 이로 인해 원비가 지속적으로 인상되어 부모 부담이 증가. 유치원의 특성화 프로그램 제공 등의 영향으로 유치원간 가격부담의 격차가 많이 발생. 이러한 문제를 해결하고자 누리과정 도입등과 더불어 정부지원금이 지속적으로 증가하니 유치원 원비에 대한 어느 정도의 가격규제가 필요하다는 주장이 있었음. 다만, 다양성 존중하원에서 지나친 가격규제는 지양해야 한다는 반론 존재.

반면 (2) 보육료의 경우 보육료 상한 규제가 지방자치단체별로 시행되고 있어서 시설 운영에 필요한 추가경비를 추가 보육료로 받는 것이 상당히 제한되어 있고, 매년 물가상승률 인상폭에 맞맞추어 인상되는 정도였음. 이에 대해선 낮은 품질의 서비스 제공이라는



주제발표

문제점을 야기한다는 지적이 있었음. 또한 추가 비용을 특별활동비나 기타비용 등의 명목으로 부모에게 부담시킨다는 지적이 있었음.

이와 같은 문제를 해결하기 위해 유보통합과정에서 유치원과 어린이집의 원비에 대한 합리적 규제방안을 모색해자는 것이 당시의 논의내용이었음.

유치원	어린이집
<p><b>유치원</b> - 「유아교육법」 제25조 <b>「유아교육법」</b> <b>제25조(유치원 원비)</b> ① 유치원의 설립·경영자는 교육부령으로 정하는 바에 따라 수업료 등의 교육비용과 그 밖의 납부금(이하 “유치원 원비”라 한다)을 받을 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 기준에 따라 유치원 원비를 달리 정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>제12조제2항에 따른 유치원의 이용형태</li> <li>교육 대상인 유아가 「국민기초생활보장법」에 따른 수급권자의 자녀인지 여부</li> <li>해당 지역이 저소득층 밀집지역 또는 농어촌지역 등 사회적 취약지역인지 여부</li> <li>제1항제3호에 따른 사회적 취약지역의 결정기준은 대통령령으로 정한다.</li> <li>각 유치원은 유치원 원비의 인상률이 직전 3개 연도 평균 소비자물가상승률을 초과하게 하여서는 아니 된다.</li> <li>제3항에도 불구하고 다음 각 호의 사항을 고려하여 교육부장관이 정하는 기준에 해당하는 국립유치원은 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를, 교육감이 정하는 기준에 해당하는 공·사립유치원은 같은 항에 따른 시·도 유아교육위원회의 심의를 각각 거쳐 직전 3개 연도 평균 소비자물가상승률을 초과하여 유치원 원비를 받을 수 있다.</li> </ol> <p>1. 제24조제2항에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용</p> <p>2. 제24조제4항에 따른 표준유아교육비</p> <p>⑥ 그 밖에 유치원 원비 산정 및 징수방법 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.</p>	<p><b>어린이집</b> - 「영유아보육법」 제38조 <b>「영유아보육법」</b> <b>제38조(보육료 등의 수납)</b> ① 제12조부터 제14조까지의 규정에 따라 어린이집을 설치·운영하는 자는 그 어린이집의 소재지를 관할하는 시·도지사가 정하는 범위에서 그 어린이집을 이용하는 자로부터 보육료와 그 밖의 필요경비 등을 받을 수 있다. 다만, 시·도지사는 필요시 어린이집 유형과 지역적 여건을 고려하여 그 기준을 다르게 정할 수 있다.</p> <p>② 어린이집을 설치·운영하는 자는 제1항에 따른 보육료와 그 밖의 필요경비 등을 최초로 받을 때 영유아의 보호자에게 해당 어린이집이 제공하는 보육서비스의 내용, 보육료와 그 밖의 필요경비 등의 수납목적 및 사용계획, 어린이집 이용에 관한 주의사항, 그 밖에 보건복지부령으로 정하는 사항을 설명하여야 한다. 이 경우 설명의 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p>

유아교육·보육 법령정비 및 통합 방안

(2) 법령정비 및 통합방안

유치원과 어린이집의 운영기준, 시설기준, 프로그램 내용 등이 비교적 균등하게 맞춰지면 비용격차는 해소될 수 있음. 하지만 프로그램 내용의 다양화도 중요한 사항이므로, 일정 수준의 비용격차는 용인할 필요성도 있음. 이는 결국 고도의 정책판단 대상임.

2015년 「유아교육법」 개정을 통해 제25조 제3항과 제4항을 도입함으로써 유치원 원비가 격인상승을 일정정도 규제하는 내용이 이미 도입됨. 합리적인 내용이고, 향후 통합 법률안도 이러한 내용을 참고하여 규정하는 것이 바람직.

9. 시설기준

(1) 논의당시 현황 및 관련법령

현행 법령상 유치원과 어린이집은 공간구성, 기초환경 및 설비, 안전시설 등의 면에서 상이한 기준에 의해 규율되고 있다. 그러나 법률에서 상세한 내용을 규정하고 있지는 않고, 시행령 및 별표에 의해 자세한 규율이 제공되고 있다. 「유아교육법」 제8조 제1항은 “유치원을 설립하려는 자는 시설·설비 등 대통령령으로 정하는 설립기준을 갖추어야 한다”고 규정하고 있고, 「영유아보육법」 제15조에서도 유사하게 “어린이집을 설치·운영하려는 자는 보건복지부령으로 정하는 설치기준을 갖추어야 한다”고 규정하고 있음. 다만 「영유아보육법」은 제15조의2에서 놀이터 설치에 대해 규정하고, 제15조의3에서 비상재해대비 시설에 대해 규정함으로써 보다 상세한 규정을 두고 있음.

유치원	어린이집
<b>유치원</b> - 「유아교육법」 제8조 제1항 - 동법 시행령 제8조 - 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」(대통령령 제25963호, 2015.1.6., 일부개정) 제2조, 제3조 내지 제12조, 제17조, 별첨91 <b>「유아교육법」 제8조(유치원의 설립 등)</b> ① 유치원을 설립하려는 자는 시설·설비 등 대통령령으로 정하는 설립기준을 갖추어야 한다.	<b>어린이집</b> - 「영유아교육법」 제15조, 제15조의2 내지 제15조의4 - 동법 시행규칙 제9조, 별표1 <b>「영유아교육법」 제15조(어린이집 설치기준)</b> 어린이집을 설치·운영하려는 자는 보건복지부령으로 정하는 설치기준을 갖추어야 한다. 다만, 놀이터, 비상재해대비시설 및 폐쇄회로 텔레비전의 설치와 관련된 사항은 각각 제15조의2



주제발표

유치원	어린이집
<p><b>동법 시행령</b>  <b>제 8 조(유치원의 설립기준)</b> 법 제8조제1항에 따라 유치원(법 제15조의 유치원에 준하는 특수학교를 포함한다. 이하 같다)을 설립하려는 자가 갖추어야 하는 시설·설비 등 유치원의 설립기준에 관한 사항은 따로 대통령령으로 정한다.  <b>「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」</b>  <b>제 2 조(시설·설비기준)</b> 유치원·초등학교·중학교·고등학교·공민학교·고등공민학교·고등기술학교와 이에 준하는 각종학교(이하 "각급학교"라 한다)의 설립·운영에 필요한 시설 및 설비기준은 제3조 내지 제12조 및 제17조와 같다.  <b>제 3 조(교사)</b>  <b>제 3 조의2(복합시설)</b>  <b>제 4 조(교사용 대지)</b>  <b>제 5 조(체육장)</b>  <b>제 6 조(교지)</b>  <b>제 7 조(사립학교 교사 및 교지의 소유주체 등)</b>  <b>제 8 조(교구)</b>  <b>제10조(급수·온수공급시설)</b>  <b>제11조 삭제</b> (2005.11.4.)  <b>제12조(각종학교 등의 시설기준)</b>  <b>제17조(학생정원의 중원에 따른 시설기준 등)</b>  <b>[별첨 9] 유치원설립기준</b></p>	<p>부터 제15조의4까지에 따른다.  <b>제15조의2(놀이터 설치)</b>  <b>제15조의3(비상재해대피시설)</b>  <b>제15조의4(폐쇄회로 텔레비전의 설치 등)</b>  <b>동법 시행규칙</b>  <b>제 9 조(어린이집의 설치기준 등)</b> ① 법 제15조에 따른 어린이집의 설치기준(법 제15조의2부터 법 제15조의4까지)에 따른 놀이터, 비상재해대피시설 및 폐쇄회로 텔레비전의 설치기준을 포함한다)은 별표 1과 같다.                  ② 법 제15조의4에 따른 폐쇄회로 텔레비전의 관리기준은 별표 1의2와 같다.  <b>[별표 1] 어린이집의 설치기준(제9조 관련)</b>  <b>[별표 1의2] 폐쇄회로 텔레비전의 관리기준(제9조제2항 관련)</b></p>

05

78

Korea Institute of Child Care and Education

(2) 법령정비 및 통합방안

향후 0-2세 아동의 취원과 함께 시설기준도 통일적인 방향으로 규율해 나가는 것이 타당함. 다만 각 시설의 특성을 고려해야 하고, 현행 법률의 태도와 같이 통합법률안에서는 하위법령이 정하는 시설기준을 갖추어야 한다는 정도로 간단한 규정만 두는 것이 합당함. 비상재해대피시설 등 현행 법률에서 명시되어 있는 시설은 영유아에 대한 보호와 안전이 중요함을 고려하여 그대로 승계하는 것이 바람직함. 부령 내지 대통령령을 통하여 필요한 시설기준을 기술적으로 보다 구체적으로 정할 수 있음.

## 10. 보육 교육 지원방식

### (1) 논의당시 현황 및 관련법령

무상지원시간, 지원방식 등에 대한 소비자 선택을 제한한다는 지적이 있어서, 무상지원 시간 조정과 다양화, 취업도 지원 우대, 시설보육·교육과 가정양육의 조화 등 유보통합 방안에 대한 검토가 있었음.

「유아교육법」 제26조, 27조 및 「영유아보육법」 제34조, 36조가 근거규정이요, 구체적인 지원방식에 대하여는 모두 대통령령 등에 위임하고 있다. 다만, 누리과정이 시행됨에 따라 현실적인 여건의 차이에도 불구하고 보육과 교육에 대한 지원방식은 일원화를 지향하고 있음.

유치원	어린이집
<p><b>유치원</b> - 「유아교육법」 제26조, 제27조 - 동법 시행령 제32조, 제33조 <b>유아교육법</b> <b>제26조(비용의 부담 등)</b> ③ 국가 및 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사립유치원의 설립 및 유치원교사의 인건비 등 운영에 드는 경비의 전부 또는 일부를 보조한다. <b>제27조(방과후 과정 운영 등에 대한 지원)</b> 국가 및 지방자치단체는 방과후 과정을 운영하거나 제12조제3항에 따라 대통령령으로 정하는 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 운영에 드는 경비를 보조할 수 있다.</p>	<p><b>어린이집</b> - 「영유아교육법」 제34조 제2항 내지 제6항, 제36조 - 동법 시행령 제24조 <b>영유아교육법</b> <b>제34조(무상보육)</b> ② 국가와 지방자치단체는 장애아 및 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 자녀의 무상보육에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 대상의 여건과 특성을 고려하여 지원할 수 있다. ③ 제1항에 따른 무상보육 실시에는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다. ④ 보건복지부장관은 어린이집 표준보육비용 등을 조사하고 그 결과를 바탕으로 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 제3항에 따른 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용을 정할 수 있다. ⑤ 국가와 지방자치단체는 자녀가 2명 이상인 경우에 대하여 추가적으로 지원할 수 있다. ⑥ 제12조 후단에도 불구하고 국가와 지방자치단체는 제1항 및 제2항에 따른 무상보육을 받으려는 영유아와 장애아 및 다문화가족의 자녀를 보육하기 위하여 필요한 어린이집을 설치·운영하여야 한다. <b>제36조(비용의 보조 등)</b> 국가나 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제10조에 따른 어린이집의 설치, 보육교사(대체교사를 포함한다)의 인건비, 초과보육(超過保育)에 드는 비용 등 운영 경비 또는 지방육아종합지원센터의 설치·운영, 보육교직원 등의 복지</p>



주제발표

유치원	어린이집
<p><b>동법 시행령 제32조(사립유치원에 대한 지원)</b> ① 교육부장관과 교육감은 법 제26조제3항에 따라 다음 각 호의 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 사립유치원에 지원한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 사립유치원 설립비</li> <li>2. 사립유치원 수석교사·교사의 인건비 및 연수경비</li> <li>3. 교재·교구비</li> <li>4. 그 밖에 교육부장관과 교육감이 필요하다고 인정하는 경비</li> </ol> <p>② 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 조례로 정하는 바에 따라 제1항 각 호의 경비의 전부 또는 일부를 사립유치원에 지원할 수 있다.</p> <p><b>제33조(방과후 과정 운영 등에 대한 지원)</b> ① 교육부장관과 교육감은 법 제27조에 따라 다음 각 호의 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 방과후 과정을 운영하거나 제12조에 따른 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 지원할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 교육환경 개선비</li> <li>2. 인건비</li> <li>3. 교재·교구비</li> <li>4. 그 밖에 교육부장관과 교육감이 필요하다고 인정하는 경비</li> </ol> <p>② 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·구청장은 조례로 정하는 바에 따라 제1항 각 호의 경비의 전부 또는 일부를 방과후 과정을 운영하거나 제12조에 따른 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 지원할 수 있다.</p>	<p>증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 드는 비용, 제15조의4에 따른 폐쇄회로 텔레비전 설치비의 전부 또는 일부를 보조한다.</p> <p><b>동법 시행령 제24조(비용의 보조)</b> ① 법 제36조에 따라 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 다음 각 호의 비용의 전부 또는 일부를 보조한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 어린이집의 설치, 증축·개축 및 개수·보수비용</li> <li>2. 보육교사 인건비</li> <li>3. 교재·교구비</li> <li>4. 지방육아종합지원센터의 설치·운영비</li> <li>5. 보수교육 등 직원 교육훈련 비용</li> <li>6. 장애아 보육 등 취약보육 실시 비용</li> <li>7. 그 밖에 차량운영비 등 보건복지부장관 또는 해당 지방자치단체의 장이 어린이집 운영에 필요하다고 인정하는 비용</li> </ol> <p>② 제1항에서 정한 비용의 지원방법 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관 또는 해당 지방자치단체의 장이 정한다.</p>

05

80

• Korea Institute of Child Care and Education

(2) 법령정비 및 통합방안

보육과 교육에 대한 통합적 지원의 내용은 다양할 수 있으나, 어린이집과 유치원에 대한 지원은 차이 없이 통일적으로 이루어져야 함. 현행 법률의 규율태도를 참고하여 통합 법률안에 부상보육에 대한 선언규정 그리고 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정한 교육·보육에 대하여 비용을 지원 내지 보조할 수 있다는 내용의 규정을 둬으로써 향후 다양한 지원방식을 폭넓게 포섭할 수 있는 가능성을 열어두어야 함.

## 11. 교사양성 자격기준

### (1) 논의당시 현황 및 관련법령

유치원과 어린이집은 교사양성체계 및 자격기준이 매우 상이함. 2단계 유보통합과정에서 관계 부처·학계·전문가 등의 다양한 논의가 있었으나, 학력차별 논란 등을 고려하여 신중한 검토 후 정비가 필요하다는 공감대 형성.

「유아교육법」 제22조, 23조와 「어린이집」 제21조에서 교원, 교사의 자격기준을 정하고 있으나, 모두 구체적인 규정과 기술적 내용을 포함하는 부분이어서 법률에서는 대강의 골격을 제시함에 그치고 있음. 보다 상세한 내용은 대통령령이 정하고 있음.

### (2) 법령정비 및 통합방안

유치원과 어린이집의 기준과 운영이 통합된다면 교사양성 및 자격기준도 일원적으로 통합해 나가는 것이 타당함. 그러나 현재까지 상이한 방식으로 교사를 양성해 왔고 그 자격기준도 상이하므로 이를 어떠한 방향으로 해소해 나갈 것인가는 쉬운 문제가 아닐 뿐만 아니라 다양한 방식의 선택지를 갖고 있는 문제이기도 함.

교사양성 및 자격기준의 결정이라는 정책적 결정은 국민의 권리의무에 영향을 미치는 내용이므로 국회에서 법률로 그 내용을 결정해 주는 것이 바람직하기는 할 것이지만, 현행 법률이 이미 자격기준을 대통령령에 위임해 온 점을 고려하면, 현행 법률의 태도를 그대로 계승하여, 자격기준에 대한 근거규정만 법률에 두고 구체적인 정책적 결정은 대통령령에 위임하는 것도 가능할 것임. 그러나 그러한 경우에도 교사의 자격을 1, 2급의 두 등급으로 할 것인지 아니면 1, 2, 3급의 세 등급으로 할 것인지와 같은 기본적인 골격은 통합법률안에서 정하는 것이 바람직하다고 봄.



주제발표

## 12. 교사처우

### (1) 쟁점

교사의 처우와 관련하여서는 현재 양 기관의 교사에 대한 처우가 매우 상이하지만 향후 통합의 진행에 따라 이를 비슷한 수준으로 조정해야 한다는 문제가 생김. 각 교사들에 대한 균등한 보수의 책정 및 보조인력 교사에 대한 합리적 보수의 책정 문제 등이 제기됨.

### (2) 법령정비 및 통합방안

교사의 처우 문제, 특히 보수에 관한 문제는 「유아교육법」이나 「영유아보육법」에 관련 규정이 없음. 향후 유보통합을 한다면, 교사를 통일적으로 규율하겠지만, 그 이전단계에서 현재의 유치원 교사와 어린이집 교사 간에 존재하는 상이한 처우를 어떻게 해소해 나갈 것인지에 관해서는 다양한 정책적 결정방식이 있을 수 있음. 이러한 부분을 통합법률안에 담을 필요는 없을 것임. 그러나 상이한 처우의 해소 방안에 관하여는 관리부처의 「부령」이 합리적인 방식으로 제시하면 될 것으로 봄.

05

82

•

Korea Institute of Child Care and Education

## 13. 관리부처 및 재원 등 통합

### (1) 쟁점

현재까지는 어린이집은 복지부가, 유치원은 교육부가 관리하고, 그에 따라 각 예산도 별도로 분리운영되는 구조로 되어 있음. 복지부의 영유아 보육사업예산(국고), 교육부의 유아교육예산(지방교육재정교부금) 등으로 분리 운영된 것을 관리부처와 재원 및 법률을 통합하고자 한 논의로 가장 논쟁적인 쟁점이었음.

당시 3~5세 아동에 대하여 정부가 '누리과정' 예산을 시행하여 교육과 보육에 동일한 혜택을 제공하기 위하여 첫발을 내디뎠으나, 그 과정이 순탄하게 진행되지 않았음. 예산 편성을 둘러싸고 정부와 지방자치단체, 교육청간 갈등이 일부 발생했기 때문임. 이를 통해 관리부처와 재원 통합의 필요성이 더욱더 부각되었음.

## (2) 법령정비 및 통합방안

유보통합의 이념은 관리부처를 하나로 통합한다는 것이므로, 이에 대한 정치적 는 것을 논리적으로 요청하므로 정치적으로 이러한 결정을 내리는 것은 피할 수 없다. 다만 관리부처를 어디로 결정할 지에 대해서는 다양한 논의와 방안이 있을 수 있음.

### III 결론

통합법률안에 있어서 가장 주요한 쟁점이 되는 것은 관리부처를 어떻게 정할 것이냐라고 할 수 있음. 관리부처에 따라 법률안의 구체적인 내용과 성격이 달라지기 때문임. 유보통합을 추진 중이거나 완성한 국가들은 관리부처를 교육부로 정한 것이 특징임. 2016년 연구의 연구대상국가인 핀란드·스웨덴·노르웨이·덴마크·영국은 모두 교육부가 관리부처가 되었고, 일본만 이원화된 체계를 아직까지 유지하고 있음. 이처럼 유보통합을 추진했던 다른 국가들이 공통적으로 교육부를 통합관리부처로 정한 이유는 영유아에 대한 교육의 중요성과 교육에 요구되는 고도의 전문성에서 찾을 수 있을 것임.

최종적으로 관리부처를 정하는 것은 고도의 정치적 판단이 필요한 부분임. 다만, 관리부처가 교육부가 될 경우 통합법률안이 유아교육법처럼 교육기본법의 하위법으로서 성격을 갖도록 할지, 아니면 통합법률안의 법적 위상을 다르게 불지에 대해선 고민이 필요함. 반면에 보건복지부가 관리부처가 될 경우엔 통합법률안의 위상은 영유아보육법과 유사할 가능성이 높음. 통합법률안의 성격과 위상은 향후 유보통합과정에서 고도의 정책적 판단에 따라 결정할 사안임.

또한 통합법률안은 교육과 보육을 포괄하기 때문에 이념에 관한 규정을 신설하여 교육 및 보육이념을 통합할 필요가 있음. 또한 유치원과 어린이집의 구분을 어떻게 할지에 대해서도 고민이 필요함.



06

종합  
토론

제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼  
새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(1)

토론문

**강정석** | 한국행정연구원 선임연구위원

**신나리** | 충북대 교수

**이덕난** | 국회입법조사처 연구관

**백정희** | 서울시교육청 과장

**김정희** | 경기도교육청 과장

**조용남** | 한국보육진흥원 국장

**이남정** | 서울육아종합지원센터 센터장

토론문 (유아교육·보육 거버넌스 개편방향)

01

토론문

## 토론문 (유아교육·보육 거버넌스 개편방향)

강 정 석

한국행정연구원 선임연구원

이 발표문은 거버넌스 개편방안의 논의를 위한 다양한 주제와 영역을 커버하고 있음. 중앙과 지방이라는 주체의 영역, 재정을 비롯한 자원 영역, 전달체계라는 수단과 서비스의 영역도 잘 다루어지고 있다고 생각함. 내용적으로 토론자의 생각이 다르다고 할 만한 부분은 없음. 다만 이 논의가 향후 더 발전적인 것으로 이어지는데 필요한 몇 가지 생각들을 덧붙여보고자 함.

우선 첫번째로 말씀드리고 싶은 것은, 이 발표가 비록 거버넌스 개편에 관한 논의임을 감안하더라도, 정책과 그 내용에 대한 인지적이거나 정서적인 측면을 다룰 필요가 있지 않는가라는 부분임. 중앙과 지방, 그리고 재정과 전달체계에 집중하는 것은 필수적이지만, 이 방안 내에 포함되는 다양한 집단과 개인들이 내용을 어떻게 이해하고 받아들일 것인지에 대한 고려가 덧붙여질 필요가 있다고 생각함. 정책에 영향을 받는 집단으로서의 유보 시설이나 종사자들의 견해와 함께, 최종적인 정책수요자인 학부모(영유아를 포함)들의 정책에 대한 기대와 부담에 대한 인식도 어떤 방안이 적절한가에 대한 주요한 기준으로 작동할 필요가 있음. 특히 수요자들의 경우 각 정책대안에 담기는 정확한 편익과 비용을 가늠하는 것이 쉽지 않다는 일반론적 우려와 함께, 코로나 상황을 비롯한 사회경제적, 인구학적 변화들이 영유아에 대한 교육과 보육의 수요에 어떤 영향을 미치게 될 것인지라는 논의와 결합되어야 할 것으로 생각함.

다음으로는 (프로젝트 전체에 대한 의견으로서) 거버넌스 개편을 포함한 여러 영역을 가로지르는 총합적인 시나리오 또는 전체적 접근이 필요하지 않을까라는 부분임. 유보 통합과 같은 정책문제는 거버넌스통합, 재정통합, 교원통합, 공무원의 신분, 지방자치와 교육자치 등 수많은 이슈들로 구성되어 있으며, 통합의 방안은 각각의 세부 이슈에 대한 분절적 접근으로는 적절하게 다루어지기 어려울 것이라고 생각함. 2015년도에 관련



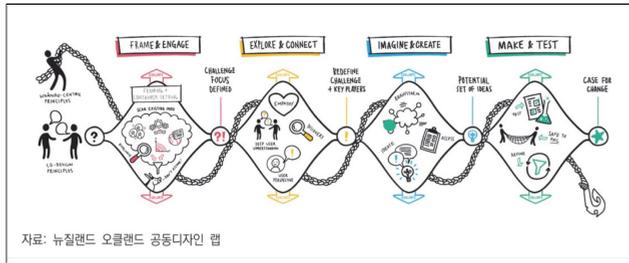
87

• 제1차 KOCED 유아교육·보육 통합 특별포럼

토론문

연구를 진행하면서 열개가 넘는 다양한 이슈들이 병렬적으로 그리고 몇 가지로 유형화된 시나리오에 의존하지 않고 이루어진 결과, 각각의 연구들이 내놓은 결과들의 통일성과 일관성을 확보하기 어려웠다고 생각한다.

너무 많지 않고 다룰 수 있을 만한 범위에서 통합방향에 관한 몇 가지 유형화를 시도한 이후에 모든 정책이슈들이 동일한 유형화시나리오를 다루도록 하든가, 아니면 여러 이슈를 순차적이고 직렬적인 이슈의 모음으로 간주하든가 하는 등의 정확한 정책 프레임이 이루어질 필요가 있다고 생각한다. 정책프레임은 특정한 입장이나 가치를 전제로 하는 것이 아니라, 다양한 의견들이 정책과정으로 들어올 수 있도록 하는 것을 의미함



\* 이 그림은 뉴질랜드의 오를랜드 공동디자인랩에서 활용하는 "프레임 - 탐색 - 상상 - 테스트"라고 하는 틀셋의 일부를 보여줌

지금의 여러 논의들이 향후의 정치적 결정(정부부처 개편 등)에 밀접하게 엮여있는 점도 중요한데 이 발표문에서 그러한 부분까지 다루어 주고 있는 점은 매우 유용할 것으로 볼 수 있음

## 02

토론회

## 「유아교육·보육 거버넌스 개편방향」 토론회

신 나 리  
충북대 교수

## ■ 관리부처 일원화를 넘어선 거버넌스 개편

- 그간 유보통합과 관련해서는 가장 중심이 된 의제는 ‘부처통합’이라는 매우 구체적인 논의였음
  - 교육부와 복지부 중 어떤 부처로 일원화할 것인가 핵심적인 논의로 자리잡아 옴
  - 이 과정에서 유보통합에 찬성하며 그 방식은 연령별 일원화라는 모순적인 주장이 최근 까지 이어지기도 함(박창현, 김근진, 윤지연, 2021)
- 본 주제발표는 유보통합 과정에서 고려해야 할 관리체계를 중앙정부뿐만 아니라 지방정부까지 살펴보고, 재정체계와 전달체계(지원체계)까지 포괄적으로 점검하여 로드맵을 제시하고 있음
  - 그간 중앙부처 중심의 관리체계에 매몰되었던 아동, 유아교육 및 보육학계의 부처통합 관점을 확장하는데 기여할 것으로 기대됨

## ■ 단기적으로는 교육부로, 장기적으로는 교육·보육·가족부 신설로의 중앙행정 체계 개편 방안

- 교육부로의 통합은 2013년 유보통합에 대한 적극적인 추진체계가 마련된 이후 5세 이하의 전 연령을 대상으로 교육부가 담당하는 중앙부처 관리체제의 일원화로 일단락 된 바(윤희수 외, 2013)와 일관되는 방향임
  - 그러나 교육부로의 중앙행정체계 개편 방안이 단기안이라는 점은 그간 논의된 바와는 다소 차이가 있음



89

• 제1차 KOCED 유아교육·보육 정책 특별포럼

토론문

- 부처 신설안은 교육부로의 통합안과 함께 지속적으로 논의되었던 대안적인 방안임
- 단, 그간 논의된 방안은 유아교육 및 보육 업무만을 관장하는 처 또는 청으로, 본 주제 발표에서 제안된 부처 신설안의 특이점은 가족 및 저출산 기능을 포괄하는 행정각부 수준의 조직이라는 점임
- 가족 정책과 출산 정책을 하나의 부처에서 관리하는 것은 외국 사례에서도 볼 수 있음. 그러나 여가부 폐지를 공약으로 제시한 윤석열 당선자의 정책방향을 고려할 때 유보 통합이 정부조직 개편을 위해 도구적으로 활용될 가능성을 배제하기 어려움. 또한 출산 정책을 가족과 육아의 관점에서 보는 것은 최근 인구 정책의 방향과는 다소 다르므로, 현 상황과 패러다임을 고려한 세심한 접근이 요구됨

■ 유보통합을 위한 지방행정체계의 파격적인 개편 방안

- 단기안은 중앙부처 개편 방안과 동일하나 장기안은 교육감이 시도지사의 통할을 받는다는 점에서 이례적인 방안임
- 장기안의 경우, 유보 기능에 제한되는 통할인 점인지 명료하게 제안될 필요가 있음
- 특히 장기안은 유보통합의 방안 중 하나로 제시되었던 기능별 통합으로 이어질 가능성이 있으므로, 유기적인 지방행정체계의 개편을 위해서는 좀더 구체적인 계획이 요구됨

■ 지방교육재정교부금 외 종전의 유아교육 및 보육 관련 예산의 통합

- 지방교육재정교부금(이하 교부금)은 내국세수에 연동되어 있는 구조(20.79%)로 정해져, 내국세가 늘어날수록 시도교육청에 배정하는 교부금도 자동으로 늘어남
- 경제규모가 축소되지 않는 한 교부금액은 구조적으로 늘어나며, 이는 2012년 5세 누리과정 도입 당시 누리과정 지원금의 지속적인 상향 조정의 근거로 제시된 바 있음. 실제로 2012년 내국세는 1,697,713억 원에서 2020년 2,499,956억 원으로 증가함.
- 한편 저출생으로 인해 기존의 경직된 교부금 책정 기준을 확령인구 감소를 반영한 설계로 수정해야 한다는 요구가 점점 커지는 실정임(국책연구, 한목소리로 '지방교육 교부금' 폭탄 경고...방치 땀 1000兆 세금 줄줄 샌다, 2022. 2. 27)

## 「유아교육·보육 거버넌스 개편방향」 토론회

- 유보통합에 따른 재정이 교부금을 보다 합리적으로 운용하는 기회를 모색해보는 것 또한 의미 있는 방향일 수 있음
- 이에 종전의 모든 재정을 통합하는 방식이 원론적으로는 타당하나, 교부금만으로도 일정 수준의 재정을 확보할 수 있는지를 탐색해볼 필요가 있음
- 교부금의 보육아동 누리과정 지원금 논쟁이 뜨거웠던 2015년과 2020년을 비교하면, 유치원 원아는 682,553명에서 2022년 582,572명으로 줄고 있는 상황임(교육통계 연구센터, n.d.)
- 3-5세 어린이집 이용 유아의 수 또한 2015년 580,921명에서 2020년 538,448명으로 줄었으며, 0-2세를 포함한 전체 보육아동의 수 또한 1,452,813명에서 1,244,396명으로 크게 줄었음(보건복지부, 2016. 2021)

■ 전달체계(지원체계)의 통합 중 유아교육진흥원과 한국보육진흥원의 통합

- 법적으로 설치 근거가 마련된 두 기관의 실제 설치 현황은 다른 상황임
- 국가와 지자체는 유아교육진흥원을 설치할 수 있으나 현재 유아교육진흥원은 주로 광역 지자체 단위로 설치되어 있으며, 시도교육청의 직속기관에 해당함
- 한국보육진흥원은 중앙에만 설치된 준정부기관에 해당함
- 지원체계 측면에서 볼 때 두 기관의 수평적 통합은 불가한 것으로 판단됨
- 획기적 접근이 유용할 것으로 판단되는 수평적 유보 통합 방안
- 그간 유보통합 방식으로 bottom-up 또는 점진적 접근이 주로 고려되었으나, 성공적이지 못하였음. 이에 본 주제발표에서 제안된 획기적 접근의 유용성에는 동감함.
- 단, 윤석열 당선자의 공약에는 단계적 유보통합 추진이 제시된 바, 현 시점에서 획기적 접근의 적용 가능성을 낮추는 요인으로 작용할 가능성이 있음



91

• 제1차 KOCED 유아교육·보육 통합 특별포럼

토론문

■ 수직적 기능 조정 방안의 가능성

- 지자체에 유보 서비스의 전달 관련 기능을 이관하는 안은 그간 특별히 주목받지 못하였음. 그러나 보육사업에서 가장 중요한 지원체계인 육아종합지원센터가 2022년부터 지방으로 이양된 상황으로, 수직적 기능 조정의 여건이 일부 마련되기 시작한 것으로 판단됨

참고문헌

교육통계연구센터 (n.d.). **교육통계서비스**.

박창현, 김근진, 윤지연. (2021). **유아의무교육 및 무상교육보육의 쟁점과 과제**. 서울: 육아정책연구소.

윤희숙 외 (2013). **영유아 교육·보육 통합모델(안) 개발에 관한 연구: 시범사업 분야**. 서울: 한국개발연구원.

국책연구, **한복소리로 '지방교육교부금' 폭탄 경고...방치 뎀 1000兆 세금 줄줄 샌다** (2022. 2. 27). [https://biz.chosun.com/policy/policy\\_sub/2022/02/27/BCEEP7S WJRGDPLFDJ TUYJXEF6E/](https://biz.chosun.com/policy/policy_sub/2022/02/27/BCEEP7S WJRGDPLFDJ TUYJXEF6E/)에서 2022년 4월 25일 발췌.

## 03

토론문

유아교육 및 보육 통합 및 법령 정비 방안 검토<sup>2)</sup>

이 덕 난

국회입법조사처 입법조사연구원

차기 정부 출범 및 대통령직인수위원회의 국정과제 선정·발표를 앞두고 유아교육·보육 통합 특별포럼을 개최하고, 통합 및 법령 정비 방안에 대해 함께 토론하게 되어 기쁘게 생각합니다. 매우 중요한 자리에 초대해주신 육아정책연구소 박상희 소장님께 감사하고, 함께 해주신 발표·토론·사회자 등 관계자분들께도 감사합니다.

“유아교육·보육 법령정비 및 통합 방안”을 주제로 발제문을 작성해주신 김정현 교수님께도 매우 감사합니다. 저도 유아교육·보육 통합 등 유아교육 및 보육 정책에 대해 국회와 정부, 학계의 다양한 관련 연구 및 세미나 등의 과정에서 고민해왔습니다. 이번 토론회를 통해 다시 공부할 수 있는 계기가 되었으며, 토론자의 역할에 충실하기 위하여 궁금한 점과 함께 논의할 점을 몇 가지 제시하였습니다.

유아교육법상의 유아 및 교육과 영유아보육법상의 영유아 및 보육의 규정은 서로 경합을 벌이거나 상충되어 있습니다. 이로 인해 만0-5세 사이의 초등학교 입학전 아동들은 현행 제31조가 규정하고 있는 ‘균등하게 교육받을 권리’를 침해받고 있습니다. **유보통합이 아니어도 이러한 교육과 보육의 개념상 경합 또는 상충을 해소하기 위한 법령 정비는 시급합니다.**

유아교육·보육 통합은 통합 방식과 형태를 어떻게 하느냐에 따라 매우 다양한 시나리오가 나올 수 있습니다. 그리고 각각의 방안들을 추진하기 위해서는 상당한 경제적·사회적 비용이 유발됩니다. 그리고 교육정의와 공정성에 부합하는 지에 대한 논란도 발생할 수 있습니다.

2) 이 글은 이 분야를 오랫동안 연구해온 연구자 개인의 견해이며, 소속 기관의 공식적인 입장은 무관합니다.



93

• 제1차 KOCED 유아교육·보육 통합 특별포럼

토론문

그러므로 가장 우선적으로 유아교육·보육 통합의 원칙을 마련할 필요가 있습니다. 첫째, 헌법 제31조가 규정하고 있는 '균등하게 교육받을 권리', 제10조가 규정한 '인간으로서의 존엄과 가치' 및 '행복을 추구할 권리', 제34조가 규정한 '인간다운 생활을 할 권리' 및 '국가의 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무'를 보장하는 방향으로 추진되어야 합니다. 즉, 유아 및 영유아의 권리 보장을 가장 우선시 하여야 합니다.

둘째, 교육 및 보육의 질적 수준, 설립·운영자의 권익, 교·직원 등 종사자의 처우 개선 등은 종합적인 측면에서 현행 수준을 유지하되, 특별히 필요한 경우에 한하여 추가로 지원 하는 것이 적절합니다. 발표문에도 제시된 것처럼 유치원과 어린이집의 다양한 영역에 대해 서로 비교하여 더 나은 수준의 지원을 요구할 경우, 큰 경제적·사회적 비용이 유발 됩니다. 그러한 유아교육·보육 통합은 교육정의와 공정의 원리에 부합하지 않으며, 기재부 등 관계부처의 협의와 사회적 합의 등을 이끌어내기도 어렵습니다.

셋째, 유아교육·보육 통합 추진 시 필요한 경우에 실시하는 추가 지원은 공정하게 실시 되어야 합니다. 구체적인 방식은 선 지원 후 평가 또는 선정 평가 후 지원 등의 방식을 사 안별로 적절하게 적용할 수 있다고 생각합니다. 중요한 것은 모든 기관의 모든 종사자들 에 대해 동일하게 지원하는 방식은 시대적 가치로 부당한 '공정'의 원칙에 부합하지 않는 다는 점입니다. 특히 청년들의 공간이나 동의를 이끌어내기도 어렵습니다.

넷째, 통합의 단계적 추진에서 시의성을 중시하고, 가장 중요하고 핵심적인 사안을 우선적으로 추진하는 것이 적절합니다. 한 번 때를 놓치면 5년 이후를 기약해야 할 수 있습 니다. 핵심적인 사안을 나중으로 미루는 방식으로는 통합이 요원하다는 것을 이미 여러 번 경험하였으므로 되풀이할 필요는 없다고 생각합니다.

**대한민국헌법**  
 [시행 1988. 2. 25.] [헌법 제10호, 1987. 10. 29., 전부개정]

**제10조** 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

**제31조** ①모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.  
 ②모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.  
 ③의무교육은 무상으로 한다.  
 ④교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

유아교육 및 보육 통합 및 법령 정비 방안 검토

⑤국가는 평생교육을 진흥하여야 한다.  
 ⑥학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

**제34조** ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.  
 ②국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.  
 ③국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.  
 ④국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.  
 ⑤신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.  
 ⑥국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

앞에서 제시한 **유아교육·보육 통합의 원칙을 고려할 때, 지금 가장 우선적으로 추진해야 할 사안은 유아교육 및 보육 사무·예산·법령의 소관을 하나의 부처로 이관하는 일입니다.** 차기정부가 출범하고 인수위와 국회가 차기 정부의 조직 개편을 결정정하는 2022년에 이관작업을 완료하는 것이 적절합니다. 이 시기에 하지 않고 추진단을 구성하여 논의하는 등의 방식으로 한다면 사실상 차기정부 임기내에는 쉽지 않을 것입니다.

**유아교육 및 보육 사무·예산·법령의 소관 부처로는 교육부가 적합합니다.** 이는 새로운 방안이 아니며 박근혜 정부에서 부처별 협의가 추진되었던 사항입니다. 2013년 박근혜 정부가 대통령직인수위원회 때부터 유보통합을 주된 국정과제로 인식하고 부처 간 협업 선도과제로 선정하면서 유보통합 추진이 본격화되었습니다. 당시 민·관 참여 유보통합 추진위원회(위원장: 국무조정실장)를 구성하고(2013.5.), 국가정책조정회의를 통해 ‘유보통합 추진방안’을 확정하였습니다(2013.12.26.).

여기에는 관리부처 통합방안이 명시되었으며, 3단계에서 관리부처 통합은 중앙부처 및 지방조직 통합이고, 재원을 포함하여 완전 통합하는 것이었으나, 미이행되었습니다. **관리부처 통합의 방식과 관련하여 1부처 2체제 방식이 논의되었습니다.** 당시 박근혜 정부 내에서는 보건복지부의 보육정책국 및 소속과 전체를 정원 및 예산과 함께 교육부로 이관 하되, 보육 현장의 어린이집과 지원 방식 등은 이관되기 이전의 방식과 동일하게 유지 하기로 부처간 협의를 마친 것으로 보도되었습니다. 당시 언론보도와 정부의 해명 보도를 종합할 때, 교육부로 영유아보육 사무·예산·법령 등을 이관하는 방안에 대한 정부내 협의가 상당히 진척된 것으로 해석됩니다.



토론문

단계	주요내용	과제명
1단계('14년)	품질개선기반 구축	결제카드·정보공시·평가체계 통합, 공동재무회계규칙 제정 등
2단계('15년)	규제·운영환경 정비	가격규제 개선, 시설기준 정비, 0~2세 유치원 허용, 지원방식 다양화 등
3단계('16년)	관리부처 통합 등	관리부처 통합, 교사 자격·처우 개선

이에 차기정부 인수위원회 단계에서 정부조직법 개정 방향을 “교육부로 부처별 유아교육 및 보육 담당 조직 및 예산을 이관하도록” 정하고, 차기 정부 출범 초기에 이관받은 교육부가 관련 법률 정비를 추진하도록 하는 것이 적절합니다. 유아교육 및 보육 통합에서 예산 문제는 핵심 중의 핵심 사안이다. 현행 소위 누리과정(유아교육 및 보육 공통과정)이 정확한 용어인) 지원 예산의 불안정성을 해소하고, 유아교육·보육의 질 제고 및 교사자격·처우 개선 등 추가 소요 예산을 확보하는 등 예산 문제를 해결하기 위해서는 보건복지부나 제3의 기구(위원회, 처, 청 등) 방식으로는 어렵습니다. 교육부로 이관하여 시·도교육청이 담당하게 하는 것이 현실적인 방안입니다. 더 이상 추상적인 논의로 적기를 놓치지 않기를 바랍니다.

06

96

• Korea Institute of Child Care and Education

「유아교육·보육 거버넌스 개편방향」 토론회 자료

04

토론회

## 「유아교육·보육 거버넌스 개편방향」 토론회 자료

백정희

서울시교육청 과장

## ■ 중앙행정체계 개편

○ 통합의 관할 부처를 교육부로 통합하는 단기안 찬성, 장기안은 신중검토

- 유아교육과 보육은 본래적으로 학교라는 틀 내에서 제공하는 서비스가 아니라는 인식은 인간 발달 단계의 연속성을 고려하지 않은 시각임. 영·유아교육을 **교육적 측면**으로 접근하고, 유·초중등 **교육과의 연계성**을 고려하여 **교육부**에서 체계적 관리 필요
- UNESCO는 2011년에 **국제표준교육분류(ISCED)**를 개정하여 영·유아교육의 범위와 경계를 **0세~취학전까지 확장하여 기초교육 단계로 규정**
- 특히, 유치원은 교육기본법의 모법인 교육법 제정(1948년) 당시부터 **학교로 명칭**하고 있고, 최근 **‘유아학교’로 명칭변경 검토**중으로 유아교육계의 사회적 합의 필요

## ■ 지방행정체계 개편

○ 교육청·교육지원청 산하에서 통합하는 단기안 찬성, 교육감이 시·도지사의 통합을 받도록 하는 장기안은 **교육의 중립성**을 고려하여 신중검토

- 유아교육 및 보육 지원 기능을 교육청과 교육지원청으로 일원화하되, 「유보지원과」가 아닌 「유아교육과」로 신설하고, 유아교육과에 보육지원담을 만들어 기능을 통합
- 보육과 통합한 서비스라 하더라도 유아교육 기능이 학교교육으로 편제되지 않는 것은 반대이며, 보육의 서비스 측면으로 인해 유아교육의 **교육적 기능이 약화**되어서는 안됨

## ■ 재정체계 개편 및 전달체계(지원체계) 통합 : 찬성



97

• 제1차 KOCED 유아교육·보육 정책 실행방안

05

토론문

영·유아교육에 대한 국가 책임 강화

김정희

경기도교육청 과장

- 제20대 대통령선거에서는 모든 후보가 유보통합을 공약으로 제시함. 유보통합이 대선 이슈가 아닌 영·유아의 국가 책임 교육 강화에서 논의되길 간절히 바램
- 지난 4월 26일 뉴스1 보도자료에 의하면 '유보통합'의 일환으로 교육부 산하에 '유보통합추진단'을 마련하는 내용이 국정과제에 담긴 것으로 나타남
- 발제자께서는 유보통합에 대한 13개의 과제와 이에 기반한 통합법률안 제정은 관리부처에 따라 법률안의 구체적인 내용과 성격이 달라질 수 있음을 명시함
- 따라서 법률 정비 및 법률 제·개정을 통한 유보통합 실천을 위하여 관리부처의 통합(일원화)는 집권 초기 우선 시행되어야 하며, 복지의 관점에서 벗어나 일관된 교육정책으로 연속성 있는 영·유아기의 성장을 지원해야 함
- 관리부처의 통합(일원화)은 중복적 의미를 포함할 수 있음. 연령별 구분을 통해 0~2세는 보건복지부(어린이집), 중복지원대상인 3~5세는 교육부(유치원)로 통합. 또는 교육부로 일원화하여 0~2세 영아학교, 3~5세 유아학교로 기관을 분리하는 의미 등임
- 발제문에서 보듯 통합의 과정에는 해결해야 할 과제들이 산적해 있지만, 교육과 보육, 돌봄에 대한 갈등은 현 유아교육체제(유치원) 내에서도 여전히 속제로 남아 있음
- 또한 교육기본법 제9조, 유아교육법 제2조에 근거 유치원도 '학교'이며, '유아학교'로의 명칭 변경 등을 통해 학교로서의 정체성과 유·초·중등교육의 연계를 공고히 하고자 하는 유아교육계의 요구가 유보통합과 어떻게 조화를 이룰 것인지도 고민해야 함



## 토론문

- 현재 우리나라 영·유아 교육 기관의 설립 주체별 현황을 보면 전체 유치원 중 사립 유치원이 41.6%, 민간, 가정, 협동, 직장, 법인 등의 어린이집이 86%로 국·공립 기관 보다는 사인(개인) 등의 운영 형태가 다수임. 설립 주체별 차이는 지속적이고 일관된 교육정책을 수립 운영하는데 많은 어려움과 제한점을 가지고 있음
- 지난 30년 동안 유치원과 어린이집은 분리 운영되어왔음. 그만큼 해결해야 할 과제도 많겠지만 새 정부 시기마다 논의로 끝날 것이 아니라, 각계의 현장 요구 수렴과 사회적 공론화를 통해 기본교육체제를 구축하고 국가가 책임지는 영·유아교육체제를 마련해 주기를 희망함

## 06

100

•

Korea Institute of Child Care and Education

06

토론문

〈유아교육·보육 거버넌스 개편방향〉 토론

조용남

한국보육진흥원 국장

■ 유보통합 기본방향과 목적은,

‘영유아를 위해 가장 바람직한 방향은 무엇인가?’ 여야 한다고 봅니다.

⇒ 유보통합을 위한 거버넌스 개편 방향은,

① 0~5세 영유아 전체

② 현 어린이집(복지부)과 유치원(교육부)으로 이원화되어 있는 관리부처를 총괄·조정할 수 있는 제3의 부처(신설 또는 국무조정실 등)에서, 〈유보통합 추진단〉을 구성, 추진하는 것이 ‘통합논의 과정의 혼란/혼선을 최소화’하고, 관할부서 및 재원관리, 전달체계 통합·정비를 체계적으로 진행할 수 있을 것으로 보입니다.

③ 지방행정체계와 재정체계, 전달체계는 중앙정부의 제3의 부처(신설 또는 국무조정실 등)로의 통합을 전제로, 서비스 내용과 역할, 기능에 따라 일괄 조정하는 방안 모색이 필요할 것으로 보입니다.

■ 고려해야 할 사항은,

① 정책대상의 연령별 발달특성 고려

즉, 영아(만0세~만2세) + 유아(만3세~만5세) = 만0세~만5세

↳ ‘애착(공간, 사람, 환경 등)’이 중시되는 시기.

기존의 ‘학교’ 라는 틀 or 방향이 정해지지 않은 상태의 혼선?



토론문

“생애 첫 6년의 **腦**는, 아이 인생의 골든 타임이다.  
 그 중 첫 3년(36개월)은 성인 두뇌의 60%가 완성되는 아주 중요한 시기다.  
 이 아이가 자라 능률한 메타세콰이어가 될지, 외마로 서 있는 미루나무가 될지,  
 열매를 주렁주렁 매단 체리나무가 될지, 그건 시간이 지나야 알게 되는 것들이지만,  
 최소한 생애 첫 3년의 **腦**는 이들의 미래를 결정짓는 민감한 시기다.”

- 알바로 빌바오(Álvaro Bilbao, 스페인 뇌 기초성 전문가) 외

② 발제안(단계별 2단계 통합안(교육부 우선 통합 後 → 신설 교육·보육·가족부 통합))을 거치는 동안에도 영유아는 태어나고 자라고 있으며, 일관된 보육+유아교육 서비스 제공되어야 함.

↳ 초저출생(21년 합계출산율 0.81, 26만명 출생) 시기는 ‘인간’이 국가핵심재원임.

또한, 4차 산업혁명시대(미래사회)를 살아가기 위해서는 ‘창의성’이 요구되는데, 영유아시기를 유보통합이라는 정책논의로 이들 영유아를 혼신/혼란한 현장에서 자라게 할 수는 없음.

③ 현재, 0~5세 영유아에게 서비스를 제공하는 <어린이집>과 <유치원>의 서비스 제공시간, 교사자격기준, 시설기준 등의 차이가 존재하는 상황을 정비하지 않은 채, 2단계 ‘先부처 통합(교육부→신설 부처)’을 정해두고 진행한다면, <어린이집>과 <유치원>의 격차를 오히려 공고히 하는 부작용을 초래할 수 있음.

→ 따라서, 2단계로 된 단계별 통합이 아니라, 처음부터 <교육부>와 <복지부>가 아닌 2개 부처를 총괄·관리할 수 있는 제3의 부처(신설 또는 국무조정실 등)에서 주도적으로, 유보통합을 준비, 실행방안을 마련할 필요가 있음.

← 現 <어린이집> <유치원>간 **相異なる 운영현황**에 대한 고려

①운영시간, ②교사자격 및 처우, ③기관<어린이집, 유치원> 설치요건, ④서비스 내용등에 대한 통합, 정비논의는 ‘영유아에게 필요한 서비스체제와 서비스 내용’ 중심이 되어야 함.

따라서, **중립적이고 객관적인** 관점에서 오직 ‘영유아’에 초점을 맞춘 논의가 되기 위해서는 현재 이원화된 부처를 총괄·관리할 수 있는 지위의 부처가 주도해야 함.

〈유아교육·보육 거버넌스 개편방향〉 토론

- ※ 전체 어린이집 31,918개소 중 0~5세반 운영 어린이집 13,535개소(42.4%)
- 전체 어린이집 이용아동 1,015,795명 중 0~5세반 운영 어린이집 이용아동 723,162명(71.2%)
- 이러한 보육현황은 **0-5세 보육아동을 0-2세, 3-5세로 분리하여 논의하는 데 한계**
- ※ 교사자격 기준, 처우 차이는 서비스 내용과 연계되므로 '영유아 중심'의 총괄관리 관점 접근 필요
- ⇒ 따라서, 발제안에서 제시된 장기안을 원칙으로, 유보통합 논의를 구체화되는 것이 보육·유아교육 현장의 혼란을 최소화할 수 있을 것으로 보입니다.

- 〈끝〉



## 부록 2. 제2차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼 자료집

세미나자료 2022-04

### 제2차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(II)

주제

유아교육·보육 교사의  
자격 및 양성체계 통합의 쟁점

2022년 5월 2일(월) 14:00~16:30

육아정책연구소 대회의실

 YouTube 송출



## PROGRAM

제2차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼  
새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(II)

- 주 제: 유아교육·보육 교사의 자격 및 양성체계 통합의 쟁점
- 일 시: 2022. 5. 2. (월), 14:00~16:30
- 장 소: 육아정책연구소 대회의실(YouTube 송출)

### ● 일정표

시 간	세 부 일 정	
14:00~14:20	개회	사회: 김동훈(육아정책연구소 연구위원)
	인사말	박상희(육아정책연구소 소장)
14:20~15:10	주제발표 1	<b>유아교육·보육 교사자격 통합의 쟁점</b> 김은영(육아정책연구소 선임연구위원)
	주제발표 2	<b>유아교육·보육 통합 교사양성체계의 쟁점</b> 강은진(육아정책연구소 선임연구위원)
15:10~15:20	휴식	
15:20~16:20	토론	좌장: 문무경(육아정책연구소 선임연구위원)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정정희(한국유아교육학회 회장)</li> <li>• 이완정(한국아동학회 회장)</li> <li>• 이성희(공주대 교수)</li> <li>• 강성원(한국성서대 교수)</li> <li>• 이경미(한국국공립유치원교원연합회 회장)</li> </ul>
16:20~16:30	질의응답 및 폐회	



## CONTENTS

제2차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼  
 새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(II)

### ● 인 사 말

박상희 (육이정책연구소 소장) ..... 1

### ● 주제발표

유아교육·보육 교사자격 통합의 쟁점 ..... 3

김은영 (육이정책연구소 선임연구위원)

유아교육·보육 통합 교사양성체계의 쟁점 ..... 15

강은진 (육이정책연구소 선임연구위원)

### ● 토 론

정정희 (한국유아교육학회 회장) ..... 33

이완정 (한국아동학회 회장) ..... 35

이성희 (공주대 교수) ..... 37

강정원 (한국성서대 교수) ..... 39

이경미 (한국국공립유치원교원연합회 회장) ..... 41

인사말

## 인사말

박상희

육아정책연구소장

안녕하십니까? 육아정책연구소장 박상희입니다.

본 연구소는 창립 초기부터 유보통합에 대한 연구를 수행해 왔으며, 유보통합을 위한 실질적인 첫 출발이라 할 수 있는 '3-5세 연령별 누리과정'을 개발하는 등 유보통합 관련 연구들을 지속적으로 수행해왔습니다. 또한 박근혜 정부에서 본격적으로 유보통합이 추진되는 과정에서도 '유보통합 지원단'을 구성하여 부모들을 포함한 현장 의견수렴, 이해관계자 협의 과정을 조율하는 등 유보통합의 실질적 동력을 가속화하기 위한 다양한 노력을 해왔습니다.

'KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼, 새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(I~III)'는 그 동안 다양한 이해관계자들이 참여하고, 논의하여 완성되었던 유보통합의 방안들을 공유하고, 현 시점에서의 발전 방향에 대해 조금 더 진보한 논의를 하기 위해 계획된 자리입니다. 오늘은 총 3차에 걸쳐 진행될 예정인 포럼의 두 번째 장으로서 '유아교육·보육 교사 자격 및 양성과정 통합의 쟁점'에 대해 논의할 예정입니다.

유보통합의 주요 쟁점이자 민감도가 높은 주제에 대해 발제해 주실 육아정책연구소의 김은영, 강은진 박사님 감사합니다. 아울러 토론을 맡아주신 한국유아교육학회장 정정희 교수님, 한국어동학회장 이완정 교수님, 공주대학교 이성희 교수님, 한국성서대학교 강정원 교수님, 한국국공립유치원교원연합회 이경미 회장님께 감사의 말씀을 드립니다.

유보통합의 궁극적 목표는 '모든 영유아에게 양질의 교육과 돌봄을 제공하여 출발선 평등을 보장'하고, 영유아와 부모, 교사 등 관련자 모두가 행복한 삶을 영위할 수 있다는 것을 전제로 해야 합니다. 새로운 정부 출범을 앞둔 시점에서, 다시 유보통합 논의를 시작하면서 그동안의 유보통합 논의가 영유아보다는 조금 더 영향력을 가지고 있는 어른들의 이해관계에 의해 좌고우변했었던 것은 아닌지 되돌아볼 필요도 있을 것 같습니다. 오늘 이 자리가 유보통합에 대한 진일보한 논의의 장이 되기를 기대합니다.

감사합니다.



1

제2차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

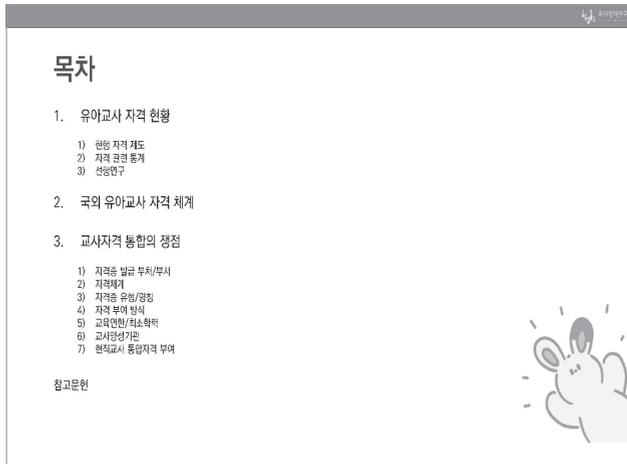
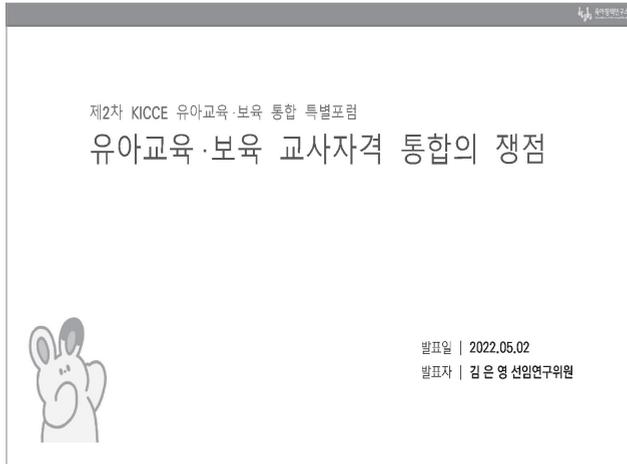
01

주제  
발표

제2차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼  
새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(II)

**유아교육·보육  
교사자격 통합의 쟁점**

김은영  
육아정책연구소 선임연구위원









유아교육·보육 교사자격 통합의 쟁점

유아교육·보육

### 국외 유아교사 자격체계

국가	교원자격	통합여부	담당부서	담당연령	양성체계	ISCED 수준
노르웨이	preschool teacher	○	교육부	0~5세	3년 전문대	ISCED 5
덴마크	Pedagogue (day nursery)	○	교육부	0~3세	3.5년 전문대	ISCED 5
	Pedagogue Kindergarten			3~6세		
스웨덴	Nursery nurse	×	교육부	1~6세	고등학교 졸업 4년제 대학	ISCED 3
	preschool teacher			0~5세		ISCED 5
핀란드	유치원교사	×	교육부	0~5세	4년제 대학 또는 직사	ISCED 6
	유치학교 교사			6세		
뉴질랜드	Playcenter leader	×	교육부	0~5세	고등학교 졸업 3년대학	ISCED 3
	Kiungarua teacher			ISCED 5		
영국	Early year educator	×	교육부	0~5세	고등학교 졸업 4년제 대학	ISCED 3
	Early year teacher			ISCED 6		
일본	보육사	○	복지성	0~2세	3년 전문대	ISCED 5
	유치원교사			3~5세		
프랑스	Educateur de jeunes enfants	×	사회복지(건강부)	0~2세	3년 전문양성대학	ISCED 6
	Professeur des écoles			3~5세		ISCED 7

출처: 박민재, 정경호(2017) 46. 통합 요소별과 실제별 유형별 유아교육과 보육 통합 현황 430. 노르웨이, 뉴질랜드, 영국, 일본, 프랑스, 핀란드, 덴마크, 277, 45(1), 140, 140, 148, 148, 148



유아교육·보육

쟁점 1: 자격증 발급 소관부처, 부서는 어디로 할 것인가?

[현재]

유치원교사: 교육부 - 교원양성연수과  
 보육교사: 보건복지부 - 한국보육진흥원 교직원지원국

[통합 시] - 기버넌스와 연계

기존의 부처, 부서 중 한 곳으로 통합

제 3의 자격증 발급 기관 선정



유아교육·보육 교사자격 통합의 쟁점

11

쟁점 4. 자격 부여방식은 어떻게 할 것인가?

학과중심제 vs. 학점이수제  
 무시험검정 vs. 국가시험

\* 학과중심제로 하면 어떤 학과를 포함할 것인가? 유아교육학과, 아동학과, 보육학과.....  
 혹은 학과공정을 하나로 통일할 것인가?

쟁점 5. 자격취득을 위한 교육연한/최소학력은 어떻게 할 것인가?

[담임교사]	교사통합의 기본방향(이희화 외, 2015) 상임교장(부모) 유치원(어린이집) 승으로 찬성
3년 / 전문학사	
4년 / 학사	교사자격 기준 - 최소교육연한(이희화 외, 2015) 4년제 졸업·유치원이 가장 선호 교육연한 3년·원모가 가장 선호 3년제 졸업·어린이집이 가장 선호
[보조교사]	
고졸	
1년 교육	
2년제 대학 이상	
* 보조교사는 학점이수제?	



주제발표

쟁점 6: 교사양성기관은 어디까지 포함할 것인가?

4년제 대학

전문대학(2년제, 3년제)

방송대학

사이버 대학

보육교사교육원

- \* 양성기관에 포함되지 않을 경우 가능성 어떻게 전환할 것인가?
- \* 학점이수제의 경우는 또 어떤 기관을 포함할 것인가?

01

12

•

Korea Institute of Child Care and Education

쟁점 7: 현직교사의 통합교사 자격 부여는 어떻게 할 것인가?

기존교사 자격증 유효 여부 / 유효 기간

통합교사 자격 부여: 의무 vs. 희망

현 자격 유형과 취득 경로 고려: 상관없이 동일 과정 vs. 자격취득 기관과 연선에 따른 차등화

- \* 특별과정 이수를 통해 통합교사 자격을 부여할 경우 어떤 기관이 담당? 어떤 형태? (학점 이수, 학위과정) 어느 정도의 예산 지원?

기존교사에서 자격 전환 시 선택의 기회: 담임교사 / 방과후교사, 보조교사(교육사나 돌봄사) - 이후 승급?

3급 또는 보조교사 승급체계(이미화 외, 2015)  
유치원 원장과 교사 개관수 반대.  
어린이집 원장과 교사 제함으로써 제공에 과반수 찬성

유아교육·보육 교사자격 통합의 쟁점

참고문헌

교육부 한국교육개발원(2021). 교육통계연보.  
 김연달·이미정·이희경·정선아·정혜순(2007). 유아교사(보육유치원 교사) 자격의 강화: 한국교육교육회의 학술대회자료집.  
 김원영·김일숙·이달주(2014). 유치원과 어린이집 교사 자격 및 양성과정 관련 체계 분석. 육아정책연구소.  
 김원영 외(2018). 유치원과 어린이집 격차 완화를 위한 로드맵 연구(1). 교사를 중심으로.  
 문부령·김은영·이은진·최희미·이재희·김근진·최은영·박희수(2017). 2017년 전국 유아교육 실태조사. 교육부·서울특별시·교육청·육아정책연구소.  
 박문혜·정민영(2014). 독일 요스발트 삼파본 8개국의 유아교육과 보육 통합 현황 비교: 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 스웨덴, 영국, 일본, 프랑스, 핀란드. 교육과학연구, 45(1), 149-180.  
 보건복지부(2020). 보육통계.  
 육해미·강은진·김미경·박진아·김홍준·김근진·김태우·이유진·이달주(2019). 2018년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소.  
 유희정·이희정·정민영·김은영·송신영(2008). 유치원과 보육시설 설립의제제를 위한 법적·제도적 통합 방안. 육아정책개발센터.  
 이희정(2013). 통합교사 자격체계 방안의 모색. 한국보육학논집, 13(4), 387-402.  
 이희정·류두경·최윤경·이진화·김은진·최은영·홍지옥·정선아·황옥경·조영숙·김윤정·심승진(2015). 유아용 보육교사 양성 자격 정비 및 기관 방안 연구. 육아정책연구소.  
 이옥·김은실·신나리·문우경·최혜진(2006). 육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육보육의 협력과 통합 방안. 육아정책개발센터.  
 이현선·이윤진·이달주(2015). 유보통합을 위한 유치원과 어린이집의 교사자격 및 양성과정 방안 모색. 포럼연구·아동교육저널연구, 3, 1-18.  
 조부경(2013). 유아교육·보육 통합을 위한 교육 정책 방안. 한국유아교육연구, 15(1), 25-53.  
 서울특별시·서울특별시교육청(2015). 지역지원연계 체계의 통합추진을 위한 단·중기 전략. 유아정책연구소.  
 한국보육진흥원(2018). 학교계·민간의 보육교사 양성체계 도입방안 연구.

감사합니다.



02

주제  
발표

제2차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼  
새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(II)

## 유아교육·보육 통합 교사양성체계의 쟁점

강 은 진  
육아정책연구소 선임연구위원

제2차 포럼, 2022. 5. 2.

# 유·보통합 교사양성체계의 쟁점

강은진 선임연구원



## 유·보통합의 추진의 방향

### 유·보통합의 추진 목표

2015년

- 기관의 다양성은 유지하되, 모든 아동에게 양질의 서비스와 최선의 출발점을 제공

2022년

- 1) 모든 아동이 양질의 교육보육을 받을 권리
- 2) 인구변화와 함께 미래 교육환경의 변화 고려
- 3) 출발점 형평성과 다양한 서비스의 공존
- 4) 초·중등교육과의 연계성 확보

주제발표

### 유치원교사 자격취득자 현황

교원양성기관 총괄						현 교원 수 (2021년 교육통계)					
2021학년도 교원양성기관총괄											
* 교육대학원의 경우 양성 및 재교육 임용을 총괄하며 문장학으로 교육대학원 현행은 총괄표가 아닌 교육대학원 사범대학 학인(유아) 주시가 적용됩니다.											
교원명	구분	연양원	기과수	취득자명합계				교원수			
				21학년도	20학년도	19학년도	18학년도	계	국립	사립	
대학교	국립	국립	14	14	2,001	2,001	2,001	53,457	25	33,153	
		사립	72	70	2,176	2,188	2,229				2,153
		총계	86	84	5,157	5,189	5,210				5,164
전문대학	국립	국립	2	2	77	80	80	100	100	100	
		사립	93	109	5,368	5,797	6,295				6,758
		총계	95	111	5,445	5,877	6,345				6,858
총계	국립	국립	16	16	3,068	3,081	3,081	100	100	100	
		사립	155	188	7,544	7,985	8,494				8,941
		총계	171	184	10,602	11,066	11,555				12,022

• 교육대학원 유아교육전공: 종신대, 한국외대(서울), 한성대, 현양대 호서대

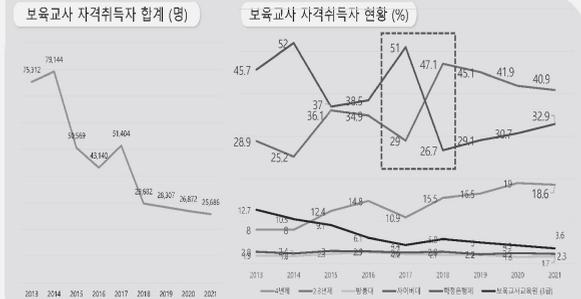
자료: 2021년도 교원양성기관현황 (누리집, 담당자)

02

18

• Korea Institute of Child Care and Education

### 보육교사 자격취득자 현황



자료: 한국보육진흥원 내부자료 (2022)

### 신규 유치원 및 보육교사 (2021년 기준)

#### 유치원교사 2급 약 10,602명

- 4년제 5,157명(48.6%)
  - 방송통신대 유아교육과 2,700명 포함
- 2-3년제 5,445명 (51.4%)

#### 보육교사 2급 약 24,763명

- 4년제 4,782명(18.6%)
- 2-3년제 10,499명 (40.9%)
- 학점은행제 8,453(32.9%) 외

#### 현 교원 수 (2021년 교육통계)

교원수			
계	국립	공립	사립
53,457	25	20,279	33,153

#### 현 보육교직원 수 (2020년 보육통계)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
계	321,067	321,766	330,217	333,420	331,644	326,669	321,175
(연년대비)	3.0	0.2	2.6	1.0	-0.6	-1.7	-1.4
가맹아양육장	42,338	40,961	40,085	38,915	37,140	35,719	33,087
보육교사	228,116	228,548	235,784	239,936	239,973	237,966	236,085
기타	49,613	52,257	54,428	54,449	54,305	52,984	51,944

기타: 의사, 간호사, 간호조무사, 영양사, 사무원, 취사부, 운전원, 관리원 등  
출처: 보건복지부 「보육통계」, e나라지표



### 통합교사 양성체계관련 쟁점

**01 양성 기관**  
학과중심제 vs 기준학점 이수 (학과중심제)

**02 수업 연한**  
3년 vs 4년? 학점과 비율, 비중

**04 미래역량**  
통합교사에게 필요한 미래역량에 대한 고려

**03 교직의 성격**  
현 교직과목 유지 vs 영유아교사에게 맞는 교직 신설

**05 교육과정 문제**  
기존교사의 자격전환 시 교육과정 문제

주제발표

### 쟁점 1. 학과중심 vs 기준학점 이수

유지원 교사	보육교사
<ul style="list-style-type: none"> <li>2~3년, 4년제 대학(2급)</li> <li>유아교육과 등 학과중심제                     <ul style="list-style-type: none"> <li>유아교육과, 아동관련학과 정원의 10%</li> </ul> </li> <li>이수연한: 2~4년</li> <li>이수과목: 21과목 72학점</li> <li>교직과목 22학점</li> <li>졸업평점 환산점수 100분의 75점 이상</li> <li>교직평점 환산점수 100분의 80점 이상</li> <li>교직과목 이수</li> <li>교직 적성 및 인성검사 적격 판정 1회이상                     <ul style="list-style-type: none"> <li>3년제 이상은 2회 이상</li> </ul> </li> <li>사이버대학 및 학점은행제 자격 취득 불가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2~4년제 대학(사이버, 학점은행제 포함)(2급)</li> <li>보육교사교육원(3급)</li> <li>학과 관계없이 기준 학점 이수로 자격 부여</li> <li>별도 이수연한 없음</li> <li>17과목 51학점 이상(2급)</li> <li>22과목 65학점 이상(3급)</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>교직과목 이수 없음</li> <li>사이버대학 및 학점은행제 자격 취득 가능</li> </ul>

02

20

•

Korea Institute of Child Care and Education

질문 1.

**학과중심제로 통일**

그렇다면, 어떤 학과에게 자격을 부여할 것인가?

보육교사 자격취득 학과의 명칭 다양 (예: '보육', '아동', '유아', '복지', '특수' 등)

➔ **보육교사 양성기관에 대한 학과인증제 도입 시행** (보건복지부, 한국보육진흥원, 2018)

**1안** '보육교사 양성학과로 인정'된 학과 졸업생에게 보육교사 2급 부여  
 (학과 전체 개설교과목 중 일정 수준 이상의 보육관련 교과목 개설 운영, 관련전공 전임교원 확보)

**2안** 개설교육과정과 학과명칭을 기준으로 보육관련 핵심학과 지정해 해당학과 졸업생에게 보육교사 2급 부여  
 학점은행제 이수자에게는 국가시험제도 적용

유아교육·보육 통합 교사양성체계의 쟁점

질문 2.

현재, 유치원교사는 방송통신대학교에서 2,700명 승인  
 그렇다면, 사이버대학의 자격취득은 어떻게 할 것인가?

- ➔ • 교원양성기관 승인 여부에 따라 결정, 초중등교사 승인체제와 연계해 결정 필요
- 현재 유치원교사는 초중등교사, 보건교사 등과 함께 교육부 교원양성기관 역량진단을 통해 정원을 감축 등 수급조절.
- 통합 교사 양성 학과 지정 시 전체 통합교사의 입학정원(승인정원)에 대한 협의 필요

참조: 고등교육법 제2조 학교의 종류  
 1. 대학  
 2. 산업대학  
 3. 교육대학  
 4. 원광대학  
 5. 방송대학, 통신대학, 방송통신대학, 사이버대학(이해 원격대학)  
 6. 기술대학  
 7. 직업학교



쟁점 2. 수업연한

통합자격 신규교사

- 교사 최소학력연한 4년제 학사와 표준화된 전문교사양성과정
  - 1안: 모두 동일하게 4년제로 적용
  - 2안: 수업연한에 따라 자격급수를 조정하는 안
    - 수업연한에 따라 이수학점도 지등

유보통합 국가별 교원자격 통합여부 (백은혜, 장민영, 2014)

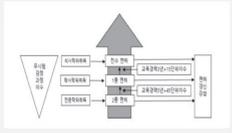
국가	교원자격	통합여부	담당부서	담당연령	양성체제	ISCED연차
노르웨이	Preschool Teacher	○	교육부	0~5세	3년제 전문직	3
	Nursery nurse				고등직교졸업	3
스웨덴	Preschool Teacher	X	교육부	1~6세	4년제 대학	6
	보육교사				3년제 대학	5
핀란드	유치원교사	X	교육문화부	0~5세	3년제 대학	5
	유아교육교사				4년제 또는 석사학위	6
일본	보육사	○	표준직	0~2세		
	유치원교사		유부사	3~5세	3년 전문직	5

주제발표

일본 유치원 교사 양성과정 편성 (서현선, 전홍주, 2019)

교과 및 교육에 관한 과목	각 과목에 포함되어야 하는 사항		최저인수단위	
	편수	내용	1종	2종
(1) 영아 및 보육내용 지도방법에 관한 과목	① 영아에 관한 현대적 사항 ② 보육내용지도방법 (영양·기생 및 교재·도구 포함)	16	16	12
(2) 교육의 기초적 이해에 관한 과목	① 교육의 목적 및 교육에 관한 역사 및 사상 ② 교육의 위역 및 교육의 역할·직무 내용 ③ 학교 운영에 대한 내용 포함 ④ 교육에 관한 사회적·제도적 또는 영아적 사항 (학교와 가정의 연계 및 학교 안전에 대한 내용 포함) ⑤ 유아·아동 학령의 발달 및 학습과정 ⑥ 학생자질을 필요로 하는 유아·아동 및 학생에 관한 이해 ⑦ 교육과정의 의미 및 편성 방법 (가치관론·학습이론 포함)	10	10	6
(3) 도덕·종교·학습(사건) 등의 지도방법 및 학생지도, 교육 내용 등에 관한 과목	① 교육의 방법 및 기술 (영양·기생 및 교재·도구 포함) ② 유아(아동)의 이론 및 방법 ③ 교육심리론 및 방법 (성장에 관한 기초적 지식 포함)	4	4	4
(4) 교육 실천에 관한 과목	① 교육실습 ② 교육실천연구	5	5	5
(5) 대학이 특색적으로 운영하는 과목	(1), (2), (3) 혹은 대학이 추가한 이해 증진에 관한 과목	38	14	2
총계		75	51	31

출처: 文部科学省(2017) 教育職員任用試験(採用)試験(採用試験)試験問題集(採用試験問題集) - 国・自治体等 6 月号, [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/chof/\\_source/attach/2017/1707071000798\\_3\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/chof/_source/attach/2017/1707071000798_3_1.pdf) p.10의 표를 재구성 하였음.



석사학위취득 전수  
4년제 대학 졸업생은 1종  
단기대학이나 전문학교 졸업생 2종

교원의 주체성 강조됨에 따라  
2017년 교원교육직원면허법  
(教育職員免許法)을 개정, 2019년 4월부터 주체  
적 학습의 관점을 기반으로 교원양성과정 과목  
을 운영할 수 있도록 편성

유치원 교사가 초등학교 교과목을 이수하던 '교  
과에 관한 과목' 대신 '영아에 관한 전문적 사항'  
'을 신설

대학의 자율적 양성교육 프로그램 운영을 위한  
최소한의 규정 제시

02

22

• Korea Institute of Child Care and Education

질문 1.  
통합교사 자격을 위한 학점

1안 72학점: 현행 유치원교사 양성교육과정에 맞출  
- 교직과목을 필수로 정한다는 전제 (다음 행정에서 구체적으로 다른 예정)

2안 통합자격 교사에 맞게 학점 강화  
- 현장실습의 시수 확대

(표 N+1-9) 통합교사 양성과정의 구성(1)-교과목

구분	2014년 행정				당시	
	필수과목	선택과목	교과목 총합	비율	비율	비율
교과목	32.1	8.5	40.6	84	100(44%)	
현장실습	14.7	3.9	18.6	59	100(44%)	

(표 N+1-11) 통합교사 양성과정의 구성(2)-복합 수

구분	2014년 행정		당시	
	필수과목	72학점 기준	필수과목	72학점 기준
교과목	40.5	33.8	40.5	11
현장실습	36.6	10.9	40.5	6.9



주제발표

스웨덴 교사 양성과정 (공병호 외, 2019)

- 3년 반
  - 1년반 공통과목, 고학년에서 전공과목을 선택 수강해 졸업 시 교사자격 종류 결정
  - ~12세 초기교사, 12~19세 (중고등학생을 위한) 후기교사
  - **공통과정 60학점**(현장실습 10학점 이상 포함) - 교수법, 특수교육, 유아와 청소년 발달 등
  - **선택과정 최소 40학점**(현장실습 10학점)
- 교사유형을 전공하기 위해 필요한 것으로 대상 아동 연령에 적합한 과목
  - 전문과정 최소 20학점, 심화 발전시키는 과목

02

24

•

Korea Institute of Child Care and Education

스웨덴 스톡홀름대학교 취학전 교사양성과정 (보건복지부, 한국보육진흥원, 2016)

〈표 11-2-6〉 스웨덴 스톡홀름 대학교 취학전 교사 교육과정

관련 유형	교육과정 명칭	교육과정 내용
영유아 교육 (120학점)	교육학	영아, 유아, 초등(7.5학점), 교육학(8.5학점), 아동중재(7.5학점), 영유아교육 심리 및 윤리(7.5학점), 영유아교육 수학(12학점), 영유아교육 과학, 기술, 지속가능한 발달(12학점), 영유아교육 언어 및 의사소통(22.5학점), 개별적질과제(15학점) Play in pre-nursery and nursery (8.5학점)
	취학전 교사	평가 및 수사(13.5학점), 사회대 교육사 및 장소(5학점), 학습 및 인간 발달 이론(7.5학점), 특수교사(7.5학점), Preschool 에서 사회관계(7.5학점), 발달평가 (4학점), Preschool에서 윤리(학)의 이슈 (2.5학점), 지식, 과학, 연구방법론(7.5학점), 교사이론 및 문서화된 언어(7.5학점), 교사이론, pedagogical documentation 및 평가(7.5학점)
현장실습 (30학점)	현장실습 I: Preschool 교사 교육(9학점)	
	현장실습 II: Preschool 교사 교육(6학점)	
	현장실습 III: Preschool 교사 교육(6학점)	
	현장실습 IV: Preschool 교사 교육(7.5학점)	
	현장실습 V: Preschool 교사 교육(7.5학점)	
자유선택(15학점) → Preschool 교육과 관련한 고급과정 15학점을 자유롭게 선택 총 계 210학점 + 자유선택		

자료: Stockholm University OERs Programme in Early Childhood Education, 210 ECTS, [http://issa.u.se/sejyd/\\_creator/282026756](http://issa.u.se/sejyd/_creator/282026756)에서 2018. 10. 17 인출

유아교육·보육 통합 교사양성체계의 쟁점

핀란드 교사 양성과정 (신동주, 2015)

- **교사 (0-5세 유아)**
  - 유치원교사 (Kindergarten teacher): 일반대학교에서 유아교육을 전공한 학사학위 소지자(180학점 이수)
  - 사회교육사 (Social pedagogue): 폴리테크닉에서 유아교육과 사회교육 분야(60학점)를 이수한 사회복지전공 학사학위 소지자
  - 유치원 전체교원의 최소 1/3은 학사학위 소지자인 교사자격을 갖추고 있어야 함
- **확장전 교육 담당 교사 (6세 유아)**
  - Pre-primary education: 유아교육을 전공한 학사학위 또는 석사학위 소지자 (사회복지 전공은 추가적 교육학 과목 이수)
  - 사회교육사 (Social pedagogue): 폴리테크닉에서 유아교육과 사회교육 분야(60학점)를 이수한 사회복지전공 학사학위 소지자
- **핀란드의 모든 교원양성은 대학에서 이루어짐**
- **Helsinki 대학 유치원교사 양성과정 (180학점)**
  - 언어 및 의사소통: 20학점
  - 유아교육전공과목: 기초과목 25학점, 중급과목 41-47학점
  - 유아교육 및 확장전교육 전문가 양성 과목: 60학점 (현장교육실습: 15학점 포함)
  - 부전공 및 선택과목: 28학점



핀란드 교사 양성과정 (신동주, 2015)

영역	내용
언어 및 의사소통 (Language and communication)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 핀란드 및 외국어에 대한 소양향상(Language to actively address and language teacher's profession) 40점</li> <li>• 핀란드어와 커뮤니케이션 기술학(15점)</li> <li>• 핀란드어(Communicative) 20점</li> <li>• 외국어(영어) 20점</li> </ul>
기초과목, 전문 (Core studies in education)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유아, 아동 및 성인교육(Archival, historical, social and pedagogical foundations) 30점</li> <li>• 유아교육사 (15점) of early childhood education) 45점</li> </ul>
중급과목, 심화전공 (Intermediate studies in education)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 심화전공(Advanced research methods) 20점</li> </ul>

영역	내용
공급과 전문성 (Professional competence)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유아교육사 (15점) of early childhood education) 45점</li> </ul>
전문성, 교사, 교직원 (Professional competence)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유아교육사 (15점) of early childhood education) 45점</li> </ul>
교사역량 (Teacher education)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유아교육사 (15점) of early childhood education) 45점</li> </ul>

주제별표

뉴질랜드 교사 양성과정 (중역진, 2020)

- 영유아교육 교육학사 (Bachelor of Teaching, Early childhood)
  - 3년 과정
  - 졸업 후 유치원과 영유아기관 (주로 0-5세 유아 담당)에서 교사로 근무
  - 임시교사자격증을 받을 수 있는 자격 취득
  - 원장이 제공하는 2년의 연수 및 멘토링 프로그램을 거친 뒤 정규자격증(범주 1) 취득
  - 실습은 3년 동안 약 21-24주

02

26

• Korea Institute of Child Care and Education

뉴질랜드 교사 양성과정 (중역진, 2020)

오를랜드 대학교 학사과정

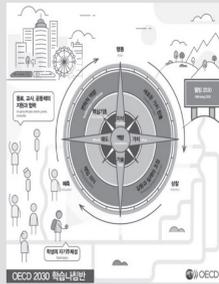
학년	1학년	2학년	3학년
개인성취	EDUC 106 교육의 사회적 역할	EDUCWFM 100 이웃과 공동	EDUCFSA 100 이웃과 문화
	EDUCAC 105 실습 1	EDUC 200 영아(0-5세) 이해 및 발달	EDUC 204 통일교육 및 발달
	EDUCFSA 100 이웃과 세계-지역	EDUCAC 205 중급 2	EDUCAC 300 중급 3
	EDUCWFM 100 행위 탐구 1	EDUCWFM 202 행위 탐구 2	EDUCWFM 200 행위 탐구 3
	SOCYWRK 111 인문리사소통 기술	EDUCRBE 207 교육과정 및 평가	EDUCWFM 300 행위와 생활의 연결
	EDUCRBE 116 행위와 초기 학습환경	EDUCRBE 209 문화, 언어 및 문화	EDUCRBE 215 연말
	EDUCWFM 116 뉴질랜드의 유아교육	EDUCWFM 211 행위와 관계 맺기	EDUCRBE 217 행위와 관계 맺기
	행위 교육 중재에서 한 걸음 더 나아가	EDUCSW 102 인간 발달	EDUCRBE 216 행위와 문화
	출처: The University of Auckland(2019) 자료를 번역하여 재구성함.		

오를랜드 대학교 실습강좌

강좌명	실습 소개 내용
EDUCAC 100 원문도 교육 1학년 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 반기, 연차와 실제 경험을 통합하여 이루어진 교육적 실습에 관련된 지식, 기술과 태도를 가진다. 제1차년도 교육의 기초적 인 교육적 실습을 이해하며 학습</li> <li>- 교사가 되는 것은 어떤 과정인가?</li> <li>- 원문도 교육 1학년 1</li> <li>- 교사는 어떤 직업인가?</li> <li>- 교사는 학생을 통해 무엇이 바뀌어야 할 것인지 기대할 수 있는가?</li> </ul>
EDUCAC 200 실습 2학년 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 반기, 연차와 실제 경험을 통합하여 이루어진 교육적 실습에 관련된 보다 심층적인 지식, 기술과 태도를 가진다. 제2차년도 관련된 보다 심층적인 교육적 실습을 이해하며 학습</li> <li>- 교사는 어떤 직업인가? 어떤 직업인가?</li> <li>- 교사는 학생을 통해 무엇이 바뀌어야 할 것인지 기대할 수 있는가? 학생을 통해 무엇이 바뀌어야 할 것인지 기대할 수 있는가?</li> </ul>
EDUCAC 306 실습 3학년 2학기 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 반기, 연차와 실제 경험을 통합하여 이루어진 교육적 실습에 관련된 보다 심층적인 교육적 실습을 이해하며 학습</li> <li>- 교사는 어떤 직업인가? 어떤 직업인가?</li> <li>- 교사는 학생을 통해 무엇이 바뀌어야 할 것인지 기대할 수 있는가? 학생을 통해 무엇이 바뀌어야 할 것인지 기대할 수 있는가?</li> </ul>

### 쟁점 4. 통합교사에게 필요한 역량

#### OECD 교육 2020의 학습나침반



- 교사는 학생의 학습을 이해하고 학습의 과정과 경험을 중심으로 학생은 물론 학부모, 지역사회와의 상호작용을 강조하는 교사의 전문성 필요(허주 외, 2021)
- 교원양성기관의 교직학 강의의 중요성 강조.
  - 교직학 강의의 문제점
    - 1) 학교 현장과의 연계성 부족
    - 2) 이론 중심의 강의
    - 3) 교직학 강좌간 연계성 부족
- 양적 증가와 함께 질적 향상 필요함을 제안 (허주 외, 2021)

#### 초중등교원양성체계 개편에 대한 논의 (허주 외, 2021)

- 교양과목의 다양화(일반대학과의 학점교류 등)
- 현장중심 교육과정 개발, 교과내용학 뿐만 아니라 교과교육학의 비중 높여 함.
- 교육과정 및 교수방법에 대해 임용시험과 연계한 제도개선
- 교육실습 기간 확대 및 교육실습 과정에 대한 체계적 관리 부족(교육실습 학기제 도입)



주제발표

영유아교사의 핵심역량

영국 Early Years Teaching Standard	뉴질랜드 신규교사 역량
1. 모든 영유아들에게 영감, 동기, 도전 의식 심어주기 2. 영유아의 발달과 성취를 장려하기 3. EYFS와 초기학습에 대한 양질의 지식 갖추기 4. 모든 영유아의 요구에 적합한 교육과 보호 계획하기 5. 모든 영유아의 필요와 강점에 반응하는 교육과 보호 실행하기 6. 실효성있는 평가와 측정을 명확하게 하기 7. 영유아의 복지를 증진하고, 안전한 학습환경 제공하기 8. 폭넓은 전문적 책임감 갖기	전문적 지식 1. 가르칠 것이 무엇인지 알기 2. 학습자에 대해 알고 어떻게 가르쳐야 할지 알기 3. 맥락적 요인이 교수학습에 어떻게 영향을 미치는지 이해하기 전문적 실제 4. 안전하고 질 높은 교육 및 학습 환경을 계획하는데 전문지식 활용하기 5. 학습을 촉진하기 위한 증거 사용하기 전문적 가치, 관계 6. 학습자와 학습 사회의 구성원들과 긍정적인 관계 발전시키기 7. 직업에 헌신하기

02

28

Korea Institute of Child Care and Education

유치원교원양성체계 개편에 대한 논의 (임부연 외, 2021)

유치원교사 역량 범주와 내용
<b>이해역량</b> 교육과정, 학습자, 학습운영, 교육시스템, 지역사회, 미래사회에 대한 이해
<b>실천역량</b> 교육과정 실행, 제구성, 윤리적 실천
<b>공동체(네트워크)역량</b> 협력적 공동체 문화 형성, 의사소통, 공동작업, 갈등관리
<b>전문성 개발 역량</b> 전문성 신장, 비판적 사유
<b>지능정보 활용 역량</b> 테크놀로지 활용, 정보윤리



### 쟁점 5. 기존 교사 전환 시 교육과정

#### 상호보완적 재교육 교육과정 운영

- 자격취득 기관, 근무경력(기간, 기관유형, 담당반)을 고려해 상호보완적 재교육 교육과정 운영
  - 유치원교사에게는 영아보육관련 교과목 추가 수강
  - 어린이집교사에게는 교직원관련 교과목 추가 수강

#### 교육이수 방법에 대해 질 관리 필요

- 방송통신대학교, 사이버대학교 활용 및 지역 교육대학원에 특별과정 개설

### 참고문헌

- 공병호 외(2019). 보육 선진국의 유보통합 과정 및 통합시스템 연구. 서울특별시, 한국생태유아교육연구소.
- 박은혜, 장민영(2014). 통합요소별로 살펴본 8개국의 유아교육과 보육 통합 현황 비교: 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 스웨덴, 영국, 일본, 프랑스, 핀란드. 교육과학연구, 45(1), 149-180.
- 보건복지부, 한국보육진흥원(2018). 학과제 방식의 보육교사 양성체계 도입방안 연구.
- 서현선, 전홍주(2019). 한국과 일본의 유치원교사 자격기준과 양성체계 및 과목편성 지침 비교. 교육문화연구, 25(3), 547-567.
- 신동주(2015). 핀란드의 유아교육 교원양성제도 연구: 우리나라의 유아교육 교원양성제도에 주는 시사점을 중심으로. 한국교원교육연구, 32(4), 103-129.
- 임부연 외(2021). 2019 개정 누리과정 연계 유치원교사 양성교육과정 및 임용시험 개선방안 연구. 교육부.
- 장해진(2020). 뉴질랜드 영유아교사의 전문성 신장: 교사양성과정과 연수, 멘토링을 중심으로. 학습자중심교과교육연구, 20(20), 1387-1410.
- 최윤경 외(2011). 육아지원인력 체계의 통합추진을 위한 단증기 전략. 육아정책연구소.
- 허주 외(2021). OECD교육 2030참여연구: 역량교육을 위한 교사양성 교육과정을 중심으로. 한국교육개발원.



03

종합  
토론

제2차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼  
새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(II)

토론문

정정희 | 한국유아교육학회 회장

이완정 | 한국아동학회 회장

이성희 | 공주대 교수

강정원 | 한국성서대 교수

이경미 | 한국국공립유치원교원연합회 회장

01

토론문

유보통합 교사양성체계의 쟁점에 관한 토론

정정희

한국유아교육학회 회장

새 정부가 제시한 유아교육 보육 공약 10가지에 두 번째로 어린이집과 유치원 교사 처우 개선, 단계적 유보통합 추진이 포함되어 있으며, 구체적인 내용으로는 민간 어린이집, 사립유치원 교사 처우 국공립 수준으로 상향, 교사자격 통합, 교사 대 아동 비율 표준화, 교사처우 수준 격차 해소, 교사역량강화 등이 있습니다. 모든 아동들이 질 높은 교육과 보육을 받을 권리를 보장받기 위해 무엇보다도 유보통합이 이루어지는 것이 급선부이며, 유보통합 시 이원화되어있는 교사양성체계의 통합도 반드시 필요합니다.

저 출산으로 인한 인구변화와 코로나 19, 첨단 디지털사회의 변화는 영유아들이 살아 가야 할 미래사회에 대한 새로운 교육패러다임의 구축을 요구하고 있습니다. 유보통합 시 교사양성체계통합을 위해서도 시대적 변화에 부응할 수 있는 미래지향적 통합교사 양성 체계를 마련할 필요가 있습니다. 새로운 정부가 들어서는 현 시점에 육아정책연구소에서 유아교육·보육 통합 특별포럼을 개최하는 것은 매우 시의적절하다고 보며 유보통합 시 중요한 과제인 유아교육 보육교사 자격 및 양성체계 통합의 쟁점을 다루는 것은 의미 있는 일이라 여겨집니다. 유보통합 교사양성체계의 쟁점에 대해 발제해 주신 내용에 동의하면서 토론을 위해 다음과 같은 부분을 제안하고자 합니다.

첫째, 교사의 질은 유아교육과 보육의 질적 수준 제고를 위해 가장 중요한 요인 가운데 하나입니다. 영유아 교육과 보육의 서비스 질 제고와 출발선 형평성 확보를 위해서는 현재 이원화된 교사자격과 양성체계를 통합하여 유아교사 질적 수준향상과 전문성확보가 시급합니다. 특히, 영유아기 발달의 중요성을 고려하여 교사 전문성이 확보될 수 있는 교사 양성체계 구축이 필요합니다.



## 토론문

둘째, 유보통합 시 영유아기 발달의 연속성을 고려하여 0~5세 영유아 교사의 전문성을 동일선상에서 논의하고 통합하는 것이 필요합니다. 인간발달에서 생애초기 성장과 발달은 다른 어떤 주기보다 중요하다는 점에서 영유아의 발달과 교육은 같은 맥락 속에서 이루어져야 합니다. 따라서, 영아교사와 유아교사를 분리하여 양성하기보다는 통합하는 것이 바람직하다고 봅니다.

셋째, 발제자께서 제시하신 것처럼 OECD 주요 선진국들은 교사양성과정에서 자격 기준이 점점 더 강화되는 방향으로 나아가고 있습니다. 교사 전문성 증진을 위해 수업 연한과 실습기간도 길어지는 추세입니다. 영유아교사로서 전문적인 역할 수행을 위해서는 교사의 기본적 역할에 해당하는 교육자, 상담자 역할 뿐 아니라 돌봄을 수행하는 양육자 역할을 충실히 할 수 있는 자질도 갖추도록 하는 것이 필요합니다.

넷째, 현재 유아교육과 보육을 둘러싸고 있는 환경은 매우 급변하고 있으며 4차 산업, 디지털 전환시대와 함께 저출산, 감염병, 기후문제 등으로 인해 예측하기 어려운 상황을 맞이하고 있습니다. 이러한 다변화된 시대와 사회현상에 대처하기 위해서는 교사양성체계에서 미래역량 개념을 도입하고 이를 기반으로 한 교사양성이 이루어져야 할 것입니다.

우수한 유아교사 인력을 확보하기 위해서는 교사양성체제 개편이 반드시 필요합니다. 새정부에서 출발선 평등과 영유아들의 행복한 삶을 위해 유보통합과 함께 통합 교사양성체제 구축이 이루어지기를 기대합니다.

## 02

토론문

### 토론: 교사자격 통합의 쟁점

이완정

한국아동학회 회장

보육과 유아교육 통합 논의 시 쟁점이 되는 주요 분야 중 하나가 교사자격 부분이다. 커리큘럼의 질을 담보하는데 교사의 전문적 역량이 중요하기 때문일 것이다. 직무역량은 그 직무를 효과적으로 수행하여 탁월한 성과를 얻는데 필요한 종사자의 내재적 특질을 의미한다. 이 직무역량은 직무교육을 통해 바람직한 수준으로까지 발전시킬 수 있으며, 직전교육과 조직 내에서 실시되는 각종 교육 훈련을 통해 이루어진다고 알려져 있다. 관련하여, NCS(국가직무능력표준, National Competency Standards)에서 직무능력 이전에 직업기초능력을 요구하고 있는 것을 생각해볼 필요가 있다. 직업기초능력은 의사소통 능력, 수리능력, 문제해결능력, 자기개발능력, 자원관리능력, 대인관계능력, 정보능력, 기술능력, 조직이해능력, 직업윤리 등으로 구성된다. 영유아기관에서 아동을 대하는 교사는 직무능력뿐만 아니라 직업기초능력도 고르게 갖추고 있는 것이 중요하다. 예비 교사를 위한 직전 교육을 담당하는 기관(ISCED level 3 ~ 7)의 입장에서는 졸업생들이 직업기초 능력과 직무능력을 모두 균형있게 갖추 수 있도록 노력한다.

교사자격 통합을 논의할 때 다음과 같은 측면을 고려할 필요가 있다.

첫째, 아동과 가족의 삶의 방식이 바뀌었으며 계속 변화할 것이다. 아동의 삶은 오프라인 뿐만 아니라 온라인으로 확장되고 있다. 가족은 부모 모두 일하는 비율이 증가하였으며 더욱 증가할 것이다. 가족의 형태는 다양화되고 있으며, 별거 이혼 재혼 등으로 시간에 따른 변화가 잦다. 인간의 수명이 늘어나면서 아동기나 성인기 혹은 노년기에 대한 연령 기대가 변화하고 있다. 아동 개인의 입장에서 continuity의 중요성이 높아졌다.

우리 사회는 아동이 하루 동안 이동하는 장소, 만나는 주요 성인들을 어떻게 규정짓고 있는가? 아동이 초등학교에 입학하면 더 이상 보육과 유아교육의 대상이 아닌가? 가령, 초등 방과후는 교육의 대상인가? 아니면 돌봄의 대상인가? 우리 사회는 초등돌봄의 질에



## 토론문

대해 진심으로 고민하고 있는가? 놀이를 통해 배우고 발달해가는 아동의 연령대를 어디까지로 보는 것이 아동 최선의 이익을 위해 바람직한 것인가?

둘째, 평생교육의 흐름이 변화하고 있다. 대학 등 성인교육기관은 사회변화에 필요한 직무능력을 기를 수 있도록 유연성이 커지고 있다. 이는 학과제보다는 학점제, 융합 교육을 전제로 한다. 교사통합자격을 논할 때 아동을 위한 교보육에 필요한 공통의 전문역량을 중심에 놓고, 사회가 필요로 하는 추가 직무역량을 학점제 등으로 보완해갈 수 있도록 할 필요가 있다. 개인이 자신의 교육훈련에 쏟은 연한(시간)을 직무체계에서 보상해줄 필요가 있을 것이다. 이와 더불어, 국가시험제 등을 통해 교육에 쏟은 시간의 양만이 아니라 질의 측면도 보완할 필요가 있다. 경직된 기준으로 교사를 양성하고, 변화하는 삶을 살고있는 아동이 여기에 부응하라고 할 수는 없을 것이다. 변화하는 사회를 살아가는 아동에게 교사들이 맞출 수 있도록 양성과정의 유연성이 담보될 필요가 있다.

셋째, OECD각국의 동향에서 자유로울 수 없다. 국가, 사회마다 역사적, 문화적 맥락이 달라 단순비교하기는 어렵지만 위에서 언급한 두 측면을 보다 잘 반영하고 있는 선례를 추려 우리 사회의 자격통합 논의에 반영할 수 있을 것이다.

## 03

36

•

Korea Institute of Child Care and Education

03

유보통합 교사양성체계에 대한 전제조건 살피기

토론문



이 성 희  
공주대 교수

새 정부는 ‘유보통합’의 일환으로 교육부 산하에 ‘유보통합 추진단’을 마련하는 내용을 영유아교육분야 국정과제에 담았다. 지난 30년간 양질의 돌봄과 교육을 위한 출발선 보장을 위해 유보통합은 지속적으로 논의되어 왔으나 이원화되어 있는 체제에서 비롯된 복잡한 쟁점들로 현신화되지 못했다. 유보통합 이슈 중 가장 난제는 교사자격과 양성과정이라 할 수 있다. 3-5세 누리과정으로 교육과정을 일원화하였음에도 불구하고 교사 자격 및 양성체계에 얽힌 다양한 주체들의 이해관계는 유보통합이 실현되지 못한 주된 이유라고 볼 수 있다. 새 정부의 성공적인 유보통합을 위해서는 유보통합을 어떻게 할 것인가라는 방법론적 접근에 앞서 유보통합 앞에 놓인 중요한 전제조건을 면밀하게 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 학령인구감소에 따른 어린이집과 유치원의 폐원 증가 문제, 유아교육 및 보육 관련 학과의 통폐합 및 정원 감축 등은 매년 긴밀하고 빠르게 진행되고 있다. 또한 지자체 중심으로 만 3-5세 무상교육 및 보육 추진이 확대되고 있다. 앞으로 어린이집과 유치원의 소규모화 및 폐원, 대학의 유아교육·보육관련 학과 구조조정과 인원감축, 지자체의 3-5세 무상교육의 확대가 동시에 가속화될 때 교원자격과 양성체계의 통합에 어떠한 지형을 만들지 우선적으로 충분히 검토되어야 한다.

둘째, 미래교원양성체제 발전방향 집중 속의 결과에 따르면 교원양성과정과 교원양성 규모가 중요한 의제로, 초중등 자격연계와 유아 및 특수교육 교원 양성체제에 대한 추후 논의가 예상된다. 이러한 방향성을 볼 때 초중등의 교원양성과정과 양성규모에 대한 논의와 유보통합에서 추구하는 교원양성 및 양성규모의 논의는 생애주기 평생교육의 관점에서 연계성 있고 통일된 형태로 맞춰져야 한다. 초중등 연계교육의 필요성과 양성과정 및 양성규모에 대한 발전방안으로 교육대학교 거점국립대의 통합방안을 제안하고 있는 바,



## 토론문

양질의 유아교육·보육을 위한 교사양성 통합을 위해서는 초중등 교사양성 및 자격과 따로 분리되는 것이 아니라 반드시 유·초등, 초·중등 동일선상에서 자격 논의가 함께 다루어 져야 한다.

셋째, 유보통합 교사양성체계의 논의는 공통교육과정인 3-5세 누리과정 편성운영시간과 편성운영의 성격을 교육시수의 개념으로 명확히 하고 이에 따른 교사의 역할과 역할에 맞는 교원 배치에 대한 합의가 우선적으로 필요하다. 유치원과 어린이집의 만 3-5세 공통 교육과정인 누리과정 편성 운영 시간을 담당 교원의 표준수업시수로 법제화함으로써 누리과정의 질을 확보할 뿐 아니라 자격 및 양성과정과 연계해 나가야 한다. 현재 유치원의 경우 일과 운영과 운영 주체 및 담당역할에 있어 교육과 돌봄의 구분이 존재하고, 초등학교의 경우 그 구분이 교사와 돌봄 전담사의 역할로 더욱 명확하다. 유보통합의 목표가 양질의 교육·보육을 근간으로 한다는 점에서 누리과정 운영시수, 그 외 일과 시간에 대한 담당 교원의 역할과 교원 배치에 대해 우선적으로 검토할 때 유보통합의 교원양성체계 방안이 현실화 될 것으로 보인다.

넷째, 유보통합은 우선적으로 관계 부처 통합이 먼저 이루어져야 한다. 부처의 통합은 국가가 영유아 교육 및 보육에 대한 답론을 궁극적으로 합의하고 명확히 하는 것이기 때문에, 이후 교사자격증(교직포함), 직무, 처우 및 급여 등 구체적인 통합 방향성을 논의 해 갈 수 있다. 현재 새 정부의 유보통합은 교육부를 중심으로 논의되고 있는데 지속적인 관련 주체들의 요구를 반영한 결정이라는 점에서 의미가 있을 뿐 아니라 생애주기관점에서 질 높은 교육 시스템을 책임감 있게 현실적으로 구축해 나갈 수 있다는 점에서 고무적이다. 지금까지 언급한 유보통합 교원양성체계 관련 4가지 전제조건은 통시적·공시적·통합적 인 이슈들로 유보통합의 성공을 위해 충분히 검토되어야 한다.

03

38

•

Korea Institute of Child Care and Education

“영유아 최선의 이익의 원칙”으로 풀어나갑니다

# 04

토론문

## “영유아 최선의 이익의 원칙”으로 풀어나갑니다

강정원

한국성서대 교수

여러 쟁점을 예상했지만 우리의 풀어야 할 문제가 잘 정리가 된 듯 합니다. 수월성과 보편성이라는 각기 다른 기둥을 세우고 집을 지어 같은 일을 하며 살아왔습니다<sup>1)</sup>. 두 집 살림하던 보육과 유아교육이 집을 합치고 같이 살려하다보니 쟁점이 많습니다. 그러나 이제 출항을 해야 합니다.

우리나라 역사 이래 오늘날 영유아가 이렇게 절박하게 중요한 인적 자원이었던 적이 있었을까요? 2023년, 2024년 출산율은 0.6가 될 것으로 예상 되고 있습니다<sup>2)</sup>. 타급 학교의 교사와 견주하여 손색이 없는 처우를 보장해야 합니다. 기성세대 100명의 어른의 역량을 한 명의 영유아에게 모두 다 준다고 해도 충분하지 않을 것입니다. 미래사회의 필요한 역량을 충분히 갖춘 시민으로 키워내야 합니다. 일생일대의 가장 결정적인 시기에 좋은 선생님을 만나게 해주는 것이 우리의 중요한 사명이라고 생각합니다. 그래서 그 수많은 쟁점 중에 현직교사도 아니고, 대학도 아니고, 정부부처도 부모도 아니고, 오로지 단 하나 영유아에게 가장 최선의 것을 선택해야 합니다. 영유아에게 좋은 교사와 지내도록 하기 위한 원칙으로 풀어보고자 합니다.

첫째, 영유아교사(가칭)는 학사학위 이상의 양성과정으로 하되 평생교육 차원으로는 양성 되지 말아야 합니다. 적어도 담임교사는 초중등 교사의 수준에 견주어 부족함이 없는 양성과 선발 과정이 되어야 합니다. 보조인력과 현직 교사 재교육은 평생교육 제도(사이버 대학, 방송통신대학, 학점인정제 등)로 할 수 있다고 생각합니다.

1) 통계청(2017)의 제7차 한국표준직업분류에서 '4 대분류의 서비스종사자'와 구분하기 위해 영유아 교육 관련 종사자로 유치원교사와 보육교사의 직무를 '영유아'를 대신으로 일련의 높이나 교육계획을 수립하고, 정해진 계획에 따라 교육과정 준비를 운영한다'로 서술하여 같은 직무를 하는 것으로 진술하고 있음.  
2) 중앙일보, 2021.03.04일자, 코로나 여파에 내년 출산율 0.6명대로 떨어질 것, <https://www.joongang.co.kr/article/24004364> 에서 발췌.



## 토론문

둘째, 인구학적 추세를 기반으로 하되 결국에는 국립화를 지향해야 합니다. 그래야 지방에서 자라는 영유아도 좋은 선생님을 만날 권리를 보장받을 수 있습니다.

셋째, 자격기준을 구체화 하고 양성과정 일원화 하는 것이 우선 되어야 이에 준하는 현장 교사를 위한 경과조치를 구상할 수 있습니다.

넷째, 영유아교사의 위상은 예비 교사 자원이 확보와 직접적으로 연결되어 있습니다. 안정적인 처우와 복지가 보장될 수 있는 전문가의 직업위세와 교권 확립의 토대가 되도록 해야 합니다. 유치원과 어린이집의 폐원율이 증가하고 있고, 재학생 충원율을 채우지 못한 대학도 학과를 구조조정하고 있습니다. 영유아교사의 위상이 정립되고 처우가 좋아지면 교사 수급은 안정을 찾게 될 것입니다.

다섯째, 영유아교사는 학과의 소속감과 유대감 속에서 역동적인 교육과정을 통해 양성되어야 합니다. 모니터에서의 학습 이상의 다양한 경험이 필요합니다. 스승과 제자 간의 개별적인 애착형성을 통해 심리적으로 건강한 교사로 성장할 수 있습니다. 학점 이수제로는 충분하지 않습니다.

여섯째, 양성기관도 현직교사교육도 모두 국가의 엄중한 증거기반의 평가와 관리 감독을 받아야 합니다. 이에 상응하는 인센티브와 실질적인 보상이 함께 따라가야 할 것입니다. 영유아교육은 그 어떤 학문보다 실천적 학문이기 때문에 주기적으로 질관리가 되어야 합니다.

어떻게 찾아온 기회입니다. 지금 논의한 난관 때문에 현실적인 타협을 하게 된다면 영유아교사의 위상을 정립하는 절대 절명의 기회를 놓쳐버립니다. 공정한 출발선의 보장이 유아교육 보육의 통합을 통해서 이뤄지기를 간절히 바랍니다. 적어도 출산율로 보았을 때, 현재 전세계를 통틀어 가장 존귀한 대한민국 영유아의 최선의 이익에 방점을 두고 유보 통합이 진행되기를 바랍니다.

03

40

•

Korea Institute of Child Care and Education

05

유아교육·보육 교사의 자격 및 양성체계 통합의 쟁점

토론문

이 경 미

한국국공립유치원교원연합회 회장

본 토론자는 제 개인적인 생각보다 유아교육현장의 소리를 전하고 대한민국의 유아들과 선생님들이 행복한 교육현장이 되길 소망하는 마음으로 토론에 임하고자 합니다.

유아교육과 보육교사의 자격과 양성체계를 통합하는 것이 맞는가에 대한 의문이 드는 것은 의사와 수의사, 약사와 의사의 자격과 양성체계를 통합해야 하는 문제를 놓고 고민하는 방안이라는 생각을 지울 수가 없습니다. 두 자격을 통합하는 것이 과연 원인이 가능한 부분인지, 보완과 발전보다는 뜬어 맞추기식의 통합으로 진행되어 단순한 믹싱으로 그치는 것이 아닌가에 대한 우려가 매우 크다는 점을 먼저 말씀드립니다.

이미 초·중고 교사들의 양성체계가 동일 수준으로 정립된 유아교육 교사의 양성체계는 그대로 유지되는 것이 마땅하기에 다른 대안을 내세울 수 없는 부분이라는 것이 현실입니다. 다만 보육교사 양성체계는 아직까지 기관이 다원화 되어 있고, 학점이수제로 최소 필수 학력이 전문성을 담보하는 상태이기에 역량을 함양할 수 있는 시스템 마련이 필요하다는 의견을 드리며, 좀 더 발전적으로 유아교육 교사 수준으로 전문성을 높여 차우 개선에까지 이어질 수 있도록 하는 것이 바람직하다는 생각입니다.

통합을 위한 통합은 너무나 전근대적이며 사회주의적 시대에서나 당연시하던 방식이라는 점에서 양성체계의 통합보다는 두 체계를 어떻게 보완해 가며 상호 발전할 수 있는가에 초점을 맞추고 논의하는 것이 마땅하지 않을까 합니다.

따라서 유아교육과 보육교사의 자격 및 양성체계는 추후 교육전문가와 현장의 의견을 더 다양한 각도에서 심도 있는 사회적 논의가 필요하며, 단계적 체제정비를 이끌어 내야 한다 제안합니다.



### 부록 3. 제3차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼 자료집

세미나자료 2022-05

## 제3차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(Ⅲ)

주제

유아교육·보육 교사 처우개선의 쟁점 및  
통합 재정확보 방안

2022년 5월 13일(금) 14:00~16:30

육아정책연구소 대회의실

 YouTube 송출



**PROGRAM**

제3차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼  
 새 정부 유아교육·보육 통합의 정책과 과제(III)

- 주 제: 유아교육·보육 교사 처우개선의 쟁점 및 통합 재정확보 방안
- 일 시: 2022. 5. 13. (금), 14:00~16:30
- 장 소: 육아정책연구소 대회의실(YouTube 송출)

● 일정표

시 간	세 부 일 정	
14:00~14:20	개회	사회: 김아름(육아정책연구소 연구위원)
	인사말	박상희(육아정책연구소 소장)
	축사	
14:20~15:10	주제발표 1	<b>유아교육·보육 교사 처우개선의 쟁점</b> 양미선(육아정책연구소 연구위원)
	주제발표 2	<b>유아교육·보육 통합 재정확보 방안</b> 엄문영(서울대학교 교수)
15:10~15:20	휴식	
15:20~16:20	토론	좌장: 송기창(숙명여자대학교 교수)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우석진(명지대 교수)</li> <li>• 오범호(서울교대 교수)</li> <li>• 김동훈(육아정책연구소 연구위원)</li> <li>• 이경미(한국국공립유치원교원연합회 회장)</li> </ul>
16:20~16:30	질의응답 및 폐회	



## CONTENTS

제3차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼  
 새 정부 유아교육·보육 통합의 정책과 과제(III)

### ● 인 사 말

박상희 (육아정책연구소 소장) ..... 1

### ● 주제발표

유아교육·보육 교사 처우개선의 쟁점 ..... 3

양미선 (육아정책연구소 연구위원)

유아교육·보육 통합 재정확보 방안 ..... 11

엄문영 (서울대학교 교수)

### ● 토 론

우석진 (명지대 교수) ..... 41

오범호 (서울교대 교수) ..... 47

김동훈 (육아정책연구소 연구위원) ..... 49

이경미 (한국국공립유치원교원연합회 회장) ..... 53

인사말

## 인사말

박상희  
육아정책연구소장

안녕하십니까? 육아정책연구소장 박상희입니다.

본 연구소는 창립 초기부터 유보통합에 대한 연구를 수행했으며, 유보통합을 위한 실질적인 첫 출발이라 할 수 있는 '3-5세 연령별 누리과정'을 개발하는 등 유보통합 관련 연구들을 지속적으로 수행해왔습니다. 또한 박근혜 정부에서 본격적으로 유보통합이 추진되는 과정에서도 '유보통합 지원단'을 구성하여 부모들을 포함한 현장 의견수렴, 이해관계자 협의의 과정을 조율하는 등 유보통합의 실질적 동력을 가속화하기 위한 다양한 노력을 해왔습니다.

'KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼, 새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(I~III)'는 그 동안 다양한 이해관계자들이 참여하고, 논의하여 완성되었던 유보통합의 방안들을 공유하고, 현 시점에서의 발전 방향에 대해 조금 더 진보한 논의를 하기 위해 계획된 자리입니다. 오늘은 총 3차에 걸쳐 진행될 예정인 포럼의 마지막 장으로서 '유아교육·보육 교사 처우개선의 쟁점 및 통합 재정확보 방안'에 대해 논의할 예정입니다.

바쁘신 중에도 유보통합 쟁점 중, 민감도가 높은 주제에 대해 발제해 주실 서울대학교의 엄분영 교수님, 육아정책연구소의 양미선 박사님 감사합니다. 아울러 토론의 좌장을 맡아 주신 숙명여자대학교 송기창 교수님과 토론을 맡아주신 명지대학교 우석진 교수님, 서울교육대학교 오범호 교수님, 육아정책연구소 김동훈 박사님, 한국국공립유치원교원연합회 이경미 회장님께서도 감사의 말씀을 드립니다.

유보통합의 궁극적 목표는 '모든 영유아에게 양질의 교육과 돌봄을 제공하여 출발선 평등을 보장'하고, 영유아와 부모, 교사 등 관련자 모두가 행복한 삶을 영위할 수 있다는 것을 전제로 해야 합니다. 새정부의 주요 국정과제 중 하나인 유보통합 논의를 다시 시작



1

제1차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

인사말

하면서 그 동안의 논의가 영유아보다는 조금 더 영향력을 가지고 있는 어른들의 이해관계에 의해 좌고우변했었던 것은 아닌지 되돌아볼 필요도 있을 것 같습니다. 오늘 이 자리가 유보통합에 대한 진일보한 논의의 장이 되기를 기대합니다.

감사합니다.

01

2

•

Korea Institute of Child Care and Education

01

주제  
발표

제3차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼  
새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(III)

**보육·유아교육 교사  
처우개선의 쟁점**

양미선  
육아정책연구소 연구위원

보육·유아교육 교사 처우개선의 쟁점

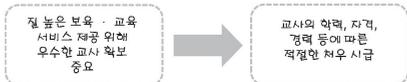
목차

- 1. 들어가며
- 2. 어린이집·유치원 교사 처우 현황
- 3. 어린이집·유치원 교사 처우 개선 쟁점



1. 들어가며

- '교육(보육)의 질은 교사의 질을 닮을 수 없다' 는 말처럼 교사는 영유아의 안전과 발달에 적합한 환경 제공하고, 질적으로 높은 상호작용을 통해 영유아의 건강한 성장과 발달을 돕는다는 측면에서 매우 중요한 요소임.
- 유사 직종과 비교하여 어린이집·유치원 교사 처우 열악
  - 특히 어린이집 보육교사는 장시간 근로, 높은 노동 강도, 과중한 업무량으로 근로환경 열악
  - 어린이집·유치원 내 사근사고로 보육교사·유치원 교사에 대한 사회적 인식 하락 => 이직률 상승
  - 우수 인력 유출 막고 신규 인력 진입 유도하기 위해서는 적절한 처우 마련 시급



- 어린이집 보육교사와 유치원 교사 간의 처우 격차 뿐만 아니라 기관유형 간의 격차도 큼
  - 어린이집 : 정부 인건비 지원시설과 미지원 시설 간의 격차
  - 유치원 : 공립유치원과 사립유치원 간의 격차
- 본 고에서는 어린이집·유치원 교사 처우 현황을 살펴보고 처우 격차 해소를 위한 몇 가지 쟁점을 제시함.

주제발표

## 2. 어린이집 유치원 교사 처우 현황

### 가. 어린이집과 유치원 교사 처우 비교

#### ■ 급여 구성

- 어린이집과 유치원 교사는 기관에서 지급하는 급여(기본급과 수당) 외에 중앙정부, 지자체 및 지역교육청으로부터 각종 수당 지원받고 있음.
- 어린이집 : 중앙정부와 지자체가 보육교사 급여 보전 위해 각종 수당 지원  
유 치 원 : 지역교육청에서 사립유치원 처우개선 목적으로 각종 수당 지원

(표 1) 중앙정부, 지자체 및 지역교육청 교사 지원 수당

구분	어린이집	사립유치원	비고
중앙정부	영아: 근무환경개선비(26만원) 유아: 누리과정 수당(36만원)	-	
지자체 및 지역교육청	보육교사 처우개선비, 근속수당, 복지수당, 명절수당, 생일수당 등	교사처우개선비, 기본급보조, 장기근속수당 등	지자체 및 지역교육청 따라 상이

자료: 표준보육사(2022), 보육시업안내 및 내부자료, 지역교육청(2022), 내부자료.

01

6

Korea Institute of Child Care and Education

#### ■ 어린이집 보육교직원 처우개선비는 시도와 시군구 대부분에서 지급(미지급 28개)

- 처우개선비, 근속수당, 월장여 수당(복지수당, 연구수당, 초과근무수당 등), 간담회 수당(영점휴가비, 성탄휴가비 등) 등 급여 보전성 수당
- 지역, 기관 유형(정부인간비 지원 여부), 담당 연령, 근속기간 등에 따라 차등 지원

#### ■ 보육교사 월평균 26만원 정도의 수당 지원 받고 있음(양미선 외, 2016).

- 정부 미지원 시설 보육교사 2만원~최대 160만원 정도 수당 지원받음(양미선 외, 2021).

(표 2) 지방자치단체 보육교직원 처우개선비 지원 개요

구분	지원 규모	지원단가	비고
처우 개선비	17개 시도와 93개 시군구 지원	시도: 월 3~10만원 시군구: 5~20만원	
근속수당	7개 시도와 115개 시군구 지원	시도: 월 2~7만원 시군구: 월 2~15만원	
월장여 수당	4개 시도와 71개 시군구	시도: 복리후생비 월 3~15만원 특별근무지 수당 월 5~10만원 시군구: 복리후생비 월 2~10만원	복지수당, 담당수당, 시간외수당 등 정기 책 수당
간담회 수당	4개 시도와 74개 시군구	시도: 명절수당 2~10만원 시군구: 명절수당 3~20만원	명절수당, 생일수당, 임직수당

자료: 17개 시도 및 시군구(2021), 특수보육시책 내부자료.

보육·유아교육 교사 처우개선의 쟁점

■ 공립유치원 교직원은 봉급(1~40호봉: 170 ~557만원) 외에 상여수당, 가계보전수당, 특수지근무수당, 특수근무수당, 초과근무수당, 심비변상 등 다양한 수당 지급

(표 3) 공립유치원 교사 주요 수당 체계

수당	내용
상여수당(2종)	정근수당(정근수당기산금): 근무연수에 따라 월봉급액의 50%~100%액, 정근수당기산금 추가 지급(1년 2회) 성라상여금: 근무성적 및 업무실적 등이 우수한 사람
가계보전수당(3종)	가족수당: 배우자 월 4만원, 부양가족 1인당 월 2만원 지내학비보조금: 고등학교에 입학하고 있는 자녀 교원 임야유착수당: 휴직기간에 따라 차등 지급
특수지근무수당	도서, 벽지, 삼척지근무수당
특수근무수당(2종)	연구업무수당: 장학관, 교육연구관, 장학사 및 교육연구소 대장 교직수당: 20만원(연차) 가산 월 7만원, 교육경력 30년 이상, 55세 이상 월 5만원, 통학버스 통승 월 3만원, 학급 담당 월 13만원 등) 교원연과: 5년 미만 7만원, 5년 이상 5.5만원, 보직수석교사 6만원
초과근무수당(2종)	시간외근무수당: 월 15일 이상 근무 월급 11~12만원 정도 관리업무수당
심비변상(3종)	장학금(사비): 월 14만원 장학금(재민) 연가보상(재민) 없는 가정에 근무하는 교육공무원(재민)

자료: 한국교육사서(2017), 교육 보수율 수당제도 현황, 2022년도 교육공무원 수당제도 해설 양민선 외(2019), 보육유아교육 분야 일자리 수급 분석 및 확충 방안, 육아정책연구소.



7

• 제9차 KOCED 유아교육 정책 실행 로드맵

■ 사립유치원 교사의 급여 보전 위해 교원 기본급 보조(인건비 보조금), 담임수당, 장기근속수당, 교직수당, 명절 휴가비 등 추가 지원

(표 4) 사립유치원 교사 처우개선에 지원 단가

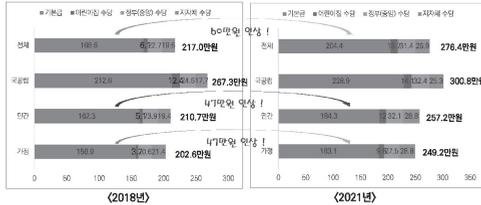
	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
서울	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
인천	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
부산	590,000	650,000	680,000	710,000	
대구	590,000	650,000	680,000	710,000	
대전	590,000	650,000	680,000	710,000	
울산	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
광주	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
사중	590,000	750,000 (단차: 10만원)		810,000	840,000 (명절휴가비 10만원)
경기	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
강원	590,000	650,000			
충남	590,000 (유관지역 10만원)	650,000 (동 5만원, 읍면 10만원)			
충북	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
강남	590,000	650,000	680,000	710,000	
강원	670,000	730,000 (급식비 8만원)	630,000	660,000	
전남	590,000	650,000	680,000	710,000	
전북	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
제주	590,000	650,000			

자료: 17개 지역교육청(각 년도), 유아교육 기본계획.

주제별표

- 정부 및 지자체 보육교사 처우개선 노력, 최저임금 인상 등으로 어린이집 보육교사 급여 수준 크게 상승
- 민간·가정 어린이집은 2018년 대비 2021년 47만원 정도 인상

[그림 1] 어린이집 보육교사 급여 수준: 2018년, 2021년



자료: 보육복지부(2018, 2021), 한국보육진흥원조사 보도자료

01

8

Korea Institute of Child Care and Education

[표 5] 유치원 교사 기본급 수준: 2018년, 2019년

구분	2018년		2019년		
	평균	(수)	평균	(수)	
전체	200	(244)	190	(244)	
재직기간 유형	사립법인 유치원	206	(70)	194	(70)
	사립법인 유치원	198	(174)	188	(174)
유치원 근무경력	1년 ~ 3년 미만	191	(55)	181	(55)
	3년 ~ 5년 미만	190	(60)	184	(60)
	5년 ~ 10년 미만	208	(103)	196	(103)
10년 이상	217	(26)	190	(26)	

자료: 교육부(2018) 사립유치원 실태조사

[표 6] 유치원 교사 기본급 수준: 2017년 4월 기준

구분	기본급	(수)	
전체	185	(1,961)	
기관 유형	사립사립	160	(1,423)
	사립법인	180	(174)
교사 경력	3년 ~ 7년 미만	155	(385)
	7년 이상	168	(977)
10년 이상	255	(908)	

주: 전체 평균은: 공립유치원 교사 기본급 포함하여 있음  
 자료: 교육부(2017) 유치원 실태조사

최우개선에 65만원 향상 시 209만원

최우개선에 55만원 향상 시 248만원

최우개선에 55만원 향상 시 248만원

최우개선에 55만원 향상 시 213만원

\* 기본급 외 정근수당, 정근수당 가산급, 가족수당, 자녀학비 보조수당, 명절휴가비, 보직교사수당, 교직수당, 달임수당 등의 수당을 지급받음.

### 3. 어린이집 유치원 교사 처우 개선 쟁점

■ 어린이집과 유치원 통합 모형에 따라 교사 양성체계나 처우개선 등의 통합(안) 달라지며, 특히 교사 처우는 양성체계와 연동되어 있어 구체적인 양성체계 통합(안) 제시 없이 처우개선(안) 마련하기 어려움.

쟁점 1. 어린이집과 유치원 자격(학력), 경력 연동한 처우 개선

- 어린이집 보육교사와 사립유치원 교사 통합 자격제계 마련  
→ 자격, 경력 등과 연동한 합리적인 통합 급여 지급기준 마련
- 자격체계 다양화 → 급여 지급기준 다양화(단, 자격급수별 직무 차등화)  
공립유치원, 사립유치원, 국공립어린이집, 민간가정어린이집 등

쟁점 2. 보육교사 보수교육 통해 유치원 교사와 급여 수준 일원화

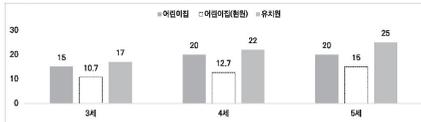
- 어린이집 보육교사 중 최초 자격급수 3급 18.3%(2018년 보육실태조사)  
학정은행제(13.3%), 사이버대학(6.3%), 방통대(1.3%) 비대면 자격취득자 약 20%  
※ 보육교사 중 1급 69.3%, 2급 29.3%, 3급 1.4%(2021년 보육통계)
- 보육교사 중 3급 보육교사, 비대면 자격취득자 보수교육(유예기간) → 유치원 교사와 급여 수준 맞출



쟁점 3. 새 정부 국정과제 '교사대아동 비율' 조정시 교사 수 증가

- 어린이집과 유치원 교사대 아동 비율 일원화 → 소요 재정 증가 예상
- 유치원 확급 편성 기준 → 어린이집 보육교사 배치 기준 적용 여부
- 새 정부 국정과제로 영아반 교사 대 아동 비율 하향 추진 예정  
→ 향후 유아반 교사대 아동 비율로 확대될 것으로 전망  
(0세 3명 → 2명, 1세 5명 → 4명, 2세 7명 → 6명 → 3세 15명 → 12명, 4,5세 20명 → 16명)  
• 어린이집 현행에서 3세 > 0세 > 1세 순으로 개선 요구 높음.

[그림 2] 어린이집·유치원 교사 대 아동 비율



주: 유치원 확급당 편성 기준은 2020년 자료임.

주제발표

쟁점 4. 어린이집과 사립유치원 정부지원 차우개선비 지급 수준 조정

- 어린이집과 유치원 차우개선비 수준 상이
  - 지자체 특수보육시책 차우개선비 등 유사 지원사업 지원단가, 지원기준 등 동일 필요
  - 어린이집과 유치원 교사에게 지급되고 있는 유사 성격의 수당(차우개선비, 장기근속수당, 연구수당 등) 지원수준 조정

〈표 8〉 어린이집 유치원 교사 차우개선비 비교

구분	어린이집	사립유치원
영아반	근무환경개선비 26만원 지자체 수당 2~160만원	-
유아반	누리과정 수당 36만원 지자체 수당 2~160만원	74만원

자료: 보건복지부(2022), 보육사업안내 및 내부자료.  
지역교육청(2022), 내부자료.

감사합니다.

02

주제  
발표

제3차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼  
새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(III)

## 유아교육·보육 통합 재정확보 방안

엄 문 영  
서울대학교 교수

**1** 서론

- 본 연구는 기존의 유보통합 논의에서의 찬성과 반대, 아동과 학부모 중심의 관점 중요성 (진정한 선택 보장), 관 중심의 효율성 관점 지양, 유보통합의 걸림돌 등에 대한 논의는 따로 하지 않고, 재정의 관점에서 논의하도록 하고 유보통합의 방향성에 대한 의견은 결론 부분에서 간단히 제시하도록 함
- 본 연구 내용은 우리나라에서 유아교육과 보육의 통합이 실현되어야 한다고 전제했을 때 (물론, 가장 중요한 것은 아동, 학부모 입장에서 유보통합 결과 나타난 서비스의 질 제고 일 것임), (1) 현재 추진되고 있는 유보통합의 수준과 투자되고 있는 재정 규모를 보건 복지부 및 지자체, 교육부 및 시도교육청의 예·결산 자료를 통해 분석 또는 추정<sup>1)</sup>하고, (2) 향후 유보통합의 추진 시나리오를 실현하기 위해 추가 재정 소요가 예상되는 방안에 대해 재정 규모를 추정 방안을 제시(실제 산출까지는 또 다른 하나하나의 연구임)하며, (3) 유아교육·보육서비스를 통합하여 재정관리 하는 경우 해당 재원을 교육부 차원에서 확보하는 방안들을 제시하는 것으로 나눌 수 있음
- 주지하다시피, 유아교육 및 보육의 중요성과 함께 국민이 바라는 질적 수준과 이를 위한 변화에 대한 사회적 요구는 점점 커지고 있음(박창현, 2022; 이정옥, 2017)
- 특히, 사회 전반의 출산율 저하, 여성인구의 경제활동 보장, 진정한 복지국가의 모습으로서 육아환경의 개선 등 유아교육 및 보육서비스 질 제고는 국가경쟁력 제고와 지속 가능한 국가 및 사회발전을 위한 과제와 직결되어 있음
- 따라서 유아교육 및 보육 영역은 인구구조 변화, 4차 산업혁명시대의 환경 변화에 대응, 유아교육 및 보육의 국가책임 강화와 공공성 제고, 교육 및 보육의 질 제고에 대한

1) 이 부분에 대한 실측데이터를 개인 연구자 수준에 수합하는 것이 불가능하고, 현 유아 및 보육재정데이터 관리 체계상 (1) 유·초등등 세출 결산에서 유아교육만 분리할 수 없는 한계가 있다는 점, (2) 보육재정에서 국가사업 지방대응투자, 지방 특수보육시책 사업비 등을 국책연구기관 연구에서도 내부자료로 구성하고 있다는 점(보건복지부, 한국보육진흥원, 2017: 15; 유해미, 강은진, 조이라, 2015: 65) 등을 고려하여 본 연구에서는 유아 및 보육재정 현 투자 수준을 일종의 추정치로 제시하였음을 밝힘



사회적 요구에 대응하기 위해 많은 노력을 기울이고 있고, 향후 재정 투자 등의 관심과 노력이 절대적으로 필요함을 공통적으로 역설하고 있음(김현진, 2013; 박창현, 김근진, 윤지연, 2021; 서영숙, 2013; 이미화, 2014)

- 대선 과정에서 윤석열 대통령은 대선 후보로서 선관위에 제출한 10대 공약 내 여섯 번째, '재정·경제·복지' 항목에 '유보통합추진단'을 설립해 2023년부터 단계적으로 시행하겠다고 언급하였음(국민의힘, 2022). 해당 공약집에 의하면, (1) 민간어린이집과 사립 유치원 교사 처우를 국공립 수준으로 상향, (2) 유보통합추진단을 구성하여 단계적으로 유보통합<sup>2)</sup> 실시, (3) 만3~5세 유아 어린이집·유치원 누리과정 안내·등록 국가책임제 강화, (4) 누리과정과 초등교육의 연계 및 교사 역량 강화<sup>3)</sup>를 약속한 바 있음(국민의힘, 2022: 140)
- 인수위가 발표한 윤석열 정부의 110개 국정과제 중 46번 과제인 '안전하고 질 높은 양육 환경 조성(보건복지부)과 84번 과제인 '국가교육책임제 강화로 교육격차 해소(교육부)에서도 공통적으로 관계부처와 함께 '유보통합 추진단'을 설치·구성·운영하여 만0~5세 영·유아 대상 보육과 유아교육의 단계적 통합방안을 마련하여 유보통합을 추진하겠다고 밝힘(제20대 대통령직인수위원회, 2022.5)
- 다만, 최근 발표된 대통령직인수위원회의 110개 국정과제에서는 유보통합의 단계적 방안을 마련하고, 유보통합을 추진하겠다는 큰 원칙만 제시하고 있을 뿐, 향후 구체적인 추진 주체(추진단) 설치, 구성, 운영은 전적으로 갓 출범한 새 정부의 의지와 노력에 달려있음
- 2013년 이후 박근혜 정부부터 '영·유아 교육·보육 통합 추진단' 설치를 통해 실질적으로 노력해온 유보통합이 2016년 이후로 정체되어 오늘에 이르고 있고, 윤석열 정부가 갓 출범한 지금 시점에서 논의의 실질화를 위해 유아교육 및 보육서비스에 재정 규모 추경과 이를 확보하는 방안을 논의하는 것은 매우 의미있는 것으로 판단됨

2) 단계적 유보통합 방안으로 (1) 어린이집과 유치원으로 이원화된 서비스 체계를 단계적으로 통합, (2) 어린이집과 유치원의 **시설기준, 교사진력, 교사 대 아동 비율을 표준화**해 수준 높은 보육·유아교육 서비스 제공, (3) 국공립유치원을 제외한 모든 유형의 어린이집과 유치원에 대해 누리과정 지원금 인상을 통해 **시설유형에 따른 서비스 수준, 교사 처우 수준, 부모 부담수준의 격차 해소** 등을 제시하였음

3) 누리과정 만 5세 담당 유아·보육 교사의 **초등교육 연계 전문성을 강화하는 연수 제공**을 약속함

- 이러한 상황에서 본 연구는 유보통합의 현황을 종래 논의를 기준으로 정리하고, 현 시점에서 유아교육 및 보육서비스 재정 규모 추정, 추가적인 재정 소요 추정 방식, 재원 확보 방안들에 대해 의견을 제시하도록 함

## II 유보통합 추진 현황과 유아교육·보육서비스 재정 규모

### 1. 논의 과정 및 개념

#### 가. 논의 과정

- 유보통합에 대한 논의는 1990년대부터 꾸준히 이어오다가 2005년 육아정책연구소(구, 육아정책개발센터)가 설립되면서 본격적으로 이루어짐
- 이후 2012년 누리과정 도입으로 재논의가 시작됨
- 박근혜 정부 인수위원회 기간에 유아교육 및 보육 발전을 위한 통합이 공론화되었고, 박근혜 대통령이 그 중요성을 강조하면서, 당시 교육부와 보건복지부의 선도적 협업 과제로 명시됨(이미화, 2014)
- 2013년 박근혜 정부 출범 이후, 5월 국무조정실 '유보통합추진위원회'를 구성하였고, 5~8월 학부모 의견조사, 간담회 등을 통해 유보통합 관련 의견을 수렴하였으며, 2013년 6~12월에 걸쳐 유보통합 추진방안이 마련되었음
- 2014년 1월 14일 「추진단의 설치 및 운영에 관한 규정」(총리훈령)이 제정되었고, 이를 바탕으로 2014년 2월 14일 국무총리 소속 '영·유아 교육·보육 통합 추진단'을 공식 출범하였음(국무조정실 보도자료, 2014. 2.14.)



나. 유보통합의 개념

- 이일주(2016)에 의하면, 유보통합이란, 유아교육과 보육의 **(1) 근거법령과 관장부처, (2) 교사 자격 및 양성, (3) 신분, (4) 근무조건, (5) 교육과정, (6) 시설기준** 등을 통합함으로써 동일 연령의 영·유아들에게 일정 수준 이상의 유아교육과 보육서비스를 제공하고자 하는 정책으로 정의함(p. 4)
- 한편, 국무조정실(보도자료, 2014.2.14.)은 ‘영·유아 교육·보육 통합 추진단’ 공식 출범 문서에서 유·보서비스 체계 개선을 “어린이집·유치원 어느 기관을 가더라도 일정수준 이상의 교육·보육 서비스를 학부모가 이용할 수 있도록 **서비스 질을 개선하는 과정**이자, 학부모의 선택권 보장을 위해 **어린이집과 유치원의 다양한 기관형태는 그대로 두면서, 학부모가 이용과정에서 약 기관의 차이로 인해 겪는 불편과 불합리를 해소하는 과정**”으로 규정함(p. 4)

2. 유보통합 추진 단계 및 재정 소요

가. 추진 단계 검토

- 본 연구의 전제가 되는 유보통합의 단계는 2014년 2월 14일 영·유아 교육·보육 통합 추진단이 공식 출범하면서 아래와 같이 3단계로 제시하였고, 임문영, 최예슬(2021)의 연구와 장석환(2020)은 다음의 <표 1>과 같이 그 진전 상황을 분석하고 있음

<표 1> 유보통합 추진 현황

단계	통합 추진내용	추진 현황
1단계	즉시 할 수 있는 것을 우선 추진	- 정보공시(원비, 교사, 특별활동, 급식 등) 내용 확대, 연계 및 통합 ○ - 공통평가항목과 평가기준 마련, 유치원 평가와 어린이집 평가인증 연계 ○ - 재무회계규칙 적용 확대와 공통 적용 항목 개발 △
	2단계	- 결제카드 통일, <b>시설 기준</b> (교실 면적·교사 대 아동 비율 등) 정비·통합 ○
		- <b>이용시간, 교육과정 등 통합</b> × - <b>교사 자격과 양성체계 정비 및 연계 추진</b> ×
3단계	관리부처외	- <b>어린이집-유치원 간 교사 처우 격차 해소</b> 단계적 지원 ×
	재원 등 마무리	- <b>관리부처</b> (교육부·복지부, 교육청·지자체) 및 <b>재원</b> 의 통합 ×

\* 밑줄과 bold는 향후 추진 과정에서 재정 소요 또는 절감이 예상되는 부분에 해당함  
출처: 국무조정실 보도자료(2014. 2. 14.)와 임문영, 최예슬(2021: 399) 연구, 장석환(2020) 등을 참조함

유아교육·보육 통합 재정확보 방안

- 1단계의 정보공시 통합 과제는 ‘어린이집·유치원 통합정보공시 사이트(<http://www.childinfo.go.kr>)’가 2014년 11월 17일 개통되면서 시작되었고, 통합항목을 관련 법령 개정(교육부, 2015년 6월 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령」 개정, 보건복지부, 2015년 9월 「영유아보육법 시행령」 개정)을 통해 2015년 10월부터 <표 2>와 같은 통합 정보공시 검색 항목을 적용하여 제공함으로써 완성되었음

<표 2> 통합 정보공시 검색 항목

항목	범위	세부내용
기본 현황	기관명	유치원, 어린이집 명칭
	설립유형	각각의 설립유형(국공립, 사립 등)
	주소 및 연락처	주소, 전화번호, 팩스번호, 홈페이지
	위치정보	우리 집에서의 거리 등 위치기반 정보 제공
영유아	영유아 현황	연령별 학급 수, 영유아 정·현원
교직원	교직원 현황	교원 및 기타 직원 현황
교육·보육과정	1일 운영시간	기본 운영시간(시작시간 및 종료시간)
	누리과정 운영	누리과정 운영시간
	제공서비스	돌봄·시간연장 등 추가 운영 여부
교육·보육비용	교육·보육비용	연령별 학부모 부담금
기타	통학용 차량 운영	차량 운영여부 및 보험 가입 여부

출처: 어린이집·유치원 통합정보공시 홈페이지(<http://www.childinfo.go.kr/info/info.jsp>)

- 1단계의 유치원과 어린이집 평가체계 통합 과제는 2014년 12월 16일 제4차 유보통합 추진위원회에서 ‘유치원·어린이집 평가체계 통합방안’을 확정된 후, 전체 유치원과 어린이집을 3년 주기로 평가하되, 기관 수를 고려하여 매년 유치원과 어린이집의 1/3인 1,700개씩 나누어 평가하기로 하고, 시범기간을 거쳐 교육부와 보건복지부가 각각 2017~2019년 통합평가를 실시하여 완성되었음(장석환, 2020)
- 1단계의 유치원과 어린이집 공통 재무회계규칙 정비 과제는 사립유치원 재무회계규칙 제정이 사립유치원연합회의 반대로 어려워지자, 2016년 9월 제6차 유보통합추진위원회에 ‘재무회계규칙 정비 방안’을 안건으로 상정하여, 교육부와 보건복지부와 협의하여 유치원과 어린이집의 재무회계규칙에 공통 적용할 수 있는 정비 방안을 마련하였음. 이에 교육부는 「사학기관 재무회계 규칙」을 개정<sup>4)</sup>(2017.2.24.)하여 같은 해 9월 1일부터 시행하였음. 한편, 보건복지부도 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」



을 개정<sup>5)</sup>(2017.2.14.)하여 3월 1일부터 시행하였음. 그러나 해당 과제는 전반적으로 사립유치원 구조와 실정에 맞는 재무회계 규칙의 제정과 이를 바탕으로 한 어린이집과 유치원의 공동 재무회계규칙 적용 항목을 향후에도 지속적으로 개발해야 한다는 점에서 완성된 유보통합의 과제라고는 보기 어렵고, 아직도 추진 과정 중에 있다고 평가할 수 있음(한국유아교육신문, 2021.11.29.)

- 2단계의 결제카드 통일 과제는 2014년 11월 황우여 교육부장관과 문형표 보건복지부장관이 카드사 대표 7명과 '보육료·유아학비 지원카드 통합사업' 업무협약을 체결하고, '아이행복카드'로 통합하여 2015년 1월부터 시행되어 완성됨(장석환, 2020)
- 2단계의 유치원과 어린이집 시설기준 정비 및 통합 과제는 2015년 9월 2일 제5차 유보통합추진위원회에서 '유치원·어린이집 시설기준 정비·통합방안'을 확정하면서 완성되었음. 특히, 영·유아의 안전과 교사 근무환경 개선을 중심으로 정비 방안이 마련되었음. 향후 신설되는 유치원과 어린이집은 교사실 등의 필수시설(예, 교실<sup>6)</sup> 또는 보육실, 목욕실을 포함한 화장실, 조리실, 교사실<sup>7)</sup>임), 실외놀이터, 영·유아용 피난기구, 경보설비 설치<sup>8)</sup>를 의무화함. 이러한 시설기준 정비·통합방안에 따라 교육부는 「고등학교 이하 각급학교 설립·운영 규정」을 개정하였음(2017. 12. 29.). 보건복지부도 「영유아 보육법 시행규칙」 개정(2017. 12. 12.)을 통해 21명 이상 정원의 어린이집은 교사실을 설치하고, 어린이집이 3층 이하인 경우에는 단독경보형 감지기를 설치하도록 하였으며 동 시행규칙은 2018년 6월 13일부터 적용되었음

4) 주요 개정 내용은 크게 두 가지인데, (1) 종전 초·중등학교의 회계처리 기준에 따라 사립유치원도 회계 처리를 하던 것에서 사립유치원의 회계처리 기준, 예산항목 구분 및 세입·세출 결산에 관한 서식을 별도로 마련했다는 점, (2) 관할청이 적립금의 규모에 관한 조치 등 적립금에 필요한 조치를 하는 경우 교육부장관이 정한 기준이 있으면 그에 따르도록 함으로써 사립유치원 적립금 운영상 문제점을 일부 개선·보완하였음(국가법령정보센터 홈페이지, <https://www.law.go.kr/>)

5) 주요 개정 내용은 크게 두 가지인데, (1) 어린이집에 대해서도 완성에 수년을 요하는 공사 등 특수한 사업을 위하여 회계연도마다 일정액을 적립금으로 적립할 수 있도록 했다는 점, (2) 유치원과 어린이집 예산과목의 비교를 보다 용이하게 하기 위하여 어린이집 시설회계 세입·세출예산과목을 재편성함으로써 제도 운영상의 일부 미비점을 개선·보완하였음(국가법령정보센터 홈페이지, <https://www.law.go.kr/>)

6) 유치원 교실은 유아 1인당 최소 기준면적 2.2㎡를 추가하기로 함

7) 20인 이하의 어린이집은 설치부담을 고려하여 교사실 설치를 면제하도록 함

8) 영·유아 안전과 직결되는 피난기구, 경보설비는 기존 시설에도 적용하였고, 1~3년간 유예기간을 주어 기관의 부담을 최소화하고자 했음

나. 재정 소요 추정 기본 원칙

- <표 1>과 이일주(2016)의 유보통합의 정의, 2014년 2월 국무조정실 보도자료에서 밝힌 유·보서비스 개선에 대한 규정에 근거할 때, 향후 유보통합의 실현을 위해서 재정 소요가 발생하는 통합 추진내용은 (1) 유치원과 어린이집 양 기관의 시설기준 정비·통합을 위한 시설비 재정 소요, (2) 이용시간과 교육과정 통합을 위한 인건비 및 운영비 재정 소요, (3) 교사 자격과 양성체제 통합<sup>9)</sup>을 위한 재정 지원, (4) 유아 및 보육교사 처우 격차 해소를 위한 재정 지원, (5) 관리부처 통합<sup>10)</sup>을 위한 재정 지원 등임
- 향후, 유보통합을 완전히 실천하기 위해서 언급된 재정 소요 발생 항목 중 (5)는 재정 소요를 향후 감소시키는 방향으로 작용할 것이므로, 본 연구에서 재정 소요 추계 방안은 (1)~(4)에 국한하여 제시하도록 함
- 완전한 유보통합을 위한 재정 소요 추정은 현재의 유아교육재정과 보육재정의 기본(baseline) 전제에서 (1)~(4)에 이르는 추가 재정 소요 추계를 합산하는 방식으로 추정함. 다만, 본 연구에서 개인연구자로서 제한된 시간 내 데이터 수집의 한계로 (1)~(4)에 이르는 구체적인 재정 소요 추정은 별도의 독립된 연구로서 육아정책연구소 등의 유관 연구기관 또는 관계 부처에서 진행해야 할 것으로 제안 드림

다. 현 수준의 유아 및 보육재정 규모

1) 현 수준의 유아교육재정 규모 추정

- 현재 유아교육 및 보육서비스 재정 규모가 기본 전제로서 파악이 필요함
- 앞서 각주 1)에서 언급하였듯이, 현 수준의 유아교육재정과 보육재정의 규모를 정확히 개인연구자 수준에서 파악하는 것은 불가능함. 설사 가능하다고 해도 각종 지출항목을

9) 이 항목에 대해서는 유아교육과 보육서비스를 제공하는 유아 및 보육교사 양성체제 정비와 연계해 어느 정도까지 통합하느냐에(단순 문제점 해소 차원에서 자격기준, 자격종 등의 단순 연계, 더 나아가 완전한 일치일 의미하는 통합까지 그 수준이 다양할 수 있음) 따라 재정 소요가 달라질 수 있음

10) 「국가재정법」 제47조(예산의 이용·이체) 제2항은 기획재정부장관이 "정부조직 등에 관한 법령의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 중앙관서의 직무와 권한에 변동이 있는 때에는 그 중앙관서의 장의 요구에 따라 그 예산을 상호 이동하거나 이체(移轉)할 수 있도록 규정하고 있으므로 재원의 통합은 별도의 재정 소요를 발생시키지 않으나, 관리부처와 인력의 통합은 중복 관리의 일원화로 인한 효율성 제고로 인해 재정 소요를 감소시키는 방향으로 작용할 것임(인건비와 시설비 등)



임의로(또는, 연구자의 전문성에 기반한 판단이나 주변 전문가의 확인 정도) 조합하여 제시하는 것이므로 이 과정과 결과 역시 정확하다기보다는 역시 추정에 가까운 수치임

- 이러한 제한된 전제 조건하에서 본 연구는 비교적 가장 최근에 유아교육재정(결산 기준)과 보육재정(예산 기준)을 내부자료 등을 통해 2015회계연도 수준에서 제시한 송기창(2017)의 연구를 바탕으로 유아교육재정과 보육재정의 현 수준에서 규모를 추정<sup>11)</sup>하여 제시하도록 함

〈표 3〉 2015 유아교육재정(결산 기준)

(단위: 백만원)

구분	세출결산액(A)	유아교육재정*(B)	누리과정 지원(C)	유아교육진흥** (D)	소계(C+D)
2014년	56,789,353	4,837,547	3,344,621	368,210	3,712,831
2015년	56,597,924	5,492,628	3,946,759	326,259	4,273,018
B/A의 비율 평균(세출 대비)		0.091115253			-
B/D의 비율 평균(유아교육진흥 대비)		14.98659394			-

\* 유아교육재정은 인건비, 학생수용시설, 전출금, 유아학비지원, 기타의 소계로서, 공·사립유치원 지원재정의 합임

\*\* 유아교육진흥은 정책사업별 예산에서 [05]유아및초등교육 부문, [02]교수-학습활동지원 정책사업, [06]유아교육진흥 단위사업, 중 세부사업으로 [01]유아교육지원, [02]유아학령 방과후과정 운영, [03]유치원 교육여건 개선, [04]사립유치원 지원 등이 포함됨

출처: 송기창(2017: 31), 지방교육재정알리미(<https://eduinfo.go.kr>)

- 본 연구에서는 누리과정이 안정적으로 정착된 2014년, 2015년 결산자료를 기준으로 2017년 연구를 통해 유아교육재정을 산출한 송기창(2017)의 연구를 참조하여, 양 연도의 교특회계 세출결산액 대비 유아교육재정 비율(B/A)의 평균값과 유아교육진흥 대비 유아교육재정 비율(B/D)의 평균값을 적용한 결과를 다음의 〈표 4〉와 같이 제시하였음

11) 추정에 있어서 가장 비판의 대상, 한계점이 될 수 있는 것은 결산과 예산의 상이한 기준을 유아 및 보육재정에 적용했다는 점과 2020년 회계연도 자료는 결산의 경우는 코로나19라는 외부적 충격이 작용한 데이타라는 점, 예산기준의 보육재정은 2021년 확정 예산부터 이러한 외부충격으로 인한 이상치(outlier) 데이터를 포함하고 있다는 점임, 그러나 추정에 있어서 조 원 단위 수준에서의 거진 예측이므로 이러한 한계점은 오히려 희석될 수 있는 장점(?)이 있음

유아교육·보육 통합 재정확보 방안

- 누리과정지원(C)은 최근 인상이 일부 있었지만, 영·유아기 인구 감소와 더불어 2014년 결산회계자료부터는 어느 정도 상수값과 같은 안정세를 보인다고 판단하여 추정 비용에서 고려하지 않았음

〈표 4〉 유아교육재정 추정

(단위: 백만원)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
교특회계 세출결산액	60,041,898	65,611,419	71,612,652	80,401,054	77,705,459
○ 누리과정지원	3,877,950	3,899,268	3,942,052	3,791,918	3,961,764
○ 유아교육진흥	270,616	285,714	345,812	426,786	525,173
- 유아교육지원	22,715	25,024	41,619	58,675	52,447
- 유치원방과후과정운영	10,587	12,216	12,710	19,046	17,692
- 유치원교육여건개선	962	2,080	2,749	6,878	2,492
- 사립유치원지원	236,351	246,393	288,734	342,188	452,542
(누리과정+유아교육진흥)	4,148,566	4,184,982	4,287,864	4,218,704	4,486,937
<b>(1) 세출액 대비 추정*</b>	<b>5,470,733</b>	<b>5,978,201</b>	<b>6,525,005</b>	<b>7,325,762</b>	<b>7,080,153</b>
(2) 유아교육진흥 대비 추정	4,055,612	4,281,880	5,182,544	6,396,068	7,870,554
(1), (2)의 평균치	4,763,172	5,130,040	5,853,774	6,860,915	<b>7,475,354</b>

\* 교특회계 세출결산액 대비 추정된 유아교육재정 값의 비율은 추정의 기준이 된 비율값으로 보면 9.11%임  
출처: 지방교육재정알리미(<https://eduinfo.go.kr>)

- 추정 결과를 살펴보면, 과거 기준이 된 2014, 2015년 결산에서 유아교육진흥은 감소하는 상황이었으므로, 전체 유아교육재정이 늘어난 것과 반대 방향으로 움직이는 상황이 반영된 것이어서, 추정치의 정확성이 상대적으로 떨어지는 것으로 나타남
- 이는 전체 교특회계 세출총액 변화에 유아교육재정도 영향을 받는 것이 합리적 가정이고, 최근 2019년과 2020년 사이의 세출총액은 감소했으나, 유아교육진흥 결산값은 증가하는 반대 방향을 보여주는 것에서도 (1) 세출액 대비 추정이 보다 합리적인 추정치로 판단할 수 있음
- 그러나 유아교육진흥과 유아교육재정 사이의 관계도 일정 정도 상관성이 있을 것으로 예측되므로, 2020년 회계연도 기준 (1)과 (2)의 평균값까지 고려한다고 보면, 최근 **유아교육재정에 투자된 교육부 재원은 2020년 결산 기준으로 7.1~7.5조 원 규모임을 추정**할 수 있음.



- 그러나 이러한 결과치도 비교적 고른 값을 보이고 있는 누리과정지원비를 고려할 때, 다소 과대 추정 의 비판이 있을 수 있음. 단, 송기창(2017)에 의하면, 전체 교육회계 세출액 대비 유아교육재정의 비율은 2010년 3.22%를 시작으로 지속적으로 증가하여, 2015년 9.70%에 이룸. 본 연구에서 적용한 기준 비율치는 9.11%로 유아교육재정이 어느 정도 안정된 2015년 회계연도를 고려하면 합리적 기준치라고 볼 수 있음

## 2) 현 수준의 보육재정 규모 추정

- <표 5>는 국비 기준 보육재정 변화추이를 요약한 것임

- 보육재정은 (1) 국가사업으로서 국비 기준 재정 이외에도 (2) 국가사업 지방대응투자, (3) 지방사업으로서 지방 특수보육시책 사업비로 구성됨

- <표 6>은 보건복지부 내부자료를 바탕으로 산출된 유해미 외(2015) 자료를 참고하여 구성한 송기창(2017) 연구에서 제시한 (1) 국가사업 국비, (2) 국가사업 지방대응투자, (3) 지방 특수보육시책 사업비를 2010년에서 2015년까지 정리한 것임

- <표 6>에 의하면, 2015년에 예산 기준으로 보육재정은 약 10조에 육박하고 있고, 교육 재정 추정의 기준 회계연도였던 2014년과 2015년에 전체 보육재정 대비 국가사업 국비의 비중이 높아진 것을 알 수 있음. 2010년에서 2013년까지는 42~45% 비중을 보이나, 2014년에서 2015년은 53~55%의 비중으로 전체 보육재정에서 국가사업 국비 비중이 늘어났음을 알 수 있음

- 앞서 각주 1)에서 거듭 밝힌 바와 같이, 개인 연구자로서 보육재정 총계에 접근하기가 불가능하여 앞서 유아교육재정 규모와 마찬가지로 보육재정도 예산 기준으로 국비 보육 재정 수치를 기준으로 전체 보육재정 변화 추이를 적용하여 현 수준의 전체 보육재정 규모를 추정하도록 함

- 본 연구에서 구체적인 추정방법은 과거 연도(2010-2013년)의 국가사업 국비의 상대적 낮은 비율을 모두 포함하여 평균값을 기준으로 산출하기보다는 유아교육재정의 추정에서 활용한 동일한 연도인 2014년과 2015년 국가사업 국비 대비 보육재정 총계의 비율을 평균하여 활용하였음

유아교육·보육 통합 재정확보 방안

- 다만, 2014년과 2015년의 지방 특수보육시행 사업비는 두 해 동안 약 50%가 상승하는 결과치를 보여주고 있어서 이 부분에 대한 추가 보정이 필요한 것으로 판단할 수 있으나, 2017년 예산 기준 해당 사업비는 총 1,040,500 백만 원으로 보고하고 있음(보건복지부, 한국보육진흥원, 2017). 이에 본 연구에서는 지방 특수보육시행 사업비의 변동에 대해서는 별다른 보정 조치를 하지 않았음

(표 5) 국비 기준 보육재정 변화추이(예산 기준)

(단위: 백만원)

사업명	2017*	2018	2019	2020	2021	2022
○ 영유아보육료지원	3,138,103	3,267,194	3,416,288	3,432,821	3,416,809	3,223,853
- 영유아보육료지원	3,129,242	3,257,470	3,405,282	3,416,221	3,395,239	3,202,771
- 시간제보육지원	8,771	9,724	1,106	16,600	21,570	20,882
- 표준보육비용 조사	-	-	-	-	-	200
○ 어린이집 기능보강	28,817	74,186	79,367	85,359	67,747	64,762
- 어린이집 기능보강	6,447	5,802	10,527	10,527	6,866	3,859
- 어린이집 확충	22,370	68,384	68,840	74,832	60,881	60,993
○ 어린이집 관리	24,758	25,971	31,985	42,512	39,621	34,500
- 보육사업관리	3,301	4,003	3,783	3,999	4,085	5,693
- 육아종합지원센터 지원	9,508	8,931	11,789	16,459	11,728	4,942
- 어린이집 교원 양성 지원	2,727	2,815	2,826	2,474	2,474	2,227
- 보육실태조사	-	-	-	-	690	-
- 보육진흥원 운영지원	-	-	-	17,021	18,183	19,290
- 부모모니터링단 운영 지원	1,192	1,131	905	1,282	1,242	1,131
- 공익제보자 신고포상금	174	165	165	165	100	50
- 어린이집 평가인증 운영	7,856	8,226	11,786	-	-	-
- 어린이집 부정 이용불편신고 및 현지조사지원	-	-	731	1,112	1,119	1,165
○ 어린이집 지원	957,679	1,048,743	1,249,744	1,487,024	1,674,747	1,688,700
- 공공형어린이집	55,827	60,999	62,915	62,955	60,624	659
- 보육교직원 인건비 및 운영지원	901,852	987,744	1,186,829	1,424,069	1,614,123	1,688,041
○ 가정양육수당 지원사업	1,224,184	1,089,137	892,330	815,717	760,779	508,163
- 가정양육수당	1,224,184	1,089,137	892,330	815,717	760,779	508,163
○ 영아수당 지원	-	-	-	-	-	373,132
- 영아수당 지원	-	-	-	-	-	373,132
합계	5,373,451	5,505,231	5,669,714	5,872,783	5,959,703	5,893,110

\* 2016년과 2017년 사이에 사업명의 변화가 있음. 2016년까지는 어린이집운영 지원, 보육인프라 구축, 어린이집 평가인증, 어린이집 지원, 가정양육수당 지원사업으로 구성되었음. 2017년 이후는 위의 사업명과 같음  
출처: 보건복지부(2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021). 보육통계.



〈표 6〉 보육재정 변화추이(예산 기준, 2010~2015)

(단위: 백만원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국가사업 국비	2,127,510	2,478,380	3,028,567	4,146,625	5,273,819	5,186,136
국가사업 지방대응투자비	2,161,437	2,540,220	3,103,616	4,072,234	3,283,551	3,153,164
국가사업비 소계(A)	4,288,947	5,018,600	6,132,183	8,218,859	8,557,370	8,339,300
지방 특수보육시행 사업비(B)	654,825	914,826	1,159,332	1,036,342	1,084,400	1,536,800
보육재정 총계(A+B)	4,943,772	5,933,426	7,291,515	9,255,201	9,641,770	9,876,100

출처: 송기창(2017: 34)를 참고하여 연구 목적에 맞게 수정함

〈표 7〉 보육재정 추정(예산 기준)

(단위: 백만원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2014년과 2015년 보육재정 총계 대비 국비 비율 평균	0.536048					
국가사업 국비 실적치	5,373,451	5,505,231	5,669,714	5,872,783	5,959,703	5,893,110
보육재정 총계 추정치	10,028,365	10,274,303	10,581,275	10,960,258	11,122,475	10,998,194

02

24

•

Korea Institute of Child Care and Education

- 〈표 7〉에 의하면, 2022년 확정 예산을 기준으로 최근 **보육재정에 소요된 보건복지부 재원은 2022년 예산 기준으로 약 11조 원 규모임을 추정할 수 있음**
- 따라서 현 유아교육과 보육서비스 투자 기준으로 **유보통합의 총 재정 규모는 18.1~18.5조 원 규모로 추정할 수 있음**
- 다만, 보육재정에 대한 추정이 2022년 예산기준이므로, 유아교육재정 추정치 산출의 기준과 2022년 교육부 확정 예산 896,251억 원을 고려하면(교육부 보도자료, 2021.12.3.), **2022년 예산 기준으로 재추정할 때, 유아교육재정은 8.2조 원 수준에 이릅니다. 이 경우, 유보통합의 총 재정 규모는 약 19.2조 원 규모로 재산정이 가능함**
- 이러한 결과는 〈표 8〉의 2021년 기준 유치원 아동수와 어린이집 재원 아동수 비율(33:67)을 고려하면, 상대적으로 유아 1인당 재정 규모는 재원 아동수 비율과 비례적인 관계가 성립하지는 않음을 알 수 있음

유아교육·보육 통합 재정확보 방안

- 물론, 이러한 결과는 주된 연령대의 차이, 현재의 유아교사와 보육교사와의 연봉 차이, 처우 차이 등이 복합적으로 반영된 결과이지, 유아교육에 비해 보육이 과소 투자되고 있다거나, 유아교육이 보육에 비해 과잉 투자가 이루어지고 있다고 단순히 판단할 것은 아님

〈표 8〉 설립유형별 어린이집과 유치원 시설 및 아동수 비교(2021년 기준)

단위: 명(%)

구분	유치원			어린이집					총계
	국공립	사립	소계	국공립	민간	직장·기타	가정	소계	
시설수	5,061	3,599	8,660 (20.7)	5,437	10,603	3,315	13,891	33,246 (79.3)	41,906 (100)
아동수	177,361	405,211	582,572 (33.0)	268,967	535,428	171,479	208,842	1,184,716 (67.0)	1,767,288* (100)
시설당 아동수	35	113	67	49	50	52	15	36	42

\* 2021년 12월 기준 만 0-5세 총 인구수(자료: 행안부 주민등록 인구통계, <https://jumin.mois.go.kr/#>)는 **1,943,208명**으로 유치원과 어린이집 아동수를 제외한 **175,920명은 가정보육으로 전제함**

출처: 교육부·한국교육개발원(2021). 교육통계연보; 보건복지부(2021). 보육통계(12.31. 기준)



III 유보통합 추진을 위한 추가 재정 소요 예측 시 고려사항

- 유보통합 추가 재정 소요는 (1) 시설의 상향평준화, (2) 운영시간 확대 및 교육과정 통합을 위한 추가 인력 배치 및 운영시간 연장으로 인한 운영비, (3) 인력 부문에서 양성과 채용, 현직 교사의 재교육 등을 통한 교원자격과 역량의 상향평준화, (4) 현 유아 및 보육교사의 처우 격차 해소 차원에서 발생할 것으로 보임
- 다만, 본 발표문에서는 짧은 준비 기간과 연구자 개인으로서 확보할 수 있는 원천 데이터(예, 시설현황, 재교육 대상 인원, 운영시간 현황, 고졸 보육교사의 현황, 각종 단위원가 기준 등) 확보에 한계가 있어, 향후 유보통합의 완전한 실현을 위해서 추가적으로 소요 되는 재정 소요 예측 시 고려해야 되는 사항을 언급하는 것으로 실제 추정에 갈음하도록 함

- 유보통합은 기관의 통합(관리부처의 통합)보다는<sup>12)</sup> 영·유아와 학부모 입장에서 자신이 처한 가정 환경적 맥락에서 어떠한 선택을 하더라도 양질의 유아교육 및 보육서비스를 맘놓고, 신뢰롭게, 불편함없이 이용할 수 있도록 하는 것이 진정한 목표로 판단됨
- 이를 전제로, (1) 시설의 상황평준화, (2) 운영시간 확대 및 교육과정 통합을 위한 추가 인력 배치 및 운영시간 연장으로 인한 운영비, (3) 인력 부문에서 양성과 채용, 현직 교사의 재교육 등을 통한 교원자격과 역량의 상황평준화, (4) 현 유아 및 보육교사의 처우 격차 해소 등은 국가적 차원에서 윤석열 정부의 구체적인 국정과제로 채택하여 관리부처의 일원화 이전에 양 기관에 대한 격차 해소가 우선적인 과제로 인식해야 할 필요가 있음
- 향후, 관련 현황 자료를 수집하고 관리하는 것은 우선적으로 지자체와 시도교육청이 중심으로 진행하고, 보건복지부와 교육부는 이러한 전국 데이터를 연도별로 업데이트 하여 DB로 축적하며 관리하여야 함<sup>13)</sup>(김현진, 2013)
- 이는 발제가가 판단하기에 유보통합 실현을 위한 가장 선제적인 사업이 되어야 할 것으로 보임

**1. 양 기관 시설기준 충족을 위한 재정 소요**

- 시설 기준에 근거하여 어린이집과 유치원의 기준 미충족 기관수 현황과 기준 충족을 위한 시설·설비 유형에 따른 기관수 현황자료 확보가 필요함
- 단위 면적당 시설비 단가\*추가 확보 면적 + 시설·설비에 대한 개략적 단가\*유형별시설 설비 수요
- 김은영, 강은진, 김혜진, 최혜영(2019)의 연구를 바탕으로 실제 현황 자료를 수집해야 함

12) 이에 대해서는 부처 일원화가 먼저 선행되어야 한다는 주장도 있음(예를 들어, 김민희, 주효진, 주동범, 오세희, 2018; 김해리, 이기성, 2021; 도미향, 2014 등)

13) 연구자로서 어찌보면, 이것이 본 연구의 가장 큰 정책적 제언임

**2. 양 기관 이용시간 및 교육과정 통합을 위한 재정 소요**

- 양 기관 이용시간과 교육과정 운영 현황이 파악되어야 함
- 추가 시간과 교육과정 운영을 위한 추가 인력 소요 예측과 운영 시간 연장으로 인한 시설 운영비 예측이 필요함
- 이후, 추가 인력당 평균 인건비\*추가 인력수 + 확장된 이용시간\*이용시간 연장에 따른 운영비 단가

**3. 교사 자격과 양성체제 통합을 위한 재정 소요**

- 보육교사를 유치원교사의 자격 수준과 양성체제로 이행하기 위한 재정 소요 예측이 필요함 향후 보육교사를 최소 2(3)년제 이상의 전문대학 과정으로 보육교사 양성체제 격상을 위해서 필요한 재정 소요 예측이 되어야 함(도미향, 2014; 안영진, 2013; 이경인, 김은숙, 양다교, 김명찬, 2017; 이미정, 2013; 이현선, 이윤진, 이일주, 2015; 임명희, 2014; 정미라, 2013; 조양순, 나귀옥, 2015; 최윤경, 문무경, 원종옥, 김재원, 2011; 한유진, 김진옥, 2014)
- 현 보육교사 재교육비용으로는 프로그램 개발 및 운영을 위한 강사인력, 행정인력, 시설 및 기자재 비용 등이 고려되어야 함
- 향후 보육교사 양성기관 신설 및 기존 관련 학과에서의 정원 증설 등에 비용 소요될 것으로 전망됨

**4. 교사 처우 격차 해소를 위한 재정 소요**

- 우리나라 보육정책은 부모 또는 기관 대상의 지원이 중심이고, 교사에 대한 지원은 상대적으로 열악함(최윤경, 2017; 김현진, 2013; 서영숙, 2013)
- 보육교사의 낮은 급여, 장시간 근로 등의 처우 격차 해소를 통해서 영유아와 부모의 실질적 선택권 보장이 필요함



- 최소한 보육교사의 급여 수준을 현실적으로 사립유치원 교사 수준으로 인상하고, 장기적으로 보육교사의 자격체계 정비와 전문성 강화의 조건이 만족된다면, 공립유치원 교사 수준으로 인상이 필요함(김은영, 박창현, 김수경, 김혜진, 2018; 조부경, 2013)
- 다만, 사립유치원과 공립유치원 교사의 보수와 처우개선비 수준에서도 격차 해소가 요구될 것임
- 김은영 외(2018)의 연구를 바탕으로 실제 현황 자료를 수집해야 함
- 엄분영, 정혜영(2020)의 연구는 교사 보수와 처우 격차 해소를 위한 기준 단가로서 중요한 기초자료가 될 수 있음

#### 5. 총 재정 소요

- 1~4의 합계 + 현재 유아교육 및 보육서비스 재정 규모(18.1~18.5조 원)
- 2022년 예산 기준으로 환산할 때, 1~4의 합계 + 약 19.2조 원

02

28

•

Korea Institute of Child Care and Education

#### IV 자원 확보 방안

##### 1. 다양한 확보 방안 논의

- 기존 재정정책의 확보 방안에 대한 논의 참고하되, 현 지방교육재정구조 속에서 논의 하는 것이 필요함(송지훈, 엄분영, 오범호, 이호준, 2021)
- 결과적으로 다음과 같은 방안을 고려해 볼 수 있음

가. 1안: 증액교부금 활용

- (1안) 증액교부금으로 추가 재원 확보(고교부상교육의 사례)
- 지방교육재정교부금법상 증액교부금 제도<sup>14)</sup>를 통해 관련 재원을 확보하는 방안임
- 이는 송기창(2017)의 유보통합교부금 신설과 맥락이 맞닿아 있음(송기창, 2017: 41)

나. 2안: 특별회계 활용

- (2안) 영·유아 교육·보육지원특별회계 설치에 의한 확보<sup>15)</sup> 12년 국가 정책으로 출발한 누리과정은 '16년까지 시도교육비특별회계에서 부담, '17년 부담 주체에 대한 사회적 논란으로 유아교육지원특별회계법에 의한 특별회계를 신설하여 '19년 3년 추가 연장을 통해 '22년까지 유효한 상황임) 방안임
- 유아교육지원특별회계를 유아교육·보육지원특별회계로 통합하여 운영하는 방안임 (송기창, 2019)

다. 3안: 보통교부금 활용

- (3안) 추가 소요 재원을 내국세 교부율 인상에 의한 보통교부금으로 통합하는 안으로서, 지방교육재정교부금 교부율 인상분 계산하여 합리적으로 제시하는 것이 중요한 선결 과제가 됨
- 본 연구에서 추정된 현 수준에서의 보육재정을 교부율 인상분으로 추정하기 위해서는 <표 9>와 같은 지방교육재정교부금 재원 추이를 활용해야 함
- 다만, 2021년 기준 당초 예산은 코로나19 충격이 반영된 결과이므로 2020년을 기준으로 교부율 증가분을 추정하는 것이 바람직할 것으로 판단됨

14) 지방교육재정교부금법 일부 개정(2019.12.3.)에 의해 제3조(교부금의 종류와 재원) 제4항 "국가는 지방교육재정상 부득이한 수요가 있는 경우에는 국가예산으로 정하는 비에 따라 제1항 및 제2항에 따른 교부금 외에 따로 증액교부금 수 있다."를 신설한 바 있음



〈표 9〉 지방교육재정교부금 재원 추이\*

(단위: 억원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
교육재정교부금 (유특회계 포함)	394,056	412,284	429,317 (468,726)	495,407 (534,334)	552,488 (590,641)	553,722 (594,038)	532,300 (571,468)
보통교부금 (유특회계 포함)	380,185	397,841	412,992 (452,401)	481,569 (520,496)	536,823 (574,976)	538,114 (578,430)	517,416 (556,584)
내국세분	332,885	346,624	391,811	447,432	506,516	<b>504,677</b>	481,257
교육세분	47,300	51,217	21,181	34,137	30,307	33,437	36,159
특별교부금 (유특회계)	13,871	14,443	16,325 (39,409)	13,838 (38,927)	15,665 (38,153)	15,608 (40,316)	14,884 (39,168)
내국세	1,884,907	1,869,044	2,042,866	2,279,802	2,556,304	2,510,885	2,395,647
교육세	47,463	49,738	50,747	52,478	48,648	51,894	53,066
재원 비율			20.27		20.46		<b>20.79</b>

\* 당초 예산 기준임

출처: 김학수 외(2021: 76)를 연구 목적에 맞게 수정함

02

30

Korea Institute of Child Care and Education

- 2020년 당초 예산 기준 보통교부금 중 내국세 분에서 〈표 7〉에 따른 보육재정 10조 9,603억 원을 증액한다고 가정할 때, 61조 4,280억 원은 교부율 25.31%에 해당하고 이는 **2020년 당초 예산을 기준으로 4.52%p에 해당함**
- 따라서, 현 보육재정을 교육재원으로 충당하여야 할 때, **보통교부금의 산출을 위한 교부율은 20.79%에서 25.31%까지 인상이 필요함**
- 다만, 보육재정에서 국가사업 지방대응투자비(2013~2015년 기준으로 3~4조 원 규모, 〈표 6〉 참조)가 있고, 약 1조 원 규모의 지방 특수보육시행 사업비가 있으므로, 이 부분을 교부금 분담금에서 제외하는 경우, 현 20.79%에서 23.82%로 인상<sup>15)</sup>됨. **2020년 당초 예산을 기준으로 3.03%p에 해당함**
- 다만, 향후 유아교육과 보육의 국가 완전책임제를 고려하면, 지방 특수보육시행 사업비를 제외하고 지방 대응투자분 국가사업도 전적으로 국가 재원에서 지원하는 것이 바람직할 것임

15) 〈표 6〉의 데이터에서 2014~2015년의 국가사업 지방대응투자비와 지방 특수보육시행 사업비의 비율을 참고하여 기준으로 삼으면, 내국세분 보통교부금 수준이 2020년 기준으로 57조 8,120억 원 수준으로 이를 교부율로 환산한 결과임

유아교육·보육 통합 재정확보 방안

- 아래의 <표 10>은 종전 보통교부금 교부율 변화의 주요 내용을 제시하고 있음. 아래의 표에서 교부율 인상이 추가적으로 시행된다면 그 주요 내용은 “유보통합으로 인한 보육재정 소요에 따른 증가분 반영”이 될 것임

<표 10> 보통교부금 교부율 변화

연도	내국세 교부율	주요 내용
~2004	13.0%	- 1971년 교육재정교부금법 제정 당시 수준으로 복귀
2005	19.4%	- 봉급교부금 및 증액교부금 폐지 - 지방교육양여금 폐지
2008	20.0%	- 유아교육비 및 방과후학교 사업비 지방 이전
2010	20.27%	- 지방소비세 도입에 따른 내국세 감소분 보전
2017	20.46%	- 지방소비세 확대(부가가치세 세율 인상)에 따른 내국세 감소분 보전
2019	20.79%	- 지방소비세율 인상에 따른 내국세 감소분 보전
2023?	?(25.31/23.82)%	- 유보통합으로 인한 보육재정 소요에 따른 증가분 반영

출처: 송지훈 외(2021: 98)를 연구 목적에 맞게 수정함



2. 4가지 방안에 대한 장단점 논의

- 여러 방안에 대한 장단점을 파악하는 것이 필요함
- <표 11>을 통해서 3가지 방안에 대한 장, 단점을 고려해 볼 수 있음

<표 11> 추가 자원 확보 방안의 비교

구분	장점	단점
1)인) 증액교부금 활용	- 유보통합을 위한 자원 확보 측면에서 국가책임 소재 명확화 가능 - 유아교육 및 보육서비스의 격차 해소에 대한 전제적이고 단계적인 탄력적 국가투자 가능	- 한시 조항 성격으로 인해 자원 확보의 안정성 결여 가능(←중국적으로 한시 조항 삭제 후, 격차 해소가 완비되면 법개정을 통해 조항 삭제 등의 방법)
2)인) 특별회계 활용	- 기존 유아교육지원특별회계에 통합하여 관리함으로써 사업 추진의 안정성 확보(정책 추진의 일관성)	- 기존 유·초·중등 교육재정의 잠식이 우려 - 자원 확보의 안정성 결여
3)인) 보통교부금 활용	- 자원 확보의 안정성 - 정치적 측면에서 학령기 인구감소에 따른 교육재정 감축 반대 근거로 활용 가능(민0~5세 교육 및 보육 수준 제고)	- 타 부처의 저항 - 정치적 실현 가능성 제한(←일부 특별교부금 활용으로 조정?) - 시도교육청의 재정 집행 자율성 저해 또는 기존 유·초·중등 교육재정 잠식 가능성 일부 존재

## V 결론

- 결국, 유보통합을 실천하기 위한 많은 관련 연구들과 진행 현황을 종합하면, 부처통합과 이에 이은 자연스러운 재원의 통합관리가 최종적인 유보통합의 모습이 될 것으로 보인다
- 그러나 이 과정에서 가장 중요한 핵심은 영·유아와 학부모가 신뢰할 수 있는 유아교육 및 보육서비스를 처한 형편에 적합하게 선택할 수 있도록 시설, 교육과정, 운영시간, 교사의 양성/채용/처우, 재부회계규칙 적용, 평가인증을 통한 기관의 서비스 질적 수준 등에서 현존하는 질적 격차를 상향 평준화하는 것이라고 확인할 수 있음(이윤진, 김지현, 이민경, 2017; 이정옥, 2015; 장영인, 2014; 최은영, 2015)
- 우리나라의 현 이원화 체제와 같이 영·유아교육과 보육을 3개 부처에서 담당하던 뉴질랜드가 관련 행정·재정 업무를 1986년부터 교육부로 통합하기 시작하면서 교육 과정과 인력의 통합 등 각 부분별로 통합이 정착되기까지 10여년이 걸렸다는 사실은 현 시점에 우리나라 유보통합에 대한 추진에의 속도보다는 유아·보육서비스의 격차 해소로 정책의 목표를 명료화하는 것이 필요하다는 결론으로 이를 수 있음(서영숙, 2013; 정미아, 2016)
- 주지하다시피, 유보통합은 한반도 통일보다 어렵다는 말이 있음. 현실적으로 정치적 밭그릇 투쟁으로 변질될 수밖에 없는 유보통합이라는 용어보다는 학부모 누구든지 편안하고 신뢰하면서 영·유아를 맡길 수 있는 격차 해소를 해당 정책 목표로 수정하고, 각 부처의 책임 아래, 국가 차원의 서비스 질 제고가 이루어질 수 있도록 하는 방향 전환과 격차 해소를 위한 실질적인 투자가 필요함
- 부처의 통합은 그 이후의 문제이고 직접적으로 학부모와 영·유아가 누리게 될 편익은 전반적인 국가 차원의 유아 및 보육서비스 질 제고와 격차 해소에 있음을 정책입안자들은 명심해야 함
- 혹여, 현 수준의 유보서비스를 제공하는데 필요한 재원을 모두 교육부로 이전하고, 향후 단계적 유보통합을 실시하더라도, 시설/운영/교사 등에 있어 격차해소를 위한 재정

유아교육·보육 통합 재정확보 방안

소요 추정과 이를 교육부 예산에 반드시 반영해야 함. 다만, 이러한 요구는 매우 순진한 차원의 요구로서 실제 이관 뒤에는 교육부에 재정 마련을 떠맡길 가능성이 높다는 사실도 교육계는 주지할 필요가 있음

- 그래서 본 연구 결과 발제자는 관리부처의 통합은 나중의 문제로 보고, 현 이원화된 부처의 관리 체계는 두터라도 국가 차원에서 윤석열 정부가 보육서비스의 질 제고, 격차 해소에 전격적으로 나서는 것이 바람직하다는 의견임
- 따라서 유보통합보다는 유아·보육서비스의 격차 해소로 목표를 명료화하고, 이를 관리 부처 통합의 전제조건으로 분명히 명시하며, 이후 교육부가 평생교육체제 구축 차원에서 만0~5세의 영유아부터 초·중등교육, 대학 및 평생교육체제를 일관되게 정책적으로 관리하는 것이 국가행정체계의 효율적 관리 측면에서 바람직하다고 봄



## 참고문헌

- 교육부 보도자료(2021.12.3.). 교육부 2022년 예산 및 기금 89조 6,251억원 국회 확정.
- 국무조정실 보도자료(2014.2.14.). 국무총리 소속 '영·유아 교육·보육 통합 추진단' 14일 공식 출범!
- 국민의힘(2022). 공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국. 제20대 대통령 선거 국민의힘 정책공약집.
- 김민희, 주효진, 주동범, 오세희(2018). 유보통합 및 초·중등사무 지방이양과 교육부 조직 개편 방안에 관한 연구. 한국자치행정학보, 32(1), 115-139.
- 김은영, 박창현, 김수정, 김혜진(2018). 유치원과 어린이집 격차 완화를 위한 로드맵 연구(I): 교사를 중심으로. 육아정책연구소.
- 김은영, 강은진, 김혜진, 최혜영(2019). 유치원과 어린이집 격차 완화를 위한 로드맵 연구(II): 물리적 환경을 중심으로. 육아정책연구소.
- 김학수, 고선, 김진영, 김재훈, 정종필, 최병호(2021). 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화. 2021-2015 국가재정운용계획 지원단 보고서.
- 김현진(2013). 유보통합형 인재양성을 위한 영유아교사 처우체계의 표준화 방향. 한국보육학회 학술대회자료집, 38-55.
- 김해리, 이기성(2021). 유아교육과 보육의 통합 정책의 쟁점과 개선 방안 탐색. 사회과학논총, 24(0), 33-53.
- 도미향(2014). 유보통합에 대한 4년제 지방대학의 관전. 한국보육학회 학술대회자료집, 51-55.
- 박창현(2022). 미래세대를 위한 2022 유보통합 실현방안. 교육부·육아정책연구소 제5차 교육정책 열린대화 자료집, 1-16.

- 박창현, 김근진, 윤지연(2021). 유아의무교육 및 무상교육·보육의 쟁점과 과제. 육아정책연구소.
- 보건복지부, 한국보육진흥원(2017). 2017 지방정부 특수보육시책 현황과 과제.
- 법령정보센터 홈페이지: <https://www.law.go.kr/>
- 서영숙(2013). 유보통합 정책의 방향. 한국보육지원학회 학술대회지, 9-34.
- 송기창(2017). 누리과정 재정지원체계에 비추어 본 유보통합 재정지원체계의 설계 방향. 교육재정경제연구, 26(1), 27-44.
- 송기창(2019). 문재인정부의 유보혁신 과제와 소요재원 확보 방안. 생태유아교육연구, 18(1), 81-103.
- 송지훈, 엄문영, 오병호, 이호준(2021). 고교 무상교육 제도 개선 방안. 교육부 지정 교육복지정책중점연구.
- 안영진(2013). 교원의 자격과 양성 체제를 유보 통합으로 이루어낼 수 있을 것인가?. 한국유아교육·보육복지학회 학술발표대회 논문집, 1-3.
- 엄문영, 정혜영(2020). 표준유아교육비 개선방안 연구. 교육부
- 엄문영, 최예슬(2021). 공교육의 관점에서 본 한국 유아교육체계 분석. 교원교육, 37(2), 389-415.
- 유해미, 강은진, 조아라(2015). 2015 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 이경인, 김은숙, 양다교, 김명찬(2017). 유·보 통합에 대비한 유아교사 양성과정에 대한 고찰 -보육교사를 대상으로-. 유아교육·보육복지연구, 21(3), 151-180.
- 이미정(2013). 유보통합: 교사의 통합플랜과 과제. 한국보육지원학회 학술대회지, 85-127.
- 이미화(2014). 유보통합의 주요 이슈. 2014년 제2차 육아선진화 포럼 자료집, 3-19.
- 이일주(2016). 유보통합 추진 현황과 향후 과제. 제13차 미래교육포럼 자료집, 3-14.



- 이윤진, 김지현, 이민경(2017). 누리과정 정책 평가와 유보통합의 필요성. *입법과 정책*, 9(3), 385-408.
- 이정옥(2015). 단계별 유보통합에 대한 비판적 고찰. *유아교육연구*, 35(6), 221-240.
- 이정옥(2017). 영유아 교육 및 보육 정책의 방향. *교육비평*, (39), 444-464.
- 이현선, 이윤진, 이일주(2015). 유보통합을 위한 유치원과 어린이집의 교사자격 및 양성 과정 방안 모색. *포괄영유아, 아동교육지원연구*, 3(2), 1-18.
- 임병희(2014). 유보통합에 대한 2, 3년제 수도권 아동보육관련학과의 입장. *한국보육학회 학술대회자료집*, 71-80.
- 장서한(2020). 한국의 영유아 정책: 영유아 교육, 보육 통합 관점. 서울: 학지사.
- 장영인(2014). 유보통합 논의에 대한 재검토. *한국영유아보육학*, 87(0), 113-142.
- 정미라(2013). 주제 강연: 유보통합과 유아교사의 전문성. *한국유아교육학회 정기학술발표 논문집*, 2013(0), 58-73.
- 정미야(2016). 유보통합 추진 현황 및 쟁점. *국회입법조사처 이슈와 논점* 제1171호.
- 제20대 대통령직인수위원회(2022.5.). *윤석열정부 110대 국정과제*.
- 조부경(2013). 유아교육·보육 통합을 위한 교원 정책 방안. *한국유아교육연구*, 15(1), 25-53.
- 조양순, 나귀옥(2015). 유아교육, 보육 현장에서 보는 바람직한 통합 유아교사 양성체계 연구. *한국유아교육학회 정기학술발표논문집*, 2015(1), 544-544.
- 지방교육계정알리미 홈페이지: <https://eduinfo.go.kr>
- 최윤경(2017). 유아교육·보육 격차 해소를 위한 현황 분석 및 과제. *육아정책포럼*, 53 (가을호), 15-27.
- 최윤경, 문무경, 원종욱, 김재원(2011). 육아지원인력 체계의 통합 추진을 위한 단·중기 전략. *육아정책연구소*.

유아교육·보육 통합 재정확보 방안

- 최은영(2015). 한국 유아교육과 보육 통합의 선결 과제. 육아정책연구, 9(1), 257-277.
- 한국유아교육신문(2021.11.29.). "사립유치원에 맞는 재무회계 규칙 필요"(<http://www.kindernews.net/news/articleView.html?idxno=3200>)
- 한유진, 김진옥(2014). 유보통합의 지향점에 대한 합의: 영유아의 입장에서 본 유보통합. 한국보육학회 학술대회자료집, 40-45.



03

종합  
토론

제3차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼  
새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(III)

토론문

우석진 | 명지대 교수

오범호 | 서울교대 교수

김동훈 | 육아정책연구소 연구위원

이경미 | 한국국공립유치원교원연합회 회장

보육/유아교육 교사 처우 개선의 쟁점 및 통합 재정 확보 방안

## 보육/유아교육 교사 처우 개선의 쟁점 및 통합 재정 확보 방안

토론: 우석진(명지대)



41

• 제9차 KOCED 유아교육·보육 통합 특별포럼

한유진, 우석진, 이동하(2015, 육아정책연구):

- 국공립 대 가정/민간 어린이집 보육교사 임금 격차
- 보육서비스의 질 결정 요인 중 보육교사의 투입 결정요인:
  - 학력, 경력, 자격증, 연령, 열정, 서역, 태도
  - 보육교사 임금요인
  - 낮은 임금 -> 낮은 직무만족도 -> 보육의 질에 부정적(높은 이직의도 혹은 이직율)

토론문

〈표 6〉 어린이집 시설유형 간 임금격차에 대한 Oaxaca-Blinder 분해 결과

구분	모형(1) 비중 국공립 대 민간	모형(2) 비중 국공립 대 가정	모형(3) 비중 민간 대 가정
(A)	-0.0152 [0.00912]	-0.0152 [0.00912]	-0.331** [0.00544]
(B)	-0.331** [0.00544]	-0.406** [0.00487]	-0.406** [0.00487]
A-B	0.316** [0.0106]	0.391** [0.0103]	0.0752** [0.00730]
구성(C)	0.0755** [0.00790]	0.0747** [0.0157]	0.0638** [0.00628]
구조(S)	0.240** [0.0128]	0.316** [0.0196]	0.0214** [0.00789]
관측 수	1,644	1,914	2,638

\*\*  $p < .001$ ; \*  $p < .01$ ;  $\cdot p < .05$

03

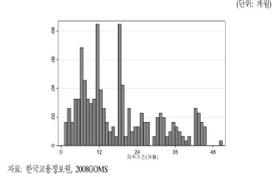
42

•

Korea Institute of Child Care and Education

보육교사의 이직(이동하/우석진/반기범/  
안종길, 재정정책논집, 2014)

〈그림 1〉 보육교사 이직기간 분포



(단위: 개)

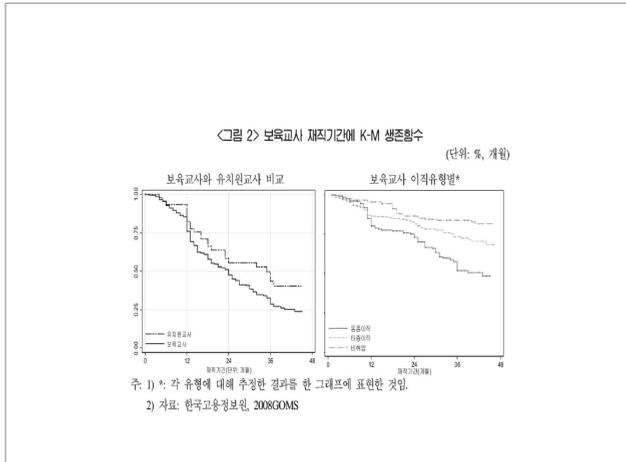
〈표 5〉 보육교사 이직현황 기준별 계량

	전체이직			
	동종이직	타종이직	비환업	미환업
단순 평균 재직기간	19.42	20.66	24.84	25.58
중위수 재직기간	16	18	24	25
우측평단 표준을 고려한 평균 재직기간* (표준오차)	20.91 (1.27)	50.39 (2.73)	55.45 (6.04)	70.39 (1.88)

(단위: 개)

주: 1) 총 정액이 아닌 월 시정 정액(약가25%)  
 2) \* : 보육교사 퇴직의 생존분수를 적용하여 구할 수 있음  
 3) 자료: 한국교육정보원, 2008COMS

보육/유아교육 교사 처우 개선의 쟁점 및 통합 재정 확보 방안



토론문

<표 6> 보육교사 미관측 이질성 및 시간가변 이질성을 고려한 이직 위험률 추정

	모형 (1)	모형 (2)	모형 (3)	모형 (4)	모형 (5)	모형 (6)
로그 시간당 임금	-1.282*** (0.295)	-1.330*** (0.295)	-1.766*** (0.436)	-2.713*** (0.597)	-2.536*** (0.554)	-1.698*** (0.459)
학력 대비 (4년제=1, 2-3년제=0)		0.420** (0.188)	0.836* (0.448)	1.617** (0.638)	1.598** (0.592)	0.857* (0.464)
학력대비× 로그 시간당 임금			0.599 (0.597)	1.120 (0.897)	1.073 (0.825)	0.423 (0.616)
종사자수 59명 사설다미			0.199 (0.260)	1.019* (0.406)	1.060** (0.384)	0.686** (0.270)
종사자수 10-29명 사설다미			0.311 (0.284)	1.080** (0.445)	1.117** (0.417)	0.753* (0.294)
종사자수 30-49명 사설다미			-0.261 (0.640)	-0.905 (0.978)	-0.495 (0.936)	-0.0677 (0.649)
종사자수 50-99명 사설다미			1.528* (0.813)	1.544 (1.139)	1.567 (1.071)	1.489* (0.833)
종사상 자위 다미 (일용직=1, 상용직=0)				-0.716 (0.486)	-0.621 (0.443)	-0.547* (0.299)
혼인상태 다미 (기혼자=1, 미혼자=0)				2.613*** (0.344)	2.553*** (0.323)	2.272*** (0.233)
성별다미 (여성=1, 남성=0)					2.673*** (0.984)	1.710** (0.780)
연령						-0.154* (0.075)
연령 <sup>2</sup>						0.00098 (0.0010)
시설소재 지역다미	포함	포함	포함	포함	포함	포함
시간다미	포함	포함	포함	포함	포함	포함
표본크기	271	271	271	271	271	271
미관측 이질성 $\theta$	$1.13 \times 10^7$ ( $2.25 \times 10^7$ )	$1.12 \times 10^7$ ( $8.26 \times 10^6$ )	$1.09 \times 10^7$ ( $3.17 \times 10^6$ )	1.485 (0.601)	1.122 (0.505)	$1.13 \times 10^7$ ( $4.46 \times 10^7$ )
로그 우도	-705.418	-702.98	-700.729	-666.927	-662.889	-645.381

주: 1) 모형 (1)-(6) 공허 평균이 1이고, 분산이  $\theta$ 인 감마분포를 따르는  $\mu$ 가 위험률에 미관측 이질성으로 곱해지는 모형의 MLE 추정 결과이다.

2) 괄호 ( ) 안의 수치는 표준오차이며, \*, \*\*, \*\*\*는 각각 양측 10%, 5%, 1%에서 통계적으로 유의함을 나타낸다.

3) 자료: 한국고용정보원, 2008GOMS

보육/유아교육 교사 처우 개선의 쟁점 및 통합 재정 확보 방안

부문명	아동·보육	
영 레이블	합계 : 국회확정금액(천원)	
민간보육시설지원	700,000	0.01%
민간보육시설지원	700,000	100.00%
민간보육시설지원(용자)	700,000	
보육지원강화	5,893,110,000	64.18%
가정양육수당 지원사업	508,163,000	8.62%
가정양육수당 지원사업	508,163,000	
어린이집 관리	34,500,000	0.59%
공익제보자 신고포상금	50,000	
보육사업관리	5,693,000	
보육진흥원 운영지원	19,290,000	
부모 모니터링단 운영 지원	1,133,000	
어린이집 교원 양성 지원	2,227,000	
어린이집 부정이용 불편신고 및 현지조사지원	1,165,000	
육아종합지원센터 지원	4,942,000	
어린이집 지원	1,688,700,000	28.66%
공공형어린이집	659,000	0.04%
보육교직원 인건비 및 운영지원	1,688,041,000	99.96%
어린이집 확충 및 환경개선	64,762,000	1.10%
어린이집 기능보강	3,859,000	
어린이집 확충	60,903,000	
영아수당 지원	373,132,000	6.33%
영아수당지원	373,132,000	
영유아보육료지원	3,223,853,000	54.71%
시간제보육 지원	20,882,000	
영유아보육료 지원	3,202,771,000	
표준보육비용 조사	200,000	
아동보호 및 복지 강화	453,361,000	4.94%
저출산 대응 및 인구정책지원	2,835,559,000	30.88%
총합계	9,182,730,000	100.00%



'유아교육·보육 통합 재정확보 방안'에 대한 토론

02

토론문

## '유아교육·보육 통합 재정확보 방안'에 대한 토론

오 범 호

서울교대 교수

유아교육과 보육의 통합(이하 '유보통합')은 30년 가까이 논의된 주제임에도 불구하고 지금까지 실현되지 못하고 있는 난제입니다. 2012년 누리과정 시행 이후 일부 제도상의 연계·통합이 이루어지는 했으나, 여전히 근거법령, 관할부처, 교원양성·자격 등의 주요 제도는 이원화되어 있는 실정입니다. 최근 논의를 볼 때, 모든 영유아에게 양질의 교육·보육 서비스를 제공하여 평등한 출발선을 보장하기 위해 유보통합이 필요하다는 원칙에는 유아교육계와 보육계 모두 동의하고 있는 것으로 보입니다. 이러한 사회적 요구를 수용하여 새로 출범한 윤석열 정부에서는 유보통합의 단계적 추진을 국정과제로 제시하였습니다. 성공적인 유보통합을 위한 산적한 과제의 해결, 특히 유보격차 해소를 위해서는 재정적 혹은 경제적 실현가능성을 높이는 것이 필수적입니다. 즉, 유보통합을 위해 어느 정도의 재원이 필요하며, 이를 어떻게 마련할 것인가에 대한 구체적인 논의가 수반되지 않는다면 통합 노력의 실효성을 기대하기란 어렵습니다. 이러한 상황에서 유보통합에 필요한 재정 소요를 추정하고, 재원 확보 방안을 제시한 발제자의 노고에 감사드리며, 토론을 위해 몇 가지 질문과 의견을 제시하고자 합니다.

첫째, 발제자께서는 현재의 유아교육 및 보육재정 규모를 추정하고, 향후 유보통합의 추가재원 수요가 무엇인지 제안하였습니다. 향후 유보통합 정책을 추진함에 있어 소요재원 규모를 가늠할 수 있는 기준을 제시하고 있다는 점은 이 발표문이 가진 미덕이라고 생각합니다. 하지만 유보통합을 위한 총 재정 소요를 구체적으로 제시하지 못한 점에 대해 아쉬움이 남습니다. 현 투자 규모를 '추정'할 수밖에 없었고, 추가 수요를 위한 재원 규모를 추정하지 못한 것이 모두 데이터의 제약에서 기인한다는 것에 전적으로 동의합니다. 유아교육이나 보육을 위한 투자 규모에 대한 정확한 혹은 합의된 데이터의 부재는 영유아 단계의 교육 투자 효과에 대한 긍정적 평가에도 불구하고 그동안 교육재정 투자에서 후순위



47

•

제3차 KOCED 유아교육·보육 통합 특별포럼

토론문

에 머무른 현실에 대한 방증이라 생각합니다. 데이터에 근거한 정책결정을 위해 차제에 부처나 기관 차원에서 유아교육·보육 재정 통계의 산출·관리가 이루어질 필요가 있습니다.

둘째, 양질의 동등한 서비스 제공을 위해서는 표준유아교육비나 표준보육비에 근거한 지원단가의 인상분을 추가 수요로 반영할 필요가 있습니다. 현재 누리과정 지원단가는 월 28만 원으로 누리과정 시행 이후 지난 10년 동안 6만 원 인상에 그치고 있습니다. 유보 통합의 전제조건인 유치원과 어린이집 간의 격차뿐만 아니라 국·공립과 사립·민간 등 설립유형에 따른 격차 해소를 위해 고려가 필요한 사항이라고 생각합니다.

셋째, 소요재원 추정만큼이나 중요한 문제는 재원 확보 방안입니다. 발제자께서는 증액 교부금, 특별회계, 보통교부금의 세 가지 재원 확보 방안을 제안하였습니다. 최근 제기되는 지방교육재정교부금의 증가 추세에 대한 거센 비판을 고려한다면, 보통교부금 활용 방안, 특히 교부율 인상을 전제로 하지 않은 방안이 우선순위로 고려될 가능성이 높다고 판단됩니다. 그러나 6조 원에 가까운 보육재정 국비지원분을 과연 교부금에서 감당할 수 있을지 의문입니다. 발제자의 제안처럼 관리부처 통합을 후순위 과제로 고려할 경우 유아교육지원특별회계의 존속시한 종료로 앞둔 현시점에서 가장 실현가능성이 높은 방안이 무엇이라고 보는지, 이와 함께 그동안 유아교육·보육재정을 분담해왔던 중앙정부, 일반 자치단체, 교육자치단체 간의 적정 분담비율에 대한 견해를 구합니다.

03

토론문

유아교육·보육 통합 재정확보 방안

김 동 훈

육아정책연구소 연구위원

□ 본 고에서의 주장은 유보격차 해소가 우선, 부처 통합 등 유보통합은 이후의 문제로 보고 있으며, 유보통합을 한다면 교육부로의 일원화한다는 가정에서 재정확보 방안을 제시하고 있음.

- 유보통합을 위해서는 우선 재정규모를 추정하기 위해서 시설, 운영시간 및 인력배치 조정, 자격양성 조정, 처우격차와 해소와 유보통합 재정추계를 위한 전국단위 재정 자료의 축적관리 필요성을 제안하였음.

□ 현 수준의 유아교육·보육재정 규모파악은 현실적 자료축적이나 접근에서의 제약이 있음에도 불구하고, 2022년 기준 19.2조원 수준으로 산정하였으며, 여기에 일부 의견을 더함.

- 최근 들어 사립유치원에 대한 재정지원이 확대되면 증가폭이 다소 커진 경향은 있으나, 다소 과대추정된 것은 있어 보임. 누리과정과 유아교육진흥 재정규모의 증가이 크지 않은 상황으로 이를 반영한 나머지 유아교육재정(예: 인건비, 학생수용시설, 전출금, 유아학비지원, 기타 등)을 추정하여 세출결산액 증가율을 단순하게 반영하면 다음과 같음. 실제 규모는 발제자의 추정치보다 1조원 이상 줄어든 가능성이 있음.

(단위: 백만원, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
세출결산(a)	56,789,353	56,597,924	60,041,898	65,611,419	71,612,652	80,401,054	77,705,459
증감(b)		-0.3	6.1	9.3	9.1	12.3	-3.4
유아교육재정(c) <sup>1)</sup>	4,837,547	5,492,628	5,442,389	5,598,821	5,831,021	5,951,240	<b>6,161,386</b>
누리과정지원(d)	3,344,621	3,946,759	3,877,950	3,899,268	3,942,052	3,791,918	3,961,764
증감(e)		15.1	-2.9	0.9	2.5	-1.6	6.4
유아교육진흥(f)	368,210	326,259	270,616	285,714	345,812	426,786	525,173
소계(g=d+f)	3,712,831	4,273,018	4,148,566	4,184,982	4,287,864	4,218,704	4,486,937
(c-g)×b/100			1,293,823	1,413,839	1,543,157	1,732,536	1,674,449

주: 2016년 이후 유아교육재정(c)은 이전년도 유아교육재정에 (c-g)×b/100를 더한 값임.



토론문

- 보육재정의 지방비 매칭 규모 산출시 큰 비중은 아니나, 표준보육비용 조사, 보육사업 관리, 육아종합지원센터 지원, 보육실태조사, 보육진흥원 운영지원 등 어린이집 관리 예산은 제외하여 지방비매칭 규모 파악이 필요함.
  - 또한 보육재정에서 가정양육수당/영아수당을 유보통합시 재정규모 추계시 어떻게 바라 봐야 할 것인지에 대해 향후 검토가 필요해 보임. 현재 유치원과 어린이집을 이용하지 않는 경우에 받는 가정양육수당이나 영아수당 포함여부 등 타당성에 대한 향후 검토도 필요함.
  - 여전히 육아지원정책의 재정규모를 파악하는 것이 어렵고, 유아교육재정은 유·초중등 교육재정으로 인건비 등을 별도로 분리하여 파악하는 것이 현실적으로 어려운 실정임. 발표문에 있는 바와 같이 지자체와 시도교육청 중심으로 유보 재정 관련 자료의 축적과 관리, 사용가능한 수준에서의 공개가 필요해 보임.
- 유보통합 재정소요와 관련하여, 본고에서 시설, 이용시간, 자격·양성체계 통합, 교사 처우격차 해소 등 4개에 대한 재정 소요시 고려할 점을 제안하였음. 실제 유보통합에 대한 다양한 시나리오가 전개될 것으로 예상되는바, 재정추계는 시나리오에 기반하여 합리적 수준에서 재정소요를 예측할 필요가 있음.
- 특히 합리적 수준에서의 재정소요 파악이 가능하기 위해서는 시나리오별, 단계별, 연도별 로드맵 등이 선행적으로, 구체적으로 제시될 필요가 있음.
  - 재정소요시 고려할 제안한 내용에 추가로, 시설과 관련하여서는 향후 유보통합과 지방 교육재정교부금의 안정적 재정지원을 위해서는 현재의 사립·민간위주의 유치원과 어린이집의 구조에 대한 점진적 해결책, 연령별 학급규모도 추가적으로 필요하며, 이용 시간의 경우 교육과정과 돌봄을 어떻게 가져갈 것인지, 자격 및 양성체계와 함께 기존 보육교사와 유치원교사의 자격 전환, 교사로서의 법적 지위 등의 문제, 교사처우 수준의 지향점 등에 대한 다양한 논의가 선결로 필요해 보임.
  - 유아교육·보육재정규모 현 수준은 발표문에 2022년 기준으로 19.2조원으로 되어 있는데 4가지 고려사항까지 추가한다면 다양한 법·제도적 변화와 막대한 재정이 추가로 소요되는 바, 현실적으로 유보통합 추진은 단기간에 명목적 통합을 하더라도 실질적 통합은 10년 이상 장기간의 계획을 통해 제도적 변화의 수용성과 재정여건을 감안한 실행력 제고가 필요함.

03

50

•

Korea Institute of Child Care and Education

## 유아교육·보육 통합 재정확보 방안

- 재원확보방안과 관련하여, 교육부로의 통합을 전제로 중액, 보통교부금이나 특별회계 확보방안을 전제하고 있고, 1,2차 특별포럼에서도 교육부로의 통합 가능성이 실현성이 높다는 주장들이 있음. 그럼에도 여전히 유보통합시 보건복지부나 제3의 부처에 대한 논의도 꾸준히 논의되고 있어, 내국세 비율 조정이나, 특별회계의 신설에 대한 검토도 지속적으로 필요해 보임. 또한 지방교육재정교부금법을 비롯한 관련 법의 개정안 마련도 함께 제시될 필요.
- 본 고는 유보통합보다는 유보서비스 격차 해소를 우선적으로 해결해야 함을 강조하고 있으나, 그동안 유보간, 내 격차완화를 위해 지속적인 노력을 해 왔음에도 불구하고 여전히 격차해소에는 한계가 있어 보임. 유보통합 당위성에 공감하고 실현을 목표로 한다면, 우선 기존 유보시스템 유지 하에 단기간에 관리부처 통합을 검토하고, 장기적으로 격차해소를 추진해 가는게 행·재정적으로 효율적일 수 있다고 보임.



04

토론문

유아교육·보육 교사의 처우 개선에 관한 쟁점

이경미

한국국공립유치원교원연합회 회장

유아교육·보육 교사의 처우에 관한 연구 및 논의의 자리가 마련된 것에 대해 매우 바람직하다 생각하며, 교사의 양성체계에 따라 처우가 달라지는 현실에 비추어 볼 때, 처우를 개선한다는 것은 결국 얼마만큼 교사로서의 전문성을 함양하는 과정이 양성과정을 통해 이루어졌는가로 이해될 수 있을 것이다.

지난 교사 양성체계에 대한 논의에서 밝힌 바와 같이 우리 연합회는 보육교사 양성체계는 아직까지 기관이 다원화 되어 있고, 학점이수제로 최소 필수 학력이 전문성을 담보하는 상태이기에 보육교사 등 단기간 양성기관에서 자격을 취득한 분들에 대해 보수교육을 통해 유치원 교사와 급여수준을 일원화 하는 것은 반대한다.

교사의 자격과 전문성 증진은 무엇보다도 중요하다. 그에 맞는 교육기관에서 전문성을 담보하는 교육을 제대로 이수하고 자격을 취득할 수 있도록 시스템을 마련하여 선택의 폭을 넓혀주어야 한다. 또한 단기간 양성기관 등 기타기관에서 취득 가능한 유치원교사 및 보육교사 자격증은 시기를 두고 발급을 중단해야 하며 단기간 양성기관과 제도는 폐지되어야 한다.

이에 보육교사 급여 수준은 어느 수준에 맞춘다는 개념이 아닌 교사로서 직정한 급여와 수당을 받을 수 있도록 급여 체계를 행정적으로 정립해 가는 과정이 필요하며, 유·초·중등 교사 급여 체계가 이에 대한 근거로 제안될 수 있을 것이다.

또한 처우는 급여뿐만이 아닌 근무 조건을 포함하여 논의되어야 하는 것으로 가장 먼저 개선되어야 하는 부분은 교사 대 영·유아의 비율 조정, 즉 현재 학급당 정원의 대폭 감축이 반드시 우선되어야 할 것이다.



## 토론문

교사의 눈과 손이 얼마만큼 우리 아이들에게 머물 수 있는가? 얼마나 영·유아의 필요와 욕구를 언어적·신체적·정서적으로 지원할 수 있는가? 는 교육공동체 모두의 행복과 교사들의 근로 조건 개선이 가장 중요한 핵심이 될 것이다.

더불어 국공립유치원의 교사들은 교육 외에 다양한 행정업무를 수행하는 매우 강도 높은 상황이므로 업무에 대한 부담을 줄이고 교육에 집중할 수 있도록 하는 근로 조건 개선도 함께 논의되기를 제안한다.

마지막으로 오늘 논의의 과정이 보육교사와 유아 교사 모두에게 현실적인 근로 조건을 개선하는 발전적인 방안 마련의 기초가 되길 바라며, 모두가 행복한 삶을 영위할 수 있도록 현장의 바램이 국가 정책으로 반영되는 과정이 영·유아교육 발전으로 이어지길 기대한다.

## 03

54

•

Korea Institute of Child Care and Education

유아교육·보육 통합을 위한  
단계적 추진 방안

