

육아정책 Brief

육아정책연구소

2023.7.31.

제95호

발행인 | 박상희 발행처 | 육아정책연구소

보육서비스 질제고, 교사 대 아동 비율 개선부터¹⁾

I 왜 교사 대 아동 비율 개선인가?

보육환경의 변화에 따른 보육서비스의 양적 확대에서 질적 확대로 패러다임 전환이 필요한 시점임.

- ▶ 보육 환경의 급격한 변화로 현행 보육서비스와 질 제고에 대한 전반적인 검토가 필요한 시점임.
- ▶ 어린이집 내 안전, 건강 및 아동학대 등의 사건 사고 발생으로 교사의 관리 감독이 더 필요함.
- ▶ 최근 국가 수준의 표준 보육·교육 과정의 패러다임이 놀이와 영유아 중심으로의 전환도 일부임.
- ▶ 정부는 국정과제 46²⁾ ‘안전하고 질 높은 양육환경 조성’을 제시하면서 ‘아동 당 교사 비율 검토’를 강조하였음.

교사 대 아동 비율이 보육서비스 질 제고의 핵심임.

- ▶ 보육서비스의 질 제고의 핵심 내용은 교사가 몇 명의 아동을 담당하는가의 교사 대 아동 비율 개선으로 볼 수 있음.
- ▶ 교사 대 아동 비율은 교사와 아동의 상호작용의 빈도와 질을 보여주는 중요한 지표임³⁾⁴⁾⁵⁾.
- ▶ 교사-영유아 간 상호작용의 횟수와 질은 교사가 한 명의 영유아에게 집중할 수 있는 시간의 질과 양의 영향을 받는데, 이에 가장 직접적인 영향을 미치는 요인이 ‘교사 대 아동 비율’임.
- ▶ 어린이집에서 이루어지는 교사-영유아 간 긍정적 상호작용은 영유아의 인지, 사회성, 정서발달에 중요한 영향을 미침⁶⁾.

영유아 중심, 놀이 중심 보육 과정의 정착을 위해 추진 필요정책으로 교사 대 아동 비율 축소를 지적함.

- ▶ 2021년 보육실태조사에서 0~2세 표준보육과정 운영의 어려움, 3~5세 누리과정 운영의 어려움, 영유아 중심, 놀이 중심 보육과정의 정착을 위해 정부가 추진해야 할 정책으로 공통적으로 교사 대 영유아 비율 개선을 지적함.

1) 본고는 육아정책연구소의 도남희·구자연·신나리·강규돈(2022). 교사 대 아동 비율 개선을 위한 시범사업 모형개발 기초연구 내용을 기초로 작성함.
 2) 제20대 대통령직 인수위원회(2022.5). 윤석열정부 110대 국정과제.
 3) 김은설·이재희·박은영·김정숙(2016). 영유아 보육교육 효과성 제고를 위한 환경 조성 방안-교사 대 영유아 비율의 적정 기준 마련 연구-. 서울: 육아정책연구소.
 4) 조막래·김송이·이지현·서경희(2021). 서울시 어린이집 교사 대 아동비율 개선 시범사업 효과 분석. 서울: 서울시여성가족재단.
 5) Vermeer, H. J., van IJzendoorn, M. H., Cárcamo, R. A., & Harrison, L. J. (2016). Quality of child care using the environment rating scales: A meta-analysis of international studies. *International Journal of Early Childhood*, 48(1), 33-60.
 6) 김은설·이재희·박은영·김정숙(2016). 영유아 보육교육 효과성 제고를 위한 환경 조성 방안-교사 대 영유아 비율의 적정 기준 마련 연구-. 서울: 육아정책연구소.

〈표 1〉 0-2세 표준보육과정 운영의 어려움

단위: %(개소)

구분	놀이에 대한 이해와 전문성 부족	교재 교구 준비의 어려움	기관 고유 프로그램과의 조화	고유 프로그램과의 조화	물리적 환경 열악	높은 교사 대 영아 비율	계획안과 평가 등 문서 작성 및 관리	자율적인 운영 위한 참고 자료 부족	부가적인 업무 부담 및 시간 부족	기관 평가 대비	0~2세 발달 특성상 놀이 중심 적용 한계	기타	없음	계(수)
1순위	20.7	10.8	2.7	4.2	29.5	7.5	2.9	4.8	1.0	12.0	0.2	3.6	100.0(3,280)	
2순위	7.7	8.1	2.5	4.8	13.5	12.4	5.0	13.9	2.7	22.9	0.5	-	100.0(3,280)	
1+2순위	28.4	18.8	5.2	9.0	43.1	19.8	7.8	18.7	3.7	34.9	0.8	3.6	(3,280)	

자료: 보건복지부·육아정책연구소(2021). 2021년 보육실태조사-어린이집 조사. p. 391, 〈표 VII-1-2〉를 발췌·인용함.

〈표 2〉 2019 개정 누리과정 운영 시 어려움

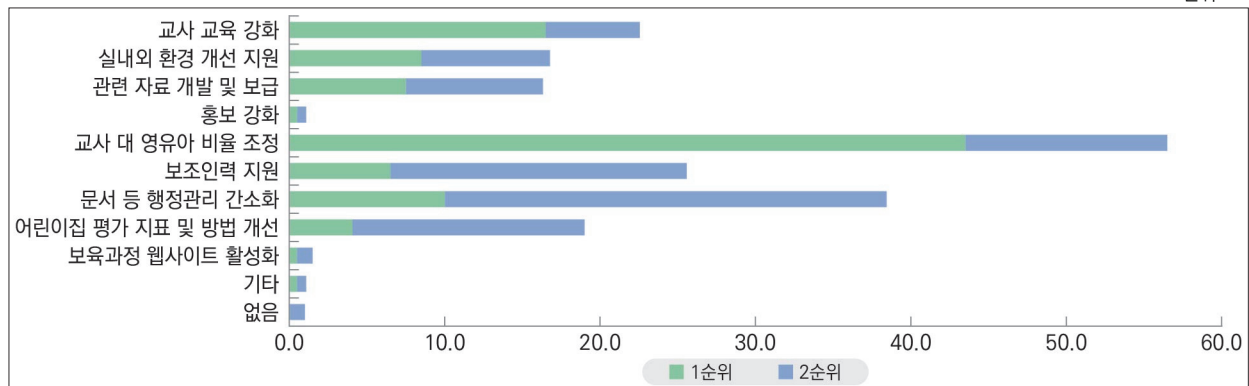
단위: %(개소)

구분	「2019 개정 누리과정」 이해 부족	놀이에 대한 이해 전문성 부족	기관 고유 프로그램과의 조화	고유 프로그램과의 조화	물리적 환경 열악	교사 대 유아 비율 높음	문서 작성 및 관리	참고자료 부족	부가 업무 부담 및 시간 부족	기관 평가 대비	초등 교육 과정 연계	기타	없음	계(수)
1순위	7.5	22.8	4.5	7.3	29.9	8.5	4.8	8.3	1.8	1.8	0.4	2.4	100.0(1,429)	
2순위	3.9	12.2	4.6	7.1	14.2	15.5	9.7	19.2	2.6	4.3	1.5	-	100.0(1,429)	
1+2순위	11.4	35.0	9.1	14.4	44.1	24.0	14.5	27.4	4.4	6.2	1.9	2.4	(1,429)	

자료: 보건복지부·육아정책연구소(2021). 2021년 보육실태조사-어린이집 조사. p. 395, 〈표 VII-2-3〉를 발췌·인용함.

〈그림 1〉 영유아 중심, 놀이 중심 보육과정 정착을 위해 정부가 추진해야 할 정책

단위: %



자료: 보건복지부·육아정책연구소(2021). 2021년 보육실태조사-어린이집 조사. p. 400, 〈그림 VII-2-5〉를 발췌·인용함.

▶ 선행연구에서 지속적으로 교사 대 아동 비율 개선에 대한 요구가 있었음.

- 현행 교사 대 아동 비율 기준 강화, 일부 연령반의 구성 개선, 교사 대 아동 비율 개선 대신 보조교사 등 지원인력의 추가 배치를 주장함⁷⁾.
- 어린이집의 교사 대 아동 비율의 조절이 필요하다는 응답(78.3%)과 반별 최대정원제에 대한 규정과 교사 당 아동 수 규정을 조정하는 방안이 더 효율적(46.8%)이라는 응답이 조사됨⁸⁾.

7) 양미선·최은영·김보미(2020). 영유아 수 변동에 따른 어린이집 인적·물적 자원 이용 합리화 방안. 육아정책연구소.

8) 김은설·이재희·박은영·김정숙(2016). 영유아 교육보육 효과성 제고를 위한 환경 조성 방안-「교사 대 영유아 비율」의 적정 기준 마련 연구-. 육아정책연구소.

II 교사 대 아동 비율 관련 국내·외 기준 비교

교사 대 아동 비율은 어린이집 반 편성 기준과 보육교사 배치 기준에 따름.

- ▶ 어린이집 반 편성 기준은 영유아보육법 시행규칙 제10조[별표2]에 따름.
- ▶ 영유아의 연령에 따라 0세 3명, 1세는 5명, 2세는 7명, 3세는 15명, 4세는 20명 원칙이며 1세부터는 반별 정원을 탄력적으로 운영하거나 농촌 소규모 어린이집 및 도서·벽지 지역은 교사 대 아동 비율 특례기준을 적용하고 있음.
- ▶ 0세반의 경우는 반 정원을 초과한 보육을 인정하지 않으나 그 외 연령반은 반별 정원 탄력 편성을 인정하고 있음.
- ▶ 2021년 보육실태조사⁹⁾에 따르면, 전체 어린이집 중 12.9%가 반 정원을 탄력편성하고 있었고 사회복지법인, 민간어린이집이거나 농어촌 지역, 규모가 클수록 반 정원을 탄력 편성하는 비율이 높았음.
- ▶ 코로나 19 확산에 따른 영유아 및 보육교직원 감염병 관리, 보육교사의 업무 부담 경감 등에 대한 요구로 교사 대 아동 비율 기준 조정에 대한 요구가 높은 것으로 나타남.
- ▶ 반 정원 탄력 편성에 대한 검토가 필요하며 농어촌 지역이나 인구 소멸 지역 외는 제도의 적용을 한정할 필요가 있음.

〈표 3〉 어린이집 반 편성과 교사 배치 기준

구분	만 0세	만 1세	만 2세	만 3세	만 4세 이상
원칙	3명 ¹⁾	5명	7명	15명	20명
탄력 편성 ²⁾	-	1명	2명	3명	3명
특례 인정 범위	기본보육 4명 이내	7명 이내	9명 이내	19명 이내	24명 이내
	연장보육 7명 이내(0세 포함 시 5명 이내)			20명 이내	

주: 1) 장애아도 3인당 보육교사 1인이여야 함.

2) 탄력 편성이라 함은 추가 허용 인원을 의미함.

자료: 보건복지부(2022). 보육사업안내. p. 215-217 내용을 합하여 구성함.

- ▶ OECD 회원국의 경우, 회원국의 평균은 14.3명으로, 유럽연합은 13.8명으로 나타남(OECD, 2022).
 - 특히, 노르웨이의 6명, 아일랜드와 헝가리와 같이 8명인 경우도 있으나, 20명 내외인 경우가 대부분으로 나타남.
- ▶ 미국의 경우는 NAEYC에서 지적했듯이 적절한 집단의 크기와 성인 대 아동 비율 유지가 중요한데, 2세 미만의 영아는 교사 1명당 4명, 걸음마기 2세는 6명이며, 호주의 교사 대 아동 비율은 기관보육 시 교사 대 아동 비율은 26개월 이하 영아의 경우 1:4로 빅토리아주를 제외하고 36개월 영아까지 동일함.
- ▶ 일본의 보육사 배치 기준은 0세 이하의 경우는 영유아 3명에 보육사 1명, 2세 이하의 경우는 6명, 3세 이하는 20명, 4세 이상은 30명으로 규정함.
- ▶ 이상의 국외 기준을 살펴보면, 우리나라의 교사 대 아동 비율과 큰 차이가 없으나 일부 유럽 국가의 배치기준은 좀 더 낮은 것으로 확인할 수 있음.

〈표 4〉 국외의 교사 배치 기준

구분	만 0세	만 1세	만 2세	만 3세	만 4세 이상	
OECD	평균	14.3:1				
	EU23 평균	13.8:1				
유럽연합	노르웨이	-	3:1	3:1	6:1	6:1
	아일랜드	3:1	5:1	6:1	8:1	8:1

9) 보건복지부·육아정책연구소(2021). 2021년 전국보육실태조사-어린이집 조사-. p. 132, 〈표 IV-2-4〉의 내용을 참조함.

구분	만 0세	만 1세	만 2세	만 3세	만 4세 이상
미국(2022)	4:1	6:1	6:1	10:1	12:1
호주(2020)	4:1		10:1, 11:1		
뉴질랜드(2022)	5:1		6:1, 7-20: 2		
일본(2022)	3:1	6:1		20:1	30:1

주: OECD 일부 국가에서는 영유아들을 대상으로 하는 경우, 교사를 도와주는 보조 인력을 다양하게 활용하므로 영유아 대 교사 비율(child-to-teaching-staff-ratio)과 영유아 대 교직원비율(child-to-contact-staff-ratio)에 유의할 필요가 있음.

자료: 1) OECD (2020). Education at a glance: student-teacher ratio and average class size.

2) 유럽연합: European Commission/EACEA/Eurydice (2019). Key data on early childhood education and care in Europe - 2019 Edition, p. 154. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

3) 미국: NAEYC. (2022). NAEYC early learning program accreditation standards and assessment items, p. 99. Washington, DC: NAEYC.

4) 호주: Australian Children's Education and Care Quality Authority(2020). Guide to the national quality framework, p. 429. <https://www.ecqa.gov.au/sites/default/files/2022-05/Guide-to-the-NQF-220511-compressed.pdf>. 2022. 8. 14. 인출.

5) 뉴질랜드: New Zealand Ministry of Education. (2022. 6. 1). Education (Early Childhood Services) Regulations 2008 (SR 2008/204), p. 45. Wellington, New Zealand: The Parliamentary Counsel Office.

6) 일본: 후생노동성(2022). 아동복지시설의 설비 및 운영에 관한 기준. https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=82069000&dataTyep=0&pageNo=1, 2022. 8. 7. 인출.

III 교사 대 아동 비율 개선 노력과 성과 및 제한점

보육서비스의 질을 높이기 위해 이미 일부 지자체에서는 교사 대 아동 비율 개선 관련 사업을 수행하고 있었음.

- ▶ 경기도와 서울시, 인천시 등 지자체에서 자체적으로 시범사업을 수행해 오고 있으며 사업의 주요 목적은 안전한 보육 환경을 제공하고 보육서비스의 질을 높이고자 함.

〈표 5〉 주요 지자체 시범사업 비교표

구분	경기도	인천시	서울시	노원구	광양시
사업 규모	320개소	196개소	160개소	97개소	87개소
참여 유형	가정(정부 인건비 미지원)	민간·가정 (정원 39인 이하)	국공립·서울형 민간·가정	국공립(사회복지법인) 민간·가정	전체
교사 대 아동 비율	0세반(1:2) 1세반(1:3)	0세반(1:2) 1세반(1:4)	0세반(1:2) 3세반(1:10)	장애아반(1:2) 0세반(1:2) 3세반(1:12)	장애아반(1:2) 0세반(1:2) 1세반(1:4)
지원 내용	인건비 및 운영비	운영비(인건비) 및 환경개선비	인건비	운영비 (보육료)	운영비 (보육료)
소요 예산 (단위: 천원)	28,858,000 (도비 30%, 시군비 70%)	5,979,600 (도비 50%, 시비 50%)	6,516,000 (시비 100%)	1,045,690 (구비 100%)	3,238,900 (시비 100%)

자료: 1) 서울특별시(2022). 「교사 대 아동 비율 개선 시범사업 확대」 내부자료.

2) 인천광역시(2022). 「인천형 어린이집 확충 및 지원계획」 내부자료.

3) 광양시(2022). 「반 정원 조정 담임교사 인건비 지원 계획」 내부자료.

4) 경기도(2022). 2022년도 경기도 보육사업안내, p. 34-40.

5) 노원구(2021). 「노원 안심어린이집 선정·운영 추진계획」 내부자료.

출처: 도남희·구자연·신나리·강규돈(2022). 교사 대 아동 비율 개선을 위한 시범사업 모형개발 기초연구. p. 89-91, 〈표 III-7-1〉 국내 지자체 시범사업 비교표 중 일부 지자체 내용 발췌·인용함.

- ▶ 지자체 사업 내용을 보면 공통적으로 0세에 대한 교사 대 아동 비율 지원을 하고 있으며 인건비 또는 운영비를 지원하고 있음.

- 지자체의 재정 여건과 목적에 따라 지원 내용은 차이가 있으며 실효성에 대한 논의가 필요함.

- ▶ 성과 분석을 시도한 지자체는 영유아, 교사, 및 부모와의 관계에 긍정적 변화를 제시하였음.
 - 서울시는 영유아와 교사의 상호작용 변화, 보육교사의 양적, 질적 변화, 양육자-어린이집 간 가정 연계 및 소통의 변화가 있다고 하였음.
 - 인천시는 영유아의 개별적 특성의 존중과 민감한 돌봄, 교사의 직무만족도 제고, 부모의 신뢰감과 어린이집과의 긴밀한 연계 증가, 재정 운영의 건전성 등을 제시함.
 - 광양시에서도 사업에 대한 만족도가 높았으며 특히, 교사의 만족도가 높았음. 구체적으로 안전 관리, 부모와 소통, 아이의 건강 관리, 기관 운영에의 신뢰감의 긍정적 효과를 보고함.

전문가들과 현장의 원장과 교사들은 교사 대 아동 비율이 축소되어야 한다고 인식하고 있음.

- ▶ 최근 누리과정의 아이 중심, 놀이 중심의 질 높은 보육을 표방하고 있지만 아이들의 발달 수준, 부모의 개별적 요구에 의해 보육 현장은 이에 부응하지 못하고 있음.
- ▶ 아이들의 발달 수준이 한 연령대에서도 다양하게 나타나 개별적 요구와 지원이 필요함.
 - 발달 지연, 문제행동이 있는 경우 등 발달적으로 염려가 되는 아이들 비중이 높아지면서 세심한 지원이 필요함.
- ▶ 보육은 교사, 부모와 어린이집의 파트너십이 중요함.
 - 부모들의 협조가 필수적인데 부모들의 요구가 많아지고 아이들을 훈육하는 것과 스트레스를 혼동하고 있는 양상임.
- ▶ 아동 인권 존중, 안전과 개별 요구에의 부응하는 현장이 되기 위해서는 아동과 교사의 비율이 낮아야 함.
- ▶ 영아의 안전과 개별적 보호를 위해 0세아의 교사 대 아동 비율이 개선되어야 함.
 - 영아는 0~2세를 포함하며, 특히 0세반은 12개월 이전의 다양한 월령이 존재함.
 - 0세와 1세 사이 아이들의 발달은 급격한 변화를 보이는데, 이 시기의 아이들의 움직임은 넓은 공간을 필요로 할 뿐만 아니라 지속적인 성인의 관찰과 관리가 필요함.
- ▶ 최근 발달의 지연이 많고 돌봄 영유아가 급격히 증가하는 3세아의 교사 대 아동 비율 개선이 시급하다고 함.
 - 현재 3세아의 발달이 이전의 3세와는 다른 양상을 보여 교사들의 보육 업무가 어렵다고 함.
 - 이전의 2세반을 맡은 경우, 교사 대 아동이 1:7에서 3세반이 되어 두 배 가까운 1:15의 변화는 아동의 발달 지연과 더불어 이중 부담으로 다가옴.

IV 교사 대 아동 비율 개선을 위한 정책 과제와 실천 방안

지속적인 영유아인구 감소, 발달지체, 또는 문제행동을 가진 영유아들의 증가 등 보육 현장의 변화에 대한 대응으로서 교사 대 아동 비율 개선이 요구됨.

첫째, 보육의 질 제고, 새로운 도전으로서 교사 대 아동 비율 개선안을 제안함.

- ▶ 현장과 전문가의 의견을 수렴하여 영아의 경우는 기존보다 1명씩 감원하도록 하고 유아의 경우는 기존의 인원에 비해 5명을 감원하도록 제안함.
 - 개선안을 통해 교사와 아동의 상호작용을 증가시키고 보다 안전한 환경에서 보육을 하도록 함.
 - 현행 교사 대 아동 배치 기준에서 탄력 편성을 지양하고 농어촌과 특례 범위의 기준은 유지함.

〈표 6〉 교사 대 아동 비율 개선 제안

구분	만 0세	만 1세	만 2세	만 3세	만 4세 이상
원칙	2명	4명	6명	10명	15명
특례 인정 범위	기본보육 연장보육	3명 이내 6명 이내	8명 이내	14명 이내	19명 이내
	6명 이내(0세 포함 시 5명 이내)			15명 이내	

주: 〈표 3〉 어린이집 반 편성과 교사 배치 기준에 준하여 개선을 제안함.
 자료: 도남희·구자연·신나라·강규돈(2022). 교사 대 아동 비율 개선을 위한 시범사업 모형개발 기초연구. 육아정책연구소.

둘째, 어린이집의 규모와 인가 연도로 인한 면적 차이를 반영한 교사 대 아동 비율 개선안의 적용이 필요함.

- ▶ 어린이집의 인가 연도와 일부 소규모 어린이집의 규모 등을 고려하여 영유아와 교사의 쾌적한 환경을 위한 면적을 교사 대 아동 비율에 반영할 필요가 있음.
- ▶ 교사 대 아동 비율의 개선은 아동의 감소나 추가 교사의 고용 문제를 가져옴.
 - 아동의 감소의 경우는 추후 대기 아동과 정원 충족에 영향을 미침.
 - 추가 교사의 고용은 인건비의 증가 등의 운영과 재정에 부담이 될 수 있음.
 - 정원충족률이 감소하는 현 상황에서 기관 운영에 있어 부담이 되는 이슈임.

셋째, 교사 대 아동 비율 개선을 위한 지원 시 지원 방식에 대한 고민이 필요함.

- ▶ 지자체 시범사업의 내용을 보면 지원 내용에 따른 차이가 있으므로, 이에 대한 신중한 접근이 요구됨.
 - 교사 대 아동 비율을 개선하면서 반을 추가로 구성하느냐 아니면 반을 그대로 유지하느냐의 문제
 - 추가 반의 교사에 대한 인건비를 지원하느냐, 감소한 영유아의 수만큼 기관 운영비를 지원하느냐의 문제

[그림 2] 교사 대 아동 개선을 위한 시범사업 모형 제안

1안	2안	3안
<ul style="list-style-type: none"> • 0, 3세반 • 장애아반 • 두 연령 동시 	<ul style="list-style-type: none"> • 0세반 • 장애아반 • 영아 먼저 	<ul style="list-style-type: none"> • 3세반 • 장애아반 • 유아 먼저

넷째, 교사 대 아동 비율 개선을 위한 시범사업의 모형을 제안함.

- ▶ 1안은 현장에서 요구가 가장 많은 0세와 교사의 업무 부담이 가중되는 3세 및 장애아의 교사 대 아동 비율을 개선하는 것임.
 - 본안은 0세와 3세의 비율 개선을 동시에 진행하는 것으로 3년 후 전 연령대의 교사 대 아동 비율을 개선할 수 있음.
- ▶ 2안은 0세와 장애아반 먼저 교사 대 아동 비율을 개선하고 순차적으로 모든 연령대의 교사 대 아동 비율을 개선하는 것으로, 시간이 소요됨.
- ▶ 3안은 3세반과 장애아반을 먼저 교사 대 아동 비율을 개선하고 이후 4세, 5세반을 순차적으로 개선한 후 영아반의 교사 대 아동 비율을 개선하는 방법으로 유보 통합 이후 적용할 수 있는 모형임.

도남희 선임연구위원 cando@kicce.re.kr