세미나 자료 2024-09

2024년 제3차 육아정책 심포지엄

# 저출생 시대, 영유아 교육·보육기관의 지속가능 전략

일 시 2024. 11. 19.화 14:00~16:00

장 소 버텍스코리아 버텍스홀(서울 종로구 S타워 22층)

주 최 육아정책연구소

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

2024년 제3차 육아정책 심포지엄

# 저출생 시대, 영유아 교육·보육기관의 지속가능 전략

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

# 프로그램

**| 주 제 |** 2024년 제3차 육아정책 심포지엄
: 저출생 시대, 영유아 교육 · 보육기관의 지속가능 전략

**| 일 시 |** 2024. 11. 19(화), 14:00~16:00

**| 장 소 |** 버텍스코리아 버텍스홀(서울 종로구 S타워 22층)

**| 일 정 표 |**

사회자: 김근진 연구위원(육아정책연구소)

| 구 분 | 일 정 | | |
|---|---|---|---|
| 14:00~14:10 | 개회 및 참석자 소개 | | 황옥경 육아정책연구소 소장 |
| 14:10~14:30 | 주제 발표 | 인구감소 지역 소규모 유치원 운영 개선 현황과 통합 운영 방안 | **김은설** 육아정책연구소 선임연구위원 |
| 14:30~14:50 | | 지역소멸위기에 대응하는 유치원-학교 통합운영 가능성 탐색 | **김동훈** 육아정책연구소 연구위원 |
| 14:50~15:00 | 휴식 | | |
| 15:00~15:50 | 종합토론 | | **좌 장:** 문무경 선임연구위원(육아정책연구소)<br>**권순형** 선임연구위원(한국교육개발원 교육정책네트워크)<br>**김정숙** 교수(한국방송통신대학교 유아교육과)<br>**이연주** 장학사(경기도교육청 유아교육과)<br>**이재희** 연구위원(육아정책연구소) |
| 15:50~16:00 | 질의응답 | | |
| 16:00 | 폐회 | | |

**| 주최 및 주관 |** 육아정책연구소

# 목 차

환영사 ····· 1
• 황옥경(육아정책연구소 소장)

**주제발표 1**

인구감소 지역 소규모 유치원 운영 개선 현황과 통합 운영 방안 ····· 3
• 김은설(육아정책연구소 선임연구위원)

**주제발표 2**

지역소멸위기에 대응하는 유치원-학교 통합운영 가능성 탐색 ····· 23
• 김동훈(육아정책연구소 연구위원)

**종합토론**

인구감소시대 소규모 유치원 통합 운영 방안에 대한 토론 ····· 39
• 권순형(한국교육개발원 교육정책네트워크 선임연구위원)

지역소멸 위기, 인구감소에 대응하는 유치원의 운영방안에 대한 토론문 ····· 53
• 김정숙(한국방송통신대학교 유아교육과 교수)

상생 · 협력을 통해 지속성장 가능한 소규모 유치원 발전 방향 ····· 59
• 이연주(경기도교육청 유아교육과 장학사)

2024년 제3차 육아정책 심포지엄 토론문 ····· 63
• 이재희(육아정책연구소 연구위원)

# 환영사

안녕하십니까.

먼저 바쁘신 중에도 오늘 육아정책심포지엄에 귀한 시간을 내어 참석해 주신 모든 분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 우리는 대한민국이 직면한 중요한 문제, 바로 저출생과 지역소멸 위기 속에서 어떻게 미래 세대의 교육을 잘 지켜 나갈 수 있을지에 대해 함께 고민하는 자리를 마련하였습니다.

현재 우리의 사회는 급격한 출산율 저하와 함께, 많은 지역이 인구 감소 문제에 직면해 있습니다. 특히 지방 소도시와 농촌 지역 등 인구감소지역에서는 교육·보육 기관의 운영에 어려움을 겪으면서, 인프라가 줄어들어 아이들의 교육 기회가 줄어드는 상황에 놓여 있습니다. 이러한 문제는 단순히 교육적 측면을 넘어서 지역 공동체의 지속 가능성에도 큰 영향을 미칠 수 있습니다. 특히 저출생의 위기를 가장 빨리 체감하는 어린이집·유치원과 함께 학교들도 갈수록 소규모화 되면서 운영 재구조화와 함께 존폐까지 논의되고 있는 실정입니다.

이러한 저출산 심화로 인한 지역소멸의 위기와 유치원과 학교의 소규모화 심화 속에서 유치원 간의 연계, 지역에서의 돌봄과 학교급간 통합연계 강화, 교육과정에서의 유·초 연계 등 다양한 대응방안 모색을 통해 아이 키우기 좋은 환경을 도모하려는 정책방향의 설정과 과제가 중요한 이슈가 되고 있습니다.

소규모 유치원은 그 자체로 작은 규모의 강점을 가지고 있습니다. 아이들에게 더 많은 관심과 애정을 쏟을 수 있고, 개별적인 맞춤 교육이 가능하다는 점에서 큰 장점이 있습니다. 그러나 재정측면에서는 비효율적이라는 의견도 있습니다. 유·초 연계 교육은 아이들의 자연스러운 성장과 학습을 위해 매우 중요한 요소이며, 유치원에서의 교육이 초등학교 이후 교육과정과 유기적으로 연결될 때 아이들은 안정적이고 연속적인 발달을 가져올 수 있습니다.

오늘의 심포지엄은 인구감소, 지역소멸 위기 속에서 영유아 교육·기관을 중심으로 어떠한 방식의 운영 재구조화가 필요하고, 어떻게 지역사회에서 교육·돌봄의 중심축으로서 기능할 수 있을지, 그리고 유치원과 초등학교 간의 통합운영 연계를 강화할 수 있을지에 대해 심도 깊은 논의를 진행하고자 합니다.

오늘 뜻깊은 행사를 개최하는데 있어 바쁘신 중에도 발표를 해주신 김은설 박사님, 김동훈 박사님, 토론을 맡아주신 한국교육개발원 권순형 박사님, 한국방송통신대학교 김정숙 교수님, 경기도교육청 이연주 장학사님, 육아정책연구소 이재희 박사님께 깊은 감사의 인사를 드립니다.

끝으로, 저출생과 지역소멸이라는 위기 속에서 우리 모두가 함께 고민하고 노력할 때 비로소 밝은 미래를 열어갈 수 있을 것입니다. 오늘의 심포지엄이 하나의 밀알이 되기를 바라며 앞으로도 많은 관심과 참여를 부탁드립니다. 감사합니다.

2024년 11월 19일
육아정책연구소장 황옥경

2024년 제3차 육아정책 심포지엄
저출생 시대, 영유아 교육·보육기관의 지속가능 전략
Korea Institute Of Child Care And Education

주제발표 1

# 인구감소 지역 소규모 유치원 운영 개선 현황과 통합 운영 방안

김 은 설
육아정책연구소 선임연구위원

# 인구감소 지역 소규모 유치원 운영 개선 현황과 통합 운영 방안

김은설(육아정책연구소 선임연구위원)

## 1. 서론

저출생으로 인한 인구의 급격한 감소는 유치원의 설립과 운영에도 변화를 가져오고 있다. 유아 인구의 감소는 유치원 재원 유아 수의 급감 및 가속화를 가져올 것으로 전망되고 있고, 이는 유치원의 소규모화, 운영방식의 재구조화, 더 나아가서는 폐원 방식의 간소화 등 여러 측면에서 유아교육 기관 자체의 형태, 운영, 존속 여부의 문제에까지 영향을 미치고 있는 것이다. 지금과 같은 유치원 원아 수 급감 상황에서는 농어촌 등 인구감소 지역의 소규모화된 공립병설유치원은 지역특성을 반영하여 유아의 교육권을 보호하면서도 교육과정 운영을 정상화하고 효과적, 효율적 운영을 이룰 수 있는 지원 방안의 모색이 필요해지고 있다.

정부는 2023년 제3차 『유아교육발전기본계획』을 발표하면서 유아 인구 급감의 시대적 변화에 대응하기 위해 교육기관의 소규모화 등으로 인한 유아교육 공급구조의 전환을 중요한 이슈 중 하나로 제시하였다. 계획에 의하면, 향후 유치원 설립 제도의 개선, 소규모 유치원의 교육 여건 개선, 운영 곤란 유치원의 폐원 관련 제도 개선 등의 검토가 요구되고 있으며, 본 연구는 이러한 정책적 필요성에 근거하여 수행하게 되었다.

올해 2024학년도는 출생아 수가 처음으로 20만명대로 감소한 2020년생이 유치원에 입학한 해로, 유치원은 인구 절벽의 최전선에 위치한 교육기관이 되었다. 연도별 출생아수를 보면 2016년 40.6만명이었으나 2018년 32.7만명, 2019년 30.3만명으로 감소하였고 2020년에는 27.2만명으로 30만명대 이하로 떨어졌고 2021년에는 26만명, 2022년에는 24.9만명으로 매년 1만명 이상의 출생아 수 감소를 보이고 있다. 이러한 속도라면 앞으로 3-4년 후엔 20만명에도 못 미치는 수준에 이를 수도 있을 것이다.

유치원 재원 유아 수를 보면, 2018년도 대비 2022년도에 유치원 재원 유아는 18.2%가 감소한 것으로 산출되나, 향후 5년간은 더욱 빠른 속도로 감소할 것으로 예측이 된다. 즉, 2027년에는 유치원 재원 유아 수가 73.9만명으로 예측되며 이는 2022년도 대비 약 32%가 감소한 수준이다(관계부처 합동, 2023).

이러한 유아 인구와 유치원 재원 아동 수의 감소는 결국 유치원의 소규모화 등 유아교육 공급구조에서의 변화를 가져오게 되고 정책 수립의 측면에서는 유아배치계획에 반영되어 향후 변화에 대응해야 할 것이 요구된다. 교육부에 따르면, 2018년도를 기점으로 전체 유치원 수 및 인가학급 수는 지속 감소하고 있다. 유아 모집의 어려움으로 사립유치원은 연평균 약 200개원씩 폐원하고 있으며 공립병설유치원은 1학급 규모의 기관으로 변화하여 초소규모 유형이 증가하는 추세를 보이고 있다. 2022년도 교육통계에 따르면 전체 국·공립유치원 중 1학급 소규모 유치원의 비중은 49.6%이다(교육통계서비스,https://kess.kedi.re.kr/index). 따라서 유아교육법에 따라 3년마다 수립되고 있는 유아배치계획 등 유치원 설립 관련 정책에서 지역 유아 인구 변화에 따라 소규모화될 유치원의 교육기관으로서 적정 규모에 대한 검토가 필요한 시점이다.

교육부(관련자 면담, 2024. 3)에 따르면, 인구구조 변화를 반영한 새로운 국·공립 유치원 모델을 마련하는 것에 대한 요구가 증가하고 있는 바, 정부는 출생아 수 급감 등 외부 충격으로 인한 충원율 하락 및 교육의 질 저하 우려에 대해 기존 국·공립 기관 형태를 통한 대응에 한계가 있음을 절감하게 되었다. 전체 국·공립 중 1학급 규모의 소규모 병설유치원은 혼합 연령 학급을 운영할 수밖에 없고 초등학교와 공동 운행으로 인해 저녁돌봄이나 방학 중 통학버스를 사용할 수 없는 점, 원감배치 등에서도 어려움이 있어 운영 방식의 개선이 필요하다는 인식이 높아지고 있다.

그러므로, 유아교육기관의 신·증설 및 운영 개선 계획에서 유아 수 변화를 고려한 정교한 접근의 필요해지고 있으며, 농어촌 증 소규모 병설유치원을 설치할 수밖에 없는 지역에 대해서는 단설과 같은 교육 여건 조성을 지원함으로써 소규모임에도 교육적 환경이 풍부하게 제공될 수 있도록 지역 특성을 고려한 유치원 발전 방안을 모색하는 것이 필요하다.

## 2. 소규모 병설유치원 운영개선사업[1] 현황 및 개선 요구

2023년 기준 전체 5,133개 공립유치원 중 단설유치원이 567개로 약 11% 비율을 차지하고 나머지 89%(4,563개원)는 초등학교 병설유치원으로 운영되고 있다. 이들 병설유치원의 평균 학급 수는 1.8개이며 과반(55.7%)이 1학급 유치원으로, 소규모 병설유치원으로 분류할 수 있다. 소규모 유치원의 기준을 법령으로 구분하고 있지는 않지만 일반적으로 1~2개 학급만을 운영하는 유치원이라 할 수 있다.

### 가. 현황

교육부에서는 소규모 유치원의 운영 개선을 위해 2023년부터 '한울타리유치원' 사업을 추진하고 있다. 한울타리유치원 사업은 복수의 소규모 유치원이 상호 협력, 연계하여 교육과정을 효과적으로 운영하고 돌봄, 통학차량 운행 등 소규모 유치원 단독으로 제공할 수 없는 프로그램, 서비스를 운영할 수 있게 하여 하나의 규모가 큰 유치원처럼 기능할 수 있도록 한 운영 개선 사업이다. 소규모 유치원이 연령별 학급편성이 불가능하고 전용 통학차량 운행이 없어 방학 중 유치원 원아가 이용할 수 없으며 돌봄 여건이 부족함, 1인 교사의 업무 과중 등 여러 애로점이 있음을 고려할 때 한울타리유치원 사업을 통해 단설유치원과 같은 운영 측면의 여러 이점을 기대할 수 있다.

2024년 3월 현재 한울타리유치원의 운영 현황은 다음의 〈표 1〉과 같다. 6개 시도, 14개 지역교육지원청에서 참여하고 있는데 대부분은 통합형이나 거점형 한울타리를 선택하였으나 충남지역에서는 공동연계형으로 4개 지역에서 진행하고 있어 지역별 차이를 보인다.

통합형은 복수의 유치원을 물리적으로 통합하여 그 중 중심이 되는 1개 유치원으로 흡수하여 하나의 유치원으로 전환, 운영되는 한울타리 유형이다. 운영이 어려운 소규모 유치원을 통합함으로써 하나의 단설 또는 중규모(3학급) 이상 병설로서 기능할 수 있도록 새롭게 재구조화하는 방식이다.

거점형은 하나로 통합하지는 않지만 하나의 중심유치원에 예산지원을 통해 교육환경 개선 및 기관 간 협력 운영을 할 수 있는 환경을 조성하고 인근 유치원들과 시설 및 프로그램을 공동활용 할 수 있게 하는 방식이며, 공동연계형은 중심유치원 없이 교육환경 개선을 지원하여 실내외 공간을 인근 유치원들이 공동 활용 할 수 있도록 하는 운영 방식이다. 전북과 전남의 중소도시, 농어촌 지역 유치원은 거점형을 선택하고 있고 충남지역 유치원 중 다수가 공동연계형으로 운영하는 것으로 나타났다.

---

1) '한울타리유치원 사업'을 기준으로 정리함.

〈표 1〉 2024년 3월 현재 한울타리유치원 운영 현황

| 시 · 도 | 교육지원청 | 한울타리 유형 | 한울타리 유치원 구성 |
|---|---|---|---|
| 대구 | 서부 | 통합형 | 중심 1 참여 3 |
| 대전 | 동부 | 통합형 | 중심 1 참여 1 |
| | | 거점형 | 중심 1 참여 1 |
| | | 거점형 | 중심 1 참여 1 |
| | (서부) | 거점형 | 중심 1 참여 1 |
| | | 거점형 | 중심 1 참여 1 |
| 충남 | 논산계룡 | 통합형 | 중심 1 참여 1 |
| | 천안 | 통합형 | 중심 1 참여 1 |
| | 천안 | 공동연계형 | 참여 3 |
| | 공주 | 공동연계형 | 참여 4 |
| | 아산 | 공동연계형 | 참여 3 |
| | 서산 | 공동연계형 | 참여 2 |
| 전북 | 군산 | 거점형 | 중심 1 참여 3 |
| | 익산 | 거점형 | 중심 1 참여 2 |
| | 정읍 | 거점형 | 중심 1 참여 2 |
| | 김제 | 거점형 | 중심 1 참여 2 |
| 전남 | 목포 | 거점형 | 중심 1, 참여 2 |
| 경북 | 김천 | 통합형 | 중심 1, 참여 2 |
| | 구미 | 통합형 | 중심 1, 참여 2 |
| 총 6개 시도 | 14개 지역 | 15개 한울타리 | 45개 유치원 |

자료: 교육부(2024). 내부자료.

한울타리유치원 사업의 운영 상황과 문제점, 개선 요구 등을 현장 확인하기 위하여, 시도교육청에서 이를 담당하고 있는 공무원을 대상으로 면담을 진행하였다.

### 1) 한울타리유치원 사업 중 해당 유형 선택 이유

유형 중 통합형을 선택한 경우, 유치원 원아모집이 어려운 상황에서 이전부터 통폐합을 계획하고 있었기 때문에 해당 유형을 선택한 것으로 주로 응답하였다.

대구교육청 사례를 보면, 1개의 단설유치원을 기준으로 0.68~3.8㎞ 거리에 위치한 3개의 소규모 병설유치원을 모두 통합하여 1개의 유치원으로 운영되는 통합형 한울타리로 재구성되었다 총 4개의 단설 및 병설유치원이 통합되어 5개 학급(일반 4개+ 특수 1개)으로 이루어진 병설유치원으로 재탄생하여, 단설이 병설로 전환되고 3개의 인근 병설은 휴원하는 형태로 나타났다.

전북의 경우는, 1학급 병설유치원의 비율이 전체의 78%에 이르므로 이들의 운영 개선을 위해 한울타리사업에 참여하기로 하였으나, 각 유치원이 통폐합되는 것을 염려하여 통합형 방식을 적용하기 힘들었고 대안적으로 거점형 방식을 선택하여 유치원 숫자는 현행 유지를 하면서 필요한 부분에 대해 협력을 하는 운영 유형을 도입한 경우이다.

대전은 유치원 취원율이 전국 최하위를 기록하고 5명 미만 유치원 수가 많아지면서 소규모 유치원의 변환이 필요하여 통합형을 선택하여 시범적으로 1개 사례만 우선 운영하였다고 한다. 이를 본보기로 해서 다른 4개의 한울타리유치원 그룹도 거점형을 거쳐서 통합형으로 나아가도록 유도하는 전략을 취하고 있다.

### 2) 한울타리유치원 간 상호 협력 내용

공동연계형으로 운영하는 충남의 경우, 소규모 공동교육과정 운영을 주 사업으로 진행하여 교육과정 설명회 공동 개최, 특색 교육활동, 현장체험행사 공동 진행, 교육여건 개선을 위한 학급 편성 상호 지원, 통합차량 운영, 방학 중 방과 후 과정 공동 운영 등을 진행하는 것으로 보고하였다.

대구시 장학사에 따르면, 소규모 유치원이 갖고 있는 약점들 즉 연령별 학급 편성이 안되고 혼합연령 반구성을 해야 하는 점, 방학 중 점심제공이 어려운 점, 통학버스 이용이 안되는 점, 사립에 비해 다양한 특성화 프로그램 제공이 어려운 점 등이 해소되는 측면을 장점으로 꼽았다. 대전의 경우는 거점유치원 형태 운영을 통합으로 가기 위한 전단계로 보고 사업을 진행하고 있으나 현재 상태에서는 최소한의 협력으로 유치원 간 유대를 쌓아가는 방식으로 거점형 운영을 하고 있는 것으로 보인다. 공동 방과후 과정을 위해 거점유치원으로 유아를 이동시켜 모으기보다는 주기적으로 거점유치원으로 방문하여 서로 익숙해질 수 있는 시간을 많이 가진다고 하여 지역별 차이를 보였다.

### 3) 한울타리유치원 사업에 대한 현장 반응 및 애로점

한울타리 사업 참여로 주어지는 정부지원금을 활용하여 노후화된 시설을 재정비하고 환경개선이 이루어졌으며, 비용지원으로 체험활동 횟수가 증가하여 이에 대한 학부모의 만족도가 높아지고 있으며, 무엇보다 연령별 학급 편성이 가능해짐으로써 교육 프로그램에 대한 만족도 또한 상향된 것으로 담당자들은 평가하였다.

저녁 돌봄과 관련해서 통합을 통해 이용 아동이 늘어나는 효과가 있어 상시적으로 19시까지 운영을 하게 됨으로써 이에 대한 학부모의 이용 만족도 또한 상향되었다. 교사 또한 1학급 유치원에서 혼자 담당하던 모든 일들을 3~4명으로 집단 대응을 할 수 있게 되고 업무를 나누어 진행할 수 있게 되어 일에 대한 부담이 줄어들고 있고 관련한 인센티브까지 주어지고 있어 만족도가 높다고 하였다.

애로점으로는 준비하는 과정에서 공간을 재구조화해야하는 경우에는 비용이 많이 소요되었다는 점, 공사가 늦어져 개원일자를 맞추기 어려웠다는 점 등의 의견이 있었고, 사업 참여 운영 계획을 하는 데 있어 교육청 내에서 사업부서(i.e. 유아교육과)와 시설 담당부서(i.e. 학교운영과) 간 의견 일치가 어려워 유치원 사업부서 계획의 실현에 적극적 협력이 이루어지지 않았다는 사례도 나타났다.

소규모 병설유치원의 통폐합에 대하여 개별 모(母)초등학교나 지역사회가 반대의견을 보이는 경우가 빈번한 것으로 나타나지만 유아를 위한 진정한 질 좋은 유아교육의 제공하기 위해서는 장기적으로 이러한 통폐합의 방향으로 나아가야 함을 설명하는 모습을 보였다.

시도 장학사들의 전반적 의견을 보편 지난 몇 년간 추진된 유치원 공립 확대 정책의 결과로 급격히 확충된 병설유치원이 출생아 수 지속 감소로 인해 원아모집이 안되고 있는 현 상황을 맞아 통폐합의 방향으로 관련 부서 모두가 협력하여 재정비를 추진할 필요가 있다는 측면에 의견을 모았다. 소규모 학교 통폐합 정책에 비해 소규모 병설유치원의 정비는 관심에서 밀려나 있다라는 지적도 있었다.

## 3. 소규모 병설유치원 운영 개선 의견 분석

소규모 병설유치원 운영의 실태와 통합 운영에 대한 요구를 파악하기 위해 소규모 병설유치원에 근무하고 있는 원장 또는 원감 522명, 교사 789명, 학부모 528명을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

### 가. 소규모 병설유치원 운영의 이상적 모형

소규모 병설유치원의 적정 학급 수 구성에 대한 원장의 의견은 〈표 2〉에 제시된 바와 같다. 전체적인 적정 학급 수 에 대한 의견은 평균 2.5학급으로 나타났다. 3학급이 43.9%로 가장 높게 나타났으며, 1학급이 24.1%, 2학급이 21.6%으로 그 다음으로 높게 나타났다.

〈표 2〉 소규모 병설유치원의 적정 학급 수에 대한 원장의 의견

단위: %, 학급, (명)

| 구분 | 1학급 | 2학급 | 3학급 | 4학급 | 5학급 | 6학급 | 7학급 이상 | 평균 (학급) | 계(수) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체 | 24.1 | 21.6 | 43.9 | 3.6 | 1.0 | 5.0 | 0.8 | **2.5** | 100.0 (522) |
| 지역 규모 | | | | | | | | | |
| 대도시 | 13.8 | 27.6 | 39.7 | 8.6 | 1.7 | 8.6 | 0.0 | **2.8** | 100.0 ( 58) |
| 중소도시 | 21.9 | 18.0 | 46.1 | 3.9 | 0.8 | 7.0 | 2.3 | **2.8** | 100.0 (128) |
| 읍면지역 | 26.8 | 22.0 | 43.8 | 2.7 | 0.9 | 3.6 | 0.3 | **2.4** | 100.0 (336) |
| $X^2$ (*df*) | 20.737(12) | | | | | | | | |

유아의 연령별로 교육환경으로서 가장 적정한 학급 당 유아 수에 대해 질문 한 결과 3세는 평균 7.83명, 4세 10.59명, 5세 13.12명으로 나타났다.

〈표 3〉 연령별 적정 학급당 유아 수에 대한 교사의 의견

단위: %, 명, (명)

| 구분 | 1~5명 미만 | 5~10명 미만 | 10~15명 미만 | 15~20명 미만 | 20명 이상 | 평균(명) (표준편차) | 계(수) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 3세 | 4.3 | 63.4 | 32.1 | 0.3 | 0.0 | **7.83(2.202)** | 100.0 (798) |
| 4세 | 1.5 | 20.2 | 71.3 | 7.0 | 0.0 | **10.59(2.464)** | 100.0 (798) |
| 5세 | 1.0 | 5.8 | 56.8 | 35.0 | 1.5 | **13.12(2.883)** | 100.0 (798) |

## 나. 소규모 유치원의 통합 운영

소규모 병설유치원의 통합과 휴·폐원을 결정하는 데 있어 고려되어야 할 요소에 대해 1순위를 살펴본 결과 1순위로 가장 많이 선택한 것은 세 개의 집단 모두 동일하게 '교육환경 조성'이었으며, 그 다음으로 많이 선택한 것은 원장/원감과 교사는 등하원 조건이었으며, 학부모는 학부모 의사를 선택하였다.

〈표 4〉 통합 및 휴·폐원 결정 시 고려사항(1순위) 집단 간 비교

단위: %(명)

| 구분 | 학부모 의사 | 등하원 조건 | 교육환경 조성 | 교육재정 운영 효율성 | 지역 내 구심점 기능 | 기타 | 계(수) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 원장/원감 | 21.3 | 29.3 | 38.9 | 3.4 | 6.9 | 0.2 | 100.0 (522) |
| 교사 | 16.7 | 33.0 | 33.1 | 2.4 | 11.0 | 3.9 | 100.0 (798) |
| 부모 | 29.9 | 23.5 | 40.0 | 2.8 | 3.0 | 0.8 | 100.0 (528) |

유치원 통합 의견에 대해서는 세 집단의 의견차이가 나타났다. 원장/원감은 매우 찬성과 찬성 의견이 62.9%로 과반이상이 통합에 대해서는 긍정적 견해를 보였고, 교사는 반대와 매우 반대의 의견이 51.0%로 반대의견이 더 많은 것으로 나타났다. 부모는 반대와 매우 반대가 44.7%로 찬성 32.3%보다 많은 것으로 나타났다.

〈표 5〉 유치원 통합 운영에 대한 의견 집단간 비교

단위: %(명)

| 구분 | 매우 찬성 | 찬성 | 보통 | 반대 | 매우 반대 | 계(수) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 원장/원감 | 34.5 | 28.4 | 8.8 | 16.3 | 12.1 | 100.0 (522) |
| 교사 | 14.2 | 21.1 | 13.8 | 17.7 | 33.3 | 100.0 (798) |
| 부모 | 8.1 | 24.2 | 22.9 | 23.7 | 21.0 | 100.0 (528) |

유치원 통합 운영의 기대되는 장점으로 세 집단이 가장 많이 선택한 것은 연령별 학급 편성과 또래경험이었다. 그 중 원장은 연령별 학급 편성을 42.9%, 교사는 25.1%으로 가장 많이 선택한 것에 비해 부모는 또래경험을 43.9%로 가장 많이 선택하였다.

〈표 6〉 유치원 통합 운영의 기대되는 장점

단위: %(명)

| 구분 | 연령별 학급 편성 | 또래 경험 | 체험 활동 | 방과후 활동 | 저녁 돌봄 | 방학중 급식 | 차량 운행 | 원아 모집 | 재정 효율성 | 업무부담 완화 | 기타 | 계(수) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 원장/원감 | 42.9 | 25.1 | 7.7 | 1.3 | 0.4 | 0.2 | 1.9 | 9.6 | 8.2 | 2.1 | 0.6 | 100.0 (522) |
| 교사 | 25.3 | 24.8 | 5.1 | 0.5 | 0.9 | 2.4 | 5.5 | 12.5 | 3.8 | 11.0 | 8.1 | 100.0 (798) |
| 부모 | 24.4 | 43.9 | 11.6 | 1.3 | 1.1 | 0.8 | 4.0 | 5.3 | 1.9 | 1.5 | 4.2 | 100.0 (528) |

유치원 통합 운영의 단점으로 세 집단이 가장 많이 선택한 것은 등하원 어려움이었고, 과반에 가까운 비율로 압도적이었다. 두 번 째로 많이 선택한 것은 원장/원감은 초등학교 통폐합(25.1%), 교사와 부모는 고유 장점 소실을 각각 21.3%, 26.5%로 선택하였다.

〈표 7〉 유치원 통합 운영의 단점

단위: %(명)

| 구분 | 고유 장점 소실 | 초등학교 통폐합 | 등하원 어려움 | 유아 적응 | 물리적 환경 정비 | 업무 부담 | 비용 | 기타 | 계(수) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 원장/원감 | 10.3 | 25.1 | 49.8 | 5.7 | 5.7 | 1.9 | 0.8 | 0.6 | 100.0 (522) |
| 교사 | 21.3 | 8.3 | 48.1 | 7.9 | 6.1 | 4.9 | 0.9 | 2.5 | 100.0 (798) |
| 부모 | 26.5 | 9.8 | 43.2 | 13.4 | 3.8 | 1.3 | 0.6 | 1.3 | 100.0 (528) |

본인이 근무하거나 자녀가 다니고 있는 “우리” 병설유치원을 이웃 유치원과 통합하여 운영하는 대상이 되는 것에 대한 찬반 의견을 살펴본 결과, 무조건 찬성은 원장이 48.5%로 가장 많았고, 반대는 교사가 55.6%로 가장 많았고 다음으로 부모가 37.3%로 나타났다. 본인이 근무하고 있거나 자녀가 다니고 있는 유치원을 기준으로 의견이 다른 경우는, 부모에게서 가장 많이 나타났으며 이웃 유치원 휴원 시 찬성(38.4%), 우리 유치원 휴원 시 찬성(1.3%)으로 차이를 보였다.

〈표 8〉 “우리” 유치원 통합에 대한 의견

단위: %(명)

| 구분 | 찬성 | | | 반대 | 계(수) |
|---|---|---|---|---|---|
| | 이웃 유치원 휴원 시 | 우리 유치원 휴원 시 | 무조건 찬성 | | |
| 원장/원감 | 14.4 | 6.5 | 48.5 | 30.7 | 100.0 (522) |
| 교사 | 8.0 | 1.1 | 35.2 | 55.6 | 100.0 (798) |
| 부모 | 38.4 | 1.3 | 22.9 | 37.3 | 100.0 (528) |

통폐합을 고려할 때, 편도, 통학차량 기준 적정 등원 거리에 대해 원장의 경우 20분 이내가 적정하다는 의견이 43.1%로 가장 높게 나타났으며, 10분 이내가 36.2%로 나타났다. 응답 대상에 따라 비율은 조금씩 다르지만 읍면지역이 도시보다는 통학 가능 거리에 대해 보다 허용적인 것으로 나타났다.

〈표 9〉 적정 등원 거리(편도, 통학차량 기준)에 대한 원장/교사/학부모의 의견

단위: %(명)

| 구분 | 10분 이내 | 20분 이내 | 30분 이내 | 40분 이내 | 50분 이내 | 1시간 이내 | 계(수) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 원장 | 36.2 | 43.1 | 19.3 | 1.0 | 0.0 | 0.4 | 100.0 (522) |
| 지역 규모 | | | | | | | |
| 대도시 | 50.0 | 39.7 | 8.6 | 0.0 | 0.0 | 1.7 | 100.0 ( 58) |
| 중소도시 | 56.3 | 35.2 | 7.8 | 0.8 | 0.0 | 0.0 | 100.0 (128) |
| 읍면지역 | 26.2 | 46.7 | 25.6 | 1.2 | 0.0 | 0.3 | 100.0 (336) |
| $X^2(df)$ | 52.712***(8) | | | | | | |
| 교사 | 25.2 | 42.9 | 28.6 | 2.1 | 0.8 | 0.5 | 100.0 (798) |
| 지역 규모 | | | | | | | |
| 대도시 | 37.3 | 52.2 | 10.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 100.0 ( 67) |
| 중소도시 | 44.3 | 38.3 | 15.4 | 1.0 | 1.0 | 0.0 | 100.0 (201) |
| 읍면지역 | 15.5 | 43.3 | 36.9 | 2.7 | 0.8 | 0.8 | 100.0 (510) |
| $X^2(df)$ | 93.118***(10) | | | | | | |
| 학부모 | 46.8 | 35.2 | 16.1 | 1.7 | 0.0 | 0.2 | 100.0 (528) |
| 지역 유형 | | | | | | | |
| 도시 | 71.1 | 19.8 | 8.6 | 0.5 | 0.0 | 0.0 | 100.0 (187) |
| 농촌 | 33.3 | 43.7 | 20.4 | 2.4 | 0.0 | 0.3 | 100.0 (339) |
| $X^2(df)$ | 69.606***(4) | | | | | | |

*** $p < .001$.

유치원을 통폐합하고자 할 때 휴원 또는 폐원 대상이 되는 유치원의 적정 유아 수에 대한 원장 및 원감의 응답 결과는 〈표 10〉과 같다. 3명 이하가 적정하다는 응답이 54.4%로 가장 높았으며, 5명 이하가 적정하다는 응답이 27.6%로 그다음으로 높았다.

〈표 10〉 휴원 또는 폐원 시 유치원 적정 유아 수에 대한 원장의 의견

단위: %(명)

| 구분 | 3명 이하 | 5명 이하 | 7명 이하 | 10명 이하 | 12명 이하 | 15명 이하 | 20명 이하 | 기타 | 계(수) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체 | 54.4 | 27.6 | 3.3 | 5.7 | 1.0 | 1.3 | 0.6 | 6.1 | 100.0 (522) |
| 지역 유형 | | | | | | | | | |
| 도시 | 33.9 | 46.2 | 4.3 | 10.8 | 1.6 | 1.1 | 0.0 | 2.2 | 100.0 (186) |
| 농촌 | 65.8 | 17.3 | 2.7 | 3.0 | 0.6 | 1.5 | 0.9 | 8.3 | 100.0 (336) |
| $X^2(df)$ | 82.972***(7) | | | | | | | | |

*** $p < .001$.

## 다. 소규모 유치원의 운영 개선 방안에 대한 의견

소규모 병설유치원 운영 개선 방안 선호도에 대하여 조사한 결과는 〈표 11〉과 같다. 2~4개원을 통합하여 3~5학급 병설유치원 운영 36.0%, 인근 유치원 간 프로그램 협력 운영 29.3%, 5~7개원을 통합하여 6학급 이상 단설유치원 운영 18.6%, 거점 유치원 중심 프로그램 운영 14.4% 순으로 나타났으며 기타 응답은 1.7%였다.

〈표 11〉 소규모 병설유치원 운영 개선 방안별 선호도(원장/교사)

단위: %(명)

| 구분 | 2~4개원 통합 후 병설유치원 구성 | 5~7개원 통합 후 단설유치원 설립 | 인근유치원 간 프로그램 협력 운영 | 거점 유치원 중심 프로그램 운영 | 기타 | 계(수) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 원장 전체 | **36.0** | 18.6 | 29.3 | 14.4 | 1.7 | 100.0 (522) |
| 지역 규모 | | | | | | |
| 대도시 | 31.0 | 34.5 | 12.1 | 19.0 | 3.4 | 100.0 ( 58) |
| 중소도시 | 41.4 | 28.1 | 18.0 | 11.7 | 0.8 | 100.0 (128) |
| 읍면지역 | 34.8 | 12.2 | 36.6 | 14.6 | 1.8 | 100.0 (336) |
| $X^2$(*df*) | | | | | 43.849***(8) | |
| 교사 전체 | 17.7 | 9.6 | **40.0** | 15.8 | 17.0 | 100.0 (798) |
| 지역 규모 | | | | | | |
| 대도시 | 20.9 | 19.4 | 31.3 | 10.4 | 17.9 | 100.0 ( 67) |
| 중소도시 | 18.4 | 11.4 | 35.3 | 19.4 | 15.5 | 100.0 (201) |
| 읍면지역 | 17.6 | 7.8 | 43.5 | 14.9 | 16.0 | 100.0 (510) |
| $X^2$(*df*) | | | | | 19.108*(10) | |
| 학부모 전체 | 22.2 | 5.3 | **52.8** | 18.2 | 1.5 | 100.0 (528) |
| 지역 규모 | | | | | | |
| 대도시 | 27.8 | 7.4 | 44.4 | 20.4 | 0.0 | 100.0 ( 54) |
| 중소도시 | 20.3 | 6.8 | 48.1 | 20.3 | 4.5 | 100.0 (133) |
| 읍면지역 | 22.1 | 4.4 | 56.3 | 16.5 | 0.6 | 100.0 (339) |
| $X^2$(*df*) | 16.050*(8) | | | | | |

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

소규모 병설유치원 운영 개선을 위해 가장 우선적으로 정부 지원이 필요한 것에 대해 문의하였을 때, 행정인력 26.8%, 단독 운행 차량 21.4%, 인근 유치원 협력 지원 13.2%순으로 나타났다.

〈표 12〉 소규모 병설유치원 운영 개선을 위한 정부 지원 요청사항(교사)

단위: %(명)

| 구분 | 단독 운행 차량 | 보조 교사 | 행정 인력 | 방과후 전담 인력 | 저녁 돌봄 인력 | 노후 시설 개선 | 체험 활동 등 지원 | 특성화 프로그램 | 인근 유치원 협력 지원 | 기타 | 계(수) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체 | 21.4 | 3.9 | 26.8 | 7.9 | 6.5 | 4.4 | 4.6 | 6.9 | 13.2 | 4.4 | 100.0 (798) |
| 소규모 유치원 근무 연수 | | | | | | | | | | | |
| 3년 미만 | 16.3 | 3.7 | 31.7 | 7.3 | 6.3 | 4.7 | 6.0 | 8.0 | 12.0 | 4.0 | 100.0 (300) |
| 3년 이상~10년 미만 | 24.4 | 3.7 | 26.1 | 8.1 | 7.5 | 6.4 | 3.1 | 5.4 | 9.5 | 5.8 | 100.0 (295) |
| 10년 이상 | 24.6 | 4.4 | 20.7 | 8.4 | 5.4 | 1.0 | 4.9 | 7.4 | 20.2 | 3.0 | 100.0 (203) |
| $X^2$ (*df*) | 38.464**(18) | | | | | | | | | | |
| 지역 규모 | | | | | | | | | | | |
| 대도시 | 16.4 | 1.5 | 34.3 | 1.5 | 6.0 | 9.0 | 7.5 | 11.9 | 9.0 | 3.0 | 100.0 (67) |
| 중소도시 | 25.4 | 3.0 | 25.9 | 10.9 | 6.5 | 5.5 | 4.0 | 5.5 | 10.0 | 3.5 | 100.0 (201) |
| 읍면지역 | 20.8 | 4.5 | 25.9 | 7.6 | 6.5 | 3.5 | 4.7 | 6.9 | 15.1 | 4.5 | 100.0 (510) |
| $X^2$ (*df*) | 25.017(18)187.764 | | | | | | | | | | |

** $p < .01$

소규모 유치원이 인근의 다른 유치원과 협력하는 방식으로 운영 개선을 하고자 한다면, 가장 원활하게 협력 및 연계할 수 있는 부분에 대해 1, 2 순위로 살펴보았다. 1순위, 2순위 모두 행사 공동 진행에 대한 응답이 가장 많았으며, 1+2순위로 살펴본 결과 행사 공동 진행 68.9%, 방학 중 방과후 과정 공동 운영 26.3%, 교육과정 계획 협력 24.4%, 급식 도시락 공동 운영 22.9%순으로 나타났다.

〈표 13〉 인근 유치원 간 협력 운영 시 연계 가능 사항(교사)

단위: %(명)

| 구분 | 교육 과정 계획 | 행사 공동 진행 | 교사 상호 자율 장학 | 학기중 방과후 | 방학중 방과후 | 저녁 돌봄 | 급식 도시락 | 비품 구입 | 부모 교육 등 | 통학 차량 | 놀이터 등 공간 이용 | 기타 | 계(수) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1순위 | 15.0 | 45.2 | 2.0 | 2.0 | 12.8 | 3.0 | 8.5 | 0.0 | 2.4 | 6.9 | 0.1 | 2.0 | 100.0 (798) |
| 2순위 | 9.4 | 23.7 | 7.0 | 3.8 | 13.5 | 6.5 | 14.4 | 0.1 | 7.6 | 12.3 | 1.3 | 0.4 | 100.0 (798) |
| 1+2순위 | 24.4 | 68.9 | 9.0 | 5.8 | 26.3 | 9.5 | 22.9 | 0.1 | 10.0 | 19.2 | 1.4 | 2.4 | 100.0 (798) |

## 4. 농어촌 등 인구감소지역 소규모유치원 운영 개선 안

### 가. 소규모유치원 운영 개선 방안으로서 “한울타리유치원” 사업의 성과

조사 결과 한울타리유치원 사업을 진행한 유치원과 학부모는 많은 점에서 단점이나 우려점보다는 장점이 크다는 의견으로 만족감을 보였다. 물론 추가적 지원이 있고 이를 활용한 개선과 양질의 변화로 인한 결과이겠으나 해당 사업이 의도한 방향성은 소규모 유치원의 운영 개선이라는 측면에서 긍정적으로 작용했음은 분명할 것이다. 한울타리유치원 사업의 결과에 대해 다음과 같은 의견들이 있었다.

첫째, 연령별 학급 편성이 가능해졌다.

둘째, 학급 편성의 측면에서 또 한 가지 장점은 특수학급을 개설할 수 있다는 점이다.

셋째, 유치원의 유아 수가 늚으로써 다수의 유아가 있는 환경이 되어 유아 간 다양한 상호작용과 교육활동이 가능해졌다는 점을 들 수 있다.

넷째, 다양한 방과후 교육과정 운영이 가능해졌고 유아 수가 늘어난 만큼 교사 및 교직원도 추가 증원되어 저녁 돌봄 제공 반 또한 개설할 수 있게 되었다.

다섯째, 유아 수가 많아짐으로써 경제적 효율성이 높아져서 현장학습 등 단체 활동을 더 자주 갈 수도 있다.

여섯째, 교사 수가 증가함으로써 교사 간 동료 장학이 가능해져 교사의 업무 만족도 제고, 긍정적 직장 분위기 조성, 교사 전문성 향상에도 도움이 된다.

일곱째, 방과후 과정 이용 아동 수 확보를 통해 방학 중 급식 제공도 가능해졌다.

더불어, 향후 한울타리유치원 사업의 확대와 개선을 위해서는 다음과 같은 제안들도 있었다.

첫째, 한울타리유치원 사업을 통해 진행된 소규모 병설유치원 통합 운영 사업은 유치원간 지리적 거리가 있는 농어촌보다는 중소도시 지역에 위치한 유치원에 더 적합한 모델이다.

둘째, 유치원 규모가 커지는 만큼 공립유치원의 경쟁력을 높이기 위해서는 유치원 단독 차량운행이 필요하다는 의견이 있었다.

셋째, 한울타리유치원 사업을 진행하는 과정에서 환경을 재구성하고 교실 리모델링 등 공사가 필요한 경우도 있으므로 사업 계획과 준비기간을 충분히 갖고 착수를 하는 것이 필요하다.

넷째, 한울타리유치원 사업은 소규모 공립병설유치원을 통합적으로 운영하는 방식이므로 기존의 학급 수를 유지하면서 연령별로 재편성하는 것에 지나지 않아 증설이나 신설로 볼 수 없어, 지역 내 사립유치원의 설치 반대를 불러오지 않는다는 장점이 거론되기도 하였다.

### 나. 농어촌 등 인구감소지역 소규모유치원 통합 운영 방안

농어촌의 소규모 공립병설유치원의 원장과 교사, 부모를 대상으로 한 유치원 통폐합 운영에 대해 설문조사를 한 결과를 보면, 원장/원감은 과반이 찬성하고 있으나 교사집단은 과반이 반대 의사를 표했다. 학부모의 경우에도 찬성보다는 반대의 비율이 높았다. 교사의 경우는 경력이 높을수록 찬성 비율이 높았고 학부모는 자녀의 연력이 낮을수록 반대의사를 표한 경우가 많았다. 유치원 통폐합 운영에 대해 꼽은 장점으로는 연령별 학급 편성을 통한 교육과정 운영 정상화, 연령별 다양한 또래 경험 기회 등이 선택되었고, 우려되는 점으로는 거리가 멀어짐으로 발생할 수 있는 등하원의 어려움, 소규모 유치원 교육기관으로서 갖는 고유한 장점의 소실 등이 꼽혔다.

앞서 살펴본 바와 같이, 소규모유치원의 통합적, 연합적 운영의 시범사업이라 할 수 있는 한울타리유치원 사업에 대한 참여자의 의견에서 볼 수 있듯이, 소규모 유치원의 통합적 운영을 통해서는 유아의 교육환경 개선, 교사의 전문성 강화, 돌봄 기능의 확대 등 유치원 기능을 전반적으로 상향할 수 있다는 긍정적 결과를 얻을 수 있었다. 그럼에도 본 연구의 설문조사 분석 결과는 교사나 학부모들이 유치원 통폐합에 대해 수용이 어렵다고 보는 비중이 상당한 것으로 나타나 이를 신중히 검토해야 함을 시사해주고 있다.

유아 인구가 급격히 줄어들고 있는 농어촌 등에서 10명 혹은 5명 미만의 초소규모 유치원을 그대로 유지하면서 혼합연령으로 1개 학급을 구성하여 1명 교사가 전 연령을 담당하고 방과후프로그램이나 돌봄을 제대로 제공하지 못하는 이러한 현실을 그대로 둔다는 것은 유치원교육이 보여줄 수 있는 역량을 모두 발휘하지 못하게 하 결과를 낳는다. 유아교육발전기본계획에서 밝히고 있듯이 최적의 교육여건 조성을 위해서는 농어촌지역 등 소규모 유치원의 운영 개선이 필요한 시점이다. 이러한 개선의 과정에서 교사나 부모가 가장 우려하고 있는 통학거리의 문제를 최대한 적절하게 고려하여 통합을 추진할 수 있는 방향으로 검토하는 것이 필요하다.

### 1) 소규모 유치원 간 통합을 위한 요건 마련

소규모 유치원의 교육환경 개선을 위한 방안으로 통합 운영을 진행하고자 할 때 고려되어야 될 요건은 다음과 같다.

첫째, 통학차량을 이용해서 유치원으로 이동할 때 주거지로부터 20분 이내 거리로 통학이 가능할 때 통합이 가능하다. 20분이라는 등하원 시간 요건은 본 연구의 설문조사에서 교사나 부모, 원장의 최대 다수가 동의했다고 볼 수 있는 거리 기준이다. 그러므로 **통합이 가능한 유치원의 조건으로 통학차량으로 편도 20분 이내에 위치하고 있는 경우로 제한**하고자 한다.

둘째, 통합 운영을 고려할 때 1~2학급으로 운영하고 있는 유치원들을 대상으로 하며, 이들을 통합했을 때 연령별 1개 학급 이상, 즉 최소 3개 학급 이상으로 운영이 가능한 유아 인원이 있어야 통합, 증설된 유치원으로 운영이 가능하다. 농어촌 유치원의 실태에 대한 논의(본 연구의 워크숍)에서, 현지 담당자의 의견에 따르면 5명 이하 최소 유아 수를 가진 유치원들의 경우 한울타리유치원 사업을 통해 통합 운영을 추진하더라도 거의 효과가 없고 더 3개 이상 더 많은 수의 유치원을 통합하는 것 또한 지리적 여건 상 불가능하므로, 과도하게 재원아가 적은 유치원은 통합에 적절하지 않다고 하였다. 그러므로, **2~3개 유치원의 통합을 통해 3개 이상 연령별 학급 구성이 원활할 수 있는 규모일 때 통합 운영을 추진**할 필요가 있다. 즉, 인구감소의 경향을 파악하고 지역 내에서 통합을 통해 적정 수준 유치원 규모가 유지될 수 있을지에 대한 면밀한 검토가 요구된다.

셋째, 무엇보다 우선적으로 **통합 운영에 대한 해당 학교의 학부모 동의가 필요**하다. 특히 아동을 전원시켜야 하는 경우에 해당하는 학부모의 경우 이들이 가진 우려에 대해 거리상의 문제 해결 방안, 교육적 환경 개선의 필요성 등에 대한 충분한 설명회를 개최해야 하며 개별적 요구에 대해서도 대응할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다. 또한 통합운영의 중심이 되어 유아들이 모이게 되는 중심유치원의 학부모에 대해서도 또래 규모와 교육과정 운영 상의 장점 등 통합의 필요성을 설명하고 동의받는 절차가 필요하다.

마지막으로, 일부 지역의 경우 유치원이 병설되어 있는 초등학교에서 학교 존폐에도 영향을 미칠 수 있는 문제로 인식하여 유치원 통합을 반대하는 의견이 있는 것으로 조사되었다. 또한 지역교육청 등에서 특별한 요구가 없는 상황으로 인지하여 통합을 위한 행정적 시행을 시도하지 않으려는 의사가 있을 수도 있다. 이에 대해 통합적 운영을 원활화하기 위한 방안으로 유치원 통합에 대한 교육청 단위 혹은 학교 단위에 대한 정부의 인센티브가 주어질 필요가 있다고 보겠다. 농어촌 등 인구감소 지역 초등학교

의 경우 통폐합을 추진함에 대해 40억원의 지원이 학교당 주어지고 있다(출처: 교육청 담당자 워크숍). 유아교육법 시행령 제17조에 따르면, 유치원 설립은 초등학교 정원의 1/4 수준으로 규모를 규정하고 있으므로, 이를 차용하여 **통합에 따른 인센티브를 초등학교 대비 1/4로 책정하여 10억원 규모로 통합 유치원에 주어질 수 있을 것**이다.

2) 병설유치원 이용 편의성 제고

병설유치원의 경쟁력을 높이고 교육환경을 개선하기 위한 방안으로서, 이용 편의성을 제고하는 데 집중할 필요가 있다. 우선 초등학교와 공동으로 운영하는 통학 차량이 아니라 통합운영을 통해 유치원의 규모가 확대되고 비교적 장거리로 통학해야하는 유아가 발생할 수 있으므로, 유치원 단독의 독립 통합 차량 운행이 가능하도록 교육청이 지원해야 할 것이다. 초등학교 학생보다 더 먼거리에서 통학을 해야 하는 경우가 생기기도 하고 돌봄 시간을 더 길게 사용해야 하는 상황도 발생할 수 있으므로, 개별 유아의 통학 요구를 최대한 반영해 줄 수 있도록 **유치원 독립 통학차량 제공**이 필요하다.

둘째, 유치원의 **방학 중 급식 제공**이 가능해야 한다. 통합을 통해 유치원의 규모가 커지고 한편으로는 유치원 교육여건 제고를 위해 단설유치원과 같이 최대한 독립적으로 운영할 수 있게 제도화한다면, 방학 중 이루어지는 방과후 과정 및 돌봄 시간의 이용을 위해 유치원 자체 급식 방안이 마련될 필요가 있다. 급식실을 별도로 조성하기는 어려울 수 있지만, 방학 중만이라도 학교 급식을 이용할 수 있게 하는 방안, 외부 급식의 단체 매식 방안 등을 통해 급식 제공이 원화해져야 할 것이다. 현재 소규모 유치원에서 방학 중 방과후 과정을 운영하는 경우 개별 도시락 지참을 요구함으로써 학부모가 공립유치원을 선택하지 않도록 하는 장애물이 되고 있다.

셋째, 유치원의 통합 운영으로 인해 현재 다니고 있는 유치원에서 이웃 유치원으로 이동해야 하는 유아를 위해서는 전원에 따는 적응 지원이 필요하다. 설문조사 결과를 보면, 자녀의 연령이 3세, 4세로 어릴수록 통합에 대해 반대하는 부모의 비율이 높은 것으로 나타나고 있다. 어릴수록 통학버스를 이용하기도 어려움이 있을 것이고 새로운 환경에 대한 적응에서도 어려움을 겪을 수 있으므로 이에 대한 세심한 고려가 필요하다. 통합운영으로 중심유치원이 되어 유아들이 이동해온 유치원에서는 3세 유아에 대해서는 기존 유치원의 교사나 지원 인력이 최소한 일정기간 근무하며 아동의 적응을 돕는 등 다양한 방법으로 유아가 적응할 수 있도록 지원하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

### 3) 병설유치원의 적정 규모화를 통한 단설 방식 운영

먼저, 연령별 교육과정 운영이 가능하도록 3, 4, 5세 각 연령별 학급을 최소 1개 이상씩 구성할 수 있도록 개선의 방향성을 가지도록 한다. 이를 위해 공간이 필요하다면 학급 증설에 따른 환경 재구성을 교육청에서 계획하여 초등학교를 지원해야 한다.

둘째, 증설된 4학급 이상(특수 1학급 포함) 유치원에는 원감직을 두어 유치원 운영을 최대한 독립적으로 추진할 수 있도록 인적 환경을 구성하는 것이 필요하다. 병설유치원의 고질적 어려움 중 하나는 유치원의 원장, 원감을 초등학교의 교장, 교감이 겸임함으로써 학교의 병설로서만 운영에 관여하여, 독립기관으로서 유치원 교육의 질이 담보되지 못한다는 비판에 종종 직면한다는 점이다. 유치원의 운영을 일정 정도 책임지고 초등학교 경영과 동일 차원에서 논의가 가능하도록 원감 지위가 병설유치원에 부여되는 것이 우선적으로 요구된다.

셋째, 유치원 원아들을 위한 통학버스 운행 방안을 고려해야 한다. 단설유치원과 동일한 교육여건을 제공한다는 취지에서 유아들의 통학 거리를 검토하여 통합된 유치원의 원활한 등하원을 위해서는 유치원 전용 통학버스 운영이 필요하다.

### 4) 유보통합에 대한 고려

정부는 2023년부터 유보통합 정책을 추진하고 있으며 이러한 정책적 변화가 본격적으로 나타나게 될 2027년 이후부터는 유치원과 어린이집의 통합기관으로의 전환이 전면적으로 이루질 것이 예상된다. 이러한 관점에서 본 연구가 제시하고 있는 유치원의 설립과 운영 개선 방안은 2027년 이전까지 한시적 방안으로 작용할 수 밖에 없겠지만 저출생과 영유아 인구의 감소, 이로 인한 유아교육기관(유보통합 기관) 정원 충족율의 미흡은 변함없이 유지될 현상임은 누구나 짐작할 수 있는 미래 상황이다. 그러므로 가까운 장래에 맞이하게 될 유보통합의 상황을 수용하면서 앞서 제안한 유치원 설립, 운영 개선 방안들이 현실화될 때는 통합기관으로서 어린이집을 함께 고려해야 하는 측면에서 다음과 같은 방안들이 면밀히 검토되어야 할 것이다,

첫째는, 통합기관의 설립 계획 수립 과정에서 영유아배치계획의 수립은 어린이집과 유치원을 총괄하여 통합적으로 이루어질 필요가 있다는 것이다. 유보통합기관의 유형이 구분되는 방식에 따라 설립 계획이 고려해야할 구체적 내용은 달라질 수 있지만 영아 및 유아 모든 연령에 대한 기관 선호, 취원 시기 등에 대한 수요 조사를 유치원과 어린이집 모두를 대상으로 교육청에서 실시하게 되므로, 정확성은 제고될 수 있을 것이다.

둘째는, 농어촌 등 인구감소지역의 소규모 기관 간 협력의 측면에서는 유치원과 어린이집의 교육과정, 방과후 과정, 통학버스 노선의 공유 등이 함께 고려될 수 있고 특

히 유치원 통폐합의 과정에서 발생할 수도 있는 유치원 접근성의 하락 문제는 어린이집과의 밀접한 협력과 상호 지원 속에서 유효하게 해결될 수 있을 것이다. 이를 위해 상호간 과도한 원아 경쟁의 분위기가 발생하지 않도록 제도적 장치가 마련될 필요가 있고 교육기관으로서 유치원과 어린이집이 질적으로 상향 평준화되는 것이 선도되어야 한다는 조건도 붙을 수 있다. 본 연구의 설문조사에 유보통합이 되더라도 인근 어린이집과의 협력은 어려울 것이라고 보는 유치원 교사가 82.5%인 것으로 나타나므로, 지역 내 소규모 기관 간 운영 협력의 활성화를 위해서는 강력한 규제 및 인센티브가 함께 적용될 필요가 있을 것이다.

한편으로는, 유보통합 모델의 현장 적용 이후에는 지역 내 유치원과 어린이집의 통합적 운영, 협력적 상호 지원과 관련한 우수 사례를 지속 개발하고 공유하며 기관간 협력적 운영의 성과를 홍보하고 알리는 것이 우선 필요 요건이 될 것이다.

2024년 제3차 육아정책 심포지엄
저출생 시대, 영유아 교육·보육기관의 지속가능 전략
Korea Institute Of Child Care And Education

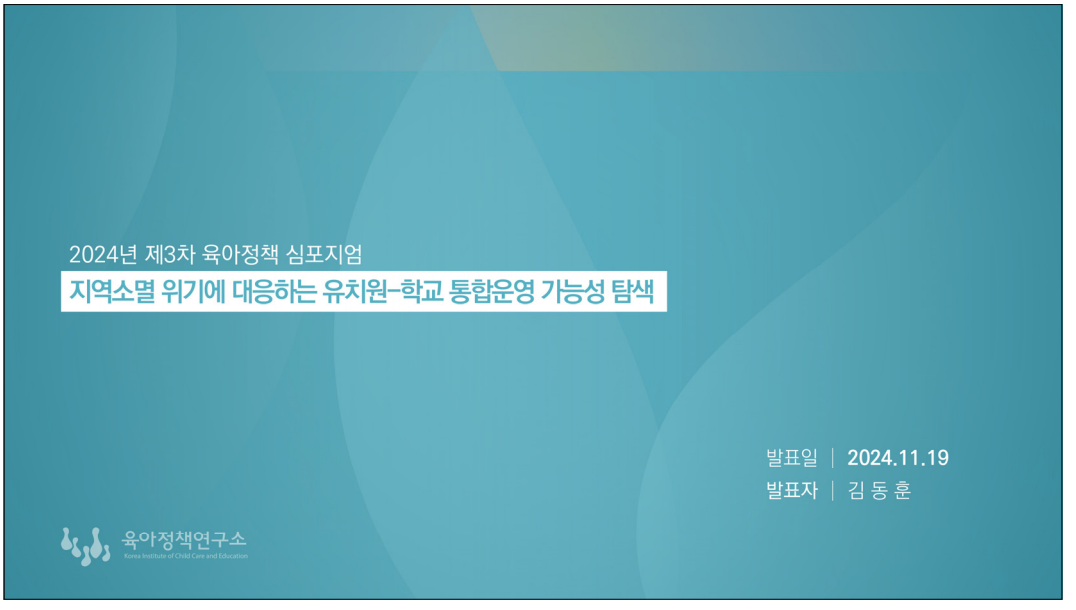
주제발표 2

# 지역소멸위기에 대응하는 유치원-학교 통합운영 가능성 탐색

김 동 훈
육아정책연구소 연구위원

# 지역소멸위기에 대응하는 유치원-학교 통합운영 가능성 탐색

김동훈(육아정책연구소 연구위원)



## Ⅰ. 들어가며

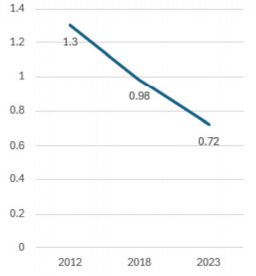
- 저출산 심화로 인한 지역소멸 위기와 유치원과 학교의 소규모화 심화 속에서 지역에서의 돌봄과 학교급간 통합연계 강화, 교육과정에서의 유초연계 등 다양한 대응방안 모색을 통해 아이키우기 좋은 환경을 도모하려는 정책방향의 설정과 과제가 중요한 이슈가 되었고, 통합운영학교가 하나의 대안으로 검토되고 있음.
- 그동안 유초연계는 교육과정이나 활동의 연계 정도에 그치는 경우가 많았으나, 통합운영학교는 교육과정 이외에도 학교시설, 학교조직, 교직원 배치 등에서 면밀한 계획과 접근이 필요함.
- 유치원은 통합운영학교의 주된 대상이 아니었고, 관련하여 유치원을 포함한 통합운영학교의 모델에 대한 연구 또한 찾기 어렵다. 그간의 선행연구들에서 제시한 통합운영학교에 대한 효과와 한계, 개선방안 또한 초중등학교를 중심으로 논의되어 유아를 대상으로 하는 유치원에 대한 교육과정, 교원, 학생, 시설 등에 대한 검토는 부족한 실정임.
- 초,중,고등학교 중심의 통합운영을 넘어 학교로서 유치원까지를 포함한 통합운영의 가능성을 탐색함으로써 유치원과 학교간 연계 강화를 위한 정책 지원 방안을 모색하고자 함.

육아정책연구소
3

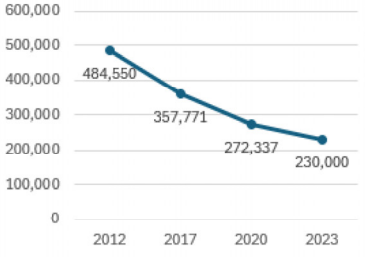
## Ⅱ. 인구감소와 학교 변화

### 가. 저출생 심화

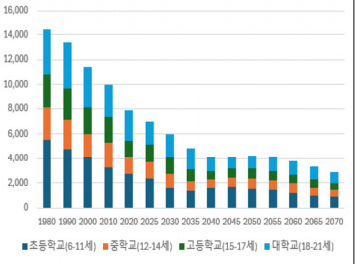
- 2023년 합계출산율은 0.72명으로 매우 낮고,
- 2012년 484,550명이던 출생아 수는 계속 감소하여, 2023년 230,000명 수준으로 2배 이상 급감
- 저출생은 현저한 학령인구 감소에 영향, 학령인구 감소는 결국 유치원을 비롯한 학교, 교원 수요의 감소와 함께 안정적인 법적 교육재정 확보에도 걸림돌이 될 수 있어, 학교 교육환경의 변화와 함께 교육체제의 변화를 초래할 수 있음




〈합계출산율〉




〈출생아수〉



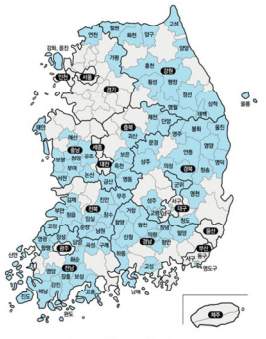

〈학령인구〉



## Ⅱ. 인구감소와 학교 변화

### 나. 인구감소지역

- 인구감소 속에서 지역소멸위험지역은 118곳으로 전체 228개 시군구의 52%(이상회 외, 2023), 인구감소지역 지정 지자체는 89개임.



<인구감소지역>

- 인구감소지역 법적근거
  「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 및 같은 법 시행령 제3조
- 공립병설유치원 비율은 인구감소지역은 84.0%, 인구감소지역 이외는 47.7%로 인구감소지역에 상대적으로 소규모 병설유치원이 많음

| 구분 | 유치원 | | | | | 초등학교 | 중학교 | 고등학교 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 계 | 국립 | 공립 | | 사립 | | | |
| | | | 단설 | 병설 | | | | |
| 계 | 8,441 | 3 | 567 | 4,563 | 3,308 | 6,175 | 3,265 | 2,379 |
| 인구감소지역 | 1,484 | 1 | 64 | 1,247 | 172 | 1,372 | 735 | 469 |
| 인구감소지역 이외 | 6,957 | 2 | 503 | 3,316 | 3,136 | 4,803 | 2,530 | 1,910 |

## Ⅱ. 인구감소와 학교 변화

### 다. 유치원 및 학교현황

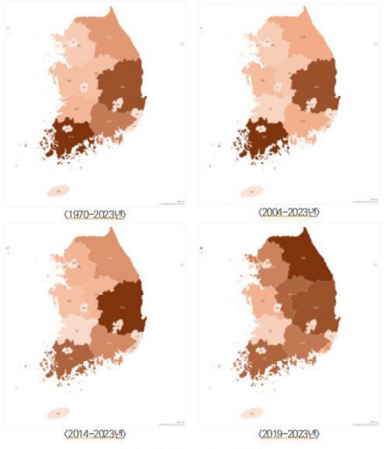
- 2023년 유치원은 총 8,441개원이며, 최근 감소 추세임. 설립유형별로는 공립유치원은 증가, 사립유치원은 감소함.
  - 2018년 대비 공립유치원은 332개원 증가, 사립유치원은 774개원 감소함.

| 구분 | | | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 유치원 | 계 | | 9,021 | 8,837 | 8,705 | 8,660 | 8,562 | 8,441 |
| | 국립 | | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| | 공립 | 소계 | 4,798 | 4,856 | 4,973 | 5,058 | 5,113 | 5,130 |
| | | 단설 | 381 | 403 | 460 | 510 | 554 | 567 |
| | | 병설 | 4,417 | 4,453 | 4,513 | 4,548 | 4,559 | 4,563 |
| | 사립 | | 4,220 | 3,978 | 3,729 | 3,599 | 3,446 | 3,308 |

- 2023년 기준 휴원 등으로 0학급인 유치원은 2,356개원, 공립병설유치원 62.7%(304개원)임. 1학급 소규모 유치원은 2,356개원이었고, 이 중 공립병설 유치원이 99.1%(2,334개원)로 거의 대부분이었고, 2학급 유치원 803개원 중 공립병설유치원은 83.7%(672개원)임.
- 2019년 기준 60명 이하의 소규모 학교는 초등학교는 22.7%, 중학교와 고등학교는 각각 19.1%와 4.1% 수준이었고, 광역시 등 대도시보다 농어촌 지역을 포함하고 있는 도지역의 변화가 심각함(이길재 외, 2019)
- 유치원을 비롯한 학령인구의 감소와 소규모 학교의 증가가 예상되는 가운데, 모든 아이들이 소중한 인재로 성장할 수 있는 지원책 마련이 절실하고, 인구감소 및 사회적 인구 유출 등으로 지역소멸 위기가 가속화 됨에 따라 정주여건에 가장 큰 영향을 주는 교육의 개선 요구가 증대되고 있음(교육부, 2024. 1. 24.).

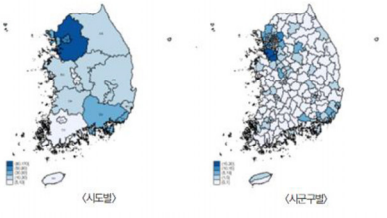


## Ⅱ. 인구감소와 학교 변화




〈시도별 학교 폐교 현황〉

- 초·중등학교 폐교 수는 1970-2023년에는 전남, 경북, 경남, 강원 등이 많았으나, 최근 5년(2019-2023년) 동안 폐교는 저출생 등 학령인구 감소와 함께 전국적인 현상으로 확대 추세임.
- 특별광역시와 세종, 신도시가 밀집된 경기 지역으로 신규 수요가 있는 지역 중심으로 신설되고, 상대적으로 인구감소지역이 많은 도지역은 유치원 신설 수요가 적음.




〈최근 5년 신설 유치원 분포〉

## Ⅱ. 인구감소와 학교 변화

### 라. 소규모 유치원 현황

- 2023년 4월 1일 기준으로 인구감소지역 병설유치원 중 92.9%가 2학급 이하의 소규모학급
- 유치원에 교원으로 원장·원감·수석교사 및 교사를 두되, 2학급 이하의 유치원에서는 원감을 두지 않을 수 있고, 2학급 이하인 유치원의 경우에는 원장 및 원감이 학급을 담당할 수 있음(유아교육법 제20조와 같은 법 시행령 제23조)
- 공립유치원 소규모화는 1970년 후반부터 초등학교 유휴교실에 병설되는 방식, 사립유치원 설립이 어려운 도서벽지 및 농산어촌 지역 중심으로 설립 등과 관련됨(김은영 외, 2023; 김현자 외, 2020)

| 구분 | | 병설유치원 수 | | | | 비율 (B/A×100) | 비율 (C/A×100) | 비율 (D/A×100) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 전체 (A) | 학급수 2개 이하 (B) | 학급수 1개 이하 (C) | 학급수 1개 (D) | | | |
| 전체 | | 4,563 | 3,310 | 2,638 | 2,334 | 72.5 | 57.8 | 51.2 |
| 인구감소지역 | 계 | 1,247 | 1,158 | 1,067 | 955 | 92.9 | 85.6 | 76.6 |
| | 특별/광역시 | 22 | 17 | 9 | 6 | 77.3 | 40.9 | 27.3 |
| | 시 | 81 | 48 | 31 | 27 | 59.3 | 38.3 | 33.3 |
| | 면지역 | 752 | 741 | 715 | 647 | 98.5 | 95.1 | 86.0 |
| | 읍지역 | 163 | 131 | 103 | 91 | 80.4 | 63.2 | 55.8 |
| | 특수지역 | 229 | 221 | 209 | 184 | 96.5 | 91.3 | 80.3 |
| 인구감소지역 이외 | 계 | 3,316 | 2,152 | 1,571 | 1,379 | 64.9 | 47.4 | 41.6 |
| | 특별/광역시 | 824 | 338 | 168 | 135 | 41.0 | 20.4 | 16.4 |
| | 시 | 1,422 | 899 | 590 | 512 | 63.2 | 41.5 | 36.0 |
| | 면지역 | 586 | 534 | 494 | 450 | 91.1 | 84.3 | 76.8 |
| | 읍지역 | 406 | 305 | 245 | 223 | 75.1 | 60.3 | 54.9 |
| | 특수지역 | 78 | 76 | 74 | 59 | 97.4 | 94.9 | 75.6 |



## Ⅱ. 인구감소와 학교 변화

### 마. 소규모유치원 장단점

- 소규모유치원 장점(김은영 외, 2023)
  - 유아에게 교육 기회 보장
  - 교사-유아 간, 유아-유아 간에 보다 친밀하고 협력적 관계 형성 가능
  - 교사 대 유아의 비율이 낮아 개별 유아의 특성을 고려하여 유아 중심의 민감하고 질적으로 높은 수준의 상호작용과 유연한 교육과정 운영 가능
  - 과밀학급에서 놀이공간의 부족으로 유아 긴 잦은 마찰이 있는 것과 달리, 1인당 충분한 공간 면적을 확보할 수 있어 놀이나 활동 몰입수준 높음

- 소규모유치원 한계
  - 교수방법 고착화 및 교사 역량개발 어려움(김현자 외, 2020; 이순자, 2008)
  - 교사 업무 과중 및 교육의 질 저하(임정현, 2023)
  - 초등학교 병설기관으로서 교사 정체성, 협력교사 부재로 인한 정서적 외로움(안지영, 2020; 이유진 외, 2010)
  - 유치원 원장, 원감 겸직으로 인한 유치원 교육에 대한 이해 부족(이유진 외, 2010; 김경철 외, 2009)
  - 교육과정 집단활동(동극, 게임 등) 한계, 혼합연령 편성으로 인한 발달수준에 따른 차별적 활동 한계(김은영 외, 2023)
  - 학교시설 이용거리 길고, 교실확장, 공간용도 세분화, 놀이시설 확대 등 물리적 환경, 시설설비 투자 한계(김경철 외, 2009; 김현자 외, 2020)

## Ⅱ. 인구감소와 학교 변화

### 바. 적정규모화와 통합운영학교

- 저출생으로 인한 학령인구의 감소로 인한 지방을 중심으로 한 소규모 유치원 및 초. 중등학교 증가는 학교의 교육과정 운영, 학교 행정, 교육재정 등 다방면에서 문제를 일으키게 되었고(서울특별시교육청, 2018), 적정규모화 방안으로 통합운영학교가 추진되고 있음
- 통합운영학교란 2개 이상의 다른 학교급을 통합하여 인적. 물적 자원을 서로 공유하는 형태의 학교이며, 학교 경영의 효율성을 제고하기 위해 서로 다른 학교급의 시설 설비 및 교원 등을 공유하는 '학교 간 결합 체제'임(전제상, 김훈호, 2021). 2021년 3월 기준으로 전국에 119개임.
- 유치원의 경우, 서로 다른 학교급에 속하는 학교들이 조직과 자원 및 교육과정을 부분적으로 공유 또는 교환하는 학교 형태로서 초등학교와 유치원의 병설, 부설, 그리고 초중등학교 통합운영학교가 대표적인 사례임.
- (유치원은 통합운영학교에서 제외) 통합운영학교는 「초·중등교육법」에 근거하여 초. 중. 고등학교를 중심으로 논의되어 왔으며, 학교인 유치원은 법적근거가 없는 상황에서, 병설유치원 수준에 머무름
- (인구감소지역 지원 특별법 제정) 「인구감소지역 지원 특별법」 제정 및 시행(2023.1월)에 따라 인구감소지역을 중심으로 유치원과 초등학교의 통합운영에 대한 법적 근거 마련



## Ⅱ. 인구감소와 학교 변화

### 사. 유치원과 학교 간 연계 강화 정부 정책

1) 제3차(2023~2027) 유아교육발전기본계획

- '교육과정 및 방과후 과정 내실화' 핵심과제의 추진과제로 '교육과정 내실화 및 유. 보. 초 연계 지원' 과제 설정
- 과제 세부내용으로 유아교육-초등교육 간 연계성 강화와 학교급 간 연계 운영 모델 발굴·확산 설정

2) 2024년 교육부 주요업무계획

- 저출생 위기 대응을 위해 "세계 최고의 교육 · 돌봄을 국가가 책임집니다!"를 주요 추진방안으로 하고 있으며, 초 · 중등 통합운영학교 등을 지역에 맞는 자율적 학교발전 모델 등도 포함하는 등 학교급 간 통합. 연계 강조

3) 교육발전특구

- 저출산 고령화로 인한 인구구조 변화와 인구 유출로 인한 지역 인구 감소, 지역 간 불균형 심화, 지역소멸 우려 확대
- 지역의 공교육 발전을 통해 저출산 문제 해결에 기여하고 지역의 교육 발전을 통한 국가 균형발전을 추구하고자 교육발전특구 추진

## Ⅱ. 인구감소와 학교 변화

### 아. 유치원과 학교 간 통합운영의 의미

1) 유초연계

- 1980년대 중반 이후 유아교육과 초등교육 간 연계에 대한 관심이 꾸준히 논의되어 왔으며, 주로 교육과정 비교, 연계교육 인식 조사 등에 치중됨
- 2019개정 누리과정은 0~2세 보육과정 및 초등학교 교육과정과의 연계성을 강조하는 것으로 개정
- 유초연계는 교육과정과의 연계를 중심으로 한 연계의 대상이 교육과정 자체만이 아니라 교육철학, 교수법을 넘어, 시설·설비 등 물리적 환경 간 연계, 행·재정, 교육활동, 교사교류 간의 영역으로 점차 개념이 확장되고 있음.

2) 유치원-학교 통합운영의 의미

- 유초연계, 이음교육, 전이 등의 개념으로 특히 교육과정을 중심으로 이루어져 왔던 연계의 개념을 확장하여 유치원-학교 간의 실질적 통합운영의 개념에서 접근할 필요가 있음.
- 기존 초중등교육에서의 통합운영학교란 2개 이상의 다른 학교급을 통합하여 인적, 물적 자원을 서로 공유하는 형태의 학교로, 여기에서 학교급 통합은 학교급이 다른 초등학교·중학교, 중학교·고등학교, 초등학교·중학교·고등학교 간에 시설·설비 및 교원 등을 합하여 운영하는 유형의 학교를 지칭함



## Ⅱ. 인구감소와 학교 변화

3) 학교시설의 행정적 통합 운영

| 구분 | 학교급 | 교육과정 | 교원 | 시설 | 사례 |
|---|---|---|---|---|---|
| 병설학교 | 분리 | 분리 | 분리<br>(관리자 통합) | 통합 | **초등학교내 병설유치원** |
| 부설학교 | 통합 또는 분리 | 통합 또는 분리 | 통합 | 통합 | 일반고 부설 방송통신중 또는<br>방송통신고 |
| 통합운영학교 | 통합<br>(실제는 분리) | 통합<br>(실제는 분리) | 통합<br>(실제는 분리) | 통합 | 초ㅣ중, 중ㅣ고, 초ㅣ중ㅣ고 |

자료: 이유미 외(2022). 학교 맞춤형 정책 기초 연구 II - 초.중등통합운영학교. 이슈페이퍼. 충청북도교육연구정보원

## Ⅲ. 유치원-학교 간 통합운영 의견

1) 통합운영의 대상과 범위 선정

- 유치원과 초중등학교 학교급과 학년을 어디까지 통합운영할 것인지에 대한 논의 필요
  - 아동의 발달을 고려한다면 유치원과 초등 전 학년을 대상으로 하는 것이 바람직할 수 있으며, 지역의 특성을 고려하여 일부 유치원과 초등 저학년을 통합운영하는 것을 고려할 수 있음
  - 인구감소지역 내 병설유치원의 경우 유아수 감소로 인해 3-5세 혼합반으로 구성되는 경우가 많은데 반해, 초중등학교는 혼합반 형태는 존재하지 않고 개별 학년으로 존재하기 때문에 통합운영시 연령이나 학년의 개념을 어떻게 설정해야 하는지에 대한 논의 필요

2) 기존 병설유치원 체계와의 차별화

- 외형상 통합운영학교의 형태를 기대한다면 기존의 초등-병설유치원과의 관계를 넘어 화학적 융합의 형태가 가능할 것인지에 대한 고민이 필요함.
- 그간 인구감소지역을 중심으로 한 초중등 통합운영학교의 경우 소규모화되면서 대부분 병설유치원을 함께 운영하는 현재의 운영형태가 사실 상 느슨한 형태의 통합운영학교라고 볼 수도 있다는 의견도 있음.



## Ⅲ. 유치원-학교 간 통합운영 의견

3) 교육자격 및 배치

- 통합운영학교에서 핵심은 교육과정 운영이며, 결국 이는 학교급을 넘어 수업이 가능한 교사자격의 문제가 대두됨.
  - 무엇보다 동일한 교사자격을 갖는 중-고등학교 간 통합운영보다는 초등-중학교간, 유-초등학교 교사 간 통합운영에 어려움이 커 이에 대한 자격개선이 필요함.
  - 통합운영의 필요성에 대한 공감대 등을 형성할 수 있도록 관련 연수를 진행할 필요가 있고, 인사 이동 시 가산점, 승진 가산점, 초빙교사제, 가산금 등 다양한 인센티브를 통해 부가적 업무에 대한 보상체계를 갖출 필요가 있음.
  - 통합운영 학교 업무를 전반적으로 운영하고 학교급 간 통합운영을 조율할 수 있는 코디네이터 역할자가 필요함.
  - 장기적으로 유아수나 학생수 감소에 따라 폐교(원), 휴교(원)하는 경우 유치원과 초등학교 교사의 근무지 발령이나 근무만족도에도 영향을 줄 수 있음.
  - 교육서비스를 제공하는 교원의 역할이 무엇보다 중요하며, 특히 다른 학교급 교사와의 자발적 교류의지가 중요함.

## Ⅲ. 유치원-학교 간 통합운영 의견

4) 교육과정 및 교육활동

- 기존 병설유치원의 사례와 같이 학사일정이나 현장체험학습 등을 일치시키고, 인구감소지역의 특성상 소규모 학급이 많아 같은 공간에서 함께 모여 통합수업이나 체육활동 등 교육과정과 교육활동을 공동운영할 수 있을 것임.
- 장시간의 교육이나 안전 이슈 등 교육과정이나 교육활동 운영시 특히 유치원 유아 입장을 고려하는 것이 필요함.
- 수업시수와 교육과정이 명확한 초등학교와 중학교 교사의 입장에서 통합운영을 위해서는 추가적인 업무부담이 발생한다는 점과, 유치원보다는 초등학교 등 상급학교의 학사일정이나 행사 위주로 진행될 가능성이 높다는 한계도 있음.

5) 시설설비 등 물리적 환경

- 학교급간 교류가 중요하고 이를 위해서는 동선을 고려하여 같은 공간에 유치원과 학교를 배치할 필요가 있음.
- 통합운영에 따라 학교급간 논의와 협의가 더욱 중요하다는 점에서 별도의 회의공간 등을 추가로 마련할 필요가 있음.
- 운동장, 강당 등 신체활동 등 사용빈도 등 활용성은 높으나 공간적으로 제약되어 있는 경우는 사전 협의 등을 통해 공간 사용에 대한 효율화가 필요함.
- 연령별 발달에 맞는 시설이나 교구 배치와 함께 유아에게는 안전을 최우선으로 할 필요가 있음.



## Ⅲ. 유치원-학교 간 통합운영 의견

6) 행재정적 측면

- 유치원 학교 간 통합운영에 따라 유아학비, 정보공시, 유치원 행사 관련 지원 등과 관련한 교육행정사의 업무가 증가할 것으로 예상됨.
- 현행 초중학교 등 통합운영학교 운영방식을 볼 때, 동일한 공문이 교육지원청에서 유치원과 초등학교로 모두 발송되어 불필요한 행정낭비가 발생할 가능성이 있음.
- 교무행정사의 업무에 대한 명확한 가이드라인을 제시하거나 추가인력을 배치 등에 대한 고려할 필요가 있음.

7) 지방자치단체 역할

- 인구감소지역 등에서 일어나고 있는 정주여건 개선이나, 유학생 유치, 좋은 일자리 만들기 등의 노력들이 병행되어야 함.
- 지방자치단체 등에서 학교에 대한 교육경비 보조 등을 통해 예산과 인력을 지원할 필요가 있음. 특히 농어촌을 중심으로 한 인구감소지역에서의 통합 등을 통해 유치원이나 학교를 거점화 한다면 유아들과 학생들의 통학을 위한 이동권이 매우 중요할 것이며, 이에 통학차량에 대한 수요조사 등을 통해 유아, 학생, 부모들이 원하는 시간에 적극적으로, 지속적으로 운영할 수 있는 통학차량 지원이 절실히 필요함.

## Ⅳ. 유치원-학교 간 통합운영 가능성 탐색

### 가. 기본방향

- 유치원-초등학교 통합운영이 어떠한 목적을 가지고 추진되어야 살 기능할 수 있을지에 대한 고민이 필요하며, 이를 위해 통합연계 학교의 목적과 효과를 분명히 할 필요가 있음.
- 유치원-초등학교 통합운영학교 추진 시 이를 별도 학교제제로 가져갈 필요가 있음.
- 통합운영학교가 제대로 기능하기 위해서는 통합운영학교 내 학교급간 조정역할을 하는 코디네이터나 연계 교육 담당 전문교원 등 적절한 교사의 배치되이야 하고, 교사의 자격과 공동수업, 교차수업 등이 가능해야 할 것임.
- 통합운영학교 추진 시 시설은 유치원과 초등학교 간 전용공간과 공동활용이 가능한 공용공간으로 적절히 재검토되어야 하고, 유아와 초등학생의 특성으로 고려한 공간배치(층별 분리, 별도 교사 등)가 이루어져야 할 것임.

### 나. 유치원-학교 통합운영 방향

- 유아와 학생의 건강한 성장발달을 지원함.
- 유치원과 초등학교간 교육과정 간 연계를 강화함.
- 통합운영의 효과와 효율성을 고려하여 교육환경을 최적화함.
- 저출생 심화 속에서 지역사회와 유치원-학교 간 상생 기반을 마련함.



## Ⅳ. 유치원-학교 간 통합운영 가능성 탐색

### 다. 법적 근거 개선

- 초. 중등교육법 제30조와 유아교육법 제9조에 유치원과 학교를 통합하여 운영할 수 있다는 근거를 마련할 필요가 있음

| 현행 | 개선(안) |
|---|---|
| 초. 중등교육법<br>제30조(학교의 통합. 운영) ① 학교의 설립자·경영자는 효율적인 학교 운영을 위하여 필요하면 지역 실정에 따라 초등학교·중학교, 중학교·고등학교 또는 초등학교·중학교·고등학교의 시설·설비 및 교원 등을 통합하여 운영할 수 있다. 이 경우 해당 학교의 학생 및 학부모의 의견을 수렴하여야 한다. | 초. 중등교육법<br>제30조(학교의 통합. 운영) ① 학교의 설립자·경영자는 효율적인 학교 운영을 위하여 필요하면 지역 실정에 따라 초등학교·중학교, 중학교·고등학교 또는 초등학교·중학교·고등학교의 시설·설비 및 교원 등을 통합하여 운영할 수 있**고, 「인구감소지역 지원 특별법」 제22조 제1항에 따라 유치원과 초등학교·중학교 및 고등학교와 시설·설비 및 교원 등을 통합하여 운영할 수 있다.** 이 경우 해당 학교의 학생 및 학부모의 의견을 수렴하여야 한다. |
| 유아교육법<br>제9조(유치원의 병설) 유치원은 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교·중학교 및 고등학교에 병설될 수 있다. | 유아교육법<br>제9조(유치원의 병설 **및 통합운영**) **①** 유치원은 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교·중학교 및 고등학교에 병설될 수 있다.<br>**② 유치원은 「초·중등교육법」 제30조 제1항 및 「인구감소지역 지원 특별법」 제22조 제1항에 따라 초등학교·중학교 및 고등학교와 시설·설비 및 교원 등을 통합하여 운영할 수 있다.** |

## Ⅳ. 유치원-학교 간 통합운영 가능성 탐색

### 라. 유치원-학교 통합운영학교 설립형태

- 유치원-학교 통합운영학교 설립형태
  - 설립형태로는 통합운영학교로 신규로 설립하는 형태와 기존 유치원-학교의 전환을 통한 학교 설립형태가 있음.

| 구분 | 인구감소지역 | |
|---|---|---|
| | 도시지역 | 읍면지역 |
| 신규 설립 | 1형태 | 2형태 |
| 전환 설립(병설유치원) | **3형태** | **4형태** |
| 전환 설립(단설유치원) | | |

- 현실적 설립형태는 전환(3, 4형태)을 통한 통합운영학교 설립일 것이며
- 인구감소지역 읍면지역 중심으로 병설유치원과 초등학교 또는 분교장 등을 통합운영학교로 전환하는 것이 가능할 것임.
- 인구감소지역 내 거점초등학교를 지정하고 이를 중심으로 병설유치원 관계를 소멸한 후 새로운 형태의 유초등학교로 전환하는 방안도 가능함
- 거점초등학교의 분교장 형태로 통합운영학교를 설치하는 방안도 가능할 수 있으나, 현재에도 유아나 초등학생 수가 적다는 점을 고려하여 분교장의 경우 유치원과 1-3학년 저학년 중심의 통합운영학교로 운영하는 방안을 검토할 수 있을 것이며, 이 경우 학구제 등의 제도 개선도 필요함.
- 인구감소지역 내 도시지역과 일부 읍면지역의 경우 단설유치원 있는 경우가 있어. 병설유치원과 달리 단설유치원에 1-3학년 저학년 중심의 초등학교를 추가하여 통합운영학교로 전환하는 방안도 있음.



## Ⅳ. 유치원-학교 간 통합운영 가능성 탐색

### 마. 유치원-학교 간 통합운영학교 추진 주요항목

| 추진 주요항목 | 추진 내용 |
|---|---|
| 교육과정 연계 | • 유치원-초등학교 통합운영학교 운영을 위한 교육과정 지원 자료 개발<br>– 유치원-초등학교간 공통일정 개발: 학사일정, 방과후과정, 생활지도 등<br>– 신체활동(체육) 등 유-초간 교차지도가 가능한 공동수업 개발 등<br>• 지역연계 마을 교육과정 개발 운영<br>• 다양한 교육과정 통합운영 우수사례 발굴 및 공유, 학교 및 지역 특성에 맞는 특색있는 교육과정 운영 연구학교 시범운영<br>• 유연한 교육과정, 탄력적 교육과정 운영을 위한 자율학교 시범운영<br>• 교육과정 운영 역량 강화를 위한 전문적 학습공동체 및 지원단 운영<br>– 유-초 통합운영학교 지원 연수, 설명회, 다양한 모델 발굴 등 |
| 교직원 배치 및 조직 운영 | • 교직원 인사배치 여건 조성<br>– 통합운영학교 배치 교사 승진, 전보 시 우선권 부여 또는 가점제 부여<br>– 통합운영학교 배치 교사 겸임수당 및 교차수업 수당 제공<br>• 교사 교차수업 여건 조성<br>– 교사 유-초 복수자격 교사, 교차지도 자격연수 이수 교사 등 배치<br>• 보건교사와 영양사 배치<br>• 통합운영 코디네이터나 연계 교육을 담당하는 전문교원 배치<br>• 교직원 협력 문화 및 전문성 신장 |
| 지역사회와 협력 | • 지역공동체 및 지역주민의 적극적, 자발적 참여<br>• 지역사회 기존 시설 공동 활용 |
| 교육환경 개선 | • 예산 및 행정 통합운영 지원<br>• 통합운영학교 지원 시스템 구축<br>• 유치원-초등학교간 공동시설 및 생애주기를 고려한 교육시설 최적화 |

## Ⅳ. 유치원-학교 간 통합운영 가능성 탐색

### 바. 통합운영학교 교사 자격 및 지원 관련 법령 개선 사항

| 관련 법 | 주요 개선 내용 |
|---|---|
| 초. 중등교육법 및 유아교육법 | • 초. 중등교육법 제30조 또는 유아교육법 제9조<br>– 통합운영학교의 경우, 유치원-초등학교 간 교차지도가 가능하도록 법령 개정<br>• 초. 중등교육법 제21조 또는 유아교육법 제22조<br>– 유치원-초등학교 간 교차지도가 가능하도록 관련 자격 부여 및 연수과정 개발에 대한 근거 마련<br>• 초. 중등교육법 제2조<br>– 통합운영학교를 새로운 학교급으로 인정할 수 있도록, 제2조 분류항목에 통합운영학교를 포함 |
| 통합운영학교 설치 조례 | • 공립 통합운영학교 설립을 위한 조례 마련 |
| 공무원 수당 등에 관한 규정 | • 공무원 수당 등에 관한 규정 제14조<br>– 교육공무원 겸임수당, 교차수업수당 등 포함 검토<br>– 일반직공무원 시도교육청 교육비특별회계 예산편성지침 개정 |

육아정책연구소

22

감사합니다.

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

2024년 제3차 육아정책 심포지엄
저출생 시대, 영유아 교육·보육기관의 지속가능 전략
Korea Institute Of Child Care And Education

# 종합토론

**권 순 형**
한국교육개발원 교육정책네트워크 선임연구위원

**김 정 숙**
한국방송통신대학교 유아교육과 교수

**이 연 주**
경기도교육청 유아교육과 장학사

**이 재 희**
육아정책연구소 연구위원

2024년 제3차 육아정책 심포지엄
저출생 시대, 영유아 교육·보육기관의 지속가능 전략
Korea Institute Of Child Care And Education

토론 1

# 인구감소시대 소규모 유치원 통합 운영 방안에 대한 토론

**권 순 형**

한국교육개발원 교육정책네트워크 선임연구위원

# 인구감소시대 소규모 유치원 통합 운영 방안에 대한 토론

권순형(한국교육개발원 교육정책네트워크 선임연구위원)

학령인구가 급격하게 감소하고 있는 현 상황을 고려해 볼 때, 학교교육 단계에서 시급하면서도 높은 관심을 기울여야 하는 분야는 영·유아교육 분야라고 생각됩니다. 영유아교육 분야 중에서도 '유치원 규모 적정화' 문제는 보다 시급하면서도 정책적 접근이 쉽지 않은 난제 가운데 하나라 할 수 있습니다. 오늘 발제를 해 주신 두 분의 박사님들께서는 유아교육 현장의 다양한 목소리를 귀담아 들으시고 소규모유치원 운영과 관련하여 수평적·수직적 통합운영 방안에 대해서 제안해 주셨습니다. 아마도 오늘 발제문은 기본연구 보고서의 일부 내용을 요약하여 제시해 주신 것으로 생각되며, 제가 검토한 내용 대부분이 포함되어 있을 것으로 생각됩니다. 오늘 토론문은 한 번 더 검토하시는 차원에서 읽어주시면 감사하겠습니다.

## 1. 소규모 유치원 간 통합을 위한 요건, 병설유치원 이용 편의성 및 적정규모화에 대하여

### 가. 소규모 유치원 간 통합을 위한 요건

먼저, 소규모 유치원 간 통합을 위한 요건에 대하여 김은설 박사님께서는 ① 원아 1명의 통학차량 이동 시간(20분 이내), ② 최소 통합 운영 기준(연령별 1개 학급 이상, 최소 3학급 이상), ③ 통합운영에 대한 학부모 동의, ④ 통폐합 지원 인센티브(유아교육법 시행령 제17조 준용으로 초등학교 통폐합 인센티브의 1/4 수준인 10억원 지원) 등 네 가지를 제안하셨습니다.

첫째, 통학차량 이동 시간에 대한 부분입니다. 설문조사 결과에서 20분 이내로 조사되신 결과에 대해서는 동의합니다. 다만, 현실적으로 1개 통합 유치원이 1대의 통학차량을 가진다고 했을 때, 해당 유치원 인근의 원아 거주지가 어디인가에 따라 20분이라는 시간이 현실성이 있는지 검토가 필요합니다. 예컨대, A라는 유치원의 반경 3km 이내로 한정하여 이 지역 내 원아들을 통학시킨다고 할 때, 이 지역이 농어촌인지 산촌

인지 또한 도로사정이 어떠한가에 따라 통학차량의 이동 시간은 고무줄처럼 증·감될 가능성이 있습니다(농어촌 지역의 경우 도시와 달리 U턴이 제한적이므로 이동 경로를 한 참 돌아서 가는 경우도 있고, 공공분야 통학차량이므로 불법 U턴도 불가함). 또한, 실무적으로 1개의 유치원에 1대의 통학차량이 운행되는 경우 인근지역에 원아들의 거주지가 어떻게 분포되어 있는가에 따라, 유치원에서 가장 멀리 떨어져 있는 원아부터 태우고 유치원 인근의 원아를 마지막에 태우고 복귀하는 경우 20분 이내에 운행을 마치는 것은 사실상 불가능에 가깝습니다. 이처럼 실무적으로 통학차량 이동시간 20분이 평균시간을 의미하는 것인지, 농산어촌·도서 벽지 지역의 경우 어떻게 운영할 것[2]인가에 추가 고민이 필요해 보입니다.

둘째, 통합운영을 고려할 때 연령별 1개 학급 이상, 최소 3학급 이상 운영에 관한 내용입니다. 먼저, 누리과정을 운영하는 데 있어 필요한 학급당 최소 원아 기준이 얼마인가가 궁금합니다. 초등학교와 중학교의 경우 국가수준교육과정 기준으로 최소 기준을 제시하면 다음과 같습니다.

〈표 1〉 초·중학교 교과 교육과정 운영 시 적정 학생 수(예시)

| 교과(군) | 교사의 강의식 수업 | 학생 참여 활동 수업 |
|---|---|---|
| 국어 | 15~25명 | • 토의 및 토론 : 4~8명, 2~3개 모둠/최소 8명<br>• 역할극 발표 : 4~8명, 2~3개 모둠/최소 8명 |
| 사회/도덕 | | • 조사활동 : 4~6명, 2~3개 모둠/최소 8명<br>• 모의 의회 활동 : 최소 10명 이상<br>• 역할극 발표 : 4~8명, 2~3개 모둠/최소 8명 |
| 수학 | | • 짝활동, 모둠활동 : 2~4명, 2~3개 모둠/최소 4명 |
| 과학/실과(기·가) | | • 실험활동 : 4~6명, 2~3개 모둠/최소 8명<br>• 실습 및 실기 : 4~6명, 2~3개 모둠/최소 8명 |
| 음악/미술 | | • 중창 : 파트별 1명 이상, 최소 6명 이상<br>합주: 악기별 1명 이상, 최소 6명 이상<br>• 모둠 활동 : 4명 이상, 2~3개 모둠/최소 8명 |
| 체육 | | • 짝활동 및 모둠활동 2~4명, 2~3개 모둠/최소 4명<br>• 구기활동 : 각 활동별 소요 인원은 (변형 활동 감안) 종목별로 상이함 |
| 영어 | | • 짝활동, 모둠활동 : 최소 2~4명, 2~3개 모둠/최소 4명 |

*출처: 민부자·홍후조(2011). 교육과정의 효과적인 운영을 위한 학급·학교규모에 관한 시론적 연구. 아시아교육연구 12(2). p.7의 내용을 참고한 권순형 외(2021) p, 127.

2) 특히, 도서(섬)지역의 병설유치원의 경우에는 통학선을 이용할 것인지 고민이 필요합니다. 아마도, 도서지역의 경우 초등학교와 수직적 통합운영이 현실적인 대안이 될 것으로 생각됩니다.

위 기준은 초등학교와 중학교의 기준에 한정된 내용이기는 합니다만, 국가수준교육과정 의 '교수학습' 기반 1개 단위학급의 최소 필요 인원으로 1개 단위학급당 최소 8명입니다. 현실적으로 우리나라 지방의 많은 초등학교와 중학교에서는 이와 같은 기준을 충족시키지 못하는 학급이 대부분이겠습니다만, 유아교육의 질적 수준 제고라는 측면에서 주장하려면 적어도 국가수준의 누리과정의 정상적인 운영에 적합한 최소 학급당 원아수에 대한 기준을 시작으로 논의가 전개될 필요가 있습니다. 한편, 학교조직이라는 측면에서 검토하는 경우 권순형 외(2021)에서는 초등학교의 경우 5학급 이하를 1개 단위학교의 최소 마지노선으로 제안한 바 있습니다. 5학급 이하로 설정한 이유로는 초·중등교육법 시행령 제36조의 2(교감의 미배치)에서 5학급 이하인 경우 교감을 두지 아니할 수 있도록 규정하고 있는 바, 2023년 한국교육개발원 교육통계 기준으로 분교장이 아닌 5학급 이하 단위학교의 88.80%(238/269개교)가 학교장은 두고 있으나, 교감이 부재한 복식학급으로 운영되는 초등학교입니다(권순형, 2024). 즉, 6학급 이상 초등학교의 경우에는 학교장과 교감도 근무하고 있고, 복식학급이 없는 초등학교입니다. 그러나, 5학급 미만의 초등학교는 교감이 부재하기 때문에 교사들 가운데 교감 업무를 겸하며, 이 교사는 학급담임, 수업 및 생활지도 역시 담당하므로 실질적으로 학교교육과정과 수업, 학생지도가 운영되기 어려운 구조라는 점에서 최소 기준 학급으로 설정하였습니다. 유치원의 경우 연령별 1개 학급 이상, 3개 학급 이상으로 운영되어야 한다는 주장에 대해서는 면담 이외에도 누리과정, 수업, 유아교사 행정업무, 유치원조직 운영 등 다양한 측면에서도 엄밀한 검토가 필요할 것으로 보입니다.

셋째, 통합운영에 대한 학부모 동의에 대한 부분입니다. 초중등학교 통폐합 과정에서도 학부모 동의를 구하는 것은 쉽지 않습니다. 더욱이 초중등학교의 경우 학부모 외에도 동문회, 지역주민의 동의를 구해야 하므로 더욱 어려운 측면이 있습니다. 유치원의 경우 동문회라는 장벽이 없겠습니다만, 현장에서 학부모들의 동의를 구하고자 해도 통합 운영의 효과에 대해서 실감하시지 못하는 학부모님들이 많습니다. 특히, 앞서 언급한 통학거리 및 차량 이동시간에 대한 설득력 있는 대안이 제시되지 못하는 경우라면 동의를 구하기가 쉽지 않습니다. 이와 관련하여 지방교육재정교부금에서 재원을 마련하는 것이 필요하겠습니다만, 여의치 않을 경우 인구감소지역지원특별법(행안부 소관) 제22조(교육기반의 확충) 제1항, 제3항에 지방자치단체로부터 교육경비보조금에 대한 사항[3]이 규정되어 있는 바, 통학차량 및 통합 운영에 대한 선행 과제에 대한 대안을 충분히 마련한 후 동의 절차가 시작되어야 할 것입니다.

넷째, 통폐합 지원 인센티브에 대한 부분입니다. 먼저, 유아교육법 시행령 제17조에

3) 법률에서는 이렇게 규정하고 있습니다만, 실무적으로는 기초자치단체가 교육지원청에 교육경비보조금을 원활하게 지급하지 않고 있다는 현실적인 측면도 고려될 필요가 있음.

대하여 검토가 필요합니다. 박사님께서 말씀해 주신 유아교육법 시행령 제17조 제3항 제3호에는 '도시개발사업, 택지개발사업 등으로 인구가 유입되어 초등학교를 신설하는 경우에는 신설되는 초등학교 정원의 4분의 1 이상에 해당하는 수의 유아를 배치할 수 있는 공립유치원의 설립계획을 유아배치계획에 포함시킬 것'이라고 규정되어 있습니다. 이 규정은 유아배치계획과 관련한 규정으로 제3항 제3호의 기준은 '초등학교를 신설하는 경우에 초등학교 정원의 1/4에 해당되는 유아를 배치할 수 있는 설립계획을 유아배치계획에 포함'하는 규정으로 신설되는 유치원의 원아 배치기준이지 통폐합 인센티브에 대한 규정으로 유추해석하기 어렵다고 봅니다. 아마도 당해 규정이 유아배치에 관한 사항으로 유치원 통합 운영에 대한 인센티브 규정이 마련되어 있지 않기 때문에 준용할 수밖에 없는 것으로 보여집니다. 이와 관련하여 별도의 교육부 권고 기준이 마련되는 것이 더욱 타당할 것입니다.

교육부에서는 지난 2016년에 학교규모적정화 권고 기준을 각 시도교육청에 제시하면서 60명 이하 초등학교의 경우 40억원을 지원하는 것으로 규정하고 있습니다(61명 이상인 경우 50억원, 120명 초과의 경우 60억원). 과거에는 학교통폐합 인센티브를 통합된 단위학교에서 사용할 수 있도록 하고 있습니다만, 현재는 시·도교육청 재원으로 관리하여 사용하는 것으로 알고 있습니다. 단설유치원 간 통폐합이라면 단위 초등학교 통폐합과 유사한 사례로 볼 수 있으므로 통폐합에 대한 인센티브 지원에 대해서 누구나 납득 가능할 것입니다. 그런데, 현행 법령상 병설유치원의 경우 독립된 단위학교(조직)가 아니며, '병설'형 교육기관(유아교육법 제9조)이므로 현실적으로 병설유치원 간 통폐합이 추진되더라도 인센티브를 줄 수 있는지 의문입니다. 그리고, 줄 수 있다면 어떠한 근거로 줄 수 있는지 등에 대하여 보다 면밀한 검토가 필요하며, 이 자체가 하나의 연구가 되어야 한다고 생각합니다. 제안하신 유아교육법 시행령 제17조 제3항 제3호만을 근거로 초등학교 통폐합(60명 미만 기준) 인센티브 40억원의 1/4를 지급할 것을 요구하는 것은 근거가 취약하며, 보다 명확한 법적 기준 또는 정책적 근거(권고기준)가 필요할 것입니다.

### 나. 병설유치원 이용 편의성 제고

다음으로 '병설유치원 이용 편의성 제고'와 관련하여 ① 유치원 독립 통학차량 제공, ② 방학 중 급식 제공 두 가지를 제안하셨습니다. 첫째, 유치원 독립 통학차량 제공에 대한 부분입니다. 김박사님께서는 '통합운영을 통하여 유치원 규모가 확대되고 비교적 장거리로 통학해야 하는 유아가 발생할 수 있으므로, 유치원 단독의 독립 통합차량 운영행이 가능하도록 교육청이 지원해야 할 것'으로 제안하셨습니다. 전적으로 동의합니다. 그런데, 이 문제에 대해서 실무적으로 유아교육계의 요구가 왜 받아들여지지 않는

가를 현실적으로 검토할 필요가 있습니다.

학교 현장에서 학생통학차량은 직영통학차량, 임차통학차량 및 전세택시 등 세 가지 유형으로 구분됩니다. 이 가운데 어떤 유형을 선택할 것인가는 각 지역(교육청, 학교)마다 상이하며 직영통학차량의 경우 김박사님의 주장에 가장 이상적인 대안이 되겠습니다만, 유치원에 운전직렬 공무원 및 승하차 안전도우미 배치, 통학차량 구입 및 유지·보수, 각종 안전점검 및 관리 등 인건비와 경상비가 상승한다는 단점이 있습니다. 임차통학차량의 경우 민간의 차량과 운전원 및 안전 도우미를 모두 이용하는 계약을 체결하고 유지보수 및 관리 등의 비용도 절감할 수 있는 반면, 농어촌 지역의 경우 통학차량 회사가 독과점인 경우가 많고(계약 체결의 난점) 안전사고 불안에 대한 문제를 완전히 해소하기 어렵다는 점도 지적될 수 있습니다. 전세택시의 경우 소수의 원아들을 통학시키는 데 있어 편의성과 안전성 확보가 가능합니다만, 농어촌의 경우 택시 보유대수가 적고 계약 시 조건이 까다롭기 때문에 현실적으로 이용이 어렵다는 제약이 있습니다. 아마도 기본연구 보고서에서는 보다 구체적인 내용이 제시되어 있을 것으로 생각됩니다. '유치원 독립 통학차량'을 제공하고자 하는 경우 어떠한 유형이 현실성이 있는지, 1개 연령별 3학급의 통합 유치원에서 직영통학차량을 운영하는 경우 각종 관리 요소를 모두 점검할 수 있는 행정인력이 배치되어야 할 것입니다. 이와 같은 인력과 유지관리비용 등이 3학급의 통합 병설유치원에 모두 배치한다면 어느 정도 재정이 추가 소요될 것인지부터 검토될 필요가 있습니다. 무엇보다, 통합 된 유치원이 여전히 소규모 유치원으로 별도 인력이나 재정 지원이 어려운 경우라면 직영통학차량을 운영하더라도 각종 관리 사항은 교육지원청에서 별도 관리를 해 주는 방안도 고려해 볼 수 있을 것입니다.

둘째, 방학 중 급식에 대한 부분입니다. 제안해 주신 내용 가운데 '방학 중만이라도 학교급식을 이용할 수 있도록 하는 방안', '외부급식 단체의 매식 방안' 두 가지 사항에 대하여 말씀드리겠습니다. 먼저, 학교급식법 제4조(학교급식 대상) 제1호에서 대통령령[4]으로 정하는 규모 이하의 유치원의 경우 학교급식에서 제외한다라고 명문으로 규정하면서 50면 미만인 유치원의 경우 학교급식 대상에서 제외하고 있습니다. 현재 출생률 추이라면 농어촌이나 지방의 통합 운영되는 유치원도 얼마 못가 소규모 유치원이 될 가능성이 높기 때문에 김박사님께서 제안해 주신 내용에 앞서 학교급식이 가능한 규모에 대한 규제부터 개선할 필요가 있을 것입니다.

이어, 방학 중만이라도 학교급식을 이용할 있도록 하는 방안과 관련하여 현행 학교

4) 학교급식법 시행령 제2조의 2(학교급식 대상) 법 제4조제1호 단서에서 "대통령령으로 정하는 규모 이하의 유치원"이란 「유아교육법」 제7조제3호의 사립유치원(이하 "사립유치원"이라 한다) 중 원아 수(「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령」 별표 1의3에 따라 매년 10월에 공시되는 연령별 원아 수 현원의 합계를 말한다. 이하 같다)가 50명 미만인 유치원을 말한다.

급식법 시행령 제2조 제1항 '학교급식은 수업일의 점심시간에 법 제11조 제3항에 따른 영양관리기준에 맞는 주식과 부식 등을 제공하는 것을 원칙'으로 하고 있습니다. 이 규정으로 인하여 초중등학교에서도 방학 중 급식은 원칙이 아니며, 초중등교육법 시행령 제45조(수업일수)에 포함된 기간의 점심시간만 학교급식이 제공되는 것이 원칙입니다. 만약, 김박사님께서 제안하신 내용대로 실현되려면, 현행 학교급식법 시행령 제2조 제1항에 대한 특례를 두어야 할 것입니다. 다만, 실무적으로 방학 중 학교급식에 대하여 반대 의견[5]도 상당히 거세다는 현실적인 측면도 고려될 필요가 있습니다(대한급식신문, 2023. 08. 24).

끝으로 방학 중 학교급식을 이용하도록 하는 방안에 대해서는 현행 학교급식법 시행령 제3조(학교급식의 개시보고 등) 제1항 단서 조항에서 '교내에 급식시설을 갖추지 못하여 외부에서 제조·가공한 식품을 운반하여 급식을 실시하는 경우 등에는 급식시설·설비를 갖추지 않고 학교급식의 개시보고를 할 수 있다'라고 규정하고 있다는 점에서 실무적인 검토를 거친다면 무리가 없을 것으로 생각됩니다. 다만, 이 부분은 식품위생법상 식중독 등으로 인한 문제와도 결부되어 있으므로 학교급식법 시행령 제3조 단서 조항에 따른 판단을 학교의 장이 하도록 하고 있는 바, 학교(원)장이 실제 식품안전사고를 감내하면서 허용하기가 쉽지 않을 것입니다. 보다 면밀한 검토가 필요할 것으로 보입니다.

### 다. 병설유치원의 적정규모화를 통한 단설 방식 운영

세 번째 제안에 대해서는 ① 3, 4, 5세 연령별 학급을 최소 1개 이상 3학급 편제, ② 증설된 4학급 이상(특수학급 1학급 포함)의 경우 원감직 신설, ③ 전용 통학버스 운영 등 세 가지를 제안하셨습니다. 첫 번째와 세 번째는 앞서 언급하였으므로 여기에서는 두 번째 '원감직' 신설 부분에 대해서 말씀드리겠습니다. 김은설 박사님께서 말씀주신 것처럼 증설된 4학급 이상의 유치원이 하나의 독립적인 단위 조직으로 운영되기 위해 원감직 신설에는 적극 동의합니다. 다만, 이 경우에도 원장은 초등학교 교장이 겸직하는 구조이며, 유치원 재정에 대한 권한이 여전히 겸직 초등학교 교장에게 있다는 점에서 독립 유치원 조직으로 운영 가능한지 의문입니다. 유아교육법 제19조의 8(유치원 회계 운영)에서 유치원회계는 유치원의 원장이 하도록 하고 있는 바, 김박사님의 제안대로라면 누리과정에 대한 지도·조언 및 유치원 운영 감독 권한은 원감이 가지는 것은 별론으로 하더라도 유치원 재정은 여전히 겸직 초등학교장이 행사하게 되는 구조가 될 것인데, 누리과정 운영에 있어 겸직 초등학교 교장이 재정 투입 의사결정을 유보하

5) 대한급식신문(2024. 08.04). 일방적인 방학 중 급식 '결사반대. 대한급식신문

는 경우라면 원활한 조직 운영에 문제가 발생할 수도 있습니다. 판단하건대, 통합운영된 병설유치원의 경우에 한하여 유치원 회계에 대한 특례로 원감이 유치원회계를 운영할 수 있도록 규정하는 것이 실질적인 독립 유치원 조직으로 운영이 가능한 방안이 될 것입니다. 다만, 이렇게 예외적으로 통합 병설유치원의 원감이 유치원회계를 운영하게 된다면 실상 단설유치원과 차이가 없으므로 '병설' 유치원이 아니며, 물리적으로 초등학교 부지에 유치원이 함께 위치해 있을 뿐 두 개의 독립 조직이 될 것입니다.

## 2. 지역소멸 위기에 대응하는 유치원-학교 통합운영 가능성 탐색에 대하여

발제문 가운데 '4. 유치원-학교 간 통합운영 가능성 탐색'을 중심으로 말씀드리겠습니다.

### 가. 기본방향 및 유치원-학교 통합운영 방향 및 법령 개편

김동훈 박사님께서 제안해 주신 기본방향과 유치원-학교 통합운영 방향에 대해서는 대부분 동의합니다. 하지만, 초·중등 통합운영학교에 있어 늘 제기되는 문제는 유치원-학교 간 통합에 있어 '실현 가능성'에 대한 부분입니다. 이와 관련해서는 앞서 제시해 주셨기 때문에 별도로 말씀드리지 않겠습니다. 다만, 법적근거와 관련하여 말씀드리겠습니다. 김박사님께서는 유아교육법 제9조와 초중등교육법 제30조 및 인구감소지역 지원특별법 제22조 제1항에 따른 '통합운영'을 제안하셨습니다. 이것은 현행 유아교육법과 초·중등교육법의 틀 내에서 개정이 필요한 사항을 중심으로 제안해 주신 것으로 생각됩니다. 개인적으로 실질적인 의미의 통합이 이루어지려면 현재 규정에 대한 개정으로는 한계를 보일 수밖에 없다고 생각합니다. 초·중등교육법 제30조(학교의 통합운영)는 지난 1995년 5.31 교육개혁안에서 통합운영학교에 대한 논의 이후 1998년 초·중등교육법이 제정되면서 규정되었고, 이후 전국적으로 중·고통합운영학교를 시작으로 초·중통합운영학교까지 운영되고 있습니다.

김동훈 박사님께서도 지적하신 것처럼 통합 운영 시 나타날 수 있는 교직원 자격(교차 수업 가능) 문제, 교직원 인사(교직원 업무분장), 교육과정 연계, 학교회계(학교급간 통합회계) 학교시설 등의 개선사항은 초중등교육법 제30조가 신설된 지 25년이 지나고 있음에도 불구하고 초·중통합운영학교와 중·고통합운영학교에서 여전히 해결되지 못하고 있습니다. 실제, 초·중통합운영학교의 경우에도 물리적으로만 통합운영 되고 있을 뿐, 기본방향에서 제안하신 것처럼 '통합운영학교 내 학교급간 조정역할을 하는 코디네이터나 연계 교육 담당 전문교원 등 적절한 교사의 배치되어야 하고, 교사의

자격과 공동수업, 교차수업 등'의 사항은 최근의 설립된 통합운영학교에서 실험적으로 시도되는 것 외에 제도적인 개편에까지 이르지 못하고 있습니다. 초·중등 통합운영학교에서 이와 같은 현상이 반복되고 있는 것은 교육공무원법, 고등학교 이하 각급학교 설립운영규정, 초중등교육법 등 다수의 교육관계법령에서 각 학교급을 분리하여 규정하고 있기 때문입니다. 예컨대, 초·중등교육법 제2조(학교의 종류)에서는 초등학교, 중학교, 고등공민학교, 고등학교, 고등기술학교, 특수학교, 각종학교로 규정되어 있고, 유아교육법 제2조(정의) 제2호 '유치원'에서는 '유아의 교육을 위하여 이 법에 따라 설립·운영되는 학교를 말한다'라고 규정하고 있는 등 현행 교육관계법령은 각 학교급별로 학교조직을 운영하기 위한 사항들을 개별적으로 규정하고 있기 때문이며, 초중등교육법 제30조 혹은 유아교육법 제9조에서 통합운영을 개정하더라도 초·중등 통합운영학교와 유사한 상황은 지속될 것입니다.

이 문제를 해결하기 위한 한 가지 방안으로는 교육관계법령의 준헌법적 역할을 담당하고 있는 교육기본법에 '통합교육기관'에 대한 규정을 신설하고, 개별 단행법령인 유아교육법 제2조와 초·중등교육법 제2조(학교의 종류)에 명시적으로 통합학교를 별도의 학교유형으로 신설하며, 초중등교육법을 위시한 교육공무원법, 고등학교 이하 각급학교 설립운영규정 등 통합학교조직 운영을 위한 교육관계법령에 대한 대대적인 개편 작업이 뒤따라야 할 것입니다. 이것은 쉽지 않은 문제입니다. 그러나, 연구에서 제안하신 내용대로 실질적인 통합운영이 가능하려면 반드시 넘어야 할 산이라고 할 수 있습니다.

참고로 일본의 경우 우리나라의 초중통합운영학교에 운영되는 학교를 일관학교(一貫校)라 하여, 1970년대부터 운영을 해 왔습니다만, 교차수업 허용, 교육과정 연계, 학교시설 공유 등 우리나라 통합운영학교에서 겪은 문제를 그대로 겪어 오다가 지난 2016년 학교교육법 개정을 통해 새로운 학교유형을 신설하였습니다. 보다 구체적으로 우리나라 초·중등교육법에 대응되는 '학교교육법(学校教育法)' 제49조의 2에서 기존의 소학교(초등학교)와 중학교 이외에 초등 1학년부터 중학교3학년까지 9년제 과정에 해당되는 '의무교육학교(義務教育学校)'와 제63조에서 중학교 1학년부터 고등학교 3학년까지 6년제 과정에 해당되는 '중등교육학교(中等教育学校)를 2016년 입법 개정을 통하여 새로운 학교유형으로 신설하였다는 점은 유치원-초등학교 통합운영에 있어 시사하는 바가 있다 할 것입니다.

### 나. 설립형태 및 통합운영학교 추진 주요 항목 등

김동훈 박사님께서는 설립형태로 총 4가지 유형을 제시해 주셨습니다. 먼저, 신규설립은 충분한 이해가 됩니다만, 전환설립에 대한 3형태와 4형태는 기존의 구체적으로 어떻게 통합하겠다는 것인지 선뜻 이해가 되지 않습니다. 예컨대, 도시지역과 읍면지역의 경우 통합운영 형태가 본질적으로 차이가 있는 것인지, 도시지역과 읍면지역의 지역여건상 통합 운영 방식이 다른 것인지 각 형태별 특징을 제시해줄 필요가 있습니다(아마도 기본연구 보고서에서는 각 형태별로 특징이 제시되어 있을 것으로 생각됩니다)

다음으로 유치원-학교 간 통합운영학교 추진 항목과 관련하여 말씀드리겠습니다. 이 부분 역시 현재 슬라이드 21쪽에 간략하게 제시되어 있어, 이 내용만으로 구체적인 내용을 확인하고 말씀드리기 어려운 부분이 있습니다. 그리고 기본연구 보고서에서는 보다 구체적인 내용이 제시되어 있을 것으로 생각되어 21쪽에 제시된 내용 가운데 일부 검토가 필요한 부분을 중심으로 말씀드리겠습니다. 먼저, 유치원-초등학교 간 공동일정 개발에 관한 사항입니다. 유아교육법 시행령 제22조(유치원의 운영)에서는 1년에 180일 이상 수업을 하도록 하고 있고, 초중등교육법 시행령 제24조(수업일수)에서는 1년에 190일 이상의 수업을 하도록 하고 있습니다. 말씀하신대로 공통일정을 개발한다면, 초등학교의 경우 수업일수가 유치원보다 10일 이상 많기 때문에 유치원의 경우 초등학교의 기준을 따라야 할 것인지, 이것이 아니라면 초등학교가 유치원의 기준을 따라야 할 것인지 입법개편이 뒤따라야 할 것입니다. 어떤 분들은 교육과정을 탄력적으로 운영하거나 교육과정을 재구성하면 10일 정도는 충분히 조정이 가능하다고 생각하실 수 있습니다만, 법령상의 수업일수는 기준 준수는 교무·학사 감사 대상으로 법령의 개편이 뒤따라야 할 사항입니다.

한편, 교직원 인사배치 여건 조성과 관련하여 통합운영학교 배치 교사에게 승진, 전보 시 우선권 또는 가산점을 부여하는 방안이 있습니다. 인사배치와 관련하여 의미 있는 방안으로 생각됩니다만, 교원 승진가산점의 경우 총 13점의 가산점이 있는 바, 이 가운데 3점은 공통 가산점이며, 10점에 한하여 교육감 승진가산점이 배정됩니다. 그런데, 승진가산점 항목은 시도교육청에 따라 차이는 있으나, 그 항목의 수가 상당히 많습니다. 즉, 통합운영학교에 배치되지 않더라도 다른 항목(가령, 도서벽지 가산점, 농어촌학교 가산점, 청소년단체 가산점 등)을 통해서도 승진가산점은 충분히 쌓을 수 있으므로 굳이 통합운영학교 가산점에 대한 유인가는 상대적으로 적습니다. 특히, 농어촌의 소규모학교의 경우 대부분 도서벽지 가산점 또는 농어촌학교 가산점을 부여하고 있고, 가산점 간 중복은 허용되지 않기 때문에 인구감소지역에서 유치원-초등학교 통합학교 가산점은 그 실효성은 더욱 낮을 것입니다. 더욱이 상황이 이렇다면, 교육청 인사담당자는 도서벽지학교 또는 농어촌학교 가산점을 받을 있는 학교가 아닌 초등학교에 통합

운영학교 가산점을 신설할 가능성이 높은 바, 각 지역에서 통합된 학교와 원아들의 거주지가 멀리 떨어지는 경우도 발생할 수 있습니다. 그리고, 보건교사, 영양사, 연계 교육 담당 전문교원 배치 등의 문제는 지방교육재정교부금 및 행정안전부의 국가공무원 정원 및 지방비 확보 문제와 관련이 있다는 점은 알고 계시리라 생각됩니다.

끝으로 통합운영학교 교사 자격과 지원 관련 법령 개편에 대한 사항입니다. 먼저, 통합운영학교설치조례가 가능한지 보다 엄밀한 검토가 필요합니다. 유아교육과 초중등교육 가운데 지방교육자치에관한법률 제20조(관장사무) 교육감이 자치사무로 수행할 수 있는 사항이 아니라면 사실상 국가기관위임사무로 보아야 할 것입니다. 그렇다면, 국가기관위임사무를 지방의회의 조례로 제정할 수 있는가에 대한 법리 검토가 뒤따라야 할 것입니다. 판단하건대 유아교육법과 초중등교육법에서 통합운영학교에 대한 명문의 규정을 마련하고, 이 학교에 대하여 지방자치단체가 설립할 수 있는 것으로 명시적인 위임이 있다면 조례가 가능할 것입니다. 현재는 이와 같은 규정이 없기 때문에 사실상 조례로 통합운영학교를 설립하도록 하는 것은 어려울 것입니다. 그리고, 교사자격의 경우에도 초중등교육법 제21조, 제30조와 유아교육법 제9조, 제22조의 개정만으로 교차지도 및 교차지도가 가능한 자격 부여를 말씀해 주셨습니다만, 유보통합 과정에서도 통합영유아교사 자격에 있어서도 쟁점이 있는 만큼 유치원교사와 초등교사 간 양성 경로가 다르기 때문에 현실적으로 법조항의 일부가 개정되었다고 해서 가능한 것으로 보기는 어렵습니다.

## 3. 마치면서

학령인구가 급격하게 감소하고 있는 현 시점에서 학교급 간 통합운영에 대한 화두는 계속 제기될 것입니다.  오늘 발제해 주신 두 분의 내용은 학령인구 감소시대 유아교육의 질적 수준을 제고하고, 보다 질 높은 교육여건을 만들기 위한 초석이 될 것으로 생각됩니다. 보내주신 발제문의 내용 대부분이 요약된 내용이라 원문의 내용을 확인하기 어려웠습니다만, 연구 과정에서 대부분 고민하셨고 구체적인 방안들이 제시되었을 것으로 생각됩니다. 지금까지 말씀드린 내용은 연구에 참고 해주신다면 감사하겠습니다. 감사합니다.

## 참고문헌

민부자 · 홍후조(2011). 교육과정의 효과적인 운영을 위한 학급 · 학교규모에 관한 시론적 연구. 아시아교육연구. 12(2). 1-24.

권순형(2024). 학령인구 감소시대 지역교육의 방향과 과제 : 학교규모 변화를 중심으로. 한국교육개발원 창립 기념 겸 제208차 KEDI 교육정책포럼. 한국교육개발원.

권순형 · 정미경 · 이강주 · 허 주 · 민윤경 · 정혜주 · 박균열 · 정규열 · 이호준 · 안병훈(2021). 학령인구 감소에 따른 소규모학교 지원체제 구축 및 운영 방안. 연고보고 RR2021-01. 한국교육개발원.

대한급식신문(2024. 08.04). 일방적인 방학 중 급식 '결사반대.

2024년 제3차 육아정책 심포지엄
저출생 시대, 영유아 교육·보육기관의 지속가능 전략
Korea Institute Of Child Care And Education

토론 2

# 지역소멸 위기, 인구감소에 대응하는 유치원의 운영방안에 대한 토론문

김 정 숙
한국방송통신대학교 유아교육과 교수

# 지역소멸 위기, 인구감소에 대응하는 유치원의 운영방안에 대한 토론문

김정숙(한국방송통신대학교 유아교육과 교수)

저출산의 영향은 사회의 전 분야에 영향을 미치고 있는데 그 중 교육분야에 미치는 영향력은 더 큰 것 같습니다. 저출산으로 지역소멸 위기가 다가오고 있고, 점차 소규모 유치원과 학교가 증가하고 있는 시점에서 본 주제는 현실에 대안을 찾아가는 매우 중요한 연구라고 생각합니다. 두 연구의 주제는 조금 상이하지만 결국은 모든 유아들이 더욱 행복하게 성장할 수 있도록 유아교육기관의 효과적인 운영 방향을 제시하고 있다고 생각합니다.

## 연구 1: 인구감소 지역 소규모 유치원 운영 개선 현황과 통합 운영방안

본 연구는 유아 인구 급감의 시대적 변화에 대응하기 위해 교육기관의 소규모화등 현상이 시작되면서 유아교육 공급구조의 변환점에서 연구가 시작되었다고 제시하고 있습니다. 소규모 유치원의 경우 연령별 학급편성이 불가능하고 전용 통학차량 운행이 없어 방학 중 원아가 이용할 수 없으며 돌봄 여건의 부족, 1인 교사의 업무 과중 등 유치원 운영에서 발생하는 문제들이 발생하게 된다고 보고하였습니다. 따라서 이를 해결하기 위한 측면에서 다양한 방안이 제시되고 있습니다. 그러나 유아를 중심에 두고 공급자인 유치원도 있으나 수요자인 학부모의 입장도 있으며, 이 때 공급자와 수요자의 관점이 함께 고려되어져야 한다고 봅니다. 소규모 유치원 운영의 효과로 제시한 것 중에는 보는 관점에 따라 상반된 의견을 제시할 수 있는 지점들도 있다고 판단됩니다. 유아의 발달 측면에서 단일연령과 혼합연령 각각이 갖는 장점이 있을 수 있으며, 소규모 학급에서 교사 대 유아의 비율 측면은 교사와 유아 간 상호작용의 기회 및 정도의 차이, 또래 간 상호작용을 통해 얻을 수 있는 장단점이 모두 있다고 보여집니다. 따라서 소규모 유치원을 통합형이든 거점형이든 연계형이든 공급자인 유치원만이 아닌 수요자인 부모들의 관점을 잘 반영하고 있는지 살펴보는 것이 필요하다고 생각합니다.

소규모 유치원의 통합 운영에서 교원들은 적절한 교육환경조성이나 등하원 조건 등을 중요하다고 생각한다고 제시하였으나 학부모들은 학부모 의사를 가장 중요하게 응답하였습니다. 예를 들어 다자녀 부모들은 초등학교에 있던 병설유치원이 없어짐에 따라 첫째 아이는 초등학교에 보내고, 유치원에 다니는 둘째 아이는 더 먼 거점 유치원에 보내고, 막내 아이는 또 다른 곳에 있는 어린이집에 보내는 경우 학부모 입장에서는 교육기관을 이용하는 것이 더 어려워 지기도 합니다. 본 연구에서 역시 소규모 유치원 통합은 통학거리나 학부모 의견 등이 정말 중요하게 다루어져야 할 것이라고 제시되어 있는데 저 역시 전적으로 동의합니다. 반면 소규모 유치원 운영 개선 방안으로서 “한울타리유치원” 사업의 성과를 제시하고 있으나 과연 좋은 점만 있었을까 하는 의구심도 듭니다. 유치원과 학부모의 응답이 나누어져 어떤 부분에서 만족/ 불만족을 했는지 공급자와 수요자 측면에서 분석하여 개선요구를 함께 살펴볼 수 있었으면 좋았을 것이라는 생각이 듭니다. 시도되지 않았던 것이기에 효과성도 중요하지만 부족한 지점을 찾아내어 이를 보완할 수 있는 방법을 찾는 것 또한 중요하다고 생각하기 때문입니다. 또한 한울타리 사업에서 통학차량이 필수조건임이 제시되고 있는 바, 본 사업을 확장한다면 유치원 법령이나 예산 측면에서 통학차량지원이 실질적으로 가능한 부분일지에 대한 부분도 점검이 필요하다고 봅니다.

## 연구 2: 지역소멸 위기, 유치원-학교 통합운영 메뉴얼 가능성 탐색

유치원 - 학교 통합운영을 살펴보며 그동안 학교급에서 제외되었던 유치원이 지역소멸 위기라는 상황을 등에 업고 학교 체제 안에서 함께 어우러지는 방안을 찾아가는 과정은 어찌보면 우리가 지금까지 강조했던 유-초 연계의 지점을 기관운영이라는 전체적인 관점에서 접근할 수 있는 계기가 되기도 하는 것 같습니다. 연구에서 제시한 것처럼 그동안 유-초 연계는 교육과정 측면에서 주로 이루어지는 것에 대한 한계가 제시되었던 바, 이제는 통합운영이라는 측면에서 학교시설, 학교조직, 교직원 배치 등 학교운영의 종합적으로 접근할 수 있다는 점에서 새로운 관점을 제시하고 있습니다.

유치원과 학교의 통합운영이 시작된 배경에 지역소멸 위기, 학교와 유치원의 소규모화라는 시대적 상황을 맞딱뜨리게 되었고 대안 마련을 위해 통합운영은 고려되어져야 하는 필수적인 방안으로 보입니다. 그러나 그것이 교육의 가치와 본질을 훼손하지 않도록 하는 것이 중요할 것 같습니다. 연구에서 제시하고 있는 것처럼 통합운영이라는 명목하에 유아와 초등학생이 동일한 교육공간에서 함께 지내며 교사 자격이 확대되어 이루어진다고 했을 때 과연 유아와 초등학생의 발달적 특성이 잘 고려되어 적절한 교육활동이 이루어질 수 있을지 많은 고민을 낳게 합니다. 유아와 초등학생은 유사한 것

같지만 발달적으로 많은 차이가 있을 수 있기 때문입니다. 단순히 교직원 배치 및 조직 운영을 어떻게 해야 효율적으로 운영이 가능할지만이 아닌 유-아동이 직접적으로 접하게 되는 교사 자격이나 연수과정 등도 어떠한 내용으로 어떻게 이루어질수 있을지, 교육시설이나 환경은 어떤 기준으로 재구성될 수 있을지 등에 대해 사전 논의가 함께 이루어지는 것이 필요하다고 생각합니다.

그럼에도 불구하고 사회적 변화에 따라 앞으로 유아교육기관이 어떠한 방향으로 나아가야 할지에 대해 고민해보고 방안을 탐색해보는 것 시작과 도전 자체가 더 나은 유아교육기관의 모델을 만들어갈 수 있는 자산이 될 것이라 봅니다. 다양한 가능성 탐색을 통해 이전에는 고려되지 못했던 시대적 상황들을 재정리해보며 새로운 유아교육기관 모델을 제시 가능성을 보여줬다고 생각합니다. 그리고 이러한 유아교육 분야의 노력에 유아들이 더 건강하게 성장해나갈 수 있게 발판이 될것입니다. 좋은 연구에 감사드립니다.

2024년 제3차 육아정책 심포지엄
저출생 시대, 영유아 교육·보육기관의 지속가능 전략
Korea Institute Of Child Care And Education

토론 3

# 상생·협력을 통해 지속성장 가능한 소규모 유치원 발전 방향

이 연 주
경기도교육청 유아교육과 장학사

# 상생 · 협력을 통해 지속성장 가능한 소규모 유치원 발전 방향

이연주(경기도교육청 유아교육과 장학사)

「저출생 시대, 영유아 교육 · 보육기관의 지속가능 전략」 2024년 제3차 육아정책심포지엄을 통해 유아교육에 힘써주시는 여러 전문가분의 귀한 발표 자리에 토론자로 함께 참여하게 되어 영광입니다. 특히 체계적인 육아정책연구를 통해 여러 국책연구를 수행하고 유아교육 현장의 발전에 힘써주시는 육아정책연구소 여러분들께 감사드리는 마음입니다.

고민이 담긴 발표 자료에 대하여 부족하지만, 경기도교육청에서 소규모 공립병설유치원 교육여건개선 사업을 담당한 교육전문직원으로서 본인이 이해한 범위 내에서 발표문에서 얻은 시사점을 바탕으로, 소규모 유치원 기관 운영 개선 방안 모색에 관련된 내용 중심의 발전적 지향점을 논의하고자 합니다.

김은설 선임연구위원의 발표문에 따르면, 저출생으로 인한 인구 감소로 유치원의 소규모화, 운영방식의 재구조화 등의 여러 측면에서 교육기관 자체의 형태, 운영 등에 영향을 미치고 있고, 유아의 교육권 보호와 교육과정 운영의 정상화, 효과적 · 효율적 운영을 이룰 수 있는 지원 방안의 모색이 필요해지고 있다고 지역 특성을 고려한 유치원 발전 방안 모색의 필요성을 제안해 주셨습니다. 특히 교육부의 한울타리유치원 사업을 기준으로 시도별 운영 현황과 소규모 병설유치원 원장, 원감, 교사, 학부모 대상 설문조사를 통한 의견 분석으로 소규모 유치원 운영 개선을 위한 시사점을 얻을 수 있었습니다.

이를 바탕으로 경기도교육청에서 경기도의 여건을 분석하고 교육정책을 마련하여 현장의 실행력을 지원하는 교육전문직의 관점에서 '교육여건개선'을 통한 소규모 유치원의 발전방향에 대한 토론을 하고자 합니다.

첫째, 다양성을 담아낼 수 있는 소규모 유치원 발전 방향입니다.

경기도는 대한민국의 1/4의 축소판이라고 할 정도로 31개의 시군, 25개의 교육지원청으로 구성되어 있고, 경기도 인구 5만 이하~100만 이상의 다양한 규모의 대도시 ·

중소도시·군 등 지역 여건이 매우 다양하며 지방재정자립도, 교통 여건 및 지역문화·기반시설 등의 편차도 큰 편입니다. 또한 경기도 내 병설유치원도 전임 원감 배치의 4학급 이상 규모의 병설유치원과 부장교사가 있는 병설유치원, 1~2학급의 병설유치원 등 다양성이 존재하고 있습니다. 교육부의 소규모 공립병설유치원 교육여건개선 사업 운영 모형은 통합형, 거점형, 공동·연계형입니다. 경기의 다양성과 지역별 여건 분석, 현장의 요구 및 온도차 등을 고려한 결과 교육부의 제시된 3가지 운영 모형에서 1차년도의 '경기형' 한울타리유치원 운영 모형으로 휴원 중인 유치원과 통합한 '거점통합형' 시범 운영, 전임원감이 배치된 병설유치원을 중심으로 한 거점중심 공동연계형으로 추진하게 되었습니다. '거점통합형'시범 운영 기관 1개원과 거점중심 공동연계형으로 중심 19개원과 협력 53개원이 함께 운영되고 있습니다. 또한 소규모 병설유치원이 유지되어야 할 필요성이 있는 지역을 위해 1학급 병설유치원의 자생적 성장 발전을 이룰 수 있는 방안도 함께 모색 중이며, 경기도 운영 사례를 통한 결과 도출 및 경기도의 다양성을 담아 정책에 반영할 수 있도록 면밀히 분석하고 있습니다. 이 사례처럼 각 시도의 특성과 여건은 다양하고 유치원 현장이 직면해 있는 상황 또한 다양할 수 있습니다. 일반화되고 제한된 운영 모형 제시보다, 각 시도의 사례 분석을 통해 다양성이 반영된 모형이 제시되길 기대하는 바입니다.

둘째, 상생과 협력의 소규모 유치원 발전 방향입니다.

초등학교와 함께 있는 병설유치원이 변화되고 발전하려면 초등학교와 유치원이 '함께' 성장해 나가야 합니다. 경기도의 거점통합형 시범운영 유치원에서 유초연계 '함께 만들어가는 공간' 설계와 교육과정의 유초성장이음과정을 통해 초등과 함께 더불어 성장해 나가는 병설유치원을 만들고자 운영 방안을 모색하고 있습니다. 또한 소인수의 한계를 극복하면서도 소인수가 가지는 장점을 활용할 수 있도록 소규모 병설유치원 간의 '함께' 성장을 위해 협력 네트워크 구축, 교육공동체(유아·교사·학부모)의 함께 어울림 프로그램을 적용하고 있습니다. 정책 연구와 사례 분석 등을 통해 소규모 유치원 간 활성화 방안도 체계적으로 추진되어야 한다고 제안합니다.

'교육'은 다양한 경험 속에서 인간의 가치와 존엄성에 대한 깊은 성찰을 통해 협력할 수 있는 인재가 될 수 있도록 해야한다고 합니다. 교육환경과 기관의 재구조에만 집중되기 보다 '교육'이라는 여건 개선의 다각적인 관점에서 바라보고, 유치원의 상생과 협력을 통해 유아 성장 발달을 지원하는 미래 지향적인 소규모 유치원 운영 방안 마련을 기대하는 바입니다.

2024년 제3차 육아정책 심포지엄
저출생 시대, 영유아 교육·보육기관의 지속가능 전략
Korea Institute Of Child Care And Education

토론 4

# 2024년 제3차 육아정책 심포지엄 토론문

이 재 희
육아정책연구소 연구위원

# 2024년 제3차 육아정책 심포지엄 토론문

이재희(육아정책연구소 연구위원)

저출생 문제는 한국 사회 전반에 걸쳐 심각한 영향을 미치며, 특히 유아 교육 및 보육 인프라에 중대한 변화를 가져오고 있다. 2022년 기준으로 영유아 수가 크게 감소하면서 어린이집과 유치원 수가 전반적으로 줄어들었고, 특히 농어촌 및 도농복합 지역에서 운영 어려움이 가중되고 있다. 이는 단순한 시설 감소 문제를 넘어 지역 불균형과 교육 기회의 형평성 문제로 이어지며, 효과적인 정책적 대응이 필요한 상황이다.

저출생으로 인한 인구 감소는 어린이집과 유치원의 설립 및 운영 방식 전반에 변화를 가져오고 있다. 어린이집의 경우 2013년 정점에 달했던 시설 수가 2021년까지 30,923개로 대폭 줄어들었으며, 유치원도 비슷한 감소세를 보이고 있다. 특히 수도권보다는 지방에서 시설 감소가 두드러지며, 이로 인해 영유아 보육 및 교육 인프라의 지역별 불균형이 더욱 심화되고 있다. 지방에서는 농어촌 지역에 어린이집을 설립·운영하는 데 한계가 있어 지역 간 육아 서비스 격차가 커지고 있다. 이러한 문제는 수도권 및 대도시의 인프라 집중을 가속화하고 지역 간 보육·교육 기회의 불평등을 야기해, 인구 집중 현상을 더욱 심화시키는 결과를 낳고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 2023년 제3차 유아교육발전기본계획을 발표하며 저출산과 인구 구조 변화에 대응하는 방안을 제시했다. 유아 및 영유아 인구 감소에 따라 보육·교육기관의 공급 구조를 조정하고, 어린이집과 유치원의 통합 운영 모델을 활성화하는 방안을 포함시켰다. 특히 농어촌 지역에서는 한울타리유치원과 공유형 어린이집 같은 협력적 운영 방식을 도입하고, 소규모 어린이집 간의 협력과 연계 운영을 통해 효율성을 높이고 있다. 어린이집의 경우 국공립 어린이집 비율을 높여 안정적 운영을 돕고, 교육 과정과 통학·돌봄 서비스를 통합 관리하여 운영 효율성을 높이는 사업들이 추진되고 있다.

하지만 어린이집과 유치원 모두 소규모화된 시설을 통합 운영하는 과정에서 다양한 문제가 발생하고 있다. 재정 부족, 지역별 운영 방식의 차이, 그리고 지역 사회의 반발이 대표적인 문제점으로 꼽힌다. 예를 들어, 소규모 어린이집은 한두 명의 교사가 모든 보육과 행정 업무를 처리해야 하는 어려움이 있고, 통학과 돌봄 서비스의 한계로 학부

모의 불편이 가중되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 각 지역의 특성을 반영한 맞춤형 지원과 유아교육기관의 신설 및 운영 개선에 대한 정교한 접근이 필요하다. 또한 도농복합 지역에서는 어린이집과 유치원이 통합된 형태의 운영 모델이 요구되며, 소규모 시설이지만 교육·보육 환경을 풍부하게 조성할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

여기에 더해 유치원과 학교 간 통합운영은 새로운 대안으로 주목받고 있다. 저출생과 지역소멸 위기 속에서 유치원과 초등학교 간 통합운영은 교육과정 연계, 자원 효율화, 지역 간 교육 불균형 해소에 기여할 가능성이 있다. 통합운영은 시설과 교직원을 공유하며 운영비를 절감하고, 유아기에서 초등학교로의 전이를 자연스럽게 연결해 학습의 연속성을 제공한다. 하지만 교육 환경과 교수법 차이, 교사 자격 연수 및 공간 설계의 어려움 등 극복해야 할 과제도 많다. 이를 위해 맞춤형 통합운영 모델을 개발하고, 법적 근거 마련과 재정 지원 확대를 통해 통합운영을 효율적으로 추진해야 한다.

결론적으로, 저출생과 인구 감소라는 구조적 변화를 극복하기 위해서는 유아 교육 및 보육 인프라의 공급 방식을 개선하고, 지역 균형 발전을 위한 실효성 있는 정책을 추진해야 한다. 이를 위해 유치원과 초등학교 간 통합운영을 포함한 다양한 협력 모델을 도입하고, 지역 특성을 반영한 맞춤형 정책을 지속적으로 개발해야 한다. 이러한 정책적 대응은 저출산 문제 해결의 기반이 될 뿐만 아니라, 한국 사회의 지속 가능성과 발전에 중요한 역할을 할 것이다.

# MEMO

# MEMO

# 2024년 제3차 육아정책 심포지엄

KOREA INSTITUTE OF CHILD CARE AND EDUCATION

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

서울시 중구 소공로 70 서울중앙우체국 9층 육아정책연구소
Tel. 02-398-7700 www.kicce.re.kr