

# 인구감소 지역 소규모 공립병설유치원 운영 개선 방안

| 김은설

1. 배경 및 문제점
2. 소규모 병설유치원 운영 개선 사업 현황
3. 소규모 병설유치원 운영 개선에 대한 의견 조사 결과
4. 인구감소 지역 소규모 유치원 운영 개선 방안
5. 맺음말: 유보통합의 고려

참고문헌



# 인구감소 지역 소규모 공립병설유치원 운영 개선 방안

김은설 선임연구위원

## SUMMARY

- 저출생으로 유치원 원아 수가 급감하는 상황에서 농어촌 등 인구감소 지역의 소규모화된 공립병설유치원은 지역특성을 반영하여 유아의 교육권을 보호하면서도 교육과정 운영을 정상화하고 효과적, 효율적 운영으로 개선될 수 있는 방안의 모색이 요구되고 있음.
- 정부가 발표한 『제3차 유아교육발전기본계획』에서는 교육기관의 소규모화에 대한 대응으로 유아교육 공급구조의 전환을 중요한 이슈로 선정하고 있으며, 이에 따라 ‘한울타리유치원사업’을 통해 소규모 유치원 간 연계, 통합 운영의 모델을 제시함.
- 소규모 유치원 개선의 주요 방안인 병설유치원간 통합 운영에 대해서 원장/교사/학부모는 집단별로 찬성 32.3~62.9%, 반대 28.4~51.0% 수준의 다양한 의견을 보이고 있으며, 통합을 통해 연령별 학급 편성과 또래 경험의 다양화를 기대하고 통학 거리 문제를 우려사항으로 꼽고 있음.
- 소규모 병설유치원의 통합은 적정 통학거리, 유치원의 적정 규모, 학부모 동의, 통합에 대한 인센티브 부여 등을 고려하여 진행될 필요가 있고, 유치원 교육환경 개선을 위해 단독 통학차량 운행, 방학 중 급식 제공, 통합에 따른 적응 지원, 적정 규모화를 통한 단설 방식 운영 도입 등을 제안함.

## 1 배경 및 문제점<sup>1)</sup>

- ▶ 저출생으로 인한 인구의 급격한 감소는 유치원의 설립과 운영에도 변화를 가져오고 있음.

  - 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 있음.
  - 지금과 같은 유치원 원아 수 급감 상황에서 농어촌 등 인구감소 지역의 소규모화된 공립병설유치원은 지역특성을 반영하여 유아의 교육권을 보호하면서도 교육과정 운영을 정상화하고 효과적, 효율적 운영으로 개선될 수 있는 방안의 모색이 요구되고 있음.
- ▶ 정부는 2023년 제3차 『유아교육발전기본계획』을 발표하면서 유아 인구 급감의 시대적 변화에 대응하기 위해 교육기관의 소규모화 등으로 인한 유아교육 공급구조의 전환을 중요한 이슈 중 하나로 제시함.

  - 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 수행되었음.
- ▶ 올해 2024년도는 출생아 수가 처음 20만 명대로 감소한 2020년생이 유치원에 입학한 해로, 유치원은 인구 절벽의 최전선에 위치한 교육기관임.

  - 연도별 출생아수를 보면 2016년 40.6만명이었으나 2018년 32.7만명, 2019년 30.3만명으로 감소하였고 2020년에는 27.2만명으로 30만 명 이하로 떨어졌고 2021년에는 26만명, 2022년에는 24.9만명으로 매년 1만명 이상의 출생아 수 감소를 보이고 있음. 이러한 속도라면 앞으로 3-4년 후엔 20만명에도 못 미치는 수준에 이를 수 있음.
- ▶ 유치원 재원 유아 수는, 2018년도 대비 2022년도에 18.2%가 감소한 것으로 산출되나, 향후 5년 간은 더욱 빠른 속도로 감소할 것으로 예측됨.

  - 2027년 유치원 재원 유아 수는 73.9만명으로 예측되며, 이는 2022년도 대비 약 32% 감소한 수준임(관계부처 합동, 2023).
- ▶ 유아 인구와 유치원 재원 유아 수의 감소는 결국 유치원의 소규모화 등 유아교육 공급구조에서의 변화를 가져오게 되고, 정책 수립의 측면에서는 유아배치계획에 반영되어 향후 변화에 대응이 요구됨.

  - 교육부에 따르면, 2018년도를 기점으로 전체 유치원 수 및 인가학급 수는 지속 감소하고 있으며, 유아 모집의 어려움으로 사립유치원은 연평균 약 200개원씩 폐원하고 있고 공립병설유치원은

1) 본고는 육아정책연구소 2024년 기본과제인 '도시 및 농어촌 등 특수지역 특성을 반영한 유치원 설립 개선 방안 연구'(김은설, 강은진, 윤지연 저) 보고서의 일부 내용을 발췌, 정리한 원고임.

아울러 본고의 내용은 연구진의 의견이며, 육아정책연구소의 공식적인 의견이 아님을 밝힘.

1학급 규모의 기관으로 변화하여 초소규모 유형이 증가하는 추세를 보이고 있음.

- 2022년도 교육통계에 의하면 전체 국공립유치원 중 1학급 소규모 유치원의 비중은 49.6%임 (교육통계서비스).
- 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 시점임.

▶ **교육부(관련자 면담, 2024. 3)에 따르면, 인구구조 변화를 반영한 새로운 국공립 유치원 모델을 마련하는 것에 대한 요구가 증가하고 있는 바, 정부는 출생아 수 급감 등 외부 충격으로 인한 충원율 하락, 교육의 질 저하 우려에 대해 기존 국공립 기관 형태를 통한 대응에 한계가 있음을 절감하게 되었음.**

- 전체 국공립 중 1학급 규모의 소규모 병설유치원은 혼합연령 학급을 운영할 수밖에 없고 초등학교와 공동 운영으로 인해 저녁 돌봄이나 방학 중 통학버스를 사용할 수 없는 점, 원감배치 등에서도 어려움이 있어 운영 방식의 개선이 필요하다는 인식이 높아지고 있음.

▶ **유아교육기관의 신증설 및 운영 개선 계획에서 유아 수 변화를 고려한 정교한 접근이 필요해지고 있으며, 농어촌 등 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 필요함.**

## 2

### 소규모 병설유치원 운영 개선 사업(“한울타리유치원 사업”) 현황

#### 가. 사업 현황

- ▶ 정부는 소규모 병설유치원의 운영 개선을 위해 2023년부터 ‘한울타리유치원’ 사업을 추진하고 있음.
  - 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 사업임.
  - 소규모 유치원은 연령별 학급편성이 불가능하고 전용 통학차량 운행이 없어 방학 중 유치원 원아가 이용할 수 없으며 돌봄 여건이 부족함.
  - 소규모 병설 1인 교사의 업무 과중 등 여러 애로점이 있음을 고려할 때 한울타리유치원 사업을 통해 단설유치원과 같은 운영 측면의 여러 이점을 기대할 수 있음.

2024년 3월 기준 한울타리유치원의 운영 현황은 다음의 [표 1]과 같음.

- 6개 시도, 14개 지역교육지원청에서 참여하고 있는데 대부분은 통합형이나 거점형 한울타리를 선택하였으나 충남지역에서는 공동연계형으로 4개 지역에서 진행하고 있어 지역별 차이를 보임.
- 통합형은 복수의 유치원을 물리적으로 통합하여 그 중 중심이 되는 1개 유치원으로 흡수하여 하나의 유치원으로 전환, 운영되는 한울타리 유형으로, 운영이 어려운 소규모 유치원을 통합함으로써 하나의 단설 또는 중규모(3학급) 이상 병설로서 기능할 수 있도록 새롭게 재구조화하는 방식임.
- 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 공동 활용할 수 있게 하는 방식이며, 공동연계형은 중심유치원 없이 교육환경 개선을 지원하여 실내외 공간을 인근 유치원들이 공동 활용할 수 있도록 하는 운영 방식임.

[표 1] 2024년 3월 현재 한울타리유치원 운영 현황

사도	교육지원청	한울타리 유형	한울타리 유치원 구성
대구	서부	통합형	중심 1 참여 3
		통합형	중심 1 참여 1
대전	동부	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). 한울타리사업 추진 현황. 내부자료.

## 나. 사업 내용 및 현장 의견

### 1) 사업을 통한 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 보고함.
- ▶ 통합형으로 운영하는 대구시는 소규모 유치원이 갖고 있는 약점들, 즉 연령별 학급 편성이 되지 않고 혼합연령 반 구성을 해야 하는 점, 방학 중 점심제공이 어려운 점, 통학버스 이용이 안 되는 점, 사립에 비해 다양한 특성화 프로그램 제공이 어려운 점 등이 해소되는 측면을 장점으로 꼽았음.
- ▶ 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 보임.
  - 공동 방과후 과정을 위해 거점유치원으로 유아를 이동시켜 모으기보다는 주기적으로 거점유치원으로 방문하여 서로 익숙해질 수 있는 시간을 많이 가진다고 하여 지역별 차이를 보임.

### 2) 면담을 통해 알아본 현장 의견

- ▶ (전국 시도교육청의 한울타리유치원 사업담당자를 대상으로 온라인 면담을 진행한 결과) 담당자들은 한울타리사업으로 노후화된 시설을 재정비하고 환경개선이 이루어졌으며, 비용지원으로 체험 활동 횟수가 증가하여 학부모의 만족도가 높아지고 있고 연령별 학급 편성이 가능해짐으로써 교육 프로그램에 대한 만족도 또한 향상된 것으로 평가함.
- ▶ 저녁 돌봄과 관련해서 통합을 통해 이용 아동이 늘어나는 효과가 있어 상시적으로 19시까지 운영을 하게 됨으로써 이에 대한 학부모의 이용 만족도 또한 향상됨.
  - 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 함.
- ▶ 담당자들이 밝히는 애로사항으로는 준비하는 과정에서 공간을 재구조화해야하는 경우에는 비용이 많이 소요되었다는 점, 사업 일정으로 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 나타남.
- ▶ 장학사 면담에서, 소규모 병설유치원의 통폐합에 대하여 개별 모(母)초등학교나 지역사회가 반대 의견을 보이는 경우가 빈번한 것으로 나타나지만 유아를 위한 진정한 질 좋은 유아교육의 제공하기 위해서는 장기적으로 이러한 통폐합의 방향으로 나아가야 함을 지지함.
- ▶ 시도 장학사들의 전반적 의견을 보면 지난 몇 년간 추진된 유치원 공립 확대 정책의 결과로 급격히

확충된 병설유치원이 출생아 수 지속 감소로 인해 원아모집이 되지 않는 현 상황을 맞아 통폐합의 방향으로 관련 부서 모두가 협력하여 재정비를 추진할 필요가 있다는 측면에 의견을 모음.

- 소규모 학교 통폐합 정책에 비해 소규모 병설유치원의 정비는 관심에서 밀려나 있다는 지적도 있었음.

### 3 소규모 병설유치원 운영 개선에 대한 의견 조사 결과

#### ▶ 소규모 병설유치원 운영의 이상적 모형

- 소규모 병설유치원의 적정 학급 수 구성에 대한 원장/원감의 의견은 [표 2]에 제시된 바와 같음.
- 전체적인 적정 학급 수 에 대한 의견은 평균 2.5학급으로 나타났고, 3학급이 43.9%, 1학급이 24.1%, 2학급이 21.6%로 높게 나타남.

[표 2] 소규모 병설유치원의 적정 학급 수에 대한 원장/원감의 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)
$\chi^2(df)$	20.737(12)								

#### ▶ 소규모 유치원의 통합 운영

- 소규모 병설유치원의 통합과 휴·폐원을 결정하는 데 있어 고려되어야 할 요소에 대해 가장 많이 선택한 것은 모든 응답 집단에서 교육환경 조성이었으며, 그 다음으로는 원장/원감과 교사는 등·하원 조건이었으며, 학부모는 학부모의 의사를 선택함.

[표 3] 유치원 통합 또는 휴·폐원 결정 시 고려 사항

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 통합에 대해서는 세 집단의 의견차이가 나타남. 원장/원감은 매우 찬성과 찬성이 62.9%로 과반 이상이 통합에 대해서는 긍정적 견해를 보였고, 교사는 반대와 매우 반대 의견이 51.0%로 반대의견이 더 많은 것으로 나타남. 부모 또한 반대와 매우 반대가 44.7%임.

**[표 4] 유치원 통합 운영에 대한 의견**

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 또래경험임. 그 중 원장과 교사는 연령별 학급 편성을 각각 42.9%, 25.3%로 가장 많이 선택한 것에 비해 부모는 또래경험을 43.9%로 가장 많이 선택함.

**[표 5] 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	업무 부담 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 비율을 보였음.
- 두 번째로 많이 선택한 것은 원장/원감은 초등학교 통폐합(25.1%) 가능성, 교사와 부모는 소규모 유치원 고유 장점의 소실을 각각 21.3%, 26.5%로 선택함.

**[표 6] 유치원 통합 운영의 예상되는 단점**

단위: %(명)

구분	고유 장점 소실	초등 학교 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)



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

[표 7] 적정 등원 거리(편도, 통학차량 기준)에 대한 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	-	0.4	100.0 (522)
지역 규모							
대도시	50.0	39.7	8.6	0.0	-	1.7	100.0 ( 58)
중소도시	56.3	35.2	7.8	0.8	-	0.0	100.0 (128)
읍면지역	26.2	46.7	25.6	1.2	-	0.3	100.0 (336)
$\chi^2(df)$			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)
$\chi^2(df)$			93.118***(10)				
학부모	46.8	35.2	16.1	1.7	-	0.2	100.0 (528)
지역 유형							
도시	71.1	19.8	8.6	0.5	-	0.0	100.0 (187)
농촌	33.3	43.7	20.4	2.4	-	0.3	100.0 (339)
$\chi^2(df)$			69.606***(4)				

\*\*\*  $p < .001$ .

▶ 소규모 유치원의 운영 개선 방안 관련

- 소규모 병설유치원 운영 개선 방안 선호도에 대하여 조사한 결과는 [표 8]과 같음. 원장의 경우, 2~4개원을 통합하여 3~5학급 병설유치원 운영 36.0%로 가장 높음.

[표 8] 소규모 병설유치원 운영 개선 방안별 선호도

단위: %(명)

구분	2~4개원 통합 후 병설 유치원 구성	5~7개원 통합 후 단설 유치원 설립	인근유치원 간 프로그램 협력 운영	거점유치원 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)

구분	2~4개월 통합 후 병설 유치원 구성	5~7개월 통합 후 단설 유치원 설립	인근유치원 간 프로그램 협력 운영	거점유치원 중심 프로그램 운영	기타	계(수)
읍면지역	34.8	12.2	36.6	14.6	1.8	100.0 (336)
$\chi^2(df)$			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)
$\chi^2(df)$			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)
$\chi^2(df)$			16.050* (8)			

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

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

[표 9] 소규모 병설유치원 운영 개선을 위한 정부 지원 필요 사항(교사)

단위: %(명)

구분	단독 운영 차량	보조 교사	행정 인력	방과후 전담 인력	저녁 돌봄 인력	노후 시설 개선	체험 활동 등 지원	특성화 프로 그램	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)
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)
$\chi^2(df)$											25.017(18)

- 소규모 유치원이 인근 타 유치원과 협력하는 방식으로 운영 개선을 하고자 한다면, 가장 원활하게 협력 및 연계할 수 있는 부분(1+2순위)은 행사 공동 진행(68.9%)으로 나타났고, 방학 중 방과후 과정 공동 운영 26.3%, 교육과정 계획 협력 24.4%, 급식 도시락 공동 운영 22.9%순으로 나타남.

[표 10] 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 인구감소 지역 소규모 유치원 운영 개선 방안

### 가. 소규모 유치원 간 통합

#### 1) 필요성

##### ▶ 유치원의 소규모화로 인한 유치원 교육의 어려움

- 유아 인구가 급격히 줄어들고 있는 농어촌 등에서 10명 혹은 5명 미만의 초소규모 유치원을 그대로 유지하면서 혼합연령으로 1개 학급을 구성하여 교사 1명이 전 연령을 담당함으로써 연령별 교육과정 운영이 어렵고, 방과후 과정이나 돌봄을 제대로 제공하지 못하는 이러한 현실을 그대로 둔다는 것은 유치원교육이 보여줄 수 있는 역량을 모두 발휘하지 못하게 하는 결과를 낳음.
- 유아교육발전기본계획에서 밝히고 있듯이 최적의 교육여건 조성을 위해서는 농어촌지역 등 소규모 유치원의 운영 개선이 필요한 시점이며, 이러한 개선의 과정에서 교사나 부모가 가장 우려하고 있는 통학거리의 문제를 최대한 적절하게 고려하여 통합을 추진할 수 있는 방향으로 검토하는 것이 필요함.

##### ▶ 소규모 유치원 운영 개선 사업 “한울타리 유치원”에 대한 긍정적 평가

- 소규모유치원의 통합적, 연합적 운영의 시범사업이라 할 수 있는 한울타리유치원 사업에 대한 참여자의 의견에서 볼 수 있듯이, 소규모 유치원의 통합적 운영을 통해서 유아의 교육환경 개선, 교사의 전문성 강화, 돌봄 기능의 확대 등 유치원 기능을 전반적으로 상향할 수 있다는 긍정적 결과를 얻을 수 있었음.
- 농어촌의 소규모 공립초등병설유치원의 원장과 교사, 부모를 대상으로 한 유치원 통폐합 운영에 대해 설문조사를 한 결과를 보면, 원장/원감은 과반이 찬성하고 있으나 교사나 부모집단은 찬성보다는 반대의 비율이 높았음. 그러나 교사의 경우 경력이 높을수록 찬성 비율이 높았고 학부모는 자녀의 연령이 낮을수록 반대의사를 표한 경우가 많았기 때문에 의견을 더 정밀히 들여다 볼 필요가 있음.

- 유치원 통폐합 운영의 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 꼽혔으므로, 장점을 살리고 단점을 최소화할 수 있는 방향에서 통합이 논의되어야 할 것임.

## 2) 소규모 유치원 통합 시 고려 사항

### ▶ 통학의 적정 거리

- 통학차량을 이용해서 유치원으로 이동할 때 주거지로부터 20분 이내 거리로 통학이 가능할 때 통합이 가능함.
- 20분이라는 등하원 시간 요건은 본 연구의 설문조사에서 교사나 부모, 원장의 최대 다수가 동의했다고 볼 수 있는 거리 기준임.
- 통합이 가능한 유치원의 조건으로 통학차량으로 편도 20분 이내에 위치하고 있는 경우로 제한하고자 함.

### ▶ 통합 대상 유치원의 규모

- 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 가능함.
- 농어촌 유치원의 실태에 대한 논의(교육청 담당자 워크숍, 2024. 9)에서, 현지 담당자의 의견에 따르면 5명 이하 최소 유아 수를 가진 유치원들의 경우 한울타리유치원 사업을 통해 통합 운영을 추진하더라도 거의 효과가 없고 3개 이상 더 많은 수의 유치원을 통합하는 것 또한 지리적 여건 상 불가능하므로, 과도하게 재원아가 적은 유치원은 통합에 적절하지 않다고 함.
- 결과적으로, 2~3개 유치원의 통합을 통해 3개 이상 연령별 학급 구성이 원활할 수 있는 규모일 때 통합 운영을 추진할 필요가 있음.
- 인구감소의 경향을 파악하고 지역 내에서 통합을 통해 적정 수준 유치원 규모가 유지될 수 있을지에 대한 면밀한 검토가 요구됨.

### ▶ 학부모 동의

- 무엇보다 우선적으로 통합 운영에 대한 해당 유치원의 학부모 동의가 필요함.
- 아동을 전원 시켜야 하는 경우에 해당하는 학부모의 경우 이들이 가진 우려점인 거리상의 문제 해결 방안, 교육적 환경 개선의 필요성 등에 대한 충분한 설명회를 개최해야 하며 개별적 요구에 대해서도 대응할 수 있는 방안을 마련해야 할 것임.
- 통합운영의 중심이 되어 유아들이 모이게 되는 중심유치원의 학부모에 대해서도 또래 규모와 교육과정 운영상의 장점 등 통합의 필요성을 설명하고 동의 받는 절차가 필요함.

▶ **통합에 대한 인센티브 부여**

- 일부 지역의 경우 유치원이 병설되어 있는 초등학교에서 학교 존폐에도 영향을 미칠 수 있는 문제로 인식하여 유치원 통합을 반대하는 의견이 있는 것으로 조사되고 있으며, 일부 지역교육청에서는 특별한 요구가 없는 상황으로 인지하여 통합을 위한 행정적 시행을 시도하지 않으려는 의사가 있을 수도 있음.
- 통합적 운영을 원활화하기 위한 방안으로 유치원 통합에 대한 교육청 단위 혹은 학교 단위에 대한 정부의 인센티브가 주어질 필요가 있음.
- 농어촌 등 인구감소 지역 초등학교의 경우 통폐합을 추진함에 대해 40억 원의 지원이 학교당 주어지고 있음(교육청 담당자 워크숍, 2024. 9). 유아교육법 시행령 제17조에 따르면, 유치원 설립은 초등학교 정원의 1/4 수준으로 규모를 규정하고 있으므로, 이를 차용하여 통합에 따른 인센티브를 초등학교 대비 1/4로 책정하여 10억 원 규모로 통합 유치원에 지원할 수 있을 것임.

**나. 병설유치원 교육환경 개선**

▶ 병설유치원의 경쟁력을 높이고 교육환경을 개선하기 위한 방안으로서, 이용 편의성을 제고하는 데 집중할 필요가 있음.

▶ **유치원 단독 독립 통학차량 운행**

- 초등학교와 공동으로 운영하는 통학 차량이 아니라 통합운영을 통해 유치원의 규모가 확대되고 비교적 장거리로 통학해야 하는 유아가 발생할 수 있으므로, 유치원 단독의 독립 통학 차량 운행이 가능하도록 교육청이 지원해야 할 것임.
- 초등학교 학생보다 더 먼 거리에서 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 제공이 필요함.

▶ **유치원의 방학 중 급식 제공**

- 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 있음.
- 급식실을 별도로 조성하기는 어려울 수 있지만, 방학 중만이라도 학교 급식을 이용할 수 있게 하는 방안, 외부 급식의 단체 매식 방안 등을 통해 급식 제공이 원활해져야 할 것임.
- 현재 소규모 유치원에서 방학 중 방과후 과정을 운영하는 경우 개별 도시락 지참을 요구함으로써 학부모가 공립유치원을 선택하지 않도록 하는 걸림돌이 되고 있음.

▶ **통합 운영 시 유치원 적응을 위한 지원**

- 유치원의 통합 운영으로 인해 현재 다니고 있는 유치원에서 이웃 유치원으로 이동해야 하는 유아를

위해 전원에 따른 적응 지원이 필요함.

- 설문조사 결과를 보면, 자녀의 연령이 3세, 4세로 어릴수록 통합에 대해 반대하는 부모의 비율이 높은 것으로 나타나고 있음.
- 어릴수록 통학버스를 이용하기 어려움이 있을 것이고 새로운 환경에 대한 적응에서도 어려움을 겪을 수 있으므로 이에 대한 세심한 고려가 필요함.
- 통합운영으로 중심유치원이 되어 유아들이 이동해온 유치원에서는 3세 유아에 대해서는 기존 유치원의 교사나 지원 인력이 최소한 일정기간 근무하며 유아의 적응을 돕는 등 다양한 방법으로 유아가 적응할 수 있도록 지원하는 방안이 강구되어야 할 것임.

#### 다. 병설유치원의 적정 규모화를 통한 단설 방식 운영

▶ 소규모 유치원의 통합 운영을 통해 학급이 적정 수가 되도록 재구성하는 노력이 필요하며 이 때 단일한 독립유치원으로 기능할 수 있도록 지원할 필요가 있음.

##### ▶ 연령별 학급 구성

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

##### ▶ 원감직의 신설

- 증설된 4학급 이상(특수 1학급 포함) 유치원에는 원감직을 두어 유치원 운영을 최대한 독립적으로 추진할 수 있도록 인적 환경을 구성하는 것이 필요함.
- 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 점임.
- 유치원의 운영을 일정 정도 책임지고 초등학교 경영과 동일 차원에서 논의가 가능하도록 원감 지위가 병설유치원에 부여되는 것이 우선적으로 요구됨.

##### ▶ 유치원 통학버스의 운영

- 유치원 원아들을 위한 통학버스 운행 방안을 고려해야 함. 단설유치원과 동일한 교육여건을 제공한다는 취지에서 유아들의 통학 거리를 검토하여 통합된 유치원의 원활한 등하원을 위해서는 유치원 전용 통학버스 운영이 필요함.

## 5 맺음말: 유보통합의 고려

- ▶ 정부는 2023년부터 유보통합 정책을 추진하고 있으며 이러한 정책적 변화가 본격적으로 나타나게 될 2027년 이후부터는 유치원과 어린이집의 통합기관으로의 전환이 전면적으로 이루어질 것이 예상됨.

  - 이러한 관점에서 본 연구가 제시하고 있는 유치원의 설립과 운영 개선 방안은 2027년 이전까지 한시적 방안으로 작용할 수밖에 없겠지만 저출생과 영유아 인구의 감소, 이로 인한 유아교육기관(유보통합 기관) 정원 충족률의 미흡은 변함없이 유지될 현상임은 누구나 짐작할 수 있는 미래 상황임.
- ▶ 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 것임.

  - 첫째, 통합기관의 설립 계획 수립 과정에서 영유아배치계획의 수립은 어린이집과 유치원을 총괄하여 통합적으로 이루어질 필요가 있음.
    - 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 것임.
  - 둘째, 농어촌 등 인구감소지역의 소규모 기관 간 협력의 측면에서는 유치원과 어린이집의 교육과정, 방과후 과정, 통학버스 노선의 공유 등이 함께 고려될 수 있고 특히 유치원 통폐합의 과정에서 발생할 수도 있는 유치원 접근성의 하락 문제는 어린이집과의 밀접한 협력과 상호 지원 속에서 유효하게 해결될 수 있을 것임.
    - 이를 위해 상호간 과도한 원아 경쟁의 분위기가 발생하지 않도록 제도적 장치가 마련될 필요가 있고 교육기관으로서 유치원과 어린이집이 질적으로 상향평준화되는 것이 선도되어야 한다는 조건도 붙을 수 있음.
    - 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 유보상호간 이해와 상생을 강조하고 인센티브가 함께 적용될 필요가 있을 것임.
  - 한편으로는, 유보통합 모델의 현장 적용 이후에는 지역 내 유치원과 어린이집의 통합적 운영, 협력적 상호 지원과 관련한 우수 사례를 지속 개발하고 공유하며 기관 간 협력적 운영의 성과를 홍보하고 알리는 것이 우선 필요 요건이 될 것임.

## 참 고 문 헌

---

- 관계부처합동(2023). 제3차 유아교육발전기본계획(2023-2027).
  - 교육부(2024). 한울타리유치원사업 운영 현황. 내부자료.
  - 김은설·강은진·윤지연(2024). 도시 및 농어촌 등 특수지역 특성을 반영한 유치원 설립 개선 방안 연구. 육아정책연구소.
  - 한국교육개발원 교육통계서비스 <https://kess.kedi.re.kr/index>.
- 

김은설 선임연구위원 eskim@kicce.re.kr



2024 KICCE ISSUE PAPER

# 인구감소 지역 소규모 공립병설유치원 운영 개선 방안



육아정책연구소  
Korea Institute of Child Care and Education

04535 서울 중구 소공로 70 9층  
[www.kicce.re.kr](http://www.kicce.re.kr)