

제13차 미래교육포럼

－ 유·보통합의 추진 현황과 향후 발전 과제 －

- 일 시 : 2016년 9월 24일(토) 15:00-17:30
- 장 소 : 서울미술고등학교 종합강의실

- 주 관: 미래교육연구원
- 주 최: 월간교육, 에듀인뉴스, 좋은학교운동연합

제13차 미래교육포럼

- 유·보통합의 추진 현황과 향후 발전 과제 -

- 일 시 : 2016년 9월 24일(토) 15:00-17:30
- 장 소 : 서울미술고등학교 종합강의실
- 주 제 : 유·보통합의 추진 현황과 향후 발전 과제
발 제 : 이일주(공주대학교 유아교육과 교수)
토 론 : 김용환(한국유치원총연합회 정책행정이사)
 김종필(한국어린이집총연합회 정책연구소장)
- 사 회 : 이명희(미래교육연구원장)

- 주관 : 미래교육연구원 / 주최 : 월간교육, 에듀인뉴스, 좋은학교운동연합

○ 포럼의 취지

제13차 미래교육포럼은 교육 문제의 영역을 뛰어넘는 큰 사회문제를 포함하고 있는 아이를 기르고 가르치는 문제인 유·보 통합 문제를 다루고자 합니다. 서구문명은 17-8세기에 시민혁명을 이룩하고, 18-9세기에 산업혁명을 수행하였으며, 19세기 후반에 교육혁명을 통해 초등 의무교육을 확립하였습니다. 반면에 우리나라는 해방직후부터 10여년에 걸쳐 초등 의무교육을 확립함으로써 교육혁명을 이룩하고, 이어서 1960-70년대에 산업혁명을 이룩하였으며, 1980-90년대에 민주화를 통해 정치혁명을 이루었습니다. 그리고 20세기 말에서 21세기 초에 이르러 세계는 동·서양 모두 다시 교육개혁 경쟁을 하고 있으며, 지금은 유·보 통합에 힘을 집중하고 있습니다.

우리나라에도 1995년부터 교육개혁을 지속하고 있으며, 박근혜 정부는 임기 내에 유보 통합을 마무리하겠다는 목표로 2013년에 국무총리 산하에 ‘유보통합추진위원회’를 출범시켰습니다. 미래교육연구원은 유보통합을 필생의 학문 과제로 삼아 연구를 해온 공주대 유아교육과의 이일주교수를 초빙하여, “유보통합의 추진 현황과 향후 발전 과제”라는 주제로 현재 우리나라에서 유보통합의 추진이 어떠한 상황에 있는지, 그리고 또 앞으로 어떠한 해결과제가 남겨져 있는지, 그리고 시민사회와 국민들은 어떻게 해야 하는지 등에 대한 고견을 들어보는 기회를 마련하였습니다. 그리고 지정 토론자로 한국유치원총연합회와 한국어린이집총연합회의 관계자를 모시고, 현장의 추진 상황과 함께 금후의 과제에 대해 각각의 입장을 듣고 토론하는 기회를 갖고자 합니다.

21세기는 아이 기르기를 잘 하는 사회와 나라가 행복하고 잘 사는 사회가 될 것이라고 확신합니다. 관심 있는 많은 분들의 참여를 기대합니다. 감사합니다.

[발제문]

유보통합 추진 현황과 향후 과제

이 일 주(공주대학교 유아교육과 교수)

I. 서론

현 정부가 출범하면서 국가·사회적으로 큰 이슈가 된 정책 중 하나가 ‘유보통합’이다. 유보통합은 박근혜 대통령이 취임 전부터 강한 의지를 표명하였고, 이를 뒷받침하기 위해 국무총리실에 ‘영유아 교육·보육 통합 추진단(이하 ‘통합추진단’이라 함)’을 두는 한편, 고위직으로 하여금 단장을 맡게 하였으며, 3년간의 추진과제를 명시하였다는 점에서 이번 정부에서는 유보통합 정책의 실질적인 성과를 거양할 것이라고 기대하였다.

그러나 유보통합의 마지막 단계 과제를 추진해야 하는 2016년 초에 ‘목표과제 8개 중 완료된 것은 두 개(결제카드 통합, 정보공시 통합)만 완료되었을 뿐, 교사 자격과 양성체계 통합은 아예 논의조차 시작되지 못하고 있고, 핵심과제인 관리부처 통합 방안도 기본 윤곽조차 나오지 않은 상태’로 유보통합이 ‘유야무야’ 될 것이라는 기사가 보도되었다(경향신문, 2. 22). 물론 정부에서는 이에 대한 보도해명을 하였지만(국무조정실, 2016. 2. 22), 목표기간을 3개월 정도 남기고 있는 현재 시점에서도 정부의 해명과 같이 유보통합이 제대로 마무리될 가능성이 매우 낮다.

물론 현 정부의 대통령 임기가 앞으로 1년 5개월이 남아있기 때문에 목표연도를 1년 연장하여 추진할 수도 있을 것이나, 2017년에는 대통령 선거 정국으로 전환될 가능성이 매우 높기 때문에 핵심적인 3단계 통합과제(교사 자격 및 양성체제 통합, 관정 부처 통합)는 현 정부에서 마무리하기 어려울 것으로 판단된다.

이런 관점에서 현 정부의 유보통합 추진 현황과 향후 과제를 논의해 보는 것은 큰 의미가 있다.

II. 유보통합의 의미, 논의 과정 및 통합 부문

1. 유보통합의 의미

현재 유아교육은 교육부에서 관장하는 교육기관인 유치원에서 만 3~5세의 유아를 담당하고 있고, 보육은 보건복지부에서 관장하는 어린이집에서 만 0~5세의 영, 유아

를 담당하고 있어 근거 법령도 다르고, 교사 자격 및 양성체제, 근무조건 및 신분과 처우, 보육료와 유아교육비의 차이 유치원과 어린이집의 교육과정과 이용시간, 시설기준, 지원 및 감독체제 등이 대부분 이원화되어 있다.

따라서 ‘유보통합’이란 ‘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’이라고 정의할 수 있다.

2. 유보통합의 논의 과정

유아교육과 보육체제가 이원화된 원인은 유아교육과 보육의 발전사와 관련된다. 유아교육은 정부수립 이후 교육법과 유아교육진흥법, 유아교육법을 근거로 처음부터 교육기관으로 발전되어 왔고, 보육은 아동복지법에 의한 탁아소를 거쳐 유아교육진흥법에 의한 유아원, 영유아보육법에 의한 보육시설과 어린이집으로 변화, 발전되어 오는 동안 유아교육은 ‘교육’, 어린이집은 ‘보육’이라는 기능을 분담해 왔다.

이런 과정에서 1982년 ‘유아교육진흥법’이라는 하나의 같은 법에 의하여 관장부처와 담당 기관이 둘인 ‘한 지붕 두 가족’과 같은 체제를 유지하기도 하였다. 그러나 1991년 영유아보육법의 제정으로 다시 법적 이원화가 이루어 졌는데, 1997년 유아교육 공교육체제 확립 과제가 당시 문민정부(김영삼 정부)의 5.31교육개혁 과제 중 하나로 추진되면서 유보통합 논의가 가속되었다.

유치원과 어린이집을 ‘유아학교’로 통합하자고 하는 정책 논의는 김대중 정부와 참여정부(노무현 정부)에서도 계속 논의되었으나 결과는 2004년에 ‘유아교육법’ 제정과 ‘영유아보육법’ 전면 개정으로 나타났다.

그러나 2004. 1. 8 국회를 통과한 영유아보육법은 종전의 보호자의 보호를 받기 어려운 영유아들만을 대상으로 하던 ‘선별보육’에서 만 3~5세의 모든 영유아들이 보육 서비스를 받을 수 있게 하는 ‘보편보육’으로 변화하면서 유아교육과 보육의 기능이 중복되는 문제를 야기하였다.

그 후에 유아교육은 ‘유아교육법’을, 보육은 ‘영유아보육법’을 지속적으로 개정해 오면서 교육과정과 보육과정, 유치원교사와 보육교사, 교육비와 보육료, 유치원과 어린이집의 구분이 점 점 모호해 지면서 일반 국민들에게는 양 체제의 차이에 대한 인식이 모호하여 오히려 서비스 수혜의 불만이 가중되었다.

이명박 정부에 들어서 ‘누리과정’이라는 만 3~5세의 유치원교육과정과 보육과정을 통합하여 그 비용을 유치원과 어린이집에 자녀를 보내는 학부모에게 균등 지원하는 방식으로 부분 유보통합을 추진하여 성과를 거양하기도 하였다.

그럼에도 불구하고 유아교육과 보육이라는 명확하게 구분할 수 없는 사회서비스 기능을 서로 다른 법령에 근거하여 서로 다른 중앙관장부처, 지방관리체계, 시설기준, 교육내용, 교사 자격 및 양성체제, 교원의 신분 및 근무조건, 재정과 회계 등등의 이

중 관리로 인한 국가정책의 비효율성은 여전히 지속될 수밖에 없었다.

이런 문제는 유아교육과 보육 지원규모가 커지면 커질수록 더욱 더 심각해진다.

이런 점에서 볼 때 박근혜 정부의 유보통합 추진 정책은 타당하다고 할 수 있다.

3. 유보통합 부문

지난 오랜 기간 유아교육과 보육을 통합해야 한다는 논의를 해 온 것이 사실이지만 실현 가능성이 낮았기 때문에 그동안에는 단순하게 ‘유아교육과 보육을 통합해야 한다’는 식의 포괄적이며 당위적인 수준에서 통합논의가 이루어져 왔다. 유아교육과 보육 통합 논의가 이루어져 오는 동안 이미 통합이 이루어진 부문도 있다는 사실을 발견하게 됨으로써 유보통합은 인위적으로만 이루어지는 것이 아니라 시대적 필요에 의하여 자연스럽게 이루어질 수도 있음을 확인하기도 하였다.

유아교육과 보육을 통합한다는 것은 구체적으로 ①유아교육과 보육 관장 정부부처 및 지방행정기관 통합, ②유아교육과 보육 기관(유치원과 어린이집) 통합, ③유아교육과 보육 대상 연령의 통합, ④유치원과 어린이집의 교육과정과 보육과정의 통합, ⑤유치원교사와 보육교사의 자격 및 양성과정, 신분 및 처우 관련 제도 통합, ⑥유아교육과 보육재정의 통합, ⑦유아교육 및 보육 지원·전달체제 통합, ⑧유아교육 및 보육 연구기관 통합, ⑨유아교육과 보육 관련 법령의 통합, ⑩유아교육과 보육 포털시스템 통합 등을 뜻한다.

Ⅲ. 현 정부의 유보통합 추진 현황(이일주, 2014b)

1. 국무총리실 유보통합추진위원회

2013. 5. 22 출범한 국무총리실의 ‘유보통합추진위원회’는 실무조정위원회와 통합 모델추진팀을 두어 유아교육과 보육 통합을 추진하여 왔다.

국무총리실 유보통합추진위원회에서는 2013. 7. 31 정부서울청사에서 유치원과 어린이집을 이용하는 학부모들과 간담회를 갖고 육아정책연구소와 교육부·복지부가 공동으로 0~5세 학부모 1500명을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 발표한 바 있다.

이 자리에서 유보통합추진위원회 위원장을 겸하고 있는 김동연 국무조정실장은 “유보통합은 관리부처를 통합하는 문제를 넘어 교육과정과 서비스 품질관리, 교사, 재원 등 다양한 문제를 다루는 복잡한 작업으로 수요자 의견과 요구를 최우선으로 해 통합 모델을 개발하고 있다”며 “특히 서비스 관리를 위해 어린이집과 유치원 관련 정보를 학부모들에게 제공하는 등의 과제부터 순차적으로 진행할 것”이라고 말했다고 한다(한국경제, 2013. 7. 31). 당일 보도 내용을 통해 보면 유보통합은 필요하고, 관장부처 뿐만 아니라 교육과정, 보육 및 유아교육 질관리, 재원 등 유보통합의 모든 조건을 고려

해야 한다는 점과, 학부모 입장에서는 보육교사 처우부터 개선하고 어린이집 교사도 유치원교사와 같이 자격과 임용을 엄격하게 관리해 주길 바라고 있고, 정부에서는 학부모에게 동일한 서비스 관리를 위한 기관 및 정보관리시스템 등의 통합을 고려하고 있는 것처럼 보였다. 그렇기 때문에 당시 국무총리실의 유보통합추진위원회에서는 유보 관장부처 통합보다는 보육 및 유아교육기관 통합을 우선 추진하였다고 볼 수 있다.

2. 국무총리실 영유아 교육·보육 통합 추진단 설치 및 운영(이일주, 2014a)

국무총리실에서는 2014. 1. 14 국무총리훈령 제626호로 ‘영유아 교육·보육 통합 추진단의 설치 및 운영에 관한 규정’을 제정, 시행에 들어갔다.

이 규정에 따라 국무총리실에서는 2014. 2. 14 ‘영유아 교육·보육 통합 추진단’을 공식 출범하였다.

영유아 교육·보육 통합 추진단은 국무조정실 국무2차장을 단장과 단장 아래 부단장을 두고, 3개팀의 조직을 두어 국무조정실, 기획재정부, 교육부, 보건복지부 등 정부의 관계부처와 육아정책연구소, 보육진흥원 등의 공무원과 민간전문가 등 18명으로 구성하였다(국무조정실 교육문화여성정책관실, 2014).

한편 영유아 교육·보육 통합 추진단에서는 유보통합의 키워드를 ‘학부모 요구 최대 수용’에 두고 다음과 같은 3단계 세부 통합 추진방안을 마련하였다.

(1단계) 즉시 할 수 있는 것을 우선 추진: 정보공시, 평가체계, 재무회계규칙 등 품질개선 기반 구축·조정

- 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 등
- 결제카드 통일

(2단계) 규제환경 정비 등 본격 추진: 영유아 교육·보육 현장의 규제·운영환경 등 통합·정비방안 마련

- 시설기준(교실면적·교사 당 아동비율 등) 정비·통합
- 이용시간, 교육과정 등 통합
- 교사 자격과 양성체계 정비 및 연계 추진

(3단계) 관리부처와 재원 등 마무리: 교사, 재원, 관리부처 등 통합·정비방안 마련

- 어린이집-유치원간 교사 처우 격차 해소 단계적 지원
- 관리부처(교육부-복지부, 교육청-지자체) 및 재원의 통합

이상의 3단계 유보통합 방안 중 2016년 9월 현재까지 추진된 사항을 간략하게 정리해 보면 다음과 같다.

1) 정보공시 통합

정보공시 통합 방안은 학부모의 선택권 확대와 교육·보육 서비스 질의 개선을 위해 어린이집과 유치원의 정보공시 항목을 7항목 20개 범위로 정비·통합하는 내용을 골자로 한다. 종전에는 어린이집의 경우 6항목 34범위, 유치원은 7항목 18범위로 정보공시 항목이 서로 다르게 정해져 있어 비교가 쉽지 않았다(연합뉴스, 2014. 12. 16).

정보공시 통합 방안은 2014. 12. 16 개최된 제4차 유보통합추진위원회에서 논의하였는데, 2015년 말까지 유치원과 어린이집의 서로 다른 정보공시 항목을 정비·통합하기로 하였다(국무조정실 영유아교육보육통합추진단, 2014a).

2) 평가체제 일원화

유치원과 어린이집 평가 체제 일원화 방안은 2014. 12. 16 개최된 제4차 유보통합추진위원회에서 논의하였다. 그 결과 2016년부터 유치원과 어린이집의 평가체제를 통합하며, 평가에 따른 등급도 공개하기로 했다. 이에 따라 시설유형에 관계없이 갖추어야 할 공통 핵심사항을 점검·평가하고 시설 간 비교 가능한 정보가 제공됨으로써 학부모의 시설선택권이 대폭 확대될 전망이다. 다만, 정부는 현장의 평가부담 및 혼란을 최소화하기 위하여 기존 어린이집·유치원 평가지표를 활용하고 평가항목을 핵심사항 위주로 간소화하도록 하였다(국무조정실 영유아교육보육통합추진단, 2014b).

그러나 통합평가의 영역, 지표, 항목 모두가 현재 어린이집 평가에 비하여는 축소되지만, 유치원평가에 비하여는 대단히 많이 확대되기 때문에 유치원으로부터 반발이 예상된다.

3) 결제카드 통일

2014. 8. 29 개최되었던 제3차 유보통합추진위원회¹⁾에서 유치원의 ‘아이즐거운카드’와 어린이집의 ‘아이사랑카드’로 이원화되어 보호자들이 불편했던 결제카드를 2015년부터 ‘아이행복카드’ 하나로 통합하기로 확정하여(국무조정실 영유아교육보육통합추진단, 2014a) 이미 시행 중에 있다.

4) 유치원 · 어린이집 시설기준 정비 · 통합 방안

2015. 9. 2 개최된 제5차 유보통합추진위원회에서 유치원·어린이집의 시설설치기준(안전시설, 놀이터, 필수실 등)이 미비하여 영유아의 발달 · 안전을 위한 교육·보육환경보완 필요하다는 추진배경 하에 영유아 안전·보호 및 교사 근무환경 개선 등을 위해 「유치원·어린이집 시설기준 정비·통합방안(안)」을 마련, 2016년부터 신규시설에 우선 적용키로 하였다. (국무조정실 영유아교육보육통합추진단, 2015).

1) 이 날 회의에는 위원장인 추경호 국무조정실장과 국무2차장, 교육부차관, 보건복지부차관, 여성가족부차관(이상 정부위원)과 황선옥 한국소비자단체협의회 부회장, 서영숙 숙명여자대학교 교수, 지성애 중앙대학교 교수, 최현주 아이사랑 부모 모니터링단 단원, 이경자 공교육살리기 학부모연합 상임대표(이상 민간위원)가 참석하였다(국무조정실 영유아교육보육통합추진단, 2014: 4).

그러나 ‘시설기준 정비 및 통합’도 유관부처와의 실무협의 단계에 머물고 있다. 기준도 정해지지 않았다는 보도(경향신문, 2016. 23)에 대하여 통합추진단에서는 “시설기준은 부처협의, 이해관계자 의견 수렴 등을 거친 후 ‘15. 9월 유보통합추진위원회에서 통합방안을 확정하였으며, 현재 부처별로 법령개정안을 준비 중”이라는 해명을 하였다(국무조정실 영유아교육보육통합추진단 기획조정과, 2016).

5) 어린이집 미설치 지역 0-2세 유치원 취원

2015. 9. 2 개최된 제5차 유보통합추진위원회에서 ‘어린이집 미설치 지역 0-2세 유치원 취원 허용 방안(안)(교육·보육과정 통합 포함)’을 논의 확정하였다.

이에 따라 2016. 8. 30 공립유치원 단위에서는 전국 최초로 유일하게 거제시에 소재한 송덕초등학교에서 통합추진단의 담당 과장을 단장으로 한 점검단이 참석한 가운데 유치원 바로 옆에 어린이집 건물을 신축하는 기공식과 유보통합 시범사업 설명회가 개최되었다(한남일보 2016. 9. 2).

6) 이용시간, 교육과정 등 통합

이용시간 및 교육과정 통합은 학부모들의 입장에서 가장 중요한 유보통합 중 한 과제이다. 그렇기 때문에 정부에서는 2013. 5. 22 국무총리실에 유보통합추진위원회를 설치하고 처음 회의를 개최할 때 ‘수요자 중심의 유보통합’을 밝히면서 2013. 8까지 복수의 통합모델을 개발하고 2014. 3에 시범사업을 실시하겠다는 계획을 발표하였다.

유보통합추진위원회와 통합추진단에서는 ‘보육과 유아교육 이원화에 따른 이용 불편, 시설 간 서비스 질의 차이 등 수요자의 불만이 있다’는 점에 착안하여 이용기관 선택기준 및 사유, 이용기관에 대한 부모 인식 등 여론조사를 통해 학부모 등의 의견을 좀 더 체계적으로 수렴하고 이를 유보통합 기초자료로 활용할 계획을 세워 추진하였지만 80% 이상의 원아를 수용하고 있는 유치원과 어린이집이 사립이라는 점을 고려할 때 유치원과 어린이집을 한 기관으로 통합한다는 계획은 무리일 수밖에 없다.

7) 재무회계 및 유아교육·보육재정 통합

‘재무회계규칙 적용 확대와 공통 적용 항목 개발 등’의 과제는 통합추진단에서 1단계(2014년)에 추진하겠다고 한 것이지만 이 과제와 관련하여 현재까지 구체적인 방안이 명확하게 발표되지 않고 있다.

국립유치원회계와 공립유치원회계는 유보통합 추진과 관계없이 2012년에 유아교육법 제정으로 제도화하였으나, 사립유치원의 경우는 문제가 여전히 해결되지 않고 있다. 사립유치원은 설립유형별로 법인유치원과 사인(私人)유치원으로 구분할 수 있는데 사립유치원의 재무회계는 두 유형의 사립유치원이 ‘사학법인 재무회계 규칙’을 적용받고 있는 문제가 있기 때문에 사인(私人)유치원에 적합한 재무회계 규칙을 별도로 제정하거나 ‘사학법인 재무회계 규칙’과 새로 제정할 필요가 있는 ‘사인유치원 재무회계 규칙’을 하나로 통합하여 개정하는 방안을 모색할 필요가 있다.

8) 영유아 교사 자격 및 양성체제 등 통합

이는 통합추진단의 2단계 과제인 ‘교사 자격과 양성체제 정비 및 연계 추진’과 3단계 과제인 ‘어린이집-유치원간 교사 처우 격차 해소 단계적 지원’과 관련된다.

통합추진단이 설정한 과제를 해결하기 위해서는 우선 영유아 교사 자격 및 양성체제를 통합해서 현재 교육공무원법과 사립학교법에 따른 교원 신분인 유치원교사와 근로기준법 등에 따른 근로자 신분인 보육교사의 신분을 같게 하고, 이를 바탕으로 근무조건(근무시간, 보수, 휴가 등)을 통합할 필요가 있다.

그런데도 통합추진단에서는 아직까지 구체적이면서도 명확한 방안을 내놓지 않고 있다. 이런 지적에 대하여 통합추진단에서는 2016. 2. 22에 “교사 자격체제 통합방안 등은 2016년도 추진과제로서 현재 정책 연구단계에 있다”고 하면서, “당초 계획대로 2016년에 관리부처 통합방안과 함께 방안을 확정·발표할 계획”이라고 해명하였으나 아직까지도 방안을 발표하지 않고 있다.

9) 관장부처 및 지원체제 통합

통합추진단이 3단계 과제로 설정한 ‘관리부처 통합’은 유아교육을 관장하는 교육부와 보육을 관장하는 보건복지부를 하나로 통합한다는 것으로 이해된다. ‘관장부처 및 지원체제 통합’이야말로 유보통합에 있어서 가장 중요하면서도 핵심적인 과제이며, 관장부처와 지원체제를 하나로 통합하면 나머지 모든 유보통합과제가 자연스럽게 해결될 수 있다고 보는 시각이 많다. 그런데도 통합추진단이 이 과제를 마지막 3단계로 설정한 배경이 명확하게 드러나지 않고 있다. 2016. 2에 현 정부의 관리부처 통합방안은 기본 윤곽조차 나오지 않은 상태라는 보도(경향신문, 2016. 2. 23)에 대해 통합추진단은 “관리부처 통합은 조직·재원·서비스 전달체계 등 매우 다양한 사안을 고려해야 하는 과제로, 2016. 2 23 현재 정책연구 마무리 단계에 있다”고 해명하면서 당초 계획대로 2016년 내 통합방안을 마련한 뒤 입법 등 관련 후속조치를 추진할 예정“이라고 밝혔다(국무조정실 영유아교육보육통합추진단 기획조정과, 2016).

IV. 향후 추진 과제

이상에서 박근혜 정부의 유보통합 현황을 개관해 보았다. 지난 3년 4개월 동안 유보통합추진위원회와 통합추진단에서 현 정부의 유보통합을 주도하여 추진해 온 결과, 정보공시, 결재카드의 통합을 완료하였고, 유치원과 어린이집 평가 영역 및 기준 통합을 위한 시범사업 추진, 어린이집 미설치 지역 만 0~2세 영아보육의 유치원 연계 시범 사업, 유치원과 어린이집 시설기준 정비·통합 방안 모색, 교사 자격 및 양성체제 통합 방안과 관장부처 통합 방안 정책 연구 추진 등의 성과를 거둔 것으로 판단된다.

앞으로 통합추진단의 유보통합 목표 기간은 불과 3개월 정도 남았으나 현 정부의

대통령 재임기간은 1년 5개월이 남아 있으므로 유보통합의 목표 기간을 연장하여 지속적으로 추진한다면 현재의 성과 이상으로 큰 실적을 거양할 수도 있을 것이다.

다만, 현재 통합추진단에서 통합을 실현하지 못한 과제 중에서 특히 다음과 같은 두 가지 과제를 집중적으로 추진할 필요가 있다.

1. 관장부처 및 전달, 지원체제 통합

현 정부에서 현재까지 추진해 온 모든 통합과제 중 어느 한 과제만을 추진하라고 한다면 그것은 단연 관장부처와 지원체제를 통합하는 것이다. 왜냐하면 영유아교육과 보육 관장부처를 하나의 정부부처로 통합 일원화하고 지방자치단체까지의 행·재정 전달 및 지원체제가 통합된다면 아직까지 통합하지 못한 모든 과제가 자연스럽게 통합될 수 있기 때문이다.

1) 현행 유아교육과 보육 전달 및 지원체제의 문제점(이일주, 2015a)

현행 유아교육과 보육 전달 및 지원체제(정부부처, 재정, 법)가 이원화 되어 있어 발생하는 문제점은 다음과 같다.

- (1) 정부 부처간 협업의 어려움
- (2) 지방자치단체와 시·도교육청의 협업의 어려움
- (3) 유아교육 및 보육 사업의 중복 추진으로 인한 막대한 낭비 초래
- (4) 유아교육 및 보육 기관 간, 설립별 간 지역 간, 영유아 1인당 교(보)육비 차이로 누리과정 정책 실효성 감소
- (5) 급증하는 유아교육·보육 재정 안정적 확보 체제 미흡 및 누리과정 지원체제 중복으로 인한 업무상 낭비요인 유발
- (6) 유아교육 및 보육 활동 지원 기관 분리 운영으로 실효성 저하
- (7) 보육체제의 전문적 장학 지원 및 초등학교와의 연계 불가
- (8) 보육체제의 교사 양성 및 자격의 질 관리 문제 심각

2) 중앙 관장부처 통합 방안 모색

관장부처 통합 방안에 대하여는 통합추진단에서도 이미 정책연구를 실시한 것으로 알려지고 있다. 그러나 그 결과를 공개하지 않고 있어 자세한 내용을 알 수가 없다.

이와 관련하여 보건복지부나 교육부에서는 통합추진단에서 한국행정연구원에 맡긴 부처통합 방안에 관한 용역 결과를 공유하지 않기 때문에 전혀 알지 못하고 있다고 한다(동아일보, 2016. 5. 24). 그렇지만 이미 국책 연구기관과 전문가들의 선행연구도 많이 발표되었기 때문에 정부의 유보통합 정책 의지만 있으면 현 정부의 대통령 재임

기산 안에 충분히 통합할 수 있다.

여기에서는 그동안의 주용 선행연구(문미옥, 2006), 이 옥, 김은설, 신나리, 문무경, 최혜선, 2006), 김은설, 조혜주, 이보라, 2011 등) 및 유아교육 및 보육 전문가, 이해 관련 집단 등에서 가장 많은 의견이 집약된 한편, 세계적인 추세를 고려하고 통합유아교육 및 보육 정책업무를 관장하는 양호한 조건을 갖추고 있는 ‘교육부로의 만 0~5세 유아교육 및 보육 통합 안’을 제안한다. 이미 보육재정을 교육부가 관장하는 지방교육재정 시스템으로의 통합하였기 때문에 향후 행정업무만 통합하면 된다는 점을 고려하여 유보통합 관장부처로는 교육부로 하고, 교육부에 영유아보육·교육지원국을 두어 그 아래에 영아보육지원과와 유아교육지원과를 두는 방안을 추진할 것을 제안한다.

2. 유치원교사와 보육교사 자격 및 양성제도 통합

통합추진단에서는 이 과제를 관장부처 통합보다 앞 단계의 추진과제로 선정했으나 이 과제는 정부의 유보통합 정책의지가 가장 강조되는 관장부처 통합보다 더 많은 이해관련집단이 있다는 점을 고려하여 관장부처를 먼저 통합한 다음, 하나의 부처에서 유치원교사와 보육교사의 자격, 양성제도, 신분, 근무조건 등을 통합하는 것이 실현가능성이 높다.

여기에서는 유·보통합 추진 정책의 맥락과 전문가들이 제안하고 있는 유치원교사와 보육교사 자격 및 양성제도 통합 방안을 다음과 같이 제안한다(이일주, 2014c).

1) 통합 교사자격 명칭: 유아학교교사 3급, 2급, 1급

- 장점: 초, 중등학교와 동일한 교사 자격 명칭을 부여하여 유아교육기관의 완전 기간학제화 시 학교급별 연계성을 제고할 수 있고, 3급과 1, 2급 교사의 역할과 직무를 명료하게 구분할 수 있는 한편, 3급 보육교사 양성기관을 현재대로 존치할 수 있음
- 단점: 보육교사의 학력 향상에 대한 사회적 요구에 부응하기 어려움
- 추진과제: 현행 유치원과 어린이집(이해당사자의 요구와 사회적 합의에 의하여 가정어린이집은 제외할 수 있음) 명칭을 ‘유아학교’로 통합하는 것이 전제되어야 하며, 현재의 어린이집의 유형을 ‘유아학교(만 3~5세)’와 ‘어린이집 또는 영아학교(만 0~2세)’으로 구분하거나, 3급 보육교사는 ‘유아학교(만 0~5세)’의 ‘영아반’만을 학급담임을 맡을 수 있도록 하고, ‘유아반’은 부담임과 방과후 돌봄교사 직무를 수행할 수 있도록 제도화할 필요가 있음

2) 통합 교사 배치

- 유아학교 유아반: 수석교사(교사 및 원아지도), 1급(학급담임, 부장교사 겸보직

- 가능), 2급(학급담임), 3급(부담임 또는 방과후 돌봄프로그램 담당)
- 유아학교 영아반(또는 어린이집)²⁾: 1급(보육과정 총괄 기획) 또는 2급(보육과정 운영), 3급(학급담임, 경과조치³⁾)

3) 통합 교사(유아학교 교사 또는 영유아교사) 양성 교육과정

(1) 자격종별 양성기관 및 교육연한

- 3급: 보육교사교육원(전문대학 이상 학력 미소지 경우에는 2급자격 취득 불가, 3급 자격 폐지 시 보육교사교육원은 각종 직무연수, 승급교육과 육아지원센터 업무 위탁, 대학 부설 보육교사교육원의 경우 유아교육 또는 보육 관련 정규학과로 전환)
- 2급: 전문대학(2~3년제)이상(4년제 대학, 대학원) 보육, 유아교육 관련학과 졸업 (현행 사이버대학 및 학점인정제는 폐지, 또는 관련학과 정규대학으로 전환)
- 1급: 2급 자격 소지교사 중 현행 유치원 1급정교사 자격 취득 방식(2급 정교사 자격 소지 후 3년 이상 교육경력, 15일 90시간 이상 연수), 4년제 대학 이상 관련학과 졸업한 교사에 한함
- 현 재직 중인 교사에게는 일정 기간(5년) 경과조치, 한국방송대학교와 유아교육 또는 보육학도가 설치된 지역 거점대학을 지정하여 상위 학력을 취득할 수 있도록 지원 (과거 2년제 교육대학을 졸업한 초등학교 교사들의 학력 신장 정책을 그대로 적용, 시행)

(2) 양성교육과정

- 교양(20학점 이상): 영유아를 교육하는 교사로서 지녀야 할 교양, 인성 함양
- 교직(22학점 이상): 현재 유치원교사 양성 교직과정을 적용하되 교(보)육실습 기간 연장(최소 8주 이상) 및 표준 교(보)육실습 지침 마련 시행
- 전공(50학점 이상): 교원양성정책의 방향⁴⁾과 유아학교 교사(또는 영유아교

2) 현재의 가정어린이집

3) 보육교사 3급을 물리적으로 폐지하는 방식을 지양하고, 경과조치를 두어 운영한다.

4) 조부경은 ①유치원과 어린이집 모두 담임교사의 학력은 학사학위 수준 이상 ②기존 교사에 한하여 한 시적으로 학사학위나 동일한 자격취득 기회 부여, ③학점 중심이 아닌 표준양성교육과정을 운영하는 대학의 학과중심 양성, ④교육부에서 교원자격 부여(표준교육과정을 운영하지 않는 양성기관 졸업자의 경우 담임교사의 역할 제한, 학사학위를 취득하지 않은 전문대학 졸업자의 경우 담임교사의 역할 제한), ⑤교사의 직무표준화 및 그에 따른 자격, 역할 및 처우(대상 유아의 연령별 자격의 차등이 아

사)의 핵심역량을 습득할 수 있는 교과목으로 편제하되 국가 또는 통합 교사 양성대학 협의회에서 공인하는 표준양성교육과정 이수

- 현행 유치원 2급정교사 자격취득 조건인 국가(유보통합 관장부처 장관)의 교직과정 인가, 기본이수과목 필수 이수, 교직 적·인성 검사, 평균성적(교직 80점, 전공 70점) 이상 취득 시에 한하여 무시험검정으로 자격 부여, 주기별(3년) 교원양성대학 평가 조건에 부합하도록 함(3급 보육교사는 영아지도에 필요한 최소한의 교직학점 이수, 양성기관 평가 시행)

V. 결론

국가가 유아교육과 보육을 하나의 법으로 통합했던 경험이 34년이 지났고, 유아교육을 국가가 ‘유아학교’라는 공교육체제로 확립하겠다고 추진했던 것이 20년이 지났다. 유아교육과 보육은 그 본질과 기능이 다르다는 주장은 어느 사이에 소멸되기 시작하였고, 오히려 유아교육과 보육이 이원화 되어 있어 행정 중복과 재정낭비가 심화되고 있고, 수요자들의 불만은 고조되어 왔다.

이런 점에 착안하여 현 박근혜 정부에서는 국무총리실에 통합추진단을 두어 3단계의 유보통합을 추진해 오고 있다.

그런 과정에서 유아교육과 보육현장에서 수요자들의 요구에 직결되는 과제는 통합으로 완료하는 성과를 거두었다.

그러나 현재 추진 중인 통합과제들도 유치원 교원들과 어린이집 보육교직원은 물론, 학부모와 일반 국민들에게 구체적이면서도 명확하게 밝히지 않고 있어 폭넓은 지지를 받지 못하고 있는 것도 사실이다.

특히 현행 유보이원화의 문제점을 완전히 해소하기 위해 필요한 관장부처 통합 과제와 교사 자격 및 양성제도 통합 과제는 현 정부에서 완결하기에는 그 기간이 많지 않다.

이런 점을 고려하여 유보통합추진단에서는 그동안 추진해오고 있는 유보통합 방안을 구체적으로 밝힘으로써 다양한 이해관련집단과 소통하고 공감대를 형성하면서 추진해 나아갈 필요가 있다.

나라 역할별 자격의 차등)을 유아교육·보육 통합을 위한 교원정책의 기본방향으로 제시하였다(조부경, 2013).

참고문헌

- 국무조정실 교육문화여성정책관실 (2013). 김동연 국무조정실장, 수요자 중심의 유보 통합 추진 밝혀. 보도자료. 5월 22일.
- 국무조정실 교육문화여성정책관실 (2014). 국무총리 소속 영·유아 교육·보육 통합추진단' 14일 공식 출범!. 보도자료. 2월 14일.
- 국무조정실 영유아교육보육통합추진단 (2014a). 정부, 내년부터 유치원과 어린이집 결제카드 하나로 통합한다!. 보도자료. 8월 29일.
- 국무조정실 영유아교육보육통합추진단 (2014b). 유치원·어린이집 평가 등급 공개로 학부모 선택권 확대! 우수기관에 대하여는 인센티브도 제공된다!. 보도자료. 12월 16일.
- 국무조정실 영유아교육보육통합추진단, (2015). 어린이집 미설치지역에 0~2세 유치원 취원, '16년 시범사업 후 단계적 실시 신규유치원 · 어린이집 교사실 · 경보설비 등 설치 의무화. 보도자료. 9월 2일.
- 국무조정실 영유아교육보육통합추진단 기획조정과 (2016). 유보통합 '유아무야' 제하 기사 관련 (경향신문, 2016.2.23.자 가판 1면 및 6면), 보도해명. 2월 22일.
- 권미경, 김문정(2012). 2012 유아교육정책의 성과와 과제, **연구보고 2012-25**. 서울: 육아정책연구소.
- 김은설, 조혜주, 이보라 (2011). 육아지원기관 행·재정 체계 통합 추진을 위한 단·중기 전략. **연구보고 2011-09**. 서울: 육아정책연구소.
- 문미옥(2006). 유아교육 공교육화 정착을 위한 학제개편 방향, 유아교육 공교육화(학제개편 제5차 토론회), 서울: 대통령 자문 교육혁신위원회·교육인적자원부.
- 이 옥, 김은설, 신나리, 문무경, 최혜선(2006). 육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육·보육의 협력과 통합 방안. **연구보고 2006-01**. 육아정책개발센터.
- 이일주 (2013). 유아교육과 보육, 이원화 체제의 문제점과 대안. 김세연국회의원 · 김태년국회의원 주관 정책토론회 자료집. 1-42. 4월 16일. 국회도서관 강당.
- 이일주 (2014a). 유아교육과 보육통합 추진 쟁점과 방향, 한국포괄영유아·아동교육지원학회 2014년도 제1차 교사연수 자료집, pp. 2-40. 4월 12일. 공주: 공주대학교 신관캠퍼스 백제교육문화관 206호.
- 이일주 (2014b). 유보통합의 쟁점 및 과제. 2014년 제 1차 유보통합 전문가정책 포럼. 10월 27일. 육아정책연구소 10층 회의실.
- 이일주 (2014c). 유보통합 추진에 따른 영유아교사 양성과 자격제도 개선 방안. 유보통합을 준비하는 영유아교사의 역할과 실제, 한국열린유아교육학회 · 강원유아교육학회 2014년 하계 학술대회 자료집, pp. 1-25. 8월 23일. 원주: 강원원주대학교 원주캠퍼스 연화홀.
- 이일주 (2015a). 유보통합을 위한 전달체계(관장부처, 재정, 법령) 개편 방안. 국무총리실 영유아교육보육통합추진단 주최, 육아정책연구소가 주관 2015년 제5차 유보통합 전문가정책 포럼. 9월 18일. 육아정책연구소 4층 대회의실.
- 이일주 (2015b). 본질적 관점에서의 유아교육과 보육행정 · 재정 통합. 2015년 한국열린유아교육학회 추계학술대회 자료집. 10월 31일. pp.61-97. 서울교육대학교 종합문화관.
- 조부경 (2013). 유아교육·보육 통합을 위한 교원 정책 방안. 미래지향적인 유아교육정책의 방향, 한국유아교육학회 2013년 정기총회 및 정기학술대회 자료집, pp.19-43. 3월 23일. 서울: 덕성여자대학교 학생회관 대강당.

[토 론1]

어린이집의 관점에서 본 유보통합의 쟁점과 개선방안

한국어린이집총연합회정책연구소 김종필

1. 유보통합 추진개요

○ 정부는 유보통합을 “어린이집-유치원 어느 기관을 가더라도 일정수준 이상의 보육·교육서비스를 이용할 수 있도록 서비스의 질을 개선하고, 학부모의 선택권 보장을 위해 어린이집과 유치원 기관형태는 그대로 두면서, 학부모가 이용과정에서 양 기관의 차이로 인해 겪는 불편과 불합리를 해소하는 과정”으로 정의⁵⁾하고 2013년 이후부터 지금까지 각 연도별로 유보서비스 체계 개선을 위한 세부 통합방안을 마련하고 실천해 오고 있음.

<표1>단계별추진과제⁶⁾

단계	통합 추진 내용	
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	규제환경 정비 등 본격 추진	-결제카드 통일, 시설기준(교실면적·교사 대 아동비율등)정비·통합 -이용시간, 교육과정 등 통합 -교사 자격과 양성체계 정비 및 연계 추진
3단계	관리부처와 재원 등 마무리	-어린이집/유치원간 교사 처우 격차 해소 단계적 지원 -관리부처(교육부-복지부, 교육청-지자체) 및 재원의 통합

<표2>연구과제 현황⁷⁾

구분	정책연구과제
----	--------

5) 윤희숙, 보육·유아교육 통합 논의의 바람직한 방향, 2014년 제2차 육아선진화포럼 유보통합토론회 자료집, 2014.7. p34.
 6) 이일주, 본질적 관점에서의 유아교육과 보육행정·재정 통합, 열린유아교육학회 추계학술대회자료집, 2015, p61.
 7) 장명림, 본질적 관점에서의 영유아교육·보육과정 통합방안, 열린유아교육학회 추계학술대회자료집, 2015, p22.

2014년	①유치원·어린이집 통합 정보공시 추진전략 연구 ②유치원·어린이집 평가체계 연계·통합방안에 관한 연구 ③유치원·어린이집 시설기준 정비·통합방안 연구 ④유치원·어린이집 가격규제(원비합리화) 제도개선에 관한 연구 ⑤유치원·어린이집 운영시간 조정방안에 관한 연구 ⑥영유아교육·보육 지원방식 다양화 방안 연구 ⑦0-2세 유치원 취원 허용 방안 연구
2015년	⑧유치원·보육교사 양성·자격정비 및 개편 방안 연구 ⑨유치원·보육교사 처우격차 해소방안 연구 ⑩유치원·어린이집 통합평가 매뉴얼 개발 연구 ⑪유치원·어린이집 재무회계규칙 강화 및 통합 방안 연구 ⑫유치원·어린이집 관리부처·재원 통합 방안 연구

○ 유보통합 추진과정에서 어린이집과 유치원의 기능상 유사성에 대한 인식이 점차 커지면서 대체적으로 유보통합 자체에 대한 필요성과 당위성은 인정하지만, 세부적인 통합방안으로 한 걸음만 더 들어가서 보면 아직도 관련부처, 보육 및 교육기관, 학계, 각 이해관계자들의 의견은 찬성론, 반대론, 신중론, 유보론 등으로 다양하게 나타나고 있는 실정임.⁸⁾

○ 따라서, 앞으로 세부적인 통합과제추진을 통하여 성공적인 유보통합을 하기 위해서는 우선적으로 유보통합과정과 과제에 대한 정보공개 및 공유와 보육·유아교육현장과 국무조정실·관계부처간 신뢰를 바탕으로 한 소통과 협력체계 구축이 필요하다고 할 것임.

2. 유보통합과 관련한 핵심쟁점

(1) 어린이집과 유치원의 기관 통합

○ 어린이집과 유치원간 기관의 통합은 보건복지부와 교육부와의 행정통합과 재정통합이 이루어지지 않는 한 불가능하다는 시각이 있는 것은 사실이긴 하지만 법인단체어

8) 이봉주, 사회복지적 관점에서의 유보통합의 중요성, 2014년 제2차 육아선진화포럼 유보통합토론회 자료집, 2014.7. p42.

린이집과 교직원의 입장에서는 기관통합의 방향이 가장 중요한 관심사일 수밖에 없음.

○ 유보통합추진단 보도자료(2014.2.14.)에 의하면 유보통합시 기관통합유형은 “국공립어린이집·국공립유치원, 사립유치원·민간어린이집·직장어린이집·기타어린이집, 가정어린이집” 세 가지로 제시하고 있음.

○ 이에 대해 사회복지법인이 설치운영하고 있는 어린이집 입장은 반대. 사회복지법인어린이집은 사회복지법인이 보육실천이라는 설립목적의 실현을 위해 재산과 인적자원을 출연한 법인이 설치한 어린이집으로 국공립어린이집 등에 비해 다양하고 전문적인 보육서비스를 제공할 수 있고 개인이 설치한 어린이집에 비해 안정적으로 보육서비스를 제공할 수 있다는 특성을 지니고 있음. 참고로 직장어린이집에 비해 어린이집 수도 더 많음. 따라서, 사회복지법인어린이집을 기타어린이집으로 분류하고 있는 유보통합추진단의 잘못된 인식과 태도는 반드시 바로잡아야 할 필요성이 있다고 주장함.

(2) 영유아의 발달특성을 고려한 0-5세 연령통합

○ 정부의 유보통합안에서는 줄곧 통합연령을 0-5세로 규정하고 있으나, 최근 영아의 유치원 취원허용여부 논의과정에서 통합연령문제가 다시 부각됨.

○ 우선 유보통합시 영아의 유치원 취원허용은 유보통합의 취지와 부모의 욕구를 고려하여 가급적 신중한 접근이 요구됨.

- 유보통합의 본래 취지를 살린 온전한 유보통합체계가 마련되기도 전에 어린이집에 재원하고 있는 영아를 유치원으로 이동하게 하는 영아의 유치원 취원을 우선적으로 허용하려는 것은 이용시간과 비용면에서도 영아와 학부모의 부담을 증가시키는 것으로 바람직하지 않음(현재 어린이집 이용시 보다 이용시간은 짧아지고 비용부담은 커짐).

- 두 자녀가 다른 기관에 재원 하는 것이 불편하다고 한다면 영아를 유치원에 재원하게 하는 것보다 어린이집을 지원하여 유아가 어린이집을 계속 이용할 수 있도록 하는 방안도 함께 연구해야 할 것임.

○ 유보통합 이전 영아의 유치원 취원허용은 영아의 발달지원 면에서도 바람직하지 않을 수 있음.

- 0-2세를 대상으로 하는 영아보육은 가르침 이외에 목욕, 수유, 이유식, 기저귀 갈아주기, 배변훈련 등 보살핌 기능이 혼합되어 있어 유아보육에 비해 더 개별적인 형태를 이루어지고 있음.

- 그리고, 대다수의 영아는 오랜 기간 어린이집에서 전문화된 보육서비스를 받고 있음.

- 따라서, 어린이집에서 전문화 된 보육서비스를 받고 있는 영아의 건강한 성장을 지원하기 위해서는 유보통합의 취지에 맞게 유보통합체계가 완전히 마련된 후에 어린이집을 중심으로 0-2세에 대한 서비스를 더욱 전문화시키는 것이 바람직하다고 보여짐.

○ UNESCO는 최근 국제표준교육분류 개정안을 제시하면서 취학 전 영유아기 교육을 2단계로 세분화하여 ①0-2세 영아의 교육적 발달단계(Early childhood educational development: ISCED 01)와 ②3세-취학 전까지의 유아교육 단계(Pre-primary education: ISCED 02)로 명시한 바 있음.

- UNESCO의 국제표준교육분류 개정안에 따른다고 할지라도, 향후 유보통합과정에서 0-5세까지의 경험의 연속성을 중시하되, 0-2세 영아와 3-5세 유아에 대한 서비스는 각각의 특성을 살려 더욱 전문화해야 할 것임.⁹⁾

○ 요컨대, 0-5세 영유아 모두에 대한 보육·유아교육서비스가 유보통합체계에 포함되어 전문화될 때 0-5세 영유아는 연령별, 발달수준별 적절한 보육·유아교육서비스를 연속적으로 제공받고 건강한 발달을 도모할 수 있게 되며, 행정적·재정적 관리 측면에서도 효율적이며 효과적.¹⁰⁾

(3) 유보통합서비스 실천에 최적화된 교사자격체계 통합

9) 장명림, 유보통합의 필요성과 성공과제, 교육정책포럼, 한국교육개발원, 2014.4. p9.

10) 김혜금, 한국형 유보통합모델을 찾아서, 교육정책포럼, 한국교육개발원, 2014.4. p12.

○ 유보통합추진단은 유보서비스의 질적 향상을 위해서 보육교사에 대해서만 보육교직원 양성기준 중 교육적 기능 강화해야 한다는 입장을 견지하고 있음.

- 보육교사자격 교과목은 그간 3차례에 걸쳐 변경되어 왔는데, 1991년 10과목(30학점)에서 2005년에는 12과목(35학점), 그리고 2012년에는 17과목(51학점)으로 관련 법규정이 개정되어 왔음. 초창기에 비해 ‘교육’의 비중이 점차 강화된 반면 심리, 간호, 복지 분야는 줄어 들었음.

- 특히 누리과정을 위한 교사 전문성 제고를 위해 2012년개정(적용시점: 2014.3.1.)된 교과목은 총 6개 영역-보육필수, 발달 및 지도, 영유아교육, 건강·영양·안전, 가족 및 지역사회협력, 보육실습-중 필수과목(2과목)과 영유아교육(3과목)영역이 늘었음.

- 교육관련 학점수가 증가되고 자격기준이 엄격해지는 것은 보육과 교육의 질 향상을 위해 반드시 필요하고 또한 바람직한 것임. 그러나, 보육의 고유역할과 어린이집에서 발생하는 건강 및 안전문제나 교사의 부적절한 양육태도 등 보육의 질과 직접 관련된 문제를 고려해 볼 때, 보육교직원의 양성과정 중 보육인으로서의 전문적인 소양을 기르는 것을 소홀히 해서는 안 될 것임.

- 유치원도 영아보육 기능까지 수행하기 위해서는 유치원 교원양성과정 중 보육관련 교과과정을 강화하여 유치원의 체질을 일부 개선을 할 필요가 있다는 의견도 있음.¹¹⁾

- 유보통합의 가장 중요한 정책대상이라고 할 수 있는 학부모는 좋은 교사의 요건에 대해 “인성이 좋은 교사, 아이와 상호작용을 잘 하는 교사”라고 답변함.¹²⁾ 즉, 학부모는 교사의 전문성 보다 경험이 많은 교사를 중요시 한다는 관점에서 보건대, 현재 보육교직원은 자격 요건상 보완할 점이 있긴 하지만 통합교사로서의 자격과 전문성을 어느 수준까지 갖추었다고 볼 수 있음.

<표3>원장 최종학교 전공¹³⁾

(% ,개소)						
구분	아동	유아교육	사회복지	보육	교육	기타

11) 장영인, 앞의 논문, p134.

12) 이미화, 유보통합의 주요 이슈, 2014년 제2차 육아선진화포럼 유보통합토론회 자료집, 2014.7. p17.

13) 이미화 외, 2012년전국보육실태조사 어린이집조사보고서, 육아정책연구소, 2012, p267.

전체	8.6	49.1	19.4	4.5	4.5	14.1
국공립	8.6	51.4	27.0	3.5	3.1	6.3
사회복지법인	7.7	39.9	26.8	3.7	6.0	15.9
법인·단체	6.7	50.3	22.4	2.6	5.4	12.5
민간	9.6	52.0	17.7	4.2	4.1	12.3
가정	7.7	44.2	17.2	6.1	4.9	19.8
직장	12.3	68.0	10.5	1.8	2.7	4.7

<표4>원장 소지 자격증¹⁴⁾

(%,개소)

구분	보육교사 1급	보육교사 2급	보육교사 3급	간호사	유치원 교사	사회 복지사	기타
전체	83.2	13.8	3.0	3.8	36.2	29.2	13.7
국공립	84.4	13.2	2.4	5.0	51.0	38.9	16.4
법인	67.5	12.3	1.8	4.6	32.5	42.9	23.4
법단	74.7	12.8	2.1	3.9	37.5	37.8	15.5
민간	85.2	13.1	2.9	4.8	37.8	27.7	13.3
가정	86.4	15.8	4.1	2.6	27.5	22.6	10.4
직장	85.1	10.0	1.4	3.6	57.5	26.7	13.6

○ 유보통합 논의 과정에서 교사의 질적 향상을 통한 보육과 유아교육의 질적 수준을 제고하기 위해서는 보육교직원의 사회적 기여에 대한 올바른 평가와 보상이 우선되어야 한다는 점을 전제로 유보통합서비스를 담당할 통합교사의 자격등급, 업무경력, 학력 등의 기준을 마련하고 이를 적절하게 반영한 새로운 보수체계와 국가지원체계의 마련이 필요하다고 할 것임.¹⁵⁾

○ 즉, 통합교사에게 필요한 지식, 기술, 태도 및 경험, 학력 등을 비롯한 자격 요건을 도출하고 이를 충족하는 교직원 양성 및 수급계획(처우개선 전제)을 수립해야 할 것임. 특히, 현직 보육·유아교육 교사에 대해서는 보육·유아교육 교사의 현재 수준

14) 이미화 외, 앞의 논문, p268.

15) 김종필, 바람직한 보육과 유아교육의 통합방안, 국회의원 김세연·국회의원 김태년 토론회자료집, 2013.4. p64.

과 필요한 자격요건과의 갭(gap)이 존재하는지를 분석하고 간극이 존재하는 경우 자격요건을 충족할 수 있는 교육훈련기회를 제공하거나 교사 스스로 자격요건을 갖추 수 있도록 해야 할 것임.¹⁶⁾

<표5>통합교사자격기준안¹⁷⁾

자격기준	- 학사학위 소지 (4년제 대학의 유아교육학과 및 보육 관련 학과에서 학사학위 취득, 무시험 검정적용)
자격체계	- 영유아교사 2급 → 영유아교사1급 → 원감 → 원장
양성기관	4년제 대학교 학과중심 (유아교육학과 및 보육 관련 학과) ※단, 3년제 대학교 학과 양성과정 시행 후 2년간 허용(2018~19년 입학생 기준) ※ 방송통신대학교 유아교육학과 과정 포함(4년제 정원 대폭 축소)
양성교육과정	국가수준 통합 양성교육과정 - 교직 포함 총 2학점(전공 51학점) - 인적성교육 및 검사 실시 - 실습교육 과정 및 기간 확대
신규 통합교사 양성 추진 절차	'16년 양성 대학 학과 조정 '17년 양성 대학 입학정원 공고 '18년 신입생부터 통합 양성과정 적용(--> '22년도부터 배출)

(4) 통합기관의 운영시간체계 통합

1)어린이집과 유치원의 운영시간 비교

가. 유치원 운영시간과 교육과정

○ 먼저, 유치원의 경우 유아교육법과 같은 법 시행령, 같은 법 시행규칙에서 유치원의 운영시간에 대한 별도의 기준을 규정하고 있지 않고 있음. 다만, 유아교육법 제13조 제2항에 의거한 교육부 고시에서 유치원 교육과정은 4-5시간을 기준으로 편성하도록 정하고 있음.¹⁸⁾ 그리고, 방과후 과정은 기본교육과정과 연계하여 1일 8시간이상 운영하도록 정하고 있음.¹⁹⁾

16) 김혜금, 앞의 논문, p13.

17) 문무경, 본질적 관점에서의 영유아교사 자격과 양성체제 통합, 열린유아교육학회 추계학술대회자료집, 2015, p55.

18) 교육부 고시 제2015-61호.

19) 2013 경기유아교육 운영계획, 경기도교육청, p19.

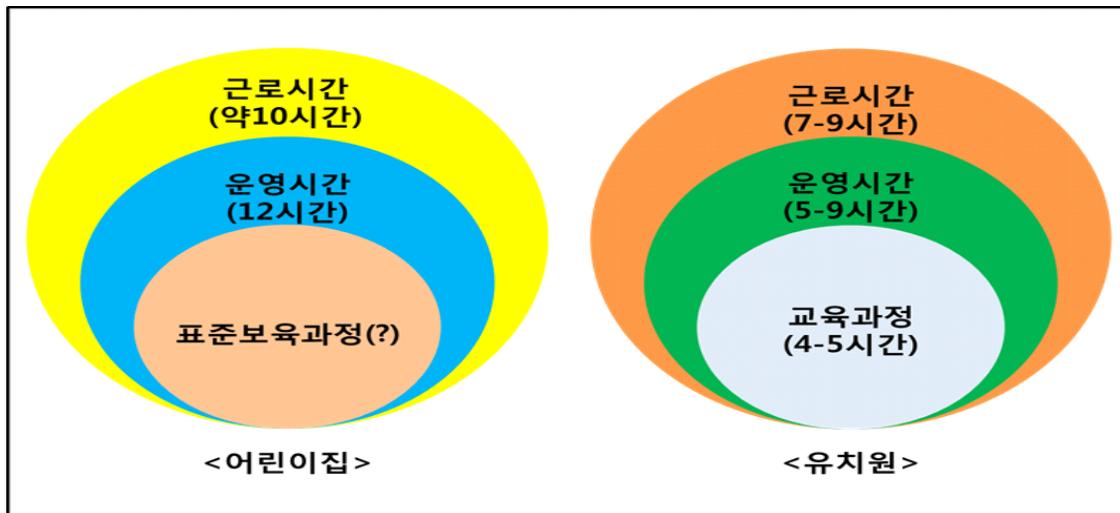
○ 따라서, 유치원의 경우 교직원의 근로기준 등을 정하는 근로기준법, 통상적인 유치원 운영 기준 등을 준수하는 범위 안에서 교육과정을 운영할 수 있음.

나. 어린이집의 운영시간과 표준보육과정

○ 영유아보육법 제24조 제1항, 같은 법 시행규칙 제23조(별표8)에서 어린이집 운영시간에 대해 “어린이집은 주 6일 이상, 하루에 12시간 이상 운영하여야 한다”라고 규정하고 있음. 영유아보육법 제29조, 같은 법 시행규칙 제30조(별표8의3)에서 어린이집 표준보육과정에 대해서 규정하고 있으나 유치원과 달리 표준보육과정의 편성시간에 대해서는 정하고 있는 바가 없음.

○ 표준보육과정 편성시간에 대한 기준은 제시하지 않은 채, 어린이집 운영시간을 주6일 이상, 하루 12시간 이상으로 정한 것은 어린이집 운영환경 및 교직원 근무환경 개선에 중대한 장애 요인으로 평가됨. 관련 법 개정이 시급하게 필요한 대목임.

<그림1>어린이집·유치원 운영구조 비교



2) 어린이집 운영실태 등

○ 어린이집 운영실태(2012년 보육실태조사결과)

- 공휴일을 제외하고 연중 계속 운영하는 것을 원칙으로 함. 다만, 보호자의 근로시간 등을 고려하여 미리 보호자의 동의를 받은 경우에는 영유아 및 그 보호자에게

불편을 주지 않는 범위에서 어린이집 운영일 및 운영시간을 조정하여 운영가능

- 평일 운영시간 11시56분
- 토요일보육실시 57.8%

○ 교직원 근무시간(2012년 보육실태조사결과)

- 주40시간 근무 해당시설은 근로기준법령 등의 규정에 따라 운영
- 1일 평균 9시28분(영아반 교사의 근무강도 ↑)
- 연차사용 평균 9.2일

3)보육의 질 개선을 위한 운영시간 개편안

가. 하루 8시간 운영원칙 정립

○ 어린이집 운영시간의 조정 필요

- 지금의 보육료기준과 교직원 배치기준 하에서 1일 12시간 연중운영이라는 운영원칙을 준수할 수 없음.
- 어린이집의 과도한 이용은 영유아의 발달을 저해한다고 하면서도 한편으로 일선 어린이집에 대해서는 1일 12시간 연중운영을 강제하는 것은 이율배반적이라고 볼 수 있음.
- 따라서, 어린이집의 운영시간을 1일 8시간으로 조정할 필요성이 있음.

<표6> 어린이집·유치원 평균일과 시작 및 종료시간²⁰⁾

(개소)

구분(사례수)	기본 일과 시작	기본 일과 종료	기본일과시간	(사례수)
유치원	(오전)8시 45분	(오후)14시 15분	5시간 30분	(523)
어린이집	(오전)7시 42분	(오후) 19시 29분	11시간 47분	(631)

○ 보육교직원 근무여건에 대한 지원 필요

- 근로기준법에 정하는 바에 따라 보육교직원을 근무케 하고 초과근로 등에 대한 보상하고자 하더라도 현행 보육료 기준 하에서는 사실상 불가능하다는 것이 현장의

20) 김은설, 유치원·어린이집 운영실태 및 개선요구, 육아정책포럼, 육아정책연구소, 2015.3. p12.

○ 유치원의 경우 교육과정 편성시간기준이 합리적이어서 교육과정시간기준은 유치원 운영시간, 교직원의 근로시간과 상호 충돌하지 않음. 관련 법규 개정의 필요성이 없음. 하지만, 어린이집의 경우 영유아보육법상 표준보육과정 편성기준에 대한 명문의 규정 없이 운영시간을 하루 12시간으로 규정함으로써 어린이집 운영시간과 교직원의 근로시간과 조화를 이루지 못하고 있음. 유치원과는 달리 관련 법규 개정이 필요한 형편임.

○ 참고로, 19대 국회에서 “종일제를 1일 5시간 이상 8시간 미만의 보육과정으로, 시간 연장제를 1일 8시간 이상 12시간 미만의 보육과정으로, 야간 연장제를 1일 12시간 이상의 보육과정”으로 하고, 시간 연장제 및 야간 연장제에 따른 비용은 국가나 지자체가 보조하도록 하는 내용의 영유아보육법 개정안이 제출된 바 있음.²¹⁾ 20대 국회에서도 동일한 취지의 법안이 발의된 상태임.

(5) 유보서비스 질 개선을 위한 교직원 처우개선

○ 정부가 유보통합을 통해 “교사자격 및 처우일원화로 교사의 전문성을 제고”하겠다고 밝힌 바와 같이 유보통합과정에서 교사의 질적 향상을 통한 보육과 유아교육의 질적 수준을 제고하기 위해서는 보육교직원에 대한 처우를 개선해야 함.

<표7>어린이집·유치원 교사 평균 근무 시간²²⁾

(시, 분, 명)

구분	시작시각		종료시각		근무시간		사례수
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	
유치원	9:06	31분	19:01	56분	9시간 53분	67분	(2,350)
어린이집	9:16	40분	18:50	44분	9시간 34분	50분	(6,075)

<표8>어린이집 유형별 교사 평균 근무시간²³⁾

(시, 분, 명)

구분	시작시각	종료시각	근무시간	사례수
----	------	------	------	-----

21) 영유아보육법 일부개정법률안(양승조의원 대표발의 의안번호 1887), 보건복지위원회.

22) 김은설, 앞의 논문, p13.

23) 김은설, 앞의 논문, p13.

	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	
어린이집	9:16	40분	18:50	44분	9시간 34분	50분	(6,075)
국공립	9:20	37분	18:43	40분	9시간 23분	41분	(1,112)
법인	9:08	37분	19:05	40분	9시간 56분	55분	(1,229)
법단	9:05	42분	18:47	44분	9시간 42분	45분	(541)
민간	9:17	39분	18:47	43분	9시간 29분	48분	(1,531)
직장	9:28	39분	18:50	43분	9시간 22분	41분	(719)
가정	9:14	41분	18:44	50분	9시간 26분	54분	(943)

<표9>교사 평균 기본급과 수당(8~10년 경력 기준)²⁴⁾

(만원, 명)

구분	기본급		수당		계	사례수
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	
유치원	217.4	80.3	56.6	34.8	274.0	721
어린이집	147.8	38.2	33.4	24.0	181.2	971

<표10>어린이집 유형별 교사 평균 기본급과 수당(8~10년 경력 기준)²⁵⁾

(만원, 명)

구분	기본급		수당		계	사례수
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	
어린이집	147.8	38.2	33.4	24.0	181.2	971
국공립	180.1	27.0	34.3	35.6	214.4	151
법인	179.5	29.4	33.7	20.0	213.2	141
법단	175.5	33.0	41.8	32.0	217.3	77
민간	127.0	24.5	32.8	21.3	159.8	253
직장	178.1	23.7	39.0	16.6	217.1	89
가정	113.8	14.2	28.7	15.8	142.5	260

24) 김은설, 앞의 논문, p13.

25) 김은설, 앞의 논문, p13.

○ 위에서 보는 바와 같이 그간 보육의 질적 수준이 보육교사의 처우수준을 결정했다
기 보다는 보육교사의 열악한 근무환경과 낮은 처우가 보육의 질적인 면의 발목을 잡
아왔었음.

○ 따라서, 현재와 같은 장시간 근무와 낮은 급여 등이 지속된다면 행정체계를 일원
화하고 유아교육과 보육의 질 관리를 강화하더라도 서비스의 질은 쉽게 개선되지 않
을 것임.²⁶⁾따라서, 유보통합과정에서 교사의 질적 향상을 통해 유보서비스의 질적 수
준을 제고하기 위해서는 국가 또는 지자체, 학부모의 추가부담이 발생한다 하더라도
보육교직원의 처우개선을 위한 투자는 필요하다고 할 것임.

○ 보육교직원 대한 직접적인 처우개선을 위해서는 근무환경개선비의 인상(30만원)이
시급하다고 할 수 있음.

- 1일 10시간 이상의 격무에 시달리면서 월 평균기본급여가 140만원에 불과한 보육
교직원의 처우를 개선하기 위해서는 근무환경개선비의 인상이 필요함.

- 즉, 우수한 보육교사의 확보를 통한 보육의 질 개선을 위해서는 정부차원의 교사처
우개선에 대한 관심과 지속적인 예산지원이 요구됨.

(6) 통합기관의 운영특성에 적합한 통합재무회계규칙 제정

○ 통합기관의 특성을 반영한 재무회계규칙 원칙의 재설정

- 통합기관의 지속적인 발전을 지원한다는 관점에서 어린이집과 유치원이 갖는 비영
리성²⁷⁾의 본질을 벗어나지 않는 범위 안에서 목적사업을 위한 수익사업 내지 이윤
추구는 제한적으로 인정하고, 설립주체의 재산 및 근로에 대한 적절한 보상기준을

26) 김혜금, 영유아와 학부모 입장에서 바라본 바람직한 유보통합 방향모색, 전국가정분과유보통합정책토
론회자료집, 2013.7.15. p39.

27) 법률상 영리기관 및 비영리기관의 구분

①영리법인 또는 기관

영리를 목적으로 하는 사단법인 또는 기관. 즉, 주로 구성원의 이익을 꾀하고, 법인이나 기관의 활동
으로 얻은 이익을 구성원 각인에게 분배하여 경제적 이익을 주는 것으로 목적으로 하는 법인과 기관
을 말함.

②비영리법인 또는 기관

학술, 종교, 자선 등의 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 법인 또는 기관. 비영리기관이라고 할지라도
비영리사업의 목적을 달성하는데 필요하며 그 본질에 반하지 않을 정도의 영리행위를 하는 것은 인정

마련해야 할 필요성이 있음.

- 사립·민간기관은 국공립기관 수입 및 지출구조가 본질적으로 다르므로 기관의 특성에 맞는 재무회계기준을 제정하여 적용하는 것이 바람직하다고 할 것임.
- 재무회계규칙은 변형된 규제수단이 아니라 통합기관의 합리적 운영을 위한 지지체계로서 자리매김할 수 있도록 해야 함. 이러한 맥락에서 볼 때 통합기관의 재무회계규칙의 방향성을 기존 재무회계규칙을 강화하는 쪽으로 설정한 것은 재고할 필요성이 있음.

○ 보육료와 급간식비 현실화 및 급간식비 독립 계정신설

- 유치원과 달리 어린이집의 경우 보육료 내역에 급식비(1회)와 간식비(2회)가 포함되어 있어 영유아의 건강한 성장을 담보할 수 있는 양질의 급간식의 제공이 어려운 상태에 놓여 있음. 참고로, 영아의 경우 영아의 신체적 특성과 발달과정에 필요한 이유식 등 양질의 급간식에 대한 필요성이 더 크다고 할 수 있음.
- 수년째 보육료의 동결로 인하여 영유아의 1일 급간식비는 1,745원에 묶여 있음. 따라서, 급간식비 현실화와 동시에 보육료를 유치원과 같이 입학금, 보육료, 급간식비, 그 밖에 필요경비 등으로 구분하여 보육료와 급간식비를 분리할 필요가 있음.

○ 어린이집 입학행정비용에 해당하는 입학금 계정신설 및 수납인정

- 유치원의 입학금과는 달리 어린이집의 입학준비금은 피복구입비 등으로 입학절차 및 행정비용의 성격이 아닌 수익자부담금의 성격을 지니고 있음. 즉, 어린이집 입학준비금 내역에는 입학설명회 비용 등 실제 입학행정에 필요한 비용이 전혀 포함되어 있지 않음.
- 어린이집의 경우 입학금 계정을 신설하고 필요한 비용의 수납을 인정해야 함.

○ 차량운행비 현실화

- 차량운행비를 실비로 수납하도록 정하고 있으나, 실제 부모부담을 고려하여 차량운행비의 수납기준이 지나치게 비현실적임. 대부분의 어린이집에서 차량운행비로만 차량운행에 따른 차량기사 인건비 등의 실비를 충당하지 못하고 있음.
- 그래서, 대부분의 어린이집에서 차량운행에 필요한 비용을 일용잡급이나 기타운영

비로 지출하고 있음. 차량운행을 하면 할수록 어린이집의 재정 부담과 안전사고 위험이 커지고 있는 실정임.

- 따라서, 어린이집 통학차량의 안전운행을 통하여 영유아의 건강과 안전을 담보하기 위해서라도 최소한 차량운행에 따른 실비를 충당 할 수 있는 수준까지 차량운행비 기준을 현실화해야 할 필요가 있음.

○ 대표자 겸 원장의 퇴직금 보장

- 정부의 보육료 억제정책으로 인하여 어린이집 대표자 겸 원장의 경우 퇴직금적립도 지급도 하지 못하고 있음.

- 사실상 근로자에 해당하는 채용원장의 경우 당연히 근로자성이 인정되어 퇴직금을 지급 받는데 문제가 없고, 근로자성이 인정되지 않는 어린이집의 대표자 겸 원장의 경우 당연히 사용자에 해당하지만 그들에게도 퇴직 후 후불임금 지급, 생활보장, 공로보상 등의 차원에서 퇴직금적립과 지급은 허용되어야 함(대법원 판례 입장).

- 요컨대, 퇴직금은 후불임금으로서의 성격 이외에 공로보상으로서의 성격과 사회보장적 급여로서의 성격도 아울러 가지는 것이므로 대표자 겸 원장의 인건비 보상, 공로보상, 사회보장을 위하여 퇴직금 적립과 지급은 인정되어야 함.

- 참고적으로, 보육사업을 포함한 25개 사회복지사업을 행하는 사회복지법인과 사회복지시설에 적용되는 사회복지법인 및 사회복지시설 재무회계규칙 중 법인회계 세출예산과목과 시설회계 세출예산과목, 어린이집회계 세출예산과목에서는 퇴직금 및 퇴직적립금 예산편성시 법인의 임직원과 시설의 원장을 포함한 직원(보육교직원)에 대한 퇴직금 적립 및 지급을 인정하고 있음. 따라서, 대표자 겸 원장의 퇴직금 적립과 지급은 어린이집의 재정형편에 따라 일정범위 내에서 적립할 수 있도록 인정하고 이를 뒷받침하기 위한 보육료 현실화가 필요하다고 할 것임.

○ 차입금 운영기준 개선

- 현행규정에 따르면, 어린이집에서 차입금 차입하고자 할 때 해당 어린이집의 대표자, 원장으로부터의 차입은 불가능. 금융기관 이외에서 조달하는 경우 어린이집의 원장은 지자체 담당자와 협의하되 차입금의 액수와 용처를 명확히 알 수 있는 증빙자료가 있어야 함.

- 하지만, 어린이집 차입금 기준은 부당규제에 해당한다고 볼 수 있을 것임. 왜냐하

면, 어린이집에서 차입금을 차입하여 사용하게 되면 원활한 어린이집 운영을 가능하게 하는 반면, 재정적으로는 자산과 부채가 함께 증가하는 것으로 어린이집, 대표자 및 원장의 입장에서 금전적 손익의 변화는 없음.

- 더욱이 현재까지 어린이집에서는 어린이집 대표자와 원장으로부터 차입하는 경우 이자를 지급하지 않고 있으므로 어린이집 입장에서는 재정적 손해를 입을 가능성이 전혀 없음. 따라서, 어린이집의 대표자 원장으로부터 차입을 제한하는 것은 오히려 원활한 어린이집 운영에 배치된다고 할 수 있으므로 이러한 점은 통합기관의 재무 회계규칙에서 개선되어야 함.

- 그리고, 어린이집 운영에 필요한 비용을 일시적으로 조달하는 차입금은 거의 대부분 어린이집의 대표자와 원장으로 차입하고 있는 실정임. 이를 제한하게 되면 일선 어린이집에서 긴급하게 필요한 비용을 마련하지 못하게 되어 운영에 큰 차질을 빚게 됨.

- 사회복지법인 및 사회복지시설 재무회계규칙상 법인회계(기타차입금 612목), 시설 회계(기타차입금 712목), 복지관회계(기타차입금 512목)에서는 차입금 차입의 상대방을 제한하고 있지 않음. 즉, 법인과 시설의 대표자 및 원장으로부터의 차입을 제한하고 있지 않음. 어린이집에 대해서만 대표자 및 원장으로부터의 차입을 제한하는 것은 상위법의 근거와 유사사례가 없는 것으로 위법·부당하다고 할 것임.

- 또한, 금융기관 이외에서 조달하는 경우 어린이집의 원장은 지자체 담당자와 협의하도록 규정하고 있으나, 이 권고규정으로 인하여 일부 지자체에서 차입금 차입에 대한 승인 또는 허가를 요구하여 어린이집 운영에 필요한 긴급자금의 차입을 하지 못하는 사례도 발생하고 있음.

- 그리고, 일선 보육현장에서 빈번하게 이루어지는 크고 작은 차입금의 차입 전부에 대해 지자체와 협의한다는 것은 비합리적이고 불가능함.

- 따라서, 이러한 문제점을 해결하기 위해서 차입금의 차입보고는 정기 회계보고로 같음하도록 할 필요가 있음.

○ 대표자 직책급 인정

- 어린이집 대표자는 영유아보육법규에서 정하는 바에 따라 어린이집을 설치·운영하는 자로서 어린이집 설치·운영상 모든 책임을 짐.

- 따라서, 안정적인 어린이집 운영을 위해서는 어린이집 대표자에 대한 권익보호 장

치가 마련되어야 할 필요성이 있음. 즉, 어린이집 대표자에 대해서도 유치원 대표자와 동일하게 목적사업에 사용되는 대표자 소유 재산과 대표자의 제반 활동 및 근로에 대한 최소한의 지원과 보상은 있어야 함.

○ 업무용차량 유류비 지급허용

- 현행 보육사업안내지침에 따르면 어린이집회계상 유류대는 어린이집 통학 차량으로 등록된 차량의 유류대 지출만 가능
- 그러나, 보육현장에서는 영유아의 통학 뿐 아니라 병원진료, 급간식재료 구입, 기타 행정업무 등의 처리를 위해 차량운행이 필요하므로 양질의 보육서비스 제공과 안정적인 어린이집 운영을 위해서는 업무용차량 유류대의 지출도 인정하여야 함 (어린이집 행정업무 등을 처리하기 위하여 어린이집 명의로 등록된 차량 포함)
- 만약, 업무용 차량의 유류비를 차량비(유류대)로 지출하지 못하도록 하는 경우에는 기타운영비(135목) 또는 시설장비유지비(213목) 과목의 예산을 사용하도록 해야 할 것임.

○ 기타운영비 지출한도액 기준 삭제

- 현재 지침에서 ‘보육료 수입의 15% 범위 내에서 지출하도록 노력하여야 한다’고 규정하고 있음. 이는 강행규정이나 단속규정이 아닌 단순한 권고규정에 해당함.
- 기타운영비는 각 지역과 어린이집의 형편에 따라 지출되는 운영경비로 그 규모와 내역이 매우 다양함.
- 그럼에도 불구하고 기타운영비의 규모를 일률적으로 보육료 수입의 15%범위 내로 제한하도록 권고하는 것은 비현실적인 기준에 해당함. 삭제해야 할 것임.

(7) 통합기관의 시설기준 통합

○ 유보통합을 통하여 양질의 보육과 유아교육서비스를 실천하기 위해서는 어린이집, 유치원, 통합기관의 시설기준 등의 물리적 환경은 매우 중요함. 2013.5. 유보통합추진위원회가 밝힌 유보통합 관련 통합기관의 시설기준은 “최소한의 질적 수준의 담보가 가능한 시설설비기준을 갖추게 한다는 것”이었음.

○ 따라서, 통합기관의 물리적 환경이 중요하긴 하나 유보통합을 이유로 모든 어린이집과 유치원에 획일적인 시설기준을 과도하게 강제·적용하는 것은 바람직하지 않음.

○ 아래에서 보는 바와 같이 어린이집과 유치원은 영유아보육과 유아교육을 위해 각각 전문화된 시설로서 소유형태 등 각각의 시설적 특성을 갖추고 있으므로 기존의 시설에 대해서는 중대한 사정변경이 없는 한 유보통합과정 및 통합 이후에 현재와 같이 영유아보육과 유아교육에 적합한 시설기준을 그대로 유지하도록 해야 할 것임. 따라서, 어린이집의 시설기준만을 끌어 올리는 방식으로 통합기관의 시설기준을 정하고자 하는 의견은 재고할 필요성이 있음.

<표11>유치원 건물의 유형²⁸⁾

(%, 개소)

구분	단독건물	상가건물 일부	종교·단체건 물 일부	학교건물 일부	계(사례수)
유치원 전체	53.6	1.5	3.9	41.0	100.0(524)

<표12>어린이집 건물의 유형²⁹⁾

(%, 개소)

구분	단독 건물	상가 건물	종교 건물	아파트	복합 건물	관리동	기타	계 (사례수)
어린이집 전체	49.8	3.3	6.3	20.9	6.0	8.6	5.1	100.0 (631)
국공립	69.4	0.0	0.9	0.9	15.7	12.0	0.9	100.0 (108)
법인	97.8	1.1	1.1	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0 (89)
법단	32.1	1.9	58.5	0.0	1.9	1.9	3.8	100.0 (53)
민간	60.4	7.5	4.4	1.3	2.5	22.0	1.9	100.0 (159)
직장	41.7	4.2	0.0	1.4	20.8	5.6	26.4	100.0 (72)
가정	6.0	2.7	0.0	85.3	0.7	0.7	4.7	100.0 (150)

28) 김은설, 앞의 논문, p7.

29) 김은설, 앞의 논문, p7.

<표13>영유아 1인당 평균 면적³⁰⁾

구분	영유아 1인당 면적	비고
유치원	9.4m ²	평균정원 119명 기준
어린이집	9.3m ²	평균정원 59명 기준

<표14>어린이집 평균 면적³¹⁾

(m², 개소)

구분	대지면적		사례수	연면적		사례수
	평균	표준편차		평균	표준편차	
국공립	1,036.5	514.5	97	507.3	556.4	101
법인	794.4	614.4	87	611.5	807.7	87
법단	1,323.3	721.6	48	716.7	1,464.3	47
민간	473.4	376.1	149	380.3	410.3	148
직장	841.1	566.9	64	578.1	592.5	68
가정	310.2	296.7	115	182.4	181.4	122

○ 그럼에도 불구하고, 만약 어린이집에 대해 새로운 시설기준을 추가하고자 하는 경우 그에 수반되는 예산지원이 필요하다고 할 것이며, 어린이집 운영자에게 추가적인 시설비를 부담하게 하는 일은 없어야 할 것임. 왜냐하면, 어린이집의 추가적인 시설비 부담은 어린이집 재정의 어려움과 보육의 질적 저하로 귀결될 가능성이 높기 때문.

3. 소결

○ 이제는 유보통합을 둘러싼 그간의 논의를 바탕으로 한국형 유보통합안을 확정하고 실천해 나가야 때. 통합의 골든타임종료 임박.

○ 또한 앞으로의 유보통합정책은 내부접근모형 내지 동원모형의 형태로 진행되는 것은 지양하고 현장과학계가 중심이 되는 외부주도모형으로 전개되어야 할 것

30) 김은설, 앞의 논문, p8.

31) 김은설, 앞의 논문, p8.

○ 이를 위해서 한국어린이집총연합회, 한국유치원총연합회간 동반자적 협력체계구축이 절실함.

<참고문헌>

- 김증한·김학동, 민법총칙, 박영사, 2013.
- 김종필, 보육서비스의 질적 개선과 어린이집에 대한 지원 및 기능 강화, 류지영의원 보육정책토론회자료, 2012.6.
- 김종필, 보육기관의 사적자본에 대한 공공성 및 합리적 운용방안, 한국영유아보육학회추계학술대회논문집, 2014.11.
- 김종필, 바람직한 보육과 유아교육의 통합방안, 국회의원 김세연·국회의원 김태년 토론회자료집, 2013.4.
- 김종필, 보육의 미래전망과 우리의 과제, 성남시어린이집연합회토론회자료집, 2015.
- 김종해, 2011년 보육예산 평가, 복지동향, 참여연대사회복지위원회, 2010.11.
- 김용우, 정부규제와 규제행정, 대영문화사, 2010.
- 김은설, 유치원·어린이집 운영실태 및 개선요구, 육아정책포럼, 육아정책연구소, 2015.
- 김혜금, 보육료현실화를 위한 표준보육비용산정, 한국보육시설연합회, 2010.
- 김혜금, 영유아와 학부모 입장에서 바라본 바람직한 유보통합 방향모색, 전국가정분과유보통합정책토론회자료집, 2013.7.
- 김혜금, 영아보육 질적성장 방안 모색, 강석훈·류지영의원 토론회자료, 2015.
- 김혜금, 한국형 유보통합모델을 찾아서, 교육정책포럼, 한국교육개발원, 2014.4.
- 민연경·장한나, 보육정책의 이슈네트워크 분석, 2015 한국정책학회 추계학술대회 논문집, 2015.
- 문무경, 본질적 관점에서의 영유아교사 자격과 양성체제 통합, 열린유아교육학회 추계학술대회자료집, 2015.
- 서문희 외, 2012년 보육실태조사(가구조사), 보건복지부·육아정책연구소, 2012.
- 이미화, 유보통합의 주요 이슈, 2014년 제2차 육아선진화포럼 유보통합토론회 자료집, 2014.

- 이미화 외, 2012년전국보육실태조사 어린이집조사보고서, 육아정책연구소, 2012.
- 이상구외, 사회복지행정론, 학현사, 2009.
- 이서영, 어린이집 원장의 처우개선 및 자격강화, 한국영유아보육학회 추계학술대회 논문집, 2014.11.
- 이봉주, 사회복지적 관점에서의 유보통합의 중요성, 2014년 제2차 육아선진화포럼 유보통합토론회 자료집, 2014.
- 이일주, 본질적 관점에서의 유아교육과 보육행정·재정 통합, 열린유아교육학회 추계학술대회자료집, 2015.
- 이윤진, 통일 대비 영유아교육·보육 통합방안모색, 2014년 제1차 육아선진화포럼 자료집, 2014.
- 임종률, 노동법, 박영사, 2014.
- 윤희숙, 보육·유아교육 통합 논의의 바람직한 방향, 2014년 제2차 육아선진화포럼 유보통합토론회 자료집, 2014.
- 장명림, 유보통합의 필요성과 성공과제, 교육정책포럼, 한국교육개발원, 2014.4.
- 장명림, 본질적 관점에서의 영유아교육·보육과정 통합방안, 열린유아교육학회 추계학술대회자료집, 2015.
- 장영인, 유보통합 논의에 대한 재검토, 한국영유아보육학, 한국영유아보육학회논문집, 2014.
- 정종섭, 헌법기본강의, 네오시스, 2011.
- 최은영, 한국 아동양육의 난맥상 : 양육수당의 문제점, 복지동향, 참여연대사회복지위원회, 2010.9.
- 한상우, 정책의 법제화 실무, 법제처.
- 황성하·남미경, 일본 보육지원 정책의 변화과정 및 지역사회 맞춤형 보육지원 정책에 관한 연구, 한국보육지원학회지, 한국보육지원학회, 2012.
- 황옥경, 영아 무상보육 정책분석, 한국보육지원학회지, 2013.
- 보건복지부, 보육통계, 2011-2014.
- 보건복지부, 보육사업안내, 2011-2015.
- 보건복지부, 중장기 보육계획, 2013.
- 2012-2013년 한국어린이집총연합회 보육정책연구소 사업실적보고서.

[토 론2]

유보통합과 누리과정에 대한 제언

- 한국유치원총연합회 김용환 정책행정이사

최근 누리과정사태는 유아교육현장에 종사하는 한 사람으로서 답답하고 한심하고 안타깝고 애처롭기까지 했습니다.

유아교육현장과 학부모 특히 우리 아이들이 제일 힘들어하고 있고, 원하는 것이 무엇인지 분명한데 그것을 가지고 정치적 이해타산을 따지며 자신들의 이익만을 추구하는 모습에 많은 국민들은 환멸을 느꼈을 것입니다. 이것은 어느 한 국회의원, 시도의원만의 문제가 아니라고 생각합니다. 결국 우리나라 정치의 수준이 이정도 밖에 안 된다는 것을 만천하에 알린 것입니다.

누리과정이 유치원 교육과정으로서 정착이 되었고 어린이집에서도 운영을 하고 있습니다. 누리과정도 유보통합을 위한 한 과정인 것입니다. 어렵게 누리과정이 정착되었고 그 이후 통합과정이 단계별로 진행되고 있지만 학부모에게 지원되는 유아학비 문제로 인해 누리과정 운영 자체를 흔드는 것은 결국 유보통합을 하지 않겠다는 것으로 밖에 보이지 않습니다.

이미 유치원과 어린이집 누리교육과정 예산지원의 문제는 2015년10월에 지방재정법 법시행령과 예산편성운영에 관한 규칙을 개정했습니다. 다만 재원인 세수의 수입을 예상하면서 재정여건을 감안하였어야 하나 국내, 국제 경기의 하락으로 인한 재정수입과 재정 지출의 불균형 문제를 가지고 또 다시 누구의 부담으로 할 것인가를 가지고 누리교육과정의 지원금의 근본을 혼란하게 하고 있습니다.

이제 또 잠시 주춤했던 누리과정 지원에 대한 문제가 나오고 있습니다. 해결의 끝이 안 보이는 폭탄 돌리기를 또 시작하려고 하는 것 같습니다. 과연 그들은 누구를 위해서 폭탄을 돌리고 있는 것일까요.

어찌 보면 우리가 그 답을 알고 있는지도 모르겠습니다. 곧 다가올 선거에서 정말 교육적 관점에서 누리과정과 유보통합을 볼 줄 아는 그런 국회의원을 뽑아야 한다는 것이죠.

한 사람의 일생을 좌우하는 교육의 시작이 유치원입니다. 그리고 유아기 때 교육투자가 그 이후의 교육투자보다 더 효과가 크다는 많은 연구결과도 있습니다. 누리과정 학부모지원금의 문제를 풀 수 있는 건 지방교육재정교부금의 누리과정 예산을 학령기로 나누어 최소한 1/5을 배정하면 됩니다. 2016년도 지방교육재정교부금 예산 41조를 유초중고 총 15학년 중 유치원 3학년으로 나누어 배정하면 8조2천억 원이 됩니다. 이 예산이면 누리과정에 대한 학부모지원금을 해결하고 그리고 사립유치원에 대한 학부모 부담금까지 해결할 수 있습니다. 말 그대로 유치원의 완전 무상교육이 현 재정으로도 가능해지는 것입니다. 유아기의 투자를 늘려달라는 것이 아니라 적정하게 배정되지 않은 예산을 형평성에 맞게 배정하면 누리과정과 완전무상교육을 실현할 수 있다는 있게 되는 것입니다.

이 방안은 지난 3월 15일 이준식 사회부총리 겸 교육부장관에게 한국유치원총연합회가 건의한 사항입니다. 정부의 적극적인 검토가 있을 것으로 기대하고 있습니다.

유보통합에 대한 단계별 추진 방안에 대한 내용은 이미 이정옥 교수님이 주제발표를 통해 자세히 말씀해주셔서 생략하겠습니다. 다만 마지막 3단계가 마무리되어야 할 2016년 현 시점에서 보면 2014년 2월 영유아 교육·보육통합 추진단이 발족하여 많은 노력을 했지만 노력만큼 결과는 나오지 않은 것 같습니다.

사회부총리께서 올해 안에 유보통합을 마무리 짓겠다고 했지만 이를 믿는 사람은 여기 아무도 없을 것입니다. 여러 유보통합 과제 중 시설과 교사자격에 대한 문제는 이미 작년에 완료되어야 했습니다.

그러나 실제로 추진계획대로 된 것이 몇 개나 될까요. 그리고 그걸 아는 국민이 몇 명이나 될까요. 유아교육현장에 있는 저도 잘 모릅니다. 유보통합 연구과제는 미확정된 사안이라는 이유로 그 협의 과정조차 전혀 정보가 공개되지 않고 있습니다. 즉 유보통합의 당사자인 유치원 원장들에게 알려야 할 정보가 철저히 차단되어 있습니다.

그래서 작년 10월 5일 한국유치원총연합회에서는 영유아 교육보육 통합추진단장, 육아정책연구소장 앞으로 관련 자료 공개를 공식적으로 요구했습니다. 그러나 아직 한 건의 자료도 받은 게 없습니다. 내놓을 자료가 없는 것인지 공개하면 큰 문제가 있어서 그런지 알 수는 없지만 분명한 것은 유보통합의 한 축인 사립유치원의 의견이 반영되고 있지 않다는 것입니다. 토론회나 공청회도 이미 결론을 내놓고 형식적인 요식행위로 진행되는 경우가 다반사입니다.

지금처럼 정보공개도 안되고 밀실에서 이루어지는 유보통합은 이루어질 수도 없고 그런 과정에서 나온 정책적 결정에 대해 한국유치원총연합회에서는 동의할 수 없습니다. 지금이라도 유보통합에 대한 의지가 있다면 모든 관련 자료를 공개하고 작년 한 번에 그쳤던 영유아 교육보육 통합추진단의 유보통합 설명회를 전국적으로 다시 시작해야 할 것이다. 현장의 쓴 소리 듣기를 거부해서는 안 됩니다. 이것이 형식적인 공청회, 토론회보다 훨씬 효과적이고 효율적인 해답을 찾는 지름길이 될 것이다.

사실 유보통합을 위해서는 공·사립유치원간 통합이 우선 논의되고 추진되었어야 합니다. 사립유치원비 인상률 상한제를 적용하여 2016년 인상률을 1%로 제한받게 되어 사립유치원 교사들의 급여를 동결할 수밖에 없는 상황이 되었습니다. 그러나 같은 유치원교사이면서도 공립유치원의 경우 급여인상분 3%와 호봉승급분 4%를 더한 7%가 올랐습니다. 또한 공립유치원교사의 경우 담임수당이 11만원에서 13만원으로 올랐으나 사립유치원교사는 작년과 동일한 11만원을 받고 있습니다. 이렇듯 유치원내에서도 격차가 벌어지고 있는 상황에서 어린이집과의 통합을 논하는 것이 과연 맞는 것인가 의구심을 떨칠 수가 없습니다. 오히려 막대한 예산이 들어가는 공립유치원을 사립유치원이 위탁운영을 하게 되면 재정적, 교육적 모든 측면에서 큰 효과를 볼 수 있을 것입니다.

이제 우리는 겸허히 유보 통합에 대하여 우리보다 먼저 유.보일원화 정책을 연구 하고, 시행

하고 이를 통하여 많은 문제점과 혼란을 겪고 있는 일본의 선례를 거울삼아 1)누가 권리의 주체이어야 하는지 먼저 아이들의 입장이 최우선 과제이며 이를 토대로 유보일원화를 추진하여야 할 것이라고 생각하면서 마지막으로 조성호님의 글을 인용하면서 마무리하고자 합니다.

2)'앞으로 관련 부처부터 시작하여 교사의 자격요건 및 시설 기준 등 조정해 나가야 할 것이 산적해 있을 것이다. 가장 유의해야 할 점은 통합 기준점에 있어서 일본과 마찬가지로 기존 시설의 기준을 최대한 존중하면서, 앞으로 신설될 시설에 대해서는 두 시설 중 높은 수준을 기준을 채택하는 것을 기본적인 방향으로 하여 질적 저하를 방지하는 측면에 역점을 뒀야 할 것이다. 그리고 이행 의무의 유무에 관계없이 이행을 추진하는 시설에는 인센티브를 부과하는 방식으로 추진해야 하지 않을까 생각한다. 마지막으로 통합의 큰 방향은 과연 누구를 위한 것인가, 또한 통합을 함으로서 어떤 편익이 생기는가를 항상 염두에 두고 통합이 이루어져야 할 것이다.'

감사합니다.

각주1)일본유보일원화 (幼保一元化)정책연구의 시사점(장혜순, 김명자, 2006.3)