

# 유보통합 추진에 따른 서울시 대응 방안

---

책임 연구원: 김송이(정책개발실 연구위원)

위촉 연구원: 조수진(정책개발실 연구원)



## 발간사


새 정부 출범과 함께 유보통합이 다시 한번 주목받고 있습니다. 지난 30여 년간 논의를 거치며 유보통합의 필요성에 대한 사회적 공감대는 어느 정도 형성되었습니다. 그러나 세부 방안에 대해서는 이해관계가 대립해왔고, 서구의 유보통합 경험과 우리의 보육·유아교육 정책 추진구조에서 중요한 지방정부 정책 여건 조성에 대한 논의는 진행되지 못했습니다. 이제는 유보통합의 구체적 추진 방안에 대해 합의를 하고, 중앙과 지방정부가 함께 정책을 실행해 나가야 할 때입니다.

이러한 배경하에 본 연구는 중앙정부 유보통합 추진에 따른 서울시 대응 방향과 세부 과제를 모색하였습니다. 구체적으로 유보통합 추진과정과 세부 영역별 쟁점을 정리하고, 그중 부처 통합, 교사 자격·양성통합, 기관 운영 통합에 대해서는 서울시 차원에서 현황과 쟁점을 재분석하였습니다. 이를 토대로 유보통합의 선제적 여건 조성을 위해 필요한 정책과제로 서울시-서울시교육청 공동의 유보통합추진체계 구성, 서울시 보육교직원의 역량 강화 및 전문성 제고 기반 구축, 어린이집 운영의 공공성 강화와 시설환경 개선을 제시하고, 세부 정책을 제안하였습니다. 연구를 통해 서울시 보육·유아교육 환경이 개선되고 그 노력을 기반으로 국정과제인 '단계적 유보통합 달성'에 성큼 더 다가갈 수 있기를 기원합니다.

마지막으로 본 연구는 많은 분의 참여를 통해 완성되었습니다. 전문가 조사와 자문에 참여하여 고견을 나눠주신 전문가와 심층 면접조사에 참여하여 소중한 경험을 나눠주신 어린이집·유치원 원장과 교사, 양육자분들께 깊은 감사를 드리며, 연구진의 노력에도 고마움을 전합니다.

2022년 12월

서울특별시여성가족재단

대표이사 정연정 



# Contents

## I 서론 \_ 1

1. 연구배경 및 목적 .....	3
2. 연구내용 .....	5
3. 연구방법 .....	7
4. 용어 정의 .....	10
5. 연구의 특성과 한계 .....	11

## II 유보통합 추진과정과 정책 쟁점 \_ 13

1. 유보통합의 필요성 .....	15
2. 유보통합 추진 경과 .....	18
3. 유보통합 주요 쟁점 .....	21
1) 부처 통합: 선(先) 부처 통합 추진 .....	21
2) 통합 연령 기준: 0-5세 일원화 통합 .....	23
3) 교사 자격·양성체계 통합: 새로운 자격·양성체계 도입 .....	24
4) 교사 처우 통합: 임금체계 개선 .....	30
5) 기관 통합: 기관별 서비스 질 격차 해소 .....	34
4. 소결: 세부 영역별 유보통합 쟁점 요약 .....	41

## III 유보통합 영역별 서울시 현황과 보육분야 쟁점 \_ 43

1. 분석 범위 .....	45
2. 서울시 영유아보육·교육 현황과 특성 .....	48
3. 부처 통합: 서울시 현황과 쟁점 .....	58
1) 서울시 영유아보육·유아교육 행정체계 특징 .....	59
2) 인력 전문성 및 컨설팅·장학 중심의 지원체계 강화 .....	62
3) 타 아동·돌봄지원 서비스와의 연계 강화 .....	63

# Contents

4. 교사 통합: 서울시 현황과 쟁점 .....	64
1) 현직교사의 통합교사 전환 지원 방안 모색 .....	64
2) 중간관리자 체계 도입 준비 .....	68
3) 별도의 보조인력 자격체계 운영 검토: 보조교사, 방과후 교사 등 .....	70
5. 기관 통합: 서울시 현황과 쟁점 .....	72
1) 기관 설치·운영 기준 통합 방안 .....	72
2) 기관 시설환경 기준 통합 방안 .....	77
3) 기관 운영시간, 보육·교육과정 운영체계 통합방안 .....	82
6. 소결: 서울시 유보통합 쟁점 및 정책과제 .....	88

## IV 정책제언 \_ 93

1. 서울시 유보통합 대응·추진체계 구축 및 운영 .....	95
1) 서울시 유보통합추진단 구성 .....	96
2) 서울시청-교육청 공동 협력 사업 추진 .....	98
3) 서울시 유보통합 자원 마련 계획 수립 .....	100
2. 유보 교사 격차 해소 및 통합 준비 .....	101
1) 서울시 보육교사 실태조사 실시 .....	101
2) 서울시 보육교사 특별교육과정 운영 .....	102
3) 서울시 보육교사 승진체계 시범운영 및 도입 .....	103
3. 유보 기관 운영 격차 해소 및 통합 준비 .....	105
1) 서울시 특성을 반영한 통합기관 전환(안) 마련 및 현장 지원 .....	105
2) 어린이집 누리과정 운영체계 개선 및 12시간 운영체제 효율적 내실화 .....	109
3) 어린이집 시설환경 개선 .....	110

## 참고문헌 \_ 112

## Abstract \_ 118

## 부록 \_ 121

[부록 1] 보육교사와 유치원교사 자격·양성체계 비교 .....	123
[부록 2] 유치원알리미(2022년 1차 공시자료) 분석 결과 .....	127

## Table Contents

### 표 목차

표 I-1	전문가 조사 개요	8
표 I-2	전문가 조사 참여자 특성	8
표 I-3	어린이집·유치원 교직원 조사 참여자 특성	9
표 I-4	양육자 조사 참여자 특성	9
표 I-5	영유아 연령 구분	10
표 II-1	박근혜 정부 유보통합 추진 내용	20
표 II-2	보육·유아교육 소관 부처 및 근거법령, 재정체계 차이	21
표 II-3	유보통합의 교사 자격·양성체계 통합 선행연구	25
표 II-4	정부 인건비 지원 어린이집 보육교사 인건비 지급기준 및 유치원 교원 봉급표(2022년)	30
표 II-5	보육교사 및 유치원교사 수당 지급 체계	32
표 II-6	어린이집 유형 구분	35
표 II-7	유치원 유형 구분	36
표 II-8	박근혜 정부 단계별 유보통합 추진 시 시설기준 통합 관련 내용	38
표 II-9	어린이집과 유치원 운영시간 비교	40
표 II-10	세부 영역별 유보통합의 쟁점 요약	41
표 III-1	서울시 유형별 어린이집 현황	48
표 III-2	서울시 유형별 유치원 현황	49
표 III-3	서울시 연령별 어린이집·유치원 이용 현황(2021년)	50
표 III-4	서울시 어린이집 유형별 교직원 현황	51
표 III-5	서울시 유치원 유형별 교직원 현황	52
표 III-6	서울시 보육교사 자격유형별 현황	53
표 III-7	서울시 유치원교사 자격유형별 현황	53
표 III-8	서울시 합계출산율 및 영유아 인구 변화(2012~2022년 1월말)	54
표 III-9	서울시 어린이집 및 이용아동 수 변화(2012~2021년)	56
표 III-10	서울시 유치원 및 원아 수 변화(2012~2021년)	56
표 III-11	서울시 어린이집 수 변화 추이(2012~2021년)	57
표 III-12	서울시 유치원 수 변화 추이(2012~2021년)	57
표 III-13	서울시청 보육 vs. 서울시교육청 유아교육 담당부서 비교	59

## Table Contents

표 III-14	서울시 자치구별 보육 vs. 유아교육 업무체계 비교	61
표 III-15	보육교사 유치원 관련 자격증 중복소지 현황	66
표 III-16	전국 보육교사 자격취득 현황(2021년)	67
표 III-17	전국 유치원 정교사 2급 자격증 발급현황(2021년)	67
표 III-18	서울시 어린이집 규모별 중간관리자 배치 현황	69
표 III-19	서울시 어린이집 보조인력 지원 현황(2021년 12월 말)	70
표 III-20	서울시 국공립어린이집 위탁체 유형 분류(2019년 6월)	72
표 III-21	서울시 국공립어린이집 확충 현황(2012~2021년)	73
표 III-22	어린이집 소유·임대 형태 및 부채 현황(2021년 전국보육실태조사)	75
표 III-23	서울시 정원규모별 어린이집·유치원 현황	76
표 III-24	서울시 어린이집 연면적과 보육실면적 현황	78
표 III-25	서울시 유치원 연면적과 교실면적 현황	79
표 III-26	서울시 어린이집 영유아 1인당 연면적 규모별 현황	81
표 III-27	서울시 어린이집 실외놀이터 조성 현황	82
표 III-28	서울시 어린이집 운영시간: 개원·폐원 시각	84
표 III-29	서울시 유치원 운영시간: 개원·폐원 시각	84
표 III-30	서울시 어린이집 일일 운영시간	85
표 III-31	서울시 유치원 일일 운영시간	85
표 III-32	유치원 방과후과정 운영 시작 시각	87
표 III-33	유보통합 세부 영역별 서울시 쟁점 요약	91
표 IV-1	보수교육을 통한 현직교사의 통합교사 전환 방안	102
표 IV-2	서울시 어린이집 중간관리자 배치(안)	104
표 IV-3	통합기관(가칭영유아학교) 유형 구분(안)	107
표 IV-4	어린이집 누리과정 운영체계 개선(안)	109
부표 1	보육교사와 유치원교사 자격·양성체계 비교	123
부표 2	보육교사와 유치원교사 자격 기준 비교	124
부표 3	보육교사와 유치원교사 양성과정 교과목 및 학점 비교	126
부표 4	유치원 운영 시작시각	127
부표 5	유치원 운영 종료시각	127
부표 6	유치원 일일 운영시간	128



## 그림 목차

Ⅰ그림 I-1 Ⅰ 연구 추진체계 및 연구 내용 .....	6
Ⅱ그림 II-1 Ⅱ 국공립유치원 교원 초임호봉 획정 기준 .....	31
Ⅲ그림 III-1 Ⅲ 서울시 유보통합 쟁점 분석 범위와 내용 .....	47
Ⅲ그림 III-2 Ⅲ 서울시 0-6세 영유아 인구 추계(2023~2050년) .....	55
Ⅲ그림 III-3 Ⅲ 어린이집 그 밖의 연장보육과 유치원 방과후 과정 운영시간 비교 .....	83



## 연구요약

### □ 연구 필요성 및 목적

- 미완의 과제로 남아있던 유보통합이 현 정부 국정과제에 포함되면서 다시금 주목 받고 있음
- 유보통합의 중요성과 필요성에 대한 사회적 합의는 일정 수준 이상 이루어진 만큼, 이제는 유보통합의 실질적 여건 마련과 구체적 정책 추진이 필요한 때임
  - 이원화된 체제에서 책임부처 없이는 유보통합이 적극적으로 추진되기 어렵기 때문에 부처통합, 유보통합 추진 부처 결정이 우선되어야 함
  - 유보통합 요소별 구체적인 통합의 방향과 내용을 결정하고 실현하기 위한 적극적인 정책이 필요함. 특히, 어린이집과 유치원의 운영 격차 해소, 교사 자격·양성체계 및 처우 통합을 적극적으로 추진해야 함
  - 중앙정부 차원의 정책 결정과 추진 외에 지방정부 차원의 변화 대응과 정책 실행이 필요함. 보육과 유아교육에서 지방정부 역할이 크고, 서구 사례에서도 지방정부의 점진적 통합 준비가 유보통합의 성공 요인으로 지적되고 있으나, 국내에서 지방정부의 유보통합 대응 방안 모색은 크게 주목받지 못함
- 이에 본 연구에서 유보통합 여건 조성 및 실현을 위한 서울시 정책 방안을 모색함
  - 선행연구에서 도출된 유보통합의 쟁점, 중앙정부의 정책 과제를 서울시 차원에서 재검토하고, 서울시 현황 분석을 토대로 유보통합 대응 방안을 모색함
  - 중앙정부 유보통합 추진에 대응하기 위한 서울시 '보육정책' 과제 제시에 정책 제언의 초점을 둠

### □ 연구내용

- 1990년대부터 시작된 유보통합의 주요 논의 내용, 정책 추진과정, 쟁점을 정리함
- 유보통합 요소별 쟁점과 고려사항을 서울시 차원에서 재검토함
  - 행정체계와 교사 통합, 기관 운영 통합을 중심으로 서울시 어린이집과 유치원의 세부 현황을 분석함
  - 이를 토대로 서울시 유보통합 쟁점과 정책과제를 도출함

- 유보통합 여건 조성 및 실현을 위한 서울시 보육분야 정책과제를 제시함

□ 연구방법

- 문헌 및 정책자료 분석, 통계자료 분석

- 전문가 조사

- 유보통합 쟁점과 정책과제 등을 서울시 차원에서 재검토하고 대응 과제를 도출하기 위해 총 5회차의 전문가 조사(대면회의, 서면조사 병행)를 진행함
- 회차별 중복 참여자를 포함하여 총 14명이 참여하였으며, 보육과 유아교육 분야, 학계 및 현장 전문가들의 골고루 참여할 수 있도록 구성함
- 조사내용: 유보통합 세부 영역별 쟁점과 과제 중 서울시 차원에서 중점을 두어야 할 사항, 유보통합 실현을 위한 서울시 보육분야 과제 등

- FGI조사

- 어린이집·유치원 교직원 인식 조사
  - 조사내용: 어린이집과 유치원 운영 현황 및 교사 근무환경 특성 파악, 유보이원화로 인한 업무 어려움, 유보통합 정책과제에 대한 현장 인식 등
  - 조사 참여자: 기관 유형별 어린이집 원장 3명, 유치원 원장 1명, 보육교사 4명, 유치원교사 2명
- 양육자 인식 조사
  - 조사목적 및 내용: 영유아기 자녀양육 현황, 유보이원화로 인한 기관 이용 어려움, 어린이집과 유치원 간 차이 인식, 유보통합 필요성 및 양육자로서 필요한 유보통합 정책 등
  - 조사 참여자: 현재 영유아 자녀가 있는 서울시 거주 양육자 3명

□ 유보통합 추진과정과 정책 쟁점

- 유보통합의 필요성

- 모든 아동에 대한 차별 없는 양질의 돌봄·교육 보장
- 사회 변화로 인한 어린이집·유치원 기능 유사성 확대에 대한 대응
- 유보 이원화로 인한 이용 불편 및 행·재정적 비효율성 문제 해소

○ 유보통합 추진 경과

- 김영삼, 김대중, 노무현 정부: 유보통합이 정부 정책의제로 처음 논의된 것은 김영삼 정부 때임. 1997년 5월 대통령자문 교육개혁위원회에서 '유아교육 공교육체제 확립방안'을 발표하면서 유보통합이 국정 차원에서 처음 논의됨. 김대중 정부에서도 만 3세 이상의 유아학교체제 통합 방안에 대한 논의가 이어졌으나 정책 추진동력이 없어진 집권 말기여서 정책으로 추진되지 못함. 노무현 정부 때에는 「유아교육법」 제정과 「영유아보육법」 전면 개정이 이루어지면서 보육과 유아교육의 이원화 체제가 강화됨
- 이명박, 박근혜 정부: 이명박 정부는 유아 대상 교육과정과 재원을 통합함으로써 논의에만 그쳤던 유보통합 정책을 처음 실행한 정부임, 2011년~12년 만 3-5세 누리과정을 도입하였으며, 0-5세 전계층 보육료 및 유아학비 지원 계획을 확정하고, 3-5세 보육료 및 유아학비 지원 재원을 단계적으로 '지방교육재정교부금'으로 일원화하는 계획도 발표함. 그러나 '보육대란' 등 지방교육재정교부금으로 어린이집 누리과정 보육료를 지원하는 것에 대한 갈등이 촉발됨. 박근혜 정부는 유보통합을 국정과제로 채택하고 가장 적극적으로 유보통합을 추진한 정부임. 2013년 5월 국무조정실 산하에 유보통합추진위원회를 발족하고, 2014년~2016년까지 3단계 '유보통합추진방안'을 발표함. 그러나 1, 2단계에 제시된 일부 과제들만 실행하는 것에 그치고 결국 유보통합은 실현하지 못함
- 문재인 정부: 2017년 6월 국정기획자문위원회에서 유보통합을 주제로 '끝장토론'을 열었으나 해법을 찾지 못했고 국정과제에도 포함되지 못함. 유치원과 어린이집 격차 완화를 국정과제로 채택하였으나, 가시적인 성과는 거두지 못함. 문재인 정부는 유아교육지원특별회계를 도입, 어린이집 누리과정 전액 국고지원을 결정하여 누리과정 예산편성 논쟁을 일시적으로 종결시켰지만, 유보통합의 진전은 이루지 못함

○ 유보통합 주요 쟁점

- 지난 과정을 거치며 유보통합 필요성에 대한 공감대는 형성되었다면, 이제는 세부 영역별로 실질적인 통합 정책을 추진할 때임

- 이에 그 첫 단계로 중앙정부 정책 쟁점을 검토하며, 일정 수준 이상의 사회적 합의를 이룬 내용과 여전히 쟁점으로 남아있어 향후 재검토 및 정책 결정이 필요한 사항을 구분하여 정리함
- 본 장에서 살펴본 내용을 요약하면 다음과 같음

【 표 1 】 세부 영역별 유보통합의 쟁점 요약

영역	유보통합 방향	쟁점 및 고려사항
부처 통합	선 부처통합(유보통합 추진 주무부처 결정) 필요	양질의 영유아 교육·돌봄 보장을 위한 최적의 부처체계가 무엇인가? - 교육 전문성 및 초중등교육과의 연계성 고려 - 가정 및 지역사회 양육지원 체계와의 연계성 고려
통합 연령 기준	0-5세 단일부처 통합 필요	0-5세 일원화 통합을 하되, 연령 특성에 따른 차별성, 전문성 확보를 위한 기관 운영, 교사 자격체계는 무엇인가?
교사 양성·자격체계 통합	새로운 통합교사 양성·자격체계 구성 필요 - 학과제 중심 1,2급 자격체계 도입 - 유아교육과 보육을 상호보완한 양성과정 구성	1) 현직교사의 통합교사 자격 전환을 어떻게 할 것인가? - 보수교육 이수 vs. 국가고시 시행 2) 학력과 경력에 따른 자격과 역할을 세분화할 것인가? - 중간관리자와 보조교사 체계 도입 방안 3) 통합교사 양성과정은 어떻게 구성하고 지원할 것인가?
교사 처우 (임금체계) 통합	새로운 통합교사 자격체계와 연동한 임금체계 통합·개선 필요	교사 전문성 제고를 위해 임금체계는 어떻게 개선해야 하는가? - 자격과 학력, 경력 등이 반영된 임금체계 마련 - 보육교사 내, 유치원교사 내 기관유형 간 임금격차 해소 - 지자체마다 기관 유형마다 다른 수당지급 기준 통일
기관 통합	- 이용 기관에 따른 서비스 내용, 질 차이 해소 필요 - 이용자 선택권 보장을 위한 기관 다양성 유지	1) 기관 설치·운영 기준의 차이를 어떻게 개선할 것인가? 2) 시설환경(놀이환경)의 차이를 어떻게 개선할 것인가? - 영유아 1인당 면적기준 차이, 실외놀이터 설치 기준의 차이 등 3) 운영시간과 운영체계 차이를 어떻게 고려할 것인가?

□ 유보통합 영역별 서울시 현황과 보육분야 쟁점

○ 분석범위

- 유보통합의 주요 쟁점 중 통합 연령 기준과 교사 처우 통합은 중앙정부에서 결정해야 할 사항임. 이를 제외하고 지방정부가 유보통합 대응 방안 모색을 위해 정책으로 추진할 수 있는 부처 통합, 교사 자격·양성체계 통합, 기관 통합을 중심으로 서울시 현황과 보육분야의 정책 쟁점을 분석함
- 세부적인 분석내용은 아래 그림과 같음

영역	서울시 쟁점 및 분석내용
부처 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울시와 교육청 보육·유아교육 행정체계 특성</li> <li>- 인력 전문성 및 컨설팅·장학 중심의 지원체계 강화 방안</li> <li>- 타 아동·돌봄서비스와의 연계성 강화 방안</li> </ul>
교사 자격·양성 체계 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보수교육을 통한 현직교사의 통합교사 전환 방안</li> <li>- (어린이집) 중간관리자 도입 방안</li> <li>- 보조인력체계 운영 방안 고려</li> <li>※ 통합교사 자격취득 방안과 양성과정 구성은 중앙정부 결정 사항</li> </ul>
기관 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 어린이집과 유치원 세부 설치·운영 특성</li> <li>- 기관 설치·운영 기준 통합방안</li> <li>- 기관 시설환경(면적, 실외놀이터) 기준 통합방안</li> <li>- 기관 운영시간, 보육·교육과정 운영체계 통합방안</li> </ul>

【그림 1】 서울시 유보통합 쟁점 분석 범위와 내용

○ 서울시 영유아보육·교육 현황과 특성

- 전국 대비 국공립 비율, 어린이집은 2배 이상 높지만, 유치원 낮음→ 국공립 기관을 지속적으로 확충하되, 국공립어린이집의 적극적 확충에 따른 운영체의 다양화, 소규모 기관 증가 등의 특성을 고려해야 함
- 교사 현황에서는 높은 국공립 보육교사 비율(44.9%)과 464명의 현직 보육교사 현황 등에 대한 고려가 필요함
- 영유아 인구 감소와 2023년 부모급여 도입, 고용형태의 다변화 등 영유아 기관 이용 수요에 영향을 미칠 수 있는 정책환경 변화를 고려한 유보통합 대응 전략 수립이 필요함

- 부처통합, 교사 통합, 기관 통합의 서울시 현황과 쟁점을 살펴보고 정리한 결과는 아래와 같음

【 표 2 】 유보통합 세부 영역별 서울시 쟁점 요약

영역	서울시 쟁점 및 정책과제
부처 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방정부 수준의 교육행정(장학사 등)과 일반행정 체계의 통합은 중앙부처 통합보다 더 많은 준비 필요 → 업무 통합·조정 범위, 적정 인력규모, 전문인력 배치 등을 선제적으로 검토·대응 필요</li> <li>○ 영유아 발달을 최적으로 지원할 수 있는 지방행정 추진체계 구상 필요               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육과정 운영 및 장학지도, 컨설팅 중심의 업무체계와 전문인력 배치 등 고려</li> <li>- 타 아동·돌봄 지원 업무와의 연계, 통합적 아동·돌봄 지원체계 구축의 필요성 등 고려</li> </ul> </li> </ul>
교사 (자격·양성 체계) 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 보수교육을 통한 현직교사 통합교사 전환 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전공, 자격 및 학력 고려한 통합교사 전환 보수교육 내용 구성</li> <li>- 서울시 보육교사(유치원교사 포함) 자격, 학력, 경력 등 실태조사 실시 → 정확한 교육 수요 파악을 통한 지원체계 구축 필요</li> </ul> </li> <li>○ 중간관리자 체계 도입 준비: 학과제 중심 '2급-1급-원감(주임)-원장' 자격체계               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어린이집의 중간관리자체계 제도화·내실화 필요</li> <li>- 2017년 조사 결과, 83.3% 중간관리자제도 운영 중이나 운영의 공정성 낮고, 중간관리자 업무부담 과중 문제 발생 → 역량강화 유인 효과 떨어짐</li> </ul> </li> <li>○ 별도의 보조인력 자격체계 운영 검토               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2021년 12월말 기준 서울시 보조교사, 연장교사, 보육도우미는 총 12,301명</li> <li>- 광범위한 보조인력 활용 현황, 영유아기관 특성 고려 시 보조인력 필요 ↑ → 보조인력 제도 운영의 체계화 필요</li> </ul> </li> </ul>
기관 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기관 설치·운영 기준 통합 방안 마련               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간위탁 운영, 장기임차 방식 전환(시설·부지 공공 소유 아님) 등 서울시 국공립어린이집 운영 특성 고려</li> <li>- 다양한 유형의 대안 공공 운영 모델 고려: 서울형어린이집, 더불어키움유치원 등</li> <li>- 민간·가정어린이집 부채 현황 고려: 실태조사 필요</li> <li>- 20인 미만 소규모 어린이집 운영·이용 현황 고려한 기관 통합 방안 마련 필요</li> </ul> </li> <li>○ 기관 시설환경 기준 통합 방안 마련: 어린이집 시설 환경 개선 필요               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유치원 대비 좁은 서울시 어린이집 면적 개선</li> <li>- 50인 미만 어린이집 실외놀이터 필수 설치 규정 도입 검토</li> <li>- 추가 부지 확보가 어렵고, 높은 부동산 가격 등에 대한 고려</li> </ul> </li> <li>○ 기관 운영시간 및 교육·보육과정 운영체제 통합 방안 모색               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어린이집의 12시간 운영체제 효율적 내실화</li> <li>- 어린이집 누리과정 운영체제 유치원과 동일하게 조정하는 방안 검토</li> </ul> </li> </ul>



□ 정책제언

○ 서울시 유보통합 대응·추진체계 구축 및 운영

- 서울시 유보통합 추진단 구성: 서울시-서울시교육청 공동 유보통합 추진단 구성, 현장 및 양육자(아동) 유보통합 논의체 구성, 유보통합 대응을 위한 시도지사협의체 구성(현 시도지사협의회 활용 가능)
- 서울시청-교육청 공동 협력 사업 추진: 어린이집·유치원 공동 수요-공급 관리 체계 구축, 지역사회 내 어린이집과 유치원 연계·협력 사업 추진(모아어린이집 사업 대상 확대, 지자체-교육청 공동설립형 유치원 확대 등)
- 서울시 유보통합 자원 마련 계획 수립

○ 유보 교사 격차 해소 및 통합 준비

- 서울시 보육교사 실태조사 실시: 통합교사 양성 및 현직교사의 통합교사 전환의 구체적인 계획 수립을 위한 서울시 보육교사 실태조사 실시, 자격증 현황, 학력, 양성과정 교과목 이수 현황, 보수교육 및 재교육 이수 현황 등 조사
- (교사 자격격차 해소와 유보통합 대응력 강화를 위한) 서울시 보육교사 특별교육과정 운영: 유보통합 대비 보육교사 특별교육과정 신설, 특별교육과정 이수를 위한 지원 확대
- 서울시 보육교사 승진체계 시범운영 및 도입

○ 유보 기관 운영 격차 해소 및 통합 준비

- 서울시 특성을 반영한 통합기관 전환(안) 마련 및 현장 지원: 서울시 특성을 반영한 기관유형 구분(안) 제안, 어린이집의 통합기관 전환 지원체계 마련
- 어린이집 누리과정 운영체계 개선 및 12시간 운영체제 효율적 내실화: 어린이집 누리과정 운영체제 1일 4~5시간으로 개선, 어린이집 12시간 운영체제의 효율적 내실화
- 어린이집 시설환경 개선: 어린이집 정원책정 방법 변경 및 영유아 1인당 면적기준 개선, 어린이집 실외놀이터 설치 및 외부공간 활용 지원 강화



# I

## 서론

1. 연구배경 및 목적
2. 연구내용
3. 연구방법
4. 용어 정의
5. 연구의 특성 및 한계

Seoul  
Foundation of  
Women &  
Family



# I 서론

## 1. 연구배경 및 목적

유보통합 논의가 또다시 활발하게 이루어지고 있다. 한국은 영유아 보육과 교육이 각각 다른 법률에 근거해 관리부처 및 운영체계가 다른 유보 이원화 체계이다. 이에 사회 환경의 변화, 이원화로 인한 이용 불편과 행·재정적 비효율성, 아동권 보장 측면에서 유보 이원화 구조의 문제와 유보통합의 필요성은 꾸준히 제기되어 왔다. 정부 차원에서는 1997년 위원회를 구성해 유보통합이 처음 시도되었으나 이해관계자 간 갈등으로 무산되었다. 이후 정책의제로 논의는 지속되었지만, 누리과정 도입, 보육료와 유아학비 결제카드 통합 등 일부의 정책 성과 외에는 유보통합은 달성하지 못했다. 미완의 과제로 남아있던 유보통합이 제20대 대통령선거에서 주요 공약으로 제기되고, 현 정부 국정과제<sup>1)</sup>에 포함되면서 다시금 주목받고 있다. 최근에 사회적으로 논란이 되었던 ‘만 5세 입학 학제 개편’ 논의는 유보통합에 대한 사회적 필요를 더욱 촉발했다.

오랜 논의를 거쳐 온 만큼, 유보통합의 필요성에 대해서는 일정 수준 이상의 사회적 합의가 이루어졌다고 볼 수 있다. 이제는 그간 제기되었던 선결 과제와 장애 요인들을 다시 한번 검토하고, 구체적인 정책 실행을 통해 유보통합을 실현해야 할 때이다.

현재 중앙정부 차원의 큰 쟁점 중 하나는 부처 통합, 현 단계에서는 유보통합을 주도

---

1) 제20대 대통령직인수위원회에서 발표한 『윤석열정부 110대 국정과제』에 따르면 ‘84번 국가교육책임제 강화로 교육격차 해소’에 ‘유보통합추진단을 설치·운영하여 단계적으로 유보통합을 추진하겠다는 계획’이 주요 내용으로 포함되어 있다(제20대 대통령직인수위원회, 2022: 142).

적으로 이끌고 갈 부처를 정하는 것이다. 이원화된 체제에서 두 부처의 업무를 총괄, 조율·조정을 책임지는 부처 없이는 유보통합이 적극적으로 추진되기 어렵다(송대현, 2022). 박근혜 정부의 유보통합 정책이 결실을 맺지 못한 이유 또한 가장 중요한 ‘부처 통합’을 국정 추진동력이 약화되는 정권 말기에 추진하고자 했기 때문이며, 결과적으로 시도조차 하지 못했다(이정욱, 2022). 이에 현 정부에서는 부처 통합을 정부 출범 초기에 해야 한다는 주장이 구체적으로 제기되고 있으며(박창현, 2022; 장명림, 2022), 보건복지부와 교육부에서도 부처 주요 업무로 유보통합을 포함하고 지원단을 꾸리고자 하고 있다(매일경제, 2022; 연합뉴스, 2022). 유보통합 추진부처 결정은 정책의 추진동력 확보를 위해서도, 행·재정 및 법 체계 통합의 구체적 내용 논의의 기반을 마련한다는<sup>2)</sup> 점에서도 그 의미가 크다.

주무 부처 결정과 함께 구체적인 정책 내용 구상과 실행방안 수립도 필요하다. 다시 말해, 유보통합의 제 요소별 구체적인 통합 방향과 내용을 결정하고 실현하기 위한 실질적 정책을 추진해야 한다. 유보통합 논의가 축적되어온 만큼 기관 운영형태 및 방식, 시설환경, 보육·교육과정, 교사 자격·양성체계와 처우, 평가·관리 감독 체계, 보육료 및 유아 학비 지원 체계 등의 통합에 관한 다각적인 연구와 토론들이 이루어졌다. 그러나 구체적인 방안에 대한 이견들이 있었고, 재무회계규칙 공통 적용, 이용 대상 통합 등 이해관계자들의 이해가 상충하는 사안들은 정책 추진과정에서 현장의 반발로 제대로 실행되지 못했다(이정욱, 2015: 227). 가장 중요한 선결 과제로 언급되는 교사 통합(최윤경·문무경·원종욱·김재원, 2011)은 논의에만 그쳤다. 이제는 그동안의 경험을 토대로 사회적 합의점을 만들어내고, 중요한 정책과제인 어린이집과 유치원 운영 격차 해소, 교사 자격·양성체계와 처우 통합을 적극적으로 추진해야 한다.

유보통합 실현을 가정한 적극적 정책 추진을 위해서는 중앙정부 차원의 정책 결정과 추진 외에 지방정부 차원의 변화 대응과 정책 실행 또한 필요하다. 유보통합의 성공적 사례로 꼽히는 스웨덴은 중앙부처 주도하에 유보통합이 추진되었지만, 지방정부가 점진적으로 통합을 위한 준비를 함께해 온 것이 성공 요인으로 평가되고 있다(이미화 외, 2013: 92). 한국의 보육과 유아교육 정책은 추진구조 상 지방정부의 역할이 크다. 관련

---

2) 주무 부처가 결정되면, 해당 부처의 행·재정 체계, 법률 체계로 통합될 가능성이 크기 때문에 구체적인 행·재정, 법 체계 통합 모습을 염두에 두고 유보통합 논의를 진행할 수 있다.

부처 및 법률, 자원 통합, 교사 자격·양성체계 통합의 방향과 내용은 중앙부처 단위에서 결정되겠지만, 제반 여건 조성 및 실제 정책 추진의 상당 부분은 지방정부의 몫이다. 따라서 이원화된 보육과 유아교육의 중앙부처 통합방안은 지방 행정체계 통합, 변화 방안을 함께 고려하여 모색되어야 한다. 어린이집과 유치원 운영 통합, 교사 자격·양성 체계와 처우 통합 등도 지방정부 차원의 세부 실태와 격차 분석, 현장의 통합 여건 조성이 뒷받침되어야 한다. 유보통합 추진과정에서 소홀해질 수 있는 영유아 보육·교육의 고유 목적과 역할이 내실 있게 유지될 수 있도록 현장을 지원하며 중앙부처와 협력해나가는 것 또한 지방정부의 중요한 역할이다. 그러나 유보통합에서의 지방정부 역할, 지방정부 차원의 대응 방안은 주요 이슈로 다루지지 못했다.

이에 본 연구에서는 아동에게 차별 없는 양질의 양육환경 보장을 위한 유보통합 필요성에 동의하며, 유보통합 여건 조성 및 실현을 위한 서울시 정책 방안을 모색하고자 한다. 구체적인 통합의 방향과 내용에 대한 정리는 그동안 충분히 축적되었다고 보고, 선행연구 및 정책 추진과정에서 제기된 쟁점, 중앙정부의 정책과제 등을 ‘지방정부, 구체적으로 서울시 차원’에서 ‘재검토’하고 서울시 현황 분석을 토대로 유보통합의 대응 방안을 모색하는 것이 연구의 주된 목적이다. 교육청이 아닌 서울시(청)에서 추진할 수 있는 정책 방안을 모색하는 연구이기 때문에, 정책제언은 중앙정부 유보통합 추진에 대응하기 위한 서울시 ‘보육 분야’ 정책과제를 제시하는 데 초점을 둔다. 이를 통해 유보통합 추진 여건을 선제적으로 조성하고 국정과제인 ‘단계적 유보통합 달성’, 더 나아가 양질의 보육·유아교육 환경 조성에 실질적인 기여를 하고자 한다.

## 2. 연구내용

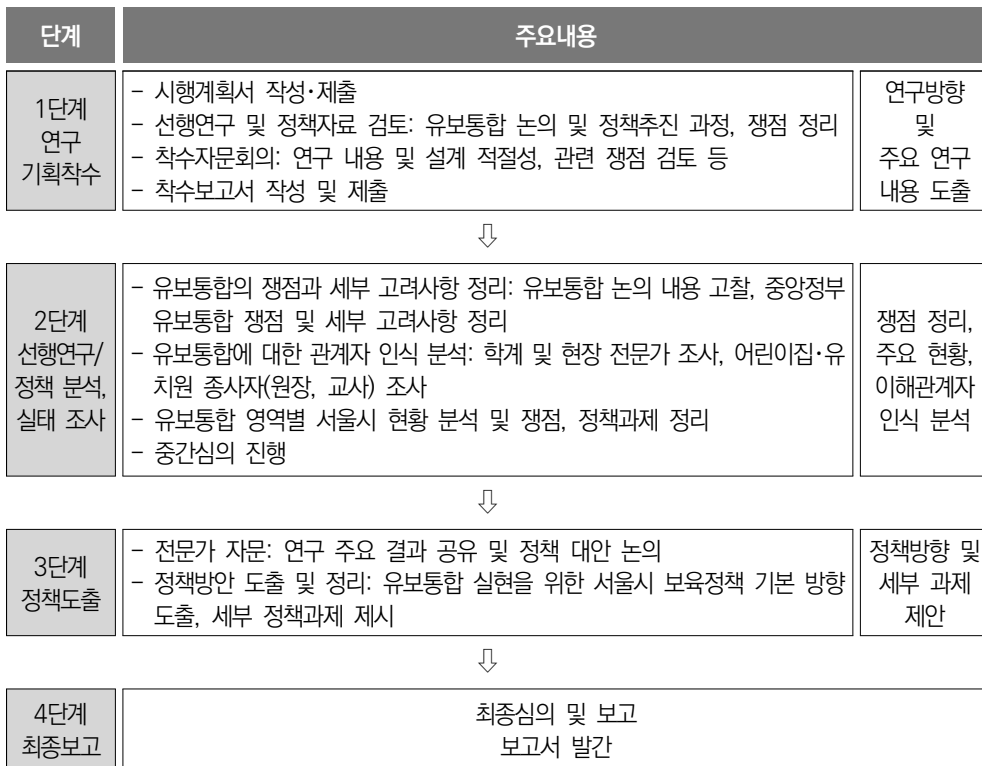
본 연구의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 유보통합 논의 및 정책 추진과정, 쟁점을 정리한다. 유보통합은 1990년대부터 논의되어 다수의 학술 논문과 정책보고서를 통해 방향과 정책 대안이 제시되었다. 그러나 세부 영역별로 구체적인 방안에 대해서는 현재까지도 이견이 존재하며, 실제 정책이 추진되는 과정에서 관계자들의 이해가 첨예하게 대립하기도 하였다. 본 연구에서는 정책 자료와 선행연구를 토대로 유보통합의 주요 쟁점을 정리하고, 서울시 정책과제 모색

시 고려해야 할 사항을 도출한다.

둘째, 선행연구에서 제시된 유보통합 방안과 중앙정부 차원의 고려사항, 쟁점을 지방 정부 특히, 서울시 차원에서 재검토하고 서울시 보육 분야의 대응 과제를 정리한다. 이때 가장 중요한 선결 과제인 행정체계(부처), 기관 운영, 교사 자격·양성체계 및 처우 통합을 중심으로 서울시 어린이집과 유치원의 세부 현황을 분석하고, 쟁점과 과제를 도출한다.

마지막으로 유보통합 실현을 위한 서울시 보육 분야 정책과제를 제시한다. 앞에서 분석한 서울시 어린이집과 유치원의 행정체계, 기관 운영 및 인력 특성의 차이를 완화하는 방안을 모색하고, 유보통합 실현 여건 조성을 위한 서울시 보육정책의 방향과 세부 추진과제를 제안한다. 이상의 내용을 도식화하면 다음과 같다.



Ⅱ 그림 I-1 Ⅱ 연구 추진체계 및 연구 내용



### 3. 연구방법

#### 1) 문헌 및 정책자료 분석

유보통합 논의 및 정책 추진과정의 주요 내용을 파악하기 위해 학술 논문 및 정책보고서, 관련 정책자료를 분석하였다. 유보통합은 1990년대부터 논의됐으며, 일부 정권에서는 국정과제로도 추진되어 온 만큼 정치권과 학계, 현장을 망라하여 토론회도 활발히 이루어져 왔다. 이에 시기별 주요 논의 내용, 유보통합에 대한 사회 각계의 다양한 의견, 쟁점들을 분석하는 데에는 토론회 자료를 주로 활용하였다. 관련 학술 논문 및 연구보고서 등을 통해서는 유보통합의 방향과 세부 방안에 대한 다양한 의견과 서구 국가의 유보통합 정책 추진과정과 성과 등을 살펴보고, 서울시 차원에서 주요하게 살펴봐야 할 쟁점 사항들을 정리하였다.

#### 2) 통계자료 분석

유보통합 실현을 위해서는 유보이원화 체계에서 보육과 유아교육이 얼마나 상이하게 운영되어 왔는지, 영역별로 어떻게 통합해야 하는지에 대한 현황 분석이 필요하다. 이에 문헌 및 정책자료 분석을 통해 정리한 유보통합의 주요 쟁점별로 서울시 어린이집과 유치원 관련 세부 운영·이용 현황을 검토하였다. 이를 위해 보육통계, 교육통계, 유치원 알리미 등 각종 공시자료를 분석하였다.

#### 3) 전문가 조사

선행연구 및 정책 추진과정에서 제기된 유보통합의 쟁점과 정책과제 등을 서울시 차원에서 재검토하고 대응 과제들을 도출하기 위해 전문가 조사를 진행하였다. 학계 및 현장 전문가를 대상으로 유보통합의 세부 영역별 쟁점과 과제 중 서울시 차원에서 중점을 두어야 할 사항, 유보통합을 달성하고자 할 때 서울시 보육 분야에서 추진해야 할 정책 과제들을 조사하였다. 전문가 조사는 대면회의(온라인 회의 포함), 서면조사를 병행하여 총 5회 진행하였다.

【표 I-1】 전문가 조사 개요

회차	참여자	조사 및 논의 내용	조사 방법 및 날짜
1	전문가 4명 서울시 공무원 4명	그간 유보통합 논의의 핵심 쟁점 서울시 차원에서 주요하게 검토해야 할 내용 연구에서 고려해야 할 사항	대면회의+서면조사 2022.5.10
2	전문가 8명	현 유보통합 논의에 대한 전반적 평가 유보통합 실현의 핵심 선결 과제 서울시청 및 교육청의 유보통합 관련 주요 과제	서면조사 2022.9.2.~9.8
3	전문가 2명	유보통합의 세부 요소별 어린이집, 유치원 현장의 주요 쟁점 연구의 주요 내용 구성	대면회의 2022.10.6
4	전문가 9명	부처통합, 교사통합과 관련한 세부 고려사항 서울시 정책과제	서면조사 2022.10.21.~10.28
5	전문가 9명	기관통합과 관련한 세부 고려사항 서울시 정책과제	서면조사 2022.10.26.~11.2

전문가 조사에는 회차별 중복 참여자를 포함하여, 총 14명이 참여하였다. 보육과 유아교육 분야, 학계 및 현장 전문가들이 골고루 참여할 수 있도록 <표 I-2>와 같이 참여자를 구성하였다. 다양한 분야 전문가들을 섭외하여 영역별 의견을 고루 수렴하고자 하였으나, 모든 의견을 균형 있게 수렴하는 데는 한계가 있을 수 있다.<sup>3)</sup>

【표 I-2】 전문가 조사 참여자 특성

구분	전공	현직	구분	전공	현직
1	아동학	보육학과 교수	8	유아교육	연구소 연구위원
2	유아교육	어린이집 원장, 국공립	9	유아교육	유치원 원장, 국공립
3	유아교육	유아교육과 교수	10	아동학	어린이집 원장, 가정
4	유아교육	어린이집 원장, 국공립	11	사회학	연구소 연구위원
5	사회복지	연구소 연구위원	12	사회학	아동복지학과 교수
6	유아교육	유치원 원장, 사립	13	아동학	아동학과 교수
7	아동학	어린이집 교사, 민간	14	유아교육	아동복지학과 교수

3) 이로 인한 연구의 한계, 보완점에 대해서는 본 장 5절 '5. 연구의 특수성 및 한계'에서 구체적으로 논의하였다.

#### 4) FGI조사: 어린이집·유치원 교직원, 양육자 인식 조사

어린이집과 유치원 운영 및 교사 근무환경 특성을 파악하고, 유보통합에 대한 보육·유아교육 현장 종사자의 인식을 조사하기 위해 서울시 어린이집과 유치원 교직원 10명(원장 4명, 교사 6명)을 대상으로 FGI조사를 진행하였다. 먼저, 통계자료 분석을 통해 정리한 유보통합 주요 쟁점별 어린이집과 유치원의 세부 현황의 내용을 보완하고, 통계자료에서 파악되지 않는 기관 운영 특성, 교사 근무환경 특성 등을 보다 구체적으로 파악하고자 하였다. 다음으로 현장 종사자들이 인식하는 유보이원화로 인한 문제점과 어려움, 그동안 제시되었던 유보통합 세부 방안의 현장 적용성을 강화하는 방안, 본 연구에서 고려하고 있는 정책과제에 대한 현장의 의견을 함께 조사하고, 정책제언에 반영하였다.

표 I-3 어린이집·유치원 교직원 조사 참여자 특성

구분	참여자 특성	조사구분	구분	참여자 특성	조사구분
원장 1	국공립어린이집, 원장	FGI(1) 2022.10.18	교사 1	민간어린이집, 교사	FGI(2)
원장 2	민간어린이집, 원장		교사 2	가정어린이집, 교사	2022.10.20
원장 3	가정어린이집, 원장		교사 3	공립유치원, 교사	FGI(3)
원장 4	사립유치원, 원장	개별면접 2022.11.2	교사 4	사립유치원, 교사	2022.10.27
			교사 5	국공립어린이집, 교사	FGI(4)
			교사 6	국공립어린이집, 교사	2022.11.1

유보통합에 대한 양육자 의견을 파악하고 양육자들의 경험과 인식을 반영한 정책제언 도출이 필요하다는 전문가 자문 의견에 따라 양육자 조사를 진행하였다. 2022년 10월 마지막 주에 서면조사로 진행하였으며, 총 3명의 양육자가 참여하였다. 조사 내용은 영유아 자녀양육 현황, 어린이집·유치원을 이용하면서 양육자로서 느꼈던 유보이원화로 인한 어려움과 문제점, 어린이집과 유치원 간의 차이 인식, 유보통합의 필요성 및 양육자로서 유보통합 추진과정에서 반드시 고려해야 할 사항 등이다.

표 I-4 양육자 조사 참여자 특성

구분	참여자 특성
양육자 1	5세, 1세 자녀 2명, 현재 첫째 자녀 국공립어린이집 이용 중, 취업준비 교육 중
양육자 2	10세, 6세 자녀 2명, 현재 둘째 자녀 국공립어린이집 이용 중, 취업 중 (가정, 민간, 협동어린이집, 병설유치원 등 다양한 기관을 이용해 봄)
양육자 3	10세, 7세 자녀 2명, 현재 둘째 자녀 품앗이 공동육아 이용 중, 취업 중

## 4. 용어 정의

### 1) 유보통합

‘유보통합’은 만 0-5세 영유아를 대상의 보육·교육이 각각 교육부의 유아교육과 보건복지부의 보육으로 나뉘어 있는 체계를 하나로 합치는 것을 말한다. 구체적으로 유아교육과 보육의 근거 법령과 소관 부처, 교사 자격 및 양성과정, 근무조건, 어린이집과 유치원의 시설 기준 등을 통합하는 것이다. 시기별로 ‘유아교육·보육 통합’, ‘유보일원화’, ‘유치원 어린이집(보육시설) 일원화’, ‘유치원 어린이집(보육시설) 통합’ 등의 용어로도 사용되었으나(이정옥·류승희·임수진, 2018: 473), 본 연구에서는 ‘유보통합’ 한 용어로 사용하였다. 유보통합의 필요성과 세부 내용 등은 II장에 구체적으로 논의하였다.

### 2) 영유아 연령 구분

주민등록인구통계의 연령 구분과 어린이집과 유치원 반 편성 시의 연령 구분이 다르다. 이를 정리하여 본 연구에서는 아래와 같은 영유아 연령 구분을 적용하였다. 이를 토대로 영유아 인구 현황, 어린이집과 유치원 세부 현황, 영유아 연령별 어린이집·유치원 취원율 등을 분석하였다.

표 I-5 | 영유아 연령 구분

출생연도 기준	'22년	'21년	'20년	'19년	'18년	'17년	'16년
주민등록인구통계	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세	만6세
	영아(만0-3세)				유아(만4-6세)		
2022년 보육연령	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세	
	영아반(0-2세)				유아반(3-5세)		
2022년 유치원연령	해당 없음				만3세	만4세	만5세

## 5. 연구의 특성과 한계

본 연구는 지난 5월 윤석열 정부 110대 국정과제 발표와 함께 단계별 유보통합 추진이 공식화된 이후 서울시 차원의 대응 필요성이 긴급하게 요구되어 수행된 과제이다. 이에 유보통합의 핵심적 선결 과제 중 지방정부 차원에서도 세부 방안 논의가 필요하다고 판단되는 행정체계(부처)와 교사, 기관 운영 통합에 대해 기존에 제기되었던 쟁점들을 지방정부 차원에서 재검토하고, 서울시 보육 분야의 정책 방안을 모색하는 데 초점을 두고 있다. 유보통합의 모든 요소와 쟁점을 다루고 있지 않은 연구로 다음과 같은 특성과 한계를 갖고 있다.

첫째, 서울시 보육정책 추진체계에서 유보통합과 관련하여 처음 진행되는 연구로<sup>4)</sup> 종합적이고 포괄적인 차원에서 유보통합을 위한 서울시 보육 정책과제 모색에 초점을 두고 있다. 일부 정책과제는 중장기 로드맵이나 방향을 제시하는 데에 초점을 두고 있어서 각 정책의 구체적인 실행방안은 영역별 후속 연구를 통해 보완이 필요하다.

둘째, 유보통합의 핵심적 선결 과제 중 지방정부 차원에서 논의가 필요한 사안(행정체계 통합, 교사 양성 및 자격 통합, 기관 운영 통합)을 중심으로 다루고 있으며, 이 외에 유보통합을 위해 필요한 과제들은 연구에서 제외되어 있다. 유보통합 재원 확보 방안, 기관 평가 및 관리·감독 방안, 보육·교육과정 운영 등 유보통합을 위해 필요한 모든 영역을 포괄하기 위해서는 향후 지속적인 후속 연구가 필요하다.

셋째, 현 유보통합 논의에 대해 새로운 관점을 제시하거나, 유보통합의 방향과 내용을 재정립하는 연구가 아니기 때문에 다수의 의견으로 설득력 있게 논의되고 있는 통합 방안을 중심으로 연구가 진행되었다. 다시 말해, 선행연구와 각종 토론회 등 공론장에서 다수가 타당하다고 생각하는 의견으로 가장 설득력 있게 제시되었거나, 현재 부처에서 정책 추진 사항으로 구체적으로 검토되고 있어 실현 가능성이 큰 방안을 중심으로 쟁점을 검토하고 세부 정책과제를 분석하는 데 초점을 두었다. 유보통합 추진과정에서 제기

4) 서울시 수탁과제로 한국생태유아교육연구에서 2019년에 진행한 『보육 선진국의 유보통합 과정 및 통합 시스템 연구』(공병호·최인화·한유미·김현정, 2019)가 있다. 그러나 연구의 내용이 스웨덴과 뉴질랜드의 유보통합 과정을 검토하고, 중앙정부 차원의 유보통합 정책을 모색하는데 초점을 두고 있어 서울시의 유보통합 쟁점 분석, 정책과제 모색은 다루고 있지 못하다.

되었던 다양한 정책 방안을 모두 고려하여 쟁점을 검토하지는 못했다.

넷째, 유보통합에 대한 국민 인식 및 현장 종사자, 전문가들의 의견은 선행연구를 통해 충분히 분석되었기 때문에 본 연구는 서울시 보육 분야 정책과제를 도출하는 데 초점을 두고 전문가 조사를 주요 연구방법으로 활용하였다. 보육과 유아교육, 현장과 학계, 정책연구 분야와 대학, 관련 단체, 원장과 교사 등 다양한 분야의 다양한 지위의 전문가들을 섭외하였으나, 모든 이해관계자의 의견을 균형 있게 수렴하는 데에는 한계가 있을 수 있다. 연구가 기획된 시점, 제한된 연구 기간과 예산의 한계 때문에 광범위한 인식 조사를 진행하지는 못했지만, 추후 필요하다면 유보통합에 대한 서울시민 및 이해관계자의 인식 및 정책 수요에 대한 양적 조사 또한 진행할 필요가 있다.

# II

## 유보통합 추진과정과 정책 쟁점

1. 유보통합의 필요성
2. 유보통합 추진 경과
3. 유보통합 주요 쟁점
4. 소결: 서울시 유보통합 방안 모색의 시사점

Seoul  
Foundation of  
Women &  
Family





# II

## 유보통합 추진과정과 정책 쟁점

### 1. 유보통합의 필요성

유보통합의 방향과 필요성에 대해서는 일정 수준 이상의 사회적 합의가 이루어졌다. 그러나 세부 통합방안에 대한 다양한 논쟁이 이루어지는 과정에서 현실적 필요와 실리에 밀려 필요성과 원칙이 상대적으로 간과되어 온 것 또한 사실이다. 본 절에서는 유보통합의 대전제로서 필요성과 원칙을 재정리하고, 연구의 전 과정에서 이를 견지하고자 한다. 이후 세부적으로 살펴보겠지만 이해관계에 따른 쟁점이 많이 제기되어 왔기 때문에, 본 절의 내용은 서울시 차원의 중요한 고려사항과 정책과제 도출의 이론적 근거도 되 줄 것이다.<sup>5)</sup>

#### 1) 모든 아동에 대한 차별 없는 양질의 돌봄·교육 보장

유보통합을 해야 하는 가장 큰 전제는 모든 아동에게 '질 높은 영유아 보육·교육을 받을 권리'를 차별 없이 보장하기 위해서이다. 현재 한국은 유보이원화 체제로 어린이집과 유치원 간, 더 들어가서는 어린이집과 유치원 내에서도 설립·운영 주체에 따라 공적

5) 유보통합의 필요성에 대해서는 사회적 합의가 일정 정도 이루어진 것과는 달리, 세부 통합 방안에 대해서는 이견이 존재한다. 그동안 유보통합이 필요성에도 불구하고 실현되기 어려웠던 것도 세부 통합 방안에 대한 합의를 이루기 어려웠기 때문이다. 이에 I장에서 논의하였듯이 다양한 세부 통합을 모두 고려하기보다는 선행연구와 각종 공론의 장에서 다수의 의견으로 가장 설득력 있게 제시되었거나, 현재 정부 부처 단위에서 논의가 되고 있어 실현 가능성이 가장 큰 방안을 토대로 쟁점과 대안을 모색하고자 한다. 유보통합의 필요성과 원칙을 정리하는 것은 다양한 세부 통합 방안 중 정책 실행을 위해 관심있게 살펴봐야 할 내용을 정리하는 데에도 이론적 기반이 될 것이다.

지원 수준, 교사, 시설환경, 서비스 내용 등에 차이가 존재한다. 2011년, 2012년에 걸쳐 3-5세 누리과정을 도입한 것도 영유아에게 평등한 출발, 이용 기관에 구애받지 않는 양질의 교육 기회를 보장하기 위한 목적이었다. 그러나 누리과정 도입 이후에도 이를 실행하는 교사의 자격, 역량의 차이, 시설환경 등의 차이로 질에 편차가 있다는 문제가 지속되어 왔다(김은영·박창현·김수정·김혜진, 2018: 12). 이에 모든 아동에게 차별 없는 양질의 돌봄·교육을 보장하기 위해서는 유보통합을 해야 한다는 의견이 끊임없이 제기되고 있다. 유보통합의 과정과 결과는 0-5세 모든 아동에게 양질의 돌봄·교육을 차별 없이 보장하는 것이어야 한다.

모든 아동에게 양질의 돌봄·교육 보장을 위해서는 먼저, 영유아 보육·교육에 대한 국가 책임, 공공성이 강화되어야 한다. 유보통합은 어린이집, 유치원 운영의 공공성 강화와 함께 추진되어야 한다(송대헌, 2022). 유보통합은 영유아 보육·교육에 대한 공적 책임을 강화하는 방향으로 이루어져야 하고 이를 위해서는 국공립어린이집·유치원확충, 민간어린이집·유치원의 공공성 강화 방안 등이 함께 모색되어야 한다.

또한 0-5세 모두에게 차별 없는 양질의 돌봄·교육 보장 차원에서 본다면 연령 분할 유보통합은 지양해야 한다. 1990년대 유보통합이 정책과제로 제기되기 시작한 초기에는 행정 효율성, 추진 용이성 측면에서 0-2세와 3-5세 구분, 연령별 이원화 유보통합 전략이 검토되기도 하였다. 그러나 영유아 발달의 연속성, 보육·교육과정의 연계성이 더욱 중요해지면서 이제는 0-5세 단일부처 통합이 다수의 의견으로 설득력 있게 제기되고 있다(이일주, 2021: 23). 다만 유보통합의 대상을 0-5세로 일원화한다고 하더라도 발달 특성에 적합한 환경 조성 및 서비스 제공을 위해 0-2세, 3-5세 이용 기관, 교사, 서비스 등을 구분하자는 의견들이 제시되고 있어, 세부 기관 운영 방안 및 연령 구분 방안은 또 다른 쟁점으로 남아있다.

## 2) 사회 변화로 인한 어린이집·유치원 기능 유사성 확대에 대한 대응

어린이집과 유치원은 각각 보육과 교육에 초점을 두고 그 목적과 기능이 다르게 출발하였다. 그러나 여성의 사회참여와 함께 양육자들의 교육에 대한 욕구가 증가하면서 유치원에서는 돌봄을, 어린이집에서는 유아교육 기능을 확대하기 위한 노력을 계속해왔

다. 유치원은 최근에도 방과후 과정을 확대·보완하기 위한 노력을 계속하고 있으며, 어린이집은 보육과정 보완 및 교사 역량 강화를 위해 교육의 질을 높이기 위한 노력을 꾸준히 하고 있다(최은영, 2015). 어린이집과 유치원의 기능상의 유사성이 커지면서, 그 성과를 바탕으로 영유아에게 돌봄과 교육은 분리할 수 없다는 관점으로 사회 인식이 확대되었다(정미야, 2016; 김경철, 2022; 장경수, 2022; 장명림, 2022). OECD와 UNESCO 등의 국제기구에서뿐만 아니라 서구 학자들의 논의에서도 보육과 교육의 불가분 관계를 논의하며, 이념적 차이를 넘은 영유아 발달에 적합한 보호, 양육, 교육의 조화가 필요함이 주장되고 있다(최은영, 2015). 이에 보육과 교육의 적절한 조화를 통해 양질의 서비스를 영유아에게 제공하기 위해서는 유보통합이 필요하다.

이는 또한 어린이집과 유치원, 각 기관의 철학과 운영의 목적을 모두 고려한 유보통합이 필요함(이미정, 2013: 388)을 의미한다. 그간의 유보통합 논의가 여러 가지 이유에서 보육보다는 교육을 중심에 놓고(장영인, 2014)<sup>6)</sup>, 교사 자격체계 또한 유치원 교사체계를 따르는 것에 초점을 두고 논의가 진행되고 있다(이미정, 2013). 그러나 영유아 발달 측면에서 교육과 보육이 적절히 조화되어야 한다면, 사회에서 중요한 기능을 담당해왔던 어린이집과 유치원, 보육과 유아교육이 균형을 갖춰 조화를 이룬, 서로 기능의 단순 결합이나 공통분모 확대를 넘어선 통합이 필요하다.

### 3) 유보 이원화로 인한 이용 불편 및 행·재정적 비효율성 문제 해소

동일한 대상(0-5세 영유아)에게 동일한 서비스(돌봄+교육)가 제공되는 것이기에 때문에 통일된 행·재정 지원체계를 갖춰야 한다. 현 체계는 행정역량 및 지원 등이 보육과 유아교육으로 분리된 비효율적인 구조이다. 양육자들 또한 어린이집과 유치원의 비용 지원체계가 다르고, 입소체계 및 이용체계가 다르다 보니 신청·이용 과정에 혼란과 어려움을 겪고 있다.

한정된 보육 및 유아교육 재정이 최대한의 정책 목표를 달성할 수 있도록 관리되어야 하며(이일주, 2013: 33), 시설에 대한 관리 또한 통합된 행정체계를 통해 일원화된 방향

6) 장영인(2014)은 우리나라 유보통합의 중심축은 교육이어야 한다는 것이 대세라고 분석하며, 교육부로 관할부처로 유보통합을 이룬 주요 국가의 선행, 보육에 대한 오랜 사회적 편견-보육보다 교육이 더 중요함-, 유보통합 논의에 대한 유아교육계의 적극적인 참여 등을 그 이유로 정리하였다.

으로 이루어져야 한다. 양육자들 또한 한 곳에서 기관 정보를 보고 기관을 신청하고, 비용 지원을 받고, 관련 정보 또한 접할 수 있어야 한다. 또한 영유아 인구 감소에 대해 보육과 유아교육 공동의 공적 대응체계를 구축해야 한다(송대헌, 2022)는 것도 정책 효율성 제고의 연장선상이라고 볼 수 있다. 영유아 인구 감소에 따라 어린이집, 유치원 감소가 급격하게 이루어지고 있으며 향후에는 더 가속화될 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 지역별 격차 완화, 영유아 보육·교육기관에 대한 이용자 접근성 보장 등을 위해서는 어린이집과 유치원이 통합 기관으로 수요·공급에 대한 관리가 공동으로 이루어져야 한다.

## 2. 유보통합 추진 경과

### 1) 김영삼, 김대중, 노무현 정부: 유보통합 논의 시작~유보이원화 강화

유보통합이 정부 정책의제로 처음 논의된 것은 김영삼 정부 때이다. 1997년 5월 대통령자문 교육개혁위원회에서 ‘유아교육 공교육체제 확립방안’을 발표하면서 유보통합이 국정 차원에서 처음 논의되었다. 3-5세 대상 기관이 유치원과 어린이집으로 이원화되어 있어 혼란과 비효율성을 초래한다고 판단하고, 0-2세는 보건복지부 어린이집(당시 보육시설)으로, 3-5세는 교육부 유아학교로 단일화하여 3세 이상 유아학교 체제를 구축하는 방안(김종해·백선희·이미정·이원영·임재택, 2005: 79)과 만 5세 유아 무상교육안이 제안되었다. 그러나 유아교육계와 보육계뿐만 아니라 정부 부처 간, 관련 학계가 사회단체까지 갈등이 심화되면서 정책 추진이 무산되었다.

김대중 정부에서도 만 3세 이상의 유아학교체제 통합 방안에 대한 논의가 이어졌다. 2002년 10월 ‘유아교육·보육 발전기획단’ 구성하고 중앙부처의 영유아 교육·보육 관리 체제 정비 방안을 제시하였다(이정옥, 2022). 단일부처 통합 일원화 체제, 두 개 부처 간 연령별 이원화체제, 두 개 부처 간 상호협력체제 세 가지 안이 제시되었으나 두 달 후인 2002년 12월에 제16대 대통령선거가 이루어졌고, 정책 추진동력이 없어진 집권 말기여서 정책으로 추진되지 못하였다(이정옥, 2022).

노무현 정부 때에는 「유아교육법」 제정과 「영유아보육법」 전면 개정이 이루어지면서 보육과 유아교육의 이원화체제를 더욱 강화시킨 것으로 평가받고 있다. 영유아보육법

개정을 통해 보편적 보육을 도입하고, 보육 공공성을 강화함과 동시에 2007년 표준보육과정도 도입하였다. 보육의 공공성과 질을 향상하기 위한 시도였으나, 유보통합 관점에서 본다면 유치원은 유치원 교육과정, 어린이집은 표준보육과정으로 운영 이원화가 더욱 확대된 결과(이정옥, 2022)를 초래했다.

## 2) 이명박, 박근혜 정부: 누리과정 도입, 단계적 유보통합 추진

이명박 정부는 유아 대상 교육과정과 재원을 통합함으로써 그동안 논의에만 그쳤던 유보통합 정책을 처음 실행한 정부이다. 2011년 5월, ‘만 5세 공통과정 도입 추진계획’을 발표하고, 공모를 통해 같은 해 7월 ‘5세 누리과정’으로 명칭을 변경하였다(관계부처합동, 2012). 이어서 2012년 1월, 만 3-4세까지 확대하는 ‘3-4세 누리과정’ 도입을 발표하고, 어린이집과 유치원의 만 3-5세 보육·교육과정을 ‘누리과정’으로 통합하였다(국무총리실 외 보도자료, 2012). 또한 0-5세 전계층 보육료 및 유아학비 지원 계획을 확정하고, 3-5세 보육료 및 유아학비 지원 재원을 단계적으로 ‘지방교육재정교부금’으로 일원화하는 계획<sup>7)</sup>도 발표하였다. 그러나 ‘보육대란’ 등 지방교육재정교부금으로 어린이집 누리과정 보육료를 지원하는 것에 대한 갈등이 촉발되었고, 그 갈등은 2017년 유아교육지원특별회계가 도입되고 국고지원이 결정될 때까지 지속되었다.

박근혜 정부는 유보통합을 국정과제로 채택하고 가장 적극적으로 유보통합을 추진한 정부이다. 2013년 1월 대통령직 인수위원회에서 유보통합이 정책의제로 제기되고, 2월 토론회에서 박근혜 대통령이 직접 당선인 신분으로 유보통합의 필요성을 언급한 이후, 유보통합 논의는 급속도로 확대되었다. 정치권 및 학계, 현장에서 모두 유보통합 토론회가 동시다발적으로 이루어졌다. 이후 2013년 5월 국무조정실 산하에 유보통합추진위원회를 발족하고, <표 II-1>과 같이 2014년~2016년까지 3단계 ‘유보통합추진방안’을 발표하였다(국무조정실 국무총리비서실 보도자료, 2013). 그러나 1, 2단계에 제시된

7) 2011년 9월, 5세 누리과정 도입 후속조치로 『유아교육법 시행령』, 『영유아보육법 시행령』, 『지방교육재정교부금법 시행령』 개정과 함께 5세 유아교육비와 보육료는 지방교육재정교부금으로 부담하는 것을 함께 발표하였다(교육과학기술부·보건복지부 보도자료, 2011). 이후 2012년 1월, 3-4세아도 누리과정을 도입한다는 내용을 발표하면서, 만3, 4세 보육료·유아학비는 재정여건을 감안하여 2014년까지는 국고, 지방비와 지방교육재정교부금을 함께 활용하여 지원하고, 2015년부터는 지방교육재정교부금으로 재원을 일원화할 계획임을 발표하였다(관계부처합동, 2012).

일부 과제들만 실행하는 것에 그치고 결국 유보통합은 실현하지 못했다. 유보통합의 가장 중요한 과제인 교사 자격·양성체계와 처우 통합, 관리부처와 재원 통합 등은 추진되지 못하였고, 이는 유보통합 정책이 결실을 맺지 못한 가장 큰 요인으로 지적되고 있다.

Ⅱ 표 II-1 Ⅱ 박근혜 정부 유보통합 추진 내용

단계	추진 내용	추진 결과
1단계 (2014년)	정보공시(원비, 교사, 특별활동, 급식 등) 내용 확대, 연계 및 통합	○
	공동 평가항목과 평가 기준 마련, 유치원 평가와 어린이집 평가인증 연계	△
	재무회계 규칙 적용 확대와 공통 적용 항목 개발 등	×
2단계 (2015년)	결제 카드 통합	○
	시설기준(교실면적, 교사 대 아동 비율 등), 이용시간, 교육과정 등 정비 및 통합	△
	교사 자격과 양성체계 정비 및 연계 추진	×
3단계 (2016년)	어린이집, 유치원 간 교사 처우 격차 해소 단계적 지원	×
	관리부처(교육부-복지부, 교육청-지자체) 및 재원 통합	×

자료: 국무조정실 국무총리비서실 보도자료(2014a)를 토대로 하였으며, 추진결과는 연구자가 추가함

단, 이전 정부들이 만 3-5세 유아를 중심으로 유보통합을 추진하고 했던 것과는 달리 만 0-5세 대상으로 확대하여 최초의 포괄적인 통합 논의를 진행했다는 의의는 매우 크다. 또한 정부 차원의 실행 과제들을 영역별로 세분화하여 제시하고 가장 적극적으로 유보통합을 시도했던 만큼, 박근혜 정부의 경험은 현 정부 유보통합 추진의 큰 기반이 될 수 있다는 점에서도 의미가 있다.

### 3) 문재인 정부: 유보통합 → 유보격차 해소를 정책방향 전환

2017년 6월 국정기획자문위원회에서 유보통합을 주제로 ‘끝장토론’을 열었으나 해법을 찾지 못했고 국정과제에도 포함되지 못했다(경향신문, 2022). 이후 정부 정책에서 유보통합 용어는 거의 등장하지 않았다. 대신 유치원과 어린이집 격차 완화를 국정과제로 채택하고 교사·교육프로그램·교시설 질 균등화를 위해 교사자질 향상과 교사 처우 개선, 전문교육과정 운영, 자격체계 개편을 추진하기로 하였다. 그러나 보육교사 자격·양성체계 개편 논의는 여전히 진행 중으로(보건복지부·한국보육진흥원 보도자료, 2022a, 2022b), 현장의 기대에 부응하는 가시적인 성과를 거두지는 못했다(장명림,



2022: 25). 문재인 정부는 유아교육지원특별회계를 도입, 어린이집 누리과정 전액 국고 지원을 결정하여 누리과정 예산편성 논쟁을 일시적으로 종결시켰지만, 유보통합의 진전은 이루지 못하였다.

### 3. 유보통합 주요 쟁점

2절에서 살펴본 대로 유보통합이 정책의제로 논의된 지도 30여 년이 지났다. 스웨덴과 뉴질랜드 등 유보통합을 이룬 국가들 또한 10년 이상의 기간이 걸렸지만(장영인, 2014: 121), 논의만 무성한 우리와는 차이가 있다. 지난 과정을 거치며 유보통합 필요성에 대한 공감대는 형성되었다면, 이제는 세부 영역별로 실질적인 통합 정책을 추진할 때이다. 그 첫 단계로, 본 절에서는 영역별 주요 쟁점을 정리한다. 중앙정부 정책 쟁점을 중심으로 검토하고, 일정 수준 이상의 사회적 합의를 이룬 내용과 여전히 쟁점으로 남아 있어 향후 재검토 및 정책 결정이 필요한 사항을 구분하여 정리해본다.

#### 1) 부처 통합: 선(先) 부처 통합 추진

부처 통합, 중앙부처 일원화는 유보통합에서 가장 핵심인 쟁점이다. 아래 <표 II-2>와 같이 현재 보육은 보건복지부, 유아교육은 교육부 소관이며, 이에 따라 지방 행정체계, 근거법령, 재정체계 또한 차이가 난다. 중앙부처의 통합은 법률, 재정체계 및 교사 자격 체계 지방 행정체계 등의 변화까지 포괄하는 매우 중요한 사안이다. 그만큼 이해관계자의 의견이 첨예하게 대립했고, 합의안 도출이 어려웠다. 박근혜 정부에서 부처 통합이 가장 마지막 단계 과제로 제시된 이유이기도 하다.

표 II-2 | 보육·유아교육 소관 부처 및 근거법령, 재정체계 차이

구분	보육	유아교육
소관 부처 및 지도 감독체계	보건복지부-광역자치단체(시·도)-기초자치단체(시·군·구)	교육부-시·도교육청-지역교육지원청
근거법령	헌법-사회복지사업법-영유아보육법	헌법-교육기본법-유아교육법
재정체계	3-5세: 유아교육지원특별회계(국고 및 교육세), 지방세 0-2세: 국고 및 지방세	유아교육지원특별회계(국고 및 교육세) (국립유치원: 국고)

자료: 이일주(2013: 8) 일부를 재구성하고, 현 정책 변화를 반영하여 수정함

그러나 주무 부처가 없는 상황에서 정책은 추진동력을 갖기 어렵다. 다양한 부처와 이해관계자 의견 수렴을 위해 주무 부처 없이 유보통합추진단을 국무조정실에 설치하고 정책을 추진했지만, 이 또한 합의보다는 부처와 이해관계자 갈등을 더욱 고조시켰다는 비판을 받고 있다(문미옥, 2022: 9). 유보통합 정책의 추진동력을 갖기 위해서는 제3의 새로운 추진체계 구성보다는 ‘현행 부처에 추진단을 두고’, 부처 통합의 기반을 먼저 갖추는 것이 필요하다(최은영·문무경·김은영·최윤경·양미선·강은진·김동훈·김아름·김문정, 2022: 66-67). 부처 이원화 없이 하나의 부처로 출발하여 보건사회부에서 교육부로 이관하는 방식의 유보통합을 달성한 스웨덴이나 교육부로의 통합을 먼저 추진하고 이후 세부 영역의 통합을 추진한 뉴질랜드의 경험(공병호 외, 2019) 또한 선(先)부처 통합, 단일부처 추진체계 구성의 중요성을 시사한다.

이에 현 정부에서는 부처 통합, 지금 단계에서는 유보통합 업무를 담당할 주무 부처 선정을 먼저 해야 한다는 주장이 주되게 제기되었으며(박창현, 2022; 이정옥, 2022), 정부 부처에서도 주무 부처 선정 및 추진체계 마련 논의가 활발히 이루어지고 있다. 아직 주 추진부처가 공식적으로 확정되지는 않았지만, 교육부 내 유보통합 추진TF 구성 준비(매일경제, 2022), 교육부 유보통합추진준비팀 신설(<https://www.moe.go.kr>, 2022.9.23. 검색) 등 교육부 주도가 좀 더 명시화되고 있다.<sup>8)</sup> 이에 따라 과거 유보통합 추진의 큰 장애 요인 중 하나였던 주무 부처 부재 문제는 어느 정도 해결될 것으로 보인다.

그러나 선(先)부처 통합의 시급성 주장과 함께 유보통합의 전제로서 ‘모든 영유아에게 차별 없이 좋은 교육·돌봄 제공’이 중요하게 고려되어야 함이 꾸준히 강조되고 있는 만큼, 영유아 발달과 권리 보장, 양질의 보육·교육 제공을 위한 최적의 부처체계에 대한 고민은 유보통합이 완성될 때까지 꾸준히 필요하다. 어느 부처로 통합할 것인지, 업무를 어떻게 통합·조정할 것인지에 대한 논의가 여전히 유효한 만큼 현 보건복지부와 교육부 체계의 특징점은 강화하고, 한계는 개선하는 방향의 추진체계 결정이 필요하다.

8) 유보통합의 주도권을 두고 보건복지부와 교육부가 여전히 갈등 중이라는 보도도 있지만(뉴시스, 2022; 연합뉴스, 2022), 지난 9월 교육부가 유보통합 추진을 위한 TF를 꾸린다는 내용이 보도되면서(매일경제, 2022) 교육부 주도가 더욱 가시화되고 있다. 2022년 9월 기준 교육부의 교육복지정책국에는 유치원 업무를 담당하는 유아교육정책과 외에 ‘유보통합추진준비팀(총 5명)’이 별도로 구성되었다(<https://www.moe.go.kr>, 2022.9.23. 검색). 반면 보건복지부 내에는 보육정책과 내에 주무관의 담당업무 중 하나로 ‘유보통합 관련 대응 업무’가 명시되어 있다(<http://www.mohw.go.kr>, 2022.9.23. 검색).



유아교육계를 중심으로 한 교육부로의 통합 주장의 핵심은 ‘복지적 접근보다 교육 강화라는 측면에서’ 교육의 전문성과 생애주기 교육정책과의 연계성, 교육정책 기반이 우수하다는 것이다. 구체적으로 영유아~성인까지의 일관된 정책 추진의 중요성, 학교 교육·평생교육과의 연관성, 교사 연수 및 양성 과정, 장학지도의 전문성, 주요 선진국의 교육부 중심 통합 사례 등이 교육부로의 유보통합 필요의 주된 근거이다.

한편 영유아 발달 측면에서 본다면, 영유아 보육·교육은 어린이집, 유치원 등의 시설에서만 이루어지는 것이 아니라 다양한 유관기관과의 협력, 가정양육 지원 등 영유아 성장 발달에 대한 총괄적인 지원이 필요하다(서영숙, 2013: 63). 이는 교육부로의 통합 논의에 대한 우려 주장의 주된 내용 중 하나이다. 유보통합의 중요한 전제인 영유아 발달을 위해서는 양질의 기관 보육·교육뿐만 아니라 가정 양육환경, 지역사회 양육환경 보장이 이루어져야 한다. 따라서 부처 통합과 관련하여 현 보육정책의 중요한 전달체계 중 하나인 육아종합지원센터나 기타 관계 기관과의 연계·협력이나 가정양육 지원과의 연계 등을 유지, 더욱 강화하는 방안이 함께 모색되어야 한다.

이에 보건복지부, 교육부 양 체제의 특성과 이점인 ‘학습경험의 연속성 보장 및 교사 연수·장학지도의 전문성’, ‘다양한 아동·돌봄서비스 및 가정양육지원체계와의 연계’ 등을 지속·발전시킬 수 있는 조직체계와 인력배치, 통합된 부처 내 타 업무와의 관련성 등이 면밀하게 검토되어야 한다. 보육과 유아교육의 질 제고를 위해 업무와 정책을 어떻게 통합·조정할 것인가에 대한 구체적 구상이 필요한 때이다.

## 2) 통합 연령 기준: 0-5세 일원화 통합

유보통합 연령 기준에 대해서는 0-2세 어린이집(보건복지부), 3-5세 유치원(교육부) 또는 0-4세 어린이집(보건복지부), 5세 K-학년(교육부) 등으로 연령을 구분하여 통합하는 방안부터, 0-5세 한 체계로 통합하는 방안까지 다양하게 제안됐다. 연령별·부처별 일원화 주장의 주된 근거는 행정부서의 관리 용이성과 각 연령 발달에 적합한 서비스 제공을 고려하여 부처와 기관을 전문화한다는 것이었다(김종해 외, 2005: 83). 그러나 3세 이상의 우선 통합을 추진해왔던 시도들은 현장의 반발에 부딪혀 실패했다. 이에 박근혜 정부는 0-5세로 대상을 확대하여 포괄적인 논의를 진행했고, 이는 정책 성과로

도 평가되고 있다.

0-5세는 모두 돌봄과 교육이 동시에 필요하며, 영유기를 포괄하는 일관된 정책 추진이 필요하다(김영명, 2022; 이기숙, 2022; 장명립, 2022). 과거와 달리, 현재는 0-5세 일원화 통합이 더욱 다수의 의견이다(문무경·양미선·송기창·김문정, 2021: 198; 최은영 외, 2022: 129). 다만 부처는 일원화하되, 연령 특성에 맞는 전문적인 돌봄·교육 제공을 위해 0-2세 영아학교와 3-5세 유아학교, 영아교사와 유아교사로 기관 및 교사를 구분(고영미, 2022; 박창현·김근진·윤지연, 2021: 158; 정미라, 2013)할 것인지는 쟁점이 되고 있다. 그러나 주요국의 교사 자격체계를 보면, 영유아 연령에 따라 교사와 기관을 구분하는 사례는 거의 없다. 유보일원화 국가 중에서는 덴마크만 연령에 따라 교사 자격과 기관을 구분하고 있고, 스웨덴, 핀란드, 뉴질랜드, 영국은 연령 구분 없이 교사 자격(명칭)에 따라 역할과 학력 차이를 두고 있다(최은영 외, 2022: 86).

따라서 부처와 기관 운영, 교사 자격 모두 0-5세 일원화 통합을 지향할 필요가 있다. 이에 이후에 살펴볼 교사 자격·양성체계 개편 쟁점에서도 0-2세 영아, 3-5세 유아를 구분하여 교사 자격·직무체계를 두는 방안은 고려하지 않는다. 다만, 연령 특성을 고려한 차별성, 전문성을 확보하는 방안은 계속 염두에 둘 것이며, 시설환경 특성상 통합 이후에도 일부 기관은 영아, 유아 중심 또는 전담으로만 운영할 수밖에 없는 현실적 한계도 함께 고려한다.

### 3) 교사 자격·양성체계 통합: 새로운 자격·양성체계 도입

교사의 자격·양성체계 통합은 영유아 보육·교육의 질을 결정하는 핵심 요인으로 유보통합의 중요 요소다. 현재 보육교사와 유치원교사의 자격·양성체계가 다르고(부록 1 참조)<sup>9)</sup>, 이는 교사의 전문성과 영유아가 받는 서비스 질 차이로도 이어질 수 있다. 이에 유보통합을 위한 새로운 교사 자격·양성체계의 필요성이 꾸준히 강조되어 왔다.

아래 <표 II-3>은 어린이집과 유치원 교사 자격·양성체계 통합과 관련한 주요 선행연구(최윤경 외, 2011; 이미정, 2013; 김은영 외, 2018; 고영미, 2022)의 결과를 정리한 것이다. 선행연구는 다음의 사항들을 공통으로 주장하고 있다. 첫째, 학과제 중심의 1,

---

9) 현 보육교사와 유치원교사의 자격·양성체계, 양성과정의 차이는 <부록 1>에 별도로 정리하였다.

2급 자격제도를 도입하고(보육교사 3급 폐지), 1, 2급 교사와 원장 사이에 주임(선임, 수석교사 등), 원감 등 중간관리자를 두는 것을 제시하였다. 둘째, 단기적으로 2, 3년제 대학, 장기적으로는 4년제 대학으로 자격취득 최소학력을 상향조정하고, 현재 학점은행 제, 보육교사교육원, 사이버대학, 방송대학 등을 통한 양성과정을 폐지할 것을 제안하였다. 단 대부분의 연구에서 온라인과 교육원 양성과정의 완전 폐지가 아닌, 담임교사로의 진입은 차단하되 지원 인력으로 배치하자는 제안을 하고 있다(최윤경 외, 2011; 이미정, 2013; 고영미, 2022). 셋째, 다양한 학력과 3급 보육교사 자격을 고려한 것으로 담임교사 외에 방과후 담당 교사나 보조교사 등 역할과 자격체계가 다른 보조 인력을 두는 방안을 제안하였다. 넷째, 보육과 유아교육이 상호보완된, 교육과 돌봄을 포괄하는 통합 교사 교육(양성)과정을 새롭게 구성해야 함을 주장하였다.

Ⅱ 표 II-3 Ⅱ 유보통합의 교사 자격·양성체계 통합 선행연구

구분	자격체계	양성체계
최윤경 외 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합 영유아교사는 4년제 대졸자로 신규 공 통과정(혹은 국가시험 통과, 통 합보수교육과정 이수) 자격 취득</li> <li>• 통합교사 자격취득·전환 방안은 2가지임. ① 1안: 국가시험 ② 2안: 보수교육 이수</li> <li>• 통합교사의 자격체계는 '2급-1급-선임-원 감-원장' 최하 5단계 이상으로 구성됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고졸학력 및 온라인, 보육교사교육원 졸업의 배출경로 순차적 제한, 중기부터는 전면 제 한(단, 지원 인력 배치 가능)</li> <li>• 전공과목 60학점 이상의 공통과정 구성 가 능. 유아교육에서는 영아, 복지, 생활지도 등의 영역이, 보육에서는 교직과 교수학습 등의 영역이 상호 보완되어야 함</li> </ul>
이미정 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '통합교사'로 명칭 일원화</li> <li>• 학과중심제로 통일, 2,3,4년제 정규대학의 보육/아동 관련학과, 유아교육과로 한정, 중 장기적으로 학사학위 이상으로 함, 2,3년제 핵심학과는 추후 4년제로 전환</li> <li>• 통합교사는 2급, 1급, 주임교사, 원감, 원장 등의 직급으로 구성, 준교사나 보조교사 등 은 별도의 교사체계를 가짐</li> <li>• 원격대학, 학점은행제, 방송통신대학 등은 '통합교사' 자격의 하위등급으로 구성</li> <li>• 자동 승급이 아닌 통합교사의 수급계획에 따 라 필요시에만 승급이 가능하도록 함</li> <li>• 기존 보육교사를 통합교사로 전환시키는 것은 약 5년의 유예기간을 둬. ① 1안: 통합교사 교육과정 기준으로 누락된 교과목 보수교육 이수, ② 2안: 국가고시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '통합교사' 자격취득을 위한 표준 양성교육 과정 필요, 교과목은 전공과 공통교양과목 (가칭)으로 나뉘, 전공은 60학점 이상으로 상향조정, 공통교양과목(가칭)은 기존의 교 직과목과 복지 및 양육 관련 과목으로 구성</li> <li>• 통합교사 교육과정은 0~5세 영아와 유아를 모두 담당할 수 있도록 구성되어야 함</li> <li>• 통합교사 양성교육기관은 중장기적으로 4년제 교육과정으로 전환</li> <li>• 보육교사3급은 폐지하도록 하고, 보육교사 교육원의 역할전환 모색 필요</li> </ul>

구분	자격체계	양성체계
김은영 외 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 누리과정을 담당하는 유아교사 격차 완화 방안을 모색한 연구로, 유아교사만을 대상으로 하고 있음</li> <li>유아교사 자격을 [2급-1급-원감-원장] 체계로 일원화, 상위자격 취득을 위한 경력 및 연수시간 통일 필요</li> <li>교사자격 부여 부처 일원화, 교사자격 및 양성제도 통합 관리 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>유아교사 양성 교육과정 공통기준 마련</li> <li>어린이집 현장실습 기준에 맞추어 유치원 현장실습 기준 강화, 유치원 교사 양성기관을 대상의 교사 양성기관 평가기준을 보육교사 양성기관에도 적용</li> <li>유아교사 양성은 3년제 대학 이상을 원칙으로 하며, 장기적으로 4년제 대학 이상 학과제 중심으로 양성하는 것을 고려</li> <li>학점은행제, 보육교사교육원, 사이버대학, 방송대학 등을 통한 교사 양성과정 폐지</li> </ul>
고영미 (2022)	<ul style="list-style-type: none"> <li>돌봄과 교육, 복지를 포괄하는 교육부로 교사 자격, 양성 관리를 통합함</li> <li>다양한 교사 역할을 반영한 교사 자격체계 구축: 담임교사와 '방과후 교사, 보조교사, 시간연장제 교사 등' 자격체계 구분</li> <li>담임교사: 정교사 2급-1급-(수석교사)-원감-원장 체계로 일원화</li> <li>영아교사와 유아교사 교육과정 구분함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>학과제를 기반으로 4년제 대학에서 양성 ① 1안: 수업연한을 4년제 대학으로 일원화하여 자격기준 강화, ② 2안: 양성 연한에 따른 자격증 차등 부여(단 누리과정 담당 담임교사는 4년제 학사 학위자로 제한)</li> <li>돌봄과 교육을 모두 포괄하게 영아교사와 유아교사 양성과정 세분화함. 단 담당교사 자격의 질적 수준 차이는 두지 않음</li> </ul>

보육계에서도 보육교사의 전문성과 자질 향상, 유치원 교사와의 격차 해소 등을 이유로 자격·양성체계 개편 필요성이 계속 제기되었고 1, 2급 중심의 학과제도 도입을 위한 부처 단위의 논의 또한 진행되고 있어<sup>10)</sup>, '학과제 중심의 1, 2급 자격체계'로 일원화는 큰 이견이 없이 진행될 수 있을 것이다. 다만 보육교사 자격체계 개편 및 통합교사 자격체계 도입 과정에서 자격증 발급 소관부처 결정, 통합교사 양성학과 인정·전환 방안 제시, 교사 수급 조절 방안 모색 등 많은 과제가 함께 추진되어야 한다.

한편 새로운 자격·양성체계 도입과 관련하여 현직교사의 통합교사 자격 전환 방안, 중간관리자 및 보조교사 체계 도입 방안, 통합교사 양성과정 구성은 지속적인 검토와 합의 과정이 필요하다. 일부 견해의 차이가 있는 부분이 있고, 일정 정도 합의는 이루었

10) 보건복지부 '제3차 중장기 보육 기본계획'에서도 1, 2급 중심의 학과제도 도입으로 양성체계를 개편하겠다는 내용을 발표하고 추진 중이며(보건복지부, 2017: 27), 최근에는 보건복지부와 한국보육진흥원이 국정과제인 유보통합 추진에 맞춰 「보육교사 분야 제도 개선방안 마련」을 위해 9월부터 11월 까지 총 5차례 전문가 간담회를 개최하고 있다(보건복지부·한국보육진흥원 보도자료, 2022a, 2022b). 비공개로 운영되어 세부 내용은 확인할 수 없지만, 1차는 '보육교사의 권리존중 환경 방안 조성', 2차는 '보육교사 자격 및 양성체계 개편방안'을 주제로 진행하여 학과제 방식의 양성체계 도입 및 유치원교사와 보육교사의 처우 격차 해소 방안 등이 논의되고 있다.

지만 현장 상황을 반영하여 세부 내용을 결정해야 하는 사항도 있다. 그 세부 내용을 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 현직교사의 통합교사 자격 전환 방안

현직교사의 자격 전환에 대해서는 다각적인 검토가 필요하다. 모든 현직교사의 자격을 하나의 체계로 전환하는 것은 어려울 수 있으므로 통합교사 자격 취득(전환) 지원과 현 자격 유지 시 역할 부여, 두 가지 접근이 필요하다(최은영 외, 2022: 89-90).

현직교사의 통합교사 자격 취득(전환)과 관련해서는 전환 기간과 방법에 대한 고민이 필요하다. 전환 기간은 선행연구에서 공통으로 제안하고 있는 5년을 두는 것을 우선 검토해볼 수 있다. 전환 방법은 주되게 제안되어 온 국가시험과 보수교육을 두고 적절성에 대한 검토가 필요하다. 먼저 국가시험을 통한 전환은 교사 전문성 신장과 검증의 효과성과 시간, 비용 측면의 효율성 측면에서 그 필요가 제기되었으나(최윤경 외, 2011: 163), 전문성 제고 및 우수인력 선발 측면의 국가고시 효과에 대한 근본적인 문제제기가 있는 만큼(정미라, 2013: 70) 신중한 접근이 필요하다. 또한 통합교사 자격취득에 국가고시 도입 없이 현직교사 전환에만 국가고시를 도입하는 것은 형평성상 현장의 혼란을 야기할 수 있으므로, 통합교사 자격취득에 국가고시를 도입하는 방안과 함께 검토될 필요가 있다.

두 번째 보수교육을 통해 전환하는 방안은 보수교육의 내용, 이수 방안 등이 중요한 쟁점이 될 것이다(최윤경 외, 2011: 166). 새로운 통합교사 양성과정 구성 및 내용 결정이 선행되고, 이와 함께 현직교사가 보완하여 들어야 하는 과목과 내용이 무엇인지, 어떤 방식의 이수 체계를 만들고 지원할 것인지에 대한 방안 모색이 필요하다. 보수교육을 통한 전환은 현행 보육교사 보수교육, 유치원교사 연수와 같이 지방정부가 실시 주체가 될 수 있으므로 이후 서울시 과제를 검토할 때도 중요 쟁점이 될 것이다.

이와 함께 통합(담임)교사 자격 전환·취득을 원하지 않거나 못한 현직교사나 자격증 소지자의 역할 부여도 중요한 쟁점이다. 방과후과정 또는 오후연장반 교사, 보조교사로 일할 수 있는 방안을 고려해볼 수 있으며, 이는 아래 살펴볼 보조교사 체계 도입 방안과 연결하여 검토가 가능하다.

## (2) 중간관리자 및 보조교사 체계 도입 방안: 학력·경력별 교사 자격·역할 세분화

앞의 선행연구에서 살펴보았듯이 중간관리자와 보조교사 체계 도입은 공통된 주장이다. 현장의 상황을 고려한 세부 실행방안 마련이 중요한 과제이다.

먼저 중간관리자를 두는 것은 ‘2급-1급-원감-원장’ 체계 제안이 가장 많았으나, 최윤경 외(2011: 163)는 ‘2급-1급-선임-원감-원장’의 최소 5단계 체계를 제안하였다. 현재 어린이집은 원 상황에 따라 주임, 선임교사 등을 두고 있지만 중간관리자 체계가 제도화된 것은 아니다. 유치원은 원감을 두는 4단계 체계로 제도화되어 있지만, 원 상황에 따라 원감 외 부장, 주임교사 등을 두고 있다. 이에 다수의 의견인 ‘2급-1급-원감-원장’ 체계 도입을 우선 고려하지만, 기관 규모, 현 업무체계 등을 살펴본 후 5단계 이상의 체계 도입 등, 세부 모형을 결정해야 한다. 또한 중간관리자 체계가 제도화되어 있지 않은 어린이집은 제도 도입을 위한 준비도 필요하다.

다음으로 보조교사 제도화와 관련해서는 자격 유형으로 보조교사를 도입할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 현재 보육교사와 유치원교사는 모두 담임교사 단일 자격체제로 구성되어 있다. 보조교사, 방과후과정(오후과정) 교사, 연장보육 전담교사, 야간연장보육 전담교사 등이 필수인력으로 활용되고 있지만 담임교사와 다른 별도의 자격체계를 갖는 것은 아니다. 보육교사, 유치원정교사 자격증 소지자 정도로 제도별 인력 채용 규정이 존재할 뿐이다. 많은 선행연구에서 방과후교사, 보조교사, 시간연장제 교사 제도를 담임교사와 자격과 역할이 다르게 제도화하는 방안을 제안하고 있으며(김은영·도남희·조은경·조혜주, 2011; 이미정, 2013; 이옥·김은설·신나리·문무경·최혜선, 2006), 스웨덴에서도 유아교사와 다른 학력과 자격조건을 두고 보조교사 제도를 운영하고 있다(한유미·공병호, 2019). 장기적으로는 축소, 통·폐합되겠지만 현재 다양한 경로를 통한 자격증 취득자와 3급 보육교사가 있고, 통합교사로 전환되지 않은 현직교사와 기존 자격증 소지자에 대한 역할 모색이 필요한 것과 관련해서도 보조교사 자격체계 도입은 검토가 필요하다.

### (3) 통합교사 양성과정 구성

통합교사 양성과정에 관해서는 선행연구에서 ‘보육과 유아교육이 상호보완된’ 교과목 구성이 다수의 의견으로 제시되었다. 이와 관련 다음의 사항에 대한 검토가 필요하다. 첫째, 현 유치원교사와 보육교사 양성과정에서 가장 큰 차이인 교직과목을 어떻게 통합교사 양성과정에 반영할 것인가이다. 현재 유치원교사는 교직영역을 22학점 이상 이수, 80점 이상의 점수를 받아야 하지만 보육교사는 해당 규정이 없다(부록 1의 <부표 2> 참조). 교직과목에 대한 재정비를 전제로 통합교사 양성과정에 교직과목을 도입하는 것으로 의견이 수렴되고 있는 만큼 영유아 교사에게 적합한 교직과목 마련이 구체화될 필요가 있다. 교대가 아닌 경우 대학 내 교직과목 신설이 어렵다는 문제가 있는데(강은진, 2022: 23), 이에 대한 방안 마련도 필요하다.

둘째, 현 보육교사 양성과정의 특성을 통합교사 양성체계에 반영하는 것과 관련이 있는 것으로, 영아 관련 교과목과 인간행동과 사회환경, 가족복지론, 가족관계론, 지역 사회복지론 등 과목을 통합교사 양성과정에 통합하는 것에 대한 검토도 필요하다.

이와 함께 현 양성체계에서 차이가 있는 교과교육, 교사인성, 실습과목의 시수와 이수 방법 등에 대한 통합·조정도 필요한데,<sup>11)</sup> 이는 현재 세부 방안에 대한 이견이 있는 것은 아니기 때문에 추후 충분히 의견을 수렴하여 최종안을 마련하면 될 것으로 보인다.

11) 첫째, 교과교육과 관련해서는 유치원 교사는 교과교육을 8학점, 3과목 이상 이수해야 하는 것과는 달리 보육교사는 필수과목 중 하나로 영유아교수방법론을 이수하는 것으로 단순화되어 있다. 교직과목 이수체계와 함께 교과교육 영역을 어떻게 통합교사 양성과정에 반영할지 고민이 필요하다. 둘째, 교사인성 영역과 관련하여 보육교사는 보육교사(인성)론과 아동권리와 복지, 2과목, 6학점을 필수로 이수해야 하지만, 유치원 교사는 교과목 이수가 아닌 양성과정 중 교직 적성 및 인성검사를 2회 이상 적격판정을 받아야 하는 것으로 되어 있다. 영유아 대상 교사의 인성·자질에 대한 중요성이 더욱 커지는 만큼, 교사인성 영역을 어떤 형태로 통합교사 양성과정에 포함할지도 고민이 필요한 부분이다. 셋째, 실습과 관련하여 보육교사는 아동관찰 및 행동연구, 보육실습, 2과목, 6학점을 필수로 이수하도록 되어 있고, 유치원 교사는 교직영역에 교육실습 4학점 이상으로 포함되어 있다. 실습시수는 보육교사가 더욱 많다. 김은영 외(2018: 285) 연구에서는 보육교사가 현장실습 기준이 더 높기 때문에 유치원에서 어린이집 수준으로 현장실습 기준을 강화하여 일원화하는 방안을 제안하기도 하였다. 교사의 인성·자질과 관련하여 현장실습의 중요성도 지속적으로 강조되고 있는 추세이기 때문에, 이를 반영한 실습과목 구성에 대한 고민이 필요하다.

#### 4) 교사 처우 통합: 임금체계 개선<sup>12)</sup>

현재는 보육교사와 유치원교사의 임금체계가 다르지만, 새로운 통합교사 자격·양성 체계가 마련된다면 그에 따라 임금체제도 통합, 달라져야 한다. 현재 보육교사는 ‘보육교직원 인건비 지급기준’에 따라, 유치원교사는 공무원보수규정의 ‘유치원·초등학교·중학교·고등학교 교원 등의 봉급표 기준’에 따라 임금(기본급)이 지급된다. 단, 이는 정부 인건비 지원 어린이집과 국공립유치원에만 적용된다. 아래 <표 II-4>를 보면 보육교사는 30호봉, 유치원교사는 40호봉까지 상한선을 두고 있으며<sup>13)</sup> 호봉별 금액도 다르다. 호봉표 기준만 보면 유치원교사 1호봉이 보육교사보다 낮지만, 유치원교사는 학력, 자격 등이 호봉에 반영되어 유치원 정교사 2급 자격증 소지자는 7~9호봉 사이에서 초임호봉이 결정된다.

▣ 표 II-4 ▣ 정부 인건비 지원 어린이집 보육교사 인건비 지급기준 및 유치원 교원 봉급표(2022년)  
(단위: 원)

호봉	보육교사	유치원교사	호봉	보육교사	유치원교사
1	2,018,400	1,700,000	21	3,088,100	3,240,100
2	2,035,100	1,751,500	22	3,145,200	3,359,700
3	2,053,400	1,803,700	23	3,195,500	3,478,300
4	2,085,300	1,855,800	24	3,252,600	3,597,100
5	2,123,000	1,908,300	25	3,304,800	3,715,900
6	2,183,600	1,960,600	26	3,357,000	3,835,200
7	2,231,300	2,012,400	27	3,402,300	3,959,500
8	2,267,100	2,064,000	28	3,452,000	4,083,600
9	2,313,300	2,116,400	29	3,506,400	4,213,300
10	2,367,200	2,173,700	30	3,553,700	4,343,600
11	2,437,800	2,229,800	31	-	4,473,400
12	2,510,100	2,287,100	32	-	4,603,000
13	2,573,300	2,391,300	33	-	4,734,700
14	2,627,000	2,495,900	34	-	4,866,000

12) 보육교사와 유치원교사는 법적 지위, 근무시간 및 배치 기준, 임금 및 각종 복리후생 지원, 역량 강화 체계 등 근무환경 또한 다르다. 유보통합 시 새로운 통합교사 체계가 만들어진다면 현재 서로 다른 근무환경 또한 통합교사에 적합한 형태로 통합·개선되어야 한다. 교사 근무환경에 큰 영향을 미치는 임금체계는 교사 처우 통합의 다양한 세부 영역 중 양성·자격체계 구상과 가장 연관성이 높다. 이에 본 절에서는 임금체계를 중심으로 교사 처우 통합의 쟁점과 고려사항을 살펴본다.

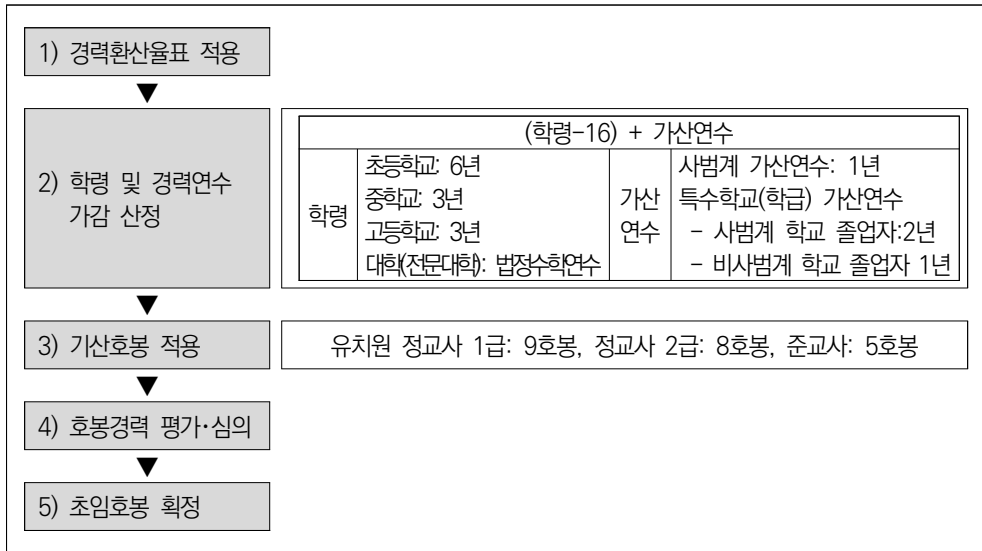
13) 어린이집은 교사와 원장의 호봉체계가 다르지만 유치원은 교사와 원장이 단일호봉 체계이다.



호봉	보육교사	유치원교사	호봉	보육교사	유치원교사
15	2,683,200	2,600,400	35	-	4,997,400
16	2,762,900	2,705,100	36	-	5,128,400
17	2,821,200	2,808,600	37	-	5,242,400
18	2,879,500	2,916,900	38	-	5,356,400
19	2,934,900	3,024,600	39	-	5,470,700
20	2,993,100	3,132,400	40	-	5,584,300

주: 1) 보육교사에 특수교사, 간호사, 영양사, 치료사가 포함됨. 2022년도 보육교직원 인건비 지급기준에는 연지급액이 함께 제시되어 있으나 본 표에서는 월지급액만 제시함  
 2) 유치원 교사는 학력과 자격이 호봉 확정에 반영되어 유치원 정교사 2급 자격소지자의 경우 사범계 4년제 대학 졸업자 9호봉, 비사범계 4년제 대학 졸업자 8호봉, 2,3년제 대학 졸업자 7호봉에서 시작하며, 유치원 정교사 1급 자격 취득 시에는 호봉이 1호봉 더 상승됨. 이를 음영 표기함  
 자료: 보건복지부(2022a: 388), 공무원보수규정 (<https://www.law.go.kr>, 2022.9.29.인출)

보육교사는 자격과 학력에 상관없이 1호봉에서 시작하지만, 유치원교사는 자격과 학력에 따라 호봉이 달라진다는 점은 현 보육교사와 유치원교사 임금체계의 가장 큰 차이이다. 아래 <그림 II-1>과 같이 국공립 유치원교사는 자격과 학력에 따라 호봉 확정이 달라져 유치원 정교사 2급 자격 소지자의 경우 사범계 4년제 대학 졸업자 9호봉, 비사범계 4년제 대학 졸업자 8호봉, 2, 3년제 대학 졸업자 7호봉에서 시작하며, 유치원 정교사 1급 자격증이 있으면 1호봉이 더 올라간다.



자료: 교육공무원 호봉확정시 경력환산율의 적용 등에 관한 예규(교육부, 2022)

그림 II-1 | 국공립유치원 교원 초임호봉 확정 기준

비사범계 4년제 대학 졸업자 기준으로 본다면 유치원교사는 8호봉에서 시작하고, 보육교사는 1호봉에서 시작하여 초봉 차이는 크지 않다. 그러나 유치원교사는 호봉별 임금 상승폭이 보육교사에 비해 크고, 18호봉 이상부터는 보육교사보다 유치원교사가 호봉별 임금도 커진다. 경력이 올라갈수록 유치원교사가 보육교사보다 임금이 높아지고, 그 격차도 점점 커지는 구조이다. 8호봉에서 시작한 유치원교사는 10년 후 18호봉이 되어 월 2,916,900원 기본급을 받지만, 1호봉에서 시작한 보육교사는 10년 후 11호봉이 되어 월 2,437,800원 기본급을 받게 된다.

이러한 기본급 외에 아래 표와 같이 중앙정부와 지자체, 지방교육청에서 지원하는 수당을 별도로 받는다. 공립유치원 교사는 근무성적 및 업무실적에 따라 연 1회 성과상여금을 받는 것도 타 기관과 다른 점이다. 지역 또는 기관유형 등에 따라 다른 수당 지급 체계는 보육교사와 유치원교사 간, 기관유형별 임금 격차를 더욱 높이는 요인이 되고 있다.

【 표 II-5 】 보육교사 및 유치원교사 수당 지급 체계

구분	어린이집	공립유치원	사립유치원
중앙정부	영아: 근무환경개선비 26만원 유아: 누리과정 수당 36만원	정근수당가산금, 급식비, 교직수당, 교직수당가산금(담임수당, 보직교사 수당 등), 가족수당, 자녀학비보조수당, 교원연구비, 정근수당(연 2회), 명절수당(연 2회), 성과상여금(연 1회)	-
지자체, 시도교육청	처우개선비, 근속수당 등 *기초지자체 특수시책에 따른 수당도 다수 있음		기본급 보조(기본급보조, 담임수당, 장기근속수당) *기본급 보조 외 명절휴가비, 급식비 등을 추가 지원하는 시도가 있음

주: 공립유치원 교사 수당은 공무원수당 등에 관한 규정에 따라 지급되기 때문에 시도별 차이가 거의 없음  
 자료: 공무원수당 등에 관한 규정(<https://www.law.go.kr>, 2022.11.9.인출), 서울특별시교육청(2022b), 최은영 외 (2022: 113), 본 연구 면접조사 결과

이에 다음의 사항들을 고려하여 유보통합의 교사 임금체계 개선이 이루어져야 한다. 첫째, 교사 전문성 제고를 위해서는 자격과 학력, 경력 등이 반영된 임금체계가 필요하다. 이는 자격급수와 학력연한이 반영된 임금체계 도입(최윤경·김재원, 2011)과 인건비 지원체계 개선(김송이·김명순·김한나, 2020), 두 가지 측면에서 접근되어야 한다. 현 보육교사 호봉은 자격과 학력이 반영되지 않기 때문에 학력 신장, 승급 등 전문성 제고

유인책이 임금체계에 없다. 또한 어린이집의 교사 인건비는 일정 비율(영어반 80%, 유아반 30%)만 지원되는 구조여서 고경력 교사 채용을 꺼리게 되고, 이는 교사 경력 제고에 부정적 영향을 미친다(김송이 외, 2020: 305-311).<sup>14)</sup> 자격과 학력이 반영되고, 원장과 교사 모두에게 적용되는 유치원교사 호봉체계를 기본구조로, 기관에서 전문성이 높은 경력교사를 고용하는 데 부담이 없도록 교사 경력에 따른 인건비 지원체계 도입(김은영·김길숙·이연주, 2014)을 검토해볼 필요가 있다.

둘째, 국공립 기관과 민간 기관 간 임금 격차 해소 또한 필요하다. 단, 이는 국공립과 민간 기관 간 인건비를 포함한 운영비가 동일하게 지원되어야 한다는 차원에서 접근하기보다는 교사의 노동권 보장 관점에서 국공립과 민간 간 처우 격차를 완화해야 한다는 차원에서 접근해야 한다. 현재 보육교사와 유치원교사의 인건비 지급기준은 정부 인건비 지원 어린이집과 국공립유치원에만 적용되는 규정으로 정부 인건비 미지원 어린이집과 사립유치원은 법령이나 지침에 따른 인건비 지급기준이 없다. 2022년 3월부터 기관 보육료를 지원받는 민간·가정어린이집은 담임교사에서 국공립 1호봉 이상의 임금을 지급할 것을 권고하고 있으며(보건복지부, 2022a: 87), 사립유치원 또한 「교원 인사 실무 매뉴얼(서울특별시교육청, 2019)」에서 국공립유치원과 동일한 호봉 확정 기준을 제시하고 있지만 법적 강제성은 없다. 민간·가정어린이집과 사립유치원 교사의 처우개선 및 국공립 기관과의 근로 환경 격차 해소는 보육과 유아교육 영역의 오랜 과제였던 만큼, 유보통합 추진과정에서 함께 해결되어야 한다. 만약 민간기관에 인건비 지원이 명목화되는 방안이 고민된다면, 이는 민간 기관의 재정투명성, 운영공공성 제고를 전제로 하는 정책도 함께 모색할 필요가 있다.

셋째, 지자체마다, 기관 유형마다 다른 교사 수당 지급기준 조정도 필요하다. 기본급과 수당까지 법령에 규정되고 교육청에서 전액 지원을 하는 국공립유치원을 제외하고는 보육교사와 사립유치원 교사는 처우 개선을 위해 지자체와 지방교육청에서 특수시책으로 수당을 지원하고 있다. 이에 따라 지자체별로 교사에게 지급되는 수당 항목이나 금액에 차이가 있다. 지원단가와 지원기준 통일 등 유사한 성격의 수당을 조정·통합하는 방안(최은영 외, 2022: 118) 고민도 필요하다.

14) 실제 현장에서는 국공립어린이집도 5호봉 이상의 교사 채용 공고는 찾아보기 어려우며 10호봉 이상이면 퇴사압박을 느낀다는 내용의 보도도 있었다(파이낸셜뉴스, 2022).

## 5) 기관 통합: 기관별 서비스 질 격차 해소

사회 변화와 양육환경, 양육자 요구 변화로 어린이집과 유치원의 보육·교육과정, 운영시간 등의 차이는 감소해왔지만, 이원화된 행정, 법체제로 세부 운영 내용은 많은 부분이 다르다. 어떤 기관을 이용하느냐에 따라 서비스 내용과 질 차이가 여전히 존재한다. 이에 기관에 따른 서비스 내용과 질 차이가 없어야 한다는 것은 유보통합이 필요한 주된 이유이다. 어린이집과 유치원의 운영을 어떻게 조정, 통합할 것인가는 이용자 체감도 또한 가장 높은 이슈이다.

기관의 서비스 질적 수준이 같아야 한다는 것이 모든 운영 방식과 서비스 내용의 일원화는 아니다. 양육자와 아동의 교육·돌봄 요구는 적절히 충족하되, 질은 높이면서 이용자의 기관 선택권은 보장할 수 있는 통합·조정 방안(최은영 외, 2022: 129)이 필요하다. 이와 관련, 박근혜 정부는 현실 여건을 고려하여 아래와 같이 유치원과 어린이집의 이원화된 구조는 유지하되 내용 면에서 보육·교육과정, 교사 자격, 비용 지원, 평가 체계 등을 통합하는 것을 지향하였다(김은설·최윤경·이규림·최경숙·김진미, 2014: 9)

“유·보 서비스 체계 개선은 어린이집-유치원 어느 기관을 가더라도 일정 수준 이상의 교육·보육 서비스를 학부모가 이용할 수 있도록 서비스 질을 개선하는 과정이자, **학부모의 선택권 보장을 위해 어린이집과 유치원의 다양한 기관 형태는 그대로 두면서**, 학부모가 이용과정에서 양 기관의 차이로 인해 겪는 불편과 불합리를 해소하는 과정입니다.”(국무조정실 국무총리비서실 보도자료, 2014a)

현재는 기관 통합에 대한 구체적인 논의는 이루어지지 않고 있지만, 명칭 통합, 취원 연령 통합 등에 대한 접근이 이루어지고 있는 것을 보면 박근혜 정부에서 한 단계 더 나아가 유치원과 어린이집의 통합 운영에 무게를 두고 유보통합이 추진될 가능성이 커 보인다. 이와 관련하여 기관 설치·운영 기준 및 시설환경(김은영·김진경·최경숙·조운주·조혜주·안진, 2009; 김은설 외, 2014; 김은설·박진아·김승진, 2016; 김은영·강은진·김혜진·최혜영, 2019), 운영시간(최윤경·이진화·박진아·조형숙·권혜진·조혜주, 2015)에 대한 분석이 가장 많이 이루어졌으며, 현 정부에서도 이는 기관 통합의 중요 쟁점과 과제가 될 것이다.

(1) 기관 설치·운영 기준 통합

현재 어린이집은 「사회복지사업법」과 「영유아보육법」에 따른 ‘사회복지시설’이며, 유치원은 「유아교육법」에 따른 ‘학교’이다. 이에 따라 유형 구분과 설치·운영 규정 또한 다르다. 이를 고려한 기관 설치·운영 기준 통합방안 모색이 필요하다.<sup>15)</sup>

아래 <표 II-6>과 같이 어린이집은 국공립, 사회복지법인, 법인·단체 등, 민간, 가정, 협동, 직장어린이집으로 나뉜다. 설치·운영 주체와 규모를 기준으로 유형 구분이 다소 복잡하게 세분되어 있다. 국공립어린이집은 국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 어린이집이나 위탁운영이 가능하다(보건복지부, 2022a: 3). 사회복지법인 어린이집과 법인·단체 등 어린이집에는 국공립과 동일하게 인건비가 지원되기 때문에 넓은 범위에서는 사회복지법인과 법인·단체 등 어린이집까지 포함하여 공보육 기관으로 보기도 한다.

표 II-6 어린이집 유형 구분

유형	정의	규모
국공립 어린이집	국가나 지방자치단체가 설치·운영(위탁운영 포함)하는 어린이집 (직장어린이집 제외)	상시 영유아 11인 이상 보육
사회복지법인 어린이집	「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인이 설치·운영하는 어린이집	상시 영유아 21인 이상 보육
법인, 단체 등 어린이집	각종 법인(사회복지법인을 제외한 비영리법인)이나 단체 등이 설치·운영하는 어린이집	
민간어린이집	국공립·사회복지법인·법인단체등·직장·가정·협동 어린이집이 아닌 어린이집	
가정어린이집	개인이 가정이나 그에 준하는 곳에 설치·운영하는 어린이집	상시 영유아 5인 이상 20인 이하 보육
협동어린이집	보호자 또는 보호자와 보육교직원 11인 이상이 조합을 결성하여 설치·운영하는 어린이집	상시 영유아 11인 이상 보육
직장어린이집	사업주가 사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 어린이집	상시 영유아 5인 이상 보육

자료: 보건복지부(2022a: 3-19) 내용을 토대로 작성함

반면 유치원은 국공립과 사립으로 구분 기준이 단순하다. 국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 경우는 국공립, 법인 또는 개인이 설치·운영하는 경우는 사립으로 구분한

15) 유보통합 시 통합 기관의 법적 성격을 무엇으로 볼 것이냐도 논의 사항이 될 수 있지만, 이는 앞에서 살펴본 부처 및 법률 통합에 따라 결정되거나 부처 통합을 논의하면서 함께 검토되어야 할 사안이다.

다. 그리고 국공립유치원 교사는 임용고시를 거쳐야 하고 교육공무원이다.

표 II-7 | 유치원 유형 구분

유형		정의
국립		국가가 설립·경영하는 유치원
공립	단설	지방자치단체가 설립·경영하는 유치원 교사: 임용고시를 통과한 교육공무원
	병설	- 병설: 초등학교와 병행해서 운영 - 단설: 별도의 부지 및 시설에 독립적으로 운영
사립	법인	법인 또는 사인이 설립·경영하는 유치원
	사인	

자료: 유아교육법(<https://www.law.go.kr>, 22.9.26 인출), 유치원알리미 2022년 1차 공시자료 (<https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/openData.do>, 22.9.22.인출)

유치원 구분 기준을 적용하면 국공립어린이집을 제외한 모든 어린이집은 사립에 해당하며, 세부적으로 들어가면 국공립과 민간 내부에서도 어린이집 유치원 간 차이가 더 커 이를 고려한 기관 통합이 요구된다. 먼저 국공립어린이집과 국공립유치원의 설립·운영 규정이 다르다. 국공립어린이집은 국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 어린이집이나, 대부분 민간에 위탁 운영하고 있다. 2021년 전국보육실태조사에 따르면 직영은 6.0%에 불과하고, 개인 위탁은 지속해서 증가하여 68.2%이다(양미선 외, 2021: 71). 이와 달리 국공립유치원은 국가와 지방자치단체가 설립과 운영을 모두 해야 하며, 교사 또한 임용고시를 통과한 교육공무원이다. 운영 주체와 교사의 지위(임용고시 포함) 차이가 커, 이를 어떻게 고려할지 고민이 필요하다. 이와 함께 공공형어린이집, 서울형어린이집, 공영형 유치원, 사회적협동조합유치원 등 정책에 따라 다양한 운영형태와 재정지원 방식이 있는데, 이 또한 고려되어야 한다.

민간·가정어린이집, 사립 유치원 간 통합과 관련해서는 민간·가정어린이집의 부채 인정 규정이 논란이 될 수 있다. 민간, 가정어린이집은 50% 미만의 부채를 인정하고 있지만, 사립유치원은 교사 및 교지에 대한 사권을 인정하지 않는다.<sup>16)</sup> 이에 어린이집

16) 민간, 가정어린이집은 「영유아보육법 시행규칙」에 따라 시설로 사용되는 토지·건물의 소유권·전세권 등에 대한 부채비율이 100분의 50 미만이면 설치할 수 있다. 그러나 사립유치원은 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」과 「사립학교법 시행령」에 따라 유치원의 교사 및 교지는 당해 유치원을 설립·경영하는 자의 소유이어야 하며, 교사 및 교지에 사권(담보 등)이 설정되어 있지 않아야 설치할 수 있다. 다만 2018년 11월 법 개정에 따라 사립유치원 설립주체가 사회적협동조합이면 국가나 지

은 건물임대료 및 용자금 이자 등을 기타운영비로 회계 지출도 가능하다. 시설임대 및 처분 규정의 차이는 박근혜 정부 유보통합 논의에서 2단계 시설기준 통합의 일부로 논의되었지만, 결국 합의에 실패하고 통합안조차 마련되지 못했다. 2018년~19년 사립 유치원 회계 비리 사건이 터지고 유치원 3법이 제정되는 과정에서 사립유치원에서 시설 임대료 지출 허용을 요구했으나 정부에서 인정하지 않았던 선례도 있다(교육부 설명자료, 2019), 시설임대와 처분 사항의 차이를 어떻게 고려할 것인가 신중한 검토가 필요하다.

마지막으로 어린이집 설치 기준에는 개인이 가정이나 그에 준하는 곳에 설치·운영하는 어린이집으로 ‘상시 영유아 5인 이상 20인 이하’를 보육하는 가정어린이집 유형을 별도로 두고 있다. 정원 규모에 제한이 있고, 주로 아파트 단지나 다세대주택 등에 설치되어 있다. 원아 취원연령에 제한을 두지 않지만, 20인 이하 시설이기 때문에 가정어린이집은 영아반을 중심으로 구성되어 있으며 입지 조건상 실외놀이터를 별도로 갖추기 어렵다. 영아들이 대부분 이용하고, 소규모로 운영되며 가정이나 그에 준하는 곳에 설치된 가정어린이집의 특성상, 유보통합 이후에도 유아가 이용할 수 있는 기관으로 전환하는 것은 어려울 수 있다. 그렇다면 이는 유보통합 이후 새로운 유형의 영아전담 기관이 생기는 것으로, 앞에서 논의한 영유아 연령 통합 쟁점과도 일부 관련이 있다. 새로운 통합기관 기준 마련 시 가정어린이집은 어떻게 고려할 것인가 고민이 필요하다.

## (2) 시설환경 개선-놀이환경을 중심으로

박근혜 정부 시기, 영유아용 피난기구·경보설비 설치 의무화, 49인 이하 어린이집까지 실외놀이터 설치 의무화, 교사실, 조리실 등 필수실 설치 의무화, 교실면적 기준 등 기관 통합에 대한 합의안이 도출되었다. 그러나 합의된 안도 아래 표에 표기한 바와 같이 완전히 실현된 게 아니어서 여전히 어린이집과 유치원 간 시설 현황에 차이가 크다. 특히 영유아에게 가장 직접적인 영향을 미치고, 놀이 중심 환경 조성을 위해 가장 중요한 면적과 놀이환경(놀이터) 격차 해소는 현 정부 유보통합 논의에서도 중요한 쟁점이 될 것이다.<sup>17)</sup>

방자치단체 등 공공이 소유한 시설·건축물에 유치원을 설립할 수 있다.

17) 김은영 외(2019)에 따르면 어린이집과 유치원의 시설 환경과 관련하여 적용 규정, 규모와 입지, 건물 및 층수, 실별 설치 기준, 놀이터, 시설·설비 안전 등 다양한 차이가 있다. 본 연구에서는 면적과 놀이환경(놀이터)을 중심으로 쟁점으로 살펴보고 서울시 대응 방안을 모색하지만, 이후 유보통합 논의

【표 II-8】 박근혜 정부 단계별 유보통합 추진 시 시설기준 통합 관련 내용

구분	관련 내용	적용	현 세부 기준
합의 내용	영유아용 피난기구·경보설비 설치 의무화	○	-
	- 49인 이하 어린이집까지 실외놀이터 설치 의무화 (20인 이하는 대체놀이터 허용) - 유치원은 실외놀이터 설치 의무화 규정 유지	×	- 정원 50인 이상 어린이집만 옥외놀이터 설치 원칙(예외 규정 두고 대체놀이터 인정) - 유치원: 실외놀이터 설치 의무
	교실·보육실, 화장실, 조리실, 교사실 설치 의무화	△	- 유치원: 필수 설치 - 어린이집: 보육실 조리실 목욕실 화장실 교사실 기본시설로 규정
합의 내용	교실면적 기준 명확화 - 시도 유치원 교실 최소면적 기준 통일(유아1인당 2.2㎡) - 어린이집 기준 유지(1인당 2.64㎡: 거실, 포복실, 유희실 포함)	○	-
합의 실패	시설임대와 처분에 대한 합의안 도출 실패 - 유치원: 시설임대 불허, 매도 및 담보제공 금지 - 어린이집: 임대, 매도, 담보제공에 제한 없음 * 차입금, 적립금 등의 재무회계규칙과도 관련 있음	-	-

자료: 이정욱(2015: 226)의 내용을 토대로 정리함. 현 적용여부와 세부기준은 연구자가 추가함

먼저 어린이집과 유치원은 규모 산정방식, 구체적으로 영유아 1인당 면적을 산정하는 방식과 최소면적 기준이 다르다. 먼저 어린이집은 전용면적은 영유아 1인당 4.29㎡이며, 보육실 면적은 영유아 1인당 2.64㎡이다(보건복지부, 2022a: 36). 전용면적은 아동보육과 직간접적 관련이 있다고 인정되는 실내공간을 기준으로 산정하며, 기본시설과 기타시설 등이 포함된다. 보육실은 영유아가 주로 생활하는 실내공간을 기준으로 산정하며 보육실, 거실, 공동놀이실이 포함된다(보건복지부, 2022a: 36). 유치원은 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」에 따라 교사와 체육장(실외놀이터) 기준면적을 두고 있다.<sup>18)</sup> 40명 이하의 경우 교사 기준면적은 5Nm<sup>2</sup>(영유아 1인당 5㎡)이며<sup>19)</sup>, 체육장 기준면적은 160㎡이다. 41명 이상이면 교사 기준면적은 80+3Nm<sup>2</sup>, 체육장 기준면적은 120+m<sup>2</sup>이다. 단, 유치원은 교사 중 교실 총면적은 2.2Nm<sup>2</sup>(영유아 1인당 2.2㎡)로 확보하도록 별도 기준을 두고 있다. 어린이집의 영유아 1인당 2.64㎡ 보육실 기준에

에서는 어린이집과 유치원의 물리적 환경 격차를 모두 포괄한 접근이 필요하다.

18) 교사는 교실, 도서실 등 교수·학습활동에 직·간접적으로 필요한 시설물을 말한다. 유치원의 교사는 교실, 화장실 및 교사실을 갖추어야 하고, 유치원에서 조리한 음식을 유아의 급식으로 제공하는 경우에는 조리실도 갖추어야 함이 법에 명시되어 있다.

19) N은 유치원 전학년의 학생정원을 의미한다.



보육실, 거실, 공동놀이실이 모두 포함된 것을 고려하면 영유아의 생활 공간인 교실(보육실)은 어린이집에 비해 유치원 기준이 더 넓다고 볼 수 있다(김은영 외, 2019: 40).

둘째, 놀이 중심 보육·교육과정 운영에 중요한 것이 실내외 놀이공간 조성이다. 어린이집과 유치원 시설환경의 큰 차이 중 하나는 놀이터이다. 유치원은 아주 일부의 예외적인 상황을 제외하고<sup>20)</sup> 규모에 상관없이 실외놀이터(체육장) 설치가 필수이다. 그러나 어린이집은 정원 50인 이상의 어린이집만 실외놀이터(옥외놀이터) 설치를 원칙으로 하고 있으며(보건복지부, 2022a: 43), 일부 제한적 사례에 대해서는 대체놀이터도 인정하고 있다(보건복지부, 2022a: 45). 앞에서 살펴본 것과 같이 박근혜 정부 시기 실외놀이터 설치 기준 통합에 대한 합의가 있었으나 결국 시행되지 못했고, 어린이집과 유치원의 실외놀이터 설치 현황 차이는 여전히 크다. 실외 놀이활동의 중요성이 더욱 강조되고 있는 만큼 실외놀이터 설치 여부는 서비스 질을 결정짓는 중요한 요인이 될 것이기 때문에 이에 대한 합의안 도출도 필요하다.

### (3) 운영시간과 보육·교육과정 운영체계 조정

어린이집과 유치원은 운영시간 규정이 다르다. 아래 표와 같이 어린이집은 평일 12시간(7:30~19:30), 토요일 8시간(7:30~15:30), 주 6일 이상, 연중 계속 운영하는 것을 원칙으로 하며(보건복지부, 2022a: 76)<sup>21)</sup>, 기본보육시간이 9:00~16:00이며 등원지도(7:30~9:00±30분)와 하원지도(16:00~17:00±30분) 시간까지 기본보육으로 간주한다. 반면, 유치원은 연간 180일(방학, 휴일 등은 학부모, 지역교육청과 협의하여 운영) 기준, 수업일수 개념의 운영 규정을 두며, 1일 4~5시간 교육과정 운영만 필수 운영시간으로 하고 있어(서울특별시교육청, 2022a: 12), 공사립 구분 없이 대부분 유치원의 기본 운영시간이 9:00~13:00(-14:00)이다. 운영일수와 시간뿐만 아니라 누리과정의 동일 교육과정을 운영하는 시간 또한 서로 다르게 규정되어 있다.

20) 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」 제5조에 따르면, 다음의 두 가지 경우에만 체육장(실외놀이터)을 두지 않거나, 면적기준을 완화하여 적용할 수 있다. 1. 새로이 설립되는 각급학교가 「초·중등교육법」 제2조 또는 「고등교육법」 제2조의 규정에 의한 학교의 체육장 또는 공공체육시설 등과 인접하여 공동사용이 용이한 경우, 2. 도심지 및 도서·벽지 등 지역의 여건상 기준면적 규모의 체육장의 확보가 곤란한 경우

21) '보호자의 근로시간 등을 고려하여 미리 보호자의 동의를 받은 경우에는 영유아 및 보호자에게 불편을 주지 않는 범위에서 어린이집 운영일 및 운영시간을 조정하여 운영 가능하다(보건복지부, 2022a: 76)'는 내용이 함께 명시되어 있다.

【 표 II-9 】 어린이집과 유치원 운영시간 비교

	어린이집	유치원
운영시간	12시간(7:30~19:30)+그 밖의 연장보육(선택)	4~5시간 + 방과후과정(선택)
보육시간	- 기본보육: 09:00~16:00(7시간) - 연장보육: 16:00~19:30	* 온종일돌봄교실 운영 유치원
그 밖의 연장보육/ 방과후 과정	- 야간연장: 기준보육시간(7:30~19:30)을 경과하여 최대 24:00까지 보육 - 야간12시간: 19:30~익일7:30 보육 - 24시간: 24시간(7:30~익일7:30) 보육 - 휴일: 일요일, 공휴일 7:30~19:30 보육	- 종일제(사립): 교육과정 포함 1일 8시간 (9:00~17:00) 이상 - 오후에듀케어(공립): 종일제와 동일 - 에듀케어(공·사립): 7:00~20:00, 방학기간 없이 연중운영(토요일, 공휴일 제외) - 온종일돌봄교실(공·사립): 7:00~22:00, 공휴일 제외 연중무휴

주: 1) 2020년부터 보육지원체계가 개편되면서 2019년까지 보육운영시간(어린이집 운영시간)만 명시되었던 것에서 어린이집 운영시간과 보육시간을 구분하여 명시하는 것으로 바뀜  
 자료: 교육부(2019: 7), 보건복지부(2022a: 76, 77), 서울특별시교육청(2020: 3-4, 8-9, 13-14, 18-19, 20-21, 26-27), 서울특별시교육청(2022a: 75)

필수 운영시간 외에 기관의 결정 및 이용자 요구에 따라 선택적으로 운영할 수 있는 연장 운영시간 체계 또한 다르다. 어린이집은 기본보육과 연장보육 외에 ‘그 밖의 연장 보육’을 두어 야간연장, 야간12시간보육, 24시간보육, 휴일보육 등의 그 형태도 다양하고 시간 또한 길게 최대 24시간, 휴일까지 운영한다. 유치원은 교육과정 외에는 모두 방과후 과정으로 통합하여 운영하고 있으며, 운영시간에 따라 오후 5시까지 운영하는 종일제와 오후에듀케어, 오후 8시까지 운영하는 에듀케어, 오후 10시까지 운영하는 유치원 온종일돌봄교실로 구분하고 있다. 어린이집에 비해 운영시간도 짧고 운영체계도 상대적으로 단순화되어 있다.

어린이집은 장시간의 다양한 시간의 보육체계가 운영되고 있다. 이는 가구 및 아동 특성에 맞는 촘촘한 보육 제공, 일하는 양육자의 노동시간과 특성을 고려한 돌봄공백 해소를 위한 것이었으며 이는 앞으로도 유지되어야 할 교육·돌봄의 중요한 사회적 기능이다. 그러나 이로 인한 교사들의 장시간 노동 및 대면보육 업무 부담 가중 등의 문제 또한 지속되어 왔다. 이에 사회 환경과 이용자 요구 변화, 영유아보육·교육의 목적과 사회적 역할, 교사 근무환경 등을 복합적으로 고려한 어린이집과 유치원의 운영시간·체계 개선·통합이 필요하다.

#### 4. 소결: 세부 영역별 유보통합 쟁점 요약

유보통합의 추진 과정과 정책 쟁점을 5개의 세부 영역으로 구분하여 살펴보았다. 이를 정리하면 다음의 <표 II-10>과 같다.

표 II-10 세부 영역별 유보통합의 쟁점 요약

영역	유보통합 방향	쟁점 및 고려사항
부처 통합	선 부처통합(유보통합 추진 주무부처 결정) 필요	양질의 영유아 교육·돌봄 보장을 위한 최적의 부처체계가 무엇인가? - 교육 전문성 및 초중등교육과의 연계성 고려 - 가정 및 지역사회 양육지원 체계와의 연계성 고려
통합 연령 기준	0-5세 단일부처 통합 필요	0-5세 일원화 통합을 하되, 연령 특성에 따른 차별성, 전문성 확보를 위한 기관 운영, 교사 자격체계는 무엇인가?
교사 양성·자격체계 통합	새로운 통합교사 양성·자격체계 구성 필요 - 학과제 중심 1,2급 자격체계 도입 - 유아교육과 보육을 상호보완한 양성과정 구성	1) 현직교사의 통합교사 자격 전환을 어떻게 할 것인가? - 보수교육 이수 vs. 국가고시 시행 2) 학력과 경력에 따른 자격과 역할을 세분화할 것인가? - 중간관리자와 보조교사 체계 도입 방안 3) 통합교사 양성과정은 어떻게 구성하고 지원할 것인가?
교사 처우 (임금체계) 통합	새로운 통합교사 자격체계와 연동한 임금체계 통합·개선 필요	교사 전문성 제고를 위해 임금체계는 어떻게 개선해야 하는가? - 자격과 학력, 경력 등이 반영된 임금체계 마련 - 보육교사 내, 유치원교사 내 기관유형 간 임금격차 해소 - 지자체마다 기관 유형마다 다른 수당지급 기준 통일
기관 통합	- 이용 기관에 따른 서비스 내용, 질 차이 해소 필요 - 이용자 선택권 보장을 위한 기관 다양성 유지	1) 기관 설치·운영 기준의 차이를 어떻게 개선할 것인가? 2) 시설환경(놀이환경)의 차이를 어떻게 개선할 것인가? - 영유아 1인당 면적기준 차이, 실외놀이터 설치 기준의 차이 등 3) 운영시간과 운영체계 차이를 어떻게 고려할 것인가?

주: 유보통합의 방향은 해당 영역과 관련하여 일정 수준 이상의 사회적 합의가 형성된 내용이며, 쟁점 및 고려사항은 해당 영역과 관련하여 논쟁이 되는 부분으로 향후 유보통합 추진 시 검토 및 고려해야 할 사항을 정리함

부처통합과 관련해서는 부처 일원화, 현 단계에서는 유보통합을 추진한 주무 부처 결정이 우선되어야 한다는 것은 사회적 합의가 형성되어 있다. 최근에는 교육부로의 통합에 좀 더 의견이 많이 모이고 있으나, 양질의 영유아 교육·돌봄 보장을 위해서는 보육과 유아교육 양 체제의 특징점은 강화하고 한계는 개선하는 방향의 추진체계 구상 논의는 유보통합이 완성될 때까지 계속 필요하다.

통합 연령 기준과 관련해서는 연령별·부처별 일원화가 주로 제시되었던 과거와는 달리 현재는 0-5세 영유아 전연령을 총괄 일원화하는 체계를 중심으로 의견이 모이고 있다. 그러나 연령별 특성이 맞는 서비스 제공 및 전문성 제고를 위해 교사와 기관을 연령별로 분리하자는 주장도 꾸준히 제기되고 있어, 연령 특성을 고려한 차별성, 전문성을 강화시킬 수 있는 방안을 중요하게 고려해야 한다.

교사 자격·양성체제 통합은 가장 고려해야 할 사항이 많이 영역이다. 학과제 중심의 1, 2급 자격체제로 새로운 통합교사 자격·양성체제가 필요하다는 것에는 사회적 합의가 형성되어 있으나, 이를 위한 자격취득 및 전환은 어떻게 할 것인지, 통합교사 양성과정은 어떻게 구성할 것인지, 중간관리자 및 보조교사 체계 도입 등 학력과 경력에 따라 자격 및 역할을 세분화할 것인지에 대해서는 많은 합의가 필요하다.

교사 처우 개선과 관련해서는 임금체계를 중심으로 선행 논의를 살펴보았다. 유치원과 어린이집 교사의 임금 구조가 달라, 유보통합이 된다면 통합교사 대상의 새로운 임금 체계가 필요하다. 이를 위해 자격과 학력, 경력 등을 반영하고, 국공립과 민간 간 격차를 축소하고, 지자체나 기관 유형에 따라 다른 수당체계를 최대한 통일하는 방향의 임금 체계에 대한 숙고가 필요하다.

마지막으로 기관 통합과 관련하여 기관의 고유성과 다양성은 유지하되 서비스 내용과 질적 수준은 차이가 나지 않도록 통합해야 한다는 것에는 사회적 합의가 형성되어 있다. 그러나 어린이집과 유치원 간 다른 시설 설치·운영 기준과 보육과 유아교육 내부에서 정책 방침에 따라 다각화되고 있는 운영 방식 등을 어떻게 고려하여 통합된 시설기준을 마련할 것인지는 여전히 과제로 남아있다.

III장에서는 이상에서 정리한 내용을 토대로 서울시 보육·유아교육의 세부 현황을 분석하고, 유보통합과 관련한 서울시 보육분야의 쟁점과 정책과제를 살펴본다.

# Ⅲ

## 유보통합 영역별 서울시 현황과 보육분야 쟁점

1. 분석 범위
2. 서울시 영유아보육·유아교육 일반 현황
3. 부처 통합: 서울시 현황과 쟁점
4. 교사 통합: 서울시 현황과 쟁점
5. 기관 통합: 서울시 현황과 쟁점
6. 소결

Seoul  
Foundation of  
Women &  
Family



# III 유보통합 영역별 서울시 현황과 보육분야 쟁점

## 1. 분석 범위

II장에서 살펴본 유보통합의 주요 쟁점 중 일부는 중앙정부에서 결정해야 할 사항이다. 이를 제외하고, 본 연구에서는 지방정부가 유보통합 대응 방안 모색을 위해 고려해야 하고, 정책으로 추진할 수 있는 사항을 중심으로 서울시 현황과 보육분야의 정책 쟁점을 분석하고자 한다. 구체적인 III장의 분석 범위는 다음과 같다.

첫째, 부처 통합 논의는 서울시 차원에서도 매우 중요한 쟁점이다. 중앙정부의 부처 통합은 현 보육, 유아교육과 관련한 지방 행정체계의 변화를 의미하는 것으로 서울시 차원에서 보육과 유아교육 업무체계를 어떻게 개선·통합해야 하는지에 대한 논의가 꼭 필요하다. 현재의 서울시청과 서울시교육청의 보육, 유아교육 업무 추진체계를 검토하고 어떤 지점을 고려하여 서울시 유보통합 추진체계를 마련하고, 유보통합 이후의 행정체계 및 업무 변화를 준비해야 하는지 살펴봐야 한다.

둘째, 통합 연령 기준은 중앙부처 통합과 관련이 깊고 유보통합의 큰 방향과 관련된 사항으로 지방정부 차원에서 고민하고 결정할 수 있는 사항이 아니므로 III장에서는 제외한다. 다만, 연령별 기관 운영이나 교사 자격체계 분리는 교사 자격과 기관 세부 운영 방안과 관련하여 검토가 필요한 사항이다. 이는 교사와 기관 통합 쟁점에 포함하여 서울시 유보통합 쟁점으로 검토한다.

셋째, 교사 자격·양성체계 통합 논의에서는 학과제 중심의 1, 2급 자격체계 및 현 보육과 유아교육을 상호보완한 새로운 양성과정 구성, 중간관리자 체계 도입 등 통합의

큰 내용에 대해서는 합의가 어느 정도 되었다. 쟁점이 되는 사항은 새로운 통합교사 자격·양성체계(안)을 현장에 어떻게 적용하고 정착시킬 것인가의 문제이며, 이를 위해서는 현 어린이집과 유치원 교사의 학력, 자격현황, 역량, 업무 현황 등에 대한 구체적인 현황 파악이 필요하다. 이에 서울시 보육교사와 유치원교사의 자격, 학력 현황 등을 검토하고 현직교사의 통합교사로의 전환 방안, 어린이집의 중간관리자 제도 도입과 보조교사 제도 체계화, 통합교사 양성과정에 맞춘 재교육 지원과 관련한 세부 정책과제를 모색이 필요하다.

넷째, 임금체계 개선과 관련해서는 자격과 학력, 경력 등이 반영된 기본급 체계를 만드는 것이 가장 중요하다. 쟁점으로 논의하였던 기관유형 간 임금격차 해소, 기관유형별, 지자체별 수당 차이 해소 등도 기본급 체계가 어떻게 만들어지느냐에 따라 세부 내용이 달라질 수 있다. 가령 지자체별 보육교사 수당 차이를 해소하기 위해서는 공통으로 지급되는 수당은 중앙정부 정책화시키고 표준보육비용 산정에 반영하여 기본급화하는 것이 적절하다는 제안도 있었는데(박진아·유해미·최효미·김동훈·김태우·위세아·김송이·유영준, 2019: 40-53), 현 기관유형이나 지자체별 임금 차이를 개선하는 방향의 기본급 체계가 도입된다면 문제 상황 자체가 없어질 수도 있다. 기본급 체계 개선은 서울시 정책과제로 모색할 수 있는 부분이 거의 없고, 기본급 체계 논의에 따라 교사 수당과 관련한 서울시 정책과제가 달라질 수 있으므로 III장의 분석에서는 제외한다.

마지막으로 다섯째, 기관 운영 통합은 서울시의 세부 현황을 살펴보고, 지역의 기관 운영 특성이 반영된 중앙정부 시설기준 통합(안)을 마련하고 현장을 지원할 수 있는 실질적 체계 모색이 서울시 과제가 될 수 있다. 이에 어린이집·유치원 설치·운영 기준과 형태, 운영시간, 면적과 실외놀이터 등 시설환경에 대한 서울시 세부 현황을 분석하고, 서울시 보육과 유아교육 현장의 특성은 무엇인지, 이를 반영한 기관 운영 통합 기준을 마련한다면 어떤 점들이 고려되어야 하는지를 정리하고자 한다.

요약하여 III장에서 살펴볼 내용을 도식화하면 다음과 같다.



영역	중앙정부 쟁점 및 고려사항	서울시 쟁점 및 분석내용
부처 통합	先 부처 통합(추진부처 결정) 추진 - 양질의 영유아 교육·돌봄 보장을 위한 최적의 추진체계 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울시와 교육청 보육·유아교육 행정체계 특성</li> <li>- 인력 전문성 및 컨설팅·장학 중심의 지원체계 강화 방안</li> <li>- 타 아동·돌봄서비스와의 연계성 강화 방안</li> </ul>
통합 연령 기준	0-5세 일원화 통합 지향 - 연령 특성을 고려한 차별성, 전문성 강화 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 중앙정부 결정 사항, 서울시 차원 쟁점 없음</li> <li>- 일부 내용, 교사, 기관 통합 쟁점에서 논의</li> </ul>
교사 자격·양성 체계 통합	학과제 중심 1,2급 자격체계 도입 - 현직교사의 자격 전환 방안 - 학력과 경력에 따른 자격·역할 세분화 방안 - 통합교사 양성과정 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보수교육을 통한 현직교사의 통합교사 전환 방안: 교육 내용 구성, 교육 운영 방식 등</li> <li>- (어린이집) 중간관리자 도입 방안</li> <li>- 보조인력체계 운영 방안 고려</li> <li>※ 통합교사 자격취득 방안과 양성과정 구성은 중앙정부 결정 사항</li> </ul>
교사 처우 (임금 체계) 통합	교사 전문성 제고를 위한 새로운 임금체계 구축 - 자격, 학력 등이 반영된 임금체계 구상 - 기관유형 간/지자체 간 임금·수당 격차 해소 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 기본급 체계는 중앙정부 결정 사항</li> <li>※ 기본급 체계 결정에 따라 지방정부 수당체계의 세부 개선 내용이 달라질 수 있으며, 장기적으로 수당 최소화 및 수당의 기본급 편입을 지향하고 있으므로 서울시 쟁점으로 검토 안함</li> </ul>
기관 통합	기관에 따른 질 차이 해소/ 이용자 선택권 보장을 위한 다양성 유지 - 기관 설치, 운영 기준 차이 고려 - 시설환경(면적, 실외놀이터) 기준 차이 고려 - 운영시간과 운영체제 차이 고려	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 어린이집과 유치원 세부 설치·운영 특성</li> <li>- 기관 설치·운영 기준 통합방안</li> <li>- 기관 시설환경(면적, 실외놀이터) 기준 통합방안</li> <li>- 기관 운영시간, 보육·교육과정 운영체계 통합 방안</li> </ul>



Ⅲ 그림 Ⅲ-1 Ⅲ 서울시 유보통합 쟁점 분석 범위와 내용

## 2. 서울시 영유아보육·교육 현황과 특성

### 1) 서울시 어린이집·유치원 현황

유형별 어린이집 현황을 살펴보면, 2021년 12월 말 기준 서울시는 5,049개소의 어린이집이 있으며, 총 182,922명이 아동이 어린이집을 다니고 있다. 그중 국공립어린이집은 1,811개소, 35.9%에 해당하며 국공립어린이집을 다니는 아동은 85,501명으로 46.7%에 해당한다. 이는 전국 국공립어린이집 비율(시설 수 기준 16.4%, 아동 수 기준 22.7%) 대비 2배 이상 높은 수치이다.

Ⅰ 표 Ⅲ-1 Ⅰ 서울시 유형별 어린이집 현황

(단위: 개소, 명, %)

구분	국·공립	사회복지 법인	법인· 단체 등	민간	가정	협동	직장	계
시설	1,811 (35.9)	23 (0.5)	92 (1.8)	1,162 (23.0)	1,637 (32.4)	28 (0.6)	296 (5.9)	5,049 (100.0)
아동	85,501 (46.7)	1,187 (0.6)	3,873 (2.1)	54,604 (29.9)	23,846 (13.0)	661 (0.4)	13,250 (7.2)	182,922 (100.0)

주: 2021년 12월 기준 자료로, 아동은 현원을 의미함  
자료: 보육통계(2021년 12월말 기준)

서울시가 이처럼 국공립어린이집 비율이 높은 것은 민관연대와 민간·가정어린이집 전환 등 다각적인 방법으로 국공립어린이집을 적극적으로 활용했기 때문이다. 그러나 운영주체의 공공성 강화와 국공립어린이집 서비스 질 향상 필요는 더욱 두드러질 수 있으며, 이는 유보통합에서도 중요한 쟁점이 될 수 있다. 국공립어린이집의 민간 위탁 운영체제와 특히 높은 개인 위탁 비율은 국공립 기관으로 전환·통합 과정에서 쟁점이 되겠지만, 현재 서울시 국공립어린이집 비율이 높은 만큼 배제보다는 포용하는 전략을 더 적극적으로 검토해볼 필요가 있다. 세부 운영 특성은 다르지만, 국공립유치원과 국공립어린이집을 유보통합 이후 국공립 기관으로 통합하는 방안은 현재 어린이집을 다니고 있는 아동 중 절반의 서비스 질적 수준과 공공성, 투명성 등을 지속해서 보장하는 방안이기도 하다. 물론 이 외에 타 유형의 어린이집의 공공성과 투명성, 서비스 질 제고를 위한 정책 또한 뒷받침되어야 한다.



기관 통합에서 쟁점이 될 수 있는 가정어린이집은 1,637개소, 현원 23,846명으로 이용 아동 수는 많지 않지만, 기관 수로 보면 전체 어린이집의 32.4%로 상당 부분을 차지한다. 이뿐만 아니라 가정어린이집 전환 국공립 확충 전략에 따라 국공립어린이집의 22.0%는 20인 이하 소규모 어린이집에 해당한다. II장에서 살펴보았듯이 소규모로 시설환경이 상대적으로 열악하고, 영아 중심 시설로 유보통합 이후에도 유아 이용은 어려울 것으로 예상되기 때문에 적지 않은 1,637개소의 가정어린이집은 어떻게 통합기관으로 전환·포함할 수 있을지 신중히 검토되어야 한다. 이는 영아 돌봄·교육의 질 제고에도 큰 영향을 미칠 것이다.

다음으로 서울시 유치원 현황을 살펴보면 2022년 4월 기준 764개소의 유치원이 있으며, 66,616명의 아동이 다니고 있다. 공립유치원 비율이 시설 수 기준으로는 292개소로 38.2%이며, 병설유치원이 원아 수가 적기 때문에 아동 수 기준으로는 15,986명, 공립유치원 이용률은 24.0%이다. 유치원은 사립유치원 이용률이 76.0%, 특히 사인 사립유치원 이용률이 55.7%로 높다. 어린이집 현황과 다르게 유치원은 국공립 비율은 전국 대비(시설 수 기준 60.0%, 아동 수 기준 30.2%) 낮다. 이에 유보통합 추진과정에서 공립유치원 확충과 함께 사립유치원의 공공성과 질 제고, 교사 처우 개선 등도 추진되어야 한다.

Ⅰ 표 Ⅲ-2 Ⅰ 서울시 유형별 유치원 현황

(단위: 개소, 개, 명, %)

구분	국립	공립			사립			계
		소계	단설	병설	소계	법인	사인	
시설	-	292 (38.2)	47 (6.2)	245 (32.1)	472 (61.8)	128 (16.8)	344 (45.0)	764 (100.0)
학급수	-	1,338 (35.4)	361 (9.5)	977 (25.8)	2,446 (64.6)	652 (17.2)	1,794 (47.4)	3,784 (100.0)
아동	-	15,986 (24.0)	4,853 (7.3)	11,133 (16.7)	50,630 (76.0)	13,540 (20.3)	37,090 (55.7)	66,616 (100.0)

주: 2022년 4월 기준 자료로, 아동은 현원을 의미함

자료: 유치원알리미 2022년 1차 공시자료(<https://e-childschoollinfo.moe.go.kr/openData.do>, 22.9.22.인출)

어린이집과 유치원 이용 아동을 합하여 본다면, 국공립어린이집·유치원 이용 아동은 101,487명으로 전체 어린이집, 유치원 이용 아동(249,538명)의 40.7%에 해당한다.

서울시 보육정책과 동일하게 국공립 이용률 50%를 목표치로 삼는다면 국공립어린이집·유치원 확충 및 이용률 확대는 유보통합 추진과정과 달성 이후에도 중요한 과제가 될 것이다. 유보통합 시 어떤 점들을 고려하여 통합기관 설치·운영 기준을 마련하고, 해당 기준에 따른 국공립 기관을 확충하기 위해 어떤 정책들을 필요한지 논의해야 한다.

한편, 서울시 아동 연령별 어린이집, 유치원 이용 현황을 보면 서울시 0-5세 영유아의 67.4%가 어린이집, 유치원을 이용하고 있다. 유보통합은 서울시 영유아 약 70%를 위한 정책이다. 또한 만 5세를 제외하고 전 연령에서 어린이집 이용률이 더 높음도 유보통합 추진에서 중요하게 고려해야 할 사항이다. 앞의 시설 현황에서도 유치원의 이용 아동 규모는 어린이집의 1/3, 시설 수는 어린이집의 1.5/10 정도로 어린이집이 시설 수와 이용 아동 수가 많으므로 영유아 보육·교육에 적지 않은 역할을 하는 어린이집을 충분히 포괄한 유보통합 논의가 필요하다. 한편 영아의 어린이집 이용률도 54.0%로 낮지 않으므로 본 연구에서는 주된 쟁점으로 다루지 않지만, 영아 돌봄·교육의 질 제고 방안도 유보통합의 주요 과제로 중요하게 고려되어야 한다.

【표 III-3】 서울시 연령별 어린이집·유치원 이용 현황(2021년)

(단위: 명, %)

구분	계	영아(0-2세) <sup>2)</sup>				유아(3-5세) <sup>2)</sup>				
		소계	0세	1세	2세	소계	3세	4세	5세	
주민등록인구	375,106	188,659	88,314	48,900	51,445	186,447	55,879	62,987	67,581	
어린이집	아동수	182,922 <sup>1)</sup>	101,905	18,479	38,647	44,779	79,705	29,094	25,358	25,253
	(비율) <sup>3)</sup>	(48.8)	(54.0)	(20.9)	(79.0)	(87.0)	(42.7)	(52.1)	(40.3)	(37.4)
유치원	아동수	69,958 <sup>1)</sup>	-	-	-	-	69,910	17,298	25,062	27,550
	(비율) <sup>3)</sup>	(18.7)	-	-	-	-	(37.5)	(31.0)	(39.8)	(40.8)
계	아동수	252,880	101,905	18,479	38,647	44,779	149,615	46,392	50,420	52,803
	(비율) <sup>3)</sup>	(67.4)	(54.0)	(29.9)	(79.0)	(87.0)	(80.2)	(83.0)	(80.0)	(78.1)

주: 1) 어린이집 및 유치원에 만 6세 이상 이용아동도 있음. 전체 어린이집 이용아동 수 182,922명에는 만 6세 이상 이용아동 1,312명이, 전체 유치원 이용아동 수 69,958명에는 만 6세 이상 이용아동 48명이 포함되어 있음

2) 어린이집, 유치원 반편성 연령 기준을 의미함. 0세는 주민등록인구통계 상 만 0.1세 아동이, 1세는 만 2세, 2세는 만 3세, 3세는 만 4세, 4세는 만 5세, 5세는 만 6세를 의미함. 이에 대한 세부적인 내용은 1장 용어정리를 참고하길 바람

3) 주민등록인구통계 해당 연령 대 어린이집, 유치원 이용아동 비율을 의미함. 위의 주 2)에 설명한대로 주민등록인구통계상 연령 기준과 어린이집 및 유치원 반편성 연령 기준이 다름을 유의하고 표를 봐야함

4) 주민등록인구, 어린이집 아동 수는 2021년 12월 말 기준, 유치원 아동 수는 2021년 4월 말 기준임

자료: 주민등록인구통계(2021년 12월말 기준), 보육통계(2021년 12월말 기준), 교육통계(2021년 4월말 기준)



## 2) 서울시 보육교사·유치원교사 현황

교사 처우 개선이나 어린이집·유치원 운영 통합은 어린이집 유형별로 유보통합 이슈들이 다를 수 있어 기관 유형에 따라 다른 정책이 필요하다. 또한 같은 정책을 시행한다고 하더라도 어린이집 유형별로 보육교직원에 다른 영향을 미칠 수 있다. 교사 통합에서 가장 중요한 통합교사 자격·양성체계는 현 보육교사와 유치원 교사 자격 현황을 고려하여 그 논의가 이루어져야 한다. 이에 어린이집, 유치원 유형별, 자격급수별 교직원 현황을 고려한 정책 시행계획 수립이 필요하다.

먼저 어린이집, 유치원 유형별 교직원 현황을 살펴보면, 2021년 12월 기준 서울시 어린이집에 근무하는 보육교사(특수교사 포함)는 총 38,821명이다. 이 중 44.9%인 17,424명이 국공립어린이집에 근무하고 있으며, 민간어린이집에 9,948명(25.6%), 가정어린이집에 6,813명(17.5%)가 근무하고 있다. 서울시의 국공립어린이집 확충 정책에 따라 국공립어린이집 보육교직원 수도 많이 늘어났으며, 타 시도에 비해 그 비율이 높다.

Ⅰ 표 Ⅲ-4 Ⅰ 서울시 어린이집 유형별 교직원 현황

(단위: 명, %)

구분	국·공립	사회복지법인	법인·단체 등	민간	가정	협동	직장	계
원장	1,803 (35.8)	22 (0.4)	92 (1.8)	1,159 (23.0)	1,632 (32.4)	28 (0.6)	294 (5.8)	5,030 (100.0)
보육교사	17,424 (44.9)	198 (0.5)	647 (1.7)	9,948 (25.6)	6,813 (17.5)	168 (0.4)	3,623 (9.3)	38,821 (100.0)
특수교사	329 (85.5)	10 (2.6)	30 (7.8)	16 (4.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	385 (100.0)

주: 2021년 12월 기준  
자료: 보육통계(2021년 12월말 기준)

유치원은 원장과 교사 사이에 원감을 둔다. 2022년 4월 기준 서울시 유치원 원장은 513명, 원감은 384명, 교사는 5,326명이 있다. 보육교사 기준으로 공립유치원 교사는 23.3%, 사립유치원 교사는 76.7%로 사립유치원 교사 비율이 압도적으로 높다. 그러나 유치원 교사의 3/4에 해당하는 사립유치원 교사의 근무환경이 열악하고 공립유치원과

의 격차도 크다. 사립유치원 교사의 처우 개선은 유아교육의 지속적 이슈인 만큼 유보통합 논의에서도 중요한 과제로 다뤄져야 한다.

【 표 III-5 】 서울시 유치원 유형별 교직원 현황

(단위: 명, %)

구분	공립			사립			계
	소계	단설	병설	소계	법인	사인	
원장	47 (9.2)	47 (9.2)	0 (0.0)	466 (90.8)	127 (24.8)	339 (66.1)	513 (100.0)
원감	135 (35.2)	47 (12.2)	88 (22.9)	249 (64.8)	78 (20.3)	171 (44.5)	384 (100.0)
교사	1,241 (23.3)	351 (6.6)	890 (16.7)	4,085 (76.7)	1,022 (19.2)	3,063 (57.5)	5,326 (100.0)
특수 교사	115 (100.0)	42 (36.5)	73 (63.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	115 (100.0)

주: 1) 2022년 4월 기준

2) 교사는 수석교사, 보직교사, 일반교사, 특수교사를 포함함(기간제 교사·강사는 제외함)

자료: 유치원알리미 2022년 1차 공시자료(<https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/openData.do>, 22.9.22.인출)

다음으로 자격유형별 현황을 살펴본다. 2021년 12월 기준 현직에 종사 중인 보육교사 중 1급 자격증 소지자는 26,469명, 68.9%로 가장 많고, 2급 자격증 소지자는 11,495명, 29.9%이다. 통합교사 자격·양성과정은 어떻게 구성되느냐에 따라 자격급수별로 통합교사로의 전환 과정과 결과가 달라질 수 있으므로 보육교사 자격유형별 현황을 고려한 계획을 수립해야 한다.

한편, 2021년 12월 기준 어린이집에 근무 중인 보육교사 3급 자격 소지자는 서울시에 464명이 있다. 보육교사 자격체계 개편 논의와 함께 보육교사 3급 자격은 폐지될 가능성이 매우 크다. 그 수가 많지는 않지만, 보육에서는 자격증에 따른 업무 및 호봉 차이를 두지 않아 3급 보육교사 또한 담임교사를 하고 있으며, 국공립어린이집에도 적지 않은 수가 근무 중이다. 유보통합과 관련해서는 현직 종사 중인 464명의 3급 보육교사를 어떻게 통합교사 체계로 전환·포함시킬 것인가에 대한 고민이 필요하다.

【 표 III-6 】 서울시 보육교사 자격유형별 현황

(단위: 명, %)

구분	1급	2급	3급	계
전체	26,469(68.9)	11,495(29.9)	464(1.2)	38,428(100.0)
국공립	11,636(68.1)	5,302(31.0)	154(0.9)	17,092(100.0)
사회복지법인	140(74.5)	48(25.5)	-	188(100.0)
법인·단체	446(72.3)	169(27.4)	2(0.3)	617(100.0)
민간	7,253(73.0)	2,536(25.5)	140(1.4)	9,929(100.0)
가정	4,816(70.7)	1,839(27.0)	156(2.3)	6,811(100.0)
협동	111(66.1)	53(31.5)	4(2.4)	168(100.0)
직장	2,067(57.1)	1,548(42.7)	8(0.2)	3,623(100.0)

주: 2021년 12월 기준  
 자료: 보육통계(2021년 12월말 기준)

2021년 4월 기준 서울시 유치원 교사 중 정교사 1급은 1363명, 25.4%이며, 정교사 2급은 4,011명, 74.6%이다. 정교사 1급에 비해 정교사 2급 자격 비율이 3배 정도 높다. 어린이집은 1급 보육교사 자격 비율이 높았던 반면, 유치원은 정교사 2급 비율이 높다. 보육교사보다 유치원교사의 승급 문턱이 더 높게 되어 있는데 이것이 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 현직 자격 급수를 그대로 인정하여 통합교사로 전환할 때도 같은 자격급수로 인정할 것인가를 논의할 때 중요한 변수가 될 수 있다. 서울시에는 수석교사와 준교사는 없다. 자격 및 승진체계에서 수석교사, 준교사는 적어도 서울시 차원에서는 고려하지 않아도 될 것으로 보인다.

【 표 III-7 】 서울시 유치원교사 자격유형별 현황

(단위: 명, %)

구분	수석교사	정교사1급	정교사2급	준교사	계
전체	-	1,363(25.4)	4,011(74.6)	-	5,374(100.0)
공립	-	505(38.8)	797(61.2)	-	1,302(100.0)
사립	-	858(21.1)	3,214(78.9)	-	4,072(100.0)

주: 2021년 4월 기준  
 자료: 서울특별시 교육통계(<https://school.kedi.re.kr>, 2022.11.7.인출)



### 3) 서울시 영유아보육·교육 환경 변화

앞의 어린이집, 유치원 및 교사 기본 현황과 함께 보육과 유아교육을 둘러싼 환경 변화도 함께 살펴봐야 한다. 특히 영유아 인구 변화와 이로 인한 보육·유아교육의 수요 변화는 유보통합의 방향 결정에 중요한 요인이 된다.

먼저 지난 10년간의 서울시 영유아 인구 변화를 살펴보면 지속하여 감소하고 있다. 2018년부터 2021년까지 영유아 인구 감소는 더욱 급격하게 감소하여, 연간 평균 7.1% 씩 계속 감소하고 있다. 2021년 서울시 합계출산율은 0.63명까지 떨어졌으며(통계청 보도자료, 2022), 0-6세 영유아 인구는 2012년 말 기준 약 58만 2천 명에서 2021년 말 기준 약 37만 5천 명으로 급감하였다.

【표 III-8】 서울시 합계출산율 및 영유아 인구 변화(2012~2022년 1월말)

(단위: 명, %)

구분	12년	13년	14년	15년	16년	17년	18년	19년	20년	21년	22.1월
합계 출산율	1.06	0.97	0.98	1.00	0.94	0.83	0.76	0.72	0.64	0.63	
영유아수 (0-6세)	581,694	574,126	559,662	546,824	530,484	504,604	471,155	438,969	407,374	375,106	371,819
전년대비 증감율	▲0.4	▽1.3	▽2.5	▽2.3	▽3.0	▽4.9	▽6.6	▽6.8	▽7.2	▽7.9	▽0.9

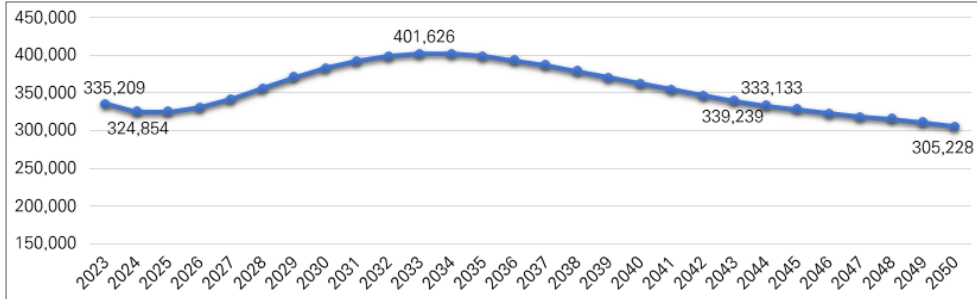
자료: 주민등록인구통계(<https://jumin.mois.go.kr/>, 2022.9.22. 인출), 통계청 보도자료(2022)

이러한 영유아 인구 감소추세는 장기적으로 지속될 것으로 보인다. 「서울특별시 자치구별장래인구추계」 자료의 인구변화 추이를 보면<sup>22)</sup>, 2024년까지 영유아 인구는 감소하다가 2033년 약 20% 정도 영유아 인구가 증가하지만, 그 후로 계속 감소하여 2050년은 2023년 대비 약 90% 수준으로 영유아 인구가 감소한다.

22) 2019년 6월 공표한 장래인구추계 시도편 자료로, 2017년까지는 확정 인구이지만 2018년 이후는 2018년 이후는 다음 인구 추계 때 변경될 수 있다. 이를 고려하여 자료를 볼 필요가 있으며, <그림 III-2>에 제시된 2023년 이후 자료도 추계치이므로 수치를 보는 것보다 인구변화의 추이를 더 주목하여 보는 것이 더욱 적절해 보인다.



(단위: 명)



주: 1) 2019년 6월 공표한 장래인구추계 시도면 자료로, 2017년까지는 확정인 구이지만 2018년 이후는 추계자료로 변경될 수 있음을 숙지하고 자료 해석이 필요함. 현 그림에 제시된 2023년부터의 자료도 추계치이므로 수치를 보는 것보다 인구변화의 추이를 더 주목하여 볼 것을 권함

2) 2023년 335,209명에서 2024년 324,854명으로 감소했다가 2033년 401,626명 최고치까지 증가하다가 지속적으로 감소함. 2050년 2023년 대비 90% 수준으로 영유아 인구는 감소함

자료: 서울특별시 자치구별장래인구추계(<https://stat.eseoul.go.kr>, 2022.11.20. 인출)

Ⅲ-2 서울시 0-6세 영유아 인구 추계(2023~2050년)



영유아 인구의 감소는 어린이집, 유치원 수요·공급에도 영향을 미친다. 아래 <표 III-9>를 보면 어린이집 이용아동과 시설 수는 2014년부터 감소하여<sup>23)</sup>, 영유아 인구가 급감하기 시작한 2018년부터는 더욱 큰 폭으로 감소하고 있다. 2018년부터 현재까지 서울시 어린이집 이용아동은 매년 약 6.0%씩 감소하고 있으며, 어린이집은 매년 300여 개 소씩 줄고 있다.

유치원도 이와 비슷한 추세이다. 아래 <표 III-10>을 보면 유치원 원아 수와 시설 수가 2015년까지 증가하다가 2015년부터 감소 추세를 보이고 있으며, 역시 영유아 인구가 급감하기 시작한 2018년부터는 더욱 큰 폭으로 감소하고 있다. 유치원 수가 가장 많았던 2017년 대비 2021년은 101개가 감소하였으며, 원아 수는 2018년 대비 17.9%, 2015년 대비 23.5% 수준으로 감소하였다.

23) 2012년부터 영유아 인구는 감소하기 시작했지만, 2012년 0-2세 보육료 전액지원이 시작되면서 어린이집 이용아동과 시설 수는 늘어남. 그러다가 2013년 가정양육수당이 전계층 전연령으로 확대 되고 영유아 인구 감소 영향이 더욱 커지면서 2014년부터는 어린이집 이용아동과 시설 수가 감소함

【 표 III-9 】 서울시 어린이집 및 이용아동 수 변화(2012~2021년)

(단위: 명, %, 개소)

	12년	13년	14년	15년	16년	17년	18년	19년	20년	21년
어린이집 이용아동 수	239,335	242,648	243,432	238,103	236,550	234,867	226,959	217,444	196,260	182,922
전년대비 증감율	▲11.4	▲1.4	▲0.3	▽2.2	▽0.7	▽0.7	▽3.4	▽4.2	▽9.7	▽6.8
어린이집수	6,538	6,742	6,787	6,598	6,368	6,226	6,008	5,698	5,370	5,049
전년대비 증감율	▲7.1	▲3.1	▲0.7	▽2.8	▽3.5	▽2.2	▽3.5	▽5.2	▽5.8	▽6.0

자료: 보육통계 각년도

【 표 III-10 】 서울시 유치원 및 원아 수 변화(2012~2021년)

(단위: 명, %, 개소)

	12년	13년	14년	15년	16년	17년	18년	19년	20년	21년
유치원 원아 수	87,997	92,400	91,195	91,394	91,026	88,987	85,213	78,009	74,657	69,958
전년대비 증감율	▲8.3	▲5.0	▽1.3	▲0.2	▽0.4	▽2.2	▽4.2	▽8.5	▽4.3	▽6.3
유치원 수	866	869	884	888	879	880	876	830	795	787
전년대비 증감율	▲1.1	▲0.3	▲1.7	▲0.5	▽1.0	▲0.1	▽0.5	▽5.3	▽4.2	▽1.0

자료: 보육통계 각년도

어린이집과 유치원 수는 감소하고 있지만, 서울시 국공립어린이집과 공립유치원 수는 증가하여 공공의 비율이 계속 높아지고 있다는 것은 긍정적인 변화이다. <표 III-11>, <표 III-12>를 보면 국공립어린이집은 2012년 690개소(10.6%)에서 2021년 1,811개소(35.9%)로 약 3배가량 증가하였다. 공립유치원은 2012년 155개소(10.65)에서 2021년 274개소(34.8%)로 약 2배가량 증가하였다. 그만큼 민간, 사립 기관의 폐원은 더욱 크게 나타난 것으로 어린이집, 유치원 폐원에 대한 관리 방안도 고민되어야 한다.

【 표 III-11 】 서울시 어린이집 수 변화 추이(2012~2021년)

(단위: 개소, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
전체	6,538 (100.0)	6,742 (100.0)	6,787 (100.0)	6,598 (100.0)	6,368 (100.0)	6,226 (100.0)	6,008 (100.0)	5,698 (100.0)	5,370 (100.0)	5,049 (100.0)
어린이집유형										
국공립	690 (10.6)	750 (11.1)	844 (12.4)	922 (14.0)	1,071 (16.8)	1,274 (20.5)	1,481 (24.7)	1,661 (29.2)	1,749 (32.6)	1,811 (35.9)
사회복지법인	42 (0.6)	39 (0.6)	36 (0.5)	35 (0.5)	33 (0.5)	32 (0.5)	27 (0.4)	28 (0.5)	27 (0.5)	23 (0.5)
법인·단체	173 (2.6)	167 (2.5)	154 (2.3)	141 (2.1)	131 (2.1)	116 (1.9)	106 (1.8)	101 (1.8)	92 (1.7)	92 (1.8)
민간	2,341 (35.8)	2,337 (34.7)	2,273 (33.5)	2,174 (32.9)	2,054 (32.3)	1,939 (31.1)	1,734 (28.9)	1,512 (26.5)	1,326 (24.7)	1,162 (23.0)
가정	3,119 (47.7)	3,258 (48.3)	3,277 (48.3)	3,105 (47.1)	2,824 (44.3)	2,592 (41.6)	2,369 (39.4)	2,098 (36.8)	1,857 (34.6)	1,637 (32.4)
협동	24 (0.4)	26 (0.4)	27 (0.4)	27 (0.4)	29 (0.5)	29 (0.5)	33 (0.5)	33 (0.6)	31 (0.6)	28 (0.6)
직장	149 (2.3)	165 (2.4)	176 (2.6)	194 (2.9)	226 (3.5)	244 (3.9)	258 (4.3)	265 (4.7)	288 (5.4)	296 (5.9)

주: 매년 12월 기준  
자료: 보육통계 각년도

【 표 III-12 】 서울시 유치원 수 변화 추이(2012~2021년)

(단위: 개소, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
전체	866 (100.0)	869 (100.0)	884 (100.0)	888 (100.0)	879 (100.0)	880 (100.0)	876 (100.0)	830 (100.0)	795 (100.0)	787 (100.0)
유치원유형										
공립	155 (17.9)	169 (19.4)	185 (20.9)	197 (22.2)	202 (23.0)	209 (23.8)	226 (25.8)	236 (28.4)	256 (32.2)	274 (34.8)
사립	711 (82.1)	700 (80.6)	699 (79.1)	691 (77.8)	677 (77.0)	671 (76.3)	650 (74.2)	594 (71.6)	539 (67.8)	513 (65.2)

주: 매년 4월 기준  
자료: 교육통계 각년도



영유아 수가 감소하고, 그에 따라 어린이집과 유치원 이용아동 수 및 시설 수도 감소한다는 것을 고려해야 한다. 국공립 어린이집·유치원의 지속 확충이 필요하다면, 영유아 수 감소에 따른 시설 감소는 민간, 사립 기관에서 나타날 것이고, 운영난 해소에 대한 현장의 지원 요구도 현재보다 더욱 강화될 수 있다. 어린이집, 유치원의 접근성을 고려했을 때 어린이집, 유치원의 무분별한 폐원도 막아야 하지만, 서비스 질이 낮은 기관이 정부 지원을 통해 계속 운영되는 것 또한 양질의 서비스 제공 측면에서는 적절하지 않다. 우수한 시설은 유지될 수 있게 지원하지만, 운영 역량이 안되거나 서비스 질이 낮은 기관은 정리될 수 있는 환경을 만드는 것이 유보통합 추진과정에서 함께 고민되어야 한다.

영유아 수 감소와 함께 어린이집, 유치원 수요에 영향을 미칠 수 있는 정책 변화도 함께 고려해야 한다. 인구구조 변화 외에도 노동시장 변화, 가족구조 변화, 양육지원 정책의 변화 또한 양육 형태에 영향을 미친다. 일례로 고용 형태의 다변화, 2022년 영아수당 도입, 2023년부터 시행될 부모급여 등은 양육자의 돌봄수요를 다양화·세분화하고, 정형적 종일제 보육 외에 야간연장 보육, 시간제 보육 등 특화보육 수요를 증가시키는 요인이 될 수 있다. 어린이집 12시간 보육 및 야간연장 보육, 시간제 보육 내실화의 필요성이 그만큼 커지는 것이다. 한편, 부모급여 도입과 함께 가정양육 지원체계가 강화될 수 있어 영아의 기관 정규 이용 수요는 줄어들 수 있다. 가정어린이집의 운영 변화 모색이 필요할 수 있다. 동시에 기관 이용이 반드시 필요한 영아들에게는 양질의 기관 돌봄·교육 환경을 조성해주는 정책 모색 또한 유보통합에서 고려되어야 한다.

### 3. 부처 통합: 서울시 현황과 쟁점

현재 보육은 보건복지부, 유아교육은 교육부 소관이며, 이에 따라 지방 행정체계 또한 보육은 광역자치단체-기초자치단체로서, 유아교육은 시·도교육청-지역교육지원청으로 차이가 난다. 이에 중앙부처 통합은 지방정부에서는 광역 및 기초자치단체와 교육청 및 교육지원청의 영유아 보육·교육 업무 추진체계의 변화를 의미한다.

중앙정부에서 부처 통합이 검토되고 그에 따라 지방 행정체계의 개편 또한 상당 부분 결정되겠지만, 서울시 차원에서도 행정체계 변화의 쟁점을 살펴보고 준비가 필요하다.



중앙부처 통합에 따라 서울시에서는 어떤 변화가 나타날 수 있는지, 영유아 연령 특성에 맞는 정서, 사회성, 신체, 언어, 인지 발달을 최적으로 지원할 수 있는(김영명, 2022) 지방정부 추진체계를 구성하기 위해 어떤 준비를 해야 하는지 정리가 필요하다.

### 1) 서울시 영유아보육·유아교육 행정체계 특징

아래 <표 III-13>은 서울시와 서울시교육청의 각각 보육, 유아교육 업무체계를 간략하게 비교한 것이다. 보건복지부의 업무체계와 동일하게 서울시 영유아담당관은 0-5세를 대상으로 하고 있고 어린이집 관련 업무 외에 가정양육지원, 지역사회 아동 지원 업무까지 포괄하고 있다. 서울시-여성가족정책실-영유아담당관 소속의 6개 팀으로 구성되어 있으며, 업무 범위가 넓은 만큼 업무 내용이 다양하다. 이와 달리 서울시교육청 유아교육과는 3-5세를 대상으로 하고 있고, 교육부 유아교육 업무체계와 유사하게 유치원 운영·지원을 중심으로 업무가 구성되어 있다. 서울시교육청-교육정책과-유아교육과에 3개 팀으로 구성되어 있으며, 유치원을 중심으로 한 단일 업무 체계로 되어 있어 업무 구성이 세분화·전문화되어 있는 것으로 보인다.

다음으로 인력 현황을 보면 서울시청은 31명, 서울시교육청은 24명으로 인력수만 보면 서울시청이 약 30% 많으나, 유치원보다 어린이집이 시설 수 기준 약 7배, 아동 수 기준 약 3배 많고 정책 대상에 따라 보육업무는 시설 미이용 아동까지 포함하고 있어 공무원 1인당 업무부담은 보육담당 공무원이 더 높을 수 있다. 인력 구성에서는 서울시청은 모두 행정공무원인 반면, 서울시교육청은 24명 중 12명이 장학관과 장학사 즉, 교육전문직인 차이가 있다. 특히 유아교육과정팀과 유아생활교육팀은 모두 장학관과 장학사로 이루어져, 교육과정 운영 및 컨설팅 등의 인력 전문성이 강화되어 있다.

표 III-13 | 서울시청 보육 vs. 서울시교육청 유아교육 담당부서 비교

구분	서울시청 영유아담당관	서울시교육청 유아교육과
부서체계	1개 부서(영유아담당관), 6개팀 - 영유아정책팀, 영유아지원팀, 영유아기반팀, 보육사업팀, 특화보육팀, 보육관리팀	1개 부서(유아교육과), 3개 팀(업무별로 구분) - 유아교육과정·인사, 유아생활교육, 유아교육 지원 <sup>1)</sup>

구분	서울시청 영유아담당관	서울시교육청 유아교육과
인력구성	현원: 31명 영유아담당관: 과장(1) 영유아정책팀: 팀장(1), 주무관(6) 영유아지원팀: 팀장(1), 주무관(4) 영유아기반팀: 팀장(1), 주무관(3) 보육사업팀: 팀장(1), 주무관(3) 특화보육팀: 팀장(1), 실무사무관(1), 주무관(3) 보육관리팀: 팀장(1), 주무관(4)	현원: 24명 유아교육과: 과장(1) 유아교육과정·인사: 장학관(1), 장학사(7) 유아생활교육: 장학관(1), 장학사(3) 유아교육지원: 사무관(1), 주무관(10)
주요업무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 영유아 보육정책 개발 및 종합계획 수립</li> <li>- 특수시책 사업 운영: 서울형 모아어린이집, 생태친화형 어린이집, 교사 대 아동비율 개선 시범사업, 0세아전담어린이집, 서울형어린이집 등</li> <li>- 육아종합지원센터 및 서울시 장난감도서관 운영, 서울아이발달센터 구축 운영 등 영유아발달 지원사업, 영아수당·가정양육수당 지원 및 찾동 연계 사업</li> <li>- 보육교직원 권익보호 및 지원: 보조교사, 보육도우미, 대체교사 지원 등</li> <li>- 국공립어린이집 확충, 보육 품질 및 제도 개선</li> <li>- 안심회계건설링 운영, 어린이집 점검관련 계획수립 및 실행, 어린이집 관리시스템 운영 및 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유아교육과정 운영 업무, 유치원 장학계획 수립 및 추진, 유아 관찰·평가 업무 지원, 맞춤형컨설팅 장학 운영</li> <li>- 의무교육, 유아학교 명칭 개정 추진 관련</li> <li>- 유치원 생활지도 및 안전교육 업무·조정</li> <li>- 유치원 방과후 과정 운영 업무</li> <li>- 교육공무직(에듀케어강사, 유치원교육실무사) 업무 지원</li> <li>- 지역사회 유관기관과의 연계 업무</li> <li>- 더불어키움(공영형)유치원 업무, 사립유치원 공공성 강화 추진</li> <li>- 사립유치원 K-에듀파인 운영, 유아교육행정정보시스템(유아 NEIS)구축 기본계획 수립 및 운영 등</li> </ul>

주: 1) 체육건강문화예술과 급식기획에서 유치원 급식, 특수교육과 통합교육 운영에서 유치원 특수학급 운영, 학교지원과 학교설립에서 유치원 설립, 감사관 유치원특정감사에서 유치원 감사 업무 등을 담당함

자료: 서울특별시 홈페이지 영유아담당관 조직도(<https://org.seoul.go.kr>, 2022.9.13.검색)

서울특별시교육청 홈페이지 유아교육과 담당업무안내(<http://buseo.sen.go.kr>, 2022.9.13.검색)

이러한 경향은 <표 III-14>의 자치구 및 지역교육지원청의 업무체계 비교에서도 동일하게 나타난다. 각 구청 내에 보육 담당부서는 어린이집 지원 업무 외에도 다양한 아동·돌봄 업무를 포괄하며 2개 팀으로 구성된 경우가 많고, 인력이 평균 14.2명 배치된다. 반면, 교육지원청은 유치원 운영·지원의 단일 업무로 구성되어 있으며 강동송파교육지원청을 제외하고는 초등교육지원과 내에 유아교육업무, 1개 부서로 3명이 업무 담당자로 배치되어 있다. 자치구별로 보육 관련 팀 구성 및 인력 배치에 차이가 있지만, 교육지원청은 거의 동일한 체계를 갖고 있다. 자치구는 25개 구청이 있지만, 교육지원청은 11개가 있어 2-3개 자치구를 묶어 업무를 관할한다는 차이도 있다.

Ⅲ 표 Ⅲ-14 Ⅲ 서울시 자치구별 보육 vs. 유아교육 업무체계 비교

구분	보육	유아교육
부서체계	※ 자치구별로 차이가 큼 2개팀(보육정책팀, 보육운영팀 등)으로 구성된 자치구가 16개로 가장 많음 - 최소 1개~최대 4개팀으로 구성됨	교육지원국-초등교육지원-유아교육업무(부서)으로 구성 (강동송파교육지원청만 유아교육기획 및 유아교육운영으로 세부 구분)
인력구성 (현원)	평균 14.2명(최소 9명, 최대 27명)	현원: 3명(서울시중부교육지원청만 4명)
주요업무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보육계획 수립 및 보육정책위원회 운영, 영유아보육조례 업무</li> <li>- 보육예산 및 결산, 보육료, 보조금 지원 관리</li> <li>- 국공립어린이집 위탁, 매입, 전환</li> <li>- 국공립어린이집 확충, 기능보강 및 그린리모델링 사업</li> <li>- 어린이집 인가, 설치 및 운영지원, 관리감독</li> <li>- 취약보육 업무(장애아, 다문화, 야간연장, 시간제 보육서비스 등)</li> <li>- 서울형 모아어린이집, 열린어린이집 선정운영</li> <li>- 시범사업(교사대아동, 다함께돌봄) 추진</li> <li>- 보육교직원 임면·입소, 교육·연수 관리, 경력증명서 발급</li> <li>- 보조교사 및 보육도우미, 대체교사 지원</li> <li>- 육아종합지원센터, 열린육아방 운영 관리</li> <li>- 부모 모니터링단 운영 관리</li> <li>- 어린이집 연합회 관리</li> <li>- 어린이집 평가인증 사업관리</li> <li>- 어린이집 안전점검 및 환경위생 지도, 방역 관리</li> <li>- 정보공시 및 보육통합시스템 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유아교육계획 수립 및 추진</li> <li>- 유아교육팀 예산 집행 및 교부금 업무</li> <li>- 유치원 장학계획 수립·운영, 컨설팅 장학 운영</li> <li>- 공립유치원 신·증설 업무 협조</li> <li>- 교육과정(누리과정) 편성·운영 지원, 교재·교구·장학자료 배부</li> <li>- 공립 및 사립유치원 방과후과정 운영 지원</li> <li>- 유치원 특수교육 업무 지원</li> <li>- 유치원 생활기록부 및 학적 관리</li> <li>- 공립/사립 교원 인사 관련 업무</li> <li>- 공립/사립 원장(감) 자격연수, 유치원 1급 정교사 자격연수</li> <li>- 사립 단기 대체교사 지원 업무</li> <li>- 유치원 교원능력개발평가</li> <li>- 유치원 장학, 감사, 평가 업무 지원</li> <li>- 유치원 인성교육, 생활지도, 안전 관련 업무</li> <li>- 교육과정 중심 지역네트워크 사업</li> <li>- 유아교육 관련 홈페이지 및 현황 관리</li> </ul>

자료: 보육은 서울시 25개 자치구 홈페이지, 유아교육은 서울시 11개 교육지원청 홈페이지를 기준으로 함

이에 따라 서울시 및 자치구 단위에서 보육과 유아교육 업무 추진체계가 통합·조정된다면, 어린이집과 유치원 운영·지원 업무 외 타 아동·돌봄 관련 업무의 통합·조정 여부, 그에 따른 적정 인력 규모 재산정, 현 교육청 교육전문직 배치를 고려한 영아돌봄·교육 과정에 대한 전문직 추가 배치 등이 검토되어야 한다.



## 2) 인력 전문성 및 컨설팅·장학 중심의 지원체계 강화

지방 행정체계 통합에서 고려사항 중 하나는 현재 교육부-교육청 체계의 장점인 인력의 전문성과 컨설팅·장학 중심의 현장 지원체계를 강화하는 것이다. 위 <표 III-14>를 보면, 전체적으로는 서울시 보육업무 부서 체계가 6개 팀 31명으로 구성, 인력도 많고 업무 구분도 세부적으로 되어 있지만, 어린이집과 유치원 관련 업무만 놓고 본다면 서울시교육청이 인력이 많고 업무 범위도 작다. 시설 및 원아 수를 고려하면 서울시청은 공무원 1인당 약 163개소, 5,901명, 서울시교육청은 공무원 1인당 약 32개소, 2,776명을 담당한다. 인력 배치로 본다면 서울시교육청이 더 깊이 있고 세부적인 업무 추진이 가능할 수 있다.

또한 교육청과 교육지원청에서는 교육과정의 연구, 개발, 실행은 장학사<sup>24)</sup>들이 담당하고 있어 인력의 전문성이 높다. 유아교육 업무체계에 ‘유아교육과정 운영 업무’가 별도로 가장 먼저 제시된 것도 이와 유사한 맥락에서 해석할 수 있다. 교육과정 운영은 업무 자체로서도 매우 중요하며, 그러므로 업무 추진과정에서도 전문성을 담보해야 한다는 인식이 있는 것이다. 보육과 유아교육 업무가 통합된다면 영아보육과정에 대한 전문인력 배치도 고려해야 한다.

보육업무 추진체계에서는 보육관리팀 부서가 따로 있고, 어린이집 평가제, 서울형 어린이집 공인 등 평가 및 관리·감독 업무가 강화되어 있는 반면, 유아교육업무 추진체계에서는 평가보다는 컨설팅, 장학 등의 현장 관리 및 지원에 초점을 두고 있다. 그리고 장학이나 컨설팅, 유치원 생활지도 업무 등을 서울시교육청에서 전문인력을 통해 직접 수행하는 비중이 크다. 보육에서도 평가 중심이 아닌 컨설팅과 교육 중심의 서비스 질 제고 체계의 필요성에 대한 논의가 있는 만큼, 교육과정 운영 및 장학지도, 컨설팅 중심의 업무체계와 전문인력 배치 등은 중앙부처 및 지방 행정체계 통합에서 중요하게 고려되어야 한다.

24) 교육과정의 연구, 개발, 실행과 교육행정기관의 증견 실무를 담당하는 교육공무원으로, 특정직 공무원이다. 국가직인 교사에서 전직하며, 주로 교육부, 교육부 소속기관, 시·도교육청, 교육지원청 및 교육청 산하기관에서 근무한다. 교육부 및 교육부 산하기관에서 근무할 경우 국가직 교육공무원, 시·도 교육청 및 시·도 교육청 소속기관에서 근무할 경우 지방직 교육공무원이 된다는 점에서 소속 및 근무지와 관계없이 국가직 신분을 갖는 교사와 신분상의 차이가 있다. 장학사는 행정상의 지휘·명령·감독권은 가지고 있지 않으나 학교 시찰 등을 통해 교육현장에서의 교육 관련 지도, 조언 등의 업무를 수행한다.(나무위키, <https://namu.wiki/>, 2022.9.26. 검색)



### 3) 타 아동·돌봄지원 서비스와의 연계 강화

위 <표 III-13>을 보면, 서울시청의 영유아담당관은 육아종합지원센터 및 서울시 장난감도서관 운영, 서울아이발달센터 구축 운영 등 영유아발달 지원사업, 영아수당·가정 양육수당 지원 및 찾동 연계 사업 등 다양한 아동·돌봄 관련 사업을 하고 있으며, 현재는 여성가족정책실 조직개편에 따라 아이돌봄담당관으로 이관되었지만 아이돌봄지원사업, 공동육아나눔터, 육아지원코디네이터, 다양한 가정 양육지원사업 등도 과거에는 영유아담당관 업무였다. II장에서 논의했듯이 영유아 발달을 위해서는 어린이집, 유치원 등의 기관뿐만 아니라 가정 및 지역사회 양육까지 총괄적인 지원이 필요하며, 이런 측면에서 보건복지부-서울시청-자치구의 업무체계는 큰 이점을 갖는다.

보건복지부와 교육부, 중앙부처 통합시 보건복지부의 어린이집 관련 업무만을 통합할 것인지, 다양한 아동·돌봄 관련 업무까지 포괄하여 통합·조정할 것인가가 쟁점이 될 것이다. 아동발달 측면에서 본다면, 아동·돌봄 관련 업무가 총괄적으로 하나의 부처로 통합되는 것이 가장 효과적이다. 그러나 현 지방 교육 행정체계는 인력 구성 및 부처 내 타 업무와의 연관성을 고려했을 때 사회복지 관련 업무를 담당하기 어려울 수 있다. 만약 어린이집, 유치원과 관련된 업무에 제한하여 부처 및 지방 행정체계 통합이 추진된다면, 기관 지원 외 다양한 아동·돌봄 지원 업무와 연계·협력은 어떻게 할 것인지, 특히 현장 및 양육자, 아동 대상의 직접 사업을 수행하는 지방정부 차원에서는 더욱 구체적으로 검토되어야 한다.

이때 지방정부 차원에서는 현재 여성가족부의 아이돌봄지원사업이나 공동육아방 등을 보육 관련 부처에서 담당하는 경우가 많으므로, 보건복지부 외 타 부처에서 하는 아동·돌봄 지원 업무의 추진체계도 함께 고려해야 한다. 또한 최근에 시행된 서울시 ‘엄마아빠행복프로젝트’와 같이 시와 자치구 특수시책으로 아동·돌봄 관련 정책과 사업이 많이 시행되고 있고, 정책의 대상이자 매개체로서 어린이집과의 연계성이 매우 중요하다. 이런 측면에서도 타 아동·돌봄 지원 업무와의 연계, 통합적 아동·돌봄 지원체계 구축의 필요성 등은 지방행정체계 통합에서 더욱 중요하게 고려되어야 한다.

## 4. 교사 통합: 서울시 현황과 쟁점

### 1) 현직교사의 통합교사 전환 지원 방안 모색

교사의 자격·양성체계 통합과 관련하여 자격·양성체계를 마련하는 것이 중앙정부 차원의 중요한 과제라면, 지방정부 차원에서 중요한 과제 중 하나는 현직교사의 통합교사 전환을 지원하는 것이다. 전환 방안은 다양하게 검토될 수 있는데, 보수교육을 통한 전환 지원은 지방정부 차원의 역할 모색이 중요하다.

중앙정부에서 새로운 통합교사 양성과정 내용을 결정하면, 그에 따라 현직교사의 통합교사 전환을 위한 보수교육의 과목 내용, 시수 등은 정해질 것이다. 그러면 서울시에서는 현 보육교사 보수교육과 유사하게 통합교사 전환 보수교육 대상자 추계, 보수교육 기관 선정 및 일정, 교육 이수 지원 등을 담당하게 될 가능성이 크다.

#### (1) 통합교사 전환 보수교육 운영: 교육내용, 체계

II장에서 살펴보았듯이 현 보육교사에게는 교직과목을 중심으로, 현 유치원교사에게는 영아 및 가족복지, 지역사회 관련 과목을 중심으로 교육내용이 구성되는 것이 고려될 가능성이 크다. 실제적인 보수교육 운영 주체가 될 가능성이 큰 서울시에서는 교육내용 구성과 관련하여 다음의 사항을 검토할 필요가 있다.

첫째, 기존 교직과목이 초중등 교사자격 취득과목과 같아 영유아교사에게 부적절하다는 문제 제기(강은진, 2022: 23; 이미정, 2013: 396)를 고려하여, 영유아교사에게 적합한 교직과목을 구성할 필요가 있다. 면접조사에 참여한 유치원교사 모두 교직과목에서 영유아의 비중은 매우 적고, 현 업무에 적용하는 것 또한 어렵다고 하였다. 영유아에게 적합한 보육·교육 현장에서 적용할 수 있도록 교직과목 내용 재편이 필요하다.

전공 과목은 유아 뭐뭐로 많이 시작을 하잖아요. 유아 수학 교육 유아 문학 교육 근데 교직 과목은 교육이라는 말로부터 시작을 해서 말씀하신 교육 철학 교육 통계 교육 심리학 이런 건데 그 교육이라는 거 안에서 유아의 비중은 굉장히 적었던 것 같아요. (교사 4, 사립유치원)

제가 대학원에서도 그렇고 대학교에서도 가장 많이 들었던 게 교육 철학이었거든요. 그 과목 중에서 근데 그 과목에서는 대학 그때는 그냥 이런 학자가 이런 얘기를 했다, 철학적인 이야기를 많이 해주셔가지고

그걸 어떻게 유아교육에 접목한다거나 그렇게 생각은 못 해봤는데 (중략) 나머지 교직은 사실 크게 생각은 나지 않는데 그래도 다른 교직도 의미가 있었던 거는 다른 전공의 선생님 학생들이 오더라고요 그래서 다른 전공 학생들의 생각도 많이 들어볼 수 있어서 그래도 시야를 조금 넓힐 수 있는 경험이 됐던 것 같아요. (교사 3, 공립유치원)

둘째, 아래 면접조사 결과에서도 드러나듯이 유아교육학과는 영아 발달에 대한 과목과 가족이나 지역사회 관련 과목이 없다. 영아와 유아를 모두 포괄하는 0-5세 영유아 전 연령에 대한 이해뿐만 아니라 영유아의 성장과 발달을 위해서는 가족 및 사회환경에 대한 이해가 필요하다. 통합교사 전환 보수교육 내용 구성 시 영아발달 및 가족, 지역사회 환경 등에 대한 과목 도입 여부에 대한 검토도 필요하다.

지금 생각했을 때는 교과서에 한 페이지 정도 영아에 대한 그냥 간략한 설명이 있었던 것 같고 그 이후로는 전혀 영아에 대한 건 없었고 제가 영아를 처음 본 것도 저희 학교 안에 있는 어린이 연구원에서 거기 약간 어린이집처럼 만 1세부터 다 있었기 때문에 그때 한번 관찰해본 거 말고는 네 영아를 관찰해볼 기회나 배워볼 기회도 전혀 없었어요. (교사 4, 사립유치원)

그거는 좀 많이 그런 게 저도 유아교육 했을 때 영아에 대한 교육을 제대로 받은 기억이 없어요. 그래서 처음, 제가 어린이집 왔을 때 영아반 교육을 했을 때 굉장히 난감해지더라고요 어떻게 그래서 저도 따로 공부하고 따로 다시 이제 할 수밖에 없는 상황이었는데 근데 그 부분은 진짜 필요한 부분이라는 해요. 왜냐하면 진짜 유치원은 만 3세 이상의 아이들 학교 가기 전 단계의 아이들을 그렇게 좀 교육한다는 의미가 더 커서 영아에 대한 교육은 크게 와닿지는 않거든요. (교사 6, 국공립어린이집)

현직 보육교사에게는 교직과목을, 유치원교사에게는 영아 관련 과목과 가족, 지역사회 관련 과목을 이수하도록 하는 것을 기본으로 부족한 전공과목을 추가하는 방식으로 보수교육 내용은 구성될 가능성이 크다. 여기에 현재 자격과 학력 및 전공 여부를 고려하여 과목 수 및 시수의 차이를 두는 방식으로 보수교육 체계를 마련할 필요가 있다.



(2) 서울시 통합교사 전환 보수교육 대상자 추계: 보육교사를 대상으로

현직 보육교사 중 보수교육 대상자 수를 추계하고 그 규모를 고려하여 보수교육 운영에 대한 세부 계획을 수립해야 한다. 이를 위해서는 서울시 보육교사의 자격, 학력, 경력 연한 등에 대한 전수 자료가 필요하다. 현재 이를 분석할 수 있는 자료가 없으므로 본 연구에서는 선행연구의 조사 결과를 토대로 대략적인 수를 추계한다. 향후 유보통합 준비를 위해서는 서울시 보육교사의 자격 및 학력, 경력, 양성과정 교과목 이수 현황 등에 대한 구체적인 실태조사가 필요하다.

현직 보육교사 중 일부는 교직과목을 이수하고 유치원 정교사 자격증을 갖고 있다.<sup>25)</sup> 이들은 통합교사 전환 보수교육에서 교직과목 이수 대상에서 제외하거나, 교과목 이수 시수를 줄이는 것을 검토할 수 있다. 아래의 표를 보면 ‘2021년 전국보육실태조사’ 결과, 보육교사 중 유치원 정교사 자격증을 가진 비율은 24.1%이다(양미선 외, 2021: 198). 약 75%의 현직 보육교사는 교직과목 필수 이수 대상자이다. 서울시로 본다면 1, 2급 보육교사 37,964명의 75%인 28,473명(2021년 12월 기준, <표 III-6> 참조) 정도가 교직과목 이수 대상자가 될 수 있음을 고려해야 한다.

【표 III-15】 보육교사 유치원 관련 자격증 중복소지 현황

(단위: %)

구분	유치원 정교사	유치원 원감	유치원 원장
2021년	24.1	0.3	0.4
2018년	18.5	0.5	0.5
2015년	10.7	-	-

주: 중복 응답 결과임  
자료: 양미선 외(2021: 198)

1, 2급과 다르게 3급 보육교사는 선행연구(최윤경 외, 2011)에서 제안하는 바대로 일정 기간 이상의 현장 경력과 별도의 평가과정을 거쳐 통합교사 보수교육 과정을 들을 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다. 통합교사 보수교육 이수를 위한 3급 보육교

25) 유아교육과를 졸업하고 보육교사로 재직 중인 경우와 아동 관련학과의 교직과정을 이수할 수 있는 체계를 통해 유치원 정교사 자격증을 취득한 경우가 이에 해당한다. 아동 관련학과는 10%만 교직과정을 이수하여 유치원 정교사 자격증을 취득할 수 있도록 제한하고 있다.



사의 현장 경력 연한과 평가 방법은 중앙정부에서 결정한다. 서울시는 464명의 현직 3급 보육교사의 현장 경력과 학력 수준, 양성과정 세부 이수 현황 등을 고려하여 세부 교육계획을 수립한다.

통합교사 전환 보수교육 계획 수립을 위해서는 자격 급수 외 학력, 전공에 대한 분석도 필요하다. 다음의 <표 III-16>, <표 III-17>은 2021년 전국 보육교사 2, 3급, 유치원 정교사 2급 자격증 발급현황을 학력별로 정리한 것이다. 보육교사 2급 자격취득자는 2-3년제가 42.4%로 가장 많다. 다음으로 학점은행제가 34.1%, 4년제 대학 졸업자 19.3% 순으로 나타난다. 유치원정교사 2급 자격취득자의 학력을 보면, 전문대학이 55.5%, 대학이 28.9%로 전문대학과 4년제 대학 비율이 보육교사보다 높다. 학력, 전공 분포를 고려한 서울시 교육계획을 수립해야 한다.

표 III-16 전국 보육교사 자격취득 현황(2021년)

(단위: %, 명)

구분	2급					소계	3급	합계
	4년제	2-3년제	방통대	사이버대	학점은행제		보육교사 교육원	
명수	4,782	10,499	438	591	8,453	24,763	923	25,686
(%)	(18.6)	(40.9)	(1.7)	(2.3)	(32.9)	(96.4)	(3.6)	(100.0)
2급 중 %	(19.3)	(42.4)	(1.8)	(2.4)	(34.1)	(100.0)	-	-

자료: 한국보육진흥원 내부자료(2022; 최은영 외, 2022: 93 재인용)

표 III-17 전국 유치원 정교사 2급 자격증 발급현황(2021년)

(단위: %, 명)

대학	전문대학	방송통신대학	산업대학	전공대학	합계
2,658	5,105	1,246	42	150	9,201
(28.9)	(55.5)	(13.5)	(0.6)	(1.6)	(100.0)

자료: 교육통계연보(2022; 최은영 외, 2022: 92 재인용)

## 2) 중간관리자 체계 도입 준비

통합교사 자격체계에 중간관리자를 도입하는 것에 대한 서울시 대응도 필요하다. II장에서 다수의 선행연구에서 제안된 '2급-1급-원감-원장' 체계를 고려하되, 어린이집과 유치원의 시설 규모, 현 업무체계 등을 고려하여 세부 운영 방안을 결정해야 함을 서술한 바 있다. 중간관리자 제도가 있는 유치원과 다르게 유치원과 다르게 어린이집은 현재 중간관리자 제도가 없으므로, 어린이집의 중간관리자 체계 도입의 필요성을 살펴보고 세부 모형을 만들어 시범운영 해보는 것이 서울시의 주요 역할이 될 수 있다.

어린이집은 공식적인 중간관리자 제도는 없지만, 면접에 참여한 보육교사들이 재직 중인 곳은 모두 원 자체로 '주임, 선임, 원감' 등의 중간관리자를 두어 운영을 하고 있다. 2017년 서울시여성가족재단 조사 결과에서도 83.3%의 어린이집이 중간관리자를 두고 있었다(조막래·이혜수, 2017: 59). 중간관리자가 있는 어린이집 중 85.6%는 주임, 26.6%는 선임, 27.7%는 원감을 두는 등 다양한 명칭을 사용하고 있으며(조막래·이혜수, 2017: 60-61), 어린이집 규모에 따라 중간관리자 운영 방식에 차이가 있어 기관 규모를 고려한 중간관리자 제도 마련이 필요하다. 80인 이상 어린이집의 32.8%는 주임, 선임 외 원감을 별도로 두고 있다(조막래·이혜수, 2017: 60-61). 직위별 보육경력 은 원감이 10.8년로 가장 높고, 주임은 8년, 선임은 7.8년 순으로 나타났다.

이뿐만 아니라 육아종합지원센터, 서울시보육서비스지원센터 등 교육기관에서도 중간관리자 교육을 진행하는 등, 실질적으로는 중간관리자 제도가 운영되고 있다. 그러나 공식화·제도화되어 있지 않기 때문에 대부분 학급을 맡지 않는 유치원 원감<sup>26)</sup>과는 다르게 어린이집의 중간관리자는 담임교사 업무를 함께 하고 있어 업무 부담이 가중되며, 주로 67.9%가 원장 임의 선정 방식으로 선발하여(조막래·이혜수, 2017:62) 선발방식의 공정성에도 문제가 제기되고 있다.<sup>27)</sup>

26) 「유아교육법 시행령」에 따라 2학급 이하인 유치원은 원장 및 원감이 학급을 담당할 수 있지만, 그 외 원감은 학급을 담당하지 않는다.

27) 조막래·이혜수(2017) 연구에서도 조사에 참여한 보육교사의 23.0%는 중간관리자의 선정이 공정하지 않다고 응답하였으며, 경력 및 학력, 성과평가 등을 통해 중간관리자를 선정하는 경우 더 공정하다고 인식하는 것으로 나타났다.

【표 III-18】 서울시 어린이집 규모별 중간관리자 배치 현황

(단위: %, 명, 년)

		20인 이하	21~40인 미만	40~80인 미만	80인 이상	전체
주임	있음	50.7	55.2	74.3	71.8	-
	명수	1.0	1.0	1.1	1.8	1.5
	총경력(년)	7.2	7.7	7.5	8.6	8.0
선임	있음	25.1	9.4	16.3	26.2	-
	명수	1.0	1.1	1.2	1.1	1.1
	총경력(년)	5.7	6.2	8.7	9.3	7.8
원감	있음	5.2	8.3	21.4	32.8	-
	명수	1.0	1.0	1.0	1.1	1.0
	총경력(년)	8.6	12.3	9.5	11.4	10.8

주: 전체 어린이집의 중간관리자 비율은 별도로 표기되어 있지 않았음. 보고서 본문에 중간관리자가 있는 어린이집 991개소 중 85.6%는 주임, 26.6%는 선임, 27.7%는 원감을 둔다는 분석이 제시됨

자료: 조막래·이혜수(2017: 61)의 표 일부를 재구성함



어린이집 유형에 상관없이 면접조사에 참여한 보육교사들은 모두 중간관리자 제도가 필요하다고 했고, 교사 역량 강화 및 업무 배분의 효율화, 서비스 질 제고에 도움이 된다고 하였다. 조막래·이혜수(2017: 74, 77) 연구에서도 61.0%가 중간관리자 제도 도입이 필요하다고 하였고, 효율적인 업무 배분(29.6%) 및 장기근속의 동기 제고(23.8%) 등이 주된 이유로 꼽혔다.

네 그런 역할이 중요한 것 같기는 해요. 어느 정도 조금 더 질 높은 보육과 교육을 하기 위해서는 어느 정도의 경력을 가진 그런 교사들이 뭔가 이런[업무지원, 장학 등] 것들을 할 수 있는 팀장이 있으면 또 도움도 되고 (교사 5, 국공립어린이집)

그들의 역할을 맡은 만큼의 업무 부담이라는 게 있잖아요. 근데 그 업무를 일반 선생님들이 하기에다 쉽지 않은 것들이 있거든요. 그런데 역할을 맡는 거에 따라서 업무 양도 달라지고 업무 부담도 달라지기 때문에 네 필요는 할 것 같아요. (교사 6, 국공립어린이집)

이에 어린이집에도 중간관리자 제도를 도입하고, 교사 전문성 제고 및 서비스 질 향상에 도움이 될 수 있도록 내실 있게 운영하는 것을 검토해볼 필요가 있다. 어린이집은 규모가 작은 곳이 많으므로 어린이집 규모, 학급 수 등을 고려하여 중간관리자 체계를

구상하고, 명칭, 경력, 역할을 구체화하고, 내실화를 위한 재교육 및 승진체계 강화 등을 함께 고민해야 한다.

### 3) 별도의 보조인력 자격체계 운영 검토: 보조교사, 방과후 교사 등

현재 어린이집과 유치원은 중앙정부 또는 지방정부 자체적으로 다양한 보조교사가 지원되고 있다. 2021년 12월말 기준 서울시 어린이집의 보조교사, 연장교사, 보육도우미는 총 12,301명이다. 여기에 2022년 시범사업으로 운영 중인 서울형 전임교사 140명(서울특별시 여성가족정책실, 2022b)과 야간연장 전담교사, 원에서 자체적으로 채용한 보조인력까지 합하면 그 수는 더욱 올라간다. 평균적으로 어린이집 1개소당 2~3명 이상의 보조인력이 있는 셈이다.

【표 III-19】 서울시 어린이집 보조인력 지원 현황(2021년 12월 말)

(단위: 명)

구분	합계	보조교사 계	국비	시비 (2시간추가)	연장교사 (국비)	보육도우미 (시비)
인원	12,301	5,813	4,219	1,594 (1,116)	3,692	2,796

자료: 서울특별시 여성가족정책실(2022a)

매우 광범위하게 보조인력이 활용되고 있으며, 장시간 운영, 영유아 안전 관리 등의 운영 특성을 고려했을 때 담임교사 외의 다양한 지원 인력은 앞으로도 유지될 필요가 있다. 그러나 별도 자격조건이 없는 보육도우미를 제외하고는 보육교사 자격증 소지자로 담임교사와 자격요건이 동일하며, 역할 또한 보건복지부와 서울시의 제도 추진계획 상에만 명시되어 있을 뿐 지침이나 법률에 따른 규정은 아니다.

교사 근무환경 개선과 서비스 질 향상을 위해 유보통합과 함께 보조인력에 대한 요구는 더욱 커질 것이다. 그렇다면 현 보조인력 제도를 더욱 체계화하여 운영할 필요가 있다. 조부경(2013)은 보조인력에게도 모두 담임교사와 동일한 자격을 요구하는 것은 적절하지 않으며, 각 교사의 직무를 표준화하고 그에 따라 자격을 차등화해야 함을 주장하였다. 면접조사에 참여한 어린이집 원장 1은 아래와 같이 보조인력이 늘어나고 처우



가 과거보다 좋아짐에 따라 담임교사의 근로의욕 저하, 보조인력의 업무 역량 관리 어려움 문제를 호소하였는데, 이 또한 보조인력의 자격·역할 차등화, 제도 운영 체계화의 필요성과 연관된다.

보조인력들이 많으니까 위화감이 생기는 거예요. (중략) 나도 저렇게 일하고 싶어 할 정도로 담임 선생님들이 부러워하는 거죠. 그래서 저도 늘 전일제 쓰는 교사를 주세요, 라고 얘기하는 게 전일제 교사한테 책임을 지워줘야 하거든요. 근데 보조교사들은 정말 제가 늘 요즘에도 입에 달고 다니는 말이 보조교사들에 대한 교육이 정말 필요하다. (중략) 보조교사 하시는 분한테 연장교사도 맡겼어요. 8시간을 근무하는 거예요. 근데 이분의 페이가 만만치 않은 거죠. 205만 원이에요. 거기에 연장근무 수당까지 가면요 217만 5천 원이에요. (어린이집 원장 1, 국공립어린이집)

또한 현재의 다양한 교사 양성 경로를 고려했을 때도 보조인력의 자격·역할 차등화를 포함한 운영체계 개편 검토가 필요하다. II장에서 살펴본 바와 같이 통합교사 자격체계는 학과제 중심으로 개편하고 장기적으로 4년제 대학 이상 제한까지 검토하자는 것이 다수의 의견이다. 그러나 앞의 전국 보육교사 2급(표 III-16), 유치원 정교사 2급(표 III-17) 자격증 발급현황에 보았듯이 보육교사는 약 80%, 유치원교사는 약 70% 정도가 4년제 대학 외 졸업자이다. 유보통합과 함께 학제 개편이 이루어지면 자격증 발급 현황도 2~4년제 대학으로 제한되겠지만, 현 양성과정의 다수를 차지하는 대학 외 양성기관의 역할 변화 방안 모색도 유보통합의 과제 중 하나이다. 이와 관련하여 대학 외 양성기관을 담임교사 외의 보조인력 양성기관으로 두는 것을 검토해볼 수 있다. 더불어 학력 및 자격증 취득경로의 차이가 커 통합교사의 완전한 전환에 어려움이 클 것으로 예상되는 현 보육교사 3급 자격증 소지자, 현직교사 중 통합교사로 전환하지 않은 교사 또한 보조인력으로 활용할 수 있다.

다만 이는 양성경로에 따른 담임교사 자격 제한과 연동되어 있는 것으로 법과 중앙정부의 지침 변경 없이는 서울시 차원의 적용은 어렵다. 서울시에서는 현행 보조인력 제도를 내실 있게 운영함과 동시에 향후 교사 자격·양성체계 개편에 대비한 보조인력 체계 운영 방안을 마련하고 중앙정부 정책 개선과 서울시 자체 정책 수립에 반영하는 것이 가능하다. 이때 현장의 상황과 보조교사를 포함한 현직 보육교사의 요구와 현황을 면밀히 검토하는 것이 필요하다.



## 5. 기관 통합: 서울시 현황과 쟁점

### 1) 기관 설치·운영 기준 통합 방안

기관 통합과 관련한 서울시 정책과제 모색을 위해서는 국공립어린이집과 국공립유치원의 세부 설치·운영 차이와 지방 특수시책에 따른 다양한 어린이집, 유치원 운영 모델에 대한 고려, 민간(사립) 어린이집·유치원의 부채 인정 여부의 차이에 대한 고려 등이 필요하다.

#### (1) 민간위탁 중심의 국공립어린이집 운영체제와 다양한 확충 방식에 대한 고려

2019년 6월 말 기준 서울시 국공립어린이집은 개인 위탁이 47.5%, 사회복지법인 등 법인 위탁은 33.1%, 사회적협동조합 위탁은 1.2%, 그 외 18.2%는 기타 단체 위탁이다(김송이 외, 2020: 36).

【표 III-20】 서울시 국공립어린이집 위탁체 유형 분류(2019년 6월)

(단위: 개소, %)

구분	계	개인	사회복지법인	종교법인	학교법인	사회적협동조합	재단법인	사단법인	기타
개소수	1,621	769	266	179	54	20	18	20	294
(%)	100.0	47.5	16.4	11.0	3.3	1.2	1.2	1.2	18.2

주: 1) 2019년 6월말 기준 서울시 내부자료를 활용해 분석한 결과임

2) 기타에는 장학회, 사단법인, 새마을금고, 재단법인, 문화원, 유치원, 보육교사교육원 등이 포함됨

자료: 김송이 외(2020: 36)

서울시 첫 직영 사례로 언급되는 중구(한국일보, 2019) 또한 시설관리공단에서 운영하는 체제이며, 동작구의 육아종합지원센터에서 국공립어린이집을 운영하는 형태나 서울시사회서비스원에서 운영하는 국공립어린이집이 있지만, 엄밀히 말하면 이 또한 위탁 운영체제로 공립유치원의 직영 체제와 다르다. 현재 설치·운영 주체 측면에서 국공립유치원 기준에 부합하는 서울시 국공립어린이집은 없다. 유보통합 시 기관 유형 구분 기준과 세부 내용은 중앙정부 차원에서 논의하여 결정하겠지만, 법률상 어린이집 설치·운영의 주체가 지방정부이므로 민간 위탁 특히, 개인 위탁 비율이 높은 것에 대해서는 서울



시 차원의 대응 방안 모색이 필요하다.

국공립어린이집 운영체제와 관련하여 전환 국공립어린이집 등 국공립어린이집 확충을 위해 시도하였던 확충 방식 다각화에 따른 다양한 국공립어린이집 설치·운영 방식에 대한 고민 또한 필요하다. 장기임차 방식으로 전환한 국공립어린이집이나 일부 민관연대, 공동주택단지 국공립어린이집은 국가나 지방자치단체가 시설과 부지에 대한 완전한 소유권을 가진 형태가 아니다.<sup>28)</sup> 서울시의 경우 2012년부터 현재까지 확충된 국공립어린이집 중 공동주택단지는 501개소, 장기임차 방식의 전환은 389개소, 민관연대는 101개소, 총 991개소 중 일부는 서울시 및 자치구가 설치·소유하지 않은 국공립어린이집이다. 유치원 형태로 본다면, 국공립유치원보다 사립유치원이지만 국공립 수준의 예산을 지원하는 ‘공영형 유치원’에 더 가깝다.

【 표 III-21 】 서울시 국공립어린이집 확충 현황(2012~2021년)

(단위: 개소)

구분	계	공동주택		공공기관	건물매입(신규설치)		기존 전환(매입·장기임차)				민관연대
		신규	전환		신축	리모델링	민간		가정		
							매입	장기임차	매입	장기임차	
개소수	1,535	360	141	144	119	91	123	58	67	331	101

주: 2012년~2021년까지 확충 현황으로 개원 예정인 시설도 포함되어 있음

자료: 서울시 내부자료

서울시 국공립어린이집 현황을 고려하여, 국공립유치원과 다른 설치·운영 구조와 교사 자격(임용고시 통과)이 다른 국공립 기관 유형을 둘 것인지 고민이 필요하며 이때 현 국공립어린이집 운영구조의 공공성과 교사 전문성은 어떻게 높일 것인지도 함께 고민되어야 한다.

28) 국공립어린이집 장기임차 선정기준(보건복지부, 2021)에 따르면, 기존 민간·가정어린이집 운영자와 임대차 및 운영권 이전 계약을 체결하고, 지자체는 기존 운영자의 운영권을 지속보장하며, 지자체는 어린이집 질 관리와 원장의 어린이집 무단 매각 방지 등을 지분추차 형태로 소유권 일부를 취득하도록 되어 있다.

## (2) 다양한 유형의 대안 공공 운영 모델에 대한 고려

서울시와 자치구, 서울시교육청은 어린이집과 유치원의 공공성 강화를 위해 서울형 어린이집, 더불어키움유치원, 매입형공립유치원 등 다양한 정책을 시행하고 있다. 서울시교육청의 더불어키움(공영형)유치원은 2017년 전국 최초로 시도한 일정 조정을 충족한 사립유치원에 재정적·교육적 지원을 하는 혁신모델로 현재 4개원이 운영 중이다(서울특별시교육청 보도자료, 2022). 민간기관에 국공립과 동일한 수준의 재정지원을 하며 관리·감독을 강화하여 질을 높이는 것은 서울형어린이집과 그 내용이 매우 유사하다. 2009년부터 시행된 서울형어린이집은 공인 평가기준을 통과한 민간·가정어린이집에 인건비와 운영비를 지원하며 재공인 절차를 통해 그 질을 관리·감독하고 있다. 2021년 9월 말 기준 524개소의 서울형어린이집이 있다. 단 더불어키움유치원은 유치원 법인화를 전제로 하지만, 서울형어린이집은 개인 운영 시설이 더 많다는 점에서 차이점이 있다. 어린이집에서는 사회복지법인과 각종 단체, 법인 등이 설치·운영하는 어린이집으로 인건비가 지원되는<sup>29)</sup> ‘사회복지법인 어린이집’과 ‘단체, 법인 등 어린이집’이 공영형 유치원 모델과 거의 일치한다. 형태는 다르지만, 국공립 기관의 신규 설치를 넘어 민간과 협력한 공공성 강화의 필요성이 보육과 유아교육 모두에서 커지는 만큼 유보통합에서도 다양한 공공성 강화 방안이 고민되어야 한다.

교육부와 서울시교육청이 공립유치원을 확대하기 위해 매입형, 공영형, 사회적협동조합유치원, 지자체공동설립형유치원 등 공립유치원 모델을 다양화하기 위한 노력을 하고 있으나, 현장의 참여가 저조하고 진입 문턱이 높아 계획만큼 확대되지 못하고 있다. 상대적으로 어린이집은 개인이 운영하는 시설이 많고 규모가 작다는 한계가 있지만, 공적 지원을 하되 관리·감독 강화를 통해 민간 영역의 공공성 및 투명성 등을 강화하기 위한 정책 경험이 유아교육보다 오래되었다. K-에듀파인을 통해 사립유치원 회계관리가 이제 시작 단계라면, 서울시 어린이집회계관리시스템은 유형에 상관없이 거의 모든 어린이집이 사용하는 것으로 정착되어 있다. 공공성뿐만 아니라 민주적 운영 모델로 좋은 대안이 될 수 있는 협동조합 운영 모델도 유치원은 1개소지만, 어린이집은 28개소이며 국공립어린이집 중 협동조합이 운영하는 곳까지 합치면 그 수는 더욱 늘어난다.

29) 각종 단체, 법인(사회복지법인 제외) 등이 설치한 어린이집은 일정 기준을 충족하는 경우에만 인건비가 지원된다. 기준의 세부적인 내용은 보건복지부(2022a) 보육사업안내 390쪽에 제시되어 있다.



유보통합에서도 보육의 이러한 공공성, 투명성, 민주성을 강화하기 위한 다양한 정책 경험과 현장 경험을 잘 활용한다면, 새롭고 다양한 개선된 형태의 공공성 강화 모델이 나타날 수 있을 것이다.

### (3) 민간·가정어린이집 부채 현황에 대한 고려

서울시 어린이집의 소유·임대 형태와 부채 현황을 파악할 수 있는 자료가 없으므로 추후 유보통합 준비과정에서는 서울시 어린이집의 세부적인 운영 현황을 파악하는 것이 우선 되어야 한다. 2021년 전국보육실태조사의 대도시 조사 결과를 토대로 간접적으로 살펴보면, 전체 어린이집 중 전세나 전월세, 월세인 경우가 31.3%이며, 사회복지법인, 법인단체등, 민간, 가정 중 38.0%가 부채가 있다. 국공립어린이집을 제외하고 대략 30~40% 정도는 어린이집에 부채가 있다고 볼 수 있다.

표 III-22 어린이집 소유·임대 형태 및 부채 현황(2021년 전국보육실태조사)

(단위: 개소, %)

소유·임대 형태	자가	전세	전월세	월세	무상	기타	계(수)
전체	52.0	2.2	7.4	24.5	10.3	3.6	100.0(3,300)
- 대도시	52.5	2.7	8.9	19.7	11.8	4.4	100.0(1,193)

부채 현황	부채 없음	10% 이하	11~30%	31~50%	51%이상	잘모름	계(수)
전체	56.5	7.7	12.2	16.1	1.3	6.2	100.0(2,599)
- 대도시	56.3	8.8	12.4	15.8	1.0	5.8	100.0( 861)

자료: 양미선 외(2021: 97, 100)

어린이집의 임대 및 담보 등의 허용은 어린이집 확충 초기 민간 참여를 활성화하여 어린이집을 많이 확대하고자 두었던 규정이다. 건물 임대료 및 용자금 이자를 기타운영비 명목으로 지출할 수 있는데, 임대료 및 용자금 이자가 많아 기타운영비 지출이 많아지면 보육서비스 질 향상에 사용할 수 있는 보육료는 그만큼 줄어드는 것이다. 이에 전문가 조사에서는 공공성과 투명성 등 서비스 질 제고를 위해서 시설 임대와 담보는 불허하되, 충분한 유예기간을 두고 숙고하는 것이 필요하다고 하였다.

“공공성과 투명성 확보 차원에서 유치원과 같이 어린이집 또한 부채가 없어야 함을 재산요건으로 제시 필요(전문가 조사 결과)”

“유치원을 부채 없이 완전 자기여야 하고 어린이집은 그렇지 않은데, 시간을 두고 이 기준을 포함한 새로운 설립·운영 기준 마련이 필요함(전문가 조사 결과)”

어린이집의 진입 장벽이 낮아 서비스 질 관리가 어려운 문제는 꾸준히 지적됐으며(양미선 외, 2021: 503), 이는 임대 및 담보 규정 허용과 무관하지 않다. 영유아 수 감소, 부모급여 시행 등 어린이집 운영 어려움이 더욱 심화될 수 있으므로 어린이집의 재정 안정성을 도모하여 서비스 질을 향상할 필요는 더욱 커질 것이다. 먼저 서울시 어린이집의 임대 및 담보 현황을 정확히 파악하고, 그 현황을 고려하되 어린이집의 임대와 담보를 없애거나 최소화할 방안은 무엇인지 살펴봐야 한다.

#### (4) 소규모 어린이집·유치원의 통합기관 전환 방안 고려

서울시 20인 이하 어린이집, 유치원 현황을 살펴본 결과 아래 표와 같이 2021년 12월말 2,066개소, 전체 어린이집의 40.9%가 정원 20인 이하의 소규모 어린이집이다. 이중 국공립어린이집이 398개소, 가정어린이집이 1,637개소를 차지한다. 가정어린이집 전환 확충 전략으로 국공립어린이집도 22.0%가 20인 이하 어린이집이다. 국공립, 가정 외 유형에서는 많지 않다. 2022년 4월 기준, 20인 이하 유치원은 없다. 유치원은 50인 미만이 극히 드물며, 사립유치원은 80%가량이 100인 이상 시설이다.

표 III-23 | 서울시 정원규모별 어린이집·유치원 현황

(단위: 개소, %)

구분	20명 이하	21~39명	40~49명	50~80명	81~99명	100~160명	161~200명	201~240명	241~300명	300명 초과	계
어린이집	2,066 (40.9)	701 (13.9)	583 (11.5)	910 (18.0)	467 (9.2)	251 (5.0)	47 (0.9)	15 (0.3)	9 (0.2)	-	5,049 (100.0)
국공립	398 (22.0)	253 (14.0)	256 (14.1)	496 (27.4)	259 (14.3)	122 (6.7)	22 (1.2)	4 (0.2)	1 (0.1)	-	1,811 (100.0)
사회복지법인	1 (4.3)	6 (26.1)	1 (4.3)	10 (43.5)	1 (4.3)	2 (8.7)	1 (4.3)	1 (4.3)	-	-	23 (100.0)
법인·단체	6 (6.5)	13 (14.1)	28 (30.4)	30 (32.6)	11 (12.0)	3 (3.3)	-	1 (1.1)	-	-	92 (100.0)



구분	20명 이하	21~ 39명	40~ 49명	50~ 80명	81~ 99명	100~ 160명	161~ 200명	201~ 240명	241~ 300명	300명 초과	계
민간	2 (0.2)	359 (30.9)	202 (17.4)	309 (26.6)	170 (14.6)	100 (8.6)	14 (1.2)	3 (0.3)	3 (0.3)	-	1,162 (100.0)
가정	1,637 (100.0)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,637 (100.0)
협동	11 (39.3)	12 (42.9)	4 (14.3)	1 (3.6)	-	-	-	-	-	-	28 (100.0)
직장	11 (3.7)	58 (19.6)	92 (31.1)	64 (21.6)	26 (8.8)	24 (8.1)	10 (3.4)	6 (2.0)	5 (1.7)	-	296 (100.0)
유치원	-	3 (0.4)	30 (3.9)	208 (27.2)	71 (9.3)	256 (33.5)	106 (13.9)	45 (5.9)	25 (3.3)	20 (2.6)	764 (100.0)
공립	-	3 (1.0)	28 (9.6)	150 (51.4)	38 (13.0)	62 (21.2)	9 (3.1)	2 (0.7)	-	-	292 (100.0)
사립	-	-	2 (0.4)	58 (12.3)	33 (7.0)	194 (41.1)	97 (20.6)	43 (9.1)	25 (5.3)	20 (4.2)	472 (100.0)

주: 어린이집은 2021년 12월 기준이며, 유치원은 2022년 4월, 인가정원 기준 자료임  
 자료: 보육통계(2021: 58), 유치원알리미 1차 공시자료(<https://e-childschoolinfo.moe.go.kr>, 2022.9.22.인출)

기관 특성에 따라 취원 연령을 제한하는 규정을 들지, 기관에 취원 연령을 결정할 수 있도록 할지 등은 본 연구 외 별도의 논의가 필요하다. 그러나 현재 영아반으로만 운영하는 20인 이하 어린이집은 시설 환경의 구조적 한계로 유아반 편성은 어렵다. 유보통합 이후에도 영아 전담 기관으로 운영해야 할 가능성이 크다. 적지 않은 숫자인 대략 2천여 개소의 어린이집이 영아 전담 기관으로 운영될 수 있다는 점, 또는 다른 형태의 기관으로도 전환될 수 있다는 점을 고려하여 서울시 유보통합 대응 방안을 고민해야 한다. 0-5세 영유아 전연령에 차별 없이 보육·교육 제공이라는 유보통합의 목적을 어떻게 잘 실현할 수 있을지를 중요하게 고려한 방안이 마련되어야 한다.

## 2) 기관 시설환경 기준 통합 방안

### (1) 어린이집·유치원 면적 현황 비교와 면적기준 개선 필요성

보육통합정보시스템과 유치원알리미 자료 분석 결과, 2022년 4월 기준 서울시 어린이집 영유아 1인당 평균 연면적은 5.6㎡로 법적 기준(영유아 1인당 4.29㎡)은 충족한다. 보육실 면적 또한 영유아 1인당 평균 3.6㎡로 법적 기준(영유아 1인당 2.64㎡)을

충족한다. 어린이집 유형별 차이는 크지 않지만, 직장어린이집이 영유아 1인당 평균 연면적 7.8㎡로 가장 넓고, 민간어린이집이 5.0㎡로 가장 좁다. 영유아 1인당 보육실 면적은 국공립과 민간어린이집이 3.5㎡로 가장 좁고, 사회복지법인 어린이집이 4.0㎡로 가장 넓다.

【표 III-24】 서울시 어린이집 연면적과 보육실면적 현황

(단위: m<sup>2</sup>, 개소)

구분	연면적				보육실 면적				(수)
	평균	최소값	최대값	원아 <sup>2)</sup> 1인당 평균	평균	최소값	최대값	원아 <sup>2)</sup> 1인당 평균	
전체	275.4	31.0	5624.0	5.6	165.0	20.0	2245.0	3.6	(4,706)
국공립	339.3	66.0	3787.0	5.8	194.9	43.0	1595.0	3.5	(1,810)
사회복지법인	463.8	112.0	1412.0	6.4	310.7	59.0	1176.0	4.0	( 21)
법인·단체	359.4	94.0	1274.0	6.3	210.2	57.0	605.0	3.7	( 84)
민간	312.9	78.0	1701.0	5.0	213.6	53.0	1423.0	3.5	(1,048)
가정	96.8	31.0	354.0	5.3	67.8	20.0	210.0	3.7	(1,418)
협동	168.4	67.0	343.0	5.4	115.2	52.0	278.0	3.7	( 25)
직장	574.9	80.0	5624.0	7.8	258.2	44.0	2245.0	3.7	( 300)

주: 1) 2022년 4월 기준 자료이며, 연면적의 이상치 값(1개소)과 정원이 '0'인 경우(1개소)가 분석에서 제외됨

2) 정원 기준임

자료: 보육통합정보시스템(서울시 내부자료)

2022년 4월 기준 서울시 유치원 영유아 1인당 연면적은 7.5㎡, 교실 면적은 3.3㎡이다. 법에서 정하고 있는 40인 이하 교사 면적 기준이 영유아 1인 기준 5㎡, 교실 면적은 규모에 상관없이 2.2㎡이기 때문에 법적 기준은 충족하고 있다. 공립, 사립, 유형 간 차이가 큰데, 영유아 1인당 연면적과 교실 면적이 공립은 11.5㎡, 4.2㎡인 반면 사립은 5.0㎡, 2.8㎡이다. 사립유치원은 법적 기준을 아주 약간 상회하는 수준이다. 유치원의 시설환경을 개선한다면 사립유치원의 영유아 1인당 면적을 확대하는 방안을 우선 고민해볼 수 있다.



Ⅲ 표 III-25 | 서울시 유치원 연면적과 교실면적 현황

(단위: m<sup>2</sup>, 개소)

구분	연면적				교실면적				(수)
	평균	최소값	최대값	원아 <sup>2)</sup> 1인당 평균	평균	최소값	최대값	원아 <sup>2)</sup> 1인당 평균	
전체	816.2	121.0	4722.0	7.5	388.9	47.0	2610.0	3.3	(763)
공립	897.9	176.0	3288.0	11.5	334.3	63.0	2610.0	4.2	(292)
단설	1509.2	382.0	3288.0	11.0	566.2	210.0	2610.0	4.1	( 47)
병설	780.1	176.0	2908.0	11.7	290.6	63.0	787.0	4.2	(244)
사립	765.8	121.0	4722.0	5.0	422.8	47.0	2035.0	2.8	(472)

주: 1) 2022년 4월 기준 자료이며, 이상치 값(1개소)은 분석에서 제외함  
2) 정원 기준임

자료: 유치원알리미 2022년 1차 공시자료(<https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/openData.do>, 22.9.30.인출)



어린이집과 유치원을 비교하면 영유아 1인당 연면적은 어린이집보다 유치원이 넓다. 어린이집 보육실과 유치원 교실 면적은 영유아 1인당 평균 각각 3.6㎡, 3.3㎡로 수치상으로는 어린이집이 더 넓은 것으로 보이나, II장에서 살펴보았듯이 어린이집 보육실 면적은 보육실, 복도, 공동놀이실을 모두 포함한 것이다. 자료상으로 어린이집의 정확한 보육실 면적은 파악할 수 없지만, 순수 보육실과 교실 면적만 비교한다면 유치원이 영유아 1인당 면적이 높을 것으로 예상할 수 있다.

어린이집과 유치원 내부에서도 기관 간 차이가 크고, 면접조사에 참여한 교사들이 모두 이야기하였듯이 면적 외에 다양한 요인들이 시설환경의 질에 영향을 미치기 때문에 유치원이 어린이집보다 시설환경이 더 좋다고 일반화하기는 어렵다.

이게 제가 저희 어린이집이 우수한 환경이어서 그럴 수도 있는데, 환경적인 거는 어린이집이나 유치원이 나 저희는 별로 차이를 못 느끼고 지내고 있어서요. (보육교사 3, 국공립)

이거는 기관의 차이는 아닌 것 같고 그냥 얼마나 많이 투자를 했냐에 따라 다른 것 같은데, 어린이집도 어떤 곳에는 놀이터도 정말 크고 실내환경도 정말 잘 되어 있고 공간이 넓은 그런 환경이 있는가 하면 유치원도 어떤 곳은 작고 교실도 많이 작고 한 곳이 있고 어린이집도 훨씬 더 영세하고 좀 작은 곳이 있잖아요. 근데 이거는 기관의 차이는 아닌 것 같아요. 제가 봤을 때는 (유치원 교사 2, 사립)

그러나 어린이집과 유치원 평균 연면적 비교에서도 살펴볼 수 있듯이 어린이집(평균 275.4㎡)에 비해 유치원(816.2㎡)이 2.5배 이상 크다. 단독건물로 설립되고<sup>30)</sup> 면적이 클 경우 다양한 시설환경 구축이 가능하여 대체로 어린이집보다 유치원의 시설환경이 우수하다고 인식할 수 있다. 양육자 조사에서도 어린이집에 비해 면적이 넓은 것을 유치원의 이점으로 꼽았다. 놀이 중심 보육과정 운영과 관련해서도 어린이집의 면적 기준 개선에 대한 논의는 꾸준히 있어 온 만큼, 놀이중심·아동중심 보육·교육환경 강화를 위해 면적 기준을 우선 개선할 필요가 있다. 법적 기준이 더 낮은 어린이집을 유치원 수준으로 일차적으로 올리고 이후 유치원과 어린이집을 통합, 현 유치원 기준 이상으로 영유아 보육·교육 기관의 면적 기준을 주요 선진국 수준으로 개선하는 방안을 검토할 수 있다.

[유치원은] 어린이집에 비해 여유로운 공간에서 유아들이 활동하는 점이 좋았습니다. (양육자 1)

아래는 영유아 1인당 연면적 규모별로 어린이집 유형을 분석한 결과이다. 전체 어린이집의 11.1%는 법적 기준인 영유아 1인당 전용면적 4.29㎡에 못 미치는 것으로 나타났다. 만약 유치원 기준(영유아 1인당 연면적 5㎡) 어린이집 면적 기준을 개선한다면, 전체 어린이집의 2,163개소, 46.0%가 우선 개선 대상이 될 수 있다. 다른 지역과의 직접적 비교는 어렵지만, ‘2021년 전국보육실태조사(양미선 외, 2021: 90-91)’와 김은설 외(2014: 63) 조사 결과를 보면 어린이집과 유치원의 면적이 대체로 농어촌이 가장 넓고 대도시가 가장 작은 것으로 나타난다. 이에 서울시는 타지역에 비해 어린이집 면적은 넓지 않으리라고 예상할 수 있으며, 이는 향후 증축이나 대지 확보 등의 방식으로 어린이집 영유아 1인당 면적을 개선하는 것이 어려움을 의미한다. 서울시 지역 특성을 반영한 어린이집, 유치원 면적 개선 노력이 필요하다. 가용 공간이 충분치 않다는 점은 이후 실외놀이터 조성 방안 모색에서도 주요하게 고려해야 할 서울시 특성이다.

30) 사립유치원은 반드시 설립자 소유의 단독 건물로 지어야 한다. 이에 비해 어린이집은 단독건물이 아니어도 1층에 설치하면 되고(보건복지부, 2022a: 39). 가정어린이집과 민간어린이집은 부채비율 50% 미만까지 인정하고 있다.

【 표 III-26 】 서울시 어린이집 영유아 1인당 연면적 규모별 현황

(단위: 개소, %)

구분	~4.28㎡	4.29~4.99㎡	5.00~6.99㎡	7.00㎡~	계(비율)
전체	522(11.1)	1,641(34.9)	1,834(39.0)	709(15.1)	4,706(100.0)
국공립	159( 8.9)	541(29.9)	786(43.4)	326(18.0)	1,812(100.0)
사회복지법인	-	4(19.0)	10(47.6)	7(33.3)	21(100.0)
법인·단체	16(19.0)	18(21.4)	35(41.7)	15(17.9)	84(100.0)
민간	239(22.9)	416(39.9)	309(29.6)	79(7.6)	1,043(100.0)
가정	101( 7.1)	618(43.5)	596(41.9)	106(7.5)	1,421(100.0)
협동	1( 4.0)	11(44.0)	9(36.0)	4(16.0)	25(100.0)
직장	6( 2.0)	33(11.0)	89(29.7)	172(57.3)	300(100.0)

주: 1) 2022년 4월 기준 자료이며, 연면적의 이상치 값(1개소)과 정원이 '0'인 경우(1개소)가 분석에서 제외됨  
2) 정원 기준임

자료: 보육통합정보시스템(서울시 내부자료)



## (2) 어린이집 실외놀이터 현황과 실외놀이터 설치 의무화 가능성 검토

서울시 어린이집과 유치원의 놀이터 현황을 살펴볼 수 있는 자료가 없어<sup>31)</sup> 향후 정확한 현황 파악을 위한 조사가 필요하다. II장에서 살펴보았듯이 유치원은 예외적인 경우를 제외하고는 현재 실외놀이터 설치가 의무화되어 있다. 실외놀이터 설치 의무화와 관련하여 고려해야 할 사항은 어린이집의 실외놀이터 설치 현황 및 설치 가능성이다.

서울시 어린이집의 실외놀이터 현황을 간접적으로 살펴보면, 2020년 서울시여성가족재단 조사 결과, 29.7%만 실외놀이터를 갖추고 있다. 70.3%는 실외놀이터가 없으며, 국공립어린이집 또한 64.0%가 실외놀이터가 없다(조막래·안현미·이혜숙, 2020: 135). 규모에 따라서는 20명 이하는 14.2%, 21~49명 이하는 21.3%, 50~99명 이하 48.3%, 100명 이상 71.1%만 실외놀이터를 갖추고 있다. 정원 50~99명 이하 어린이집 또한 절반 정도만 실외놀이터를 갖추고 있다.

31) 보육통합정보시스템과 유치원알리미에 놀이터 현황 정보는 없다.

【 표 III-27 】 서울시 어린이집 실외놀이터 조성 현황

(단위: %, 개소)

구분	실외놀이터 없음	실외놀이터 없고, 대체놀이터 이용	실외/대체놀이터 둘 다 없음	계(수)
전체	29.7	64.5	5.8	100.0(600)
어린이집 유형				
국공립	36.0	58.8	5.2	100.0(250)
민간	32.2	63.1	4.7	100.0(149)
가정	13.8	77.6	8.6	100.0(152)
기타	38.8	57.1	4.1	100.0( 49)
어린이집 규모(정원)				
20명 이하	14.2	77.2	8.7	100.0(219)
21~49명 이하	21.3	72.2	6.5	100.0(169)
50~99명 이하	48.3	48.9	2.9	100.0(174)
100명 이상	71.1	28.9	-	100.0( 38)

자료: 조막래 외(2020: 135)

놀이 중심 보육·교육과정 운영의 질 제고를 위해 실외 놀이공간이 필수임을 고려한다면, 2014년 합의되었던 ‘49인 이하 어린이집 실외놀이터 설치 의무화’ 도입을 다시 한번 검토할 필요가 있다. 이 경우 어린이집 실외놀이터 설치를 위해 서울시에서는 어떤 지원을 할 수 있을지도 함께 검토되어야 한다. 앞의 면적 기준 개선에서도 논의하였듯이 가용할 수 있는 대지가 부족한 서울시 특성상 이미 운영 중인 어린이집에 실외놀이터를 추가 설치하는 것이 어려울 것이다. 이를 고려하여 서울시 특성에 맞는 실외놀이터 설치, 실외 놀이공간 확보 방안을 고민해야 한다.

### 3) 기관 운영시간, 보육·교육과정 운영체계 통합방안

#### (1) 어린이집·유치원 운영시간 규정 차이와 현황 비교

II장에서 살펴보았듯이 어린이집과 유치원의 운영시간 규정은 다르다. 좀 더 명확하게 살펴보기 위해 어린이집과 유치원의 운영체계를 그림으로 비교하면 아래와 같다. 정규 보육·과정 운영시간이 다르고 그 외 연장형 보육 운영시간 및 운영 방식도 다르다. 이에 따라 실제 서울시 어린이집과 유치원의 운영시간, 이용시간 등도 다를 것이다.



자료: 보건복지부(2022a: 412), 서울특별시교육청(2020: 4) 토대로 재구성

Ⅲ-3 어린이집 그 밖의 연장보육과 유치원 방과후 과정 운영시간 비교

서울시 어린이집 운영시간은 2020년 서울시여성가족재단 조사 결과(조막래 외, 2020)를 통해, 서울시 유치원 운영시간은 유치원알리미 공시자료를 통해 살펴보았다(〈표 III-28〉, 〈표 III-29〉). 먼저 서울시 어린이집 운영시간을 살펴보면, 51.7%가 7시 30분 이전에 문을 연다. 38.2%는 7시 30분~8시 이전에 문을 열며, 9시~9시 30분 이전에 문을 여는 어린이집은 0.3%에 불과하다. 반면 유치원은 80.1%가 8시 31분~9시 사이에 문을 연다. 8시 30분 전에 문을 여는 유치원은 1.3%밖에 없으며 모두 사립유치원이다. 어린이집에서는 국공립어린이집이 타 유형에 비해 더 일찍 문을 열지만, 유치원은 사립유치원이 더 일찍 문을 연다.

문을 닫는 시각은 어린이집은 19시 30분~19시 59분이 44.5%로 가장 많고, 21시 이후에 문을 닫는 어린이집도 15.7%이다. 유치원은 가장 많은 40.7%가 16시 31분~17시에 문을 닫으며, 가장 늦게 문을 닫는 유치원이 20시 30분까지만 운영, 20시 30분 이후에 운영하는 유치원은 없다.



【표 III-28】 서울시 어린이집 운영시간: 개원·폐원 시각

(단위: %, 개소)

구분	개원 시각					폐원 시각						계(수)
	7:30 이전	7:30~ 7:59	8:00~ 8:29	8:30~ 8:59	9:00~ 9:29	19:00 이전	19:00 ~19:29	19:30 ~19:59	20:00 ~20:59	21:00 ~21:59	22:00 ~	
전체	51.7	38.2	7.7	2.2	0.3	18.2	19.7	44.5	2.0	13.5	2.2	100.0(600)
국공립	80.4	18.0	1.2	0.4	-	6.0	8.4	63.2	-	20.8	1.6	100.0(250)
민간	31.5	56.4	8.7	2.7	0.7	11.4	30.2	30.9	1.3	10.7	4.0	100.0(149)
가정	23.0	53.9	17.1	5.3	0.7	21.7	26.3	25.7	3.9	7.2	1.3	100.0(152)
기타	55.1	36.7	8.2	-	-	6.1	24.5	49.0	8.2	4.1	2.0	100.0( 49)

자료: 조막래 외(2020: 156, 157)

【표 III-29】 서울시 유치원 운영시간: 개원·폐원 시각

(단위: 개소, %)

구분	개원 시각					폐원 시각						계(수)
	7:01 ~ 8:00	8:01 ~ 8:30	8:31 ~ 9:00	9:01 ~ 9:30	9:31 ~ 10:00	15:01 ~ 16:30	16:31 ~ 17:00	17:01 ~ 18:00	18:01 ~ 19:00	19:01 ~ 19:30	19:31 ~ 20:30	
전체	0.1	1.2	80.1	17.9	0.7	2.6	40.7	26.8	12.8	10.3	6.7	100.0(764)
공립	-	-	78.1	21.9	-	2.1	46.7	13.1	6.9	23.0	8.2	100.0(292)
사립	0.2	1.9	81.4	15.5	1.1	3.0	37.0	35.5	16.4	2.4	5.8	100.0(472)

주: 2022년 4월 기준임

자료: 유치원알리미 2022년 1차 공시자료(<https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/openData.do>, 22.9.30.인출)

일일 평균 운영시간도 어린이집이 유치원 대비 길다. 12시간이 지침상 규정된 운영시간이기 때문에 어린이집 일일 평균 운영시간은 12시간 운영하는 곳이 64.7%로 가장 많다. 앞의 폐원 시각 조사 결과와 함께 살펴보면, 20시 이후 문을 닫는 어린이집은 시간연장보육을 하는 곳일 가능성이 크다. 대략 17.7%는 19시 30분 이후의 보육을 제공하는 시간연장보육을 운영한다고 볼 수 있다.

【 표 III-30 】 서울시 어린이집 일일 운영시간

(단위: %, 개소)

구분	10시간 미만	10~12시간 미만	12시간 이상	계(수)
전체	2.0	33.3	64.7	100.0(600)
국공립	-	10.8	89.2	100.0(250)
민간	2.7	47.7	49.7	100.0(149)
가정	4.6	57.9	37.5	100.0(152)
기타	2.0	28.6	69.4	100.0( 49)

자료: 조막래 외(2020: 155)

유치원은 1일 8시간 이상 운영이 종일제, 에듀케어 등 방과후과정 운영에 해당한다. 유치원알리미 2022년 1차 공시자료 기준 서울시 유치원의 4.8%만 8시간 미만으로 운영하고 있어, 나머지 95.2%가 방과후과정을 운영하고 있다. 그러나 방과후과정을 운영해도 어린이집의 기본 운영시간보다 짧다. 유치원을 8시간 동안 운영하는 비율이 46.2%로 가장 많은데, 17시까지 유치원을 운영하는 경우가 이에 해당한다. 10시간 이상 운영하는 비율은 24.7%이다.



【 표 III-31 】 서울시 유치원 일일 운영시간

(단위: 개소, %)

구분	8시간 미만	8시간	8시간 30분	9시간	9시간 30분	10시간	10시간 30분	11시간 이상	계(수)
전체	4.8	46.2	5.0	14.6	4.6	9.6	9.4	5.7	100.0(759)
공립	4.5	56.4	0.7	0.3	1.0	10.0	20.3	6.9	100.0(291)
사립	4.9	40.0	7.7	23.5	6.8	9.4	2.6	5.1	100.0(468)

주: 1) 2022년 4월 기준 자료이며, 총 운영시간을 응답하지 않은 경우(5개소)는 분석에서 제외함

2) 8시간 미만은 6시간 이상~8시간 미만, 11시간 이상은 11시간 이상~12시간 30분까지를 의미함

자료: 유치원알리미 2022년 1차 공시자료(<https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/openData.do>, 22.9.30.인출)

## (2) 12시간 보육·교육 제공의 필요성에 대한 고려

12시간 운영체제는 어린이집의 고유한 특성이다. 일하는 부모들의 노동시간을 고려하여 7시 30분~19시 30분까지의 운영체제를 갖추었으며, 이러한 운영체제는 어린이집의 이점으로 작용한다. 여기에 그 밖의 시간연장형 보육까지 고려하면 12시간 이상의

이용도 가능하다. 본 연구 양육자 조사에서도 돌봄공백이 없다는 점, 유치원은 하원시간 이 이르지만 어린이집은 퇴근시간까지 이용할 수 있다는 점 등을 유치원 대비 어린이집의 이점으로 꼽았다.

“돌봄공백 없는 보육이 가능한 점입니다. 시간 연장형 어린이집 운영으로 퇴근 시까지 어린이집 이용이 가능하고, 공식적인 방학이 없어서 직장에 근무하는 양육자의 연차 사용 없이 방학 중에도 보육할 수 있는 점이 좋다고 생각합니다. (양육자 1)”

“합당한 돌봄시간이 보장된다, 유치원은 하원시간이 이르고(양육자의 노동시간과 맞지 않아 돌봄공백이 발생), 방학이 있는 경우 역시 양육자의 돌봄공백이 발생해 일과 자녀양육의 밸런스를 확보하기 어려운 지점이 있으나 어린이집은 이보다 낫다. (양육자 2)”

서울시교육청은 맞벌이 가정을 지원하고 유아들의 발달에 적합한 교육서비스를 제공하기 위해 2001년 에듀케어 사업의 시범운영을 시작하여 2004년 본 사업으로 정착하고 꾸준히 확대해왔다. 앞의 서울시 유치원 일일 운영시간을 보면 서울시 유치원의 95.2%가 방과후과정을 운영한다. 그러나 70.1%가 18시까지만 운영한다. 방과후과정에 참여해도 유치원은 대부분 17시~18시에 하원 해야 한다(〈표 III- >참조). 유치원을 이용하면 방과후과정을 이용해도 양육자의 노동시간과 영유아의 기관 이용 시간 간 공백이 발생할 수 있다. 대다수가 17시까지만 운영하는 현 유치원의 방과후과정 체제는 양육자의 돌봄공백 해소에 한계를 가질 수밖에 없다.

일하는 부모들의 돌봄공백은 대부분 퇴근 전후와 하원 후 저녁 시간에 발생하며, 이는 12시간 양질의 기관보육이 내실 있게 제공된다면 상당 부분 해소된다(김송이·안현미·류연규·김민정, 2018: 383). 장시간 근로 관행을 개선하고 양육자의 돌봄권을 보장하는 노력이 가장 중요하겠지만, 이와 함께 장시간 기관 이용이 필요한 아동들에게 공백없이 양질의 돌봄·교육을 제공하는 것 또한 중요하다. 교사들의 근로 여건을 악화시키지 않으면서 효율적으로 필요한 아동과 양육자들에게 장시간 돌봄·교육이 효율적이고 내실 있게 제공되는 방안이 기관 운영시간 통합에서 중요하게 고민되어야 한다.



### (3) 누리과정 운영시간 일원화 필요성에 대한 고려

어린이집은 누리과정 운영시간만을 명확하게 구분하지 않기 때문에 어린이집의 누리과정 운영시간을 정확히 파악하기 어렵다. 누리과정 운영을 포함하여 기본보육시간을 9:00~16:00로 두고 있어 대략 7시간 내에서 누리과정이 운영되고 있다고 유추할 수 있다. 유치원은 지침에 따라 1일 4~5시간에 맞춰서 모두 누리과정을 운영하고 있다. 유치원알리미 2022년 1차 공시자료 분석 결과, 서울시 유치원의 63.3%는 13시~13시 30분에 방과후과정을 시작, 1일 4시간 누리과정을 운영하고 있다.

표 III-32 | 유치원 방과후과정 운영 시작 시각

(단위: 개소, %)

구분	13:00~13:30	13:31~14:00	14:01~15:30	계 (비율)
전체	481 (63.3)	246 (32.4)	32 (4.2)	759 (100.0)
공립	261 (89.7)	30 (10.3)	-	291 (100.0)
단설	37 (78.7)	10 (21.3)	-	47 (100.0)
병설	124 (91.8)	20 ( 8.2)	-	244 (100.0)
사립	220 (47.0)	216 (46.2)	32 (6.8)	468 (100.0)

주: 2022년 4월 기준 자료이며, 총 운영시간을 응답하지 않은 경우(5개소)는 분석에서 제외함  
 자료: 유치원알리미 2022년 1차 공시자료(<https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/openData.do>, 22.9.30.인출)

이러한 누리과정 운영시간의 차이뿐만 아니라 운영체계 또한 차이가 있고, 이는 교사 근무 여건에도 큰 영향을 미친다. 아래 면접조사 결과와 같이 유치원은 담임교사가 누리과정(교육과정)만을 담당하고 방과후과정부터는 별도의 전담교사가 배치되어 운영하는 체계이지만, 어린이집은 기본보육 시간이 길고 경우에 따라 연장보육 지원까지 해야할 때가 있어 교사의 대면보육 업무 부담이 더욱 크다.

저희는 8시 30분까지 출근을 하고 출근을 해서 아이들은 교실에 들어오는 시간은 9시부터예요. 9시부터 아이들이 들어오면 2시 30분까지는 저랑 같이 지내는 시간이고 2시 30분부터 아이들이 한 마지막으로 가는 어린이들이 한 5시 그 정도까지는 방과후 과정 선생님과 같이 지내고 있습니다. (유치원교사 2, 사립)

네 저도 8시 반에 출근을 하고 아이들이 교실에 들어오는 시간은 8시 50분부터 여가지고 그때 맞이를



하고요. 1시 반에 교육과정 아이들이 하원을 하고 방과후과정 아이들은 각 반 방과후과정 교실로 이동을 합니다. 그리고 저는 오후에 다친 유아가 있거나 하면은 바로 전화를 드리고요, 그다음에 주로 하는 업무는 공문서 처리를 하고 제가 맡은 업무가 물품 구입하는 업무가 있어서 그런 물품 구입 요청이나 어쨌든 좀 공문을 처리하는 데 많은 시간을 소요하고 있습니다. (유치원교사 1, 공립)

유치원이랑 비교했을 때 부러운 건 그거죠, 정규 수업이 1시 반이나 2시에 딱 끝나서 맞죠? 그 뒤로는 온전하게 그다음 수업 준비를 할 수 있다는 건데 저희 이제 저희 어린이집 같은 경우는 4시 반이면 정확하게 다 내려가요. (중략) 만 1세부터 만 5세까지 있단 말이에요. 네 그러면 그 선생님이 혼자서 케어가 안 되니까 당직제로 저희도 돌아가면서 교사가 내려가서 같이 봐드려요. 근데 이제 1대 7이라고 해서 7명 아이가 남을 때까지 당직 교사가 거기 있어야 돼요. 그러다 보니 4시 반에 같이 내려가서 네 어떨 때는 정말 6시가 퇴근인데 6시가 다 되도록 7명으로 줄어들지가 않아서 계속 있을 때가 있어요.(보육교사 1, 서울형 민간)

교육부의 운영지침이 1일 4~5시간이라는 것은 누리과정 운영에 1일 4~5시간이면 충분히 양질의 보육·교육과정 운영이 가능하다는 것이다. 단 이는 기관 운영시간과는 구분하여 검토되어야 한다. 이에 기관 운영시간과는 별개로 누리과정 운영시간은 기관 간 같게 조정하고, 교사 근무체계 또한 유치원 형태로 통합해 나가는 것을 검토할 필요가 있다. 한편 본 연구에서 다루지는 않지만, 별도의 논의를 통하여 현 0-2세 표준보육과정의 적정 운영시간도 도출하여, 향후 영아 보육·교육과정 운영 또한 기관 간 동일하게 운영될 수 있도록 해야 한다.

## 6. 소결: 서울시 유보통합 쟁점 및 정책과제

III장에서는 유보통합 세부 영역 중 서울시 차원에서 중요하게 검토해야 할 부처 통합, 교사 통합, 기관 통합과 관련한 서울시 현황을 살펴보고 보육분야의 정책 쟁점과 과제를 정리해보았다. 이를 요약하면 <표 III-33>과 같다.

먼저 서울시 영유아보육·교육 현황을 살펴본 결과, 어린이집의 국공립 비율은 전국 대비 2배 이상 높지만, 유치원의 국공립 비율은 전국 수준보다 낮다. 국공립 기관의 지속적인 확충이 필요하지만, 국공립어린이집의 적극적 확충에 따른 운영체의 다양화, 소규모 기관 증가 등의 특성을 고려한 유보통합 대응이 필요하다. 교사 현황에서는



44.9%로 국공립어린이집 보육교사 비율이 매우 높고, 현직교사의 통합교사 전환에서 좀 더 심도 있게 고민해야 하는 3급 현직 보육교사가 464명임이 드러났다. 이와 함께 영유아 인구 감소와 2023년 부모급여 도입, 고용형태의 다변화 등 영유아 기관 이용아 동 수와 운영형태·시간에 대한 이용자 요구에 영향을 미칠 수 있는 정책환경 변화도 고려해야 한다.

둘째, 부처 통합과 관련해서는 현장과의 직접적 소통과 지원을 담당하고 있는 지방정부 수준의 교육행정과 일반행정 체계의 통합은 중앙부처 통합보다 더 많은 준비가 필요하다는 점이 드러났다. 어린이집과 유치원 운영·지원 업무 외 타 아동·돌봄 관련 업무의 통합·조정 여부, 그에 따른 적정 인력 규모 재산정, 현 교육청 교육전문직 배치를 고려한 영아돌봄·교육과정에 대한 전문직 추가 배치 등을 선제적으로 검토하고 행정체계 변화에 대한 대응이 필요하다. 또한 기존 서울시교육청과 지역교육지원청, 서울시청과 자치구 행정체계의 특징점은 살리고 한계는 개선한 영유아 발달 지원에 적합한 최적의 행정체계를 갖추는 것이 필요한데, 이를 위해서는 교육과정 운영 및 장학지도, 컨설팅 중심의 업무 재편과 전문인력 배치, 타 아동·돌봄 지원 업무와의 연계, 통합적 아동·돌봄 지원체계 구축의 필요성 등을 고려한 추진체계를 구상할 수 있어야 한다.

셋째, 교사 통합 영역에서는 현직교사의 통합교사 전환 지원 방안 모색, 중간관리자 체계 도입 준비, 별도의 보조인력 자격체계 운영 검토에 대해 서울시 현황과 정책 쟁점을 살펴보았다. 현직교사의 통합교사 전환 방안 중 보수교육의 경우에만 제한적으로 지방정부에서 역할을 모색할 수 있다. 보수교육을 통한 현직교사의 통합교사 전환이 결정된다면 서울시에서는 보육교사(유치원교사 포함) 자격, 학력, 경력 등 실태조사를 하고, 전공, 자격 및 학력 고려한 통합교사 전환 보수교육 내용과 운영 방안을 모색해야 한다. 보수교육은 다수의 의견으로 제시된 현 보육과 유아교육의 양성과정이 상호보완된 내용으로 구성될 가능성이 높다. 전국 자료 기준으로 간접적으로 유추 시, 유치원 정교사 자격증이 없는, 다시 말해 교직과목 이수 경험이 없는 1, 2급 보육교사가 약 28,500명(약 75%) 정도 되는데 서울시에서는 이들 대상 교직과목 이수 지원 방안을 고민해야 한다. 중간관리자 체계 도입과 관련해서는 제도화되어 있지 않을 뿐, 실제 운영 중인 어린이집의 중간관리자 체계를 제도화·공식화하고 이를 지원하는 방안을 고민해야 한다. 2017년 조사 결과, 어린이집의 83.3%가 중간관리자제도를 운영 하고 있으

나, 운영의 공정성 낮고 중간관리자 업무부담 과중 문제가 있어 실질적인 교사 전문성 제고 및 역량강화 유인 효과는 떨어지고 있었다. 중간관리자 도입 및 어린이집 승급제도를 체계화하고 재교육을 강화하는 등의 노력이 필요하다. 또한 현 보조인력 활용 현황과 앞으로의 필요성을 고려했을 때 보조인력 자격체계 도입도 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 현장의 요구와 정책적 필요 때문에 현재 서울시에서는 총 12,301명의 보조교사, 연장교사, 보육도우미를 지원하고 있고, 영유아 기관 특성상 다양한 지원 인력을 계속 필요하다. 보조인력 자격체계 도입을 통해 보조인력 운영을 효율화·체계화하는 것이 필요하다.

마지막으로 기관 통합과 관련해서는 기관 설치·운영과 시설환경 기준, 운영시간과 보육·교육과정 운영체계 통합에 대한 서울시 현황과 쟁점을 살펴보았다. 분석 결과, 서울시 어린이집의 설치·운영 특성과 시설환경 특성이 드러나 이를 고려한 유보통합 대응 방안 모색이 필요함이 드러났다. 기관 설치·운영과 관련해서는 100% 민간위탁인 국공립어린이집 운영 현황과 다각적 국공립어린이집 확충 전략에 따라 나타난 장기임차 방식의 전환 국공립, 민관연대 및 일부 공동주택단지 등 시설·부지가 공공 소유가 아닌 운영형태를 고려한 방안이 모색되어야 한다. 또한 서울형어린이집, 더불어키움유치원, 매입형 공립유치원 등 서울시 특수시책에 따른 다양한 유형의 대안적 공공 운영 모델, 민간·가정어린이집의 부채 현황, 20인 미만 소규모 어린이집 운영·이용 현황에 대한 고려가 필요하다는 점도 도출되었다. 현재 현황 자료가 없어 정확한 실태 파악이 어려운 경우에는 실태파악을 위한 조사가 먼저 진행되어야 한다.

시설환경 기준 통합과 관련해서는 유치원에 비해 상대적으로 열악한 어린이집의 시설 환경 기준을 개선하고 현장 지원을 강화해야 함이 드러났다. 유치원 대비 좁은 서울시 어린이집 면적 개선, 50인 미만 어린이집 실외놀이터 필수 설치 규정 도입을 검토하되, 추가 부지 확보가 어렵고 부동산 가격이 높은 서울시 특성을 고려한 환경 개선 및 현장 지원 방안이 모색되어야 한다. 한편, 기관 운영시간 및 교육·보육과정 운영체계 통합 방안도 모색되어야 하는데, 어린이집 고유의 기능과 특성을 강화하고 기관의 다양성을 유지하기 위해서는 어린이집의 12시간 운영체계의 효율적 내실화가 필요하며, 1일 4~5 시간 운영, 누리과정 이후 시간은 방과후 교사(연장보육 전담교사) 배치 등 어린이집 누리과정 운영체제를 유치원과 동일하게 조정하는 방안에 대한 검토도 필요하다.

【 표 III-33 】 유보통합 세부 영역별 서울시 쟁점 요약

영역	서울시 쟁점 및 정책과제
영유아 보육·교육 현황과 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전국 대비 국공립 비율, 어린이집은 2배 이상 높지만, 유치원 낮음 → 국공립 기관의 지속적인 확충 필요. 단, 국공립어린이집의 적극적 확충에 따른 운영체의 다양화, 소규모 기관 증가 등의 특성 고려 필요</li> <li>○ 교사 현황에서는 높은 국공립 보육교사 비율(44.9%)과 464명의 현직 보육교사 현황 등에 대한 고려 필요</li> <li>○ 영유아 기관 이용 수요에 영향을 미칠 수 있는 정책환경 변화 고려 필요: 영유아 인구 감소와 2023년 부모급여 도입, 고용형태의 다변화 등</li> </ul>
↓	
부처 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방정부 수준의 교육행정(장학사 등)과 일반행정 체계의 통합은 중앙부처 통합보다 더 많은 준비 필요 → 업무 통합·조정 범위, 적정 인력규모, 전문인력 배치 등을 선제적으로 검토·대응 필요</li> <li>○ 영유아 발달을 최적으로 지원할 수 있는 지방행정 추진체계 구상 필요               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육과정 운영 및 장학지도, 컨설팅 중심의 업무체계와 전문인력 배치 등 고려</li> <li>- 타 아동·돌봄 지원 업무와의 연계, 통합적 아동·돌봄 지원체계 구축의 필요성 등 고려</li> </ul> </li> </ul>
교사 (자격·양성 체계) 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 보수교육을 통한 현직교사 통합교사 전환 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전공, 자격 및 학력 고려한 통합교사 전환 보수교육 내용 구성</li> <li>- 서울시 보육교사(유치원교사 포함) 자격, 학력, 경력 등 실태조사 실시 → 정확한 교육 수요 파악을 통한 지원체계 구축 필요</li> </ul> </li> <li>○ 중간관리자 체계 도입 준비: 학과제 중심 '2급-1급-원감(주임)-원장' 자격체계               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어린이집의 중간관리자체계 제도화·내실화 필요</li> <li>- 2017년 조사 결과, 83.3% 중간관리자제도 운영 중이나 운영의 공정성 낮고, 중간관리자 업무부담 과중 문제 발생 → 역량강화 유인 효과 떨어짐</li> </ul> </li> <li>○ 별도의 보조인력 자격체계 운영 검토               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2021년 12월말 기준 서울시 보조교사, 연장교사, 보육도우미는 총 12,301명</li> <li>- 광범위한 보조인력 활용 현황, 영유아기관 특성 고려 시 보조인력 필요 ↑ → 보조인력 제도 운영의 체계화 필요</li> </ul> </li> </ul>
기관 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기관 설치·운영 기준 통합 방안 마련               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간위탁 운영, 장기임차 방식 전환(시설·부지 공공 소유 아님) 등 서울시 국공립어린이집 운영 특성 고려</li> <li>- 다양한 유형의 대안 공공 운영 모델 고려: 서울형어린이집, 더불어키움유치원 등</li> <li>- 민간·가정어린이집 부채 현황 고려: 실태조사 필요</li> <li>- 20인 미만 소규모 어린이집 운영·이용 현황 고려한 기관 통합 방안 마련 필요</li> </ul> </li> <li>○ 기관 시설환경 기준 통합 방안 마련: 어린이집 시설 환경 개선 필요               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유치원 대비 좁은 서울시 어린이집 면적 개선</li> <li>- 50인 미만 어린이집 실외놀이터 필수 설치 규정 도입 검토</li> <li>- 추가 부지 확보가 어렵고, 높은 부동산 가격 등에 대한 고려</li> </ul> </li> <li>○ 기관 운영시간 및 교육·보육과정 운영체제 통합 방안 모색               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어린이집의 12시간 운영체제 효율적 내실화</li> <li>- 어린이집 누리과정 운영체제 유치원과 동일하게 조정하는 방안 검토</li> </ul> </li> </ul>





# IV

## 정책제언

1. 서울시 유보통합 대응·추진체계 구성
2. 유보 교사 격차 해소 및 통합 준비
3. 유보 기관 운영 격차 해소 및 통합 준비

Seoul  
Foundation of  
Women &  
Family





# IV 정책제언

## 1. 서울시 유보통합 대응·추진체계 구축 및 운영

중앙정부에서 부처 통합이 이루어진다면, 지방정부에서는 본청과 교육청 간 행정체계 통합이 이루어질 것이다. 유보통합 추진부처 결정과 부처 통합이 유보통합의 우선 과제로 논의되고 있는 만큼, 서울시 차원에서도 중앙정부 유보통합 논의에 대응하고 관련 정책을 시행할 추진체계 구성이 가장 먼저 필요하다.

스웨덴은 중앙정부의 유보통합 부처 통합에 앞서 지방정부에서 다양한 위원회를 꾸리고 지역의 유아학교 관련 계획 수립 및 재정지원 체계 등에 대한 논의를 진행해왔고, 이는 유보통합의 성공을 이끈 핵심 요소로 평가받고 있다(이미화 외, 2013: 92). 영유아 보육과 유아교육의 지방정부 책임이 큰 정책 체계를 고려할 때, 한국에서 또한 성공적으로 유보통합을 달성하기 위해서는 지방정부의 대응체계 구성이 무엇보다 중요하다. 이에 서울시 차원의 본청과 교육청 공동의 유보통합 추진체계를 꾸리고 공동 정책 기획 및 사업을 추진해볼 것을 제안한다. 이를 통해 중앙정부의 유보통합 추진을 지원하고, 향후의 대응 방안을 모색하고 유보통합의 여건을 선제적으로 마련하기 위한 정책을 추진하는 것이 필요하다. 또한 본 연구에서는 주된 이슈로 다뤄지지 않았지만, 유보통합 추진 및 달성을 위해서는 자원 마련이 중요하고 현재 유아교육과 보육에 대한 지방정부 재정부담이 큰 만큼 서울시 차원의 유보통합 자원 마련 논의도 별도로 이루어질 필요가 있다.

## 1) 서울시 유보통합추진단 구성

### (1) 서울시-서울시교육청 공동 유보통합추진단 구성

단기과제, 우선과제, 서울시 추진 가능

서울시 유보통합추진체계 마련을 위해 가장 먼저 필요한 것은 ‘서울시-서울시교육청 공동 유보통합추진단 구성’이다. 중앙부처의 유보통합 추진 주무 부처가 결정이 되면, 서울시 또한 즉시 유보통합추진단을 구성한다. 중앙부처의 유보통합추진단이 어느 부서에 꾸려지느냐에 따라 서울시교육청 산하에 둘 것인지, 서울시 산하에 둘 것인지는 달라질 수 있다. 만약 서울시교육청 산하에 유보통합추진단이 구성되더라도 어린이집 시설 수와 보육교직원 수, 이용아동 수가 훨씬 많은 만큼 서울시 영유아담당관은 유보통합과 관련한 보육정책의 이슈를 정확히 진단하고 이를 반영한 유보통합 대응 노력이 이루어질 수 있도록 추진단 구성 및 운영을 주도할 수 있어야 한다.

주요 역할은 유보통합을 준비·추진하는 과정에 필요한 것들을 검토하고, 유보통합 이후의 서울시 영유아 교육·돌봄 정책 수립과 기관 운영 계획을 수립하는 것이지만, 가장 핵심적인 역할은 유보통합을 위한 서울시 행정체계를 정비하는 것이다. 구체적으로 서울시 영유아담당관과 서울시교육청 유아교육 업무 담당 부서의 통합과 조정의 기본방향, 구체적인 추진 일정과 절차, 세부 내용을 논의하는 것이다. 행정조직의 구조와 업무, 인력 구성에 대한 심층 분석이 필요하며, 교사 및 기관 운영 현황, 재정구조, 특수 시책 현황 등에 대한 분석도 필요하다. 육아종합지원센터와 유아교육진흥원의 기능과 인력 배치 조정에 대한 논의도 함께 필요하다(최은영 외, 2022: 67).

추진단 위원은 서울시 보육·유아교육 행정체계 개편 방안 마련이라는 핵심 역할에 맞춰, 서울시와 자치구 단위의 보육, 유아교육 담당자와 전문가를 중심으로 구성하고 향후 역할에 따라 참여 위원을 변경·확대한다. 초대 위원은 서울시영유아담당관 2인, 서울시교육청 유아교육과 2인, 자치구 대표 2인, 지역교육지원청 대표 2인, 전문가 3인으로 구성하는 것을 검토해볼 수 있다. 자치구와 지역교육지원청 대표는 참여하고 싶은 자치구와 지역교육지원청이 신청하거나 정책 시행 역량이 우수한 자치구와 지역교육지원청을 추천받아, 선발할 수 있다. 전문가는 보육과 유아교육 전문가는 물론 재정 및 행정체계 관련 전문가가 반드시 참여할 수 있도록 한다.

이해관계자들의 의견을 적극적으로 수렴하고 조정하는 역할도 담당한다. 어린이집과 유치원의 현장 의견을 수렴하고, 양육자와 아동의 의견을 수렴하는 것은 아래에 논의할 ‘현장 및 양육자(아동) 논의체’를 통해 별도로 구성한다. 서울시 차원에서뿐만 아니라 25개 자치구와 11개 교육지원청의 논의체 구성도 필요하다. 공동 이슈에 대응하고, 협력의 우수사례들이 있으면 공유하는 것 또한 필요하다. 논의된 사항을 중앙부처 유보통합추진단에 전달하고, 조율하는 역할도 한다. 중앙정부 유보통합추진단에 서울시 유보통합추진단의 위원이 참여하는 것을 건의하고, 적극적으로 참여한다.

## (2) 현장 및 양육자(아동) 유보통합 논의체 구성

\_단기과제, 우선과제, 서울시 추진 가능

현장 관계자 의견 수렴, 양육자(아동) 의견 수렴하기 위한 논의체를 별도로 구성한다. 논의체는 첫째, 어린이집과 유치원의 교사와 양육자, 원장을 포함하여 구성하고, 이들의 의견을 듣고 이를 반영한 유보통합 대응 정책을 수립하는 데 목적이 있다. 둘째, 중앙정부의 유보통합 논의 내용, 서울시-서울시교육청 공동 유보통합추진단에서 논의된 내용을 투명하게 공개하고 공유하는 것 또한 논의체 운영의 주요 목적 중 하나이다.

현장 및 양육자(아동) 논의체는 서울시 영유아담당관에서 직접 구성·운영할 수도 있으며, 서울시여성가족재단·보육서비스지원센터, 서울시육아종합지원센터 등 관련 기관에 논의체 구성·운영을 위임할 수도 있다.

## (3) 유보통합 대응을 위한 시도지사협의체 구성: 현(現) 시도지사협의회 활용 가능

\_중기과제, 중앙정부 및 타 시도 협의 필요

중앙부처 차원에서도 부처 통합 논의를 위해 살펴봐야 할 것들이 많지만, 지방정부 차원에서는 직접 정책과 사업을 실제 수행하는 행정체계의 통합이기 때문에 더 큰 변화가 야기될 수 있다. 지방정부 수준의 교육행정(장학사 등)과 일반행정 체계의 통합은 중앙부처 통합보다 더 많은 준비가 필요하다. 사회복지의 지방이양과 함께 서울시와 자치구 단위에서 자체적으로 시행하고 있는 아동·돌봄정책과 서비스들이 많고 이는 사회복지 및 일반 행정업무에 적합하도록 추진체계가 구성되어 있다. 유보통합과 함께

지방정부에서 자체로 하는 아동·돌봄, 더 포괄적으로 가족 관련 정책·사업을 어떻게 추진할지 검토가 필요하며, 이 논의는 서울시 단독이 아닌 전체 시도 차원에서의 논의와 대응이 필요하다.

현재 지방정부에서 추진하고 있는 아동·돌봄·가족영역의 사업과 정책들이 내실 있게 추진되기 위해서는 현장 전달체계로서 어린이집, 유치원 등의 기관 협력과 연계가 반드시 필요하다. 유보통합의 부처 일원화 논의가 진행된다면 어린이집과 유치원 관련 업무를 중심으로 부처 일원화 논의가 진행될 것이다. 그러나 그 과정에서 어린이집 업무와 밀접한 관련을 갖고 추진되었던 보건복지부-서울시의 다양한 아동·돌봄 사업의 추진체계는 향후 어떻게 운영할 것인가가 고민이 될 수 있다. 정책 효과 측면에서 본다면 어린이집과 유치원뿐만 아니라 아동·돌봄사업 전체를 책임지는 추진체계가 별도로 필요하나, 이는 매우 장기적 관점의 재편이 필요한 사항이다. 이에 유보통합 이후에도 광역 및 기초 지자체의 아동·돌봄 관련 정책과 사업의 내실 있는 운영 방안을 마련하고 중앙부처에 건의하는 조직체로서 ‘유보통합 대응을 위한 시도지사협의체 구성’을 제안한다. 현재 운영 중인 시도지사협의회를 활용하는 것도 가능하며, 시도교육감협의회와의 협력 체계를 구축하는 것도 적극적으로 검토해볼 수 있다.

## 2) 서울시청-교육청 공동 협력 사업 추진

### (1) 어린이집·유치원 공동 수요·공급 관리 체계 구축

\_단기과제+중기과제, 우선과제, 서울시 추진 가능

어린이집과 유치원의 확충, 수요·공급에 관한 공동 관리 체계를 구축한다. 영유아수 감소에 따라 어린이집과 유치원의 폐원이 가속화되고 있는 현 시점에서는 유보통합 국면과 관련 없이도 서울시와 서울시교육청이 협력하여 추진했어야 하는 정책으로 유보통합 추진이 본격화된다면 최우선으로, 중요하고 시급하게 추진해야 하는 정책이다. 원아 모집을 둘러싼 어린이집과 유치원 간 과당경쟁을 하기보다는 공동의 확충, 폐원 관리 체계를 구축하여 아동의 생활권역을 중심으로 양질의 교육·돌봄서비스가 제공될 수 있는 환경을 마련하는 것은 아동권 보장 차원에서도 중요하다.

이를 위해 첫째, 지속적으로 확충이 필요한 국공립어린이집과 유치원의 확충 계획의

공동 수립이 필요하다. 이때 정책 환경의 변화와 함께 아동 수 감소, 어린이집·유치원 이용 수요 변화를 지역 단위로 분석하고 정책에 반영할 수 있어야 한다. 영유아 수 급감 및 기관 폐원 증가, 신규 확충 부지 마련의 어려움 등 서울시 특성을 고려했을 때 상호 협력 없이 국공립 어린이집과 유치원을 확충하는 것은 오히려 공급 과다를 야기, 서비스 질을 떨어트리는 요인이 될 수 있다. 확충 방법 또한 신규 확충보다는 기존의 민간 어린이집·유치원의 국공립 전환, 학교 공간 활용 등의 방안을 모색하는 것이 더욱 효과적이다. 공공형 유치원, 서울형어린이집 등의 다양한 방안의 공공성 확보 노력 또한 지속되어야 한다.

둘째, 영유아 수 감소에 따른 어린이집, 유치원 폐원 증가에 대해서도 지역 단위의 어린이집, 유치원 공동 관리 계획이 필요하다. 과도한 기관 폐원은 영유아들의 교육·돌봄서비스 접근권을 저해할 수 있으므로 기관 폐원에 대한 공동 관리 계획을 수립하여, 서비스 질과 이용자 접근성을 제고하는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

셋째, 유보통합이 되더라도 영아 전담기관으로 운영될 가능성이 큰 가정어린이집에 대해서도 서울시와 서울시 교육청의 공동 관리가 필요하다. 가정어린이집이 영아전담 통합기관으로 전환된다면, 해당 기관을 이용했던 영아가 근거리에서 있는 유아이용 기관으로 이전될 수 있는 환경을 마련하거나 지원하는 것을 함께 고민해야 한다. 전체 어린이집과 유치원을 두고 장기적인 수요·공급 계획을 수립하고, 그 안에서 가정어린이집의 수요·공급 계획이 구체적으로 검토되어야 한다. 시설 축소, 유아전담 기관과의 연계·통합 운영, 시간제 보육 시설로의 기능 전환 등 다양한 방안을 모색해볼 수 있다.

## (2) 서울시-서울시교육청 간 다양한 협력 사업 추진

\_단기과제, 우선과제, 서울시 추진 가능

연계·협력의 경험을 영유아, 양육자, 종사자들에게 제공하는 차원의 느슨한 연계·협력부터 공통된 내용과 체계로 공동 기관 운영이나 교직원 교류 등의 심화된 연계·협력까지 다양한 차원의 지역사회 내 어린이집과 유치원 간 연계·협력 사업을 추진한다.

### ○ 모아어린이집·유치원 모델 시범운영 및 확산

현재 어린이집 간 연계·협력을 위해 추진되고 있는 모아어린이집 사업 대상을 유치원

까지 확대하는 것을 빠르면 2023년 상반기, 늦어도 2023년 하반기에는 시범운영해본다. 현재 운영 중인 모아어린이집 공동체 중 운영이 비교적 안정적이고 그 성과가 좋은 공동체를 중심으로 5개 정도의 공동체에 유치원이 참여할 수 있도록 하고 다양한 사례를 발굴하고 모델화하여 확산해볼 수 있다. 보육교사와 유치원교사가 함께 동아리, 학습공동체 등을 조성할 수 있도록 지원을 강화하는 것도 시도해볼 수 있다.

### ○ 지자체-교육청 공동설립형 유치원 확대

서울시교육청에서 2018년 새로운 공립유치원모델로 지자체공동설립형유치원을 설치하겠다는 내용을 포함한 '사립유치원 공공성 강화 특별대책'을 발표하였다(서울특별시교육청 보도자료, 2018). 이에 따라 2019년 영등포구에서 구유지를 공립유치원 부지로 교육청에 영구 무상임대하고 교육청은 설립비용을 부담하는 형태의 단설유치원 설립(2022년 11월 기준 개원 전)을 결정하였다(이데일리, 2019). 이러한 지자체와 교육청의 공동설립 또는 운영하는 형태의 어린이집, 유치원을 확대해보는 것도 유보통합을 준비하는 새로운 방법이 될 것이다.

영등포구의 지자체공동설립형 유치원과 동일한 형태로 자치구에서는 부지를 제공하고, 설립 및 운영은 교육청에서 하는 공립(단설)유치원을 설립하는 형태를 타 자치구로 확산, 현 지자체공동설립형 유치원을 확대한다. 둘째, 내용을 확대하여 공동설립에만 그치는 것이 아니라, 운영 또한 어린이집과 유치원의 특성을 상호보완한 새로운 기준을 적용하여 공동으로 해보는 것도 시도해볼 수 있다. 유보통합과 관련해서는 어린이집과 유치원의 공통으로 적용할 수 있는 운영기준의 범위와 내용을 결정하는 것이 더욱 중요한 쟁점이기 때문에 후자의 방법을 좀 더 적극적으로 고민하는 것이 필요하다.

### 3) 서울시 유보통합 재원 마련 계획 수립

—중장기과제, 서울시 추진 가능(중앙정부 정책 개선 자료로 활용 가능)

본 연구에서는 논의하지 않았지만, 유보통합 재원 마련은 유보통합 추진의 기반 마련을 위한 필수 과제이다. 현재 영유아 보육과 유아교육 예산의 상당 부분을 지방정부에서 부담하고 있어, 유보통합 이후에도 지방정부의 예산 부담은 지속될 것이다. 소요 예산을 산출하고, 어떻게 이를 부담할 것인가에 대한 서울시만의 계획 수립이 필요하다. 또한

유아교육특별회계 한시적 운영, 사회복지의 지방재정분권 논의 지속 등 영유아 보육과 유아교육 예산에 대한 중앙정부와 지방정부 간 적정 분담 방안이 여전히 정리되지 않고 있다. 따라서 서울시 유보통합 재원 마련 계획에는 중앙정부와 서울시 간 적정한 재정 분담 방안에 관한 내용을 포함하고, 이를 토대로 재정분담 방안에 대한 중앙정부 정책 개선을 도모하는 것이 필요하다.

이를 위해 유보통합 재원 마련을 위한 기초 연구를 시행하고, 연구 결과를 토대로 계획을 수립·실행할 것을 제안한다. 구체적인 현황 분석을 토대로 실행력 있는 정책 방안을 도출하기 위해 연구는 중앙정부의 유보통합 논의가 현재보다 좀 더 구체화되고 재정분담에 대한 논의가 시작될 때 시행할 것을 제안한다. 연구는 서울시청과 서울시교육청이 협력하여 진행해야 한다. 유보통합 재원 마련 계획 수립은 앞에서 논의한 서울시 유보통합추진단의 주요 역할로도 부여할 수 있다.

## 2. 유보 교사 격차 해소 및 통합 준비

### 1) 서울시 보육교사 실태조사 실시

\_단기과제, 우선과제, 서울시 추진 가능(중앙정부 정책 개선 자료로 활용 가능)

통합교사 양성 및 현직교사의 통합교사의 전환 지원의 구체적인 계획을 수립하기 위해 서울시 보육교사 실태조사를 실시한다. 보건복지부 ‘제3차 중장기 보육 기본계획’에도 어린이집·유치원에 공통으로 적용되는 영유아교사 자격 신설 방안을 검토하고 공통 자격과 교육과정 신설에 필요한 기초자료 수집을 위한 교사 실태조사를 선행 실시한다는 내용(보건복지부, 2017: 27)이 포함되었지만 실시되지 못했다. 또한 해당 조사가 실시되더라도 전국 단위 조사는 서울시 현황을 면밀하게 분석하기에는 한계가 있다. 이에 서울시는 별도의 전수 조사를 실시하여 자료를 수집하고 구체적인 계획을 선제적으로 수립할 필요가 있다.

서울시 보육교사, 가능하다면 유치원교사까지 포함하여 조사를 진행하고, 자격증 현황(중복자격증 현황), 학력, 양성과정 교과목 이수 현황, 보수교육 및 재교육 이수 현황 등을 구체적으로 조사한다. 조사결과는 DB화하여 향후 정책계획 수립뿐만 아니라 어린이집, 유치원교사의 경력관리시스템을 만들 때 자료로 활용한다.

## 2) (교사 자격격차 해소와 유보통합 대응력 강화를 위한) 서울시 보육교사 특별교육과정 운영

\_중기과제, 서울시 추진 가능

먼저 유보통합에 대비하여 서울시 보육교사 특별 교육과정을 운영해 볼 수 있다. 보육 서비스지원센터나 보육교사 보수교육기관, 육아종합지원센터 등을 활용하여 교직과목 이수 등 통합교사 양성과정에 선제적으로 대응할 수 있도록 지원하는 방안이다.

선행연구 중 최윤경 외(2011)는 보수교육을 통한 통합교사 전환 방안을 아래 <표 III-10>과 같이 가장 구체적으로 제시하였다. 이에 아래와 같은 보수교육을 통한 통합교사 전환 방안을 고려하여, 서울시 보육교사의 유보통합 대응·준비를 지원하는 체계를 갖춘다.

▣ 표 IV-1 ▣ 보수교육을 통한 현직교사의 통합교사 전환 방안

최종학력(전공여부)	현재 자격	보육교사 2급	유치원정교사 2급
	4년제 대졸	관련학과 전공 (비전공)	교직이수 (교직이수+전공3과목 이상)
3년제 대졸	관련학과 전공 (비전공)	교직이수+전공5과목 이상 (교직이수+전공8과목 이상)	보육과목 이수+전공3과목 이상 -
2년제 대졸	관련학과 전공 (비전공)	교직이수+전공8과목 이상 (교직이수+전공11과목 이상)	- -
고졸+양성 1년	-	(교직이수+전공11과목 이상) 2급 취득 후 경력 3년 이상 된 자 <sup>3)</sup>	-

주: 1) 경력 연한과 자격급은 통합교사 자격 취득 후 호봉으로 반영될 것임  
2) 고졸 양성과정 및 온라인과정 교사는 일정 유예기간을 둔 이후에는 통합교사 자격 취득 및 전환을 제한함  
3) 고졸 양성과정을 통해 보육교사 자격을 취득하여 현재 보육교사 2급 자격 교사는 2급 취득 후 현장 경력이 3년 이상인 교사들 중 최소한의 교사 평가를 거쳐 보수교육을 이수할 수 있도록 제한함  
자료: 최윤경 외(2011: 168)

최윤경 외(2011)는 기존교사 2급을 기준으로만 보수교육 기본안을 제시하였는데, 보수교육(부족과목 이수)을 통해 기존교사 2급은 통합교사 2급 자격으로, 기존교사 1급은 통합교사 1급 자격으로 전환하는 것을 함께 고려할 필요가 있다. 또한 현직 보육교사 3급은 보조교사로 제한하여 통합교사 체제로 흡수하되, 현장 경력과 승급교육 또는 시



힘을 통하여 통합교사 2급으로 승급할 수 있는 체계를 두는 방식도 생각해볼 수 있다.

Ⅲ장 서울시 현황 분석 결과, 통합교사 전환을 위해 교직과목을 이수해야 하는 서울시 보육교사는 약 2,800여 명이 될 것으로 추계하였다. 정확한 수는 별도의 실태조사를 통해 산출되어야겠지만, 서울시가 유보통합에 선제적 대응을 한다고 하면 서울시 보육교사 중 교직과목 미이수자의 규모(약 2,800명)를 고려하여 교직과목 등을 이수할 수 있도록 지원해 줄 수 있다.

교육 장소 및 교육체계는 보육서비스지원센터나 육아종합지원센터를 활용할 수 있다. 교육부 규정 상의 교직과목으로는 인정받기 어려울 수 있지만, 유사한 내용의 교육을 받도록 하고 추후 통합교사로의 전환 시 해당 교육과정을 교직과목으로 일부 인정해주는 방안도 중앙정부에 건의해볼 수 있다. 또한 특별교육과정 운영과 함께 해당 교육을 이수할 수 있도록 교사 지원체계가 더욱 공고히 마련될 필요가 있다. 대체교사 확대 및 지원, 보조교사 및 서울형 전임교사 지원 등을 강화하여 기관의 눈치나 보육업무 공백 발생에 대한 부담 때문에 교육을 못 받는 경우가 발생하지 않도록 한다.

### 3) 서울시 보육교사 승진체계 시범운영 및 도입

\_중기과제, 서울시 추진 가능→ 제도 확산을 위한 중앙정부 정책 개선 건의

보육교사 승진체계 도입을 위해서는 보육현장의 특성(규모와 자격 등)을 고려한 직위 체계를 도입하고, 배치기준, 자격, 역할 및 처우, 성과관리 및 교육체계를 종합적으로 검토해야 한다. 선행연구에 따라 어린이집 규모를 고려하여 80인을 기준으로(또는 영아와 유아반을 모두 포함하고 10개반을 기준으로) 주임교사와 원감을 배치하는 방안을 제안한다. 80인 미만 규모에는 주임교사 1인을, 80인 이상 규모에는 주임 1명과 원감 1명을 배치하는 것을 기본으로 한다.

주임과 원감의 역할은 다음과 같다. 주임교사는 담임업무와 중간관리자로서 어린이집 운영계획 및 관리, 어린이집 내 상담 및 갈등관리, 보육교직원 멘토링 및 컨설팅의 역할을 수행하며, 80인 미만 규모에서는 원장대직업무를 맡고, 80인 이상의 경우 원감 대직 업무를 맡는다. 원감은 주임교사 업무 외 어린이집 운영 계획과 원장업무 대직, 경력관리자로서 교사 교육과 수업 컨설팅 역할을 하도록 한다. 다만, 장기적으로 유치원 체계와 같이 원감은 담임을 맡지 않고 보육의 질 향상을 위한 보육과정 모니터링과 교사

교육, 교사 휴가 시 수업 지원(대체), 어린이집 운영관리 업무 등을 수행하는 방식도 검토할 수 있다.

【 표 IV-2 】 서울시 어린이집 중간관리자 배치(안)

배치기준		주임	원감	비고
		전체 1명	80인 이상 1명	
역할	80인 미만	담임교사 어린이집 운영계획 및 관리 상담 및 갈등관리 보육교직원 멘토링, 컨설팅 재무회계 지원 원장대직	-	
	80인 이상	담임교사 어린이집 운영계획 및 관리 상담 및 갈등관리 보육교직원 멘토링, 컨설팅 원감대직	(담임교사) 어린이집 연간 운영계획 및 관리 상담 및 갈등관리 교사 교육 및 수업 컨설팅 재무회계 지원 보육과정 관리 원장대직	주임과 원감 업무 세분화 장기적으로 원감의 담임제외 검토
자격		1급 자격취득 후 3년 이상 보육경력+중간관리자(주임과정) 교육이수	1급 자격취득 후 6년 이상 보육경력+주임교사 경력 3년 이상+중간관리자(원감과정) 교육이수	동료 및 이용자 평가 추가 검토

자료: 조막래·이혜수(2017)의 연구를 토대로 연구자가 재구성

한편, 중간관리자로서 주임교사와 원감 업무를 수행할 수 있는 자격기준은 다음과 같이 제안한다. 주임은 보육교사 1급 자격취득 이후 3년 이상의 보육경력을 갖추고 중간관리자 사전직무교육을 이수한 경우 그 자격을 획득하는 것으로 한다. 원감은 1급 자격취득 후 6년 이상 보육경력과 주임교사 경력 3년 이상, 중간관리자(원감) 사전직무교육을 이수한 경우 그 자격을 부여한다. 이러한 자격기준은 중간관리자로서의 전문성과 역량에 대한 최소한의 기준이며, 체계적인 성과관리와 교육체계가 함께 이루어져야 한다. 유치원의 경우 교원능력개발평가를 실시하여 전문성 진단과 지속적인 능력개발을 지원하고 있다(조막래·이혜수, 2017). 그 외에도 효율적인 인력관리를 위한 보상(수당, 연수 등)기준이 함께 검토되어야 한다.

승진체계 도입은 2023년 제도화 및 정책 추진계획을 수립하고, 2024년 어린이집

규모별 200개소를 시범운영을 시작하여 점차 확대한다. 1차 연도에는 어린이집 승진제  
 계를 제도화하고(시장방침, 보육조례 개정), 직위체계, 역할 및 자격, 배치기준, 성과관  
 리 및 교육체계, 경력인정체계 등을 명료히 한다. 이어 2차 연도에는 어린이집 규모와  
 유형에 따른 성과를 모니터링하여 정책추진계획을 보완하여 3차 연도에 확대 적용한다.

### 3. 유보 기관 운영 격차 해소 및 통합 준비

#### 1) 서울시 특성을 반영한 통합기관 전환(안) 마련 및 현장 지원

##### (1) 서울시 특성을 반영한 기관유형 구분(안) 제안

\_중장기과제, 중앙정부 협의 필요

II장과 III에서 살펴보았듯 유치원은 설립과 운영주체가 동일하고 그에 따라 국공립과  
 사립으로 유형 구분이 단순·명확한 반면, 어린이집은 설립주체와 규모, 운영방식까지  
 혼합되어 유형 구분이 이루어지고 있어 복잡하고 이해가 어려운 편이다. 전문가 조사  
 결과, 유보통합 이후 기관 유형 구분이 단순화 되어야 함이 제안되었다. 기관 통합 방안  
 과 관련하여 기관 유형 구분의 조정과 통합이 필요하다는 의견을 준 전문가<sup>32)</sup>는 모두  
 “어린이집의 유형 구분 기준은 너무 복잡하여 국공립과 사립으로 크게 구분하고 그 내부  
 에서 기관 운영 방식을 다양화하는 것이 적절하다”는 의견을 제시하였다. 양육자 조사  
 에서도 “어린이집 유형 구분이 너무 복잡하여 이해가 어렵다”는 의견이 제시되었다.

이에 유형 구분을 단순화하여 국공립과 사립으로 구분하되, III장에서 살펴본 서울시  
 현황과 쟁점들을 고려하여 현 어린이집과 유치원의 다양한 운영형태와 유형별 운영 특  
 성을 반영할 수 있도록 국공립과 사립 내에서 세부 성격을 구분하는 방안을 제안한다.

크게 ‘국공립 영유아학교(A)’와 ‘사립 영유아학교(B)’로 구분하고, 국공립 영유아학교  
 (A)는 현 국공립유치원의 운영체제와 동일한 ‘공립 영유아학교(A-1)’와 현 국공립어린  
 이집 운영체제와 동일한 ‘서울형공립 영유아학교(A-2)’로 구분한다. 국공립유치원 교사의

32) 전문가 3차 조사에 참여한 전문가 9명 중 5명만 기관통합과 관련하여 기관 유형 구분에 대한 통합  
 논의가 필요하다는 의견을 주었다. 그 외 4명 중 2명은 부처 통합이 결정되면 해당 부처의 기준에  
 따라 기관 유형 구분이 결정되어야 하며, 나머지 2명은 어린이집과 유치원 간 기관유형 통합 보다  
 어린이집과 유치원 내부의 민간과 국공립 간 격차를 해소하는 것이 더욱 중요한 정책과제임을 제시  
 하였다.

임용고시, 국공립어린이집의 높은 민간 위탁 비율 등 단기간 격차 해소가 어려운 사항들을 고려하여 제 특성에 따라 국공립 유형을 세분화하였다. 그러나 장기적으로는 임용고시 운영체제 조정 여부 논의<sup>33)</sup>, 현 국공립어린이집 교사의 전문성 제고와 위탁체계의 적극적 개선을 통해 ‘국공립영유아학교(A)’로 통합·운영하는 방안을 지향할 것을 제안한다.

사립 영유아학교(B) 또한 현재의 어린이집, 유치원 운영체제 특성을 반영하여 ‘서울공영형 영유아학교(B-1)’와 ‘사립 영유아학교(B-2)’로 구분한다. ‘서울공영형 영유아학교(B-1)’는 현재의 사회복지법인 어린이집, 법인·단체등 어린이집, 공영형유치원과 같이 설치·운영주체는 법인이나 인건비와 운영비 등의 지원이 국공립과 같은 수준으로 이루어지는 기관을 말한다. 국공립 기관은 아니지만, 사립 기관의 공공성 확대와 넓은 범위에서 일정 수준 이상의 서비스 질을 담보하는 공적 기관의 확대를 위하여 국공립 영유아학교(A) 확충과 함께 확대되어야 할 유형이다.

공립 영유아학교(A-1), 서울형공립 영유아학교(A-2), 서울공영형 영유아학교(B-1), 세 유형에 포함되지 않은 곳은 모두 ‘사립 영유아학교(B-2)’로 구분한다. 단 서비스 질 관리를 위해 현 서울형어린이집과 유사하게 사립 영유아학교 중 일정 기준을 통과한 곳에 대해서는 인건비와 운영비는 모두 공립 영유아학교와 동일하게 지원하고 관리·감독을 강화하는 체제는 유지하는 것을 검토한다. 직장어린이집은 ‘사립 영유아학교-직장형’으로 전환하여 사립 영유아학교(B-2)에 포함하고, 그 외는 현 민간·가정어린이집(비서울형), 사립유치원과 동일한 운영체제를 갖는다.

33) 임용고시 운영체제 조정과 관련해서는 다음의 방안을 검토해볼 수 있다. 첫째, 임용고시를 유지한다면, 현재처럼 국공립유치원과 같이 특정 유형에는 임용고시 통과자만 근무할 수 있도록 제한하는 것이 아니라, 공립 영유아학교(A-1), 현 유형 구분으로는 국공립유치원을 포함하여 전 기관에 임용고시 통과 교사와 임용고시를 거치지 않은 교사들이 고루 배치될 수 있도록 하는 방안도 검토해볼 수 있다. 기관유형별 교사 자격이 달라 질적 수준에 차이가 있게 된다면 양육자와 아동의 입장에서 이용 기관에 따라 서비스 질 차이가 발생하는 문제가 유보통합 이후에도 지속될 수 있는데, 이를 해소하는 방안으로 고려가능하다. 단, 임용고시 통과 교사는 상위 직급의 업무(상위 호봉적용)에 배치하거나 직급과 업무는 같지만 더 높은 호봉을 적용하도록 해야 한다. 둘째, 전문가 조사에서 일부 임용고시 폐지 의견도 제기되었기 때문에 유보통합 이후 임용고시 유지 여부에 대한 검토도 필요하다. 전문가들은 유치원교사와 보육교사자격체계(유보통합 이후에는 (가칭)통합교사 자격체계) 외의 별도의 상위 자격체계를 두는 것이 업무 특성상 유의미하지 않으며, 임용고시가 교사 전문성 제고에 큰 효과가 없음을 임용고시 폐지 이유로 제기하였다. 임용고시 통과 여부에 따라 교사 전문성과 서비스 질이 결정되는 것은 아니라는 점은 양육자 조사에서도 제기되었다. 단 일부 의견이기 때문에 이해관계자들의 의견 수렴 등을 거쳐 신중한 검토가 필요하다.

【 표 IV-3 】 통합기관(가칭영유아학교) 유형 구분(안)

구분(가칭)		세부 운영 체제
국 공 립 (A)	공립 영유아학교 (A-1)	현 국공립유치원 운영체제와 동일 - 설치·운영 주체: 지방자치단체 - 교사는 임용고시를 통과해야 하고 교육공무원인 체제를 중단기적으로는 유지하나, 통합교사 자격·양성체계 논의 및 임용고시 유지 여부 결정 등에 따라 임용고시 통과 교사만 근무하는 규정 또한 달라질 수 있음
	서울형공립 영유아학교 (A-2)	현 국공립어린이집 운영체제와 동일 - 설치·운영 주체: 지방자치단체 설치·운영 원칙 지향 *현 무상임대 방식의 전환 국공립은 무상임대 기간 종료 후, 매입하여 공립이나 서울형공립으로 전환하거나 사립 영유아학교로 전환함 - 예외적인 경우 민간위탁 운영 가능하나, 개인 위탁 단계적 축소(금지 방안도 유보통합 논의에 포함하여 진행) - 인건비와 운영비는 모두 공립 영유아학교와 동일하게 지원
사 립 (B)	서울공영형 영유아학교 (B-1)	현 사회복지법인/ 법인, 단체 등 어린이집과 공영형유치원과 유사한 형태 - 설치·운영 주체: 법인(단체 제외, 개인·단체는 법인 전환 필수) - 인건비와 운영비는 모두 공립 영유아학교와 동일하게 지원
	사립 영유아학교 (B-2)	위에 해당하지 않는 모든 어린이집, 유치원은 사립 영유아학교로 전환 - 서울형어린이집과 유사하게 사립 영유아학교 중 일정 기준을 통과한 곳에 대해서는 인건비와 운영비는 모두 공립 영유아학교와 동일하게 지원하고 관리·감독을 강화함 - 직장어린이집은 '사립 영유아학교-직장형'으로 전환함 - 그 외는 현 민간·가정어린이집(비서울형), 사립유치원과 동일한 운영체제를 가짐



향후 서울시 어린이집, 유치원 운영 현황과 법률 및 지침에 대한 세부적인 분석, 전문가 및 현장, 이해관계자들의 의견 수렴을 통해 <표 IV-1>의 유형 구분 기준은 보완이 필요하다. 서울시와 서울시교육청이 협의하여 최종 확정된 <통합기관(가칭 '영유아학교') 유형 구분(안)>을 중앙정부에 전달하고, 서울시를 비롯한 지방의 보육·유아교육 현장의 이슈를 반영한 기관 통합방안이 마련될 수 있도록 건의할 필요가 있다.

## (2) 어린이집의 통합기관 전환 지원체계 마련

—중기과제, 서울시 추진 가능→ 제도 확산을 위한 중앙정부 정책 개선 건의

앞에서 제시한 통합기관 유형 구분(안)을 따른다면 현재의 어린이집은 설치 및 운영 구조의 변화가 필요하며, 다음의 같은 방식들을 통해 통합기관으로의 전환, 설치·운영 방식의 변화를 꾀할 수 있다.

첫째, 국공립어린이집의 임용절차의 공정성, 투명성을 강화하는 것이다. 현 국공립유치원은 교사 임용이 교육청 배치를 통해 이루어지고, 전보·발령 제도가 함께 운영되는 특성도 있다. 김은영 외(2014: 251)는 공적인 기준과 절차를 통한 교사 임용이 교사의 최소한의 전문성을 보장하는 기제로 작용할 수 있기 때문에 국공립유치원은 현 체제를 유지하되 사립유치원과 어린이집은 국가 임용고시에 준하는 교사 임용제도를 마련하여 운영할 것을 제안하였다. 국공립어린이집을 중심으로 국가 임용고시에 준하는 교사 임용제도를 마련하여 운영하는 방안을 서울시가 시도해볼 수 있다.

둘째, 영유아 수 감소, 어린이집 폐원 증가 추세를 고려하여 부채 비율이 높아 부실 운영 우려가 있는 어린이집은 유예기간을 두고 점진적 폐원하는 방안도 신중하게 검토 해보아야 한다. 유치원은 임대, 담보, 처분이 불가하지만, 어린이집은 50% 내 부채를 인정하고 있으며 이는 상황에 따라서 서비스 질을 악화시키는 요인이 될 수 있다. III장에서 분석하였듯이 서울시 영유아 인구 감소 추세는 장기적으로 지속될 것이며, 2023년 부모급여 시행을 앞두고 있어 어린이집 이용 아동 수 감소, 어린이집 운영 어려움은 더욱 심화될 것으로 예상된다. 여전히 서비스 질 향상이 중요한 정책과제임을 고려할 때, 우수한 질의 어린이집은 더욱 질을 높여 운영할 수 있도록 하고 어린이집이 폐원되어야 할 때는 질 낮은 어린이집이 폐원될 수 있도록 하는 환경을 갖추어야 한다. 어린이집의 무분별한 폐원 또한 시설 접근성 측면에서 적절한 조치가 아니기 때문에, 서비스 질 향상을 위한 어린이집 폐원 검토 방안이 마련되어야 한다. 이때 어린이집의 부채 비율을 폐원 기준으로 검토할 수 있으며, 점차 서울시 어린이집의 부채 비율을 50%에서 하향 조정하고 소유 형태를 자가로 제한하는 방안도 아주 장기적으로는 검토할 필요가 있다.

## 2) 어린이집 누리과정 운영체계 개선 및 12시간 운영체제 효율적 내실화

어린이집과 유치원의 운영시간 및 운영체제의 격차는 줄어들고, 일, 학업 등의 다양한 사유로 양육자의 직접 돌봄이 어려운 아동들의 돌봄·교육을 지원한다는 어린이집의 고유성과 사회적 필요에 대한 대응성은 확보해가는 유보통합 대응 방안 모색이 필요하다. 이를 위해 어린이집 누리과정 운영체계를 개선하고, 어린이집의 12시간 운영과 그 밖의 연장형 보육 운영을 내실화·효율화한다.

### (1) 1일 4~5시간 어린이집 누리과정 운영체계 도입

\_중기과제, 서울시 추진 가능→ 제도 확산을 위한 중앙정부 정책 개선 건의

먼저 어린이집의 누리과정 운영체계를 유치원과 함께 1일 4~5시간으로 개선하기 위한 지원을 한다.<sup>34)</sup> 이와 함께 교사 근무체계도 대면 보육시간을 줄이고 수업준비 및 행정업무 시간, 실질적 휴게시간 보장을 강화하는 방향으로 개선한다. 서울형 전임교사 제도를 확대·활용하여 오후 보조교사 지원 체계를 마련하고, 아래 표와 같은 운영체계 정착을 지원할 수 있다.

표 IV-4 어린이집 누리과정 운영체계 개선(안)

시간	~7:30	~9:00	~14:00	14:00~16:00	~17:00	~19:30
어린이집 일과 운영			기본보육		연장보육	
	등원		누리과정	자유놀이활동		
교사 업무	오전 당직 교사	담임교사 출근	담임교사 누리과정 운영	오후 보조교사		
				담임교사 수업준비 및 행정업무		

### (2) 어린이집 12시간 운영체제 효율적 내실화

\_단기과제, 서울시 추진 가능→ 제도 확산을 위한 중앙정부 정책 개선 건의

앞에서 살펴본 논의를 종합하면 포괄적인 수준의 기관 설치와 운영기준을 통합하고

34) 0-2세 표준보육과정 또한 운영체제의 적정성을 검토하여 개선될 필요가 있지만, 이는 별도의 검토가 필요한 사항이다. 본 연구에서는 이미 적정 운영시간에 대한 검토가 이루어져 유치원에서 1일 4~5시간으로 운영 중인 누리과정에 대해서만 정책 개선안을 제안한다.

어린이집과 유치원을 일원화하여 통합하더라도 질적 수준을 확보한 상황에서 기관의 다양성은 보장하는 방향으로 통합의 방향이 결정될 가능성이 크다. 양육자와 아동의 상황과 수요에 대한 맞춤형 대응과 기관 이용에 대한 선택권 보장을 위함이다. 어린이집의 고유성을 보장하고, 양육자들이 어린이집의 이점이라고 생각했던 부분을 더욱 강화하기 위해서는 현 어린이집의 12시간 운영체제 내실화가 필요하다.

어린이집의 12시간 운영체제를 내실화하고, 향후 유보통합이 되었을 때 이를 유치원에도 확산하는 것도 필요할 수 있다. 연구를 통해 어린이집의 그밖의 연장형 보육의 운영·이용실태를 살펴보고, 이를 내실화하려는 방안을 모색하는 것도 가능하다.

### 3) 어린이집 시설환경 개선

본 연구에서는 교실 면적과 실외놀이터 설치 기준을 중심으로 시설환경 기준을 살펴 보았다. 그 결과 어린이집에 비해 유치원의 기준이 아동 중심, 놀이 중심 보육·교육과정을 운영에 더 적합하도록 강화되어 있었다. 이에 현 유치원 수준으로 어린이집의 시설환경을 개선할 것을 제안한다. 향후 유보통합 추진과정에서 유치원 기준 이상의 개선이 필요하다는 점이 도출된다면 해당 기준에 맞게 어린이집과 유치원의 시설환경을 개선하는 방안도 모색한다.

#### (1) 어린이집 정원책정 방법 변경 및 영유아 1인당 면적기준 개선

\_단기과제, 서울시 추진 가능→ 제도 확산을 위한 중앙정부 정책 개선 건의

현재 어린이집과 유치원의 정원책정(규모산정) 방식이 다르다. 이를 상위 기준인 유치원 기준을 토대로 한 ‘어린이집·유치원 정원책정 통합 기준(안)’을 마련한다.

다음으로 서울시 어린이집 영유아 1인당 면적 기준은 일차적으로는 현 유치원 40인 이하 면적 기준인 5.0㎡을 충족하는 것을 목표로 개선한다. 중장기적으로는 서울시 국공립어린이집 신축 시 권장 면적인 7.0㎡<sup>35)</sup>을 충족할 수 있도록 개선 방안을 수립한다. 신축 어린이집에 대해서는 영유아 1인당 전용면적 7㎡ 이상으로 정원 책정을 권장하고,

35) 현재 서울시는 국공립어린이집 신축 확충할 때 영유아 1인당 7㎡의 면적을 권장하고 있으며, 연면적 490㎡이상, 정원 60~70명의 적정 규모의 어린이집을 설치 확대하고자 하고 있다.



이미 설치된 어린이집은 면적을 확대하기가 어렵기 때문에 정원 조정의 방식으로 영유아 1인당 면적을 개선하는 것이 필요하다.

## (2) 어린이집 실외놀이터 설치 및 외부공간 활용 지원 강화

\_중기과제, 서울시 추진 가능→ 제도 확산을 위한 중앙정부 정책 개선 건의

20인 이하의 가정어린이집, 영아 시설이기 때문에 실외놀이터 의무 설치에 예외를 두는 것을 검토한다면, 21~49인 이하 어린이집에 실외놀이터 설치 의무화 적용의 필요성과 가능성, 현재 설치가 의무화되었지만 예외 규정이 적용되어 실외놀이터가 설치되지 못한 50인 이상 어린이집의 실외놀이터 설치 방안 등을 검토하고 이를 위한 지원을 한다.

단, 추가 부지 확보, 유휴공간 활용, 어린이집 증축이 어려운 서울시 특성 고려한 현실적인 정책 방안 필요하며, 이때 어린이집 정원 조정을 통한 면적확대, 지역사회 자원 연계를 통한 놀이공간 확보 등을 고려해볼 수 있다.

## 참고문헌

- 강은진. (2022). “유아교육·보육 통합 교사양성체계의 쟁점”. 제2차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼 새정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(II): 유아교육·보육 교사의 자격 및 양성체계 통합의 쟁점 자료집(2022년 5월 2일). 육아정책연구소.
- 고영미. (2022). “성공적 유보통합을 위한 유아학교 교사양성 및 자격제도 추진방향”. 국정과제, 유보통합 실현을 위한 대토론회 토론회 자료집(2022년 8월 22일). 한국유아교육대표자연대.
- 공병호·최인화·한유미·김현정. (2019). 『보육 선진국의 유보통합 과정 및 통합 시스템 연구』. 서울특별시·한국생태유아교육연구소.
- 교육부. (2019). 『유치원 교육과정(교육부 고시 제2019-189호)』.
- 교육부. (2022). “교육공무원 호봉획정시 경력환산율표의 적용 등에 관한 예규”
- 관계부처합동. (2012). “「3~4세 누리과정」 도입 계획”.
- 김경철. (2022). “미래세대를 위한 2022 유보통합 실현방안 토론회”. 미래세대를 위한 유아교육·보육통합 실현방안 토론회 자료집(2022년 3월 25일). 교육부·육아정책연구소.
- 김송이·안현미·류연규·김민정. (2018). 『지역사회 중심 영유아 보육정책 연구』. 서울특별시·서울시여성가족재단.
- 김송이·김명순·김한나. (2020). 『서울시 국공립어린이집 서비스 질 향상 지원 방안 연구』. 서울특별시·서울시여성가족재단.
- 김영명. (2022). “영유아 분리교육, 교육격차 키웠다”. 한국교육신문(2022년 5월 6일).
- 김은설·박진아·김승진. (2016). 『어린이집 설치 기준 개선을 위한 실태조사』. 육아정책연구소.
- 김은설·최윤경·이규림·최경숙·김진미. (2014). 『유치원 시설·설비 적정 기준 마련 연구』. 교육부·육아정책연구소.
- 김은설·최윤경·권미경·최효미·김나영·김자연·박은영. (2021). 『2021년 전국보육실태조사-가구 조사보고-』. 보건복지부·육아정책연구소.
- 김은영·강은진·김혜진·최혜영. (2019). 『유치원과 어린이집 격차 완화를 위한 로드맵 연구(II): 물리적 환경을 중심으로』. 육아정책연구소.
- 김은영·김길숙·이연주. (2014). 『유치원과 어린이집 교사 자격 및 양성 관련 체제 분석』. 육아정책연구소.
- 김은영·김진경·최경숙·조운주·조혜주·안진. (2009). 『유치원과 보육시설 시설·설비 기준 개발 연구』. 육아정책연구소.
- 김은영·도남희·조은경·조혜주. (2011). 『육아지원서비스 질 제고를 위한 인력운영 개선방안』. 육아정책연구소.

- 김은영·박창현·김수정·김혜진. (2018). 『유치원과 어린이집 격차 완화를 위한 로드맵 연구(I): 교사를 중심으로』. 육아정책연구소.
- 김종해·백선희·이미정·이원영·임재택. (2005). “한국 유아교육·보육 관련법과 제도의 역사와 미래”. 한국유아교육학회 2005 창립 30주년 기념식 및 정기 학술대회 자료집(2005년 10월 8일). 한국유아교육학회.
- 문무경·양미선·송기창·김문정. (2021). 『2022-2027 유아교육·보육 중장기 발전방안 연구』. 육아정책연구소.
- 문미옥. (2022). “3주체 유보통합추진단을 교육부에 즉시 구성해야”. 국정과제 추진을 위한 범정부차원 유보통합추진단 구성, 어떻게 할 것인가? 육아정책연구소 1차 정책토론회 자료집(2022년 9월 6일). 육아정책연구소·성일종·이태규·강득구·강민정국회의원 공동주최.
- 박진아·유해미·최효미·김동훈·김태우·위세아·김송이·유영준. (2019). 『표준보육비용 산정에 관한 연구』. 보건복지부·육아정책연구소.
- 박창현. (2022). “미래세대를 위한 2022 유보통합 실현방안”. 미래세대를 위한 유아교육·보육통합 실현방안 토론회 자료집(2022년 3월 25일). 교육부·육아정책연구소.
- 박창현·김근진·윤지연. (2021). 『유아의무교육 및 무상교육·보육의 쟁점과 과제』. 육아정책연구소.
- 보건복지부. (2017). “제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022)”.
- \_\_\_\_\_. (2021). “국공립어린이집 장기임차 선정기준”.
- \_\_\_\_\_. (2022a). 『2022년도 보육사업안내』.
- \_\_\_\_\_. (2022b). 『보육통계-2021년 12월말 기준』.
- 서영숙. (2013). “신정부 육아정책 진단과 향후 과제에 대한 토론문”. 2013년 제1차 육아선진화 포럼 토론회(신정부 육아정책 방향) 자료집(2013년 1월 29일). 육아정책연구소.
- 서울특별시교육청. (2019). 『교원 인사 실무 매뉴얼』.
- \_\_\_\_\_. (2020). 『유치원 방과후과정 길라잡이』.
- \_\_\_\_\_. (2022a). 『2022 서울 유아교육 계획』.
- \_\_\_\_\_. (2022b). “2022년 사립유치원 재정지원 계획”.
- 서울특별시 여성가족정책실. (2022a). “2022년 보조교사(보육도우미, 연장보육 전담교사 포함) 지원계획”.
- \_\_\_\_\_. (2022b). “‘22년 서울형 전임교사 시범사업 추진 계획”.
- 송대현. (2022). “더 이상 미룰 수 없는 유보통합에 대한 제안”. 어린이를 생각하는 영유아 교육·보육의 방향 연속 토론회: 어린이를 위한 유보통합은 어떠해야 하는가? 자료집(2022년 9월 3일). 어린이를 생각하는 모임.
- 양미선·이윤진·김동훈·조숙인·김근진·구자연·오미애·김문정. (2021). 『2021년 전국보육실태조사-어린이집 조사보고-』. 보건복지부·육아정책연구소.

- 이기숙. (2022). “유치원과 어린이집 통합에 대한 논쟁의 종지부를 찍어야 한다”. 베이비뉴스 기획연재(2022년 1월 24일).
- 이미정. (2013). “통합교사 자격체계 방안의 모색”. 『한국보육학회지』. 13(4): 387-402.
- 이미화·장명림·문무경·서문희·김은영·김은설·최윤경·유해미·최은영·양미선·이혜민·나지혜. (2013). 『한국형 유아교육·보육 발전 로드맵 연구』. 육아정책연구소.
- 이옥·김은설·신나리·문무경·최혜선. (2006). 『육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육·보육의 협력과 통합 방안』. 육아정책개발센터
- 이일주. (2013). “유아교육과 보육, 이원화 체제의 문제점과 대안”. 유아교육과 보육, 이원화 체제의 문제점과 대안 토론회(2013년 4월 16일). 국회의원 김세연·김태년.
- \_\_\_\_\_. (2021). “새 정부의 유보통합 제도와 정책의 추진 방안”. 한국생태유아교육학회 2021년도 추계 학술대회 자료집. 한국생태유아교육학회.
- 이정옥. (2015). “단계별 유보통합에 대한 비판적 고찰”. 『유아교육연구』 35(6): 221-240.
- \_\_\_\_\_. (2022). “YS에서 윤석열까지, 유보통합 논의 변천사”. 한국교육신문(2022년 5월 6일).
- 이정옥·류승희·임수진. (2018). “정권별 유보통합 관련 사회적 담론의 의미구조 분석: 1982년에서 2016년 사이를 중심으로”. 『유아교육연구』 38(2): 469-500.
- 장경수. (2022). “유보통합 관련 핵심 쟁점과 실행방안”. 『YDI 정책리뷰』. 여의도연구원.
- 장명림. (2022). “미래세대를 위한 2022 유보통합 실현방안에 대한 토론회”. 미래세대를 위한 유아교육·보육통합 실현방안 토론회 자료집(2022년 3월 25일). 교육부·육아정책연구소.
- 정미라. (2013). “유보통합과 유아교사의 전문성”. 한국유아교육학회 사단법인 창립총회 및 2013년 추계정기학술대회 자료집. 한국유아교육학회.
- 정미야. (2016). “유보통합 추진 현황 및 쟁점”. 『이슈와 논점』 1171호. 국회 입법조사처.
- 장영인. (2014). “유보통합 논의에 대한 재검토-교육중심의 통합에 대한 보육관점의 논의-”. 『한국영유아보육학』 78: 113-142.
- 조막래·안현미·이혜숙. (2020). 『서울시 제4차 중장기 보육계획 수립을 위한 연구』. 서울시여성가족재단.
- 조막래·이혜숙. (2017). 『어린이집 보육교사 승진체계 도입 타당성 연구』. 서울시여성가족재단.
- 조부경. (2013). “유아교육·보육 통합을 위한 교원 정책 방안”. 『한국유아교육연구』 15(1): 25-53.
- 제20대 대통령직인수위원회. (2022). 『윤석열정부 110대 국정과제(2022년 5월)』.
- 최윤경·김재원. (2011). 『보육교직원 보수체계 개선 방안 연구』. 육아정책연구소.
- 최윤경·문무경·원종욱·김재원. (2011). 『육아지원인력 체계의 통합 추진을 위한 단·중기 전략』. 육아정책연구소.
- 최윤경·이진화·박진아·조형숙·권혜진·조혜주. (2015). 『유치원·어린이집 운영시간 조정 방안 연구』. 영유아교육보육통합추진단·육아정책연구소.
- 최은영. (2015). “한국 유아교육과 보육 통합의 선결 과제”. 『육아정책연구』 9(1): 257-277.

최은영·문무경·김은영·최윤경·양미선·강은진·김동훈·김아름·김문정. (2022). 『유아교육·보육 통합을 위한 단계적 추진 방안』. 육아정책연구소.  
한유미·공병호. (2019). “스웨덴의 ECEC 교직원 관련 정책과 현황”. 『스칸디나비아연구』 24: 267-294.

### 〈보도자료〉

국무조정실 국무총리비서실 보도자료. (2013). “유보통합, 학부모 의견 최대한 반영해 임기내 완성”. (2013년 12월 3일).  
\_\_\_\_\_. (2014a). “국무총리 소속 ‘영·유아 교육·보육 통합 추진단’ 14일 공식 출범!”. (2014년 2월 14일).  
\_\_\_\_\_. (2014b). “『‘유·보통합’ 관리부처 교육부 선호』 보도관련 보도설명자료”. (2014년 2월 17일).  
국무총리실, 기획재정부, 교육과학기술부, 행정안전부, 보건복지부 보도자료. (2012). “내년 만 3~4세아도 ‘누리과정(공통과정)’ 도입 및 0-2세아에 대한 양육수당 대폭 확대”. (2012년 1월 18일).  
교육과학기술부, 보건복지부 보도자료. (2011). “‘5세 누리과정’ 도입 관련 법령 개정 공포 -『유아교육법』, 『영유아보육법』, 『지방교육재정교부금법』 시행령 일부개정령”. (2011년 9월 30일).  
교육부 설명자료. (2019). “유치원 ‘시설사용료’에 대한 교육부 입장을 설명드립니다.”. (2019년 11월 28일).  
보건복지부, 한국보육진흥원 보도자료. (2022a). “보육의 핵심, 보육교사를 위한 제도개선을 전문가와 현장의 목소리로 만들어가겠습니다. -유보통합을 고려한 보육교사 제도 개선 이어가기 간담회 개최-”. (2022년 9월 29일).  
\_\_\_\_\_. (2022b). “보육교사의 전문성 강화를 위한 ‘보육교사 자격 및 양성체계 개편’ 전문가 간담회 개최”. (2022년 10월 14일).  
서울특별시교육청 보도자료. (2018). “더 투명하게! 보다 안심되게! 서울시교육청, 사립유치원 공공성 강화 특별대책 발표”. (2018년 10월 30일).  
\_\_\_\_\_. (2022). “서울시교육청, 더불어키움(공영형)유치원 재약정 체결을 통한 사업 지속·확대”. (2022년 2월 17일).  
통계청 보도자료. (2022). “2021년 출생 통계”. (2021년 8월 24일).

### 〈신문기사〉

경향신문, 2022, “윤정부가 다시 띄운 ‘유보통합’ 뒤통스”, 2022년 8월 1일  
(<https://www.khan.co.kr/national/education/article/202208011622001>)

뉴스시스, 2022, “[단독]복지부, '유보통합 밑작업' 먼저 돌입…교육부 예의주시”, 2022년 8월 11일  
 ([https://mobile.newsis.com/view.html?ar\\_id=NISX20220811\\_0001975324](https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20220811_0001975324))

매일경제, 2022, “국정과제 '유보통합' 시동건다…교육부, 이르면 내주 TF 신설- 교육·복지부장관  
 인선 후 '범정부 추진단' 연내 구성 전망”, 2022년 9월 7일  
 (<https://www.mk.co.kr/news/society/view/2022/09/792714/>)

연합뉴스, 2022, “복지부도 '유보통합' 가세…유치원·어린이집 격차 해소될까”, 2022년 8월 19일  
 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220819084100530>)

이데일리, 2019, “서울 첫 '지자체 공동설립형 유치원' 건립...교육청-영등포구 MOU”, 2019년 7월  
 5일(<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01236566622551568&mediaCodeNo=257>)

파이낸셜뉴스, 2022, “보육료 올라도 보육교사 임금은 제자리”. 2022년 3월 23일  
 (<https://www.fnnews.com/news/202203231811128791>)

한국일보, 2019, “국공립 어린이집 전면 직영 '첫 걸음'…서울시 중구, 전국 최초 현장학습 전역  
 보조”. 2019년 3월 4일  
 (<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201903040825090077>)

## 〈인터넷 자료〉

### - 온라인 통계 자료

교육통계, <https://kess.kedi.re.kr>, (2022.9.22. 인출)

서울특별시 교육통계, <https://school.kedi.re.kr>, (2022.11.7. 인출)

서울특별시 자치구별장래인구추계, <https://stat.eseoul.go.kr>, (2022.11.20. 인출)

유치원알리미 2022년 1차 공시자료, <https://e-childschoolinfo.moe.go.kr>, (2022.9.22.,  
 2022.9.30. 인출)

주민등록인구통계, <https://jumin.mois.go.kr/>, (2022.9.22. 인출)

### - 법령자료

고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정 <https://www.law.go.kr>, (2022.11.10.인출)

공무원보수규정 <https://www.law.go.kr>, (2022.9.29. 인출)

공무원수당 등에 관한 규정 <https://www.law.go.kr>, (2022.11.9.인출)

사립학교법 시행령 <https://www.law.go.kr>, (2022.11.10.인출)

영유아보육법 시행규칙 <https://www.law.go.kr>, (2022.11.10.인출)

유아교육법 <https://www.law.go.kr>, (2022.9.26. 인출)

- 홈페이지 검색

교육부 <http://www.moe.go.kr>, (2022.9.15., 2022.9.23. 검색)

나무위키 <https://namu.wiki/>, (2022.9.26. 검색)

보건복지부 <http://www.mohw.go.kr>, (2022.9.15., 2022.9.23. 검색)

서울특별시 <https://org.seoul.go.kr>, (2022.9.13. 검색)

서울특별시 교육청 <http://buseo.sen.go.kr>, (2022.9.13. 검색)

## Abstract

# Integration of Early Childhood Education and Childcare (ECEC) and Seoul's Policy for Preparation Thereof

Kim, Song Yi

Seoul Foundation of Women & Family

The National agenda announced by the Yoon Seok-yeol administration has reignited discussion regarding integration of early childhood education and childcare (ECEC, hereinafter). After three decades of the discussion, social consensus is formed on the need of the ECEC integration. This is a right time to revisit prerequisites and obstacles raised and move forward with implementing policy tasks.

Research was conducted to come up with policy project on how Seoul could address this issue in terms of the ECEC integration. In this research, it analyzed reference materials and statistics, investigation with experts, and in-depth interviews with ECEC staffs and carers with young children. It also analyzed issues to be raised in the process of the ECEC integration and current situations in childcare and education of infants and children in three areas – integrations of different government departments, of teachers, and of institutes – and tried to come up with Seoul policy project.

Analysis and its results can be summarized as follows. First, it requires to unite and restructure local administration system in order to reinforce field support encouraging staff's expertise, consulting and learning guidance, as well as to enhance connection with other childcare services. To establish a specific plan, it proposes Seoul to organize an enforcement system to achieve the ECEC integration. Second, it emphasizes the needs to seek for detailed solution supportive of extending teachers' role as taking on more inclusive responsibilities via in-service training and to introduce the system of assistant



teachers and mid-level management. For this, in preparation of the ECEC integration, it proposes to operate special training program targeting childcare teachers and introduce mid-level management for childcare centers. Third, it needs to come up with method to integrate childcare centers and kindergarten considering various types of national/public childcare centers and their operations, current debt status of private/household daycare centers, and their environments and facility. To address this issue, the study proposes policy tasks that enable to form support system for these childcare centers to prepare for the ECEC integration, improve operations of the Nuri Curriculum, enhance infrastructure and facilities of childcare centers, and so on.

Key words: Integration of Early Childhood Education and Childcare (ECEC), Seoul's ECEC policy, Integration of government departments, integration of training and qualification system for teachers, integration of operations of childcare centers and kindergarten



# 부록

1. 보육교사와 유치원교사 자격·양성체계 비교
2. 유치원알리미(2022년 1차 공시자료) 분석 결과

Seoul  
Foundation of  
Women &  
Family



## [부록 1] 보육교사와 유치원교사 자격·양성체계 비교

아래 <부표 1>은 보육교사와 유치원교사의 자격·양성체계를 비교한 것이다.

■ 부표 1 | 보육교사와 유치원교사 자격·양성체계 비교

구분	보육교사	유치원교사
근거법	영유아보육법 제21조 (어린이집의 원장 또는 보육교사의 자격)	유아교육법 제22조 (교원의 자격)
자격 구분	3급-2급-1급-원장	(준교사)-2급-1급-(수석교사)-원감-원장
이수 연한	별도 이수 연한 없음	2~4년
자격 방식	- 학점이수제 관련 과목 학점 이수 시 자격 부여(최소 고졸) - 2급 총 17과목 51학점(성적제한 없음) - 3급: 22과목 65학점	- 학과중심제 최소 전문대 이상 관련학과 졸업 시 자격 부여 - 2급 21과목 72학점 이수, 교직영역 22학점 이상 포함(성적기준 있음)
양성기관	2~4년제 대학(2급) (사이버, 학점은행제 포함) 보육교사교육원(3급)	2~4년제 대학(2급)
기타	-	교직적성 및 인성검사 적격 판정 1회 이상(3년제 이상은 2회 이상)

자료: 강은진(2022: 6), 김은영(2022: 20), 보건복지부(2017: 13) 활용하여 재구성

현재 어린이집의 보육교사는 3급-2급-1급, 3단계로 구성되어 있으며, 유치원 교사는 (준교사)-2급-1급-(수석교사)로 구성되어 있다. 유치원 준교사는 현재 양성하고 있지 않고, 수석교사는 필수 자격 과정이 아니어서 사실상 유치원 교사는 2단계 자격체계라 할 수 있다(김은영 외, 2018: 23). 교사의 상위자격으로 어린이집은 원장만 있지만, 유치원은 원감을 거쳐야 원장이 될 수 있다. 교사 자격에 따른 기준을 정리한 것이 <부표 2>이다. 동일한 자격이여도 어린이집과 유치원 간에 학력 및 현장 근무연한 등에는 차이가 있다.

Ⅱ 부표 2 Ⅱ 보육교사와 유치원교사 자격 기준 비교

구분	보육교사	유치원교사
자격구분	3급-2급-1급-원장	(준교사)-2급-1급-(수석교사)-원감-원장
원장	1. 보육교사 1급 자격 보유, 아동복지업무 경력 3년 이상 2. 유치원 정교사 1급 또는 특수학교(유치원 과정) 정교사 자격 보유, 아동복지업무 경력 3년 이상 3. 유치원 원장 자격 보유 4. 초등학교 정교사 또는 특수학교(초등학교 과정) 정교사 자격 보유, 아동복지업무 경력 5년 이상 5. 사회복지사 1급 자격 보유, 아동복지업무 경력 5년 이상 6. 간호사 면허 보유, 아동복지업무 경력 7년 이상 7. 7급 이상 공무원(국가 또는 지방자치단체), 아동복지업무 경력 5년 이상	유치원 원감 자격 보유, 교육경력 3년 이상, 재교육 이수
원감	해당 없음	1. 유치원 정교사 1급 자격 보유, 교육경력 3년 이상, 재교육 이수 2. 유치원 정교사 2급 자격 보유, 교육경력 6년 이상, 재교육 이수
수석교사	해당 없음	※ 필수 과정은 아님 정교사(1급, 2급) 또는 준교사 자격 보유, 교육경력 15년 이상, 교육부장관 지정 연수 이수
1급	1. 보육교사 2급 자격 보유, 보육업무 경력 3년 이상, 승급교육 이수 2. 보육교사 2급 자격 보유, 보육 관련 대학원 석사학위 이상 취득, 보육업무 경력 1년 이상, 승급교육 이수	1. 유치원 정교사 2급 자격 보유, 교육경력 3년 이상 2. 유치원 정교사 2급 자격 보유, 교육대학원(교육부장관 지정 대학원 교육과 포함)에서 유치원 교육과정 석사학위 취득 후 교육경력 1년 이상
2급	1. 전문대학 또는 이와 같은 수준 이상의 학교에서 보육관련 교과목(보건복지부령) 이수 2. 보육교사 3급 자격 보유, 보육업무 경력 2년 이상, 승급교육 이수	1. 대학교 유아교육과 졸업자 2. 대학(전문대학 및 전문대학학력인정 평생교육시설 포함) 졸업, 보육과 교직학점 취득 3. 교육대학원(교육부장관 지정 대학원 교육과)에서 유치원 교육과정 석사학위 취득 4. 유치원 준교사 자격 보유, 교육경력 2년, 재교육 이수
3급	고등학교 또는 이와 같은 수준 이상의 학교 졸업, 교육훈련시설(보건복지부령) 교육과정 수료	해당 없음
준교사	해당 없음	※ 더 이상 양성 안함(2017년 기준 전국에 12명) 유치원 준교사 자격검정 합격

주: 1) 유치원교사 자격별 연수 시수는 원장 180~270시간, 원감·수석교사·정교사 90~135시간임

2) 유치원교사 표 내 '전문대학'은 초급대학·전문학교 및 실업고등전문학교를 포함함

자료: 보건복지부(2022: 163, 167), 유아교육법 [별표1] 원장·원감자격기준, [별표2] 교사자격기준, 교(원)장·교(원)감·수석교사·정교사 자격연수 표준교육과정 [별표1]

자격체계에 따라 양성체계도 차이가 있다. 보육교사는 고졸 이상의 관련 과목을 이수하면 자격이 부여되는 학점이수제이며, 유치원교사는 전문대 이상의 관련 학과 졸업시 자격이 부여되는 학과중심제이다. 이에 양성기관 또한 유치원교사는 2~4년제 대학으로 제한하고 있지만 보육교사는 사이버와 학점은행제를 포함하고 있으며, 보육교사 3급은 보육교사교육원을 통해 양성된다. 이상과 같이 자격 구분 및 방식, 양성기관의 차이 등 보육교사와 유치원교사의 자격·양성체계는 이질성이 크다(이미정, 2013).

다음 <부표 3>은 현재 기준으로 보육교사와 유치원 교사 양성과정의 교과목 구성을 유사한 과목끼리 묶어 보육교사와 유치원 교사 양성과정의 세부 내용을 비교한 것이다. 보육교사는 교사 인성 영역 6학점, 보육지식과 기술 영역 39학점(필수 9과목 21학점 포함), 보육 실무 6학점, 총 17과목 51학점 이상을 이수해야 하며, 하위 점수 기준은 없다. 유치원 교사는 기본, 교과교육, 선택과목으로 구성된 전공 50학점 이상과 교직영역 22학점을 이수해야 하며, 전공과목은 평균 75점/100점 이상, 교직과목은 평균 80점/100점 이상을 받아야 한다. 보육교사 양성과정의 지속적인 개정으로 세부 교과목 구성에서의 차이는 줄어들고 있다(최윤경 외, 2011: 47). 교직과목을 제외하면 보육교사는 17과목 51학점 이상, 유치원교사는 기본 이수과목과 교과교육 과목 50학점 이상을 이수하면 되는 것으로 과거에 비해 이수 학점 차이가 거의 없어졌다. 그러나 '교직과목'이라는 큰 차이가 존재하며, 교과목 세부 구성·내용에서 차이도 여전히 있다.

부표 3 | 보육교사와 유치원교사 양성과정 교과목 및 학점 비교

보육교사 교과목 및 학점 구성		유치원교사 교과목 및 학점 구성			
보육 지식과 기술 영역	필수 (27 학점, 9과목)	보육학개론, 보육과정, 영유아발달	유아교육론, 유아교육과정, 영유아발달과교육	기본 이수과목 (21학점, 7과목 이상) + 선택과목 (21학점)	전 단 위 비
		놀이지도, 언어지도, 아동음악(또는 아동동작, 아동미술), 아동수학지도(또는 아동과학지도),	유아놀이지도, 유아언어교육, 유아미술교육, 유아수학교육, 유아과학교육, 유아음악교육,		
		아동안전관리(또는 아동생활지도)	유아안전교육		
		영유아교수방법론	교과교육론, 교과교재연구 및 지도법, 교과 논리 및 논술, 교과별 교수법, 교과별 교육과정, 교과별 평가방법론		
	선택 (12 학점, 4과목)	아동건강교육, 영유아사회정서지도	유아건강교육, 유아사회교육,	기본 이수과목 (21학점, 7과목 이상) + 선택과목 (21학점)	
어린이집운영관리, 부모교육론		유아교육기관운영관리, 부모교육			
아동문학교육, 아동상담론, 장애아지도, 특수아동이해, 영유아보육프로그램개발과평가, 보육정책론, 정신건강론, 인간행동과사회환경, 아동간호학, 아동영양학, 가족복지론, 가족관계론, 지역사회복지론					
교사인성영역(필수) (6학점, 2과목)	보육교사(인성)론, 아동권리와 복지	유아교사론, 아동복지 ※ 교직 적성 및 인성검사 2회 이상 실시 후 적격판정			
보육실무영역(필수) (6학점, 2과목)	아동관찰 및 행동연구, 보육실습	유아동작교육, 유아관찰 및 실습 교직영역의 교육실습(4학점 이상)			
	없음	교직이론(7과목, 14학점 이상), 교직소양(4학점 이상), 교육실습(4학점 이상)으로 구성	교직영역 (22학점 이상)		

자료: 보건복지부(2022a: 168), 강은진(2022: 23)을 토대로 연구자가 재구성함



## [부록 2] 유치원알리미(2022년 1차 공시자료) 분석 결과

### ▣ 부표 4 ▣ 유치원 운영 시작시각

(단위: 개소, %)

구분	7:01 ~8:00	8:01 ~8:30	8:31 ~9:00	9:01 ~9:30	9:31 ~10:00	계 (비율)
전체	1 (0.1)	9 (1.2)	612 (80.1)	137 (17.9)	5 (0.7)	764 (100.0)
공립	-	-	288 (78.1)	64 (21.9)	-	292 (100.0)
사립	1 (0.2)	9 (1.9)	384 (81.4)	73 (15.5)	5 (1.1)	472 (100.0)

주: 2022년 4월 기준임

자료: 유치원알리미 2022년 1차 공시자료(<https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/openData.do>. 22.9.30.인출)

### ▣ 부표 5 ▣ 유치원 운영 종료시각

(단위: 개소, %)

구분	15:01~ 16:30	16:31~ 17:00	17:01~ 17:30	17:31~ 18:00	18:01~ 18:30	18:31~ 19:00	19:01~ 19:30	19:31~ 20:30	계 (비율)
전체	20 (2.6)	309 (40.7)	77 (10.1)	127 (16.7)	24 (3.2)	73 (9.6)	78 (10.3)	51 (6.7)	759 (100.0)
공립	6 (2.1)	136 (46.7)	36 (12.4)	2 (0.7)	0 (0.0)	20 (6.9)	67 (23.0)	24 (8.2)	291 (100.0)
사립	14 (3.0)	173 (37.0)	41 (8.8)	125 (26.7)	24 (5.1)	53 (11.3)	11 (2.4)	27 (5.8)	468 (100.0)

주: 2022년 4월 기준 자료이며, 운영 종료시간을 응답하지 않은 경우(5개소)는 분석에서 제외함

자료: 유치원알리미 2022년 1차 공시자료(<https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/openData.do>. 22.9.30.인출)

### 부표 6 | 유치원 일일 운영시간

(단위: 개소, %)

구분	8시간 미만	8시간	8시간 30분	9시간	9시간 30분	10시간	10시간 30분	11시간 이상	계 (비율)
전체	36 (4.8)	351 (46.2)	38 (5.0)	111 (14.6)	35 (4.6)	73 (9.6)	71 (9.4)	44 (5.7)	759 (100.0)
공립	13 (4.5)	164 (56.4)	2 (0.7)	1 (0.3)	3 (1.0)	29 (10.0)	59 (20.3)	20 (6.9)	291 (100.0)
사립	23 (4.9)	187 (40.0)	36 (7.7)	110 (23.5)	32 (6.8)	44 (9.4)	12 (2.6)	24 (5.1)	468 (100.0)

주: 1) 2022년 4월 기준 자료이며, 총 운영시간을 응답하지 않은 경우(5개소)는 분석에서 제외함

2) 8시간 미만은 6시간 이상~8시간 미만, 11시간 이상은 11시간 이상~12시간 30분까지를 의미함

자료: 유치원알리미 2022년 1차 공시자료(<https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/openData.do>, 22.9.30.인출)

2022 정책연구 - 12

## 유보통합 추진에 따른 서울시 대응 방안

발	행	인	정연정
저		자	김송이·조수진
발	행	일	2022년 12월
인	쇄	처	(주)행복한나무
발	행	처	서울시여성가족재단
주		소	서울시 동작구 여의대방로54길 18
전		화	02-810-5101(대)
발	간	등	록
번호			51-B552561-000105-01
I	S	B	N
			979-11-92701-20-2 (93330)

이 책의 저작권은 서울시여성가족재단에 있습니다.  
무단 전재와 무단 복제를 금합니다.

서울시여성가족재단  
클린신고센터

[www.seoulwomen.or.kr](http://www.seoulwomen.or.kr)

신고자의 신분과 내용은 철저히 비밀로 보호하고 있습니다.