

유 향 산 교수지도  
박사학위 청구논문

영·유아보육 및 유아교육 정책 변천에  
관한 연구

2006

성신여자대학교 대학원

교육학과

홍 인 혜

# 영·유아보육 및 유아교육 정책 변천에 관한 연구

유 향 산 교수지도

이 논문을 박사학위논문으로 제출함

2005년 11월

성신여자대학교 대학원

교육학과

홍 인 혜

# 인 준 서

홍인혜의 박사학위논문을 인준함

심사위원 \_\_\_\_\_ ⑩

심사위원 \_\_\_\_\_ ⑩

심사위원 \_\_\_\_\_ ⑩

심사위원 \_\_\_\_\_ ⑩

심사위원 \_\_\_\_\_ ⑩

성신여자대학교 대학원

## 논문개요

우리나라의 영·유아보육 및 유아교육 정책은 영·유아에 대한 보육과 교육이 다르다는 시각을 기반으로 한 보육(care)과 교육(education)과의 통합(integration)과 분리(differentiation, 차별화)라는 정책상의 혼란 속에서 이루어져 왔다. 보육 및 관련 교육 정책의 이원화 체제에서 정책 결정의 대상이 어디에다 둘 것인가 하는 점은 양자의 갈등의 출발점인 동시에 해결해야 할 과제이기도 하다. 이 정책 사업의 수혜자를 영·유아로 본다면, 보호(보육, care)와 교육의 문제로 보아야 하고, 육아를 담당하는 부모라고 볼 때는 여성의 문제이고, 취업모와 관련하여 볼 때는 근로자의 입장에서 보아야 할 것이다. 이러한 시각의 차이가 정책 관련 부처간에 필연적인 갈등을 야기시켜 오고 있다.

우리나라의 경우, 유아교육은 교육인적자원부에서, 영·유아보육은 여성가족부에서 관리하는 이원적 체제를 가지고 있다. 이에 따른 양측의 당사자간에 여러 가지 이해관계에서 오는 갈등의 폭이 심해지고 있다.

본 연구는 영·유아보육이 역사적으로 정부수립 후부터 현재까지 유아교육 정책과 이원적인 흐름으로 발전되어 온 과정을 고찰하여 이들 정책형성의 과정과 그에 따른 변화를 알아보고, 이들 관련법을 법적 체제를 중심으로 비교 분석하여, 21세기 아동의 권리 보장 측면에서 보편주의적 아동관점에서 영·유아보육과 유아교육의 통합 가능성에 대한 해석이 교육현장 간과 정부 부처 간의 갈등을 줄이는 기회를 제공하고자 하였다.

본 연구의 계획은 첫째, 시기별로 영·유아보육과 유아교육의 정책을 비교하였다. 특히 정부가 집중적으로 유아교육정책을 떠나가기 시작한 1980년 전두환 대통령 당시부터 유아교육정책 강조로 대학이나 전문대학에 유아교육과 증설, 그리고 유치원 증설 등의 시기를 비교하면서 영·유아보육과 유

아교육 양측의 갈등을 발견하였다. 이러한 갈등은 2004년 1월 29일자로 제정된 유아교육법과 영유아보육법 개정과정에서 심화되어 나타났다. 보육과 교육의 이원화정책의 부정적 측면 즉, 이해당사자들의 갈등심화, 동일연령의 아동을 가르치는 교사들의 자격이원화, 취학전아동의 초등학교 교육과의 연계성 저하 등을 발견함으로써 역시 그들의 갈등을 발견할 수 있다.

둘째, 보육선진국이라 할 수 있는 프랑스, 스웨덴 그리고 우리나라와 유사한 발전과정을 가진 일본의 사례를 알아보고 체제의 일원화 또는 이원화와는 관계없이 모두 정책 추진에 있어 아동의 권리를 최우선으로 하는 이념을 채택하여 아동과 부모를 지원하는 정책을 시행하고 있음을 확인하였다.

본 연구자는 논의를 통해 다음과 같이 제안하였다.

첫째, 통합된 보육 및 유아교육패러다임의 육아인프라 구성

본 연구에서는 보육의 개념을 다음과 같이 정의함으로써 ‘보육’ 과 ‘교육’의 통합정책이 가능함을 발견하였다. 즉 보육을 통한 교육, 교육을 통한 보육으로써 통합의 근본 철학을 정립할 수 있었다.

아동중심의 보편주의적 영·유아보육 및 유아교육이념을 재정립하고 보육과 교육의 상호보완적 개념을 확대하여 보육을 통한 교육, 교육을 통한 보육이라는 통합된 마인드가 사회전반에 자리 잡아야 할 것이다. 그렇게 함으로써 우리나라 현행 유아교육행정과 영·유아보육행정의 이중적인 체제를 연계 행정화 시킬 수 있는 계기를 마련할 수 있다고 본다.

보육을 통한 교육, 교육을 통한 보육으로 아동의 평생교육의 첫 출발점으로써 부모와 사회가 제공해야 하는 보편적 서비스가 되어야 하는 것이다.

둘째, 전담기구로써 유아교육·보육의 통합적 행정기구의 설치

수요자인 아동·보호자 중심의 육아 인프라구성을 위해서 현재 갈등과 대립을 보이는 보육과 교육의 통합적 행정기구가 필요하다. 이 통합적 행정기구를 통해 아동보육교육에 대한 행정적·재정적 지원이 효율적인 재정배분이 이루어질 수 있도록 하고, 수혜자의 다양한 욕구를 충족할 수 있는 보육

교육 서비스의 질적 수준을 높이는 것이다. 모든 아동들은 보육과 교육을 받을 권리가 있음을 인정하고 이들이 적절한 교육 및 보육혜택을 받아야 한다는 전제 아래 다양한 견해를 가진 집단들의 공공적 토론을 통해 편견을 줄여나가고, 각계의 참여자들이 이러한 갈등상황을 해결해 나가려는 위한 노력으로 교육의 연계성 있는 정책 및 합의가 필요하다. 신설된 유아교육·보육위원회가 이러한 연계적 특성을 가진 기구로서의 역할을 맡아야 할 것이다.

### 셋째, 시설기능의 통합화

프랑스의 아동기의 집이나 스웨덴의 유아학교, 그리고 일본의 유·보 일원화운동의 사례와 같이 기존의 시설을 점차적으로 유치원은 보육의 기능을 강화하고, 보육시설은 교육의 기능을 강화하면서 기능의 통합화를 통해 취학전 아동들의 통합시설로 전환을 유도한다. 이러한 통합시설은 그 하부구조에 지역별 특성에 따라 수요를 맞추어 유연성있게 연령별 반편성을 계획할 수 있어야 한다. 또한 이러한 통합시설은 초등학교와 연계할 수 있는 교육과정을 제공하고 기간학제에 포함시킴으로써 공공성을 강화시켜 나간다.

시설의 기능통합화를 위해서는 유치원교육과정과 표준보육과정을 연령별 교육과정으로 전환하고 교원양성과 연수에서 교사자격의 연계가 필요하다. 교사가 원할 경우 유치원 교사는 보육과정을, 보육교사는 유아교육과정을 연수할 수 있는 선택권을 주어야 한다.

본 연구는 미래의 희망인 영·유아보육 및 유아교육정책에 긍정적인 환경을 조성해주는 정책적 시사점을 제시하고자 하였다. 특히, 모든 어린이를 포함한 학령전 교육정책에 시사점을 제공한다. 앞으로 이에 관련된 후속 연구가 계속 진행되어야 할 것이며 관련 법 제정 및 개정 등 21세기 우리나라의 여성가족부가 가장 주목해야 하는 저출산고령화사회에서의 산아확대정책의 환경조성에 관한 연구가 계속 진행되어야 한다.

# 목 차

## 논문개요

I. 서론 .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
2. 연구의 범위 및 방법 .....	5
3. 용어의 정의 .....	6
4. 연구의 한계 .....	7
II. 이론적 배경 .....	8
1. 영·유아보육 및 유아교육개념 .....	8
2. 영·유아보육과 유아교육정책의 관점에서 본 흐름 .....	17
3. 영·유아보육과정 및 유아교육과정의 변천과정 .....	29
III. 우리나라 영·유아보육과 유아교육 정책의 발전과정 .....	52
1. 구호적·선언적 정책기(1945~1960) .....	54
2. 기초적·기본적 정책기 (1961~1980) .....	57
3. 시설 확대 및 질적 고양 정책기 (1981~2000) .....	68
4. 내실화 및 사회복지적 정책기(2001~현재) .....	91
IV. 외국의 영·유아보육 및 유아교육의 발전과정 .....	104
1. 프랑스 .....	104
2. 일본 .....	117
3. 스웨덴 .....	128

V. 논의 .....	138
1. 변천과정에서 나타난 갈등 .....	138
2. 통합가능성에 대한 논의 .....	148
VI. 결론 및 제언 .....	159
1. 결론 .....	159
2. 제언 .....	161

참 고 문 헌

ABSTRACT

부 록 1

부 록 2

## 표 차례

<표 1> 어린이집과 유치원 비교 .....	4
<표 2> 보육에 대한 인식의 변화 .....	14
<표 3> 보육정책모델비교 .....	20
<표 4> 표준보육과정의 내용 구성 .....	35
<표 5> 표준보육과정과 유치원 교육과정 .....	50
<표 6> 영·유아보육 및 유아교육 체제비교 .....	67
<표 7> 유치원 및 새마을유아원의 시설 및 원아수의 변화 .....	70
<표 8> 영유아보육법 개정 전후 비교 (2004) .....	94
<표 9> 영·유아보육 관계법령연혁 (1962~2005) .....	95
<표 10> 시대별 유아교육정책 및 유아교육과정의 변화 .....	98
<표 11> 연대별 주요법개정에 따른 영·유아보육 및 유아교육 체제 유형의 변화 ·	99
<표 12> 영·유아보육과 유아교육 관련법의 변천과정 비교(1949~2005) ···	100
<표 13> 프랑스 2개월~6세 영유아 보육 및 교육시설 .....	109
<표 14> 아동기의 집(Maison de l'Enfance) 하부기관 .....	113
<표 15> 유치원과 보육소의 비교 .....	126
<표 16> 스웨덴의 보육 및 유아교육시설 유형 .....	135
<표 17> 관련 법류 정비후의 교육체제 .....	141
<표 18> 유아교육체제 개혁 전·후 대비표 .....	142
<표 19> 유아교육계와 보육계의 논쟁점 .....	145
<표 20> 보육예산과 유아교육예산의 2004, 2005 비교 .....	146
<표 21> 연도별 보육시설 및 보육아동수 (1994~1997, 2004) .....	151
<표 22> 연도별 유치원 및 원아수 (1970~2004) .....	151
<표 23> [제1차육아지원정책방안] 연령별 주요 추진방안 .....	153
<표 24> 연도별 총 출산율 및 합계출산율 (1970~2004) .....	157

## 그림 차례

[그림 1] 영·유아보육정책의 관점 .....	23
[그림 2] 유아교육정책의 관점 .....	29
[그림 3] 연령별 여성경제활동참가율 비교 .....	156
[그림 4] 연도별 총 출산율 및 합계출산율 추이 (1970~2004) .....	157
[그림 5] 육아인프라 구성 .....	162
[그림 6] 유아교육·보육연계행정기구의 역할 .....	164

# I. 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

세계화(globalization)되어 가고 있는 21세기는 새로운 사고방식에 대한 인식과 의사소통이 중요한 이슈가 됨과 동시에 개개인이 자라온 문화의 다양성이 동시에 공존하는 시기이다. 한 사회에서 어린이를 이러한 새로운 인식과 다양한 문화방식을 어떻게 교육시키고 보육해야만 인정받는 이상적인 성인이 되는가 하는 문제는 그 문화내의 부모 및 성인들이 직면하고 있는 가장 중요한 문제 중 하나이다. 어린이를 보는 새로운 인식과 의사소통의 방법 그리고 어린이들 개개인의 다양한 문화와 우리가 경험했던 어린시절과는 전혀 다른 측면을 보게 되는 시점이 바로 21세기이다. 또한 세계적으로 저출산 고령화사회 문제가 발생하며 사회경제적 부담이 가중되고 있어 출산율 제고를 위한 다양한 사회정책을 마련해 실시하고 있다.

경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Co-operation and Development) 주요 국가들은 영·유아 양육 즉, 보육 및 교육을 위한 다양한 프로그램의 개발에 투자하고 있으며 영·유아보육 및 유아교육 정책에 많은 관심을 보이고 있다. 이는 조기 경험 즉 영·유아기의 경험이 후속 발달과 학습에 큰 영향을 미친다는 많은 연구 결과와 사회의 산업화 경향에 따라 노동시장에 여성의 사회진출 증가와 핵가족화로 인한 가족의 교육 기능의 약화, 저출산사회에서 출산율 제고를 위한 다양한 영·유아보육 및 교육서비스 요구가 급증하고 자녀를 맡아 돌보아 주고 교육할 전문적인 기관의 필요성이 있기 때문이다.

또한 자본주의 국가들은 유아기 때의 경험이 나중에 이어질 교육적, 경제

적 성공에 결정적이라는 인식의 확대와 저소득층 자녀에게도 동등한 교육 혜택을 제공해야 한다는 사회복지의 일환으로 영·유아보육 및 유아교육에 대한 투자를 늘리고 있다. 즉, 영·유아보육 및 유아교육 기회를 확대하고, 행·재정적 지원을 확대하여 공보육 및 공교육체제를 확립하고자 노력하는 등 다각적인 노력을 기울이고 있다.

이러한 사회·경제적 변화와 세계적인 추세에 부응하기 위해서 국민의 정부에서는 만5세아 무상교육 실시 등 영·유아보육 및 교육의 공보육화·공교육화 시책을 수립하여 추진하고 있다. 교육부에서는 유아교육을 사회 정의와 기회 균등을 실현하는 중요한 수단으로 인식하고 국가의 책임뿐만 아니라 사회적 기반의 한 부분으로 간주하고 만3~5세 유아에 대한 교육과 보호 투자 확대에 전력하고 있으며,<sup>1)</sup> 여성가족부를 중심으로 수요자 중심의 효율적 보육서비스를 제공하고 보육의 공공성 강화를 위한 정책을 개발하고 있다.

이와 같이 현재 유아를 대상으로 하는 정책은 교육부의 유아교육정책과 여성가족부의 보육정책이 있다. 그런데 양 정책은 부모의 보육 및 교육의 수요와 영·유아의 발달적 특징을 충족하여야 하고, 사회적 변화를 반영하여야 하기 때문에 정책에 변화가 있었고, 그 과정 중에 관련 행정부처간 정책결정을 둘러싸고 많은 혼란과 갈등이 있어왔다.

이렇게 정책결정과정에서 이해관계를 가진 다양한 집단들이 참여함으로써 복잡한 갈등상황이 발생하기도 한다. 특히 우리나라의 영·유아보육과 유아교육은 각각 보건복지부와 교육부의 이원화된 행정체제를 유지하며 발전하여 오면서 갈등이 표출되어 왔다. 즉, 영아를 포함한 0세~만5세까지 취학 전 아동에 대한 보호 중심의 어린이집과 만3세~5세까지 취학 전 아동에 대한 교육 형태가 중심이 된 유치원으로 크게 이분화 되어 있고 그 외의 학원,

---

1) 교육인적자원부, 「국민의 정부1998~2002교육인적자원백서」 (서울: 교육인적자원부, 2003). p.256.

선교원 등으로 다기화 되어 있다. 만3세~5세의 중복되는 동일 연령의 아동이 어느 시설에 다니느냐에 따라 보육과 교육정책의 영향을 받는 것이다.

이에 따라 ‘보육이나 또는 교육이나’에 대한 논의가 끊이지 않았고 이렇게 시작된 갈등은 영유아보육법 개정과 유아교육법 제정을 둘러싸고 양진영-유아교육계와 영·유아보육계-은 서로의 목소리를 높이며 대립하여 왔다.

관련 법규 정비의 시급함 속에서 보건복지부·여성가족부·교육인적자원부의 대립과 이해당사자들의 대립으로 유아교육법이 6년째 표류하다 2003년 12월 11일 국회 교육위를 통과하였고, 1991년 제정된 영유아보육법의 전면 개정안이 보건복지위에서 통과되어 국회 법사위에 유아교육법과 나란히 상정되는 사태가 발생하였다.

유아교육이 대상아동이나 프로그램 운영면에서 초·중등교육과 현저하게 다름에도 불구하고 초·중등교육법에 부속적으로 규정되어 있는 데서 파생되는 문제점을 해소하고, 맞벌이 부부의 증가와 핵가족화 등 사회·경제적 변화에 맞추어 유아 보호자의 사회·경제적 활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 하며, 유치원의 공교육 기능의 강화를 통하여 유아의 균형적이고 조화로운 발달을 조장해야 한다는 움직임 속에서 입법화가 추진된 유아교육법은 교육기본법을 바탕으로 하여, 유아교육법, 초·중등교육법, 고등교육법, 평생교육법의 연계를 가지는 교육의 일관된 법체계를 확립할 수 있다는 취지아래 2004년 1월 29일 제정되었다. 한편, 2004년 1월 29일 동시에 개정된 영유아보육법을 필두로 동년 6월 23일을 기점으로 영·유아보육사업이 기존 보건복지부에서 여성가족부로 이양되면서 여성가족부는 보육시설을 여성의 사회참여 확대 및 복지 증진에 관한 정책으로 여성정책에 포함시키면서 다양한 보육 욕구와 수요를 수렴하기 위한 보육정책에 박차를 가하고 있다.

현행 보육시설(어린이집)과 대표적 유아교육기관인 유치원을 비교해 보면 <표 1>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 8> 어린이집과 유치원 비교

	어린이집	유치원
법적근거	영유아보육법	초·중등교육법, 유아교육법
행정부처	여성가족부	교육부
소관부처	여성가족부→시·도→시·군·구청 가정복지과	교육부→시·도교육청→시·군·구교 육청→초등교육과
설치목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보호자가 노동, 질병, 기타 사정으로 보호하기 어려운 영·유아를 심신의 보호, 교육을 통하여 건전한 사회성원으로 육성</li> <li>· 보호자의 경제적, 사회적 활동을 원활하게 하여 가정복지증진에 기여</li> <li>· 사회적 필요성에서 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유아담당 교육기관</li> <li>· 유아에게 알맞은 교육환경제공</li> <li>· 교육의 필요성에서 설치</li> </ul>
기 능	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건전한 아동의 육성</li> <li>· 보호와 교육의 총체적 서비스 제공</li> <li>· 보호양육이 필요한 아동을 보육함으로써 아동 및 가족복지 증진</li> <li>· 여성의 노동참여 및 자아실현을 통한 여성복지증진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조기교육을 통한 교육의 기초를 공고히 함.</li> <li>· 잠재 능력의 조기 개발</li> </ul>
교육(보육)내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보육프로그램을 근간으로 함.</li> <li>-신체적·정서적·사회적·지적 발달도모</li> <li>-보육의 기본원리: 영양, 건강, 안전, 교육, 부모에 대한 서비스, 지역사회와의 교류</li> <li>-보육계획내용:건강, 사회, 표현, 언어, 탐구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교육부의 유치원교육과정</li> <li>-건강, 사회, 표현, 언어, 탐구의 5개 생활영역</li> <li>-놀이중심</li> </ul>
취원대상 연령	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 만0~5세 취학전 아동</li> <li>· 만6~12세 방과후 프로그램</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 만3~5세 아동</li> </ul>
교육일수	· 연간 300일	· 연간 180일
교육형태	· 전일제, 반일제, 시간제, 야간보육, 24시간보육	· 반일제 (일부 종일제)
종사자자격	· 보육교사-보육관련학과 이수자, 양성기관이수자, 1·2·3급 보육교사	· 유아교사-유아교육학과이수자, 1·2급 유치원교사

\* 자료 : 고정근, 「21세기를 여는 한국 유·초등교육의 과제와 전망」 (서울: 양서원, 2004); 보건복지부, 「보육사업안내」 (서울: 보건복지부, 2005); 여성가족부, 「보육사업안내」 (서울: 여성가족부, 2005); 전남련, 「영유아보육개론」 (서울: 형설출판사, 2004); 공인숙, 「보육학개론」 (서울: 교육과학사, 2005)의 내용에서 재구성.

이로써 우리나라는 2004년 1월 영유아보육법 개정과 유아교육법 제정으로 인해 부분적으로는 유사한 기능을 제도화한 두 개의 법을 갖게 되었다. 유아교육법에 의해 유치원은 종일제 프로그램을 실시할 수 있게 되었으며, 실제적으로 교육과 보호서비스를 제공하게 되고, 보육시설은 이전과 마찬가지로 보호와 교육서비스를 제공하게 된다.

본 연구는 영·유아보육이 역사적으로 정부수립 후부터 현재까지 유아교육 정책과 이원적인 흐름으로 발전되어 온 과정을 고찰하여 이들 정책형성의 과정과 그에 따른 변화를 알아보고, 이들 관련법을 법적 체계를 중심으로 비교 분석하여, 21세기 아동의 권리 보장 측면에서 보편주의적 아동관점에서 영·유아보육과 유아교육의 통합 가능성에 대한 해석이 교육현장 간과 정부 부처 간의 갈등을 줄이는 기회를 제공하고자 하였다.

양 법안은 최소한 3~5세 아동을 대상으로 보호와 교육서비스를 제공한다는데 기본적으로 공통점이 있으며, 국무총리 산하 유아교육 및 보육조정위원회 설치, 보육개발원/유아교육진흥원 설치 등 중복성을 가지고 있고 유치원과 보육시설을 일원화해야 한다는 논란 또한 계속되고 있다.

따라서 본 연구에서는 먼저 우리나라의 영·유아보육 및 유아교육 정책의 역사적 변천과정을 시대적 상황 및 변화에 따라 분석 기술하였고, 외국의 사례와 영·유아보육계와 유아교육계의 각각의 입장에 따른 논쟁점을 살펴보고, 이를 토대로 향후 우리나라 영·유아보육 및 유아교육체제의 통합가능성을 제시하는데 의의가 있다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 앞서 살펴본 연구의 목적을 달성하기 위하여 영·유아보육 및 유아교육과 관련된 다양한 분야 중에서도 이원화된 영·유아보육 및 유아교육 정책,

특히 법규 및 제도 중심으로 영·유아보육 및 유아교육 정책의 선행 연구와 문헌 자료들, 정부 간행물, 영·유아보육 및 유아교육 관련 보고서와 법규 및 각종 통계자료 및 법령자료 집 등을 고찰하였다. 연구 방법으로는 위의 자료를 토대로 문헌 고찰을 통해 비교 연구하였다.

### 3. 용어의 정의

본 영·유아보육 및 유아교육 정책 변천에 관한 연구에서는 만0~6세까지 취학 전 아동양육에 대한 전반적인 문제를 다루었다.

#### 1) 아동(兒童)

넓은 뜻으로는 신생아에서부터 초등학교를 마칠 때까지의 연령층의 어린이를 뜻한다. 우리나라 아동복지법에서는 18세 미만의 자를 뜻한다. 이 논문에서는 만0~6세의 영유아를 통틀어 지칭하여 사용하였다.

#### 2) 아동보육(兒童保育)

아동이 갖고 태어난 잠재능력이 발휘될 수 있도록 보호적 분위기를 조성하고 아동의 기본욕구를 충족시켜 주는 생활지도를 수행하는 것을 말하며 탁아보다 더 폭 넓은 개념으로 사용된다. 이 논문에서 보육의 개념은 아동을 보호하고 교육한다는 의미로 보호와 교육이 통합된 보육서비스의 개념이다.

#### 4. 연구의 한계

본 연구는 영유아보육법과 유아교육법의 제정으로 갈등이 심화되고 있는 상황에서 보육현장에 근무하고 있는 연구자가 영·유아보육 및 유아교육 정책의 선행 연구와 문헌 자료들을 토대로 비교 연구한 것으로 향후 영·유아보육 및 유아교육정책에 긍정적인 환경을 조성해주는 정책적 시사점을 제시하고자 하였다. 앞으로 보육 및 교육현장의 요구를 수렴하여 관련 법 등의 단일화에 관련된 후속 연구가 계속 진행되어야 한다.

## Ⅱ . 이론적 배경

### 1. 영·유아보육 및 유아교육개념

#### 1) 사전적 의미의 영·유아보육 및 교육개념

##### (1) 영·유아보육

사전적 개념으로 볼 때 영·유아보육은 영아(infant and toddler)와 유아(young child)를 대상으로 보호(care)와 교육(education)하는 일련의 활동을 의미한다.<sup>2)</sup>

보육이란 아동이 갖고 태어난 잠재능력이 발휘될 수 있도록 아동이 갖고 태어난 잠재능력이 발휘될 수 있도록 보호적 분위기를 조성하고 아동의 기본욕구를 충족시켜 주는 생활지도를 수행하는 것을 말하며, 탁아보다 더 폭넓은 개념으로 사용된다.<sup>3)</sup> Decker와 Decker<sup>4)</sup>는 보육이란 “영아에서 초등학교 연령까지의 아동을 대상으로 부모가 직장에 나가서 일하는 동안 하루 중의 일부 혹은 하루 종일 그들의 자녀를 보호·교육하는 것” 이라고 정의하고 있다.<sup>5)</sup> 우리나라에서는 1970년대에 보건사회부에서 관장했던 “어린이집” 이 보육의 기능을 담당한 기관이라 볼 수 있다. 이 때의 보육은 유아의 성장과 발달을 돕는데 교육보다 소극적인 입장을 가지고 발생초기 보육이란 아동들에게 단순한 보호(care) 차원의 서비스를 제공해 주던 것으로, 보육시

2) 전국보육교사교육원대학협의회 편, 「영·유아교육과정」 (서울: 양서원, 2004), p.11.

3) 한국유아교육학회 편, 「유아교육사전:용어편」 (서울: 한국사전연구사, 1997), p.352.

4) C. A. Decker & J. R. Decker, *Planning and Administering Early Childhood Programs*(3rd. ed.), (Colimbus, Ohio:Merrill, 1984), p.5.

5) 전남련 외, 「영·유아보육개론」 (서울: 형설출판사, 2004), p.18.

설은 빈민아동을 위한 시설로 시작되어 보호자가 직접 보육하기 어려운 아동으로서 보호자가 위탁한 저소득층, 농어촌 아동을 대상으로 한 ‘보호’(care)기관으로 인식되어 왔다.

## (2) 유아교육

유아교육이란 교육의 대상을 유아로 보기 때문에 붙여진 이름이지만 교육학 사전에 따르면 초등학교 들어가기 전 2~3년간의 교육으로<sup>6)</sup> 유아교육의 연령범위를 만3세에서 만5세로 정의하고 있으며,<sup>7)</sup> Peters는 “유아교육이란 한 행위자가 어떤 한정할 수 있는 기준에 의하여 출생부터 8세 사이의 어린이들의 행동변화를 가져오기 위해 상황 속에서 어떤 계획에 따라 수행하는 계획적인 노력”이라고 정의했다.<sup>8)</sup>

또한 유아교육법(2004.1.29제정, 법률7120호) 제1장 제2조에서는 "유아"라 함은 만3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이라고 정의하고 있다.

일반적으로 유아교육은 출생시부터 취학 전까지의 아동교육으로 정의한다. 유아교육의 본질은 유아의 전인적 발달을 통합적이고 조화롭게 이루기 위해 유아기가 아니고서는 발달시킬 수 없는 독특한 교육적 경험을 제공하는 데 있다.

따라서 유아교육의 개념은 유아교육이 갖고 있는 특수성에 입각하여 규정되어야 한다. 유아교육의 특수성은 ① 교육대상, ② 교육장소, ③ 교육형식, ④ 교육방향 등의 측면에서 검토해 볼 수 있다.<sup>9)</sup>

첫째, 유아교육의 개념은 교육대상을 어떻게 규정하느냐에 따라 달라진다. 유아교육의 대상은 두 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다. 하나는 유아교육

6) 서울대학교 교육연구소편, 「교육학 용어사전」(서울: 하우, 1994), p.505.

7) 한국유아교육학회편, 「유아교육사전:용어편」(서울: 한국사전연구사, 1997), p.406.

8) 전국보육교사교육원대학협의회 편, 「유아교육론」(서울: 양서원, 2004), p.11.

9) 임제택, 「현대유아교육과정」(서울: 양서원, 1992); 신옥순, 「유아교육학개론」(서울: 학지사, 2005), pp.20~21에서 재인용.

의 대상을 유아에 국한하느냐 아니면 부모도 포함시키느냐는 것이고, 다른 하나는 대상유아의 연령을 어느 범위까지 포함시키느냐는 것이다. 유아교육의 대상을 출생에서부터 초등학교 저학년(8세)까지의 유아를 대상으로 하느냐, 아니면 3,4세에서 5세까지의 유아들을 주 대상으로 하느냐로 나눌 수 있는 바, 이에 더하여 부모(때로는 가족 포함)까지도 유아교육의 대상에 포함할 것인가가 논의되고 있다.

둘째, 유아교육의 개념은 교육장소를 어떻게 규정하느냐에 따라 달라진다.

유아교육의 장소에 대한 논의는 대체로 ① 유치원, 보육시설, 초등학교 저학년 등 공식적인 교육기관에서 이루어지는 경우, ② 공식적인 교육기관과 가정에서 동시에 이루어지는 경우, ③ 가정에서만 이루어지는 경우 등으로 요약될 수 있다.

셋째, 유아교육의 개념은 교육형식을 어떻게 규정하느냐에 따라 달라진다. 교육의 형식은 교육대상과 교육장소에 따라 달라지는데 유아교육의 대상을 0세부터 8세까지의 유아로 본다면 연령이 어릴수록 보호와 양육의 측면이 강조되는 비형식적인 교육에 치중하게 되고, 연령이 높아질수록 체계적이고 형식적인 교육에 중점을 두게 된다. 교육장소의 경우 가정이라는 비제도적인 장소에서는 비형식적 교육이 주로 이루어지게 되고, 유치원, 보육시설 및 초등학교 저학년과 같은 제도적인 교육기관에서는 형식적 교육을 위주로 하게 된다.

넷째, 유아교육의 개념은 교육의 방향이나 목적을 어떻게 규정하느냐에 따라 달라진다. 유아교육의 대립되는 두 가지 입장은 결과로서의 유아교육의 성격인 미래를 위한 준비교육으로 보는 견해이고, 다른 하나는 과정으로서의 유아교육의 성격인 유아들의 현재의 필요나 흥미를 충족시키는 교육으로 보는 견해이다.

즉, 넓은 유아교육의 개념은 출생에서부터 초등학교 저학년(8세)까지의 유아들을 대상으로 가정이나 사회에서 이루어지는 비형식적 교육과 유치원,

유아원, 어린이집 등 유아교육기관과 초등학교 저학년에서 체계적으로 실시되는 형식적 교육을 모두 포함한다.

## 2) 통합적 의미의 영·유아보육 및 교육

### (1) 보육과 교육개념의 확대

여성의 사회참여확대에 따른 영·유아보육수요의 증가와 질 높은 보육서비스의 필요에 따라 현대사회의 아동보육은 전문적인 사회복지 서비스로서 학령전 아동들을 대상으로 보호와 교육적 서비스가 통합된 서비스를 제공해주는 것으로 바뀌어 왔다. 즉, 보육의 개념은 사회발전과 생활수준의 향상과 더불어 변화하였는데, 빈민을 구제하였거나 여성의 노동력을 확보하기 위한 보호의 차원에서 차츰 모든 계층의 영·유아를 대상으로 하여 가족의 교육기능을 지원하고 어린이의 생활의 질을 높이려는 방향으로 변화해 가고 있다.<sup>10)</sup>

이러한 개념의 변화는 다양한 보육기관과 보육 서비스에 대한 가정과 사회의 욕구 변화, 아동을 보는 사회 복지적, 교육적 시각 등의 변화에 기인할 수 있다.

과거 보육을 보는 관점은 보육대상을 요보호 아동으로 보고 방치아동을 구제하는 수준의 선별주의적 관점으로 과거의 ‘탁아’ 개념에서 알 수 있듯이 보육의 개념을 소극적인 복지, 보호서비스를 제공하는 것으로 보았다. 현재는 보육대상을 일반 영·유아 및 초등학교 아동으로 보고 아동의 복지권을 인정하는 보편주의적 관점으로 전환되고 있다.

아동발달에 관한 많은 연구가 이루어지면서 이러한 연구 성과는 아동복지의 필요성에 대한 인식을 확장시키는데 기여하였다. 즉, 아동발달의 초기에

---

10) 양옥승 외, 「영유아 보육개론」 (서울: 학지사, 1999); 전남련 외, 「영·유아보육개론」 (서울: 형설출판사, 2004), p.19에서 재인용.

적절한 복지조치를 받으면 더 나은 발달적 성취를 이룰 수 있으나, 그렇지 않으면 발달적 손상을 경험하여 그 이후의 발달에 심각한 영향을 미쳐서 돌이킬 수 없는 결과를 초래한다고 보고 있다. 그리고 이러한 영향은 아동자신의 복지뿐만 아니라 사회 전체의 복지에도 영향을 미친다는 것이다.<sup>11)</sup>

현대의 핵가족, 맞벌이 가정, 한부모 가정 등 다양한 가족형태의 등장으로 가족의 아동교육 및 보육의 기능이 약화되었고 이를 보완하며 집단속에서 사회성을 키우고 심리적, 신체적으로 건강하게 성장할 권리를 보장하는 취지아래 아동의 관점에서 아동기의 중요성에 따른 보육의 중요성이 점차 대두되었다. 또한 부모의 보육시설 및 환경에 대한 참여 및 요구의 증대, 보육시설을 활용하는 부모의 증가, 대상 연령의 확대, 보육 유형의 다양화, 보육의 정치적 쟁점화, 세계 보육 환경의 변화 등의 이슈를 통해 보육의 개념은 가정복지의 일환으로, 아동들이 스스로 지니고 태어난 잠재력을 최대로 개발하여 바람직하게 발달, 성장해 나갈 수 있도록 지원해 주기 위한 질 높은 보육-보호와 교육-서비스를 제공하는 것으로 확대되고 있다.

Curtis는 “현대에서는 보호·교육을 따로 논하기보다는 어떻게 좀더 질적으로 좋은 프로그램을 투입하느냐로 논점이 모아지는 것이 당연하다” 고 했으며, Harttug는 “탁아와 교육에 대한 용어에 구분을 두기보다는, 그 지역 사회의 부모와 어린이를 위한 활동을 유아교육이라고 말하기 때문에 자연스럽게 사회적인 맥락에서 교육·보호를 생각한다” 고 말했다.<sup>12)</sup>

또한 Travis도 기존의 care가 유아교육 요소를 지닌 프로그램으로 확대되어야 할 필요가 있다는 주장과 함께 교육과 care는 떨어질 수 없는 개념이라고 강조하였고, Peter Moss는 “질적인 보육은 교육적인 것이며 질적인 교육은 보육” 이라고 주장하고 있다.<sup>13)</sup> Almy 또한 실제적인 목적에서 보육

---

11) 전국보육교사교육원대학협의회 편, 「아동복지론」 (서울: 양서원, 2004), p.11.

12) 박찬옥·조정숙, 「영·유아 교육프로그램」 (서울: 한국방송통신대학교 출판부, 1997), pp.3~6.

과 유아교육 프로그램은 동격이라고 주장한다.<sup>14)</sup>

아동을 보호한다는 보(保)와 교육한다는 육(育)이 합쳐져 만들어진 말로서의 ‘보육’ (educare)은 단순한 어원만의 결합이 아니라 아동을 보호하고 교육한다는 의미로 보육에 포함되는 서비스는 교육, 영양, 건강, 안전 등 아동에게 직접적으로 제공되는 것과 보호자, 혹은 의사 결정자로서의 부모에 대한 서비스와 지역사회와의 교류까지 포괄하여 보육의 효과를 높이고 가정과 사회의 복지에도 공헌하는 것을 포함하며<sup>15)</sup>, 과거 탁아프로그램과 교육프로그램 간을 구분할 필요 없이 보호와 교육은 불가분리의 관계라는 점이 강조되고 있다.

이와 같은 보육에 대한 인식의 변화를 정리해 보면 다음과 같다.

---

13) N. E. Travis, *Day Care as a Reason to Family*, (N.J.:Ablex Pub. co., 1983) ; Peter Moss, Perspectives from Europe. In G.Pugh(Ed), *Contemporary Issues in the Early Years*, (London: Paul Chapman/National Children's Bureau, 1992) ; 장영인·최영신, “ ‘복지적 보육’ 의 개념에서 본 보육시설의 고유성에 관한 일 고찰 ”, 「한국영유아보육학」, 제38집(서울: 한국영유아보육학회, 2004), p.174에서 재인용.

14) Millie Almy, Day care and early childhood education, in E.F.Zigler and E.W.Gordon(eds.), *Day Care:Scientific and Social Policy Issues*, (Boston:Mass.:Auburn House, 1982), p.478 ; 장영인·최영신, “ ‘복지적 보육’ 의 개념에서 본 보육시설의 고유성에 관한 일 고찰 ”, 「한국영유아보육학」, 제38집(서울: 한국영유아보육학회, 2004), p.176에서 재인용.

15) 보건복지부, 「보육사업의 이해와 시설설립」 (서울:문영사, 2000). p.1.

<표 9> 보육에 대한 인식의 변화

	과 거	현 재
서비스 범위	사회적 서비스	대중사회의 공익사업
책임의 소재	국가의 책임	부모와 공적·사적 지원체계의 공동 책임
보육대상	저소득층 가정의 자녀	필요로 하는 모든 계층의 자녀
보육대상을 보는 관점	수령인, 수혜자	소비자, 후원자
운영기금	공공기금	공공기금으로 이루어지는 서비스만은 아님
보육시설 설치기준	아동을 위한 국가적 법적 규제장치로서의 보육시설 허가제	부모들의 욕구와 취향에 맞는 보육시설을 선택하는 소비자 보호제도
보육프로그램	빈곤가정에서 제공하는 모든 서비스 전달	사회계층과 무관한 모든 부모들의 다양한 요구에 맞춘 서비스 제공
보육에 대한 관점	보육시설보다는 하루종일 일하지 않는 부모가 아동을 돌보는 것이 이상적	부모의 취업유무와 관계없이 아이들에게 유익하기 때문에 보육시설 이용
보육시설의 형태	사회나 사회적 서비스체계 안에 있어야 함	모든 가정이 이용할 수 있는 보육 시스템은 국공립 또는 사립기관에 의해 운용되는 가정보육시설, 유치원 종일반 등 다양한 종류의 보호 형태를 포함

\*자료 : S. C. Wilson, *Infants and Toddlers : Curriculum and Teaching*, (Albany,N.J.: Delmar,1986)을 인용한 전국보육교사교육원대학협의회 편, 「사회복지와 보육사업」 (서울: 양서원, 2004), p.35에서 내용 재구성.

영유아보육법(2004.1.29개정, 법률 제7153호) 제1조에서는 보육의 목적을 “영유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동을 원활하게 함으로써 가정복지 증진에 기여함을 목적으로 한다” 고 명시하였고, 제2조에서는 "영유아"라 함은 6세 미만의 취학전 아동으로 정의하고 "보육"이라 함은 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달특성에 적합한 교육을 제공하는

사회복지서비스라고 명시하고 있다.<sup>16)</sup>

이처럼 보육의 개념은 초기 저소득층 가구나 취업모의 아동만을 대상으로 보호만을 강조하다 점차 계층에 관계없이 모든 아동이 이용할 수 있는 것으로 변화하며 부모 개인의 책임이 아닌 사회 전체의 일인 ‘사회적 육아’로써 보호와 교육이 통합된 보육서비스로 인식되고 있다.

현대의 보육서비스는 더 이상 취업모나 저소득층 가정의 욕구를 충족시키기 위한 것만이 아닌 보편적인 복지서비스로 인식이 전환되고 있고, 여성의 자아실현이라는 측면보다는 아동의 기본적인 권리 보장이라는 아동복지의 측면이 강조되고 있다. 대중사회의 공익사업으로써 모든 계층의 아동들을 대상으로 하여 부모들의 욕구와 취향에 맞는 보육시설을 손쉽게 선택할 수 있고 사회계층과 무관한 모든 부모들의 다양한 요구에 맞춘 질 높은 서비스 제공이 모든 아동들을 대상으로 하여 차별 없이 받을 수 있어야 한다.

또한 이러한 논의의 연장선상에서 현재 유아교육의 주된 대상인 유아뿐만 아니라 발달 초기 경험의 중요성에 대한 인식에서 부모와 가족에 대한 서비스까지 유아교육의 대상이 되어야 하고, 부모의 다양한 요구를 수용할 수 있어야 한다. 보육과 교육의 시설 여하를 막론하고 평생교육의 첫 출발점으로써, 독자적·통합적 개체로서 인간적 삶을 영위하면서 성장하고 발달하도록 인생의 첫 시기에 받는 것이 바로 유아교육으로 보아야 할 것이다. 즉 유아교육은 유아의 전인적 발달뿐만 아니라 가족에 대한 서비스까지 포함하여 확대되어야 할 것이다.

이상과 같이 보육과 교육의 개념변화에서 볼 때 현재 세계적 추세는 이들의 개념을 상호보완의 영역을 포함시키고 있다. 즉, 보육의 교육적 기능의 부가, 교육의 보호적 기능의 부가로 확대되고 있다.

Encyclopedia of Educational Research<sup>17)</sup>에 의하면 유아교육에 대해 “...

---

16) 여성가족부, 「보육관계법령집1」 (서울:여성가족부, 2005), p.1.

17) M.E Harold(ed.), *Encyclopedia of Educational Research*, 5th(ed.), (New York: The Free

가족과 사회의 맥락 안에서 유아를 고려해야 한다. 집단 프로그램은 아동의 전체적인 성장과 발달, 즉 신체적 감각-지각적, 인지-지능적, 언어적, 사회적, 정서적, 학술적 발달을 육성하기 위한 도구이다.” 라고 정의하고, 종래 보호와 교육의 양분적 구별이 모호해져 가고 있다고 보았다.<sup>18)</sup>

## (2) 보육을 통한 교육, 교육을 통한 보육

우리나라의 보육과 교육정책의 혼란은 보육이 먼저냐 교육이 먼저냐는 이분법적인 발상과 의식에서 표출되는 갈등에서 시작된다고 볼 수 있다. 즉, 정책결정과정에서 나타나는 갈등은 보육과 교육의 개념의 불투명한 혼재 속에서 나타나고 있기 때문이다. 사회적 필요성에 의해 기초된 보육과 유아의 발달 욕구, 즉, 유아의 전인적 발달에 기초한 교육과의 통합이란 자칫 용어의 축소해석, 즉 보(保)와 육(育)의 통합으로 이해될 수 있는 소지가 있다.

현재 보육시설과 유치원에서 사용하는 보육과 교육의 개념은 서로 상이하거나 혼용되어 사용되어지고 있다. 보육시설에서의 교육에 대한 욕구가 증대되고, 유아교육기관에서는 연령 하향화와 종일제 운영에 따른 보호육구의 필요성이 증가함으로써 보호와 교육에 대한 통합적인 개념으로써 보육을 인식하기 때문이다. 이미 현장의 보육시설에서는 사회복지적 성격이 강한 ‘복지적 보육’이 교육과정과 함께 이루어지고 있으며 유아교육기관에서는 유아교육에 보호적 내용을 추가하며 보육을 광의의 유아교육과 동의어로 해석하는 ‘교육적 보육’<sup>19)</sup>이 이루어지고 있다.

2004년 6월 대통령자문기구고령화및미래사회위원회가 미래인력 양성과 여

---

Press, 1982), p.489. ; 이경우, “주제 I 가정·교육·탁아의 본질”, 「아동의 권리: 가정·교육·탁아」(서울: 양서원, 1991), p.9에서 재인용.

18) 이경우, “주제 I 가정·교육·탁아의 본질”, 「아동의 권리: 가정·교육·탁아」(서울: 양서원, 1991), p.9.

19) 장영인·최영신, “‘복지적 보육’의 개념에서 본 보육시설의 고유성에 관한 일 고찰”, 「한국영유아보육학」, 제38집(서울: 한국영유아보육학회, 2004), pp.174~175.

성의 경제활동 참여 확대를 위하여 ‘육아지원정책’ 방안을 발표하였다.<sup>20)</sup> ‘육아지원정책’ 방안은 출산력 제고 및 우수한 아동 육성, 육아비용 경감, 여성 취업을 제고, 일자리 창출을 목표로 0세부터 8세까지의 영·유아기 아동을 대상으로 한 육아를 지원하기 위하여 제시한 정책 방안으로 교육과 보육을 아우르는 정책을 표방하고 있다. 이와 같은 정책을 수립하고 추진하기 위해서는 존재되어 있는 영·유아기 보육 및 교육패러다임의 전환이 먼저 이루어져야 할 것이다. 종일제나 반일제나 유치원이나 보육시설이나 하는 논의는 이미 시대에 뒤떨어진 발상이다. 보호적 차원을 넘어선 보육과 교육을 통합적으로 지향할 수 있는 새로운 패러다임이 필요하다. 통합적 개념으로써의 보육과 교육은 ‘보육을 통한 교육’, ‘교육을 통한 보육’으로써 저소득층, 취업모의 자녀뿐만 아니라 모든 계층의 영유아가 출생초기부터 보육과 교육시설 여하를 막론하고 평생교육의 첫 출발점으로써, 독자적·통합적 개체로서 인간적 삶을 영위하면서 성장하고 발달하도록 인생의 첫 시기에 부모와 사회 모두로부터 받는 것이 되어야 한다.

## 2. 영·유아보육과 유아교육정책의 관점에서 본 흐름

영·유아를 대상으로 하는 정책은 유치원 중심의 유아교육정책과 보육시설 중심의 영·유아보육 정책으로 크게 나누어진다. 과거 유치원은 교육을 중심으로, 보육시설은 타아를 중심으로 별개의 목적을 갖고 운영되었으나 시대의 변천 과정을 통하여 유아교육정책과 보육정책은 점차 정책대상이 동일해 지고 기능이 유사해 짐에 따라 갈등이 발생하고 있다.

---

20) 고령화및미래사회위원회, 「미래인력양성 및 여성의 경제활동참여확대를 위한 육아지원정책방안」(2004. 6. 11).

문교부로 시작하여 교육인적자원부의 일관된 관할하에 유아교육정책은 집행되어 왔으나, 보육정책은 초기 보사부 관할하에서 필요에 따라 여러 부처에 분산되어 운영 또는 이관되어 왔다. 1980년대 유아교육진흥법이 제정되면서 새마을 유아원으로 통합되면서 내무부 관할로 이관되며 문교부 관할하의 교육기능 중심의 유치원과 내무부 관할하의 보호 기능 중심의 새마을 유아원의 이원체계가 되었다.

이후 1991년 영유아보육법이 제정되면서 유치원은 교육부, 보육시설은 보건복지부의 관할로 이원화로 운영되었고 시설의 종류와 명칭(유치원, 보육시설), 대상유아의 연령과 계층(만3~5세 일반자녀, 0세~만5세의 저소득층, 맞벌이 가정의 자녀 우선), 관계 법률과 관할 부처(유아교육진흥법, 영유아보육법), 교사의 명칭(유치원 교사, 보육교사)이 이원화되는 현행 체제가 되었다.

이러한 이원화된 체제속에서 관련 교육자 및 보육자, 학부모, 전문가들은 여성 문제 및 복지문제, 교육과 보호의 문제를 놓고 관할권 논쟁에 돌입하여 그 갈등이 최고조로 달한 2004년 1월 29일 유아교육법 제정과 영유아보육법이 전면 개정되었고 이후에도 이러한 갈등의 폭은 좁아지지 않고 있다.

## 1) 영·유아보육

영·유아보육 정책은 시대에 따라 변화되는 보육개념의 변화에 따라 변화한다. 그리고 보육개념은 아동의 보육·복지에 대한 욕구에 따라 변화된다. 아동은 독립된 인격체로써 보육에 대한 권리를 갖는다. 아동권리협약에 의한 무차별의 원칙에 따라 아동은 출발점에서 형평성을 이룩하기 위해 자신 또는 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 출신, 재산, 태어난 곳 등 어떠한 종류의 차별을 받지 않고 양육 받을 권리가 있다는 관점에서 출발해야 한다.<sup>21)</sup> 따라서 영·유아보육정책 또한 이러한 변화에 따라 개선되어야 한다.

21) 하용찬 외, 「아동권리 증진을 위한 법·제도적 조치」 (서울: 한국보건사회연구원,

정부의 보육에 관한 관점에 따라 보육서비스가 제공되어야 하는 보육대상의 범위가 달라지고 정책이 상이해 지기 때문이다. 보육정책의 관점은 다음의 3가지로 분류하여 설명할 수 있다.<sup>22)</sup>

첫째, 발전적 아동 복지의 관점으로 보편적 보육관점이다. 모든 아동에게 하나의 기본권으로서 신체적으로 뿐 아니라 정서적으로도 건강하게 성장할 수 있는 환경을 보장해 주기 위해서는, 폐쇄된 현대 핵가족의 가정 양육보다는 사회가 공동으로 책임지는 집단 양육으로서의 보육제도가 필요하다는 것이다. 따라서 보육이란 국가의 책임아래 보편적으로 추진되어야 하는 보육사회화(공공성 확보)의 시각이다. 즉 여성의 취업유무와 상관없이 아동이 보육을 받을 수 있는 기회를 공평하게 누릴 수 있도록 공동육아를 가능하게 하는 보육서비스가 모든 아동에게 제공되어야 한다는 것이다.

둘째, 여성복지적 관점으로 대리적 보육관점이다. 이 모델은 현실적으로 증대되는 여성의 노동시장 참여와 사회 참여 욕구의 증대가 가정 양육을 사실상 불가능하게 하고 있다는 입장에서 출발하는 것으로서 보육 수요는 여성의 사회참여의 결과라고 파악하는 입장이다. 따라서 보육서비스는 여성의 선택을 가능하게 하는 여성복지의 증진을 위한 도구적인 성격을 갖게 된다.

셋째, 저소득층 복지 관점으로 기본 보육 관점이다. 이 관점은 보육서비스를 계층 간 불평등을 해소하는 방안 중의 하나로 파악한다. 실제 기혼 여성의 취업 이유는 경제적 요구가 주종을 이루며, 기혼 여성의 취업은 아직도 저학력, 저소득층 계층에 집중되어 있다는 점에 초점을 두고 있다. 이러한 주부 취업 구조는 곧 저소득층 아동의 방치를 의미한다. 보육 제도는 무엇보다 먼저 이들 방치된 아동들, 결핍된 성장 환경에 놓인 아동들을 위한 것이어야 하며 저소득층 취업모들이 보육 제도의 우선적인 수혜자가 되어야

1998), p.27.

22) 이해경, “탁아제도의 모델과 재정제도의 선택”, 「우리 아이들의 육아현실과 미래」 (서울: 한울, 1991); 김성경, 「아동복지론」 (서울: 양서원, 2005)에서 내용 재인용; 김익균, 「보육정책론」 (서울: 교문사, 2005)의 내용 재구성.

한다는 입장이다. 이러한 관점에서 보육 수요를 파악하는 경우 보육서비스는 선별적 특성을 갖게 되며 중산층 이상의 보육 수요는 전적으로 사적인 지원망에 의존하게 하는 문제가 발생할 수 있다.

위의 보육정책모델을 비교 정리하면 <표 3>과 같다

<표 10> 보육정책모델비교

구 분	아동복지모델	여성복지모델	저소득층복지모델
복지이념경향	복지사회 보편적 보육관점	후기복지국가 대리보육관점	자선과 교정 기본보육관점
문제 의식	가정보육, 시장보육의 결함 (아동의 기본권 문제)	성차별, 여성참여의 장애 요소 (성차별 문제)	빈곤, 계층격차 (계층 불평등 문제)
대상 범위 우선 순위	모든 아동	취업모, 준취업모 아동	저소득층, 취업모, 준취업모 아동
보육 모형	공동육아	대리육아	대리육아
정책 목표	질적 보편주의	양적 보편주의	양적 선별주의

\*자료: 정경희·김유경, 「지역별보육수요와 정책방안」 (한국보건사회연구원, 1997); 이혜경, “탁아제도의 모델과 재정제도의 선택”, 「우리 아이들의 육아현실과 미래」 (서울: 한울, 1991); 김성경, 「아동복지론」 (서울: 양서원, 2005); 김익균, 「보육정책론」 (서울: 교문사, 2005)에서 자료 재구성.

우리나라의 보육정책은 현행 개정 영유아보육법 제1조 (목적)에서 ‘영유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적, 사회적 활동을 원활하게 하여 가정복지 증진에 기여하는 것’ 으로 규정하고 있다. 이는 과거의 초기 보육이 빈곤층의 방치되는 아동들을 보호하기 위한 필요성에서 발생한 긴급구제복지서비스 또는 보충적 서비스의 저소득층 복지모델에서 점차 성차별, 여성취업의 문제로 인식하는 양적 보편주의의 여성복지모델로 발전시켜왔다. 향후 우리나라의 보육정책은 한 가정을 보장하기 위한 가정복지서비스, 여성의 사회활동 지원

및 여성인력 개발이라는 여성복지서비스 뿐만 아니라 아동의 권리로서 아동 복지서비스에 중점을 둔 보편주의적 아동복지모델을 목표로 설정해 추구하는 것이 바람직 할 것이다.

#### ① 아동권리의 관점

아동보육의 책임은 일차적으로 부모와 그 가족들에게 있었으나 최근에는 사회와 국가가 공동으로 부담하여야 한다는 인식이 확산되고 있다. 아동은 출발점에서 형평성을 이룩하기 위해 자신 또는 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 출신, 재산, 태어난 곳 등 어떠한 종류의 차별을 받지 않고 양육 받을 권리가 있다는 관점에서 출발해야 한다. 보육을 시장에 맡기기보다 국가가 개입하여 보육이 필요한 아동에게 평등하게 보육 받을 수 있는 권리를 보장해줘야 한다.<sup>23)</sup>

모든 아동은 보호자의 경제적 능력, 사회계층 등 기타 어떤 요인에 구애 받지 않고 보호와 교육을 받을 권리가 있다고 보고 영·유아의 건전 육성은 사회가 함께 져야 할 책임이며 아동의 기본 권리를 보장한다고 보는 관점으로 점차로 아동복지 측면에서 강조되고 있는 사항이다.

#### ② 가정복지의 관점

현재 우리사회는 변화하는 사회구조 속에서 여성의 경제역할 증대와 가족 구조가 변화하는 가운데 가족의 기능이 약해지거나 해체되는 심각한 문제가 야기되고 있다. 핵가족화로 인한 혈연 중심의 관계 약화, 한부모자녀, 소년 소녀가장 등 아동 양육의 책임을 이행하지 못하는 가정이 늘어나고 있는 현대사회에서 아동의 보호 및 교육의 책임은 사회와 국가의 공동 부담이 되어야 한다는 인식이 커지고 있다. 부모 자신의 인생을 영위하면서 개인의 자

---

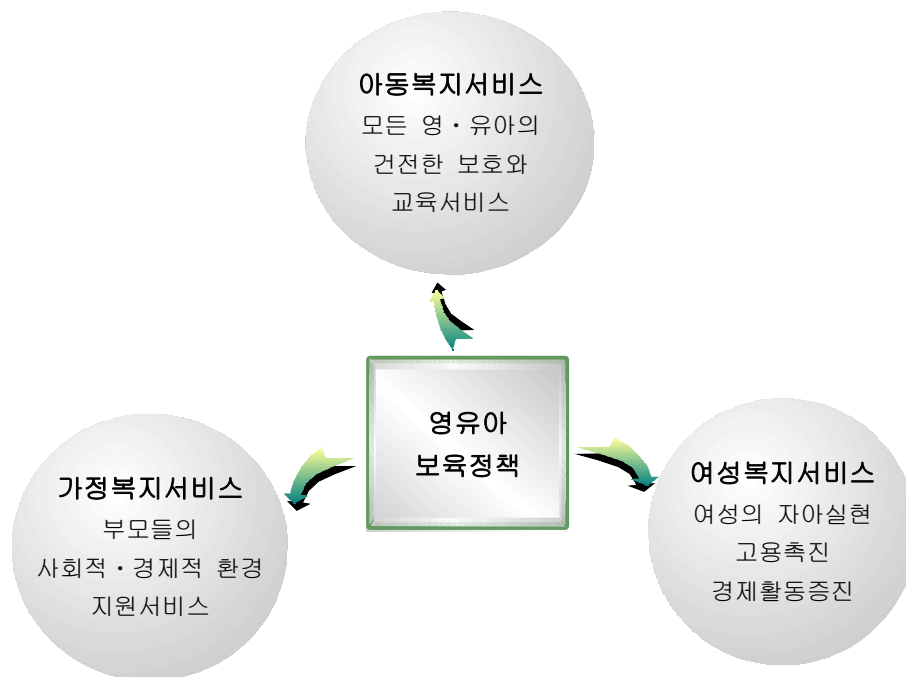
23) 여성가족부, 「보육정책의 새로운 관점 정립 및 개선 방안 연구」, 연구보고 2003-11 (서울: 한국여성연구소, 2003), p.23.

아 성취 실현에 기여하는 등 사회적·경제적으로 지지해 줌으로써 가정의 삶의 질 향상에 기여할 수 있다.

### ③ 여성복지의 관점

여성의 경제참여율이 M자형 곡선을 이루며 양육에 의한 직업이탈현상이 나타나고 있다. 이는 과거에 비해 여성교육의 기회가 많아짐에 따라 교육수준의 향상과 산업구조의 변화에 따른 여성인력을 필요로 하는 다양한 직업의 개발, 가치관의 변화로 인하여 여성의 역할이 사회적으로 확대되고 있는 시점에서 여성 인력의 낭비로 인해 경제 발전의 저하라는 결과를 가져올 수 있다. 영유아의 양육을 국가가 지원함으로써 여성인력의 사회참여를 유도함으로써 개인의 여성에게 자아실현의 기회를 제공하고 기업은 인력 확보를, 국가적으로는 그 인력의 활용으로 경제발전의 효과를 거둘 수 있다. 또한 여성의 경제활동 참여로 개인의 자아실현과 더불어 경제적 재화 획득에 의해 가정경제의 질은 한층 높아지고 가정복지에도 기여할 수 있다. 따라서 안심하고 자녀를 맡기고 사회활동을 하도록 양육을 지원하여야 한다.

이를 요약하면 [그림 1]과 같이 나타낼 수 있다.



[그림 1] 영·유아보육정책의 관점

## 2) 유아교육

먼저 교육정책의 개념을 정리해보면 “교육정책이란 사회적·공공적·조직적 활동으로서의 교육활동을 위하여 국가와 지방자치단체가 국민 또는 관련 주민의 동의를 바탕으로 하여 공적으로 제시하는 기본 방침 내지 지침을 의미한다. 그것은 교육활동의 목표·수단 방법 등에 관한 최적의 대안을 의도적·합리적으로 선택한 것으로서 교육이념을 구현하기 위한 수단인 동시에 교육제도와 그 운영을 위한 대강이 되며, 좁은 의미의 교육행정에 대하여는 그 지침이 된다.”고 정의하고 있다.<sup>24)</sup>

일반적으로 교육정책의 개념은 다음과 같이 정리할 수 있다.<sup>25)</sup>

24) 김종철, 「한국교육정책연구」(서울: 교육과학사, 1990); 박일환, 「교육정책론」(서울: 원미사, 2000), p.13에서 재인용

25) 김종철, 「한국교육정책연구」(서울: 교육과학사, 1990); 현종의 외, 「교육학 용어사전

첫째, 교육정책은 교육활동을 위하여 봉사하는 수단적 성격을 지닌다. 교육정책은 그 자체로서 존재의의를 갖는 것이 아니라, 교육활동을 올바르게 이끌고 조성하여 그것이 추구하는 바를 효과적으로 달성하도록 기여하는 데서 그 의의를 찾게 된다.

둘째, 교육정책의 주체는 정치체제를 이루는 국가와 지방자치단체에 국한된다. 교육정책이라는 용어에 대한 우리의 통념은 단위학교·가정·사회단체 등을 교육정책을 책임 있게 심의하고 결정하고 관리하는 주체에 포함시키지 않는다. 교육정책의 주체는 국가와 지방자치단체에 한한다.

셋째, 교육정책은 국민 혹은 관련 주민의 동의를 바탕으로 하는 대표성과 공익을 전제로 하는 공공성의 토대 위에서 형성된 공적 지침으로서 일종의 강제성을 지니게 된다. 민주사회에서의 교육정책은 공익을 지향하면서 근본적으로 국민과 주민의 동의를 바탕으로 형성되며, 교육활동의 방향과 내용과 방식에 대한 규제자로서의 강제력을 갖는다.

넷째, 교육정책은 교육문제 해결을 위한 최적의 대안 선택을 의미한다. 교육정책의 결정과정은 반성적 사고방식 및 과학적 문제 해결 방법을 통해 전개된다. 교육문제 해결을 추구하면서 해결을 가능하게 하는 여러 대안들 중에서 가장 나은 것을 분석적 방법을 통해 선택하는 것은 필수적이다.

다섯째, 교육정책은 교육이념을 구현하기 위한 수단이 되는 동시에 좁은 의미의 교육행정에 대해서는 그 지침이 된다. 교육정책은 교육운영의 기본적인 원리와 증거가 되는 교육이념에 따르면서 그것을 구현하기 위한 수단적 기능을 수행하게 된다. 또한 교육정책은 교육행정을 넓은 의미로 보았을 때는 그러한 교육행정의 일부가 되나, 좁은 의미로 규정된 교육행정에 대해서는 그것을 규제하고 이끄는 지침 역할을 하게 된다. 즉, 좁은 의미의 교육행정은 교육정책이 정한 바에 따라서 그 활동을 전개한다.

이러한 교육정책은 정치적 과정으로서의 특징을 지니게 되는데 정책형성

---

」 (서울: 동남, 2002), pp.418~419에서 재인용.

의 관여자로서 여러 집단들, 즉 행정부(중앙 및 지방정부), 입법기관(국회와 지방의회), 사법기관, 정당, 국가의 공식조직 내외에 설치된 심의회나 위원회(교육정책자문회, 교육개혁위원회 등), 각종 이익단체 및 사회단체, 연구단체, 언론매체 등이 서로 다른 이해관계 속에서 보다 큰 영향력을 확보하기 위해 겨루는 정치적 과정을 거쳐서 형성되고, 정치체제의 하위체제인 행정체제 속에서 집행된다.

이와 같은 교육정책의 틀 속에서 유아교육정책이란 일종의 공공정책의 하나로서 우리나라 교육체제의 시작 단계인 유아의 발달과 정서에 알맞은 교육여건 조성과 교육과정 운영의 질적 향상을 위한 행·재정적 지원체계를 확립하여 유아 교육이 효과적으로 수행될 수 있도록 하는 각종 시책이라고 할 수 있다.

유아교육정책의 궁극적인 목표는 유아들이 저렴한 비용으로 양질의 교육 프로그램과 교사들로부터 효과적으로 교육을 받을 수 있도록 하는 것이라 할 수 있다. 계층 여하를 막론하고 교육혜택을 받게 한다는 의미의 유아교육의 공교육화를 달성하는 것이라 하겠다.

21세기 교육복지국가(Eduetopia)실현을 위한 유아교육체제 개혁으로 유아에 대한 건강, 복지, 후생, 그리고 교육 등에 대한 여건과 질 개선에 정책의 초점이 맞춰지고 있다.

유아교육정책의 관점은 다음의 4가지 관점으로 정리할 수 있다.

첫째, 유아의 교육권 보장 측면이다.

1995년 11월 20일 UN이 ‘아동권리선언(The Declaration of the Rights of the Child)’ 이후 아동의 권익에 대해 새로운 인식을 하게 되었다.

우리나라 헌법 제31조1항에서도 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”고 하여 국민의 국가에 대한 교육을 받을 권리를 인정한 법적 권리성을 정하고 있다.<sup>26)</sup>

---

26) 대한민국헌법 제2장 국민의 권리와 의무(제9차개정 1987.10.29), p.13.

교육을 받을 권리라 함은 교육을 받는 것을 국가로부터 방해받지 아니할 뿐만 아니라(교육의 자유권적 측면), 교육을 받을 수 있도록 국가가 적극적으로 배려해줄 것을 요구할 수 있는 권리(생활권으로서의 측면)를 말한다. 교육을 받을 권리를 헌법이 특히 보장하는 이유는 공민권성(公民權性), 생활권성(生活權性), 학습권성(學習權性)을 갖기 때문이다.<sup>27)</sup> 공민성이란 민주 국가에서의 국민의 정치 참여를 위한 전제로 전 국민의 정치적 사회적 자각과 식견이 필요하며 그를 위해 국민의 공교육에 대한 국가적 배려가 있어야 한다는 것이며, 생활권성은 현대 자본주의 경제 질서에서는 개인의 교양과 직업적 지식의 구비가 생존을 위한 필수적 조건이라는 것이며, 학습권성이란 교육을 통한 인간 능력의 전면적 개발을 위해 국가의 조건 정비가 필요하다는 것이다.<sup>28)</sup>

이와 같이 헌법상에 보장된 권리측면에서 국가는 부모 대신에 유아를 보육 내지는 교육시킬 책임이 있으며 이에 대한 관심과 시설의 확충 및 교육기회의 증대가 필요하게 되었다.

둘째, 교육의 기회균등 측면이다.

앞서 우리나라 헌법 제31조1항에서 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”고 규정함으로써 모든 국민이 소극적으로는 성별·종교·사회적 신분·경제적 지위 등의 불합리한 조건에 의하여 교육을 차별 받지 않고 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가지며, 적극적으로는 능력에 따라 균등하게 교육을 받게 하여 줄 것을 요구할 권리를 가진다고 보는 것이다. 1997년 교육복지국가의 실현을 위한 유아교육개혁헌에서 ‘불리한 조건에 놓여 있는 저소득층 유아들에게는 교육의 기회를 우선 제공하고 학부모의 부담을 완화시켜 교육기회의 형평성을 유지한다. 의무교육 연령에 가까운 유아, 즉 5세 유아들을 우선 지원하여 최소한 1년의 유아

27) 권영성, 「헌법학원론」(서울: 법문사, 2004), p.652.

28) 신현직, 「교육법과 교육기본권」(서울: 청년사, 2003), p.37.

교육을 받고 초등학교에 입학 수 있도록 교육의 기회와 권리를 보장하여 출발점 평등의 원칙을 구현한다' 는 정책을 발표하였다.<sup>29)</sup> 이는 보편적인 기회제공을 위한 무상교육 정책이라 할 수 있다. 또한 유아교육은 특히 어려서의 경험이 후기 발달에 중요한 영향을 미친다는 점을 볼 때 무엇보다도 모든 아동에게 보편적인 교육 균등의 기회를 제공하는 데 중요성이 있다.

이렇게 교육기회의 균등은 헌법에서 보장되고 있지만, 우리나라의 유아교육의 기회에 있어서는 아직 지역과 소득에 따라 격차가 나타나고 있다.<sup>30)</sup> 유아교육의 기회균등 측면에서 유아교육의 보편화를 이룰 수 있도록 사회 및 국가가 제도를 재정비하여 아동의 전인적인 성장 발달을 도모해야 할 것이다.

셋째, 발달심리학적 측면이다.

유아교육의 본질은 유아의 전인적 발달을 통합적이고 조화롭게 이루기 위해 유아기가 아니고서는 발달시킬 수 없는 독특한 교육적 경험을 제공하는 데 있다. 어떤 행동을 하는 최적의 시기 또는 결정적 시기 이전에 적기에 알맞은 교육을 시켜야 한다는 것이다.

Scott는 세 가지 종류의 결정적 시기현상에 관해 언급하는데 ① 학습에 있어서 최적의 시기(지적 발달에 있어서의 결정적 시기), ② 영아에게 주어지는 자극(정서적 발달에 있어서의 결정적 시기), ③ 기본적인 사회적 관계의 형성(사회적 발달에 있어서의 결정적 시기)이다.<sup>31)</sup> 이런 발달의 결정적 시기에 영·유아의 발달에 있어서의 최선의 환경조건과 교육을 제공해야 한다고 보고 있다.

---

29) 나정 외, 「유아교육 투자우선지역 선정 연구」(한국교육개발원 수탁연구 CR2001-6, 2001)와 열린우리당 노원갑 국회의원 정보주의원의 「형평성 실현을 위한 유아교육 발전방안」(2005.6.2) 토론회에서 발췌 내용 재구성.

30) 나정, “유아교육의 형평성 제고를 위한 접근방법 탐색 :유아교육 투자우선지역의 선정과 운영”, 「한국아동교육·보육행정학회」, 춘계전국학술대회, 2002, p.85.

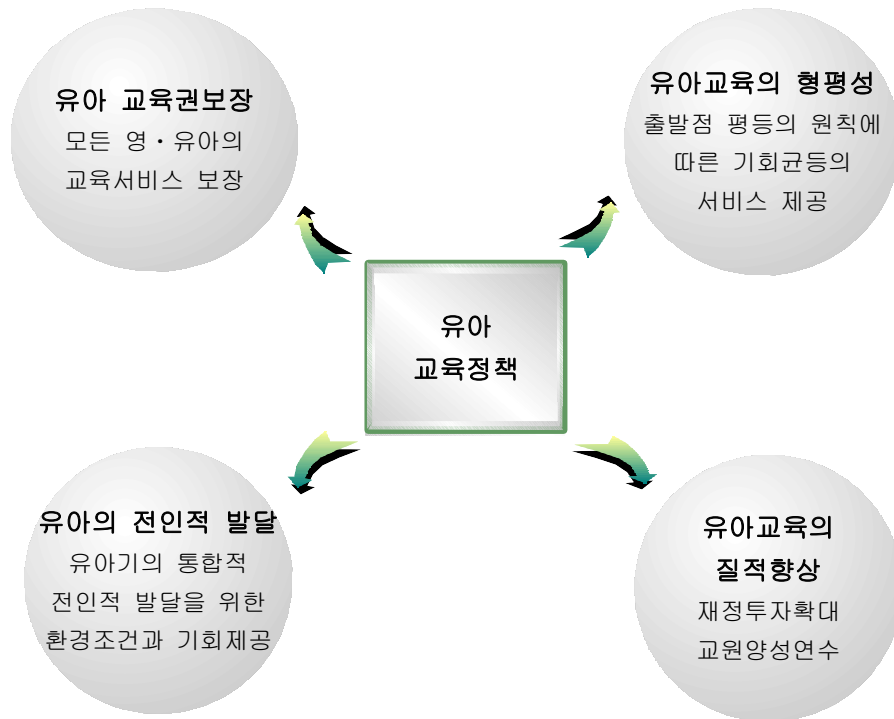
31) 김재은, 「유아의 발달심리」(서울: 창지사, 1984), pp.57~58.

넷째, 유아교육의 질적 측면이다.

과거 우리나라의 유아교육은 양적 팽창에만 급급해 왔다 해도 과언이 아니다. 지나친 민간의존도와 낮은 재정투자 등으로는 유아교육의 질을 제고할 수 없다. 대부분의 국가들은 질에 대한 측면으로서 교사 대 유아비율, 집단의 크기, 시설 조건, 교직원 훈련 등에 초점을 두고 있고, 표준화된 관찰 척도나 유아평가 척도가 질을 측정하는 데 사용되고 있다.

유아교육에 대한 국가적 관심이 증대되면서 교육 지침서와 각종 기준의 제시, 인증제의 도입, 교직원 신분 보장, 평가척도의 개발, 교육예산의 증대 등 다양한 방법들을 적극적으로 도입하고 있다.

선진 각국은 3세 미만의 영아를 위해서는 질 좋은 탁아를 제공하고, 3세 이상의 유아를 위해서는 공교육 체제 안에서의 교육과 보호 서비스를 통합하여 제공하고 있다. 이렇게 국가적 차원의 질 관리를 통하여 취학전 유아들에게 최적의 교육과 보호를 제공하고, 재정 지원을 통하여 각 가정의 육아와 유아교육에 대한 부담을 완하시키는 것이 세계적 추세이다. 따라서 국가가 유아교육을 관리하고 지원하는 공교육 체제의 확립이 시급하다. 이를 그림으로 나타내면 다음의 [그림 2]와 같다.



[그림 2 ] 유아교육정책의 관점

### 3. 영·유아보육과정 및 유아교육과정의 변천과정

#### 1) 영·유아보육과정

영·유아보육 서비스의 실천방법과 내용은 영·유아보육 프로그램의 대상, 실시 장소, 운영주체, 운영시간 등에 따라 매우 다양해진다. 또한 보육서비스의 내용을 사회사업백과사전(encyclopedia of social work)에서는 연령·능력·흥미·기질 등을 배려해 주는 교육 프로그램, 적절한 영양 공급·보건 프로그램, 사회·정서적 발달 기회 제공, 부모의 교육참여 기회 제공,

아동과 가족의 요구에 대한 사회서비스 제공 등을 들고 있다. 미국의 유아 교육전국연합회(NAEYC: National Association for the Education of Young Children)에서는 보건, 안전, 영양관리 등이 우선적으로 고려되어야 하며 안전하고 건강한 환경의 보존이 본질적인 것이라고 주장하였다.<sup>32)</sup>

우리나라 영·유아보육시설의 유형별 현황은 국·공립, 민간, 직장, 가정 보육시설로 구분되어 있는데, 영유아보육법 개정으로 2005년부터는 사회복지법인 보육시설과 부모협동보육시설이 민간보육시설로부터 분리된다. 이는 보육이 복지사업으로 정의되어 있으나 현실적으로 설치 및 운영 주체의 공공성 정도를 구별하고자 하는 것이다.<sup>33)</sup>

우리나라의 영·유아보육사업은 독자적인 보육과정이 마련되어 있지 못하고, 보건복지부가 발간한 「영유아보육프로그램」과 유치원 교육과정을 병행하여 이용하다 보육발전위원회에서 2001년 12월 21세기 보육사업 선진화를 위한 보육제도 개선안을 발표하면서 표준보육과정 개발의 필요성이 대두되었고 2002년 보건복지부에서 표준보육과정을 개발하였다.

### (1) 영유아보육프로그램

영유아보육프로그램은 보육시설에서 영·유아의 신체적, 지적, 정서적 및 사회적 발달을 도모하는 내용이 포함되어야 하며, 그 구체적인 보육내용은 보건복지부령으로 정한다고 규정되어 있다.

보육서비스의 내용으로는 원칙적으로 1일 8시간으로 되어 있으며, 보호자의 근무시간이나 기타 가정 사정에 따라 시간을 조정하도록 되어 있다. 보건복지부령(시행규칙 제23조)에 의하면, 보육내용은 보육시설의 장과 다음과 같은 보육의 기본 원칙에 따라 보육을 실시하게 되어 있다.<sup>34)</sup>

32) 아산사회복지사업재단, 「아동복지편람」 (서울: 아산사회복지사업재단, 1997), p.481.

33) 여성가족부, 「2004년도 전국 보육·교육 실태조사 Ⅰ」 보육·교육 이용 및 욕구 실태조사 보고, 연구보고 2005-03, 2005, p.57.

### <보육의 기본원리>

- ① 교육 : 영·유아의 신체적, 사회적, 정서적, 지적 및 언어적 발달에 기여할 수 있는 경험을 제공하고, 유능하고 존중 받는 사람으로서의 자기 존중감을 발달시킬 수 있도록 도와주어야 한다.
- ② 영양 : 규칙적인 식사와 간식의 제공으로 충분하고 균형있는 영양을 공급해 주며, 바른 식습관을 가질 수 있도록 도와 주어야 한다.
- ③ 건강 : 영·유아의 신체적, 정서적 건강을 위하여 예방적 서비스를 제공하고 현재 가지고 있는 건강문제를 발견하여 치료하게 해 줌으로써 영·유아와 그 가족 및 지역사회 건강을 증진시키도록 하여야 한다.
- ④ 안전 : 보육시설의 종사자는 안전관리의 중요성을 인식하고 이를 실천하기 위하여 노력하여야 하며, 영·유아 스스로가 자신의 안전을 보호할 수 있는 능력과 기술을 가지도록 도와 주어야 한다.
- ⑤ 부모에 대한 서비스 : 보조자 혹은 의사결정자로서의 부모참여, 부모교육, 보육과정의 관찰 등을 통하여 부모에게 보육시설의 조직과 목표, 철학 등을 이해시켜 보육의 효과를 높이도록 하여야 한다.
- ⑥ 지역사회와의 교류 : 지역사회 인사의 보육활동에의 참여, 지역사회의 보육시설 활용, 보육시설의 지역사회시설 활용, 대중매체를 통한 지역사회와의 의사소통 등을 통하여 효율적인 보육 프로그램의 운영과 보육시설, 가정, 지역사회와의 공조체제와 책임 분담을 도모함으로써 영·유아, 가정, 지역사회 모두의 복지에 공헌하도록 하여야 한다.

이는 건강, 지능발달, 사회정서발달, 가족 참여, 지역사회의 변화 등을 구성요소로 하는 미국의 Head Start 프로그램의 경우와 매우 유사하지만 우리나라 유치원의 교육과정과는 매우 다르다. 전자가 보상프로그램의 성격이 강하다면 후자는 아동발달 욕구에 기초해 있다.

이와 같은 6개의 주요 보육내용을 중점으로 우리나라 보육 프로그램은 보

---

34) 전국보육교사교육원대학협의회 편, 「보육프로그램개발」 (서울: 양서원, 2004), p.24.

육대상에 따라 영아, 유아, 방과후 아동, 장애아 통합프로그램, 운영시간에 따라 반일제, 종일제, 시간제 24시간 보육프로그램, 보육장소에 따라 가정, 기관, 직장보육프로그램으로 나누고 있다.

1997년에는 보육계획의 내용으로 유치원교육과정의 5개 생활영역을 추가하여 다음과 같이 계획되었다.

#### <보육계획 내용>

- ① 건강생활 : 기본적인 감각 운동 기능과 신체 조절 능력을 기르고, 건강하고 안전한 생활 습관을 가지게 하여 영·유아의 심신을 조화롭게 발달시키도록 함.
- ② 사회생활 : 기본 생활 습관과 자기 조절 능력을 기르고, 사회적 지식과 태도를 익히게 하여, 자신과 다른 사람을 존중하며, 더불어 생활 할 수 있도록 함.(일상생활에 필요한 기본 예절교육 강화)
- ③ 표현생활 : 영·유아의 생각과 느낌을 다양한 활동을 통하여 자발적, 창의적으로 표현하도록 함으로써 정서적 안정감과 흥미감을 기르도록 함.
- ④ 언어 생활 : 말과 글에 관심을 가지게 하고, 기초적인 언어능력을 신장하여 즐거운 언어생활을 할 수 있게 함.
- ⑤ 탐구 생활 : 주위의 여러 가지 사물과 현상에 대하여 호기심과 관심을 가지고 탐구하도록 하여, 합리적인 문제해결 능력과 태도를 기르도록 함.

#### (2) 표준보육과정<sup>35)</sup>

영유아보육법(개정 04.3.11 법률제7186호) 제29조에서는 다음과 같이 보육

---

35) 보건복지부, 「표준보육과정」, 「표준보육과정해설집」, 2002에서 내용 발췌 재구성;  
<http://www.educare.or.kr>중앙보육정보센터.

과정을 규정하고 있다. ① 보육과정은 영유아의 신체·정서·언어·사회성 및 인지적 발달을 도모할 수 있는 내용을 포함하여야 한다. ② 여성가족부 장관은 표준보육과정을 개발·보급하여야 하며 필요시 그 내용을 검토하여 수정·보완하여야 한다. ③ 보육시설의 장은 제2항의 규정에 의한 표준보육과정에 따라 영유아를 보육하도록 노력하여야 한다. ④ 제1항의 규정에 의한 보육과정의 구체적인 내용은 여성가족부령으로 정한다.<sup>36)</sup>

2000년 10월부터 2001년 8월까지 21세기에 적합한 보육사업의 획기적인 발전을 도모하고자 「보육발전위원회·기획단」을 운영하여 그간 보육사업에 있어서 많은 문제제기가 있었던 보육의 방향, 보육재정, 보육인력, 보육전달 체계, 보육프로그램 등에 대한 다각적인 논의 및 연구가 진행되었고, 그러한 논의 중에 보육과정의 필요성에 대한 논의가 공론화되기 시작하였다. 이에 보육발전위원회기획단에서는 2001년 21세기 보육사업 선진화를 위한 보육제도 개선안을 발표하면서 현재 현장에서는 보건복지부의 영유아보육프로그램, 전문보육월간지, 삼성복지재단의 자료집 등 다양한 자료집과 보육활동프로그램에 의존하고 있어 보육의 질적 수준이 균등하지 않다는 문제가 있음을 지적하며 전체 보육시설의 질을 한층 높일 수 있는 계기를 마련할 수 있는 표준보육과정의 개발이 필요함을 강조하였다. 이에 2002년 보건복지부에서 개발한 표준보육과정에서는 보육과정을 정의하고, 보육목표와 보육내용을 제시하여 보육과정의 기본 틀을 제시하였다.

표준보육과정에서 정의한 보육과정이란, “생명을 위협하는 모든 위험으로부터 아동을 지키고, 보다 나은 인간으로 성장·발달시키기 위한 모든 수단(행위)을 체계적으로 선정·조직·관리하는데 필요한 보육의 기본 설계도를 의미한다”고 보고 아동발달에 필요한 보육 영역을 선정하고, 이러한 영역별 보육목표와 이러한 목표달성을 위한 보육내용을 제시하였다. 표준보육과

36) 영유아보육법(개정04.3.11 법률제7186호); <http://children.seoul.go.kr>서울특별시보육정보센터

정은 연령에 따라 건강, 영양, 안전, 신체, 정서·사회성, 언어, 표현, 탐구의 8가지 영역과 가족연계와 지역사회연계 2가지 영역의 보육지원과정으로 구성된다. 앞의 8가지 영역에 따른 보육과정은 7단계로 세분화된 연령별로 제시하고 있다. 또한 가족연계와 지역사회연계는 보육교사와 영유아와 직접적 상호작용에서 활용되는 커리큘럼은 아니지만 하루 중 일정시간 동안 부모(가족)로부터 영유아를 인계받아 부모(가족)의 역할을 연속적으로 연결해 주는 것이라야 하기 때문에, 보육교사(시설)에게 있어서 부모(가족)는 영유아에 대한 보육과정의 완성도를 높이기 위한 보육지원과정의 대상이 되는 것이다. 또한 보육과정에 있어서 지역사회는 영유아를 보육하는 환경인 가족 및 보육시설의 확대된 개념으로 인식할 수 있다. 지역사회 또한 지역내 영유아의 건전한 성장·발달을 위한 보육에 적극적인 지지자가 되어야 한다는 점에서 보육지원과정으로 제시되었다.

표준보육과정에서는 보육교사와 영유아간의 상호작용에 따른 보육과정으로 연령별 보육과정을 제시하였고, 이러한 보육과정의 원활한 이행과 보육과정에 따른 효과의 극대화를 위하여 보육교사(시설)와 영유아의 가족 또는 지역사회와의 상호작용을 위한 보육지원과정을 함께 제시하고 있다.

영유아의 연령별 보육과정을 구성하는 8가지 영역은 각각의 보육목표와 이러한 목표에 따른 구체적인 보육내용을 제시한다. 이와 같은 표준보육과정의 구성은 다음의 <표 4>와 같다.

<표 11> 표준보육과정의 내용 구성



\*자료 : 보건복지부, 「표준보육과정」, 「표준보육과정해설집」, 2002에서 내용 재구성.  
<http://www.educare.or.kr> 중앙보육정보센터

## 2) 유아교육과정

### (1) 제1차 유치원 교육과정(1969)

대한민국 수립 후 민주주의를 건국이념으로 하는 새 정부는 교육에 있어

서도 일본적인 것을 배격, 일소하고 민족적 의식과 정신을 기초로 그 위에 민주주의 원리를 추구하는 교육적 신념으로 교육문제를 해결해 나가려고 하였는데 이것이 새교육의 원리이며 목표라고 할 수 있다.<sup>37)</sup>

1996년 7월 15일 문교부는 유치원 교육 과정을 만들기로 결정하고 전문가와 문교부 교육 과정 심의운영회의 심의를 거쳐 1969년 문교부령 제207호로 유치원 교육 과정령이 공포되었다. 일반 목표는 건강한 신체와 건전한 정신으로 행복하게 생활할 수 있는 유능한 한국 국민이 될 기초를 닦음을 목적으로 한다. 교육 과정 구성은 ①건강 ②사회 ③자연 ④언어 ⑤예능의 5개 생활 영역으로 나뉘어 교육과정의 일반기준을 제시하였다.<sup>38)</sup> 1966년 유치원 교육의 혼란을 바로잡고 유치원 교육을 정상화시키기 위해 유치원 교육과정을 마련키로 하고 문교부 교과과정 운영회의 심의를 거쳐 제1차 유치원 교육과정을 공포하였다.<sup>39)</sup>

제1차 유치원 교육과정의 취지는 유아의 바람직한 인격 형성을 위한 유아의 욕구와 흥미에 알맞은 환경을 만들어 주는 데 있었다. 건강한 신체와 정신으로 생활할 수 있는 유능한 한국인 양성을 유치원 교육의 목적으로 설정하고, 유치원 교육의 특수한 목적을 구현하기 위해서 교과 중심의 교육에서 벗어나, 종합적인 교육을 실천하도록 교육과정을 조직하였다.

유치원의 교육 일수는 연간 200일 이상, 하루 교육 시간은 3시간(180분)을 기준으로 각 유치원에서 기후, 계절, 유아의 발달 정도, 학습 경험, 학습 내용의 성격 등을 감안하여 설정에 맞추어 조정하도록 하였다. 교육과정 운영은 각 지역 실정에 맞는 교육과정을 창의적으로 재구성하도록 융통성과 신축성을 부여하였다.

---

37) 고정곤, 「21세기를 여는 한국 유·초등교육의 과제와 전망」 (서울: 양서원, 2004), p.24.

38) 제1차유치원교육과정, 교육인적자원부 교육과정DB검색, <http://www.kncis.or.kr>

39) 광노의 외, 「유아교육개론」 (서울: 학지사, 2004), p.190.

교육방법으로 유아의 흥미 중심, 놀이 중심 교육과 개인차에 따른 교육이 이루어지도록 강조하였다. 또한 유아의 학습 특성을 고려하여 5개 생활영역과 하루 일과를 통합적으로 운영하도록 하고, 다양하고 균형있는 활동과 가정과의 긴밀한 협력 등을 강조하였다.

제1차 유치원 교육과정은 미국에서 발달된 유치원 교육내용을 그대로 수용해왔고, 특별한 이론 구성의 단계를 밟지 않고 이미 성립된 내용을 그대로 받아들였기 때문에 내용 구성에 있어 발달과정을 설명할 자료를 갖지 못하였다. 또한 세부운영지침 및 교수학습 자료를 충분히 마련하지 못해 일선 유아교육기관에서는 형식적으로 이 교육과정령을 따르고 있어 많은 문제점을 내포하게 되었다.<sup>40)</sup>

## (2) 제2차 유치원 교육과정(1979)

1979년 3월 1일 문교부 고시 제424호로 제2차 유치원 교육과정<sup>41)</sup>이 공포되었다. 제2차 유치원 교육과정은 당시의 각급 학교 교육과정에서 강조하고 있던 국민교육헌장 이념을 기초로 하여 국민적 자질의 함양, 인간 교육의 강화, 그리고 지식·기술교육의 쇄신을 기본 방침으로 두고 자아실현을 부각시키고, 국가 의식의 고양과 민주적 가치의 습득을 학교교육의 일반 목표로 제시하였다. 세계속의 한국인으로 성장하기 위하여 도시화·산업화가 우선될 것을 전망하고 지식·기술교육의 쇄신을 기본 방침으로 한 것이었으므로, 이에 따른 비인간화 경향을 극복하기 위하여 인간 교육의 강화와 자아실현을 강조하였다.

유치원 교육과정의 목표는 타인과 잘 사귀고, 더불어 생활하는 것을 즐기게 하며, 표현능력, 올바른 습관과 태도의 함양, 탐구능력, 언어 구사력, 기초적인 운동 능력, 건강 및 안전 생활 습관을 기르는 것이었다. 제1차 교육

40) 광노의 외, 「유아교육개론」 (서울: 학지사, 2004), p.192.

41) 제2차유치원교육과정, 교육인적자원부 교육과정DB검색, <http://www.kncis.or.kr>

과정이 5개의 생활영역별로 편성되어 있던 것과는 달리 사회·정서발달영역, 인지발달영역, 언어발달영역, 신체 발달 및 건강영역으로 전인적 발달을 강조하여 영역을 구분한 것이 특징이었다. 교육일수와 시간은 제1차 교육과정과 동일하고, 운영지침 역시 같은 맥락에서 이루어졌으며, 제1차 유치원 교육과정에 비해 정서발달과 인지발달을 새롭게 강조하고, 1969년에는 포함되지 않았던 논리·수학적 개념 형성, 표상 능력 등이 포함되었다. 이는 그동안 유치원 교육에서는 유아의 정서 발달을 꾸준히 도모해 왔으며, 1970년대부터 인지발달을 강조하는 세계적 추세에 힘입었기 때문이었다고 볼 수 있다.

제2차 유치원 교육과정은 연간 교육일수는 200일, 주당 교육시간은 18~24시간, 하루 학습 시간은 3~4시간으로 하고, 유아와 지역 사회, 학교의 실정에 적합한 계획과 운영, 통합적 학습, 유아의 흥미 중심, 놀이 중심, 개인차에 의한 학습, 가정과의 연계 등을 운영 방침으로 제시하였다. 제2차 교육과정의 두드러진 특징은 1970년대의 추세에 맞추어 인지 발달의 강조였고 유치원 교사용 지도서를 보급하였다는 점이다.<sup>42)</sup>

인지 발달영역을 강조한 제2차 유치원 교육과정이 현장에서 적용하기 어려운 점이 지적되었고 일선 교사들을 위하여 단원을 설정하여 제시하는 등 각 교육위원회 별로 자료집이 보급되기도 하였으며, ‘구성 방침’이나 ‘운영 지침’ 등 고시된 교육과정의 내용을 아동 중심, 활동 중심적인 유치원 현장에서 통합적으로 활용할 수 있는 세분화된 계획 지도와 평가의 요구가 생기게 되자 2년 후인 1981년 다시 개정되었다

### (3) 제3차 유치원 교육과정(1981)

1981년 12월 31 문교부 고시 제442호로 제3차 유치원 교육과정<sup>43)</sup>이 공포되었으며, 이 교육과정은 처음으로 초·중등학교 교육과정의 개정에 발맞추

42) 경기도교육청 편, 「경기도교육사1992-2001」 (수원: 경기도교육청, 2003), pp.171~172.

43) 제3차 유치원교육과정, 교육인적자원부 교육과정DB검색, <http://www.kncis.or.kr>

어 함께 고시된 교육과정이었다. 그 동안 유치원 교육과정을 단독으로 제정 혹은 개정하는 데서 벗어나 문교부가 유치원을 국민학교, 중학교, 고등학교 교육과정을 동일선상에 놓아 이들 교육과정을 전반적으로 개정하기 위한 일환으로 이루어졌다는 긍정적인 요소가 있다.<sup>44)</sup> 즉, 이전까지는 국민학교 교육과정과 유치원 교육과정을 전혀 무관한 것으로 생각해 오다가 비로소 상호 연계성 속에서 논의하고 검토하였다는 데 그 의미가 있다. 제3차 유치원 교육과정에서는 연간 교육 일수를 180일 이상으로 규정하여 제1,2차 교육과정에 비해 20일 단축하였는데, 이는 유아의 발달단계에 비추어 무리하지 않도록 융통성을 주기 위한 조정이었다. 시간 배당은 각 영역별로 균형을 유지하되 적절히 조절할 수 있으며, 관련 영역끼리 통합하여 지도하도록 하였다. 유치원 원아의 교육은 각 영역을 분리할 수 없고, 통합하여 지도하게 됨으로써 원칙적으로 시간을 각 영역별로 엄밀하게 배당할 수 없으며 각 활동에 따라 강조하는 영역이 달라질 수 있기 때문이다. 하루의 교육시간은 3~4시간을 기준으로 하되, 지역사회의 특성, 유아의 발달수준과 흥미·기후·계절 및 과제의 특성 등을 고려하여 그 실정에 맞도록 조정했다.

제3차 유치원 교육과정은 1979년도의 교육과정을 개정한다기 보다는 수정·보완한다는 입장에서 유치원 교육과정 개정안의 연구 개발이 이루어졌다. 사회정서발달영역을 사회와 정서영역으로 분리하였으며, 인지발달영역의 자연과 사회현상에 대한 개념도 자연현상과 사회현상으로 분리하였다.<sup>45)</sup> 개정된 교육과정의 전반에 걸친 특징은 다음과 같다.

첫째, 제2차 유치원 교육과정과 마찬가지로 교육과정을 발달 영역별로 나누어 구성하였다. 발달 영역은 현행의 사회 정서 발달 영역이 사회성 발달과 정서 발달 영역으로 구분함으로써 5개 발달 영역이 되었다.

둘째, 상급학교와의 연계성을 고려하면서 앞으로 다가올 국민학교 초기

44) 광노의 외, 「유아교육개론」 (서울: 학지사, 2004), p.195.

45) 광노의 외, 「유아교육개론」 (서울: 학지사, 2004), p.196.

학습 기능의 바탕을 준비하도록 하였다.

셋째, 교육과정의 진술은 가능한 한 전문적인 용어를 피하고 평이하게 진술하게 하였다.

넷째, 교육과정이 현장의 실정에 따라 운영될 수 있도록 융통성을 고려하였다.

다섯째, 교육과정 구성의 ‘기본방침’, ‘운영지침’, ‘지도상의 유의점’도 ‘계획지도’, ‘평가’로 재구성하여 현장에 도움이 되도록 하였다. 처음으로 평가에 대한 지침을 제시하고, 유치원 교육과정을 해설하기 위한 「유치원 새 교육과정개요」도 발간하였다.

#### (4) 제4차 유치원 교육과정(1987)

1987년 6월 30일 문교부 고시 제87-9호로 공포된 제4차 유치원 교육과정<sup>46)</sup>은 제3차 유치원 교육과정의 내용 및 운영상에 나타나는 문제점 개선을 위하여 문교부의 위촉으로 한국교육개발원이 주축이 되어 개정하였다. 이 교육과정은 교육목표의 재구성 및 조정, 교육내용 선정 및 구성의 융통성 확대, 교육자료의 풍부화 및 다양화, 평가 활동의 정상화 등의 구체적인 방향에 따라 개정되었다. 제4차 교육과정은 제3차 때와 같이 신체, 언어, 인지, 정서, 사회성 등 5개의 발달영역 그대로 편성되었으나 이 교육과정에서는 전인 발달을 위한 교육을 더 강조하기 위하여 각 발달영역별 내용은 제시하지 않았고 각 영역별로 일반 목표와 하위 목표로 구성하였다. 제4차 유치원 교육과정의 목적은 인격을 완성하고, 자주적 생활 능력과 민주 시민으로서 자질을 갖추어 민주 국가 발전에 봉사하며, 인류 공영의 이상 실현에 기여하게 하도록 하는 것이었고, 이러한 목적을 실현하기 위하여 건강한 사람, 자주적인 사람, 창조적인 사람, 도덕적인 사람을 기르는 데 역점을 두었다. 이 교육과정은 국가 수준에서 교육과정의 최종 목표와 목표의 성격을 띤 교

46) 제4차유치원교육과정, 교육인적자원부 교육과정DB검색, <http://www.kncis.or.kr>

육내용을 제시해 주고 그 범위 내에서 지역의 실정이나 유치원의 특성, 유아의 발달 수준 및 흥미에 맞게 교육내용을 통합적으로 재구성하여 교사들이 교육내용을 자율적으로 운영할 수 있도록 조직하였다. 즉, 교육목표 수준만 제시해 주고 현장에서는 이를 달성할 수 있는 교육 활동을 선정하고 재구성해야 함을 분명히 하기 위해 내용 부문이 없어지게 되었다. 따라서 교육과정의 일반 목표 밑에 하위 목표를 바로 연결시켜 일반 목표와 하위 목표와의 관계를 바로 알아볼 수 있도록 하였다. 그 외 내용들은 제3차 유치원 교육과정과 근본적인 차이가 없으며 유사하게 구성되었고, 유아의 발달 수준, 지역사회 실정, 유치원의 특성, 활동내용 및 계절 등에 따라 하루 교육 시간은 3시간을 기준으로 조정 가능하도록 하였고 지도상의 유의점을 통하여 각 영역의 통합적 운영, 유아의 흥미 중심, 놀이 중심 교육의 중요성을 거듭 강조하였다. 이와 같이 제4차 유치원 교육과정이 교육목표를 지침으로 교사들이 교육내용을 자율적으로 설정할 수 있게 함으로써 다양성을 가질 수는 있었으나, 일정 수준의 질적 수준을 유지하기가 힘든 단점을 드러내었다. 그것은 유치원 교사들의 학력과 경험, 그리고 자질에 따라 교육내용이나 활동 선정시 큰 폭의 차이를 보인 것이 이와 같은 목표 중심의 교육 과정에 의한 문제점이었다.

이러한 점에서 제4차 유치원 교육과정은 부분 개정의 성격이 농후하며 그동안 지적된 문제점 즉, 과거의 교육과정에서는 각 발달영역이 교과로 오인되는 소지가 많아 이러한 문제를 없애기 위하여 내용영역을 없애고 목표수준만을 제시하여<sup>47)</sup> 교육과정을 내실화·효율화하고, 교육과정 운영에 자율성을 부여하는 방향으로 개정되었다고 할 수 있다.

제4차 유치원 교육과정은, 교육목표를 지침으로 교사들이 교육내용을 자율적으로 설정할 수 있게 함으로써 교육 활동의 다양성을 기할 수 있었으나, 일정 수준의 교육의 질적 수준을 유지하기가 힘들어 새 교육과정이 요

---

47) 광노의 외, 「유아교육개론」(서울: 학지사, 2004), p.197.

구되었다.

#### (5) 제5차 유치원 교육과정(1992)

제 5차 유치원 교육과정<sup>48)</sup>은 교육부가 처음으로 한국 유아 교육학회에 연구·개발을 위촉하였고, 전문 연구진의 연구와 수차례의 각 시도별 유치원 교육 관계자 협의회를 통하여 제 4차 유치원 교육 과정의 문제점을 보완하고 새로운 유아 교육 내용을 반영하여 개정, 고시하였다.

제 5차 교육 과정의 두드러진 특징은, 1991년에 교육법이 개정되어 유치원 입학 연령이 기존의 만 4~5세에서 만 3~5세로 조정됨으로써 1992년 3월부터 만 3세 유아의 유치원 입학이 합법화되었고, 이에 따라 교육 과정의 내용이 I 수준과 II 수준으로 구분되어 제시된 것이었다.

또, 제 5차 교육 과정이 적용되기 시작하는 1995년도부터는 지방 자치제에 의한 교육 자치가 실시되었기 때문에 그러한 사회적 추세가 교육 과정 개정에 반영하였다. 그리하여 유치원 교육 과정도 지역화를 강조하여 시·도 교육청과 유치원은 국가 수준 교육과정을 기초로 각각 교육 과정 편성·운영 지침과 유치원 교육 과정을 마련하여 각 지역의 실정에 맞는 교육을 하도록 하였다.

이 교육과정은 유치원 취원 연령에 포함된 3세 유아를 위한 교육내용의 선정, 기본생활교육의 강조, 종일반 운영의 강조, 유치원 교수-학습 원리 제시에 초점을 두어 구성되었다. 제4차 교육과정과 달리, 각 시·도 교육청이 지역의 설정을 고려하여 교육과정 편성·운영의 기본 지침을 작성하도록 되어 있다. 제5차 유치원 교육과정의 특징은 지방교육 자치 시대를 맞아 유치원 교육과정의 편성·운영 지침을 마련토록 하여 지역 설정에 맞는 교육을 할 수 있도록 강화한 것이며, 교육과정상의 교육 내용을 공통수준, I수준과 II수준의 내용으로 분리하여 수준별 교육과정으로 제시하였다. 또한 3세아

---

48) 제5차유치원교육과정해설, 교육인적자원부 교육과정DB검색, <http://www.kncis.or.kr>

교육과 종일반 운영에 관한 사항 및 수업 일수와 수업 시간을 180일과 180분을 기준으로 제시하면서 각 시·도 교육청과 각 유치원의 설정에 따라 조절할 수 있도록 하였다. 제5차 유치원 교육과정은 교육법에 명시된 유치원 교육의 목적과 목표를 기본으로 건강한 사람, 자주적인 사람, 창의적인 사람, 도덕적인 사람을 이상적인 인간상으로 설정하여, 기본 생활 교육의 강조, 유아의 흥미·요구·개별성의 존중, 놀이 중심 교육, 유아의 전인적 성장 발달 등을 교육과정의 중점 내용으로 구성하였다. 또, 유치원의 교수·학습 방법 지침으로 교육활동의 통합적 운영, 민주적이고 수용적인 활동 분위기의 조성, 균형 있는 일과 활동, 실물을 통한 직접 체험, 부모와의 연계 등을 강조하였고, 구체적인 평가의 내용과 방법, 유의점 등에 대해서도 제시하였다.

제5차 유치원 교육과정 개정의 기본 방향은 ① 기초교육 : 일상생활에 필요한 지식, 가치관, 태도, 습관의 기본을 형성하도록 돕는 기초 생활 교육의 실현, ② 아동중심 교육 : 어린이를 존중하는 개별성을 인정하며 자신의 흥미와 관심에 따라 활동하도록 돕는 아동 중심 교육의 실현, ③ 전인교육 : 어린이의 건강, 사회적 관계, 정서 및 창의적 표현, 언어, 사고 능력 등이 생활 전반에 걸쳐 고르게 발달하도록 돕는 전인교육의 실현, ④ 통합교육 : 어린이와 환경간의 상호작용에 의하여 교육 경험이 놀이를 중심으로 이루어지도록 돕는 통합 교육의 운영으로 제시하고 있다.

교육과정의 개정 중점은 다음과 같다.<sup>49)</sup>

첫째, 발달 영역과 생활 영역을 통합하였다.

교육 과정의 영역은 제 2, 3, 4차 교육 과정이 발달 영역별로 구성되었던 것과 달리 건강생활, 사회생활, 표현생활, 언어생활, 탐구 생활의 5개영역으

49) 광노의 외, 「유아교육개론」(서울: 학지사, 2004), pp.198~199; 김미화, “우리나라 유치원교육과정변천에 관한 연구”, 「대학원학술논문집 Vol.43」(서울: 건국대학교, 1996), pp.22~23 ; 제5차유치원교육과정해설, 교육인적자원부 교육과정DB검색, <http://www.kncis.or.kr> 에서 내용 발췌 재구성.

로 구성되었다.

이는 그 동안 교육 과정을 현장에 적용하면서 발달 영역의 목표들을 직접 교육 활동으로 연결시키는데 어려움이 있었던 교사들에게 지침과 명료성을 부여하기 위한 것이었다. 즉, 교육 목표는 전인적 발달의 방향에서 구분하 되, 교육 내용은 교육내용은 유아의 생활에서 발견되는 경험들로 선정한 후 이를 통합하는 방향으로 전개하고자 하였다.

둘째, 유치원 취원 연령이 하양 조정됨에 따라 교육과정의 내용을 I 수준 과 II수준으로 구분하여 제시하였다.

1992년 3월부터 만3세의 유아가 취원 할 수 있게 되므로 제5차 유치원 교육과정에서의 교육대상은 3세, 4세, 5세 유아가 되었다. 교육 활동 내용이 발달 수준에 따라 구분될 필요가 있어 만3세에서 만4세 정도의 유아가 할 수 있는 내용을 포함하는 I 수준과 만 4세에서 만 5세 유아가 할 수 있는 내용을 포함하는 II수준으로 구분하였다. 그 이유는 교육의 대상이 3, 4, 5세 로서 발달적 차이가 있는 유아들이면서도, 이들의 발달이 통합적·연속적으 로 이루어지며, 학습의 속도가 점진적으로 이루어진다는 점에 있다. 일반적 으로, I 수준은 3, 4세의 발달 특성을 나타내는 유아에게, II수준은 4, 5세의 발달 특성을 나타내는 유아에게 적합한 교육 내용이라고 보며, 공통 수준은 3, 4, 5세 에 걸쳐 지속적으로 경험하고 또 경험되어야 할 내용을 의미한다 고 볼 수 있다.

셋째, 기본 생활 교육 및 사회적 관계를 강조하였다.

건강생활, 사회생활, 표현생활, 언어생활, 탐구생활 등의 전 영역에서 유아 들이 기본 습관과 태도를 형성시킬 수 있는 내용을 강조하였다. 유치원 교 육은 기초교육이며 통합교육이므로 기본 생활 교육이 어느 독립된 영역에서 교육되지 않기 때문에 각 영역에서는 교육 활동 내용을 선정하고 이를 교육 할 때 기본생활교육과 사회성 발달을 도모할 수 있는 교육 등을 강조하였 다.

넷째, 문자교육에 대한 방향을 제시하였다.

기능 중심의 문자쓰기 지도를 지양하고 다양한 언어적 경험의 기회를 많이 제공함으로써 후기 언어교육의 기초가 자연스럽게 형성되도록 하는 것을 중점적으로 강조하였다. 제5차 교육과정의 언어 영역은 유아기가 듣고, 말하는 기초가 형성되는 중요한 시기임에 초점을 맞추어 효과적인 의사 소통의 능력과 바른 태도 및 습관의 형성을 주요 교육 내용으로 삼았다.

다섯째, 유치원의 교수-학습 원리를 제시하였다.

제5차 교육과정에서는 유치원에 흥미 영역을 구성하고 놀잇감을 다양하게 마련해 줄 것을 명시하였으므로 유치원에서는 놀이와 활동을 교수-학습 방법으로 해야 함을 분명히 하였다. 또 학습지와 시험지 등의 지필 교육을 유도하는 교재는 유아들에게 부적합하므로 놀잇감과 구체적 경험이 중요함을 분명히 밝혔다.

여섯째, 반일제, 종일제 등 일과 운영 시간을 다양화하였다.

제5차 유치원 교육과정에서는 취업모의 증가로 인해 발생하는 유아 양육의 문제를 유치원의 일과 운영 시간을 다양화함으로써 해소할 수 있는 길을 열어 놓았다. 유아기 자녀를 둔 취업모의 자녀들은 종일제로 운영하는 프로그램에 의해 교육을 받아야 하므로 일과는 2시간에서부터 8시간 이상까지 다양하게 운영할 수 있게 되었다.

유치원의 연간 교육 일수는 기존과 같이 180일 기준이며, 하루의 교육 시간도 180분을 기준으로 하되, 조정하여 운영할 수 있도록 하였다. 또, 유치원의 교수·학습 방법에 대한 지침으로 교육 활동의 통합적 운영, 민주적이고 수용적인 활동 분위기의 조성, 균형 있는 일과 활동, 실물을 통한 직접 경험, 부모와의 연계 등을 강조하였고, 구체적인 평가의 내용과 방법, 유의점 등에 대해서도 간략하게 제시하였다.

## (6) 제6차 유치원 교육과정(1998)

2000년 3월 1일부터 실시된 제6차 유치원 교육과정은 교육부가 제5차에 이어 한국유아교육학회에 위탁되어 개정되었는데<sup>50)</sup> 국가 수준의 통일성을 유지하면서, 교육실천이 이루어지는 유치원 현장에 적합한 교육과정으로의 전환을 요구하고 있다.

제 6차 유치원교육과정의 중점 개정내용은 다음과 같다.<sup>51)</sup>

첫째, 학습 내용의 정선 및 수준별 적절성 도모

제 6차 유치원 교육 과정 수준별 교육 내용이 3, 4, 5세 유아들의 발달적 특성과 차이를 반영할 수 있으며, I·II수준간의 연속성을 타당화할 수 있도록 하는 데 개정의 중점을 두었다.

현행 유치원 교육 과정에 대한 교사들의 요구를 분석해 본 결과 수준별 교육 내용의 모호점에 대한 지적이 가장 많았다. 따라서, 현행 유치원 교육 과정의 내용을 학문적 적합성, 유아의 생활 경험, 발달의 특성 및 흥미를 중심으로 정선하고, 영역별 학습량의 최적화를 위하여 필수 학습 요소를 추출하였다. 이와 같이 추출된 필수 교육 내용들은 내용에 따라 I 수준, II 수준, 공통 수준으로 다시 구분하고 수준간의 계열성과 통합성을 강조하였다.

유치원 교육 과정의 수준별 교육 내용의 적절성은 교육 내용들이 논리적으로, 발달적으로, 심리적으로 서로 관련되어 있다는 것을 의미한다고 하겠다. I 수준의 내용과 II 수준의 내용은 지식의 구조, 적절성을 만족시킬 수 있어야 한다. 즉, 유치원의 교육 내용은 교과서를 기초로 한 초·중등 교육 내용과 같이 수준별 내용의 한계를 정확하게 분리하기 힘들며, 유치원 교육의 특성상 모호하게 구분될 수밖에 없는 측면이 있다. 제 6차 유치원 교육 과정의 가장 두드러진 개정의 중점은 현행 교육 과정의 5개 영역별 교육 내용을 전반적으로 감축하면서 필수 학습 요소를 추출하여 정선하였다는 점이

50) 광노의 외, 「유아교육개론」 (서울: 학지사, 2004), p.199.

51) 제6차유치원교육과정해설, 교육인적자원부 교육과정DB검색, <http://www.kncis.or.kr>

다. 또, 이들 5개 영역별 교육 내용들은 내용의 학문적 지식 구조와 유아의 발달적 특성 및 유아가 흥미와 관심을 보이는 경험적 요소들을 통합적으로 고려하면서 다시 I 수준, II 수준, 공통 수준의 내용으로 선정, 조직하였다.

특히, 그 동안 지적되었던 I 수준과 II 수준간의 모호성을 되도록 탈피하면서 위계성을 가지도록 수준별 적절성을 도모하였다.

#### 둘째, 교육 시간 운영의 다양화 추구

유아 교육 대상 연령의 하향화, 취업모의 증가, 유아 교육의 중요성에 대한 인식 등에 따라 종일제 운영의 필요성은 더욱 증대될 것이며, 이에 따라 일과 운영의 다양화가 요청된다. 어떠한 이유로든 부모 모두 자녀를 돌 볼 수 없는 취업 상태에 있는 인구가 늘어나는 현상을 유아 교육 기관에서는 무시할 수 없다. 따라서, 이러한 요구를 지닌 부모와 유아를 위하여 유치원은 교육 운영 시간을 다양화할 필요가 강하게 대두되었다. 이러한 요구에 부응하기 위하여 1999년부터 시행되는 유아교육진흥법<sup>52)</sup>에서는 유치원의 수업 과정을 1일 3시간 이상으로 5시간 미만의 반일제, 5시간 이상 8시간 미만의 시간 연장제, 8시간 이상의 종일제 프로그램으로 구분, 운영하여 부모들이 선택하도록 하고 있다.

제 6차 유치원 교육 과정 개정에서는 유치원 교육 운영 시간의 다양화를 위한 구체적 지침 마련에 중점을 두고 있으며, 이를 교육부의 교사용 유치원 활동 지도 자료를 통하여 종일반 운영의 실재를 제시할 것이다.

#### 셋째, 기본 생활 습관 및 생활 태도 강조

유아기는 인성과 생활 태도의 기초가 형성되는 시기이다. 유아 교육의 기본 과제는 인성의 바람직한 기초를 형성하는 것이며, 동시에 ‘더불어 사는 사회’의 구성원을 길러 내는 것이 포함된다. 더불어 사는 사회는 사회 구

52) 2004년 1월 29일 유아교육법의 제정으로 법률 제6400호 유아교육진흥법이 폐지되었고, 유아교육법 제1장 제2조에서는 1일 3시간이상 5시간미만의 교육과정을 진행하는 “반일제”, 1일 5시간이상 8시간미만의 교육과정을 진행하는 “시간연장제”, 1일 8시간 이상의 교육과정을 진행하는 “종일제”로 정의하고 있다.

성원 개개인의 기본 생활 태도와 협동적인 생활 태도에 의해 유지 될 수 있다. 건전한 인성과 창의성을 계발하려면 무엇보다 기본적이고 기초적인 교육을 충실히 해야 하며, 더불어 살아가는 태도 및 인간 존중의 가치관 교육이 더욱 강화되어야 할 것이다.

이와 더불어 협동적인 생활 태도를 길러 줄 수 있는 내용을 집단 생활에서 강조하였다. 다른 사람을 이해하고 존중하기, 공공 규칙을 이해하고 지키기 등을 통하여 유아들로 하여금 집단 생활을 위한 공공 규칙이 있음을 알리고, 특히, ‘두레의 소중함을 알고 협력하기’를 강조하였다. 유치원에서 할 수 있는 기본 생활 습관과 협동적인 생활 태도를 길러 줄 수 있는 구체적인 교육 내용을 마련하여 인성 교육의 방향을 제시하는 데 중점을 두었다.

#### 넷째, 감성 계발 교육의 강조

21세기의 세계화·정보화 시대를 살아갈 유아들은 고도의 정보화 사회 속에서 지능(IQ) 및 인지적 학업 성취만으로는 적응하기 어려운 시대에 살게 될 것이다. 더욱이 부모·자녀 상호 작용 기회의 감소, 이혼율의 증가, 잦은 이사와 불안정한 가정에서 자란 유아들이 과거에 비해 생활 속에서 많은 스트레스를 받으며 자신의 감정을 잘 조절하지 못하고 화를 내거나 참지 못하는 경향을 보인다. 또, 싸움이 잦고 쉽게 흥분하는 모습들 볼 수 있다. 이와 같은 경향은 유아에게 정서적 불안정을 가져오며, 거의 공격적이거나 그와 반대로 위축된 유아를 만들기 쉽다. 지능을 복합적인 과정으로 이해하게 되면서 유아기부터 감성을 계발하는 교육에 대한 관심이 높아지고 있다. 즉, 유아들의 자기 감정 인식, 감정 관리, 자기 동기화, 감정 이입, 대인 관계 기술 등의 정서적 경험의 계발이 요청된다. 이는 과거의 교사 주도적 교육 방식으로는 계발되기 힘들고, 유아들이 자연스럽게 감정을 표현하고 수용하며, 생각을 나누고 감정 조절의 방식을 배우고, 서로 격려하며 어울려 지내는 경험을 통해서 키워 질 수 있다.

제 6차 유치원 교육 과정의 5개 영역 모두에서 유아들이 감성을 계발할 수 있는 내용들이 경험되도록 중점을 두었다.

#### 다섯째, 창의성과 정보 능력 함양 교육의 강화

세계화·정보화 시대를 주도하며 살아갈 자율적이고 창의적인 교육 활동이 유아의 발달정도에 맞게 이루어져야 한다. 유아들의 창의성을 신장시키기 위해서는 일상 생활에서 일어나는 특이한 사건에 호기심을 가지게 하며, 다양한 관점에서 남과 다르게 생각해 볼 수 있는 풍부한 기회가 제공되어야 할 것이다.

따라서, 제 6차 유치원 교육 과정에서는 유아의 개별 활동, 대·소 집단 활동을 통하여 구체적이고 실제적인 다양한 학습 활동을 제공할 것이 요청된다. 또, 필요한 정보에 관심을 가지고 찾는 방법을 알아보거나 활용 능력을 신장시키고, 우리 문화와 세계 문화에 대한 이해력을 기쁨으로서 다변화하는 정보 사회에 대처할 수 있는 적응력의 기초를 다져야 할 것이다.

제 6차 유치원 교육과정은 교육과정 전 영역에 걸쳐 창의적 경험을 할 수 있는 환경 조성, 창의적 표현의 기회 제공이 이루어지도록 강조하고 있다.

#### 여섯째, 세계화에 대비한 전통 문화 교육의 충실

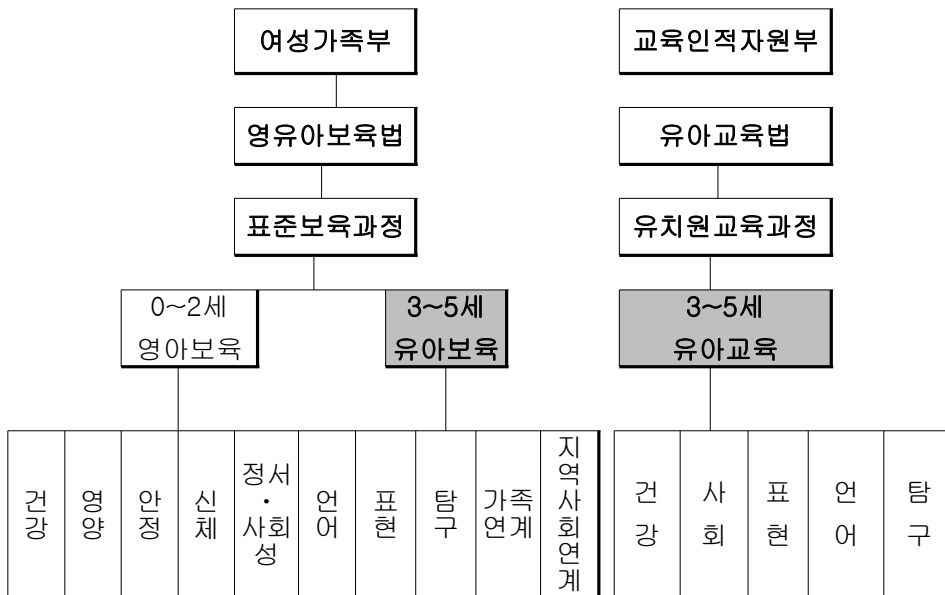
세계화는 21세기에 대비한 교육 개혁의 중점 사항이다. 유아들이 다른 나라 및 다른 나라 사람들의 특성을 이해하고 수용하는 한편, 우리 민족의 전통 문화를 귀중히 여기고 계승·발전시킬 수 있도록 구체적인 교육 내용을 제공하는 데 개정의 중점을 두었다.

이와 같이 제6차 유치원 교육과정은 다양성을 추구하고, 유아를 중심으로 하며, 교원·유아·학부모가 함께 실현하는 교육과정으로 기존의 일방적인 국가에서 주어지는 교육과정의 틀에서 벗어나 교실 현장에서 다양하게 만들어 가는 교육과정이라고 할 수 있다. 교육부, 시·도 교육청 및 지역 교육청, 단위 유치원의 교육과정 편성·운영에 대한 역할을 분담하여 지역 및 유치원의 자율·재량의 권한을 확대하여 실천 중심의 장학자료를 시·군·구의 지

역 장학청에서 작성하여 유치원에 제시하도록 하고 있다. 이처럼 교육부와 시·도 및 지역교육청의 역할 분담 체제를 확립함으로써 교육의 질을 효과적으로 관리하기 위한 변화라고 볼 수 있다.

이와 같이 영·유아표준보육과정과 유아교육과정의 이원화로 만3~5세 아동은 어느 시설에 다니느냐에 따라 서로 다른 보육·교육과정에 적용을 받는다. 어린이집에서는 표준보육과정을, 유치원에서는 유치원교육과정의 적용을 받는 것이다. 이들 교육과정의 내용을 보면 표준보육과정은 연령에 따라 건강, 영양, 안전, 신체, 정서·사회성, 언어, 표현, 탐구의 8가지 영역과 가족연계와 지역사회연계 2가지 영역의 보육지원과정으로 구성된다. 제6차 유치원 교육과정은 건강생활, 사회생활, 표현생활, 언어생활, 탐구 생활의 5개영역으로 제시하고 만3세에서 만4세 정도의 유아가 할 수 있는 내용을 포함하는 I 수준과 만 4세에서 만 5세 유아가 할 수 있는 내용을 포함하는 II 수준, 그리고 공통수준으로 구분하고 있다.

<표 12> 표준보육과정과 유치원 교육과정



위의 <표 5>에서와 같이 동일한 만3~5세아의 경우 표준보육과정과 유치원교육과정의 적용을 받을 수 있다. 또한 표준보육과정과 유치원 교육과정에서 제시하는 영역 중 건강, 사회, 표현, 언어, 탐구영역이 중복이 나타나고 있다. 이와 같은 이원화된 보육 및 교육과정은 현장의 교사들에게 혼란을 가져다 줄 것이다. 현재 보육시설에서는 보육프로그램과 함께 유치원교육과정을 적용하고 있으며 유치원의 종일반의 경우에는 유치원 교육과정에 보호기능을 추가하여 적용할 것이다. 이렇게 이원화된 교육과정의 혼란의 결과는 결국 수혜자인 아동들에게 돌아갈 것이다. 보육과 교육의 개념이 상호보완되는 통합서비스로 인식되면서 이원화된 교육과정보다는 연령별 수준에 맞는, 발달에 적합한 교육과정이 제공되어야 할 것이다. 어느 시설에 다니느냐에 따라 서로 다른 교육과정을 적용하는 것이 아니라 어느 시설을 다니더라도 질 높은 교육과정을 연령별로 제공받을 수 있어야 한다.

### Ⅲ. 우리나라 영·유아보육과 유아교육 정책의 발전과정

우리나라의 영·유아보육 및 유아교육 정책은 정부수립 후 2005년 현재까지 시대 상황과 변화에 따라 영·유아보육 및 유아교육 관련 법안의 제정과 개정이 활발하게 이루어졌다. 영·유아보육 및 교육체제는 유아교육진흥법, 영유아보육법, 유아교육법의 제정으로 크게 변화되었다. 이러한 관련 법 제정과 더불어 정부 수립 후 현재까지 관련 정책의 변천과정을 정책의 주요 관점과 관련 법령의 정비, 국가개입의 형태 등을 중심으로 다음과 같이 4시기로 나누어 기술하였다. 영유아교육 및 유아교육정책이 국가 개입의 최소한으로 방임에 가까웠던 ‘사회구호적·선언적 정책기’ (1945~1960), 아동복지법의 제정으로 보육에 대한 기초정책이 수립되고 유치원시설기준령의 마련으로 유치원 체제가 정비되는 ‘기초적·기본적 정책기(1961~1980)’, 유아교육강화시책으로 유아교육진흥법의 제정과 영유아보육법의 제정으로 영·유아보육과 유아교육의 시설 증가와 질적 고양을 도모했던 ‘시설 확대 및 질적 고양 정책기’ (1981~2000), 21세기 복지국가 실현을 위한 공보육·공교육실현에 중점을 두고 유아교육법 제정과 영유아보육법개정이 이루어진 ‘내실화 및 복지정책기’ (2001~현재)로 변천되어 왔다.

우리나라의 보육사업은 1921년 태화기독교 사회관에서 탁아 프로그램을 실시하면서 보육의 역사가 시작되어 6·25동란으로 인해 전쟁고아와 기아, 미아 등의 요보호 아동을 보호하기 위한 수용시설이 외국의 원조에 의해 설치되는 등의 사후처리적이고 구호적인 차원의 보육에서 출발하였다. 이후 1961년 아동복지법이 제정·공포되면서 탁아소가 법정시설로 정부의 지도·감독을 받게 되고, 1981년 유아교육진흥법이 제정되면서 일대변환시기를 맞게 된다. 그리고 1991년 영유아보육법의 제정·공포로 보육사업의 양적팽창

및 질적 확대로 발전되었다. 1991년 영유아보육법 제정 이후 10여 차례의 법 및 하위법령을 개정하였고, 2004년 1월 29일에는 영유아보육법이 전면 개정되며 보육의 내실화 및 질적 향상을 도모하였다. 한편, 초기 유아교육정책은 교육법(1949.12.31)의 제정·공포로 학교유형에 포함된 유치원의 설립되었으나 국가의 영·유아에 대한 관심부족으로 유아교육의 기능이 주로 민간사립시설에서 유사유아교육기능을 수행하며 여러 유아교육기관이 난무하였다. 이후 유치원시설기준령(1962)을 마련하고 국가수준의 유치원교육과정을 제정·공포하는 등 체제정비의 기틀을 마련하고 1982년 3월 26일 국무총리행정조정실에서 제5차 경제사회개발5개년 계획(1982~1986)에 유아교육진흥종합계획을 수립하고 동년 12월 31일 유아교육진흥의 획기적 분수령이 된 유아교육진흥법을 제정·공포함으로써 아동복지법시행령에 규정되었던 어린이집(보육시설), 새마을 협동유아원(내무부), 농번기탁아소(농촌진흥청) 등을 내무부 산하의 새마을 유아원으로 통합하고, 유아교육진흥의 기본시책을 정립하고 지원하고, 유아교육기관을 법적으로 정의하고, 새마을 유아원의 설치근거를 마련하였으며, 새마을 유아원 교직원종별 및 자격 등을 구체적으로 마련하였다. 이로써 다양하게 난무하던 영·유아보육 및 유아교육 체제를 유아교육진흥법이라는 하나의 법체제속으로 통합하였다. 1991년 영유아보육법이 제정·공포되면서 유치원과 보육시설로 다시 이원화되었고 1997년 12월 교육법이 교육기본법, 초·중등교육법, 고등기본법으로 분리되면서 초·중등교육법내에 유치원에 관한 장이 포함되었다. 이로써 영·유아보육 및 유아교육의 법체제와 행정지원체제가 영유아보육법에 의한 보육시설과 교육기본법과 유아교육진흥법에 의한 유치원의 이원화체제가 완성되었다. 2004년 1월 29일 유아교육법이 제정·공포되고, 동시에 영유아보육법이 전면개정되면서 교육부 산하의 유치원과 여성가족부 산하의 어린이집의 이원화체제를 유지하며 영·유아보육 및 유아교육의 내실화 및 질적 성장을 도모하기 위한 법적 기반을 마련하였다.

이러한 우리나라 영·유아보육과 유아교육 정책의 변천 과정을 변천 단계 별로 기술하면 다음과 같다.

## 1. 구호적·선언적 정책기(1945~1960)

광복 이후 미국 원조에 의존하고 6.25전쟁을 전후로 정치적 사회적 혼란 기로서 보육사업은 뚜렷한 방침을 세우지 못한 시기였고, 교육법이 제정되었으나 유치원에 대한 구체적인 법이나 시행규칙 또한 미비하거나 상징적 의미만 가졌던 시기이다.

### 1) 보육의 구호적 정책기

1921년 태화기독교사회관에서 빈민아동을 위한 구제사업의 일환으로 시작된 탁아프로그램이 우리나라 최초의 보육사업이라고 할 수 있다. 조선총독부는 내무국에 사회과를 설치하여 그 관할하에 이를 지도·통제하였다.<sup>53)</sup> 광복 이후 6.25전쟁을 전후로 정치적 사회적 혼란기로서 정부가 보육사업에 대한 뚜렷한 방침을 세우지 못한 시기였고, 특히 대량으로 발생한 전쟁고아와 기아, 미아의 문제를 발생시켰다. 이러한 상황에서 요보호아동에 대한 각종 수용보호시설이 주로 외국인 원조에 의하여 여러 곳에 설치되었다. 전국에 있던 공·사립보육시설들을 지도 감독할 행정적 필요에 따라 1952년 10월 ‘후생시설 운영요령’을 시달하였다. 이 요령에서 처음으로 ‘탁아소’란 명칭이 등장하였다. 이 요령에 의하면 탁아소의 기능은 직장을 가진 부모의 자녀를 일시 또는 일정기간 동안 위탁보호할 수 있는 시설이라고 정의

---

53) 유가효 외, 「보육학개론」 (서울: 동문사, 1998), p.44.

하고 있다.<sup>54)</sup> 피난민이 많이 집중되어 있는 부산에 시립탁아소(1953년)와 사회탁아소(1955)가 설립된 것을 비롯하여, 1960년까지 전국적으로 24개소의 시설이 설립되었다.<sup>55)</sup>

1953년 부산에 시립 탁아소(범일 탁아소)가 설치된 것을 비롯하여 주로 빈민층 가정의 자녀를 단순히 보호해 줄 목적으로 설치된 당시의 보육시설들은 '고아원'과 큰 차이가 없이 시대적 요청에 따라 임시구호적 성격을 강하게 띠고 있어 보육의 제 기능을 다하지 못하였다. 이때의 탁아사업은 예방적 기능이 아닌 사후처리적이고 응급구호적인 기능을 수행하는 정도로 국가 책임의 원칙이나 전문화된 서비스의 제공을 불가능했고, 민간과 해외원조에 의존하여 요보호아동을 대상으로 한 사회구호적인 형태로 운영되었다.

## 2) 유아교육의 선언적 정책기

1948년 7월 제정된 헌법에서 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”의 규정에 따라 1949년 12월 31일 민주국가 발전의 기반이 되는 교육의 기본법인 교육법을 법률 제86호로 공포하였다. 전문 11장, 제 173조로 구성된 이 교육법 제 5장 제10절 제146조, 147조, 148조에 유치원에 관한 조항이 삽입되었다.

### <146조> 교육목적

- 유치원은 유아를 보육하고 적당한 환경을 주어 심신의 발달을 조장하는 것.

### <147조> 교육목표

- 일상의 생활습관을 기르고, 신체의 모든 기능의 조화적 발달을 도모한다.

---

54) 박정문, 「아동복지와 보육사업의 이해」 (서울: 보육사, 2000), p.67.

55) 공인숙·한미현·김영주, 「보육학개론」 (서울: 교육과학사, 2005), p.244.

- 집단생활의 경험 및 참가와 협동, 자주, 자율의 정신을 기른다.
- 사회생활과 환경에 대한 바른 이해와 태도를 기른다.
- 창조적 표현에 대한 흥미를 기른다.
- 말을 바르게 쓰도록 인도하고, 동화, 그림책 등에 대한 흥미를 기른다.

**<148조>교육대상**

- 유치원에 입학할 수 있는 자는 만4세부터 국민학교 취학시기에 달하기 까지의 유아로 한다.

교육법의 제정·공포는 유아교육의 법적 근거를 마련하였고, 만4세~초등학교 취학전 어린이에 대한 수업연한 1년 이상의 유아교육을 실시할 수 있고, 기간학제는 아니지만 학교유형에 유치원을 포함하였다. 이로써 유치원은 교육법 속에 그 자리를 차지하고 유치원 교육목적, 교육목표, 교육내용, 유치원 교원자격을 규정하였다. 이어 1952년 대통령령 제633호로 교육법시행령이 공포되었고, 유치원 설립 인가, 원아수, 교육과목, 교육일수 등에 대한 규정을 만들어 교육 환경 개선을 위한 최소한의 법적 근거를 마련하였다. 이 시기는 헌법과 교육법의 공포로 의무교육, 교육의 기회균등이 규정되었으나 미국 원조에 의존하고 6·25동란과 4·19혁명 등 처한 시대적 상황 속에서 교육법은 최초의 교육에 관한 입법으로 교육발전의 중요한 의미로서 상징적 의미로만 크다고 할 수 있다. 유치원에 대한 구체적인 법이나 시행규칙 또한 미비하거나 상징적 의미만 가졌던 시기이다. 1950년~1953년까지 전쟁을 치르는 동안 우리 사회는 극도로 불안하고 빈곤하여 유치원 교육에 대한 관심은 지극히 저하되어 있었다. 1950년에 문교부에서 '국립 유치원 설치 계획'을 발표하였으나 전쟁으로 실현되지 못하였고 1955년 교육법시행령이 개정으로 문교부 보통교육국 초등교육과에서 관장했던 유아교육업무를 문화국 사회교육과으로 이관하였고 1960년부터는 다시 보통교육국 초등교육과에서 관장하는 등 정부나 문교 당국에 의한 뚜렷한 유아교육정책은 없었

다. 정책의 부재와 부모의 무관심, 유아교육 전문가의 부재, 유아교사와 원장의 자격과 전문지식 부족, 영세 운영을 해 오던 상당수 유치원의 경영난으로 폐쇄 등으로 인해 우리나라 초기 유아교육의 발달은 상당 기간 부진을 면할 수가 없었다. 한편 이 시기에 1955년 4월 26일 이화여대 보육학과 교수이며 선교사였던 하워드(Clara Howard:許吉來)가 중·남부지역의 유아교육 진흥을 위해 대전에 대전보육학원을 설립하고 초대 원장에 취임하여 유치원 교사를 양성하기 시작한 것은 한국 유치원 교육에 크게 이바지한 하나의 사건이라 할 수 있다.<sup>56)</sup>

## 2. 기초적·기본적 정책기 (1961~1980)

이 시기는 아동복지법의 제정으로 보육의 기초정책을 수립하고 탁아시설을 확충하고, 유치원에 대한 시설기준령을 마련하여 체제를 정비하고자 하였다. 또한 국가수준의 유치원 교육과정을 수립하고 공립유치원을 설립하여 유아교육을 확대하고자 노력하였다.

1960년대 노동시장의 확대와 여성취업의 증가로 영·유아보육교육수요와 욕구는 증가하나 시설이 부족한 현실에서 교육부가 관장하는 유치원, 보건사회부가 관장하는 어린이집, 농촌진흥청이 관리하는 ‘농번기유아원’ 그리고 내무부가 관장하는 ‘새마을협동유아원’ 이 다원화체제로 난립하게 되고 이는 이후 유아교육기관과 보육시설의 일원화에 대한 요구가 나오게 되었다.

---

56) 정강희, “유아교육정책의 문제점 및 개선방안”, 연세대학교 행정대학원 석사논문, pp.23~24.

## 1) 보육의 기초 정책 수립기

우리나라 보육체제는 1961년 12월 30일 아동복지법이 제정되어 탁아시설을 법정 아동보육시설로 인정하면서 국가가 보육사업에 본격적으로 개입하기 시작하며 보육사업의 일대 전환기를 맞이하였다. 아동복지법에 아동의 복리 증진과 보장에 대한 내용을 명시하여 종래의 구빈 사업적인 성격에서 벗어나 아동복지를 증진시키고 보장하기 위한 시설로써 그 성격이 변화하였다. 아동복지법의 제정·공포로 보육사업이 발전하게 되는데 이 법은 '탁아소'를 법정 아동복지시설로 인정하고 아동복지시설의 유형, 아동복지행정종사자, 아동복지시설의 설립주체(국가, 지방자치단체, 법인), 보조금 지원근거, 보육시설의 설치기준, 종사자 배치기준, 보육시간, 보호내용 등을 구체적으로 규정하였다. 다음 해 3월 27일 아동복지법시행령이 제정 공포되면서 탁아시설을 정의하였는데 '보호자가 근로 또는 질병 등으로 인하여 양육하여야 할 아동을 보호할 능력이 없을 경우에 보호자의 위탁을 받아 그 아동을 입소시켜 보호함을 목적으로 하는 시설'로 보호자가 없는 아동 또는 이에 준하는 아동을 입소시켜 보육하는 것을 목적으로 하는 시설로 정의되는 보육시설(영아시설 및 육아시설)과 구분하였다. 1962년 10월 15일 아동복지시설기준령(보건사회부령 제106호)이 동년 유치원시설기준령과 나란히 제정 공포되었다. 이로써 영·유아보육 및 유아교육 체제는 아동복지법과 교육법에 의해 각각 그 근거를 마련하였고, 유치원과 보육시설의 설비기준을 다르게 규정하여 적용하고, 유치원은 문교부 보통교육국 교육행정과에서, 보육시설은 보건사회부 부녀아동국 아동과에서 담당하는 행정체제로 우리나라 영·유아보육 및 유아교육 체제의 법적인 이원화체제의 출발점이 되었다.

1960년대 후반에는 경제개발 5개년 계획의 추진으로 도시화, 산업화가 진전되고 취업여성이 증가하는 한편, 기아·부랑아가 늘어나 아동보육의 문제가 커다란 사회문제로 대두되면서 보육수요가 늘어남에 따라 시설이 부족하

게 되자 보건사회부는 1차(1967~1971), 2차(1972~1976), 3차(1977~1981) 15년을 기간으로 하는 탁아시설증설계획을 1967년 3월 29일 수립 시달하고,<sup>57)</sup> 1968년 3월 14일 정부는 아동복지법시행령에 근거한 미인가탁아시설임시조치령을 공포하여 민간인이 설립하는 보육시설의 증설을 유도하였고, 이를 계기로 종전에 법인체만이 설치할 수 있었던 보육시설의 운영주체를 대폭 완화하여 시설 인가를 받지 못했던 독지가들은 정부의 권장에 따라 무허가 혹은 소규모 시설에서 한시적으로 인가를 받아 보육시설을 운영하게 되었다. ‘탁아소’라는 명칭도 ‘어린이집’으로 변경하였는데 이는 탁아소가 단순 보호 혹은 결손 아동을 대상으로 하는 곳이라는 기존의 이미지에서 벗어나 교육이 이루어지게 하는 곳이라는 이미지를 갖게 되는 계기가 되었다. 이에 따라 취업모 뿐 만 아니라 전업 주부도 교육을 목적으로 자녀를 어린이집으로 보내고자 하는 사람들이 늘어났다.<sup>58)</sup> 아울러 주로 외국 원조에 주로 의존하던 이들 시설에 대한 정부지원이 시작되었으나 경제 성장 위주의 정책안에서 보육사업에 대한 예산 지원은 미비한 수준이어서 민간을 중심으로 한 어린이집의 수가 급격히 늘어나 1976년에는 607개소에 이르게 되었으나 보육의 질적인 수준은 매우 미흡하여 시설 환경, 교사의 자격 등 여러 가지 부작용과 폐단을 낳게 되었다. 이에 따라 정부는 보육시설의 질적 향상을 제고하기 위한 조치로 1977년 2월 24일 사회복지사업법시행규칙을 개정하여 미인가탁아시설임시조치령을 폐지하였다.<sup>59)</sup>

한편, 정부는 경제개발 정책의 지속적인 추진으로 보육수요가 계속 늘어남에 따라 1978년 4월 23일 탁아시설 운영개선안을 마련하여 교육의 기능을 강화하고, 보육시설을 일반 아동에게도 개방하는 대신 이들에게 보육료를 받을 수 있도록 하였다. 이에 따라 극빈 저소득층이 아닌 중산층의 아동도

57) 김의영, 「아동보육론」 (서울: 동문사, 1997), p.94.

58) 유가호 외, 「보육학개론」 (서울: 동문사, 1998), p.45.

59) 박정문, 「아동복지와 보육사업의 이해」 (서울: 보육사, 2000), p.68.

어린이집을 이용할 수 있게 되었다. 하지만 탁아시설의 법인화 추진에 기존 시설운영자들의 인식 부족으로 어린이집의 증가율이 감소하게 된다. 이와는 별도로 농촌진흥청 산하의 농번기탁아소가 자생적으로 출현하기 시작하였는데, 이 농번기탁아소는 유치원이나 보육시설과는 달리 당시의 농촌 여성들의 요구에 따라 농촌진흥청에서 자발적으로 전개되었다. 이 농번기탁아소는 5월~10월의 농번기 중 2개월간, 만3~5세의 취학전 아동을 대상으로 운영되었고, 이후 1980년에는 ‘농번기 유아원’으로 개칭하여 바쁜 시기에 보살핌이 필요한 유아를 안전하게 보육하여 아동의 복지증진을 도모하며 아울러 부녀자의 영농 참여를 확대시킨다는 데 그 의의가 있었다.<sup>60)</sup>

1980년 11월 21일 문교부의 유아교육확대계획 발표와 동시에 농촌진흥청에서 ‘농번기탁아소’의 명칭을 ‘농번기유아원’으로 변경하고, 같은 해 12월 25일 내무부에서도 ‘새마을협동유아원’을 신설하여 행·재정적 지원을 해주는 새마을협동유아원을 시범적으로 운영하기 시작했다. 새마을협동유아원의 운영목적과 기능을 보면 유아기에 공교육을 실시하고 탁아·영양 개선 등 보육기능과 교육기능을 병행한다함으로써, 교육과 보호의 개념을 통합적으로 보기 시작했다. 교육부가 관장하는 유치원, 보건사회부가 관장하는 어린이집, 농촌진흥청이 관리하는 ‘농번기유아원’ 그리고 내무부가 관장하는 ‘새마을협동유아원’의 다원화체제로 분리되어 동일연령대의 유아들에게 교육기능과 복지측면의 보육기능이 중복되는 한편, 근거법령, 시설기준, 제도 및 교사, 교육내용 등에 있어서 통일성이 결여로 오는 여러 문제가 지적되었고 다원화되어 있는 유아교육기관과 보육시설의 일원화에 대한 목소리가 나오게 되었다.

---

60) 유가효 외, 「보육학개론」 (서울: 동문사, 1998), pp.47~48.

## 2) 유아교육 체제 정비기

1962년 8월 문교부령 제106호로 유치원시설기준령이 공포되어 1963년부터 시행하게 되었다. 이로써 그동안 무질서하게 설치·운영되었던 유치원에 대해 유치원 교육에 필요한 최소한의 시설 기준을 정함으로써 유치원의 교육 환경을 개선하는 데 중요한 법적 근거가 되었다. 유치원 교육의 외적 환경의 개선 및 시설 균등화에 대한 정책을 강구하였고, 유치원의 위치, 원사, 시설과 설비, 완구와 교구, 소방시설 등을 구체적으로 명시하고 유치원의 장학행정을 강화하도록 명시하였다.

이 시기의 행정 조직의 변화는 1963년 12월 16일부터 대통령령 제1737호로 공포된 교육법시행령에 의해 문화국 사회교육과에서 보통교육국 교육행정과로 유치원 교육에 관한 업무가 이관되었다. 이 시기에 정부는 유치원 확충노력을 기울이기 시작하였는데 유치원 설립신청 절차를 간소화하면서 유치원 확충을 도모하는 한편, 1967년 10월 26일 대통령령 제3253호로 유치원의외곽시설기준령을 공포하여 유치원 외곽 시설을 정비하려 하였으나 현실과 거리가 너무 먼 이상형이라는 비판을 받았으며 제대로 시행되지 못하였다. 또한, 1968년 2월 8일 문교부령 제188호로 유치원수업료및입학금정액표가 정식 발표되었으나 서울의 수업료가 월 790원으로 비현실적인 수준이었다.

1966년 문교부에서 유치원 교육의 외적기준과 내적기준을 위한 교육과정을 마련키로 결정하고 학자와 전문가의 연구가 시작되었다. 1969년 2월 11일 우리나라 최초로 유치원교육과정을 제정, 고시하였다. 이로써 우리나라의 유아교육에 대한 국가수준의 유아교육과정이 마련되었다는 데 큰 의의를 들 수 있다. 이때까지 유치원의 교육내용은 이론 구성의 단계를 밟지 않고 이미 성립된 내용을 손쉽게 받아들였기 때문에 설립인가청이 그 당시 결정하는 교육내용이 통용되었다.

유치원 교육과정 제정(1969년) 이전 시기 우리나라 유치원 교육의 목적은 교육법 제146조에 명시되었고 그 목적을 달성하기 위한 목표는 교육법 제 147조에 5개 항목에 진술되어 있다. 그리고 교육법 시행령 제 186조에 유치원의 보육과목으로 음악, 유희, 담화, 회화, 수기 등 5개 항목이 제시되었다. 이 법령에 의거해서 손유희와 노래 등을 가르치고 밖에 나가 놀게 하며 이야기를 들려주고 때때로 그림을 그리거나 색종이 접기 또는 색지붙이기 등으로 일과가 진행되었다.

한편, 이 시기에 일부 유치원에서는 몇몇 대학과 개인이 발행한 유치원 교육과정 서적들을 참고하여 교육 내용을 마련하기도 하였다. 이화보육학교(현 이화여자대학교)발행의 ‘활동에 기초한 아동 교육법’, ‘중앙대학교 부속 유치원 운영 요람 및 안내서, 교육계획서 1955년, 1964년’ 및 대전보육초급대학(현 배재대학교) 부속 유치원의 ‘유치원 교육안’ (1960년 발행)그리고 개인명의로는 이영보(1955)의 ‘보육일안’ 등이 참고 서적으로 쓰여졌다.

그러나 이 시기에는 미국에서 개발한 유치원의 교육내용을 그대로 답습하는 현상이 발생했고 설립인가 당시에 결정하는 내용이 교육과정으로 통용되는 경향이 많았다. 특히 한국전쟁으로 인해 이러한 교육법도 맥이 끊겼으며 정부수준에서의 행정적 지도나 감독 혹은 교육 활동을 장학·지도할 수 있는 체제가 없었으므로 1949년 제정된 교육법의 유치원 교육목표와는 무관하게 춤추고, 노래하고, 그림 그리기나 하는 곳이 유치원이라는 생각이 사회 전반에 자리 잡게 되었다.

따라서 1945년 이후 1968년까지의 유치원 교육과정은 몇몇 유치원들을 제외하고는 대체로 체계적인 교육과정이 없이 오락 활동이나 국민학교 입학준비와 유아의 보호 기능이 중심이 되어 유치원의 교육적 기능을 충분히 발휘하지 못하였다. 이후 1969년 2월 19일 제1차 유치원교육과정을 제정·공포함으로써 국가수준의 교육과정의 일반기준을 제시하였다.

1969년 2월 27에는 교육법시행령을 개정하고 유치원의 보육과목을 규정하였고, 1970년에는 문교부에서 ‘유아교육장기종합계획’을 수립하여 ‘취학 전 교육의 교육적 의의를 중요시하고 지금까지 전적으로 가정에 의존해 왔던 취학 전 교육을 보다 의도적으로 전환하도록 한다’는 내용을 설정하고 전국 각지에 공립유치원을 세워 유치원교육을 의무교육화 함으로써 의무교육의 하향적 연장을 통한 유아교육의 공교육화를 추진하려는 의지를 보였다.

1970년대는 경제성장과 더불어 교육 부문에서도 급격한 양정 성장과 발전을 이루었다. 1979년 유치원 교육과정이 새로이 개정되기까지의 10년간(1969~1978)은, 5개년 단위의 제2차(1967~1971), 제3차(1972~1976), 제4차 경제개발계획(1977~1981)으로 이어지는 시기로서 경제 성장 촉진을 위해 국가 전체가 소용돌이쳤던 시대적 특징을 갖는다. ‘잘 살아보자’는 취지아래 전개했던 새마을 운동이 1970년대에 시작되었고 이 시기의 상당한 경제 성장으로 인해 여성 노동 의존도가 높아지면서 자녀 양육이 사회적 문제로 대두되기 시작하였다.

또한 1970년은 유네스코가 선포한 ‘세계 교육의 해(International Education Year)’로서 평생 교육의 사조가 대두되었고 미국의 Head Start 운동, 영국의 Plowden보고서, 독일의 개혁 유치원 운동 등 유아교육의 광범위한 기회 확대 운동이 활발히 전개되고 있었다.<sup>61)</sup>

우리나라에서도 1970년 ‘유아교육장기종합계획’을 세워 전국에 공립유치원을 세워 유아교육의 공교육화를 추진하려는 종합계획의 산물로 1976년 우리나라 최초의 공립유치원인 초등학교 병설유치원이 시범적으로 설치되었다. 서울시내 남부의 신용산, 북부의 삼선, 동부의 신천, 서부의 공덕 국민학교의 학급을 내주어 설립한 것으로 당시 지원 경쟁률은 6:1이었다.<sup>62)</sup> 이후

61) 교육부, 「교육50년사1948-1998」, p.317.

62) 이성진·허영 편, 「국가발전과 어린이」(서울: 배영사, 1983), p.227.

정부는 매년 그 수를 늘려가 1980년에 전국에 설립된 공립초등학교 병설유치원은 40개로 늘어났으며 공교육의 혜택을 받는 유아수도 2,324명으로 전체 원아의 3.5%에 달했다. 또한 정부는 제4차 경제개발 5개년 계획(1977년~1981년)의 일환으로 유엔아동기금(UNICEF)의 재정적인 지원을 받아 전국에 69개의 시범유치원을 설치·운영할 계획을 세워 이를 추진하였다.<sup>63)</sup> 이와 같이 유치원 교육의 보편화는 1980년대로 들어서면서 획기적인 성과를 거두었고, 1970년에 불과 484개이던 것이 1979년에 총 7,233개소에 달하는 성장을 보였다.

또한, 1972년 12월 교육법을 개정하면서 교육공무원법에 규정되어 있던 교원의 자격기준을 교육법에 규정하면서 국민학교교원자격기준에 포함되었던 유치원 교원자격기준을 분리하여 유치원 원장, 원감, 교사 자격에 관한 내용을 별도로 제정하여 교원자격의 전문성을 높이려는 정책을 추진하였다.

이러한 양적 팽창과 더불어 유아교육의 공교육화를 위한 연구들이 발표되었고, 1978년 한국교육개발원의 연구보고서인 ‘교육발전의 전망과 과제’에서는 유아교육확대계획안을 제시하였다. 그 내용은 유아기 아동발달의 중요성, 여성인력의 사회참여와 이에 따른 가정교육담당자의 필요성, 성장환경의 비인간화, 유아교육에 대한 보편화에 대한 세계적 추세를 기준으로 ① 유아교육의 기회 확대, ② 문화낙후지역·저소득층 우선, ③ 공립유치원의 설립확대와 지역별 신축성, ④ 어린이집 확대 강화, ⑤ 수익자부담 원칙과 같은 정책방향을 제시하였다.

또 한국교육개발원은 이 연구보고서에서 이 정책을 추진함에 있어 해결해야 할 과제로 교육과정의 개선, 교사양성과정의 확충, 단일호봉제에 의한 유치원 교원의 보수체제 개선, 유아교육 연구기능 강화, 유아교육 지원체제 강화, 유아교육보편화를 위한 단계적 접근의 필요성을 제시하였고 이러한 유

---

63) 정강희, “유아교육정책의 문제점 및 개선방안”, 연세대학교 행정대학원 석사논문, p.26.

아교육의 보편화 실현 계획을 문교부가 대부분 채택하여 정부의 체계적인 장기종합계획으로 수립된 것이다.

1979년 3월에는 처음으로 서울특별시교육위원회 초등교육과에 유치원 교육 담당 장학사를 배치하여 지방유아교육행정체제의 기틀을 마련하였고, 2차 유치원 교육과정을 공포하는 등의 정책을 추진하여 유치원 교육체제의 공교육화를 통한 유아교육체제의 발전방향을 제시하였다.

이 시기의 취원율을 보면 1976년 공립유치원인 국민학교 병설유치원을 5개 국민학교(서울4개소, 부산1개소)에 설치한 것을 시작으로 매년 그 수를 늘려갔다. 1980년에 전국에 설립된 공립 병설유치원은 40개소로 늘어났으며 원아수도 2,324명으로 전체 원아의 3.5%에 달하였다. 그러던 중 제5공화국 정부의 유아교육 확대정책에 힘입어 1980년에 59개이던 공립유치원 학급 수는 1987년에는 5,831개로 100배가 증가하였다. 이 기간 중 사립유치원과 새마을 유아원의 학급수도 1980년에 1,847개이던 사립유치원 학급수는 1987년에 6,853개 학급으로 1982년에 3,212개이던 새마을유아원 학급수는 1987년에 5,327개 학급으로 증가하였다. 이와 같은 유치원 및 유아원의 증설로 1975년에 2.8%이었던 유치원 취원율은 1987년에 54.8%(5세기준, 유아원 포함)로 대폭 증가하였다.<sup>64)</sup>

유아교육의 양적 팽창과 함께 유치원의 증설이 이루어지면서 유치원 교사 수급문제가 대두되었다. 그 동안의 많은 유치원 교사가 무자격이거나 비전문 공자 또는 낮은 학력으로 인한 전문성과 투철한 직업의식에 문제가 야기되었던 점을 감안하고 신설되는 유치원 및 새마을 유아원의 교사를 충원하기 위해 1979년에는 전문대학에 보육과를 설치하고 4년제 대학에 유아교육과를 설치함으로써 전문적인 유치원 교사를 양성하게 되었다. 4년제 대학에도 보육과의 설치를 권장하였다. 그리하여 1980년에는 국립대학교인 부산대학교

---

64) 고정곤, 「21세기를 여는 한국 유·초등교육의 과제와 전망」 (서울: 양서원, 2004), p.29.

에도 유아교육과가 설치되었고 대학원 과정이 이화여자대학교(1952년에 교육학과 내에 설치, 1992년에 유아교육과로 독립)에 이어 중앙대학교(1974년)에도 개설되게 되어 유치원 교사의 학력 향상 및 교수 요원의 확보가 가능해졌다. 1975년에 4년제 대학 중 보육과가 설치된 곳은 3개 대학에 입학정원이 100명이었으나 1987년에는 14개 대학에 484명으로 5배 가까이 증원되었다. 또한 1975년에 전문대학 및 2년제 초급대학 중 보육과가 설치된 곳은 13개 대학에 입학정원 880명이었으나 1987년에는 55개 전문대학에 6,720명으로 8배 가까이 늘어났다. 1982년도에는 한국방송통신대학에 유아교육과가 개설되었으며, 1984년도부터는 개방대학에서도 유치원교사를 양성하게 되었다.

1987년에 대학원 박사과정에 유아교육학과가 설치되어 있던 곳은 이화여대, 중앙대 2곳이었고 일반대학원에 석사과정이 설치되어 있는 곳은 이화여대, 중앙대, 덕성여대 3곳이었으며 교육대학원에 석사과정이 설치되어 있는 곳은 이화여대, 중앙대, 숙명여대, 계명대, 국민대, 대구대, 원광대, 부산대, 건국대 8곳이었다. 또한 문교부는 유치원 교원의 자질을 향상시키기 위해 1982년부터 1987년까지 매년 5천~8천 명을 대상으로 직무연수를 실시하였으며 같은 기간 동안 1·2급 자격연수를 3,354명에게, 원감 자격연수를 213명에게, 원장 자격연수를 288명에게 실시하였다. 또한 137명을 대상으로 국외 연수를 실시하는 등 유치원 교원의 전문성 강화를 위해 노력하였다.

이와 같이 유아교육의 필요성과 중요성, 계층간 영·유아보육 및 유아교육의 차별 심화에 따른 교육기회의 불균등을 없애기 위한 유아교육의 공교육화, 보편화를 주장하는 연구결과들은 우리나라 사회일반에 대해서 유아교육의 필요성에 대한 인식을 높여주는 계기가 되었다. 이와 같은 국내외적 움직임 속에서 유아교육의 중요성이 대두되었으나 행·재정적 지원이 미흡한 실정이었다. 이 시기에 유아교육의 중요성이 홍보되자 공·사립유치원, 어린이집 이외에 선교원과 예·체능 중심의 학원 유치부 등 유아 대상 사설 기관

이 설립이 난립한 시기이기도 하다.

이와 같은 1970년대의 상황은 1980년대 제5공화국이 유아교육에 대해 국가적으로 지원하는 기초를 마련하였다. 즉 유아교육에 대한 정부의 행·재정적 지원이 가시화되면서 1980년 이후 유아교육의 양적·질적 발전이 이루어지게 되었다.<sup>65)</sup>

이 시기를 요약하면 1960년대 노동시장의 확대와 여성취업의 증가로 영·유아보육교육수요와 욕구는 증가하나 시설이 부족한 현실에서 교육부가 관장하는 유치원, 보건사회부가 관장하는 어린이집, 농촌진흥청이 관리하는 ‘농번기유아원’ 그리고 내무부가 관장하는 ‘새마을협동유아원’이 다원화 체제로 난립하게 되었다. 동일연령대의 유아들에게 교육기능과 복지측면의 보육기능이 중복되는 한편, 근거법령, 시설기준, 제도 및 교사, 교육내용 등에 있어서 통일성이 결여로 오는 여러 문제가 지적되었다.

이 시기의 다원화된 영·유아보육시설 및 유치원을 <표 6>과 같이 정리할 수 있다.

<표 6> 영·유아보육 및 유아교육 체제비교

구 분	유아교육체제	영·유아보육체제		
	유치원	어린이집	농번기유아원	새마을협동유아원
관장부서	교육부	보건사회부	농촌진흥청	내무부
운영목적	만3세부터 취학전 모든 아동	취업모, 보호가 필요한 아동	농번기 아동의 보호와 교육	보육기능과 교육기능 병행
설립근거법령	교육법	아동복지법	[아동복지법] 유아교육진흥법 농업진흥청 관장	새마을협동유아원 설치지침
대상연령	만4세~5세	만0세~5세	만3~5세	만2세~3세(영아반) 만4~8세(유아반)

\*자료 : 이일주, “한국유아교육일원화체제 모형탐색”, 동국대학교대학원박사논문, 1999, p.79.

65) 교육부, 「교육50년사1948-1998」, p.317.

### 3. 시설 확대 및 질적 고양 정책기 (1981~2000)

1980년대 강력한 유아교육강화시책으로 난립하는 유아교육체제를 정비하고 유아교육진흥법과 영유아보육법이 제정되면서 영·유아보육과 유아교육의 일대 전환기를 가져온 시기이다. 유아교육진흥법에 따라 다원화된 보육시설을 ‘새마을 유아원’으로 통합하여 일대 정비를 시도하였다. 1991년 영유아보육법의 제정과 교육법의 개정을 통해 유아교육과 보육의 개념과 목적이 다름을 분명히 하면서 법적, 개념적 이원화 체제로 정비되었다. 이후 1994년부터 추진된 유아교육개혁으로 ‘만5세아의 무상교육’, ‘유치원 종일반 운영’, ‘유아학교의 설립’을 기본으로 하는 유아교육법 제정을 추진하며 유아교육의 공교육화를 위한 기반을 강화하였다. ‘보육시설확충계획’으로 영·유아보육시설이 확대되고 보육시설의 질적 강화를 위한 노력이 이루어졌다.

이 시기는 유아교육진흥법, 영유아보육법의 제정으로 보육과 교육개념의 분리와 보육시설확충계획에 따른 보육시설의 확대와 유아교육개혁에 따른 유아교육의 질을 고양시키기 위한 노력과 함께 영유아보육법이 제정되면서 유아교육과 영·유아보육이 별도의 행정과 체제로 분리되어 제도화되면서 유아교육개혁추진과 함께 영·유아보육과 유아교육의 갈등이 심화되는 시기라 할 수 있다.

#### 1) 보육발전기

1980년대 이전까지의 보육사업은 저소득층, 취업모의 자녀를 우선으로 보육하는 선별주의 원칙에 기초한 보육서비스로 보편적 서비스로 발전되지는 못하였다.

1981년 4월에는 아동복지법이 아동복지법으로 전면 개정되면서<sup>66)</sup> 무료 탁

아시설은 법인 이외의 자도 신고만으로 시설을 설치·운영할 수 있게 되었다. 아동복지법이 요보호아동에 대해 시설중심의 보호를 행하는 것이 중심적인 내용이었으나, 아동복지법 제1조에서는 전체 아동을 대상으로 하여 ‘아동이 건전하게 출생하여 행복하고 건강하게 육성되도록 그 복지를 보장’하는 것을 법의 목적으로 하여<sup>67)</sup> 요보호아동만이 아닌 일반아동 전체로 확대한 것은 이제까지 선별주의적 기조 위에서 전개되어온 우리나라 아동복지가 보편주의적 성격을 지향하고 있음을 보여주었다. 이러한 변화는 제5공화국 출범으로 정부의 시책이 복지국가 건설을 천명하며 이전까지 국민학교 병설유치원, 사립유치원, 어린이집, 선교어린이집, 탁아소, 유아원, 유아교실, 새마을 유아원, 유아방 등의 정규 및 비정규기관이나 시설과 학원, 교습소 등 유사유아교육기관이 혼재되어 있고 다원화 되어 방임적으로 운영되고 있는 유아교육체제를 정비하며 유아교육진흥정책을 추진하게 된다.

5공화국이 출범하면서 1981년 대통령의 지시에 의해 유아교육체제체가 본격적으로 정비되고 유아교육강화시책으로 유아교육이 크게 강조되어 어린이집 대신에 새로운 유아교육체제를 모색하게 되었다. 대통령 지시의 주요내용은 ① 유치원은 문교부가 관장, ② 새마을협동유아원, 어린이집, 농번기탁아소 등을 모두 ‘새마을유아원’으로 명칭을 변경하여 내무부가 통합 관장하고, ③ 새마을유아원에 대한 각부처 업무분담에 있어서는 시설운영은 내무부, 교육지도 및 지원은 문교부, 보건의료지원은 보건사회부가 나누어 추진한다는 것이었다.<sup>68)</sup> 이에 따라 1982년 2월22일 아동복지법시행령을 개정

66) 서문희, 「보육제도 개선을 위한 정책과제 대안 연구」, 연구보고2004-11, 한국보건사회연구원, 2004.7, p.50.

67) 보건복지부, 「아동복지편람」, p.376.

68) 박재환, “새마을유아원 제도개편에 따른 문제점 및 개선방향”, 논문집11(92), 동래여자전문대학, pp.61~63.

박재환, “영유아보육법의 제정배경 및 문제점에 관한 연구”, 논문집12(93), 동래여자전문대학, p.27.

하여 보육시설의 설치근거를 삭제하고 내무부가 주관 부서가 되어 1982년 3월 26일 '유아교육진흥 종합계획'이 수립되었다. 정부는 유아교육진흥법을 제정하여 기존에 보건복지부에서 관장하던 691개소의 어린이집, 농촌진흥청에서 관장하던 382개소의 농번기 탁아소, 1980년 12월부터 내무부에서 설치·관장하던 263개소의 새마을협동유아원 및 38개소의 민간유아원등 1,374개소의 보육관련시설을 '새마을유아원'으로 통합하여 운영하고,<sup>69)</sup> 새마을유아원에 대한 종합계획 수립, 장학지도, 재정지원, 교사양성, 교재·교구개발 보급은 교육부에서, 설치·운영 및 행정지도는 내무부에서, 영·유아들에 대한 급식 및 보건·의료지원은 보건복지부에서 각각 맡도록 하였다.

새롭게 출범한 새마을유아원은 <표 7>에서와 같이 지속적인 양적 확대에도 불구하고 늘어나는 보육수요를 충족시키기에는 시설이 크게 부족하였고, 설치목적이 맞벌이부부 자녀를 보호하고 저소득층 자녀를 교육하는 역할을 병행하도록 되어있었으나, 실제 운영에 있어서 많은 경우 종일제가 아닌 반일제로 운영되었으며, 그 내용에 있어서도 기존의 유치원과 유사하여 저소득층 맞벌이 근로자의 보육부담을 덜어주는 데에는 한계가 있었다.

즉 여성의 사회참여 증가 및 가족구조의 핵가족화에 따라 보육수요가 급격히 증가하고 있는 반면, 기존 새마을 유아원의 보육기능은 미흡하고 보육시설 또한 절대 부족하여 취업여성의 자녀양육 문제가 큰 사회적 문제로 등장하게 되었다. <sup>70)</sup>

<표 7> 유치원 및 새마을유아원의 시설 및 원아수의 변화

	1984년	1990년
시설수(개소)	2,545	7,693
원아수(명)	158,965	482,628

\*자료: 내무부, 「한국도시연감」, 1984, p.502; 1990, pp760~772.

69) 박정문, 「아동복지와 보육사업의 이해」 (서울: 보육사, 2000), p.68.

70) 아산사회복지사무재단, 「아동복지편람」 (서울: 아산사회복지사무재단, 1997), p.327.

보건사회부는 늘어나는 보육수요와 저소득층 맞벌이 부부의 자립지원을 통한 가정복지증진을 도모하기 위해서 대대적으로 보육사업의 확충계획을 수립, 추진하게 되었다. 이를 위해 1987년 12월 4일 노동부에서 남녀고용평등법의 제정에 따라 직장탁아제도를 도입하여 공단지역의 자녀를 우선적으로 보육하도록 21개소의 시범탁아소를 설치하게 되었고, 서울시에서는 1988년 9월 영세민 생활안정을 돕기 위해 보육시설이 없는 달동네 등 저소득층 밀집 지역 33개 지역에 탁아소 140개소를 설치·운영하게 되었다. 보건복지부에서는 새마을 유아원의 한계를 극복할 수 있는 새로운 대안을 모색할 필요성이 제기되었고 1989년 2월 9일 탁아사업개선방안을 대통령에게 보고하였다. 개선의 기본방향은 ① 저소득층 밀집지역에 정부지원 탁아시설운영, ② 사업체 및 공단 지역에 사업주 부담의 직장 탁아 시설 설치 운영, ③ 일반지역에 수혜자 부담의 민간 탁아 시설(가정 탁아 포함)설치 운영으로 제시하고 제도화의 방안은 아동복지법시행령을 개정하여 탁아 시설 설치 운영의 근거를 마련하는 것이었다. 이에 따라 동년 9월 19일 아동복지법시행령을 개정하여 1982년 유아교육진흥법이 제정되면서 삭제된 아동복지법의 탁아시설 설치·운영에 관한 근거 조항을 부활시키고 1990년 1월에 동법 시행규칙을 개정하여 시행규칙 제16조 설치기준 및 운영기준에 탁아시설 관련 조항을 삽입하였으며, 탁아시설 설치·운영을 위한 세부지침으로 탁아시설의 설치·운영기준을 보건복지부 훈령 제586호로 마련하였다.(1990.1.15)<sup>71)</sup> 그러나, 영·유아보육 및 유아교육에 관련된 사업이 보건복지부, 내무부, 교육부, 노동부 등으로 다원화되어 있어 예산의 중복 투자, 시설과 종사자기준의 상이 등 독자적으로 관리·운영됨으로써 체계적이고 효율적인 보육을 실시하는 데 어려움을 겪게 되었다.

이에 날로 급증하는 보육수요에 적극적으로 대처하고 체계적으로 효율적인 보육사업의 추진을 위하여는 보육관련 법령의 통합과 주관부서의 일원화

71) 보건사회부, 「보육사업지침」, 1991, p.8.

등 보육정책의 일대 쇄신이 필요하다는 각 계층의 요구가 점증하기에 이르렀다.

“어린이를 맡길만한 탁아시설이 없다. 부부가 같이 직장을 다니는 생활 형태가 최근 몇 년 사이에 젊은 층을 중심으로 크게 확산되면서 탁아가 필요한 아동들의 숫자가 106만6천명으로 집계되고 있으나 국내탁아시설의 수용인원은 대상인원의 4%에 불과해 탁아문제가 심각한 사회문제로 부각되고 있다” 72) 는 사실은 그 당시 탁아시설의 부족한 현실을 보도한 내용이다.

여성의 사회참여가 늘어나고 가족구조가 핵가족화 되면서 보육수요가 급증하게 되었고 아동의 보호와 교육의 문제는 부모의 책임이 아닌 사회적·국가적 차원에서 해결해야 한다는 필요성이 제기되었다.

1990년 1월 15일 보건사회부훈령으로 탁아시설의 설치, 운영규정을 개정함으로써 탁아시설에 관한 법적 근거를 부활시키고 이어 1990년 4월 9일 탁아관련 시행규칙을 개정하였으며, 1990년 1월 15일 보건사회부훈령으로 탁아시설의 설치, 운영규정을 제정하여 이를 근거로 탁아시설추진계획을 마련하였다.73) 한편 1989년 11월 평민당 소속 박영숙 의원 외 69명이 아동복지법과는 다른 특별법으로서의 독립입법으로 탁아복지법안을 제안하였는데 보사부의 아동복지법시행령에 국가는 지방자치단체에 대한 탁아소의 설립의무가 없고, 민간탁아소도 시설 및 인적기준을 높은 수준으로 강제하여 법제입법의 성격을 지니는 바, 탁아복지는 시행령으로 규율하기 보다는, 국회의 입법과정을 거쳐 그 원칙이 정해짐이 보다 타당하다고 보았기 때문이다. 영유아보육법은 그 당시 야당의 탁아복지법(안)과 각 계층의 의견을 수렴하여 신영순, 이윤자, 김장숙 의원 외 20인의 이름으로 영유아의보호교육에관한법률(안)이 1990년 11월 20일 국회에 제출되었으며, 법률 명칭을 영유아의보

---

72) 동아일보,1991.5.22자 기사; 아산사회복지사업재단, 「아동복지편람」 (서울: 아산사회복지사무재단, 1997), pp.1910~1911.

73) 김익균 외, 「보육정책론」 (서울: 교문사, 2005), p.73.

호·교육에 관한 법률에서 영유아보육법으로 하고 보육교사의 자격을 직접 법률에서 규정하는 등 몇 가지 수정을 거쳐 확정되었다.

영·유아보육에 관련된 사업이 여러 부처에서 제각기 독자적으로 관리·운영됨에 따라 정부재정의 비효율적 투자는 물론 체계적이고 효율적인 영·유아보육을 실시하는데 어려움이 노출되었고, 유아교육진흥법에 의거하여 설치·운영되어 온 새마을유아원이 국민의 접증하는 보육욕구를 충족시킬 수 없는 한계에 직면하게 되자 1990년 11월 내무부, 교육부, 보건복지부 3부 장관은 새마을유아원을 1993년까지 교육법에 의한 유치원이나 보육 시설로 전환토록 합의하게 되었다. 이와 함께 각 계층의 의견을 폭넓게 수렴하여 1991년 1월 영유아보육법을 제정· 공포하여, 아동복지법(보건복지부), 유아교육진흥법(내무부, 교육부), 남녀고용평등법(노동부)으로 분산·다원화되어 있던 법체계와 주관 부서를 보건복지부로 통합·일원화하였으며,<sup>74)</sup> 종전의 단순 ‘탁아’ 사업에서 ‘보호(care)’와 ‘교육(education)’을 통합한 ‘보육(educare)’ 사업으로 확대·발전하게 되었다.<sup>75)</sup> 이에 따라 탁아시설의 설치·운영규정에 의한 탁아시설의 설치·운영규정은 폐지되었고, 이어서 영유아보육법시행령(‘91.8.1) 및 영유아보육법시행규칙(‘91.8.8)이 제정됨으로써 보육정책은 기존의 파행적인 운영에서 탈피하여 새로운 발전과 도약의 전기를 마련하게 되었다. 영유아보육법이 지향하는 보육정책의 기본이념은 전통적인 아동의 가정양육 원칙과 자유민주주의 이념에 따라 보육정책대상을 보호자가 보호하기 어려운 영아 및 유아(보육위원회 의결을 거쳐 12세까지 연장 가능)로 한정하여 불필요한 국가 개입을 최소화하고 교육법에 의한 유아교육제도와 구분 명확히 하였다. 또한 전통적인 사회복지정책의 기본이념에 따라 부담능력이 있는 계층의 자녀는 보호자가 보육비용을 부담하도록

74) 여성단체 등의 보육에 관한 독립된 입법 요청에 따라 국회에서는 보육사업의 통합일원화를 내용으로 한 영유아보육법이 의원 입법으로 추진되었음.

75) 서문희, “보육제도 개선을 위한 정책과제 대안 연구”, 연구보고2004-11, (서울: 한국보건사회연구원, 2004.7), p.53.

하여 아동에 대한 부모의 책임도 명시함으로써 결국 영·유아보육 문제는 국민 모두에게도 책임을 지도록 하였다. '보호'나 '교육'이냐로 그동안 계속 되어 온 논란에 종지부를 찍고 보호와 교육을 통합한 '보육'이라는 진일보된 개념으로 전환하였다. 이러한 기본이념에 따라 보육의 내용도 아동에 대한 교육, 영양, 건강, 안전 등 보호와 교육뿐만 아니라 부모에 대한 서비스와 지역사회와의 교류까지 포괄하는 종합적인 서비스를 제공하도록 하였다. 결국 보육정책을 통하여 아동복지, 여성복지, 가정복지 및 사회의 발전을 동시에 도모하려는 생산적인 복지사업을 지양하게 된 것이다.

1995년을 전후로 우리나라의 보육정책은 급속히 변화하였는데 그 계기는 '보육시설 확충계획 3개년(1995~1997)'이었다. 이 계획으로 1990년 말 1,919개이던 보육시설의 수가 2004년 6월 30일 현재 898,533명으로 놀라운 증가를 보여 보육사업의 팽창이라는 엄청난 양적 발전을 이루었다<sup>76)</sup>. 보건복지부에서는 수차례의 법령개정과 보육시설 확충계획을 통하여 늘어나는 보육수요에 대응하고 보육서비스의 질 향상을 위해 지속적인 노력을 해왔다.

1996년 8월 31일 김홍일의원 외 20인에 의해 영유아보육법중개정법률안이 발의되어 소관위원회인 보건복지위원회에 1996년 9월 4일 회부되었다. 보건복지위원회에서는 1996년 11월 25일 제181회 국회(정기회) 제8차 회의 및 1998년 12월 21일 제199회 국회(임시회) 제1차 회의에 동 법률안을 각각 상정·심사하여 법안심사소위원회에 회부하였다. 1998년 12월 30일 제199회 국회(임시회) 제3차 회의에서 소위원회가 제안한 대로 원안2건은 폐기하고 대안을 위원회 대안으로 의결하였다. 1999년 1월 6일 제199회 국회(임시회) 제6차 본회의에서 보건복지위원회가 제안한 대안대로 의결하였으며 정부로 이송되어 1999년 2월 8일 법률 제5845호로 공포되어 공포 후 3월이 경과한 날부터 시행되었다.<sup>77)</sup> 1999년 11월 19일 김홍신 외 15인에 의해 영유아보육

76) 공인숙 외, 「보육학개론」 (서울: 교육과학사, 2005), p.246.

77) 국회여성특별위원회, 「여성관련 법률의 입법과정 및 향후과제 : 제15대국회후반기」

법중개정법률안이 발의되어 동년 11월 22일 소관위원회인 보건복지위원회에 회부되었으나 동 법률안이 본 회의에 상정·심의되지 못함에 따라 2000년 5월 29일 제15대 국회 임기만료로 인하여 자동폐기 되었다.<sup>78)</sup>

## 2) 유아교육개혁기

박정희 대통령 서거 이후 정치적·사회적 혼란속에서 1980년 7월 30일 국가보위비상대책위원회에서 ‘교육정상화 및 과열과외 해소방안’을 주로 하는 7·30 교육개혁안이 발표되었으나 유아교육정책은 포함되지 않았다. 그러나 교육개혁안이 추진되는 과정에서 7·30 교육개혁방안 실현을 위한 ‘교육재정확보방안’이 수립되고 1981년 제5공화국이 출범하면서 복지사회와 교육혁신을 국정지표로 정함에 따라 청와대에 ‘교육·문화 비서실’이 신설되면서 유치원과 유아원에 투자하기 위한 재정확보계획이 포함됨으로써 유아교육정비와 확충계획이 수립되었다. 유아교육이 정부 중요 개혁 시책 중의 하나로 채택된 것은 새로 출범하는 정부의 가시적인 효과를 얻을 수 있는 새로운 정책을 찾아내려 하였기 때문이다. 1981년 1월 12일 대통령의 새해 국정연설에서 평생교육과 취학전 교육을 언급하면서 취학전 아동의 교육을 획기적으로 강화해 나갈것임을 발표하면서 유아교육강화시책을 천명하였다. 문교부는 1981년 시범적으로 미취원아 및 맞벌이부부자녀 중 5세아를 대상으로 하는 국민학교 병설유아원을 설치하여 운영하는 한편, 1982년 3월 26일 ‘유아교육진흥 종합계획’을 발표하여 이 종합계획에 의거하여 문교부와 내무부는 유아교육진흥 세부 추진계획을 마련하였다. 문교부는 제5~6차 경제사회 개발계획(1982년~1991년)의 일환으로 1,2차 유아교육진흥 종합

---

(서울: 국회여성특별위원회, 2000), p.171.

78) 국회여성특별위원회, 「여성관련 법률의 입법과정 및 향후과제 : 제15대국회후반기」

(서울: 국회여성특별위원회, 2000), p.285.

계획(1982년~1986년, 1987년~1991년)을 수립하고 이를 추진하였다. 이에 따라 다원화된 유아교육기관의 불합리성을 해소하기 위해 종전의 내무부 산하의 새마을 협동유아원(263개소), 보건사회부 산하의 어린이집(691개소), 농촌진흥청의 농번기 탁아소(382개소), 기타 민간 유아원(38개소) 등 보육관련 시설을 내무부 산하의 새마을 유아원으로 통합하여 일원화하였고, 1982년부터 공립 유치원을 전국에 걸쳐 설립하였다.<sup>79)</sup>

또한 1981년에는 유아의 조화로운 전인교육에 역점을 두어 제2차 유치원 교육과정을 수정 보완한 제3차 유치원 교육과정을 제정하였다.

이와 같은 정부의 강력한 유아교육 활성화 정책아래 우리나라 유아교육계의 획기적인 일이라 할 수 있는 유아교육진흥법이 1982년 12월 31일에는 법률 제 3635호로 제정·공포됨으로써 기존의 아동복지법시행령에 규정되었던 어린이집(보육시설), 새마을 협동유아원(내무부), 농번기탁아소(농촌진흥청)등을 내무부 산하의 새마을 유아원으로 통합하여 유아교육체제를 내무부 산하의 새마을 유아원과 문교부의 유치원으로 이원화함으로써, 정부의 행정 지원 및 재정 지원을 체계화하였다.

유아교육진흥법의 제정 취지는 모든 유아에게 균등하게 교육적 혜택을 주는데 있다. 이 법은 유아교육에 관한 기본 법률로서 유아에게 적합한 교육적 환경을 제공하여 심신의 조화로운 발달이 이루어지도록 교육하고, 보호자의 다양한 교육요구에 부응함을 목적으로 제정되었다. 동법에서는 유아를 ‘만3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이’로 정의하고 있고 그 주요 내용을 보면 다음과 같다.<sup>80)</sup>

첫째, 유아교육에 대한 국가 책임과 유아교육기관의 법적 정의를 하고 있다. 유아교육기관은 유치원과 새마을 유아원으로 하고, 국가는 유아교육의 진흥을 위하여 유아교육의 기본계획을 수립하고 교재 및 교구를 연구개발하

---

79) 김영옥 외, 「한국현대유아교육사」(서울: 양서원, 1995), p.74.

80) 한국유아교육학회, 「유아교육백서」(서울: 하우, 1995), p.242.

며, 교원을 양성하고 유아교육경비를 지원 하도록 한다.

둘째, 지방자치단체는 유아교육기관을 설립·경영하고, 시설을 확충하도록 하며 유아교육기관에 대한 장학지도는 해당 교육위원회와 시·군 교육장이 담당하도록 하며 유아교육기관의 장은 유아에 대하여 정기적으로 건강진단을 실시하도록 하였다.

셋째, 새마을 유아원의 설립과 폐지의 인가와 지도 감독은 지방자치단체의 장의 담당하도록 하였고, 새마을 유아원 교직원의 자격, 직무, 복무 및 이용절차에 관한 사항을 정하였다. 또한 새마을 유아원의 인가 청은 새마을 유아원의 자립운영을 위하여 그 운영기금을 조성할 수 있도록 하였다.

이로써 교육부는 교육기능을, 내무부는 유아원의 설치·운영을, 보건사회부는 건강과 보건을 책임지게 되었다. 1983년 2월 23일에는 정부의 이러한 유아교육 진흥정책에 따라 대통령령 제 11057호에 의거 문교부 산하의 유아교육행정 전담부서가 신설되었다. 이로써, 보통교육국 의무교육과에서 담당했던 유치원 교육 업무는 보통교육국 산하의 ‘유아교육담당관’으로 이관되었다. 그리고 각 시·도 교육위원회에는 유아교육 담당 장학관과 장학사를, 각 지역교육청에는 담당 장학사를 배치하였다. 이와 같은 국가의 적극적 개입으로 행정적·재정적 지원의 강화로 ‘유아교육진흥종합계획’ 이후로 유아교육이 급속하게 확대되어 유아교육 양적 팽창을 가져왔다. 제5공화국의 정책 이념인 복지사회 구현을 위해 전인교육을 충실히 하고 평생 교육을 정착시키고자 하였고 이를 위해 유아교육을 강화하였다. 그 결과, 취원율을 높이고 유아교사 연수를 강화하는 한편, 유아용 교육 자료를 제작, 보급하며 유아교육의 내실화를 이루게 되었다. 또한 교육과정의 현실적 문제점을 보완하기 위한 제4차 유치원 교육과정을 제정하였다. 문교부는 유치원 교육의 내실을 꾀하고 개정된 유치원 교육과정이 효율적으로 적용될 수 있도록 각종 교재와 교구를 제작하여 보급하였으며, 새마을유아원에도 지원하였다. 또한 1982년부터 전국 단위의 유아교육 교재·교구 전시회를 개최하고 우수한

교재·교구의 보급에 힘썼으며<sup>81)</sup> 교사용 지도 자료집 등을 개발하여 무상으로 전국의 유치원에 보급하였다. 이와는 별도로 서울특별시 교육위원회에서는 자체적으로 교사용 지도 자료집 등을 개발하여 관내 유치원에 보급하였으며 이들 교재 중의 일부는 문교부의 지원을 받아 전국의 유치원에 보급되었다.

그러나 1987년부터는 정권 말기의 권력 누수 현상으로 정부의 지원이 눈에 띄게 감소하기 시작하면서 1981년 이후 제5공화국정부의 지속적인 지원으로 급속한 양적팽창을 했던 5세 취원율은 전년도(57%)보다 낮은 54.8%에 머물고 말았다.<sup>82)</sup>

유치원과 새마을 유아원이 양적 팽창을 가져온 반면 여성의 노동시장 참여 등의 변화하는 사회의 보육수요를 충족시키지 못한다는 문제가 발생하였고 이러한 영·유아의 탁아문제를 해결하고 가정의 복지를 증진한다는 취지를 담은 영유아보육법이 1991년 1월 14일 제정·공포되었다. 그동안 내무부 산하의 새마을 유아원, 노동부의 탁아소 등 다원화되었던 탁아 관련 주무부서를 보건사회부로 일원화하고, 탁아시설을 국가, 지방자치단체, 법인, 개인이 설치할 수 있도록 확대하며, 탁아 비용을 수익자가 부담하도록 하는 것 등을 주요 골자로 하고 있다. 1991년 당시 유아교육 기관은 교육법에 의한 유치원, 유아교육진흥법에 준하는 새마을 유아원, 노동부의 탁아소 등으로 나뉘어져 있었다.

유아의 취원율을 높이려는 1980년대의 양적 팽창 우선 정책 수립 및 시행은 유아교육 기관의 질적 수준을 낮추는 결과를 초래하였고, 유아교육의 본질에 대한 인식 부족 현상을 일으켰다. 따라서 1990년대는 유아 대상 학원의 난립, 학습지 산업의 조성, 조기교육·영재교육·특기교육 등이 부각된 시

---

81) 전국 유아교육 교재·교구 전시회는 1986년 제5회 전시회를 끝으로 1987년부터는 각 시·도별 개최로 변경되었다.

82) 교육부, 「교육50년사1948-1998」, p.319.

기로 유아교육을 기본생활습관 형성 또는 전인교육의 기초를 닦는 교육으로 이해하기보다 조기 한글교육 등 지식 주입 교육으로 인식하게 되기도 하였다.

1985년 대통령 직속의 교육개혁심의회를 설치함으로써 교육개혁의 법적기틀을 마련하였고 1985년에서 1986년의 연구기간을 설정하여 이 심의회에서 교육개혁에 유아교육진흥방향 및 정책대안을 제시하는 유아교육확충 정책이 포함되어 있었다.<sup>83)</sup>

1991년 1월 1일 대통령령으로 새마을유아원은 교육부로 이관되었고, 기존의 새마을 유아원은 유치원 또는 탁아소(현재 어린이집)로 전환토록 하였다. 기존의 유치원의 교육기능과 새마을 유아원의 보호기능의 이원화체제에서 유아교육체제를 유치원교육체제로 일원화하였고, 영유아보육법에 의해 탁아소로 보육체계를 일원화함으로써, 교육부와 보건사회부처 별로 각각 유치원 교육 및 보육사업 추진 계획을 수립, 추진하게 되었다. 이로써 영·유아보육 및 유아교육시설의 종류와 기능, 대상유아의 연령과 계층, 관계 법률과 관할 부처 및 교사의 명칭이 이원화되는 현행체제가 된 것이다.

1991년 12월 31일 교육법을 개정 공포하면서 교육법 제146조의 유치원 교육목적을 “유치원은 유아를 보육하고 적당한...”의 규정을 “유치원을 유아를 교육하고 적당한...”으로 개정함으로써 교육과 보육이 별개임을 규정하였고 제148조 유치원의 취원 연령을 만4,5세에서 만3,4,5세로 조정하였다.

이로써 기존의 보육개념과 혼합되어 사용되어 온 유아교육이 온전히 유아를 위한 교육으로써 개념 정립되었다. 1992년에 제5차 유치원 교육과정이 개정 공포되었는데 처음으로 유아교육 전문가에 의해 유치원 교육과정이 연구된 후 교육부령으로 공포되는 질적 발전의 원년으로 불리우는 해이다.

이 제5차 교육과정에서 시도된 ‘유치원 종일반 운영’은 보육계의 반발과 논란을 가져왔으며 유아교육계와의 갈등을 증폭시키고 영유아보육법 시

---

83) 교육개혁심의회, 「1985년도 연차보고서」, 1985, p.13.

행으로 이원화되어 온 정책 및 제도의 일원화 논쟁을 재발시켰다.

유아교육사의 획기적 사건이라 할 수 있는 1994년 2월 5일 대통령자문기구인 교육개혁위원회가 출범하면서 “유아교육개혁”을 추진하게 되었는데, 제5소위원회인 사회국제교육분야에서 ‘만5세 대상 취학전 교육의 공교육화’를 교육개혁의 목표로 설정하였다. 교육개혁위원회의 유아교육개혁방안이 수립되는 과정에서 논의된 ‘만5세아 유치원 무상교육’과 ‘유아학교체제로의 공교육화방안’이 구체화되어 이후 유아교육법(안)으로까지 입법 추진으로 발전되었다. 이는 영·유아보육계와 유아교육계의 갈등을 증폭시키고 일원화 논쟁을 더욱 심화시키게 되었다. 1994년 9월 5일 발표된 1차 교육개혁안에서 ‘보육기관의 유아교육 기능을 활성화하여 여성 인력의 활용을 증대시키고.....’라는 내용이 포함되어 있어 개혁초기에는 보육시설의 유아교육기능을 강화하는데 초점이 있었다. 또한 제2차 교육개혁안(5·31교육개혁안)에서는 유아교육의 공교육화에 대한 분위기를 조성하였다. ‘초등학교 입학 연령 탄력적 운영’과 ‘유치원의 기간 학제화’, ‘2005년까지 만5세 아동 100% 취원’, ‘유치원의 기본학제 포함’과 함께 ‘저소득층의 유치원 교육무상화’안이 포함되면서 교육부는 1998년부터 농어민과 저소득층의 5세 자녀에 대한 무상교육을 실시하는 것을 검토하고 새로 제정되는 교육기본법에 유치원의 만5세아 무상교육규정을 포함키로 하였다. 1996년 4월 제2기 교육개혁위원회가 발족되면서 역사상 최초로 유아교육 전문가가 위원회에 직접 참여하게 되었고 유치원 공교육확대 실시를 위한 공청회, 유아교육체제개혁방안 공청회를 실시하였고 이후 제정될 초·중등교육법의 유치원의 기간학제화를 포함하여 무상교육을 유도하고 있다. 이후 교육부는 유치원장기발전계획(1996~2005)을 수립함으로써 유아교육의 보편화와 공교육화 기반을 조성하였다.<sup>84)</sup>

---

84) 교육개혁위원회, 「세계화·정보화시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안」 제2차 대통령보고서, 1995, pp.47~48; pp.60~61.

1990년대에 이르러 강조된 경향이 바로 ‘유치원 교육의 공교육화와 유치원 교육을 기간학제에 포함시키는 것’ 이었다. 유아교육의 공교육화 추진배경은 변화하는 시대상을 반영하는 것이라 할 수 있다. 지식기반사회에서는 지식을 창출·활용하여 새로운 것을 창조하는 능력이 국가 경쟁력을 좌우한다. 특히, 신체·언어·정서·사회성·도덕성 발달의 결정적 시기인 만3~5세 유아에 대한 교육과 보호의 공교육화 및 투자 확대를 위해 인적자원 개발의 출발점인 유아교육에 대한 국가 관리체제 구축이 필요할 뿐 만 아니라 양질의 유아교육은 개개인에게 건강한 가족과 사회의 구성원으로 성장해 나갈 수 있는 토대를 제공해 주고, 국가에게는 국가경쟁력의 원천인 인적자원을 양성하는데 기여한다고 보는 것이다.<sup>85)</sup>

많은 유아교육학자들은 유치원의 공교육화를 위한 기반 조성 및 이를 위한 구체적인 방안을 제시하며, 유치원을 기간학제에 포함시키고 만5세아의 지역 간·소득 간의 차이 없이 전원 유치원에 취원시킬 것을 제안하였다.<sup>86)</sup>

1996년 4월 9일 제2기 교육개혁위원회가 새로 구성되면서 역사상 처음으로 유아교육 전문가가 교육개혁위원(중앙대 이원영 교수)으로 참여하여 유아교육 체제 정비를 위한 안건을 논의하게 되었다. 동년 8월 1일 유아교육 담당 전문위원으로 나정(한국교육개발원 유아개발부장)이 임명되어 실무를 담당하면서 유아교육 관련 개혁안이 구체화되기 시작하였다. 유아교육을 논의한 소위원회는 제1소위원회로서 유아 초·중등교육을 다루는 곳이다. 이 위원회는 유아교육의 기회균등을 추구하고, 유아교육에 대한 각 가정의 교육비 부담을 해소하며, 여성 취업을 위한 사회적 요청에 부응한다는 목적을 수립하였다. 교육개혁위원회가 제시한 교육 개혁안은 다음과 같다.<sup>87)</sup>

85) 교육인적자원부, 「국민의 정부1998~2002교육인적자원백서」, 2003, p.256.

86) 한국유아교육학회, 「유아교육백서」 (서울: 양서원, 2001), p.207.

87) 교육부, 「교육50년사1948-1998」, pp.351~352.

가) 유아 학교 체제의 단계적 구축

(1) 3세 이상 초등학교 취학 전 유아에 대한 교육을 유아학교체제로 구축

3세 이상 초등학교 취학전 유아에 대한 교육과 보호를 담당하는 유아 학교 체제를 구축하여 유아교육의 기간학제 편입에 대비한다.

-유아학교는 ‘유아학교 교육과정’ 운영을 기본으로 하되, 학부모의 요구에 따라 다양한 형태의 중일반을 운영할 수 있도록 한다.

-유치원을 포함하여 3세 이상 초등학교 취학전 유아에 대한 교육 프로그램을 운영하고 있는 시설은 유아 학교의 기준에 맞추어 ‘유아학교’로 전환할 수 있도록 문호를 개방한다.

-유아 학교의 법적 토대는 교육 개혁안으로 제시된 ‘교육기본법’ 체제하에 ‘유아교육법’을 별도로 마련한다. ‘유아교육법’은 기존의 ‘유아교육진흥법’을 전면 개정하여 마련한다.

(2) 유아학교의 질 고양 체제 확립

유아교육의 전반적인 질이 고양될 수 있도록 유아 학교 교원의 자질 향상 방안을 마련하고 장학 체제를 확충한다.

-유아 학교 교원의 자질을 향상시키고 전문성을 증진시키기 위해 대학 편·입학과 연수 기회를 확대 제공한다.

-유아 학교의 구축과 함께 유아 학교 교원의 양성과 관리 체제를 정비한다.

-유아 학교의 질 관리를 위해 기존의 장학 체제를 확충하고 민-관 합동 장학 방식을 추가 채택한다.

(3) 유아교육에 대한 국가와 지방자치 단체의 지원 확대

유아교육에 대한 국가와 지방자치 단체의 지원을 확대하여 유아교육의 질을 고양시키도록 한다.

-정부 교육 예산 중 유아교육 예산을 연차적으로 상향 조정하여 2000년이 되면 연간 3% 이상을, 2005년 이후에는 연간 5% 이상을 투입하도록 한다.

-사립 유아 학교에도 국가 재정을 지원하고, 재정 관리의 투명성을 확보한다.

-지방자치 단체의 유아교육에 대한 재정 지원 정도에 상응하여 국가도 재정을 지원하는 상응 재원 제도(Matching Fund system)를 도입하여 유아교육에 대한 자치단

체의 지원을 유도한다.

- 현행 초·중등 및 대학생 자녀에게 지급되는 학비 지원이 유아 학교에 다니는 자녀에게도 지급될 수 있도록 관공서, 기업 등의 사회적 동참을 유도한다.

#### 나) 유아교육의 공교육화

##### (1) 초등학교 취학전 유아에 대한 무상교육 수혜 권리보장 및 단계적 추진

출발점 평등의 원칙에 입각하여 초등학교 취학 직전 유아에 대한 1년의 무상 유아교육 원칙을 천명하고 이를 단계적으로 추진하여 유아교육에 대한 교육권을 보장한다.

- ‘유아교육법’ 에 초등학교 취학 직전 유아에 대한 1년간의 무상 유아교육 원칙을 명시한다.
- 취학 직전 유아에 대한 무상교육은 국·공립 유아 학교 수준의 교육비를 무상으로 제공하는 개념으로 군 이하 지역부터 단계적으로 추진한다.
- 무상 유아교육을 추진하는 방법의 일환으로 일정액의 교육비를 학부모에게 지원하여 교육기관의 선택권을 보장하는 지불보증전표(바우처제도, Voucher system)제도를 단계적으로 도입한다.

##### (2) 2005년까지 초등학교 취학전 유아학교 취원율이 100%가 되도록 추진

평등한 출발선에서 초등학교 교육을 받을 수 있도록, 유아교육 수혜율이 낮은 지역에 대해 적극적인 유아교육진흥 정책을 추진하고 우선적으로 투자한다.

- ‘유아교육 투자 우선 지역’ 을 지정하여 교육기회의 지역간 불평등을 해소한다. ‘유아교육 투자 우선 지역’ 의 지정은 저소득층 밀집 지역, 유아교육 수혜 저조 지역 등을 기준으로 시·도 교육감이 지정한다.
- ‘유아교육 투자 우선 지역’ 으로 지정된 지역에는 보다 질 높은 유아교육이 제공될 수 있도록 국가가 그 기반을 구축하고 공립 및 사립 유아 학교를 적극 유치한다.

#### 다) 유아교육개혁 추진 체제 확립

##### (1) ‘유아교육개혁 추진 위원회’ 의 한시적 운영

유아교육 개혁의 구체화를 위해 민관 합동 ‘유아교육 개혁 추진 위원회’ 를 구성하여 한시적으로 운영한다.

-추진 위원회 : ‘교육개혁 추진 위원회’ 산하 특별위원회 형태로, 유아교육 및 복지 관계 공무원, 유아 수용 시설 관계자, 학자를 포함한 민관 합동 10~12명으로 구성한다.

-활동목표 : 유아교육법 등 유아 관련 법제 정비, 유아교육에 대한 연차적인 재정 투자 계획, 3세 미만 영아에 대한 국가 대책 등을 마련한다.

(2) ‘유아교육진흥위원회’의 구성 및 운영

광역자치단체와 기초자치단체에 ‘유아교육진흥위원회’를 설치하여 지역적 특성에 맞는 유아교육이 발전되도록 한다.

-교육감과 교육장의 자문 기구로 해당 지역의 유아교육정책을 조정·심의한다.

-학부모, 지역내 유아교육 관련 인사, 지방자치단체와 교육청의 유관 인사 등을 포함하여 민관 합동으로 구성된다.

교육개혁위원회는 1996년 12월 4일 ‘출발점평등원칙 구현을 위한 유아교육체제개혁’에 관한 공청회를 개최하였는데 그 주 내용은 다음과 같다.<sup>88)</sup>

① 유아교육관련 행정업무 통괄조정을 위한 행정관리체제의 확립

- 유아교육의 수혜범위 확대와 질 제고 및 관련행정의 효율적인 수행을 위한 지방자치단체와 지방교육행정체제와의 상호협력 체계 구축
- ‘유아교육진흥특별위원회’ 구성

② 유아교육의 질 고양

- 국가수준의 유치원교육과정 수혜 확대적용
- 유아교원의 자질향상을 통한 유아교육의 질 제고

③ 유아교육개혁추진을 위한 재정확보 및 법적토대 구축

- 2005년까지 5세아 100%취원과 무상교육을 위한 재정확보-정부와 교육예산에서 지속적으로 지원
- 1998년까지 확보되는 GNP5% 교육예산중 유아교육예산 5%수준 배정
- 5세아 무상교육 단계 실시

---

88) 교육개혁위원회, 「출발점평등원칙 구현을 위한 유아교육체제개혁(공청회자료)」, 1996.

‘만5세 유치원 무상교육’ 안이 유아교육계와 영·유아보육계간에 이해가 상충되면서 이에 관련한 논쟁과 갈등이 본격화되었고, 초·중등교육법 제정 안에 유치원 교육 1년 무상교육 조항이 삽입되자 보건복지부를 비롯한 보육계는 보육시설과의 형평성이 위배된다는 논리로 거세게 반대하였다. 이후 보건복지부가 5세아 무상교육대상에 보육시설도 포함시키는 대안을 제시하였고, 1997년 11월 18일 제정된 초·중등교육법과 같은 날 개정된 영유아보육법에 나란히 유치원과 보육시설의 취학직전 1년 무상교육(보육)규정이 삽입됨으로써 일단락 지워졌다.

문민정부를 표방하며 열린교육사회와 평생학습사회를 이루어 교육복지국가 실현한다는 목표하에 추진된 교육개혁에서 신교육체제의 목표는 ‘누구나 언제 어디서나 원하는 교육을 받을 수 있는 열린 교육체제를 구축함으로써, 모든 국민이 자아실현을 극대화할 수 있는 교육복지국가(Edu-topia)’를 만드는 것이다. 1995년 5월 31일의 제1차 교육개혁방안 발표를 필두로 하여 1996년 2월 9일, 1996년 8월 20일, 1997년 6월 2일 등 총 4차에 걸쳐 교육개혁 방안을 발표하였는데 문민정부의 교육개혁은 한마디로 ‘21세기를 위한 신교육체제 수립’ 이라고 말할 수 있다.<sup>89)</sup> 이와 같은 교육개혁은 1997년 들어 더욱 가속화 되어 공교육체제 확립을 유아교육개혁의 기조로 채택하였다. 1997년 3월 24일 ‘공교육체제 확립을 위한 유아교육개혁 방안에 관한 공청회를 개최하여 여론 수렴을 하였다.<sup>90)</sup> 이 안의 유아교육공교육체제 확립방향은 3세이상 초등학교 취학전 유아들의 교육을 공교육내에 포함시키고 교육과 보호서비스를 함께 제공하고, 저소득층 유아들에게 교육기회를 우선 제공하며, 최소한 1년의 유아교육기회와 권리를 부여하여 출발점 평등원칙을 구현해야 한다고 발표하였다. 이러한 공교육체제 확립의 방안으로는 ①

89) 경기도교육청 편, 「경기교육사1992-2001」 (수원: 경기도교육청, 2003), pp.17~27.

90) 교육개혁위원회, 「공교육 체제 확립을 위한 유아교육개혁 방안」, 제14차 공청회자료, 1997.3.24, pp.4~8.

현행유치원에 대한 행·재정적 지원을 확대하여 공교육체제를 확립하는 안, ② 유치원과 어린이집을 새로운 교육체제로 일원화하여 공교육체제를 확립하는 안, ③ 유치원을 새로운 유아학교체제로 전환하고 문호를 개방하는 안이 제시되었다.

이 발표내용은 기존의 유치원에 대한 행·재정적 지원을 확대하거나 유치원교육체제 개편과 이에 따른 보육시설에의 문호개방을 통한 소극적 방법을 택할 것인가 아니면 유치원 교육체제와 보육체제를 일원화하는 적극적 방법을 택할 것인가 하는 것이 핵심 내용이라고 할 수 있다. 이러한 확립방안의 제1안은 유치원을 ‘유아학교’로 개칭하여 유아교육의 공교육화를 도모하고 취원율을 제고하고자 하는 의도였고, 제2안에서 유치원과 보육시설을 일원화하려는 방향은 유치원은 교육시설로, 어린이집은 복지사업의 일환으로 인식되는 경향이 있어 성격이 다른 두 기관을 일원화시키는데 따른 논쟁이 거세었다. 보건복지부는 유치원과 보육시설의 통합을 반대하고 현재의 이원체제를 유지해야 한다는 입장이었고 교육부는 기존 유치원의 행·재정적 지원을 늘리고 유아학교로의 전환을 고려하는 입장이어서 두 부처간의 갈등뿐 아니라 산하단체와 학부모, 영·유아보육 및 유아교육인, 시민모임 등의 논란도 심화되었다.

교육개혁위원회는 1997년 6월 2일 「신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(IV)」을 대통령에게 보고하며 ‘유아교육 공교육체제 확립방안’을 제시하였는데 요약하면 다음과 같다.<sup>91)</sup>

① 유아교육분야의 개혁방향

- 새로운 형태의 유아교육체제구축 - 3세이상~취학전 유아들의 교육을 공교육체제안에 포함하고 교육과 보호서비스를 함께 제공

---

91) 교육개혁위원회, 「세계화·정보화시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(IV)」, 제4차 대통령보고서, 1997.6.2, pp.36~39.

- 교육기회의 평형성 유지 - 저소득층 유아들에게 교육기회를 우선 제공하고 학부모 부담을 완화시킨다.
- 출발점 평등원칙 구현 - 취학전 5세 유아들에게 최소한 1년의 유아교육 기회와 권리를 보장한다.

② 유아교육개혁방안

가. 3세이상 초등학교 취학전 유아에 대한 교육을 유아학교 체제로 구축

- 유아학교의 법적토대는 ‘교육기본법’ 체제하에 기존 ‘유아교육진흥법’을 전면 개정하여 ‘유아교육법’을 별도로 마련한다.

나. 유아학교의 질 고양 체제 확립 : 교원의 자질향상 방안 마련, 지원 확대

- ‘유아교육법’에 취학직전 유아의 1년간 무상유아교육원칙을 명시하고 초등학교 취학전 유아에 대한 무상교육단계 추진

다. 유아교육개혁추진체제 확립 : ‘유아교육개혁추진위원회’, ‘유아교육진흥위원회’를 운영한다.

위의 내용을 정리하자면 3세 이상 초등학교 취학전 유아에 대해 교육과 보호를 담당하는 유아학교 체제를 구축하여 유아교육의 기간학제 편입에 대비한다는 내용으로, 유아학교는 학부모의 요구에 따라 다양한 형태의 종일반을 운영할 수 있도록 하고, 유아학교의 법적 토대로 기존의 유아교육진흥법을 전면 개정하여 유아교육법을 별도로 마련한다는 것이다. 즉 교육과 보호를 통합한 유아학교의 체제를 구상한 것이 핵심이라고 할 수 있다.

1997.10.2일 부산TV3사(KBS·MBC·PSB) 국민회의 대통령 후보 초청 토론회에서 당시 대통령 후보였던 김대중 후보는 5세아 무상교육, 3~5세 유아학교, 유아교육법 제정 등 유아교육체제개혁을 약속하였고, 이후 김원길 정책위의장에게 일임하여 정기국회에 유아교육법안을 상정·처리하도록 하였다. 국민회의 당론으로 유아교육법안을 확정하여 김원길 외 77인 의원 전원 명의로 유아교육법안(의안번호 제830호, ‘97.11.6)을 국회 교육위에 상정하였고 한나라당이 제출한 유아교육진흥법개정안 또한 법사위에 계류중이었

다. 1997년 11월 18일 앞으로 제정·공포될 초·중등교육법에 유치원 5세아 무상교육 시행 관련 법률이 통과되었다.<sup>92)</sup>

1997년 12월 31일 교육법이 폐지되고, 교육기본법이 제정·공포되었다. 교육기본법은 제3조에서 모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육을 받을 권리를 가진다는 국민의 ‘교육을 받을 권리’를 ‘학습권’으로 규정하고, ‘유아교육’이 새 법률에 규정되었다<sup>93)</sup>. 교육기본법 제37조 1항에서 초등학교 취학직전 1년의 유치원 교육은 무상으로 하되, 대통령령이 정하는 바에 따라 순차적으로 실시한다는 유치원 무상교육을 규정<sup>94)</sup>함으로써 1997년 영유아보육법을 개정하여 초등학교 취학 전 1년 유아의 무상보육의 근거를 마련한 영·유아보육과 함께 점차적으로 만5세 아동에 대한 무상보육·무상교육을 실시할 수 있게 되었다.

1997년 12월 31일 국무총리실 주관으로 교육부, 보건복지부, 관련단체, 학계 합의로 유치원은 유아학교로 개편하고, 보육시설도 유아학교로 전환을 허용하며, 수요자의 선택에 의해 일원화될 때까지 현행 유치원·보육시설 2원체제 유지 및 만 5세 무상교육의 단계적 추진 등 유아교육 공교육화 투자의 내용을 담은 유아교육개혁안을 확정하였다. 이후 새정부 인수위는 국민들의 사교육비 경감 대책의 일환으로 ‘유아교육체제 개혁과 5세아 무상교육의 단계적 실현’을 100대 과제에 포함시켰고, 1998년 8월 28일 교육정책포럼 주최 ‘유아교육체제 개혁의 조속한 마련을 위한 포럼’에서 유아교육법 제정 등 유아교육체제 개혁을 합의하였다.

취학전 1년의 무상교육으로 유아교육의 공교육화를 위한 첫걸음을 떤 교

---

92) 임재택, 「유아교육체제 개혁 방안」, 21세기 교육복지국가 실현을 위한 유아교육체제 개혁 제3차 토론회, 국회교육정책포럼, 1999.5.19, p.19.

93) 강인수, “최근 교육관계법 개정의 내용과 과제”, 「교육법학연구」 제9호, 1997, p.37.

94) 강인수, “최근 교육관계법 개정의 내용과 과제”, 「교육법학연구」 제9호, 1997, p.42.

육부는 1999년 3월 「창조적 지식 기반 국가건설을 위한 교육발전 5개년 계획」에서 교육복지사회구현을 위한 유아교육의 기회 확대 및 질적 수준 제고 방안을 제시하여 만5세 무상교육 실시 지원하고, 생활보호대상자 및 저소득층 자녀에 대한 유아 교육비를 보조함으로써 유아교육의 기회를 확대하고, 유아교육의 자료 개발 및 보급, 유아교육기관 평가 체제 등을 구축함으로써 유아교육에 대한 국가차원의 질 관리 및 지원체계를 확립하는 것이다.

이렇게 유아교육의 기회 확대를 위한 방안으로 만5세아에 대한 무상교육을 단계적으로 추진하여 2005년 취학 직전의 취원율을 100%로 확대하는 계획을 수립하고, 유아교육 진흥 확산을 유도하며, 지방자치단체의 유아교육에 대한 투자를 촉진하도록 하고 있다. 또한 증가하는 여성 취업률이나 가족구조의 변화 등의 요소를 고려하여 교육과 보호의 종합적인 서비스를 제공하는 통합적 서비스의 개념으로의 전환을 유도하고 있다.

21세기 교육복지국가 실현을 위한 유아교육체제 개혁의 추진산물인 유아교육법은 보육계의 영유아보육법처럼, 유아교육계에서는 ‘유아학교 체제의 구축으로 유치원과 보육시설로 이원화된 유아에 대한 교육 및 보육체제를 교육과 보호 서비스를 통합 제공하는 유아학교 체제로 전환하여 교육의 질을 향상시키고, 장기적으로 유아교육의 기간학제 편입에 대비’ 한다는 추진 배경을 갖고, 독립법으로의 유아교육법(안)을 입법 추진하고자 노력하였다. 유아교육법(안)의 주요 내용은 3세 이상 초등학교 취학전 유아에 대한 교육을 유아학교 체제로 구축하는 것으로 유아학교는 ‘유아학교 교육과정’ 운영을 기본으로 하고, 학부모의 요구에 따라 다양한 형태의 종일반을 운영하며 유치원을 포함한 기타 유아시설은 유아학교 기준에 맞추어 ‘유아학교’로 전환할 수 있도록 문호를 개방한다는 내용을 주요 골자로 하고 있다.<sup>95)</sup>

이러한 유아교육정책의 변화와 더불어 정보화·세계화 시대에 대비해 유치원 교육과정 개정의 필요성이 제기되어 1998년 6월 30일 교육부 고시

95) 교육부, 「교육개혁요람」, 1998, p.15.

1998-10호로 제6차 유치원 교육과정이 고시되었다.

이 시기를 요약하면 다원체제의 비효율성 문제와 사회·경제적 상황의 변화로 영·유아보육교육에 대한 전반적인 인식의 전환을 요구하게 되었고, 영·유아보육교육의 중요성이 인식되고 정부가 유아교육강화시책을 표명하며 난립하는 유아교육체제를 정비하기 시작하고 유아교육진흥법을 제정 공포하면서 일대 전환기를 맞게 되었다. 이 법은 ‘보육’ 개념이 ‘유아교육’의 개념 속에 포함되는 변화를 가져오게 되는데 기존의 탁아시설이 ‘새마을유아원’으로 통합됨으로써 영유아보육법이 제정되기 전까지 유치원과 새마을유아원의 유아교육체제를 유지하게 된다.

유아교육진흥종합계획에 따른 새마을유아원의 양적 확대에도 불구하고 새마을유아원의 보육기능이 미흡하고, 여성의 사회참여 증가 및 가족구조의 핵가족화에 따라 보육수요가 급격히 증가함에 따라 보육수요를 충족시키기에는 시설이 크게 부족하였고, 취업여성의 자녀양육 문제가 큰 사회적 문제로 등장하게 되면서 보건사회부는 늘어나는 보육수요와 저소득층 맞벌이 부부의 자립지원을 통한 가정복지증진을 도모하기 위해서 대대적으로 보육사업의 확충계획을 수립하여 추진하고 노동부는 직장탁아제도를 도입하여 시범탁아소를 설치하게 되었고, 새마을 유아원의 한계를 극복할 수 있는 새로운 대안을 모색할 필요성이 제기되고 됨에 따라 영유아보육법이 1991년 제정·공포되면서 우리나라의 보육사업은 양적·질적 성장을 이루게 된다. 이로써 우리나라의 영·유아보육 및 유아교육체제는 다시 유치원과 보육시설의 이원화체제의 시기를 맞게 되었다. 한편, 유아교육개혁(1995~1997)을 추진하며 유아교육법을 제정하여 유아교육의 공교육화를 실현하기 위한 첫 단계로 초·중등교육법에 초등학교 취학직전 1년의 유아에게 무상교육을 실시하는 법률이 통과되자 보육계에서도 영유아보육법의 1차 개정(1997)을 거쳐 초등학교 취학직전 1년의 유아에 무상보육을 할 수 있는 근거를 마련하였다. 이는 이후 공보육과 공교육의 기틀을 마련한 것이라 할 수 있지만 영·

유아보육계와 유아교육계의 갈등이 심화되어 표면으로 도출되었던 시기이기도 하다.

#### 4. 내실화 및 사회복지적 정책기(2001~현재)

2000년 이후 영·유아보육과 유아교육정책은 공보육과 공교육을 강화하기 위한 정부의 노력이 나타나는 시기이다. 사회변화에 따른 다양한 보육욕구의 증대와 보육서비스의 질적 향상에 대한 요구 그리고 보육 현실의 커다란 변화에 따른 영유아보육법의 개정과 유아교육법이 동시에 제정·공포되었다. 이와 더불어 양 법의 제·개정을 앞두고 영·유아보육계와 유아교육계의 갈등이 최고조로 달한 시기이기도 하다. 양 법의 제·개정은 만5세의 무상보육·무상교육으로 보육과 교육의 공공성을 강화하고자 하는 정부의 의지를 보여주었다. 하지만 유아교육법에서 보호조항의 삭제와 ‘유아학교’의 설립이 삭제된 채 통과되어 여전히 동일 연령의 유아(만3~5세)에게 적용되는 법적·행정적 이원화체제로써 보육시설(어린이집)과 유치원간의 일원화 논쟁은 계속되고 있다.

##### 1) 보육공공성 강화

2001년 3월 16일 조용규의원이, 2001년 4월 16일 이원형의원이, 2002년 3월 8일 김홍신의원이, 2003년 2월 18일 심재철의원이 대표 발의한 영유아보육법중개정법률안 및 2001년 6월 27일 김성순·김홍신·김태홍의원이 소개한 영유아보육법중개정에관한청원을 제229회 국회(임시회) 제1차보건복지위원회(2002.4.15) 및 제238회 국회(임시회) 제6차보건복지위원회(2003.4.28)에 각각 상정하여 심사한 후 법안심사소위원회에 회부하였다. 제243회 국회(정

기회) 제11차보건복지위원회(2003.12.9)는 법안심사소위원회에서 마련한 안을 위원회 대안으로 제안하기로 하고, 제244회 국회(임시회) 제6차 본회의(2004.1.8)에 이원형의원이 영유아보육법중개정법률안(대안)에 대한 수정안을 제안하였다.<sup>96)</sup>

여성의 사회참여 확대, 가족구조의 변화 등으로 인해 사회적 양육이 필요하므로 보육의 공공성을 확보하는 한편 영·유아보육과 관련된 여건변화를 전반적으로 반영하고, 영·유아보육에 있어서 유아교육과 마찬가지로 사회·경제적 활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 지원함으로써 유아교육법안과 조화를 꾀함과 동시에 보육시설에 대한 재정지원을 강화함으로써 보육의 내실을 기하려는 것이 제안 이유다. 개정된 영유아보육법의 주요내용은 영·유아의 이익을 최우선으로 하고, 국무총리 소속하에 보육정책조정위원회를 두어 보육정책에 관한 관계부처간의 의견을 조정하고, 특히 초등학교 교육과의 연계지도에 활용할 수 있도록 하기 위하여 생활기록부를 작성·관리하도록 하였다.<sup>97)</sup>

개정된 영유아보육법은 보호자의 질병 등의 사정으로 영·유아를 보육하는 '긴급구제복지서비스'에서 아동의 자아를 발달시키고 성장을 촉진시키는 '보편적인 보육'으로 보육정책 패러다임의 전환을 꾀하고 이에 따라 아동의 보육 받을 권리, 국가와 사회의 보육의 책임성을 명백히 밝히고 있다.

변화된 보육정책 패러다임을 실행하기 위하여 정부조직법 개정으로 2004년 6월 12일부터 영·유아 보육사무가 보건복지부에서 여성가족부로 이관되었으며, 보육업무의 여성가족부 이관은 양성평등적인 시각에서 미래의 인적 자원을 양성하고, 여성들이 육아로 인해 경력이 단절되거나 취업중단을 겪는 일이 없도록 공보육 체계를 확립하고자 하는 의미에서 추진된 것이다.<sup>98)</sup>

96) 법제처, 「국회통과새법률소개」, 제244회국회(임시회), 국회사무처 법제실, 2004.1, p.23.

97) 법제처, 「국회통과새법률소개」, 제244회국회(임시회), 국회사무처 법제실, 2004.1, pp.23~26.

여성가족부에서는 보육이 필요한 모든 아동에게 질 높은 보육서비스를 제공하기 위한 공보육 체계를 확립하고, 부모들의 육아부담을 완화하기 위하여 2004년 1월 29일 개정된 영유아보육법의 취지를 살리면서 현실적인 실행가능성을 위하여 하위법령 개정에 전문가, 이해관계인 등의 참여 기회를 대폭 늘려 2005년 1월 30일 영유아보육개정법안을 시행함에 따라 보육서비스의 질적 수준 향상과 보육의 공공성 강화 등을 통해 보육사업이 획기적으로 발전할 수 있는 계기를 마련하였다.<sup>99)</sup>

또한, 2005년도 보육예산을 전년 대비 48.2%(1,951억원) 증가한 6,001억원을 확보하고, 영아·장애아 전담 등 다양한 보육서비스 제공과 보육료 지원 확대 등 보육사업 발전 토대를 마련하였으며, 아동중심의 지원 확대를 통한 수요자 중심의 정책을 추진하는 등 지속적인 보육정책 효과를 산출하기 위한 기반을 구축하였다. <sup>100)</sup>

개정 전후의 영유아보육법의 목적 및 관점을 비교해보면 <표 8>과 같이 보육의 공공성을 확보하여 공보육의 활성화를 지향하고 있음을 알 수 있다.

---

98) 여성가족부, 「여성백서 2004」, p.49.

99) 여성가족부, 「보육사업안내 2005」, p.8.

100) 여성가족부, 「여성백서 2004」, p.49.

<표 8> 영유아보육법 개정 전후 비교(2004)

	영유아보육법 개정 전	영유아보육법 개정 후	특징
목적	보호자가 근로, 질병 등 기타 사정으로 보호하기 어려운 아동을 대상으로 보육	영·유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동을 원활하게 함으로써 가정복지 증진에 기여	보편성 확보
책임	모든 국민은 영·유아를 건전하게 보육할 책임을 지고, 국가 및 지방자치단체는 보호자와 더불어 영·유아를 건전하게 보육할 책임을 진다	시장·군수·구청장은 영·유아의 보육을 위한 적절한 보육시설 확보 규정 추가 - 기초자치단체에 보육시설 확보 책임	보육의 사회적·국가적 책임규정 (공보육)
관점	선별주의적	보편주의적	

\* 자료 : 보건복지부, 「영유아보육법」, (1999, 2004)에서 발췌.

2000년대에 들어오면서 보육시설의 질적 수준의 제고가 주요 관심사로 부각됨에 따라 보육서비스의 질적 수준을 제고할 수 있는 구체적인 방안들에 대한 논의가 활발하게 이루어진 결과 개정된 영유아보육법은 보육의 기본방향으로 보육의 보편성, 아동의 보육 받을 권리 및 보육에 대한 국가와 사회의 책임을 분명하게 밝히고 있다.

이상과 같이 아동복지법 제정 후 현재까지의 영유아보육법령의 변천을 표로 제시하면 다음의 <표 9>와 같다.

<표 9> 영·유아보육 관계법령연혁 (1962~2005)

시행일	내 용
1962 ~ 1981	「[아동복지법]」 제정 - 복지부 주관으로 탁아사업 실시(어린이집 691개소 설치·운영)
1981. 4. 13	「[아동복지법]」을 「아동복지법」으로 전문개정
1982.	「영유아교육진흥법」 제정 - 어린이집691개소를 새마을유아원으로 흡수 - 법제정·장학지도 : 교육부 - 시설운영·행정지도 : 내무부 - 보건의료 : 보건사회부
1987. 12. 4	「남녀고용평등법」-직장탁아제 도입
1989. 9. 19	「아동복지법시행령」- 탁아사업 실시근거 부활
1990. 1. 15	「탁아시설의 설치·운영규정」- 탁아시설 설치·운영 근거 마련
1991. 1. 14	「영유아보육법」 제정·공포 - 보육사업을 보건복지부로 일원화 - 중전 단순 “탁아” 에서 “보육” 으로 기능 확대
1991. 8. 1	「영유아보육법시행령」 제정·공포
1991. 8. 8	「영유아보육법시행규칙」 제정·공포
1991. 8. 26	「탁아시설의 설치·운영규정」-탁아시설의 설치·운영규정폐지
1992.10.20	「영유아보육법시행규칙」개정 - 시설기준
1994. 2.18	「영유아보육법시행규칙」개정
1995. 5.19	「영유아보육법시행령」개정 - 교사 양성교육기간 강화 - 직장보육시설의무설치사업장 확대 상시여성400인이상
1996. 1. 6	「영유아보육법시행규칙」개정 - 표준보육료 고시제 폐지 - 보육교사 자격기준 강화
1997. 8.22	「영유아보육법」개정 - 신고제로 완화(시행: '98.7.1)
1997.12.24	「영유아보육법」개정 - 신설:초등학교 취학직전 1년 유아의 무상보육 실시 근거 마련
1998. 2. 8	「영유아보육법」개정 - 민간 및 직장보육시설 휴·폐지시 신고제로 전환 - 보육료 한도를 시·도지사가 자율적으로 결정
1998. 5. 6	「영유아보육법시행령」개정 - 무상보육 실시 대상지역 설정:예산의 범위안에서 순차적으로 실시
1998. 9. 4	「영유아보육법시행규칙」개정 - 보육시설기준 변경
1999. 4.24	「영유아보육법시행령」개정
1999. 5.19	「영유아보육법시행규칙」개정
2004. 1.29	「영유아보육법」 전면 개정 - 국무총리 소속하에 보육정책조정위원회 신설, 보육정책위원회 설치 - 인가제로 환원 - 보육교사자격기준 강화 - 보육시설평가인증 실시 - 보육에 대한 국가 및 지자체의 책임 강화 - 차등보육료 지원제도 실시 법적근거마련
2004. 3.11	영·유아보육사무를 여성가족부로 이관 (시행: '04. 6.12) 보건복지부 관련규정을 여성가족부로 일부 개정 (시행: '05. 1.30)
2005. 1.26	「영유아보육법 시행령」 「영유아보육법 시행규칙」 개정 공포

\*자료: 보건복지부, 「보육사업안내」, (1997~2004), 여성가족부, 「보육사업안내」, (2005).

## 2) 유아교육공공성 강화

유아교육의 공교육화를 위한 이런 일련의 변화들은 꾸준히 진행되어 2000년 3월 교육부 장관 자문기구로 ‘유아교육발전추진위원회’를 구성·운영하여 유아교육법(안) 및 유아교육발전 계획을 마련하고 2000년 10월 정부입법으로 추진하려 했으나 보건복지부의 반대에 부딪혀 포기하였다. 이후 2000년 11월 다시 국회 교육위원회 의원 중심으로 의원입법을 시도하였으나 또 무산되었다. 이렇게 계류중인 유아교육법(안)은 영유아보육법개정안의 입법추진으로 유아교육계와 보육계의 이해 집단들의 갈등이 지속되었다.

2001년 12월 6일 이재정의원이 대표발의하여 동월 7일 위원회에 회부된 유아교육법(안)과 2003년 4월 1일 김정숙 의원이 대표발의하여 동월 2일 위원회에 회부된 유아교육법(안)은 각각 제229회 국회(임시회) 제1차교육위원회 및 제238회 국회(임시회) 제4차교육위원회에 상정되어 대체토론을 거친 후 법안심사소위원회에 회부되었고, 2003년 12월 11일 회의를 열어 위원회 대체토론 과정에서 제기된 주요쟁점사항과 전문위원의 수정의견을 중심으로 2건의 유아교육법안을 심사한 결과, 이 두 법안은 각각 본회에 부의하지 않고 그 내용을 통합·조정하여 위원회 대안을 제안하기로 하였다. 제244회 국회(임시회) 제1차교육위원회(2003.12.11)에서 법안심사소위원회가 심사보고한 대로 이 두 법안을 본회의에 부의하지 않고, 동 소위원회에서 제안한 유아교육법안(대안)을 위원회안으로 채택하기로 하였다.

제244회 국회(임시회) 제6차본회의(2004.1.8)에서 황우려 의원이 유아교육이라는 용어에는 교육에 이미 보호의 기능이 내포되어 있으므로 보호에 대한 별도의 규정을 둘 필요가 없다고 판단하여 삭제하고 사립유치원에 있어서도 교사에 대한 인건비를 국가 및 지방자치단체가 부담토록 함으로써 공교육을 내실화하도록 하는 내용의 수정안을 제출하였다.<sup>101)</sup>

---

101) 법제처, 「국회통과세법률소개」, 제244회국회(임시회), 국회사무처 법제실, 2004.1, p.7.

유아교육법(안)의 제안 이유는 국가인적자원개발에 대한 범국가적인 관심이 높고 유아교육에 대한 국가 책임이 확대되고 있는 세계적 추세에 맞추어, 초·중등교육법에 유아교육체제가 부속적으로 규정되어 발생하는 문제점을 해소하고, 국가 인적자원 관리 체제의 기본틀을 유아단계부터 체계화하고, 유아의 교육과 보호에 대한 공교육체제를 마련함으로써 유아의 균형적이고 조화로운 발달을 조장함과 아울러, 보호자의 사회·경제적 활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 지원하기 위함으로 밝히고 있다.<sup>102)</sup>

그 결과 유아교육법(안)과 영유아보육법전면개정(안)이 동시에 입법 추진되어 2004년 1월 29일 유아교육법이 탄생하게 되었다.

유아교육법의 주요 내용은 유아교육 및 보육에 관한 기본계획 등을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 유아교육·보육위원회를 두도록 하여 유아교육과 보육의 연계성을 명시하고 있다. 또한 유치원도 종일반 등을 운영할 수 있으며, 사립유치원도 운영비를 국가로부터 지원받을 수 있도록 하고 초등학교 취학직전 1년의 유아교육은 무상으로 하고 국가 및 지방자치단체가 부담하도록 하는 등의 내용을 규정하고 있다.<sup>103)</sup>

이로써 우리나라의 유아교육정책은 1948년 교육법 제정·공포를 시작으로 2004년 유아교육계의 숙원이었던 유아교육법의 제정·공포까지 시대별 변천 과정을 살펴보았다. 이를 표로 정리하면 <표 10>과 같다.

---

102) 법제처, 「국회통과세법률소개」, 제244회국회(임시회), 국회사무처 법제실, 2004.1, p.8.

103) 여성가족부, 「여성백서 2004」, p.8.

<표 10> 시대별 유아교육정책 및 유아교육과정의 변화

구분	유아교육정책의 변천	유치원 교육과정의 변천
<p>사회구조적·선언적 정책기 (1948~1960)</p>	<p>교육법공포 ○유치원에 관한 조항 삽입 ○전쟁으로 인한 사회불안, 빈곤 ○전문지식 부족, 무관심, 경영난</p>	<p>○미국의 내용 그대로 답습</p>
<p>기본적·기초적 정책기 (1961~1980)</p>	<p>○유치원시설기준령 -교육적환경개선 ○교육과정령 -유치원 교육의 형식과 내용정비에 노력 ○양적 팽창기 -경제개발5개년계획-급속한 경제성장 -&gt;여성노동의존도증가 -&gt;자녀양육의 사회적 문제 대두 -세계 교육의 해 선포(유네스코), 미국의 head start운동, 영국의 Plowden보고서, 독일의 개혁 유치원 운동 -&gt;유아교육의 광범위한 기회확대 운동 전개 -&gt;유아교육의 중요성 대두 -&gt;유아교육기관의 난립 -&gt;양적팽창</p>	<p>○제1차 유치원교육과정 제정·공포  ○제2차 유치원 교육과정 제정·공포 -1970년대부터 인지발달을 강조하는 세계적 추세에 힘입어 정서발달과 인지발달 강조.</p>
<p>시설 확대 및 질적고양 정책기 (1981~2000)</p>	<p>○제5공화국의 행·재정적 국가지원 강화, 공립 유치원 설립 ○유아교육진흥종합계획발표 -&gt;유아교육진흥법 제정·공포 -&gt;유치원과 유아원으로 이원화 ○ 영유아보육법 제정 ○ 교육개혁위원회 (대통령자문기구)-공교육화분위기 조성</p>	<p>○제3차 유치원 교육과정 -초등학교 교육과정과 연계성속에서 논의 검토 -유아의 발달단계에 맞춘 융통성 ○ 제5차 유치원 교육과정 -유아교육전문가에 의해 연구 -시도 지역설정 고려, 생활경험에서 추출 -지역설정에 맞는 교육 -수준별교육 -발달영역과 생활영역 통합 -운영시간의 다양화 -지역자치추세 강화 ○제6차 유치원 교육과정</p>
<p>내실화 및 사회복지적정책시기 (2001~ 현재)</p>	<p>교육개혁추진 ○교육복지국가, 열린 교육체계 ○유아학교의 단계적 구축, 유아학교의 질 고양확립, 유아교육의 공교육화 ○유아교육법제정 (2004.1.29)</p>	

정부 수립 후 우리나라 영·유아보육 및 유아교육정책의 변천과정에 따른 영·유아보육 및 유아교육시설의 변화를 다음의 <표 11>로 정리하였다.

<표 11> 연대별 주요법개정에 따른 영·유아보육 및 유아교육 체제 유형의 변화

주요 법규 교육형태	유아교육 (만3세~만5세)	보육+교육 (0세~만5세)	보육 (0세~만5세)
정부수립당시 (1948년)	유치원 (문교부)	탁아소 (후생시설요강)	
유아교육진흥법이전시기 (~1981년)	유치원 (문교부)	농번기탁아소 (농촌진흥청) 새마을협동유아원 (내무부)	어린이집 (보건복지부)
유아교육진흥법제정이후 (1981년~1991년)	유치원 (문교부)	새마을유아원 (내무부)	시범탁아소 (노동부, 보건사회부)
영유아보육법제정이후 (1991년~2005년)	유치원 (교육부)	어린이집, 놀이방 (보건복지부->여성가족부)	

이상과 같이 서술한 영·유아보육 및 유아교육 정책의 변천과정을 법규 및 제도를 중심으로 비교하여 표로 구성해보면 <표 12>와 같다.

<표 12> 영·유아보육과 유아교육 관련법의 변천과정 비교(1948~2005)

시기 구분	연도	영·유아보육		유아교육	
		영·유아보육관련법의 변천	관할부서 명칭	유아교육관련법의 변천	관할부서
사회구호적·선언적 정책기 (1948 ~ 1960)	1949.12.31		탁아소	교육법제정공포 -유아교육의 법적근거마련	문교부 보통교육국 초등교육과 유치원
	1952	후생시설요강 - 탁아소 정의	내무국 탁아소	교육법시행령 제정·공포 -유치원 설립인가	
	1955. 2.17			교육법시행령 개정 -유치원업무 이관	문교부 문화국 사회교육과 유치원
기본적·기초적 정책기 (1961 ~ 1980)	1961.	[아동복지법] - 아동복리를 증진·보장하기 위한 시설	보건복지부		
	1962. 8			유치원시설기준령 마련	
	1962.10	[아동복지법]시행령 - 탁아시설 설치규정			
	1963.12.16			교육법시행령 개정 -유치원 교육업무 이관	문교부 보통교육국 교육행정과
	1968	미인가탁아시설 임시조치령 - 탁아소→어린이집으로 명칭변경	어린이집		
	1969. 2.19			제1차 유치원교육과정 제정·공포	
	1970. 4			유아교육장기종합계획수립 (문교부)	
	1972.12.16			교육법개정 -유치원교원자격기준분리	
	1976. 3			최초로 공립유치원인 초등학교 병설유치원 설립	
	1979. 3. 1			제2차 유치원 교육과정 제정	문교부 보통교육국 의무교육과
	1980. 7.30			7.30 교육개혁 발표 -초기 유아교육정책 미포함 후에 유아교육확충예산포함	

시설 확대 및 질적 고양 정책기 (1981 ~ 2000)	1981. 4.13	[아동복지법]→아동복지법으로 개정			
	1981. 1.12			유아교육활성화강화(대통령국정연설) 유치원 대폭증가	
	1981. 4.10			서울시에 시범적으로 초등학교 병설유아원 설치	
	1981.12.31			제3차 유치원교육과정 제정	
	1983. 2.23			- 보통교육국 유아교육담당관 설치 - 시도 교육위원회 유아교육 담당장학관 배치	
	1983. 6. 9	유아교육진흥법 시행령 제정 -새마을협동유아원, 어린이집, 농번기탁아소--->새마을 유아원으로 통합 운영			
	1985. 3.	서울 등 6대 도시 초등학교 병설유치원 설치			
	1985. 8.	유아교육진흥방안연구 (교육개혁심의회)			
	1986.10.23	유아교육진흥방안 의결확정 유아교육진흥방향 및 정책대안 제시			
	1987.	제2차 유아교육진흥종합계획 수립			
	1987. 6.30	제4차 유치원 교육과정 제정			
	1987.12.31	남녀고용평등법 - 직장탁아시설 설치근거 마련	노동부		
	1988. 3.14			새마을유아원을 교육부로 이관 지시(대통령령)	유치원(문교부) 새마을유아원 (내무부)
	1989. 2.16			교육정책자문회의(대통령자문기구)설치	
	1989. 9.19	아동복지법시행령 - 탁아사업 실시근거 부활	보건사회부		
	1990. 1.15	탁아시설의 설치·운영규정 제정			
	1990.12.28			문교부 “교육부” 로 명칭 변경 (정부조직법)	

시설 확대 및 질적 고양 정책기 (1981 ~ 2000)	1991. 1. 1			유아교육기관 체제일원화 -내무부장관 새마을유아원을 교 육부로 이관	유치원 새마을유아원 (유치원, 보육 시설로 전환)
	1991. 1.14	영유아보육법 - 탁아 및 교육기능 동시 수행 및 교육기능 강화	보건복지부 어린이집		
	1991. 2.18			유아교육보편화 건의 (교육정책자문회의)	
	1991. 8. 1	영유아보육법시행령			
	1991. 8. 8	영유아보육법시행규칙			
	1991. 8.26	탁아시설의 설치·운영규정 폐지			
	1991.12.31			교육법 개정·공포 -유치원 교육목적을 보육에서 교육으로 변경 -취원연령 3~5세 하향조정	
	1992. 9.30			제5차 유치원 교육과정 제정	
	1992.12.11			유치원 종일반 운영방침 시달	
	1992.12.23			유아교육개혁안 최종 보고 -유아교육공교육화 (교육정책자문회의)	
	1993.12. 6	영유아보육법 시행령 개정 -교육훈련 실시 및 교육훈련시설 위탁선정권 시·도 위임			
	1993.12.31		보건복지부 어린이집	새마을유아원 유치원 또는 어린 이집으로 전환	교육부 유치원
	1994. 5.16			교육부 지방교육지원국 유아· 특수 교육담당관실에서 유치원 교육업무담당	
	1995. 5.19	보육시설확충3개년 계획 영유아보육법 시행령 개정 -보육교사 양성교육시간 강화 (800시간 → 1,000시간) -직장보육시설 설치의무대상 확 대등			
	1996. 1. 6	영유아보육법시행규칙개정 -보육시설규모조정 -보건복지부 장관이 정한 비용 수납한도액 범위내에서 보육료 자율화 -보육교사교육원에 부설보육시 설 설치 의무화 등			
	1996. 2			유치원장기발전계획수립 (1996~2005)	
	1996. 7. 5			교육부 초·중등교육교육실 유아교육담당관 설치	

시설 확대 및 질적 고양 정책기 (1981 ~ 2000)	1997. 6. 2			제4차 교육개혁안 -유아교육공교육체제 확립방안발 표(교육개혁위원회)	
	1997. 7. 5			개혁추진특별위원회 구성	
	1997. 8			유아교육개혁추진특별위원회 개 최 -유아학교 체제 도입 등 유아교 육개혁추진방안	
	1997.12.24	영유아보육법 개정 -초등학교취학직전 1년 유아의 무상보육 실시 근거 마련			
	1997.12.31			교육법폐지, 교육기본법 제정·공 포 유아교육진흥법 개정·공포 유아교육개혁추진방안발표 (국무총리행정조정실)	
	1998. 1			유아교육개혁추진방안 심의 확 정(교육개혁추진위원회)	
	1998. 2.28			학교정책실유아교육정책과 설치 (교육부)	
	1998. 5. 6	영유아보육법시행령 개정 -무상보육실시 대상지역 설정, 순차적 실시			
	1998. 6.30			제6차유치원교육과정제정·공포	
	1998. 8.28			유아교육법제정 등 개혁합의 (교육정책포럼)	
	1998. 9. 4	영유아보육법시행규칙 개정 -보육시설의 시설 및 종사자기 준완화 등			
	1998.12			유아교육개혁추진특별위원회 개최 -유아학교 체제 도입 등 유아교 육개혁추진방안	
	1999. 3.			창조적지식기반국가건설을 위한 교육발전 5개년 계획 (교육부)	
1999. 4. 9			유아교육진흥법시행령 개정·공 포		
내실화 및 사회복 지적경 책시기 (2001 ~ 현재)	2003.12.11			유아교육법안(대안) 채택 [제1차교육위원회]	
	2004. 1. 8			유아교육법(안) 수정안제출 보호조항 삭제	
	2004. 1.29	영유아보육법 전문 개정	보건복지부 어린이집	유아교육법 제정·공포	교육부 유치원
	2004. 3.11	영유아보육사무를 여성가족부로 이관(시행:04.6.12)	여성가족부 어린이집		
	2005. 1.26	영유아보육법 시행령, 시행규칙 개정 공포			

## IV. 외국의 영·유아보육 및 유아교육의 발전과정

이원화체제를 가진 우리나라의 영·유아보육 정책과 유아교육 정책의 발전과정에서 타나난 갈등 상황을 최소화하고, 향후 우리나라의 영·유아보육과 유아교육의 방향을 결정하는데 기초 자료로 활용될 만한 나라들 가운데 몇 나라를 알아보려고 한다.

### 1. 프랑스

프랑스는 사회 및 가족복지부 관할의 0~2세를 위한 보육시설(크레쉬: creches)과 교육부 관할의 (2)3~6세를 위한 유아학교(école maternelles)의 연령별 이원화체제를 가지고 있다. 국가의 행·제도·재정적인 지원이 이루어지며 전인적인 발달을 고려한 보육 및 교육체제를 갖고 있다.

#### 1) 역사적 배경

1779년에 Oberlin(1740~1826) 목사가 일 때문에 아동을 돌볼 수 없었던 여성과 그 가족을 위해 편물학교(ecole a tricoter)를 설립하였는데 그 학교 안에 ‘유아학교(ecoledels plus Jeunes : 최연소자의 학교)’를 부설하여 가정보육에 결함이 있는 유아를 위하여 보호와 교육을 실천하였다.<sup>104)</sup> 1826년에는 6세 이하의 어린이들에게 모성적 보호와 기초교육을 베풀어 주는 시설로 ‘아동 보호소(salle d’asaile)’<sup>105)</sup>가 자선사업하는 부인들에 의해 설립되었

104) 한임순, 「최신 유아교육개론」 (서울: 동문사, 2004), p.81.

다.<sup>106)</sup> 이후 아동보호소를 대신할 수 있는 유아교육기관으로써 1881년부터 1887년까지 법률로 ‘유아학교(ecole maternelle : 모친학교라는 뜻)<sup>107)</sup>’ 라는 명칭의 유아교육기관이 결정되어 2세부터 6세까지의 유아를 위한 학교제도의 제 1단계로서의 위치를 가지게 되었다.

이런 시설 외에 3세 이하의 영유아를 보육하는 ‘보육시설(creche)<sup>108)</sup>’이나 유아학교와 흡사한 시설인 ‘유치원(jardin d’enfants)’이라는 시설도 존재하고 있다. 일반적으로 프랑스의 유아교육 시설은 모두가 교육적인 역할이외에도 아동복지적인 역할이 요구되었고 프랑스 유아교육기관의 형성 및 발전은 국가에 의해 주도되어 왔다기보다는 시민의 요구와 필요성에 의해 이루어져 왔다.<sup>109)</sup>

한편, 1844년 파리에 샤흐 보육시설(chaillet creche)이 설립되고, 이후 공립 보육시설도 생겨나게 되었는데 주로 사회·경제적으로 매우 낮은 계층의 아이들이 이용하였고 이는 전염병의 피해, 심리·운동적 발달 지체나 영양실조, 특히 구루병의 발생률이 높았다는 사실과도 연결된다.<sup>110)</sup> 따라서 당시의 보육시설은 영유아의 신체적 건강과 위생에 많은 관심을 기울였고, 이러한 특징은 보육시설을 유치원과 구분하여 오랫동안 복지시설로 보게 했었

---

105) salle d'asile를 놓고 놀이방, 보육소, 보호소 등으로 해석하는데 여기서는 어원인 ‘은신처’, ‘보호’란 의미에 가깝게 아동보호소로 표기하였음.

106) 콕노의 외, 「비교유아교육론」 (서울: 양서원, 2002), p.109.

107) ecole maternelle은 모친학교, 모성학교 유치원 또는 유아학교로 해석되고 있으나 여기서는 공교육 체제에 편승된 개념으로서, 프랑스의 ecole maternelle의 성격이나 특성을 강조하기 위한 유아학교로 통일하였음.

108) 크레쉬(creche)의 사전적 어원은 요람으로 탁아소, 보호소 등으로 해석되는데 여기서는 보육시설로 표기하였음.

109) 한임순, 「최신 유아교육개론」 (서울: 동문사, 2004), p.81.

110) F. Davidson & P. Maguin, Les Creches : Realisation Fonctionnement vie et Sante de L'enfant, (les editions ESF, 1983); 양옥승 외, 「세계의 보육제도」 (서울: 양서원, 1998), pp.44~45에서 재인용.

다. 당시 보육시설은 사회저소득 계층 시민의 호응을 받아 프랑스 전역으로 크게 확산되었다. 프랑스의 초기 보육시설은 주로 서민들의 편의를 위한 아동 보호소의 역할을 담당했으며, 자선 단체들이 기부한 재원으로 운용되었다.<sup>111)</sup>

제1,2차 세계대전을 전후로 프랑스 사회에서 사회와 가족 구조의 변화, 여성의 사회 참여 증가 등이 중요한 사회적 문제로 대두되기 시작하면서 보육시설은 영유아 및 그들 가족을 위한 본격적인 교육 및 지원 기관으로 발전하게 되었다. 한편으로는 여성의 사회 참여율의 증가에 따른 사회적 필요성에 의해서, 다른 한편으로는 인구 증가 정책의 하나로서 보육시설의 양적·질적 개선이 중요한 사회적 과제로 대두되었다. 그 결과 1960년을 기점으로 프랑스의 보육시설은 그 양적 측면에서의 증가는 물론이고, 보육시설의 시설 및 기능이 다양화되었으며, 그 시설에 종사하는 전문 인력들의 자격 및 시설 기준도 강화되었다. 이와 같이 프랑스의 보육제도는 사회 저소득 계층의 부모에게 일할 수 있는 여건을 마련해 주거나 여성 노동력을 확보하기 위한 경제적 이유로 시작된 프랑스의 보육시설이 점차 인구를 증가시키고 가족의 교육 기능을 지원하기 위한 가족 정책의 하나로 발달되어 왔음을 알 수 있다.<sup>112)</sup>

## 2) 영·유아보육 및 유아교육제도

프랑스 유아교육의 특성은 연령으로 분리된 이원화체제, 전인적인 발달을 고려한 보육 및 교육체제, 국가의 행·제도·재정적인 지원이 이루어지는 체제라 할 수 있다.<sup>113)</sup>

---

111) 양옥승 외, 「세계의 보육제도」 (서울: 양서원, 1998), p.45.

112) 양옥승 외, 「세계의 보육제도」 (서울: 양서원, 1998), pp.46~47.

113) 한지혜, “프랑스 유아교육제도의 이해”, 「교육이론과 실천」(제12권 제2호) (경

프랑스의 영·유아 교육·복지 체제는 크게 보육시설(크레쉬: creches)과 유아학교(école maternelles)로 나눌 수 있다. 보육시설과 유아학교는 그 주된 목적이나 기능도 다르고 이 기관들의 운영 및 활동을 관장하는 정부 부처도 다르다. 교육 체제내에 있는 유아학교(école maternelle)는 교육부(ministere de l'education)의 책임하에 있고, 복지 체제내에 있는 보육시설(creche collective)은 사회 및 가정복지부(ministere des affaires sociales)에서 관장한다.<sup>114)</sup> 이들 두 기관의 가장 주된 차이는 대상 영유아의 연령으로 보육시설은 2개월~3세미만, 유치원은 2세~6세에 이르는 영유아들을 그 대상으로 한다. 이중 중복되는 2세~3세에 해당하는 영유아들은 자신이 원하는 기관에 등록할 수 있다.<sup>115)</sup> 만3세 이하의 경우 사회 및 가정복지부가 관리하고 있는데 신체·정서적인 보호가 주 고려 대상이 되며, 교육적인 것이 있기는 하지만 이는 학습보다는 이에 대한 감각을 일깨우는 목적으로 제공된다. 교육부가 담당하고 있는 만3세 이상의 교육은 놀이가 주요 수단으로 사용되기는 하지만 본격적인 학습을 목적으로 한다.<sup>116)</sup>

프랑스는 2000년 8월 1일 보육제도에 관한 새로운 법률을 제정·공포하였다. “만6세 이하의 유아를 담당하는 기관 및 시설에 관한 데크레”라는 부제가 달려있는 이 법률은 기존의 영유아 보육시설을 재정비하고 있다는 점에서 의미가 크다. 무엇보다도 시설들의 명칭이 통일되고, 각 시설에 관한 법률들이 하나의 법안에서 통과되었다는 점에서 보육제도를 한 단계 발전시킨

---

남대학교교육문제연구소, 2002.12), p.123.

114) 최근 보육을 담당하는 부서는 기존의 부서들을 통합하여 거대한 조직으로 재탄생하게 되었는데 새로운 명칭은 사회복지·노동부 겸 건강·가족·장애부(ministere des affaires sociales, du travail et de la solidarite ; ministere de la sante, de la famille et des personnes handicapecs)이다. 한지혜, 상계서, p.123에서 재인용.

115) 양옥승 외, 「세계의 보육제도」 (서울: 양서원, 1998), pp.48~50.

116) 한지혜, “프랑스 유아교육제도의 이해”, 「교육이론과 실천」(제12권 제2호) (경남대학교교육문제연구소, 2002.12), p.123.

법이라고 볼 수 있다.

이 법률에 의하면 영유아보육기관 및 시설은 크게 공립과 사립으로 나뉘지며, 보육유형에 따라서 집단보육(accueil collectif)과 가정보육(accueil familial)으로 구분된다. 기존의 집단보육시설(크레쉬, crèche collective), 유치원(jardins d'enfant),<sup>117)</sup> 시간제탁아소(haltes-garderies)는 이 법에 의해 집단보육기관으로 통칭되며, 가정보육형태의 크레쉬(creches familiales, 혹은 탁아모조직망)가 가정보육기관으로 칭해진다. 집단보육시설에는 또한 학부모가 직접 경영에 참여하는 형태(etablissements a gestion parentale)가 포함된다. 집단보육시설의 대상유아 연령은 생후 2개월에서 3세 이하이고 그 외 보육시설의 경우 만6세까지 받고 있다. 그러나 보육시설의 주 연령층은 만3세 이하이다. 그 이유는 3세 이상의 유아들은 전부가 유아학교에 등록하고 있기 때문이다.<sup>118)</sup>

위의 보육시설들은 영유아를 정기적으로 보육하기도 하고 시간제로 보육하기도 한다. 또한 보육시설들의 다양한 성격을 동시에 지니고 있는 소위 혼합형보육시설(structures multi-accueil)이 법률에 명시되어 있다. 이 혼합형보육시설은 집단보육과 가정보육을 겸한다든가 정규보육과 시간제 보육을 병행하는 시설을 말한다. 이는 점점 다양해져 가는 부모들의 상황과 요구가 적절히 반영되고 있는 결과로 여겨진다.

유아교육기관은 독립된 기관으로 유아학교(ecole maternelle)와 초등학교에 부설된 유아학급(classe enfantine)이 있다.

이상과 같은 보육시설과 유아교육기관을 다음의 <표 13>으로 정리하였다.

---

117) jardins d'enfants는 유아원으로 해석되기도 하고 유치원으로도 해석되나 독일의 kindergarten이란 용어를 그대로 프랑스어로 옮긴 이름으로 2~6세 유아를 위한 교육기관으로써 여기서는 유치원으로 통일하여 사용하였음. 유아학교에 비해 그 수가 절대적으로 적으며 대부분이 사립이다.

118) 한지혜, “프랑스 유아교육제도의 이해”, 「교육이론과 실천」(제12권 제2호)(경남대학교교육문제연구소, 2002.12), pp.124~125.

<표 13> 프랑스 2개월~6세 영유아 보육 및 교육시설

유형	시설의 종류	아동의 연령	운영시간	소관 행정기관
교육시설	유아학교 (école maternelle)	2세~6세 2세:35%. 3세:99% 4,5세:100% 취학률	08:30~16:30 수요일 휴원 토요일 오전 개방	교육부/지방교육청
보육시설	집단 보육시설 (crèche collective)	2개월~3세	개인의 요구에 따라 어느 때나 이용가능, 연중 종일제운영	사회 및 가정복지부/ 지역보건당국
	유치원 (jardin d'enfants)	2개월~6세	지방 자치적으로 지역이 요구할 때	사회 및 가정복지부/ 지역보건당국
	시간제 보육시설 (halte garderie)	2개월~6세	시간제	사회 및 가정복지부/ 지역보건당국
	부모협동 보육시설 (crèche parentale)	2개월~4세	개인의 요구에 따라 어느 때나 이용 가능, 종일제운영	ACEP (부모연합회) 유아-부모-교사연합 회, 부모연합회
	가정 보육시설 (crèche familiale)	2개월~3세	이용시간은 개인요구에 따라 조절 가능	사회 및 가정복지부/ 지역보건당국

\*자료 : 방승희 외, 「2005모범보육교사시설장해외연수보고서」p.25. 서울특별시보육정보센터 해외보육동향 <http://children.seoul.go.kr>; 양옥승 외, 「세계의 교육제도」(서울: 양서원, 2004) p.121에서 발췌 재구성.

집단보육시설에서는 13만2천여명이 보육되고 있으며, 6만3천8백 여명이 가정보육시설에 보육되고 있고, 8,700여개의 부모협동시설이 있다. 그리고 시간제 보육시설 및 쉼터 등 혼합된 형태의 시설이 늘어나고 있다.<sup>119)</sup>

### (1) 유아학교(école maternelles)

프랑스의 유아학교 취원율은 1974년 이미 5세 유아의 100%가 취원하고 있으며, 1989년도 3세 유아들의 취원율은 99%이다.<sup>120)</sup> 유아학교의 역할은 첫째

119) 방승희 외, 「2005 모범보육교사시설장해외연수보고서」, p.25. <http://children.seoul.go.kr>서울특별시보육정보센터 해외보육동향.

120) 광노의, 「비교유아교육론」(서울: 양서원, 2002), p.115.

교육이고, 둘째 초등학교에 들어가기 전의 예비교육을 위한 것이고, 셋째 어린이를 보호하는 곳으로 규정하고 있다. 유아학교는 공립과 사립이 있으나 초등학교에는 반드시 유아학교가 병설되어 있어 대부분 공립이 많다. 대부분의 유아학교가 종일제 프로그램을<sup>121)</sup> 실시하고 2~6세 어린이는 누구나 유아학교에 갈 수 있다. 대부분의 유아학교를 시에서 운영하고 있고 사립 유아학교는 드물고 무료로 개방되어 있다. 또한 유아학교는 초등학교와의 연계가 잘 이루어져 있다.<sup>122)</sup>

유아학교의 일과는 보통 8시30분에서 4시30분까지이며 11시 30분에서 1시 30분 사이에는 점심식사가 제공된다. 유아교사들은 점심시간을 제외한 시간을 담당하게 되며 주당 26시간을 근무한다. 수요일에는 수업이 없다.<sup>123)</sup>

유아학교에 보내는 취업모들은 유아학교 운영 시간 이전과 이후에 학교에 부설된 보육시설(garderie)이나 탁아모 서비스를 활용하고 있다. 최근에는 유아들이 유아학교와 보육시설을 왕래하면서 겪는 혼란을 최소한으로 줄이고, 학교생활에의 적응을 돕는 것을 물론 교육의 일관성을 도모하기 위해 유아학교와 보육시설 종사자들이 협의 체제를 구성하여 종일제 프로그램을 운영하기 위한 시도를 하고 있다.

## (2) 집단보육시설(creche collective)

월요일부터 금요일까지 운영하는 보육시설로 생후 2개월 반부터 3세까지를 기준으로 07:30부터 18:30까지 운영되고 있다. 양쪽 부모가 모두 직업을 가지고 있어 아이를 돌볼 수 없는 경우가 우선하여 입소할 수 있다. 각 구청에서 이를 운영·관리하고 있으며, 최소 15명에서 80명까지 수용할 수 있

---

121) 양옥승 외, 「세계의 보육제도」 (서울: 양서원, 1998), p.118.

122) 광노의, 「비교유아교육론」 (서울: 양서원, 2002), pp.112~114.

123) 한지혜, “프랑스 유아교육제도의 이해”, 「교육이론과 실천」(제12권 제2호) (경남대학교교육문제연구소, 2002.12), p.131.

는 공간을 확보하고 있다. 시설마다 한명의 책임자 및 적격한 자격을 가진 아동 전문 간호사가 배치되어 있다. 간식은 구청에서 준비하며 각기 연령별로 우유, 야채 스프, 건식류 등 적당한 것을 준비한다. 시설은 대개 주방, 놀이방, 유희실, 운동공간, 수면실 등으로 이루어지며, 보모들은 전문교육을 받은 이들로 구성되어 있으며 국가 즉 해당 구청이 월급을 준다. 이 시설에 아이를 위탁하려는 신청자가 많으며, 출산 6개월 전부터 지원이 가능하므로 아이가 태어나기 전에 예비신청을 하는 것이 우선순위가 될 확률이 높다. 현재 파리에는 2백 여개의 국립시설과 60여개의 협회에서 운영하는 사립 시설이 있으나, 국립과 사립의 차이는 거의 없다. 다만, 사립에는 간식을 준비하는 전문요리사가 따로 있어 시설 내에서 급식을 해결한다. 또한 아이들을 돌보는 보모나 보육담당자들의 월급을 사립원장이 주며 등록신청시도 시설을 직접 방문해야하고 보육료도 약간의 차이가 있다.(부모의 월급이 많고 적음으로 판단 : 마지막 3개월 월급 기준)

### (3) 가정보육시설(creche familiale. 탁아모조직망)

생후 2개월 반에서 3세까지의 아이들을 그들의 집에서 돌보아주는 기관이며 이들 역시 전문교육 과정을 마친 보모들로 이루어져 있다. 월요일부터 목요일까지 돌보아주며, 07:00~19:00까지 그들의 집에서 아이를 돌보아주며 이들의 최고 수용 인원은 50명까지이다. 한 명에서 여러명의 아이들까지 돌보아주며, 이들은 각기 아동전문 간호사를 책임자로 팀을 구성해 활동을 하며 협회소속이거나 정부로부터 월급을 받는 사람도 있다. 현재 파리에는 정부소속단체가 30여개이며 그 외에 사립 협회시설이 10여개가 있다.

### (4) 부모협동시설(creche parentale)

자녀를 둔 부모들이나 가족이 솔선수범하여 그들의 자녀들을 안전하게 보호하며, 각자가 분담하여 서로 돌아가면서 아이들을 돌보는 형태로 협회

에서 이들에게 일정한 월급을 지급하면서 지속적으로 운영해 나가는 단체이다. 이에 해당하는 아이의 연령은 최저 2개월 반에서 3세까지이다.

#### (5) 시간제 보육시설(halte garderie)

부모 양쪽이 모두 일을 하거나 일을 하지 않더라도 부모의 외출에 아이를 동반할 수 없을 경우 반나절이나 한나절 또는 몇 시간 정도 아이를 맡기고 약속한 시간에 데려 갈 수 있도록 만들어진 시설이다. 최소 3개월에서 많게는 6세까지 받아 준다. 이 시설 역시 전문 보모의 자격을 갖춘 사람들이 중심이 되어 있으며, 아이가 맡겨져 있는 시간 내에 아이들과 놀아 주기도 하며 잠을 재워주기도 한다.

#### (6) 기타 보육시설 (enfant present : creche familiale preventive)

부모가 야간에 일을 하는 경우나 가정적으로나 사회적으로 곤란을 겪어 아이를 돌볼 사람이 없는 아이들의 경우, 일주일 내내 24시간 열려 있으며, 이들을 돌보아 주는 시설이 있는데, 조건은 프랑스에 부모나 가족이 거주하고 있는 경우일 때 가능하다.<sup>124)</sup>

이 외에 모든 기관들을 한 군데로 집결시킨 ‘아동기의 집(Maison de l’Enfance)’ 이라는 기관이 있다. 이 ‘아동기의 집’ 은 <표 14>에서 보듯이 0세부터 11세까지의 아동들을 위한 종합보육센터의 성격을 갖고 있다. ‘아동기의 집’ 은 아동들이 안정감을 가질 수 있고 여러 종류의 아동 관련 시설들을 한 군데로 집결시켜 시간 별로 중복 사용함으로써 낭비를 막을 수 있다는 장점이 있다.

---

124) 방승희 외, 「2005모범보육교사시설장해외연수보고서」, p.25. <http://children.seoul.go.kr>서울특별시보육정보센터 해외보육동향.

<표 14> 아동기의 집(Maison de l'Enfance) 하부기관

하부기관	연령	시간	인원(명)
집단유아원 creche collective	0~3세	7:30분~18:30분	80
시간제탁아소 halte garderie	0~3세	8시 ~ 18시	25
여가센터	3~8세	수요일, 방학 8시~18시	60
레스토랑	유치원아동 초등학교아동 부모	12시~14시 (수요일제외)	60
방과 후 기관	3~11세	12시~14시 16시~18시	
진료센터	0~6세	9시~12시 (금요일만)	
실내유아놀이센터	0~3세	월, 화, 목: 9시~11:30 14시~18시 금 : 14~18시	
자료센터	교사, 부모		

\* 자료 : 정미리, "프랑스의 야심찬 보육: 아동기의 집(Masion de l'Enfance)", 2004. pp.2~3. <http://chridren.seoul.go.kr>서울특별시 보육정보센터.

프랑스에서 유아교육은 무상이나 의무교육은 아니다. 유아교육시설인 유아학교(école maternelles)는 2세에서 6세 유아에게 무상으로 제공된다. 이 서비스는 국가의 교육부 책임이다. 유아교육의 경우 다양한 유형의 가족수당을 지급하여 각 가정에 재정적인 보조를 하고 있으며, 학교시설과 운영에 관한 전반적인 비용을 지방자치단체에서 부담하고 있다. 보육의 경우 국가의 지원은 보육시설을 양적으로 확충시키는 것에 머무르지 않고 영유아 자녀를 둔 가정에 보육보조금을 지원하거나 부모가 모두 직장에 다니는 경우 직장에서의 근무시간을 단축시키는 등의 제도적인 뒷받침을 하고 있다.<sup>125)</sup> 평균적으로 보육시설 운영비의 절반 정도는 지방 정부가 부담하며 부모는 운영

125) 한지혜, “프랑스 유아교육제도의 이해”, 「교육이론과 실천」(제12권 제2호) (경남대학교교육문제연구소, 2002.12), p.124.

비의 약1/4을 책임진다. 보육시설들은 지역가족수당국(Caisse d'allocations Familiales : 약칭 CAFs)으로부터 보조금을 받는다. 국립가족수당국(CNAF)은 사회보장제도를 위한 세 주요 부서 중의 하나이다. 1988년에 접어들면서 CNAF는 '아동기지원사업협정(contract enfance)'이라는 새로운 계획을 수립하였다. 이 계획에 따라 CAFs는 6세까지의 유아 양육을 위한 새로운 서비스를 지원하기로 하고 지방 정부는 협약기간인 5~7년 동안에 유아 양육 지원을 위한 예산 지출을 증가시키기로 하였다. 이 예산은 양육시설의 운영비를 포함하여 가족이 자신의 집에서 대리 양육자를 고용할 때도 보조금을 지원하고, 가족을 위한 보육 정보 센터나 보육 시설에서 일하는 교직원들의 훈련 등을 포함하는 다양한 일을 위해 사용될 수 있게 했다.<sup>126)</sup>

교육부는 교육목표와 유아학교에서 실시할 활동의 영역 그리고 그 활동이 조직되고 실시되는 방법을 제시하고, 교육부 장관이 교육발전과 정책의 중요한 부분을 결정한다. 보육시설의 확충 및 그 운영에 관한 업무는 중앙정부와 지방정부의 책임과 지원하에서 이루어진다. 중앙정부의 사회 및 가정복지부는 보육사업에 대한 기본정책의 수립이나 재정의 일부 담당하는데, 보육시설의 설치, 운영기준을 마련하고, 종사자의 양성과 자질을 통제하며, 건강·위생 부문을 감독하는 등의 책임을 맡고 있다. 중앙정부가 정해놓은 각종 법규나 기준은 보육시설의 질을 통제하기 위한 것으로 보육시설의 설치, 운영 및 감독에 관련된 사항들을 포함하고 있는데, 종사자의 자격과 자질, 대상 유아의 연령과 수, 종사자 대 유아의 비율, 집단별 유아의 연령과 수, 시설의 위치·규모·공간배열, 비품의 종류와 양, 건강·위험·안전·화재에 관한 조치사항, 서비스의 내용과 종류, 부모와의 관계 등이다. 지방정부는 보육시설의 설립과 운영의 역할을 담당한다.<sup>127)</sup>

126) Edward Melhuish & Peter Moss, *Day Care for Young Children: International Perspectives*, Routledge, 1991; 이 영외 역, 「세계의 영유아 보육 : 미국과 유럽을 중심으로」 (서울: 이화여자대학교 출판부, 1997), pp.34~37.

127) 방승희 외, 「2005모범보육교사시설장해외연수보고서」, pp.24~25. <http://children.seoul>.

프랑스의 유아교육정책은 부모의 사회 경제적 배경이나 소득 수준에 관계없이 모든 유아에게 교육을 받을 수 있는 균등한 기회를 보장함으로써 사회적 평등개념을 실현하고자 하는 이념에서 출발한다. 1982년 9월부터 사회 저소득 계층이나 소수민족이 밀집한 지역을 대상으로 교육 투자 우선 지역(ZEP: Zone d'Education Prioritaires)을 지정하여 이 지역에 집중적으로 교육적 투자를 함으로써 새로운 입장에서 교육 기회 균등성의 개념을 실현하고 있다. 교육 투자 우선 지역에 거주하는 유아들에게는 2세부터 유아학교에 입학 할 수 있는 우선권을 부여하고, 유아의 건강과 안전을 도모하며, 이 지역에 근무하는 교직원의 전문능력을 기르기 위한 현직 연수 계획뿐만 아니라 보상제도도 마련하고 있다.<sup>128)</sup>

프랑스의 유아학교는 공교육 체제에 편승하여 초등학교 영역으로써 자리 잡고 있다. 프랑스 교육부가 2002년 발표한 새 교육과정은 9월 새학기부터 유아학교를 비롯하여 초등학교에 적용되고 있다. 프랑스의 초등교육은 1989년 이후부터 유아학교 3년 과정과 초등학교 5년 과정이 통합되어 3단계의 사이클로 새롭게 구성되었는데, 이는 유아학교와 초등학교간의 연계를 도모하기 위함이다.

사이클은 유아학교 어린 반(petite section:만3세)에서부터 시작하여 3년을 단위로 새롭게 구성된다. 즉 어린 반, 중간반(moyenne section), 큰 반(grande section)을 묶어 제1주기인 ‘최초 학습주기(cycle des apprentissages premiers)’ 로 편성하고, 유아학교의 큰 반과 초등학교의 1,2학년(CP; course preparation, CEI: cours elementaires l'ese amnee)을 제2주기 즉 ‘기초학습주기(cycle des apprentissages fondamentaux)’ 로, 초등학교의 나머지 3개 학년(CE2, CM1: cours moyens lere annee, CM2: cours moyens des annee)을 제3주기인 ‘심화학습주기(cycle des approfondissements)’ 로 편성하였다.

---

go.kr서울특별시보육정보센터 해외보육동향.

128) 박은혜 외, 「세계의 유아교육제도」 (서울: 양서원, 2003), pp.107~108.

이러한 학년편성 즉, 유아학교의 큰 반을 유아학교교육과정과 초등학교의 저학년 교육과정에 동시에 편성시킴으로써 유아학교와 초등학교간의 연계성을 유지하기 위한 것으로 볼 수 있다.<sup>129)</sup>

이상과 같이 프랑스의 영·유아보육과 유아교육체제의 특징은 0~3세까지는 사회 및 가족복지부 관할의 보육시설과 2세~6세까지의 교육부 관할의 유아학교의 연령이원화 체제로써 3세 미만의 영유아는 주로 보육시설에서, (2)3세 이상의 유아는 유아학교에서 무상으로 교육을 받을 수 있도록 한다. 이러한 체제는 국가의 행·제도·재정적인 지원으로 이루어지고 있다.

프랑스의 보육과 유아교육제도는 다음과 같은 측면에서 우리나라 유아교육에 시사점을 준다. 프랑스의 영·유아보육과 유아교육은 국가가 적극적으로 개입하여 보육과 교육에 관여하는 등 행정적·제도적으로 정비가 잘 되어있다. 가정과 국가가 유아의 교육과 양육에 공동으로 책임이 있다고 여기는 공동육아형 국가인 프랑스는 아동의 권리에 중점을 둔 정책을 지향하고 있다. 즉, 부모 및 영유아들을 위한 영·유아보육시설과 유아학교를 지원해주는 다양한 정책을 발전시켰다. 보육시설 설치 및 운영지원, 유아학교 시설설비 및 운영에 관한 것, 유아교육의 무상제공, 교사인건비 및 점심식사 비용보조, 가족 및 아동을 지원하는 출산 휴가 관련, 육아휴직제, 출산 관련 의료혜택, 아동 수당, 부모교육 수당, 주택 임대료 보조 수당 등이 있다. 이러한 사회적 정책들은 국가의 인구를 증가시키고, 가족을 보호하기 위한 의도 아래 수립되었다. 모든 유아들이 평등하게 교육적 혜택을 받을 수 있도록 배려하는 기본 이념에서 출발하여 보육을 위한 가족지원정책이나 유아학교에 대한 지원이 이루어지고 있는 것이다.

---

129) 한지혜, “프랑스 유아교육체제의 이해”, 「교육이론과 실천」(제12권 제2호)(경남대학교교육문제연구소, 2002.12), p.129.

## 2. 일본

어린이는 자신의 가정에서 부모의 사랑과 보살핌을 받으며 자라는 것이 가장 바람직하며 유아기의 부모-자녀 유대가 인간 관계의 기초가 된다는 전통적인 육아관안에서 사회 환경의 변화와 함께 자녀 양육에 있어 보육이나 교육적 경험을 제공할 수 있는 보육시설에서의 대리 양육이 증가하고, 현재는 유·보일원화 정책으로 아동의 보육·교육을 어린이의 최선의 이익으로 보며 공동 육아의 관점을 반영하는 등 일본의 보육 및 교육정책 배경에는 복합적인 가치관이 공존되고 있다. 일본의 유아교육기관은 유치원령에 따른 문부과학성이 관장하는 유치원과 탁아소령에 따른 후생노동성에서 관장하는 보육소로 이원화되어 있으며, 유·보일원화를 위한 노력을 기울여오고 있다.

### 1) 역사적 배경

일본에서의 보육(child care)사업은 1875년 정부가 초등 의무 교육을 실시하기 위하여 아동들이 수업할 수 있도록, 데려온 어린 동생을 돌보아 주는 시설(komori gakko : baby-sitter school)을 제공한 것이 시초라 볼 수 있다. 그 후 공장에서 최소한의 단순 보호 차원으로 여성의 노동력 확보를 위한 공장 보육시설(kojo takujisho)을 개설하며 증가되기 시작하였고 1947년 [아동복지법]이 제정되어 보육사업이 복지 시설로 인정받기 시작했으며, 3세 이하의 유아 보육을 위한 시설로 규정함으로써 제도적으로 영유아 교육을 위한 유치원과 구분하여 이원화체제의 계기가 되었으며, 또한 이 시기는 전례없이 공적 자금이 대량 투입되는 전기가 되었다. 1958년 소득에 따른 월 보육료의 sliding scale 산정과 국가나 지방자치단체의 보조에 대한 체계가 확립되었고, 1965년 4세와 5세 유아를 위한 보육 지침을 제시함으로써 저소

특층 근로 여성의 자녀를 위한 보육시설과 초등학교 준비 기관으로써의 유치원으로 이원화하는 체제를 확고히 하였다. 1981년에는 근로 형태의 다양화로 인한 보육 요구에 따라 연장 보육과 야간 보육 사업을 위한 제도가 마련되었다.<sup>130)</sup>

일본 최초의 유치원은 1876년(메이지 9년) 도쿄여자사범학교의 부설 유치원이다. 1962년 4월 문부성은 1899년의 법규에 기초하여 ‘유치원법’을 통과시켰고 당시의 요구에 순응하기 위해 ‘유치원법 시행규정’을 통과시켰다.<sup>131)</sup> 일본 유아교육 진흥책은 1964년, 1971년 그리고 1991년 세 차례에 걸쳐 이루어졌다. 제1차 유치원 교육 진흥 계획은 공·사립 유치원을 신설하고 취원률 60%이상 끌어올리려는 목표를 가지고 시작되었고 이 계획으로 유아교육에 대한 일반인의 관심이 고조되고 유치원 교육에 대한 국민의 요구가 증가하게 되었다. 1971년 유아교육 진흥 10개년 계획이 수립되었는데, 5세아의 취원율 증가, 유치원 교육과정 기준 개선, 지방 행정 단위인 시(市)·정(町)·촌(村)에 공립유치원 설립 의무화, 그리고 사립유치원에 대한 재정 지원 등이 포함되어 있다. 이 두 차례에 걸친 유아교육 진흥책은 취원율 제고, 사립유치원에 대한 재정 지원, 공립 유치원 확충 등을 통하여 일본 유치원 교육의 기초를 확고히 하는데 결정적인 역할을 한다.<sup>132)</sup>

일본 유치원 교육의 발달과정에서 주목해야 할 점들은 첫째, 1950년대 후반부터 1970년대 초반에 걸쳐 제안 논의되었던 ‘유아학교’에 관한 구상이다. 그 내용은 유치원에 해당하는 4, 5세와 소학교 저학년의 1, 2학년인 6, 7세아를 하나의 학교에 수용한다는 안이었다. 이는 ‘유년기의 집단시설 교육이 가지는 여러 가지 가능성을 구명하기 위해 현재의 유치원과 소학교 교육의 연속성에 문제가 있다는 점과, 유년기의 조기화에 대응하는 취학시

---

130) 양옥승 외, 「세계의 보육제도」 (서울: 양서원, 1998), pp.195~197.

131) 한임순, 「최신 유아교육개론」 (서울: 동문사, 2004), p.97.

132) 박은혜 외, 「세계의 유아교육제도」 (서울: 양서원, 2003), pp.230~233.

기의 재검토, 조기교육에 따르는 재능 계발의 가능성 검토 등의 제안에 따라 구체적인 결론을 얻으려고 한 것'으로 볼 수 있다. 이 안은 결실을 보진 못했으나 유치원에 대한 재정 지원의 확대를 가져오는 계기를 만들었다. 둘째, 유·보 일원화운동을 들 수 있다. 유치원과 보육소를 일원화하려는 운동은 1926년 '유치원령' 공포와 더불어 처음 일어났다. 유치원 교육내용에 탁아 기능을 가미함으로써 일원화를 시도한 것이다. 직업여성을 보호해야 한다는 주장이 일어나면서 '탁아소령'이 제안되었고, 1938년 사회사업법이 제정되면서 탁아소는 사회사업시설로서의 위치를 굳히게 되었고, 유치원과의 법적 관계는 단절되고 말았다. 이후 유·보 일원화운동은 많은 논란과 주장이 있었지만 '보육소는 그 본질에 있어 유치원과는 목적을 달리하기 때문에 분명한 차이를 두어야 한다'는 후생성의 견해에 실시되지 못하고 말았다.<sup>133)</sup>

1990년대에 들어서 일본 유아교육계에서는 다시 유치원과 보육시설의 일원화문제가 대두되었다. 유치원은 중류층 가정의 어린이들을 위한 교육을 담당하고 어린이집은 저소득층 가정의 어린이들의 보육을 담당해 온 이원화된 기능이 바람직하지 않다는 지적이 제기되었다. 이에 대해 일본 정부는 1990년대에 들어서면서 양 기관을 물리적으로 일원화하기보다는 각각이 가지고 있는 기능을 통합하는 방안으로 문부성/후생성/노동성/건설성의 4대 신은 1994년에 '향후 유아교육 지원시책의 기본적 방향에 대하여'라는 일명 '엔젤플랜' (angel plan)을 제시하였다. 이 엔젤플랜은 1994년 3월 제시한 '21세기 복지비전 : 유아 인구의 감소와 고령화 사회 대비'에서 제시한 바와 같이 출산과 육아에 대해 안심할 수 있는 환경을 만들고 사회적 지원 체제를 정비하기 위한 종합적인 계획이다. 엔젤플랜은 향후 약 10년간 육아에 대한 사회적 지원을 종합적·계획적으로 추진하기 위한 목표를 가지고 보육, 고용, 교육, 주택 등에 관련하여 육아 지원 시책의 기본 방향과

133) 광노의, 「비교유아교육론」 (서울: 양서원, 2002), pp.284~285.

중점 시책 등을 언급하고 있다. 엔젤플랜에 의하여 긴급하게 추진한 5개년(1994-1999) 사업은 다음과 같다. ① 저연령아동(0-2세) 보육의 촉진, ② 연장 보육(오후 6시 이후의 보육)의 촉진, ③ 긴급시나 단기간의 보육을 행하는 보육시설 설치, ④ 영유아 건강지원 1일 서비스 : 질환회복기의 영·유아보육, ⑤ 방과후 아동클럽 확충, ⑥ 다기능 보육시설의 설치, ⑦ 보육시설의 인적배치 강화, ⑧ 영아나 복수 아동의 보육료 경감, ⑨ 지역양육지원센터 설치 등이다.<sup>134)</sup>

일본 문부성은 엔젤플랜 정책의 연장선에서 1997년 ‘탁아와 보육 추진 사업 실시요강’을 발표하여 유치원에서도 종일반을 도입할 것을 권고하고, 유치원과 보육소의 교육내용은 3세 이상을 중심으로 공동으로 하고 이에 대한 교사 연수는 유치원 교사와 보모가 합동으로 실시하도록 하였다. 또한 1998년에 문부성과 후생성은 ‘유치원과 보육소의 시설의 공용화 등에 관한 지침’을 발표하면서 보육소와 유치원이 서로의 시설을 공동으로 사용할 수 있음을 밝히고 이에 대한 지침을 공동으로 통지하였다. 이와 같은 일련의 정책들은 기존의 유치원과 보육시설을 물리적으로 통합하기 보다는 기능적으로 통합하려는 노력의 일환으로 볼 수 있다.<sup>135)</sup>

134) 실무연수단, “선진국보육정책실무연수결과보고서(호주, 일본)”, 2004, p.29. 2004년 여성가족부, 보건복지부, 교육인적자원부, 국무조정실, 노동부, 재정경제부, 농림부, 행정자치부 실무자들이 보육정책과 관련하여 중앙부처 및 지방자치단체의 역할 등 개정된 영유아 보육법 운영을 위한 방안 마련하고, 한국, 호주, 일본의 보육정책을 비교하여 보육의 질을 제고하고 보육서비스를 다양화시킬 수 있는 정책대안 마련키 위해 2004.5.23~6.3 동안 호주(시드니)의 호주인증협회(NCAC)방문(보육시설 인증체계, 업무처리절차 등 인증 전반에 관한 사항), 연방가족지역부 관계자 면담(호주의 보육정책에 관한 사항 방문 및 연방가족지역부 관계자 면담), 보육시설 및 유치원시찰, 일본의 후생노동성 방문(일본의 보육정책, 특히 보육예산지원에 관한 사항), 전국보육단체연락회 보육연구소 관계전문가 면담(보육관련 단체, 연구소 등 활동과 일본의 보육정책에 관한 사항), 요코하마시청 방문(요코하마시의 보육정책 및 보육지원에 관한 사항), 보육원 방문 후 작성한 연수결과보고서이다.

135) 박은혜 외, 「세계의 유아교육제도」 (서울: 양서원, 2003), pp.233~236.

2000년 엔젤플랜의 추진을 완료한 일본 정부는 신엔젤플랜 (2000-2004)을 수립하였다. 신엔젤플랜의 주요 내용은 다음과 같다. ① 저연령아동(0-2세) 보육의 촉진, ② 다양한 보육서비스 확충 : 연장보육, 휴일보육, 일시보육, 다기능 보육시설, ③ 재택아동 보육 지원, ④ 일과 육아의 병행 지원 : 육아휴직, 육아에 관한 전화상담, 정보제공, 직장보육, 탄력적 근무제도, 간호휴가, 재취업 지원, ⑤ 남녀평등풍토 조성 : 고용평등, 성별역할분담 시정, 직장 우선의 기업풍토 시정, ⑥ 모자보건 의료체제의 정비, ⑦ 지역사회 양육지원 네트워크 구축, ⑧ 교육환경의 개선, ⑨ 경제적 부담의 경감 : 육영장학사업, 복수자녀에 대한 부담 경감, ⑩ 주거환경의 개선 등이다. 엔젤플랜 및 신엔젤플랜 모두 보육의 확대에만 머무르지 않고 자녀양육을 위한 사회분위기 구축에 중점을 두고 있다.

현 일본정부는 유치원과 보육시설을 연계하여 아동의 양육을 지원하는 체제를 구축하자는 것이 정책의 초점이다. 2003년 내각회의에서 2006년까지 유치원, 보육시설 일원화방안을 검토하라는 결정이 내려졌고 후생노동성은 부모의 취업 등과 무관하게 모든 아동들이 보육시설을 이용할 수 있도록 하는 방안에 대해 검토하고 있으며, 주요 검토내용은 보육료 책정 방법 및 정부지원의 수준 등이다. 이에 대하여 관련 학계 및 단체에서는 동 일원화 방침이 기존의 시설 및 종사자 기준을 저하하지 않는 한 반대하지 않는다는 입장이다.<sup>136)</sup>

2004년 5월부터 「취학전의 교육·보육을 일체화 한 종합시설」 이하 「종합시설(가칭)」에 관한 검토를 추진하고 있으며, 2005년도 일본 보육정책 「차세대 육성지원 대책 교부금」의 대상 사업으로써 현재 「종합시설(가칭)」 즉, 유치원과 보육소의 기능을 일체화 한 幼·保 종합시설의 모델 사업이 추진되고 있다. 이 사업은 2005년도 예산안에 있어서 「종합시설(가칭)」의 교육·보

136) 실무연수단, “선진국보육정책실무연수결과보고서(호주, 일본)”, 2004, pp.29~39에서 내용 발췌 재구성.

육 내용, 직원 배치, 시설 설비 등을 검토하기 위하여 모델사업(공립15개소, 사립15개소)을 실시하기 위한 경비를 계획하고 있는 중이며, 이후 계획에 있어서 이 시행사업의 결과를 고려하여 구체적인 제도를 설계하고 2006년도부터 본격적으로 실시하는 것으로 되어 있다.<sup>137)</sup>

「종합시설(가칭)」의 검토안에서 ‘생애에 영향을 미치는 인간 형성의 기초가 되는 취학 전 교육·보육의 현상과 과제’를 다음과 같이 설명하고 있다.

첫째, 어린이를 둘러싼 사회적 환경의 변화와 어린이 성장에 대한 과제, 둘째, 저출산화가 진행됨에 따라 어린이 수와 형제 수가 감소하는 상황에서 영유아의 성장·발달에 중요한 집단활동이나 다른 연령과의 교류의 기회 부족, 셋째, 다양한 취업 형태를 비롯한 생활형태의 다양화에 따른 보육 요구에의 대응과 유치원 교육에 있어서도 지역에 따라 그 기회 편재 없이 또한 유치원 교육을 원하는 자에게 다양한 교육기회를 주어야 한다는 교육 요구에의 대응, 넷째, 자녀 양육을 둘러싼 환경의 변화와 함께 특히 유치원이나 보육소에 다니고 있지 않은 재택의 3세 미만 아동의 자녀양육지원에 있어서, 보호자가 자녀양육에 관한 상담을 할 수 있는 장소와 아동들과 함께 교류할 수 있는 장소의 부족, 다섯째, 맞벌이 가정과 심각한 사회 경제안에서 대기아동 문제를 해소하기 위한 실천과 함께 남성을 포함한 모든 이의 일하는 시간과 생활하는 시간이 균형적으로 이루어 질 수 있도록 하기 위하여 일하는 형태에 관해 제고하여 일과 자녀양육의 양립 지원, 여섯째, 유치원·보육소를 포함한 제반 과제로 각 지역에서 유치원과 보육소의 연계가 진행되고 있지만 지역에 따른 과제나 부모의 유아교육·보육 요구가 다양화되고 있으므로 지역에 따라서는 기존 제도의 범위 안에서의 연계만으로는 유연하

---

137) 한재희, “일본의 幼保 일원화 정책 「종합시설」 제도에 관하여 : 취학전 교육·보육을 일체화 한 「종합시설」의 추진”, 2005, p.1. <http://www.educare.or.kr>. 중앙보육정보센터 해외보육-일본.

게 대응할 수 없으며 또한 어린이 발달은 연속되고 있으므로 취학 전 어린이를 대상으로 유아교육·보육을 하는 시설과 초등학교와의 연계를 강화할 필요성이 있다고 지적하고 있다. 이 「종합시설(가칭)」은 어린이와 부모를 둘러싼 사회 환경의 변화 속에서 어린이의 시점에 서서 ‘어린이의 최선의 이익’을 가장 중요하게 고려한다는 데 의의를 갖고, 기존의 제도와 범위만으로는 지역에 따라서는 다양화하는 유아교육·보육 요구에 유연하게 대응하기 힘든 상황이므로 지역이 자주성을 갖고 지역의 실정이나 부모의 유아교육·보육 요구에 적절하고 유연하게 대응할 수 있도록 하기 위한 새로운 서비스 제공의 범위를 제시하려고 하는 것으로, 이는 새로운 시설의 신설을 의도하는 것이 아니라 기존시설에서의 전환이나 기존시설이 갖고 있는 기능을 상호 살려가면서 연계하는 것 등을 포함한 가능한 유연한 제도의 방향으로 검토하는 것임을 말하며 적극적으로 시설의 신설을 의도하는 것은 아님을 밝히고 있다.

「종합시설(가칭)」의 기본적 기능은 부모의 취업 유무·형태 등으로 구별하는 것이 아닌 0세에서 취학 전 어린이와 그 보호자에게 적절한 유아교육·보육의 기회를 제공하고, 재택을 포함한 지역의 자녀 양육 가정에 대하여 자녀 양육에 필요한 상담·조언의 지원과 함께 그 지역의 부모와 아이, 누구라도 함께 교류할 수 있도록 장소를 제공하는 것이고, 부모의 육아를 단순히 대신해주는 것이 아니라 부모와 함께 자녀 양육에 참가하고 부모의 육아 능력 향상(부모 교육)의 지원을 통해서 어린이의 보다 좋은 성장을 실현토록 해야 함을 강조하고 있다.

보육과 교육의 내용으로는 일관된 어린이의 성장의 중시와 어린이의 발달 단계상 0~2세 아동의 경우 어른에 의존도가 높고 집단 활동보다도 개별적인 대응을 중심으로 할 것, 3~5세 아동의 경우에는 어린이끼리의 집단 활동을 중심으로 하는 것에 유의하여 4시간 정도의 공통의 교육·보육시간의 활동내용을 유치원 교육에 상당하는 것으로 하고, 초등학교 교육과의 적절

한 연계 등으로 보고 있다.<sup>138)</sup>

「종합시설(가칭)」 모델사업의 실시형태로는 다음의 3가지를 기본으로 하고 있다.<sup>139)</sup>

- ① 기존의 유치원과 보육소가 연계해서 실시하는 【幼保(유보) 연계형】  
원칙으로써 유치원과 보육소의 공용화 시설 (合築(합축), 併設(병설) 또는 동일 부지내, 단 건물이 떨어져 있어도 시설의 관리 운영 및 교육·보육을 일체적으로 실시하고 있으면 가능한 것으로 한다.
- ② 유치원에 보육소 기능을 부가해서 실시하는 【유치원 실시형】  
유치원에 새롭게 정원 외 보육시설이 병설된 것으로 기존의 유치원이 부가적으로 보육 서비스를 제공한다.
- ③ 보육소에 유치원 기능을 부가해서 실시하는 【보육소 실시형】  
보육소에 새롭게 정원 외 유아교육시설이 병설된 것으로 보고 기존의 보육소가 부가적으로 교육 서비스를 제공한다.

이 사업의 경비는 문부 과학성과 후생 노동성과 지출하며, 【유치원 실시형】의 사립 유치원에 대해서는 후생 노동성이, 【보육소 실시형】의 사립 보육소에 대해서 문부 과학성이 지출하도록 하고 있다.

---

138) 중앙교육 심의회 유아교육부회와 사회보장 심의회 아동부회의 합동 검토회의, "취학전 교육·보육을 일체화 한 종합시설에 관하여(2004.12.24)", 月刊「保育情報」, 2005.2. 한재희, “일본의 幼保 일원화 정책 「종합시설」 제도에 관하여 : 취학전 교육·보육을 일체화 한 「종합시설」의 추진”, 2005, pp.3~5에서 내용 재구성.

139) 문부 과학성 초등·중등 교육국 유아교육과 후생 노동성 고용관등·아동 가정국 보육과, "종합시설 모델 사업에 관하여(案)(2004)", 月刊「保育情報」, 2005.2. 한재희, “일본의 幼保 일원화 정책 「종합시설」 제도에 관하여 : 취학전 교육·보육을 일체화 한 「종합시설」의 추진”, 2005, pp.11~12.

## 2) 영·유아보육 및 유아교육제도

현재 일본의 유아교육기관은 문부과학성이 관장하고 있는 유치원과 후생노동성이 관장하고 있는 보육소의 두 기관으로 나눌 수 있다.<sup>140)</sup> 유치원은 만3세에서 초등학교 취학전 아동이 대상이며, 보육소는 0세에서 취학 전 보육이 결여되어 있는 영유아를 대상으로 한다. 2004년 4월 1일부터 시행된 유치원 교육요령을 보면 건강, 인간관계, 환경, 언어, 표현의 다섯 영역으로 편제되어 있으며,<sup>141)</sup> 보육소는 3세 미만의 경우 발달 특성상 영역별 구분없이 일괄적으로 제시하였고 3세 이상인 경우는 이를 포함하는 기초 사항과 건강, 인간관계, 환경, 언어, 표현의 내용으로 유치원의 교육 내용 영역과 일치한다.<sup>142)</sup> 보육시설과 유치원의 차이는 보호자가 일하고 있는지 여부에 달려 있다. 따라서 유치원과는 달리 보육시설은 보호자가 임의로 아동을 보낼 수 없으며 시정촌의 입소허가를 받아야 한다. 보호자가 시정촌을 거치지 않고 보육시설에 아동을 보낼 경우 정부로부터 전혀 지원을 받을 수 없다. 아동복지법에 규정된 보육시설은 보호자의 취업 등의 사정에 의해 가정에서 보육이 불가능한 아동에 대하여 보육(보호와 교육)을 행하는 복지시설인데 반하여, 학교 교육법에 규정되어진 유치원은 보호자의 희망에 의해 유아 교육을 행하는 학교이다.<sup>143)</sup> 유치원과 보육시설의 차이는 다음의 <표 15>와 같다.

140) 박은혜 외, 「세계의 유아교육제도」 (서울: 양서원, 2003), p.241.

141) 신옥순, 「유아교육학개론」 (서울: 학지사, 2005), p.49.

142) 양옥승 외, 「세계의 보육제도」 (서울: 양서원, 1998), p.206.

143) 실무연수단, “선진국보육정책실무연수결과보고서(호주, 일본)”, 2004, p.34.

<표 15> 유치원과 보육소의 비교

구 분	보 육 소	유 치 원
관장부처	후생노동성 - 시정촌	문부과학성 - 교육위원회(공립), 도도부현(사립)
성 격	아동복지법에 의한 아동복지시설	학교교육법에 의한 학교
대상아동	0세부터 취학 전 보육이 결여되어 있는 영·유아	만 3세부터 취학 전 유아
입소방법	시정촌과 보호자간 계약	보호자의 희망
보육내용 (영역구분)	보육시설 보육지침 건강상태 관찰, 이상유무, 건강진단, 3세이상-기초적사항 (건강, 인간관계, 환경, 언어, 표현)	유치원 교육요령 건강, 인간관계, 환경, 언어, 표현
보육자	보육사	교사
입 소	시정촌과 보호자의 계약	보호자와 유치원의 계약
개설일수	300일 이상(봄, 여름, 겨울 휴일 없음)	39주 이상(봄, 여름, 겨울 휴일 있음)
보육시간	원칙 8시간(11시간 이상의 개소) 연장보육 10600개소(02년도) 야간보육 55개소(02년도) 휴일보육 354개소(02년도)	4시간 표준 위탁보육 8473개소(02년도)
종사자배치	0세 3:1 1,2세 6:1 3세 20:1 4,5세 30:1	1학급 35인 이하(35:1)
보 육 료	시정촌에서 결정 (소득에 따른 차등보육료 sliding scale)	설치자가 결정 (공립은 시정촌, 저소득자에 정부지원)
시설기준	보육실, 놀이실, 옥외 놀이터, 조리실, 화장실	보육실, 놀이실, 보건실, 화장실, 운동 장, 음료용 설비, 종사자실 등

\*자료 : 박은혜외, 「세계의 유아교육제도」 (서울: 양서원, 2003), pp.242~243; 실무연수단, “선진국보육정책실무연수결과보고서(호주, 일본)”, 2004, p.35에서 발췌 재구성.

2003년 현재 약 22,400의 보육시설이 있으며 보육시설의 정원은 약 199만 명이고, 유치원은 14,200개소가 있다. 일하는 엄마를 둔 아동의 경우 보육시설을 이용하고, 전업주부의 아동은 유치원을 이용하는 것이 원칙이다.

보호자가 아동을 보육시설로 보내고자 할 때는 시정촌에 신청을 하며, 시정촌은 아동의 양육이 부족한가를 확인한 후 입소여부를 결정한다. 시정촌의 결정이 없이 임의로 아동을 보육시설로 보낼 수는 없으며, 시정촌이 허가하지 않으면 보호자는 아동을 인가의 보육시설에 보낼 수는 있지만 정부 지원은 전혀 받을 수 없다. 시정촌은 매월초 보육시설에 운영비를 일괄 지불하며 보육시설은 운영비의 범위내에서 운영한다. 보호자는 보육료를 시설이 아니라 시정촌에 납부한다. 보육의 필요성이 인정되는 아동에 한하여, 보육의 전 과정에 정부가 관여하고 관리를 하고 있다.

보육시설 정원보다 보육시설에 들어가고자 하는 아동의 수가 많기 때문에 아동의 환경이 열악한 순으로 우선적으로 배치한다. 보육시설은 크게 정부가 설치하는 것과 민간이 정부가 정한 기준에 부합되게 설치하는 것, 즉 인가시설로 나눌 수 있다. 인가시설의 경우 시설장이 자격요건을 갖추고 있지 않더라도 정부에서 지원을 하며 자격요건을 갖춘 시설장이 있는 경우 지원 금액이 약간 더 많다.

일본의 경우-특히 대도시를 중심으로, 보육시설의 부족으로 입소신청을 하더라도 보육시설에 입소할 수 없는 심각한 상태에 있으며, 일본의 보육정책의 목표는 대기아동을 제로로 하는 것이다. 보육정책은 지방자치단체를 중심으로 추진되고 있으며, 중앙정부는 지방자치단체에 대한 보조금 지급업무를 주로 담당한다. 도도부현은 보육시설의 허가 및 인가, 지도감독, 감사, 보육교사 시험 실시, 보육시설에 대한 건물설비비, 운영비 지원 등을 담당하며, 시정촌은 보육시설의 운영을 직접 지원하고 보육시설 입소 조치, 기획, 관리, 경리, 지도 등을 담당한다.<sup>144)</sup>

일본에서는 우리나라 보다 앞선 1994년부터 출산율 저하로 인한 소자녀현상에 대한 대책의 일환으로 보육정책을 추진하며 후생노동성, 문부성, 건설성 등 관련부처가 엔젤플랜, 신엔젤플랜, 소자녀대책 등 종합적인 대책을 합

---

144) 실무연수단, “선진국보육정책실무연수결과보고서(호주, 일본)”, 2004, pp.36~37.

게 추진하고 있다. 이러한 자녀양육 및 탄력적인 고용환경 및 성평등 사회 분위기 구축도 병행하고 있다. 이와 함께 1960년대부터 논의되었던 유·보 일원화에 대해 2003년 유치원 및 보육시설을 연계하는 종합시설의 설치를 2006년까지 검토할 것을 결정하고 시범모델사업을 계획하고 있다.

이상과 같이 일본의 영·유아보육 및 유아교육정책은 그 제도나 운영면에서 우리나라와 유사점이 많다. 통합의 의미가 단순한 장소의 통합이 아닌 기능의 통합으로 일본에서의 통합이란 유치원, 보육시설이 있지만 필요에 따라 통합시설을 만드는 것이지 원래 논의했던 유치원, 보육시설 일원화와는 다르다. 종합시설을 통한 유치원과 보육시설의 기능적 통합 등은 향후 우리나라의 보육 및 유아교육 정책결정시 고려할 만한 시사점을 제공해 준다고 볼 수 있다.

### 3. 스웨덴

공동육아형 국가인 스웨덴은 7세 미만의 취학전 아동기의 모든 아동에게 교육과 보호를 담당하는 행정 부서가 교육과학부로 일원화되어 있다. 의무교육 전의 아동에게 제공되는 양육은 ‘유아학교(pre-school)’라고 명명되고, 보육시설(daghem), 어머니모임(oppen forskola), 유치원(delitidsforskola)을 포함한다.<sup>145)</sup> 유아교육은 복지정책과 통합되어 이루어지고 있으며 모든 아동에 대한 평등권 및 평등한 기회 제공의 개념을 포함하고 있다. 서구의 선진국들 가운데서도 가장 진보적인 제도를 갖추고 있으며 아동 및 복지 정책을 꾸준히 확대 발전시켜 왔다. 보호와 교육을 함께 제공함으로써 아동의 발달

---

145) Edward Melhuish & Peter Moss, *Day Care for Young Children: International Perspectives*, Routledge, 1991; 이 영외 역, 「세계의 영유아 보육 : 미국과 유럽을 중심으로」 (서울: 이화여자대학교 출판부, 1997), p.129.

을 도모하고 아동의 사회적 효능감을 목적으로 하는 통합적 프로그램을 제공한다.

## 1) 역사적 배경

스웨덴의 경우 영·유아보육 및 유아교육은 크게 유아학교, 탁아소, 유치원의 세가지 근원에 기초하고 있다. 1836년 최초의 스웨덴 유아학교는 저소득층 가정의 유아들을 보호하고 기본적인 능력을 향상시킴으로써 이후의 범죄행동을 미연에 방지하는 데 있었다.<sup>146)</sup> 이 유아학교는 1950년대까지 존속하였으며 후에 탁아소나 유치원으로 전환되었다. 1854년 처음 스톡홀름에 세워진 스웨덴의 탁아소는 어머니가 취업함으로써 집에 홀로 남겨진 가난한 가정의 아동들을 위한 것으로 초기의 탁아소는 자선 형태로 운영되었다. 1960년대까지 탁아소는 편모 가정의 지원 등과 같은 사회적 측면이 강조되어 설립되었으며 정부 보조금이 지급되었다. 스웨덴 최초의 유치원은 1896년 프리벨의 교육 이념을 바탕으로 설립되었으며, 대부분 부유한 계층의 유아들을 대상으로 하였다.

1960년대에 들어서면서 여성 노동력의 필요로 유아교육에 대한 정부의 관심이 고조되고 이에 따라 중앙정부와 지방정부에서는 스웨덴 복지 체제의 일환으로 보육시설을 설립하기 위한 계획을 수립하게 되었다.<sup>147)</sup>

1960년에 아동복지법을 개정하여 아동 복지 사업에 대한 공적 지원을 공식화하고 아동 복지 전문 인력의 육성을 위해 노력하였다. 1970년대까지 스웨덴의 사회·경제적 상황에 따라 공적 지원이 상당히 확대되었고, 공립 보육시설이 무려 700%가 증가하여 보육시설의 양적 확대가 본격적으로 이루어졌다.<sup>148)</sup>

146) 박은혜 외, 「세계의 유아교육제도」 (서울: 양서원, 2003), p.188.

147) 박은혜 외, 「세계의 유아교육제도」 (서울: 양서원, 2003), pp.188~189.

여성의 노동력 필요에 따라 탁아 서비스에 대한 요구가 급증하여, 1968년 스웨덴 유아 서비스의 분기점이라고 할 수 있는 68보육설비위원회(68 Commission on Nursery Provision)가 결성되었다. 이 결과 의회에서 “지방자치단체는 그 지역의 모든 6세 아동들이 보육서비스를 받을 수 있도록 해야 한다”는 내용을 1975년 취학전교육법(Preschooling Act)<sup>149)</sup>의 제정을 통해 공포하게 되었다. 이 법에 의해 지방자치정부는 보육 서비스 운영에 대한 향후 5개년 계획을 수립하여 매년 요구되는 보육 서비스 확장 및 이에 대한 대비책을 제시하도록 요구되었다.<sup>150)</sup> 이 법에 의한 보편주의적 아동 보육 제도가 마련된 것이다. 이 법은 지방 자치 단체가 6세 이하의 아동을 위한 교육과 보호시설을 마련하여 보육 서비스를 제공하는 것을 지방 자치 단체의 의무로 규정하였다. 또한 동년 국가위원회는 모든 유아교육기관의 명칭을 ‘유아학교(forskolar, preschool)’로 통일하였다. 유아학교는 반일제와 종일제로 운영되는데, 유아들을 반일제(예전의 유치원)에 출석시키느냐 종일제(예전의 탁아소)에 출석시키느냐는 부모들에 의해 결정되며, 지방자치단체는 부모의 요구에 부합하는 유아학교를 설립해야 할 책임이 있다.<sup>151)</sup> 1977년 취학전교육법이 탁아법(Childcare Act)으로 대체되면서 지방정부의 보육시설 증설에 대한 책임을 강화했을 뿐만 아니라, 이에 대한 감독을 국가보건복지위원회(National Board of Health and Welfare)에서 행하도록 규정하였다. 1982년에는 탁아법이 사회복지법(Social Service Act)에 통합되었으며, 이 법은 국가적 통제 및 지방정부의 책임에 대한 기술보다는 목표 지향적이며 의지를 표명하는 데 더 치중하여 1.5세에서 6세까지의 모든 아동을 위한 서비

148) 양옥승 외, 「세계의 보육제도」 (서울: 양서원, 1998), p.18.

149) public preschool, preschooling, preschool Act로 영역되며 취학전교육법, 공공유치원법, 유아교육법 등으로 해석된다. 여기서는 모든 6세 취학전 아동들을 보호하고 교육한다는 취지에서 취학전 교육법으로 통일하여 사용한다.

150) 박은혜 외, 「세계의 유아교육제도」 (서울: 양서원, 2003), p.194.

151) 박은혜 외, 「세계의 유아교육제도」 (서울: 양서원, 2003), p.189.

스를 1991년까지 확보하는 것에 대한 정부 법안이 상정되었다. 국립 보건 복지국에서는 ‘유아 교육 프로그램(Pre-school Educational Program)’ 이라는 보고서를 발간하여 아동 양육 문제를 위한 사회적 책임에 관한 당국의 관점을 분명히 제시해 놓았다. 이 보고서에서는 pre-school이라는 용어를 시설 탁아와 유치원을 총칭하였으나 당국은 서문에서 이 프로그램을 7세 미만 아동을 위한 모든 형태의 보육에 해당되는 지침서임을 분명히 밝혀둠으로써 가정 보육 시설의 탁아모까지 모두 해당시켰다. 아동 보육 시설은 모든 아동의 재산이며 기회로 간주되었고 ” 가정을 대체하는 곳인 동시에 아동의 일반적인 사회적·문화적 환경 “으로 보았다. 또한 ‘유아 교육 프로그램’에서는 가정과 유아교육기관간의 긴밀한 협조를 매우 중요하게 생각하며 국립 보육 시설의 목적뿐 아니라 보육에 관심을 가지고 여러 집단간의 역할 분담과 책임에 대한 당국의 관점을 명시해 놓았다.<sup>152)</sup> 1995년 사회복지법이 개정됨에 따라 지방정부는 부모가 취업하거나 학업중인 1세부터 12세까지의 아동을 위한 탁아 서비스를 제공해야 할 책임을 지게 되었다. 1990년대에 들어서면서 유아교육기관에서의 교육적 측면이 강화되고 학교에서의 보호적 측면이 강화됨에 따라 1997년 교육법(Education Act)을 개정하고 유아교육 기관에 대한 감독과 책임이 보건복지부에서 교육과학부로 이양되어 현재 스웨덴의 유아교육기관은 국가교육위원회의 감독을 받고 있다.<sup>153)</sup> 통합적 유아 교육 및 보육 프로그램은 의무교육 연령(만7세 이하) 이전의 모든 아동들을 대상으로, 정부가 재정의 대부분을 부담하고, 질적으로 높은 수준의 서비스를 제공하며, 부모는 가정의 수입에 비례하여 비용을 부담하게 된다. 이러한 통합적 프로그램은 대부분의 경우 기관에서 이루어지고 있으나 가정탁아도 3세 미만의 아동을 위해 매우 중요한 부분을 차지하고 있다.<sup>154)</sup> 스웨덴에서

152) Edward Melhuish & Peter Moss, *Day Care for Young Children: International Perspectives*, Routledge, 1991; 이 영외 역, 「세계의 영유아 보육 : 미국과 유럽을 중심으로」 (서울: 이화여자대학교 출판부, 1997), pp.136~137.

153) 박은혜 외, 「세계의 유아교육제도」 (서울: 양서원, 2003), pp.194~195.

유아교육기관은 교육의 첫 단계로 인식되고 있으며, 유아교육기관과 초등학교에서의 교육은 서로 연계되어야 하고 두 기관의 교사들은 서로 협동해야 한다는 것이 사회 전반적으로 인식되어 있다. 만6세 아동들은 대부분 초등학교에 소속된 ‘유치반(kindergarten class)’이라는 특별한 유형의 유아교육기관에 다니고 있으므로 유아교육기관과 초등학교의 통합은 당연히 되고 있다. 현재 스웨덴 영·유아보육 및 유아교육관련 행정업무는 교육과학부가 담당하며, 유형은 유아교육과 방과후 보육으로 구분할 수 있다. 스웨덴의 보육비용은 대부분 정부재원에 의존하며, 지방자치단체와 정부, 수익자 즉 부모가 분담하고 있다. 개별가족이 부담하는 보육비용은 전체 보육 비용의 약 10~15%로 지방에 따라 다르게 정해져 있다.<sup>155)</sup>

## 2) 영·유아보육 및 유아교육제도<sup>156)</sup>

스웨덴에는 유아의 교육 및 보호를 위한 기관인 ‘유아학교’ (forskolar, preschool)’는 기관 보육시설(daghem, daycare centers)과 시간제 유아 집단 (deltidsgrupper, part time groups), 개방유아학교(또는 어머니모임, open-forskola, open preschools, mother’s club)을 지칭할 때 사용된다. 그 외 대표적인 유형이 공립과 사립의 가정 보육시설(familjedaghem, family day care)과 주로 6~7세부터 12세까지의 아동을 대상으로 한 레저타임센터

154) 박은혜 외, 「세계의 유아교육제도」 (서울: 양서원, 2003), p.187.

155) 김경희, “영유아보육의 현황과 개선방안”, 「입법정보」제110호, 2003.10.31. pp.10~11.

156) 박은혜 외, 「세계의 유아교육제도」 (서울: 양서원, 2003), pp.202~205; Edward Melhuish & Peter Moss, *Day Care for Young Children: International Perspectives*, Routledge, 1991; 이 영외 역, 「세계의 영유아 보육 : 미국과 유럽을 중심으로」 (서울: 이화여자대학교 출판부, 1997), pp.129~131; 양옥승 외, 「세계의 보육제도」 (서울: 양서원, 1998), pp.27~31에서 재구성.

(fritidshem, leisure time center) 등이다.<sup>157)</sup>

### (1) 유아학교(forskola, preschool)

일반적으로 종일제기관으로 교육활동과 보호가 함께 제공된다. 1세부터 6세까지의 아동을 대상으로 부모가 취업 또는 학업중인 경우, 그리고 발달을 특별히 지원할 필요가 있는 아동인 경우 보통 월요일부터 금요일까지 오전 6시 30분부터 오후 6시까지 연중 문을 연다. 아동들은 연령에 따라 하나에서 세 개의 혼합 연령 집단으로 이루어져 있으며, 이러한 집단은 0세부터 6세까지 또는 12세까지 아동을 묶거나(확대된 형제집단: extended sibling group), 3세 이상 6세 아동을 위한 집단(형제집단: sibling group), 3세미만의 영아를 위한 집단(영아반: toddler group)등으로 나누어 구성하였으며 현재는 매우 다양한 형태의 집단 구성이 존재하고 있다. 부모들은 매달 자녀가 기관에서 지내는 시간 및 수입 정도, 자녀의 수에 따라 조정되는 비용을 부담하고 있고, 이는 지방정부에 따라 차이가 많이 나고 있다. 유아학교에 위탁되는 아동의 연령은 1~6세이며 2001년 현재 같은 연령층 아동 전체의 77%가 등록 되어 있다.

### (2) 시간제유아집단(deltidsgrupper, part time groups)

4~6세 아동을 대상으로 하여 대체로 15~20명 집단으로 운영되며 오전 또는 오후에 하루 3시간의 보육 서비스를 제공한다. 시간제 유치원은 6세 아동에게 무료로 제공된다.

---

157) 양옥승 외, 「세계의 보육제도」 (서울: 양서원, 1998), p.27; Edward Melhuish & Peter Moss, *Day Care for Young Children: International Perspectives*, Routledge, 1991; 이영외 역, 「세계의 영유아 보육 : 미국과 유럽을 중심으로」 (서울: 이화여자대학교 출판부, 1997), p.129.

### (3) 개방유아학교(openforskola, open preschools)

집에 있는 부모와 가정탁아 보모, 그들의 자녀들을 위해 사회적·교육적 자극을 제공하는 기관으로 시간 나는 대로 들러 활동할 수 있는 곳이다. 이 기관은 국가 보조금을 받으며 지방 자치 행정부에서 장소와 유아 교사를 지원해 줌으로써 부모나 보모는 그들이 원하는 시간에 언제든지 개방 유아학교에 올 수 있다. 단 부모는 반드시 자기 자녀들과 함께 있어야 하고 부모나 보모들이 유아교사와 함께 아동들을 위한 교육적 활동을 개발하기 위한 기회를 제공하고 친목의 중심지가 되기도 한다.

### (4) 가정 보육시설(familjedaghem, family day care)<sup>158)</sup>

대부분의 지방 정부에서는 또한 가정 보육시설을 운영한다. 지방정부가 탁아모를 고용하고 아동의 부모는 지방정부에 세금을 낸다. 탁아모가 아동의 집에서 12세까지의 아동들을 돌보고 자신의 자녀까지 포함하여 최대 10명의 다양한 연령의 아동들을 다양한 시간대에 돌보게 된다. 시간제로 탁아모를 이용하는 이유는 많은 지방 정부에서, 보육 시설에서 시간제 양육을 원하는 아동까지 받기에는 너무 비용이 많이 들기 때문에 보육 시설에는 종일제 양육을 필요로 하는 아동들만을 입학시키기 때문이다.

### (5) 레저타임센터(leisure time center)

지방정부에서 운영하는 레저타임센터는 방과후 전·후 보육서비스를 제공하기 위한 것으로 6~12세 아동을 돌본다.

스웨덴의 영·유아보육 및 유아교육시설을 표로 구성하면 <표 16>과 같다.

---

158) 화밀리에다그헴(familjedaghem)은 일종의 조직화된 탁아모 형태로서 우리나라 현행 제도 중에서는 가정 보육시설과 가깝다. 이 영외 역, 「세계의 영유아 보육 : 미국과 유럽을 중심으로」 (서울: 이화여자대학교 출판부, 1997), p.130에서 재인용.

<표 16> 스웨덴의 보육 및 유아교육시설 유형

형태	대상 아동 연령	보육시간	집단 크기
유아학교 (forskola, preschool)	1~3세 3~6세 1~12세	종일반 (7~12세)	10~18명
시간제유아집단 (deltidsgrupper, part time proups)	4~6세	1일 3시간 (오전 또는 오후)	15~20명
개방유아학교 (openforskola, open preschools)	1~6세	주1~5일 개방 1일 2~3시간 또는 종일	10~20명 다양함
가정보육시설 (familijedaghem, family day care)	1~12세	종일 또는 시간제	2,3~10명
레저타임센터 (leisure time center)	취학아동 7~12세	방과전·후 시간	20~40명

\*자료 : 양옥승 외, 「세계의 보육제도」 (서울: 양서원, 1998), p.28

스웨덴의 영·유아보육 및 유아교육은 복지정책과 통합되어 교육과학부의 일원화된 관리체제하에서 부모가 선택할 수 있는 다양한 보육 및 교육시설이 존재하고 있다. 스웨덴은 특히 어린 아동의 부모를 위한 광범위한 제도를 개발해 왔으며 세계 최초로 어머니뿐만 아니라 아버지에게도 유아기의 자녀 양육을 위해 필요한 경우 유급 휴직 제도를 정착시킨 나라이다. 유급 부모육아휴직법(Paid Parental Leave Act)에 따르면, 부모 중 아무나 정상급료의 80%에 상당하는 보상을 받으면서 출산 후 360일 동안 유급 휴직이 가능하도록 하였고, 아버지 또한 출산휴가의 권리가 있으며 자녀의 질병시 부모휴가제도, 자녀가 있는 부모의 근로시간 축소, 아동수당제도 등 모두 부모와 자녀를 지원하는 가족 정책을 지원하였다.

이와 같은 스웨덴의 보편주의적 아동 보육제도의 발달은 여성에게 취업권

을 보장하는 정책적 노력이 구체화된 취학전교육법에 의해 출발하였고 유급 부모육아휴직법은 아동과 부모가 상당 기간 동안 경제적으로 안정된 상태에서 서로 가깝게 지낼 수 있도록 하였다. 또한 여성의 정치적 영향력의 증대 요인도 아동 보육 제도의 발전 배경으로 지적될 수 있다. 남녀 평등 및 여성의 정책적 영향력이 증대되면서 여성 정치인의 수가 증대되고, 이들이 주요 아동복지를 관장하고 보건과 의료 서비스를 포함하는 정치·사회적 남녀 평등의 실현 과정이 아동보육제도의 발전과 병행하였다고 평가할 수 있는 것이다.<sup>159)</sup> 스웨덴의 아동보육제도는 가족 영역의 핵심 영역으로 아동과 그들의 권리 보호를 최우선시 하는 가족 정책을 지원하고 있다. 따라서 스웨덴의 모든 아동은 6~7세까지는 유아학교에서, 그리고 6~7세부터 12세까지는 레저 타임 센터에서 보호와 교육을 받을 수 있는 권리가 있다. 스웨덴의 영·유아보육 및 교육은 취학전 아동에 대한 ‘교육’의 중요성을 강조하며 프로그램에서의 교육적 활동이 강조되고 있으며 비취업모 자녀들을 위한 시간제 집단이나 개방 유아학교를 운영하는 것도 그 예라 할 수 있다. 또한 취학전 교육기능의 강화를 위해 보건사회부관할에서 교육과학부로 옮긴 것도 그 이유라 할 수 있다.

이상으로 보육 및 교육에 있어 선진국가라 할 수 있는 프랑스와 스웨덴, 그리고 우리나라와 유사한 정책 발전과정을 거쳐 온 일본의 영·유아보육 및 유아교육을 살펴보았다. 이들 세 나라의 영·유아보육 및 유아교육은 시대에 따라 보육과 교육에 대한 관할부서와 정책은 변화되어 왔지만 가장 중요한 아동에 대한 권리와 보호를 최우선으로 하는 이념을 채택하고 있다. 무엇이 아동을 위해 최선인지를 파악하고 이들의 주변 환경 요인을 개선하고 지원하려는 정책을 펼치고 있다는 것이다. 이들의 환경 요인 개선 중 가장 중점은 현대사회에서 약화된 가족기능의 강화라고 할 수 있다. 세 나라 모두 여성의 경제활동을 지원하고 출산율 제고를 위한 정책으로 강력한 아동 양육

159) 양옥승 외, 「세계의 보육제도」 (서울: 양서원, 1998), pp.20~21.

지원사업을 펼치고 있다. 일찍이 사회정치적으로 남녀평등사상이 자리 잡은 스웨덴의 경우 어머니뿐만 아니라 아버지도 보육 및 교육에 참여시키는 정책을 지원하고 있고, 일본 또한 저출산사회에서 보육시설의 확대에 치중하는 것이 아니라 가족지원에 중점을 둔 사업을 계획하고 있다. 프랑스 또한 영·유아보육 및 유아교육 정책들은 국가의 인구를 증가시키고, 가족을 보호하기 위한 의도 아래 수립되어 시행되고 있다. 모든 유아들이 평등하게 교육적 혜택을 받을 수 있도록 배려하는 기본 이념에서 출발하여 모든 아동이 양육을 필요로 한다면 질적으로 우수한 양육을 받을 수 있도록 사회가 보장해야 한다는 점에 동의하고 있는 것이다.

영·유아보육 및 유아교육 정책은 과거 부모의 양육을 대행한다는 관점에서 모든 계층의 부모 및 아동을 위한 보편주의적 양육 지원의 방향으로 발전하면서 시설의 확대에만 그치는 것이 아니라 아동의 둘러싼 중요 환경인 여성 및 가족을 지원하는 다양한 사회 제도 및 정책을 수립하였고 이러한 정책은 결국 보육시설과 유치원의 목적을 단순히 보호와 교육이라는 요소로 이분하지 않고 통합이 이루어진 보육과 교육서비스를 영유아가 받을 수 있도록 한다는 점에서 의의를 가진다.

보육시설 및 유치원 기능의 통합화를 통한 질 높은 서비스제공, 부모휴직제 등 부모지원제도, 다양한 수당제도 등을 통한 가족 지원 제도 등은 현재 이원화와 일원화의 갈등에 놓여 있는 우리나라 상황에서 보편주의적 영·유아보육과 유아교육의 실현에 있어 시사점을 주리라 생각된다.

## V. 논의

본 연구자가 논의하고자 하는 것은 먼저 이원화정책에서 나타나는 갈등상황을 알아보고 향후 우리나라 영·유아보육정책과 유아교육정책에서의 통합가능성에 대해 알아보하고자 한다.

### 1. 변천과정에서 나타난 갈등

이원화체제로 발전되어온 영·유아보육과 유아교육은 정책변화에 따라 일원화논쟁에 따른 갈등이 발생되고 있다. 1980년대 교육부가 관장하는 유치원, 보건사회부가 관장하는 어린이집, 농촌진흥청이 관리하는 ‘농번기유아원’ 그리고 내무부가 관장하는 ‘새마을협동유아원’의 다원화체제로 분리되어 동일연령대의 유아들에게 교육기능과 복지측면의 보육기능이 중복되는 한편, 근거법령, 시설기준, 제도 및 교사, 교육내용 등에 있어서 통일성이 결여로 오는 여러 문제가 지적되었고 다원화되어 있는 유아교육기관과 보육시설의 일원화에 대한 목소리가 나오기 시작하였다. 이후 1992년에 제5차 유치원 교육과정서 시도된 ‘유치원 종일반 운영’은 보육계의 반발과 논란을 가져왔으며 유아교육계와의 갈등을 증폭시키고 이원화되어 온 정책 및 제도의 일원화 논쟁을 재발시켰다.

1994년 2월 5일 대통령자문기구인 교육개혁위원회의 “유아교육개혁”안에서 ‘만5세 대상 취학전 교육의 공교육화’를 교육개혁의 목표로 삼고 ‘만5세아 유치원 무상교육’, ‘유아학교체제로의 공교육화방안’이 추진되고 제2차 교육개혁안(5·31교육개혁안)에서 유아교육의 공교육화에 대한 분

위기를 조성하여 ‘초등학교 입학 연령 탄력적 운영’ 과 ‘유치원의 기간 학제화’, ‘2005년까지 만5세 아동 100% 취원’, ‘유치원의 기본학제 포함’, ‘저소득층의 유치원 교육 무상화’ 안을 포함하면서 초·중등교육법의 유치원의 기간학제화를 포함하여 무상교육을 유도하면서 영·유아보육계와 유아교육계의 갈등은 증폭되고 일원화 논쟁은 심화되었다.

‘만5세 유치원 무상교육’ 안이 유아교육계와 영·유아보육계간에 이해가 상충되면서 이에 관련한 논쟁과 갈등이 본격화되었고, 초·중등교육법 제정안에 유치원 교육 1년 무상교육 조항이 삽입되자 보건복지부를 비롯한 보육계는 보육시설과의 형평성이 위배된다는 논리로 거세게 반대하였다. 이후 보건복지부가 5세아 무상교육대상에 보육시설도 포함시키는 대안을 제시하였고, 1997년 11월 18일 제정된 초·중등교육법과 같은 날 개정된 영유아보육법에 나란히 유치원과 보육시설의 취학직전 1년 무상교육(보육)규정이 삽입되었지만 일원화논란은 계속되었다.

1994년부터 시작된 유아교육개혁은 1997년 12월 31일 국무총리실 주관으로 교육부, 보건복지부, 관련단체, 학계 합의로 유치원은 유아학교로 개편하고, 보육시설도 유아학교로 전환을 허용하며, 수요자의 선택에 의해 일원화될 때까지 현행 유치원·보육시설 이원체제 유지 및 만 5세 무상교육의 단계적 추진 등 유아교육 공교육화 투자의 내용을 담은 유아교육개혁안을 확정하면서 유아교육법의 제정, 유치원과 보육시설의 일원화, ‘유아학교’로의 전환에 따른 논쟁이 거세어졌다. 보육계는 유치원과 보육시설의 통합을 반대하고 현재의 이원체제를 유지해야 한다는 입장이었고 유아교육계는 기존 유치원의 행·재정적 지원을 늘리고 유아학교로의 전환을 찬성하는 입장 이어서 부처 간의 갈등뿐만 아니라 산하단체와 학부모, 영·유아보육 및 유아교육인, 시민모임 등의 논란도 더욱 심화되었다. 이러한 갈등상황은 2004년 유아교육법 제정과 영유아보육법 개정 전후로 최고조에 달했다.

영·유아보육과 유아교육정책의 갈등은 역사적 변천과정에서도 나타나듯

이 정부 수립 후 초기부터 ‘보육’ 과 ‘교육’ 의 관점이 서로 다른 정책형성과 집행의 대상이었다는 점에서부터 출발했다고 볼 수 있다. 2004년 1월 29일 유아교육법이 영유아보육법개정법률과 함께 통과되면서 만3~5세의 동일 연령 대의 아동이 서로 다른 법령의 적용을 받고, 서로 다른 부처에서 법과 예산을 집행하게 됨으로써 정책 형성 및 집행과정에서 부처간, 관련 이해집단간에 여전히 갈등의 소지를 남겨두고 있다.

넓은 의미의 일원화체제를 유지하며 발전하여 온 영·유아보육 및 유아교육 체제가 유아교육법(안)을 둘러싼 논란의 주요 쟁점은 유아교육개혁의 과제로써 ‘유아학교’ (만3~5세를 대상으로 하는 유치원과 어린이집의 통합형태)의 설립을 통한 일원화로, 관련 학회와 단체, 관련 부처간의 갈등을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 일원화체제를 지지하는 입장

교육개혁위원회는 제4차 유아교육개혁안(1997.3.14)으로 유아교육 공교육화 3개안 ① 유치원의 행·재정적 지원, ② 유치원과 어린이집의 유아학교로의 일원화, ③ 유치원은 유아학교로 전환하고 보육시설의 참여를 허용한다는 내용을 제시하였고, 1998년 4월 2일 정부는 유아교육 공교육체제로 유치원과 보육시설을 통합하여 유아학교를 신설하고, 유아학교에서의 만5세아 무상교육 및 0~2세는 보육시설로, 3~5세는 유아학교로의 연령별 일원화체계를 제시한 유아교육법안을 추진하라고 발표하였다.

<표 17> 관련법을 정비후의 교육체제

구 분	영아보육시설	유아학교	초등학교	중학교	고등학교	대학교	평생교육기관
연 령	0~2세	3~5세	6~11세	12~14세	15~17세	18~21세	22세이상
관할부처	보건복지부	교육인적자원부					
관련법률	영유아보육법	교육기본법					
		유아교육법	초·중등교육법		고등교육법	평생교육법	

\*자료: 임재택, “유아교육 정책의 방향과 과제”, 「연수논총」제21권, 국가전문행정연수원 교육행정연수부, 2003.12.30, p.34.

만3~5세 유아를 2개 부처에서 중복 관리하고 있는 유아교육 이원화 체제를 0~2세 영아보육을 위한 보건복지부 관할의 영아보육시설과 만3~5세 유아교육을 위한 교육부 관할의 유아학교로의 연령구분체제를 구축하고, 재정투자를 점진적으로 확대함으로써 영아보육의 공보육화와 유아교육의 공교육화를 실현하는 것으로 보고, 영아보육시설과 유아학교는 종일제 운영을 기본으로 운영시간과 프로그램을 다양화하여 학부모의 선택권을 부여함으로써 기혼여성의 취업증대와 사회활동을 지원하는데 크게 기여할 것이라고 주장한다.

유아교육체제를 유아학교로의 일원화를 주장하는 대표적인 모임인 ‘유치원 무상교육 실현을 위한 범국민 연대모임’의 주 단체들인 공동육아연구회, 한국유치원총연합회, 미래유아교육학회, 부산유아교육학회, 우리 아이들의 보육을 걱정하는 모임, 전국 유아교육과 교수 협의회 등은 ‘유아학교’의 설립과 만5세아 유치원과 보육시설 아동의 무상교육 등의 내용을 포함한 유아교육법(안)의 제정을 주장하고 있다. 이러한 주장은 ① 유아교육 및 보육정책의 대상과 기능이 동일해짐에 따라 이원적 행정체제는 중복 예산에 따른 재정 낭비의 비효율성과 부처간 비협조 및 갈등을 초래하고, ② 학부모들의 사교육비 부담을 경감시키고, ③ 만3세~5세 유아의 발달 특성에 맞추어 활동중심, 놀이중심으로 교육해야 하며, ④ 유아교육의 공교육화로 계층간의 위화감을 감소시키고, ⑤ 유아교육의 수혜율을 제고하고, ⑥ ‘유아

학교’ 라는 명칭으로 정규 유아교육기관이라는 인식을 고취하며, ⑧ 유아교육과 초등교육의 연계교육 가능 등을 근거로 들고 있다. 유치원 공교육화를 위해서는 당연히 유아교육법 제정이 필요하다는 입장이다.<sup>160)</sup>

일원화를 주장하며 유아교육개혁과 함께 관련 법률의 정비가 필요하다고 보고 유아교육개혁전후를 대비해 보면 <표 18>과 같이 나타낼 수 있다.<sup>161)</sup>

<표 18> 유아교육체제 개혁 전·후 대비표

구분	현행		개혁안		
	보건복지부	교육부	보건복지부	교육부	
시설명	보육시설	유치원	보건복지부	유아학교	
법적근거	영유아보육법	초중등교육법	영아보육법	유아교육법	
대상 아동	연령	만0~5세 (방과후아동보육)	만3~5세	만0~2세	만3~5세
	특성	취업모 및 저소득층 영·유아	일반 유아	주로 취업모 영아	모든 유아
목적	보호·교육기능	교육기능	보호·교육기능	보호·교육기능	
기본원칙	선별주의	보편주의	선별주의	보편주의	
운영시간	종일제(12시간)	반일제(3시간)	종일제원칙	운영시간다양화 (반일제, 연장제, 종일제, 야간제 등)	
5세아 무상교육	무상보육	무상교육	-	무상교육	
비용부담	저소득층:정부지원 일반:보호자부담	국·공립:정부지원 사립:보호자부담	저소득층:정부지원 일반:보호자부담	저소득층:정부지원 일반:보호자부담	

160) 한국교육신문, 2003.12.18.

161) 임재택, 「유아교육 정책의 방향과 과제」, 연수논총 제21권(2003), 국가전문행정연수원 교육행정연수부, 2003.12. p.34.

## 2) 이원화체제를 지지하는 입장

반면 유아교육법안을 반대하고 현행 이원화체제를 유지해야 한다는 입장인 ‘유아교육개혁안에 대한 공동대책위원회(1996.12.2결성)’는 한국 영유아보호학회, 한국아동복지학회, 한국사회복지학회, 한국가정관리학회, 한국보육시설연합회, 한국보육교사교육원연합회 단체로 구성되어 있다. ‘유아교육개혁안에 대한 공동대책위원회’는 유아교육체제의 일원화에 반대하고 교육개혁위원회의 제4차 유아교육개혁안(1997. 3.24)과 유아교육법(안)추진 발표(1998.4.2)에 따른 반론을 다음과 같이 제시하였다.<sup>162)</sup>

### ◇ 제4차 유아교육개혁안

제1안 : 유치원의 행·재정적 지원

제2안 : 유치원과 어린이집의 유아학교로의 일원화

제3안 : 유치원은 유아학교로 전환하고 보육시설의 참여를 허용

### ◇ 유아교육법(안) 추진안

유아교육공교육 체제로 유치원과 보육시설을 통합하여 유아학교 신설

유아학교에서의 만5세아 무상교육

0~2세는 보육시설로, 3~5세는 유아학교로의 연령별 이원화

- ① 기존의 영유아보육법을 폐지하고 공교육체제로서의 유치원 및 유아학교 신설에 필요한 법제정이므로 반대한다. 아동보육정책사업은 막대한 재정이 투자되어 정착화 단계에 있으므로 법개정의 필요성이 없다.
- ② 유치원의 공교육화는 선진국처럼 유아학년(K-Grade)을 둔 초등학교에서 실시하는 것이 합당하다.

162) 표갑수 편, 「유아교육개혁안의 비판 : 유아학교의 허구성」 (서울: 영유아보육학회, 1998)의 내용 재구성.

③ 유치원과 보육시설(어린이집)을 통합 일원화한 유아학교 신설에 반대하며 현재의 이원화체제가 강화·유지되어야 한다. 교육법에 따른 유치원은 반일제(3시간) 프로그램으로, 영유아보육법에 따라 가정복지 증진 차원에서 보호와 교육을 중시하는 종일제(12시간) 보육시설간은 통합의 대상이 아니다.

④ 연령별 이원화체제는 막대한 재정이 소요되어 현실적으로 시행이 어렵다. 보육사업확충계획 3개년계획으로 이미 막대한 재정투자가 이루어진 상황에서 국가재정의 비효율성을 초래한다.

한국영유아보육학회는 영유아가 갖고 있는 발달적 특성에 따라 신체, 심리적 건강에 맞추어 보육해야 함에도 불구하고 유아학교는 교육에 초점을 맞추어 3세부터 교육정책의 대상이 되도록 한 것은 바람직하지 않다고 보았다. 또한 두 기관이 수용한 아동의 연령이 중복되더라도 설립 목적이 다르고 프로그램도 다르기 때문에 통합의 대상이 될 수 없고 소비자들의 선택에 따라 아동을 맡길 수 있도록 해야 한다고 보았다.

만3~5세의 유아는 교육의 대상이 아닌 보호의 대상이며, 두 기관의 설치 목적의 차이점, 학부모의 여건에 따른 유아교육·보호기관의 다양한 선택원의 제한, 학교교육의 획일화, 막대한 재원의 낭비 등의 비효율성을 근거로 들어 ① 현행의 체제를 유지하면서 취학직전을 초등학교의 유아학교(K-Grade)에 편입하여 기존 공교육기간학제에 포함시키도록 하고, ② 연령별 이원화체제가 아닌 보육시설은 0~6세, 유치원 또는 유아학교는 3~6세로 하는 이원화 체제가 바람직하다는 입장이다.

이와 같은 논쟁이 되고 있는 사항을 표로 정리해보면 <표19>과 같다.

<표 19> 유아교육계와 보육계의 논쟁점

논쟁점	유아교육계(유치원)	보육계 (보육시설)
유아교육(보육)의 개념	교육과 보육기능의 통합	교육과 보육기능의 분리
기본 원칙	교육:보편주의, 보육:선별주의	교육·보육:보편주의 (국가책임)
연령별 아동구분	만0~2세:영아보육시설 만3세~5세:유아학교	만0~5세:영·유아보육시설 만3~5세:유아학교

이와 같이 영·유아보육과 교육의 대립과 갈등은 이해관계가 상충하는 두 기관간의 갈등이 존재하고, 유아교육관련 학계와 보육관련 학계의 학문적 대립, 교육부와 여성가족부처 간 갈등과 첨예한 이해관계의 대립구조로 나타난다. 영·유아보육 및 유아교육 정책의 갈등은 정부에 의해 입안·추진되는 정책들이 관련부처들의 이해부족과 비협조로 인하여 유발되기도 하고, 정부 부처간 즉, 교육부, 보건복지부, 여성가족부, 행정자치부 간의 법 제정과 관할권, 예산확보 등에 있어서 갈등이 표출되기도 한다. 또한 이익단체의 갈등의 골이 형성되어 정책갈등을 증폭시키고 있다. 정책형성과정에서 나타나는 문제는 정부 부처들이 정책을 입안하고 추진하는 과정에서 한 부처가 정책을 수행할 때 다른 부처와 서로 긴밀히 협조해야 원활히 집행되고 그 목표를 달성하는 데 시간과 자원을 효율적으로 줄일 수 있게 된다.

영·유아보육 및 유아교육 정책의 갈등 양상은 유아교육제도가 교육부 관할의 유치원과 여성가족부 관할의 보육시설로 크게 이원화되어 있다는 점에서 꾸준히 지속되고 있다. 교육부는 유아의 교육과 보육을, 여성가족부는 영·유아의 보호와 건전한 교육을 목적으로 하고 있어 두 기관간의 기능이 별다른 차이 없이 유사성을 띠고 있다. 이러한 갈등 원인을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 제도적 측면에서 볼 때 법규적으로 영유아교육법과 유아교육법 간에 다른 법률의 보호와 규제를 받음으로써 갈등이 야기된다. 교육부와 여성

가족부 정책의 수혜자가 동일 연령의 아동들이 중복됨으로써 아동에 대한 관련 정책에 따른 법규의 이원화에서 표출되는 갈등이다. 동일 연령의 아동들이 설립근거와 배경, 이념을 달리하는 두 시설에서 보육·교육서비스를 받고 서로 다른 자격요건을 가진 교사의 관리를 받으며 서로 다른 보육·교육서비스를 받고 있음으로써 갈등이 유발된다.

둘째, 조직적 측면에서 보면 이원화체제에 따른 정부 부처간의 관할권, 조직의 목표, 부처간 입장의 차이, 예산 확보 등에서 갈등이 표출되고 있다. 복지국가의 커다란 국가적 이념아래 복지시책에 많은 예산이 투입되면서 보육예산이 증액되자 유아교육계는 형평성의 근거를 들어 유아교육예산의 증액해야 한다는 입장을 보이고 있다. 유아교육기관에는 유치원만 포함되고 어린이집은 영유아보육법에 유아교육과 교육과정이라는 개념을 사용하지 않기 때문에, 유아교육을 제공하는 기관은 법적 개념에 의하면 유치원이 유일하기 때문에 유아교육재정은 유치원에 투입되어야 한다는 시각을 보이고 있으며<sup>163)</sup> 아래 표에서와 같이 보육에 투입되는 예산에 비해 유치원에 투입되는 예산이 보다 적다는 점을 들어 향후 더 많은 유아교육 예산을 확보해야 한다는 의견을 제시하고 있다.

<표 20> 보육예산과 유아교육예산의 2004, 2005비교

(단위:억원)

구분	2004	2005
보육예산	8,752(4,050)	13,355(6,001)
유아교육예산	4,742( 345)	6,383( 871)
계	13,494(4,650)	19,738(7,095)

주1) ( )은 국비임.

주2) 보육예산 1조 3355억원은 26900개 시설, 93만명의 0~5세 영·유아에게 투입되고, 유아교육예산 6383억원은 8200개원 54만명의 3~5세 유아에게 투입됨.

\*자료 : 한나라당정책위원회 편, 유아교육재정확보방안을 위한 토론회(2005) 자료

163) 김병주, “유아교육 재정 확보 방안”, 「유아교육재정확보방안을 위한 토론회(2005)」, 한나라당 정책위원회 편, (서울: 진수희 의원실, 2005), p.3.

세제, 정책적 측면에서 동일 연령의 아동들을 대상으로 하는 교육과 보육 프로그램과 서비스, 교원관리, 원아관리, 원아의 건강과 안전 등을 기획하고 집행하고 평가함에 있어 이중적인 투자와 관리로 인한 갈등을 야기할 수 있다. 교육현장에서 진행되는 영·유아보육 및 유아교육 프로그램은 영유아보육프로그램과 제6차 유치원 교육과정이 혼용되어 진행되고 있으며 유치원 교사의 경우 보육과목을 이수하면 보육교사 자격증이 발급되어 보육교사로 근무할 수 있게 되어 있어 보육교사와의 갈등을 초래하고 있다. 또한 출산률의 감소로 영·유아인구의 감소와 보육시설확충계획에 따른 보육시설의 획기적인 증가로 인해 두 시설간의 원아모집 경쟁을 유발하며 갈등이 표출되고 있다.

이러한 갈등의 부정적 측면은 유아교육·보육과 관련된 관계부처 간 연계·협력 체제의 미비로 행·재정적 비효율성 초래하고 대화와 타협에 입각한 협력의 부족, 정부의 범부처적인 정책을 마련하는 작업이 미흡하다는 것이고, 노동부, 교육부, 여성가족부, 복지부, 농림부 등의 관련 예산이 상호 연계와 종합적 기획 없이 부처별로 개별 집행되어 낮은 예산 효율성 및 중복을 초래하고 있다는 것이다.

이러한 갈등은 이를 타파하기 위한 다양한 견해를 가진 집단들의 공공적 토론을 통해 편견을 줄여나가고, 각계의 참여자들이 이러한 갈등상황을 해결해 나가려는 노력이 이어진다면 긍정적 측면을 이끌어 낼 수 있을 것이다.

개정된 영유아보육법 제5조에서는 보육정책에 관한 관계 부처간의 의견을 조정하기 위하여 국무총리 소속 하에 보육정책조정위원회를 두도록 새로이 규정하고 있다. 이는 관련부처 차관 및 보육계, 유아교육계, 여성계, 사회복지계, 시민단체 및 보호자를 대표하는 자로 구성하여 보육정책의 기본방향에 관한 사항, 보육관련 제도 개선과 예산 지원에 관한 사항, 보육에 관한 관계부처간 협조사항 등을 심의하도록 하고 있다.<sup>164)</sup> 또한 유아교육법 제4조

에서도 유아교육에 관한 정책, 사업의 기획·조사 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 유아교육위원회를 두도록 하고 있으며, 양 법 제2조에서 국무총리산하에 유아교육·보육위원회를 두어 유아교육 및 보육에 관한 기본계획, 유치원 및 보육시설간의 연계운동을 심의하도록 신설하고, 위원장은 국무조정실장이, 교육인적자원부차관·보건복지부차관·여성가족부차관 및 기획예산처차관, 교육인적자원부차관·보건복지부차관 및 여성가족부차관이 추천하여 국무조정실장이 위촉하는 유아교육계·보육계 및 여성계를 대표하는 각각 2인으로 구성하였다. 이로써 정책결정자와 참여자들의 대화와 상호협력의 장을 마련할 수 있는 계기를 형성하였다고 볼 수 있다.

## 2. 통합가능성에 대한 논의

### 1) 개념의 통합화 : 보육을 통한 교육, 교육을 통한 보육

우리나라의 보육과 교육정책의 혼란은 보육이 먼저냐 교육이 먼저냐는 이분법적인 발상과 의식에서 표출되는 갈등에서 시작된다고 볼 수 있다. 즉, 정책결정과정에서 나타나는 갈등은 보육과 교육의 개념의 불투명한 혼재 속에서 나타나고 있기 때문이다. 사회적 필요성에 의해 기초한 보육과 유아의 발달 욕구, 즉, 유아의 전인적 발달에 기초한 교육과의 통합이란 자칫 용어의 축소해석, 즉 보(保)와 육(育)의 통합으로 이해될 수 있는 소지가 있다.

현재 보육시설과 유치원에서 사용하는 보육과 교육의 개념은 서로 상이하거나 혼용되어 사용되어지고 있다. 보육시설에서의 교육에 대한 욕구가 증대되고, 유아교육기관에서는 연령 하향화와 종일제 운영에 따른 보호욕구의 필요성이 증가함으로써 보호와 교육에 대한 통합적인 개념으로써 보육을 인

164) 같은 날 제정된 유아교육법에서도 국무총리 소속 하에 유아교육·보육위원회를 두도록 하고 있음.

식하기 시작했다.

외국의 사례에서도 나타나듯이 보육의 개념은 초기 저소득층 가구나 취업모의 아동만을 대상으로 보호만을 강조하다 점차 계층에 관계없이 모든 아동이 이용할 수 있는 것으로 변화하며 부모 개인의 책임이 아닌 사회 전체의 일인 ‘사회적 육아’ 로써 보호와 교육이 통합된 보육서비스로 인식되고 있다. 유아교육의 주된 대상인 유아뿐 만 아니라 발달 초기 경험의 중요성에 대한 인식에서 부모와 가족에 대한 서비스까지 유아교육의 대상이 되어야 하고, 부모의 다양한 요구를 수용할 수 있어야 한다.

미래의 보육 및 교육서비스는 더 이상 조기교육이나 취업모나 저소득층 가정의 욕구를 충족시키기 위한 것만이 아닌 아동의 권리보장 측면에서 보편적인 복지서비스로 인식이 전환되어야 할 것이다. 현재 추진되고 있는 보육 및 교육정책이 여성의 사회참여 증가와 필요성에 기초해 진행되고 있다면 앞으로는 여성의 자아실현 측면보다는 아동의 기본적인 권리 보장이라는 아동의 최우선 이익이 강조되어야 할 것이다. 대중사회의 공익사업으로써 모든 계층의 아동들을 대상으로 하여 부모들의 욕구와 취향에 맞는 보육 및 교육시설을 손쉽게 선택할 수 있고 사회계층과 무관한 모든 부모들의 다양한 요구에 맞춘 질 높은 서비스 제공이 모든 아동들을 대상으로 하여 차별 없이 받을 수 있어야 한다.

과거의 혼란한 보육과 교육의 개념을 새롭게 정립하고 보호적 차원을 넘어선 보육과 교육을 통합적으로 지향할 수 있는 새로운 패러다임이 필요하다. 통합적 개념으로써의 보육과 교육은 ‘보육을 통한 교육’, ‘교육을 통한 보육’으로써 저소득층, 취업모의 자녀뿐만 아니라 모든 계층의 영유아가 출생초기부터 보육과 교육시설 여하를 막론하고 평생교육의 첫 출발점으로써, 독자적·통합적 개체로서 인간적 삶을 영위하면서 성장하고 발달하도록 인생의 첫 시기에 부모와 사회 모두로부터 받는 것이 되어야 한다.

## 2) 행정의 통합화 : 수혜자를 위한 통합 필요성

사회와 시대의 변화에 따라 영·유아보육 및 유아교육정책은 변화되어야 한다. 여성인력의 활용 필요성 증대 및 기혼여성의 취업욕구증대라는 시대적 변화와 함께 저출산고령화 사회에서의 인력개발 차원에서 아동에 대한 조기교육의 필요성이 제기되면서 영·유아에게 적절한 환경과 전문적 보육서비스를 제공함으로써 영·유아를 건전하게 육성하고 이와 함께 보호자의 경제적·사회적 활동의 지원을 통하여 가정복지 증진을 도모할 필요성이 강조되어 왔다. 특히 최근에 급격한 출산수준의 감소도 자녀양육지원 정책을 강화하는 배경이 되고 있다.<sup>165)</sup>

그 동안의 우리나라의 영·유아보육 및 유아교육 시설은 양적으로는 크게 성장했지만, 질적인 수준을 향상시키는 데는 상대적으로 소홀하였다. 아래 <표 21>에서 나타나듯이 1995년 영·유아보육시설 3개년 확충계획을 통해 총 1조 3,000억원을 투자하여 계획실시 이전인 1994년 6,975개소에서 1997년에는 1만 5,800여개의 보육시설을 확보할 수 있게 되었다. 또한 이 시설 확충으로 인해 보육아동의 수가 1994년 21만 9천명에서 1997년 52만여 명의 아동을 보육할 수 있게 되었다.<sup>166)</sup> 그러나 2004년 현재 총 26,903개의 보육시설 중 국공립 보육시설은 1,348개소로 아직도 민간시설 의존도가 높고 국·공립 및 직장보육시설이 미흡한 실정이다.

---

165) 서문희 외, 「보육·교육 및 욕구 실태조사보고」 (서울: 여성가족부, 2005), p.41.

166) 김익균 외, 「보육정책론」 (서울: 교문사, 2005), p.47. 이 중 수치는 연도별보육통계 (여성가족부, 2004)에서 발췌 수정함.

<표 21> 연도별 보육시설 및 보육아동수 (1994~1997, 2004)

구분	계	국·공립	민간				직장	가정 (놀이방)	
			소계	법인	법인외	개인			
1994	시설수(개소)	6,975	983	3,091	807	17	2,267	37	2,864
	아동수(명)	219,308	70,937	119,968	63,466	759	55,743	976	27,427
1995	시설수(개소)	9,085	1,029	4,125	928	22	3,175	87	3,844
	아동수(명)	293,747	78,831	170,412	77,187	591	92,634	2,388	42,116
1996	시설수(개소)	12,098	1,079	6,037	1,280	69	4,688	117	4,865
	아동수(명)	403,001	85,121	255,844	99,119	2,735	153,990	3,596	58,440
1997	시설수(개소)	15,375	1,158	8,172	1,634	150	6,388	158	5,887
	아동수(명)	520,959	89,002	358,245	123,567	6,727	227,951	5,245	68,467
2004	시설수(개소)	26,903	1,349	14,728	1,537	966	12,225	243	10,583
	아동수(명)	930,252	107,335	691,343	135,531	48,414	507,398	11,787	119,787

\*자료: 여성가족부 보육기획과, 「연도별보육통계」, 2004.12.31, <http://children.seoul.go.kr> 서울특별시보육정보센터에서 발췌.

<표 22>에서 보듯이 유치원 또한 1980년 유아교육진흥시책으로 901개소에서 1990년 8,354로 크게 증가하였으나 2000년 8,494개소, 2004년 현재 8,246개소로 1990년 이후로 유치원의 수는 크게 증가하지 않았다. 아동수는 1980년 66,433명에서 1990년 414,532명으로 크게 증가하였고, 2000년 545,263명, 2004년 현재 541,713명이 취원하고 있다. 현재 국공립유치원의 수는 4,328개소에서 123,906명의 유아를 수용하고 있고, 사립의 경우 3,918개소에서 417,807명의 유아를 수용하여 국공립에 비해 3.3배에 달하는 유아들이 사립에 의존하고 있다.

<표 22> 연도별 유치원 및 원아수 (1970~2004)

구분	1970년	1980년	1990년	2000년	2004년		
					계	국공립	사립
시설수(개소)	484	901	8,354	8,494	8,246	4,328	3,918
학생수(명)	22,271	66,433	414,532	545,263	541,713	123,906	417,807

\* 자료 : 교육부, 「2004교육통계분석자료집」에서 발췌.

만3~5세 유아를 대상으로 하는 유아교육 영역은 초등학교나 중등학교 등 여타 교육영역보다도 발전 속도나 내용 면에서 지체되어 있다. 초·중·고·대학 등의 정규학교 교육영역에서는 물론이고 성인교육 영역에서조차도 교육의 기회 확대나 질적 수준 향상을 위한 노력이 하나씩 성과를 거두고 있는데 비해 유아교육 영역에서는 이렇다 할 공공지원이 없는 상태에서 계속 제자리걸음을 하고 있다. OECD국가들의 유아교육과 보호정책을 보면 유아교육과 보호에 대한 접근 기회를 보편화하기 위한 노력으로 3~6세의 모든 유아에게 의무교육에 진입하기 전 최소한 2년간의 무상교육을 제공하려는 것을 목표로 하고 또한 3세 미만 영아를 위해서는 많은 국가가 시설을 늘리고 관심을 높이려고 노력하고 있다.<sup>167)</sup>

OECD국가들은 소득 계층간의 교육기회격차를 해소하고 여성의 사회진출을 촉진하기 위하여 효율적인 유아교육 및 보호<sup>168)</sup>체제 구축이 필요하다는 인식 하에 유아교육에 대한 투자를 증대하고 있다.

최근 우리나라는 여성의 사회참여와 아동 조기교육 욕구가 크게 작용함에 따라 정부는 강력한 육아지원정책을 추진하게 되었다. 고령화및미래사회위원

167) 나정·박은실, “유아교육과 보육 정책에 대한 전문가 의견 분석”, 「열린유아교육연구」 Vol.7.No.4. (서울: 열린유아교육연구, 2003), p.101.

168) OECD가 가입국가 12개국(미국, 영국, 호주, 이태리, 벨기에, 체코, 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 노르웨이, 네덜란드, 포르투갈)을 대상으로 1998~2000년까지 추진한 「유아교육과 보호정책 비교·분석연구」에서 ‘유아교육과 보호’라는 용어를 병기하고 있는데 이는 유아에 대한 교육과 보호는 분리할 수 없는 개념으로 유아에 대한 질 높은 서비스를 위해서는 반드시 이 두 가지가 함께 제공되어야 하기 때문이고, 유아에 대한 교육과 보호에 통합적으로 접근하는 것이 모든 유아와 모든 부모를 위해, 또 유아에 대한 보호와 학습과 사회적 지원을 위해 보다 유익하기 때문이다. OECD(2000a)는 유아에 대한 교육과 보호개념을 “...Since children learn all the time and in all aspects of everyday life, division between 'care' and 'education' become meaningless(OECD,2000a:30)”로 기술하고 있다. 나정, “OECD의 성공적인 유아교육과 보호정책 요인에 비추어 본 우리나라 유아교육과 보육정책”, 「한국교육」 제28권 제1호, (한국교육, 2001). p.235에서 재인용.

회, 여성가족부, 교육부는 2004년 6월 11일 공동으로 「제1차 육아지원정책방안」을 마련하여 대통령께 보고하였다. 이는 효율적인 육아지원 체계를 구축하기 위해서는 기존의 보육과 유아교육이라는 이분적인 사고에서 벗어나 관련 기관 간 협조 및 연계가 시급하다는 문제의식에서 나온 성과로 주요 내용에서 연령별로 <표 23>과 같은 정책 방향을 제시하고 있다.

0세아의 경우, 가정에서 부모가 돌볼 수 있도록 산전후휴가, 육아휴직확대, 가정보육교사의 파견 등을 통해 가정내 육아지원을 활성화하고 1~5세아의 경우 보육유아교육기회를 확대하고 육아비용지원을 강화하고 소득수준별 차등지원을 계획하고 있다.

<표 23> [제1차육아지원정책방안] 연령별 주요 추진방안

연령	정책방향	세부추진계획
0세	◇가정에서 부모가 돌볼 수 있도록 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가정내육아지원활성화 (여성가족부, 노동부)</li> <li>• 가정에서도 양육할 수 있도록 국가가 지원:산전후휴가, 육아휴직확대, 가정보육교사파견</li> <li>• 육아지원센터를 통한 지원체계 구축</li> </ul>
1-5세	◇보육과 유아교육의 내실화 및 서비스 이용기회 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보육유아교육 기회 확대와 비용 경감 (여성가족부, 교육부)</li> <li>• 0~4세 육아비용의 지원 강화와 소득수준별 차등 지원</li> <li>• 만5세아 무상교육 및 무상보육 확대</li> <li>• 다양한 육아지원 서비스 확충</li> <li>• 육아지원 서비스의 질 향상 및 표준화</li> </ul>
6-8세	◇방과 후에도 안심하고 맡길 수 있는 체제 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 아동센터를 통한 방과후 보육 실시(복지부)</li> </ul>

\* 자료: 여성가족부, 「여성백서 2004」, pp.50~55에서 재구성.

이러한 육아지원정책은 과거에 비해 부모의 지원을 확대하고 연령별로 정책을 세분화하여 각 부처간 합의에 의해 새로운 육아지원 체제를 구축하였다는 점에서는 긍정적으로 평가할 만하다. 하지만 여전히 이원화된 보육시설과 유치원에서의 갈등은 존재하고 보육과 교육서비스를 받는 아동들이 시설에 따라 분리되어 있다. 여성가족부의 육아지원정책방안은 여성의 사회참여에 따른 보육욕구에 기초하여 추진되고 있다. 부모의 취업여부와 상관없이 모든 아동은 평등한 교육기회를 가져야 한다. 이를 위해 현행 유아교육 이원체제가 지니고 있는 문제 해결의 대안으로써 보육과 교육행정기구의 통합을 유도해야 할 것이다.

OECD는 우리나라의 유아교육 및 보육 관련 정책에 시사점을 줄 수 있는 정책으로 ‘체계적이고 통합적인 정책개발과 실행’, ‘공공재원을 위한 기반 구축’, ‘질 개선과 보장을 위한 다양한 집단의 참여’를 지목하고 있다. 이와 같은 견해는 유아교육과 보육으로 이원화된 체제로 인한 갈등이 수년간 지속되어 오고 있다는 점, 재정지원이 열악한 유아교육과 보육 예산, 그리고 단 기간에 걸친 시설 확충과 교사 양성 문제의 심각성 등을 인식한 결과라고 할 수 있다. 또한 교육과 보호가 통합된 공적 체제 구축을 위한 중요 전략으로는 ‘체계적이고 통합적인 정책 개발·실행’과 ‘교육과 보호가 통합된 법, 제도의 정비’로 나타났다.<sup>169)</sup>

프랑스, 일본, 스웨덴 세 나라의 경우 아동에 대한 권리와 보호를 최우선으로 하는 이념을 채택하고, 강력한 아동 양육 지원사업을 펼치고 있으며 과거 부모의 양육을 대행한다는 관점에서 모든 계층의 부모 및 아동을 위한 보편주의적 양육 지원의 방향으로 발전하고 있다. 이러한 정책은 결국 보육 시설과 유치원의 목적을 단순히 보호와 교육이라는 요소로 이분하지 않고 통합이 이루어진 보육과 교육서비스를 영유아가 받을 수 있도록 한다는 점

---

169) 나정·박은실 외, “유아교육과 보육 정책에 대한 전문가 의견 분석”, 「열린유아교육연구」 Vol.7.No.4. (서울: 열린유아교육연구, 2003), pp.108~109.

에서 의의를 가진다. 보육시설은 반드시 3세미만만 보육해야 되는 것도 아니고 유치원이라고 반드시 3세 이상만 교육해야 하는 것도 아니다. 우리나라를 방문한 OECD 검토단은 우리나라의 유아교육과 보호정책을 검토하며 유아와 그들의 가족을 위한 일관성 있는 유아 서비스의 발전을 저해하는 수많은 난관이 있음을 지적하고 국무조정실이 나서서 해당 부처들이 이러한 문제들을 해결하도록 하는 데 지속적으로 힘쓰거나, 모든 유아 관련서비스를 총괄하는 단일기구를 지정하는 것을 권고하였다.<sup>170)</sup>

### 3) 시설의 통합화 : 아동양육지원시스템의 구축

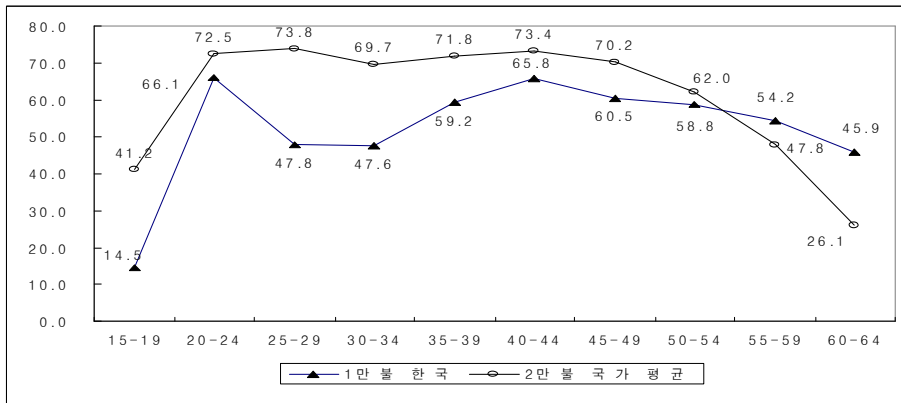
여성들의 사회참여 증대는 여성의 자아실현 및 가정의 재화확대에 기여함으로써 가정복지 및 아동복지 그리고 여성복지에 기여할 수 있다. 따라서 여성들의 안심하고 경제활동에 전념할 수 있는 통합적인 아동양육지원시스템이 절대적으로 필요하다.

우리나라 여성의 경제활동참가율은 '97년 이후 49% 수준에서 정체되고 있다. 특히 대졸이상 고학력 여성의 경제활동 참가율은 OECD 회원국(평균 78.4%) 중 최하위이다. 특히, 대졸이상 고학력 여성의 경제활동참가율은 56.6%로서 OECD 회원국(평균 78.4%)중 최하위 수준이다. 또한 25세~34세 연령계층의 경제활동참가율은 [그림 3]과 같이 M커브를 그리며, 하향 재진입 혹은 고학력 여성의 노동시장 이탈현상 지속되고 있다.<sup>171)</sup>

---

170) 나정·문무경·심은희, 「한국의 유아교육과 보육정책」 (서울: 양서원, 2005), pp.102~103.

171) 여성가족부, 「2004년도 전국 보육·교육 실태조사 Ⅰ」 연구보고 2005-03 (서울: 여성가족부, 2005), p.23.



[그림 3] 연령별 여성경제활동참가율 비교

\* 자료 : OECD(2003), 통계 On-line. 서문희 외, 「 2004년도 전국 보육·교육 실태조사 ① 」, 연구보고 2005-03 (여성가족부, 2005), p.23.에서 재인용.

이러한 이탈은 여성이 아동양육을 위해 일을 떠난다는 것을 의미한다. 가정과 일의 양립이 어려운 사회경제적인 환경은 아동양육의 부담을 증가시키고 이로 인한 출산율 저하라는 심각한 문제를 야기시키고 있다. 저출산고령화 사회문제는 세계국가들의 주요 문제가 되고 있다. 주요 OECD 국가의 합계출산율은 평균 1990년 1.78명, 2000년 1.64명으로 낮은 출산율을 기록하고 있다.<sup>172)</sup> 이러한 저출산과 인구고령화는 경제적 부양부담, 생산인구 감소로 인한 경기 침체와 고실업, 복지국가 정당성 위기 등 다양한 사회문제를 초래한다. 이에 OECD 주요 국가들은 출산율의 제고를 위해 아동부양비 지원정책, 가족 친화적 정책, 아동수당비 지원, 출산 및 양육휴가 등 다양한 사회정책을 마련하고 있다. 우리나라 또한 2004년 출생아수는 476천명으로, 혼인연령 상승 및 여성의 경제활동참가율 증가 등으로 인하여 <표 24>에서와 같이 1970년 1,007천명, 1980년 865천명, 1990년 659천명, 2000년 637천명, 2004년 476천명으로 지속적인 감소하며 합계출산율이 2004년 1.16명으로 세계적으로 가장 낮은 출산율을 보이면서 심각한 문제로 대두되고 있다.

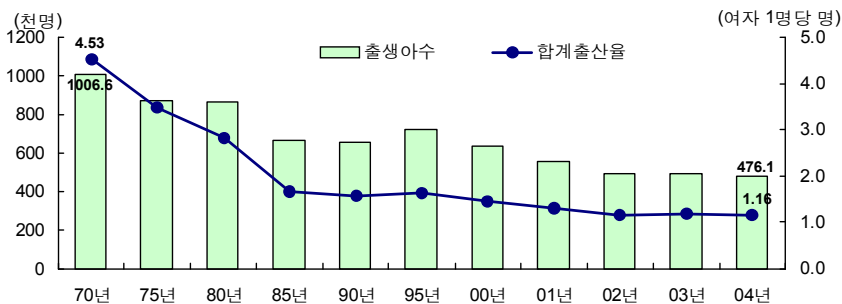
172) 서문희 외, 「 여성 사회활동 증진을 위한 보육환경 개선방안 연구 」 (서울: 한국보건사회연구원, 2004), p.62.

<표 24> 연도별 총 출산율 및 합계출산율 (1970~2004)

	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004
출생아수	1,007	865	659	637	557	495	494	476
합계출산율	4.53	2.83	1.59	1.47	1.30	1.17	1.19	1.16

\* 자료: <http://nso.go.kr> 통계청, 「2003 인구동태통계연보(총괄·출생·사망편)」, 「출생아수 감소요인분석」(2005.11)에서 발췌 재구성.

[그림 4]에서도 보듯이 출산율은 지속적으로 저하되고 있음을 알 수 있다.



[그림 4] 연도별 총 출산율 및 합계출산율 추이 (1970~2004)

\*자료 : 통계청, 「출생아수 감소요인분석」, 2005. p.9.

우리나라 사회경제적 환경에서 저출산의 원인 중 하나는 자녀보육·교육비의 부담과 여성의 자녀 양육과 취업활동간 양립의 곤란함이다. 자녀를 양육하면서 발생하는 보육비와 교육비, 여성이 일을 포기하고 양육에 전담하면서 발생하는 기회비용의 부담이 증가하고, 남성임금 대비 낮은 여성임금과 가정 내에서의 전통적 여성역할(가사분담, 양육)은 가정과 일을 병행하기에 어렵게 만든다. 이에 주 가임연령 여성들이 자녀 출산 및 양육과 관련하여 가장 원하는 정책으로 내실 있는 보육지원 정책, 자녀 양육 및 교육비용에 대한 재정적 지원정책(공교육강화와 사교육경감 등 교육관련 정책 등에 대한 요구와 함께)을 제시하고 있다.<sup>173)</sup>

173) 김승권 외, 「저출산-고령화의 경제사회적 파급효과와 정책적 대응방안」 (서울: 국회

많은 국가가 유아와 가족의 필요에 부응하기 위해 교육과 보호가 통합된 서비스를 제공하는 것이 중요하다는 것을 인식하고 있으며, 유아교육과 보호에 대한 국가와 지방 차원에서의 협력과 조정이 통합된 행정적 책임하에 이루어지고 있는 나라들은 보호와 교육을 더욱 통합해서 제공하고 교직원, 재정, 관리·감독 등의 문제에도 통합적으로 접근하려는 경향이 있다고 보았다.<sup>174)</sup>

보육시설과 유치원의 통합은 수혜자인 아동과 부모가 연령에 맞는 시설을 수혜자 요구에 맞춰 선택할 수 있는 폭을 넓혀준다. 보육시설 및 유치원의 통합시설로의 전환을 통해 질 높은 서비스제공, 부모휴직제 등 부모지원제도, 다양한 수당제도 등을 통한 가족 지원 제도 등의 아동양육지원시스템이 구축되어야 한다.

---

예산결산특별위원회, 2004), p.127.

174) 나정, “OECD의 성공적인 유아교육과 보호정책 요인에 비추어 본 우리나라 유아교육과 보육정책”, 「한국교육」Vol.28.No.1 (서울: 한국교육개발원, 2001), p.237.

## VI. 결론 및 제언

### 1. 결론

이상으로 우리나라 영·유아보육과 유아교육의 이원적 정책으로 발전되어 온 과정을 정부 수립 후 현재까지 관련 정책의 변천과정을 중심으로 정책의 주요 관점과 관련 법령의 정비, 국가개입의 형태 등을 중심으로 다음과 같이 4시기로 나누어 기술하였다. 첫 번째, 국가 개입이 최소한으로 방임에 가까웠던 ‘사회구호적·선언적 정책기’ (1945~1960), 두 번째, 보육 및 유아교육의 수요 증가로 관련 법령을 정비하고 보육 및 유치원 체제가 정비되는 ‘기초적·기본적 정책기(1961~1980)’, 세 번째, 정부의 적극적 의지로 영·유아보육 및 유아교육 강화시책이 이루어져 영·유아보육과 유아교육의 시설 증가와 질적 고양을 도모했던 ‘시설 확대 및 질적 고양 정책기’ (1981~2000), 21세기 복지국가 실현을 위한 공보육·공교육실현에 중점을 두고 유아교육법 제정과 영유아보육법개정이 이루어진 ‘내실화 및 복지정책기’ (2001~현재)이다.

이러한 변천과정에서 나타난 영·유아보육과 유아교육 간의 갈등상황은 살펴보면 1994년부터 시작된 유아교육개혁방안으로 나타난 ‘만5세아 무상교육’, ‘유치원 종일반확대’, ‘유아학교’ 설립 등에서 나타났고, 1995~1997년의 3년 동안 보육시설확충계획으로 보육시설의 확대를 주도하여 급속히 성장한 보육시설과 유치원간의 갈등이 심화되었다. 보육시설과 유치원간의 기능이 유사해져 감에 따라 두 시설의 이원적 체제를 유지하기 보다는 통합 일원화를 주장하는 유아교육계와 기능과 성격이 다른 두 시설을 일원화하는 것은 무리라는 보육계의 갈등은 더욱 심화되어 나타났다.

저출산고령화사회에서 정부의 강력한 육아지원정책과 함께 보육에 대한 다양한 지원방안과 공교육실현을 위한 만5세아 무상 확대 등이 이루어지고 있으나 차별에 기초한 시설의 이원화에 따른 갈등은 계속되고 있다. 유치원과 보육시설의 대상 및 기능 중복, 양 법 제·개정 전후의 지나친 갈등과 반목, 국가관리 중복예산에 따른 예산 낭비·부처 분산에 따른 행정의 비효율성, 유아교육체제의 질적 관리 문제, 수혜자의 사교육비 부담 가중, 학부모의 유아교육기관 선택 혼란, 시설 설립의 목적에 따른 이원화로 인해 저소득층자녀, 취업모 자녀를 우선으로 하는 보육시설과 중산층 자녀 중심의 유치원은 보호자들 간에 계층간 위화감을 조성하는 등 현행 유아교육 이원체제가 지니고 있는 문제 해결의 대안으로써 첫째, ‘사회적 육아’로써 보호와 교육이 통합된 보육서비스로서 보육의 개념을 재정립하고, 둘째, 이원화체제에 따른 정부 부처간의 관할권, 조직의 목표, 부처간 입장의 차이, 예산 확보 등에서 표출되는 갈등이 최소화될 수 있도록 영유아보육과 유아교육서비스를 관할하는 단일행정기구를 설치하고, 셋째, 유치원과 보육시설 모두 아동과 보호자의 요구를 충족시켜 줄 수 있는 통합시설로의 전환을 유도해야 할 것이다.

OECD<sup>175)</sup>에 의하면 몇 개의 부처가 유아교육과 보호에 관여하고 있다고 하더라도, 한 개의 부처가 의무교육 단계 이하의 유아를 위한 모든 서비스를 위한 국가적 책임을 지는 것이 필요하며, 이때 주관하는 부처가 교육부냐, 보건복지부이냐는 중요한 문제가 아니라고 기술하고 있다. 오히려 유아에 대한 서비스는 교육과 보호, 그리고 사회적 기능이 통합된 총체적인 정책이라는 것을 인식하는 것이 더 중요하다는 데서 정책적 시사점을 찾아볼 수 있다.

보육·교육정책의 변화를 조장하는 것은 수혜자의 보육·교육에 대한 욕구이다. 역사적 변천과정에 비추어 볼 때 우리나라의 영·유아보육 및 유아

---

175) 나정, “OECD의 성공적인 유아교육과 보호정책 요인에 비추어 본 우리나라 유아교육과 보육정책”, 「한국교육」Vol.28.No.1 (서울: 한국교육개발원, 2001), p.237.

교육 정책은 수혜자의 욕구를 충족하기 보다는 정치적·사회적 변화에 따른 정책적 결정이 많았다. 현재 우리나라는 급속한 사회변화를 겪고 있다. 출산률의 감소로 인구구조가 변하고 핵가족화 및 가족해체 등의 가족구조가 변화하고, 영·유아기의 아동이 계층에 상관없이 교육에 대한 평등한 접근이 있어야 한다는 사회적 인식이 변화되고 있다. 또한 가중되는 육아부담으로 인한 여성의 취업률이 저하되어 재화획득의 감소와 함께 가정복지에도 영향을 미치고 있다. 이러한 사회 환경의 변화는 다양한 아동양육지원시스템을 원하고 있다. 영·유아보육 및 유아교육정책 역시 이러한 보육 및 교육욕구에 맞추어 변화해야 할 것이다. 유치원과 보육시설의 통합시설로의 전환은 아동 및 보호자들의 요구에 맞추어 손쉽게 어디서나 이용할 수 있는 시설이 될 수 있다.

## 2. 제언

본 연구에서는 향후 우리나라 영·유아보육 및 유아교육 정책의 방향으로 다음과 같이 제언하고자 한다.

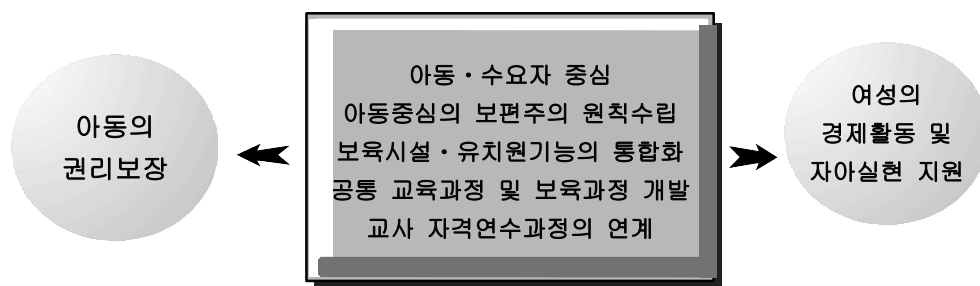
첫째, 통합된 보육 및 유아교육패러다임의 육아인프라를 구성한다.

아동중심의 보편주의적 영·유아보육 및 유아교육이념을 재정립하고 보육과 교육의 상호보완적 개념을 확대하여 보육을 통한 교육, 교육을 통한 보육이라는 통합된 마인드가 사회전반에 자리잡아야 할 것이다. 그렇게 함으로써 우리나라 현행 유아교육행정과 영유아보육행정의 이중적인 체제를 연계 행정화 시킬 수 있는 계기를 마련할 수 있다고 본다.

각 계가 주장하는 논란의 중심인 보육이 우선이냐 교육이 우선이냐의 이분법적인 논리가 아닌 대화와 타협속에서 새로운 시대에 맞는 영·유아보육

교육의 개념의 재정립이 이루어져야 할 것이다. 아동의 이익을 최우선으로 하여 아동의 기본권을 보장하는 보편주의적 관점에서 영·유아보육 및 유아교육의 기본 이념을 설정하고 교육과정 및 교사자격 등 관련 법규를 통일, 조정해 나가야 할 것이다.

보육속에 교육이 있고 교육속에 보육이 있듯이 이 둘은 따로 떨어져 생각할 수 없는 개념이다. 특히 급격하게 변화하는 사회환경속에서 다양한 가족 형태가 등장하고, 가족가치관이 변화되며 자녀양육에 대한 관점도 변화되고 있다. 질 높은 유아양육지원정책은 출산률을 제고하고 자녀양육기 여성의 경제활동 참여를 확대시킬 수 있다. 외국의 사례에서 보듯이 효율적인 유아양육지원정책은 아동은 보육받고 교육받을 권리가 있음을 기본이념으로 하고 이를 위해 국가가 적극 개입하여 출발점에서 형평성을 이룩하기 위해 질 높은 영·유아보육 및 유아교육 서비스를 제공하고 있다는 것이다.



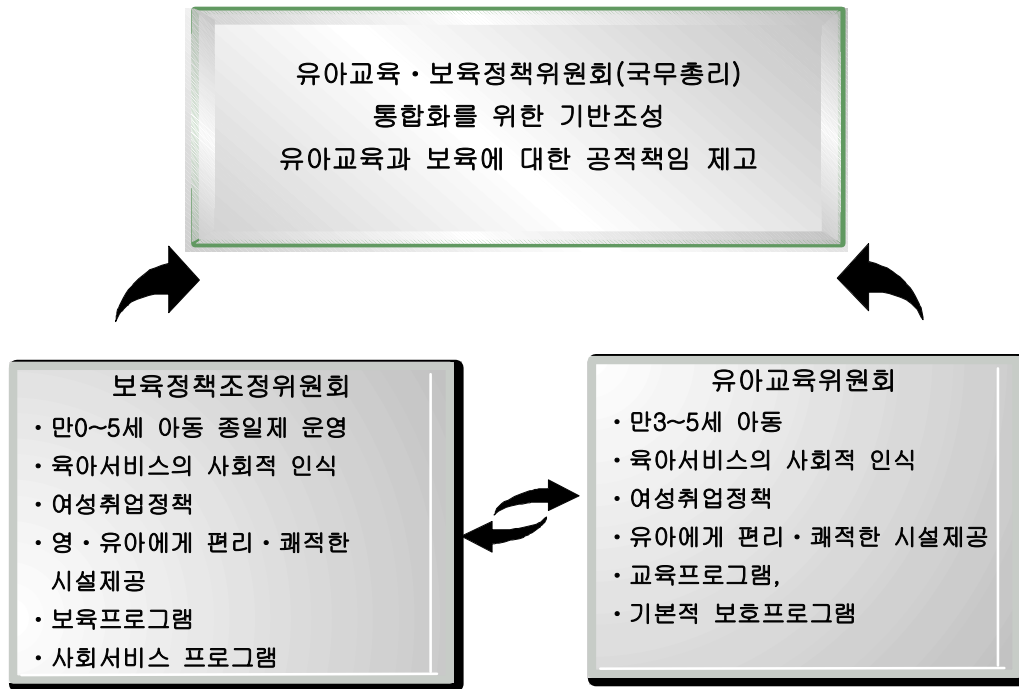
[그림 5] 육아인프라 구성

둘째, 전담기구로써 유아교육·보육의 통합적 행정기구가 필요하다.

앞서 말한 수요자인 아동·보호자 중심의 육아 인프라구성을 위해서 현재

갈등과 대립을 보이는 보육과 교육의 통합적 행정기구가 필요하다. 이 통합적 행정기구를 통해 아동보육교육에 대한 행정적·재정적 지원이 효율적인 재정배분이 이루어질 수 있도록 하고, 수혜자의 다양한 욕구를 충족할 수 있는 보육교육 서비스의 질적 수준을 높이는 것이다. 즉, 각 시설에서의 부모의 요구를 수렴하기 위한 교육보육위원회를 설치하고, 동일 연령의 아동에게 제공되는 교육과정 및 보육과정을 연구하고, 공통된 교사양성 및 연수가 제공되어야 한다. 이로써 두 시설간의 기능적 유사점을 확대하도록 해야 할 것이다. 새로 제정된 유아교육법 제4조와 개정된 영유아보육법 제2조에서 유아교육 및 보육에 관한 기본계획과 유치원 및 보육시설간의 연계운영 등에 관한 사항을 심의하기 위해 국무총리 소속하에 ‘유아교육·보육위원회’를 둔다고 명시하고 있다. 이를 통해 각계의 의견을 수렴하여 교육과 보육의 통합서비스를 제공할 수 있는 통합적 행정기구에 대한 기본 방향을 정립할 수 있을 것이다.

보육·교육과정의 통합, 교사 자격취득과정의 연계, 보육시설과 유치원의 통합시설의 전환에 따른 지원 등에 대한 법적 근거에 대한 합의를 도출해야 할 것이다. 지역별로는 유아교육·보육지원센터를 두고 보육수요와 요구를 파악하여 아동양육지원시스템의 기초로 삼아야 한다. 모든 아동들은 보육과 교육을 받을 권리가 있음을 인정하고 이들이 적절한 교육 및 보육혜택을 받아야 한다는 전제 아래 다양한 견해를 가진 집단들의 공공적 토론을 통해 편견을 줄여나가고, 각계의 참여자들이 이러한 갈등상황을 해결해 나가려는 위한 노력으로 교육의 연계성 있는 정책 및 합의가 필요하다. 신설된 유아교육·보육위원회가 [그림 6]과 같이 이러한 연계적 특성을 가진 기구로서의 역할을 맡아야 할 것이다.



[그림 6] 유아교육·보육연계행정기구의 역할

셋째, 시설의 기능통합화를 추진한다.

프랑스의 아동기의 집이나 스웨덴의 유아학교, 그리고 일본의 유·보 일원화운동의 사례와 같이 기존의 시설을 점차적으로 유치원은 보육의 기능을 강화하고, 보육시설은 교육의 기능을 강화하면서 기능의 통합화를 통해 취학전 아동들의 통합시설로 전환을 유도한다. 이러한 통합시설은 그 하부구조에 지역별 특성에 따라 수요를 맞추어 유연성있게 연령별 반편성을 계획할 수 있어야 한다. 또한 이러한 통합시설은 초등학교와 연계할 수 있는 교육과정을 제공하고 기간학제에 포함시킴으로써 공공성을 강화시켜 나간다.

통합시설로의 전환을 위해서는 유치원교육과정과 표준보육과정을 연령별 교육과정으로 전환하고 교원양성과 연수에서 교사자격의 연계가 필요하다.

교사가 원할 경우 유치원 교사는 보육과정을, 보육교사는 유아교육과정을  
연수할 수 있는 선택권을 주어야 한다.

# 참 고 문 헌

## 1. 국내자료

### 단행본

- 고정곤, 「21세기를 여는 한국 유·초등교육의 과제와 전망」, 서울:양서원, 2004.
- 공인숙·한미현·김영주, 「보육학개론」, 서울:교육과학사, 2005.
- 곽노의 외, 「유아교육개론」, 서울:학지사, 2004
- \_\_\_\_\_ 외, 「비교유아교육론」, 서울:양서원, 2002.
- 김익균 외, 「보육정책론」, 서울:교문사, 2005
- 김재은, 「유아의 발달심리」, 서울:창지사, 1984.
- 김의영, 「아동보육론」, 서울:동문사, 1997.
- 김영옥 외, 「한국현대유아교육사」, 서울:양서원, 1995.
- 김종철, 「한국교육정책연구」, 서울:교육과학사, 1990.
- 김성경, 「아동복지론」, 서울:양서원, 2005.
- 권영성, 「헌법학원론」, 서울: 법문사, 2004.
- 나 정·문무경·심은희, 「한국의 유아교육과 보육정책」, 서울:양서원, 2005.
- 박정문, 「아동복지와 보육사업의 이해」, 서울:보육사, 2000.
- 박찬옥·조정숙 공저, 「영·유아 교육프로그램」, 서울:한국방송통신대학교 출판부, 1997.
- 박일환, 「교육정책론」, 서울:원미사, 2000.
- 박은혜 외, 「세계의 유아교육제도」, 서울:양서원, 2003.
- 신현직, 「교육법과 교육기본권」, 서울:청년사, 2003.
- 신옥순, 「유아교육학개론」, 서울:학지사, 2005.
- 서울대학교 교육연구소편, 「교육학 용어사전」, 서울:하우, 1994.

- 아산사회복지사업재단 「아동복지편람」, 서울:아산사회복지사업재단, 1997.
- 양옥승 외, 「영유아 보육개론」, 서울:학지사, 1999.
- \_\_\_\_\_, 「세계의 교육제도」, 서울:양서원, 2004.
- 이 영 외 역, 「세계의 영유아 보육 : 미국과 유럽을 중심으로」, 서울:이화여자대학교 출판부, 1997.
- 임재택, 「현대유아교육과정」, 서울:양서원, 1992.
- 이경우, “주제 I.가정·교육·탁아의 본질”, 「아동의 권리:가정·교육·탁아」, 서울:양서원, 1991.
- 이성진·허영편, 「국가발전과 어린이」, 서울:배영사, 1983.
- 유가효 외, 「보육학개론」, 서울:동문사, 1998.
- 전남련, 「영유아보육개론」, 서울:형설출판사, 2004.
- 전국보육교사교육원대학협의회 편, 「영유아교육과정」, 서울:양서원, 2004.
- \_\_\_\_\_, 「유아교육론」, 서울:양서원, 2004.
- \_\_\_\_\_, 「아동복지론」, 서울:양서원, 2004.
- \_\_\_\_\_, 「사회복지와 보육사업」, 서울:양서원, 2004.
- \_\_\_\_\_, 「보육프로그램개발」, 서울:양서원, 2004.
- 정경희, 김유경, 「지역별보육수요와 정책방안」, 한국보건사회연구원, 1997.
- 표갑수 편, 「유아교육개혁안의 비판 : 유아학교의 허구성」, 서울:영유아보육학회, 1998.
- 한임순, 「최신 유아교육개론」, 서울:동문사, 2004.
- 하용찬 외, 「아동권리 증진을 위한 법·제도적 조치」, 서울:한국보건사회연구원, 1998.
- 한국유아교육학회, 「유아교육백서」, 서울:양서원, 2001.
- \_\_\_\_\_, 「유아교육백서」, 서울:하우, 1995.
- \_\_\_\_\_, 「유아교육사전:용어편」, 서울:한국사전연구사, 1997.
- 현종익 외, 「교육학 용어사전」, 서울:동남, 2002.

## 논문

- 강인수, “최근 교육관계법 개정의 내용과 과제”, 「교육법학연구」 제9호, 1997.
- 김경희, “영유아보육의 현황과 개선방안”, 「입법정보」제110호, 2003.10.31.
- 김미화, “우리나라 유치원교육과정변천에 관한 연구”, 「대학원학술논문집 Vol.43」, 건국대학교, 1996.
- 나정, “유아교육의 형평성 제고를 위한 접근방법 탐색 :유아교육 투자우선지역의 선정과 운영”, 「한국아동교육·보육행정학회」, 춘계전국학술대회, 2002.
- \_\_\_\_\_, “OECD의 성공적인 유아교육과 보호정책 요인에 비추어 본 우리나라 유아교육과 보육정책”, 「한국교육」 제28권 제1호, 서울:한국교육개발원, 2001.
- \_\_\_\_\_. 박은실, “유아교육과 보육 정책에 대한 전문가 의견 분석”, 「열린유아교육연구」, Vol.7.No.4. 서울:열린유아교육연구, 2003.
- 박재환, “새마을유아원 제도개편에 따른 문제점 및 개선방향”, 논문집11(92), 동래여자전문대학, 1992.
- \_\_\_\_\_, “영유아보육법의 제정배경 및 문제점에 관한 연구”, 논문집12(93), 동래여자전문대학, 1993.
- 임재택, “유아교육 정책의 방향과 과제”, 「연수논총」, 제21권, 국가전문행정연수원 교육행정연수부, 2003.
- 이혜경, “탁아제도의 모델과 재정제도의 선택”, 「우리 아이들의 육아현실과 미래」, 서울:한울. 1991.
- 이일주, “한국유아교육일원화체제 모형탐색”, 동국대학교대학원 박사논문, 1999.
- 장영인·최영신, “ ‘복지적 보육’ 의 개념에서 본 보육시설의 고유성에 관한 일 고찰”, 「한국영유아보육학」, 제38집, 서울:한국영유아보육학회, 2004.
- 정강희, “유아교육정책의 문제점 및 개선방안”, 연세대학교 행정대학원 석사논문, 2004.
- 한지혜, “프랑스 유아교육제도의 이해”, 「교육이론과 실천」 (제12권 제2호), 경남대학교 교육문제연구소, 2002.12.

## 자료

- 고령화및미래사회위원회, 「미래인력양성 및 여성의 경제활동참여확대를 위한 육아지원정책방안」,  
2004. 6. 11.
- 교육개혁심의회, 「1985년도 연차보고서」, 1985,
- 교육개혁위원회, 「세계화·정보화시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안」,  
제2차 대통령보고서, 1995.
- \_\_\_\_\_, 「출발점평등원칙 구현을 위한 유아교육체제개혁(공청회자료)」, 1996.
- \_\_\_\_\_, 「공교육 체제 확립을 위한 유아교육개혁 방안」, 제14차 공청회자료,  
1997.3.24.
- \_\_\_\_\_, 「세계화·정보화시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(IV)」,  
제4차 대통령보고서, 1997.6.2.
- 교육부, 「교육개혁요람」, 1998.
- 교육50년사편찬위원회 편, 「교육50년사[1948-1998]」, 1999.
- 교육인적자원부, 「국민의 정부1998~2002교육인적자원백서」, 2003.
- \_\_\_\_\_, 「2004교육통계분석자료집Ⅱ」, 한국교육개발원, 2004.
- 국회여성특별위원회, 「여성관련 법률의 입법과정 및 향후과제 : 제15대국회후반기」,  
2000.
- 김병주, “유아교육 재정 확보 방안”, 「유아교육재정확보방안을 위한 토론회(2005)」,  
한나라당 정책위원회 편, 서울:진수희 의원실, 2005.
- 김승권 외, 「저출산-고령화의 경제사회적 파급효과와 정책적 대응방안」,  
국회예산결산특별위원회, 2004.
- 나 정 외, 「유아교육 투자우선지역 선정 연구」, 한국교육개발원 수탁연구 CR2001-6,  
2001.
- 내무부, 한국도시연감, 1984.
- \_\_\_\_\_, 한국도시연감, 1990.
- 동아일보, 1991.5.22자 기사,

- 대한민국헌법 제9차개정 1987.10.29.
- 방승희 외, 「2005모범보육교사시설장해외연수보고서」, 2005
- 보건사회부, 「보육사업지침」, 1991.
- 보건복지부, 「보육사업지침」, 1997.
- \_\_\_\_\_, 「보육사업지침」, 1998.
- \_\_\_\_\_, 「영유아보육법」, 1999.
- \_\_\_\_\_, 「보육사업지침」, 1999.
- \_\_\_\_\_, 「보육사업안내」, 2000.
- \_\_\_\_\_, 「보육사업안내」, 2001.
- \_\_\_\_\_, 「보육사업안내」, 2002.
- \_\_\_\_\_, 「보육사업안내」, 2003.
- \_\_\_\_\_, 「보육사업안내」, 2004.
- \_\_\_\_\_, 「보육사업안내」, 2005.
- \_\_\_\_\_, 「보육사업의 이해와 시설설립」, 서울:문영사, 2000.
- \_\_\_\_\_, 「표준보육과정」, 2002.
- \_\_\_\_\_, 「표준보육과정해설집」, 2002.
- \_\_\_\_\_, 「영유아보육법」, 2004.
- 법제처, 「국회통과새법률소개」, 제244회국회(임시회), 국회사무처 법제실, 2004.1.
- 서문희 외, 「2004년도 전국 보육·교육 실태조사 ①」, 연구보고 2005-03. 여성가족부,  
2005.
- \_\_\_\_\_, 「여성 사회활동 증진을 위한 보육환경 개선방안 연구」, 한국보건사회연구원,  
2004.
- \_\_\_\_\_, 「보육제도 개선을 위한 정책과제 대안 연구」, 연구보고2004-11, 한국보건사회연구원,  
2004.7.
- 실무연수단, “선진국보육정책실무연수결과보고서(호주, 일본)”, 2004.
- 여성가족부, 「보육정책의 새로운 관점 정립 및 개선 방안 연구」, 연구보고

2003-11, 한국여성연구소, 2003.

\_\_\_\_\_, 「연도별보육통계」, 여성가족부보육기획과, 2004.

\_\_\_\_\_, 「보육사업안내」, 2005.

\_\_\_\_\_, 「보육관계법령집1」, 2005.

\_\_\_\_\_, 「여성백서2004」, 2005.

임재택, "유아교육체제개혁방안", 「21세기 교육복지국가 실현을 위한 유아교육체제개혁 제3차토론회」, 국회교육정책포럼, 1993.

정미리, "프랑스의 야심찬 보육: 아동기의 집(Masion de l'Enfance)", 서울특별시보육정보센터, 2004.

정보주(열린우리당 노원갑 국회의원), "형평성 실현을 위한 유아교육 발전방안" 토론회. 2005.6.2

통계청, 「출생아수감소요인」, 2005.

\_\_\_\_\_, 「2003 인구동태통계연보(총괄·출생·사망편)」, 2004.

\_\_\_\_\_, 「출생아수 감소요인분석」, 2005.

한재희, "일본의 幼·保 일원화 정책 「종합시설」 제도에 관하여 : 취학전 교육·보육을 일체화 한 「종합시설」의 추진", 서울특별시보육정보센터, 2005.

한국교육신문, 2003.12.18.

한나라당정책위원회 편, 「유아교육재정확보방안을 위한 토론회(2005)」, 진수희의원실, 2005.

## 2. 외국문헌

Decker, C. A. & Decker, J. R., *Planning and Administering Early Childhood Programs(3rd. ed.)*, Colimbus, Ohio:Merrill, 1984

Davidson, DaF. & Maguin, P., *Les Creches : Realrisation Fonctionnement vie et Sante de L'enfant*, les editions ESF, 1983.

Harold, M. E.(ed.), *Encyclopedia of Educational Research*, 5th(ed.), New York : The

- Free Press, 1982.
- Melhuish, Edward & Moss, Peter, *Day Care for young Children: International Perspectives*, Routledge, 1991.
- Almy, Millie, *Day Care and Early Childhood Education*, in E.F.Zigler and E.W.Gordon(eds.), *day care : Scientific and Social Policy Issues*, Boston:Mass.:Auburn House, 1982.
- Moss, Peter, Perspectives from Europe. In G.Pugh(Ed), *Contemporary Issues in the Early Years*, London: Paul Chapman/National Children's Bureau, 1992.
- Travis, N. E., *Day Care as a Reason to Family*, N. J.: Ablex Pub, 1983.
- Wilson, S. C., *Infants and Toddlers : Curriculum and Teaching*, Albany, N. J.: Delmar, 1986.

### 3. 인터넷사이트

OECD(2003), 통계 On-line.

교육인적자원부 <http://www.moe.go.kr>

교육인적자원부 교육과정DB <http://www.kncis.or.kr>

서울특별시보육정보센터 <http://children.seoul.go.kr>,

여성가족부 <http://www.mogef.go.kr>

중앙보육정보센터 <http://educare.or.kr>

통계청 <http://nso.go.kr>

# **ABSTRACT**

## **A Study on the Change in the Policy for Early Childhood Care and Early Childhood Education**

**Hong, In-hye**  
**Department of Education**  
**Graduate School**  
**Sungshin Women's University**

The policy for the early childhood care and education and for the relevant pre-school education in our country, has been attained amid confusion in the policy called the integration and differentiation in early childhood care and early childhood education, based on the viewpoint that early childhood care and early childhood education are different. In the system of integration in the policy for early childhood care and relevant education, a matter about where to put the target of policy-making, is a starting point in the conflict of both parties, and simultaneously, is a subject that needs to be solved. Given seeing the beneficiary in this policy project as pre-school children, it needs to be regarded as a problem of early childhood care and education, given seeing it as parents in charge of early childhood care, it is a problem of women, and given seeing it in relation to the employed mother, it needs to be regarded in the position of a worker. This difference in vision has caused the inevitable conflict between Ministries related to policy.

In regards to the above, it tries to seek for the implication in the policy for the early childhood care and the relevant early childhood education in our country after this, by examining situations of conflict in policy-making amid the process of a change in policy, and by searching for characteristics and a flow of policy.

In this study a consideration was made of the process of early childhood care having developed in a different way from policies for education for pre-school children from 1948 when Korea established its government to today. It also aimed to investigate the conflicts taking place in the process of policy setting as well as related policies. Finally, the policies regarding early childhood care and education for pre-school children were discussed in light of increasing birth rates in today's aging society with low birth rates and of management of national workforce for their implications.

First, the policies of early childhood care and education for pre-school children were compared by the periods. In particular, a focus was placed on the time when the government started intensive policies of education for pre-school children(it was in 1980. Former President Jeon Du-hwan emphasized the importance of education for pre-school children and ordered to create the major of education for pre-school children in universities and community colleges and build up more kindergartens). And the conflicts between early childhood care and education for pre-school children were examined. Second, France and Sweden that were highly advanced in care were compared with Japan, which went through similar developments to Korea, in terms of early childhood care and education systems for pre-school children. The comparison also resulted in implications that could serve as basic data for Korea's establishing policies of early childhood care and education for pre-school

children. Based on the discussion, the following suggestions were made:

First, the paradigm of care and education should be changed.

In the study, the concept of care was designed as follows; thus, it's likely that 'care' and 'education' could be integrated in common policies. That is, the fundamental philosophy of integration can be education through care, and care through education.

In such a way, the current double administration systems of education for pre-school children and early childhood care can be connected.

Second, the facilities and functions should also be integrated.

The old kindergartens need to reinforce the functions of care which can cause integration of functions and integration of facilities for preschoolers.

Third, an agency devoted to education for pre-school children and early childhood care should be set up.

The agency will reach an agreement on legal foundation regarding integration of care and education processes, connection of the processes to obtain a teacher's certificate, and support for an integrated facility of care and education. The new committee for education for pre-school children and care can serve those roles based on the connections.

## [부록1]

### <유아교육체제 발전 과정>

#### · 대한민국 정부 수립 이전

1987년, 부산유치원 설립 (설립자 : 일본인, 교사 : 일본인, 대상 : 일본인 자녀)

1913년, 경성유치원 설립 (설립자 : 한국인, 교사 : 일본인, 대상 : 한국인 자녀)

1914년, 이화학당 부설 이화유치원 설립 (설립자 : 미국인, 교사 : 미국인, 대상 : 한국인 자녀)

1915년, 최초의 유아교사 양성기관인 이화유치원 사범과 설립.

1916년, 중앙유치원 설립 (설립자 : 한국인, 교사 : 한국인, 대상 : 한국인 자녀)

1922년, 우리나라 최초의 유치원에 관한 규정 마련(제2차 조선교육령, 총독부령 제 11호).

1936년, 조선총독부 학무국 학무과에서 유치원 업무 담당(훈령 제 31호)

1946년, 학무국이 문교부로 승격, 보통교육국 초등교육과에서 유치원 업무 담당

#### · 대한민국 정부 수립 이후

1948.11. 4 문교부 보통교육국 초등교육과에서 유치원 업무 담당(문교부 직제, 대통령령 제 22호).

1949.12.31 교육법 제정·공포

·유아교육의 법적 근거 마련(교육법, 법률 제 86호).

·만4세~초등학교 취학전 어린이에 대한 수업연한 1년 이상의 유아교육 실시.

·학교유형에 유치원 포함, 유치원 교육의 목적은 보육으로 명시

1950. 3.10 교육법 개정

·제1차 학제개정에 국립 유치원 설치 계획 마련(교육법, 법률 제 118호)

·6·25전쟁으로 실현되지 못함.

1951. 3.20 제2차 학제개정 (교육법, 법률 제 117호)  
 ·유치원 학제 변동 없음.
1952. 4.23 교육법시행령 제정·공포(대통령령 제633호)  
 ·유치원 설립인가 등 유아교육 기반 법적 근거 마련  
 ·유치원 설립 및 폐지신청, 원아수(1반당 40人以下), 교육과목(음악, 유희, 담화, 회화, 수기), 교육일수(매학년 200일이상)등 규정 제정.
- 1955.02.17 교육법시행령개정·공포  
 ·문화국 사회교육과에서 유치원 업무 담당
- 1961.12.31 아동복지법 제정·공포(법률 제912호)  
 ·탁아소를 법적 시설로 인정
1962. 1. 6 교육법개정 (법률 제955호)  
 ·서울특별시·도·시·군에 의결기관으로서의 교육위원회 설치
1962. 8. 유치원시설기준령 마련 (문교부령 제106호).  
 ·유치원 교육의 외적 환경 개선 및 시설 균등화 정책 강구.  
 ·유치원 시설과 설비, 완구와 교구, 소방시설 등에 관한 규정명시.  
 ·유치원 장학행정 강화.
1963. 8. 7 교육법개정(교육법, 법률 제1387호).  
 ·제3차 학제개정-유치원 수업연한을 구체적으로 정하지 않고 1~2년실시.
- 1963.11. 1 교육법개정(법률 제1,435호)  
 ·지방교육행정사무 집행기관으로서 서울특별시·부산시 및 도에 교육위원회를, 시·군에는 교육장 직제 설치(교육자치제 부활).
- 1963.12.16 교육법시행령 개정(대통령령 제1,737호)  
 ·보통교육국 교육행정과에서 유치원 교육업무 담당.
1966. 7.15 유치원 교육의 외적기준과 내적기준을 위한 교육과정을 마련키로 결정  
 (학자, 전문가의 연구시작).
- 1967.10.26 유치원 외곽시설기준령 마련(대통령령 제3,253호).

- 유치원 외곽시설 정비시도
- 1968. 2. 8 유치원 수업료 및 입학금 정액표 (문교부령 제188호).
  - 급지별 교육비 책정.
  - 공정한 교육기회부여 정착.
  - 미인가 탁아시설 임시조치.
  - 탁아사업 적극 권장, 저소득층어린이 보호 및 교육기회 확대 증진.
- 1968.11.15 제4차 학제개정(교육법, 법률 제2,045호)
  - 유치원 학제 변동 없음.
- 1969. 2.19 제1차 유치원 교육과정 제정·공포(문교부령 제207호).
  - 교육과정의 일반기준 제시
  - 5개 생활영역(건강, 사회, 자연, 언어, 예능)으로 구성.
  - 연간교육일수 : 200일이상, 1일교육시간 : 3시간기준,
  - 생활중심·경험중심·놀이중심 학습형태 강조
- 1969. 2.27 교육법시행령 개정(대통령령 제3,780호)
  - 유치원 보육과목 규정
- 1969. 7.15 학교수업료 및 입학금에 관한 규정 마련(문교부령제211호)
- 1970. 4. 유아교육장기종합계획수립(문교부)
- 1972.12.16 교육법개정(법률 제2,366호)
  - 교육공무원법에 규정되어 있던 교원의 자격기준을 교육법에 규정
  - 국민학교교원자격기준에 포함되었던 유치원교원 자격기준 분리
- 1976. 3. 최초로 공립유치원인 국민학교 병설유치원 설립
  - (서울 4-신용산(남부),삼선(북부),신천(동부),공덕(서부), 부산 1).
- 1978. . KEDI [교육발전의 전망과 과제]연구보고
  - 유아교육확대계획안 포함 제시
- 1979. 3. 1 유치원 교원의 학력, 경력에 의한 호봉제 실시[공무원 보수, 수당규정개정령 제9469-70호].

1979. 3. 1 전문대학에 보육과 설치  
·전문적인 유치원 교사 양성
1979. 3. 1 서울시 교육위원회 초등교육과에 유치원 담당 장학사 배치.
1979. 3. 1 제2차 유치원 교육과정 제정(문교부 고시 제424호).  
·4개 발달영역(사회·정서, 인지, 언어, 신체발달 및 건강)으로 구성.
1979. 3.29 보통교육국 의무교육과에서 유치원 업무 담당(교육법시행령, 대통령령 제9,380호).
1980. 5.27 ‘국가보위비상대책위원회설치령’ (대통령령 제9,897호) 제정·공포
1980. 5.31 ‘국가보위비상대책위원회구성(교육분야: 문교공보분과위원회의 교육반에서 담당)
1980. 7.30 교육정상화 및 과열과외해소방안(7.30교육개혁)발표  
-유아교육정책 미포함
1980. 9. 9 7.30 교육개혁방안 실현을 위한 ‘교육재정확보방안’ 수립  
·유아교육확충예산포함 - 유아교육확충과 정비계획 수립의 기초가 됨
- 1980.11.21 취학전 유아교육확대 계획 발표 (문교부)
1981. 1.12 유아교육 활성화 강화(대통령 국정연설).  
·유치원 대폭 증가(사립 1,023개, 공립 1,927개).
1981. 1.13 학제개편연구팀 구성(문교부)  
·유치원교육의 의무교육포함 방안 연구 추진 검토계획 발표
1981. 2.13 제5차 학제개정(교육법, 법률 제3370호).
1981. 4.10 서울시에 시범적으로 국민학교병설유아원 설치  
·유치원 및 유아원에 미취원아 및 맞벌이부부자녀중 5세아를 대상으로 하는 일종의 탁아기능을 무료로 대행키로 신설  
·4학년까지 2부제로 운영하는 공립 국민학교 및 사립학교를 제외한 155개교에 교당 1학급씩 설치, 6개월동안 시범 운영키로 함.  
·학교의 사정에 따라 오전이나 오후 중 1일 2시간 운영

- 1982년부터 대도시의 경우 과밀학급의 문제로 폐지기로 함
- 1981.12.31 제3차 유치원 교육과정 제정(문교부 고시 제422호).
  - 유아의 조화로운 전인교육에 역점을 두어 부분 수정·보완.
  - 5개 발달영역(신체, 정서, 언어, 인지, 사회성)으로 구성.
- 1982. 3.26 유아교육진흥종합계획 수립(국무총리행정조정실).
  - 제5차 경제사회개발 5개년 계획(1982~1986)에 유아교육진흥계획 수립 추진.
  - 아동복지법시행령에 규정되었던 어린이집(보육시설), 새마을 협동유아원 (내무부), 농번기탁아소(농촌진흥청)등을 내무부 산하의 새마을 유아원으로 통합, 유아교육체제를 유치원과 유아원의 이원화체제로 정비.
  - 공립유치원 농·어촌 중점 설립 추진.
  - 교원연수 강화.
- 1982.11. 2 제1회 전국 유아교육 교재·교구 개발 전시회 개최.
- 1982.12.31 유아교육진흥법 제정·공포(법률 제3635호)
  - 유아교육진흥의 기본시책 및 지원, 유아교육기관의 법적 정의, 새마을 유아원 설치근거, 새마을 유아원 교직원종별 및 자격 등
- 1983.2 23 보통교육국 유아교육 담당관 설치(문교부 외 그 소속기관 직제, 대통령령제 11057호).
  - 시·도 교육위원회 유아교육 담당 장학관 배치.
- 1983. 6. 9 유아교육진흥법 시행령 제정(대통령령 제 11141호).
  - 내무부 관장 새마을협동유아원, 보사부 산하 어린이집, 농촌진흥청 산하 농번기 탁아소를 내무부 관장 새마을 유아원으로 통합 운영.
  - 유아교육기관에 대한 장학지도
  - 유아교육기관의 시설·설비기준
  - 설립인가 절차
  - 유아원 교직원의 자격·임면·신분보장 등

1983. 8.20 제2회 전국 유아교육 교재·교구 전시회 개최.
1984. 8. 4 제3회 전국 유아교육 교재·교구 전시회 개최.
1985. 2.25 시·도 교육위원회 유아교육 담당 장학사 배치(13명).
1985. 2.25 사립 유치원 납입금 자율화 시행.
1985. 3. 서울 등 6대 도시 국민학교 병설유치원 설치 (19개원 41학급).
1985. 3. 7 교육개혁심의회규정 제정·공포(대통령령제11657호)
1985. 8. 교육개혁심의회, [유아교육진흥방안연구]제시
1985. 8.20 제4회 전국 유아교육 교재·교구 전시회 개최.
1986. 1.31 공립 유치원 전임강사 운영 관리지침 시달(문교부)  
제5회 전국 유아교육 교재·교구 전시회 개최.
- 1986.10.23 교육개혁심의회, [유아교육진흥방안]의결 확정(제22차 전체회의)  
·유아교육진흥방향 및 정책대안(4영역 10개 항목)제시
1987. . 제2차 유아교육진흥종합계획 수립.
1987. . 전국 규모의 유아교육 교재·교구 전시회를 각 시·도별 유아교육 교재·교구 전시회로 변경 실시.
1987. 6.30 제4차 유치원 교육과정 제정(문교부 고시 제87-9호).  
·교육과정의 현실적 문제점 보완.  
·5개 발달영역(신체, 언어, 인지, 정서, 사회성)으로 구성.
1988. 3.14 새마을유아원을 교육부로 이관 지시(대통령령)
1989. 2.16 교육정책자문회의(대통령자문기구)설치
1990. 2. 5 지역교육청에 유아교육계 설치(문교부).  
·23개 시·군 교육청(서울9, 부산4, 인천2, 대전2, 경기4, 경남2).
1990. 3. 1 2개 교육청에 유치교육계 설치(광주2, 총 25개 지역)
- 1990.12.18 문교부 ‘교육부’ 로 명칭 변경(정부조직법)
1991. 1. 1 대통령 지시사항에 따른 유아교육기관 체제 일원화.  
·내무부관장 새마을유아원을 교육부로 이관.

·이관된 새마을유아원은 1993.12.31까지 유치원 또는 탁아소(보육시설) 전환.

1991. 2.18 교육정책자문회의, 유아교육기회보편화 건의

1991. 3. 8 지방자치단체에 관한 법률 제정 공포(교육법, 법률 제4347호).

1991. 8.23 1개 지역교육청에 유아교육계 신설(전북1, 총 26개).

1991. 9. 1 2개 지역교육청에 유아교육계 신설(대구2, 총 28개).

1991.12.31 교육법 개정·공포(법률 제4474호)

·제146조 ‘유치원은 유아를 보육하고 적당한...’ 규정을 ‘유치원은 유아를 교육하고 적당한..’ 으로 개정.

·제48조 유치원 취원 연령을 만 4, 5세에서 3, 4, 5세로 조정

-유아교육진흥법 개정(법률 제4475호).

·영유아보육법과 관련, 유아교육기관 체제일원화에 따른 규정 정비.

1992. 3.22 유아교육진흥법 시행령 개정(대통령령 제 13061호).

·교육감-유아교육기관에 대한 년1회이상 장학지도 실시 의무화.

·유아원의 유치원 개편에 관한 경과조치

1992. 9.30 제5차 유치원교육과정 제정(교육부 고시 제1992-15호).

·발달영역을 바탕으로 한 생활영역 설정.

·5개 생활영역(건강, 사회, 표현, 언어, 탐구)으로 구성.

·종일제 프로그램 마련 필요

1992.12.11 독립 공립유치원 설립 및 유치원 종일반 운영방침 시달(전국 유아교육 담당 장학관 회의)

1992.12.16 유치원 종일반 운영프로그램 등 93년도 유아교육자료 개발 보급 계획 확정

1992.12.23 교육정책자문회의 - 유아교육개혁안 최종 보고

·유아교육공교육화

1994. 1.11 유치원 종일반 운영지침 시달(교육부)

1994. 1. 29 교원자격 검정령 제23조 별표1(원장자격인가 추천지군 개정).  
 ·제23조 제1항 중 별표1의 [유치원장]란 1에 [라]목 신설  
 -취임예정유치원의 설립자로서 당해 유치원 운영경력이 5년이상이고 교육부장관이 지정하는 교육기관에서 유아교육전공과목 6과목 이수자  
 (1999.12.31까지 한시 적용)
1994. 5.16 교육부 지방교육지원국 유아·특수 교육 담당관실에서 유치원 교육 업무담당(교육부 직제 개정령 제13조).
- 1994.11.14 유치원 ·초·중·고등학교생활기록부취급요령제정(교육부훈령 제509호)  
 ·1995.3.1부터 유치원생활기록부 법정 장부화
1995. 1.12 교육부, 독립공립유치원설립추진
1995. 5.31 제1차 교육개혁방안발표 [신교육체제수립을 위한 교육개혁방안(I)]
- 1995.12.12 교육개혁위원회, [교육관계법체제개편방안]발표  
 ·유치원의 기간학제 포함 계획 등
1996. 2. 유치원장기발전계획(1996~2005)수립(교육부)
1996. 2. 9 제2차 교육개혁방안발표 [신교육체제수립을 위한 교육개혁방안(II)]
1996. 2.22 유아교육진흥법시행령개정·공포(대통령령제14920호)  
 ·교육감의 유아교육기관에의 연1회이상 장학지도 실시 의무화
1996. 7. 5 교육부 초·중등교육실 유아교육담당관 설치(교육부와 그소속기관직제, 대통령령제15113호)
1996. 8.20 제3차 교육개혁방안발표 [신교육체제수립을 위한 교육개혁방안(III)]
1997. 6. 2 제4차 교육개혁방안발표 [신교육체제수립을 위한 교육개혁방안(IV)]  
 -유아교육 공교육체제 확립방안 발표  
 ·유아학교체제의 단계적구축  
 ·유아교육 1년 무상교육 단계 추진  
 ·유아교육개혁추진체제 확립
- 1997.12.31 교육법폐지, 교육기본법 제정 공포(법률제5437호)

- 학습권 및 교육의 기회균등(제3조, 제4조)
- 유치원의 공공성 (제1항 제2항)
- 국가 및 지방자치단체의 유아교육진흥시책 수립·실시의무화(제20조) 등  
초·중등교육법 제정·공포(법률 제5438호)
- 학교제도 -유치원부터 체계화(제2조)
- 유치원의 교원구분, 임무, 자격(제19조 내지 제21조)
- 유치원의 목적, 입학연령,,
- 무상교육(제3절, 제35조내지 제37조)-취학직전 1년, 순차적으로 실시
- 무상교육 대상유아 취원을 위한 국가·지방자치단체의 유치원 설립경영  
의무
- 유아교육진흥법 개정·공포(5차, 법률 제5454호)
- 교육감의 유아교육기관에 대한 장학지도 의무화(제6조)

1997.12.31 [유아교육개혁추진방안]발표 (국무총리행정조정실)

- 유아학교제체도입, 출발점평등을 위한 유아교육기회 확대

1998. 2.24 교육법시행령폐지 초중등교육법시행령 제정·공포(대통령령 제15664호)

- 사립유치원설립·폐지인가(제6조), 유치원교원의 배치기준(제32조), 수업  
일수(제45조), 수업운영방법(제48조), 무상교육(제65조)등

1998. 2.28 교육부, 학교정책실유아교육정책과 설치(교육부와 그소속기관직제, 대통  
령령 제15717호)

1998. 6.30 제6차 유치원교육과정 제정 · 공포

1998. 8.17 유아교육진흥법개정·공포(법률제5567호)

- 국가, 지자체에 대하여 유아교육시책에 따른 예산확충 등 조치권고
- 무상교육실시사립유치원에 소요경비보조 등

1998. 8.28 교육정책포럼, 유아교육법제정 등 개혁합의

1999. 3. 창조적 지식기반국가건설을 위한 교육발전 5개년 계획 수립(교육부)

1999. 4. 9 유아교육진흥법시행령 개정·공포(대통령령 제16232호)

- 교육부장관, 교육감-유아교육종합계획 수립시행 의무
- 취학전1년 무상교육에 따른 보조금액기준 및 방법
- 생활보호대상자 및 저소득층자녀에 대한 교육비 감면 등

2003.12.11 제1차교육위원회에서 유아교육법안(대안) 채택

2004. 1.8 항우여의원의 보조조항삭제한한 유아교육법(안) 수정안 제출

2004. 1.29 유아교육법 제정 · 공포

## [부록2]

### <연도별 보육정책의 변천>

- 1962~1981 아동복지법에 의거 복지부 주관으로 탁아사업 실시  
(어린이집 691개소 설치·운영)
- 1981.4.13 아동복지법을 아동복지법(법률 제3438호)으로 전문 개정
1982. 이후 유아교육진흥법에 의거 어린이집 691개소를 새마을 유아원  
으로 흡수·운영
- 법제정 및 장학지도 : 교육부
  - 시설운영 및 행정지도 : 내무부
  - 보건의료 : 보건사회부
- 1987.12.4 남녀고용평등법에 의한 직장탁아제 도입
- 1989.9.19 아동복지법시행령에 탁아사업 실시근거 부활
- 1990.1.15 탁아시설의 설치·운영규정 제정
- 1991.1.14 영유아보육법에 의한 보육사업 실시
- 보육사업을 보건복지부로 일원화
  - 종전 단순 "탁아"에서 보호와 교육을 통합한 "보육"으로  
기능 확대
- 1991.8.1 영유아보육법시행령 제정·공포
- 1991.8.8 영유아보육법시행규칙 제정·공포
- 1991.8.26 탁아시설의 설치·운영규정 폐지
- 1992.1.20 영유아보육법시행규칙 개정(시설 및 종사자기준 완화)
- 1993.12.6 영유아보육법시행령 개정
- 교육훈련실시 및 교육훈련시설 위탁선정권 시·도 위임
- 1994.2.18 영유아보육법시행규칙 개정(시설 및 종사자기준 등 일부조정)
- 1995.5.19 영유아보육법시행령 개정
- 보육교사 양성교육시간 강화(800시간->1,000시간)

- 직장보육시설 설치의무대상 확대 등
- 1996.1.6 영유아보육법시행규칙 개정
- 보육시설 규모조정
    - 민간보육시설 : 상시 영유아 16인이상->21인이상
    - 가정보육시설 : 상시 영유아 15인이하->20인이하
  - 종사자 기준중 의사(촉탁),사무원,관리인 배치 자율화
  - 보육시설 설치 신청서류 간소화(사업계획서 등 4종 폐지)
  - 종전의 시·군·구별 보육료 고시제를 폐지하고, 보건복지부장관이 정한 비용수납한도액 범위내에서 보육료 자율화
  - 보육교사 교육훈련제도 강화
    - 2급에서 1급 승급시 보수교육(40시간) 의무화
    - 보육교사교육원에 부설보육시설 설치 의무화 등
- 1997.12.24 영·유아보육법 개정
- 초등학교 취학직전 1년 유아의 무상보육실시 근거 마련
- 1998.5.6 영유아보육법시행령 개정
- 무상보육실시 대상지역 설정:읍·면지역과 도서·벽지 지역에 대하여 예산의 범위안에서 우선적으로 실시하고 순차적으로 확대
- 1998.8.4 영유아보육법시행규칙 개정
- 보육시설의 시설 및 종사자기준 완화
    - 직장보육시설 규모 : 상시 영·유아 11인이상 -> 5인이상
    - 놀이터 설치의무시설 : 영·유아 30인이상 -> 52인이상
  - 통합보육이 어려운 장애아 전담보육시설의 종사자 기준변경
    - 장애인 이용시설의 종사자기준
  - 장애인 재활시설의 시설별 종사자기준
  - 종교단체의 장이 종교단체부설 보육시설장 겸임 가능규정

### 신설

- 외국에서 취득한 시설장 및 보육교사 1급에 해당하는 자격 인정근거 마련
- 사회복지사업법에 의한 사회복지사 3급자격 교육훈련과정 이수자의 보육교사 2급 자격인정 폐지

### 1999.5.19 영유아보육법 시행규칙 개정

- 보육시설종사자 교육훈련시설의 위탁을 제한할 수 있도록 규정한 조항을 삭제
- 보육시설종사자 교육훈련시설의 수수료중 교부대장 및 학적부 비치 의무 규정 삭제
- 보육시설 폐·휴지시는 3월전, 그리고 운영재개 전에 신고토록 규정
- 비용수납한도액을 보건복지부장관이 정하는 표준보육단가로 정하도록 한 조항 삭제
- 보육시설의 장이 종사자를 임면할 때 시장·군수·구청장에 대한 보고의무 폐지
- 직장보육시설의 시설장을 시설장 자격이 있는 사업주 또는 임직원(시설장자격이 있는 경우)이 겸임할 수 있도록 허용
- 보육료 수납시 서식에 의한 납부통지를 하고 금융기관을 통해 수납하도록 하던 규정을 삭제

### 2004. 1.29 영유아보육법 전면 개정

- 국무총리 소속하에 보육정책조정위원회 신설, 보육정책위원회 설치
- 인가제로 환원
- 보육교사자격기준 강화
- 보육시설평가인증 실시

- 보육에 대한 국가 및 지자체의 책임 강화

- 차등보육료 지원제도 실시 법적근거마련

2004. 3.11 영유아보육사무를 여성가족부로 이관 (시행 2004. 6.12)

2005. 1.26 영유아보육법시행령, 영유아보육법 시행규칙 개정·공포