

## 한국 유아교육과 보육 통합의 선결 과제

최은영<sup>1)</sup>

---

### 요약

---

유아교육과 보육의 통합 논의는 최근 유치원과 어린이집의 기능적 특성의 공통점이 확대됨에 따라 필요성이 다시 대두되었으며, OECD 국가의 통합 사례들은 유보통합 논의를 재점화하는 기폭제가 되었다. 우리나라에서는 2012년 시행된 ‘만 5세 누리과정’, 2013년 확대 도입된 ‘3-5세 연령별 누리과정’의 시행으로 유보통합을 위한 본격적인 첫 발을 내딛었으며, 2014년 2월, 국무조정실 산하 영·유아교육 보육 통합 추진단 구성·운영 이후 유아교육과 보육 통합을 위한 과제들이 본격적으로 추진되고 있다. 이와 같이 유보통합이 가속도를 내고 있음에도 유아교육과 보육 관계자들의 통합에 대한 의견이 여전히 분분한 것도 사실이다. 본 연구에서는 우리나라에서의 유아교육과 보육 개념을 고찰하고, 국외통합 사례를 검토하여 유아교육과 보육 통합의 당위성을 재고하였으며, 유보통합을 위한 선결 과제에 대해 논의하였다.

**주제어:** 유아교육, 보육, 유보통합

---

### I. 서론

유아교육과 보육 통합(이하 유보통합)은 유아교육과 보육의 오랜 논쟁거리 중 하나로 최근 유치원과 어린이집의 기능적 특성의 공통점이 확대됨에 따라 필요성이 다시 제기되고 있으며, OECD 국가의 통합 사례를 통해 통합 논의가 재점화되었다. 2012년 시행된 ‘만 5세 누리과정’, 2013년 확대 도입된 ‘3-5세 연령별 누리과정’은 유치원과 어린이집을 이용하는 만 3-5세를 위한 공통과정으로, 누리과정의 도입으로 우리나라는 이미 유보통합을 위한 실질적인 첫 발을 내딛었다고 할 수 있다.

이어 2013년 교육부는 대통령직인수위원회 업무보고에서 유치원과 어린이집을 통합

---

1) 육아정책연구소 부연구위원, 前 영·유아교육 보육 통합 추진단 전문위원

하여 유아학교(가칭)로 전환하고, 교육부를 관리부처로 일원화하는 방안을 제시하였다(한겨레, 2013. 1. 15). 이에 대해 보건복지부는 유치원과 어린이집을 분리해놓은 현재 체제를 유지해야 한다는 입장을 취하였다. 누리과정은 하루 3~5시간에 불과하고, 나머지 시간은 유치원과 어린이집이 각각 교육과 보육이라는 다른 기능을 수행한다고 지적하며, 유치원과 달리 0세부터 원아로 받아들여 보육하는 어린이집을 유치원으로 일괄 통합하면 소비자들의 불필요한 혼란만 일으킨다는 문제를 제기하였다(연합뉴스, 2013. 1. 20). 이와 관련하여 정부는 2013년 5월 ‘유보통합은 어렵지만 꼭 가야될 방향’이라는 대통령의 강한 의지로 국무조정실장을 위원장으로 하는 유보통합추진위원회를 출범하여 통합방안에 대한 구체적인 논의를 시작하였다. 이어 2013년 12월 유보통합을 임기 내 완성하겠다는 것을 천명하고, 학부모의 불편을 최소화하고, 요구를 최대한 고려하여 기관, 교사 격차를 최소화하고, 시설의 형태를 다양화하는 단계적인 유보통합안을 발표하였다(국무조정실, 2013. 12. 3).

유보통합이 궁극적으로 추구하는 목표는 모든 영유아에게 양질의 교육과 돌봄을 제공하여 출발선 평등을 보장하고, 영유아와 부모, 교사 등 관련자 모두가 행복한 삶을 영위할 수 있다는 것을 전제로 해야 한다. 그럼에도 불구하고 정부의 계획에는 영유아 보다는 부모와 이해관계자들에 대한 고려가 우선시되고 있다는 지적도 적지 않다. 유보통합을 통해 기관, 교사의 질적 격차를 완화하는 것을 통해 궁극적으로 영유아를 위한 최적의 환경이 마련될 것이고, 이는 결과적으로 영유아의 발달과 행복에 영향을 미치게 될 것은 명확하나 영유아의 입장이 적극적으로 고려되지 못하고 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

역사적으로 유아교육과 보육은 서로 다른 배경에서 출현하였기 때문에 목적과 기능, 관할 행정부서도 차이가 있었다. 이러한 경향은 사회복지 선진국인 북유럽 국가들을 제외하고, 대부분의 국가들이 기능적인 분리 체제를 유지하고 있는 경향과 맥을 같이한다. 그러나 최근 여성의 사회참여 확대와 영유아에 대한 부모의 교육 욕구가 증가하여 유치원은 방과후 과정으로 보육 기능을 확대하고, 어린이집은 보육과정 등의 보완으로 교육 기능을 강화하면서 양 기관 간의 기능적 간극이 좁아지고, 그 경계가 모호해지고 있다. 실제로 대다수의 부모들은 유치원과 어린이집의 기능적 차이에 대한 인식조차 하지 않는 것으로 나타나고 있다. 최은영·김은영·이세원(2013)의 연구에 의하면 유치원과 어린이집 이원화에 따른 단점으로 ‘별로 생각해본 적 없음’에 응답한 비율이 25.3%로 ‘동일 연령임에도 이용시간과 비용에 차이가 있음’에 응답한 비율(29.8%) 다음으로 높게 나타나 실제 부모들의 유보통합에 대한 학부모의 민감도는 높지 않다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 유치원과 어린이집의 유사성이 커지면서 통합의 필요성에 대한 현장 관계자(원장, 교사 등)들의 공감대가 형성되었고, 유보통합을 위한 사회적 합의 형성의 기초가 마련되었다고 할 수도 있으나 통합의 필요성이 통합의 당위성을 전제하지는 못한다. OECD(2006)에서는 유아교육과 보육을 'Early Childhood Education and Care'라고 공식적으로 지칭하면서 유아교육과 보육의 일원화, 교육과정 통합을 통해 효율적인 육아정책을 추구하고 있다. 평생학습의 출발점 보장, 영유아의 교육·보육 받을 권리에 대한 세계적인 관심은 영유아에게 보다 양질의 서비스를 제공하기 위하여 유아교육과 보육의 협력과 통합을 추구하게 된 것이다.

이와 같이 유보통합은 OECD의 권고사항이기도 하며, 세계적인 추세라는 것이 통합의 필요성을 주장하는 강력한 논거이기도 하다. 교육중심의 통합을 이룬 외국 사례에 대한 우려의 목소리도 적지 않다. 외국의 유보통합 사례들이 사회적 맥락과 정책 지향점이 다른 우리나라에 그대로 적용되기 어렵다는 우려 때문이다. 우리나라에서는 이미 오래전부터 유치원과 어린이집으로 이원화되어 있는 체제를 일원화하기 위한 시도가 있었으나 통합의 지향점에 대해서는 많은 대립과 갈등이 있어 왔다. 여러 차례의 유보통합 논의에도 불구하고, 현재 이원화 체제를 유지하고 있는 가장 큰 이유는 통합의 방향성에 대한 합의를 도출하지 못했기 때문일 것이다. 이는 기능적으로는 이미 양기관의 차이가 존재하지 않음에도 불구하고, 개별 이해관계자들의 입장 차이가 좁혀지지 못하고 있기 때문이다. 원아모집 경쟁과 기관 운영이 중요한 유치원과 어린이집 운영자, 예산편성 및 집행 등 부처 간 영향력이 중요한 공무원 집단, 학생들의 취업이 주요 관심사인 교사양성대학의 교수 집단, 이들의 진영 논리와 영향력 행사가 중요한 관련 학회들이 유보통합의 어려움을 야기하였다는 지적(이정옥, 2013)은 유보통합을 위해 첫 발을 내딛는 지금 시점에 시사하는 바가 크다.

유아교육과 보육 관련 학계에서의 교육과 보육의 개념적인 논쟁 또한 단순한 용어의 문제를 넘어서는 개별 학문 분야의 철학적 근원과 연관되어 있는 주요 이슈이다. 이는 실제로 교직원의 교육수준, 전문성 발달, 임금과 처우뿐 아니라 재정, 규제와 감독, 자료 수집, 교육과정과 계획에 있어서의 차이를 유발하는 매우 실제적인 정책과 실행에 영향을 미친다. 이에 따라 영유아의 교육과 보육 정책은 영유아에 대한 서로 다른 이해와 분절된 제도 속에서 분리, 발전되어 왔다. 따라서 두 조직은 재정, 운영절차, 규제제도, 교직원 교육 및 자격이 상이하여 영유아와 가족들에 대한 서비스의 일관성이 결여될 수 있다(OECD, 2006). 이와 관련하여 UNESCO(2012)는 보육은 교육의 보조적, 추가적 개념으로 이해해서는 안 되며, 보육 없이는 교육이 완성될 수 없다

는 불가분의 관계를 강조하였다. 그럼에도 불구하고 유아교육계는 교육의 개념이 보호를 포함하고 있다고 말하고, 보육계는 보육을 보호와 교육으로 보다 포괄적인 개념으로 재정의하여 보육이 교육보다 더 광의의 개념으로 설명한다. 그러나 이러한 학계의 근원적인 논의들이 자칫 유보통합의 당위성을 반감시킬 수도 있음을 경계할 필요도 있다. 유보통합이 영유아의 입장에서 우선 고려되고, 궁극적으로 영유아의 행복을 위한 것이어야 한다는 것에 동의한다면, 어느 것이 무엇을 포괄하는 지에 대한 본질적인 논의 뒤에 있는 것이 개별 집단의 이기주의를 포장하기 위한 수단으로, 또는 이를 영유아의 행복을 슬로건으로 사용하고 있는 것이 아니라면, 이제는 영유아를 위한 것이 진정 무엇인지에 대한 난상토론이라도 시작할 때이다. 이에 본 연구에서는 현재 이원화 체제를 유지하고 있는 우리나라의 현황과 국외 통합사례를 검토하여 유보통합의 당위성을 재고하고, 유보통합을 위한 선결과제에 대해 논의하고자 한다.

## II. 유아교육과 보육 패러다임의 전환

본 장에서는 유아교육과 보육 개념의 변화를 고찰하여 유아교육과 보육이 철학적으로 조우할 수 있는 가능성에 대해 논의하고, 이를 토대로 통합의 전제로서 유아교육과 보육 패러다임의 전환이 필요함을 제안하였다.

### 1. 유아교육 개념의 변천

교육의 개념에 대한 다양한 정의 중 우리나라에서 가장 널리 인용되고 있는 것은 ‘교육이 인간 행동의 계획적 변화’라는 것이다(정범모, 1976). 이 정의에는 ‘인간행동’, ‘변화성’, ‘계획성’, ‘방향성’ 등의 요인이 포함되어 있다(이기숙·장영희·정미라·엄정애, 2002). 교육학 사전(서울대학교 교육연구소, 1994)에 의하면 교육은 ‘인간의 정신적, 신체적 성장과 발달을 어떤 이상이나 목적, 혹은 가치기준에 의하여 통제하거나 조력하는 일련의 인위적 과정’이라고 정의하고 있다.

이와 같은 교육의 개념 정의에 기초하여 유아교육의 개념을 정의한다면 ‘유아교육은 0~8세 유아 행동의 계획적이며, 긍정적인 방향으로의 변화’ 또는 ‘0~8세 유아의 정신적, 신체적 성장과 발달을 지원하는 일련의 과정’으로 설명할 수 있으며, 유아를 대상으로 타고난 잠재능력을 바람직한 방향으로 변화할 수 있도록 계획적으로 돕는 과정(이기숙 외, 2002)으로 해석할 수 있다. 우리나라는 1949년 ‘교육법’에 의해 유치원

이 학교로 정의 되었으며, 1982년 ‘유아교육진흥법’의 제정으로 유아교육 진흥을 위한 국가 및 지방자치단체의 의무조항이 규정되었다(장명림·황성온·김미나, 2012)

유아교육법에 명시된 ‘유아교육’은 유치원에서의 유아에 대한 교육을 말하며, “유치원”이란 「유아교육법」에 따라 만 3세 이상 초등학교 취학 전 어린이를 교육하기 위해 설립·운영되는 학교를 말한다(「유아교육법」 제2조 제1호 및 제2호). 또한 유아교육은 만 3세부터 초등학교 취학 전 어린이인 “유아”를 그 대상으로 한다(「유아교육법」 제2조제1호)고 명시되어 있어, 유아교육은 만 3세 이상의 유아를 대상으로 하는 보다 적극적 의미의 교육을 의미한다고 할 수 있다.

우리나라는 유아교육이 교육학의 한 분야로 명백히 인식되지 못했던 1970년대까지 유아교육을 초·중등학교 교육과는 다른 비형식적 교육으로 인식하고, 유아교육의 의미를 육아와 혼동하는 경우도 있었다. 그러나 유아교육을 단순히 육아와 동일한 의미로 이해해서는 안 되며, 보육이나 육아의 개념을 포괄하는 개념으로 정의되어야 한다는 것에 이미 오래 전부터 합의하고 있다. 최근 여성의 사회진출이 증가로 care(보호)에 대한 사회적 요구가 증가하면서 유치원의 돌봄 기능이 강화되고 있는 추세는 유아교육과 보육의 교집합이 더욱 확대되고 있음을 보여준다.

## 2. 보육 개념의 변천

보육은 빈민구제나 여성노동력 확보의 차원에서 시작하여 차츰 모든 계층의 영유아를 대상으로 가족의 교육 기능을 지원하고, 아동 생활의 질을 높이려는 방향(양옥승 외, 1999)으로 변화해 왔다. 우리나라의 보육 사업은 1920년대 구빈적 성격의 직장여성 지원을 위한 탁아 목적으로 시작되었으며, 영유아보육법 제정 이후 점차 탁아에서 보육으로 발전하여 영유아의 건전한 보호와 교육, 양육자의 경제적 활동을 지원하기 위한 목적을 갖게 되었다(이미화·여종일·엄지원, 2012). 산업화의 진행과 가족구조의 변화, 여성의 경제활동 및 기혼여성의 취업형태의 변화 등 사회구조의 변화와 더불어 보육 관련 학문들이 발전하면서 학계에서도 종래의 보호·양육 위주의 개념에서 영유아의 성장, 발달을 목적으로 하는 교육의 개념을 포괄적으로 사용하게 되었다. 이에 따라 보육은 보호와 교육의 통합적 개념으로 확장되었다.

영유아보육법 상의 ‘보육’은 6세 미만의 취학 전 아동(이하 “영유아”라 함)을 안전하고 건강하게 보호·양육하고 영유아의 발달특성에 적합한 교육을 제공하는 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스를 말한다(「영유아보육법」 제2조 제1호 및 제2호). 또한 보육은 영유아가 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록

영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공해야 하며, 영유아 자신이나 보호자의 성·연령·종교·사회적 신분·재산·장애·인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 않고 보육되어야 한다(『영유아보육법』 제3조)고 명시하고 있다. 즉, 보육은 보호, 양육, 교육의 의미를 모두 내포하고 있다.

이와 같이 최근 보육은 보호와 교육의 단순 결합을 뛰어넘는 개념으로 제시되고 있다. 많은 국내·외 학자들이 보육서비스를 아동복지서비스로서 뿐 아니라 가족을 지원·유지·보존시키는 서비스로서, 그리고 지역사회 복지센터로서의 포괄적인 역할을 수행할 것을 주장(위영희, 1991; 표갑수, 2000)하고 있다. 여성 취업률이 급격히 증가하고, 과거에 가정과 부모에게 전적으로 맡겨졌던 자녀양육에 대한 인식이나 요구도 변화하고 있는 현대 사회의 추이를 고려할 때 보육의 개념이 단순한 부모역할의 대행이나 신체적 보호 중심의 타아가 아니라 유아의 잠재 가능성을 최대한 성장, 발달시키기 위한 종합적인 지원 체제로 변화하는 것은 시대의 조류와 융합하는 극히 자연스러운 현상으로 해석된다.

### 3. 유아교육과 보육 개념의 재정의

유아교육과 보육이 지금까지 시대 변화에 따라 그 기능이 변화되어 왔기 때문에 양자의 개념적 관계를 명확하게 구별하는 것은 쉽지 않은 일이다. 유아교육은 유아의 삶의 가치와 질 향상을 목적으로 유아가 자신의 경험을 지속적으로 재구성하며 확장할 수 있도록 교육과정을 구성하는 즉, 교육내용을 선정하고 방법을 조직하는 일이다(한국유아교육학회, 1997). 보육은 영유아가 가정에서 정상적인 양육을 받기 어려운 경우에 타인에 의해 제공되는 보호를 의미하였다(김익균·김경림·배종숙·윤정란·이순배, 2002). 그러나 타아 중심의 보호 개념은 1991년 영유아보육법이 제정되면서 보호와 교육을 함께하는 보육 개념으로 변화하게 되었다.

유아교육과 보육을 통합적으로 접근하려는 시도도 있다. 이일주(2006)는 유아교육의 개념을 크게 두 가지 범주로 나누었다. 하나는 유아교육을 협의의 의미로 보아 만 3~5세 유아를 대상으로 하는 유치원 교육에 국한하여 보육과 차별화하는 것이고, 다른 하나는 유아교육을 광의의 의미로 보아 초등학교 취학전 단계의 모든 영유아를 대상으로 하는 유치원교육과 보육을 포괄하는 개념이다.

따라서 유아기의 교육과 보육은 초등학교(의무교육) 취학 연령 이하의 유아를 위한 교육 중심 또는 보호 중심의 모든 서비스를 포함하며, 질적 서비스를 위해서는 반드시 함께 제공해야 할 사업으로 서로 분리할 수 없는 개념이 된다. 이러한 맥락에서 유아

들을 위한 교육이나 보육은 이들 사업을 주관하는 사람들의 편의적 구분에 불과할지도 모른다. 그러나 유아교육학계에서는 유아교육과 보육을 유사한 개념으로 인식하는데 비해 보육(학)계에서는 유아교육과 보육의 차이점을 강조하는 경향이 있다(이일주, 2006). 『유아교육법』과 『영유아보육법』이 각각 교육부 소관과 보건복지부 소관이라는 점, 반일반 중심이라는 점과 종일반 중심이라는 점, 유아의 교육서비스와 영유아의 보육이라는 점 등의 차이가 있으나 대상이 만 3~5세까지의 어린이로 동일하다는 점과 유아의 교육이든 영유아의 보육이든 사회적으로 영유아에 대한 교육과 보호라는 점에서 유사한 지향점을 지니고 운영되고 있는 것이 사실이다.

1997년 교육연구부로 통합된 스웨덴의 경우, 통합이후 교육이라는 용어를 보호를 포함하는 포괄적인 개념으로 재정의 하면서, 교육이 지식과 교수의 영역에 기반을 둔 인식론보다는 윤리적 관점에서 시작되어야 한다는 새로운 관점으로 변화되었다(정선아, 2007). 즉, 유아를 위한 교육이 협의의 학교교육에서 벗어나 광범위한 모든 경험을 포함하는 용어로 변화하고 있다(Dahlberg & Moss, 2005). 교육과 보호를 포함한 영유아의 초기 경험의 중요성, 영유아 발달과 가족의 복지(well-being)가 강조되고(Shinkoff & Phillips, 2000), 일하는 여성의 증가는 교육과 보호의 경계를 무의미하게 하고 있다. 이제 교육과 보육의 이념적 차이를 넘어서 영유아의 발달에 적합한 보호, 양육, 교육의 조화가 필요하며, 유아교육과 보육은 단절적인 구분을 넘어서는 보다 확장된 개념으로 재정의되어야 한다.

### Ⅲ. 국외사례 고찰을 통한 유보통합의 당위성 재고

본 장에서는 유보통합을 이룬 국외 사례들을 검토하여 유보통합의 당위성에 대해 논의하였다. 이를 위해 부처 이관 형태로 통합을 한 스웨덴, 덴마크와 실질적인 부처 통합을 이룬 영국과 뉴질랜드 사례를 고찰하여 통합의 배경과 통합의 결과를 고찰하여 유보통합의 당위성에 대해 재고하였다.

#### 1. 부처 이관 형태의 통합 사례: 스웨덴, 덴마크

##### 가. 통합 배경

스웨덴의 유아교육기관은 기본적으로 일하거나 공부하는 부모들을 위한 기관으로

출발하였기 때문에 교육과 보호가 분리되지 않았고, 종일 운영하는 것이 원칙이었다. 21세기 지식사회가 시작되면서 글로벌 역량의 중요성에 대한 논의가 진행되었고, 1991년 출산율 1.5, 1995년 1.74 등의 저출산 문제를 겪으며, 영유아가 사회의 인적자원이라는 개념에 관심을 가지기 시작하였다(문무경, 2006). 이에 따라 평생교육의 차원에서 모든 어린이들의 발달과 학습에 유아교육이 중요하다는 정치권의 관심이 증대되어 통합 논의가 본격화되기 시작했다.

덴마크는 유아교육 및 보호에 대한 높은 책무성, 프뢰벨 전통과 사회교육 이념에 입각한 교육과 보호의 통합을 지향하고 있다(Naumann, McLean, Koslowski, Tisdall, & Lloyd, 2013). 덴마크의 영유아교육 및 보호에 대한 책임은 사회복지 및 통합부에서 관할하고 있었으나 실제적인 책임은 각 지방정부에 있었다. 따라서 지역마다 공급과 수준의 차이가 있어 중앙정부의 규제 및 기준이 필요하다는 OECD의 권고가 있었으며, 이후 중앙정부에서는 3개의 부서에서 영유아와 가족에 대한 책임을 맡았으나 분산된 부서에서 책임을 맡다보니 체계적인 관리가 미흡하여 자료수집 및 기준 제시가 어려워졌다(OECD, 2006). 또한 영유아기의 핵심역량을 증진시킬 수 있는 영유아교육의 질에 대한 관심이 증가하고, 유아의 발달적 요구를 충족시키고 민주주의를 실천할 수 있도록 하는 능동적인 참여자가 되도록 하는 사회교육전통에 대한 믿음과 유럽 각국의 영유아교육에 대한 개혁으로부터 영향을 받았다.

요약하면 스웨덴의 경우 인적자원의 중요성에 대한 인식을 확대하고, 평생교육의 연장선상에서 유아교육에 대한 중요성에 대한 공감대가 형성되었으며, 덴마크는 질 높은 교육과 보호에 대한 사회적 요구와 중앙정부 차원에서의 규제와 기준 강화의 필요성이 제기되면서 통합 논의가 본격화되었다고 할 수 있다.

#### 나. 통합 과정 및 결과

스웨덴은 1996년 페르손 총리가 실질문제 해결의 대안으로 유아학교에서 성인교육까지의 평생교육을 강조하면서 이전에는 복지서비스의 일환이었던 유아교육과 보호를 학교교육에 통합하고자 하였다(Martin Corpi, 2001). 스웨덴은 기본적으로 교육과정, 재정 등으로 통합하는 준비를 하고 있었고, 평생교육의 관점에서 유아기의 인적자본 관리가 필요하다는 정치적 판단이 서자 교육부로 부처를 이관하는 정책을 추진하였다. 부처 이관 이후 스웨덴은 1998년 교육과정을 개편하여 학교의 틀 안에서 모든 형태의 기관을 통합하도록 하는 개념을 핵심으로 0-5세 교육과정, 6세 유아학급과정, 초등 방과후 과정을 모두 통합하였다(Skolverket, 2004).



한편 덴마크는 0~6세까지의 교육과 보육은 사회복지 및 통합부에서 관할하는 일원화된 체계였고, 의무교육은 7세부터 시작되며 아동교육부에서 관할하고 있었다. 그러나 2009년부터 의무교육 시작연령이 7세에서 6세로 하향화되면서 교육부로 통합되었고, 2011년 0~6세까지의 영유아 교육과 보육에 대한 책임이 유아교육부로 이관되었다. 덴마크는 2004년 제정된 교육과정에 관한 법률을 통해 유아교육과 보육이 통합된 국가수준의 교육과정이 만들어졌고, 정부에서는 지방에 보조금을 일부 지급하고 있고, 지방 당국은 정부의 보조금과 세금을 통해 개별 영유아를 지원하고 있다(Naumann, McLean, Koslowski, Tisdall, & Lloyd, 2013).

스웨덴은 교육부로의 부처 이관 이전에 교육과정, 재정 정비를 통해 통합을 위한 사전 준비가 이루어졌고, 부처 이관 후 스웨덴의 지자체는 유아학교에 대한 지속적인 추적과 평가를 실시하여 유아학교의 질이 향상되었음(Skolverket, 2008)을 보고하고 있다. 덴마크는 의무교육 시작연령이 하향화되면서 2011년부터 0-6세까지의 영유아 교육과 보육에 대한 책임이 유아교육부로 이관된 사례이다.

## 2. 부처 통합 사례: 영국, 뉴질랜드

### 가. 통합 배경

영국은 1997년 토니 블레어의 노동당이 집권하면서 ‘교육이 최대의 경제 정책’이라는 공약을 내걸고, 교육에 대해 집중적인 개혁과 지원을 하였다. 영국은 빈곤율과 실업률을 극복하기 위해 부모들이 노동시간에 참여할 수 있는 방안을 모색하여, 각 부처 간의 협업을 통해 유아교육과 보육을 넘나들며 통합적인 협력체계를 구축하였다. 보육서비스를 사회문제 해결로만 바라보았을 때, 교육의 질이 저하될 것을 우려하여 통합의 주체를 교육으로 설정하였다(Cohen, Moss & Wallace, 2004).

뉴질랜드는 종일제 보육을 반대하는 사회적 인식에도 불구하고, 보육시설에 보내는 부모들이 증가하여 교육의 중요성 인식과 돌봄 개념을 포함한 유아교육의 개념으로 확대되었다. 또한 학교와 관련된 ECEC 분야, 유치원 및 놀이센터와 관련된 자금이 불평등하게 제공되어 구조적인 ‘책임의 재분배’가 제안되었다(State Services Commission Working Group, 1986). 1986년 이전 보육과 교육 관련 업무는 사회복지부와 교육부에서 각각 담당하였으나 1986년 통합되었으며, 0~2세는 교육보다는 보육에 중점을 둔 사설기관으로 개인이 운영하고, 관리하며 정부의 보조가 없이 운영되고 있다.

영국에서의 통합 논의는 교육 개혁의 일환으로 교육의 최대의 경제정책으로 교육을

경제·사회 문제의 대책으로 인식되면서 시작되었다. 뉴질랜드 역시 영유아기 교육의 중요성에 대한 인식 확산과 돌봄의 개념을 포괄한 유아교육의 패러다임 변화가 통합 논의를 가속화하였다고 볼 수 있다.

#### 나. 통합 과정 및 결과

영국은 1998년 보육과 교육의 분리된 체제가 교육고용부로 통합되어 '0세에서 14세까지 영유아를 위한 질적인 교육과 보호 제공'을 목표로 한 정책을 수립하고, 질, 비용, 접근성을 3가지 전략으로 제시하였다. 이에 1998년부터 보육과 교육이 교육부로 이관, 통합되면서 교육부 산하조직인 'The Early Years Directorate'에서 두 체제를 통합하여 관장하고 있다. 부처 통합 후에도 유아교육기관, 보육시설이 여러 유형으로 공존하고 있으며, 이들 기관의 질 관리에 대한 필요성이 제기되어 1992년부터 영유아교육기관 평가를 하고 있다(문무경, 2007).

뉴질랜드의 경우, 과거 교육부 관할이었던 유치원 관련 업무가 사회복지부의 보육 업무와 행정적으로 통합되면서 교육부로 일원화된 경우이다. 1986년에 교육부로 업무가 통합되었다고는 하나 이후 10년간 꾸준히 관련 영역 즉, 인력양성, 교육과정 통합, 인건비 동일화, 아동지원 동일화 등 각 사안별로 정책을 세우고 진행해가면서 점차 완전한 행·재정 통합의 모습을 갖추게 되었다(김은설·김문정, 2010). 뉴질랜드는 교육부 관할 하에 모든 보육과 교육서비스가 연결될 수 있다고 보았으며, 이러한 과정에 전적으로 사회복지부가 찬성하지는 않았지만 결국 동의하여 법안 제출되고 통과되었다. 뉴질랜드의 유아교육기관 및 보육시설은 여러 유형이 공존하는 형태이며, ECEC에 평등하게 접근하기 위하여 더욱 공평하게 자금조달을 하고, 그 과정을 투명하게 운영하도록 노력하였다(Department of Education, 1988).

영국은 교육과 보육의 분리된 체제가 1998년 교육고용부로 통합되어 질 높은 교육과 보호를 제공하기 위해 노력하고 있으며, 뉴질랜드는 유아교육과 보육교사에 관한 논쟁을 거쳐 사회복지부에서 교육부로 보육의 업무가 통합된 사례이다.

### 3. 국외사례 분석을 통한 시사점

OECD 33개국 중 프랑스, 독일 등 이원화 체제를 유지하고 있는 나라들도 있으나 유보통합은 세계적인 추세로 많은 국가가 통합을 지향하고 있고(OECD, 2001), 아직까지 완전한 통합이 이루어지지 않는 않지만 유보통합이 진행 중인 나라들도 다수 있다.

앞서 제시한 바와 같이 통합을 이룬 나라들도 북유럽의 스웨덴, 덴마크의 경우와 같이 복지서비스의 일환이었던 서비스를 국가 인적자원의 개발, 평생교육의 중요성을 강조 하면서 부처를 교육부로 이관한 경우가 있다. 이를 통합의 사례로 보는 것이 적절한지는 변론하고, 영유아를 대상으로 하는 복지서비스 체계가 교육부로 이관됨으로써 평생교육의 차원에서 유아교육과 보육을 포괄하게 되었다는 점에 관심을 기울일 필요가 있다.

이와는 달리 사회경제적 필요성에 의해 하나의 통합된 기관을 운영하는 영국의 경우와 같이 국가의 역사적 배경, 현재의 사회경제적 상황에 따라 통합 논의가 대두되고, 이에 대한 사회적 합의를 통해 통합을 이루었거나 통합으로 가는 과정에 있는 나라들도 있다. 유보통합은 단시간에 이루어질 수 있는 과정이 아닌 도전적이며 복잡한 과제이므로 많은 나라들이 오랜 시간에 걸쳐 유보통합을 추진 중에 있으나 보호와 교육이 분리될 수 없는 개념이라는 것에 점차 합의하고 있다(OECD 2001; OECD, 2006). 핀란드의 경우 영유아의 성장, 발달, 학습에 대한 광범위한 이론과 연구, 조사를 통해 종합적으로 유아교육의 본질이 care, rearing, education이라고 정의하고, 초기 교육의 개입을 통해 교육의 기회 균등을 실현하고자 하였다(Ministry of Education and Culture, 2011). 유아기 교육이 하나의 통합 체제에서 이루어질 때 이전보다 높은 수준의 교육이 이루어질 수 있다는 연구 사례를 통해 사회문화부에서 관할하던 유아교육과 보육이 교육문화부로 이관되었다.

유아교육과 보육에 대한 정책적 접근 뿐 아니라 역사적 배경과 사회적 상황이 다른 나라의 통합 사례가 우리나라에 직접적으로 시사하는 바는 크지 않을 수 있으나 통합을 이룬 나라들에서 얻을 수 있는 하나의 추세는 영유아 보육이 복지의 개념에서 교육의 축으로 이동하고 있다는 점이다. 일원화 체제는 합리적 자원의 사용을 가능케 하고, 목표와 정책, 예산이 뚜렷해진다(나정, 2003). 교육부로의 통합은 유아교육과 보육에 대한 공교육의 원칙과 가치를 기반으로 하는 서비스 체계를 정립할 수 있다(Pascal, 2009). 그러나 부처 통합만으로 완전한 통합을 기대하기는 어렵다. 영유아 초기 학습, 인적 자원, 재정과 교육학과 같은 요소 뿐 아니라(Moss & Bennett, 2006) 공적·사적 소유권과 같은 중요한 거버넌스적 요소(Cohen, Moss, Petrie & Wallace, 2004)들이 공존한다.

북유럽의 사례들, 영국과 뉴질랜드의 통합 사례는 우리나라의 통합의 방향에 대한 논의의 단초를 제공하기에 충분하다고 볼 수 있다. 부처 이관, 부처 통합을 한 국가들의 통합의 배경과 과정은 상이하나 인간 발달의 측면에서 평생교육의 연장선상에 있는

영유아 시기의 중요성에 대한 공감대를 바탕으로 통합 논의가 촉발되었으며, 이는 통합 논의의 출발점이 정책의 추진에 앞선 사회적 합의가 전제되어야 함을 시사한다.

## IV. 우리나라의 유보통합 관련 주요 쟁점 및 과제

본 장에서는 유보통합을 위한 재정, 조직, 정부 부처 뿐 아니라 유아교육과 보육 서비스가 추구하는 가치, 원칙, 성과에 대한 중요한 의문들을 제기하고, 우리나라의 유보통합을 위한 선결과제와 이를 기반으로 하는 통합의 추진 방향에 대해 논의하였다.

### 1. 유보통합을 위한 협력적 거버넌스 구축

유보통합은 다양한 의미를 함축하는 포괄적 용어로 다른 형태의 유아교육과 보육 기관(유치원, 어린이집, 가족 지원 서비스 등)의 통합을 의미할 수도 있으며, 교육과 사회 또는 건강 서비스를 포괄하는 영역의 통합을 의미할 수도 있다. 유아교육과 보육의 완전한 통합은 3세 미만과 3세 이상의 영유아부터 학령기까지의 아동을 위한 다양한 차원이 경계가 없는 서비스, 정부의 책임 즉, 교직원의 근로 조건과 처우, 교육철학 교육과정 강조, 서비스에 대한 규제와 관리감독을 의미한다. 부분 통합 또는 이원화 체제는 영유아를 위한 보호와 교육이 다른 자격을 소유한 교직원, 다른 교육과정과 아이들에 대해 다른 목적과 개념을 가진 행정 조직으로 이루어진 연령(0-3세와 3-6세가 다른 형태의 서비스 이용)으로 분리되어 있다(Children in Scotland, 2011).

영유아기는 인간발달의 결정적 시기로 이후에 일어나는 모든 발달의 기초가 형성되는 중요한 시기이다. 이에 대해 국가적인 차원에서 그 중요성이 인식되고 있으며, 특히 OECD 국가를 중심으로 유아교육·보육 정책을 미래 인적자원 육성이라는 아젠다로 채택하여 공적 재정의 투입과 지원을 하고 있는 상황이다. 우리나라는 유아교육과 보육 체제의 이원화로 인해 정책의 비일관성과 비형평성이 지적되고 있으며, 종사자와 전문가, 정책 입안자들 간에 소모적인 갈등이 끊이지 않고 있다(표갑수, 2004)는 것은 주지의 사실이다. 이원화 체제의 문제점으로 임재택(1999)은 정부의 예산낭비와 행정상의 마찰, 교육기회 불평등으로 인한 계층 간의 위화감, 과도한 원아모집 경쟁, 학부모의 시설선택 혼란, 교사양성과 경력 인정, 상위자격 취득 등 관련 단체, 학계 간의 알력 등을 제시한 바 있다. 특히 영유아보육법 제정 과정에서 나타난 바와 같이 실제 교육과 보호 기능은 별개로 논할 수 있는 성격이 아님에도 불구하고, 교육과 보호라는

정책 내용에 대해 전문성에 바탕을 두지 않는 고정된 시각이 영유아보육 정책에서 교육 기능을 약화시켰고, 결국 이원화 체제로 남겨지는 원인이 되었다는 홍승연(2001)의 연구에서도 제기된 바 있다.

유보통합이 돌봄과 다른 서비스들 간의 관계를 훼손하는 것이 아니라 상호 협력적이고, 밀접한 관계를 정립해주는 강력하고 동등한 파트너십이라는 개념으로의 수용이 필요하다(문무경·최윤경·김혜진, 2012)는 점을 고려할 때 유보통합의 당위성에 대한 사회적 합의를 도출하는 일은 유보통합의 실제적인 추진을 위해 반드시 선행되어야 할 과제는 분명하다. OECE(2006) Starting Strong II 보고서에 따르면 유아기의 국가투자의 중요성을 강조하고 서비스의 질적 제고를 위하여 교육부로의 통합을 권고하고 있다. OECD 국가의 유아교육 효과에 관한 연구결과에 의하면 만 2세 유아에게 질 높은 교육을 제공할 필요성을 강조하며, 양질의 교육 경험과 자극이 제공되어야 할 것을 강조하고 있다. OECD 국가들이 밝히는 유보통합의 선행 조건은 유보통합에 대한 찬성여론의 축적, 정부 부처의 정치적 헌신, 전문가와 이익집단들의 반대 극복, 행정적·전문적 역량 강화, 영유아에게 행복한 삶을 제공하는 것이다(최민수, 2013).

따라서 유아교육과 보육의 통합은 부처의 결정, 직원 규정, 재정과 같은 행정 체제나 제도를 정비하거나 마련하는 구조적인 측면에서 뿐 아니라 통합의 원칙, 가치, 정체성, 그리고 영유아와 영유아의 학습에 대한 관점을 논하고 공유하는 사람들의 개념 혹은 철학의 측면에서도 접근해야 한다(Cohen & Wallace, 2003). 그러나 우리나라의 통합 논의는 현실의 사회문제에 대한 대응에서 출발하다 보니 장기적 전망도 불분명하고, 통합의 핵심 수혜자가 되어야 할 영유아의 이익이 고려되지 못하고 있는 비판(장영인, 2014)도 있다. 정부의 통합의 방향은 유보통합을 통해 기관, 교사 간의 격차를 최소화하겠다는 것으로 이를 위해 공통평가기준, 공통재무회계 규칙, 시설기준, 교사자격 등 유보 양측의 일치된 견해를 산출하기 어려운 민감한 과제를 설정하고, 추진 중이며, 긴밀한 공조 체제 하에서 합의와 조율이 필요한 상황이다. 이를 위해서는 교육과 보육의 피상적인 영역 다툼에서 벗어나 통합을 통해 추구하고자 하는 내용과 질적 제고의 방안에 대한 합의점을 모색하는 것이 필요하다. 유보통합의 주된 가치는 영유아의 이익이 되어야 하며, 통합을 위한 궁극적 지향점도 영유아의 행복이 우선되어야 한다는 주지의 사실이 특정 집단의 주장을 환기시키기 위한 슬로건으로 사용되는 일은 경계해야 한다.

## 2. 영유기 경험의 연속성과 부모의 기관 선택권 보장

아동의 삶의 관점에서 서비스 간 일관성과 통일성이 강조되는 것은 매우 중요하며, 따라서 한 아동이 유아, 아동, 청소년으로 성장해가면서 만나게 되는 경험이 연결되고, 통합되도록 하기 위하여 국가의 모든 정책이 연계되어야 한다(정선아, 2007). Saracho와 Spodek(2003)은 계속성은 수평적 차원과 수직적 차원이 있다고 보았으며, 횡적 계속성은 영유아와 부모가 하나의 시설을 이용할 때 유지되는 반면, 종적 계속성은 시간에 따른 영유아의 발달적 변화를 의미한다. Corter, Patel, Pelletier과 Bertrand(2008)은 통합은 계속성을 촉진한다고 주장하였다. 횡적 계속성의 측면에서 영유아의 기관 이동은 매우 중요한 사건이다. 기관의 이동은 성장과 발달을 자극할 수 있지만 너무 갑자기, 부문별하게 이루어진다면 퇴행이나 실패의 위험을 가져올 수 있다. 이러한 상황은 영유아의 사회정서 발달을 위해 성인과 또래와의 온정적이고, 안정적인 관계를 필요로 한다는 점에서 우려를 낳고 있다(AAP/APHA, 2002). 기관 이동의 어려움은 영유아 서비스가 통합된 행정체계를 이룬 국가에서는 대두되지 않는다(OECD, 2006).

우리나라 부모의 기관 선택이유 중 ‘집에서 다녀서 편리해서’라고 응답한 비율이 가장 높다는 결과(최은영·김은영·이세원, 2013)는 통합을 통해 기대할 수 있는 효과 중 하나는 접근성 제고 측면이 되어야 한다는 것에 당위성을 부여한다. Moore(2008)는 통합된 서비스 제공이 가족의 필요에 적합한 다양한 서비스를 효율적이고, 효과적으로 제공하는 방법이라고 지적한 바 있다. 유아교육과 보육 서비스가 하나의 통합된 기능을 할 때 영유아 발달의 연속성을 보장하고, 부모의 입장에서는 동일 기능을 가진 기관이 확대됨으로써 기관 선택의 폭이 확대될 수 있을 것이다.

## 3. 기관의 질적 수준 제고와 공공성 담보

만 3~5세 동일 연령을 대상으로 하는 유아교육과 보육은 중앙정부가 추진하는 정책 수준에서도 차이를 보이고 있다. 특히, 이명박 정부가 들어서면서 유아교육은 지원 기능 외에 대부분의 업무를 해당 시도로 이양하였으나, 보육은 중앙집권적 정책기획과 조정 기능을 수행하고 있으며, 평가인증, 자격관리 등 집행기능까지 중앙부처에서 사무국을 두어 관할하고 있다. 이와 같이 만 3~5세 유아에 대한 교육부와 보건복지부의 중복관리로 인한 정부 예산낭비와 중복투자로 행정상의 마찰이 존재하고, 동일 연령을 대상으로 한 서비스가 분리 제공됨으로써 이용자인 3~5세 유아와 부모들에게 불필요한 혼란을 야기하고 있으며, 두 영역에 종사하는 교직원과 종사자, 심지어 학계

전문가들 간에 소모적 갈등이 야기되고 있다(이일주, 1999)는 지적이 꾸준히 있어 왔다. UNESCO(2012)는 유아교육과 보육의 통합보다 질 향상이 우선되어야 함을 권고하면서 질 향상을 통한 잠재적 이익이 행정적 개혁으로부터 야기되는 잠재적 비용절감보다 효과가 더 크다고 밝히고 있다. 따라서 유보통합의 목적인 모든 영유아에게 양질의 교육과 돌봄을 제공하여 출발점의 평등을 보장하기 위해서는 질적 격차를 완화하고, 질 관리를 위한 공통된 규제를 적용하여 공공성을 강화할 필요가 있다.

현재 유치원 평가와 어린이집 평가인증의 평가결과가 충분히 공개되지 않아 질적 수준을 가늠하기 어렵고, 평가결과가 재정지원과 연동되지 않아 모든 기관에 공적 지원이 보장되는 구조라서 질 관리에 한계가 있다(윤희숙·김인경·권형준, 2013)는 점도 고려될 필요가 있으나 각 기관의 설립 기준이 다른 상황에서 결과의 공개만으로 질적 수준을 판단하는 것은 자칫 현상을 왜곡하는 결과를 초래할 수 있다. 설립 배경과 기준이 다른 양 기관을 공통의 기준으로 평가할 수 있는 최소한의 항목을 설정하고, 이에 따른 평가의 객관성을 확보하는 것을 전제로 재정지원이 수반되어야 할 것이다. 그러나 국가가 비용 지원을 하는 것만으로 공공성을 담보할 수 없으며, 비용 지원은 반드시 엄격한 공적 통제와 관리가 뒤따라야 하고, 민간기관이 공적으로 요구되는 기준에 조응할 때 공공성이 강화될 수 있다(윤희숙, 2012). 이와 관련하여 교육부는 유아교육법 개정을 통해 유치원비 인상률 상한제를 도입하고, 표준유아교육비를 초과해서 운영하는 유치원에 대해서는 정부 재정지원을 중단하는 방안을 검토하겠다고 밝혔다. 그러나 부모의 추가부담 비용을 최소화하기 위해서는 무엇보다도 국공립 시설을 확충하는 것이 우선되어야 한다(이정옥, 2013)는 의견도 있다.

영유아 서비스는 소비자가 정확히 판단하기 어려운 특징을 지니며, 잘못된 구매는 영유아의 발달에 심각한 영향을 미치기 때문에 공공재로 인식해야 한다(Cleveland & Krashinsky, 2003). 환불이나 교환이 가능한 물건을 사는 것과는 달리 열악한 시설에서 영유아를 옮긴다고 해도 지나간 기회 상실을 보상할 수 없으며, 열악한 서비스를 지속적으로 이용하는 것은 실제로 영유아 발달에 치명적인 해를 입힐 수 있으므로 유아교육과 보육 서비스는 공공재로 인식(NICHHD, 1997)되어야 한다. OECD 대부분의 국가에서 영유아 서비스의 상당부분은 공공재원으로 서비스에 대한 정부의 집중적인 규제가 시행되고 있다(OECD, 2006).

우리나라에서도 누리과정 도입에 따라 정부 지원이 확대되면서 사립유치원과 민간 어린이집 재정의 투명성 문제가 부각되고 있다. 그러나 현재 부모지원의 방식으로 지급되고 있는 유아학비, 보육료만으로 사립/민간 시설들을 규제하는 것에는 한계가 있

을 수 밖에 없다. 따라서 정부 재정지원의 합리적 재분배를 통해 유치원과 어린이집의 질적 수준을 제공할 수 있도록 지원할 필요가 있으며, 사립/민간 시설의 의존도가 높은 우리나라 상황에서 일정 수준 국공립의 비율을 확보할 필요가 있다. 국공립 설치를 위해 필요로 하는 막대한 재정 소요를 감안한다면 현재 어린이집에서 운영하고 있는 공공형 제도 등 기관의 공공성을 담보할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 사립/민간 시설에 대한 질적 수준과 공공성을 담보하고, 이에 따른 재정 지원을 통해 자생적인 질적 제고가 일어날 수 있도록 지원해야 한다.

#### 4. 유보통합 추진을 위한 자원 확보와 재정의 효율적 재분배

유아교육과 보육의 이원화 체제의 가장 큰 문제점은 중복지원 가능성과 비효율성이라고 할 수 있다(천세영, 2006; 김종해·백선희·이미정·이원영·임재택, 2005). 두 자녀 이상 교육비 지원 사업, 장애아 무상교육 지원 사업 등은 동일한 사업임에도 유아교육과 보육으로 구분되어 있어서 중복지원 가능성을 내재하고 있으며, 재정 시스템의 분리는 유아교육계와 보육계의 반목과 대립을 조장하는 요인이 되고 있다(송기창, 2009). 또한 0-5세 대상으로 유보통합이 되려면 만 0-2세 보육료 지원의 자원 확보가 관건이 된다.

무상교육·보육은 부모부담을 줄여 영유아의 교육·보육의 접근성을 높이고, 이를 통해 모든 영유아에게 교육·보육에 대한 평등권을 보장한다는 점에서 정당성이 부여된다. 그러나 외국의 보편적인 무상교육·보육의 전제조건은 빈곤 여부, 서비스 이용 사유, 특정 연령(취학전), 시간제한 등이다. 스웨덴의 무상교육은 연간 525시간(주간 15시간) 이내로 한정된다. 한편 OECD(2006)는 부모들을 직접 지원하는 전략은 정치적으로는 매력적일 수 있으나 영유아 분야에 대한 정부의 관리감독을 어렵게 할 수 있다고 지적하며, 서비스에 직접 지원을 하는 방식이 더 효율적인 관리감독을 가능하게 하고, 규모의 이익(advantage of scale)을 볼 수 있다고 보았다.

연구에 의하면 부모와 학계전문가 모두 유치원과 어린이집으로 이루어져 있어 불편한 점으로 이용시간과 비용에서 차이가 있다는 점을 가장 많이 지적하였으며(이미화 외, 2013), 유치원과 어린이집이 동일하게 운영되기를 바라는 항목 중 1순위가 비용 측면, 즉 정부지원 금액과 부모비용 부담이라고 응답하였다는 결과와 국가가 일정 시간을 무상으로 제공하고, 그 이후 시간을 소득별로 차등 지원하는 방안에 대해 동의한 비율이 상당히 높음(37.9%)을(최은영·김은영·이세원, 2013) 고려할 때 수요자 입장에서 정책효과를 체감할 수 있는 재정지원의 개편 방안이 적극적으로 모색될 필요가 있다.



이에 대해 송기창(2009)은 재원 및 지원단위의 불균형, 재원 확보의 불안정성, 지원 방법의 일관성 부족, 자율적 재정운영시스템 불비를 근거로 유아교육과 보육에 필요한 선행조건과 재정시스템의 연계 및 통합방안을 제시한 바 있다. 그는 재정시스템이 통합되면 재원의 규모가 상당히 커지기 때문에 재원의 안정성을 확보하기 위해서는 지방교육재정교부금에서 일정률을 분리하여 유아교육교부금을 신설할 필요성을 제안하였으며, 재원이 통합되고, 행정기관이 조정되면 유치원과 보육시설의 통합도 자연스럽게 추진될 수 있을 것으로 보았다.

유보통합은 행·재정 시스템의 일원화를 통해 장기적으로 행·재정적 효율성을 기대할 수 있으나 유보통합 추진 과정에서는 중장기적 재정 투여가 불가피하다. 앞서 제기한 유보통합 추진을 위해 고려할 쟁점과 과제는 유보통합의 전제 조건이며 동시에 지향해야 할 목적이 되어야 한다. 유보통합을 제출 기한이 정해진 과제로 치부하기 보다는 유아교육과 보육 정책 패러다임을 전환하는 역사적인 과업임을 상기하여登高자비(登高自卑)의 자세로 신중한 걸음을 내딛어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김은설·김문정(2010). 뉴질랜드의 육아정책. 육아정책연구소
- 김익균·김경림·배종숙·윤정란·이순배(2002). 보육학개론. 서울: 교문사.
- 김종해·백선희·이미정·이원영·임재택(2005). 한국 유아교육·보육 관련 법과 제도의 역사와 미래. 한국유아교육학회 창립 30주년 기념식 및 정기 학술대회 자료집, 37-85.
- 나정(2003). 영유아 교육과 보육 발전 방안(CR2003-05). 한국교육개발원.
- 문무경(2006). 스웨덴의 육아정책. 육아정책연구소.
- 문무경·최윤경·김혜진(2012). OECD 국가사례에 비추어 본 만 5세 공통과정 운영의 질 향상 방안 연구. 교육과학기술부.
- 서울대학교 교육연구소(1994). 교육학 사전. 서울대학교 출판부.
- 송기창(2009). 유아교육·보육 통합을 위한 재정 시스템 설계. **유아교육연구**, 29(4), 197-216.
- 양옥승·김영옥·김현희·박정자·위영희·이옥 외(1999). 영유아보육개론. 서울: 학지사.
- 위영희(1991). 가족에 대한 지원체계로서의 탁아·탁아연구. 서울: 양서원
- 윤홍식(2012). 사회서비스 정책과 공공성: 공공성을 둘러싼 논란과 적용. 참여연대 보편적 복지확대를 위한 공공성 강화방안 토론회 자료집. 7-39.

- 윤희숙·김인경·권형준(2013). 보육·유아교육 지원에 관한 9가지 사실과 그 정책적 함의. KDI FOCUS.
- 이기숙·장영희·정미라·엄정애(2002). 유아교육개론. 서울: 양서원
- 이미화·여종일·엄지원(2012). 2013-2017 보육 중장기 발전방향. 육아정책연구소.
- 이미화·장명림·문무경·서문희·김은영·김은설 외(2013). 한국형 유아교육·보육 발전 로드맵 연구. 육아정책연구소.
- 이일주(1999). 한국 유아교육 일원화체제 모형 탐색. 동국대학교 박사학위 청구논문.
- 이일주(2006). 유아교육체제의 변화 전망과 학제 발전과제, 제2회 학제 연구 정책토론회 교육체제 변화 전망과 학제. 한국교육개발원.
- 이정옥(2013). 기조 강연: 유보통합에 따른 새로운 도전과 과제. 한국유아교육학회 정기 학술발표논문집. 19-31.
- 임재택(1999). 유아교육체제 개혁방안. 21세기 교육복지국가 실현을 위한 유아교육체제 개혁 제3차 토론 자료집, 1-23. 국회 교육정책 포럼.
- 장명림·황성온·김미나(2012). 2013-2017 유아교육 중장기 발전 방향. 육아정책연구소.
- 장영인(2014). 유보통합에 대한 보육관점의 논의. 한국보육학회 학술대회자료집. 22-36.
- 정범모(1976). 교육과 교육학. 서울: 배영사
- 정선아(2007). 스웨덴의 유아교육보육 통합 정책: 유아의 권리의 삶의 관점에서. **유아교육 연구**, 27(6), 101-124.
- 천세영(2006). 지방교육재정 구조 혁신 전략 연구. 한국교육학술정보원.
- 최민수(2013). 영유아를 행복하게 하는 유보통합. 영유아의 행복을 위한 유보통합 대토론회 자료집, 25-56.
- 최은영·김은영·이세원(2013). 유보통합 관련 학부모 인식조사. 교육부·육아정책연구소.
- 표갑수(2000). 아동 청소년 복지론. 서울: 나남출판사.
- 한국유아교육학회(1997). 유아교육사전-용어편. 서울: 한국사전연구사.
- 홍승연(2001). 이원적 영유아교육정책의 문제점과 개선방안. 숙명여자대학교 교육대학원 석사학위논문.
- AAP/APHA (2002). *National Health and Safety Performance Standards: Guidelines for Out-of-Home Child Care*.
- Cleveland, G. & Krashinsky, M. (2003). *Financing ECEC services in OECD countries*. Scarborough: University of Toronto.
- Cohen, B., Moss, P., Petrie, P. & Wallace, J. (2004). *A new deal for children? Re-forming education and care in England*. Britsol, UK: Policy Press.

- Corter, C., Patel, S., Pelletier, J. & Bertrand, J. (2008). The Early Development Instrument as an evaluation and improvement tool for school-based, integrated services for young children and parents: the Toronto First Duty Project. *Early Education and Development*. 19(5), 773-794.
- Dahlberg, G. & Moss, P. (2005). *Ethics and Politics in Early Childhood Education*. London: Routledge Falmer. Department of Education.
- Kamerman, Sheila B. & Kahn, Alfred J. (1976). *Social Services in the United States Philadelphia*. PA: Temple University Press.
- Moore, T. (2008). *Evaluation of Victorian Children's Centres: Literature review*. Department of Education and Early Childhood Development. Victoria.
- Moss, P. & Bennett, J. (2006). *Toward a new pedagogical meeting place? Bringing early childhood into the education system: Briefing paper for a Nuffield Educational Seminar*. London: Nuffield Foundation.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Working for inclusion: the role of the early years workforce in addressing poverty and promoting social inclusion: Summary of the EC programme and its findings*. Edinburgh: Children in Scotland.
- Naumann, I., McLean, C., Koslowski, A., Tisdall, K., & Lloyd, E. (2013). *Early Childhood Education and Care Provision: International Review of Policy, Delivery and Funding*. Scottish Government Publication.
- NICHHD (1997). Familial factors associated with characteristics of nonmaternal care for infants. *Journal of Marriage and the Family*, 59(3), 389-408.
- OECD (2001). *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD.
- OECD (2006). *starting strong II: early childhood education and care*. Paris.
- Pascal, C. (2009). *With our best future in mind. Government of Ontario*. Queen's Printer for Ontario.
- Saracho, O. N., & Spodek, B. (2003). *Studying Teachers in Early Childhood Settings*, Vol. IV. Greenwich, Connecticut: Information Age Publishing.
- Shonkoff, J. P., & Phillips, D. A. (2000). *From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Skolverket (2004). *Preschool in Transition: A National Evaluation of the Swedish Preschool*. National Agency for Education, Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2008). *Skolverkets lagesbedomning 2008*. Stockholm: Skolverket.

State Services Commission Working Group (1986). *Early Childhood Education Policy Co-ordination under the Auspices of the Department/Ministry of Education: A Case Study of New Zealand*. Wellington: author.

UNESCO (2012). *Caring and Learning Together*. Paris: UNESCO.

<보도자료>

국무조정실 보도자료(2013. 12. 3). ‘유보통합(유아교육·보육)’ 2016년까지 단계적 추진.

연합뉴스(2013. 1. 20). 정부, 유아교육·보육통합 내년부터 단계적 추진.

한겨레(2013. 1. 15). “유치원·어린이집 통합 필요” 교과부, 인수위에 업무보고.

<참고 사이트>

국가법령정보 사이트 <http://www.law.go.kr>

·논문접수 4월 16일 / 수정본 접수 6월 8일 / 게재 승인 6월 16일

·교신저자: 최은영, 육아정책연구소 부연구위원, [eyny@kicce.re.kr](mailto:eyny@kicce.re.kr)

## Abstract

### Prerequisites for Integrating Early Childhood Education and Childcare in Korea

Eun-Young, Choi

Discussions on integrating early childhood education and child care in Korea have been recently activated, with a expanding functional characteristics that kindergartens and child care centers commonly shared. Previous cases of OECD countries on integrating practices were reported, and the discussion of the integration was restarted. In Korea, '5 years old Nuri curriculum' was performed in 2012, and expanded to '3-5 years old Nuri curriculum' in 2013. This can be considered as the first start for the integration of early childhood education and child care in Korea. In addition, national office focusing on integrating early childhood education and child care has started its services since February in 2014, under the Prime Minister's Office. However, early childhood education and child care stockholders are still have different opinions about integration. Therefore, this study examines the concept of early childhood education and child care in Korea, and reviewed the overseas integration cases with reconsidering the necessity of integrating early childhood education and child care. This study hopes to contribute to a sincere discussion of the prerequisites for the integration and lead to promote the early childhood and child care services in Korea.

Key words: early childhood education, child care, integration of early childhood education and childcare