만 5세 유아 교육 · 보육, 국가가 책임진다

– '5세 누리과정' 도입 배경과 추진 과제 –

장명림 선임연구위원

정부는 2012년 3월부터 모든 만 5세 유아의 교육과 보육을 국가가 책임지는 「만 5세 공통과정」을 도입 · 시행한다고 발표하였다. '만 5세 공통과정(현 '5세 누리과정')은 현재 유치원과 어린이집으로 이원화되어 있는 교육 · 보육과정을 통합하여 모든 만 5세 유아들이 새로운 공통과정을 배울 수 있도록 하는 데 의의가 있다. 또한, 유치원과 어린이집에 만 5세 자녀를 보내는 모든 보호자에 대해 유치원비 · 보육비 지원을 순차적으로 늘려 젊은 부부의 경제적 부담을 경감하고자 한 것도 이 제도의 중요한 취지 중 하나이다. 특히, '5세 누리과정' 공통과정의 제정은 국내 최초로 유아교육과 보육의 내용상의 통합을 이루어 냈다는 점에서 큰 의미가 있다. 향후 '5세 누리과정'이 유치원과 어린이집 현장에서 안정적으로 정착될 수 있도록 정부 부처, 관계 기관 및 현장의 긴밀한 협력이 요구된다.

1. '5세 누리과정' 도입 배경 및 의의

가. '5세 누리과정' 도입 배경

최근 우리나라는 합계출산율이 1.22명으로 떨어지는 등 세계 최저 수준의 저출산이 고착화되는 현상을 보이고 있다. 이로 인하여 전체 인구 규모가 감소되고 있을 뿐만 아니라 인구 구조도 변화되고 있다. 즉, 저출산 지속으로 인하여 유소년인구 및 생산가능인구가 감소하는 반면 노인인구는 급속히 증가하여 이에 따른 사회적 비용의 증가 등 심각한 사회문제를 초래할 것이라는 인식이 확대되고 있다. 특히, 저출산의 가장 큰 장애요인으로 지적되고 있는 영유아 교육 · 보육비 부담을 완화하는 국가 차원의 적극적인 대책이 필요한 시점이다.

2010년 현재, 만 5세아는 약 44만 여명으로 이 중 약 90%가 유치원이나 어린이집에 다니고 있으나 약 10%에 해당하는 4만 여명은 교육 · 보육의 혜택을 받지 못하고 있다. 저소득층은 경제적

〈 표 1 〉 2010 유치원 및 어린이집 이용률

연령	취원 대상아 수[1]	이용 인원 및 이용률						미이용 인원 및 미이용률	
		유치원[2]		어린이집[3]		유치원+어린이집			
		인원	비율(%)	인원	비율(%)	인원	비율(%)	인원	비율(%)
전체	1,376,933	538,587	39.1	577,395	41.9	1,115,982	81.0	221,496	19.0
3세	493,452	111,482	22.6	245,342	49.7	356,824	72.3	136,628	27.7
4세	448,200	181,441	40.5	181,891	40.6	363,332	81.1	84,868	18.9
5세	435,281	245,664	56.4	150,162	34.5	395,826	90.9	39,455	9.1

주: 1) 주민등록 인구통계('10. 12. 31.기준)
2) 2010년 교육통계연보('10. 4. 기준)
3) 보건복지부 내부자료('10. 11. 기준)
자료: 교육과학기술부 보도자료('11. 5. 2.), 만 5세 공통과정 도입: 만 5세 어린이 교육 · 보육, 국가가 책임진다.

부담으로 유치원이나 어린이집에 다니지 못하고, 고소득층은 영어나 특기교육을 위하여 고가의 영어 학원을 선택하고 있어 계층 간 유아교육 · 보육 기관 선택에 있어서 큰 차이를 보이고 있다. 모든 유아가 양질의 교육 · 보육의 혜택을 균등하게 받을 수 있도록 국가가 적극적으로 나서야 하는 상황이다.

만 5세아에 대한 무상교육 · 보육은 1997년도 이래 유아교육법, 영유아보육법으로 명문화 되었으나, 현재 소득하위 70% 이하에 대해서 일부 금액만 지원하고 있다. 그 대상도 소득에 따라 제한되고, 정부 지원단가도 177,000원으로 표준 교육 · 보육비[1]에 크게 못 미치고 있다. 이에 국가의 무상교육 · 보육정책에 대한 국민체감도는 매우 낮은 수준이다. 만 5세아에 대한 국가 지원을 확대하여 모든 유아가 정규 교육의 출발선상에서의 평등권을 보장받을 수 있는 제도가 조속히 마련되어야 하는 상황이다.

영유아기는 인간 최종 지능의 80%가 발달되는 지적 발달의 결정적 시기로서, 인지 · 정서 · 사회 영역의 기초능력이 집중 형성된다. 또한 각 생애 단계별로 투자비용을 동일하게 산정할 경우, 영유아기의 인적자원 투자 대비 회수비율이 가장 크게 나타나는 것으로 보고되었다. 미국의 페리 프리스쿨 프로젝트(2003)에 따르면, 유아교육 1달러 투자 시 16.14달러의 편익이 발생하며, 영국의 EPPE 프로젝트(2007)에서는 유아 1명에게 유아교육기관에 다니도록 약 2,500파운드를 지원하는 것은 가난한 부모의 수입을 약 17,000파운드를 직접 지원하는 것과 동일한 효과가 난다고 보고한 바 있다. 이렇듯 영유아기의 발달은 개인의 전 생애 학습과 생활에 크게 영향을 미치므로, 생애 초기단계인 영유아기 교육 · 보육에 대한 국가 지원제계를 강화할 필요가 있다.

만 5세아에 대한 국가 투자는 국제적인 동향이기도 하다. OECD 회원국들은 최근 유아교육과

1) 표준교육비는 361,000원, 표준보육비는 311,000원으로 산출됨(교육과학기술부 내부자료).

보육의 공공성을 강화하기 위하여 무상교육 · 보육을 지원하고 있다. 지원 대상도 만 5세에서 만 2세로 확대하고, 전략적 투자를 강화하고 있다. OECD 평균 유아교육비 공공부담 비율은 79.7%이며, 핀란드 90.6%, 프랑스 94.0%, 영국 86.1%, 미국 77.8%로 북미 및 대부분의 EU국가들은 OECD 평균 이상의 수준을 나타내고 있다. 이에 비해, 우리나라는 공공부담 비율이 49.7%로 OECD 평균의 62%에 지나지 않으므로 국가의 공적 투자를 강화해야 할 것이다.

나. '5세 누리과정' 도입 의의

이와 같은 배경 하에 정부는 지난 5월 2일, 만 5세아의 교육 · 보육에 대한 국가 책임을 강화하는 「만 5세 공통과정(현 '5세 누리과정'[2])」을 도입 · 시행한다고 발표하였다. 「만 5세 공통과정」은 현행 교육과학기술부의 유치원과 보건복지부의 어린이집 관리 체제를 유지하면서 만 5세 유아의 교육과 보육 내용을 통합하여 하나의 과정으로 만든다는 것이다. 또한 만 5세 유아학비 · 보육료 지원을 전 계층으로 확대하고, 지원 단가도 연차적으로 현실화한다는 정책이다. 이에 따라 현재 이원화되어 있는 유치원 교육과정과 어린이집 표준보육과정을 '5세 누리과정'으로 일원화하여 모든 유치원과 어린이집의 만 5세 유아에게 공통적으로 적용할 수 있는 공통과정을 개발하게 되었다. 이로써 2012년 3월부터 만 5세 유아는 유치원과 어린이집에서 공통의 '5세 누리과정'을 배우게 되었다. 정부는 '5세 누리과정' 개발 및 적용을 통해 지난 15년간 완성을 미뤄왔던 취학 직전 1년간의 유아교육 · 보육 선진화를 실현하게 되었으며, 정부가 부담하는 의무교육 기간이 사실상 10년으로 확대되고, 취학전 교육 출발점의 평등을 이루는 효과를 거두게 되었다.

또한 만 5세 공통과정 제도 도입에 따라 유치원과 어린이집에 만 5세 자녀를 보내는 모든 보호자에게 교육비 지원을 연차적으로 늘려 젊은 부부들의 경제적 부담을 경감하게 되었다. 우리나라의 저출산 요인이 매우 다양하나 그 중에서도 육아지원 서비스 미흡과 자녀 교육비 부담이 출산 중단 및 기피의 가장 큰 이유로 지적되고 있으므로 만 5세 공통과정 도입은 한국의 출산율 제고에도 기여할 수 있을 것으로 보인다. '5세 누리과정' 공통과정은 만 3~4세와 분리하여, 유아기에 필요한 기본 능력을 중심으로 5세에 맞게 재구성하여 적용하는 것으로, 교과 위주의 인지적 학습 활동보다 기본 소양과 능력을 기르는 과정으로 초등학교 1~2학년군의 창의 · 인성교육 내용 등과 체계적인 연계성을 확보하여, 만 5세 유아교육 · 보육의 질이 한 단계 높아지고, 만 4세 이하 유아에 대한 교육 · 보육 서비스의 질도 제고될 것으로 기대하고 있다.

특히, '5세 누리과정' 공통과정의 제정은 취학전 유아교육과 보육의 이원화 체제내에서의 갈등을 극복하고, 담당 부처인 교육과학기술부와 보건복

2) 「만 5세 공통과정」은 명칭공모를 통하여 2011년 7월 14일 「5세 누리과정」으로 공표함. '누리'는 '세상'을 뜻하는 순 우리말로 국가가 책임지는 교육 · 보육을 통해 만 5세 어린이들이 유치원과 어린이집에서 행복한 세상을 열어가고, 생활 속에서 꿈과 희망을 마음껏 누리도록 하겠다는 의미를 담고 있음. '5세 누리과정'은 만 5세아에게 제공되는 '무상교육 · 보육정책'인 동시에 '만 5세 교육 · 보육과정'을 뜻함.

지부의 정책 조율하에 육아정책연구소, 유아교육과 보육계의 교수, 현장 교원 및 전문직 등이 함께 협력하여 국내 최초로 유아교육과 보육간 내용상의 통합을 이루어 냈다는 점에서 큰 의미를 갖는다.

2. '5세 누리과정' 추진 경과

정부는 「만 5세 공통과정」제도 도입 발표 이후, 유치원과 어린이집에서 만 5세 유아에게 적용할 공통과정을 개발하기 위하여 교육과학기술부, 보건복지부, 육아정책연구소, 학계, 교원, 전문직이 참여하는 TF를 구성 · 운영하였다. 또한 유치원과 어린이집에 함께 적용할 「만 5세 공통과정」이라는 정책에 부합하는 친근하고 밝은 명칭을 정하고, 새로운 정책 도입에 대한 국민적 공감대를 이끌어 내기 위하여 명칭 공모를 실시하였다. 공모 결과, 「만 5세 공통과정」의 새로운 명칭으로 '5세 누리과정'이 최종 선정되었다.

한편, 공통과정 개발 TF에서 제출한 '5세 누리과정' 공통과정(시안)에 대하여 유아교육 · 보육계 교수, 현장 관계자, 학부모 단체 등의 의견을 수렴하는 공청회를 개최하고, 교육과정심의회의 심의를 거친 후, 최종 수정 · 보완하여 '5세 누리과정' 공통과정을 고시하였다.

교육과학기술부와 보건복지부는 '5세 누리과정'의 도입 근거를 마련하기 위하여 지난 6월 말 '영유아보육법 시행령', '유아교육법 시행령' 및 '지방교육재정교부금법 시행령' 일부 개정령안을 입법 예고하였으며, 9월 30일 개정 공포하였다. 이는 '유아교육법 시행령' 개정에 따라 무상교육 대상을 현행 소득하위 70%이하에서 유치원, 유아교육 위탁기관 등에서 공통과정을 제공받는 모든 만 5세 유아로 확대하고 '영유아보육법 시행령' 개정으로 무상보육 대상을 어린이집에서 공통과정을 제공받는 만 5세 유아로 확대하는 동시에, 소요 비용을 지방교육재정교부금으로 부담한다는 것이다. 아울러, '지방교육재정교부금법 시행령'에는 유아교육비 · 보육료 기준재정수요액 산정 기준에 '유아교육법 시행령' 및 '영유아보육법 시행령'에 따른 만 5세 유아수를 반영하도록 한 것이다.

날짜활동 주요 내용 '11. 5. 2.「만 5세 공통과정」 제도 도입 발표– 유아단계에서 양질의 교육 · 보육 제공을 위해 2012년 3월부터 만 5세 교육비 · 보육비 지원을 전 계층으로 확대, 지원 단가 연차적 현실화 '11. 7. 14.「만 5세 공통과정」 명칭 공모 및 선정–「만 5세 공통과정」의 새로운 명칭으로 '5세 누리과정' 선정 '11. 8. 12. '5세 누리과정' 공통과정(시안) 공청회 개최– 만 5세 유아를 위한 기본과정인 '5세 누리과정' 공통과정(시안)에 대한 공청회 개최 '11. 9. 5. '5세 누리과정' 공통과정 고시– 2012년 3월부터 만 5세 유아는 유치원과 어린이집 어디에 다니든지 '5세 누리과정' 공통과정을 배우게 됨 '11. 9. 30.관계 법령 개정 공포– 교과부와 복지부는 '영유아보육법 시행령', '유아교육법 시행령' 및 '지방교육재정교부금법 시행령' 일부 개정 공포 '11. 10.~ '12. 2. '5세 누리과정' 시행을 위한 현장 지원– '5세 누리과정 해설서, 지침서(책자, 동영상), 지도서 개발 및 보급, 교사 집합 연수 및 원격연수 실시또한 정부는 '5세 누리과정'에 현장에서 보다 충실하게 운영되도록 지원하기 위하여 누리과정 해설

날짜	활동	주요 내용
'11. 5. 2.	「만 5세 공통과정」 제도 도입 발표	- 유아단계에서 양질의 교육 · 보육 제공을 위해 2012년 3월부터 만 5세 교육비 · 보육비 지원을 전 계층으로 확대, 지원 단가 연차적 현실화
'11. 7. 14.	「만 5세 공통과정」 명칭 공모 및 선정	- 「만 5세 공통과정」의 새로운 명칭으로 '5세 누리과정' 선정
'11. 8. 12.	'5세 누리과정' 공통과정(시안) 공청회 개최	- 만 5세 유아를 위한 기본과정인 '5세 누리과정' 공통과정(시안)에 대한 공청회 개최
'11. 9. 5.	'5세 누리과정' 공통과정 고시	- 2012년 3월부터 만 5세 유아는 유치원과 어린이집 어디에 다니든지 '5세 누리과정' 공통과정을 배우게 됨
'11. 9. 30.	관계 법령 개정 공포	- 교과부와 복지부는 '영유아보육법 시행령', '유아교육법 시행령' 및 '지방교육재정교부금법 시행령' 일부 개정 공포
'11. 10. ~'12. 2.	'5세 누리과정' 시행을 위한 현장 지원	- '5세 누리과정 해설서, 지침서(책자, 동영상), 지도서 개발 및 보급, 교사 집합 연수 및 원격연수 실시

서, 교사용 지침서 및 지도서를 개발 · 보급하고 교사 집합연수 및 원격연수를 실시할 예정이다.

3. '5세 누리과정' 추진 과제

'5세 누리과정' 정책이 유치원과 어린이집에서 안정적으로 정착 · 추진되로고 하기 위해서는 정부 부처, 관계 기관 및 유치원과 어린이집 현장간의 긴밀한 공조와 협력이 요구된다. '5세 누리과정' 정책의 성공적 실행 및 확대 발전을 위한 추진 과제는 다음과 같다.

가. 양질의 '5세 누리과정' 운영을 위한 인적 · 물적 요건 강화

양질의 교육 · 보육 과정의 제공이라는 '5세 누리과정'의 기본 취지를 충실하게 살리기 위해서는 기본적인 인적 · 물적 운영 요건이 강화되어야 한다. 현재 '5세 누리과정' 담당 교사는 1, 2급 보육교사와 유치원 교사로 자격을 제한하고 있으나, 보육교사 수급이 어려운 농어촌 등에 있는 어린이집에 대해서는 현실 수용성을 감안하여 3급 보육교사도 일정 기간 누리과정을 담당할 수 있도록 유예기간을 두고 있다. 양질의 공통과정을 제공하겠다는 정부의 '5세 누리과정' 도입 취지를 실현하기 위해서는 3급 교사 포함에 대한 유예기간을 단축해야 할 것이다.

또한 '5세 누리과정'을 운영하는 기관의 실내외 시설 및 공간 구성에 대한 기준이 제시되지 않았다. 그러나 신체운동 · 건강 및 바깥놀이를 강조하고 있는 누리과정의 충실한 운영을 위해서는 실내외 시설 · 설비 특히, 실외놀이터 보유나 실외 놀이가 가능한 공간 구성 여부에 대한 규정이 제시될 필요가 있다. 즉, 향후 누리과정을 실시하는 유치원과 어린이집의 시설 · 설비 및 환경구성

에 대한 공통적인 지침을 제시하고 관리해 나가야 할 것이다.

나. '5세 누리과정'의 충실한 운영을 위한 편성 · 운영 지침 제시

'5세 누리과정'의 충실한 운영을 위한 구체적인 편성 · 운영 지침이 제시되어야 한다. '5세 누리과정'은 기본과정을 의미하며 오전의 3~5시간을 기준으로 하고, 이후 시간은 종일제(방과후)의 개념을 도입하게 되는 것이다. 어린이집의 경우 종일 운영을 기본으로 하는 운영체계 내에서 이를 어떻게 적용할 것인지의 문제가 제기되고 있다. 이에 일과 중의 누리과정 적용 시간, 누리과정 영역별 편성 및 교육 시수 등에 있어서는 유치원과 어린이집에서 반드시 지켜야 할 것은 기본 규정으로 제시해 주되, 각 기관의 실정에 맞게 운영할 수 있도록 다양한 편성 · 운영 지침이 제시되어야 한다. 특히, 연령별 학급구성 유아의 수가 부족하거나 또는 혼합연령의 장점을 살려서 혼합반 구성을 많이 하고 있으므로 '5세 누리과정'을 제대로 적용할 수 있는 바람직한 혼합 학급구성 기준과 운영 지침을 제시해 줄 필요가 있다.

다. '5세 누리과정' 기본과정 이후 종일제(방과후) 프로그램 관리 필요

'5세 누리과정' 공통기본과정 이후의 종일제(방과후) 프로그램 운영 지침이 제시되고 관리되어야 한다. 정부는 '5세 누리과정'의 도입으로 오전 3~5시간의 공통기본과정 적용시간대에는 특별활동을 제한하도록 하고, 특별활동은 부모가 원하는 경우에 한하여 종일제(방과후)에 실시하도록 관리할 예정이다. 교육과학기술부에서는 유치원을 대상으로 방과후에 활용할 수 있는 기본적인 종일제 프로그램 개발 · 보급 외에도, 원하는 유아에 대해서는 특성화 프로그램을 실시할 수 있도록 하고, 국가수준의 특성화 프로그램 개발 · 보급은 물론 민간프로그램 추천제를 통한 질 관리에 착수하였다. 이에 어린이집에서도 적어도 만 5세의 경우에는 특별활동을 방과후 프로그램으로 적용하는 방안이 모색되어야 한다. 즉, 종일제를 기본으로 하는 어린이집에서도 오전부터 실시하던 특별활동을 제한해야 하며, 이를 방과후에 실시해야 할 것이며, 이 경우 유치원과 같은 특성화 프로그램 추천제 등의 도입도 고려할 필요가 있다.

라. '5세 누리과정' 교사 연수 및 교수-학습 자료 개발 · 보급

'5세 누리과정' 담당 교사 연수 및 교사용 교수자료 개발 · 보급이 필요하다.

'5세 누리과정' 정책의 성공 여부는 현장 교원들이 누리과정을 얼마나 잘 이해하고 실행하느냐에 달려있다. 이에 정부는 내년 3월에 유치원과 어린이집에서 누리과정을 담당할 교사 약 25,000여명을 대상으로 금년 말과 내년 초에 걸쳐 집중 연수를 실시할 예정이다. 이는 현 시점에서 추진 가능한 규모를 고려한 최소 필수 인원에 대한 연수이며, 장기적으로는 유치원과 어린이집의 모든 교원을 대상으로 '5세 누리과정'의 취지,

내용 및 지도 방법에 대한 구체적인 연수를 제공해야 할 것이다. 보다 장기적으로는 교사 양성기관에서부터 '5세 누리과정'에 대한 직전 교육이 이루어져야 할 것이다.

또한 교사들이 편리하게 사용할 수 있는 해설서, 지침서, 지도서, 교수-학습 자료와 교재들을 충분하게 제공해 주어야 한다. 현재 교육과학기술부, 보건복지부 및 육아정책연구소가 합동으로 누리과정 운영을 위한 각종 교수용 자료를 개발하고 있다. 이러한 자료와 지침서에는 누리과정 운영을 위한 기본적인 교육계획, 환경구성, 교수-학습 방법, 지도상의 유의점 등은 물론이고, 유치원의 경우는 누리과정과 기존의 유치원교육과정의 만 3~4세 내용의 연계 지도 방법, 어린이집의 경우에는 기존의 표준보육과정의 만0~5세 내용의 연계 지도 방법, 혼합반에서의 효율적인 누리과정 운영 방안 등이 포함되어야 할 것이다.

마. '5세 누리과정' 운영의 질적 수준 관리 방안 모색

'5세 누리과정' 운영의 지원, 평가 및 질 관리 방안이 모색되어야 한다. '5세 누리과정'의 질 관리 정책의 일환으로 정기적인 평가가 실시되어야 할 것이다. 만 5세아 학급 구성 및 운영, 누리과정 계획 및 운영 시간, 환경구성, 담당교사의 전문성, 누리과정 운영 평가, 부모 만족도 등을 정기적으로 평가하고 그 결과를 정책 개선에 적극 반영할 필요가 있다. 특히, 현재 취학전 교육·보육은 교육과학기술부와 보건복지부의 이원화 체계하에 있으므로, 유치원과 어린이집의 관리 및 전달체계는 다르지만 '5세 누리과정' 운영 평가의 기준과 관점은 동일하게 적용되어야 할 것이다. 단, 아직 유치원과 어린이집 현장에서 '5세 누리과정'에 대한 충분한 이해와 준비가 되지 않은 상태이므로 초기에는 지침서 등에 운영 평가지표를 제공하고 자체적으로 점검해 볼 수 있는 시간을 주어 현장의 부담을 줄여줄 필요가 있다.

또한 '5세 누리과정' 운영의 질 관리를 위한 정기적인 장학지도가 필요하다. 유치원에 대해서는 교육청의 장학지도나 수업컨설팅장학 등을 실시하는 체계가 마련되어 있으므로 여기서 '5세 누리과정'에 대한 질 관리가 가능할 것이다. 어린이집의 경우에는 지원체계로서 보육정보센터가 있기는 하나, 그 숫자와 전문 인력이 아직은 부족한 실정이다. '5세 누리과정'의 안정적 현장 착근과 질 관리를 위하여 유아교육과 보육 분야의 전문 인력이 함께 참여하는 가칭 '누리과정 컨설팅장학지원단'을 구성·운영할 필요가 있다.