유아교육·보육 통합 추진 현황 및 방향

장석환 교육부 유아교육정책과 사무관

정부는 2013년 12월에 관계부처와 민간의 논의과정을 거쳐 '유보통합 추진방안'을 마련하였다. 지난 수십 년 간 논의는 되었으나 답보 상태였던 유보통합 문제가 새 정부에서 추진 방안으로 확정된 것은 국민의 관점에서 좀 더 편안한 서비스를 제공한다는 목적에 충실하라고 일관되게 강조한 대통령의 의지와 국무조정실의 리더십에 의한 관계부처의 협업체제, 그리고 민간의 협조 등이 있었기에 가능했다. 앞으로 유보통합 추진은 국무조정실에 설치된 유보통합 추진단을 중심으로 관계부처가 협력하여 학부모, 교사, 기관 운영자, 학계 등 다양한 의견을 충분히 수렴하여 2016년까지 단계적으로 구체화해 나갈 예정이다.

1. 들어가며

정부는 2013년 12월에 영유아 교육·보육의 통합(이하 '유보통합')에 관한 기본 방향을 정하였다. 학부모 요구 충족에 최우선 순위를 두고, 박근혜 정부 임기 내에 완성하되, 이해 관계자의 갈등 요인을 효율적으로 관리하면서 2014년부터 단계적으로 추진한다는 것이다. 2014년 2월 14일에는 국무총리 소속으로 '영유아 교육·보육 통합 추진단'을 공식 출범시켜 유아교육·보육 서비스 체계 개선을 본격적으로 추진하기로 하였다. 영유아 교육·보육 통합 추진단은 관계부처 및 민간과의 협업과 전문성을 살릴 수 있도록 공무원과 민간 전문가가 함께 참여하여 유보통합을 위한 단계별 세부 추진방안을 마련·조정하고, 추진 상황을 분석·평가하는 등 실무 작업을 총괄한다.

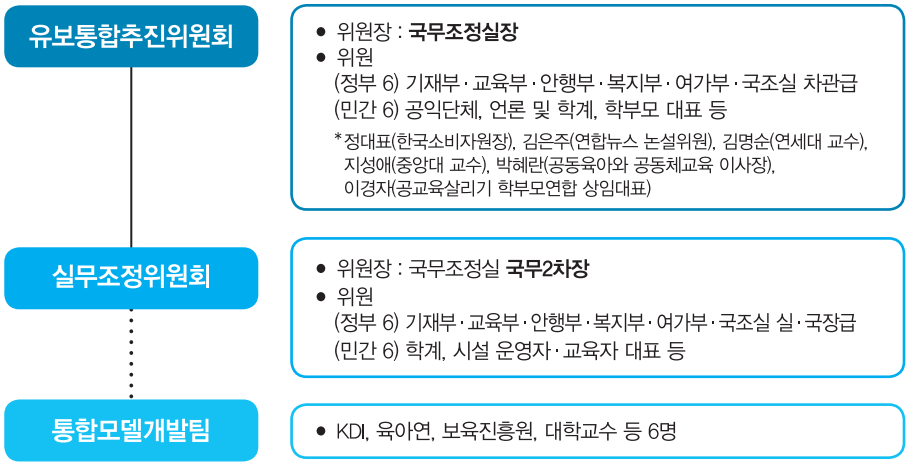
유보통합 추진방안이 마련되었고, 그 방안을 실현할 조직체가 구성되었으니 2013년 2월 박근혜 정부가 출범하면서 다시 논의되기 시작한 유보통합 문제는 일단락되었다고 볼 수 있다. 이제부터는 설정된 목표를 달성하기 위한 노력을 가시화할 때이다. 여기서는 유보통합 추진방안이 마련되기까지 논의되어 온 과정을 정리하고, 유보통합 추진방안의 주요 내용과 향후 추진 방향에 대하여 알아보고자 한다.

2. 유보통합 추진방안 논의 과정

제18대 대통령직인수위원회는 2013년 2월, 대통령 당선인이 주재하는 각 분과별 국정과제 토론회를 개최하였다. 2월 14일에 열린 교육과학분과 토론회에서 박근혜 대통령 당선인은 유아교육과 보육의 관리체계를 일원화하는 것은 꼭 가야될 방향이며, 통합에 따른 국민의 혼란을 최소화하기 위해 사전 준비를 철저히 해야 한다고 했다. 그리고 2월 18일에 열린 국정기획조정분과 토론회에서는 정권 초기야말로 가장 기본적이면서 파급효과가 크고, 하기 어려운 것을 해야 한다며 유보 통합 등을 사례로 들었다. 이로써 유보 통합은 새 정부에서 추진할 중요한 과제로 대두되었다.

2월 25일 새 정부가 출범한 후에는 유보 통합이 부처간 협업과제로 선정되었고, 대통령은 유보 통합에 대한 의지를 더욱 확고히 하였다. 3월 28일 교육부의 2013년 업무보고에서 교육부는 '0~5세 보육·교육에 대한 국가 완전책임제 실현'을 부처 협업과제 중 하나로 보고하였고, 대통령은 4월 15일 수석비서관 회의와 4월 23일 국무회의, 그리고 4월 30일 국무조정실 업무보고 자리에서 학부모 불편을 해소하기 위해 부처가 힘을 합쳐 유보 통합을 추진할 것을 지시하였다. 이에 따라 국무조정실이 중심이 되어 유보 통합을 위한 준비가 본격화되었다.

5월 10일, 국무총리가 위원장인 국가정책조정회의 안건으로 '유보통합위원회 구성 및 운영계획(안)'이 보고되었고, 회의에서의 결정에 따라 5월 22일에는 국무조정실장을 위원장으로 하고 관계부처 차관과 관련단체·언론·학계·학부모 등 다양한 민간위원으로 구성된 '유보통합추진위원회'가 출범하였다. 유보통합추진위원회 1차 회의에서는 유보통합 추진체계와 향후 유보통합



자료: 국무조정실 보도자료(2013. 5. 22.), 김동연 국무조정실장, 수요자 중심의 유보통합 추진 밝혀.

[그림 1] 유보통합 논의 기구도

추진 일정 등이 보고 및 논의되었다(그림 1 참조). 유보통합 논의 기구는 주요 정책을 결정하는 유보통합추진위원회와 실무 조정을 담당하는 실무조정위원회, 그리고 전문가로 구성된 통합모델개발팀으로 구성되었다. 유보 통합의 추진 일정은 5~6월중에 수요자인 학부모 등 여론조사를 실시하고, 8월말까지 통합모델개발팀을 중심으로 2~3개의 통합모델안을 개발하여 시범사업 대상 및 지역 등을 결정한 후 2014년 3월 새 학기 시작에 맞추어 시범사업을 실시하는 것으로 잠정적으로 정해졌다. 김동연 국무조정실장은 유보통합에 있어 관계부처의 협조가 가장 중요하기 때문에 정부 차원에서 이를 협업의 선도과제로 선정하여 부처 간 칸막이를 없애는데 각별한 노력을 기울일 것이라고 했다.

7월 31일 국무조정실은 유보 통합과 관련한 수요자의 의견을 듣기 위해 유치원과 어린이집을 이용하는 학부모들과 간담회를 가졌는데, 이날 간담회는 유아교육·보육 발전을 위한 '학부모 의견조사' 결과를 바탕으로 유보 통합의 정책 수요자인 학부모들의 자유로운 토론이 이어지는 형식으로 공개 진행되었다. 간담회에서 발표된 '학부모 의견조사'는 유보통합추진위원회의 결정에 따라 육아정책연구소와 교육부·보건복지부가 공동으로 한국갤럽에 의뢰하여 6월 17일부터 7월 12일까지 4주간 실시하고 이를 잠정 분석한 것으로 기관 선택 이유와 불편사항, 유치원·어린이집 이용시간 및 비용부담, 교사 및 프로그램의 질, 현재처럼 유치원·어린이집으로 이원화되어 있어 유용한 점과 불편한 점 등으로 구성되어 있다. 학부모 의견조사 결과는 통합모델개발팀에서 통합모델을 설정하고, 향후 유보통합 추진방안을 마련하는데 중요한 참고자료가 되었다.

12월 3일 정부는 유보통합추진위원회 제2차 회의를 열어 그동안 통합모델개발팀의 통합모델안 연구 결과와 학부모 의견조사 및 간담회, 그리고 관계부처와 민간위원으로 구성된 실무조정위원회에서 7차례 논의를 거쳐 마련한 '유보통합 추진방안(안)'을 논의하고, 추진 상황을 대외에 발표하였다. 그리고 2014년 1월 14일에는 유보 통합에 관한 전략 수립 및 통합 추진 업무의 수행 등을 위하여 국무총리 소속으로 두는 '영유아 교육·보육 통합 추진단'의 구성 및 운영에 관한 규정을 관보에 고시하였다. 또한 2014년 2월 14일에는 '영유아 교육·보육 통합 추진단'을 공식 출범시키고, 유·보 서비스 체계 개선 설명자료 등을 배포하였다.

3. 유보통합 추진방안의 주요 내용

앞에서도 언급한 바와 같이 정부는 2013년 12월에 유보통합추진위원회의 논의를 거쳐 유보통합 추진방안의 대체적인 방향과 내용을 밝혔고, 2014년 2월 추진단 발족에 즈음해서는 지난해 12월에 논의된 유보통합 추진방안을 기정사실화 했다.

먼저 유보통합의 필요성에 대하여 정부는 "영유아가 건강하게 성장·발전할 수 있는 환경을 만들어 주는 것은 국가의 책임"이라는 점을 강조하였다. 우리나라는 영유아(0~5세)를 교육하고 돌보는 기관이 설립 목적과 취지에 따라 3~5세 유아를 대상으로 하는 유치원과 0~5세 영유아를 대상

으로 하는 어린이집으로 나누어져 있어 근거 법령, 교사의 자격, 설치 기준, 담당부처, 민원관리 부서 등이 다르고, 보육이나 교육의 내용, 학부모 부담 수준, 이용일수나 시간 등이 각각 다르게 운영되고 있다는 것이 정부의 인식이다. 따라서 유아교육·보육 서비스 체계를 개선한다는 것은 유치원·어린이집 어느 기관을 가더라도 일정 수준 이상의 교육·보육 서비스를 학부모가 이용할 수 있도록 서비스 질을 개선하는 과정이며, 학부모의 선택권 보장을 위해 어린이집과 유치원의 다양한 기관 형태는 그대로 두면서, 학부모가 이용 과정에서 양 기관의 차이로 인해 겪는 불편과 불합리를 해소하는 과정이라는 것이다.

유보통합 추진방안의 기본 방향은 ① 학부모 요구 충족에 최우선 순위를 두고, ② 현 정부 임기 내에 완성하되, ③ 이해관계자의 갈등요인을 효율적으로 관리하면서 2014년부터 단계적으로 추진하는 것으로 하였다. 2014년부터 단계적으로 추진하는 유보통합 추진방안의 주요 내용을 보면, 우선 1단계인 2014년에는 유치원과 어린이집의 서비스 질을 높일 수 있는 과제들을 추진한다. 이를테면 유치원과 어린이집의 원비·교사·특별

〈표 1〉 영유아 교육·보육 현황

구분	유치원	어린이집
근거 법률 및 성격	유아교육법 (교육기관)	영유아보육법 (사회복지기관)
관리부처	교육부 - 시도 교육청	복지부 - 자치단체
이용대상 및 현황 ('12년 기준)	3~5세, 8천 5백개, 60만명	0~5세, 4만 2천개, 150만명
운영시간	3~5시간+방과후과정(선택)	12시간(7:30~19:30)+시간연장(선택)
정부지원 총액 ('13년 기준)	총 4조원 (지방교육재정교부금)	총 8.3조원 (국비 4.1조원, 지방비 4.2조원)
정부지원 교육비·보육료 (학부모/기관)	0세 75만원, 1세 52만원, 2세 40만원, 3~5세 22만원 (39/36) (35/17) (29/11) (22/0)	
교육·보육 내용	공통 누리과정(3~5세)	표준보육과정(3~5세) * 공통 누리과정 포함
	-	표준보육과정(0~2세)
교사자격·양성	유치원교사 1·2급 및 준교사 (전문대졸 이상, 학과제)	보육교사 1·2·3급 (고졸이상, 학점제)
정보공시	'12. 9월~, 유치원 알리미	'13. 12월~, 아이사랑보육포털
	* 어린이집-유치원 간 공시항목·주기 등 세부사항 상이	
평가체계	의무적 평가	자율적 평가인증제
	* 평가항목은 유사하나 평가주체, 평가절차 등 상이	
재무회계 규칙	어린이집, 유치원, 기관별 설립주체 등에 따라 운영 상이	
가격규제	원장 자율	시도별 상한액
시설기준	1, 2층, 놀이터 160㎡(40명 이하) 등	1층 원칙, 놀이터 3.5㎡/명 등

자료: 국무조정실 보도자료(2014. 2. 14.). 국무총리 소속 '영·유아 교육·보육 통합 추진단' 14일 공식 출범.

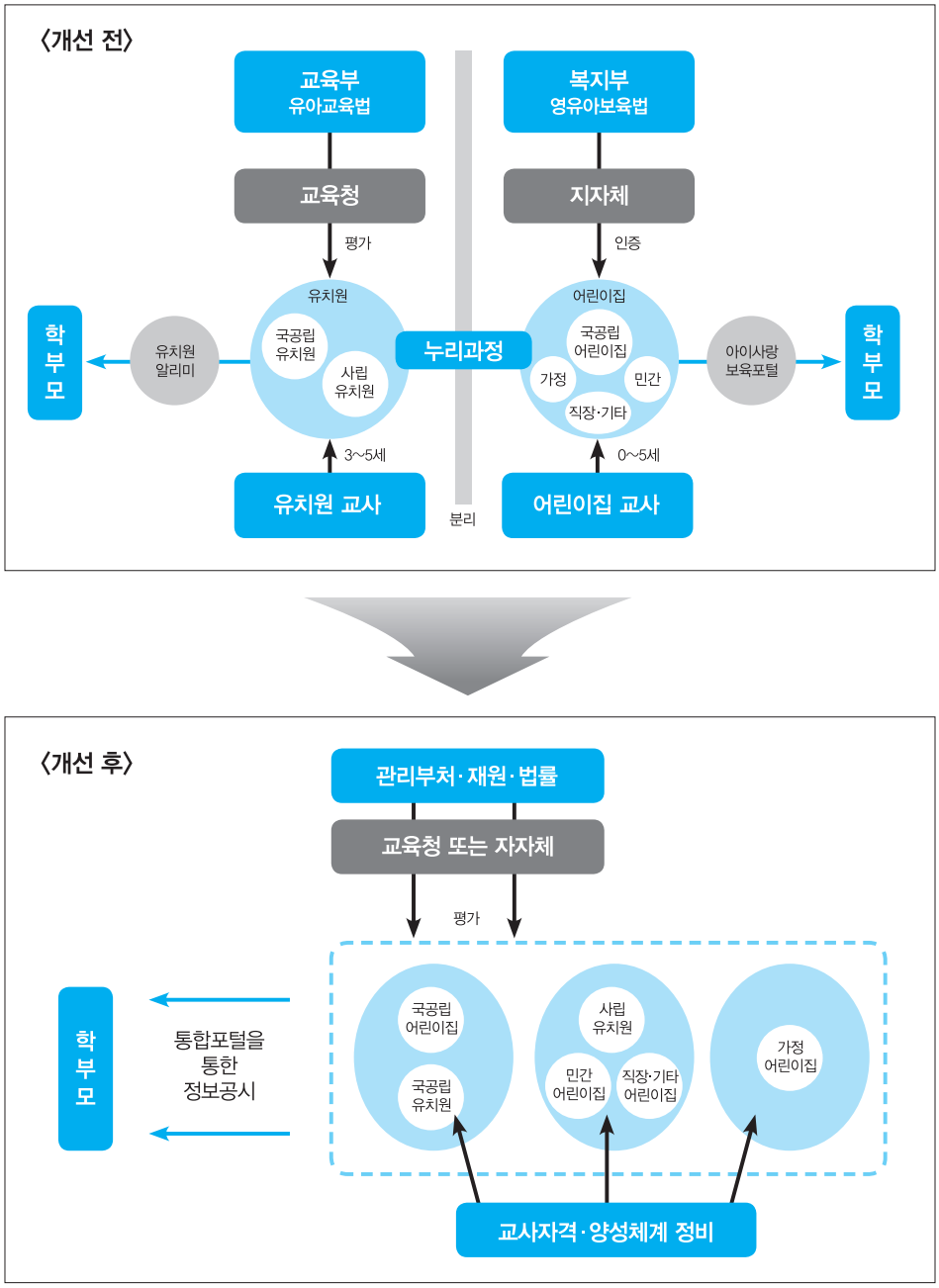
활동·급식 등 정보공시 내용을 확대·연계 및 통합하고, 공통 평가항목과 평가기준 마련하는 한편, 유치원 평가와 어린이집 평가인증을 연계하며, 재무회계규칙 적용 확대 및 공통 적용 항목 개발 등의 과제를 추진한다. 둘째, 2단계인 2015년에는 다양한 규제 환경을 정비하는 등 본격적으로 통합을 추진한다. 세부 내용으로는 결제카드 통일, 교실면적·교사당 아동비율 등을 포함한 시설기준 정비·통합, 이용시간과 교육과정 등 통합, 교사자격과 양성체계 정비 및 연계 추진 등 많은 과제들이 해당된다. 셋째, 3단계인 2016년에는 관리부처와 유아교육·보육 재정 등도 통합함으로써 유보 통합을 마무리 한다. 3단계에서는 유치원·어린이집 간 교사 처우격차를 해소하기 위해 단계적으로 지원하는 방안을 마련하고, 교육부-복지부, 교육청-지자체 등 관리 부처와 영유아 교육·보육에 소요되는 예산을 통합하는 것을 주요 과제로 한다.

그렇다면 유보 통합을 하면 어떤 좋은 점이 있는가? 바꾸어 말해서 통합을 하기 이전과 통합을 한 이후에 달라지는 것은 무엇인가? 무엇보다도 영유아는 유치원과 어린이집 등 어느 기관에서건 우수한 자질의 교사로부터 공통 교육·보육과정을 격차 없이 제공받을 수 있다. 그리고 국가 차원의 교육·보육 비전에 따라 종합적이고 효율적인 유·보 지원체계를 확립할 수 있다. 이를 정책 대상별로 보면, 먼저 학부모 입장에서는 만족도는 올라가고 이용 불편은 줄어든다. 학부모는 유치원·어린이집 비용, 교육·보육 프로그램, 교사, 급식, 통학차량 등 알고 싶은 정보를 통합 정보포털에서 쉽게 비교한 후 기관을 선택할 수 있다. 그리고 One-card System으로 정부지원금 결제상의 불편이 해소되며, 이용 불편에 대한 민원을 한 곳에서 해결할 수 있다. 교사 입장에서는 자질과 처우가 단계적으로 좋아진다. 재교육·보수교육을 전제로 단계적으로 처우를 개선하고, 교사자격·양성체계 개편으로 교사 자질과 자긍심을 높이며, 근무시간 조정 등으로 장시간 근로 관행이 개선된다. 유치원과 어린이집 원장 입장에서는 운영 환경이 개선된다. 시간선택제 보육·교육 등으로 탄력적인 기관 운영이 가능하고, 표준비용을 주기적으로 재산정해 운영 부담을 완화시킬 수 있다. 유보통합 이전과 이후를 도식화하여 비교하면 42쪽의 [그림 2]와 같다.

4. 나가며

지금까지 국무조정실, 교육부, 보건복지부 등 관계부처가 협업하여 마련한 유보 통합 추진방안의 추진 경과와 주요 내용에 대하여 알아보았다. 정부가 구상하고 있는 유보 통합은 "유치원과 어린이집 중 어느 한쪽으로 통합하려는 것이 아니며, 학부모의 선택권 보장을 위해 유치원과 어린이집의 다양한 기관 형태는 그대로 두면서, 양 기관의 차이로 인해 이용 과정에서 학부모가 겪는 불편과 불합리를 해소해 나가는 것"이라고 정리할 수 있다.

유보 통합은 지난 20여 년간 유아교육·보육계의 주요 현안이었다. 관리부처를 달리하면서 유치원과 어린이집이 오랫동안 다르게 운영되어 온 만큼 많은 부분에서 차이가 있다. 같은 것이 있다면 각 기관에 다니는 만 3~5세 유아와 유아



자료: 국무조정실 보도자료(2014. 2. 14.). 국무총리 소속 '영·유아 교육·보육 통합 추진단' 14일 공식 출범.

[그림 2] 유보통합 전후 비교

들의 보호자가 대한민국 국민이라는 것, 그리고 2012년과 2013년에 걸쳐 도입된 3~5세 연령별 교육·보육과정(누리과정)을 유치원과 어린이집에 다니는 유아에게 동일하게 적용한다는 것이다. 이런 상황에서 2013년 2월에 대통령직인수위원회에서 새롭게 논의된 유보 통합과제가 불과 1여 년의 세월이 지난 지금 추진방안으로 구체화된 것은 괄목할 만한 성과라고 할 수 있다.

앞으로 유보 통합을 위한 세부 과제들은 국무조정실에 구성된 '유보통합 추진단'을 중심으로 학부모, 교사, 기관 운영자, 학계 등 다양한 의견을 충분히 수렴하여 구체적인 방안을 제시할 예정이다. 특히 국무조정실·교육부·복지부 등 관계부처가 협력하여 현장에서의 혼란을 최소화하도록 단계적으로 추진해 나갈 방침이다.