



유아의무교육 및 무상교육·보육의 쟁점과 과제

박창현·김근진·윤지연



연구보고 2021-03

유아의무교육 및 무상교육·보육의 쟁점과 과제

저 자

박창현, 김근진, 윤지연

연 구 진

연구책임자 **박 창 현** (육아정책연구소 연구위원)

공동연구원 **김 근 진** (육아정책연구소 부연구위원)

공동연구원 **윤 지 연** (육아정책연구소 연구원)

육아정책연구소

Korea Institute of Child Care and Education

연구보고 2021-03

유아의무교육 및 무상교육·보육의 쟁점과 과제

발행일 2021년 9월
발행인 박상희
발행처 육아정책연구소
주소 서울특별시 중구 소공로 70 서울중앙우체국청사 9층
전화 02) 398-7700
팩스 02) 398-7798
홈페이지 <http://www.kicce.re.kr>
인쇄처 (주)승림디엔씨 02) 2271-2581

보고서 내용의 무단 복제를 금함.
ISBN 979-11-90485-84-5 93370



머리말

위드 코로나 19로의 변화와 함께 내년 정치권의 큰 변화를 앞두고 미래 유아교육보육 체제개편에 대한 관심이 높아지고 있다. 국가책임 유아교육과 보육 정책의 미래 그림이 필요하며, 특히 국가교육위원회의 출발과 함께 교육체제에서 소외되고 있는 유아교육 정책의 기반을 세우는 것이 무엇보다 중요해졌다.

연구진은 미래 유아교육과 보육 체제개편을 위해 유아무상교육과 보육, 유아의무교육, 유보통합과 학제개편에 관한 논거와 쟁점, 그리고 추후 과제들을 제시하였다. 이에 최근 유아교육과 보육 관련한 주요 쟁점들에 대해 근거기반 연구를 진행하였으며, 이를 필요로 하는 정부와 정책입안자들에게 필요한 보고서를 작성하였다.

연구를 성실히 수행해 주신 연구진과 좋은 연구가 될 수 있도록 자문으로 참여해주신 다양한 전문가 분들께 감사의 마음을 전한다. 연구에 참여해주신 17개 시·도교육청 업무 담당자 분들, 학계 전문가 분들, 유치원과 어린이집 선생님들, 단체 대표님들, 부모님들께 깊은 감사의 말씀을 전하고자 한다. 끝으로 본 보고서의 내용은 연구진의 의견이며, 육아정책연구소의 공식적인 입장이 아님을 밝혀둔다.

2021년 9월
육아정책연구소
소장 박 상 희



목차

요약	1
I. 서론	9
1. 연구의 필요성 및 목적	11
2. 연구내용	12
3. 연구방법	13
4. 용어의 정의	19
5. 연구의 범위 및 한계점	21
6. 선행연구	22
II. 미래 유아교육·보육 체제개편의 배경 및 정책 현황	29
1. 미래 유아교육·보육 체제개편의 필요성과 배경	31
2. 최근 관련 유아교육정책의 흐름	35
3. 국내외 교육·보육 현황 및 시사점	52
4. 정책 핵심 관계자 의견 정리	82
III. 유아무상교육·보육정책의 쟁점과 전망	103
1. 정책 제안의 배경	105
2. 관련 현황과 법령	110
3. 쟁점과 이슈	118
4. 시나리오 기반 재정 추계	121
IV. 유아의무교육 정책의 쟁점과 전망	125
1. 정책 제안의 배경	127
2. 관련 현황 및 법령	130
3. 쟁점과 이슈	138
4. 시나리오 기반 재정추계	140

V. 미래 유아교육·보육 체제개편을 위한 정책 제언	153
1. 모든 영유아를 위한 미래 유아학교 체제 구축을 위한 정책 방향	155
2. 미래 유아교육·보육 체제 개편의 과제와 전략	161
참고문헌	173
부록	181
부록 1. 전문가 자문회의 질문지(유아교육 분야 전문가 대상)	181
부록 2. 전문가 자문회의 질문지(보육 분야 전문가 대상)	184



표 목차

〈표 Ⅰ-3- 1〉 연구참여자 및 진행 일정	13
〈표 Ⅱ-1- 1〉 2020년 주민등록 인구통계(12월 기준)	32
〈표 Ⅱ-1- 2〉 2020년 유치원·초등학교 학교수, 학급수, 학생수, 교원수, 직원수	32
〈표 Ⅱ-2- 1〉 유아학교 정책의 흐름도	38
〈표 Ⅱ-2- 2〉 유보통합 정책의 흐름도	39
〈표 Ⅱ-2- 3〉 유아교육, 보육제도 비교표	40
〈표 Ⅱ-2- 4〉 어린이집 유형별 정부지원 현황(2020년 기준)	42
〈표 Ⅱ-2- 5〉 어린이집과 유치원 지원 수준 비교(2021년 기준)	45
〈표 Ⅱ-2- 6〉 어린이집 보육교사 양성체계	46
〈표 Ⅱ-2- 7〉 유치원 교사와 보육교사 양성체계의 비교	46
〈표 Ⅱ-2- 8〉 2000년 이후 학제개편안 타임라인	47
〈표 Ⅱ-2- 9〉 연도별 초등학교 입학자 유형별 현황(2005-2020)	49
〈표 Ⅱ-2-10〉 연도별 초등학교 미취학자 유형별 현황(2005-2020)	50
〈표 Ⅱ-3- 1〉 유치원 및 어린이집 취원율	54
〈표 Ⅱ-3- 2〉 유치원 및 어린이집 연령별 원아 수	56
〈표 Ⅱ-3- 3〉 영유아를 위한 교육보육기관에서 일하기 위한 최소한의 교육수준과 교육기간	66
〈표 Ⅱ-3- 4〉 유치원 교사 1인당 유아 수(2020)	70
〈표 Ⅱ-3- 5〉 어린이집 보육교사 1인당 영유아 수(2020)	70
〈표 Ⅱ-3- 6〉 OECD 회원국의 ECEC 현황 및 정책환경	75
〈표 Ⅱ-3- 7〉 OECD회원국의 국가수준의 유아교육·보육과정/유아기 학습 및 발달 표준 운영현황	81
〈표 Ⅱ-4- 1〉 유아완전무상교육에 대한 정책 핵심 관계자들의 의견 정리표 (유아교육, 교육계)	83
〈표 Ⅱ-4- 2〉 유아완전무상교육에 대한 정책 핵심 관계자들의 의견 정리표 (보육계, 부모단체)	87
〈표 Ⅱ-4- 3〉 유아의무교육(기간학제화)에 대한 정책 핵심 관계자들의 의견 정리표(유아교육, 교육계)	89
〈표 Ⅱ-4- 4〉 유아의무교육(기간학제화)에 대한 정책 핵심 관계자들의	

의견 정리표(보육계, 부모단체)	92
〈표 II-4- 5〉 유보통합/유보일원화에 대한 정책 핵심 관계자들의 의견 정리표	95
〈표 II-4- 6〉 유아학교 명칭 변경에 대한 정책참여자들의 의견 정리표	97
〈표 II-4- 7〉 학제개편에 대한 정책 핵심 관계자들의 의견 정리표	99
〈표 II-4- 8〉 정책 핵심 관계자들의 기타 의견 정리표	100
〈표 III-1- 1〉 기관별 이용현황('20. 4월)	106
〈표 III-1- 2〉 아동 1인당 월 누리과정 지원금액	107
〈표 III-1- 3〉 유아교육지원특별회계 예산 현황	107
〈표 III-2- 1〉 유아 무상교육 관련 법령	112
〈표 III-2- 2〉 유아 무상보육 관련 법령	115
〈표 III-2- 3〉 유아교육지원특별회계법	117
〈표 III-4- 1〉 유아 무상교육 재정추계 종합	124
〈표 IV-2- 1〉 유초중등 의무/무상교육 관련 통계 비교	130
〈표 IV-2- 2〉 초중등 의무교육 및 무상교육 관련 법령	132
〈표 IV-2- 3〉 사립학교 지원 관련 법령	135
〈표 IV-2- 4〉 사립학교 교원 지위 관련 법령	137
〈표 IV-4- 1〉 2020년 주민등록 인구통계(12월 기준)	140
〈표 IV-4- 2〉 유아 의무교육 재정추계 종합	151



그림 목차

[그림 Ⅰ-3- 1] 연속 정책토론회 포스터	15
[그림 Ⅰ-3- 2] 연속 정책토론회 1차 포스터	16
[그림 Ⅰ-3- 3] 연속 정책토론회 2차 포스터	17
[그림 Ⅰ-3- 4] 연속 정책토론회 3차 포스터	18
[그림 Ⅱ-1- 1] 출생 통계(2009~2020)	32
[그림 Ⅱ-2- 1] 연도별 초등학교 입학자 유형별 현황(2010-2020)	50
[그림 Ⅱ-2- 2] 연도별 초등학교 미취학자 유형별 현황(2005-2020)	51
[그림 Ⅱ-2- 3] 연도별 초등학교 미취학자 유형별 현황(2010-2020)	51
[그림 Ⅱ-3- 1] 취학/취원율 (2011-2021)	52
[그림 Ⅱ-3- 2] 연도별 학교급별 취학률(1980~2020)	53
[그림 Ⅱ-3- 3] 유치원 및 어린이집 취원율	55
[그림 Ⅱ-3- 4] 유초중등 학생 수(2011-2021)	55
[그림 Ⅱ-3- 5] 유초중등 학교 수(2011-2021)	57
[그림 Ⅱ-3- 6] 연도별 유치원 및 어린이집 수	58
[그림 Ⅱ-3- 7] 3-5세 ECEC 등록률(2018)	59
[그림 Ⅱ-3- 8] 3-5세 ECEC 등록률 변화(2005, 2010, 2018)	60
[그림 Ⅱ-3- 9] 3-5세 ECEC 사립 기관 비율(2018)	62
[그림 Ⅱ-3-10] 유초중등 교원수(2011-2021)	63
[그림 Ⅱ-3-11] 유초중등 교직원수(2011-2021)	63
[그림 Ⅱ-3-12] 영유아교사 학력과 양성과정의 내용	64
[그림 Ⅱ-3-13] 교원 1인당 학생수(2011-2021)	67
[그림 Ⅱ-3-14] 학급당 아동 수(2011-2021)	68
[그림 Ⅱ-3-15] 유치원 설립유형별 교육여건 변화(2010, 2015, 2020)	69
[그림 Ⅱ-3-16] OECD 취학전 영유아교사 1인당 아동 수 (2018년 기준, 단위 명)	71
[그림 Ⅱ-3-17] 유아무상교육보육 가능시간 및 연령(2018)	73
[그림 Ⅱ-3-18] 완전취학 연령 범위(2020, 2018)	74
[그림 Ⅱ-3-19] 3-5세 GDP대비 아동에 대한 평균 지출 비율(2018)	79
[그림 V-2- 1] 미래 유아교육·보육체제 개편 3단계 단계별 로드맵	156
[그림 V-2- 2] 미래 유아교육·보육체제 개편을 위한 과제와 전략(영역별)	161

1. 서론

가. 연구의 필요성 및 목적

- 본 연구의 목적은 최근 유아교육과 보육계에 이슈가 되는 유아의무교육, 유아 무상교육(보육), 유보통합, 학제개편 등 유-보 제도 개선 방안에 관한 이슈와 쟁점을 정리하고 핵심 쟁점을 중심으로 미래 유-보 제도혁신의 기초자료와 정책 방안을 마련하는 것임.
 - 이를 통해 국가책임 유아 의무교육 및 무상교육(보육)을 통한 유아교육과 보육의 공공성 강화, 제도 혁신 방안을 도출하고, 관련 정책의 핵심 이슈와 쟁점을 중심으로 정책의 기초자료를 제공하고자 함.
 - 아울러 의무교육, 유보통합, 학제개편 등에 대한 다양한 논의점을 제시하여 미래 유아교육과 보육제도의 로드맵을 제안하고자 함.

나. 연구내용

- 1) 유아의무 및 무상교육(보육) 관련 예측가능한 제도 개선 유형(시나리오)을 범주화하고, 중장기 로드맵을 제시함(예산, 제도개편 등).
 - 유아의무 및 무상교육(보육) 관련 예측가능한 개선 유형을 3-4가지를 제안하고, 실현가능한 방안과 중장기 방안을 단계적으로 제안하며, 예측가능한 범위에서 비용 추계를 실시
- 2) 유아의무 및 무상교육(보육)에 관한 국내외 비교 분석
 - OECD 및 국내 연구보고서 등을 중심으로 국내외 의무교육, 무상보육, 학제에 대한 자료 등을 비교 분석한다. 또한 이와 관련된 국내 관련 법제도 및 정책의 흐름을 분석

3) 유아의무 및 무상교육(보육) 논의에서 제기될 수 있는 쟁점과 과제, 예상되는 문제점, 정책방안 등을 제시

□ 유아의무교육 및 무상교육보육과 관련된 주요 쟁점과 과제, 예상되는 문제점, 정책제언을 종합적으로 제안

다. 연구방법

1) 문헌조사

□ 유아의무 및 무상교육(보육)의 개념과 범위, 현황 등에 대한 국내의 자료 수집을 위해 OECD 및 EU 보고서 등을 참고함.

□ 유아교육백서 등 및 공공성 관련 보고서를 통한 선행연구 정리, 법제도 및 정치, 정책적 흐름 위주로 정책 분석을 하였다. 또한 관련 연구보고서 및 학술논문 등의 선행연구들을 정리

2) 전문가 자문회의

□ 17개 시도교육청 및 지자체 담당자를 대상으로 면담 또는 서면(비대면 포함)을 통한 전문가 자문회의를 수행하고, 부모, 교사 등 유아교육 및 보육 단체, 학계 등의 다양한 의견을 수렴하여 관련 정책의 쟁점을 파악

□ 코로나 19 대면 또는 비대면 회의를 적절하게 혼합하여 진행

2. 미래 유아교육·보육 체제개편의 배경 및 정책 현황

가. 미래 유아교육·보육 체제개편의 필요성과 배경

□ 인구구조의 변화와 4차 산업혁명에 따른 미래 유아교육·보육 체제로의 개편 요구

□ 유아교육과 보육의 국가책임제 강화와 높은 공공성, 양질의 교육·보육에 대한 요구

□ 코로나 19 팬데믹과 미래 한반도 정세 변화를 대응하여 지속가능하고, 교육평등성이 실현되는 새로운 미래 유아학교 체제 필요

- 유아교육과 보육의 공공성 강화와 양질의 교육 보육 수준의 질적 제고를 위해서는 공교육화에 대한 정부의 지속적인 관심과 잘 체계화된 제도하에 적재적소의 재정지원이 필수
- 우리나라는 아직도 무상교육, 보육비 마련을 임시회계로 운영
- 무상교육도 부분 무상교육과 보육
- 사립유치원의 경우, 학부모 부담금이 여전히 높은 수준
- 무상교육과 보육의 기준과 현황도 서로 달라 교육보육의 격차로 교육평등성 저해

3. 유아무상교육·보육 정책의 쟁점과 전망

가. 정책 제안의 배경

- 미래 유보 체제개편을 기반, 완전무상교육비 지원을 통해 교육 불평등을 해소, 취학 전 통합된 관리체계 구축 가능, 교육기본권 보장의 차원에서도 유아 완전 무상교육은 설득력이 있음.
- 현재 유아교육법에 무상교육 근거 조항이 이미 존재하고 있으나 부분 무상으로 실질적으로 체감 효과가 부족
- 유아교육지원특별회계의 임시체계 개선 후, 통합된 구조에서의 완전 무상교육 체제 구축 필요
- 완전무상교육과 보육은 학부모의 출산 및 육아 비용 부담을 완화에 기여, 저출생개선효과 기대
- OECD 교육선진국의 국가책임의 무상 유아교육과 보육 강화, 세계적 추세와 발맞춤
- 현재 시점에서 완전무상교육이 의무교육보다 실현 가능성이 높음.

나. 쟁점과 이슈

- 미래사회 대응을 위한 유-보 체제 개편 없이는 완전무상교육 불가능하므로, 통합된 미래유아학교체제 구축을 위한 기반 마련이 필수

- 유아학교 명칭 변경, 재원확보 구상 및 유아교육지원특별회계 체제 개편, 유보 일원화 세부안 마련(법 취지의 명분에 부합한 법 개정과 유보 일원화, 부처 및 조직개편, 교사 자격제도 등 고려)
- 재원 확보 방안에 대한 보다 면밀한 고려를 통해 2026년 이후 완전무상교육 추진을 위한 재원 확보 마련, 이를 위한 합의 필요
- 유아 완전무상교육이 표준유아교육비수준의 재정지원체제 정비
 - 유아교육 쪽의 급식비, 특성화비, 방과후과정비등의 수익자부담의 경비 부담에 관한 논의 필요
 - 유아완전무상교육비지원을 재정결합보조금으로 가능할지의 여부
- 완전무상교육정책 추진 시 자율형 사립유아학교를 인정해야 하는지의 여부
- 사립 유아학교 재정지원시 법인화 여부에 따른 차등지원을 해야 하는지, 설립 유형에 관계없는 재정지원을 해야 하는지의 여부

다. 시나리오 기반 재정 추계

- 3-5세 유아무상교육 재정추계의 총합을 살펴보면, 연간 5조 6,065억 정도임.

구분	3-5세 무상교육 재정추계
교육과정비	5조 606억원
방과후과정비	5,459억원
연간 소요비용	5조 6,065억원

4. 유아 의무교육 정책의 쟁점과 전망

가. 정책 제안의 배경

- 유아의무교육(기간학제화)을 실시하여 ‘유아학교’를 통한 국가완전책임제, 완전무상교육 실현 가능
- 교육불평등 및 교육시스템의 획기적 개편, 저소득층 지원 등의 문제를 해결하고 교육의 측면에서 공익의 틀을 짜기 위한 개혁의 일환으로 유아 기간학제화 가능

- 유아 무상교육 및 무상보육(어린이집) 제도의 실효성 저하로 인한 개선이 필요
- 유보 질적 격차의 실질적 완화 가능
- 유아의무교육이 아닌 상황에서 유치원은 법률상 학교임에도 초중등학교급에서 항상 배제되어 왔음. 유아학교로서 실질적 역할 기대 가능
- 유아학교의 균등한 설치, 교육 보장, 의무취원, 학부모의 선택권 등의 문제들은 유아교육의 특수성을 고려하여 유연하게 적용한다면 가능

나. 쟁점과 이슈

- 유아 의무교육의 강제성 충족 여부
 - 의무취학, 출석, 학군에 따른 유아 근거리 배치 기준의 문제 해결 가능 여부
- 유아 의무교육의 균등성의 충족 여부
 - 공사립, 지역별 기관의 질적 격차의 문제
- 낮은 국공립 비율, 사립유치원 법인화 문제
 - 의무교육시 최소 국공립 80% 이상일 때 실현 가능성 증가
- 학부모 교육 선택권의 문제
 - 다양한 교육기관 선택의 권리 보장의 문제, 홈스쿨링제도 도입 제안
- 만 3세 의무교육 도입이 발달에 적합한지의 문제
- 유보통합시, 0-2세 포함의 문제

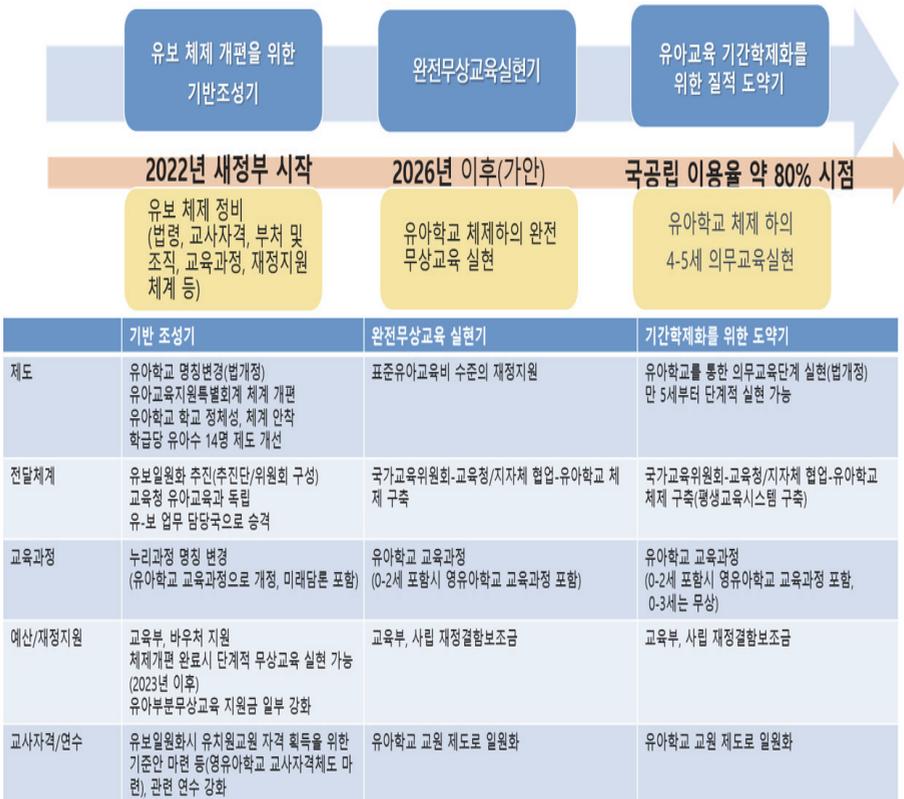
다. 시나리오 기반 재정추계

구분	5세 의무교육	4-5세 의무교육	3-5세 의무교육
교육과정비	5조 6,075억원	6조 1,779억원	6조 7,860억원
방과후과정비	5,233억원	4,979억원	4,680억원
연간 소요비용	6조 1,308억원	6조 6,758억원	7조 2,540억원
교실전환비용	6,826억원	1조 4,085억원	2조 4,427억원
단설유치원 건립비용	10조 5,021억원	21조 6,698억원	37조 5,804억원

5. 미래 유아교육·보육 체제 개편을 위한 정책 제언

- 유아완전무상교육을 선행하고, 유아의무교육을 통한 유아학교 기간학제화의 방향으로 진행함.
- 유아완전무상교육을 진행하도록 유아교육체제 개편을 실시함. 이를 위한 전략으로는 유아학교로의 명칭 변경을 우선적으로 실시할 필요성이 있음.
- 유아의무교육으로 가기 위해 국공립 비율 80% 확보를 고민하고, 어린이집의 사립 유아학교로의 전환을 위한 로드맵을 구성함. 이에 대한 구체안이 필요하며, 법개정이 필요함.

[그림 1] 미래 유아교육·보육체제 개편 3단계 단계별 로드맵



[그림 2] 미래 유아교육·보육체제 개편을 위한 과제와 전략(영역별)

구분	내용
제도/예산	<ol style="list-style-type: none"> 1. 유아학교 명칭변경 법안 통과/영아학교 법안 신설 2. 학급당 유아 수 상한 14명 촉구 3. 단계적 완전무상, 유아기간학제화 안착 <ul style="list-style-type: none"> - 2013년부터 단계적 완전무상교육 실시, 2026년 완전무상교육 3-5세 체제 완성, 2026년 이후 국공립 80% 시 3-5세 유아의무교육(기간학제화) 도입 4. 2022년 새정부 시작 시 교육부로 유보 일원화 추진 (정부조직법 개정, 유아교육지원특별회계 체제 종료) 5. 지자체가 마을-유아학교-초등학교 연계를 통한 양질의 돌봄과 방과후과정 지원체제 마련 6. 17개 시도교육청 무상유아급식체계 마련 7. 사립유치원 법인화 및 지원, 퇴로마련 방안 제안 8. 장애영유아 의무교육권 보장 9. 장애영유아를 위한 특수학급, 통합학급 질 제고, 유아특수교사 배치 및 파견 제도 제안 10. 사립유치원 행정, 급식인력 지원 체계 마련 11. 미래 유아학교 모델 구축(에듀테크, 그린스마트, 기후위기/ 전염병 대응, 공간혁신 등)
전달체계	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국가교육위원회-교육청/지자체-유아학교 협업체제 구축 2. 국가교육위원회 유아교육전문가팀 구성 3. 교육부 유아교육정책과 유아교육전문가 배치, 17개 시도교육청 수준 유아교육과 독립 (유보 업무 담당 국으로 승격) 4. 육아정책연구소 (가칭) 미래유아교육연구센터 강화 또는 (가칭)국립유아교육원(진흥원) 설립
교육과정	<ol style="list-style-type: none"> 1. 누리과정, 유아학교 교육과정으로 명칭 변경 2. 단위 유아학교 자치 강화, 교육과정 자율성/다양화 내실화 3. 0-2세 영아학교 교육과정 수립 4. 장애/비장애 차별없는 유아학교 교육과정 구축 5. 미래 유아학교 교육과정 체계 구축, 교육내용과 방법, 평가 구체화 (기후위기 대응, 에듀테크 및 ICT 교육, 한반도 평화 및 통일교육, 세계 시민성 교육 등)
교사자격/교원양성체계	<ol style="list-style-type: none"> 1. 유아학교 교사(3-5세), 영아학교 교사(0-2세) 자격 기준 마련 2. 영유아교원양성체계 개편방안 마련, 미래세대 기초교육을 위한 교원양성체계 제안 3. 통합플랫폼 구축으로 스마트 영유아교사연수 체계 구축

I

서론

- 01 연구의 필요성 및 목적
- 02 연구내용
- 03 연구방법
- 04 용어의 정의
- 05 연구의 범위 및 한계점
- 06 선행연구

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

미래세대를 고려한 유·보 체제개편과 유치원의 공공성 정책의 후속 조치의 일환으로 유아 의무교육 및 무상교육·보육 정책에 대한 관심이 높아지고 있다. 코로나 19 확산에 따른 사회 전반의 변화와 내년도 정치권의 지각 변동을 앞두고 국가가 책임지는 교육 및 돌봄체계 구축에 정책입안자들의 관심이 높다. 유아교육과 보육의 공공성 강화와 양질의 교육 보육 수준의 질적 제고를 위해서는 공교육화에 대한 정부의 지속적인 관심과 잘 체계화된 제도하에 적재적소의 재정지원은 중요한 정책 과제이다. 이에 유아의무교육 및 무상교육·보육에 대한 정책 제안과 세부 내용에 대한 정책 경쟁이 나타나고 있다.

유아 의무교육 및 무상교육·보육 정책은 자원 마련과 체제개편, 유보통합 등을 포함하는 유아교육과 보육계의 주요 정책이므로, 이를 가능케 하기 위한 세밀한 제도 설계가 필요하다. 예컨대, 유아의무교육과 무상교육을 만 5세, 4세 등 단계적으로 하게 될 때 어떤 제도개편이 필요하고, 나타나는 문제점들은 무엇인지 보다 충분한 논의도 필요하다. 현재 영유아교육보육제도의 문제점을 보다 심층적으로 분석하고, 새로운 제도 도입시 예상되는 문제점을 예측할 필요가 있다.

이에 유아의무교육과 무상교육 및 보육 제도에 대한 정치적 관심을 수용하면서도 최종적으로 영유아에게 최선의 이익이 돌아갈 수 있도록 하며, 국가의 인재양성과 부모의 돌봄 걱정을 모두 해소하는 방향으로 종합적인 접근이 필요하다. 또한 교육과 보육계, 여성 및 부모단체 등 각기 다른 입장에서 정치적 성향에 따라 해석이 다른 해당 주제의 쟁점과 과제를 살펴보고, 최선의 해결방안과 장기 과제를 체계적으로 도출해낼 필요가 있다. 아울러 특정 제도 안착을 전제하기보다 다양한 쟁점들을 논의하고 방안을 제안할 필요가 있다.

이상의 연구의 필요성에 기반하여 본 연구의 목적은 최근 유아교육과 보육계에 이슈가 되는 유아의무교육, 유아무상교육(보육), 유보통합, 학제개편 등 유·보 제

도 개선 방안에 관한 이슈와 쟁점을 정리하고 핵심 쟁점을 중심으로 미래 유·보 제도혁신의 기초자료와 정책 방안을 마련하는 것이다. 이를 통해 국가책임 유아 의무교육 및 무상교육(보육)을 통한 유아교육과 보육의 공공성 강화, 제도 혁신 방안을 도출하고, 관련 정책의 핵심 이슈와 쟁점을 중심으로 정책의 기초자료를 제공하고자 한다. 아울러 의무교육, 유보통합, 학제개편 등에 대한 다양한 논의점을 제시하여 미래 유아교육과 보육제도의 로드맵을 제안하고자 한다.

2. 연구내용

가. 유아의무 및 무상교육(보육) 관련 예측 가능한 제도 개선 유형의 범주화 및 중장기 로드맵 제시

유아의무 및 무상교육(보육) 관련 예측 가능한 개선 유형을 3-4가지(시나리오)를 제안하고, 실현가능한 방안과 중장기 방안을 단계적으로 제안하며, 예측 가능한 범위에서 비용 추계를 실시하였다.

나. 유아의무 및 무상교육(보육)에 관한 국내외 비교 분석

OECD 및 국내 연구보고서 등을 중심으로 국내외 의무교육, 무상보육, 학제에 대한 자료 등을 비교 분석하였다. 또한 이와 관련된 국내 관련 법제도 및 정책의 흐름을 분석하였다.

다. 유아의무 및 무상교육(보육) 논의에서 제기될 수 있는 쟁점과 과제, 예상되는 문제점, 정책 방안 등을 제시

유아의무교육 및 무상교육보육과 관련된 주요 쟁점과 과제, 예상되는 문제점, 정책 제언을 종합적으로 제안하였다.

3. 연구방법

가. 문헌조사

유아의무 및 무상교육(보육)의 개념과 범위, 현황 등에 대한 국내외 자료 수집을 위해 OECD 및 EU 보고서 등을 참고하였다. 또한 유아교육백서 등 및 공공성 관련 보고서를 통한 선행연구 정리, 법제도 및 정치, 정책적 흐름 위주로 정책 분석을 하였다. 또한 관련 연구보고서 및 학술논문 등의 선행연구들을 정리하고 이를 종합하여 정책적 시사점을 제공하고자 하였다.

나. 전문가 자문회의

17개 시도교육청 및 지자체 담당자를 대상으로 면담 또는 서면(비대면 포함)을 통한 전문가 자문회의를 수행하고, 부모, 교사 등 유아교육 및 보육 단체, 학계 등의 다양한 의견을 수렴하여 관련 정책의 쟁점을 파악하고자 하였다. 코로나 19 대면 또는 비대면 회의를 적절하게 혼합하여 진행하도록 하였다.

〈표 I-3-1〉 연구참여자 및 진행 일정

구분	참여자	안건	일시
1	국공립유치원 교원연합회	의무교육 및 무상교육 관련 단체의견 수렴	21. 7. 8
2	한국교원단체총연합회	의무교육 및 무상교육 관련 단체의견 수렴	21. 7. 9
3	교사노동조합연맹	의무교육 및 무상교육 관련 교사 의견 수렴	21. 8. 10
4	전국교직원노동조합	의무교육 및 무상교육 관련 단체의견 수렴	21. 6. 25
5	한국사립유치원협의회	의무교육 및 무상교육 관련 단체의견 수렴	21. 6. 30
6	전국 공영형유치원	의무교육 및 무상교육 관련	21. 8. 27
7	협동조합형 유치원	유아교육계 의견 수렴	21. 8. 28
8	유아교육행정협의회 및 국공립유치원 원감	의무교육 및 무상교육 관련 단체의견 수렴	21. 8. 27 21. 9. 8
9	한국유아교육학회, 한국열린유아교육학회, 한국영유아교원교육학회	의무교육 및 무상교육 관련 유아교육계 의견 수렴	21. 8. 7

구분	참여자	안건	일시
10	시도교육청 유아교육담당	의무교육 및 무상교육 관련 전문가 의견 수렴	21. 4. 30 21. 9. 3~8 21. 5. 4 21. 7. 2
11	재정, 법 및 초중등학계	관련 의견 수렴/ 무상교육 재정 논의	21. 5. 6, 21. 5. 7 21. 5. 20, 21. 5. 25
12	한국어린이집총연합회	의무교육 및 무상교육 관련 단체의견 수렴	21. 7. 9
13	육아종합지원센터 전국시군구협의회	의무교육 및 무상교육 관련 단체의견 수렴	21. 7. 5
14	한국아동학회, 한국보육학회, 한국보육지원학회	의무교육 및 무상교육 관련 보육계 의견 수렴	21. 8. 9
15	공공운수노조 보육지부	의무교육 및 무상교육 관련 단체의견 수렴	21. 7. 31
16	수도권생태유아공동체 생협	의무교육 및 무상교육 관련 단체의견 수렴	21. 9. 6
17	장애영유아를 위한 어린이집	의무교육 및 무상교육 관련 단체의견 수렴	21. 7. 31
18	정치하는엄마들	의무교육 및 무상교육 관련 단체의견 수렴	21. 7. 31

다. 정책토론회 개최

본 연구에서 현장의 의견을 보다 효과적으로 수렴하기 위해 5차의 연속토론회를 개최하였다. 미래 유아교육·보육체제 개편을 위한 주요 의제들을 중심으로 현장전문가와 일반 국민들의 의견 수렴을 하고자 하였다. 연속토론회 주제와 일정은 다음과 같다.

- ▶ 1차 대한민국의 미래 유아교육보육체제 이대로 괜찮은가? (2021. 9. 30)
- ▶ 2차 미래교육을 위한 학급당 유아 수 (2021. 10. 22)
- ▶ 3차 미래 유아학교 교육과정의 방향은? (2021. 11. 18)
- ▶ 4차 미래 유아특수교육의 방향과 과제 (2021. 12. 10)
- ▶ 5차 미래 유아학교 10대 교육의제와 국가교육회의 개선방안 (2021. 12. 30)

[그림 I-3-1] 연속 정책토론회 포스터

제2차 KICCE 정책 토론회

대한민국 미래 유아교육·보육 체제개편을 위한 연속 토론회

1차 토론회 **대한민국의 미래 유아교육·보육 체제 이대로 괜찮은가?**

2021년 9월 30일 (목), 오후 3시~ 육아정책연구소 대회의실

육아정책연구소_KICCE, 교사노동조합 TV, 강득구 TV ▶ 유튜브 생중계

01
발제

미래 유아교육, 보육 체제 개편을 위한 제안: 유아무상·의무교육, 유보통합을 중심으로
박창현 (육아정책연구소 미래교육연구팀장)

02
발제

우리가 원하는 미래 유아학교
윤지혜 (전국국공립유치원교사노조 위원장)

토론

<p>조형숙 (중앙대학교 유아교육과 교수)</p> <p>김오경 (자연이랑 어린이집 원장)</p> <p>우영혜 (한국국공립유치원교원연합회 회장)</p> <p>박영란 (한국사립유치원협의회 공동대표)</p>	<p>김은희 (대우(공영형)유치원 원장)</p> <p>임미령 (사교육걱정없는세상 영유아정책전문위원회 위원장)</p> <p>이종규 (한국어린이집총연합회 회장)</p> <p>이혜연 (전국 장애영유아부모회 고문)</p>
--	---

사회

김근진 (육아정책연구소 부모교육연구팀장)

▶ 1차: 대한민국의 미래 유아교육·보육 체제 이대로 괜찮은가? ◀

2차: 유아교육·보육의 미래, 20대 대통령에게 바란다!

3차: 국가교육회의 유아교육의제
- 미래 유아교육의 방향과 실행, 전달체계를 위한 제안

4차: 미래교육을 위한 학급당 유아수와 교원 정원

5차: 미래 유아학교 교육과정의 방향은?

6차: 미래 유아특수교육의 방향과 과제

주최/주관

육아정책연구소, 교사노동조합연맹, 국회의원 강득구, 강민정, 김병욱, 김종민, 윤영덕 (가나다순)
국회의원 김민석(보건복지위원장)

후원/연대

교사노동조합연맹, 교육의 봄, 교육정책디자인연구소, 사교육걱정없는세상, 아이들이 행복한 세상, 용인교육시민포럼, 장애영유아보육교육정상화를 위한 추진연대, 전국교직원노동조합, 전국국공립유치원교사노동조합, 전국특수교사노동조합, 참교육을 위한 전국 학부모회 경기지부, 한국교원단체총연합회, 한국국공립유치원교원연합회, 한국유아교육행정협의회, (사)한국사립유치원협의회, (사)한국어린이집총연합회, (사)행복한 미래교육포럼 등 (가나다순)

※ 사전등록 후 자료집 다운 가능, 사전등록 링크 추후 배포

[그림 I-3-2] 연속 정책토론회 1차 포스터

제2차 KICCE 정책 토론회

대한민국 미래 유아교육·보육 체제개편을 위한 연속 토론회 **1차 토론회**

대한민국의 미래 유아교육·보육 체제 이대로 괜찮은가?

2021년 9월 30일 (목), 오후 3시~ 육아정책연구소 대회의실

육아정책연구소_KICCE, 교사노조연맹 TV, 강득구 TV ▶ 유튜브 생중계



주 제 대한민국의 미래 유아교육·보육 체제 이대로 괜찮은가?

주최/주관 육아정책연구소, 교사노동조합연맹, 국회의원 강득구, 강민정, 김병욱, 김종민, 윤영덕 (가나다순)
국회의원 김민석(보건복지 위원장)

후원/연대 교사노동조합연맹, 교육의 봄, 교육정책디자인연구소, 사교육걱정없는세상, 아이들이 행복한 세상, 용인교육시민포럼, 장애영유아보육교육정상화를 위한 추진연대, 전국교직원노동조합, 전국국공립유치원교사노동조합, 전국특수교사노동조합, 참교육을 위한 전국 학부모회 경기지부, 한국교원단체총연합회, 한국국립유치원교원연합회, 한국유아교육행정협의회, (사)한국사립유치원협의회, (사)한국어린이집총연합회, (사)행복한 미래교육포럼 등 (가나다순)

진행순서	구분	시간	세부내용
	개회	15:00~15:10 (10)	<input type="checkbox"/> 환영사: 박성희 (육아정책연구소 소장) <input type="checkbox"/> 축 사: 김용서 (교사노동조합연맹 위원장), 국회의원 조해진 (교육위원장), 김민석 (보건복지위원장), 국회의원 강득구, 강민정, 권성동, 김병욱, 김종민, 윤영덕 (가나다순) 하은수 (한국교총회장)
	주제발표	15:10~16:00 (50)	<input type="checkbox"/> 사 회: 김근진 (육아정책연구소 부모교육연구팀장) <input type="checkbox"/> 주제발제 01 발제 미래 유아교육, 보육 체제 개편을 위한 계간: 유아무상·의무교육, 유보통합을 중심으로 박창현 (육아정책연구소 미래교육연구팀장) 02 발제 우리가 원하는 미래 유아학교 윤지혜 (전국국공립유치원교사노동조합 위원장)
	지정토론	16:00~17:20 (80)	<input type="checkbox"/> 좌장: 박창현 (육아정책연구소 미래교육연구팀장) 조형숙 (중앙대학교 유아교육과 교수) 김은희 (대우(공영형) 유치원 원장) 김오경 (자연이랑 어린이집 원장) 임미영 (사교육걱정없는세상 영유아정책전문위원회 위원장) 우영혜 (한국국공립유치원교원연합회 회장) 이종규 (한국어린이집총연합회 회장) 박영란 (한국사립유치원협의회 공동대표) 이해연 (전국 장애영유아부모회 교문)
	자유토론	17:20~18:00 (40)	질의응답, 추가토론

※ 사전등록 후 자료집 다운 가능, 사전등록 링크 추후 배포

자료: 1차 토론회 참고 유튜브 주소

- 1) 육아정책연구소_KICCE <https://www.youtube.com/watch?v=naWxKClhbaM>
- 2) 교사노조연맹 TV <https://www.youtube.com/watch?v=IR7DCWjBIHA&t=8975s>
- 3) 강득구 TV <https://www.youtube.com/watch?v=W3GxVqC8QFo&t=6s>

[그림 I-3-3] 연속 정책토론회 2차 포스터

제3차 KICCE 정책 토론회

대한민국 미래 유아교육·보육 체제개편을 위한 연속 토론회 **2차 토론회**

미래교육을 위한 학급당 유아 수

2021년 10월 22일 (금), 오후 3시~ 육아정책연구소 9층 대회의실(온라인 중회의실)

▶ 유튜브 생중계 ▶ 육아정책연구소 KICCE, 교사노조연맹 TV

주최/주관 육아정책연구소, 교사노동조합연맹, 사교육걱정없는 세상
국회의원 김민석(보건복지 위원장)
국회의원 강득구, 강민정, 김병욱, 김종민, 윤영덕, 이은주 (가나다순)

후원/연대 교사노동조합연맹, 교육의 봄, 교육정책디자인연구소, 사교육걱정없는 세상,
아이들이 행복한 세상, 용인교육시민포럼, 장애영유아보육교육정상화를 위한 추진연대,
전국교직원노동조합, 전국국공립유치원교사노동조합, 전국특수교사노동조합, (사)참교육을 위한 전국 학부모회,
한국교원단체총연합회, 한국국공립유치원교원연합회, 한국유아교육행정협의회, (사)한국사립유치원협의회,
(사)한국어린이집총연합회, (사)한국유치원총연합회, (사)행복한 미래교육포럼 등(가나다순)



진행순서

구분	시간	세부내용
개회	15:00 ~ 15:10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 환영사: 박상희(육아정책연구소 소장) ▪ 축사: 국회의원 이은주 사교육걱정없는 세상 정지현 공동대표
집담회	15:10 ~ 18:00	<p>사회 및 facilitator: 박창현(육아정책연구소 미래교육연구팀장) 1차 토론회 결과보고 및 인트로, 집담회 참여 규칙</p> <p>발표 1 우영혜 (한국국공립유치원교원연합회 회장) 윤지혜 (전국국공립유치원교사노동조합 위원장) 왕정희 (전국교직원노동조합 유치원위원회 위원장)</p> <p>발표 2 김경미 (한국사립유치원협의회 정책조정위원장) 이주원 (한국유치원총연합회 소속 도담유치원 원장) 자유토론</p> <p>발표 3 이중규 (한국어린이집총연합회 회장) 함미연 (공공유수노조 보육지부 지부장)</p> <p>발표 4 도승숙 (참교육을 위한 전국학부모회 경기지부 부지부장) 자유토론, 질의응답, 추가토론 마무리</p>

연속 토론회 순서

1차: 대한민국의 미래 유아교육·보육체제 이대로 괜찮은가? (9.30)

▶ **2차: 미래교육을 위한 학급당 유아 수** ◀

3차: 국가교육회의 유아교육의제
- 미래 유아교육의 방향과 실행, 전달체계를 위한 제언

4차: 미래 유아학교 교육과정의 방향은?

5차: 미래 유아특수교육의 방향과 과제

6차: 미래 유아학교 10대 교육 의제

※ 사전등록 후 자료집 다운 가능, 사전등록 링크 추후 배포

자료: 2차 토론회 참고 유튜브 주소

- 1) 육아정책연구소_kicce <https://www.youtube.com/watch?v=jVAs5y1V6Kk&t=7291s>
- 2) 교사노조연맹 TV https://www.youtube.com/watch?v=l_czvUNuxg&t=9460s

[그림 I-3-4] 연속 정책토론회 3차 포스터

제4차 KICCE 정책 토론회

대한민국 미래 유아교육·보육 체제개편을 위한 연속 토론회 **3차 토론회**

미래 유아학교 교육과정의 방향은?

2021년 11월 18일 (목) 오후 2시, 온라인 줌 회의실 또는 포스트타워 1006호

▶ 유튜브 생중계 ▶ **육아정책연구소_KICCE, 교사노조연맹 TV**

주최/주관 육아정책연구소, 교사노동조합연맹, 사교육걱정없는 세상, 전국특수교사노동조합
국회의원 김민석(보건복지위원장)
국회의원 강득구, 김병욱, 김종민, 윤영덕 (가나다순)

후원/연대 교사노동조합연맹, 교육의 봄, 교육정책디자인연구소, 사교육걱정없는세상,
아이들이 행복한 세상, 용인교육시민포럼, 장애영유아보육교육정상화를 위한 추진연대,
전국교직원노동조합, 전국국공립유치원교사노동조합, 전국유아특수교사연합회, 전국특수교사노동조합,
참교육을 위한 전국 학부모회 경기지부, 한국교원단체총연합회, 한국국공립유치원교원연합회, 한국유아교육행정협의회,
(사)한국사립유치원협의회, (사) 한국어린이집총연합회, (사)한국유치원총연합회, (사)행복한 미래교육포럼 등(가나다순)



진행순서

구분	시간	세부내용
개회	14:00 ~ 14:10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 환영사: 박상희(육아정책연구소 소장) ▪ 축 사: 홍민정 사교육걱정없는세상 공동대표, 장명숙 전국특수교사노동조합 위원장
집담회	14:10 ~ 17:00	<p>사회 및 facilitator: 박창현(육아정책연구소 미래교육연구팀장) 2차 토론회 결과보고 및 인트로, 집담회 참여 규칙(세팅장 참여자 포함)</p> <p>패널 김명하(안산대 유아교육과 교수) 이경진(전국교직원노동조합 유치원위원회 조합원) 윤지혜(전국국공립유치원교사노동조합 위원장) 이주원(한국유치원총연합회 중앙이사) 김현숙(전국유아특수교사연합회 회장) 장복순(재미난어린이집 원장) 이지희(후암어린이집 교사)</p> <p>자유토론, 질의응답, 추가토론 마무리</p>

연속 토론회 순서

1차: 대한민국의 미래 유아교육보육체제 이대로 괜찮은가?(2021. 9. 30.)
 2차: 미래교육을 위한 확급당 유아수(2021. 10. 22.)
▶ 3차: 미래 유아학교 교육과정의 방향은?(2021. 11. 18.) ◀
 4차: 미래 유아특수교육의 방향과 과제(2021. 12. 10.)
 5차: 미래 유아학교 10대 교육의제와 국가교육회의 개선방안(2021. 12. 30.)

※ 사전등록 후 자료집 다운 가능, 사전등록 링크 추후 배포

자료: 3차 토론회 참고 유튜브 주소

- 1) 육아정책연구소_kicce <https://www.youtube.com/watch?v=jVAs5y1V6Kk&t=7291s>
- 2) 교사노동조합연맹 TV https://www.youtube.com/watch?v=L_cVzVUNuxg&t=9460s

4. 용어의 정의

본 연구에서 사용되는 주요 용어의 정의는 다음과 같다.

가. 무상유아교육과 보육

첫째, 본 연구에서 유아무상교육의 의미는 유치원 정규교육과정에 소요되는 비용을 의미하며, 표준유아교육비 수준의 재정지원을 하는 유아교육을 의미한다. 이에 유아무상교육의 개념에는 급식, 방과후과정, 특성화 비용은 제외된다. 유아무상교육은 표준유아교육비 수준의 재정지원을 통해 유치원 운영의 안정성을 보장하고, 부모부담을 줄이며, 교직원의 고용 안정성을 높일 수 있다는 점에서 의의가 있다.

둘째, 유아무상보육의 개념은 어린이집을 중심으로 하는 표준보육비에 근거한다. 표준유아교육비와 달리 영유아보육법에 근거하며 산정기준이 유아교육과 다르며, 무상보육의 개념에는 급식이 포함되고, 종일반을 기준으로 하고 있다. 표준유아교육비와 표준보육비는 모양새는 같으나 서로 다르다. 유보통합이 안된 상태에서 유치원과 어린이집에 따라 부처, 법적 근거, 산정방법도 서로 다른 점은 동일연령에 대한 동등한 교육보육의 취지에 알맞지는 않다.

이에 본 연구에서는 유아교육과 보육의 체제개편을 위해 3-5세 동일연령의 유아들이 동등한 교육보육을 받는 것을 기준으로 삼고, 표준보육비보다 높은 표준유아교육비를 기준으로 논의하고자 한다. 본 연구에서는 무상유아교육을 완전유아무상교육으로 표현하여 기존의 무상유아교육의 개념적 차이를 강조하여 사용하기도 하였다.

나. 유아의무교육

본 연구에서 유아의무교육의 의미는 유아교육의 ‘기간학제화’로 우리나라의 경우 현행 6-3-3-4제를 기간으로 하는 정규학교를 확대하여 유아단계를 포함하는 것을 의미한다. 또한 의무교육은 의무교육 대상아동의 완전취학¹⁾을 근본으로 하며 일반적으로 교육을 받는 학생에게 일체의 경제적 부담을 주지 않고 무료로 실시하

1) 완전취학(Full enrolment)은 이 OECD지표(2020)에 한 해 90%를 초과하는 취학률을 의미한 것으로 정의

는 무상교육의 형태를 취한다. 의무교육이 반드시 무상교육과 일치하는 것은 아니나, 완전무상교육을 전제로 한다.

다. 미래 유아교육·보육 체제 개편

본 연구에서 미래 유아교육·보육 체제 개편은 교육 평등성이 강화된 지속가능한 ‘(영)유아학교’ 체제로의 개편(전환)을 의미한다. 평생학습체제 하의 0-5세 유보통합/유보일원화로의 체제 개편, 미래 유아학교 교육과정으로의 개편, 미래 유아학교에서의 교원양성체계 개편, 학급당 유아 수 기준 설정, 유아교육지원특별회계제도의 개편, 교사연수, 전달체계 등에서의 미래 담론을 포함한 유아교육과 보육 제도의 질적 혁신을 의미한다.

라. 학제개편

본 연구에서 학제개편은 현행 6-3-3-4제의 형태의 기간학제의 미래지향적 개편을 의미하며, 특히 유아교육 영역에서는 5세, 4-5세, 3-5세로의 기간학제의 확대를 의미한다.

마. 유보통합/유보일원화

본 연구에서 유보통합은 유보일원화와 동일하게 사용하였으며, 3-5세 대상의 유아교육의 기간학제에 포함하는 것을 전제로 유아교육과 보육을 교육부 소관의 유아학교 체제로의 일원화를 의미한다.

바. 완전취학

본 연구에서 완전 취학(full enrollment)은 한 해 90%를 초과하는 취학률을 의미한다(OECD, 2020).

5. 연구의 범위 및 한계점

본 연구의 범위는 다음과 같다.

첫째, 본 연구에서는 유아무상, 의무교육 이슈 도입 배경, 쟁점과 과제, 관련 정책의 재정시나리오 및 추계를 다루었다. 둘째, 유아무상, 의무교육 도입 시 연동되는 유보통합, 학제개편 등의 이슈를 다루었다. 셋째, 유아무상, 의무교육 도입을 통해 얻을 수 있는 기대효과와 추후 발전방안을 미래 유아교육과 보육 체제개편에 중점을 두고 제안하였다.

본 연구의 한계점은 다음과 같다.

첫째, 본 연구에서는 유아무상, 의무교육에 중점을 두고 체제개편을 고려하였으므로 주로 재정지원 방식과 거시적 관점에서의 로드맵에 중점을 두고 있다. 각 정책에 대한 세부안은 추후 연구를 통한 보완이 필요하다.

둘째, 본 연구에서는 전문가들의 면담과 회의를 통해 유아의무교육과 무상교육과 보육, 유보통합, 학제개편 등의 의견을 수렴하였고, 전문가들은 세부 정책 등에 대해서는 입장별로 찬성과 반대 또는 유보 의견을 밝혔다. 대표성을 가진 전문가들을 중심으로 의견을 수렴하였으나, 관련 단체 내에서도 세부 정책에 대한 의견이 다를 수 있고, 단체 내에서도 의견의 합치가 어려운 경우가 있어 찬반을 기준으로 쟁점을 다루는 것은 쉽지 않았다. 또한 해당 이슈에 대해 중간에 의견이 달라질 수도 있어 찬반에 대한 정확한 의사결정에 중점을 두기보다 쟁점에 대한 주요 논의 사항에 집중하여 기술하였다. 추후 양적 조사를 통해 이슈에 대한 최종의견을 구할 필요성도 제기된다.

셋째, 본 연구에서 전문가 선정을 할 때 유아교육과 보육계, 부모, 교원단체 등의 균형을 잡기위해 노력하였으나, 무상, 의무교육의 차원에 대한 논의를 위해 교육 쪽 단체들의 의견을 보다 많이 수렴했다는 비판에서 자유롭지는 못하다. 그러나 보육계의 경우, 한국어린이집총연합회 내에서의 다양한 의견을 수렴해주었으며, 학계, 보육교사 노조, 육아종합지원센터 시군구협의회회장 등의 의견을 최대한 수렴하고자 하였다.

넷째, 본 연구에서의 학제개편은 유아를 중심으로의 개편을 의미하므로, 초중등 이상의 학제개편에 대한 깊은 논의는 부족할 수 있다. 이는 추후 연구가 필요하다.

다섯째, 본 연구에서 다루는 주요 이슈들은 유아교육과 보육의 미래를 고려할 때 중요도가 매우 높은 이슈들이므로 연구의 기간과 예산의 한계로 국민들의 의견을 폭넓게 수렴하기 어렵다는 한계가 있어 5회 가량의 연속 정책 토론회를 진행하였다. 그러나 본 연구가 완료된 이후의 정책 토론회인 3차, 4차, 5차 토론회의 주요 내용들과 국민들의 유튜브 댓글창에 제시된 의견들은 본 연구보고서에 다 담지 못하였다. 이에 추후 연속 토론회에서 다룰 내용들과 국민들의 주요 의견들은 지속적으로 진행되는 만들어가는 과정 상에 있으므로, 추후 결과는 육아정책연구소 누리집을 통해 공유될 것이라는 점을 밝힌다.

6. 선행연구

가. 유아 무상교육·보육

유아 무상교육·보육정책의 배경과 변화에 대해 살펴보면 다음과 같다. 1994년 대통령 자문기구이던 교육개혁위원회를 통해 유아 무상교육·보육정책이 처음 제안되었고 1997년 법제화되어 1999년 저소득층 가정의 만 5세를 대상으로 적용되기 시작하였다(나정, 2014: 50). 유치원과 어린이집의 공통 교육과정인 ‘누리과정’이 도입되면서 2013년 무상교육·보육정책의 대상이 소득과 상관없이 만 3~5세 전체 유아로 확대되었다(나정, 2014: 50). 이로써 처음 의도하였던 교육기회의 형평성 제고 및 동일 출발선 제공 등의 선별적 지원 개념을 넘어서서 유아교육·보육에 대한 국가 책임을 강화하였다(나정, 2014: 54-55). 나정(2014)은 무상교육·보육정책의 사회정의에 대해 살펴보고 다차원분석모형을 통해 규범적, 구조적, 구성적, 기술적 차원으로 분석하였을 때, 정치적 의사결정이 컸다는 점이 아쉬우나 기회 균등의 측면을 일부 달성하였고 앞으로 관련 부처 및 전문가의 역할이 더욱 크다고 언급하였다(나정, 2014: 64-66).

무상교육·보육정책의 재정책보의 변천과정에서 중앙정부와 지방정부 간의 갈등이 야기되었다. 하봉운(2016)은 지방교육재정교부금 증가에 대한 예측 실패로, 2014년 누리과정비 증가액이 교육부의 교부금 증가액을 초과하면서 교육 재정의 위기를 초래하였고 추가 재원에 마련에 대한 중앙정부와 시·도교육청 간 갈등이 시작되었다고 보았다(하봉운, 2016: 23-24). 무상보육으로 인한 갈등은 해마다 그

주체를 달리하며 계속되어 2013년에는 중앙부처와 지방자치단체장 간의 갈등, 2014년은 중앙정부와 시·도 교육청 간의 갈등으로 이어졌고, 결국 2015년 누리과정 예산을 삭감함에 따라 지방자치단체가 0-2세 무상보육을, 시·도교육청이 3-5세 누리과정을 책임지게끔 하였다(김진석, 2016: 5). 하지만 무상 교육·보육 정책의 실현을 위해 누리과정 지원이 이루어지는 것이기에 이를 의무지출항목으로 지정하여, 안정적으로 누리과정 예산 지원이 되어야 한다고 보았다(김진석, 2016: 9). 2016년 「유아교육지원특별회계법」(이하 유아교육회계법)을 제정하여 2019년까지 한시적으로 누리과정을 지원하도록 하였고 2022년까지 추가 3년이 연장되었으나 완전한 국가 책임제로 이루어지지 않아 한계가 있다고 보았다(김지원·남수경, 2020: 166).

이덕난(2017)은 무상지원과 관련한 「유아교육법」, 「지방교육재정교부금법」, 「영유아보육법」의 규정을 검토하고 지방교육재정교부금의 무상지원 타당성을 함께 살펴보았다. 무상교육·보육 정책이 누리과정 도입과 함께 이루어지면서, 도입목적이 모호하게 설정되어 있다는 점을 지적하고, 추가적인 재정지원이 불명확한 상태에서 추진되어 합법성 및 합리성을 확보할 필요성이 있다고 보았다(이덕난, 2017: 119).

서영인·김병주·안종석·김정훈·하봉운(2020)은 유아교육의 재정 지원이 여러 가지 이점이 있다고 보았는데, 먼저 인적자원에 대한 교육투자의 효과가 유아기에 크다는 Heckman의 연구결과에 따라 정부가 유아교육에 재정적 지원을 하는 것이 사회적 비용감소의 기능을 할 수 있다고 보았다(김병주, 2011: 207; 서영인 외, 2020:40 재인용). 또한 소득계층에 따라 유아교육비 지출에 많은 부담을 느끼는 상황에서 가구 소득과 상관 없이 보편적인 교육서비스를 제공 받는 것은 그 의미가 크며 학교 준비도에 도움을 주는 유아교육을 통해 교육적 효과도 얻을 수 있다고 보았다(서영인 외, 2020: 41-42). 하지만 현재의 무상교육제도는 여러 가지 한계를 가지고 있다고 보았다. 먼저 만 5세 무상교육 지원과 3~4세 무상교육의 확대의 측면으로 지원된 누리과정 지원금액은 실소요액보다 적어 실질적 무상교육을 실현되지 못하고 있고, 유아교육에서 사립의 의존도가 큰 상황에도 불구하고 재정지원은 여전히 공립에 집중되는 점, 교사의 전문성 제고를 위한 지원에의 차등 등 문제가 남아있다고 보았다(서영인 외, 2020: 54-55).

이처럼 무상교육·보육정책의 필요성에 대해서는 이견이 없고 현 제도의 한계가 명확하여 실질적인 무상교육·보육이 이루어질 수 있는 재원마련과 그 방안이 안정되어야 할 것이다.

나. 의무교육

의무교육과 관련한 논의는 여러 가지 안이 있지만, 그중 초등학교 입학연령을 낮춰 만 5세 의무교육을 실시하는 안이 2005년 이인영 국회의원이 발의한 초중등 교육법 개정안에 제시한 것을 시작으로, 2009년 대통령직속 미래기획위원회에서도 다시 대두되었다(이병래, 2010: 2). 만 5세아를 초등학교 1학년과 동일하게 초등학교교육과정을 가르치도록 하는 안에 대해서는 여러 가지 찬반 의견이 나뉘어, 자녀 양육비 감소, 조기 사회 진출에 따른 국가경쟁력 확보, 교육격차 완화, 0~4세 교육·보육의 투자 집중, 빠른 성장발달에 맞는 교육 제공 등의 긍정적인 효과를 볼 수 있다는 의견과 만 5세에게 기존 초등학교 교육과정 및 시설이 발달에 적합하지 않고 초등학교 교사가 만 5세를 교육하는 것도 적합하지 않다는 의견이 강하게 충돌하고 있다(이병래, 2010: 2-3). 결론적으로, 이병래(2010)는 만5세아의 발달에 초등학교의 교육환경, 교육과정, 교육활동은 부적합하여 유아에게 스트레스를 주고 아이의 권리를 침해 할 수 있으며, 유아교육기관 운영의 어려움 및 유아교사의 실직 문제 등의 사회적 문제가 야기될 수 있으므로 적합하지 않다고 보았다(이병래, 2010: 21-22). 이를 해소하기 위해서는 유아교육을 '학교'로 기본 학제에 포함하고 공교육비에 대한 적극적인 투자를 통해 유아교육을 공교육화하는 대안 마련이 시급하다고 보았다(이병래, 2010: 22-23).

의무교육을 좀 더 넓은 차원에서 유아교육의 공교육화와 관련하여 살펴본 연구 들로는 박신영·박은혜(2019), 이선유·정해욱(2020), 정혜영(2016) 등이 있다. 박신영·박은혜(2019)는 정부의 변화와 함께 유아교육의 공교육제도의 변화에 대해 살펴보면서, 유아교육의 정책네트워크 분석을 실시하였다. 1993년~1996년을 '유아교육 공교육화 의제설정기'로 보았고 1997년~2000년을 '유아교육법 무상교육 기반 형성기', 2001~2004년을 '유아교육법 제정기', 2005년~2008년을 '저출산 대응 및 공공성 기반 형성기', 2009년~2013년을 '누리과정 시행 및 공교육 확립기' 등으로 분류하여 살펴보면 시간이 흐를수록 유아교육이 의무교육에 가까운 공

공성을 확립해가며 점차 공교육으로서의 준비를 갖추나갔다고 보았다(박신영·박은혜, 2019: 169-171).

공교육을 광의의 개념에서 살펴보면, “국가의 관리 및 지원과 국민전체를 대상으로 한 보편성과 평등성이라는 두 가지 요건을 갖춘 교육”(정혜영, 2016: 26) 이라고 볼 수 있는데 유치원은 교육기본법 제9조 1항과 유아교육법 제2조 제2호에 의하여 학교의 일종으로 법제화되어 있으며, 국가의 지원을 통해 관리되고 있다는 측면에서 공교육으로 볼 수 있다고 보았다(정혜영, 2016: 28-29). 그러나 공교육화의 개념을 의무교육과 같은 개념으로 보거나, 전면 공립기관화 하거나, 만 5세 유아의 초등학교로의 의무과는 다른 개념이므로 주의 해야한다고 보았다(정혜영, 2016: 29). 유치원 의무교육이 부모의 헌법상 권리를 제한하지 않는지 살펴본 결과, 부모의 자녀 교육권과 보호권을 자유롭게 행사하지 못하고 제한하는 측면과 유아의 개별적 발달 특수성을 고려하지 못한다는 측면에서 ‘침해의 최소성’ 및 ‘법익 균형성’을 위반하므로 예외를 허용하는 규정이 마련되기 전에는 법적 정당성을 얻기 어렵다고 보았다(정혜영, 2016: 45).

전국 공사립 유치원에 재직중인 교사 총 201명을 대상으로 한 연구에서 유아교육의 의무화에 대한 인식이 ‘필요하다’(87.1%)는 의견이 가장 많았고, 이유는 ‘모든 유아가 교육을 받을 수 있도록 하기 위해’(62.3%)가 가장 높게 나타난 이유였다(이선유·정해욱, 2020: 90). 무상성에 대해서는 국가의 교육비 지원이 공평한 교육기회를 보장하고 있다는 응답이 42.7%, 보통이다 26.9%로 순서로 나타났다(이선유·정해욱, 2020: 91). 유아교육은 생애 교육의 출발점으로 유아시기의 학습과 발달의 중요한 기초를 제공하고 있기에 공교육으로서의 성격이 분명하며, 교육기회의 평등성을 보장하는 측면에서 무상으로 지원될 필요성이 있다고 보았으며 의무교육이 이와 연관되어 고려되는 방안이라고 밝혔다(정혜영, 2016 :45; 이선유·정해욱, 2020: 96).

조은미·권덕수·서의정(2012)은 유아교육의 공교육을 실현하기 위해 프랑스 유아교육 시스템을 모델로 분석하여 그 대안을 제시하고 있다. 프랑스처럼 유아교육을 정규 학제 안으로 편입시켜 3~5세 유아의 공교육화를 실현하고, 연령별 이원화를 통해 부모의 요구를 수용하고 유아의 특성에 맞춘 기관을 선택할 수 있도록 하여 연령에 적합한 통합서비스를 제공하며, 유치원과 초등학교 교사교육의 양성 과

정을 통합하여 연계를 강화해 나갈 수 있도록 하는 정책 방향 설정이 필요하다고 보았다(조은미·권덕수·서의정, 2012: 76-78).

다. 유보통합/유보 일원화

박은혜·장민영(2014)은 8개 국가를 중심으로 유보통합 요소별(행정체계, 접근성, 재정, 교육과정, 법, 교원, 기관) 통합현황을 문헌연구로 비교함으로써 우리나라 유보통합에 주는 시사점을 찾고자 하였다. 첫째, 8개국 중 6개 국가의 유아교육·보육이 교육부의 행정체계 아래에 관리되고 있었다. 둘째, 무상교육체제 아래에 원비 상한제가 적용될 때, 유아교육과 보육에 대한 접근성이 높게 나타났다. 셋째, 모든 기관 유형에 국가재정이 함께 지원되는 국가는 7개국이었으며, GDP 대비 유아교육·보육에의 지출은 덴마크와 스웨덴(1.4%)이 가장 높게, 일본(0.4%)이 가장 낮게 나타났다. 넷째, 6개 국가에서 교육부 관리하에 의무교육 시작 전까지 영유아에 대한 일원화된 국가수준 교육과정을 개발·적용하고 있었다. 다섯째, 교육부의 일원화된 행정체계 하에 유아교육·보육이 관리되는 7개국은 일원화된 법령을 갖추고 있었다. 여섯째, 영국을 비롯한 4개국에서 유아교육 담당교사의 자격기준을 초등교사와 동일한 수준으로 유지하고 있었고, 뉴질랜드를 비롯한 4개국에서 유아교육·보육담당교사의 자격기준을 강화하고 있었다. 일곱째, 유아교육·보육이 교육부로 일원화된 6개 국가 중 3개 국가에서 연령통합형 기관 유형이, 나머지 3개국에서는 다양한 기관 유형이 있었다. 프랑스와 일본에서는 연령에 따라 이원화된 기관 유형을 적용하고 있었다.

공병호, 최인화, 한유미, 김현정(2019)은 보육선진국의 유보통합 과정 및 통합 시스템 연구에서 유보통합추진의 문제점과 향후 과제를 제시하고, 스웨덴과 뉴질랜드 사례를 분석하였으며 우리나라에 주는 시사점을 제시하였다. 유치원 교사와 보육교사의 학력, 경력, 처우 등의 교사의 전문성과 자질의 문제는 유보 일원화 정책을 통해 지원체계를 통합하여야 해결될 문제라는 점을 지적하였다. 평가와 질관리의 측면에서도 특별한 점검이나 감사, 평가 위주가 아니라 부모에 대한 개방 등 일상적인 질 관리에 초점을 두어야 하고, 영유아와 교사의 권리보장의 관점도 평가에 반영되어야 한다고 하였다. 우리나라와 같이 외부지표와 기준에 맞추는 평가보다는 보육교직원 스스로 성찰하고 지속적인 발전 역량을 키울 수 있는 평가제도

개편이 필요하다고 하였다. 한편, 이유미(2016)는 현장에서 근무하는 보육 교사들의 유보통합 방안에 대한 선호도 모형을 인식하고 연구하여 이에 맞는 다양한 모형을 개발하고 서비스 질 관리, 교사의 질 관리, 교사 자격체계 통합방안 및 관리부처 통합방안을 체계적으로 조정해야한다고 하였다.

라. 학제개편

김성기(2017)는 그동안의 학제개편안을 제한적인 ‘학년변경안’으로 여기며, 2017년에 안철수, 서울시 교육청 등이 발표한 학제개편을 필요성, 현실적합성, 비용의 관점으로 분석하였다(김성기, 2017: 130). 유아교육 개편안에 대한 의견을 살펴보면, 안철수가 제시한 유아교육 2년, 만5세 초등학교 진학으로 의무교육화하는 것은 부모가 가정에서 양육하는 것을 제한시키고 조기교육에 따른 발달의 부정적 영향에 대한 우려가 있어 사회적 합의가 필요하다고 보았다(김성기, 2017: 132). 서울시교육청에서 제시한 취학 전 만 5세 유아의 의무교육은 무상교육으로 인한 교육비 부담 감소의 효과는 있지만 양육권을 침해할 소지가 있어 보편적으로 의무화하는 것에 대한 우려를 나타냈다(김성기, 2017: 137). 결론적으로 학제개편은 사회적 비용을 과도하게 발생시키고, 이해집단의 충돌로 사회적 혼란을 야기시며 만5세로 취학연령을 낮추는 것 또한 다른 국가의 학기제와 비교했을 때 6개월 앞서는 것이기에 문제가 있을 수 있음을 밝히며, 전면적인 학제개편보다 현 제도상에서 가능한 조기입학 및 졸업을 활용하거나 탄력적이고 유연한 교육과정 운영체제로의 변화가 적절하다고 보았다(김성기, 2017: 140-141).

김기수·김현자·김성기·김승보·황준성(2019)은 미래교육을 위한 학제 혁신을 위해 그동안 학제의 변천을 살펴보고 논의의 쟁점을 되짚어보며 비전 및 혁신방안을 제시하였다(김기수 외, 2019: 요약5). 기존 학제 개편 논의는 학교의 종류를 재구조화하는 수준의 공급자 중심의 접근방식을 취하고 있으며 학교 외 다양한 학습 방식을 다루지 못한 점, 학교 밖의 제도나 기관의 관계까지 다차원적으로 고려하지 못한 점 등을 한계점으로 언급하였다(김기수 외, 2019: 3-4)

또한 유아교육과 관련한 학제 혁신 방안으로 유치원이 타급 학교와 통합하여 운영될 수 있는 통합학교 도입 확대와 K학년(유아교육) 도입 방안 등을 제시하였다(김기수 외, 2019: 98-99). K학년 도입과 관련하여서는 교육법 제정시 유치원이

학교로 규정되었으나 공교화 되지 못하였고 기간학제에 포함시키는 방안에 대해 지속적으로 언급되어 왔던 것을 근거로, 만5세를 유치원 또는 초등학교에서 학년으로 포함시키고 3~4세는 기존과 동일하게 유치원과 어린이집을 이용하는 것을 제안하였다(김기수 외, 2019: 99). 이를 위해 유치원교사양성이나 초등교사 양성 과정에서 자격증을 복수로 취득할 수 있도록 하고 현직 교사 연수를 통해 통합 자격증제도를 도입하는 것도 제안하였다(김기수 외, 2019: 120-121).

II

미래 유아교육·보육 체제개편의 배경 및 정책 현황

- 01 미래 유아교육·보육 체제개편의 필요성과 배경
- 02 최근 관련 유아교육정책의 흐름
- 03 국내외 교육·보육 현황 및 시사점
- 04 정책 핵심 관계자 의견 정리

II. 미래 유아교육·보육 체제개편의 배경 및 정책 현황

1. 미래 유아교육·보육 체제개편의 필요성과 배경

가. 인구구조의 변화와 4차 산업혁명에 따른 미래 대응 신체제 구축 필요

저출생 및 초고령화 시대, 4차 산업혁명 시대의 미래인구변화를 고려하여 유아교육과 보육의 상생과 연계를 고려한 유아교육, 보육 발전방안을 마련할 필요가 있다. 최근 대한민국 교육계는 4차 산업혁명과 급격한 인구감소를 경험하고 있어 미래사회에 대비한 교육 체제를 이끌어갈 새로운 교육시스템의 확립이 시급한 상황으로 국가교육개혁을 위한 새로운 거버넌스가 필요한 실정이다(시도교육감협의회 보도자료, 2021. 6. 11). 특히 인구 감소로 인한 인구구조의 변화는 상당히 큰 변화를 나타내고 있다. 정부는 2030-40년 인구 고령화 충격으로 외국인력 활용, 폐교 대학 청산제도 마련, 노인돌봄체계 개편 등의 인구 리스크 적극 대응 방안 마련이 필요하다고 볼 만큼 인구구조 변화가 가파르게 변해가고 있다(김훈남, 2021).

특히 '21년도에 최초 30만명대 출생자인' 17년생이 유치원 입학을 시작, 교육 현장에서 학령인구 감소를 체감하기 시작할 것으로 예상되고 있으므로, 학령인구 감소에 따른 "적응 정책"을 공교육 시작 단계인 유아교육 단계부터 본격이 추진이 필요한 실정이다. 아래 표를 살펴보면, 2026년 전체 초등학생 연령이 될 아동수는 약 212만명이고, 2020년 초등학생 연령대인 만 6-11세 아동수는 약 277만명으로 예상되고 있다. 2026년에는 현재보다 초등학생 연령이 될 아동수 65만명 감소할 것으로 예상되고 있다. 학급당 학생수를 20명으로 가정할 시 초등학생 65만명 감소 시 학급수는 3만2500학급 감소(유휴교실 3만2500개 발생)할 것으로 예상되고 있다. 유치원의 경우, 2026년에는 2020년 유치원 학급수 36,634개의 88.7%인 32,500개 학급을 초등학생 수 감소로 인한 초등학교 유휴교실로 충당 가능한 수준이다.

〈표 II-1-1〉 2020년 주민등록 인구통계(12월 기준)

연령(만)	인구(명)	연령(만)	인구(명)
0세	265,087	6세	440,710
1세	304,651	7세	441,560
2세	331,606	8세	489,936
3세	363,250	9세	476,474
4세	412,429	10세	473,919
5세	444,367	11세	448,450
0-5세	2,121,390	6-11세	2,771,049

자료: 행정안전부 홈페이지 https://jumin.mois.go.kr/주민등록_인구_및_세대현황(2021. 7. 7. 인출)

〈표 II-1-2〉 2020년 유치원·초등학교 학교수, 학급수, 학생수, 교원수, 직원수

구분	학교수	학급수	학생수	교원수	직원수
유치원	8,705	36,634	612,538	53,651	24,978
초등학교	6,120	123,517	2,693,716	189,286	93,529

자료: 교육부·한국교육개발원(2020b). 교육통계 분석자료집-유·초·중등교육통계편. 5-6.

2019년 합계출산율이 0.92명으로 세계유일한 합계출산율 1명 미만 국가가 되었으며, 2018년 OECD 평균 1.65명임을 비교하여 상당한 격차가 있는 상태에서(관계부처합동, 2020; OECD, 2018), 0.8로 초저출생시대로 접어들고 있다(통계청, 2020).

[그림 II-1-1] 출생 통계(2009~2020)



자료 : 통계청 https://index.go.kr/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=1428/ 출생아 수 및 합계출산율 (2021. 9. 29. 인출).

2020년 국공립유치원 원아수 177,901명을 기준으로 증가없이 2021년 이후에도 그대로 적용할 경우, 출산율 저하로 2024년 국공립유치원은 41.3%가 되고, 사립유치원은 2020년 대비(612,538명), 2024년도에는 179,044명이 줄어든 433,494명으로 유치원당 평균 원아수 105명 기준으로 1,302개원의 폐원이 예상된다는 것이다(한국사립유치원협의회, 2020). 또한 국공립유치원 이용율 40% 확충정책을 진행하더라도 유아수 감소, 국공립어린이집 50% 확충정책 등으로 국공립유치원의 정원충족율이 60-70%대 이하로 급격히 떨어질 것으로 전망되고 있다. 이러한 인구 변화로 추후 10년 이내에 사립유치원 폐원, 국공립유치원 통폐합 및 소인수 학교에 대한 대책 마련이 필요하고, 어린이집과 통합하여 기관 이용율을 추정할 수 밖에 없는 상황이 불가피해졌다.

이에 유보통합적인 관점으로 0-2세를 포함한 전반적인 체제개편이 필요한 시점이 도래했다고 판단된다. 이에 통합된 부처에서 영아부터 평생교육까지 국가의 인적역량을 높이고, 미래사회에 대응하는 체제개편이 필요한 실정이다.

나. 유아교육과 보육의 국가책임제 강화와 높은 공공성, 양질의 교육·보육에 대한 요구

OECD 회원국의 경우, 2017년 유아 취학률은 2005년과 비교해 11%p 증가한 97%이며, 우리나라는 2010년보다 10%p 상승한 95%로 완전취학률이 90% 이상을 유지하고 있다(OECD, 2020). 또한 3세 미만의 영아에 대한 양질의 교육과 보육에 대한 관심이 높아지고 있고, 취학전 영유아에 대한 국가책임 무상교육과 보육제도를 통한 공공지출이 늘어나고 있다. 또한 프랑스, 미국 등에서는 의무교육제도의 도입을 통해 학제를 확대하여 교육기본권을 확보하고, 평등한 유아교육과 보육을 실현해나가고 있는 추세이다.

우리나라는 OECD 평균(34%)과 비교해 볼 때, 사립 비중이 여전히 높고, GDP 대비 공교육비는 0.5%로 OECD 평균보다 아직까지는 낮은 수준이다. 이에 유아교육과 보육의 공공성 강화와 양질의 교육보육 수준의 질적 제고를 위해서는 공교육화에 대한 정부의 지속적인 관심과 잘 체계화된 제도에 적재적소의 재정지원이 필수적이라고 할 수 있다. 그러나 우리나라는 아직도 무상교육, 보육비 마련을 임시회계로 운영하고 있다. 또한 무상교육도 부분 무상교육과 보육이며, 사립유치원의 경우, 학부모 부담금이 여전히 높은 수준이다. 또한 무상교육과 보육의 기준과 현황도 서로 다르다. 이런

이유로 미래 유아교육과 보육체제 개편과 유아학교 체제 정비의 필요성이 제기된다.

유아무상 또는 의무교육 등을 통한 국가책임제 강화와 체제개편을 통한 공공성 강화를 위한 획기적 예산 투입과 과감한 정책 전환이 필요한 상황이다. 이를 통해 코로나 19에 따른 유보 격차, 공사립 격차를 줄이고, 양질의 유아교육과 보육 제도 구축을 통해 보다 나은 현장을 함께 만들어갈 수 있을 것으로 판단된다.

다. 코로나 19 팬데믹과 미래 한반도 정세 변화를 대응하여 지속가능하고, 교육 평등성이 실현되는 새로운 미래 유아학교 체제 필요

기후환경의 변화 등의 국제적 상황과 통일 등의 한반도 지형 변화에 대비한 미래대응하는 지속가능한 유아교육과 보육 체제 구축이 필요하다. 또한 포스트 코로나 시대 영유아 대상 디지털 리터러시 및 원격 수업 관련 테크놀로지에 대한 관심이 높아지면서 유아교육과 보육 분야에서도 미래 유아학교 운영에서 중요한 관심 영역으로 자리매김하고 있다.

이에 현장에서는 생태, 세계 시민성, 평화교육 등을 강조하는 미래 유아학교 교육과정 및 시공간 혁신을 위한 유아 미래학교에 대한 정체성 정립이 중요해졌다. 뿐만 아니라 교육부와 교육청의 학교 권한에 대한 역할 배분, 협력적 교육 거버넌스 강화, 지역학교 주민 협치를 통한 교육자치 강화 등이 주요한 미래 유아학교의 주요 이슈가 되고 있다. 지역화와 분권화를 기반으로 한 자치와 분권이 가치를 실현하는 양질의 유아교육과 보육 환경 개선이 필요하며 이를 가능케 하는 지속가능한 미래 유아학교 체제를 함께 만들어갈 필요성이 제기되고 있다.

또한 교육계에서는 코로나 19로 인한 학습 및 발달격차 심화 및 교육력 회복의 요구가 높아지고 있다. 이에 정부는 코로나 19로 인한 결손을 극복하고 더 나은 교육으로 도약하기 위해 유아에게는 상담 및 발달 지원, 신체건강 회복과 같은 맞춤형 지원을 강화하고자 하는 주요 과제를 제안하고 있다(교육부 보도자료, 2021. 7. 29). 재난 지속 상황에서의 유치원과 어린이집의 영유아들의 발달격차나, 교육과 보육의 사각지대에 있는 취약 영유아에 대한 관심이 높아지고 있다. 정춘숙 의원실·사교육걱정없는세상(2021)의 자료를 살펴보면, 장애가 있거나 장애 위험군에 있는 어린 영유아의 경우 특히 언어와 신체발달의 격차가 6개월에서 1년 이상의 차이를 나타낸다고 하였다.

국가가 책임지는 교육과 보육 환경과 체제 개편을 통해 영유아의 출발선 평등

교육과 돌봄을 제공해야 하는 중요한 시기라고 볼 수 있다. 유·보 통합적 지원체계 구축을 하여 유·보 분리 체제에서 사각지대에 있는 취약 영유아를 위한 정책방안 마련이 필요한 실정이다. 이에 기존의 유·보 격차와 유아교육과 보육의 질 제고 패러다임을 넘어 미래세대를 고려한 유·보 체제개편이 필요하다.

2. 최근 관련 유아교육정책의 흐름²⁾

가. 유아교육정책의 간략사

최근까지의 유아교육정책의 역사를 살펴보면, ‘유아교육의 공교육체제 확립’과 ‘유·보 통합’을 통한 유아교육 질 제고를 위한 그녀들의 이야기(herstory)로 정의해볼 수 있다(박창현, 2021; 박창현·김근진·이재희·김진석·조혜주, 2019).

- 1949년 교육법은 유치원을 교육기관으로 규정
- 1962년 유치원 시설 기준령 제정, 1969년 유치원 교육과정 공포
- 1976년 서울 4개, 부산 1개 공립유치원 설립
- 1981년 수립한 유아교육진흥종합계획서, 유치원취학률은 38% 목표, 사립유치원 증설, 전국의 많은 사설학원과 무인가 유치원 한시적으로 규제 완화, 정식 유치원으로 인가
 - 1980년에 861개였던 사립유치원 수가 1987년 3,233개로 4배 가까이 증가
- 2005년까지 만 5세 무상교육 정책 추진
- 1997년 유아학교 체제 구축 및 공교육체제 확립방안 발표
- 2004년 유아교육법 제정, 유아교육 선진화 정책, 유보통합 정책, 누리과정 정책 등
- 2011 이후 누리과정 시대, 2012년 누리과정 바우처 지급
- 교육부 ‘유아교육혁신방안’(‘18-’22)(‘17.12)
 - 유아교육 공공성 프레임 제시, 소외계층을 위한 정책, 공영형 유치원, 놀이 중심 누리과정 개정방안 등 포함
- 한유총 사태: 집단 휴업시도(‘17.9), 유치원 사유재산권(시설사용료) 주장

2) 박창현(2021); 박창현·김근진·이재희·김진석·조혜주(2019). 사립유치원 공공성 강화를 위한 운영 모델 다양화 및 현장도입방안 연구. 교육부, 충남교육청의 내용을 바탕으로 연구진 재구성

- 사립유치원의 학교 정체성 논쟁 심화(학교 vs 자영업), '19, 04.23 서울시 교육청 한유총 인가취소(이후 법적 회복)
- 한유총 사태로 '유아학교'라는 용어 소환
 - 공공성과 학교 정체성 강화, 일제 잔재청산의 의미에서 유아학교에 대한 새로운 의미화 과정 부여
- 부모연대와 정치세력화, 시민감사단의 활약
 - 시민과 국민들의 의식을 일깨우고 유치원 문제에 관심을 집중
- 박용진 3법, 사립유치원 공공성 강화를 위한 출발
- 교육부 '유치원 공공성 강화 방안'('18. 10)(교육부 보도자료, 2018. 10. 25)
 - 사립유치원 공공성 강화 및 정책에 관한 로드맵 제시, 유치원이 '학교'이며 '공교육기관'임을 재천명, 국공립 40% 조기달성 정책과 사립 유치원의 공공성 강화에 대한 큰 그림이 그려져 있음.
- 유아교육 공공성 확보를 위한 본질적 개선 방안에 대한 논의로 교육부 및 교육청들의 사립유치원 운영 모델 다양화를 통한 공공성 확보 정책(공영형(공공형), 매입, 위탁형, 협동조합형 유치원 등) (교육부, 2020)
- 서울시교육청의 2+5 학제개편안 제안
 - 유아학교, 의무교육화, 학제개편, 유보통합/유보분리 논의
- 유아교육지원특별회계 종료, 무상교육비 재정지원 부담 주체 논란
- 어린이집 장애유아 의무교육 논의
- 국회의원 강득구 의원실, 유아학교 명칭 변경을 위한 유아교육법 개정안 발의³⁾(2020. 10. 28)

나. 유아학교의 재개념화

유아학교의 개념은 1997년 6월 2일 교육개혁위원회 교육개혁안의 유아교육의 공교육체제 확립방안에서 사용된 용어로, 정부가 유아학교 체제를 구축하고, 만 5세 유아대상 무상교육을 단계적으로 추진하도록 하면서 공교육체제를 확립하기 위함이었다. 유아학교 정책은 이후 유아교육법 제정과 연결되며 1997년 11월 6일

3) 강득구 의원실 보도자료(2020. 11. 5). '유치원'을 '유아학교'로 변경하는 <유아교육법 개정안> 조속한 국회 통과 촉구 기자회견. <https://blog.naver.com/dulipapa/222139533458> (2021. 9. 10. 인출).

김원길 의원 유아교육법안, 1999년 9월 1일 정희경 의원 유아교육법안, 교육부 유아교육발전추진위원회의 유아학교를 통한 유보통합안 등으로 이어지면 유치원과 보육시설의 기관 통합을 위해 사용되었다. 당시 보육계와 학원계는 유보통합을 강하게 반대하였다(이원영, 2004, 박창현 2006). 유아학교는 당시에도 유아교육공교육화를 위한 유보통합 정책의 일환이었다.

이러한 유아학교 정책은 2000년에 접어들면서 유아학교 체제 구축을 위한 유아교육발전종합대책안 발표, 2001년 12월 6일 이재정 의원 유아교육법안(유아학교 명칭 삭제), 보육계와 여성계 반대로 유보통합 무산과 함께 수면 아래로 가라앉아 있었다. 간혹 유치원을 유아학교라고 표현하는 유치원들도 있었으나, 이는 구호에 불과하였고 유보통합을 위한 유아학교의 개념으로 사용되지 않았다.

그 사이에는 교육과정, 결재카드, 평가지표 일부 등의 낮은 수준의 부분 통합의 성과가 있었으나, 실질적인 유보통합 또는 유보 일원화 정책은 진행되지 못하였다. 박근혜 정부에서 국무총리실 산하 유보통합추진단을 두고 유보통합을 거의 실현하고자 하였으나, 결국 탄핵으로 실현되지 못하였다. 이후 2018년 한유총 회원들이 박용진의원 토론회에서 갈등을 빚은 사건을 계기로 사립유치원 공공성 강화 정책이 문재인 정부에서 주요 유아교육정책으로 자리잡았으며, 이때 사립유치원의 학교 정체성 강화의 필요성과 사립 유아학교로서의 제대로 기능하기를 바라는 국민들의 염원으로 다시 유아학교라는 용어가 등장하게 되었다.

2018 유아학교는 유치원과 어린이집의 유-보 통합의 개념이라기보다는 유치원의 학교 정체성 강화, 일제 잔재청산, 건강한 사립학교로의 기능 강화의 의미에서 사용되었으며, 과거의 유아학교는 현재로 소환되어 새롭게 의미화되었다. 유치원 공공성 강화 정책으로 공공 유아학교, 의무교육(기간학제화), 완전무상교육의 개념들에 대한 논의가 보다 확대되었으며(박창현·김근진·이재희·조혜주·김진석, 2019), 최근에는 코로나 19 이후 미래교육 담론이 추가되면서, 미래 유아학교와 교육혁신에 대한 개념이 더해지고 있다(박창현, 2021). 양질의 통합형 미래 유아학교에 대한 관심이 증가하고, 미래형 유치원 교육과정, 디지털(에듀테크), 기후위기 대응지속가능한 교육, 개별화 교육 및 평생교육의 강화, 자치와 분권 강화, 공간혁신의 개념이 미래 스마트 학교와 연결되면서 유아학교의 의미를 보다 확대해 나가고 있다(박창현, 2021).

〈표 II-2-1〉 유아학교 정책의 흐름도

구분	내용
1997-1999년	- 1997년 6월 2일 교육개혁위원회 교육개혁안의 유아교육의 공교육체제 확립방안에서 정부가 유아학교 체제를 구축하고, 만 5세 유아대상 무상교육을 단계적으로 추진하도록 함. - 1997년 11월 6일 김원길 의원 유아교육법안: 유아학교 체제 구축 - 1999년 9월 1일 정희경 의원 유아교육법안: 유아학교 체제 구축 - 교육부 유아교육발전추진위원회: 유아학교를 통한 유보통합(보육시설의 유아학교로의 전환 인정)
2000-2001년	- 2000년 유아학교 체제 구축을 위한 유아교육발전종합대책안 발표 - 2001년 12월 6일 이재정 의원 유아교육법안: 유아학교 명칭 삭제 - 보육계와 여성계 반대로 유보통합 무산
2018년 10월	한유충 사태로 '유아학교'라는 용어 소환, 유치원 공공성 강화, 학교 정체성 확립 요구, 일제 잔재 청산의 의미 부여
2020년 10월	유아학교 명칭 변경 유아교육법 개정안 발의, 계류 중(강득구 의원실)

자료: 1) 이원영(2004). 유아교육법 제정 과정과 그 의의, 유아교육법 제정의 의의와 향후과제 국회토론회 자료집(2004. 4. 30), 5-11.
 2) 박창현(2006). 2004년 유아교육법제정과정에서 나타난 참여주체간의 갈등분석. 석사학위논문.
 3) 임재택(2021). 21세기 교육대전환의 첫걸음! 미래 세대를 위한 영유아교육체제 구축 방안, 미래세대를 위한 영유아교육체제 구축방안 국회토론회 자료집(2021. 11. 16), 16-17.

다. 유보통합/유보 일원화

현재 우리나라의 3-5세 유아를 대상으로 ‘유아교육’을 하는 유치원과 ‘보육’을 하는 어린이집으로 이원화되어 있으며, 소관 정부 부처가 다르다. 이런 이유로 학교로서의 유치원과 보육시설로서의 어린이집은 시설기준과 교사 자격 기준의 차이로 인해 동일 연령의 유아들에 대한 지원의 격차가 있어 왔다. 이에 두 기관의 통합을 통한 유아교육 공교육화 확립의 유-보의 역사는 정권의 특성에 따라 조금씩 정책을 달리해왔다.

누리과정을 통한 교육과정의 통합 등 부분 통합의 노력에도 유치원과 어린이집의 이원화 현상은 동일연령의 유아에 대한 교육기회 및 지원의 불평등성을 높이고, 행정의 비효율성, 학부모 부담금의 격차 등을 지역별, 기관유형별로 더 벌리고 있는 실정이다. 다음은 유보통합 정책의 흐름도와 유보 격차를 정리한 표들이다. 유치원과 어린이집의 차이점과 격차를 확인해볼 수 있다.

〈표 II-2-2〉 유보통합 정책의 흐름도

구분	주요 내용																							
출발	<ul style="list-style-type: none"> 유치원 : 만3-5세 중산층 자녀 교육기능. 1949년 제정 "교육법" 근거, 교육부 관할 어린이집 : 만 0-5세 취업모 자녀 보호기능으로 출발. 1991년 제정 "영유아보육법" 근거, 보건복지부 관할 ※ 두 기관에 대한 사회적 편견의 근본 원인, 만3-5세 유아 중복관리 부처 간 갈등 																							
김영삼 정부 (1993-1998)	<ul style="list-style-type: none"> 1995년 5·31교육개혁안 발표 ⇒ 기존 교육법(1949년 제정)을 교육기본법, 초·중·고교육법, 고등교육법의 교육3법 체제로 개편안 추진 1996년 "국민학교 취학전 1년 만 5세 무상교육 추진 범국민연대"(18개 단체, 상임공동대표 임재택)에서 유치원 만5세 무상교육 도입 요구 1997년 "유아교육 공교육체제 실현을 위한 범국민연대모임"(31개 단체, 상임공동대표 임재택) 결성 ⇒ 유치원과 어린이집의 만3-5세를 유아학교로 통합 추진, 유아교육법 등 관련 법제 정비 요구 1997년 유아교육의 공교육 체제 확립 방안 발표 및 유아교육개혁특별추진위원회 구성 ⇒ 결국 교육부와 보건복지부의 입장 차이로 무산 1997년 12월 초·중·고교육법 제정, 유아교육진흥법 개정, 만5세 순차적 무상교육 규정 																							
김대중 정부 (1998-2003)	<ul style="list-style-type: none"> 유보통합 일원화 및 유아교육법 제정 공약 발표 ⇒ 공약 불이행 2000년 교육부장관 자문 유아교육발전추진위원회 결성 유아학교 체제구축을 위한 유아교육발전종합대책안 발표(2000) 유아교육법안 정부 입법, 유아교육발전계획 마련 영유아보육법 개정안 입법 추진 보육계와 여성계 반대로 유보통합 무산 																							
노무현 정부 (2003-2008)	<ul style="list-style-type: none"> 2004년 1월 유아교육법 제정, 만 5세 순차적 무상교육 명시 영유아보육법 개정 ⇒ 보편적 복지개념 도입, 복지중심, 여성중심의 보육정책 지원 영유아보육 업무 부처 변경 : 보건복지부 ⇒ 여성부로 이관 ※ 유보분리 이원화체제 : 여성부-공보육(어린이집)·교육부-공교육(유치원) <ul style="list-style-type: none"> - 부처 간 갈등 심화, 파행적 교육과정 운영, 중복관리로 인한 예산과 인력 낭비 - 유아교육에 대한 사회적 인식 저하 : 유아교육을 '돌봄'이나 '특기교육' '조기교육' '초등비교육' 등으로 인식, 사교육 성행, 교육의 질 저하, 사립 의존도 증가 																							
이명박 정부 (2008-2013)	<ul style="list-style-type: none"> 2008년 보건복지부가족부로 보육업무 이관 2012년 3월 만5세 무상교육 시행 및 누리과정 고시 2013년 3-5세 무상교육 시행 및 누리과정 시행 ※ 어린이집 3-5세 누리과정 비용부담 문제로 부처간 및 교육청-지자체간 갈등 심화 ⇒ 소위 "보육대란" 야기 																							
박근혜 정부 (2013-2017)	<ul style="list-style-type: none"> 유보통합 추진 방안 발표(2013), 국무조정실 산하 유보통합추진위원회 구성 및 운영 유보통합모델안 개발 유보통합 추진방안 확정 임기 내 완성을 목표로 단계적 추진 ※ 박근혜 정부 유보통합 추진 상황 <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>단계</th> <th>통합추진내용</th> <th>진행 상황</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">1단계</td> <td>정보공시(원비, 교사, 특별활동, 급식 등) 내용 확대, 연계 및 통합</td> <td style="text-align: center;">○</td> </tr> <tr> <td>공통 평가항목과 평가 기준 마련, 유치원, 어린이집 평가 체계 연계</td> <td style="text-align: center;">○</td> </tr> <tr> <td>재무회계 규칙 적용 확대와 공통 적용 항목 개발</td> <td style="text-align: center;">×</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">2단계</td> <td>결제 카드 통합</td> <td style="text-align: center;">○</td> </tr> <tr> <td>시설기준(교실 면적, 교사 대 아동 비율 등), 이용시간, 교육과정 등 정비 및 통합</td> <td style="text-align: center;">▲</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">3단계</td> <td>교사 자격과 양성체계 정비 및 연계 추진</td> <td style="text-align: center;">×</td> </tr> <tr> <td>어린이집 / 유치원 간 교사 처우 격차 해소 단계적 지원</td> <td style="text-align: center;">×</td> </tr> <tr> <td></td> <td>관리부처(교육부-복지부, 교육청-지자체) 및 재원의 통합</td> <td style="text-align: center;">×</td> </tr> </tbody> </table> <p>※ 누리과정 비용부담 문제 "보육대란" 지속, 학부모와 현장의 혼란 야기</p>	단계	통합추진내용	진행 상황	1단계	정보공시(원비, 교사, 특별활동, 급식 등) 내용 확대, 연계 및 통합	○	공통 평가항목과 평가 기준 마련, 유치원, 어린이집 평가 체계 연계	○	재무회계 규칙 적용 확대와 공통 적용 항목 개발	×	2단계	결제 카드 통합	○	시설기준(교실 면적, 교사 대 아동 비율 등), 이용시간, 교육과정 등 정비 및 통합	▲	3단계	교사 자격과 양성체계 정비 및 연계 추진	×	어린이집 / 유치원 간 교사 처우 격차 해소 단계적 지원	×		관리부처(교육부-복지부, 교육청-지자체) 및 재원의 통합	×
단계	통합추진내용	진행 상황																						
1단계	정보공시(원비, 교사, 특별활동, 급식 등) 내용 확대, 연계 및 통합	○																						
	공통 평가항목과 평가 기준 마련, 유치원, 어린이집 평가 체계 연계	○																						
	재무회계 규칙 적용 확대와 공통 적용 항목 개발	×																						
2단계	결제 카드 통합	○																						
	시설기준(교실 면적, 교사 대 아동 비율 등), 이용시간, 교육과정 등 정비 및 통합	▲																						
3단계	교사 자격과 양성체계 정비 및 연계 추진	×																						
	어린이집 / 유치원 간 교사 처우 격차 해소 단계적 지원	×																						
	관리부처(교육부-복지부, 교육청-지자체) 및 재원의 통합	×																						

구분	주요 내용
문재인 정부 (2017~2022)	<ul style="list-style-type: none"> 정권 교체 : 유보통합 정책 중단, 유보격차 해소 및 사회서비스공단 설립 어린이집 관리 전환 대선공약 추진 ⇒ 유아교육계와 보육계의 강력한 반대 직면 2019.12 유아교육지원특별회계법(2018~2022) 제정 ⇒ 현 정부의 “보육대란” 해소를 위한 임기응변의 한시법 제정 시행 2021.09 사회서비스원 법률 제정- 보육 포함, 현재 : 돌봄국가책임제(여성계-보육포함) / 유치원 ⇨ 유아학교안 발의 중(강득구의원실) ⇨ 기관 유형에 따른 격차 증가, 사교육비 증가, 영유아 교육 불평등 심화

자료: 임재택(2021). 21세기 교육대전환의 첫걸음 미래 세대를 위한 영유아교육체제 구축 방안, 미래세대를 위한 영유아교육체제 구축방안 국회토론회 자료집(2021. 11. 16), pp. 16~17.

〈표 II-2-3〉 유아교육, 보육제도 비교표

구분	유아교육				보육				
소관부처	교육부				보건복지부				
대상아동	만3~5세				만0~5세				
입소기준	제한없음 (추첨)				취약계층, 맞벌이 등 실수요층 우선입소				
기능 (기관성격)	교육(主) + 보호 (교육기관)				보호(主)+교육 (사회복지시설)				
근거법령	유아교육법(’05.1.30)				영유아보육법(’91.1.14)				
아동대 교사비율	* 각 시·도 교육청 결정(서울시) - 3세 : 16인당 교사1인 - 4세 : 22인당 교사1인 - 5세 : 26인당 교사1인 * 원장재량으로 총정원내 연령별 +4명				* 영유아보육법 시행규칙 제10조 별표2 - 0세 : 3인당 교사1인 - 1세 : 5인당 교사1인 - 2세 : 7인당 교사1인 - 3세 : 15인당 교사1인 - 4~5세 : 20인당 교사1인				
운영일수	수업일수 180일 이상/연				연중 무휴(공휴일 제외)				
운영시간 ¹⁾	※ 09:00~13:00 ▶ 교육은 4~5시간 내 탄력적 운영 ▶ 방과후과정(보호자 선택, ~17시)				※ 7:30~19:30(12시간 운영원칙) ▶ 기본보육(7:30~16:00), ▶ 연장보육(16:00~19:30) ▶ 야간연장, 24시간보육, 휴일보육				
설립방법	시·도 교육감이 인가 (유아교육법 제4조)				시장·군수·구청장이 인가 (영유아보육법 제13조)				
시설 유형	국공립/사립				국공립/사회복지법인/법인·단체등/ 직장/민간/가정/협동				
기관 수 (’19년말)	계	국공립	사립	계	국공립	사회복지 법인	민간	가정	기타
	9,021	4,801	4,220	37,371	4,324	1,343	12,568	17,117	2,019
이용아동수 (’19년말)	계(3~5세)		계		유아반(3~5세반)		영아반(0~2세반)		
	676천명		1,365천명		569천명		796천명		

II. 미래 유아교육·보육 체제개편의 배경 및 정책 현황

구 분		유아교육			보 육		
정부지원 보육료, 수업료 등 (19년)		- 수업료 : 1.9조원 * 3~5세 유아교육지원특별회계			- 총 : 11.2조원 - 보육료 : 7.2조원 * 0~2세 총 5.1조원(국고 3.4조원, 지방비 1.7조원) ** 3~5세 총 2.1조원(유아교육지원특별회계)		
품질 관리	내용	누리과정(3~5세)			표준보육과정(0~5세) 3~5세 표준보육과정 중에는 공통 누리과정(3~5세) 포함		
	주체	교육지원청			보육진흥원, 육아종합지원센터		
	수단	장학지도, 유치원 평가제			컨설팅, 어린이집 평가제		
교직원수 (19년말)		계	국공립	사립	계	국공립	기타
		53,362 (사무직원 5,252명 별도)	17,334 (사무직원 1,183명 별도)	36,028 (사무직원 4,069명 별도)	331,444	50,436	281,008
교사 자격	자격 종류	유치원교사 1, 2급, 준교사			보육교사 1, 2, 3급		
	자격 요건	학과제를 기본으로 자격부여 (최소 전문대 졸업)			학점제 관련 교과목 이수(3급은 최소 고졸)		
	양성 과정	총 72학점 (교직 22학점 이상 필수)			2급 총 51학점 3급 총 65학점		
	자격 검정	교육부장관 → 대학의 장(2급), 교육감(승급) 위탁			보건복지부장관 → 한국보육진흥원 위탁		
	자격증 발급	자료없음			보육교사 : 28,307명('19) * 신규 취득자 수		
교사 처우	교사 급여	국공립 336.4만원, 사립 207.5만원 * '14년 육아연 연구보고서 기준			(평균 213만원) 국공립 250만원, 민간 205만원 * '18년 보육실태조사 기준		
	처우 개선비 (20년)	68만원(담임) 55만원(비담임)			36만원(3~5세 담임, 유특회계) 24만원(0~2세 담임, 국비·지방비) 비담임 교사는 지원없음		
	4대 보험	• 건강보험 • 국공립 : 공무원연금, 사립: 사학연금			• 건강보험, 국민연금 • 고용보험 : 국공립(국가 50%, 보육교직원 50%) 민간(법정요율에 따라 고용주, 근로자부담)		
보육 료 · 수업 료 (월)	국공립	▶ 시도 교육감이 물가 등을 고려하여 결정 - 3~5세 240천원 + α			▶ 정부 규정 부모보육료 범위내에서 시·도 지사가 결정 - 0세 470천원, - 1세 414천원 - 2세 343천원, - 3~5세 240천원		
	민간	▶ 원장 자율 결정(전년도 물가인상을 범위내 원비 인상 제한)			▶ 기관보육료+부모보육료 지원 ▶ 시·도지사가 정하는 범위 내에서 부모 부 담 보육료 추가 수납가능(3~5세) - 영유아보육법 제38조(보육료 등의 수납		

구분	유아교육	보육	
비용 지원 체계	대상	유치원 이용 아동(3~5세)	어린이집 이용 아동(0~5세)
	방식	<ul style="list-style-type: none"> • 부모지원: 바우처 지원 • 시설지원 <ul style="list-style-type: none"> - (국공립) 교사 등 인건비 100%, 시설운영비 100% - (사립) 운영비, 교재교구비 등(지자체별 지원내용 상이) 	<ul style="list-style-type: none"> • 부모지원: 바우처 지원 • 시설지원 <ul style="list-style-type: none"> - (국공립, 법인) 건축·개보수비, 인건비(원장과 영아반교사 80%, 유아반교사 30%, 조리원 1명 100%) - (직장) 시설비 지리용자(1~2%), 인건비(원장, 보육교사, 조리원 월 80만원, 중소기업 월 100만원), 교재교구비(월 120~520만원) - (민간, 가정) 기관보육료 교재교구비(연 50~120만원) 운영비(공공형, 교사수, 현원에 따라 지급, 최대 1천만원)
	시스템	e유치원, NEIS	보육통합정보시스템
	운영 기관	한국교육학술정보원	사회보장정보원
설치 기준	시설 임대	불허	제한 없음 (단, 부채비율 50% 이하)
	시설 처분	매도·담보 제공금지	제한 없음 (단 사회복지법인 매매 불가)
	설치 위치	1, 2층 원칙	1층 원칙(직장내 또는 건물 전체가 어린이집 전용인 경우 5층까지 허용)
	시설 면적	<ul style="list-style-type: none"> • 40명 이하 : 5×정원m² • 41명 이상 : 80+(3×정원)m² 	• 영유아 1인당 4.29m ² (놀이터면적 제외)
	기타	<ul style="list-style-type: none"> • 체육장 : 40명 이하(160m²), 41명 이상(120+정원m²) 	<ul style="list-style-type: none"> • 보육실 : 영유아 1인당 2.64m² • 놀이터 : 영유아 1인당 3.5m² (영유아 50인 이상 어린이집)

자료: 보건복지부(2021c). 3~5세 유아교육, 보육제도 비교. 내부자료.

〈표 II-2-4〉 어린이집 유형별 정부지원 현황(2020년 기준)

구분 (*20년 국비 예산 기준, 단위: 백만원)	국공립	사회복지 법인	법인· 단체 등	직장	민간	가정	협동
보육료 (3,416,221, 기관보육료 등 포함)	<ul style="list-style-type: none"> • 「만0~5세 숲 계층」 및 「만 12세 이하의 장애아」 보육료 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 영유아보육료 지원 단가 : (기본반) 0세반 470천원, 1세반 400천원, 2세반 343천원, 3~5세반 240천원 (“유아교육지원특별회계”에서 전액부담) (연장반) 0세반 3천원, 영아반 2천원, 유아반 1천원, 장애아반 3천원 - 장애아보육료 지원 : 월 478천원 ※ 그밖의 연장형보육료 지원 : 보육료 지원 대상 영유아 (야간연장 시간당 3,200원, 휴일 일 보육료의 150%, 24시간 월 보육료 150% 지원) 						

II. 미래 유아교육·보육 체제개편의 배경 및 정책 현황

구분 (’20년 국비 예산 기준, 단위: 백만원)	국공립	사회복지 법인	법인· 단체 등	직장	민간	가정	협동	
기관보육료								
긴급보육바우처	<ul style="list-style-type: none"> • 어린이집 맞춤형을 이용하는 아동(월 15시간, 매월 미사용분은 익년도 2월까지 이월 사용 가능) 							
인건비 (791,523, 고용보험기금 제외)	<ul style="list-style-type: none"> • 원장: 월 인건비의 80% • 보육교사 <ul style="list-style-type: none"> - 영아반교사: 월 80% - 유아반교사: 월 30% - 방과후반교사: 월 50% - 장애아통합교사: 월 80% - 야간연장교사: 월 80% • 조리원, 치료사(장애아전문), 농어촌 교사 1인: 월 100% * 특수교사(전문+통합), 치료사(장애아 전문) 수당: 월30만원 			<ul style="list-style-type: none"> • 1인당 월 60만원 (중소 기업은 월 120만원) 	<ul style="list-style-type: none"> • 민간·가정 어린이집 중 영아전담(’05이전 지정 시설)·장애아 전문 어린이집은 인건비 지원 • 장애아통합교사: 월 167.8만원 • 야간연장교사: 월 145.7만원 			
환경 개선비	시설확충 (68,840, 고용보험 기금 제외)	<ul style="list-style-type: none"> • 신축 (392백만원/개소) • 공동주택리모델링 (55백만원/개소) • 기자재(5백만원) 			<ul style="list-style-type: none"> • 무상지원: 시설비 3억원(공동 8억원), 산업단지형공동 직장어린이집 설치비(15억원) • 용자 7억원(고용보험기금) 			
	환경개선 기능보강 (10,527)	<ul style="list-style-type: none"> • 장애아전문신축 (470백만원/개소) 						
환경개선 융자금 (3,250)		<ul style="list-style-type: none"> • 증개축비(92백만원/개소) • 시설 개·보수비(15백만원/개소) • 장비비(1백만원/개소) • 장애아시설 개보수(15백만원/개소) • 장애아 장비비(2백만원/개소) 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공자금관리기금을 저리로 융자 지원 - 3년 거치 4년 상환, 이자율 변동금리 					

유아의무교육 및 무상교육·보육의 쟁점과 과제

구분 (20년 국비 예산 기준, 단위: 백만원)	국공립	사회복지 법인	법인· 단체 등	직장	민간	가정	협동
		<ul style="list-style-type: none"> (지원액) 시설이 전 최대 1억원/개소, 환경개선 최대 30백만원/개소 					
보육료 (3,416,221, 기관보육료 등 포함)	<ul style="list-style-type: none"> 「만0~5세 숲 계층」 및 「만 12세 이하의 장애아」 보육료 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 영유아보육료 지원 단가 : (기본반) 0세반 470천원, 1세반 400천원, 2세반 343천원, 3~5세반 240천원 (“유아교육지원특별회계”에서 전액부담) (연장반) 0세반 3천원, 영아반 2천원, 유아반 1천원, 장애아반 3천원 - 장애아보육료 지원 : 월 478천원 <ul style="list-style-type: none"> ※ 그밖의 연장형보육료 지원 : 보육료 지원 대상 영유아 (야간연장 시간당 3,200원, 휴일 일 보육료의 150%, 24시간 월 보육료 150% 지원) 						
교재교구비 (9,408)	<ul style="list-style-type: none"> (대상) '19.12월말 현재 설치운영 중인 어린이집 중 지원시점에서 평가인증을 유지하고 있는 어린이집 (지원액) 개소 당 평균 100만원/년 교재교구비 지원 						
차량 운영비 (9,754)	<ul style="list-style-type: none"> (대상) 농어촌 소재 어린이집, 시도지사가 지정한 정부지원 장애아전문 어린이집 (지원액) 실제 운영하는 차량당 연 240만원 (월 20만원) 						
운영비 (농어촌소재 법인 1,036, 공공형 62,915)		<ul style="list-style-type: none"> 농어촌 소재 법인 어린이집 운영비 지원(월 200~280천원) 			<ul style="list-style-type: none"> 우수한 민간어린이집 등 '공공형'으로 지정받은 어린이집 (평균 382만원/개소 당, 월) 		
보육교직원 처우개선 (612,456)	<ul style="list-style-type: none"> 보조교사 지원(284,882백만원) 50,000명 (100.2만원/월) 대체교사 지원 (46,982백만원) 3,436명 (224.3만원/월) 담임교사지원비(241,659백만원) 158,884명 (24만원/월) 교사검직원장 지원비(9,267백만원) 20,269명 (7.5만원/월) 농촌보육교사 특별근무수당(29,666백만원) 44,241명(11만원/월) 						

자료: 보건복지부(2021c). 3-5세 유아교육, 보육제도 비교. 내부자료.

〈표 II-2-5〉 어린이집과 유치원 지원 수준 비교(2021년 기준)

(천원)	0~2세		3~5세			
			어린이집		유치원	
부모 보육료 (아동당)	0세반 484 1세반 426 2세반 353		민간·가정	국·공립	사립	국·공립
			260	260	260	80
			(누리운영비)		(방과후 과정)	
			78	78	70	50
연장 보육료 (시간당)	0세반 3 1~2세반 2		3~5세반 1		-	
인건비· 기관 보육료	민간·가정	국·공립	-	원장 80% (월 1,703~ 3,304천원) 교사 30% (월 582~ 1,059천원)	-	인건비 100% (월 1,656~ 5,440천원)
	0세반 528 1세반 287 2세반 194	원장 80% (월 1,703~ 3,304천원) 교사 80% (월 1,553~ 2,823천원)				
교사수당 (월)	24만원		36만원 (누리운영비에서 지원)		68만원 (기본급보조 55만원+ 담임수당 13만원)	-
보조교사	3개 반 당 1명 별도 지원		누리운영비에서 채용		방과 후 교사	
연장교사	지원요건 충족 시 인건비 지원		지원요건 충족 시 인건비 지원			
기타					학급당 42만원	학급당 경비
자부담	-		평균 7.9만원 (수납한도액- 지원액)	-	평균 26만원	평균 1.8만원
(지자체)			차량운영비 지원 등 (지자체별 상이)		급식비 지원 등 (지자체별 상이)	

자료: 보건복지부(2021b). 어린이집과 유치원 지원 수준 비교. 내부자료.

〈표 II-2-6〉 어린이집 보육교사 양성체계

구분	자격기준
보육교사 1급	• 보육교사 2급 + 보육업무 경력 3년(석사는 1년) + 승급교육(80시간)
보육교사 2급	• 전문대학 이상 보육관련 학점 이수(17과목 51학점 이상) - 보육실습 포함 대면교과목(총9과목) 필수 - 대면교과목당 8시간 출석 수업 및 출석 시험 의무화 - 보육실습은 평가인증 어린이집 및 종일제 유치원(보육교사 1급 또는 유치원 정교사 1급 지도)에서 6주, 240시간 이상(2회 분할 실시가능) • 보육교사 3급 + 보육업무 경력 2년 + 승급교육(80시간)
보육교사 3급	• 고졸 + 교육훈련시설 교육과정 수료(22과목 65학점 이상) - 학점당 15시간, 과목당 평가점수 70점 이상 - 수업은 975시간 이상(실습 240시간 별도) - 보육실습은 보육교사 2급 기준 준용 - 총시간의 80%이상 출석, 1반당 50명, 합반 가능(최대 100명 이하) 등

자료: 보건복지부(2021a). 어린이집 보육교사 양성체계. 내부자료.

〈표 II-2-7〉 유치원 교사와 보육교사 양성체계의 비교

구분	유치원 교사	어린이집 보육교사
법적 근거	유아교육법 제22조	영유아보육법 제21조
자격(면허) 발급	교육부장관 → 대학의 장(2급), 교육감(승급) 위탁	보건복지부장관 → 한국보육진흥원
시험 여부	국공립 유치원 교사: 임용시험	해당 없음
양성기관	4년제 대학, 전문대학, 방송통신대학 유아교육과 등 학과제를 기본으로 자격 부여(유아교육과, 아동 관련 학과) 학점은행제도 학점 이수시 일부 가능	4년제 대학, 전문대학, 방송통신대학, 학점은행제, 보육교사교육원(3급) 학과 상관 없이 일정 교과목과 학점을 이수한 경우 자격 취득 가능
자격 요건 (학점 등)	1급: 근무경력, 자격연수	1급: 근무경력, 승급교육
	2급: 대학 졸업 - 총 72학점 이상 ■ (전공) 50학점 이상 * 기본이수과목 : 21학점(7과목) 이상 * 교과교육영역 : 8학점(3과목) 이상 ■ (교직) 22학점 이상 * 교직이론 : 12학점(6과목) 이상 * 교직소양 : 6학점 이상 * 교육실습 : 4학점 이상(학교현장실습 2학점, 교육봉사 활동 2학점)	2급: 대학 졸업, 교과목 이수, 승급교육 (총 17과목, 51학점 이상(보육실습 3학점)) 3급: 22과목, 65학점 이상(보육실습 4학점)

자료: 보건복지부(2021a). 어린이집 보육교사 양성체계. 내부자료.

라. 학제개편

학제개편에 관한 정책의 흐름을 살펴보면 다음과 같다. 학제개편은 우리나라 교육의 전체 틀을 바꾸는 작업으로 다양한 의견 수렴 및 심층적 연구와 분석, 그리고 미래에 대한 예리한 전망 등이 요구되는 국가적 대형 프로젝트라는 점에서 학습자의 연령에 따른 발달 특징과 각 발달단계에 적합한 바람직한 교육은 어떻게 적용할 것인지에 대한 철저한 분석이 선행되어야 한다.

2000년 이후, 유아교육 학제개편의 논리는 특히 저출산 고령화 사회로의 급격한 변화로 경제인구 부족 사태에 대비하고자 경제계나 산업계에서 학령인구를 모두 한 살로 낮추는 경제적 접근 속에서 제기되고 있다. 유아발달 단계나 유아교육의 시각에서 아닌 만 5세아 초등학교 취학에 맞춰서 그에 대한 타당성, 우리 사회에서의 저출산 현상을 유아교육체제에서 어떻게 대처할 것인지에 중점을 두어왔다.

또한 최근 유아의 발달이 빠르고 조속하므로 만 5세 초등 취학을 찬성하는 의견들도 꾸준히 제기되어 왔다(유아교육발전을위한유아교육대표자연대, 2005). 그러나 실제로 선진국들은 만 6세에 초등을 보내는 국가들이 더 많다(OECD·교육부·광주광역시교육청·육아정책연구소, 2015). 유아가 조속한 것과 학교갈 준비가 될 만큼 발달적으로 성숙하다는 의미는 다른 개념이다.

〈표 II-2-8〉 2000년 이후 학제개편안 타임라인

구분	학제개편안	핵심내용
1951	제1차 교육법상 학제개편	6-3-3-4 제 단선형 학제
1987	교육개혁심의회 시대 학제개편	유-5-3-4-4제 제안 실패
1996	김영삼 정부 교육개혁위원회 학제개편	만 5세 기간학제에 포함 제안(무상교육 실시 법적근거마련)
2006-2007	노무현 정부 이인영 의원 학제개편안	만5세 초등입학
	안철수 후보 학제개편안	(초등5)+5(중고교 5)+2(진로탐색 2)
2017	조희연 후보 학제개편안 (미래역량을 키우는 K-5-4-3학제개편)	K+5+4+3 만 4-5세 의무교육, 기간학제 확대 초등 5년 단축, 모든 초등학교에 병설 설치, 0-3세 보육/ 4-5세 유아교육 이 원화 방안
2019	서울시교육청 2+5 정책 논의	만5세 초등입학, K-grade정책
	저출산고령사회위원회 및 재정/복지계열	만5세 초등입학, K-grade정책
2021	정세균 더불어민주당 후보 학제개편안	만5세 초등입학

자료: 1) 서울특별시교육청(2017). 서울시교육감의 교육혁신 제안: 미래를 여는 새로운 교육(2017. 2).

2) 유아교육 발전을위한유아교육대표자연대(2005). 현안진단을 통한 유아교육정책토론회(2005. 11. 18).

2000년 이후 학제개편은 만 5세 초등 취학에 중점을 두는 경향이 높았는데, 이 주장의 핵심 논리는 조기 사회진출과 입직 연령을 낮추겠다는 주장이었다. 그러나 취학연령을 1년 앞당겨 조기 사회진출을 가능케 하여 빠른 취직을 통해 출산율을 높이겠다는 논리는 인과관계의 오류와 관련이 있다.

우선, 청년의 일자리 문제나 취직의 어려움은 경제상황적 요인과 직접적 관계가 있고, 취학연령이나 학제의 문제라고 보기 어렵다. 실질적으로 학제의 문제와 청년 일자리 등과 연계 되면 오히려 실질적인 문제 해결이 어려워진다. 취학연령이나 학제개편을 개편한다고 해서 저출산을 교육의 힘으로 막기는 사실상 어려울 수 있다. 교육경제적 현상을 교육의 원인이나 해결책으로 사용하기는 하나, 실제로 그렇게 했을 때, 정책이 가동하지 않을 가능성이 높으며, 이런 방식으로 교육적 원인을 인과관계에 높게 되면 교육의 정당성이 없어지게 될 가능성이 높다. 지금의 학제의 역사를 살펴볼 때 예전에도 똑같은 학제인데, 청년 취업의 문제는 지금과 같지 않았다. 즉, 경제 현상이 더 큰 요인 때문일 가능성이 높다.

둘째, 저출산 문제 해결로 취학연령 하향을 하여 교육비 부담을 줄이자고 주장하고 있으나, 이도 경제적 부분과 교육비 부분에 대한 이해가 부족해서 나온 주장이라고 볼 수 있다. 초중고등학교 교육비 부담의 문제는 공교육 격차가 아니라, 사교육의 문제이다. 그러나 초등을 일찍 보낸다고 이러한 교육비 부담인 사교육비가 줄어든다고 보기 어렵다.

셋째, 유아교육을 빠르게 초등 공교육에 편입시킴으로써 출발선 상의 균등한 교육기회 제공 및 교육의 형평성 제고할 수 있어, 취학연령 하향은 유아교육을 공교육에 편입시키는 가장 현실적인 방안으로 보는 경향이 크다. 그러나 이미 유치원은 교육기본법, 유아교육법 상 ‘학교’이며 유아교육법 24조에 따라 무상교육을 하고 있다. 다만 내용과 범위에서 부분 무상일 뿐이다. 3-5세가 공교육 체계로 이미 진입하였고, 2012년 누리과정을 통해 유치원과 어린이집 3-5세를 지방재정교부금을 지원하여 공교육체제 속에서 지원해왔다. 새 정부 들어 유아학교로 명칭을 변경하고, 유보 일원화를 하고, 3-5세 완전무상을 시행한 이후, 의무교육으로 가려는 유아교육계와 보육계의 로드맵이 있다. 중학교처럼 완전무상 이후, 의무교육으로 가는 단계를 밝어나가고 있는 것이다. 이런 차원에서 취학연령 하향화는 적합하다. 만 3-5세부터 유아교육법상 완전 무상을 하고, 4-5세까지 의무교육을 한다면, 국가책임 유아교육을 전문가의 주장보다 더 이상에 가깝게 해낼 수 있다.

공교육체제가 제대로 확립되도록 체제개편과 정책 개선으로 유아교육을 반석에 세우면, 교육 불평등 완화는 만 5세 초등 취학보다 3배의 효과를 돌려줄 것으로 판단된다. 또한 사립유치원이 75%여서 문제가 된다고 하지만, 사립유치원은 사립 학교이므로 사립학교로서 기능하도록 제도와 정책으로 해결해야할 문제이다. 오히려 학교 정체성을 강화하고 유아학교로서 자리를 잡고, 표준유아교육비 수준의 완전무상을 실현한다면 이러한 문제도 충분히 해결가능하다.

넷째, 만 6세 유지가 입직 경쟁 심화를 통한 문제를 발생시킨다고 하지만, OECD 선진국은 대부분 만 6세에 초등입학을 한다. 벨기에, 칠레, 체코, 이탈리아, 일본, 한국, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아 등이 모두 6세에 입학하며, 최근 프랑스는 만 3세부터 의무교육을 시작하였는데, 유아교육 단계를 의무교육화한 대표적 사례다. 오히려 무상의무교육의 연령을 낮추고, 이를 유아교육에서 담당하고 있다. 또한 스웨덴과 핀란드는 7세에 초등 입학하는데, 이는 부모들이 초등의무교육의 시작을 늦추고, 만 6세까지도 유아교육을 제공하고자하는 강력한 목소리를 반영한 결과이다(박창현·박선영·김영주·윤경옥, 2010). 만 6세에 초등을 보내는 국가들이 입직 경쟁을 겪고 있다고 말하기 어려우며, 학제와 입직연령과는 직접적 관계가 있다고 말하기는 어려운 것이다.

다섯째, 여전히 만 5세 초등취학 논리는 부모들의 선택을 받지 못하고 있다. 초등 조기입학자는 2009년 이후로, 지속적으로 줄어들고, 유예 및 과령아동은 2014년 이후로 증감이 있지만 최근 증가하는 추세이다.

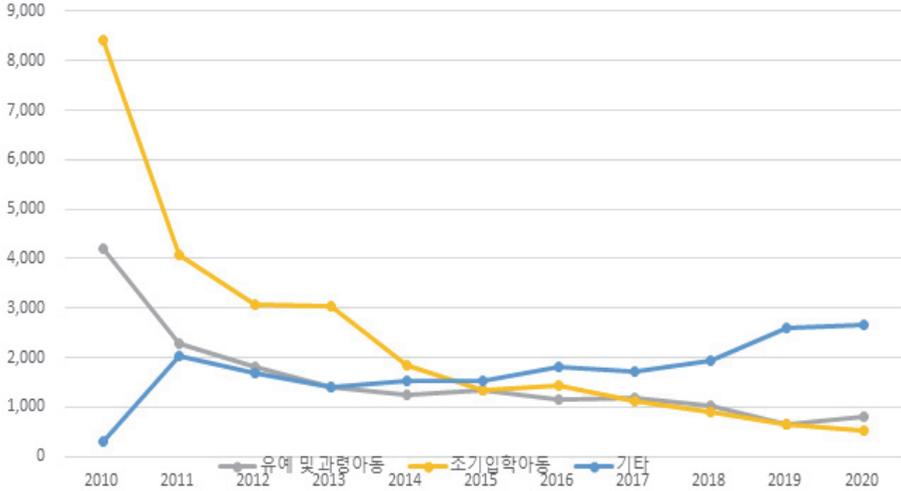
〈표 II-2-9〉 연도별 초등학교 입학자 유형별 현황(2005-2020)

연도	적령아동	유예 및 과령아동	조기입학	기타
2005	589,746	31,616	2,972	177
2006	572,124	32,827	2,852	99
2007	567,989	40,369	2,206	205
2008	491,283	45,045	1,791	2,680
2009	426,035	33,513	9,707	337
2010	463,368	4,216	8,417	290
2011	449,532	2,297	4,089	2,039
2012	415,647	1,806	3,086	1,703
2013	430,753	1,416	3,040	1,412
2014	474,677	1,254	1,848	1,525
2015	451,461	1,352	1,339	1,527
2016	430,832	1,147	1,432	1,809
2017	455,070	1,170	1,132	1,733
2018	458,939	1,025	903	1,951

연도	적령아동	유예 및 과령아동	조기입학	기타
2019	469,881	660	651	2,595
2020	422,647	812	521	2,666

자료: 교육부·한국교육개발원(2020b). 2020 교육통계 분석자료집-유·초·중등교육통계편. p. 60. 표 II-4-7.

[그림 II-2-1] 연도별 초등학교 입학자 유형별 현황(2010-2020)



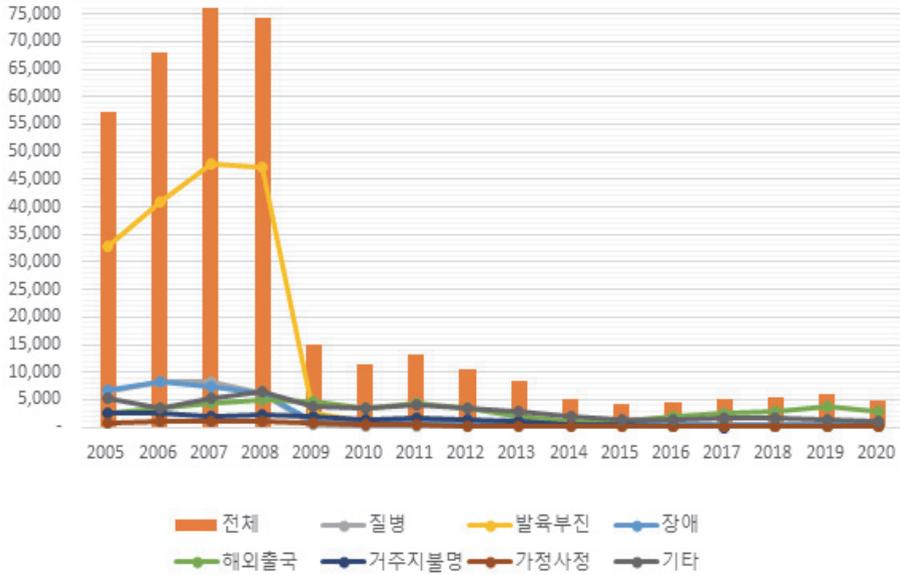
자료: 교육부·한국교육개발원(2020b). 2020 교육통계 분석자료집-유·초·중등교육통계편. p. 60. 표 II-4-7에서 적령아동을 제외하고 연구진이 작성함.

[표 II-2-10] 연도별 초등학교 미취학자 유형별 현황(2005-2020)

연도	전체	질병	발육부진	장애	해외출국	거주지불명	가정사정	기타
2005	57,284	6,452	32,849	6,851	2,716	2,452	714	5,250
2006	68,117	8,294	40,853	8,356	3,329	2,670	1,091	3,524
2007	75,985	8,132	47,711	7,432	4,336	1,979	1,080	5,315
2008	74,259	6,195	47,102	6,036	5,103	2,386	967	6,470
2009	15,134	472	2,493	1,136	4,600	2,090	629	3,714
2010	11,465	312	1,131	880	3,522	1,472	557	3,591
2011	13,272	299	936	1,100	4,435	1,823	475	4,204
2012	10,446	269	721	787	3,604	1,237	237	3,591
2013	8,348	249	619	1,414	1,959	1,142	215	2,750
2014	5,007	167	390	519	1,203	586	261	1,881
2015	4,342	194	280	537	1,167	431	288	1,445
2016	4,652	171	291	554	1,936	78	209	1,413
2017	5,211	151	259	512	2,443	24	187	1,635
2018	5,495	180	177	416	2,770	42	189	1,721
2019	6,097	200	178	385	3,734	39	139	1,422
2020	4,879	195	128	398	2,918	38	76	1,126

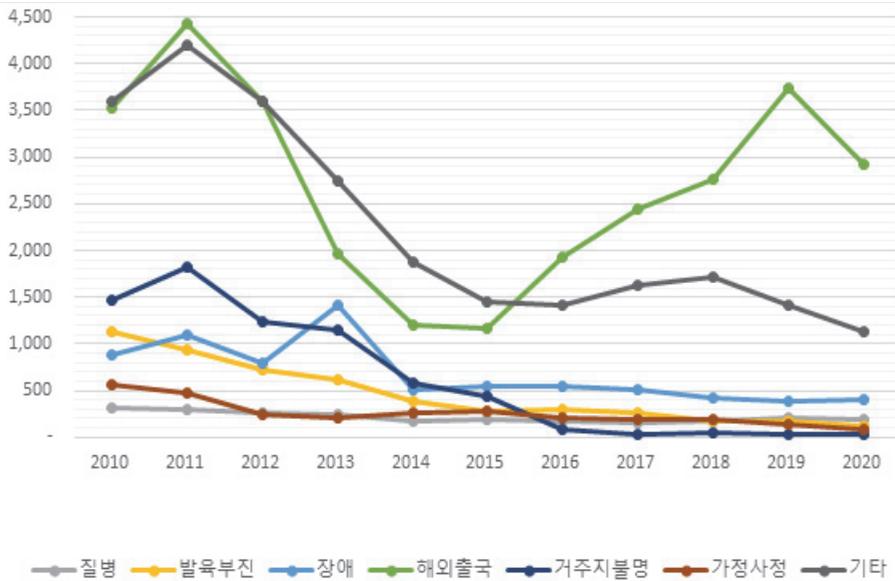
자료: 교육부·한국교육개발원(2020b). 2020 교육통계 분석자료집-유·초·중등교육통계편. p. 60. 표 II-4-8을 연구진이 일부 재구성함.

[그림 II-2-2] 연도별 초등학교 미취학자 유형별 현황(2005-2020)



자료: 교육부·한국교육개발원(2020b). 2020 교육통계 분석자료집-유·초·중등교육통계편, p. 60. 표 II-4-8을 근거로 연구진이 작성함.

[그림 II-2-3] 연도별 초등학교 미취학자 유형별 현황(2010-2020)



자료: 교육부·한국교육개발원(2020b). 2020 교육통계 분석자료집-유·초·중등교육통계편, p. 60. 표 II-4-8에서 연구진이 재구성함.

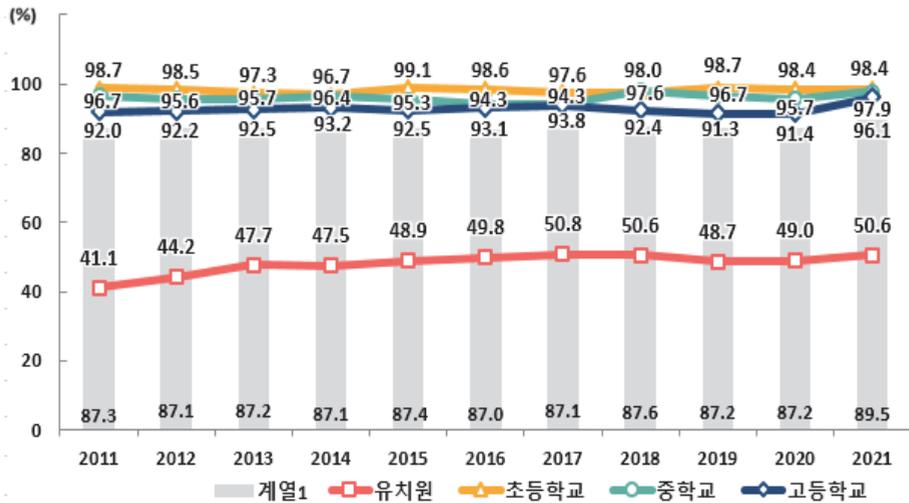
3. 국내외 교육·보육 현황 및 시사점

가. 취학/취원률

1) 국내

2021년 유치원을 포함한 초·중·고 전체 취학률은 2020년에 비해 2.3%p 상승한 89.5%였다. 유치원은 50.6%로 전년 대비 1.6%p 상승하였고, 중학교는 97.9%로 전년 대비 2.2%p 상승, 고등학교는 96.1%로 전년 대비 4.7%p 상승하였으며 초등학교는 98.4%로 전년도와 동일하였다(교육부, 2021a).

[그림 II-3-1] 취학/취원률 (2011-2021)



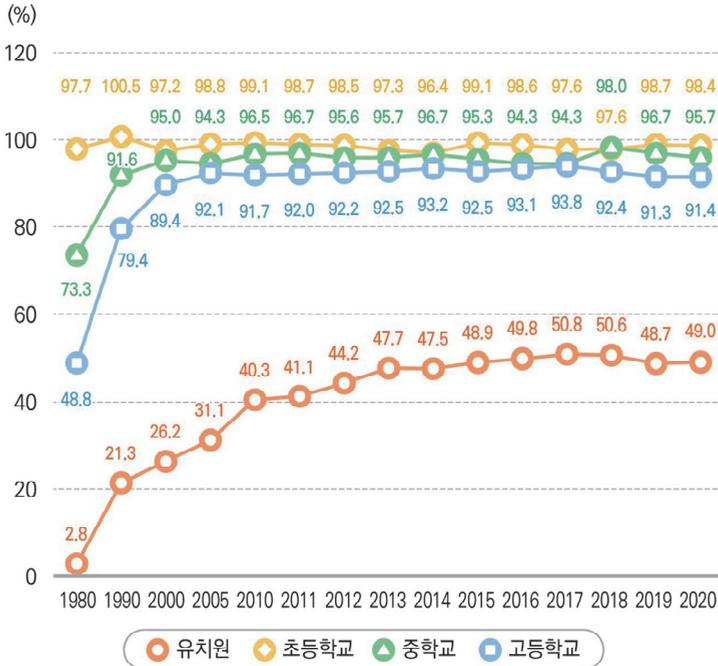
- 주: 1) 취학률(%) = 취학적령의 학생 수 / 취학적령인구 * 100
- 2) 취학 적령 : 유치원(만3~5세), 초등학교(만6~11세), 중학교(만12~14세), 고등학교(만15~17세)
- 3) '17년까지는 확정인구이고, '18년 이후는 잠정 추계이므로 다음 추계시 통계 값이 달라질 수 있음
- 4) 학생 수는 기타학교(특수학교, 고등공민학교, 고등기술학교, 각종학교, 방송통신중·고등학교)를 제외한 해당 학제별 취학적령의 학생 수입
- 5) 통계청, 장래인구추계('19년)

자료: 교육부(2021a), 2021년 교육기본통계 주요 내용. p. 15.

1980년부터 2020년까지 의무교육과정의 확대 시점과 더불어 취학률의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 취학률은 국가의 교육수준을 나타내는 지표로 활용되므로(교육부·한국교육개발원, 2020b), 이를 통해 우리나라 유·초·중·고 학생들이 적절

한 시기에 교육을 받고 있는지 간접적으로 살펴볼 수 있다. 초등학교, 중학교를 보면 읍·면 지역까지 초등학교와 중학교의 무상 의무교육이 확대된 1990년 이후로 취학률이 급증하였고, 2005년 이후 90% 이상의 취학률이 유지되고 있다(교육부·한국교육개발원, 2020b). 유치원의 경우, 어린이집의 다니는 유아가 제외되므로 수치적으로는 초·중·고등학교와 대비하여 낮으나 지난 40년간 꾸준히 증가하여 1980년 대비 2020년에 약 46.2%p 상승하였다.

[그림 II-3-2] 연도별 학교급별 취학률(1980~2020)



자료: 교육부·한국교육개발원(2020b). 2020 교육통계 분석자료집-유·초·중등교육통계편. P. 55

유치원과 어린이집에 다니는 만 3~5세 아동 전체를 대상으로 취원율을 살펴본 자료는 아래 표와 같다. 약 20년 동안 취원율이 꾸준히 증가하여 2001년 대비 2019년에 약 37.1%p 상승한 것으로 나타났다.

〈표 II-3-1〉 유치원 및 어린이집 취원율

단위: %

연도	만 3세 이상 어린이집 보육아동수(A)	유치원 원아수(B)	총 아동 및 원아수(A+B)	취학적령인구 (만3~5세 추계인구)	취원율
2001	565,617	545,142	1,110,759	2,008,630	55.3
2002	594,497	550,256	1,144,753	1,937,201	59.1
2003	616,786	546,531	1,163,317	1,883,549	61.8
2004	667,336	541,713	1,209,049	1,837,034	65.8
2005	687,039	541,603	1,228,642	1,730,983	71.0
2006	690,426	545,812	1,236,238	1,590,589	77.7
2007	686,104	541,550	1,227,654	1,469,204	83.6
2008	633,613	537,822	1,171,435	1,397,569	83.8
2009	600,655	537,361	1,138,016	1,353,999	84.0
2010	593,654	538,587	1,132,241	1,332,415	85.0
2011	609,397	564,834	1,174,231	1,371,521	85.6
2012	615,077	613,749	1,228,826	1,386,331	88.6
2013	612,005	658,188	1,270,193	1,374,052	92.4
2014	606,098	652,546	1,258,644	1,371,470	91.8
2015	588,217	682,553	1,270,770	1,392,718	91.2
2016	605,231	704,138	1,309,369	1,412,324	92.7
2017	588,006	694,631	1,282,637	1,364,497	94.0
2018	571,978	675,998	1,247,976	1,335,495	93.4
2019	568,586	633,913	1,202,499	1,301,410	92.4

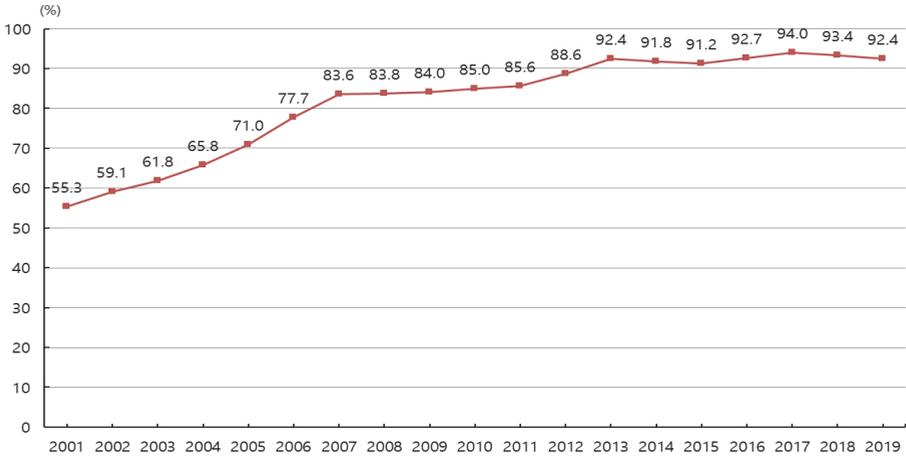
주: 1) 교육부·한국교육개발원, 교육통계연보; 보건복지부, 어린이집이용자통계; 통계청, 장래인구추계

2) 취원율 = {(만 3세 이상 어린이집 보육아수 + 유치원 재적원생수) ÷ 취학적령(만 3~5세)인구} × 100.

자료: 국가지표체계 (<http://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=8023> 국민살의질지표-유아교육 취원율, 2021. 5. 11 인출).

유치원과 어린이집 취원율을 그래프로 살펴보면, 2001년 55.3%에서 5년 후에 77.7%로 급상승하였고 2007년부터는 83% 이상을 유지하였으며, 2013년 이후 92.2~94%대로 나타나고 있다.

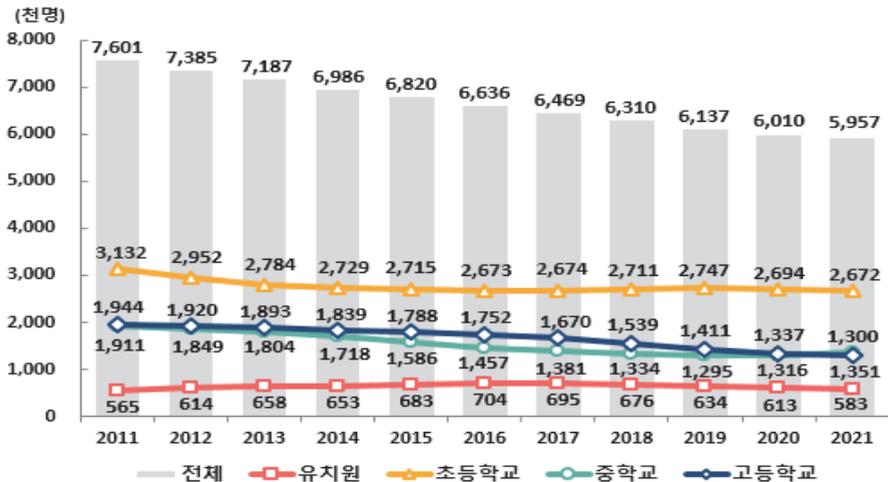
[그림 II-3-3] 유치원 및 어린이집 취원율



자료: 국가지표체계 (<http://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=8023> 국민삶의질지표-유아교육 취원율, 2021. 5. 11 인출).

유·초·중등 전체 학생 수는 5,957,087명으로 전년 대비 52,919명(0.9%) 감소하였다. 유치원생 수는 582,572명으로 전년 대비 29,966명(4.9%) 감소, 초등학생 수는 2,672,340명으로 21,376명(0.8%) 감소, 중학생 수는 1,350,770명으로 34,924명(2.7%) 증가, 고등학생 수는 1,299,965명으로 37,347명(2.8%) 감소하였다(교육부, 2021a).

[그림 II-3-4] 유초중등 학생 수(2011-2021)



자료: 교육부(2021a). 2021년 교육기본통계 주요 내용, p. 2.

시도별 취학 아동 현황을 살펴보면, 세종시의 유치원은 전년 대비 163명(2.4%) 감소, 초등학생은 1,239명(4.2%), 중학생은 1,427명(11.5%), 고등학생은 572명(5.6%) 증가하였으며, 세종시를 제외한 대부분 시도에서 중학생을 제외한 유, 초, 고 학생 수는 전년 대비 감소한 것으로 나타났다(교육부, 2021a). 학생별 감소율이 가장 큰 시도를 살펴보면 유치원은 강원으로 전년 대비 6.8% 감소, 초등학생은 서울이 전년 대비 2.5% 감소하였고, 고등학생은 전남이 전년 대비 4.7% 감소하였다(교육부, 2021a). 전국적으로 유초·중등 학생 수는 전년 대비 감소했으나, 세종시는 5.2% 증가하였다(교육부, 2021a)

유치원 및 어린이집의 연령별 원아 수는 다음과 같다. 유치원 전체 이용 원아 수를 살펴보면 612,538명이고 유형별로는 사립 70.79%, 공립 29.16%, 국립 0.04% 순으로 나타났다. 유형별 격차는 연령이 증가함에 따라 소폭 줄어들지만 3~5세 모두 사립에 가장 많이 재원하는 것으로 나타났다. 6세 이상만 공사립이 비슷하였다. 어린이집 전체 원아 수는 1,244,396명이고, 유형별로는 민간 46.46%, 국공립 20.35%, 가정 18.52%, 사회복지 법인 6.29%, 직장 5.34%, 법인 단체 2.74%, 협동 0.30% 순으로 나타났다. 0세는 가정어린이집에 가장 많이 재원하고 있었으며, 1세부터 5세까지는 민간 어린이집에 가장 많이 재원하고, 6세 이상은 사회복지 법인에 가장 많이 재원하는 것으로 나타났다.

〈표 II-3-2〉 유치원 및 어린이집 연령별 원아 수

구분	계	비율	0세	1세	2세	3세	4세	5세	6세 이상
유치원 전체	612,538	100.0				150,199	220,658	241,396	285
국립	273	0.04				60	102	111	-
공립	178,628	29.16				32,852	61,109	84,524	143
사립	433,637	70.79				117,287	159,447	156,761	142
어린이집 전체	1,244,396	100.0	116,468	263,128	321,294	214,853	174,394	149,201	5,058
국공립	253,251	20.35	13,795	45,253	59,641	50,676	44,027	38,820	1,039
사회복지법인	78,322	6.29	3,082	10,819	16,958	17,583	14,923	13,011	1,946
법인단체	34,066	2.74	1,119	4,125	6,876	7,692	7,080	6,389	785
민간	578,196	46.46	34,269	100,322	144,684	122,606	94,874	80,320	1,111
가정	230,444	18.52	61,594	89,896	77,465	864	342	244	39
협동	3,716	0.30	101	441	767	833	819	729	26
직장	66,401	5.34	2,508	12,262	14,903	14,599	12,329	9,688	112

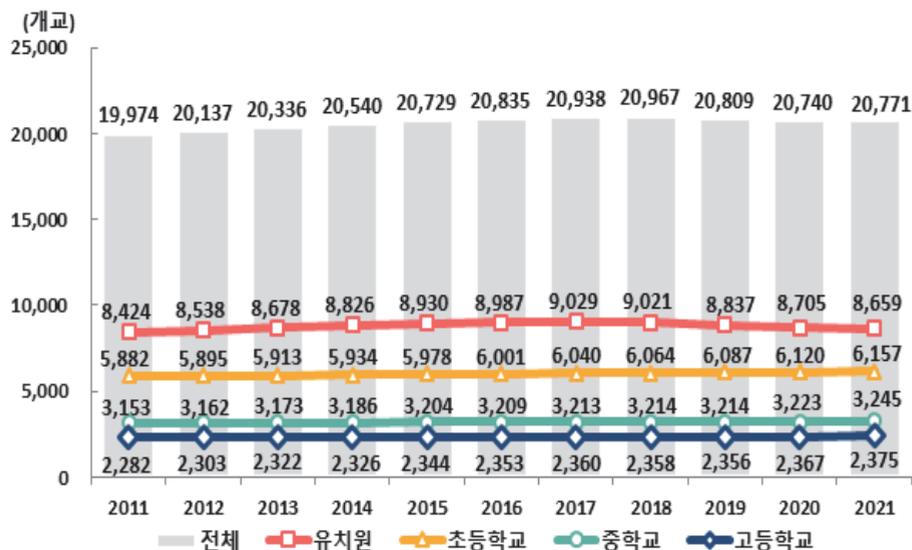
주: 2020년 4월 기준의 교육통계와 2020년 12월 기준의 보육통계의 표를 재구성함.

자료: 교육부·한국교육개발원(2020a). 교육통계 연보. 유치원 현황 연령별 원아 수.

보건복지부(2020). 2020 보육통계. p. 103.

2011년부터 2021년 까지 유초·중등학교 수를 살펴보면 다음과 같다. 2021년 전체 20,771개교로 2020년에 비해 31개교 증가한 반면, 유치원은 8,659개원으로 전년대비 46개원 감소하였다. 유치원을 제외하고 초·중·고등학교 모두 2021년에 학교 수가 전년대비 증가한 것으로 나타났으며, 초등학교는 6,157개교로 37개교 증가, 중학교는 3,245개교로 22개교 증가, 고등학교는 2,375개교로 8개교 증가하였다(교육부, 2021a).

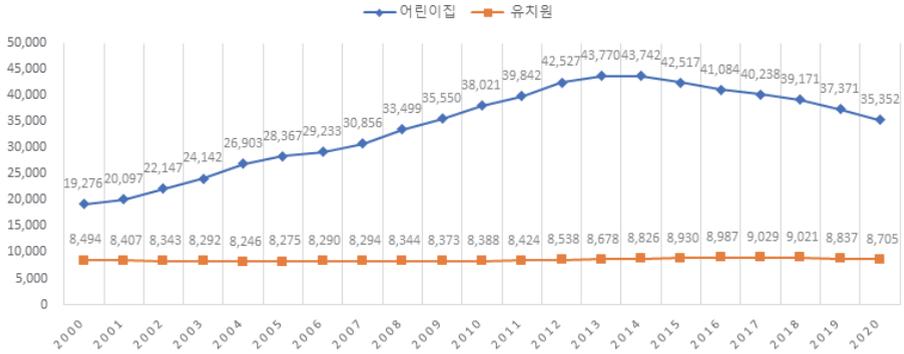
[그림 II-3-5] 유초중등 학교 수(2011-2021)



주: 학교 수에는 신설학교, 기존학교, 휴교가 포함됨(폐교, 분교는 제외함)
 자료: 교육부(2021a). 2021년 교육기본통계 주요 내용. p. 1.

2000년부터 2020년까지 유치원과 어린이집의 수를 살펴보면, 유치원은 2005년부터 조금씩 증가하여 2018년도까지 증가하였다가 2019년부터 감소하기 시작하였다. 어린이집은 2000년부터 2012년까지 지속적으로 증가 추세였다가 이후 감소세로 전환되었다. 2020년 유치원은 전년대비 132개, 어린이집은 2,019개소가 감소한 것으로 나타났다.

[그림 II-3-6] 연도별 유치원 및 어린이집 수



자료: 1) 교육부·한국교육개발원(2020a). 교육통계연보.
 2) 보건복지부(2020). 보육통계.

2) 국외

가) 취원율: 3세 미만 영아 25%, 3세 이상 90% 이상 보편화

최근 OECD 회원국 간에 차이는 있으나, 양질의 영유아교육 및 보육(ECEC)의 중요성에 대한 합의가 형성되고 있으며 형식적인 ECEC로의 변화가 강조되고 있다. 예컨대, 전세계적으로 ECEC 서비스는 전반적으로 적절한 수준의 의도한 교육적 특성을 포함하며, 학교 기반 또는 특정 집단의 유아들을 위한 제도화된 교육으로 제도화되고 있다. 또한 1일 최소 2시간은 수업 시간과 1년에 최소 100일의 수업 기간을 충족해야 하며, 관련 행정부처가 인정하는 규정 체계(예: 교육과정), 훈련된 인력 또는 인증된 인력(예: 교사 자격요건을 충족한 인력)을 확보해나가고 있다(OECD, 2020, 2016).

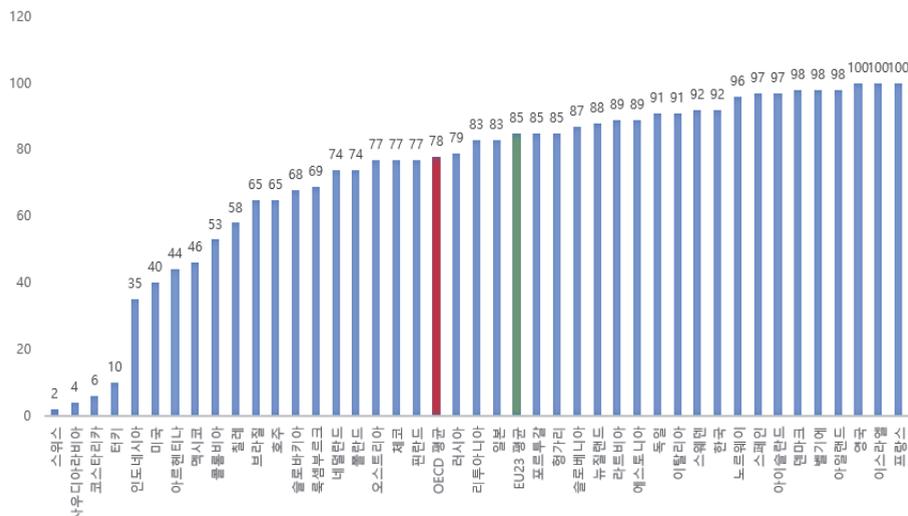
ECEC 서비스는 노동시장 성과와 출산율 제고에만 기여하는 것은 아니다. 이는 아동 발달, 학습 및 웰빙(Well-being)에 미치는 역할의 중요성에 대한 인식이 확산하고 있다. 정책담당자들은 ECEC 서비스의 질 개선 및 접근 기회 확대를 위한 조기개입 프로그램을 개발하고 있으며, '정부지출로 인한 가치 창출'에 대한 관점을 달리하는 경향에도 불구하고, OECD 회원국 간에는 영유아에게 제공되는 ECEC 서비스의 질, 유형, 실제 주당 서비스 이용 시간 면에서 상당한 차이가 있다(OECD, 2020, 2016).

2018년 OECD 회원국 평균 3세 미만 영아의 25%가 영유아교육 프로그램(ISCED 0)에 등록해있다. 2018년 평균적으로 1세 영아의 34%와 2세 영아의 46%가 이미 ISCED 0 프로그램에 등록되어 있다. 최근 OECD 회원국에서 영유아교육 및 보육

(ECEC)에 대한 정책적 관심이 더욱 높아져, 3세 미만의 영아에 관심이 집중되고 있다. 3세 미만의 취학률은 국가 간 상당한 편차에도 불구하고 유사한 패턴이 발견되고 있다. 2005년과 2018년에 관한 가용자료가 있는 국가 대부분에서 ECEC 과정에 취학한 3세 미만 영아 수가 증가하고 있다. 2002년 바르셀로나 회의의 유럽연합(EU)의 2010년 목표 이행을 위한 노력의 결과로, 유럽국에서 3세 미만 영아의 ECEC 과정 참여자가 늘어나고 있는 것이다. 이는 독일, 리투아니아, 노르웨이, 포르투갈 등이 포함된다. 국제적으로 지난 10년간 ECEC 공급 확대는 여성의 경제활동 참여와 3세 미만 영아를 가진 여성의 참여를 중점적으로 높이는 데 역할을 하였다. 2018년 기준, 3세 미만 영아의 취학률이 높은 국가일수록 여성의 취업률이 높은 편이다(OECD, 2020, 2016). 각 국의 1년 이상 ECEC 과정 참여는 보편화되어 있다.

한편, 3세 이상 초등학교 취학 직전까지의 유아 취학률은 만 5세 이전에 ECEC 과정이 대부분이다. 많은 OECD 회원국 중 절반 정도가 3~5세 유아의 취학률이 최소 90% 이상으로 보편화되어가는 추세이다(OECD, 2020, 2016). 만 5세 유아 교육 또는 초등교육과정 취원/취학률은 콜롬비아, 핀란드, 러시아, 사우디아라비아, 슬로바키아와 터키를 제외하고, 2018년 가용자료가 있는 모든 국가에서 90% 이상이다(OECD, 2020, 2016).

[그림 II-3-7] 3-5세 ECEC 등록률(2018)



자료: OECD(2020). Education at a Glance 2020. p. 223

[그림 II-3-8] 3-5세 ECEC 등록률 변화(2005, 2010, 2018)



주: 1) 국가명은 2018년 3-5세 유아 취학률을 기준으로 내림차순임
 2) 영유아교육(SCED 0) 및 초등교육 일부 포함
 자료: OECD(2020). Education at a Glance 2020. p. 223

나) 재정지원 및 관리감독 확대, 공적재원기반 기관보육·교육 이용증가 추세

전반적으로 국가의 재정 투자와 질 관리감독의 확대로 공적 재원에 기초한 공식화 된 기관보육과 교육을 중심으로 이용이 증가세를 보이고 있다(OECD, 2015). 공립 ECEC 기관에 다니는 비율이 OECD 평균 70%에 다소 못 미치는 수준으로 높은 편이다. 한국은 약 20%로 뉴질랜드와 함께 가장 낮은 수준이며, 뉴질랜드와 한국, 호주, 일본, 칠레, 독일, 노르웨이가 OECD 평균 대비 공립 ECEC 기관에 대한 영유아 이용률이 상대적으로 낮아 사립기관에 다니는 영유아가 많은 것으로 나타났다(OECD, 2016).

기관 분포를 살펴보면, 전체적으로 사립⁴⁾기관으로 구성된 국가는 유아의 경우

4) 사립기관(Private institutions)은 정부기관으로부터 주요 재정 수입의 50% 이상을 지원받는 기관으로, 비정부기구(교회, 노동조합, 기업, 해외 기관 등)에 의해서 통제 관리되거나, 운영위원회 구성 원의 대부분이 정부기관에 의해 선출되지 않은 관계자들로 구성된다. 사립교육기관이 핵심 재정의 50% 이상을 정부기관으로부터 지원받거나, 교사 인건비가 정부기관에 의해서 지원될 경우 정부 의존형(government-dependent) 사립기관으로 볼 수 있다. 독립형(Independent private) 사립기관은 핵심 재정의 50% 미만을 정부기관으로부터 지원받고, 교사 인건비가 정부기관에 의해서 지원되지 않는 기관이다.

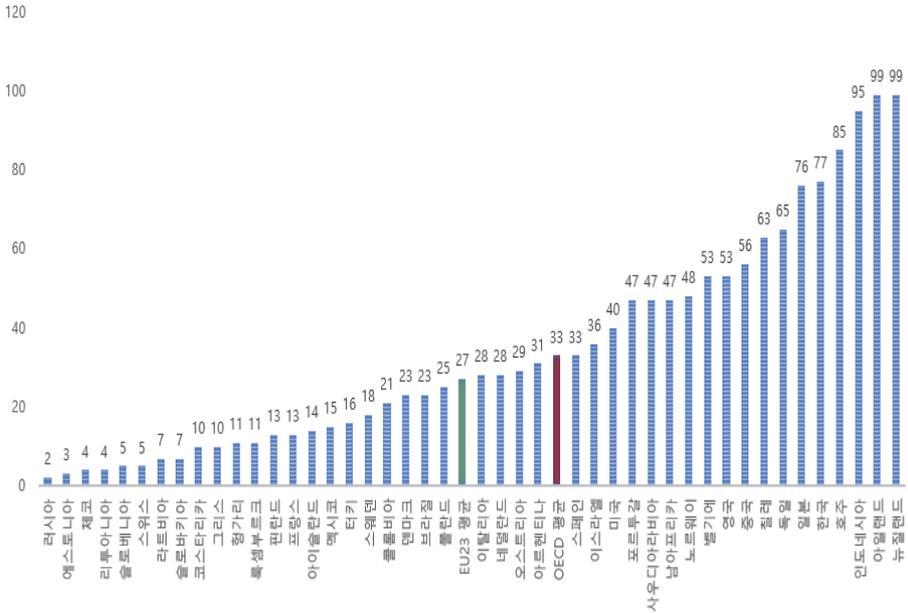
독일과 오스트리아가 있고, 영아의 경우 뉴질랜드와 독일, 이스라엘, 터키 등이 있다. 영아의 경우 유아에 비해 사립기관의 분포가 더 많은 것으로 나타난다(OECD, 2016).

우리나라의 경우 영유아 모두에서 ECEC 사립기관의 비중이 뉴질랜드 다음으로 가장 크게 나타났으며, 호주와 일본, 칠레, 독일, 벨기에, 노르웨이 등도 사립 기관의 비중이 크다. 리투아니아, 체코, 슬로베니아 등 구 동구권의 동유럽국가에서 사립기관의 분포는 거의 없는 것으로 나타났다. 스위스와 핀란드, 프랑스, 아이슬란드, 멕시코, 덴마크, 스웨덴에서도 사립기관의 비중이 20% 미만으로 낮은 편이다(OECD, 2020).

접근성, 비용, 프로그램 및 교사의 질, 책무성에 대한 학부모의 요구와 기대는 ECEC 과정의 확대 정도와 기관 유형을 평가하는데 중요한 요소이다. 국가 대부분에서 사립 ECEC 기관에 취학한 아동 비율이 사립초·중등학교에 취학하는 학생 비율보다 높았다. OECD 회원국 평균 영아교육과정(ISCED 01)에 취학된 아동의 대략 절반 이상이 사립 기관에 취학하고 있고, 국가별 편차는 매우 크다. 칠레, 덴마크, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 러시아, 슬로베니아, 스웨덴에서 영아과정에 취학한 아동의 20% 이하가 사립기관에 취학했다. 하지만 인도네시아, 아일랜드, 이스라엘, 한국, 뉴질랜드, 포르투갈, 터키와 영국에는 영아의 3/4 이상이 사립기관에 취학해있다(OECD, 2020).

대체로 유럽 국가들은 공공 ECEC 과정을 확대하는 추세이다. 유럽 국가들은 유아교육(ISCED 02)기관에 취학한 유아의 2/3가 국공립을 이용하고 있다. 호주, 인도네시아, 아일랜드, 일본, 한국과 뉴질랜드에서는 유아의 75%가 사립에 재원하고 있다(OECD, 2020).

[그림 II-3-9] 3-5세 ECEC 사립 기관 비율(2018)



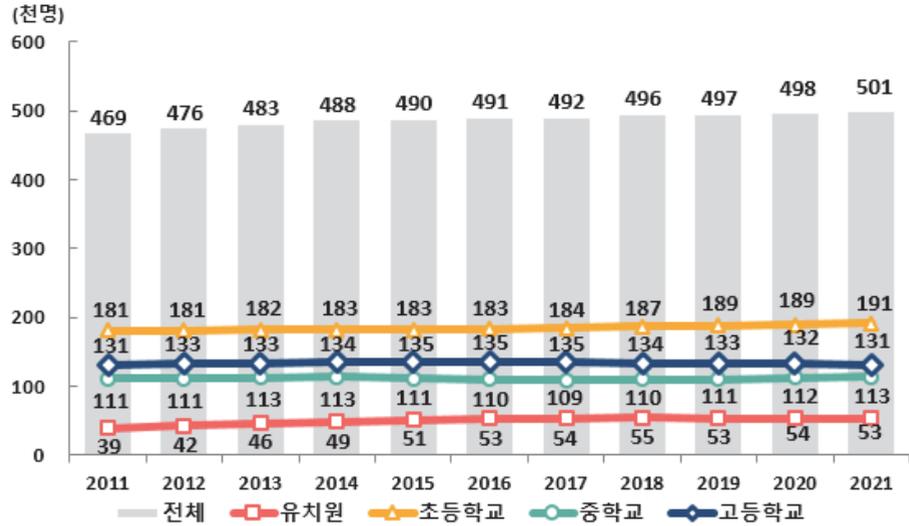
주: 1) 국가명은 2018년 3-5세 유아 취학률을 기준으로 내림차순임.
 2) 영유아교육(ISCED 0) 및 초등교육 일부 포함
 자료: OECD(2020). Education at a Glance 2020. p. 224

나. 교직원 현황

1) 국내

유·초·중등학교의 전체 교원 수는 500,859명으로 전년 대비 2,578명(0.5%) 증가하였다. 학제별 교원 수는 유치원 53,457명, 초등학교 191,224명, 중학교 113,238명, 고등학교 131,120명으로 전년 대비 유치원 194명(0.4%) 감소, 초등학교 1,938명(1.0%) 증가, 중학교 1,344명(1.2%) 증가, 고등학교 984명(0.7%) 감소하였다(교육부, 2021a).

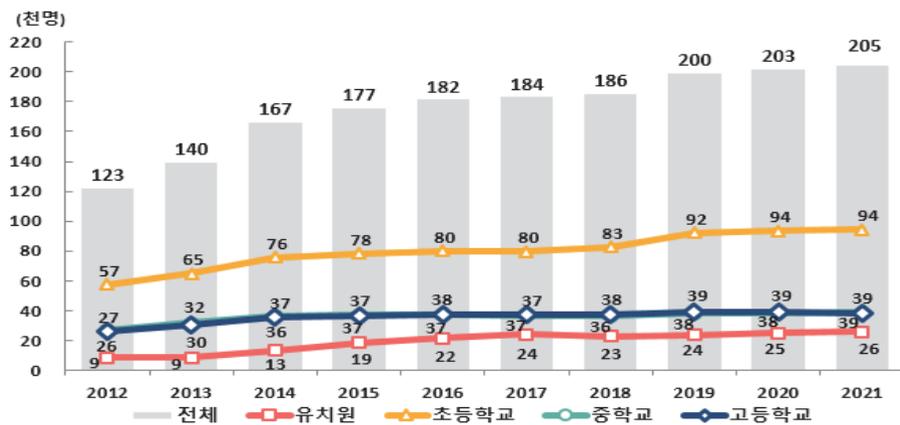
[그림 II-3-10] 유초중등 교원수(2011-2021)



자료: 교육부(2021a). 2021년 교육기본통계 주요 내용, p. 7.

유·초·중등학교의 전체 직원 수는 204,994명으로 전년 대비 2,246명(1.1%) 증가하였다. 유치원 26,148명, 초등학교 94,241명, 중학교 38,817명, 기타학교 7,172명으로 전년 대비 각각 1,170명(4.7%↑), 712명(0.8%↑), 552명(1.4%↑), 198명(2.8%↑) 증가하였고, 고등학교 직원 수는 38,616명으로 386명(1.0%↓) 감소한 것으로 나타났다(교육부, 2021a).

[그림 II-3-11] 유초중등 교직원수(2011-2021)

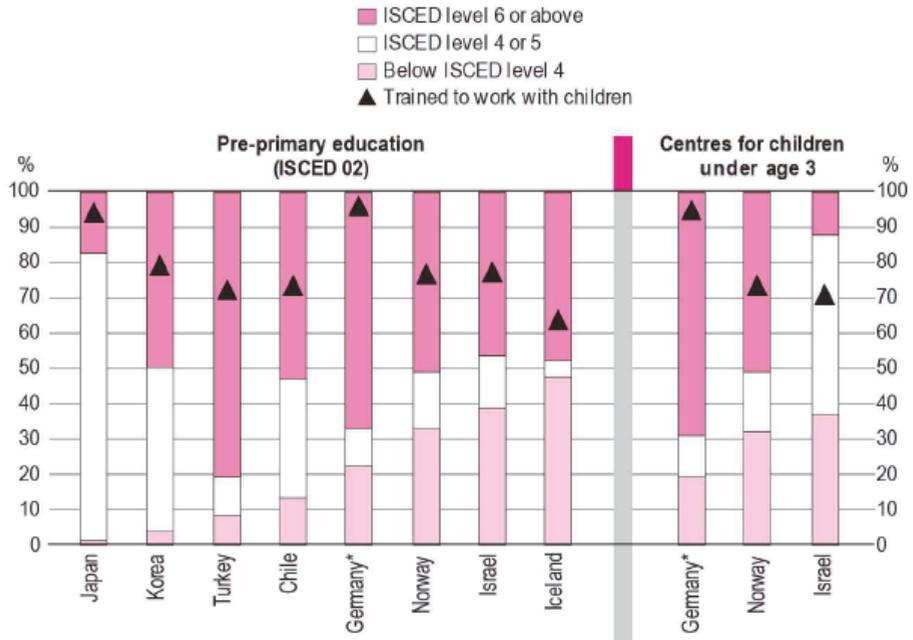


자료: 교육부(2021a). 2021년 교육기본통계 주요 내용, p. 11.

2) 국외

ECEC 인력은 양질의 교육 실현을 위한 핵심요소이다. OECD 회원국의 3/4 정도에서 ECEC(ISCED 0) 교사에게 가장 일반적으로 요구되는 자격은 학사학위(ISCED 6)이었다(OECD, 2020).

[그림 II-3-12] 영유아교사 학력과 양성과정의 내용



주: 1) ISCED 4 단계 미만은 중등교육 이상 학력소지, ISCED 4 또는 5단계는 학사학위보다 낮거나 동등한 학위, 단기고등교육 자격 소지자, ISCED 6단계 이상 학사이상의 학력 소지

2) 국가명은 내림차순임

3) 교사들이 보고한 본인 학력과 아동 교육방법 훈련이수 여부를 의미

자료: OECD(2020). Education at a Glance 2020. p. 215

가) 유아대상 유치원 교사 근무 자격 동향

유아를 위한 교육보육기관의 근무를 위해 교육 인력에서 필수 교육수준이 가장 높은 국가는 프랑스, 이탈리아, 포르투갈로 석사 수준 이상을 요구하고 있다. ISCED 수준이 3단계로 가장 낮은 국가는 체코 공화국, 루마니아이다. 대부분은 최소 자격이 학사 이상이다. 덴마크와 스웨덴은 자격과 교육기간의 최소요건이 없는 것이 특징이다(European Commission, 2019).

가장 긴 교육 기간을 요구하는 국가는 이탈리아로 유아교육기관에서 일하고자 한다면 최소한 5년 이상의 교육 기간을 필요로 한다. 반면, 교육기간이 가장 낮은 국가는 포르투갈(1.5년), 오스트리아(2년), 프랑스(2년), 아일랜드(2년)이다(European Commission, 2019).

나) 영아대상 교사 근무 자격 동향

영아를 위한 보육기관의 근무를 위해 인력에서 필수 교육수준이 가장 높은 국가는 포르투갈로 석사 수준 이상을 요구하나, 대부분은 평균을 내면 약 4.1 수준인데, 최소 고등학교 졸업자 이상의 자격을 가지며 편차가 크다는 점을 알 수 있다. 학사학위 이상을 요구하는 국가는 불가리아, 독일, 에스토니아, 프랑스, 크로아티아, 슬로베니아, 핀란드, 노르웨이였다(European Commission, 2019).

영아보육기관에서 일하고자 한다면 평균적으로 약 3.5년 이상의 교육 기간을 필요로 한다(European Commission, 2019). 필수 교육수준이 가장 낮은 국가는 포르투갈로 자격은 석사 수준 이상을 요구하나 필수 교육기간은 1.5년으로 가장 짧다. 영국(스코틀랜드도) 1년, 아일랜드, 헝가리, 오스트리아도 2년으로 필수 교육기간이 짧은 편이다. 대부분의 국가들은 3-4년의 필수 교육기간을 거쳐야 영아대상 교사 업무가 가능하다. 이탈리아와 스웨덴, 덴마크는 자격과 필수교육 기간에 대한 최소요건이 없는 것이 특징이다(European Commission, 2019).

〈표 II-3-3〉 영유아를 위한 교육보육기관에서 일하기 위한 최소한의 교육수준과 교육기간

국가	3세 이하(영아단계)		3세 이상(유아단계)	
	ISCED 수준(단계)	기간(년)	ISCED 수준(단계)	기간(년)
벨기에 fr(프랑스어공동체)	3	4	6	3
벨기에 de(독일어공동체)	3	3	6	3
벨기에 nl(네덜란드어공동체)	3	4	6	3
불가리아	6	4	6	4
체코 공화국	3	3	3	4
덴마크	최소요건없음	최소요건없음	최소요건없음	최소요건없음
독일	6	3	6	3
에스토니아	6	3	6	3
아일랜드	4	2	4	2
그리스	6	4	6	4
스페인	5	2	6	4
프랑스	6	3	7	2
크로아티아	6	3	6	3
이탈리아	최소요건없음	최소요건없음	7	5
헝가리	4	2	6	3
네덜란드	3	3	6	4
오스트리아	5	2	5	2
폴란드	3	3	6	3
포르투갈	7	1.5	7	1.5
루마니아	3	4	3	4
슬로베니아	6	3	6	3
핀란드	6	3	6	3
스웨덴	최소요건없음	최소요건없음	최소요건없음	최소요건없음
영국 1	3	4	6	3
영국 (스코틀랜드)	5	1	5	1
노르웨이	6	3	6	3
터키	3	4	6	4

주: 1) 영국 1: 잉글랜드, 웨일스, 북아일랜드 포함.

2) 국제표준교육분류(ISCED)의 교육단계에 따른 한국의 학제 분류는 사용자 편의상 다음과 같이 표시함.

ISCED 3단계는 후기중등교육(고등학교, 특수학교 및 각종학교(고등학교 과정), 고등기술학교),

ISCED 4단계는 중등후 비고등교육으로 고등학교 후 대학과정 이전의 직업교육 프로그램,

ISCED 5단계는 단기고등교육(전문대학, 기술대학/각종학교/사내대학(전문대학 과정)/전공대학, 기능대학,

ISCED 6단계는 학사 또는 이에 상응하는 교육단계, ISCED 7단계는 석사 또는 이에 상응하는 교육단계임.

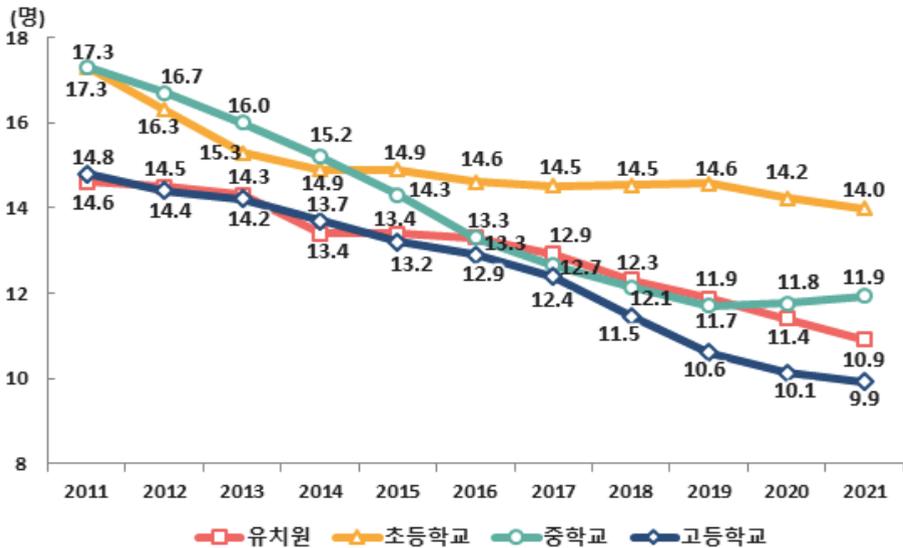
자료: European Commission(2019). Key Data on Early Childhood and Care in Europe- 2019 Edition. Eurydice Report. p.150를 연구진이 재구성.

다. 교원 1인당/학급 당 아동 수

1) 국내

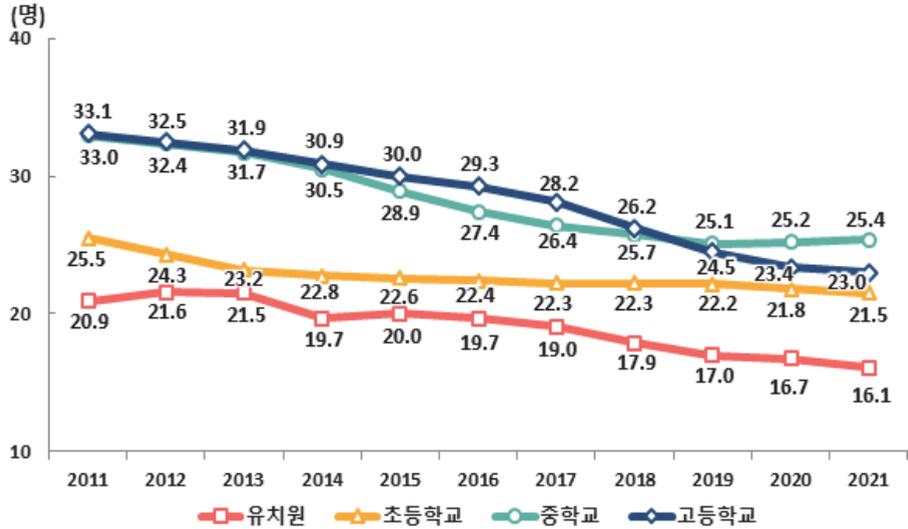
교원 1인당 아동 수, 즉 교사 대 아동 비율은 교육과 보육 서비스의 구조적 질을 가늠하는 중요한 척도이다. 우리나라의 교원 1인당 아동 수는 유치원 10.9명, 초등학교 14.0명, 중학교 11.9명, 고등학교 9.9명이며, 유치원, 초등학교, 고등학교는 전년 대비 각각 0.5명, 0.2명, 0.2명 감소, 중학교는 전년 대비 0.1명 증가하였다(교육부, 2021a). 학급당 학생 수는 유치원 16.1명, 초등학교 21.5명, 중학교 25.4명, 고등학교 23.0명으로, 유치원, 초등학교, 고등학교는 전년 대비 0.6명, 0.3명, 0.4명 감소, 중학교는 전년 대비 0.2명 증가하였다(교육부, 2021a).

[그림 II-3-13] 교원 1인당 학생수 (2011-2021)



자료: 교육부(2021a), 2021년 교육기본통계 주요 내용, p. 12.

[그림 II-3-14] 학급당 아동 수 (2011-2021)

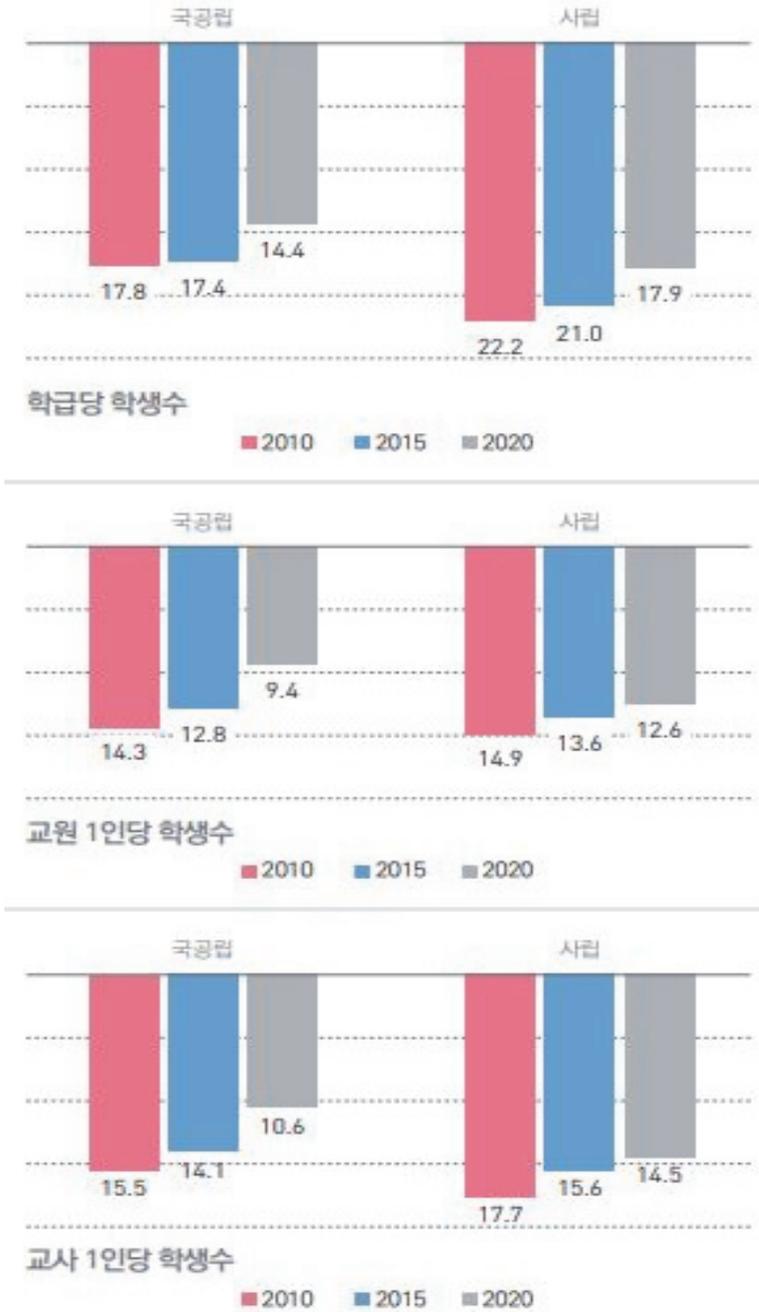


주: 1) 학급당 아동 수 = 아동 수 / 학급 수
 자료: 교육부(2021a), 2021년 교육기본통계 주요 내용, p. 13.

정부는 국정과제로 국공립 유치원을 확충하고자 하며, 교육부에서도 ‘코로나 이후 미래교육 전환을 위한 10대 정책과제’를 발표하면서 최근 유아교육 공공성 강화는 중요한 이슈가 되었다.

유치원 설립유형별로는 교육여건의 차이가 나타나고 있다. 유치원 설립유형별로 학급당 학생수, 교원 1인당 학생수, 교사 1인당 학생 수를 통해 교육여건을 살펴본 결과, 학급당 학생수는 최근 5년간 국공립 유치원이 3.0명 감소, 사립유치원이 3.1명 감소하였다(김혜자, 2021). 교원 1인당 학생수의 설립유형 간 차이는 2010년 0.6명, 2015년 0.8명, 2020년 3.2명으로 사립이 많으며 차이 폭도 시간이 지날수록 커진 것으로 나타났다(김혜자, 2021). 교사 1인당 학생수의 설립유형 간 차이도 2010년 2.2명, 2020년 3.9명으로 벌어져 교사 1인당 학생수에 대한 개선이 국공립에 비해 사립유치원에서 더디게 진행됨을 알 수 있다(김혜자, 2021).

[그림 II-3-15] 유치원 설립유형별 교육여건 변화(2010, 2015, 2020)



주: 교사 1인당 학생수 지표는 교원이 아닌 일반교사, 보직교사, 기간제교사를 포함함.
 자료: 김혜자(2021). 유치원 교육여건 변화. 이슈통계 2021년 3월(<https://kess.kedi.re.kr/index>(2021. 5. 7 인출)).

유치원과 어린이집의 재원 영유아 연령의 차이로 인하여, 교사 대 영유아 비율을 동일 연령으로 대조하기는 어려우나, 2020년 기준으로 살펴보면 다음과 같다. 유치원 교사 대 유아 비율은 전체적으로는 13.1명이며, 국공립이 10.6명인 것에 비해 사립이 14.5명으로 높았다.

〈표 II-3-4〉 유치원 교사 1인당 유아 수(2020)

단위: 명

구 분	계	국·공립	사립
교사(A)	46,827	16,910	29,917
원아 수(B)	612,538	178,901	433,637
비율(B/A)	13.1	10.6	14.5

주: 교사는 보직교사, 교사, 기간제교사 등을 포함함.
 자료: 교육부·한국교육개발원(2020a). 교육통계연보.

보육교사 대 영유아 비율을 살펴보면, 평균 6.8이며, 기관유형별로 차이가 나타나 사회복지법인 9.6명, 법인·단체 9.3명, 민간 8명, 협동 7.1명, 국·공립 6.7명, 직장 6명, 가정 4.6명 정도이다. 하지만 기관별로 이용하는 연령이 상이하므로, 전체 교사 수로 나눈 것으로 해석하는 데 한계가 있다.

〈표 II-3-5〉 어린이집 보육교사 1인당 영유아 수(2020)

단위: 명

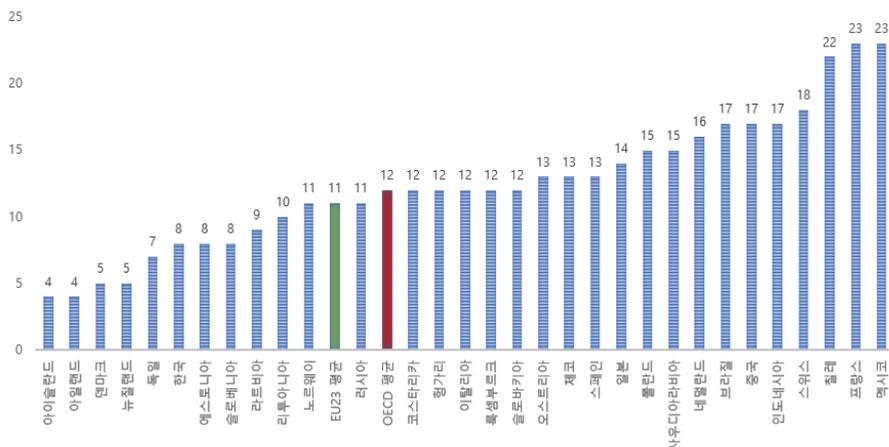
구 분	계	국·공립	사회복지 법인	법인·단 체등	민간	가정	협동	직장
보육교사 (A)	237,966	45,176	12,388	5,234	96,846	62,580	702	15,040
아동정원 (B)	1,628,260	302,378	119,289	48,839	772,536	290,123	4,958	90,137
비율(B/A)	6.8	6.7	9.6	9.3	8.0	4.6	7.1	6.0

주: 1) 보육교사는 담임교사, 대체교사, 방과후 교사, 야간연장·24시간·시간제 보육교사, 보조교사, 누리과정보조교사, 육아단축근무 대체교사, 연장 보육반 전담교사, 대체교사 등을 포함함.
 2) 0-5세 정원 기준, 만약 현원으로 하면 비율은 더 낮아짐.
 자료: 보건복지부(2020). 보육통계 12월 말 기준.

2) 국외

해외 동향을 살펴보면 다음과 같다. OECD 회원국 평균 영아교육과정(ISCED 01)의 경우 교사 1인당 담당 아동은 7명이고, 유아교육(ISCED 02)의 경우 교사 1인당 담당 아동은 14명이다(OECD, 2020). OECD 회원국 평균 유아교사 1인당 14명의 유아를 담당하고 있으나 이는 국가별로 상이하다. 보조교사를 제외한 교사 1인당 유아 수가 20명 이상인 곳은 브라질, 칠레, 콜롬비아, 프랑스, 이스라엘과 멕시코이며 일부 국가에서는 비율이 크게 줄었다(OECD, 2020).

[그림 II-3-16] OECD 취학전 영유아교사 1인당 아동 수 (2018년 기준, 단위 명)



주: 국가명은 2018년 취학전 영유아교사 1인당 아동 수 기준으로 내림차순인 영유아교육(ISCED 0) 및 초등교육 일부 포함

자료: OECD(2020). Education at a Glance 2020. p. 223

라. 유아무상, 의무교육화 확대

1) 보편 유아 무상교육 확대 및 완전취학 90% 확대 추세

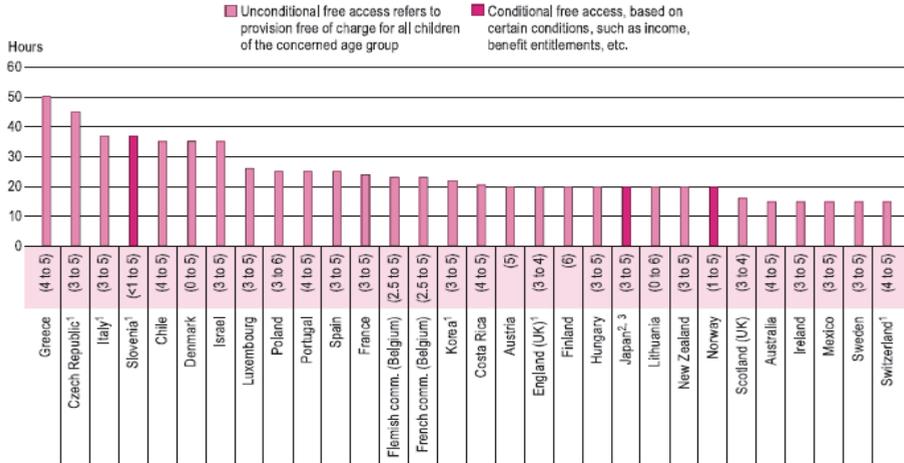
전 세계적으로 ECEC 서비스 무상 제공, 초등 취학 전 1년에 대한 무상 제공 또는 의무교육화가 진행되고 있다. 3세 미만 영아 및 취약계층 대상 무상교육을 확대해나가고 있다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 211). 전반적인 추세를 살펴보면, 의무교육 시작 연령의 하향화, 특정 연령에 대한 무상 ECEC 서비스 확대 및 보편화가 진행되고 있다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 211). 많은 OECD

회원국에서 ECEC 과정 참여에 대한 법적 권리의 확대와 3~5세의 무상교육을 보장하려는 노력을 하고 있기 때문에 3세 이상 및 3세 미만의 아동의 취학률이 증가하고 있다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 211). 이러한 취학률의 증가는 2세 미만과 소외계층 아동에 대한 무상교육의 확대 때문이다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 211).

국가들은 ECEC 과정 참여를 법적 권리화하거나 의무교육화함으로써 모든 아동들에게 ECEC 과정 참여를 보장하고 있다. 법적 권리는 자녀와 그 가족에게 주어지며, 이러한 국가에서 아동은 ECEC 과정에 취학하거나, 가족들이 다른 대안을 선택할 수 있다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 211). 반대로 ECEC 과정이 의무교육인 국가에서는 아동은 정해진 시간 동안 ECEC 과정에 참여해야 하며, 부모가 적절한 미취학 사유를 제시하지 못할 경우 징계 조치를 받을 수 있다. 이들 국가에서는 'ECEC 의무 과정 수료 증명서'가 초등학교 입학에 위해 요구되기도 한다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 211; European Commission/EACEA/Eurydice, 2019).

대부분의 국가에서 ECEC에 대한 무조건적 무료 이용은 영아보다 유아에게 보편화되어 있다. 대부분의 국가에서 초등학교 입학 전 최소 1년 동안 모든 아동에게 무상 유아교육을 제공하지만, 보장되는 년 수와 주당 시간은 국가별로 차이가 크다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 212). 칠레(4~5세 모두), 체코(초등교육 직전 1년 간), 그리스, 이탈리아, 이스라엘과 룩셈부르크(3~5세 모두)에서는 유아교육과정에 취학한 모든 아동에게 25시간 이상의 무료 ECEC 서비스를 제공한다. 반면에, 호주, 아일랜드, 멕시코, 스코틀랜드, 스웨덴과 스위스에서는 주당 20시간 미만의 ECEC 서비스를 무료로 제공한다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 212).. 2019년 10월 1일부터 일본에서는 3~5세 아동에게 무료 영유아 교육 및 보육 권리가 보편적으로 인정되고 있다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 212). 2019년 9월부터 프랑스에서는 3세부터 ECEC 과정이 의무교육이 되었다. 유아교육은 3~5세 아동에게는 보편적인 법적 권리이면서, 동시에 의무교육이 되었다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 212).

[그림 II-3-17] 유아무상교육보육 가능시간 및 연령(2018)



주: 국가명은 내림차순임

무료이용 적용 연령대는 국가명 옆 괄호에 제시

1. 체코(32.5-60시간), 잉글랜드(15-32시간), 이탈리아(25-50시간), 한국(20-25시간), 슬로베니아(30-45시간), 스위스(10-20시간).

2019년 10월 1일부터 무료 영유아교육 및 보육은 3-5세 아동에게 보편적인 법적 권리가 됨.

ECEC를 위한 주간보호센터 및 통합센터 자료는 제외됨.

자료: OECD(2020). Education at a Glance 2020, p. 213. (OECD (2020), 2018 ECEC survey; TALIS Starting Strong; European Commission/EACEA/Eurydice, 재인용)

2) 의무교육 시작연령 만 6세, 최근 하향화

대부분의 OECD 선진국에서는 6세부터 의무교육을 시작하며, OECD 회원국 및 파트너 국가의 약 1/3에서는 좀 더 이른 나이부터, 에스토니아, 핀란드, 인도네시아, 리투아니아, 러시아, 남아프리카 공화국은 7세를 의무교육 시작 연령으로 한다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 190).

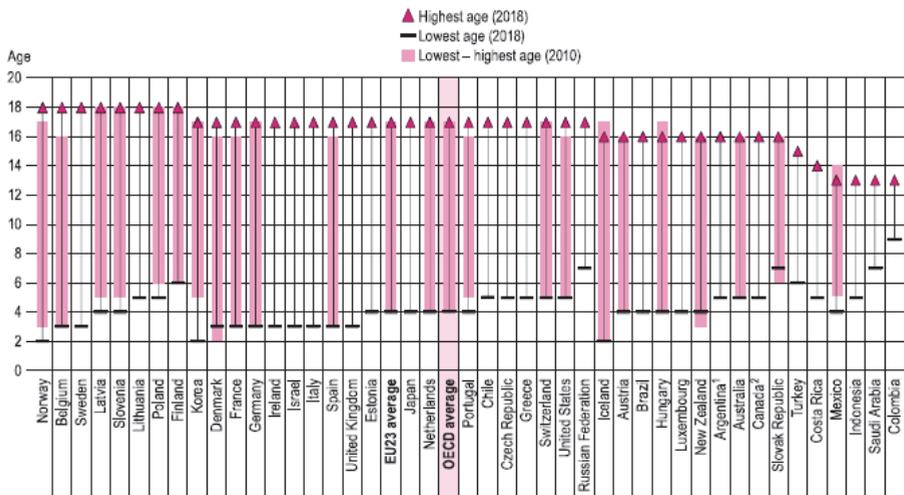
대부분의 국가에서 의무교육 이후 단계의 교육에 대한 취학률도 높은 편인데, OECD 회원국 평균 완전취학(최소 90% 인구가 취학한 상태)은 14년(4~17세)간 지속된다. 대부분의 국가에서 완전취학 기간은 11~16년이지만, 노르웨이의 경우 17년이다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 190). 완전취학 기간은 콜롬비아, 코스타리카, 멕시코, 슬로바키아, 터키, 인도네시아와 사우디아라비아에서는 17년보다 짧은 편이다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 190).

대부분의 OECD 회원국에서 2018년 4~5세 인구의 취학률은 90%를 넘어서며, 더 어린 아동들의 취학이 보편적인데, 1/3 이상의 국가에서 3세 아동의 경우 완전

취학을 보인다. 아이슬란드, 한국과 노르웨이는 2세도 완전취학을 하고 있다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 190). 대부분의 국가에서 완전취학은 보통 5세에서 나타나나, 핀란드와 터키는 6세, 사우디아라비아와 러시아에서는 7세 이상의 아동이 완전취학 중이다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 190).

2018년 기준 OECD 회원국 평균 완전취학 기간은 14년이다. 특히 벨기에, 한국, 노르웨이와 포르투갈에서 가장 많이 증가하였다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 190). OECD 국가들이 아주 어린 아동의 교육 형평성을 개선함으로써 영유아교육 및 보육에 대한 접근을 확대하는 데 중점을 두고 있어 완전취학 연령이 낮아지고 있다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 191). 더 많은 국가에서 2~3세의 취학률을 높이는 것을 ECEC 정책의 목표로 하고 있는 것이다. 2010년과 2018년 사이에 7개국이 어린 아동을 위한 완전취학 기간을 최소 1년 더 이상 확대하는 데 성공하였는데, 완전취학 기간이 가장 크게 늘어난 국가는 한국으로 완전취학 시작 연령이 5세로부터 2세로 낮추어졌다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 191).

[그림 II-3-18] 완전취학 연령 범위 (2020, 2018)



주: 1) 국가명은 내림차순임.
2) 기준연도는 2017년임.

자료: OECD(2020). Education at a Glance 2020. p. 191.

만 6세 의무교육을 시작하는 국가들은 가장 많고, 벨기에, 칠레, 프랑스, 이탈리아, 일본, 한국, 뉴질랜드, 포르투갈, 이탈리아, 노르웨이, 슬로바키아, 슬로베니아가 있다(OECD·교육부·광주광역시교육청·육아정책연구소. 2015). 만 6-7세인 경우, 카자흐스탄, 7세의 경우 일부 유럽 국가 핀란드, 스웨덴이다. 만 5세인 경우는 영국(잉글랜드, 스코틀랜드), 만 5-6세는 호주, 독일, 만 3세인 경우는 멕시코, 만 4세인 경우는 룩셈부르크이다(OECD·교육부·광주광역시교육청·육아정책연구소. 2015).

노르웨이와 독일과 같은 국가에서는 1-5세 아동을 대상으로 보편적인 ECEC이 용 자격을 보장하나, 체코는 초등입학 전 전해에만 가능하다. ECEC 이용 자격을 0세가 아닌 1세부터 지원하는 것은 독일, 노르웨이 슬로베니아 스웨덴과 같은 국가들을 포함하여 급여 수준이 양호한 육아휴직제도가 약 1년간 제공되는 것과 연관이 있다(OECD·교육부·광주광역시교육청·육아정책연구소. 2015). 노르웨이는 41시간 보편적 지원보장, 프랑스 유아학교는 24시간, 스코틀랜드는 3-4세 대상 16시간 이용을 보장한다(OECD·교육부·광주광역시교육청·육아정책연구소. 2015). 최근 프랑스는 3세부터 의무교육화하였다. 칠레는 소득수준에 따라 ECEC 이용 자격이 주어진다. 18개 국가와 독일 일부 주에서는 특정 연령에 대해 ECEC 무상지원을 한다(OECD·교육부·광주광역시교육청·육아정책연구소. 2015).

〈표 II-3-6〉 OECD 회원국의 ECEC 현황 및 정책환경

국가	의무 교육 시작 연령	아동 연령	법적이용요건		무상이용요건		유보통합 및 ECEC 책임분담			
			자격	시간 (주당)	자격	시간 (주당)	중앙 정부 구성	중앙정부 책임	지방/ 주정부 책임	기초 지자체
호주	5-6	m	m	m	m	m	통합 (지방분권화)	F	F,S,C,M	
벨기에-네덜란드권	6	2.5-5	보편적	22.33	조건없음	23.33	분리		F,S,C,M	
벨기에-프랑스어권	6	0-2.5 2.5-5	없음 보편적	m 28	조건있음 조건없음	m 28	분리		F,S,C,M	F,M
칠레	6	0-5 0-2 4-5	선별적 선별적 보편적	55/40 55 22	조건있음 조건있음 조건없음	55/40 55 22	통합	F,S,C,M		S

국가	의무 교육 시작 연령	아동 연령	법적이용요건		무상이용요건		유보통합 및 ECEC 책임분담			
			자격	시간 (주당)	자격	시간 (주당)	중앙 정부 구성	중앙정부 책임	지방/ 주정부 책임	기초 지자체
체코	6	5	보편적	50	조건없음	≥40	분리	F,C,M		
핀란드	7	0-6 6	보편적 보편적	50 20	조건있음 조건없음	50 20	통합	FSC	M	
프랑스	3	0-2 3-5	없음 보편적	a 24	조건있음 조건없음	40 24	분리	F,S,C,M		
독일	5-6	1-2 3-5	보편적 보편적	m m	주마다 다름 주마다 다름	A A	통합 (지방분 권화)		F,S,C,M	
이탈리아	6	3-5	보편적	40	조건없음	40	분리	F,S,C,M	F,S,C,M	F,C,M
아일랜드	m	m	m	m	m	m	분리	F,S,C,M		
일본	6	0-2 3-5	없음 없음	a a	조건있음 조건있음	55 20/50	분리	F,S,C,M	F	F
카자흐스탄	6-7	1-6	보편적	50-60	조건없음	50-60	통합	F,S,C,M	F,M	F,M
한국	6	0-5 3-5	없음 없음	a a	조건없음 조건없음	40 15-25	분리	F,S,C,M	F,M	M
룩셈부르크	4	0-3 3-5	없음 보편적	a 26	조건있음 조건없음	3 ≤26	통합	F,S,C,M		F,C
멕시코	3	0-2 3-5	없음 보편적	a 15-20	특정대상 조건없음	m 15-20	분리	F,S,C,M		
네덜란드	5	0-4	없음	a	특정대상	10	분리	F,S,M	F	
뉴질랜드	6	3-5	없음	a	조건없음	20	통합	F,S,C,M		
노르웨이	6	1-5	보편적	41	없음	a	분리	F,S,C,M		F,M
포르투갈	6	0-2 3-4 5	없음 없음 보편적	a a 40	없음 조건없음 조건없음	a 25 25	분리	F,S,C,M		F,M
슬로바키아	6	3-6	보편적	m	조건없음	m	통합	F,S,C,M	M	F
슬로베니아	6	11개월-5세	보편적	45	조건있음	45	통합	F,S,C,M		F
스웨덴	7	1-2 3-6	보편적 보편적	15-50 15-50	없음 조건있음	a 15	통합	F,S,C,M		F,M
영국-잉글랜드	5	2 3-4	없음 없음	a a	조건있음 조건없음	15 15	통합		F,S,C,M	
영국-스코틀랜드	5	3-4	보편적	16	조건없음	12.5	통합		F,S,C,M	

주: F: ECEC재정체계(Financing system of ECEC), S: 최소한의 표준설정(Minimum standard setting), C: 커리큘럼 개발(Curriculum development), M: ECEC 모니터링(Monitoring of ECEC)
 자료: OECD·교육부 광주광역시교육청·육아정책연구소(2015). Starting Strong 4 영유아교육보육 질 모니터링, 표 1.1 ECEC이용에 대한 법적 권한, pp. 21-22, 표 1.2, p. 27을 통합하여 연구자가 구성.

한편, OECD 자료를 살펴보면, 통합의 정도에 따라 완전통합, 부분통합, 이원화 체제로 구분되며, 유보통합을 구성하는 8개의 차원(행정(부처통합 등), 규제, 교육과정, 접근성, 인력, 재정지원, 기관, 개념의 통합)으로 나누어볼 수 있다. 스웨덴은 완전통합, 우리나라는 교육과정(누리과정)으로 이미 부분통합, 영국도 부분통합을 이루었다. 유아에게 제공되는 서비스는 유보통합으로 제공되는 것이 바람직하나, 체제의 측면에서는 국가 상황에 따라 유보통합/유보분리(이원화)되어 있다.

최근 해외 동향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 일본 사례이다. 일본은 현재 스가 총리가 어린이청을 제안하여 유보통합을 이루고자 하고 있다. 스가 일본 총리가 육아와 보육, 아동학대 방지 등을 총괄하는 어린이청 신설 방침을 최근 밝히면서 관련 부처 통합을 시도하고 있다. 이에 자민당은 2022년 어린이청 개설을 목표로 후생노동성, 문부과학성, 내각부 등 3개 부처의 관련 부서를 통합하는 방안을 검토하기로 하였다. 어린이청은 보육시설 정원 부족에 따른 대기아동 해소, 아동학대 방지 등 다양한 아동정책을 담당할 전망이며 특히 보육시설의 효율적 관리 운영이 관심사다(최진주, 2021). 스가 총리의 권력 하향으로 가능성의 여부를 파악할 수는 없으나, 제 3의 청인 어린이청을 통해 보육소, 유치원, 인정어린이원을 모두 통합하고자 하였다.

보육소, 유치원, 인정어린이원 등 부처별로 부서관리 설치기준, 운영 규제가 모두 다르다. 보육소는 대기인원이 넘치고, 유치원은 아이를 데리고 있는 시간이 짧고 방학도 있어 맞벌이 부모가 이용하기 어렵다는 점에서 희망자가 줄고 있다. 어린이청으로 관리부처가 통합되면 유치원에 보육 기능을 덧붙여 보육수요와 대기아동 증가, 유치원 원아감소 문제를 동시에 개선할 것으로 보고 있다. 가정폭력과 아동학대 관련 업무도 통합해 관련 업무를 단일 창구로 정리하겠다는 것이며 저출산 문제 해소에 도움일 될 것으로 기대하고 있다. 그러나 총선 앞두고 여당이 급조한 공약이라는 비판도 제기된다(최진주, 2021).

일본이 어린이청 제안이 가능했던 이유는 일본 유보전달체제의 구조 때문이다. 일본은 이미 지자체 단위에서 교육청과 지자체가 모두 통합되어있기 때문에 애초 제3의 청도 가능하였다고 볼 수 있다. 그러나 제3의 청은 우리나라 상황에 도입하기는 무리가 있다. 유아교육과 보육의 방향성, 교사양성체제, 지자체와 교육청의 분리 등의 구조와 인구구조변화 등을 고려할 때 운영의 효율성과 아동중심의 가치

와 방향성을 고려할 때 설득력이 떨어진다는 비판도 제기되고 있다. 관리부처를 따로 만든다고 해도 실질적으로 지원청과 기초지자체 수준에서는 유·보가 분리된 상태이므로 연계성의 측면에서도 설득력이 부족하다.

둘째, 싱가포르에는 ECDA가 있으나, 싱가포르 자체의 국공립 비율이 10%대로 너무 낮아, 현재 우리나라와 비교할 대상으로 다소 부적합한 측면도 있다. 2013년부터 싱가포르는 ECDA를 통해 유아교육의 질 관리와 유·보 통합적 업무를 진행해왔다. 그러나 ECDA의 최근 동향을 살펴보면 실질적 권한이 없는 위원회 수준으로는 전국 단위의 유보통합이 불가능하고 영향력이 높지 않다는 점을 확인할 수 있었다.

셋째, 스웨덴의 경우에는 교육부로 유보가 통합되어 평생교육체제 하에 유아교육과 보육 정책이 일관되게 운영되고 있고, 7세부터 의무교육이라는 점을 살펴볼 필요가 있다. 부모들과 노조의 수많은 논의 끝에 유아의 발달에 알맞게 오히려 초등을 1년 늦게 보내는 민주적 결정을 하게 되었다. 스웨덴 유아학교의 정치학은 미래 유아학교의 방향성과 가치설정에 시사점을 줄 수 있다(박창현·박선영·김영주·윤경옥, 2010).

마. ECEC 공공 재정지출의 확대

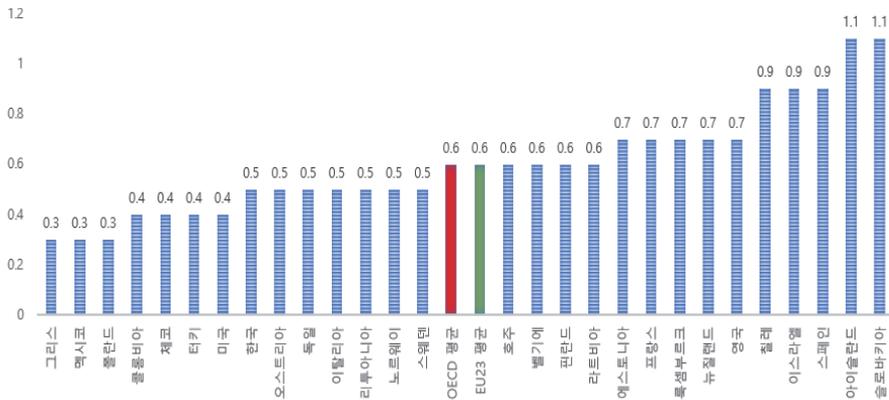
ECEC 과정을 위한 재원의 출처는 국가별로 다르나, 일반적으로 ECEC 과정의 경우 재원에 대한 책임이 지방정부로 위임된 경우가 많다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 213). 유아교육(ISCED 02)과 영아교육(ISCED 01) 간에 차이는 있지만 OECD 회원국 평균 ECEC 과정에 대한 공공투자가 실질적으로 증가하였다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 213). OECD 회원국 평균 영아교육 프로그램의 경우 공교육비의 70%가 공공지출로 구성되는 반면, 그 비율이 유아교육은 83%에 달한다. 일본과 영국만이 전체 유아교육 재원 중 민간 재원 비율이 40% 이상이였다(교육부, 교육개발원, 2020c: 213). 영국에서는 민간 재원의 대부분은 일반 가정에서 부담하며, 일본에서는 가정, 민간재단 및 기업이 ECEC 비용을 분담한다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 213).

2017년 OECD 회원국에서 ECEC 과정에 대한 평균 지출은 GDP의 0.9%를 차지하는데, 그 중 2/3 이상이 유아교육에 지출되었다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 210). 호주, 콜롬비아, 그리스, 일본과 터키는 유아교육(ISCED 02)에 GDP

의 0.3% 이하를 지출하지만, 덴마크, 아이슬란드, 이스라엘, 노르웨이와 스웨덴은 적어도 1% 지출한다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 210). 이러한 차이가 발생하는 이유는 취학률, 법적 혜택, 참여 강도, 초등학교 입학연령의 차이 때문이다.

반면, ECEC 과정에 대한 국가 간 지출 차이는 유아교육 기간과도 관련이 있다. 호주, 아일랜드와 영 국과 같이 초등교육 시작연령이 빨라서 유아교육 기간이 단축 되는 경우 OECD 회원국 평균보다 GDP 대비 ECEC 과정에 대한 지출이 적은 편 이다(교육부, 교육개발원, 2020c: 210). 마찬가지로, 에스토니아, 핀란드, 라트비아 와 스웨덴과 같이 초등교육 시작연령이 늦을 경우, OECD 회원국 평균보다 GDP 대비 ECEC 과정에 대한 지출 비율이 큰 편이다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 210). OECD 회원국 평균 ECEC 과정 및 초등교육과정에 취학한 3~5세 아동에 대한 GDP 대비 공공교육비는 0.6%이다(교육부, 한국교육개발원, 2020c: 210).

[그림 II-3-19] 3-5세 GDP대비 아동에 대한 평균 지출 비율(2018)



주: 국가명은 내림차순임
 자료: OECD(2020). Education at a Glance 2020, p.225를 연구진이 재구성

바. 교육과정 운영

1) 국내: 국가수준의 유치원·어린이집 공통 교육보육과정 시행

2011년 7월 유아교육·보육에 대한 국가의 책임을 강화하고자 만 5세 공통과정 인 「5세 누리과정」 고시를 시작으로, 2012년 3월부터 시행되는 5세 누리과정에 이어 2012년 7월에는 「3~5세 연령별 누리과정」이 고시되었다. 이후 2013년부터

「3~5세 연령별 누리과정」이 시행된 이후, 2017년 12월 교육부에서 ‘유아교육 혁신방안’이 발표되며, 유아가 중심이 되는 놀이 위주의 교육과정 개편으로 방향이 수립되었다(교육부 보도자료, 2017. 12. 27). 본 자료에서 개정 교육과정의 구성 방향은 지나치게 세부적인 교사용 지침서 등으로 현장의 교육 자율성이 훼손된 부분을 점검하고 현장 자율성 존중을 위해 세부내용 삭제 등을 제안하였다(교육부·보건복지부, 2020a, 2020b, 2020c). 그리고 2020년 3월부터 전국 유치원, 어린이집에 2019 개정 누리과정이 적용되고 있다.

그동안 「3~5세 연령별 누리과정」이 시행됨에 따라 정책적 측면에서는 유치원과 어린이집 이용률 증가, 비용지원 혜택 유아 수 증가 및 공교육보육 확대, 부모들의 만족도 증가, 생애초기 출발 평등선 보장, 유치원과 어린이집 유아의 역량 강화, 누리과정 담당 교원의 자격 향상 및 처우 개선 등의 긍정적 효과를 가져왔다(이운진·김지현·이민경, 2016; 이진화·박창현·윤지연, 2015).

2) 국외

OECD 및 EU 회원국의 대부분은 국가수준의 교육보육과정 및 유아기 표준에 대한 최소한의 기준을 제시하고 있다. 국가수준의 교육보육과정 및 유아기 표준은 유아교육과 보육서비스 질 관리를 위한 중추적 역할을 한다. 잘 계획된 교육과정은 주요 학습 영역을 포괄하며, 아동이 지속적으로 발달할 수 있도록 교사에게 실질적 가이드라인을 제시한다.

교육과정 개발은 국가 수준의 중요한 업무이기 때문에, 대부분 정부에서 관리하지만, OECD 회원국 중 6개 국가만이 이 책임을 지방정부로 분산시켰다(OECD, 2012). 또한, 뉴질랜드와 룩셈부르크를 포함한 15개 회원국에서는 국가에서 기관 등록 및 승인을 관장하지만, 대부분의 국가에서는 이 책임을 독일과 이탈리아와 같이 주 정부나, 노르웨이와 스웨덴 같이 지방자치단체에 일임하였다(OECD, 2012). 지역마다 편차는 있지만, 유아기 표준 및 교육과정 운영 지침을 의무화하고 있으며, ECEC 연령에 속하는 모든 그룹에 교육과정을 시행하고 있다(OECD, 2012). 독일의 경우, 연령이 통합된 형태로 교육과정이 구성되었지만, 한국과 스코틀랜드의 경우, 연령별로 교육과정이 구성되어 있다(OECD, 2012). 대다수가 국가수준의 교육과정 및 유아기 표준을 도입하여 유아교육과 보육의 질을 관리하고 있다.

〈표 II-3-7〉 OECD회원국의 국가수준의 유아교육·보육과정/유아기 학습 및 발달 표준 운영현황

국가	연령	교육과정명	국가	연령	교육과정명
오스트레일리아	0-5	Belonging, Being, Becoming - Early Years Learning Framework for Australia	대한민국	3-5	Nuri Curriculum
				0-2	표준보육과정
프랑스	2.5-5	National curriculum for the ecole maternelle	룩셈부르크	3-5	Standardized childcare curriculum
벨기에 (flemish comm.)	2.5-5	Ontwikkeingsdoelen	멕시코	0-2/3-5	Le plan detudes
벨기에 (Flench comm.)	2.5-5		네덜란드	2.5-4	Childcare Curriculum
캐나다 (브리티쉬 컬럼비아)	0-5	British Columbia Early Learning Framework for 0-5 years olds	뉴질랜드	0-5	Early childhood edcation curriculum
	5-6	British Columbia Early Learning Framework for 5-6 years olds	노르웨이	0-5	Development goals/competences
체코	3-5	Framework Educational Programme for Pre-school Eduation	폴란드	3-5	Te Whartiki
덴마크	0-6	Preschool curriculum Laeplaner	포르투갈	3-5	Framework Plan for the Content and Tasks of Kindergartens
에스토리아	1.5-6	Framework Curriculum of Preschool Education	슬로바키아 공화국	3-5	Core Curriculum for Preschool Education
핀란드	0-5/ 5-6	National curriculum guidelines in early childhood education	헝가리	3-5	National Core Programme of Kindergarten
스페인	0-5	Early Childhood Curriculum	아일랜드	0-5	Early Children Curriculum Framework: Alstear
독일(베를린)	0-5	Berliner Bidungsprogramm for die Bidung, Erziehung und Betreuung von kindern in Tragesesbetreuung In Brandenburg	슬로베니아	1-5	National Curriculum for Pre-school Institutions

국가	연령	교육과정명	국가	연령	교육과정명
이스라엘	3-5	Framework Programme for Preschool	이탈리아	0.3-2/3-5	Guidelines for the Curriculum
터키	3-4	Pre-school education programme	영국	0-4	Satutory Framework for the Early Years Foundation Stage
스웨덴	1-5	Laroplan for forskolan Lpfo 98	미국 (조지아)	2-5	Geogla's Pre-k Content Standards
	6	Laroplan for grundskolan, forskleklassen och fritidshemmet Lgr 11	미국 (메사추세츠)	3-5	Guidelines for Preschool Learning Experiences
			미국 (노스캐롤라이나)	3-5	Early Learning Standards for North Carolina Preschoolers and Strategies to Guide Their

주: 국가별, 주별 교육과정이 다양하므로 연구진이 임의로 선택한 주의 교육보육과정을 중심으로 제시함.
 자료: OECD(2012). Starting Strong III, pp.99-100.를 연구진이 재구성

4. 정책 핵심 관계자 의견 정리

연구진은 현장의 의견을 알아보기 위해 유아완전무상교육, 의무교육, 유보통합, 유아학교 명칭 변경, 학제개편 등의 핵심 주제들을 중심으로 각 단체별 의견을 정리하였다.

가. 유아완전무상교육에 대한 의견

유아완전무상교육에 대해 유아교육 보육계, 부모단체 모두 대부분 찬성하는 입장이었다. 다만, 단체의 입장에 따라 재정지원수준, 전제조건, 유보 형평성 문제 등에 대한 의견이 조금씩 달랐으며, 소수 반대 의견도 있었다. 유아완전무상교육을 해야 하는 주요 이유는 유아완전무상교육은 유아교육의 공교육화 및 의무교육화를 위한 첫걸음이며, 모든 유아의 출발선 평등 실현이기 때문이었다.

유아교육과 교육계에서는 대부분 찬성 입장을 나타냈고, 소수 반대의 경우, 완전 무상을 해도 표준유아교육비에 급식비, 특성화활동비, 방과후과정비가 제외되기

때문에 학부모 수익자부담을 제로로 만들기는 어렵다는 주장이었다. 초중등 및 재
정학자들은 재원 마련이 어렵기때문에 표준유아교육비 수준의 재정지원이 어렵다
고 보았으나, 대부분 표준유아교육비 수준만큼의 재정지원이 필요하다고 보았다.
만약 재원 마련의 어려움이 있다면, 국공립유치원은 이미 완전 무상의 수준이므로,
사립유치원 교사 인건비 지원 등이 필요하다고 보았다. 완전유아무상교육이 학부
모들에게 체감이 되고 체제개편으로 자리잡기 위해서는 사립유치원의 체제 개편이
대부분 필요하다고 보았는데, 특히 사립유치원의 법인화를 통한 사립학교 지원체
제 구축, 완전무상을 하고도 수익자부담금을 더 견제 되면 처벌하는 조항 만들기
등과 같은 규제 조치에 대한 제안도 있었다. 이에 사립유치원의 확실한 퇴로를 마
련해야한다는 주장도 있었다. 또한 유아 무상교육의 경우, 유아학교 체제 하의 미
래 의무교육 체제로 가기 위한 전 단계로 보고 사립유치원들이 법인화를 거부하면
매입형 유치원 방식으로 사유재산을 보상 후, 공립화하는 방향에 대한 제안도 있었
다. 전제조건으로 대부분 공립전환, 사립유치원 법인화, 연령별 이원화를 통한 3-5
세 유아학교 체제 구축을 가장 중요하게 보았다. 유-보 형평성 제고 차원에서 표준
유아교육비 재정지원을 동등하게 3-5세 유아에게 제공해야한다는 차원에서는 대
부분 동의하였고, 교육부로의 유보 일원화를 통해 교사 양성체제 개편이 필요하
고 보았다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 II-4-1〉 유아완전무상교육에 대한 정책 핵심 관계자들의 의견 정리표(유아교육, 교육계)

핵심 관계자	찬반	재정지원수준	전제조건	무상보육,교육 형평성 제고	주요의견
국공립유치원 교원연합회	부분 찬성	- 우선적으로 교사 처우개선비 추가 지원 필요 - 표준유아교육비 수준까지 가능, 현실적어려움	- 표준유아교육비 의 사인 적용은 부정적 - 공립전환 필요		- 표준유아교육비 지원이라도 방과 후 특성화비를 받게 되면 학부 모부담금은 여전 히 줄지 않음.
한국교원단체 총연합회	(적극) 찬성	- 유아교육에 관련 일체의 경비 - 정부예산에 따라 순차적으로 초등 수준까지의 재정 지원 필요	- 유아완전무상을 위한 교육예산 마련(재원확보)	- 3-5세 유아무상 교육, 보육 격차 문제는 유보일원 화 제도로 해결 가능 - 보육지원은 국민 합의, 국가재정상 황 종합고려 필요	- 유아교육법에 무 상교육 근거조항 이 이미 존재 - 국가우선 투자 대상, 목표가 되 어야 함 - 연령별 일원화필 요

핵심 관계자	찬반	재정지원수준	전제조건	무상보육,교육 형평성 제고	주요의견
교사노동조합 연맹	찬성	<ul style="list-style-type: none"> - 국공립유치원은 기존 지원유지, 완전 무상급식 실현, 수익자부담금이 발생하지 않도록 개선 - 사립유치원은 사립학교와 같은 재정지원 필요(학교법인화 전제, 부모의 특성화교육에 대한 요구를 줄이는 정책 필요) 	<ul style="list-style-type: none"> - 사립유치원 학교 법인화 - 학교법인화 거부 시 매입형 유치원 방식으로 사유재산(현물) 보상후, 부지를 공립유치원으로 재사용하는 방향으로 개편 - 연령별 이원화(유치원, 어린이집 완전 이원화) 	<ul style="list-style-type: none"> - 3-5세, 0-2세 연령별로 분리하여 무상교육과 보육 논의 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 완전 무상교육은 유아교육의 공공육화 및 의무교육화를 위한 첫 걸음 - 모든 유아의 출발전 평등 가능 - 특성화는 재정지원에서 제외 - 완전무상교육해도 체감도가 높지 않을 것임.
전국교직원 노동조합	찬성	<ul style="list-style-type: none"> - 현재 국공립은 지금도 가능함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 사립의 회계투명성 강화하여 준비되면 가능 - 교사 인건비를 충분히 확보 하는 방향으로 지원(사립, 통학차량비, 인건비 지원) 		<ul style="list-style-type: none"> - 특성화, 급식 문제 해결필요 - 사립유치원 여전히 회계투명성 부족
한국사립유치원 협의회	찬성	<ul style="list-style-type: none"> - 표준유아교육비 산정 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 사립표준유아교육비 별도 산정 필요 		<ul style="list-style-type: none"> - 교육기회 평등성, 인구절벽위기 해소장안으로 완전무상 필요
전국공영형 유치원	찬성	<ul style="list-style-type: none"> - 표준유아교육비 수준의 재정지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 사립유치원의 법인화 - 공영형 유치원이 사립유치원의 주요 모델로 자리매김하고 있음. 		<ul style="list-style-type: none"> - 공영형유치원의 확대, 활성화
협동조합형 유치원	찬성	<ul style="list-style-type: none"> - 교직원 인건비, 운영비, 시설비 등 공립과 동등한 수준 - 방과후과정교사의 인건비도 교육과정교사와 동일한 수준 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 국공립유치원의 단점(부모의 입장: 특성화활동 미운영, 방과후과정반 운영에 대한 불만 등)을 보완, 사립유치원의 다양한 특성을 존중하고 고려하여 점차적으로 확대하는 정교한 모델의 개발이 우선필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 무상교육 시작과 동시에 동등한 조건 - 어린이집 교사도 만3-5세 교사는 유치원정교사 자격증 소지자로 채용 	

핵심 관계자	찬반	재정지원수준	전제조건	무상보육,교육 형평성 제고	주요의견
유아교육행정 협의회 및 국공립유치원 원감	찬성 (일부 반대)	<ul style="list-style-type: none"> -공사립 동일수준 재정지원 -사립유치원 교사 인건비 가장 우선 지원 -부모부담이 제로가 되어야 함. -사립학교법적용, 국가호봉으로 사립교원 지원 	<ul style="list-style-type: none"> -사립유치원 법인화, 재정공개, 투명성 강화 -유치원 시설 및 교직원 관리 및 기준 충족 -공사립유치원 학사운영 나이스 운영 -유아학교명칭변경 및 의무교육 우선 -완전무상교육대상연령 선정 -수익자부담격차 큰 유치원 반발 대응필요 	<ul style="list-style-type: none"> -3-5세 교육부에서 통합관리 필요 -기본교육활동비는 동일, 동일연령지원금은 같도록 지원 -0-2세, 3-5세 연령별 이원화 필요 	<ul style="list-style-type: none"> -(일부반대이유) -사립유치원의 경우 교원인건비 일부, 유아학비를 공립의 4배 이상 현재 지원하고 있기 때문 -초중등도 완전무상인함. -기본과정 완전무상, 방과후 과정 운영비, 특성화 비용 등은 수익자부담 필요
한국유아교육 학회, 한국열린유아 교육학회, 한국영유아교원 교육학회	찬성	<ul style="list-style-type: none"> -표준유아교육비 수준의 완전무상 교육 	<ul style="list-style-type: none"> -연령별 이원화 -유보통합 필요 	<ul style="list-style-type: none"> -교육부 0-5세 통합, 법적정도 필요 	<ul style="list-style-type: none"> -유-어 기능 유사, 미래인구유지를 위해 유보가 서로 상생
시도교육청 유아교육담당	찬성 (일부 반대 또는 부분 찬성)	<ul style="list-style-type: none"> -표준유아교육비 수준 -현재국공립 학비 수준 지원 -사립유치원 인건비지원 -완전무상은 지금도 가능할 수 있음 -부모부담금 제로 -국공립은 현재수준, 사립은 누리과정비+학부모 부담금 전국평균금액 	<ul style="list-style-type: none"> -연령별 무상교육 지원 필요 -유아학교 모델 필요 -사립유치원 법인화 -완전무상교육시 학부모 재정부담 없애는 조건이 고려되어야(위반시 지원금 지급정지 등) -사립유치원회계 투명성 보장 -교사인건비 전액 지급 -통학버스운영 및 방학중 급식 인력 지원 -공사립 적정 원비책정필요 	<ul style="list-style-type: none"> -어린이집과 표준교육비 동일적용 필요 -유치원 어린이집 연령별 이원화 -어린이집 대상 유아 무상교육보다 가정양육 권장 	<ul style="list-style-type: none"> -만5세 의무, 3-4세 -교육과정, 돌봄은 무상, 특성화는 수익자 부담으로 가야함. -무상급식도 함께 고려해야함. -사립교원 교직원 보수체계 정비 필요(인건비 지급 기준 책정필요) -반대)학부모부담금 출지 않을 것으로 예상, 무상 보다는 의무교육 우선 -의무교육 가가전 단계로의 무상교육 필요

핵심 관계자	찬반	재정지원수준	전제조건	무상보육,교육 형평성 제고	주요의견
재정 및 초중등학교	찬성	<ul style="list-style-type: none"> - 표준유아교육 수준(전액 무상은 어려울 수 있음) - 초중등에 준하는 수준 - 사람은 인건비 지원 선호 	<ul style="list-style-type: none"> - 어린이집 유아교육지원특별회계 정리 후, 재정지원 필요(분리 또는 교육부 일원화) - 경제성장률, 지방교육재정 고려 필요 - 사립유치원 자율성, 사유재산 인정 및 보장 필요 - 법인, 사인 차등 지원보다 모두 지원 필요 - 5세부터 단계적 무상 가능 - 사립법인화는 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> - 유보 체제개편을 통한 유보통합은 필요 - 대선공약에 정부 정부조직법 개정 필요 - 복지부의 보육국을 교육부로 이관 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 재원가능, 무상 범위확대 추세, 교육기본권보장 차원 - 사립유치원 상생 정책 필요 - 공립만 더 안 만들면 3-4세까지 단계적 무상교육 확대 가능 - 사립유치원 퇴로 마련 필요

보육계와 부모단체 쪽에서도 대부분 찬성의 의견이었다. 유보 또는 반대의견이 일부 있었는데, 한국어린이집총연합회 민간, 가정 어린이집은 완전무상보육을 해도 수익자부담이 필요하고 이를 운영자가 책임지는 구조가 생길 것을 염려하였다. 보육계와 부모단체 쪽에서도 유아무상교육을 이미 실행하고 있으나, 시설 간 격차가 크고, 학부모들의 체감 효과가 낮다는 점에 동의하고, 모든 유아들에게 동등한 지원이 필요함에는 동의하는 것으로 나타났다.

보육학계는 완전무상이라는 목표 자체가 비현실적이며 여전히 특별활동비 등의 추가비용이 발생하므로 학부모 부담금 제로가 되기 어렵다는 주장이었다. 정치하는 엄마들, 육아종합지원센터 전국시군구협의회의 경우에도 유아무상교육의 개념적 정의를 다시 해야한다는 의견이 있었다. 유아무상교육이 유아교육과 보육의 문제를 모두 해결해주는 것은 아니며, 정치적으로 활용될 가능성이 높은 용어이므로 주의가 필요하다는 의견이었다. 완전무상교육 또는 보육의 개념에 대해서도 각자 의견이 달랐다. 다만, 동의하는 지점은 표준유아교육비가 표준보육비보다 높기 때문에 유치원이 더 유리하다고 인식하고 있었고, 유보통합이 전제가 되어야 함을 강조하였다. 한국어린이집총연합회 소속 어린이집 관계자들 2만 6164명 설문조사 결과,

유치원-어린이집 일원화 시 교육부 관할 통합에 압도적 찬성을 했다고 보도되었는데(권현경, 2021), 여전히 민간어린이집에서는 유보통합시 교보청을 신설하여 통합되기를 요청하기도 하였다. 정치하는엄마들은 사립유치원의 원비가 자율결정은 유아무상교육과 배치되는 개념이라고 인식하였으며, 공공성이 확보되어야 완전무상교육비를 지원하는 것이 맞다고 주장하였다. 수도권생태유아공동체 생협은 완전무상교육도 중요하나 재정지원보다 교육의 질이 중요함을 강조하였고, 교육부로의 유보 일원화를 통해 유치원과 어린이집의 격차를 해소하며 평등한 교육을 실현할 수 있는 여건을 마련해야한다고 강조하였다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 II-4-2〉 유아원전무상교육에 대한 정책 핵심 관계자들의 의견 정리표(보육계, 부모단체)

핵심 관계자	찬반	재정지원수준	전제조건	무상보육,교육 형평성 제고	주요의견
한국어린이집 총연합회	[국공립] 찬성 [법·단] 찬성 (직장) 찬성 (민간) 반대 (가정) 반대	(국공립) 무상보육은 학부모들이 부담하는 기타필요 경비까지 포함하여 국가에서 지원 (법·단) 모든 부분 국가 지원 (직장) 급식비, 특성화비 포함 (민간)아동당 지원이 아닌 반 지원, 보육료에 기타종사자의 인건비가 별도로 지원 (가정) 의견없음	(국공립) 유보통합 우선 (법·단) 유보통합 우선 (직장) 특별활동 기준안 마련 (민간) 보육료 자부담라면, 영유아보육법 제3,4조를 근거로 지원가능 (가정) -	(국공립)유보통합 (법·단)유보통합먼저, 부족한 부분 해소 방법 (직장) 연령별 교육과정을 고시하여 맞춤 (민간) 유보일원화로 형평성을 맞추고, 별도의 교보청 신설 (가정) -	- 민간: 완전 무상보육은 반대, 재정적 뒷받침 어려우며, 운영 책임은 운영자부담이 될것으로 예상 - 가정: 완전 무상보육이 아닌 각 기관이 운영하는 특색 프로그램에 따라 부모 부담금 일부 지원필요
육아종합지원 센터 전국시군구 협의회	-	- 적정무상보육비 책정 필요, 보육료 현실화	- 공립과 민간을 완전히 구분하여 공공성 띄는 기관이 80%가 되어야 함. - 기관지원 필요	- 이미 정책적으로 유보는 통합되어 있음. 유치원이 교육과 재정에 더 유리함.	- 무상보육이 정치적 목표로 시작되었음. 필요한 부분만 해결필요
한국아동학회, 한국보육학회, 한국보육지원 학회	-	- 유아1인당교육비 비산출필요 - 특별활동은 부모 추가부담임(교육 과정에 포함 필요)	- 유보통합, 체제개편 논의이후 무상보육, 의무교육 논의 가능		- 완전무상의 목적과 범위가 모호, 비실현적인 단어임 - 현재 비용을 적절수준을 상향

핵심 관계자	찬반	재정지원수준	전제조건	무상보육,교육 형평성 제고	주요의견
					하는 것이 의미 있음 - 특별활동비 등 추가비용 발생할 수 있음
공공운수노조 보육지부	찬성	- 무상보육의 범위 논의 필요(특별동비는 부모부담) - 표준보육비만큼의 지원 필요	- 원장급여설정기준 마련 - 시간당 임금의 개념도 도입 필요	- 보육교사와 유치원교사에 대한 차별적 인식 존재 - 유보 일원화 필요 - 보육교사 수업준비시간 필요	- 무상보육 시행시 보육교사 기본권리 및 처우 보장 필요 - 무상보육비 중 인건비 교사 직접 지급, 부모결제가 아닌 원에 직접지급방식으로 개선
수도권생태 유아공동체 생협	적극 찬성	- 교육에 들어가는 일체의 경비 지원 - 방과후 과정 운영에 필요한 인건비도 지원 필요	- 사립교사 인건비 교사 직접 지원 필요 - 급식비와 운영비 등은 기관지원 - 충분한 공간 확보, 교사대 유아비율의 감소, 바깥 놀이터와 자연 녹지 공간의 확보, 교사들의 상호작용 능력과 부모 상담에 대한 전문화된 교육 등 포함	- 모든 영유아들의 동등한 교육, 지원받을 권리(시설격차, 교육과정 격차 해소) - 교육부와 교육청으로 일원화하는 유보 일원화 체제 개혁이 선행 - 형평성은 돈의 문제가 아니라 교육의 질이 기준	- 무상교육을 이미 실행하고 있으나, 시설 간 격차가 크고, 학부모들의 체감 효과가 낮음. - 모든 유아들에 대한 동등한 지원 필요
장애영유아를 위한 어린이집	찬성	- 표준보육비 현실화 필요	- 유보통합 필요		- 무상교육(보육)보다 유보통합 우선 필요
정치하는 엄마들	찬성	-	- 유-어 교육시간 일원화 필요 - 사립유치원 원비 자율결정은 무상교육에 반함. - 원장 월급 상한선 마련 필요	- 유-어 격차 해소 필요(급식, 돌봄 등)	- 무상교육 용역사용 제고 필요 - 무상과 서비스 질 제고 함깨가야 함. - 보육료 바우처/기관지원금/양육수당 수준격차 해소 필요

나. 유아의무교육(기간학제화)에 대한 의견

유아교육과 교육계는 유아의무교육(기간학제화)에 대해서 유아교육계는 대부분 찬성이나, 일부 반대의견이 존재하였다. 유아의무교육을 해야하는 이유는 유아의 교육권, 국가책임, 평등성, 가정환경에 따른 교육격차 해소, 생애초기교육에 대한 투자대비 효과 차원에서 의무교육이 필요하다는 것이었다. 특히 완전무상으로는 재정지원순위에서 밀리고, 의무교육을 하면 완전무상도 동시에 가능할 것이라고 생각하였다. 또한 부모부담금을 확실하게 줄일 수 있을 것이라고 생각하였다. 지역·경제적인 이유와 상관없이 모든 유아가 같은 출발선 보장이 가능하고, 어린이 영·유치원 등의 과도한 사교육 예방도 가능하며, 수업일수를 적절히 조정, 대안을 세우면 유아의무교육도 충분히 가능하다는 것이다.

반면 재정 및 초중등학계의 경우, 의무교육을 해야하는 설득 논리가 아직은 부족하며, 의무교육의 강제성, 학부모 선택권 침해 등의 이유로 대체적으로 반대 의견을 제시하였다. 또한 사립유치원을 고려할 때 의무교육이 현실적으로 어려우며, 의무교육을 위해서는 사립유치원에 과감히 퇴로를 마련해야한다는 점도 강조한 바 있다.

유아교육계에서는 대부분 강한 찬성을 보였으며, 의무교육을 실현하기 위해서는 완전무상교육과 유·보의 연령별 이원화(3-5, 0-2세)가 반드시 선행되어야 하며, 재원 마련 등을 위해 대부분 단계적 시행에 찬성하였다. 교사노동조합연맹, 전국교직원노동조합의 경우는 3-5세 한번에 무상교육 실현을 제안하였다. 완전무상교육과 마찬가지로 사립유치원의 법인화가 강력하게 필요하다고 보았다. 이에 공영형 유치원 정책을 지속해야 한다고 주장하였다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 II-4-3〉 유아의무교육(기간학제화)에 대한 정책 핵심 관계자들의 의견 정리표(유아교육, 교육계)

핵심 관계자	찬반	전제조건	단계적 시행	보육체제개편	주요의견
국공립유치원 교원연합회	찬성	- 교육부로의 유보 통합 선행	- (찬성) 국공립 이용률 80%이 상일 때 만5세 부터 단계적 의 무교육 필요	- 연령별 이원화 - 보육교사 연수 필요	- 전문성의 격차를 줄여야 함. - 차별없는 양질의 교육 가능, 사교 육 줄 것임
한국교원단체 총연합회	찬성 (신중)	- 무상교육 이후 의무교육검토 가 능 - 재원확보와 사회	- (찬성)무상이후 단계적 접근 필요	- 연령별 이원화 필요 - 특정연령대 의무 교육지정하면 가	- 의무교육의 강제 성 제고, 지역별 격차 없는 환경 구축 검토

핵심 관계자	찬반	전제조건	단계적 시행	보육체제개편	주요의견
		적합이필요 - 만 5세부터 점진적 확대		능	
교사노동조합연맹	적극 찬성	- 사립유치원 학교 법인화 - 학교법인화 거부 시 매입형 유치원 방식으로 사유재산(현물) 보상후, 부지를 공립유치원으로 재사용하는 방향으로 개편 - 연령별 이원화(유치원, 어린이집 완전 이원화)	- (반대)만3-5세 모두 한 번에 시작(단계적 시행은 기간격차를 벌릴 수 있음)	- 연령별 이원화	- 지역·경제적인 이유와 상관없이 모든 유아가 같은 출발선 보장 가능 - 영어학원 등의 과도한 사교육 예방도 가능 - 수업일수 적절 조정, 대안을 세우면 의무교육 충분히 가능
전국교직원노동조합	찬성	- 연령별 이원화 필요 - 현실적으로 실현 가능성 측면에서 어려움 예상 - 사립유치원 법인화 등 공공성강화 - 정부의 의지가 있다면 재원 마련 가능 - 의무교육하려면, 인프라 확실히 해 마련 필요	- 단계적 반대 - 4-5세 또는 3-5세 가능	- 연령별 이원화 필요 - 유보통합 전제 필요(일부의견)	- 홈스쿨링 인정, 학군제, 학부모 선택 보장필요 - 모두의 교육받을 권리 존중 필요 - 특성화교육으로 공사립경쟁 구조를 해소할수 있음. - 유아국가책임, 제대로 교육가능 - 의무가 아니라서 WEE센터 참여 못함.
전국공영형유치원	찬성	- 공영형유치원은 의무교육의 초석이 됨	- 단계적, 3-5세 가능		- 공영형유치원 확대 필요 - 교육부 사업 종료 방향성 설정의 어려움
협동조합형유치원	찬성	- 교육의 다양성과 자율성, 교원연수의 확대 - 재정적 지원확대, 공공성 강화	- (찬성) 5세부터 단계적으로 시작 - 3세는 기관과 가정양육 중 부모가 선택할 기회 제공 필요	- 의무교육기관에는 유치원, 어린이집이 함께 포함되어야 함.	- 의무교육을 통해 교육의 질향상 가능
유아교육행정협의회 및 국공립유치원원감	강한 찬성	- 사립유치원, 어린이집 법인전환 필요 - 공영형유치원 활	- 3-5세 한번에 실시 우세(재원확보를 위해 만5세부터 연	- 보육교사의 유아학교 정교사로 전환교육필요 - 연령별 이원화	- 교육권, 국가책임, 평등성, 가환환경에 따른 교육격차 해소,

핵심 관계자	찬반	전제조건	단계적 시행	보육체제개편	주요의견
		<ul style="list-style-type: none"> 성화 -공사립유치원 학사운영 나이스 운영, -유보법령정비 등을 위한 위원회 구성으로 체제 정비 필요 -유보통합 및 연령별 이원화 	<ul style="list-style-type: none"> 연별 단계적 실시 가능) 	<ul style="list-style-type: none"> 우선(0-2세 돌봄, 3-5세 교육) 	<ul style="list-style-type: none"> 생애초기교육에 대한 투자대비 효과차원에서 지원 필요
한국유아교육학회, 한국열린유아교육학회, 한국영유아교원교육학회	찬성	<ul style="list-style-type: none"> -학교의 질 균등, 교사 배치, 무상교육이 먼저, 유보통합 문제가 해결되어야 가능 -어린이집 유치원과의 균형, 이수 학점 단위 통일 필요 -3-5세 교육과정 연령별구분이 명확하게 될 것 	<ul style="list-style-type: none"> -(찬성) 국가재정의 문제로 단계적 확대 필요 	<ul style="list-style-type: none"> -유보통합 필요 	<ul style="list-style-type: none"> -유아중심으로 가야하며, 사회적 합의 필요 -의무교육 가야 우선순위로 지원 받음. 무상은 순위 싸움을 해야 함.
시도교육청 유아교육담당	찬성 (일부 반대)	<ul style="list-style-type: none"> -유아학교 명칭 변경 필요 -완전무상보다 의무교육 필요 -학군제, 사립유치원 운영시스템 개선필요 -사립유치원 법인화, 운영가능한 사립대상 의무교육 실시 	<ul style="list-style-type: none"> -만 5세 의무교육 체제 구축 필요 -만5세, 4-5세부터 단계적으로 가능 	<ul style="list-style-type: none"> -다양한 안을 만들어 만 5세 의무교육 실현 가능 -유보통합 필요 -연령별 이원화 -0-5세 평생교육 체제 구축 -교원자격조건 통합, 의무교육에 따른 학교시설설비기준 마련 -4-5세 유치원의 무교육, 0-3세 어린이집 보육안 제안 	<ul style="list-style-type: none"> -공론화 청구 필요 -제반 시스템 정비 -발달에 적합한 보편적 교육 수혜 가능 -부모선택 필요 (의무와 무상의 차이 모름) -의무를 권리로 이해서킬 필요
재정 및 초중등학계	반대	<ul style="list-style-type: none"> -만5세 초등취학 가능성 -강제성, 부모선택권 침해가능성, 통학거리 학생 의무배치 문제 			<ul style="list-style-type: none"> -왜 해야하는지 설득논리 필요 -의무보다는 완전 무상을 사립유치원과 상생하는 방향 -사립유치원 퇴로 마련 필요

보육계와 부모단체의 경우에도 일부 반대가 있었으나 대부분 찬성이었다. 어린 이집 운영자들의 경우 유보통합이 전제된다면 대부분 찬성하는 입장이었다. 민간, 가정어린이집도 찬성 입장을 보였다. 그 이유는 모든 아동의 동등한 교육권 보장, 교육보육의 국가책임제 때문이었다. 민간, 가정어린이집의 경우, 완전무상교육에 대한 의견과 마찬가지로 교보청(교육-보육청, 이하 교보청)으로의 유보통합을 전제 할 것을 주장하기도 하였다.

유아의무교육에 대한 반대는 적었으나, 반대 이유는 부모의 선택권이 침해될 수 있고 학교화되면서 선행학습 등이 빨라져 유아 사교육 시장이 확대될 것을 우려했 기 때문이었다. 예컨대, 정치하는엄마들은 무상으로도 국가책임이 가능한데, 굳이 의무교육을 해야하는 이유에 대한 의문을 제기하였다.

반면 유아의무교육에 찬성이지만, 우려되는 점을 제시하기도 하였는데, 보육교 사노조는 만 5세부터 의무교육이 되면 만 5세가 초등 예비 1학년으로 전락하게 될 것, 학교화될 것을 우려하였다. 또한 놀이중심, 유아중심 교육과정 운영이 경직 된 시스템에서 가능할지에 대해 문제를 제기하기도 하였다. 아울러 의무교육을 한 다면, 돌봄체제도 함께 강화되어야 한다고 강조하였다. 이를 위해 대부분 국민을 설득하는 과정이 필요하다는 점에 동의하였다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 II-4-4〉 유아의무교육(기간학제화)에 대한 정책 핵심 관계자들의 의견 정리표(보육계, 부모단체)

핵심 관계자	찬반	전제조건	단계적 시행	보육체제개편	주요의견
한국어린이집 총연합회	찬성 (법·단) 찬성 (직장) 찬성 (민간) 찬성 완전 의무는 반대 (가정) 찬성	(국공립)유보통합 우선, 만4-5세 시행 가능 (법·단) 어린이집 과 유치원의 격차 해소 (직장) 국가수준으로 교직원 인건비 지원, 교직원 자격 기준 강화 (민간)민간, 사립에 대한 재정적 지원을 정확하게 체계화 후 시행 (가정) 어떠한 불평등도 없어야 함.	(국공립) 연령별 단계적 시행필요 (법·단) 단계적 시행 필요 (직장) 만5세부터 단계적 시행 필요 (민간) 단계적 시행 필요, 만5세 초 등 취학 반대 한 (가정) 단계적 시행 필요	(국공립) 유보통합 (법·단) 유보통합 (직장) 부처 일원화로 유보통합 필요 (민간) 유보일원화, 별도의 교보청 신설 (가정) 제 3의 기관(예, 아동청)을 신설하여 해당 연령 관리,지원 필요	(국공립) 유아반을 대상, 만 5세부터 단계적 시행필요 (법·단) 유아의무 교육은 유치원, 어린이집 동일시행 필요 (직장) 모든 아동의 동등한 교육을 받을 권리가 있음. (민간) 완전 의무 교육은 반대. 재정적 부담을 운영자가 질수 있을 것을 우려 (가정) 저출산 고령화 시대에 출생

핵심 관계자	찬반	전제조건	단계적 시행	보육체제개편	주요의견
					아동에 대한 양육과 교육은 국가적 과업임
육아종합지원센터 전국시군구협의회	반대			- 소규모 어린이집은 유치원과 경쟁에서 이길 수 없음.	- 만5세 의무교육은 유치원으로 통합되는 것이므로, 유보 모두 반대일 것으로 판단 - 유치원과 어린이집 경쟁 어렵고, 소규모 어린이집 폐원위기에 있음.
한국아동학회, 한국보육학회, 한국보육지원학회	부분 찬성 (5세 가능)	- K의무교육진행하면 공립학교와 교원확보 필요 - 종일반운영 확대가 필요할수 있음	-3-4세 반대	- 의무교육 연령의 결정에 따라 해당 연령은 유보통합으로 가야함. - 교사체계 통합도 동시에 이루어져야함.	- 3-5세 의무교육 반대 - 부모선택권 침해, 홈스쿨링이나 유아사교육 시장 방항전화 예상
공공운수노조 보육지부	찬성	- 교육보육 평등성 차원에서 시행 필요 - 의무교육 필요이유에 대한 부모 설득 필요		- 유-보 편차가 클 것으로 판단, 유치원 선호 가능성 존재	- 만5세 예비1학년으로 전략될 가능성 우려 - 만 5세 담임 초 등준비 부담 가능성
수도권생태 유아공동체 생협	찬성	- 유보일원화와 공공성 확대 정책의 선행 필요 - 사립, 민간 80%의 비율에서 의무교육화는 불가능함.	- 단계적 시행보다 유보일원화가 먼저 - 충분한 자원 및 공간 확보 필요 - 사립, 민간의 법인화(법인화 불가시 초기투자금 국가 보상을 통해 폐원 유도, 매입형 유치원 진행) - 교사 자격체계 정비 - 유보일원화에 대한 교육감 설득 필요	- 교육부로의 일원화, 교사 자격개편, 공공성 확대 필요	- 초등과 동등한 학교급으로서의 유아교육의 학교급 권한 보장 필요(재정투자우선순위 등) - 교육의 연속성을 위해 3-5세 의무교육화 필요 - 어린 연령 학교화에 대한 부정적 인식 개선 필요 - 사립, 민간의 저항 해소 필요 - 정치적 이해관계 해소 필요

핵심 관계자	찬반	전제조건	단계적 시행	보육체제개편	주요의견
장애영유아를 위한 어린이집	찬성	- 장애영유아 의 무교육 실현 필요	- 단계적 실현가능	- 유보통합필요, 통합적체제마련 필요	- 교육부로 가도 돌봄체계 강화
정치하는 엄마들	반대	- 선행학습 등이 빨라질 가능성 우려	-	-	- 무상으로도 국 가책임 가능 - 의무교육을 하면 놀이중심이 가능할지 의문

다. 유보통합/유보일원화에 대한 의견

현재 유아교육계 유보통합 대체적 찬성이나, 찬성의 경우에도 연령별 이원화 등의 조건이 선제될 것을 강조하였다. 보육계는 대다수 찬성 입장이었고, 유아교육계는 찬성이 대수이나 소수 반대의견도 존재하였다. 그 이유는 유치원과 어린이집 교사의 자격양성체계의 차이를 좁힐 수 없다고 인식하기 때문이었다.

유보통합/유보 일원화의 경우 유아교육계와 보육계 모두 교육부로의 일원화에 대부분 찬성하였으며, 민간어린이집의 경우에만 교보청으로의 통합을 주장하였다. 교보청을 돌봄청으로 이해하는 보육인들도 있었는데, 교보청은 제 3의 청을 만들어 통합하자는 의견이나 소수가 지지하였다. 대다수의 경우, 교육지원청과 지자체 수준에서 유보가 분리되어 있는 우리나라의 현실에서 제 3의 청은 더 혼란스럽고 중앙부처의 통합을 전제로 하는 것이 보다 현실적인 의견이라고 응답하였다. 아울러 교육부로의 통합시 유아학교 체제로의 통합을 대부분 지지하였다. 유아교육계는 강력하게 유아학 교로의 유보일원화를 강조하였고, 보육계의 경우 유보통합을 전제로 하고 유아학교의 명칭 변경을 유치원만 사용하지 않고 함께 한다면 이에 동의한다는 점을 강조하였다.

유아교육계가 유보통합을 찬성하는 이유는 유보 이원화의 정책적 혼란, 행정사 무 중복, 행정지도 비일관성, 예산의 이중지출 비효율성, 소관부처 및 이해집단간의 갈등 등의 문제를 해결해야 하며, 선진국들도 교육 중심, 교육복지, 평생교육관점에서 0-5세 취학전 영유아 통합부서로 교육부를 선호하기 때문이었다. 0-2세는 돌봄이 더 필요하므로 유보 분리를 필요하다고 보았으나, 0-2세, 3-5세 연령별 이원화로 교사 자격제도를 정비한다면 교육부 내에서 통합하여 관리하는 것이 보다 영유아의 발달과 학습, 연계성의 차원에서 영유아에게 최선의 이익이 된다고 이해

하고 있었다. 장애영유아 단체도 장애유아의 의무교육 실현을 위해 유보통합/유보 일원화 정책이 우선 필요하며 교육부로의 통합을 강력하게 지지하였다.

반면, 어린이집이 유보통합/유보 일원화를 찬성하는 이유는 균질하지 못한 서비스 해소 필요, 유-어 기관, 프로그램, 교사양성과정, 처우, 교육과정 개발 및 지원 측면에서의 격차 해소, 이원화로 인한 비효율성 극복, 동일연령(3-5세) 유아의 평등성 실현과 자원중복 문제 해결, 수요자 측면에서의 효율성과 편의성 증대 때문이었다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 II-4-5〉 유보통합/유보일원화에 대한 정책 핵심 관계자들의 의견 정리표

핵심 관계자	찬반	주요의견
국공립유치원 교원연합회	찬성	- 교육부로의 유보통합, 연령별 이원화
한국교원단체 총연합회	찬성	- 0-2세 복지부, 3-5세 교육부, 연령별 이원화 가능 - 유보 이원화는 정책혼란, 행정사무 중복, 행정지도 비밀관성, 예산의 이중지출의 비효율성, 소관부처 및 이해집단간의 갈등 등 문제 발생, 유보통합을 통한 시너지 효과를 통해 공생구조로 가야함. - OECD Starting Strong 1(2001), 2(2006) 에서도 유아교육주관부처 단일화 권고, 스웨덴(1997) 교육부 통합, 영국(1999) 교육부 통합
교사노동 조합연맹	반대	- 유보통합은 교사 자격 양성 과정의 차이, 영유아기 발달 특성의 차이 등의 이유로 적합하지 않다고 판단 - 취학연령에 따라 0-2세 어린이집, 3-5세 유치원으로 연령별 이원화, 유보분리 정책 필요
전국교직원 노동조합	-	- 교사 양성, 처우개선 문제(특히 가정어린이집 격차가 클 것으로 예상) - 연령별 이원화 선제조건임(4-5세만 유치원, 만 3세 어린이집 보육도 가능). 기본교육과정/오후 돌봄반 구분 등 - 돌봄청, 교보청 반대(혼란, 업무부담 등)
전국 공영형유치원	찬성	- 유보통합은 찬성, 유보 체제개편을 통한 사립유아학교 체계 마련 필요 - 건강한 사립학교로서 자리잡을 수 있어야 함.
협동조합형 유치원	조건부 찬성	- 어린이집과 유치원의 장점을 수용, 안정적인 통합이 된다면 찬성 - 유치원 어린이집의 차이에 대한 편견이 줄었고, 완전통합이 안되더라도 양쪽이 교육과 보육의 질을 점차 높여가는 것도 바람직함. - 유보통합시에 학부모 및 교사의 의견반영이 중요
유아교육행정 협의회 및 국공립유치원 원감	반대(소수 찬성)	- 유보통합 현실적 어려움 - 0-2세(돌봄), 3-5세(교육) 연령별 이원화 필요 - 교사의 자격기준, 주관부처 문제 등
한국유아교육학회, 한국영린유아 교육학회, 한국영유아교원 교육학회	찬성	- 연령별 이원화 - 유초중등 통합 추세(복수자격 교사 가능성), 0-2세 유치원 재원 가능하도록 법개정도 필요 - 교육부를 통한 통합 찬성

핵심 관계자	찬반	주요의견
시도교육청 유아교육담당	찬성 (소수 반대)	- 연령별 이원화(0-3세 보육, 4-5세 교육) - (반대) 유치원은 교육, 의무교육가능, 어린이집 돌봄, 복지가능, 부모선택권 존중 필요
재정 및 초중등학계	-	- 유보통합은 어려우나 어린이집도 조건 갖추면 유아학교로 전환 가능 - 유보 체제개편 필요
한국어린이집 총연합회	(국공립) 찬성 (법·단) 찬성 (직장) 적극찬성 (민간) 찬성 (가정) 유보, 현실적으로 어려움	- (국공립) 유보통합으로 어린이집 누리과정지원문제 해결가능, 이미 내용은 유보통합 달성, 행정체계상 이원화 문제는 하나의 부처에서 관장하여 해결 가능. 유보통합의 목표는 균등하고 효율적인 서비스 제공에 중점 - (법·단) 부처 이원화로 유치원은 교육, 어린이집 보육은 돌봄으로 인식되는 현상 개선 필요 - (직장) 대한민국 모든 아동은 같은 조건하에 고른 혜택을 받아야 함. - (민간) 별도의 교보청 신설을 통해 교육비, 교사등의 학력 등 전반적 수준을 맞춰 동일한 수준의 교육을 할 수 있는 기준 마련이 필요 - (가정) 각 소관 부처가 달라 통합은 어려울것으로 전망
육아종합지원센터 전국시군구협의회	찬성	- 유보통합은 되어야함. 모든 초점은 아동에 있어야 함. 하나가 되었을 때 더욱 수준이 높아지고 안정되게 어린이집 유치원이 운영될 것임. - 연령별 이원화하게 되면 어린이집 불리해질 가능성 높음.
한국아동학회, 한국보육학회, 한국보육지원학회	찬성	- 통합의지가 있다면 부처 통합우선, 교사 상호인정체제와 양성과정 통합정비, 어린이집 설립유형별 정비 등)
공공운수노조 보육지부	찬성	- 차별 해소 차원에서 교육과 보육 통합 필요 - 관련 부처 일원화 필요 - 아이 중심의 관점 필요
수도권생태유아 공동체 생협	찬성	- 교육제도개혁, 아동중심의 교사 전문성 강화를 위해 유보 일원화 필요 - 복지, 여성계의 사회서비스원 관리체제는 교사의 전문성과 정체성을 훼손시킴.
장애영유아를 위한 어린이집	찬성	- 통합된 체제개편을 통해 의무교육 대상자인 장애유아에 대한 교육 권보장과 재정지원 필요

라. 유아학교 명칭 변경에 대한 의견

유아학교로의 명칭 변경에 대해 유아교육계는 대체로 강한 찬성을 나타냈고, 보육계에서는 부분(조건부) 찬성이 많았고, 반대의견도 있었다. 유아교육계에서는 유치원을 유아학교로 명칭 변경을 하는 것은 유치원의 학교 정체성 강화, 공공성 강화, 유아교육 공교육화, 일제 잔재 청산의 측면에서 강하게 찬성하였다, 또한 초등 등 교육체제에서 유아단계가 학교 명칭 변경을 통해 원활한 연계가 가능하게 될

것을 예상하고 이를 강하게 지지하였다.

반면, 보육계에서는 학교 명칭에 대한 이견이 있었고, 유보통합을 전제한다면 유아학교 명칭 변경에 찬성한다는 의견이었다. 유아학교 명칭 변경을 유치원만 할 경우, 불이익에 대한 고려였다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 II-4-6〉 유아학교 명칭 변경에 대한 정책참여자들의 의견 정리표

참여자	찬반	주요의견
국공립유치원 교원연합회	찬성	- 일제 잔재청산, 학교로서의 공교육에 대한 인식 개선 - 상급학교와의 학교 체제와 명칭의 통일성, 연계성 추구
한국교원단체 총연합회	적극 찬성	- 일제 잔재청산, 학교로서의 공교육에 대한 인식 개선(회계투명성 과 유아교육전문기관으로서의 위상 확립을 위해 선행되어야 할 입법 과제임) - 현재 유아학교 명칭변경 유아교육법 개정(강득구의원 발의) 계류중
전국교직원노동조합	찬성	- 유치원은 학교로서의 공공성과 비영리기관으로 운영되어야 마땅 - 유치원이 유아교육이라는 공공의 목적을 위해 설립된 기관이라는 인식을 제고, 그에 맞는 관라감독을 통해 국가 재정의 효율성과 투명성을 확보하는 데 발판 마련 가능
한국사립유치원 협의회	찬성	- 학교정체성 강화
전국 공영형유치원	찬성	- 학교 정체성 강화, 사립학교로서의 정체성 강화를 위해 필요
협동조합형 유치원	찬성	- 학부모의 인식개선 및 유아교육의 정체성확립
유아교육행정협의회 및 국공립유치원 원감	적극찬성	- 일제 잔재청산, 학부모 인식 및 일반인 인식전환 필요 - 명칭변경으로 교사 자긍심, 책무성 높아지며 초중등과 어깨를 나 란히 할 수 있음. - 유치원의 학교 정책성 강화, 일제 잔재 청산
한국유아교육학회, 한국열린유아 교육학회, 한국영유아교원교육 학회	찬성	- 유아 단계 빠지는 문제 해결가능, 긍정적
시도교육청 유아교육담당	찬성	- 학교라는 부정적 이미지 개선 필요 - 유아학교를 미래 평생 유치원으로 개념화하고 미래교육과 연결해 야함.
재정 및 초중등학계	-	- 어린이집도 조건을 갖추면 유아학교로 전환 가능
한국어린이집 총연합회	(국공립) 반대 (법·단) 조건부 찬성 (직장) 조건부찬성 (민간) 반대 (가정) 찬성	- (법·단) 유보통합으로 모든 시설은 유아학교 명칭 변경 동의 - (직장) 유보통합이 될 경우 찬성 - (민간) 유아기의 어린이들에게 지식을 가르치는 의미의 敎는 적절 치 않고, 놀이중심으로 진행해야함. 학교명칭은 부적절 - (가정) 유치원, 어린이집이 동일하게 간다면 유아학교 찬성

참여자	찬반	주요의견
육아종합지원센터 전국시군구협의회	반대	- 초등 취학전 K학년 도입된다면 유치원도 반대할 것. 학교에 대한 구조조정이 이루어져야 한다고 생각함. 만 5세가 있는 어린이집은 전체의 10%정도 밖에 안될 듯. 유아학교라고 하면 유아로 국한시키는 것. 어린이집 입장에서 영유아를 같이 보육하므로 위기감, 이질감 느낄것임.
한국아동학회, 한국보육학회, 한국보육지원학회	반대	- 현행 유치원 체제로 의무교육화 수반한 명칭변경은 반대함 - 3-4세 포함하는 의무교육화하는 유아학교 반대
공공운수노조 보육지부	부분 찬성	- 유아학교는 유아만 명칭하므로 영아도 포함해야함(영유아학교 등) - 교육과 보육의 개념적 이해 필요
수도권생태 유아공동체 생협	찬성	- 지금까지 어린이집의 반대로 유아학교로의 명칭 변경이 어려웠으나 유보일원화의 과정에서 명칭 변경은 당연한 귀결임.
장애영유아를 위한 어린이집	부분찬성	- 영유아통합놀이학교 정도로 개선 필요 - 유보통합이 우선임 - 유연한 학교 만들기가 중요
정치하는엄마들	부분찬성	- 학교 명칭, 교육권위 부여는 좋지만, 유보통합 전제되어야 함. - 교육을 학습 위주로만 개념화하면 안됨.

마. 학제개편에 대한 의견

학제개편에 대해 유아교육과 보육계, 개별 핵심참여자의 교육 이해도에 따라 개념적 이해가 다르게 나타났으나 전반적으로 찬성이었고, 만 5세 초등 취학에 대해서는 모두가 반대하였다. 유아교육계는 학제개편을 3-5세 기간학제화(의무교육화)로 이해했고, 현실적으로 4-5세, 5세 의무교육을 통해 기존의 6-3-3-4 제도의 변화를 요구하였다. 반면 보육계는 유보통합의 의미로 학제개편을 이해하는 경우가 많았고, 영유아학교 체제를 만드는 것으로 이해하였다. 4-5세로 의무교육을 확대할 경우, 초등을 5학년으로 줄이자는 의견들도 많았다. 만 5세 초등취학은 경제논리로 유아의 발달을 바라본다는 점에서 영유아의 최선의 이익에 반하므로 문제가 된다는 논리로 모두 강력하게 반대하였다. 유아교육계는 학제개편은 만 5세, 만 4-5세, 또는 3-5세 기간학제화를 의미하므로, 유아교육법상 3-5세를 대상으로 하는 유아교육 시스템에서 제도 개선을 통해 추후 충분히 가능하므로 학제개편이라는 용어 자체를 사용하지 말자는 의견도 있었다. 학제개편이라는 용어가 만 5세 초등취학으로 오해되는 경우가 많기 때문에 굳이 학제개편이라는 용어를 쓸 필요가 없다는 의미였다. 이상의 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 II-4-7〉 학제개편에 대한 정책 핵심 관계자들의 의견 정리표

핵심 관계자	찬성	만5세 초등취학	주요의견
국공립유치원 교원연합회	찬성	반대	- 5학년으로 줄이는 것은 가능 - 유치원시기 만큼이라도 자유롭게 놀 수 있는 환경을 더 오래 제공하는 것이 필요
한국교원단체 총연합회	찬성	반대	- 학제개편은 선거철만 되면 6-3-3제를 5-3-4제로 개편하자는 주장이 반복되나, 중요한 이슈임. 그러나 유아교육 학제개편 논의는 만 5세 초등 취학에 중점을 두고 경제적 접근 논리로 다루어져 유아발달을 무시하는 경향을 진행됨을 우려함. - 유아무상, 의무교육에 대한 논의가 평등성의 관점에서 교육참여에서 교육결과의 보정까지 고려하며 저소득층의 출발선 교육에 대한 섬세한 지원책까지 마련하는 방식으로 진행되어야 하며, 초등과 연계되는 학교시스템 개편이 종합적으로 이루어져야 함.
교사노동조합연맹	찬성	반대	- 유아기의 학제개편은 초중등 학제 개편과 상관없이, 만3~5세 시기의 유아교육을 의무교육화하는 것에 중점
협동조합형 유치원	찬성	반대	- 유3년-초5년-중4년-고3년 제안
유아교육행정 협의회 및 국공립유치원 원감	찬성	반대	- 유아학교 3년(3-5세) 정책 필요 - 3-5세 유아학교 담당, 방과후과정 및 0-2세 어린이집 지자체 관리 제안
한국유아교육학회, 한국열린유아 교육학회, 한국영유아교원 교육학회	찬성	반대	- 초저학년 유아학교 3-5세 +1-2학년 유치원 담당, 유연적인 운영, 미래 유아학교 확대, 초등도 확대 유+초 저학년 통합 - 단선형을 복선형으로의 개편도 필요 - 유-초 통합형 학교도 설립 가능
시도교육청 유아교육담당	찬성 (소수 반대)	반대	- 학제개편을 만 5세 초등 취학으로 오해하는 문제 해결 필요 - 4-5세 2년(1년, 또는 3년) 유아교육, 초등 6년, 중등 3년, 고등 3년 개편 제안 - 3-5세는 이미 유아교육 대상 연령이므로 학제개편은 따로 필요 없음
재정 및 초중등학계	찬성	-	- 초등 6학년을 5학년을 줄이는 개혁 필요
한국어린이집 총연합회	찬성	반대	- (국공립) 어린이집은 유보통합하여 교육부로 일원화 (법·단) 0세부터 모든 연령의 학제 개편이 필요 (직장) 만5세 의무교육을 통한 학제개편 가능 (만5세 초등취학은 아님) (민간) 연령별 세분화된 개편 필요, 유보분리로 학제개편 불가 (가정) 학제개편시 특정 기관, 연령의 불평등없이 진행 필요
육아종합지원센터 전국시군구협의회		반대	- 만5세 초등 취학반대
공공운수노조 보육지부	-	반대	- 만 5세는 발달적으로 유아교육과 보육을 해야함. - 학제개편 현실성 부족 - 만5세의 종합적, 총체적 발달을 고려해야하므로 만 5세 초등 취학은 제고 필요

핵심 관계자	찬성	만5세 초등취학	주요의견
수도권생태유아 공동체 생협	찬성	반대	- 0-5세 영유아학교(영아학교, 유아학교)로 개편 필요 - 행정전달체계는 교육부로 일원화 - 교사자격체계는 영아반, 유아반을 두고 양성과정을 전문화 - 만2세까지는 무상, 유아부터는 의무교육 필요
장애영유아를 위한 어린이집	-	반대	- 만 5세는 발달적으로 유아교육과 보육을 해야함.

바. 기타 의견

기타 의견을 정리해보면, 대부분 미래 유아학교 체제로의 전환시 필요한 기타 교육보육 정책들에 관한 것이었다. 학급당 유아수 감축, 사립유치원 퇴로 마련 방안, 소규모 사립유치원 폐원에 대한 조치, 사립유치원 법인화 정책 촉구, 국가교육회의의 유아교육 전달체계 개선, 유아교육 조직 및 인력 확대, 유아교육 대국민 홍보, 국공립유치원 이용율 70% 확충 정책, 교육부 유아교육정책과 유아교육전공자 배치, 국립유아교육원 설립, 유보통합이 어렵다면 어린이집 처우개선 등 필요, 사회서비스원 반대 등의 의견 제안이었다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 II-4-8〉 정책 핵심 관계자들의 기타 의견 정리표

참여자	주요의견
전국교직원노동조합	- 학급당 유아수 감축 - 유아교육 본질, 정체성 살리기 필요
한국사립유치원 협의회	- 사립유치원 퇴로마련 방안 필요, 폐원에 대한 조치 필요 - 무상교육에서 의무교육까지 사립 정책 강화 - 유아무상교육 서둘러야 함.
전국 공영형유치원	- 교육부 공영형 유치원 종료 문제 해결 필요 - 자율성 강화된 공영형 유치원 필요 - 법인화 정책과 공영형 유치원 투트랙 진행 필요
협동조합형유치원	- 2021년 국공립유치원의 취원을 낮았으나(감염병에 대한 불안, 유치원 운영불), 국공립어린이집의 취원율은 크게 저조하지 않았음. 방학기간이 짧고, 특성화활동이나 현장학습 등이 더 많은 국공립어린이집으로 이동하는 경우가 많아짐. - 학부모들은 교육보다 교육비, 방학기간, 특성화활동 등에 더 치중하는 경향이 있으므로, 유치원 교육과에 대한 언론홍보가 중요함. - 어린이집은 4시까지 교육하고, 이후 오후전담교사가 와서 보육을 담당하여 유치원에 비해 수업준비 등 업무의 효율성이 떨어질 수 있음.

II. 미래 유아교육·보육 체제개편의 배경 및 정책 현황

참여자	주요의견
유아교육행정협의회 및 국공립유치원 원감	<ul style="list-style-type: none"> - 유아교육조직 및 인력 확대 - 유아교육 대국민 홍보 - 학급당 원아 수 감축(지역별, 공사립별, 인구정책 고려 차별화, 자율화 허용) - 소인수병설유치원통합, 지구별 미니 단설유치원 설립운영 방안 - 교육부 유아교육정책국(유아교육전공자 배치), 17개 시도 유아교육과 설치 - 국립유아교육원설립(단기, 중장기 유아교육 현안 연구기관 필요) - 국가교육회의의 유아교육분야 팀 별도 구성 - 국공립유치원 70%이상 지속 확충 - 유치원특성화프로그램 운영 전면 금지 - 방과후과정 돌봄전담기관으로 분리 보육
시도교육청 유아교육담당	<ul style="list-style-type: none"> - 무상교육보다는 일정 연령(4~5세) 의무교육을 추진하여 유아의 보편적 교육 수혜와 무상교육이 동시에 함께 나아가야 함 - 공립단설유치원 분원장 체제, 인근 공립유치원 원감 또는 원장의 겸직 등 유아교육의 본질에 맞는 유치원 교육 과정 운영 및 의무교육 체제 지원을 위한 다각적인 노력 필요 - 무상교육, 의무교육이 이루어질 때 공립유치원에 대한 지원도 반드시 포함되어야 함. 현재 운영 방식에서 무상교육, 의무교육이 실시된다면 공립유치원은 문을 닫을 수 있음. - 현장의 의견을 충분히 거쳐 공론화 반영 - 학급당 정원 감축 - 유아놀이중심 교육과정 운영을 위한 보조 인력 배치
한국어린이집 총연합회	<ul style="list-style-type: none"> - (직장) 어린이집의 질 개선 필요 <ol style="list-style-type: none"> 1) 교사 대 아동비율을 낮추어 질 높은 보육을 지향함 2) 교사의 학력에 따른 호봉 차등제 도입 3) 어린이집도 하계/동계 방학이 철실하게 필요함. 4) 전 보육교직원 (원장포함) 4대보험 의무화 5) 비담임교사 의무배치 희망 - (민간) 부처와 기관유형에 따른 유아 지원의 격차를 줄여야 함. 어린이들의 발달특성 및 정부의 재정상황을 고려한 유보일원화를 위한 사회적 합의 필요
육아종합지원센터 전국시군구협의회	<ul style="list-style-type: none"> - 육아종합지원센터 위탁 구조, 공공성이 떨어지는 경향 지적
한국아동학회, 한국보육학회, 한국보육지원학회	<ul style="list-style-type: none"> - 의무교육과 무상교육을 동시에 논의하는 것은 적합하지 않으며, 단계적으로 무상에 대한 범위와 목적을 분명하게 하는 것이 필요함. 중장기로 학제개편과 함께 의무교육을 논하는 것이 필요함.
공공운수노조 보육지부	<ul style="list-style-type: none"> - 시간당 보육비용 산출 필요, 교사의 보육활동의 중요성에 대한 인식 개선 필요
수도권생태유아 공동체 생협	<ul style="list-style-type: none"> - 영아교육부 일원화 - 교육체제측면에서 영유아권리보장을 위해 유보일원화 시급 - 사회서비스원으로 보육이 이관될 경우, 향후 일원화는 요원, 만 5세 초동 취학, 만 4세부터 돌봄 국가책임제로 가게 될 것임.
장애영유아를 위한 어린이집	<ul style="list-style-type: none"> - 유보통합 안된다면 경력보육교사 처우개선 선행 필요, 시스템화 필요

III

유아무상교육·보육정책의 쟁점과 전망

- 01 정책 제안의 배경
- 02 관련 현황과 법령
- 03 쟁점과 이슈
- 04 시나리오 기반 재정 추계

Ⅲ. 유아무상교육·보육정책의 쟁점과 전망

1. 정책 제안의 배경⁵⁾

유아 무상교육·보육정책의 제안 배경을 살펴보면 다음과 같다.

1. 미래 유보 체제개편을 기반, 완전무상교육비 지원을 통해 교육 불평등을 해소, 취학 전 통합된 관리 체계 구축 가능
2. 현재 유아교육법에 무상교육 근거조항이 이미 존재하고 있으나 부분 무상으로 실질적으로 체감 효과가 부족
3. 유아교육지원특별회계의 임시체계 개선 후, 통합된 구조에서의 완전 무상교육 체제 구축 필요
4. 완전무상교육과 보육은 학부모의 출산 및 육아 비용 부담을 완화에 기여, 저출생개선효과 기대
5. OECD 교육선진국의 국가책임의 무상 유아교육과 보육 강화, 세계적 추세와 발맞춤
6. 현재 시점에서 완전무상교육이 의무교육보다 실현 가능성이 높음.

- 1) 미래 유보 체제개편 기반, 완전무상교육비 지원을 통해 교육 불평등을 해소, 취학 전 통합된 관리체계 구축 가능

교육과 생애기회 불평등의 근원이 유아교육과 보육에서 시작하고 있다(오육환, 2017). 3-5세 동일연령이 선택하는 기관과 교육, 보육의 격차는 결국 출발점 평등 원칙을 위배하는 구조를 만들어내고 있다. 유보 일원화를 통해 취학전 통합 관리체계를 구축하고, 안정된 체계 하에 완전무상교육비를 지원하여 교육의 질을 높이고 불평등을 해소할 필요가 있다.

- 2) 현재 유아교육법에 무상교육 근거 조항이 이미 존재하고 있으나 부분 무상으로 실질적으로 체감 효과가 부족

국가책임제 현재 유아교육법에 무상교육 근거 조항이 이미 존재하고 있으나 부분무상으로 실질적으로는 체감 효과가 부족하다는 것이다. 즉, 유아 완전 무상교육이라는 의미처럼 국가가 모든 유아교육 비용을 부담하는 것이 필요한데, 실제로는

5) 정책 제안의 배경은 문헌분석과 전문가 면담자료에 기반하여 연구진이 정리하였음.

그러지 못하다는 것이다. 유아교육법 제24조(무상교육)를 살펴보면 ① 초등학교 취학 직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다고 밝히고 있다.

헌법 31조 1항에 제시된 교육기본권 보장의 차원에서도 유아 완전무상교육은 설득력이 있다. 민주 선진사회를 위한 교육의 공공성 실현은 교육받을 권리 확대와 국가 차원의 교육의 질 개선에 기여한다. 이런 측면에서 우리나라는 2004년 유아교육법 제정을 통해 교육기본법, 유아교육법, 초·중등교육법, 고등교육법, 평생교육법 등 교육 5법 체제 구축을 통해 요람에서부터 무덤까지 교육이 이어지는 법률체제를 구축한 바 있다. 그러나 법적근거와 법률 체계를 구축하였음에도 예산 문제, 유아교육에 대한 인식 부족 문제 등으로 예산과 정책 우선 순위에서 뒤쳐져 왔다. 교육기본법상 학교인 유치원(유아학교)에 대한 관심은 국가의 미래 경쟁력에도 맞닿는 중요한 과제이다.

3) 유아교육지원특별회계의 임시 체계 개선 후, 통합된 구조에서의 완전 무상교육 체제 구축 필요

유치원과 어린이집의 재정지원 현황을 살펴보면 다음과 같다. 만3~5세반(누리과정)에 대한 예산 지원 현황을 살펴보면, '12년 5세부터 누리과정 도입되어 '13년 이후 3~5세 운영되고 있다. 3~5세 아동은 어린이집에 56만명, 유치원에 61만명 재원중이며, 5세 아동은 어린이집에 15만명(35%), 유치원에 24만명(55%) 재원 중(20.4월기준)이다. 5세 아동 중 약 10%는 양육수당 수급 중으로 사설기관 이용, 가정양육 등 추정되고 있다. 1인당 예산 및 자부담을 살펴보면, 정부지원보육료 및 누리과정 운영비 등 지원액은 전체 2조 1,259억원이다('21년 기준, 교육부, 유특회계). 이를 확인하면 다음과 같다.

〈표 III-1-1〉 기관별 이용현황('20. 4월)

(단위 : 명)

구분	어린이집			유치원			기타	합계
	국공립 등	민간·가정 등	소계	국공립	사립	소계		
3~5세반	201,064	355,881	556,945	178,758	433,495	612,253	148,590	1,317,788
5세반	58,680	94,396	153,076	84,635	156,761	241,396	43,939	438,411

〈표 III-1-2〉 아동 1인당 월 누리과정 지원금액

(단위 : 만원)

구분	어린이집		유치원	
	국공립 등	민간·가정 등	국공립	사립
정부지원보육료(바우처)	26	26	8	26
누리운영비·방과후과정비(보조금)	8.3	8.3	5	7
부모부담보육료(평균)*	-	7.4 (최소 4.2~최대 14.8)	-	-
부모 자부담	4.3	(민간) 7.5 (가정) 4.0	4.4	32.1

주: *어린이집의 경우 시·도지사가 정한 보육료 수납한도액과 정부지원보육료의 차액을 부모로부터 수납(부모부담) 가능하다. 16개 지자체(전북 일부지역 제외)에서 지원
 자료: 교육부(2021c). 아동 1인당 월 누리과정 지원 금액, 내부자료.

정부지원의 측면에서 볼 때, 누리과정 아동은 정부지원보육료(바우처)로 월 26만원 을 지원하며, 어린이집은 누리운영비 8.3만원, 유치원은 방과후 과정비 5~7만원 지원 중에 있으며, 부모 자부담의 경우, 어린이집은 부모부담보육료 + 필요경비로 구성되어 있다. 부모부담보육료의 경우, 평균 7.4만원 수준이며, 부모부담보육료(3~5세, 민간·가정)는 16개 지자체(전북 일부지역 제외)에서 지원 중(약 1,332억원 추정)이다. 필요 경비로 4.3~7.5만원의 추가 부담이 있으나, 특별활동비, 기타 필요경비⁶⁾ 등 실비 성격을 가진다(연간 약 8,619억원 추정). 유치원의 경우, 사립유치원 부모부담액은 평균 32.1만원⁷⁾(20년 교육부 정보공시 기준 26만원)으로 부모 자부담이 높은 상황이다.

〈표 III-1-3〉 유아교육지원특별회계 예산 현황

(단위 : 억원)

계		유치원		어린이집			복지부→교육부
2012 (만5세 도입)	24,070	3~4세 소득별 교부금 5,098	5세 교부금 6,494	(3~4세 상위 30% 미지급)	3~4세 소득별 복지부, 지자체 8,021	5세 교부금 4,457	5세 과정 (4,457)
2013 (만3~4세 확대)	34,239	3~5세 전체 교부금 14,733		3~4세 소득별 복지부, 지자체 7,747	5세 + 3~4세 소득상위 30% 교부금 11,759		3~4세 소득상위 30%(7,302)

6) 기타 필요경비 : 입학준비금, 현장학습비, 졸업앨범비 등

7) 추가원비 및 필요경비 등 모두 포함한 금액, 유치원 원비는 직전 3개년도 소비자 물가 상승률 이상 인상 제한

계		유치원	어린이집		복지부→교육부
2014	38,629	3~5세 전체 교부금 17,857	3세 소득별 복지부, 지자체 4,474	5세 + 4세 + 3세 소득상위 30% 교부금 16,298	4세 소득하위 70%(4,539)
2015 (전액 교부금)	39,455	3~5세 전체 교부금 18,662	3세~5세 전체 교부금 20,793		3세 소득하위 70%(4,495)
2016 (전액 교부금)	40,420	3~5세 전체 교부금 19,910	3세~5세 전체 교부금 20,510		-
2017 (전액 특별회계)	39,409 (교육세: 30,809 + 국고: 8,600)	3~5세 전체 교육세 18,534	3세~5세 전체 국고 8,600	3세~5세 전체 교육세 12,275	-
2018 (전액 특별회계)	38,927 (교육세: 18,341 + 국고: 20,586)	3~5세 전체 교육세 18,341	3세~5세 전체 국고 20,586		-
2019 (전액 특별회계)	38,153 (교육세: 18,341 + 국고: 19,812)	3~5세 전체 교육세 18,341	3세~5세 전체 국고 19,812		-
2020 (전액 특별회계)	40,316 (교육세: 18,645 + 국고: 21,671)	3~5세 전체 교육세 18,645	3세~5세 전체 국고 21,671		-
2021 (전액 특별회계)	39,168 (교육세: 17,909 + 국고: 21,259)	3~5세 전체 교육세 17,909	3세~5세 전체 국고 21,259		-

자료: 교육부(2021d). 유아교육지원특별회계 예산 현황. 내부자료.

4) 완전무상교육과 보육은 학부모의 출산 및 육아 비용 부담을 완화에 기여, 저출생 개선 효과 기대

완전무상교육은 학부모 부담금을 줄여 학부모의 육아 비용 부담을 완화가 가능

하여 저출생 정책에 간접적 기여를 한다는 것이다. 출산과 유아교육과 보육의 어려움, 경력단절 여성 증가 등의 총체적 사회적 문제로 급속도로 저출산현상이 심화되어 큰 사회경제적 위기가 도래하고 있고 장기적으로 대한민국 존속 자체도 회의가 생기는 지점이다. 합계출산율 0.8이라는 초저출생국의 오명을 해소하기 위해 출산장려 등의 정책을 실시하였으나, 근본적으로 개선이 되지 못하고 있다. 부동산 문제와 입시제도 개선 등의 국가 개조수준의 개혁이 필요하겠으나, 기존의 제도를 제고할 필요성도 제기된다. 즉, 국가투자를 더 늘려야 저출산 완화 효과가 있다는 것이다. 이상으로 교육 자체적 이유와 국가 사회적 이유로도 유아 무상교육의 필요성은 매우 요구되고 필요하며 국가 우선적 투자대상이자 목표가 될 필요가 있다는 논리이다.

5) OECD 교육선진국의 국가책임의 무상 유아교육과 보육 강화, 세계적 추세와 발맞춤

OECD 교육선진국에서는 무상교육법에 따라 국가책임의 유아교육과 보육을 실현하고 있다는 점이다. 본 연구에서 I장의 해외 통계 현황에서도 살펴보듯이 전 세계적으로 유아무상교육이 확대되고 있고, 완전 취원율도 90%가 넘어 의무교육으로 가는 경향성을 확인할 수 있다. 세계적으로 무상교육 범위 확대 추세로 당연하다는 것이다.

이와 같은 주장은 유아 의무 무상교육 확대는 조기투자의 효율성에 관한 이론적 근거에 기반하는데, Heckman의 이론이 가장 대표적이다. 노벨 경제학상 수상자인 Heckman(2008)은 연령이 증가할수록 인적 투자의 효과가 줄어들기 때문에 아동에 대한 조기 투자가 중요하다고 주장해 왔다. 인간의 사회정서 및 인지적 기술 형성에 있어 민감기라고 할 수 있는 영유아기 동안의 투자대비효과율이 가장 높고 이후 학령기 및 학령기 이후 시기로 갈수록 투자대비효과율이 낮아진다고 하였다(Heckman, 2008). 인적자본 투자정책의 경제학적 관점에 따르면, 영유아를 대상으로 하는 조기투자는 계층 간 교육기회의 불평등을 완화할 뿐만 아니라 다른 계층에 대한 지원과 비교했을 때 성과가 높아 재정운영 측면에서 효과적이라고 제안한 바 있다(Heckman, 2008).

6) 현재시점에서 완전무상교육이 의무교육보다 실현 가능성이 높음.

현재의 시점에서 의무교육보다 완전무상교육이 현실적이다. 완전무상교육은 상대적으로 의무교육으로의 체제개편보다 현재 시점에서 현실적인 방안이다. 의무교육을 위해서는 학생 배치, 기관의 질적 균등성 유지, 출석 등에 대한 강제성부여를 위한 정책적 장치 마련이 필요하고, 사립의 비중이 높은 우리나라 현실을 고려할 때 당장은 어렵다. 그러나 재정지원의 효율화를 위한 확실한 제도 개선을 기반으로 한 완전무상교육과 보육 정책의 실시는 더 나은 유아교육과 보육 현장을 이끌어낼 수 있다는 논리이다.

유아 무상교육이 단계적으로 완성되고 나서야 의무교육도 가능하다는 논리이다. 우리나라 무상 의무교육은 1959년부터 초등학교부터 실시된 이후, 중학교는 1985년부터는 도서·벽지 지역부터 실시되어 1994년부터는 읍·면 지역까지 확대되어 2005년에 전면 실시되었다. 중학교 무상 의무교육 실시에 20여년이 소요되었고 고교 무상교육도 박근혜 정부 시절 2017년까지 완성하고자 했지만, 대규모 재정이 수반되다 보니 실현되지 못하였다. 문재인 정부에서 2019년 2학기 고3 학생을 대상으로 시작해 2021년 전 학년으로 확대되어 2004년 중학교 무상교육 체계가 완성된 뒤 17년 만에 고교까지 범위가 넓어진 것이다. 이처럼 고교 무상교육이 이루어지고 그에 수반되는 예산의 지속성이 안정화에 상당기간 접어들어야 의무교육으로의 전환이 검토될 수 있었다는 사례를 참고할 필요가 있다.

무엇보다 의무교육은 단지 교육비 지원의 문제가 아니라 국민의 의무도 수반되는 교육체제이기 때문에 예산 수반과 사회적 합의가 전제되어야 하며, 고교 의무교육과 유아의무교육의 선후 문제도 큰 사회적 합의가 필요하므로 과유불급의 요구나 선택보다는 충분한 시간을 통해 내실화와 사회적 합의 도출이 우선되어야 한다.

2. 관련 현황과 법령

1) 유아 무상교육 관련 법규정

유아교육법 제24조제1항은 유아에 대한 무상교육을 규정한다. 유아교육법 제24조제1항은 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다고 규정하고 있으나, 유아

교육 시행령 제29조는 유치원 및 어린이집에서 만3세 이상의 유아에게 제공되는 공통의 교육·보육과정(누리과정)에 무상교육이 적용된다고 규정하고 있을 뿐 초·중등교육법 제10조의2의 고교 무상교육과 같이 어떤 항목이 무상교육에 포함되는지를 규정하고 있지 않다.

유아교육법 제24조제2항은 무상으로 실시하는 유아교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다고 규정한다. 이에 따라 유아 무상교육을 위한 비용 지원은 부모를 거쳐서 유치원에 지원되는 바우처의 형태로 이루어지고 있다.

유아교육법 제25조제1항은 유치원의 설립·경영자는 교육부령으로 정하는 바에 따라 수업료 등의 교육비용과 그 밖의 납부금(유치원 원비)을 받을 수 있다고 규정하고 있다. 동법 제25조제3항은 유치원 원비 인상을 상한제를 규정하고 있는데, 각 유치원은 유치원 원비의 인상률이 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률을 초과해서는 안된다고 규정하고 있다. 이에 따라 사립유치원은 부모부담금을 받을 수 있고, 그 상한도 규정되어 있지 않다. 이런 점에서 유아교육법상 무상교육은 초·중등교육법과 무상교육의 범위 및 내용도 불명확하고 부모부담금의 상한도 규정되어 있지 않으므로 실제로는 무상교육이 아니라고 볼 수 있다.

유아교육법 시행령 제32조제1항은 교육부장관과 교육감은 사립유치원 설립비, 사립유치원 수석교사·교사의 인건비 및 연수경비, 교재·교구비, 그 밖에 교육부장관과 교육감이 필요하다고 인정하는 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 사립유치원에 지원한다고 규정한다. 이러한 유아교육법 시행령의 규정은 사립중고등학교에서 이루어지는 의무교육 및 무상교육을 위해 재정결함보조금으로 자체수입으로 충당할 수 없는 인건비 및 운영비 등 기본경비 부족분이 전액 지원되는 것과 차이가 있다.

유아교육법 제33조제1항은 교육부장관과 교육감은 교육환경 개선비, 인건비, 교재·교구비, 그 밖에 교육부장관과 교육감이 필요하다고 인정하는 경비방과후 과정을 운영하거나 제12조에 따른 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 지원할 수 있다고 규정한다. 이에 따라 누리과정 지원금은 아동 1인당 유아학비 이외에 방과후 과정비 7만원을 별도로 지원하고 있다.

유아교육법 제24조제3항은 유아 무상교육을 위해 국가 및 지방자치단체가 부담

하는 비용은 표준유아교육비를 기준으로 교육부장관이 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 고시한다고 규정한다. 유아 무상교육을 위한 비용은 표준유아교육비를 기준으로 한다고 명시하고는 있으나, 예산의 범위에서 이루어지는 것이 때문에 실제 표준유아교육비 중 어느 정도까지가 지원되는지에 대한 기준이 없다. 실제로 1인당 유아학비 지원은 2013년 22만원이었고, 2020년에 24만원, 2021년에 26만원으로 인상되었다. 2013-2020년 동안에는 유아학비가 인상되지 않았는데, 유아학비 지원 금액을 산정하는 기준도 알 수 없다. 이는 표준유아교육비를 기준으로 한다고 해도 표준유아교육비 중 실제로 지원되는 금액이 어느 정도 인가에 대한 규정이 없기 때문이라고 볼 수 있다.

유아교육법 시행규칙 제4조의2제2항은 교육부장관이 고시하는 국가 및 지방자치단체가 매년 부담하는 비용의 범위는 입학금, 수업료, 급식비, 그 밖에 교육부장관 및 교육감이 유아교육에 필요하다고 인정하는 비용이라고 명시하고, 동법 시행규칙 제4조의3제1항은 표준유아교육비는 유아 1명에게 공통의 교육·보육과정(누리과정)을 제공하는데 드는 공통과정 운영에 드는 인건비 및 물건비, 공통과정 운영에 직접 필요한 시설·설비를 위한 경비, 그 밖에 공통과정에 직접 사용되는 경비를 기준으로 산정한다고 명시하고 있으나, 표준유아교육비 중 어느 정도가 실제 지원되는 금액인지에 대해서는 규정하고 있지 않다.

〈표 Ⅲ-2-1〉 유아 무상교육 관련 법령

조문	내용
유아교육법	제24조(무상교육) ① 초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다. ② 제1항에 따라 무상으로 실시하는 유아교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다. ③ 제2항에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용은 제4항의 표준유아교육비를 기준으로 교육부장관이 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 고시한다. ④ 교육부장관은 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를 거쳐 표준유아교육비를 정한다. ⑤ 제2항에 따른 지원방법, 제3항에 따른 비용 고시 및 제4항에 따른 표준유아교육비 산정 등에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.
	제25조(유치원 원비) ① 유치원의 설립·경영자는 교육부령으로 정하는 바에 따라 수업료 등의 교육비용과 그 밖의 납부금(이하 “유치원 원비”라 한다)을 받을 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 기준에 따라 유치원 원비를 달리 정할 수 있다.

조문	내용
	<ol style="list-style-type: none"> 1. 제12조제2항에 따른 유치원의 이용형태 2. 교육 대상인 유아가 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자의 자녀인지 여부 3. 해당 지역이 저소득층 밀집지역 또는 농어촌지역 등 사회적 취약지역인지 여부 <ol style="list-style-type: none"> ② 제1항제3호에 따른 사회적 취약지역의 결정기준은 대통령령으로 정한다. ③ 각 유치원은 유치원 원비의 인상률이 직전 3개 연도 평균 소비자 물가 상승률을 초과하게 하여서는 아니 된다. ④ 제3항에도 불구하고 다음 각 호의 사항을 고려하여 교육부장관이 정하는 기준에 해당하는 국립유치원은 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를, 교육감이 정하는 기준에 해당하는 공·사립유치원은 같은 항에 따른 시·도 유아교육위원회의 심의를 각각 거쳐 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률을 초과하여 유치원 원비를 받을 수 있다. 1. 제24조제2항에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용 2. 제24조제4항에 따른 표준유아교육비 ⑤ 그 밖에 유치원 원비 산정 및 징수방법 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.
유아교육법 시행령	<p>제29조(무상교육의 내용 및 범위) ① 법 제24조제1항에 따라 초등학교 취학 직전 3년의 유아에 대하여 실시하는 무상교육은 매년 1월 1일 현재 만 3세 이상인 유아로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관에서 교육부장관과 보건복지부장관이 협의하여 정하는 공통의 교육·보육과정(이하 “공통과정”이라 한다)을 제공하는 유아를 대상으로 한다. 이 경우 유아가 받을 수 있는 무상교육 기간은 3년을 초과할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 유치원 2. 「영유아보육법」에 따른 어린이집 3. 그 밖에 교육부령으로 정하는 바에 따라 유아교육을 실시하도록 지정받은 기관 ② 1월 2일부터 3월 1일까지의 기간 중에 만 3세가 된 유아가 공통과정을 제공하는 경우에는 제1항 전단에도 불구하고 무상교육의 대상으로 본다. 이 경우 유아가 받을 수 있는 무상교육 기간은 3년을 초과할 수 없다.
	<p>제32조(사립유치원에 대한 지원) ① 교육부장관과 교육감은 법 제26조제3항에 따라 다음 각 호의 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 사립유치원에 지원한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사립유치원 설립비 2. 사립유치원 수석교사·교사의 인건비 및 연수경비 3. 교재·교구비 4. 그 밖에 교육부장관과 교육감이 필요하다고 인정하는 경비 ② 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 조례로 정하는 바에 따라 제1항 각 호의 경비의 전부 또는 일부를 사립유치원에 지원할 수 있다.
	<p>제33조(방과후 과정 운영 등에 대한 지원) ① 교육부장관과 교육감은 법 제27조에 따라 다음 각 호의 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 방과후 과정을 운영하거나 제12조에 따른 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 지원할 수 있다.</p>



조문	내용
	1. 교육환경 개선비 2. 인건비 3. 교재·교구비 4. 그 밖에 교육부장관과 교육감이 필요하다고 인정하는 경비 ② 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·구청장은 조례로 정하는 바에 따라 제1항 각 호의 경비의 전부 또는 일부를 방과후 과정을 운영하거나 제12조에 따른 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 지원할 수 있다.
유아교육법 시행규칙	제4조의2(국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용의 고시) ① 교육부장관은 법 제24조제2항에 따라 국가 및 지방자치단체가 매년 부담하는 유아교육에 드는 비용을 전년도 10월 말까지 고시하여야 한다. ② 제1항에 따라 교육부장관이 고시하는 비용의 범위는 다음 각 호와 같다. 1. 입학금 2. 수업료 3. 급식비 4. 그 밖에 교육부장관 및 교육감이 유아교육에 필요하다고 인정하는 비용 제4조의3(표준유아교육비 산정 등) ① 법 제24조제5항에 따른 표준유아교육비는 유치원등에서 유아 1명에게 같은 항에 따른 공통의 교육·보육과정(이하 이 조에서 "공통과정"이라 한다)을 제공하는 데 드는 다음 각 호의 비용을 기준으로 산정한다. 1. 공통과정 운영에 드는 인건비 및 물건비 2. 공통과정 운영에 직접 필요한 시설·설비를 위한 경비 3. 그 밖에 공통과정에 직접 사용되는 경비 ② 표준유아교육비 산정을 위한 세부절차·방법은 교육부장관이 정한다.

자료: 국가법령정보센터 <https://law.go.kr/LSW/main.html>(2021. 7. 7. 인출)

2) 유아 무상보육 관련 법규정

유아 무상보육에 대해서는 영유아보육법 제24조제1항은 국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용과 범위는 대통령령으로 정한다고 규정한다. 유아 무상보육을 위한 비용 지원은 영유아보육법 제34조의3제1항에 의해 보육서비스 이용권의 형태로 영유아의 보호자에게 지급된다. 유아 무상교육과 마찬가지로 무상보육도 부모를 거쳐 어린이집에게 지원되는 바우처의 형태로 비용 지원이 이루어지고 있다.

영유아보육법 시행령 제23조제1항은 만 3세 이상의 유아에게 제공되는 무상보육은 어린이집에서 공통의 보육·교육과정(누리과정)을 제공받는 경우에 이루어지고, 그 비용은 지방교육재정교부금법에 따른 보통교부금으로 부담한다고 규정한다. 이에 따라 유치원 뿐 아니라 어린이집의 누리과정 지원금도 지방교육재정교부

금법상 보통교부금으로 부담하게 되는데, 학교가 아닌 사회복지시설에 해당하는 어린이집의 누리과정 지원금을 보통교부금으로 부담한다는 것에 대해, 시·도교육감들의 반발이 발생하였다. 이로 인한 갈등을 해결하기 위해 2016년 12월 20일, 3년 한시법으로 유아교육지원특별회계법이 제정되었다.

〈표 III-2-2〉 유아 무상보육 관련 법령

조문	내용
영유아보육법	<p>제34조(무상보육) ① 국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 장애아 및 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 자녀의 무상보육에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 대상의 여건과 특성을 고려하여 지원할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다.</p> <p>④ 보건복지부장관은 어린이집 표준보육비용 등을 조사하고 그 결과를 바탕으로 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 제3항에 따른 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용을 정할 수 있다.</p> <p>⑤ 국가와 지방자치단체는 자녀가 2명 이상인 경우에 대하여 추가적으로 지원할 수 있다.</p> <p>⑥ 제12조제1항 후단에도 불구하고 국가와 지방자치단체는 제1항 및 제2항에 따른 무상보육을 받으려는 영유아와 장애아 및 다문화가족의 자녀를 보육하기 위하여 필요한 어린이집을 설치·운영하여야 한다.</p> <p>⑦ 보건복지부장관은 제4항에 따른 표준보육비용을 결정하기 위하여 필요한 조사를 3년마다 실시하며, 조사 결과를 바탕으로 제6조에 따른 중앙보육정책위원회의 심의를 거쳐 표준보육비용을 결정하여야 한다.</p> <p>⑧ 제7항에 따른 조사의 방법과 내용 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p> <p>제34조의3(보육서비스 이용권) ① 국가와 지방자치단체는 제34조 및 제34조의2에 따른 비용 지원을 위하여 보육서비스 이용권(이하 "이용권"이라 한다)을 영유아의 보호자에게 지급할 수 있다.</p> <p>③ 이용권의 지급 및 이용 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p>
영유아보육법 시행령	<p>제22조(무상보육의 내용 및 범위 등) ① 법 제34조제1항에 따른 영유아(영유아인 장애아 및 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 자녀 중 영유아를 포함한다) 무상보육은 다음 각 호의 영유아를 대상으로 실시한다.</p> <p>1. 매년 1월 1일 현재 만 3세 이상인 영유아: 어린이집에서 법 제29조에 따른 보육과정 중 보건복지부장관과 교육부장관이 협의하여 정하는 공통의 보육·교육과정(이하 "공통과정"이라 한다)을 제공받는 경우. 다만, 1월 2일부터 3월 1일까지의 기간 중에 만 3세가 된 영유아로서 어린이집에서 공통과정을 제공받는 경우를 포함한다.</p> <p>2. 매년 1월 1일 현재 만 3세 미만인 영유아: 어린이집에서 법 제29조에 따른 보육과정(공통과정은 제외한다)을 제공받는 경우</p> <p>② 제1항에도 불구하고 법 제34조제2항에 따라 장애아는 어린이집에서 법</p>

조문	내용
	제29조에 따른 보육과정을 제공받는 경우 만 12세까지 무상보육을 실시할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 무상보육의 실시에 필요한 사항은 보건복지부장관이 정한다.
	제23조(무상보육 실시 비용) ① 법 제34조제3항에 따라 제22조제1항제1호의 영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되, 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담한다. 다만, 법률 제14395호 유아교육지원특별회계법 부칙 제2조에 따른 유효기간까지는 같은 법 제2조에 따른 유아교육지원특별회계에서 부담한다. ② 법 제34조제3항에 따라 제22조제1항제2호의 영유아 무상보육 및 같은 조 제2항의 장애아 무상보육 실시에 드는 비용은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 및 별표 1에 따른 영유아 보육사업에 대한 지원 비율에 따라 국가와 지방자치단체가 부담한다. ③ 무상보육 실시 비용의 지원 방법 및 절차 등 구체적인 사항은 보건복지부장관이 정한다.

자료: 국가법령정보센터 <https://law.go.kr/LSW/main.html>(2021. 7. 7. 인출)

3) 유아 무상교육 및 보육 재정지원 관련 법규정

유아교육지원특별회계법은 2016년 12월 20일, 3년 한시법으로 제정되었는데, 유치원과 어린이집의 누리과정 지원을 위한 예산을 담당하는 유아교육지원특별회계 설치를 규정하고 있다.

유아교육지원특별회계법 제2조는 특별회계는 교육부장관이 운용·관리한다고 규정한다. 이는 3-5세 유아에 대한 공통의 교육보육과정(누리과정)의 비용 부담은 교육부 관할임을 명시한 것이다.

동법 제5조제1항은 교육세법에 따른 교육세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액, 교육세 전입금 외에 예산에서 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다고 규정한다. 이에 따라 특별회계에 전입되는 교육세 전입금은 유치원에 지원되고, 그 외의 일반회계 전입금은 어린이집에 지원되고 있다.

동법 제7조제1항은 유아교육지원특별회계에 전입된 금액은 교육부장관이 시·도의 교육비특별회계에 전입하여 시·도 교육감이 해당 회계연도 예산을 편성·집행하도록 규정한다. 이에 따라 시·도 교육청이 시·도에 어린이집 누리과정 지원에 사용되는 금액을 전출하게 된다.

유아교육지원특별회계법은 3년 한시법으로 제정되었는데 2019년 12월 3일, 3년이 연장되어 2022년 12월 31일까지 유효하다(유아교육지원특별회계법 부칙 제2조).

〈표 III-2-3〉 유아교육지원특별회계법

조문	내용
유아교육지원 특별회계법	제1조(목적) 이 법은 유아교육 및 보육을 통합한 공통의 교육·보육과정 정책의 안정적인 추진을 위하여 유아교육지원특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
	제2조(특별회계의 운용·관리) 유아교육지원특별회계(이하 “특별회계”라 한다)는 교육부장관이 운용·관리한다.
	제3조(세입) 특별회계의 세입은 다음 각 호와 같다. 1. 제5조에 따른 일반회계로부터의 전입금 2. 다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금 3. 제6조에 따른 차입금 4. 그 밖의 수입금
	제4조(세출) 특별회계는 다음 각 호의 지출을 세출로 한다. 1. 「유아교육법」에 따른 유치원 및 「영유아보육법」에 따른 어린이집에서 취학 직전 3년의 유아에 대한 공통 교육·보육과정 운영에 소요되는 비용을 지원하기 위하여 지방자치단체에 교부하는 지원금 2. 제6조에 따른 차입금에 대한 원리금 상환 3. 그 밖의 특별회계의 운용에 필요한 경비
	제5조(일반회계로부터의 전입) ① 정부는 「교육세법」에 따른 교육세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다. ② 정부는 제4조의 사업을 위하여 제1항의 전입금 외에 예산에서 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다.
	제6조(차입금) ① 특별회계의 세출재원이 부족한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위에서 특별회계의 부담으로 장기차입을 할 수 있다. ② 특별회계는 그 자금이 일시적으로 부족한 때에는 특별회계의 부담으로 일시차입을 할 수 있다. ③ 제2항에 따른 일시차입금의 원리금은 해당 회계연도 내에 상환하여야 한다.
	제7조(지방자치단체에 대한 지원 등) ① 교육부장관은 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 대한 해당 회계연도 예산을 집행함에 있어서는 이를 시·도의 교육비특별회계에 전입하여 시·도 교육감이 편성·집행하도록 한다. ② 시·도 교육감은 특별회계의 목적사업을 성실히 수행하여야 하며, 제1항에 따라 지원된 예산을 다른 용도에 사용하여서는 아니 된다. ③ 시·도 교육감은 제1항에 따른 지원금의 결산서를 작성하여 다음 회계연도 4월 30일까지 교육부장관에게 보고하여야 한다.
	제8조(세출예산의 이월) 특별회계의 세출예산 중 해당 회계연도 내에 지출하지 아니한 것은 「국가재정법」 제48조에도 불구하고 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다.
	제9조(잉여금의 처리) 특별회계의 결산상 잉여금은 다음 회계연도의 세입에 이입(移入)한다.
	제10조(예비비) 특별회계는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산을 넘는 지출에 충당하기 위하여 세출예산에 예비비를 계상할 수 있다.
부칙 제1조(시행일) 이 법은 2017년 1월 1일부터 시행한다. 제2조(유효기간) 이 법은 2022년 12월 31일까지 효력을 가진다	

자료: 국가법령정보센터 <https://law.go.kr/LSW/main.html>(2021. 7. 7. 인출)

3. 쟁점과 이슈⁸⁾

유아무상교육보육에 관한 핵심 이슈 및 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

1) 유아교육지원 특별회계 개편, 유보 일원화, 법 개정 등 제도 정비 필요

유아무상교육비 수준의 재정지원을 하기 위해서는 현재 3-5세 누리과정 유아교육지원특별회계 체계를 정비해야 한다. 특히 어린이집 재정지원과 누리과정 자체의 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 교육재정의 측면에서 유치원의 경우, 돈이 더 들더라도, 지방교육재정교부금을 투입하는 것은 명분이 있으며, 현재 교부금법상 목적에도 정확하게 부합하나, 문제는 어린이집 쪽에 있는데, 이는 누리과정 지원에 관해서는 법률에 명확한 근거가 없다. 법률상 현재 어린이집 지원은 시행령에만 넣어두고 하고 있는 상황이다. 완전무상교육보육으로 막대한 재정이 투입 된다면, 법적 근거 마련을 하고 가야한다. 완전무상교육을 실시하려면 어린이집에 장학지도 해야하고, 교사의 수준도 유치원 수준으로 가야한 다(교원 전문성, 자격 결격사유 관련해서도 내용이 포함되어야 함). 어린이집이 현행 법상 위탁기관이 아니라면, 교육부로 관리 일원화를 먼저할 필요성이 제기된다. 누리과정 자체도 현재 유아교육법령 상에는 근거가 없고, 시행규칙에 있다. 교육받을 권리와 무상교육의 취지를 고려하여 완전무상교육으로 확대하려고 한다면, 명분에 걸맞는 법제도, 행정, 장학 등의 교육행정적 요소들이 제공되어야 한다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 유보 일원화를 통해 어린이집이 소관 부처를 옮기는 것이 최상의 방법이다. 교육부(청) 내에 (가칭)영유아보육국을 만들어, 복지부 해당 행정조직인 한번에 교육부로 이관할 필요성이 제기되며, 가장 현실적인 방법이라는 주장도 있다. 이상이 전제가 되고 나서 재정 지원하는 것이 타당하며, 이러한 구조들이 만들어지지 않은 상태에서 막대한 재정을 투입하면, 혼란이 올 가능성이 높다는 것이다. 예컨대, 어린이집이 현재 교육기관도 아닌데도 어린이집에 지방교육재정교부금 지원을 하고 있는 상황에 대해 고등교육기관에서 반발하게 되면, 유아 완전 무상교육보육 정책에도 제동이 걸릴 가능성이 높다.

2018년에 교육부와 교육청은 법적 근거가 모호한 어린이집을 지원하였고, 교육

8) 쟁점과 이슈는 문헌분석과 전문가 면담자료에 기반하여 연구진이 정리하였음.

부와 교육청이 어린이집에 대한 통제가 안되는 상황을 지속해 왔다. 이는 어린이집 입장에도 좋은 상황이 아니다. 교육부와 교육청 입장에서는 관할권과 재정지원이 분리된 행정체계를 가지게 된 것이다. 유아교육지원특별회계는 3년 연장 이후 내년 말 종료할 것으로 예상되는데, 체제 개편을 통한 근본적인 문제 해결이 없다면, 이후에도 이 문제는 지속될 가능성이 높다.

국가수준의 유아교육과정을 통한 교육과 보육 제공, 교원 전문성 갖춘 국가자격 관리, 전문적이고 복잡하며 다양한 교육과 보육 업무를 이렇게 임시적인 방편으로 지속할 수는 없는 일이며, 한쪽 부처에서는 재정지원을 하며 관할을 못하고, 다른 부처에서는 관할만 하고 예산을 요구하는 이상한 구조는 합리적이지 않다. 예컨대 재정지원을 하는 부처 관련 업무에 대한 소관을 넘기거나 소관을 둔다면 장학, 감사, 교원연수 등에 대해서 교육청이 정해주는대로 진행하는 것이 맞다. 박근혜 정부 시절에도 복지부의 보육국 전체를 교육부로 넘기는 것이 유보통합 진행 중에 논의된 바있다. 부처 업무의 소관 업무를 교육부와 교육청에 이관하고 초중등에 준하는 완전무상이 필요하다. 유아완전무상교육을 실현하기 위해서는 법 취지의 명분에 부합하게 법개정과 유보 일원화, 부처 조직 개편이 필요하다. 어린이집 지방교육재정을 지원할 수 있는 법률적 근거, 교육과정, 교원연수, 장학 등 교육청과 교육부가 상당한 역할을 할 수 있거나, 소관부처를 옮기거나 정리가 되어야 한다.

2) 급식비, 특성화비, 방과후과정비등의 수익자부담의 경비 부담에 관한 논의 필요

유아 완전 무상교육이 표준유아교육비 수준의 재정지원을 말한다면, 유아교육 쪽의 급식비, 특성화비, 방과후과정비 등의 수익자부담의 경비는 어떻게 해결할지의 문제이다. 무상유아교육이란 초중등수준과 같이 완전 무상을 하는 것이다. 완전 무상은 학생, 유아의 입장에서 학교 다니면서 드는 제반 비용, 그 밖에도 초중등 수준이 되어야 함을 의미한다.

그러나 유치원은 공사립 및 지역별 월비 차이가 커서 전액 지원은 무한정이라 무상교육비 지원은 거의 불가능하다. 그렇다고 수도권, 대도시 등과의 격차, 상한선을 정하는 것도 완전무상의 취지에 맞지 않으므로 전체 금액 지원보다는 사립중고등학교와 마찬가지로 교원인건비, 학교운영비, 시설개선비가 교육청에서 지원이

필요하다는 것이다.

또한 표준유아교육비는 교육과정 운영에 드는 비용의 개념이므로, 급식비, 특성화비, 방과후과정비는 부모의 수익자부담으로 남게 된다. 이런 이유로 완전 무상교육에 맞는지에 대한 논쟁이 발생할 가능성도 있다. 표준보육비에는 급식비와 방과후과정비가 포함되어있다. 그러나 유치원의 경우 급식비는 17개 시도교육청의 무상급식 정책에 의해 지자체와 매칭으로 대다수 무상급식이 운영될 가능성이 높고, 특성화교육비는 현재 특성화의 종류와 시간을 줄여서 저렴한 비용으로 부모가 이용하고 있으며, 방과후과정비도 유아교육지원특별회계에서 지급되고 있어, 표준유아교육비 수준의 재정지원을 한다면, 완전무상교육 정책은 충분히 실현가능하다는 것이다.

3) 완전무상교육정책 추진 시 자율형 사립 유아학교를 인정해야 하는지의 여부

완전무상교육정책을 전체 사립유치원에 다 적용할지, 자율형 사립유치원을 인정해야하는지의 여부이다. 즉, 표준유아교육비 수준의 재정지원이 유치원의 자율성을 침해하는지의 여부이다.

표준유아교육비 이상의 교육비를 기반으로 운영되고 있는 일부 사립유치원의 경우, 표준유아교육비만큼을 주고 유치원의 특색에 맞게 자율적으로 운영하게 하려면 제약이 따를 수 있다. 완전무상교육을 실시할 때 전국 모든 사립유치원에 다 적용할지, 유치원 일부는 자율형으로 가야할지에 대한 고민이 필요하다. 잘 운영되는 사립유치원의 경우, 완전무상 수준을 표준유아교육비에 맞춘다면, 유치원의 특색 유지가 어렵기 때문에 적극적인 참여를 안하게 될 가능성이 높다. 국가 전체적으로 본다면, 표준유아교육비가 오히려 잘 운영되는 사립유치원의 하향 평준화를 만들어낼 가능성도 있다. 이런 이유로 별도의 트랙을 두는 것도 방법일 수 있다. 수업료 자율 유치원을 두는 것이다. 유치원 지원에 관한 사항은 법률 개정 사안이 아니며, 사립학교법 사립보조 조항으로 가능하다. 그러나 여전히 논쟁점이 많다.

4) 사립 유아학교 재정지원시 법인화 여부에 따른 차등지원을 해야 하는지, 설립유형에 관계없는 재정지원을 해야 하는지의 여부

사립중고등학교는 100% 법인화되어있다. 이런 이유로 법인 해산 및 폐교 이후,

학교를 사유재산으로 가져갈 여지가 없다. 그러나 사립유치원의 경우, 법인 유치원은 전국적으로 약 12% 정도이다. 공립학교에 준하는 재정결합보조금 지원 방식을 법인이 아닌 사인 유치원에도 지원이 가능할지에 대해서는 더 논의가 필요하다. 사립유치원의 재정결합보조금 지원을 위해 법인화가 필요하나, 실제로 법인화 과정은 쉽지 않다. 정부가 그동안 공영형 유치원 정책을 펼쳤지만 실제로 공영형 유치원은 많이 늘지 않았다(박창현 외, 2019;2020;2021).

이에 방법을 달리할 필요가 있어 보인다. 사립유치원의 법인화 여부보다, 재정결합보조형태로 보조하되 법인보다 사인에 대해 교육청 관리를 더 철저하게 하는 방향으로 진행하는 것도 대안일 수 있다. 그동안 사립유치원의 경우, 법인이라도 국가가 재정지원을 하지는 않았다. 이는 누리과정 보조금 시대 이전에는 경상비 지원을 안했으므로 사유재산성을 인정해 준 것이라고도 볼 수 있는 것이다.

이에 사인 유치원에 대한 교육청 회계 예산 및 재정지원 관리 감독의 수준을 달리하도록 하는 것도 방법일 수 있다. 현재 사립유치원들의 전체 법인화는 어렵기 때문이다. 법인과 사인 유치원의 차등 지원은 유아의 교육받을 권리나 완전무상교육의 취지에 맞지 않는다. 재정지원은 균등하게 가나, 예산회계 등에 대한 관리감독을 달리하고, 법인 중고등처럼 운영하고, 사인에 대해서는 강한 통제를 할 필요성도 제기된다.

4. 시나리오 기반 재정 추계

가. 유아 무상교육 재정추계 기반 및 시나리오

1) 유아 무상교육 교육과정비

유아 무상교육은 의무교육과 달리 공사립 유치원 간 동일한 인적·물적 여건이 조성될 필요는 없다. 이에 따라 공사립유치원 각각의 표준유아교육비를 기준으로 지원이 이루어지면 충분하다고 판단된다. 어린이집은 원칙적으로 표준보육비용에 따라 지원이 이루어져야 하지만, 현재 유아교육지원특별회계를 통해 3-5세 유아에 대해서는 유아학비와 동일한 보육료 지원이 이루어지는 점을 고려하여, 어린이집 무상교육을 위한 비용도 표준유아교육비에 근거하는 이루어지는 것으로 가정하였다. 무상교육은

유치원과 어린이집에 재원하는 3-5세 유아 전체에게 이루어지는 것으로 가정한다.

2) 유아 무상교육 방과후과정비

무상교육은 원칙적으로 정규교육과정에 소요되는 비용을 기준으로 하지만, 현재 방과후과정비가 공립유치원 1인당 연간 60만원, 사립유치원 1인당 연간 84만원 (어린이집은 누리과정운영지원비 1인당 연간 84만원)이 지원되는 점을 고려하여 방과후과정비도 동일한 기준으로 산출하였다.

3) 3-5세 연령 인구

3-5세 연령 인구는 2020년 12월 기준 0세 인구가 26만5천명인 점을 고려하여 2026년 기준 3-5세 인구는 각각 26만명으로 가정하였다.

4) 유치원 및 어린이집 비율

유치원 및 어린이집 비율은 2021년 교육통계(2021. 4. 1. 기준)와 2020년 보육 통계(2020. 12. 31. 기준)의 자료에 근거하여 해당 비율이 2026년에도 동일하다고 가정하였다.

- 유치원 비율($0.52=3-5$ 세 유치원 재원 유아 수/ $(3-5$ 세 유치원 재원 유아 수 + $3-5$ 세 어린이집 재원 유아 수)
- 어린이집 비율($0.48=3-5$ 세 어린이집 재원 유아 수/ $(3-5$ 세 유치원 재원 유아 수 + $3-5$ 세 어린이집 재원 유아 수)

5) 국공립유치원 비율

현 정부의 국정과제로 이용 아동 수 기준으로 국공립유치원 비율을 2022년까지 40%로 확충하는 정책이 추진되고 있다. 2020년 12월 발표된 제4차 저출산·고령사회 기본계획에서는 2025년까지 공보육 이용율을 50%를 달성하고, 지역 여건 등을 고려하여 국공립유치원을 지속적으로 확충한다는 계획을 제시하였다(관계부처합동, 2020; 71). 이에 따라 2026년에는 국공립유치원 확충 정책이 계속 추진되고, 저출산 추세에 따른 사립유치원 감소로 인해, 유아 의무교육 도입 없이도 전체 유치

원 재원 유아 중 50%가 국공립유치원에 재원한다고 가정하였다. 2026년 국공립유치원 비율은 3-5세 각 연령별로 모두 유치원 재원 유아 중 50%로 가정하였다.

6) 기관 재원 아동 비율

3-5세 각각의 연령에서 기관 재원 아동 비율은 90%로 가정하였다. 이는 기관에 다니지 않고 가정양육을 하는 양육수당 수급 아동 비율이 약 10%라는 점을 고려하여 가정하였다. 무상교육 시에는 가정양육을 하는 양육수당 수급 아동에는 영향이 없으나, 의무교육 시에는 양육수당 수급 아동도 의무적으로 학교에 가야 하는 차이가 발생한다.

나. 3-5세 무상교육 재정추계

1) 3-5세 무상교육 교육과정비

3-5세 무상교육 교육과정비

$$= 3-5세 \text{ 각 인구 } 26\text{만명} \times 3 \times ((\text{국공립유치원 비율 } 0.5 \times \text{유치원 비율 } 0.52 \times \text{국공립유치원 } 1\text{인당 연간 표준유아교육비 } 870\text{만원}) + (\text{사립유치원 비율 } 0.5 \times \text{유치원 비율 } 0.52 + \text{어린이집 비율 } 0.48) \times \text{사립유치원 } 1\text{인당 연간 표준유아교육비 } 668.5\text{만원}) \times \text{기관 재원 비율 } 0.9$$

$$= 5\text{조 } 606\text{억원}$$

2) 3-5세 무상교육 방과후과정비

3-5세 무상교육 방과후과정비

$$= 26\text{만명} \times 3 \times ((\text{국공립유치원 비율 } 0.5 \times \text{유치원 비율 } 0.52 \times \text{국공립유치원 } 1\text{인당 연간 방과후과정비 } 60\text{만원}) + (\text{사립유치원 비율 } 0.5 \times \text{유치원 비율 } 0.52 + \text{어린이집 비율 } 0.48) \times \text{사립유치원 } 1\text{인당 연간 방과후 과정비 } 84\text{만원}) \times \text{기관 재원 비율 } 0.9$$

$$= 5,459\text{억원}$$

3) 3-5세 무상교육 연간 소요비용

3-5세 무상교육 연간 소요비용

= 3-5세 무상교육 교육과정비+3-5세 무상교육 방과후과정비
 = 5조 6,065억원

다. 3-5세 무상교육 재정추계 종합

3-5세 무상교육 재정추계 결과를 종합하면 다음 표와 같다.

재정추계를 위한 3-5세 유아 수는 2020년 12월 주민등록인구통계상 0세가 26만5천명이고, 저출산 추세가 계속되고 있다는 점을 고려하여 2026년 3-5세 인구는 각각 26만명으로 가정하였다.

교육과정비는 정규교육과정을 위한 비용으로 표준유아교육비를 기준으로 추계하였다. 의무교육은 유아의 통학거리 내에 있는 어느 유치원을 가던 공립유치원 수준의 교육이 제공되어야 하기 때문에 공립유치원의 표준유아교육비를 기준으로 산정하였으나, 무상교육은 공립유치원과 사립유치원(및 어린이집)의 표준유아교육비가 다르기 때문에 별도로 산정하여 합산하였다.

방과후과정은 정규교육과정이 아니기 때문에 방과후과정비는 표준유아교육비에 포함되지 않지만, 2013년 3-5세 누리과정 도입 이후 유아 1인당 연간 공립유치원 60만원, 사립유치원(및 어린이집) 84만원이 지급되고 있으며, 방과후 돌봄의 중요성이 점점 더 강조되고 있는 점을 고려하여 방과후과정비를 별도로 산정하였다. 방과후과정비는 무상교육에서는 사립유치원(및 어린이집)은 유아 1인당 연간 84만원으로 산정하였으나, 의무교육에서는 교육과정비 추계에서와 마찬가지로 공립유치원을 기준으로 유아 1인당 연간 60만원으로 산정하였다.

연간 소요비용은 교육과정비와 방과후과정비를 합산한 금액으로 산정하였다.

이에 따라 3-5세 무상교육을 위한 연간 교육과정비는 5조 606억원, 연간 방과후과정비는 5,459억원, 연간 소요 비용은 5조 6,065억원으로 산정하였다.

〈표 III-4-1〉 유아 무상교육 재정추계 종합

구분	3-5세 무상교육 재정추계
교육과정비	5조 606억원
방과후과정비	5,459억원
연간 소요비용	5조 6,065억원

IV

유아의무교육 정책의 쟁점과 전망

- 01 정책 제안의 배경
- 02 관련 현황 및 법령
- 03 쟁점과 이슈
- 04 시나리오 기반 재정추계

IV. 유아의무교육 정책의 쟁점과 전망

1. 정책 제안의 배경⁹⁾

유아의무교육 정책의 제안 배경을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 국가는 모든 국민이 사회적 신분이나 경제적 지위의 차별 없이 그 능력에 따라 교육받을 권리를 인정하고 그 권리를 보호하기 위해 학교를 설립하여 교육의 기회를 평등하게 부여하고 있다. 의무교육의 본질은 공공의 책임으로 교육권(教育權)을 보장하는 데 있으며 이를 통하여 국력을 신장하고 사회의 발전을 도모하는 것이며, 의무교육제도는 취학의 의무, 학교설치의 의무, 교육 보장의 의무의 세 가지 요소로 구성되어 있다. 유아의무교육을 시행하기 위해서는 이상의 요소들을 충족할 수 있어야 하며, 어렵다면 이러한 요소 충족을 위한 노력이 필요하다. 유아의무교육 정책 제안의 논거를 살펴보면 다음과 같다.

1) 유아의무교육을 실시하여 ‘유아학교’를 통한 국가완전책임제, 완전무상교육 실현

유아교육분야에서 유아 기간학제화에 기반한 ‘유아학교’를 통한 유아의무교육 정책은 꾸준히 나왔던 정책이다. 유아학교안은 최근에는 사립유치원 공공성 강화 모델 적용 및 관련 정책 시행을 통해 유아학교라는 말이 다시 소환되었고, 학교 정체성 강화와 국공립유치원 40% 확대 정책과 함께 유치원의 학교 정체성을 확립하고자 제안되었다. 또한 일제 잔재청산의 관점에서 유치원이라는 명칭 변경과도 연결이 되면서, 유치원이 학교로서 제대로 기능할 수 있도록 명칭, 법제도 개선 등이 제안되었다. 일제 강점기에 처음 사용된 ‘유치원’ 명칭은 일제 잔재로서 청산 대상일 뿐 아니라, 학교로서의 유아 공교육에 대한 인식을 저해하고 있고, 초등학교도 이미 법 개정을 통해 초등학교라는 명칭으로 변경했기 때문에 유치원도 명칭 변경이 필요하다는

9) 정책 제안의 배경은 문헌분석과 전문가 면담자료에 기반하여 연구진이 정리하였음.

주장이다. 예컨대, 광복 50주년인 1995년 12월 29일, 구 「교육법」 개정시 “일제 식민지 시대에서 유래된 초등교육기관의 명칭인 국민학교를... 민족정기를 바로 세우고 교육의 새로운 전기를 마련하기 위하여... 초등학교로 변경”한 바 있다.

또한 「교육기본법」 제9조 및 「유아교육법」 제2조에 따르면, 유아초등·중등 및 고등교육을 위해 ‘학교’를 둔다고 명시하고 있어, 유치원 또한 초·중·고·대학 등 교육기관과의 명칭의 통일 및 연계성 제고를 위해 ‘유아학교’로 변경은 설득력이 있다. 교육부가 주장해온 회계관리의 투명성, 교육 중심의 운영, 유아교육기관으로서의 인식 전환을 위해 학교체제의 유아교육이 이루어질 수 있도록 ‘유아학교’로 명칭 변경은 미래학교의 전환기를 앞두고 꼭 필요한 작업이라는 것이다.

2) 교육불평등 및 교육시스템의 획기적 개편, 저소득층 지원 등의 문제를 해결하고 교육의 측면에서 공익의 틀을 짜기 위한 개혁의 일환으로 유아기간학제화 가능하다는 논리

만 6세 의무교육을 시작하는 국가들은 가장 많고, 해당 국가로는 벨기에, 칠레, 프랑스, 이탈리아, 일본, 한국, 뉴질랜드, 포르투갈, 이탈리아, 노르웨이, 슬로바키아, 슬로베니아가 있다(OECD·교육부·광주광역시교육청·육아정책연구소, 2015). 만 6-7세인 경우, 카자흐스탄, 7세의 경우 일부 유럽 국가 핀란드, 스웨덴이다. 만 5세인 경우는 영국(잉글랜드, 스코틀랜드), 만 5-6세는 호주, 독일, 만 4세인 경우는 룩셈부르크, 3세인 경우는 멕시코, 프랑스이다(OECD·교육부·광주광역시교육청·육아정책연구소, 2015).

프랑스의 경우, 교육불평등 해소 및 교육시스템 개혁으로 만 3세부터 의무교육 실시하였으며 헝가리와 함께 유럽에서 가장 낮은 연령이다. 프랑스의 경우, 만 3세부터의 의무교육을 프랑스 교육제도의 초석으로 보았으며, 가난한 지역의 교육불평등을 해소를 목적으로 의무교육을 시행하였다(최민지, 2018). 프랑스 공화국은 학교를 통해 고안되었고, 우리사회의 공익의 구조틀을 짜는 것이 바로 학교라고 하였다. 프랑스의 3세 유아의 97%는 이미 유아학교 등에서 교육부 정규 교육과정을 배우고 있었으므로 의무교육이 가능하였다(최민지, 2018).

미국의 경우 뇌발달 지원과 아동의 학습부진 예방효과로, 조지아, 알라바마, 미시시피, 텍사스 포함 19개 주가 유치원 교육을 의무교육화를 하였다. 최근 루이지

애나 주 2022-23년도 만 5세 유아교육 의무화 법안 통과하였고, 민주당 상원의원 발의, 만장일치로 의회 통과, 하원 의회에서도 최종 통과, 의무교육 시작 연령이 기존의 만 7세에서 5세로 낮아져 유치원 등록 대상은 약 2800명 추가될 것으로 예상되고 있다(AP News, 2021). 법안에 따르면 매년 9월 30일 기준 만5세가 되는 아동은 반드시 유치원에 등록해야하며, 해당 연월에 도달하지 않은 유아들은 Pre-K에 등록하고 있으면 인정한다(AP News, 2021). 그러나 반대 논리로는 학부모 의사결정 권한 존중, 유치원 등록하지 않으면 구금 또는 벌금형 처해지므로 적절치 않다는 것이며, 가족과 함께 보내는 것보다 학교에 가는게 중요하다고 보았다. 해당 법안에는 주교육부에 필요정보를 보고할 경우 유치원 대신 홈스쿨링 제도를 허용하는 조항도 포함되어 있다(AP News, 2021).

3) 유아 무상교육 및 무상보육(어린이집) 제도의 실효성 저하로 인한 개선이 필요

유아 무상교육 및 무상보육(어린이집) 제도의 실효성 저하로 인한 개선이 필요하다는 주장이다. 유치원은 현재 무상교육이나, 완전 무상교육을 실현하고 있지 않으며, 의무교육도 아니다. 유치원 제도는 공교육 시스템 하에 있으나, 사립유치원 이용 유아 비율이 월등히 높고, 지난 10여 년간 사립유치원에 관한 정책 자체가 제대로 마련되지 못했으므로(특히 회계, 감사, 운영관리 측면), 사립유치원들이 학교의 기능을 제대로 수행하기 어려웠다. 그러나 유치원 3법 통과 이후 K- 에듀파인이 도입되는 등 공공성을 높여왔다(교육부, 2021b). 2021년 기준, 국공립 유치원 이용 유아비율이 39%, 사립유치원 이용 유아 비율이 61%이다(교육부, 2021b). 사립유치원을 이용하는 한국의 유아교육 시스템에서 무상교육의 효과가 미미한 실정이다.

4) 유보 질적 격차의 실질적 완화 가능

유아의무교육을 유보 질적 격차의 실질적 완화를 가능케 하며, 학교의 균등한 설치, 교육 보장, 의무 취원 등의 문제들은 유아교육의 특수성을 고려하여 유연하게 적용한다면 가능하다는 주장이다. 역으로 유아의무교육이 가능하려면, 유치원과 어린이집의 질적 균등성이 유지되고, 격차가 거의 없는 상태로 국공립 이용률이 80% 이상일 때 가능하다는 논리이다. 의무교육인 초·중등학교는 국공립 비율(학생수 기준)이 각각 98.6%(초등), 83.6%(중등)이기 때문이다(교육통계서비

스, <https://kess.kedi.re.kr/index>(2021. 9. 5. 인출). 또한 의무취원의 강제성은 완화하거나 유아학교 선택을 원하지 않는 부모선택권 존중을 위해 홈스쿨링 제도 등의 대안 마련을 통해 의무교육이 가능하다는 주장이다. 유아의 특성을 고려하여 의무 취원을 하지 않았을 때 이를 처벌하거나 강제하지 않는 방향으로 제도를 유연하게 운영하면 가능하다는 것이다.

2. 관련 현황 및 법령

1) 학교 의무/무상교육 현황

유초중등 의무/무상교육 관련 통계를 비교하면 다음 표와 같다. 유치원은 현재 유아교육법상 무상교육(유아교육법 제24조)이 이루어지고 있으나, 소요 비용의 일부에 대해서만 지원이 이루어지고 있다. 초등학교와 중학교는 의무교육(교육기본법 제8조제1항, 초·중등교육법 제12조)이고, 고등학교는 무상교육(초·중등교육법 제10조의2)이 이루어지고 있다. 국공립 비율(학생 수 기준)을 보면, 유치원은 30.4%이나, 의무교육인 초등학교는 98.6%, 마찬가지로 의무교육인 중학교는 83.8%이고, 무상교육인 고등학교는 58.4%이다.

사립학교 중 법인화 비율은 초중고는 사립학교법상 모든 사립학교는 학교법인으로만 설립되어야 하기 때문에(사립학교법 제3조) 100%인 반면, 유치원은 사립학교법상 학교법인으로 설립할 의무가 없어 13.6%에 불과하다. 법인 중 학교법인 비율은 초중고는 100%이지만, 유치원은 26.6%에 불과하다. 이에 따라 전체 사립유치원 중 학교법인 비율은 3.6%에 불과하다. 사립학교 지원 방식은 사립 중고등학교는 재정결함보조금으로 학교에 직접 지원되지만 유치원은 바우처 방식으로 학부모를 통해서 유치원에 지원되고 있다.

〈표 IV-2-1〉 유초중등 의무/무상교육 관련 통계 비교

구분	유치원	초등학교	중학교	고등학교
의무교육 여부	무상교육(일부)	의무교육	의무교육	무상교육
국공립 비율 (학생 수 기준)	30.4%	98.6%	83.8%	58.4%

구분	유치원	초등학교	중학교	고등학교
사립학교 중 법인화 비율	13.6%	100%	100%	100%
법인 중 학교법인 비율	26.6% (전체 사립유치원 중 학교법인 3.6%)	100%	100%	100%
사립학교 지원 방식	학부모 바우처		재정결함보조금	재정결함보조금

주: 1) 국공립 비율(학생 수 기준)은 2021 교육통계에 근거
 2) 법인화 비율은 2020 교육통계연보에 근거
 3) 의무교육 여부는 교육기본법, 유아교육법 및 초·중등교육법에 근거

2) 초·중등 의무교육 법규정

대한민국 헌법 제31조제2항은 초등교육과 법률이 정하는 교육을 의무교육으로 한다고 규정하고 있다. 이에 따라 초등교육은 헌법에서 의무교육으로 규정하고, 그 외의 교육은 법률에 따라 의무교육이 될 수 있다. 헌법 제31조3항은 의무교육은 무상으로 한다고 규정한다.

교육기본법 제8조제1항은 의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다고 규정하고 있다. 이에 따라 현재 우리나라의 의무교육은 초등학교 6년, 중학교 3년으로 구성되어 있다. 고등학교는 초·중등교육법 제10조의2에 따라 무상교육으로 규정된다. 동법은 제10조의2제1항은 무상교육의 범위를 입학금, 수업료, 학교운영지원비, 교과용 도서 구입비로 규정한다.

초·중등교육법 제13조는 모든 국민에게 자녀가 초등학교 및 중학교의 의무교육을 받도록 할 취학의무를 부여하고 있다. 초·중등 의무교육의 취학의무를 이행하지 않은 부모에게는 초·중등교육법 제68조제1항에 따라 100만원 이하의 과태료가 부과된다.

초·중등교육법 제12조제1항은 초·중등 의무교육의 실시 주체는 국가로 규정하고 있으며, 국가에게 의무교육을 위한 시설을 확보하는 등 필요한 조치를 할 의무를 부여하고 있다. 이에 따라 동법 제12조제2항은 지방자치단체는 그 관할 구역의 의무교육대상자를 모두 취학시키는 데에 필요한 초등학교 및 중학교를 설치·경영하여야 한다고 규정한다. 그러나 공립의 초등학교 및 중학교만으로는 의무교육대상자를

모두 취학시키지 못하고 있기 때문에, 동법 12조제3항은 지방자치단체는 사립의 초등학교 및 중학교에 일부 의무교육대상자에 대한 교육을 위탁할 수 있다고 규정한다. 이에 따라 사립의 초등학교 및 중학교에서도 의무교육이 이루어지고 있다.

초·중등교육법 시행령 제15조제1항은 읍·면·동의 장은 해당 연도에 만6세가 되는 아동을 조사하여 취학아동명부를 작성하여야 한다고 규정하고 있다. 초·중등교육법 시행령 제16조제1항은 교육장이 다음 해에 취학할 아동의 입학기일과 통학구역을 결정하고 읍·면·동의 장에게 통보하여야 한다고 규정한다. 이에 따라 초·중등교육법 시행령 제17조제1항은 교육장에게 이러한 통보를 받은 읍·면·동의 장은 입학할 학교를 지정하고 입학기일을 명시하여 취학할 아동의 보호자에게 취학통지를 하여야 한다고 규정한다.

도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 제89조제1항제11호는 초등학교의 통학거리는 1500미터 이내로 한다고 규정하고 있다. 이에 따라 초등학교 의무교육을 받게 되는 아동은 거주지로부터 1500미터 이내에 있는 학교에 통학하게 된다.

〈표 IV-2-2〉 초중등 의무교육 및 무상교육 관련 법령

조문	내용
대한민국 헌법	제31조 ① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. ② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다. ③ 의무교육은 무상으로 한다.
교육기본법	제8조(의무교육) ① 의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다. ② 모든 국민은 제1항에 따른 의무교육을 받을 권리를 가진다. 제9조(학교교육) ① 유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 둔다. ② 학교는 공공성을 가지며, 학생의 교육 외에 학술 및 문화적 전통의 유지·발전과 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다. ③ 학교교육은 학생의 창의력 계발 및 인성(人性) 함양을 포함한 전인적(全人的) 교육을 중시하여 이루어져야 한다. ④ 학교의 종류와 학교의 설립·경영 등 학교교육에 관한 기본적인 사항은 따로 법률로 정한다.
초·중등교육법	제12조(의무교육) ① 국가는 「교육기본법」 제8조제1항에 따른 의무교육을 실시하여야 하며, 이를 위한 시설을 확보하는 등 필요한 조치를 강구하여야 한다. ② 지방자치단체는 그 관할 구역의 의무교육대상자를 모두 취학시키는 데에 필요한 초등학교, 중학교 및 초등학교·중학교의 과정을 교육하는 특수학교를 설립·경영하여야 한다. ③ 지방자치단체는 지방자치단체가 설립한 초등학교·중학교 및 특수학교

조문	내용
	<p>에 그 관할 구역의 의무교육대상자를 모두 취학시키기 곤란하면 인접한 지방자치단체와 협의하여 합동으로 초등학교·중학교 또는 특수학교를 설립·경영하거나, 인접한 지방자치단체가 설립한 초등학교·중학교 또는 특수학교나 국립 또는 사립의 초등학교·중학교 또는 특수학교에 일부 의무교육대상자에 대한 교육을 위탁할 수 있다.</p> <p>④ 국립·공립 학교의 설립자·경영자와 제3항에 따라 의무교육대상자의 교육을 위탁받은 사립학교의 설립자·경영자는 의무교육을 받는 사람으로부터 제10조의2제1항 각 호의 비용을 받을 수 없다.</p>
	<p>제13조(취학 의무) ① 모든 국민은 보호하는 자녀 또는 아동이 6세가 된 날 이 속하는 해의 다음 해 3월 1일에 그 자녀 또는 아동을 초등학교에 입학시켜야 하고, 초등학교를 졸업할 때까지 다니게 하여야 한다.</p> <p>② 모든 국민은 제1항에도 불구하고 그가 보호하는 자녀 또는 아동이 5세가 된 날이 속하는 해의 다음 해 또는 7세가 된 날이 속하는 해의 다음 해에 그 자녀 또는 아동을 초등학교에 입학시킬 수 있다. 이 경우에도 그 자녀 또는 아동이 초등학교에 입학한 해의 3월 1일부터 졸업할 때까지 초등학교에 다니게 하여야 한다.</p> <p>③ 모든 국민은 보호하는 자녀 또는 아동이 초등학교를 졸업한 학년의 다음 학년 초에 그 자녀 또는 아동을 중학교에 입학시켜야 하고, 중학교를 졸업할 때까지 다니게 하여야 한다.</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 취학 의무의 이행과 이행 독려 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
	<p>제68조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제13조제4항에 따른 취학 의무의 이행을 독려받고도 취학 의무를 이행하지 아니한 자 2. 제15조를 위반하여 의무교육대상자의 의무교육을 방해한 자 3. 제53조를 위반하여 학생을 입학시키지 아니하거나 등교와 수업에 지장을 주는 행위를 한 자 <p>② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 교육감이 부과·징수한다.</p>
	<p>제10조의2(고등학교 등의 무상교육) ① 제2조제3호에 따른 고등학교·고등기술학교 및 이에 준하는 각종학교의 교육에 필요한 다음 각 호의 비용은 무상(無償)으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 입학금 2. 수업료 3. 학교운영지원비 4. 교과용 도서 구입비 <p>② 제1항 각 호의 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하고, 학교의 설립자·경영자는 학생과 보호자로부터 이를 받을 수 없다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 사립학교의 설립자·경영자는 학생과 보호자로부터 제1항 각 호의 비용을 받을 수 있다.</p> <p>[시행일] 제10조의2의 개정규정은 다음 각 호와 같이 순차적으로 시행</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 2020학년도: 고등학교 등 2학년 및 3학년의 무상교육 2. 2021학년도 이후: 고등학교 등 전학년의 무상교육

조문	내용
<p>초·중등교육법 시행령</p>	<p>제15조(취학아동명부의 작성 등) ① 읍·면·동의 장은 매년 10월 1일 현재 그 관내에 거주하는 자로서 그 해 1월 1일부터 12월 31일까지 연령이 만 6세에 달하는 자(법 제13조제2항 전단에 따라 만 5세가 된 날이 속하는 해의 다음 해에 초등학교에 입학하여 취학 중인 자는 제외한다)를 조사하여 그 해 10월 31일까지 취학아동명부를 작성하여야 한다. 이 경우 제3항에 따라 만 6세가 되는 날이 속하는 해에 입학연기를 신청하여 취학아동명부에서 제외된 자는 포함하여야 한다.</p> <p>제16조(입학기일 등의 통보) ① 교육장은 다음 해에 취학할 아동의 입학기일과 통학구역을 결정하고 입학기일이 속한 해의 전해 11월 30일까지 읍·면·동의 장에게 이를 통보하여야 한다. 다만, 교육대학·사범대학 및 종합교원양성대학(이하 이 조에서 “교육대학등”이라 한다)의 부설초등학교와 사립초등학교의 통학구역은 이를 지정하지 아니한다.</p> <p>② 교육대학등의 부설초등학교의 장과 사립초등학교의 장은 입학기일이 속한 해의 전해 12월 10일까지 다음 해 입학허가자명부를 읍·면·동의 장에게 통보하여야 한다.</p> <p>③ 교육장은 제1항 본문의 규정에 의하여 통학구역을 결정하는 때에는 학급편제와 통학편의를 고려하여야 하며, 미리 읍·면·동의 장의 의견을 들어야 한다.</p>
	<p>제17조(취학의 통지 등) ① 읍·면·동의 장은 제16조제1항 본문에 따른 통보를 받은 때에는 입학할 학교를 지정하고 입학기일을 명시하여 입학기일이 속한 해의 전해 12월 20일까지 취학할 아동의 보호자에게 취학통지를 하여야 한다.</p> <p>② 읍·면·동의 장은 제1항에 따른 취학통지를 하였을 때에는 취학할 아동에 대한 다음 각 호의 사항이 포함된 명부를 작성하여 지체 없이 입학할 학교의 장에게 통보하여야 한다.</p> <p>1. 성명·주민등록번호 및 주소 2. 보호자 성명·생년월일·주소 및 연락처</p> <p>③ 읍·면·동의 장은 제2항에 따른 통보를 한 후 아동의 취학에 관하여 변동이 발생한 때에는 지체없이 취학할 아동의 보호자 및 입학할 학교의 장에게 통보하여야 한다.</p> <p>④ 읍·면·동의 장은 취학할 아동의 보호자의 부재나 주소불명 등으로 제1항에 따른 취학통지를 할 수 없는 경우에는 해당 아동의 거주지를 관할하는 경찰서의 장에게 아동의 소재 확인에 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 경찰서의 장은 특별한 사유가 없으면 적극 협조하여야 한다.</p>
<p>도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙</p>	<p>제89조(학교의 결정기준) ① 학교의 결정기준은 다음 각 호와 같다.</p> <p>11. 초등학교는 학생들이 안전하고 편리하게 통학할 수 있도록 다른 공공시설의 이용관계를 고려하여야 하며, 통학거리는 1천5백미터 이내로 할 것. 다만, 도시지역외의 지역에 설치하는 초등학교중 학생수의 확보가 어려운 경우에는 학생수가 학년당 1개 학급 이상을 유지할 수 있는 범위까지 통학거리를 확대할 수 있으나, 통학을 위한 교통수단의 이용가능성을 고려할 것</p> <p>12. 제10호에 따른 학교배치 및 제11호에 따른 통학거리는 관할 교육장이 해당 지역의 인구밀도, 가구당 인구수, 진학률, 주거형태, 설치하려는 학교의 규모, 도로 및 통학여건 등을 고려하여 적절히 조정할 것</p>

자료: 국가법령정보센터 <https://law.go.kr/LSW/main.html>(2021. 7. 7. 인출)

가) 초·중등 의무교육 및 무상교육을 위한 사립학교 지원 법규정

재정결함보조금은 사립학교법 제43조 등에 근거하여 사립학교를 운영하는데 필요로 하는 기본경비(교직원인건비 및 운영비 등)에 대하여 자체수입으로 충당할 수 없는 부족재원에 대하여 국가나 지방자치단체가 지원하는 보조금을 말한다. 재정결함보조금은 의무교육 및 무상교육에 의해 수업료를 징수하지 않는 사립학교에 대한 인건비 및 운영비 재정부족액을 지원함으로써 의무교육 및 무상교육이 이루어지도록 지원하는 보조금이라고 할 수 있다. 재정결함보조금의 지원대상은 초·중등교육법 제2조제2호·제3호의 사립중·고등학교를 설치·경영하는 학교법인이다(서울특별시교육청, 2020: 1). 재정결함보조금의 지원 제외 대상은 입학금 및 수업료가 자율화되어 있는 학교(사립초, 국제중, 특수목적고, 자율형 사립고 등)이다(서울특별시교육청, 2020: 1).

〈표 IV-2-3〉 사립학교 지원 관련 법령

조문	내용
사립학교법	<p>제43조(지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 교육 진흥에 필요하다고 인정할 때에는 사립학교 교육을 지원하기 위하여 대통령령 또는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 보조를 신청한 학교법인 또는 사학지원단체에 보조금을 교부하거나 그 밖의 지원을 할 수 있다.</p> <p>② 관할청은 제1항 또는 제35조제5항에 따라 지원을 받은 학교법인 또는 사학지원단체에 대하여 다음 각 호의 권한을 가진다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지원에 필요한 경우에는 해당 학교법인 또는 사학지원단체로부터 그 업무 또는 회계 상황에 관한 보고를 받을 권한 2. 해당 학교법인 또는 사학지원단체의 예산이 지원 목적에 비추어 적당하지 아니하다고 인정할 때에는 그 예산에 대하여 필요한 변경조치를 권고할 권한 <p>③ 국가 또는 지방자치단체는 제1항 또는 제35조제5항에 따라 학교법인 또는 사학지원단체를 지원하는 경우 그 지원성과가 저조하여 계속 지원하는 것이 적당하지 아니하다고 인정하거나 학교법인 또는 사학지원단체가 제2항에 따른 관할청의 권고에 따르지 아니할 때에는 그 후의 지원을 중단할 수 있다.</p>
	<p>제51조(준용규정) 사립학교경영자에 관하여는 제5조, 제28조제2항, 제29조, 제31조, 제31조의2, 제32조, 제32조의2부터 제32조의4까지, 제33조, 제43조, 제44조 및 제48조를 준용한다. 다만, 제31조, 제31조의2, 제32조, 제32조의2부터 제32조의4까지 및 제33조는 그가 설치·경영하는 사립학교에 관한 부분에 한정하여 준용한다.</p>
사립학교법 시행령	<p>제17조(국가의 지원대상) ① 법 제43조제1항의 규정에 의하여 국가가 사립학교교육의 지원을 위하여 행하는 보조 또는 지원은 다음 각호의 1에 해당하는 학교법인에 대하여 행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 실업학교를 설치·경영하는 학교법인 2. 국가가 필요로 하는 특수한 학과 또는 학교를 설치·경영하는 학교법인



조문	내용
	3. 천재·지변 기타 재해로 인하여 학교경영에 재정적 곤란을 받는 학교법인 4. 특수학교를 설치·경영하는 학교법인 5. 기타 특히 국가의 지원이 필요하다고 인정되는 학교법인 ② 제1항의 보조 또는 지원에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

자료: 국가법령정보센터 <https://law.go.kr/LSW/main.html>(2021. 7. 7. 인출)

나) 사립학교 교원 지원 관련 법규정

초·중등 의무교육이 사립학교에서도 이루어지기 위해서는 교사의 자격 및 처우가 공사립이 동일해야 한다. 의무교육은 공사립에 관계없이 학생에게 공통적인 수준으로 제공되어야 하기 때문이다. 사립학교법 제52조는 사립학교 교원의 자격은 국공립학교 교원의 자격에 관한 규정에 따른다고 명시한다. 사립학교법 제55조제1항은 사립학교 교원의 복무에 관하여는 국공립학교 교원에 관한 규정은 준용한다고 명시하고 있다.

사립학교법 제55조의2는 사립학교의 교원에게는 교육공무원법 제39조제1항에 따른 연수기관에서 재교육을 받거나 연수할 기회가 균등하게 주어져야 한다고 명시하여 국공립학교 교원과 사립학교 교원에게 균등한 연수기회가 주어져야 함을 규정하고 있다.

사립학교법 제56조는 사립학교 교원이 형의 선고, 징계처분 또는 법률로 정한 사유에 의하지 아니하고는 의사에 반한 면직·휴직 및 권고사직을 당하는 것을 금지함으로써 사립학교 교원의 신분보장을 규정한다.

교원의 보수에 있어서도 초·중등 사립학교 교원은 국공립학교 교원과 동일한 수준이 보장된다. 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」 제3조제2항은 학교법인과 사립학교 경영자는 사립학교 교원의 보수를 국공립학교 교원의 보수 수준으로 유지하여야 한다고 규정한다. 이에 따라 국공립학교 교원에게 적용되는 공무원보수규정 제5조에 규정된 봉급표는 사립학교 교원에게도 동일하게 적용된다. 사립학교에 지원되는 재정결합보조금에서도 사립학교 교원의 봉급은 국공립학교 교원과 동일한 수준으로 지원된다.

〈표 IV-2-4〉 사립학교 교원 지위 관련 법령

조문	내용
사립학교법	제52조(자격) 사립학교 교원의 자격에 관하여는 국립학교·공립학교의 교원의 자격에 관한 규정에 따른다.
	제55조(복무) ① 사립학교 교원의 복무에 관하여는 국립학교·공립학교 교원에 관한 규정을 준용한다.
	제55조의2(연수의 기회균등) 사립학교의 교원에게는 「교육공무원법」 제39조 제1항에 따른 연수기관에서 재교육을 받거나 연수할 기회가 균등하게 주어져야 한다.
	제56조(의사에 반한 휴직·면직 등의 금지) ① 사립학교 교원은 형(刑)의 선고, 징계처분 또는 이 법에서 정하는 사유에 의하지 아니하고는 본인의 의사에 반하여 휴직이나 면직 등 불리한 처분을 받지 아니한다. 다만, 학급이나 학교의 개편 또는 폐지로 인하여 직책이 없어지거나 정원이 초과된 경우에는 그러하지 아니한다. ② 사립학교 교원은 권고에 의하여 사직을 당하지 아니한다.
교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법	제3조(교원 보수의 우대) ① 국가와 지방자치단체는 교원의 보수를 특별히 우대하여야 한다. ② 「사립학교법」 제2조에 따른 학교법인과 사립학교 경영자는 그가 설치·경영하는 학교 교원의 보수를 국공립학교 교원의 보수 수준으로 유지하여야 한다.
	제6조(교원의 신분보장 등) ① 교원은 형(刑)의 선고, 징계처분 또는 법률로 정하는 사유에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 휴직·강임(降任) 또는 면직을 당하지 아니한다. ② 교원은 해당 학교의 운영과 관련하여 발생한 부패행위나 이에 준하는 행위 및 비리 사실 등을 관계 행정기관 또는 수사기관 등에 신고하거나 고발하는 행위로 인하여 정당한 사유 없이 징계조치 등 어떠한 신분상의 불이익이나 근무조건상의 차별을 받지 아니한다.
공무원보수규정	제1조(목적) 이 영은 「국가공무원법」, 「헌법재판소법」, 「외무공무원법」, 「경찰공무원법」, 「의무경찰대 설치 및 운영에 관한 법률」, 「소방공무원법」, 「의무소방대설치법」, 「교육공무원법」, 「군인보수법」, 「군무원인사법」, 「국가정보원직원법」 및 「군법무관 임용 등에 관한 법률」에 따라 국가공무원의 보수에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
	제5조(공무원의 봉급) 공무원의 봉급월액은 별표 1 공무원별 봉급표 구분표에 따른 별표 3, 별표 3의2, 별표 4부터 별표 6까지, 별표 8 및 별표 10부터 별표 14까지의 해당 봉급표에 명시된 금액으로 한다.

자료: 국가법령정보센터 <https://law.go.kr/LSW/main.html>(2021. 7. 7. 인출)



3. 쟁점과 이슈¹⁰⁾

유아의무교육에 관한 핵심 이슈 및 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

1) 의무교육의 강제성 충족의 여부: 의무취학, 출석, 학군에 따른 유아 근거리 배치 문제 해결 가능 여부

초등학교 의무교육은 출석 수업이 원칙이고 학교는 기반시설로 헌법에 초등의무교육 명시되어 있다. 현재 유치원은 의무교육이 아니므로, 초등학교와 같이 학군제 하에서 취원 유아수별로 유치원에 배치할 수 없다. 학생 배치의 원칙은 근거리 배치이다. 그러나 유아의무교육을 당장 시행하려면, 교육부에서 주민등록 접근 권한이 없으니 동사무소에서 구역을 설정하고 학생을 배치해야 하는데, 현재로서는 병설유치원 위주 유아를 배치하는 방법 밖에 대안이 없다. 만약 이렇게 할 경우, 어린이집과 유치원은 퇴로를 과감하게 열어주는 방법밖에 없다. 예컨대 북한의 경우, 만5세 높은반은 의무교육이며, 동마다 시군구마다 유치원이 하나 이상씩 있으며, 유아가 배치된다. 물론 의무교육이나 재정지원은 거의 없으나, 강제성은 없으며 이동도 가능하며 의무취학을 하지 않았다고 강제하지도 않는다. 기본값으로 국가책임을 강조하나, 학부모의 선택권을 침해하지는 않는 방법으로 참고해볼 수는 있다.

2) 의무교육의 균등성의 충족의 여부: 공사립, 지역별 기관의 질적 격차의 문제

유치원, 어린이집은 국공립-사립(민간), 사인, 위탁까지 설립유형이 다양하다. 그러나 사립 의무학교는 무조건 법인이 설립하게 되어있다. 현재의 수준으로 유보 기관의 질적 수준을 균등하게 담보하기 쉽지 않은 상황이고 체제가 정비되기도 전에 공공재원을 투입하는 것이 바람직한지에 대한 논의는 계속 제기될 것이다. 질적 수준의 정비가 필요한 것이다. 의무교육이 되는 순간, 아이를 의무적으로 '배치'하는 것인데, 기관 간 질적 차이가 나타나면 교육기본권 침해로 헌법 소원에 걸리는 문제가 발생될 수도 있다.

10) 쟁점과 이슈는 문헌분석과 전문가 면담자료에 기반하여 연구진이 정리하였음.

유치원의 설립은 그간 민간 주도 및 시장에 맡겨진 상태로 운영되어 왔으므로, 수요가 높은 광역시, 특별시 등의 인구 유입이 높은 곳에 많이 설립되어 있다. 사립 유치원은 도심 지역에 많고, 국공립유치원은 읍면 및 중소도시에 다수 존재하여 수요와 공급이 균질하지 않다. 지방에는 국공립유치원이 많음에도 저출산 및 신도심으로의 인구 유출로 국공립유치원들이 통폐합되고 유아들이 줄고 있다. 반면 서울, 인천 등의 특별, 광역시의 경우, 국공립유치원에 대한 요구가 높으나, 단설 유치원 설립 비용, 사립유치원 연합회의 격렬한 반대 및 로비 등으로 국공립유치원 확대가 어렵다. 국공립유치원과 사립유치원, 어린이집 시스템과 질의 편차가 높고, 가까운 곳에 믿고 맡길 수 있는 유치원과 어린이집을 구하기가 어렵다는 점에서 양의 문제뿐만 아니라, 질의 문제도 존재한다.

3) 낮은 국공립 비율, 사립유치원 법인화 문제: 의무교육시 최소 국공립 70-80% 이상일 때 가능 여부

국공립, 사립유치원보다 어린이집이 거의 3-4배 공급량이 많은 실정이고, 질적 격차가 상당히 심한 편이다. 지방으로 내려갈수록 공급과 수요 불균형이 심해 국공립 유치원과 어린이집 간의 유아 경쟁이 심한 상황이다. 지방은 사립유치원이 적고 국공립 유치원이 많은데, 유아 수는 줄고, 해당 지역 어린이집들과 유아들을 두고 입학경쟁을 하고있는 실정이다. 어린이집도 국공립 40% 확충정책을 동시에 실행하고 있어 국공립 어린이집과 민간 어린이집이 경쟁하고, 또한 국공립 유치원과의 경쟁도 진행되고 있어 이해관계자 모두가 어려운 실정이다.

또한 의무교육을 하기 위해서는 사립유치원의 법인화가 되어야 하고, 학교법인 70-80% 이상이 되어야 가능한데, 사립유치원의 법인화, 유보통합시 어린이집이 사립유아학교가 되었을 때의 학교법인화 문제도 해결하기 쉽지 않은 과제이다.

4) 학부모 교육 선택권의 문제: 다양한 교육기관 선택의 권리 보장의 문제, 홈스쿨링제도 도입 등

유아의무교육이 학부모 교육 선택권을 침해할 수 있다는 주장이다. 부모가 다양한 교육기관 선택할 권리가 있는데 의무교육을 한다면 의무배치가 되어 선택권에 침해가 생긴다는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 홈스쿨링 법안 마련이나 양

육수장을 이용한 가정보육 등이 대안으로 제기되기도 한다. 기관의 질적 격차가 균 등하지 않은 환경에서 부모의 선택권을 강제할 수 없는 구조이므로 이에 대한 대책 마련이 필요할 것이다.

5) 만 3세 의무교육 도입이 발달에 적합한지의 문제

본 연구에서는 의무교육 도입 연령에 대해 다양한 의견을 제안한 바 있다. 만 5세, 4-5세 의무교육에 대해서는 대체적으로 찬성하였으나, 만 3세에 대해서는 여전히 의견이 다양했다. 유아교육법상 만 3세부터 5세까지 한꺼번에 의무교육으로 가야한다는 주장도 많았다. 프랑스 유아학교와 같이 3-5세 의무교육을 추진하는 것이 적합한지, 만 3세는 0-2세와 연결하는 완전무상의 지원이 적합한지는 만 3세 유아의 발달과 유아학교의 환경 등을 고려하여 보다 충분한 논의가 필요한 상황이다.

4. 시나리오 기반 재정추계

가. 재정추계 기반

1) 미래 인구변화에 따른 초등학교 유휴교실 증가

〈표 IV-4-1〉 2020년 주민등록 인구통계(12월 기준)

연령(만)	인구(2020년 12월 기준)
0세	265,087
1세	304,651
2세	331,606
3세	363,250
4세	412,429
5세	444,367
0-5세	2,121,390
6세	440,710
7세	441,560
8세	489,936
9세	476,474
10세	473,919
11세	448,450
6-11세	2,771,049

자료: 행정안전부(2021). 주민등록 인구 및 세대현황) <https://jumin.mois.go.kr/>

2020년 12월 기준 주민등록 인구통계에 따르면 2026년 전체 초등학생 연령에 해당하는 현재 0-5세는 약 212만명으로 나타난다. 2020년 초등학생 연령대인 만 6-11세 아동수는 약 277만명이다. 이는 2026년에는 현재보다 초등학생 연령이 될 아동수가 약 65만명이 감소한다는 것을 의미한다. 학급당 학생수를 20명으로 가정할 시 초등학생 65만명 감소 시 학급수는 3만2500학급 감소하게 되고, 이에 따라 초등학교 유휴교실이 3만2500개가 발생하게 된다.

2025년부터 만5세 의무교육이 추진된다면 재정적으로 가장 효율적인 방법은 초등학교 유휴교실을 활용한 병설유치원 증설을 통해 추진하는 것이다. 지방재정교부금법 시행령 제4조제1항 별표1(기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준), 교육부 보도자료(2021. 7. 29)의 2021년도 지방교육재정 보통교부금 교부 보고에서는 초등학교 교실의 병설유치원 교실전환비용을 교실당 6500만원으로 정하고 있다. 그에 비해 단설유치원으로 추진할 경우 2019-2020년도 각 시도교육청의 자체투자심사 결과를 보면 단설유치원 건립비용은 토지매입비용을 합쳐서 학급당 평균 10억원 이상으로 나타난다. 단설유치원 학급당 건립비용을 10억원으로 하면 초등학교 교실의 병설유치원 교실전환비용 6500만원보다 15배가 많은 것이다.

2) 의무교육의 성격

앞에서 살펴보았듯이 2021년 4월 1일 기준 교육통계를 보면 국공립학교에 다니는 학생의 비율이 의무교육인 초등학교와 중학교에서는 초등학교의 경우 98.6%이고, 중학교는 83.8%에 달한다. 무상교육인 고등학교는 58.4%이다. 이를 보면 의무교육을 시행하기 위해서는 무상교육일 때보다 국공립의 비율이 더 높아야 함을 알 수 있다. 해외 사례에서도 유아 의무교육을 시행하는 국가들은 전체 유아교육기관에서 국공립이 대부분을 차지하고 있다는 점을 고려하면, 유아 의무교육을 시행하기 위해서는 무상교육을 시행할 때와는 달리 우리나라 중학교의 국공립 비율을 기준으로 해도 80% 이상이어야 한다고 볼 수 있다. 유아의무교육을 실현하고자 한다면, 이러한 기준을 고려할 필요가 있다.

의무교육을 시행할 때 해당 연령에서 전체 학교의 대부분이 국공립학교여야 하는 이유는 의무교육은 무상이어야 할 뿐 아니라 거주지와 상관없이 교육의 질에 편차가 있어서는 안 되기 때문이다. 의무교육은 강제적으로 해당 연령의 아동들이

학교에 가서 수업을 들어야 하는 것이기 때문에 거주지에 따라 일정한 통학거리 안에 있는 학교에서 제공하는 교육의 질에 편차가 나타나서는 안 된다. 이에 따라 의무교육은 교육의 질에 편차가 많이 존재하는 사립학교의 비중이 클 경우 시행하기 어렵다. 우리나라의 경우도 학생 수 기준으로 국공립학교의 비율이 58.4%인 고등학교는 의무교육이 아닌 무상교육이고, 의무교육인 중학교는 국공립학교의 비율이 83.8%이다.

이에 따라 본 연구에서 유아 의무교육 재정추계는 국공립유치원 확충을 통해 추진하고, 재정효율성 차원에서 단설유치원이 아닌 초등학교 병설유치원 확대를 통해 추진하는 것을 가정한다. 이는 재정추계를 할 때 기준 설정이 필요한데, 유치원의 격차는 지역별, 유형별, 규모별로 기준이 천차만별이기 때문이다. 이에 본 연구에서는 재정의 효율성과 의무교육의 특성을 고려하여 병설유치원을 기준으로 재정을 추계하였다. 이는 병설유치원을 확대하자는 개념이 아니라 기준점의 예시로 이해되어야 할 것이다.

앞에서 살펴보았듯이 중학교 의무교육에서도 2021년 4월 1일 기준 국공립 비율(학생 수 기준)은 83.8%인데, 유아의무교육에서도 일부 사립유치원이 기준을 충족한다면 의무교육이 이루어질 수 있다고 볼 수 있다. 이 경우에도 시설 개선을 위한 비용은 병설유치원 교실전환비용 교실당 6,500만을 기준으로 가정하였다.

나. 유아 의무교육 재정추계 시나리오

1) 유아 의무교육 재정추계 시나리오 구분

유아 의무교육 재정추계 시나리오는 3가지로 구분한다. 5세 의무교육(및 3-4세 무상교육), 4-5세 의무교육(및 3세 무상교육), 3-5세 의무교육일 경우로 나누어 추계한다.

2) 유아 의무교육 교육과정비

초중등 의무교육에서도 의무교육 비용은 정규교육과정에 소요되는 비용에 한정한다. 이에 따라 특성화교육과 같은 수익자부담경비는 의무교육 비용에 포함되지 않는다. 급식비 및 방과후과정비 역시 정규교육과정에 소요되는 비용이 아니기 때

문에 의무교육을 위한 비용에는 포함되지 않는다. 초·중등 무상급식은 의무교육을 위한 비용으로 추진되는 것이 아니라 시·도 교육청 및 지자체에서 지방정부 자체적인 교육복지사업으로 시행하는 것이다. 이에 따라 유아 의무교육 재정추계는 정규교육과정을 위한 교육과정비를 유아 무상교육의 재정추계와 마찬가지로 엄문영 외(2020)의 표준유아교육비를 기준으로 추산한다. 엄문영 외(2020 : 144)에서는 공립유치원 실제 원아 1인당 표준유아교육비를 연간 870만원, 사립유치원 실제 원아 1인당 표준유아교육비를 연간 668.5만원으로 산정하였다. 무상교육의 경우는 공사립유치원의 표준유아교육비가 다를 수 있으나, 의무교육의 경우는 교육여건에 차이가 있어서는 안 되기 때문에 의무교육에 참여하는 모든 유아에게 공립 기준의 표준유아교육비가 투입되는 것으로 가정한다.

3) 유아 의무교육 방과후과정비

그러나 2013년 3-5세 누리과정 도입 시부터 방과후과정비가 공립유치원 유아 1인당 연간 60만원, 사립유치원 원아 1인당 84만원(어린이집 누리과정운영지원비 연간 84만원)이 지급되고 있다. 유아교육의 특성 상 방과후과정 수요가 많을 것이고 이미 방과후과정비가 지급되고 있다는 점을 고려하여 방과후과정비도 별도로 추계하였다. 이에 따라 유아 의무교육 연간 소요비용은 무상교육 재정추계에서와 같이 교육과정비와 방과후과정비를 합친 금액으로 추산하였다.

4) 의무교육 대상 유아 수 가정

의무교육 대상 유아 수는 2020년 12월 기준 0세 인구가 26만5천명인 점을 고려하여 2026년 기준 3-5세 인구는 각각 26만명으로 가정하였다.

5) 국공립유치원 비율

현 정부의 국정과제로 이용 아동 수 기준으로 국공립유치원 비율을 2022년까지 40%로 확충하는 정책이 추진되고 있다. 2020년 12월 발표된 제4차 저출산·고령사회 기본계획에서는 2025년까지 공보육 이용율을 50%를 달성하고, 지역 여건을 등을 고려하여 국공립유치원을 지속적으로 확충한다는 계획을 제시하였다(관계부처

합동, 2020). 이에 따라 2026년에는 국공립유치원 확충 정책이 계속 추진되고, 저출산 추세에 따른 사립유치원 감소로 인해, 유아 의무교육 도입 없이도 전체 유치원 재원 유아 중 50%가 국공립유치원에 재원한다고 가정하였다. 2026년 국공립유치원 비율은 3-5세 각 연령별로 모두 유치원 재원 유아 중 50%로 가정하였다.

6) 연령별 국공립유치원 비율

연령별 국공립유치원 비율은 시설 비용(병설유치원 초등학교 교실전환비용 및 단설유치원 건립비용)을 추산할 때만 사용한다. 교육과정비와 방과후과정비는 2026년 이후 연간 소요비용에 해당되지만, 시설 비용은 현재부터 유아 의무교육을 도입 시까지 소요되는 국공립유치원 확충 비용으로 추산한다. 2021년 현재 국공립유치원에 재원하는 유아 수는 제외하고 앞으로 확충해야 하는 국공립유치원 수를 기준으로 산출하였다. 2021년 교육통계에 근거하여 다음과 같이 산출하였다.

- 5세 국공립유치원 비율($0.35=5\text{세 국공립유치원 재원 유아 수}/(5\text{세 국공립유치원 재원 유아 수}+5\text{세 사립유치원 재원 유아 수})$)
- 4세 국공립유치원 비율($0.29=4\text{세 국공립유치원 재원 유아 수}/(4\text{세 국공립유치원 재원 유아 수}+4\text{세 사립유치원 재원 유아 수})$)
- 3세 국공립유치원 비율($0.24=3\text{세 국공립유치원 재원 유아 수}/(3\text{세 국공립유치원 재원 유아 수}+3\text{세 사립유치원 재원 유아 수})$)

7) 기관 재원 아동 비율

3-5세 각각의 연령에서 기관 재원 아동 비율은 90%로 가정하였다. 이는 기관에 다니지 않고 가정양육을 하는 양육수당 수급 아동 비율이 약 10%라는 점을 고려하여 가정하였다. 무상교육 시에는 가정양육을 하는 양육수당 수급 아동에는 영향이 없으나, 의무교육 시에는 양육수당 수급 아동도 의무적으로 학교에 가야 하는 차이가 발생한다.

8) 학급당 유아 수

병설유치원 초등학교 교실전환비용 및 단설유치원 건립비용은 학급당으로 추산

하였다. 학급당 유아 수는 현재 시도 교육청별로 차이가 있는데, 앞으로 학급 유아 수가 줄어들 것을 가정하여, 엄문영 외(2020: 95)에서 사용한 3세 학급당 유아 수 15명, 4-5세 학급당 유아 수 20명으로 가정하였다.

9) 연령별 유치원 및 어린이집 비율

연령별 유치원 및 어린이집 비율은 2021년 교육통계(2021.4.1. 기준)와 2020년 보육통계(2020.12.31. 기준)의 자료에 근거하여 해당 비율이 2026년에도 동일하다고 가정하였다.

- 유치원 비율($0.52=3\text{-}5\text{세 유치원 재원 유아 수}/(3\text{-}5\text{세 유치원 재원 유아 수}+3\text{-}5\text{세 어린이집 재원 유아 수})$)
- 어린이집 비율($0.48=3\text{-}5\text{세 어린이집 재원 유아 수}/(3\text{-}5\text{세 유치원 재원 유아 수}+3\text{-}5\text{세 어린이집 재원 유아 수})$)
- 5세 유치원 비율($0.61=5\text{세 유치원 재원 유아 수}/(5\text{세 유치원 재원 유아 수}+5\text{세 어린이집 재원 유아 수})$)
- 4세 유치원 비율($0.54=5\text{세 유치원 재원 유아 수}/(4\text{세 유치원 재원 유아 수}+4\text{세 어린이집 재원 유아 수})$)
- 4세 어린이집 비율($0.46=4\text{세 어린이집 재원 유아 수}/(4\text{세 유치원 재원 유아 수}+5\text{세 어린이집 재원 유아 수})$)
- 3세 유치원 비율($0.38=3\text{세 유치원 재원 유아 수}/(3\text{세 유치원 재원 유아 수}+3\text{세 어린이집 재원 유아 수})$)
- 3세 어린이집 비율($0.62=3\text{세 어린이집 재원 유아 수}/(3\text{세 유치원 재원 유아 수}+3\text{세 어린이집 재원 유아 수})$)

다. 유아 의무교육 재정추계

1) 5세 의무교육 재정추계

가) 5세 의무교육 교육과정비

5세 의무교육 교육과정비

= (5세 인구 26만명×국공립유치원 1인당 연간 표준유아교육비 870만원)+4세

인구 26만명×((국공립유치원 비율 0.5×4세 유치원 비율 0.54×국공립유치원 1인당 연간 표준유아교육비 870만원)+(사립유치원 비율 0.5×4세 유치원 비율 0.54+4세 어린이집 비율 0.46)×사립유치원 1인당 연간 표준유아교육비 668.5만원)×기관 재원 비율 0.9+3세 인구 26만명×(국공립유치원 비율 0.5×3세 유치원 비율 0.38×국공립유치원 1인당 연간 표준유아교육비 870만원)+(사립유치원 비율 0.5×3세 유치원 비율 0.38+3세 어린이집 비율 0.62)×사립유치원 1인당 연간 표준유아교육비 668.5만원×기관 재원 비율 0.9
= 5조 6,075억원

나) 5세 의무교육 방과후과정비

5세 의무교육 방과후과정비

= (5세 인구 26만명×국공립유치원 1인당 연간 방과후과정비 60만원)+4세 인구 26만명×(국공립유치원 비율 0.5×4세 유치원 비율 0.54×국공립유치원 1인당 연간 방과후과정비 60만원)+(사립유치원 비율 0.5×4세 유치원 비율 0.54+4세 어린이집 비율 0.46)×사립유치원 1인당 연간 방과후과정비 84만원)×기관 재원 비율 0.9+3세 인구 26만명×(국공립유치원 비율 0.5×3세 유치원 비율 0.38×국공립유치원 1인당 연간 방과후과정비 60만원+(사립유치원 비율 0.5×3세 유치원 비율 0.38+3세 어린이집 비율 0.62)×사립유치원 1인당 연간 방과후과정비 84만원)×기관 재원 비율 0.9
= 5,233억원

다) 5세 의무교육 연간 소요비용

5세 의무교육 연간 소요비용

= 5세 의무교육 교육과정비+5세 의무교육 방과후과정비
= 6조 1,308억원

라) 5세 의무교육 교실전환비용

5세 의무교육 교실전환비용

= 5세 인구 26만명×(1- (5세 유치원 비율 0.61)×5세 국공립유치원 비율 0.35×기관 재원 비율 0.9)/5세 학급당 유아수 20명×병설유치원 교실당 전환비용 6500만원
= 6,826억원

마) 5세 의무교육 단설유치원 건립비용

5세 의무교육 단설유치원 건립비용

= 5세 인구 26만명×(1- (5세 유치원 비율 0.61)×국공립유치원 비율 0.35×기관 재원 비율 0.9)/5세 학급당 유아수 20명×단설유치원 학급당 건립비 10억원
= 10조 5,021억원

2) 4-5세 의무교육 재정추계

가) 4-5세 의무교육 교육과정비

4-5세 의무교육 교육과정비

= (4-5세 각 인구 26만명×국공립유치원 1인당 연간 표준유아교육비 870만원 ×2)+3세 인구 26만명×(국공립유치원 비율 0.5×3세 유치원 비율 0.38×국공립유치원 1인당 연간 표준유아교육비 870만원+(사립유치원 비율 0.5×3세 유치원 비율 0.38+3세 어린이집 비율 0.62)×사립유치원 1인당 연간 표준유아교육비 668.5만원)×기관 재원 비율 0.9
= 6조 1,779억원

나) 4-5세 의무교육 방과후과정비

4-5세 의무교육 방과후과정비

= (4-5세 각 인구 26만명×국공립유치원 1인당 연간 방과후과정비 60만원 ×2)+3세 인구 26만명×(국공립유치원 비율 0.5×3세 유치원 비율 0.38×국공립유치원 1인당 연간 방과후과정비 60만원+(사립유치원 비율 0.5×3세 유치원 비율 0.38+3세 어린이집 비율 0.62)×사립유치원 1인당 연간 방과후과정비 84만원)×기관 재원 비율 0.9

= 4,979억원

다) 4-5세 의무교육 연간 소요비용

4-5세 의무교육 연간 소요비용

= 4-5세 의무교육 교육과정비+4-5세 의무교육 방과후과정비

= 6조 6,758억원

라) 4-5세 의무교육 교실전환비용

4-5세 의무교육 교실전환비용

= 4-5세 각 인구 26만명×((1-(5세 유치원 비율 0.61)×5세 국공립유치원 비율 0.35×기관 재원 비율 0.9)+(1-(4세 유치원 비율 0.54)×4세 국공립유치원 비율 0.29×기관 재원 비율 0.9))/4-5세 학급당 유아수 20명×병설유치원 교실당 전환비용 6,500만원

= 1조 4,085억원

마) 4-5세 의무교육 단설유치원 건립비용

4-5세 의무교육 단설유치원 건립비용

= 4-5세 각 인구 26만명×((1-(5세 유치원 비율 0.61)×5세 국공립유치원 비율 0.35×기관 재원 비율 0.9)+(1-(4세 유치원 비율 0.54)×4세 국공립유치원 비율 0.29×기관 재원 비율 0.9))/4-5세 학급당 유아수 20명×단설유치원 학급당 건립비 10억원

= 21조 6,698억원

3) 3-5세 의무교육 재정추계

가) 3-5세 의무교육 교육과정비

3-5세 의무교육 교육과정비

= 3-5세 각 인구 26만명×국공립유치원 1인당 연간 표준유아교육비 870만원×3

= 6조 7,860억원

나) 3-5세 의무교육 방과후과정비

3-5세 의무교육 방과후과정비

$$= 3-5세 \text{ 각 인구 } 26\text{만명} \times \text{국공립유치원 } 1\text{인당 연간 방과후과정비 } 60\text{만원} \times 3$$

$$= 4,680\text{억원}$$

다) 3-5세 의무교육 연간 소요비용

3-5세 의무교육 연간 소요비용

$$= 3-5세 \text{ 의무교육 교육과정비} + 3-5세 \text{ 의무교육 방과후과정비}$$

$$= 7\text{조 } 2,540\text{억원}$$

라) 3-5세 의무교육 교실전환비용

3-5세 의무교육 교실전환비용

$$= 3-5세 \text{ 각 인구 } 26\text{만명} \times ((1-(5\text{세 유치원 비율 } 0.61) \times 5\text{세 국공립유치원 비율 } 0.35 \times \text{기관 재원 비율 } 0.9) + (1-(4\text{세 유치원 비율 } 0.54) \times 4\text{세 국공립유치원 비율 } 0.29 \times \text{기관 재원 비율 } 0.9)) / 4-5\text{세 학급당 유아수 } 20\text{명} \times \text{병설유치원 교실당 전환비용 } 6,500\text{만원} + 3\text{세 인구 } 26\text{만명} \times (1-(3\text{세 유치원 비율 } 0.38) \times 3\text{세 국공립유치원 비율 } 0.24 \times \text{기관 재원 비율 } 0.9) / 3\text{세 학급당 유아수 } 15\text{명} \times \text{병설유치원 교실당 전환비용 } 6,500\text{만원}$$

$$= 2\text{조 } 4,427\text{억원}$$

마) 3-5세 의무교육 단설유치원 건립비용

3-5세 의무교육 단설유치원 건립비용

$$= 3-5세 \text{ 각 인구 } 26\text{만명} \times ((1-(5\text{세 유치원 비율 } 0.61) \times 5\text{세 국공립유치원 비율 } 0.35 \times \text{기관 재원 비율 } 0.9) + (1-(4\text{세 유치원 비율 } 0.54) \times 4\text{세 국공립유치원 비율 } 0.29 \times \text{기관 재원 비율 } 0.9)) / 4-5\text{세 학급당 유아수 } 20\text{명} \times \text{단설유치원 학급당 건립비 } 10\text{억원} + 3\text{세 인구 } 26\text{만명} \times (1-(3\text{세 유치원 비율 } 0.38) \times 3\text{세 국공립유치원 비율 } 0.24 \times \text{기관 재원 비율 } 0.9) / 3\text{세 학급당 유아수 } 15\text{명} \times \text{단설유치원 학급당 건립비 } 10\text{억원}$$

= 37조 5,804억원

라. 유아 의무교육 재정추계 종합

유아 의무교육 재정추계 결과를 종합하면 다음 표와 같다.

재정추계는 3개 시나리오로 구분하여 작성하였는데, 5세 의무교육(및 3,4세 무상교육), 4-5세 의무교육(및 3세 무상교육), 3-5세 의무교육으로 구분하였다.

재정추계를 위한 3-5세 유아 수는 2020년 12월 주민등록인구통계상 0세가 26만5천명이고, 저출산 추세가 계속되고 있다는 점을 고려하여 2026년 3-5세 인구는 각각 26만명으로 가정하였다.

교육과정비는 정규교육과정을 위한 비용으로 표준유아교육비를 기준으로 추계하였다. 무상교육은 공립유치원과 사립유치원(및 어린이집)의 표준유아교육비가 다르기 때문에 별도로 산정하였으나, 의무교육은 유아의 통학거리 내에 있는 어느 유치원을 가던 공립유치원 수준의 교육이 제공되어야 하기 때문에 공립유치원의 표준유아교육비를 기준으로 산정하였다.

방과후과정은 정규교육과정이 아니기 때문에 방과후과정비는 표준유아교육비에 포함되지 않지만, 2013년 3-5세 누리과정 도입 이후 유아 1인당 연간 공립유치원 60만원, 사립유치원(및 어린이집) 84만원이 지급되고 있으며, 방과후 돌봄의 중요성이 점점 더 강조되고 있는 점을 고려하여 방과후과정비를 별도로 산정하였다. 방과후과정비는 무상교육에서는 사립유치원(및 어린이집)은 유아 1인당 연간 84만원으로 산정하였으나, 의무교육에서는 교육과정비 추계에서와 마찬가지로 공립유치원을 기준으로 유아 1인당 연간 60만원으로 산정하였다.

이에 따라 연간 소요비용은 교육과정비와 방과후과정비를 합산한 금액으로 산정하였다.

교실전환비용은 연간 소요비용과 다르게 의무교육을 위한 시설 확충 비용이다. 2020년 12월 주민등록인구통계를 기준으로 2026년 초등 1-6학년이 되는 0-5세 인구는 현재 초등학생인 6-11세 인구보다 65만명이 감소한다는 점을 고려하여 초등 유휴교실을 병설유치원 교실로 전환하는 것이 가장 재정적으로 효율적인 시설 확충 방안이라고 볼 수 있다. 병설유치원 교실전환비용은 교실당 6,500만원을 기준으로 산정하였다. 단설유치원 건립비용은 의무교육 시설 확충을 단설유치원 건

립을 통해서 할 경우를 가정하여 산정하였는데, 2019-2020 시·도교육청 자체투자심사 결과 단설유치원 건립비가 평균적으로 학급당 10억 이상이라는 점을 고려하여 학급당 10억원으로 가정하였다. 교실전환비용과 단설유치원 건립비용은 모두 시설 확충 비용으로서 연간 소요되는 비용이 아니라 의무교육 시설 확충을 위해 다년간 소요되는 비용이다.

이에 따라 연간 교육과정비는 5세 의무교육 시 5조 6,075억원, 4-5세 의무교육 시 6조 1,779억원, 3-5세 의무교육 시 6조 7,860억원으로 산정되었다. 연간 방과후과정비는 5세 의무교육 시 5,233억원, 4-5세 의무교육 시 4,979억원, 3-5세 의무교육 시 4,680억원으로 산정되었다. 교육과정비와 방과후과정비를 합산한 연간 소요비용은 5세 의무교육 시 6조 1,308억원, 4-5세 의무교육 시 6조 6,758억원, 3-5세 의무교육 시 7조 2,540억원으로 산정되었다. 교실전환비용은 5세 의무교육 시 6,826억원, 4-5세 의무교육 시 1조 4,085억원 3-5세 의무교육 시 2조 4,427억원으로 산정되었다. 초등학교 유휴교실을 전환해서 병설유치원을 확충하지 않고 단설유치원을 건립하게 될 경우 단설유치원 건립비용은 5세 의무교육 시 10조 5,021억원, 4-5세 의무교육 시 21조 6,698억원, 3-5세 의무교육 시 37조 5,804억원으로 초등학교 유휴교실의 전환을 통한 병설유치원 확충에 비해 15배가 많은 비용이 소요된다.

〈표 IV-4-2〉 유아 의무교육 재정추계 종합

구분	5세 의무교육	4-5세 의무교육	3-5세 의무교육
교육과정비	5조 6,075억원	6조 1,779억원	6조 7,860억원
방과후과정비	5,233억원	4,979억원	4,680억원
연간 소요비용	6조 1,308억원	6조 6,758억원	7조 2,540억원
교실전환비용	6,826억원	1조 4,085억원	2조 4,427억원
단설유치원 건립비용	10조 5,021억원	21조 6,698억원	37조 5,804억원

V

미래 유아교육·보육 체제개편을 위한 정책 제언

01 모든 영유아를 위한 미래 유아학교 체제 구축을 위한 정책 방향

02 미래 유아교육·보육 체제 개편의 과제와 전략

V. 미래 유아교육·보육 체제개편을 위한 정책 제언

1. 모든 영유아를 위한 미래 유아학교 체제 구축을 위한 정책 방향

현 정부에서도 유아 단계에서부터 균등한 교육기회 보장 및 취학 직전 유아교육에 대한 국가책임 강화를 국정과제로 제시, 현 정부에서 사립유치원 공공성 강화 정책 등을 진행하여 국가가 책임지는 유아교육의 기반 조성 및 유치원의 학교 정체성을 강화하기 위한 여러 정책들을 시행해 왔다. 그러나 현재 대한민국의 취학전 영유아들은 기관 선택 여부에 따라 교육과 보육의 격차가 있고, 모든 영유아를 대상으로 교육에 대한 공정한 접근을 아직까지도 보장해 주지 못하고 있다. 여전히 부모의 소득수준이나 거주 지역에 따라 교육 기회의 차별성이 존재하고, 유아교육의 공공성 정책도 방향 설정은 좋았으나 성과는 아쉬운 상황이다(2020년 국공립 유치원 이용률 29.8%, 교육부 공영형 유치원 사업 종료, 유치원 3법 후속조치 미비 등). 장애영유아는 의무교육대상자이나 어린이집을 선택하면 양질의 교사와 교육환경을 보장받지 못하고 있다(박창현·김근진·김경희·정유나, 2021).

이상의 연구결과들을 기반으로 본 연구에서는 모든 영유아를 위한 미래 (영)유아학교로의 유아교육과 보육 체제 개편을 제안하고자 한다. 0세에서 취학전 유아까지 평생교육체제 하에서 이음새없는 양질의 교육과 보육을 국가가 제공하는 방향으로 영유아학교로의 체제 개편을 제안한다. 3-5세 유아학교(공교육제도 안착), 0-2세 영아학교 체제 구축을 통해 미래인재를 양성하고, 저출산 문제를 해결하며, 학부모 부담과 사교육을 줄일 수 있는 체제를 마련하는 것이다. 0세부터 취학전 연령의 영유아 업무를 교육부로의 일원화하여 한 아이가 태어나서 마주하게 되는 처음학교에서 평생교육에 이르기까지 국가는 일관되게 양질의 교육을 지원하고, 차별없이 돌봄을 받도록 아낌없는 노력을 할 수 있는 체제를 마련하고자 한다.

이러한 체제하에 마련된 통합형 미래 유아학교에서 기후위기, 디지털, 통일 한반

도 평화교육, 생태교육 등을 선도하고 재원, 교사자격, 누리과정 운영, 유아교육 공공성 강화, 유아교육지원특별회계 정비 등을 체제개편을 통해 교육격차를 줄이고 교육 평등성을 실현하며 양질의 안정된 유아교육, 보육제도 안착이 필요하다. 평생 교육 체제 하에서 이음새 없는 교육을 실현하고 설립유형에 상관없는 차별없는 모든 아동을 위한 교육 체제를 실천해나갈 수 있는 구조 마련이 필요하다.

본 연구의 결과에 기반하여 미래 유아교육·보육 체제 개편의 방향을 3단계 로드맵을 중심으로 정리하면 다음과 같다.

[그림 V-2-1] 미래 유아교육·보육체제 개편 3단계 단계별 로드맵



가. [1단계] 유아교육·보육 체제 개편을 위한 기반 조성기: 2022년 새 정부 시작~)

2022년 새 정부가 시작될 무렵부터 유아교육·보육 체제 개편을 위한 기반 조성기를 향후 4-5년간 갖도록 한다. 이 시기 내에 유아학교 체제 내에서 유보 일원화를 우선적으로 실시할 필요가 있다. 유아교육지원특별회계 체제를 정리하고, 법령,

교사자격, 부처 및 조직 개편, 교육과정과 재정지원체계를 정비하여 지속가능한 미래 유아학교 체제의 기반을 조성한다.

1) 유아학교 명칭 변경을 위한 유아교육법 개정안(2020.10. 28., 강득구 의원) 국회 통과 촉구

이미 유아학교 명칭 변경을 위한 유아교육법 개정안(2020.10. 28., 강득구의원)이 발의되었으나 계류 중이다. 유아학교 체제에서 유보 일원화 체계를 구축할 수 있도록 유아학교 명칭 변경을 위한 유아교육법 개정안 국회 통과와 유보 일원화 정책을 함께 진행할 필요가 있다. 이를 위해 국민들과 정치인들을 설득하여 개정안 통과를 촉구할 필요가 있다.

대한민국의 유치원은 유아교육법, 교육기본법상 학교임에도 기간학제에서 제외되어 있어 그간 유아학교로의 기반을 확고하게 닦아오지 못해 왔다. 현재 유치원은 공교육기관임에도 그간 돌봄, 보육 등의 개념과 혼용되는 정치화 과정에 휘말려 공교육 기반을 단단히 조성해 오지 못해왔다.

본 연구에서도 지적하였듯이 이런 이유로 선거철이 되면 매번 정치인들과 재정학자들이 유아교육을 경제 논리에 입각하여 대표적으로 만 5세를 초등 취학을 하는 학제 개편안을 제안하며 청년 일자리 문제나 입직 연령을 낮추는 공약을 제안해 왔다. 이러한 경제적 논리에 기반한 접근들은 유치원이 유아교육법상 3-5세가 다니는 유아학교라는 점을 잘 인지하지 못하기 때문에 벌어진 결과라고 볼 수 있다. 이에 대한민국 유아학교의 위상을 바로 세우고 기간학제 내에서 교육의 본질을 추구할 수 있도록 절실한 지원이 필요한 실정이다.

2) 교육부로의 유보 일원화를 통해 공교육의 보편성과 평등성을 확대하고, 유아학교 테두리 하에 어린이집을 합법적으로 지원할 수 있는 법적, 행정적 정비 필요

현재 3-5세 누리과정 지원 정책을 통해 어린이집 3-5세도 지방재정교부금을 통한 교육부의 재정지원을 받고 있다. 이러한 지원은 유아교육지원특별회계를 기반으로 임시적으로 운영되고 있다. 교육부는 지방재정교부금으로 어린이집 3-5세 유아를 지원하면서도 장학지도, 교육과정 관리, 컨설팅과 연수 등을 통해 행정적 관할을 하고 있지

못하다. 어린이집 3-5세 유아에 대한 교육부 재정지원의 법적 근거는 미약한 상태이며 재정지원을 표준유아교육비까지 늘릴 계획이 있다면 재정지원의 법적 근거를 보다 명확하게 하고 임시회계 체계를 정리할 필요성이 제기된다. 이에 교육부로 유보 일원화를 하여 재정지원의 법적 기반을 명확하게 하고, 유아학교 시스템 내에서 표준유아교육비 수준의 완전무상교육을 실현하고 유아교육과 보육의 질을 높여나가야 한다.

3) 유보 일원화를 통해 유아학교(3-5세), 영아학교 교사(0-2세) 자격 체제 정비 및 신설, 국무총리실 산하 ‘미래 유보체제 개편 추진위’(가칭) 마련

미래 유아교육·보육 체제 개편을 위해 유보 일원화를 통해 유아교육과 보육의 질적 격차를 줄이고, 교사양성체계를 정비하여 양질의 유아학교 교사를 길러내야 한다. 연령별 이원화 체계를 구축하고 0-2세 영아학교, 3-5세 유아학교 교사 자격체제를 정비, 신설하여 교사자격과 질을 높이는 작업이 필요하다. 미래세대를 위한 생태교육, 세계/민주시민교육, 지속가능한 교육, 통일 한반도 평화교육 등을 교육과정에 녹여 놓이 중심으로 운영할 수 있는 유아교사, 영아교사양성 체계를 만들어 나갈 필요가 있다.

새 정부 시작 전, 정부조직법을 개편하여 교육부 내 복지부 보육관련국을 이관하여, 유보 일원화를 추진하고, 안정적인 유-보 체제를 정비할 수 있도록 ‘미래 유보 체제개편 추진위’(가칭)를 국무총리실 산하에 마련하여 영유아 생애초기 교육을 평생교육 체제 하에서 연계해나갈 수 있는 정부 기본계획을 수립하도록 한다. 정부조직법을 개정하고 유아교육지원특별회계 체제 종료하여 신체제로의 개편을 추진할 필요가 있다. 또한 재원확보 구상과 유보 일원화를 세부안을 마련할 필요가 있다. 법 취지의 명분에 부합한 법 개정과 유보 일원화, 부처 및 조직개편, 교사 자격제도 등을 고려해야 하는 것이다. 국민들의 의견을 충분히 수용하고 숙의하는 과정을 거쳐 미래유아학교 체제가 실현될 수 있도록 추진위원회를 구축하도록 한다.

나. [2단계] 완전 유아무상교육 실현기: 2023년부터 2026년 사이 단계적 실현

2단계 완전유아무상교육 실현기는 1단계 체제 개편을 위한 기반 조성 이후, 유아완전무상교육을 선행하고, 유아의무교육을 통한 유아학교 기간학제화의 방향으

로 진행하는 시기를 의미한다. 유아학교 체제 유보 일원화 체제를 구축하고, 구축이 되는대로 완전무상교육을 단계적으로 실시하여 의무교육으로 나아가는 기초체제를 완성한다. 2023년부터 만 5세부터 완전무상교육을 단계적으로 실현하여 2026년 3-5세 완전무상교육체제를 유아학교 하에 실현해 나갈 수 있도록 한다.

유아무상교육정책은 23년부터 단계적으로 시행하여 26년에 완료 가능하다고 가정했을 때, 표준유아교육비 수준보다 원비가 높은 일부 사립 유아학교의 재정지원의 문제와 공영형 유치원 등의 법인 유치원과 지원의 차등을 두어야 하는지에 대한 논의가 제기될 수 있다. 전자의 경우, 재정지원을 받지 않는 완전 자율형 사립 유아학교를 인정할 수 있는지에 대한 정책적 판단, 또는 국민의 요구에 기반하여 시행해 나갈 수도 있을 것이다. 후자의 경우, 완전무상교육을 시행할 때 법인유치원과 사인유치원의 차등지원은 무상교육의 취지에도 맞지 않으므로 재정지원의 수준을 동등하게 하되 정책적으로 공영형유치원 및 법인유치원을 우대하고 혜택을 최대한 주는 정책 추진을 통해 법인화 정책을 함께 추진해나갈 수 있을 것으로 판단된다.

사립 유아학교의 법인화 정책, 또는 공영형유치원 정책도 추후 사립의 특성과 자율성을 보다 존중하고 법인을 지원하되 되도록 간섭을 줄이는 정책을 함께 시행해나갈 필요가 있다. 현재 학교법인운영에서 설립자 원장은 원장을 겸직할 수 없는데, 법인 부담금 등도 없는 사립유치원의 현실을 고민한다면 법인화 정책은 이상일 뿐, 선택하지 않는 모범실패 정책이 될 가능성이 높아진다. 이런 이유로 사립유치원의 특성을 보다 충분히 이해하고 초중등과는 다른 급의 유아학교 법인정책은 따로 만들어낼 필요가 있다. 예컨대 유아학교의 법인 이사장 월급 제도 마련 등 기존의 초중등 사립학교와는 다른 제도마련을 통해 유아학교의 현실을 고려하는 정책 전환이 필요하다.

다. [3단계] 유아교육 기간학제화를 위한 질적 도약기: 2026년 이후 국공립 70-80% 도달 시 유아의무교육(3-5세 기간학제화) 추진

3단계 유아학교 기간학제화(의무교육)를 위한 질적 도약기는 유아무상교육이 실현된 체제 하에서 국공립유치원 이용율 80% 도달 시 유아 의무교육 체제로 진입하는 시기를 의미한다. 미래 유아학교 체제 하에 유보통합을 완수하고, 완전무상교육, 의무교육을 실시하게 된다면 만 0세부터 국가책임교육을 실현하고 공교육체제

를 구축해나갈 수 있을 것으로 예상된다. 또한 유아학교에서는 추가적인 부모부담 없이 양질의 교직원 체계 하에 미래인재를 키워낼 수 있을 것으로 예상된다.

또한 교육불평등 및 교육시스템의 획기적 개편, 저소득층 지원 등의 문제를 해결하고 교육의 측면에서 공익의 틀을 짜기 위한 개혁의 일환으로 유아 기간학제화는 국민들에게 매력을 끄는 정책이 될 수 있다. 현재 유아 무상교육 및 무상보육(어린이집) 제도의 실효성 저하로 인한 개선 방안으로의 대안, 유보 질적 격차의 실질적 완화가 가능하다는 점에서 의무교육정책은 유의미하다. 특히 유치원은 법률상 학교임에도 학교급에서 항상 배제되어 왔는데, 유아의무교육제도화를 통한 기간학제의 확대는 하나의 학교급으로서의 유아학교로의 정체성 확립과 학교로서의 실질적 역할도 기대가 가능해진다는 장점이 있다.

유아의무교육 체제로 가기 위해 국공립유치원 이용비율 80% 확보를 고민하고, 어린이집의 사립 유아학교로의 전환을 위한 로드맵을 구성해 나가야 한다. 만 5세부터 4-5세, 3-5세 기간학제화를 단계적으로 추진 가능하며, 이에 대한 구체안과 법개정이 필요하다. 예컨대, 교육기본법, 유아교육법 개정, 초중등교육법 개정하여 의무교육의 기반을 조성한다. 만 3세의 의무교육에 대해서는 여전히 논란이 많으나, 3-5세 유아학교 체제 내에서 제도를 유연하게 개선하여 기간학제화를 추진하고 국가책임 유아교육을 이상적으로 실현해나갈 수 있도록 관련 정책을 추진하도록 해야 한다.

의무교육(3-5세 기간학제화) 단계가 되면, 교육기본법 제8조(의무교육)를 개정하여 의무교육 연한을 확대하도록 제안해볼 수 있다. 교육기본법 제8조제1항은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육을 의무교육으로 한다고 규정하고 있으므로, 1년~3년의 유아교육을 추가할 수 있다. 또한 유아교육과 초중등교육법 제12조(의무교육)를 개정하여 법체계를 통일하도록 한다. 의무교육의 연한과 세부 재원에 관해서는 국민적 합의 도출이 우선시 되어야 하고, 유아학교 명칭 변경과 유보 일원화 정책이 선행되어야 하므로 이에 대한 추후 연구를 진행하여 로드맵을 보다 구체적으로 그려내야 할 것으로 사료된다.

유아의무교육이 어려운 이유들인 유아학교의 동 수준의 균등한 설치 및 균등한 교육 환경 및 수준 보장, 의무 취원, 학부모의 선택권 등의 문제들의 해결은 추후 정책을 시행할 때 유아교육의 특수성을 고려하여 유연하게 적용해나가면 해결이 가능할 것으로 보인다. 유아 의무교육의 강제성 충족 여부(의무취학, 출석, 학군에

따른 유아 근거리 배치 기준)에 대해서도 초등보다 유연하게 적용하는 방안을 도입하고, 학부모의 교육 선택권의 문제는 홈스쿨링 제도의 도입이나 양육수당의 선택 등으로 해결 가능할 수 있다.

그러나 여전히 유아 의무교육 추진시 공사립, 지역별 기관의 격차의 문제와 낮은 국공립 비율, 사립유치원 법인화 문제는 유아 의무교육 추진 시 해결해야 하는 중요한 이슈들이다. 또한 3세 의무교육 도입의 문제도 지속적으로 논의하고 국민의 공감을 얻어 나가야할 장기 과제일 것이다.

2. 미래 유아교육·보육 체제 개편의 과제와 전략

미래 유아교육·보육 체제 개편을 위한 과제와 전략을 보다 구체화하여 정리하면 다음과 같다. 이는 새 정부가 들어서는 시점부터 향후 5-10년간의 미래 유아학교 체제를 기반으로 한 과제와 전략이다.

[그림 V-2-2] 미래 유아교육·보육체제 개편을 위한 과제와 전략(영역별)

구분	내용
제도/예산	1. 유아학교 명칭변경 법안 통과/영아학교 법안 신설 2. 학급당 유아 수 상한 14명 축소 3. 단계적 완전무상, 유아기간학제화 안착 - 2013년부터 단계적 완전무상교육 실시, 2026년 완전무상교육 3-5세 체제 완성, - 2026년 이후 국공립 80% 시 3-5세 유아의무교육(기간학제화) 도입 4. 2022년 새정부 시작 시 교육부로 유보 일원화 추진 (정부조직법 개정, 유아교육지원특별회계 체제 종료) 5. 지자체가 마을-유아학교-초등학교 연계를 통한 양질의 돌봄과 방과후과정 지원체제 마련 6. 17개 시도교육청 무상유아급식체계 마련 7. 사립유치원 법인화 및 지원, 퇴로마련 방안 제안 8. 장애영유아 의무교육권 보장 9. 장애영유아를 위한 특수학급, 통합학급 질 제고, 유아특수교사 배치 및 파견 제도 제안 10. 사립유치원 행정, 급식인력 지원 체계 마련 11. 미래 유아학교 모델 구축(에듀테크, 그린스마트, 기후위기/ 전염병 대응, 공간혁신 등)
전달체계	1. 국가교육위원회-교육청/지자체- 유아학교 협업체제 구축 2. 국가교육위원회 유아교육전문가팀 구성 3. 교육부 유아교육정책과 유아교육전문가 배치, 17개 시도교육청 수준 유아교육과 독립 (유보 업무 담당 국으로 승격) 4. 유아정책연구소 (가칭) 미래유아교육연구센터 강화 또는 (가칭)국립유아교육원(진흥원) 설립
교육과정	1. 누리과정, 유아학교 교육과정으로 명칭 변경 2. 단위 유아학교 자치 강화, 교육과정 자율성/다양화 내실화 3. 0-2세 영아학교 교육과정 수립 4. 장애/비장애 차별없는 유아학교 교육과정 구축 5. 미래 유아학교 교육과정 체계 구축, 교육내용과 방법, 평가 구체화 (기후위기 대응, 에듀테크 및 ICT 교육, 한반도 평화 및 통일교육, 세계 시민성 교육 등)
교사자격/교원양성체계	1. 유아학교 교사(3-5세), 영아학교 교사(0-2세) 자격 기준 마련 2. 영유아교원양성체계 개편방안 마련, 미래세대 기초교육을 위한 교원양성체계 제안 3. 통합플랫폼 구축으로 스마트 영유아교사연수 체계 구축

가. 제도 및 예산 개편(안)

1. 유아학교 명칭 변경 법안 통과/영아학교 법안 신설
2. 학급당 유아 수 상한 14명 촉구
3. 단계적 완전무상, 유아기간학제화 안착, 재원마련 계획 수립
 - 2013년부터 단계적 완전무상교육 실시, 2026년 완전무상교육 3-5세 체제 완성, 2026년 이후 국공립 80% 시 3-5세 유아의무교육(기간학제화) 도입
4. 2022년 새정부 시작 시 교육부로 유보 일원화 추진 (정부조직법 개정, 유아교육지원특별회계 체제 종료)
5. 지자체가 마을-유아학교-초등학교 연계를 통한 양질의 돌봄과 방과후과정 지원체제 마련
6. 17개 시도교육청 무상유아급식체계 마련
7. 사립유치원 법인화 및 지원, 퇴로 마련 방안 제안
8. 장애영유아 의무교육권 보장
9. 장애영유아를 위한 특수학급, 통합학급질 제고, 유아특수교사 배치 및 파견 제도 제안
10. 사립유치원 행정, 급식인력 지원 체계 마련
11. 미래 유아학교 모델 구축(에듀테크, 그린스마트, 기후위기/ 전염병 대응, 공간혁신 등)

1) 유아학교 명칭 변경 법안 통과 및 영아학교 법안 신설

유아학교 명칭 변경 유아교육법 개정안을 조속히 통과시키고, 유아학교 체계 하에 유보 일원화를 적극적으로 추진하여 새 정부 정부조직법 개정시 유치원과 어린이집 전달체계를 확립해야 한다. 0-2세 영아학교의 경우에도 유아교육법 개정안을 신설하여 법적 체계를 마련해나갈 필요가 있다.

2) 학급당 유아 수 상한 14명 법안 제정

미래 유아학교 체제를 위한 학급당 유아 수는 상한 14명으로 법률로 정하고 관련 정책들을 보완해나갈 필요가 있다. 공사립의 격차가 크다면 공사립을 분리해서 상한을 설정해나가거나, 수업하는 교사 수를 기반으로 교육통계를 산출하여 학급당 유아 수를 정확하게 도출하는 정책적 작업을 시작해야 한다. 현재 유아교육법 시행령 제 16조(학급 수 및 학급당 유아 수) 유치원의 학급 수와 학급 당 최소 및 최대 유아 수는 유치원의 유형, 지역여건 등을 고려하여 관할청이 정한다고 되어 있으나, 적정 상한에 대한 정부 공통 기준을 반드시 필요하다. 지역별, 유형별 격차가 크다고 하더라도 공통된 최대 최저 표준안을 정부가 공통기준으로 설정하고 상황에 알맞게 운영 되도록 정책을 시행해나갈 필요가 있다. 또한 이에 대한 국책연구기관의 심층연구가 필요하다. 추후 적정 상한선과 하한선을 마련하여 소규모 유치원 통폐합 또는 작은

학교 정책, 분원 정책과 연계하여 유아학교 정책을 시행해나갈 필요가 있다.

3) 단계적 완전무상, 유아 기간학제화 안착, 자원 마련 계획 수립

완전무상교육비 지원을 통해 교육 불평등을 해소하고 취학 전 통합된 관리체계를 구축하며, 교육기본권 보장을 강조할 수 있다는 점에서 완전무상교육은 의의가 있다. 그동안의 부분 무상교육은 학부모들에게 실질적인 체감 효과가 부족하였으나, 완전무상교육을 통한 원비 부담을 완화하여 저출생 개선 효과도 기대해볼 수 있다. 또한 OECD 교육선진국의 국가책임의 무상 유아교육과 보육 강화하고 있으며 이러한 정책의 추세는 세계적 추세와도 걸맞으며 의무교육보다 실현 가능성이 높다는 점, 또한 의무교육을 추진하려고 해도 완전무상이 기반이 되어야한다는 점에서 정책적 의의가 있었다.

임시체계의 유아교육지원특별회계를 종료하고, 교육부로 통합된 구조에서의 완전 무상교육 체제를 구축하여 재정지원과 행정, 거버넌스 체계를 일치시킬 필요성이 강조된다. 2013년부터 단계적 완전무상교육 실시, 2026년 완전무상교육 3-5세 체제 완성, 2026년 이후 국공립 80% 시 3-5세 유아의무교육(기간학제화) 안착하는 과정이 필요하고, 이 과정에서 바우처 제도를 재정결함보조금(사립의 경우)으로 가능할지 고민해나갈 필요가 있다.

재원 확보 방안에 대해서는 보다 면밀한 고려가 필요하며 단계적 접근도 필요하다. 유아완전무상교육 확대 시기, 명분 등은 합당하나 장기예산추계시 경제성장률 등을 충분히 고려하여 추계해야 한다는 것이다. 이전 정부에서 내국세 총액에 지방교육재정 따른 금액은 늘었으나 경제성장률 늘지 않아 비용상으로는 늘지 않았다. 경제는 좋지 않을 상황으로 예상되기도 하기 때문에 자원 마련에 대한 고민을 충분히 할 필요가 있다.

본 연구에서는 3-5세 유아무상교육 재정 추계의 총합이, 연간 5조 6,065억 정도로 교육과정비 5조 606억원, 방과후과정비 5,459억원으로 추계하였다. 또한 의무교육 재정 추계의 총합은 5세 의무교육의 경우 연간 소요비용이 6조 1,308억원, 4-5세 의무교육이 6조 6,758억원, 3-5세 의무교육이 7조 2,540억원로 추계되었다.

4) 지자체가 마을-유아학교-초등학교 연계를 통한 양질의 돌봄과 방과후과정지원체제 마련

미래 유아학교 시스템에서는 유아학교 교사들이 기본과정에 집중하여 업무부담

없이 양질의 교육을 실현해나갈 수 있도록 해나가야 한다. 방과후과정은 공적 돌봄 체계 하에 지자체 관리 체계를 구축해나갈 필요가 있다. 돌봄의 공적 기능을 강화하여 유초중등 돌봄 위원회를 설립하고 정부와 지자체가 예산을 마련하고 마을 강사를 활용하여 마을 중심 돌봄 체계를 구축해나갈 필요가 있다.

5) 17개 시도교육청 무상 유아급식체계마련

유아완전무상교육 실현을 위해서는 부모부담금을 줄여야 하는데 급식비와 특성화 비용, 방과후과정비용을 줄여야 가능하다. 특성화비용은 정책을 통해 최소화하는 정책(한 과목으로 줄이기 등) 등을 통해 줄여나가거나 방과후과정 비용에서 일부 지원하여 수익자부담을 최소화하는 방법을 제안할 수 있다. 반면, 급식비의 경우 17개 시도교육청 수준에서 지자체와 협업하여 완전 무상 유아급식체계를 만들어 나가야 해결 가능하다. 친환경 유기농 무상급식 체계를 마련하여 수익자 부담을 최소한으로 줄이면서도 양질의 급식을 제공할 필요가 있다.

6) 사립유치원 법인화 및 지원, 퇴로 마련 방안 제안

유아의무교육 체제 하에서 사립 유아학교의 기틀을 세우기 위해서는 법인화 정책이 핵심인데, 현실적으로 사립유치원의 법인화 정책은 현실적으로 어려운 실정이다. 사립유치원 법인화 정책을 살펴보면, 서울시교육청 더불어키움(공영형)유치원 제도가 추진 5년을 경과하며 절반의 성공을 거두었으나, 아직도 가야할 길이 멀다. 정부가 사립유치원의 법인화 정책을 중장기적으로 바라보면서 추진해도 시대적 상황, 사립유치원의 여건상 추진이 어려운데, 교육부의 공영형 유치원 사업도 정부가 끝나기도 전에 종료가 되고 말았다. 사립유치원의 법인화 정책은 긴 호흡으로 유아의무교육을 바라보면서 진행해야 하며, 공영형유치원 사업 뿐만 아니라 법인 유치원 장려책을 함께 고려하는 투트랙 정책이 필요하다. 공영형유치원 제도 보다 유연한 법인 지원책이 필요한 것이다. 이러한 토대 위에 사립 유아학교들도 사립학교로서 자리매김하게 해나갈 수 있으며 건강한 사학으로 도약해나갈 수 있을 것으로 판단된다. 정부가 유아교육정책의 미래 비전을 명확하게 세우고 공영형 유치원 정책의 2.0 버전을 세워 나가야할 것이다.

유아완전무상교육은 사립 유아학교가 법인화를 하지 않아도 지금 수준에서도 가능하지만, 법인이 아닌 사립 유아학교의 의무교육 실현은 현실적으로 어렵다. 이런 맥락에서 사립유아학교 법인화 정책을 추진하면서도 동시에 사립유치원 퇴로 마련 정책도 함께 해나갈 것을 제안하고자 한다. 사립 유아학교의 퇴로 마련을 보다 과감하게 실시할 필요가 있다. 좋은 사립을 키워나가면서도 의무교육 체제에서 운영이 어려운 유아학교는 퇴로를 마련할 필요가 있다. 매입형 유치원 정책을 함께 추진하여 의무교육의 기반을 닦아나갈 필요가 있다.

7) 장애영유아의의무교육권 보장 및 장애영유아를 위한 특수학급, 통합학급질제고, 유아특수교사 배치 및 파견 제도 제언

미래 유아학교 체제에서는 장애영유아가 단 한 명이 있어도 특수교육이 가능하고 교사배치가 가능한 구조를 만들어가야 할 것이다. 사립유아학교에서도 특수학급을 개설하고 특수교사를 파견할 수 있도록 하여 장애영유아의 의무교육권을 최대한 보장할 수 있도록 해야 한다. 치료와 복지, 교육이 유연하게 적용되도록 유아학교의 탄력적 대응이 가능하도록 운영하며 지자체 등과 정보를 연계하고 유기적으로 상호작용을 하여 장애영유아가 비장애 영유아와 차별없는 교육환경을 만들어 나갈 필요가 있다.

8) 사립유아학교 행정, 급식인력 지원 체계 마련

사립유아학교에도 행정, 급식 인력 지원 체계를 정확하게 구축하고 이를 지원하는 구조를 만들어나가야 한다. K-에듀파인 지원을 위한 행정인력, 급식 지원 인력(영양사 포함 등)을 배치하여 공사립의 격차를 최소로 줄여나가야 한다.

9) 미래 유아학교 모델 구축(에듀테크, 그린스마트, 기후위기/전염병 대응, 공간혁신 등)

미래학교에 대한 담론과 개념에 대한 목소리가 교육계에 높다. 더불어 미래 유아학교 모델을 구축하고, 에듀테크, 그린스마트 교육, 전염병 및 기후위기에 대한 대응교육, 공간의 재구조화와 혁신 등을 강화하여 교육 여건을 보다 개선할 필요가

있다. 미래 유아학교는 평생교육체제, 마을 공동체 내에서 교육구성원이 함께 만들어가고 참여하는 열린 구조의 기관 모델로 자리잡아 나가야 한다. 이를 위한 국책연구기관의 연구와 정부의 방향 설정이 중요할 것이다.

다. 전달체계 개편(안)

1. 국가교육위원회-교육청/자치체- 유아학교 협업체제 구축
2. 국가교육위원회 유아교육전문가팀 구성
3. 교육부 유아교육정책과 유아교육전문가 배치, 17개 시도교육청 수준 유아교육과 독립 (유보 업무 담당 국으로 승격)
4. 육아정책연구소 (가칭) 미래 유아교육연구센터 또는 (가칭)국립유아교육원 설립

1) 국가교육위원회-교육청/자치체-유아학교 협업체제 구축

0-5세 미래 유아학교 체제를 초등과 연계할 수 있도록 국가교육회의에서 유아교육의 위상을 강화할 필요가 있고, 유아교육이 더 이상 학교급에서 배제되지 않도록 국가교육위원회에서 유아교육 분야의 전문인력을 확대하고, 육아정책연구소와 협업할 수 있는 구조를 구축해나갈 필요가 있다.

국가교육회의는 내년에 국가교육위원회가 되면서 7월부터 국가수준의 교육과정을 설계하고 수립하는 역할을 가지게 되며, 중장기 교육계획을 수립할 권한을 가지게 된다. 그러나 국가교육회의의 모든 정책에는 유아학교가 학교급에서 빠져 있다. 유아교육 관련 민간 위원이 있으나, 상주하는 인력이 아니며, 현재 모든 정책들이 대부분 초중등에 집중되어 있다.

또한 국가교육회의의 정책자문위원회 등에 육아정책연구소가 배제되어 있어 유아교육 정책과 현안이 국가교육회의의 교육의제에 제대로 반영되지 못하고 있는 실정이다. 국가교육위원회 당연직 위원과 민간위원, 자문위원회는 교육과정, 학제개편, 교사양성체계 개편 등의 중요한 이슈를 다루고 있음에도 유아교육 전문가는 거의 찾아보기 어려운 구조이다.

국가교육회의가 내놓은 10대 교육의제에도 유아교육 의제는 단 한 개의 의제(유아교육의 공공성 강화)로 표현되어 있다. 유아교육에서 중요한 미래 이슈는 단지 유아교육 공공성에만 있지 않다. 국가수준의 유아학교 교육과정 개편, 미래 영유아

학교 교원양성체제 개편, 3-5세 기간학제화 등 시급한 주제들이 초중등과 똑같은 수준으로 다루어지고 초중등과 연계되어야 한다.

유아학교를 하나의 학교급으로 존중하고, 교육체제에서 누락되지 않도록 중장기 발전방안에서 교육부의 지원이 필요하며, 유아교육이 초중등교육체제와의 연계되어 유아의 교육력이 연계되고 요람에서 무덤까지 일관된 교육체제 하에서 차별받지 않는 구조 구축이 필요하다.

2) 국가교육위원회 유아교육전문가팀 구성

국가교육위원회에 육아정책연구소 소장이 당연직으로 포함되어 유아교육 정책을 바로 세울 수 있도록 조정 필요, 정책자문위원회, 민간위원 등에 유아교육전문가팀을 구성하여 국가책임의 유아교육, 미래 유아학교 기반 유아교육체제로의 초석 마련할 필요가 있다.

3) 교육부 유아교육정책과 유아교육전문가 배치, 17개 시도교육청 수준 유아교육과 독립(유보 업무 담당 국으로 승격)

교육부의 역할과 기능이 국가교육위원회로 인해 일부 조정되며 교육청으로의 권한 위임이 강화될 것으로 예상할 때 17개 시도교육청, 교육지원청 수준에서 유아교육은 유보 일원화 체제에서 기능이 강화될 것이므로 유보 업무를 담당해낼 수 있도록 국으로 승격시킬 필요가 있다. 또한 교육부 유아교육정책과에 유아교육전문가를 배치하여 유아교육 분야의 전문성을 강화할 필요가 있다.

4) 육아정책연구소 (가칭)미래 유아교육연구센터 또는 (가칭)국립유아교육원 설립

육아정책연구소 내에 유아교육기능을 보다 강화하여 (가칭)미래 유아교육연구센터를 설립하고 팀을 센터 또는 국으로 승격하여 미래 유아학교 구축에 적극적으로 대응할 필요가 있다. 교육과정, 교사교육, 에듀테크 교육 등을 포괄하여 담당하는 미래유아교육연구센터의 기능 강화가 필요하고 이를 위한 인력 및 재정지원이 필요하다. 또는 (가칭) 국립유아교육원(진흥원)을 설립하여 유아학교 교육에 관한 중

장기 방안과 연구, 사업을 국가교육위원회, 교육부, 교육청과 연계하여 유아교육 정책이 유기적으로 제안될 수 있는 구조 개혁이 필요하다.

라. 교육과정 개편(안)

1. 누리과정, 유아학교 교육과정으로 명칭 변경
2. 단위 유아학교 자치 강화, 교육과정 자율성/다양화 내실화
3. 0-2세 영아학교 교육과정 수립
4. 장애/비장애차별없는유아학교 교육과정 구축
5. 미래 유아학교 교육과정 체계 구축, 교육내용과 방법, 평가 구체화
(기후위기 대응, 에듀테크 및 ICT교육, 한반도 평화 및 통일교육, 세계시민성교육 강화)

1) 누리과정, 유아학교 교육과정으로 명칭 변경, 교육내용과 방법, 평가의 구체화 필요

유보 일원화를 통해 유아학교로 통합하게 되면 누리과정의 명칭을 유아학교 교육과정을 변경하여 초등학교 교육과정과 대등하게 연결할 수 있는 구조를 만들어 가야 할 것이다. 현재 누리과정비와 교육과정으로서의 누리과정의 이름이 혼용되며 국가수준의 교육과정으로서의 정체성과 그 위상이 낮은 상태이며 개념의 혼란을 일으키고 있다.

또한 국가수준의 유아교육과정은 영유아를 위한 학습과 발달의 표준일 뿐이지 획일화된 교육과정의 예시, 표준을 일컫는 명칭이 되어서는 단위 유아학교 교육과정의 자율성이 살아나기 어렵다. 누리과정을 운영한다는 개념 속에서 누리과정의 충실도가 강조되는 경향이 더 높아져 단위 유아학교 교육과정의 자율화, 다양화, 지역화 기초에 배치되는 실행 양상이 나타날 것도 염려된다는 현장의 목소리들도 있다. 이에 누리과정을 국가수준의 유아학교 교육과정으로 명칭을 변경할 필요성이 있다.

국가수준의 유아학교 교육과정에 미래 담론을 포함하여 추후 미래 환경에 대응하는 에듀테크 교육, 기후위기 및 전염병 대응, 통일 한반도 체계에서의 평화 통일교육강화, 생태교육, 세계 시민성 교육 등을 교육과정의 사회적 목표에 반영하여 우리나라의 민주시민으로 성장해나가는 미래세대의 기초를 만들어야 할 것이다.

또한 놀이중심, 유아중심교육과정은 놀이를 관찰하는 것도 중요하나 그러한 관

찰과 평가를 토대로 교육내용과 방법, 평가를 선택하는 교사의 역량이 보다 중요하다. 개정 누리과정 실행의 문제는 놀이관찰과 기록을 강조하나, 교사들이 이를 토대로 무엇을, 어떻게 가르쳐야하는지 구체안을 내놓고 있지 못하고 있다는 단점이 있다. 교육내용과 방법, 평가의 질은 교사의 교육 전문성을 나타내는 것이며 교사는 이 과정을 일체화하여 교육계획을 구성하고 유아중심, 놀이중심의 교육과정을 구현해 내는 것이다. 구체화된 교육계획과 방법, 내용이 없는 교육은 가르침 없는 교육이다.

국가수준의 유아학교 교육과정은 유아, 놀이중심이나 교사의 역량에 따라 실행 양상이 다양할 수 있으므로 유아학교 교사의 교육과정 역량을 강화할 수 있도록 교사교육을 강조하고 유아학교가 교육과정 중심의 교육공동체로 자리매김할 수 있도록 체제를 개편해야 할 것이다.

2) 단위 유아학교 자치 강화, 교육과정 자율성/다양화 내실화

단위 유아학교의 자치를 강화하고, 단위 유아학교의 교육과정을 존중하고 자율성을 강화하는 방향으로 교육과정 정책은 개편되어야 한다. 누리과정 안착이 아니라 국가수준의 유아학교 교육과정을 기반으로 한 다양한 단위 유아학교의 교육과정이 스스로 빛날 수 있도록 자율성을 강화하는 정책이 필요하다. 완전무상교육을 토대로 단위 유아학교 교육과정 운영이 자율적으로 운영될 수 있도록 지원하되 간섭하지 않고, 교육공동체가 함께 교육과정을 운영하고 만들어갈 수 있도록 자치오분권을 강화해나가도록 한다.

3) 0-2세 영아학교 교육과정 수립

0-2세 영아학교 교육과정을 수립하여 체계화된 교사체계 내에서 양질의 영아교육을 안착시켜야 한다. 표준보육과정을 폐지하고 영아학교 교육과정을 신설하여, 유아학교와 영아학교 교육과정이 유연하게 연계되도록 교육과정을 이음새 없이 설계하도록 한다. 기관을 이용하는 0-2세 영아를 위해 돌봄이 강화된 교육복지체계 내에서 양질의 교육을 받도록 하고 영아교육의 질을 끌어올리는 작업이 필요하다.

4) 장애/비장애 차별없는 유아학교 교육과정 구축

국가수준의 유아학교 교육과정을 만들 때 장애/비장애 차별없는 교육과정 구축을 위해 유아특수교육 전문가를 반드시 포함해야 하며, 단위 유아학교 교육과정을 구성할 때도 장애 위험군의 영유아를 충분히 고려하여 교육과정을 개발할 필요가 있다. 장애와 비장애의 구분이 무의미한 보편적 교육과정 설계가 필요하며 이를 위해 유연하게 전문가를 포함하고 교육과정을 설계해나갈 수 있는 유아학교 교육과정 개발 체계를 만들어가야 한다. 국가수준의 미래 유아학교 교육과정의 새로운 개정이 필요한 시점이다.

마. 교사자격/교원양성체계 개편(안)

1. 유아학교 교사(3-5세), 영아학교 교사(0-2세) 독립 국가 자격 기준 마련
2. 영유아교원양성체계 개편 방안 마련, 미래세대 기초교육을 위한 교원양성체계 제안
3. 통합플랫폼 구축으로 미래 스마트 영유아교사 연수 체계 구축

1) 유아학교 교사(3-5세), 영아학교 교사(0-2세) 독립된 국가 자격 기준 마련

유보 일원화 구조에서 유아학교 교사와 영아학교 교사의 자격 기준을 마련하고 교사의 자격과 수준을 상향시킬 필요가 있다. 유치원 2급, 1급 체계를 유아학교 2급, 1급 체계로 명칭을 변경하고, 영아학교 자격제도를 신설하여 국가 자격으로 관리할 필요가 있다. 보육교사의 유아학교 교사 자격 획득을 위한 유예 기간을 설정하고, 영아·유아학교 교사의 호봉제와 수당체계를 개선하여 공사립 격차를 줄여 나갈 수 있도록 한다.

2) 영유아교원양성체계 개편방안 마련, 미래세대 기초교육을 위한 교원양성체계 제안

미래 유아학교 체계에서의 영아학교, 유아학교 교사 양성이 필요하므로, 미래체계에 알맞은 영유아교원양성체계를 새로 만들어야 한다. 대부분의 전문가들이 모두 참여하여 미래세대 기초교육을 위한 교원양성체계를 만들고, 미래 인구구조와 교사 교육내용, 교과목 구성 등을 고려하여 새로운 방안이 제시되어야 한다. 육아

정책연구소에서 심층연구를 통해 방향을 설정할 필요성이 제기된다.

3) 통합플랫폼 구축으로 미래 스마트 영유아교사 연수체계 구축

영유아교사를 위한 통합 플랫폼을 구축하여 교사연수체계를 구축하고, 교사가 원하면 언제든지 공사립 차별없이 교육을 받을 수 있는 재교육 체제를 만들어 나가야 한다. 지자체와 교육청, 교육부가 통합적인 교육 플랫폼 체계를 만들고 이와 연계된 유아학교, 영아학교 교사에게 독립된 유아학교 교사를 위한 통합 플랫폼을 구축, 활용하도록 정책 개선이 필요하다. 이를 통해 교원의 역량을 강화하고 연수의 기록을 구축하며 자기계발을 통해 꾸준히 성장해나갈 수 있는 미래형 교원양성체계를 만들어나가야 필요가 있다. 이에 대한 추후 연구를 통해 구체화된 계획을 제시할 필요가 있다.



참고문헌

- 강득구 의원실 보도자료(2020. 11. 5). '유치원'을 '유아학교'로 변경하는 <유아교육법 개정안> 조속한 국회통과 촉구 기자회견. <https://blog.naver.com/dulipapa/222139533458> (2021. 9. 10. 인출).
- 공병호·최인화·한유미·김현정(2019). 보육 선진국의 유보통합 과정 및 통합 시스템 연구. 서울특별시, 한국생태유아교육연구소.
- 교육부(2020). 매입형, 공영형, 협동조합형 유치원 현황. 내부자료.
- 교육부(2021a). 2021년 교육기본통계 주요 내용. 교육안전정보국 교육통계과.
- 교육부(2021b). 2021년도 교육부 성과관리 시행계획.
- 교육부(2021c). 아동 1인당 월 누리과정 지원 금액. 내부자료.
- 교육부(2021d). 유아교육지원특별회계 예산 현황. 내부자료.
- 교육부 보도자료(2017. 12. 27). '출발선 평등을 실현하기 위한' 유아교육 혁신방안.
- 교육부 보도자료(2018. 10. 25). 유치원 공공성 강화 방안.
- 교육부 보도자료(2021. 7. 29). 교육회복 종합방안 기본계획: 모든 학생의 코로나 19 극복 지원.
- 교육부·보건복지부(2020a). 2019 개정누리과정 고시문. 세종: 교육부·보건복지부.
- _____ (2020b). 2019 개정누리과정 놀이실행자료. 세종: 교육부·보건복지부.
- _____ (2020c). 2019 개정누리과정 놀이이해자료. 세종: 교육부·보건복지부.
- 교육부·한국교육개발원(2020a). 교육통계연보.
- 교육부·한국교육개발원(2020b). 2020 교육통계 분석자료집-유·초·중등교육통계편.
- 교육부·한국교육개발원(2020c). OECD 교육지표.
- 관계부처합동(2020. 12). 제4차 저출산·고령사회 기본계획.
- 권현경(2021). 유치원-어린이집 일원화, 교육부 관할 통합에 압도적 찬성. 베이비뉴스(2021년 8월 25일자) <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=97763>(2021. 9. 25. 인출).

- 김기수·김현자·김성기·김승보·황준성(2019). 미래교육을 위한 학제 혁신 방안. 경기도교육연구원.
- 김병주(2011). 만 5세 무상교육을 위한 비용 추계. 교육재정경제연구, 20(3), 205-221.
- 김성기(2017). 학제 논의 비평. 교육비평(39), 129-141.
- 김지원·남수경(2020). 유아교육재정 확보제도의 변천과정과 초·중등교육비에 대한 영향 분석. 교육정치학연구, 27(3), 165-187.
- 김진석(2016). 무상보육과 누리과정, 지방자치단체의 책임은 어디까지인가? 월간 복지동향, 210, 5-9.
- 김혜자(2021). 유치원 교육여건 변화. 2012년. 3월 이슈통계. <https://kess.kedi.re.kr/index>(2021. 5. 7. 인출).
- 김훈남(2021). 흥남기 “2030년 인구지진 온다.. 7-9월 인구대책 발표”. 머니투데이.
- 나정(2014). 유아무상교육·보육정책 분석: Cooper 등의 다차원정책분석모형을 활용하여. 유아교육학논집, 18(1), 49-71.
- 박신영·박은혜(2019). 유아교육 공교육화 정책네트워크 시기 및 특성 분석. 한국 유아교육연구, 21(1), 155-180.
- 박은혜·장민영(2014). 통합 요소별로 살펴본 8개국의 유아교육과 보육 통합 현황 비교: 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 스웨덴, 영국, 일본, 프랑스, 핀란드. 교육과학연구 45(1), 149-180.
- 박창현(2006). 2004년 유아교육법제정과정에서 나타난 참여주체간의 갈등분석. 석사학위논문.
- 박창현(2021). 대한민국의 미래 유아교육보육 체제 이대로 괜찮은가?(대한민국 미래 유아교육보육 체제개편을 위한 연속토론회 1차 토론회 발제문, 2021. 9. 30), pp. 17-32. 육아정책연구소, 대한민국 국회, 교사노동조합연맹.
- 박창현·김근진·김경희·정유나(2021). 장애아동 관련 실태조사 및 종합적 지원체계 구축방안 연구. 교육부.
- 박창현·김근진·이재희·조혜주·김진석(2019). 사립유치원 공공성 강화를 위한 운영 모델 다양화 및 현장도입방안 연구. 충남교육청.
- 박창현·김근진·이재희·조혜주·이유진 외(2020). 국공립다양화 매뉴얼 3종 세트

- (공영형, 협동조합형, 매입형 유치원 매뉴얼. 수탁보고 2020-1. 교육부, 세종특별자치시교육청, 육아정책연구소.
- 박창현·김근진·이재희·조혜주·이유진·이송지·김미애·김경태·주수원·김영연(2020). 국공립 다양화 운영 매뉴얼 개발 및 컨설팅. 교육부, 세종특별자치시교육청, 육아정책연구소.
- 박창현·박선영·김영주·윤경옥(2010). 스웨덴의 영유아교육보육 통합이 한국 영유아정책에 주는 함의: 스웨덴 유아학교의 정치학을 중심으로. 유아교육학논집, 14(4), 69-90.
- 보건복지부(2020). 2020 보육통계.
- 보건복지부(2021a). 어린이집 보육교사 양성체계. 내부자료.
- 보건복지부(2021b). 어린이집과 유치원 지원 수준 비교. 내부자료.
- 보건복지부(2021c). 3~5세 유아교육, 보육제도 비교. 내부자료.
- 서영인·김병주·안종석·김정훈·하봉운(2020). 교육재정 종합 진단 및 대책 연구. 경제·인문사회연구회 협동연구총서. 20-37-01.
- 서울특별시교육청(2017). 서울시교육감의 교육혁신 제안: 미래를 여는 새로운 교육(2017. 2).
- 서울특별시교육청(2020). 2020학년도 사립학교 재정결함보조금 지원 계획.
- 시도교육감협의회 보도자료(2021. 6. 11). 국가교육위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안 교육위원회 의결에 대한 입장문.
- 엄문영·정혜영·이수지·한지예(2020). 표준유아교육비 개선방안연구. 교육부.
- 오옥환(2017). 유아교육과 보육, 불평등의 묘판 교육과 생애기회 불평등의 근원을 찾아서. 교육과학사.
- 유아교육발전을위한유아교육대표자연대(2005). 현안진단을 통한 유아교육정책토론회(2005. 11. 18).
- 이덕난(2017). 이명박 정부 누리과정 무상지원 정책에 대한 합리성 검토: 유아교육·보육 공통과정(누리과정)의 명칭과 목적 법적 쟁점을 중심으로. 한국교육정치학회 2017년 연차학술대회 자료집, 93-121
- 이병래(2010). '만 5세아 초등학교 의무교육' 논쟁의 타당성 분석. 열린유아교육연구, 15(2), 1-25.

- 이선유·정해욱(2020). 유아교육 공교육화에 대한 유치원 교사의 인식. 유아교육 연구, 40(6), 85-103.
- 이원영(2004). 유아교육법 제정 과정과 그 의의, 유아교육법 제정의 의의와 향후 과제 국회토론회 자료집(2004. 4. 30), 1-47.
- 이유미(2016). 유아교육과 보육의 통합 방안에 대한 보육교사의 선호도분석. 국내석사학위논문 중앙대학교 행정대학원.
- 이운진·김지현·이민경(2016). 누리과정 정책 성과 분석. 육아정책연구소.
- 이진화·박창현·윤지연(2015). 「3-5세 누리과정」 운영 및 이용 실태와 정책 효과 분석. 육아정책연구소.
- 임재택(2021). 21세기 교육대전환의 첫걸음! 미래 세대를 위한 영유아교육체제 구축 방안, 미래세대를 위한 영유아교육체제 구축방안 국회토론회 자료집 (2021. 11. 16), 16-30.
- 정춘숙 의원실·사교육걱정없는세상(2021). 코로나 19가 아동발달에 미친 영향과 해법을 모색한다. 토론회 자료집(2021. 6. 8).
- 정혜영(2016). 유치원의무화에 관한 헌법적 고찰 -공교육의 사회국가적 평등실현 관점에서. 아주법학, 9(4), 21-48.
- 조은미·권덕수·서의정(2012). 유아교육 공교육 Model 제시를 위한 프랑스 유아 교육 system 심층 분석 연구. 21세기사회복지연구, 9(2), 61-82.
- 최민지(2018). 프랑스 “3세부터 의무교육” 6세서 하향.. 유럽 최연소. 한국일보.
- 최진주(2021). 한국이 못한 유치원+어린이집 통합 가능할까. 일본 어린이청 창설 추진. 한국일보.
- 최윤경·박창현·하연섭·김희수(2016). 유보통합 정착을 위한 실행 방안 연구. 육아정책연구소.
- 하봉운(2016). 유아무상교육보육(누리과정). 교육비평, 37, 19-36.
- 한국사립유치원협의회(2020). 인구변화와 국공립 40% 확충방안에 따른 사립유치원 기관 폐원을 및 전망. 내부자료.
- AP News(2021. 6. 9.). Lawmakers decide kindergarten will be mandatory in Louisiana.
- European Commission/EACEA/Eurydice (2019). Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe - 2019 Edition. Eurydice R

- eport. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Heckman, J. J. (2008). The case for investing in disadvantaged young children. CESifo DICE Report, 6(2), 3-8.
- OECD(2012). Starting Strong 3. Paris: OECD.
- OECD(2015). Starting Strong 4. Paris: OECD.
- OECD(2016). Education at a Glance 2016: OECD Indicators.
- OECD(2018). Family database. Paris: OECD.
- OECD(2020). Education at a Glance 2020.
- OECD·교육부·광주광역시교육청·육아정책연구소(2015). Starting Strong 4 영유아교육보육 질 모니터링.

【인터넷 자료】

- 국가지표체계 <http://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=8023> 국민 삶의질지표-유아교육 취임률(2021. 5. 21. 인출).
- 국가법령정보센터 <https://law.go.kr/LSW/main.html>(2021. 7. 7. 인출).
- 교육통계서비스 <https://kess.kedi.re.kr/index/> 유·초·중등 교육통계-설립별 학생수(2021. 9. 5. 인출).
- 행정안전부 <https://jumin.mois.go.kr/> 주민등록 인구 및 세대현황(2021. 7. 7. 인출).
- 통계청 https://index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1428/ 출생아수 및 합계 출산율(2021. 9. 29. 인출).

【참고 법령】

- 공무원보수규정 제1조
- 공무원보수규정 제5조
- 교육공무원법 제39조제1항
- 교육기본법 제8조
- 교육기본법 제9조

교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 제3조

교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 제6조

대한민국헌법 제31조

도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 제89조제1항

사립학교법 제3조

사립학교법 제43조

사립학교법 제51조

사립학교법 제52조

사립학교법 제55조1항

사립학교법 제55조의2

사립학교법 제56조

사립학교법 시행령 제17조

유아교육법 제24조

유아교육법 제25조

유아교육법 시행령 제29조

유아교육법 시행령 제32조

유아교육법 시행령 제33조

유아교육법 시행규칙 제4조의2

유아교육법 시행규칙 제4조의3

유아교육지원특별회계법 제1조~10조·부칙.

영유아보육법 제13조

영유아보육법 제21조

영유아보육법 제24조제1항

영유아보육법 제34조

영유아보육법 제34조

영유아보육법 제34조의3

- 영유아보육법 시행령 제22조
- 영유아보육법 시행령 제23조제1항
- 영유아보육법 시행규칙 제10조
- 초·중등교육법 제2조제2호·제3호
- 초·중등교육법 제10조의2
- 초·중등교육법 제12조
- 초·중등교육법 제13조
- 초·중등교육법 제68조
- 초·중등교육법 시행령 제15조1제1항
- 초·중등교육법 시행령 제16조
- 초·중등교육법 시행령 제17조

부록 1. 전문가 자문회의 질문지(유아교육 분야 전문가 대상)

「유아의무교육 및 무상교육·보육의 쟁점과 과제」 전문가 자문회의 질문지

안녕하십니까? 유아정책연구소는 유아정책 관련 연구를 체계적 종합적으로 수행하기 위하여 설립된 국무총리 산하 경제·인문사회연구회 소속 국책 연구기관입니다.

본 면담조사를 통해 유아의무교육 및 무상교육·보육의 쟁점과 과제를 위해 전문가분들의 의견을 바탕으로 향후 정책 방향에 대한 제언을 마련하고자 합니다.

질문에는 정답이 있지 않으므로 평소에 경험하고 느끼신 그대로를 솔직하게 답변해 주시면 됩니다. 응답해 주신 내용은 통계법 제33조에 따라 통계자료 작성 및 연구의 목적을 위해서만 사용될 것이며, 개인 정보 및 비밀이 보장되며, 조사결과는 연구목적 이외에 어떤 용도로도 이용하지 않을 것을 약속드립니다.

본 연구의 중요성을 감안하시어 솔직하고 성실하게 응답하여 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2021년 7월

일 시 : 2021년 월 일

장 소 :

I. 응답자의 일반 특성

1. 소속			
2. 직위			
3. 연령	만 세	4. 성별	①여 ②남
5. 최종학력 및 전공	①대학교 졸업(전공 _____) ②대학원 졸업 이상(학부전공: _____, 대학원전공 _____)		
6. 연락처	핸드폰(중회의시 혹시 연락가능한 번호)		

II. 주요 면담 내용

[유아 무상교육]

1. 최근 대선을 앞두고 유아 완전 무상교육에 대한 요구가 높아지고 있습니다. 이에 찬성하십니까? 또는 반대하신다면 그 이유는 무엇입니까?
2. 유아 완전 무상교육을 한다면, 어느 수준까지 재정지원을 받아야 한다고 보십니까?
3. 유아 완전 무상교육을 할 때 고려해야 할 전제조건들이 있을까요? 또는 걸림돌이 있다면 무엇입니까?
4. 어린이집의 무상보육과는 어떻게 형평을 맞추어나가야 할까요?

[유아 의무교육]

1. 유아교육계에서는 유아 의무교육에 대한 요구도 있습니다. 유아 의무교육에 찬성하십니까? 찬성 또는 반대하신다면 그 이유는 무엇입니까? 유아의무교육이 필요하다면 어떤 이유 때문일까요?

2. 유아 의무교육을 한다면, 고려해야할 전제조건들이 있을까요? 또는 걸림돌이 있다면 무엇일까요?
3. 유아 의무교육을 한다면 만 5세부터 연령별로 단계적으로 하는 것이 좋을까요? 아니면 3-5세 한번에 시작하는 것이 좋을까요?
4. 유아의무교육을 한다면 보육(어린이집) 분야는 어떻게 개편되는 것이 적합할까요?

[체제개편, 유보통합, 학제개편]

1. 유보통합에 대한 의견이 있으시다면 자유롭게 말씀 부탁드립니다.
2. 유아학교 명칭 변경에 대해서는 찬성하시는 입장입니까? 찬성, 또는 반대하신다면 그 이유는 무엇입니까?
3. 유아 무상 또는 의무교육 재원 마련, 또는 미래교육체제를 고려하여 학제개편이 필요하다고 보십니까? 만약 학제개편이 이루어진다면, 어떤 방식으로 진행되는 것이 적당하다고 보십니까?

[기타 자유의견]

그 밖의 의견이 있으시다면 자유롭게 의견 주시기 바랍니다.

감사합니다.

부록 2. 전문가 자문회의 질문지(보육 분야 전문가 대상)

「유아의무교육 및 무상교육·보육의 쟁점과 과제」 전문가 자문회의 질문지

안녕하십니까? 육아정책연구소는 육아정책 관련 연구를 체계적 종합적으로 수행하기 위하여 설립된 국무총리 산하 경제·인문사회연구회 소속 국책 연구기관입니다.

본 면담조사를 통해 유아의무교육 및 무상교육·보육의 쟁점과 과제를 위해 전문가분들의 의견을 바탕으로 향후 정책 방향에 대한 제언을 마련하고자 합니다.

질문에는 정답이 있지 않으므로 평소에 경험하고 느끼신 그대로를 솔직하게 답변해 주시면 됩니다. 응답해 주신 내용은 통계법 제33조에 따라 통계자료 작성 및 연구의 목적을 위해서만 사용될 것이며, 개인 정보 및 비밀이 보장되며, 조사결과는 연구목적 이외에 어떤 용도로도 이용하지 않을 것을 약속드립니다.

본 연구의 중요성을 감안하시어 솔직하고 성실하게 응답하여 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2021년 7월

일 시 : 2021년 월 일

장 소 :

I. 응답자의 일반 특성

1. 소속			
2. 직위			
3. 연령	만 세	4. 성별	①여 ②남
5. 최종학력 및 전공	①대학교 졸업(전공 _____) ②대학원 졸업 이상(학부전공: _____, 대학원전공 _____)		
6. 연락처	핸드폰(중회의시 혹시 연락가능한 번호)		

II. 주요 면담 내용

[유아 무상보육]

1. 최근 대선을 앞두고 유아 완전 무상보육, 교육에 대한 요구가 높아지고 있습니다. 이에 찬성하십니까? 또는 반대하신다면 그 이유는 무엇입니까?
2. 유아 완전 무상보육, 교육을 한다면, 어느 수준까지 재정지원을 받아야 한다고 보십니까?
3. 유아 완전 무상보육, 교육을 할 때 고려해야 할 전제조건들이 있을까요? 또는 걸림돌이 있다면 무엇입니까?
4. 어린이집과 유치원의 무상보육, 교육의 형평은 어떻게 맞추어나가야 할까요?

[유아 의무교육]

1. 유아교육계에서는 유아 의무교육에 대한 요구도 있습니다. 유아 의무교육에 찬성하십니까? 찬성 또는 반대하신다면 그 이유는 무엇입니까? 유아의무교육이 필요하다면 어떤 이유 때문일까요?

2. 유아 의무교육을 한다면, 고려해야할 전제조건들이 있을까요? 또는 걸림돌이 있다면 무엇일까요?
3. 유아 의무교육을 한다면 만 5세부터 연령별로 단계적으로 하는 것이 좋을까요? 아니면 3-5세 한번에 시작하는 것이 좋을까요?
4. 유아의무교육을 한다면 보육 체계(어린이집)는 어떻게 개편되는 것이 적합할까요?

[체제개편, 유보통합, 학제개편]

1. 유보통합에 대한 의견이 있으시다면 자유롭게 말씀 부탁드립니다.
2. 유아학교 명칭 변경에 대해서는 찬성하시는 입장입니까? 찬성, 또는 반대하신다면 그 이유는 무엇입니까? 다른 대안이 있으시다면 말씀해주세요.
3. 유아 무상 또는 의무교육 재원 마련, 또는 미래교육체제를 고려하여 학제개편이 필요하다고 보십니까? 만약 학제개편이 이루어진다면, 어떤 방식으로 진행되는 것이 적당하다고 보십니까? 학제개편이 이루어진다면 어린이집은 어떻게 바뀌거나, 어떤 체제로의 변화가 이루어져야한다고 보십니까?

[기타 자유의견]

그 밖의 의견이 있으시다면 자유롭게 의견 주시기 바랍니다.

감사합니다.

유아의무교육 및 무상교육·보육의
쟁점과 과제

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education



93370
9 791190 485845
ISBN 979-11-90485-84-5