

제5차 교육정책 열린대화

미래세대를 위한 유아교육·보육통합 실현방안



2022년 3월 25일 (금), 오후 2시 ~ 오후 3시 30분

세종시티 오송호텔 2층 루비홀

미래세대를 위한 유아교육·보육통합 실현방안

◎ 주제 : 미래세대를 위한 유아교육·보육통합 실현방안

◎ 일시 : 2022.3.25.(금), 14:00~15:30

◎ 장소 : 세종시티 오송호텔 2층 루비홀

시간	세부내용
14:00~14:10	 개회 사 회 구자연 (육아정책연구소 부연구위원) <ul style="list-style-type: none">• 개회사 박상희 육아정책연구소 소장• 축 사 정종철 교육부 차관
14:10~14:30	 주제발표 <ul style="list-style-type: none">• 미래세대를 위한 2022 유보통합 실현방안 - 박창현 (육아정책연구소 미래교육연구팀장)
14:30~15:20	 종합토론 좌 장 정정희 (경북대학교 아동학과 교수) <ul style="list-style-type: none">• 토론 1 조형숙 (중앙대학교 유아교육과 교수)• 토론 2 김경철 (한국교원대학교 유아교육과 교수)• 토론 3 이덕난 (국회입법조사처 입법조사연구관)• 토론 4 장명림 (한국교육개발원 석좌연구위원) 온라인 지정토론 <ul style="list-style-type: none">• 토론 1 강정원 (한국성서대학교 영유아보육학과 교수)• 토론 2 권기남 (오산대학교 유아교육학과 교수)• 토론 3 김영명 (서강어린이집 원장)
15:20~15:30	자유토론 및 질의응답

제5차 교육정책 열린대화

미래세대를 위한 유아교육·보육통합 실현방안

2022. 3. 25.(금) 14:00~15:30

세종시티 오송호텔 2층 루비홀

※ 사회자, 발제자, 토론자 등 최소 인원 오프라인 참여

※ 온라인 zoom 회의실 주소 ID: 266 833 8413 PW: kicce2022!
(선착순 500명)



진행순서

시간	세부 내용
14:00~14:10	[개회] 사회 구자연 (육아정책연구소 부연구위원) ▪ 개회사 박상희 육아정책연구소 소장 ▪ 축사 정종철 교육부 차관
14:10~14:30	[주제발표] ▪ 미래세대를 위한 2022 유보통합 실현방안 - 박창현 (육아정책연구소 미래교육연구팀장)
14:30~15:20	[종합토론] 좌장 정정희 (경북대학교 아동학과 교수) 토론 1 조형숙 (중앙대학교 유아교육과 교수) 토론 2 김경철 (한국교원대학교 유아교육과 교수) 토론 3 이덕난 (국회입법조사처 입법조사연구관) 토론 4 장명림 (한국교육개발원 석좌연구위원) [온라인 지정토론] 토론 1 강정원 (한국성서대학교 영유아보육학과 교수) 토론 2 권기남 (오산대학교 유아교육학과 교수) 토론 3 김영명 (서강어린이집 원장)
15:20~15:30	자유토론 및 질의응답

CONTENTS

개회사 — 박상희 (육아정책연구소 소장) —————

축사 — 정종철 (교육부 차관) —————

주제발표

- 미래세대를 위한 2022 유보통합 실현방안 1
/ 박창현 (육아정책연구소 미래교육연구팀장)

종합토론

1. 조형숙 (중앙대학교 유아교육과 교수) 17
2. 김경철 (한국교원대학교 유아교육과 교수) 19
3. 이덕난 (국회입법조사처 입법조사연구관) 21
4. 장명림 (한국교육개발원 석좌연구위원) 24

온라인 지정토론

1. 강정원 (한국성서대학교 영유아보육학과 교수)
2. 권기남 (오산대학교 유아교육학과 교수)
3. 김영명 (서강어린이집 원장)



안녕하십니까?

육아정책연구소장 박상희입니다.

제 5차 교육정책 열린대화, <미래세대를 위한 유아교육·보육통합 실현방안> 토론회를 교육부와 육아정책연구소가 함께 개최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다.



작년 육아정책연구소는 유보통합 및 유보 체제개편을 주제로 여러 토론회를 개최하여 이를 이슈화하고 정책을 선도한 바 있습니다. 새 정부도 단계적 유보통합을 공약화하였고, 새로운 변화를 기대하는 바입니다. 새 정부가 미래를 설계하는 과정에서 유아교육 분야에서 가장 쟁점이 되는 유보통합 주제로 논의의 장을 마련해 주신 정종철 차관님을 비롯하여 교육부 관계자 분들께 먼저 깊은 감사를 드립니다.

아울러 발제를 맡아주신 박창현 미래교육연구팀장님, 좌장을 맡아주신 정정희 경북대학교 아동학과 교수님, 토론을 맡아주신 조형숙 중앙대학교 유아교육과 교수님, 김경철 한국교원대학교 유아교육과 교수님, 이덕난 국회입법조사처 입법조사연구관, 장명립 한국교육개발원 석좌연구위원님, 사회를 맡아주신 구자연 육아정책연구소 부연구위원님을 비롯한 관계자 여러분께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

이제 유아교육과 보육통합에 대한 통합된 그림을 함께 그려가야할 때입니다. 오늘 이 토론회를 통해 유보통합에 대한 논의를 조금 더 구체화하고, 유보통합을 실천하기위해 고려해야할 점들을 보다 깊이있게 논의할 수 있는 장이 되기를 기대합니다. 온라인 줌을 통해 참여해주시는 국민 여러분들의 다양한 의견 개진을 통해 더 나은 정책 방안이 도출되기를 기대합니다.

감사합니다.



안녕하십니까.

교육부 차관 정종철입니다.

제5차 교육정책 열린대화, '미래세대를 위한 유아 교육·보육 통합 실현 방안'을 주제로 한 정책토론회에 관심을 갖고 참여해주신 토론자 분들과 온라인 참석자, 그리고 시청자분들께 감사드립니다.

교육부는 지난 2월부터 주요 교육정책들을 주제로 학계, 현장 등 다양한 목소리를 듣고 소통하기 위해 '교육정책 열린 대화'를 기획하여 추진하고 있습니다. 그 다섯 번째 '교육정책 열린 대화'로서 '미래세대를 위한 유아 교육·보육 통합 실현 방안' 정책토론회를 개최하게 되었습니다.



현재 전세계적으로 유아교육에 대한 국가적 관심이 증대되고 있습니다. 실제로 프랑스의 경우 2019년부터 만3~5세 유아교육 과정을 의무교육화 했습니다.

우리 사회도 저출생 및 초고령화 시대로 접어들어 따라 '유아교육'의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것입니다. '유보통합', 즉 '유아 교육과 보육 통합'은 오래전부터 국가적 과제의 하나였습니다.

실제로 과거 정부에서도 유보통합을 논의하고 추진했습니다. 2012년 만5세를 시작으로 유치원·어린이집 양 기관에 동일한 교육과정인 '누리과정'을 적용·시행하였습니다. 또한 정보공시를 통합하고, 재정상황을 비교·분석하기 위해 법령을 정비했습니다. 이번 정부에서는 「유아교육지원특별회계법」 시행을 통해 어린이집 누리과정을 전액 국고로 지원 중이며, 양 기관의 교사 격차 완화를 위해 교육과정에 대한 연수를 꾸준히 진행하고 있습니다.

그렇지만 현재 여전히 만 3~5세가 다니는 유치원과 어린이집은 관할하는 조직과 시설 기준, 교사 자격 체계 등이 다르게 운영되고 있어 다니는 기관에 따라 시설·환경과 교육의 질이 상이한 경우가 발생합니다.

유아교육기관과 보육기관의 통합이 이루어진다면 생애 출발선 상에 있는 우리 아이들이 공정하고 질 높은 교육 기회를 받을 수 있는 제도적 기반이 갖춰질 것입니다.

그럼에도 불구하고 ‘유보통합’이 여전히 사회적 과제로 남아있는 것은 이를 둘러싸고 많은 이해 관계들이 복잡하게 얽혀있기 때문일 것입니다. 오늘 이러한 자리를 마련한 것도 ‘유보통합’에 대하여 현장과 학계의 다양한 의견들을 함께 공유하고 소통하기 위함입니다. 대면으로 참석해 주신 여러 토론자분들과 여건상 직접 모시지는 못했으나 온라인으로 함께 참여해주신 분들께서 여러 가지 의견들을 모아주시길 부탁드립니다. 이러한 논의들이 쌓여 앞으로 ‘유보통합’ 실현의 초석이 되고 나아가 출발점 평등 실현으로 모든 아이들이 공정하게 성장하고, 선도국으로 도약하는 계기가 되기를 진심으로 기원합니다.

감사합니다.

주제발표

미래세대를 위한 2022 유보통합 실현방안

박창현 | 육아정책연구소 미래교육연구팀장

제 5차 교육정책 열린 대화(주제: 유보통합) (2022. 3. 25.)

미래세대를 위한 2022 유보통합 실현 방안

육아정책연구소 미래교육연구팀장 박창현



1. 들어가며

유아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

유보통합 이슈화 과정

2021. 11월 18일(목) 오후 3시, 온라인 실시간 방송 (종료시간 2000)

주요 내용

- 1. 유보통합의 필요성과 추진 배경
- 2. 유보통합의 추진 현황
- 3. 유보통합의 과제

미래유아교육을 위한 학습관망 유아수

2022년 12월 23일(수) 오후 3시, 온라인 실시간 방송 (종료시간 2000)

주요 내용

- 1. 학습관망 유아의 개념
- 2. 학습관망 유아의 필요성
- 3. 학습관망 유아의 교육 방안

미래유아학교 10대 교육의제

2022년 12월 30일(목) 오후 15:00-16:00, 온라인 실시간 방송 (종료시간 2000)

주요 내용

- 1. 미래유아학교의 필요성
- 2. 미래유아학교의 교육의제
- 3. 미래유아학교의 운영 방안

미래유아학교 교육과정의 방향은?

2022년 11월 18일(목) 오후 3시, 온라인 실시간 방송 (종료시간 2000)

주요 내용

- 1. 미래유아학교의 필요성
- 2. 미래유아학교의 교육과정
- 3. 미래유아학교의 운영 방안

미래유아특수교육의 방향과 과제는?

2022년 12월 10일(토) 오후 3시, 온라인 실시간 방송 (종료시간 2000)

주요 내용

- 1. 미래유아특수교육의 필요성
- 2. 미래유아특수교육의 방향
- 3. 미래유아특수교육의 과제

1. 들어가며

국민의 힘 유보통합 공약

- 아이돌봄서비스 강화
- 어린이집과 유치원 교사 처우 개선 및 단계적 유보통합 추진
- 초등전일제 교육 실시 및 초등돌봄 저녁 8시까지 확대
- 영유아, 초등학생 돌봄서비스 통합 SI 플랫폼 구축
- 영유아 친환경 급식 제공 및 영아반 교사 아동비율 축소
- 아동학대 방지를 위한 전방위 시스템 구축
- 영유아 발달 전문가를 어린이집과 유치원에 파견

1. 들어가며

우리아이

02 어린이집과 유치원 교사의 처우를 개선하고, 단계적 유보통합을 추진하겠습니다.

현재

- ▶ 2013년부터 만3~5세 아동을 대상으로 누리과정¹이 시행되고 있으나 유치원과 어린이집, 국공립과 민간의 격차, 비용의 비효율성이 발생하고 있으며, 교사 처우에도 차이가 발생하고 있음
- ▶ 모든 영유아가 격차 없이 동일한 경험을 하고, 발달잠재력을 펼칠 수 있도록 해야 함. 이를 위해 유치원과 어린이집 이원 체제로 인한 비효율성과 차이를 해결하는 것은 국가의 책임

약속

- ▶ 민간어린이집 교사와 사립유치원 교사 처우를 국공립 수준으로 상향
- ▶ 유보통합추진단을 구성하여 단계적으로 유보통합 실시
 - 어린이집과 유치원으로 이원화된 서비스 체계를 단계적으로 통합
 - 어린이집과 유치원의 시설기준, 교사자격, 교사 대 아동 비율을 표준화하여 수준 높은 보육·유아교육 서비스 제공
 - 첫 단계로 국공립 유치원을 제외한 모든 유형의 어린이집과 유치원에 대해 누리과정 지원금을 인상하여 시설유형에 따른 서비스 수준, 교사 처우 수준, 부모 부담수준의 격차를 해소
- ▶ 만3~5세 유아 어린이집·유치원 누리과정 안내·등록 국가책임제 강화
 - 만3세 유아부터 국가가 어린이집·유치원 누리과정 등록 체계적 안내
 - 만5세는 초등학교 취학통지서에 준하는 안내 및 관리 강화
- ▶ 누리과정과 초등교육의 연계 및 교사 역량 강화
 - 만3~5세 누리과정 교육내용과 초등학교 교육과정과의 연계성 강화
 - 누리과정 만5세 담당 유아·보육 교사의 초등교육 연계 전문성을 강화하는 연수 과정 제공
 - 유아교육·보육과 초등교육을 연계하는 공동지침과 매뉴얼 개발

'단계적' 유보통합 가능할까?

유보통합 정책이 실현가능하려면?

2022 유보통합 정책의 방향은?

1
PART 01

부처 일원화

2. 유보통합 실현방안

尹 인수위서 '교육'이 사라졌다...술렁이는 교육계, 교육부는 어디로?

서해당 기자 | 입력 2022.03.17 11:09 | 댓글 0



과학기술만 있고 교육 인사 없어...박성종김창경남기태 선임
교육부 당장 개편 어려워...여소야대서 국가교육위 강화 쉽지않아



교육부 전경

최신뉴스

[미국]노스캐서모의 폭인!

전국교육연합력근질의날!

서울교육청, N관봉착, 서울!

김대유 세종교소중립 연구학

[전재학 칼럼]

일단

교육부의 운명은?

2. 유보통합 실현방안

1. 밑그림의 중요성: **교육없는 미래는 없다!**

2. 핵심은 **교육, 정책의 전문성, 교육개혁 문제!**

3. 위기는 기회! **교육부 조직개편, 내부 혁신 필요**

-> 유아교육+보육+ 청소년 업무 포괄하여 평생교육으로 연계되는 학교교육에 집중

-> 기능 축소가 아닌 교육 전문 기능 강화, 유보통합 업무 전담 필요(향후 5년간)

-> 국가교육위-교육부-교육청(처)와의 관계성 속에서 전문성을 제고할 것

4. 인수위에 **교육TF** 구성 제안, 유보통합추진 소위 신설

5. 새 정부의 국가교육철학을 제시하라!-> **교육공정**이란?

2. 유보통합 실현방안

윤석열 정부 5년이 유아교육과 보육계에 중요한 이유

- 정책환경 1: 저출생, 인구구조의 변화, 4차 산업혁명에 따른 미래 대응 교육 신체제 구축

-> 영아부터 평생교육까지 국가의 인적역량을 높이고, 미래사회에 대응하는 체제개편이 필요

- 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 있음(통계청, 2020).
- 2026년 전체 초등학생 연령이 될 아동수는 약 212만명이고, 2020년 초등학생 연령대인 만 6~11세 아동수는 약 277만명으로 예상되고 있음. 2026년에는 현재보다 초등학생 연령이 될 아동수 65만명 감소할 것으로 예상되고 있음. 학급당 학생수를 20명으로 가정할 시 초등학생 65만명 감소 시 학급수는 3만2500학급 감소(유류교실 3만2500개 발생)할 것으로 예상되고 있음. 유치원의 경우, 2026년에는 2020년 유치원 학급수 36,634개의 88.7%인 32,500개 학급을 초등학생 수 감소로 인한 초등학교 유류교실로 충당 가능한 수준.
- 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 예상(한국사립유치원협의회, 2020). 국공립유치원 이용률 40% 확충정책을 진행하더라도 유아 수 감소, 국공립어린이집 50% 확충정책 등으로 국공립유치원의 정원충족율이 60~70%대 이하로 급격히 떨어질 것으로 전망되고 있음. 이러한 인구 변화로 추후 10년 이내에 사립유치원 폐원, 국공립유치원 통합 및 소인수 학교에 대한 대책 마련이 필요하고, 어린이집과 통합하여 기관 이용율을 추정할 수 밖에 없는 상황이 불가피해졌음.

출처: 박창현, 김근진, 윤지연(2021). 유아의무교육 및 무상교육보육의 쟁점과 과제. 육아정책연구소. 11

2. 유보통합 실현방안

- * 정책환경 2: 해외 선진국의 유아교육과 보육 동향 및 추세: 소수의 아이들의 역량강화, 1인당 교육비 증가 추세

* OECD 회원국의 경우, 2017년 유아 취학률은 2005년과 비교해 11%p 증가한 97%이며, 우리나라는 2010년보다 10%p 상승한 95%로 완전취학률이 90% 이상을 유지(OECD, 2020).

- 3세 미만의 영아에 대한 양질의 교육과 보육에 대한 관심이 높아지고 있고, 취학전 영유아에 대한 국가책임 무상교육과 보육제도를 통한 공공지출이 늘어나고 있음
- 프랑스, 미국 등에서는 의무교육제도의 도입을 통해 학제를 확대하여 교육기본권을 확보하고, 평등한 유아교육과 보육을 실현해 나가고 있는 추세

* 우리나라는 OECD 평균(34%)과 비교해 볼 때, 사립 비중이 여전히 높고, GDP 대비 공공교육비는 0.5%로 OECD 평균보다 아직까지는 낮은 수준.

- 유아교육과 보육의 공공성 강화와 양질의 교육보육 수준의 질적 제고를 위해서는 공공교육에 대한 정부의 지속적인 관심과 잘 체계화된 제도하에 적재적소의 재정지원이 필수적, 그러나 우리나라는 아직도 무상교육, 보육비 마련을 인시회계로 운영하고 있음.
- 무상교육도 부분 무상교육과 보육이며, 사립유치원의 경우, 학부모 부담금이 여전히 높은 수준임. 무상교육과 보육의 기준과 현황도 서로 다름.

* 유아무상 또는 의무교육 등을 통한 국가책임제 강화와 체제개편을 통한 공공성 강화를 위한 획기적 예산 투입과 과감한 정책 전환이 필요한 상황.

이를 통해 코로나 19에 따른 유보 격차, 공사립 격차를 줄이고, 양질의 유아교육과 보육 제도 구축 필요

출처: 박창현, 김근진, 윤지연(2021). 유아의무교육 및 무상교육보육의 쟁점과 과제. 육아정책연구소. 12

2. 유보통합 실현방안

* 정책환경 3: 코로나 19 팬데믹과 미래 한반도 정세 변화를 대응하여 지속가능한 새로운 미래 유아학교 체제 필요

* 기후환경의 변화 등의 국제적 상황과 통일 등의 한반도 지형 변화에 대비한 대응하는 지속가능한 유아교육과 보육 체제 구축이 필요함. 또한 포스트 코로나 시대 영유아 대상 디지털 리터러시 및 원격 수업 관련 테크놀로지에 대한 관심이 높아지면서 유아교육과 보육 분야에서도 미래 유아학교 운영에서 중요한 관심영역으로 자리매김하고 있음.

- 이에 현장에서는 생태, 세계 시민성, 평화교육 등을 강조하는 미래 유아학교 교육과정 및 시공간 혁신을 위한 유아 미래학교에 대한 정체성 정립이 중요해졌음.
- 교육부와 교육청의 학교 권한에 대한 역할 배분, 협력적 교육 거버넌스 강화, 지역학교 주민 협치를 통한 교육자치 강화 등이 주요한 미래 유아학교의 주요 이슈가 되고 있음. 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 있음.

* 교육계에서는 코로나 19로 인한 학습 및 발달격차 심화 및 교육력 회복의 요구가 높아지고 있음. 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 있음. 정춘숙 의원실 사교육격정없는세상(2021)의 자료를 살펴보면, 장애가 있거나 장애 위험군에 있는 어린 영유아의 경우 특히 언어와 신체발달의 격차가 6개월에서 1년 이상의 차이를 나타낸다고 하였음.

* 국가가 책임지는 교육과 보육 환경과 체제 개편을 통해 영유아의 출발선 평등 교육과 돌봄을 제공해야 하는 중요한 시기라고 볼 수 있음. 유-보 통합적 지원체계 구축을 하여 유-보 분리 체제에서 사각지대에 있는 취약 영유아를 위한 정책방안 마련이 필요한 실정임. 이에 기존의 유-보 격차와 유아교육과 보육의 질 제고 패러다임을 넘어 미래세대를 고려한 유-보 체제개편이 필요함.

출처: 박창현, 김근진, 윤지연(2021). 유아의무교육 및 무상교육보육의 쟁점과 과제. 육아정책연구소. 13

2. 유보통합 실현방안

* 90년대 이후 저성장 시대의 경제상황, 사회구조를 고려할 때, 소수의 아이들 대상으로 창의교육, 경험교육을 영유아기부터 시작하고, 이에 투자해야!

* 개별화교육, 학습, 경험, 창의, 아이디어를 이끌어낼 수 있는 작업은 교육이 해야!

* 복지와 보육 기반으로 교육이 이끌어야!



출처: 경기도 S 유치원 꽃 프로젝트 활동사진

14

2. 유보통합 실현방안

유보통합의 정치학: 유보통합 vs. 유보분리 - 누구에게 이익이 돌아가나? 누가 찬성하고, 누가 반대하나?

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 비일관성, 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
교사노동조합연맹	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, 차용개선 문제(특히 가정어린이집 각자가 클 것으로 예상) - 연령별 이원화 신제조건(4-5세인 유치원, 만 3세 어린이집 보육도 가능), 기본교육과정(이후 돌봄반 구분 등) - 돌봄형, 교보형 반대(혼란, 업무부담 등)
전국 공영형유치원	찬성	- 유보통합은 찬성, 유보 체제개편을 통한 사람유아학교 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. - 유보통합시에도 학부모 및 교사의 의견변명이 중요
유아교육행정협의회 및 국공립유치원 원장	반대(소수 찬성)	- 유보통합 현실적 어려움 - 0-2세(돌봄), 3-5세(교육) 연령별 이원화 필요 - 교사의 자격기준, 주관부처 문제 등
한국유아교육학회, 한국영린유아교육학회, 한국영유아교원교육학회	찬성	- 연령별 이원화 - 유초중등 통합 추세(복수자격 교사 가능성), 0-2세 유치원 재현 가능하도록 법적제도 필요 - 교육부통합 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
한국어린이집총연합회	(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) 대안인공 모든 아동은 같은 조건하에 고른 혜택을 받아야 함. - (민간) 별도의 교보형 신상을 통해 교육비, 교사등의 학력 등 전반적 수준을 갖춰 동등한 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 분리해설 가능성 높음.
한국아동학회, 한국보육학회, 한국보육지원학회	찬성	- 통합의지가 있다면 부처 통합우선, 교사 상호인정체제와 양성과정 통합장비, 어린이집 살림유형별 장비 등)
공공운수노조 보육지부	찬성	- 차별 해소 차원에서 교육과 보육 통합 필요 - 관련 부처 일원화 필요 - 아이 중심의 관점 필요
수도권생태유아공동체 생림	찬성	- 교육제도개혁, 아동중심의 교사 전문성 강화를 위해 유보 일원화 필요 - 복지, 여성계의 사회서비스권 관리체제는 교사의 전문성과 정체성을 훼손시킴.
장애영유아를 위한 어린이집	찬성	- 통합된 체제개편을 통해 의무교육 대상자인 장애유아에 대한 교육 권보장과 재정지원 필요

출처: 박창현, 김근진, 윤지연(2021). 유아의무교육 및 무상교육보육의 쟁점과 과제. 육아정책연구소. 15

2. 유보통합 실현방안

유아학교 정책의 역사

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 유아교육발전추진대책안 발표 - 2001년 12월 6일 이재정 의원 유아교육법안: 유아학교 명칭 삭제 - 보육계와 여성계 반대로 유보통합 무산
2018년 10월	한유총 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(당국 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 갈등분사적. 석사학위논문.
3) 임재택(2021). 21세기 교육대전환의 첫걸음! 미래 세대를 위한 영유아교육체제 구축 방안, 미래세대를 위한 영유아교육체제 구축방안 국회토론회 자료집(2021. 11. 16), 16-17.

2. 유보통합 실현방안

유아학교 명칭변경의 정치학- 누가 찬성하고, 누가 반대하나?

참여자	찬반	주요이견
국공립유치원 교원연합회	찬성	- 일체 찬재청산, 학교로서의 공공성에 대한 인식 개선 - 상급학교와의 학교 체제와 명칭의 통일성, 연계성 추구
한국교원단체 총연합회	적극 찬성	- 일체 찬재청산, 학교로서의 공공성에 대한 인식 개선(회계투명성 과 유아교육전문기관으로서의 위상 확립을 위해 선행되어야 할 입법 과제임) - 현재 유아학교 명칭변경 유아교육법 개정감독구역별 발의 계류중 - 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
전국교직원노동조합	찬성	- 학교정체성 강화
한국시립유치원 협의회	찬성	- 학교 정체성 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	- 일체 찬재청산, 학부모 인식 및 일반인 인식전환 필요 - 명칭변경으로 교사 자긍심, 책무성 높아지며 초중등과 어깨를 나 란히 할 수 있음. - 유치원의 학교 정체성 강화, 일체 찬재 청산
한국유아교육학회, 한국영린유아 교육학회, 한국영유아교육연구 학회	찬성	- 유아 단계 바꾸는 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 자식을 가르치는 의미의 축는 적절 치 않고, 높아중심으로 진행해야함. 학교명칭은 부적절 - (가정) 유치원, 어린이집이 동일하게 간다면 유아학교 찬성

참여자	찬반	주요이견
유아종합지원센터 전국시군구협의회	반대	- 초등 취학전 K학년 도입된다면 유치원도 반대할 것. 학교에 대한 구조조정이 이루어져야 한다고 생각함. 만 5세가 있는 어린이집 은 전체의 10%정도 밖에 안될 듯. 유아학교라고 하면 유아로 국 한시키려는 것. 어린이집 입장에서 영유아를 같이 보육하므로 위 기감, 이질감 느낄것임.
한국이동학회, 한국보육학회, 한국보육지원학회	반대	- 현행 유치원 체제과 의무교육화 수반한 명칭변경은 반대함 - 3-4세 포함하는 의무교육화하는 유아학교 반대
공공은수노조 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 어려웠으 나 유보일원회의 과정에서 명칭 변경은 당연한 귀결임.
장애영유아를 위한 어린이집	부분찬성	- 영유아통합놀이학교 정도로 개선 필요 - 유보통합이 우선임 - 유연한 학교 만들기가 중요
정치하는엄마들	부분찬성	- 학교 명칭, 교육권 부여는 좋지만, 유보통합 전체되어야 함. - 교육을 학습 위주로만 개념화하면 안됨.

출처: 박창현, 김근진, 윤지연(2021). 유아의무교육 및 무상교육보육의 쟁점과 과제. 유아정책연구소.¹⁷

2. 유보통합 실현방안



2022 단계별 유보통합

2. 유보통합 실현방안

2022 단계적 유보통합은 다르다?!

- 박근혜 정부 시기 교육부로 통합에 유-보 모두 합의, 실행만 남겨두고 실천되지 못함.
- 박근혜 정부 시기 교육부로의 유보통합시 정부조직법 개편안을 참고 필요

2. 유보통합 실현방안

유보통합의 역사

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·등교육법, 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·등교육법 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 지문 유아교육발전추진위원회 결성 • 유아학교 체제구축을 위한 유아교육발전종합대책안 발표(2000) • 유아교육법안 정부 입법, 유아교육발전계획 마련 • 영유아보육법 개정안 입법 추진 • 보육계와 여성계 반대로 유보통합 무산

출처: 박창현, 김근진, 윤지연(2021). 유아의무교육 및 무상교육보육의 쟁점과 과제. 육아정책연구소. 20

2. 유보통합 실현방안

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 <ul style="list-style-type: none"> ※ 유보분리 이원화체제 : 여성부-공보육(어린이집)·교육부-공교육(유치원) - 부처 간 갈등 심화, 파행적 교육과정 운영, 중복관리로 인한 예산과 인력 낭비 - 유아교육에 대한 사회적 인식 저하 : 유아교육을 '돌봄'이나 '특기교육' '조기교육' '초등준비교육' 등으로 인식, 사교육 성행, 교육의 질 저하, 사립 의존도 증가 																						
이명박 정부 (2008-2013)	<ul style="list-style-type: none"> • 2008년 보건복지가족부로 보육업무 이관 • 2012년 3월 만5세 무상교육 시행 및 누리과정 고시 • 2013년 3-5세 무상교육 시행 및 누리과정 시행 <ul style="list-style-type: none"> ※ 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 <ul style="list-style-type: none"> ※ 박근혜 정부 유보통합 추진 상황 <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 10%;">단계</th> <th style="width: 70%;">통합추진내용</th> <th style="width: 20%;"></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>• 공동 평가항목과 평가 기준 마련, 유치원, 어린이집 평가 체계 연계</td> <td style="text-align: center;">○</td> </tr> <tr> <td>• 새우회계 규칙 적용 확대와 공동 적용 항목 개발</td> <td style="text-align: center;">×</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">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>• 교사 자격과 양성체계 정비 및 연계 추진</td> <td style="text-align: center;">×</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">3단계</td> <td>• 어린이집 / 유치원 간 교사 처우 격차 해소 단계적 지원</td> <td style="text-align: center;">×</td> </tr> <tr> <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 현상의 혼란 야기</p>	단계	통합추진내용		1단계	• 정보공시(원비, 교사, 특별활동, 급식 등) 내용 확대, 연계 및 통합	○	• 공동 평가항목과 평가 기준 마련, 유치원, 어린이집 평가 체계 연계	○	• 새우회계 규칙 적용 확대와 공동 적용 항목 개발	×	2단계	• 결제 카드 통합	○	• 시설기준(교실 면적, 교사 대 아동 비율 등), 이용시간, 교육과정 등 정비 및 통합	▲	• 교사 자격과 양성체계 정비 및 연계 추진	×	3단계	• 어린이집 / 유치원 간 교사 처우 격차 해소 단계적 지원	×	• 관리부처(교육부-복지부, 교육청-지자체) 및 재원의 통합	×
단계	통합추진내용																						
1단계	• 정보공시(원비, 교사, 특별활동, 급식 등) 내용 확대, 연계 및 통합	○																					
	• 공동 평가항목과 평가 기준 마련, 유치원, 어린이집 평가 체계 연계	○																					
	• 새우회계 규칙 적용 확대와 공동 적용 항목 개발	×																					
2단계	• 결제 카드 통합	○																					
	• 시설기준(교실 면적, 교사 대 아동 비율 등), 이용시간, 교육과정 등 정비 및 통합	▲																					
	• 교사 자격과 양성체계 정비 및 연계 추진	×																					
3단계	• 어린이집 / 유치원 간 교사 처우 격차 해소 단계적 지원	×																					
	• 관리부처(교육부-복지부, 교육청-지자체) 및 재원의 통합	×																					

출처: 박창현, 김근진, 윤지연(2021). 유아의무교육 및 무상교육보육의 쟁점과 과제. 육아정책연구소. 21

3. 나가며

단계	1단계(2022년)	2단계(2023~2025)	3단계(2026~)
	즉시시행 현행 유지하면서 병행	본격추진 실질적 통합 추진	통합 완료기 질적도약기
주요과업	부처 일원화 * 인수위 시기가 가장 최적 : 위원회 및 추진단 구성 * 교육부 통합 가정: 인수위 정부 조직법 개정하여 교육부로 행정통합 - 유아교육정책과 실 또는 국으로 격상, 청소년까지 포함하여 평생교육과 연계 작업 '유아학교'로의 명칭 변경 - 기존 기본계획 변경 및 유보통합안 포함하여 수정 보완 - 유보통합 구체안 수립(정책연구 등)	영유아학교 시스템 구축 - 교사자격, 시설, 법, 거버넌스 및 전달체계, 행재정 등의 제도 정비, 전환 및 실질적 통합 - 기본계획 구체적 시행	영유아학교 완료 (or 영아반, 유아반) - 완전 무상 실현
재원	-교부금+국고(현행유지) (교육부, 복지부)	-교부금+국고 (기재부, 교육부, 보건복지부)	-지방재정교부금 (교육부)

출처: 박창현, 김근진, 윤지연(2021). 유아의무교육 및 무상교육보육의 쟁점과 과제. 육아정책연구소. 22

3

PART 03

윤석열 정부의 교육 공정이란?

자신의 적성이나 호기심을 충분히 성장할 수 있는 개별화 교육,
그 기회의 제공이 교육 공정이라면?

영유아부터 평생교육까지 대한민국의 미래 인재양성을 위한 밑그림을
제대로 그리기를 기대

감사합니다.

종합토론

- 토론 1 | 조형숙 (중앙대학교 유아교육과 교수)
- 토론 2 | 김경철 (한국교원대학교 유아교육과 교수)
- 토론 3 | 이덕난 (국회입법조사처 입법조사연구관)
- 토론 4 | 장명림 (한국교육개발원 석좌연구위원)

토론문 1

조형숙 | 중앙대학교 유아교육과 교수

- 본 토론자는 유아교육과 보육통합의 실현 방안에 대한 토론으로 구체적인 통합방안에 대해 각론적인 의견을 제시하기보다 미래 영유아교육(*유아교육과 보육을 합한 개념으로 쓰고자 함)체제를 구축하는데 있어서 핵심적으로 고려해야하는 미래 세대 관련 요인이 무엇인지 그리고 이를 고려한 영유아교육체제를 구축하기 위해 고려해야할 논점을 제시하는 것으로 토론에 임하고자 함
- 국내 유아교육기관 설립과 발전의 역사를 보면, 조기교육의 중요성에 대한 연구와 국가 경제 발전을 위한 인재양성의 필요성이 강조되면서 유치원교육이 활성화되었음
- 이후 여성의 경제활동 확대로 가정양육에 대한 지원의 필요성이 대두되어 어린이집 설립이 확대 되었고 유아교육기관에서의 돌봄 기능이 강화되었음
- 이에 같은 연령(만 3-5세)을 대상으로 하는 유치원과 어린이집의 기능이 유사해지는 반면 주무부서의 이원화로 인한 갈등과 비효율성의 문제 등으로 유보통합의 필요성과 방안에 대한 논의가 지속되어 옴
- 이러한 논의가 수면으로 떠올랐다 가라앉는 과정을 반복하는 동안 우리사회는 ‘초저출산’이라는 위기를 맞이하게 됨
- 결혼과 양육으로 인한 경제적/ 심리적 부담감의 증대와 1인 가구 생활의 불편을 해소하는 사업의 활성화로 인해 결혼의지가 급속도로 저하되고 있음
- 이러한 상황에서 시급히 논의해야하는 과제는 유치원과 어린이집의 통합이전에 청년세대가 결혼하고 양육을 하고자 하는 의지를 갖게 할 수 있는 정책 모색이 더욱 중요한 상황이 되었음

- 초 연결사회를 살아가고 있는 청년세대는 자신의 미래 삶을 구체적으로 전망할 수 있기에 이들이 결혼 후 양육하며 사는 자신의 삶에 대해 긍정적으로 전망할 수 있는 구체적인 영유아교육 체제를 설계하는 것이 필요함
- 지금의 청년세대는 소자녀 가정에서 전폭적인 지원을 받으며 성장하여 자신의 자녀에게도 집중 투자를 하고자 하는 의지가 강함
- 따라서 본 토론자는 본 토론회를 시작으로 유아교육과 보육의 통합이라는 의제를 풀어가는데 있어서 유아교육과 보육 관계자의 바람과 의견도출에 집중해온 방식에서 벗어나, 청년세대의 결혼 및 양육에 대한 인식과 정부의 영유아교육 정책에 대한 요구에 관한 심층적인 연구로부터 시작할 것을 제안함
- 즉, <유치원, 어린이집 통합 안>을 넘어 <미래 부모세대를 위한 영유아교육체제 개편>이라는 과제로 접근하여 현 학부모 및 청년세대가 자신의 부모로서의 삶을 긍정적으로 전망할 수 있는 방안을 제시할 것을 제안함
- 예상컨대, 청년세대는 결혼과 육아로 인해 자신의 개인 삶이 보다 풍요로워질 것이라는 전망을 할 수 있어야 자녀양육을 선택할 것임
- 마지막으로 새 정부의 출발시점에서 한 가지 우려와 바람을 전하면, 이러한 미래 인재 양성에 대한 고민과 노력이 중차대한 시점에 현 인수위에 교육에 대한 논의가 보이지 않는 것이 우려됨. 저출산 고령화 시대에 일명 “일당 백”을 해야 하는 유능한 미래세대 양성이라는 과제는 무엇보다 중요한 국가적 책무이므로 교육부의 역할강화를 통해 지속가능한 대한민국의 체제를 구축하는데 관심과 노력을 기울일 것을 새 정부에 요청함

토론문 2

김경철 | 한국교원대학교 유아교육과 교수

유보통합이라는 이슈에 대해 다시 논의하는 장이 마련된 점에 대해 반갑게 생각합니다. 그리고 한편으로는 또 논의만 열심히 하고 용두사미가 되는 것이 아닌가 하는 우려도 있습니다.

사실 통합이라는 단어는 우리에게 매우 긍정적으로 다가옵니다. 무언가 새로운 시너지 효과를 가져다줄 것이라는 기대도 만들어줍니다. 그러나 통합이란 기존의 기관이나 존재가 가지고 있던 다양한 역할과 기능을 단순화시키는 장단점을 모두 지니고 있습니다.

유치원과 어린이집의 기능이 유사하고 업무 내용 또한 구분이 어렵다면 당연히 통합이 당위성을 가질 것입니다. 그러나 만약 유아교육과 보육의 기능이 구분되고 차별성이 있다면 그리고 이를 필요로 하는 층의 다양성이 존재한다면 통합의 논의는 새로운 시각에서 바라보아야 할 것입니다.

다행인지 아니면 그러한 방향으로 가는 것이 자연스러운 것인지는 좀 더 논의가 필요하겠지만 그동안 유아교육에서는 보육의 기능을, 보육에서는 유아교육의 기능을 보완하려고 노력해왔습니다. 그리고 그러한 성과로 인해 양 기관의 고유 기능과 공통 기능에서 통합의 필요성을 느끼고 두 기관의 통합을 위해 큰 노력과 논의를 해온 것도 사실입니다.

하지만 통합의 과정에서 통합 자체의 당위성보다는 외부의 조건들에 의해 논의가 중지되거나 잠시 휴지기를 갖기도 하였습니다. 그런 점에서 오늘 이러한 이슈를 다시 제기한다는 것은 우리에게 또 다른 좋은 기회를 주는 것이라 생각합니다. 발제자도 이러한 측면에서 그동안 있어온 유보통합 이슈화 과정을 비교적 소상히 소개해주셨습니다. 그리고 새로운 정부가 새로운 교육정책을 실천할 때 오늘 유보통합 이슈가 정답에 다가갈 좋은 기회라는 점도 지적해주셨습니다. 저는 이러한 제안에 전적으로 동의하는 바입니다.

본 토론자는 유보통합에 대한 구체적인 방안에 대해서는 오늘 발제를 중심으로 추후 심도 있는 논의가 계속되리라 기대하면서 유보통합과정에서 지켜야 할 몇 가지 원칙에 대해 검토해보는 것이 필요하리라 생각합니다.

제가 생각하는 원칙에서 첫 번째는 유보통합이 하향평준화가 아니라 상향평준화가 되어야 한다는 것이다. 발제자가 말씀 주신 내용 중에서 다양한 집단에서 유보통합의 찬반 현황을 안내해주었지만 결국 그 찬반의 밑바닥에는 현재 상황보다 열악하게 될 것이라는 우려가 조금이라도 있다면 반대의 의사를, 현재 상황보다 좋아질 것이라는 기대가 있다면 찬성의 의사를 보이는 것을 알 수 있습니다. 물론 상향평준화에는 항상 예산의 문제가 따라다니기는 합니다.

두 번째 원칙은 통합의 혜택을 누가 받을 것인가입니다. 물론 당연히 유아가 이러한 혜택을 가장 많이 받아야 할 것입니다. 우리가 통합을 하려는 이유도 결국은 우리나라의 유아의 삶이 행복해지고 건강하게 성장할 수 있도록 돕는 것입니다. 그러나 중요한 점은 유아의 행복이 유아 삶 단독으로 달성되는 것이 아니라 유아뿐 아니라 유아 관련 당사자들의 여건과 상황도 매우 중요하다는 것입니다. 여기에는 학부모, 교육당사자, 보육당사자, 정부 등 지원 기관 등 다양한 집단이 존재한다는 것입니다. 한 가지 예를 들어 교사 자격이나 교사의 근무조건 또한 유아의 삶과 분리된 문제가 아니라는 것입니다. 따라서 통합에는 이러한 문제에 대한 다각적이고 종합적인 고민이 포함되어야 할 것입니다.

마지막으로 양 기관의 통합 후에 통합 기관의 운영방식에 대한 것입니다. 여기에도 다양한 논의의 거리가 존재할 것입니다. 한 가지 예로 통합 기관을 담당할 정부 부처를 어떤 형태로 구성하고 운영할 것인가입니다. 아마도 이 부분에 대한 논의에도 많은 시간이 소요될 것입니다. 다만 제가 말씀드리고 싶은 것은 그러한 논의에서 꼭 언급해야 할 것은 그 업무를 가장 잘 그리고 전문적으로 수행할 수 있는 곳이 어디인가에 대한 원칙 적용일 것입니다. 예를 들어 교사 양성기관관리, 양성기관의 교육과정 운영과 관리, 교사 자격 부여, 교사 연수, 교사 지원 등 다양한 업무를 원활하고 훌륭하게 수행할 수 있어야 할 것입니다. 또한 더욱 중요한 점은 유아교육이든 보육이든 한 인간의 성장을 한 기간에만 집중하지 않고 전 인생에 걸친 성장과 행복을 고려해야 한다는 점이다. 즉 학교 교육과 평생교육과의 연관성 또한 중요하게 고려해야 한다는 것입니다. 이런 점에서 교육부가 좀 더 적극적으로 이 이슈에 나서야 하지 않을까 합니다.

오늘 유보통합에 대한 이슈 토론이 오늘로써 끝나는 것이 아니라 좀 더 발전되고 진보된 논의로 진행될 것을 기대하면서 오늘 토론을 마무리할까 합니다.

감사합니다.

토론문 3

이덕난 | 국회입법조사처 입법조사연구관

I. 들어가며

1. 먼저 차기 정부 출범을 앞두고 미래세대를 위한 유아교육·보육 통합 실현방안에 대한 정책 및 입법에 대해 함께 토론하며 공부할 수 있는 논의의 장이 마련된 데에 대해 기쁘게 생각함
2. 매우 중요한 자리인 “교육정책 열린대화”에 초대해주신 교육부와 육아정책연구소 관계자들에게 감사하고, 함께 해주신 발표·토론·사회자들도 감사함
 - ◎ 코로나 상황이라 현장에 못 오시는 청중들이 온라인으로 보고 함께하실 수 있다는 점을 고려하여 큰 글씨의 개조식으로 작성함
 - ◎ “미래세대를 위한 2022 유보통합 실현방안”에 대해 발제문을 작성해주신 박창현 박사님께도 매우 감사함
 - ◎ 저도 유보통합 등 유아교육 및 보육 정책에 대해 국회와 정부, 학계의 다양한 관련 연구 및 세미나 등의 과정에서 고민해왔고, 이번 토론회를 통해 다시 공부할 수 있는 계기가 되었으며, 토론자의 역할에 충실하기 위하여 궁금한 점과 함께 논의할 점을 몇 가지 제시함

II. 유아교육과 보육의 개념 및 통합에 대한 법적 검토

1. 유아와 영유아, 유아교육과 보육의 법적 개념
 - ◎ 유아교육법상의 유아와 영유아보육법상의 영유아의 규정은 서로 경합을 벌이고 있음
 - ◎ 이로 인해 만0-5세 사이의 초등학교 입학전 아동들은 헌법 제31조가 규정하고 있는 ‘균등하게 교육받을 권리’를 침해받고 있음
 - ◎ 영유아보육법상의 보육과 유아교육법상의 교육의 개념에 관한 조항은 서로 상충되어 있음
 - ◎ 특히, 영유아보육법에서는 교육이 보육에 포함된다고 규정하고 있으나, 이는 상위법인 헌법

과 교육기본법에 근거하지 않은 규정으로써 법적 혼란을 야기하고 있음

- ◎ 그러므로 교육과 보육의 개념상 경합 또는 상충을 해소하기 위한 법령 정비가 시급함

2. 영유아교육 관련 법령의 변천과정 분석 결과

- ◎ 태동기(1949-1982년)에 교육법에 근거한 유치원은 교육이 포함된 ‘넓은 의미의 보육’ 기능을 수행, 일부 보육기관에서 탁아나 구호, 보호 등 ‘좁은 의미의 보육’ 기능을 수행
- ◎ 통합기(1982-1991년)에는 교육법에 의한 유치원과 유아교육진흥법에 의한 새마을유아원에서 모두 교육 기능이 강화되고 ‘좁은 의미의 보육’ 기능이 포함된 ‘넓은 의미의 교육’ 기능을 수행 - 태동기까지 보육기관에 머물렀던 새마을유아원은 교원인 원장과 유치원교사가 배치된 명실상부한 유아교육기관으로서 영유아교육의 기회를 확대하여 농어촌지역이나 저소득층 자녀에게까지 영유아교육 수혜가 가능
- ◎ 분리기(1991-2004년)에는 영유아보육법의 제정으로 인해 동일한 대상인 영유아의 교육 및 보육 기능이 상충 및 경합을 벌이는 구조로 관련법령이 분리되었고, 이로 인해 영유아교육의 불평등이 심화되는 결과를 초래
- ◎ 재통합 모색기(2004년-현재)에는 유아교육법의 제정과 영유아보육법의 개정으로 인해 영유아교육 관련 법령의 분리가 심화. 이를 계기로 하여 영유아교육 관련 법령의 재통합에 대한 요구가 높아짐
- ◎ 영유아교육은 영유아의 교육과 보육을 포괄하는 개념으로서 ‘넓은 의미의 교육’ 서비스로 관련 법령에 규정 필요

Ⅲ. 미래세대를 위한 유아교육·보육 통합 방안 검토

1. 현행 법령 정비 방안 검토

- ◎ 유아교육법에 유아교육의 목적 조항 삽입, 유아교육의 목적에는 유아의 교육과 보육을 포함시켜 규정 필요
 - 이미 교육기관인 초등학교에서도 초등돌봄교실사업 등 보육 포함 프로그램 실시
- ◎ 유아교육법 및 관련 법령에서 유치원의 명칭을 유아학교(유보통합 시에는 영유아학교도 검토 가능)로 변경, 유치원교사와 원장 등을 각각 유아학교 교사와 교장 등으로 변경
- ◎ 영유아보육법 제2조에서 보육의 정의에 교육을 포함시킨 것은 상위법의 근거가 없고 교육기본법 및 유아교육법과도 상충되므로 교육을 제외하는 것이 법 체계상 타당함
 - 다만, 현행 법령 하에서도 영유아보육법 제1조의 목적에 ‘영유아의 건전한 교육’이 포함되어 있기 때문에 보육시설에서 교육을 하는 법적 근거에 문제가 발생하는 것은 아님

2. 사무·예산의 소관부처 이관 등 근본적인 방안 검토 필요

- ◎ 보다 근본적으로는 보육기관인 어린이집의 사무 및 예산 등의 소관 부처를 교육부로 이관하는 방안 검토 필요
- ◎ 이를 위해 차기정부 인수위원회 단계에서 정부조직법 개정을 추진하여 부처별 유아교육 및 보육 담당 조직 및 예산 이관의 법적 근거 정비
- ◎ 이는 새로운 방안이 아니며 박근혜 정부에서 부처별 협의가 추진되었던 사항임
- ◎ 2011년 이명박 정부는 “만 5세 공통과정(누리과정) 도입 추진계획”을 발표하면서 유보통합 논의가 급물살을 타게 됨. 만 5세 공통과정 추진계획 발표(총리실, 교과부, 복지부, 2011.5.2.)
- ◎ 2013년 박근혜 정부가 대통령직인수위원회 때부터 유보통합을 주된 국정과제로 인식하고 부처 간 협업 선도과제로 선정하면서 유보통합 추진이 본격화됨. 민·관 참여 유보통합추진위원회(위원장: 국무조정실장) 구성(2013.5.). 국가정책조정회의를 통해 ‘유보통합 추진방안’ 확정(2013.12.26.)

단계	주요내용	과제명
1단계('14년)	품질개선기반 구축	결제카드·정보공사·평가체계 통합, 공동재무회계규칙 제정 등
2단계('15년)	규제·운영환경 정비	가격규제 개선, 시설기준 정비, 0~2세 유치원 허용, 지원방식 다양화 등
3단계('16년)	관리부처 통합 등	관리부처 통합, 교사 자격처우 개선

- ◎ 국무조정실 내에 ‘영유아교육·보육통합추진단’ 발족(2014.2.14.). 2014년부터 단계별 유보통합 과제를 추진(2014.2.~2017.4.). 관리부처 통합 등 3단계 과제는 2016년 방안 마련을 목표로 하였으나, 1~2단계 과제 정착 미흡 및 누리과정 재원 논란 등을 이유로 추진이 지연됨
- ◎ 이 가운데 3단계에서 관리부처 통합은 중앙부처 및 지방조직 통합이고, 재원을 포함하여 완전 통합하는 것이었으나, 미이행됨
- ◎ 관리부처 통합의 방식과 관련하여 1부처 2체제 방식이 논의됨. 당시 박근혜 정부 내에서는 보건복지부의 보육정책국 및 소속과 전체를 정원 및 예산과 함께 교육부로 이관하되, 보육현장의 어린이집과 지원 방식 등은 이관되기 이전의 방식과 동일하게 유지하기로 부처간 협의를 마친 것으로 보도됨

토론문 4

장명림 | 한국교육개발원 석좌연구위원

1. 유·보통합의 필요성과 방향성은 어떠한가?

- 영유아(0~5세)를 교육·보육하는 기관이 설립 목적과 성격에 따라 유치원(교육부)과 어린이집(보건복지부)으로 이원화되어 있음.
- 두 기관의 설립 목적, 담당 부처, 근거 법령 및 운영 기준 등이 다르게 출발하였으나, 육아 환경 변화와 부모의 요구를 반영해 오면서 현재는 거의 유사하게 교육·보육·돌봄을 제공하고 있음.
 - 부모의 요구는 어느 기관에 다니건 자녀가 안전한 환경속에서, 전문성과 인성이 좋은 교사로부터, 원하는 시간 동안, 최고 수준의 교육과 보육을 받기를 원함.
- 유아교육·보육 체계 이원화로 인해 행정관리 및 재정 투자의 비효율성, 유치원과 어린이집 간 교육 여건 차이가 지속되어 영유아의 생애초기 불평등이 유발됨.
- 최근 아동수 감소와 코로나19 장기화로 인해 유·보통합은 이제 필요성이 아닌 당위성으로 인식해야 할 시점임.
 - 초저출생 문제가 심각한 상황에서 부모들의 비용 부담은 여전하고, 지역 간, 유치원과 어린이집 간, 국공립과 사립/민간 간 부모의 추가 비용 차이도 심함. 기관들 간의 물리적 환경과 교사 전문성에서도 차이가 발생하여 부모들의 기대와 요구에 부응하는 민고 맡길 만한 곳이 없다는 불만이 속출함.
 - 국공립 기관의 지역간 불균형과 낮은 영유아 분담률, 정원 미충족 문제, 두 부처가 기관 수급 및 설치 계획을 각각 수립하는 문제
 - 사립/민간 기관의 운영난 가중으로 최근 지속적으로 폐원 증가, 기관수 급감
- 지난 2월 14일, 당시 국민의힘 윤석열후보를 지지하는 유아교육·보육 관련 20여개 단체는 ‘영유아 중심의 3행(三幸), 3무(三無)’ 유·보통합을 제안한 바 있음.
 - 3행(三幸) : 아이 행복, 부모 행복, 교사 행복 유·보통합
 - 3무(三無) : 차별 없는, 걱정 없는, 격차 없는 유·보통합
 - 차별 없는: 어떤 아이도 (발달 특성, 가정유형에 따라) 차별 없는
 - 걱정 없는: 어떤 부모도 (아동학대, 먹거리, 비용부담) 걱정 없는

- 격차 없는: 어떤 기관도 (교사 근무여건, 서비스의 질, 시설) 격차 없는
- 이러한 유·보통합의 방향성에 대해서는 대부분 공감대가 형성된 것으로 보이나, 통합의 요소별 세부적인 추진 방안에 대해서는 여전히 이견이 있음.
 - 유·보통합의 요소 : ①관리 부처 및 전달체계, ②대상 연령, ③운영 및 이용시간, 보육·교육과정, ④시설(설립) 기준, ⑤ 교사자격 및 양성체제, ⑥교사 근무여건 및 처우, ⑦재원 및 기관/학부모 지원 방식 등
- 유·보통합은 오랜 기간 끌어온 문제인 만큼 단시간에 또 일시에 추진하기는 어려운 사안임.
 - 특히, 그간 유치원과 어린이집 각각에 내재되어 있던 문제들까지 모두 유·보통합을 통해 해결될 것으로 기대하여 더욱 그러함.
 - 각 단체 및 기관들이 생각하는 유·보통합의 그림이 모두 다르며, 모두가 현재 가지고 있는 문제가 해결되고, 한 층 더 높아진 위상과 지원을 기대하고 있음.
- 이제는 유·보통합의 방향성에 대한 공감대 형성에만 그쳐서는 안 되며, 관련 이슈와 문제를 하나씩 구체화하여 유·보통합을 같은 그림으로 맞추어 가야 할 때임.

2. 유보통합 요소 중 어떤 것을 먼저 추진할 것인가?

- 현 정부에서는 유·보통합 대신 유·보격차를 국정과제로 추진했으나 현장의 기대에 부응하는 정도의 가시적인 성과를 거두지는 못했으며, 이에 이번 대선에서는 초당적으로 유·보통합을 공약 사항으로 제시한 것으로 판단됨.
- 국무조정실 산하 ‘유·보통합추진위원회’를 구성·추진했던 박근혜정부는 부처 통합을 마지막 3단계로 지정했으나, 교육과정 통합인 누리과정 정책 이후에 실질적인 추진 성과가 없다는 점을 고려할 때, 중앙부처와 지방 전달체계를 포함하는 유·보 거버넌스의 일원화가 선행될 필요가 있음.
 - 선 부처 통합으로 담당 부처에서 법안 개정과 재정 확보 및 지원 방식 등을 통합하고, 교사 자격 및 양성체제 개편도 단계적으로 추진해 나가는 것이 실효성 있는 방안이 될 것임.

3. 유·보통합을 담당할 부처는 어디로 할 것인가?

- 유·보통합 부처 지정과 관련해서는 새 정부가 유보통합의 정책 목표를 어디에 두느냐에 따라 달라질 것임.
 - 즉, 유아교육·보육에 대한 국가의 지원과 책임을 강화하고자 하는 정책적 의미와 목표가 무엇인지 파악해야 함.
 - 국내외적으로 영유아보육·교육을 국가 인적자원 관리와 교육의 측면에서 바라보는 경향임.
- 육아선진국들은 유아교육·보육을 평생교육의 출발점으로 보고, 출발점 평등을 보장하기 위해 유·보를 교육부로 통합 또는 이관하는 추세임.

- 그간 추진된 유·보통합 정책연구나 요구조사 결과, 최근 대선과정에서 제시된 관련 단체의 입장을 보면 교육부로의 통합 요구가 더 큰 것으로 나타남.
- 유·보통합을 교육부가 담당하면, 이후 출범할 국가교육위원회와 교육부 및 시·도교육청 간의 역할 분담이 논의되어야 하며, 유·보통합 정책 업무를 집행할 교육부의 역할이 매우 중요할 것으로 판단됨.
 - 국가교육위원회는 사회적 합의를 통해 미래 교육 방향과 비전을 제시하는 의사결정기구이므로 유·보통합의 정책 방향을 제시할 수 있으나, 유·보의 지역 간 격차와 불평등 해소, 유·보통합 재원의 안정적 확보 및 교원 양성·수급 관리 등은 교육부가 추진해야 할 것임.

4. 유·보통합의 대상 연령과 체제는 어떠해야 하는가?

- 당초 유치원과 어린이집에 이원화되어 통합이 필요했던 연령은 3~5세였으나, 0~2세와 3~5세의 연속적 발달 및 0~5세를 담당하고 어린이집을 고려할 때, 0~5세를 모두 한 부처에서 관리하는 일관된 교육·보육 체제를 구축해야 함.
 - 연령에 따라 차별없는 보육·교육을 제공하기 위해서는 0~2세와 3~5세의 관리·지원 역시 통합적으로 이루어져야 함.
 - 특히, 영아일수록 안전한 돌봄과 정서적 안정을 포함하여 더욱 세심하고 전문적인 보육·교육 필요함.
 - 영아 전담 기관, 가정보육의 전문화 및 특성화 필요

※ UNESCO(2011)의 국제표준교육분류(International Standard Classification of Education/ISCED)에서는 'ISCED level 0' 단계를 01과 02로 구분하되, 연속선상에서 0세~취학전까지를 기초 교육 단계로 규정
 ① ISCED 01 : 0~2세 영아의 교육적 발달 단계(Early childhood educational development)
 ② ISCED 02 : 3세~취학전 유아의 교육 단계(Pre-primary education)

5. 유아학교, 기본학제, 의무교육 논의는 어떠해야 하는가?

- (유아학교) 유·보통합으로 유아학교 체제를 구축함.
 - 유치원과 어린이집을 통합하여 명칭을 유아학교로 일원화함.
 - 예) 유아학교(0~5세, 3~5세), 0~2세는 유아학교 내 영아반
 - 영아까지 모두 학교라는 명칭에 포함하는 것에 대해서는 '학교화'에 대한 우려의 목소리가 있으므로 보다 적절한 기관 명칭을 대국민 공모를 통해서 정하는 것도 가능할 것임.
 - ※ 참고: 3~5세 공통교육과정인 '누리과정' 명칭도 공모를 통해 선정한 것임.
 - 학부모들의 학교에 대한 선입견으로 조기 사교육이 더욱 심화될 수 있다는 우려도 있어서 특히, 영아학교라는 용어 사용에 신중해야 함.
 - 유아학교의 개념은 영유아의 발달 특성과 놀이 중심의 보육·교육과정이 실행되는 학교로

재개념화가 필요함.

- (기본학제와 의무교육) 누리과정 3년(N3)을 기본학제에 포함시키고, 완전 무상교육으로 의무교육의 효과를 반영함.
 - 2012년 5세 누리과정 정책 도입 당시, 정부는 전계층으로 무상교육을 확대하면서 사실상 의무교육이 9년에서 10년으로 연장되는 효과가 있다고 발표한 바 있음.
 - ※ 당초 5세 조기 취학(의무교육) 방안을 모색한 바 있으나, 5세 유아의 발달 특성에 알맞은 교육을 위해서는 초등학교 교실 형태가 적합하지 않으므로, 굳이 초등 교실을 모두 놀이환경으로 변경·구성하기 보다는 대안으로 유치원과 어린이집에 재원하고 있는 모든 5세 유아에게 공통교육과정(누리과정)을 무상으로 실시한다면 같은 효과가 있을 것으로 판단한 것임.
- 누리과정 3년(N3)을 기본학제에 포함시키고, 5세부터 완전 무상으로 지원, 4세, 3세까지 확대하게 되면, 취학전 3년간 의무교육의 효과를 거둘 수 있을 것임.
 - 국가수준에서 3~5세 유아의 유치원과 어린이집 누리과정 등록을 체계적으로 안내, 5세는 초등학교 취학통지서에 준하는 안내·관리로 어-유-초 연계 강화

6. 유·보통합에 선행되어야 할 과제는 무엇인가?

- 0~5세 완전 무상 교육·보육 국가책임제 실현이 선행되어야 함.
 - 표준유아교육비(보육료) 책정 및 매해 인상액을 반영한 현실적인 비용 지원
 - 장애영유아 및 취약계층 가정의 영유아는 차별없는 동등한 출발 보장을 위한 추가 지원
- 기관/교사 지원금과 학부모 지원금의 수준 및 비율 균형을 고려함.
 - 기관 지원금(운영비, 교사 인건비 지원)과 학부모 지원금(바우처 방식) 간의 균형 및 비율을 어느정도 수준으로 고려할 것인지 결정 필요
 - 지역 및 기관 격차를 해소하고, 정부의 정책적 지향점을 담보하기 위한 기관 지원금, 기관 운영의 자율성과 학부모의 선택권을 보장하기 위한 바우처 지원금 간의 일정한 비율 유지

7. 마치며 : 공정과 상식으로

- 새 정부는 공정과 상식의 원리로 유·보통합을 추진하기를 바람.
 - 유·보통합에 있어서 어떤 아이도, 어떤 부모도, 어떤 집단(기관)도 소외되거나 불이익 받지 않는 공정으로, 누가 봐도 타당하고 합리적인 상식으로 통합 방안이 마련되고 추진되어야 함.
- 유아교육과 보육 연구기관의 통합인 '육아정책연구소'의 역할을 기대함.
 - 육아정책연구소가 구축·운영하고 있는 유·보 관련 단체와 학회들 간의 네트워크를 활용해서 활발한 논의의 장을 마련하여 집단간 이견을 좁힘.

- 그간 추진한 유·보통합 정책연구 노하우를 기반으로 우리 현실에 적합한 ‘한국형 유·보통합모델’을 구안하고 시범적용을 통한 구체적인 실행 방안 제시 요망
- 국민의힘의 대선 공약집에 명시된 ‘단계적 유·보통합’이 선언에 그치지 않도록 대통령직인수 위원회에서부터 교육부와 보건복지부 및 관계자들이 참여하는 <유·보통합추진단>을 구성하여 유·보통합에 대한 의지를 보이고 추진해주기를 기대함.

온라인 지정토론

- 토론 1 | 강정원 (한국성서대학교 영유아보육학과 교수)
- 토론 2 | 권기남 (오산대학교 유아교육학과 교수)
- 토론 3 | 김영명 (서강어린이집 원장)

