

육아정책 Brief

육아정책연구소

2022.12.29

통권 제94호

발행인 | 박상희 발행처 | 육아정책연구소

영유아단계 국가책임교육 도입 배경과 실현을 위한 선제조건¹⁾

I 들어가며: 영유아단계 국가책임교육 강화 정책의 배경

국가책임교육의 방향과 학제개편에 대한 정책의 창이 열림

교육부는 새 정부 업무보고에서 국가책임교육 강화방안을 대통령에 보고하였고(2022. 7. 29), 학제개편 및 유보통합 정책의 내용과 향후 추진 방향을 제시하였음.

- ▶ 만 5세 초등입학연령 하향화 정책은 지난 8월 만 5세 초등 취학 철회를 요구하는 국민들의 요구로 일단락되었으나, 학제개편과 만 5세 국가책임교육에 대한 국민적 관심이 높아지며 유아의무교육에 대한 정책의 창이 열렸다고 볼 수 있음.
- ▶ 만 5세 초등취학 문제는 철회되었으나 여전히 k학년제 도입, 만 5세 대상 의무교육과 초등 취학전 기초학습준비반(홍후조, 2022)²⁾설치, 입직연령 하향 및 저출산 문제 해결 등에 대한 논의가 진행 중임.
 - 학제개편 논의에 대해 원점에서 재논의하자는 주장³⁾ 등 국가교육위원회 출범과 함께 지속적으로 논의될 주제임.

국가책임교육을 통해 교육의 질 제고와 유보통합의 실행력을 높이고자 함.

정부는 모든 아이의 성장의 첫걸음을 국가가 책임지고 뒷받침할 것을 제안하였으며 출발선 단계부터 국가교육책임을 확대하고, 교육을 중심으로 유보통합 실행력을 확보하고자 하였음.⁴⁾

- ▶ 정부는 출발선 단계부터 국가교육책임 확대하기 위해 조기에 양질의 교육을 제공하여 아이들의 안전한 성장을 도모하고, 학부모의 부담을 경감할 수 있도록 국가가 책임지고 지원하겠다고 함.⁵⁾
 - 학부모, 학교현장, 전문가 등의 다양한 의견수렴과 국가교육위원회 등을 통한 사회적 합의를 거쳐 구체적인 추진방안을 마련하겠다고 함.⁶⁾

1) 본고는 육아정책연구소 공식의견이 아니며, 집필자의 의견임.
 2) 홍후조 (2022). [동아시아론/홍후조] 교육 개혁, '공정'과 '상식'으로 돌아가야 한다. 동아일보/오피니언(2022년 8월 27일자).
 3) 고유선(2022). '만 5세 입학' 반발 지속... "당장 정책 폐기하고 사과해야"(종합). YTN뉴스.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220805073051530?input=1179m>
 4) 교육부 보도자료(2022. 7. 29). 새 정부 교육부 업무 보고
<https://www.moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=294&boardSeq=92178&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=1&s=moe&m=020402&opType=N>
 5) 교육부 보도자료(2022. 7. 29). 새 정부 교육부 업무 보고
 6) 교육부 보도자료(2022. 7. 29). 새 정부 교육부 업무 보고

- ▶ 정부는 교육을 중심으로 유보통합 실행력을 확보하기 위해 유보통합 추진단을 설치하여 교육중심의 유치원-어린이집 관리체계 일원화를 위한 조직·인력 및 예산 등에 관한 정비 방안을 마련, 추진하겠다고 함.⁷⁾
 - 이를 통해 유치원-어린이집 모두 질 높은 교육·돌봄이 가능하도록 서비스 격차를 완화하며, 0-2세에 대해서도 교육지원 강화 방안을 검토하겠다고 함.⁸⁾

만 5세 대상 학제개편은 1987년 교육개혁심의회, 1996년 김영삼 정부 교육개혁위원회 시기를 거치며 논의되어왔는데, 이 과정에서 만 5세를 기간학제에 포함할 것이 제안되었고, 의무교육과 무상교육에 대한 논쟁을 불러일으켰음.

- 1951년 시작된 6-3-3-4 단선형 학제는 지금까지 진행되어 왔으며, 만 5세 초등취학 논의는 정권교체기가 되면 교육개혁이라는 이름으로 포장되어 논의되다가 포기되는 과정을 반복해 왔음.
- 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 제기되어 왔음. 유아발달 단계나 유아교육의 시각에서 아닌 만 5세야 초등학교 취학에 맞춰 그에 대한 타당성, 우리 사회에서의 저출산 현상을 유아교육체제에서 어떻게 대처할 것인지에 중점을 두어왔다고 볼 수 있음.

〈표 1〉 만 5세 초등취학 관련 학제개편 논의의 연혁

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

자료: 박창현, 김근진, 윤지연(2021). 유아의무교육 및 무상교육·보육의 쟁점과 과제. 육아정책연구소. p. 47.

현장에서는 국정과제인 유보통합에 대한 논의가 유아무상교육, 만 5세(또는 만 4-5세) 의무교육, 학제개편과 함께 이루어지면서 더 나은 유보 체제 만들기에 대한 관심이 높아지고 있음.

- ▶ 교육부는 연내 또는 내년 1월 초에 유보통합추진단 및 유보통합추진위원회를 구성⁹⁾하여 유보통합 정책을 안착시키기 위해 다양한 의견을 청취하고 있음.
- ▶ 교육부는 유보통합추진단 업무를 통해 1단계(2023~2024)로 관리체계·재정 일원화 및 통합법 제정으로 기반을 마련하고, 2단계(2025~2026)로 현장 중심의 유보통합을 본격 시행하고 지원할 것을 계획하고 있음.¹⁰⁾ 2025년부터는 교육청이 어린이집을 관할 수 있도록 본격 추진할 것을 계획함.¹¹⁾

새 정부가 제시한 영유아단계 국가교육책임제의 성공적인 실현을 위한 대안과 정책전략을 제안함.

7) 교육부 보도자료(2022. 7. 29). 새 정부 교육부 업무 보고
 8) 교육부 보도자료(2022. 7. 29). 새 정부 교육부 업무 보고
 9) 김정현(2022). '유보통합 쟁점 심의' 추진위원회 만든다...학부모 참여. 뉴시스(2022년 12월 20일) https://newsis.com/view/?id=NISX20221220_0002129745&cID=10201&pID=10200
 10) 김정현(2022). [단독]유보통합' 시나리오 보니...교사양성·예산 새판 짜다 (2022년 12월 15일) https://newsis.com/view/?id=NISX20221215_0002124423
 11) 김경준(2022). 유보통합 계획 밝힌 이주호 "2025년부터 교육청이 어린이집 관리"(2022년 12월 11일) <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2022121113510003969?did=DA>

II 영유아단계 국가책임교육의 성공적 실현을 위한 선제조건

영유아단계 국가책임교육의 성공적 실현을 위한 4가지 선제조건을 제시함.

첫째, 영유아단계 국가책임교육의 개념과 방향, 단계적 방안 구체화되어야 함.

- ▶ 영유아단계 국가책임교육의 개념과 방향, 유보통합의 연령과 교육, 교육과 보호의 범위를 보다 명확히 해야 함. 국가가 책임지는 교육의 수준은 전면 무상인지, 의무교육인지(만 5세, 만 4-5세 등), 공공성 강화, 돌봄을 모두 포괄하는 개념인지 보다 분명하게 제시되어야 함.
 - 정부¹²⁾는 출발선 단계부터 국가교육책임 실현을 위해 조기에 양질의 교육을 제공하고 아이들의 안전한 성장을 도모하겠다고 하였음. 아울러 학부모의 부담 경감을 위해 국가가 책임지고 지원하겠다고 하였음.
 - 영유아단계 국가책임교육은 이전 정부에서도 사용했던 용어임. 새 정부의 국가책임교육의 차별화 전략이 필요함. 영유아단계 국가책임교육의 개념적 정의가 필요하며, 유보통합 등의 주요 국정과제와의 연계성 속에서 단계적 방안이 구체화되어야 함.

둘째, 주요 국정과제인 유보통합 정책 추진을 위한 안정적 토대가 마련되어야 함.

- ▶ 주요 국정과제¹³⁾인 유보통합 정책의 방향과 전략이 보다 구체적으로 제시되어야 함.
 - 유보통합 추진단 및 추진위원회 구성, 관리체계 통합방안 및 서비스 격차 완화 방안, 조직·재원 및 관련 법령 정비 총괄 등의 방향과 전략을 제안하여야 함.
- ▶ 교육부가 만 0-5세를 책임지는 시스템을 구축하고, 유치원 및 어린이집 간 편차를 해소하고 영유아의 격차 없는 발달을 지원할 수 있어야 함.
 - 교육, 학교, 교원시스템에서 보육, 복지, 돌봄 시스템이 구현될 수 있도록 어떻게 시스템을 개편할 것이냐가 주요한 쟁점이 될 것으로 예측됨. 유치원-어린이집 모두 질 높은 교육·돌봄이 가능하도록 하며, 0-2세에 대한 교육지원 방안에 대한 구체안 마련이 필요함.
 - 박창현, 문무경, 김아름, 정다영(2022)¹⁴⁾의 연구에 따르면, 부모들은 유보통합시 연령과 관련하여 가장 바람직한 형태의 통합으로는 만0-5세 교육부에서 모두 통합이 36.2%, 만 3-5세 유아교육(교육부), 만 0-2세(복지부 또는 타부처)로 연령별 이원화가 33.5%로 거의 비슷했음. 만0-5세 통합에 찬성이 더 높지만, 부모들은 여전히 0-2세를 교육부에 통합해야하는 문제에 대해서는 이견이 존재함을 알 수 있음.

셋째, 국민의 지지를 기반으로 한 유연하고 강한 정부의 실천력이 필요함.

- ▶ 박창현, 문무경, 김아름, 정다영(2022)¹⁵⁾은 국민 관점에서 바라본 유보통합 정책의 중요성을 강조하며, 온라인 평판(맘까페)에 관한 소셜 빅데이터 분석을 실시한 한 결과, 유보통합 정책을 정부가 발표한 이후 점차 긍정적인 인식이 증가하였으나, 만 5세 초등취학 발표이후 유보통합 정책도 부정적으로 변화하였음을 밝힘(그림 1 참조).
- ▶ 박창현, 문무경, 김아름, 정다영(2022) 연구의 학부모 의견 조사 결과에 따르면, 부모들이 윤석열 정부의 국정과제 중 단계적 유보통합에 대한 이야기를 '들어본 적이 있다'고 응답한 비중은 52%, '들어본 적이 없거나 잘 모르겠다'고 응답한 비중은 48%였음. 유치원과 어린이집의 통합을 '찬성'한다고 응답한 비중은 38.4%, '반대'한다고 응답한 비중은 40.3%, '모르겠다'고 응답한 비중은 21.3%였음.
 - 국민의 절반 정도가 정부 정책을 잘 이해하고 있지 못하고 있음. 아울러 유보통합 정책의 전망을 다소 부정적으로 보고 있고, 이해관계자들의 갈등조정과 국민통합과 합의가 중요하다고 보았음.

12) 교육부 보도자료(2022. 7. 29). 새 정부 교육부 업무 보고.

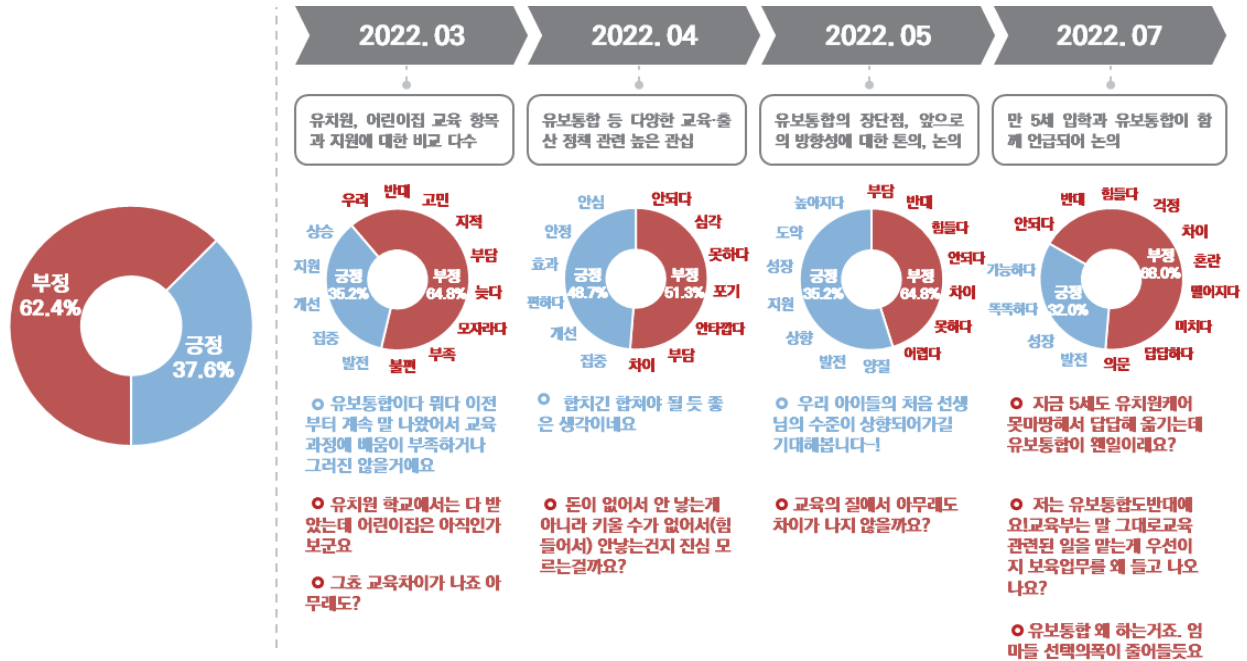
13) 윤석열 정부 110대 국정과제(제20대 대통령직인수위원회, 2022. 5.3.)

14) 박창현, 문무경, 김아름, 정다영(2022). 영유아단계 국가책임교육 강화를 위한 학제개편 방안. 육아정책연구소.

15) 박창현, 문무경, 김아름, 정다영(2022). 영유아단계 국가책임교육 강화를 위한 학제개편 방안. 육아정책연구소.

▶ 정부 정책에 대해 국민의 지지를 받기 위해서는 국민의 여론을 경청하고, 이를 수렴하는 정부의 노력이 필요함. 아울러 국정과제를 잘 설명하는 정부의 유연하고도 강한 정책 추진이 필요함.

[그림 1] 유보통합 관련 긍부정 반응 및 월별 부정 비중 변화



넷째, 영유아의 학습권 보장과 안정적 돌봄을 제공하면서도 상급학교와 유연하게 연계되는, 미래형 (영)유아학교 모델이 필요함.

▶ 영유아단계 국가책임교육을 통한 영유아의 학습권 보장과 안정적인 돌봄을 제공할 수 있는 미래형 (영)유아학교의 모델을 제안하고, 학제 안에서 영유아단계의 공교육, 보육제도가 이음새 없이 유연하게 연계될 수 있도록 청사진을 그려야 함.

- 국가수준의 유아교육과정을 기반으로 놀이와 생활에서 배우는 과정중심의 교육을 국민들에게 충분히 홍보하면서도 초등학교와의 연계 교육을 강화하는 등 학습하고 배우고자 하는 의지와 역량을 키우는 유아교육의 이해를 높여 나가야 함.

III 나가며: 영유아를 위한 미래지향적인 국가책임교육을 위한 제언

영유아를 위한 미래지향적인 국가책임교육을 위한 제언은 다음과 같음.

첫째, 영유아단계 국가책임교육 논의의 핵심은 이해관계자들의 논리보다 영유아에게 최선의 이익이 되는지에 방점을 두어야 함.

- 만 5세 초등취학 철회의 대안으로 유아의무교육, K학년제, 유보통합연계 의무교육 방안 등에 대한 정책의 창이 열렸고, 다양한 논의들이 이루어지고 있음. 이러한 다양한 논의의 방점은 유아에게 최선의 이익에 두어야 함.

둘째, 정부의 대국민 정책 홍보를 통해 영유아단계 국가책임교육의 개념과 효과를 알리고, 국정과제 유보통합 정책을 국민들과 부모들이 체감할 수 있도록 정책을 기획해야 함.

- 부모들은 유보통합 정책을 아직 체감하지 못하는 단계이므로, 부모들의 요구를 정확하게 파악하고 정책을 기획해야 함.

- 부모들의 거의 절반 정도는 현재 기관을 이용하는 별다른 불편은 없지만, 영유아교육기관이 접근성이 편하고 교육과정과 프로그램의 질이 우수하며 교직원들이 아이들을 사랑하는 것이 기본적으로 중요하다고 보고 있음¹⁶⁾

셋째, 영유아단계 국가책임교육은 미래교육, 학령인구감소에 대한 대응, 유보통합 등의 다양한 조건과 변수들을 두고 미래 영유아학교의 성공적 모델 마련해 나갈 때 실현 가능성이 높아짐.

- 전면 무상교육, 미래대응 교육환경 마련 사업과 연계하여 안전하고 질높은 미래 영유아학교를 제공할 수 있도록 정책을 기획해야 함. 특히 과반수 이상의 부모들은 유아무상교육에 대해 긍정적으로 인식하고 있음(박창현, 문무경, 김아름, 정다영, 2022).
- 유보통합 재원 검토 시, 미래 영유아학교 환경개선(노후시설 개선, 디지털 놀이환경 구축, 기후위기 대응 탄소중립 환경 구축 등), 교사 처우개선, 영유아 및 학부모 지원 등을 포괄적으로 고려해야 함.
- 무상 및 의무교육, 유보통합, 학제개편의 역할을 파악하고, 조정하여 국민이 원하고, 유아의 학습과 발달에 적합한 정책을 실현해나갈 것을 기대함.

넷째, 유보통합 재정 규모와 안정적인 확보 방안이 제시되어야 함.

- 2025년 교육청이 어린이집을 본격적으로 관할하게 될 때, 자칫 재원 마련의 어려움을 겪을 수 있는 가능성이 있음. 정부 임기 내 단계적 재원 확보 방안을 구체적으로 제시하여야 유보통합의 실행력을 높일 수 있음.

다섯째, 유보통합을 기반으로 무상, 의무교육을 포함한 장기 로드맵을 구축해야 함.

- 유보통합을 통해 현재 유치원과 어린이집으로 이원화 되어 있는 체제를 개편하고, 완전 무상에서 향후 의무교육까지 고려하는 장기적인 로드맵을 고려하면 정책을 설계해 나가기 기대함.

박창현 연구위원 pch0407@kicce.re.kr

16) 박창현, 문무경, 김아름, 정다영(2022). 영유아단계 국가책임교육 강화를 위한 학제개편 방안. 육아정책연구소.

육아정책 Brief

통권 제94호