

# 영유아 보육과 교육, 통합 추진 정책

김은설 선임연구위원, 영유아교육보육통합추진지원단장

유보통합은 90년대부터 현재까지의 긴 시기 동안 그 필요성이 널리 인식되고 있었음에도 불구하고 거의 진척을 보이지 못했으나, 윤석열 정부 들어 국정과제에 유보통합이 포함되고 교육부로의 행·재정적 관리체계가 이관될 것이 발표됨으로써 정책 이행의 출발이 힘을 받고 있다. 본 글에서는 그간 진행되었던 유보통합 논의의 과정을 간략히 짚어보고, 교육부 영유아교육보육통합추진단이 제시하고 있는 자료들을 통해 유보통합의 추진 계획, 경과 상황 등을 살펴보고자 한다. 또한 이를 통해 유보통합이 정부뿐 아니라 입법부, 유·보 현장 관계자, 영유아 부모 등 모두가 함께 관심을 두고 협력해야 할 과제임을 이해하는 기회가 되기를 기대한다.

## 1. 유보통합 논의의 진행

유아교육과 영유아보육의 통합(유보통합)은 지난 30여 년 간 유아교육 및 보육 분야의 주요 이슈로 등장해 왔다. 유아교육기관인 유치원과 보육시설인 어린이집은 초기 도입 취지가 달랐고 사회적 역할이 달랐기에 각각 양적·질적으로 발전했으나, 시간의 흐름에 따라 사회 변화와 이용자 욕구의 전환으로 두 기관의 현실적 기능은 오히려 유사해져서 자연스럽게 유보통합 논의로 이어졌다. 즉, 사회에 진출해 직업을 가진 여성 인구가 많아져 보육 수요가 높아지고 한편으로는 취학 이전 초기 교육의 중요성 인식이 높아지면서 어린이집과 유치원은 거의 모두가 거쳐 가야 할 사회시스템의 초기 단계처럼 받아들여진 것이다. 그러나 막상 자녀를 보내고자하

면 기관 선택에 있어 부모는 혼란을 겪게 되고 차이나는 질, 비용에 대한 불평등 담론은 사회적 격차 문제로도 이어져 유보 간 통합 논의가 부상하기 시작했다.

유치원에는 교육기관으로서의 고유한 역할 외에 유아를 장시간 머무를 수 있게 보호해주는 돌봄 기능이 추가로 강화되었고, 어린이집에는 기존의 돌봄 위주 부모 지원 서비스 외에 아동을 중심에 둔 유아 교육활동 또한 중요한 역할이 되어 두 기관 간 (눈에 보이는) 외적 기능은 유사해져서 자녀를 맡기는 부모는 교육(education)과 보육(care), 두 가지를 모두 제공해주는 교·보육(education and care; pedagogy) 기관을 기대하게 된 것이다. 뿐만 아니라, 지속적인 출산율의 심각한 감소는 유치원과 어린이집 운영 주체(설립자, 원장, 교사, 정부부처, 지자체)에 현실적

어려움을 가져다주었기에 관련자 모두가 이를 타개하기 위한 타협적 노력의 측면에서도 유보통합을 논의하지 않을 수 없게 되었다.

이 같은 현실적 필요성에도 불구하고 유보통합은 90년대부터 현재까지의 긴 시기 동안 거의 진척을 보이지 못했다. 물론 2012년 시작된 통합교육과정인 '누리과정'의 도입, 2013년 국무조정실에 설치된 '유보통합추진단'을 통한 일부 행정기능(정보공시, 결제카드 등)의 통합은 그간 유보통합 노력이 없지 않았음을 알려주는 결과이나, 가장 핵심인 관리·행정 체계를 일원화하지 못하고 여전히 교육과 복지 양 부처로 뿔뿔이 떨어져 답보상태를 계속 유지해 온 것이다.

그런 맥락에서 2023년 정부가 발표한 '교육부와 교육청으로의 관리체계 일원화'부터 유보통합을 시작하겠다는 출발점은 지금까지의 시도와는 완전히 다른, 새로운 유보통합의 접근이라고 하겠다. 물론 여러 어려운 지점들이 남아있지만 유보통합의 착수는 제대로 된 방향에서 본격적으로 시작되고 있음을 감지할 수 있다.

유보통합을 향한 첫 발자국을 내딛은 시점을 맞아, 유보통합에 대한 이해와 기대를 짚어본다는 취지에서, 본 글에서는 교육부가 제시하고 있는 유보통합 추진의 진행 상황과 향후 계획을 살펴보고자 한다.

## 2. 유보통합 추진 경과

### 가. 비전

2022년 윤석열 정부는 120대 국정과제에 '0~5세 영유아 대상 보육과 유아교육의 단계적 통합 방안 마련'을 포함하여 대통령 임기동안

성공적으로 추구할 것을 공표하였다. 유보통합은 '안전하고 질 높은 양육환경 조성', '국가교육책임제 강화로 교육격차 해소'라는 두 가지의 국정과제 추진을 위한 주요 내용으로 모두 포함되어 있으며, 여기에는 보육환경의 전반적 질 향상과 양육지원 강화를 통한 보육서비스의 질 제고, 모든 유아에 대한 양질의 교육기회 제공 및 부모의 돌봄부담 경감을 위해 유보통합이 효과적 작동을 할 것임을 분명히 적시한 것이다.

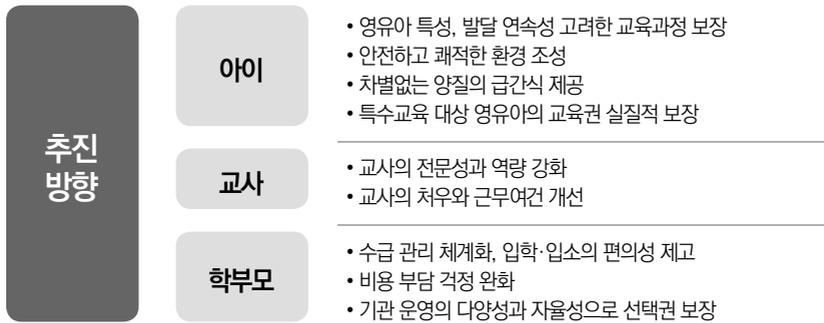
2023년 1월 30일, 교육부는 '출생부터 국민안심 책임교육·돌봄' 실현을 위한「유보통합 추진 방안」을 발표하여, 영유아 중심의 질 높은 새로운 교육·돌봄 체계를 마련하겠다고 설명하였다. 주요 내용으로, 첫째, 2023년부터 유치원·어린이집 간 격차 해소 과제 우선 추진, 둘째, 2023년 관리체계 통합을 위한 법률 일괄 제·개정 추진 및 2025년 교육부와 시도교육청으로 관리체계 통합, 셋째, 통합기관 모델은 유보통합추진위원회 중심으로 논의 후 연 내 시안 마련 등을 꼽을 수 있다<sup>1)</sup>.

이와 같은 추진 내용과 관련하여 유보통합은 크게 2단계 연도별로 추진될 것이라고 방향성이 제시되었다. 2023년부터 2024년에 이르는 유보통합 1단계에서는 유보통합추진위원회와 유보통합 추진단을 중심으로 기관 간 격차 해소 및 통합 기반 마련에 주력하고, 2025년부터 시작되는 유보통합 2단계에서는 관리체계가 일원화된 바탕위에서 교육부와 교육청이 중심이 되어 유보통합이 본격 실시될 것이라는 계획이다. 참고로, 교육부가 발표한 유보통합 비전 실현 10대 정책(안)과 비전은 다음 [그림 1]과 같다.

1) 교육부 보도자료(2023. 1. 29). 유보통합으로 '출생부터 국민안심 책임교육·돌봄' 실현

**비전** 아이행복 및 아이키우기 좋은 환경 실현 \*유보통합 실현을 위한 합의문 (4개 기관 공동선언, '23.7.14.)

**목표** 세계 최고 수준의 영유아 교육·보육 체계 구현



**교육부, 시도교육청에서 0세부터 교육·보육을 책임**

[그림 1] 유보통합 비전 체계도

**나. 조직**

**1) 영유아교육·보육통합추진단**

정부는 유보통합의 추진을 위해 2023년 1월

교육부 내에 유보통합의 효율적 운영 지원과 사무 처리를 위한 실무기구로 '영유아교육보육통합추진단'(이하 유보통합추진단)을 설치하고, 교육부, 보건복지부, 기획재정부, 행정안전부, 국



[그림 2] 영유아교육보육(유보)통합추진단의 구성

무조정실 등 범부처 간 협업을 위하여 총 30여 명의 인력으로 업무를 시작하였다. 여기에는 교육청, 지자체, 연구기관 등으로부터의 파견 인력도 포함되었다.

유아교육과 보육의 균형을 고려하고 교육부·복지부 양 부처 간 협업 체제로 실무를 추진하기 위해 유보통합추진단의 단장은 보건복지부, 기획지원관은 교육부 소속 고위공무원이 담당하고 있다.

## 2) 영유아교육·보육통합추진위원회

영유아교육보육통합추진위원회(이하 유보통합추진위원회)는 부총리 겸 교육부장관을 위원장으로 하고, 보건복지부 등 관계부처 차관급을 정부위원으로, 유치원·어린이집 관련 기관단체 대표, 교원·교사 단체 대표, 학부모, 학계 전문가 등을 위촉위원으로 하여 총 25명으로 구성되어 있다. 위촉위원은 유아교육계와 보육계의 의견을 균형 있게 수렴하기 위해 기관단체 대표, 교원·교사 단체 대표는 유아교육계와 보육계를 인원 수를 고려하여 위촉하였고, 양측의 중립적 위치인 육아정책연구소 소장은 특별위원으로 참석하였다.

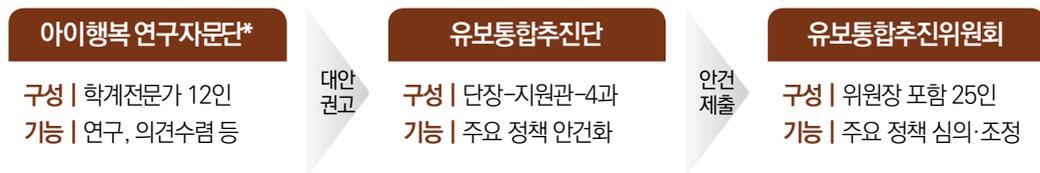
유보통합추진위원회는 반기별 정례회의 개최를 원칙으로 하지만 유보통합 기반 마련을 위한 원년이어서 심의 사안이 많은 2023년에는 수시로 운영되고 있으며, 위원회에서 관리체계 일원화, 서비스 격차 완화, 통합 모델 방향, 교사 자

격·양성체제 개편 등 유보통합의 핵심적인 사항을 집중 논의하고 있다.

## 3) 아이행복연구자문단<sup>2)</sup>

유보통합추진단은 영유아 교육·보육 통합을 위한 주요 과제에 대한 권고안을 마련하고 제안하기 위한 목적으로, 유아교육과 보육 분야의 전문가 12명으로 구성된 “아이행복 연구자문단”이란 이름의 전문가 자문그룹을 운영하고 있다. 연구자문단은 다시 5개의 분과로 구분되어 있는데, 총괄 분과, 교원자격·양성체제 분과, 교육과정 개선 분과, 통합모델 I 분과, 통합모델 II 분과가 그것이다.

연구자문단은 유보통합추진단의 업무 추진 과정에서, 교원 자격·양성체제 개편, 표준보육과정-누리과정 연계, 유보통합 재원 확보 방안, 통합 모델 방향, 공통 시설기준 등 핵심적인 과제들에 대한 자문을 지원하고 있다. 이와 함께 자문단 위원은 통합 방안 개발을 위한 정책연구에 참여하여 세미나, 집단심층면접, 공개 토론회(포럼) 등 대국민 의견 수렴 진행에 앞장서고 있으며, 활동 결과를 종합하여 이슈별 대안을 마련하고 이를 권고안 형식으로 추진단에 제안하는 임무를 띤다. 이후, 유보통합추진단은 제안된 권고안을 검토하여 유보통합추진위원회에 보고하는 절차를 따른다.



[그림 3] 유보통합 논의를 위한 추진체계

2) 교육부 보도자료(2023. 4. 14). '아이행복 연구자문단' 발족

## 다. 주요 추진 성과

### 1) 유보 관리체계 일원화방안 발표(2023. 7. 28)<sup>3)</sup>

쟁점들을 책임있게 조율하여, 유보통합 비전을 실현하는 10대 정책이 현장에서 조기 실현될 수 있는 기반을 마련하고, 영유아 시기부터 일관되고 연속성 있는 교육·돌봄 정책 추진을 목표로, 정부는 유·보 관리체계 일원화 방안을 발표하였다.

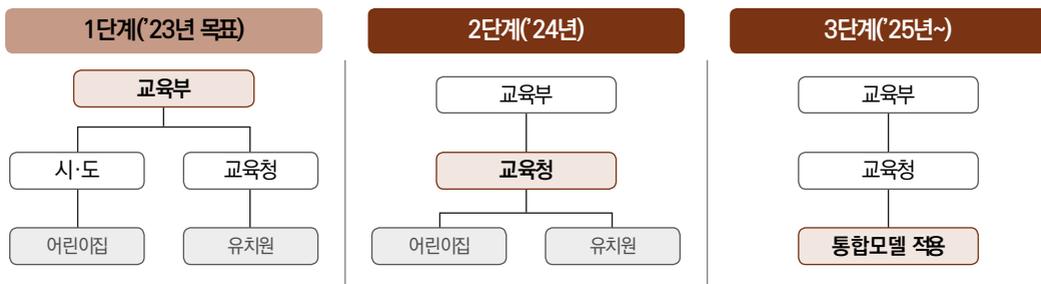
유치원, 어린이집 업무 관계자 합동 워크숍, 간담회, 지방 공무원(시·도교육청, 시·도청 및

시·군·구청) 대상 설문조사, 17개 시·도 교육청 관계자, 전문가 기준 등의 과정을 거쳐, 제시된 관리체계 일원화 추진 안은 다음과 같다.

- (기본방향) 보건복지부, 시·도청, 시·군·구청의 영유아 보육 업무(정원, 예산 포함)를 교육부, 시·도교육청으로 이관
- (이관범위) 「영유아보육법」에 따른 '영유아보육' 업무\*
- \* 영유아(6세 미만의 취학 전 아동)를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스 ※「영유아보육법」 이외 타법에 근거한 보편적 복지사업(예 : 아동수당, 부모급여)은 대상에서 제외

〈표 1〉 영유아보육과 유아교육 간 관리체계 비교

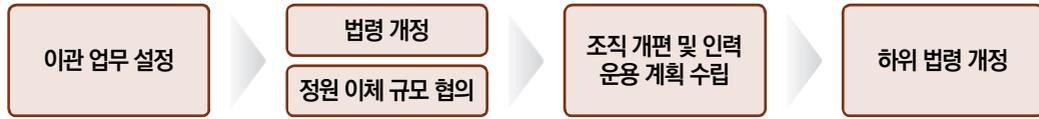
	영유아 보육	유아교육
중앙	• 보건복지부(1국 3과, 보육정책관)	• 교육부(1과, 유아교육정책과)
지방	• 시·도청, 시·군·구청	• 시·도교육청, 교육지원청
지원 조직	• 어린이집안전공제회, 보육진흥원, 육아종합지원센터	• 학교안전공제중앙회 유아교육진흥원
재원	• (중앙) 국고, 유특회계(국고) • (지방) 지방재정(국고대응, 자체사업)	• (중앙) 유특회계(국세 교육세) • (지방) 지방교육재정



※ 통합모델 일정에 따라, 1~2단계는 유치원과 어린이집의 기관 성격은 유지한 채 이관

[그림 4] 유보통합 실행의 단계

3) 교육부 보도자료(2023. 7. 28). 교육부, 유치원·어린이집 관리체계 일원화로 책임 있는 유보통합 실현한다.



[그림 5] 유보통합 실행의 3단계

- (이관전략) 중앙 - 지방 순차 이관 (先중앙, 後지방) 추진
- (이관절차) 관리체계 이관의 절차는 [그림 5]와 같다.
- (조치 필요 사항) 중앙실무협의체, 지방추진단, 중앙-지방4자 실무협의회(교육부·복지부·시도교육감협의회·시도지사협의회) 등으로 업무 재원 이관 및 정원 이체 등 세부 사항 협의, 공동 대응
- (재정 이관 방안)
  - <1단계: 중앙> 보건복지부 국고예산을 교육부로 이관(소관 변경)
  - <2단계: 지방> 국고 대응투자는 교육청으로 이관(법률에 근거 명시)하고, 시·도와 시·군·구의 자체 사업은 성격(필수적 경비 여부 등) 등에 따라 이관 범위 결정

## 2) 우선 이행과제와 실천방안 발표(2023. 9. 13)<sup>4)</sup>

정부는 여러 단계의 현장 소통을 통해 유보통합에 대한 기대와 우려가 현장에 공존하고 있음을 실감하고, 높은 기대에 부응하면서도 현장의 우려를 해소하기 위한 노력이 중요한 시점임을 파악하였다. 따라서 유보통합 본격 시행 이전에 현장이 체감할 수 있는 정책을 통한 동력 확보가 필요하다고 보고, 성공적인 유보통합의 가교로서 현행 체계에서도 실천 가능하고 현장의 요구가 높은 「우선 이행 과제」를 추진하고자 아이행복자문단과 유보통합추진위원회의 논의를 거쳐 우선 이행과제를 발표하였다.

우선 이행과제는, 영유아를 위한 교육·보육 질 제고를 통한 건강한 발달 지원, 부모를 위한



[그림 6] 유·보 재정 이관의 절차

4) 교육부 보도자료(2023. 9. 23). 성공적인 유보통합으로의 도약을 위한 우선 이행과제와 실천방안.

## 성공적인 유보통합 기반 조성

### 우선 이행과제의 선제적, 적극적 실천

대상	우선 이행과제
영유아	<b>교육·보육 질 제고를 통한 건강한 발달지원</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>유치원·어린이집 간 교류 활성화</li> <li>실내외 안전, 건강, 위생환경 개선 지원 및 안전교육 확대</li> <li>어린이집 영아반 추가 지원 추진</li> <li>어린이집 재원 유아 대상 급간식비 추가지원</li> <li>장애영유아 대상 맞춤형 지원 강화</li> </ul>
부모	<b>비용부담 완화 및 양육지원</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>유아 대상 유아학비·보육료 인상 추진</li> <li>양육지원 및 부모 교육 및 참여 프로그램 다양화</li> </ul>
교사	<b>교육·보육과정 이해제고 및 교권보호</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>유치원·어린이집 교사 대상 공동 연수 및 현장 컨설팅</li> <li>교사 학습공동체 운영</li> <li>지역이음교사단 구성 및 운영</li> <li>유치원·어린이집 교사 교권 보호 강화</li> </ul>
인프라	<b>편의 증진 및 협력기반 강화</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>추가모집(입소대기) 정보 이용, 입학·입소신청 편의 증진</li> <li>유치원·어린이집 현황정보 통합 제공</li> <li>중앙 및 지방의 협력을 통한 추진 기반 마련</li> <li>영유아에 대한 인식 제고 지원</li> </ul>

[그림 7] 유보통합 기반 조성을 위한 우선 이행과제

비용부담 완화 및 양육지원, 교사를 위한 교육·보육과정 이해 제고 및 교권보호, 인프라 개선의 측면에서 편의 증진 및 협력기반 강화 등 4가지 영역에서 총 15개의 우선 이행과제가 채택되었고 구체적으로는 다음의 [그림 7]과 같다. 일부 우선 이행과제의 실천방안을 살펴보면,

유치원과 어린이집 간 교류 활성화를 위해서는 교육·보육과정 교류, 현장학습 특별활동 공동 운영, 놀이터 공유, 유아교육진흥원 체험 시설 및 체험 교육 개방 등이 제시되었다. 유특회계 집행지침, 적극행정을 통해서 시도교육청이 어린이집 재원 유아를 대상으로 급간식비를 추가



[그림 8] 유보통합 추진 일정(2023~2025)

지원할 수 있게 하고, 장애영유아 특수교육 협의 TF를 구성하여 운영하고 특수교육·장애아동 지원 정보 안내 및 서비스 연계 방안을 모색하여 장애 영유아대상 맞춤형 지원을 강화하는 등 영유아의 건강한 발달 지원을 위한 현장 실천 계획이 나왔다.

부모의 비용부담 완화와 양육 지원의 측면에서는 유아학비·보육료 학부모 부담금에 대한 추가 지원을 강구하고 유치원과 어린이집을 연계한 거점형 방과후과정 시범운영, 유치원-어린이집 부모 공동체 구성 및 참여 프로그램 다양화를 진행할 계획이다. 뿐만 아니라 유치원교사와 어린이집 교사 간 직무연수-보육교육을 교사 친정하고 대체교사 지원 등 교류 활성화를 추진하며, 유·보 교사 간 상호 방문, 공동수업안 개발 등으로 두 영역 교사간 협력과 교류를 진행하고 자 한다. 또한 유치원과 어린이집 추가모집 정보를 매일 제공하고 신청사이트를 연계하여 두 기관 간 정보 검색이 용이하도록 관계기관과 협업을 추진하기로 하였다. 이 외에도 제시된 우선 이행과제의 실천을 위한 구체적 방안들이 함께 발표되었다. 우선 이행과제 중 일부는 '선도

교육청' 지정 사업을 통해 2023년 9월부터 본격적으로 진행되고 있다.

교육부 유보통합추진단은 2023년부터 실시되고 있는 우선 이행과제의 현장 실천을 포함한 유보통합의 전체적 추진 일정을 [그림 8]과 제안하였다.

### 3. 유보통합 추진의 과제

가장 먼저 발표된 '관리체계 일원화'는 관리 행정 체계와 재정의 통합을 중앙과 지방 간 이관, 교육자치와 행정자치 지방 단체 간 기능, 업무, 인력 등 전면적 이관 과정에서 순차적이고 유연하게 진행될 수 있도록 교육부, 복지부, 시·도교육청, 시·도청 4자 간의 적극적이고 합리적인 협력적 대응 노력이 필요한 일이다. 또한 이러한 실천이 유연하게 이루어지기 위해서는 그에 앞서, 관련 법률 개정이 우선되어야 한다. 관련 법률로는 중앙차원의 「정부조직법」, 「영유아보육법」 및 부수 법률, 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」이 있을 것이고, 지방 차원에

서는 「지방교육자치법」, 「지방교육재정교부법」 등 개정이 관련되어 있다. 법률 개정의 절차가 시기에 뒤늦지 않게 완수될 수 있도록 하는 데 정부와 입법부가 함께 한마음으로 노력하는 일이 무엇보다 먼저 요구되는 과제이다. 법 개정의 기반이 마련되면, 이후의 과정은 강한 추진 동력을 확보한 것처럼 느껴질 수 있을 것이다.

유보통합의 각론에 대한 생각은 시기에 따라, 사안에 따라, 처한 입장에 따라 다를 수 있을지라도 질적으로 상향된 유·보 체제에서 우리 시대 영유아가 소외되거나 차별받지 않는 교육과 돌봄을 누려야 한다는 근본적 방향성에는 누구

라도 뜻을 같이 할 것이다. 통합의 단계별, 영역별 세부 쟁점에 대해서 각자가 가진 이견을 충분히 설명하고 공유하고 치열하게 논쟁하는, 가장 적절한 대안을 찾는 과정에 공무원, 학자, 현장 관계자, 영유아 부모 등 모든 집단이 상호 이해하고 합리적으로 판단하는 자세로 참여할 필요가 있다. 정부가 어느 시기보다 강력한 의지를 가지고 유보통합의 단계적 추진에 힘을 싣고 있는 현실을 기회로 삼아 유아교육과 보육의 성공적 통합이 이루어질 수 있도록 사회적 관심과 협조가 지속적으로 필요한 시점이다.