

트윈 전환(twin transition)¹⁾ 시대, 영유아 교육·보육 정책의 추진 방향²⁾

최은영 선임연구위원

지속적인 저출생과 급속한 고령화가 주요 메가트렌드(megatrend)로 작용하며 인구구조를 급격하게 변화시키면서 사회 전반적으로 다양한 영향을 미치고 있다. 이와 같은 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 지역 간 인구구조와 양육환경의 이질성을 정밀하게 반영한 맞춤형 정책 추진이 요구된다. 본 글에서는 인구·사회 변화에 대응하기 위한 유아교육과 보육의 장기적인 미래 비전을 거시적이고 종합적인 관점에서 논의하고, 질적 개선과 공공성을 전제로 한 유아교육과 보육의 방향을 제안하고자 한다. 이를 위해 영유아 교육·보육 정책 현황, 정책 딜레마, 패러독스를 시스템 다이내믹스 분석을 통해 고찰하였고, 미래 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 방향과 과제를 도출하기 위해 학계전문가와 현장전문가(원장, 원감, 교사 등)의 의견을 조사하였다. 분석한 결과에 근거하여 트윈 전환(twin transition) 시대의 영유아 교육·보육 정책의 추진 방향과 과제를 제안하였다. 이를 토대로 인구·사회 변화에 조응하는 영유아 교육·보육의 미래 비전과 어젠다를 도출하여 향후 영유아 교육·보육 정책의 중장기적 계획 수립에 기여할 수 있기를 기대한다.

1. 배경

오늘날 우리 사회를 둘러싼 환경 변화는 빠르게 진행되고 있다. 첨단기술의 발달, 기후 변화, 사회 양극화, 신종 바이러스 등장 등은 전 세계적으로 영향을 미치는 주요한 변화로, 그중에서도 특히 극한 기후 현상, AI 기술로 인한 허위 정보,

사이버 보안 등은 전 세계적으로 미래 사회에 영향을 미치는 위험요소로 인식되고 있다³⁾. 국내적으로는 지속적인 저출생과 급속한 고령화가 주요 메가트렌드(megatrend)로 작용하며 인구구조를 급격하게 변화시키면서 사회 전반적으로 다양한 영향을 미치고 있다. 이와 같은 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 지역 간 인구구

1) 디지털 전환과 그린 전환은 각각 별개로 독립하여 이루어지는 것이 아니라, 서로 연계되어 상호 영향을 주고받는 트윈 전환(혹은 복합 전환)이 발생함. 두 전환이 서로 보완적이면서도 충돌의 지점이 존재하는 것이 트윈 전환의 핵심적인 도전과제임.

2) 본 글은 경제인문사회연구회의 협동연구인 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다 분석 및 체제 개편 방안(최은영 외, 2025)의 일부를 발췌하여 정리함.

3) World Economic Forum. (2024). The global risks report 2024 (19th ed.).

조와 양육환경의 이질성을 정밀하게 반영한 맞춤형 정책 추진이 요구된다. 영유아 교육·보육 체계는 획일적인 공급 방식이 아닌, 각 지역의 인구 및 사회경제적 조건에 기반하여 유연하게 설계되어야 한다. 예컨대, 출산율이 급감한 농촌 및 소멸 위기 지역에서는 기존 시설 중심의 대응보다는 이동형 보육서비스, 공동돌봄공간, 원격 보육서비스 등의 대안 모델 도입이 필요하다⁴⁾. 반대로, 수도권과 같은 보육 수요 집중 지역에서는 국공립 보육시설의 신설·확충과 더불어 보육교사의 양성과 처우 개선을 병행해야 한다.

특히 인구구조 변화는 위기를 초래할 수 있지만, 동시에 오랫동안 해결되지 못했던 제도 개혁의 기회를 제공하기도 한다. 대표적인 사례로 1995년 처음 논의되었으나 수십 년간 추진과 좌절을 반복해 온 유보통합(유아교육과 보육의 통합)이 있다. 현재 만 3~5세 아동의 교육과 보육이 유치원과 어린이집으로 이원화되어 있어 부모의 혼란을 초래하고, 아동 간 교육 격차를 유발하는 문제가 지속되어 왔다. 유보통합의 필요성이 지속적으로 제기되었으나, 어린이집과 유치원의 교사 자격 및 양성 체계, 시설 기준, 교사 처우 차이 등의 문제로 합의점을 찾지 못해 추진이 중단되곤 했다. 그러나 2023년 4월, 저출산으로 인해 어린이집과 유치원의 폐원이 가속화되는 상황에서 유보통합의 필요성에 대한 사회적 공감대가 형성되었고, 이에 따라 유보통합 추진위원회가 출범하며 본격적인 논의가 시작되었다. 이처럼 급격한 인구 변화는 단순한 위기 요소가 아니라, 기존의 구조적 문제를 해결하고 제도를 개선할 수 있는 중요한 계기가 될 수도 있다.

생애 초기 결정적 시기로서의 유아교육과 보

육의 중요성에 대한 인식이 확산되고, 사회적 책임이 강화됨에 따라 정부 지원이 확대되어 왔다. 이에 따라 유치원과 어린이집의 책무성이 강조되어 왔으며 영유아 시기의 격차 해소, 출발선 평등 보장에 대한 사회적 관심과 요구가 증대되었다. 영유아기는 삶의 기초를 형성하는 결정적 시기이며, 국가 인재 양성을 위한 중요한 출발점으로 인간의 기본적인 능력은 5세 이전에 대체로 완성되어 이후 학습과 삶의 질에 중요한 토대를 제공한다⁵⁾. 또한 최근 급변하는 인구·사회 변화로 인해 생애 초기 교육·보육에의 사회적 관심과 역할이 증대하고 있는 상황으로 OECD 국가들은 출생률 저하를 앞서 경험하면서 이를 극복하고 여성들의 사회경제적 참여를 지원하기 위한 대책으로서 유아교육과 보육서비스의 공공성을 강화하기 위한 정책적 개선 노력을 기울이고 있다. 그럼에도 불구하고, 영유아 교육·보육은 지역별 공적 인프라 격차, 부모 부담 비용의 지역별 격차가 큰 상황이며, 공공성 강화 기제에 대한 모니터링의 부족, 누리과정 재정 지원 주체에 대한 논란, 유아교육·보육 이원화로 인한 갈등과 단절로 인한 형평성 확보의 필요성이 제기되는 상황이다⁶⁾.

윤석열 정부의 국정과제로 탄력을 받아 추진되었던 유아교육과 보육의 통합은 행정적 일원화만을 의미하는 것이 아니라 질적 개선과 공공성을 전제로 한다. 이재명 정부에서도 영유아 시기의 격차 해소와 질 제고를 중심으로 한 국가책임형 유보통합을 제안하고 있다. 유아교육과 보육의 통합은 중장기적인 비전과 전략을 가지고 추진되어야 할 필요가 있다. 관련된 연구들은 많지 않으나, 최근 수행된 연구들은 유보

4) Martin, J., & Milot, M. (2018). Early childhood care and education in rural areas: Comparative experiences. UNESCO.

5) 권지영(2018). 유아교육 공공성 강화를 위한 유아교육 혁신방안. 육아정책포럼, 제55호 31~34.

6) 최은영, 차기주(2021). 미래교육체제 수립을 위한 유형별 주요 의제 분석: 7. 유아교육 및 보육 공공성 강화와 질 제고(IP2021-03-07). 연구보고서, 2021(1), 1-75.

통합을 전제로 한 학제 개편의 필요성을 제기하거나 학제 개편의 주요 쟁점들을 다루고 있다. 본 글에서는 인구·사회 변화에 대응하기 위한 유아교육과 보육의 장기적인 미래 비전을 거시적이고 종합적인 관점에서 논의하고, 질적 개선과 공공성을 전제로 한 유아교육과 보육의 방향을 제안하고자 한다. 분석 결과를 토대로 인구·사회 변화에 조응하는 영유아 교육·보육의 미래 비전과 어젠다를 도출하여 정책 수립의 기초자료로 활용하여 영유아 교육·보육 정책의 중장기적 계획 수립에 기여할 수 있기를 기대한다.

2. 영유아 교육·보육 정책의 인과 순환적 구조 분석

본 절에서는 영유아 교육·보육 정책 현황, 정책 딜레마, 패러독스를 시스템 다이내믹스 분석을 통해 고찰하였다.

가. 미래 사회 위기 대응을 위한 정책 어젠다의 기본구조 분석 결과

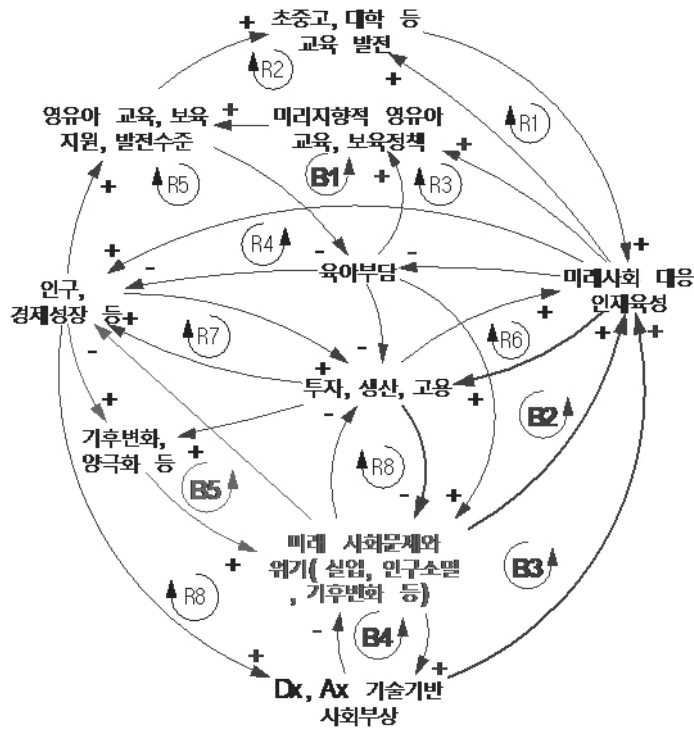
공공정책 과정에서는 장·단기적인 시계를 모두 고려하여 정책문제를 탐색하고 이를 해결해 나가기 위한 정책 어젠다들을 도출한다. 오늘날의 영유아 교육·보육 시스템이 직면해 있는 문제들은 잘못된 과거 정책의 산물이거나 문제해결이 지연된 결과이며, 미래에 직면하게 될 문제는 현재 시점에서 잘못 선택된 정책의 산물이거나 문제해결의 지연이 초래한 결과일 것이다. VUCA⁷⁾ 특성이 강한 미래 사회에 성공적으로 대응하기 위해서는 미약한 신호라도 놓치지 않고 정책 어젠다로서 검토할 필요성이 있다. 강한

신호를 보내고 있는 미래 사회 변화에 대해서는 정책적 대응 타이밍을 놓치기 전에 민첩하게 정책 어젠다를 도출하여 문제의 구조적 특성을 이해하고 효과인 정책적 대응 전략을 검토해 나가야 한다.

영유아 교육·보육 시스템의 발전 수준은 미래 사회 위기 대응을 위한 출발점으로서 장기적으로 초중고, 대학교육을 거쳐 미래인재 육성에 기여한다. [그림 1]의 인과지도에서 보는 바와 같이 미래인재 육성은 투자, 생산, 고용을 늘리고, 인구, 경제 성장에 기여하는 등 다양한 경로의 선순환 강화 피드백구조(R1, R2, R3, R4, R5, R6)로 작동하는 가장 핵심적인 변수임을 알 수 있다. 단기적으로는 학부모의 금전적, 시간적, 정신적 육아 부담(경력단절 등 초래)을 줄여서 투자, 생산, 노동 부문에 긍정적 효과를 가져오고, 이는 인구, 경제 성장 등에 기여하는 선순환 강화 피드백구조(R7)로 작동한다. 인구, 경제 성장은 의도하지 않는 효과로서 기후 변화와 부의 양극화 등을 초래하고, 이는 미래 사회 문제와 위기로 이어진다. 이러한 문제와 위기들은 투자, 생산, 고용을 위축시켜 인구, 경제 성장을 제약하는 피드백구조로 작동한다. 이른바 성장의 한계를 초래하는 구조라고 할 수 있다(B5).

미래 사회 문제와 위기에 대응하기 위해서는 새로운 영유아 교육·보육 정책(어젠다)을 설정하고 영유아 교육·보육 지원과 발전 수준을 제고하는 노력을 기울여야 한다. 이러한 영유아 교육·보육 지원과 발전은 미래 사회 대응 인재 육성으로 이어지며, 육아 부담을 완화 시키는데 기여한다(B1). 육아 부담은 미래 사회 대응을 위한 영유아 교육·보육 정책(어젠다)에서 해결해야 하는 가장 중심에 있는 문제라고 할 수 있다. 육아 부담이 완화되지 않고 오히려 증폭된다면

7) 변동성(Volatility), 불확실성(Uncertainty), 복잡성(Complexity), 모호성(Ambiguity)의 약어



[그림 1] 미래 사회 대응을 위한 영유아 교육·보육 정책 어젠다 구조

이는 인구와 경제 성장을 위축시키고 경제적으로는 투자, 생산, 고용 감소를 초래하여 지속적으로 인구감소와 경제 성장 위축이라는 악순환 피드백구조로 작동하게 된다(R4, R7).

또한, 미래 사회 대응 인재 육성은 투자, 생산, 고용을 증가시켜 미래 사회 문제와 위기를 억제하는 균형 피드백구조로 작동한다(B2). 한편, 새로운 경제 성장 동력으로서 미래 사회 문제해결과 지속적인 성장(R8)을 위해 부상한 디지털 전환(Dx)과 인공지능(Ax)기술 기반 사회의 부상은 새로운 미래 사회 대응 인재 육성을 요구하는바 이러한 맥락에서도 지금까지와는 다른 새로운 맥락의 영유아 교육·보육 정책(어젠다)의 설정이 필요하다(B3, B4). 새로운 영유아 교

육·보육 정책(어젠다)가 작동하는 기본구조는 미래 사회 위기 극복과 지속 가능한 성장을 위한 선순환 피드백구조이며, 영유아 교육·보육 체제 전환의 토대라고 할 수 있다.

나. 영유아 교육·보육 시스템의 정책 딜레마 구조(dilemma structures) 분석 결과

딜레마는 상충(trade-off)되는 두 개의 정책 목표나 가치 사이에서 균형을 찾는 선택을 해야 하는 상황을 의미한다. 두 개의 대안이 가져올 결과를 고려할 때 모든 대안을 동시에 선택할 수도 없으며, 어느 하나의 대안을 포기할 경우 초래될 기회손실이 크지만 제한된 시간 내에 선

택하지 않을 수 없는 상황을 말한다⁸⁾. 유보통합을 성공적으로 추진해야 하는 정부 입장에서 직면하고 있는 딜레마는 균형점을 찾을 수도 없고, 양자택일도 전혀 불가능하며, 시간적인 여유가 전혀 없는 절박한 경우에 해당하지는 않더라도 서로 상충하거나 정부의 선택으로 인해 이해 당사자들 간의 희생과 충돌이 초래될 가능성이 큰 문제들은 다수 존재한다.

정부가 직면하고 있거나 하게 될 첫 번째 정책 딜레마는 영유아 교육의 전문성 대 보육의 공공성 사이에서 양자 간에는 지향하는 목표가 다른 상충적인 특성이 존재하기 때문에 어느 한 쪽을 일방적으로 우선시하는 선택을 하기 어렵다는 것이다. 두 번째 딜레마는 국공립 영유아 교육·보육기관과 사립기관 사이에서 어떤 기관을 일방적으로 우선시하거나 투자지원을 확대하는 선택을 하기 곤란하다는 것이다. 국공립기관을 중심으로 유보통합이 지향하는 공공성을 높이는 대안은 정부의 재정 부담이 크고, 사립기관의 반발이 심화될 수 있으며, 사립기관들이 역할을 포기할 경우 유보통합 정책의 실패는 물론 영유아 교육, 보육의 지역 간 격차 문제를 해결할 수 없게 된다. 반면에 사립기관에 대한 지원을 중심으로 유보통합을 추진할 경우 국가책임과 공공성 확보가 퇴보하거나 지연될 수 있다. 영유아 교육·보육 시장에서 양자 간의 협력을 이끄는 것 또한 쉽지 않다. 세 번째 딜레마는 영유아 교육·보육 체제를 재편하는 데 있어 중앙정부와 지방자치단체 중 누가 역할을 주도할지를 결정하기 어렵다는 것이다. 중앙정부가 주도할 경우, 지역의 여건을 고려한 자율적인 유보통합이 저해되고, 모든 것을 지방자치단체의 자율성에 맡기는 것은 지역 간 격차가 큰 상황에서 유보통합이 오히려 지역 간 격차와 지방소

멸을 가속화 할 수도 있다. 네 번째 딜레마는 유보통합을 위한 통합교사 자격과 취득조건을 두고 새로운 통합교사 자격제도를 도입하는 것과 기존 자격제도를 유지하는 선택을 놓고 딜레마 상황에 직면해 있다. 이미 통합교사 자격제도를 놓고 유아교육 교사와 보육교사 양자 간에는 첨예한 갈등 상황에 직면해 있다. 다섯 번째 딜레마는 영유아 교육·보육서비스의 질적 수준을 제고하고 학부모들의 만족도를 높이기 위해서는 유치원 교사와 보육교사들의 처우 개선 수준을 높여야 하지만 이는 재정 부담을 초래하기 때문에 처우 개선과 재정 부담 사이에서 선택의 어려움에 직면해 있다. 마지막으로 영유아 교육·보육 부담이 저출산에 커다란 영향을 미치는 상황에서 정부는 학부모들의 영유아 교육·보육 무상화와 재정 부담 사이에서 선택의 딜레마 상황에 직면해 있다. 정부의 무상교육·보육 선택은 재정지출 부담과의 양립 가능성에 있어서 매우 어려운 선택이 될 수 있다.

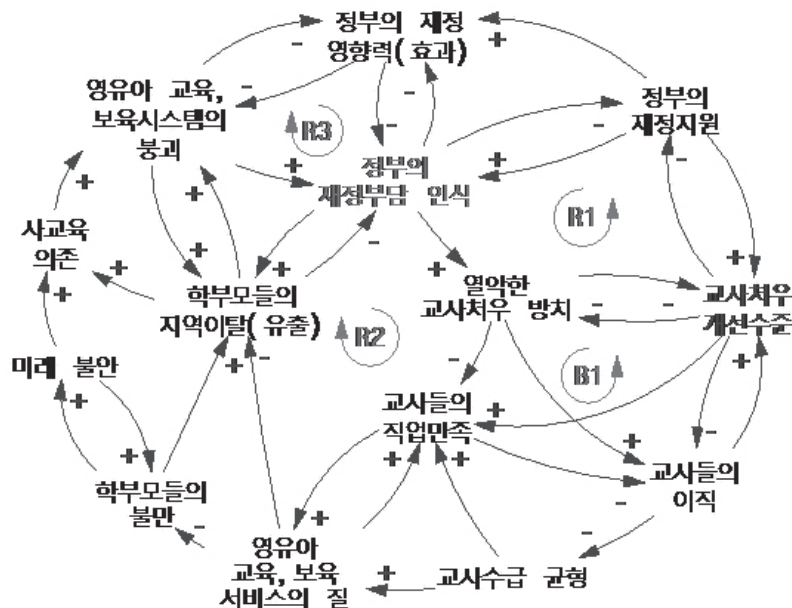
영유아 교육·보육 정책 어젠다들의 딜레마 구조를 분석하는 것은 딜레마 상황을 초래한 선택의 어려움 아래에서 작동하고 있는 요인들 간의 상호작용 구조를 이해하고 선택지연으로 인한 시스템의 붕괴가 초래되기 전에 보다 바람직한 방향으로 문제해결을 모색해 나가기 위한 방안을 도출하기 위해서이다. 또한, 어떠한 제약이 딜레마 상황에서 선택의 어려움을 촉발하고, 어떻게 인과순환적 피드백구조를 형성하여 유보통합이라는 전체 목표 달성에 어떠한 경로로 영향을 미치는가를 파악하기 위해 필요하다. 예를 들어 영유아 교육·보육 교사들에 대한 과감한 처우 개선과 재정 부담 사이에서 정부가 선택의 딜레마에 빠져 어떠한 선택도 하지 않는다면 교사의 처우 개선 지연(실패)→교사들의 직업 만

8) 김다은, 윤건수(2021). 혁신과 규제의 딜레마: 한국의 모빌리티 플랫폼 정책 사례를 중심으로. 정부학연구, 27(1), 107-137. <https://dx.doi.org/10.19067/jgs.2021.27.1.107>

족 하락→교사들의 대거 이직(신규 채용 부족)→교원 수급 불균형(교사 수 부족)→교사들의 업무 가중→교육·보육서비스 질 저하→학부모들의 불만과 불안 증폭→지역이탈→지방소멸→영유아 교육·보육 시스템 붕괴 등과 같은 연쇄적인 악영향이 강화되는 인과순환적 피드백구조가 작동될 수 있기 때문이다.

유보통합과 관련되어 정부가 직면한 가장 큰 정책 딜레마는 대부분 재정과 관련되어 있으며, 딜레마 상황의 특성은 영유아 의무교육, 지방재정교부금 확충, 국공립어린이집 설립 확대, 현금성 영유아 교육·보육비 지원 확대 등과 같이 정부 입장에서 재정지출을 확대하지도 안 하지도 못하는 어려운 선택과 관련된다. [그림 2]의 인과지도는 우리나라 영유아 교육·보육과 관련된 정책 딜레마 상황의 사례 중 하나로서 열악

한 교사 처우 문제를 두고 적극적인 처우 개선을 위해 재정 지원을 늘릴 것인가, 아니면 재정 부담을 생각하여 열악한 처우 개선을 방지할 것인가와 같은 딜레마 상황과 관련된 피드백구조 분석 결과를 보여주고 있다. 이 인과순환적 피드백구조에서 보여주고자 하는 것은 정책 결정 주체인 정부가 딜레마 상황에 직면하여 문제해결을 지연하는 것은 더 큰 위기를 초래하는 결과를 가져온다는 것을 피드백구조 분석을 통해 보여주고 있다. 즉, 정부가 재정 부담을 인식하여 열악한 교사 처우를 방지, 개선을 지연한다면 결과적으로 교사들의 이직 → 교사 수급 불균형(부족) → 영유아 교육·보육서비스의 질 저하 → 학부모들의 지역이탈(유출) → 영유아 교육, 보육시스템의 붕괴 → 정부의 재정 영향력(효과) 소멸로 이어져 시스템의 붕괴 이후 뒤늦



[그림 2] 영유아 교육·보육 정책의 딜레마와 관련된 정책 어젠다의 피드백구조

게 재정 지원을 하여도 재정 영향력(효과)이 없다는 것을 보여주고 있다. 따라서 정부는 재정적 딜레마 상황을 극복하기 위하여 영유아 교육·보육서비스의 질을 획기적으로 제고한다는 명확한 비전과 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 수준의 교사 처우 개선을 실현해야 한다.

정부의 재정 부담에 대한 인식이 크면 클수록 열악한 교사 처우가 지속적으로 악화될 수밖에 없으며(R1), 교사들의 이직을 억제하지 못하고(B1), 학부모들의 지역이탈을 강화하여(R2), 영유아 교육·보육시스템의 붕괴를 초래하게 된다. 영유아 교육·보육시스템이 붕괴한 이후에는 아무리 정부가 재정 지원을 늘려도 결과적으로 정부의 재정효과까지 사라지게 만드는 악순환 강화 피드백구조가 작동할 수 있다(R3). 유보통합이 진행되고 있는 영유아 교육·보육시스템의 정책 딜레마 구조에 대한 규명은 정부의 선택지연이 초래하는 악순환 고리들이 무엇이며, 어떻게 악순환 고리를 끊을 것인가를 먼저 해결하는 것이 중요한 과제라는 것을 보여준다.

다. 영유아 교육·보육 시스템의 정책 패러독스(paradox structures) 구조 분석 결과

정책 패러독스(policy paradox)는 문제해결을 위한 노력이 오히려 문제를 악화시키거나 문제해결을 위해 투입되는 자원이 증가함에도 불구하고, 성과가 더 떨어지거나 의도치 않은 결과를 초래하는 역설적인 현상을 의미한다. 정책

패러독스 상황이 초래되는 이유는 정책 결정 과정의 복잡성이나 이해관계자들의 상충하는 가치, 그리고 정책에 대한 사회구성원들의 반발이나 반직관적인 태도로 인해 초래된 예상치 않은 영향 때문이다⁹⁾.

한국적 정책 어젠다를 대표하는 문제라고 할 수 있는 정책 패러독스 현상은 그 존재를 식별하거나 왜 그러한 문제가 초래되었는지 지배적인 메커니즘을 규명하기 어렵다. 그러나 한국적 정책 패러독스의 가장 대표적인 현상으로서 지난 수십년 동안 정부에서 저출산 문제를 해결하기 위하여 수백조 원의 예산을 투입했으나 출산율 회복 성과가 거의 없다는 것과 같은 사례들은 적지 않게 찾아볼 수 있다. 관련된 연구로서 사교육비 경감 정책의 패러독스를 분석한 연구¹⁰⁾에 따르면, 사교육비 경감 정책이 오히려 사교육 수요 증가를 초래하여 사교육 의존도가 더 높아지는 결과를 초래하였다는 분석 결과를 제시한 바 있다.

영유아 교육·보육 분야에서도 정부의 투자와 노력에도 불구하고 정책 성과가 저조하거나 오히려 문제가 더 악화되고, 새로운 문제 상황까지 초래될 여지가 적지 않다. 우리나라의 연구 개발 투자가 증가함에도 불구하고 그 경제적 성과가 투자에 못 미치는 현상을 ‘대한민국의 R&D 패러독스¹¹⁾’라고 부르는 것처럼 유보통합 체제에서 영유아 교육·보육에 대한 투자가 늘어남에도 불구하고 성과가 저조하거나 의도하지 않은 결과로 인해 영유아 교육·보육 시스템에 새로운 문제들이 초래될 수도 있다는 것이다. 특히, 지난 정부의 유보통합 과정에서 이해당사

9) 김태희, 김순양(2023). 교육불평등 해소를 위한 지방정부 교육복지사업의 관리운영체계 분석 및 개선방안: 드림스타트(Dream Start) 사업을 중심으로. 한국정책과학학회보, 27(4), 61-92.

사득현(2018). 이민정책의 패러독스(Paradox): 한국적 적실성과 가능성. 한국공공관리학보, 32(2), 295-318. <http://doi.org/10.24210/kapm.2018.32.2.012>

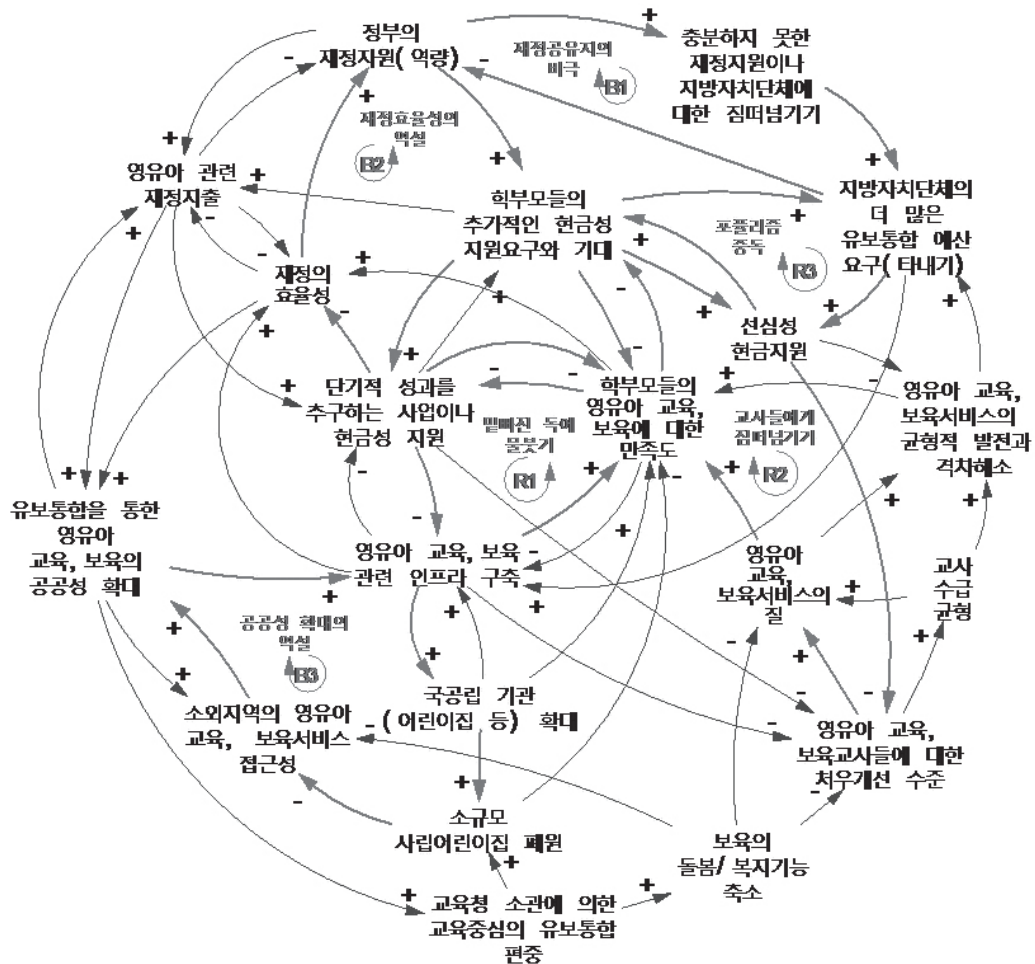
10) 신현석, 강재혁, 양성훈(2021). 사교육비 경감정책의 패러독스 분석 -Stone의 '자유와 평등' 패러독스와 시스템 사고를 중심으로-. 교육행정학연구, 39(4), 405-442. <http://doi.org/10.22553/keas.2021.39.4.405>

11) 장필성(2023). 코리아 R&D 패러독스에 관한 실증적 접근(기초연구보고서 2023-01). 과학기술정책연구원.

자들과의 충분한 소통과 숙의가 부족했던 결과로 인해 향후의 유보통합과정에서는 예상하지 못한 문제들이 더 늘어나거나 성과가 저조해질 수 있다.

[그림 3]은 지난 정부에서부터 추진하기 시작한 유보통합 정책을 중심으로 영유아 교육·보육 정책의 패러독스를 분석한 인과지도이다. 이 인과지도에서는 현재 진행 중인 유보통합이 어떠

한 구조에 의해서 정부의 지속적인 노력과 재정적 투자에도 불구하고 역설적으로 학부모, 교사들의 만족도가 떨어지고, 시스템의 위기가 초래되는 한계를 초래하는가를 재정 공유지의 비극 역설(B1), 재정 효율성의 역설(B2), 공공성 확대의 역설(B3), 밑 빠진 독의 물 붓기(R1), 교사들에게 짐 떠넘기기(R2), 포퓰리즘 중독(R3) 등 6가지의 패러독스와 관련된 피드백구조를 중심으



[그림 3] 영유아 교육·보육 정책의 패러독스와 관련된 정책 어젠다의 피드백구조

로 살펴본 것이다. 이들 여섯 가지 정책 패러독스 구조들은 향후 유보통합 정책을 추진하는 과정에서 정부의 정책 실패를 초래하거나 미래 사회 대응을 위한 성공적인 유보통합 체제에 커다란 걸림돌로 작용할 수 있다.

이 인과지도에서 ‘재정 공유지의 비극 역설(B1)’은 정부가 유보통합과 관련된 사무를 지방자치단체(교육청)에 떠넘기면 지방자치단체는 영유아 교육·보육을 위한 선심성 현금지원 등을 위해 유보통합의 공교육화를 명분으로 여러 가지 이유를 들어 중앙정부에 더 많은 재정 지원을 요구하게 되고 이러한 요구는 전국의 모든 지방자치단체에서 증가할 것이고 정부의 재정 자원은 점점 더 고갈될 수밖에 없는 공유지의 비극이 초래되는 구조가 작동될 가능성을 보여준다. ‘재정 효율성의 역설(B2)’ 구조는 정부가 막대한 영유아 관련 재정지출을 늘려도 학부모들이 현금성 지원을 선호하여 이를 더 요구하거나 기대하고 정부(지방자치단체)도 단기적 성과를 추구하는 사업이나 현금성 지원을 중심으로 정책을 추진하면 할수록 지역에서는 영유아 교육·보육 관련 인프라 구축은 이루어지지 않고 재정만 소모적으로 지출되어 재정 효율성이 감소하며, 정부는 계속해서 재정 지원을 해야 하는 한계가 초래된다는 것을 구조적으로 보여주고 있다.

‘공공성 확대의 역설(B3)’은 유보통합 과정에서 국공립어린이집 신설을 확대하면 인구가 적은 지역에서는 소규모 사립기관들이 폐원하게 되고 그 여파로 해당 지역의 영유아 교육·보육 서비스 접근성이 나빠져서 오히려 의도하지 않은 결과인 공공성이 저하되는 상황이 초래될 수 있는 구조가 작동할 가능성이 있다는 것을 보여준다. ‘밑 빠진 독의 물 붓기(R1)’ 역설은 학부

모들이 현금성 지원을 선호하여 이를 더 요구하거나 기대하고 정부(지방자치단체)도 단기적 성과를 추구하는 사업이나 현금성 지원을 중심으로 정책을 추진하면 이는 일시적인 현금지원에는 만족할지 모르나 현장에서 느끼는 유아교육·보육 관련 인프라 구축은 제대로 이루어지지 않기 때문에 학부모들의 영유아 교육·보육에 대한 만족도는 결과적으로 높아질 수 없다는 것을 보여준다. 현금성 지원에는 일시적으로 만족하지만 궁극적으로 인프라가 취약한 영유아 교육·보육에 대해서는 만족할 수 없는 악순환 구조가 지속될 수밖에 없는 것이다.

‘교사들에게 짐 떠넘기기(R2)’ 하는 구조는 교사들에 대한 처우 개선은 제대로 하지 않고 학부모들의 영유아 교육·보육에 대한 만족도를 높이기 위해 교육비 지원과 같은 선심성 현금지원에 더 많은 재정을 투입하면 교사들에 대한 지원과 처우 개선이 제대로 이루어지지 않아 그 결과로 교사들의 전문성과 업무역량이 발전하지 않으면 영유아 교육·보육서비스의 질이 높아질 수 없어 학부모들의 만족도가 하락하는데 그 책임을 교사들에게 돌리는 짐 떠넘기기 구조가 작동할 수 있다는 것을 보여준다. 마지막으로 ‘포퓰리즘 중독(R3)’의 역설은 지방자치단체에 만연한 선심성 현금지원과 유사한 패턴으로서 학부모들은 지방자치단체로부터 영유아 교육·보육 관련 선심성 지원을 받으면 받을수록 여기에 대한 기대감이 커지게 되어 추가적인 현금성 지원을 요구하게 되고 지방자치단체는 이를 충족시키기 위하여 더 많은 예산을 받아 선심성 현금 지원을 해야만 하는 악순환 구조에 빠지게 된다는 것을 보여주고 있다¹²⁾.

종합하면, 영유아 교육·보육은 인간으로서의 생애주기가 시작되는 시점에서 성장, 발달, 학

12) 한국행정학회(2024). 지자체의 기본수당 설치 현황 및 개선 방안. 국민통합위원회. 보고서.

습, 자립, 안정, 행복의 기초를 개인, 가족, 사회, 그리고 국가적 차원에서 쌓아가기 시작하는 중요한 시기이다. 그러나 최근 우리나라 영유아 교육·보육 시스템은 여러 가지 난제들을 해결해야만 지속 가능한 발전을 실현할 수 있는 전환기적 위기에 처해 있다. 이러한 난제 해결이라는 과제를 수행하기 위해서는 정확한 문제의 구조를 이해하고 효과적인 정책지렛대를 사용하여 하는데 우리나라 영유아 교육·보육 시스템의 문제를 해결하는데 기여할 수 있는 효과적인 정책지렛대들은 열악한 교사 처우에 대한 지원 확대, 국가 차원의 영유아 교육·보육 재정 안정화(기금 조성 등), 국공립 시설 확충, 인력지원 확대, 이해관계자 간 협력적 거버넌스와 학부모와 교사 간의 소통(신뢰) 채널 확충, 안정적 인력양성 제도 확립, 학부모의 사교육 의존 강화 고리를 끊을 수 있는 영유아 교육·보육서비스, 인프라 고도화, 투명하고 개방적인 영유아 교육·보육시설 운영 및 평가, 인증체계 확립, 유보통합과 관련된 행·재정적 제도 3법에 대한 적극적 정비 완료, 전문성과 자기조직화된 발전체계를 갖춘 통합교사 양성시스템 구축, 아이의 권리와 행복 중심의 영유아 교육·보육 목표 재설정, 영유아의 행복한 성장과 발달을 중심으로 하는 정책 목표 설정, 이전과는 다른 영유아 교육·보육 철학 확립(놀이 중심 등), 기존의 유보통합 기준

을 넘어서는 새로운 유보통합 기준과 방향 설정 및 지역이 행·재정적으로 주도하는 영유아 교육·보육 자치제 확립 등이 검토되었다.

3. 영유아 교육·보육 정책에 대한 인식과 요구

본 절에서는 미래 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 방향과 과제를 도출하기 위해 학계전문가와 현장전문가(원장, 원감, 교사 등)의 의견을 조사하여 분석하였다.

가. 전문가의 인식과 요구

1) 정책의 상대적 중요도 분석

유아교육, 보육, 유보통합 정책의 상대적 중요도 및 우선순위를 분석한 결과, 유보통합 실행 계획(0.392), 제4차 중장기 보육 기본계획(0.262), 제3차 유아교육발전 기본계획(0.259) 순으로 나타났다. CR 값은 음수로 나타났으며 이는 일관성 비율이 0보다 작다는 뜻으로, 분석된 쌍대비교 판단이 매우 일관적임을 의미한다.

〈표 1〉 유아교육, 보육, 유보통합 정책의 상대적 중요도

정책과제	중요도	우선순위
유보통합 실행 계획(2024~)	0.392	1
제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)	0.262	2
제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)	0.259	3
Total	0.913	
Max Eigenvalue	2.740	
Consistency Index	-0.130	
Consistency Ratio	-0.220	

2) 정책과제별 중요도 분석

유아교육, 보육, 유보통합 정책의 하위 항목 별로 분석한 결과는 다음과 같다. 제3차 유아교육 발전 기본계획(2023~2027)에서는 ‘교원 및 지원 인력 배치 개선’이 1순위로 나타났으며, ‘협력자로서 학부모 역량 강화’(0.105), ‘교원의 권익 및 복지 증진’(0.099), ‘교원의 역량 강화’(0.099), ‘취약 가정 및 특수 유아 맞춤 지원’(0.090) 순으로 나타났다. 이는 유아교육 현장에서 교원 인프라 확충 및 학부모와의 연계 강화가 시급한

과제로 인식되고 있음을 보여준다. 선행연구들에서도 양질의 유아교육 제공을 위해 교사의 전문성 강화와 더불어 안정적인 근무환경 조성이 중요하다고 강조하고 있으며¹³⁾, 학부모의 교육 참여와 역량 강화가 유아의 전인적 발달에 긍정적인 영향을 미친다는 연구 결과¹⁴⁾와도 맥락을 같이 한다.

제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)에서는 ‘놀이 중심 보육과정 내실화’가 가장 중요한 과제로 도출되었다. 다음으로 ‘보육교직원 양성 및 자격체계 고도화’(0.107), ‘보육교직원

〈표 2〉 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027) 정책과제의 상대적 중요도

정책과제	중요도	우선순위
3-3. 교원 및 지원 인력 배치 개선	0.106	1
2-3. 협력자로서 학부모 역량 강화	0.105	2
3-2. 교원의 권익 및 복지 증진	0.099	3
3-1. 교원의 역량 강화	0.099	4
1-4. 취약 가정 및 특수 유아 맞춤 지원	0.090	5
Total	0.499	
Max Eigenvalue	2.500	
Consistency Index	-0.620	
Consistency Ratio	-0.550	

〈표 3〉 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027) 정책과제의 상대적 중요도

정책과제	중요도	우선순위
4. 놀이 중심 보육과정 내실화	0.115	1
1. 보육교직원 양성 및 자격체계 고도화	0.107	2
2. 보육교직원 전문역량 강화	0.100	3
4. 보육교직원 근무환경 및 합리적 처우 개선	0.097	4
2. 공공보육 확대 및 내실화	0.087	5
Total	0.505	
Max Eigenvalue	2.520	
Consistency Index	-0.620	
Consistency Ratio	-0.550	

13) 김영심(2018). 유아교사 전문성 신장을 위한 연수 프로그램 개선 방안 연구. 한국영유아보육학회지, 18(4), 1-22.

이은화(2020). 유아교사 근무환경 개선을 위한 정책 제언: 직무 스트레스 요인을 중심으로. 한국보육지원학회지, 16(2), 1-20.

14) 박지영, 이은진, 최혜순(2019). 학부모의 유아교육 참여가 유아 발달에 미치는 영향: 자기효능감의 매개효과를 중심으로. 한국유아교육학회지, 39(1), 167-190.

〈표 4〉 유보통합 실행 계획(2024~) 정책과제의 상대적 중요도

정책과제	중요도	우선순위
교사 대 영유아 비율 개선	0.531	1
통합교원 자격·양성체제 마련	0.262	2
교사 처우 개선 등	0.126	3
영유아 안전관리 및 학대 방지 강화	0.081	4
Total	1.00	
Max Eigenvalue	4.598	
Consistency Index	0.199	
Consistency Ratio	0.221	

전문역량 강화’(0.100), ‘보육교직원 근무환경 및 합리적 처우 개선’(0.097), ‘공공보육 확대 및 내실화’(0.087) 순으로 나타났다. 이는 보육의 질 제고를 위해 놀이 중심 교육의 중요성과 보육교사의 전문성 및 처우 개선이 핵심임을 시사한다. 기존 연구들 또한 영유아의 발달 특성을 고려한 놀이 중심 교육과정의 중요성을 강조하며¹⁵⁾, 보육교사의 전문성 향상이 보육서비스 질을 결정하는 핵심 요소임을 지속적으로 지적하고 있다¹⁶⁾.

유보통합 실행 계획(2024~)에서 가장 중요하게 평가된 과제는 ‘교사 대 영유아 비율 개선’으로 나타났으며, 이는 전체 과제 중 가장 높은 비중을 차지하였다. 두 번째로 중요도가 높은 과제는 ‘통합교원 자격·양성체제 마련’(0.262)이었고, ‘교사 처우 개선 등’(0.126), ‘영유아 안전관리 및 학대 방지 강화’(0.081) 순으로 중요도가 평가되었다.

3) 정책과제별 우선순위

유아교육, 보육, 유보통합의 모든 정책과제를 통합하여 상대적 가중치 평균 기준으로 최종 우

선순위를 재산정하였다. 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)에서 가장 높은 순위의 과제는 ‘교원 및 지원 인력 배치 개선’(0.274)이며, 다음으로 ‘협력자로서 학부모 역량 강화’(0.272), ‘교원의 권익 및 복지 증진’(0.257), ‘교원의 역량 강화’(0.257), 그리고 ‘취약 가정 및 특수 유아 맞춤 지원’(0.232) 순으로 나타났다.

제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)에서 가장 중요도가 높은 과제는 ‘놀이 중심 보육과정 내실화’(0.300)로 평가되었으며, ‘보육교직원 양성 및 자격체계 고도화’(0.279), ‘보육교직원 전문역량 강화’(0.262), ‘보육교직원 근무환경 및 합리적 처우 개선’(0.254), 그리고 ‘공공보육 확대 및 내실화’(0.229)순으로 나타났다.

유보통합 실행 계획(2024~)의 중요도(A)가 0.392로 가장 높게 평가되었으며, 특히 ‘교사 대 영유아 비율 개선’(2.083)이 압도적으로 높아 최우선 과제로 나타났다. 그다음으로 ‘통합교원 자격·양성체제 마련’(1.030), ‘교사 처우 개선 등’(0.494), ‘영유아 안전관리 및 학대 방지 강화’(0.318) 순으로 평가되었다.

15) 오연주, 김민경, 유설희(2021). 놀이 중심 유아 교육과정 실행에 대한 유치원 교사의 인식 연구. 유아교육연구, 41(3), 193-216.

16) 최혜영(2017). 보육교사 전문성 강화를 위한 역량 기반 교육과정 개발 연구. 열린유아교육연구, 22(5), 1-24.

〈표 5〉 유아교육, 보육, 유보통합 정책과제의 우선순위 종합

계획	중요도 (A)	순위	정책과제	중요도 (B)	순위	중요도 (A×B×10)	우선순위 (총합)
유아 교육	0.259	3	3-3. 교원 및 지원 인력 배치 개선	0.106	1	0.274	7
			2-3. 협력자로서 학부모 역량 강화	0.105	2	0.272	8
			3-2. 교원의 권익 및 복지 증진	0.099	3	0.257	10
			3-1. 교원의 역량 강화	0.099	4	0.257	11
			1-4. 취약 가정 및 특수 유아 맞춤 지원	0.090	5	0.232	13
보육	0.262	2	4. 놀이 중심 보육과정 내실화	0.115	1	0.300	5
			1. 보육교직원 양성 및 자격체계 고도화	0.107	2	0.279	6
			2. 보육교직원 전문역량 강화	0.100	3	0.262	9
			4. 보육교직원 근무환경 및 합리적 처우 개선	0.097	4	0.254	12
			2. 공공보육 확대 및 내실화	0.087	5	0.229	14
유보 통합	0.392	1	교사 대 영유아 비율 개선	0.531	1	2.083	1
			통합교원 자격·양성체제 마련	0.262	2	1.030	2
			교사 처우 개선 등	0.126	3	0.494	3
			영유아 안전관리 및 학대 방지 강화	0.081	4	0.318	4

이상의 분석을 통해 도출된 정책과제들의 우선순위는 기존의 유아교육 및 보육 관련 중장기 정책 방향과 상당 부분 일치하면서도, 유보통합이라는 새로운 패러다임이 가져오는 변화를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 과거 중장기 유아교육 발전 계획 및 보육 정책 방향에서도 교사의 전문성 강화, 처우 개선, 보육의 질 제고를 위한 교육과정 내실화 등이 지속적으로 강조되어 왔다. 예를 들어, 제2차 유아교육발전 5개년 계획(2018~2022)에서는 유아교육의 질 제고를 위해 교원 전문성 신장 및 근무 여건 개선을 핵심 과제로 제시하였으며, 제3차 중장기 보육 기본계획(2018~ 2022)에서도 보육교직원 역량 강화 및 근무 환경 개선을 주요 추진 과제로 설정한 바 있다¹⁷⁾.

본 분석 결과에서 ‘교사 대 영유아 비율 개선’과 ‘교사 처우 개선’이 상위권에 위치한 것은

유보통합이 현장의 인력 운용 및 처우 개선과 밀접하게 연관되어 있음을 보여주며, 이는 통합의 성공적인 안착을 위해 실질적인 현장 개선이 필수적임을 시사한다. 이에 향후 정책 수립 및 추진 시에는 본 분석에서 도출된 결과를 적극 반영할 필요가 있다. 특히 유보통합의 핵심과제인 교원 체제 개편에 대한 로드맵을 구체화하고, 이에 필요한 재정적, 제도적 지원을 우선적으로 확보해야 할 것이다. 또한 영역별 특성을 고려한 정책 추진과 함께 통합된 관점에서 시너지를 창출할 수 있는 과제들을 중심으로 정책을 설계하여 영유아와 학부모 모두에게 실질적인 혜택을 수혜받을 수 있도록 고려할 필요가 있다.

17) 보건복지부(2017). 제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022).

나. 현장전문가의 인식과 요구

유치원과 어린이집의 교원(원장, 원감, 담임 교사) 1,000명을 대상으로 인구·사회 변화에 대응하기 위한 영유아 정책의 요구와 델파이 조사에서 도출된 정책과제의 타당성을 조사하였다. 본 조사에서 인구·사회 변화로 야기되는 문제점에 대해 질문한 결과, 저출산(54.6%)이 문제점으로 가장 높게 인식되었고, 뒤이어 고령화(41.3%), 기타(24.2%), 인구감소(16.6%), 노동 인구감소(9.7%) 등의 순으로 나타났다. 연령별로 살펴보면, 50대에서 저출산 응답률이 61.1%로 가장 높았으며, 40세 미만에서는 고령화가 52.9%로 두드러졌다.

인구사회 변화에 대응하기 위해 영유아 교육·보육이 보다 강조해야 할 사항에 대해서는 영유아의 건강한 성장·발달 지원(33.3%)이 가장 높은 비율을 차지하였으며, 이어 영유아 교육·보육의 공교육화(30.9%), 변화에 대응하기 위한 교원의 역량 지원(15.4%), 통합적 교육·보육과 돌봄 제공(15.0%), 다양한 가족의 요구 수

용(4.1%) 순으로 나타났다.

어린이집 유형에 따라서는 유의한 차이가 나타나는데, 국공립어린이집 교원은 영유아 교육·보육의 공교육화(33.5%)를 상대적으로 높게 응답한 반면, 국공립 외 어린이집 교원은 영유아의 건강한 성장·발달 지원(33.9%)을 더 강조하였다. 유치원 유형별로도 통계적으로 유의한 차이가 확인되었다. 국공립유치원 교원은 영유아 교육·보육의 공교육화(45.0%)를 가장 중요한 사항으로 제시하였으나, 사립유치원 교원은 영유아의 건강한 성장·발달 지원(38.2%)을 더 중시하였다. 지역 규모에 따라서는 유의한 차이가 나타났다. 광역시에서는 영유아의 건강한 성장·발달 지원(38.6%)이 가장 많이 제시된 데 반해, 중소도시와 군지역에서는 영유아 교육·보육의 공교육화(36.6%, 38.0%) 응답이 가장 높았다. 1순위, 1순위와 2순위를 합산한 결과에서도 응답 경향은 유사하였다.



[그림 4] 인구·사회 변화로 야기되는 문제에 대한 워드클라우드

집 중 조 명

〈표 6〉 인구사회 변화에 대응하기 위해 영유아 교육·보육이 보다 강조해야 할 사항(1순위)

단위: %(명)

구분	영유아의 건강한 성장 발달 지원	영유아 교육· 보육의 공교육화	변화에 대응하기 위한 교원의 역량 지원	통합적 교육· 보육과 돌봄 제공	다양한 가족의 요구 수용	기타	계(명)
전체	33.3	30.9	15.4	15.0	4.1	1.3	100.0 (1,011)
연령	40세 미만	35.0	24.9	19.2	14.1	4.7	100.0 (297)
	40대	35.0	31.8	15.1	14.1	3.2	100.0 (311)
	50대	31.3	36.9	12.2	14.4	4.4	100.0 (320)
	60세 이상	28.9	25.3	15.7	24.1	3.6	100.0 (83)
	$\chi^2(df)$	23.723(15)					
기관 유형	유치원	36.0	27.9	16.8	14.8	3.2	100.0 (506)
	어린이집	30.7	33.9	14.1	15.2	5.0	100.0 (505)
	$\chi^2(df)$	8.382(5)					
어린이집 유형	국공립어린이집	27.5	33.5	16.7	15.1	7.2	100.0 (251)
	국공립 외 어린이집	33.9	34.3	11.4	15.4	2.8	100.0 (254)
	$\chi^2(df)$	15.133(5)*					
유치원 유형	국공립유치원	31.3	45.0	12.5	8.1	1.9	100.0 (160)
	사립유치원	38.2	19.9	18.8	17.9	3.8	100.0 (346)
	$\chi^2(df)$	37.011(5)***					
직위	원장/원감	32.8	33.4	13.3	16.1	3.6	100.0 (503)
	담임교사	33.9	28.3	17.5	14.0	4.5	100.0 (508)
	$\chi^2(df)$	8.260(5)					
담당 학급	1세반	31.3	30.2	11.5	19.8	5.2	100.0 (96)
	2세반	31.6	36.8	15.8	14.0	1.8	100.0 (57)
	3세반	37.5	27.3	23.9	8.0	2.3	100.0 (88)
	4세반	31.2	20.8	26.0	13.0	5.2	100.0 (77)
	5세반	31.9	28.6	16.0	16.0	5.9	100.0 (119)
	혼합연령학급/반	40.8	28.2	12.7	11.3	5.6	100.0 (71)
	$\chi^2(df)$	24.952(25)					
지역 규모	광역	38.6	24.6	17.4	14.2	3.8	100.0 (500)
	중소도시	28.3	36.6	14.4	15.0	4.7	100.0 (361)
	군지역	28.0	38.0	11.3	18.0	3.3	100.0 (150)
	$\chi^2(f)$	25.910(10)**					

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

〈표 7〉 인구사회 변화에 대응하기 위해 영유아 교육·보육이 보다 강조해야 할 사항(1순위, 1+2순위)

단위: %(명)

구분	영유아의 건강한 성장 발달 지원	영유아 교육·보육의 공교육화	변화에 대응하기 위한 교원의 역량 지원	통합적 교육·보육과 돌봄 제공	다양한 가족의 요구 수용	기타	(명)
1순위	33.3	30.9	15.4	15.0	4.1	1.3	100.0
1+2순위	58.7	48.5	43.3	36.7	9.7	3.2	(1,011)

유아교육과 보육 학계 전문가, 유치원과 어린이집 교원을 대상으로 델파이 조사와 설문조사를 수행한 과를 요약하고 논의하면 다음과 같다. 첫째, 전문가들은 저출산·고령화, 가족구조 변화, 디지털 전환과 기후 위기 등 사회적 변화에 대응하기 위해 영유아 교육·보육 정책이 단순한 복지 차원을 넘어 국가 미래 전략 차원에서 접근되어야 한다고 강조하였다. 특히 공공성 강화를 통한 모든 영유아의 평등한 출발 기회 보장, 놀이와 발달 중심 교육과정 운영, 디지털 리터러시와 기후 감수성 교육, 학부모 지원 확대와 교사의 근무 여건 개선, 다양한 가족 유형에 대한 포용적 지원이 중요하게 제시되었다. 이러한 결과는 영유아 정책이 아동 발달을 직접적으로 지원하고, 사회적 형평성을 고려해서 설계되어야 함을 시사한다. 둘째, 제3차 유아교육 발전 기본계획, 제4차 중장기 보육 기본계획, 유보통합 실행 계획을 대상으로 효과성과 필요성을 분석한 결과, 교사 전문성 강화, 놀이 중심 보육 강화, 교사-아동 비율 개선, 교원 처우 개선 등이 공통적으로 우선순위가 높은 과제로 도출되었다. 특히 교원 관련 과제들은 모든 계획에서 필요성과 효과성이 동시에 높게 평가되었으며, 이는 현장의 질 제고를 위해 교사 정책이 체제 개편의 핵심임을 보여준다. 또한 부모 지원과 돌봄 인프라 확충, 영유아 발달 지원 등은 계획 간 차이가 존재했으나, 종합적으로 학부모의 양육 부담을 완화하고 영유아 발달을 지원하는 정책이 장기적으로 지속 가능성을 확보할 수 있는 중요한 기반임이 확인할 수 있다. 셋째, 분석결과를 토대로 최종적으로 도출된 비전은 “모든 영유아가 행복한 출발, 공존과 포용으로 열어가는 지속 가능한 미래”이며, 목표는 영유아의 건강한 성장과 발달을 위한 질 높은 교육·보육 체제 구축, 미래 변화에 대응하는 디지털 역

량 및 윤리의식 함양, 생태·기후 변화 대응을 위한 지속 가능한 교육환경 조성, 다양성을 존중하고 포용하는 가족 지원, 교원의 전문성 제고 및 근무환경 개선으로 설정하였다. 제안된 정책과제를 기반으로 미래 교육·보육 체제 확립을 위한 공공성 제고와 디지털 전환 대응, 통합적 맞춤형 지원으로 모든 영유아의 건강한 성장과 발달 보장, 다양성 존중과 부모역량 강화를 통한 포용적 가족 지원, 유·초 연계와 질 관리가 보장되는 교육과정 혁신, 근로 여건 개선과 전문성 강화를 통한 교권 강화를 정책 어젠다로 제시하였다.

4. 영유아 교육·보육 정책의 방향

이상의 결과를 기반으로 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 방향을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 영유아 교육·보육 정책은 생애초기 출발선 평등과 사회적 형평성 보장을 위해 공공성을 제고해야 한다. 둘째, 교사-아동 비율 개선, 교원 전문성 강화, 교사 처우 개선은 영유아 교육·보육 체제 개편의 토대이자 유보통합의 성공적 실행을 위한 핵심 전제조건이다. 셋째, 디지털 전환과 기후 위기 대응, 다문화 사회로의 전환은 영유아 교육·보육 정책의 새로운 패러다임 전환을 요구한다. 넷째, 영유아 교육·보육 정책은 현장의 수용성과 실행 가능성을 고려하여 근본적인 정책과제의 지속성과 변화에 대한 요구를 적극적으로 수용하는 형태로 추진되어야 한다.

이에 근거하여 유아교육과 보육의 공공성 강화, 의무교육 확대, 교육과정 및 교원정책 개선을 통해 유아교육을 학제에 제도적으로 포함시키고, 보편적 접근성과 질적 수준을 보장하려는

방향을 제시하였다. 이는 인구·사회 변화에 대응하는 국가 교육체제의 지속 가능성을 확보하는 핵심 전략이 되어야 할 것이다. 현재 유보통합 체제의 기틀을 마련하고 있는 국내 상황을 고려할 때, 지금까지의 국내 유아교육·보육의 역사와 지형 및 미래 비전을 바탕으로 정책적 선택이 가져올 수 있는 영향과 파장을 고려해 신중한 설계가 이루어져야 함을 시사한다.

우리나라는 잉글랜드와 유사하게 사립·민영 기관에 대한 서비스 의존도가 높고 유아교육과 보육, 공립 유아교사 간 자격과 학력 수준, 법적 지위 및 처우에서 격차가 존재해 왔다. 이러한 가운데, 교권 침해 등의 이슈로 교사 직군에 대한 매력도가 떨어지면서 유·초·중등 교원으로 우수 인력 유입이 줄어드는 상황이다. 이러한 상황을 고려하면, 장기적으로 교원에 대한 자격과 처우를 초중등과 동일한 수준으로 마련하는 것은 양질의 교육·보육서비스 보장을 위한 최소한의 장치가 될 것이다. 우리나라는 취학직전 3년의 유아교육은 무상교육을 실시하도록 되어 있으나 무상의 내용과 범위는 대통령령으로 정하도록 하고 있다(유아교육법 제24조 제1항). 정부는 무상교육·보육 실현을 위해 2025년 5세를 시작으로 2027년까지 단계적으로 2~5세 무상교육 실현을 목표로 하고 있다. 국제적 추세를 고려할 때 유아교육·보육서비스에 대한 권리를 보장하고 무상성을 달성하기 위해 안정적이고 지속 가능한 재원 마련, 재무회계 전산시스템의 보편적 도입, 취학 전 단계의 의무교육에 준하는 학제 편입을 검토할 필요가 있다.

한편 영유아 교육·보육 시스템에서 초래되고 있는 문제들의 특성을 분석한 결과, 영유아 교육·보육 시스템은 미래인재 육성을 통해 생산,

고용을 늘리고, 인구, 경제 성장에 기여하는 등 다양한 경로의 선순환 강화 피드백구조로 형성하는 것으로 나타났다. 또한 영유아 교육·보육 정책어젠다로서 영유아 교육·보육 지원과 질적 수준을 지속적으로 제고하는 것은 육아 부담을 완화 시키고 출산율을 높이는 선순환 구조로 작동하는 선순환 피드백구조가 되는 것으로 규명되었다. 그러나 정책 어젠다의 대상이 되는 문제들은 대부분이 단순한 문제보다는 다수의 행위자가 참여하는 관계로 인해 이해관계가 상충하거나 갈등 양상을 보이는 복잡한 문제 또는 다차원적이고 복잡한 특성을 갖는 메타문제들이라고 할 수 있다. 특히, 영유아 교육·보육 정책은 메타문제로서의 특성이 강하기 때문에 문제 해결 전략은 소통과 숙의를 통한 협력적 거버넌스 구축과 함께 장기적이고 전략적인 투자를 통한 지속적인 체제 개편이 바람직하다. 이에 영유아 교육·보육 체제 개편의 방향을 다음의 5가지 사항을 중심으로 추진할 필요가 있다.

가. 영유아 교육·보육의 공공성 강화

취학 전 교육의 공공교육화는 정부 차원에서 교육·보육의 공공성 강화와 국가책임 강화를 통해 모든 영유아가 질 높은 교육을 받을 수 있는 권리를 보장하는 제도라고 할 수 있다. 우리나라 유아교육·보육기관의 취원율은 OECD 평균을 상회하지만, 국공립 비율은 어린이집 28.3%, 유치원 29.2%로 낮아¹⁸⁾ 민간 의존도가 높다. 이로 인해 학부모들은 선호하는 기관에 자녀를 보내기 어려운 상황에 직면한다. 분석 결과, 공공성 확대 과제는 효과성과 필요성 모두에서 가장 높은 점수를 보여 전문가 집단의 합의를 얻

18) 육아정책연구소(2024). 2023 영유아 주요 통계. 육아정책연구소.

었다. 또한 시스템 다이내믹스 분석 결과도 공공성 확대는 학부모 만족 → 정책 신뢰 → 재정 투입으로 이어지는 강화 루프(R)를 촉진하는 핵심 요인으로 나타났으나 동시에 재정 부담과 시설 공급 속도 제한이라는 균형 루프(B)를 발생시킬 수 있어, 안정적 재정 기반 마련과 지역 수요 맞춤형 확충 전략이 병행되어야 한다.

국공립시설의 공급 부족과 민간 의존 구조로 인한 비용 부담 및 질적 격차의 문제가 지속적으로 제기되고 있는데, OECD도 공공성이 낮은 체계가 사회·경제적 배경에 따른 아동 발달 격차를 확대할 수 있다고 지적하고 있다¹⁹⁾. 이에 국공립 비율을 단계적으로 OECD 평균(50% 이상) 수준까지 확대하는 공공성을 강화하기 위한 실질적 방안이 우선 모색될 필요가 있다. 또한 공공성 확대는 단기적으로 국공립 시설의 양적 확충과 무상보육 범위 확대, 중기적으로 지역 기반 맞춤형 모델 구축, 장기적으로는 전면적 공교육화로 이어지는 체제 개편의 토대가 된다. 이는 단순한 시설 공급의 확대를 넘어, 사회적 신뢰 회복과 발달 격차 해소를 위한 국가적 책임을 제도화하는 핵심 전략이다.

전술한 바와 같이 공공성 강화는 국공립의 확충만이 아니라 교육·보육의 내용(교육과정), 교사 양성 및 자격관리 등 공적인 관리 체계가 함께 정립되는 것이 필수적이다. 공교육의 준거 중 하나가 국가가 교육의 제공자가 되는 것임을 고려하면, 민간과 협력하여 교육을 제공하는 경우에도 국가가 교육에 필요한 경비(인건비 등)를 부담하고 교육의 질과 성과를 관리할 필요가 있다. 한편 공공성 강화가 공사립 상생과 공존, 교육과정의 획일화, 부모의 선택권 제한이라는 이슈를 낳기도 하는데, 사립/민간 의존도를 조

정하고, 국가 수준 교육과정의 최소한 운영을 지향하는 방향으로 정책이 추진될 필요가 있다.

나. 교육과정 연계 및 질 관리 체계 개선

미래 디지털 기술(Dx)과 인공지능 기술(Ax) 등과 같은 거대한 사회경제적 기술의 등장으로 인해 미래 사회에 대한 적응력과 회복력이 강한 인재 육성의 기초역량을 함양하고 학부모들의 불안을 완화시키는 정책 어젠다의 필요성이 증가하고 있다. 미래 사회 경쟁력을 확보하려는 이유로 자녀의 조기 사교육 등에 과잉 몰입하지 않도록 미래지향적인 유보통합 체계 안에서 육아 부담을 줄이는 한편, 미래 사회 변화 적응, 회복력을 함양한 인적자원 육성이라는 선순환 구조가 작동되도록 하는 데 중점을 두어야 한다.

2019 개정 누리과정과 초등 저학년 교육과정의 실행과 인식의 괴리로 인한 문제가 제기되고 있고, 유·초 연계, 이음 교육 등 정부의 정책적 노력이 현장에 안착되기까지는 상당한 시간이 필요한 상황이다. 이는 높은 교사 대 아동 비율, 유·초 교사 간 실질적인 협력의 부족에 기인한다고 할 수 있다. 시스템 다이내믹스 분석 결과에 따르면, 교육과정의 연계 강화는 아동 학습 성취와 정책 신뢰를 동시에 높이는 강화 루프(R)를 촉진한다. 그러나 동시에 교사 업무 부담 증가와 현장의 수용성 저하라는 균형 루프(B)를 유발할 수 있어, 교사 지원체제와 행정적 뒷받침이 필요하다. OECD(2021)도 유·초 교육과정의 연속성 확보가 아동의 학습 성취도와 장기적 사회적 통합을 촉진한다고 강조하였다. 따라서 단기적으로는 유·초 교육과정 공동 설계와 놀이 중심 교육 고도화, 중기적으로는 소규모

19) OECD. (2021). Starting Strong VI: Policy priorities for early childhood education and care.

기관에 대한 질 관리 지원과 평가체계 개선, 장기적으로는 국가 수준의 교육과정 설계 체계 구축 및 전이(transition) 지원의 제도화를 고려할 필요가 있다.

다. 교원의 역량 및 전문성 제고

영유아 교육·보육의 공교육화를 위해서는 기관 간 교육의 질적 수준이 균등해야 하며 이를 확보하는 데 있어서 공통된 국가 교육과정의 적용과 실행, 교원의 전문성 확보가 필수적이다. 분석 결과, 교사 양성·자격체계 고도화, 교사 디지털 역량 강화, 교사의 전문성 제고 및 근무환경 개선, 교권 보호는 타당도가 모두 높은 점수로 나타나 전문가 합의 수준이 높음을 보여주었다. 특히 교사 처우 개선과 전문성 제발 제도는 유보통합 추진 계획에서 핵심 과제로 확인되었다. 시스템 다이내믹스 분석 결과에서도 부모들이 추구하는 영유아 교육·보육 부담완화와 영유아의 균형적 발달에 따른 만족도 제고라는 목적을 달성하기 위해서는 정부의 적극적 지원을 통해 교사들의 전문성과 만족감, 효능감 제고라는 목표도 동시에 실현되는 구조가 작동될 수 있도록 정부의 적극적인 투자가 있어야 한다는 선순환 구조가 확인되었다. 교원 역량 제고를 위해서는 전문성 연수 의무화, 근무환경 개선, 교사 전문학습공동체(PLC, Professional Learning Community) 제도화 등이 병행되어야 한다. 또한 유보통합 실행 계획의 일환인 교사 자격체계 정비, 교사 처우 개선 및 전문성 제발 기회 확대를 통해 질적 개선을 도모할 필요가 있다. 단기적으로는 교사 연수 기회 확대와 교권 보호 법제화, 중기적으로는 디지털·다문화·ESD 영역 역량 강화를 포함한 전문성 제발 체계화, 장기적으로는 교사 자격 체계 정비와

지속적 전문성 제발을 위한 제도화가 필요하다.

라. 취학 전 단계의 학제 편입 검토

의무교육은 자신의 능력을 제발·발전시킬 수 있는 권리를 보장하고 국가 차원에서는 민주시민 국가 실현을 위해 모든 국민의 자녀들로 하여금 일정기간 동안 의무적으로 교육을 받게 하는 제도이다. 현재 우리나라는 헌법(제31조 제2항)과 교육기본법(제8조)에 근거를 두고 6년의 초등교육과 3년의 중등교육을 의무교육으로 규정하고 있다. 취학 전 교육의 의무교육화에 대해서는 부모의 자녀교육권 제한, 유아의 발달 특수성 고려 어려움 등의 이유로 신중한 접근이 필요하다는 논의가 이루어져 왔다. 이에 취학 전 의무교육의 단계적 확대는 장기적 목표로 설정되어야 한다. 조사 결과, 취학 전 의무교육화에 대해 다수 학부모가 필요성을 인정하였으며, 특히 만 5세 과정 의무화에 긍정적 반응을 보였다. 시스템 다이내믹스 분석 결과에서도 의무교육 확대는 교육 기회 보장과 발달 격차 완화를 촉진하는 강화 루프(R)로 작동하는 것으로 나타났다. 그러나 동시에 재정 부담 증가와 학부모 선택권 제한 논란이라는 균형 루프(B)가 발생할 수 있어, 점진적 확대와 사회적 합의 과정이 병행되어야 한다. 프랑스의 3세 의무교육 전환, 핀란드의 취학 전 1년 의무교육 사례는 의무교육 확대가 발달 격차 완화와 교육 기회 형평성 제고에 일정 부분 기여했음을 고려할 필요가 있다. 그러나 부모 교육권 제한 논란, 유아 발달 특수성 고려, 학부모 선택권 제약 우려가 저해 요인으로 작용한다. 부모 선택권 제한, 영유아 시기의 의무성 부여에 대한 발달의 적합성 등에 대한 우려는 홈스쿨링 등 대안을 고려하여 추진될 필요가 있으며, 만 5세 시기의 의무교육 체제에

준하는 학제 편입을 우선 검토하고, 향후 사회적 합의를 거쳐 만 3~4세까지 단계적으로 확대하는 방안을 논의할 필요도 있다.