

유아교육·보육 공공성 강화를 위한 정부책임형 유보통합과 숙의 기반 거버넌스 방향

김진욱 명지대학교 교수

유아교육과 보육의 통합은 저출산과 돌봄·교육 격차, 교원 이탈이라는 구조적 위기 속에서 더 이상 미룰 수 없는 국가적 과제로 제기되고 있다. 그러나 지금까지의 유보통합 논의는 통합의 필요성에 대한 공감에도 불구하고, 통합이 지향해야 할 공공성의 의미와 정부 책임의 내용, 그리고 사회적 합의를 형성하는 방식에 대해서는 충분히 정리되지 못한 측면이 있다. 교육부는 조정자로서 핵심 쟁점들을 지속적으로 논의해 왔으나, 이해관계자 간 대립이 내재된 사안에 대해 행정부 단독으로 최종 결정을 도출하는 데에는 구조적 한계가 존재해 왔다.

이 글은 이러한 문제의식에서 출발하여 유아교육·보육 공공성 강화를 위한 정부책임형 유보통합의 방향을 재검토하고자 한다. 특히 지속가능발전 목표 수립 과정에서 제도화된 숙의 경험을 준거로, 중앙에서 공통 의제를 설정하되 숙의 과정은 지자체 단위에서 운영하고, 그 결과를 다시 중앙에서 통합·조정하는 다층적 숙의 거버넌스 모델을 제안한다. 이를 통해 유보통합이 단기 정책을 넘어 사회적 합의에 기반한 국가적 과제로 정착하기 위한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

1. 들어가며

유보통합 논의는 왜 ‘속도’가 아니라 ‘방향과 과정’의 문제가 되었는가

유아교육과 보육의 통합, 이른바 유보통합은 더 이상 제도 선택의 문제가 아니라 한국 사회가 직면한 구조적 위기에 대한 대응 과제로 제기되고 있다. 저출산의 고착화, 지역 및 계층 간 돌봄·교육 격차의 확대, 보육·유아교사의 지속적인 이탈은 기존의 분절적 제도 운영 방식이 한계에 도달했음을 보여준다. 이러한 상황에서

유보통합은 단순한 행정체계 조정이 아니라, 영유아기의 삶과 발달을 정부가 어떻게 책임질 것인가라는 근본적인 질문을 요구한다.

이 글에서 말하는 정부책임형 유보통합은 정부의 직접 통제나 일방적 결정을 의미하지 않는다. 이는 사회적 합의에 기반하여 통합의 결과와 그 이행을 정부가 책임지고 보증하는 역할을 뜻한다. 그럼에도 불구하고 지금까지의 유보통합 논의는 종종 추진 일정과 행정적 정합성에 초점을 맞추어 진행되어 왔다. 이제 유보통합은 ‘언제 할 것인가’의 문제가 아니라, ‘어떤 가치

와 원칙, 그리고 어떤 과정에 따라 할 것인가'를 중심으로 재구성될 필요가 있다.

2. 유아교육·보육 공공성은 무엇을 의미하는가

결과가 아닌 과정으로서의 공공성 재검토

유아교육·보육 영역에서 공공성은 흔히 국공립 시설 비율이나 재정 투입 규모로 환원되어 이해된다. 그러나 공공성은 소유 구조의 문제가 아니라, 교육과 돌봄이 사회적으로 어떤 성격을 가지며 정부가 어떠한 책임을 지는가에 대한 규범적·제도적·과정적 개념을 포괄한다.

규범적 공공성은 모든 영유아가 출발선에서 동등한 발달 기회를 보장받아야 한다는 원칙을 의미한다. 제도적 공공성은 이러한 권리를 실질적으로 보장하기 위한 정부의 책임 있는 제도 설계를 뜻하며, 정부가 직접 운영 주체가 되지 않더라도 질과 형평성의 최종 책임자가 되는 구조를 포함한다. 나아가 과정적 공공성은 정책 결정 과정에서 시민과 현장의 참여가 제도적으로 보장되는 것을 의미한다. 공공성은 결과로 완성되는 것이 아니라, 사회적 합의를 축적해 가는 과정 속에서 구현된다. 이 때 정부책임은 제도 조정이나 관리 책임에 국한되지 않으며, 지역 간 격차 해소를 위한 안정적 재정 투입과 교사의 전문성과 지위를 제도적으로 보장하기 위한 법적·재정적 책임까지를 포괄하는 개념으로 이해될 필요가 있다.

3. 정부책임형 유보통합 논의의 진전과 구조적 한계

조정은 가능했으나 결정은 어려웠던 이유

기존 유보통합 논의에서 교육부는 조정자로서 교육과 돌봄의 내용, 영유아의 일상 경험, 교사의 전문성과 노동 조건 등 다양한 정책 쟁점을 지속적으로 논의해 왔다. 다만 유보통합은 교사, 학부모, 지자체, 민간 운영 주체 등 이해관계자 간의 입장이 첨예하게 대립하는 구조적 특성을 지니고 있어, 행정부 단독으로 최종 결정을 도출하는 데에는 한계가 존재해 왔다. 이러한 한계는 관련 쟁점에 대한 논의가 부족해서라기보다, 갈등과 대립을 전제로 한 사회적 합의를 제도적으로 뒷받침할 장치가 충분히 마련되지 않았다는 점에서 비롯된다.

이러한 맥락에서 정부책임형 유보통합은 행정의 책임 회피가 아니라, 행정이 감당하기 어려운 영역을 사회적 합의의 구조로 확장하는 방식으로 이해될 필요가 있다.

4. 지속가능발전 목표 수립 경험이 주는 시사점

장기 국가 과제는 어떻게 사회적 합의를 만들어 왔는가

우리 사회는 지속가능발전목표를 수립·이행하는 과정에서 장기적 국가 과제에 대해 사회적 숙의를 제도화한 경험을 가지고 있다. 이 과정의 핵심은 단일한 중앙 공문장이 아니라, 정부 차원에서 공통의 목표를 설정하되 구체적인 숙의는 지역 단위에서 이루어지고, 그 결과를 다시 중앙에서 종합·조정하는 다층적 구조에 있다. 중

요한 점은 모든 쟁점에 대해 완전한 합의를 도출하는 것이 아니라, 합의 가능한 영역과 합의가 어려운 영역을 구분하고 이를 공식적으로 기록하며 관리해 왔다는 점이다. 이러한 속의 경험은 유보통합과 같이 장기적이고 구조적인 교육정책 변화에 중요한 시사점을 제공한다.

5. 유보통합을 위한 새로운 속의 방식의 제안

중앙 의제 설정-지자체 속의 중앙 통합 합의 구조

이 글은 유보통합을 위한 속의공론장을 단일 중앙 공론장이 아닌 다층적 구조로 설계할 것을 제안한다. 우선 국가 차원에서 유보통합과 관련한 핵심 의제를 설정하고, 동일한 의제를 바탕으로 지자체 단위에서 속의 과정을 운영한다. 지역별 여건과 맥락을 반영한 속의를 통해 현장의 다양한 목소리를 드러내고, 그 결과를 다시 중앙에서 통합·조정하는 방식이다.

유보통합을 위한 속의 거버넌스는 다음과 같은 단계적 구조로 설계될 수 있다.

- 첫째, 정부 차원에서 유보통합의 범위, 교원 체제, 재정 책임 등 핵심 의제를 설정한다.
- 둘째, 동일 의제를 바탕으로 지자체 단위에서 교사, 학부모, 지역 행정, 전문가가 참여하는 속의 과정을 운영한다.
- 셋째, 지자체별 속의 결과를 토대로 중앙 차원에서 합의 가능한 영역과 쟁점 영역을 구분하여 정책 방향을 통합·조정한다.
- 넷째, 도출된 합의 결과에 대해 정부는 제도화와 이행의 책임을 부담하며, 단계적 실행과 점검을 통해 지속적으로 관리한다.

지자체 단위 속의는 유보통합을 중앙 정책이 아니라 지역사회가 함께 고민해야 할 문제로 전환시키며, 정책의 현장성과 수용성을 높이는 데 기여할 수 있다. 이후 각 지자체를 대표하는 참여자들이 중앙에서 모여 공통 합의 사항과 이견을 정리하고, 이를 국가 차원의 심의 구조로 연계함으로써 정부책임형 유보통합의 방향을 구체화할 수 있다.

6. 속의공론장 제도화의 필요성

유보통합을 단기 정책이 아닌 국가적 합의로 만들기 위해

유보통합과 같은 구조적 교육정책 변화는 선택적 의견 수렴이 아니라, 일정 수준의 속의 과정을 의무적으로 거치도록 하는 제도적 장치가 필요하다. 이는 정책 추진을 지연시키기 위한 장치가 아니라, 충분한 사회적 합의 없이 추진된 정책이 초래할 수 있는 갈등과 수정 비용을 예방하기 위한 안전장치이다. 특히 교사 자격 체제나 시설 기준 조정과 같이 이해관계가 첨예한 사안일수록, 단기적 결론 도출보다는 속의 과정을 통해 단계적 로드맵을 합의·관리하는 접근이 정책적 현실성을 높일 수 있다. 속의공론장을 제도적으로 결합함으로써 유보통합은 특정 정부의 정책이 아니라, 사회적 합의를 전제로 한 국가적 과제로 자리매김할 수 있을 것이다.

7. 나가며

공공성은 무엇을 결정했는가보다, 어떻게 결정했는가의 문제다

유보통합의 성패는 통합의 실행 여부가 아니

라, 어떤 가치와 절차를 통해 통합이 이루어졌는가에 달려 있다. 공공성은 국공립 비율이나 재정 규모로 측정되는 결과가 아니라, 정부가 시민과 함께 결정해 나가는 과정 속에서 구현된다. 정부책임형 유보통합은 정부가 모든 것을 결정하는 체제가 아니라, 사회적 속의를 통해

형성된 합의를 책임 있게 보증하는 체제이다. 중앙 의제 설정, 지자체 속의, 중앙 통합 합의로 이어지는 다층적 속의 거버넌스는 유보통합을 갈등의 원인이 아니라 사회적 신뢰를 축적하는 계기로 전환시킬 수 있을 것이다.