

영유아기 최상의 교육·보육을 위한 미래 과제

: 유보통합의 질적 전환과 재개념화를 중심으로

박창현·김근진·정다솔

연구보고 2025-15

영유아기 최상의 교육·보육을 위한 미래 과제

: 유보통합의 질적 전환과 재개념화를 중심으로

저 자

박창현, 김근진, 정다솔

연구진

연구책임자 박 창 현 (육아정책연구소 연구위원)

공동연구자 김 근 진 (육아정책연구소 연구위원)

공동연구자 정 다 솔 (육아정책연구소 연구원)

육아정책연구소

Korea Institute of Child Care and Education

연구보고 2025-15

영유아기 최상의 교육·보육을 위한 미래 과제
: 유보통합의 질적 전환과 재개념화를 중심으로

발행일 2025년 12월 31일
발행인 황옥경
발행처 육아정책연구소
주소 서울특별시 중구 소공로 70 서울중앙우체국청사 9층
전화 02) 398-7700
팩스 02) 398-7798
홈페이지 <http://www.kicce.re.kr>
인쇄처 ㈜승림디앤씨 02-2271-2581

보고서 내용의 무단 복제를 금함.
ISBN 979-11-6865-129-6 [93370]



머리말

유아교육과 보육 관리체계의 일원화를 추진하는 국가 정책이 본격화되면서, 영유아가 어느 기관을 이용하든 차별 없이 동등하고 질 높은 경험을 보장받을 수 있는 체계 구축에 대한 논의가 그 어느 때보다 중요해지고 있습니다. 유치원과 어린이집의 오랜 이원화 구조는 서비스 격차와 행정적 비효율을 초래해 왔으며, 이제 유보통합을 통해 이를 실질적으로 해소하고 교육·보육의 질을 상향 평준화해야 한다는 사회적 요구 또한 커지고 있습니다.

이에 연구진은 이러한 정책 환경 변화에 대응하여 영유아기 최상의 교육·보육 경험이 무엇인지 정의하고, 이를 현장에 구현하기 위해 필요한 정책적 조건이 무엇인지 탐색하고자 다각적인 노력을 기울였습니다. 특히 심화되는 저출생 위기와 가족구조의 변화, 아동권리 보장에 대한 시대적 요청 등 새로운 사회적 맥락을 면밀히 고려하여, 단순한 행정 통합을 넘어선 질 중심 유보통합 체계의 구축 방향을 제시하고자 하였습니다.

모쪼록 본 보고서에 담긴 분석과 제언들이 유보통합이라는 거대한 전환의 과정에서 올바른 방향을 가리키는 나침반이 되기를 소망합니다. 제도의 물리적 결합을 넘어 현장의 교육·보육 실천이 질적으로 도약하고, 이를 통해 우리 아이들의 하루가 더욱 안전하고 풍요로워지는 통합의 시대로 나아가는 데 있어 본 연구가 의미 있는 마중물이 되기를 기대합니다.

본 연구를 수행하는 과정에서 귀중한 해안과 현장의 통찰을 나누어 주신 학계 및 현장 전문가 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 본 보고서의 내용은 연구진의 분석과 제언을 바탕으로 작성된 것이며, 육아정책연구소의 공식적인 입장을 대변하는 것은 아님을 밝혀둡니다.

2025년 12월
육아정책연구소
소장 황 옥 경



목차

요약	1
I. 서론	21
1. 연구의 필요성 및 목적	23
2. 연구내용	25
3. 연구방법	27
4. 연구의 범위와 한계	33
II. 이론적 탐색: 유보통합과 질(quality)의 재구성	37
1. 유보통합의 정책적 흐름과 철학적 기초	39
2. 최상의 교육·보육을 위한 철학적 기초	42
3. 질 개념의 재구조화: 융합과 한국적 해석	46
4. 분석틀: 질 중심 조정 6원리·8영역	50
III. 한국 유보통합 제도의 현주소: 성과와 한계	53
1. 정책 추진 경과 및 제도적 특징	56
2. 주요 쟁점별 심층 진단	61
3. 소결: 유보통합의 한계와 과제	91
IV. 최상의 교육·보육 경험 구현 사례 분석: 시스템과 실천의 정합성	95
1. 최상의 교육·보육 경험: 정의 및 평가 준거	97
2. [거시 분석] 국외 주요국의 질 구현 시스템 모델	98
3. [미시 분석] 국내 현장의 실천적 질 구현 사례	107
4. 종합 분석	165

V. 유보통합에 대한 전문가 및 현장 인식	175
1. 전문가 요구 및 델파이 조사 결과	177
2. 관리자, 교사, 학부모, 공무원 설문조사 결과	195
3. 종합분석	212
VI. 유보통합의 질적 도약을 위한 정책 제언:	
유보통합 3.0, 포용적 기본교육체제 구축	217
1. 종합 논의: 분석 결과의 시사점과 구조적 진단	219
2. 국정과제의 의의와 질적 심화 방향: 유보통합 2.0에서 3.0으로	224
3. 유보통합 3.0의 비전: 포용적 기본교육체제의 설계 원리	227
4. 핵심 정책 과제: 6대 원리의 제도화	230
5. 실행 로드맵: 정합의 재설계에서 포용적 완성으로	235
6. 결론 및 후속 과제	238
참고문헌	241
Abstract	257
부록	261
1. 1차 전문가델파이 조사지	261
2. 2차 전문가델파이 조사지	270
3. 전문가 델파이 조사 전문가 명단	275
4. 설문조사지(원장/원감용)	276
5. 설문조사지(교사용)	285
6. 설문조사지(부모용)	294
7. 설문조사지(공무원용)	302



표 목차

〈표 Ⅱ-4- 1〉 분석틀: 질 중심 영유아기 교육·보육 조정체제 분석 구조	51
〈표 Ⅲ-2- 1〉 설립유형별 유치원 및 어린이집 수(2024, 2025)	62
〈표 Ⅲ-2- 2〉 설립유형별 유치원 및 어린이집 교직원 수(2024, 2025)	62
〈표 Ⅲ-2- 3〉 어린이집 교사 대 아동 비율	63
〈표 Ⅲ-2- 4〉 광역자치단체별 학급당 정원 기준	64
〈표 Ⅲ-2- 5〉 어린이집 보육예산지원 항목	66
〈표 Ⅲ-2- 6〉 국공립 유치원 수당 항목	67
〈표 Ⅲ-2- 7〉 서울시 사립 유치원 지원 항목	68
〈표 Ⅲ-2- 8〉 광역자치단체별 유치원 설립 현황	69
〈표 Ⅲ-2- 9〉 광역자치단체별 어린이집 설치/미설치 현황	70
〈표 Ⅲ-2-10〉 광역자치단체별 2025년 예산 및 유아교육/보육 관련 세출 현황	71
〈표 Ⅲ-2-11〉 유치원 과정 특수교육대상자 배치유형별 현황(2025년)	73
〈표 Ⅲ-2-12〉 유치원 과정 특수교육대상자 수 연도별 추이(2015~2025년)	74
〈표 Ⅲ-2-13〉 유치원·어린이집 장애영유아 지원체계 비교	75
〈표 Ⅲ-2-14〉 어린이집 시설별 장애아보육 지원기준	76
〈표 Ⅲ-2-15〉 다문화 출생아 수 및 전체 출생 대비 비중 추이 (2012~2024년)	79
〈표 Ⅲ-2-16〉 유치원·어린이집 다문화 영유아 지원	81
〈표 Ⅳ-2- 1〉 해외 주요국의 유보통합 시스템 3유형 구분	99
〈표 Ⅳ-2- 2〉 완성형 일원화 모델(Integrated Alignment Model)	102
〈표 Ⅳ-2- 3〉 분리·협치형 정합 모델 (Coordinated Dual Structure Model)	104
〈표 Ⅳ-2- 4〉 전환기 정렬 모델 사례 (교육부 이관 중·완료, 교원감독재정 동시 정비)	106
〈표 Ⅳ-3- 1〉 분석틀: 질의 6원리 및 정책 운영 8영역 정의	108
〈표 Ⅳ-3- 2〉 사례 기관 유형화 및 구성	109
〈표 Ⅳ-3- 3〉 A 유치원 기본 운영 현황 및 특성	110
〈표 Ⅳ-3- 4〉 A유치원 질의 원리-정책 영역 연계 분석	113
〈표 Ⅳ-3- 5〉 D어린이집 기본 운영 현황 및 특성	115

〈표 IV-3- 6〉 D어린이집 질의 원리-정책 영역(8영역) 연계 분석	118
〈표 IV-3- 7〉 F유치원 기본 운영 현황 및 특성	120
〈표 IV-3- 8〉 F유치원 질의 원리-정책 영역(8영역) 연계 분석	124
〈표 IV-3- 9〉 C유치원 기본 운영 현황 및 특성	126
〈표 IV-3-10〉 C유치원 질의 원리-정책 영역(8영역) 연계 분석	129
〈표 IV-3-11〉 I유치원 기본 운영 현황 및 특성	131
〈표 IV-3-12〉 I유치원 질의 원리-정책 영역(8영역) 연계 분석	134
〈표 IV-3-13〉 J어린이집 기본 운영 현황 및 특성	137
〈표 IV-3-14〉 J어린이집 질의 원리-정책 영역(8영역) 연계 분석	140
〈표 IV-3-15〉 B유치원 기본 운영 현황 및 특성	143
〈표 IV-3-16〉 B유치원 질의 원리-정책 영역(8영역) 연계 분석	146
〈표 IV-3-17〉 E어린이집 기본 운영 현황 및 특성	147
〈표 IV-3-18〉 E어린이집 질의 원리-정책 영역(8영역) 연계 분석	151
〈표 IV-3-19〉 G어린이집 기본 운영 현황 및 특성	153
〈표 IV-3-20〉 G어린이집 질의 원리-정책 영역(8영역) 연계 분석	157
〈표 IV-3-21〉 H어린이집 기본 운영 현황 및 특성	159
〈표 IV-3-22〉 H어린이집 질의 원리-정책 영역(8영역) 연계 분석	163
〈표 V-1- 1〉 델파이 패널의 인구통계학적 특성 (N=50)	178
〈표 V-1- 2〉 거버넌스·법제 t검증, Borich 요구도 순위, LFF 분석 결과 ...	180
〈표 V-1- 3〉 재정·지원방식 t검증, Borich 요구도 순위, LFF 분석 결과 ...	181
〈표 V-1- 4〉 교직원 및 노동(자격, 배치, 근무여건) t검증, Borich 요구도 순위, LFF 분석 결과	182
〈표 V-1- 5〉 교육·보육내용 t검증, Borich 요구도 순위, LFF 분석 결과 ...	182
〈표 V-1- 6〉 접근성·형평성·포용성 t검증, Borich 요구도 순위, LFF 분석 결과	183
〈표 V-1- 7〉 시설·안전·보건·급식 t검증, Borich 요구도 순위, LFF 분석 결과	184
〈표 V-1- 8〉 데이터·디지털·행정부담 t검증, Borich 요구도 순위, LFF 분석 결과	185
〈표 V-1- 9〉 정책 추진방식·소통·성과관리 t검증, Borich 요구도 순위, LFF 분석 결과	185
〈표 V-1-10〉 국정과제(교육격차해소를 위한 공교육강화-정부책임형유보통합) 중요도 1 분석 결과	186

〈표 V-1-11〉 대선 공약 관련 중요도 1차 분석 결과	187
〈표 V-1-12〉 접근성 관련 중요도 1차 분석 결과	187
〈표 V-1-13〉 교육과정 관련 관련 중요도 1차 분석 결과	188
〈표 V-1-14〉 교사 관련 중요도 1차 분석 결과	188
〈표 V-1-15〉 평가·모니터링 관련 중요도 1차 분석 결과	188
〈표 V-1-16〉 거버넌스·재정지원 관련 중요도 1차 분석 결과	189
〈표 V-1-17〉 국정과제(교육격차해소를 위한 공교육강화-정부책임형유보통합) 중요도 2차 분석결과	189
〈표 V-1-18〉 대선 공약 관련 중요도 2차 분석 결과	190
〈표 V-1-19〉 접근성 관련 중요도 2차 분석 결과	190
〈표 V-1-20〉 교육과정 관련 관련 중요도 2차 분석 결과	191
〈표 V-1-21〉 교사 관련 중요도 2차 분석 결과	191
〈표 V-1-22〉 평가·모니터링 관련 중요도 2차 분석 결과	192
〈표 V-1-23〉 거버넌스·재정지원 관련 중요도 2차 분석 결과	192
〈표 V-2- 1〉 설문조사지 내용구성 (원장·원감·교사·부모·공무원)	198
〈표 V-2- 2〉 4개 조사 종합 요약 표	211



그림 목차

[그림 Ⅰ-3- 1] 제2차 KICCE 정책 토론회 포스터	31
[그림 Ⅰ-3- 2] 연구의 절차 및 연구의 흐름도	33
[그림 Ⅱ-4- 1] 질 중심 조정 체계로의 전환을 위한 유보통합 분석 모형	52
[그림 Ⅳ-2- 1] 국외 주요국의 유보통합 시스템 3유형 비교 분석틀	100
[그림 Ⅳ-3- 1] 유치원 전체 공간	110
[그림 Ⅳ-3- 2] 어린이집 전체 공간	116
[그림 Ⅳ-3- 3] 유치원 전체 공간	121
[그림 Ⅳ-3- 4] C유치원 전체 공간	126
[그림 Ⅳ-3- 5] I유치원 전체 공간	131
[그림 Ⅳ-3- 6] J어린이집 전체 공간	137
[그림 Ⅳ-3- 7] B유치원 전체 공간	143
[그림 Ⅳ-3- 8] E어린이집 전체 공간	148
[그림 Ⅳ-3- 9] G어린이집 전체 공간	154
[그림 Ⅳ-3-10] H어린이집 전체 공간	160
[그림 Ⅵ-3- 1] 유보통합 3.0, 포용적 기본교육체제 모형	228
[그림 Ⅵ-5- 1] 유보통합의 질적 전환을 위한 시기별 전략 로드맵: 구조적 정합에서 포용적 완성으로	235

1. 서론

□ 연구의 필요성 및 목적

- 영유아 교육·보육 체계는 유치원과 어린이집의 오랜 이원화로 인해 행정 중복, 재정 비효율, 서비스 질 격차가 발생해 왔으며, 유보통합은 정부책임형 과제로 추진되면서 무상교육·보육 확대, 돌봄 공백 해소, 교사 대 아동 비율 개선 등 체감 과제에 정책 역량이 집중되어 왔음.
- 기존 실행계획은 통합 일정·관리 중심으로 설계되어 질의 정의와 철학적 기반에 대한 논의가 제한적이었으며, 행정 효율 중심 접근이 질의 하향평준화 및 서비스 동질화를 초래할 우려가 존재함.
- 국제기구는 질이 단일 제도 변경이 아닌 법·재정·인력·교육과정·모니터링의 정합적 조정을 통해 확보된다고 강조하며, UNICEF·UNESCO는 포용성과 아동권리 기반 접근을 통해 돌봄·교육을 공공적 책무로 재구성할 필요성을 제기하고 있음.
- 질 논의는 영유아의 실제 경험, 교사의 실행 맥락, 부모·지역사회의 참여가 중심이 되어야 하며, 취약 영역(영아 0-2세, 장애영유아, 다문화·이주배경 아동, 기관 미이용 아동)은 질 중심 통합의 핵심 기준으로 재배치되어야 함.
- 본 연구의 목적은 유보통합이 질 중심·관리 기반·공공성 강화 체계로 전환되기 위한 정책 방향과 실행 조건을 탐색하고, 영유아의 최상의 교육·보육 경험과 그 실현 조건을 규명하는 데 있음.

□ 연구내용

- 유보통합 정책 동향 및 국제 비교 분석
- 영유아 최상의 교육·보육 개념화 및 질 구현 조건 분석
- 국내 다양한 기관 유형과 지역 맥락에 따른 실천 사례 분석
- 전국 단위 이해관계자 설문조사 및 요구·전문가 델파이 조사
- 질 중심 유보통합 실현을 위한 정책 과제 도출

- 법·재정·인력·운영 요소의 정합성을 강화하는 정책 대안 제시

□ 연구방법

- 문헌 및 정책 분석: 국내외 선행연구, 정부 보고서, 국제기구 보고서 분석
- 국제 비교 분석: OECD, EU, UNESCO, UNICEF 등의 문헌 비교 검토
- 설문조사: 원장·교사·학부모·전문직 대상 정책 변화·질 경험·형평성 인식 분석
- 국내 사례 조사: 10개 기관 대상 관찰, 문서 검토, 심층 면담
- 요구분석 및 델파이 조사: 전문가 합의 기반의 정책 과제 도출
- 정책 토론회 및 자문회의: 연구 결과의 정책적 타당성 점검
- 통합 분석: 정량·정성 자료의 교차 검증 및 정책 제안 도출

□ 연구의 범위와 한계

- 유보통합 정책 시행 이후 질 중심 조정 체계의 구조적 조건과 제약 분석에 초점을 둠.
- 공간적 범위는 수도권·비수도권, 도시·농촌 맥락을 포함한 전국 단위이며, 시간적 범위는 주로 최근 5년간의 정책 추진 과정을 중심으로 함.
- 질적 전환 연구로서 정책 효과의 계량적 검증 및 장기 성과 추적에는 한계가 있으며, 유보통합 정책이 전환기에 있어 일부 제도 변화는 연구 시점 이후 수정될 가능성이 있음.
- 본 연구는 구조적 분석과 질 중심 전환의 조건을 제시함으로써 향후 정책 설계의 기초 자료로 활용될 수 있음.

2. 이론적 탐색: 유보통합과 질(quality)의 재구성

□ 유보통합의 정책적 흐름과 철학적 기초

- 유보통합은 부처·제도 일원화라는 행정 개혁을 넘어, 법·재정·인력·교육과정·평가·현장 실행이 공통 철학 아래 정렬되는 질 중심 조정(coordination)의 문제로 전환되어 왔음.
- 국제적으로 ECEC의 질은 제도 결합 자체가 아니라 수준 간·부문 간 조정, 상호작용의 질, 학습과 개선으로 이어지는 환류 구조에 의해 좌우됨이 확인됨.

- 공·사립 혼합과 다수준 거버넌스 환경에서 완전 통합은 경직성과 집권화를 초래할 수 있으며, 표준화가 필요한 영역과 맥락적 자율이 필요한 영역을 조율하는 정합성 설계가 핵심 과제로 부상함.
- 평가와 관리가 목적을 대체하는 통제 중심 접근의 한계를 넘어, 질 보증은 학습과 개선을 지원하는 방향으로 재구성될 필요가 있음.

□ 최상의 교육보육을 위한 철학적 기초

- 최상의 교육·보육 경험은 서비스 품질이나 기술적 지표의 문제가 아니라, 유아의 삶·관계·경험을 중심에 두는 총체적 개념임.
- 질은 고정된 기준이 아니라 관계와 맥락 속에서 생성되며, 존재 중심성, 관계성, 응답가능성, 참여와 공공성, 포용과 형평, 지속가능성의 여섯 범주로 통합적으로 이해됨.
- 이 여섯 가지 질 원리는 가치 선언에 그치는 것이 아니라, 이후 정책·제도·현장을 판단하는 규범적 기준으로 기능함. 교육과 보육은 관리와 통제 대상이 아니라, 윤리적 응답과 관계적 실천을 통해 형성되는 공공적 경험으로 재개념화됨.

□ 질 개념의 재구조화: 융합과 한국적 해석

- 국제적 질 프레임은 보편적 기준을 제공하나, 한국의 법·재정·평가 이원 구조, 공·사 혼합 체계, 지역 격차를 고려한 재해석이 필요함. 질은 지표 준수 여부가 아니라, 정책·현장·아동의 상호작용이 어떠한 원리로 조직되는가를 묻는 관계적 개념으로 이해되어야 함.
- OECD의 정합성 모델, UNESCO의 공공선·지속가능성 관점, 재개념화·돌봄 윤리·관계철학을 결합한 한국형 하이브리드 질 프레임이 요구됨. 한국형 질 조정은 표준화와 다양성의 대립을 넘어, 공통 철학 아래 정렬된 다양성을 제도적으로 보장하는 것을 목표로 함.

□ 분석틀: 질 중심 조정 6원리-8영역

- 본 분석틀은 유보통합의 성과를 평가하기 위한 지표가 아니라, 정책과 제도가 질 중심 조정 체계로서 얼마나 정합적으로 작동하는지를 해석하기 위한 공통 기준임.
- 여섯 가지 질 원리는 질의 철학적·윤리적 기준을, 여덟 가지 운영 영역은 질

이 제도와 정책 속에서 구현되는 구조적 좌표를 제시함.

- 이를 통해 행정적 통합 수준에 머무르는 지점과 질 중심 조정으로 기능하는 지점을 구분하여 분석할 수 있음. 이후 제도 진단, 사례 분석, 인식 조사, 정책 제언은 모두 이 분석틀을 공통 언어로 활용함.

철학적 기반: 6대 질 원리

- 존재 중심성(being-centeredness): 영유아의 삶의 리듬이 정책의 출발점
- 관계성(relationality): 관계 속에서 생성되는 질
- 응답가능성(response-ability): 윤리로서의 정책
- 참여와 공공성(public participation): 민주적 질의 구조
- 포용과 형평(inclusion & equity): 차이의 공존을 제도화
- 지속가능성(sustainability): 질의 시간적 깊이를 확보하는 문화

정책 구조: 8대 운영 영역

- 거버넌스·법제 → 책임배분, 협치 구조, 법령 정합, 공문화
- 재정·지원방식 → 형평 재정, 중기 재정, 지원 단가·가중치
- 교직원·노동(인력체계) → 자격·양성·배치, 근무여건, 전문시간 보장
- 교육·보육과정(경험의 질) → 교육·보육과정(경험의 질)
- 접근성·형평·포용 → 영아, 장애, 다문화, 농산어촌, 미이용 아동
- 시설·안전·보건·급식 → 안전·건강·환경 기준
- 데이터·디지털·행정 → 데이터 연계, 환류 인프라, 행정부담 경감
- 정책 추진·소통·공론 → 철학·용어 합의, 이해관계자 참여, 공개성

3. 유보통합 제도·정책 종합진단

□ 분석 목적

- II장의 질 중심 조정 6원리-8영역 분석틀로 유보통합의 정합성과 구조적 단절 진단
- 한국은 2022년 국정과제 격상 후 약 3년 만에 관리체계 일원화~시범운영까지 동시 추진하는 압축적 경로(노르웨이 30년, 스웨덴 10년, 뉴질랜드 20년 + 대비)

□ 정책 추진 경과

- 이원화의 역사적 고착: 유치원(1949년, 교육부)과 어린이집(1991년, 복지부)의 반세기 이상 이원화. 1996년 이래 약 30년간 통합 논의 반복 좌절
- 병합 중심 접근: 공통 가치 언어(놀이·상호작용·참여 등) 정립보다 관리체계·창구·자격·예산 일원화에 정책력 집중. 철학·비전 설계는 후순위
- 주요 경과: 정부조직법 통과 외, 2023.1. 추진방안(2단계 로드맵) →

2024.6. 실행계획(관리체계·통합운영센터·비율개선·무상확대) → 2024.8. 152개 기관 시범운영 → 2024.12. 0~2세 표준보육과정 개정

- 현 정부: 정부책임형 유보통합으로 전환. 한국의 영유아(0~5세) ECEC 공공 지출은 GDP 대비 약 0.9%로 OECD 평균(0.8%)을 상회하나(OECD Family Database, PF3.1), 영유아 기관의 70% 이상이 민간 운영으로(OECD, 2025) 공공지출의 상당 부분이 민간기관 이용 보조금 형태로 투입되고 있어 질 관리 인프라에 대한 직접 투자로는 이어지지 못하고 있음. ECEC 공공지출 상위국들(아이슬란드, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등)은 재정 투입과 함께 교육과정-인력양성-모니터링의 정합적 체계를 동시에 확보하고 있는 만큼 (OECD, 2021), 재정 총량의 확대보다 질 중심의 지출 구조 재편이 과제.

□ 심층 진단 1: 제도적·구조적 불균형

- 공급 구조 분절: OECD 최고 수준 민간 의존, 설립 유형이 재원 안정성·교사 처우·상호작용 밀도를 결정
- 비율·정원 비대칭: 어린이집 전국 동일 기준(3세 1:15, 4세+ 1:20)이나 OECD 평균(3세 1:14) 상회. 유치원은 광역별 만5세 정원 14~28명까지 극심한 편차
- 재정 이원성: 유치원은 교육재정교부금·교육공무원 호봉, 어린이집은 보육사업안내 기반 차등 보조. 동일 연령 아동의 교사 급여·고용 안정·보조인력기관 유형에 따라 구조적으로 상이

□ 심층 진단 2: 지역 간 격차

- 전국 599개 읍면동(16.8%)이 어린이집 미설치, 이 중 90.7%가 읍·면 지역 집중(경남 114, 경북 113, 전남 103개)
- 지자체 예산 편차: 유아교육 비중 서울 8.66% vs 전남 1.47%(6배), 보육 비중 경기 10.39% vs 전북 3.78%(약 3배)
- 국공립 확충만으로는 한계 → 재정 가중·인력 유인·거점/이동형 모델 등 공간 맞춤형 전략 필요

□ 심층 진단 3: 취약집단의 이중 격차

- 장애영유아: 유치원 8,222명과 어린이집 만3~5세 약 8,759명이 거의 균등 분포하나, 유치원에만 IEP 법적 의무·특수학교 정교사 자격·특수교육지원센터

터 연계 적용. 어린이집은 IEP 권고 수준, 장애 특화 평가지표 부재. 자폐성 장애 5년간 68.3% 급증

- 다문화·이주 배경: 만 0~5세 전국 통합 통계 자체 부재. 비수도권 다문화 출생 비중 급증(전남 10.2%, 전북 9.5%). 유치원에만 다문화교육 정책학교·한국어학급 제도 존재하나 시·도교육청 재량으로 지역별 편차 극심. 격차의 실체는 기관 유형보다 지역별 지원 밀도 편차

□ 심층 진단 4: 거버넌스의 절차적 한계

- 참여·환류 형식화: 추진위원회 반대 의견의 정책 반영 경로 부재, 공청회 발제문 4일 전 공개→보이콧·무산, 입법 과정 속도 중심(핀란드 최소 6~8주 의전수렴 의무 등과 대조적)
- 개념·용어 미정렬: '교육·보육·돌봄' 범주, 학급/반 단위, 평가 프레임 혼재. 기관 명칭(영유아학교/유아학교) 미합의. 유보이원화연대 구성 등 현장 갈등 지속
- 재정·책임 배분 불명료: 2025.12. 영유아특별회계 신설로 제도적 전기 맞았으나, 규모 충분성 논쟁 지속. 중앙-지방 분담 원칙 미정리

□ 심층 진단 5: 질 개념의 미제도와

- 구조지표(비율·시설·운영시간) 중심 설계. 과정적 질(상호작용 응답성·놀이 깊이·전이 연속성)은 평가·연수·시간 구조에 미반영. 교사-아동 상호작용 직접 측정 관찰 도구 미활용
- 평가체계 이원화: 유치원평가(교육행정 프레임)와 어린이집 평가(보육사업 프레임)가 기준·지표·환류 구조 분리 상태로 병존
- 0~2세: 표준보육과정 개정으로 방향 제시했으나, 전문시간 범정화·보조인력 표준 배치 미안착. 지자체 임신·출산·영아기 정책과 교육청 영아교육 체계 간 연결 설계 부재
- 정책 철학 공백: 행정 효율·저출생 대응에 무게. 아이의 하루를 어떻게 바꾸는지에 대한 지표·서술 약함

□ 소결: 병합→정합 전환이 필요한 5가지 축

- ① 재정·인력 공통 지원 규칙(아동 수·교사 자격 연동 단일 보조금, 처우 표준화)
- ② 지역 맞춤형 접근성 전략(재정 가중, 거점·이동형 모델, 교원 처우 개선)

- ③ 취약집단 지원 통합 재설계(단일 보호 밀도, 다문화 통합 통계 구축)
- ④ 참여·환류 절차 제도화(이해관계자 참여 정형화, 수렴 결과 공개)
- ⑤ 과정적 질 기반 구축(관찰 도구 도입, 전문시간 법정화, 개선·학습 중심 질 관리)

4. 최상의 교육·보육 경험 구현 사례 분석

□ 분석 목적과 준거

- 최상의 영유아 교육·보육 경험 = 존재의 존중 + 관계의 지속성 + 응답의 구조화가 정책·제도·현장에서 일관되게 작동하는 상태
- 평가 준거 3수준: ① 정책체계의 정합성(6원리-8영역이 정책문서에 일관 반영), ② 기관운영의 질 구조(일과·교직원화·포용·평가에 원리 내재), ③ 유아 경험의 질(정서적 안정·몰입·참여·상호응답의 실제 경험)

□ [거시 분석] 국외 주요국 시스템 모델 (14개국)

- OECD 40개국 중 통합형 16개국, 이 중 교육부 단독 소관 14개국(87.5%)
- 3유형으로 분류:
 - 유형 1. 완성형 일원화 모델 (법·재정·교육과정·평가의 높은 정합성)
 - 노르웨이(Framework Plan 2017), 핀란드(ECEC법 + FINEEC 독립평가), 스웨덴(Lpfö 18 + 교육청/감독청 분리), 뉴질랜드(Te Whāriki), 이탈리아(D.Lgs 65/2017, 0-6세 통합), 스페인(RD 95/2022), 브라질(BNCC)
 - 핵심: 단일 법·재정·평가 구조 = 중앙의 공통 철학 + 지방의 맥락적 실행이 균형을 이루는 거버넌스. 평가가 통제가 아닌 학습형 환류(QI cycle)로 작동
 - 유형 2. 분리·협치형 정합 모델 (정책 일관성 + 평가 독립성 병행)
 - 잉글랜드(DfE 정책총괄 + Ofsted 독립평가), 스코틀랜드(HMIE + Care Inspectorate 합동규제, 2025.9 통합 프레임워크 적용)
 - 핵심: 정책의 일관성과 평가의 독립성은 충돌이 아니라 질적 전환의 양대 축
 - 유형 3. 전환기 정렬 모델 (단계적 이관·정렬 진행 중)
 - 대만(2012년 유아원 통합, 법제·자격·교육과정 동시 정비), 루마니아(크레슈

교육부 이관), 남아프리카공화국(ECD 기능 이관 2022.4.), 이스라엘(0-3세 감독권 교육부 이관)

- 핵심 교훈 3가지: ① 행정 통합 속도보다 법·재정·자격·교육과정의 동시 정렬이 중요, ② 전환기에 취약 영역(장애·영아·다문화·농산어촌)이 오히려 소외될 위험, ③ 구조 통합이 자동으로 현장 질 변화를 가져오지 않음

□ [미시 분석] 국내 10개 기관 사례 (6원리 × 8영역 분석틀)

- 시범사업 기관이 아닌 자생적으로 높은 질을 구현해 온 현장 10곳을 3그룹으로 유형화

· 그룹 1. 철학·관계 주도형 (시간과 존재의 깊이)

- A(공립 숲유치원): 자연 리듬 중심 일과, 혼합연령, 특수학급 통합. 한계: 실내 면적 강제 등 행정 기준과 충돌

- D(국공립 발도르프 어린이집): 호홉 리듬 일과, 자연물 환경, 서사적 관찰일지. 한계: 위생·조도 등 표준 평가와 발도르프 환경 충돌

- F(사립법인 생태영성 유치원): '자연·사물·사람' 우정교육, 감사·평화·생명존중. 한계: 영성·정서 중심 교육의 제도적 정의 부재

· 그룹 2. 교육과정 혁신형 (탐구와 응답의 구조화)

- C(공립병설 IB PYP): 놀이 중심 개념 탐구, 장애유아 통합, 공교육 IB 모델. 한계: IB+누리 병행에 따른 행정 과중

- I(사립 레지오 유치원): 백 가지 언어 존중, 기록→해석→재방문 순환, 40년 철학 지속. 한계: 사립 인건비 제한, 레지오 양성과정 부재

- J(직장 레지오 어린이집): 교사 연구시간 1.5h+휴게 1h 보장, 수평적 협의문화, 아플리에 기록 공유. 한계: 높은 재정 지원 기관에서만 가능한 모델

· 그룹 3. 포용·공동체 실천형 (형평과 공공성)

- B(사회적협동조합 유치원): 부모 주도 민주적 거버넌스, 투명 회계, 세시절기 교육. 한계: 시설 임대·설비 자부담, 협동조합 법적 지원 부재

- E(가정 영아전담 발도르프): 담임 연임제로 애착 연속성, 기다림의 보육. 한계: 교사 처우 낮음, 유보통합 후 영아전담 기관 위치 불분명

- G(사회복지법인 장애전문): 생태 기반 통합 치료(Pull-in), 장애유아를 존재 자체로 존중. 한계: 특수교사 인건비 낮아 인력 확보 어려움, 숲 치료 공식

시수 미인정

- H(민간 다문화 어린이집): 미등록 체류 아동 포함 무조건적 수용, 1:1 한글 지원. 한계: 미등록 아동 보육료 전액 기관 자부담, 다문화 전담 제도 부재

□ 10개 기관 관통하는 공통 원리 4가지

- ① 관계의 우선성: 질 = 시설·교구가 아니라 유아·교사 관계의 깊이
- ② 시간의 재정의: 시계적 시간이 아닌 유아의 내적 리듬 중심
- ③ 기록의 순환성: 기록 = 보고가 아닌 대화, 과거증명이 아닌 다음실천 추동
- ④ 포용의 무조건성: 포용 = 선별적 배려가 아닌 교육적 관계의 존재론적 전제

□ 종합: 구조적 전환 위에 질적 심화를

- 거시 분석 결론: 완성형 국가들의 본질은 중앙이 질을 정의하고 현장이 따르는 것이 아니라, 공통 가치 언어를 매개로 상호 구성하는 것. 전환기 모델은 행정 이관만 선행하면 통합의 착시에 그칠 위험 경고
- 미시 분석 결론: 현행 정책의 구조적 개혁(무상화·비율 축소·처우 개선)만으로는 닿지 못하는 5가지 질적 과제:
 - ① 평가 언어의 전환: 면적·서류·수치 중심 → 관찰·기록·서사 기반 평가 수용
 - ② 교육 철학의 제도적 승인: 단일 표준 → 공통 지표 + 특성화 지표 결합의 개방형 질 관리
 - ③ 교사 전문 시간 법제화: 기록·성찰·협의를 위한 비접촉 근무시간 보장
 - ④ 취약 영역 맞춤 지원: 장애·다문화·영아·협동조합·농산어촌에 대한 가산 지원 현실화
 - ⑤ 현장→정책 환류 기제: 자생적 혁신이 국가 질 지표 재설계에 체계적으로 반영되는 통로
- 핵심 메시지: 유보통합의 궁극 목표는 행정 단일화가 아니라, 6대 원리(존재·관계·응답·참여·포용·지속)가 법·재정·평가·인력 모든 층위에서 정합적으로 작동하여, 10개 기관이 보여준 다양하고 깊이 있는 실천이 예외가 아닌 보편이 되는 조건의 창출

5. 유보통합에 대한 전문가 및 현장 인식

□ 조사 설계 개요

- 1차 요구분석(t검증·Borich·LFF) + 전문가 델파이 1·2차(50명 패널, CVR·CV 기준) + 4집단 설문(원장 300, 교사 300, 학부모 300, 공무원 105)의 혼합 설계

□ 전문가 요구분석: 8개 영역 진단 결과

- 전 영역 공통 패턴: 중요도 4점대 중후반 vs 달성도 1~2점대 → 구조적 격차, 모든 문항 $p < .001$
- Borich-LFF 교차로 도출된 최우선 과제 6가지:
 - ① 법·제도 정비 (거버넌스·법제 영역 Borich 1순위 14.60, LFF 1사분면 유일)
 - ② 재정 확보율 + 이관 분담 구조 정합성 (Borich 1·2순위와 LFF 1사분면 정확 일치)
 - ③ 교원 근무조건·보호 + 처우 개선 (자격 이중구조 해소의 격차가 최대이나, LFF 1사분면에는 근무조건·처우가 위치 → 실행 조건 우선의 논리)
 - ④ 교수학습·놀이·상호작용의 과정적 질 (Borich 1순위이자 LFF 1사분면 유일 과제)
 - ⑤ 형평성 원칙 + 장애영유아 지원 (Borich 1·2순위와 LFF 1사분면 정확 일치)
 - ⑥ 철학·용어 합의 + 현장 참여 + 지속가능 재정 (정책추진·소통 영역 Borich 1~3순위와 LFF 1사분면 정확 일치)
- 시설·안전·급식, 데이터·디지털·행정부담: LFF 1사분면 과제 미도출 → 불필요가 아니라 상위 과제군의 실행 기반으로 결합 설계 시 효과 극대화

□ 델파이 결과: 현 정부 정책 vs 미래 방향

- 국정과제(비율 개선·무상 확대·틈새돌봄): 1·2차 모두 평균 4.0 미만, CVR 기준 미충족 → 질적 전환의 핵심 패키지로서 설득력·합의 미형성. 정책 재구성 필요 신호
- 대선 공약: 유아교육지원특별회계 유지·재정체계 마련만 강한 합의(2차 평균 4.58, CVR 0.96). 방과후 확대는 합의 명확 부재(CVR -0.48)

- 미래 방향에서 강한 합의가 형성된 과제군(2차 기준): 교사 처우·안정성 보장 (평균 4.68, CVR 0.92), 유아특수교사 확충 (평균 4.52, CVR 0.92), 유보 통합 거버넌스 개편 (평균 4.54, CVR 0.92), 정책 모니터링 체계 구축 (평균 4.38, CVR 0.96), 차별 없는 접근·지원 (CVR 0.88), 무상교육 방식 개편·포용적 서비스 확대 (CVR 0.84), 맥락중심·참여형 질 평가 전환 (CVR 0.80), 지방이관 3법 재조정·준공영제 도입 (CVR 0.80), 교육과정 다양성·민주시민·ESD 합의 공고, 지역기반 체계 전환은 2차 CVR 미충족 → 개념 정교화 필요

□ 4집단 설문: 현장 체감

- 원장·교사 공통: 거버넌스·재정·교직원노동·디지털·정책소통 현재 체감 2점대 초반 이하. 미래 방향(교사 인력·시간·처우·평가전환·포용)에는 4.5~4.8대 매우 높은 합의 → '낮은 현재 체감 vs 높은 처방 합의'의 구조적 간극
- 학부모: 기관 운영·소통·안전·급식·교육내용에서 4점대 높은 만족. 다만 양육 부담 완화(3.42)·부모 의견 반영(3.25)은 중간 이하 → 서비스 만족이 정책 신뢰로 자동 전이되지 않음
- 공무원: 권한·법제·재정 규칙·인력·평가·디지털·배정·지속성 전반 낮은 평가. 집행 구조의 제약을 구체화
 - 100일 내 최우선: 지방이관 3법 정비 로드맵 확정 49.5%
 - 재정 조달 1순위: 중앙정부 일반재정 확대 64.8%
 - 실행 장애 1순위: 재정 부족 41.9%, 법·제도 정합성 부족 23.8%
 - 격차 인식 1순위: 교사 배치·자격 격차 41.9%, 지원 단가 격차 35.2%

□ 종합: 우선순위의 연쇄 구조

- 핵심 결론: 유보통합의 구조적 제약은 방향 부재가 아니라 정합성의 결핍. 법·재정·인력·평가·데이터·소통이 동일한 질 언어로 맞물려야 체감 전환 가능
- 과제의 연쇄 구조: ① 법·재정·거버넌스 공동 기준 확정 → ② 교사 실행 기반(보호·처우·특수교사) 확보 → ③ 과정적 질(상호작용·놀이)과 평가·모니터링의 학습형 전환 → ④ 형평·포용의 설계 기준화 → ⑤ 참여·용어·지속재정의 정책문화 정착
- 어느 한 단계가 빠지면 후속 과제가 작동하지 않는 구조: 법·재정 미확정 → 현장 불확실성, 재정 불안정 → 인력 지속성 불가, 교사 기반 미확보 → 과정적

질 개선 불가, 형평 기준 미고정→취약집단 지원 불균등, 참여·환류 미제도화
→모든 과제가 분절된 추가 과업으로 체감

6. 유보통합의 질적 도약을 위한 정책 제언: 유보통합 3.0, 포용적 기본교육체제 구축

□ 종합 논의: 분석 결과의 시사점과 구조적 진단

- 통합의 현주소: 행정 통합은 부분 이루어졌으나, 질 통합은 미완
 - 문헌분석, 국제비교, 기관방문, 전문가 델파이(50인), 전국 단위 현장 설문조사 등 다층적 방법론을 통해 유보통합의 질적 전환 조건을 종합 검토
 - 행정적 단일화에는 일정한 성과를 거두었으나, 정책·재정·교육과정·평가·현장이 하나의 질 체계로 작동하는 단계에는 미도달
 - 중앙정부의 정책 신호가 현장의 과정적 질로 전달되지 못하고, 교사의 시간과 노동이 제도의 어긋남을 메우는 구조
- 5개 분석축의 핵심 시사점
 - 문헌분석: 국제기구(OECD, UNESCO, EU)는 통합의 완성을 조직 합병이 아닌 '질 중심 정합'으로 규정. 한국은 정책 언어·평가·재정·현장 실행을 잇는 국가 수준의 공통 준거가 제도 안에 충분히 뿌리내리지 못함
 - 국제비교: 통합의 성패를 가르는 것은 행정 합병의 속도가 아니라 법·재정·교육과정·평가·현장이 하나의 질 언어로 정렬되는 깊이. 핵심 교훈 세 가지: ①하나의 조직·법 조문만으로 통합 미완성, ②법·재정·교육과정·평가·연수·데이터가 하나의 가치 언어로 작동할 때 비로소 아이의 경험으로 내려옴, ③통합의 본질은 합치는 것이 아니라 가지런히 하는 것(정합)
 - 기관방문: 질의 수준은 기관 유형이 아니라 시간(일과의 일관성)·관계(신뢰 기반 안정성)·응답(탐구·표현·피드백의 순환성) 삼중 구조가 결정. 질이 높은 실천일수록 제도와의 어긋남이 더 큰 비용으로 전가되는 역설 확인
 - 델파이: 법·제도 정비, 재정 이관 정합성, 교원 근무조건, 교수학습의 질, 장애영유아 지원·형평성 등 핵심 항목 합의. 전문가 집단은 절차 정비가 아니라 질의 구조적 토대 구축을 요청

- 현장조사: 법제 정합성, 재정 확보율, 교사 처우, 인력 배치, 행정부담 완화가 공통적으로 낮은 점수. 공무원도 재정 부족·법제 어긋남을 실행 장애 1순위로 지목. 교사는 보조·대체 인력, 수업 준비·쉽 시간, 행정 줄이기를 최상위 중요도로 응답
 - 5가지 구조적 진단
 - ① 질의 언어적·개념적 일관성이 통합의 범위보다 더 중요
 - ② 정책·재정·교육과정·평가·현장의 시간 축 불일치(재정 1년, 교육과정 3-5년, 평가 수년, 현장 매일)
 - ③ 재정·규칙·인력·평가의 제약이 상호 강화하며 순환
 - ④ 교사의 시간과 자율성이 질 개선의 직접 변수이나 뒷받침 제도 장치 부재
 - ⑤ 평가체계가 통제 위주로 운영되어 배움 중심의 되먹임 미작동
 - 4대 미시 메커니즘: 구조적 제약이 현장에서 재생산되는 경로
 - 경로 1(규칙의 분절): 법령·지침·사업 요건이 공통 준거 없이 증가 → 교사가 제도의 나뉠을 연결하는 서류 작성자로 전락
 - 경로 2(재정의 불확실성): 단기·공모형 보조금 → 채용 지연 → 기존 인력 과부하 → 이직·소진의 구조적 재생산
 - 경로 3(통제 중심 평가): 평가가 순응·통제 도구로 기능 → 관계·몰입·응답 같은 살아 있는 질이 위험 요소로 취급
 - 경로 4(격차의 교차 증폭): 영아·장애·다문화·농산어촌·미이용 아동의 취약 요소가 집행 과정에서 결합하여 격차 심화
 - 네 경로는 서로를 조건 짓고 순환하는 구조 → 어느 한 곳만 개선해서는 순환이 끊어지지 않으며, 동시 차단하는 정합 설계가 필요
- 국정과제의 의의와 질적 심화 방향: 유보통합 2.0에서 3.0으로
 - 유보통합의 세 단계
 - 1.0: 행정 관할 일원화(부처 이관, 추진체계, 시범사업)
 - 2.0: 현 정부 국가책임 유보통합 국정과제(교사 대 아동 비율 감소, 무상 교육·보육 확대, 틈새돌봄 확충, 보육교사 처우 개선, 장애영유아 지원)
 - 3.0: 영유아기 교육·돌봄을 국가 책임 기본권으로 격상, 법·재정·교육과

정·평가·현장이 하나의 질 언어로 정렬되는 포용적 기본교육체제 완성

- 세 단계는 대체가 아닌 쌓임의 관계
 - 현 정부 5대 국정과제의 질적 심화 방향
 - 교사 대 아동 비율 감소 → 숫자 줄이기에서 상호작용의 질 높이기로: 비율을 질적 기준과 연동, 전문시간·행정 줄이기와 함께 설계, 추가 인력의 역할·자격·처우 명확화, 취약집단 가중 비율 도입
 - 무상교육·보육 → 비용 면제에서 경험의 질 보장으로: 경험의 최소 질 보장으로 범위 확대, 운영비·인건비 직접지원 확대, 중앙 일반재정 기반 확대, 무상 이용 아동의 경험 질 모니터링
 - 틈새돌봄 → 시간 늘리기에서 돌봄 경험의 연속성 확보로: 기관 일과 내 이어짐 구조, 인력 자격·처우 정규화, 지역사회 기반 돌봄 그물, 비정형 시간대 탄력적 운영 모델
 - 보육교사 처우 개선 → 급여 올리기에서 전문직 생태계 짓기로: 급여 예측가능성 제도화, 전문시간 제도화, 행정 감축, 경력 경로 설계, 심리적 안전·권리 보호 장치
 - 장애영유아 지원 → 자리 마련에서 포용적 참여 보장으로: 진단-배치 전이 윈스톱 체계, 보조·치료지원 인력 상시 배치, 유아특수교사 확충, 포용적 과정적 질 지표 개발, 장애 유형별 맞춤 지원 산식, 가족 상담·지지 체계 연결
 - 핵심 발견: 다섯 과제가 저마다 따로 추진되는 것만으로는 불충분 → 하나의 질 준거 안에서 연결하고, 영유아기 교육·돌봄을 국가 책임 기본권으로 격상해야 함. 기본사회정책이 소득·주거·의료의 최소선을 국가 책임으로 정하듯, 영유아기 교육·돌봄 경험의 질도 국가가 보장하는 보편적 기본권이 되어야 함

□ 유보통합 3.0의 비전: 포용적 기본교육체제의 설계 원리

- 정책 비전의 대전환
- 유보통합을 부처 간 행정 병합(1.0), 관리 체계 정비(2.0)를 넘어 국가 책임 '기본사회정책'의 핵심 축으로 재정의
- 영유아기 교육·돌봄을 시장의 서비스가 아닌 국가 보장 보편적 기본권으로

로 격상

- 통합의 단위는 제도나 조직이 아니라 영유아의 하루 경험이며, 통합의 성과는 경험의 질이 안정적으로 유지되는지 여부로 판단

○ 핵심 명제 3가지

- ① 영유아기 교육·돌봄은 서비스가 아니라 국가가 보장해야 할 기본권
- ② 기본교육의 기준은 조기 성취·학습 결과가 아닌 안녕·관계·상호작용·참여 등 경험의 질
- ③ 취약 영역(장애영유아·영아 0-2세·다문화·이주 배경)은 부가적 고려가 아닌 제도 성패의 핵심 기준

○ 6대 원리

- ① 권리의 보편성: 모든 영유아에게 최소 질 이상의 교육·돌봄을 국가가 보장
- ② 취약 우선 설계: 보편적 보장 위에 취약성 반영 선택적 강화를 제도 내부에 고정
- ③ 질 중심 정합: 법·재정·인력·교육과정·평가·데이터가 하나의 질 언어로 정렬
- ④ 학습형 환류: 평가를 통제가 아닌 현장 개선 촉진 순환 구조로 작동
- ⑤ 정렬된 다양성: 공통 기준 유지하되 다양한 교육철학과 지역 맥락을 공적 체계 안에서 인정
- ⑥ 시간과 인력의 제도화: 교사 전문시간, 보조·대체·특수 인력을 기본 인프라로 상시 보장

○ 5대 핵심 제도 장치

- ① 법적 핵심 틀(코어 프레임): 권리 선언 + 운영 규칙 + 예산 조항을 함께 규정
- ② 국가 핵심 교육과정: 0-5세 연속성, 놀이·상호작용 원리를 제도 공통 언어로 설정
- ③ 개선 중심 재정체계: 예측 가능한 직접지원 + 취약 가중 산식을 기본 구조로
- ④ 교실 실행 조건의 제도적 보장: 교사 전문시간·필수 인력 상시화

- ⑤ 학습형 질 관리 체계: 자가평가-개선계획-지원-후속점검의 순환 제도화
 - 최종 목표: 격차를 사후 보정하는 정책이 아니라 생애 출발선을 보장하는 선제적 국가전략. 저출산 대응, 여성 노동 지속성, 지역 소멸 대응을 포괄하는 기본사회 국가전략의 핵심 인프라

□ 5대 핵심 정책 과제: 6대 원리의 제도화

- 과제 1. 철학적 재정의: 질 비전의 국가 문서화
 - 단기: 6대 질 원리와 8대 운영 영역의 관계를 명시한 국가 질 프레임 문서 제정. 모든 시행계획·시범사업 지침·예산 설명서·평가 문서·연수 체계가 이 문서를 인용하도록 규칙화
 - 중기: 신규·확대 사업 승인 시 질 원리 구현 방안, 행정부담 감축 장치, 취약영역 형평 보정, 평가·환류 증거, 다년도 예산 여부, 전문시간·대체인력 비용 포함 여부를 의무적으로 서술(사업 승인·예산 편성의 필수 요건화)
 - 장기: 질 프레임을 교육부 일원화 법체계의 목적·정의·국가 책무 조항과 연결
- 과제 2. 교사 및 기관 중심 실행 기반 강화 (최우선 과제)
 - 단기: ①수업 준비·관찰 기록·동료 협의·성찰을 위한 전문시간의 근무시간 내 법제화 + 보조·대체 인력 상시 배치를 하나의 연동 구조로 설계(재정 항목도 함께 편성). ②행정 감축 즉시 실행: 중복 입력 금지·중복 점검 금지 원칙 명문화(시스템 기능 추가가 아닌 요구자료 총량 축소)
 - 중기: 자가평가-개선-재점검 순환 절차 정례화. 자가평가 결과가 컨설팅·연수·재정 지원과 연결
 - 장기: 교사 리더십·기관장의 교육적 리더십 제도화. 기관장을 행정관리자가 아닌 질 조정자로 재정의. 교사학습공동체의 자율 운영 환경 조성
- 과제 3. 지역과 기관 다양성에 기초한 맞춤형 전략
 - 단기: 공통 기준(안전·인권·차별 금지·최소 상호작용 조건·취약영역 보장)과 선택 기준(기관 철학·지역 맥락 반영 특성지표) 분리 제도화
 - 중기: 농산어촌 거점형·이동형·방문형 연계 모델 제도화, 대도시 다문화·이주배경 밀집 지역 통합지원형 모델 강화. 지역 격차를 시설 숫자가 아닌 인력·운영시간·상담·연계서비스·전이 지원이 결합된 생태의 문제로

접근, 교육청-지자체 공동 설계·공동 책임 구조 전환

- 장기: 평가를 교육철학 제약이 아닌 철학 이해·공공성 점검 방식으로 설계

○ 과제 4. 법·재정·거버넌스의 질 중심 재구성

- 법 체계(단일화가 아닌 정합화): 단기에 연결 조항 삽입(권리-예산, 전문 시간-대체인력-비용항목-집행책임 연동) → 중기에 0-5세 공통 교육과정 준거 참조, 교원 자격·처우 역할 기반 공통 기준 수립 → 장기에 일원화 법체계 완성(6대 질 원리 목적조항 명시)

- 재정(예측가능성+형평성 동시 확보): 단기에 표준단가·가산 산식 공개, 운영비·인건비 직접지원 확대 → 중기에 중앙 일반재정 기반 확대, 다년도 협약형 전환, 취약성 가중 산식 공식화(장애·영아·다문화·농산어촌 자동 반영) → 장기에 기본교육 재정 국가 재정체계 독립 항목 고정

- 거버넌스(단절된 설계의 재연결): 현재 국가교육위원회 영유아특위·유보 통합추진위원회·교육부 영유아정책국·시도교육청 유보통합추진단 간 역할 겹침·공백·소통 단절이 핵심 제약. 단기에 설계-결정-실행 흐름의 공식 절차화, 역할·책임 문서 확정 → 중기에 중앙(방향·기준)-지방(실행·지원·모니터링)-기관(자율개선) 분담 제도화, 법·재정-거버넌스 통합 점검 틀 개발 → 장기에 국가 질 보고서 정기 발간, 상설 운영 체계 법제화

○ 과제 5. 평가·데이터·시설 영역의 전환: 통제에서 학습으로

- 단기: 개방형 질 관리 체계 도입(공통 지표+선택 지표). 관찰일지·포트폴리오 등 정성 자료를 공식 증거로 인정. 자가평가 약점이 처벌이 아닌 지원의 출발점이 되는 구조. 시설 기준에 숲·마을·지역사회 교육공간 인정 특례 설계(안전 책임·사고 대응·보험·전문인력 배치 기준 포함). 데이터 감축을 성과로(1회 입력-공동 활용, 중복 입력·점검 제거)

- 중기: 평가 결과를 재정·연수·컨설팅 지원과 연동. 정량+정성 데이터가 정책 학습으로 이어지는 구조 재편

- 장기: 개선 과제가 분명할수록 지원이 두터워지는 구조 완성. 데이터 공개 범위는 학습·개선 목적에 맞게 설계하여 투명성과 낙인 효과 동시 관리

□ 단계별 실행 로드맵

○ 단기(100일~1년): 제도 정렬과 실행 기반 조성

- 정책 설계-결정-실행 구조 재정비(국가교육위·교육부·교육청·현장 역할 확정, 정책 의사소통 표준 절차 수립)
- 법·권한·책임의 표준 매뉴얼 확정(중앙-지방-기관 기능별 책임 분담, 예외·보정 규칙, 데이터 권한, 중복 제출 면제 범위 포함)
- 표준단가·가산 산식 공개, 운영비·인건비 직접지원 비중 확대, 다년도 예산협약 시범 도입
- 교사 전문시간·대체인력·행정 줄이기를 하나의 연동 구조로 즉시 가동
- 자가평가-개선계획-후속점검 순환 절차 도입, 정성 기록 공식 증거화
- 취약영역(장애·영아·농산어촌·다문화·미이용 아동) 우선 보장 규칙 설정
- 교사 대 아동 비율 감소 단계별 이행 계획 확정(취약영역·취약지역 우선 적용)
 - 중기(2~3년): 정합 구조의 제도화와 학습형 질 관리 정착
 - 국가 핵심 교육과정 준거 고시 제정(0-5세 연속성, 놀이·상호작용, 전이, 관찰·기록, 가족·지역 참여, 포용·형평, 교사 전문시간을 하나의 질 언어로)
 - 학습형 평가체계 제도화 및 평가 결과-재정·연수·컨설팅 지원 연동
 - 인력체계 역할별 정렬, 경력 경로 확립, 교사 급여 체계 표준화로 처우 격차 축소
 - 유아특수교사 등 필수 인력 확충 및 교사 양성 체계 개편
 - 포용·형평 가중지원 규칙 고정, 거점형·이동형·방문형 모델 전국 확산
 - 거버넌스 역할 분담 제도화, 법-재정-거버넌스 통합 점검틀 개발
 - 공공성·준공공성 축의 기관 운영 기준 재정립
 - 장기(4~5년): 포용적 기본교육체제 완성
 - 일원화 법체계 완성(6대 질 원리 목적조항 명시, 하위 시행령·지침 전면 재정비)
 - 통합 정보체계 질 정보 포털 구축(공개 범위는 학습·개선 목적으로 설계)
 - 국가 질 보고서 정기 발간, 정책 환류 시스템 자동화
 - 영유아기 기본교육 재정 국가 재정체계 독립 항목 고정

- 한국형 포용적 기본교육체제 모델의 국제 공유·정책 학습 네트워크 참여
- 4-5세 유아의무교육 증장기 검토 착수: 공공성·준공공성 기관운영 체계 안정과 완전무상·질 보장이 전제. 프랑스(만3세, 2019), 스위스(만4세, HarmoS), 헝가리(만3세, 2015), 룩셈부르크(만4세), 슬로바키아(단계적 확대 예정) 등 국제 확산 추세와 2022년 타슈켄트 선언, 2024년 유엔 인권이사회 결의 등 국제 규범 동향 반영. 다만 공공성 확보 없이 성급 도입 시 민간 기관에 공적 기준 없이 의무만 부과하는 상황 발생 가능

□ 결론 및 핵심 후속 과제

- 핵심 메시지: 통합의 성패는 하나로 합치는 속도가 아니라, 서로 다른 것들이 같은 질의 언어 위에서 가지런히 맞는 깊이에 달려 있음. 영유아기 경험의 최지선은 비용 면제가 아니라 안녕·관계·응답·참여라는 경험의 질. 유보통합은 정치해 있지 않고 진화하고 있으나, 진화가 아이의 경험으로 이어지려면 설계를 다시 짜야 할 때임
- 7대 후속 연구 과제
 - ① 정합성 진단 도구 개발(법·재정·교육과정·평가·현장 정렬 수준 주기적 측정)
 - ② 정성 자료 기반 질 분석 체계 고도화(관찰 기록·서사적 포트폴리오·보호자 면담의 정책 학습 활용 방법론)
 - ③ 기관 유형별 질 관리 모델 연구 확장
 - ④ 국제 비교의 정기적 지속
 - ⑤ 기본사회정책으로서의 유보통합 정책 연구(공적 보장 범위·수준, 재원 조달, 소득·주거·의료 보장과의 연동, 경제·사회적 효과 분석)
 - ⑥ 유아의무교육 도입 조건·이행 경로 연구(전제 조건, 적용 연령, 재정 소요, 국민적 합의 형성)
 - ⑦ 유보통합 거버넌스 재설계 연구(설계-결정-실행 단절 해소, 현장 의견의 정책 반영 절차, 교육청 실행 역량 강화)
- 추가 필요 연구: 교사 전문시간 효과 검증, 취약영역 가중지원 산식 개발, 한국형 과정적 질 지표 개발(안녕·소속감·참여·상호작용), 교사 소진·이직 구조적 원인 중단 연구

I

서론

- 01 연구의 필요성 및 목적
- 02 연구내용
- 03 연구방법
- 04 연구의 범위와 한계

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

대한민국의 영유아교육·보육 체계는 오랫동안 유치원과 어린이집으로 이원화되어 운영되어 왔다. 이러한 분절적 구조는 행정의 중복과 재정의 비효율을 초래했을 뿐 아니라, 기관 유형에 따라 제공되는 서비스의 질에 차이를 발생시켜 왔다(교육부, 2023; OECD, 2015). 이에 따라 정부는 모든 영유아에게 균등한 질의 교육·보육 서비스를 보장하기 위한 방안으로 유보통합 정책을 본격적으로 추진해 왔다(교육부, 2023, 2024a, 교육부·보건복지부, 2023).

현 정부는 출범 이후 유보통합을 정부책임형 과제로 명확히 위치시키고, 무상교육·보육의 단계적 확대, 돌봄 공백 해소를 위한 틈새돌봄 강화, 교사 대 아동비율 개선 등 국민이 체감할 수 있는 과제에 정책 역량을 집중하고 있다(대한민국 정책브리핑, 2025a; 대한민국 정책브리핑, 2025. 7. 29.). 실제로 정부의 공식 발표와 예산자료를 살펴보면, 4~5세 무상교육·보육비 지원 확대, 0세반 교사 대 아동비율 개선(1:3에서 1:2), 출근 시간대 돌봄 공백 완화를 위한 아침돌봄 지원 등이 '정부책임형 유보통합'의 주요 내용으로 제시되고 있다(교육부, 2025a; 대한민국 정책브리핑, 2026. 1. 28.).

그러나 유보통합이 관리체계의 일원화와 지원의 확대에 머물 경우, 통합의 실질적 성과가 영유아가 경험하는 교육·보육의 질로 충분히 연결되지 못할 위험이 존재한다. 2024년 6월에 발표된 「유보통합 실행계획」은 통합 일정과 관리체계, 제도 개선 과제를 제시하였으나, 통합 이후의 질을 무엇으로 정의하고 어떠한 철학과 원리로 운영 전반을 정렬할 것인지에 대한 논의는 상대적으로 제한적이었다(교육부, 2024a; 대한민국정책브리핑, 2024. 6. 27.). 이 과정에서 행정 효율 중심의 접근이 오히려 질 하향평준화와 서비스 동질화로 이어질 수 있다는 우려가 지속적으로 제기되었으며, 관련 국회 정책토론회에서도 재정, 거버넌스, 현장 실행 조건의 불충분성이 핵심 쟁점으로 논의된 바 있다(박창현, 2025).

현 정부가 추진하는 정부책임형 유보통합이 한 단계 더 진전되기 위해서는 무상 교육·보육과 돌봄 확대, 교사 대 아동비율 개선과 같은 구조적·접근 중심의 과제와 더불어, '질'의 철학과 기준이 정책의 중심 언어로 정립될 필요가 있다. OECD는 유아교육·보육체계의 질이 단일 지표나 단일 제도 변경만으로 확보될 수 없으며, 법, 재정, 인력, 교육과정, 모니터링이 일관된 방향으로 정합성을 갖도록 조정될 때 비로소 체제 수준의 질이 형성된다고 강조해 왔다(OECD, 2015). 또한 OECD의 최근 한국 관련 자료에서도 정책 추진 과정에서 교직원 자격과 근무여건 개선 등 질 기반 요소의 중요성이 반복적으로 언급되고 있다(OECD, 2023a; OECD, 2025b). UNICEF와 UNESCO의 글로벌 보고서 역시 포용성과 권리 기반 접근을 토대로 영유아기 돌봄·교육을 공공의 책무로 재구성하면서, 실제 경험의 질을 보장하는 제도 설계의 필요성을 강조하고 있다(UNICEF & UNESCO, 2024).

그럼에도 불구하고 현재 유보통합 논의는 여전히 행정체계 개편과 재정 분담, 제도 병합의 설계에 무게가 실려 있으며, 영유아의 실제 일상 경험과 교사의 실행 맥락, 부모와 지역의 참여 조건과 같은 질적 요소는 정책 설계의 중심으로 충분히 전환되지 못하고 있다. 특히 영아(0-2세), 장애영유아, 다문화·이주 배경 아동, 기관 미이용 아동 등 취약 영역은 통합체계의 주변부가 아니라 질 중심 통합의 핵심 기준으로 재배치될 필요가 있다. 국제 비교 연구에서도 포용성과 응답성, 관계성과 감응성, 놀이 중심성의 강화가 통합체계의 질을 좌우하는 핵심 요소임이 지속적으로 강조되고 있다(Dahlberg et al., 2013; OECD, 2015).

이러한 맥락에서 본 연구는 유보통합이 단순한 행정적 통합이나 지원 확대에 그치지 않고, 질 중심, 권리 기반, 공공성 강화 체계로 전환될 수 있도록 정책적 방향과 실천 전략을 탐색하고자 하였다. 본 연구는 유보통합 이후 국내 정책 환경과 현장 조건을 면밀히 분석하고, 영유아의 발달과 학습을 적극적으로 지원하는 최상의 교육·보육 경험이 무엇인지, 그리고 그러한 경험이 가능해지기 위한 제도, 재정, 인력, 운영 조건이 무엇인지에 대한 이론적·실천적 근거를 체계적으로 정리하는 데 초점을 둔다. 아울러 해외 사례의 시사점을 바탕으로 우리나라 정책의 보완 가능성을 진단하고, 정부책임형 유보통합의 다음 단계로서 질적 전환이 정책 문서와 현장 실행에 동시에 내재화될 수 있는 경로를 제안하고자 하였다.

이상의 연구 필요성에 기반하여 본 연구의 목적은 유보통합 정책 이후의 변화

속에서 영유아를 위한 최상의 교육·보육 경험과 그 실현 조건을 규명하고, 이를 토대로 질 중심 통합체계 구축에 필요한 최적의 정책과제를 제안하는 데 있다. 본 연구는 유보통합이 단순한 제도적 통합에 그치지 않고, 영유아의 건강한 성장과 발달을 실질적으로 지원하는 정책으로 작동할 수 있도록 정책적 시사점을 제공하는 것을 최종 목표로 한다.

종합적으로 볼 때, 현재 대한민국의 유보통합 정책은 저출산·고령사회와 교육개혁이라는 국가적 난제의 최전선에 위치해 있으며, 단순한 제도적 통합을 넘어 질 중심, 현장 중심, 아동권리 중심의 정책 전환이 강력히 요구되고 있다. 본 연구는 재개념화 프레임워크와 복잡계 시스템 분석을 토대로 국가, 지역, 기관, 가정 등 다층적 상호작용을 반영하고, 현장성과 공공성이 확보된 지방분권형 정책 설계의 근거를 마련하고자 한다. 이를 통해 대한민국 영유아기 교육·보육 체계의 질적 전환과 정부책임형 유보통합 체제 구축에 필요한 핵심 과제를 제시함으로써, 진정한 아이 중심 유보통합 정책 추진을 위한 시사점을 제공하고자 한다.

2. 연구내용

본 연구는 영유아기 최상의 교육·보육 실현과 질 중심의 정부책임형 유보통합 체제 구축을 목표로 수행되었으며, 다음과 같은 주요 내용으로 구성되었다. 연구내용은 질·공공성 중심의 관점과 참여·포용의 실천적 가치를 토대로, 정책구조-기관 운영-현장실천-이해관계자 인식-정책합의-실천모델을 하나의 연속된 분석 흐름으로 연결하여 검토함으로써, 대한민국 영유아교육·보육 체계의 구조적 전환과 정부책임형 유보통합 실현을 위한 실증적·정책적 근거를 도출하는 데 목적을 두었다.

가. 유보통합 정책 동향 및 국제 비교 분석

본 연구는 대한민국 유보통합 정책의 추진 배경과 전개 과정, 주요 제도 개편과 정책 문서의 변화를 체계적으로 정리하고, 유아교육·보육 정책이 직면한 핵심 쟁점과 현행 정책 구조의 한계를 분석하였다.

국제 비교는 해외 현장 사례 조사가 아닌 문헌분석을 중심으로 수행되었으며,

OECD, UNICEF, UNESCO, EU 등 국제기구의 주요 보고서와 북미·유럽 주요 국가의 법·제도·정책 문서를 대상으로 질 중심 조정 체계가 어떠한 원리와 구조를 통해 설계·운영되고 있는지를 비교·분석하였다. 이를 통해 행정적 통합 여부가 아니라 공공성, 질 개념의 구성 방식, 평가와 모니터링의 성격, 교직원 노동과 실행 조건, 포용과 형평의 제도화 방식에 주목하여 국내 정책 전환에 적용 가능한 시사점과 구조적 제약을 도출하였다.

나. 영유아기 최상의 교육·보육 개념화 및 실천 사례 분석

본 연구는 영유아 발달 특성, 국내외 교육·보육 이론, 국제 질 논의를 토대로 재개념화 관점에서 최상의 교육·보육 경험의 개념과 세부 기준을 정립하였다. 질을 단일 성과 지표가 아니라 영유아의 일상 경험, 관계와 상호작용, 제도적 실행 조건이 결합된 총체적 개념으로 재구성하였다. 아울러 유치원과 어린이집을 포함한 국내 다양한 기관 유형과 도시·농촌 등 지역적 맥락에서의 현장 실천 사례를 심층 분석하여, 질적 전환이 가능해지는 조건과 한계, 그리고 제도·운영·노동 조건이 영유아의 실제 경험의 질과 어떻게 연결되는지를 구조적으로 도출하였다.

또한 해외 주요 국가의 유보통합 및 질 중심 교육·보육 정책에 대해서는 문헌 분석을 통해 국가 수준의 질 프레임, 거버넌스 구조, 재정·인력 배치 원리, 평가 체계 설계 논리를 검토하고, 이를 국내 제도 환경과 대조하여 실제 적용 가능한 요소와 구조적 제약을 구분하였다. 이 과정에서 본 연구는 존재 중심성·관계성·응답가능성·참여와 공공성·포용과 형평·지속가능성으로 구성된 6대 질 원리와, 거버넌스·법제, 재정·지원방식, 교직원·노동, 교육·보육과정, 접근성·형평·포용, 시설·안전·보건·급식, 데이터·디지털·행정, 정책 추진·소통·공문의 8대 운영 영역을 결합한 분석틀을 적용하였다.

이를 토대로 국내외 사례를 중앙 주도 외부평가형, 외부평가와 자기평가가 병행되는 혼합형, 자율·성찰 기반 내부평가형의 3개 유형으로 구조화하여, 각 유형에서 질 원리가 제도와 현장 실행 속에서 어떻게 구현되거나 제약되는지를 비교 분석하고 한국형 유보통합 정책 설계에 요구되는 질 구현 경로와 제도적 조건을 도출하였다.

다. 현장 실태 및 이해관계자 의견 조사

본 연구는 현장 교사, 원장(원감), 학부모, 정책·행정 분야 전문직 등 다양한 이해관계자를 대상으로 전국 단위 설문조사와 전문가 요구조사 및 델파이 조사를 실시하였다. 유보통합 실행 과정에서의 정책·행정 변화, 기관 운영과 조직문화, 교사 업무환경, 교육과정·프로그램의 질, 부모 참여와 서비스 이용의 형평성·공공성, 시급 현안과 중장기 정책 과제에 대한 인식과 경험을 정량·정성적으로 분석하였다. 특히 집단별 체감 차이와 공통 요구를 비교함으로써, 질 중심 전환을 제약하는 실행 조건과 정책 정렬의 과제를 구조적으로 도출하였다.

라. 질 중심 유보통합 실현을 위한 정책 과제 도출

본 연구는 정책 동향 분석, 국제 비교 문헌분석, 국내 실천 사례 분석, 실태 및 전문가 인식 조사 결과를 종합적으로 해석하여, 대한민국 영유아기 교육·보육 정책의 질적 전환과 정부책임형 유보통합 체제 구축에 요구되는 핵심 정책 과제와 실행 전략을 도출하였다. 아동권리, 공공성, 현장성과 다양성, 감응성, 놀이·예술, 수평적 거버넌스 등 재개념화 프레임워크에 근거하여, 법·재정·인력·운영 영역이 분절되지 않고 정합적으로 작동할 수 있는 정책 대안과 유형별 실행 과제를 제시하고, 이론·실천·정책이 연결되는 단계별 전환 전략을 제안하였다.

3. 연구방법

본 연구는 영유아교육·보육의 질적 전환과 정부책임형 유보통합 정책 실행 기반을 분석하기 위해 혼합 연구방법을 적용하였다. 연구는 질 중심 조정 6원리-8영역 분석틀을 공통 기준으로 설정하고, 문헌·정책 분석, 국제 비교 문헌분석, 국내 실천 사례 분석, 전국 단위 설문조사, 요구분석 및 전문가 델파이 조사를 상호 연결하여 수행하였다. 정량 분석은 집단 간 차이와 우선순위의 실증 근거를 제시하는 데 활용하고, 정성 분석은 제도-현장-경험의 정합성 및 제약 조건을 해석하는 데 활용하였다. 각 방법에서 도출된 결과는 통합 분석 단계에서 교차 검증하여 정책 제언의 타당성을 확보하였다.

가. 문헌조사 및 정책 문헌 분석

본 연구는 국내외 선행연구, 정부 보고서, 학술자료, 정책동향 자료, 국제기구 보고서(OECD, UNICEF, UNESCO, EU 등)를 체계적으로 분석하여 영유아교육·보육의 질 개념, 공공성, 포용과 형평, 정책·운영 구조, 평가와 모니터링 체계에 관한 이론적 배경과 핵심 쟁점을 정리하였다. 문헌 분석은 단순 동향 정리에 그치지 않고, '질'을 단일 지표로 환원하지 않기 위한 이론적 준거를 확립하고, 이후 장들에서 활용할 질 중심 조정 분석틀(6원리-8영역)의 구성 논리를 도출하는 데 초점을 두었다.

국제 비교는 주요 국가(14개국)의 정책 문헌을 대상으로 질 중심 조정 체계의 구조적 특징을 분석하는 방식으로 수행되었다. 분석 자료는 OECD Starting Strong 시리즈, OECD Education Policy Outlook 관련 자료, Eurydice ECEC 구조지표 및 국가별 제도 보고, EU Council Recommendation 관련 문서, UNESCO 및 UNICEF의 글로벌 보고서, 각국 교육부 및 감독·평가기관의 공식 문서(법령, 교육과정 프레임, 평가·감독 지침, 재정 구조 자료 등)를 포함하였다.

국제 비교 분석은 국가별 제도 형태를 단순 서열화하지 않고, 제도 작동 원리와 정합성의 방식에 따라 유형화하여 비교하였다. 구체적으로 법·소관 범위, 재정 골격, 규제·평가 구조, 교육과정 프레임, 운영 구조를 공통 항목으로 설정하고, 질 원리가 제도 설계에 어떻게 내재되는지(정합성)와 평가·환류가 어떻게 작동하는지(학습형 개선 구조)를 중심으로 해석하였다.

나. 설문조사

- 대상: 원장(감), 교사, 학부모 각 300명, 전문직(정책·행정·연구 등) 100명, 총 1,000명 이상
- 내용:
 - 유보통합 실행 후 정책·행정 변화, 기관 운영·조직문화, 교육과정·프로그램 혁신
 - 교사 업무변화, 아동중심/존재중심 교육 및 질 경험, 부모 만족·참여
 - 기관유형/지역별 불균형, 공공성·포용·평등성, 시급 현안·난제 및 미래 비전

- 분석:
 - 기술통계, 집단 간 차이(ANOVA, t-test)
 - 정책우선순위, 오픈(주관식) 질적 내용분석

다. 국내외 실천 사례 조사 및 비교

본 연구는 유보통합의 질적 전환을 실천 수준에서 검토하기 위해 국내 유치원과 어린이집을 포함한 다양한 설립 유형과 지역 맥락을 고려하여 10개의 기관을 선정하고, 현장 기반 질적 사례 분석을 수행하였다. 사례 선정은 정부 시범사업 참여 여부가 아니라, 제도적 과도기 속에서도 교육철학과 설립 목적에 근거하여 자생적으로 '최상의 경험'을 구현해 온 기관을 포함하는 데 초점을 두었다.

- 표집: 공립 단설·병설 유치원, 사립(법인·사인) 유치원, 국공립·민간·가정·직장 어린이집, 장애전문, 다문화·이주 배경 비중이 높은 기관 등 유형과 맥락을 균형적으로 포함하였다.
- 내용·방법:
 - 현장 방문을 통한 일상·놀이·전이·휴식 흐름 관찰, 기관 운영 구조 확인,
 - 기관 문서(일과표, 운영계획, 평가 관련 기록, 협의·회의 기록, 부모 소통 자료 등) 검토,
 - 기관 관리자(원장/원감), 교사, 필요 시 학부모 및 관련 인력(보조인력, 치료사 등) 대상 심층면담 및 그룹 인터뷰,
 - 관찰-기록-해석-환류가 기관 내부에서 작동하는 방식, 그리고 제도·행정·재정 기준과의 정합성 또는 불일치 지점을 중심으로 자료를 수집하였다.
- 분석:
 - 공통 분석틀로 질 중심 조정 6원리-8영역 매트릭스를 적용하여, 각 기관의 질 구현이 어떤 운영 영역에서 강화되거나 제약되는지를 분석하였다.
 - 사례는 실천의 핵심 기제와 제도적 조건을 기준으로 비교 분석하고, 정책·실천의 연동 및 불일치, 제도 개선 필요 지점을 도출하였다.
 - 사례 분석 결과는 이후 정책 제언에서 정합성 확보 방안과 유형별 지원 체계 도출의 근거로 활용하였다.

라. 요구 및 전문가 델파이 조사

본 연구는 유보통합의 질적 전환을 위한 핵심 과제를 객관적으로 도출하고 정책적 정당성을 확보하기 위해 요구분석과 전문가 델파이 조사를 연계하였다.

- 대상: 유아교육·보육, 재정·거버넌스, 포용교육, 평가·모니터링 등 분야 전문가 50인
- 절차 및 판정 기준:
 - 1차 의견조사에서는 중요도와 달성도를 측정하고, 중요도-달성도 차이에 대한 t-검증, Borich 요구도, Locus for Focus(LFF) 분석을 통해 우선 과제를 식별하였다.
 - 델파이 1·2차에서는 문항별 중요도를 재평가하고, 내용타당도(CVR)는 Lawshe(1975) 기준을 적용하여 최소 기준을 0.29로 설정하였으며, 변동계수(CV)는 0.5 미만일 때 합의 수렴으로 판정하였다(English & Kernan, 1976).
- 내용:
 - 현 정부 정책(국정과제·대선공약) 및 미래 방향(접근성, 교육과정, 교사, 평가·모니터링, 거버넌스·재정지원)의 중요도 평가,
 - 질적 전환의 실행 조건, 지역·유형별 차이, 우선 추진 조건과 장애 요인에 대한 서술 응답 수집,
- 분석 및 산출:
 - 각 문항의 평균, 표준편차, CVR, CV를 산출하여 합의 수준과 수렴 정도를 검증하였다.
 - 요구분석에서 도출된 '격차 기반 시급성'과 델파이에서 확인된 '합의 기반 정당성'을 교차 검증하여 최종 우선순위 정책과제를 확정하였다.

마. 정책 토론회

본 연구는 연구 결과의 정책적 타당성과 사회적 수용 가능성을 높이기 위해 정책 토론회와 전문가 자문회의를 운영하였다. 정책 토론회에서는 유보통합 정책 전환과 질적 전환 모델, 주요 실증 결과와 전략 과제를 공유하고, 국회/KICCE 주최

의 공개 토론을 통해 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하였다. 또한 연구 과정에서는 전문가 자문회의 및 정책 연구 실무협의회를 통해 연구 내용의 적절성과 정책화 가능성을 점검하고, 제도 개선 과제의 추진 경로와 실행 조건을 보완하였다.

[그림 I-3-1] 제2차 KICCE 정책 토론회 포스터

2025년도 제2차 KICCE 정책토론회

새 정부 국정과제와 유아교육·보육의 방향 : 유보통합, 질적 전환과 새로운 상상

2025. 7. 4. (금) 13:00 - 18:00 | 국회 대회의실

공동주관 유아정책연구소, 백승아·강경숙 의원실
 공동주최 유아정책연구소,
 국회의원 강경숙, 국회의원 김영호, 국회의원 김준혁, 국회의원 백승아, 국회의원 전진숙 (개사대)

유튜브 <https://www.youtube.com/watch?v=yygcl0U5pHE>



시 간	등 록
13:00 - 13:20	<p style="text-align: right;">사 회 금태인 비서관 (백승아 의원실)</p> <p>개회사 황옥경 유아정책연구소 소장 백승아 민주당 교육특별위원회 위원장 강경숙 조국혁신당 교육개혁특별위원장</p> <p>인사말 국회의원 김영호, 국회의원 김준혁, 국회의원 전진숙</p>
13:20 - 13:30	사진촬영 및 휴식
13:30 - 14:00	<p>기조발제 영유아 교육·보육의 재설계: 국가책임과 질 중심 전환 전략 - 재개념화 관점에서 본 새로운 상상 (박창현 유아정책연구소 연구위원)</p>
14:00 - 14:10	휴 식
14:10 - 15:25	<p style="text-align: right;">사 회 정수지 부연구위원 (유아정책연구소) 파실리테이터 김아름 연구위원 (유아정책연구소) 발제자(총합) 박창현 연구위원 (유아정책연구소)</p> <p style="text-align: center;">패널토론 1부 "새로운 기관을 상상하다 - 우리는 어떤 교육·보육 환경을 꿈꾸는가?"</p> <p>남봉림 교사 (해와달 어린이집) 박유신 원장 (송파꿈꾸는어린이집) 도승숙 수석부회장 (참교육을 위한 전국 학부모회) 서금이 수석부회장 (한국가정어린이집연합회) 박영란 공동대표 (한국사립유치원협의회) 이경미 회장 (한국공공립유치원총연합회)</p>
15:25 - 15:35	휴 식
15:35 - 16:50	<p style="text-align: center;">패널토론 2부 "어떻게 함께 만들 것인가? - 유보통합 시대, 공공성과 사회적 협치의 재구성"</p> <p>김원배 부위원장 (전국교직원노동조합 유아교육위원회) 이현림 센터장 (민노총 공공운수 보육지부 인권센터) 윤지혜 위원장 (전국공공립유치원교사노동조합) 임미령 상임대표 (민주주의시민연대포럼) 이해연 사무총장 (장애영유아보육교육정상화추진연대) 전호숙 대표 (한국사립유치원어린이집총연합회)</p>
16:50 - 17:00	휴 식
17:00 - 18:00	<p style="text-align: center;">패널토론 3부 "책임 있는 통합, 가능한가? - 유보통합 시대, 정부-지자체의 실질적 리더십을 묻다"</p> <p>교육부 정선아 교수 (숙명여자대학교 아동복지학부) 박관규 센터장 (대한민국시도지사협의회) 박은경 대표 (평등교육실현을위한 전국학부모회) 김이배 전문위원 (대한민국시정군수구청장협의회) 총합 질의 - 답변-플로어 토의</p> <p style="text-align: center;">폐 회</p>



유아정책연구소
 Korea Institute of Child Policy Studies

참고: 유튜브 주소: <https://www.youtube.com/watch?v=yygcl0U5pHE>

바. 전문가 자문회의 및 정책 연구 실무협의회

본 연구는 연구 과정 전반에 걸쳐 전문가 자문회의를 운영하여 연구의 방향성과 분석 결과를 점검하고, 정책적 해석의 타당성을 검증하였다. 자문회의에는 유아교육·보육, 교육과정, 행정·재정, 평가·정책 분야의 전문가들이 참여하여, 연구 설계와 분석틀의 적절성, 주요 분석 결과의 해석, 정책 제언의 현실성과 정합성에 대해 자문을 제공하였다.

아울러 담당자(교육청 등)와의 정책 연구 실무협의회를 병행하여 연구 결과의 정책화 가능성을 검토하였다. 실무협의회에서는 유보통합 추진 과정에서의 제도적 제약, 법·재정·행정 절차상의 현실적 조건, 중앙-지방 간 역할 분담 구조 등을 중심으로 논의가 이루어졌으며, 이를 통해 연구 결과가 실제 정책 설계와 집행 과정에 적용될 수 있는 경로와 한계를 점검하였다. 이러한 전문가 자문회의와 정책 연구 실무협의회는 연구 내용의 보완·조정, 정책 적용 가능성 검토, 단계별 추진 경로 설정에 중요한 근거로 활용되었다.

사. 통합분석 및 정책 제언

본 연구는 설문조사, 국내 실천 사례 분석, 국제 비교 문헌분석, 요구분석 및 전문가 델파이 조사, 정책 토론회와 자문회의 등 다층적 분석 방법을 통합하여, 유보통합 이후 영유아 교육·보육 체계의 구조적 특성과 정책 작동 양상을 종합적으로 분석하였다. 이를 통해 현장 운영의 실제 모습, 기관별 질 구현 방식과 혁신 요인, 그리고 정책 목표와 현장 실행 사이에서 발생하는 연계성과 괴리를 구조적으로 도출하고자 하였다.

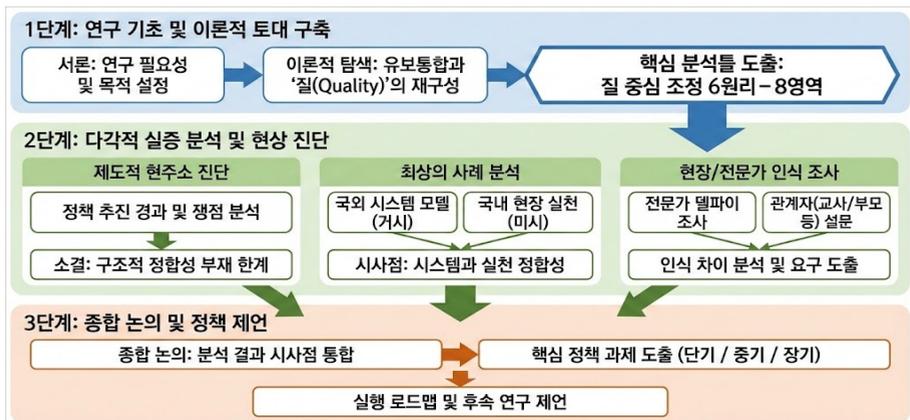
통합분석 과정에서는 원장·교사·학부모·전문직 등 집단별 인식 차이와 공통 요구를 비교 분석하고, 기관 유형 및 지역적 맥락에 따라 상이하게 나타나는 질 경험과 실행 조건을 함께 검토하였다. 또한 국내 실천 사례에서 확인된 혁신적 요소와 구조적 한계, 현장 난제를 전문가 요구분석과 델파이 조사 결과와 교차 분석함으로써, 정책적 시급성과 합의 수준을 동시에 반영한 정책 과제 도출을 시도하였다.

이러한 통합 분석을 바탕으로 본 연구는 정부책임형 유보통합 체제 하에서 요구되는 미래지향적 질 전환 전략과 공공성 강화 방안을 제시하였다. 특히 질 중심

조정 6원리-8영역 분석틀에 근거하여, 법·재정·인력·운영·평가·데이터·소통 영역이 분절되지 않고 정합적으로 작동하기 위한 정책 혁신 과제와 단계별 실행 전략을 구체화하였다. 이를 통해 정책의 실천성과 현장 적용 가능성을 고려한 단기·중기·장기 과제를 도출하고, 정부책임형 질 중심 유보통합 정책이 실제 현장에서 작동할 수 있는 실행 경로를 제안하였다.

이상의 다층적·통합적 연구 방법을 통해 본 연구는 정책 동향과 현장의 실질적 변화를 함께 분석하고, 정부책임형 질 중심 유보통합 정책의 성공적 실행을 위한 실증적 근거와 정책적 시사점을 제시하였다. 본 연구의 절차와 분석 흐름은 다음과 같이 정리할 수 있다.

[그림 I-3-2] 연구의 절차 및 연구의 흐름도



4. 연구의 범위와 한계

본 연구는 유보통합 정책 시행 이후 대한민국 영유아 교육·보육 체계가 어떠한 방식으로 재편되고 있으며, 그 과정에서 질 중심 전환이 어떠한 조건과 제약 속에서 이루어지고 있는지를 분석하는 데 범위를 한정하였다. 이에 본 연구는 유보통합을 단일 제도의 성과 평가나 정책 효과 측정 연구로 접근하기보다, 질 중심 조정 체계로의 이행 가능성과 그 구조적 조건을 진단하는 정책·제도 분석 연구로 위치 지운다.

연구의 공간적 범위는 전국 단위의 정책 및 제도 변화를 기본 축으로 하되, 수도권과 비수도권, 대도시와 농산어촌 등 상이한 지역 맥락에서 운영되는 유치원과 어린이집을 포괄하도록 설정하였다. 이는 유보통합 정책이 동일한 기준으로 추진되더라도 지역별 행정 여건, 재정 구조, 기관 밀도와 인력 수급 조건에 따라 질 경험이 상이하게 나타날 수 있다는 점을 분석 범위에 포함시키기 위함이다. 다만 본 연구의 목적은 지역 간 성과 비교나 서열화가 아니라, 동일한 정책 틀 아래에서 질 중심 조정이 어떻게 다르게 작동하는지를 구조적으로 해석하는 데 있다.

시간적 범위는 최근 5년간 유보통합 정책의 주요 추진기와 현 정부 출범 이후 정책 환경 변화를 중심으로 설정하였다. 특히 유보통합이 행정적 병합 단계에서 질 중심 조정 단계로 이행하는 과도기적 국면에 초점을 맞추어, 정책 문서, 제도 설계, 현장 실행 간의 정합성과 단절 양상을 분석 대상으로 삼았다. 이에 따라 본 연구는 유보통합의 장기적 성과를 단정적으로 평가하기보다는, 전환기 정책 설계와 실행 조건의 특징을 진단하는 데 목적을 두었다.

아울러 본 연구는 단순한 사후 분석에 그치지 않고, 새 정부 출범 이후 유보통합 정책 의제가 형성·조정되는 과정에 연구 초기 단계부터 일정 부분 영향을 미친 전환기 정책연구라는 특수성을 가진다. 연구 과정에서 제기된 질 중심 재정 구조의 필요성, 공공 책임의 제도화 논의 등은 정책 검토 과정에서 반영되며, 기존의 '유아교육지원특별회계 유지' 논의가 '영유아교육특별회계'로 재구성되는 방향으로 의제화되었다. 또한 국가교육위원회 차원의 총괄 논의 제안은 영유아 정책을 다루는 별도의 영유아특별위원회 설치 논의로 구체화되는 등, 연구에서 다룬 정책 쟁점들이 실제 정책 의제 설정과 조정 과정에 반영되는 양상을 보였다.

이러한 특성으로 인해 본 연구는 정책 환경의 변화를 외생 변수로만 취급하기보다, 정책 형성과 연구가 상호 영향을 주고받는 동시적 과정 속에서 수행되었다는 한계를 동시에 지닌다. 즉 일부 정책 용어와 제도 설계 방향은 연구 수행 기간 중 변화·조정되었으며, 연구 결과 역시 고정된 정책 상태를 설명하기보다는 전환 과정에서의 쟁점과 선택지를 분석하는 데 초점을 두었다.

연구 내용 측면에서 본 연구는 유보통합 정책 동향 및 제도 변화에 대한 분석, 최상의 교육·보육 경험에 대한 개념화, 국제 비교 문헌분석, 국내 현장 실천 사

례 분석, 그리고 전문가 및 현장 이해관계자 인식 조사를 통합적으로 수행하였다. 국제 비교는 해외 현장 사례 조사나 프로그램 효과 비교가 아니라, 국제기구 보고서와 국가별 정책 문헌을 중심으로 한 질 중심 조정 체계의 구조적 비교에 한정하였다. 국내 사례 분석 역시 대표성 확보를 위한 표본 추출이 아니라, 질 구현의 방식과 제도적 조건을 해석하는 데 의미 있는 사례를 중심으로 질적 분석을 수행하였다.

이와 같은 연구 설계로 인해 본 연구는 몇 가지 한계를 내포한다. 첫째, 본 연구는 유보통합 정책의 질적 전환을 구조적으로 분석하는 데 초점을 두었기 때문에, 정책 효과를 계량적으로 검증하거나 장기 성과를 추적하는 연구에는 한계가 있다. 둘째, 질적 사례 분석과 전문가 델파이, 설문조사 결과는 현장의 맥락과 정책 인식을 입체적으로 조명하는 데 강점이 있으나, 확률표집에 기반한 전국 단위 일반화에는 신중한 해석이 요구된다. 이는 본 연구가 평균값 산출이나 성과 비교보다, 질 중심 조정이 작동하는 조건과 제약을 해석하는 데 목적을 두었기 때문이다. 셋째, 유보통합 정책은 연구 수행 기간 중에도 지속적으로 조정·보완되고 있어, 일부 제도 변화나 세부 지침은 연구 분석 시점 이후 추가로 수정되었을 가능성이 있다. 이는 전환기 정책연구가 가지는 불가피한 특성으로, 본 연구의 분석은 특정 시점의 제도 상태를 고정적으로 평가하기보다 정책 구조와 방향성을 해석하는 데 중점을 두었다. 넷째, 국제 비교 문헌분석의 경우 각 국가의 제도·문화·정책 맥락이 상이하므로, 연구 결과를 국내 정책에 직접적으로 이식하기보다는 구조적 시사점과 적용 조건을 중심으로 해석할 필요가 있다.

이러한 범위와 한계에도 불구하고, 본 연구는 유보통합을 행정적 통합이나 제도 병합의 문제로 환원하지 않고, 영유아의 실제 경험을 중심으로 질 중심 조정 체계의 가능성과 한계를 종합적으로 분석했다는 점에서 의의를 가진다. 특히 질 중심 조정 6원리-8영역 분석틀을 공통 기준으로 적용하고, 정책 문헌, 국제 비교, 국내 사례, 이해관계자 인식을 교차 분석함으로써, 유보통합의 다음 단계를 설계하는 데 필요한 정책적 근거와 실천적 시사점을 제시하였다. 이는 향후 유보통합 정책의 심화 단계에서 질 중심·아동권리 중심 접근을 제도적으로 정착시키기 위한 후속 연구와 정책 설계의 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다.

II

이론적 탐색: 유보통합과 질(quality)의 재구성

- 01 유보통합의 정책적 흐름과 철학적 기초
- 02 최상의 교육보육을 위한 철학적 기초
- 03 질 개념의 재구조화: 융합과 한국적 해석
- 04 분석틀: 질 중심 조정 6원라-8영역

II. 이론적 탐색: 유보통합과 질(quality)의 재구성

본 장은 유보통합을 단순한 행정적 통합이나 제도 개편의 문제로 다루기보다, 영유아 교육·보육의 '질'을 어떻게 이해하고 재구성할 것인가라는 이론적 질문에 답하기 위한 기준을 제시하는 데 목적이 있다. 즉, 본 장은 특정 정책을 설명하거나 평가하는 장이 아니라, 이후 제도·정책 진단, 사례 분석, 현장 및 전문가 인식 조사, 정책 제언 전반을 관통하는 공통의 분석 렌즈를 구축하는 역할을 수행한다.

이를 위해 본 장은 먼저 유보통합 논의가 국제적으로 행정 통합에서 질 중심 조정(coordination)으로 이동해 온 정책적·철학적 흐름을 검토하고, 이어서 '최상의 교육·보육 경험'을 구성하는 핵심 질 원리를 철학적 차원에서 정리한다. 다음으로 이러한 국제적 질 개념을 한국의 제도 구조와 정책 맥락에 맞게 재해석함으로써, 한국형 질 개념의 재구조화를 시도한다. 마지막으로 이러한 논의를 종합하여, 본 보고서 전체에서 활용할 질 중심 조정 분석틀을 제시하고자 한다.

이러한 구성은 이론을 별도의 설명 영역으로 분리하기 위함이 아니라, 유보통합을 무엇을 기준으로 진단하고, 무엇을 문제로 인식하며, 어떤 방향을 개선으로 제안할 것인지를 사전에 규정하기 위한 것이다. 다시 말해, 본 장에서 제시되는 이론과 분석틀은 이후 장들에서 다루어지는 모든 실증 분석과 정책 논의를 판단하는 공통 기준으로 기능한다.

1. 유보통합의 정책적 흐름과 철학적 기초

한국의 유보통합 논의는 오랫동안 행정적 일원화, 즉 이원 부처의 소관을 하나로 합치고 규정과 절차를 통일하는 구조개혁을 핵심 목표로 삼아 전개되어 왔다. 그러나 지난 10여 년간 국제 비교와 정책 연구는 제도 결합 그 자체가 곧 질을 담보하지 않는다는 점을 반복적으로 확인해 왔다. OECD는 ECEC 체계의 질을 구조적

질, 과정적 질, 시스템 질의 상호작용으로 설명하며, 단일한 제도 변경이나 단일 지표 준수만으로는 체제 수준의 질이 확보되지 않는다고 강조한다(OECD, 2015, 2021, 2022). 유럽연합 역시 고품질 ECEC 체계의 핵심을 수준 간·부문 간 조정에 두고, 공통 기준성과 맥락적 자율성이 결합된 설계를 권고해 왔다(Council of the European Union, 2019). 이러한 흐름은 한국의 다음 단계가 통합의 형식이 아니라, 질 조정의 내용과 정합성 설계에 놓여 있음을 시사한다(European Commission, 2023; OECD, 2022).

여기서 말하는 질 조정(coordination)은 단순한 합병이 아니라, 가치-구조-과정의 일관된 원리로 정렬되고 정책-현장-학습이 환류되는 체계를 의미한다(OECD, 2022). 영유아교육·보육은 0-5세 전 연령을 관통하며 교육, 복지, 보건, 지방행정이 접치는 복합·분권 체계 속에서 제공되고, 공·사 혼합 공급을 전제로 한다. 이러한 다핵 환경에서는 단선적 완전 통합이 경직성과 집권화를 강화하고 현장 다양성을 훼손할 위험이 높으며, 반대로 조정은 표준화가 필요한 영역은 공통 기준으로 묶고, 맥락적 자율이 필요한 영역은 분권하는 조율의 기술을 요구한다(Bouckaert et al., 2010; Ostrom, 2010; Peters, 2018).

정책학 관점에서 통합(unification)은 제도·법·조직을 하나로 묶는 구조적 결합에 가깝고, 조정(coordination)은 원래의 제도들이 목표·수단·절차의 일관성을 확보하도록 연결·정렬·합의를 설계하는 거버넌스 수단이다(Peters, 2018; Pollitt, 2003). 협업정부(joined-up government)와 범정부적 접근(whole-of-government)은 조정을 위해 법적 조화, 예산 정렬, 공통 기준, 합동 점검·감사, 데이터 연계, 상설 협치기구 등 다양한 도구를 발전시켜 왔다(Bouckaert et al., 2010). ECEC 영역에서도 동일한 논리가 적용된다. 즉, 부처의 소관 보다 법·재정·인력·교육과정·모니터링·평가가 같은 방향으로 정렬되는지가 질을 좌우한다는 점이 국제 논의의 공통 결론이다(Council of the European Union, 2019; OECD, 2022).

국제사례는 이를 구체적으로 보여준다. 유럽연합은 2019년 권고안을 통해 고품질 ECEC 체계를 접근성, 인력, 교육과정, 모니터링·평가, 거버넌스·재정의 축으로 제시하고, 특히 수준 간·부문 간 조정을 품질 체제의 필수 조건으로 명시하였다(Council of the European Union, 2019). 이후 유럽연합 ECEC 작업반 보고서는 모니터링과 평가가 포용을 강화하는 방향으로 설계되어야 하며, 평가 결과가 개선으

로 연결되는 메커니즘을 갖춰야 한다는 점을 강조했다(European Commission, 2023). Eurydice의 ECEC 관련 구조지표 보고 역시 국가별 제도 구조를 비교하면서, 단일한 구조가 정답이 아니라 정합성 있는 운영 체계가 핵심이라는 문제의식을 강화해 왔다(Eurydice, 2019; Eurydice, 2025). OECD 또한 상호작용의 질을 강화하는 정책 조건과 제도적 정렬을 강조하면서, 제도 설계는 결과 통제가 아니라 과정적 질을 지원하도록 구성되어야 한다고 제시한다(OECD, 2021).

한편, 통합=질 향상의 착시를 경계할 필요가 있다. 감사사회(audit society) 논의는 측정이 목적을 대체하고 관리가 배움을 압도하는 현상을 이야기하며, 평가가 통제 도구로 전도될 때 교육의 본질이 훼손될 수 있음을 보여준다(Power, 1999; Strathern, 2000). 유아교육에서도 지표와 인증의 과잉은 교사 자율성과 상호작용의 질을 잠식할 수 있다. 따라서 질 중심 조정은 평가체계의 통합이 아니라 학습과 개선의 통합을 목표로 해야 하며, 평가 결과가 개선으로 이어지는 순환 구조가 제도에 내재화되어야 한다(European Commission, 2023; OECD, 2022).

이러한 관점은 복잡계 이론과도 수렴한다. ECEC는 다중 수준·다주체·다부문이 상호작용하는 복잡 적응체계로 작동하며, 지속가능한 변화는 일괄 통합이 아니라 지렛대에 대한 정밀한 조정과 상시 환류로 이루어진다(Meadows, 2008). ECEC에서 지렛대는 교육과정과 상호작용의 질, 교사 시간·역량·문화, 형평성 기반 재정, 전이 연속성, 데이터 기반 환류 인프라, 협치 거버넌스에 놓인다(OECD, 2021; 2022). 본 보고서의 이론적 문제의식은 바로 이 지점에서 출발한다. 즉, 한국의 유보통합을 제도 통합의 형식으로만 다루는 것이 아니라, 질 중심 조정으로 전환시키기 위한 정합성 설계의 언어를 마련해야 한다는 것이다.

결론적으로, 유보통합의 다음 단계는 행정 개혁의 완성도가 아니라 관계의 재구성이다. 정책은 문서나 조직도 자체가 아니라, 사람·공간·사물·담론의 얽힘 속에서 작동하며, 질은 그 얽힘이 만들어내는 패턴과 리듬으로 이해될 수 있다(Barad, 2007; Dahlberg et al., 2013). 따라서 한국의 유보통합은 통합의 형식을 넘어, 존재의 리듬을 존중하고 관계에 응답하며 참여로 공공성을 실현하고 형평과 지속가능성으로 뒷받침되는 학습 문화를 법·재정·교육과정·모니터링·현장 운영의 같은 좌표계에 심는 방향으로 전환되어야 한다(Council of the European Union, 2019; OECD, 2022; UNESCO, 2021; UNICEF & UNESCO, 2024). 이때 정책

의 언어는 통합이 아니라 조정, 더 엄밀하게는 정책의 정합과 정렬이어야 한다.

이 절은 유보통합이 왜 행정적 통합의 문제를 넘어 질 중심 조정의 문제로 재정의되어야 하는지를 설명하는 이론적 출발점이라고 볼 수 있다. 국제 정책 담론과 비교 사례를 통해, 제도 통합의 형식보다 정책의 정합성과 조정 방식이 질을 좌우한다는 점을 확인할 수 있다.

2. 최상의 교육·보육을 위한 철학적 기초

최상의 교육·보육 경험(best possible ECEC experience)은 단순히 서비스의 질을 좋고 나쁨으로 구분하는 기술적 평가의 문제가 아니다. 영유아교육·보육의 질은 행정·시설·교사 수준을 넘어, 유아의 삶과 관계, 경험, 그리고 사회가 교육을 통해 어떤 가치를 형성하려 하는지를 반영하는 총체적 개념이다(Dahlberg et al., 2013; OECD, 2015). 따라서 최상의 경험을 묻는 일은 교육과 보육이 전제하는 인간관과 세계관을 성찰하는 작업과 불가분의 관계에 있다.

국제적으로 영유아교육·보육의 질 논의는 관리 효율과 표준 준수 중심의 접근에서 관계적·윤리적 접근으로 이동해 왔다(OECD, 2021; UNESCO, 2021). 이러한 변화는 정책의 존재론적 전환으로 이해할 수 있으며, 교육을 관리와 통제의 대상이 아니라 삶의 경험과 관계가 형성되는 과정으로 재구성하려는 흐름을 의미한다(Dahlberg et al., 2013; Moss, 2018). 이에 따라 질은 고정된 기준이 아니라 관계와 맥락 속에서 생성·유지되는 것으로 이해된다.

이러한 전환 속에서 국제기구와 주요 이론 논의는 질을 구성하는 여섯 개의 핵심 범주로 존재, 관계, 응답가능성, 참여와 공공성, 포용과 형평, 지속가능성을 공통적으로 제시해 왔다(OECD, 2021; UNESCO, 2023). 이 여섯 범주는 서로 분리된 요소가 아니라, 질을 관계의 문화로 이해하기 위한 존재론적·윤리적·사회정치적 차원을 함께 포괄한다. 이하에서는 이 여섯 범주를 중심으로, 각 개념의 철학적 의미와 정책적 함의를 간결하게 정리함으로써 질 중심 교육보육 체계의 이론적 기초를 명확히 하고자 한다.

이 절은 본 보고서가 사용하는 '질'의 개념이 무엇을 의미하는지를 철학적으로 규정하는 핵심 절로, 여기서 제시되는 여섯 가지 질 원리는 가치 선언이나 이상적

목표가 아니라, 이후 정책·제도·현장을 판단하는 기준으로 기능한다. 즉, 본 보고서에서 질이란 시설 기준이나 평가 점수가 아니라, 존재·관계·응답·참여·포용·지속가능성의 원리가 실제로 작동하는 상태를 의미한다

가. 존재 중심성(being-centeredness)

존재 중심성은 유아를 미래에 무엇이 될 존재가 아니라 이미 현재의 삶을 살아가는 주체(being)로 존중하는 존재론적 전제를 의미한다(Dahlberg et al., 2013; Moss, 2018). 이 관점에서 교육은 준비나 선행의 과정이 아니라, 유아의 현재적 삶과 경험을 공적으로 보호하고 지지하는 실천으로 이해된다. Biesta(2010)는 교육의 목적을 성취나 사회화가 아니라 주체화로 규정하며, 인간을 측정 가능한 산출물이 아닌 의미를 묻고 책임을 지는 존재로 세우는 것이 교육의 본질이라고 주장한다. 이러한 논의는 정책이 성과 중심 논리에서 벗어나 존재의 윤리적 존중을 핵심 원리로 삼아야 함을 시사한다.

정책 차원에서 존재 중심성은 유아의 하루 리듬을 제도 설계의 기준으로 삼는 방식으로 구체화될 수 있다. 전이 시간의 완충, 휴식과 몰입의 균형, 놀이와 표현의 자율성 보장은 존재 중심 질의 핵심 요소로 제시된다(OECD, 2021). 이는 활동량이나 학습 산출보다 경험의 질과 과정의 충실성을 중시하는 접근이다. OECD의 Starting Strong VI는 과정적 질의 중심을 유아의 일상 흐름과 상호작용의 질로 규정하며, 일상의 경험이 교육의 질을 결정한다고 분석한다(OECD, 2021). 뉴질랜드의 Te Whāriki와 핀란드의 국가 교육과정 역시 유아의 안녕과 삶의 리듬을 질의 핵심 기준으로 명시하고 있다(Finnish National Agency for Education, 2018; Ministry of Education NZ, 2017).

나. 관계성(relationship)

관계성은 질이 개별 지표의 합이 아니라, 아동·교사·가족·공동체·제도가 맺는 관계적 얽힘 속에서 생성된다는 인식론적 전제에 기반한다(Dahlberg et al., 2013). 질은 사전에 고정된 속성이 아니라, 관계적 상호작용이 만들어내는 지속적 과정이다. Barad(2007)의 행위-실재론은 이러한 관점을 확장하여, 교육 현상을

인간과 물질, 제도와 담론이 얽히며 생성되는 배치의 효과로 설명한다. 이때 질은 결과가 아니라 관계의 패턴과 리듬으로 이해된다.

정책적으로 관계성은 교사와 유아 간 상호작용의 질, 가정과 기관의 협력, 지역 사회와의 연계를 핵심 요소로 포함한다. OECD는 상호작용의 질을 정책이 가장 우선적으로 다루어야 할 지렛대로 제시하며, 교사 역량과 상호작용 환경에 대한 제도적 지원이 질 향상의 핵심 조건임을 강조한다(OECD, 2021). 또한 유아기에서 초등으로 이어지는 전이의 연속성은 관계적 질의 중요한 구성 요소로 제시된다. Bronfenbrenner(1979)의 생태체계 이론은 아동 발달이 다층적 관계망 속에서 이루어진다고 설명하며, 질을 단일 기관의 노력으로 환원할 수 없음을 이론적으로 뒷받침한다.

다. 응답가능성(response-ability)

응답가능성은 제도와 정책이 타인의 요구와 변화하는 맥락에 윤리적으로 반응할 수 있는 능력을 의미한다. Tronto(2013)는 돌봄을 주의, 책임, 응답, 책무의 순환적 관계로 설명하며, 이러한 돌봄의 윤리가 제도에 내재될 때 공공성이 확보된다고 주장한다. Noddings(2003) 역시 교육을 타인의 필요에 응답하는 관계적 실천으로 규정하며, 효율성보다 감응의 윤리가 우선되어야 함을 강조한다. 이러한 논의는 정책을 규정 준수의 문제로 한정하지 않고 윤리적 실천으로 재위치시킨다.

정책 차원에서 응답가능성은 참여형 질 개선 구조로 구체화된다. 스코틀랜드의 HGIOELC는 자가평가와 개선, 환류가 결합된 구조를 통해 기관과 교사가 스스로 질을 성찰하고 조정할 수 있도록 설계되었다(Education Scotland, 2021). OECD는 질 보증 체계가 통제 중심에서 개선 중심으로 전환되어야 한다고 권고하며, 관찰과 서사 기록 같은 정성 자료를 정책 학습의 핵심 자산으로 다룰 필요성을 제시한다(OECD, 2022). 이는 평가가 목적이 아니라 응답과 학습의 과정이어야 함을 의미한다.

라. 참여와 공공성(public participation)

참여와 공공성은 교육을 민주적 실천의 장으로 이해하는 사회정치적 원리다.

Biesta(2010)는 교육을 참여와 대화를 통해 형성되는 주체화의 과정으로 보며, UNESCO(2023)는 교육을 공공선으로 규정한다. 이 관점에서 공공성은 국가의 독점적 소유가 아니라, 시민과 현장이 함께 책임을 나누는 관계적 가치로 이해된다. 정책 형성·집행·환류 전 단계에서 참여 절차가 제도화될 필요가 있다(UNESCO, 2023). EU Council Recommendation(2019)은 거버넌스와 재정을 고품질 ECEC 체계의 5대 핵심 품질 영역 중 하나로 제시하며, 관련 이해관계자의 참여와 기관 간 서비스 통합·조정 중요성을 강조한다(Council of the European Union, 2019). CoRe 보고서(2012)는 개인·기관·거버넌스를 아우르는 체계적 전문성 개발의 조건을 제시하였고, NAEYC(2020)의 DAP 원칙은 가족과의 호혜적 파트너십과 지역사회 연계를 핵심 실천 영역으로 명시한다(NAEYC, 2020; Urban, Vandenbroeck, Lazzari, Van Laere & Peeters, 2012).

마. 포용과 형평(inclusion & equity)

포용은 누구도 배제되지 않는 공공성을 의미하며, 형평은 차이를 고려한 공정한 기회 보장을 뜻한다(UNESCO, 2023; UNICEF, 2022). 이는 동일한 대우가 아니라 서로 다른 필요에 대한 상응적 지원을 전제로 한다. OECD는 형평성 중심 투자가 장기적으로 불평등을 완화하고 사회적 성과를 높인다고 분석하며, 영유아기 개입의 중요성을 강조한다(OECD, 2023b). 이는 질이 일부 아동의 성취가 아니라 전체 체계의 공정성을 통해 형성됨을 시사한다. 정책적으로 포용과 형평은 재정 배분, 인력 배치, 교육과정 설계 전반에 반영되어야 한다. 장애, 다문화, 농산어촌, 영아 등 다양한 집단의 필요를 고려한 구조가 필요하다(UNICEF, 2022). 국제기구들은 포용과 형평을 질의 부차적 요소가 아니라 핵심 기준으로 규정하며, 이를 정책 구조 속에 내장할 것을 권고한다(OECD, 2023b; UNESCO, 2023).

바. 지속가능성(sustainability)

지속가능성은 질을 단기 성과가 아니라 시간 속에서 축적되는 학습과 관계의 문화로 이해하는 관점이다(UNESCO, 2023). 질은 일회적 사업이 아니라 지속적 개선과 성찰을 통해 유지된다. OECD는 체제 수준의 질을 장기적 재정 안정성, 인력

개발, 데이터 기반 환류 구조와 연결해 개념화한다(OECD, 2021, 2022). 이는 단년도 사업 중심 구조의 한계를 지적한다. 노르웨이와 핀란드 사례는 중장기 협약과 교사 학습 공동체를 통해 지속 가능한 질 개선을 제도화한 사례로 평가된다(OECD, 2023a; Finnish National Agency for Education, 2018). 따라서 지속가능성은 정책이 질의 시간적 깊이를 보장하도록 제도와 문화를 설계하는 일이며, 이를 통해 교육·보육은 공동의 학습 체계로 진화할 수 있다(OECD, 2023a).

3. 질 개념의 재구조화: 융합과 한국적 해석

앞 절에서 제시한 여섯 가지 질 원리는 국제적으로 합의된 보편적 가치이지만, 이를 그대로 적용하는 것만으로는 한국의 유보통합 현실을 충분히 설명하거나 진단하기 어렵다. 한국의 영유아교육·보육 체계는 법·재정·평가의 이원 구조, 공·사 혼합 공급 체계, 지역 간 격차, 정책 추진의 단절성 등 고유한 제도적 특성을 지니고 있기 때문이다(OECD, 2015, 2023a). 따라서 본 절에서는 OECD, UNESCO, 유럽연합 등 국제기구가 제시한 질 프레임에 비판적으로 검토하되, 이를 한국의 정책 구조와 현장 조건에 맞게 재구성하는 작업을 수행한다. 이 과정에서 국제 프레임의 개념을 단순히 도입하거나 비교하는 데 그치지 않고, 한국의 유보통합 맥락에서 질을 어떻게 재해석하고 조정해야 하는지를 중심 질문으로 삼는다(Council of the European Union, 2019; OECD, 2022; UNESCO, 2021).

이를 통해 본 절은 국제적 질 개념과 국내 정책 현실을 연결하는 중간 이론 영역으로 기능하며, 다음 절에서 제시되는 분석틀이 단순한 외래 모형이 아니라 한국형 질 중심 조정 프레임을 이론적으로 뒷받침한다. 질을 더 이상 고정된 지표나 기술적 표준의 총합으로 간주할 수 없는 이유는 명확하다. 영유아기는 가정·기관·지역·정책이 교차하는 다층적 생태에서 이루어지고, 그 속에서 발생하는 학습과 돌봄은 관계의 밀도와 응답의 방식에 의해 의미가 형성된다(Bronfenbrenner, 1979; Tronto, 2013). 그러므로 질은 사전에 정해진 기준의 준수 여부가 아니라, 정책-현장-아동의 상호작용이 어떤 방향과 원리로 조직되는가를 가리키는 관계적 개념이다(Dahlberg et al., 2013; Moss, 2018). 본 절은 이 관점을 견고히 하기 위해, 국제 정책 프레임이 제공하는 구조(거버넌스·재정·교육과정·모니터링·평가)의 연

어, 재개념화·돌봄윤리·행위·실재론이 제시하는 철학적 전환, 한국 맥락에서의 질 조정(coordination) 해석을 통합적으로 결합한다(Barad, 2007; OECD, 2021, 2022).

가. 국제 프레임: 거버넌스 정합성과 참여적 질의 제도화

OECD는 질을 구조적 질-과정적 질-시스템 질의 삼중 구도로 설명한다. 이는 교사 대 아동 비율·자격·물리환경·재정(구조)과 상호작용·놀이·전이(과정)가 단일한 거버넌스·재정·교육과정·모니터링·평가 체계 속에서 정합성 있게 작동할 때 비로소 시스템 수준의 질이 성립한다는 뜻이다(OECD, 2021, 2022, 2023a). EU 또한 질 체제를 접근성-인력-교육과정-모니터링-거버넌스·재정의 다섯 축으로 규정하며, 특히 수준 간·부문 간 조정을 필수 조건으로 제시한다(Council of the European Union, 2019). 더 나아가 유럽연합의 후속 정책 작업은 모니터링과 평가가 포용과 형평을 강화하는 방식으로 설계되어야 하며, 질 점검이 개선으로 연결되는 구조를 갖추어야 한다는 점을 강조한다(European Commission, 2023). Eurydice의 구조지표 보고 역시 국가별 제도 구조를 비교하면서 고품질 ECEC의 핵심이 단일한 제도 형태가 아니라 정합성 있는 운영 체계와 조정 메커니즘임을 뒷받침한다(Eurydice, 2019, 2025).

이 국제 프레임의 강점은 정책을 분절된 부문 정책의 병렬이 아니라 정렬된 생태로 보게 만든다는 점이다. 그러나 이 접근은 동시에 한계를 지닌다. 첫째, 표준화된 지표 집합으로 환원될 위험이 크다. 구조·과정 지표는 비교와 관리에 유용하지만, 관계의 윤리·맥락의 감수성·정치적 권력관계 같은 질의 의미론을 과소대표하기 쉽다(Penn, 2011). 둘째, 평가의 목적이 학습이 아니라 통제로 전도될 수 있다. Power(1999)와 Strathern(2000)이 지적하듯, 감사사회(audit society)의 근본적 문제는 교육의 질을 담보하기 위해 도입된 측정과 평가의 언어가 어느 순간 교육 본연의 목적을 잠식하고, 궁극적으로 그 자리를 대체해 버린다는 데 있다. 이런 위험을 넘어서려면 국제 프레임이 말하는 정합성이 표준의 통일이 아니라 관계·응답·학습의 순환으로 재해석되어야 한다(European Commission, 2023; OECD, 2022).

나. 비판이론과 관계철학: 질을 관계적 사건으로 다시 쓰기

재개념화 전통은 질을 심리주의·행정주의 틀에서 벗겨 사회문화적 맥락·권력·윤리의 문제로 재배치한다. Dahlberg et al.(2013)은 질을 사전에 주어진 척도가 아니라 공적 대화와 공동 탐구 속에서 구성되는 의미라고 주장한다. 이때 교육은 아이를 무엇으로 만들 것인가가 아니라, 이미 존재하는 주체들이 서로를 경청하고 응답하는 과정으로 이해된다(Moss, 2018). Tronto(2013)의 돌봄의 정치학은 질을 주의-책임-응답-책무의 윤리적 순환으로 규정하며, Noddings(2003)는 돌봄을 타자의 요구에 응답할 수 있는 능력으로 본다. Biesta(2010)는 교육의 목적을 성과나 사회화보다 주체화에 둔다. 이는 정책 설계의 기준을 행정 효율에서 응답과 책임의 윤리로 이동시키는 제안이다(Biesta, 2010; Noddings, 2003; Tronto, 2013).

Barad(2007)의 행위-실재론(agential realism)은 이러한 윤리적 전환을 존재론적 수준으로 끌어올린다. 세계는 독립된 개체들의 상호작용이 아니라 인간·사물·담론이 얽혀 새로이 생성되는 배치의 효과이며, 질은 그 얽힘의 패턴과 리듬이다. 따라서 질은 정태적 속성이 아니라 지속적으로 생성되는 관계적 사건이다. 이 관점은 질을 제도 바깥의 관계망, 제도 안쪽의 운영, 교실 안의 미시 실천이 동시에, 그리고 서로를 통해 구성하는 현상으로 이해하게 한다. 결과적으로 질을 높인다는 것은 기관을 합치는 일이 아니라 관계의 배치를 바꾸는 일, 곧 응답 가능한 관계 구조를 제도에 심는 일이다(Barad, 2007; Dahlberg et al., 2013; Tronto, 2013).

다. 한국형 해석: 정합성과 맥락의 접합로서의 질 조정

한국의 ECEC는 법·재정·평가의 이원 구조가 오래 지속되며, 동일 연령 아동의 경험이 기관 유형·지역·가구 배경에 따라 달라지는 변이성을 보여 왔다. 이런 상황에서 완전 통합은 한편으로는 상징적이지만, 다른 한편으로는 집권·경직·획일화의 비용을 동반하기 쉽다. 반대로 정책 조정은 공통 철학과 최소 공통 규칙은 중앙이 책임지고, 맥락적 자율과 실행은 지방·기관에 맡기는 혼합형 거버넌스를 통해 정합성과 다양성을 동시에 확보할 수 있다(Council of the European Union, 2019; OECD, 2021). 요컨대 한국형 질 조정은 표준화·다양성의 거짓 대립을 넘

어 정렬된 다양성을 제도 목적에 둔다.

이를 위해서는 세 가지 이론적 요소가 결합된 하이브리드 질 프레임이 필요하다. 첫째, OECD의 정합성 모델은 거버넌스·재정·교육과정·모니터링·평가의 정렬이라는 구조의 언어를 제공한다(OECD, 2021, 2022). 둘째, UNESCO가 제시하는 교육의 사회계약은 질을 공공선·지속가능성의 언어로 재정의함으로써 가치의 언어를 제공한다(UNESCO, 2021; UNICEF & UNESCO, 2024). 셋째, 재개념화·돌봄윤리·행위·실재론은 질을 관계·응답의 존재론·윤리학으로 끌어올리며 실천의 언어를 제공한다(Barad, 2007; Dahlberg et al., 2013; Tronto, 2013). 이 세 층위가 접합될 때 한국형 조정체제는 가치-구조-실천이 서로 응답하고 학습하는 문화를 제도화할 수 있다.

한국형 질 조정체제는 네 가지 설계 원칙을 통해 구체화될 수 있다. 첫째, 법령·지침·교육과정 전반에 존재·관계·응답·참여·포용·지속의 가치를 명문화하여 정책이 동일한 윤리적·철학적 방향을 공유하도록 해야 한다(United Nations, 1989; UNESCO, 2021). 둘째, 단일 질 프레임을 기반으로 형평성 있는 재정 구조와 유아-초등 전이의 연속성, 중앙-지방-기관의 협치 위원회, 공론화 절차를 포함한 정합성의 제도적 도구화가 필요하다(Council of the European Union, 2019; European Commission, 2023; OECD, 2021). 셋째, 자가평가-질개선계획-지원-재점검의 순환 구조를 제도에 내재화하고, 관찰 기록·서사 사례 등 정성 자료를 정책 학습의 근거로 활용하는 학습형 환류 체계를 구축해야 한다(Education Scotland, 2021; OECD, 2022). 마지막으로 레지오 에밀리아, 발도르프, 숲, 현상학 기반 교육 등 다양한 철학을 공공 프레임 내에서 승인하되, 상호작용·전이·포용·안전 등 핵심 질 언어는 일관되게 유지하는 정렬된 다양성의 원리가 요구된다(Ministry of Education NZ, 2017; Finnish National Agency for Education, 2019; Skolverket, 2018; DfE, 2024). 이러한 원칙들은 질 중심 영유아기 교육·보육 체제를 단순한 행정 통합이 아닌 가치-구조-실천이 정합적으로 연결된 학습하는 시스템으로 전환시키는 기초가 된다.

이렇게 재구성된 질 개념은 표준화·획일화의 질도, 상대주의, 방임의 질도 아닌, 공유된 가치-정렬된 구조-응답하는 실천으로서의 질이다. 다시 말해 질은 행정의 산출물이 아니라 관계의 문화이며, 관계의 문화는 곧 학습하는 시스템이다

(Dahlberg et al., 2013; OECD, 2022). 한국형 질 조정은 바로 이 지점을 정책의 목표로 삼아야 한다.

4. 분석틀: 질 중심 조정 6원리-8영역

본 연구에서 제시하는 6원리-8영역 분석틀은 제도 통합의 성과를 점검하거나 정책을 평가하기 위한 도구가 아니라, 유보통합을 질 중심 조정 체계로 해석하기 위한 공통의 분석 기준이다. 즉, 이 분석틀은 앞선 이론적 논의에서 도출된 질 개념을 제도·정책·현장 분석에 적용하기 위해 정리한 해석의 좌표로서 기능한다. 이후 장들에서는 동일한 기준을 활용하여 제도·정책 종합진단, 사례 분석, 현장 및 전문가 인식 분석을 수행하고, 최종적으로 정책 제언을 도출한다.

이 분석틀은 두 개의 층위로 구성된다. 첫째, 6대 질 원리는 영유아교육·보육의 질을 판단하는 철학적 기준을 제시한다. 이는 질이 무엇인가에 대한 가치적·규범적 정의이며, 정책과 제도의 방향성을 가늠하는 기준점으로 작동한다. 둘째, 8대 운영 영역은 이러한 질 원리가 실제로 정책과 제도 속에서 구현되는 구조적 좌표를 제시한다. 즉, 정책이 어느 영역에서 어떻게 설계·집행되고 있는지를 분석하기 위한 제도적 지점이다.

이와 같은 구분은 질을 단일 지표나 성과로 환원하지 않기 위한 것이다. 질은 결과가 아니라 원리가 구조를 통해 어떻게 작동하는가의 문제이며, 따라서 원리와 영역을 구분해 분석할 필요가 있다(Council of the European Union, 2019; OECD, 2021, 2022). 본 분석틀은 유보통합 정책이 질 중심 조정으로 기능하고 있는 지점과, 여전히 행정적 통합이나 제도 병합의 수준에 머물러 있는 지점을 구분해 해석할 수 있도록 설계되었다.

이 분석틀의 필요성은 다음과 같은 맥락에서 분명해진다. 한국의 영유아교육·보육체계는 여전히 법·재정·평가의 이원 구조 속에 놓여 있으며, 기관 유형, 지역, 사회경제적 배경에 따라 아동이 경험하는 교육·보육의 질이 상이하게 나타난다(OECD, 2015, 2025b). 이러한 구조적 분절은 단순한 관리 주체의 일원화만으로는 해소되기 어렵다. 이제는 무엇을 어떤 철학으로 정렬할 것인가가 정책의 핵심 질문이 되어야 하며, 이를 위해 공통의 질 기준과 구조적 분석 좌표가 요구된다.

또한 국제기구들이 제시하는 질 프레임 역시 동일한 문제의식 위에서 형성되어 왔다. 유럽연합은 고품질 ECEC 체계의 핵심을 접근성, 인력, 교육과정, 모니터링, 거버넌스·재정의 정합성으로 제시하면서, 특히 수준 간·부문 간 조정(coordination)을 필수 조건으로 강조한다(Council of the European Union, 2019). OECD 역시 질을 구조·과정·시스템 수준에서 통합적으로 이해하고, 제도 설계는 상호작용과 학습을 지원하는 방향으로 정렬되어야 한다고 제시한다(OECD, 2021, 2022).

본 분석들은 이러한 국제 논의를 비판적으로 수용하되, 질을 관리와 통제의 언어로 축소하지 않기 위해 관계성, 응답가능성, 참여와 공공성, 포용과 형평, 지속가능성과 같은 질 원리를 분석의 출발점으로 삼는다. 동시에 이 원리들이 실제 정책에서 어떻게 구현되는지를 보기 위해 8대 운영 영역을 설정함으로써, 질의 철학과 제도적 현실을 연결한다.

이 분석들은 질을 측정의 대상으로 삼기보다, 질이 작동하는 방식을 해석하는데 목적이 있다. 따라서 본 보고서에서의 질 분석은 서열화나 성과 비교가 아니라, 정책과 제도가 질 중심 조정 체계로 얼마나 정합적으로 작동하고 있는지를 밝히는데 초점을 둔다. 이러한 접근은 평가의 통제화로 인한 부작용을 경계하면서, 개선과 학습으로 이어지는 정책 논의를 가능하게 한다(OECD, 2022; Power, 1997; Strathern, 2000).

결과적으로, 본 연구의 6원리-8영역 분석들은 유보통합을 행정 통합의 완성도가 아니라 질 중심 조정의 성숙도라는 관점에서 해석하기 위한 이론적·분석적 장치이다. 이는 이후 장들에서 제도 진단과 사례 분석, 인식 조사 결과를 하나의 공통 언어로 엮어내는 기준점으로 작동하며, 정책 제언은 이 분석들을 토대로 별도의 장에서 체계적으로 제시된다.

〈표 II-4-1〉 분석틀: 질 중심 영유아기 교육·보육 조정체제 분석 구조

철학적 기반: 6대 질 원리
존재 중심성(being-centeredness): 영유아의 삶의 리듬이 정책의 출발점
관계성(relationship): 관계 속에서 생성되는 질
응답가능성(response-ability): 윤리로서의 정책
참여와 공공성(public participation): 민주적 질의 구조
포용과 형평(inclusion & equity): 차이의 공존을 제도화
지속가능성(sustainability): 질의 시간적 깊이를 확보하는 문화

영유아기 최상의 교육·보육을 위한 미래 과제 : 유보통합의 질적 전환과 재개념화를 중심으로

정책 구조: 8대 운영 영역	
거버넌스·법제	→ 책임배분, 협치 구조, 법령 정합, 공론화
재정·지원방식	→ 형평 재정, 중기 재정, 지원 단가·가중치
교직원·노동(인력체계)	→ 자격·양성·배치, 근무여건, 전문시간 보장
교육·보육과정(경험의 질)	→ 교육·보육과정(경험의 질)
접근성·형평·포용	→ 영아, 장애, 다문화, 농산어촌, 미이용 아동
시설·안전·보건·급식	→ 안전·건강·환경 기준
데이터·디지털·행정	→ 데이터 연계, 환류 인프라, 행정부담 경감
정책 추진·소통·공론	→ 철학·용어 합의, 이해관계자 참여, 공개성

[그림 II-4-1] 질 중심 조정 체계로의 전환을 위한 유보통합 분석 모형



III

한국 유보통합 제도의 현주소: 성과와 한계

- 01 정책 추진 경과 및 제도적 특징
- 02 주요 쟁점별 심층 진단
- 03 소결: 유보통합의 한계와 과제

Ⅲ. 한국 유보통합 제도의 현주소: 성과와 한계

본 장은 II장에서 제시한 질 중심 조정 6원리-8영역 분석틀을 기준으로, 현재 한국 유보통합 제도의 추진 경과와 제도적 특성을 종합적으로 진단하는 데 목적이 있다. 진단의 초점은 제도 변화의 나열이나 정책 성과 평가에 두지 않는다. 유보통합 정책이 질 원리의 관점에서 어느 지점까지 정합적으로 작동하고 있으며, 어느 지점에서 구조적 단절과 한계를 보이는지를 해석하는 데 있다.

이 같은 해석이 필요한 이유는 한국의 유보통합이 국제적으로 보기 드문 속도와 규모로 진행되고 있기 때문이다. OECD 38개 회원국 중 영유아 교육·보육의 관할 부처를 단일 교육부처로 일원화한 국가는 2023년 기준 절반 이상에 달하나, 대부분은 수십 년에 걸친 점진적 전환 경로를 밟았다(OECD, 2023a; Kaga, Bennett, & Moss, 2010). 노르웨이는 1975년 유치원법 제정 이후 2006년 교육연구부 이관까지 약 30년(Jacobsen & Vollset, 2012), 스웨덴은 1996년 교육부 이관 후 2010년 교육과정 개정에 이르기까지 약 15년의 안착 기간을 거쳤으며(Lenz Taguchi & Munkammar, 2003; Skolverket, 2010), 뉴질랜드의 Te Whāriki 체계도 1996년 첫 고시 이후 20년 이상의 시행·개정 과정을 통해 현재의 정합성을 확보하였다(Ministry of Education, 2017; Cherrington, 2018). 반면 한국은 2022년 국정과제 격상 이후 약 3년 만에 관리체계 일원화, 통합운영센터, 정보시스템 구축, 교원·재정 정렬, 시범운영까지를 동시에 추진하는 압축적 경로를 택하였다. 이러한 속도는 제도 전환의 정치적 동력을 빠르게 확보한다는 장점이 있으나, 동시에 철학·법제·재정·평가·현장 실행 사이의 정합성 설계가 후순위로 밀리는 구조적 위험을 내포한다.

본 장에서는 이러한 문제점을 진단하고자 한다. 이를 위해 정책 추진 과정과 제도 설계를 8대 운영 영역별로 검토하고, 그 결과를 6대 질 원리와의 정합성 관점에서 분석함으로써, 유보통합이 행정적 통합의 수준을 넘어 질 중심 조정 체계로 이행하지 못하고 있는 구조적 요인을 도출하고자 하였다.

1. 정책 추진 경과 및 제도적 특징

가. 이원화 구조의 역사적 고착과 유보통합의 부상

한국의 영유아 교육·보육체계는 반세기 이상 유치원과 어린이집의 이원화 구조를 유지해 왔다. 유치원은 1949년 「교육법」에 근거하여 교육부 소관의 학교 체계로, 어린이집은 1991년 「영유아보육법」 제정을 기점으로 보건복지부 소관의 복지 체계로 각각 발전하였다. 그 결과 서비스 경험의 불평등, 행정 비효율, 보육 공공성 미흡이 누적되었고, 기관 설립 주체, 교직원 자격과 노동 조건, 프로그램 운영, 재정지원과 운영관리 전반에서 상이한 기준이 병존하면서, 동일 연령 아동의 일상 경험이 제도 경계에 따라 달라지는 현상이 고착되었다(교육부, 2024a.; OECD, 2023).

이러한 이원화 구조가 낳는 비효율과 불형평에 대한 문제의식은 1990년대 중반까지 거슬러 올라간다. 김영삼 정부의 교육개혁위원회는 1995년 제1차 교육개혁방안(5·31 개혁안)에서 '유치원의 유아학교 체제로의 전환과 재정지원 강화'를 제안하였고, 1997년 제4차 교육개혁방안에서는 '유아교육의 공공육 체제 확립'을 명시하였다(교육개혁위원회, 1995; 1997). 이는 한국에서 유보 일원화가 공식 정책 의제로 등장한 최초의 계기로 평가된다. 이후 유아교육법 제정 논의가 이어졌으나 부처 간 이견으로 지연되다가, 노무현 정부 시기인 2004년에 「유아교육법」이 제정되면서 유치원의 법적 지위가 독립적으로 확립되었고, 이는 오히려 이원체제를 법적으로 고착시키는 결과를 낳았다. 이후 2005년 여성가족부 시절의 유보통합 논의, 2011년 만5세 공통과정, 2012~2013년 3~5세 누리과정 도입을 통해 교육과정 수준의 부분적 통합이 이루어졌고, 2013~2015년에는 유보통합추진단이 운영되었으나, 부처 간 관할권 갈등과 이해관계 조정의 어려움으로 본격적 전환에는 이르지 못하였다(최윤경·박창현·하연섭·김희수, 2016). OECD는 한국의 이원화된 ECEC 거버넌스에 대해 일관되게 통합을 권고해 왔으며, 이원체제가 서비스 질의 격차, 교사 전문성 개발의 분절과 재정 비효율을 초래한다는 점을 지적하였다(OECD, 2012; OECD, 2015). 결국 유보통합 논의는 약 30년에 걸쳐 반복적으로 제기되면서도 번번이 좌절된 과제였으며, 이 지

속적 좌절의 역사 자체가 이원화 구조의 제도적 관성이 얼마나 강고한지를 보여 준다.

이 맥락에서 유보통합 논의가 단순한 관리체계 개편이 아니라, 영유아의 삶과 경험을 기준으로 제도 전반을 재조정해야 하는 과제로 부상한 배경을 이해할 수 있다.

나. 병합 중심 접근의 형성: 속도의 논리와 정합성의 과제

다만 정책 설계의 출발점은 운영·관리 체계의 결합을 우선시한 병합 중심 접근이었다. 즉 공통의 가치 언어인 놀이, 상호작용, 참여, 전이, 포용을 선행적으로 정립하기보다, 관리체계·창구·정보·자격·예산의 일원화에 정책력이 집중되었고, 그 과정에서 철학과 비전에 대한 선언·설계는 상대적으로 뒤로 밀렸다(교육부, 2024a; 박창현, 2025; OECD, 2021, 2022). 이 경향은 틀과 운영을 빠르게 맞춘다는 장점이 있으나, 제도 간 기준 충돌과 현장 적용의 불일치 위험을 동시에 노출시키며, 무엇보다 II장에서 정립한 질 원리가 운영 영역 전반에 동일한 언어로 내재화되기 전에 정책이 앞서 나가는 구조를 만들었다.

이는 한국 특유의 현상이 아니라, 압축적 유보통합을 추진한 여러 국가에서 반복적으로 관찰되는 패턴이다. 대만은 2012년 「유아교육돌봄법(幼兒教育及照顧法)」 시행을 통해 유치원과 탁아소를 유아원(幼兒園)으로 통합하였으나, 교원 자격 전환 법률인 「유아원교보서비스인원조례(幼兒園教保服務人員條例)」는 2017년에야 공포되었고, 교육과정 체계(ECECCF) 역시 2012년 잠정안 이후 2017년 정식 시행에 이르기까지 5년 이상이 소요되었다(대만 교육부, 2012; 대만 교육부, 2017; Shih & Chang, 2023에서 재인용). 이스라엘은 2021년 의회 입법을 통해 0~3세 영유아 돌봄의 소관을 노동부에서 교육부로 이관하였으나, 이관 이후에도 상당수의 민간 시설이 비인가 상태로 남아 있으며, 인력 부족과 아동 대 교사 비율 미달 등 실질적 정합성 확보에 난항을 겪고 있다(Aram, & Ziv, 2024; Blank & Silverman, 2023). 결국 다음 단계의 핵심은 병합의 완성도가 아니라, 제도 전반을 질 중심 조정 체계로 정렬시키는 정합성 설계로 이동하는 데 있다(OECD, 2021, 2022).

다. 윤석열 정부의 국정과제 격상과 병합형 조치의 전개 (2022~2024)

윤석열 정부는 출범 직후 유보통합을 대통령 국정과제(110대 국정과제 제49호)로 상향하며 정책 우선순위를 크게 끌어올렸다(대통령직인수위원회, 2022). 2022년 7월 29일 교육부 업무보고를 기점으로 0~5세 국가책임의 원칙을 전면에 내세우고(교육부, 2022), 2025년을 본격 시행 시점으로 제시하면서, 교육부 중심 관리체계 일원화, 입학·입소 창구 및 통합정보시스템 구축, 교원 자격과 예산 구조의 정렬 등 운영·관리의 병합형 조치를 정책의 선두에 배치하였다(교육부, 2024a). 이 같은 방향은 거버넌스와 데이터·행정 영역에서 병합의 속도를 확보하는 데 유리했지만, 현행 이원 구조의 법·재정·운영 기준을 하나의 공동 기준으로 수렴시키는 세부 설계는 후속 과제로 남겨 두는 특징을 보였다(OECD, 2021, 2022). 이후 정부 문서의 공통된 기조는 이원화된 관리체계를 교육부 축으로 묶는 거버넌스 개편과, 이용시간·교사 대 영유아 비율·무상화 등 구조적 상향평준화를 병행하여 단기간에 볼륨을 확대한다는 두 축으로 요약된다. 2023년 1월 30일 유보통합 추진 방안은 격차 완화·기반 마련(2023~2024)과 본격 시행(2025~)의 2단계 로드맵을 제시하고, 통합기관 모델, 교원 자격·양성체계 정비 일정, 입학·입소 및 정보 일원화, 재정·관리체계 정렬을 병렬적으로 제시하였다(교육부, 2023). 동 추진방안에는 선도교육청 운영을 통한 기관 간 격차 완화 조치와 예산 구조에 관한 설명이 포함되어 있었으나, 단계별 전환 기준과 가이드라인은 개괄 수준에 머물렀다(교육부, 2023. 1. 30.). 이 시기의 정책은 추진 체계의 가동에는 성공했으나, 현장 실행 기준을 세밀하게 조정하기보다 병합의 큰 틀을 먼저 확보하려 했다는 점에서, 참여와 공공성, 응답가능성 원리를 제도 절차로 내리는 작업이 뒤따를 수밖에 없는 구조를 남겼다(OECD, 2022).

라. 실행계획의 분기점과 시범운영 (2024)

정책 추진의 분기점은 2024년 6월 27일 발표된 유보통합 실행계획(안)이다. 이 문서는 교육부 중심 관리체계 정비(전담 조직), 통합운영센터, 입학·입소 창구 일원화, 통합정보시스템 구축, 교원 자격·예산 구조 정렬을 일괄 제시하는 동시에, 1일 12시간 이용 보장, 교사 대 영유아 비율 개선, 단계적 무상 교육·보육 확대

등 상향평준화 조치를 결합하였다(교육부, 2024a). 이어 2024년 8월에는 전국 152개 기관(유치원 68개, 어린이집 84개)을 대상으로 (가칭)영·유아학교 시범운영을 공표하고, 기본 8시간과 추가 4시간 운영, 상향평준화 과제의 현장 적용, 정서 지원과 특수교육 연계를 결합해 정책 신호가 실제 운영 변화로 이어지는지를 점검했다(교육부, 2024b). 이 조치들은 거버넌스·법제, 재정·지원 방식, 데이터·행정, 정책 추진·소통 영역을 빠르게 맞추는 데 강점이 있었고, 교직원·노동 영역에서는 비율 개선 목표를 제도 신호로 명확히 했다는 의미가 있다.

다만 이러한 단계에서 교육·보육의 질 자체에 대한 고민은 충분하지 않았다. 교사 대 영유아 수 비율 적정화는 시범사업의 핵심 과제로 포함되었으나(교육부, 2024b), 이는 구조적 질(structural quality)의 개선에 해당하며, 그것이 교육·보육과정의 질(process quality)이나 접근성·형평·포용 영역의 질 개선으로 자동 전이되는 것은 아니다. OECD는 구조적 질의 향상이 과정적 질로 자동 전환되지 않으며 전문시간 확보, 교사의 관찰·성찰 역량 지원, 학습형 평가 체계가 매개 조건으로 작동해야 한다고 지적하고, 이를 5대 정책 레버 프레임워크로 체계화한 바 있다(OECD, 2021, 2022). 그럼에도 추진방안과 시범사업 설계 전반에서 과정적 질을 떠받치는 실행 조건인 전문시간, 보조인력, 행정부담 경감, 지원의 형평 배분, 지역 격차 완충까지 동시에 정렬해야 한다는 점은 계속해서 간과되어 왔다.

마. 교육과정 보강과 정합성 설계의 과제 (2024~2025)

병합 중심의 틀 정비와 병행하여 정부는 내용·철학의 공통언어를 보강하는 조치도 진행했다. 2024년 9월 공청회를 거쳐 12월 9일 확정·발표된 0-2세 표준보육과정은 영유아 주도성과 놀이를 통한 배움을 명시하고 누리과정(3-5세)과의 연계 강화를 통해 연령 전체의 연속성을 제도화하였다(교육부, 2024c.). 해설서와 현장지원자료 배포, 고시문 수정 공지까지 이어진 과정은 문서-현장 연결을 의식적으로 보완한 사례로 평가할 수 있다. 다만 내용 기반 보강이 존재 중심성과 관계성의 질 원리로 이어지려면, 관찰·기록·성찰을 포함한 전문시간의 확보와 실행 지원이 병행되어야 하며, 데이터·행정 영역에서 정성 자료가 행정 부담으로 환원되지 않

도록 학습형 환류의 설계가 뒤따라야 한다(OECD, 2022).

핀란드는 2018년 ECEC법(Laki varhaiskasvatuksesta 540/2018) 시행 및 국가핵심교육과정(National Core Curriculum for ECEC) 도입과 함께, 교사의 교육과정 계획·평가에 대한 전반적 책임을 법적으로 명시하고 팀 기반 교육과정 운영 체계를 제도화하였다(Finnish National Agency for Education, 2018; Laki varhaiskasvatuksesta 540/2018). 노르웨이의 Framework Plan for Kindergartens(2017)은 교직원의 관찰·성찰에 기반한 교육과정 평가를 핵심 실천으로 규정하고, 전체 교직원의 공동 성찰이 계획과 실행의 출발점이 되어야 한다고 명시하였다(Udir, 2017). 이들 사례는 교육과정 문서의 개선만으로는 현장 실행의 질적 전환이 담보되지 않으며, 교사 지원의 구조적 조건이 동시에 제도화되어야 함을 보여준다.

2025년 초 공개된 교육부 주요업무 추진계획은 유보통합 실행계획의 연장선에서 통합기준 마련과 지방 단위 관리체계 정렬 방향을 제시하였다(교육부, 2025a). 이후 새 정부 출범과 함께 국정과제가 재편되면서, 교육·보육의 질을 높이는 정부 책임형 유보통합 추진이 명시되었고, 교사 대 아동비율 개선, 3~5세 단계적 무상 교육·보육, 틈새 돌봄 확대 등이 핵심 과제로 제시되었다(대한민국 정책브리핑, 2025. 7. 29.; 2026. 1. 28.). 기존의 병합 중심 틀 자체가 해체된 것은 아니지만, 실현 가능한 정책을 중심으로 무게중심이 재정 지원 확대 쪽으로 이동한 것이 특징이다.

다만 재정 확대만으로 정부책임형 전환이 완결되지는 않는다. OECD 국가 중 영유아(0~5세) ECEC 공공지출 상위국들(아이슬란드, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등 GDP 대비 1.0% 이상)은 재정 투입과 함께 교육과정-인력양성-모니터링의 통합적 질 관리 체계를 동시에 확보하고 있다(OECD, 2021). 한국의 전체 ECEC 공공지출은 GDP 대비 약 0.9%로 OECD 평균(0.8%)을 상회하나(OECD Family Database, PF3.1), 영유아 기관의 70% 이상이 민간 운영으로 공공지출의 상당 부분이 민간기관 이용 보조금 형태로 투입되고 있어(OECD, 2025) 질 관리 인프라에 대한 직접 투자로는 이어지지 못하고 있다. 따라서 재정 총량의 확대보다는 질 중심의 지출 구조 재편이 요구된다.

2. 주요 쟁점별 심층 진단

앞서 살펴본 바와 같이, 한국의 유보통합 정책은 병합 중심의 제도 정비와 구조적 상향 조정을 통해 제도 전환의 외형을 빠르게 구축하였다. 그러나 이러한 전환이 영유아의 실제 경험의 질로 충분히 번역되지 못하고 있다는 점에서, 정책 추진의 성과와 한계는 운영 영역별로 상이하게 나타난다. 본 절에서는 유보통합 추진 과정에서 드러난 핵심 쟁점을 다섯 개 축으로 재구성하여 심층적으로 진단하고자 하였다: 제도적·구조적 불균형과 실행 한계, 지역 간 인프라 및 자원 격차, 장애영유아·다문화 지원의 이중 격차, 정책 추진 체계와 거버넌스의 절차적 한계, 질 개념과 실천의 미제대화. 이는 질 중심 조정 체계가 작동하지 못하는 구조적 원인을 해석하고자 하기 위함이다.

가. 제도적·구조적 불균형 및 실행 한계: 공급 구조-노동 조건-프로그램 실행의 연쇄

1) 공급 구조의 분절: 두 개의 제도가 만드는 두 개의 일상

한국의 유아교육·보육 체계에서 가장 근본적인 구조적 쟁점은 동일 연령 아동이 서로 다른 제도 환경에서 상이한 일상을 경험하도록 만드는 공급 구조와 인력·재정의 분절성이다. 2025년 기준 유치원은 8,140개소 중 국공립이 62.3%, 사립이 37.7%를 차지하는 반면, 어린이집은 27,387개소 중 국공립이 23.8%, 민간·가정이 64.8%로 민간 의존도가 현저히 높다(교육부, 2025b; 한국교육개발원, 2025). 이 차이는 단순한 설립 유형의 분포 문제가 아니다. 설립 유형은 곧 운영 재원의 안정성, 교사 처우의 수준, 보조인력 배치의 여력, 시설 유지·관리의 질, 그리고 궁극적으로 교실에서 이루어지는 상호작용의 밀도를 결정짓는 구조적 조건이다.

〈표 III-2-1〉 설립유형별 유치원 및 어린이집 수(2024, 2025)

단위: 개원, 개소(%)

구분	유치원				어린이집							
	계	국립	공립	사립	계	국공립	사회 복지 법인	법인 단체 등	민간	가정	협동	직장
기관 수	8,140 (100.0)	3 (0.03)	5,071 (62.30)	3,066 (37.67)	27,387 (100.0)	6,521 (23.81)	1,171 (4.28)	507 (1.85)	8,181 (29.87)	9,586 (35.0)	116 (0.42)	1,305 (4.77)

자료: 1) 한국교육개발원(2025). 교육통계연보(2025. 4. 1 기준)

2) 교육부(2025b). 2024 보육통계(2024년 12. 31 기준).

이러한 공급 구조의 비대칭은 국제 비교의 관점에서 더욱 두드러진다. OECD 국가 중 3세 이상 ECEC의 공적 제공 비율은 평균 약 70%이며, 노르웨이(약 92% 공적 제공), 스웨덴(약 80% 지자체 직영), 핀란드(약 85% 지자체 운영)는 공공 부문이 ECEC의 절대적 기반을 형성한다(OECD, 2023a). 반면 한국의 어린이집은 민간·가정이 전체의 약 65%를 차지하여, ECEC 공급에서 민간 의존도가 OECD 국가 중 가장 높은 수준에 속한다. 이는 개별 기관의 노력과 무관하게, 공적 재원의 투입 규모와 안정성, 교사 급여의 표준화 정도, 운영의 투명성과 공공 책무성에서 구조적 격차가 발생할 수밖에 없는 토양을 형성한다.

유치원 내부에서도 설립 유형에 따른 격차는 뚜렷하다. 국공립 유치원은 교육재정교부금을 통해 교사 인건비가 안정적으로 지원되고 교육공무원 호봉 체계가 적용되는 반면, 사립 유치원은 법인의 재정 역량에 따라 교사 처우의 편차가 크다. 2025년 기준 사립 유치원 교사 30,687명(전체의 55.4%)이 국공립과 다른 재정·처우 구조 하에서 근무하고 있으며, 이들 중 상당수는 교육공무원 수준에 미치지 못하는 급여와 불안정한 고용 조건에 놓여 있다(한국교육개발원, 2025).

〈표 III-2-2〉 설립유형별 유치원 및 어린이집 교직원 수(2024, 2025)

단위: 명(%)

구분	유치원				어린이집							
	계	국립	공립	사립	계	국공립	사회 복지 법인	법인 단체 등	민간	가정	협동	직장
기관 수	55,404 (100.0)	37 (0.07)	24,680 (44.54)	30,687 (55.39)	250,878 (100.0)	74,673 (29.77)	11,607 (4.63)	4,696 (1.87)	86,830 (34.61)	54,298 (21.64)	709 (0.28)	18,065 (7.20)

주: 1) 유치원교사는 정규교원 및 기간제교원, 휴직교원 포함(강사 및 퇴직교원 제외).

2) 어린이집 교사 수는 정상운영중인 어린이집에서 임용, 출산휴가 상태인 보육교직원 수.

자료: 1) 한국교육개발원(2025). 교육통계연보(2025. 4. 1 기준)

2) 교육부(2025b). 2024 보육통계(2024년 12. 31 기준).

어린이집 교직원 구조는 분절성이 더욱 심하다. 전체 250,878명 중 국공립 비중은 29.8%에 불과하고, 민간(34.6%)과 가정(21.6%)이 과반을 차지한다. 민간·가정 어린이집의 교사는 국공립 대비 낮은 급여 수준, 불안정한 고용 형태, 결원 대체 인력 확보의 어려움에 직면해 있으며, 이는 높은 이직률과 경력 단절의 악순환으로 이어진다. 보건복지부(2021)의 보육실태조사에 따르면, 민간 어린이집 보육교사의 평균 재직 기간은 국공립 대비 약 1.5~2년 짧고, 연간 이직률은 약 25~30%에 달하는 것으로 보고되었다. OECD는 이러한 인력·재정 분절이 교사-아동 상호작용의 밀도를 낮추고 과정적 질을 악화시키는 핵심 요인임을 반복적으로 지적해 왔다(OECD, 2021, 2022).

2) 교사 대 아동 비율과 학급 정원의 비대칭: 같은 연령, 다른 교실

법정 교사 대 아동 비율과 학급 정원 기준의 차이는 동일 연령 아동의 일상 경험을 직접적으로 다르게 구성하는 핵심 변수이다. 어린이집은 전국 동일 기준의 교사 대 아동 비율을 적용한다(0세 1:3, 1세 1:5, 2세 1:7, 3세 1:15, 4세 이상 1:20). 반면 유치원은 광역자치단체별로 학급당 정원 기준이 14명에서 최대 28명까지 크게 편차를 보인다.

〈표 III-2-3〉 어린이집 교사 대 아동 비율

단위: 명						
구분	0세	1세	2세	3세	4세 이상	장애아반
교사 1인당 아동 수	3	5	7	15	20	3

자료: 교육부(2026). 2026년도 보육사업안내.

이 비율을 국제 기준과 비교하면 한국의 상대적 위치가 분명해진다. OECD 국가 평균 3세 아동의 교사 대 아동 비율은 약 1:14이며, 0~2세 영아의 경우 1:3~1:5 수준이 권고치이다(OECD, 2023a). 노르웨이는 3세 이상 1:6(교사 1인 기준, 보조인력 포함 시 1:18), 핀란드는 3세 이상 1:7(보조인력 포함 시 약 1:12~13), 뉴질랜드는 0~2세 1:5, 2세 이상 1:10을 법정 기준으로 적용한다(OECD, 2021). 한국 어린이집의 3세 1:15, 4세 이상 1:20은 OECD 평균을 크게 상회하는 수치이며, 이는 교사 1인이 응답해야 하는 아동의 수가 그만큼 많다는

것을 의미한다.

문제는 유치원의 학급 정원이 지역별로 극심한 편차를 보인다는 점이다. 전북 공립은 만3세 14명, 만4세 16명, 만5세 18명인 반면, 부산 기설사립은 만3~5세 모두 26명까지 허용된다. 경기 공립은 만5세 24~26명, 강원 사립은 만5세 24~28명까지 가능하다. 동일한 국가 교육과정(누리과정)을 적용하면서도, 만5세 아동이 14명인 교실과 28명인 교실에서 경험하는 놀이의 깊이, 활동 전환의 리듬, 개별 상호작용의 밀도, 정서적 응답 가능성은 질적으로 다를 수밖에 없다

〈표 Ⅲ-2-4〉 광역자치단체별 학급당 정원 기준

단위: 명

		단일연령			혼합연령		
		만3세	만4세	만5세	만3~4세	만4~5세	만3~5세
서울	공립	14	18	20	18		
	사립	14~18	18~20	20~24	18~20		
부산	공립	14	19	21	18	18	18
	사립	14~16	22~24	24~26	20~22	24~26	22~24
	기설사립	26	26	26			
대구	공립	16	20	24	16	20	18
	사립	18	24	28	20	26	24
인천	공립	12	17	19	15		
	사립	설립 인가 당시의 학급당 정원으로 운영					
광주	공립	16	20	20	20		
	사립	설립 인가 당시의 학급당 정원으로 운영되고 있으나, 설립자·정원 등 변경 인가 시 현 기준에 맞추어 학급당 정원 조정					
대전	공립	14	18	22	18		
	기설사립	15~20	23~25	27~30	23~25		
	신증설사립	14	18	22	18		
울산	공립	14	19	22	18		
	사립	공립유치원 학급당 정원을 기준으로 변경 권장권고 ※ 2015학년도부터 사립유치원 신설 또는 변경 인가 시 공립유치원의 정원 의무 적용. 기설유치원은 권장					
세종	공립	14	18	20~22	18		
경기	공립	14~18	20~22	24~26	14~16	20~22	18~20
	사립						
강원	공립	14	20	22	14	16	18
	사립	16~24	22~26	24~28	16~20	18~22	20~24

		단일연령			혼합연령		
		만3세	만4세	만5세	만3~4세	만4~5세	만3~5세
충북	공립	15	20	22	17		
	사립	(배치시설 부족 시 2명 초과 허용)					
충남	공립	14	18	20	16	18	14
	사립	15	20	25	22~25		
전북	공립	14	16	18	14	16	14
	사립	14~16	16~20	18~23	14~18	16~22	14~18
전남	공립	14	18	20	16	20	17
	사립	14~15	18~19	20~21			
경북	공립	16~18	20~22	24~26	20~24		
	사립						
	미래형 선도	14	18	22	18		
경남	공립	14	18	21	16		
	사립	19	24	26	23		
제주	공립	14	16	22	15	18	14
	사립	유치원 규칙 정원에 근거하여 편성					

주: 배치 지표는 학급 당 최대 유아수를 기준으로 작성하였음.

자료: 1) 서울특별시교육청(2025). 2025~2029(7)학년도 각급학교 학생배치계획. p. 2.

2) 부산광역시교육청(2025). 2025 부산유아교육계획. p. 70.

3) 대구광역시교육청(2024). 2024학년도 공립유치원 학급당 유아 수 기준 변경 알림. p. 1.

4) 인천광역시교육청(2025). 2025학년도 유치원 학급당 원아수 기준. p. 1.

5) 인천광역시교육청(2025). 내부 자료.

6) 광주광역시교육청(2025). 2025학년도 광주유아교육운영계획. p. 54.

7) 대전광역시교육청(2025). 2025 대전유아교육계획. p. 40.

8) 울산광역시교육청(2024). 2024 울산유아교육 운영계획. p. 39.

9) 세종시교육청. 내부자료.

10) 경기도교육청(2025). 2025학년도 학급당 유아수 기준 및 학급편성 안내. p. 1.

11) 강원도교육청(2023). 2023 강원유아교육 시행계획. p. 45.

12) 충청북도교육청. 내부자료.

13) 충청남도교육청(2024). 2025 충남 유치원 교육과정 p. 17.

14) 전북특별자치도교육청(2025). 2025 전북유아교육계획. p. 23.

15) 전라남도교육청(2024). 전남유아교육 2025. p. 82.

16) 경상북도교육청(2025). 2025 경북유아교육계획. p.74

17) 경상남도교육청(2025). 2025 유치원 교육과정 및 방과후과정 내실화 계획. p.14

18) 제주특별자치도교육청(2025). 2025학년도 제주유아교육 운영계획. p.49.

이 편차는 단순한 숫자의 문제가 아니다. 발달심리학의 관점에서 교사 대 아동 비율은 아동의 정서적 안정, 언어 발달, 사회적 역량의 질에 직접적으로 영향을 미치는 것으로 확인되어 있다. NICHD Early Child Care Research Network(2002)의 종단 연구는 교사 대 아동 비율이 낮을수록 교사의 긍정적 돌봄 행동이 증가하고, 아동의 인지·언어 발달 지표가 유의미하게 높아진다는 것을 입증하였다. Hamre

& Pianta(2001)의 연구 역시 교사-아동 간 상호작용의 질이 아동의 학업 적응과 사회-정서 발달을 예측하는 가장 강력한 변인이며, 이 상호작용의 질은 교사가 응답할 수 있는 아동의 수에 의해 구조적으로 제약된다는 점을 밝혔다. Slot 외 (2015)의 네덜란드 ECEC 연구에서도 교사 대 아동 비율이 낮은 교실에서 정서적 지원과 교육적 지원 점수가 유의미하게 높게 나타났다.

결국 제도적·구조적 불균형은 공급 구조 → 인력·재정 여력 → 교실 실행 조건 → 상호작용의 질이라는 연쇄를 통해 동일 연령 아동의 경험을 제도 경계에 따라 다르게 만든다. 행정적 통합만으로는 이 연쇄를 끊기 어렵고, 공통의 지원 규칙(인건비, 보조인력, 전문시간), 자격·경력의 상호 연계, 단일 질 프레임에 기반한 순환형 개선 체계가 결합될 때 비로소 구조적 불균형은 완화될 수 있다(Council of the European Union, 2019; OECD, 2022).

3) 재정 구조의 이원성: 같은 아이, 다른 가격

재정 구조의 이원성은 구조적 불균형을 재생산하는 가장 강력한 기제이다. 유치원은 교육재정교부금을 통해 교사 인건비와 운영비가 지원되며, 공립 교사는 교육 공무원 호봉 체계가 적용된다. 사립 유치원에는 지자체별로 교직수당, 인건비보조, 장기근속수당, 담임수당 등이 지원되나 보조 상한이 존재하고 지역 간 편차가 크다.

〈표 III-2-5〉 어린이집 보육예산지원 항목

구분	지원 대상	지원 기관	지원 내용
인건비	원장	국공립	월지급액의 80%
		장애아전문	월지급액의 80%
		영아전담	월지급액의 80%
	보육교사	국공립	·영아반: 인건비의 80% ·유아반: 인건비의 30% ·농어촌 등 취약지역 추가 인건비: 1인 월지급액의 100%
		장애아전문	월지급액의 80%
		장애아통합	교사 1인 80%(국공립, 법인), 1,844천원(민간) ·일반어린이집: 80%(영아반), 30%(유아반)
		영아전담	월지급액의 80% (유아반을 별도로 편성하여 운영 시, 보육교사 인건비의 30% 지원)

III. 한국 유보통합 제도의 현주소: 성과와 한계

구분	지원 대상	지원 기관	지원 내용
	조리원 (조리사)	국공립	1인 월지급액의 100% (별도 채용한 경우)
		장애아전문	1인 지급액의 100%
		영아전담	1인 지급액의 100%
	대체교직원	국공립	호봉에 따름
		장애아전문	월지급액의 100%
		치료사	장애아전문 월지급액의 100%
수당	보육교사	장애아전문	· 특수학교 정교사 2급이상(유치원과정) 자격소지자: 40만원 · 장애아반 담임교사: 30만원 · 장애통합반 비장애아반 담임교사: 15만원 · 일반반 비장애아반 담임교사: 10만원 · 장애아연장반 전담 별도채용 교사: 15만원 · 직무교육과정을 이수한 특수교사: 40만원(장애아통합 기관 한정)
		장애아통합	
	보육교사 및 치료사	농어촌	월 11만원
0세반 교사 대 아동 비율 개선 지원금	기관	인건비 지원 기관 제외 0세반 운영 기관	월 47.4만원
처우개선비 및 근무환경개선비	보육교사	공통	· 3~5세 담임교사: 월 38만원 · 0~2세 기본보육 담임교사: 월 28만원
차량운영비	기관	국공립	월 20만원(농어촌 소재일 경우) 월 20만원(연 240만원)
		장애아통합	
		영아전담	
		장애아전문	
연장보육료	기관	공통	· 3,000원(0세반) · 2,000원(영아반) · 1,000원(유아반) · 3,000원(장애아)
교재교구비	기관	공통	개소당 년 평균 100만원

자료: 교육부(2026). 2026년도 보육사업안내.

〈표 III-2-6〉 국공립 유치원 수당 항목

수당	내용
상여수당(3종)	정근수당(정근수당가산금), 성과상여금
가계보전수당(4종)	가족수당, 재외공무원 자녀학비보조수당, 주택수당, 육아휴직수당
특수지근무수당	도서, 벽지, 적과 접촉하는 지역 근무자
특수근무수당(4종)	연구업무수당, 교원 등에 대한 보전수당, 교직수당
초과근무수당(2종)	시간외근무수당, 야간근무수당, 휴일근무수당, 관리업무수당
실비변상(4종)	정액급식비, 명절휴가비, 연가보상비, 직급보조비

자료: 인사혁신처(2025). 2025 공무원보수 등의 업무지침.

〈표 III-2-7〉 서울시 사립 유치원 지원 항목

구분	지원 대상	항목	지원 내용
교원 기본급 보조	임용 보고된 원장, 원감, 담임교사, 영양교사	교직수당	25만원
		인건비 보조	37만원
		장기근속수당	6만원
		담임수당	20만원
교원 육아휴직수당	30일 이상 육아휴직 보고된 교원	-	
단기대체 강사비	임용 보고된 교원의 수업결손으로 채용한 강사	-	지역별 상이
학급운영비	원비 인정화에 기여한 원	-	
신용카드 수수료	모든 유치원	-	

주: 사립유치원에게 지급되는 급여(기본급 보조 포함)가 국공립학교 교원의 보수 수준 이상일 경우, 초과분 미지원

반면 어린이집은 보육사업안내에 근거하여 직종별 인건비 보조율, 처우개선비, 연장보육료, 농어촌 가산 등 보조와 가산 항목이 세분화되어 있다. 국공립·장애아 전문·영아전담 어린이집의 원장 인건비는 월 지급액의 80%가 지원되고, 보육교사 인건비는 영아반 80%, 유아반 30%로 차등 적용된다. 처우개선비는 3~5세 담임교사 월 38만원, 0~2세 기본보육 담임교사 월 28만원이다.

이 두 개의 재정 경로가 의미하는 바는 분명하다. 같은 만3세 아동이 국공립 유치원에 다니느냐, 민간 어린이집에 다니느냐에 따라 담당 교사의 급여 수준, 고용 안정성, 보조인력 배치 여력, 교재·교구의 질이 구조적으로 달라진다. 이는 개별 기관의 노력으로 극복할 수 있는 범위를 넘어서는 제도적 조건의 문제이다. 스웨덴이 유치원(förskola)을 학교 체계와 동일한 지자체 교육예산으로 운영하고, 뉴질랜드가 기관 유형이 아닌 아동 수와 교사 자격 수준에 연동하여 중앙 보조금을 배분하는 것은, 재정 경로의 단일화가 곧 경험의 형평성을 위한 구조적 전제임을 보여준다(Ministry of Education NZ; 2017OECD, 2023a).

나. 지역 간 인프라 및 자원 격차: 공간적 불평등이 접근성과 발달 기회로 전이되는 구조

1) 기관 분포의 공간적 편중: 미설치 지역의 실체

유보통합의 또 다른 핵심 쟁점은 지역 간 인프라와 재정 격차가 교육·보육의 접

근성과 질을 구조적으로 분화시키고 있다는 점이다. 유치원은 수도권 집중도가 높아 경기도(2,119개), 서울(754개)에 편중되어 있으며, 일부 광역시는 사립 비중이 높아 공공성 확보 수준에 뚜렷한 차이가 나타난다. 부산의 경우 개인 설립 사립 유치원이 196개로 전체의 52.3%를 차지하고, 경남은 208개(31.6%), 대구는 174개(54.4%)에 달한다.

〈표 III-2-8〉 광역자치단체별 유치원 설립 현황

단위: 개원

지자체/구분	2024년					
	합계	국립	공립		사립	
			단설	병설	법인	개인
총 계	8,294	3	580	4,525	454	2,732
서울특별시	754	-	47	251	126	330
부산광역시	375	-	33	103	43	196
대구광역시	320	-	22	98	26	174
인천광역시	393	-	19	179	16	179
광주광역시	273	-	13	119	15	126
대전광역시	248	-	12	93	18	125
울산광역시	186	-	12	80	4	90
세종특별자치시	66	-	43	21	1	1
경기도	2,119	-	165	1,128	79	747
강원특별자치도	353	1	27	248	12	65
충청북도	316	1	27	220	10	58
충청남도	494	1	30	350	25	88
전북특별자치도	474	-	33	323	11	107
전라남도	500	-	28	387	9	76
경상북도	645	-	22	429	37	157
경상남도	658	-	47	393	10	208
제주특별자치도	120	-	-	103	12	5

주: 법인은 학교법인, 사단법인, 재단법인, 사회복지법인으로 이루어짐.

자료: 한국교육개발원(2024). 교육통계연보.

어린이집의 공간적 분포는 더욱 극단적이다. 전국 27,387개 어린이집 중 읍·면 지역은 4,714개(17.2%), 동 지역은 22,673개(82.8%)로 도시 편중이 심하다. 더 심각한 것은 전국 3,560개 읍면동 중 599개(16.8%)가 어린이집 미설치 지역으로 남아 있다는 사실이다(교육부, 2025b). 이 599개 미설치 지역 중 543개(90.7%)가 읍·면 지역에 집중되어 있어, 농산어촌 영유아의 ECEC 접근권이 구조적으로 제약되고 있다.

〈표 III-2-9〉 광역자치단체별 어린이집 설치/미설치 현황

단위: 개소

구분	설치지역						미설치지역		
	어린이집 수			설치지역 수			미설치지역수		
	계	읍·면	동	계	읍·면	동	계	읍·면	동
합 계	27,387	4,714	22,673	2,961	865	2,096	599	543	56
서울특별시	4,212	0	4,212	424	0	424	2	0	2
부산광역시	1,354	122	1,232	196	5	191	9	0	9
대구광역시	1,035	177	858	143	12	131	7	5	2
인천광역시	1,613	23	1,590	148	13	135	8	7	1
광주광역시	828	0	828	91	0	91	5	0	5
대전광역시	864	0	864	81	0	81	1	0	1
울산광역시	569	98	471	52	9	43	3	3	0
세종특별자치시	305	44	261	21	8	13	3	2	1
경기도	8,407	1,189	7,218	583	126	457	18	10	8
강원특별자치도	816	295	521	159	89	70	34	30	4
충청북도	877	358	519	113	65	48	40	37	3
충청남도	1,338	609	729	149	102	47	59	59	0
전북특별자치도	902	193	709	165	83	82	78	76	2
전라남도	911	437	474	195	131	64	103	98	5
경상북도	1,234	500	734	209	124	85	113	106	7
경상남도	1,723	586	1,137	191	86	105	114	110	4
제주특별자치도	399	83	316	41	12	29	2	0	2

주: 보육통합정보시스템에 등록되어있는 각 어린이집의 행정동 정보기준

총 지역수는 행안부 주민등록 행정기관(행정동) 및 관할 법정동 현황(2024.12.31.기준) 기준

자료: 교육부(2025b). 2024 보육통계.

경남 114개, 경북 113개, 전남 103개, 전북 78개의 미설치 읍면동은 해당 지역 영유아가 ECEC 서비스에 접근하기 위해 상당한 이동 거리를 감수해야 함을 뜻한다. 이러한 공백은 통학·교통 인프라 부족, 민간 설치 유인 부재, 인구 감소에 따른 운영 수지 악화와 겹치며, 국공립 확충만으로는 채우기 어려운 구조적 한계를 드러낸다. ECEC 접근 격차는 단순한 물리적 거리의 문제를 넘어, 생애 초기 발달 기회의 구조적 불평등으로 전이될 수 있다(Chzhen et al., 2018; OECD, 2023b).

OECD 국가 중 이러한 지역 격차에 체계적으로 대응한 사례를 보면, 노르웨이는 지자체에 ECEC 제공 의무를 법률로 부과하고, 지방재정조정교부금을 통해 인구 희소 지역의 재정 여건을 보전하며, 북부 극지 지역(Finmark·북부 Troms)에는 보육료를 전액 면제한다(Kindergarten Act, 2005; Eurydice, 2024). 핀란드는 모든 아동에게 ECEC 접근권을 주관적 권리로 보장하며, 지자체가 거주지 인근에서 서비스를 제공할 의무를 진다(Act on Early Childhood Education and

Care, 540/2018). 호주는 2023년 7월부터 Cheaper Child Care 정책으로 Child Care Subsidy를 대폭 인상하는 한편, Community Child Care Fund를 통해 원격·취약 지역의 ECEC 서비스 운영을 목적 보조금으로 직접 지원하고 있다 (Australian Government Department of Education, 2023a, 2023b). 이들 사례는 지역 격차 해소가 단순한 시설 확충이 아닌, 재정 가중·인력 유인·운영 모델 다양화를 결합한 공간 맞춤형 전략을 요구함을 보여준다.

2) 재정 격차: 지자체 우선순위의 구조적 분화

재정 격차는 공간적 불균형을 더욱 증폭시킨다. 2025년 기준 지자체 예산 중 유아·초중등교육 비중은 서울과 경기에서 8%대를 유지하는 반면, 전남(1.47%), 경북(2.45%), 제주(1.49%)는 현저히 낮은 수준에 머문다. 보육(가족 및 여성) 예산 비중 역시 경기(10.39%), 대전(11.13%)과 전북(3.78%), 경북(4.80%), 제주(4.90%) 사이에 2~3배의 편차가 존재한다.

〈표 III-2-10〉 광역자치단체별 2025년 예산 및 유아교육/보육 관련 세출 현황

단위: 천원, %

구분/지자체	2025 총 예산	유아및초중등교육	구성비	보육(가족 및 여성)	구성비
서울특별시	48,114,455,617	4,168,086,610	8.66%	2,951,203,101	6.13%
부산광역시	16,683,013,283	810,742,133	4.86%	987,627,308	5.92%
대구광역시	8,769,458,000	464,251,621	5.29%	747,488,741	8.52%
인천광역시	14,942,974,772	867,450,240	5.81%	1,161,546,561	7.77%
광주광역시	7,604,338,963	357,932,283	4.71%	622,480,152	8.19%
대전광역시	5,546,983,000	248,016,980	4.47%	617,281,884	11.13%
울산광역시	5,156,754,446	257,755,204	5.00%	420,024,977	8.15%
세종특별자치시	1,981,593,589	82,872,424	4.18%	161,743,382	8.16%
경기도	38,673,539,234	3,258,141,189	8.42%	4,017,885,048	10.39%
강원특별자치도	7,805,850,000	207,347,366	2.66%	596,537,102	7.64%
충청북도	7,168,328,972	261,102,031	3.64%	442,138,599	6.17%
충청남도	9,714,800,000	308,133,023	3.17%	553,557,363	5.70%
전북특별자치도	9,843,933,528	227,602,521	2.31%	372,538,635	3.78%
전라남도	11,100,767,693	163,409,759	1.47%	602,740,522	5.43%
경상북도	13,261,869,000	324,403,759	2.45%	637,057,119	4.80%
경상남도	12,472,720,764	440,520,996	3.53%	923,279,605	7.40%
제주특별자치도	7,578,278,820	113,152,494	1.49%	371,421,732	4.90%

자료: 1) 서울특별시(2025). 세입세출총괄표. pp.5-6.

2) 부산광역시(2025). 기능별세출총괄표. p.1.

3) 대구광역시(2025). 기능별세출총괄표. p.1.

- 4) 인천광역시(2025). 기능별세출총괄표. p.1-2
- 5) 광주광역시(2025). 기능별세출총괄표. p.1-2.
- 6) 대전광역시(2025). 기능별세출총괄표. p.1.
- 7) 울산광역시(2025). 기능별세출총괄표. p.1.
- 8) 세종특별자치시(2025). 기능별세출총괄표. p.1-2.
- 9) 경기도(2025). 2025년도예산서일반기계. p.10.
- 10) 강원특별자치도(2025). 기능별세출총괄표. p.1-2.
- 11) 충청북도(2025). 기능별세출총괄표. p.1.
- 12) 충청남도(2025). 기능별세출총괄표. p.1.
- 13) 전북특별자치도(2025). 기능별세출총괄표. p.1-2.
- 14) 전라남도(2025). 기능별세출총괄표. p.1.
- 15) 경상북도(2025). 기능별세출총괄표. p.1-2.
- 16) 경상남도(2025). 기능별세출총괄표. p.14.
- 17) 제주특별자치도(2025). 2025년도예산서. p.27-28.

이 격차는 단순한 규모의 문제가 아니라 우선순위 설정의 차이이며, 수도권·대도시는 교사 배치-프로그램 운영-인프라의 선순환이, 농산어촌은 최소 인력 확보도 불안한 악순환이 고착되는 구조를 만든다. 전남의 유아·초중등교육 예산 비중(1.47%)은 서울(8.66%)의 6분의 1에 불과하며, 이 차이는 교사 추가 배치, 보조인력 확보, 교재·교구 지원, 시설 개·보수, 교사 연수 등 현장 실행의 모든 차원에서 누적적으로 작용한다.

따라서 지역 격차는 국공립 확충이라는 단일 처방만으로는 해소되기 어렵다. 농산어촌의 거점·이동형 모델, 도심 취약지의 전이 허브와 가정방문 연계, 인구 감소 지역에 대한 교사 인건비·운영비의 가중 지원 등 공간 맞춤형 전략이 질 프레임 안에서 동시에 설계되어야 한다. 이는 접근성·형평·포용이라는 질 원리를 운영 영역에 실질적으로 반영하는 핵심 과제라고 볼 수 있다.

다. 장애영유아·다문화 지원의 이중 격차: 유형·지역·제도 조건의 교차적 취약성

1) 장애영유아 지원: 두 개의 구조적 제약이 만드는 접근성의 불균등

장애영유아 지원은 유보통합 체계에서 가장 민감하면서도 구조적 취약성이 집중되는 영역이다. 이 영역의 격차를 읽기 위해서는 두 가지 축을 동시에 주목해야 한다. 첫째는 장애영유아와 일반 영유아 사이의 교육 접근성 격차이다. 2025년 특수교육대상자 선정·배치 현황을 보면, 유치원과정의 배치율은 84.3%

로, 초등학교(84.0%)와 함께 전 학교급 중 가장 낮은 수준에 머물고 있다(교육부, 2025c). 전체 배치율 87.5%에 비해서도 낮으며, 이는 유아 단계에서 특수교육에 대한 수요가 제도적 수용 역량을 초과하고 있음을 보여준다. 둘째는 같은 장애영유아라 하더라도 유치원 체계에 있느냐 어린이집 체계에 있느냐에 따라 법적 보호, 교원 자격, 개별화교육 의무, 평가·모니터링의 수준이 현격히 달라지는 기관 간 격차이다. 이 두 가지 축의 격차가 서로 겹쳐 증폭되는 양상을 본 보고서에서 이중 격차라 칭한다.

〈표 III-2-11〉은 2025년 유치원 과정 특수교육대상자의 배치유형별 현황을 보여준다. 전체 8,222명 가운데 특수학교 유치원과정에 배치된 학생은 804명(9.8%)에 불과하며, 일반학교 특수학급 5,524명(67.2%)과 일반학교 일반학급(전일제 통합학급) 1,894명(23.0%)이 배치의 대부분을 차지한다. 이 구조는 유아 단계에서 통합교육이 이미 지배적 배치 형태가 되었음을 의미하지만, 동시에 배치유형별 지원 밀도의 편차라는 문제를 수반한다. 특수학교 유치원과정(장애영아 포함)에는 교사 349명이 배치되어 학생 약 2.6명당 교사 1명의 비율을 보이는 반면, 일반학급에 배치된 1,894명에게는 별도의 특수교육교원이 배치되지 않으며 특수교육지원센터의 순회교육에 의존하는 구조이다.

〈표 III-2-11〉 유치원 과정 특수교육대상자 배치유형별 현황 (2025년)

단위: 개소, 명, %

배치유형	학교(기관)수	학급수	학생수	비율(%)	교원수
특수학교유치원과정	126	257	804	9.8	349 ¹⁾
일반학교 특수학급	1,275	1,660	5,524	67.2	1,763
일반학교 일반학급 (전일제통합학급)	1,330	1,675	1,894	23.0	- ²⁾
전체	-	3,592	8,222	100.0	2,112+

주: 1) 전체 특수학교(196교)의 유치원과정 교사 수. 이 수치는 장애영아(92명) 담당 교사를 포함한 합산이며, 유치원 과정(804명)만의 전담 교사 수를 별도로 분리할 수 없음. 교장·교감은 학교 전체를 관할하므로 유치원과정에 분리 산출이 불가하여 교사만 계상함(교육부, 2025d).

2) 일반학급 배치 학생에게는 별도의 특수교육교원이 배치되지 않으며, 특수교육지원센터 순회교육으로 지원함.

출처: 교육부(2025c). 2025 특수교육 연차보고서.

교육부(2025d). 2025 특수교육통계.

이 수치를 시계열 맥락에서 읽기 위해서는 유치원 과정 특수교육대상자의 연도별 추이를 함께 살펴야 한다. 〈표 III-2-12〉는 2015~2025년 유치원 과정 학

생 수의 변화를 보여준다. 유치원 과정 특수교육대상자는 2015년 4,744명에서 2023년 8,781명까지 약 10년간 85.1% 증가하였다. 그런데 2024년(8,746명) 부터 감소로 전환되어 2025년에는 8,222명으로 전년 대비 524명이 줄었다. 같은 기간 전체 특수교육대상자가 115,610명에서 120,735명으로 4.4% 증가한 것과 대조적이다. 유치원 과정의 감소는 저출생에 따른 해당 연령 코호트의 축소가 유아 단계에 가장 먼저, 가장 직접적으로 반영된 결과로 해석된다.

〈표 III-2-12〉 유치원 과정 특수교육대상자 수 연도별 추이 (2015~2025년)

연도	유치원 과정 학생 수	전체 특수교육대상자 수	유치원 과정 비율(%)
2015	4,744	88,067	5.4
2016	5,186	87,950	5.9
2017	5,437	89,353	6.1
2018	5,630	90,780	6.2
2019	5,989	92,958	6.4
2020	6,536	95,420	6.8
2021	7,197	98,154	7.3
2022	8,248	103,695	8.0
2023	8,781	109,703	8.0
2024	8,746	115,610	7.6
2025	8,222	120,735	6.8

단위: 명, %

주: 유치원 과정 학생 수는 특수학교 유치원과정 + 일반학교 특수학급 + 일반학교 일반학급(전일제 통합학급)의 합계. 장애영아(별도 집계)는 미포함. 2023년 8,781명 정점 이후 2년 연속 감소.
출처: 교육부(2025c). 2025 특수교육 연차보고서.

그런데 위의 통계는 「특수교육법」 체계 아래 유치원에 배치된 장애영유아만을 포괄한다. 이중 격차의 두 번째 축(기관 유형 간 격차)를 살펴보기 위해서는 어린이집에 이용 중인 장애영유아를 함께 조망해야 한다. 2024년 12월 기준 장애아전문어린이집 178개소에 5,895명, 장애아통합어린이집 1,718개소에 6,857명이 이용하고 있으며, 일반어린이집에서 장애아를 보육하는 기관도 677개소(905명)에 이른다(교육부, 2025d). 이 중 만 3~5세(유치원 과정 해당 연령)만을 분리하면, 장애아전문어린이집 2,833명과 장애아통합어린이집 5,926명으로 합산 8,759명에 달한다. 이는 유치원 체계의 유치원 과정 특수교육대상자 8,222명과 대등하거나 오히려 더 큰 규모이다. 같은 연령대의 장애영유아가 두 개의 서로 다른 법·제도 체계에 거의 균등하게 나뉘어 있는 셈인데, 문제는 〈표 III

-2-13>이 보여주듯 두 체계의 지원 구조가 근본적으로 다르다는 점이다.

유치원 특수학급에서는 「장애인 등에 대한 특수교육법」에 따라 개별화교육계획(IEP) 수립이 법적 의무이고, 특수학교(유치원)정교사 자격을 갖춘 교원이 학생 4명당 1명의 법정 기준으로 배치되며, 특수교육지원센터의 순회교육과 치료 지원이 체계적으로 연계된다. 반면 어린이집 체계에서는 「영유아보육법」 및 「장애아동복지지원법」이 적용되어, 개별화교육계획 수립이 법적 의무가 아닌 권고 사항이며, 교원 자격도 보육교사에 장애아보육 직무교육 이수를 전제로 하는 구조이다. 어린이집 평가제에는 장애 특화 지표가 별도로 포함되어 있지 않으며, 특수교육지원센터와의 제도적 연계도 취약하다. 결국 동일한 장애 유형과 정도를 가진 영유아라 하더라도, 유치원에 배치되었는가 어린이집에 있는가에 따라 전문 교원의 질, 개별화 지원의 법적 구속력, 관련서비스 연계, 질 관리의 체계성이 구조적으로 달라지는 것이다. 이것이 이원화 체제가 장애영유아에게 발생시키는 두 번째 격차이며, 유보통합이 이 격차를 해소할 수 있는 제도적 전환점이 될 수 있는 이유이기도 하다.

〈표 III-2-13〉 유치원·어린이집 장애영유아 지원체계 비교

비교항목	유치원 (특수학급 기준)	어린이집 (장애아전문·통합 기준)
근거법령	장애인 등에 대한 특수교육법	영유아보육법, 장애아동복지지원법
관할부처	교육부	교육부(복지부에서 교육부로 이관)
대상규모 (만 3~5세)	8,222명 (2025.4) ¹⁾	약 8,759명 (2024.12) ²⁾
교원 자격	특수학교(유치원)정교사 1·2급	보육교사 + 장애아보육 직무교육 이수 ³⁾
교원 배치 기준	학생 4명당 교원 1명	장애아 3명당 교사 1명(전문어린이집)
개별화교육계획 (IEP)	법적 의무 (특수교육법 §22)	법적 의무 아님 (권고)
치료지원	특수교육 관련서비스로 법적 보장	바우처(발달재활서비스 등)
순회교육 연계	특수교육지원센터 체계적 연계	제도적 연계 미비 ⁴⁾
평가·모니터링	특수교육 연차보고·통계에 포함	어린이집 평가제(장애 특화 지표 없음)
재정 지원	의무교육비 + 특수학급 운영비	장애아보육료 + 기관유형별 인건비 차등

주: 1) 특수학교 유치원과정 804명 + 일반학교 특수학급 5,524명 + 일반학교 일반학급 1,894명의 합계
 2) 장애아전문어린이집 만3~5세 2,833명 + 장애아통합어린이집 만3~5세 5,926명의 합계. 일반어린이집 장애아(905명)의 연령별 내역은 미공표
 3) 특수교사 또는 '장애영유아를 위한 보육교사' 자격 보유자가 장애아반을 담당해야 하나, 자격 미충족 시 직무교육 이수를 전제로 배치 가능.
 4) 특수교육지원센터는 교육부 체계에 속하여, 보건복지부 관할이던 어린이집과의 행정적 연계가 구조적으로 제한되어있음.

출처: 교육부(2025c). 2025 특수교육 연차보고서.
 교육부(2025d). 2025 특수교육통계.
 「장애인 등에 대한 특수교육법」, 「영유아보육법」, 「장애아동복지지원법」 각 해당 조항.

아울러 이 수치를 해석할 때 장애유형별 변화의 역동성에 주목할 필요가 있다. 자폐성장에 특수교육대상자는 2021년 15,215명에서 2025년 25,614명으로 5년간 68.3% 급증하였으며, 발달지체도 9,367명에서 14,819명으로 58.2% 증가하였다(교육부, 2025d). 유아 단계는 이러한 증가세가 가장 먼저, 가장 집중적으로 반영되는 연령대이다. 유치원 과정 전체 학생 수가 2023년 정점 이후 감소 전환한 것은 저출생에 따른 해당 연령 코호트의 축소를 반영하지만, 자폐성장과 발달지체의 급증은 코호트 내 특수교육 수요 비율의 상승을 의미한다. 이러한 변화는 유보통합 이후의 통합 체계가 줄어드는 절대 수보다 높아지는 지원 강도에 대응할 수 있는 질적 기반을 갖추어야 함을 시사한다.

한편 어린이집의 장애아 지원은 다른 종류의 구조적 제약을 가진다. 장애아전문어린이집과 장애아통합어린이집은 교육부장관의 승인 여부, 소재지(대·중소도시/농어촌), 기관 유형(국공립/법인/민간)에 따라 인건비, 보육료, 수당, 차량운영비의 지원 강도가 세분화되어 있다. 주목할 점은 지원의 세분화가 곧 접근성의 불균등으로 이어진다는 것이다. 교육부장관 승인 장애아전문어린이집은 원장·교사·치료사·특수교사 인건비의 80~100%가 지원되지만, 미승인 장애아전문어린이집은 기관보육료 742천원만 지원된다. 장애아통합어린이집에서도 국공립·법인은 교사 인건비의 80%가 지원되는 반면, 민간은 정액(1,908천원)으로 한정된다. 이러한 차등은 기관의 승인 여부와 설립 유형이라는 행정적 조건에 의해 동일한 장애 아동이 받는 지원이 구조적으로 달라지는 결과를 낳는다.

〈표 III-2-14〉 어린이집 시설별 장애아보육 지원기준

구분	지원 대상	지원 기관	지원 내용	지원 기준
인건비	원장	교육부장관 승인 장애아전문	월지급액의 80%	- 대·중소도시 기준 장애아동 현원이 실제 12명 이상이고 4개반 이상 편성 - 농어촌 기준 장애아동 현원이 12명 이상이고 4개반 이상 편성

III. 한국 유보통합 제도의 현주소: 성과와 한계

구분	지원 대상	지원 기관	지원 내용	지원 기준
	보육교사	교육부장관 승인 장애아전문	월지급액의 80%	소요현원(정원이내)에 대하여 지원
		장애아통합	- 국공립·법인: 80% - 민간: 1,908천원 - 일반: 80%(영아반), 30%(유아반)	
	조리원 (조리사)	교육부장관 승인 장애아전문	1인 지급액의 100%	
	대체교직원	교육부장관 승인 장애아전문	월지급액의 100%	
	치료사	교육부장관 승인 장애아전문	월지급액의 100%	정규인력으로 채용된 경우에 한해, 아동 9명당 1명 지원
	특수교사	교육부장관 승인 장애아전문	월지급액의 80%	
	방과후보육 교사	장애아통합	월지급액의 100%	장애아전문어린이집이 장애아방과후 보육을 일일 4시간 이상 할 경우 및 방과후 및 장애아보육 직무교육과정(40시간 이상)을 이수한 교사
보육료	기관	교육부장관 미승인 장애아전문	742천원	
신축비	기관	장애아전문	180만원/㎡ (국비, 지방비 포함)	
수당	보육교사	장애아전문	· 특수학교 정교사 2급이상 (유치원과정) 자격소지자: 40만원 · 치료사 자격 수당: 40만원 · 장애아반 담임교사: 30만원 · 장애통합반 비장애아반 담 임교사: 15만원 · 일반반 비장애아반 담임교 사: 10만원 · 장애아연장반 전담 별도채 용 교사: 15만원	
		장애아통합		
차량 운영비	기관	장애아전문	월 20만원(연 240만원)	
		장애아통합	월 20만원 (농어촌 소재일 경우)	

자료: 교육부(2026). 2026 보육사업안내.

문제는 동일한 장애 특성과 수요를 가진 영유아라도 유치원에 배치되느냐 어린이집에 배치되느냐에 따라 담당 교사의 자격 기준, 처우 수준, 학급 규모, 지원 인력의 구성이 구조적으로 달라진다는 것이다. 유치원 특수학급은 특수학교 정교사 자격과 교육공무원 처우를 통해 전문성과 안정성을 확보하지만, 학급 수와 좌석 수의 물리적 제약으로 접근성이 제한된다. 어린이집은 상대적으로 유연한 입소 절차와 낮은 교사 대 아동 비율(1:3)을 가지지만, 교사 자격의 이질성과 기관 유형별 지원 편차로 인해 서비스의 질적 일관성이 담보되기 어렵다.

국제적으로 장애영유아 통합 교육은 분리 배치에서 완전 통합으로의 이행을 지향하고 있으며, OECD는 통합 환경에서의 추가 지원을 권고한다(OECD, 2021). 이탈리아는 장애 아동의 일반학급 완전 통합을 법률로 보장하고, 통합학급에 지원 교사를 1:2 비율로 배치하며, 필요한 경우 개인보조를 지자체 예산으로 추가 지원한다. 이는 기관 유형에 따른 분리가 아니라, 통합된 체계 안에서 추가 지원의 강도를 차등화하는 접근이다.

2) 다문화·난민·이주 배경 영유아: 행정 문턱의 교차적 작동

다문화·이주 배경 영유아에 대한 지원은 유치원과 어린이집의 이원적 구조 위에서 상이하게 설계·집행되어 왔다. 유보통합의 진전으로 입소·입학 경로와 교육과정의 외형적 격차는 빠르게 줄어들고 있지만, 다문화 전용 지원 제도, 재정 배분, 통계·모니터링 영역에서는 구조적 차이가 잔존한다. 장애영유아의 이중 격차가 교육적 보호의 충실도 차이에서 발생한다면, 다문화·이주 배경 영유아의 이중 격차는 기관 유형 간 제도 설계의 비대칭과, 이를 관통하는 지역별 지원 체계의 편차에서 비롯된다.

가) 통계적 규모

2025년 교육기본통계에 따르면, 초·중등학교(각종학교 포함) 다문화 학생 수는 20만 2,208명으로 전년 대비 4.3% 증가하여 2012년 통계 작성 이래 최대치를 기록하였다. 전체 학생 대비 비율도 4.0%로 역대 최고이다(한국교육개발원, 2025). 전체 학생 수가 감소하는 와중에도 다문화 학생만 증가하는 추세는, 유아 단계에서

의 지원이 이후 학령기 전체의 교육 적응에 구조적으로 연동됨을 환기시킨다.

그런데 이 20만 명이라는 수치에는 구조적 맹점이 있다. 교육기본통계의 다문화 학생 수는 초등학교·중학교·고등학교 및 각종학교를 집계 대상으로 하며, 유치원 다문화 원아는 포함하지 않는다. 유치원의 다문화 원아 수는 기관별 정보공시를 통해 파악할 수 있으나 전국 합산치가 별도의 국가통계로 공표되지 않으며, 어린이집의 다문화 아동 현황은 보육통계에서 별도로 집계되나 교육통계와의 통합적 파악이 구조적으로 불가능한 실정이다

다시 말해, 유치원과 어린이집을 이용하는 다문화·이주 배경 영유아(만 0~5세)의 전국 총 인원을 보여주는 단일 공식 통계는 현재 존재하지 않는다. 유치원 다문화 원아, 어린이집 다문화 아동, 인구총조사의 다문화가구 자녀 수, 이주배경인구 통계의 연령별 인구가 각기 다른 정의·기준·시점·관할 부처에 의해 산출되어, 어느 하나로 합산하거나 교차 검증하기가 극히 어렵다. 이 통계의 이원화는 이원적 관리 체제의 직접적 산물이며, 정책 설계의 사각지대를 만드는 구조적 원인이자 유보통합이 해소해야 할 과제이기도 하다.

다문화 영유아의 규모는 현재 두 가지 경로로 간접 추정할 수 있다. 첫째, 다문화 출생아 누적치를 통한 추정이다. <표 III-2-15>에서 보듯, 다문화 출생아는 2012년 이후 지속 감소하다가 2024년 1만 3,416명으로 12년 만에 처음 증가세로 전환(전년 대비 10.4% 증가)하였다. 전체 출생아 대비 다문화 출생 비중 역시 5.6%로 2년 연속 상승하였다(국가데이터처, 2025). 2019~2024년 6개년 다문화 출생아를 누적하면 약 8만 7천 명에 이르며, 이를 만 0~5세 다문화 영유아의 근사치로 볼 수 있다. 다만 이 추정에는 중도입국 아동, 사망·출국, 외국인 가정 자녀(출생신고 미반영 가능) 등이 고려되지 않아 실제 규모와는 차이가 있을 수 있다.

<표 III-2-15> 다문화 출생아 수 및 전체 출생 대비 비중 추이 (2012~2024년)

단위: 명, %

연도	다문화 출생아 수	전체 출생 대비 비중
2012	22,908	4.7
2015	19,729	4.5
2018	18,079	5.5
2020	16,421	6.0
2021	14,322	5.5

연도	다문화 출생아 수	전체 출생 대비 비중
2022	12,526	5.0
2023	12,150	5.3
2024	13,416	5.6

주: 다문화 출생은 부 또는 모가 외국인이거나 귀화자인 출생을 포함. 2024년은 2012년 이후 12년 만의 증가 전환. 출처: 국가데이터처(2025). 2024년 다문화 인구동태 통계 (2025.11.6. 발표).

둘째, 2025년 12월 최초 공표된 이주배경인구 통계(2024년 11월 1일 기준)를 통한 추정이다. 대한민국에 3개월 이상 거주하는 이주배경인구는 271만 5천 명으로 총인구의 5.2%에 달하며, 이 중 24세 이하 아동·청소년은 73만 8천 명(전년 대비 7.9% 증가), 0~14세 유소년인구만 34만 4천 명이다(국가데이터처, 2025). 이 통계는 다문화가족지원법상의 다문화가족 범주를 넘어, 외국인(외국인 노동자·유학생 포함), 귀화·인지 취득자, 이민자 2세, 판정인·북한이탈주민을 포괄하는 수치로서, 유보통합 체계가 수용해야 할 이주 배경 영유아의 잠재 규모가 다문화 출생아 누적치(약 8만 7천 명)보다 상당히 클 수 있음을 시사한다. KOSIS에서 전국 각세별 이주배경인구가 제공되므로 만 0~5세 규모의 정밀 산출이 가능하나, 이 수치 역시 유치원·어린이집 이용 현황과는 별개의 인구 통계라는 점에 유의할 필요가 있다. 특히 비수도권에서의 다문화 출생 비중이 두드러진다. 전남(10.2%), 전북(9.5%), 충남(8.8%) 등 농어촌 지역에서는 출생아 10명 중 1명이 다문화 가정 출신이다(국가데이터처, 2025). 이는 해당 지역의 유치원·어린이집이 다문화 영유아를 사실상 보편적으로 수용해야 하는 상황임을 의미하며, 유보통합 체계의 포용성 설계가 일부 대도시의 문제가 아니라 전국적(특히 비수도권 농어촌 중심의)과제임을 보여준다.

나) 유보통합 이후에도 남는 구조적 차이

유보통합의 진전으로 양 체계 간 외형적 격차는 줄어들고 있다. 입소·입학 경로는 2024년 11월 유보통합포털 개통으로 단일 온라인 창구로 일원화되었고(교육부, 2024d), 교육과정은 만 3~5세 누리과정이 유치원과 어린이집에 공통으로 적용되어 다언어·문화중재 지원의 제도적 기반 자체에서 기관 유형 간 본질적 차이가 크지 않다. 그러나 이러한 수렴에도 불구하고, 다문화 영유아 지원에 관한 한 세 가지 핵심적 구조적 차이가 잔존한다.

〈표 III-2-16〉 유치원·어린이집 다문화 영유아 지원

비교차원	유치원	어린이집	격차의 성격
① 다문화 전용 학급·프로그램	시·도교육청 지정 '다문화교육 정책학교(유치원)' 및 한국어학급(특별학급) 운영 가능; 한국어 집중교육·언어발달 진단·학부모 지원을 학급 단위로 묶는 내재적 경로 존재	이에 해당하는 국가 표준 제도 없음; 다문화가족지원센터·건강가정지원센터 등 외부 기관 연계에 의존	유치원에만 존재하는 제도적 경로. 다만 실제 지정 규모·운영 밀도는 시·도교육청별로 천차만별
② 다문화 관련 재정 지원	다문화교육 정책학교 예산(교육청 배분), 다문화언어강사·이중언어강사 배치 등	보육료·가산 체계 내에 '다문화' 특정 가산이 별도로 설계되지 않음; 외부 사업 연계	양쪽 모두 지역·기관별 편차가 큼. 비수도권 농어촌은 다문화 출생 비중 10% 수준이나, 전용 인력·예산 배치는 수도권·대도시 편중
③ 다문화 영유아 통계·모니터링	유치원알리미에서 기관별 다문화 원아 수 공시(전국 합산 미공표)	보육통계에서 다문화 아동 별도 집계(교육통계와 통합 불가)	양쪽 모두 전국 단위 통합 현황 파악 불가. 정책 설계·평가의 근거 자체가 부재

주: ① 다문화교육 정책학교(유치원)는 시·도교육청이 다문화유아 자원 현황 및 지역 여건을 고려하여 지정하며, 한국어학급은 한국어능력이 부족한 중도입국·외국인 유아 대상 집중교육 프로그램을 운영(국가평생교육진흥원 중앙다문화교육센터, 2024).

② 다문화언어강사는 시·도교육청이 배치하며, 배치 규모·기준은 교육청별 상이.

출처: 국가평생교육진흥원 중앙다문화교육센터(2024). 2024년 다문화교육 정책학교 운영 가이드라인.

교육부(2024d). 어린이집 입소·유치원 입학 신청을 한곳에서...11월 1일 '유보통합포털' 개통 (2024. 10. 28.).

다) 격차의 핵심

위 표에서 드러나는 격차의 본질은 유치원이 낮고 어린이집이 부족하다는 단선적 구도가 아니다. 첫째, 다문화 전용 지원의 제도적 경로가 유치원 체계에만 존재하지만, 그 실행은 지역에 따라 극단적으로 다르다. 다문화교육 정책학교(유치원) 지정과 한국어학급 설치의 시·도교육청의 재량에 맡겨져 있어, 다문화 영유아가 밀집한 비수도권 농어촌 지역에 충분히 배치되고 있는지에 대한 전국 단위의 체계적 모니터링이 이루어지지 않고 있다. 다문화언어강사·이중언어강사의 배치 역시 교육청별 기준이 상이하여, 출생아 10명 중 1명이 다문화 가정인 전남·전북·충남 지역의 유치원과 서울·경기 대도시 유치원이 동일한 밀도의 지원을 받고 있다고 보기 어렵다.

둘째, 어린이집은 다문화 전용 제도가 아예 부재하지만, 이것이 반드시 지원의



부재를 의미하지는 않는다. 어린이집도 만 3~5세 누리과정을 동일하게 운영하며, 다문화가족지원센터·건강가정지원센터 등 외부 자원과의 연계를 통해 통번역, 부모상담, 이중언어 프로그램을 제공할 수 있다. 다만 이 연계의 밀도와 지속성은 지역의 다문화가족지원센터 인력·예산 규모에 전적으로 좌우되어, 결국 어느 지역에 있는지가 지원의 질을 결정하는 구조는 유치원과 동일하다. 결국, 다문화·이주 배경 영유아가 경험하는 이중 격차의 실체는 기관 유형(유치원 vs. 어린이집) 간 차이 라기보다, 기관 유형을 횡단하는 지역별 지원 밀도의 편차이다. 여기에 통합 통계의 부재가 겹쳐, 격차의 실태 자체를 진단할 수 없다는 문제가 더해진다. 유보통합이 입소·입학 창구와 교육과정의 일원화를 넘어 다문화 지원의 지역 간 형평성까지 설계 기준에 포함해야 하는 이유가 여기에 있다.

라. 추이로 본 역동성과 정책적 함의

이러한 격차는 <표 III-2-14>의 다문화 출생아 추이와 초·중등 다문화 학생 통계를 교차하여 읽을 때 더 선명해진다. 2012~2022년 동안 다문화 출생아가 지속 감소(2만 2,908명→1만 2,526명)하면서도 초·중·고 다문화 학생은 오히려 3.6배(4만 6,954명→16만 8,645명) 증가한 것은, 과거 출생 코호트의 학령기 진입이 교육 체계에 누적적으로 반영되기 때문이다. 그런데 2024년부터 다문화 출생이 반등하고 비수도권에서의 비중이 10%에 근접한다는 것은, 향후 3~5년 내에 유아교육·보육 체계가 수용해야 할 다문화 영유아의 규모가 다시 확대될 수 있음을 시사한다.

특히 이주배경 아동·청소년 73만 8천 명(2024년 기준) 중 부모 국적이 베트남(27.2%), 중국(16.5%), 한국계 중국(12.0%)에 집중되어 있어(국가데이터처, 2025), 다언어·다문화 지원의 언어별 우선순위와 자원 배분 설계가 정책적으로 중요해진다. 2024년 전국 다문화가족 실태조사에서도 만 5세 이하 자녀 양육의 가장 큰 어려움으로 바쁘거나 아플 때 자녀를 돌봐줄 사람을 찾기 어려움(긴급돌봄)이 꼽혔는데(여성가족부[현 성평등가족부], 2025), 이는 유보통합이 진전되더라도 비정형 근로가 많은 이주 가정에게 돌봄 접근성의 실질적 보장이 여전히 과제임을 보여준다.

이러한 이중 격차는 포용과 형평을 정책의 부가 항목이 아니라 설계 기준으로 삼

지 않을 경우, 통합이 오히려 격차를 고착화할 수 있음을 보여준다. 뉴질랜드는 마오리·파시피카 아동을 위한 별도의 ECEC 서비스 유형(Kōhanga Reo, Pacific Island ECE)을 국가 체계 안에서 공식적으로 인정·지원하고, Te Whāriki 교육과정에 문화적 정체성(mana whenua)을 핵심 원리로 포함하고 있다(Ministry of Education NZ, 2017). 스웨덴은 모어(母語) 지원과 다언어 교육을 유치원 교육과정(Lpfö 18)의 정식 구성요소로 규정하고, 이민 배경 아동이 밀집한 지역의 유치원에 추가 교사를 배치하는 재정 가산을 지자체에 의무화하고 있다(Skolverket, 2019). 국제적으로도 취약집단 지원은 단일 제도 안에서 접근성, 재정, 인력, 전이 지원을 묶어 설계할 것이 권고되고 있다(Gromada & Richardson, 2021; OECD, 2023).

마. 정책 추진 체계와 거버넌스의 절차적 한계: 참여·환류의 미제도화

1) (가칭) 영유아학교 모델의 미확정과 상향식 참여의 결핍

2024년 「유보통합 실행계획(안)」은 행정 이원화 해소, 교육부 중심 관리체계 정비, 통합운영센터 구축 등 제도적 틀을 일괄 제시하였다. 그러나 동 계획이 제시한 큰 틀의 원칙에 비해 세부 절차와 재원 배치의 구체성은 상대적으로 제한적이었다(교육부, 2024a). 특히 통합기관의 명칭조차 '영유아학교'와 '유아학교' 사이에서 합의에 이르지 못한 채 '가칭'이 유지되었고, 교사 양성체계, 자격 통합, 추가 재원 확보 등 핵심 쟁점은 후속 논의로 유보되었다(EBS 뉴스, 2024, 8월 23일; 한국일보, 2024, 6월 28일). 이러한 상황에서 2024년 9월부터 운영된 전국 152개 기관의 시범사업은 통합법 제정 이전 현행 체계 내에서 추진되었기 때문에, 운영시간 보장, 교사 대 영유아 수 적정화, 교사 역량 강화 등 재정 투입으로 가능한 과제에 집중하였다(교육부, 2024b). 결과적으로 시범사업은 통합기관 모델의 검증이라는 본래 취지보다 기존 기관의 교육력 제고 사업에 가까운 성격으로 수렴하였다는 현장의 평가가 존재한다.

아울러 주요 의견이 수렴되는 과정에서 참여·환류 절차의 형식화의 문제가 지적되었다. 첫째, 영유아교육·보육통합추진위원회는 주요 쟁점을 심의하기 위해 설치되었으나 실질적 환류 기능에 한계를 보였다. 위원회 내부에서 특별교원양성과정

등에 대한 반대 의견이 제시되었으나 이를 정책 수정으로 연결하는 경로가 부재하였고, 교원 단체는 형식적 절차만 거친 뒤 추진위원회를 통해 기정사실화하는 방식이라고 비판도 제기되었다(경향신문, 2023, 12월 3일; 연합뉴스, 2023, 1월 3일). 둘째, 공청회 등 의견수렴 절차가 마련되었으나 그 실효성이 문제가 되었다. 2024년 12월 교원자격·양성체제 개편안 공청회에서는 발제문이 개최 4일 전야야 공개되었고 주요 이해관계 단체와의 사전 협의가 이루어지지 않아, 200여 명의 어린이 집 관계자가 보이콧에 나서며 공청회 자체가 무산되었다(이투데이, 2024, 12월 16일). 셋째, 입법 과정 역시 속도 중심으로 전개되었다. 2023년 1월 연휴 포함 7일 만에 유보통합추진단이 설치되었고, 같은 해 11월 정부조직법 개정이 현장과의 충분한 합의 없이 추진되었다는 주장이 있으며(경향신문, 2023, 12월 3일, 연합뉴스, 2023, 1월 3일) 2024년 11월 발의된 유보통합 3법에 대해서도 법안의 중요도에 비해 충분한 검토 기간이 확보되지 않았다는 우려가 제기되었다(에듀프레스, 2024, 11월 7일). 시범사업 현장에서도 교사들의 사전 협의 없이 계획서가 제출·선정된 뒤 사후 통보되는 사례들도 보고되었다(충청투데이, 2024, 9월 12일).

이러한 절차적 한계는 한국 고유의 문제가 아니라, 압축적 정책 전환에서 반복되는 구조적 긴장으로 볼 수 있다. 다만 완성형 유보통합을 달성한 국가들은 이 긴장을 참여 절차의 제도화를 통해 관리해 왔다는 점에서 시사점을 얻을 수 있다. 핀란드에서는 모든 정부 법안의 입법 과정에서 최소 6주(대규모 사업의 경우 최소 8주)의 공식 의견수렴(lausuntokierros) 기간을 의무적으로 부여하도록 입법절차 가이드라인에 규정하고 있으며, 이해관계 기관 및 일반 시민이 전자 의견수렴 플랫폼(Lausuntopalvelu.fi)을 통해 의견서를 제출할 수 있고, 수렴된 의견의 요약은 정부안의 제안 이유에 공식 기재된다(Finlex, Legislative Drafting Process Guide, Ch. 3). 2018년 유아교육·보육법(varhaiskasvatustaki, 540/2018) 개정 역시 이 절차에 따라 추진되었으며, 교원단체·지자체·부모단체·학술기관 등의 의견서가 수렴되었다. 스코틀랜드의 ELC 확대(1,140시간) 과정에서도 Scottish Government는 2016년 10월 협의 문서(Blueprint for 2020)를 공개하고 약 12주간 지자체, 민간 기관 운영자, 부모, 실무자 등의 의견을 수렴하였으며, 수렴 결과를 협의 분석 보고서(Consultation Analysis Report)로 발간한 뒤 2017년 행

동 계획에 반영한 바 있다(Scottish Government, 2017). 이후에도 국가 기준수립 과정에서 추가 협의를 거쳐 2018년 12월 최종안을 발표하는 등 다단계 협의 절차를 반복하였다.

한국의 유보통합 추진 과정에서도 추진위원회, 공청회, 시범 공지 등의 절차가 운영되었으나, 의견수렴 기간이 극도로 압축되고, 수렴된 의견에 대한 정부의 공식 응답과 수정안 재공개가 제도적으로 보장되지 않았으며, 위원회 심의에서 제기된 반대 의견의 정책 반영 경로가 불분명하였다는 점에서 절차의 실질적 환류 기능이 제한적이었다고 평가할 수 있다. 이들 사례는 참여가 일회성 공청회나 형식적 위원회 심의가 아니라, 사전안 공개 → 충분한 의견수렴 기간 보장 → 반영 결과의 재공개라는 정책 설계의 반복적 순환 고리로 작동할 때 현장의 불확실성과 불신이 완화된다는 점을 보여준다.

2) 개념·용어 정렬과 재정·책임 배분의 불명료성

유보통합의 상위 가치 언어(놀이·상호작용·참여·전이·포용)가 누리과정, 0~2세 표준보육과정, 평가지표, 연수자료, 점검 문서에 동일한 용어로 일관되게 적용됨으로써 문서 간 정합성을 확보해야 하나, 현재 단계에서는 교육·보육·돌봄의 범주와 운영 단위(학급/반), 평가 프레임(교육행정 기반 평가/보육사업 기반 지표)이 혼재한다.

이 혼재는 단순한 행정 용어의 문제가 아니라, 통합 정책의 정체성과 방향 자체를 둘러싼 근본적인 갈등을 반영한다. 유보통합 추진 과정에서 가장 첨예한 대립이 나타난 지점 중 하나가 바로 '무엇을 통합하는가'에 대한 개념 정의와 용어 선택이었다. 유치원 측은 '유아교육'의 정체성을 유지하면서 학교 체계로의 격상을 주장하였고, 어린이집 측은 '보육'이 교육과 돌봄을 포괄하는 고유한 개념으로서 존중되어야 한다고 대응하였다. 이로 인해 정책 문서에서 '영유아교육', '유아교육·보육', '교육·돌봄' 등의 용어가 맥락에 따라 혼용되었으며, 이는 현장에서 통합의 실체가 무엇인지에 대한 혼란을 가중시켰다.

이러한 용어 갈등은 기관 명칭, 교사 자격, 연령 구분 등 구체적 쟁점으로 확산되었다. 전술한 바와 같이 통합기관의 명칭은 '영유아학교'와 '유아학교' 사이에서 합의에 이르지 못하였는데, 이는 단순한 명칭 문제가 아니라 0~2세 영아를 통합기

관에 포함할 것인가, 3~5세 유아교육 중심으로 설계할 것인가라는 제도 설계의 근본 방향을 둘러싼 대립이었다. 2025년 1월에는 전국국공립유치원교사노동조합, 한국유치원총연합회 등이 '유보이원화연대'를 구성하여, 유아교육과 영아보육 체계를 분리하고 각각의 전문성을 강화해야 한다고 공식 주장하였다(에듀프레스, 2025, 1월 27일). 같은 해 7월에는 교사노조연맹, 전교조, 교총 등 6개 교원·학부모 단체가 공동 기자회견을 열어, 0~2세는 돌봄 중심의 영아 보육 기관에서, 3~5세는 교육 중심의 유아학교에서 각각 전문적으로 운영되어야 한다고 촉구하면서, 통합기관 명칭을 '유아학교'로 확정하고 학교로서의 정체성을 확립할 것을 요구하였다(참여와혁신, 2025, 7월 15일). 이처럼 '교육'과 '보육'의 개념적 경계와 위계를 둘러싼 논쟁은 교사 자격 통합(보육교사의 교원 지위 부여 여부), 교육과정 체계(0~5세 통합 과정 vs. 영아/유아 분리 과정), 기관 운영 시간(교육과정 중심의 반일제 vs. 돌봄 포함 종일제) 등 모든 하위 쟁점에 연쇄적으로 작용하였다.

유치원은 '학급'을 기본 단위로 '교육과정 운영'을 핵심 개념으로 사용하고, 어린이집은 '반'을 기본 단위로 '보육 서비스 제공'을 핵심 개념으로 사용한다. 평가 체계 역시 유치원평가는 교육행정 프레임에 기반하고, 어린이집 평가는 보조금·사업 프레임에 기반하여, 동일한 가치(예: 영유아 주도성, 놀이를 통한 배움)를 평가하는 도구와 언어가 이원화되어 있다. 이는 현장에서 이중 보고 및 준수의 업무 부담으로 작동하며, 기관이 자신의 교육·보육 철학을 일관되게 실행하고 이를 외부에 소통하는 것을 어렵게 만든다. 용어와 개념의 미정렬이 해소되지 않는 한, 통합 교육과정·통합 평가·통합 자격이라는 정책 목표는 문서상의 선언에 머물 가능성이 높다.

재정·책임 배분의 불명료성 역시 현장의 제도적 불확실성을 가중시키는 핵심 요인이다. 유보통합의 실행에는 돌봄 시간 확대, 교사 대 영유아 비율 개선, 교사 처우 상향 등 대규모 추가 재원이 필요하나, 추진 초기 정부는 예산 예산 규모를 공개하지 않았으며, 추가 비용을 국고가 아닌 지방교육재정교부금으로 충당하겠다는 방침에 대해 안정적 자원 조달이 어렵다는 비판이 반복적으로 제기되었다(한국일보, 2024, 6월 28일). 교원 단체들은 유보통합 추가 비용의 정확한 추계 없이 국가가 줄속으로 추진하고 있다며 재원의 국가 예산 충당을 요구하였고, 국공립유치원 교원총연합회는 정부가 장담했던 예산 확보와 인력 이관이 필요 규모에 비해 매우 미비한 상태라고 지적하였다(에듀프레스, 2024, 11월 7일). 이 문제는 2025년 12

월 영유아특별회계 신설(교육세 60% 전입)이 국회를 통과하면서 제도적 전기를 맞이하였으나(아시아투데이, 2025, 12월 3일), 특별회계의 규모가 실제 소요 재원을 충족하는지, 학령인구 감소에 따른 교부금 축소 추세 속에서 지속 가능한 재원 구조인지에 대해서는 여전히 논쟁이 계속되고 있다.

나아가 중앙-지방, 교육청-지자체 간 분담 원칙(재정·감독·지원의 역할 분기)이 일괄적으로 정리되지 않아, 기관은 지원 항목·단가·신청 절차의 차이를 제도적 불확실성으로 체감한다. 유치원의 재정은 교육비특별회계를 통해 시도교육청이 관리하고, 어린이집의 재정은 보건복지부 국고보조금과 지자체 매칭으로 운영되어 왔는데, 관리체계 일원화 이후에도 이 이중 재정 구조의 실질적 통합은 진행 중인 과제로 남아 있다. 기관 입장에서는 동일한 연령의 영유아를 대상으로 하면서도 지원 단가, 급식비 보조 기준, 시설 기준, 신청 절차가 기관 유형에 따라 상이한 상황이 지속되고 있으며, 이는 통합의 체감도를 낮추는 요인으로 작용한다.

OECD는 책임·권한·재정의 투명한 연결과 공개가 거버넌스 신뢰의 출발점이라는 점을 반복적으로 강조해 왔다(OECD, 2022, 2023a). 노르웨이의 경우 중앙정부(교육연구부)가 교육과정 기준과 질 지표를 설정하고, 지자체(kommune)가 재정과 운영의 책임을 지며, 교육훈련국(Udir)이 질 감독을 수행하는 삼각 구조가 법률에 명시되어 있다. 이처럼 역할 분기가 법적으로 명료하게 규정될 때 기관과 교사는 제도적 예측 가능성을 확보할 수 있으며, 정책 변동에 따른 현장의 불안이 완화된다. 한국의 유보통합이 이 문제를 해소하기 위해서는, 첫째 '교육', '보육', '돌봄', '양육'의 개념적 관계와 위계를 통합 법체계 내에서 명시적으로 정의하고, 둘째 중앙(교육부)-광역(시도교육청)-기초(시군구)의 역할과 재정 분담 원칙을 구속력 있게 규정하며, 셋째 이를 공개 문서로 제도화하여 현장이 참조할 수 있는 단일 거버넌스 프레임을 확보하는 작업이 시급하다고 볼 수 있다.

바. 질 개념과 실천의 미제도화: 구조지표 편중과 과정적 질의 공백

1) 구조지표 중심 설계의 한계: 비율은 개선되었으나 상호작용은 달라졌는가

가장 근본적인 쟁점은 질 개념이 구조지표 중심으로 설계되고, 과정적 질이 제도적으로 충분히 뒷받침되지 못했다는 점이다. 교사 대 아동 비율, 운영시간, 시설

기준 등은 상향 조정 목표가 제시되었으나, 상호작용의 응답성, 놀이의 깊이, 전이의 연속성, 가족·지역 참여는 평가·연수·시간 구조에 일관되게 반영되지 못했다.

OECD Starting Strong 시리즈는 20년에 걸쳐 일관되게 구조적 질(structural quality)과 과정적 질(process quality)의 구분을 강조해 왔다. 구조적 질(교사 대 아동 비율, 교사 자격, 시설 기준, 운영시간 등)은 과정적 질의 필요조건이지 충분 조건이 아니다. 과정적 질(교사-아동 간 상호작용의 응답성, 정서적 지지, 교육적 지원, 놀이의 질, 또래 간 상호작용 등)이 아동 발달 성과를 직접 매개하는 핵심 변인이다(OECD, 2021; Slot, 2018; Slot et al., 2015). Dahlberg et al.(2013)의 재개념화 접근은 더 나아가, 보편적 질 담론이 숫자 중심의 표준화로 흐를 경우 현장의 의미 있는 배움과 감응성이 사라진다고 주장한다.

한국의 현행 평가 체계를 이 관점에서 진단하면, 구조지표 편중의 문제가 분명해진다. 유치원평가는 교육행정 프레임에 기반하여 교육과정 운영, 교원 인사, 재무·회계, 시설 안전 등을 점검하며, 어린이집 평가인증은 보육환경, 운영관리, 보육과정, 건강·안전 등의 영역을 지표화한다. 두 체계 모두 교사-아동 간 상호작용의 질을 직접 측정하는 관찰 도구를 체계적으로 활용하고 있지 않다. 잉글랜드의 Ofsted는 2019년부터 교육의 질(Quality of Education) 영역에서 교사-아동 상호작용의 관찰을 핵심 평가 방법으로 채택하였고, 스코틀랜드의 HGIOELC는 기관의 자가평가에서 아동의 경험을 출발점으로 삼는 구조를 제도화하였다(Education Scotland, 2016; Ofsted, 2019, 2025).

2) 평가체계 이원화의 구조적 문제

유보통합 이후 유치원평가는 자율평가 방식으로 전환되어 시도교육감 관할로, 어린이집 평가는 교육부 관할로 이관되면서, 과거에 비해 현장의 평가 부담 자체는 상당 부분 경감되었다. 그러나 두 기관 유형에 대한 평가체계가 여전히 이원적으로 운영되고 있다는 점은 통합 취지와 괴리되는 구조적 한계를 내포한다.

첫째, 평가의 기준 프레임이 상이하다. 유치원평가는 교육행정 프레임에 기반하여 교육과정 운영과 교원 전문성을 중심으로 설계되어 있는 반면, 어린이집 평가(구 보육사업 지표)는 보육서비스의 적정성과 운영 관리에 초점을 둔다. 동일 연령대의 영유아에게 제공되는 교육·보육의 질을 평가함에도 불구하고, 평가가 바라보

는 관점과 지표 구조가 다르다는 것은 질 관리의 일관성을 저해하는 요인이 된다.

둘째, 평가 결과의 활용과 환류 구조가 분리되어 있어, 유치원과 어린이집 간 질 관리 데이터의 비교·통합이 어렵다. 이는 통합 체제하에서 기관 유형에 관계없이 영유아에게 동등한 질의 서비스를 보장해야 한다는 정책 목표와 충돌한다. 박창현, 정수지, 정다솔(2025)은 유치원평가가 자율평가로 전환되면서 평가 실효성에 대한 회의론이 제기되고 있음에도, 기관평가 정보공개 의무는 존속하고 있어 평가의 목적과 실제 기능 사이의 괴리가 발생하고 있음을 지적한 바 있다. 이는 평가체계가 개선·학습 기능보다 행정적 의무 이행에 머물러 있음을 시사한다.

셋째, OECD(2022)는 영유아 교육·보육의 질 평가가 행정적 점검에서 개선·학습중심으로 전환되어야 한다고 권고하고 있다. 평가체계의 이원화는 이러한 전환을 구조적으로 지연시키는 요인으로 작용하며, 통합된 단일 평가체계의 설계가 유보통합의 실질적 완성을 위한 과제로 남아 있다

3) 0~2세 영아교육 체계의 구조적 미완성

2024년 12월 확정된 표준보육과정 개정은 영유아 주도성·놀이·연계의 방향성을 제시하였으나(교육부·육아정책연구소, 2024), 이 방향이 현장에서 안정적으로 실행되기 위한 구조적 조건은 여전히 미완이다. 관찰·문서화·성찰 시간의 법적 규정화, 영아반 전담교사·보조인력의 표준 배치가 지침과 점검 체계에까지 안정적으로 내려앉아야 기관 간 실행 편차를 줄일 수 있다

그러나 보다 근본적인 문제는 유보통합으로 0~2세 영역이 교육부·교육청 체제로 이관되면서, 기존의 '영아보육' 패러다임을 '영아교육'으로 재정립해야 하는 과제가 발생했다는 점이다. 이는 단순한 용어 변경이나 교육과정의 형식적 연계를 넘어서는 문제이다. 0~2세 영아를 돌봄의 대상이 아닌 배움의 존재로 규정한다는 것은, 이 시기의 발달과 경험을 교육적 관점에서 체계화하는 새로운 제도적 경로를 요구한다. 영아는 주양육자와의 안정적 애착 관계를 기반으로 탐색과 학습이 이루어지며, 이를 위해서는 담당 교사의 연속적 배치, 낮은 교사 대 아동 비율, 교사의 정서적 소진을 예방하는 구조적 지원이 필수적이다(Bowlby, 1982; Ainsworth et al., 1978). 한국의 0세반 1:3, 1세반 1:5, 2세반 1:7 비율은 국제적으로 적정 수준에 해당하나, 이 비율이 실질적으로 기능하기 위해서는 대체인력 확보, 휴게시간

보장, 행정업무 경감이 동시에 뒷받침되어야 한다.

여기서 핵심적인 제도적 단절이 드러난다. 0~2세 영아의 삶은 임신·출산·산후 지원이라는 지자체 주도의 정책 흐름 위에 놓여 있다. 산모·신생아 건강관리, 출산 장려금, 산후조리 지원, 영아 건강검진 등은 지방자치단체의 보건·복지 부서가 관장하며, 이 시기 가정의 양육 환경과 돌봄 자원을 실질적으로 좌우한다. 그런데 유보통합으로 영아 기관교육이 교육청 관할로 이동한 현재, 지자체의 임신·출산·영아기 정책과 교육청의 영아교육 체계가 어떻게 연결되어야 하는지에 대한 정책적 설계는 사실상 부재한 상태이다. 교육청은 전통적으로 학령기 교육 행정을 중심으로 운영되어 왔으며, 출생 직후부터 기관 입소까지의 영아기 전반을 아우르는 정책 경험과 거버넌스 인프라를 갖추고 있지 않다. 이는 '영아교육'이라는 새로운 정책 범주가 선연적 수준에 머물 위험을 내포한다.

노르웨이는 2018년부터 교사 대 아동 비율을 법정 기준으로 상향 조정하면서, 교사의 관찰·성찰·계획 시간을 근무시간의 일부로 공식 배정하는 조치를 병행하였다(Norwegian Directorate for Education and Training [Udir], 2017).; Norwegian Ministry of Education and Research, 2018). 핀란드는 ECEC 교사에게 주당 약 8시간의 비접촉 시간을 보장하며, 이 시간을 아동 관찰 기록, 교육과정 계획, 동료 협의, 부모 소통에 활용하도록 한다(Finnish National Agency for Education, 2018). 주목할 점은 이들 국가에서 영아기 교육·보육이 지방정부의 가족 지원 정책과 단절 없이 연계되어 있다는 것이다. 노르웨이의 경우 기초지자체(kommune)가 ECEC 기관 운영과 가족 지원 서비스를 통합적으로 관장하며, 출산휴가 종료 시점과 기관 입소 시점 간의 정책적 연속성이 제도적으로 설계되어 있다.

한국의 유보통합이 0~2세 영역에서 실질적 의미를 갖기 위해서는, 교육청이 지자체의 임신·출산·영아기 지원 체계와 긴밀하게 연결되는 새로운 거버넌스 경로를 구축해야 한다. 교육과정 문서의 통합만으로는 영아를 배움의 존재로 규정하는 패러다임 전환이 현장에서 실현되기 어렵다. 교육청-지자체 간 영아기 정책 연계 모델의 설계가 유보통합의 다음 단계 과제로 남아 있다.

4) 정책 철학·비전의 공백: 누구를 위한 통합인가

최근 문서 구조는 행정 효율과 저출생 대응에 무게가 실려 있어, 유보체계가 아이의 하루를 어떻게 바꾸는지(놀이·관계·전이·포용의 질)를 설명하는 지표와 서술이 상대적으로 약하다. OECD는 국가 수준의 ECEC 프레임에서 관계·상호작용·참여의 공통 언어를 교육과정-평가-연수-시설 기준에 일관되게 심을 것을 권고하며, 이를 거버넌스·재정과 동시에 정렬해야 실효가 있다고 지적한다(OECD, 2023). Dahlberg et al.(2013)와 Moss(2018)의 재개념화 접근 역시, 보편적 질 담론이 숫자 중심 표준화로 흐르면 현장의 의미 있는 배움과 감응성이 소거된다고 주장한다

시범 중심·대도시 중심의 전개는 비시범기관·비수도권에 상대적 박탈감을 만들 수 있으며, 이는 형평·포용의 기초와 충돌한다. 앞서 확인한 지자체 예산의 편차(유아교육 비중: 서울 8.66% vs 전남 1.47%), 어린이집 미설치 지역의 분포(경남 114개, 경북 113개, 전남 103개), 장애영유아 특수학급의 감소 추세(2021년 1,035명 → 2025년 896명)는 이 충돌이 추상적 우려가 아닌 실증적 사실임을 보여준다.

더불어 빠른 제도 변경과 성과관리 중심의 언어는 현장에서 목적과 방향이 불명확하고, 누구를 위한 변화인지 투명하지 않다는 반응을 낳을 수 있다. 이는 성인 중심·경쟁·서열화 담론으로 역류하여, 놀이·돌봄·관계의 본래 가치를 후순위로 밀어내는 부작용을 초래할 수 있다(Moss, 2018; OECD, 2023b). 따라서 다음 단계는 존재 중심성·응답가능성을 철학으로, 공동참여·관계성을 거버넌스 원리로, 포용·형평을 제도 설계의 기준으로, 지속가능성을 정책 문화로 고정하는 일이며, 중앙·지방·기관·가정이 공통 언어로 소통하고 행정·제도·교육과정·상호작용이 하나의 생태로 맞물리는 관계적 질 생태로의 전환이 요구된다(Dahlberg et al., 2013; Moss, 2018; OECD, 2023).

3. 소결: 유보통합의 한계와 과제

가. 병합의 성과와 정합성 설계의 지체

2022년 국정과제 격상 이후 약 3년간 관리체계 일원화, 유보통합포털 개통(2024.11.), 0-2세 표준보육과정 개정(2024.12.), 152개 기관 시범운영 등 병합 중

심의 외형적 전환은 괄목할 만한 속도를 보여주었다. 그러나 이 속도가 철학·법제·재정·평가·현장 실행 사이의 정합성 설계로 충분히 번역되었는지는 별개의 문제이다. 노르웨이가 1975년 유치원법 제정 이후 약 30년, 스웨덴이 1996년 교육부 이관 후 약 10년의 안착 기간을 거친 것은, 행정적 병합 이후에도 공통의 질 언어가 교육과정·평가·교사교육·재정에 내재화되기까지 상당한 시간이 소요됨을 보여준다(OECD, 2023). 한국의 경우, '교육·보육·돌봄'의 범주, 운영 단위(학급/반), 평가 프레임(교육행정 기반/보육사업 기반)이 혼재하는 상태가 지속되고 있으며, 상위 가치 언어가 문서 간에 일관되게 적용되는 단계에는 아직 이르지 못하였다.

나. 구조적 불균형의 연쇄: 공급-인력-재정-교실의 경로 의존

유치원과 어린이집의 공급 구조는 설립 유형의 비대칭(국공립 61.6% vs 민간·가정 64.8%)에서 출발하여 인력·재정·교실 실행 조건의 격차로 연쇄적으로 전이된다. 유치원 교사는 교육공무원 호봉 체계가 적용되는 반면, 어린이집 보육교사는 기관 유형별로 차등화된 인건비 보조율과 처우개선비에 의존하며, 민간 어린이집의 연간 이직률은 25~30%에 달한다(보건복지부, 2021). 교사 대 아동 비율과 학급 정원의 비대칭 역시 동일 연령 아동의 경험을 구조적으로 다르게 구성한다. 결국 공급 구조 → 인력·재정 여력 → 교실 실행 조건 → 상호작용의 질이라는 연쇄구조는 행정적 통합만으로 실질적으로 끊기 어렵다(Council of the European Union, 2019; OECD, 2022).

다. 지역 간 격차: 공간적 불평등의 고착

전국 3,560개 읍면동 중 599개(16.8%)가 어린이집 미설치 지역이며, 이 중 543개(90.7%)가 읍·면 지역에 집중되어 있다(교육부, 2025b). 지자체 예산 중 유아·초중등교육 비중은 서울 8.66%인 반면 전남은 1.47%에 불과하며, 보육 예산 비중도 경기(10.39%)와 전북(3.78%) 사이에 약 3배의 편차가 존재한다. 이 격차는 교사 배치, 보조인력 확보, 시설 개·보수 등 현장 실행의 모든 차원에서 누적적으로 작용하며, 중앙의 재정 가중과 법적 의무 부과 없이는 해소되기 어렵다(Gromada & Richardson, 2021).

라. 취약집단의 이중 격차

장애영유아의 경우, 유치원 체계(8,222명)와 어린이집 체계(만3~5세 약 8,759명)에 거의 균등하게 분포하면서도, 전자에만 개별화교육계획(IEP)의 법적 의무와 특수학교 정교사 자격이 적용된다(교육부, 2025c, 2025d). 자폐성장애 특수교육 대상자가 5년간 68.3% 급증하고 발달지체가 58.2% 증가한 상황에서, 기관 유형에 따라 지원 밀도가 구조적으로 달라지는 문제가 심화되고 있다. 다문화·이주 배경 영유아의 경우, 유치원에만 다문화교육 정책학교와 한국어학급이라는 제도적 경로가 존재하되 시·도교육청 재량에 맡겨져 지역별 편차가 극심하며, 만 0~5세 다문화 영유아의 전국 통합 통계조차 부재하여 격차의 진단 자체가 불가능한 사각 지대가 형성되어 있다.

마. 거버넌스의 절차적 한계와 질 개념의 미제대화

참여·환류 절차의 측면에서, 영유아교육·보육통합추진위원회, 공청회, 시범 공지 등의 절차가 운영되었으나, 의견수렴 기간이 극도로 압축되고 수렴 결과에 대한 정부의 공식 응답이 제도적으로 보장되지 않았다는 비판이 반복되었다. 핀란드에서는 모든 정부 법안의 입법 과정에서 최소 6주(대규모 사업의 경우 최소 8주)의 공식 의견수렴(lausuntokierros)이 의무화되어 있고, 수렴된 의견의 요약이 정부안의 제안 이유에 공식 기재된다(Finlex, Legislative Drafting Process Guide, Ch. 3). 스코틀랜드의 ELC 확대 과정에서도 2016년 10월 협의 문서 공개 후 약 12주간 의견을 수렴하고, 그 결과를 협의 분석 보고서로 발간한 뒤 행동 계획에 반영하는 다단계 절차가 운영되었다(Scottish Government, 2017). 이들 사례는 참여가 정책 설계의 반복적 순환 고리로 작동할 때 현장의 불확실성이 완화됨을 보여준다.

질 개념의 측면에서는, 현행 평가 체계가 구조지표 중심으로 설계되어 과정적 질이 제도적으로 충분히 뒷받침되지 못하고 있다. OECD Starting Strong 시리즈가 일관되게 강조해 온 바와 같이, 교사-아동 상호작용의 응답성, 놀이의 깊이 등 과정적 질이 아동 발달 성과를 직접 매개하는 핵심 변인이나(OECD, 2021; Slot, 2018; Slot et al., 2015), 현행 유치원평가와 어린이집 평가 모두 이를 직접 측정하는 관찰 도구를 체계적으로 활용하지 않고 있다. 0~2세 영역에서는 2024년 12월 표준보

육과정 개정이 방향성을 제시하였으나, 관찰·문서화·성찰 시간의 법정화와 영아반 전담교사·보조인력의 표준 배치가 지침까지 안정적으로 내려앉지 못한 상태이다.

바. 종합: 병합에서 정합으로의 전환이 필요한 다섯 가지 축

이상의 진단을 종합하면, 한국 유보통합의 핵심 과제는 행정적 병합의 완성도를 높이는 것이 아니라, 제도 전반을 질 중심 조정 체계로 정렬시키는 정합성 설계로 이행하는 데 있다.

첫째, 재정·인력의 공통 지원 규칙이다. 기관 유형과 설립 주체에 따라 분절된 재정 경로를 아동 수와 교사 자격 수준에 연동하는 단일 보조금 체계로 수렴시키고, 교사 처우의 표준화를 통해 공급 구조에서 교실 상호작용까지 이어지는 격차의 연쇄를 완화해야 한다.

둘째, 지역 맞춤형 접근성 전략이다. 인구 밀도·접근 거리·지역 특성에 따른 재정 가중 보조, 거점·이동형 운영 모델, 교사 유인 인센티브를 질 프레임 안에서 동시에 설계해야 한다.

셋째, 취약집단 지원의 통합적 재설계이다. 유치원과 어린이집에 분산된 법적 보호·자격 기준·지원 체계를 통합 법체계 아래 단일한 보호 밀도로 수렴시키고, 만 0~5세 다문화 영유아의 전국 통합 통계 구축을 포함한 모니터링 기반을 확보해야 한다.

넷째, 참여·환류의 절차적 제도화이다. 정책 설계-실행-평가의 각 단계에서 교원 단체·지자체·부모·전문가의 참여가 정형화된 절차로 반복되고, 수렴 결과와 반영 여부가 공개되는 구조를 구축해야 한다.

다섯째, 과정적 질의 제도적 기반 구축이다. 교사-아동 상호작용의 질을 직접 측정하는 관찰 도구의 도입, 교사의 전문시간(관찰·기록·성찰·동료 협의) 보장의 제도화, 행정 보고 중심이 아닌 개선·학습 중심의 질 관리 문화로의 전환이 동시에 추진되어야 한다.

이 다섯 가지 축은 개별 과제가 아니라 하나의 생태적 체계로 맞물려야 한다. 존재 중심성과 응답가능성을 철학으로, 공동참여와 관계성을 거버넌스 원리로, 포용과 형평을 제도 설계의 기준으로, 지속가능성을 정책 문화로 고정하는 관계적 질 생태로의 전환, 행정적 병합의 마무리가 아닌, 아이의 하루를 기준으로 제도 전반을 재조정하는 질 중심 정합성 설계의 출발점이다.

IV

최상의 교육·보육 경험 구현 사례 분석: 시스템과 실천의 정합성

- 01 최상의 교육·보육 경험: 정의 및 평가 준거
- 02 [거시 분석] 국외 주요국의 질 구현 시스템 모델
- 03 [미시 분석] 국내 현장의 실천적 질 구현 사례
- 04 종합 분석

IV. 최상의 교육·보육 경험 구현 사례 분석: 시스템과 실천의 정합성

1. 최상의 교육·보육 경험: 정의 및 평가 준거

이상의 논의에 따르면, 영유아기 최상의 교육·보육경험은 단일 프로그램의 성취가 아니라 존재의 존중, 관계의 지속성, 응답의 구조화라는 세 축이 정책·제도·현장에서 일관된 리듬으로 작동하는 상태로 이해할 수 있다. 이는 질을 사전 규정된 결과값이 아니라 관계적 장(場)에서 생성되는 의미로 재정의한 관계적 질의 관점(Dahlberg et al., 2013), 교육의 목적을 성과가 아닌 응답적 주체화로 본 관점(Biesta, 2010), 돌봄을 주의-책임-응답-책무의 순환으로 파악한 관점(Tronto, 2013)과 철학적으로 합치한다. 본 연구는 이 틀을 토대로 최상의 경험을 다음과 같이 조작화하였다(OECD, 2021, 2022).

- 존재적 차원(Being): 유아의 삶과 일상 리듬이 운영의 기준이 되는 상태
- 관계적 차원(Relating): 교사·유아·가정·지역이 신뢰 속에 연결되는 상태
- 응답적 차원(Responding): 기관이 자가점검-개선-재점검의 학습 순환 체계를 갖추어 정책과 현장이 상호 환류하는 상태

본 연구에서 평가 준거는 위 조작적 정의가 실제로 구현되는지를 점검하기 위해 세 수준에서 제시하고자 한다.

- 정책체계의 정합성 수준: 거버넌스·법제, 모니터링, 정책소통이 동일한 철학과 원리로 정렬되어 있는지를 본다(Council of the European Union, 2019). 여기서는 II장에서 확립한 여섯 원리(존재·관계·응답·공공성·형평·지속)가 정책 문서와 지침에 명시되어 있고 여덟 영역(거버넌스·법제, 재정·지원, 교직·노동, 교육·보육과정, 접근·포용, 시설·안전·보건, 데이터·행정·평가, 정책소통·성과관

리) 전반에 일관되게 반영되는지가 핵심이다(UNESCO, 2023).

- **기관운영의 질 구조 수준:** 여섯 원리가 일과 설계(전이·놀이·휴식·관찰·성찰), 교직원 문화(관찰·성찰 시간의 제도화, 공동성찰), 포용 운영(개별지원계획, 가족지역 연계), 평가 운영(정성 기록의 인정) 속에 내재되어 있는지, 즉 가치(원리)와 구조(영역)의 정합성이 확보되어 있는지를 본다(OECD, 2021, 2022).
- **유아경험의 질 수준:** 유아가 하루의 흐름 속에서 정서적 안정과 몰입, 참여와 상호응답을 실제로 경험하는지, 즉, 존재·관계·응답이 경험 차원에서 조화롭게 나타나는지를 확인한다(OECD, 2021; UNESCO, 2023).

이때 평가는 서열화된 점수화가 아니라 정합성의 정도를 판별하는 해석적 진단이어야 한다. 구체적으로는 정책-기관-유아의 세 수준이 동일한 가치 언어를 공유하는지, 여섯 원리가 여덟 영역의 운영 절차와 증거(일과표, 회의록, 관찰서사 기록, 자가점검 및 개선 기록)로 확인되는지, 평가가 통제·점검이 아니라 학습과 환류의 순환으로 작동하는지 등을 근거로 삼고자 하였다(OECD, 2022).

결론적으로, 본 연구가 제시하는 평가 준거는 한 기관의 우수성을 판정하는 표식이 아니라, II장에서 제시한 여섯 원리(가치 축)와 여덟 영역(구조 축)이 현장에서 동일한 철학으로 맞물려 작동하는지를 가시화하는 분석 장치로 보고자 하였다. 이후 사례 분석에서는 각 모델(국가 시스템 및 개별 기관)에서 이 정합성이 어떠한 조건에서 형성·제약·조정되는지에 초점을 맞추고자 하였다.

2. [거시 분석] 국외 주요국의 질 구현 시스템 모델

본 절에서는 앞서 정의한 최상의 경험이 개별 현장의 노력을 넘어 국가 시스템 차원에서 어떻게 담보되는지 살펴본다. 분석 대상은 전 세계 영유아기 교육·보육(ECEC) 체계 중에서 교육부(또는 중앙 교육부처) 소관으로 일원화된 국가들이며, 행정·재정·평가 구조의 정합성과 운영방식을 중심으로 비교·분석하였다.

OECD(2025a)의 Education at a Glance 2025 Indicator B1에 따르면 40개 보고국 중 영유아 교육·보육을 통합형(integrated system)으로 운영하는 국가는 16개국¹⁾이며, 본 연구가 Eurydice(2025) 및 각국 교육부 공식 웹사이트를 교차

대조하여 개별 검증한 결과, 이 중 14개국(87.5%)²⁾이 교육부를 ECEC의 단독 주무부처로 두고 있었다. 본 연구는 이 14개국을 기본 모집단으로 삼아, 한국 유보통합에 대한 정책적 시사점의 도출 가능성, 체계의 성숙도 및 운영 기간, 자료 접근성을 기준으로 분석 대상국을 선정하였다. 다만 동 보고서의 체계 분류는 2023년 기준 데이터에 근거한 것으로, 2025년 1월 교육부 중심의 유보통합을 시행한 한국의 현행 제도는 반영되지 않았다.

이 14개국을 검토한 결과, 통합 체계의 완성도와 작동 방식에 상당한 편차가 존재하였다. 스웨덴·핀란드·뉴질랜드 등은 법·재정·교육과정·평가가 높은 정합성 속에서 안정적으로 운영되는 반면, 잉글랜드·호주 등은 정책 총괄과 질 평가를 의도적으로 분리하는 협치 구조를 채택하고 있었으며, 대만·루마니아·이스라엘·남아프리카공화국 등은 한국과 유사하게 이원 체계에서 일원 체계로의 전환을 추진 중이거나 최근 완료한 사례였다.

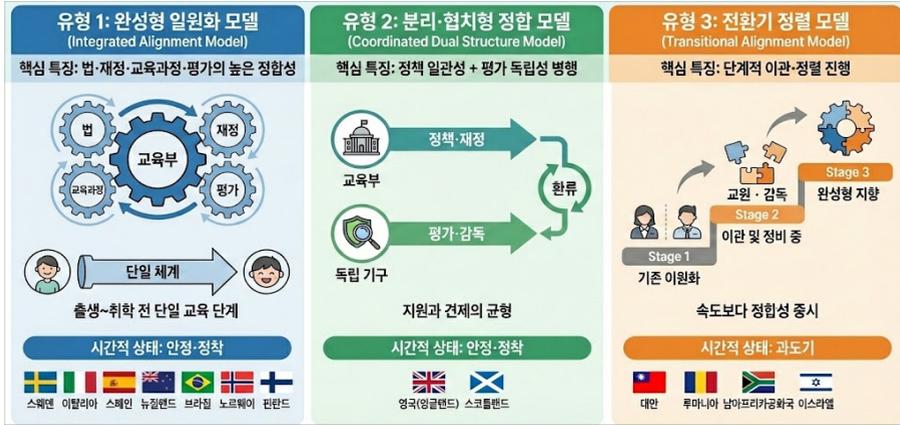
본 연구는 이러한 체계적 차이가 단순한 정도의 차이가 아니라 제도 설계의 원리와 발전 단계에서 비롯된 질적 차이임에 주목하여, 한국에 대한 시사점의 층위를 구분하고자 이들을 세 가지 모델 유형으로 분류하였다. 이에 본 연구는 유보통합의 제도 구조를 작동 원리에 따라 완성형 일원화 모델(Integrated Alignment Model), 분리·협치형 정합 모델(Coordinated Dual Structure Model), 전환기 정렬 모델(Transitional Alignment Model)의 세 유형으로 구분하여 분석하였다.

〈표 IV-2-1〉 국외 주요국의 유보통합 시스템 3유형 구분

구분	정비된 명칭(영문)	핵심 특징 (정의)	시간적 상태
유형 1	완성형 일원화 모델 (Integrated Alignment Model)	법·재정·교육과정·평가의 높은 정합성	안정·정착
유형 2	분리·협치형 정합 모델 (Coordinated Dual Structure Model)	정책 일관성 + 평가 독립성 병행	안정·정착
유형 3	전환기 정렬 모델 (Transitional Alignment Model)	단계적 이관·정렬 진행	과도기

- 1) 통합형 16개국: 호주, 캐나다, 코스타리카, 크로아티아, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 아이슬란드, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 노르웨이, 슬로베니아, 스웨덴, 영국. 나머지 24개국(한국 포함)은 분리형(split system).
- 2) 교육부 단독 소관 14개국: 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 아이슬란드, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 슬로베니아, 크로아티아, 룩셈부르크, 영국, 호주, 뉴질랜드. 나머지 2개국 중 캐나다는 대다수 주가 교육부 소관이나 퀘벡 등 일부 주에서 가족부가 0-4세를 소관하며, 코스타리카는 공교육부(MEP)가 유치원(4-6세)을 소관하나 0-4세는 다부처 분산 관리(OECD, 2023a). 비교육부가 ECEC 전체를 단독 소관하는 통합형 국가는 확인되지 않았음.

[그림 IV-2-1] 국외 주요국의 유보통합 시스템 3유형 비교 분석틀



가. 일체형 단일부처 모델: 철학·재정·실천의 완전한 정렬

완성형 일원화 모델은 법·재정·교육과정·평가가 하나의 정책 축에서 설계·집행·환류되며, 제도 전반의 정합성이 높은 유보통합 모델이다. 이는 교육부 중심의 일원화된 법체계 하에서 정책·재정·평가가 높은 수준으로 정렬된 구조를 의미한다. OECD가 정합성 높은 ECEC 거버넌스(coherent ECEC governance)라 칭하는 모델로, ECEC에 교육(Education)의 법적 지위를 명시적으로 부여하며, 출생에서 취학 전까지의 전 연령을 하나의 공교육 단계로 제도화한다.

- 노르웨이:** 2005년 유치원(barnehage) 관할을 아동가족부에서 교육연구부로 이관한 뒤, 2017년 8월 「Framework Plan for Kindergartens」을 시행하여 놀이·돌봄·학습·교양(Bildung)을 통합적 전체로 규정하였다. 교육훈련국(Udir)이 교육과정 관리와 질 감독을 수행하고, 지자체가 공·사립 유치원의 운영을 직접 책임지는 '국가 기준-지방 실행'의 분담 구조를 갖는다. 유치원 참여율은 1-5세 아동의 약 93%에 달하며, 유아기를 그 자체로 내재적 가치를 지닌 삶의 단계로 규정하는 철학이 교육과정의 핵심 전제이다(Udir, 2017).
- 핀란드:** 2013년 ECEC 관할을 사회보건부에서 교육문화부로 이관하고, 「유아 교육돌봄법(Act on ECEC, 540/2018)」에 근거하여 국가교육청(EDUFI)이 국가 핵심 교육과정(National Core Curriculum for ECEC)을 제정한다. 이 교육과정은 2016년 최초 법적 구속력을 가진 형태로 제정되었고, 2018년 개정을

거쳐 2022년 3월 현행본이 시행되었다. 유아의 안녕(well-being)을 핵심 기준으로 삼으며, 돌봄·교육·훈육을 분리 불가능한 통합적 전체(educare)로 정의한다. 질 평가는 독립 기관인 핀란드교육평가센터(FINEEC/Karvi)가 수행하며, 순위 매기기가 아닌 향상 지향(enhancement-led) 접근을 표방한다(EDUFI, 2022; FINEEC, 2024).

- **스웨덴:** 1996년 유아학교(förskola) 관할을 사회부에서 교육부로 이관하여 정식 교육단계로 편입하였다. 현행 국가 교육과정 「Lpfö 18」은 2018년 제정, 2019년 7월 시행되었으며, 놀이와 돌봄을 국가 교육목표로 고정하면서도 교사에게 교육과정 재구성의 전문적 자율권을 보장한다. 교육청(Skolverket)이 교육과정 관리를, 학교감독청(Skolinspektionen)이 독립적 질 감독을 수행하는 이원적 규제 구조를 갖는다(Skolverket, 2018, 2019).
- **이탈리아:** 2017년 「D.Lgs 65/2017」을 제정하여 0-6세 전체를 하나의 통합 교육체계(Sistema integrato di educazione e di istruzione)로 법제화하고, 국가-지자체 공동기금(Fondo integrato 0-6 anni)을 통해 지속가능한 재정과 공공성을 보장했다. 2024~2025년 국가 회복 및 복원력 계획(PNRR)을 통해 0-2세 영아 시설 확충에 대규모 투자를 진행 중이다(Ministero dell'Istruzione e del Merito, 2017; 2025).
- **스페인:** 「Royal Decree 95/2022」를 통해 0-6세를 단일 교육단계로 명시하고, 자치주 중심 집행 구조 속에서도 국가교육부가 커리큘럼과 평가기준의 최소 요건을 통합 관리한다(Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, 2022).
- **뉴질랜드:** 교육부 단일 구조 하에서 「Te Whāriki」(2017년 개정, 지속 적용)를 국가 교육과정으로 고시하여 출생부터 학교 입학 전까지의 배움을 관계·놀이·참여의 연결망으로 규정했다. 교육부가 기관 인가(라이선스)를, 독립 기관인 교육검토국(ERO: Education Review Office)이 질 평가를 수행하는 분리 구조를 갖는다(Ministry of Education NZ, 2017).
- **브라질:** 「교육기본지침법(LDB, 1996)」 및 이후 법률 개정을 통해 0-5세를 교육부(MEC) 체계로 편입하여 지방분권 기반의 공공책임 모델을 완성했다. 2017년 제정된 「국가공통교육기본과정(BNCC)」이 유아교육의 학습 권리와 발달 목표를 규정한다. 차기 국가교육계획(PNE 2024-2034)은 2024년 6월 법안(PL 2.614/2024)이 하원에 제출되어 입법 절차가 진행 중이며, 유아교육 접근

성 확대 및 질 제고를 핵심 과제로 포함하고 있다(MEC, 2017; Câmara dos Deputados, 2024).

이들 국가의 재정·평가 구조에서 공통적으로 확인되는 것은 국가의 표준성과 지방의 자율성을 상호보완적으로 결합하는 설계이다. 노르웨이는 교육훈련국(Udir)이 교육과정 관리와 질 감독을, 핀란드는 국가교육청(EDUFI)이 교육과정을 관리하고 교육평가센터(FINEEC/Karvi)가 독립적으로 질 평가를 수행하여, 국가 기준-지방 실행의 균형을 맞춘다. 스웨덴 역시 교육청(Skolverket)과 학교감독청(Skolinspektionen)의 기능 분리를 통해 교육과정 지원과 질 감독의 독립성을 동시에 확보한다. 이러한 구조는 정책-현장 신호의 일관성을 확보하고, 평가를 행정적 통제가 아닌 지속적인 질 개선의 순환 체계(QI cycle)로 전환시킨다는 점에서 공통적이다(OECD, 2024).

〈표 IV-2-2〉 완성형 일원화 모델 (Integrated Alignment Model)

국가	법·소관범위 (연령)	재정 골격	규제·평가	교육과정 프레임	운영 구조
노르웨이	교육연구부 단일(1-5세)	국가+지자체 분담	교육훈련국(Udir)	Framework Plan for Kindergartens (2017, 현행)	지자체 직접 운영(공·사립 약 50:50)
핀란드	교육문화부 단일(출생-취학 전)	국가+지자체	국가교육청(EDUFI, 교육과정) + 교육평가센터(FINEEC/ Karvi, 질 평가)	National Core Curriculum for ECEC (2022, 현행)	지자체 자율 운영
스웨덴	교육부 단일 (1-6세)	지자체 중심 재정	교육청(Skolverket) + 학교감독청(Skolinsp ektionen)	Lpfö 18 (2019 시행, 현행)	지자체 제공
이탈리아	교육부(MIM)(0- 6세)	국가+지자체 (통합기금· PNRR)	교육부 감독	D.Lgs 65/2017 기반 통합체계	지자체+국립 병행
스페인	교육부(0-6세)	자치주+ 지자체	교육감독국	Royal Decree 95/2022	자치주별 운영
뉴질랜드	교육부 단일 (출생-취학 전)	중앙보조+ 현장	교육부(라이선스) + ERO(독립 질 평가)	Te Whariki (2017)	민관 혼합
브라질	교육부(MEC) (0-5세)	연방·주·지자 체 공동	MEC/주 교육청	BNCC 유아교육 영역 (2017)	지자체 중심

출처: 1) [노르웨이] Norwegian Directorate for Education and Training (Udir). (2017). Framework Plan for Kindergartens: Contents and tasks. Oslo: Udir. <https://www.udir.no/in-english/>

- 2) [핀란드] Finnish National Agency for Education (EDUFI). (2022). National Core Curriculum for Early Childhood Education and Care 2022. Helsinki: EDUFI. <https://www.oph.fi/en/education-and-nd-qualifications/national-core-curriculum-ecec-nutshell>
 - 3) [핀란드·평가] Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC/Karvi). (2024). Evaluation of Early Childhood Education and Care. Helsinki: Karvi. <https://www.karvi.fi/en>
 - 4) [스웨덴] Skolverket. (2019). Curriculum for the Preschool: Lpfö 18. Stockholm: Skolverket. <https://www.skolverket.se/>
 - 5) [이탈리아] Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. (2017). Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 65. Rome: Gazzetta Ufficiale.
 - 6) [스페인] Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (MEFPD). (2022). Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero: Ordenación y enseñanzas mínimas de la Educación Infantil. BOE núm. 28, 02/02/2022. Madrid: MEFPD.
 - 7) [뉴질랜드] Ministry of Education (New Zealand). (2017). Te Whāriki: He whāriki mātauranga mō ngā mokopuna o Aotearoa — Early childhood curriculum. Wellington: Ministry of Education.
 - 8) [브라질] Ministério da Educação (MEC). (2017). Base Nacional Comum Curricular (BNCC): Educação Infantil. Brasília: MEC.
- ※ 참고: OECD. (2024). Education Policy Outlook 2024: Helping all learners realise their potential. OECD Publishing.

이 모델이 보여주는 핵심 메시지는 일체화의 본질은 정합성(alignment)이라는 점이다. 단일 법·재정·평가 구조는 단순한 중앙집권이 아니라, 중앙의 공통 철학과 지방의 맥락적 실행이 균형을 이루는 거버넌스로 작동한다.

나. 분리·협치형 정합 모델 (Coordinated Dual Structure Model): 지원과 환류의 균형

분리·협치형 정합 모델은 정책·재정은 교육 정책 축에서 일관되게 설계하되, 평가·감독은 독립 또는 합동 구조로 운영하여 정책 일관성과 평가 신뢰성을 병행하는 유보통합 모델이다. 이는 정책 기능과 규제 기능을 의도적으로 분리하여 견제와 신뢰를 확보하는 구조다. 중앙은 철학을 관리하고, 평가는 독립적으로 수행하여 정책 오류 가능성을 줄이고 질 관리의 객관성을 높인다.

- **잉글랜드(영국):** 교육부(DfE)가 정책, 예산, 교육과정(EYFS)을 총괄하지만, 질 평가는 독립기구인 Ofsted가 담당한다. EYFS(Early Years Foundation Stage) 법정 프레임워크는 2021년 교육과정(학습목표) 개정, 2024년 1월 규제·구조 개정(기관유형별 이원 문서화)을 거쳐 현재 2025년 9월 시행본이 적용되고 있다. Ofsted는 정책적 간섭으로부터 독립되어 있어 객관적인 질 진단이 가능하며, 평가 결과는 단순 등급이 아닌 질 향상 가이드라인으로 활용된다. 이는 정책·재정·평가·개선이 분리되면서도 순환적으로 연결되는 구조다(DfE,

2024; Ofsted, 2025).

- **스코틀랜드:** 합동규제형(joint regulatory model)을 채택하여 HM 교육감독관(HMIE)과 돌봄감독원(Care Inspectorate)이 공동으로 질 평가를 수행한다. 기존에는 Education Scotland의 「HGIOELC(How Good Is Our Early Learning and Childcare?)」(2016년 제정)와 Care Inspectorate의 질 프레임워크가 병행 적용되었으나, 2025년 1월 새로운 통합 프레임워크인 「Quality Improvement Framework for the Early Learning and Childcare Sectors」가 공개되었고, 2025년 9월 22일부터 양 기관의 공동 감독에 정식 적용되고 있다. 이 새 프레임워크는 기관의 자가평가와 지속적 개선을 핵심으로 삼으며, HGIOELC와 Care Inspectorate 기존 프레임워크를 모두 대체한다. 행정기관이 관리자가 아닌 동반자적 코치로 기능하는 참여형 질 개선 문화를 제도화한 것이다(Education Scotland & Care Inspectorate, 2025; Scottish Government, 2017, 2025).

〈표 IV-2-3〉 분리·협치형 정합 모델 (Coordinated Dual Structure Model)

국가	법·소관범위 (연령)	재정	규제·평가	교육과정 프레임	운영 구조
잉글랜드	교육부(DfE) (출생-5세)	중앙+지방	Ofsted(독립규제)	EYFS (2021 교육과정 개정, 2024 구조 개정, 2025 현행)	공·사·가정 혼합
스코틀랜드	스코틀랜드 정부 (출생-5세)	지방정부 중심	HMIE + Care Inspectorate 합동	HGIOELC (2016) → Quality Improvement Framework for ELC Sectors (2025.9 대체 적용)	지방정부 제공

- 출처: 1) [잉글랜드] Department for Education (DfE). (2024). Statutory framework for the early years foundation stage (EYFS): For group and school-based providers. London: GOV.UK. [2025년 9월 개정본 시행] <https://www.gov.uk/government/publications/early-years-foundation-stage-framework> --2
- 2) [잉글랜드·평가] Ofsted. (2025). Early years inspection handbook. Manchester: Ofsted.
- 3) [스코틀랜드] Scottish Government. (2025). Funding Follows the Child and the National Standard for Early Learning and Childcare Providers: Operating guidance. Edinburgh: Scottish Government.
- 4) [스코틀랜드·평가] Education Scotland & Care Inspectorate. (2025). Quality Improvement Framework for the Early Learning and Childcare Sectors. Glasgow/Dundee: Education Scotland & Care Inspectorate. [2025.1 공개, 2025.9.22 정식 적용] <https://education.gov.scot/inspection-and-review/inspection-frameworks/quality-improvement-framework-for-the-early-learning-and-childcare-sectors/>

이 모델의 시사점은 정책의 일관성과 평가의 독립성이 상호 충돌하는 것이 아니

라, 오히려 질적 전환의 양대 축이라는 점이다. 평가가 통제가 아니라 학습형 환류로 기능할 때, 교육·보육의 질은 행정 수치가 아닌 관계적 질(relational quality)로 심화된다.

다. 전환기 정렬 모델 (Transitional Alignment Model): 단계적 정합 정비

전환기 정렬 모델은 유보통합 이관 과정에서 교원, 재정, 감독 체계를 단계적으로 정렬하며 완성형 모델로 이행 중인 과도기적 유보통합 구조다. 이는 교육부 이관 단계에서 제도·인력·재정의 병행 정비가 진행 중인 상태를 의미한다. 이 모델은 이행의 속도보다 요소 간의 정합성을 맞추는 과정 자체에 중점을 둔다.

- **대만:** 2011년 6월 입법원에서 「유아교육 및 보호법(Early Childhood Education and Care Act)」이 통과되고, 같은 해 6월 29일 대통령이 공포하여 2012년 1월 1일부터 시행되었다. 이 법을 통해 기존 유치원(교육부 소관)과 보육시설(내정부 아동국 소관)을 교육부(Ministry of Education) 소관의 유아원(幼兒園, Preschool)으로 통합하였다. 이원화된 교사 자격을 유치원교사(幼兒園教師)와 교보원(教保員)으로 재편하고, 「유아원 교보활동 과정 대강(Curriculum Guidelines for Preschool Activities)」을 제정하여 2-6세 통합 교육과정을 운영한다. 0-2세는 별도의 법률 체계(아동 및 청소년 복지법) 하에 보육서비스로 운영된다. 2024년에는 「국가 0-6세 보육정책 2.0」을 통해 공공 유아원 확대, 준공공 유아원 질 관리 강화, 교사 대 아동 비율 축소, 2세 전용반 확대 등 질적 상향 평준화를 추진 중이다(Ministry of Education R.O.C.(Taiwan), 2011; Executive Yuan R.O.C., 2024).
- **루마니아:** 2021-2023년에 걸쳐 영아 보육시설(크레슈, creșă)을 교육부로 이관하면서, 운영·예산뿐 아니라 교사 자격을 교육전문 인력으로 전환하여 보육의 교육화를 이뤘다. 이로써 0-6세 전체가 교육부 소관으로 통합되었다. 2024-2025년에는 통합 교육과정 안착 및 교사 전문성 강화에 주력하고 있다(Eurydice, 2024; OECD, 2025c).
- **남아프리카공화국:** 2019년 국정연설(SONA)에서 라마포사 대통령이 조기아동 발달(ECD) 기능의 사회개발부(DSD)에서 기본교육부(DBE)로의 이관을 발표하

였다. 이후 양 부처 간 협의와 법률 자문을 거쳐 2021년 대통령 포고 (Presidential Proclamation)가 서명되었으며, 2022년 4월 1일부터 아동법 (Children's Act, 2005) 제5장·제6장의 ECD 관련 권한과 기능이 공식적으로 기본교육부로 이관되었다. 현재 ECD 인력의 자격 체계 정비, 교육과정 개발(0-4세 영역), 교육관리정보시스템(EMIS) 통합 등이 진행 중이다(DBE & DSD, 2021; Department of Basic Education SA, 2022, 2025).

- **이스라엘:** 0-3세 보육시설은 오랫동안 노동사회복지부(Ministry of Labor, Social Affairs and Social Services) 산하 보육시설과(Day Care and Nursery Division, DCND)의 관할이었으나, 2021년 크네셋(의회)에서 감독 권을 교육부로 이관하는 법률이 통과되었다. 이에 따라 교육부가 영아 보육시설의 교육적 질 감독 기능을 단계적으로 인수하고 있으며, 기존의 안전·비용 중심 규제에 상호작용·놀이 지원의 질적 지표를 추가하였다. 다만, 0-3세 시설의 상당수가 여전히 민간 비인가 상태로 남아 있고, 교사 자격·교육과정·재정 구조의 통합 정비가 진행 중이어서 법적 이관이 이루어졌으나 실질적 정합성 확보는 아직 과도기에 있다(Blank & Silverman, 2023; Ministry of Education Israel, 2025).

〈표 IV-2-4〉 전환기 정렬 모델 사례 (교육부 이관 중·완료, 교원감독재정 동시 정비)

국가	법·소관 범위	재정	규제·평가	교육과정	운영 구조
대만	교육부 통합 (2-6세, 0-2세 별도)	중앙+지방 (공공화 지원)	교육부/지자체 교육국	유아원 교보활동 과정 대강 (2012)	공립+준공공+사립
루마니아	교육부(크레슈 이관) (0-6세)	국가+지자체	교육부	국가 커리큘럼	지자체
남아프리카 공화국	기본교육부(DBE) (0-5세)	국가+주	DBE(이관 후 규제 전환 중)	CAPS-Foundation + 0-4세 과정 개발 중	주정부·커뮤니티
이스라엘	교육부(감독)(0-6세, 단계적 이행 중)	국가+지자체	교육부(단계적 인수)	국가 지침	혼합(공립·민간 비인가 병존)

자료: 1) [대만] Early Childhood Education and Care Act (幼兒教育及照顧法). (2011. 6. 29. 공포, 2012. 1. 1. 시행). Laws & Regulations Database of The Republic of China. <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0070031>

2) [대만·정책] Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan). (2024). National child care policy 2.0 for ages 0-6. Taipei: Executive Yuan. <https://english.ey.gov.tw/>

3) [루마니아] Eurydice. (2024). National Education Systems: Romania — Early Childhood Education and Care. Brussels: European Commission. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/>

4) [남아프리카공화국] Department of Basic Education (DBE) & Department of Social Development (DSD). (2021. 3. 16). Joint Press Statement: Early Childhood Development (ECD) Function Shift. Pretoria: Government of South Africa. <https://www.gov.za/>— 대통령 포고 서명: 2021년; 시행일: 2022년 4월 1일.

- 5) [남아프리카공화국·후속] Department of Basic Education (DBE). (2025). Comprehensive Progress Report on ECD Function Shift. Pretoria: DBE South Africa.
 - 6) [이스라엘] Blank, C. & Silverman, S. (2023). Early Childhood Education and Care in Israel: An Overview. In A. Weiss (Ed.), State of the Nation Report 2023. Jerusalem: Taub Center for Social Policy Studies in Israel.
 - 7) [이스라엘] Ministry of Education (Israel). (2025). Early Childhood Education Policy. Jerusalem: Ministry of Education.
- ※ 이스라엘 0-3세 이관 관련 배경: 2018년 보육시설감독법(Daycare Supervision Law) 제정(7명 이상 시설 감독 의무화) → 2021년 크네셋에서 교육부 이관 법률 통과 → 단계적 이행 중.

이행형 모델은 속도보다 정합성을 중시한다. 행정 통합 자체가 목적이 아니라, 권한·재정·전문성·철학의 네 축이 동시에 작동해야 실질적 질적 변화가 일어난다는 교훈을 준다. 특히 대만 사례는 아시아적 맥락에서 법제, 교원 자격, 교육과정의 동시 통합이 질적 상향 평준화의 핵심 기제임을 보여주며, 이스라엘 사례는 법적 이관만으로는 충분하지 않고 민간 비인가 시설의 제도권 편입, 교사 전문성 확보, 재정 구조 개편이 병행되어야 실질적 전환이 이루어진다는 점을 시사한다.

3. [미시 분석] 국내 현장의 실천적 질 구현 사례

가. 분석 개요 및 틀

1) 분석의 목적 및 배경

앞서 국외 사례 분석을 통해 거시적 시스템의 정합성이 질적 전환의 필수 조건임을 확인하였다면, 본 절에서는 국내 현장의 미시적 실천 양상을 분석하였다. 본 연구가 선정한 10개 사례 기관은 정부 주도의 시범사업 기관이 아니다. 오히려 제도적 과도기의 불확실성 속에서도 각자의 교육철학(생태, 발도르프, 레지오, 공동육아 등)과 설립 목적(장애통합, 다문화 등)에 충실하며 자생적으로 최상의 경험을 구현해 온 현장들이라고 볼 수 있다.

이들을 심층분석하는 목적은 두 가지다. 첫째, 본 연구가 정립한 질의 6원리(가치) × 8대 운영 영역(구조) 분석틀의 현장적용 타당성을 검증하는 것이다. 정량적 평가로는 포착되지 않는 관계의 질이나 응답적 프로세스가 이 틀을 통해 어떻게 가시화되는지 확인하고자 하였다. 둘째, 유보통합 정책 설계를 위한 구체적인 단초를 발견하는 것이다. 좋은 실천이 현행 제도의 어느 지점에서 충돌하고 있는지를

분석함으로써, 행정 통합 과정에서 보존해야 할 가치와 보완해야 할 제도를 역으로 도출하고자 하였다.

2) 분석 기준: 6원리(가치)와 8영역(구조)의 매트릭스

본 연구는 기관과 정책의 혼동을 방지하기 위해 기관은 알파벳(A~J)으로, 정책 운영 영역은 숫자(①~⑧)로 구분하여 표기하였다. 분석은 질의 6원리(가치 축)가 8대 정책 운영 영역(구조 축)에 어떻게 스며들어 작동하는지를 진단하는 방식으로 이루어졌다. 자료 수집은 문헌 분석, 심층 면담(FGI), 비참여 관찰을 통해 이루어졌으며, 수집된 데이터는 연구진 간의 교차 검증을 거쳐 해석되었다.

〈표 IV-3-1〉 분석틀: 질의 6원리 및 정책 운영 8영역 정의

구분	항목(코드)	정의 및 핵심내용
질의 6원리 (가치 축)	① 존재 중심성	• 유아의 삶과 고유한 일상 리듬이 기관 운영의 기준이 되는가?
	② 관계성	• 교사-유아-가정-지역사회가 단순한 계약 관계를 넘어 신뢰와 돌봄으로 연결되는가?
	③ 응답가능성	• 유아의 발전적 흥미와 요구에 대해 교사와 시스템이 즉각적이고 전문적으로 반응하는가?
	④ 참여와 공공성	• 운영 과정에 현장 구성원의 민주적 참여와 사회적 책무성이 보장되는가?
	⑤ 포용과 형평	• 장애, 다문화, 빈곤 등 배경에 상관없이 동등한 경험과 지원을 제공하는가?
	⑥ 지속가능성	• 질을 유지하기 위한 교사의 성장 지원과 재정적 안정성이 구조적으로 확보되는가?
정책의 8영역 (구조 축)	① 거버넌스·법제	• 소관 부처, 법적 지위, 설치 기준, 의사결정 체계
	② 재정·지원	• 예산 배분 방식, 인건비 지원, 운영비 구조, 학부모 부담금
	③ 교직·노동	• 교사 자격, 양성 체계, 교사 대 아동 비율, 근무 여건, 연수
	④ 교육·보육과정	• 누리과정/표준보육과정 운영, 교수학습 방법, 일과 구성
	⑤ 접근·포용성	• 입학 절차, 취약계층 우선 입소, 통합교육 지원 체계
	⑥ 시설·안전·보건	• 공간 구성(실내/실외), 안전 기준, 급식 및 위생 관리
	⑦ 데이터·행정·평가	• 질 관리(평가제), 행정 업무 시스템, 데이터 기록 및 활용
	⑧ 정책소통·성과	• 학부모 소통, 지역사회 연계, 정책 환류 시스템

3) 사례 기관의 유형화

분석 대상 10개 기관은 실천의 핵심 동력에 따라 세 그룹으로 유형화하였다. [그룹 1] 철학·관계 주도형(시간과 존재의 깊이)은 표준화된 성과지표나 효율성보다 기다림, 자연, 관계의 미학을 교육의 본질로 삼는 기관으로, A 유치원(공립 단설/숲·생태), D 어린이집(국공립/발도르프), F 유치원(사립 법인/생태·영성)이 해당한

다. [그룹 2] 교육과정 혁신형(탐구와 응답의 구조화)은 IB, 레지오 에밀리아 등 혁신적 교육과정 모델을 중심으로 탐구와 응답의 체계를 구조화한 기관으로, C 유치원(공립 병설/IB PYP), I 유치원(사립 사인/레지오·디지털 특화), J 어린이집(직장/레지오·기록중심)이 해당한다. [그룹 3] 포용·공동체 실천형(형평과 공공성)은 장애 통합, 다문화, 공동육아, 영아전담 등 포용과 공공성의 가치를 실천의 중심에 두는 기관으로, B 유치원(사회적협동조합), E 어린이집(가정/영아전담·발도르프), G 어린이집(사회복지법인/장애전문), H 어린이집(민간/다문화·포용)이 해당한다.

〈표 IV-3-2〉 사례 기관 유형화 및 구성

그룹	유형명	핵심 동력	해당 기관
그룹 1	철학·관계 주도형	시간과 존재의 깊이	• A(숲·생태), D(발도르프), F(생태·영성)
그룹 2	교육과정 혁신형	탐구와 응답의 구조화	• C(IB PYP), I(레지오·디지털 특화), J(레지오·기록중심)
그룹 3	포용·공동체 실천형	형평과 공공성	• B(사회적협동조합), E(영아전담·발도르프), G(장애전문), H(다문화·포용)

나. 그룹 1: 철학·관계 주도형 (시간과 존재의 깊이)

1) A 유치원 (공립 단설/숲·생태)

가) 기관 개요 및 맥락: 공공성 위에서 피어난 생태적 삶

A 유치원은 2019년 개원한 전국 최초의 공립 단설 숲유치원으로, 세종시 괴화산 인근에 위치함. 총 9개 학급(혼합연령 8개반, 특수학급 1개반)에 141명의 유아가 재원하고 있으며, 교원 28명이 근무함. 교사 1인당 아동 비율은 약 5.4명으로 전국 평균보다 낮음. 하루 4시간 이상을 자연 속에서 보내는 전면적 숲 교육과정을 운영하고 있으며, 이곳의 가장 큰 특징은 교실의 경계가 없다는 점임. 비가 오면 우비를 입고 빗속 자연을 탐색하고, 맑은 날에는 숲의 동식물을 관찰하며 자연의 변화 그 자체가 교육과정이 됨. 실외공간 또한 감각놀이터, 텃밭, 동물사육장 등 생태 체험 중심으로 구성되어 있음. 공립 단설 형태로 교육청이 설립·지원하고 있어 공공성과 생태교육 철학이 명확히 내재된 기관임.

영유아기 최상의 교육·보육을 위한 미래 과제 : 유보통합의 질적 전환과 재개념화를 중심으로

〈표 IV-3-3〉 A 유치원 기본 운영 현황 및 특성

기관명	A유치원		설립유형	공립(단설)							
설립일	2019년 03월 01일		운영시간	08:30~17:00(17:00~19:00 돌봄)							
제공 서비스	교육과정, 방과후 과정, 특수학급										
기본 공간	현관, 원장실, 교무실, 행정실, 공동체실, 교실(9개), 자료실, 실외 놀이터, 강당, 급식실, 보건실, 화장실 등										
학급 및 영유아수 (명)	연령	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세	영아 혼합	유아 혼합	특수/장애	총계
	반수	-	-	-	-	-	-	-	8	1	9
	아동수	-	-	-	-	-	-	-	137	4	141
교사 현황	교사 대 유아비율			교사 자격			현 기관 근속연수				
	<p>● 교사당 원아수 5.6명 ● 학급당 원아수 15.7명</p>			<p>총 교사 25명</p> <ul style="list-style-type: none"> 수석교사 - 정교사1급 15명 60% 정교사2급 9명 36% 준교사 - 특수학교 정교사 1명 4% 보건교사 - 영양교사 - 			<p>6년 이상 9명</p> <ul style="list-style-type: none"> 1년 미만 - 1년~2년 미만 - 2년~4년 미만 - 4년~6년 미만 - 6년 이상 9명 100% 				

자료: 유치원알리미 <https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/main.do>. 유치원 어린이집 조회.(2025. 6. 4. 인출).

[그림 IV-3-1] 유치원 전체 공간





자료: 연구진 현장 촬영.

나) 심층 분석: 6원리의 현장 구현

(1) 존재 중심성

- 유아의 일상 리듬을 운영의 기준으로 삼으며, 일과는 '전이-놀이-휴식-탐색'이 자연스럽게 이어짐.
- 교사는 유아의 발현적 놀이에 따라 교육의 흐름을 유연하게 조정하며, '관찰 → 기다림 → 지원'의 순환적 태도를 유지함.
- 시간의 질이 관리의 기준이 아닌 교육의 본질적 요소로 작동함.

(2) 관계성

- 혼합연령 반 구성으로 또래 간 상호돌봄과 협력이 활성화되고, 유아·교사·자연 간 다층적 관계망이 형성됨.
- 숲 속 활동을 통해 생명존중과 공동체 감각이 자연스럽게 함양되며, 인간과

자연 간 관계 윤리를 체득함.

- 가족과 지역사회 연계가 체계적으로 운영되어 공동체 구성원 간 관계성이 매우 높음.

(3) 응답가능성

- 매일의 관찰일지·피드백, 놀이 브리핑을 통해 유아의 경험을 분석하고 놀이 지원에 반영함.
- 자가점검→개선→재점검의 순환 구조가 내재화되어 있으며, 분기별 자체 워크숍을 통해 개선 사항을 정례화함.
- 교육청 및 정책 부서와 협력하여 생태연수·운영 평가회를 지속함으로써 자율적 환류체계를 유지함.

(4) 참여와 공공성

- 공립(교육청 설립·지원) 기관으로서 공공성과 책임성이 명확하며, 지역사회 협력 네트워크를 통해 특수·취약·다문화 아동을 포용함.
- 교직원·학부모·지역사회 간 참여 구조가 상시화되어 운영의 투명성과 신뢰가 높음.

(5) 포용과 형평

- 특수학급을 병설하여 장애유아의 통합교육을 실시하고, 다문화·취약가정 유아를 대상으로 맞춤형 안내·지원체계를 구축함.
- 통합운영을 위한 교사 간 협력과 보조 인력의 협업이 안정적으로 이루어지고 있음.

(6) 지속가능성

- 생태교육을 기반으로 한 질적 학습문화(QI culture)가 정착되어 있음.
- 정기적인 교사 생태연수, 학기별 질 개선 회의, 장기근속 교사 중심의 학습공동체 운영으로 교육의 지속성과 조직 안정성이 확보됨.

다) 질의 정합성 진단 및 해석

- [존재 중심성 × ④교육과정] 자연의 시계로 흐르는 일과
 - 시계가 아닌 자연의 시간(해, 바람, 계절 등)이 일과를 결정함.
 - 교사는 활동을 지시하거나 시간을 통제하기보다, 유아가 자연물에 몰입하여 충분히 탐색할 때까지 기다리는 여백의 교육을 실천함. 이는 30분 단위로 쪼개진 분절적 활동이 아니라, 전이 시간이 단절되지 않고 물 흐르듯 이어지는 흐름을 만들어 냄. 유아는 이 흐름 속에서 자신의 생체 리듬을 찾고 깊은 정서적 안정을 경험함.
- [관계성 × ⑤접근·포용] 숲이라는 제3의 교사와 돌봄의 연대
 - 숲이라는 환경에서 자연스럽게 협력이 생존과 놀이의 방식이 됨.
 - 숲은 그 자체로 제3의 교사로 존재함. 가파른 숲길에서 혼합연령 반의 형님이 동생의 손을 잡아주며 자연스럽게 배움과 돌봄의 관계가 형성됨. 이는 인위적인 인성교육 프로그램 없이도 생태적 윤리와 공동체성을 체득하게 함.
- [지속가능성 × ③교직] 전문성을 지탱하는 공적 시스템
 - 숲 교육은 교사에게 높은 체력과 생태적 전문성을 요구함. A 유치원은 공립 단설이라는 행정적 안정성을 바탕으로 교사들이 고용 불안 없이 생태 교육에 전념할 수 있도록 함.
 - 주기적인 생태 연수와 자체 워크숍을 통해 교사 스스로 생태적 감수성을 유지하는 질적 학습문화(QI culture)가 정착되어 있음.

〈표 IV-3-4〉 A유치원 질의 원리-정책 영역 연계 분석

질의 원리	주요 구현 영역(8영역)	구체적 구조 및 실행 내용
존재 중심성	④교육과정 ⑥시설·안전	<ul style="list-style-type: none"> • 자연 리듬 중심의 비구조화된 일과 운영 및 교사 자율계획 • 실내보다 숲을 주된 생활 공간으로 활용하여 시간의 통제 최소화
관계성	⑤ 접근·포용 ⑧ 정책소통	<ul style="list-style-type: none"> • 혼합연령 반 구성을 통한 도래 돌봄 체계 • 보호자 교육 및 지역 숲 마을 자원·농가와와 생태적 연대망 구축
응답가능성	⑦ 데이터·평가 ③ 교직·노동	<ul style="list-style-type: none"> • 결과물이 아닌 과정 중심의 관찰 기록(아카이빙) • 매일 일과 후 교사 간 구두 성찰 및 내부 평가 정례화
참여·공공성	① 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • 공립단설 체계를 통한 높은 공공성 확보 • 지역사회 개방형 숲 행사 운영 및 투명한 운영 구조 유지
포용·형평	⑤ 접근·포용 ② 재정·지원	<ul style="list-style-type: none"> • 특수학급 유아의 통합 숲 체험 지원 • 취약계층 우선 입학 및 비용 지원을 통한 문턱 제거
지속가능성	③ 교직·노동 ② 재정·지원	<ul style="list-style-type: none"> • 교사 생태 연수 의무화 및 관련 예산 배정 • 장기근속 유도를 통한 교육 철학의 지속성 확보

라) 강점

- 존재 중심적 일과 운영: 유아의 리듬과 발현적 놀이가 교육의 중심이며, 시간의 질을 제도적으로 확보하고 있음.
- 관계성 강화: 교사-유아-자연-가정이 긴밀히 연결된 생태적 공동체 모델을 구현하고 있음.
- 응답형 학습문화: 교사 자가점검→피드백 순환체계와 워크숍 기반의 질 개선 문화가 정착되어 있음.

마) 한계 및 제약 요인

- 행정적 경직성: 숲 활동이 교육과정의 중심임에도 불구하고, 실내 교실 면적이나 교구장 비치를 강제하는 표준화된 행정 기준이 비효율을 초래함.
- 인력 구조의 불안정성: 안전한 숲 활동을 위해 2인 1반 운영이 필수적이나, 정규 인력 지원 기준이 불명확함.
- 제도화 지연: 숲유치원이 시범·예외사업으로 남아 있어 제도권 내 지원·인증체계가 부족함.
- 지역 협력의 변동성: 지역사회의 인식 및 지원 수준 차이로 인한 실행 편차가 존재함.

바) 정책-실천 연동 및 불일치

- 정책에서는 놀이·생태 중심 교육을 강조하고 있으나, 행정·평가·재정 기준은 여전히 실내교육 중심으로 설계되어 있음.
- 이로 인해 정책 언어가 표방하는 자율성과 행정 규범이 요구하는 통제 사이에 괴리가 발생하고 있음.

사) 유보통합을 위한 정책적 함의

- 생태·숲유치원 전용 기준 신설: 시설 기준에 숲·생태형 기관 특례 조항을 신설하여 인근 숲을 유효 교육 면적으로 인정하고, 실내 설비 기준을 대폭 완화해야 함.

- 교사 지원체계 강화: 숲 활동의 특성을 고려한 추가 인력 배치를 통해 낮은 교사 대 아동 비율을 보장하고, 생태 전문 연수를 체계적으로 지원해야 함.

2) D어린이집 (국공립/발도르프)

가) 기관 개요 및 맥락

D어린이집은 국공립어린이집으로, 발도르프 교육철학을 중심으로 일과를 운영하고 있음. 총 10개 학급(만 0세반 2학급, 만 1세반 4학급, 만 2세반 3학급 등)에 56명의 영유아가 재원하고 있으며, 교사 14명이 근무함. 발도르프 교육 특성상 교실 입구에 반별 계절타자를 마련하여 유아가 계절의 변화를 간접적으로 느끼고 참여할 수 있도록 공간을 구성하였음. 또한 교사가 인형극과 습식 수채화 등 예술 활동을 꾸준히 운영하여, 유아의 감수성, 상상력, 집중력을 기르고 있음.

〈표 IV-3-5〉 D어린이집 기본 운영 현황 및 특성

기관명	D어린이집							설립유형	국공립			
설립일	2018년 10월 1일							운영시간	07:30~19:30			
제공 서비스	기본보육, 야간연장											
기본 공간	현관, 원장실, 교실(7개), 복도, 화장실 등											
학급 및 영유아수 (명)	연령	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세	영아 혼합	유아 혼합	특수/장애	총계	
	반수	2	4	3	0	0	0	0	1	0	10	
	아동수	6	20	20	0	0	0	0	10	0	56	
교사 현황	교사 대 유아비율				교사 자격				현 기관 근무연수			
	<p>교사 14명, 아동 55명</p>				<p>1급 : 78.6 % 2급 : 21.4 % 3급 : 0 %</p>				<p>6년이상 : 0 % 4년이상~6년미만 : 13.3 % 2년이상~4년미만 : 13.3 % 1년이상~2년미만 : 46.7 % 1년미만 : 26.7 %</p>			

자료: 유치원알리미 <https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/main.do>, 유치원·어린이집 조희.(2025. 8. 29. 인출).

영유아기 최상의 교육·보육을 위한 미래 과제 : 유보통합의 질적 전환과 재개념화를 중심으로

[그림 IV-3-2] 어린이집 전체 공간

<p>어린이집 외부</p>	<p>현관 입구</p>
	
<p>교실 공간</p>	<p>교실 공간</p>
	
<p>인형극 테이블</p>	<p>인형극 공간</p>
	

자료: 연구진 현장 촬영 및 기관 제공.

나) 심층 분석: 6원리의 현장 구현

(1) 존재 중심성

- 유아의 발달 속도와 정서를 존중하며, 기다림의 교육을 실천
- 정해진 성과보다는 유아의 내면적 리듬과 감응을 중심으로 일과를 설계
- 하루의 흐름이 노래-손유희-놀이-휴식-예술활동-이야기로 이어지는 리듬 구조를 유지

(2) 관계성

- 교사의 따뜻한 언어·손길·시선이 교육의 주요 매개로 작용하며, 유아·교사·부모 간의 정서적 유대가 강하게 형성
- 부모교육과 발도르프 인지학센터 연계를 통해 가정-기관 간 관계가 긴밀하게 유지

(3) 응답가능성

- 매주 교사회의를 통해 유아의 정서 반응·예술 표현을 관찰하고 다음 활동에 반영
- 관찰-기록-피드백의 순환이 정례화되어 있으며, 예술활동 중심의 평가 기록(서사적 관찰일지)을 중시

(4) 참여와 공공성

- 국공립으로서 공공성·책임성이 내재되어 있으나, 행정적 지침보다 유아 중심·비인지적 발달을 우선하는 유연한 운영을 지향
- 지역 육아종합지원센터와 협력하여 부모교육, 예술체험 연계 등을 진행

(5) 포용과 형평

- 개별 발달 속도를 존중하고, 유아의 정서·행동적 특성에 따라 맞춤 지원
- 연령별 획일화된 활동보다는 각 유아의 준비도에 따라 탐색 수준을 조정

(6) 지속가능성

- 교사 내면 성장 중심의 문화가 정착

- 매주 수요일 교사 예술활동 시간을 운영하며, 한국발도르프 인지학연구소센터 연수를 통해 예술성과 감수성을 지속적으로 함양
- 교사들의 예술적 자기돌봄이 곧 유아교육의 질로 이어지는 순환 구조가 형성됨

다) 질의 정합성 진단 (연계 구조)

- **[존재 중심성 × ⑥시설·환경] 호흡하는 리듬과 자연물 환경**
 - 일과는 기계적인 시계 시간이 아니라 유아의 호흡(날숨과 들숨)에 맞추어 짐. 바깥놀이와 같은 발산 활동(날숨) 후에는 라이젠이나 동화 듣기와 같은 수렴 활동(들숨)이 이어짐. 이러한 리듬 생활은 유아에게 깊은 심리적 안정감을 제공
 - 환경 또한 시각적 자극을 줄여 유아가 내면에 집중하도록 돕기 위해 플라스틱 대신 나무, 천, 돌 등 자연물을 사용함.
- **[관계성 × ⑧정책소통] 모방과 본보기로서의 교사**
 - 교사의 권위는 통제가 아니라 모방의 대상으로서 존재함. 교사가 조용히 수공예를 하거나 간식을 준비하는 모습, 사물을 소중히 다루는 태도 자체가 교육 내용이 됨.
 - 부모와 함께하는 수공예 모임, 절기 행사를 통해 가정과 기관의 양육 태도를 일치시킴으로써 유아에게 일관된 관계 경험을 제공함.
- **[응답가능성 × ⑦데이터·평가] 서사적 기록을 통한 이해**
 - 정량적 발달 체크리스트 대신, 유아의 기질과 변화를 서술하는 서사적 기록을 중시함. 이는 유아를 기능의 집합체가 아닌 전인적 존재로 이해하려는 시도이며, 아이의 준비를 기다려주는 개별적 응답의 기초가 됨.

〈표 IV-3-6〉 D어린이집 질의 원리-정책 영역(8영역) 연계 분석

질의 원리	주요 구현 영역(8영역)	구체적 구조 및 실행 내용
존재 중심성	④교육과정 ⑥시설·안전	<ul style="list-style-type: none"> • 호흡(날숨과 들숨) 리듬 중심의 일과, 전자매체·플라스틱 없는 자연물 환경 구성 • 유아 리듬 중심의 일과 설계, 기다림과 몰입 기반의 활동 운영
관계성	⑧ 정책소통 ③ 교직·노동	<ul style="list-style-type: none"> • 교사-아동 간 정서적 유대(애착) 강조 • 발도르프센터 연계 부모 대상 인지학 교육 및 수공예 모임 정례화
응답가능성	⑦ 데이터·평가 ③ 교직·노동	<ul style="list-style-type: none"> • 예술 활동(습식수채화 등) 관찰일지 작성 • 아동의 준비도에 따른 개별적 기다림 실천 및 순환적 피드백

질의 원리	주요 구현 영역(8영역)	구체적 구조 및 실행 내용
참여·공공성	① 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • 국공립의 책무성 및 투명성 준수 + 발도르프의 자율적 커리큘럼 병행 • 지역 육아종합지원센터와 연계한 지역사회 소통
포용·형평	⑤ 접근·포용 ③ 교직·노동	<ul style="list-style-type: none"> • 발달 속도 차이 존중, 통합교육을 위한 보조인력과의 협력적 관계 • 유아 자율선택 허용을 통한 개별화 운영
지속가능성	③ 교직·노동	<ul style="list-style-type: none"> • 교사 내면 성장을 위한 정기적 예술 연수. • 공동체적 자기돌봄문화 정착

라) 강점

- 예술 중심 실천: 습식 수채화, 밀랍점토 등 정서적 감수성을 키우는 활동 정착
- 교사 내면 성장: 예술·치유 중심의 연수 및 자기돌봄 문화를 통한 전문성 강화
- 부모 연계: 지역센터와 협력한 부모교육을 통해 발도르프 가치 공유

마) 한계 및 제약 요인

- 평가지표와의 충돌: 위생(소독), 조도(밝기), 기성 교구 보유 등을 중시하는 표준 평가 기준이 발도르프 고유의 환경 구성(낮은 조도, 자연물)과 충돌
- 인력·재정 한계: 예술 활동 및 연수를 위한 시간과 예산 확보가 어려워 교사의 헌신에 의존

바) 정책-실천 연동 및 불일치

- 국가 평가제는 여전히 정량·성과 중심 구조로 운영되고 있어, 발도르프의 핵심 가치인 감응성·자율성·예술성이 제도 내에서 온전히 반영되기 어려운 구조를 가짐.

사) 유보통합을 위한 정책적 함의

- 평가지표의 개방성 확보: 기관의 교육 철학에 따라 환경 구성(조명, 교구 등)의 자율성을 인정하는 개방형 평가 척도를 도입할 필요가 있음.
- 질 평가 방식의 다양화: 정량적 수치가 아닌 정성적 성장지표(감수성, 관계, 예술성 등)를 반영하는 질 평가 방식을 도입할 필요가 있음.



3) F유치원 (사립법인/생태·영성)

가) 기관 개요 및 맥락

F유치원은 서울 소재 사립(법인) 유치원으로, 생태·영성교육 철학을 바탕으로 한 전인적 발달 교육을 실천하고 있음. 총 9개 학급(만 3세반 3학급, 만 4세반 3학급, 만 5세반 3학급)에 207명의 유아가 재원 중이며, 교사는 19명이 근무함. F유치원은 ‘자연-사물-사람’ 간의 관계 속에서 유아가 존재의 소중함을 배우고, 감사와 사랑, 평화를 실천하도록 돕는 생태영성 우정교육을 운영하고 있음. 교육과정은 ‘자연과의 우정 이야기’, ‘사물과의 우정 이야기’, ‘사람과의 우정 이야기’ 등의 주제를 중심으로 전개되며, 텃밭 돌봄·푸른 누리·기억·해외 결연 활동·평화교육·감사축제 등 다양한 프로젝트를 통해 유아-가정-지역사회가 함께 성장하는 관계망을 형성함.

〈표 IV-3-7〉 F유치원 기본 운영 현황 및 특성

기관명	F유치원						설립유형	사립(법인)			
설립일	1970년 11월 16일						운영시간	09:00~17:00			
제공 서비스	교육과정, 방과후 과정										
기본 공간	현관, 교실(9개), 화장실, 도서실, 응접실, 인성교육실, 실외 놀이터, 텃밭, 조리실, 식당, 강당, 특별활동실, 모래놀이치료실, 교무실, 행정실 등										
학급 및 영유아수 (명)	연령	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세	영아 혼합	유아 혼합	특수/장애	총계
	반수	0	0	0	3	3	3	0	0	0	9
	아동수	0	0	0	60	72	75	0	0	0	207
교사 현황	교사 대 유아비율			교사 자격				현 기관 근무연수			
	<p>● 교사당 원아수 10.9명 ● 학급당 원아수 23명</p>			<p>총 교사 19명</p> <ul style="list-style-type: none"> 수석교사 - 정교사1급 4명 21.1% 정교사2급 15명 78.9% 준교사 - 특수학교 정교사 - 보건교사 - 영양교사 - 				<p>4년 이상 5명</p> <ul style="list-style-type: none"> 1년 미만 1명 5.3% 1년-2년 미만 5명 26.3% 2년-4년 미만 8명 42.1% 4년-6년 미만 5명 26.3% 6년 이상 - 			

자료: 유치원알리미 <https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/main.do>. 유치원·어린이집 조회.(2025. 9. 10. 인출).

[그림 IV-3-3] 유치원 전체 공간



자료: 연구진 현장 촬영 및 기관 제공.

나) 심층 분석: 6원리의 현장 구현

(1) 존재 중심성

- 유아 각자가 존재 그 자체로 소중하다는 인식 아래, 인지적 성취보다 내면 성장과 감정의 성숙을 중시함.
- 계절 주기(봄-여름-가을-겨울)에 따라 일과를 설계하고, 삶의 리듬 속에서 유아의 자발적 탐색과 몰입을 지원함.
- 자연과 사람, 사물에 대한 '존재 인식'과 '감사'를 교육의 출발점으로 설정함.

(2) 관계성

- 유아-자연-사람 간의 상호존중 관계를 중심으로, '우정 이야기' 활동을 통해 존재 간의 연대를 체험함.
- 흙과의 만남, 씨앗 심기, 텃밭 돌봄, 사물 명상, 사람과의 나눔 등의 활동을 통해 관계적 윤리를 배우고 공감 능력과 책임감을 내면화함.
- 가정과의 연계를 강화하여 유아의 배움이 일상으로 확장되도록 함.

(3) 응답가능성

- 매 활동 후 유아의 감정·언어·행동 변화를 교사가 관찰·기록하고, 이를 다음 주제에 반영함.
- 씨앗 발아나 자연 순환 과정 관찰을 교육과정 전반에 통합하여, '생명의 응답'을 감각적으로 체득하도록 함.
- 원장 주도의 교사 협의회와 피드백 회의 운영, 생태영성 전문가 컨설팅을 통해 프로그램의 질을 정기적으로 조정함.

(4) 참여와 공공성

- 평화교육, 지구살림 축제, 나눔 프로젝트 등을 가정·지역사회와 함께 기획·운영함.
- 부모 동아리 활동을 활성화하여 교육 참여와 공감적 공동체 문화를 조성함.
- 법인 유치원으로서의 사회적 책무성을 기반으로 지역 내 타 기관과의 협력사업을 운영함.

(5) 포용과 형평

- 종교적 배경과 무관하게 모든 유아를 포용하며, 사랑과 평화의 개념을 보편적 인성교육으로 재해석함.
- 유아 개인의 발달·기질 차이를 수용하며, 경쟁보다 협력과 나눔의 가치를 중심으로 활동을 구성함.

(6) 지속가능성

- 생태영성 우정교육의 지속을 위해 교사 연수·컨설팅 위원회 운영 등 내부 학습체계를 구축함.
- 유관기관과 함께 프로그램 컨설팅을 수행하여 교육 철학의 확산과 제도화 기반을 마련함.
- 계절 단위·연간 프로젝트를 순환적으로 운영하여, 유아와 교사가 함께 성장하는 지속가능한 교육 생태계를 형성함.

다) 질의 정합성 진단 (연계 구조)

- **[존재 중심성 × ④교육과정] 영적 존재로서의 유아**
 - 유아를 단순한 학습자가 아닌 영적 존재로 존중함. 성과나 인지적 발달보다 내면의 힘(생명 존중, 감사, 평화, 공감)을 기르는 것을 최우선 가치로 둬.
 - 계절의 변화에 따라 한 해의 흐름을 설계하고, 그 안에서 유아가 충분히 느끼고 감응할 수 있도록 지원함.
- **[관계성 × ⑤접근·포용] 우정의 확장 프로젝트**
 - '우정 이야기' 프로젝트는 관계의 확장을 체계적으로 경험하게 함. 흙과 식물과의 우정(생태), 친구와의 우정(사회), 해외 빈곤 아동과의 우정(세계 시민)으로 나아감. 이는 유아가 사회적 책무성을 가진 시민으로 성장하는 기초가 됨.
- **[지속가능성 × ①거버넌스] 철학을 잇는 학습공동체**
 - 원장 주도의 컨설팅 위원회와 교사 학습공동체가 체계화되어 있음. 사립임에도 불구하고 외부의 유행에 흔들리지 않고, 기관 고유의 교육 철학을 선배가 후배에게 전수하는 강력한 내부 학습문화가 작동함.

〈표 IV-3-8〉 F유치원 질의 원리-정책 영역(8영역) 연계 분석

질의 원리	주요 구현 영역(8영역)	구체적 구조 및 실행 내용
존재 중심성	④ 교육과정	<ul style="list-style-type: none"> • '자연·사물·사람' 중심 주제 순환 및 계절 리듬 기반의 내면 성장 교육 • 감사·평화·생명존중 중심의 영성(Spirituality) 교육과정 운영
관계성	⑧ 정책소통 ③ 교직·노동	<ul style="list-style-type: none"> • 가정연계 우정교육, 해외 결연·나눔 실천, 평화 프로젝트 운영 • 학부모 동아리 및 지역 나눔 축제 정례화를 통한 교육 공동체성 강화
응답가능성	⑦ 데이터·평가 ③ 교직·노동	<ul style="list-style-type: none"> • 관찰→기록→조정의 순환 구조 및 주제별 피드백 회의 정례화 • 정량적 평가보다 교사 간 질적 협의를 중시하는 문화
참여·공공성	① 거버넌스 ⑧ 정책소통	<ul style="list-style-type: none"> • 지역사회 협력, 학부모 동아리·축제 공동 운영을 통한 공공성 확립 • 평화교육 실천을 통한 민주 시민 양성
포용·형평	⑤ 접근·포용	<ul style="list-style-type: none"> • 종교·문화적 배경을 초월한 보편적 인성(사랑, 평화) 교육 실천 • 경쟁적 분위기를 지양하고 포용적 태도 함양
지속가능성	③ 교직·노동 ② 재정·지원	<ul style="list-style-type: none"> • 교사 연수·컨설팅 위원회 운영 및 교육 철학의 제도화·확산 기반 구축 • 내부 승진 및 연수 체계를 통한 교사 경력 개발 지원

라) 강점

- 전인적 관계교육의 실천: '자연-사물-사람' 관계 중심의 생태영성교육이 정착되어 있음.
- 가정·지역사회 연계 강화: 가족 참여형 축제·나눔활동을 통해 교육 공동체를 형성함.
- 감사·평화·사랑의 가치 내면화: 정서·영성 발달을 지원하는 경험 중심 교육을 실천함.
- 교육철학 확산의 거점 역할: 원장 주도의 컨설팅 및 교사 네트워크를 운영함.

마) 한계 및 제약 요인

- 제도적 한계: 영성·정서 중심 교육이 현행 누리과정의 인지 중심 구조와 일부 상충함.
- 평가 기준의 협소성: 질적 성장(감사, 공감, 평화 등)을 수치화하기 어려워 제도 평가에의 반영이 제한됨.
- 교사 지원의 부족: 생태영성교육을 심화할 수 있는 연수·전문교육 과정의 제도적 기반이 미비함.

바) 정책-실천 연동 및 불일치

- 국가 수준 교육과정의 여전히 인지·성과 중심으로 운영되어, F 유치원의 생태 영성교육처럼 정서·관계·영성 중심의 실천이 행정 평가에서 적절히 반영되지 못하고 있음.
- 영성교육에 대한 제도적 정의가 불명확하여 일반 기관에서의 적용과 확산이 제약을 받고 있음. 그 결과, 현장의 실천 언어와 정책의 행정 언어 사이에 불일치가 발생함.

사) 유보통합을 위한 정책적 함의

- 질 평가 항목 다양화: 정서, 관계, 영성적 성장 등 정성적 지표를 질 평가체계에 반영해야 함.
- 생태·영성교육 지원체계 마련: 생태 및 영성교육을 제도적으로 인정하고, 이를 확산할 수 있는 지원체계를 마련해야 함.
- 교사 전문성 강화: 영성교육 관련 연수 확대 및 대학 교원양성 교과목 반영 등 제도적 기반을 마련해야 함.
- 사립 자율 장학 인정: 설립 이념에 기반한 특색 교육과정을 폭넓게 인정하여 사립기관의 교육적 자율성을 보장해야 함.

다. 그룹 2: 교육과정 혁신형 (탐구와 응답의 구조화)

4) C유치원 (공립 병설/IB PYP)

가) 기관 개요 및 맥락

C유치원은 전국 공립학교 최초로 유·초 연계 국제 바칼로레아(IB) PYP 유치원 과정을 운영하고 있는 공립병설 유치원임. 교사는 일반 유치원 교사 10명, 특수교사 9명 총 19명이 근무함(일반유아 교사 1인당 3세 12명, 4세 16명, 5세 17명, 특수교육대상유아 3명). 개정 누리과정과 IB PYP 프레임워크를 결합하여 놀이 중심 개념 기반 탐구 학습을 운영하며, 공교육의 질적 혁신을 시도한 사례임. IB 교육 과정에 따라 연간 4개의 주제를 선정해 운영함. 오전 시간에는 특수교육대상유아와

영유아가 최상의 교육·보육을 위한 미래 과제 : 유보통합의 질적 전환과 재개념화를 중심으로

일반유아가 함께 자유놀이 일과를 보내고 필요시 특수학급에서 개별화 교육을 받을 수 있도록 통합 운영 체계를 갖추고 있음.

〈표 IV-3-9〉 C유치원 기본 운영 현황 및 특성

기관명	C유치원							설립유형	공립(병설)		
설립일	2024년 3월 1일							운영시간	08:00~19:00		
제공 서비스	교육과정, 방과후 과정, 특수학급										
기본 공간	현관, 원장실, 교무실, 교무 상담실, 행정실, 교실(18개), 직원 휴게실, 요리실, 실외 놀이터, 감각 놀이실, 체육실, 강당, 화장실 등										
학급 및 영유아수 (명)	연령	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세	영아 혼합	유아 혼합	특수/장애	총계
	반수	-	-	-	3	3	3	-	-	9	18
	아동수	-	-	-	36	48	52	-	-	27	163
교사 현황	교사 대 유아비율			교사 자격				현 기관 근속연수			
	<p>교사당 유아수 4.9명 학급당 유아수 9.1명</p>			<p>총 교사 33명</p> <ul style="list-style-type: none"> 수석교사 - 정교사1급 16명 48.5% 정교사2급 4명 12.1% 준교사 - 특수학교 정교사 12명 36.4% 보건교사 1명 3% 영양교사 - 				<p>1년 이상 15명</p> <ul style="list-style-type: none"> 1년 미만 1명 6.2% 1년~2년 미만 15명 93.8% 2년~4년 미만 - 4년~6년 미만 - 6년 이상 - 			

자료: 유치원알라미 <https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/main.do>. 유치원·어린이집 조회.(2025. 6. 9. 인출).

〈그림 IV-3-4〉 C유치원 전체 공간



<p>일반학급 교실 공간</p>	<p>특수학급 교실 공간</p>
	
<p>독서 공간</p>	<p>통합교육을 위한 감각놀이실</p>
	

자료: 연구진 현장 촬영 및 기관 제공.

나) 심층 분석: 6원리의 현장 구현

(1) 존재 중심성

- 유아를 '탐구자·표현자'로 존중하며, 질문→탐색→표현 중심의 학습 과정을 통해 유아를 학습의 주체로 인정함.
- 교사와 학부모는 안내자 역할을 수행하며, 탐구 중심의 일과 설계를 통해 유아의 주도성을 보장함.
- 놀이 중심 개념 탐구에 기반한 활동이 중심이 되며, 과정 중심의 표현 활동을 병행함.

(2) 관계성

- 주제별 협의회를 통한 교사 간 협력문화가 정착되어 있으며, 교육 실천 과정

에서 교사 자율성이 작동함.

- 학부모 참여는 현재 제한적이거나, 향후 지역사회 연계 확대가 필요하다는 인식이 공유되고 있음.

(3) 응답가능성

- 연령별 교사 간 정기 회의를 통해 주제 선정·계획·실행·평가를 설계함.
- 세부적인 실행 가이드를 갖춘 IB 교육과정 특성상 교육 실천의 구체성이 높으며, 교사 연수 및 연구시간 보장이 중요하게 작용함.

(4) 참여와 공공성

- 공립 기반에서 IB 교육을 실천하는 대표 사례로, 교육청 지원 아래 운영됨.
- 외부평가보다 내부 실행 기반의 피드백과 반성적 평가 문화를 강조함.

(5) 포용과 형평

- 오전 시간에는 장애아와 일반아가 함께 자유놀이를 진행하고, 필요에 따라 개별화 교육으로 전환하는 통합 운영 시스템을 갖추고 있음.
- 유아의 개별 특성과 컨디션을 반영한 유연한 일과를 운영함.

(6) 지속가능성

- 명확한 교육과정 프레임워크(학습자상, ATL, 교수 접근 방법 등)를 갖추고 있어 장기적 교육 방향성을 확보할 수 있음.

다) 질의 정합성 진단 (연계 구조)

- **존재 중심성 × ④교육과정] 탐구자로서의 유아**
 - 유아를 수동적 수용자가 아닌 능동적 탐구자로 정의함.
 - 교사의 계획보다 유아의 질문과 호기심이 탐구 단위(Unit of Inquiry) 전개의 핵심 동력이 되며, 유아의 지적 주도성을 극대화함.
- **[응답가능성 × ③교직·노동] 협력적 설계와 성찰**
 - 교사들은 6가지 초학문적 주제 안에서 협업하여 연령별 4개의 탐구 단원을 설계하고, 실행 후 성찰을 통해 지속적으로 교육과정을 재구성함. 이 과정

에서 교사는 단순한 실행자가 아니라 교육과정 설계자로서 고도의 전문성을 발휘하며 유아에게 응답함.

• [참여와 공공성 × ⑤접근·포용] 질 높은 교육의 보편화

- 고비용의 사립 교육으로 인식되던 IB 프로그램을 공교육 시스템 내에서 무상으로 제공함으로써, 양질의 교육 기회를 보편적으로 보장함.

〈표 IV-3-10〉 C유치원 질의 원리-정책 영역(8영역) 연계 분석

질의 원리	주요 구현 영역(8영역)	구체적 구조 및 실행 내용
존재 중심성	④ 교육과정 ⑥ 시설·안전	<ul style="list-style-type: none"> • 질문→탐색→표현 중심의 개념 탐구 일과 및 유아 주도성을 보장하는 단원 설계 • 탐구 주제에 맞춰 교실 환경을 유동적으로 재구성하는 물리적 지원
관계성	③ 교직·노동 ⑧ 정책소통	<ul style="list-style-type: none"> • 주제별 교사 협의체 운영 및 집단지성 활용 • 학부모와의 탐구 과정 공유 및 파트너십 강화
응답가능성	⑦ 데이터·평가 ① 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • 과정 중심 평가 및 유아 반응에 따른 탐구 단원(Unit) 재설계와 유연한 운영 • 공립의 경직된 행정 절차가 유연한 탐구 지원을 저해하는 불일치 존재
참여·공공성	① 거버넌스 ⑤ 접근·포용	<ul style="list-style-type: none"> • 공립 IB 운영을 통한 질 높은 교육의 보편적 접근 보장 • 공공성 기반 혁신 모델 제시
포용·형평	⑤ 접근·포용 ⑥ 시설·안전	<ul style="list-style-type: none"> • 장애 통합 및 개별화 교육, 탐구 주제에 맞춘 유연한 학습 환경 재구성 • 장애유아도 '탐구자'로서 동등하게 참여
지속가능성	③ 교직·노동 ② 재정·지원	<ul style="list-style-type: none"> • 명확한 IB 프레임워크와 교사 연수 체계 및 교육청 지원 • 탐구 설계와 평가에 소요되는 교사 업무 과중이 지속가능성을 위협

라) 강점

- 탐구 중심 교육과정: 놀이 중심 개념 기반 탐구 설계를 통해 교육과정이 체계적으로 구조화되어 있음.
- 교사 협력문화: 교사 자율성과 협력에 기반한 실천문화가 정착되어 있음.
- 융합적 교육철학: 개정 누리과정과 IB 교육과정의 융합 운영을 통해 복합적 교육철학을 실천하고 있음.
- 명확한 실행 체계: 탐구 중심 교육 실천을 위한 구체적인 가이드라인이 존재함.

마) 한계 및 제약 요인

- 업무 과중: 탐구 설계 및 평가 병행으로 인해 교사의 행정 부담이 큼.

- 제도적 유연성 부족: 공립 행정 체계와 유연한 IB 운영 간 괴리가 존재함.

바) 정책-실천 연동 및 불일치

- IB와 국가 교육과정 병행 운영에 따른 행정 부담의 완화가 필요함.
- 탐구 중심 교육 실천에 적합한 인력 및 시간 지원이 필요함.
- 교육 다양성의 인정 및 제도적 유연성 확보가 필요함.
- 과정 중심 평가의 확산 및 제도화가 필요함.

사) 유보통합을 위한 정책적 함의

- 다양한 교육과정 모델 승인: IB와 같은 국제적 인증 프로그램을 공식적인 모델 학교로 승인하고 확산해야 함.
- 전문성 지원: IB 실행에 적합한 교사 연수·협의 시간·자율성 보장 체계가 필요함.
- 인력 기준 조정: 탐구 중심 교육 실천에 맞는 교원 배치 및 업무 구조·시간 지원을 확대해야 함.
- 제도 유연성 강화: IB와 같은 다양한 교육철학을 공식 인정할 수 있는 행정·평가 체계의 다원화가 필요함.
- 평가 구조 개선: 결과 중심 평가에서 과정 중심 피드백 평가로의 전환이 필요함.
- 참여 기반 확충: 학부모 및 지역사회 참여 모델의 제도화와 협력체계 강화가 필요함.

5) I유치원 (사립 사인/레지오 에밀리아 접근)

가) 기관 개요 및 맥락

I유치원은 경기도에 위치한 사립 유치원으로, 레지오 에밀리아(Reggio Emilia) 접근을 기반으로 한 교육과정을 운영하고 있는 사립 유치원임. 총 8개 학급(만 3세반 2학급, 만 4세반 3학급, 만 5세반 3학급)에 119명의 유아가 재원 중이며, 교사 14명이 근무함. 이곳의 핵심은 기록과 공유임. 유아의 사고와 표현을 백 가지 언어로 존중하며, 기록을 통해 유아의 관심사에 지속적으로 응답하고 교육과정을 재구성함. 유아의 사고·감정·표현이 하나의 언어로 존중되는 교육철학을 실천하며, 기

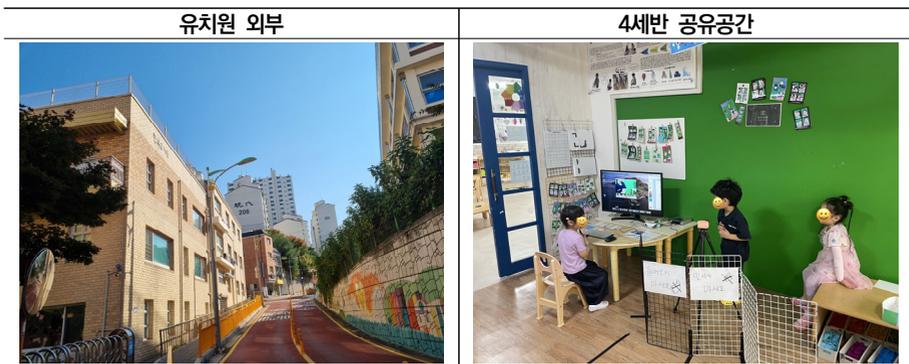
록과 공유를 핵심 운영 원리로 삼고 있음. 또한, 말라구찌의 동시대성 개념을 중시하여, 현재의 유아 경험을 교사 및 가정에서 함께 해석하고 공유할 수 있도록 노력하고 있음.

〈표 IV-3-11〉 I유치원 기본 운영 현황 및 특성

기관명	I유치원		설립유형	사립(사인)							
설립일	1984년 12월 20일		운영시간	08:00~19:00							
제공 서비스	교육과정, 방과후 과정										
기본 공간	현관, 교실(10개), 화장실, 실외 놀이터, 조리실, 보건공간 등										
학급 및 영유아수 (명)	연령	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세	영아 혼합	유아 혼합	특수/장애	총계
	반수	0	0	0	2	3	3	0	0	0	8
	아동수	0	0	0	22	47	50	0	0	0	119
교사 현황	교사 대 유아비율			교사 자격				현 기관 근속연수			
	<p>● 교사당 원아수 8.5명 ● 학급당 원아수 14.9명</p>			<p>총 교사 14명</p> <ul style="list-style-type: none"> 수석교사 - 정교사1급 4명 28.6% 정교사2급 10명 71.4% 준교사 - 특수학교 정교사 - 보건교사 - 영양교사 - 				<p>6년 이상 5명</p> <ul style="list-style-type: none"> 1년 미만 3명 21.4% 1년~2년 미만 2명 14.3% 2년~4년 미만 2명 14.3% 4년~6년 미만 2명 14.3% 6년 이상 5명 35.7% 			

자료: 유치원알리미 <https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/main.do>. 유치원·어린이집 조회.(2025. 9. 3. 인출).

[그림 IV-3-5] I유치원 전체 공간





자료: 연구진 현장 촬영 및 기관 제공.

나) 심층 분석: 6원리의 현장 구현

(1) 존재 중심성

- 유아의 생각과 표현을 하나의 언어로 인정하며, 말과 행동, 표정, 그림, 놀이 모두를 학습의 맥락으로 존중함.
- 교육의 선택은 교사의 몫이나, 교사는 유아의 이야기를 경청하고 그 내면의 의미를 해석하는 전문가로서 역할을 수행함.
- 3세 유아의 초기 적응기에는 아이들의 다양한 감정(슬픔 등)을 억누르지 않고 충분히 경험하도록 기다려주는 정서적 존재 존중을 실천함.

(2) 관계성

- 4세 유아는 1학기에는 교사와 함께 교실 밖으로 이동하지만, 2학기에는 짝을 지어 교사 없이도 스스로 이동·놀이할 수 있도록 하여 신뢰 기반의 자율적 관

계를 형성함.

- 반 간 이동도 교사의 허락을 통해 자유롭게 이루어지며, 놀이가 확산되고 관계의 범위가 자연스럽게 확장됨.
- 학기별 공유 모임을 통해 가정·교사·유아 간 상호 이해와 해석의 장을 마련함.

(3) 응답가능성

- 교사는 일상의 작은 순간들을 관찰·기록하며, 그 안에서 유아의 의미를 읽어내고 교육 방향을 조정함.
- '라 빌레타(La Villetta)'의 기록 전통처럼 문서화 과정을 중요한 교육행위로 인식하고, 내부 교사 회의를 통해 실천적 성찰을 지속함.
- 코로나19 이후 놀이 중심 교육을 회복하기 위해, 흐름이 있는 자유놀이와 구조 없이 노는 자유놀이를 구분하여 운영함.

(4) 참여와 공공성

- 원장은 사립의 장점인 지속성을 살려 40년 넘게 동일한 철학을 유지하고 있으며, 이는 지역사회 유아교육의 일관된 질 유지에 기여함.
- 부모 참여는 레지오 에밀리아 원형 방식(공동 프로젝트 참여 등)과는 다르나, 참여수업·강연회·상담을 통해 열린 소통 구조를 유지함.
- 레지오 접근의 전문성 확산을 위해 교사 연수 및 유아교육과정 내 반영을 지속적으로 요청하고 있음.

(5) 포용과 형평

- 다문화·특수 아동도 함께 수용하고 있으며, 장애전문교사가 필요한 경우 주변 기관과 연계하여 지원함.
- 유아의 문화·언어적 다양성을 다른 표현의 언어로 존중하며, 동일한 놀이환경 속에서 자연스러운 통합을 지향함.

(6) 지속가능성

- 장기근속 교사가 많아 교육 철학의 맥이 단절되지 않고 유지되는 점이 기관의 가장 큰 강점임.

- 교사 인건비 지원이 제한된 구조에서도 부담임제를 유지하며, 사립의 자율성과 책임성을 기반으로 지속가능한 운영체계를 마련함.
- 모든 것을 잘하기보다 잘할 수 있는 것을 선택한다는 실천 원칙 아래, 기관의 정체성과 역량에 맞는 교육 영역에 집중함.

다) 질의 정합성 진단 (연계 구조)

- **[존재 중심성 × ⑧정책소통] 유아를 해석하는 존중**
 - 교사들은 유아의 말, 몸짓, 그림을 단순한 활동 결과물이 아닌 존재의 언어로 해석함. 교사는 이를 경청하고 기록함으로써 유아를 존중함.
 - 3세 유아의 초기 적응기에는 충분히 경험하도록 기다려주는 정서적 존재 존중을 실천함.
- **[관계성 × ⑤접근·포용] 경계를 넘나드는 자유**
 - 4세 이후부터는 교실 간 벽을 허물고 유아들이 짝을 지어 복도, 마당, 다른 반으로 자유롭게 이동하며 놀이함. 이는 교사가 유아를 통제의 대상이 아닌 신뢰할 수 있는 주체로 바라볼 때 비로소 가능한 고도의 관계적 실천이며, 유아들은 스스로 선택하고 책임지는 민주적 관계를 배움.
- **[응답가능성 × ⑦데이터·평가] 기록의 순환**
 - 기록은 평가를 위한 행정적 근거가 아니라, 유아의 관심사에 응답하고 다음 교육과정을 발전·생성하는 도구로 작동함. 해석된 기록을 다시 유아에게 돌려주며(재방문) 배움을 심화시킴.

〈표 IV-3-12〉 유치원 질의 원리-정책 영역(8영역) 연계 분석

질의 원리	주요 구현 영역(8영역)	구체적 구조 및 실행 내용
존재 중심성	④ 교육과정 ③ 교직·노동	<ul style="list-style-type: none"> • 유아의 표현(백 가지 언어)을 존중하고, 슬픔과 적응 과정을 충분히 기다리는 정서적 존중 실천 • 교사가 유아를 유능한 존재로 인식하는 철학적 합의 형성
관계성	⑤ 접근·포용 ⑧ 정책소통	<ul style="list-style-type: none"> • 자율 이동 및 짝 활동 허용, 공유 모임을 통한 가정-기관 간 해석적 연대 구축 • 경계를 넘나드는 공간 활용으로 관계의 확장 지원
응답가능성	⑦ 데이터·평가 ③ 교직·노동	<ul style="list-style-type: none"> • 기록→해석→공유의 순환 구조 및 흐름 있는 놀이 지원 • 기록을 통해 놀이의 흐름을 파악하고 지원하는 응답적 체계 운영

질의 원리	주요 구현 영역(8영역)	구체적 구조 및 실행 내용
참여·공공성	① 거버넌스 ⑧ 정책소통	<ul style="list-style-type: none"> 40년간 철학을 유지해 온 사회적 책무성 및 부모를 교육 파트너로 초 대하는 기록 공유 투명한 운영을 통한 사립 기관의 신뢰도 제고
포용·형평	⑤ 접근·포용	<ul style="list-style-type: none"> 다문화·특수 아동의 다양한 표현 방식을 다양성으로 인정하고 통합
지속가능성	② 재정·지원 ③ 교직·노동	<ul style="list-style-type: none"> 장기근속 교사 중심의 철학 전수 및 부담임제 운영을 통한 질 관리 기록 작업을 위한 비대면 연구시간 확보에 재정적 어려움 존재

라) 강점

- 기록 중심 교육문화: 유아의 배움을 가시화하고 교육과정을 재구성하는 응답 적 체계가 구축되어 있음.
- 유아 주도성 강화: 반 간 이동 및 자기결정적 놀이를 허용하고 있음.
- 철학의 지속성: 사립유치원의 자율성을 바탕으로 일관된 교육 철학을 유지하고 있으며, 장기근속 교사를 중심으로 정체성과 책임 운영이 이루어지고 있음.
- 놀이 회복 노력: 코로나19 이후 흐름 있는 놀이문화의 재정착을 시도하고 있음.

마) 한계 및 제약 요인

- 재정 구조의 제약: 사립유치원 교사 인건비 지원이 제한되어 부담임 운영에 어려움이 존재함.
- 전문성 전수의 한계: 유아교육학과에서 레지오 접근을 깊이 다루지 않아 초임 교사의 이해가 부족함.
- 부모 참여 제약: 다문화·맞벌이 가정 증가로 인해 레지오 본래의 부모 협력 구조 유지가 어려움.
- 외부 환경 요인: 코로나19 이후 놀이 중심 교육의 흐름이 일시적으로 약화됨.

바) 정책-실천 연동 및 불일치

- 현행 평가제의 결과 중심 서류 요구와 레지오식 과정 중심 기록 간 충돌이 발생하여 교사의 이중 업무를 유발하고 있음.
- 교사 인건비 지원 기준이 획일적으로 설정되어 사립유치원의 자율적 실험과 교육적 다양성을 제약하고 있음.



사) 유보통합을 위한 정책적 함의

- 혁신유치원 지정 제도화: 레지오·IB형 등 다양한 교육철학을 실현하는 혁신유치원 지정을 제도화하여 교육 다양성을 보장해야 함.
- 교사 인건비 지원 확대: 부담임 운영을 위한 인건비 지원을 확대하여 사립기관의 지속가능한 운영 기반을 확보해야 함.
- 교사 양성 과정 개선: 예비교사 대상 레지오 에밀리아 접근 등 심화 교육과정을 확대하여 현장 적용 역량을 강화해야 함.
- 질 평가의 질적 지표화: 기록, 성찰, 공유 문화 등 교육과정 운영의 질적 수준을 평가체계에 반영해야 함.
- 놀이 중심 교육 복원 지원: 코로나19 이후 놀이 문화 회복을 위한 제도적 유연성을 확보하고, 이를 뒷받침할 정책적 지원이 필요함.
- 교사 기록 시간 보장: 교사가 보육 현장에서 분리되어 기록을 정리하고 성찰할 수 있는 별도의 연구시간을 보장하고, 이를 위한 인건비 지원이 필요함.

6) J어린이집 (직장/레지오·기록중심)

가) 기관 개요 및 맥락

J어린이집은 풍부한 지원을 받는 직장어린이집으로, 레지오 접근법을 실현하며, 낮은 교사 대 아동 비율과 전일제 보조교사 배치가 가장 큰 특징임. 총 20학급에 79명의 영아가 재원 중이며, 정담임 16명과 보조교사 3명 등 총 19명의 교사가 근무함. 각 학급은 교사 수당 체계에 따라 학급을 세분화하여 운영하고 있음. 교사 자율성과 수평적 조직문화를 바탕으로 반별 팀티칭을 형식으로 학급을 운영하고 있으며, 각 반마다 기록을 중심으로 영유아들의 발달 과정과 학급 운영 전반을 부모에게 공유하고 있음. 이를 통해 기관은 영유아 가정 교사가 함께 의미를 발견하는 구조를 지향함.

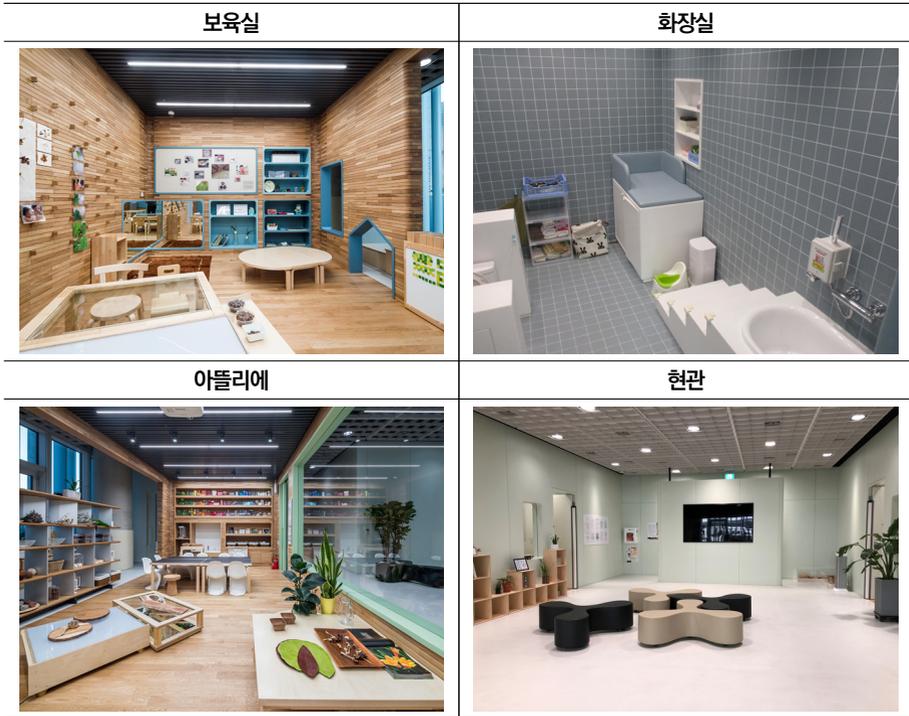
〈표 IV-3-13〉 J어린이집 기본 운영 현황 및 특성

기관명	J어린이집						설립유형	직장			
설립일	2017년 12월 5일						운영시간	07:30~19:30			
제공 서비스	기본보육										
기본 공간	현관, 교실(6개), 화장실, 실내 놀이터, 조리실, 보건공간, 기타공간 등										
학급 및 영유아수 (명)	연령	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세	영아 혼합	유아 혼합	특수/장애	총계
	반수	0	8	7	4	0	0	0	1	0	20
	아동수	0	26	28	25	0	0	0	0	0	79
교사 현황	교사 대 유아비율				교사 자격			현 기관 근속연수			
	<p>교사 25명, 아동 76명</p>				<p>3급 : 0 % 2급 : 46.2 % 1급 : 53.8 %</p>			<p>6년이상 : 16 % 4년이상~6년미만 : 12 % 2년이상~4년미만 : 16 % 1년이상~2년미만 : 32 % 1년미만 : 24 %</p>			
	<p>교사 현황</p>										

자료: 유치원알라미 <https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/main.do>. 유치원 어린이집 조희.(2025. 9. 3. 인출).

[그림 IV-3-6] J어린이집 전체 공간





자료: 기관 제공.

나) 심층 분석: 6원리의 현장 구현

(1) 존재 중심성

- 교사의 자율성과 주도성을 믿고 현재, 지금을 살아가는 영유아들과 교사가 함께 만들어가는 교육과정을 운영함. 영유아를 존재 그대로 이해하고 해석하는 것이 교육의 본질로 설정됨.
- 유아의 흥미를 따라가는 교육과정 운영을 위해 OT·간담회 등을 통해 부모에게 철학을 충분히 설명, 존재 기반 교육이 왜 필요한지 투명하게 공유.
- 교육의 선택은 교사의 몫이지만, 그 근거는 꾸준한 기록과 협의를 바탕으로 한 해석 작업에 기반하여 전문적으로 이루어짐.

(2) 관계성

- 원장-교사 간 위계적 구조가 아닌 수평적 협의 체계에서 교육과정 논의가 이루어지며, 이는 교사 전문성의 성장을 촉진.

- 학부모 간담회, 소모임, 주간 소통 등을 통해 부모를 교육의 주체로 인정하고 공동 해석 구조를 구축.
- 반별 연간 자료집 제작을 통해 유아·교사·가정의 경험을 연결하는 기록 기반 관계 형성.

(3) 응답가능성

- 낮잠 시간 외에도 수시로 협의하며 영유아의 행동·표현·놀이를 해석하고 다음 경험을 설계하는 순환적이고 연속적인 운영체계를 가짐.
- 아뜰리에, 공용현관 등을 특정 활동 공간만이 아닌 자율적 탐색·기록 공유 공간으로 재구성, 반별 기록물을 공유해 교사·영유아·가정이 지속적으로 의미를 재해석할 수 있도록 함.
- 기록은 단순한 사실 기록이 아니라, 행동을 해석하고 교육적 의미를 찾는 과정으로 이해됨.

(4) 참여와 공공성

- 학부모 참여는 단순한 행사 참석이 아닌 교육 경험의 공유에 초점을 두며, 부모가 교육의 공동 설계자로서 함께하는 구조를 지향함.
- 교육의 투명성과 철학 공유를 위해 연초에 반 구성 및 일과 운영 영상을 제공하고, 3월 간담회에서는 어린이집의 교육 철학과 연계한 반별 운영 방향을 깊이 있게 안내함.
- 지역 공원, 박물관, 서울시 실내놀이터 등 공공자원을 적극 활용하여 공공성에 기반한 영유아 탐색 환경을 조성함.

(5) 포용과 형평

- 특수아·다문화 아동 입소 시 "모든 아이는 좋은 친구와 좋은 교사를 만날 권리가 있다"는 원칙 아래 자연스러운 통합을 강조함.
- 3월 적응기에는 유아가 슬픔을 충분히 경험하고 극복하도록 기다리는 정서적 포용을 실천함.
- 반 내에서 놀이를 통해 서로 소통하고 관계를 확장하도록 돕는 통합 운영을 실시함.

(6) 지속가능성

- 교사 연구시간 확보(휴게 1시간 + 연구시간 1.5시간)를 통해 전문성 성장 구조를 마련함.
- 전일제 보조교사 배치로 교사 휴가·결원 시에도 일과가 안정적으로 유지됨.
- 장기적으로는 학습공동체 기반의 정책 지원이 필요하다고 판단하며, 단순 교육이 아닌 상호성 기반의 연구·성장 공동체를 지향함.

다) 질의 정합성 진단 (연계 구조)

- [존재 중심성 × ①거버넌스] 자율성의 선순환
 - 교사가 행복해야 아이가 행복하다는 원칙이 단순한 구호에 그치지 않고 실제 운영 시스템으로 구현되고 있음.
 - 원장의 지시가 아닌 교사 주도의 상향식 교육과정 운영을 통해 유아의 자율성을 자연스럽게 보장하며, 교사 스스로 교육과정을 이끄는 만큼 높은 책임감을 갖고 운영에 임함.
- [응답가능성 × ⑥시설·안전] 공간으로서의 기록
 - 아뜰리에는 단순한 미술실이 아니라 기록 공유 공간임.
 - 놀이 기록이 주기적으로 벽면에 게시되어 부모, 교사, 유아가 함께 이를 살펴보고 놀이의 의미를 재해석하고, 이를 바탕으로 다음 놀이로 확장함.
 - 공간 자체가 제3의 교사로서 응답하는 구조임.
- [지속가능성 × ③교직·노동]: 구조적 여유
 - 교사에게 매일 1.5시간의 연구시간과 1시간의 휴게시간을 근무시간 내에 보장함. 이 구조적 여유는 교사가 소진되지 않고 전문성을 발휘하게 하는 핵심 요인임.

〈표 IV-3-14〉 J어린이집 질의 원리-정책 영역(8영역) 연계 분석

질의 원리	주요 구현 영역(8영역)	구체적 구조 및 실행 내용
존재 중심성	④ 교육과정 ③ 교직·노동	<ul style="list-style-type: none"> • 교사 자율성 기반 교육과정 설계 및 유아 흥미 해석 중심 운영 • 낮은 교사 대 아동 비율로 개별 유아의 리듬에 맞춘 세심한 돌봄 가능
관계성	⑧ 정책소통 ① 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • 수평적 교사 협의문화 및 부모를 공동 연구자로 인식하는 파트너십 구축 • 반별 연간 자료집 등을 통해 유아-교사-가정의 경험을 연결

질의 원리	주요 구현 영역(8영역)	구체적 구조 및 실행 내용
응답가능성	⑦ 데이터·평가 ⑥ 시설·안전	<ul style="list-style-type: none"> • 아틀리에를 기록 공유 공간으로 활용하고, 일상적 협의를 통한 즉각적 교육과정 조정 • 기록이 행정적 증빙이 아닌 교육적 소통의 도구로 활용됨
참여·공공성	⑧ 정책·소통 ⑤ 접근·포용	<ul style="list-style-type: none"> • 교육철학 및 일과의 투명한 공개, 지역 공공자원(박물관, 공원) 적극 활용 • 직장어린이집의 폐쇄성을 극복하고 투명한 소통 구조 확립
포용·형평	⑤ 접근·포용 ③ 교직·노동	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 아동의 권리에 기반한 통합 보육 및 정서적 적응을 기다려주는 포용 실천 • 전일제 보조교사 배치를 통해 통합 보육 시 다양한 요구에 즉각 대응
지속가능성	③ 교직·노동 ② 재정·지원	<ul style="list-style-type: none"> • 매일 연구시간(1.5시간) 보장 및 보조교사 제도화, 학습공동체 기반의 전문성 성장 • 높은 재정 지원이 교사 근무 여건 개선으로 직결되어 교육의 질을 담보

라) 강점

- 교사 자율성과 협의의 구조: 수평적 협의 문화를 기반으로 전문적 조직문화가 형성되어 있음.
- 기록·협의 중심 교육: 영유아 경험의 의미를 해석하고 공유하는 기관 전통이 정착되어 있음.
- 안정적 인력 운영: 낮은 교사 대 아동 비율과 전일제 보조교사 배치로 안정적 일과 운영 및 팀티칭이 실현되고 있음.
- 유아 주도성 강화: 유아의 흥미 기반 레지오 영감 교육을 통해 자발성·표현성·주도성을 강화하고 있음.
- 투명한 부모 참여: 부모를 교육의 파트너로 인정하는 신뢰 기반의 참여 구조가 구축되어 있음.

마) 한계 및 제약 요인

- 시간 부족: 교사의 성장을 위한 사유·해석·기록 시간이 절대적으로 부족함.
- 전문성의 격차: 초임교사의 전문성 차이로 인해 레지오 접근에 대한 이해가 부족함.
- 제도·매뉴얼 중심 행정과의 충돌: 표준화된 평가·문서화 방식과 교육철학 사이에 괴리가 존재함.
- 특수아 지원 체계 부족: 전문교사 확보가 어려워 외부기관 연계에 의존해야 하는 현실이 있음.

바) 정책-실천 연동 및 불일치

- 국가 평가지표는 표준화 중심이나, J 어린이집은 자율성·해석·의미 구성 과정을 교육의 본질로 해석하고 있어 괴리가 발생함.
- 레지오 영감 접근은 정성적 기록과 해석에 기반하나, 현행 평가는 정량적 지표 중심으로 불일치가 존재함.
- 특수아·다문화 아동 통합의 중요성에도 불구하고, 현행 제도의 교사 지원·통합 반 기준이 경직되어 실천에 어려움이 있음.

사) 유보통합을 위한 정책적 함의

- 교육 다양성 인정: 레지오 에밀리아 접근 등 다양한 교육철학을 공식 인정하고, 이에 부합하는 질 평가 지표의 다원화가 필요함.
- 전문성 지원: 교사의 자율성과 전문성 보장을 위한 연구시간 확보 및 학습공동체의 제도화가 필요함.
- 인력 지원 확대: 팀티칭·보조교사 지원 확대를 통해 안정적 기관 운영을 보장해야 함.
- 통합 지원 체계 강화: 특수아동·다문화 아동 대상의 통합 보육·교육 지원 체계 구축이 필요함.
- 평가 구조 개선: 관찰, 해석, 의미 구성 과정을 반영한 정성적 기록 기반의 평가 지표 개발이 필요함.

라. 그룹 3: 포용·공동체 실천형(형평과 공공성)

7) B유치원 (사립 법인/사회적협동조합)

가) 기관 개요 및 맥락

B유치원은 2018년 학부모 주도로 설립된 공동육아 사회적협동조합형 사립(법인) 유치원으로, 4개 학급(만 3세반 1학급, 만3-4세 혼합반 1학급, 만4-5세 혼합반 2학급)에 61명이 재원하고 교사 8명이 근무함. 세시절기 기반 연간 교육과정과 매일 공원 나들이를 결합한 자연·일상 연계 놀이 중심 일과가 특징임. 운영은 조합 정관

에 따른 부모 실질 참여 거버넌스로 이루어지며, 함께 키우는 교육을 지향함. 방과 후 특성화 대신 놀이 심화 시간을 배치함.

〈표 IV-3-15〉 B유치원 기본 운영 현황 및 특성

기관명	B유치원							설립유형	사립(법인)			
설립일	2020년 2월 28일							운영시간	07:30~19:30			
제공 서비스	교육과정, 방과후 과정											
기본 공간	원장실, 교무실, 교실(4개), 조리실, 실내 놀이공간, 화장실 등											
학급 및 영유아수 (명)	연령	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세	영아 혼합	유아 혼합	특수/장애	총계	
	반수	-	-	-	1	-	-	-	3	-	4	
	아동수	-	-	-	9	-	-	-	52	-	61	
교사 현황	교사 대 유아비율				교사 자격				현 기관 근속연수			
	<p>● 교사당 원아수 7.6명 ● 학급당 원아수 15.3명</p>				<p>총 교사 8명</p> <ul style="list-style-type: none"> 수석교사 - 정교사1급 6명 75% 정교사2급 2명 25% 준교사 - 특수학교 정교사 - 보건교사 - 영양교사 - 				<p>4년 이상 5명</p> <ul style="list-style-type: none"> 1년 미만 - 1년-2년 미만 - 2년-4년 미만 1명 16.7% 4년-6년 미만 5명 83.3% 6년 이상 - 			

자료: 유치원알라미 <https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/main.do>, 유치원 어린이집 조회.(2025. 6. 4. 인출).

[그림 IV-3-7] B유치원 전체 공간





자료: 연구진 현장 촬영

나) 심층 분석: 6월리의 현장 구현

(1) 존재 중심성

- 혼합연령·놀이 중심 운영으로 유아의 자율성과 고유한 리듬을 일과의 기준으로 설정함.
- '관찰→기다림→필요 시 개입'의 교사 태도로 발현적 배움을 지지함.

(2) 관계성

- 교사-유아-부모 3주체의 공동 성장 구조가 일상 운영의 축을 이룸.
- 세시절기·공원 나들이 등 공통 경험을 통해 또래·가정·기관 간 신뢰 기반의 상호작용을 강화함.

(3) 응답가능성

- 정형화된 평가보다 놀이-관계-삶의 연결을 중심으로 한 실천적·관계적 내적 기준으로 환류함.
- 반모임·교육간담회·운영회의에서 관찰 결과를 공유하고 다음 계획에 반영함.

(4) 참여와 공공성

- 사회적협동조합 기반의 민주적 거버넌스를 구현하며, 총회·운영위·공개 회계를 통해 투명성을 확보함.
- 부모가 기획과 실행에 직접 참여하여 공동 책임성이 제도적으로 정착되어 있음.

(5) 포용과 형평

- 혼합연령 편성과 초기 적응 지원을 통해 발달 차이와 가정 배경의 다양성을 포용함.
- 원비·조합비 구조에 대한 투명한 안내를 통해 부담 인식을 완화하고 참여 확대를 유도함.

(6) 지속가능성

- 세시절기-놀이-공동체 루틴이 연간 순환 구조로 정착되어 있음.
- 교사 연구·연수의 필요성을 인식하고 있으며, 장기 운영을 위한 제도적 기반(공공 공간 확보·인력 기준 마련) 요구가 명확함.

다) 질의 정합성 진단 (연계 구조)

- **[참여와 공공성 × ①거버넌스] 민주적 운영의 전형**
 - 부모는 고객이 아닌 운영 주체로서 총회, 이사회, 소모임을 통해 예산을 심의하고 교육 방향을 논의함. 투명한 회계 공개와 민주적 의사결정은 높은 수준의 공공성과 신뢰를 형성함.
- **[관계성 × ⑧정책소통] 확장된 가족**
 - 반모임과 등하원 시 소통이 활발하며, 자녀뿐 아니라 다른 가정의 아이도 함께 돌보는 확장된 가족 문화를 형성함. 이러한 관계망은 아동 학대 예방이나 안전사고 관리에 있어 자연스러운 안전망으로 기능함.

• [형평성 × ②재정·지원] 부담의 공유와 조정

- 조합비와 원비 구조를 투명하게 공개하고, 경제적 부담을 공동체 논의를 통해 조정함. 재정이 이익 추구가 아닌 교육의 질 향상을 위해 운용됨.

〈표 IV-3-16〉 B유치원 질의 원리-정책 영역(8영역) 연계 분석

질의 원리	주요 구현 영역(8영역)	구체적 구조 및 실행 내용
존재 중심성	④ 교육과정	<ul style="list-style-type: none"> • 세시절기 및 자연 나들이 중심의 공동체적 일과와 놀이 심화 시간 운영 • 생태적 시간관에 따른 유연한 일과 운영
관계성	⑧ 정책소통 ⑤ 접근·포용	<ul style="list-style-type: none"> • 반모임 정례화 및 3주체(교사·부모·유아)의 공동 성장과 신뢰 구축 • 부모가 운영의 파트너로서 실질적 권한을 행사함
응답가능성	⑦ 데이터·평가 ③ 교직·노동	<ul style="list-style-type: none"> • 실천 중심의 내부 질 기준(놀이·관계·삶) 운영 및 회의 기록을 통한 즉각적 환류 • 외부 평가보다 내부 공동체의 성찰을 중시
참여·공공성	① 거버넌스 ② 재정·지원	<ul style="list-style-type: none"> • 조합 총회 및 투명한 회계 공개를 통한 민주적 의사결정 구조 확립 • 사립이지만 공립 이상의 투명성과 공공성 확보
포용·형평	② 재정·지원 ⑤ 접근·포용	<ul style="list-style-type: none"> • 비용 구조 투명화 및 공동체 논의를 통한 조정, 혼합연령 통합 운영 • 협동조합 운영을 위한 학부모 부담금이 진입 장벽으로 작용할 소지가 있음
지속가능성	② 재정·지원 ⑥ 시설·안전	<ul style="list-style-type: none"> • 공공 공간 임대 필요성 대두 및 공동체 문화 전수를 위한 지속적 노력 • 높은 임대료와 시설 유지비를 조합원이 부담해야 하는 구조적 취약성 존재

라) 강점

- 민주적 거버넌스: 투명한 운영을 통해 구성원 간 높은 신뢰를 구축하고 있음.
- 공동체적 관계: 교사·부모·유아 3주체의 공동 성장 모델을 제도화하여 운영하고 있음.

마) 한계 및 제약 요인

- 재정 부담: 시설 설비 및 임대료를 학부모 출자금으로 충당해야 하는 구조적 부담이 존재함.
- 제도 미비: 협동조합형 유치원에 대한 별도의 법적 지원 근거가 부족함.

바) 정책-실천 연동 및 불일치

- 정책적으로는 부모참여를 강조하고 있으나, 부모참여가 가장 적극적으로 구현

되는 협동조합형 모델에 대한 구체적인 지원 체계(임대료 지원, 운영비 보조 등)는 부재한 실정임.

사) 유보통합을 위한 정책적 함의

- 협동조합형 기관의 법적 지위 및 지원: 사회적협동조합형 어린이집을 별도 유형으로 신설하여 공공성을 인정하고, 이에 상응하는 재정 지원 체계를 마련해야 함.
- 공공시설 임대 지원: 지자체 유휴 공간을 저렴하게 임대할 수 있도록 국유재산법 특례 적용 등 제도적 기반을 마련해야 함.

8) E어린이집 (가정/영아전담·발도르프)

가) 기관 개요 및 맥락

E어린이집은 서울 도시에 위치한 가정어린이집으로, 발도르프 교육 철학을 기반으로 한 영아 전담 보육을 실천하고 있음. 총 5개 학급(만 0세반 1학급, 만 1세반 2학급, 만 2세반 2학급)에 15명의 영아가 재원 중이며, 교사 7명이 근무함. 가장 큰 특징은 담임 연임제로 입소 시 배정된 담임교사가 영아가 졸업할 때까지 함께 함. 애착의 안정성을 극대화한 E어린이집은 매일 오전 인근 숲과 공원을 산책하며 자연을 직접 경험하도록 하고, 반복적인 일과 리듬을 통해 영아에게 정서적 안정감을 제공함.

〈표 IV-3-17〉 E어린이집 기본 운영 현황 및 특성

기관명	E어린이집							설립유형	가정			
설립일	2013년 5월 31일							운영시간	07:30~19:30			
제공 서비스	기본보육											
기본 공간	현관, 교실(3개), 공동 놀이실, 화장실 등											
학급 및 영유아수 (명)	연령	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세	영아 혼합	유아 혼합	특수/장애	총계	
	반수	1	2	2	0	0	0	0	0	0	5	
	아동수	2	6	7	0	0	0	0	0	0	15	

영유아기 최상의 교육·보육을 위한 미래 과제 : 유보통합의 질적 전환과 재개념화를 중심으로

교사 현황	교사 대 유아비율	교사 자격	현 기관 근속연수
	<p>7명 교사, 15명 아동</p>	<p>3급 : 0 % 2급 : 14.3 % 1급 : 85.7 %</p>	<p>6년이상 : 28.6 % 4년이상~6년미만 : 14.3 % 2년이상~4년미만 : 14.3 % 1년이상~2년미만 : 0 % 1년미만 : 42.8 %</p>

자료: 유치원알리미 <https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/main.do>. 유치원·어린이집 조화.(2025. 9. 3. 인출).

[그림 IV-3-8] E어린이집 전체 공간





자료: 연구진 현장 촬영 및 기관 제공

나) 심층 분석: 6원리의 현장 구현

(1) 존재 중심성

- 영아의 개별 발달 속도와 정서를 존중하며, 비교나 경쟁이 아닌 기다림의 교육을 실천함.
- 동일 교사·반 체계를 유지하여 관계의 지속성과 일상 리듬의 안정성을 보장함.
- 느리게 자라는 것이 곧 성장의 일부임을 전제로, 각 영아의 삶의 리듬을 중심으로 일과를 설계함.

(2) 관계성

- 영아와 교사 간 일관된 애착관계 형성을 핵심으로 하며, 가정과 같은 친밀한 환경을 조성함.
- 매일의 산책과 놀이 속에서 자연과의 관계를 경험하고, 교사의 따뜻한 돌봄을 통해 사회적 신뢰감을 형성함.

(3) 응답가능성

- 영아의 반응을 세심히 관찰하고, 그날의 정서와 욕구를 반영하여 일과를 조정함.
- 교사 간 일일 관찰 공유 및 가정연계를 통한 피드백 구조가 내재화되어 있음.
- 개별 발달 상황에 따라 교육활동의 강도와 속도를 유연하게 조정함.

(4) 참여와 공공성

- 가정어린이집의 공공성 확대를 위해 지역 육아종합지원센터 및 부모 대상 교육을 연계 운영함.
- 키즈노트 및 정기 상담을 통해 부모 참여와 기관의 투명성을 강화함.

(5) 포용과 형평

- 발달 차이, 속도, 기질을 있는 그대로 수용하며 개별 영아 맞춤형 보육을 실시함.
- 영아기 보호와 학습의 균형을 고려하여, 발달 지연, 다문화 아동도 함께 포용하는 환경을 지향함.

(6) 지속가능성

- 교사의 근속과 안정적 근무환경을 중요하게 인식하고, 근무 여건 개선에 노력하고 있음.
- 교사 처우 개선이 곧 보육의 질 제고로 이어진다는 인식 아래, 근무시간·급여·교사 대 아동 비율 개선을 지속적으로 요청함.
- 동일 교사 체계를 통한 관계의 지속성이 기관의 정체성과 보육 품질 유지의 핵심 요소로 작동함.

다) 질의 정합성 진단 (연계 구조)

- **[존재 중심성 × ④교육과정] 신체 리듬의 존중**
 - 영아기는 먹고, 자고, 배설하는 신체 리듬이 곧 교육과정임.
 - 학습적 자극보다 정서적 안정감을 우선하며, 빠른 성과를 강요하는 사회적 분위기 속에서 영아의 존재를 지키는 방패 역할을 수행함.
- **[관계성 × ③교직·노동] 제2의 가정**
 - 가정과 유사한 물리적 환경에서 동일 교사와의 장기적 관계 맺기를 통해 제2의 가정 기능을 수행함.
 - 교사는 단순한 돌봄 제공자가 아니라, 영아의 성장사를 함께하는 양육 파트너로서 역할을 수행함.
- **[포용성 × ⑤접근·포용] 있는 그대로의 수용**

- 발달이 느린 영아나 기질적으로 예민한 영아도 별도의 분리 없이 기다림을 통해 통합함. 특별한 치료 프로그램보다 안정된 관계 속에서의 기다림이 영아의 성장을 이끔.

〈표 IV-3-18〉 E어린이집 질의 원리-정책 영역(8영역) 연계 분석

질의 원리	주요 구현 영역(8영역)	구체적 구조 및 실행 내용
존재 중심성	④ 교육과정	<ul style="list-style-type: none"> • 영아 발달 리듬(수면, 식사) 존중 및 경쟁 없는 개별화된 돌봄 • 가르침보다 돌봄과 생활을 중시하는 영아기 특성에 부합하는 일과 운영
관계성	③ 교직·노동 ⑤ 접근·포용	<ul style="list-style-type: none"> • 담임 연임제를 통한 관계의 지속성 확보 및 가정과 유사한 물리적·정서적 환경 제공 • 영아의 애착 형성을 위한 최적의 구조 마련
응답가능성	⑦ 데이터·평가	<ul style="list-style-type: none"> • 관찰→기록→피드백의 순환 및 개별 영아의 상태에 따른 맞춤형 일과 조정 • 집단활동보다 개별적 상호작용에 집중
참여·공공성	⑧ 정책소통	<ul style="list-style-type: none"> • 부모 상담 및 키즈노트를 통한 소통 강화, 지역 육아종합지원센터 연계 교육 • 가정과의 긴밀한 소통을 통한 공동 양육 실현
포용·형평	⑤ 접근·포용	<ul style="list-style-type: none"> • 발달 속도 차이를 수용하고, 느린 영아를 위한 개별화된 포용적 돌봄 실천 • 조기 개입보다 자연스러운 발달을 기다려주는 포용적 태도
지속가능성	③ 교직·노동 ② 재정·지원	<ul style="list-style-type: none"> • 교사 근속 유도를 위한 처우 개선 노력 및 관계 기반의 안정적 운영 • 영아반의 높은 노동 강도에 비해 낮은 처우로 인한 우수 교사 확보의 어려움

라) 강점

- 영아의 개별 발달 존중: 각자의 속도와 리듬을 인정하며 기다림의 교육을 실천함.
- 관계 지속성 확보: 동일 교사·반 유지를 통해 영아의 안정적 애착 관계를 형성함.
- 자연 친화적 일상 운영: 매일 숲·공원 산책을 통한 감각적·정서적 경험을 제공함.
- 교사 중심의 따뜻한 조직문화: 교사의 감수성과 심리적 안정이 보육 품질의 핵심으로 작동함.

마) 한계 및 제약 요인

- 교사 처우의 제약: 낮은 급여와 긴 근무시간 등으로 인해 연수 및 자기개발

기회가 부족함.

- 행정·제도적 경직성: 표준화된 평가 기준이 발도르프 철학과 상충함.
- 기관 운영의 불안정성: 유보통합 이후 영아 전문기관의 역할이 제도적으로 불분명함.

바) 정책-실천 연동 및 불일치

- 표준보육과정은 안전·위생을 강조하고 있으나, 정서·관계 중심의 실천에 대한 평가 기준은 미흡함.

사) 유보통합을 위한 정책적 함의

- 영아전담 기관의 제도적 인정: 영아전담 가정어린이집을 별도 유형으로 인정하고, 이에 맞는 지원체계를 강화해야 함.
- 담임 연임제 인센티브: 담임 연임제를 운영하는 기관에 운영비 가산 또는 교사 수당 지급 등 제도적 유인을 마련해야 함.
- 질 평가체계 다변화: 관계, 감응, 정서적 안정성 등 정성적 성장 지표를 평가체계에 반영해야 함.
- 기관 간 이행체계 구축: 만 3세 이후 타 기관으로 전환 시 영아기 발달 특성이 연계될 수 있는 지원체계를 마련해야 함.
- 가정형 공간 인프라 강화: 슈필라움 등 체험형 놀이 공간을 확충하여 가정 연계 보육환경을 조성해야 함.
- 교사 처우 개선: 급여 인상, 교사 대 아동 비율 조정, 연수시간 보장 등 근무여건을 종합적으로 개선해야 함.

9) G어린이집 (사회복지법인/장애전문)

가) 기관 개요 및 맥락

G어린이집은 전남 여수에 위치한 장애아전문 어린이집으로, 장애·비장애 아동이 함께 어울리며 성장하는 포용적 생태보육을 실천하고 있음. 넓은 숲과 잔디 구

장을 활용해 장애 유아들이 매일 자연 속에서 감각 통합과 신체 활동을 하도록 지원함. 총 15개 학급(만 2세반 1학급, 만 3~5세 유아혼합반 1학급, 특수반 13학급)에 48명의 영유아가 재원 중이며, 교사 22명이 근무함. G어린이집은 운동장과 잔디구장, 장애아동 더 먼저 복지숲 등 생태공간을 중심으로 날씨와 관계없이 매일 1시간 이상 바깥활동을 실시함. 이러한 공간적, 환경적 구조는 장애영유아가 신체적·정서적 발달을 균형 있게 이룰 수 있는 생태적 기반을 제공함.

〈표 IV-3-19〉 G어린이집 기본 운영 현황 및 특성

기관명	G어린이집		설립유형	사회복지법인							
설립일	1998년 5월 1일		운영시간	07:30~19:30							
제공 서비스	기본보육, 장애아전문										
기본 공간	현관, 교실(10개), 화장실, 실외 놀이터, 강당, 치료실 등										
학급 및 영유아수 (명)	연령	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세	영아 혼합	유아 혼합	특수/장애	총계
	반수	0	0	1	0	0	0	0	1	13	15
	아동수	0	0	4	0	0	0	0	6	38	48
교사 현황	교사 대 유아비율			교사 자격				현 기관 근무연수			
	<p>교사 22명, 아동 48명</p>			<p>3급 : 0 % 2급 : 48 % 1급 : 52 %</p>				<p>6년이상 : 0 % 4년이상~6년미만 : 0 % 2년이상~4년미만 : 63.6 % 1년이상~2년미만 : 22.7 % 1년미만 : 13.7 %</p>			

자료: 유치원알리미 <https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/main.do>. 유치원·어린이집 조회.(2025. 11. 3. 인출).

영유아기 최상의 교육·보육을 위한 미래 과제 : 유보통합의 질적 전환과 재개념화를 중심으로

[그림 IV-3-9] G어린이집 전체 공간

<p style="text-align: center;">어린이집 외부</p> 	<p style="text-align: center;">보육 공간</p> 
<p style="text-align: center;">숲 교육 공간</p> 	<p style="text-align: center;">통합감각실</p> 
<p style="text-align: center;">숲 활동 1</p> 	<p style="text-align: center;">숲 활동 2</p> 

자료: 연구진 현장 촬영 및 기관 제공

나) 심층 분석: 6원리의 현장 구현

(1) 존재 중심성

- 장애유아를 치료의 대상이 아닌 하나의 온전한 존재로 존중하며, 교사의 주도보다 유아의 리듬과 흥미를 중심으로 일과를 구성함.
- 집단활동을 최소화하고 개별·소집단 중심으로 활동을 구성하여 유아의 발달 속도에 맞춘 접근을 실천함.
- 교사는 기다림의 보육을 실천하며, 조급함을 배제한 여유로운 일과를 통해 유아의 정서적 안정과 자존감 회복을 지원함.

(2) 관계성

- 자연 속에서 교사와 유아가 함께 보내는 시간을 통해 깊은 라포를 형성하고 상호 신뢰 관계를 구축함.
- 교사와 유아가 숲에서 1:1로 걷거나 놀이하며 존재를 함께하는 시간을 갖는 것을 중시함.
- 지역사회 활동(숲 프로그램, 통합행사 등)을 통해 장애영유아에 대한 사회적 인식 개선에도 기여함.

(3) 응답가능성

- 유아의 감정과 행동을 세심히 관찰하고, 실외활동 속 자연 반응을 통해 개입 수준을 유연하게 조정함.
- 숲활동 시 치료사와 교사가 함께 참여하여 교실 내 통합 치료(Pull-in) 및 자연 속 치료를 병행함.
- 언어·작업·감각통합·심리운동 등 다양한 치료 프로그램을 일과 속에 통합하여 개별화된 발달 지원을 수행함.

(4) 참여와 공공성

- 장애·비장애 아동이 함께 생활하는 통합반 운영을 지속적으로 추진하며, 사회적 포용과 공공성의 가치를 실천함.
- 학부모·치료사·교사 간 협력 구조를 유지하여 유아의 발달 정보를 공유하고 통합적 지원 방안을 모색함.

- 지역사회에 장애영유아의 가능성과 변화를 보여주며 인식 개선의 역할을 수행함.

(5) 포용과 형평

- 장애의 유형이나 정도와 관계없이 개별 요구를 존중하며, 비장애유아와의 통합 활동을 통해 상호 존중과 배려를 학습함.
- 장애전문기관의 한계를 넘어서기 위해 통합반 운영 기준 완화 및 교사 지원 제도 개선의 필요성을 제기함.
- 모든 아동의 동등한 교육권이라는 유보통합의 본질적 목표를 기관 철학으로 실천하고 있음.

(6) 지속가능성

- 숲체험과 생태활동을 일상화함으로써 자연친화적 감수성과 회복탄력성을 증진함.
- 교사와 치료사의 협력적 중재를 통해 지속적인 질 개선 구조를 유지함.
- 생태보육 전문교사(유아숲지도사)의 양성과 배치를 위한 제도적 기반 마련을 제안함.

다) 질의 정합성 진단 (연계 구조)

- [존재 중심성 × ⑤접근·포용] 아이로 존재하는 시간
 - 장애를 치료나 교정의 대상으로만 보지 않고, 자연 속에서 뛰어노는 아이 그 자체로 존중함. 휠체어를 탄 아이도 숲의 바람과 햇살을 동등하게 누리도록 함.
- [응답가능성 × ③교직·노동] 교실 내(일상연계) 통합 치료 협업
 - 치료사와 보육교사가 숲 활동에 함께 참여하여(Pull-in), 놀이 상황 속에서 자연스러운 치료적 개입을 수행. 이는 교사-치료사 간의 긴밀한 협력을 필요로 함.
- [포용과 형평 × ⑧정책소통] 지역사회로의 확장
 - 장애 유형에 관계없이 동등한 야외 활동 기회를 제공하며, 지역사회와 통합

행사를 통해 장애 인식 개선을 이끔.

〈표 IV-3-20〉 G어린이집 질의 원리-정책 영역(8영역) 연계 분석

질의 원리	주요 구현 영역(8영역)	구체적 구조 및 실행 내용
존재 중심성	④ 교육과정 ③ 교직·노동	<ul style="list-style-type: none"> • 개별화 소집단 일과 운영, 유아의 발달 속도를 기다려주는 보육 • 장애 유아의 특성에 맞춘 유연한 시간 운용
관계성	⑤ 접근·포용 ⑧ 정책소통	<ul style="list-style-type: none"> • 자연 속 교사-아동 라포 형성, 지역사회 인식 개선 활동 • 치료사가 아닌 숲 친구로서의 교사 관계 형성
응답가능성	⑦ 데이터·평가 ③ 교직·노동	<ul style="list-style-type: none"> • Pull-in 치료(놀이 통합 치료), 교사-치료사 협력 피드백 체계 • 치료사의 숲 활동 참여가 공식적인 치료 시수로 인정받기 어려운 한계
참여·공공성	① 거버넌스 ⑤ 접근·포용	<ul style="list-style-type: none"> • 통합반 운영 시도, 부모·치료사·교사 협업 거버넌스 • 장애 아동 가족 지원을 위한 포괄적 서비스 제공
포용·형평	⑤ 접근·포용 ② 재정·지원	<ul style="list-style-type: none"> • 장애 아동의 동등한 놀이권 보장, 통합 기준 완화 필요성 제기 • 중증 장애 아동도 배제되지 않는 완전한 포용 실현
지속가능성	③ 교직·노동 ② 재정·지원	<ul style="list-style-type: none"> • 생태보육 전문성(숲지도사) 강화, 치료와 보육의 협력적 질 개선 • 특수교사의 낮은 인건비 기준으로 인한 전문 인력 확보의 어려움

라) 강점

- 자연 기반 치료·보육 통합 모델: 숲 속 활동과 치료 지원이 결합된 통합형 생태보육을 실천하고 있음.
- 아동 중심·존재 중심 보육: 계획 실행보다 유아의 리듬과 선택을 존중하는 여유로운 일과를 운영함.
- 교사-치료사 협력 구조: 교실 내 통합 치료(Pull-in), 공동 관찰 및 피드백 체계가 확립되어 있음.
- 포용성과 사회적 기여: 지역사회 내 장애 인식 개선과 통합교육 문화 확산에 선도적 역할을 수행함.

마) 한계 및 제약 요인

- 전문 인력 부족: 특수교사의 근무 기피로 인해 전문 인력 확보에 어려움이 있음.
- 제도적 제약: 통합반 구성, 교사 배치, 인건비 지원 등에서 행정적 한계가 존재함.
- 평가체계 부적합: 현행 질 평가제의 표준화된 지표가 개별화·생태보육의 질적

성과를 충분히 반영하지 못함.

- 재정 부담: 생태환경 유지·관리, 치료사 배치 등에 대한 예산 지원이 미비함.

바) 정책-실천 연동 및 불일치

- 보육과 치료의 조화를 중시하지만, 제도는 치료지원과 보육지원을 엄격히 구분하고 있어 통합적 접근에 제약이 있음.
- 현행 유보통합 논의는 주로 비장애유아 중심으로 전개되어, 장애영유아 보육·교육의 제도화와 치료지원 통합체계는 구체적 방안이 부족
- 생태보육의 효과성이 입증됨에도, 안전·시설 중심 행정 기준이 이를 제약하고 있음.

사) 유보통합을 위한 정책적 함의

- 특수교사 인건비 현실화: 장애전문어린이집 특수교사의 인건비를 국공립 교사 수준으로 상향하여 전문 인력의 안정적 확보를 보장해야 함.
- 교실 내 통합 치료 모델 제도화: 교실이나 숲 등 일상적 환경에서 이루어지는 놀이 통합 치료를 공식적인 치료 시수로 인정해야 함.
- 통합반 운영 기준 완화: 통합반 편성 및 운영 기준을 완화하고, 이를 뒷받침할 교사 지원 제도를 개선해야 함.
- 생태보육 전문 인력 양성: 유아숲지도사 등 생태보육 전문교사의 양성 과정을 체계화하고, 기관 배치 기준을 마련해야 함.
- 장애·비장애 통합기관 지원 확대: 통합 운영 기관에 대한 시설, 인건비, 프로그램 지원체계를 종합적으로 마련해야 함.
- 질 평가체계 다양화: 개별화 교육 및 관계 중심의 정성적 질 지표를 도입하여 평가체계를 다원화해야 함.

10) H어린이집 (민간/다문화·포용)

가) 기관 개요 및 맥락

H어린이집은 김포시 외국인 밀집 지역에 위치한 민간 어린이집으로, 재원생 대

다수가 다문화 및 이주배경 아동임. 총 5개 학급(만 0세반 2학급, 만 1세반 1학급, 만 2세반 1학급, 유아혼합반 1학급)에 32명의 영유아가 재원 중이며, 교사 9명이 근무함. H어린이집이 위치한 지역은 과거 도농 지역이었으나, 공장이 급격히 늘어나면서 외국인 근로자 가정이 증가하였고, 이에 따라 다문화 아동의 비중이 높아짐. 기관은 이에 맞추어 오전에는 개정 누리과정 중심의 수업을, 오후에는 교사 주도의 1:1 한글 언어 지원 프로그램을 운영하여 한국어가 익숙하지 않은 아동들이 초등학교 입학 전 기초 문해력을 갖출 수 있도록 돕고 있음. 가장 큰 특징은 무조건적 수용으로, 합법·미등록 체류 여부를 따지지 않고 공적 지원이 없는 아동의 보육료를 기관이 자체적으로 감당하고 있음.

〈표 IV-3-21〉 H어린이집 기본 운영 현황 및 특성

기관명	H어린이집		설립유형	민간							
설립일	2009년 6월 1일		운영시간	07:30~19:30							
제공 서비스	기본보육, 야간연장										
기본 공간	현관, 교실(4개), 화장실 등										
학급 및 영유아수 (명)	연령	만0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세	영아 혼합	유아 혼합	특수/장애	총계
	반수	2	1	1	0	0	0	0	1	0	5
	아동수	6	5	6	0	0	0	0	12	0	32
교사 현황	교사 대 유아비율			교사 자격				현 기관 근속연수			
	<p>9명 교사, 32명 아동</p>			<p>3급: 0%, 2급: 70%, 1급: 30%</p>				<p>6년이상: 0%, 4년이상~6년미만: 0%, 2년이상~4년미만: 22.2%, 1년이상~2년미만: 11.1%, 1년미만: 66.7%</p>			

자료: 유치원알리미 <https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/main.do>. 유치원·어린이집 조회.(2025. 11. 3. 인출).

영유아기 최상의 교육·보육을 위한 미래 과제 : 유보통합의 질적 전환과 재개념화를 중심으로

[그림 IV-3-10] 허어린이집 전체 공간



자료: 연구진 현장 촬영 및 기관 제공

나) 심층 분석: 6원리의 현장 구현

(1) 존재 중심성

- 아동의 국적·신분과 무관하게 모두를 동등한 존재로 존중하며, 언어·문화의 차이를 결핍이 아닌 다양성으로 수용함.
- 각 아동의 언어 수준과 생활 배경에 맞춘 1:1 언어 지원을 통해 개별 성장 속도를 존중함.
- 미등록 체류 여부나 지원금 수령 여부와 상관없이 아동의 권리를 우선하는 보육 철학을 실천함.

(2) 관계성

- 교사-아동 간 안정적 관계 형성을 위해 소규모 반 운영과 지속적 교사 배정을 유지함.
- 학부모 간 문화 차이로 인한 갈등을 최소화하기 위해 개별 부모상담 및 소규모 만남 중심으로 운영함.
- 다문화 배경의 교사 또는 외국어 의사소통이 가능한 교사를 배치하여 문화 간 이해를 촉진함.

(3) 응답가능성

- 지역의 사회·문화적 변화(외국인 근로자 유입, 부모 참여 저조 등)에 따라 교육 방식과 운영 방식을 유연하게 조정함.
- 전통적 행사 중심의 부모 참여에서 개별상담 및 가정연계 자료 중심 방식으로 전환함.
- 부모의 요구(한국어 중심 교육)에 대응하여 한글 중심 언어 지원을 강화하되, 문화 존중과의 균형을 유지함.

(4) 참여와 공공성

- 다문화 가정의 부모들이 기관 활동에 직접 참여하기 어려운 상황에서도 기관이 공공적 역할을 대신 수행할 수 있도록 노력함.
- 지역 상호문화교류센터 등 외부 기관과 연계하여 아동 대상 프로그램 지원을

요청하고 있으며, 다문화 전담 어린이집 지정 및 공공 지원 확대를 지속적으로 건의하고 있음.

(5) 포용과 형평

- 합법 체류 아동(지원금 28만 원)과 미등록 체류 아동(무지원) 간의 경제적 격차로 인한 보육 기회의 불평등 문제를 현장에서 직접 경험하고 있음.
- 이를 보완하기 위해 교육비 자부담을 최소화하고, 기본 보육과 필수 활동만 제공하여 모든 아동이 동일하게 참여할 수 있도록 운영함.
- 기관은 신분·국적에 따른 차별 없는 보편적 보육 지원 체계 마련을 가장 시급한 과제로 인식하고 있음.

(6) 지속가능성

- 급·간식비 및 야간연장보육비 미지원 등 민간기관의 구조적 재정 한계를 인식하고, 자부담을 최소화하는 운영 전략을 유지하고 있음.
- 향후 다문화 지정 어린이집 제도 신설 및 재정 지원 확대를 통해 지속가능성을 확보하고자 함.

다) 질의 정합성 진단 (연계 구조)

- **[형평성 × ②재정·지원] 아동 최우선의 원칙**
 - 국적과 체류 신분에 따른 차별 없이 아동 최우선의 원칙을 적용함.
 - 보육료 지원이 없는 미등록 이주 아동을 위해 기관이 운영비를 절감하고, 자부담으로 급식과 교육을 제공하고 있음.
- **[응답가능성 × ④교육과정] 생존을 위한 언어 지원**
 - 한국어가 서툰 아동을 위해 1:1 언어 지원 프로그램을 자체적으로 운영함.
 - 문화적 차이로 인한 부모 간 갈등을 개별 상담을 통해 중재함.
- **[공공성 × ①거버넌스] 사회 안전망 역할**
 - 민간 기관임에도 불구하고, 사실상 국가가 담당해야 할 이주민 사회 통합 기능을 현장에서 대행하고 있음.

〈표 IV-3-22〉 H어린이집 질의 원리-정책 영역(8영역) 연계 분석

질의 원리	주요 구현 영역(8영역)	구체적 구조 및 실행 내용
존재 중심성	④ 교육과정 ⑤ 접근·포용	<ul style="list-style-type: none"> • 국적·신분과 무관한 평등 보육 실시 및 1:1 맞춤 언어 지원 프로그램 운영 • 아동의 언어적 배경을 고려한 개별화 교육과정 실행
관계성	⑧ 정책소통 ③ 교직·노동	<ul style="list-style-type: none"> • 문화 간 갈등 중재 및 신뢰 기반의 개별 부모 상담 중심 소통 • 다문화 배경 부모와의 신뢰 형성을 위한 교사의 적극적 노력
응답가능성	⑦ 데이터·평가 ④ 교육과정	<ul style="list-style-type: none"> • 부모 요구(언어)와 아동 권리(놀이) 간 균형을 고려한 운영 조정 • 표준보육과정과 다문화 특수성을 반영한 유연한 교육과정 운영
참여·공공성	① 거버넌스 ⑤ 접근·포용	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 상호문화센터 연계 및 민간 기관의 공공적 역할(사회통합) 수행 • 공적 시스템이 미치지 못하는 영역에서 사회적 책무성 실현
포용·형평	② 재정·지원 ⑤ 접근·포용	<ul style="list-style-type: none"> • 미등록 체류 아동에 대한 자부담 보육 및 차별 없는 급식 제공 • 외국인 아동 보육료 미지원으로 인한 기관 재정 악화의 불일치 발생
지속가능성	② 재정·지원 ③ 교직·노동	<ul style="list-style-type: none"> • 민간 기관의 재정적 한계 극복 노력 및 다문화 지정 기관 지원 요청 • 다문화 아동 지도를 위한 추가 인력·수당 부재로 인한 교사 업무 가중

라) 강점

- 국적·신분 구분 없는 포용적 보육 실천: 제도적 한계를 넘어 모든 아동의 교육 권을 보장하기 위해 노력함.
- 현장 기반 언어 지원체계 구축: 1:1 한글 지도 등 실질적인 언어·문해력 지원을 제공함.
- 문화 간 신뢰 기반 관계 형성: 예의와 존중 중심의 교사 태도를 통해 다문화 부모와의 신뢰를 구축함.
- 운영의 유연성: 부모 참여 저조, 자부담 한계 등 현실적 제약을 반영한 실천적 운영 모델을 갖추고 있음.

마) 한계 및 제약 요인

- 보육료 지원 불균형: 합법 체류 아동만 지원금 수령이 가능하며, 미등록 체류 아동은 보육료 지원이 전면 부재함. 교육부 지원 차액보육료 및 필요경비(7만원)도 지원 대상에서 제외되어 기관의 재정 압박이 심화되고 있음.
- 민간기관의 재정적 압박: 국공립과 달리 자부담 구조로 운영되어 프로그램 다양화에 한계가 있음.

- 부모 참여 저조: 다문화 부모의 언어 장벽 및 문화적 차이로 인해 가정과의 소통에 어려움이 있으며, 기관 참여율이 낮음.
- 정책 사각지대: 다문화 아동 지원이 성인 중심(상호문화센터)으로 한정되어 있어 영유아 대상의 직접적 지원 체계가 미흡함.
- 의료 접근성 개선 필요: 법정 전염병에 감염되었음에도 경제적 부담으로 병원 치료를 기피하여 그대로 등원하는 사례가 발생함. 모든 아동은 생명·보호·발달의 원칙에 따라 국적과 체류 자격에 관계없이 의료 지원을 받을 수 있어야 함.

바) 정책-실천 연동 및 불일치

- 무상보육과 유보통합의 정책 흐름 속에서도 외국인 아동, 특히 미등록 체류 아동은 제도적 사각지대에 놓여 있음.
- 보편적 아동 권리를 표방하는 정책 기조와 달리, 현장에서는 국적과 체류 자격에 따라 보육료 지원 여부가 결정되어 동일한 교실 안에서 지원 아동과 미지원 아동이 공존하는 구조적 불일치가 발생하고 있음.
- 이로 인해 포용적 보육을 실천하는 기관일수록 재정 부담이 가중되는 역설적 상황이 초래되고 있음.

사) 유보통합을 위한 정책적 함의

- 외국인 아동 보육료 지원: 국적과 체류 자격에 관계없이 모든 영유아에게 보육료를 지원하여 보편적 아동 권리를 실현해야 함.
- 다문화 통합 거점 기관 지정: 거점 기관을 지정하여 통역 보조 인력 배치 및 다문화 전문 교사 수당을 지원해야 함.
- 다문화 지정 어린이집 제도 도입: 다문화 특화 어린이집을 제도적으로 지정하고, 운영비 및 프로그램비를 별도 지원해야 함.
- 야간연장보육 재정 지원: 외국인 아동의 야간연장보육료는 부모 부담이 원칙이나, 교육비 증감 제한으로 인해 기관에서 실질적으로 수납이 불가능한 실정임. 이에 야간연장보육 운영에 따른 급·간식비를 별도 지원하여 민간기관의 재정 부담을 완화해야 함.

- 상호문화교육 기능 신설: 영유아를 대상으로 한 상호문화교육센터 기능을 신설하여 문화 간 이해를 촉진해야 함.
- 다문화 인력 배치 지원: 다문화 전문 교사 및 통역 인력 배치를 지원하여 기관 내 소통 기반을 강화해야 함.

4. 종합 분석

본 장의 2절은 14개국의 ECEC 체계를 완성형 일원화·분리협치형·전환기 정렬의 세 유형으로 분류하고, 법·재정·교육과정·평가·인력이 어떻게 정합적으로 작동하여 질 높은 교육·보육의 구조적 기반을 형성하는지를 분석하였다. 거시 분석의 핵심 질문은 어떤 제도적 조건이 최상의 영유아 교육·보육 경험을 구조적으로 가능하게 하는지였다.

그러나 구조적 통합이 곧 현장의 질적 향상을 보장하지는 않는다. 한국은 현재 유보통합 시범사업을 추진하고 있으나, 참여 기관의 교육·보육의 질이 실제로 높아졌는지는 아직 실증적으로 확인되지 않았다. 행정 관할의 단일화, 재정 통합, 교사 자격 정비가 이루어진다 하더라도, 그것이 매일 아침 기관의 문을 여는 순간부터 아이가 경험하는 하루의 질을 어떻게 변화시키지는는 또다른 질문인 셈이다.

이러한 문제의식에서 제3절의 미시 분석은, 현행 제도와 무관하게 자생적으로 높은 질을 구현하고 있는 국내 10개 기관을 선정하여 6원리×8영역 분석틀로 진단하였다. 미시 분석의 핵심 질문은 구조적 조건이 아직 정비되지 않은 상태에서, 현장은 어떻게 질을 만들어내고 있으며, 어떤 지점에서 제도적 한계에 부딪히는지였다.

본 절에서는 거시와 미시, 두 분석의 결과를 각각 독립적으로 종합한 뒤, 한국 유보통합이 구조적 정합과 미시적 질을 동시에 달성하기 위해 어떤 방향으로 나아가야 하는지를 논의하고자 하였다.

가. 거시 분석의 종합: 질 높은 체계의 구조적 조건

- 1) 완성형·협치형 모델이 보여주는 것: 제도가 현장을 인정할 때

14개국 비교 분석에서 가장 핵심적인 발견은, 질 높은 ECEC 체계를 갖춘 국가

일수록 현장 기관의 고유한 실천을 제도가 적극적으로 인정하고 반영한다는 점이 다. 이것은 단순히 자율성을 허용하는 것과는 다르다. 제도가 현장의 철학적 다양성을 공식적으로 승인하고, 그 다양성을 공통의 가치 프레임 안에서 조직하며, 현장의 혁신을 다시 제도 개선에 환류시키는 양방향 구조를 설계하는 것이다.

스웨덴의 Lpfö 18은 놀이와 돌봄을 국가 교육목표로 고정하면서도 교사에게 교육과정 재구성의 전문적 자율권을 보장한다. 이 자율권은 방임이 아니라, 국가가 설정한 가치 프레임 안에서 교사의 전문적 판단을 제도적으로 신뢰하는 구조이다. 뉴질랜드의 Te Whāriki는 안녕·소속·기여·의사소통·탐구의 다섯 가닥(strand)을 공통 언어로 제시하되, 기관 고유의 문화적 해석을 열어둠으로써 마오리 공동체의 실천과 일반 기관의 실천이 동일한 질 프레임 안에서 공존한다. 핀란드는 국가 핵심 교육과정(2022)이 유아의 안녕(well-being)을 핵심 기준으로 삼으면서, 평가 기능을 독립 기관인 FINEEC에 위임하여 향상 지향(enhancement-led) 접근을 제도화하였다. 스코틀랜드의 HGIOELC는 기관의 자가평가 결과가 국가 수준의 질 지표 재설계에 환류되는 구조를 갖추고 있다.

이들 국가에서 질은 중앙이 정의하고 현장이 따르는 것이 아니라, 중앙과 현장이 공통의 가치 언어를 매개로 상호 구성하는 것이다. 잉글랜드에서 DfE가 정책·재정·교육과정(EYFS)을 총괄하되 Ofsted가 독립적으로 질 평가를 수행하는 분리·협치 구조 역시, 정책과 평가의 기능적 분리를 통해 현장의 실천이 정치적 간섭 없이 객관적으로 진단되도록 설계된 것이다. 이 모든 사례에서 공통되는 원리는, 제도가 현장을 통제하는 것이 아니라 현장의 전문적 실천을 구조적으로 가능하게 만드는 지원 인프라로 기능한다는 점이다.

2) 전환기 모델이 이야기하는 것: 구조 통합만으로는 부족하다

한국에 가장 직접적인 교훈을 제공하는 것은 전환기 정렬 모델(대만·루마니아·남아프리카공화국·이스라엘)의 경험이다. 이들 국가는 한국처럼 이원 체계에서 일원 체계로의 전환을 추진하였으며, 그 과정에서 구조적 통합의 속도와 질적 변화의 속도가 반드시 일치하지 않음을 보여주었다.

대만은 유아교육돌봄법(幼兒教育及照顧法, 2011)을 통해 법제·교원 자격·교육 과정을 동시에 통합하여 아시아 최초의 이원→통합 전환 사례로 평가된다(Shih &

Chang, 2023). 그러나 대만의 성공 요인은 행정 이관 자체가 아니라, 법제·재정·자격·교육과정의 네 축을 동시에 정비하고, 통합 과정에서 기존 기관의 전문성과 정체성을 존중하는 경과 조치를 법률 내에 명시한 데 있었다(Early Childhood Education and Care Act, Arts. 55-60). 반면 남아프리카공화국의 ECD 기능 이관(사회개발부→기초교육부, 2022. 4. 1.)은 대통령 포고와 기존 아동법(Children's Act No. 38 of 2005)을 법적 근거로 진행되었으나, 교육 체계에 부합하는 별도의 입법 정비 없이 복지법 틀을 그대로 적용하여 현장의 혼란을 초래하였다(PMG Portfolio Committee Briefing, 2023; DBE, 2022). 기초교육부 스스로 현행 아동법은 기초교육부의 서비스 전달 모델에 적합하지 않으며 단기 입법 개혁이 필요하다고 보고한 바 있다(ETDP SETA, 2025). 이스라엘에서도 2021년 의회 입법과 2022년 정부 결의(GR-951)를 통해 0-3세 데이케어 감독권이 노동부에서 교육부로 이관되었으나(Aram, & Ziv, 2024), 인력 부족과 품질 기준 미비가 지속되고 있으며(Taub Center, 2023), 루마니아 역시 2021/2022년부터 크레슈를 교육부 소관 학교기관으로 전환하였으나 질 관리 체계의 강화가 여전히 과제로 남아 있다(Eurydice, 2025).

전환기 모델의 공통 교훈은 세 가지로 수렴된다. 첫째, 행정 통합의 속도보다 법제·재정·자격·교육과정의 동시적 정렬이 중요하다. 둘째, 통합 과정에서 취약 영역(장애, 영아, 다문화, 농산어촌)은 행정 재편의 틈새에서 오히려 더 소외될 위험이 있으며, 선제적 대응이 필수적이다. 셋째, 구조적 통합이 완료되더라도 그것이 자동적으로 현장의 질적 변화를 가져오지는 않는다. 아이의 하루를 바꾸는 것은 법률의 개정이 아니라, 법률이 가능하게 만드는 현장의 실천이다.

3) 한국의 현 좌표: 전환기의 구조적 과제

한국은 현재 정확히 이 전환기에 있다. 이재명 정부의 국가책임 유보통합 정책은 무상 교육·보육의 확대, 교사 대 아동 비율 축소, 틈새돌봄 확충, 보육교사 처우 개선 등 구조적 기반의 정비에 초점을 맞추고 있다. 이는 전환기 모델의 교훈에 비추어 볼 때 정확한 방향이다. 「유아교육법」과 「영유아보육법」의 이원 구조가 기관 설치 기준, 교사 법적 지위, 재정 지원 근거를 서로 다른 트랙으로 분리하고 있는 현실에서, 법제·재정·인력의 구조적 정비는 통합의 필수 전제이다.

그러나 거시 분석이 일관되게 보여주듯, 이러한 구조적 전환은 질 높은 체계의 필요조건이지 충분조건이 아니다. 완성형 모델 국가들이 달성한 것은 단순히 교사 수를 늘리고 재정을 투입한 것이 아니라, 질에 대한 공통의 가치 언어를 설계하고 그 언어 안에서 현장의 다양한 실천을 제도적으로 승인하며 평가가 학습의 기제로 작동하는 총체적 정합성을 확보한 것이다. 한국의 유보통합이 구조적 통합에 그치지 않고 질적 전환으로 나아가기 위해서는, 현행 정책이 추진하는 양적·구조적 개선 위에 질적·실천적 심화의 층위를 더해야 한다. 바로 이 지점에서 미시 분석의 결과가 의미를 갖는다.

다. 미시 분석의 종합: 자생적 질이 드러내는 현장의 가능성과 한계

1) 왜 자생적 질을 진단하는가

유보통합 시범사업이 진행 중이지만, 통합 구조 안에서 교육·보육의 질이 실제로 높아졌는지는 아직 확인되지 않았다. 행정 관할의 변경, 재정 체계의 통일, 교사 자격의 정비 등 질의 구조적 조건을 마련하는 것이지, 질 그 자체를 만들어내는 것은 아니다. 질은 궁극적으로 아이가 매일 경험하는 하루의 구체적 내용(교사와의 관계, 놀이의 깊이, 시간의 리듬, 기록과 응답의 순환)에서 실현된다.

이러한 문제의식에서 미시 분석은, 현행 제도의 지원과 무관하게 자생적으로 높은 질을 구현하고 있는 10개 기관을 진단함으로써, 한국 맥락에서 '최상의 교육·보육'이 어떤 모습으로 실현되고 있으며 어떤 지점에서 제도적 한계에 부딪히는지를 규명하고자 하였다. 이 진단은 유보통합이 궁극적으로 도달해야 할 질적 수준의 현장적 준거를 제공할 수 있다.

2) 10개 기관이 보여주는 질의 현장적 원리

10개 기관 분석에서 가장 주목할 만한 발견은, 철학적 지향과 운영 맥락이 판이하게 다른 기관들이 질의 본질에 대해 놀라울 정도로 수렴적인 실천을 보여주었다는 점이다.

그룹 1의 철학·관계 주도형 기관들(A 숲유치원, D 발도르프 어린이집, F 생태영성 유치원)은 자연의 시간, 호흡의 리듬, 영성적 깊이라는 각기 다른 철학적 언어를

사용하지만, 공통적으로 유아의 존재 자체를 교육의 중심에 놓고 측정 불가능한 관계적 깊이를 질의 핵심으로 실천하고 있었다. A 유치원에서 유아가 시계가 아닌 자연의 해와 바람으로 하루를 살아가는 방식, D 어린이집이 유아를 전인적 서사의 주체로 기록하는 관찰일지, F 유치원이 영성이라는 비가시적 차원을 교육의 본질로 삼는 것은 모두 존재 중심성이라는 동일한 전제 위에서 있다.

그룹 2의 교육과정 혁신형 기관들(C IB 유치원, I 레지오 유치원, J 직장 어린이집)은 교사를 교육과정의 수동적 전달자가 아닌 능동적 설계자이자 해석자로 위치시키는 공통 특성을 보였다. C 유치원의 초학문적 탐구 설계와 실행 후 성찰, I 유치원의 기록→해석→재방문 체계, J 어린이집의 아틀리에가 유아·교사·가정이 함께 의미를 재해석하는 공간으로 작동하는 구조는 모두 '과정으로서의 교육과정'이라는 원리의 서로 다른 구현이다.

그룹 3의 포용·공동체 실천형 기관들(B 협동조합 유치원, E 영아전담 어린이집, G 장애전문 어린이집, H 다문화 어린이집)은 한국 ECEC 체계의 구조적 사각지대에서 공공성의 원리를 가장 절실하게 실천하는 기관들이다. B 유치원의 민주적 거버넌스, E 어린이집의 담임 연임제를 통한 애착 연속성, G 어린이집의 장애유아를 존재 그 자체로 존중하는 생태 기반 통합 치료, H 어린이집의 국적과 체류 자격에 관계없는 무조건적 수용은, 제도적 지원이 가장 취약한 곳에서 오히려 질의 가장 깊은 층위(포용과 형평)가 실현되고 있음을 보여준다.

세 그룹의 실천을 관통하는 공통 원리는 네 가지로 정리된다. 첫째, 관계의 우선성이다. 10개 기관 모두에서 질은 시설·교구·프로그램의 양적 조건이 아니라 유아와 교사 사이에 형성되는 관계의 질에 의해 규정되고 있었다. 둘째, 시간에 대한 재정의이다. 교육 시간을 시계적 시간이 아닌 유아의 내적 리듬에 맞추는 실천이 다수 기관에서 확인되었다. 셋째, 기록의 순환성이다. 기록이 보고가 아닌 대화로 기능하며, 과거를 증명하는 것이 아니라 다음 실천을 추동하는 순환적 도구로 작동하고 있었다. 넷째, 포용의 무조건성이다. 포용이 선별적 배려가 아니라 교육적 관계의 존재론적 전제로 실천되고 있었다.

이 네 가지 원리는 II장에서 제시한 6대 질 원리(존재·관계·응답·참여·포용·지속)의 현장적 체현이며, 유보통합이 지향해야 할 질적 수준의 구체적 내용을 보여준다.

3) 현장이 부딪히는 제도적 한계: 현행 정책이 아직 닿지 못하는 곳

그러나 이 실천들은 공통적으로 제도적 한계 안에서 이루어지고 있으며, 그 상당 부분은 현재 추진 중인 유보통합 정책의 구조적 개혁만으로는 해소되지 않는 영역에 있다. 현 정부의 유보통합 정책은 무상 교육·보육, 교사 대 아동 비율 축소, 틈새돌봄 확충, 보육교사 처우 개선 등 구조적·양적 기반의 정비에 집중하고 있으며, 이는 정당하고 시급한 과제이다. 교사 대 아동 비율의 축소는 E 어린이집이 영아반에서 겪는 고강도 노동을, 처우 개선은 G 어린이집의 특수교사 구인난을, 무상화는 B 유치원의 조합원 경제적 부담을 상당 부분 완화할 것이다.

그러나 미시 분석이 드러내는 질적 과제의 상당 부분은 이 구조적 개혁의 너머에 있다. 첫째, 평가 언어의 전환이 필요하다. 교사 대 아동 비율을 줄이고 재정을 확대하더라도, 평가 체계가 여전히 면적·서류·수치·위생·표준의 언어로 설계되어 있다면, 현장의 질적 실천은 공식적으로 인정받지 못한다. D 어린이집의 서사적 관찰일지, I 유치원의 기록-해석-재방문 체계, C 유치원의 과정 중심 성찰이 평가 근거로 인정되려면, 관찰일지·포트폴리오·서사적 기록을 공식 평가 도구로 수용하는 평가 패러다임의 전환이 필수적이다.

둘째, 다양한 교육 철학의 제도적 승인이 필요하다. 무상화와 비율 축소는 기관의 운영 여건을 개선하지만, A 유치원의 숲이 유효 교육 면적으로 인정되지 않고, D 어린이집의 낮은 조도가 표준 평가에서 감점 요인이 되며, F 유치원의 영성교육이 제도적 정의를 갖지 못하는 문제는 해결하지 못한다. 이는 시설 기준과 평가 지표가 단일한 교육 모델을 전제하고 있기 때문이며, 공통 지표(안전·인권 등 필수 사항)와 특성화 지표(기관 철학에 따른 선택)를 결합하는 개방형 질 관리 체계가 필요하다.

셋째, 교사의 전문적 시간이 제도적으로 보장되어야 한다. 처우 개선이 급여의 현실화를 의미한다면, 여기서 한 걸음 더 나아가 교사가 기록하고 성찰하고 협의할 수 있는 비접촉 근무시간의 범제화가 필요하다. J 어린이집이 매일 1.5시간의 연구 시간과 1시간의 휴게시간을 보장할 때 비로소 수평적 협의 문화와 기록 중심 교육이 가능해진 것은, 시간의 구조적 보장이 질적 실천의 물적 토대임을 보여준다. 그러나 이것이 높은 재정 지원을 받는 직장어린이집에서만 가능했다는 사실은, 이를 보편적 제도로 확장해야 할 필요성을 역설적으로 증명한다.

넷째, 취약 영역에 대한 맞춤형 지원 체계가 필요하다. 틈새돌봄의 확충은 돌봄 공백을 줄이지만, H 어린이집이 미등록 아동의 보육료를 자체 감당하는 문제, G 어린이집의 치료사 숲 활동이 공식 치료 시수로 인정되지 않는 문제, E 어린이집의 유보통합 이후 영아전담 기관의 제도적 위치 불분명은 별도의 정책적 대응을 요구한다. 이들 기관이 수행하는 공익적 기능에 상응하는 맞춤형 가산 지원(targeted funding)의 현실화, 그리고 통합 과도기에 취약 영역이 소외되지 않도록 하는 선제적 안전망의 설계가 시급하다.

다섯째, 현장 혁신이 정책으로 환류되는 통로가 필요하다. 현재 10개 기관의 실천 지식(A 유치원의 자연 시간 교육과정, C 유치원의 초학문적 탐구 설계, G 어린이집의 생태 기반 통합 치료, H 어린이집의 다문화 포용 운영 체계)은 개별 기관의 맥락에 갇혀 있다. 뉴질랜드의 Te Whāriki가 현장 교사와 마오리 공동체의 실천 경험을 교육과정 개정에 직접 반영한 것처럼, 현장의 자생적 혁신이 국가 수준의 질 지표 재설계에 체계적으로 환류되는 공식적 기제의 구축이 필요하다.

라. 종합적 시사: 구조적 전환 위에 질적 심화를

1) 두 가지 속도, 두 가지 과제

거시 분석과 미시 분석의 종합은 한국 유보통합이 서로 다른 속도와 성격의 두 과제를 동시에 수행해야 함을 보여준다. 첫 번째는 거시적 과제, 즉 구조적 정합의 점진적 구축이다. 이원 법체계의 통합, 재정 구조의 일원화, 교사 자격·처우의 상향 평준화, 교사 대 아동 비율의 축소는 질 높은 체계의 필수 전제이며, 현 정부가 추진하는 방향은 국제 비교의 교훈에 비추어 정당하다. 다만 전환기 모델의 경험이 이야기하듯, 이 구조적 전환은 법제·재정·자격·교육과정의 네 축이 동시에 정렬되어야 하며, 행정 이관만 선행할 경우 통합의 착시에 그칠 위험이 있다.

두 번째는 미시적 과제, 즉 아이의 하루를 바꾸는 질적 심화이다. 구조가 바뀌는 데는 수년이 걸리지만, 아이의 하루는 오늘도 진행되고 있다. 아이가 경험하는 교육·보육의 질은 거시적 구조보다 미시적 현장에 의해 직접적으로 결정된다. 따라서 구조적 전환을 기다리는 동안에도, 그리고 구조적 전환이 완료된 이후에도, 현장의 질적 실천을 지원하고 심화하는 정책이 병행되어야 한다.

이 두 과제는 순차적이 아니라 동시적이다. 구조를 먼저 바꾸고 질은 나중에 챙기는 것이 아니라, 구조를 바꾸는 과정 자체가 질적 방향성을 내장해야 한다. 미시 분석이 시사하는 다섯 가지 질적 심화 방향(평가 언어의 전환, 교육 철학의 제도적 승인, 교사 전문 시간의 법제화, 취약 영역 맞춤 지원, 현장-정책 환류 기제)은 구조적 개혁과 동시에 추진되어야 할 정책 의제이다.

2) 한국만의 맥락적 조건

이 동시적 전환은 한국 고유의 맥락적 조건 위에서 설계되어야 한다. 첫째, 이원 체계의 역사적 깊이이다. 유치원과 어린이집이 수십 년간 별도의 법제·재정·자격·문화를 축적해왔으며, 양 체계 종사자의 정체성, 학부모 인식, 지역사회 관계가 깊이 구조화되어 있다. 법제 통합 이후에도 문화적 관성이 장기간 지속될 수 있으며, 통합 과정은 현장 종사자의 전문적 정체성을 존중하는 방식으로 설계되어야 한다.

둘째,公私 혼합 체계의 복잡성이다. 민간·가정 어린이집이 상당 비중을 차지하며 사립유치원 역시 고유한 운영 구조를 가진 한국에서, 북유럽식 공공 직접 운영 모델을 그대로 적용하기는 어렵다. 민간 기관의 공공성 강화와 자율성 보장이라는 고유한 과제가 존재하며, B 유치원의 협동조합 모델은 이에 대한 하나의 현장 해법을 보여준다.

셋째, 저출생 위기와의 동시성이다. 한국은 축소 사회로의 전환 한가운데에서 유보통합을 설계해야 하며, 이는 기관의 구조조정, 교원 수급의 재설계, 농산어촌 접근성의 확보라는 복합적 과제를 수반한다. 어떤 국제 선례에서도 이 조건과 동일한 맥락은 발견되지 않으며, 한국은 자신만의 경로를 설계해야 하는 과제 앞에서 있다.

3) 유보통합이 가야 할 방향: 구조와 질의 동시적 정렬

종합하면, 한국 유보통합의 방향은 다음과 같이 정리해볼 수 있다. 거시적으로는, 현 정부가 추진하는 구조적 개혁(무상화, 비율 축소, 처우 개선, 틈새돌봄 등)을 법제·재정·자격·교육과정의 동시적 정렬 속에서 차질 없이 추진하되, 전환기의 사각지대(장애, 다문화, 영아, 협동조합, 농산어촌)가 소외되지 않도록 선제적 안전망을 설계해야 한다.

미시적으로는, 구조적 전환과 동시에 아이의 하루를 직접적으로 바꾸는 질적 정책을 추진해야 한다. 이는 평가 체계의 학습형 전환(통제에서 성장 지원으로), 다양한 교육 철학의 제도적 승인(획일적 표준에서 정렬된 다양성으로), 교사의 비접촉 근무시간 법제화(헌신에서 제도적 보장으로), 현장 혁신의 정책 환류 기제 구축(자생적 실천에서 제도적 학습으로)을 포함한다.

II장에서 설정한 6대 질 원리(존재·관계·응답·참여·포용·지속)는 이 두 층위의 전환이 공유해야 할 가치적 방향이다. 미시 분석의 10개 기관은 이 원리가 한국 현장에서 이미 실현 가능성을 보여주었다. 문제는 철학의 부재가 아니라 철학을 뒷받침하는 제도의 부재이다. 유보통합이 궁극적으로 달성해야 할 것은 행정 체계의 단일화가 아니라, 6대 원리가 법·재정·평가·인력의 모든 층위에서 정합적으로 작동하는 체계의 구축이며, 그 체계 안에서 10개 기관이 보여준 것과 같은 다양하고 깊이 있는 실천이 예외가 아닌 보편으로 확산될 수 있는 조건의 창출이다.

V

유보통합에 대한 전문가 및 현장 인식

- 01 전문가 요구 및 델파이 조사 결과
- 02 관리자, 교사, 학부모, 공무원 설문조사 결과
- 03 종합분석

V. 유보통합에 대한 전문가 및 현장 인식

1. 전문가 요구 및 델파이 조사 결과

가. 조사개요

1) 조사설계

본 조사는 유보통합 정책의 질적 전환을 위한 핵심 과제를 도출하기 위해, 1차 의견조사(요구분석)와 전문가 델파이 조사(1·2차)를 연계한 혼합 설계로 수행하였다. 모든 문항은 5점 리커트 척도로 중요도와 현재 달성도를 평가하였으며, 타당화 기준으로는 Lawshe(1975)의 내용타당도 비율(CVR, 50명 패널 기준 최소값 0.29)과 English & Kernan(1976)의 변동계수(CV, 0.5 미만 시 합의 수렴)를 적용하여 라운드별로 합의 수준과 수렴 정도를 단계적으로 검증하였다.

2) 패널 선정 및 구성

유보통합은 유치원 체계와 어린이집 체계의 제도적 병합을 핵심으로 하므로, 정책과제 도출 과정에서 양 체계에 대한 이론적·실천적 전문성이 균형 있게 반영될 필요가 있다. 이에 본 조사에서는 다음 세 가지를 패널 선정 기준으로 설정하였다. 첫째, 유아교육과 보육·아동복지 두 분야의 전문성이 균형 있게 대표될 것, 둘째, 학계의 이론적 관점과 현장의 실행 경험이 함께 포함될 것, 셋째, 특수교육·포용교육 등 취약집단 지원 분야의 전문성이 확보될 것이다. 이 기준에 따라 유아교육·보육, 재정·거버넌스, 포용교육, 평가·모니터링 등 분야의 전문가 50명을 선정하였다.

성별 구성은 여성 46명(92.0%), 남성 4명(8.0%)으로, 이는 유아교육·보육 분야의 전문 인력 성비 특성을 반영한다. 패널의 78.0%(39명)가 대학 교원(4년제 28명, 전문대 11명)으로 구성되어 이론적 기반을 확보하였으며, 22.0%(11명)의 현장 전문가를 포함하여 실행 경험의 대표성을 보완하였다. 현장 전문가는 유치원 원장

3명, 어린이집 원장 2명, 육아종합지원센터장 4명, 학회·단체 대표 2명으로, 유치원 체계와 어린이집·보육 체계가 대등하게 포함되도록 구성하였다. 전문 영역별로는 유아교육 계열(64.0%)이 가장 큰 비중을 차지하나, 이 중 상당수는 학과 소속이 유아교육과이면서도 보육과정, 육아지원정책, 아동돌봄, 영유아 권리 등 보육·복지 영역을 주요 연구·실천 분야로 포괄하고 있어, 실질적으로는 유아교육과 보육 양 분야의 관점이 고르게 반영되었다. 보육·아동복지 계열(24.0%)은 아동학, 보육학, 사회복지학, 육아지원정책 등을 전공으로 하는 전문가로 구성되었으며, 특수교육·포용교육(12.0%) 전문가를 포함하여 장애영유아·취약집단 관련 의제의 전문성을 확보하였다. 응답자의 평균 경력은 21.7년으로, 76.4%가 11년 이상의 경력을 보유하고 해당 분야에 대한 심층적 이해를 갖춘 전문가 집단이 참여하였다. 패널의 인구통계학적 특성은 <표 V-1-1>과 같다.

<표 V-1-1> 델파이 패널의 인구통계학적 특성 (N=50)

단위 : 명, %

구분	범주	빈도	백분율
성별	여	46	92.0
	남	4	8.0
소속유형	4년제 대학 교원	28	56.0
	전문대학 교원	11	22.0
	현장 전문가	11	22.0
전문분야	유아교육과 계열	32	64.0
	보육·아동복지 계열	12	24.0
	특수교육·포용교육	6	12.0
경력	10년 이하	6	13.0
	11~20년	15	32.6
	21~25년	11	23.9
	26~30년	9	19.6
	31년 이상	5	10.9
	합계	20	100.0

주: 경력 미응답 4명 제외, 응답자 46명 기준(평균 21.7년).

3) 조사 절차

1차 의견조사(요구분석)에서는 거버넌스·법제, 재정·지원방식, 교직원·노동, 교육·보육내용, 접근성·형평성·포용성, 시설·안전·보건·급식, 데이터·디지털·행정부담, 정책 추진·소통·성과관리 등 8개 영역에 대해 중요도와 달성도를 측정하였다.

대응표본 t-검증(중요도-달성도 차이), Borich 요구도(Borich, 1980), Locus for Focus(LFF) 모델(Mink et al., 1991)을 적용하여 중요도가 높고 달성 격차가 큰 과제를 식별한 결과, 법·제도 정비, 재정 확보율·이관 정합성, 교원 근무조건·보호, 교수학습·놀이·상호작용의 질, 장애영유아 지원·형평성 등이 핵심 선행 과제군으로 도출되었다. 이 결과는 이후 델파이 문항 설계의 기초 자료로 활용되었다.

델파이 조사는 2라운드로 진행하였다. 1차에서는 현재 정부 정책(국정과제·대선 공약)과 미래 방향(접근성, 교육과정, 교사, 평가·모니터링, 거버넌스·재정지원)의 두 축에 대해 중요도를 측정하고, 문항별 CVR·CV를 산출하여 합의 수준을 판별하였다. 동시에 서술형 문항을 병행하여 우선 추진 조건, 실행상 제약요인, 지역·유형별 차이 등 정량 결과의 맥락을 수집하였으며, 서술 응답은 내용분석으로 범주화하여 2차 문항의 표현·범위·정합성 보완에 반영하였다. 2차에서는 1차의 정량 합의 및 정성 근거를 바탕으로 문항을 정제하여 재평가를 실시한 결과, 전 영역에서 CV 값이 0.5 미만으로 수렴하여 추가 라운드 없이 합의를 확정하였다.

최종적으로, 1차 요구분석에서 Borich-LFF 공통 상위로 확인된 과제와 델파이 2차에서 CVR 기준을 충족하며 높은 평균 중요도를 보인 과제를 교차 검증하여 우선순위 정책과제를 확정하였다. 요구분석(격차·시급성)에서 델파이(합의·정당성)로 이어지는 절차적 정합성을 통해, 실행 가능성과 현장 타당성을 동시에 담보하는 정책 제언의 근거를 마련하고자 하였다.

나. 진단 및 성과분석

1) 거버넌스·법제

델파이 조사에 참여한 전문가 50명을 대상으로 거버넌스·법제에 관한 총 5개 문항에 대한 t검증, Borich 요구도 값, Locus for Focus 모델을 분석했다. 먼저, t검증 분석 결과 5개 문항의 현재 달성도와 중요도 간의 차이가 모두 통계적으로 유의한 것으로 조사되었다. 5개 문항 모두 중요도가 평균 4.74 이상으로 매우 높게 나타난 반면, 현재 달성도는 2점대로 보통 수준에도 미치지 못한 것으로 전문가들은 인식하고 있었다. Borich 요구도 분석 결과, 법·제도 정비가 1순위로 가장 높았으며, 이어 유보통합 정부 기본계획 이행, 관리체계 일원화 성과, 유보통합 정부

기본계획 수립, 전담 행정조직 구축 성과 순으로 우선순위가 도출되었다. 마지막으로, LFF 모델 분석 결과 1사분면(중요도와 차이가 모두 높은 영역)에 속하는 문항은 법·제도 정비 1개로 나타났다. 즉, Borich 요구도와 Locus for Focus 모델에 공통으로 속하는 법·제도 정비가 향후 유보통합 성과를 달성하기 위해 우선적으로 해결해야 할 핵심 과제로 나타났다.

〈표 V-1-2〉 거버넌스·법제 t검증, Borich 요구도 순위, LFF 분석 결과

문항	현재 달성도		중요도		현재 달성도와 중요도 차이			Borich 요구도		LFF
	M	SD	M	SD	M	SD	t	값	순위	분면
1. 전담 행정조직 구축 성과	2.40	0.85	4.86	0.35	2.46	0.94	18.27***	11.96	5	4
2. 관리체계 일원화 (거버넌스) 성과	2.08	0.93	4.80	0.45	2.72	1.06	17.98***	13.06	3	3
3. 법·제도 정비성과	1.92	0.84	4.90	0.30	2.98	0.91	23.04***	14.60	1	1
4. 유보통합 정부 기본계획 수립	2.14	0.94	4.80	0.40	2.66	1.09	17.11***	12.77	4	3
5. 유보통합 정부 기본계획 이행	1.88	0.74	4.74	0.48	2.86	0.98	20.43***	13.56	2	2

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

2) 재정·지원방식

다음으로, 재정·지원방식 관련 총 4개 문항에 대한 t검증, Borich 요구도 값, Locus for Focus 모델을 분석했다. t검증 분석 결과 4개 문항의 현재 달성도와 중요도 간의 차이가 모두 통계적으로 유의한 것으로 조사되었다. 4개 문항 모두 중요도가 평균 4.26 이상으로 매우 높게 나타난 반면, 현재 달성도는 1·2점대로 보통 수준에 미치지 못한 것으로 나타났다. Borich 요구도 분석 결과, 재정 이관 분담 구조 적합성이 1순위로 가장 높았으며, 이어 재정 확보율, 재원 배분의 형평성 성과, 학부모 교육비 부담 변화 순으로 우선순위가 도출되었다. 마지막으로, LFF 모델 분석 결과 1사분면에 속하는 문항은 재정 확보율, 재정 이관 분담 구조 적합성 2개로 나타났다. 즉, Borich 요구도 1·2순위와 LFF 모델에 공통으로 속하는 재정 확보율과 재정 이관 분담 구조 적합성이 향후 유보통합 성과를 달성하기 위해 우선 해결해야 할 주요 과제로 나타났다.

〈표 V-1-3〉 재정·지원방식 t검증, Borich 요구도 순위, LFF 분석 결과

문항	현재 달성도		중요도		현재 달성도와 중요도 차이			Borich 요구도		LFF 분면
	M	SD	M	SD	M	SD	t	값	순위	
1. 재정 확보율	2.00	0.89	4.90	0.30	2.90	1.02	19.81***	14.21	2	1
2. 학부모 교육비 부담 변화	2.34	0.91	4.26	0.77	1.92	1.23	10.92***	8.18	4	3
3. 자원 배분의 형평성 성과	1.84	0.81	4.58	0.57	2.74	1.11	17.28***	12.55	3	2
4. 재정 이관 분담 구조 정합성	1.60	0.69	4.78	0.46	3.18	0.95	23.37***	15.20	1	1

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

3) 교직원 및 노동(자격, 배치, 근무여건)

교직원 및 노동 관련 총 6개 문항에 대한 t검증, Borich 요구도 값, Locus for Focus 모델을 분석했다. 먼저, t검증 분석 결과 6개 문항의 현재 달성도와 중요도 간의 차이가 모두 통계적으로 유의한 것으로 조사되었다. 6개 문항 모두 중요도가 평균 4.32 이상으로 매우 높게 나타난 반면, 현재 달성도는 1·2점대로 전문가가 인식하고 있었다. Borich 요구도 분석 결과, 교사 자격 이중구조 해소 효과가 1순위로 가장 높았으며, 근무조건·교원 보호 성과, 보수·처우 개선 성과, 채용·유지 성과, 교사 대 아동 비율 개선 성과, 전문성 개발(연수) 성과 순으로 우선순위가 도출되었다. 다음 LFF 모델 분석 결과, 1사분면(중요도와 차이가 모두 높은 영역)에 속하는 문항은 근무조건·교원 보호 성과, 보수·처우 개선 성과 2개로 나타났다. 추가적으로, 6번 문항(전문성 개발)의 경우 차이 평균 값이 LFF 기준선 경계에 위치하여 연구자 판단에 따라 우선 고려 영역으로 분류하였고, 이에 따라 2사분면에 포함시켰다. 이상의 결과를 정리하면, Borich 요구도와 Locus for Focus 모델에 공통으로 속하는 근무조건·교원 보호 성과가 향후 유보통합 성과를 달성하기 위해 우선적으로 해결해야 할 핵심 과제로 나타났다. 이어 교직원 및 노동 관련 차순위 과제로 교사 자격 이중구조 해소 효과와 보수·처우 개선 성과를 들 수 있다.

〈표 V-1-4〉 교직원 및 노동(자격, 배치, 근무여건) t검증, Borich 요구도 순위, LFF 분석 결과

문항	현재 달성도		중요도		현재 달성도와 중요도 차이			Borich 요구도		LFF
	M	SD	M	SD	M	SD	t	값	순위	
1. 교사 대 아동 비율 개선 성과	2.34	1.11	4.70	0.54	2.36	1.29	12.78***	11.09	5	4
2. 근무조건·교원 보호성과	1.96	0.87	4.80	0.40	2.84	1.03	19.36***	13.63	2	1
3. 보수·처우 개선 성과	1.92	0.93	4.70	0.64	2.78	1.24	15.72***	13.07	3	1
4. 교사 자격 이종구조 해소 효과	1.40	0.69	4.58	0.60	3.18	1.05	21.15***	14.56	1	2
5. 채용·유지(리텐션) 성과	1.70	0.85	4.32	0.76	2.62	1.11	16.50***	11.32	4	2
6. 전문성 개발(연수) 성과	2.26	0.91	4.62	0.60	2.36	1.13	14.66***	10.90	6	2

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

4) 교육·보육 내용(과정, 평가, 전이)

교육·보육 내용 관련 총 4개 문항에 대한 t검증, Borich 요구도 값, Locus for Focus 모델을 분석했다. 먼저, t검증 분석 결과 4개 문항의 현재 달성도와 중요도 간의 차이가 모두 통계적으로 유의한 것으로 조사되었다. 4개 문항 모두 중요도가 평균 4.28 이상으로 매우 높게 나타난 반면, 현재 달성도는 보통 수준으로 전문가 는 인식하고 있었다. Borich 요구도 분석 결과, 교수학습·놀이·상호작용 질 성과가 1순위로 가장 높았으며, 전이 연계 성과, 평가·피드백 성과, 국가수준 교육·보 육과정 정합성 순으로 우선순위가 도출되었다. 마지막으로, LFF 모델 분석 결과 1사분면에 속하는 문항은 교수학습·놀이·상호작용 질 성과 1개로 나타났다. 즉, Borich 요구도와 Locus for Focus 모델에 공통으로 속하는 교수학습·놀이·상호 작용 질 성과가 향후 유보통합 성과를 달성하기 위해 최우선적으로 해결해야 할 핵심 과제로 나타났다.

〈표 V-1-5〉 교육·보육내용 t검증, Borich 요구도 순위, LFF 분석 결과

문항	현재 달성도		중요도		현재 달성도와 중요도 차이			Borich 요구도		LFF
	M	SD	M	SD	M	SD	t	값	순위	
1. 국가수준(통합) 교육·보육 과정 정합성	3.24	1.07	4.78	0.58	1.54	1.10	9.81***	7.36	4	4

문항	현재 달성도		중요도		현재 달성도와 중요도 차이			Borich 요구도		LFF
	M	SD	M	SD	M	SD	t	값	순위	분면
2. 교수학습·놀이·상호작용 질 성과	2.78	1.10	4.72	0.57	1.94	1.22	11.10***	9.16	1	1
3. 평가·피드백(질 관리) 성과	2.78	1.12	4.50	0.75	1.72	1.39	8.69***	7.74	3	3
4. 전이(유아→초등) 연계성과	2.32	1.10	4.28	0.85	1.96	1.37	10.01***	8.39	2	2

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

5) 접근성·형평성·포용성

접근성·형평성·포용성 관련 총 6개 문항에 대한 t검증, Borich 요구도 값, Locus for Focus 모델 결과값을 분석했다. 먼저, t검증 분석 결과 6개 문항의 현재 달성도와 중요도 간의 차이가 모두 통계적으로 유의한 것으로 조사되었다. 6개 문항 모두 중요도가 평균 4.52 이상으로 매우 높게 나타난 반면, 현재 달성도는 1·2점대로 전문가들은 인식하고 있었다. Borich 요구도 분석 결과, 형평성 원칙이 1순위로 가장 높았으며, 장애영유아 지원 성과, 다문화·이주·난민 아동 및 가정 포용 성과, 보편·선별 지원의 균형 성과, 취약·농산어촌 접근성 성과, 영아(0-2세) 지원 순으로 우선순위가 도출되었다. 이어 LFF 모델 분석 결과, 1사분면에 속하는 문항은 장애영유아 지원 성과, 형평성 원칙 2개로 나타났다. 즉, Borich 요구도와 LFF 모델에 공통으로 속하는 장애영유아 지원 성과, 형평성 원칙이 유보통합 성과 달성을 위한 최우선 핵심 과제로 나타났다.

〈표 V-1-6〉 접근성·형평성·포용성 t검증, Borich 요구도 순위, LFF 분석 결과

문항	현재 달성도		중요도		현재 달성도와 중요도 차이			Borich 요구도		LFF
	M	SD	M	SD	M	SD	t	값	순위	분면
1. 영아(0-2세) 지원	2.42	1.00	4.74	0.56	2.32	1.32	12.32***	11.00	6	4
2. 취약·농산어촌 접근성 성과	2.16	0.95	4.62	0.49	2.46	1.08	15.93***	11.37	5	3
3. 장애영유아 지원 성과	2.00	0.92	4.78	0.41	2.78	1.08	17.98***	13.29	2	1
4. 다문화·이주·난민 아동 및 가정 포용 성과	2.10	0.88	4.66	0.51	2.56	1.10	16.32***	11.93	3	3
5. 형평성 원칙	1.74	0.74	4.70	0.61	2.96	0.96	21.62***	13.91	1	1
6. 보편·선별 지원의 균형성과	1.90	0.85	4.52	0.75	2.62	1.15	15.99***	11.84	4	2

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

6) 시설·안전·보건·급식

시설·안전·보건·급식 관련 총 2개 문항에 대한 t검증, Borich 요구도 값, Locus for Focus 모델 결과값을 분석했다. t검증 분석 결과 2개 문항의 현재 달성도와 중요도 간의 차이가 모두 통계적으로 유의한 것으로 조사되었다. 2개 문항 모두 중요도가 평균 4.60 이상으로 매우 높게 나타난 반면, 현재 달성도는 2점대로 전문가들은 보통 수준 이하로 인식하고 있었다. 이어 Borich 요구도 분석 결과, 시설 기준·안전 성과가 1순위, 급식·영양·건강 관리 성과는 2순위로 나타났다. LFF 모델 분석 결과, 1사분면에 속하는 문항은 없었으며, 시설 기준·안전 성과가 2사분면, 급식·영양·건강 관리 성과는 4사분면에 위치했다. LFF 분석 결과 1사분면에 속하는 문항이 존재하지 않고, Borich 요구도 분석 결과와 일치하는 문항이 없어 최우선 과제는 도출되지 않았다.

〈표 V-1-7〉 시설·안전·보건·급식 t검증, Borich 요구도 순위, LFF 분석 결과

문항	현재 달성도		중요도		현재 달성도와 중요도 차이			Borich 요구도		LFF
	M	SD	M	SD	M	SD	t	값	순위	
1. 시설 기준·안전 성과	2.62	1.18	4.64	0.62	2.02	1.29	10.98***	9.37	1	2
2. 급식·영양·건강 관리 성과	2.72	1.27	4.68	0.61	1.96	1.46	9.43***	9.17	2	4

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

7) 데이터·디지털·행정부담

데이터·디지털·행정부담 관련 총 2개 문항에 대한 t검증, Borich 요구도 값, Locus for Focus 모델 결과값을 분석했다. 먼저, t검증 분석 결과 2개 문항의 현재 달성도와 중요도 간의 차이가 모두 통계적으로 유의한 것으로 조사되었다. 2개 문항 모두 중요도가 평균 4.50 이상으로 매우 높게 나타난 반면, 현재 달성도는 2점대로 전문가들은 인식하고 있었다. Borich 요구도 분석 결과, 행정부담 경감 성과가 1순위로 가장 높았으며, 이어 통합 정보시스템 구축 성과가 2순위로 나타났다. 이어 LFF 모델 분석 결과, 1사분면에 속하는 문항은 없었으며, Borich 요구도 분석 결과와 일치하는 문항이 없어 최우선 과제는 도출되지 않았다.

〈표 V-1-8〉 데이터·디지털·행정부담 t검증, Borich 요구도 순위, LFF 분석 결과

문항	현재 달성도		중요도		현재 달성도와 중요도 차이			Borich 요구도		LFF
	M	SD	M	SD	M	SD	t	값	순위	
1. 통합 정보시스템 구축성과	2.44	1.12	4.52	0.61	2.08	1.34	10.87***	9.40	2	4
2. 행정부담 경감 성과	2.22	0.92	4.50	0.64	2.28	1.23	12.94***	10.26	1	2

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

8) 정책 추진방식·소통·성과관리

정책 추진방식·소통·성과관리 관련 총 5개 문항에 대한 t검증, Borich 요구도 값, Locus for Focus 모델 결과값을 분석했다. 먼저, t검증 분석 결과 5개 문항의 현재 달성도와 중요도 간의 차이가 모두 통계적으로 유의한 것으로 조사되었다. 5개 문항 모두 중요도가 평균 4점 이상으로 높게 나타난 반면, 현재 달성도는 1·2점대로 전문가들은 인식하고 있었다. Borich 요구도 분석 결과, 철학·용어 합의 수준이 1순위로 가장 높았으며, 현장 참여 반영, 비용-효과·지속재정 성과, 소통 절차 충실성, 현장 혁신모형(시범사업) 확산 성과 순으로 우선순위가 도출되었다. 이어 LFF 모델 분석 결과, 1사분면에 속하는 문항은 3개로 나타났으며, 모두 Borich 요구도 분석 결과 1·2·3순위와 동일하게 나타났다. 즉, Borich 요구도와 Locus for Focus 모델에 공통으로 속하는 철학·용어 합의 수준, 현장 참여 반영, 비용-효과·지속재정 성과가 유보통합 성과 달성을 위한 최우선 핵심 과제로 보인다.

〈표 V-1-9〉 정책 추진방식·소통·성과관리 t검증, Borich 요구도 순위, LFF 분석 결과

문항	현재 달성도		중요도		현재 달성도와 중요도 차이			Borich 요구도		LFF
	M	SD	M	SD	M	SD	t	값	순위	
1. 현장 혁신모형(시범사업) 확산 성과	1.94	0.83	4.14	1.06	2.20	1.26	12.17***	9.11	5	3
2. 현장 참여 반영	1.80	0.80	4.60	0.57	2.80	1.06	18.52***	12.88	2	1
3. 철학·용어 합의 수준	1.86	0.89	4.66	0.62	2.80	1.11	17.60***	13.05	1	1
4. 소통 절차 충실성	2.18	0.93	4.56	0.70	2.38	1.25	13.36***	10.85	4	4
5. 비용-효과·지속재정 성과	1.96	0.92	4.60	0.60	2.64	1.13	16.40***	12.14	3	1

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

다. 현재 정부 정책 및 미래 방향

1) 델파이 조사 1차 분석 결과

가) 국정과제(교육격차해소를 위한 공교육강화-정부책임형 유보통합) 중요도 분석 결과

현재 정부의 국정과제와 공약에서 제시된 유보통합 관련 정책 방향에 대해 중요도를 문항별로 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저, 국정과제와 관련하여 3-5세 단계적 무상 보육·교육 실현은 평균 3.98(표준편차 0.87)로 보통 이상 수준을 보였고, CVR 값 0.32로 기준을 충족했다. 다만, 0세반 교사 대 아동 비율 개선은 평균 3.86(표준편차 0.95)으로 보통 수준의 중요성이 나타났으나, CVR 0.20으로 0.29 기준을 충족하지 못했다. 틈새돌봄 확대 및 맞춤형 방과후 과정 제공 역시 평균 3.74(표준편차 0.96)로 보통 수준에 머물렀으며, CVR 0.24로 기준을 충족하지 못했다.

〈표 V-1-10〉 국정과제(교육격차해소를 위한 공교육강화-정부책임형유보통합) 중요도 1 분석 결과

문항	평균	표준편차	CVR	CV
1) 0세반부터 교사 대 아동 비율 개선	3.86	0.95	0.20	0.25
2) 3-5세 단계적 무상 보육·교육 실현	3.98	0.87	0.32	0.22
3) 틈새돌봄 확대 및 맞춤형 교육·방과후 과정 제공	3.74	0.96	0.24	0.26

나) 대선 공약 관련 중요도 분석 결과

이어 대선 공약 관련 중요도 분석 결과, 유아교육지원특별회계 유지 및 재정지원 체계 마련은 평균 4.64(표준편차 0.83)로 매우 높은 중요성이 나타났고, CVR 0.84로 기준을 충족하여 전문가 합의가 확인되었다. 조기 사교육 실태 의견 수렴은 평균 4.00(표준편차 1.09)으로 비교적 높게 나타났으며, CVR 0.32로 기준을 충족했다. 다만, 방과후 프로그램·강사 확대는 평균 3.14(표준편차 1.31)로 보통 수준이었으며, CVR -0.16으로 기준을 충족하지 못했다. 다문화·문화다양성 교육 연계 역시 평균 3.68(표준편차 1.24)로 보통 수준을 보였으나, CVR 0.24로 기준을 충족하지 못했다. 마지막으로, 영유아 사교육 가이드라인 마련은 평균 3.76(표준편차 1.22)으로 보통 수준 이상이었으나 CVR 0.20으로 기준값을 충족하지 못했다.

〈표 V-1-11〉 대선 공약 관련 중요도 1차 분석 결과

문항	평균	표준편차	CVR	CV
1) 유아교육지원특별회계 유지 및 재정지원체계 마련	4.64	0.83	0.84	0.18
2) 방과후 프로그램·강사 확대	3.14	1.31	-0.16	0.42
3) 다문화·문화다양성 교육 연계	3.68	1.24	0.24	0.34
4) 조기 사교육 실태 의견 수렴	4.00	1.09	0.32	0.27
5) 영유아 사교육 가이드라인 마련	3.76	1.22	0.20	0.32

다) 미래 방향(질적 전환 및 혁신 전략)

다음으로 미래 방향과 관련하여 유보통합의 질적 전환을 위해 필요한 과제를 접근성, 교육과정, 교사, 평가 및 모니터링, 그리고 거버넌스 및 재정지원으로 구분했으며, 이와 관련하여 세부과제의 중요도를 조사했다. 그 결과는 다음과 같다.

(1) 접근성 관련 중요도 분석 결과

모든 영유아를 위한 차별 없는 접근과 지원은 평균 4.60(표준편차 0.97)으로 매우 높은 중요성을 보였으며, CVR 0.80으로 기준을 충족했다. 공공재로서의 교육비 전환 역시 평균 4.44(표준편차 1.07)로 높게 나타났고, CVR 0.68로 기준을 충족한 것으로 나타나 두 문항 모두 전문가 합의가 일관되게 확인되었다.

〈표 V-1-12〉 접근성 관련 중요도 1차 분석 결과

문항	평균	표준편차	CVR	CV
1) 모든 영유아를 위한 차별 없는 접근과 지원	4.60	0.97	0.80	0.21
2) 공공재로서의 교육비 전환	4.44	1.07	0.68	0.24

(2) 교육과정 관련 중요도 분석 결과

교육과정과 관련하여, 교육과정 다양성 확보는 평균 4.28(표준편차 1.05)로 비교적 높은 중요도 수준을 보였고, CVR 0.64로 기준을 충족했다. 이어 민주시민·ESD 교육 강화는 평균 4.22(표준편차 1.04)로 나타났으며, CVR 0.48로 기준을 충족했다. 다양한 교육철학 제도화는 평균 4.14(표준편차 0.99), 지역기반 교육과정 체계 전환은 평균 3.98(표준편차 1.08)로 보통 이상이었으며, CVR 값 모두 기준을 충족했다. 교육과정과 관련하여 전문가의 중요도에 대한 합의가 비교적 안정적으로 도출되었다.

〈표 V-1-13〉 교육과정 관련 관련 중요도 1차 분석 결과

문항	평균	표준 편차	CVR	CV
1) 지역기반 교육과정 체계 전환	3.98	1.08	0.44	0.27
2) 교육과정 다양성 확보	4.28	1.05	0.64	0.25
3) 다양한 교육철학 제도화	4.14	0.99	0.52	0.24
4) 민주시민·ESD 교육 강화	4.22	1.04	0.48	0.25

(3) 교사 관련 중요도 분석 결과

교사와 관련하여, 교사 처우 및 안정성 보장은 평균 4.86(표준편차 0.40)으로 매우 높은 중요성이 나타났으며, CVR 0.96으로 기준을 충족했다. 유아특수교사 확충 역시 평균 4.74(표준편차 0.53)로 매우 높게 나타났으며, CVR 0.92로 기준을 충족했다.

〈표 V-1-14〉 교사 관련 중요도 1차 분석 결과

문항	평균	표준 편차	CVR	CV
1) 교사 처우 및 안정성 보장	4.86	0.40	0.96	0.08
2) 유아특수교사 확충	4.74	0.53	0.92	0.11

(4) 평가·모니터링 관련 중요도 분석 결과

평가·모니터링과 관련하여, 맥락중심·참여형 질 평가 전환은 평균 4.38(표준편차 0.85)로 높은 수준을 보였고, CVR 0.72로 기준을 충족했다. 비슷하게, 정책 모니터링 체계 구축 역시 평균 4.34(표준편차 0.87)로 높은 중요도를 보였으며, CVR 0.76으로 기준을 충족했다.

〈표 V-1-15〉 평가·모니터링 관련 중요도 1차 분석 결과

문항	평균	표준 편차	CVR	CV
1) 맥락중심, 참여형 질 평가 전환	4.38	0.85	0.72	0.20
2) 정책 모니터링 체계 구축	4.34	0.87	0.76	0.20

(5) 거버넌스·재정지원 관련 중요도 분석 결과

거버넌스·재정지원 관련 중요도 분석 결과, 5개 문항 모두 평균 4.18 이상의 높은 중요도를 나타냈으며, CVR 값 역시 모두 기준치를 상회했다. 유보통합 거버넌

스 개편(평균 4.66, 표준편차 0.66), 무상교육제도 방식 개편(평균 4.42, 표준편차 0.76), 지방이관 3법 재조정(평균 4.40, 표준편차 0.90), 포용적 서비스 확대(평균 4.36, 표준편차 0.90), 사립 민간 준공영제 도입(평균 4.18, 표준편차 0.98) 순으로 중요도 평균이 높은 것으로 나타났다.

〈표 V-1-16〉 거버넌스·재정지원 관련 중요도 1차 분석 결과

문항	평균	표준 편차	CVR	CV
1) 유보통합 거버넌스 개편	4.66	0.66	0.80	0.14
2) 무상교육제도 방식 개편	4.42	0.76	0.68	0.17
3) 사립 민간 준공영제 도입	4.18	0.98	0.64	0.24
4) 포용적 서비스 확대	4.36	0.90	0.68	0.21
5) 지방이관 3법 재조정	4.40	0.90	0.72	0.21

2) 델파이 조사 2차 분석 결과

영유아기 최상의 교육 및 보육을 위한 미래 과제 도출을 위한 2차 델파이 조사 결과는 다음과 같다. 1차 결과를 바탕으로 2차 델파이 조사를 실시했으며, 모든 문항의 CV 값은 0.5 미만으로 나타나 추가 델파이 라운드는 필요하지 않은 것으로 판단했다.

가) 현재 정부 정책

(1) 국정과제(교육격차해소를 위한 공교육강화-정부책임형 유보통합) 중요도 분석 결과

현재 정부의 국정과제와 공약에서 제시된 유보통합 관련 정책 방향에 대해 중요도를 문항별로 분석한 결과, 3개 문항 모두 평균이 4.00 미만 수준에 머무르고, CVR 값 역시 0.29 기준치를 초과하지 못했다.

〈표 V-1-17〉 국정과제(교육격차해소를 위한 공교육강화-정부책임형유보통합) 중요도 2차 분석결과

문항	평균	표준 편차	CVR	CV
1) 0세반부터 교사 대 아동 비율 개선	3.76	0.82	0.20	0.22
2) 3-5세 단계적 무상 보육·교육 실현	3.70	0.74	0.16	0.20
3) 틈새돌봄 확대(아침돌봄 등) 및 맞춤형 교육·방과후 과정 제공	3.58	0.76	0.16	0.21

(2) 대선 공약 관련 중요도 분석 결과

다음으로 대선 공약 관련 중요도 분석 결과, 유아교육지원특별회계 유지 및 재정 지원체계 마련은 평균 4.58(표준편차 0.61)로 매우 높은 중요성이 나타났고, CVR 0.96으로 기준을 충족하여 전문가 합의가 확인되었다. 조기 사교육 실태 의견 수렴은 중요도 평균 3.86(표준편차 0.76)으로 비교적 높게 나타났으며, CVR 0.44로 기준을 충족했다. 그러나 1차 조사 결과와 동일하게, 방과후 프로그램·강사 확대, 다문화·문화다양성 교육 연계, 영유아 사교육 가이드라인 마련은 평균 3.44 이하로 나타났으며, CVR 기준값을 충족하지 못했다.

〈표 V-1-18〉 대선 공약 관련 중요도 2차 분석 결과

문항	평균	표준 편차	CVR	CV
1) 유아교육지원특별회계 유지 및 재정지원체계 마련	4.58	0.61	0.96	0.13
2) 방과후 프로그램·강사 확대	2.98	0.94	-0.48	0.31
3) 다문화·문화다양성 교육 연계	3.44	0.88	-0.04	0.26
4) 조기 사교육 실태 의견 수렴	3.86	0.76	0.44	0.20
5) 영유아 사교육 가이드라인 마련	3.32	0.89	-0.04	0.27

나) 미래 방향(질적 전환 및 혁신 전략)

(1) 접근성 관련 중요도 분석 결과

유보통합의 질적 전환을 위한 미래 방향과 관련하여 접근성의 중요도 분석 결과, 모든 영유아를 위한 차별 없는 접근과 지원은 평균 4.54(표준편차 0.73)로 높게 나타났으며, CVR 0.88로 기준을 충족했다. 공공재로서 교육비 전환 역시 평균 4.22(표준편차 0.95)로 높은 수준을 보였고 CVR 0.64로 기준을 충족했으며, 이로써 전문가 합의가 확인되었다.

〈표 V-1-19〉 접근성 관련 중요도 2차 분석 결과

문항	평균	표준 편차	CVR	CV
1) 모든 영유아를 위한 차별 없는 접근과 지원	4.54	0.73	0.88	0.16
2) 공공재로서의 교육비 전환	4.22	0.95	0.64	0.23

(2) 교육과정 관련 중요도 분석 결과

교육과정과 관련하여, 교육과정 다양성 확보는 평균 4.26(표준편차 0.80)으로 높은 수준을 보였으며, CVR 0.72로 기준을 충족했다. 이어 민주시민·ESD 교육 강화 평균 4.24(표준편차 0.66), 다양한 교육철학 제도화 평균 3.96(표준편차 0.88) 순으로 중요도가 높았으며, 모두 CVR 0.56 이상으로 기준을 충족했다. 다만, 지역기반 교육과정 전환은 평균 3.64(표준편차 0.80)로 보통 수준이었으며, CVR 0.28로 기준을 충족하지 못한 것으로 나타나 전문가 합의 수준이 낮았다.

〈표 V-1-20〉 교육과정 관련 관련 중요도 2차 분석 결과

문항	평균	표준편차	CVR	CV
1) 지역기반 교육과정 체계 전환	3.64	0.80	0.28	0.22
2) 교육과정 다양성 확보	4.26	0.80	0.72	0.19
3) 다양한 교육철학 제도화	3.96	0.88	0.56	0.22
4) 민주시민·ESD 교육 강화	4.24	0.66	0.76	0.15

(3) 교사 관련 중요도 분석 결과

교사와 관련하여, 교사 처우 및 안정성 보장은 평균 4.68(표준편차 0.55)로 중요도가 매우 높은 수준이었으며, CVR 0.92로 기준을 충족했다. 유아특수교사 확충 역시 평균 4.52(표준편차 0.58)로 매우 높게 나타났으며, CVR 0.92로 기준을 충족했다. 즉, 교사와 관련한 2개 문항 모두 중요도가 높은 것으로 나타났다.

〈표 V-1-21〉 교사 관련 중요도 2차 분석 결과

문항	평균	표준편차	CVR	CV
1) 교사 처우 및 안정성 보장	4.68	0.55	0.92	0.12
2) 유아특수교사 확충	4.52	0.58	0.92	0.13

(4) 평가·모니터링 관련 중요도 분석 결과

평가·모니터링과 관련하여, 정책 모니터링 체계 구축은 평균 4.38(표준편차 0.53)로 높은 수준이었고, CVR 0.96으로 기준을 충족했다. 이어 맥락중심·참여형 질 평가 전환 역시 평균 4.24(표준편차 0.62)로 높은 수준이었으며, CVR 0.80으로 기준을 충족했다.

〈표 V-1-22〉 평가·모니터링 관련 중요도 2차 분석 결과

문항	평균	표준편차	CVR	CV
1) 맥락중심, 참여형 질 평가 전환	4.24	0.62	0.80	0.15
2) 정책 모니터링 체계 구축	4.38	0.53	0.96	0.12

(5) 거버넌스·재정지원 관련 중요도 분석 결과

2차 델파이 조사에서 거버넌스·재정지원 관련 중요도 분석 결과, 5개 문항 모두 평균 4.08 이상의 높은 중요도를 나타냈으며, CVR 값 역시 모두 기준치를 상회했다. 유보통합 거버넌스 개편(평균 4.54, 표준편차 0.58), 무상교육제도 방식 개편(평균 4.44, 표준편차 0.64), 포용적 서비스 확대(평균 4.26, 표준편차 0.66), 지방이관 3법 재조정(평균 4.24, 표준편차 0.77), 사립 민간 준공영제 도입(평균 4.08, 표준편차 0.80) 순으로 중요도 평균이 높게 나타났다.

〈표 V-1-23〉 거버넌스·재정지원 관련 중요도 2차 분석 결과

문항	평균	표준편차	CVR	CV
1) 유보통합 거버넌스 개편	4.54	0.58	0.92	0.13
2) 무상교육제도 방식 개편	4.44	0.64	0.84	0.15
3) 사립 민간 준공영제 도입	4.08	0.80	0.80	0.20
4) 포용적 서비스 확대	4.26	0.66	0.84	0.16
5) 지방이관 3법 재조정	4.24	0.77	0.80	0.18

라. 소결

전문가 요구 및 델파이 조사 결과는 유보통합 정책이 구조적 전환의 외형을 갖추는 국면을 지나, 질적 전환의 핵심 과제를 공동 기준과 실행 조건의 정합성 차원에서 재배열해야 하는 단계에 진입했음을 실증적으로 보여준다.

1) 정책 진단: 전 영역 고중요-저달성과 최우선 과제군의 도출

요구분석(t-검증, Borich, LFF) 결과, 8개 영역 전체에서 중요도는 4점대 중후반으로 매우 높은 반면 현재 달성도는 1~2점대에 머물러, 중요도-달성도 격차가

구조적으로 크고 통계적으로 일관되게 유의하였다(모든 문항 $p < .001$). 이는 무엇이 중요한지에 대한 합의 부재가 아니라, 합의된 과제가 현장에서 구현되지 못하는 실행·정합성의 문제로 쟁점이 이동해 있음을 의미한다. Borich 요구도와 LFF 모델을 교차 적용한 결과, 두 분석에서 공통적으로 최우선 요구 영역으로 분류된 과제는 다음 여섯 가지로 수렴하였다.

첫째, 법·제도 정비이다. 거버넌스·법제 영역에서 Borich 1순위(14.60)이자 LFF 1사분면에 유일하게 위치한 과제로, 계획 수립이나 전담 조직 가동이 일정 수준 진행되더라도 규정·책임·기준의 공동 언어를 확정하는 단계로 이동해야 함을 보여준다.

둘째, 재정 확보율 및 이관 정합성이다. 재정·지원방식 영역에서 Borich 상위 2개 항목(재정 이관 분담 구조 정합성 15.20, 재정 확보율 14.21)이 LFF 1사분면과 정확히 일치하여, 재정 이슈가 단순한 규모의 문제가 아니라 중앙·지방 간 역할·책임·재정 흐름의 정합성 문제임을 확인시켰다.

셋째, 교원 근무조건·보호 및 처우 개선이다. 교직원·노동 영역에서 자격 이증구조 해소의 격차(3.18)가 가장 컸으나, LFF 1사분면에는 근무조건·보호와 처우 개선이 포함되었다. 이는 자격 체계 개편이 중장기 설계 과제인 반면, 단기적으로는 교사가 버틸 수 있는 근무 여건과 처우 안정성이 먼저 정렬되어야 한다는 실행 조건 우선의 논리를 내포한다.

넷째, 교수학습·놀이·상호작용의 과정적 질이다. 교육·보육내용 영역은 다른 영역 대비 달성도가 상대적으로 높았음에도, Borich 1순위(9.16)이자 LFF 1사분면에 포함된 유일한 과제가 과정적 질이었다. 문서 수준의 정렬이 진전되더라도 시간·인력·지원·평가 환류의 실행 조건이 결합되지 않으면 성과가 제한적이라는 진단과 정합한다.

다섯째, 형평성 원칙과 장애영유아 지원이다. 접근성·형평성·포용성 영역에서 Borich 1·2순위와 LFF 1사분면이 정확히 일치하여, 포용과 형평이 부가 영역이 아니라 전환의 기준임을 확인시켰다. 다문화·이주·난민 포용, 농산어촌 접근성, 0·2세 지원 역시 격차가 크므로, 최우선 과제의 해결이 취약 영역 전반으로 확장되는 설계를 전제해야 한다.

여섯째, 철학·용어 합의, 현장 참여, 지속가능 재정이다. 정책 추진방식·소통·성

과관리 영역에서 Borich 1~3순위와 LFF 1사분면이 정확히 일치하였다. 특히 철학·용어 합의가 최상위로 도출된 것은, 이것이 부재할 경우 과정적 질·형평·교사 보호·법제 등의 과제가 영역별로 분절되어 현장에서 추가 과업으로 체감될 위험이 커진다는 이야기로 읽힌다.

한편, 시설·안전·보건·급식과 데이터·디지털·행정부담 영역은 요구의 방향이 분명하되 LFF 1사분면 과제가 도출되지 않았다. 이는 해당 영역이 불필요하다는 의미가 아니라, 상위 과제군(법·재정·노동·형평)의 격차가 상대적으로 더 크기 때문이다. 따라서 이 두 영역은 단독 추진 과제로서보다, 상위 과제군의 실현을 뒷받침하는 실행 기반(안전·건강 표준 유지, 행정부담 감축을 통한 전문시간 확보, 데이터의 학습형 환류)으로 결합 설계될 때 정책 효과가 커질 것으로 판단된다.

2) 현 정부 정책과 미래 방향: 합의의 소재

델파이 결과는 요구분석이 포착한 격차와 시급성 위에, 정책 정당성과 합의가 어디에 형성되어 있는지를 확인시킨다.

현재 정부 정책(국정과제) 관련 문항은 1·2차 모두 평균이 4.00 미만에 머물고 CVR도 기준(0.29)을 충족하지 못하는 항목이 대부분이었다. 유일하게 1차에서 기준을 충족한 3-5세 단계적 무상 보육·교육 실현도 2차에서 기준 미충족으로 하락하였다. 이는 전문가들이 현 정부의 정책 항목을 전면 부정하기보다는, 질적 전환을 이끄는 핵심 과제군으로서의 설득력과 합의가 형성되지 못하였다고 판단하고 있음을 의미하며, 정책의 재구성이 필요하다는 신호로 해석된다. 대선 공약 관련 문항에서는 선택적 합의가 나타났다. 유아교육지원특별회계 유지 및 재정지원체계 마련은 2차 기준 평균 4.58, CVR 0.96으로 가장 강한 합의를 보인 반면, 방과후 프로그램·강사 확대는 2차 평균 2.98, CVR -0.48로 합의가 명확히 부재하였다. 즉 재정 기반 확보에는 합의가 공고하나, 프로그램 확대를 핵심 전략으로 보는 데에는 합의가 약하였다.

미래 방향(질적 전환 전략) 문항에서는 전반적으로 높은 중요도와 안정적 합의가 확인되었다. 2차 기준으로 가장 강한 합의를 보인 과제군은 교사 처우·안정성 보장(평균 4.68, CVR 0.92), 유아특수교사 확충(평균 4.52, CVR 0.92), 유보통합 거버넌스 개편(평균 4.54, CVR 0.92), 정책 모니터링 체계 구축(평균 4.38, CVR

0.96)이었다. 차별 없는 접근과 지원(CVR 0.88), 무상교육 방식 개편·포용적 서비스 확대(CVR 0.84), 맥락중심·참여형 질 평가 전환(CVR 0.80), 지방이관 3법 재조정·사립 민간 준공영제 도입(CVR 0.80) 역시 안정적 합의를 보였다. 교육과정 영역에서는 다양성·교육철학·시민/ESD에 대한 합의가 공고한 반면, 지역기반 체계 전환은 2차에서 CVR 기준 미충족으로 하락하여 개념 정의와 실행 단위의 정교화가 추가로 요구되는 쟁점으로 확인되었다.

3) 종합

전문가 집단은 유보통합의 성패를 사업의 확대가 아니라 정합성 있는 공동 기준의 확정과 실행 조건의 제도화에서 찾고 있다. 요구분석(격차·시급성)과 델파이(합의·정당성)의 교차 검증을 통해 확정된 최종 우선순위는 다음과 같은 순차적 구조로 정리된다. ① 법·재정·거버넌스의 공동 기준 확정, ② 교사 실행 기반(보호·처우·특수교사) 확보, ③ 과정적 질(상호작용·놀이)과 평가·모니터링의 학습형 전환, ④ 형평·포용의 설계 기준화, ⑤ 참여·용어·지속재정의 정책문화 정착이다. 동시에 현 정부의 국정과제는 2차 델파이에서도 평균 4.0 미만·CVR 기준 미충족으로 나타나, 질적 전환을 담보하는 핵심 과제 구성으로서 재설계가 필요하다는 실증적 근거가 확인되었다. 이러한 결과는 다음 장의 정책 제언에서 과제의 나열을 넘어, 위의 다섯 축을 순차적·구조적으로 연결하여 제시할 필요가 있음을 뒷받침한다.

2. 관리자, 교사, 학부모, 공무원 설문조사 결과³⁾

가. 조사개요

설문조사는 원장(감), 교사, 학부모 각 300명과 전문직(정책·행정·연구 등) 100명으로 구성하여 총 1,000명 이상을 대상으로 실시하였다. 조사 내용은 유보통합 실행 이후의 정책·행정 변화, 기관 운영 및 조직문화, 교육과정·프로그램 혁신을 포함하며, 교사 업무 변화와 아동중심·존재중심 교육 관점에서의 질 경험, 부모 만

3) 관리자, 교사, 학부모, 공무원 설문조사 결과 표는 보고서 분량의 한계로 부록 책자로 구성하여 따로 작성하였음(온라인 버전)

족과 참여를 포괄하였다. 아울러 기관유형과 지역별 불균형, 공공성·포용·평등성, 시급한 현안과 난제, 미래 비전을 함께 점검하였다. 분석은 기술통계를 바탕으로 집단 간 차이를 ANOVA와 t-검정으로 확인하고, 정책 우선순위를 도출하며, 개방형 응답은 질적 내용분석을 통해 핵심 주제와 정책 제안을 체계화하였다.

1) 응답자 특성

원장·원감 표본(N=300)은 여성 95.7%이며, 연령은 50대 54.2%, 60대 이상 17.9%로 고연령 비율이 높다. 최종학력은 석사 이상 76.4%로 고학력 비중이 매우 높고, 현재 직위는 원장 78.7%, 원감 21.3%로 모두 관리자급이다. 총근무 경력은 20년 이상 75.4%, 10~20년 23.5%로 장기 경력자가 압도적이며, 기관 유형은 유치원·어린이집이 50:50이다. 유치원 설립은 국공립 60.7%로 공공 비중이 높고, 어린이집은 가정 36.7%·민간 30.7%·국공립 21.3% 등으로 민간·가정형이 두드러지며, 기관 규모는 아동 50명 이하 38.9%, 51~100명 31.1%, 101명 이상 30.1%이고 교사 수는 10명 이하 50.4%가 절반을 차지한다.

교사 표본(N=300)은 여성 98.4%로 여성 비중이 매우 높고, 연령은 30대 31.3%, 40대 30.8%, 50대 이상 22.9%, 20대 15.0%로 중견층이 다수이다. 최종학력은 학사 50.5%가 절반이며, 전문학사 이하·석사 이상이 각각 약 25% 내외로 분포하고, 교직경력은 6~10년 27.5%, 16년 이상 26.6%, 11~15년 26.1%, 5년 이하 19.9%로 고르게 분포한다. 유치원·어린이집은 50:50이며, 유치원은 국공립 42.0%·사립사인 23.9%·사립법인 34.1%, 어린이집은 민간 36.0%·국공립 26.7%·가정 23.3% 등으로 다양하다. 수도권 54.0%가 과반이고, 담당연령은 만3~5세 57.5%가 중심이며, 학급 규모는 6~15명과 16명 이상이 각각 40.4%로 높고, 보조인력은 없음 60.3%가 과반이며, 주당 40시간 초과 근무가 53.3%로 나타난다.

보호자 표본(N=300)은 여성 91.9%·남성 8.1%이며, 연령은 20~30대 55.8%, 40~50대 44.2%로 비교적 젊은 층 비중이 높다. 자녀수는 2명 이상 60.8%가 다수이고, 자녀 연령은 만3~5세 73.0%로 누리과정 연령대가 중심을 이룬다. 이용 기관유형은 유치원·어린이집이 50:50이며, 유치원 설립은 사립법인 41.5%·국공립 29.3%·사립사인 29.1%, 어린이집 설립은 민간 41.3%·국공립 28.0%·가

정 16.0% 등으로 분포한다. 기관 소재지는 수도권 57.0%가 과반이고, 기관 이용기간은 2년 미만인 63.9%(1년 미만 28.6%, 1~2년 미만 35.3%)로 비교적 최근 이용 경험이 많은 표본이다.

교육청·지자체 담당자 표본(N=105)은 교육청 71.4%, 지자체 28.6%로 교육청 비중이 높으며, 담당업무는 유아교육 35.2%, 보육 32.4%, 기타 32.4%로 균형적으로 분포한다. 근속연수는 10년 미만 41.0%, 10~20년 21.9%, 20년 이상 37.1%로 신진과 고경력인력이 함께 구성되며, 직급은 6급 47.6%가 최다이고 7~9급 31.4%, 4~5급 21.0% 순이다. 지역규모는 광역대도시권 56.2%, 중소도시·농산어촌 43.8%로 대도시 편중이 크지 않다.

2) 조사내용

본 조사는 네 집단에 공통으로 5점 척도와 자유서술을 결합하고, 과거 진단-현재-미래 과제의 연속 프레임을 유지하며, 거버넌스·재정·인력·교육과정·접근성·시설·디지털·소통의 8축을 표준화함으로써 비교 가능성을 높였다. 모든 설문은 익명성과 연구 목적을 명확히 고지하여 응답 신뢰를 확보하고, 정책 보완 인사이트 도출을 최종 산출로 설정하였다.

Part I에서는 공통 축을 공유하되 역할별 관점 차이를 반영하여 측정 편향을 최소화하였고, Part II에서는 현 정부 과제·공약 평가를 공통으로 포함하여 시간축상의 정책 효과 인식을 동시 비교 가능하게 하였다. Part III에서는 접근성, 교육과정, 인력·근무여건(돌봄), 평가·모니터링, 거버넌스·재정으로 공통 프레임을 유지하면서도 각 집단이 체감하는 실행 조건을 드러내도록 설계하였다.

집단별 차이는 분석과 집행 설계의 우선순위를 분명히 제시한다. 원장·원감은 기관 운영·집행 관점에서 법제 정합, 예산 운용, 행정부담, 시범→제도화 확산 여부의 실효성을 가늠하도록 하였고, 교사는 교실 실행·노동 관점에서 근무시간·준비·관찰 시간, 보조·대체·특수 인력 배치, CCTV 원칙과 법률·심리지원 등 노동권·처우의 구조적 조건을 세밀히 포착하도록 하였다. 부모는 이용자 체감 관점에서 비용·소통, 안전·급식, 이용 편의, 정보공개·의견반영의 투명성을 중심 지표로 삼아 양육부담 경감 효과를 평가하도록 하였고, 공무원은 행정 집행·정책공학 관점에서 철학·기준, 권한·법·재정, 달성도와 중요도×실행가능도 매트릭스, 100일 과제·재정수

단·장애요인·격차·수용조건 등 정책 로드맵 요소를 구조적으로 정렬하도록 하였다.

이에 따라 산출·활용 단계에서 원장·원감은 기관 운영 개선과 확산, 교사는 교실 실행과 전문성 체계, 부모는 이용자 편익과 부담 완화, 공무원은 제도·법·표준·매뉴얼 정립으로 역할별 환류 경로가 설정되며, 동일 프레임 안에서 서로 다른 실행 레버를 동시에 관리할 수 있도록 하였다.

〈표 V-2-1〉 설문조사지 내용구성 (원장·원감·교사·부모·공무원)

항목	공통	원장·원감	교사	부모	공무원
목적·프레임	5점 척도 + 자유서술 / 과거 진단 + 현재·미래 과제 / 8축 공통	기관 운영·집행 관점	교실 실행·노동 관점	이용자 체감 관점	행정 집행·정책공학 관점
과거 진단 (Part I)	거버넌스·재정·인력·과정·접근성·시설·디지털·소통	법제 정합 / 예산 운용 / 행정부담	근무시간·준비·관찰 / 보조·대체·특수	비용·소통 / 안전·급식 / 이용편의	철학·기준 / 권한·법·재정 / 달성도
정책 평가 (Part II)	현 정부 과제·공약 평가 포함	실효성 / 최우호·최미흡 선택	수업·업무 영향 평가	양육부담 경감 평가	중요도 × 실행가능도 매트릭스
미래 방향 (Part III)	접근성 / 교육과정 / 인력·근무여건(돌봄) / 평가·모니터링 / 거버넌스·재정	운영모델 / 준공영 / 직접지원	노동권·처우 / 멘토링·경력 경로 / 법률·심리	방문형·유연 돌봄 / 놀이·전이	100일 과제 / 재정수단 / 장애요인·격차·수용조건
강조 지표·언어	익명·연구목적 고지 / 정책개선 근거	운영·이행 중심	상호작용·업무경감 중심	체감·투명성 중심	달성도·중요도·실행가능도 중심
산출·활용	정책 보완 인사이트 도출	기관 운영 개선·확산	교실 실행·전문성 체계	이용자 편익·부담 완화	제도·법·표준·매뉴얼 정립
고유 요소	—	시범→제도화 확산 점검	CCTV 원칙·대체교사·특수교사	정보공개·의견 반영 체감	중앙 매뉴얼·특위·지방이관 3법

나. 원장 대상 설문조사 결과

거버넌스·법제는 전반적으로 낮게 평가되었다. 전담 행정조직 설치·역량(2.02~2.42), 중앙·지방 역할 명확화(2.23), 상·하위법령 정비(2.14), 기본계획의 현장 전달·이행(2.07~2.12) 모두 보통 이하이며, 연령대에 따라 60대 이상이 상대적으로 긍정적인 경향이 있으나($p < .01 \sim .001$) 세대 전반의 체감은 미흡

하다. 유형별로는 사립유치원이 절차 단순화·참여성 전환에서 다소 높게 응답한 항목이 있으나, 대체로 일관된 개선 효과를 확인하기 어렵다. 이는 조직 설치·계획 수립이 이루어졌으나 집행 권한·조정력·현장 커뮤니케이션이 부족하여 형식적 정비와 실질적 실행 간 괴리가 남아 있음을 시사한다.

재정·지원방식 역시 낮은 체감이 두드러진다. 예산 확보(1.89), 형평성 개선(1.89~1.93), 재정 분담 명확화(1.90), 기본계획의 재정 전달·집행(2.07)은 모두 낮은 수준이며, 어린이집 중에서도 민간이 특히 부정적이다($p < .05$). 이는 공공 중심 배분의 상대적 우위 속에 민간·가정어린이집의 지원 사각과 불확실성이 남아 있음을 시사한다. 정책적으로는 바우처 의존을 줄이고 운영비·인건비 직접지원으로의 전환, 분담 구조의 계약·지표 기반 명문화, 민간 유형에 대한 보정 장치 마련이 요구된다.

교직·노동 영역은 개선 필요가 뚜렷하다. 교사·아동 비율 개선(2.07), 근무시간 준수·과중업무 완화(2.17~2.23), 교권 보호 실효성(2.17), 보수·처우 격차 완화(1.98), 자격 이원화 격차 완화(1.79), 연수 체계 효과(2.05)는 모두 낮다. 기관유형별로 유치원이 어린이집보다 다소 높게 보는 항목이 있으나 ($p < .05 \sim .001$), 집단 공통의 메시지는 행정·업무 경감과 인력 확충이다. 정책적으로는 학급 보조·대체교사 상시화, 수업준비·관찰·평가시간의 제도적 보장, 자격·경력체계 일관화와 처우의 예측가능성 확보가 핵심이다.

교육·보육 내용(과정·평가·전이)은 보통 수준으로, 보육(특히 국공립 어린이집)이 유치원보다 긍정적 체감이 높다. 0~5세 연속성·포용성(2.98; 어린이집) 유치원, $p < .05$), 놀이·상호작용 질(3.08; 어린이집) 유치원, $p < .001$), 평가의 참여·성찰성 전환(3.08; 어린이집) 유치원, $p < .001$)은 중간대이며, 초등 전이자료 표준화·디지털화의 실질 효과는 낮다(2.56).

접근성·형평성·포용성은 전반적으로 낮게 체감된다. 0~2세 영아 지원(2.36~2.42), 농산어촌·소규모 지원(2.36), 장애영유아 지원연계(2.46), 서비스 보편성(2.30)은 모두 보통 이하이며, 다수 항목에서 유치원>어린이집 격차가 확인된다. 이는 보육 영역의 공공 인프라·전문 인력·연계망 보강이 시급함을 의미한다.

시설·안전·급식은 보통 이상으로 개선 신호가 보인다. 안전·보건·환경 기준과

급식·영양·건강 관리는 평균 3.33~3.46 수준이며, 유치원 사립이 다소 긍정적이다($p < .05$). 다만 대규모·지속 투자와 표준 운영매뉴얼의 균등 보급 없이는 체감 확산이 제한적이다.

데이터·디지털·행정부담 영역은 낮다. 원스톱 정보시스템·행정부담 완화(2.54), 문서·평가·보고 단순화(2.15)는 모두 보통 이하이며, 유치원 사립에서 특히 개선 체감이 낮다($p < .01$). 단순화의 실효성 확보와 현장 이용자 기반 재설계, 불필요한 보고의 강제 축소가 필요하다.

정책 추진·소통·성과관리는 전반적으로 부정적이다. 시범사업의 제도화·확산(2.21), 현장 의견 반영(2.13), 정책 소통·공청회(2.06), 투입·성과 타당성·재정 지속가능성(2.08)은 모두 낮다. 특히 30·40대·중견층의 불만이 크다($p < .01$). 이는 상시 협치 구조와 공개·환류 메커니즘, 성과지표의 명확화가 선결임을 보여준다.

현 정부 정책·공약과 미래 방향에 대해서는 강한 합의가 확인된다. 0세반 비율 개선(4.12), 3~5세 무상 확대(4.06), 틈새·방과후 확대(3.93), 유아교육지원 특별회계 유지(4.32), 조기 사교육 공론화(4.22)·가이드라인(4.28), 접근권 보장(4.47), 권리형 비용지원 전환(3.95), 철학 다양성의 공공 보장(4.12), 민주시민·ESD 강화(4.27), 디지털 시민성 포함(3.90) 등은 대체로 높다. 교사 정책은 특히 강하다. 법정 근무시간 준수(4.21), 수업준비시간 보장(4.48), 방학·휴가 보장(4.57), 보조인력 상시배치(4.69), 대체교사 체계(4.84), 특수교사 배치(4.62), 처우·수당의 예측가능성(4.79), 연차 자유 사용(4.58), 멘토링·인덕션(4.56), 경력체계 일관성(4.67), 행정 최소화·수업집중(4.72), 민원·오신고 대응 지원(4.82), CCTV 운영의 균형(4.74), 근무시간 내 심리지원(4.52) 모두 매우 높다. 이는 낮은 현재 체감과 강하게 합의된 미래 처방 사이의 간극을 선명하게 보여준다.

거버넌스·재정 방향성에 대한 합의도 크다. 국가교육위원회 총괄-교육청·지자체 공동운영(4.01), 바우처에서 운영비·인건비 직접지원 전환(4.52; 어린이집·민간이 특히 높음), 지방이관 3법 재정비(4.34), 지역 자율권·다양한 운영모델(4.27), 상설 협치기구(4.36)는 모두 높게 지지되며, 전문성·공공성이 높을수록 지지 강도가 크다.

정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 교육부 내 일원화된 체계를 전제로 중앙-지방-기관 간 권한·책임·재정 분담을 법·지표로 명문화하고, 원스톱 정보·보고 체계를 재설계해야 한다. 둘째, 권리형 재정지원과 운영비·인건비 직접지원을 확대하여 민간·가정어린이집의 구조적 불평등을 교정한다. 셋째, 교실 단위에서는 학급보조·대체교사 상시화, 수업준비시간 법정화, 행정감축으로 수업·놀이·상호작용 집중 환경을 만든다. 넷째, 농산어촌·장애영유아 지원, 유연 돌봄, 방문형 서비스 등 취약영역을 공공 네트워크로 보강한다. 마지막으로, 상시 협치·공론 구조와 성과데이터 공개를 통해 형식적 실행과 실질적 체감의 간극을 줄여야 한다.

나. 교사 대상 설문조사 결과

첫째, 거버넌스·법제는 전반적으로 낮다. 전담 조직·집행역량(평균 2.28), 중앙-지방 역할 명확화(2.17), 법령 정비 체감(2.13), 기본계획의 적절성·공유(1.99), 이행 실효성(2.05)이 모두 보통 이하다. 경력 짧은 집단과 사립 유치원·국공립 어린이집에서 상대적 긍정이 간헐적으로 보일 뿐, 유치원 국공립은 여러 항목에서 특히 낮다. 조직 설치·계획 수립은 있었으나 현장 체감으로 이어질 집행 권한, 조정·정렬, 정보 공유·환류가 부족하다. 교사 관점에서 정책은 여전히 문서·절차 중심이고 실행은 느리다.

둘째, 재정·지원방식 체감도 낮다. 예산 확보(2.08), 형평성 개선(2.11), 재정 분담 명확화(2.06), 재정계획의 수립·실행 명확성(1.92)이 모두 낮다. 유치원 내부에서는 사립>국공립, 어린이집에서는 국공립·기타>가정>민간의 경향이 반복된다. 바우처·복잡한 분담 구조가 현장 불확실성을 키웠고, 특히 민간 어린이집과 유치원 국공립에서 체감 저하가 뚜렷하다. 권리형 지원과 운영비·인건비 직접 지원 확대, 분담 구조의 규칙·지표 기반 명문화가 필요하다.

셋째, 교직·노동은 개선 미흡이 확고하다. 교사·아동 비율(2.06), 근무시간 준수·업무경감(2.04~2.10), 교권 보호(2.04), 보수·처우 격차 완화(1.88), 자격 이원화 격차 완화(1.97), 연수 체계 효과(2.04)가 모두 낮다. 인력(보조·대체), 시간(수업준비·관찰·평가), 행정감축 없이는 질 개선이 교실로 내려오지 않는다.

넷째, 교육·보육 내용은 중간 수준에 머문다. 0~5세 연속성·발달적합성·포용

성(3.10), 놀이·상호작용 질(3.23), 평가의 참여·성찰성 전환(3.05)은 모두 보통 대다. 어린이집과 유치원 사립이 유치원 국공립보다 체감이 높고, 초등 전이자료 표준화·디지털화의 실효성은 낮다(2.72).

다섯째, 접근성·형평성·포용성 체감은 낮다. 영아(0~2세) 지원(2.43~2.53), 농산어촌·소규모 지원(2.43), 장애영유아 인력·연계(2.51), 서비스 보편성·편중 해소(2.53)는 모두 보통 이하다. 20대·경력 5년 이하에서 요구 강도가 상대적으로 높지만, 유형·설립 전반에 걸쳐 취약영역 보강에 대한 공감대가 있다.

여섯째, 시설·안전·급식은 보통 수준으로 개선 신호가 약하다. 안전·보건·환경 기준(3.24), 급식·영양·건강(3.28)은 중간대이며, 어린이집·전문학사 이하 집단에서 체감이 다소 높다. 표준 운영매뉴얼의 균등 보급과 지속 투자 없이는 체감 확산이 어렵다.

일곱째, 데이터·디지털·행정부담은 낮다. 윈스톱 정보시스템·행정부담 완화(2.52), 문서·평가·보고 단순화(2.30)는 집단 차이도 거의 없이 전반적으로 부정적이다. 사립 유치원에서 행정 경감 미흡 체감이 특히 크며, 현장 이용자 관점 재설계와 불필요 보고 등의 축소가 필요하다.

여덟째, 정책 추진·소통·성과관리도 낮다. 시범사업 제도화·확산(2.32), 현장 의견 반영(2.32), 사회적 개념 합의(2.32), 정책 소통·공청회(2.22), 투입·성과 타당성·재정 지속가능성(2.26) 모두 보통 이하다. 유치원 국공립이 사립보다 더 부정적인 항목이 반복되며, 상설 협치 구조와 공개·환류, 성과지표의 명료화가 선결 과제다.

아홉째, 현재 정부 과제에 대한 지지는 보육 중심·실행지향으로 높다. 0세반 비율 개선(3.89), 3~5세 무상 확대(3.81), 틈새·방과후 확대(3.64)는 모두 중간 이상이며, 어린이집(특히 민간)과 유치원 사립이 더 강하게 지지한다. 유아교육 지원특별회계 유지(4.01), 사교육비 완화(3.78), 다문화·문화다양성 확대(3.99), 조기 사교육 공론화(3.96)·가이드라인(3.96)에도 폭넓은 동의가 확인된다.

열째, 미래 방향에 대해서는 강한 합의가 형성되어 있다. 이용권 보장(4.35), 권리형 비용지원 전환(4.00), 비이용 아동 방문형·통합형 서비스(3.50), 유연 돌봄(3.34), 지역 인프라 격차 해소(4.02)에 높은 지지가 모인다. 교육과정은 지역·교사·부모 참여 설계(3.95), 획일적 표준 탈피와 다양화(4.08), 철학 다양성의 공

공 보장(4.09), 민주시민·ESD(4.20 전후), 디지털 시민성 포함(3.94)에 일관된 찬성이 나온다. 이는 획일적 지침보다 현장 자율·맥락 기반 설계를 요구하는 신호다.

열한번째, 교사 전문성·근무여건은 초강력 합의 영역이다. 법정 근무시간 준수(4.64), 수업준비·관찰·평가시간 보장(4.60), 방학·휴가 보장(4.78), 학급 보조 인력 상시배치(4.71), 대체교사 체계(4.79), 영아반·통합학급 추가 인력(4.69), 유아특수교사 배치(4.69), 처우·수당의 예측가능성(4.80), 연차 자유 사용(4.79), 멘토링·인덕션(4.54~4.68), 경력개발 경로 일관성(4.68~4.74), 행정 최소화·수업 집중(4.74~4.78), 민원·오신고 대응 지원(4.78), CCTV 운영의 균형(4.73), 근무시간 내 심리지원(4.66)이 모두 매우 높다. 특히 어린이집·민간 유형에서 요구 강도가 더 크다.

정책 함의는 다음과 같다. 첫째, 교육부 내 일원화된 체계를 전제로 중앙-지방-기관의 권한·책임·재정 분담을 규칙·지표로 명문화하고, 원스톱 정보·보고·공개 체계를 현장 이용자 경험으로 재설계한다. 둘째, 권리형 지원과 운영비·인건비 직접지원을 확대해 민간 어린이집·유치원 사립의 구조적 불안정을 줄인다. 셋째, 교실 단위에서 보조·대체 인력의 상시화, 수업준비시간의 제도화, 행정감축이 필요하다. 넷째, 영아·장애·농산어촌·유연 돌봄·방문형 서비스 등 취약영역에 공공 네트워크를 촘촘히 배치한다. 마지막으로, 상설 협치와 성과 데이터 공개로 형식적 추진과 낮은 체감의 간극을 줄인다.

라. 학부모 대상 설문조사 결과

첫째, 지난 정부 정책 경험에 대한 만족은 운영·소통에서 뚜렷하다. 기관 운영의 안정성(4.40)과 부모 안내·소통의 명확성(4.35)은 전반적으로 높게 평가되며, 20~30대가 40~50대보다 긍정적이다. 반면 비용 영역은 중간 수준이다. 보육·교육비 부담 완화(3.96)와 지역·기관 간 비용 형평성(3.74)은 다자녀·영아기 가구, 유치원 국공립에서 상대적으로 높지만 전체적으로 편차가 남는다. 교사·돌봄 환경에 대한 체감은 대체로 높다. 교사 배치의 충분성(4.14)과 교사·부모 소통의 원활성(4.29)이 높고, 보육 내부에서는 가정·기타 유형이 국공립·민간보다 우수하다는 응답이 반복된다.

둘째, 교육·보육 내용도 긍정적이다. 발달단계 적합성(4.42), 놀이·상호작용 강화(4.40), 초등 전이 지원의 유용성(4.10)이 높게 나타나지만, 전이는 유치원이 어린이집보다 높고, 어린이집 내부에서는 가정·기타(민간)·국공립의 격차가 드러난다. 접근성·형평성·포용성에서는 이용 편의성(4.35)과 취약 아동 이용 평등성(4.34)이 높으며, 특히 20~30대·다자녀·영아기 가구, 유치원 국공립에서 긍정적이다.

셋째, 시설·안전·급식은 안전·위생(4.46), 급식·영양·건강(4.36)이 모두 높아 보통 이상 개선으로 해석된다. 데이터·디지털·행정부담은 부모 행정절차 간소화(4.27)와 기관·부모 소통 절차의 충분성(4.35)이 고르게 높지만, 정책 추진·소통·성과관리의 체감은 상대적으로 낮아 가정 양육부담 완화(3.42)와 부모 의견 반영(3.25)은 중간 이하로 나타난다.

넷째, 현재 정부 과제에 대한 지지는 영아·돌봄·재정 안정 축으로 명확하다. 0세 반부터 교사 수 증원 필요성(4.39), 무상보육·무상교육 확대(4.69), 아침·방과후 돌봄 확대(4.45)가 모두 높고, 보육 이용가구와 영아기 가구에서 요구 강도가 크다. 대선공약 관련해서도 정부 재정 안정성 확보(4.62), 방과후를 통한 사교육비 완화(4.29), 다문화·외국인 아동 언어·문화 지원(4.29), 조기 사교육 실태조사·부모 의견 반영(4.33), 사교육 과열 방지 가이드라인(4.36)에 폭넓게 동의한다.

다섯째, 미래 방향에서 부모가 바라는 과제는 일관된다. 접근성 측면에서 기관 미이용 아동의 서비스 접근권(4.48), 보육·교육비 보편적 권리 보장(4.65), 가정방문·거점센터(4.49), 유연 돌봄(4.44), 지역기반 격차 해소(4.51)가 모두 높으며, 보육 부문과 영아기 가구에서 특히 강하다. 교육과정에서는 공동참여 설계(4.44), 놀이·예술·체험 다양화(4.70), 다양한 교육철학 보장(4.63), 민주시민·ESD 강화(4.62), 디지털·AI 역량(4.20)에 고르게 찬성한다. 교사·돌봄 환경은 초강력 합의 영역이다. 근무시간 준수·업무 경감(4.78~4.80), 준비시간·휴식 보장(4.80), 보조·대체교사 적시 배치(4.80), 유아특수교사 확충(4.64), 처우·수당 안정성(4.79), 법률·심리 지원체계(4.81)가 모두 매우 높다. 평가·모니터링에서는 아동발달·부모의견 반영형 평가(4.59)와 기관 운영정보의 투명 공개(4.74)에 강한 지지가 확인된다. 거버넌스·재정에서는 정부-지자체 공동책임(4.65), 운영비·인건비의 안정적 지원(4.70), 민간기관 공공성 관리·지원 병행(4.64), 상설 협의체 운영(4.58)이 고르게 높다.

정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 부모가 즉시 체감할 핵심(영아반 비율·유연 돌봄·방과후·가정방문)을 신속히 확장하고 기관 미이용 아동까지 포괄하는 접근권 표준을 확립한다. 둘째, 권리형 비용지원과 운영비·인건비의 예측가능한 직접지원을 강화하여 가정·민간 보육까지 안전망을 촘촘히 구축한다. 셋째, 교실 단위에서 보조·대체 인력 상시화와 교사 준비·휴식 시간의 제도화를 통해 수업·놀이·상호작용에 집중하는 여건을 만든다. 넷째, 유치원(특히 공립)의 전이·평가 문화를 참여·성찰 중심으로 전환하고 전이자료의 내용·활용 품질을 높인다. 다섯째, 정보공개와 소통 절차를 부모 UX 기준으로 단순화·표준화하여 행정부담을 낮추고 신뢰를 높인다. 마지막으로, 상설 협치와 부모 의견의 제도적 반영을 일상화하여 정책 추진과 현장 체감의 간극을 줄인다.

마. 공무원 대상 설문조사 결과

1) 이전 정부 추진성과

첫째, 이전 정부 추진 성과에 대한 행정 현장의 평가는 전반적으로 낮다. 결재·회의에서의 영유아 기준 적용(3.44)과 연령별 발달 차이 반영 기준 적용(3.49)은 보통 수준에 그치고, 불필요한 지침·양식 축소(2.96), 유보-초등 연계 체제의 구축·운영(2.79)은 보통 이하로 평가된다. 공통적으로 지자체가 교육청보다, 보육 담당이 유아교육·기타보다, 하위직(7-9급)이 상위직(4-5급)보다 상대적으로 긍정적이다. 이는 집행선(지자체·하위직·보육)에서는 부분적 개선을 체감하나, 교육청-상위직-유아교육 라인에서는 규범의 의사결정 반영과 실행의 일관성이 충분히 정착되지 않았음을 시사한다.

둘째, 거버넌스·권한·법제 역시 낮은 체감이 반복된다. 책임·승인 주체의 일관성(2.86), 중앙-교육청-지자체 협의의 실질적 합의·결정 전환(2.42), 상설 분쟁조정 창구의 작동(2.38)이 모두 낮고, 보육 사무·재정·인력 이관 절차의 기준·합의(2.23), 인허가·민원 통합 정합화(2.28)도 미흡하다. 전 항목에서 지자체·보육·하위직이 교육청·유아교육·상위직보다 높게 응답해, 집행현장은 부분적 기능을 체감하되 상층은 절차·권한·기준의 불명확성을 더 크게 인식하는 이중 구조가 확인된다.

셋째, 재정 부문은 특히 취약하다. 재원 전출의 범위·산식·예외의 명확 규정

(2.48), 산출 근거·배분 결과의 공식 문서 제시(2.44), 특별회계 통합 운영 원칙의 실제 반영(2.47), 지자체 특수보육시책의 국고·자치 처리 원칙 명료화(2.24), 표준 단가를 통한 지역 격차 조정(2.31), 예산 예측가능성·연말 변동 최소화(2.26), 국공립 어린이집 자산 처리 기준 명확화(2.31)가 모두 낮다. 교육청·유아교육·상위직이 더 부정적이어서, 재정 규칙이 문서-일정-집행으로 일관되게 이어지지 못함을 보여준다.

넷째, 인력·조직·자격·배치 또한 낮다. 파견 인력의 연속근무(2.94), 정원 선배치·직무 표준 사전 확정(2.79), 분청·시군구 지시 불일치 해소 및 잡무 경감(2.60), 재정·평가·정보화·포용 분야 전문 인력 지원(2.36), 교육청 전문직 정원의 충분성(2.31), 자격 상호인정·배치 기준·경력 경로 정리(2.22), 교사 대 영유아 비율 개선의 연차 이행(2.47)이 모두 취약하며, 특히 교육청·상위직·유아교육 축의 체감이 더 낮다. 표준 직무기술서·배치 기준·경력 경로·연차별 인력 계획의 제도화가 시급하다

다섯째, 평가·질관리·디지털·행정부담에서는 표준화 부재가 병목이다. 통합 평가 지표 확정·적용(2.23), 점검·재정·컨설팅 자동연계(2.38), 지표·절차 단일화(2.24), 단일 포털·윈스톱 입력·공유(2.15), 데이터 권한·개인정보·보존 기준 명확화(2.34), 현장 보고·양식 실질 감축(2.17)이 모두 낮다. 표준 워크플로·권한 계층·API·데이터 사전의 부재로 반복 입력과 중복 점검이 지속된다.

여섯째, 운영·접근·배정·안전도 낮다. 입학·배정·대기관리의 지역 간 일관성(2.56), 12시간 이용 보장 및 틈새·방과후 연속성(2.88), 시설·안전·급식 기준 통일·동일 점검(2.38), 취약·다문화·농산어촌 가중치 및 보편·선별 기준의 작동(2.51), 시범사업의 평가·예산 연동 확산(2.22)이 모두 낮아, 표준 운영규칙 부재와 정책-예산-현장의 연동 약화로 파편화·중복·시간대 공백이 누적된다.

일곱째, 정치화·지속성·성과 측면도 유사하다. 최소 보장·경과 규정을 통한 정책 지속성(2.40), 이해관계 조정보다 영유아·가족 성과 우선(2.43), 유·보·초 연계에서 체계·인력·재정의 끊김 없는 연결(2.52), 취약·장애영유아 지원의 연속성(2.56)이 모두 낮아, 정책 설계·법·재정·현장 루틴의 단절이 성과 체감을 저해하고 있다.

2) 향후 과제 우선순위

향후 과제의 우선순위는 통계적 요구분석을 통해 분명히 확인된다. 중앙 매뉴얼·특위·법·거버넌스 부문에서는 지방이관 3법 정비 로드맵 확정, 사무-재정-인사 귀속 주체의 법적 명확화, 중앙 유보통합 지방이관 표준 매뉴얼 제시·시행이 공통 1사분면·상위 Borich 과제로 확인되었다(중요도 약 4.5, 실행가능도 약 3.3~3.5). 기관·자격·인력 부문에서는 교사자격·상호인정·배치 기준·경력 경로 고시가 Borich 1순위·LFF 1사분면 단일 핵심 과제(중요도 4.50, 실행가능도 2.95)이며, 이어 기관 유형·인가·폐지·전환 기준 통합, 교사 대 영유아 비율 단계적 상향 로드맵(예산 연동)이 뒤를 잇는다. 교육과정·유-보-초 연계·운영에서는 0-2세·3-5세 통합적·유연한 접근틀과 유-보-초 연계틀·지원체계 마련이 1사분면 핵심으로, 대도시권 대비 농산어촌의 실행가능도 격차를 메울 권역형 지원이 요구된다. 평가·질관리·디지털에서는 자체평가에서 조치-재정-컨설팅으로 자동연계되는 표준 절차가 Borich 1순위, 단일 포털·권한·API 표준이 2순위로 확인되어 절차·전산 표준 패키지 도입이 적정 해법임을 시사한다. 배정·형평·민간공공성·센터에서는 육아종합지원센터 기능·지휘 라인·위수탁 기준 통일이 공통 최우선 과제이며, 계약형 공공성(민간 준공영제 표준), 포용·형평 장치의 재정 연동, 통합 배정 표준이 뒤를 잇는다.

3) 관련 정책 1순위

가) 핵심 우선순위

취임 100일 내 최우선 과제는 지방이관 3법 정비 로드맵 확정(49.5%)이며, 중앙 유보통합 지방이관 표준 매뉴얼 제시·시행(35.2%), 국가교육위원회 유보통합 특별위원회 설치·운영(13.3%)이 뒤를 잇는다. 소속별로는 교육청이 지방이관 3법과 특위를, 지자체가 표준 매뉴얼을 상대적으로 더 선호한다. 이는 초기에는 법과 표준의 조기 정렬이 필수이며, 동시에 현장에서 즉시 활용 가능한 표준서에 대한 수요도 크다는 뜻이다.

나) 재정 조달 1순위

실행 재원은 중앙정부 일반재정 확대가 64.8%로 압도적이며, 특별교부금·특별회계 신설 17.1%, 지방교육재정교부금 내 비율 확대 13.3%, 지자체 분담 확대 4.8% 순이다. 20년 이상·4~5급 등 간부일수록 중앙 일반재정 선호가 강하고, 7~9급과 중소도시·농산어촌은 교부금 내 비율 조정 요구가 상대적으로 높아, 기본 재원 확대와 내부 배분 규칙 개선을 병행할 필요가 있다.

다) 현장 실행 장애 1순위

재정 부족(41.9%)이 최우선 구조적 제약요인이며, 법·제도 정합성 부족(23.8%), 현장 수용성(16.2%), 인력 수급·배치(15.2%)가 뒤를 잇는다. 지자체·보육·하위직은 인력과 수용성 부담을, 교육청·상위직은 재정과 규칙 미비를 더 크게 본다. 농산어촌에서는 법·제도와 인력 문제 비중이 도시권보다 높아, 유형·지역별로 다른 장애 요인을 정밀하게 해소할 필요가 드러난다.

라) 격차 인식 1순위

교사 배치·자격 격차(41.9%)가 최우선이며, 지원 단가 격차(35.2%), 시설·인프라 격차(12.4%), 기타(7.6%), 특수·취약아동 지원 격차(2.9%)가 뒤를 잇는다. 유아교육은 교사를, 보육과 지자체는 단가와 시설을 더 크게 본다. 지역별로는 도시권이 교사 중심, 농산어촌이 단가와 시설 중심의 격차를 더 크게 인식해, 인력·재정·공간을 축으로 한 맞춤형 보정이 요구된다.

마) 현장 수용 조건 1순위

충분한 재정 지원이 50.5%로 최우선이며, 현장 의견 반영 구조(23.8%), 단계적 시범과 확산(18.1%), 교사·공무원 역량 강화(5.7%) 순이다. 교육청은 의견 반영을, 지자체는 시범과 확산을 상대적으로 더 중시해, 재정의 예측가능성 확보와 함께 상설 의견 수렴, 권역 시범-확산 체계, 계층별 역량 강화가 결합된 실행 패키지가 필요하다.

바. 소결

4개 집단 설문조사 결과는 유보통합의 현 단계가 조직과 계획의 형식적 정비를 넘어, 실행 조건과 공동 기준의 정합성을 제도적으로 확정하지 않으면 정책 성과가 체감으로 전이되기 어렵다는 점을 다층적으로 확인한다.

첫째, 원장·원감과 교사 집단의 낮은 현재 체감은 영역별로 반복되는 동일한 구조를 가진다. 거버넌스·법제, 재정·지원방식, 교직·노동, 데이터·디지털·행정부담, 정책 추진·소통·성과관리 영역의 평가는 공통적으로 2점대 초반 또는 그 이하로 나타나, 정책 추진의 존재와 현장의 체감 사이에 구조적 간극이 존재함을 보여준다. 조직의 설치와 계획 문서의 마련이 곧 집행 권한과 조정력, 현장 커뮤니케이션의 개선으로 이어지지 못했으며, 바우처 중심 또는 복잡한 분담 구조가 현장 불확실성과 지원 사각을 확대시키고 있다. 교직·노동 영역은 두 집단에서 가장 강한 개선 미흡의 신호가 확인된다. 교사 대 아동 비율, 근무시간, 교권, 처우, 자격, 연수 전반이 낮아, 인력과 시간, 행정 감축이라는 실행 조건이 확보되지 않으면 질 개선이 교실로 내려오기 어렵다는 공통 결론으로 수렴한다.

둘째, 교육·보육 내용(과정·평가·전이)에서 나타난 중간 수준의 평가는 통합의 내용적 정렬이 일정 부분 진행되었음에도, 전이와 평가, 과정의 질을 뒷받침할 실행 기반이 취약하다는 점을 보여준다. 초등 전이자료의 표준화·디지털화가 실제 연계 효과로 이어졌는지에 대해서는 낮은 평가가 반복되었으며, 유치원(특히 국공립)에서 평가 문화 전환의 체감이 낮게 나타나는 경향은 준수 중심의 평가·점검이 참여·성찰 기반의 질 개선 문화 확산을 어렵게 하고 있음을 시사한다.

셋째, 접근성·형평성·포용성은 원장·원감과 교사 집단에서 일관되게 낮은 반면, 학부모 집단에서는 이용 편의와 취약 아동 이용의 평등성에 대한 평가가 높게 나타나 공급자·집행자와 이용자의 체감 지점이 다르게 형성되어 있다. 이는 이용자의 만족이 기관 단위 서비스 경험에서 형성될 수 있으나, 형평·포용의 구조적 보장은 법·재정·인력의 설계 원리로 제도화되어야 지속 가능한 체감으로 전환된다는 점을 보여준다.

넷째, 시설·안전·급식은 학부모 집단에서 4점대의 높은 평가로 서비스 품질의 가시적 체감이 확인되는 반면, 원장·원감과 교사 집단에서는 보통 이상 또는 중

간 수준으로 추가 투자와 표준 매뉴얼 균등 보급이 필요하다는 인식이 병존한다.

다섯째, 데이터·디지털·행정부담과 정책 추진·소통·성과관리 영역의 낮은 평가는 정책이 현장에 추가 업무로 전가되는 방식이 여전히 강하게 작동하고 있음을 보여준다. 디지털과 데이터는 구축이 아니라 업무를 덜어주는 방식으로 재설계되어야 하며, 소통과 성과관리는 이벤트성 공청회를 넘어 상설 협치와 공개·환류 메커니즘으로 제도화되어야 한다.

여섯째, 중요한 점은 원장·원감, 교사, 학부모 집단에서 미래 방향에 대한 합의가 매우 높게 형성되어 있다는 사실이다. 교사 정책 영역에서 보조인력·대체교사·특수교사 배치, 처우·수당의 예측가능성, 행정 최소화, 민원 대응 지원, CCTV 운영 균형, 심리지원 등은 원장·원감과 교사 집단 모두에서 4.5~4.8대의 매우 높은 합의를 보인다. 학부모 집단 역시 영아 비율, 무상 확대, 돌봄 확대, 접근권, 놀이·예술·체험 다양화, 운영정보 투명 공개 등에 매우 높은 지지를 보여, 현장 집단 간 이해관계가 충돌한다기보다 실행 조건과 공공 책임의 확정을 요구하는 방향으로 공통분모가 형성되어 있다.

일곱째, 공무원 설문은 위 간극의 원인을 집행 구조 수준에서 구체화한다. 거버넌스·권한·법제, 재정 규칙, 인력·조직·자격·배치, 평가·질관리·디지털·행정부담, 운영·배정·형평, 지속성·성과 항목 전반에서 낮은 평가가 반복되며, 이는 표준 규칙과 절차가 확정되지 않은 상태에서 조직 간 협의가 실제 합의·결정으로 전환되지 못하는 구조적 제약을 반영한다.

여덟째, 공무원 집단의 우선순위 응답은 법과 표준의 조기 정렬이 전환의 출발점임을 명확히 한다. 취임 100일 내 최우선 과제로 지방이관 3법 정비 로드맵 확정이 49.5%로 가장 높고, 실행 재원은 중앙정부 일반재정 확대가 64.8%로 압도적이며, 현장 실행 장애에서는 재정 부족(41.9%)과 법·제도 정합성 부족(23.8%)이 가장 큰 제약요인으로 확인된다.

종합하면, 4개 집단 설문은 유보통합의 다음 단계가 정책 항목의 추가가 아니라 정합성 있는 체계로의 조정·정렬임을 확인한다. 정책적 우선순위는 첫째, 중앙·지방·기관의 권한·책임·재정 분담을 법과 표준으로 명문화하고 지방이관 3법 정비 로드맵과 표준 매뉴얼을 조기에 확정하는 것이다. 둘째, 중앙 일반재정 확대를 중심으로 충분한 재정을 확보하되, 운영비·인건비 직접지원의 예측가능성

을 높여 민간·가정 유형의 구조적 불안정을 완충한다. 셋째, 보조·대체·특수 인력의 상시화와 수업준비·관찰·평가시간의 제도화를 결합하고, 불필요 보고를 감축해 상호작용과 놀이의 과정적 질이 작동하도록 한다. 넷째, 평가·모니터링은 참여·성찰 기반으로 전환하고, 전이자료는 내용·활용 품질을 강화한다. 다섯째, 형평·포용을 설계 기준으로 고정해 영아, 장애, 농산어촌, 유연 돌봄, 방문형 서비스 등 취약영역을 보강한다. 마지막으로, 상설 협치와 공개·환류 체계를 통해 정책문화 자체를 재구성한다.

〈표 V-2-2〉 4개 조사 종합 요약 표

소주제	원장원감	교사	부모	공무원
거버넌스· 법제	• 전담조직 2.02~2.42 • 역할 명확화 2.23, • 법령정비 2.14, • 계획 이행 2.07~2.12 → 낮음	• 전담조직 2.28, • 역할 명확화 2.17, • 법령정비 2.13, • 계획적절성· 공유 1.99 → 낮음	• 운영 안정성 4.40, • 부모 소통 4.35 → 높음	• 책임·일관성 2.86, • 중앙·지방 협의·결 정 2.42, • 분쟁조정 2.38 → 낮음
재정·지원	• 예산확보·형평성·분 담 1.89~2.12 → 낮음	• 예산확보 2.08, • 형평성 2.11, • 재정계획 1.92 → 낮음	• 비용부담 완화 3.96, • 비용 형평성 3.74 → 중간	• 재원규정 2.48, • 특별회계 2.47, • 예측성 2.26 → 낮음
교직·노동/ 환경	• 교사·아동비율 2.07, • 근무경감 2.17~2.23, • 처우 1.98, • 자격 이원화 1.79 → 개선 필요	• 교사·아동 비율 2.06, • 근무경감 2.04~2.10, • 처우 1.88 → 개선 필요	• 교사 배치 4.14, • 교사·부모 소통 4.29 → 긍정	• 인력·자격 격차 1순 위(41.9%)로 인식, • 실행장애 중 인력 15.2% → 격차 큼
교육·보육 내용·전이	• 연속성·포용 2.98, • 놀이·상호작용 3.08, • 초등전이 2.56 → 중간~낮음	• 연속성·적합 3.10, • 놀이·상호작용 3.23, • 초등전이 2.72 → 중간~낮음	• 발달 적합성 4.42, • 놀이·상호작용 4.40, • 전이 지원 4.10 → 높음	-
데이터· 디지털 /행정부담	• 원스톱 2.54, • 문서·평가·보고 단순 화 2.15 → 낮음	• 원스톱 2.52, • 문서·평가·보고 2.30 → 낮음	• 행정 간소화 4.27, • 기관·부모 소통 4.35 → 높음	• 단일포털 2.15, • 보고·양식 감축 2.17 → 낮음
운영·접근· 배정·안전	• 안전·급식 3.33~3.46 → 보통 이상	• 안전·급식 3.24~3.28 → 보통	• 안전·위생 4.46, • 급식·건강 4.36 → 높음	• 배정·대기 2.56, • 시설·점점 2.38 → 낮음
미래·정책 지지	• 교사·근무여건 항목 은 4.2~4.8대 → 매우 높음	• 교 사 · 근 무 여 건 4.5~4.8대 → 매우 높음	• 무상 확대 4.69, • 아침·방과후 4.45, • 정보공개 4.74 → 높음	• 직접지원 4.52, • 지방이관 3법 재정 비 4.34, • 상설 협치기구 4.36 → 높음

소주제	원장·원감	교사	부모	공무원
핵심 우선순위 (100일)	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • 3법 로드맵 49.5%, • 표준 매뉴얼 35.2%, • 국교위 특위 13.3% → 법·표준 집중
재정 조달 선호 (1순위)	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • 일반재정 64.8%, • 특별회계 17.1%, • 교부금 비율 13.3% → 중앙재정 압도
현장 실행 장애 (1순위)	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • 재정 41.9%, • 법·제도 23.8%, • 수용성 16.2%, • 인력 15.2% → 재정·법제 제약
격차 인식 (1순위)	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • 교사 41.9%, • 단가 35.2%, • 시설 12.4%, • 특수 2.9% • 기타(7.6%) → 인력·단가 집중

3. 종합분석

본 연구의 혼합 증거(전문가 요구분석·델파이 1·2차와 관리자·교사·학부모·공무원 4집단 설문)는 유보통합이 구조적 전환의 외형을 갖추는 국면을 지나, 질적 전환의 핵심 과제를 공동 기준과 실행 조건의 정합성 차원에서 재배열해야 하는 단계로 이동했음을 일관되게 보여주고 있다.

요구분석에서는 전 영역의 중요도가 4점대 중후반으로 매우 높고 달성도는 1·2 점대로 낮아 중요도-달성도 격차가 구조적으로 크며 통계적으로도 유의하였다. 델파이 2차에서 모든 문항의 CV가 0.5 미만으로 수렴해 추가 라운드 없이 합의가 확정되었다는 사실은, 쟁점이 무엇인지에 대한 합의가 부족한 것이 아니라 합의된 과제가 현장 체감으로 구현되지 못하는 실행·정합성의 문제로 무게중심이 이동했음을 의미한다.

4집단 설문조사 결과 역시 동일한 패턴을 확인한다. 원장·원감과 교사 집단에서 거버넌스·법제, 재정, 교직·노동, 데이터·디지털, 정책 추진·소통의 현재 체감이 공통적으로 2점대 초반 또는 그 이하인 반면, 미래 방향에 대해서는 교사 인력과

시간, 직접지원, 평가 전환, 포용 강화 등에서 매우 높은 지지가 형성되어 '낮은 현재 체감'과 '높은 처방 합의'의 간극이 반복 확인되었다. 학부모는 기관 운영, 소통, 안전·급식, 교육·보육 내용에서 높은 만족이 나타나지만, 양육부담 완화와 정책 의견 반영 같은 체계 차원에서는 중간 이하로, 서비스 경험의 만족이 정책 추진 체계에 대한 신뢰로 자동 전이되지 않음을 보여준다. 공무원 응답은 이러한 간극이 권한·책임·법제·재정 규칙과 표준 절차, 데이터 체계의 미정렬에서 비롯되는 집행 구조의 제약임을 구체화한다. 결국 본 연구의 종합 결론은 유보통합의 구조적 제약이 정책의 방향 부재가 아니라 정합성의 결핍이며, 그 정합성은 법·재정·인력·평가·데이터·소통이 동일한 질 언어로 맞물릴 때 확보된다는 점으로 수렴한다.

가. '고중요-저달성' 패턴의 구조적 의미

요구분석에서 거버넌스·법제는 중요도 평균 4.74~4.90에 달성도 1.88~2.40으로 낮고, Borich와 LFF가 공통으로 법·제도 정비를 최우선으로 지목했다. 재정에서도 Borich 상위(재정 확보율, 기관 분담 구조)와 LFF 1사분면이 일치해, 핵심이 재원 규모만이 아니라 중앙-지방 간 역할·책임·재정 흐름의 연결 문제임을 확인하였다. 교직원·노동에서는 자격 이중구조 해소가 Borich 1순위이나, LFF에서는 근무조건·보호와 처우 개선이 1사분면으로 떠올라, 자격 체계 개편이 효과를 내기 위해서는 근무여건·보호·처우라는 기반이 선행되어야 한다는 '실행 조건 우선'의 논리가 입증되었다. 교육·보육 내용에서는 교수학습·놀이·상호작용의 질이 공통 최우선으로 도출되어 과정적 질이 핵심 요인임이 확인되었고, 접근성·형평성에서는 형평성 원칙과 장애영유아 지원이 포용과 형평이 통합 설계의 기준임을 정량적으로 확정했다. 시설·안전·급식과 데이터·디지털은 격차가 유의하되 최우선 과제에서 빠졌는데, 이는 중요하지 않다는 뜻이 아니라 상위 과제(법·재정·노동·과정적 질·형평)를 실현하기 위한 실행 기반으로 결합될 때 효과가 크다는 함의를 갖는다. 정책 추진·소통·성과관리는 철학·용어 합의, 현장 참여, 지속재정의 설명 가능성이 가장 강한 제약으로 도출되어, 정책문화와 절차(참여·환류·공개)가 제도화되지 않으면 현장은 통합을 추가 과업으로 체감하게 된다는 의미를 담고 있다.

나. 현재 정책 체계와 미래 방향의 분리

델파이에서 국정과제 관련 문항은 2차 평균이 4.0 미만이고 CVR 기준도 미충족이어서 합의가 강하게 형성되지 않았다. 이는 현 정부 정책이 불필요하다는 의미가 아니라, 질적 전환을 대표하는 핵심 패키지로써 충분한 설득력을 확보하지 못했다는 구조적 평가다. 반면 특별회계 유지 및 재정지원체계, 교사 처우·안정성과 유아특수교사 확충, 맥락중심·참여형 질 평가 전환, 거버넌스 개편, 무상교육제도 방식 개편, 포용적 서비스 확대, 지방이관 3법 재조정, 사립·민간 준공영제 도입 등은 2차에서도 광범위한 합의가 확인되었다. 교육과정 영역에서는 다양성 확보와 민주시민·ESD 강화는 합의가 유지되나, 지역기반 교육과정 체계 전환은 CVR 기준 미충족으로 개념 정의와 실행 단위의 정교화가 필요한 경계 쟁점으로 남았다. 따라서 정책 제언은 현재 패키지를 단순 강화하기보다, 합의가 확인된 항목을 중심으로 재구성하고, 합의가 약한 항목은 정의·범위·실행 단위를 재설계해 재검증하는 접근이 더 타당하다.

다. 전문가 합의와 현장 체감의 접속 경로

4집단 설문은 전문가 합의가 현장과 어떻게 불일치하거나 접속되는지를 보여주는 정책 전달 경로의 증거다. 원장·원감과 교사는 현재 체감이 낮는데 미래 처방 합의는 높아, 정책 목표 자체에 반대하기보다 목표가 작동할 실행 조건이 부재한 상태에서 책임과 업무만 증가했다고 느끼는 구조를 반영한다. 학부모는 안전·급식·소통·교육 내용에서 높은 만족을 보이지만, 비용·권리·참여·정보 공개 같은 체계 요소가 함께 정렬되지 않으면 정책 신뢰가 축적되지 않는다. 공무원은 재정 산식의 불명료, 배분 결과의 문서화 부족, 단일 포털 부재, 데이터 권한 불명확, 중복 입력·점점 지속 등 집행 구조의 제약을 구체화하며, 100일 과제에서 지방이관 3법 정비 로드맵 확정(49.5%), 재원으로 중앙 일반재정 확대(64.8%), 병목으로 재정 부족(41.9%)과 법·제도 정합성 부족(23.8%)을 꼽아 실행 가능한 전환의 출발점이 법과 표준, 재정의 예측가능성임을 재확인해 볼 수 있다.

라. 우선순위 과제의 연쇄 구조

두 분석 결과가 수렴하는 지점은, 유보통합의 우선순위 과제들이 하나의 정책 경로로 연결된다는 점이다. 법·제도 정비와 재정 이관 정합성이 확정되지 않으면 현장은 불확실성을 경험하고, 재정 확보와 직접지원 구조가 불안정하면 인력 확충과 처우 개선은 지속성을 갖기 어렵다. 교사 보호·처우·시간·보조 인력이 확보되지 않으면 놀이·상호작용의 과정적 질은 개선되기 어렵고, 과정적 질이 개선되지 않으면 통합 과정과 평가는 행정 부담으로 환원된다. 형평·포용의 설계 기준이 고정되지 않으면 장애영유아·농산어촌·다문화·이주 배경 아동 지원은 불균등하게 분화되고, 평가·모니터링이 맥락·참여·학습 중심으로 전환되지 않으면 정책은 준수와 보고의 문화로 고착된다. 마지막으로 철학·용어 합의, 참여·환류 절차, 지속재정의 설명 가능성이 제도화되지 않으면, 모든 과제는 분절된 목록으로 남아 현장에서는 추가 과업으로 체감된다.

따라서 유보통합의 질적 전환은 무엇을 더 할 것인지가 아니라 어떤 순서와 연결로 정렬할 것인지를 문제다. 본 보고서의 정책 패키지는 법·재정·거버넌스의 공동 기준 확정에서 출발해 교사 실행 기반을 확보하고, 과정적 질과 평가·모니터링을 학습형으로 전환하며, 형평·포용을 설계 기준으로 고정하고, 참여·용어·지속재정의 정책문화를 제도화하는 연쇄 구조로 제시될 필요가 있다. 전문가 합의(델파이)와 현장 체감(4집단 설문), 집행 구조 진단(공무원 응답)이 동시에 가리키는 결론은 하나다. 유보통합의 성패는 사업의 확대나 단일 조직의 설치가 아니라, 법·재정·인력·평가·데이터·소통이 동일한 질 언어로 맞물리는 정합성 있는 조정·정렬 체계를 얼마나 빠르고 명료하게 확정하는지에 달려 있다.

VI

유보통합의 질적 도약을 위한 정책 제언: 유보통합 3.0, 포용적 기본교육체제 구축

- 01 종합 논의: 분석 결과의 시사점과 구조적 진단
- 02 국정과제의 의의와 질적 심화 방향: 유보통합 2.0에서 3.0으로
- 03 유보통합 3.0의 비전: 포용적 기본교육체제의 설계 원리
- 04 핵심 정책 과제: 6대 원리의 제도화
- 05 실행 로드맵: 정합의 재설계에서 포용적 완성으로
- 06 결론 및 후속 과제

VI. 유보통합의 질적 도약을 위한 정책 제언: 유보통합 3.0, 포용적 기본교육체제 구축

1. 종합 논의: 분석 결과의 시사점과 구조적 진단

가. 통합의 현주소: 행정 통합은 부분 이루었고, 질 통합은 미완이다

본 연구는 문헌분석, 국제 비교, 국내 기관방문, 전문가 델파이(50인), 전국 단위 현장 설문조사 등 다층적 연구방법을 통해 유보통합의 질적 전환 조건을 종합적으로 검토하였다. 분석 결과, 한국의 유보통합은 지난 10여 년간 행정적 단일화와 사업 준비의 차원에서는 일정한 성과를 거두었으나, 정책·재정·교육과정·평가·현장이 하나의 질 체계로 작동하는 단계에는 이르지 못한 것으로 나타났다. 제도의 겹모습은 통합되었으나(적어도 정부조직법 통과로 인한 부처 통합), 그 안을 채우는 언어와 작동 방식은 여전히 나뉘어 있으며, 행정의 효율보다 교육과 돌봄의 질적 일관성이 부족한 상태이다.

이 때문에 중앙정부의 정책 신호가 현장의 과정적 질로 전달되지 못하고, 현장에서는 교사의 시간과 노동이 제도의 어긋남을 메우는 구실을 하고 있다. 이는 질이 제도 운영의 규칙으로 구체화되지 못할 때 발생하는 구조적 비용이며, 교사의 전문 시간과 돌봄의 윤리, 상호작용의 깊이라는 질의 핵심 요소가 행정 부담과 불확실성에 의해 제약되는 결과로 이어진다.

1) 문헌분석: 국제기구는 통합의 완성을 질 중심 정합으로 규정한다.

OECD는 ECEC의 질을 구조적 조건에만 한정하지 않고, 상호작용과 경험의 질, 그리고 그것을 뒷받침하는 제도적 정렬과 학습의 메커니즘 전체를 아우르는 문제로 다룬다. 규제를 강화하고 점검을 늘리는 것만으로 질이 저절로 높아지지 않는다는 점은 Starting Strong 시리즈 전반에 걸쳐 거듭 확인된 명제이다(OECD,

2021, 2022). UNESCO 역시 교육을 공공선과 사회적 책무의 시각에서 다시 세우면서, 취약한 아이를 먼저 두는 보편 보장과 선택적 강화가 함께 가야 한다는 방향을 분명히 하였다(UNESCO, 2021). EU 이사회 권고는 접근성, 인력, 교육과정, 모니터링·평가, 거버넌스·재정이라는 다섯 축을 단순한 분류가 아니라 상호 조정의 구조로 제시하였다(Council of the European Union, 2019).

이러한 국제적 합의가 한국에 던지는 함의는 분명하다. 통합의 완성은 조직의 합병이 아니라 질을 중심으로 한 정합이라는 것이다. 그러나 한국은 누리과정 도입 이후에도 유아교육과 보육의 법적 병렬 구조를 유지하였고, 교육부 이관 이후의 전환은 추진체계 가동과 시범사업 위주로 진행되었다. 그 과정에서 정책 언어·평가·재정·현장 실행을 하나로 잇는 국가 수준의 공통 준거가 제도 안에 충분히 뿌리내리지 못하였다. 그 결과 현장은 통합을 행정의 일원화로 인식하기보다 오히려 보고체계의 겹침과 서류의 증가로 경험하는 경향이 있으며, 정책 통합이 질의 통합으로 이어지지 못하는 단절이 지속되고 있다. 이 단절은 곧, 통합의 편익이 현장에 도달하기 전에 통합의 비용이 먼저 현장에 전가되는 구조를 뜻한다.

2) 국제비교: 통합의 성패는 속도가 아니라 정합의 깊이가 가른다.

본 연구에서 분석한 국가들의 사례를 종합하면, 통합의 성과를 결정하는 것은 행정 합병의 속도가 아니라 법·재정·교육과정·평가·현장이 하나의 질 언어로 정렬되는 깊이임이 확인된다. 국가핵심교육과정은 법적 구속력을 지닌 규정문서이면서 동시에 지방 교육과정과 개별 아동 계획으로까지 이어지는 구조를 갖춘 국가에서는, 이 문서가 기관의 자율을 제약하는 것이 아니라 자율의 방향을 정렬하면서 그 안에서 실천의 다양성을 보장하는 기능을 수행하고 있었다. 프레임워크 플랜이 법에 근거한 규정으로서 기관의 연간계획과 교육적 기록이 외부 통제의 수단이 아니라 운영의 일관성과 교육적 책무를 위한 도구로 자리 잡은 사례도 확인되었다.

법정 기준이 보육과 교육에 공통의 표준 언어를 제공하되, 단일 등급으로 기관을 줄 세우는 방식의 한계를 보완하려는 논의가 이어지는 사례, 질을 점수로 고정하기보다 성찰과 개선의 과정으로 조직하는 철학을 제도화한 사례도 주목할 만하다. 행정 이원성이 남아 있으면서도 교육·발달·상호작용에 관한 공통 기준을 확산시키는 방식으로 정렬을 만들어 온 국가도 있다.

이러한 사례들이 공통으로 보여주는 교훈은 세 가지로 정리된다. 첫째, 하나의 조직과 하나의 법 조문으로는 통합이 완성되지 않는다. 둘째, 법·재정·교육과정·평가·연수·데이터가 하나의 가치 언어로 서로를 떠받치며 작동할 때, 비로소 통합이 아이의 경험 속으로 내려온다. 셋째, 통합의 본질은 합치는 것이 아니라 가지런히 하는 것이다. 통합이란 규칙·재정·인력·평가·데이터를 같은 방향으로 작동하도록 짜는 제도 공학이며, 동시에 권리와 공공책임을 제도에 심는 정치적 결단이다.

3) 기관방문: 질은 기관 유형이 아니라 시간·관계·응답의 삼중 구조가 가른다.

국내 기관방문 조사 결과, 질의 수준은 기관의 유형이나 건물의 크기보다 시간·관계·응답이라는 세 겹의 구조가 얼마나 고르게 작동하느냐에 따라 갈리는 것으로 나타났다. 첫 번째 겹은 시간의 일관성이다. 아이의 하루가 전이·놀이·쉼·되돌아봄의 안정된 리듬으로 이어지는 기관에서는, 아이가 예측 가능한 일과 안에서 자기만의 리듬을 형성할 수 있을 때 놀이의 몰입이 깊어지고, 교사의 반응도 한결 정교해지는 양상이 관찰되었다. 두 번째 겹은 관계의 안정성이다. 민주적 운영과 보호자 참여를 통해 신뢰에 기반한 관계를 구축하고 있는 기관에서는, 교사와 보호자, 교사와 아이, 아이와 아이 사이의 관계가 서비스의 제공과 이용이라는 교환 관계를 넘어 공동체적 참여의 관계로 조직되어 돌봄의 질이 근본적으로 달라지는 양상이 확인되었다. 세 번째 겹은 응답의 순환성이다. 탐구·표현·피드백이 순환하는 구조를 교사 협의와 연결하여, 반성적 실천이 일상 속에 자리 잡은 기관에서는, 교육과정이 고정된 계획이 아니라 지속적으로 갱신되는 과정으로 기능하고 있었다.

이 연구에서 드러난 주목할 만한 부분은 질이 높은 실천일수록 제도와의 어긋남이 더 큰 비용으로 돌아온다는 점이다. 숲을 교육의 중심에 놓는 기관은 실내 면적 기준과 충돌하고, 기록 중심의 교육과정을 운영하는 기관은 정해진 평가 서식으로 자신의 실천을 설명하기 어려우며, 감각과 정서를 축으로 한 질적 실천을 행정 언어로 전환하는 데 과도한 시간이 소요되는 사례도 확인되었다. 이러한 부담은 교사 개인의 추가 노동으로 흡수되며, 제도가 질을 보호하기보다 오히려 질 높은 실천에 추가적 비용을 부과하는 결과를 초래한다. 질이 현장에서 형성되는 것만으로는 부족하며, 제도가 그 질을 인정하고 뒷받침하는 방식으로 재설계되어야 한다.

4) 델파이·현장조사: 법과 재정의 정렬, 교사 근무환경이 질적 전환의 출발점이다.

50인의 전문가를 대상으로 한 델파이 분석에서 법·제도 정비, 재정 이관의 정합성, 교원 근무조건과 보호, 교수학습의 질, 장애영유아 지원과 형평성 등 핵심 항목이 합의 기준을 충족하였다. 이 결과는 전문가 집단이 유보통합의 다음 단계로 질적 추가 정비가 아니라 질의 구조적 토대 구축을 요청하고 있음을 보여준다.

현장조사에서도 같은 진단이 수치로 확인되었다. 법제 정합성, 재정 확보율, 교사 처우, 인력 배치, 행정부담 완화는 공통적으로 낮은 점수를 받았다. 여기서 주목해야 할 발견은 세 가지이다. 첫째, 통합을 직접 집행하는 공무원조차 재정 부족과 법·제도의 어긋남을 실행 장애의 첫 번째 원인으로 꼽았다. 둘째, 교사 응답에서 보조·대체 인력 확충, 수업 준비 및 쉬는 시간 보장, 행정 줄이기가 최상위 중요도를 차지하였다. 교사에게 시간이 확보되지 않으면 상호작용의 질은 향상되기 어려우므로, 교사의 시간 보장은 질 개선의 직접적인 구조 변수이다. 셋째, 보호자 응답에서 처우의 예측가능성이 높은 중요도를 보였다는 사실은, 보호자가 교사의 안정적인 근무를 자녀의 교육·돌봄 질과 직접적으로 연결하여 인식하고 있음을 보여준다.

5) 다섯 가지 구조적 진단

이상의 분석은 다섯 가지 구조적 진단으로 수렴한다.

첫째, 질의 언어적·개념적 일관성이 통합의 범위보다 더 중요하다. 행정 합병이 완결되어도 질의 준거가 일관되지 않으면 실행은 끊어진다. 교육부의 상위 정책문서, 행정지침, 평가문서, 예산 설명서, 연수 자료에서 '질'이라는 말이 서로 다른 뜻으로 쓰이고 있다면, 현장은 같은 정책 신호를 서로 다른 방향으로 읽게 된다.

둘째, 정책·재정·교육과정·평가·현장의 시간 축이 서로 맞지 않는다. 재정은 1년 단위로 굴러가고, 교육과정은 3-5년 주기로 바뀌며, 평가는 수년 간격으로 돌아오고, 현장의 일과는 매일 되풀이된다. 이 시간 축의 어긋남이 정책 의도와 현장 실행 사이에 메우기 어려운 틈을 만든다.

셋째, 재정·규칙·인력·평가의 제약이 상호 강화하며 순환한다. 재정이 불안정하면 인력 확보가 어렵고, 인력이 부족하면 교사에게 과부하가 집중되며, 과부하는

평가를 위한 서류 작업으로 전이되고, 서류가 늘면 상호작용의 질이 저하되며, 질이 저하되면 규제와 점검이 다시 강화된다. 어느 한 곳만 고쳐서는 이 순환이 끊어지지 않는다.

넷째, 교사의 시간과 자율성이 질 개선의 직접 변수인데, 이를 뒷받침하는 제도 장치가 없다. OECD가 과정적 질의 핵심을 상호작용의 질에 놓고, 이를 가능하게 하는 정책 조건을 여러 층위에서 짜야 한다고 강조하는 까닭이 여기에 있다(OECD, 2021). 시간이 확보되지 않은 교사에게 질을 요구하는 것은 구조적 모순이다.

다섯째, 평가체계가 통제 위주로 운영되면서 배움 중심의 되먹임이 작동하지 못하고 있다. 평가가 개선의 출발점이 아니라 순응의 종착점으로 기능하는 한, 현장은 평가에 맞는 서류를 만드는 데 시간을 쓰고, 정작 관계·몰입·응답이라는 질의 핵심에 쓸 시간을 잃게 된다.

나. 4대 미시 메커니즘: 구조적 제약이 현장에서 재생산되는 경로

위의 다섯 진단은 네 갈래의 미시 경로를 통해 현장에서 재생산된다.

첫째 경로: 규칙의 나뉘미 현장의 업무 부담으로 전이되는 경로. 전환기에는 법령·지침·사업 요건이 빠르게 증가하기 쉽다. 그런데 이것들을 꿰는 공통 준거가 없으면, 각 문서가 요구하는 증빙과 보고가 쌓이고, 기관은 같은 내용을 여러 곳에 되풀이하여 제출해야 한다. 교사는 교육과정을 실행하는 사람인 동시에, 제도의 나뉘미를 연결하는 서류 작성자가 된다. 현장조사에서 '통합 뒤에 서류가 오히려 늘었다'는 응답이 되풀이된 것은 이 경로의 직접적 증거이다.

둘째 경로: 재정의 불확실성이 시간과 인력의 불확실성으로 전이되는 경로. 보조·대체 인력, 전문시간, 특수지원 인력, 통역·상담 같은 질의 토대는 해마다 바뀌는 공모나 1년짜리 보조금으로는 안정적으로 유지될 수 없다. 예산이 불안정하면 채용이 지연되고, 채용이 지연되면 기존 인력에 과부하가 집중되며, 과부하는 이직과 소진으로 이어진다.

셋째 경로: 평가가 본래의 목적을 대체하는 경로. 평가가 배움과 개선을 위한 도구가 아니라 순응과 통제를 위한 도구로 기능하면, 기관은 평가에 맞는 서류를 만드는 방향으로 운영을 재편하게 된다. 이때 현장에서 살아 있는 관계, 기

다름, 몰입, 해석 같은 질은 평가의 언어로 전환되기 어렵고, 오히려 위험 요소로 취급될 수 있다.

넷째 경로: 취약영역에서 격차가 상호 결합하여 확대되는 경로. 영아, 장애영유아, 다문화·이주 배경, 농산어촌, 기관을 이용하지 않는 아동은 저마다의 취약을 안고 있으나, 실제 정책 집행에서는 이 취약들이 결합하여 훨씬 큰 격차로 나타난다. 포용과 형평이 설계 원칙으로 고정되지 않았다는 하나의 문제에서 비롯된 것이다.

이 네 경로는 서로를 조건 짓고 순환하는 구조를 이룬다. 어느 한 곳만 개선해서는 이 순환이 끊어지지 않는다. 네 경로를 동시에 차단하는 정합 설계가 필요하다. 이것이 유보통합 3.0이 단순한 다음 단계가 아니라 구조적 전환이어야 하는 이유이다.

2. 국정과제의 의의와 질적 심화 방향: 유보통합 2.0에서 3.0으로

가. 유보통합의 세 단계: 1.0에서 3.0으로

유보통합의 역사를 돌아보면 세 겹의 단계가 겹쳐 있다. 유보통합 1.0은 행정관할의 일원화를 핵심으로 한 단계였다. 보건복지부와 교육부로 나뉘어 있던 관할을 교육부로 옮기고, 추진체계를 세우며, 시범사업으로 전환의 토대를 닦는 시기였다. 유보통합 2.0은 현 이재명 정부의 국가책임 유보통합 국정과제에 해당하는 단계로, 교사 대 아동 비율 감소, 무상교육·보육 확대, 틈새돌봄 확충, 보육교사 처우 개선, 장애영유아 지원이라는 다섯 과제를 축으로 통합의 실질 내용을 채우는 작업이다. 그리고 본 연구가 제안하는 유보통합 3.0은 이 두 단계 위에서, 영유아기 교육·돌봄을 국가가 책임지는 기본권으로 올려 세우고, 법·재정·교육과정·평가·현장이 하나의 질 언어로 가지런히 맞는 포용적 기본교육체제를 완성하는 단계이다. 이 세 단계는 대체 관계가 아니라 쌓임의 관계이다.

나. 현 정부 다섯 국정과제의 전환 방향

- 1) 교사 대 아동 비율 감소: 숫자를 줄이기에서 상호작용의 질을 높이기로
비율의 개선 자체가 질 향상을 보장하지는 않지만, 비율이 보장되지 않으면 교사

의 응답과 상호작용의 질은 유지될 수 없다(OECD, 2021). 기관방문에서 질이 높은 기관은 빠짐없이 교사가 개별 아이의 놀이와 탐구에 충분히 반응할 수 있는 여유를 확보하고 있었다. 구체적으로 다음과 같은 방향이 필요하다. 첫째, 비율 감소를 정량적 수치에 가두지 말고, 교사가 실제로 아이와 뜻 있는 상호작용을 할 수 있는 시간이 얼마나 확보되는가라는 질적 기준과 연동해야 한다. 비율이 줄어도 교사의 시간이 행정 업무에 소요되면 상호작용의 질은 개선되지 않는다. 따라서 비율 감소는 전문시간 보장, 행정 줄이기와 반드시 함께 설계되어야 한다. 둘째, 추가 인력의 역할·자격·처우를 분명히 해야 한다. 보조교사인지, 보조인력인지, 대체교사인지가 뒤섞인 채 사람만 늘리면 현장의 혼선이 깊어진다. 역할에 따른 자격 기준, 업무 범위, 급여 수준을 명료하게 정의하고, 이 정의가 재정 항목에도 그대로 반영되어야 한다. 셋째, 영아(0-2세), 장애영유아, 다문화 아동 등 취약 집단에 대해서는 보편 기준보다 더 낮은 비율 기준을 별도로 두는 가중 비율 체계를 도입해야 한다. 넷째, 비율 감소의 단계별 이행 계획을 확정하되, 취약영역과 취약지역에 우선 적용하는 순서를 명시해야 한다.

2) 무상교육·보육: 비용 면제하기에서 경험의 질을 보장하기로

'무상'이 보호자 비용 부담의 면제에 그치면, 접근의 평등이 경험의 평등으로 이어지지 않는다. 기관 유형과 지역에 따라 같은 무상 조건 아래에서도 경험의 질에 뚜렷한 격차가 있다는 것은 본 연구에서 거듭 확인된 사실이다. 이를 위해서는 다음의 전환이 필요하다. 첫째, 무상의 범위를 비용 면제에서 '경험의 최소 질 보장'으로 넓혀야 한다. 둘째, 기관 운영비·인건비의 직접지원을 늘려야 한다. 셋째, 이용 시간과 방식의 유연성을 확보해야 한다. 넷째, 무상정책의 재정 기반을 중앙 일반재정으로 넓혀, 지방 재정 사정에 따라 질의 격차가 벌어지지 않도록 해야 한다. 다섯째, 무상 이용 아동의 교육·돌봄 경험을 정기적으로 모니터링하여, 무상이 실질적으로 경험의 질 향상에 기여하고 있는지를 확인하고 되먹임해야 한다.

3) 틈새돌봄: 시간을 늘리는 데서 돌봄 경험의 연속성을 확보하는 데로

돌봄의 핵심은 시간의 양이 아니라 경험의 이어짐이다. 정규 교육과정과 돌봄

시간이 끊어져 있으면, 아이는 하루 안에서 서로 다른 환경·인력·규칙을 오가며 불연속을 겪는다. 이를 위해서는 다음의 전환이 필요하다. 첫째, 틈새돌봄을 기관의 전체 일과 안에서 이어짐을 갖는 구조로 짜야 한다. 둘째, 틈새돌봄 인력의 자격과 처우를 정규 인력과 맞춰야 한다. 셋째, 농산어촌과 소규모 기관에서는 지역사회 기반의 돌봄 그물을 짜야 한다. 넷째, 아이돌봄서비스, 지역아동센터, 육아종합지원센터 등 관련 서비스와의 연계를 공식화해야 한다. 다섯째, 긴급돌봄·야간돌봄·휴일돌봄 등 비정형 시간대의 돌봄 수요에 대응하는 탄력적 운영 모델을 개발해야 한다.

4) 보육교사 처우 개선: 급여를 올리기에서 전문직으로서의 생태계 짓기로

교사의 소진은 급여 수준보다 시간의 부족, 행정의 무게, 전문성을 펼칠 기회의 결여, 감정노동의 비가시성에서 더 깊이 발생한다. 이를 위한 구체적 과제는 다음과 같다. 첫째, 급여 체계의 예측가능성을 제도로 뒷받침해야 한다. 둘째, 전문시간을 제도화해야 한다. 셋째, 행정 부담을 구조적으로 줄여야 한다. 넷째, 경력 개발 경로를 설계해야 한다. 다섯째, 교사의 심리적 안전과 권리 보호를 위한 제도적 장치가 필요하다. 여섯째, 양성 교육의 질을 높이고, 양성과정과 현직 연수의 이어짐을 확보해야 한다.

5) 장애영유아 지원: 자리 마련하기에서 포용적 참여 보장하기로

장애영유아가 '통합'이라는 이름 아래서 오히려 배제되는 역설을 해소하는 것이 핵심이다. 이를 위한 구체적 과제는 다음과 같다. 첫째, 장애 진단에서 기관 배치에 이르는 전이 과정을 한 곳에서 지원하는 체계를 세워야 한다. 둘째, 통합 학급에서 장애영유아를 곁에서 도울 보조인력과 치료지원 인력을 상시 배치해야 한다. 셋째, 유아특수교사의 양성과 배치를 크게 늘려야 한다. 넷째, 장애영유아의 참여·소속감·상호작용의 질을 살피는 별도의 포용적인 과정적 질 지표를 개발해야 한다. 다섯째, 장애 유형과 정도에 따른 맞춤 지원 산식을 만들어야 한다. 여섯째, 장애영유아 가족에 대한 상담·정보·지지 체계를 기관과 연결하여 제공해야 한다. 일곱째, 장애 조기 발견과 연계 체계를 강화해야 한다.

다. 다섯 과제에서 질적 심화로, 질적 심화에서 기본사회 기본권으로

다섯 국정과제가 충실히 이행될 때 유보통합 2.0의 토대가 놓인다. 그러나 본 연구의 핵심 발견은, 다섯 과제가 저마다 따로 추진되는 것만으로는 충분하지 않다는 점이다. 비율을 줄여도 교사의 시간이 행정 업무에 소요되면 상호작용의 질은 개선되지 않고, 무상을 늘려도 기관 사이의 경험 격차를 방지하면 접근의 평등이 경험의 불평등으로 전환된다. 따라서 유보통합의 다음 단계는 국정과제의 이행을 넘어, 이 과제들을 하나의 질 준거 안에서 잇고, 나아가 영유아기 교육·돌봄을 국가가 책임지는 기본권으로 올려 세우는 것이어야 한다. 기본사회정책이 소득·주거·의료의 최소선을 국가 책임으로 정하듯, 영유아기 교육·돌봄 경험의 질 역시 국가가 보장하는 보편적 기본권이 되어야 한다.

이 전환이 왜 지금 긴급한지에 대한 근거는 다음의 세 겹이다. 첫째, 생애 출발선의 불평등은 이후 모든 생애단계의 불평등으로 전이된다. 둘째, 저출산·지역소멸·여성 노동 지속성이라는 한국 사회의 구조적 과제는 모두 영유아기 돌봄·교육의 공적 보장과 맞물려 있다. 셋째, UNESCO가 제안한 '새로운 사회계약'의 시각에서, 교육은 공공선(common good)이자 함께 일궈야 할 것이며, 국가와 사회가 공동으로 책임지는 영역이다(UNESCO, 2021).

3. 유보통합 3.0의 비전: 포용적 기본교육체제의 설계 원리

가. 기본사회정책으로서의 대전환: 왜 유보통합 3.0인가

유보통합 3.0은 단순한 행정 체계의 결합을 넘어, 기본사회정책의 핵심 축으로서 영유아기 기본교육을 제도화하는 전략이다. 소득, 주거, 의료의 최소 보장을 국가 책임으로 설정하는 기본사회정책의 논리와 같이, 영유아기 교육·돌봄 경험 역시 국가가 책임지는 보편적 기본권으로 격상한다. 이는 교육·보육을 부모의 선택이나 시장 접근성에 의존하는 서비스로 보지 않고, 국가 책임 하에 설계·운영되는 권리 체계로 재구성한다는 점에서 기본사회정책의 철학과 직접적으로 연결된다.

[그림 VI-3-1] 유보통합 3.0, 포용적 기본교육제도 모형



나. 유보통합 3.0의 정의와 핵심 명제

유보통합 3.0은 행정 통합의 완성을 목표로 하는 단계가 아니라, 영유아기 교육·돌봄을 포용적 기본교육제도로 전환하는 단계이다. 이때 통합의 단위는 제도나 조직이 아니라 영유아의 하루 경험이며, 통합의 성과는 문서나 체계의 구축이 아니라 경험의 질이 안정적으로 유지되는지 여부로 판단된다. 핵심 명제는 세 가지이다. 첫째, 영유아기 교육·돌봄은 서비스가 아니라 국가가 보장해야 할 기본권이다. 둘째, 기본교육의 기준은 조기 성취나 학습 결과가 아니라 안녕, 관계, 상호작용, 참여와 같은 경험의 질이다. 셋째, 장애영유아, 영아 0-2세, 다문화·이주 배경 영유아 등 취약 영역은 부가적 고려 대상이 아니라 제도의 성패를 판단하는 핵심 기준이다.

다. 기본사회 관점에서 본 유보통합 3.0의 6대 원리

첫째, 권리의 보편성. 모든 영유아에게 최소 질 이상의 교육·돌봄을 국가가 보장한다.

둘째, 취약 우선 설계. 보편적 보장 위에 취약성을 반영한 선택적 강화를 제도

내부에 고정한다.

셋째, 질 중심 정합. 법, 재정, 인력, 교육과정, 평가, 데이터가 분절되지 않고 하나의 질 언어로 정렬되도록 한다.

넷째, 학습형 환류. 평가를 통제 수단이 아니라 현장 개선을 촉진하는 순환 구조로 작동하게 한다.

다섯째, 정렬된 다양성. 공통 기준을 유지하되 다양한 교육철학과 지역 맥락이 공적 체계 안에서 인정받도록 한다.

여섯째, 시간과 인력의 제도화. 교사의 전문시간과 보조·대체·특수 인력을 기본 인프라로 상시 보장한다.

라. 포용적 기본교육제도를 구현하는 5대 핵심 제도 장치

포용적 기본교육제도는 다음의 다섯 가지 제도 장치를 통해 구체화된다. 첫째, 법적 핵심 틀(코어 프레임)을 구축하여 권리 선언에 그치지 않고, 운영 규칙과 예산 조항까지 함께 규정한다. 둘째, 국가 핵심 교육과정을 마련하여 0-5세 연속성, 놀이와 상호작용의 원리를 제도 전반의 공통 언어로 설정한다. 셋째, 개선 중심 재정 체계를 통해 단년도 보조금 방식이 아닌 예측 가능한 직접지원과 취약 가중 산식을 기본 구조로 한다. 넷째, 교실 실행 조건을 제도적으로 보장하여 교사의 전문시간과 필수 인력을 상시화함으로써 질이 실제로 작동할 기반을 마련한다. 다섯째, 학습형 질 관리 체계를 구축하여 자가평가-개선계획-지원-후속점검의 순환을 제도 표준으로 정착시킨다.

마. 출발선을 보장하는 기본사회 국가전략

유보통합 3.0은 교육격차를 사후적으로 보정하는 정책이 아니라, 격차가 발생하지 않도록 생애 출발선을 보장하는 선제적 국가전략이다. 이는 저출산 대응, 여성의 노동 지속성, 지역 소멸 대응을 포괄하는 기본사회 국가전략의 핵심 인프라에 해당한다. 영유아기 기본교육제도의 안정적 구축은 부모의 삶의 안정과 노동 지속성을 높이고, 지역 공동체의 회복과 사회적 신뢰 형성으로 이어진다. 요약하면, 유보통합 3.0은 영유아의 하루 경험을 국가가 책임지는 포용적 기본교육제도를 구축하는 기본사회정책이다.

4. 핵심 정책 과제: 6대 원리의 제도화

가. 철학적 재정정의와 비전의 국가 문서화

- ▶ **단기:** 가장 먼저 해야 할 일은 유보통합의 철학을 국가 문서에 동일하게 심는 일이다. 지금까지의 정책은 추진체계와 사업 묶음을 중심으로 제시되었으나, 현장 설문과 델파이가 보여주듯 현장은 방향의 부재가 아니라 방향의 번역 실패를 경험하고 있다. 따라서 단기에는 국가 차원의 질 프레임 문서를 별도로 제정하여, 6대 질 원리와 8대 운영 영역이 어떤 의미로 연결되는지, 그리고 각 영역의 정책 수단이 어떤 질 원리를 구현하는지까지 문장으로 명시해야 한다. 이 문서는 단순 선언문이 아니라 정책 문서군의 상위 기준문서로서 기능해야 하며, 모든 시행계획, 시범사업 지침, 예산 설명서, 평가 문서, 연수 체계, 데이터 지침이 이 문서를 인용하도록 규칙화되어야 한다. 이는 EU 권고가 제시하는 다섯 축이 단지 분류가 아니라 조정 체계로 작동해야 한다는 논리에도 정합한다.
- ▶ **중기:** 질 프레임 문서가 실제 정책 설계의 기준틀이 되도록 정책 작성 기준을 제도화해야 한다. 새 사업이나 확대 사업은 해당 사업이 어떤 질 원리를 강화하는지, 어느 운영영역에서 어떤 규칙을 바꾸는지, 행정부담 감축 장치는 무엇인지, 취약영역 형평 보정은 어떻게 설계되는지, 평가와 환류는 어떤 증거를 통해 이뤄지는지, 재정은 단년도인지 다년도인지, 전문시간과 대체인력 비용이 포함되는지까지를 의무적으로 서술해야 한다. 이때 서술은 단순 점검이 아니라 사업 승인·예산 편성의 필수 요건이 되어야 한다.
- ▶ **장기:** 질 프레임이 교육부 내 일원화된 법체계의 목적조항·정의조항·국가 책무 조항과 연결되어, 기본교육체제로서의 영유아기 교육·돌봄이 국가의 지속적 책무로 자리 잡아야 한다. UNESCO가 교육을 공공선으로 재정 의하고 사회적 계약을 제안하는 흐름은 이러한 장기 제도화의 규범적 근거가 된다.

나. 교사와 기관 중심 실행 기반 강화

유보통합의 성패는 법과 재정이 아니라 교실과 기관에서 결정된다. 질의 중심은 결국 교사와 기관에 있으며, 통합의 핵심 과제는 교사와 기관이 질의 주체로 기능하도록 실행 기반을 강화하는 데 있다.

- ▶ **단기:** 가장 결정적인 과제는 교사의 관찰, 기록, 성찰 시간을 근무시간 내에서 제도화하는 일이다. 이 시간은 단순 업무시간이 아니라 교육과정의 질을 형성하는 핵심 구조이다. 주당 일정 시간을 사유와 준비의 시간으로 확보하여, 교사가 아동의 놀이 맥락을 분석하고 다음 경험을 설계할 수 있도록 해야 한다. 그러나 시간의 법정화만으로는 작동하지 않는다. 전문시간을 확보하려면 그 시간 동안 학습을 안정적으로 운영할 인력이 있어야 한다. 따라서 전문시간 제도화는 보조·대체 인력의 상시 배치와 하나의 연동 구조로 설계되어야 하며, 재정 항목에서도 두 요소를 분리하지 않고 함께 편성해야 한다. OECD가 상호작용의 질을 과정적 질의 핵심으로 두고 정책이 그 조건을 만들어야 한다고 강조하는 이유는, 전문시간과 인력 배치가 상호작용의 깊이와 응답의 리듬을 직접 좌우하기 때문이다.

단기 단계의 두 번째 과제는 행정 감축의 즉시 실행이다. 통합정보시스템의 고도화가 곧 행정 감축이 되지 않는다는 점은 현장 설문에서 반복 확인되었다. 행정 감축은 시스템 기능의 추가가 아니라 요구자료의 총량을 줄이는 정책 결정이다. 따라서 중복 입력 금지 원칙, 중복 점검 금지 원칙을 명문화해야 한다.

- ▶ **중기:** 기관 내부에 자가평가-개선-재점검의 순환 절차를 정례화하여 학습형 질 문화가 정착되도록 해야 한다. 자가평가가 형식에 그치지 않으려면 자가평가 결과가 컨설팅, 연수, 재정 지원과 연결되어야 한다.
- ▶ **장기:** 교사 리더십과 기관장의 교육적 리더십이 제도적으로 작동하도록 권한과 책임을 재정렬해야 한다. 기관장은 행정관리자가 아니라 질 조정자로서 기능해야 하며, 교사학습공동체가 자율적으로 운영될 수 있는 환경을 조성해야 한다.

다. 지역과 기관 다양성에 기초한 맞춤형 정책 전략

유보통합 이후의 정책은 획일적인 표준모델이 아니라, 다양한 기관의 철학과 지역의 맥락을 존중하는 다원형 구조로 전환되어야 한다.

- ▶ **단기:** 공통 기준과 선택 기준을 분리해 제도화해야 한다. 공통 기준은 안전, 인권, 차별 금지, 최소 상호작용 조건, 취약영역 보장 같은 보편 책무에 해당한다. 선택 기준은 기관의 철학과 지역의 맥락을 반영하는 특성지표로 구성된다.
- ▶ **중기:** 지역 맞춤형 모델을 제도 단위로 승인하고 지원하는 체계를 확립해야 한다. 농산어촌은 거점형·이동형·방문형 연계를 결합하여 접근성과 연속성을 확

보해야 하며, 대도시는 다문화·이주 배경·취약가구의 접근성을 보완하는 통합 지원 기능이 강화되어야 한다. 지역 격차는 시설 숫자의 문제가 아니라 인력·운영시간·상담·연계 서비스·이동·전이 지원이 결합된 생태의 문제이므로, 교육청과 지자체가 공동 설계·공동 책임을 지는 구조로 전환해야 한다.

- ▶ **장기:** 정렬된 다양성이 지속가능해지도록 법과 재정, 평가의 구조를 고도화해야 한다. 평가는 교육 철학을 제약하는 방식이 아니라 철학을 이해하고 공공성을 점검하는 방식으로 설계되어야 한다.

라. 법·재정·거버넌스의 질 중심 재구성

1) 법 체계: 단일화가 아니라 정합화

현 시점에서 두 법을 물리적으로 통합하는 것은 법령체계와 행정 기능의 혼란을 초래할 가능성이 있다. 따라서 법제의 목표는 병합이 아니라 정합이어야 한다.

- ▶ **단기:** 연결 조항을 삽입한다. 연결 조항이란, 법이 선언하는 권리와 원리가 실제로 재정, 인력, 평가, 데이터 규칙으로 내려가도록 연결하는 규정이다. 교사의 전문시간을 제도화한다면 대체인력 기준·비용 항목·집행 책임·점검 방식이 하위 규정에 함께 들어가야 한다. 취약영역 우선 보장을 명시한다면 취약영역의 정의, 가중지원 산식의 원칙, 접근권 보장의 절차, 전이 지원의 책임 주체가 함께 규정되어야 한다.
- ▶ **중기:** 유아교육법과 영유아보육법의 교육과정 관련 조항이 '0-5세 공통 교육과정 준거'를 참조하도록 하고, 교원 자격·처우 조항이 역할 기반 공통 기준으로 수립하도록 조정한다.
- ▶ **장기:** 하나의 법체계를 완성한다. 목적조항에 6대 질 원리가 명시되고, 영유아기 교육·돌봄을 국가의 기본 책무로 규정하는 법적 선언을 완성한다.

2) 재정: 예측가능성과 형평성의 동시 확보

- ▶ **단기:** 표준단가의 구성 항목(기본 운영비, 인건비 지원 기준, 교재교구비, 급식비, 관리운영비)을 공개하고, 각 항목의 산출 근거와 조정 원칙을 함께 밝힌다. 취약영역에는 목적형 재정 장치를 병행한다.

- ▶ **중기:** 중앙 일반재정 기반을 넓히고 다년도 협약형 운영으로 전환한다. 취약성 가중 산식을 공식화하여 장애·영아·다문화·농산어촌 요소가 자동으로 예산 배분에 반영되도록 한다. 예산 배분은 성과 중심이 아니라 개선 중심으로 운영되어야 한다.
- ▶ **장기:** 영유아기 기본교육 재정을 국가 재정체계에 독립 항목으로 고정하고, 경기 변동이나 정권 교체에 따른 흔들림을 줄이는 법적 장치를 마련한다.

3) 거버넌스: 단절된 설계를 다시 연결해야 한다

현재 유보통합의 거버넌스는 정책 설계와 실행 구조 전반이 단절되어 있으며, 정책 방향의 결정 주체가 불분명한 상태이다. 첫째, 정책 결정의 주체가 겹치고 나뉘어 있다. 국가교육위원회 산하 영유아교육·보육통합특별위원회가 심의·조정 기능을 맡고 있으나 위원 구성의 대표성에 대한 논란이 있으며, 이전 정부에서 설치된 유보통합추진위원회는 의결이 아닌 심의 기구로서 실질적 의사결정 기능이 제한적이었다는 평가가 있고, 의결 권한이 국가교육위원회와 겹치는 문제도 안고 있다. 교육부 영유아정책국은 기존의 사업 관성과 경로의존 속에서 대대적 설계 전환을 주도하기 어려운 구조에 놓여 있다. 설계를 하는 곳, 결정을 하는 곳, 실행을 하는 곳이 서로 다르고, 이 셋을 잇는 공식적 조정 절차가 부재하다.

둘째, 현재 교육청 단위의 실행 구조에 혼선이 있다. 시·도교육청에는 보육사무 이관을 위해 지자체에 파견된 공무원들이 있으나(전남교육청의 경우 2025년 9월 기준 6개 교육지원청과 9개 지자체에 총 16명이 배치되고 추가 9명이 예정된 것으로 보도되었다), 이들의 업무는 교육력 제고사업과 보육사무 이관 준비에 집중되어 있으며, 유보통합추진단을 별도로 구성한 교육청은 업무 범위와 권한이 불분명한 상황이다.

셋째, '유보통합'이라는 용어 자체의 정치성이 정책 추진을 제약하고 있다. '영유아교육', '교육력 제고', '격차 완화'라는 이름으로 우회하는 경향이 나타나고 있으나, 명칭의 변경이 과제의 해소를 의미하지는 않는다. 유아학교라는 명칭 변경도 유보통합의 전체 설계 없이는 실현 가능성이 낮다.

- ▶ **단기:** 설계-결정-실행의 흐름을 공식적 절차로 잇는다. 국가교육위원회·교육부·교육청·현장 사이의 역할과 책임을 문서로 확정하고, 정책안 사전 공개의

견 수렴-반영 결과 재공개-실행 점검-개선안 재설계가 해마다 되풀이되는 표준 절차를 확립한다. 교육청 파견 공무원과 유보통합추진단의 업무 범위를 명확히 하고, 교육력 제고사업과 유보통합 추진의 관계를 공식적으로 정리한다.

- ▶ **중기:** 중앙은 방향과 기준, 지방은 실행·지원·모니터링, 기관은 자율개선의 역할을 맡도록 분담을 제도화한다. 법·재정·거버넌스 간 연계를 위해 질 지표를 중심으로 한 법-재정-거버넌스 통합 점검틀을 개발하여 정책 간 정렬 수준을 주기적으로 점검한다.
- ▶ **장기:** 국가 질 보고서를 정기적으로 펴내고, 유보통합이 전환기의 임시 사업이 아니라 영유아기 기본교육의 상설 운영 체계로 자리 잡도록 법적·행정적 기반을 완성한다.

마. 평가·데이터·시설 영역의 전환

평가와 데이터, 시설 기준의 문제는 부차적 영역이 아니라 질적 전환을 제약하는 핵심 요인이다. 특히 질적 실천이 강한 기관일수록 기존 평가 언어와의 충돌이 더 뚜렷하게 나타난다.

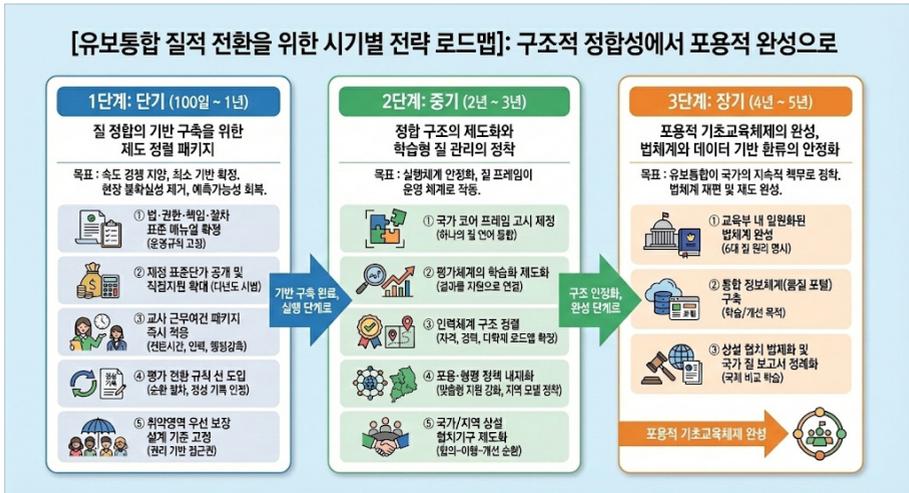
- ▶ **단기:** 개방형 질 관리 체계를 실제 운영 규칙으로 구현한다. 공통 지표는 안전·인권·차별 금지·기본 상호작용 조건·취약영역 접근권 보장으로 구성하고, 선택 지표는 기관의 철학과 지역 맥락을 반영한다. 정성 자료는 공식 증거로 인정하되, 표준 양식 강제를 최소화하고 평가자 역량과 해석 지침을 강화한다. 자가 평가에서 드러난 약점이 처벌의 근거가 아니라 지원의 출발점이 되는 구조를 만드는 것이 핵심이다. 시설 기준은 안전을 유지하면서도 교육공간 인정의 유연성을 확보해야 한다. 숲·마을·지역사회 자원이 교육공간으로 기능하는 기관을 위한 공간 인정 특례는, 안전 책임·사고 대응·보험·이동과 돌봄의 책임·전문 인력 배치 기준까지 포함하는 새로운 규칙으로 설계해야 한다. 데이터 영역에서는 구축이 아니라 감축을 성과로 삼아야 한다. 한 번 입력하면 최소 범위에서 공동 활용되도록 업무 흐름을 재설계하고, 되풀이 입력과 되풀이 점검을 제거해야 한다.
- ▶ **중기:** 평가 결과를 재정·연수·컨설팅 지원과 잇는다. 정량 데이터와 정성 기록이 함께 정책 학습으로 이어지도록 데이터 구조를 재편한다.
- ▶ **장기:** 개선 과제가 분명할수록 지원이 두터워지는 개선 중심 구조를 완성한다.

데이터 공개 범위는 학습과 개선 목적에 맞게 설계하여 투명성과 낙인 효과를 동시에 관리한다.

5. 실행 로드맵: 정합의 재설계에서 포용적 완성으로

유보통합은 표면적으로 정체된 것처럼 보이지만, 실제로는 진화하고 있다. 행정 이관이 진행되고, 교육력 제고사업이 현장에서 운영되며, 교육청에 파견된 공무원들이 보육 현장을 습득하고 있다. 그러나 이 모든 움직임이 하나의 설계 안에서 이어지지 않고 있다는 것이 문제의 핵심이다. 로드맵의 첫 번째 과제는 새로운 사업을 시작하는 것이 아니라, 이미 진행되고 있는 흐름들을 하나의 방향으로 다시 잇는 설계의 재정비이다.

[그림 VI-5-1] 유보통합의 질적 전환을 위한 시기별 전략 로드맵:구조적 정합성에서 포용적 완성으로



가. 단기(100일-1년): 제도 정렬과 실행 기반 조성

단기 단계는 속도 경쟁이 아니라 단절된 설계를 다시 잇는 시기이다. 이 단계의 목표는 현장이 더 이상 불확실성을 교사의 노동으로 메우지 않아도 되도록, 규칙과 재정, 인력, 행정 절차의 최소 정렬을 완성하는 것이다.

첫째, 유보통합의 정책 설계-결정-실행 구조를 재정비한다. 국가교육위원회·교

육부·교육청·현장 사이의 역할과 책임을 확정하고, 정책 의사소통의 표준 절차를 만든다. 둘째, 법·권한·책임·절차의 표준 매뉴얼을 확정한다. 중앙·지방·기관의 기능별 책임 분담, 예외·보정 규칙, 단계 전환 기준, 데이터 권한과 보존 기준, 중복 제출 면제 범위, 평가·점검 조정 규칙까지 포함한다. 셋째, 표준단가·가산 산식을 공개하고, 운영비와 인건비 직접지원의 비중을 확대한다. 다년도 예산협약을 시범 도입하되, 그 목적은 사업이 아니라 제도 전환을 위한 운영모형 검증이어야 한다. 넷째, 교사 전문시간, 대체·보조 인력, 행정 줄이기를 하나의 연동 구조로 즉시 적용한다. 다섯째, 자가평가-개선계획-후속점검의 순환 절차를 표준으로 도입하고, 정성 기록을 공식 증거로 인정하는 규정을 마련한다. 여섯째, 취약영역 우선 보장 규칙을 설정한다. 장애영유아, 0-2세, 농산어촌, 다문화·이주 배경, 기관 미이용 아동에 대한 권리 기반 접근권 보장 규칙을 단기부터 표준으로 설정한다. 일곱째, 교사 대 아동 비율 감소의 단계별 이행 계획을 확정하고 우선 적용 대상을 지정한다.

나. 중기(2-3년): 정합 구조의 제도화와 학습형 질 관리의 정착

중기 단계의 목표는 실행체계의 안정화와 질 관리 구조의 제도화이다. 이 시기에는 질 프레임이 문서가 아니라 운영 체계가 되어야 한다.

첫째, 국가 핵심 교육과정 준거를 고시 형태로 제정한다. 0-5세 연속성, 놀이·상호작용, 전이, 관찰·기록의 목적, 가족·지역 참여, 포용·형평, 교사 전문시간과 지원 조건이 하나의 질 언어로 엮여야 한다. 둘째, 평가체계의 학습화를 제도화한다. 자가평가-개선계획-지원-후속점검의 순환체계를 표준으로 만들고, 평가 결과를 재정·연수·컨설팅 지원으로 연결한다. 셋째, 인력체계의 역할별 정렬과 경력 경로를 확립한다. 교사 급여 체계 표준화를 추진하여 처우 격차를 축소한다. 넷째, 포용·형평 정책의 가중지원 규칙을 고정하고, 거점형·이동형·방문형 모델을 지역 단위로 정착시킨다. 다섯째, 거버넌스의 역할 분담을 제도화하고 정책 소통 구조를 확립한다. 여섯째, 공공성과 준공공성을 축으로 한 기관 운영 기준을 재정립한다. 공공성을 훼손하지 않으면서 다양한 운영 주체가 공적 기준 안에서 질을 보장하는 구조를 만든다.

다. 장기(4-5년): 포용적 기본교육체제의 완성

장기 단계의 목표는 유보통합이 전환기의 사업이 아니라 국가의 지속적 책무로 자리 잡는 것이다. 이 단계에서 법체계의 재편을 포함한 제도 완성 논의가 가능해진다.

첫째, 하나의 법체계를 완성한다. 목적조항에 6대 질 원리가 명시되고, 하위 시행령과 지침이 질 프레임에 부합하도록 전면 재정비한다. 둘째, 통합 정보체계의 질 정보 포털을 구축하되, 공개 범위는 학습과 개선을 목적으로 제한하고 평가 결과가 낙인이 아니라 지원의 근거가 되도록 설계한다. 셋째, 국가 질 보고서를 정기 발간한다. 넷째, 영유아기 기본교육 재정의 국가 재정체제 독립 항목을 고정한다. 다섯째, 한국형 포용적 기본교육체제 모델의 국제 공유와 정책 학습 네트워크에 참여한다.

여섯째, 4-5세 유아의무교육의 중장기 검토를 시작한다. 유보통합이 완전무상과 질의 보장을 이루고, 공공성과 준공공성을 축으로 한 기관 운영 체제가 안정되면, 그 위에서 유아의무교육은 자연스러운 다음 단계가 될 수 있다. 의무교육이란 단순히 출석을 강제하는 것이 아니라, 국가가 일정 수준 이상의 교육 경험을 모든 아이에게 보장하겠다는 공적 약속이다. 유아 사교육의 과열을 구조적으로 줄이고, 질 높은 공교육 체계를 구축하는 데 유아의무교육은 강력한 제도적 기반이 될 수 있다.

국제적으로 이 방향의 전환은 이미 확산되고 있다. 프랑스는 2019년 '신뢰를 위한 학교법(Loi pour une école de la confiance)'을 통해 의무교육 시작 연령을 6세에서 3세로 낮추었다. 이 조치는 97%에 가까운 취학률을 이미 달성한 상태에서 이루어진 것으로, 나머지 3%(주로 해외영토와 사회적 취약 지역의 아동)의 교육권을 보장하고 유아교육을 공적 체계의 정식 구성 부분으로 자리매김하려는 제도적 결단이었다(Loi n° 2019-791, 2019. 7. 26.). 스위스는 2009년 HarmoS 협약을 통해 의무교육을 11년(만 4세~15세)으로 확대하면서 2년간의 유치원 과정을 의무교육에 포함하였으며, 이 규정은 2015/2016학년도부터 협약 가입 주(Canton)에서 시행되고 있다(EDK/CDIP, 2007). 헝가리는 2015년부터 만 3세 이상 모든 아동에게 의무적 유아교육을 적용하고 있으며, 룩셈부르크는 만 4세부터 의무교육을 시작한다. 슬로바키아는 2025년 교육법 개정을 통해 의무 유아교육

연령을 만 5세에서 단계적으로 만 4세(2027년), 만 3세(2028년)까지 낮추기로 하였다(Eurydice, 2025). 2022년 타슈켄트 선언에서 세계 교육장관들은 최소 1년의 무상·의무 유아교육을 법적으로 보장할 것에 합의하였고, 2024년 7월 유엔 인권이사회는 아동권리협약 선택의정서를 통해 유아교육의 권리를 명시적으로 인정하는 과정을 시작하기로 합의하였다(UN Human Rights Council, 2024; Tashkent Declaration, 2022).

다만 유아의무교육은 기관의 공공성이 확보되지 않은 상태에서 성급하게 도입하면, 민간 기관에 대한 공적 기준 없이 의무만 부과하는 상황에 빠질 수 있다. 공공성과 준공공성을 축으로 한 기관 운영 체계가 먼저 안정되어야 하며, 완전무상과 질 보장이 실현된 토대 위에서 의무교육이 완성되어야 한다(박창현·김근진·윤지연, 2021). 유아의무교육은 유보통합의 종결이 아니라, 유보통합이 제대로 이루어졌을 때 열리는 다음 단계이다. 이를 위해서는 국민적 합의 형성이 필수적이며, 의무교육 도입의 전제 조건, 적용 연령, 이행 경로, 재정 소요에 관한 체계적 연구와 공론화가 증장기적으로 추진되어야 한다.

6. 결론 및 후속 과제

유보통합은 두 제도를 하나로 합치는 일이 아니다. 모든 영유아의 하루가 안녕하고, 모든 교사의 일상이 전문적이며, 모든 기관의 실천이 존중받는 체계를 만드는 일이다. 그리고 이 체계는 가장 취약한 아이의 하루에서 시작되어야 비로소 전체를 끌어올릴 수 있다. 유보통합은 지금 표면적으로 정체된 것처럼 보인다. 그러나 행정 이관이 진행되고, 교육청에 파견된 공무원들이 보육 현장을 습득하고 있으며, 교육력 제고사업이 현장에서 운영되고 있다. 문제는 이 움직임들이 하나의 설계 안에서 이어지지 않고 있다는 것이다. '유보통합'이라는 이름의 정치성 때문에 '영유아교육', '교육력 제고', '격차 완화'라는 말로 우회하더라도, 두 제도를 하나의 질 체계로 엮어야 한다는 과제 자체는 소멸하지 않는다. 유아학교라는 명칭 변경도, 유보통합의 전체 설계 없이는 실현될 수 없다. 명칭을 바꾸는 것이 아니라 설계를 다시 짜는 것이 지금 필요한 일이다.

본 연구가 다섯 개의 분석 축을 통해 반복적으로 확인한 핵심은 하나로 수렴한

다. 통합의 성패는 하나로 합치는 속도가 아니라, 서로 다른 것들이 같은 질의 언어 위에서 가지런히 맞는 깊이에 달려 있다. 열어서 다양성을 인정하고, 모아서 공통의 원리를 확인하되, 모음이 다양성을 지우지 않고 열림이 공통성을 허물지 않는 구조, 이것이 정합이다. 이 정합이 법에서도, 재정에서도, 교육과정에서도, 평가에서도, 교사의 시간에서도, 장애 아이의 전이에서도, 농산어촌의 접근에서도 한결같이 작동할 때, 유보통합은 비로소 제도의 이름이 아니라 아이의 경험이 된다.

기본사회정책이란, 사회의 모든 구성원이 사람다운 삶을 살 수 있는 최소한의 토대를 국가가 책임지는 것이다. 소득의 최저선, 주거의 최저선, 의료의 최저선이 있듯이, 영유아기 경험의 최저선이 있어야 한다. 그 최저선은 비용의 면제가 아니라, 안녕·관계·응답·참여라는 경험의 질이다. 이 최저선 아래로 어떤 아이도 떨어지지 않도록 하는 것, 가장 취약한 아이일수록 더 두텁게 도우는 것, 이것이 포용적 기본교육체제의 핵심이다.

핵심 후속 과제는 다음과 같다. 첫째, 정합성 진단 도구를 개발하여 법·재정·교육과정·평가·현장 실행 사이의 정렬 수준을 주기적으로 측정해야 한다. 둘째, 정성 자료 기반의 질 분석 체계를 고도화하여, 관찰 기록·서사적 포트폴리오·보호자 면담 등이 정책 학습의 자료로 활용될 수 있는 방법론을 수립해야 한다. 셋째, 기관 유형별 질 관리 모델 연구를 확장해야 한다. 넷째, 국제 비교를 정기적으로 이어가야 한다.

특히 다음의 연구들이 필요하다. 첫째, 교사 전문시간 제도화의 효과 검증 연구, 둘째, 취약영역 가중지원 산식의 개발 연구, 셋째, 경험 기반 질 지표의 개발 연구(영유아의 안녕·소속감·참여·상호작용의 질을 측정할 수 있는 한국형 과정적 질 지표), 넷째, 교사 소진과 이직의 구조적 원인에 대한 종단 연구이다.

다섯째, 기본사회정책으로서의 유보통합에 관한 정책 연구가 본격적으로 추진되어야 한다. 기본사회정책의 관점에서 영유아기 교육·돌봄의 공적 보장 범위와 수준을 어떻게 규정할 것인지, 기본교육 재정의 적정 규모와 재원 조달 방안은 어떠한지, 기본권으로서의 영유아 교육·돌봄이 소득보장·주거보장·의료보장과 어떻게 연동되어야 하는지, 그리고 이러한 전환이 가져올 경제적·사회적 효과는 어떠한지에 대한 체계적 분석이 필요하다.

여섯째, 유아의무교육의 도입 조건과 이행 경로에 관한 정책 연구가 필요하다.

한국에서 4-5세 유아의무교육은 유아 사교육을 구조적으로 줄이고 질 높은 공교육 체계를 구축하는 데 뜻밖에도 결정적 역할을 할 수 있다. 다만 의무교육의 도입은 공공성과 준공공성을 축으로 한 기관 운영 체계의 안정, 완전무상의 실현, 질 보장 체계의 구축이 전제되어야 하며(박창현·김근진·윤지연, 2021), 국민적 합의 형성을 위한 공론화와 실증 연구가 선행되어야 한다.

일곱째, 유보통합 거버넌스의 재설계에 관한 연구가 시급하다. 현재의 정책 결정 구조(국가교육위원회 영유아특위, 유보통합추진위원회, 교육부 영유아정책국, 시·도교육청 유보통합추진단) 사이의 역할 겹침과 공백, 소통의 단절, 경로의존이 유보통합의 실행을 제약하는 핵심 요인이라는 점은 본 연구에서 거듭 확인되었다. 설계-결정-실행이 단절된 현행 구조를 어떻게 다시 연결할 것인지, 현장의 의견이 정책 설계에 어떤 절차로 반영될 것인지, 교육청 단위의 실행 역량을 어떻게 강화할 것인지에 관한 실증적·비교적 연구가 필요하다.

이 모든 후속 연구는 서열화가 아니라 개선 지원을 목적으로 설계되어야 하며, 연구 결과가 정책 되먹임으로 이어지는 분명한 경로를 포함해야 한다. 유보통합의 질적 전환은 한 번의 개혁이 아니라 지속적인 학습과 개선의 과정이며, 이 과정을 떠받치는 연구 기반을 수립하는 것이야말로 포용적 기본교육체제의 지속가능성을 뒷받침하는 핵심 조건이다. 유보통합은 정지해 있지 않다. 진화하고 있다. 다만 그 진화가 아이의 경험으로 이어지려면, 설계를 다시 짜야 할 때이다.



참고문헌

1. 국내 문헌

- 교육개혁위원회. (1995). 세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(I). 교육개혁위원회.
- 교육개혁위원회. (1997). 세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(IV). 교육개혁위원회.
- 교육부. (2022). 교육부 업무보고 (2022. 7. 29.).
- 교육부. (2023). 유보통합으로 '출생부터 국민안심 책임교육·돌봄' 실현 (2023. 1. 30.). <https://www.moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=72779&lev=0&statusYN=W&s=moe&m=0317&opType=N&boardSeq=94862>
- 교육부. (2024a). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(2024. 6). <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=156638297>
- 교육부. (2024b). 유보통합 체감도 높이기 위해 전국 152개 (가칭)영·유아학교 시범운영 실시한다 (2024. 8. 20.). 교육부 보도자료.
- 교육부. (2024c). 0-2세 표준보육과정 개정 확정·발표 (2024. 12. 9.). 교육부 보도자료.
- 교육부. (2024d). 어린이집 입소·유치원 입학 신청을 한곳에서...11월 1일 '유보통합포털' 개통 (2024. 10. 28.). 교육부 보도자료. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148935558>
- 교육부. (2025a). 2026년 교육부 업무계획 (2025년 12월 12일). https://www.moe.go.kr/upload/filedown/2026_business_plan_data.pdf
- 교육부. (2025b). 2024 보육통계 (2024년 12월 말 기준). 교육부.
- 교육부. (2025c). 2025 특수교육 연차보고서. 교육부.
- 교육부. (2026). 2026년도 보육사업안내. 교육부.
- 교육부·보건복지부. (2023). 출생부터 국민안심 책임교육·돌봄, 유보통합 추진방안(2023. 1. 30.). <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?>

newsId=156549823.

교육부·육아정책연구소. (2024, 11. 25). 표준보육과정(0~2세) 부분 개정(안) 공청회, 공청회 자료집. <https://repo.kicce.re.kr/bitstream/2019.oak/5757/2/SP2409.pdf>

국가데이터처. (2025). 2024년 다문화 인구동태 통계 (2025. 11. 6. 발표). 국가데이터처. https://mods.go.kr/board.es?mid=a10301020100&bid=204&act=view&list_no=439146

국가평생교육진흥원 중앙다문화교육센터. (2024). 2024년 다문화교육 정책학교 운영 가이드라인. http://www.edu4mc.or.kr/nime_upload/attach/0000/2855/20240304095908574.pdf

대만 교육부 (2012). 유아교육돌봄법 [幼兒教育及照顧法]. 2011년 6월 29일 제정, 2012년 1월 1일 시행. <https://english.moe.gov.tw>

대만 교육부 (2017). 유아원교보서비스인원조례 [幼兒園教保服務人員條例]. 2017년 4월 26일 공포. <https://english.moe.gov.tw>

대통령직인수위원회. (2022). 윤석열정부 110대 국정과제. 서울: 대통령직인수위원회. <https://dl.nanet.go.kr/search/searchInnerDetail.do?controlNo=NONB12022000006054>

대한민국 정책브리핑. (2024. 6. 27.). 유보통합 실행 브리핑. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=156638297>

대한민국 정책브리핑. (2025. 7. 29.). 5세 유아 28만 8000여명에 교육비·보육료 추가 지원. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148946743>

대한민국 정책브리핑. (2026. 1. 28.). 2026년 교육 분야, 이렇게 달라집니다! <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148958661>

박창현. (2025). 새 정부 국정과제와 유아교육·보육의 방향: 유보통합, 질적 전환과 새로운 상상 (발제문). 2025년도 제2차 KICCE 정책토론회 (2025. 7. 4.). 국회·육아정책연구소.

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

박창현, 정수지, 정다솔. (2025). 유아교육·보육 평가체제의 통합 방향과 미래과제. 육아정책연구소.

- 보건복지부. (2021). 2021년 보육실태조사. 보건복지부.
- 여성가족부(성평등가족부). (2025). 다문화자녀 고등교육 취학을 높여져. 여성가족부 2024년 전국 다문화가족 실태조사 결과 31일 발표 (2025. 7. 30.). 여성가족부 보도자료. https://www.mogef.go.kr/nw/rpd/nw_rpd_s001d.do?mid=news405&bbtSn=710581
- 유치원알리미 [교육부]. (n.d.). 유치원·어린이집 조회. <https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/main.do>
- 인사혁신처. (2025). 2025 공무원보수 등의 업무지침. 인사혁신처.
- 최윤경, 박창현, 하연섭, 김희수. (2016). 유보통합 정착을 위한 실행 방안 연구. 육아정책연구소.
- 한국교육개발원. (2024). 2024 교육통계연보. 한국교육개발원. <https://kess.kedi.re.kr/index>
- 한국교육개발원. (2025). 2025 교육통계연보. 한국교육개발원. <https://kess.kedi.re.kr/index>

【시·도교육청 문서】

- 강원도교육청. (2023). 2023 강원유아교육 시행계획. 강원도교육청.
- 경기도교육청. (2025). 2025학년도 학급당 유아수 기준 및 학급편성 안내. 경기도교육청.
- 경상남도교육청. (2025). 2025 유치원 교육과정 및 방과후과정 내실화 계획. 경상남도교육청.
- 경상북도교육청. (2025). 2025 경북유아교육계획. 경상북도교육청.
- 광주광역시교육청. (2025). 2025학년도 광주유아교육운영계획. 광주광역시교육청.
- 대구광역시교육청. (2024). 2024학년도 공립유치원 학급당 유아 수 기준 변경 알림. 대구광역시교육청.
- 대전광역시교육청. (2025). 2025 대전유아교육계획. 대전광역시교육청.
- 부산광역시교육청. (2025). 2025 부산유아교육계획. 부산광역시교육청.
- 서울특별시교육청. (2025). 2025~2029(7)학년도 각급학교 학생배치계획. 서울특별시교육청.

- 울산광역시교육청. (2024). 2024 울산유아교육 운영계획. 울산광역시교육청.
- 인천광역시교육청. (2025). 2025학년도 유치원 학급당 원아수 기준. 인천광역시교육청.
- 전남교육청. (2024). 전남유아교육 2025. 전라남도교육청.
- 전북특별자치도교육청. (2025). 2025 전북유아교육계획. 전북특별자치도교육청.
- 제주특별자치도교육청. (2025). 2025학년도 제주유아교육 운영계획. 제주특별자치도교육청.
- 충청남도교육청. (2024). 2025 충남 유치원 교육과정. 충청남도교육청.

【지자체 예산 자료】

- 강원특별자치도. (2025). 기능별세출총괄표.
- 경기도. (2025). 2025년도 예산서 일반회계.
- 경상남도. (2025). 기능별세출총괄표.
- 경상북도. (2025). 기능별세출총괄표.
- 광주광역시. (2025). 기능별세출총괄표.
- 대구광역시. (2025). 기능별세출총괄표.
- 대전광역시. (2025). 기능별세출총괄표.
- 부산광역시. (2025). 기능별세출총괄표.
- 서울특별시. (2025). 세입세출총괄표.
- 세종특별자치시. (2025). 기능별세출총괄표.
- 울산광역시. (2025). 기능별세출총괄표.
- 인천광역시. (2025). 기능별세출총괄표.
- 전라남도. (2025). 기능별세출총괄표.
- 전북특별자치도. (2025). 기능별세출총괄표.
- 제주특별자치도. (2025). 2025년도 예산서.
- 충청남도. (2025). 기능별세출총괄표.
- 충청북도. (2025). 기능별세출총괄표.

【언론 보도】

- 경향신문. (2023. 12. 3.). '유보 통합' 첫걸음 뗐지만...선결 과제 '산더미'. 송진식 기자. <https://www.khan.co.kr/article/202312030900021> (2026. 1. 30 인출)
- 아시아투데이. (2025. 12. 3.). 교육부 내년 예산 106조3607억원 확정...유보통합·AI 인재양성 '최대 투자'. 설소영 기자. <https://www.asiatoday.co.kr/kn/view.php?key=20251203010001593> (2026. 1. 30 인출)
- 에듀프레스. (2024. 11. 7.). 국공립유치원교원총연합회 "유보통합 3법 졸속 입법.. 시행 땀 현장 혼란. 장재훈 기자. <https://www.edupress.kr/news/articleView.html?idxno=12360> (2026. 1. 30 인출)
- 에듀프레스. (2025. 1. 27.). 0~2세 보육-3~5세 교육 .. '유보통합 반대' 유보이원화 연대 출범. 장재훈 기자. <https://www.edupress.kr/news/articleView.html?idxno=20262> (2026. 1. 30 인출)
- 연합뉴스. (2023. 1. 3.). 교육계 "유보통합추진단 졸속 구성...방학에 의견 수렴". 장아영 기자. https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202301031444541881 (2026. 1. 30 인출)
- 이투데이. (2024. 12. 16.). '4년제 영유아교육과' 제안에 교육부 유보통합 공청회 결국 무산. 손현경 기자. <https://www.etoday.co.kr/news/view/2429859> (2026. 1. 30 인출)
- 참여와혁신. (2025. 7. 15.). 무작정 유보통합은 교육·돌봄 질 하락...현장 의견 수렴이 우선. 임혜진 기자. <https://www.laborplus.co.kr/news/articleView.html?idxno=35965> (2026. 1. 30 인출)
- 충청투데이. (2024. 9. 12.). 전교조 대전지부 "현장 교사 목소리 외면한 유보통합 추진 규탄". 조정민 기자. <https://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=2201124> (2026. 1. 30 인출)
- 한국일보. (2024. 6. 28.). 2026년 유치원·어린이집 통합... 재원 마련·교사 통합 갈 길 멀다. 강지원 기자. <https://www.hankookilbo.com/news/article/A2024062715490001410> (2026. 1. 30 인출)
- EBS 뉴스. (2024. 8. 23.). 통합기관 '명칭'부터 갈등...유보통합 과제는. 금창호 기자. <https://news.ebs.co.kr/ebnews/menu1/newsAllView/60511685/H?eduNewsYn=N> (2026. 1. 30 인출)

2. 국외 문헌

Act on Early Childhood Education and Care 540/2018 [Varhaiskasvatuslaki].
<https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2018/en20180540>

Ainsworth, M. D. S., Blehar, M. C., Waters, E., & Wall, S. (1978). Patterns of attachment: A psychological study of the strange situation. Lawrence Erlbaum Associates.

Aram, D., & Ziv, M. (2024). Introduction to the special Issue: Early Childhood Education in Israel. *Early Child Development and Care*, 194(5-6), 645-654. <https://doi.org/10.1080/03004430.2024.2365451>

Australian Government Department of Education. (2023a). Cheaper child care. <https://www.education.gov.au/early-childhood/cheaper-child-care>

Australian Government Department of Education. (2023b). Community Child Care Fund: Restricted and non-restricted streams. Australian Government. <https://www.education.gov.au/child-care-package/community-child-care-fund>

Barad, K. (2007). Meeting the universe halfway: Quantum physics and the entanglement of matter and meaning. Duke University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv12101zq>

Biesta, G. J. J. (2010). Good education in an age of measurement: Ethics, politics, democracy. Paradigm Publishers. <https://doi.org/10.4324/9781315634319>

Blank, C., & Silverman, S. (2023). Early childhood education and care in Israel: An overview. State of the Nation Report: Society, Economy and Policy 2023. Taub Center for Social Policy Studies in Israel. <https://www.taubcenter.org.il/wp-content/uploads/2023/12/Early-Childhood-2023-ENG-1.pdf>

Borich, G. D. (1980). A needs assessment model for conducting follow-up studies. *Journal of Teacher Education*, 31(3), 39-42. <https://doi.org/10.1177/002248718003100310>

Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). The coordination

- of public sector organizations: Shifting patterns of public management. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230275256>
- Bowlby, J. (1982). Attachment and loss: Vol. 1. Attachment (2nd ed.). Basic Books. (Original work published 1969)
- Bronfenbrenner, U. (1979). The ecology of human development: Experiments by nature and design. Harvard University Press.
- Câmara dos Deputados (Brazil). (2024). PL 2.614/2024: Plano Nacional de Educação 2024-2034. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Cherrington, S. (2018). Te Whāriki 2017: A refreshed early childhood curriculum for New Zealand. Child Research Net.
- Chzhen, Y., Rees, G., Gromada, A., Cuesta, J., & Bruckauf, Z. (2018). An unfair start: Inequality in children's education in rich countries (Innocenti Report Card 15). UNICEF Office of Research – Innocenti. <https://www.unicef.org/innocenti/reports/an-unfair-start>
- Council of the European Union. (2019, May 22). Council Recommendation of 22 May 2019 on high-quality early childhood education and care systems (2019/C 189/02). Official Journal of the European Union, C 189, 4-14. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019H0605\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019H0605(01))
- Dahlberg, G., Moss, P., & Pence, A. (2013). Beyond quality in early childhood education and care: Languages of evaluation (Routledge Education Classic Edition). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203371114>
- Department of Basic Education (DBE) (South Africa). (2022). ECD function shift implementation report. Pretoria: DBE.
- Department of Basic Education (DBE) (South Africa). (2025). Comprehensive progress report on ECD function shift. Pretoria: DBE.
- Department of Basic Education (DBE) & Department of Social Development (DSD) (South Africa). (2021, March 16). Joint press

- statement: Early Childhood Development (ECD) function shift. Pretoria: Government of South Africa. <https://www.gov.za/>
- Department for Education. (2024). Statutory framework for the early years foundation stage (EYFS): For group and school-based providers. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/publications/early-years-foundation-stage-framework--2>
- EDK/CDIP [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren]. (2007). Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007. Bern: EDK. <https://www.edk.ch/en/education-system-ch/compulsory>
- Education Scotland. (2016). How good is our early learning and childcare? <https://hub.careinspectorate.com/media/1533/how-good-is-our-early-learning-and-childcare.pdf>
- Education Scotland & Care Inspectorate. (2025). Quality improvement framework for the early learning and childcare sectors. <https://educationinspectorate.gov.scot/inspection-frameworks/quality-improvement-framework-for-the-early-learning-and-childcare-sectors/>
- English, J. M., & Kernan, G. L. (1976). The prediction of air travel and aircraft technology to the year 2000 using the Delphi method. *Transportation Research*, 10(1), 1-8. [https://doi.org/10.1016/0041-1647\(76\)90094-0](https://doi.org/10.1016/0041-1647(76)90094-0)
- ETDP SETA. (2025). Final research report on the ECD function shift and the implications for skills planning. Johannesburg: ETDP SETA. <https://www.etdpseta.org.za/etd/sites/default/files/2025-03/ECD%20Function%20Shift%20and%20the%20Implications%20for%20kills%20Planning%20Report.pdf>
- European Commission. (2023). Making early childhood education and care more inclusive through monitoring and evaluation of quality (European Education Area Strategic Framework, Working Group on Early Childhood Education and Care). European Commission.

- https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/icec/reports/ECEC%20WG%20report%20-%20M%26E%20for%20inclusive%20ECEC.pdf
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2024). Norway: Access [Eurydice national education systems]. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurypedia/norway/access>
- Eurydice. (2019). Key data on early childhood education and care in Europe: 2019 edition (Eurydice report). Publications Office of the European Union. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/key-data-early-childhood-education-and-care-europe-2019-edition>
- Eurydice. (2024). National education systems: Romania - Early childhood education and care. Brussels: European Commission. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/>
- Eurydice. (2025). Key data on early childhood education and care in Europe: 2025. Publications Office of the European Union. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/key-data-early-childhood-education-and-care-europe-2025>
- Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan). (2024, July 30). National child care policy 2.0 for ages 0-6 [0-6歲國家一起養2.0]. <https://english.ey.gov.tw/News3/9E5540D592A5FECD/7b033800-d295-4a7a-8fba-dfbf617142d6>
- Finlex. (n.d.). Legislative drafting process guide (Ch. 3: Lausuntomenettely [Consultation procedure]). Finnish Government. <https://lainvalmistelu.finlex.fi/>
- Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC/Karvi). (2024). Evaluation of early childhood education and care. Helsinki: Karvi. <https://www.karvi.fi/en>
- Finnish National Agency for Education (2018). National core curriculum for early childhood education and care 2018 [Varhaiskasvatus suunnitelman perusteet 2018]. Finnish National Agency for Education. <https://www.oph.fi/en/education-and-qualifications/national-core-curriculum-ecec-nutshell>

Finnish National Agency for Education (EDUFI). (2019). National Core Curriculum for Early Childhood Education and Care 2018. Helsinki: Finnish National Agency for Education. ISBN 9521365927; 9789521365928.

Finnish National Agency for Education (EDUFI). (2022). National core curriculum for early childhood education and care 2022. Helsinki: EDUFI. <https://www.oph.fi/en/education-and-qualifications/national-core-curriculum-ecec-nutshell>

Gromada, A., & Richardson, D. (2021). Where do rich countries stand on childcare? UNICEF Office of Research - Innocenti. <https://www.unicef.org/innocenti/media/5431/file/UNICEF-Where-Do-Rich-Countries-Stand-on-Childcare-2021.pdf>

Hamre, B. K., & Pianta, R. C. (2001). Early teacher-child relationships and the trajectory of children's school outcomes through eighth grade. *Child Development*, 72(2), 625-638. <https://doi.org/10.1111/1467-8624.00301>

Jacobsen, K., & Vollset, G. (2012). Publicly available and supported early education and care for all in Norway. In E. Lloyd & H. Penn (Eds.), *Childcare markets: Can they deliver an equitable service?* (pp. 115-130). Policy Press. <https://doi.org/10.46692/9781847429353.007>

Kaga, Y., Bennett, J., & Moss, P. (2010). *Caring and learning together: A cross-national study of integration of early childhood care and education within education*. UNESCO.

Kindergarten Act [Barnehageloven] (Act No. 64 of 17 June 2005 relating to Kindergartens, as amended). Norwegian Ministry of Education and Research. <https://www.regjeringen.no/en/topics/families-and-children/kindergarten/early-childhood-education-and-care-polic/id491283/>

Laki varhaiskasvatuksesta [Act on Early Childhood Education and Care] 540/2018 (Finland). <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20180540>

- Lawshe, C. H. (1975). A quantitative approach to content validity. *Personnel Psychology*, 28(4), 563-575. <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.1975.tb01393.x>
- Lenz Taguchi, H., & Munkammar, I. (2003). Consolidating governmental early childhood education and care services under the Ministry of Education and Science: A Swedish case study. UNESCO.
- Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance [Law No. 2019-791 of 26 July 2019 for a school of trust]. *Journal officiel de la République française*. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038829065/>
- Meadows, D. H. (2008). *Thinking in systems: A primer* (D. Wright, Ed.). Chelsea Green Publishing.
- Mink, O. G., Shultz, J. M., & Mink, B. P. (1991). *Developing and managing open organizations: A model and method for maximizing organizational potential*. Somerset Consulting Group.
- Ministério da Educação (MEC) (Brazil). (2017). *Base Nacional Comum Curricular (BNCC): Educação Infantil*. Brasília: MEC.
- Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (MEFPD) (Spain). (2022). Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil. BOE núm. 28, 02/02/2022. Madrid: MEFPD.
- Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM) (Italy). (2017). Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 65: Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni [D.Lgs 65/2017]. Rome.
- Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM) (Italy). (2025). *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): Investimenti per il sistema integrato 0-6 anni*. Rome: MIM.
- Ministry of Education (Israel). (2025). *Early childhood education policy*. Jerusalem: Ministry of Education.
- Ministry of Education (New Zealand). (2017). *Te Whāriki : He whāriki*

mātauranga mō ngā mokopuna o Aotearoa — Early Childhood Curriculum. Wellington: Ministry of Education. Available online: <https://tewhariki.tahurangi.education.govt.nz/te-whariki-early-childhood-curriculum-document/5637184332.p>

Ministry of Education, R.O.C. (Taiwan). (2011). *幼兒教育及照顧法* [Early Childhood Education and Care Act]. Laws & Regulations Database of The Republic of China. <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0070031>

Moss, P. (2018). *Alternative narratives in early childhood: An introduction for students and practitioners*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315265247>

NAEYC. (2020). *Developmentally appropriate practice in early childhood programs serving children from birth through age 8* (4th ed.). National Association for the Education of Young Children. ISBN 978-1938113956.

NICHD Early Child Care Research Network. (2002). *Child-care structure → process → outcome: Direct and indirect effects of child-care quality on young children's development*. *Psychological Science*, 13(3), 199-206. <https://doi.org/10.1111/1467-9280.00438>

Noddings, N. (2003). *Caring: A relational approach to ethics and moral education* (2nd ed.). University of California Press.

Norwegian Directorate for Education and Training [Udir] (2017). *Framework plan for kindergartens: Contents and tasks*. <https://www.udir.no/contentassets/7c4387bb50314f33b828789ed767329e/framework-plan-for-kindergartens--rammeplan-engelsk-pdf.pdf>

Norwegian Ministry of Education and Research. (2005). Act No. 64 of June 2005 relating to Kindergartens (the Kindergarten Act). Norwegian Government.

OECD. (2012). *Starting Strong III: A quality toolbox for early childhood education and care*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9>

789264123564-en

- OECD. (2015). Starting strong IV: Monitoring quality in early childhood education and care. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264233515-en>
- OECD. (2000). OECD Country Note: Early childhood education and care policy in Sweden. OECD Publishing.
- OECD. (2021). Starting strong VI: Supporting meaningful interactions in early childhood education and care. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f47a06ae-en>
- OECD. (2022). Quality assurance and improvement in the early education and care sector (OECD Education Policy Perspectives, No. 55). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/774688bf-en>
- OECD. (2023a). Education at a Glance 2023: OECD indicators. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>
- OECD. (2023b). Equity and inclusion in education: Finding strength through diversity. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e9072e21-en>
- OECD. (2024). Education policy outlook 2024: Helping all learners realise their potential. OECD Publishing.
- OECD. (2025a). Education at a Glance 2025: OECD indicators. OECD Publishing.
- OECD. (2025b). Reducing inequalities by investing in early childhood education and care. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b78f8b25-en>
- OECD. (2025c). Education and skills in Romania (Reviews of National Policies for Education). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/594cbb5d-en>
- Ofsted. (2019). Education inspection framework. Office for Standards in Education, Children's Services and Skills. <https://www.gov.uk/government/publications/education-inspection-framework>
- OECD. (n.d.). PF3.1: Public spending on childcare and early education.

- OECD Family Database. <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-family-database.html>
- Ofsted. (2025). Early years inspection: toolkit, operating guide and information. Office for Standards in Education, Children's Services and Skills. <https://www.gov.uk/government/publications/early-years-inspection-toolkit-operating-guide-and-information>.
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100(3), 641-672. <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641>
- Parliamentary Monitoring Group (PMG) (South Africa). (2023). Portfolio Committee briefing on ECD function shift. Cape Town: PMG.
- Penn, H. (2011). *Quality in early childhood services: An international perspective*. Open University Press.
- Peters, B. G. (2018). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration (7th ed.)*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315813653>
- Pollitt, C. (2003). *The essential public manager*. Open University Press.
- Power, M. (1999). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198296034.001.0001>
- Scottish Government. (2017). *A blueprint for 2020: The expansion of early learning and childcare in Scotland — Action plan*. <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/strategy-plan/2017/10/blueprint-2020-expansion-early-learning-childcare-scotland-quality-action-plan/documents/00526782-pdf/00526782-pdf/govscot%3Adocument/00526782.pdf?utm>
- Scottish Government. (2025). *Funding follows the child and the national standard for early learning and childcare providers: Operating guidance*. <https://www.gov.scot/publications/funding-follows-child-national-standard-early-learning-childcare-providers-operating-guidance-3/>

- Shih, Y. H., & Chang, S. C. (2023). Preschool teachers' perceptions of curriculum reform in Taiwan's early childhood education. *International Journal of Education and Practice*, 11(4), 886-896. <https://doi.org/10.18488/61.v11i4.3542>
- Skolverket. (2010). Curriculum for the preschool Lpfö 98: Revised 2010. Skolverket.
- Skolverket. (2018). Curriculum for the preschool: Lpfö 18. Swedish National Agency for Education. <https://www.skolverket.se/andra-sprak/english-engelska>
- Skolverket. (2019). Multilingual children's learning and language development in preschool. Swedish National Agency for Education. <https://www.skolverket.se/>
- Slot, P. L. (2018). Structural characteristics and process quality in early childhood education and care: A literature review (OECD Education Working Papers, No. 176). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/edaf3793-en>
- Slot, P. L., Leseman, P. P. M., Verhagen, J., & Mulder, H. (2015). Associations between structural quality aspects and process quality in Dutch early childhood education and care settings. *Early Childhood Research Quarterly*, 33, 64-76. <https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2015.06.001>
- Strathern, M. (Ed.). (2000). *Audit cultures: Anthropological studies in accountability, ethics and the academy*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203449721>
- Tashkent Declaration. (2022). Tashkent Declaration and Commitments to Action for Transforming Early Childhood Care and Education. Adopted at the UNESCO World Conference on Early Childhood Care and Education, Tashkent, Uzbekistan, 14-16 November 2022. UNESCO. <https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2022/11/tashkent-declaration-ecce-2022.pdf>
- Taub Center for Social Policy Studies in Israel. (2023). *State of the Nation Report 2023*. Jerusalem: Taub Center.

- Tronto, J. C. (2013). *Caring democracy: Markets, equality, and justice*. New York University Press.
- UNESCO. (2021). *Reimagining our futures together: A new social contract for education*. UNESCO Publishing. <https://doi.org/10.54675/ASRB4722>
- UNESCO. (2023). *Global education monitoring report 2023: Technology in education - A tool on whose terms?*. UNESCO Publishing. <https://doi.org/10.54676/UZQV8501>
- UNICEF. (2022). *Seen, counted, included: Using data to shed light on the well-being of children with disabilities*. UNICEF. https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2022/12/Disabilities-Report_11_30.pdf
- UNICEF & UNESCO. (2024). *Global report on early childhood care and education: The right to a strong foundation*. UNESCO Publishing & UNICEF. <https://doi.org/10.54675/FWQA2113>
- United Nations. (1989). *Convention on the Rights of the Child*. United Nations Treaty Series, 1577, 3. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>
- United Nations Human Rights Council. (2024). *Open-ended intergovernmental working group on an optional protocol to the Convention on the Rights of the Child on the rights to early childhood education, free pre-primary education and free secondary education (A/HRC/56/L.8/Rev.1, adopted 10 July 2024)*. Geneva: United Nations. <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/g24/115/10/pdf/g2411510.pdf>
- Urban, M., Vandenbroeck, M., Lazzari, A., Van Laere, K., & Peeters, J. (2011). *Competence requirements in early childhood education and care (CoRe final report)*. University of East London & University of Ghent; European Commission Directorate-General for Education and Culture. <https://doi.org/10.2766/38368>



Future Challenges for Optimal Early Childhood Education and Care: Focusing on the Reconceptualization of ECEC Integration and the Transition to a High-Quality System

Changhyun, Park, Geunjin, Kim, Dasol, Jeong

Background and Purpose South Korea represents a singular case in the global landscape of Early Childhood Education and Care (ECEC) policy reform. The country is undertaking a historic institutional transformation—the integration of its long-bifurcated kindergarten and childcare systems—at an unprecedented pace, compressing into approximately three years a process that took Norway three decades and Sweden over ten years. While recent policy efforts have achieved administrative unification under the Ministry of Education, this study identifies a critical problem of "structural misalignment": policy, finance, curriculum, and evaluation continue to operate along disparate institutional trajectories, failing to translate central reform signals into the qualitative improvement of children's daily experiences at the field level. The purpose of this study is to propose a new paradigm—"ECEC Integration 3.0"—that moves beyond administrative mergers toward the establishment of an "Inclusive Basic Education System." This concept redefines ECEC not as a residual welfare service but as a universal right guaranteed by the state, aiming to secure optimal experiences characterized by three foundational dimensions—Being, Relating, and Responding—for every child from birth to school entry.

Methodology

This study employed a sequential mixed-methods design comprising four complementary strands: (1) a theoretical framework construction grounded in relational quality theory (Dahlberg et al., 2013), responsive subjectification (Biesta, 2010), and the ethics of care (Tronto, 2013), operationalized into "6 Quality Principles" and "8 Operational Areas"; (2) a macro-level comparative analysis of 14 education-ministry-led integrated ECEC systems across OECD and non-OECD countries, classified into three governance models (Integrated Alignment, Coordinated Dual Structure, and Transitional Alignment); (3) micro-level in-depth case studies of 10 domestically self-generating high-quality institutions, analyzed through the 6 Principles × 8 Areas matrix using document review, focus group interviews, and non-participant observation; and (4) a multi-layered empirical investigation consisting of a needs assessment with cross-validation (t-test, Borich, and Locus for Focus), a two-round Delphi survey with 50 experts (CVR and CV thresholds applied), and a field survey of over 1,000 stakeholders across four groups (directors, teachers, parents, and government officials).

Key Findings and Policy Vision: ECEC Integration 3.0

The study diagnoses that the current integration process confronts four interconnected micro-mechanisms of systemic failure: (a) fragmentation of regulatory rules across the dual legal framework, (b) financial uncertainty that undermines workforce stability and professional continuity, (c) a control-oriented evaluation paradigm that suppresses pedagogical diversity and relational quality, and (d) the intersectionality of vulnerability, whereby marginalized groups—children with disabilities, multicultural families, infants, and those in rural areas—fall through the gaps created by administrative restructuring. Expert consensus confirmed that the binding constraint is not a lack of policy direction but a deficit of coherence: law, finance, workforce, evaluation, data, and communication must operate within a shared quality language to produce tangible change.

To overcome these systemic failures, the study proposes "ECEC Integration 3.0," a comprehensive vision for an Inclusive Basic Education System. This vision is operationalized through the "Korean Quality Coordination Model (K-Quality Coordination Model)," consisting of five core institutional mechanisms:

Legal Core Frame: Enacting a unified legislative framework that structurally connects children's rights to budgetary allocation rules and personnel standards, replacing the current fragmented dual-law system.

National Core Curriculum (0-5): Establishing a seamless, age-continuous curriculum from birth to school entry, centering play, care, and responsive interaction as inseparable pedagogical wholes.

Improvement-Oriented Financing: Transitioning from single-year input-based subsidies to multi-year institutional agreements and equity-weighted formula funding that incentivize quality enhancement.

Institutionalization of Execution Conditions: Legally guaranteeing non-contact professional time for teachers (observation, documentation, and collaborative reflection) and mandating the permanent placement of support staff to sustain interaction quality.

Learning-Oriented Evaluation: Replacing the current rating-based compliance model with a cyclical quality improvement system: "Self-assessment → Peer Review → Improvement Planning → External Support."

Strategic Roadmap

The study presents a phased implementation strategy aligned with institutional readiness:

Phase 1 - Foundation of Alignment (Short-term): Establishing standard cost benchmarks, publicly disclosing equity-based funding formulas, and immediately implementing a "Teacher Working Conditions Package" that guarantees professional time, reduces class sizes, and deploys full-time support staff.

Phase 2 - Systematization (Mid-term): Enacting the National Core Frame as a binding regulatory instrument, embedding the

learning-oriented evaluation system across all institution types, and piloting the 0-5 integrated curriculum.

Phase 3 - Completion (Long-term): Finalizing a unified ECEC Code, establishing a data-driven quality feedback cycle connecting field practice to national policy redesign, and solidifying the governance architecture of the Inclusive Basic Education System.

Conclusion

This study argues that the success of Korean ECEC integration ultimately depends on a fundamental shift in policy orientation—from "administrative efficiency" to "qualitative alignment." The critical lesson from both international precedents and domestic field analysis is that structural unification is a necessary but insufficient condition for quality transformation. What distinguishes high-performing ECEC systems is not centralization per se, but the coherent resonance of legal, financial, and pedagogical subsystems around a shared philosophy of care and education. By establishing an Inclusive Basic Education System in which every institutional layer speaks the same quality language, Korea can ensure that its integration reform reaches beyond the restructuring of governance to transform what matters most: the lived experience of every child's day.

Keywords: ECEC Integration 3.0, Inclusive Basic Education System, Optimal ECEC Experience, K-Quality Coordination Model, Qualitative Alignment, Relational Quality, Teacher Professional Time, Learning-Oriented Evaluation

부록 1. 1차 전문가델파이 조사지

영유아기 최상의 교육·보육을 위한 미래과제 도출을 위한 전문가 델파이 조사지(1차)

안녕하십니까?

육아정책연구소에서는 『영유아기 최상의 교육·보육을 위한 미래과제: 유보통합의 질적 전환과 재개념화를 중심으로』 연구의 일환으로, 현재 유보통합 정책을 진단하고, 영유아기 최상의 교육·보육을 위한 미래과제 도출을 위한 전문가 의견조사를 실시하고자 합니다. 이번 조사는 1차 조사로, 이후 1차 조사 결과를 토대로 2차 조사를 진행할 예정입니다. 1차에서는 각 문항을 5점 척도로 응답해 주시고 필요 시 이유나 구체적 제안을 덧붙여 주시면 됩니다. 조사지 회신 기한은 2025년 9월 22일까지입니다. 작성하신 조사지 회신은 이메일(subi0407@hanmail.net)로 부탁드립니다. 모든 응답은 철저히 익명 처리되며 연구 목적 외에는 사용되지 않습니다. 여러 전문가님의 경험과 통찰이 정부책임형 유보통합 정책의 방향 설정에 큰 밑거름이 될 것입니다. 많은 참여와 귀중한 의견을 부탁드립니다. 감사합니다.

2025년 9월

박창현 육아정책연구소 연구위원 외 공동연구진 드림

조사 문의: 박창현 육아정책연구소 연구위원

I. 진단, 성과분석

아래 항목은 최근 4년간의 유보통합 추진 과정에서의 성과와 한계를 평가하는 문항입니다. 각 항목별로 현재 달성도와 중요도를 평가해 주시기 바랍니다.

* **중요도:** 해당 항목이 유보통합 성과를 평가하는 데 얼마나 중요한가를 묻습니다.(1 = 전혀 중요하지 않음 ~ 5 = 매우 중요함)

* **현재 달성도:** 해당 성과가 이전 정부에서 실제로 어느 정도 달성되었다고 보는지를 묻습니다. (1 = 전혀 달성되지 않음 ~ 5 = 매우 잘 달성됨)

문1. 거버넌스·법제

문항	현재 달성도(1~5)					중요도 (1~5)				
	전혀 달성되지 않음				매우 잘 달성됨	전혀 중요하지 않음				매우 중요함
1) 전담 행정조직 구축 성과 유보통합 추진을 위한 전담 행정조직이 충분히 설치·운영되고, 조직의 전문성과 집행 역량이 강화되었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2) 관리체계 일원화(거버넌스) 성과 중앙-광역-기초 간 책임·권한이 명확히 정렬되어 이증 승인·중복 집행이 줄었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
3) 법·제도 정비 성과 통합을 뒷받침하는 상위법·하위법령·지침이 체계화되어 현장 혼선을 줄였다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
4) 유보통합 정부 기본계획 수립 유보통합 정부 기본계획이 제대로 수립되었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
5) 유보통합 정부 기본계획 이행 유보통합 정부 기본계획들이 원활하게 이행되고 추진되었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
6) 기타(직접 기재:)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

7) [서술형] 거버넌스·법제 측면에서 추가로 평가해야 할 성과나 한계, 혹은 보완이 필요한 지점을 자유롭게 기술해 주십시오.

문2. 재정·지원방식

문항	현재 달성도(1~5)					중요도 (1~5)				
	전혀 달성 되지 않음	←			매우 잘 달성 됨	전혀 중요 하지 않음	←			매우 중요 함
1) 재정 확보율 유보통합 관련 예산이 계획 대비 충분히 확보되었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2) 학부모 교육비 부담 변화 유보통합 추진이 학부모의 교육·보육비 부담 완화로 이어졌다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
3) 재원 배분의 형평성 성과 기관 유형·지역·연령에 따른 1인당(또는 학급당) 재원 격차가 축소되었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
4) 재정 기관·분담 구조 정합성 중앙-지방-교육청 간 분담 구조가 명확해 재정부담·갈등이 완화되었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
5) 기타 (직접 기재:)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

6) [서술형] 재정·지원방식과 관련하여 성과 달성에 가장 큰 장애 요인은 무엇이라고 생각하십니까? 또한, 향후 개선을 위해 필요한 재정·지원 체계에 대한 제안을 적어주십시오.

문3. 교직원, 노동(자격, 배치, 근무여건)

문항	현재 달성도(1~5)					중요도 (1~5)				
	전혀 달성 되지 않음	←			매우 잘 달성 됨	전혀 중요 하지 않음	←			매우 중요 함
1) 교사 대 아동 비율 개선 성과 교사 대 아동 비율 개선이 아동 안전·개별지원·상호작용의 질 향상으로 이어졌다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2) 근무조건·교권 보호 성과 근무시간 준수, 과중업무 완화, 교권보호 장치가 실효성 있게 작동한다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
3) 보수·처우개선 성과 처우개선비 확보율이 높아지고, 유형·지역 간 보수 격차가 줄었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
4) 교사 자격 이증구조 해소 효과 동일 연령대를 담당하는 유치원·보육 교사 체계 이원화로 생기던 문제(역할·처우·위상 격차)가 해소되었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
5) 채용·유지(리텐션) 성과 신규 채용, 중간 이탈 감소, 경력경로 설계 등 인력 안정성이 높아졌다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
6) 전문성 개발(연수) 성과 연수체계가 표준화·차별화되어 현장 역량이 향상되었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
7) 기타(직접 기재:)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

8) [서술형] 교직원, 노동(자격, 배치, 근무여건) 영역에서 추가적으로 지적하고 싶은 성과·한계를 서술해 주십시오.

문4. 교육·보육 내용(과정·평가·전이)

문항	현재 달성도(1~5)					중요도 (1~5)				
	전혀 달성 되지 않음	←			매우 잘 달성 됨	전혀 중요 하지 않음	←			매우 중요 함
1) 국가수준(통합) 교육·보육과정 적합성 통합 관점에서 만 0-5세 연속성, 연령·발달 적합성, 포용성이 강화되었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2) 교수학습·놀이·상호작용 질 성과 놀이·탐색 중심 수업과 상호작용의 질이 체계 적으로 개선되었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
3) 평가·피드백(질 관리) 성과 결과 중심 점검에서 관계성·참여성·성찰 중심 평가로 전환되었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
4) 전이(유아→초등) 연계 성과 전이보고서·개별 발달정보가 표준화·디지털 화되어 초등 적용 지원에 실질적으로 기여한 다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
5) 기타(직접 기재:)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

6) [서술형] **교육·보육 내용(과정·평가·전이)** 영역에서 보완되어야 할 과제가 있다면 말씀해 주십시오.

문5. 접근성·형평성·포용성

문항	현재 달성도(1~5)					중요도 (1~5)				
	전혀 달성 되지 않음	←			매우 잘 달성 됨	전혀 중요 하지 않음	←			매우 중요 함
1) 영아(만 0-2세) 지원 만 0-2세 영아를 위한 돌봄·교육의 표준, 교 사 배치 기준, 환경 개선 등이 마련되어 초기 발달 지원 공백이 해소되었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2) 취약·농산어촌 접근성 성과 돌봄 사각지대 해소, 이동형·거점형 지원 등 지역 격차 완화가 이루어졌다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
3) 장애영유아 지원 성과 통합교육 지원 인력·보조공학·전문기관 연계 가 강화되었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
4) 다문화·이주·난민 아동 및 가정 포용 성과 다문화·이주·난민 아동 및 가정의 교육·보육 서비스 접근성이 높아지고, 타집단간의 격차 가 해소되었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
5) 형평성 원칙 지원이 일부 시범기관이나 특정 집단에 편중 되지 않고, 모든 기관과 아동에게 보편적이고 형평성 있게 제공되었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
6) 보편·선별 지원의 균형 성과 보편 지원과 선별 지원의 조합이 효과적으로 작동한다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
7) 기타(직접 기재:)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

8) [서술형] **접근성·형평성·포용성** 영역에서 특히 취약하게 느껴지는 집단이나 서비스가 있다면 말씀해 주십시오. 또한, 포용성을 강화하기 위한 우선 과제를 제안해 주십시오.

문6. 시설·안전·보건·급식

문항	현재 달성도(1~5)					중요도 (1~5)				
	전혀 달성 되지 않음	←			매우 잘 달성 됨	전혀 중요 하지 않음	←			매우 중요 함
1) 시설 기준·안전 성과 안전·보건·환경기준이 통합·강화되었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2) 급식·영양·건강 관리 성과 통합 기준에 따라 급식·영양·건강 관리의 질이 높아졌다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
3) 기타(직접 기재:)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

4) [서술형] **시설·안전·보건·급식** 영역에서 보완해야할 점이 있다면 제안해주시시오.

문7. 데이터·디지털·행정부담

문항	현재 달성도(1~5)					중요도 (1~5)				
	전혀 달성 되지 않음	←			매우 잘 달성 됨	전혀 중요 하지 않음	←			매우 중요 함
1) 통합 정보시스템 구축 성과 통합 포털/전산이 원스톱으로 작동해 중복 입력·보고를 줄였다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2) 행정부담 경감 성과 문서·평가·보고의 표준화로 교사·원장의 행정부담이 경감되었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
3) 기타(직접 기재:)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

4) [서술형] **데이터·디지털·행정부담** 영역에서 보완해야할 점이 있다면 제안해주시시오.

문8. 정책 추진방식·소통·성과관리

문항	현재 달성도(1~5)					중요도 (1~5)				
	전혀 달성 되지 않음	←			매우 잘 달성 됨	전혀 중요 하지 않음	←			매우 중요 함
1) 현장 혁신모형(시범사업) 확산 성과 시범-확산-제도화의 사다리가 작동해 우수모형이 지역 전반으로 퍼졌다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2) 현장 참여 반영 답다운 방식이 아니라 현장 의견과 참여가 충분히 반영되었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
3) 철학·용어 합의 수준 교육·보육·돌봄 개념·용어에 대한 사회적 합의가 충분히 이루어졌다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
4) 소통 절차 충실성 토론회·공청회·현장 의견수렴 절차가 충분히 운영되었다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
5) 비용-효과-지속재정 성과 투입 대비 아동·가족·현장 성과가 타당하고, 재정의 예측가능성이 높아졌다고 보십니까?	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
6) 기타(직접 기재:)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

7) [서술형] **정책 추진방식·소통·성과관리** 영역에서 신뢰를 약화시킨 가장 큰 원인은 무엇이라고 보십니까? 향후 소통 방식 개선을 위해 필요한 제도적 장치를 제안해 주십시오.

Part III. 미래 방향(질적 전환 및 혁신 전략)

미래 방향 영역에서는 유보통합이 아동의 권리와 행복을 중심으로, 아동중심·가족과 협력·포용성·다양성·질요소의 상호보완성 원칙 아래 질적 전환을 이루기 위해 필요한 정책 과제를 묻습니다. 각 항목에 대해 중요도와 실행가능도를 모두 평가해 주시기 바랍니다.

* **중요도:** 해당 항목이 유보통합 성과를 평가하는 데 얼마나 중요한가를 묻습니다.

(1 = 전혀 중요하지 않음 ~ 5 = 매우 중요함)

* **실행가능도:** 현재 여건에서 이 과제가 실제로 추진·실현될 가능성이 얼마나 높다고 보십니까?

(1 = 전혀 불가능함 ~ 5 = 매우 가능함)

문1. 접근성

문항	중요도(1~5)				
	전혀 중요하지 않음	←————→			매우 중요함
1) 모든 영유아를 위한 차별 없는 접근과 지원 기관을 이용하지 않는 아동을 포함해, 모든 아동이 교육·돌봄 서비스에 동등하게 접근할 수 있는 체계를 마련하는 것이 얼마나 중요하며, 실제 실행 가능성이 어느 정도라고 보십니까?	1	2	3	4	5
2) 공공재로서의 교육비 전환 현행 바우처 제도를 영유아 기본소득 개념으로 전환해, 영유아교육비를 공공재로 실현하는 것이 얼마나 중요하며, 실제 실행 가능성이 어느 정도라고 보십니까?(모든 아동에게 교육·돌봄 비용을 보편적 권리로 보장하는 제도로의 전환)	1	2	3	4	5
3) 기타 (직접 기재:)	1	2	3	4	5

4) [서술형] 접근성 영역에서 특히 시급하게 개선해야 할 부분이나 새로운 제안이 있다면 자유롭게 기술해 주십시오.

문2. 교육과정

문항	중요도(1~5)				
	전혀 중요하지 않음	←————→			매우 중요함
1) 지역기반 교육과정 체계 전환 누리과정·표준교육과정을 지역사회·교사·부모가 함께 참여해 설계하는 지역기반 가이드라인 체계로 전환하는 것이 얼마나 중요하며, 실제 실행 가능성이 어느 정도라고 보십니까?	1	2	3	4	5
2) 교육과정 다양성 확보 획일적 국가 표준 운영에서 벗어나, 놀이·생활·표현 중심의 다양한 교육과정 생태계를 조성하는 것이 얼마나 중요하며, 실제 실행 가능성이 어느 정도라고 보십니까?	1	2	3	4	5
3) 다양한 교육철학 제도화 숲·생태전환형, 발도르프형, 협동조합형, 명상형 등 다양한 교육철학과 접근을 공공 시스템 내에서 운영해 부모의 선택권과 교사의 자율성을 보장하는 것이 얼마나 중요하며, 실제 실행 가능성이 어느 정도라고 보십니까?	1	2	3	4	5
4) 민주시민·ESD 교육 강화 유아 민주시민교육과 지속가능발전교육(ESD)을 법제화해, 아동의 권리·생태 감수성·민주적 참여를 체계적으로 보장하는 것이 얼마나 중요하며, 실제 실행 가능성이 어느 정도라고 보십니까?	1	2	3	4	5
5) 기타 (직접 기재:)	1	2	3	4	5

6) [서술형] 교육과정 영역에서 가장 중요하게 보완해야 할 요소나 추가해야 할 과제가 있다면 적어주십시오.

문3. 교사(전문성, 처우)

문항	중요도(1~5)				
	전혀 중요하지 않음	←————→			매우 중요함
1) 교사 처우 및 안정성 보장 교사의 안정적 처우와 전문성을 보장하는 국가책임형 지원체계를 구축하는 것이 얼마나 중요하며, 실제 실행 가능성이 어느 정도라고 보십니까?	1	2	3	4	5
2) 유아특수교사 확충 장애영유아를 위해 유아특수교사를 확대하고, 사립·민간 및 소규모 기관에도 배치할 수 있도록 개선하는 것이 얼마나 중요하며, 실제 실행 가능성이 어느 정도라고 보십니까?	1	2	3	4	5
3) 기타 (직접 기재:)	1	2	3	4	5

4) [서술형] **교사(전문성, 처우)** 영역에서 가장 중요하게 보완해야 할 요소나 추가해야 할 과제가 있다면 적어주십시오.

문4. 평가·모니터링

문항	중요도(1~5)				
	전혀 중요하지 않음	←————→			매우 중요함
1) 백락중심, 참여형 질 평가 전환 백락 중심·참여형 질 평가를 추진하는 것이 얼마나 중요하며, 실제 실행 가능성이 어느 정도라고 보십니까? (백락 중심·참여형 질 평가란, 기관의 특성과 상황(백락)을 고려, 일률적 지표가 아니라 실제 현장 백락을 반영, 교사·부모·지역사회 등 다양한 주체가 평가 과정에 참여하는 방식의 질 평가를 의미)	1	2	3	4	5
2) 정책 모니터링 체계 구축 지역·기관 유형·규모와 관계없이 형평성을 점검할 수 있는 정책 모니터링·데이터 공개 체계를 구축하는 것이 얼마나 중요하며, 실제 실행 가능성이 어느 정도라고 보십니까?	1	2	3	4	5
3) 기타 (직접 기재:)	1	2	3	4	5

4) [서술형] **평가와 모니터링** 영역에서 가장 중요하게 보완해야 할 요소나 추가해야 할 과제가 있다면 적어주십시오.

문5. 거버넌스·재정지원

문항	중요도(1~5)				
	전혀 중요하지 않음				매우 중요함
1) 유보통합 거버넌스 개편 국가교육위원회가 유보통합 기본계획과 법체계를 총괄 설계하고, 실행은 시·도교육청과 지자체가 공동 운영하는 분권·협치형 거버넌스를 실현하는 것이 얼마나 중요하며, 실제 실행 가능성이 어느 정도라고 보십니까? (현재 국가교육위원회 위원장 취임사에서 국가교육위원회에서 유보통합을 다루겠다고 밝힘)	1	2	3	4	5
2) 무상교육제도 방식 개편 바우처 방식을 축소하고, 운영비·인건비 중심 지원으로 전환이 얼마나 중요하며, 실제 실행 가능성이 어느 정도라고 보십니까?	1	2	3	4	5
3) 사립 민간 준공영제 도입 사립 민간기관의 공공적 운영을 유도하는 준공영제를 법제화·확산하는 것이 얼마나 중요하며, 실제 실행 가능성이 어느 정도라고 보십니까? (준공영제란, 정부 당국이 사립 혹은 민간 유아교육·보육 기관과 계약을 맺고 일부 재정지원을 제공하면서, 지원조건 하에서 공공성과 질적 기준을 강화하여 운영되는 제도를 의미한다.)	1	2	3	4	5
4) 포용적 서비스 확대 기관 미이용 아동까지 고려한 방문형 통합지원서비스를 마련하고, 시설 유형·지역·규모에 관계없이 보편적 포용권을 보장하는 것이 얼마나 중요하며, 실제 실행 가능성이 어느 정도라고 보십니까?	1	2	3	4	5
5) 지방이관 3법 재조정 유보통합의 실행 주체를 교육청 단위로 이관하기 위해 지방이관 3법을 재조정하는 것이 얼마나 중요하며, 실제 실행 가능성이 어느 정도라고 보십니까?	1	2	3	4	5
6) 기타 (직접 기재:)	1	2	3	4	5

7) [서술형] **거버넌스·재정지원 체계를** 안정적으로 구축하기 위해 수정보완하거나 추가할 과제를 적어주세요.

문6. 추가로 강조하고 싶은 의견이나, 설문을 보완하기 위해 꼭 포함되어야 한다고 생각하는 사항이 있다면 자유롭게 적어주시시오

부록 2. 2차 전문가델파이 조사지

영유아기 최상의 교육·보육을 위한 미래과제 도출을 위한 전문가 2차 델파이 조사지

델파이 조사에 참여해주셔서 대단히 감사합니다.

본 질문지는 지난 1차 델파이 조사의 결과에 대해 전문가의 의견을 수렴하고 최종적으로 타당도를 평가하기 위한 것입니다. 최종 평가를 위하여 각 항목에 대해 ① 지난 1차 델파이 전문가 20인의 응답을 분석한 결과를 검토하시고, ② 지난 1차 델파이에 본인이 응답하신 값을 확인하신 후, 조정 여부를 판단하시어 ③ 최종적으로 평가한 2차 결과를 노란색으로 표시된 부분의 해당하는 칸에 V 표기해 주시기 바랍니다. 참여해주셔서 진심으로 감사드립니다.

2025년 9월

박창현 육아정책연구소 연구위원 외 공동연구진 드림
조사(평가연구) 문의: 박창현 육아정책연구소 연구위원

<평가기준>							
▶ 중요도: 해당 지표가 평가에서 얼마나 중요한가? (1 전혀 중요하지 않음 ~ 5 매우 중요함)							
<분석항목>							
▶ M = 응답자 전체 평균(Mean)			▶ SD = 응답자 전체 표준편차(Standard Deviation)				
<응답 예시>							
1	1) 만 0세반부터 교사 대 아동 비율 개선 만 0세반부터 교사 대 아동 비율을 개선하는 과제가 유보통합에 얼마나 중요하며, 또 현 시점에서 실제 실행될 수 있다고 보십니까?	중요도 수준	1 (전혀 중요하지 않음)	2	3	4	5 (매우 중요함)
		전체응답자의 평균 (표준편차) 귀하의 1차 응답				M = 4.79 (SD= 1.47)	
		귀하의 2차 응답			V		
							V

Part 1. 현재 정부 정책

1.국정과제(교육격차 해소를 위한 공교육 강화 - 정부책임형 유보통합)

	문항	중요도 수준	1 (전혀 중요하지 않음)	2	3	4	5 (매우 중요함)
1	만 0세반부터 교사 대 아동 비율 개선 만 0세반부터 교사 대 아동 비율을 개선하는 과제가 유보통합	전체응답자의 평균 (표준편차)			M = 3.86 (SD= 0.95)		

	에 얼마나 중요하다고 보십니까?	귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					
2	만 3-5세 단계적 무상 보육·교육 실현 만 3-5세 무상 보육·교육을 단계적으로 확대하는 과제가 얼마나 중요하다고 보십니까?	전체 응답자의 평균 (표준편차)			M = 3.98 (SD= 0.87)		
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					
3	틈새돌봄 확대(아침돌봄 등) 및 맞춤형 교육·방과후 과정 제공 틈새돌봄과 맞춤형 교육·방과후 과정을 확대하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까?	전체 응답자의 평균 (표준편차)			M = 3.74 (SD= 0.96)		
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					

2. 대선공약 관련

	문항	중요도 수준	1 2 3 4 5 (전혀 중요하지 않음) ←-----→ (매우 중요함)				
1	유아교육지원특별회계 유지 및 재정지원체계 마련 유아교육지원특별회계를 유지하고 통합 재정지원체계를 마련하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까?	전체 응답자의 평균 (표준편차)				M = 4.64 (SD= 0.83)	
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					
2	방과후 프로그램·강사 확대 방과후 프로그램·강사를 확대하여 사교육비를 절감하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까?	전체 응답자의 평균 (표준편차)			M = 3.14 (SD= 1.31)		
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					
3	다문화·문화다양성 교육 연계 다문화·문화다양성 교육과 연계해 언어 경험 기회를 확대하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까?	전체 응답자의 평균 (표준편차)			M = 3.68 (SD= 1.24)		
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					
4	조기 사교육 실태 의견 수렴 국가교육위원회가 조기 사교육 실태에 대해 폭넓게 의견을 수렴하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까?	전체 응답자의 평균 (표준편차)			M = 4.00 (SD= 1.09)		
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					
5	영유아 사교육 가이드라인 마련 사회적 합의를 기반으로 실효성 있는 영유아 사교육 가이드라인을 마련하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까?	전체 응답자의 평균 (표준편차)			M = 3.76 (SD= 1.22)		
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					

Part 2. 미래 방향(질적 전환 및 혁신 전략)

1. 접근성

	문항	중요도 수준	1 2 3 4 5				
			(전혀 중요하지 않음)	←-----→			(매우 중요함)
1	모든 영유아를 위한 차별 없는 접근과 지원 기관을 이용하지 않는 아동을 포함해, 모든 아동이 교육·돌봄 서비스에 동등하게 접근할 수 있는 체계를 마련하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까?	전체응답자의 평균 (표준편차)				M = 4.60 (SD= 0.97)	
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					
2	공공재로서의 교육비 전환 현행 바우처 제도를 영유아 기본 소득 개념으로 전환해, 영유아교육비를 공공재로 실현하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까?(모든 아동에게 교육·돌봄 비용을 보편적 권리로 보장하는 제도로의 전환)	전체응답자의 평균 (표준편차)				M = 4.44 (SD= 1.07)	
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					

2. 교육과정

	문항	중요도 수준	1 2 3 4 5				
			(전혀 중요하지 않음)	←-----→			(매우 중요함)
1	지역기반 교육과정 체계 전환 누리과정·표준보육과정을 지역 사회·교사·부모가 함께 참여해 설계하는 지역기반 가이드라인 체계로 전환하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까?	전체응답자의 평균 (표준편차)			M = 3.98 (SD= 1.08)		
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					
2	교육과정 다양성 확보 획일적 국가 표준 운영에서 벗어나, 놀이·생활·표현 중심의 다양한 교육과정 생태계를 조성하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까?	전체응답자의 평균 (표준편차)			M = 4.28 (SD= 1.05)		
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					
3	다양한 교육철학 제도화 숲·생태전환형, 발도르프형, 협동조합형, 명상형 등 다양한 교육철학과 접근을 공공 시스템 내에서 운영해 부모의 선택권과 교사의 자율성을 보장하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까?	전체응답자의 평균 (표준편차)			M = 4.14 (SD= 0.99)		
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					

4	민주시민·ESD 교육 강화 유아 민주시민교육과 지속가능 발전교육(ESD)을 법제화해, 아동의 권리·생태 감수성·민주적 참여를 체계적으로 보장하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까?	전체응답자의 평균 (표준편차)						M = 4.22 (SD= 1.04)
		귀하의 1차 응답						
		귀하의 2차 응답						

3. 교사(전문성, 처우)

	문항	중요도 수준	1	2	3	4	5
			(전혀 중요하지 않음)	←-----→			
1	교사 처우 및 안정성 보장 교사의 안정적 처우와 전문성을 보장하는 국가책임형 지원체계를 구축하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까?	전체응답자의 평균 (표준편차)					M = 4.86 (SD= 0.40)
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					
2	유아특수교사 확충 장애영유아를 위해 유아특수교사를 확대하고, 사립·민간 및 소규모 기관에도 배치할 수 있도록 개선하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까?	전체응답자의 평균 (표준편차)					M = 4.74 (SD= 0.53)
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					

4. 평가·모니터링

	문항	중요도 수준	1	2	3	4	5
			(전혀 중요하지 않음)	←-----→			
1	맥락중심, 참여형 질 평가 전환 맥락 중심·참여형 질 평가를 추진하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까?(맥락 중심·참여형 질 평가란, 기관의 특성과 상황(맥락)을 고려, 일률적 지표가 아니라 실제 현장 맥락을 반영, 교사·부모·지역사회 등 다양한 주체가 평가 과정에 참여하는 방식의 질 평가를 의미)	전체응답자의 평균 (표준편차)					M = 4.38 (SD= 0.85)
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					
2	정책 모니터링 체계 구축 지역·기관 유형·규모와 관계없이 형평성을 점검할 수 있는 정책 모니터링·메이터 공개 체계를 구축하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까?	전체응답자의 평균 (표준편차)					M = 4.34 (SD= 0.87)
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					

5. 거버넌스·재정지원

	문항	중요도 수준	1	2	3	4	5
			(전혀 중요하지 않음)	←-----→			
1	유보통합 거버넌스 개편 국가교육위원회가 유보통합 기본계획과 법체계를 총괄 설계하고, 실행은 시·도교육청과 지자체가 공동 운영하는 분권·협치형 거버넌스를 실현하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까?	전체응답자의 평균 (표준편차)				M = 4.66 (SD= 0.66)	
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					
2	무상교육제도 방식 개편 바우처 방식을 축소하고, 운영비·인건비 중심 지원으로 전환이 얼마나 중요하다고 보십니까?	전체응답자의 평균 (표준편차)				M = 4.42 (SD= 0.76)	
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					
3	사립 민간 준공영제 도입 사립 민간기관의 공공적 운영을 유도하는 준공영제를 법제화·확산하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까? (준공영제란, 정부 당국이 사립 혹은 민간 유아교육·보육기관과 계약을 맺고 일부 재정지원을 제공하면서, 지원조건 하에서 공공성과 질적 기준을 강화하여 운영되는 제도를 의미한다.)	전체응답자의 평균 (표준편차)				M = 4.18 (SD= 0.98)	
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					
4	포용적 서비스 확대 기관 미이용 아동까지 고려한 방문형 통합지원서비스를 마련하고, 시설 유형·지역·규모에 관계없이 보편적 포용권을 보장하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까?	전체응답자의 평균 (표준편차)				M = 4.36 (SD= 0.90)	
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					
5	지방이관 3법 재조정 유보통합의 실행 주체를 교육청 단위로 이관하기 위해 지방이관 3법을 재조정하는 것이 얼마나 중요하다고 보십니까?	전체응답자의 평균 (표준편차)				M = 4.40 (SD= 0.90)	
		귀하의 1차 응답					
		귀하의 2차 응답					

성명:
 소속:
 해당분야 총 경력:
 전문영역:
 핸드폰 번호:
 이메일주소:

부록 3. 전문가 델파이 조사 전문가 명단

구분	이름	소속	구분	이름	소속
1	박00	백석대학교 유아특수교육과 교수	26	한00	국립창원대학교 보육교사교육원 전임교수
2	동00	창원대학교 유아교육과 교수	27	권00	나사렛대학교 아동학과 교수
3	손00	경인여자대학교 유아교육과교수	28	신00	서경대학교 아동청소년학과 교수
4	안00	한양여자대학교 유아교육과 교수	29	김00	동남보건대학교 아동보육복지과 교수
5	서00	백석예술대학교 유아교육과 교수	30	김00	한국성서대학교 영유아보육학과 교수
6	안00	인덕대학교 사회복지학과 교수	31	김00	인천대학교 유아교육과 교수
7	김00	부산대학교 유아교육과 교수	32	정00	동양대학교 유아교육과 교수
8	차00	대구대학교 유아교육과 교수	33	이00	인하대학교 아동심리학과 교수
9	손00	대구교육대학교 교수	34	김00	중앙대학교 사회복지학과 교수
10	이00	중앙대학교 유아교육과 교수	35	권00	오산대학교 유아교육과 교수
11	양00	강릉원주대 유아교육과 교수	36	신00	충북대학교 아동복지학과 교수
12	이00	오산대 유아교육과 교수	37	배00	단국대학교 특수교육대학원 교수
13	황00	부천대학교 유아교육과 교수	38	신00	한양사이버대학교 대학원 아동가족전공 전임교수
14	백00	아이가행복한유치원 원장	39	이00	가천대학교 유아교육학과 교수
15	이00	숲아동학회 학회장	40	장00	경북대학교 아동학과 교수
16	주00	신구대학교 유아교육과 교수	41	조00	서울신대학교 아동보육학과 교수
17	김00	한살림서울 식생활교육센터 팀장	42	김00	건국대학교 유아교육과 강사
18	홍00	배화여자대학교 유아교육과 교수	43	임00	수도권생태유아공동체 이사장
19	김00	영남대학교 유아교육과 교수	44	김00	충남육아종합지원센터 센터장
20	나00	백석문화대학교 유아교육과 교수	45	김00	중부대 유아교육과 교수
21	장00	원광대학교 유아교육과 교수	46	조00	서울강서육아종합지원센터장
22	한00	신구대학교 부속유치원장	47	구00	수원시립 서호어린이집 원장(장애아전문)
23	맹00	전)서울시교육청 유아교육진흥원 원장	48	전00	제주보듬이나눔이어린이집 원장
24	이00	고양장항유치원 원장	49	백00	이천시육아종합지원센터 센터장
25	안00	제주한라대 유아교육과 교수	50	홍00	경기도육아종합지원센터 센터장

부록 4. 설문조사지(원장/원감용)

영유아기 최상의 교육·보육 실현을 위한 미래과제 조사

안녕하십니까?

본 조사는 『영유아기 최상의 교육·보육을 위한 미래과제: 유보통합의 질적 전환과 재개념화를 중심으로』 연구의 일환으로, 대한민국 유아교육·보육기관의 정책 운영, 질적 혁신, 그리고 유보통합 현장 실태 및 제도 개선 방안 마련을 위해 실시하는 설문조사입니다. 귀하께서 기관 관리자로서 정책·행정·조직 운영, 교육과정, 그리고 현장 실행 과정에서 경험하신 다양한 의견과 실태를 파악하여, 향후 공공성, 평등성 강화와 질 중심 정책 혁신의 실질적 자료로 활용하고자 합니다.

각 항목에 귀 기관의 실제 현황과 의견을 성실하게 작성해 주시면, 연구의 실효성과 정책 개선에 큰 도움이 될 것입니다. 모든 응답은 통계법 제33조 및 제34조에 따라 철저히 익명으로 처리되며, 외부에 유출되지 않습니다. 설문 소요 시간은 약 15분 내외이고, 조사 기간은 2025년 9월 18일 ~ 25일입니다. 귀중한 시간을 내어 솔직하고 성실하게 응답해 주시는 데 깊이 감사드립니다.

2025년 9월

박창현 육아정책연구소 연구위원 외 공동연구진 드림
조사 문의: 정다솔 육아정책연구소 연구원 / 02-298-7763

본 조사의 응답 결과가 연구 보고서에 활용될 것에 동의하십니까?

동의함 조사진행 동의하지 않음 조사중단

□ 응답 방법

모든 문항은 5점 척도로 응답하며, 척도 기준은 다음과 같습니다.

1. 전혀 그렇지 않다 2. 그렇지 않다 3. 보통이다 4. 그렇다 5. 매우 그렇다 6. 해당 사항 없음

※ 다음은 본 설문지에 **응답하시는 분**의 일반 사항에 관한 질문입니다. 해당 사항에 응답해 주시기 바랍니다.

□ 응답자 정보

DQ1. 성별 : ① 여성 ② 남성

DQ2. 연령 : 만 _____ 세

DQ3. 최종 학력 : ① 전문학사 ② 학사 ③ 석사 ④ 박사 ⑤ 기타()

DQ4. 현재 직위 : ① 원장 ② 원감

DQ5. 총 근무경력 : _____ 년

- DQ6. 근무 기관 유형 : ① 유치원 ② 어린이집
- DQ7. 기관 설립유형
 - (DQ5에서 1번 응답자만) 유치원 : ① 국공립 ② 사립법인 ③ 사립사인
 - (DQ5에서 2번 응답자만) 어린이집 : ① 국공립 ② 사회복지법인
 ③ 법인·단체 등 ④ 민간
 ⑤ 직장 ⑥ 가정 ⑦ 협동
- DQ8. 기관 소재 지역 : ① 수도권 ② 경상권 ③ 충청권 ④ 호남권
 ⑤ 강원/제주권
- DQ9. 지역 규모 : ① 수도권 ② 광역시 ③ 중소도시 ④ 농어촌
- DQ10. 기관 전체 아동(재원생) 인원 : ____명
- DQ11. 기관 전체 교사 인원 : ____명
- DQ12. 특수·통합학급 유무 : ① 예 ② 아니오
- DQ13. 다문화/난민/외국인 아동 포함 교육 여부 : ① 예 ② 아니오
- DQ14. 지난 정부 유보통합 관련 시범·정부 사업 참여 여부 : ① 예 ② 아니오
 DQ14-1. (DQ14에서 1번 응답자만) 참여사업명()

Part I. 최근 성과 진단(이전 정부)

문1. 거버넌스·법제

문항	전혀 그렇지 않다 ← → 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 유보통합 추진을 위한 전담 행정조직이 충분히 설치되어 운영되었으며, 담당자의 전문성과 집행 역량이 강화되었다.	1	2	3	4	5
2) 중앙정부, 시·도교육청, 기초지자체 간 역할과 책임이 명확히 정리되어, 이중 승인이나 중복 집행과 같은 비효율이 줄어들었다.	1	2	3	4	5
3) 상위법, 하위법령, 행정지침 등이 체계적으로 정비되어, 기관 운영 과정에서 발생하던 법·제도적 혼선이 감소하였다.	1	2	3	4	5
4) 유보통합과 관련한 정부 기본계획이 제대로 수립되었고, 현장에 명확하게 전달되었다.	1	2	3	4	5
5) 정부 기본계획이 단순히 수립에 그치지 않고 실제로 이행되어, 기관 운영과 현장에 변화를 가져왔다.	1	2	3	4	5

- 6) 거버넌스·법제와 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문2. 재정·지원방식

문항	전혀 그렇지 않다 <-----> 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 유보통합 추진과 관련해 우리 기관에 배정되는 예산이 계획 대비 충분히 확보되었다.	1	2	3	4	5
2) 기관 유형, 지역, 연령대에 따른 재정 격차가 줄어들어 형평성이 개선되었다.	1	2	3	4	5
3) 중앙정부, 지방자치단체, 교육청 간의 재정 분담 구조가 명확해져 같거나 불확실성이 줄었다.	1	2	3	4	5
4) 유보통합과 관련한 정부 기본계획이 제대로 수립되었고, 현장에 명확하게 전달되었다.	1	2	3	4	5

5) **재정·지원방식**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문3. 교직원·노동 (자격·배치·근무여건)

문항	전혀 그렇지 않다 <-----> 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 교사 대 아동 비율이 개선되어 아동 안전, 개별 지원, 상호작용의 질이 높아졌다.	1	2	3	4	5
2) 근무시간 준수와 과중한 업무 완화 등 교사의 기본 노동조건이 실질적으로 보장되었다.	1	2	3	4	5
3) 교권 보호 장치가 현장에서 실효성 있게 작동하였다.	1	2	3	4	5
4) 교사 보수와 처우가 개선되어 기관 간 격차가 줄어들었다.	1	2	3	4	5
5) 유치원 교사와 보육 교사의 자격 이원화로 생기던 역할·처우 격차 문제가 완화되었다.	1	2	3	4	5
6) 교사 연수 체계가 표준화·차별화되어 실제 현장 역량 향상에 기여했다.	1	2	3	4	5

7) **교직원·노동(자격·배치·근무여건)**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문4. 교육·보육 내용(과정·평가·전이)

문항	전혀 그렇지 않다 <-----> 매우 그렇다					해당사항 없음
	1	2	3	4	5	
1) 만 0-5세 교육·보육과정이 연속성, 발달 적합성, 포용성을 충분히 반영하고 있다.	1	2	3	4	5	6
2) 놀이중심 수업과 교사-아동 상호작용의 질이 높아졌다.	1	2	3	4	5	
3) 기관 평가 방식이 단순 점검 중심에서 벗어나 관계성, 참여, 성찰을 반영하는 방향으로 바뀌었다.	1	2	3	4	5	
4) 초등전이보고서와 아동 발달정보가 표준화·디지털화되어 초등학교 적용에 도움이 되었다.	1	2	3	4	5	
5) 교사 연수 체계가 표준화·차별화되어 실제 현장 역량 향상에 기여했다.	1	2	3	4	5	

6) **교육·보육 내용(과정·평가·전이)**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문5. 접근성·형평성·포용성

문항	전혀 그렇지 않다 ← → 매우 그렇다					해당사항없음
	1	2	3	4	5	
1) 만 0-2세 영아 지원 기준과 환경 개선이 이루어져 초기 발달 지원 공백이 줄었다.	1	2	3	4	5	6
2) 농산어촌과 소규모 기관 지원이 강화되어 지역 격차가 완화되었다.	1	2	3	4	5	
3) 특수/장애영유아를 위한 지원 인력과 서비스 연계가 강화되었다.	1	2	3	4	5	
4) 서비스 지원이 특정 기관이나 집단에 편중되지 않고 보편적으로 이루어졌다.	1	2	3	4	5	

- 5) **접근성·형평성·포용성**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문6. 시설·안전·보건·급식

문항	전혀 그렇지 않다 ← → 매우 그렇다					해당사항없음
	1	2	3	4	5	
1) 안전·보건·환경 기준이 강화되어 아동 안전이 높아졌다.	1	2	3	4	5	6
2) 급식, 영양, 건강 관리의 질이 향상되었다.	1	2	3	4	5	

- 3) **시설·안전·보건·급식**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문7. 데이터·디지털·행정부담

문항	전혀 그렇지 않다 ← → 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 통합 정보시스템이 원스톱으로 작동하여 중복 입력과 보고가 줄었다.	1	2	3	4	5
2) 문서, 평가, 보고 체계가 단순화되어 원장과 교사의 행정부담이 줄었다.	1	2	3	4	5

- 3) **데이터·디지털·행정부담**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문2. 대선공약

문항	← →				
	전혀 그렇지 않다				매우 그렇다
1) 유보통합 재원문제가 해결될 때까지 유아교육지원특별회계를 유지하고 통합 재정지원체계를 마련하는 것은 필요하다	1	2	3	4	5
2) 방과후 프로그램과 강사를 확대하여 사교육비 부담을 줄이는 것은 필요하다.	1	2	3	4	5
3) 다문화·문화다양성 교육과 연계하여 아동의 언어·문화 경험을 확대하는 것은 필요하다.	1	2	3	4	5
4) 조기 사교육 실태를 국가 차원에서 폭넓게 의견 수렴하는 것은 필요하다.	1	2	3	4	5
5) 영유아 사교육 가이드라인을 마련하여 사교육 과열을 예방하는 것은 필요하다.	1	2	3	4	5

6) 현 정부 공약 및 국정과제 중 현장에서 **가장 실효성이 있는 것은 무엇입니까?**

- | | |
|--------------------------|-----------------------------------|
| ① 교사대 아동비율 개선 정책 | ② 만 3-5세 무상 보육·교육 확대 정책 |
| ③ 틈새돌봄, 맞춤형 방과후 과정 확대 정책 | ④ 유아교육지원특별회계유지정책 |
| ⑤ 조기사교육억제 정책 | ⑥ 다문화, 문화다양성교육연계 아동의 언어문화경험 확대 정책 |

7) 반대로 **아직 실효성이 낮거나 가장 보완이 필요한 공약**은 무엇입니까?

- | | |
|--------------------------|-----------------------------------|
| ① 교사대 아동비율 개선 정책 | ② 만 3-5세 무상 보육·교육 확대 정책 |
| ③ 틈새돌봄, 맞춤형 방과후 과정 확대 정책 | ④ 유아교육지원특별회계유지정책 |
| ⑤ 조기사교육억제 정책 | ⑥ 다문화, 문화다양성교육연계 아동의 언어문화경험 확대 정책 |

8) **대선공약**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

Part III. 미래 방향 (질적 전환·혁신 전략)

문1. 접근성

※ 접근성: 모든 아동과 가정이 필요할 때 차별 없이 교육·보육 서비스를 쉽게 이용할 수 있는 정도

문항	전혀 그렇지 않다 ← → 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 모든 아동(기관을 이용하지 않는 아동 포함)이 차별 없이 교육·보육 서비스를 이용할 수 있어야 한다.	1	2	3	4	5
2) 교육·보육비는 바우처가 보다 보편적 권리(영유아 기본소득형 지원)로 전환되어야 한다.	1	2	3	4	5
3) 기관을 이용하지 않는 아동까지 포괄하는 방문형·통합형 서비스가 필요하다.	1	2	3	4	5
4) 맞벌이·한부모 가정을 위해 야간·휴일 돌봄 등 유연한 서비스가 제공되어야 한다.	1	2	3	4	5
5) 수도권·농산어촌 간 격차를 해소하기 위해 지역 기반 돌봄·교육 인프라가 강화되어야 한다.	1	2	3	4	5

6) **접근성**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문2. 교육과정

문항	전혀 그렇지 않다 ← → 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 교육과정은 지역, 교사, 부모가 함께 설계하는 체계로 전환되어야 한다.	1	2	3	4	5
2) 획일적 국가 표준에서 벗어나 다양한 교육과정 생태계를 조성해야 한다.	1	2	3	4	5
3) 숲(생태), 발도르프, 협동조합형 등 다양한 교육철학이 공공 시스템 안에서 보장되어야 한다.	1	2	3	4	5
4) 민주시민교육이 강화되어야 하며, 그 안에 포함된 지속가능발전교육(ESD)도 함께 체계적으로 추진될 필요가 있다.	1	2	3	4	5
5) 디지털·AI 환경에서 필요한 미디어 리터러시, 디지털 시민성이 유아교육과정 안에 포함되어야 한다.	1	2	3	4	5

6) **교육과정**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문3. 교사 전문성·근무여건

⇒ 다음 문항은 국공립·사립·민간 구분 없이 모든 교사의 권리와 근무조건 보장을 공통 원칙으로 하고 있으니, 이 점을 전제로 응답해 주시기 바랍니다.

문항	← →				
	전혀 그렇지 않다				매우 그렇다
1) 교사의 법정 근무시간이 준수되도록 관리·감독이 강화되어야 한다.	1	2	3	4	5
2) 교사에게 수업 준비·관찰·평가시간이 주당 일정 시간 이상 보장되어야 한다.	1	2	3	4	5
3) 교사가 방학·휴가 기간에 충분한 휴식과 재충전을 보장받을 수 있어야 한다.	1	2	3	4	5
4) 교사의 학급 운영을 지원하기 위해 보조인력이 안정적으로 배치되어야 한다.	1	2	3	4	5
5) 교사에게 결원·병가 발생 시 즉시 대체교사가 지원될 수 있는 체제가 마련되어야 한다.	1	2	3	4	5
6) 영아반·통합학급 등 업무강도가 높은 학급에는 추가 인력이 지원되어야 한다.	1	2	3	4	5
7) 모든 기관에서 아동의 특성과 필요에 맞춘 유아특수 교사 배치가 충분히 보장되어야 한다.	1	2	3	4	5
8) 교사에게 지급되는 처우개선비·수당은 예측 가능하게, 제때 지급되어야 한다.	1	2	3	4	5
9) 교사가 연차·휴가를 눈치 보지 않고 자유롭게 사용할 수 있는 환경이 마련되어야 한다.	1	2	3	4	5
10) 교사를 대상으로 한 신규교사 멘토링·인덕션 제도가 체계적으로 마련되어야 한다.	1	2	3	4	5
11) 교사의 경력 개발 경로(연수·승급·전문자격)가 일관성 있게 설계되어야 한다.	1	2	3	4	5
12) 교사가 수업·놀이·상호작용에 집중할 수 있도록 행정업무가 최소화되어야 한다.	1	2	3	4	5
13) 교사는 학부모 민원이나 아동학대 오신고 발생 시 법률·심리 지원 체계를 보장받아야 한다.	1	2	3	4	5
14) 기관의 CCTV·앱 모니터링은 아동 안전 중심으로 운영하되, 교사의 권리를 침해하지 않도록 관리되어야 한다.	1	2	3	4	5
15) 교사는 근무시간 내에 정신건강 상담·심리 지원 서비스를 이용할 수 있어야 한다.	1	2	3	4	5

16) 교사 전문성·근무여건과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문4. 평가·모니터링

문항	전혀 그렇지 않다 ← → 매우 그렇다				
	1) 기관의 특성과 맥락, 교사·부모·지역사회의 참여를 반영하는 질 평가가 필요하다.	1	2	3	4
2) 지역·기관 유형·규모와 관계없이 형평성을 점검할 수 있는 정책 모니터링·데이터 공개 체계 구축이 필요하다	1	2	3	4	5

3) **평가·모니터링**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문5. 거버넌스·재정지원

문항	전혀 그렇지 않다 ← → 매우 그렇다				
	1) 국가교육위원회가 유보통합을 총괄 설계하고, 시도교육청과 지자체가 공동 운영해야 한다. (현재 국가교육위원회 위원장 취임사에서 국가교육위원회에서 유보통합을 다루겠다고 밝힘)	1	2	3	4
2) 바우처 방식보다, 운영비·인건비 중심의 직접 지원 방식으로 바뀌어야 한다.	1	2	3	4	5
3) 민간기관 준공영제가 도입·확산되어야 한다.	1	2	3	4	5
4) 유보통합 실행 주체를 교육청 단위로 이관하기 위해, 중앙정부와 지방 간 권한과 재정 분담을 다루는 관련 법률(지방이관 3법)을 재정비해야 한다	1	2	3	4	5
5) 지역의 특성과 수요에 따라 교육청·지자체의 자율권을 확대하고, 다양한 기관 운영 모델을 적극적으로 도입·지원해야 한다	1	2	3	4	5
6) 중앙정부·교육청·지자체·기관이 함께 참여하는 상설 협치 기구가 운영되어야 한다.	1	2	3	4	5

6) **거버넌스·재정지원**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문6. 추가로 필요하다고 생각하시거나 보완해야 할 내용이 있다면 적어 주십시오.

부록 5. 설문조사지(교사용)

영유아기 최상의 교육·보육 실현을 위한 미래과제 조사

안녕하십니까?

본 조사는 『영유아기 최상의 교육·보육을 위한 미래과제: 유보통합의 질적 전환과 재 개념화를 중심으로』 연구의 일환으로, 대한민국 유아교육·보육기관의 정책 운영, 질적 혁신, 그리고 유보통합 현장 실태 및 제도 개선 방안 마련을 위해 실시하는 설문조사입니다. 귀하께서 교원으로서 현장에서 경험하신 다양한 의견과 실태를 파악하여, 향후 공공성, 평등성 강화와 질 중심 정책 혁신의 실질적 자료로 활용하고자 합니다.

각 항목에 귀 기관의 실제 현황과 의견을 성실하게 작성해 주시면, 연구의 실효성과 정책 개선에 큰 도움이 될 것입니다. 모든 응답은 통계법 제33조 및 제34조에 따라 철저히 익명으로 처리되며, 외부에 유출되지 않습니다. 설문 소요 시간은 약 15분 내외이고, 조사 기간은 2025년 9월 18일 ~ 25일입니다. 귀중한 시간을 내어 솔직하고 성실하게 응답해 주시는 데 깊이 감사드립니다.

2025년 9월

박창현 육아정책연구소 연구위원 외 공동연구진 드림
조사 문의: 정다솔 육아정책연구소 연구원 / 02-298-7763

본 조사의 응답 결과가 연구 보고서에 활용될 것에 동의하십니까?

동의함 조사진행 동의하지 않음 조사중단

□ 응답 방법

모든 문항은 5점 척도로 응답하며, 척도 기준은 다음과 같습니다.

1. 전혀 그렇지 않다 2. 그렇지 않다 3. 보통이다 4. 그렇다 5. 매우 그렇다 6. 해당 사항 없음

※ 다음은 본 설문지에 **응답하시는 분**의 일반 사항에 관한 질문입니다. 해당 사항에 응답해 주시기 바랍니다.

□ 응답자 정보

DQ1. 성별 : ① 여성 ② 남성

DQ2. 연령 : 만____세

DQ3. 최종학력 : ① 전문학사 ② 학사 ③ 석사 ④ 박사 ⑤ 기타()

DQ4. 교직 총 경력 : ____년

현 기관 근무경력 : ____년

DQ5. 근무 기관 유형 : ① 유치원 ② 어린이집

DQ6. 기관 설립유형

- (DQ5에서 1번 응답자만) 유치원 : ① 국공립 ② 사립법인 ③ 사립사인

- (DQ5에서 2번 응답자만) 어린이집 : ① 국공립 ② 사회복지법인 ③ 법인·

단체 등 ④ 민간

⑤ 직장 ⑥ 가정 ⑦ 협동

DQ7. 기관 소재 지역 : ① 수도권 ② 경상권 ③ 충청권 ④ 호남권 ⑤ 강원/제주권

DQ8. 담당 연령(혼합반의 경우 복수응답 가능)

① 만 0세 ② 만 1세 ③ 만 2세 ④ 만 3세 ⑤ 만 4세 ⑥ 만 5세

DQ9. 담당 학급 정원 : ___명

실제 평균 출석 인원 : ___명

DQ10. 담당 학급 보조 인력 유무 : ① 있음 ② 없음

(DQ10에서 1번 응답자만) 담당 학급 보조 인력의 1일 평균 지원 시간 : ___시간

DQ11. 계약 기준 주당 근무시간 : ___시간

실제 주당 근무시간 : ___시간

DQ12. 특수·통합학급 유무 : ① 예 ② 아니오

DQ13. 다문화/난민/외국인 아동 포함 교육 여부 : ① 예 ② 아니오

DQ14. 지난 정부 유보통합 관련 시범·정부사업 참여 여부 : ① 예 ② 아니오

DQ14-1. (DQ14에서 1번 응답자만) 참여사업명()

Part I. 최근 성과 진단(이전 정부)

문1. 거버넌스·법제

문항	←—————→				
	전혀 그렇지 않다				매우 그렇다
1) 유보통합 추진을 위한 전담 행정조직이 충분히 설치되어 운영되었으며, 담당자의 전문성과 집행 역량이 강화되었다.	1	2	3	4	5
2) 중앙정부, 시·도교육청, 기초지자체 간 역할과 책임이 명확히 정리되어, 이중 승인이나 중복 집행과 같은 비효율이 줄어들었다.	1	2	3	4	5
3) 상위법, 하위법령, 행정지침 등이 체계적으로 정비되어, 기관 운영 과정에서 발생하던 법·제도적 혼선이 감소하였다.	1	2	3	4	5
4) 유보통합과 관련한 정부 기본계획이 제대로 수립되었고, 현장에 명확하게 전달되었다.	1	2	3	4	5
5) 정부 기본계획이 단순히 수립에 그치지 않고 실제로 이행되어, 기관 운영과 현장에 변화를 가져왔다.	1	2	3	4	5

6) 거버넌스·법제와 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문2. 재정·지원방식

문항	← →				
	전혀 그렇지 않다				매우 그렇다
1) 유보통합 추진과 관련해 우리 기관에 배정되는 예산이 계획 대비 충분히 확보되었다.	1	2	3	4	5
2) 기관 유형, 지역, 연령대에 따른 재정 격차가 줄어들어 형평성이 개선되었다.	1	2	3	4	5
3) 중앙정부, 지방자치단체, 교육청 간의 재정 분담 구조가 명확해져 같거나 불확실성이 줄었다.	1	2	3	4	5
4) 유보통합과 관련한 정부 기본계획이 제대로 수립되었고, 현장에 명확하게 전달되었다.	1	2	3	4	5

5) **재정·지원방식**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문3. 교직원·노동 (자격·배치·근무여건)

문항	← →				
	전혀 그렇지 않다				매우 그렇다
1) 교사 대 아동 비율이 개선되어 아동 안전, 개별 지원, 상호작용의 질이 높아졌다.	1	2	3	4	5
2) 근무시간 준수와 과중한 업무 완화 등 교사의 기본 노동조건이 실질적으로 보장되었다.	1	2	3	4	5
3) 교권 보호 장치가 현장에서 실효성 있게 작동하였다.	1	2	3	4	5
4) 교사 보수와 처우가 개선되어 기관 간 격차가 줄어들었다.	1	2	3	4	5
5) 유치원 교사와 보육 교사의 자격 이원화로 생기던 역할·처우 격차 문제가 완화되었다.	1	2	3	4	5
6) 교사 연수 체계가 표준화·차별화되어 실제 현장 역량 향상에 기여했다.	1	2	3	4	5

7) **교직원·노동(자격·배치·근무여건)**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문4. 교육·보육 내용(과정·평가·전이)

문항	전혀 그렇지 않다 <-----> 매우 그렇다					해당사항없음
	1	2	3	4	5	
1) 만 0-5세 교육·보육과정이 연속성, 발달 적합성, 포용성을 충분히 반영하고 있다.	1	2	3	4	5	6
2) 놀이중심 수업과 교사-아동 상호작용의 질이 높아졌다.	1	2	3	4	5	
3) 기관 평가 방식이 단순 점검 중심에서 벗어나 관계성, 참여, 성장을 반영하는 방향으로 바뀌었다.	1	2	3	4	5	
4) 초등전이보고서와 아동 발달정보가 표준화·디지털화 되어 초등학교 적응에 도움이 되었다.	1	2	3	4	5	
5) 교사 연수 체계가 표준화·차별화되어 실제 현장 역량 향상에 기여했다.	1	2	3	4	5	

6) **교육·보육 내용(과정·평가·전이)**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문5. 접근성·형평성·포용성

문항	전혀 그렇지 않다 <-----> 매우 그렇다					해당사항없음
	1	2	3	4	5	
1) 만 0-2세 영아 지원 기준과 환경 개선이 이루어져 초기 발달 지원 공백이 줄었다.	1	2	3	4	5	6
2) 농산어촌과 소규모 기관 지원이 강화되어 지역 격차가 완화되었다.	1	2	3	4	5	
3) 특수/장애영유아를 위한 지원 인력과 서비스 연계가 강화되었다.	1	2	3	4	5	
4) 서비스 지원이 특정 기관이나 집단에 편중되지 않고 보편적으로 이루어졌다.	1	2	3	4	5	

5) **접근성·형평성·포용성**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문6. 시설·안전·보건·급식

문항	전혀 그렇지 않다 <-----> 매우 그렇다					해당사항없음
	1	2	3	4	5	
1) 안전·보건·환경 기준이 강화되어 아동 안전이 높아졌다.	1	2	3	4	5	6
2) 급식, 영양, 건강 관리의 질이 향상되었다.	1	2	3	4	5	

3) **시설·안전·보건·급식**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문7. 데이터·디지털·행정부담

문항	전혀 그렇지 않다 ← → 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 통합 정보시스템이 원스톱으로 작동하여 중복 입력과 보고가 줄었다.	1	2	3	4	5
2) 문서, 평가, 보고 체계가 단순화되어 원장과 교사의 행정부담이 줄었다.	1	2	3	4	5

- 3) **데이터·디지털·행정부담**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문8. 정책 추진·소통·성과관리

문항	전혀 그렇지 않다 ← → 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 시범사업이 제도화로 이어져 우수 사례가 현장 전반으로 확산되었다.	1	2	3	4	5
2) 원장과 교사, 부모의 의견이 정책 설계와 실행에 충분히 반영되었다.	1	2	3	4	5
3) 교육·보육(돌봄)·양육 관련 용어와 개념에 대한 사회적 합의가 이루어졌다.	1	2	3	4	5
4) 토론회·공청회·현장 의견수렴 절차가 충분히 운영되었다.	1	2	3	4	5
5) 투입 대비 아동·가족·기관의 성과가 타당하고 재정의 지속 가능성이 높아졌다.	1	2	3	4	5

- 6) **정책 추진·소통·성과관리**와 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

Part II. 현재 정부 정책

문1. 국정과제

문항	전혀 그렇지 않다 ← → 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 만 0세반부터 교사 대 아동 비율을 개선하는 정책이 필요하며, 현장에서 긍정적 변화를 가져올 것이다.	1	2	3	4	5
2) 만 3-5세 무상 보육·교육 확대 정책은 실질적으로 도움이 될 것이다.	1	2	3	4	5
3) 틈새돌봄, 맞춤형 방과후 과정 확대 정책은 기관 운영과 아동·가정 지원에 필요하다.	1	2	3	4	5

- 4) **국정과제**와 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

Part III. 미래 방향 (질적 전환·혁신 전략)

문1. 접근성

※ 접근성: 모든 아동과 가정이 필요할 때 차별 없이 교육·보육 서비스를 쉽게 이용할 수 있는 정도

문항	← →				
	전혀 그렇지 않다				매우 그렇다
1) 모든 아동(기관을 이용하지 않는 아동 포함)이 차별 없이 교육·보육 서비스를 이용할 수 있어야 한다.	1	2	3	4	5
2) 교육·보육비는 바우처가 보다 보편적 권리(영유아 기본 소득형 지원)로 전환되어야 한다.	1	2	3	4	5
3) 기관을 이용하지 않는 아동까지 포괄하는 방문형·통합형 서비스가 필요하다.	1	2	3	4	5
4) 맞벌이·한부모 가정을 위해 야간·휴일 돌봄 등 유연한 서비스가 제공되어야 한다.	1	2	3	4	5
5) 수도권·농산어촌 간 격차를 해소하기 위해 지역 기반 돌봄·교육 인프라가 강화되어야 한다.	1	2	3	4	5

6) 접근성과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문2. 교육과정

문항	← →				
	전혀 그렇지 않다				매우 그렇다
1) 교육과정은 지역, 교사, 부모가 함께 설계하는 체계로 전환되어야 한다.	1	2	3	4	5
2) 획일적 국가 표준에서 벗어나 다양한 교육과정 생태계를 조성해야 한다.	1	2	3	4	5
3) 숲(생태), 발도르프, 협동조합형 등 다양한 교육철학이 공공 시스템 안에서 보장되어야 한다.	1	2	3	4	5
4) 민주시민교육이 강화되어야 하며, 그 안에 포함된 지속가능발전교육(ESD)도 함께 체계적으로 추진될 필요가 있다.	1	2	3	4	5
5) 디지털·AI 환경에서 필요한 미디어 리터러시, 디지털 시민성이 유아교육과정 안에 포함되어야 한다.	1	2	3	4	5

6) 교육과정과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문3. 교사 전문성·근무여건

⇒ 다음 문항은 국공립·사립·민간 구분 없이 모든 교사의 권리와 근무조건 보장을 공통 원칙으로 하고 있으니, 이 점을 전제로 응답해 주시기 바랍니다.

문항	전혀 그렇지 않다 ← → 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 교사의 법정 근무시간이 준수되도록 관리·감독이 강화되어야 한다.	1	2	3	4	5
2) 교사에게 수업 준비·관찰·평가시간이 주당 일정 시간 이상 보장되어야 한다.	1	2	3	4	5
3) 교사가 방학·휴가 기간에 충분한 휴식과 재충전을 보장받을 수 있어야 한다.	1	2	3	4	5
4) 교사의 학급 운영을 지원하기 위해 보조인력이 안정적으로 배치되어야 한다.	1	2	3	4	5
5) 교사에게 결원·병가 발생 시 즉시 대체교사가 지원될 수 있는 체제가 마련되어야 한다.	1	2	3	4	5
6) 영아반·통합학급 등 업무강도가 높은 학급에는 추가 인력이 지원되어야 한다.	1	2	3	4	5
7) 모든 기관에서 아동의 특성과 필요에 맞춘 유아특수교사 배치가 충분히 보장되어야 한다	1	2	3	4	5
8) 교사에게 지급되는 처우개선비·수당은 예측 가능하게, 제때 지급되어야 한다	1	2	3	4	5
9) 교사가 연차·휴가를 눈치 보지 않고 자유롭게 사용할 수 있는 환경이 마련되어야 한다.	1	2	3	4	5
10) 교사를 대상으로 한 신규교사 멘토링·인덕션 제도가 체계적으로 마련되어야 한다.	1	2	3	4	5
11) 교사의 경력 개발 경로(연수·승급·전문자격)가 일관성 있게 설계되어야 한다.	1	2	3	4	5
12) 교사가 수업·놀이·상호작용에 집중할 수 있도록 행정 업무가 최소화되어야 한다.	1	2	3	4	5
13) 교사는 학부모 민원이나 아동학대 오신고 발생 시 법률·심리 지원 체계를 보장받아야 한다.	1	2	3	4	5
14) 기관의 CCTV·앱 모니터링은 아동 안전 중심으로 운영하되, 교사의 권리를 침해하지 않도록 관리되어야 한다.	1	2	3	4	5
15) 교사는 근무시간 내에 정신건강 상담·심리 지원 서비스를 이용할 수 있어야 한다.	1	2	3	4	5

16) 교사 전문성·근무여건과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문4. 평가·모니터링

문항	전혀 그렇지 않다 ← → 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 기관의 특성과 맥락, 교사·부모·지역사회의 참여를 반영하는 질 평가가 필요하다.	1	2	3	4	5
2) 지역·기관 유형·규모와 관계없이 형평성을 점검할 수 있는 정책 모니터링·데이터 공개 체계 구축이 필요하다	1	2	3	4	5

- 3) **평가·모니터링**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문5. 거버넌스·재정지원

문항	전혀 그렇지 않다 ← → 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 국가교육위원회가 유보통합을 총괄 설계하고, 시도교육청과 지자체가 공동 운영해야 한다. (현재 국가교육위원회 위원장 취임사에서 국가교육위원회에서 유보통합을 다루겠다고 밝힘)	1	2	3	4	5
2) 바우처 방식보다, 운영비·인건비 중심의 직접 지원 방식으로 바뀌어야 한다.	1	2	3	4	5
3) 민간기관 준공영제가 도입·확산되어야 한다.	1	2	3	4	5
4) 유보통합 실행 주체를 교육청 단위로 이관하기 위해, 중앙정부와 지방 간 권한과 재정 분담을 다루는 관련 법률(지방이관 3법)을 재정비해야 한다	1	2	3	4	5
5) 지역의 특성과 수요에 따라 교육청·지자체의 자율권을 확대하고, 다양한 기관 운영 모델을 적극적으로 도입·지원해야 한다	1	2	3	4	5
6) 중앙정부·교육청·지자체·기관이 함께 참여하는 상설 협치 기구가 운영되어야 한다.	1	2	3	4	5

- 6) **거버넌스·재정지원**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문6. 추가로 필요하다고 생각하시거나 보완해야 할 내용이 있다면 적어 주십시오.

부록 6. 설문조사지(부모용)

유보통합 이후 영유아기 최상의 교육·보육 실현을 위한 질적 전환 및 정책혁신 실태조사

안녕하십니까?

본 조사는 『영유아기 최상의 교육·보육을 위한 미래과제: 유보통합의 질적 전환과 재개념화를 중심으로』 연구의 일환으로, 대한민국 유아교육·보육기관의 정책 운영, 질적 혁신, 그리고 유보통합 현장 실태 및 제도 개선 방안 마련을 위해 실시하는 설문조사입니다. 귀하께서 학부모로서 경험하신 다양한 의견과 실태를 파악하여, 향후 공공성, 평등성 강화와 질 중심 정책 혁신의 실질적 자료로 활용하고자 합니다.

각 항목에 귀 기관의 실제 현황과 의견을 성실하게 작성해 주시면, 연구의 실효성과 정책 개선에 큰 도움이 될 것입니다. 모든 응답은 통계법 제33조 및 제34조에 따라 철저히 익명으로 처리되며, 외부에 유출되지 않습니다. 설문 소요 시간은 약 15분 내외이고, 조사 기간은 2025년 9월 18일 ~ 25일입니다. 귀중한 시간을 내어 솔직하고 성실하게 응답해 주시는 데 깊이 감사드립니다.

2025년 9월

박창현 육아정책연구소 연구위원 외 공동연구진 드림
조사 문의: 정다솔 육아정책연구소 연구원 / 02-298-7763

본 조사의 응답 결과가 연구 보고서에 활용될 것에 동의하십니까?

동의함 조사진행 동의하지 않음 조사중단

응답 방법

모든 문항은 5점 척도로 응답하며, 척도 기준은 다음과 같습니다.

1. 전혀 그렇지 않다 2. 그렇지 않다 3. 보통이다 4. 그렇다 5. 매우 그렇다 6. 해당 사항 없음

※ 다음은 본 설문지에 **응답하시는 분**의 일반 사항에 관한 질문입니다. 해당 사항에 응답해 주시기 바랍니다.

응답자 정보

DQ1. 성별 : ① 여성 ② 남성

DQ2. 연령 : 만____세

DQ3. 자녀 수 : __명

DQ4. 자녀 연령(자녀가 2명 이상일 경우, 기관에 다니는 가장 어린 자녀를 기준으로 응답)

① 만 0세 ② 만 1세 ③ 만 2세 ④ 만 3세 ⑤ 만 4세 ⑥ 만 5세

DQ5. 자녀가 다니는 기관 유형 : ① 유치원 ② 어린이집

DQ6. 기관 설립유형

문3. 교사·돌봄 환경

교사·돌봄 환경 항목은 아이가 기관에서 얼마나 안정적이고 세심한 돌봄을 받았는지를 묻는 부분입니다. 교사 수와 배치, 교사의 근무 여건, 교사와 부모 간 소통 등이 아이의 생활과 발달에 잘 이어졌는지를 생각하시고 표시해 주시면 됩니다

문항	전혀 그렇지 않다 ←————→ 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 교사 수가 충분해 아이가 세심한 돌봄·교육을 받았다	1	2	3	4	5
2) 교사와 부모 간 소통이 원활했다.	1	2	3	4	5

3) **교사·돌봄 환경**과 관련하여 부모가 가장 필요하다고 느끼는 개선점은 무엇입니까?

문4. 교육·보육 내용

교육·보육 내용 항목은 우리 아이가 기관에서 어떤 수업과 돌봄을 받았는지를 묻는 부분입니다. 연령과 발달에 맞는 활동, 놀이와 상호작용 중심 수업, 초등학교로 이어지는 전이 지원 등을 떠올리시고 표시해 주시면 됩니다.

문항	전혀 그렇지 않다 ←————→ 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 자녀의 연령·발달에 맞는 교육·보육과정이 운영되었다.	1	2	3	4	5
2) 놀이와 상호작용 중심의 수업이 강화되었다.	1	2	3	4	5
3) 초등학교 전환(전이)을 위한 발달 정보 제공이 도움이 되었다.	1	2	3	4	5

4) **교육·보육 내용**과 관련하여 부모가 가장 필요하다고 느끼는 지원은 무엇입니까?

문5. 접근성·형평성·포용성

접근성·형평성·포용성 항목은 모든 아이가 차별 없이 보육·교육 서비스를 이용할 수 있었는지를 묻는 부분입니다. 기관까지의 거리나 이용 편리성, 장애·다문화·취약가정 아동 지원, 지역 간 서비스 격차 해소 등을 떠올리시고 표시해 주시면 됩니다.

문항	전혀 그렇지 않다 ←————→ 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 우리 기관은 거리·시간 등 이용 편의성이 높았다.	1	2	3	4	5
2) 장애·다문화 등 취약계층 아동도 차별 없이 서비스를 이용할 수 있었다.	1	2	3	4	5

3) **접근성·형평성·포용성** 측면에서 가장 시급한 개선점은 무엇입니까?

문6. 시설·안전·보건·급식

시설·안전·보건·급식 항목은 아이가 다니는 기관에서 안전과 위생이 얼마나 잘 지켜지고, 급식과 건강 관리가 제대로 이루어졌는지를 묻는 부분입니다. 건물과 놀이 공간의 안전, 위생 관리, 영양 있는 급식·간식, 건강검진이나 감염병 대응 등을 떠올리시고 표시해 주시면 됩니다.

문항	전혀 그렇지 않다 ← → 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 기관의 안전·위생 관리가 강화되었다.	1	2	3	4	5
2) 급식·영양·건강 관리의 질이 좋아졌다.	1	2	3	4	5

3) **시설·안전·보건·급식**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문7. 데이터·디지털·행정부담

데이터·디지털·행정부담 항목은 기관의 행정 절차가 얼마나 간단하고 편리했는지를 묻는 부분입니다. 온라인 신청·안내 시스템, 서류 제출 간소화, 불필요한 행정 부담 감소 등이 부모와 아이에게 도움이 되었는지를 생각하시고 표시해 주시면 됩니다

문항	전혀 그렇지 않다 ← → 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 부모의 서류·행정 절차가 간소화되었다.	1	2	3	4	5
2) 기관과 부모 간 소통 절차가 충분했다.	1	2	3	4	5

3) **소통·행정 절차**와 관련하여 개선되어야 할 점은 무엇입니까?

문8. 정책 추진·소통·성과관리

정책 추진·소통·성과관리 항목은 정부와 기관이 부모와 얼마나 잘 소통하고, 정책이 실제로 가정과 아이에게 도움이 되었는지를 묻는 부분입니다. 부모 의견 반영, 설명회·간담회 등 소통 절차, 정책 효과와 지속 가능성에 대해 생각하시고 표시해 주시면 됩니다.

문항	전혀 그렇지 않다 ← → 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 유보통합 등 정부 정책이 실제로 가정의 양육 부담을 줄였다.	1	2	3	4	5
2) 유보통합 정책 추진 과정에서 부모 의견이 반영되었다고 느꼈다.	1	2	3	4	5

3) **유보통합 정책 추진·소통·성과관리** 과정과 관련하여 부모 입장에서 가장 필요하다고 생각하는 점은 무엇입니까?

Part II. 현재 정부 정책

아래 문항은 현재 정부가 진행 중인 주요 보육·유아교육 정책들에 대해 부모님이 체감하시는 효과 또는 필요성을 묻는 내용입니다. 각 항목을 보시고, ‘우리 가정·아이가 이렇게 느낀다’ 또는 ‘이렇게 되었으면 한다’는 관점에서 응답해 주시면 감사하겠습니다

문1. 국정과제

아래 문항은 현재 정부가 추진 중인 주요 과제에 대해 부모님이 체감하시거나 필요하다고 생각하는 정도를 묻습니다.

문항	전혀 그렇지 않다 <-----> 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 만 0세반부터 교사 수를 늘려 아이들이 더 안전하고 세심한 돌봄을 받는 것이 필요하다.	1	2	3	4	5
2) 만 3-5세 아이들이 무상으로 보육·교육을 받을 수 있도록 확대하는 것이 도움이 된다	1	2	3	4	5
3) 아침·방과후 돌봄 프로그램이 늘어나 부모의 양육 부담을 줄이는 것이 필요하다.	1	2	3	4	5

4) **국정과제**와 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

문2. 대선공약 관련

아래 문항은 대통령 선거 공약 중 부모님이 체감할 수 있는 부분에 대한 평가입니다.

문항	전혀 그렇지 않다 <-----> 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 정부가 예산을 안정적으로 마련해 무상보육·무상교육을 이어가는 것이 필요하다.	1	2	3	4	5
2) 방과후 프로그램과 강사를 늘려 사교육비 부담을 줄이는 것이 도움이 된다.	1	2	3	4	5
3) 다문화·외국인 아동도 함께 어울릴 수 있도록 언어·문화 경험을 지원하는 것이 필요하다.	1	2	3	4	5
4) 조기 사교육(영어·학습지 등)에 대한 실태를 정부가 조사하고 부모 의견을 반영하는 것이 필요하다.	1	2	3	4	5
5) 영유아 사교육 과열을 막기 위한 가이드라인을 만드는 것이 필요하다.	1	2	3	4	5

6) 위 정책·공약 중 부모 입장에서 **가장 도움이 된다**고 생각하는 것은 무엇입니까?

- | | |
|-------------------------|-------------------|
| ① 교사 수 늘리기(교사대 아동비율 개선) | ② 무상 보육·교육 확대 |
| ③ 아침·방과후 돌봄 | ④ 정부 예산 지원 |
| ⑤ 조기 사교육 억제 | ⑥ 다문화·언어·문화 경험 지원 |

- 7) 반대로 부모 입장에서 **아직 효과가 부족하거나 가장 보완이 필요하다고 느끼는 것**은 무엇입니까?
- ① 교사 수 늘리기(교사대 아동비율 개선)
 - ② 무상 보육·교육 확대
 - ③ 아침·방과후 돌봄
 - ④ 정부 예산 지원
 - ⑤ 조기 사교육 억제
 - ⑥ 다문화·언어·문화 경험 지원
- 8) **대선공약**과 관련하여 위의 항목 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

Part III. 미래 방향 (부모가 바라는 과제)

아래 문항은 앞으로의 보육·유아교육이 어떤 방향으로 발전하면 좋을지, 부모님이 바라는 점을 묻는 내용입니다. 아이와 가정이 더 안전하고 행복하게 성장할 수 있도록 필요하다고 생각하는 정도를 표시해 주시면 됩니다.

문1. 접근성 (서비스 이용 편의성)

접근성 항목은 아이와 가정이 보육·교육 서비스를 얼마나 편리하고 공평하게 이용할 수 있는지를 묻는 부분입니다. 기관 이용 여부, 지역·가정 상황과 관계없이 아이가 차별 없이 서비스를 누릴 수 있는지를 생각하시고 표시해 주시면 됩니다.

문항	<div style="display: flex; align-items: center; justify-content: space-between;"> 전혀 그렇지 않다 ← → 매우 그렇다 </div>				
	1	2	3	4	5
1) 모든 아이가, 기관에 다니지 않는 경우에도 차별 없이 교육·보육 서비스를 받을 수 있어야 한다.	1	2	3	4	5
2) 보육·교육비는 부모의 소득이나 지역에 상관없이 보편적인 권리로 보장되어야 한다.	1	2	3	4	5
3) 기관에 다니지 않는 아이들도 가정 방문·거점 센터 등을 통해 서비스를 받을 수 있어야 한다.	1	2	3	4	5
4) 맞벌이·한부모 가정을 위해 야간·주말 돌봄과 같은 유연한 서비스가 필요하다.	1	2	3	4	5
5) 수도권과 농어촌 간의 격차를 줄이기 위해 지역 기반 시설과 프로그램이 강화되어야 한다.	1	2	3	4	5

- 6) 부모 입장에서 가장 시급히 개선되었으면 하는 **서비스 접근성 문제**는 무엇입니까?

문2. 교육과정

교육과정 항목은 아이에게 필요한 교육·보육 내용을 부모님의 시각에서 평가하는 부분입니다. 연령과 발달에 맞는 놀이·체험, 숲·예술·디지털 경험, 민주시민·환경 교육 등이 얼마나 필요하다고 생각하시는지 표시해 주시면 됩니다.

문항	전혀 그렇지 않다 <-----> 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 교육과정은 지역·교사·부모가 함께 참여해 설계되는 체계가 필요하다.	1	2	3	4	5
2) 획일적인 교육과정이 아니라, 놀이·예술·체험 중심의 다양한 프로그램이 운영되어야 한다.	1	2	3	4	5
3) 숲·생태 활동, 발도르프, 협동조합형 등 다양한 교육철학이 공공 지원 안에서 보장되어야 한다.	1	2	3	4	5
4) 민주시민교육과 지속가능발전교육(환경·생태 감수성)이 함께 강화되어야 한다..	1	2	3	4	5
5) 디지털·AI 시대에 필요한 기초 역량(미디어 리터러시·디지털 시민성)이 포함되어야 한다.	1	2	3	4	5

6) 자녀의 **교육과정**에서 부모로서 가장 바라는 점은 무엇입니까?

문3. 교사·돌봄 환경(전문성·근무여건)

교사·돌봄 환경 항목은 아이가 기관에서 얼마나 안전하고 따뜻하게 돌봄과 교육을 받고 있는지를 묻는 부분입니다. 교사 수, 근무 여건, 부모와의 소통 등이 아이의 생활과 발달에 잘 이어지고 있는지를 생각하시고 표시해 주시면 됩니다.

문항	전혀 그렇지 않다 <-----> 매우 그렇다				
	1	2	3	4	5
1) 교사들이 정해진 근무시간을 지키고, 과중한 업무에서 벗어나 아이들에게 더 집중할 수 있어야 한다.	1	2	3	4	5
2) 교사들이 충분한 준비 시간과 휴식 시간을 보장받아야 한다.	1	2	3	4	5
3) 우리 아이 반에 필요한 보조교사·대체교사가 적시에 배치되어야 한다.	1	2	3	4	5
4) 장애 아동을 위해 특수교사가 모든 기관에 충분히 배치되어야 한다	1	2	3	4	5
5) 교사들이 안정적인 처우와 수당을 보장받아야 한다.	1	2	3	4	5
6) 교사들이 학부모 민원이나 오해에 시달릴 때 법률·심리 지원을 받을 수 있어야 한다.	1	2	3	4	5

7) 부모 입장에서 **교사의 근무여건과 지원**이 어떻게 개선되면 자녀 교육에도 도움이 될 것이라 생각하십니까?

문4. 평가·모니터링

평가·모니터링 항목은 기관이 단순히 점검받는 수준을 넘어서, 아이의 발달과 부모 의견을 반영해 얼마나 투명하고 공정하게 운영되는지를 묻는 부분입니다.

문항	← →				
	전혀 그렇지 않다				매우 그렇다
1) 기관 평가가 단순 점검이 아니라 아동 발달과정·부모 의견을 함께 반영해야 한다.	1	2	3	4	5
2) 기관 운영 정보(교사 수, 안전·급식, 교육과정)는 부모에게 투명하게 공개되어야 한다	1	2	3	4	5

3) 부모로서 **평가와 모니터링**에서 가장 필요하다고 느끼는 점은 무엇입니까?

문5. 거버넌스·재정지원

거버넌스·재정 항목은 정부와 지자체가 책임 있게 예산을 지원하고, 공공성과 안정성을 갖춘 보육·교육 체계를 만들어 가는 것에 대해 부모님의 생각을 묻는 부분입니다.

문항	← →				
	전혀 그렇지 않다				매우 그렇다
1) 정부와 지자체가 함께 책임지고 안정적인 유보통합 체계를 만들어야 한다.	1	2	3	4	5
2) 기관 운영비와 교사 인건비가 안정적으로 지원되어야 한다.	1	2	3	4	5
3) 사립·민간 기관도 공공성과 질을 유지할 수 있도록 관리·지원이 함께 이루어져야 한다.	1	2	3	4	5
4) 정부·교육청·지자체·부모가 함께 참여하는 상설 협의체가 운영되어야 한다	1	2	3	4	5

5) 부모 입장에서 **유보통합을 위한 제도와 재정 지원**에서 가장 필요하다고 생각하는 점은 무엇입니까?

문6. 추가로 필요하다고 생각하시거나 보완해야 할 내용이 있다면 적어 주십시오.

부록 7. 설문조사지(공무원용)

영유아기 최상의 교육·보육을 위한 유보통합의 미래 방향

안녕하십니까?

본 조사는 『영유아기 최상의 교육·보육을 위한 미래과제: 유보통합의 질적 전환과 재개념화를 중심으로』 연구의 일환으로, 유보통합의 미래 방향을 모색하기 위해 시·도교육청·교육지원청·지방자치단체(시·도/시·군·구) 공무원을 대상으로 실시합니다. 귀하께서 정책·행정·조직 운영(예산·법제·전산·평가 포함), 교육과정 지원, 현장 실행을 과정에서 경험하신 다양한 의견과 실태를 파악하여, 향후 공공성·형평성 강화와 질 중심 정책 혁신의 실질적 자료로 활용하고자 합니다.

각 항목에는 귀 기관의 실제 현황과 견해를 성실히 작성해 주시기 바랍니다. 수집된 응답은 연구의 실효성을 높이고 정책 개선에 직접 반영될 것입니다. 모든 응답은 통계법 제33조 및 제34조에 따라 철저히 익명으로 처리되며 외부에 유출되지 않습니다.

설문 소요 시간은 약 15분 내외이며, 조사 기간은 2025년 9월 22일부터 29일까지입니다. 바쁘신 가운데 솔직하고 성실한 응답에 깊이 감사드립니다.

2025년 9월

박창현 육아정책연구소 연구위원 외 공동연구진 드림
조사 문의: 정다솔 육아정책연구소 연구원 (Tel. 02-398-7763)

본 조사의 응답 결과가 연구 보고서에 활용될 것에 동의하십니까?

동의함 조사진행 동의하지 않음 조사중단

※ 다음은 본 설문지에 응답하시는 분의 일반 사항에 관한 질문입니다. 해당 사항에 응답해 주시기 바랍니다.

□ 응답자 정보

DQ1. 소속

① 시·도교육청 ② 교육지원청 ③ 지자체(시·도) ④ 지자체(시·군·구)

DQ2. 담당 업무

① 유아교육 ② 보육 ③ 기타(직접 기재: _____)

DQ3. 근속연수 : ____년 ____개월

DQ4. 직급

※ 통계 분석 목적으로만 활용되며, 개인은 특정되지 않습니다.

① 4급 이상 (국장·과장급) ② 5급 (사무관, 과장 / 장학관)
③ 6급 (주무관 / 장학사) ④ 7급
⑤ 8·9급 ⑥ 기타 (직접 기재: _____)

DQ5. 근무 지역

Part I. 이전 정부 정책 추진 정도

※ 각 문항의 현재 달성도를 기준으로 1~5점 척도로 응답해 주시고, 귀 기관 업무와 직접 관련이 없거나 경험이 없을 경우 '6. 해당 사항 없음'을 선택해 주십시오.

1. 철학·기준

문항	현재 달성도(1~5)					해당 사항 없음
	전혀 달성되지 않음	← →			매우 잘 달성됨	
1) 우리 기관의 결재·회의에서 영유아 기준(안전·놀이시간·전이·취약포용)이 실제 판단 항목으로 쓰였다.	1	2	3	4	5	6
2) 연령별 발달 차이를 반영해 0-2세와 3-5세의 지표·일과·운영 기준을 다르게 적용했다.	1	2	3	4	5	6
3) 불필요한 지침·양식이 줄고 현장 자율·기관 간 연계가 보장되었다.	1	2	3	4	5	6
4) 유아교육(유치원)-보육(어린이집)-초등(초등학교) 연계 체계가 원활하게 구축되어 실제 운영에 반영됐다.	1	2	3	4	5	6
5) 기타 (직접 기재: _____)	1	2	3	4	5	6

6) 철학·기준 부문과 관련하여 위의 문항 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

2. 거버넌스·권한·법제

문항	현재 달성도(1~5)					해당 사항 없음
	전혀 달성되지 않음	← →			매우 잘 달성됨	
1) 최종 책임·승인 주체가 일관되게 규정됐으며, 이중 승인·중복 집행이 줄었다.	1	2	3	4	5	6
2) 중앙·교육청·지자체 협의가 실제 합의·결정으로 이어졌다	1	2	3	4	5	6
3) 분쟁조정 상설 창구가 있어 갈등이 기한 안에 해결됐다.	1	2	3	4	5	6
4) 보육 사무·재정·인력 이관 규모를 확정하는 과정에서 기준·소통·합의 절차가 충분히 마련·운영되었다.	1	2	3	4	5	6
5) 기관 인가·폐지·전환 기준, 지원센터 운영, 민원 창구 체계가 통합·정합화되어 혼선이 줄었다.	1	2	3	4	5	6
6) 기타 (직접 기재: _____)	1	2	3	4	5	6

7) 거버넌스·권한·법제 부문과 관련하여 위의 문항 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

3. 재정(통합 설계·특별회계 등)

문항	현재 달성도(1~5)					해당 사항 없음
	전혀 달성되지 않음	← →			매우 잘 달성됨	
1) 국고·교부금·지방비·특수시책 전출의 범위·산식·예외가 법령·지침에 의해 명확히 규정됐다.	1	2	3	4	5	6
2) 국고·교부금·지방비·특수시책 전출의 산출 근거와 배분 결과가 공식 문서로 제시됐다.	1	2	3	4	5	6
3) 특별회계(유아교육특별회계+보육 국고) 통합 운영의 원칙이 제시되고 실제 운영에 반영됐다.	1	2	3	4	5	6
4) 지자체 특수보육시책 처리 원칙(국고 전환 대상과 자치 유지 항목의 구분)이 분명했다.	1	2	3	4	5	6
5) 지역 간 지원단가 격차가 표준단가 적용으로 조정됐다.	1	2	3	4	5	6
6) 예산의 예측 가능성이 높아, 연도말 변동이 최소화되고 경과규정이 명시됐다.	1	2	3	4	5	6
7) 국공립 어린이집 자산 처리(임대·전환·무상사용 등) 기준이 명확했다.	1	2	3	4	5	6
8) 기타직접 기재:)	1	2	3	4	5	6

9) **재정(통합 설계·특별회계 등)** 부문과 관련하여 위의 문항 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

4. 인력·조직·자격·배치

문항	현재 달성도(1~5)					해당 사항 없음
	전혀 달성되지 않음	← →			매우 잘 달성됨	
1) 파견 인력이 짧게 바뀌지 않고 일정 기간 연속 근무했다.	1	2	3	4	5	6
2) 정원 선배치와 직무 표준을 사전에 확정했다.	1	2	3	4	5	6
3) 분청-시군구 지시 불일치가 없었고, 파견 인력 잡무 과중이 줄었다.	1	2	3	4	5	6
4) 재정·평가·정보화·포용 분야의 전문 인력 지원이 충분했다.	1	2	3	4	5	6
5) 유보통합 대비, 교육청(교육지원청 포함)의 전문직(장학관·장학사 등) 정원이 관할 유치원·어린이집 수와 업무량(어린이집 장학·교직원 관리 포함)에 비추어 충분히 확보·배치됐다.	1	2	3	4	5	6
6) 자격 상호인정, 배치 기준, 경력 경로가 한눈에 알 수 있게 정리되어 있었다.	1	2	3	4	5	6
7) 교사 대 영유아 비율 개선이 정부의 연차별 추진계획에 따라 이행됐다.	1	2	3	4	5	6
8) 기타(직접 기재:)	1	2	3	4	5	6

9) **인력·조직·자격·배치** 부문과 관련하여 위의 문항 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

5. 평가·질관리·전산·행정부담

문항	현재 달성도(1~5)					해당 사항 없음
	전혀 달성되지 않음	← →			매우 잘 달성됨	
1) 통합 평가지표(유치원/어린이집)가 확정되어 현장 적용됐다.	1	2	3	4	5	6
2) 자체평가·행정점검 결과가 정해진 기한 내에 행정조치-재정지원-컨설팅으로 자동 연계되도록 한 표준 절차가 실제로 가동되었다.	1	2	3	4	5	6
3) 평가·질관리의 지표·절차가 하나로 통일됐다.	1	2	3	4	5	6
4) 단일 포털/한 번 입력-다기관 공유가 구현됐다	1	2	3	4	5	6
5) 데이터 수집·접근 권한·개인정보·보존 기준이 명확했다.	1	2	3	4	5	6
6) 현장의 보고·양식이 실제로 줄었다.	1	2	3	4	5	6
7)기타(직접기재:)	1	2	3	4	5	6

8) 평가·질관리·전산·행정부담 부문과 관련하여 위의 문항 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

6. 운영·접근·배정·안전

문항	현재 달성도(1~5)					해당 사항 없음
	전혀 달성되지 않음	← →			매우 잘 달성됨	
1) 입학·배정·대기관리 기준이 지역 간 일관됐다.	1	2	3	4	5	6
2) 12시간 이용 보장과 틈새·방과후 연계가 끊기지 않았다.	1	2	3	4	5	6
3) 시설·안전·급식 기준을 하나로 통일해 점검도 동일 기준으로 했다.	1	2	3	4	5	6
4) 장애·다문화·농산어촌 가중치와 보편·선별 지원 기준이 작동했다.	1	2	3	4	5	6
5) 지역 시범 → 전국 확산이 평가·예산과 연동되어 체계화됐다.	1	2	3	4	5	6
6)기타(직접기재:)	1	2	3	4	5	6

7) 운영·접근·배정·안전 부문과 관련하여 위의 문항 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

7. 소통·연구·일정 조율

문항	현재 달성도(1~5)					해당 사항 없음
	전혀 달성되지 않음	←————→			매우 잘 달성됨	
1) 지역·기관 유형을 고르게 포함해 의견을 수렴했고, 결과와 근거 자료를 공개했다.	1	2	3	4	5	6
2) 교육부-연구기관이 결과를 숨기지 않고 협업·수용했다.	1	2	3	4	5	6
3) 중앙의 표준 가이드 제공으로 광역·기초 중복 설계가 줄었다.	1	2	3	4	5	6
4) 법 개정-예산-지침의 일정이 서로 부딪치지 않았다.	1	2	3	4	5	6
5)기(직접 기재:)	1	2	3	4	5	6

6) **소통·연구·일정 조율** 부문과 관련하여 위의 문항 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

8. 지속성·정치화·성과

문항	현재 달성도(1~5)					해당 사항 없음
	전혀 달성되지 않음	←————→			매우 잘 달성됨	
1) 정권·기관 변화에도 최소 보장·경과 규정으로 정책이 이어졌다.	1	2	3	4	5	6
2) 이해관계 조정보다 영유아·가족 성과를 우선했다.	1	2	3	4	5	6
3) 유아교육(유치원)-보육(어린이집)-초등(초등학교) 연계 지원에서 체계-인력-재정이 끊김 없이 연결됐다.	1	2	3	4	5	6
4) 취약·장애영유아 지원에서 체계-인력-재정이 끊김 없이 연결됐다.	1	2	3	4	5	6
5)기타(직접 기재:)	1	2	3	4	5	6

6) **지속성·정치화·성과** 부문과 관련하여 위의 문항 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

Part II. 향후 추진이 필요한 정책 과제

다음은 현 정부가 실제로 추진할 가능성이 있거나, 앞으로 반드시 추진이 요구되는 정책 과제들입니다. 각 문항의 **중요도**와 **실행가능도**를 1~5점 척도로 각각 응답해 주십시오.

1. 중앙 매뉴얼·특위·법·거버넌스

문항	중요도(1~5)					실행가능도 (1~5)				
	전혀 중요하지 않음	← →			매우 중요 함	전혀 불가능 함	← →			매우 가능 함
1) 중앙 「유보통합 지방이관 표준 매뉴얼」 제시·시행 (대상 사무 구분, 단계별 절차·서식, RACI/최종책임, 전출 산식, 포털/API 운영 기준)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2) 국가교육위원회 「유보통합 특별위원회」 설치·운영 (기본계획 심의·조정, 법·지침 정합성 점검, 분쟁조정 권고, 자료 공개·이행 점검)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
3) 「지방이관 3법」 정비 로드맵 확정 (사무-재정-인사 일치 원칙, 특수시책 국고화 범위·예외, 전출 근거·절차, 데이터 권한·보호, 경과규정 시기표, 현행 하위지침 수준을 넘어 법적 근거와 절차를 명확히 제시)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
4) 사무·재정·인사 귀속 주체의 법적 명확화 (현행 하위지침에는 규정이 있으나, 국회 계류 중인 지방이관 3법을 통해 법적·제도적 근거를 강화해야 함)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
5) 중앙-교육청-지자체 상설 분쟁조정·참여 거버넌스 제도화 (정례 협의체, 처리기한·의결 절차, 당사자 참여·조정안 권고, 공개원칙)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
6) 기타(직접기재:) (중앙-지방 정합성, 추가 필요 제도·기구 제안)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

7) **중앙 매뉴얼·특위·법·거버넌스** 부문과 관련하여 위의 문항 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

2. 기관·자격·인력

문항	중요도(1~5)					실행가능도 (1~5)				
	전혀 중요하 지 않음	←			매우 중요 함	전혀 불가 능 함	←			매우 가능 함
1) 기관 유형·인가/폐지/전환 기준 통합 (유형 정의 표준, 인가·폐지·전환 요건·절차 단일화, 심사·사후관리 기준)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2) 교사자격/상호인정·배치 기준·경력 경로 고시(자격 체계 통합, 상호인정 범위·조건, 반별·연령별 배치 기준, 승진·보수 연계 경 로)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
3) 교사 대 영유아 비율 단계적 상향 로드맵 (예산 연동) 발표 (연차별 목표비율·적용 시점, 인건비·수당· 가산 예산 자동 연동, 현장 이행지원)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
4) 기타(직접기재:) (현장 인력수급·연수·근무환경 개선 등 추가 과제)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

5) **기관·자격·인력** 부문과 관련하여 위의 문항 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

3. 교육과정·유아교육(유치원)-보육(어린이집)-초등(초등학교) 연계·운영

문항	중요도(1~5)					실행가능도 (1~5)				
	전혀 중요하 지 않음	←			매우 중요 함	전혀 불가 능 함	←			매우 가능 함
1) 만 0-2세/3-5세 보육·교육과정의 통합 적·유연한 접근틀 구성(연령차 반영 지표· 일과, 놀이·돌봄·학습 통합, 지역 자율운영 범위 설정)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2) 유아교육(유치원)-보육(어린이집)-초등 (초등학교) 연계 틀 구성 및 지원체계를 마련 (초등이음보고서 표준, 공동지원·사례관리, 담당 부서·예산·포털 연계 체계)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
3) 12시간 이용 보장·틈새·방과후 연속성 제도화(운영시간 표준, 돌봄 공백 대응, 방 과후·초등돌봄 연계 프로토콜)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
4) 기타(직접 기재:) (지역 특화 운영모델, 유연 등원·순회지원 등 제안)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

5) **교육과정·유아교육(유치원)-보육(어린이집)-초등(초등학교) 연계·운영** 부문과 관련하여 위의 문항 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

4. 평가·질관리·디지털

분항	중요도(1~5)					실행가능도 (1~5)				
	전혀 중요하 지 않음	←			매우 중요 함	전혀 불가 능함	←			매우 가능 함
1) 자체평가·행정점검 결과를 기한 내 행정조치-재정-컨설팅으로 자동 연계하는 표준 절차 시행(평가→조치·예산·컨설팅 원클릭 연계, 기한·책임자 자동 배정, 이행 모니터링)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2) 단일 포털과 접근권한·API 표준 구축 (한 번 입력-다기관 공유, 기관·역할별 권한, 대외 시스템 API 연동 표준)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
3) 기타(직접 기재:) (지표 개선, 데이터 품질·보안, 전산 편의성 제안)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

4) **평가·질관리·디지털** 부문과 관련하여 위의 문항 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

5. 배정·형평·민간 공공성·센터

분항	중요도(1~5)					실행가능도 (1~5)				
	전혀 중요하 지 않음	←			매우 중요 함	전혀 불가 능함	←			매우 가능 함
1) 통합 입학·배정·대기관리 전국 표준 (신청·배정·대기 통합 규칙, 취소·재배정 기준, 정보공개·민원 절차)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2) 포용·형평 장치(장애·다문화·농산어촌 가중치, 보편·선별 기준) 재정 연동 (가중치 산식·대상 기준, 지원단가 보정, 모니터링·성과공개)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
3) 민간 준공영제 범위·조건·평가 표준 설계(계약형 공공성) (참여 요건·지원조건, 서비스 기준·가격·품질평가, 성과연동·퇴출 규칙)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
4) 육아종합지원센터 기능·지휘 라인(교육청/지자체)·위·수탁 기준 통일 (기능 목록·책임기관 명확화, 위·수탁 자격·평가, 지휘·보고 체계 통일)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
5) 기타(직접 기재:) (배정 형평, 민간 협력, 센터 운영 개선 제안)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

6) **배정·형평·민간 공공성·센터** 부문과 관련하여 위의 문항 외에 더 다뤄야 할 점이나 보완할 부분이 있다면 자유롭게 적어 주십시오.

Part III. 우선 과제와 정책 제언

※ 다음 우선 과제와 정책 제언은 중요도에 따라 1순위와 2순위를 선택해 주십시오.

1. 취임 초기 100일 내 우선 추진해야 할 과제

1순위		2순위	
-----	--	-----	--

- ① 중앙 「유보통합 지방이관 표준 매뉴얼」 제시·시행(대상 사무·절차·RACI/최종책임·전출 산식·서식·포털/API)
- ② 국가교육위원회 「유보통합 특별위원회」 설치·운영(심의·조정, 법·지침 정합성, 분쟁조정, 공개)
- ③ 「지방이관 3법」 정비 로드맵 확정(사무·재정-인사 일치, 특수시책·전출·분쟁·데이터·경과규정)
- ④ 기타(직접 기재: _____)

2. 교사 대 영유아 비율 개선, 통합 입학관리, 포용 장치 강화 등 주요 과제의 실행을 위해 어떤 재정 확보 방식이 가장 필요하다고 보십니까?

1순위		2순위	
-----	--	-----	--

- ① 중앙정부 일반재정 확대 (기존 교부금·국고 지원 강화)
- ② 지방교육재정교부금 내 비율 확대
- ③ 특별교부금·특별회계 신설
- ④ 지자체 부담 분담 확대
- ⑤ 기타 (직접 기재: _____)

3. 유보통합 정책 과제가 현장에서 실행될 때 가장 큰 장애 요인은 무엇이라고 생각하십니까?

1순위		2순위	
-----	--	-----	--

- ① 재정 부족
- ② 인력 수급·배치 문제
- ③ 법·제도 정합성 부족
- ④ 현장 수용성(교사·기관·부모 반발 등)
- ⑤ 중앙-지방 협력 부족
- ⑥ 기타 (직접 기재: _____)

4. 귀하의 지역에서 가장 시급히 개선이 필요한 격차 문제는 무엇입니까?

1순위		2순위	
-----	--	-----	--

- ① 지원 단가 격차
- ② 교사 배치·자격 격차
- ③ 특수·취약아동 지원 격차

- ④ 시설·인프라 격차(도시/농촌)
- ⑤ 기타 (직접 기재: _____)

5. 유보통합 정책 과제가 현장에서 원활히 수용되기 위해 가장 중요한 조건은 무엇이라고 생각하십니까?

1순위		2순위	
-----	--	-----	--

- ① 충분한 재정 지원
- ② 교사·공무원 연수 및 역량 강화
- ③ 단계적 시범 운영과 확산
- ④ 현장 의견 반영 구조 마련
- ⑤ 기타 (직접 기재: _____)

6. 추가로 필요하다고 생각하시거나 보완해야 할 내용이 있다면 적어 주십시오.

영유아가 최상의 교육·보육을 위한 미래 과제
: 유보통합의 질적 전환과 재개념화를 중심으로

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education



9 791168 651296

93370

ISBN 979-11-6865-129-6