

정부책임형 유보통합, 어떤 ‘격차’를 해소할 것인가?

황옥경 육아정책연구소 소장

정부 출범 이후 지난 1년간 영유아교육·보육정책에서 주목할 만한 변화는 영유아와 부모가 실제로 경험하는 서비스의 질을 높이고 격차를 완화하기 위한 정책이 본격적으로 추진되었다는 점이다. 정부는 ‘정부책임형 유보통합’을 추진하면서 3~5세 단계적 무상교육·보육, 교사 대 아동 비율 개선, 틈새돌봄 확대 등을 주요 정책 과제로 제시하였다. 2025년 7월 5세 유아를 대상으로 시작된 실질적 무상교육·보육 지원은 2027년에는 3~5세로 확대될 예정이다. 장애 영유아와 이주민 밀집 지역 및 인구감소지역 등 돌봄 취약지역의 영유아를 위한 거점·연계형 돌봄 확대도 추진되고 있다. 또한 2030년 12월 31일까지 한시적으로 운영되는 영유아특별회계는 재정의 지속 가능성이라는 과제를 남기고 있지만, 영유아교육·보육에 대한 국가책임을 재정적으로 뒷받침하는 제도적 기반이라는 점에서 의미가 있다.

이러한 일련의 정책은 어느 기관을 이용하더라도 일정 수준 이상의 교육·보육을 경험할 수 있도록 하는 데 우선순위를 둔 것으로 볼 수 있다. 이는 유보통합의 정책적 무게중심이 기관과 제도의 통합에서 이용자 관점의 질 제고와 실질적 격차 완화를 통한 형평성 제고로 이동하고 있음을 보여준다.

그러나 이러한 정책적 전환은 우리가 해소하고자 하는 ‘격차’가 무엇이며, 그 격차와 ‘질’은 누구의 관점에서 정의되고 있는가라는 질문을 제기한다. 격차를 부모가 부담하는 비용이나 이용 가능한 서비스의 차이만으로 이해할 경우, 가시적인 서비스 격차는 완화될 수 있으나 영유아가 일상에서 경험하는 질의 차이와 그러한 차이를 생성하고 지속시키는 구조적 조건은 여전히 남을 수 있다.

이러한 문제의식에서 정부책임형 유보통합이 해소해야 할 격차는 두 층위로 구분하여 접근할 필요가 있다. 하나는 영유아와 부모가 직접 경험하는 격차로, 비용과 접근성, 교육·보육과정 및 서비스, 교사의 역량과 관계의 질에서 발생하는 차이이다. 다른 하나는 이러한 경험의 격차를 생성하거나 지속시키는 구조적 격차로서 지방 행정·재정체계의 분절과 안정적인 재정기반의 미비이다.

영유아와 부모가 경험하는 격차: 비용·서비스에서 교사의 역량까지

지난 1년간 추진된 정부책임형 유보통합 정책이 실질적인 질의 형평성으로 이어지기 위해서는 정책적 관심을 교사와 영유아 간 관계의 질에서 나타나는 격차까지 확장할 필요가 있다. 비용, 이용시간, 프로그램의 종류와 돌봄 가능 여부는 부모가 비교적 쉽게 확인할 수 있는 가시적 격차이다. 이에 비해 교사의 자격과 양성과정, 전문성, 근무조건과 고용안정성, 경력개발 기회와 같은 인력체계의 차이는 상대적으로 잘 드러나지 않는다. 그러나 영유아의 관점에서는 이러한 ‘비가시적 차이’가 교육·보육기관에서 경험하는 하루의 질을 규정하는 보다 근본적인 조건일 수 있다.

따라서 정부책임형 유보통합의 정책적 질문 역시 “부모가 어느 기관을 이용하더라도 유사한 비용으로 필요한 서비스를 이용할 수 있는가”에서 한 걸음 더 나아가 “영유아가 어느 기관을 이용하더라도 전문적인 역량을 갖춘 교사를 만나고 질 높은 관계를 경험할 수 있는가”로 확장될 필요가 있다. 이러한 관점에서 교사 자격과 양성체계의 문제는 기관통합 이후에 다룰 부수적인 과제가 아니라, 교육·보육의 질 격차를 완화하기 위한 핵심 정책과제로 다루어져야 한다. 기관의 명칭과 법적 지위를 정비하는 것과 교사의 전문성을 일정 수준 이상으로 확보하는 것은 상호 구분하여 추진할 수 있는 정책과제이기 때문이다.

이를 위해서는 영유아를 담당하는 교사에게 요구되는 핵심 자격과 전문역량에 관한 국가 수준의 기준을 마련하고, 양성과정의 질 관리, 현직 교사의 역량 개발, 경력체계 및 처우 개선, 지역별 안정적인 인력 공급체계 구축 등을 통해 교사 전문성 확보를 위한 공통의 제도적 기반을 단계적으로 확립해야 할 것이다. 이는 동일 연령대의 영유아를 담당하는 교사 간 자격기준과 핵심 전문역량의 차이를 점진적으로 해소하고, 궁극적으로 교육·보육의 질 격차를 완화하고 형평성을 높이는 데 기여할 것이다.

경험의 격차를 생성하는 구조적 격차: 지방 행·재정의 분절과 재정기반

교육·보육의 질을 국가적 수준에서 보장하기 위해서는 영유아가 경험하는 격차 이면의 구조적 조건에도 주목해야 한다. 중앙정부 차원의 관리 체계가 교육부로 일원화되었음에도 지방 수준에서는 유치원은 시·도교육청, 어린이집은 지방자치단체가 담당하는 이원적 행정·재정체계가 지속되고 있다. 이에 따라 동일지역, 동일 연령대의 영유아도 기관 유형에 따라 서로 다른 정책 집행 및 재정지원 구조의 영향을 받고 있다.

이러한 분절은 단순히 제도적 통합의 미완성을 넘어 정부가 강조하는 격차 완화의 지속가능성과도 관련된다. 지역 단위의 영유아 수급관리, 취약지역 지원, 교사정책, 재정배분 및 질 관리가 상호 연계되지 못하면 기관과 지역에 따른 지원 격차가 지속될 수 있기 때문이다. 특히 교사의 자격과 양성과정, 처우 및 인력수급에 관한 국가 수준의 기준을 마련하더라도 지방의 집행체계가 분리되어 있다면 이를 일관되게 구현하는 데 한계가 있다.

따라서 지방단위의 관리체계 일원화를 위한 법적·제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 유보통합과 관련하여 논의되어 온 「영유아보육법」, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방교육재정교부금법」의 개정을 통해 지방 보육사무와 관련 조직·인력·재원의 이관 원칙을 명확히 해야 한다. 다만, 관련 법률 개정에 대한 합의가 지연될 경우, 교육청과 지방자치단체가 공동으로 지역 영유아교육·보육계획을 수립하고, 수급관리, 취약지역 지원, 교사정책 및 질 관리를 조정하는 상설 협력체계를 구축하는 방안도 검토할 수 있다. 이는 행정주체의 일원화에 앞서 정책의 연계성과 집행의 일관성을 높이기 위한 과도기적 ‘기능적 통합’ 방안이다.

안정적인 재정기반의 확보도 요구된다. 지방교육재정교부금 개편과 연계하여 추진되는 미래대응기금은 영유아교육·보육을 생애 전 단계 교육투자의 범위에 포함한다는 점에서 의미가 있다. 그러나 교육·인재계정은 영유아교육·보육뿐 아니라 고등교육, AI 인재양성 등 다양한 정책영역을 포괄한다. 2027년도 정부 예산안에 따르면 미래대응기금 교육·인재계정 사업은 총 4조 9,315억원이 편성되었으며 정부책임형 유보통합에 편성된 예산은 1조 1,698억원이다. 이러한 재정구조가 무상교육·보육, 교사 대 아동 비율 개선을 넘어 교사 양성 체계, 처우와 경력체계, 취약지역 지원 및 기관 간 질 격차 완화까지 지속적으로 뒷받침할 수 있는 재정구조인지에 대해서는 검토가 필요하다.

특히 교사 대 아동 비율 개선과 교사의 처우·경력체계 개선은 일회성 사업비가 아닌 지속적인 인건비 지출과 구조적 투자를 요구한다. 따라서 재정정책의 핵심은 재원확보뿐만 아니라, 필요한 재원을 어떠한 원칙에 따라 안정적이고 지속적으로 보장할 것인가에 있다. 교사의 전문적 역량 격차를 해소하려는 정책목표와 이를 지속적으로 뒷받침할 재정체계는 함께 설계되어야 한다. 이를 위해 미래대응기금과 영유아특별회계가 정책 우선 순위나 지역의 재정여건 변화에도 불구하고 안정적인 재정 기반으로 기능할 수 있도록 재원 확보와 배분에 관한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

‘서비스의 동일성’을 넘어 ‘영유아가 경험하는 질의 형평성’으로

정부책임형 유보통합에서 다루어야 할 경험의 격차와 구조적 격차는 상호독립적인 문제가 아니다. 비용지원과 서비스를 확대하더라도 교사의 전문성에 차이가 있다면 영유아 경험의 질은 달라질 수 있으며, 교사 전문성을 위한 공통의 기준을 마련하더라도 지방 행·재정체계의 분절과 재정기반의 불안정성이 지속된다면 질의 형평성을 확보하기 어렵다. 따라서 정부책임형 유보통합은 가시적인 서비스 차이를 완화하는 데 그치지 않고, 이러한 차이를 생성하고 지속시키는 비가시적·구조적 조건을 함께 개선하는 방향으로 나아가야 한다.

국가가 영유아교육·보육에 투자해야 하는 근거는 미래 인적자본 형성이나 저출생 대응, 부모의 경제활동 지원에만 한정되지 않는다. 영유아는 미래를 위해 준비되는 존재인 동시에 현재의 삶을 충분히 살아갈 권리를 가진 존재이다. 따라서 유보통합의 성과는 기관 통합이나 비용경감, 이용기회 확대뿐 아니라 영유아가 하루 일과에서 경험하는 교육·보육의 질과 삶의 조건이 얼마나 형평성 있게 보장되는가를 기준으로 평가되어야 한다.

정부책임형 유보통합이 경험의 격차와 이를 발생시키는 구조적 격차를 함께 완화해 나갈 때 정책의 지향은 ‘서비스의 동일성’을 넘어 ‘영유아가 경험하는 질의 형평성’으로 확장될 수 있을 것이다.