

국민주권정부 출범 1년, 영유아교육·보육정책의 성과와 향후 과제: 정부책임형 유보통합에서 국가책임형 영유아교육정책으로

김대옥 경상국립대학교 유아교육과 교수

국민주권정부가 출범한 지 1년이 되었다. 국민주권정부는 영유아교육·보육정책에서 교육·보육의 질을 높이는 '정부책임형 유보통합'을 추진하고 있다. 무상교육·보육, 교사 대 아동 비율 개선, 틈새돌봄 확대, 국공립어린이집 확충 등을 추진하고 있다. 재정 측면에서는 영유아특별회계를 신설하여 0~5세 영유아교육·보육을 포괄하는 재정 기반을 마련하였다. 국민주권정부의 정책은 정책의 수혜자인 수요자 입장에서 영유아와 보호자가 실제로 경험하는 교육·보육의 질과 격차를 줄이는 방향으로 확대되고 있다. 다만 지방 행·재정 일원화, 안정적 재정 확보, 중장기 계획과 비용 산정체계의 통합은 여전히 남아 있는 과제이다. 향후 정부책임형 유보통합정책을 국가교육발전계획과 연계하여 앞으로 영유아교육을 국가교육체계의 출발단계로 설정하고, 국가책임형 영유아교육정책으로 발전시켜나갈 필요가 있다.

1 들어가며: 국정과제로 살펴본 영유아교육·보육정책

2025년 6월 4일 국민주권정부가 출범하였고, 국정기획위원회를 통해 영유아교육·보육정책 관련 국정과제를 제시하였다. 영유아교육·보육 분야에서도 교육·보육비 부담, 이용기관에 따른 서비스 수준, 지역별 교육·보육 인프라, 돌봄 이용시간 등의 격차를 줄이는 정책이 주요 과제로 포함되었다. 이러한 정책방향은 2026년 교육부의 업무보고 '영유아기부터 지역·이용기관 간 격차 없는 공공서비스 제공'으로 보다 구체화되었다¹⁾.

영유아교육·보육정책과 직접 관련된 과제는 국정과제 101 「교육격차 해소를 위한 공교육 강화」가

있다. 국정과제 101에서는 '교육·보육의 질을 높이는 정부책임형 유보통합'을 추진하고, 3~5세 단계적 무상교육·보육, 0세반부터 교사 대 아동 비율 개선, 틈새돌봄 확대 등을 추진하도록 하였다.

국정과제 101은 정부 출범 이후 교육부 정책을 통해 구체화되고 있다. 2025년에는 5세 무상교육·보육 시행과 향후 사업을 위한 재정·제도적 기반 마련이 이루어졌으며, 2026년에는 4~5세 무상교육·보육, 교사 대 아동 비율 개선, 틈새돌봄과 공공보육 확대 등 실제 교육·보육 서비스의 개선으로 정책 범위가 확대되고 있다²⁾.

국정과제 102 「학교자치와 교육 거버넌스 혁신」도 영유아교육·보육의 중장기 정책방향과 관련하여 살펴볼 필요가 있다. 국정과제 102에는 국가교육위원회의 사회적 합의 기능 강화와 국가교육발전계획

1) 교육부(2025). 「2026년 교육부 업무계획」, 「교육·보육 국가책임 강화 및 운동네 초등돌봄」.

2) 대한민국 정책브리핑, 「이재명정부 교육분야 국정과제」, 2025. 9. 국정과제 101에서는 '교육·보육의 질을 높이는 정부책임형 유보통합'의 세부내용으로 0세반부터 교사 대 아동 비율 개선과 3~5세 단계적 무상교육·보육 실현 등을 제시하고 있다.

수립 등이 포함되어 있다. 국가교육위원회는 2026년 3월 「2028-2037 국가교육발전계획 수립 로드맵(안)」을 마련하고 국가교육발전계획 수립을 진행하고 있다. 이에 따라 국정과제 101을 통해 추진 중인 영유아 국가책임 강화 정책을 국가교육발전계획의 중장기 정책방향과 연계할 필요가 있다³⁾.

따라서 본고에서는 영유아교육·보육정책과 관련된 국정과제 101과 102를 두 축으로 살펴본다. 국정과제 101은 현 정부에서 우선 이행해야 할 정책의 구체화라는 측면, 국정과제 102는 영유아교육·보육을 국가교육의 중장기 계획체계에 반영하는 측면에서 검토한다. 구체적으로, 먼저 국민주권정부 출범 이후 약 1년간 국정과제 101이 교육부의 사업과 제도를 통해 어떻게 구체화되었는지를 살펴보고, 현재 추진되고 있는 정책의 성과와 과제를 검토한다. 이어 국정과제 102에 따른 국가교육발전계획 수립과 연계하여 영유아기를 국가책임교육의 출발단계로 설정하기 위한 중장기 정책방향을 제안한다.

2 정부책임형 유보통합의 구체화

국민주권정부 출범 이후 실행된 영유아교육·보육정책을 평가하기 위해 국정기획위원회에서 제시한 국정과제가 실제 사업 및 제도로 어떻게 적용되었는지 살펴볼 필요가 있다. 국정과제 101 교육격차 해소를 위한 공교육 강화 중 영유아 분야와 관련하여 제시된 핵심정책은 크게 다섯 가지이다. 첫째, 3~5세 단계적 무상교육·보육, 둘째, 0세반부터 교사 대 영유아 비율 개선, 셋째, 보육취약지역의 국공립어린이집 확충, 넷째, 교육·보육 서비스의 질 제고, 다섯째, 정부책임형 유보통합의 추진이다. 그동

안 교육부에서 추진한 정책은 큰 틀에서 정부책임형 유보통합으로 볼 수 있다. 지난 1년 동안의 추진상황을 분석하기 위해 영유아교육·보육정책이 2025년에 어떻게 설정되고 2026년에 구체화되었는지를 살펴본다.

가. 2025년: 정부책임형 유보통합의 제도화 및 재정 기반 마련

국민주권정부 출범 첫해인 2025년 하반기에는 국정과제를 실제 정책으로 착수하고 이후 본격적으로 사업을 추진하기 위한 기반을 마련한 시기로 평가할 수 있다. 2025년에 실행된 대표적인 정책은 5세 무상교육·보육이 시행된 것이다. 영유아교육·보육 관련 재정을 정비했으며, 영유아 사교육에 대한 대응체계 구축도 시작되었다. 저출생으로 인한 영유아 인구 감소에 적절히 대응하기 위해 어린이집 수급 및 퇴로에 대한 고민을 담아 공급체계를 조정하기 위한 제도 정비도 추진되었다. 2025년은 국정과제에 제시된 정책을 조기에 시행하기 위한 제반 작업을 한 것으로 평가할 수 있고, 차년도에 이를 본격적으로 확대하고 실행하기 위한 제도적 기반을 마련한 시기라고 볼 수 있다.

재정 측면에서 큰 변화가 있었다. 2025년 12월 「영유아특별회계법」이 제정되면서 유치원과 어린이집을 포괄하여 영유아 교육·보육의 질을 높이고 이를 안정적으로 지원하기 위한 별도의 재정 기반이 마련되었다⁴⁾. 기존의 유아교육특별회계법을 영유아특별회계법으로 변경하여 재정적인 측면에서도 보다 안정적인 재정적 기반을 갖게 되었다.

나. 2026년: 정부책임형 유보통합의 구체화

3) 국가교육위원회, 「제66차 회의」, 2026. 3. 12. 국가교육위원회는 제66차 회의에서 「2028-2037 국가교육발전계획 수립 로드맵(안)」을 보고안건으로 논의하였다. 국가교육위원회는 현재 2028년부터 2037년까지 적용되는 10년 단위 국가교육발전계획을 수립 중이며, 계획 확정 후 교육부와 시·도교육청은 이에 따른 시행계획을 수립하게 된다.

4) 「영유아특별회계법」, 법률 제21228호, 2025.12.23. 제정, 2026.1.1. 시행, 제1조.

〈표 1〉 국민주권정부의 영유아교육·보육정책 국정과제 주요 이행 현황

국정과제	국정과제 주요내용	구체적인 사업 및 제도	주요 이행 현황
101. 교육격차 해소를 위한 공교육 강화 101-3. 교육·보육의 질을 높이는 ‘정부책임형 유보통합’ 추진	3~5세 단계적 무상교육·보육 실현	유아 무상교육·보육 지원	2025년 7월부터 5세 지원 → 2026년 3월부터 4~5세로 확대. 지원대상 27.8만 명 → 50.3만 명, 지원예산 1,289억 원 → 4,703억 원
	0세반부터 교사 대 아동 비율 개선	0세반 교사 대 아동 비율 개선 지원금	2026년부터 1:3 → 1:2로 개선. 어린이집에 교사 인건비 또는 추가 보육료 지원
	틈새돌봄 확대	거점형·연계형 돌봄기관 운영	2025년 56개원 → 2026년 당초 200개원으로 확대 계획. 2026년 5월 기준 220개원 시범운영
		유치원 시니어돌봄사 지원	2026년 3월부터 시행. 2026년 5월 기준 전국 245개 유치원에 시니어돌봄사 408명 배치
		어린이집 아침돌봄 담당교사 수당 지원	2026년 신규 지원. 오전 8시 이전 등원 아동이 있는 어린이집의 아침돌봄 담당교사에 최대 2학급까지 지원
		시간제보육 및 야간연장보육 지원	단기간·일시적 돌봄 수요에 대응하는 시간제보육 지속 확대. 2026년 3월부터 야간연장 보육료 월 60시간 지원 한도 폐지
	수요 맞춤형 교육·방과후 과정	방과후 특색프로그램 활성화 사업	예술·체육·언어 등 수요가 높은 프로그램을 유치원·어린이집에 보급. 2026년 1,000개원, 2027년 1,500개원 이상으로 확대 계획
	건전한 어린이집 수급체계 구축 ¹⁾	2026년 국공립어린이집 확충 사업	도시·벽지·농어촌 등 보육취약지역에 국공립어린이집 확충. 5~20인 규모 소규모 분원 설치 지원 및 학교복합시설 내 국공립어린이집 설치비 지원
		지역 맞춤형 영유아 교육·보육 체계 구축	교육청·지자체가 지역별 영유아 인구와 기관 여건을 토대로 유치원·어린이집 수급을 공동 관리하는 체계 추진
		사회복지법인 어린이집 퇴로 지원	경영난 사회복지법인어린이집의 자발적 구조조정을 지원하기 위한 「영유아보육법」 개정사항 2026년 5월 12일 시행
	유아사교육비 조사 체계 구축 ¹⁾	아동 발달권 보호를 위한 영유아 사교육 대응 방안	2025년 9월 영유아 사교육 대응 전담팀 구성 → 2026년 4월 종합대책 발표. 유아 사교육비 본조사, 방과후 프로그램 확대, 이음교육·독서교육 등 추진
	정부책임형 유보통합의 안정적 재정 기반 ¹⁾	영유아특별회계 신설·운영	2025년 12월 「영유아특별회계법」 제정 → 2026년 1월 시행·운영. 2026년 약 9.3조 원 규모로 운영
	영유아 정서·심리 지원 ¹⁾	영유아 정서·심리 지원 사업	2026년 2월부터 정서·심리적 어려움이 있는 영유아를 조기에 발견하고 교육청과 전문기관을 연계하여 지원

주: 1) 국정과제로 직접 제시되지 않았으나 국정과제 확정 이후 교육부의 업무계획·예산·보도자료 등을 통해 101-3과 연
계하여 구체화된 세부 이행과제

자료: 1) 국정기획위원회(2025), 『이재명정부 국정운영 5개년 계획(안): 국민이 주인인 나라, 함께 행복한 대한민국』.

2) 교육부(2025~2026), 「2026년 교육부 업무계획」, 「2026년도 보육사업안내」 및 관련 보도자료.

2026년에는 국정과제 101에 제시된 ‘교육·보
육의 질을 높이는 정부책임형 유보통합’이 개별 사

업과 제도를 통해 한층 구체화되었다. 국정기획위원
회는 아동을 대상으로 ‘0세반부터 교사 대 아동 비

을 개선', '3~5세 단계적 무상교육·보육, 틈새돌봄 확대, 수요 맞춤형 교육·방과후 과정을 직접 제시하였다. 이후, 교육부는 특성화·특별활동, 영유아정서·심리 지원, 안정적인 재정체계, 보육취약지역 국공립어린이집 확충과 어린이집 퇴로, 영유아 사교육 대응 등을 이행과제로 제시하였다⁵⁾.

정부책임형 유보통합은 관리체계를 일원화하는 것에서 그치지 않는다. 정부책임형 유보통합은 교육부의 개별 사업의 명칭이기도 하지만, 현재 교육부가 계획하고 실행하고 있는 영유아교육·보육정책의 방향성과 내용을 한데 모아 보여주기도 한다. 국민주권정부의 국정과제가 영유아교육·보육정책을 통해 이행되고 있는 내용은 <표 1>과 같다.

3 국민주권정부 이후 달라진 영유아교육·보육정책 방향

가. 달라진 정책 기조

윤석열 정부에서는 교육부로의 중앙관리체계 일원화에 상대적으로 집중하였다. 국민주권정부는 교육부로 일원화된 관리체계에서 영유아교육·보육정책의 수혜자인 영유아에 대해 보다 집중하였다. 구체적으로, 윤석열 정부는 국정과제 84를 통해 '국가 교육책임제 강화로 교육격차 해소'를 제시하고⁶⁾, 이후 정부조직법을 개정하여 중앙부처를 교육부 중심으로 개편하였다. 국민주권정부에서는 이전 정부에서 마련된 교육부로 일원화된 관리체계를 기반으로 정부책임형 유보통합을 통해 영유아교육·보육 서비스 질과 격차 해소에 더욱 집중하고 있다⁷⁾.

나. 영유아교육·보육정책의 중심을 '제도 통합'에서 '수요자 중심의 서비스 차원'으로 확장

유보통합은 지난 30여년 동안 논의되어 왔지만, 쉽게 이루어지지 않았다. 이원화된 관리체계에서 법적 성격, 교사 자격과 처우, 시설 기준, 재정지원, 운영시간과 담당 행정체계가 서로 다른 기준으로 발전하여 시간이 지날수록 통합은 더욱 요원해져갔다. 동일한 대상에게 서비스를 제공하지만, 유치원과 어린이집의 기준이 저마다 달라서 정책적 지원도 상이하였다.

이런 현실적인 문제들로 인해 유보통합을 곧바로 하기가 쉽지 않다는 것을 알 수 있다. 유아교육과 보육의 제도 통합은 먼저 서비스의 격차를 줄이지 않으면 정말 해내기 어렵다. 따라서, 수요자인 영유아가 실제로 이용하는 영유아교육현장에서 실질적인 도움을 받을 수 있는 방향으로 정책적 초점이 변화하고 있다. 수요자 중심으로 영유아교육·보육정책이 설계되면서 영유아와 보호자 모두 정책의 중요한 당사자가 되었다. 무상교육·보육, 틈새돌봄, 교사 대 아동 비율 개선, 정서·심리 지원, 지역별 기관 수급관리 등이 이러한 수요자 중심으로의 변화를 보여주는 정책이다.

이러한 점들을 고려하면, 국민주권정부의 영유아교육·보육정책은 '단순한 제도 통합'에서 '수요자 중심의 서비스 차원'으로 확장되고 있다고 볼 수 있다. 제도 통합을 하지 않는다는 의미는 아니다. 다만 현재 공개된 국정과제와 업무보고자료들을 살펴보면, 관리체계의 통합 그 자체뿐 아니라 유치원과 어린이집 사이의 질적 격차를 완화하고 영유아와 보호자가 체감하는 공통의 서비스 기반을 확대하는 데 정책의 무게가 실리고 있음을 알 수 있다.

다. 영유아교육·보육에 대한 국가책임의 범위 확대

지금까지 영유아정책에 대한 국가책임은 보육료

5) 교육부, 「2026년도 보육사업안내」.

6) 대한민국 정부(2022), 「윤석열정부 120대 국정과제」.

7) 교육부, 「2026년 업무계획」.

와 유아학비 등 부모의 비용 부담을 경감하는 방식이 가장 두드러지게 나타났다. 이제는 국가의 영유아교육·보육에 대한 책임 범위를 더욱 넓혀나가는 정책이 제시되고 있다.

국민주권정부에서 주목할 변화는 영유아교육·보육정책에서의 국가책임의 내용과 범위가 확대되고 있다는 것이다. 이미 정부책임형 유보통합의 정책영역으로 교육·보육비 지원, 교사 대 아동 비율, 교원에 대한 지원, 돌봄시간, 교육과정과 프로그램, 정서·심리 및 발달 지원, 기관 접근성, 기관의 공급과 수급관리 등이 포함되었다⁸⁾. 이는 영유아교육·보육을 생애초기 중요한 공공서비스로 보고 있으며, 국가책임을 실질적인 영유아와 보호자에게 도움을 줄 수 있는 서비스의 질과 접근성을 확대하는 방향으로 가져가고 있는 것으로 보인다.

라. 영유아교육·보육정책의 중심에 격차 해소의 자리매김

국민주권정부 영유아교육·보육정책에서 중요한 특징 중 하나는 격차 해소이다. 격차 해소는 어린이집과 유치원의 격차에만 그치지 않는다. 국민주권정부의 영유아교육·보육정책에서 중요한 대상은 수요자이다.

이번 정부에서는 수요자 중심을 명확하게 하고, 지역 간 격차완화도 중요한 정책과제로 제시하였다. 지역 간 격차, 가구의 경제적 여건에 대한 격차를 줄이는 것이 중요한 정책적 과제로 제시되었다. 무상교육·보육정책을 통해 기본적인 가구의 경제적 여건에 따른 격차를 줄여준다. 다음으로 취약지역 국공립어린이집 확대 정책은 지역 간 접근성 격차를 줄이기 위한 정책이다. 정책상 보육취약지역은 도서·벽지·농어촌 등을 중심으로 제시되어 있다. 다만 대규모 주거개발 등으로 보육수요가 빠르게 변하는 지역에서는 지역별 영유아 인구와 기관 여건을

반영한 수급관리가 필요하다. 아침·야간·시간제보육은 보호자의 근로형태에 따른 돌봄 이용시간의 격차를 완화하기 위한 정책이다. 교사 대 아동 비율 개선은 교사와 영유아 간 상호작용 여건을 개선하여 교육·보육의 질을 높이기 위한 정책이다. 정서·심리 및 발달 지원은 영유아 개인의 발달 여건과 지원 필요의 차이에 대응하는 정책이다. 취약지역은 농산어촌에만 이르지 않는다. 새롭게 조성되는 신도시 지역에서도 부족한 육아인프라 때문에 출산과 육아에 큰 어려움을 겪는다. 아침·야간·시간제보육은 보호자의 근로형태에 따른 돌봄시간의 격차를 완화하고 지원하기 위한 정책이다. 교사 대 아동 비율 개선은 기관 간 서비스 질의 차이를 줄이고 영유아에 대한 교육과 돌봄의 질을 개선시킬 수 있는 정책이다. 정서·심리 및 발달 지원은 영유아 개인의 발달 여건의 격차에 대한 정책이다.

이처럼, 국민주권정부 출범 이후 1년 동안 영유아교육·보육정책은 격차를 완화하면서 국가책임의 범위를 확대하는 방향으로 실행되고 있다.

4 국민주권정부 영유아교육·보육정책의 보완 과제

가. 영유아교육·보육 지방 행·재정 일원화를 위한 3법 개정

중앙 수준에서 영유아교육·보육 관리체계는 정부조직법 개정을 통해 2024년 6월 교육부로 일원화되었다. 중앙 수준의 영유아교육·보육 관리체계는 일원화되었으나, 지방 수준의 영유아교육·보육 관리체계는 여전히 시·도교육청과 지방자치단체로 이원화되어 있어 영유아교육·보육정책을 실행하는데 난관이 되고 있다. 정책 집행의 일관성과 효율성이 굉장히 떨어질 뿐 아니라 실질적으로 지방 수준에서는 영유아교육·보육정책을 수행하기에 한계가

8) 교육부, 「2026년도 보육사업안내」; 교육부, 「2026년 업무계획」.

있다.

중앙 수준에서 교육부로 영유아교육·보육 관리 체계를 일원화한 것처럼, 지방 수준에서도 시·도교육청 중심으로 관리체계를 일원화해야 한다. 이를 위해, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「영유아보육법」, 「지방교육재정교부금법」을 개정해야 한다. 지금까지 유보통합 3법이라고 불려왔던 법안이다. 영유아교육·보육 지방 행·재정 일원화를 위한 3법은 2024년 입법되었으나 아직 법안이 통과되지 않았다. 지방관리체계 일원화를 위한 3법 개정은 향후 영유아교육·보육정책을 제도적으로 완성하기 위한 우선과제로 추진되어야 한다.

나. 안정적 재정 기반 확보

2026년부터 영유아특별회계가 운영되고 있다. 「영유아특별회계법」은 영유아 교육·보육의 질을 높이고 이를 안정적으로 지원하기 위한 목적으로 제정되었으며, 2030년 12월 31일까지 효력을 갖는다⁹⁾. 영유아특별회계의 신설은 적어도 2030년까지 영유아교육·보육에 대한 별도의 재정지원 체계를 확보하였다는 점에서 의미가 있다.

보다 중요한 변화는 재정지원의 범위가 확대되었다는 점이다. 종전 유아교육지원특별회계가 주로 3~5세 유아교육·보육 재정을 지원하였다면, 영유아특별회계는 이를 0~5세 영유아 전체로 확대하였다. 2026년 영유아특별회계에는 0~2세 보육료를 비롯하여 보육교직원 인건비 및 운영지원, 3~5세 유아교육비·보육료 등이 함께 포함되어 있다¹⁰⁾. 따라서 영유아특별회계의 신설은 기존의 3~5세 중심 재정체계를 0~5세 영유아 전체의 교육·보육을 포괄하는 재정체제로 확대하였다는 의미를 갖는다. 중앙의 관리체계 일원화에 이어 재정에서도 유치원과 어린이집, 영아와 유아를 하나의 영유아 교육·보육

정책영역 안에서 지원할 수 있는 기반이 마련된 것이다.

그렇지만, 영유아교육·보육정책의 재정적 근거인 영유아특별회계가 마련되었다고 해서 국가적인 영유아교육·보육정책에 대한 장기적인 재정 안정성이 확보되었다고 볼 수는 없다. 영유아특별회계법은 2030년에 일몰되는 한시적인 법안이다. 그 이후에도 영유아교육·보육정책에 대한 국가책임이 지속하려면 영유아특별회계를 상시적인 재정체제로 자리매김할 수 있도록 전환시키는 것이 중요하다. 저출생으로 영유아 인구가 감소하더라도 교사 인건비, 기관 운영비, 취약지역의 기관 유지비, 특수·발달지원 등은 영유아 수에 비례하여 동일하게 감소하지 않는다. 더욱이 연도별 출생아 수는 조금씩 오르고 있는 추세이다.

최근에 정부에서 학령인구 감소에 따른 지방교육재정교부금 개편을 추진하고 있다. 구체적으로, 정부는 2026년 8월 지방교육재정교부금 산정방식 개편안을 발표하고, 추가세수를 제외한 내국세의 20.79%에 해당하는 금액과 개편된 교부금 간 차액을 미래대응기금의 ‘교육·인재 계정’에 적립하여 영유아교육과 고등·평생교육 등에 투자하는 방안을 제시하였다¹¹⁾. 지방교육재정교부금이 확장되지 않는다는 점은 영유아교육·보육정책의 재정적 측면을 건실하게 만들기에 어려움이 있을 수 있다. 다만, 미래대응기금의 ‘교육·인재 계정’을 활용하여 영유아 교육·보육에 투입되는 재원의 범위를 충분히 확보하는 방향으로 정책을 설계할 필요가 있다.

장기적으로 영유아교육·보육 재정정책의 목표도 보다 분명해질 필요가 있다. 정책의 목표를 사립유치원과 어린이집의 지원 수준을 국공립유치원 수준으로 높이는 데 한정해서는 충분하지 않다. 영유아교육·보육을 생애초기의 보편적 공공서비스로 본

9) 「영유아특별회계법」(법률 제21228호, 2025. 12. 23. 제정, 2026. 1. 1. 시행) 제1조 및 부칙 제2조.

10) 국회예산정책처(2025), 「2026년도 예산안 심의결과」.

11) 교육부(2026. 8. 21.). 「지방교육재정교부금 개편 방안」; 기획예산처(2026. 8. 21.).

다면 장기적으로는 사회적 논의를 통해 초등교육에 준하는 수준의 국가책임과 재정적 안정성을 확보하는 방향으로 나아갈 필요가 있다.

다. 한국형 ECEC와 ‘영유아교육’ 개념 검토

영유아교육·보육정책의 제도적 통합과 함께 장기적으로 검토할 과제는 우리나라에서 ECEC를 어떻게 정의할 것인가의 문제이다. ECEC를 어떠한 정책영역으로 정의하는가에 따라 국가가 책임지는 대상과 연령, 교육과 돌봄의 관계, 담당 행정체계와 재정의 범위가 달라질 수 있기 때문이다.

OECD가 사용하는 ECEC(Early Childhood Education and Care)는 출생부터 초등학교 의무교육에 진입하기 전까지 아동에게 교육과 돌봄을 제공하는 제도화된 서비스를 포괄한다¹²⁾. 따라서 ECEC는 유아기 교육만을 의미하지 않으며, 0~2세 영아를 포함한 교육과 돌봄 전체를 포괄하는 개념이다. 또한 ECEC라는 용어 자체가 특정한 제도 형태를 의미하는 것도 아니다. OECD는 교육과 돌봄을 하나의 행정체계에서 담당하는 통합형 체계뿐 아니라 연령이나 기능에 따라 담당체계가 구분된 이원화 체계도 ECEC의 범주 안에서 다루고 있다.

우리나라는 ECEC를 유아교육과 보육이라는 두 개의 제도로 해석해왔다. 「유아교육법」은 만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 유아를 대상으로 하는 유치원을 학교로 규정하고 있고, 「영유아보육법」은 어린이집에서 이루어지는 보육을 영유아의 보호·양육과 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 사회복지서비스로 규정하고 있다¹³⁾.

수요자인 영유아에 대한 격차를 해소하는 취지의 정책이 추진되고 있어, 우리나라에서의 정책적 환경이 변화하고 있으며 ECEC의 개념을 다시 정립하는

것이 필요하다. 한편 국가교육위원회는 ‘영유아교육 특별위원회’를 구성하여 영유아의 전인적 발달과 미래사회 역량 함양을 위한 중장기 정책과제를 논의하였다¹⁴⁾. 이는 ‘영유아교육’이라는 용어가 3~5세 유아교육을 넘어 출생 이후 영유아기의 정책영역을 지칭하는 용어로 국가 수준의 정책 논의에서 사용되기 시작하였다는 것을 보여준다. 한국형 ECEC를 ‘영유아교육’으로 해석하는 것을 검토할 필요가 있다.

5 국가책임 영유아교육정책으로 중장기 정책 수립 필요

가. 국정과제 101-3: ‘정부책임형 유보통합 추진’과 국정과제 102-4: ‘국가교육위원회의 사회적 합의 기능 강화’의 연계: 국가책임형 영유아교육정책으로 발전

국정과제 101-3은 교육·보육의 질을 높이는 정부책임형 유보통합이다. 2025년부터 수요자 중심의 영유아교육·보육정책이 실행되고 있다. 국정과제 102-4는 국가교육위원회의 사회적 합의 기능 강화로 국가교육발전계획 수립 등에 국민 참여를 확대하는 내용을 포함하고 있다. 국정과제 ‘정부책임형 유보통합’을 통해 구체적인 과제들을 실행해 나간다면, 국정과제 ‘국가교육위원회의 사회적 합의 기능 강화’와 연계를 통해서 영유아교육·보육정책을 보다 중장기적인 시각에서 접근할 수 있을 것이다.

정부책임형 유보통합을 개별 사업이나 현 정부의 국정과제 수준에서 추진하는 것에서 나아가 국가의 중장기 교육정책으로 자리매김하기 위해서는 두 개의 국정과제를 연계하는 것을 검토할 필요가 있다. 정부책임형 유보통합의 구체적인 방안들과 의제들을 국가교육위원회의 사회적 합의를 거쳐 다음 정부에서도 지속할 수 있는 중장기 정책 방향으로 검토

12) OECD(2025), Education at a Glance 2025, “How does the provision of and participation in early childhood education and care vary across countries?”

13) 「유아교육법」 제2조 및 「영유아보육법」 제2조.

14) 국가교육위원회(2025. 11. 25.), 「영유아교육 특별위원회 위촉식 및 제1차 회의」.

하여, 그 방향성을 사회적 합의를 거쳐 국정과제 102와 관련한 국가교육발전계획과 연결하는 것이다. 이를 통해 기존 영유아교육·보육정책을 국가교육체계의 출발단계로 위치시켜 그 위상을 강화시킬 수 있다.

나. 「2028~2037 국가교육발전계획」에 영유아교육의 국가책임 원칙 반영

국가교육위원회는 2026년 10년 단위 「2028~2037 국가교육발전계획」을 수립하고 있다. 별도로 국가교육위원회는 2025년 11월 ‘영유아교육 특별위원회’를 구성하여 영유아 관련 중장기 정책과제를 논의하였다. 영유아교육 특별위원회의 명칭대로 영유아의 건강한 성장을 위한 중장기적 정책과제를 발굴하기 위한 목적으로 운영되었고, 특별위원회의 명칭이 ‘영유아교육’으로 되어 있어, 기존의 유아교육과 보육을 넘어서 사회적 합의를 거쳐 영유아교육을 어떻게 위치시킬 것인가가 중요해졌다.

국가교육위원회에서 이미 ‘영유아교육’이라는 명칭을 사용하여 별도의 정책 논의를 진행한 만큼, 「2028~2037 국가교육발전계획」에서도 영유아교육을 국가교육체계의 출발단계로 명확하게 자리매김할 필요가 있다. 영유아 시기를 생애 첫 단계로 명확화하고, 국가책임은 국가교육발전계획에 명시하여 0~5세 영유아교육의 위상과 국가책무를 강화시키는 것이 중요하다.

다. 국가책임형 영유아교육정책의 제도적 기반 마련

1) 중장기 영유아교육 기본계획

현재 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률 시행령」에서는 국가교육위원회가 만드는 국가교육발전계획에 따라 관계 중앙행정기관과 지방자치단체가 연도별 국가교육시행계획을 수립하도록 하고 있다. 아직까지 국가교육위원회가 법령에 따라 국가

교육발전계획을 만든 적은 없으나, 국가교육위원회는 2027년 3월에 국가교육발전계획을 고시할 것을 밝히고 있다. 「2028~2037 국가교육발전계획」에 제시된 영유아교육 관련 정책을 구체화시킬 필요가 있다. 또한, 지금까지 영유아교육·보육 분야에서는 이와 별도로 「유아교육법」에 따른 유아교육발전기본계획과 「영유아보육법」에 따른 중장기 보육계획이 각각 존재한다. 5개년 계획이며, 두 개의 계획 모두 2023~2027년의 기한을 가지고 있다. 2028년부터 제시될 국가수준의 영유아교육·보육정책의 발전계획을 하나로 합쳐 (가칭)영유아교육발전 기본계획으로 통합하는 방안을 검토할 필요가 있다.

이와 같은 체계가 구축된다면, 국가교육위원회는 영유아교육의 중장기 방향과 국가적 원칙을 제시하고, 교육부는 이를 토대로 5년 단위의 구체적인 정책을 추진하며, 시·도교육청은 연도별 시행계획을 통해 지역 단위에서 정책을 집행하는 역할을 담당할 수 있다.

2) 표준유아교육비와 표준보육비용의 통합 산정 체계 검토

현재 유치원과 어린이집에는 교육·보육 비용을 산정하기 위한 기준이 각각 마련되어 있다. 유치원에는 표준유아교육비, 어린이집에는 표준보육비용이 적용되고 있다. 앞서 정부책임형 유보통합 실행 단계를 설명하면서 격차 해소가 매우 중요한 핵심이라고 했는데, 격차를 해소하기 위해서는 공통의 비용 산정체계가 필요하다.

단순히 유치원과 어린이집에 동일한 금액을 주기 위해서가 아니다. 교육과정 운영시간, 교사 대 아동 비율, 급·간식 지원 등 매우 많은 내용에서 차이가 있기 때문에 동일한 표준비용을 산정하기에 어려움이 크다. 이에, 산정 기준을 맞출 수 있는 것부터 맞추고, 향후 일과 운영 등 기준을 향후 맞춰나가면서 (가칭)표준영유아교육비에 따라 동일 연령·동일 서비스 조건에 대해서는 기관 유형에 관계없이 동일한

비용 산정 원칙을 적용할 필요가 있다. 이를 통해 기관 유형에 따른 재정지원과 서비스 여건의 격차를 완화할 수 있다.

3) 통합 법제 검토

앞서 살펴본 지방 행·재정을 시·도교육청 중심으로 일원화하는 3법은 우선적으로 개정되어야 한다. 3법 개정 이후 중앙과 지방 수준의 관리체계는 모두 교육부-교육청 중심으로 통합되어 운영된다. 그리고 난 후 유아교육과 보육의 이원화된 법체계를 하나로 포괄하는 통합 법제의 마련을 검토할 필요가 있다.

교직원, 교육과 돌봄, 발달 지원, 교육환경, 기관 접근성, 지역별 공급과 재정 등 영유아가 실제로 경험하는 교육·보육의 여건까지 국가책임의 범위에 포함할 필요가 있다. 앞으로 영유아교육·보육정책은 수요자인 영유아와 보호자가 실제로 경험하는 교육·보육의 질과 격차가 얼마나 달라졌는가를 중심으로 살펴볼 필요가 있다.

6 맺음말: 출생부터 국가책임교육으로 확장

국민주권정부 출범 이후 영유아교육·보육정책은 수요자 중심의 '정부책임형 유보통합'으로 구체화되고 있다. 이러한 변화는 영유아교육·보육정책이 제도 통합에서 영유아가 경험하는 교육·보육의 질과 격차를 줄이는 방향으로 확장되고 있음을 보여준다. 다만 지방 행·재정 일원화, 안정적인 재정 확보, 중장기 계획체계와 비용 산정체계의 통합 등은 여전히 해결해야 할 과제들이다.

정부의 국정과제로 추진되고 있는 '정부책임형 유보통합'을 국민주권정부의 성과로만 끝내지 않는 것도 중요하다. 국정과제 101-3 '정부책임형 유보통합'을 국정과제 102-4의 국가교육위원회와 국가교육발전계획에 연계하여 중장기 정책으로 이어갈 필요가 있다. 특히 「2028~2037 국가교육발전계획」에서는 출생부터 취학 전까지의 영유아교육을 국가교육체계의 출발단계로 설정하고, 국가가 어디까지 책임질 것인지에 대한 기본적인 방향을 제시하여야 한다.

장기적으로 정부책임형 유보통합은 국가책임형 영유아교육정책으로 발전할 필요가 있다. 국가책임도 교육비와 보육료 지원에만 머물러서는 안 된다.