

NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS,
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다 분석 및 체제 개편 방안

Policy Agendas and System Reform Strategies for
Early Childhood Education and Care in Response
to Demographic and Social Changes

육아정책연구소 최은영 외

이 보고서는 「경제·인문사회연구회 협동연구사업」의 일환으로 수행된 연구과제 중 하나입니다.

이 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 경제·인문사회연구회의 공식적인 입장이 아님을 밝힙니다.

경제·인문사회연구회 협동연구총서

“인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육
정책 어젠다 분석 및 체제 개편 방안”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
25-18-01	인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다 분석 및 체제 개편 방안	육아정책연구소

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	공동연구원	연구보조원
저 자		최은영, 김아름, 김지현, 김혜진a, 민보경, 이채정, 차기주, 최남희, 김주아, 김혜자, 김혜진b, 장혜진, 조은경		
주관 연구기관	육아정책연구소	최은영 선임연구위원 (총괄책임자) (Eun-Young Choi)	김아름 연구위원 김지현 연구위원 김혜진a 전문연구위원 민보경 연구위원 (국회미래연구원) 이채정 부연구위원 (국회미래연구원) 차기주 교수 (이화여자대학교) 최남희 교수 (한국교통대학교)	
협력 연구기관	한국교육개발원	김주아 선임연구위원	김혜자 연구위원 김혜진b 연구위원 장혜진 교수 (대구대학교) 조은경 교수 (미국 뉴햄프셔대학교)	윤혜신 실원

제 출 문

경제·인문사회연구회 이사장 귀하

본 보고서를 “인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다 분석 및 체제 개편 방안”의 최종보고서로 제출합니다.

2025년 9월

육아정책연구소
소장 황 옥 경

국문요약

본 연구에서는 인구·사회 변화에 대응하기 위한 영유아 교육과 보육의 장기적인 미래 비전을 거시적이고 종합적인 관점에서 논의하고, 질적 개선과 공공성을 전제로 한 유아교육과 보육의 새로운 어젠다를 설정하고자 한다. 연구 결과를 토대로 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육의 미래 비전과 어젠다를 도출하여 정책 수립의 기초자료로 활용하고, 어젠다 추진을 위한 체제 개편을 제안함으로써 영유아 교육·보육 정책의 중장기적 계획 수립에 기여하고자 한다.

구체적인 연구 내용은 다음과 같다. 첫째, 인구·사회 변화 전망 관련 선행 연구를 분석하여 미래의 변화 요인을 추출하였다. 둘째, 영유아 교육·보육 정책의 역사적 흐름을 분석하고, 쟁점을 도출하여 인구·사회 변화에 대응하기 위한 미래 어젠다를 도출을 위한 근거를 검토하였다. 셋째, 인구·사회 변화에 따른 영유아 교육·보육환경을 분석하고, 비전을 도출하였다. 넷째, 전문가와 현장, 부모의 의견을 반영하여 영유아 교육·보육 미래 어젠다를 도출하고, 추진을 위한 단계적 로드맵을 제시하였다. 다섯째, 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 체제 개편(안)을 제안하였다.

연구 방법으로는 인구·사회 변화 및 영유아 교육·보육 체제 관련 국내외 선행 연구를 분석하고, 영유아 교육·보육 정책 변화를 분석하기 위해 부처의 중장기 계획 자료들을 수집하여 분석하였다. 유아 교육·보육 학계 전문가, 교사, 현장 전문가 등 전문가 패널 18명의 의견을 토대로 정책의 비전과 목표, 어젠다를 도출하였으며, 유치원과 어린이집 교원(원장·원감, 담임교사) 1,011명을 대상으로 인구·사회 변화에 대응하기 위한 영유아 교육·보육 정책에 대한 의견을 조사하였다. 또한 취학 전 교육의 공공교육화를 위한 쟁점 분석 및 미래 유아교육·보육 체제 개편의 시사점 도출하기 위해 영유아 교육·보육 기관의 구성원 대상으로 심층면담을 실시하였고, 심층면담을 통해 도출된 취학 전 공공교육화 관련 쟁점에 대한 학부모들의 인식을 살펴보기 위해 1,000명을 대상으로 의견조사를 실시하였다. 이와 더불어 정책 추진을 위한 로드맵 제시를 위해 시스템 다이내믹스 방법을 활용하여 개별 정책 방안들을 피드백 관점으로 종합된 내용을 통해 시사점을 도출하였다.

본 연구의 결과를 토대로 인구·사회 변화에 대응하기 위한 영유아 교육과 보육의 비전과 목표, 어젠다를 도출하였고, 현행 정책(제3차 유아교육발전 기본계획, 제4차 중장기 보육 기본계획, 유보통합 실행 계획)의 재편 방안, 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 로드맵(안), 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 체제 개편(안)을 제안하였다. 첫째, 분석결과를 토대로 최종적으로 도출된 비전은 “모든 영유아가 행복한 출발, 공존과 포용으로 열어나가는 지속가능한 미래”이며, 목표는 영유아의 건강한 성장과 발달을 위한 질 높은 교육·보육 체제 구축, 미래 변화에 대응하는 디지털 역

국문요약

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

둘째, 제3차 유아교육발전 기본계획, 제4차 중장기 보육 기본계획, 유보통합 실행 계획의 중요도를 계층분석법(AHP)을 통해 종합적으로 평가한 결과, 유아교육 및 보육 분야에서는 교원의 역량 강화와 근무 환경 개선, 그리고 놀이 중심의 교육·보육과정 내실화 등이 주요 과제로 나타났으며, 유보통합 분야에서는 교사 대 영유아 비율 개선이 가장 중요한 과제로 선정되었다. 유보통합 실행 계획의 경우, ‘교사 대 영유아 비율 개선’이 압도적으로 중요하게 나타났는데, 이러한 결과는 유보통합 정책이 실효성을 거두기 위해서는 단순히 제도적 통합을 넘어 교사-아동 비율의 적정화를 통한 교육·보육의 질적 향상이 필수적으로 이루어져야 함을 시사한다. 이에 본 연구의 결과를 토대로 기존 정책들을 재편하고, 유보통합의 핵심 과제와 기존 영역별 중요 과제들을 연계하여 시너지를 창출하는 정책 설계가 필요하다.

셋째, 인구·사회 변화에 대응하기 위한 영유아 교육·보육 정책과제를 도출하고, 그 타당성을 전문가 평가를 통해 검증하였으며, 이를 기반으로 정책 어젠다와 실행 로드맵을 정리하였다. 정책 어젠다는 사회적으로 합의된 큰 방향을 의미하며, 정책과제는 이를 실현하기 위한 구체적 실행 단위이다. 본 연구에서 도출된 정책 어젠다는 다섯 가지로 구분되며, 각 어젠다 하위에 총 25개의 세부 과제가 포함되었다. 이상의 결과를 토대로 정책과제를 단기(1~3년), 중장기(3년 이상)로 구분하여 실행 로드맵을 제안하였다. 단기 과제는 영유아 지원 및 교원 전문성 영역 과제들이 포함되며, 전문가 합의도가 높고 현장 수요가 긴급한 과제들이며, 3년 내에 계획을 수립하여 추진하되, 중장기적으로 지속될 필요가 있는 과제들이다. 한편 중장기 과제는 미래 교육 돌봄체계 구축과 교육과정 혁신 영역 과제들이 포함되며, 제도·재정 기반 마련 후 실행할 과제들로 과제의 실행 전 사전준비 기간을 두고, 본격적인 실행을 필요로 하는 과제들이다. 또한 장기적인 전략과 합의를 필요로 하는 과제들이 포함되어 있다.

넷째, 인구·사회 변화에 대응하기 위한 정책적 대응은 지역 간 인구 및 양육환경의 격차를 고려한 차별화된 대응이 핵심이며, 영유아 교육·보육은 인구구조의 균형적 재편과 지역사회 지속가능성을

담보하는 국가 전략의 중심축이 되어야 한다. 유보통합은 이러한 문제를 해소하고, 서비스 질의 균질성을 확보하며, 국민 누구나 균등한 수준의 유아교육 및 돌봄을 받을 수 있도록 하는 기반이 될 수 있다. 이에 유보통합 정책을 중장기적 비전을 가지고 점진적으로 추진하되, 인구사회 변화를 고려한 영유아 교육·보육 체제 개편에 대해서도 본격적인 논의가 시작될 필요가 있다. 연구결과를 토대로 본 연구에서는 유아교육을 국가 학제 내에 포함하고, 유·초 연계를 제도적으로 강화하는 방향으로 체제 개편(안)을 제안하였다.

키워드 : 인구·사회 변화, 영유아 교육·보육, 정책 어젠다, 정책과제, 체제 개편

Abstract

Policy Agendas and System Reform Strategies for Early Childhood Education and Care in Response to Demographic and Social Changes

Principal Researcher : Eun-Young Choi*

This study discusses the long-term future vision for early childhood education and care in response to demographic and social changes from a comprehensive and macro-level perspective. It aims to establish new agendas for early childhood education and care based on quality improvement and public responsibility. Drawing on the research findings, the study derives visions and agendas responsive to demographic and social changes, which can be utilized as foundational resources for policy formulation. In addition, it proposes system restructuring to advance these agendas, thereby contributing to the establishment of mid- to long-term plans for early childhood education and care policy.

The specific research contents are as follows. First, previous studies on demographic and social change projections were analyzed to identify future change factors. Second, the historical trajectory of early childhood education and care policies was examined to derive critical issues and to establish grounds for future agendas addressing demographic and social changes. Third, the study analyzed the early childhood education and care environment under such changes and derived a future vision. Fourth, by reflecting the opinions of experts, practitioners, and parents, the study identified future agendas for early childhood education and care and proposed a step-wise roadmap for their implementation. Fifth, a system restructuring plan was suggested to respond to demographic and social changes.

Methodologically, the study analyzed domestic and international literature on demographic and social change and on early childhood education and care systems. Mid- to long-term policy plans from relevant ministries were collected and reviewed to analyze policy shifts. Based on the views of an expert panel of 18 members—including academics, teachers, and field special-

* Senior Research Fellow, Korea Institute of Child Care and Education

ists—the study derived visions, goals, and agendas. Additionally, a survey of 1,011 kindergarten and childcare teachers (directors, vice-directors, and homeroom teachers) was conducted to capture perspectives on policies responding to demographic and social change. Furthermore, in-depth interviews were carried out with institutional members to analyze issues related to the public provision of pre-primary education, and a separate survey of 1,000 parents was conducted to examine parental perceptions of these issues. To propose a policy roadmap, the study employed system dynamics, integrating individual policy measures into a feedback perspective to draw implications.

Based on these findings, the study derived visions, goals, and agendas for early childhood education and care policies responsive to demographic and social change. It proposed restructuring measures for current policies (e.g., the 3rd Basic Plan for the Development of Early Childhood Education, the 4th Mid- to Long-term Childcare Plan, and the Implementation Plan for Integrated Early Childhood Education and Care), as well as a draft roadmap and system restructuring plan to address demographic and social challenges. The final vision derived from the analysis is “A Sustainable Future Where All Young Children Begin Happily, Advancing Through Coexistence and Inclusion.” The goals include building a high-quality education and care system for healthy child growth and development, fostering digital literacy and ethical awareness in response to future changes, creating sustainable educational environments to address ecological and climate change, supporting diverse and inclusive families, and enhancing teacher professionalism and working conditions. Based on the proposed policy tasks, the study presents policy agendas such as enhancing public responsibility and responding to digital transformation for establishing a future-oriented education and care system, guaranteeing healthy child growth and development through integrated and customized support, providing inclusive family support by respecting diversity and strengthening parental competence, innovating curricula that ensure continuity between early childhood and primary education with robust quality assurance, and strengthening teacher authority through improved working conditions and professional development.

Abstract

Through an Analytic Hierarchy Process (AHP) evaluation of the importance of the 3rd Basic Plan for the Development of Early Childhood Education, the 4th Mid- to Long-term Childcare Plan, and the Implementation Plan for Integrated Early Childhood Education and Care, the study found that, in the fields of early education and childcare, the key tasks were teacher capacity-building, improvement of working conditions, and strengthening play-based curricula. In the field of integration of education and care, the most important task was improving teacher-to-child ratios. This finding highlights that, for integration policies to be effective, it is essential to move beyond institutional unification and to ensure qualitative improvement in education and care by optimizing teacher-child ratios. Thus, policy restructuring should connect integration's core tasks with existing sectoral priorities to create synergy.

Furthermore, the study derived policy tasks responsive to demographic and social change, validated their feasibility through expert assessment, and organized policy agendas and implementation roadmaps. Policy agendas represent socially agreed-upon directions, while policy tasks are the specific action units for realizing them. In this study, five policy agendas were identified, under which a total of 25 detailed tasks were included. Based on these results, policy tasks were categorized into short-term (1–3 years) and mid- to long-term (more than 3 years), and a phased implementation roadmap was proposed. Short-term tasks include those concerning child support and teacher professionalism, which showed high expert consensus and urgent field demand, and although scheduled within three years, they require continuity in the long term. Mid- to long-term tasks include those related to building future education and care systems and innovating curricula, which need institutional and financial groundwork before implementation and require preparation time followed by full-scale execution. These tasks also involve long-term strategies and consensus-building.

Finally, the study emphasizes that policy responses to demographic and social change must focus on differentiated approaches that consider regional disparities in population and caregiving environments. Early childhood education and care should serve as the central axis of national strategies ensuring balanced demographic restructuring and sustainable local communities. Integration of education and care can mitigate such disparities, secure uniform quality of serv-

ices, and guarantee equal access to early childhood education and care for all children. Therefore, integration policies should be pursued gradually with a mid- to long-term vision, while also initiating discussions on system restructuring of early childhood education and care to align with demographic and social changes. Based on these results, the study proposes a system restructuring plan that incorporates early childhood education into the national school system and strengthens institutional connections between early childhood and primary education.

Keyword : Demographic and Social Change, Early Childhood Education and Care, Policy Agenda, Policy Task, System Restructuring

정책제안

본 연구의 결과를 토대로 다음과 같이 정책적 제안을 하였다.

가. 현행 정책의 재편

교육부의 제3차 유아교육발전 기본계획(2023-2027)에서도 교원 역량 강화 및 근무 여건 개선은 핵심 추진과제로 설정되어 있다. 한편 ‘놀이 중심 교육·보육과정 내실화’의 중요성은 제3차 유아교육발전 기본계획(2023-2027)과 제4차 중장기 보육 기본계획(2023-2027)에서도 명시되어 있다. 유보통합 실행 계획의 경우, ‘교사 대 영유아 비율 개선’이 압도적으로 중요하게 나타났는데, 이러한 결과는 유보통합 정책이 실효성을 거두기 위해서는 단순히 제도적 통합을 넘어 교사-아동 비율의 적정화를 통한 교육·보육의 질적 향상이 필수적으로 이루어져야 함을 시사한다. 이에 본 연구의 결과를 토대로 기존 정책들을 재편하고, 유보통합의 핵심 과제와 기존 영역별 중요 과제들을 연계하여 시너지를 창출하는 정책 설계가 필요하다.

나. 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 로드맵

1) 추진 방향

영유아 교육·보육 정책은 미래 사회 대응, 저출산 완화, 디지털·AI 전환 대비라는 국가적 과제와 직결되어 있음을 확인할 수 있다. 즉, 공공성 강화, 교원 전문성 제고, 부모 지원 확대, 교육과정 혁신, 디지털 역량 교육 등은 선순환을 강화하는 핵심 정책과제이며, 보육비용 부담, 인구구조 위기, 교육체계와 사회수요 간 괴리 등은 균형·부정적 루프를 완화해야 할 정책 영역임을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 공공성 확대, 교원 전문성 강화, 교육과정 혁신, 부모 지원 확대, 디지털 전환 대응 역량 강화라는 다섯 가지 핵심 축으로 요약될 수 있다. 이러한 정책 방향은 저출산·고령화, 기후위기, 디지털 사회전환이라는 복합적 도전에 대응하는 전략이 될 것이다.

2) 추진 전략

본 연구에서 학부모, 교사, 정부가 각각 추구하는 목적과 이해관계가 영유아 교육·보육 정책 어젠다에 어떻게 상호작용하는지를 보여주는 피드백 구조를 분석한 결과, 영유아 교육·보육 정책이

정부의 재정적 지속가능성, 교사의 전문성 강화, 학부모의 비용 부담 완화라는 세 가지 축이 맞물린 조정의 과정임을 확인할 수 있었다. 따라서 향후 정책은 강화 루프를 촉진하면서도 부정적 루프를 완화할 수 있는 균형적 설계가 필요하다. 예를 들어, 중앙정부와 지방정부 간 재정분담 합리화, 교원 처우 개선과 전문성 제고를 위한 단계적 지원, 학부모 부담 경감과 서비스 질 제고를 동시에 달성하는 다층적 정책 설계가 요구된다.

3) 영유아 교육·보육 정책 로드맵(안)

본 연구에서 도출된 정책 어젠다는 다섯 가지로 구분되며, 각 어젠다 하위에 총 25개의 세부 과제가 포함되었다. 연구의 결과를 토대로 정책과제를 단기(1~3년), 중장기(3년 이상)로 구분하여 실행 로드맵을 제안하였다. 단기 과제는 영유아 지원 및 교원 전문성 영역 과제들이 포함되며, 전문가 합의도가 높고 현장 수요가 긴급한 과제들이며, 3년 내에 계획을 수립하여 추진하되, 중장기적으로 지속될 필요가 있는 과제들이다. 한편 중장기 과제는 미래 교육·보육 체제 구축과 교육과정 혁신 영역 과제들이 포함되며, 제도·재정 기반 마련 후 실행할 과제들로 과제의 실행 전 사전 준비 기간을 두고, 본격적인 실행을 필요로 하는 과제들이다. 또한 장기적인 전략과 합의를 필요로 하는 과제들이 포함되어 있다.

[그림 1] 정책과제 실행 로드맵

정책 어젠다	정책 분야	단기(1~3년)	중장기(3년 이상)
미래 교육·보육 체제 확립을 위한 공공성 제고와 디지털 전환 대응	I 미래 교육·보육 체계 구축	I-1 공공성 강화와 지역 기반 생태계 재설계 I-5 지역 여건에 따른 기관 운영모델 다양화	I-2 지역기반 인프라 연계 및 확충 I-3 디지털 전환 대응 환경 조성 I-4 빅데이터 기반 영유아 교육·보육 정책 수립
통합적 맞춤형 지원으로 모든 영유아의 건강한 성장과 발달 보장	II 영유아 맞춤형 지원	II-1 영유아 심리·정서 지원 II-3 영유아 디지털 리터러시 강화 II-4 취약계층 영유아 통합지원 강화 II-5 장애 및 특별한 도움을 필요로 하는 영유아 지원	II-2 영유아 생존·회복 역량과 미래 사회 적응 역량 제고 II-6 영유아 발달 중단 데이터 구축
다양성 존중과 부모역량 강화를 통한 포용적 가족 지원	III 다양한 가족 지원	III-2 다문화·이주배경 가족 지원 III-3 가족중심 서비스 연계	III-1 (예비)부모교육 다양화 및 접근성 강화 III-4 부모 효능감 지원체계 구축
유·초 연계와 질 관리가 보장되는 교육과정 혁신	IV 교육과정 및 방과후 과정 운영 내실화	IV-1 영유아·놀이 중심 교육 고도화 IV-2 방과후 과정 운영 내실화 IV-4 소규모 기관 공동교육과정 운영 지원	IV-3 연속적 배움 체계 정립 IV-5 지속가능발전교육(ESD) 강화
근로여건 개선과 전문성 강화를 통한 교원 강화	V 교원처우 및 역량 제고	V-2 근로 여건 및 처우 개선 V-5 교원 보호 및 교원 종중 문화 조성	V-1 교사 양성 및 자격체계 고도화 V-3 교사의 디지털 역량 강화 V-4 교사의 전문성 제고 및 근무환경 개선

정책제안

다. 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 체제 개편

1) 전제

한국 사회는 인구 감소와 사회 구조 전환이라는 이중의 도전에 직면하고 있으며, 이는 노동시장, 주거, 복지, 교육 전반에 걸쳐 전면적인 구조 재편을 요구하고 있음을 본 연구결과를 통해서도 확인하였다. 특히, 지역 간 인구 및 양육환경의 격차를 고려한 차별화된 대응이 핵심이며, 영유아 교육·보육은 인구 구조의 균형적 재편과 지역사회의 지속가능성을 담보하는 국가 전략의 중심축이 되어야 한다. 유보통합은 이러한 문제를 해소하고, 서비스 질의 균질성을 확보하며, 국민 누구나 균등한 수준의 유아교육 및 돌봄을 받을 수 있도록 하는 기반이 될 수 있다. 이에 유보통합 정책을 중장기적 비전을 가지고 점진적으로 추진하되, 인구·사회 변화를 고려한 체제 개편에 대해서도 본격적인 논의가 시작될 필요가 있다. 본 연구에서는 영유아 교육·보육을 국가 학제 내에 포함하고, 유·초 연계를 제도적으로 강화하는 방향으로 체제 개편(안)을 제안하였다.

2) 영유아 교육·보육 체제 개편 방향

본 연구에서 영유아 교육·보육 시스템에서 초래되고 있는 문제들의 특성을 분석한 결과, 영유아 교육·보육 시스템은 미래인재 육성을 통해 생산, 고용을 늘리고, 인구, 경제 성장에 기여하는 등 다양한 경로의 선순환 강화 피드백구조로 형성하는 것으로 나타났다. 영유아 교육·보육 정책 어젠다로서 영유아 교육·보육 지원과 질적 수준을 지속적으로 제고하는 것은 육아 부담을 완화시키고 출산율을 높이는 선순환 구조로 작동하는 선순환 피드백구조가 되는 것으로 규명되었다. 그러나 정책 어젠다의 대상이 되는 문제들은 대부분이 단순한 문제보다는 다수의 행위자가 참여하는 관계로 인해 이해관계가 상충하거나 갈등 양상을 보이는 복잡한 문제 또는 다차원적이고 복잡한 특성을 갖는 메타문제들이라고 할 수 있다. 특히, 영유아 교육·보육 정책은 메타문제로서의 특성이 강하기 때문에 문제해결 전략은 소통과 숙의를 통한 협력적 거버넌스 구축과 함께 장기적이고 전략적인 투자를 통한 지속적인 체제 개편이 바람직하다.

3) 영유아 교육·보육 체제 개편(안)

취학전 단계를 국가 학제에 제도적으로 포함하기 위해서는 공공성 확대, 교육과정 연계 강화, 교원 전문성 제고, 취학 전 의무교육 확대라는 네 가지 축을 기반으로 단계적으로 추진되어야 한다. 이를 위해서는 법·제도, 교육과정, 교원체제, 재정·행정 지원의 네 가지 측면에서 구체적인 개편이 필요하다.

〈표 1〉 영유아 교육·보육 체제 개편(안)

구분	현행	개편(안)
학제 위치	초등학교 1학년(만 6세)부터 정식 학제 시작	만 3~5세 '유아학교(가칭)' 단계 신설, 학제 내 포함
법적 근거	「유아교육법」, 「영유아보육법」 별도 운영	「영유아교육법(가칭)」 제정 또는 기존 법 통합
의무교육 여부 검토	의무교육 아님	만 3~5세를 의무교육 범위에 포함 여부 검토
교육과정	초등교육과정과의 실행 차원의 연계 부족	누리과정을 국가 교육과정 첫 단계로 편입
교원 전문성	연수·전문성 개발 체계 미흡	연수 의무화, 전문학습공동체 제도화
시설·재정	높은 민간 의존, 낮은 국공립 비율	지역 수요를 고려한 국공립 확충, 중앙-지방 재정 부담 구조 확립
운영 모델	농산어촌·도시 간 격차	지역 맞춤형 모델 제도화 (거점형·순회형·장시간 돌봄 등)

유아 교육·보육 체제를 학제 내에 포함시키는 것은 단순한 제도 변경이 아니라, 국가 교육체제의 출발점을 새롭게 정의하는 개혁이다. 이를 위해서는 단기적으로 「영유아교육법(가칭)」 제정 논의와 만 5세 의무교육 검토가 필요하며, 중기적으로 법 제정과 학제 내 편입을 본격화한다. 장기적으로는 「교육기본법」과 「초·중등교육법」 개정을 통해 만 3~5세 전면 의무교육화와 학제 내 정식반영을 완성해야 한다. 이러한 로드맵은 공공성 강화, 교육의 연속성 확보, 교원 전문성 제고, 사회적 형평성 보장을 위한 국가적 책무 이행의 핵심 전략이 될 것이다.

제1장 서론

1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 연구 내용	4
3. 연구 방법	4
4. 연구 추진 체계	9

제2장 연구의 배경

제1절 인구·사회 변화와 양육환경 전망	13
1. 인구·사회 변화	13
2. 양육환경 전망	37
3. 소결	56
제2절 영유아 교육·보육 정책의 변화	59
1. 영유아 교육·보육 주요 현황	59
2. 유아교육 정책의 변화	66
3. 보육 정책의 변화	76
4. 유보통합 정책의 변화	89
5. 소결	103
제3절 국외 영유아 교육·보육 체제 분석	105
1. 국제사회의 유아교육·보육 체제 개편 방향	105
2. 프랑스의 유아교육·보육 체제	116
3. 잉글랜드의 유아교육·보육 체제	124
4. 스웨덴의 유아교육·보육 체제	130
5. 소결	136

제3장 영유아 교육·보육 체제 개편 쟁점 분석

제1절 영유아 교육·보육 체제 개편 논의	145
1. 학제 개편 논의	145
2. 유아교육 관련 학제 개편 논의	155
제2절 해외 영유아 교육·보육 학제 개편 논의	167
1. 미국의 영유아 교육·보육 정책 동향	168
2. 유럽의 영유아 교육·보육 정책 동향	193
제3절 취학 전 교육의 공교육화 쟁점 분석	222
1. 심층면담 분석 결과	223
2. 부모 의견조사 결과	264
제4절 소결	288

제4장 영유아 교육·보육 정책의 인과지도 분석

제1절 영유아 교육·보육 정책 어젠다 분석을 위한 시스템다이나믹스 방법론	295
1. 정책 어젠다의 의의와 영유아 교육·보육 문제의 특성	295
2. 초보가 사회변화 시대의 영유아 교육·보육 정책 어젠다	299
3. 정책 어젠다 분석을 위한 시스템다이나믹스 방법론 검토	301
제2절 영유아 교육·보육 시스템의 정책 어젠다 분석을 위한 변수 탐색	309
1. 미래 인구·사회 변화 트렌드 관련 변수 도출	309
2. 행위자들의 목표와 관련된 변수 탐색	312
3. 시스템의 주요 문제와 정책 어젠다 관련 변수 탐색	314
제3절 영유아 교육·보육 정책 어젠다의 인과순환적 피드백구조 분석	318
1. 미래 사회 변화 관련 정책 어젠다의 피드백구조 분석	318
2. 영유아 교육·보육 정책 어젠다의 피드백구조 분석	327
3. 영유아 교육·보육 발전을 위한 통합 인과지도와 정책지렛대 탐색	339
제4절 소결	344

제5장 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다 도출

제1절 영유아 교육·보육 정책에 대한 인식과 요구	349
1. 전문가의 인식과 요구	349
2. 교원의 인식과 요구	357
제2절 영유아 교육·보육 정책의 우선순위	375
1. 현행 정책의 효과성 및 필요성	375
2. 현행 정책의 우선순위	392
제3절 영유아 교육·보육 정책의 비전 및 어젠다 도출	398
1. 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 비전과 목표 설정	398
2. 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다 도출	401
제4절 소결	406

제6장 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 체제 개편 방안

제1절 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 로드맵	411
1. 현행 정책의 재편	411
2. 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 로드맵(안)	412
제2절 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 체제 개편	432
1. 전제	432
2. 영유아 교육·보육 체제 개편 방향	433
3. 영유아 교육·보육 체제 개편(안)	438
■ 참고문헌	441
■ 부록	480

표 차례

〈표 1-1- 1〉 델파이조사 참여자 일반 배경	5
〈표 1-1- 2〉 응답자 특성	6
〈표 1-1- 3〉 표집 대상	7
〈표 1-1- 4〉 협동연구기관 및 공동연구진 간 워크숍 개최 내용	8
〈표 1-1- 5〉 전문가 협의회 및 자문회의 개최 내용	9
〈표 2-1- 1〉 시나리오별 장기경제성장률 전망	17
〈표 2-1- 2〉 다문화 영유아 자원 어린이집 현황	31
〈표 2-1- 3〉 통계청 사회조사: '결혼을 하지 않는 이유'(2022년, 2024년)	33
〈표 2-1- 4〉 연도별 출생아 수	38
〈표 2-1- 5〉 연도 및 연령별 0~5세 인구 추이(2022~2062년)	40
〈표 2-1- 6〉 어린이집 연도별 설치 및 운영 현황(1999~2023년)	42
〈표 2-1- 7〉 유치원 연도별 설치 및 운영 현황(1999~2024년)	44
〈표 2-1- 8〉 유치원 연도별 이용 아동 현황(1999~2024년)	46
〈표 2-1- 9〉 유치원 연도별 교직원 현황(1999~2024년)	48
〈표 2-1-10〉 어린이집 시·도별 정원 및 현원 현황	50
〈표 2-1-11〉 유치원 시도별 정원 및 현원 현황	51
〈표 2-2- 1〉 연도별 출생아 수 및 합계출산율(2014~2023년)	59
〈표 2-2- 2〉 시도별 출생아 현황(2014~2023년)	60
〈표 2-2- 3〉 연도별 영유아 추계인구(2015~2035년)	60
〈표 2-2- 4〉 연도별·설립유형별 유치원 및 어린이집 수(2014~2023년)	61
〈표 2-2- 5〉 연도별·설립유형별 유치원 원아 수 및 어린이집 보육아동 수(2014~2023년)	62
〈표 2-2- 6〉 지역규모별·설립유형별 유치원 원아 및 어린이집 보육아동 수(2023년)	63
〈표 2-2- 7〉 연령별 유치원·어린이집 이용률(2023년)	64
〈표 2-2- 8〉 연도별·설립유형별·연령별 유치원 이용률 추이(2014~2023년)	64
〈표 2-2- 9〉 연도별·설립유형별·연령별 어린이집 이용률 추이(2014~2023년)	65
〈표 2-2-10〉 제1차 유아교육발전 5개년 계획	75
〈표 2-2-11〉 제2차 유아교육발전계획: 유아교육 혁신방안	75
〈표 2-2-12〉 제3차(2023~2027년) 유아교육발전 기본계획	75

〈표 2-2-13〉 통합연수체계 마련을 위한 4대 분야 중점 연수체계 개편 방안	96
〈표 2-2-14〉 입학·입소 방식 개편 방안	97
〈표 2-2-15〉 통합교원 자격·양성 개편 주요 방향	98
〈표 2-2-16〉 통합기관 설립·운영 기준 시안	99
〈표 2-2-17〉 지방 관리체계 일원화 방안	100
〈표 2-2-18〉 효율적 지원 기반 마련 방안	100
〈표 2-2-19〉 통합정보시스템 구축 방안	100
〈표 2-2-20〉 정부별 유보통합 추진 주요 성과 및 한계 비교	102
〈표 2-3- 1〉 유아교육·보육 혁신을 위한 타슈켄트 선언문의 기본 원칙과 전략	106
〈표 2-3- 2〉 OECD Starting Strong 보고서 시리즈의 주제와 주요 내용	107
〈표 2-3- 3〉 프랑스 교육체계	116
〈표 2-3- 4〉 프랑스 영유아 교사의 학력 및 자격에 의한 유형 구분	119
〈표 2-3- 5〉 잉글랜드의 유아교육·보육 체계	124
〈표 2-3- 6〉 잉글랜드 영유아 교사의 학력과 자격	126
〈표 3-1- 1〉 학제의 법적 근거	146
〈표 3-1- 2〉 초·중등교육법 시행령 제76조의3	152
〈표 3-1- 3〉 취학연령 하향화에 따른 학교급별 기준 연령 변화	158
〈표 3-1- 4〉 유아교육의 공교육화 스펙트럼	164
〈표 3-2- 1〉 영유아 교육·보육 주요 시기별 정책과 쟁점	168
〈표 3-2- 2〉 미국의 교육 행정 조직과 관리 영역	172
〈표 3-2- 3〉 미국 주정부의 K-3 교사 전문성 개발 관련 규정	180
〈표 3-2- 4〉 연방정부의 교사 대 아동 비율 및 최대 아동수 권고기준: 보육센터	181
〈표 3-2- 5〉 연방정부의 교사 대 아동 비율 및 최대 아동수 권고기준: 가정보육	182
〈표 3-2- 6〉 워싱턴 D.C.의 교육과정 연계: 영아-3학년(Birth - Grade 3)	185
〈표 3-2- 7〉 뉴욕주의 영유아 보육교사 자격 요건	185
〈표 3-2- 8〉 뉴욕시 공립학교의 지역사회 협력 프로그램	192
〈표 3-2- 9〉 국가별 영유아 교육·보육 부담 정도	200
〈표 3-2-10〉 핀란드: 영유아 교육·보육 참여율(2022/2023)	207
〈표 3-2-11〉 핀란드: 가족구성원과 소득기준별 영유아 교육·보육비용 지불 비율	208
〈표 3-2-12〉 핀란드: 영유아 교육·보육 최대 비용	209
〈표 3-2-13〉 센터 기반 보육시설	215
〈표 3-2-14〉 프랑스 취학 전 교육과정 내용	219
〈표 3-3- 1〉 연구 참여자 현황	224
〈표 3-3- 2〉 면담 내용	225

CONTENTS

〈표 3-3- 3〉 유치원과 어린이집 이용률	226
〈표 3-3- 4〉 연령별 영유아 취원율	226
〈표 3-3- 5〉 초등학교 취학 1년 전 유아의 취원율	227
〈표 3-3- 6〉 유아교육법 및 유아교육법 시행령에 따른 무상교육의 내용 및 범위	228
〈표 3-3- 7〉 2025학년도 유아학비 지원내용	229
〈표 3-3- 8〉 3~5세 무상교육·보육 실현 계획(2025~)	230
〈표 3-3- 9〉 이용 기관별 월평균 보육·교육비	231
〈표 3-3-10〉 이용기관별 월평균 추가 비용(월평균 보육료·교육비 제외)	231
〈표 3-3-11〉 영유아 교육 의무/무상교육 특징	236
〈표 3-3-12〉 학교급별 교원의 교육수준	246
〈표 3-3-13〉 기관별 교사 일일 근무시간 주당 근무시간	247
〈표 3-3-14〉 교사의 법정급여, 경력별 가장 전형적인 자격기준(2023)	248
〈표 3-3-15〉 기관별 교사 총 급여	249
〈표 3-3-16〉 누리과정/표준교육과정의 성격	251
〈표 3-3-17〉 교사 대 영유아 비율 법적 기준	252
〈표 3-3-18〉 국가교육과정의 교수학습 및 평가 지침	253
〈표 3-3-19〉 누리과정/표준보육과정 의사소통 영역 내용	254
〈표 3-3-20〉 초등학교 국어 1~2학년 성취기준	255
〈표 3-3-21〉 이음학기 운영 계획(교육부, 2024. 6. 27.)	259
〈표 3-3-22〉 표집 대상	264
〈표 3-3-23〉 의견조사 문항구성표	264
〈표 3-3-24〉 설문대상의 인구통계학적 특성	265
〈표 3-3-25〉 기관의 교육의 질의 균질성	267
〈표 3-3-26〉 선호 기관 유형	268
〈표 3-3-27〉 선호 기관과 실제 보낸 기관과의 일치도	269
〈표 3-3-28〉 선호 기관과 실제 보낸 기관과의 일치도	270
〈표 3-3-29〉 기관 선택 기준	270
〈표 3-3-30〉 기관 접근 용이성(선호하는 영유아교육·보육기관에 어려움 없이 보낼 수 있는지)	271
〈표 3-3-31〉 원하는 기관에 보내지 못한 이유	272
〈표 3-3-32〉 균등하게 질 높은 교육기회 보장을 위한 선행과제(1개 선택)	273
〈표 3-3-33〉 무상교육 체감 정도(5점 척도)	274
〈표 3-3-34〉 무상교육 지원 범위	275
〈표 3-3-35〉 수익자 부담(기본과정 추가경비, 방과후 과정/특성화활동 경비, 현장체험활동비 등) 경비 지출 비용(월평균) 분포	276

〈표 3-3-36〉 사교육 시키는지 여부	277
〈표 3-3-37〉 사교육 지출 비용(월평균) 규모	277
〈표 3-3-38〉 사교육 시키는 이유(1개 선택)	278
〈표 3-3-39〉 영유아교육의 의무교육 찬성 여부	279
〈표 3-3-40〉 의무교육 찬성의 경우, 그 이유(1개 선택)	280
〈표 3-3-41〉 찬성의 경우, 의무교육 시작 연령(1개 선택)	281
〈표 3-3-42〉 의무교육 반대의 경우, 그 이유	282
〈표 3-3-43〉 5세 과정 의무교육 실시 찬성 여부	283
〈표 3-3-44〉 5세 과정 찬성의 경우, 그 이유(1개 선택)	284
〈표 3-3-45〉 5세 과정 찬성의 경우, 공통교육과정 주요 내용(가장 중요하게 생각하는 것 2개 선택)	285
〈표 3-3-46〉 5세 과정 의무교육 반대의 경우, 그 이유	286
〈표 4-1- 1〉 문제의 네 가지 유형과 특성	297
〈표 4-1- 2〉 문제의 네 가지 유형별 특성과 문제해결 전략	298
〈표 4-1- 3〉 뷰카 시대의 특성과 영유아 교육·보육 관련성	300
〈표 4-1- 4〉 인과지도 작성과 피드백구조의 유형	304
〈표 4-1- 5〉 시스템사고 접근시각에서의 피드백구조 분석의 초점	305
〈표 4-2- 1〉 영유아 교육·보육 관련 미래 트렌드 변수	311
〈표 4-2- 2〉 영유아 교육·보육에서 각각의 행위자들이 추구(요구)하는 목표 변수	313
〈표 4-2- 3〉 영유아 교육·보육 시스템에서 나타나고 있는 정책문제 관련 변수	315
〈표 4-3- 1〉 저출생 완화를 위한 영유아 교육·보육 정책 어젠다의 부분별 피드백구조	323
〈표 4-3- 2〉 Dx, Ax 사회전환 대응을 위한 영유아 교육·보육 정책 어젠다의 부분별 피드백구조	326
〈표 4-3- 3〉 행위자들이 추구하는 목적과 영유아 교육·보육 정책 어젠다의 부분별 피드백구조	329
〈표 4-3- 4〉 시스템을 변화시키는 12가지 정책지렛대 포인들(Leverage Points)	341
〈표 4-3- 5〉 시스템을 변화시키는 12가지 정책지렛대 포인들(Leverage Points)	343
〈표 5-1- 1〉 인구사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 비전에 대한 타당도	350
〈표 5-1- 2〉 인구사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 비전에 대한 추가 의견	351
〈표 5-1- 3〉 인구사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 목표에 대한 타당도	352
〈표 5-1- 4〉 인구사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 목표에 대한 추가 의견	353
〈표 5-1- 5〉 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다에 대한 타당도	355
〈표 5-1- 6〉 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다에 대한 추가 의견	357
〈표 5-1- 7〉 인구사회 변화에 대응하기 위한 영유아 교육·보육 정책이 추구해야 할 최우선 가치	358
〈표 5-1- 8〉 인구사회 변화에 대응하기 위해 영유아 교육·보육이 보다 강조해야할 사항(1순위)	360
〈표 5-1- 9〉 인구사회 변화에 대응하기 위해 영유아 교육·보육이 보다 강조해야할 사항(1순위, 1+2순위)	361
〈표 5-1-10〉 미래 교육 돌봄체계 구축	361

C O N T E N T S

〈표 5-1-11〉 영유아 자원	364
〈표 5-1-12〉 가족지원	367
〈표 5-1-13〉 교육과정 운영	370
〈표 5-1-14〉 교원처우 및 역량 제고	372
〈표 5-2- 1〉 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)의 효과성 및 필요성에 대한 인식	376
〈표 5-2- 2〉 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)의 효과성에 대한 의견	377
〈표 5-2- 3〉 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)의 필요성에 대한 의견	378
〈표 5-2- 4〉 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)에서 지속할 필요가 있는 정책과제	378
〈표 5-2- 5〉 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)의 효과성 및 필요성에 대한 인식	381
〈표 5-2- 6〉 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)의 효과성에 대한 의견	382
〈표 5-2- 7〉 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)의 필요성에 대한 의견	384
〈표 5-2- 8〉 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)에서 지속할 필요가 있는 정책과제	384
〈표 5-2- 9〉 유보통합 실행 계획(2024~)의 효과성 및 필요성에 대한 인식	386
〈표 5-2-10〉 유보통합 실행 계획(2024~)의 효과성에 대한 의견	388
〈표 5-2-11〉 유보통합 실행 계획(2024~)의 필요성에 대한 의견	389
〈표 5-2-12〉 유보통합 실행 계획(2024~)에서 지속할 필요가 있는 정책과제	390
〈표 5-2-13〉 유아교육, 보육, 유보통합 정책의 상대적 중요도	393
〈표 5-2-14〉 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027) 정책과제의 상대적 중요도	394
〈표 5-2-15〉 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027) 정책과제의 상대적 중요도	394
〈표 5-2-16〉 유보통합 실행 계획(2024~) 정책과제의 상대적 중요도	395
〈표 5-2-17〉 유아교육, 보육, 유보통합 정책과제의 우선순위 종합	396
〈표 5-3- 1〉 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육의 정책분야와 정책과제	403
〈표 5-3- 2〉 인구사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다와 정책과제	404
〈표 6-1- 1〉 정책과제별 전략 및 장애 요인	429
〈표 6-2- 1〉 영유아 교육·보육 체제 개편(안)	439
〈표 6-2- 2〉 관련법 제·개정 방안 비교	440

그림 차례

[그림 1-1- 1] 증거기반정책과 증거유형	7
[그림 1-1- 2] 연구 추진 체계 및 방법	10
[그림 2-1- 1] 총인구 및 인구성장률(1960~2072년)	15
[그림 2-1- 2] 출생아수 및 사망자수(1985~2072년)	15
[그림 2-1- 3] 연령별 인구구조 및 인구구성비(1960~2072년)	16
[그림 2-1- 4] 부양비(1960~2072년)	16
[그림 2-1- 5] 2022~2032년 산업별 노동인력 부족분(공급-수요): 부족분 규모 최대 10개 산업	18
[그림 2-1- 6] 각 지방자치단체별 경제활동인구 변화율 전망	19
[그림 2-1- 7] 트윈 전환의 개념도	23
[그림 2-1- 8] 여성 경제활동인구 및 참가율	28
[그림 2-1- 9] 내·외국인 인구 변화 및 구성비(2022~2042년)	29
[그림 2-1-10] 총인구 중 이주배경 인구 구성비(2022~2042년)	30
[그림 2-1-11] 이주배경 인구 영유아 인구(0~5세) 추이(2022~2042년)	30
[그림 2-1-12] '결혼, 출산·육아는 삶의 질을 향상시킨다'에 대한 응답 결과	34
[그림 2-1-13] '자유로운 선택'과 '여가와 일'에 대한 응답 결과	34
[그림 2-1-14] '가사와 양육의 성역할' 문항에 대한 응답 결과	35
[그림 2-1-15] '다양성과 포용성' 관련 문항에 대한 응답 결과	35
[그림 2-1-16] 인구·사회 변화에 따른 양육환경 변화	36
[그림 2-1-17] 출생아 수와 합계출산율 추이(1970~2023년)	37
[그림 2-1-18] 출생아 수와 사망자 수 변화(1970~2024년)	38
[그림 2-1-19] 0~5세 인구 전망(2022~2062년)	41
[그림 2-1-20] 어린이집 연도별 보육아동 현황(1999~2023년)	42
[그림 2-1-21] 어린이집 연도별 설치·운영 현황(1999~2023년)	43
[그림 2-1-22] 어린이집 연도별 보육교직원 현황(2001~2023년)	44
[그림 2-1-23] 유치원 연도별 설치 및 이용 현황(1999~2024년)	45
[그림 2-1-24] 유치원 연도별 이용 아동 현황(1999~2024년)	47
[그림 2-1-25] 유치원 연도별 전체 교직원 현황(1999~2024년)	47
[그림 2-1-26] 시군구별 0~5세 인구수와 전체 인구 대비 비율	49

CONTENTS

[그림 2-2- 1] 제3차(2023~2027년) 유아교육발전 기본계획의 비전 및 목표	70
[그림 2-2- 2] 제3차(2023~2027년) 유아교육발전 기본계획 이후 달라지는 모습	71
[그림 2-2- 3] 제1차 유아교육발전 5개년 계획	73
[그림 2-2- 4] 제2차 유아교육발전계획: 유아교육 혁신방안	73
[그림 2-2- 5] 제3차(2023~2027년) 유아교육발전기본계획	73
[그림 2-2- 6] 2006~2027년 중장기 보육 기본계획 전체 흐름	77
[그림 2-2- 7] 제 3차 중장기 보육 기본계획(2018~2022년) 주요 추진 과제	82
[그림 2-2- 8] 제3차 중장기 보육 기본계획 실행 후 예상 변화 17년과 22년(목표)	84
[그림 2-2- 9] 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027년) 주요 추진 과제	85
[그림 2-2-10] 제4차 중장기 보육 기본계획 - 부모급여	85
[그림 2-2-11] 제4차 중장기 보육 기본계획- 시간제 운영 모형안	86
[그림 2-2-12] 제4차 중장기 보육 기본계획 실행 후 달라질 내용	87
[그림 2-2-13] 유보통합 실행 계획(안) 추진 체계 및 전략	94
[그림 2-2-14] 운영시간 개편 방안(기본8 + 추가4 이용시간 보장)	95
[그림 2-2-15] 운영 일수 개편 방안(주 6일 이상 서비스 제공)	95
[그림 2-2-16] 수요 맞춤 교육·보육 프로그램 강화를 위한 영유아 정서·심리 전문지원체계 개요	97
[그림 3-1- 1] 교육에 대한 국가책임 확대를 위한 교육부 정책 개념도	160
[그림 3-1- 2] K-학년제 도입의 주요 쟁점과 도입 경로 결정의 맥락	161
[그림 3-2- 1] 미국의 학제	173
[그림 3-2- 2] 미국 3~4세 유아의 공교육 접근성	175
[그림 3-2- 3] 영유아 교육·보육의 분리·통합 체제	194
[그림 3-2- 4] 영유아교육·보육의 분리·통합 체제	195
[그림 3-2- 5] 영유아 교육·보육에 대한 법적 권한과 의무교육(2024/2025)	197
[그림 3-2- 6] 주당 영유아 교육·보육 이용시간 수	198
[그림 3-2- 7] 공교육 기관에서 유아교육·보육단계(ISCED 02) 유아 1인당 공공지출과 초등교육 단계(ISCED 1) 아동 1인당 공공지출 비교(2021년 기준)	199
[그림 3-2- 8] 3세 미만의 영아교육·보육 1개월당 평균 비용	201
[그림 3-2- 9] 3세 이상의 유아교육·보육 1개월당 평균 비용	201
[그림 3-2-10] 영유아 교육·보육기관에서 핵심실무자에게 요구되는 ISCED 수준	203
[그림 3-2-11] 거버넌스에 따른 기관 대상 가이드라인(교육·보육과정) 2023/2024	204
[그림 3-2-12] 핀란드: 영유아 교육·보육을 위한 국가 핵심 교육과정	211
[그림 3-3- 1] 설립유형별 유치원 및 어린이집 영유아 비중(2023)	228
[그림 3-3- 2] 2024 유아사교육비 시험조사 주요결과	233
[그림 4-1- 1] 정책 어젠다 설정 과정으로 검토한 유보통합	296

[그림 4-1- 2] 단선적 사고와 인과순환적 시스템사고 접근의 차이	302
[그림 4-1- 3] 시간의 흐름에 따른 피드백구조의 작동과 시스템 행태의 변화	305
[그림 4-1- 4] 정책 어젠다의 정책신호로서의 맥락	306
[그림 4-1- 5] 영유아 교육·보육 정책 어젠다 분석의 틀	308
[그림 4-3- 1] 미래 사회 대응을 위한 영유아 교육·보육 정책 어젠다 구조	319
[그림 4-3- 2] 저출생 완화를 위한 영유아 교육·보육 정책 어젠다의 피드백구조	321
[그림 4-3- 3] Dx, Ax 사회전환 대응을 위한 영유아 교육·보육 정책 어젠다의 피드백구조	325
[그림 4-3- 4] 학부모, 교사, 정부가 추구하는 목적과 관련된 정책 어젠다의 피드백구조	329
[그림 4-3- 5] 유보통합 교사자격 갈등과 관련된 정책 어젠다의 피드백구조	332
[그림 4-3- 6] 학부모 대 교사 간의 갈등과 관련된 정책 어젠다의 피드백구조	333
[그림 4-3- 7] 영유아 교육·보육 정책의 딜레마와 관련된 정책 어젠다의 피드백구조	336
[그림 4-3- 8] 영유아 교육·보육 정책의 패러독스와 관련된 정책 어젠다의 피드백구조	338
[그림 4-3- 9] 영유아 교육·보육 시스템의 문제와 정책 어젠다의 통합인과지도	340
[그림 5-1- 1] 인구·사회 변화로 야기되는 문제에 대한 워드클라우드	358
[그림 5-2- 1] 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027) 정책과제의 효과성 및 필요성 매트릭스 ...	376
[그림 5-2- 2] 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027) 정책과제의 효과성 및 필요성 매트릭스 ...	381
[그림 5-2- 3] 유보통합 실행 계획(2024~) 정책과제의 효과성 및 필요성 매트릭스	387
[그림 5-3- 1] 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 가치	399
[그림 5-3- 2] 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 비전과 정책 목표	401
[그림 6-1- 1] 이재명 정부의 국정과제 체계도	413
[그림 6-1- 2] 정책과제 실행 로드맵	417



서론



1. 연구의 필요성 및 목적

생애 초기 결정적 시기로서의 유아교육과 보육의 중요성에 대한 인식이 확산되고, 사회적 책임이 강화됨에 따라 정부 지원이 확대되어 왔다. 이에 따라 유치원과 어린이집의 책무성이 강조되어 왔으며 영유아 시기의 격차 해소, 출발선 평등 보장에 대한 사회적 관심과 요구가 증대되었다. 영유아기는 삶의 기초를 형성하는 결정적 시기이며, 국가 인재 양성을 위한 중요한 출발점으로 인간의 기본적인 능력은 5세 이전에 대체로 완성되어 이후 학습과 삶의 질에 중요한 토대를 제공한다(권지영, 2018).

최근 급변하는 인구·사회 변화로 인해 생애 초기 교육·보육에의 사회적 관심과 역할이 증대하고 있는 상황으로 OECD 국가들은 출생률 저하를 앞서 경험하면서 이를 극복하고 여성들의 사회경제적 참여를 지원하기 위한 대책으로서 유아교육과 보육서비스의 공공성을 강화하기 위한 정책적 개선 노력을 기울이고 있다. 그럼에도 불구하고, 영유아 교육·보육은 지역별 공적 인프라 격차, 부모 부담 비용의 지역별 격차가 큰 상황이며, 공공성 강화 기제에 대한 모니터링의 부족, 누리과정 재정 지원 주체에 대한 논란, 유아교육·보육 이원화로 인한 갈등과 단절로 인한 형평성 확보의 필요성이 제기되는 상황이다(최은영, 차기주, 2021).

관련하여 수행된 연구를 살펴보면, 정정희, 이현진, 최연철, 신금호(2023)는 유아교육의 다양한 관점에서 학제 개편에 대해 살펴보고, 현재 논의되고 있는 유아교육 학제 개편안에 대해 논의하면서 우리나라 유아교육과 보육의 미래지향적 학제 개편의 방향에 대해 제안(교육부로 일원화된 0~5세 영유아학교를 제안)하였다. 공교육의 관점에서 본 한국 유아교육 체제 분석 연구(염문영, 최예슬, 2021)에서는 유아교육 공공성 강화를 위한 원리-영역 프레임워크를 설정하고, 유아교육 공교육화 체제 진입을 위한 과제들을 단기와 장기로 구분하여 세부 과제를 제안하였다. 또한 장명립(2006)은 미래형 학제 개편과 유아교육 학제에 대해 논의하였는데, 학제의 개념과 유형, 학제 개편의 필요성, 학제 개편의 주요 쟁점, 초등학교 취학연령의 하향화 및 유보통합 등 합리적 대안 모색이 필요함을 제안하였다.

윤석열 정부의 국정과제로 탄력을 받아 추진되고 있는 유아교육과 보육의 통합은 행정적 일원화만을 의미하는 것이 아니라 질적 개선과 공공성을 전제로 한다. 이에 유아교육과 보육의 통합은 중장기적인 비전과 전략을 가지고 추진되어야 할 필요가 있다. 관련된 연구들은 많지 않으나, 최근 수행된 연구들은 유보통합을 전제로 한 학제 개편의 필요성을 제기하거나 학제 개편의 주요 쟁점들을 다루고 있다. 본 연구에서는 인구·사회 변화에 대응하기 위한 유아교육과 보육의 장기적인 미래 비전을 거시적이고 종합적인 관점에서 논의하고, 질적 개선과 공공성을 전제로 한 유아교육과 보육의 새로운 어젠다를 설정하고자 한다. 이에 따라 유아교육과 보육이 생애 초기 중요한

경험과 배움의 장으로서 초등학교 이후와 단절 없이 연속성을 가지는 체제 개편 방안을 제시하고자 한다. 연구 결과를 토대로 인구·사회 변화에 조응하는 영유아 교육·보육의 미래 비전과 어젠다를 도출하여 정책 수립의 기초자료로 활용하고, 어젠다 추진을 위한 체제 개편을 제안함으로써 영유아 교육·보육 정책의 중장기적 계획 수립에 기여하고자 한다.

2. 연구 내용

연구의 목적을 달성하기 위한 구체적인 연구 내용은 다음과 같다.

첫째, 인구·사회 변화 전망 관련 선행 연구를 분석하여 미래의 변화 요인을 추출한다.

둘째, 영유아 교육·보육 정책의 역사적 흐름을 분석하고, 쟁점을 도출하여 인구·사회 변화에 대응하기 위한 미래 어젠다를 도출을 위한 근거를 검토한다.

셋째, 인구·사회 변화에 따른 영유아 교육·보육환경을 분석하고, 비전과 시나리오를 도출한다.

넷째, 전문가와 현장, 부모의 의견을 반영하여 영유아 교육·보육 미래 어젠다를 도출하고, 추진을 위한 단계적 로드맵을 제시한다.

다섯째, 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 체제 개편(안)을 제안한다.

3. 연구 방법

가. 문헌 분석

인구·사회 변화 및 영유아 교육·보육 체제 관련 국내외 선행 연구를 분석하고, 영유아 교육·보육 정책 변화를 분석하기 위해 부처의 중장기 계획 자료들을 수집하여 분석하였다.

나. 인구·사회 변화 요인 분석

인구·사회 변화에 따른 영유아 교육·보육, 양육환경 등을 분석하여 영유아 교육·보육 정책 어젠다 도출을 위한 근거를 검토하였다.

다. 전문가 델파이 조사

유아교육·보육 학계 전문가, 교사, 현장 전문가 등 전문가 20명을 전문가 패널로 구성하여 1, 2차 델파이 조사에 최종 18명이 참석하였다. 델파이 조사에 참여한 전문가 패널의 일반적 배경을

성별과 소속기관, 연령으로 나누어 분석한 결과, 대부분의 참여자가 여성(94.4%)이었다. 현재 소속기관에 따라서는 4년제 대학 소속의 교수가 61.1%, 전문대학 소속의 교수 11.1%, 유치원 소속 16.7%, 어린이집 소속 11.1%로, 전체 참여자의 약 72%가 학계, 약 28%가 현장 전문가로 구성되었다. 참여자의 과반이 50대였고(61.1%) 그 뒤를 이어 40대 16.7%, 60대 이상 11.1%, 30대와 20대 전문가도 각 1인씩(5.6%) 포함되어 있었다.

〈표 1-1-1〉 델파이조사 참여자 일반 배경

단위: %, (명)

구분		비율(사례 수)	구분		비율(사례 수)
성별	여성	94.4(17)	연령	50대	61.1(11)
	남성	5.6(1)		40대	16.7(3)
소속기관	4년제 대학	61.1(11)		60대 이상	11.1(2)
	유치원	16.7(3)		20대	5.6(1)
	전문대학	11.1(2)		30대	5.6(1)
	어린이집	11.1(2)			

라. 교원 설문조사

유치원과 어린이집 교원(원장·원감, 담임교사) 1,011명을 대상으로 인구·사회 변화에 대응하기 위한 영유아 교육·보육 정책에 대한 의견을 조사하였다. 전체 응답자의 98.6%가 여성이었고, 연령 분포를 살펴보면 50대가 31.7%, 40대 30.8%, 30대 23.4% 순으로 나타났다. 응답자가 재직하고 있는 기관 유형은 유치원과 어린이집이 각각 50%씩 조사되었고, 어린이집의 경우는 국공립어린이집 49.7%, 국공립외 어린이집 유형이 50.3%였고, 유치원의 경우는 국공립유치원 31.6%, 사립유치원 68.4%였다. 응답자의 49.8%는 원장 혹은 원감 관리직이었고, 담임교사는 50.2%였다. 담임교사의 경우는 담당하고 있는 학급의 연령을 알아보았는데, 5세반 23.4%, 1세반 18.9%, 3세반 17.3%, 4세반 15.2%, 혼합연령 14.0%, 2세반 11.2% 순으로 나타났다.

다음으로 응답자의 거주 지역을 지역규모로 나누어 살펴보면, 군 지역에 거주하는 경우가 49.5%로 가장 많았고, 중소도시 35.7%, 광역지역에 거주하는 경우는 14.8% 순으로 조사되었다. 조사자의 최종학력으로는 석사 졸업 이상 40.2%로 가장 많았고, 대학교 졸업 33.9%, 전문대 졸업 25.9%였다. 응답자의 보육·교육 경력은 10년 미만인 경우가 23.8%였고, 25년 이상인 경우도 23.5%, 10~15년 미만 20.4%, 15~20년 미만 16.4%, 20~25년 미만 15.8% 순으로 나타났다.

〈표 1-1-2〉 응답자 특성

단위: %, (명)

구분		비율	사례 수	구분		비율	사례 수
전체		100.0	(1,011)				
성별	남성	1.4	(14)	직위	원장/원감	49.8	(503)
	여성	98.6	(997)		담임교사	50.2	(508)
연령	20대	5.9	(60)	보육·교육 경력	10년 미만	23.8	(241)
	30대	23.4	(237)		10~15년 미만	20.4	(206)
	40대	30.8	(311)		15~20년 미만	16.4	(166)
	50대	31.7	(320)		20~25년 미만	15.8	(160)
	60세 이상	8.2	(83)		25년 이상	23.5	(238)
기관 유형	유치원	50.0	(506)	담당 학급	1세반	18.9	(96)
	어린이집	50.0	(505)		2세반	11.2	(57)
어린이집 유형	국공립어린이집	49.7	(251)		3세반	17.3	(88)
	국공립외 어린이집	50.3	(254)		4세반	15.2	(77)
유치원 유형	국공립유치원	31.6	(160)		5세반	23.4	(119)
	사립유치원	68.4	(346)		혼합연령학급/반	14.0	(71)
지역 규모	광역시	14.8	(150)	최종 학력	전문대졸	25.9	(262)
	중소도시	35.7	(361)		대학교졸	33.9	(343)
	군지역	49.5	(500)		대학원 석사 이상	40.2	(406)

마. 심층면담

취학 전 교육의 공교육화를 위한 쟁점 분석 및 미래 유아교육·보육 체제 개편의 시사점 도출하기 위해 영유아 교육·보육기관의 구성원 대상으로 심층면담을 실시하였다. 유아교육·보육기관의 대표성을 확보하기 위해 기관유형(어린이집/유치원), 설립유형(국공립/민간), 소재지(시지역/읍면지역)를 고려하여 8개 기관의 교원과 학부모를 대상으로 면담을 실시하였다(3장 <표 3-3-1> 참조).

바. 부모 설문조사

심층면담을 통해 도출된 취학 전 공교육화 관련 쟁점에 대한 학부모들의 인식을 살펴보기 위해 의견조사를 실시하였다. 의견조사는 0~5세 취학 전 자녀와 6세 초등학교 1학년 자녀를 가진 학부모 1,000명을 대상으로 이루어졌다. 조사내용은 취학 전 공교육화의 주요 구성요소인 접근성, 무상성, 의무성에 대한 내용으로 구성되었다. 접근성과 관련해서는 교육기관의 교육의 질적 균질

성, 선호기관과 실제 보낸 기관의 일치도, 기관 선택 기준, 기관 접근 용이성과 원하는 기관에 보내지 못한 이유, 균등하게 질 높은 교육기회를 보장하기 위한 선행과제를 질문하였다(3장 <표 3-3-23> 참조).

〈표 1-1-3〉 표집 대상

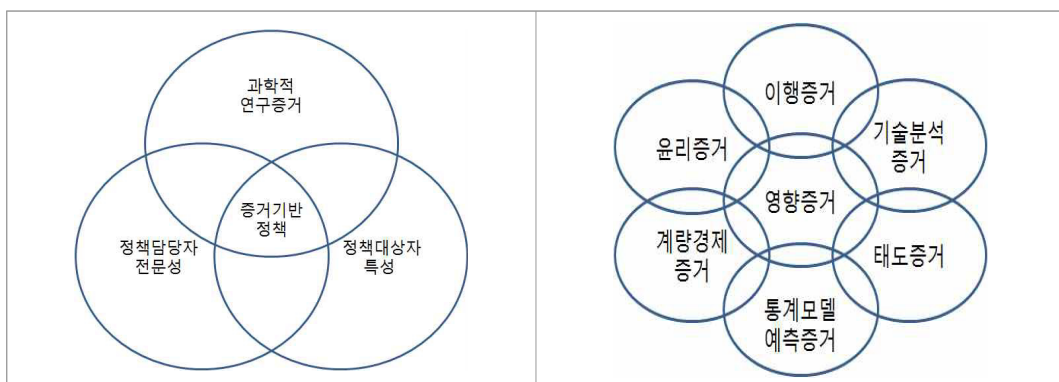
단위: 명, %

구분	사례수	비율
대도시	350	35.0
중소도시	420	42.0
읍면지역	230	23.0
계	1,000	100.0

사. 시스템 다이내믹스 분석

시스템다이내믹스(System Dynamics, SD)는 복잡한 구성요소들의 상호작용으로 이루어진 시스템의 상태가 시간의 흐름에 따라 왜, 어떻게 동태적으로 변화하는가를 규명하기 위한 학문이다. 시스템다이내믹스 방법론은 한두 개의 요인만을 단선적, 일방향적 관계가 아니라 시스템을 구성하는 다수 요인들 간의 인과순환적 피드백구조에 의해 어떻게 시스템의 문제 행태(증상)가 초래되는가를 설명, 예측하고, 시스템의 문제를 해결하기 위해서는 시스템의 지배적인 인과순환적 피드백 구조(feedback loop)를 중심으로 정책지렛대(policy leverages)를 발견하여 개입해야 한다는 것을 강조한다(김도훈 외, 1999:36; 문태훈, 2002). 시스템다이내믹스에서는 시스템사고를 통해 시스템의 동태성을 초래하는 메커니즘을 규명하기 위하여 인과지도 분석기법을 사용한다.

[그림 1-1-1] 증거기반정책과 증거유형



자료: Davies(2004)와 Rubin(2010), 정규진 외(2012: 98)에서 재인용함.

인과지도 분석의 초점인 피드백구조는 피드백 루프를 구성하는 변수 간 관계의 극성(polarity)에서 -가 짝수 개이면 양의 피드백구조이며, 홀수 개이면 음의 피드백구조로 해석한다. 양의 피드백 구조는 변수들이 어느 한 방향으로 계속해서 강화되는 피드백 루프(지수적 증가, 감소)로서 자기증식적(self-reinforcing), 이탈강화적(deviation amplifying) 특성과 행태를 보인다. 반면, 음의 피드백구조는 변수들이 계속해서 일정한 균형상태를 유지하도록 조절되는 피드백 루프(안정, 파동)로서 자기 균형적(self-balancing), 자기 억제적(self-restraining) 특성과 행태를 보인다. 시스템사고 접근 시각에 근거하여 미래 사회 변화에 대응하기 위한 우리나라 영유아 교육·보육 시스템의 문제와 정책 어젠다 분석을 하고자 하였다.

인과지도 분석의 초점은 내용적으로 첫째, 영유아 교육·보육 시스템들이 저출산 등 미래 인구 사회 변화와 디지털전환(Dx)·인공지능(Ax) 시대에 성공적으로 대응하는 데 있어 어떠한 문제(과제)들이 존재하며, 정책 어젠다들과는 어떠한 인과순환적 피드백구조들이 연계되어 있는가. 둘째, 학부모, 교사, 정부(중앙과 지방) 3자 간에 서로 추구하는 목적과 그 목적을 달성하는 과정에서 다른 행위자들과의 상호작용 관계가 어떠한 인과순환적 피드백구조를 보이는가. 셋째, 영유아 교육·보육 시스템에 존재하는 핵심 정책문제와 이를 해결하기 위한 정책 어젠다 간의 상호작용 구조로서 주요 이해당사자들 간의 갈등구조(conflict structures), 딜레마 구조(dilemma structure), 패러독스 구조(paradox structure)가 무엇인가를 유보통합 상황을 중심으로 분석하고자 하였다.

아. 워크숍 개최

협동연구 수행기관 및 원내·외 공동연구진 간 미래 인구·사회 변화에 대한 예측 방법과 이에 따른 유아교육 및 보육 어젠다 도출 분석에 대한 논의를 진행하였다.

〈표 1-1-4〉 협동연구기관 및 공동연구진 간 워크숍 개최 내용

일시	안건	참석자
2024.10.02.	미래예측 방법 및 국외사례 동향 논의	-000(국회미래연구원) -000(이화여대)
2024.11.13.	연구추진 방향 논의	-000(한국교육개발원)
2025.02.28.	협동연구기관 간 연구계획 논의	-000, 000, 000(이상 한국교육개발원) -000(이화여대)
2025.04.18.	유아교육 및 보육 어젠다 분석 방법 관련 논의	-000(한국교통대)
2025.08.06.	유아교육 및 보육 어젠다 분석결과안 관련 논의	-000(한국교통대)
2025.09.01.	연구결과 공유 및 정책방안 논의	-000(한국교육개발원)

일시	안건	참석자
		-000(이화여대) -000(한국교통대)

자. 전문가 협의회 및 자문회의 개최

영유아 교육·보육 정책 전문가, 학제 관련 연구자 등이 참여하여 인구·사회 변화에 대응하기 위한 영유아 교육·보육 어젠다 도출을 위한 의견을 수렴하였다.

〈표 1-1-5〉 전문가 협의회 및 자문회의 개최 내용

일시	안건	참석자
2024.10.29.	연구계획 공유 및 시스템다이내믹스 분석 관련 논의	-000(강원대)
2024.11.29.	어젠다 도출 관련 시스템다이내믹스 분석 관련 논의	-000(청주복지재단)
2025.06.18.	델파이 조사 결과 기반의 정책 어젠다 도출 논의 (1차)	-000(성신여대), 000(명지대), 000(인하대), 000(삼육대), 000(동아대), 000(서울청파유치원)
2025.06.19.	델파이 조사 결과 기반의 정책 어젠다 도출 논의 (2차)	-000(공주대), 000(대구대), 000(성서대), 000(신구대)
2025.06.20.	델파이 조사 결과 기반의 정책 어젠다 도출 논의 (3차)	-000(경북대), 000(한국교육개발원), 000(방이초병설유치원), 000(중흥어린이집)
2025.07.09.~ 2025.07.11.	유치원, 어린이집 교원 대상 설문지 문항 검토	-000(한국교육개발원), 000(인하대), 000(청파유치원), 000(중흥어린이집), 000(서울북한산유치원), 000(다산국공립어린이집)
2025.09.01.	연구결과 공유 및 정책방안 논의	-000(성균관대), 000(한국교육개발원) 외

4. 연구 추진 체계

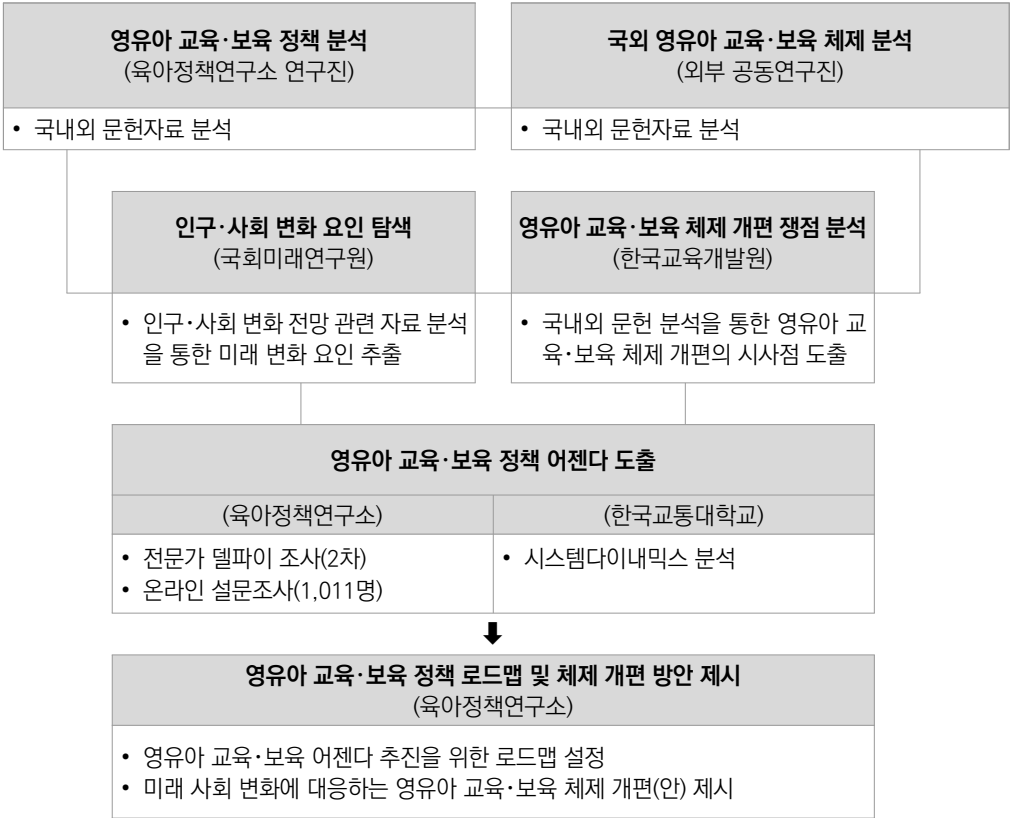
상기한 연구의 목적과 내용을 달성하기 위한 연구 추진 체계와 방법은 다음과 같다.

먼저 육아정책연구소 연구진은 유아교육·보육 현황 및 그간의 부처 중장기 계획 등을 중심으로 국내 영유아 교육·보육 정책의 변화를 분석하였고, 국외 영유아 교육·보육 체제에 대한 분석은 외부 공동연구진이 담당하였다. 국회미래연구원에서는 인구·사회 변화 전망 관련 자료를 분석하여 미래 변화 요인을 추출하였고, 한국교육개발원에서는 영유아 교육·보육 체제 개편 관련 쟁점을 분석하였다.

앞서 분석된 연구내용을 바탕으로 영유아 교육·보육 어젠다 도출을 위해 육아정책연구소에서는 전문가 델파이 조사와 유치원 및 어린이집 교사 대상 온라인 설문조사를, 한국교통대학교에서

는 시스템 다이내믹스 분석을 담당하였다. 도출된 어젠다를 기반으로, 최종적으로 영유아 교육·보육 정책 로드맵 및 체제 개편 방안을 제시하였다.

[그림 1-1-2] 연구 추진 체계 및 방법





연구의 배경



제1절

인구·사회 변화와 양육환경 전망



오늘날 우리 사회를 둘러싼 환경 변화는 빠르게 진행되고 있다. 첨단기술의 발달, 기후 변화, 사회 양극화, 신종 바이러스 등장 등은 전 세계적으로 영향을 미치는 주요한 변화로, 그중에서도 특히 극한 기후 현상, AI기술로 인한 허위 정보, 사이버 보안 등은 전 세계적으로 미래 사회에 영향을 미치는 위험요소로 인식되고 있다(World Economic Forum, 2024). 국내적으로는 지속적인 저출생과 급속한 고령화가 주요 메가트렌드(megatrend)로 작용하며 인구구조를 급격하게 변화시키면서 사회 전반적으로 다양한 영향을 미치고 있다. 이 절에서는 영유아 교육과 보육 정책 환경에 미치는 인구·사회 변화를 중심으로 다양한 요인들을 살펴보고, 미래 사회를 전망함으로써 미래 교육 및 보육 체제 수립을 위해 고려할 사항에 대해서 검토한다.

1. 인구·사회 변화

가. 축소사회와 환경 변화

저출생과 고령화 현상이 심화되면서 인구 규모 축소로 인한 사회의 변동의 속도가 빨라지고 있다. 이런 변화를 종합적으로 나타내는 용어가 축소사회(shrinking society)다. 축소사회는 인구가 감소하는 것에 그치지 않고 경제·사회·문화 영역 전체에서 구조적 전환을 동반하며, 장기적으로는 국가의 경쟁력에까지 영향을 미칠 가능성이 크다. 특히, 축소사회에서는 노동 인력의 부족, 경제성장 위축, 지역 간 격차 확대 등 다각적인 사회 문제들이 수반되어 나타난다. 축소사회 진입에 따른 노동시장의 변화가 각 지역의 인구분포에 미치는 영향을 고려할 때, 이에 대한 심도 있는 검토가 요구된다.

1) 축소사회의 개념 및 한국의 축소사회화 현상

축소사회란 저출생·고령화에 따른 인구 감소와 함께 나타나는 경제·사회적 변화들의 집합적인 현상을 의미로 최근 사용되고 있는 개념이다. 이 용어는 경제활동을 지탱하는 생산가능인구의 감소로 인해 경제 전반이 축소되는 현상을 뜻하는 축소경제에서 비롯되었다. 축소경제는 경제의 활

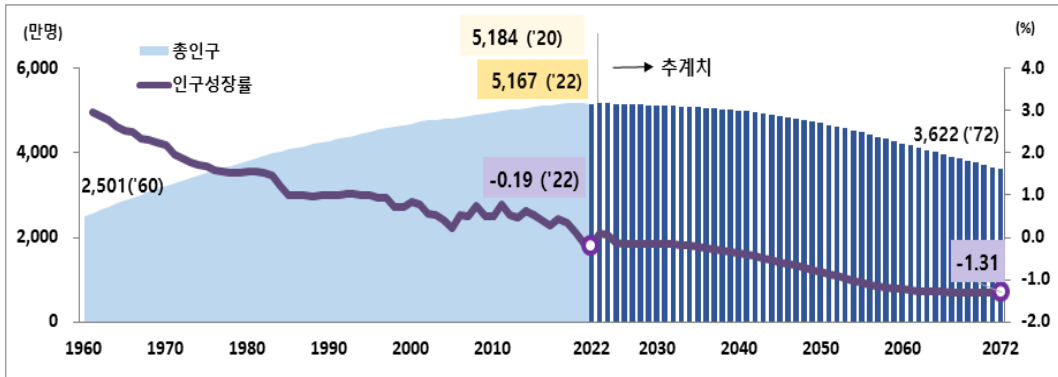
력이 사라지고 생산·소비·고용 등 제반 경제활동이 동시에 위축되는 상황을 가리킨다. 이런 개념이 처음 등장한 것은 2020년 국제통화기금(IMF)이 일본의 인구 감소와 경제적 파급효과를 분석한 보고서에서였다. 이 보고서는 일본의 축소경제 현상을 다루면서 저출생·고령화가 경제에 미치는 심각한 타격을 경고했다. 축소사회는 단순히 인구 숫자만 줄어드는 문제가 아니다. 노동력의 부족과 소비 위축에 따른 경제성장 둔화, 공공서비스와 사회 인프라 유지 및 운영의 어려움, 문화적 다양성의 약화 등 다층적인 사회 문제가 함께 일어난다.

Alan Mallach(2024)는 그의 저작 「축소되는 세계(Smaller Cities in a Shrinking World)」에서 인구가 한번 줄어든 사회는 예전 상태로 되돌아가기 매우 힘들다고 분석하며, 지방도시가 사라지고 수도권 쏠림 현상이 더욱 심해질 것이라고 내다봤다. 그는 축소사회가 지방과 수도권 사이의 양극화를 더욱 부추길 것이라고 우려했다.

한국 역시 축소사회로의 전환이 빠른 속도로 진행되고 있다. 통계청의 장래인구추계(2022-2072년)에 따르면, 2022년 한국의 생산연령인구 비중은 71.1%였지만, 2072년에는 45.8%까지 떨어질 것으로 예상된다(통계청, 2023.12.14.). 생산에 참여하는 인구보다 그렇지 않은 인구가 더 많아지는 구조로 바뀌면서, 한국경제는 2040년대부터 0%대 성장에 머물 가능성이 크다는 것이 여러 주요 기관의 공통된 전망이다. 잠재성장률이 0%로 수렴한다는 것은 한국경제가 구조적 성장 동력을 상실할 위험에 처했음을 보여준다. 이것은 경기의 일시적 변동이 아니라, 노동·자본·총요소생산성 등 경제의 근본 생산력이 정체되거나 퇴보했다는 의미이다.

통계청(2023.12.14)은 2023년에 2022년 인구총조사의 결과를 기반으로 하여 앞으로의 50년 인구 변화를 전망한 바 있다. 그 결과에 따르면, 한국의 총인구는 2022년 5,167만 명에서 2024년 5,175만 명으로 약간 증가한 이후에, 2030년 5,131만 명으로 줄어들기 시작해 2072년에는 3,622만 명까지 감소할 것으로 예측된다. 이는 1977년의 인구와 비슷한 수준이며, 인구성장률은 2025년 이후 연평균 -0.16%로 점차 감소하다가 2072년에는 -1.31%로 급락할 전망이다. 출생아 규모는 2022년 25만 명에서 2072년 16만 명으로 감소할 것으로 전망되며, 사망자 규모는 2022년 36만 명에서 2072년 69만 명으로 대폭 늘어날 것으로 추정된다. 자연증가 규모는 2022년 -11만 명에서 2040년 -27만 명, 2072년 -53만 명으로 갈수록 악화될 것으로 전망된다(그림 2-1-1, 그림 2-1-2 참조).

[그림 2-1-1] 총인구 및 인구성장률(1960~2072년)

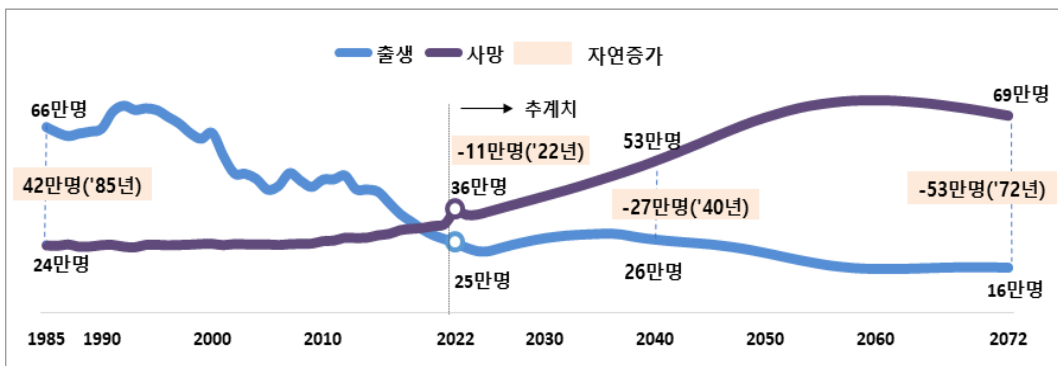


자료: 통계청(2023.12.14). 장래인구추계: 2022~2072년 [보도자료]. 중위추계.

이와 함께, 한국의 연령대별 인구분포 역시 크게 달라질 것으로 보인다(통계청, 2023.12.14.). 2022년과 2072년 연령별 인구 구성 비율을 살펴보면, 생산연령인구인 15~64세 인구는 71.1%에서 45.8%로 크게 줄어드는 반면, 65세 이상 고령층은 17.4%에서 47.7%로 급증하여 거의 절반 수준까지 늘어날 것으로 보인다. 반면, 0~14세의 유소년 인구 비율은 11.5%에서 6.6%로 더욱 줄어들 것이다(그림 2-1-3 참조).

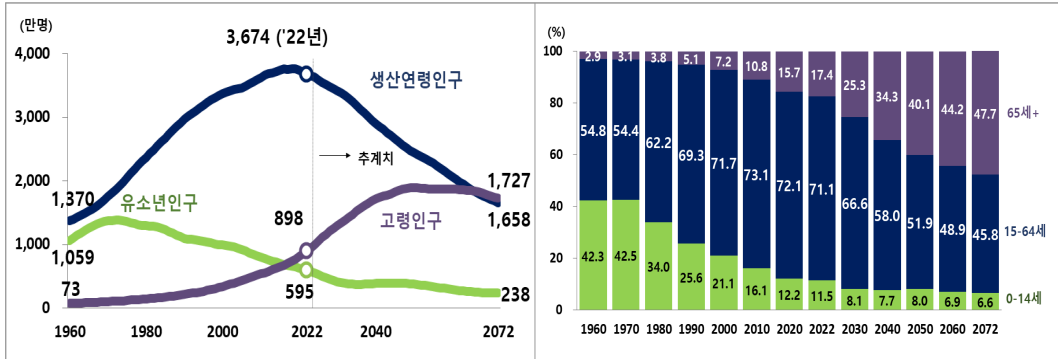
2022년과 2072년의 청년인구와 학령인구도 상당한 감소세를 보일 것으로 예상된다(통계청, 2023.12.14.). 학령인구는 2022년 750만 명에서 2072년 278만 명으로, 청년인구는 1,061만 명에서 450만 명으로 각각 대폭 감소할 것으로 추정된다. 전체 인구의 중간 나이를 나타내는 중위연령은 2022년 44.9세에서 2072년 63.4세까지 증가할 것으로 나타났다. 이는 결국 우리 사회가 급속히 늙어가고 있음을 의미한다.

[그림 2-1-2] 출생아수 및 사망자수(1985~2072년)



자료: 통계청(2023.12.14). 장래인구추계: 2022~2072년 [보도자료]. 중위추계.

[그림 2-1-3] 연령별 인구구조 및 인구구성비(1960~2072년)

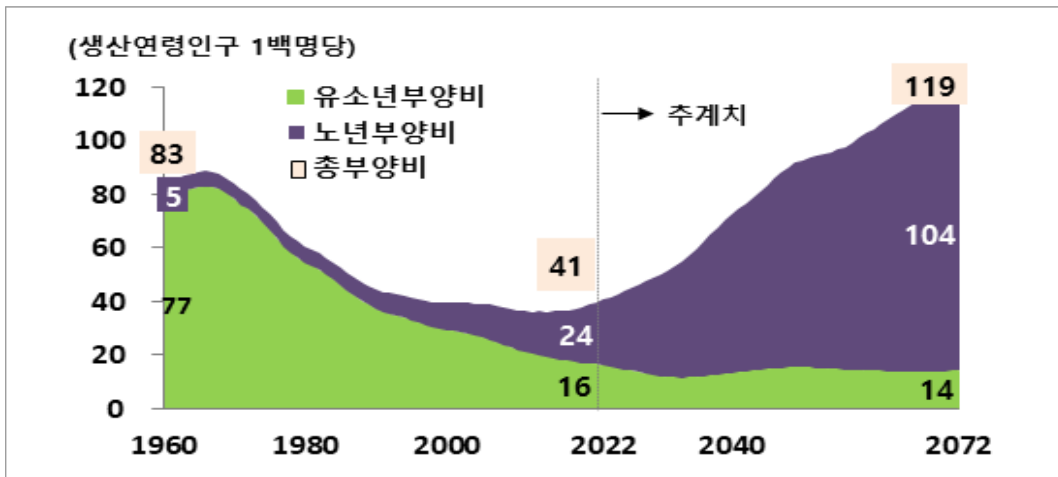


자료: 통계청(2023.12.14). 장래인구추계: 2022~2072년 [보도자료]. 중위추계.

이와 같은 인구구조 변화는 부양 부담과 고령화 정도를 보여주는 지표들에도 상당한 변화를 가져온다. 총부양비의 경우 2022년 40.6명에서 2072년 118.5명으로 늘어날 것으로 나타났는데, 이는 경제활동을 하는 100명이 책임져야 할 사람의 수가 3배 가까이 많아진다는 뜻이다(통계청, 2023.12.14., [그림 2-1-4 참조]).

특히 눈에 띄는 것은 노령화지수의 변화다. 어린이 100명당 노인 수를 나타내는 이 지수는 2022년 151.0명에서 2072년 726.8명으로 무려 4.8배나 될 전망이다(통계청, 2023.12.14.). 결국 노인 인구가 크게 늘면서 노인 돌봄과 복지에 들어가는 사회적 비용 부담이 증가할 것으로 우려된다.

[그림 2-1-4] 부양비(1960~2072년)



자료: 통계청(2023.12.14). 장래인구추계: 2022~2072년 [보도자료]. 중위추계.

이러한 변화는 한국의 경제성장률에도 심각한 영향을 미칠 것이다. 2022년 한국개발연구원(KDI)의 예측에 따르면, 2040년대부터 한국의 잠재성장률은 0%대에 진입할 것으로 보인다(신석하 외, 2022). 2023년부터 2030년까지 연평균 경제성장률은 1.5%로 예상되며, 이후 2041년부터 2050년까지는 0.2%로 떨어질 것으로 예측된다. Organisation for Economic Co-operation and Development(OECD, 2021b)는 한국의 잠재성장률을 2030년부터 2060년 동안 연평균 0.8%로 추정한다.

〈표 2-1-1〉 시나리오별 장기경제성장률 전망

단위: %

	경제성장률			1인당 GDP 증가율		
	비관	기준	낙관	비관	기준	낙관
2023~2030년	1.5	1.9	2.4	1.6	2.0	2.5
2031~2040년	0.9	1.3	1.8	1.1	1.6	2.0
2041~2050년	0.2	0.7	1.1	0.8	1.3	1.7

자료: 신석하, 황수경, 이준상, 김성태(2022). 한국의 잠재성장률 전망 및 하락 요인 분석. 한국개발연구원.

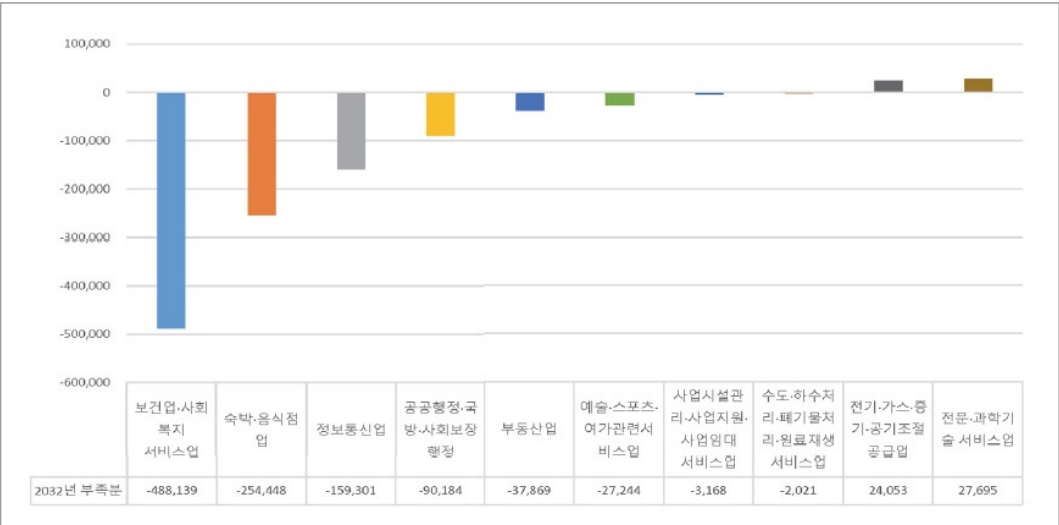
2) 축소사회의 노동시장 관련 논의

일부 연구들은 인구구조의 변화가 노동시장에 미치는 영향을 지역별·산업별로 나누어 살펴보고 있다. 일반적으로 인구구조의 변화가 노동 공급과 수요의 불균형을 심화시킬 것이며, 수도권은 상대적으로 높은 임금과 다양한 산업 기회로 인해 노동력이 집중되는 반면, 지방은 인구 감소와 산업 위축으로 인해 노동력 확보에 어려움을 겪게 될 것으로 전망된다. 그러나 구체적으로, 지역별·산업별 노동시장의 변화가 어떠한 양상을 보일 것인지에 관한 연구는 드문 상황이다.

이철희와 엄상민(2024)은 2022년부터 2023년까지의 기간을 대상으로 인구 변화가 각 시·도의 산업과 학력별 노동 공급에 미치는 영향을 분석하고, 기술 및 산업 변화에 따른 노동 수요 변화를 전망하였다. 이를 바탕으로 2027년과 2032년 시점에서의 산업 및 학력별 노동인력 수급 불균형 규모를 추정하였으며 지역, 산업, 학력 간 이동성이 없다는 가정을 두고 분석하여 향후 노동인력 부족 혹은 초과 현상이 나타날 산업과 지역을 도출하였다. 분석 결과, 전반적으로 보건업·사회복지서비스업, 숙박 및 음식점업, 정보통신업에서 노동인력의 부족이 심각하게 발생할 것으로 전망되었다. 구체적으로는 보건업·사회복지서비스업에서는 약 49만 명, 숙박 및 음식점업에서는 약 25만 명, 정보통신업에서는 약 16만 명의 노동력이 부족할 것으로 예측되었다. 특히, 보건업·사회복지서비스업의 경우, 서울, 경기, 세종, 제주를 제외한 13개 시·도에서 노동인력이 부족한 상위 3개 산업에 포함될 것으로 나타났으며, 이 현상은 수도권을 제외한 전국적인 문제로 확대될

가능성이 높음을 설명하였다. 이는 인구 고령화에 따른 노동 수요의 증가로 인해 발생하는 현상으로 해석되었다.

[그림 2-1-5] 2022~2032년 산업별 노동인력 부족분(공급-수요): 부족분 규모 최대 10개 산업



자료: 이철희, 최영준(2024). 노동수급 불균형 전망과 대응 과제. 축소사회와 삼중전환-노동·복지 정책의 과제 세미나 주 제발표. 국회미래연구원.

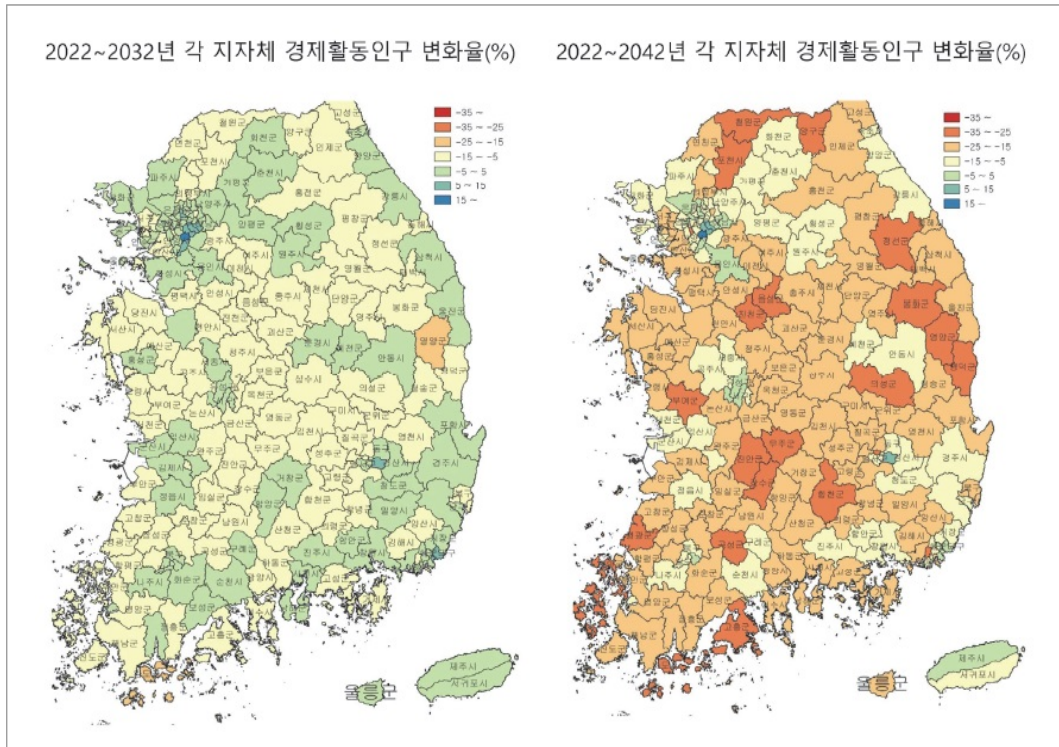
숙박 및 음식점업 분야의 노동인력 부족 문제는 특히 부산, 광주, 강원, 전남, 제주 등 6개 지역에서 두드러질 것으로 전망되었다. 구체적인 값들을 살펴보면, 부산은 -56.7%, 광주는 -46.9%, 강원은 -56.0%, 경남은 -42.2%, 제주는 -60.9%의 감소율을 기록할 것으로 예상되었다. 이러한 감소의 원인은 지역 내 인구 감소 및 노동 이동성 제약 등에 기인하는 것으로 확인되었다.

정보통신업 분야의 노동인력 부족 문제는 서울과 경기에서 가장 두드러질 것으로 예측되었다. 구체적으로 2032년까지 서울에서는 약 27만 명, 경기는 약 8만 명의 노동력이 부족할 것으로 예상되었으며, 이는 정보통신업이 수도권을 중심으로 집중된 산업적 특성을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 또한, 수도권의 첨단산업 인력 부족 문제는 전문·과학기술 서비스업에서도 유사하게 나타났는데, 서울에서는 약 17만 명, 경기에서는 약 4만 2천 명의 노동력이 부족할 것으로 전망되었으며, 이는 첨단기술 및 연구개발(R&D) 인력의 수요 증가에 따른 현상으로 해석되었다.

제조업의 경우, 상대적으로 중요한 산업으로 자리 잡고 있는 동남권 지역에서 노동인력 부족 현상이 두드러질 것으로 예측되었다. 경남에서는 약 11만 명, 울산에서는 약 7만 명, 경북에서는 약 6만 명, 대구에서는 약 4만 명의 노동력이 부족할 것으로 전망되었다. 이와 함께 인천(약 3만 명 부족), 경기(약 7만 5천 명 부족), 충북(약 4만 명 부족), 충남(약 3만 명 부족) 등에서도 제조업

노동인력 부족이 상위 3개 산업에 포함될 것으로 분석되었다. 이에 따라, 동남권 및 일부 수도권 지역에서 제조업 인력 수급 문제에 대한 적극적인 대책이 필요할 것으로 보인다.

[그림 2-1-6] 각 지방자치단체별 경제활동인구 변화율 전망



자료: 이철희, 최영준(2024). 노동수급 불균형 전망과 대응 과제. 축소사회와 삼중전환-노동·복지 정책의 과제 세미나 주 제발표. 국회미래연구원.

이철희와 정종우(2025)는 2022년부터 2042년까지의 기간을 대상으로 인구 변화가 시·군·구별 경제활동인구에 미치는 영향을 전망하였다. 2024년 통계청 시도별 장래인구추계에서 사용된 각 시·도의 인구동태 변수 변화율을 해당 시도 내 시·군·구의 인구동태 변수에 적용하여 2042년까지의 출산, 사망, 인구 이동 등의 인구동태 변수를 추정하는 방식을 사용하였다. 이를 통해 향후 시·군·구별 인구 변화와 경제활동인구의 불균형이 어떻게 전개될지를 분석하였다.

연구 결과, 현재와 같은 인구동태 현상이 지속되고 통계청의 시도별 장래인구추계 가정이 실현될 경우, 인구, 생산연령인구, 경제활동인구의 시군구 간 불균형도가 빠르게 증가할 것으로 전망되었다. 특히, 지역 간 인구 불균형 확대의 주요 원인은 청년층의 인구 이동률 차이에 기인하는 것으로 나타났다. 이는 청년층의 유출이 심한 지역에서는 생산연령인구와 경제활동인구 감소가 가

속화되는 반면, 청년층이 유입되는 지역에서는 노동력 집중 현상이 심화되는 양상을 보이기 때문이다. 또한, 인구 감소 지역과 인구 고령화 지역이 상당 부분 겹치면서 노동 공급 감소 문제가 더욱 심각해질 것으로 분석되었다. 시간이 흐름에 따라 전반적인 경제활동인구의 규모가 감소하는 가운데 경제활동인구 감소 폭이 큰 지역의 경우에는 저출생 현상이 두드러질 수 있기 때문에, 각종 출산 및 양육 인프라를 제공하는 데 있어서 이러한 지역별 경제활동인구 감소의 속도를 고려할 필요가 있다.

한편, 해당 연구에서는 장년층의 높은 경제활동참가율이 노동 인력의 감소와 불균등 확대에 미치는 영향을 일부 완화하는 역할을 할 수 있다고 설명하였다. 청년층의 인구 이동은 경제활동인구의 불균형을 심화시키는 요인으로 작용하지만, 여기에 장년층의 경제활동참가율이 증가할 경우 노동력 공급 감소 속도를 둔화시키고 청년인구 이동으로 인한 지역 간 노동력 불균형을 다소 완화하는 효과를 낼 수 있을 것이다. 특히, 실증적 자료를 활용하여 분석한 결과, 장년층 인구 이동이 활발한 지역에서는 경제활동인구 불균형이 심화될 가능성이 상대적으로 낮은 편임을 확인하였다.

인구 감소에 의한 축소사회화 경향이 지역별로 상이한 양상을 보인다는 점을 고려할 때, 이에 대응하는 정책을 수립하면 지역사회에 미치는 충격을 완화할 수 있을 것으로 판단된다. 특히, 인구 변화에 따른 인력 공급과 노동시장의 수급 변동은 지역과 산업에 따라 차이를 나타낼 것으로 예상됨에 따라, 이에 대응하는 정책은 지역과 산업의 특성을 반영하여 맞춤형으로 수립되어야 할 필요가 있다.

3) 축소사회의 사회적 영향

고령화와 생산 가능 인구의 감소로 발생하는 축소사회는 다양한 유형의 복합적인 사회 문제를 의미하기도 한다. 특히, 생산 가능 인구의 급격한 감소로 인해 경제의 활력이 떨어지고, 경제성장이 둔화되는 현상이 나타난다. 디플레이션과 자본·교역 감소는 이와 같은 경제 축소를 더욱 심화시키며, 이 과정에서 지역 경제 역시 큰 타격을 입게 된다. 또한 일자리 부족과 함께 수도권으로의 인구 유입이 계속해서 가속화되면서 지방 소멸의 위기 현상이 나타난다. 일본의 마스다 히로야(2015)는 지방 소멸 현상을 저출산과 고령화에 따른 인구 감소, 청년층의 수도권 이동에 의해 지방이 과소지역화 되는 과정이라고 정의했다. 이는 단순히 지방의 인구 감소 문제를 넘어서, 지역 경제와 사회 구조의 붕괴의 위험성을 제기하는 것이다. 즉, 지방 소멸은 지역 경제의 위축을 초래하고, 결과적으로 국가 경제의 성장을 저해하는 심각한 문제로 작용한다.

지역 내 생산 가능 인구나 경제 활동 인구의 감소는 자연스럽게 소비력을 저하한다. 이로 인해 지역의 상업 활동이 침체되고, 산업 기반이 약화된다. 더욱이, 지역에서 활동할 수 있는 인재와 인

력들이 수도권으로 유출되면서 지역의 산업과 일자리 기반 자체가 붕괴되는 악순환으로 이어진다. 지방에서의 경제 활동은 점차 위축되고, 이는 단지 지역 차원의 문제가 아니라 이로 인해 국가 전체의 경제도 점차 악화될 가능성이 크다. 따라서 지방 소멸 문제를 위한 해결책은 국가 경제의 건전성을 확보하기 위한 중요한 과제가 된다. 그리고 이는 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서도 대응이 필요한 것이다.

빈집 문제 역시 축소사회와 관련하여 심각한 사회 문제로 부상하고 있다. 주택총조사에 따르면(통계청 n. d.-c), 2000년에는 전국적으로 약 51.3만 호의 빈집이 있었으나, 2020년에는 빈집 수가 약 151.1만 호로 추산되며 빈집 비율은 8.2%에 달한다. 이 중 농어촌 지역에서 발생하는 빈집이 차지하는 비율은 매우 높다. 농어촌 지역의 빈집 비율은 도시 지역보다 높은 것으로 나타나 주택 대비 빈집 비율은 12.7%에 달한다(조정희, 2022). 이러한 빈집 문제는 단순한 주거지의 문제를 넘어서, 지역 공동체의 안전망을 위협한다. 깨진 유리창 이론¹⁾에 따르면, 작은 무질서가 방치되면 점차 더 큰 문제로 확산될 수 있다. 빈집은 지역 내의 범죄와 사회적 불안을 초래할 수 있으며, 이는 지역의 사회적 기반을 더욱 약화시킨다. 특히, 빈집이 많은 지역에서는 주민들의 생활 안정성이 위협받으며, 지역의 소멸이 가속화될 위험에 처하게 된다.

또한, 생활사막²⁾이라는 개념도 등장했다. 생활사막은 생활에 필요한 다양한 시설과 서비스가 부족한 지역을 의미하는데, 이러한 지역은 교통, 교육, 의료, 문화 관련 인프라가 절대적으로 부족해 주민들이 기본적인 생활 서비스를 제대로 누리지 못하는 상황을 초래한다. 예를 들어, 경북 영양군의 치료 가능한 사망률은 서울 강남구에 비해 3.6배 높으며, 충남 예산군의 자살률은 경기 용인시 수지구에 비해 4.4배 높은 것으로 나타났다(차미숙, 2024). 이는 지역 주민들이 필요로 하는 생활 서비스에 접근할 수 없어서 발생하는 문제로, 궁극적으로 수도권과 대도시로의 인구 유출을 촉진하는 원인으로 작용하기도 한다. 지역사회의 공동체가 붕괴되면 그 지역에서 거주하는 주민들의 생활 수준은 더욱 열악해지고, 이는 경제적인 측면에서도 심각한 영향을 미친다. 또한, 면 단위로 인구가 3,000명 이하로 감소하면 지역 내 보건의료 시스템에 큰 문제가 발생하며, 2,000명 이하로 감소하면 식당, 제과점, 세탁소 등 기본적인 상업시설들이 폐업하기 시작한다(한이철 외, 2022). 이와 같은 상황은 결국 지역사회의 붕괴를 초래한다.

중앙정부의 정책은 지방소멸 문제에 대한 효과적인 해결책을 제시하지 못하고 있다. 많은 지방

1) 미국의 범죄학자인 제임스 Q. 윌슨(James Q. Wilson)과 조지 L. 켈링(George L. Kelling)에 의해 1982년 3월에 발표된 '깨진 유리창(Broken Windows)은 사회무질서에 관한 이론으로 깨진 유리창 하나를 그대로 방치해 두면 그 지점을 중심으로 범죄가 확산되어 결국에는 지역의 전체로 확산될 가능성이 높다는 것을 의미한다(Wilson & Kelling, 1982).

2) 생활사막(생활SOC 접근성 취약지역)이란 생활SOC에 대한 종합 접근성을 나타내는 생활취약지수 값이 '2' 이하인 지역으로서, 의료시설, 교육기관, 대중교통, 문화시설 등이 절대적으로 부족한 지역을 의미한다(구형수, 2019).

자치단체들은 인구 감소에도 불구하고 여전히 이용 수요가 낮은 인프라를 건설하려는 경향을 보인다. 그러나 이러한 인프라는 인구감소로 인해 대부분 유휴화되고, 재정적 부담만 증가시키는 결과를 초래한다. 예를 들어, 지방자치단체의 공공시설 운영에서 적자가 발생하고 있으며, 2020년 기준으로 건설비 100억 원 이상의 기초지자체 공공시설 863개의 운영비용 적자는 9,936억 원에 달한다(차미숙, 2024). 이러한 재정적 어려움은 지방소멸 문제를 해결하는 데 방해가 되고 있으며, 오히려 지방재정의 취약성을 심화시키고 있다. 이와 같은 문제를 해결하려면, 중앙정부는 인프라 건설을 유치하기보다는 기존 시설의 효율적인 관리와 지역 맞춤형 정책을 통해 지역사회의 재정적 자립성을 높이는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

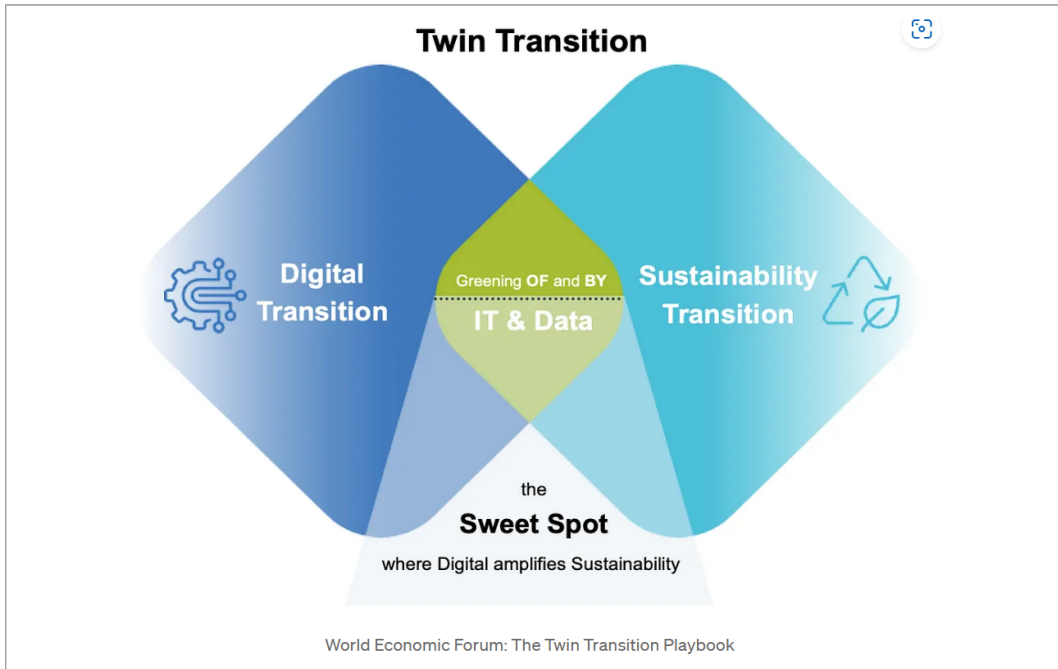
각 지역마다 지역 특성에 맞춰 인구감소에 대한 대응 방식이 달라야 한다는 점도 중요하다. 지역별로 인구 변화에 따른 경제적 충격이 상이하게 나타날 것이기 때문에, 이를 위한 해결책도 그 지역 특성에 부합할 필요가 있다. 보건의료 및 사회복지 서비스 분야를 보면, 앞으로 상당한 노동 인력이 부족할 것으로 보인다. 이 문제를 해결하려면 관련 인력을 증가하는 동시에 수요 급증을 완화하기 위한 정책적 방안을 마련하는 것이 필요하다. 또한, 서울과 경기 지역의 경우 정보통신업과 전문·과학 기술 서비스업 분야에서 인력 부족 현상이 발생할 것으로 예상되므로, 해당 분야의 인력 확충을 위한 교육과 훈련이 강화되어야 한다. 일부 분야에서는 외국인력 도입 확대와 체류 기간 연장이 필요할 수 있으며, 이러한 조치는 부족한 인력 문제를 해결하는 데 중요한 역할을 할 것이다.

나. 트윈 전환이 노동시장 및 양육환경에 미치는 영향

1) 트윈 전환의 개념

디지털 전환과 그린 전환이 서로 작용하는 트윈 전환(twin transition)은 과학기술환경 변화의 핵심적인 동인에 해당한다. 트윈 전환은 경제 전반과 사회 구조의 변화를 일으킬 것으로 예상되며, 이에 대응한 전략 수립이 필요하다. 즉, 복합적인 현상이 나타날 수 있는데, 예를 들면 디지털 전환을 통한 기술 발전과 녹색경제로의 전환이 결합하면서, 기존 경제·산업 구조와 노동시장 등에 광범위한 영향을 미칠 것으로 예측된다. 구체적으로 살펴보면, 디지털 전환은 인공지능(AI), 빅데이터, 사물인터넷(IoT)과 같은 첨단기술을 통해 생산성 향상에 기여할 수 있으며, 그린 전환은 재생에너지 확대와 탈탄소화를 중심으로 하는 지속가능한 경제 구축을 목표로 한다.

[그림 2-1-7] 트윈 전환의 개념도



자료: World Economic Forum. (n. d.). <https://www.weforum.org/stories/2022/10/twin-transition-playbook-3-phases-to-accelerate-sustainable-digitization/>

디지털 전환과 그린 전환은 각각 별개로 독립하여 이루어지는 것이 아니라, 서로 연계되어 상호 영향을 주고받는 트윈 전환(혹은 복합 전환)이 발생한다. 두 전환이 서로 보완적이면서도 충돌의 지점이 존재하는 것이 트윈 전환의 핵심적인 도전과제이다. 디지털 전환은 인공지능(AI), 고성능 컴퓨팅, 대규모 데이터센터 운영과 같은 기술적 요소를 포함하며, 이는 막대한 전력을 소비하는 특성을 가진다. 반면, 그린 전환은 에너지 소비량을 줄이고 재생에너지의 사용을 확대하는 것을 목표로 한다. 따라서 디지털 전환과 에너지 소비는 밀접한 연관성을 가지며, 지속가능한 디지털 기술 확산을 위해서는 재생에너지 확대와 전력망 효율화가 요구된다.

AI 기술의 확산으로 인한 전력 소비 증가에 대한 우려도 커지고 있다. 네덜란드 연구자 알렉스 드 브리스(Alex de Vries)는 AI 기술이 2027년까지 연평균 약 134TWh의 전력을 소비할 것으로 전망하였으며(de Vries, 2023), 이는 대형 원자력 발전소 20기 이상이 생산하는 전력량에 해당한다. 국제에너지기구(IEA) 또한 AI 기술이 급속하게 확산됨에 따라 추가적인 전력 소비로 이어질 것이라는 우려 섞인 전망을 제시하였다(International Energy Agency[IEA], 2021). 이러한 상황에서 디지털 전환을 지속 가능한 방식으로 추진하기 위해서는 AI 기반 에너지 최적화 시스템, 스마트 그리드 기술과 같은 혁신적인 접근 방식이 요구된다.

트윈 전환은 경제사회 전반에 걸쳐 광범위한 영향을 미칠 것으로 전망된다. 산업 구조 변화, 노동시장 재편, 가계 소득 변화 등이 이에 해당하며, 산업군별로 상이한 파급효과를 초래할 가능성이 높다. 기술 집약적 산업군에서는 AI, 빅데이터, 사물인터넷(IoT) 등의 기술을 적극 활용하여 생산성을 높이는 반면, 대규모 데이터센터와 클라우드 인프라의 높은 전력 소비는 탄소 배출 감축 목표와 충돌할 수 있다. 이에 따라, 디지털 기술 발전과 환경적 지속가능성을 결합하는 전략이 필수적이며, AI 기반 에너지 최적화 시스템과 재생에너지 연계를 통한 효율적 에너지 관리가 필요하다.

에너지 집약적 산업군에서는 디지털 전환 기술 도입이 생산 공정 최적화와 에너지 효율성을 높이는 데 기여할 수 있지만, 초기 투자비용이 부담으로 작용할 가능성이 크다. 철강, 화학, 시멘트 등 전통적 제조업 분야는 재생에너지로의 전환이 더욱 증가하면서 전력비용 상승과 탄소 배출 감축 규제라는 이중적 압박을 받게 된다. 이로 인해, 기존의 탄소 집약적 에너지원 사용을 줄이고 탄소 배출을 감축하기 위한 추가적인 생산비용 증가로 인해 수익성이 저하될 가능성이 높다. 따라서 산업별 특성을 고려한 맞춤형 전략이 요구되며, 규제 프레임워크, 기술 혁신 지원, 인프라 투자 지원 등의 정책이 산업군별로 차별화된 방식으로 설계되어야 한다.

트윈 전환은 노동시장에도 다양한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 디지털 전환과 그린 전환의 복합적인 변화 속에서 노동자들이 수행하는 과업의 특성에 따라 고용과 임금 구조가 달라질 것으로 전망되고 있다. 정형화된 과업은 AI 및 자동화 기술로 대체될 가능성이 높아 고용 불안정이 증가할 수 있다. 특히, 탄소 집약적 산업에 종사하는 노동자들은 고용 기회 감소와 소득 감소를 경험할 가능성이 크다. 반면, 비정형화된 녹색 과업 분야, 가령, 재생에너지 연구개발, 친환경 기술혁신, 차세대 저탄소 에너지 시스템 설계 등의 노동자들은 트윈 전환의 진행 속에서 고용 안정성과 임금 상승의 기회를 가질 것으로 예상된다. 또한, 데이터 과학자, AI 개발자, 소프트웨어 엔지니어와 같은 디지털 기술 기반의 고숙련 직무에 대한 수요는 지속적으로 증가할 전망이다.

그러나 트윈 전환은 노동시장 내 불평등을 심화시킬 가능성도 크다. 저숙련 노동자들은 자동화로 인한 실업, 고용 불안정 등 위기에 직면할 위험이 높으며, 정형화된 비녹색 과업 중심의 직무는 탄소 배출 감축 규제 등으로 인해 고용 기회가 줄어들 가능성이 크다. 반면, 비정형화된 고숙련 직무에 대한 수요는 증가하여 임금 상승과 고용 안정성을 누릴 가능성이 높아진다. 이러한 이중적 고용 구조는 노동시장에서 숙련도에 따른 임금 격차를 확대하고, 결과적으로 소득 불평등을 심화하는 주요 원인으로 작용할 수 있다.

2) 트윈 전환이 일자리에 미치는 영향

디지털 전환과 그린 전환은 21세기 산업 구조와 노동시장에 깊은 영향을 미치며, 일자리의 양적·질적 변화를 동시에 만들어내고 있다. 디지털 전환은 인공지능(AI), 빅데이터, 사물인터넷(IoT), 클라우드 컴퓨팅, 로봇 프로세스 자동화(RPA) 등 4차 산업혁명의 핵심 기술들이 산업 전반에 확산되면서 단순한 기술혁신을 넘어 전통적인 업무 방식과 고용 구조에 근본적인 변화를 초래하고 있다(Brynjolfsson & McAfee, 2014; Westerman et al., 2014). 이 과정에서 단순 반복적인 업무는 자동화로 의해 점차 대체되고 있는 반면, 창의력과 문제해결 능력이 요구되는 직무나 디지털 기술을 활용하는 새로운 직업군의 수요는 증가하고 있다(Frey & Osborne, 2017).

한국고용정보원에 따르면, 인공지능 기술의 도입은 노동시장에 큰 영향을 미치며, 단순 생산직, 장치 기계 조립, 단순 노무 등은 대체 가능성이 60%를 상회하는 반면, 연구직이나 공학 기술직, 의료·교육, 대면 서비스 분야는 AI와의 보완적 관계 속에서 고용 감소의 영향이 상대적으로 적을 것으로 분석된다(한국고용정보원, 2024). 이에 따라 노동시장 내 양극화가 심화되고 있으며, 디지털 역량을 갖춘 고숙련 인력의 수요는 증가하는 반면, 저숙련 노동자의 일자리는 축소되고 있다(Bughin et al., 2018). 제조업의 경우, 스마트 공장의 확산으로 단순노동은 감소하는 대신, 데이터 분석과 공정 유지보수를 담당할 기술 인력에 대한 수요가 증가하고 있으며(Bessen, 2018; Graetz & Michaels, 2018), 이러한 변화는 경기도, 충청권, 경상권과 같은 제조업 중심 지역에서 특히 두드러지고 있다.

서비스업에서는 코로나19 팬데믹 이후 비대면 서비스가 급속히 확대되며, 전자상거래와 온라인 플랫폼 기반 산업이 성장하고 있다. 이에 따라 오프라인 유통 채널에서의 고용은 감소한 반면, 물류, 고객 서비스, AI 기반 추천 시스템 운영 등 새로운 디지털 서비스 분야에서의 고용은 증가하고 있다(Acemoğlu & Restrepo, 2020). 금융업에서도 단순 업무는 자동화되고 있으나, 핀테크 및 디지털 보안 전문가 등 새로운 고용 수요가 창출되고 있으며(Autor, 2015; Acemoğlu & Restrepo, 2020), 운수·물류 산업 또한 자동화와 로봇 기술의 도입으로 일자리가 감소하는 추세다. 특히, 2035년까지 운수·물류업 고용은 21.9% 감소할 것으로 전망된다(정순기 외, 2023).

이와 함께, 디지털 전환은 정규직 중심의 고용 구조를 변화시키고 있다. 배달 플랫폼, 프리랜서, 원격 근무 등 비정형 고용 형태가 확산되면서 노동자의 사회적 보호와 제도의 정비 필요성이 커지고 있다(David & Hanson, 2013).

한편, 그린 전환은 기후변화 대응과 지속가능한 발전을 위한 글로벌 노력의 일환으로, 에너지 시스템을 친환경적으로 전환하고 저탄소 기술을 도입함으로써 노동시장에 새로운 구조적 변화를 초래하고 있다(IEA, 2021). 이러한 전환은 신재생에너지, 전기차, 에너지 효율 기술, 순환 경제

분야에서 새로운 고용 기회를 창출하고 있으며, 공정한 전환(just transition)을 위한 정책적 대응이 필요하다는 공감대가 확산되고 있다.

신재생에너지 분야에서는 태양광과 풍력 산업의 성장에 따라 관련 인프라 구축, 유지보수, 연구개발 등의 직종에서 고용이 확대되고 있으며, 2030년까지 전 세계적으로 2,400만 개 이상의 신규 일자리가 창출될 것으로 전망된다(International Labour Organization[ILO], 2019). 전기차 산업은 배터리 제조, 충전소 구축, 차량 정비 등 다양한 영역에서 일자리를 창출하고 있으며, 유럽연합은 ‘유럽 그린 딜(European Green Deal)’을 통해 2030년까지 100만 개 이상의 신규 일자리를 목표로 하고 있다(European Commission, 2020). 또한, 건축물의 에너지 효율 개선, 스마트 빌딩, 제로에너지 건축 등은 고숙련 기술자에 대한 수요를 높이고 있다.

그러나 그린 전환은 일자리 창출과 동시에 구조적 실업이라는 이중적 영향을 가져온다. 석탄, 석유, 천연가스 등 화석연료 산업 종사자들은 기술 변화와 정책 변화로 인해 고용 불안을 겪고 있으며, 예컨대 미국의 석탄산업은 2010년 이후 고용이 50% 이상 감소한 바 있다(Bureau of Labor Statistics[BLS], 2019). 한국 또한 탄소중립 목표에 따라 석탄화력발전소를 점진적으로 폐쇄하고 있으며, 이에 따라 관련 노동자들의 일자리 감소가 불가피한 상황이다.

철강, 시멘트, 석유화학 산업과 같은 에너지 다소비 산업에서도 친환경 기술 도입이 확대되며 고용 구조가 변화하고 있으며, 새로운 기술을 활용할 수 있는 숙련 노동자의 수요가 증가하고 있다. 특히, 지역별로도 영향을 달리하는데, 전라남도나 제주도는 신재생에너지 산업 중심지로 부상하며 관련 일자리가 증가하는 반면, 강원도나 충청북도는 전통적인 에너지 산업의 위축으로 고용 감소가 우려되고 있다(강만옥, 2023).

결론적으로, 디지털 전환과 그린 전환은 산업 구조와 고용 형태를 동시에 변화시키고 있으며, 노동시장 내 기술 수요의 재편, 직무 전환, 고용 양극화, 새로운 사회보장 체제에 대한 필요성을 촉진하고 있다. 이에 따라 정부와 기업, 노동자 모두가 이러한 전환에 유연하게 대응할 수 있는 정책과 제도적 기반을 마련하는 것이 필수적이다.

3) 트윈 전환이 양육환경에 미치는 영향

트윈 전환, 즉 디지털 전환과 그린 전환은 기술 발전과 환경적 지속가능성에 대한 요구에 따라 노동시장의 구조적 변화를 촉진하고 있으며, 이로 인한 고용 구조 재편은 지역별로 상이하게 나타나고 있다(Brynjolfsson & McAfee, 2014; IEA, 2021). 이러한 변화는 고용의 안정성, 소득 수준, 근로 시간 등의 조건에 영향을 미침으로써 혼인율과 출산율, 그리고 양육환경에도 중요한 파급효과를 발생시킬 것으로 예상된다(Acemoglu & Restrepo, 2020; Bughin et al., 2018).

수도권은 트윈 전환이 가장 빠르게 진행되고 있는 지역으로, AI, 클라우드, 반도체, 전기차 배터리 산업의 성장에 따라 고속권 노동자 수요가 급증하고 있으며, 스마트 모빌리티 산업의 확대로 자율주행 기술, 배터리 개발 등 첨단 산업군에서의 고용이 확대되고 있다(Westerman et al., 2014). 이러한 산업 구조의 변화는 정규직과 고소득 일자리 창출을 가능하게 하여 청년층의 소득 안정성 제고에 기여하고, 이에 따라 결혼과 출산의 사회경제적 기반이 강화될 수 있다. 또한 원격 근무나 유연근무의 확산은 시간 주권 확보를 통해 맞벌이 가구의 양육 부담을 경감시키는 요인으로 작용한다(David & Hanson, 2013).

충청권은 대덕연구단지를 중심으로 AI 기반 스마트 팩토리 기술이 개발되고 있으며, 세종시는 자율주행 테스트베드로 기능하면서 스마트 도시 구현이 가속화되고 있다. 충남과 충북은 전통 제조업 중심지에서 스마트 공장 및 신재생에너지 산업으로 전환 중이며, 데이터 분석가, 자동화 엔지니어, 유지보수 인력 등의 수요가 증가하고 있다(Graetz & Michaels, 2018). 이러한 산업 전환은 고용 창출과 청년층 유입에 기여하며, 지역 내 양육환경 개선에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

반면 영남권은 조선업, 철강업, 자동차 산업 등 탄소집약적 산업이 밀집한 지역으로, 그린 전환에 따른 구조조정 가능성이 높은 지역이다. 울산과 포항의 철강 산업은 탄소 배출 감축을 위한 기술 전환이 요구되며, 부산항을 중심으로 한 친환경 항만 프로젝트가 추진되고 있다(Bessen, 2018). 그러나 이러한 변화는 기존 중장년층 노동자의 고용 불안정성을 야기하며, 고용 불안은 혼인 지연과 출산 기피, 가구 소득 감소로 이어져 지역 내 양육 여건 악화로 연결될 수 있다(Autor, 2015).

호남권은 태양광과 풍력 발전 등 신재생에너지 중심의 산업 전환이 빠르게 진행되고 있으며, 광주에서는 전기차 및 자율주행 산업이 육성되고 있다. 이에 따라 관련 유지보수, 충전 인프라 구축 등 고용 수요가 증가하고 있다(ILO, 2019). 그러나 일부 비숙련 노동자는 산업 전환의 수혜에서 배제될 수 있어, 지역 간 노동시장 격차는 양육환경의 격차로 이어질 가능성이 존재한다.

제주와 강원도는 각각 신재생에너지 확대 및 친환경 관광산업을 중심으로 전환 중이나, 관광산업의 디지털화로 인해 기존 서비스업 일자리가 감소하고 있다. 이러한 변화는 지역 내 청년층의 고용 불안정성을 심화시키며, 이는 혼인 및 출산 감소로 이어질 수 있다(Bughin et al., 2018).

결국 트윈 전환은 지역별로 이질적인 노동시장 변화를 야기하며, 고용 안정성과 근로 조건의 변화는 혼인율과 출산율, 나아가 양육환경의 질적 수준에 중대한 영향을 미친다. 특히, 제조업 중심 지역에서의 일자리 감소는 청년층의 결혼과 출산 지연, 가구 소득 저하로 이어질 수 있으며, 이는 양육환경의 불평등을 심화시키는 구조적 원인으로 작용할 수 있다. 반면, 디지털 기반의 유연 근무 확산과 고속권 일자리 증가가 이뤄지는 지역에서는 일·가정 양립이 가능해져 양육 친화적 환경이 조성될 가능성이 있다. 이러한 이중적 경향은 노동시장 정책 및 양육 지원 정책의 지역별 맞춤형 대응 필요성을 시사한다.

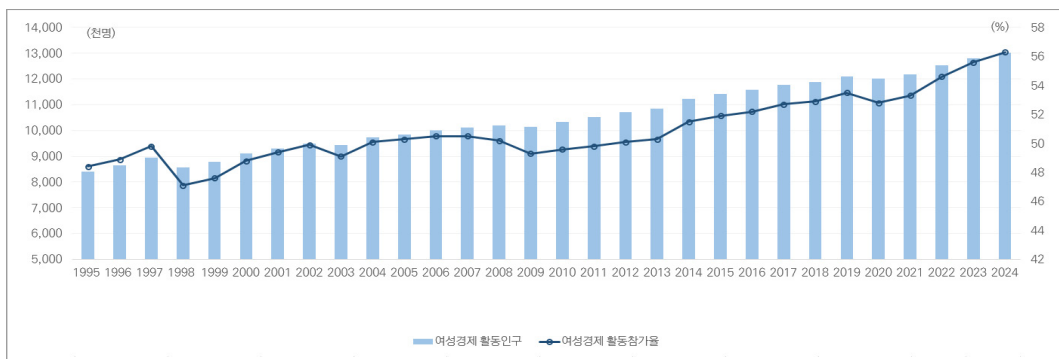
다. 사회 구성의 다양화와 가치의 전환

1) 여성의 경제활동 및 사회활동 참여 확대

산업 구조가 제조업에서 서비스업 중심으로 전환되고 과거에 비해 여성의 교육 수준이 향상됨에 따라 경제활동에 대한 관심과 참여 의지가 증가하면서 여성의 경제활동 참여율이 꾸준히 증가하고 있다. 여성 경제활동인구는 만 15세 이상 여성 중 취업자와 실업자를 포함하는 개념이며, 여성 경제활동참가율은 전체 만 15세 이상 여성 인구에서 경제활동을 하는 여성의 비율을 의미한다. 이는 여성의 경제활동 활성화 정도를 평가하는 주요 지표로 활용된다.

여성 경제활동참가율은 지속적인 증가세를 보인다. 1999년 이후 경기 회복이 점진적으로 이루어지면서 2005년에는 처음으로 50%를 넘어 50.1%를 기록하였으나, 2009년 경제위기의 영향으로 49.2%까지 감소하였다. 이후 2012년에 50.1%로 반등하였고, 지속적인 증가세를 유지하며 2019년에는 53.5%에 도달하였다. 코로나19의 영향으로 2020년 52.8%로 하락하였으나, 2021년부터 다시 증가세를 보이며 2024년에는 56.3%에 이르렀다(통계청, n. d. -a, [그림] 2-1-8 참조).

[그림 2-1-8] 여성 경제활동인구 및 참가율



자료: 통계청(n. d. -a), 경제활동인구조사 [데이터세트], 국가통계포털. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7002

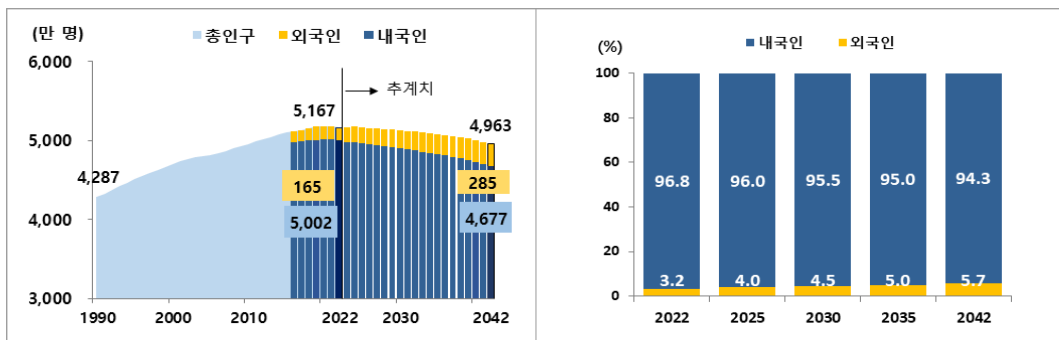
이처럼 여성의 경제활동 참여율이 지속적으로 증가하면서 자녀 양육을 위해 보육시설 및 돌봄 서비스에 대한 수요 또한 계속해서 증가하고 있으며, 맞벌이 가구 증가로 인해 영유아 및 초등학교 대상 보육서비스(어린이집, 유치원, 방과후 돌봄)의 필요성이 증대되고 있다. 여기에 양질의 보육서비스를 원함에 따라 보육시설의 안전성, 교사 자질, 교육 프로그램 등에 대한 관심이 높아지고 있다. 보육서비스의 질은 여성의 노동시장 참여 지속 여부에 영향을 미칠 수 있으며 보편적으로 여성 노동력 참여율이 높은 국가일수록 보육 지원 정책이 강화되는 경향이 있다. 결국, 여성

의 경제활동 참여 증가는 보육서비스의 양적·질적 발전을 촉진할 것이며, 보육서비스의 개선은 여성의 경제활동 참여에 중요한 요소로 작용하게 된다.

2) 외국인 인구 변화와 다문화 사회

대한민국 전체 인구 중에서 외국인이 차지하는 비중이 점차 증가하고 있다. 총인구는 2022년 기준 5,167만 명으로 이중 내국인은 5,002만 명으로 전체 중 96.8%를 차지하고 외국인은 165만 명으로 3.2%를 차지하였다. 통계청의 인구추계에 의하면 2042년의 내국인은 4,677만 명으로 이는 총인구의 94.3%에 해당하며, 외국인은 285만 명으로 총인구의 5.7%를 차지할 것으로 전망되어 2022년 대비 외국인의 구성비는 약 1.8배 상승할 것으로 보인다(통계청, 2024, 4.11. [그림 2-1-9] 참조).

[그림 2-1-9] 내·외국인 인구 변화 및 구성비(2022~2042년)



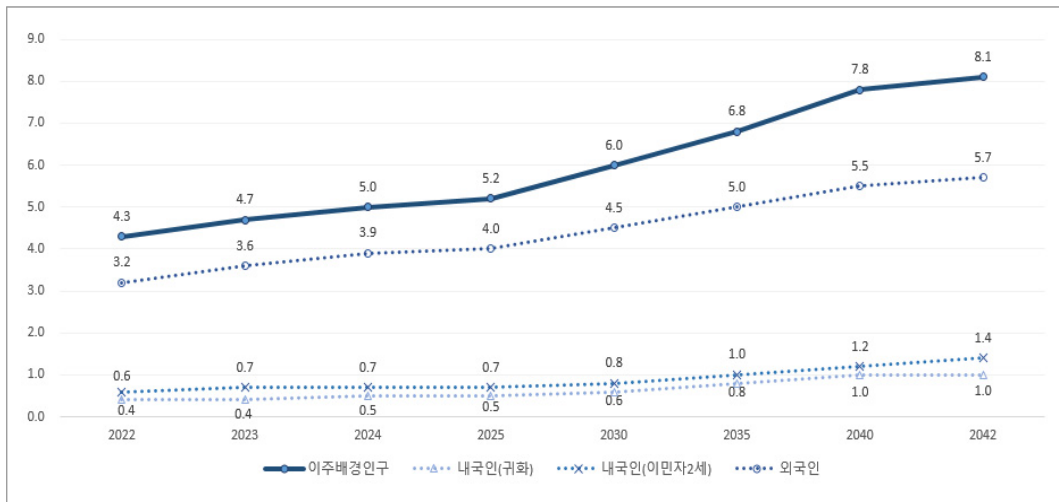
자료: 통계청(2024. 4. 11.) 2022년 기준 장래인구추계를 반영한 내·외국인 인구추계: 2022~2042년 [보도자료]. p. 4.

내국인 중에는 귀화한 인구와 이민자 2세가 포함되어 있다. 외국인 이외에 내국인 중 귀화한 인구와 이민자 2세를 포함하여 이주배경 인구의 개념을 사용하기도 한다. 이주배경 인구는 외국인의 수에 내국인 중에서 귀화한 인구와 이민자 2세를 합한 것인데, 이주배경 인구는 2022년은 220만 명(총인구의 4.3%)에서 2042년 404만 명(총인구의 8.1%)으로 증가할 것으로 보인다. 귀화(내국인)는 2022년의 22만 명에서 2042년 52만 명으로 20년간 약 2.4배 증가하고 이민자 2세(내국인)는 2022년의 33만 명에서 2042년 67만 명으로 약 2.1배 증가할 것으로 전망된다. 총 인구 중 이주배경 인구 구성비를 살펴보면 2022년 4.3%에서 2042년 8.1% 수준으로 꾸준히 증가할 것으로 전망되고 있다. 이 중 귀화 인구의 구성 비율은 2022년 0.4%에서 2042년 1.0%로 증가하고, 이민자 2세는 2022년 0.6%에서 2042년 1.4%로 증가할 것으로 전망된다(통계청 2024. 4. 11., [그림 2-1-10] 참조).

이주배경 인구가 증가함에 따라 이주배경 영유아 인구(0~5세) 역시 증가할 것으로 예측되는

데, 통계청(2024. 4.11.)의 보도자료에 따르면 2022년 13만 명에서 2042년 20만 명으로 향후 20년간 7만 명 증가할 것으로 전망된다.

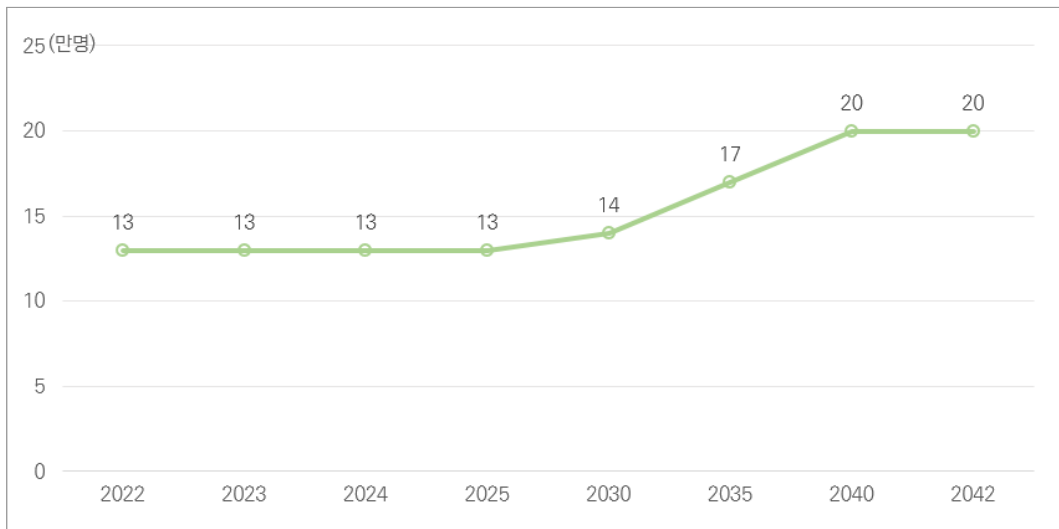
[그림 2-1-10] 총인구 중 이주배경 인구 구성비(2022~2042년)



주: 이주배경인구=내국인(귀화)+내국인(이민자2세)+외국인

자료: 통계청(2024. 4.11.) 2022년 기준 장래인구추계를 반영한 내·외국인 인구추계: 2022~2042년 [보도자료]. p.13.

[그림 2-1-11] 이주배경 인구 영유아 인구(0~5세) 추이(2022~2042년)



자료: 통계청(2024. 4.11.) 2022년 기준 장래인구추계를 반영한 내·외국인 인구추계: 2022~2042년 [보도자료]. p. 16.

〈표 2-1-2〉 다문화 영유아 자원 어린이집 현황

단위: 개소

구 분	총 계	국·공립 어린이집	사회복지법인 어린이집	법인·단체 등 어린이집	민간 어린이집	가정 어린이집	협동 어린이집	직장 어린이집
소 계	12,234	3,278	907	395	4,940	2,496	18	200
대도시	4,132	1,424	196	79	1,577	757	9	90
중소도시	4,773	1,072	180	91	2,045	1,308	5	72
농어촌	3,329	782	531	225	1,318	431	4	38

주: 2023.12.31. 기준

자료: 보건복지부(2024). 2023년 보육통계. p.120.

2024년 발표된 보건복지부의 보육통계에 따르면(보건복지부, 2024), 2023년 12월 기준 다문화 영유아가 자원 중인 어린이집은 12,234개소로 전체 어린이집의 42.3%에 이른다. 향후 전체 인구 중 외국인, 귀화자, 이민자 2세 등이 증가할 것으로 예상되면서 다문화 보육에 대한 중요도가 점차 커질 것으로 전망된다. 이러한 미래 사회 환경의 변화에 따라 인종, 언어, 민족, 문화적인 차이로 약자의 위치에 있는 소수자 집단을 배척하고 차별하지 않으며, 다양한 문화적 배경을 가진 집단을 존중하고 배려하기 위해서 다문화 보육의 필요성이 증가하게 된다(어린이집안전공제회, 한국보육진흥원, 2021).

3) 사회 인식과 가치관의 변화

사회는 구성원들의 가치관에 따라 변화하며, 특히 청년층의 가치관 변화를 분석함으로써 미래 사회를 예측하는 데 활용할 수 있다. 본 연구에서는 영유아 교육 및 보육 정책 환경에 영향을 미치는 가치관 변화를 살펴보기 위해 결혼, 출산, 육아에 대한 인식을 검토한다.

2024년 9월, 저출산고령사회위원회가 만 25세 이상 49세 이하 대한민국 국민 2,500명을 대상으로 실시한 조사(김지현 외, 2024)에 따르면, ‘결혼에 대한 전반적 인식’에 대해 15.3%가 매우 긍정적, 56.2%가 긍정적으로 응답하여 전체 응답자의 71.5%가 긍정적인 태도를 보였다. 성별에 따라 남성의 긍정 응답률은 76.5%, 여성은 66.2%로 남성이 결혼을 긍정적으로 인식하는 경향이 더 컸다. 연령별로 보면, 40~49세 남성의 긍정 응답률이 78.5%로 가장 높았으며, 25~29세 여성의 긍정 응답률은 57.4%로 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

미혼 응답자를 대상으로 한 ‘결혼 의향’에 대한 응답은 ‘지금은 아니지만 언젠가는 하고 싶다’가 50.4%, ‘나중에도 하고 싶지 않다’가 19.2%, ‘생각해 본 적이 없다’가 15.4%를 차지했다. 성별로 살펴보면, 남성의 55.6%, 여성의 43.6%가 ‘지금은 아니지만 언젠가는 결혼하고 싶다’라고 응답해 남성이 결혼 의향을 더 강하게 나타냈다.

결혼 의향이 있지만 아직 결혼하지 않은 이유로는 ‘결혼에 필요한 자금을 더 모은 다음에 하려고’(74.1%), ‘적당한 상대를 만나지 못했기 때문에’(72.8%), ‘결혼 후 일상생활이나 역할의 변화에 대한 불안감 때문에’(54.2%) 순으로 높게 나타났으며, ‘지금은 다른 일(학업이나 직업 등)에 더 열중하고 싶어서’(38.4%), ‘아직은 일자리를 찾지 못했기 때문에’(32.2%)는 상대적으로 동의 비율이 낮게 나타났음을 알 수 있었다.

결혼을 원하지 않는 이유를 살펴보면 ‘결혼할 필요를 못 느껴서’가 91.2%로 가장 높았고, ‘결혼하면 집안일, 아이 낳고 기르기, 가족 돌보기 등의 부담 때문에’가 90.7%, ‘결혼식과 신혼집 준비 등 돈이 많이 들어서’가 78.6%로 나타났다. 남녀별로 비교해 보면 흥미로운 차이를 보인다. ‘경제적 부담’을 이유로 든 비율은 남성이 여성보다 16.2%p 더 높았다. 반면 ‘결혼할 필요 없음’, ‘결혼 후 감당해야 할 역할 부담’, ‘개인적 성취에 대한 우려’ 등에서는 여성이 남성보다 8.2%p 이상 높게 나타났다. 눈에 띄는 것은 ‘결혼이 자아실현에 걸림돌이 될 것 같아서’라는 응답인데, 여성이 남성보다 28.5%p나 높은 동의를 보였다. 이는 여성들이 결혼이 자신의 개인적 발전과 목표 달성에 미칠 부정적 영향을 남성들보다 훨씬 더 심각하게 받아들이고 있다는 것을 보여준다.

응답자 전체를 대상으로 ‘자녀가 필요하다고 생각하는지’ 질문한 결과, 44.3%가 ‘대체로 그렇다’, 23.8%가 ‘매우 그렇다’고 응답하여 긍정 응답 비율이 68.2%에 달했다. 이는 2024년 3월 저출산고령사회위원회 조사에서 나타난 긍정 응답률(61.1%)보다 증가한 수치이다(저출산고령사회위원회, 2024.10.14.).

자녀 계획이 없거나 결정하지 못한 이유로는 ‘양육이 막연히 어렵게 느껴져서’가 가장 큰 요인으로 꼽혔으며, 남성과 여성 모두 가장 높게 나타났다. 두 번째로 높은 이유는 성별에 따라 차이를 보였는데, 여성의 경우 ‘행복하기 힘든 사회여서’, 남성의 경우 ‘양육비 부담’이 주요 원인으로 나타났다. 유자녀 응답자를 대상으로 추가 출산 계획이 없는 이유를 조사한 결과, 1순위로 ‘자녀 양육이 어렵게 느껴져서’(25.0%), ‘나 또는 배우자의 나이가 많아서’(24.8%), ‘자녀 양육비 부담’(18.5%) 순으로 나타났다(김지현 외, 2024).

통계청의 사회조사는 10개 영역에 대해 2년 주기로 매년 5개 영역을 조사하는데, 2024년 조사는 가족, 건강, 교육과 훈련, 범죄와 안전, 생활환경 영역에 대하여 전국의 약 19,000 표본 가구의 만 13세 이상 가구원 36,000여 명을 대상으로 실시되었다. 통계청(2024. 11. 12.)의 2024년 사회조사 결과 자료에 의하면, 결혼을 해야 한다고 생각하는 비율은 52.5%로 나타나 2년 전에 비해 2.5%p 증가하였다. 남자가 여자보다 결혼을 해야 한다고 생각하는 비율이 11.5%p 더 높게 나타났다. 특히 미혼 남녀를 살펴보면 차이가 15.6%p로 더 크게 벌어졌음을 확인할 수 있었다.

결혼을 하지 않는 이유로 가장 높게 나타난 것은 ‘결혼자금 부족해서’(31.3%)이고, 다음은 ‘출산과 양육이 부담되어서’(15.4%), ‘고용상태가 불안정해서’(12.9%) 순으로 나타났는데, 미혼

남녀 모두 ‘결혼자금 부족해서’가 가장 높게 나타났고, 다음으로 미혼 남자는 ‘고용상태가 불안정해서’(12.4%), 미혼 여자는 ‘결혼의 필요성을 느끼지 못해서’(19.1%) 순이었다.

〈표 2-1-3〉 통계청 사회조사: ‘결혼을 하지 않는 이유’(2022년, 2024년)

단위: %

	계	결혼 자금 부족	출산과 양육 부담	고용 상태 불안정 해서	결혼의 필요성 느끼지 못해	결혼생활, 일 동시에 잘하기 어려움	결혼하고 싶은 상대 만나지 못해서	행동과 삶의 자유 포기할 수 없어서	결혼할 시기를 놓쳐서 ¹⁾	배우자 가족과의 관계가 부담되어	기타
2022년	100.0	28.7	12.8	14.6	13.6	7.7	12.2	8.5	0.6	1.1	0.2
2024년	100.0	31.3	15.4	12.9	11.3	9.1	8.2	7.8	2.8	1.0	0.3
남자	100.0	34.9	14.5	14.4	10.1	7.3	7.9	6.9	2.9	0.7	0.4
여자	100.0	27.7	16.2	11.4	12.5	10.8	8.4	8.7	2.7	1.3	0.3
미혼남자	100.0	38.0	11.0	12.4	11.4	6.1	8.8	7.8	3.4	0.5	0.5
미혼여자	100.0	25.0	14.4	8.1	19.1	10.8	8.9	10.1	1.8	1.2	0.7

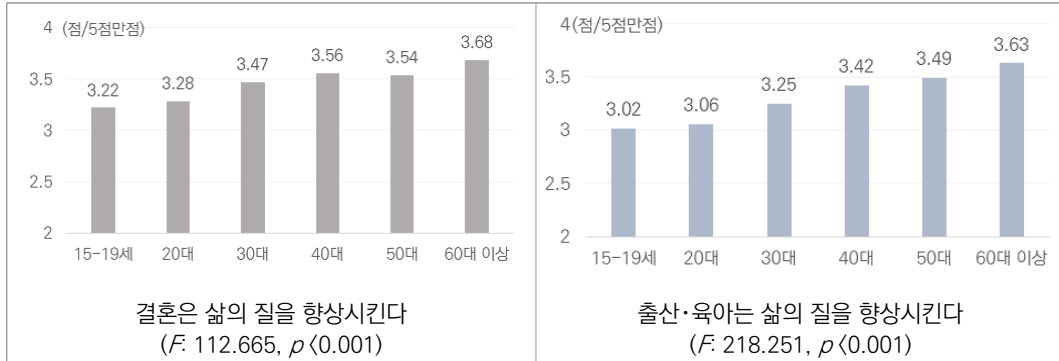
주: 2024년부터 ‘결혼하기에 나이가 어리거나 많아서’ → ‘결혼할 시기를 놓쳐서’로 변경

자료: 통계청(2024.11.12.) 2024년 사회조사 결과 [보도자료], p. 11.

통계청이 실시한 2024년 사회조사에 따르면(통계청, 2024.11.12.), 남녀가 결혼하지 않더라도 함께 살 수 있다고 생각하는 비율은 67.4%로 2년 전보다 2.2%p 증가했으며, 2012년(45.9%) 이후 계속 증가하여 2024년 67.4%에 이르러 2012년 대비 46.8%p 증가했음을 알 수 있다. 결혼하지 않고도 자녀를 가질 수 있다고 생각하는 비율은 37.2%로, 2년 전에 비해 2.5%p 증가했으며, 2012년(22.4%) 이후 지속적으로 증가하는 경향을 보였다. 결혼하면 자녀를 가져야 한다고 생각하는 비율(68.4%)은 2년 전보다 3.1%p 증가했으며, 성별로 살펴보면 여성에 비해 상대적으로 남성이 8.7%p 더 높게 나타났다.

국회미래연구원은 대한민국의 사회 변화의 흐름을 이해하고 미래 사회를 전망하기 위해 2024년 국민 미래인식·가치관 조사를 실시하였다(이채정, 허종호, 민보경, 안수지, 2024). 조사 대상은 대한민국에 거주하는 만 15세 이상으로 총 18,829명이 응답하였으며 여기에서는 미래 사회에 대한 인식, 결혼·출산·양육에 관한 문헌을 중심으로 살펴보고자 한다. 먼저, 결혼과 출산·육아 삶의 질을 향상하는지에 대한 질문의 응답을 살펴보면, ‘결혼은 삶의 질을 향상시킨다’가 3.53점(5점 만점), ‘출산·육아는 삶의 질을 향상시킨다’는 3.41점을 나타냈다. 두 문항 모두 연령이 높을수록 동의 수준이 높은 결과를 나타냈으며, 학력이 높을수록 동의 수준이 낮게 나타났다.

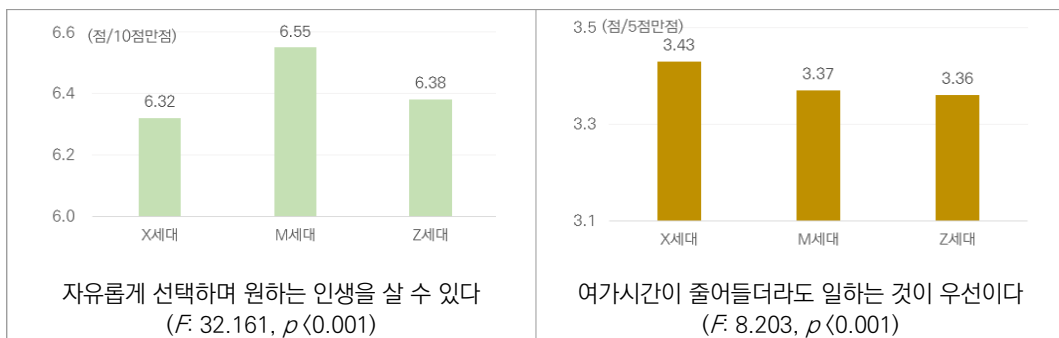
[그림 2-1-12] '결혼, 출산·육아는 삶의 질을 향상시킨다'에 대한 응답 결과



주: 국회미래연구원(2024). 2024년 국민 미래인식·가치관 조사
 자료: 이채정 외(2024). 2024년 국민미래인식·가치관조사: 기초분석 보고서(연구보고서 24-17). 국회미래연구원. pp. 272, 274.

세대 간 가치관에는 차이가 있으며, 특히 미래세대의 가치관은 사회적 흐름의 변화를 반영하기도 한다. 최근 들어 밀레니얼 세대(1980~1994년 출생)와 Z세대(1995~2009년 출생), 즉 MZ세대에 대한 관심이 높아지고 있다. 국회미래연구원의 2023년 한국인의 행복 조사³⁾ 데이터를 활용하여 분석한 결과, 밀레니얼 세대는 자유로운 선택을 통해 삶을 살아가는 것에 대한 동의 수준이 높았으며, 불확실한 미래의 행복보다 현재의 행복을 더욱 중시하는 경향을 보였다(민보경, 2024).

[그림 2-1-13] '자유로운 선택'과 '여가와 일'에 대한 응답 결과

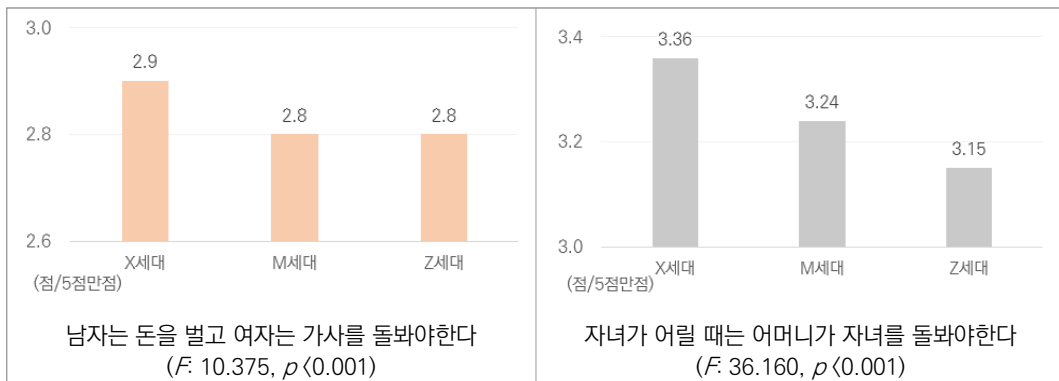


주: 허종호, 민보경, 이상직, 이채정(2023). 2023년 한국인의 행복조사(연구보고서 23-01). 국회미래연구원.
 자료: 민보경(2024). 미래세대(MZ세대)의 사회인식과 가치관 특성: 세대별 비교 분석(Futures Brief 24-06). 국회미래연구원. p. 3.

3) 2023년 한국인의 행복조사는 전국 만 15세 이상의 국민을 대상으로 가구방문 면접조사를 실시하였으며 조사 완료된 표본 수는 16,305명으로 그 중 Z세대(1995~2009년 출생) 2,541명, M세대(1980~1994년 출생) 3,562명, X세대(1964~1979년 출생) 4,573명을 대상으로 분석하였음.

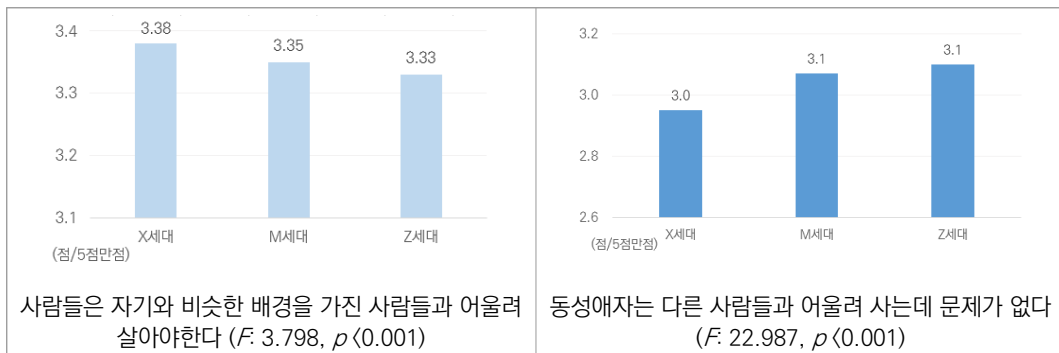
MZ세대를 대표하는 주요 특징으로는 여가를 중요하게 여기고, 개인의 자유로운 삶을 우선시하는 점이 있다. 이들은 생계를 위해 노동시장에 많은 시간을 할애할 경우 출산과 양육보다는 제한된 시간 안에서 여가를 선택하는 경향이 있어, 저출산, 양육 문제 등의 해결을 위해서는 일·생활 균형과 근로 시간 정책을 함께 고려하는 것이 필요하다.

[그림 2-1-14] '가사와 양육의 성역할' 문항에 대한 응답 결과



주: 허종호, 민보경, 이상직, 이채정(2023). 2023년 한국인의 행복조사(연구보고서 23-01). 국회미래연구원.
 자료: 민보경(2024). 미래세대(MZ세대)의 사회인식과 가치관 특성: 세대별 비교 분석(Futures Brief 24-06). 국회미래연구원. p. 3.

[그림 2-1-15] '다양성과 포용성' 관련 문항에 대한 응답 결과



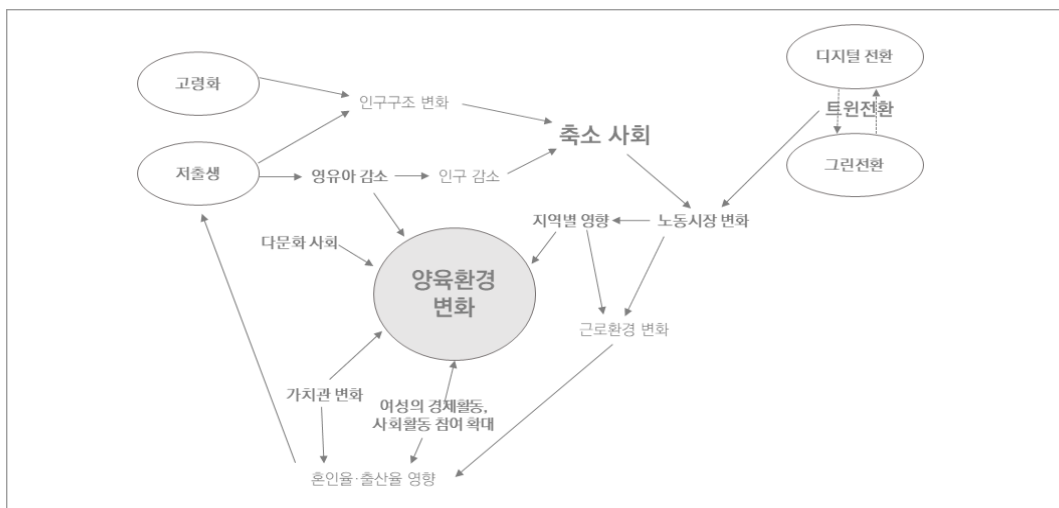
주: 허종호, 민보경, 이상직, 이채정(2023). 2023년 한국인의 행복조사(연구보고서 23-01). 국회미래연구원.
 자료: 민보경(2024). 미래세대(MZ세대)의 사회인식과 가치관 특성: 세대별 비교 분석(Futures Brief 24-06). 국회미래연구원. p. 3.

또한, MZ세대는 '남성은 생계를 책임지고, 여성은 자녀를 양육해야 한다'는 전통적인 성역할 고정관념에서 벗어나 있으며, X세대보다 다양성과 포용성을 더욱 중요하게 생각하는 것으로 나타났다. 최근 청년층을 중심으로 자유주의, 개인주의, 성평등적 관점이 확산되고 있어, 기존 가족

정책을 이러한 변화에 맞춰 재평가하고 새로운 대안을 마련할 필요성이 제기되고 있다(김유나, 박애리, 2022). 이에 따라 향후 정책 수립 시 MZ세대의 가치관을 반영하여 양성평등과 포용사회 실현을 추구해야 하며, 전통적인 혼인·혈연·법률적 관계를 중심으로 한 가족 개념을 넘어 다양한 관계로 확장하여 포괄하는 개념을 검토하고 제도적 기반을 마련하는 것이 필요하다.

이상에서 논의된 인구·사회 변화에 따른 양육환경을 종합하여 그림으로 나타내면 다음과 같다.

[그림 2-1-16] 인구·사회 변화에 따른 양육환경 변화



요컨대, 인구·사회 구조의 변화에 효과적으로 대응하는 영유아 교육·보육 정책을 추진하기 위해서는 양육환경의 변화를 반영한 정책 대안의 모색이 필요하다. 이를 위해서는 단순히 인구구조의 변화뿐만 아니라, 인구의 공간적 분포 변화에 영향을 미치는 다양한 요인을 함께 고려해야 한다. 영유아 인구의 감소는 저출생·고령화와 같은 구조적 요인 외에도, 가치관의 변화, 여성의 사회활동 참여 증가 등 혼인율과 출산율에 영향을 미치는 사회경제적 요인들에 의해 복합적으로 추동된다.

또한, 영유아 교육·보육 정책은 보육 및 유아교육 서비스의 형태로 수요자에게 제공되므로, 영유아 인구의 절대적 규모뿐 아니라 지역 간 분포적 특성 역시 중요한 고려요소가 된다. 영유아 인구분포는 전반적인 연령별 인구 구성의 영향을 받으며, 이는 노동시장 구조변화와 밀접한 관련이 있다. 특히, 최근 빠르게 진행되고 있는 디지털 전환과 그린 전환(트윈 전환)은 노동시장에 새로운 변화를 촉발하고 있으며, 이는 생산가능인구의 지역 분포에까지 영향을 미치게 된다. 따라서 영유아 교육·보육서비스 전달체계의 구축에 있어서 이러한 거시적 산업 구조 변화까지도 종합적으로 반영할 필요가 있다.

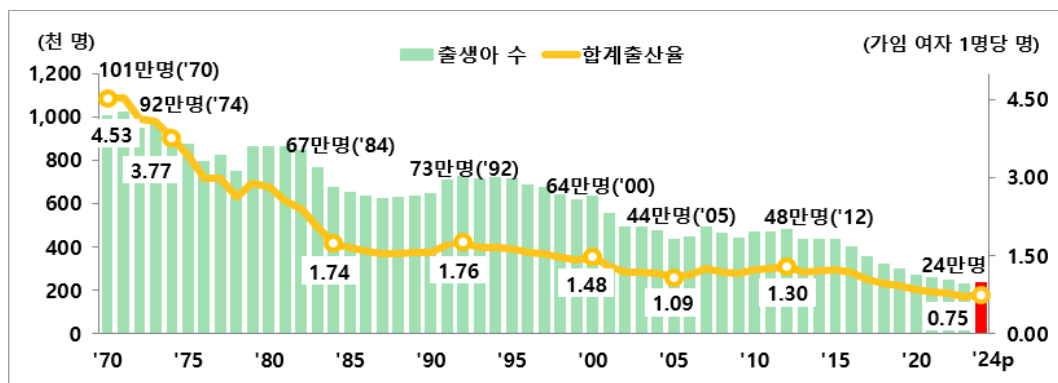
2. 양육환경 전망

가. 저출생: 0~5세 영유아 인구 변화

대한민국은 유례없는 세계 최저 수준의 저출산 현상이 나타나고 있다. 통계청 자료에 따르면(2025. 2.25.), 2023년 기준 출생아 수는 23만 명이고 합계출산율은 0.72명으로 1970년부터 출생 통계를 작성한 이래 최저치를 나타냈으나, 2024년은 출생아 수가 전년 대비 증가했다. 통계청의 2024년 인구동향조사에 따르면(통계청, 2025. 2.25), 출생아 수가 238,300명으로 전년 대비 8,300명(3.6%) 증가한 것으로 나타났으며, 합계출산율은 0.75명으로 전년 대비 0.03명이 증가했다. 2016년부터 2023년까지 연평균 26,000명씩 출생아 수가 줄다가 9년 만에 증가세로 돌아선 것이며, 합계출산율이 2015년 1.24명 이후 계속해서 떨어지다가 2024년 출산율이 반등한 것이다.

2024년 혼인 건수도 222,422건에 달해 전년 대비 14.9% 증가하였다. 만혼주의, 비혼주의 등의 확산으로 2012년부터 11년 연속 감소하고 코로나19 시기에 지연됐던 혼인이 몰리게 되면서 2023년 1% 늘어난 데 이어 2024년에는 큰 폭으로 증가하게 된 것이다(통계청, 2025. 3.20.). 이러한 혼인 증가는 시차를 두고 출산으로 이어진다는 점에서 향후 출산율의 증가를 기대하게 하지만 여전히 대한민국은 세계 최저 수준의 출산율을 보유하고 있으며(2022년 OECD 국가 합계출산율 평균 1.51명, 통계청, 2025. 2.25.: 10), 저출생의 여파는 대한민국 미래 사회에 지속적인 영향력을 미칠 것으로 예측된다.

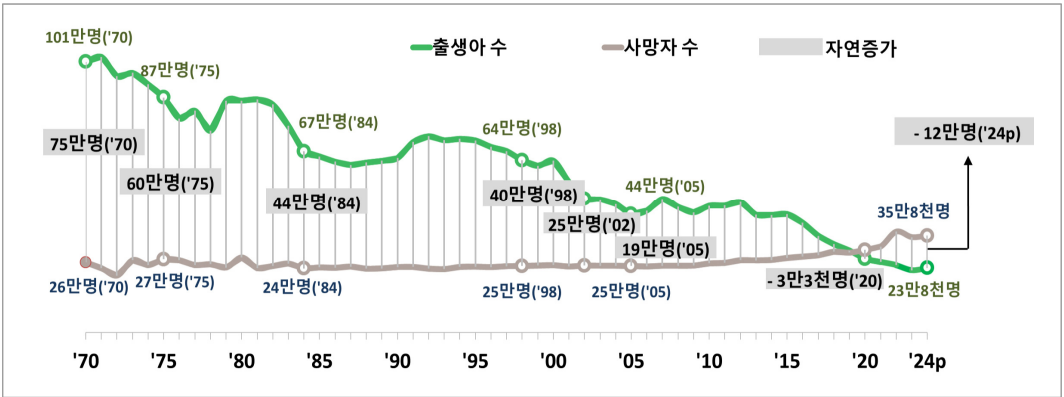
[그림 2-1-17] 출생아 수와 합계출산율 추이(1970~2023년)



자료: 통계청(2025. 2.25.). 2024년 인구동향조사:출생·사망통계(잠정) 보도자료, p. 3.

2024년은 전년 대비 출생아 수가 증가하였으나 여전히 연간 출생아 수는 20만 명대로 적은 편이다. 인구절벽(demographic cliff)은 인구가 급속하게 줄어드는 현상을 의미하는데(Harry Dent, 2015), 한국 사회는 출생아 수가 급격하게 감소한 몇 차례의 시기가 있었다. 1차 시기(1982~1984년)는 연간 출생아 수 80만 명에서 60~70만 명으로 감소하였으며, 2차(2000~2005년)는 초저출산이 시작된 시기로 2001년 합계출산율 1.3명 이하이며, 연간 출생아 수 50만 명의 시기이다. 2000년에서 2005년 동안 출생아 수는 60만 명대에서 40만 명대로 급감하여 출생아 수가 30%p 이상 줄어들었다. 이후 40만 명대를 유지하던 출생아 수는 2016년 이후 급격하게 감소하는 3차 시기를 맞이하는데, 이때는 2017~2019년 연간 출생아 수 30만 명대, 2020년 연간 출생아 수 20만 명대의 시대에 진입하였다. 2020년에는 역사상 최초로 출생아 수가 사망자 수보다 적은 인구의 데드크로스(dead-cross) 현상이 나타나면서 절대인구가 감소하는 인구 감소 시대가 시작되었다(통계청 보도자료, 2025. 2.25.: 통계청, n. d. -b, [그림 2-1-18], <표 2-1-4> 참조).

[그림 2-1-18] 출생아 수와 사망자 수 변화(1970~2024년)



자료: 통계청 보도자료(2025. 2.25.) 2024년 인구동향조사:출생·사망통계(잠정), p. 2.

<표 2-1-4> 연도별 출생아 수

연도	출생아 수	전년 대비	연도	출생아 수	전년 대비
1970	1,006,645	-	1997	668,344	-22,882
1971	1,024,773	18,128	1998	634,790	-33,554
1972	952,780	-71,993	1999	614,233	-20,557
1973	965,521	12,741	2000	634,501	20,268
1974	922,823	-42,698	2001	554,895	-79,606
1975	874,030	-48,793	2002	492,111	-62,784
1976	796,331	-77,699	2003	490,543	-1,568

연도	출생아 수	전년 대비	연도	출생아 수	전년 대비
1977	825,339	29,008	2004	472,761	-17,782
1978	750,728	-74,611	2005	435,031	-37,730
1979	862,669	111,941	2006	448,153	13,122
1980	862,835	166	2007	493,189	45,036
1981	867,409	4,574	2008	465,892	-27,297
1982	848,312	-19,097	2009	444,849	-21,043
1983	769,155	-79,157	2010	470,171	25,322
1984	674,793	-94,362	2011	471,265	1,094
1985	655,489	-19,304	2012	484,550	13,285
1986	636,019	-19,470	2013	436,455	-48,095
1987	623,831	-12,188	2014	435,435	-1,020
1988	633,092	9,261	2015	438,420	2,985
1989	639,431	6,339	2016	406,243	-32,177
1990	649,738	10,307	2017	357,771	-48,472
1991	709,275	59,537	2018	326,822	-30,949
1992	730,678	21,403	2019	302,676	-24,146
1993	715,826	-14,852	2020	272,337	-30,339
1994	721,185	5,359	2021	260,562	-11,775
1995	715,020	-6,165	2022	249,186	-11,376
1996	691,226	-23,794	2023	230,028	-19,158

자료: 통계청(n. d. -b), 인구동향조사 각 년도(1970~2023) 자료 활용.

보육 정책 설계 시 고려해야 할 0~5세의 취학 전 영유아는 보육통계(보건복지부, 2024) 자료에 따르면 2021~2026년생이 0~5세가 되는 2026년은 2014년에 비해 약 48% 줄어든 1,435,496명 수준으로 예측된다. 보육통계의 전망에 따르면 0~5세 인구는 2028년까지 감소하고 이후 약간 반등하는 추세를 보이다가 2038년 1,649,531명 이후 지속적으로 감소하여 2050년 1,396,070명, 2062년 952,953명 수준으로 떨어질 것으로 예측된다(〈표 2-1-5〉 참조).

아동 연령별로 살펴보면, 2022년 기준 5세가 총 384,475명으로 0~5세 영유아 중 20.4%를 차지하였고, 다음 4세가 347,229명(18.5%), 3세가 319,967명(17.0%), 2세 293,321명(15.6%), 1세 273,728명(14.6%), 0세 259,796명(13.8%) 순으로 나타났다. 2023년 보육통계의 전망에 따르면, 이후 각 연령별 영유아 수는 20만 명대로 비슷하게 나타나 2050년에는 0세 211,279명, 1세 225,254명, 2세 231,327명, 3세 236,455명, 4세 240,472명, 5세 243,580명으로 예측했다(보건복지부, 2024). 2053년 이후 출생아 수가 10만 명대로 떨어지면서 영유아 인구는 지속적으로 줄어들 것으로 전망되면서 2062년은 0세 154,761명, 1세 154,805명, 2세 156,248명, 3세 158,686

명, 4세 162,052명, 5세 166,401명으로 예측되고 있다(보건복지부, 2024, <표 2-1-5> 참조).

<표 2-1-5> 연도 및 연령별 0~5세 인구 추이(2022~2062년)

단위: 명

연도	0세	1세	2세	3세	4세	5세	0~5세
2022	259,796	273,728	293,321	319,967	347,229	384,475	1,878,516
2023	244,080	257,876	272,993	293,068	319,713	346,711	1,734,441
2024	229,030	243,442	258,082	273,162	292,945	319,342	1,616,003
2025	217,226	228,266	243,395	258,041	272,882	292,438	1,512,248
2026	217,079	216,540	228,264	243,386	257,800	272,427	1,435,496
2027	227,833	216,413	216,576	228,286	243,177	257,384	1,389,669
2028	237,996	227,121	216,460	216,626	228,108	242,792	1,369,103
2029	247,279	237,221	227,149	216,522	216,474	227,754	1,372,399
2030	255,406	246,446	237,220	227,200	216,382	216,148	1,398,802
2031	262,201	254,522	246,417	237,252	227,051	216,067	1,443,510
2032	267,610	261,274	254,470	246,431	237,084	226,728	1,493,597
2033	271,691	266,648	261,202	254,468	246,246	236,741	1,536,996
2034	274,610	270,703	266,560	261,187	254,267	245,885	1,573,212
2035	276,621	273,603	270,602	266,534	260,974	253,890	1,602,224
2036	278,037	275,601	273,494	270,568	266,310	260,583	1,624,593
2037	279,182	277,009	275,487	273,453	270,336	265,908	1,641,375
2038	275,912	278,147	276,890	275,442	273,215	269,925	1,649,531
2039	268,868	274,890	278,025	276,843	275,200	272,798	1,646,624
2040	262,983	267,883	274,774	277,976	276,598	274,779	1,634,993
2041	258,177	262,036	267,784	274,727	277,729	276,174	1,616,627
2042	254,280	257,262	261,955	267,748	274,483	277,303	1,593,031
2043	251,018	253,391	257,197	261,932	267,514	274,060	1,565,112
2044	248,038	250,151	253,338	257,185	261,709	267,100	1,537,521
2045	244,967	247,190	250,108	253,334	256,973	261,308	1,513,880
2046	241,452	244,138	247,156	250,111	253,130	256,582	1,492,569
2047	237,212	240,644	244,113	247,165	249,914	252,748	1,471,796
2048	232,070	236,429	240,629	244,129	246,974	249,538	1,449,769
2049	225,972	231,316	236,426	240,651	243,944	246,604	1,424,913
2050	218,982	225,254	231,327	236,455	240,472	243,580	1,396,070
2051	211,279	218,305	225,281	231,365	236,284	240,114	1,362,628
2052	203,129	210,648	218,352	225,331	231,202	235,934	1,324,596
2053	194,845	202,546	210,715	218,414	225,179	230,861	1,282,560
2054	186,762	194,313	202,637	210,791	218,274	224,849	1,237,626
2055	179,197	186,278	194,427	202,728	210,664	217,956	1,191,250

연도	0세	1세	2세	3세	4세	5세	0~5세
2056	172,426	178,761	186,415	194,534	202,615	210,360	1,145,111
2057	166,659	172,032	178,920	186,538	194,437	202,326	1,100,912
2058	162,028	166,302	172,211	179,058	186,456	194,164	1,060,219
2059	158,587	161,701	166,498	172,362	178,990	186,198	1,024,336
2060	156,307	158,283	161,912	166,662	172,307	178,747	994,218
2061	155,083	156,019	158,505	162,085	166,619	172,077	970,388
2062	154,761	154,805	156,248	158,686	162,052	166,401	952,953

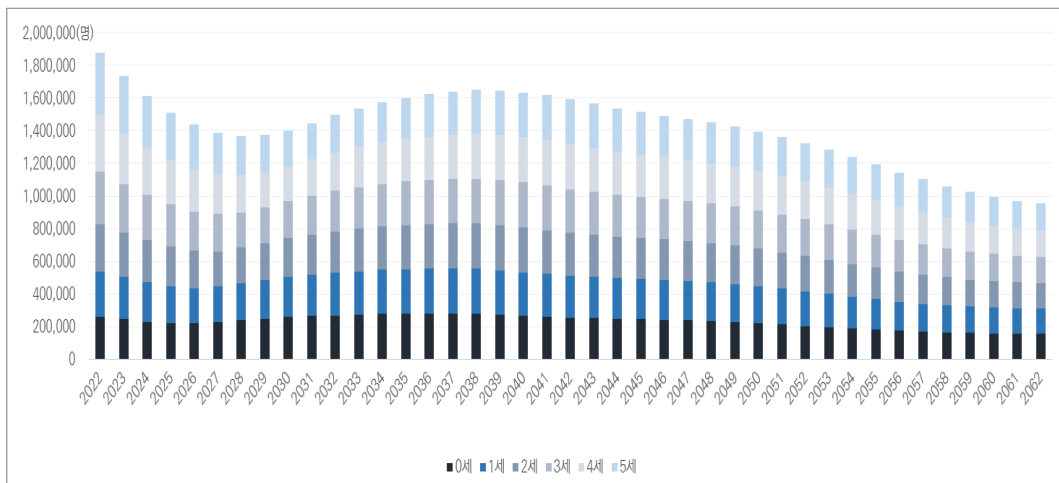
자료: 보건복지부(2024). 2023년 보육통계. pp. 277~280.

인구 감소가 이렇게 급격하게 진행될 경우, 이에 적응할 시간적 여유가 주어지지 않아서 발생하는 혼란과 충격이 불가피하다. 어린이집과 같은 영유아 보육시설은 저출생으로 인한 심각한 영향을 받는 대표적인 사례이다.

어린이집 연도별 보육아동 현황을 살펴보면, 1999년 이후 계속 증가하여 2012년 1,487,361명에 이르렀으나 이후 감소하는 추세를 보이며 2023년 1,011,813명으로 나타나 2012년 대비 32.0%p 감소하였음을 알 수 있다(보건복지부, 2024, [그림 2-1-20] 참조).

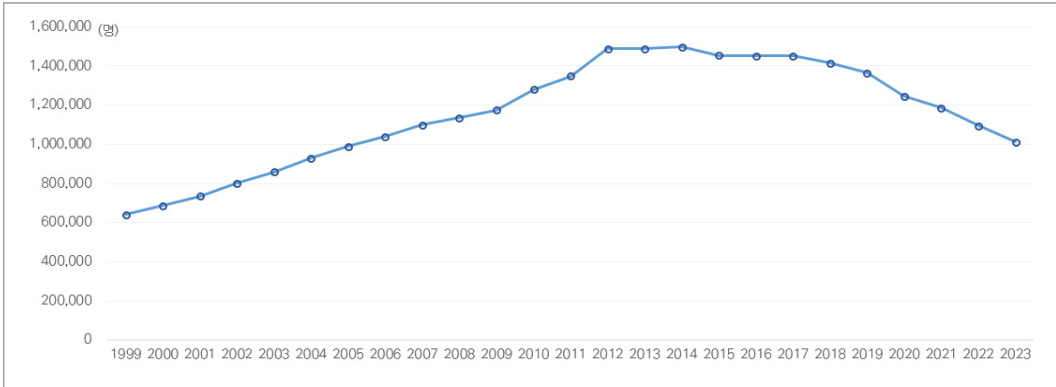
어린이집 수를 살펴보면, 1999년 이후 지속적으로 증가하다가 2014년 이후부터 감소하는 추세를 보인다. 2014년 전국 어린이집 수는 43,742개소였으나 지속적인 감소세를 보이며 2023년 12월 기준 전국 어린이집 수는 28,954개소까지 감소하여 2014년 대비 33.8%p 감소하였다(보건복지부, 2024, <표 2-1-6> 참조).

[그림 2-1-19] 0~5세 인구 전망(2022~2062년)



자료: 보건복지부(2024). 2023년 보육통계. pp. 277~280.

[그림 2-1-20] 어린이집 연도별 보육아동 현황(1999~2023년)



자료: 보건복지부(2024). 2023년 보육통계. p. 3.

<표 2-1-6> 어린이집 연도별 설치 및 운영 현황(1999~2023년)

단위: 개소

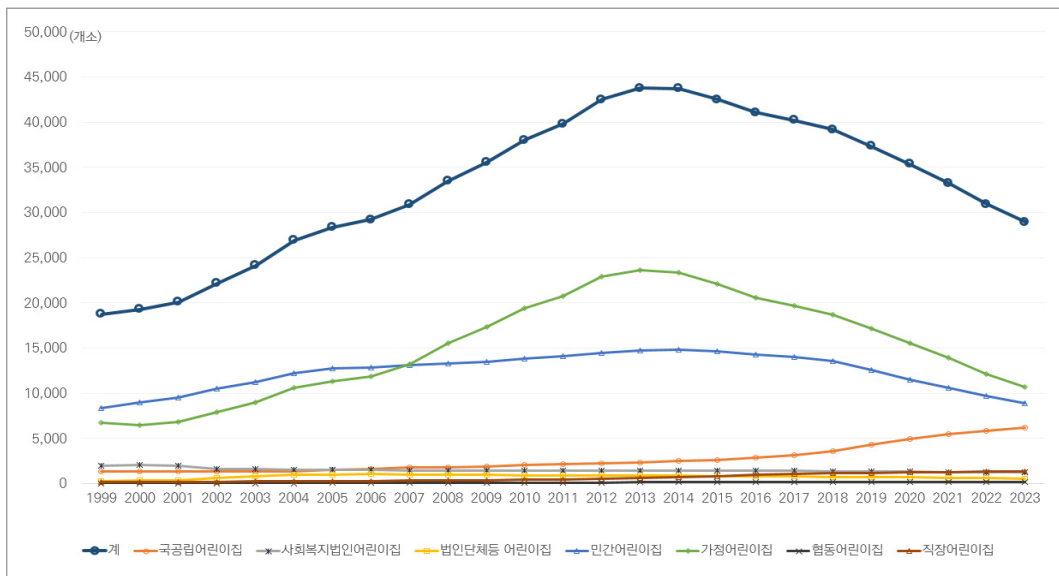
연도	계	국공립 어린이집	사회복지법인 어린이집	법인단체등 어린이집	민간 어린이집	가정 어린이집	협동 어린이집	직장 어린이집
1999	18,768	1,300	1,965	266	8,327	6,703	미분류	207
2000	19,276	1,295	2,010	324	8,970	6,473	미분류	204
2001	20,097	1,306	1,991	313	9,490	6,801	미분류	196
2002	22,147	1,330	1,633	575	10,471	7,939	미분류	199
2003	24,142	1,329	1,632	787	11,225	8,933	미분류	236
2004	26,903	1,349	1,537	966	12,225	10,583	미분류	243
2005	28,367	1,473	1,495	979	12,769	11,346	42	263
2006	29,233	1,643	1,475	1,066	12,864	11,828	59	298
2007	30,856	1,748	1,460	1,002	13,081	13,184	61	320
2008	33,499	1,826	1,458	969	13,306	15,525	65	350
2009	35,550	1,917	1,470	935	13,433	17,359	66	370
2010	38,021	2,034	1,468	888	13,789	19,367	74	401
2011	39,842	2,116	1,462	870	14,134	20,722	89	449
2012	42,527	2,203	1,444	869	14,440	22,935	113	523
2013	43,770	2,332	1,439	868	14,751	23,632	129	619
2014	43,742	2,489	1,420	852	14,822	23,318	149	692
2015	42,517	2,629	1,414	834	14,626	22,074	155	785
2016	41,084	2,859	1,402	804	14,316	20,598	157	948
2017	40,238	3,157	1,392	771	14,045	19,656	164	1,053
2018	39,171	3,602	1,377	748	13,518	18,651	164	1,111
2019	37,371	4,324	1,343	707	12,568	17,117	159	1,153

연도	계	국공립 어린이집	사회복지법인 어린이집	법인단체등 어린이집	민간 어린이집	가정 어린이집	협동 어린이집	직장 어린이집
2020	35,352	4,958	1,316	671	11,510	15,529	152	1,216
2021	33,246	5,437	1,285	640	10,603	13,891	142	1,248
2022	30,923	5,801	1,254	610	9,726	12,109	132	1,291
2023	28,954	6,187	1,206	551	8,886	10,692	124	1,308

자료: 보건복지부(2024). 2023년 보육통계. p. 2.

정부의 보육 정책 확대와 당시 출생아 규모에 맞춰 연간 1~2천 개 수준으로 증가해 온 어린이집들이, 불과 10년 만에 다시 연간 1~2천 개씩 문을 닫게 되었다. 인구 변화에 적응하고 사회제도에 발맞추기 위해 10년 이상 인적, 물적, 사회적 비용을 들여 인프라를 확충하였는데, 또 한 번의 급격한 인구 변화로 이제 막 갖추어 놓은 인프라를 축소해야 하는 상황에 직면하게 된 것이다. 인프라 축소에는 또 다른 사회적 비용이 수반되는 것도 문제이지만, 관련된 종사자 개개인에게는 생계의 문제라는 점에서 충격과 혼란이 불가피하다.

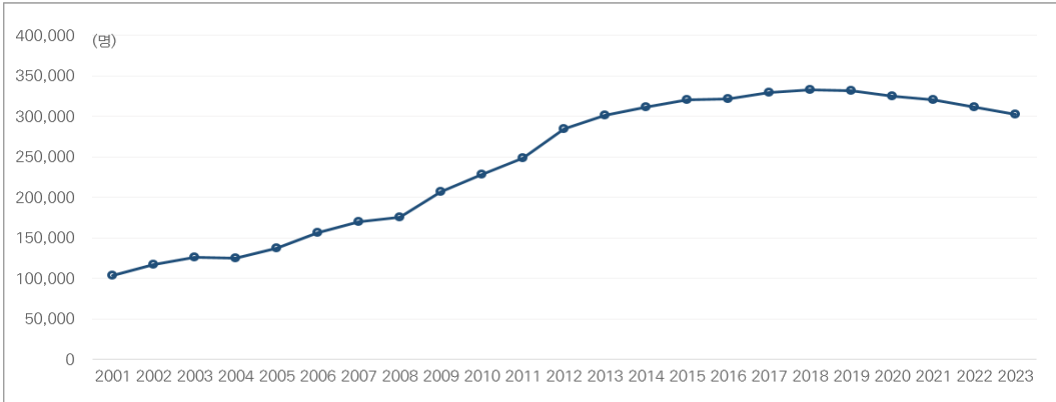
[그림 2-1-21] 어린이집 연도별 설치·운영 현황(1999~2023년)



자료: 보건복지부(2024). 2023년 보육통계. p. 2.

어린이집 수, 보육아동 인원의 증가와 맞물려 어린이집 보육교직원 수도 2001년 이후 계속 증가하여 2018년에는 333,420명에 달하였으나 이후 계속 감소하여 2023년은 302,800명으로 나타나 2018년 대비 29,620명이 감소한 것을 알 수 있다(보건복지부, 2024, [그림 2-1-22 참조]).

[그림 2-1-22] 어린이집 연도별 보육교직원 현황(2001~2023년)



자료: 보건복지부(2024). 2023년 보육통계. p. 4.

영유아 인구의 변화는 보육시설, 특히 어린이집 이용 아동 수에 영향을 미치며, 현재 보육시설은 심각한 위기에 직면해 있다. 2014년 이후 전체 어린이집 수는 매년 약 4%씩 지속적으로 감소하고 있으며(보건복지부, 2014), 이 감소는 특히 가정 어린이집에서 두드러진다. 국공립어린이집 확대 정책의 영향으로 민간어린이집, 특히 규모가 작은 가정 어린이집부터 인구 감소의 영향을 크게 받고 있는 것으로 판단된다. 가정 어린이집은 주로 아파트 단지 내에 위치하며, 어린 영아 돌봄에 특화되어 있어 보육 접근성을 높이는 역할을 해왔다. 하지만 이러한 시설의 급격한 감소는 보육 수요자의 이용 편의를 저해하고, 나아가 출산율에도 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있어 우려된다.

다음으로 유치원에 대해서 살펴보면, 전체 유치원 수는 2004년 이후 지속적으로 증가하다가 2018년 이후부터 감소하는 추세를 보인다. 2018년 전체 유치원 수는 29,021개원에서 이후 지속적으로 감소하는 경향을 나타내며 2024년 8,294개원으로 나타났다. 설립유형별 유치원 수 추이를 살펴보면 국립유치원의 경우 1999년도부터 2024년까지 3개원으로 일정하게 유지되고 있었다. 공립유치원과 사립유치원은 1999년에는 각각 4,348개원, 4,439개원으로 비슷한 수준을 나타냈으나, 공립유치원은 2000년 이후 점차 증가하는 추세를 나타내 2024년 5,105개원인 반면, 사립유치원은 2018년 이후 급격히 감소하여 2024년 3,186개원으로 나타났다(교육부, 한국교육개발원, n.d., <표 2-1-7> 참조).

<표 2-1-7> 유치원 연도별 설치 및 운영 현황(1999~2024년)

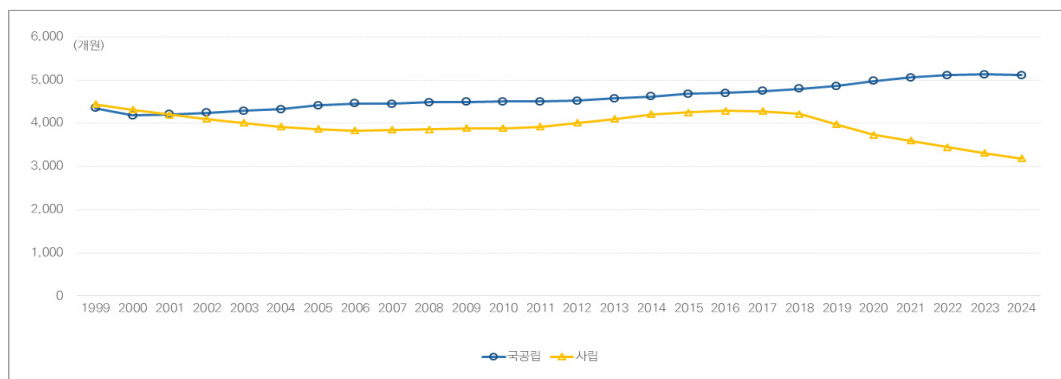
단위: 개원

연도	계	국립	공립	사립
1999	8,790	3	4,348	4,439
2000	8,494	3	4,173	4,318

연도	계	국립	공립	사립
2001	8,407	3	4,207	4,197
2002	8,343	3	4,237	4,103
2003	8,292	3	4,281	4,008
2004	8,246	3	4,325	3,918
2005	8,275	3	4,409	3,863
2006	8,290	3	4,457	3,830
2007	8,294	3	4,445	3,846
2008	8,344	3	4,480	3,861
2009	8,373	3	4,490	3,880
2010	8,388	3	4,498	3,887
2011	8,424	3	4,499	3,922
2012	8,538	3	4,522	4,013
2013	8,678	3	4,574	4,101
2014	8,826	3	4,616	4,207
2015	8,930	3	4,675	4,252
2016	8,987	3	4,693	4,291
2017	9,029	3	4,744	4,282
2018	9,021	3	4,798	4,220
2019	8,837	3	4,856	3,978
2020	8,705	3	4,973	3,729
2021	8,660	3	5,058	3,599
2022	8,562	3	5,113	3,446
2023	8,441	3	5,130	3,308
2024	8,294	3	5,105	3,186

자료: 교육부, 한국교육개발원(n. d.). 교육통계연보. <https://kess.kedi.re.kr/index> (2025. 4.20. 검색)

[그림 2-1-23] 유치원 연도별 설치 및 이용 현황(1999~2024년)



자료: 교육부, 한국교육개발원(n. d.). 교육통계연보. <https://kess.kedi.re.kr/index> (2025. 4.20. 검색)

설립유형별 유치원 재원 유아 수 추이를 살펴보면, 국립유치원의 경우 2000년 272명 이후 감소추세를 보이다가 2014년 258명, 2019년 275명에 이르렀으나 이후 감소하여 2024년 241명으로 나타났다. 공립유치원과 사립유치원의 재원 유아 수를 살펴보면 2019년 이후 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다. 먼저 공립유치원 재원 유아 수의 경우 2019년 177,055명에서 2024년 145,402명으로 17.9%p 감소하였으며, 사립유치원 재원 유아 수의 경우 2019년 456,583명에서 더 큰 폭으로 감소하여 2024년 352,961명으로 22.7%p 감소하였다(교육부, 한국교육개발원, n. d., <표 2-1-8> 참조).

<표 2-1-8> 유치원 연도별 이용 아동 현황(1999~2024년)

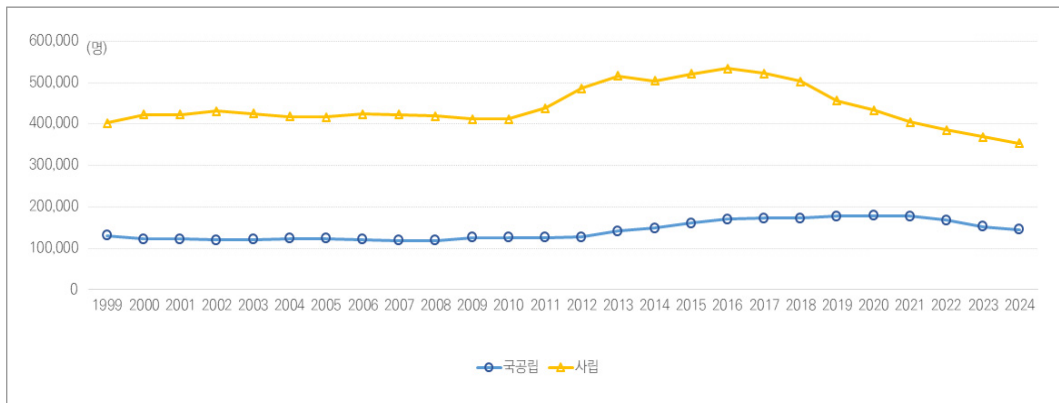
단위: 명

연도	계	국립	공립	사립
1999	534,166	269	130,917	402,980
2000	545,263	272	121,936	423,055
2001	545,142	263	122,152	422,727
2002	550,256	267	119,301	430,688
2003	546,563	269	120,592	425,702
2004	541,713	268	123,638	417,807
2005	541,603	253	124,030	417,320
2006	545,812	253	121,071	424,488
2007	541,550	261	118,161	423,128
2008	537,822	249	118,879	418,694
2009	537,361	231	125,305	411,825
2010	538,587	236	126,341	412,010
2011	564,834	240	125,855	438,739
2012	613,749	226	127,121	486,402
2013	658,188	225	141,827	516,136
2014	652,546	258	148,011	504,277
2015	682,553	256	161,083	521,214
2016	704,138	258	170,091	533,789
2017	694,631	249	172,272	522,110
2018	675,998	249	172,121	503,628
2019	633,913	275	177,055	456,583
2020	612,538	273	178,628	433,637
2021	582,572	264	177,097	405,211

연도	계	국립	공립	사립
2022	552,812	255	167,230	385,327
2023	521,794	232	152,429	369,133
2024	498,604	241	145,402	352,961

자료: 교육부, 한국교육개발원(n. d.). 교육통계연보. <https://kess.kedi.re.kr/index> (2025. 4.20. 검색)

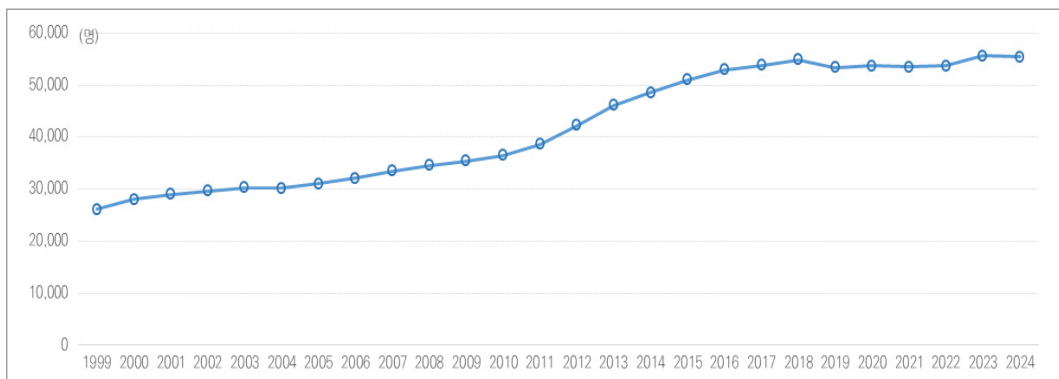
[그림 2-1-24] 유치원 연도별 이용 아동 현황(1999~2024년)



자료: 교육부, 한국교육개발원(n. d.). 교육통계연보. <https://kess.kedi.re.kr/index> (2025. 4.20. 검색)

유치원 교직원 수는 1999년 이후 전반적으로 지속 증가하였다. 교사의 경우, 2017년 41,861명 이후 감소하는 추세를 나타내며 2024년 36,844명으로 나타났다. 반면, 기간제 교사는 2017년 3,082명에서 지속적으로 증가하여 2024년 8,447명으로 크게 증가하였음을 알 수 있다(교육부, 한국교육개발원, n. d., <표 2-1-9> 참조).

[그림 2-1-25] 유치원 연도별 전체 교직원 현황(1999~2024년)



자료: 교육부, 한국교육개발원(n. d.). 교육통계연보. <https://kess.kedi.re.kr/index> (2025. 4.20. 검색)

〈표 2-1-9〉 유치원 연도별 교직원 현황(1999~2024년)

단위: 명

	계	원장	원감	수석교사	보직교사	교사	특수교사	보건교사	영양교사	기간제교사
1999	26,164	3,076	654	-	-	21,657	9	3	-	765
2000	28,012	3,650	662	-	-	22,889	12	1	-	798
2001	28,975	3,564	728	-	-	23,872	13	1	-	797
2002	29,673	3,491	726	-	-	24,810	26	4	-	616
2003	30,290	3,442	739	-	-	25,462	21	3	-	623
2004	30,206	3,313	793	-	-	25,324	34	4	-	738
2005	31,033	3,312	869	-	-	26,332	51	3	-	466
2006	32,096	3,304	904	-	-	27,345	67	3	-	473
2007	33,504	3,482	985	-	-	28,448	87	3	-	499
2008	34,601	3,529	1,032	-	-	29,354	106	3	-	577
2009	35,415	3,502	1,078	-	-	30,017	153	3	1	661
2010	36,461	3,657	1,169	-	-	30,869	138	4	-	624
2011	38,662	3,704	1,248	-	409	32,193	190	4	-	914
2012	42,235	3,670	1,327	14	474	35,084	202	3	-	1,461
2013	46,126	3,818	1,385	29	950	37,411	188	2	-	2,343
2014	48,530	4,379	1,489	42	1,909	38,042	269	2	1	2,397
2015	50,998	4,295	1,542	22	1,951	40,217	350	3	-	2,618
2016	52,923	4,391	1,645	30	2,008	41,474	437	2	-	2,936
2017	53,808	4,425	1,725	24	2,178	41,861	509	4	-	3,082
2018	54,892	4,360	1,787	23	1,781	42,818	632	1	-	3,490
2019	53,362	4,101	1,905	22	1,816	40,720	730	1	-	4,067
2020	53,651	3,960	2,000	22	2,017	40,353	841	1	-	4,457
2021	53,457	3,880	2,046	22	2,249	39,654	932	15	7	4,652
2022	53,696	3,734	2,065	20	2,793	38,742	1,102	44	123	5,073
2023	55,637	3,624	2,101	19	2,938	37,923	1,162	46	174	7,650
2024	55,404	3,518	2,056	17	3,005	36,844	1,243	89	185	8,447

주: 교원수는 정규 교원, 기간제 교원, 휴직 교원 포함(강사 및 퇴직교원 제외)

자료: 교육부, 한국교육개발원(n. d.) 교육통계연보, <https://kess.kedi.re.kr/index> (2025. 4.20. 검색)

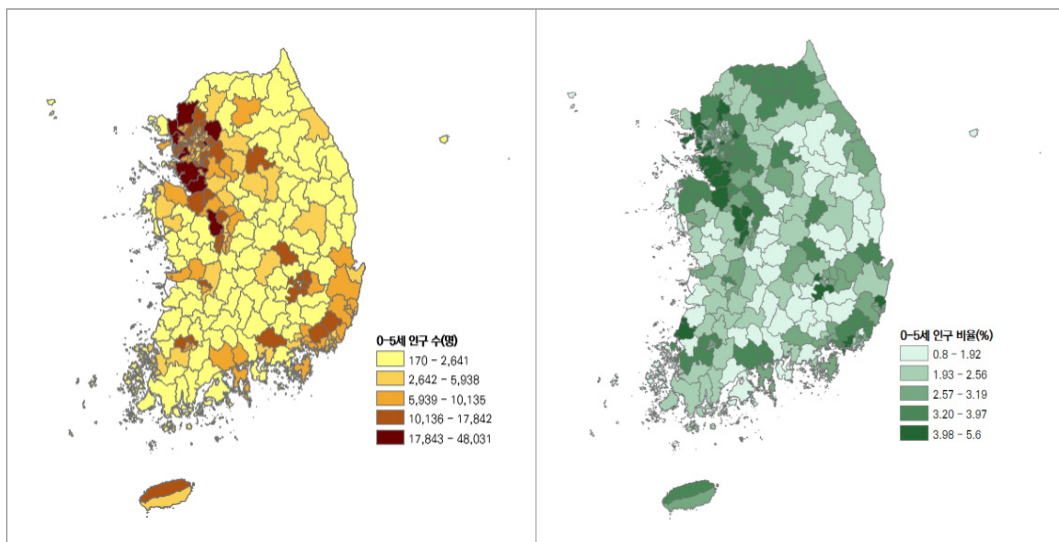
나. 지역 간 인구 편재

오늘날 대한민국이 처한 인구 위기는 급속하게 진행되는 저출생·고령화의 인구구조 변화뿐 아니라 이러한 인구구조 변화가 전국적으로 고르게 나타나는 게 아니라 지역별로 상이하게 나타나 지역 소멸의 위험이 제기되고 있다는 것이다.

지역별로 상이한 인구 변화의 충격이 수도권 과밀문제와 지역 소멸로 연결되어 또다시 저출산 현상을 악화시키는 고리를 만든다는 점에서 이는 심각한 사회 문제로 대두되고 있다. 0~5세 영유아 인구의 분포를 살펴보게 되면, 지역 간 인구 편차를 확인할 수 있다.

시·군·구별로 0~5세 인구수를 살펴보면, 경기도 화성시가 968,821명으로 가장 많으며, 경기도 남양주시 732,482명, 서울시 송파구 650,110명, 인천광역시 서구 634,064명, 경기도 평택시 598,556명 순으로 많은 것을 알 수 있다. 반면에 0~5세 인구 수가 가장 적은 기초자치단체는 경상북도 울릉군 9,099명이며, 경상북도 영양군 15,328명, 인천광역시 옹진군 19,996명, 강원특별자치도 양구군 20,621명, 전북특별자치도 장수군 20,663명 순으로 영유아 인구수가 적은 것으로 나타났다(행정안전부, n. d.).

[그림 2-1-26] 시군구별 0~5세 인구수와 전체 인구 대비 비율



자료: 행정안전부(n. d.). 주민등록인구현황 [데이터세트]. 주민등록 인구통계. <https://jumin.mois.go.kr/>

전체 인구 중 0~5세 인구가 차지하는 비율을 시·군·구별로 살펴보면, 경기도 과천시 5.61%로 가장 높으며, 부산광역시 강서구 5.31%, 세종특별자치시 5.22%, 경기도 화성시 4.96%, 대구광역시 중구 4.72%, 인천광역시 서구 4.46%, 대전광역시 유성구 4.41% 순으로 나타났다. 전체 인구 중 0~5세 인구 비율이 가장 낮은 지역은 부산광역시 중구 0.86%, 경상남도 고성군 1.26%, 대구광역시 군위군 1.29%, 전라남도 곡성군 1.32%, 경상남도 남해군 1.36%, 경상남도 합천군 1.37% 순으로 나타나 지역별 차이를 확인할 수 있었다(행정안전부, n. d., [그림 2-1-26] 참조).

어린이집의 정원 대비 현원 이용률은 광역시와 수도권 지역 대비 도 지역에서 현저하게 낮다.

출생아 감소로 정원 대비 현원을 채우지 못해 폐원하는 어린이집이 비수도권 지역부터 시작될 가능성이 크다는 의미이다. 비수도권 지역의 어린이집부터 폐원이 시작된다면, 이는 접근성 문제로 연결되어 지역 유출을 가속화하거나 추가 출산을 주저하게 하는 요인으로 작용할 수 있다(보건복지부, 2024, <표 2-1-10> 참조).

<표 2-1-10> 어린이집 시·도별 정원 및 현원 현황

단위: 명, %

시·도	정원	현원	이용률
서울특별시	211,248	144,251	73.5
부산광역시	71,570	50,891	71.1
대구광역시	56,462	39,159	69.4
인천광역시	78,883	60,032	76.1
광주광역시	43,399	28,761	66.3
대전광역시	36,356	25,996	71.5
울산광역시	29,785	22,469	75.4
세종특별자치시	18,642	14,131	75.8
경기도	411,580	311,814	75.8
강원특별자치도	42,858	30,217	70.5
충청북도	51,963	35,806	68.9
충청남도	69,849	48,797	69.9
전북특별자치도	47,774	31,554	66.0
전라남도	52,578	35,344	67.2
경상북도	64,900	43,022	66.3
경상남도	88,305	59,419	67.3
제주특별자치도	25,288	19,150	75.7

주: 2023.12.31. 기준
자료: 보건복지부(2024). 2023년 보육통계. p. 21.

2024년 기준, 유치원의 공시자료를 활용하여 정원충족률을 산출하였다. 시도별 정원 대비 현원 이용률을 살펴보면, 제주특별자치도와 세종특별자치시는 80% 이상으로 비교적 높은 수준으로 나타났으며, 전북특별자치도 60.4%, 전라남도 62.7%, 대전광역시 63.3%, 경상북도 63.4%, 강원특별자치도 63.8% 등이 상대적으로 낮음을 알 수 있었다(유치원 알리미, n. d.; 교육부, 한국교육개발원, n. d., <표 2-1-11> 참조).

〈표 2-1-11〉 유치원 시도별 정원 및 현원 현황

단위: 명, %

시·도	정원 ¹⁾	현원 ²⁾	이용률
서울특별시	89,855	61,128	68.0
부산광역시	48,083	32,814	68.2
대구광역시	42,873	29,254	68.2
인천광역시	47,891	34,457	71.9
광주광역시	27,183	18,924	69.6
대전광역시	28,187	17,855	63.3
울산광역시	17,960	12,829	71.4
세종특별자치시	7,278	5,902	81.1
경기도	215,786	138,362	64.1
강원특별자치도	19,484	12,440	63.8
충청북도	20,834	13,823	66.3
충청남도	30,240	20,626	68.2
전북특별자치도	26,514	16,014	60.4
전라남도	23,419	14,676	62.7
경상북도	42,865	27,164	63.4
경상남도	55,902	36,931	66.1
제주특별자치도	6,599	5,405	81.9

주: 1) 정원은 유치원 공시자료 활용(2024년 2차)

2) 현원은 교육통계연보의 시도별 유치원 학생수(2024년 기준)

자료: 유치원 알리미(n. d.), <https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/>; 교육부, 한국교육개발원(n. d.), 교육통계연보. <https://kess.kedi.re.kr/index> (2025. 4.21. 검색)

다. 양육환경의 지역 간 격차

통계청에 따르면(통계청, 2024. 8.28.), 2023년 광역시·도별 합계출산율은 전남(0.972명), 세종(0.971명) 순으로 높고, 서울(0.552명), 부산(0.664명) 순으로 낮은 것으로 나타나 출산율이 지역에 따라 격차를 보이고 있음을 확인할 수 있다. 문제는 비수도권의 출산율 증감률(광주(-13.8%), 제주(-9.2%), 강원(-7.5%) 순으로 감소 폭이 큼)이 전국 출산율 증감률(-5.7%)보다 크게 감소하는 양상을 보이고 있다는 점이다. 비수도권 지역의 급격한 출산율 감소는 인구구조 변화 및 경제변동으로 인한 인구이동으로 연계되면서 지방의 청년층 인구 유출과 함께 지방소멸 위기를 가속화할 것으로 예상된다(고문익, 김결 2021; 장민영, 임보영, 송윤정, 윤주선, 2021; 최예슬 2021; 하동현 2017). 지방 인구의 감소와 고령화는 지방의 생산성과 소비력을 약화시키며 지역의 경제 활력을 떨어뜨리게 된다(박준우, 여찬구 2021). 역으로, 경제 침체 또한 출산율 증감에 영향을 미쳐(Salvati et al. 2020) 인구 감소와 지역 경제 침체의 악순환이 발생할 수 있다.

1) 지역 간 경제적 격차와 출생·양육의 관계

출산과 경제성장 간의 관계는 사회과학 분야에서 오랫동안 연구 주제로 논의되어 왔으며, 이에 대한 연구들은 크게 미시적 접근과 거시적 접근으로 나뉜다. 미시적 접근의 연구들은 주로 개인과 가구의 출산 결정이 경제적 요인에 의해 어떻게 영향을 받는지를 중심으로 분석한다. 대표적인 이론으로는 Becker(1960)의 합리적 선택이론이 있으며, 이 이론은 자녀 출산을 하나의 소비 행위로 간주하고, 자녀로부터 기대되는 효용과 그에 따른 비용을 비교한 결과에 따라 출산 여부를 결정한다고 본다. 이에 따르면, 자녀를 양육하는 데 필요한 비용이 증가하거나, 출산 외 활동에서 얻는 효용이 더 크다고 판단되면 출산은 지연되거나 회피된다. 또한, 위험 이론(risk theory)은 출산 결정이 불확실한 미래의 리스크와 관련이 크다는 점을 강조한다(Beck, 1999). 출산은 장기적인 경제적 부담과 직장 경력 단절, 소비 지출의 증가 등 다양한 불확실성을 수반하므로, 경제적 불안정성이 커질수록 개인은 결혼과 출산을 회피하는 경향을 보인다(정성호, 2009; Florida et al., 2020; Sobotka, Skirbekk & Philipov, 2011).

거시적 접근에서는 국가 또는 지역 수준의 경제성장, 부동산 가격, 소득 불평등 등 거시 지표와 출산율 간의 관계를 분석한다. 전통적인 경제 이론에 따르면, 국가가 경제성장의 초기 단계에 있을 때는 노동력 공급과 가족 단위 생계유지가 중요해 높은 출산율을 보이지만, 경제가 고도화될수록 출산율은 점차 하락하게 된다(Doepke, 2004; Galor & Weil, 1996). 다수의 국제 비교 연구에서는 경제성장이 출산율에 부정적인 영향을 미친다고 보며, 이 같은 경향은 개발도상국보다 선진국에서 더욱 뚜렷하게 나타났다(Li, 2015). Barro와 Becker(1989)의 연구에 따르면 장기적으로 경제성장률이 높을수록 출산율은 감소하며, 이는 1인당 GDP와 인구성장률 간에 음(-)의 상관관계가 존재함을 보여준다.

한국의 경우 6·25 전쟁 이후 급속한 경제성장과 함께 합계출산율이 지속적으로 하락하였으며, 이는 생활 수준 향상과 인적자본에 대한 기대치 증가로 인해 자녀 한 명에게 투자해야 하는 자원이 증가했기 때문이다. 특히 ‘이웃 따라잡기’ 경향, 즉 고소득층의 양육 및 교육 방식이 사회 전반의 기준이 되면서 전 계층에서 자녀 양육에 대한 기대 수준이 높아졌고, 이는 결과적으로 출산 비용의 증가와 출산율 저하로 이어졌다(하준경, 2012). 반면, 경제성장이 미래에 대한 낙관적 전망을 유도하여 출산에 긍정적 영향을 줄 수 있다는 주장도 있으며, 김정현과 조영태(2012)는 경제성장률이 상승하면 기대 소득이 증가하면서 출산율에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 보았다.

주택 가격 역시 출산 결정에 중요한 변수로 작용한다. 주택은 단순한 거주 공간을 넘어 자산 축적의 수단이며, 자녀 양육의 물리적 환경과 밀접한 관련이 있다. 다수의 국외 연구에서는 주택 가격 상승이 가구 자산 증가로 인식되어 출산율에 긍정적인 영향을 준다고 분석하였다(Affuso, Istiak & Swofford, 2022; Atalay, Li & Whelan, 2021). 그러나 한국을 비롯한 동아시아 국가

에서는 주택 가격 상승이 출산율에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며(김민영, 황진영, 2016; 이재희, 박진백, 2020), 특히 지역별로 소득 대비 주택 가격 비율(PIR)이 높을수록 출산율이 낮아지는 경향이 강하게 나타났다(김지현, 최숙희, 2023). 이는 주거비 부담이 결혼과 출산에 있어 결정적 장애요인으로 작용함을 의미한다.

이러한 경제적 부담은 개인의 심리적 수준에서도 영향을 미친다. 경쟁과 불평등이 심화된 사회에서는 부모가 자녀의 경쟁력을 높이기 위한 투자를 강화하게 되고, 이는 자녀 수보다는 자녀의 '질'에 집중하는 전략으로 나타난다. 생태학에서 비롯된 생애사 전략 이론(life history strategy theory)에 따르면, 경쟁이 치열한 환경에서는 종이 자손 수를 줄이고 생존 가능성을 높이기 위한 전략을 취하게 된다(Pianka, 1970; Reznick et al., 2002). 이 이론은 현대사회 특히 고밀도, 고경쟁 도시 환경에서의 인간 출산 행태 분석에 활용되며, 실제로 국내 연구에서도 인구밀도와 경쟁 수준이 높은 지역일수록 결혼 및 출산이 지연되는 경향이 발견되었다(고우림, 조영태, 차영재, 장대익, 2020; Shenk et al., 2016).

이러한 경제성장의 양면성은 지역 간 경제적 격차 확대와도 연결된다. 한국은 산업화 이후 빠른 속도로 경제성장을 이뤘지만, 동시에 지역 간 소득 및 기회 격차가 확대되었으며, 이는 OECD 국가 중에서도 두 번째로 큰 GRDP 격차로 나타났다(김태완, 이경재, 이성우, 2024). 이러한 지역 격차는 지방 소멸과 인구절벽 문제를 더욱 심화시키며, 출산율 저하의 또 다른 구조적 요인으로 작용하고 있다. 지역별 경제 수준, 일자리 기회, 주거 여건 등의 격차는 젊은 세대의 대도시 집중 현상과 농어촌 지역의 인구 고령화를 초래하며, 이는 지역 차원의 양육환경 불균형으로 연결된다.

김태완 외(2024)는 전국 229개 시군구를 대상으로 GRDP, 지가, 출산율 간의 관계를 공간계량경제모형과 지리가중회귀분석을 통해 분석한 결과, 지역의 경제력이 출산율에 정(+)의 영향을 미치는 반면, 지가 상승은 지역별로 상이한 영향을 나타냈다고 보고하였다. 특히, 광역시도 수준에서 지니계수로 측정한 지역 불평등은 출산율에 유의미한 부(-)의 영향을 미쳤으며, 이는 경제성장의 편중이 출산에 구조적 불이익을 초래함을 시사한다. 나아가 출산율에 영향을 미치는 요인들은 공간적 자기상관 또는 인접 지역 간의 상호작용이 강하므로, 지역 단위의 독립적 정책만으로는 출산 문제를 해결하기 어렵다는 한계도 제기되었다.

결론적으로, 출산과 양육에 관한 결정은 단지 개인이나 가구의 선택이 아니라, 국가 및 지역 수준의 경제 구조, 불평등, 경쟁 환경, 주거 여건 등이 복합적으로 작용하는 결과임을 알 수 있다. 특히 지역 간 경제적 격차는 출산율 저하를 더욱 심화시키며, 이는 장기적으로 지역 불균형과 인구 감소라는 이중의 문제로 귀결된다. 따라서 경제성장과 출산의 관계는 총량적 성과뿐 아니라 그 분포와 공간적 불균형을 고려한 정책적 접근이 병행되어야 하며, 이를 통해 실질적인 양육 친화적 환경 조성이 가능할 것이다.

2) 지역 간 정책적 격차와 출생 및 양육의 관계

정부의 저출생 대응 정책은 오랜 기간 동안 주로 영유아 보육료와 유아 학비 지원을 중심으로 구성되어 왔다. 출산 이후 양육에 따른 경제적 부담을 완화함으로써 출산 기피 현상을 완충하려는 목적이었다. 실제로 전체 저출생 대응 예산 중 절반에 가까운 비중이 보육료 지원에 할당되었으며, 이는 출산율을 끌어올리기 위한 정부의 대표적 접근 방식으로 평가된다. 그러나 이러한 정책은 비용 대비 효과가 낮다는 비판에 직면하였으며, 보육료나 유아 학비 지원보다는 양질의 보육 인프라 확충이 보다 지속적이고 구조적인 대안이라는 인식이 확산되었다.

특히 각종 보육실태조사에 따르면, 출산 이후 경력 단절을 경험한 여성들이 겪는 가장 큰 어려움은 보육비 부담이 아니라 신뢰할 수 있는 보육시설의 부족인 것으로 나타났다(김은설 외, 2016a). 이에 따라 국공립어린이집 확충 및 질 제고가 보다 효과적인 저출생 대응 전략으로 부상하였으며, 이는 지역 내 양육 인프라의 질과 접근성이 출산 결정에 핵심적인 영향을 미침을 시사한다. 그러나 국공립 보육시설의 설치 및 운영은 지방자치단체의 책임하에 이루어지므로, 지역 간 보육서비스의 수준 차이가 출산 환경의 격차로 이어질 가능성이 존재한다.

정부는 영유아를 대상으로 한 현금성 지원(보육료, 유아 학비, 양육 수당 등)과 보육시설에 대한 간접적 지원을 병행하고 있다. 보육료 및 유아 학비 지원은 본래 저소득층을 대상으로 한 선택적 지원이었으나, 2009년 이후 전 계층을 대상으로 확대되어 보편적 복지 기반이 마련되었다. 2012년에는 누리과정이 도입되어 보육과 유아교육의 국가 책임이 확대되었고, 5세 이하 전체 아동을 대상으로 지원이 이루어졌다. 가정에서 양육하는 경우에는 양육 수당을 통해 지원을 제공하며, 이는 2013년부터 소득수준과 무관하게 전 계층으로 확대되었다.

한편, 보육시설은 국공립, 사회복지법인, 민간, 가정, 직장, 부모 협동 등 다양한 유형으로 구분된다. 국공립어린이집의 경우 약 97%가 민간 위탁 형태로 운영되고 있으며, 민간과 가정 어린이집은 사회복지시설로 분류되나 실질적으로는 상업적 운영 특성이 강하다는 비판도 존재한다(김영미, 2013). 이러한 운영구조는 보육서비스의 질적 차이뿐 아니라 공공성과 투명성에서도 문제를 야기할 수 있다.

보육서비스의 제공은 출산율 향상과 관련하여 일정 부분 긍정적인 효과를 보인다는 연구 결과가 존재한다. Rindfuss 외(2010)는 보육 접근성이 높고 비용이 낮을수록 여성의 기회비용이 감소하여 출산율이 증가한다고 주장하였다. Luci와 Thevenon(2011)은 OECD 18개국을 대상으로 분석한 결과, 3세 미만 영아의 보육기관 이용률이 높을수록 출산율이 증가하는 경향을 확인하였다. 이들은 양질의 보육서비스가 제공되어야만 여성이 출산과 노동 참여를 병행할 수 있으며, 이로 인해 출산 부담이 줄어든다고 설명하였다.

국내 연구 또한 유사한 경향을 보인다. 신윤정(2008)은 기혼 여성 대상 조사에서 교육·보육비

가 낮아질수록 자녀 출산 의향이 증가한다고 밝혔으며, 출산 결정은 단기적 비용뿐 아니라 장기적 비용에 대한 고려가 작용함을 강조하였다. 우석진(2008)은 정부가 보육비 전액을 지원할 경우 출산율이 2% 증가할 수 있다고 분석하였으나, 여전히 출산 고정비용이 보육비에 비해 지나치게 높아 정책 효과는 제한적일 수밖에 없다고 지적하였다. 김정호와 홍석철(2013)은 가구의 출산 결정에 영향을 미치는 요인은 정부의 보육료 지원 여부보다는 가구의 사회경제적 특성이라고 보았으며, 전반적인 양육환경 개선이 보다 효과적인 정책 방향임을 주장하였다.

지역 단위에서의 보육 정책과 출생의 연관성을 분석한 연구도 존재한다. 박윤환(2017)은 지역별 보육서비스지수와 출산율 간의 공간적 패턴을 탐색한 결과, 보육서비스 수준이 높은 지역은 대부분 농촌지역으로, 서울 종로 및 중구를 제외한 상위권은 울릉, 정선, 장수, 신안 등 비도시 지역이 차지하였다. 반면, 서비스 수준이 낮은 지역은 수도권 도시들이 다수 포함되었으며, 경기 여주, 인천 계양, 울산 북구 등이 하위권에 속하였다. 공간적 자기상관 분석 결과, 보육서비스 수준은 인접 지역과 유사한 경향을 보이는 것으로 나타났으며(Moran's I = 0.279, $p < 0.01$), 이는 보육서비스 정책의 지리적 확산성과 지역 간 연계성을 시사한다.

국지적 공간상관성 분석(LISA)을 통해 개별 지역의 보육서비스와 인접 지역 간의 연관성을 정밀하게 살핀 결과, 강원 남부, 전남 해안, 서울 일부 자치구 등은 보육서비스의 핫스팟(high-high) 지역으로 나타났으며, 경기 북부와 울산 일부는 콜드스팟(low-low) 지역으로 확인되었다(박윤환, 2017). 그러나 출산율과 보육서비스의 공간적 분포는 상반된 양상을 보였다. 보육서비스가 우수한 지역은 오히려 출생아 수가 적은 콜드스팟 지역에 해당하였으며, 반대로 보육서비스 수준이 낮은 지역은 출산율이 상대적으로 높은 핫스팟 지역과 중첩되었다. 이는 보육서비스 역량 강화가 출산율 증가의 직접적 결과라기보다는, 오히려 출산율 저하가 심각한 지역을 중심으로 보육 정책이 강화되고 있는 현실을 반영한다고 볼 수 있다(박윤환, 2017).

결론적으로, 정부의 저출생 대응 정책은 보육비를 지원하는 경제적 차원을 넘어, 보육서비스의 질적 개선, 양육 인프라 확충, 지역 간 불균형 해소를 아우르는 다층적인 전략으로 진화할 필요가 있다. 즉, 출산율을 높이기 위한 실효성 있는 대책은 양육 부담을 줄이는 동시에, 지역 간 격차를 해소하고 부모가 신뢰할 수 있는 돌봄 환경을 제공하는 데에서 출발해야 할 것이다.

3) 시사점

한국의 저출생 현상은 전 세계에서조차 찾아보기 힘들 정도로 심각한 수준이다. 유례를 찾기 어려울 정도로 심각하며, 특히 지역 간 경제적 격차와 맞물려 더욱 심화되고 있다. 각 지역의 출산율 차이가 상당히 크며, 비수도권 지역의 출산율 하락 속도가 더 빨라 지방 소멸 위기를 더욱 부채질하고 있다. 이런 현상은 경제적 어려움과 바로 연결되어 있으며, 지역 경제가 침체되고 인구가 빠

저나가는 악순환 고리를 만들고 있다. 기존 연구들을 살펴보면 경제성장과 출산율 간의 관계를 미시적·거시적 차원에서 분석하며, 경제적 불안정이 출산율 하락으로 이어진다는 점을 공통적으로 지적하고 있다. 특히, 한국처럼 소득수준이 높은 나라에서는 비싼 교육비, 주거비 부담 등이 출산율을 더욱 기피하게 만드는 주요 요인으로 작용하고 있으며, 이에 대한 구조적 해결이 필요하다.

지역별 경제 격차는 단순히 소득 차이에 머물지 않는다. 생활 기반 시설과 주거 여건, 일자리 기회 등의 차이로 이어져 출산율에도 영향을 준다. 한국은 지역 간 경제적 불균형이 심화되면서, 수도권과 비수도권의 출산율 격차가 더욱 벌어지고 있다. 김태완 외(2024)의 연구 결과에 따르면, 지역 총생산(GRDP)이 늘어날수록 출산율도 높아지는 패턴을 보이지만, 지역별로 차이가 있고 경제성장의 혜택이 골고루 나뉘지지 않으면 오히려 출산율이 떨어질 수도 있다는 점을 보여준다. 또한, 지역 내 경제적 불평등이 클수록 출산율이 낮아지는 경향이 있으며, 이는 경쟁 심화와 높은 주거비 부담, 육아 비용 상승 등이 출산 결정에 부정적인 영향을 미치기 때문이다. 따라서 출산율을 높이기 위해서는 지역 간 경제 불균형을 완화하고, 지방의 경제적 활력을 높이는 정책이 반드시 필요하다.

정책적 측면에서 보면, 보육서비스의 지역별 차이 또한 출산율에 영향을 주는 중요한 요소이다. 한국 정부는 보육료와 유아 학비 지원, 국공립어린이집 확대 등의 정책을 펼쳐왔지만, 지역별로 보육 인프라의 수준과 접근성에 차이가 나면서 정책 효과가 균등하게 나타나지 않고 있다. 흥미롭게도, 보육서비스 수준이 높은 지역이 반드시 출산율이 높은 것은 아니며, 오히려 출산율이 낮은 지역에서 보육서비스 개선이 적극적으로 이루어지는 경향이 나타났다. 이는 지역의 경제적 안정성, 주거 환경 개선, 일자리 기회 확대 등 보다 포괄적인 접근이 필요함을 의미한다. 따라서 정부는 지역별 특성을 충분히 고려하면서, 균형 있는 보육 및 유아교육 정책을 추진하기 위한 다양한 전략을 세울 필요가 있다.

3. 소결

한국은 2024년 기준 합계출산율이 0.75명으로, 2023년 0.72명에서 약간 반등하였으나(통계청, 2024. 8.28.) 여전히 전 세계적으로 유례없는 수준의 초저출산 국가에 해당한다. 이러한 현상은 단순한 인구감소에 그치지 않고, 노동시장 구조의 변화, 지역 간 경제적 불균형, 보육 및 유아교육 정책 전반에 광범위한 영향을 미치는 복합적 위기로 작용하고 있다. 특히, 축소사회(shrinking society)의 도래는 노동력 부족과 산업 구조의 재편, 지역 소멸, 사회복지 전달체계의 비효율성 등 다양한 문제를 야기하며, 이는 영유아 교육·보육 시스템의 지속가능성에도 심대한 영향을 미치고 있다.

이와 함께, 디지털 전환과 그린 전환이 병행되는 ‘트윈 전환(twin transition)’은 노동의 형태와 가족의 양육 방식, 나아가 전반적인 양육환경까지 변화시키고 있다(Geyer & Kontuly, 1996). 이러한 사회구조적 전환은 지역 간 출산율의 격차를 더욱 심화시키며, 이에 따라 영유아 교육·보육 정책 역시 근본적인 방향 전환과 재설계가 절실히 요구된다.

인구 감소는 노동시장의 재편과 밀접하게 연동되며, 특히 지역별 인구구조의 양극화를 촉진하고 있다. 수도권은 고용, 교육, 의료 등 다양한 기회의 집중으로 인해 청년층 유입이 지속되고 있는 반면, 비수도권은 청년층의 지속적인 유출과 고령화가 동시에 진행되고 있다(OECD, 2022). 이로 인해 지방은 가임기 인구가 급격히 감소하고, 출생아 수 또한 급감함에 따라 영유아 교육·보육시설의 존립 자체가 위협받고 있는 실정이다(Nakamura & Miyamoto, 2021).

반면, 수도권은 출산율이 낮음에도 불구하고 인구 자체가 많아 보육 수요가 여전히 높은 편이다. 그러나 과밀화로 인한 보육시설 부족, 보육교사 인력난, 서비스 질 저하 등의 문제로 인해 보육환경의 질적 저하가 지속되고 있다. 이러한 수도권과 지방 간 보육 인프라 및 양육환경의 격차는 장기적으로 교육 기회의 불평등을 확대시키고, 부모의 출산 및 양육에 대한 의사결정에 부정적인 영향을 미친다(Tanaka, 2020).

트윈 전환은 디지털 전환과 그린 전환이라는 두 축의 대전환이 동시에 진행되는 시기를 의미한다. 디지털 전환은 인공지능, 빅데이터, 원격 근무의 확산 등을 통해 노동의 공간적 제약을 완화하는 한편, 고숙련 일자리의 수도권 집중 현상을 더욱 강화시키는 이중적인 효과를 낳고 있다(Geyer & Kontuly, 1996). 동시에, 그린 전환은 재생에너지 확대, 친환경 기반 시설의 구축 등을 통해 지역사회 전반의 생태적 구조를 재편하며 새로운 형태의 지역 격차를 야기하고 있다.

이러한 구조적 변화는 보육 및 양육환경에도 직접적인 영향을 미치고 있다. 예컨대, 디지털 인프라가 부족한 농산어촌 지역에서는 원격교육이나 디지털 보육서비스에 대한 접근성이 현저히 낮아, 부모가 양육과 교육으로부터 배제되는 현상이 발생할 수 있다. 또한, 기후변화에 대응한 도시계획이 미흡한 지역에서는 영유아의 안전하고 지속가능한 생활환경 조성이 어려워 보육의 질에 악영향을 미칠 가능성도 존재한다(UNICEF, 2021a).

이와 같은 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 지역 간 인구구조와 양육환경의 이질성을 정밀하게 반영한 맞춤형 정책 추진이 요구된다. 영유아 교육·보육 체계는 획일적인 공급 방식이 아닌, 각 지역의 인구 및 사회경제적 조건에 기반하여 유연하게 설계되어야 한다. 예컨대, 출산율이 급감한 농촌 및 소멸 위기 지역에서는 기존 시설 중심의 대응보다는 이동형 보육서비스, 공동돌봄 공간, 원격 보육서비스 등의 대안 모델 도입이 필요하다(Martin & Milot, 2018). 반대로, 수도권과 같은 보육 수요 집중 지역에서는 국공립 보육시설의 신설·확충과 더불어 보육교사의 양성과 처우 개선을 병행해야 한다.

특히 현재 한국은 유치원(교육부)과 어린이집(보건복지부)이 분리된 이원화 체제를 유지하고 있으며, 이로 인해 행정 중복, 정책 비효율, 교사 간 근로조건 격차 등의 문제가 지속되고 있다. 유보통합은 이러한 문제를 해소하고, 서비스 질의 균질성을 확보하며, 국민 누구나 균등한 수준의 유아교육 및 돌봄을 받을 수 있도록 하는 기반이 될 수 있다(UNICEF, 2021b).

아울러, 출산율 하락으로 인해 지방의 보육 및 교육시설 유지가 점차 어려워지는 상황을 고려할 때, 중앙정부 차원의 국민최저선(national minimum) 보장이 필요하다. 이를 위해 최소 수준의 보육 및 교육 서비스를 보장하는 기준을 마련하고, 이에 기반하여 지역 간 격차를 해소할 수 있도록 재정 지원과 인력 배치에 대한 중앙정부의 역할이 강화되어야 한다(Peng, 2020). 이를 통해 전 국민이 거주지와 관계없이 보육 및 교육 서비스에서 소외되지 않도록 하는 사회적 형평성이 실현되어야 한다.

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

결론적으로, 한국 사회는 인구 감소와 사회 구조 전환이라는 이중의 도전에 직면하고 있으며, 이는 노동시장, 주거, 복지, 교육 전반에 걸쳐 전면적인 구조 재편을 요구하고 있다. 특히, 지역 간 인구 및 양육환경의 격차를 고려한 차별화된 대응이 핵심이며, 영유아 교육·보육은 인구구조의 균형적 재편과 지역사회의 지속가능성을 담보하는 국가 전략의 중심축이 되어야 한다.

제2절

영유아 교육·보육 정책의 변화



1. 영유아 교육·보육 주요 현황

2014년부터 2023년까지 지난 10년간의 연도별 출생아 수와 합계출산율 추이를 살펴보았다. 출생아 수는 2014년 435,435명에서 매해 꾸준한 감소 추세를 기록하며 2023년 230,028명으로 집계되었으며, 이는 2014년 기준 47% 감소한 수치이다. 합계출산율은 2015년 일시적 반등 추세를 보였으나, 이후 꾸준한 하락세를 보이며 2014년 1.21명에서 2023년은 0.72명으로 매해 역대 최저 출산율을 경신하는 상황이다.

〈표 2-2-1〉 연도별 출생아 수 및 합계출산율(2014~2023년)

단위: 명

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
출생아	435,435	438,420	406,243	357,771	326,822	302,676	272,337	260,562	249,186	230,028
합계출산율	1.21	1.24	1.17	1.05	0.98	0.92	0.84	0.81	0.78	0.72

주: 1) 합계출산율이란 여성 1명이 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 나타낸 지표

2) 2023년은 잠정치

자료: 육아정책연구소(2024). 2023 영유아 주요 통계. 서울: 육아정책연구소. p. 4, '표 1-3 연도별 출생아 수 및 합계출산율(2010~2023)'에서 2014년 이후 자료만 발췌함.

출생아 수의 지역별 차이가 있는지 살펴보기 위해 시도별 출생아 현황을 알아보았다. 전국 17개 시도의 출생아 수 추이는 대부분 지역이 유사하게 2015년 일시적 증가를 제외하고는 지속적으로 감소하는 경향을 보이고 있었다. 이 중 세종특별자치시만 특별하게 2019년까지 지속적인 증가 추세를 보이다 2020년부터 감소 추세로 전환되었다. 2019년 이전까지의 세종특별자치시 출생아 수 증가 현상은 2012년 새롭게 조성된 행정도시로의 인구 전입 효과가 반영된 것으로 추정된다. 가장 출생아 수가 많은 시도는 경기, 서울 순이었으며, 이러한 수도권 인구 집중 현상은 전체 출생아 수가 감소하는 상황 속에도 여전히 그 패턴이 지속되고 있다(〈표 2-2-2〉 참조).

〈표 2-2-2〉 시도별 출생아 현황(2014~2023년)

단위: 명

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
전국	435,435	438,420	406,243	357,771	326,822	302,676	272,337	260,562	249,186	230,028
서울	83,711	83,005	75,536	65,389	58,074	53,673	47,445	45,531	42,602	39,456
부산	26,190	26,645	24,906	21,480	19,152	17,049	15,058	14,446	14,134	12,866
대구	19,361	19,438	18,298	15,946	14,400	13,233	11,193	10,661	10,134	9,410
인천	25,786	25,491	23,609	20,445	20,087	18,522	16,040	14,947	14,464	13,659
광주	12,729	12,441	11,580	10,120	9,105	8,364	7,318	7,956	7,446	6,172
대전	13,962	13,774	12,436	10,851	9,337	8,410	7,481	7,414	7,677	7,194
울산	11,556	11,732	10,910	9,381	8,149	7,539	6,617	6,127	5,399	5,082
세종	1,344	2,708	3,297	3,504	3,703	3,819	3,468	3,570	3,209	2,761
경기	112,169	113,495	105,643	94,088	88,175	83,198	77,737	76,139	75,323	68,817
강원	10,662	10,929	10,058	8,958	8,351	8,283	7,835	7,357	7,278	6,688
충북	13,366	13,563	12,742	11,394	10,586	9,333	8,607	8,190	7,452	7,580
충남	18,200	18,604	17,302	15,670	14,380	13,228	11,950	10,984	10,221	9,436
전북	14,231	14,087	12,698	11,348	10,001	8,971	8,165	7,475	7,032	6,622
전남	14,871	15,061	13,980	12,354	11,238	10,832	9,738	8,430	7,888	7,828
경북	22,062	22,310	20,616	17,957	16,079	14,472	12,873	12,045	11,311	10,186
경남	29,673	29,537	27,138	23,849	21,224	19,250	16,823	15,562	14,017	13,049
제주	5,526	5,600	5,494	5,037	4,781	4,500	3,989	3,728	3,599	3,222

주: 2023년은 잠정치

자료: 육아정책연구소(2024). 2023 영유아 주요 통계. 서울: 육아정책연구소. p. 5, '표 1-4 시·도별 출생아 현황 (2015~2023)' 자료 그대로와 2) 육아정책연구소(2023). 2022 영유아 주요 통계. 서울: 육아정책연구소. p. 5, '표 1-4 시·도별 출생아 현황(2014~2022)'에서 2014년 자료만 발췌함.

다음으로 국가통계포털 자료(육아정책연구소, 2024에서 재인용)에 근거하여 연도별 영유아 장래추계인구를 살펴보았다. 전체 0세부터 6세까지의 영유아 인구는 2015년부터 2030년까지 지속적으로 감소세를 보이다가, 2035년에는 다시 반등하는 추세를 나타냈다. 상세 연령으로 나누어 보면, 0~3세에 해당하는 영아 인구는 2015년에서 2020년에 큰 폭으로 감소한 이래로 꾸준한 하향세를 보이다가 2030년 반등하여 회복하는 추세를 전망하였다(〈표 2-2-3〉 참조).

〈표 2-2-3〉 연도별 영유아 추계인구(2015~2035년)

단위: 명

구분	2015	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2035
전체 영유아	3,179,803	2,650,813	2,489,845	2,306,342	2,118,293	1,962,300	1,831,071	1,626,220	1,847,762
영아(0~3세)	1,810,494	1,346,948	1,232,817	1,146,812	1,068,017	1,003,716	946,928	966,272	1,087,360
0세	441,685	292,294	272,822	259,796	244,080	229,030	217,226	255,406	276,621

구분	2015	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2035
1세	434,866	320,394	292,090	273,728	257,876	243,442	228,266	246,446	273,603
2세	462,829	348,026	319,954	293,321	272,993	258,082	243,395	237,220	270,602
3세	471,114	386,234	347,951	319,967	293,068	273,162	258,041	227,200	266,534
유아(4~6세)	1,369,309	1,303,865	1,257,028	1,159,530	1,050,276	958,584	884,143	659,948	760,402
4세	479,603	429,668	386,013	347,229	319,713	292,945	272,882	216,382	260,974
5세	442,001	441,476	429,652	384,475	346,711	319,342	292,438	216,148	253,890
6세	447,705	432,721	441,363	427,826	383,852	346,297	318,823	227,418	245,538

주: 1) 2022년까지는 확정인구, 이후는 추계인구 중위가정임.

2) 매년 7월 1일 시점(2023년 12월 공표) 자료이며 국적과 상관없이 대한민국에 상주하는 인구임.

자료: 육아정책연구소(2024). 2023 영유아 주요 통계. p. 3, '표 1-2 연도별 영유아 추계인구(2010~2035)'에서 2015년 이후 자료만 발췌함.

2014년 전체 유치원 수는 8,826개원이었고, 2017년 9,029개원까지 늘어났다가 감소 추세를 보이며, 2023년은 8,441개원으로 조사되었다. 공립유치원은 미미한 증가세를 보였고, 사립유치원은 2017년부터는 점진적으로 감소하는 모습을 보였다.

유치원 수에 비해 어린이집 수의 변화폭은 매우 컸다. 2014년 43,742개소였던 어린이집은 지속적으로 감소하여 2023년 현재 28,954개소로 줄어들었다. 기관유형별 변화를 살펴보면, 그 양상은 대조적이었다. 사회복지법인, 법인단체 등, 민간, 가정어린이집은 지속적으로 감소한 반면, 국공립과 직장어린이집은 꾸준한 증가세를 보이며 뚜렷한 성장 추이를 나타냈다(〈표 2-2-4〉 참조).

〈표 2-2-4〉 연도별·설립유형별 유치원 및 어린이집 수(2014~2023년)

단위: 개원, 개소

연도	유치원				어린이집							
	계	국립	공립	사립	계	국·공립	사회복지법인	법인단체 등	민간	가정	협동	직장
2014	8,826	3	4,616	4,207	43,742	2,489	1,420	852	14,822	23,318	149	692
2015	8,930	3	4,675	4,252	42,517	2,629	1,414	834	14,626	22,074	155	785
2016	8,987	3	4,693	4,291	41,084	2,859	1,402	804	14,316	20,598	157	948
2017	9,029	3	4,744	4,282	40,238	3,157	1,392	771	14,045	19,656	164	1,053
2018	9,021	3	4,798	4,220	39,171	3,602	1,377	748	13,518	18,651	164	1,111
2019	8,837	3	4,856	3,978	37,371	4,324	1,343	707	12,568	17,117	159	1,153
2020	8,705	3	4,973	3,729	35,352	4,958	1,316	671	11,510	15,529	152	1,216
2021	8,660	3	5,058	3,599	33,246	5,437	1,285	640	10,603	13,891	142	1,248
2022	8,562	3	5,113	3,446	30,923	5,801	1,254	610	9,726	12,109	132	1,291
2023	8,441	3	5,130	3,308	28,954	6,187	1,206	551	8,886	10,692	124	1,308

자료: 육아정책연구소(2024). 2023 영유아 주요 통계. p. 23, '표 2-2 연도별 유치원 및 어린이집수(2000~2023)'에서 2014년 이후 자료만 발췌함.

다음으로 연도별 유치원과 어린이집의 원아 수 및 보육아동 수를 살펴보았다. 앞서 살펴본 기관 수와 영유아 수 사이에는 기관 규모에 따른 차이가 존재할 수 있기 때문이다.

2014년 유치원에 다니는 원아 수는 652,546명이었는데, 2016년 704,138명까지 증가한 이후 매해 점진적으로 감소하여 2023년에는 521,794명으로 조사되었다. 공립유치원 원아 수는 2020년까지 증가하다 이후부터는 감소하는 추세이다. 특히 주목해야 할 점은, 유치원 원아 수의 대다수를 차지하고 있는 사립유치원 원아 수는 2014년 504,277명에서 2016년 533,789명으로 최대치를 기록하고, 2023년에는 369,133명으로 감소하였다. 이는 2014년 대비 약 26.8% 감소한 수치이다.

2014년 어린이집 보육아동 수는 1,496,671명이고, 지속적으로 감소하여 가장 최신 자료인 2023년에는 1,011,813명까지 감소하였다. 어린이집 보육아동 수는 어린이집 설립유형별 기관 수의 변화패턴과 유사하게, 사회복지법인, 법인단체 등, 민간, 가정어린이집의 보육아동 수는 지속적으로 감소하고, 국·공립과 직장어린이집에 재원하는 보육아동 수는 꾸준한 증가세를 보였다(<표 2-2-5> 참조).

<표 2-2-5> 연도별·설립유형별 유치원 원아 수 및 어린이집 보육아동 수(2014~2023년)

단위: 명

연도	유치원				어린이집							
	계	국립	공립	사립	계	국·공립	사회복지법인	법인단체 등	민간	가정	협동	직장
2014	652,546	258	148,011	504,277	1,496,671	159,241	104,552	49,175	775,414	365,250	3,774	39,265
2015	682,553	256	161,083	521,214	1,452,813	165,743	99,715	46,858	747,598	344,007	4,127	44,765
2016	704,138	258	170,091	533,789	1,451,215	175,929	99,113	45,374	745,663	328,594	4,240	52,302
2017	694,631	249	172,272	522,110	1,450,243	186,916	96,794	43,404	738,559	321,608	4,508	58,454
2018	675,998	249	172,121	503,628	1,415,742	200,783	92,787	41,298	711,209	302,674	4,360	62,631
2019	633,913	275	177,055	456,583	1,365,085	232,123	86,775	38,538	664,106	273,399	4,121	66,023
2020	612,538	273	178,628	433,637	1,244,396	253,251	78,322	34,066	578,196	230,444	3,716	66,401
2021	582,572	264	177,097	405,211	1,184,716	268,967	72,085	30,998	535,428	208,842	3,465	64,931
2022	552,812	255	167,230	385,327	1,095,450	276,670	64,503	27,743	477,628	184,053	3,203	61,650
2023	521,794	232	152,429	369,133	1,011,813	286,487	56,812	24,010	420,219	159,864	2,851	61,570

자료: 육아정책연구소(2024). 2023 영유아 주요 통계. 서울: 육아정책연구소. p. 24, '표 2-3 연도별·설립유형별 유치원 원아 수 및 어린이집 보육아동 수(2000~2023)'에서 2014년 이후 자료만 발췌함.

지역 규모를 대도시, 중소도시, 농어촌으로 나누어, 2023년 기준 유치원 원아 및 어린이집 보육아동 수를 설립유형별로 살펴보았다. 전체 유치원 원아 수(521,794명)의 약 45.2%가 중소도시 유치원에 다니고 있었고(235,931명), 대도시 유치원 원아 수는 203,947명으로 전체의 약 39.1%를 차지하였다. 이에 반해, 농어촌 유치원 원아 수 비중은 전체의 약 15.7% 정도로 낮았다. 대도시와

중소도시에서는 공립유치원보다 사립유치원 원아 수가 절대적으로 많았던 반면, 농어촌 지역은 공립과 사립유치원의 원아 수 비율이 유사한 수준을 보이는 것이 특징이다(〈표 2-2-6〉 참조).

2023년 어린이집에서 담당하는 전체 보육아동 수는 앞서 살펴본 바와 같이 1,011,813명이다. 전체 어린이집 보육아동 수 중 약 41.6%에 해당하는 420,531명이 중소도시 어린이집에 재원 중이며, 대도시 어린이집 보육아동 수는 365,690명으로 전체의 약 36.1%에 해당하였다. 유치원 원아 수와 유사한 패턴으로, 농어촌 어린이집 보육아동 수 비중은 전체의 22.3%로 다른 지역에 비해 그 비중이 작았다. 농어촌 지역에서는 사회복지법인, 법인단체 등의 어린이집 유형에 재원하는 보육아동 수 비중이 두드러지게 많은 특징을 나타냈다(〈표 2-2-6〉 참조).

〈표 2-2-6〉 지역규모별·설립유형별 유치원 원아 및 어린이집 보육아동 수(2023년)

단위: 명(%)

	유치원				어린이집							
	계	국립	공립	사립	계	국·공립	사회복지법인	법인단체 등	민간	가정	협동	직장
전체	521,794 (100.0)	232 (0.0)	152,429 (29.2)	369,133 (70.7)	1,011,813 (100.0)	286,487 (28.3)	56,812 (5.6)	24,010 (2.4)	420,219 (41.5)	159,864 (15.8)	2,851 (0.3)	61,570 (6.1)
대도시	203,947	-	41,044	162,903	365,690	132,735	16,298	6,997	131,590	51,527	1,119	25,424
중소도시	235,931	87	73,787	162,057	420,531	106,628	11,801	7,037	182,900	86,848	1,175	24,142
농어촌	81,916	145	37,598	44,173	225,592	47,124	28,713	9,976	105,729	21,489	557	12,004

자료: 육아정책연구소(2024). 2023 영유아 주요 통계. pp. 26, '표 2-4 설립유형별 유치원 원아 및 어린이집 보육아동 비중(2023)'을 그대로 발췌함.

유치원과 어린이집은 재원 가능한 연령 기준에 차이가 있다. 유치원은 일반적으로 3세부터 5세(장애아동 등 특수 경우 제외) 연령의 아동이 재원할 수 있고, 이에 반해 어린이집은 0세부터 5세까지 모두 이용이 가능하나, 개별 기관 운영 현황에 따라 특정 연령대의 학급이 개설되지 않을 수 있다.

연령별 유치원과 어린이집 이용률을 해당 연령의 전체 인구 수 대비로 산출해보면, 2023년 기준 전국 0세 영아의 25.7%가 어린이집을 이용하고 있고, 이후 그 비율은 폭발적으로 증가해 1세에 89.2%, 2세에 94.3%에 이른다. 3세부터는 유치원 입학이 가능해짐에 따라, 많은 유아가 어린이집에서 유치원으로 이동하는 경향을 확인할 수 있다. 3세 유아의 47.8%는 어린이집, 42.6%는 유치원에 다니고, 4세 유아의 35.4%는 어린이집, 54.1%는 유치원을 이용하고 있었다. 연령이 높을수록 유치원 이용률은 증가하여, 초등학교 입학 전인 5세에서는 전체 유아의 57.4%가 유치원에 다니고, 32.0%는 어린이집을 이용하는 것으로 나타났다. 3~5세 연령 영유아의 유치원과 어린이집 이용률을 89.7%인데, 나머지 약 10% 정도는 반일제 학원이나 가정양육 중인 것으로 추정된다(〈표 2-2-7〉 참조).

〈표 2-2-7〉 연령별 유치원·어린이집 이용률(2023년)

단위: 명, %

구분	인구 수(A)	어린이집 (B)	유치원 (C)	계 (B+C)	어린이집 이용 비율 (B/A)	유치원 이용 비율 (C/A)	전체 이용 비율 (B+C)/A
0세	479,553	123,453		123,453	25.7		25.7
1세	266,619	237,848		237,848	89.2		89.2
2세	279,134	263,162		263,162	94.3		94.3
0~2세 소계	1,025,306	624,463		624,463	60.9		60.9
3세	309,282	147,933	131,691	279,624	47.8	42.6	90.4
4세	333,705	118,192	180,701	298,893	35.4	54.1	89.6
5세	364,740	116,687	209,202	325,889	32.0	57.4	89.3
3~5세 소계	1,007,727	382,812	521,594	904,406	38.0	51.8	89.7
0~5세 전체	2,033,033	1,007,275	521,594	1,528,869	49.5	25.7	75.2

주: 1) 인구수는 2023년 12월 기준 주민등록인구 0~6세(생활연령 기준)

2) 0세는 생활연령이 아닌 보육연령(반)의 개념으로, 2023년 12월 기준 2022년, 2023년 출생아가 모두 해당

3) 어린이집 자료는 2023년 12월 31일, 유치원 자료 2023년 4월 1일 기준이며, 보육연령 기준 6세 이상 제외

4) 유치원 이용비율은 주민등록인구통계를 분모로 사용하여 '유치원 취원율'과 산출방식이 다름.

자료: 육아정책연구소(2024). 2023 영유아 주요 통계. p. 27, '표 2-5 연령별 유치원·어린이집 이용률(2023)'을 그대로 발췌함.

최근 10년 동안의 유치원 이용률 추이를 살펴본 결과, 전체 이용률은 증가와 감소를 반복하며 47~51%대를 유지하였다. 2014년에 가장 낮은 이용률(47.0%)을 보였고, 2023년 51.8%로 가장 높은 이용률을 기록했다. 설립유형에 따른 이용률 변화를 구체적으로 살펴보면, 국공립유치원의 이용률이 지속적으로 증가하고, 사립유치원의 이용률은 33~27% 대를 유지하는 추세다. 연령별 이용률에 있어서는 3세의 유치원 이용률이 점차 증가하는 특징을 보였다(〈표 2-2-8〉 참조).

〈표 2-2-8〉 연도별·설립유형별·연령별 유치원 이용률 추이(2014~2023년)

단위: %

연도	계	설립유형		연령		
		국공립	사립	3세	4세	5세
2014	47.0	10.7	36.3	33.0	51.0	57.1
2015	48.9	11.6	37.3	36.1	52.7	58.2
2016	49.0	11.8	37.1	35.7	53.2	58.2
2017	49.4	12.3	37.1	36.5	52.4	58.0
2018	49.3	12.6	36.7	37.2	52.6	57.2
2019	47.8	13.4	34.4	35.8	51.0	56.5
2020	47.2	13.8	33.4	36.4	49.7	54.8
2021	47.7	14.5	33.2	36.6	50.3	54.3

연도	계	설립유형		연령		
		국공립	사립	3세	4세	5세
2022	49.8	15.1	34.7	39.8	52.1	55.8
2023	51.8	15.1	36.6	42.6	54.1	57.4

주: 1) 유치원 이용자 수는 매년 4월 1일 기준, 주민등록인구는 매년 12월 말 기준

2) 설립유형별 유치원 이용률=유치원 이용자 수/주민등록인구(4~6세)*100으로 산출(유치원 이용자 수는 보육연령 기준, 3세는 2세 포함, 5세는 6세 포함)

3) 연령별 유치원 이용률=보육연령별 유치원 이용자 수/생활연령별 주민등록인구*100으로 산출(유치원 이용자 수는 해당 연령 이용자만 포함, 즉 2세와 6세 이상은 제외)

자료: 육아정책연구소(2024). 2023 영유아 주요 통계. p. 29, '표 2-6 설립유형별 및 연령별 유치원 이용률 추이(2008~2023)'에서 2014년 이후 자료만 발췌함.

덧붙여 최근 10년 동안의 어린이집 이용률 추이도 살펴보았다. 2014년 어린이집 이용률은 46.6%였고, 2019년에는 50.1%까지 오르다 가장 최근 자료인 2023년에는 49.8%로 감소 경향을 보였다. 설립유형에 따른 이용률에서는 국공립과 직장어린이집 유형의 이용률이 꾸준히 증가하는 추세를 보인다. 다음으로 연령별 이용률을 살펴보면, 0~2세 영아의 이용률은 지속적으로 증가하는 반면, 3~5세 유아의 어린이집 이용률은 감소하는 추세를 확인할 수 있다(〈표 2-2-9〉 참조).

〈표 2-2-9〉 연도별·설립유형별·연령별 어린이집 이용률 추이(2014~2023년)

단위: %

연도	계	설립유형							연령					
		국·공립	사회복지법인	법인단체	민간	가정	협동	직장	0세	1세	2세	3세	4세	5세
2014	46.6	5.0	3.3	1.5	24.2	11.4	0.1	1.2	16.1	70.1	86.3	56.1	39.6	33.2
2015	45.6	5.2	3.1	1.5	23.5	10.8	0.1	1.4	15.9	70.1	85.8	53.3	38.1	34.5
2016	46.0	5.6	3.1	1.4	23.6	10.4	0.1	1.7	16.9	72.5	87.8	53.9	37.9	34.1
2017	47.6	6.1	3.2	1.4	24.3	10.6	0.1	1.9	18.5	74.7	89.1	53.7	38.5	34.2
2018	48.7	6.9	3.2	1.4	24.5	10.4	0.2	2.2	18.7	77.6	89.7	53.0	38.4	34.6
2019	50.1	8.5	3.2	1.4	24.4	10.0	0.2	2.4	20.2	81.1	91.3	54.1	39.4	35.1
2020	48.6	9.9	3.1	1.3	22.6	9.0	0.1	2.6	20.4	79.3	88.4	52.1	39.2	33.9
2021	49.6	11.3	3.0	1.3	22.4	8.7	0.1	2.7	22.6	82.5	90.9	52.4	39.0	34.7
2022	49.7	12.5	2.9	1.3	21.7	8.3	0.1	2.8	24.9	86.2	92.8	49.6	37.2	33.5
2023	49.8	14.1	2.8	1.2	20.7	7.9	0.1	3.0	25.7	89.2	94.3	47.8	35.4	32.0

주: 1) 설립유형별 어린이집 이용률=어린이집 이용자 수/주민등록인구(0~6세)*100으로 산출(어린이집 이용자 수는 보육연령 기준, 0세는 생활연령 기준 0세와 1세 포함)

2) 연령별 어린이집 이용률=보육연령별 어린이집 이용자 수/생활연령별 주민등록인구*100으로 산출(어린이집 이용자 수는 해당 연령 이용자만 포함, 0세는 생활연령 기준 0세와 1세 포함)

자료: 육아정책연구소(2024). 2023 영유아 주요 통계. p. 31, '표 2-7 설립유형별 및 연령별 어린이집 이용률 추이(2008~2023)'에서 2014년 이후 자료만 발췌함.

2. 유아교육 정책의 변화

가. 제1차 유아교육발전 기본계획(2013~2017년)⁴⁾

제1차 유아교육발전 기본계획(2013~2017)은 유아교육 국가 완전책임제 실현을 비전으로 유아교육의 기회 확대와 학부모 부담 경감을 목표로 제시하고, 주요 정책분야를 유아교육 기회 확대, 유치원 운영 효율화, 교육과정 및 방과후 과정 내실화, 교원의 전문성 및 자긍심 강화, 유아교육 지원체계 강화로 설정하고, 핵심과제를 추진하였다(교육부, 2013).

1) 유아교육 기회의 확대

2013년 3월부터 3~5세 연령별 누리과정을 적용하고, 부모의 소득 수준과 관계없이 유아 학비·보육료를 지원하고(유치원·어린이집 취원율은 ('15년) 91.7% → ('16년) 92.1%로 증가), 시·도별로 유아 수용계획에 따라 연령별 학급당 원아 수를 제시하였으며, 학급당 원아 수 및 교원 1인당 원아 수 감소를 유도하였다(전국 평균 학급당 원아 수: ('12년) 21.6명 → ('14년) 19.7명 → ('16년) 19.6명, 전국 평균 교원 1인당 원아 수: ('12년) 14.5명 → ('14년) 13.4명 → ('16년) 13.3명). 또한 유아수용계획 수립 시 인근 유아교육기관 및 원아 추이 등을 고려한 교육감의 의무 설립지역 설립 규모 조정(초등학교 정원의 1/4 → 초등학교 정원 1/4 ± (1/4 × 30%)) 근거를 마련하고, 유치원·어린이집 시설 기준 관련 법령을 개정하였다(유아교육법 시행령 제17조 제3항 제3호 단서 및 각 목 신설(2016. 9.21.) 및 설립계획 조정범위 지침 통보한다(2016.10.21.)).

「유치원·어린이집 시설기준 정비·통합방안」(관계부처 합동, 2015. 9. 2.)에 대한 후속조치로 관련 법령(고등학교 이하 각급학교 설립·운영 규정) 및 「유아교육법 시행규칙」 개정을 추진하고(정비계획 수립(2016. 5.23.) → 입법예고 및 규제심사 완료(6.13.~9.25.) → 개정안 공포·시행('17.4월 말 예정), 어린이집·유치원 통합정보공시 사이트에서 연 2회(4월, 10월) 유치원에 관련된 정보제공 및 핵심 공통정보를 공시하였다(웹·모바일 정보공시 서비스 이용자 수: ('15년) 926,410명 → ('16년) 1,029,284명). 한편 유치원 내 영상정보처리기기(CCTV) 설치 확대 지원 및 매뉴얼·체크리스트 보급을 통해 아동학대를 조기 발견하고, 사전 예방하였다(국정과제 세부과제로 유치원 교실 내 설치율 90%를 목표로 설치비용 일부를 지원). 또한 보건복지부와 공동 주관으로 「유치원·어린이집 아동학대 조기 발견 및 관리·대응 매뉴얼」을 배포하고('16.4월), 보완(2일 이상 무단결석 아동에 대해 가정방문 실시 권장)하였다.

4) 교육부(2013). 유아교육발전 5개년 계획(2013~2017).

2) 유치원 운영 효율화

공립유치원에 대한 수요를 반영하여 설립을 확대(공립유치원 수: '15년) 4,675개원 → ('16년) 4,693개원(18개원 증가))하고, 3~5세 연령별 교육과정 정상 운영이 가능하도록 공립유치원 학급을 증설하였다(공립학급 수: ('15년) 9,268개원 → ('16년) 9,795학급(527학급 증가). 또한 고액 원비(지역 평균 학부모 부담금 2배 초과) 및 원비 동결·인하 유치원에 대해 교육청별 재정지원 차등화 방안을 적용하였다(부산: 고액 원비 유치원에 방과후 과정 시설환경 개선비도 차등 지원). 또한 유치원비 인상률을 직전 3개년도 평균 소비자 물가 상승률을 초과할 수 없도록 원비 인상률 상한제를 시행하였다('15. 9~).

제3주기('14~'16) 시·도별 유치원 평가를 실시하였으며(참여율: '14년, 2,635개원(29.8%), '15년, 2,963개원(33.2%), '16년 3,171개원(35.3%), 현장의 평가 부담 경감을 위해 지표(요소) 수를 대폭 축소하였다(2주기: 9개 항목/15개 지표/47개 요소 → 3주기: 11개 지표/30개 요소로 축소). 또한 「사학기관 재무·회계 규칙」 개정(공포, 2017. 2.24.) 및 재무 업무 매뉴얼 제작·배포 하고(교육부, 2017. 4.), 학부모의 유치원 운영에 대한 참여 기회 확대로 유치원 운영의 민주성·투명성을 제고하고, 자율성 강화하였다('14년: 94.5%(8,249개원) → '15년: 98.5%(8,654개원) → '16년: 98.6%(8,737개원)).

3) 교육과정 및 방과후 과정 운영 내실화

개정된 유치원 교육과정 운영시간을 확대하고, 국정과제 64-2 「3~5세 누리과정 지원 강화」(누리과정 운영시간 4~5시간 확대)의 이행 여부 확인을 통한 정상적인 교육과정 운영을 지원하였다(2016. 1.18.). 또한 누리과정에 대한 이해도 제고를 위한 신규 교사 연수를 실시하고(연수받은 교사 수: 3,871명('15년) → 3,877명('16년)), 교육(지원)청 내 규모별 컨설팅 장학 지원단을 확대·운영하여 지역 및 유치원 실정에 적합하게 지원하였다('15년: 169개 → '16년: 251개로 확대 운영(대규모 62개, 중규모 29개, 소규모 160개)). 또한 「제2회 50대 교육과정 우수 유치원」 선정을 통해 우수사례의 공유·확산 및 누리과정의 내실화 방안을 모색하였다(공립 44개원, 사립 10개원, 총 54개원 선정). 한편 교육과정 및 방과후 과정 운영 내실화 계획을 수립하고, 지도·점검하였으('15년: 2,070개원(23.2%) → '16년: 1,945개원(22%)), 각 시·도별로 수업연구회 및 컨설팅 장학 운영을 통해 현장을 지원하였다(교육부, 2017. 4.).

4) 교원의 전문성 및 자긍심 강화

교원 평가 결과에 따른 교원별·지표별 맞춤형 직무연수를 지원하기 위해 원격연수 콘텐츠를 개

발하고, 시·도 교육청이 공동 활용하였다(원격연수 콘텐츠 개발: 교사용 16개, 특수교사용 3개, 수석교사용 5개, 원장·원감용 9개, 유치원 교원능력개발평가 이해 제고 프로그램 1개, 총 34개 개발). 또한 교원능력개발평가제 시범운영 대상 확대('15년, 2,696개원 → '16년, 3,233개원)하고, 평가 결과를 활용한 연수(교원별·지표별 맞춤형 연수, 학습연구년 특별연수, 능력향상 연수)를 지원하였다. 초임 교사의 경우 전문성 향상을 위하여 경력 교사나 원감이 있는 단설유치원 또는 3학급 이상 병설유치원에 우선 배치하고, 사립유치원 교원 공개채용 권고 및 지원(대구지역은 희망하는 경우, 공립교사 임용시험 시 위탁 채용 시행)하였다. 한편 사립유치원 교원 처우개선훈을 지원(처우개선 관련 예산(억원): 2,601(처우개선비 2,157 / 학급운영비 444, '16년 확정 교부 기준)하고, 고액 원비 유치원에 대해 재정 지원 차등화를 실시하였다.

5) 유아교육 지원체계 강화

시스템을 통해 누리과정 및 방과후 과정비를 지원하고, 기존의 수업료, 급식비, 기타 교육비로 세분화된 방과후 과정 지원 항목을 '방과후 과정비'로 일원화하였다. 교육과정 우수사례 및 누리과정 예산 편성 관련 홍보를 통해 유아교육 및 누리과정에 대한 대국민 인식 개선을 도모(「전국 50대 교육과정」 유치원의 전시관 운영: 총 10개 유치원 전시관 운영(2016 대한민국 행복교육 박람회, '16.10.20.~22.))하고, 온라인 매체(교육부 SNS, 카드뉴스) 등을 통한 누리과정 대국민 홍보를 실시하였다. 한편 국가 및 시·도 수준의 유아교육 정책을 원활하게 추진하기 위해 전국 시·도교육청 유아교육 담당 교육전문직 인력을 확충하고('13년) 160명 → ('14년) 198명 → ('15년) 233명 → ('16년) 247명), 중앙유아교육위원회, 유치원 평가위원 등 각종 위원회에 능력이 있는 사립유치원 소속 교원을 균형 있게 포함하였다.

나. 제2차 유아교육발전 기본계획(2018~2022년)⁵⁾

제2차 유아교육발전 기본계획(2018~2022)에 기초하여 2018년 교육부가 발표한 '유아교육 혁신방안'은 '유아교육 국가책임 확대'를 비전으로 유아교육의 공교육 책임을 강화하여 출발선 단계부터 균등한 교육기회를 보장하고, 교육의 질 담보를 목표로 설정하였다(교육부, 2018). 이에 따라 영역을 크게 4가지로 구분하고 정책과제를 추진하였다.

5) 교육부(2018). 제2차 유아교육발전 기본계획(2018~2022): 공공성 강화를 통한 유아교육 혁신방안.

1) 유아교육의 공공성 강화를 통한 교육의 희망사다리 복원(국공립유치원 이용 확대, 취약계층 유아지원 확대)

국공립유치원 유형 다양화('21, 매입형 46개원, 공영형 9개원, 부모협동형 3개원 운영 중)를 포함하여 4년간('18~'21) 총 3,382학급 확충(학급확충: ('18) 501→('19) 966→('20) 885→('21) 1,030학급 / 목표 대비 130% 달성)을 통해 믿고 맡길 수 있는 자녀 양육환경을 조성하였다. 또한 다문화 유아의 언어발달을 통합교육 형태로 지원하고, 전체 유아 및 학부모 대상 다문화 교육을 운영하고('18: 131개원 → '19: 139개원 → '20: 149개원 → '21: 162개원). 4년간 총 497개 특수학급 신·증설('17: 731학급 → '18: 853학급 → '19: 949학급 → '20: 1,086학급 → '21: 1,228학급) 등 통합교육을 확대하였다. '18년부터 공영형 유치원 지원사업을 통해 저소득 밀집 지역 또는 우수 유치원 중심으로 공영형 유치원 선정 및 시범운영을 실시하고('18년 5개원(서울, 대구), '19년 2개원(강원, 광주), '20년 8개원(국가시책3, 시·도자율5), '21년 9개원(국가시책5, 시·도자율4)), '공영형 유치원 지원사업'을 통해 법인전환을 유도하였다(운영 중인 유치원을 대상으로 '23년까지 특교 사업 연장).

2) 유아·놀이 중심의 교육 운영 강화(유아 중심으로 교육과정 및 지도 방법 개선 추진, 현장 교원 업무 부담 완화, 유아 중심 교육 문화 선도, 유아 대상 과도한 사교육 문화 개선)

유아·놀이 중심 '2019 개정 누리과정'을 확정·고시하고(2019년 7월), 2020년 3월 개정 누리과정의 전면적인 적용을 대비하여 교사의 놀이 지원 역량 강화를 위해 현장 지원자료 개발·보급하였다. 한편 과도한 사교육 문화를 개선하고 유아의 놀이·쉼 보장을 위하여 '방과후 놀이유치원'을 선정, 운영하고('18년: 12개 교육청, 51개원 시범운영 → '19년: 16개 교육청, 540개원 운영 → '20~'21년: 매년 540개원 운영), 학부모의 다양한 돌봄 수요 대응을 위해 방과후 과정 참여 대상·운영시간을 확대(연중무휴 원칙)하였다.

3) 학부모와 함께 유아의 건강한 발달 지원(안전한 교육환경 조성, 학부모 참여 강화)

건강·안전관리 책임 강화를 통해 학부모가 안심하고 보낼 수 있는 학부모 안심 유치원을 시범 운영하고('18: 7개 시·도, 141개원 → '19: 10개 시·도, 187개원 → '20: 17개 시·도, 328개원 → '21: 17개 시·도, 390개원), 일부 병설유치원(24%)의 방학 중 학부모 도시락 부담 해소를 위해 유치원별 여건, 학부모 의견을 반영한 직영·위탁 급식(매식 포함)을 제공하였다. 한편, 현장 교원의 행정업무 경감 지원을 위해 4학급 이상 신·증설 병설유치원에 행정인력을 별도 배치하고(병설유치원 인력배치 위한 '일반직 77명' 확보), 코로나19 감염병 유행에 따른 방역 활동, 생활지도

등 교원 업무 경감을 위해 방역 및 보건 인력 배치를 확대하였다(방역 인력: 17개 시도별 6,408명 배치, 보건인력: 한시 인력 포함 총 351명(보건교사 59명, 간호사 292명) 배치('20.6.)).

4) 유아교육 혁신을 위한 행정시스템 구축(현장에 적합한 평가체계, 사립유치원 지원체계 구성)

제5주기('20~'22) 유치원 평가지표(안) 및 유치원 평가개선 지원(안)을 마련하여 평가의 내실화, 자율성 보장을 통한 현장 적합성을 제고하고, 사립의 안정적 근무 환경 조성 및 교육의 질 제고를 위해 사립유치원 교원 기본급 보조 지원을 지속적으로 인상한다('18: 월59만원 → '19: 월65만원(장기근속수당3만원·담임수당 13만원 포함) → '20: 월68만원 → '21: 월71만원 → '22: 월74만원). 또한 사립유치원의 육아휴직 교원의 신분 및 처우를 국공립 교원 수준으로 지원할 수 있도록 관련 법령을 개정한다(「사립학교법 시행령」 제24조의6 신설(2020.9.25., 유치원은 2022. 3.25. 시행)). 한편 「사립유치원 K-에듀파인」이 2020년 3월부터 전면적으로 도입(사립유치원 100%(총 3,584개원))됨으로써 사립유치원의 회계를 투명하게 운영하고, 교육기관으로서의 책무성 및 공공성 제고를 도모한다. 또한 소규모 사립유치원 지출 간소화 제도개선(사학기관 재무·회계규칙 개정으로 회계관직 원장 1인 겸직 가능) 및 기능(기존: 품의→원인행위→지급결의→지급명령), 변경: 원인행위→지급결의→지급명령) 개통(2020. 4.29.)한다.

다. 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027년)⁶⁾

정부는 저출생, 유보통합 등 정책 환경, 유아교육 수요 변화 등을 고려한 5년간의 유아교육 정책 방향을 제시하였다(교육부, 2023). 제3차 유아교육발전 기본계획은 현 정부 주요 국정과제인 유보통합과 공·사립 상생발전을 통해 국가책임성을 강화하는 것으로 출발선 보장, 맞춤형 교육, 교육행정의 투명성 제고를 정책 목표로 한다.

[그림 2-2-1] 제3차(2023~2027년) 유아교육발전 기본계획의 비전 및 목표

비전	국·공·사립의 상생발전과 유보통합으로 유아교육분야 국가책임 강화
정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> ■ 모든 유아에게 격차 없는 출발선을 보장 ■ 자율성 강화를 통한 맞춤형 교육을 제공 ■ 지능형 나이스 안착을 통한 교육행정의 투명성 제고

자료: 교육부(2023). 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027). p. 9.

6) 교육부(2023). 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027).

[그림 2-2-2] 제3차(2023~2027년) 유아교육발전 기본계획 이후 달라지는 모습

전략	핵심 성과지표	'22년	⇒	'27년
1. 양질의 유아교육 기회 확대	3~5세 교육비 부담 대폭 경감	학부모부담금 20만원		3~5세 교육비 대폭 경감
	교육운영모델 다양화	-		10개소 이상 ※ 시범운영 후 조정
	소규모병설 지원 ※ 공동교육과정, 통합 등	-		20% ※시범운영 후 조정
	디지털 치유 지원	-		모든 기관
	취약 유아 지원 확대	저소득층 학비		+유공·보훈, 다문화 +특성화, 방과후
	다문화교육 지원	-		모든 유치원
	외국인유아 지원	7개 시도		17개 시도
	유치원 특수학급 신증설	1,437개		1,837개
2. 교육과정 및 방과후 과정 내실화	"맞춤교육" 운영 협력 유치원	-		20% ※ 시범운영 후 조정
	유-초 연계 유치원 확대	24개소		모든 기관
	방과후 과정 확대	9개 시도 '희망유아'		모든 시도 '희망유아'
	부모교육 참여 인원	-		10만 명
	유치원 안심환경 조성	1,053개소		모든 기관
3. 교원 역량 강화 및 권익 증진	미래 교육 역량연수 교원참여 수	-		총원 50%
	사립교원 처우 개선	74만원		단계적 인상
	사립교원 역량 연수	-		총원 50%
4. 미래 교육 인프라 구축	유치원 나이스	-		모든 유치원 모든 기능
	실내·외 공간 혁신	-		1,000개소
	보건·영양교사 등			모든 기관
	누리도털 이용 횟수	299만회		1,000만회

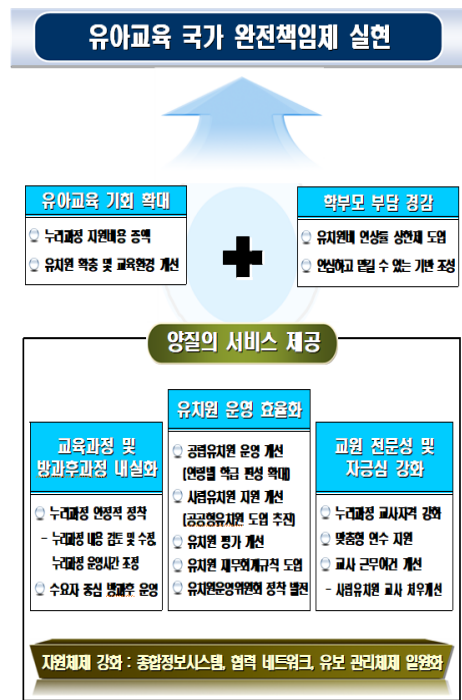
자료: 교육부(2023). 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027). p. 10.

라. 시사점

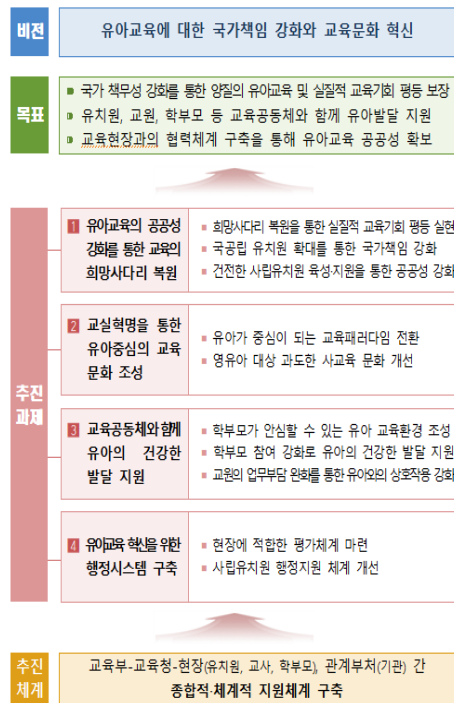
제1차 유아교육발전 기본계획의 비전은 ‘유아교육 국가 완전책임제 실현’이며, 제2차 유아교육 혁신방안의 비전은 ‘유아교육에 대한 국가책임 강화와 교육문화 혁신’으로 1차의 ‘유아교육 국가책임제’를 연속적으로 추구하면서 교육문화 혁신을 비전으로 제시하였다. 2차는 ‘혁신’을 키워드로 하여 전반적인 체제에서도 혁신적인 구도를 채택하였다.

비전을 향한 구체적인 도달점을 목표라고 할 때, 제1차 계획에서는 ‘유아교육 국가 완전책임제 실현’을 위해 유아교육의 기회 확대, 학부모의 부담 경감, 양질의 서비스 제공이라는 목표를 제시하고 이를 실현하기 위한 세부 정책과제들을 제시하고 있다. 한편 제2차에서는 국가 책무성 강화를 통한 양질의 유아교육 및 실질적 교육기회 평등 보장, 유치원, 교원, 학부모 등 교육공동체와 함께 유아 발달 지원, 교육 현장과의 협력체계 구축을 통해 유아교육 공공성 확보를 목표로 제시하고 있다. 제3차 계획 또한 공·사립의 상생발전, 유보통합을 통한 국가책임 강화를 비전으로 제시하고 있다. 향후 5년간의 유아교육 발전을 위한 계획의 궁극적인 목표는 지속가능한 유아교육의 가치를 반영해야 할 것이고, 그것의 주체는 궁극적으로 유아와 유아교육 현장의 모든 사람들을 포괄하는 것이어야 한다. 또한 비전을 추구하기 위한 유아교육발전 계획의 목표는 5년 내 실현 가능하고, 도달해야만 하는 구체적인 수준이어야 할 것이다. 비전을 중장기적인 유아교육의 가치라고 한다면, 제1, 2차에서 제시한 ‘국가책임’이라는 비전의 지속과 이를 실현하기 위한 구체적인 목표를 제시할 필요가 있다.

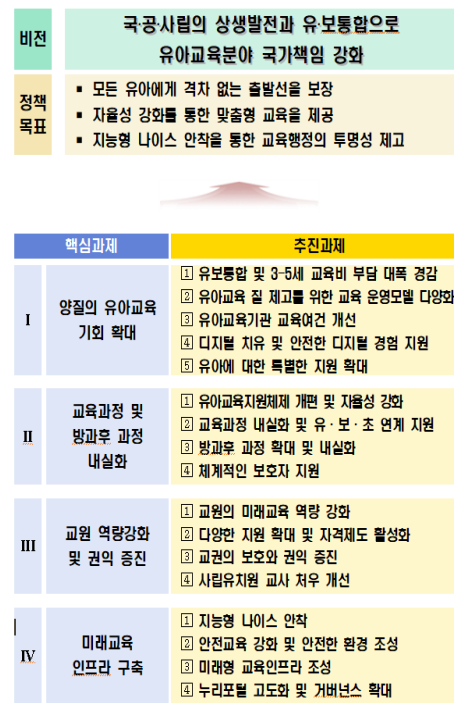
[그림 2-2-3] 제1차 유아교육발전 5개년 계획



[그림 2-2-4] 제2차 유아교육발전계획:
유아교육 혁신방안



[그림 2-2-5] 제3차(2023~2027년)
유아교육발전기본계획



자료: 1) 교육부(2013). 유아교육발전 5개년 계획(2013~2017). p. 6.
 2) 교육부(2018). 제2차 유아교육발전 기본계획(2018~2022): 공공성 강화를 통한 유아교육 혁신방안. p. 3.
 3) 교육부(2023). 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027). p. 9.

유아교육 정책은 사회정치적, 시대적 변화를 반영해야 하지만 유아교육 정책의 성패를 넘어서 유아교육의 중장기적 발전을 위해 지속적으로 추진해야 할 정책들도 있다. 따라서 제1, 2, 3차 계획의 정책과제를 비교함으로써 중장기적으로 지속해야만 하는 정책들에 대한 검토가 필요하다.

제1차 유아교육발전 기본계획의 영역은 크게 5개로 유아교육 기회 확대, 유치원 운영의 효율화, 교육과정 및 방과후 과정 내실화, 교원의 전문성 및 자긍심 강화, 유아교육 지원체계 강화이다. 제2차 유아교육 혁신 방안은 4개 영역으로 구성되어 있으며, 유아교육의 공공성 강화를 통한 교육의 희망사다리 복원, 교실 혁명을 통한 유아 중심의 교육문화 조성, 교육공동체와 함께 유아의 건강한 발달 지원, 유아교육 혁신을 위한 행정 시스템 구축으로 구성되었다. 한편 제3차 계획에는 양질의 유아교육 기회 확대, 교육과정 및 방과후 과정 내실화, 교원 역량 강화 및 권익 증진, 미래 교육 인프라 구축을 핵심 과제로 제시하고 있다.

1, 2차 계획은 문서상의 체계나 접근이 상이하여 절대 비교하기 어려우나 전반적으로 정책과제의 연결성을 찾아보기는 어려움이 있다. 사립유치원 지원, 유치원 평가체계 개선만이 연속적인 정책과제로 판단된다. 1차 계획이 유아교육 기회 확대, 유치원 운영 효율화 영역에서 무상교육의 확대, 공사립유치원 운영 개선과 사립유치원 지원 등을 포함하고 있다면, 2차에서는 당시 정부의 국정과제인 국공립유치원 확대, 사립유치원의 공공성 강화를 강조하였다. 또한 1차 계획에서 누리과정의 질적 발전, 현장 지원 강화를 추진한 반면, 2차에서는 유아 중심의 교육 패러다임 전환, 과도한 사교육 문화 개선을 강조하였다. 교원과 관련해서는 1차 계획은 누리과정 담당 교사의 자격 기준, 전문성 제고를 위한 지원이 포함되어 있으나, 2차는 교원의 업무 부담 완화를 통한 유아와의 상호작용 강화에 중점을 두어 유아 중심의 접근을 취하였다. 한편 제3차 계획은 코로나를 경험한 유아들을 위한 디지털 치유, 미래 교육 인프라 구축을 위한 교육 인프라 조성, 누리포털 고도화 등이 1, 2차 계획과의 차별성을 가진다. 1~3차 공통의 과제는 국가 책무성 강화라는 비전하에 무상교육, 교육비 부담 완화를 위한 정책과제를 추진한다는 점이다. 향후 유아교육 정책은 유아교육의 질 제고를 위한 교육의 내용은 사회적 변화를 수용하는 방향으로 개선되어야 할 것이고, 교사가 전문성을 겸비하되 자부심을 가지고 실행할 수 있도록 지원해야 할 것이며, 유아가 미래 사회에 대비하여 유능한 사람으로 성장할 수 있는 환경을 구축하는 중장기적 전략이 포함될 필요가 있다.

〈표 2-2-10〉 제1차 유아교육발전 5개년 계획

영역	핵심과제 내용
유아교육 기회 확대	<ol style="list-style-type: none"> 1 유아 무상교육 지속 확대 2 유치원 신증설의 적정화 3 유치원 시설·설비의 적정 기준 마련 4 내실 있는 유치원 정보제공을 위한 공시제도 정착 5 유치원 교육환경 개선
유치원 운영 효율화	<ol style="list-style-type: none"> 1 공립유치원 운영 개선 2 사립유치원 지원 및 운영체제 개선 3 유치원 평가제도 개선 4 유치원 재무·회계규칙 도입 5 유치원운영위원회 정착 및 발전
교육과정 및 방과후 과정 내실화	<ol style="list-style-type: none"> 1 누리과정 정체성 명확화 및 질적 발전 2 누리과정 운영을 위한 현장 지원체제 강화 3 유아교육 교재교구 인종제 도입 및 우수 프로그램 활용 4 방과후 과정 운영 내실화 5 방과후 과정 전담인력 배치
교원의 전문성 및 자긍심 강화	<ol style="list-style-type: none"> 1 누리과정 담당교사 자격기준 강화 2 전문성 제고를 위한 맞춤형 연수 지원 3 유치원 교원능력개발평가 정착 4 유치원 교원임용 및 인사방식 개선 5 유치원 교사 근무여건 개선
유아교육 지원체제 강화	<ol style="list-style-type: none"> 1 유아교육 종합정보시스템 구축 2 유아교육진흥원 및 체험교육원 운영 활성화 3 유아교육에 대한 인식개선 노력 전개 4 유아교육 대내외 협력 네트워크 강화 5 유아교육 지원기능 강화

〈표 2-2-11〉 제2차 유아교육발전계획: 유아교육 혁신방안

영역	정 책 과 제
교육의 희망 사다리 복원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 희망사다리 복원을 통한 실질적 교육기회 평등 실현 ■ 국공립유치원 확대를 통한 국가책임 강화 ■ 건전한 사립유치원 육성·지원을 통한 공공성 강화
유아 중심의 교육문화 조성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 유아가 중심이 되는 교육 패러다임 전환 ■ 영유아 대상 과도한 사교육 문화 개선
유아의 건강한 발달 지원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 학부모가 안심할 수 있는 유아 교육환경 조성 ■ 학부모 참여 강화로 유아의 건강한 발달 지원 ■ 교원의 업무부담 완화를 통한 유아와의 상호작용 강화
행정시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> ■ 현장에 적합한 평가체계 마련 ■ 사립유치원 행정지원 체계 개선

〈표 2-2-12〉 제3차(2023~2027년) 유아교육발전 기본계획

핵심과제	추진과제
양질의 유아교육 기회 확대	<ol style="list-style-type: none"> 1 유보통합 및 3-5세 교육비 부담 대폭 경감 2 유아교육 질 제고를 위한 교육 운영모델 다양화 3 유아교육기관 교육여건 개선 4 디지털 치유 및 안전한 디지털 경험 지원 5 유아에 대한 특별한 지원 확대
교육과정 및 방과후 과정 내실화	<ol style="list-style-type: none"> 1 유아교육지원체제 개편 및 자율성 강화 2 교육과정 내실화 및 유·보·초 연계 지원 3 방과후 과정 확대 및 내실화 4 체계적인 보호자 지원
교원 역량강화 및 권익 증진	<ol style="list-style-type: none"> 1 교원의 미래 교육 역량 강화 2 다양한 지원 확대 및 자격제도 활성화 3 교원의 보호와 권익 증진 4 사립유치원 교사 처우 개선
미래 교육 인프라 구축	<ol style="list-style-type: none"> 1 지능형 나이스 안착 2 안전교육 강화 및 안전한 환경 조성 3 미래형 교육 인프라 조성 4 누리포털 고도화 및 거버넌스 확대

주: 음영표시는 1, 2차 계획에 공통으로 포함된 정책과제임.

자료: 1) 교육부(2013). 유아교육발전 5개년 계획(2013~2017). p. 7.

2) 교육부(2018). 제2차 유아교육발전 기본계획(2018~2022): 공공성 강화를 통한 유아교육 혁신방안. p. 3.

3) 교육부(2023). 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)

3. 보육 정책의 변화

본 절에서는 인구·사회 변화에 따른 보육 정책에서의 쟁점을 파악해 보기 위해서 최근 10여 년 간의 보육 정책이 어떻게 변해왔는지 살펴보았다.

‘영유아보육법 제 11조’에 따르면 보건복지부 장관은 중앙보육정책위원회 심의를 거쳐 보육기본 계획을 수립하도록 되어있으며, 정책 환경과 보육서비스 수요 등 변화를 반영하여 5년간 영유아 보육 정책 방향을 종합적으로 제시하고 있다. 중장기 보육 정책의 시작은 2006~2008의 계획을 수립한 제1차 새싹플랜(여성가족부, 2006)을 시작으로, 제1차 보완 아이사랑플랜(2009~2012년)을 거쳐 제2차(2013~2017년), 제3차(2018~2022년) 기본계획을 수립하고 시행하였다.

본 연구에서는 제1차 중장기 보육계획 수립부터 제4차 중장기 기본계획까지 그 내용을 살펴보았다. 제1차 중장기 보육계획(새싹플랜)의 경우 가족구조의 변화 및 여성의 교육 수준 향상 및 경제활동 참여 필요성은 증가하는 반면, 육아에 대한 사회적 지원이 미흡하여 보육의 필요성이 부각되었다. 자녀 양육으로 인한 여성의 취업 중단이 높아지는 등의 문제의식이 생겨나는 시기이다.

제2차 중장기 보육 기본계획의 경우 2013~2017년 시기 전 계층 무상보육을 도입하여 확대하던 시기로 이후 중장기 보육 기본계획의 실시 후 이루어진 성과와 남은 과제를 위주로 정리하였고 제3차 중장기 보육 기본계획의 경우, 보다 구체적인 계획과 목표를 세워간 시기로 계획 당시와 종료 시점의 목표가 실제 달성 목표와 차이가 있을 수 있으나, 계획을 세웠던 시점의 상황과 목표를 중심으로 확인할 수 있도록 기본계획의 내용을 정리하였다.

제4차 중장기 기본계획(2023~2027년)은 2022년 시점에 작성되어 2023년부터 2027년까지 목표로 하는 2024년 현시점 진행 중인 보육 정책을 담고 있어 감안하여 볼 필요가 있으며, 2024년 6월 27일 유보통합 실행계획이 발표된 바 있으나, 유보통합에 관한 내용은 본 절의 4항에서 더욱 자세히 다루고자 한다. 제2~4차 중장기 보육 기본계획의 비전과 주요 추진 과제를 요약하면 [그림 2-2-6]과 같다.

[그림 2-2-6] 2006~2027년 중장기 보육 기본계획 전체 흐름



자료 1) 여성가족부(2006). 새싹플랜-제1차 중장기 보육계획(2006~2010). p. 9.
 2) 보건복지부(2013). 제2차 중장기 보육 기본계획(2013~2017). p. 26.
 3) 보건복지부(2017). 제3차 중장기 보육 기본계획(2018~2022). p. 14.
 4) 보건복지부(2022). 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027). p. 11.

가. 제1차 중장기 보육 기본계획(2006~2010년) 성과⁷⁾

1차 중장기 보육 기본계획(2006~2010년)은 핵가족화 등 가족구조가 변화하고 여성 취업률이 높아지면서 가정 내 돌봄 기능이 약화되어 공보육 체계 구축의 필요성으로 인해 처음 수립되었다. 영유아보육법 제11조(보육계획의 수립 및 시행), 영유아보육법 시행령 제9조(보육계획의 내용, 수립시기 및 절차)에 따라 수립된 중장기 보육 기본계획은 ① 보육사업의 기본방향, ② 보육시설의 설치 및 수급에 관한 사항, ③ 보육시설 종사자에 관한 사항, ④ 보육시설 운영 및 평가에 관한 사항, ⑤ 보육비용에 관한 사항, ⑥ 그밖에 영유아 보육에 관하여 필요한 사항 등을 포함하고 있다.

1) 공보육 기반 조성

공보육 기반 조성을 위해서 지자체별로 보육시설 수급 계획을 마련하고 공동주택 건설 시 보육시설 설치를 의무화하는 등 중장기 수급 계획에 따른 보육시설 확충하는 것을 목표로 하였다. 농어촌 및 저소득 밀집지역과 보육시설 공급률이 낮은 지역에 국공립 보육시설을 우선 확충하고 국공립 시설 신축비 지원 단가를 인상하는 등의 지원을 통해 국공립 보육시설 수를 2010년까지 2배로 확충하고, 향후 보육시설 이용 아동을 30% 수준까지 확충하는 계획을 세웠다.

또한 전체 보육아동의 70%가 이용하는 민간 보육시설의 서비스 수준을 점진적으로 개선하는 것을 목표로 모든 아동에게 균등한 보육 기회와 양질의 보육서비스 제공을 위해 기본보조금 제도를 도입하고자 하였다.

2) 부모의 육아 부담 경감

국공립이나 법인 시설에 비해 민간 보육시설의 부모 부담 보육료는 상대적으로 높고 보육에 대한 사회적 지원이 미흡하여, 기본보조금 지원을 통해 부모 육아 부담을 경감시키고 차등보육료 지원 대상을 중산층까지 확대하고, 5세아 무상보육료 지원을 확대하는 등의 보육비용 지원을 확대하였다. 또한 보육시설 입소 순위 시 우선권을 주는 등의 취업 부모에 대한 지원을 강화하고 다자녀 가정에 유리하도록 세제개편 방안도 함께 검토하였다.

3) 다양한 보육서비스 제공

부모의 취업 여부와 근로 형태, 지역별, 아동 특성별로 다양한 보육 수요가 있으나 공급이 전반

7) 여성가족부(2006). 새싹플랜-제1차 중장기 보육계획(2006~2010). 여성가족부

적으로 부족하여, 다음과 같은 방안을 통해 다양한 보육서비스를 제공하고자 하였다.

먼저 시간연장형 보육을 활성화하고 보육시설 중 일부를 시간제 보육시설로 지정하는 등의 보육시설 이용시간 다양화, 장애아 전담 보육시설을 매년 10개소씩 확충, 장애아 보육에 있어 교사 1인당 아동 비율을 1:5에서 1:3으로 줄이는 등의 장애아 보육 활성화, 소규모 국공립 보육시설을 우선 확충하는 등 농어촌 보육서비스 확대를 실시하고자 하였다.

또한, 보육시설 내 방과후 활동 활성화 및 방과후 인력 전문성을 제고하고 프로그램을 개발·보급하는 등의 방과후 보육프로그램 활성화, 아동뿐 아니라 부모와 아이들이 속한 지역사회를 지원하고자 하는 포괄적 보육서비스를 활성화하고자 하였는데, 부모교육, 부모상담 등 서비스를 제공하거나 부모 협동 보육을 활성화하는 등이 이에 포함된다.

4) 아동 중심의 보육환경 조성

제1차 중장기 보육계획에서는 보육시설 환경 개선, 건강·영양·안전관리 강화, 보육인력 전문성 제고 및 처우개선, 표준보육과정 개발·보급 등을 통해 아동 중심의 보육환경을 조성하고자 하였다.

먼저, 보육시설의 42.3%가 임대시설인 점, 보육시설 인근에 발화 위험시설이 있는 경우가 65.0%인 점 등을 감안하여 보육시설을 어린이보호구역으로 지정하고, 민간 보육시설을 본인 소유 건물에만 설치하는 등의 환경 개선에 힘썼다. 어린이 통학버스를 신고하도록 하고 보육시설과 보건소 및 인근 병원과 협조 체계를 구성하는 등 건강, 영양, 안전관리를 강화하였다. 또한, 보육교사 양성체계를 강화하고 시설장 자격 기준을 강화하는 등 국가자격증 제도를 도입하였다. 표준보육과정의 6개 영역, 연령별 3단계, 성장·발달 수준으로 세분화하는 표준보육과정을 법제화하였다.

5) 보육서비스 관리체계 강화

마지막으로 보육시설 평가인증시스템 구축, 보육행정시스템 구축, 지자체 보육 정책 활성화, 지역사회 참여 및 시설운영 투명성 제고, 보육사업 추진 관련 인프라 확충 등을 통해 보육서비스 관리체계를 강화하였다.

나. 제2차 중장기 보육 기본계획(2013~2017년) 성과⁸⁾

제2차 중장기 보육 기본계획(2013~2017)의 결과는 제3차 중장기 보육 기본계획(2018~2022)의 기반이 되었고, 2013~2017년 사이의 보육 정책은 그 성과를 위주로 정리하였다.

8) 보건복지부(2013). 제2차 중장기 보육 기본계획. 보건복지부

1) 전 계층 무상보육 도입

2011년에 보육료 소득 하위 70%까지 지원하던 것을 2012년 만 5세 누리과정 및 0~2세 전 계층 보육료 지원으로 확대된 보육료 지원이 점차 확대되어 2013년에는 보육료·양육수당 전 계층 지원이 실시되었다.

또한 맞벌이 가구의 보육을 지원하기 위하여 2014년 맞벌이 가정의 어린이집 우선순위 입소를 보장하였고, 2016년 휴일·야간의 시간 연장 보육 강화, 맞춤형 보육 도입이 이루어졌다. 또한 시간 선택제 근로자 등의 어린이집 이용 편의를 위해 2014년 시간제 보육을 도입하고, 초기 97개 반에서 2016년에는 382개 반으로 확대하였다.

2) 국공립 등 공보육시설 확충

국공립어린이집을 12년부터 매년 150개소 이상 확충하여 2017년에는 2,090개소로 확대되었다. 보육 사각지대를 위한 농어촌, 저소득층 밀집지역 위주로 국공립어린이집 설치를 확대하였으며, 직장어린이집의 사업장 설치 의무 부과 및 직접적인 설치 지원으로 2012년 523개소에서 2017년 1,033개소로 확대되었다.

3) 보육서비스 품질관리 기반 강화

3~5세 유아의 발달특성에 맞춘 유치원·어린이집 공통의 누리과정이 도입되었고, 2013년 3월부터는 영아 표준보육과정이 개편되어, 유치원, 어린이집 어느 기관을 다니더라도 공통의 교육·보육과정을 받을 수 있어 공정한 교육·보육의 기회를 제공하는 기초를 닦았다. 또한 평가인증제도 개선으로 보육의 품질 향상을 유도하고, 2015년 9월 교사 업무 부담 경감을 위한 보조·대체교사의 법적 근거를 마련하였다.

4) 어린이집 부모 참여 확대 및 안전관리 강화

어린이집의 부모 참여를 확대하고, 부모와의 상호작용을 높이기 위한 열린어린이집 환경을 조성하여 2017년에는 1,856개소의 열린어린이집이 운영되었다. 또한 2015년에는 어린이집 아동학대 방지를 위한 CCTV 설치 의무화 및 어린이집 안전공제회를 통한 시설·차량 안전관리의 전문적 관리를 지원받았다.

5) 부모 직접 양육에 대한 지원체계 도입

부모의 가정양육을 지원하기 위하여 2013년 12월 육아종합지원센터로 개편하여 부모교육 및 상담 등 가정양육 지원을 위한 서비스를 확대하였다. 2016년 11월에는 양육수당·보육료 신청 시 부모 대상 교육 관련 정보를 제공하였고, 2017년 9월에는 보호자 교육을 위한 법적 근거를 마련하였다. 2015년 12월에는 임신·출산·육아 관련 사이트를 통합 운영하여 양육수당 보육료 신청, 출산 축하용품, 다둥이카드 등의 신청을 가능하게 하고 부모양육 지원을 확대하였다.

6) 이후 과제

2013년 보육 정책이 영유아 전 계층으로 확대되었다는 것에 큰 의의가 있으며, 맞벌이 가구의 지원을 위한 다양한 시간대의 보육을 가능하게 하고, 가정양육을 지원하기 위한 기초를 다졌다.

이를 바탕으로 어린이집 적정 이용, 어린이집 공공성 강화, 보육교사 처우 개선, 부모에 대한 직접적 양육 지원 부족 등의 해결 과제가 남아 있었고, 그 이후의 중장기 보육 기본계획과 실천을 통해 지속적으로 발전되었다.

다. 제3차 중장기 보육 기본계획(2018~2022년)⁹⁾

제3차 중장기 보육 기본계획이 진행된 2016년은 합계출산율 1.17명이었으나 그 당년도 여전히 세계 최하위 수준으로, 지속되는 저출생 추세로 인한 우려가 있던 상황이었다. 특히 출생아 수 감소로 보육지원 대상인 0~5세 영유아 수가 지속적으로 감소하고 있었다. 총 영유아의 수가 감소되나 영아가 어린이집을 이용하기 시작하는 월령은 2012년 28.3개월에서 2015년 26.5개월로 빨라지고 있어서(김은설 외, 2021)¹⁰⁾, 보육체계 개편 및 보육서비스 질 향상이 중요해지는 시점이었다. 제3차 중장기 보육 기본계획은 영유아의 행복한 성장을 위해 함께 하는 사회라는 비전 아래 4개 분야, 14개 추진 과제를 제시하였다([그림2-2-7] 참조).

9) 보건복지부(2017). 제3차 중장기 보육 기본계획(2018~2022).

10) 2021년 기준, 최초 이용 월령은 25.2개월임. (김은설 외, 2021: 251)

[그림 2-2-7] 제 3차 중장기 보육 기본계획(2018~2022년) 주요 추진 과제

비전	영유아의 행복한 성장을 위해 함께 하는 사회 4개 분야 14개 추진과제			
목표 및 전략	① 보육의 공공성 강화		② 보육체계 개편	
	1. 국공립 이용률 40%로 확대 2. 국공립 운영의 공공성 강화 3. 직장어린이집 활성화 4. 어린이집 운영의 건전성 제고		1. 어린이집 이용 및 지원체계 개선 2. 표준보육비용 산정 및 적정 보육료 지원 3. 보육과정 개편	
	③ 보육서비스 품질 향상		④ 부모양육 지원 확대	
	1. 보육교사 전문성 강화 2. 보육교사 적정 처우 보장 3. 영유아 보육환경 개선 4. 상시적 품질관리 강화		1. 부모의 양육역량 강화 지원 2. 시간제 보육서비스 확대 3. 취약보육 지원 개선	

자료: 보건복지부(2017). 제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022). p. 14.

1) 보육의 공공성 강화

지방의 국공립 확충 및 균형 배치 여건을 개선하고, 국공립어린이집 확충 방식을 다양화하여 국공립어린이집 이용률을 40%로 확대하고 보육의 공공성을 강화하고자 하였다. 또한 국공립어린이집의 취약 보육 운영을 의무 확대하고 민간 전환 과정 시, 국공립의 공공성이 담보될 수 있도록 하는 등 국공립어린이집의 공적 역할을 확대하고자 하였다. 또한 직장어린이집 직접 설치 확대 및 의무 이행률을 90%로 확대하고 중소기업 직장어린이집 설치 지원 확대 등 직장어린이집 활성화하도록 하였다. 공공어린이집 관리강화, 협동조합 등 비영리적 운영 주체 참여 보장, 경력자의 전문성 운영 담보 등 어린이집의 관리 역량 강화, 어린이집의 재정 건전성 강화 등을 통하여 어린이집 운영의 건전성을 제고하였다.

2) 보육체계 개편

보육체계 개편을 위해 ‘표준시간제’를 도입하여 이용시간을 다원화하는 계획을 하였고, 보육시간에 맞춘 등·하원 시간 규정 및 준수를 유도하였다. 기준보다 적은 시간 이용하는 경우 가정양육을 위한 지원을 제공하고, 맞벌이 등 장시간 보육이 필요한 실수요층 요구에 대해 시간연장보육, 초과근무수당 제공 등으로 보상을 지원하고자 하였다.

또한, 영유아의 적절한 발달과 교육을 지원할 수 있는 참고 기준이 되도록 표준보육비용 재계측을 실시하고 적정 보육료 지원 및 부모 부담 기준을 정비하는 등의 표준보육비용 산정 및 적정 보육료 지원을 계획하였다. 보육과정에서도 영유아 특성에 맞춘 표준보육과정 개정을 추진하고, 특별활동 운영 관련하여 부모 부담을 최소화할 수 있도록 운영 기준을 개선하고자 하였다.

3) 보육서비스 품질 향상

제3차 중장기 보육계획에서는 보육서비스 품질 향상을 위해 보육교사 전문성 강화, 보육교사 적정 처우 보장, 영유아 보육환경 개선 및 상시적 품질 관리 강화를 제시하였다. 보육교사 전문성 강화를 위해서는 보육교사 학과제도 도입, 보수교육 과정 내실화, 체계적 보수교육 운영을 위한 종합 관리를 제시하였고, 보육교사 적정 처우 보장을 위해서는 보육교사의 적정 임금 지급을 보장하고, 보육교사 적정 근로 시간 보장 및 초과근무수당 지급보장 체계를 마련하고, 보조교사 지원을 확대하며 대체 인력 확대 및 지원 역할을 강화하도록 하였다. 또한 보육교사의 스트레스 관리와 심리상담 지원을 강화하고자 하였다.

4) 부모양육 지원 확대

제3차 중장기 보육계획 마지막 중점전략은 부모 양육 지원 확대이다. 다양한 부모교육 프로그램 개발 및 커리큘럼을 체계화하고, 육아종합지원센터 전국 확산 등 가정양육 서비스를 확대하는 등 부모의 양육 역량을 지원하고 서비스 제공 기관 확대, 시간제보육 지원 기준 개선 등 가정양육 서비스를 확대하여 부모의 양육 역량을 강화하고자 하였다.

취약 보육 지원 개선을 위해 영아, 장애아, 다문화아동, 시간연장형 등 취약 보육의 범주를 최근 현황과 수요에 맞춰 재설정하고, 취약 보육 실태조사를 실시하였으며, 다문화아동 통합보육 및 장애아 보육 제공기관 확대 추진 등 취약 보육 특성별 보육지원을 개선하고자 하였다.

다음은 영역별 제3차 중장기 보육 기본계획 실행 후 달라질 당시 목표에 관한 내용이다.

[그림 2-2-8] 제3차 중장기 보육 기본계획 실행 후 예상 변화 17년과 22년(목표)

분야	핵심 성과지표	'17년	→	'22년
1. 보육의 공공성 강화	• 국공립어린이집 확충	이용률 14%		이용률 40%
	• 직장어린이집 의무이행률	81.5%(18년)		90%
	• 열린어린이집	1,858개소		5,750개소
2. 보육체계 개편	• 보육지원체계 개편	맞춤형 보육 (12시간, 8시간 반)		지원 시간 다양화
	• 표준보육과정 개선	'13년 기준		개정·보급
	• 표준보육비용 재계측	'14년 표준보육비용		표준보육비용 재계측
3. 보육서비스 품질향상	• 보육교사 양성체계	학점제		학과제
	• 보수교육 관리	시·도 개별		총괄 관리 기관 운영
	• 보조 대체교사 지원	2.1만 명		2.8만원
	• 보육교사 처우개선비	0~2세 22만원 3~5세 30만원		보육료 인상과 연계해 처우개선
	• 평가인증제도 개선	평가인증제도 (신청 어린이집 평가)		평가제도 (모든 어린이집 평가)
4. 부모양육 지원 확대	• 부모교육 실시 인원	연 9만 명		연 30만 명
	• 육아종합지원센터 설치	전국 87개소		전체 시군구 지원
	• 시간제 보육반 확대	300개반		점진적 확대

자료: 보건복지부(2017). 제3차 중장기 보육 기본계획(2018~2022). p.17.

라. 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027년)¹¹⁾

제4차 중장기 보육 기본계획을 세우는 시점의 주요 이슈로는 먼저, 계획 당시 2021년 기준 합계출산율이 0.81명으로 역대 최저 수준(2023년 현재 합계출산율 0.72명¹²⁾)을 보여 어린이집 감소 등 저출생 추세로 인한 연쇄적 공급구조의 전환이 있었다. 또한, 특히 양육자가 느끼는 출산 및 양육으로 인한 부담의 해결에 초점을 맞추고, 생애 초기 시기의 중요성 강조로 생애 출발점 단계에서의 집중투자 요구가 있었다.

제4차 중장기 보육 기본계획은 보육·양육 서비스의 질적 도약으로 모든 영유아의 행복한 성장 뒷받침이라는 비전 아래 4대 중점전략 16대 주요 과제를 제시하였다([그림 2-2-9] 참조).

11) 보건복지부(2022). 제4차 중장기 보육 기본계획(안)(2023~2027).

12) 통계청(2024). 합계출산율. <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?pop=1&idxCd=5061> (2024.10.11. 인출)

[그림 2-2-9] 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027년) 주요 추진 과제

비전	보육·양육 서비스의 질적 도약으로 모든 영유아의 행복한 성장 뒷받침 4대 중점전략 16대 주요과제			
목표 및 전략	종합적 양육 지원 강화		영유아 중심 보육서비스 질 제고	
	① 부모급여 도입으로 영아기 양육비용 경감 ② 종합적 육아 지원 서비스 제공 ③ 맞춤형 양육정보 제공으로 부모 양육역량 강화 ④ 육아 건강·상담서비스 지원 강화		① 어린이집 보육 최적의 환경 조성 ② 어린이집 품질관리 체계 개편 ③ 영유아의 건강한 성장·발달 지원 및 권리존중 확산 ④ 놀이 중심 보육과정 내실화	
	보육교직원 전문성 제고 및 역량강화		안정적인 보육서비스 기반 구축	
	① 보육교직원 양성 및 자격체계 고도화 ② 보육교직원 전문역량 강화 ③ 보육교직원 권익 보호 환경 조성 ④ 보육교직원 근무환경 및 합리적 처우 개선		① 어린이집 안정적·효율적 지원체계 마련 ② 공공보육 확대 및 내실화 ③ 인구구조 변화에 따른 보육의 사각지대 예방 ④ 전달체계, 시스템, 홍보 고도화	

자료: 보건복지부(2022). 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027). p. 11.

1) 종합적 양육 지원 강화

먼저 종합적 양육 지원 강화에서는 부모급여 도입, 시간제 보육 확대, 부모양육 역량 강화, 건강·상담 지원을 강화하였다.

부모급여는 출산과 양육으로 손실되는 소득을 보장하고 양육 부담을 대폭 경감하겠다는 목표 하에, 양육에 필요한 비용과 어린이집 비용을 포함하여 부모에게 지급하는 제도이다. 시행되는 첫해인 2023년에는 0세 70만원, 1세 35만원, 2024년에는 0세 100만원, 1세 50만원 지급을 추진하였고, 현재 시행 중이다. 현금 지급 금액은 연령별, 어린이집 이용 여부에 따라 차이가 있다. 또한 아동에게 지급되는 수당 체계를 정비하는 등 (가칭)아동양육지원법 제정을 검토 중이다(보건복지부, 2022: 19).

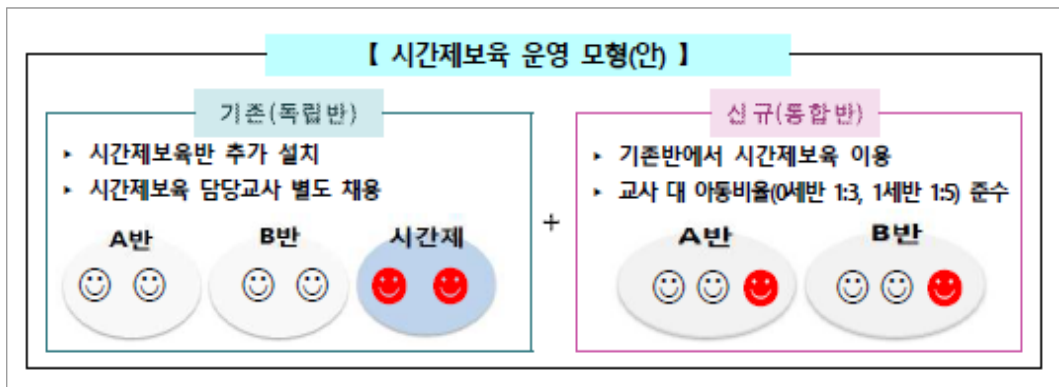
[그림 2-2-10] 제4차 중장기 보육 기본계획 - 부모급여

2022년(영아수당)			2023년(부모급여)(예정)			2024년		
연령	만0세	만1세	연령	만0세	만1세	연령	만0세	만1세
가정양육	월 30만원		가정양육	월 35만원		가정양육	월 100만원	
시설이용	월 50만원		시설이용	월 70만원	월 50만원	시설이용		월 50만원

자료: 보건복지부(2022). 제4차 중장기보육 기본계획(2023~2027). p. 20.

또한 시간제보육 서비스를 확대하여 기존의 시간제보육반이 별도로 있었다면 교사 대 아동비율을 준수하면서 기존 반에서 시간제보육을 이용하도록 하여, 시간제보육 서비스 미제공 시·군·구 중심으로 확대되도록 진행하고 있다.

[그림 2-2-11] 제4차 중장기 보육 기본계획- 시간제 운영 모형안



자료: 보건복지부(2022). 제4차 중장기보육 기본계획(2023-2027). p. 21.

또한 영유아 발달지연 조기 발견과 적기에 상담·치료를 받을 수 있도록 영유아 발달과정에 대한 정보제공 및 홍보를 확대하고자 발달단계와 수준에 따른 검사·상담·서비스 연계 체제를 마련하고 영유아 건강 및 양육 상담 서비스를 확대하고자 한다.

2) 영유아 중심 보육서비스 질 제고

먼저 영유아 중심 보육서비스 질 제고를 위해 교사 대 아동 비율 개선, 어린이집 공간구성 개선 등을 통해 어린이집 보육환경을 개선하고, 어린이집 평가제를 개편하고자 하였다. 어린이집 평가제도는 기존의 기관 주도 일률적 평가에서 진흥원, 부모, 교직원이 교사 영유아 상호작용 등 과정적 지표 중심으로 컨설팅과 연계된 평가로 개편할 계획이다. 또한 장애아 대상 보육서비스 인프라 및 교사 인력 확충 등 장애아 보육 개선 및 성장 지원 부분도 보육의 질 제고의 일환으로 포함되어 있다.

3) 보육교직원 전문성 제고 및 역량 강화

보육교사 전문성 강화를 위한 ‘보육교사 양성체제’, 보육교직원 자격 기준 개편, 보육교직원 직위 체계 개편을 통한 보육교직원 양성 및 자격 체계를 고도화하고, 보육교직원 보수교육 교과목

개편, 보수교육 관리 체계 효율화, 수요자 중심 보수교육 여건 조성 등 보육교직원 전문역량 강화를 계획하였다. 또한 보육교직원 권리보호 근거 마련, 보육교직원 고충처리 지원 및 분쟁조절 절차 마련, 보육교직원 심리 건강 증진을 위한 3년 주기 종합심리검사 실시 등 보육교직원 권익 보호를 위한 환경을 조성하고자 한다. 보육교사 휴식권 보장을 위한 비담임 교사 인력 지원 확대, 합리적 처우 보장 등을 통한 보육교직원 근무 환경 및 합리적 처우 개선을 점진적으로 개선해 나갈 계획이다.

4) 안정적인 보육서비스 기반 구축

어린이집 규모, 유형별 산출 모형을 다양화하고, 비계측 연도 보정 반영 등 표준보육비용 고도화에 근거한 비용 지원 강화, 어린이집 비용 지원체계 정비, 보육재정 모니터링, 보육서비스 지원의 안정적 재원 확보 등을 통해 어린이집을 안정적·효율적으로 지원할 수 있는 체계를 마련한다. 제4차 중장기 보육계획에서는 2024년부터 시행되고 있는 유보통합 추진과정에서 지자체 교육청과 합의를 거쳐 보육교육기관에 대한 형평성 있고 안정적인 지원이 가능하도록 재원을 조달할 수 있는 방식을 조정하는 부분이 주요한 부분으로 보인다.

이외에도, 국공립어린이집 지속 확충 및 균형 배치, 국공립 및 공공형 어린이집 품질 향상, 공공보육 개념 재정립으로 책임성 제고 및 공공·민간 협력 강화, 직장어린이집 설치 확대 및 체계적 관리 지원(조사 불응 사업장 과태료 부과 등) 등을 통해 공공보육 확대 및 내실화를 기한다.

무엇보다 2023~2027년 제4차 중장기 보육계획에서는 심각한 저출생 추세의 상황에서 놓여 촌·인구감소 지역의 보육 여건을 개선하는 노력과 함께 인구감소로 인한 어린이집 휴·폐원에 따른 보육 공백이 최소화되도록 제도를 개선하는 등 인구구조 변화에 따른 보육의 사각지대 예방이 중요한 목표 중 하나이다. 다음은 영역별 제4차 중장기 보육 기본계획 실행 후 달라질 내용이다.

[그림 2-2-12] 제4차 중장기 보육 기본계획 실행 후 달라질 내용

전략	핵심 성과지표	'22년	→	'27년
1. 종합적 양육 지원 강화	• 부모급여 지급	영아 수당 0세 30만원		(0세) 100만원 (1세) 50만원
	• 시간제보육 이용률	5% 내외		10%
	• 지역거점 양육 지원 어린이집 육성	시범 사업		200개소
	• 부모교육 실시 인원	17만 명		25만 명
	• 육아종합지원센터 확충	130개소		지속 확대

전략	핵심 성과지표	'22년	→	'27년
2. 영유아 중심 보육서비스 질 제고	• 표준보육과정 내실화	1:3(0세 반) 1:15(3세 반)		교사:아동 비율 개선 전문컨설턴트 양성
	• 어린이집 평가체계 개편	관 주도 평가 A-D 등급제		질 중심 지표 부모, 교직원 참여 알 권리 제고
	• 장애아 보육 인프라 강화	1,561개소		지속 확대
3. 보육교직원 전문성 제고 및 역량 강화	• 보육교사 양성체계	학점제		개편안 마련
	• 보수교육/자격기준 개편	대면 중심 집합교육(3년 주기)		교과목 개편, 관리 효율화 (수시 이수)
	• 연장, 보조, 대체교사 지원	6.6만 명 지원		지속 확대
	• 보육교사 처우 개선	민간, 가정/국공립 비용지원 상이		시설 간 격차 완화
4. 안정적인 보육서비스 기반 구축	• 공공보육 이용 확대	36.8%('22.10월)		50% 이상
	• 표준보육비용 고도화	조사년도 기준 표준보육비용 (3년 주기 산출)		고도화된 연도별 표준보육비용 (매년 보정)
	• 보육취약지역 지원	농어촌 기준 준용, 사업별 지원		보육취약지역 선정 및 통합적 지원

자료: 보건복지부(2022). 제4차 중장기보육 기본계획(2023-2027). p. 18.

마. 시사점

2006년 새싹플랜부터 현재 유보통합이 진행되고 있는 시기까지 살펴본 중장기 보육기본계획을 살펴본 결과, 중장기 보육기본계획은 새싹플랜에서 틀을 잡은 것처럼 ① 공보육 기반 조성, ② 부모의 육아부담 경감, ③ 다양한 보육서비스 제공, ④ 아동 중심의 보육환경 조성, ⑤ 보육서비스 관리 체계 강화의 기본 틀이 이후의 보육계획에서도 큰 틀에서 유지되고 있다. 특히 제1차 중장기 보육기본계획에서 가장 중요한 목표였던 공보육 기반 조성은 점차 국공립어린이집 비율을 늘려 나가면서 제3차 중장기 기본계획 시기에는 높은 국공립 비율을 달성하였고, 제4차 중장기 기본계획에서는 보다 내실 있는 보육지원 계획을 위한 내용들로 구체화되고 있다. 부모의 육아 부담 경감은 지속해서 진행되어 저출생 추세와 맞물려 제4차 중장기 기본계획에서는 부모 급여 등 영아기 지원이 강화되는 방향으로 나타났다. 이외에도 발달지연 영유아 조기발견 등을 지원하기 위한 영유아의 건강한 성장·발달 지원 및 권리 존중 확산 및 유보통합과 맞물린 보육교직원 양성 체계 개편 등, 보다 면밀하고 세분화된 계획으로 발전되어 진행되고 있다.

4. 유보통합 정책의 변화

가. 유보통합 정책 추진 배경 및 경과

한국의 유아교육과 보육은 역사적으로 분리된 체계로 발전해 왔다. 1991년 영유아보육법 제정 이후 유치원(교육부 소관)과 어린이집(보건복지부 소관)이 이원화되었고, 민간 중심으로 운영되어 왔다. 유아교육과 보육의 격차로 인해 부모의 부담과 서비스 질의 차이가 커졌고, 저출생 및 여성의 경제활동 증가 속에서 일원화된 유아교육·보육 체제에 대한 사회적 요구가 높아졌다(서영미, 2023: 338).

정부 차원에서 유보통합을 시도한 초기 사례로 1995년 김영삼 정부의 5·31 교육개혁과 2000년대 초 김대중 정부의 유아학교 통합 법안 추진이 있었다. 그러나 이해관계자 및 부처 간 갈등으로 이러한 통합 법안은 폐기되어 유아교육과 보육의 분리 체제가 고착화되었다. 이후 노무현 정부 시기부터 유보통합 논의가 본격화되어, 각 정권마다 단계적으로 통합을 위한 정책들이 추진되었다. 노무현 정부는 국가책임 보육의 기틀을 마련하였고, 이명박 정부는 누리과정 도입으로 공통 교육과정을 시행하였다. 박근혜 정부에서는 국무조정실 산하에 유보통합추진위원회를 설치하며 통합을 제도화하려 했고, 문재인 정부는 유치원·어린이집 격차 완화를 추진하였다. 또한 윤석열 정부는 유보통합을 국정과제로 선언하고 2025년까지 완성한다는 목표를 제시하는 등 통합을 위한 노력이 이어지고 있다(교육부, 2024. 6.27.).

나. 정부별 유보통합 추진과정 및 성과¹³⁾

1) 노무현 정부(2003~2008년)

노무현 정부는 유아교육·보육의 공공성 강화와 통합 기반 조성에 초점을 맞추었다. 2004년 영유아보육법 전부개정을 통해 보육 대상자를 종전의 저소득층 중심에서 모든 영유아로 확대함으로써 보편적 보육을 도입하고, 국가의 보육 책임을 강화하였다. 이는 법률적 측면에서 보육을 선택적 복지에서 보편적 복지로 전환한 것으로 평가된다. 아울러 2005년에는 육아정책개발센터(현 육아정책연구소)를 설립하여 유보통합 관련 연구와 정책 개발을 지원하고, 어린이집 평가인증제

13) 이하의 내용은 최은영 외(2022). 유아교육·보육 통합을 위한 단계적 추진 방안. 육아정책연구소. pp. 37-44; 서영미(2023). 한국의 유아교육 및 보육(Early Childhood Education and Care : ECEC) 통합에 대한 정책적 고찰. 정책개발연구 제23권 제2호. 한국정책개발학회. pp. 331-367; 박철희(2021). 한국 유아교육과 보육 통합의 역사적 고찰. 교육논총 41권 4호. 경인교육대학교 교육연구원. pp. 127-142.; 박창현 외(2021). 유아의무교육 및 무상교육·보육의 쟁점과 과제. 육아정책연구소. pp. 38-40 내용을 참고하여 작성하였음.

를 시범 도입하여 보육기관의 품질관리를 시작하였다. 2007년에는 국가수준 표준보육과정을 제정·고시하여 어린이집에도 교육과정을 마련함으로써 교육·보육 연계의 기틀을 마련하였다. 이러한 행정·재정적 노력으로 국공립어린이집 확충, 보육료 지원 확대 등 공보육 기반이 강화되었고, 유보통합을 위한 초석이 다져졌다는 평가를 받고 있다.

그러나 노무현 정부에서도 유아교육과 보육의 제도 통합은 결국 이루어지지 못했다. 당초 유치원과 어린이집을 아우르는 통합 학교인 ‘유아학교’ 개념을 도입하고자 유아교육 법안을 추진하였으나, 국회 심의 과정에서 ‘교육과 보호’ 중 보호 기능 및 ‘유아학교’ 용어가 삭제되고 유치원만을 대상으로 한 유아교육법이 2004년 제정되었다. 이로써 유치원은 교육부 소관 유아교육법, 어린이집은 복지부 소관 영유아보육법에 근거한 이원적 체제가 확립되어 법·제도적 통합은 무산되었다. 결국 노무현 정부 시기 유보통합 논의는 법제화 단계까지 나아가지 못했고, 교육부와 복지부로 이원화된 관리 체계가 유지되었다. 한편, 보육 분야는 여전히 민간 공급자 의존도가 높아 공공 인프라가 부족하였고, 유치원과 어린이집 교사 자격과 처우 차이 등 구조적 문제가 심화되었다.

2) 이명박 정부(2008~2013년)

이명박 정부는 유아교육·보육서비스의 내용적 통합과 재정 지원 확대를 핵심 과제로 추진하였다. 특히 2012년부터 유치원과 어린이집에 공통 적용되는 3~5세 누리과정을 도입하여, 분리되어 있던 유치원 교육과정과 어린이집 표준보육과정을 하나의 국가 수준 교육과정으로 통합하였다(서영미, 2023: 342). 이와 동시에 5세 유아를 대상으로 유아교육비·보육료 전면 무상화를 실시하여 무상교육·보육을 시작하였고, 3~4세에게도 단계적으로 지원을 확대하였다. 누리과정 도입으로 만 3~5세 모든 유아가 소득과 관계없이 동일한 교육비 지원을 받게 되었으며, 이를 뒷받침하기 위해 「지방교육재정교부금법」을 개정하여 교육청 예산을 누리과정 재원으로 활용하도록 함으로써 교육재정과 보육재정의 일부 통합을 이루었다. 또한 어린이집을 이용하지 않는 영아 가정에 지급하는 양육수당을 확대하여 0~2세 가정양육 지원을 강화함으로써 부모 부담을 경감시켰다. 이명박 정부의 이러한 조치로 유치원·어린이집 구분 없이 보편적 무상교육·보육이 본격화되고 유아교육과 보육이 사실상 공교육화되는 기반이 마련되었다는 평가가 나온다(박철희, 2021: 127).

이명박 정부의 무상보육 확대 정책은 충분한 재정 계획과 인프라 확보 없이 정치적 일정에 맞추어 급속히 추진된 측면이 있었다. 2012년 대선을 전후해 무상보육이 주요 공약으로 부각되면서 선별적 복지에서 보편적 복지로의 전환이 가속되었는데(서영미, 2023: 351), 이 과정에서 중앙정부와 지방자치단체 간 재정 부담에 대한 협의가 미흡한 측면이 있었다. 그 결과 2013년 전

계층 무상보육이 시행되자 예상보다 약 1조 4천억 원의 추가 예산이 소요되었고, 이는 지방자치단체 및 시·도 교육청에 막대한 재정 부담으로 이어졌다. 2013년 당시 전국 229개 시·군·구 중 217곳에서 보육예산이 부족해지는 사태가 예견되었고, 서울시는 추가 자원 확보를 위해 지방채 발행을 결정하는 등 예산 위기를 겪었다.¹⁴⁾ 이러한 중앙과 지방 간 갈등은 다음 정권에서도 누리과정 예산 편성을 둘러싼 극한 대립으로 이어졌고, 일부 시·도 교육청이 유치원 예산 편성을 거부하는 등의 이른바 ‘보육 대란’ 사태가 현실화되었다. 이처럼 무상보육에 대한 정부 지원이 안정적이지 못하게 되자 현장의 불안과 혼란이 가중되었고, 결과적으로 재정 지속가능성에 대한 의문과 함께 유보통합 추진의 동력도 떨어지게 되었다. 더 나아가 관리 체계 이원화에 따른 교육부·복지부 간 역할 조정, 교사 자격 통합 등의 과제는 이명박 정부에서도 다루지 못하였다.

3) 박근혜 정부(2013~2017년)

박근혜 정부는 유보통합을 국정과제로 공식 채택하며 제도적 통합 추진을 시도한 첫 정부였다. 출범 초반부터 전임 정부에서 시작된 3~5세 누리과정 무상교육·보육을 완성하기 위해 3~5세 유아의 보육료까지 전면 지원을 추진하였고, 2013년 3월부터 누리과정을 전국적으로 시행하였다(서영미, 2023: 342). 특히 2013년 5월에는 국무총리 산하에 유보통합추진단을 설치하여 관계 부처와 전문가가 참여하는 통합 추진 체계를 갖추었고, 유치원과 어린이집의 통합 모델 개발에 착수하였다(최은영 외, 2022: 39-40). 당시 유보통합추진단은 유보통합을 3단계로 추진하는 로드맵을 마련하였으며, 1~2단계에서는 비교적 실행이 용이한 분야에서 부분적 통합을 이루어냈다. 예를 들어 유치원과 어린이집에 공통 적용되는 정보공시 제도를 도입하고, 평가 제도를 정비하여 유치원 평가 결과를 공개하였으며, 공통의 카드결제 시스템 도입, 시설 기준 조정 등 규제 환경을 정비하였다. 이러한 조치들은 유치원과 어린이집 운영상의 일부 지침상의 통일을 이루어, 서비스 제공 측면에서 격차를 줄이는데 기여하였다(최은영 외, 2022: 40). 재정적으로도 누리과정 예산을 안정적으로 확보하기 위해 중앙정부 차원의 지원을 모색하였으며, 유치원과 어린이집 간 차등 지원 완화 방안을 검토하였다. 박근혜 정부는 유보통합 추진단을 통한 계획적 접근으로 행정·제도적 통합의 초석을 놓았으며, 이는 유보통합 논의를 구체적인 실행 단계로 끌어올렸다는 점에서 의의가 있다.

그러나 박근혜 정부의 유보통합 구상은 최종 단계인 3단계 통합까지 달성하지 못하고 무산되었다. 우선, 통합 추진과정에서 재정 갈등과 이해관계 조정 실패가 복합적으로 나타났다. 3~5세

14) YTN(2013. 6.19.). 수도권 지자체장, 무상보육 국고 보조 촉구,
https://www.ytn.co.kr/_ln/0115_201306191250143760 (2025. 3.10. 인출).

누리과정 지원에 대한 예산 편성을 놓고 교육부(중앙정부)와 시·도 교육청 간 갈등이 지속되면서 통합 추진에 부정적 환경이 조성되었으며, 특히 어린이집 누리과정 예산을 두고 중앙과 지방이 책임 공방을 벌이자, 2016년에는 일부 지역에서 어린이집 누리과정 예산이 편성되지 않는 ‘보육대란’ 위기까지 발생하였다. 이는 통합 정책의 신뢰성을 크게 떨어뜨리게 하였으며, 이와 함께 유보통합추진단의 운영 절차의 투명성 부족과 소통 부재 문제가 지적되었다. 통합 논의와 모델 개발 과정이 대외비로 진행되어 보육계 등 이해당사자들에게 충분히 공개되지 않았고, 정책 추진에 대한 현장의 신뢰를 얻지 못하였다. 더욱이 박근혜 정부의 통합 추진안이 3~5세 중심으로 설계되면서 영아 보육이나 돌봄 영역은 상대적으로 소홀하다는 비판이 나왔고, 어린이집 측의 반발을 불러일으켰다. 유치원과 어린이집 교원 단체 간에도 통합방식과 주도권을 둘러싸고 견해차가 존재하였으며, 누리과정 지원 대상을 둘러싼 여야 갈등과 정부 여당 내 조율 실패로 통합 관련 입법은 진전을 보지 못하였다. 결국 2016년 말 박근혜 대통령의 탄핵 정국으로 정부 동력이 상실되면서 유보통합 3단계 시행은 무산되었다. 박근혜 정부의 경험은 충분한 사회적 합의와 투명한 추진 전략의 중요성을 부각시켰고, 재정 지원에 대한 중앙-지방 간 역할 정립 없이는 통합 정책이 지속되기 어려움을 시사하였다.

4) 문재인 정부(2017~2022년)

문재인 정부는 전임 정부에서 좌초된 유보통합 대신, 당면 과제로 유치원·어린이집 격차 해소를 내세우며 간접적인 통합 효과를 도모하였다. 2017년 대통령직 인수위원회 격인 국정기획자문위원회 단계에서 유보통합 방안을 놓고 끝장토론까지 열었으나 합의에 이르지 못하였고, 이후 유보통합보다는 공통교육과정 하에서의 기관 간 격차 완화를 국정과제로 채택하였다(서영미, 2023: 343). 이에 따라 가장 시급했던 누리과정 예산 문제를 해결하기 위해 재정 개선 조치를 단행하였는데, 2018년부터 어린이집 누리과정 비용 전액을 국고에서 지원하도록 하여, 이전까지 지방교육재정교부금으로 충당되던 3~5세 보육료 부담을 중앙정부가 직접 책임지게 만들었다. 이 조치로 박근혜 정부 시기 지속된 중앙과 지방 간 예산 갈등이 해소되어 더 이상 어린이집 누리과정 예산 부족으로 인한 혼란은 발생하지 않게 되었다. 또한 누리과정 지원 단가를 인상하고, 어린이집 반 편성 기준 완화 등 보육서비스 질 개선 대책을 병행함으로써 유치원과 어린이집 간 서비스 격차를 줄이는 데 중점을 두었다. 문재인 정부는 유아교육·보육에 대한 국가 책임을 강조하여 5세까지의 교육·돌봄을 국가가 책임지는 기조를 확립했고, 2018년 유치원 방과후 과정비 지원, 2021년 유아교육법, 학교급식법 개정 등을 통해 유치원과 어린이집에 대한 지원을 강화하였다. 특히 2018년 사립유치원의 회계 비리 문제가 사회적 이슈가 되자 관련 법령(유치원 3법)을 정비

하여 유치원 회계 관리 투명성을 높이는 등, 유치원·어린이집 운영상 책임성과 투명성 제고에 기여하였다. 이러한 조치들은 직접적인 제도 통합은 아니지만 유아교육과 보육 간 실질적 격차를 좁히는 효과를 가져와 결과적으로 향후 통합의 토대를 다진 것으로 볼 수 있다.

다만, 문재인 정부에서는 공식적으로 유보통합 논의가 중단되었다는 한계점을 갖는데, 초기에 통합방안을 놓고 논의를 진행하였으나, 합의 실패 후 사실상 더 이상의 추진이 이루어지지 않았고, 정부는 기관 간 격차 해소에 관심을 두었다. 그 결과 유치원과 어린이집의 이원적 체계 자체는 구조적으로 그대로 남게 되었고, 관리 체계(행·재정) 통합이나 교원 자격·양성 체제 일원화 등의 근본적인 문제해결은 논의되지 못하였다. 한편, 유치원과 어린이집 간 격차 해소 노력에도 불구하고 여전히 기관 유형에 따른 교사 처우나 부모 부담 차이는 존재하였는데, 이처럼 문재인 정부는 당장 시급한 문제해결인 재정과 공공성 강화에 초점을 맞추었고, 유보통합에는 관심을 두지 않은 것으로 볼 수 있다.

5) 윤석열 정부(2022~2025년)

윤석열 정부는 유보통합을 국정과제로 명시하고, 2025년까지 유치원과 어린이집을 통합하는 목표를 수립하였다. 기존의 이원화된 체계를 해소하고, 통합적 영유아 교육·보육 시스템을 구축하는 데 중점을 두었으며, 2023년 4월 ‘유보통합 로드맵’을 발표하여 2025년까지 유보통합을 완성하겠다고 밝혔다. 이를 실현하기 위해 가장 먼저 유치원과 어린이집의 관리 체계를 교육부 중심으로 일원화하는 방안을 추진하였고, 2023년 12월, 국회에서 정부조직법 개정안이 통과됨에 따라 보건복지부 소관이던 영유아보육 관련 사무를 교육부로 이관하는 법적 기반이 마련되었다. 이에 2024년 7월부터 어린이집 관리 주체가 교육부로 변경되고, 유아교육과 보육 정책이 한 부처에서 통합적으로 운영되는 중앙 관리 체계 일원화가 실현되었다. 이는 유보통합 추진을 위한 행정적·법률적 측면에서의 획기적인 성과로 평가할 수 있다. 교육부는 이러한 기반 위에서 2025년부터 유치원과 어린이집을 통합 관리하는 일원화된 영유아 교육·돌봄 체계를 구성하고, 나아가 장기적으로 기관 유형과 관계없이 동일한 기준의 유아교육·보육서비스를 제공할 것이라고 밝혔다(교육부, 2024.11. 9.).

2024년 6월 27일 교육부가 발표한 『세계 최고 영유아 교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안)』은 다음 [그림 2-2-13]에서 보는 바와 같이 유보통합을 위한 5대 상향평준화 과제, 5대 유치원·어린이집 통합 과제, 3대 관리 체제 개선 과제를 제시하고 있다.

[그림 2-2-13] 유보통합 실행 계획(안) 추진 체계 및 전략



자료: 교육부(2024. 6.27.). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안) [보도자료]. p. 4.

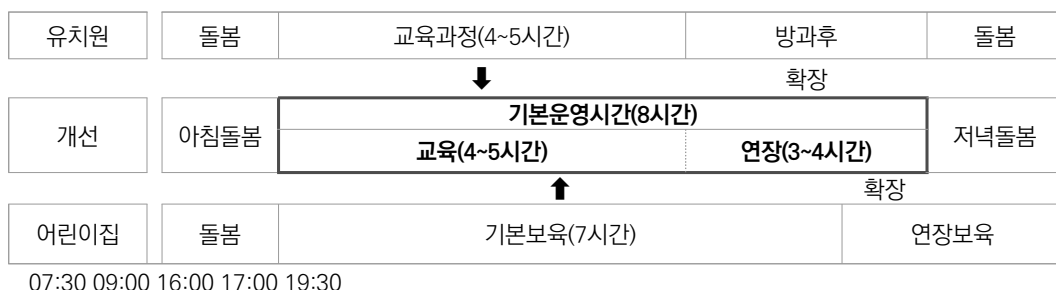
이러한 추진 과제를 통해 유보통합을 단계적으로 실현하고, 영유아 교육·보육의 질을 세계 최고 수준으로 향상시키는 것을 목표로 하고 있다.

먼저, 5대 상향평준화 과제로 ① 충분한 이용시간 및 일수 보장, ② 교사 대 영유아 비율 개선, ③ 단계적 무상교육·보육실현, ④ 통합연수체계 마련, ⑤ 수요 맞춤형 교육·보육 프로그램 강화 등을 제시한다. 구체적 내용은 다음과 같다.

① 충분한 이용시간 및 일수 보장

기본 8시간 운영을 보장하고, 추가 4시간의 연장 돌봄을 지원하여 희망하는 영유아 누구나 하루 12시간 이용이 가능하도록 한다.

[그림 2-2-14] 운영시간 개편 방안(기본8 + 추가4 이용시간 보장)



자료: 교육부(2024. 6.27.). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안) [보도자료]. p. 6.

또한, 방학 중 운영을 확대하고, 휴일 돌봄 거점기관을 지정하여 다양한 돌봄 수요에 대응할 수 있도록 하며, 사립유치원과 어린이집에 연장 과정 교사(전담인력)를 배치한다.

[그림 2-2-15] 운영 일수 개편 방안(주 6일 이상 서비스 제공)

현행		개선(안)	
실제 운영일수		실제 운영일수	
유치원	(병설) 연 227일, (단설/사립) 연 235일 * 방학 중 방과후 과정 약 70% 참여	방학 중 연장과정 100% 참여 보장 거점기관을 통한 주 6일 돌봄	
어린이집	연평균 275일* 운영 * 법정공휴일(18일)과 일요일(50일) 제외	- 다만, 토요일 및 휴일은 학부모 실제 수요를 바탕으로 운영여부 결정	

자료: 교육부(2024. 6.27.). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안) [보도자료]. p. 7.

② 교사 대 영유아 비율 개선

교사-영유아 간 상호작용의 질을 높이고, 교사가 교육·보육에 전념할 수 있도록 0세 반은 교사 1인당 3명에서 2명으로, 3~5세 반은 평균 1:12에서 1:8로 조정하여 점진적으로 개선하는 한편, 교사 배치 기준을 교사 대 영유아 비율로 일원화하고, 과밀학급 해소를 위해 보조교사 확대, 시간 강사 또는 추가 인건비를 지원한다.

③ 단계적 무상교육·보육 실현

2025년부터 5세를 대상으로 무상교육·보육을 우선 실현하고, 2027년까지 3~5세 전 연령으로 확대한다. 무상교육·보육 실현을 위해 사립유치원은 표준유아교육비 수준까지, 어린이집은 표준보육비 및 기타 필요경비 수준까지 지원하며, 이미 무상인 공립유치원은 방과후 과정비 지원을 확대한다.

④ 통합연수체계 마련

전체 교원이 교육·보육 전문가로서 역량을 함양할 수 있도록 4대 분야(교육과정 실행, 영유아 지원, 정서·심리 지원, 특수교육 지원) 중심의 맞춤형 직무연수를 추진하며, 연수 시간을 단계적으로 확대하여 2027년까지 연 60시간으로 상향 조정한다.

〈표 2-2-13〉 통합연수체계 마련을 위한 4대 분야 중점 연수체계 개편 방안

분야	내용
교육과정 실행	사립유치원·어린이집 교사의 교육과정 실행 역량 강화 지원
영·유아 지원	모든 영유아의 발달과 성장, 배움을 체계적으로 지원하는 전문성 강화
영유아 정서발달 지원	영유아 마음 건강, 정서·심리 지원 역량 강화
특별한 영유아 지원	특수교육대상, 장애위험, 이주배경 아동 등 특별한 요구에 대응

자료: 교육부(2024. 6.27.). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안) [보도자료]. p. 8.

⑤ 수요 맞춤형 교육·보육 프로그램 강화

2세와 5세를 이음연령으로 지정하여 연계 지원을 강화하고, 유아 정서·심리 지원체계를 구축하며, 특수교육 대상 영유아에 대한 통합지원을 강화한다.

5대 유치원·어린이집 통합 과제로는 ① 편리하고 공정한 입학방식 마련, ② 통합교원 자격·양성 체계 개편, ③ 교사 처우 개선 및 법적 지위 변경, ④ 0~5세 영유아 교육과정 개발·적용, ⑤ 설립·운영 기준 정비 등을 제시하고 있다.

[그림 2-2-16] 수요 맞춤 교육·보육 프로그램 강화를 위한 영유아 정서·심리 전문지원체계 개요



자료: 교육부(2024. 6.27.). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안) [보도자료]. p. 10.

① 편리하고 공정한 입학방식 마련

학부모의 편의성을 높이기 위해 유치원과 어린이집 입학·입소 신청 창구를 통합하고, 상시입학제를 도입한다. 유치원의 경우, 우선모집과 일반모집 이후 상시입학제를 적용하여 대기자 관리를 개선하며, 향후 입학방식과 우선순위에 대한 공론화 과정을 거쳐 최적의 방안을 마련한다.

〈표 2-2-14〉 입학·입소 방식 개편 방안

'24.11	'25.3	'24.下~	통합법 시행 시
유치원·어린이집 입학·입소 창구 일원화	(유치원) 우선·일반 모집 후 상시입학제 도입	공론화를 거쳐 통합기관의 입학 방식 마련 후 사전 안내 및 대국민 홍보	개선된 입학 방식 적용

자료: 교육부(2024. 6.27.). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안) [보도자료]. p. 15.

② 통합교원 자격·양성 체제 개편

영유아 교육·보육 전문가로서 역량 제고를 위해 유치원교사와 보육교사의 자격 및 양성체계를 개편한다. 통합자격과 관련해서는 영유아정교사(0~5세) 단일자격과, 영아정교사(0~2세)와 유아정교사(3~5세)로 구분하는 두 가지 안에 대해 검토 후 결정하며, 유아정교사 승급 경로는 '2급→1급→원감→원장'으로 개편한다. 통합교원 양성은 영유아 교사로서 전문성을 고루 갖추 수 있도록 학사학위 과정 및 대면 중심 학과·전공제(가칭 영유아교육 전공)로 신규교사를 양성하며, 현직 교사(유치원교사, 보육교사)는 특별교원양성과정 또는 신편입학을 통해 통합교원자격을 취득할 수 있도록 한다.

〈표 2-2-15〉 통합교원 자격·양성 개편 주요 방향

통합자격	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 1안: 영유아정교사(0~5세) ▶ 2안: 영아정교사(0~2세)와 유아정교사(3~5세)로 구분
승급체계	▶ '2급 → 1급 → 원감 → 원장'으로 개편
통합교사 양성	▶ 학사학위(전공심화 포함) 과정, 대면 중심의 학과 또는 전공제
현직교사 통합자격 취득	▶ 일·학습 병행이 가능하도록 통합자격 취득과정 운영

자료: 교육부(2024. 6.27.). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안) [보도자료]. p. 16.

③ 교사 처우 개선 및 법적 지위 변경

현재 보육교사는 근로자로 분류되어 있으며, 사립유치원 교사와 처우 개선비 격차가 존재한다. 이에 따라 처우 개선비를 단계적으로 인상하여 형평성을 확보하는 한편, 보육교사의 법적 지위를 '교원'으로 변경한다. 또한 어린이집 교사의 권익 보호를 위해 사학연금 가입을 허용하며, 교권 보호 체계를 적용하여 직무 환경을 개선한다.

④ 영유아 교육과정 개발·적용

영유아의 교육적 성장과 배움을 체계적으로 지원하고, 과정 간 연계성·연속성을 고려한 「0~5세 영유아 교육과정」을 마련한다. 교육과정의 질 관리를 위한 '국가 및 교육청 수준의 지원'을 신설하고, 교육과정 총론, 체계 등 0~2세 표준보육과정과 3~5세 누리과정의 일부 상이한 부분에 대한 체계 통일성을 강화한다.

⑤ 설립·운영 기준 마련

통합기관의 설립·운영 기준은 영유아를 최우선으로 고려하여 기준을 상향평준화하는 것을 목표로 한다. 현재 유치원과 어린이집의 설립·운영 기준이 상이하며, 기관 유형이 세분화되어 있어 행정 관리가 복잡한데, 이에 기관 유형을 국공립과 4개의 사립(지정형, 일반형, 가정형, 직장형) 유형(현행 10개 → 5개 유형)으로 단순화한다. 또한 재산 요건을 강화하여 건물·토지 소유를 의무화하고, 실내 면적을 1인당 3.3㎡로 확대하며, 실외 놀이터 설치를 의무화하여 영유아의 안전하고 쾌적한 교육환경을 조성한다.

〈표 2-2-16〉 통합기관 설립·운영 기준 시안

현재	시안
✓ (유치원, 어린이집) 국가, 지자체 및 사인(법인·단체, 조합 및 개인 포함)	✓ (설립주체) 국가, 지자체, 법인 ※ 일부 유형(예: 가정형, 직장형)에는 제한적으로 사인 설립 허용
✓ (유치원) 3개 유형 * 국립, 공립, 사립 (어린이집) 7개 유형 * 국공립, 사회복지 법인, 법인·단체, 민간, 가정, 협동, 직장	✓ (유형) 10개의 유형을 5개*로 단순화 * 국공립, 사립(지정형, 일반형, 가정형, 직장형)
✓ (유치원) 교사·교지 소유 의무 (어린이집) 민간·가정 임대·부채 인정	✓ (재산요건) 건물·토지 소유, 부채 불가 ※ 일부 유형(예: 가정형·직장형)에는 임대 제한적 허용, 기존 기관은 예외규정 적용
✓ (유치원) 교실 영유아 1인당 2.2㎡ (어린이집) 보육실 영유아당 1인당 2.64㎡	✓ (교실 면적) 교실 영유아 1인당 3.3㎡ ※ 가정형에는 기준 완화, 기존 기관은 경과규정 설정
✓ (유치원) 내부 벽·천장 (어린이집) 내부 벽·천장·바닥	✓ (불연재사용) 내부 벽·천장·바닥 적용 ※ 기존 기관은 경과규정 설정
✓ (유치원) 모든 유치원 체육장 의무 설치 (어린이집) 정원 50명 이상 기관 의무 설치	✓ (실외놀이터) 모든 통합기관 의무 설치 ※ 일부 기관의 경우, 기준 완화 또는 대체놀이터 적용
✓ (유치원) 교육환경보호구역 내 입지 (어린이집) 위험시설과 50M 이상 거리 유지	✓ (입지요건) 교육환경보호구역 설정 (교육청별 자체 기준 적용 가능)
✓ (유치원) 만 3세부터 초등 취학 전 (어린이집) 7세 이하의 취학 전 아동	✓ (입학대상) 취학전 아동(0-5세) 원칙, 기관 자율 선택으로 연령·학급 운영 가능
✓ (사립유) 자문기구로서 운영위원회 운영 (그외) 심의기구로서 운영위원회 의무 운영	✓ (운영위원회) 심의기구로 설치 의무
✓ (유치원) 자체평가, 평가주기 교육청 자율 (어린이집) 3년 주기 의무 평가	✓ (평가·회계) 장학·컨설팅으로 개편, 회계·안전 등은 엄격 관리
✓ (유치원) 의무 규정 없음 (어린이집) CCTV 설치·운영 의무	✓ (CCTV) 충분한 논의를 거쳐 합의안 마련

자료: 교육부(2024. 6.27.). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안) [보도자료]. p. 14.

마지막으로, 3대 관리체제 개선과제에는 ① 지방 관리체제 일원화, ② 효율적 지원 기반 마련, ③ 통합정보시스템 구축 등을 제시하고 있는데, 자세한 내용은 다음과 같다.

① 지방 관리체제 일원화

현재 유치원은 시·도 교육청이, 어린이집은 시·도 및 시·군·구가 관할하고 있어 이원화된 관리체제에 의한 비효율성이 발생하고 있다. 이에 기관 간 균형적인 질 제고 및 효율적 지원을 위해 시·도/시·군·구청의 영유아보육 업무·재정 등을 교육청으로 이관하는 지방관리체제 일원화를 추진한다.¹⁵⁾

15) 당시 실행계획안은 2024년 말까지 유치원·어린이집 관리체제를 교육청으로 일원화할 것을 목표로 제시하였으나, 2025년 3월 기준, 이를 위한 관련 법 개정안(지방교육자치에 관한 법률, 지방교육재정교부금법, 영유아보육법 등 소위 유보통합 3법)은 국회에 계류 중에 있다.

〈표 2-2-17〉 지방 관리체제 일원화 방안

현재	추진 내용
✓ 중앙은 교육부로 일원화('24.6.27.) 지방은 기존 이원화 체제 지속 ※ (유치원) 시·도교육청 소관 (어린이집) 시·도 및 시·군·구 소관	✓ 의견수렴 거쳐 이관 방안 확정 및 '24년 내 법률* 일괄 개정 * 지방교육자치법, 지방교육재정교부금법, 영유아보육법 - 국고 대응투자는 교육청 이관, 지자체 시책사업 예산은 그 성격(필수적 경비)에 따라 이관 추진 ✓ 안정적인 이관을 위해 경과기간을 두고 철저한 이관 준비

자료: 교육부(2024. 6.27.). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안) [보도자료]. p. 25.

② 효율적 지원 기반 마련

국가가 목표하는 서비스 질 수준을 고려하여 표준 영유아 교육·보육비용을 산정하고, 기관 유형, 수요자 선택권, 기관 자율성, 서비스 질 제고 등을 고려하여 통합기관 유형별 지원구조 개편을 검토한다. 또한, 유보통합 과정에서 누수 없이 지원이 이루어지도록 가칭 '교육돌봄책임특별회계'를 신설하여 안정적인 재원을 확보한다.

〈표 2-2-18〉 효율적 지원 기반 마련 방안

현재	추진 내용
✓ 표준유아교육비, 표준보육비 별도 산정·활용	✓ 통합 표준 영유아 교육·보육비 산정·활용
✓ 유치원-어린이집 간 상이한 비용지원구조	✓ 비용지원구조 개편·통합
✓ 복지부 국고와 유특회계로 이원화된 국고 지원	✓ 안정적 지원을 위한 (가칭)교육돌봄책임특별회계 신규 설치

자료: 교육부(2024. 6.27.). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안) [보도자료]. p. 25.

③ 통합정보시스템 구축

유치원과 어린이집의 관리 시스템이 분리되어 있어 정보 연계가 어렵다. 이에 따라 2029년까지 가칭 통합정보시스템을 구축하여 행정 효율성을 높이고, 통합기관 운영을 원활하게 지원한다.

〈표 2-2-19〉 통합정보시스템 구축 방안

현재	추진 내용
✓ (유치원) 교육청 중심의 관리시스템 (어린이집) 중앙부처 중심의 관리시스템	✓ 통합기관 출범 대비 통합정보시스템 구축 및 개통 (~'29)

자료: 교육부(2024. 6.27.). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안) [보도자료]. p. 25.

한편, 재정 측면에서도 통합에 따른 부모 부담 경감과 서비스 격차 해소 정책이 추진되고 있는데, 2023년 9월 지방교육재정교부금법 시행령을 개정해 추가 지원을 위한 법적 근거를 마련하였고, 2024년부터 5세 유아를 대상으로 한 유치원 학부모 부담금 및 어린이집 급식비 지원을 신규 도입하여 유치원과 어린이집 간 비용 부담 차이를 줄이기 위해 노력하고 있다. 이러한 조치는 유치원과 어린이집 구분 없이 동일한 지원을 제공함으로써 유보통합의 초기 단계 성과로 볼 수 있다. 더 나아가 유보통합의 실효성을 높이기 위해 2024년 9월부터 전국 152개 ‘영·유아학교’ 시범사업을 운영하고 있는데, 시범학교는 유치원(68개)과 어린이집(84개)으로 구성되며, 교사 대영유아 비율 개선, 교육·보육 질 향상, 교사 역량 강화 등의 정책이 적용된다. 또한, 장애통합 어린이집 및 특수학급 운영을 확대하여 특수교육 대상 아동 지원을 강화하고, 연장 돌봄 서비스를 확대하여 맞벌이 가정의 부담을 경감하고 있다(교육부, 2024. 8.20.).

다만, 윤석열 정부의 유보통합 추진은 현재 진행 중인 과제로, 여전히 많은 문제들이 지적되고 있다. 먼저, 정부조직 개편으로 중앙부처가 일원화되었지만, 당장 유치원과 어린이집의 법적 지위 차이(유치원은 학교, 어린이집은 사회복지시설)와 교사 자격·처우 격차 등의 문제를 어떻게 통합해 나갈지 로드맵이 불분명하다. 윤석열 정부의 통합 추진 방안은 일단 교육부로 관리체계를 일원화한 뒤에도 당분간 유치원은 유치원대로, 어린이집은 어린이집대로 기존의 기관 정체성을 유지하면서 단계적으로 접근하는 점진적 통합을 계획한 것이다. 그러나 이러한 계획은 자칫 통합 이후에도 유치원과 어린이집 간 이질성이 계속 남아 유보통합의 실질적 효과가 제한될 여지도 있다. 이에 향후 법률 개정을 통해 유치원과 어린이집 관련 법체계를 통합·정비하고, 교사 양성 및 자격 체계를 일원화하며, 유보통합에 부합하는 새로운 통합 모델을 마련할 필요가 있다. 그 밖에도 유보통합 추진과정에서 유관 부처 간 협력과 역할 재조정, 그리고 이해당사자들의 공감대 형성이 과제로 남아 있다. 실제 일부 어린이집 운영자 및 교사 단체는 유보통합이 기존 체제의 특성을 충분히 반영하지 못하고 있다고 주장하며 반대입장을 표명하고 통합기관 설립·운영 기준 마련, 교사 자격 및 양성체계 개편 공청회를 무산시킨 바 있다.¹⁶⁾ 또한, 재정 확보와 관련해서도 지방자치단체와 교육청 간에 갈등이 해소되지 못하고 있으므로 정부의 구체적인 재원 조달 방안 마련과 함께 관계자들 간의 대타협이 요구되고 있다.

이상 살펴본 바와 같이 윤석열 정부는 유보통합을 본격적으로 추진하면서 관리체계 일원화, 시범사업 운영, 교육·보육 질 향상, 교사 처우 개선 등의 성과를 도출하고 있다. 그러나 법제도 정비, 이해관계자들의 반발 해소, 추가 재정 확보 등의 과제가 여전히 남아 있다. 향후 사회적 합의와 법 개정을 통한 제도적 기반 마련, 단계적 실행을 통해 유보통합을 안정적으로 추진할 필요가 있다.

16) 한겨레(2024.12.16). 유보통합 공청회 파행…“언말까지 최종안 안 나와”,
<https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/1173427.html> (2025. 3.10. 인출).

다. 시사점

이상 정권별 유보통합 정책의 주요 성과와 한계를 정리하면 다음과 같다. 노무현 정부는 유보통합의 연구 기반을 마련하고 정책적 방향성을 제시하였으나, 구체적인 실행 계획이 부족했으며, 행정·재정의 이원화 문제가 지속되었다. 이명박 정부는 5세 누리과정을 도입하고 무상교육·보육을 시행하며 실질적인 통합을 추진했으나, 누리과정 재정 부담을 둘러싼 갈등과 행정 체계의 이원화 문제를 해결하지 못했다. 박근혜 정부는 유보통합 로드맵을 수립하고 국무조정실을 중심으로 통합 논의를 제도화하였으나, 누리과정 예산 대란으로 추진력이 약화되었으며, 교사 자격 및 양성체계 통합이 불발되었다. 문재인 정부는 유아교육지원특별회계를 신설하고 개정 누리과정을 도입하는 등 유치원과 어린이집 간 격차 해소에 집중했으나, 본격적인 유보통합 추진에는 실패하면서 정책의 지속 동력을 확보하지 못했다. 윤석열 정부는 유보통합을 국정과제로 설정하고 관리체계를 일원화하는 등 구체적인 실행 단계에 돌입했으나, 기존 운영자들의 반발, 법·제도 정비 지연, 추가 재정 확보 등의 과제가 여전히 남아 있다.

〈표 2-2-20〉 정부별 유보통합 추진 주요 성과 및 한계 비교

시기(정권)	주요 성과	한계 및 문제점
노무현 정부 (2003~2008년)	유보통합 연구 기반 마련 육아정책연구소 설립 저출산·고령사회 기본계획 수립	구체적 실행계획 부재 행정·재정 이원화 유지 이해관계자 합의 미흡
이명박 정부 (2008~2013년)	보육업무 여가부→복지부 이관 만 5세 누리과정 도입 무상교육·보육 시행 국공립 시설 확대	누리과정 재원 문제로 인한 갈등 교사 자격 통합 미흡 관리체계(행정/법) 이원화 지속
박근혜 정부 (2013~2017년)	유보통합 로드맵 수립 국무조정실 내 추진단 구성 유보통합 관련 제도적 논의 진행	누리과정 예산 문제해결 실패 교사 자격·양성체계 통합 불발 정책 실행 중단
문재인 정부 (2017~2022년)	유아교육지원특별회계 신설 개정 누리과정 도입 국공립유치원 확충	유보통합 추진 동력 확보 실패 재정 지원 체계 미통합
윤석열 정부 (2022~2025년)	유보통합 로드맵 발표 관리체계 일원화 추진 유보통합 실행계획 수립 시범사업 운영	기존 운영자 반발 법·제도 정비 지연 추가 재정 확보 필요 현장 혼란 가능성

유보통합 정책 추진과정을 통해 정부마다 정책 방향과 실행 방식에 차이가 있었으며, 정책의 지속성과 일관성이 중요한 요소임이 확인되었다. 유보통합은 장기적인 관점에서 단계적으로 추진되어야 하며, 정권 교체에 따른 정책의 중단이나 방향 변경이 최소화되어야 한다. 첫째, 재정 확보 및 부담 완화 방안 마련이 필요하다. 누리과정 예산 문제는 박근혜 정부 이후 지속적인 갈등 요인으로 작용하고 있으며, 안정적인 재정 지원 체계를 마련하는 것이 필수적이다. 특히, 지방교육청과 중앙정부 간 재정 분담 문제를 명확히 규정하고, 지속가능한 예산 운영 방안을 마련해야 한다. 둘째, 교사 자격 및 처우의 통합이 필요하다. 유보통합의 핵심요소 중 하나인 교사 자격 통합과 처우 개선이 제대로 이루어지지 않고 있다. 이를 해결하기 위해 교사 양성체계를 정비하고, 직급 및 급여 체계를 일원화할 필요가 있다. 또한, 교사 자격 체계 개편을 통해 유아교육과 보육 간의 형평성을 확보하고, 교육·보육서비스의 질을 향상시켜야 한다. 셋째, 법·제도 정비의 중요성이 강조된다. 윤석열 정부에서 유보통합을 본격적으로 추진하였으나, 관련 법 개정이 지연되고 있다. 유보통합이 성공적으로 이루어지기 위해서는 법·제도 정비가 선행되어야 하며, 이를 통해 정책 실행의 법적 기반을 강화할 필요가 있다. 넷째, 현장 혼란을 최소화하기 위한 단계적 접근이 필요하다. 유보통합은 유아교육과 보육기관의 운영 방식, 교사 자격, 재정 지원 방식 등 다양한 분야에 걸쳐 변화가 필요한 만큼, 급격한 변화보다는 단계적 접근을 통해 현장의 혼란을 방지해야 한다. 이를 위해 교사, 학부모, 운영자 등 이해관계자들과의 지속적인 소통과 의견 수렴이 필수적이다. 마지막으로, 유보통합 정책이 실질적으로 정착되기 위해서는 정부 차원의 강력한 추진력과 사회적 합의가 필요하다. 이를 통해 유보통합이 안정적으로 실행되고, 영유아 교육·보육의 질이 향상될 수 있도록 지속적인 연구와 정책 개선이 이루어져야 한다.

5. 소결

본 절에서 유아교육, 보육, 유보통합 정책의 흐름을 고찰한 결과를 정리하고 논의하면 다음과 같다. 먼저, 유아교육 정책은 사회정치적, 시대적 변화를 반영해야 하지만 유아교육 정책의 성패를 넘어서 유아교육의 중장기적 발전을 위해 지속적으로 추진해야 할 정책들도 있다. 따라서 제1, 2, 3차 계획의 정책과제를 비교함으로써 중장기적으로 지속해야만 하는 정책들에 대한 검토가 필요하다. 1~3차 계획에서 제시된 공통의 과제는 국가 책무성 강화라는 비전하에 무상교육, 교육비 부담 완화를 위한 정책과제를 추진한다는 점이다. 향후 유아교육 정책은 유아교육의 질 제고를 위한 교육의 내용은 사회적 변화를 수용하는 방향으로 개선되어야 할 것이고, 교사가 전문성을 겸비하되 자부심을 가지고 실행할 수 있도록 지원해야 할 것이며, 유아가 미래 사회에 대비하여 유능한 사람으로 성장할 수 있는 환경을 구축하는 중장기적 전략이 포함될 필요가 있다. 한편 보육 정

책은 제1차 중장기 보육 기본계획에서 가장 중요한 목표였던 공보육 기반 조성은 점차 국공립어린이집 비율을 늘려나가면서 제3차 중장기 기본계획을 수행하면서 높은 국공립 비율을 달성하였고, 제4차 중장기 기본계획에서는 보다 내실 있는 보육지원 계획을 위한 내용들로 구체화되고 있다. 부모의 육아 부담 경감은 지속해서 진행되어 저출생 추세와 맞물려 제4차 중장기 기본계획에서는 부모 급여 등 영아기 지원이 강화되는 방향으로 나타났다. 윤석열 정부는 유보통합을 국정과제로 설정하고 관리체계를 일원화하는 등 구체적인 실행 단계에 돌입했으나, 기존 유보통합 정책 추진과정을 통해 정부마다 정책 방향과 실행 방식에 차이가 있었으며, 정책의 지속성과 일관성이 중요한 요소임이 확인되었다. 유보통합은 장기적인 관점에서 단계적으로 추진되어야 하며, 정권 교체에 따른 정책의 중단이나 방향 변경이 되지 않도록 정책의 지속성을 담보할 필요가 있다.

제3절

국외 영유아 교육·보육 체제 분석



1. 국제사회의 유아교육·보육 체제 개편 방향

영유아를 위한 교육·보육(이하 유아교육·보육)과 관련한 국제적 체제 개편의 방향성은 가장 먼저 UN 지속가능발전목표(Goals for Sustainable Development, SDGs)에서 찾아볼 수 있다. 지속가능발전목표(SDGs)는 2030년까지 전 지구적 차원에서 지속가능한 발전을 위해 인류가 추구해야 할 과제를 17개의 목표와 169개의 세부 목표로 제시하고 있다(United Nations[UN], n. d.). 그중 네 번째 목표가 교육 분야로 유아교육과 보육부터 초·중등교육, 기술교육, 직업교육 및 고등교육을 망라하는 총 7개의 세부 목표를 제시하고 있는데, 그 중 유아교육·보육에 해당하는 두 번째 세부 목표(4.2)는 ‘모든 여아와 남아가 양질의 영유아 발달, 보육, 취학 전 교육에 대한 접근을 보장받아, 초등교육을 준비할 수 있도록 해야 한다’를 명시하고 있다. 영유아기 동안의 양질의 교육과 보육이 이후 인생 전체에 걸쳐 장기적 성취 및 건강과 웰빙에 영향을 미치기 때문에 소외계층을 포함한 모든 유아에게 취학 전 교육에 대한 접근성을 보장해야 한다는 것이 그 골자이다. 이에 대한 목표 성취를 위한 노력을 기울인 결과 2000년 이후, 취학 전 교육에 대한 참여가 2000년에 35%에서 2015년 58%로 상승했지만, 목표했던 수준에는 미치지 못했다(UNESCO, 2016).

UNESCO는 2022년 11월 UNICEF, OECD, World Bank 등의 국제기구와 합동으로 제2회 세계 유아교육 및 보육 회의(World Conference on Early Childhood Care and Education, WCECCE)를 개최하고, 그간 지속가능발전목표(SDGs) 중 유아교육 및 보육에 해당하는 목표 4.2에 대한 이행이 충분히 이루어지지 못했음을 확인하며, 향후 유아교육과 보육의 발전을 위해 국제사회가 연대하여 주력해야 할 의제와 행동강령을 담은 타슈켄트 선언문(UNESCO Tashkent Declaration)을 발표하였다(UNESCO, 2022b). 그 내용을 살펴보면(〈표 2-3-1〉 참조), 유아교육과 보육의 혁신(transformation)을 위한 핵심 원칙과 전략으로 첫째, 포용적이고 형평성을 보장하는 양질의 유아교육과 보육서비스를 위해 놀이 중심·유아 중심·현지 문화를 반영한 교육과정을 운영할 것, 위기와 재난 상황에서도 유아교육과 보육에 대한 권리를 보장하고, 이를 모니터링하고 평가할 수 있는 시스템을 구축할 것을 제안하고 있다. 둘째로, 유아교육 인력과 관련하여 양질의 교사를 양성하고 전문성을 지속적으로 개발할 것, 유아교육과 보육 종사 인력

의 사회적 지위를 향상하고 근무조건을 개선할 것, 경력을 발전시켜 갈 수 있는 경로를 마련할 것, 부모와 보호자에 대한 지원을 확대할 것 등을 제안하고 있다. 셋째, 혁신과 디지털 전환을 위해 과학적 증거에 기반하여 정책을 수립할 것, 디지털 기술에 대한 형평성과 안전성, 윤리성을 보장할 것, 학교뿐 아니라 가정, 지역사회, 놀이터, 박물관 등 다양한 학습 공간을 마련할 것 등을 제안하고 있다. 마지막으로, 정책과 거버넌스, 재정 측면에서 정부와 여러 부처 간의 통합적 정책 마련과 운영, 유아교육과 보육을 위한 공적 자원 확대 및 법제화, SDG 4.2 달성을 위한 데이터 개선을 제안하고 있다.

타슈켄트 선언문에서 언급된 전략들 중 모든 유아에게 초등학교 취학 전 최소 1년간 양질의 의무·무상교육을 제공할 것과 유아교육과 보육서비스의 질을 보장하기 위해 유아교육과 보육 담당 교사의 자격을 초등교사와 동등한 수준으로 조정하고 이에 상응하는 임금 및 근로조건, 경력 발전의 경로를 제공할 것을 제안하였다는 점은 국내 상황을 고려할 때 주목할 부분이라고 할 수 있다. 더불어, 모든 영유아의 교육권을 보장하기 위한 국가 책임 강화로서 공적 자원의 확보와 투입을 중요하게 언급하면서 법제화를 통해 교육 예산의 최소 10%를 유아교육과 보육에 할당할 것을 권고하였다는 점도 주목할 만하다. 마지막으로 정책과 거버넌스 및 재정 측면에서의 정합성을 강조한 것은 정책과 거버넌스, 행·재정의 일원화 및 효율화를 위해 진행 중인 유보통합과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

〈표 2-3-1〉 유아교육·보육 혁신을 위한 타슈켄트 선언문의 기본 원칙과 전략

구분	내용
모두를 위한 평등하고 포용적 양질의 ECCE 서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 아동 중심, 놀이 기반, 포용적이며 환경 및 성인지적 교수-학습법 개발 - 취약 계층을 포함한 모든 아동에게 양질의 ECCE 접근 보장 - 기초 문해력, 수리력, 사회정서 기술 등을 포함한 학습기회 보장 - 비상사태·위기 상황에서도 ECCE 권리 보호(심리·정서적 지원 포함) - 모든 아동이 건강, 영양, 안전, 학습, 돌봄이 포함된 양육적 환경에서 성장할 수 있도록 보장 - 과학적 근거와 권리에 기반한 ECCE 모니터링 및 평가체계 구축 - 도전과 필요를 가진 아동을 위한 조기개입 확대(비낙인화·맞춤형 지원) - 초등학교로의 원활한 전이를 위한 최소 1년의 무상·의무 ECCE 제공 - 영유아기의 기후변화, 평화, 지속가능발전 관련 역량 교육 강화
ECCE 인력 역량 및 근무 환경 향상	<ul style="list-style-type: none"> - 고품질 교사 양성 및 지속적 전문성 개발 체계 마련 - 자격 및 인증체계 확립(초등 교사와의 동등성 확보) - ECCE 직무의 사회적 위상 및 매력 제고, 경력 개발 기회 제공 - 적절한 임금과 안정적인 근로조건 보장 - 성별 고정관념 해소를 위한 여성 중심 구조의 비판적 검토 - 민간 부문(특히 3세 미만 아동 대상) 인력 및 서비스 품질에 대한 규제 강화 - 부모·가족·돌봄자 대상 지원 확대: 부모교육, 재정 지원, 남성 돌봄 참여 유도
혁신을 통한 변혁 촉진	<ul style="list-style-type: none"> - 뇌과학, 교육학, 사회과학 등 최신 연구 기반 정책 혁신 - 디지털 기술의 형평성, 안전성, 윤리성 확보 및 교육적 활용

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 아동이 디지털 시대에 필요한 역량을 개발할 수 있도록 지원 - 학습 공간의 다양화: 가정, 지역사회, 놀이터, 도서관 등 일상 속 장소를 학습 자원으로 활용 - 특히 소외·위기 아동을 위한 유연한 서비스 모델 설계 필요
정책, 거버넌스 및 재정 체계 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 정부 부처 간 통합·연계된 ECCE 정책 수립 및 실행 - 교육, 보건, 사회복지 등 다부문적 접근과 예산 연계 필요 - 공공 지출 확대(교육예산의 10%를 ECCE에 배정 목표) - 민간·비영리·사회적 파트너와의 규제된 협력 - 공공서비스 확대와 취약 계층 대상 자원 배분의 형평성 제고 - SDG 4.2 달성을 위한 국가·지방 차원의 데이터 및 EMIS(교육관리정보시스템) 개선 - ECCE를 포함한 교육권 보장을 위한 법·정책 프레임워크 정비 - 모든 아동에게 최소 1년의 무상·의무 취학 전 교육 권리 보장

자료: UNESCO. (2022b). Tashkent declaration and commitments to action for transforming early childhood care and education. 내용을 바탕으로 구성함.

SDG 4.2 및 타슈켄트 선언문에 이어, 국제사회가 유아교육·보육 체제를 개편하기 위해 기울여온 노력의 방향성은 OECD의 Starting Strong 보고서 시리즈에서도 찾아볼 수 있다(OECD, 2001; 2006; 2012; 2015; 2017a; 2021d; 2023d). 2000년대 초반부터 발간된 ‘Starting Strong’ 시리즈의 주제는 OECD 회원국들이 유아교육과 보육(Early Childhood Education and Care, ECEC) 체제의 고도화와 공공성 강화를 위해 당면한 과제와 요구, 이에 대응하기 위한 정책적 중점의 변화를 반영하고 있다(〈표 2-3-2〉 참조). 구체적으로 살펴보면, 초기 보고서들은 유아교육·보육의 성공적 체제 구축을 위한 요소(예: 유보통합)를 도출하고 각국의 정책을 비교하며, 접근성(취원율/이용률) 확대의 필요성을 강조하는 것에 초점을 두었다가, 점차 서비스의 질 보장을 위한 모니터링 강화와 최적화 방안 도출을 거쳐 최근에는 ‘학제 간 연계(유-초 및 유-보)와 전이’와 ‘교사-유아 간 상호작용의 질’, ‘디지털 시대에 대응한 양질의 디지털 경험 제공’으로 주제가 옮겨가고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-3-2〉 OECD Starting Strong 보고서 시리즈의 주제와 주요 내용

편수 (출판년도)	제목	주제 및 주요 내용
1편(2001)	Starting Strong: Early Childhood Education and Care	<ul style="list-style-type: none"> - 12개국의 유아교육·보육(ECEC) 정책 비교 - 성공적 정책을 위한 6가지 핵심요소 제시 - 만 3세~취학 전 유아 대상 제도 구축 권고 - 양질의 ECEC에 대한 공평한 접근 보장 강조
2편(2006)	Starting Strong II: Early Childhood Education and Care	<ul style="list-style-type: none"> - 8개국의 ECEC 정책 심층 분석 - 영유아보육과 방과후 과정 간 서비스 격차 및 질 문제 조명 - 포괄적 정의와 장기적 발전 전략, 정부 책임 확대 제안 - 조기 개입의 효과(특히 저소득층, 제2언어 아동 대상) 부각

편수 (출판년도)	제목	주제 및 주요 내용
3편(2012)	Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care	- ECEC 질 향상을 위한 정책 도구(툴박스) 제시 - 형평성, 공공 책임성, 여성 노동 참여, 인구 문제 개선 등 정책 목표 강조 - 교육과정의 일관성·융통성·영향력·부모 참여의 중요성 강조
4편(2015)	Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care	- 서비스 질 모니터링에 집중 - 질 향상을 위한 5가지 정책 포인트 기반 질 평가 도입 - 모니터링 활동 확대 및 최적화 방안 제시
5편(2017)	Starting Strong V: Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education	- ECEC에서 초등교육으로의 전이 강조 - 조직·관리적 연속성, 교육학적 연속성, 발달적 연속성 확보 강조 - 유아 준비 중심이 아닌 '학교의 준비성' 강조 (학교가 유아에게 맞춰야 함)
6편(2021)	Starting Strong VI: Supporting Meaningful Interactions in Early Childhood Education and Care	- '질'을 구조적 질(비율, 자격 등)과 과정적 질(상호작용 등)로 구분하여 분석 - 질 높은 교사-유아 상호작용의 중요성 강조 - 교사의 전문성 개발 참여가 구조적·과정적 질 모두에 영향을 미침
7편(2023)	Starting Strong VII: Empowering Young Children in the Digital Age	- 디지털 환경에서 유아의 권한 부여 및 보호를 주제로 함 - 디지털 기술 활용의 이점 극대화 및 위험 최소화를 위한 정책 제안 - 아동의 역량 개발, 윤리적 디지털 활용, 기술의 형평성 있는 접근 필요 강조

주: 2017년도에 보고서 시리즈 번호가 붙지 않은 'Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care'이 발간되었음. 이 보고서는 유아교육·보육(Early Childhood Education and Care, ECEC)에 대한 주요 OECD 지표를 정리하여 제공함.

자료: 1)~7)번 자료의 내용을 바탕으로 구성함.

- 1) OECD. (2001). Starting Strong: Early childhood education and care.
- 2) OECD. (2006). Starting strong II: Early childhood education and care.
- 3) OECD. (2012). Starting strong III: A quality toolbox for early childhood education and care.
- 4) OECD. (2015). Starting strong IV: Monitoring quality in early childhood education and care.
- 5) OECD. (2017a). Starting strong V: Transitions from early childhood education and care to primary education. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264276253-en>
- 6) OECD. (2021d). Starting Strong VI: Supporting Meaningful Interactions in Early Childhood Education and Care.
- 7) OECD. (2023d). Starting Strong VII: Empowering young children in the digital age.

다음으로 교육과정 측면에서 국제 사회에서 공통적으로 관찰되는 개선 노력은 역량 중심 교육과정으로의 개정이다. 2000년을 전후하여 전 세계적으로 빠르게 변화하는 사회에서 성공적으로 살아가기 위해 개인이 무엇을 갖추어야 하는지에 대한 답을 찾고자 많은 국가들이 교육 목표를 재정의하고 역량(competency) 개념을 중심에 놓기 시작했다(OECD, 2018a). 지식정보사회와 글로벌 경제로의 이행 속에서 단편적 지식보다 비판적 사고, 문제해결, 창의성, 협동, 의사소통, 디지털 소양 등 21세기형 역량이 강조되었고, 이는 교육과정 개혁의 핵심 담론이 되었다

(Ananiadou & Claro, 2009). 국제기구들도 이러한 흐름을 주도하거나 뒷받침했는데, OECD의 DeSeCo와 Education 2030 프로젝트가 대표적이다.

OECD DeSeCo(Definition and Selection of Competencies) 프로젝트는 1997년부터 2003년까지 OECD 주도로 수행된 연구로, 21세기 현대사회를 성공적으로 살아가는 데 필요한 핵심역량(key competencies)을 ① 도구를 상호작용적으로 사용하기(예: 언어, 기호, 텍스트, 기술 등의 활용 능력), ② 이질적 집단에서 상호작용하기(예: 다양한 사람들과 효과적으로 소통하고 협업하는 사회적 역량), ③ 자율적으로 행동하기(예: 자신의 삶과 상황을 관리하고 책임 있게 결정하는 자기주도 역량)로 정의했다(OECD, 2005; Rychen & Salganik, 2003). DeSeCo 프로젝트를 통해 정립된 핵심역량 개념은 지식 위주의 전통적 교육과정에서 벗어나 지식·기능·태도·가치를 아우르는 역량 중심 교육으로의 전환에 이론적 기반을 제공함으로써, 이후 여러 국가의 교육과정 개정에 직·간접적으로 영향을 끼치는 계기가 되었다(Ananiadou & Claro, 2009; Voogt & Roblin, 2012). 이후 2015년부터 진행된 OECD Education 2030에서 제시된 미래 교육을 위한 학습 틀은 변혁적 역량(transformative competencies)으로서 '새로운 가치 창출, 긴장과 딜레마의 조정, 책임감 가지기'를 강조하였다(OECD, 2018a). 이러한 역량 중심 교육과정으로의 개정은 초·중등교육급뿐 아니라 유아교육과 보육(ECEC) 분야에서도 체계적 역량 틀을 교육과정에 반영하는 추세로 나타났다(OECD, 2020d).

이러한 전반적 추세 속에서 국내 유보 지평 및 시의성 측면에서 유의미한 함의를 제공하는 어젠다를 추려보면, '유아교육과 보육의 통합, 유아기 교육의 공공성 강화를 위한 무상·의무교육의 확대, 유·초 연계, 역량 중심 교육과정으로의 개정, 인생 초기 디지털 역량 함양을 위한 양질의 디지털 경험 제공, 교사의 전문성 강화'로 압축될 수 있다.

가. 유아교육과 보육의 통합

2000년대 초 Starting Strong I 과 II(주로 II)는 유보 분리 시스템의 문제점을 지적하며, 효율적인 행정, 정책의 일관성, 질 관리의 개선, 접근성 향상을 위해 유보통합이 필요함을 역설하였다. 특히, 유보통합은 영유아에게 연속성 있는 발달 경험을 제공하는 것뿐 아니라 중앙정부와 단일부처 중심의 정책 조율과 책임성을 확보함으로써 서비스 질과 형평성을 향상시킬 수 있다고 강조하며, 유아교육과 보육서비스의 장기적 발전을 위해 중요하다고 하였다(OECD, 2001; 2006).

실제로 OECD 국가들은 유아교육과 보육서비스를 통합하여 행정적 일원화로 인한 비효율성을 줄이고, 부모와 영유아들에게 더 양질의 교육과 보육서비스를 제공하고자 노력해 왔다. 그러나, 영아기와 유아기를 통틀어 유아교육과 보육 체제를 일원화하는 접근 외에도 연령에 따라 유아교

육과 보육 체제를 이원화하여 운영하는 국가들도 있다. 즉, 영아기와 유아기를 연령별로 분리하여 0~2세에 해당하는 ISCED 01단계는 보육 시스템, 3~5세에 해당하는 ISCED 02단계는 교육 시스템으로 구분하고 주무 부처를 달리하고 있다는 것이다(OECD, 2017a).

유보를 통합하여 일원화한 국가에는 대표적으로 스웨덴, 노르웨이, 핀란드의 북유럽 국가들과 뉴질랜드 등이 있는데, 이들은 유아교육·보육을 교육부 소관으로 일원화하여 0세부터 초등 입학 전까지 단일 체제로 운영하고 있다(OECD, 2017a). 예를 들어 스웨덴은 1996년 유아교육을 보건복지부에서 교육부로 이관하고, 1998년 국가수준 교육과정(Lpfö)을 도입하면서 교육과 보육을 하나의 법제와 행정 체제로 통합하였다(OECD, 2006). 일본의 경우, 완전한 행정 통합은 아니지만, 2015년부터 유치원과 보육원의 기능을 결합한 인정어린이원을 도입하여 유보통합을 추진하고 있다(OECD, 2017a).

다음으로, 연령에 따라 ISCED 01단계(0~2세)와 02단계(3~5세)를 이원화하여 유보를 분리하여 운영하는 국가에는 대표적으로 헝가리, 프랑스, 스위스, 벨기에, 그리스, 네덜란드 등이 있다. 예를 들어 프랑스의 경우, ISCED 01단계는 보건복지부(청소년·가족부 포함)에서 관할하며 보육 시설(crèches)을 통해 0~2세 영아 대상 보육서비스를 제공하고, ISCED 02단계는 교육부에서 관리하는 유아학교(école maternelle)를 통해 3~5세 대상 유아교육을 제공한다(OECD, 2017a). 이러한 유아교육과 보육 행정 주체의 이원화는 기관 유형, 자격 체계, 교육과정, 교사 배치 기준 등에서의 이원화로 연결된다.

나. 공공성 강화를 위한 의무교육화 및 무상교육화

인생 초기부터 발생할 수 있는 발달 격차를 해소하기 위한 국제사회의 움직임에는 두 가지 대비되는 방향성이 존재해 왔다. 하나는 ‘유아교육’을 의무교육화하는 것이며(예: 프랑스), 다른 하나는 초등 입학 연령을 하향화하여 형식 학제(formal schooling) 입학을 앞당기는 것이다(예: 잉글랜드)(OECD, 2017a; UNESCO, 2021). 두 접근 모두 ‘무상화’를 통해 양질의 교육 기회를 일찍부터 보장하고자 한다는 차원에서는 공통적이나, 국제적으로는 초등학교 입학 연령을 하향화하는 후자적 접근보다는 유아기 교육을 의무화하거나 공적 재원의 투입을 통해 유아교육의 무상성을 강화하여 접근성을 높이하고자 하는 전자적 접근을 추진한 국가들이 더 많은 비중을 차지한다(OECD, 2021b; UNESCO, 2021).

실제로 초등 입학을 일찍 시작하는 국가는 영국(잉글랜드, 웨일스) 등 소수인 반면, 유아교육을 의무교육화한 대표적 국가에 프랑스(2019년 시작), 멕시코(2009년 시작), 헝가리(2015년 시작) 등이 있다(UNESCO, 2021). 프랑스의 경우는 2019년부터 의무교육 시작 연령을 만 3세로 하향

하여 3~5세 대상 유아학교를 정규 학제에 편입하였다(OECD, 2020a; UNESCO, 2021). 의무화 여부와 관계없이 3~5세 대상 주당 20시간 이상의 무상 유아교육·보육서비스를 보장함으로써 유아교육 무상화를 추진해온 국가들은 전체 OECD 조사 대상 50개국(지역) 중 약 90%에 이르는 45개국으로, 이탈리아, 룩셈부르크, 이스라엘 등은 3~5세 유아 전체를 대상으로 일일 4~5시간의 유아교육을 무상으로 제공하고 있으며, 칠레는 만 4~5세 2년간, 체코는 초등 직전 1년에 대해 무상으로 유아교육을 제공하고 있다(OECD, 2021b; UNESCO, 2021).

다. 유-초 연계

인생 초기 발달 격차를 줄이고자 하는 국가 차원의 정책적 접근, 특히 학사 체제에서 차이를 만들어내는 요인에 K-학년 혹은 pre-primary class로 칭해지기도 하는 “준비학년(혹은 연계학년)”이 있다. 준비학년제는 궁극적으로는 유-초 간 경험의 연속성을 보장하며 무상교육을 통해 양질의 교육을 모든 유아에게 더 일찍 보편적으로 제공하고 ‘초등교육과의 연계’ 혹은 ‘학교 적응 향상’ 등의 학교 준비도를 강화하고자 하는 것이 주목적이다. 즉, 준비학년제의 도입에는 ‘무상교육(혹은 의무교육)’과 ‘유-초 연계’가 맞물려 있다(차기주, 박은혜, 2019a; OECD, 2017a).

Starting Strong V는 ‘유아교육에서 초등교육으로의 전이’ 즉 유-초 연계에 초점을 두었다(OECD, 2017a). 이 보고서에서 OECD는 다양한 국가들이 영아기와 유아기, 유아기와 초등학교 시기에 최대한 연결된 경험을 가질 수 있도록 학제와 교육과정, 교원 자격 등의 측면에서 기울이고 있는 노력을 소개하며, 전체 조사국 중 다수를 차지하는 78.9%의 국가에서 유아교육과 초등교육의 연계를 지원하기 위해 중앙정부 차원에서 지침을 마련하고 실행 과정에도 일정 부분 참여하고 있음을 언급하였다. 또한, 조사 국가 중 56.1%(41개국 중 23개국)가 취학 전 1년을 준비 학년(연계 학년)(transition class)으로 제공하고 있으며, 준비학년제를 운영하는 국가 중 절반에 약간 못 미치는 47.8%의 국가(23개국 중 11개국)가 준비 학년(연계 학년)을 ‘의무’로 규정하고 있다고 하였다. 준비학년제를 운영하는 국가들 중 83%(23개국 중 19개국)는 5세를 대상으로 운영하고 있고, 6세를 대상으로 한 국가는 4개국에 있는 것으로 나타났다(OECD, 2017a).

준비학년제를 운영하는 대표적 국가에 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드, 스웨덴 등이 있는데, 이 중 잉글랜드의 경우는 4세에 준비학년(reception year)을 운영하고 다음 해 5세부터 초등 1학년을 시작하고 있으며, 미국과 호주, 뉴질랜드는 5세에 준비학년(K-학년, kindergarten grade)을 운영하고 6세에 초등학교 1학년을 시작한다(차기주, 2021). 미국과 호주, 뉴질랜드, 잉글랜드 모두는 준비학년을 무상으로 제공하지만, 국내 대부분의 지역에서 법적으로 의무교육에는 포함하지 않으며, 참여 여부는 지역 또는 주에 따라 차이가 있다. 예를 들어, 미국의 경우 전체 50개 주 중

17개 주와 워싱턴 D.C.만이 준비학년(K-grade) 참여를 법적으로 의무화하고 있다(차기주, 박은혜, 2019a). 준비학년제를 운영하는 국가 내부적으로는 준비학년의 시작(4세 혹은 5세) 시기가 발달적으로 이르다는 학자들 및 학부모들의 비판과 지적이 오랫동안 존재해왔고, 부모들이 준비학년의 입학を 미루고 초등입학 전까지 유아교육기관을 이용하고자 하는 현상이 나타나고 있기도 하다(차기주, 박은혜, 2019a; 차기주, 2021).

한편 스웨덴의 경우 2018년에 준비학년(예비학급, Förskoleklass)을 정식 의무교육에 포함하였는데, 기존의 유아교육과 초등학교 간 전이 학년으로 초등학교 1학년 이전의 독립된 학급으로 편성하고 있다(OECD, 2016). 스웨덴의 준비학년제는 의무교육에 포함된다는 점에서 다른 국가들과 차별되며, 그 시작 연령이 6세이고 초등학교 입학은 7세에 이루어진다는 점(OECD, 2017a)에서도 기타 준비학년 운영 국가들과 차별된다.

라. 역량 중심 교육과정으로의 개정

세계 각국은 OECD의 DeSeCo 프로젝트 이래 미래 사회 변화에 대응할 수 있는 인재 양성을 위해 역량 중심 교육과정으로 개편하였다(최은영 외, 2024; OECD, 2005; Rychen & Salganik, 2003). 예를 들어 영국(잉글랜드)의 영유아기 교육과정(EYFS)이나 뉴질랜드의 Te Whāriki 교육과정 등은 최근 개정되어 유아기의 창의성, 문제해결, 사회정서 발달 등을 강조하고 있으며, 통합 학제를 운영하는 국가들은 특히 초등교육과의 연계성을 고려하여 교육과정을 정비하고, 유아교육 기관과 중복·공백 없이 연속적 교육이 이루어지도록 노력하고 있다(OECD, 2017a).

아일랜드는 2009년 아이스티어(Aistear) 교육과정 프레임워크를 도입하여 유아교육 목표를 정서 발달, 정체성/소속감, 의사소통, 탐구/사고의 4가지 주제로 제시하였다. 이 프레임워크는 구체적인 지식이나 과목보다는 넓은 범주의 역량(예: 의사소통 능력, 호기심)을 강조하며, 교사가 놀이와 일상활동을 통해 이러한 역량을 길러주도록 안내하고 있다(National Council for Curriculum and Assessment[NCCA], 2009).

뉴질랜드는 2007년 핵심역량 기반 교육과정을 발표하였는데(New Zealand Ministry of Education, 2007), ‘① 사고하기, ② 언어, 상징, 텍스트 활용하기, ③ 자기 관리하기, ④ 타인과 관계 맺기, ⑤ 참여하고 기여하기’의 5가지를 교육과정의 핵심역량으로 설정하고 이를 0~6세를 위한 교육과정에 반영하고 있다(New Zealand Ministry of Education, 2023). 뉴질랜드 교육과정에서 핵심역량은 영유아기와 초등학교 교육과정을 연결(weaving)하는 동시에, 국가수준 교육과정과 지역 수준 교육과정 간 연계를 촉진하는 기준으로 작용하고 있다(최은영 외, 2024).

핀란드는 2022년 국가핵심교육과정(national core curriculum) 개정을 통해 영유아기부터

초등교육까지 모든 교육과정에 공통적으로 적용되는 핵심역량을 ‘횡단적 역량(transversal competences)’이라 칭하고, 지식과 기술, 가치, 태도 및 의지의 통합적 개념으로 규정하였다(Finnish National Agency for Education[FNAE], 2022). 구체적으로는 ① 사고와 학습, ② 문화적 역량, 상호작용, 자기표현, ③ 자기 돌봄과 일상 관리, ④ 멀티리터러시, ⑤ 디지털 역량, ⑥ 참여와 함께하기의 6가지 역량을 제시하고, 이를 모든 교과와 활동 전반에 통합적으로 구현하도록 교육과정을 설계하였다.

마. 양질의 디지털 경험 제공

지난 십여 년간에 걸쳐 OECD 국가들의 국가수준 교육과정에서 눈에 띄는 또 하나의 변화가 있다면 많은 국가들이 유아기부터 디지털 교육 관련 요소를 명시하기 시작하였다는 것이다. 유아 대상 교육과정에 디지털 기술에 관한 내용을 포함했던 국가가 2011년에는 10% 미만, 2015년에는 42%, 2019년에는 61%까지 상승하였고, 2022년 OECD 조사에서 조사 대상 30개국 중 약 절반의 국가들이 교육과정에 ‘디지털 리터러시’ 함양과 관련한 구체적 목표를 포함한 것으로 나타났다(OECD, 2023d). 인공지능을 포함한 디지털 기술의 급격한 발전과 함께 다양한 국제기구들이 21세기 기술과 핵심역량의 주요 구성요소 중 하나로 디지털 역량을 포함하고, UN 아동권리위원회의 일반논평 25호에 디지털 환경에 대한 아동의 접근권과 아동권리 보호가 명시(UN Committee on the Rights of the Child[UNCRC], 2021)되는 등의 변화가 있었다. 이로 인해 많은 OECD 국가들이 이전까지 디지털 테크놀로지를 위협하고 인생 초기에는 되도록 노출을 금지해야 하는 것으로 바라보던 ‘보호주의적 관점’에서 인생 초기부터 안전하고 책임감 있게 디지털 도구를 활용할 수 있는 능력을 함양해야 한다는 ‘역량 함양(임파워링) 관점’으로 전환하였고 이와 함께 교육과정에 디지털 교육 내용이 서서히 포함되게 된 것이다(차기주, 2024; OECD, 2023d). 더불어 가정 배경이나 성별, 거주 지역에 따라 인생 초기부터 발생하는 디지털 격차를 해소하기 위해 국가적 차원의 개입이 필요하다는 인식이 확산된 것도 이러한 변화에 기여하였다(OECD, 2023d).

교육과정 내 디지털 교육요소의 명시적 포함은 북유럽 국가들에서 두드러지는데, 먼저 핀란드의 경우는 역량 중심 교육과정으로 개정하면서 핵심역량(‘횡단적 역량’)의 하나로 디지털 역량을 명시적으로 포함하였다(FNAE, 2022). 핀란드 교육과정의 디지털 역량은 디지털 시대에 사회 및 학습에 참여하기 위해 요구되는 이해와 지식으로 정의되며, 유아기부터 디지털 역량을 함양하는 것은 아동의 교육적 형평성을 제고하는 것으로 교사는 가정과 협력하여 유아의 일상에서 디지털 기술이 무엇이고 어떻게 안전하고 창의적으로 사용할 수 있는지 이해할 수 있도록 지원해야 한다

고 명시하고 있다(FNAE, 2022). 이와 유사하게 노르웨이는 교육과정에 “디지털 실제(digital practices)”라는 섹션을 따로 마련하고, 유아교육기관이 교수적으로 건전한 방법을 통해 유아들이 디지털 미디어에 대한 윤리적 이해를 함양할 수 있도록 지원해야 한다는 내용을 담고 있다(Norwegian Directorate for Education and Training, 2017). 즉, 교사들이 적절한 디지털 판단력을 발휘해서 유아가 안전하게 검색하고, 저작권을 존중하며, 매우 단순한 상황에서도 사생활을 보호하는 방식으로 디지털을 활용할 수 있도록 지원해야 한다는 것이다.

그 외에도 뉴질랜드와 싱가포르 국가수준 교육과정의 경우에도 디지털 테크놀로지와 미디어를 자신을 둘러싼 세계를 탐색하고 학습하기 위한 다양한 자원과 도구 중 하나로 활용하고, 자신의 생각이나 관찰, 발견을 기록하고 표상할 수 있는 수단으로 활용하며, 이러한 과정과 결과를 타인과 소통하고 공유함으로써 집단에 공헌할 수 있는 의식을 함양하는 데 사용할 수 있음을 명시하고 있다(New Zealand Ministry of Education, 2023; Singapore Ministry of Education, 2022).

종합하면, 다수의 OECD 국가들은 생애 초기부터 디지털 역량 함양을 위해 양질의 디지털 경험을 보장하기 위한 노력의 일환으로 유아기 국가수준 교육과정에 관련 요소를 포함하고 있으며, 이 시기 디지털 역량을 단순히 기본적인 기술적 조작을 할 수 있는 것 외에 테크놀로지를 ‘학습을 위한 도구’로 창의적으로 활용하며, 비판적인 사고력과 디지털 안전 및 윤리 등 ‘디지털 시민성’을 함양하는 것을 포괄하는 개념으로 정의하고 있음을 보여준다.

바. 교사의 전문성 강화

유아교육·보육 체제 개편의 노력 중 중요한 추세는 유아교육·보육 교사의 최소 자격 요건을 강화하고 있다는 것이다. 이는 유아교육·보육의 과정적 질과 영유아의 발달에 미치는 영향력을 결정짓는 핵심 요인 중 하나가 교사의 전문성이라는 연구 결과가 거듭 확인되었기 때문이다(OECD, 2021b). 이에 점차 많은 국가들이 유아교육·보육 교사의 자격을 위한 학력 기준을 상향하고 있다.

현재 대다수의 OECD 국가에서는 보조인력이 아닌 정규 유아교육·보육 ‘교사’로 인정받기 위해 최소 학사학위(ISCED 6)를 요구하고 있으며, 일부 국가는 석사 학위를 기본 요건으로 정하고 있다(OECD, 2021b). 예를 들어, 스웨덴, 덴마크, 뉴질랜드 등은 일찍부터 유아교사에게 3~4년제 고등교육 이수를 요구해 왔으며(OECD, 2017b; 2021b), 프랑스의 공립 유아학교(école maternelle) 교사 자격은 초등교사와 동일하게 석사 학위 소지자에게 한정된다(Bertram & Pascal, 2016; OECD, 2017b). 이탈리아는 2010년 교사 양성제도 개혁을 통해 유치원 교사 자

격을 기존 4년제 대학에서 5년제 석사 수준으로 격상시켰다(Bertram & Pascal, 2016). 미국도 연방 차원에서 Head Start 프로그램 교사의 최소 50% 이상이 학사학위 이상을 소지하도록 의무화하였고, 많은 주에서는 사립 유아교육기관 교사에게도 유아교육 관련 학위를 요구하는 방향으로 기준을 강화하고 있다(차기주, 박은혜, 2019b). 영국(잉글랜드)은 2013년 유아교사 자격제(Early Years Teacher Status, EYTS)를 도입하여 학사학위 이상 소지자가 지정된 프로그램과 실습을 이수한 후 자격을 부여받도록 하고 있다(Lumsden, 2024).

유아교사의 전문성 강화를 위해 교사 교육과정(양성 과정) 개편도 활발히 이루어졌다. 첫째, 앞서 언급한 자격 상향에 맞추어 양성 과정의 학제를 연장하였는데, 이탈리아의 경우 대학 학부 과정을 석사 통합 과정으로 재구조화한 대표적 사례이다. 둘째, 국가 차원에서 자격시험이나 인증을 통해 유아교사의 최소 역량을 보장하기 위한 장치로서 국가 자격 인증제도를 도입하고 강화하는 추세를 나타냈다. 예를 들어, 스웨덴은 2011년 교육법 개정으로 유아교사에게도 교원자격증(qualified teacher status) 취득을 의무화하여, 2013년부터 자격증을 소지한 교사만 법적으로 정규 교직에 임용되도록 하였다. 노르웨йд도 교원 양성 과정 수료 후 국가자격인증을 받지 않으면 교사로 활동할 수 없도록 법제화함으로써, 유아교사도 국가가 인정한 전문직으로 제도화하였다(OECD, 2020b). 셋째, 양성 과정에서 현장 실습과 실무 역량 강화를 중시하는 개편이 이루어졌다. 예를 들어 에스토니아는 교수 역량과 실천 능력 중심의 교원 역량 기준 프레임워크(framework)를 마련하고 교사 양성에 적용함으로써 개방적이고 실천 중심의 교사 교육과정을 설계하였다(Bertram & Pascal, 2016). 이와 유사하게 호주는 유아교사 양성에서 실습 비중을 대폭 확대하고, 유아기 행동 관찰, 평가, 상호작용 기술 등을 중심으로 한 직무 기반 연수 구조를 강화하였다(Australian Children's Education & Care Quality Authority[ACECQA], 2019).

이상을 통해서 영유아기 교육 및 보육과 관련하여 OECD 국가들이 나타난 체제 개편의 주요 내용과 방향성을 개괄적으로 살펴보았다. 이어서, 이들 중 프랑스와 영국(잉글랜드), 스웨덴의 사례를 보다 심층적으로 살펴본다. 심층 조사 대상으로 이들 3개국을 선택한 이유는 ① 프랑스의 경우는 연령별(ISCED 01과 02) 유보 일원화 체제를 유지하며 2019년 유아교육을 의무교육화하고 무상화를 달성하였다는 점과 유아교사에게 초등교사와 동등한 학력(석사)과 자격을 요구한다는 점, ② 잉글랜드의 경우는 유보를 일원화하고 교육부 관할 아래 영유아기 '통합 교육과정(EYFS)'을 운영하고 준비학년(4~5세)을 운영하고 있으며, 국내와 유사하게 서비스 공급에 있어 민간에 대한 의존도가 높다는 점, ③ 스웨덴의 경우는 교육부 관할로 유보를 일원화하고 유-초 연계를 강화하는 차원에서 6세에 준비학년제를 운영하며 의무화하였다는 점 때문이다.

2. 프랑스의 유아교육·보육 체제

가. 유아교육·보육 제도 및 현황

먼저 전체적 교육체계부터 살펴보면, 프랑스는 유아기부터 중등교육까지 연속적인 4개의 교육 주기(cycle 1~4)로 구성되어 있다(〈표 2-3-3〉 참조). Cycle 1은 유아학교 3년에 해당하며, Cycle 2는 초등 1~3학년, Cycle 3은 초등 4~5학년과 중학교 1학년(초등-중학교 간 연계), Cycle 4는 중학교 2~4학년에 해당한다(프랑스 한국교육원, 2022). 이러한 ‘교육 주기’ 체계는 학교급 간 연계를 강화하고 학습의 연속성을 확보하려는 정책적 구조로, 특히 유아기에서 초등 전환(Cycle 1-2)과 초등-중학교 연계(Cycle 3)를 유기적으로 구성하는 특징이 있다.

〈표 2-3-3〉 프랑스 교육체계

주기	학년	학제
Cycle I 초기학습주기 (apprentissage premiers)	Petite Section(작은 반) (3세)	유아학교 (école maternelle)
	Moyenne Section(중간 반)	
	Grande Section(큰 반)	
Cycle II 기본학습주기 (apprentissages fondamentaux)	Cours Préparatoire(준비과정)	초등학교
	Cours Élémentaire1(초등과정1)	
	Cours Élémentaire2(초등과정2)	
Cycle III 강화주기 (consolidation)	Cours Moyen1	
	Cours Moyen2	
	Sixième	
Cycle IV 심화주기 (approfondissements)	Cinquième	중학교
	Quatrième	
	Troisième	
Cycle de détermination 결정주기	Seconde	고등학교
Cycle terminal 최종주기	Première	
	Terminale	

자료: 프랑스 한국교육원(2022). 교육과정: 프랑스교육정보. <https://educoree.fr/france-edu/cursus/>

프랑스는 0~2세 영아 대상 보육과 3~5세 유아 대상 교육이 연령에 따라 이원화(유보 이원화)되어 있는 구조로, 영아 대상 어린이집(Crèche)은 복지부 관할이며, 2019년 의무교육이 시작된 유아학교(école maternelle)는 교육부 관할이다. 이에 따라 교육·보육과정 및 재정, 교사 학력과 자격 역시 이원화되어 있다(OECD, 2023a).

3세 이상 어린이 대상 유아학교(école maternelle)는 의무교육이자 무료 공립교육으로, 부모 소득과 관계없이 보편적으로 이용 가능하다(OECD, 2023a). 이에 따라 프랑스의 3~5세 유아교육 취원율은 99% 이상으로 거의 100%에 달하고, 사립기관 비중도 약 18%로 낮은 수준이다(OECD, 2021a). 이러한 높은 공공성은 초기교육의 형평성과 질을 담보하는 장점으로 분석된다(UNESCO, 2022a). 반면 0~2세 보육은 이와 대조적으로 공립의 비중이 낮고 공급이 충분하지 않아 일부 가정은 등록 대기나 높은 비용 부담을 겪고 있는 것으로 나타난다. 영아 보육서비스에 대한 정부 보조가 있음에도 불구하고, 영아 보육 수요 대비 공급 부족과 가정의 부담은 이원화 체제의 과제로 꼽힌다(OECD, 2020c). 프랑스의 유아교육에 대한 공적 자금의 투입 비율은 GDP 대비 0.7%로, OECD 평균 0.6%를 약간 웃돈다. 단, 유아 1인당 연간 지출액은 9,985 USD로 OECD 평균보다 다소 낮은 수준이다(OECD, 2023b).

나. 교사

프랑스는 영아기와 유아기의 유보 이원화에 따라 교사 자격 체계도 구분되어 있다.

1) 보육: 영아 교사

영아 담당 보육인력의 자격과 학력에 대한 기준은 담임교사와 보조인력으로 구분하여 살펴볼 수 있는데, 담임교사의 경우는 학사 이상의 학력과 자격을 갖추어야 하는 반면, 보조인력은 중등 교육 이상의 학력과 자격을 갖추도록 조건화하고 있다(Rayna, 2024).

어린이집에서 근무할 수 있는 담임교사는 Éducateur de jeunes enfants(EJE)(유아교육 전문가)로 칭해지는데, 대학교 학부 수준의 3년제 과정을 이수하게 되면 무시험검정으로 유아교육 전문 국가공인자격(Diplôme d'État d'Éducateur de Jeunes Enfants, DEEJE)을 취득하게 된다(ISCED 6 해당)(Rayna, 2024). 자격 대상의 연령이 0~6세이지만, 3세부터는 의무교육인 유아학교에 해당하기 때문에 대부분의 EJE는 보육시설에서 0~3세를 담당하게 된다(Rayna, 2024). 양성 과정 중 이론 수업을 들으면서 총 14주 안팎의 현장 실습을 수행하는 등 현장 실습의 비중이 높은 것이 특징이며, 졸업 후 DEEJE 자격이 수여된다(Rayna, 2024).

한편 보조교사는 담임교사와 달리 ISCED 3(고등학교 졸업 수준 또는 이에 준하는 직업교육 수준)의 학력을 요구하며, 중앙이나 지방정부에서 발행하는 공인 보육 자격을 갖추도록 하고 있다. 보육 자격증에는 대표적으로 보육 보조교사(CAP AEPE(Accompagnant Éducatif Petite Enfance)), 보육조무사(DEAP), 가정 보육교사(assistante maternelle)의 3가지가 존재한다(Rayna, 2024). 보육자격증 중 하나인 보육 보조교사(CAP AEPE(Accompagnant Éducatif

Petite Enfance)는 직업 자격증으로 중학교 졸업 후 진학할 수 있는 2년 과정이다. 이 자격을 취득하게 되면 프랑스 직업자격인증체계(RNCP) 기준 레벨 3(기술교육 수준, 고등학교 졸업에 상응)에 해당되며, 보육시설의 보조교사나 유아학교의 교실보조(ATSEM)로 일할 수 있다.

보육조무사 자격(DEAP)은 국가공인 자격으로, 복지부 산하 인증 기관인 영유아 보육 보조사(auxiliaire de puériculture) 과정에 입학해 이수하면 취득할 수 있다. 이 과정은 만 17세 이상이면 지원 가능하고 입학에 위해 고등학교 졸업장이 필수는 아니다(Rayna, 2024).

한편 가정에서 영아를 돌보는 가정 보육교사(assistante maternelle)의 경우에는 엄격한 학력 요건이 없으나, 지방정부로부터 보육 인가를 받은 후 120시간의 의무교육을 이수해야 한다(Rayna, 2024). 이 120시간 교육 중 80시간은 인가 전, 나머지 40시간은 첫 영아를 맡은 뒤 3년 이내에 진행하면 된다. 대체적으로 현장 실습을 강조하는 것이 특징으로, 보육 보조교사(CAP AEPE)의 경우 총 2년의 수학 기간 중 총 14주 정도의 현장 실습을 수행하고, 보육조무사(DEAP)의 경우도 약 11개월(1,540시간)의 실습을 진행하도록 되어 있다.

2) 유아교육: 유아학교 교사

프랑스에서 법적으로 유아학교 교사 자격은 초등교사와 별도로 존재하지 않고 단일 교원 자격(Professeur des écoles)에 기반하여 초등학교 교원으로 통합되어 있다(Rayna, 2024). 즉, 초등교사 자격이 유아 학교 단계를 포함하고 있고 동일 양성 과정을 거친다. 따라서, 유아교육의 전문성을 높이기 위해 예비 교사 단계에서 유아 발달 및 교수법에 대한 특화된 연수를 포함하고, 임용 후에도 유아학교 근무 교사를 위한 별도 연수를 이수하도록 하고 있다. 따라서 유아학교 교사가 되기 위해서는 초중등 교사와 동일한 석사 학위 수준(ISCED 7)의 학력이 요구된다. 프랑스는 교사 양성 체제를 개편하여, 학사(3년 과정) 취득 후 2년간의 석사과정을 마쳐야 교사 자격을 얻을 수 있다.

유아학교 교사는 행정상으로 초등 1단계(Cycle 1) 교사로 분류된다. 초등학교와 유아학교의 교원이 되기 위해서는 학사 학위를 취득한 뒤, 교직 전문 석사과정(Master MEEF - 교육 및 교직 분야 석사)에 진학하고, 석사 2학년에 해당하는 M2 과정 동안 전국 단위 교원 임용시험(CRPE)에 응시하여 합격하면 교사 자격을 취득할 수 있다. 합격자는 1년간의 '임용 후보자(인턴)'로서 근무 평가를 거쳐 최종적으로 교사(Professeur des écoles)로 임명된다(Rayna, 2024).

석사과정을 살펴보면 3-11세까지를 포괄하는 단일 교원 자격 체계로, 유아부터 초등 아동의 전인적 발달과 교육을 다루며 '아동발달심리, 교육사회학, 교수법'과 같은 기초이론과 함께 교과 교육방법론, 교육 실천과 관련되는 학급 경영법이나 평가 방법, 특수교육 이해 등을 포괄하는 교

육과정으로 구성된다. 이론 수업 외에도 관찰 실습과 교육실습이 다수 배치되며, 현장 연구를 기반으로 한 논문 작성도 요구되어 예비 교사들이 실습 경험을 이론과 연계하여 성찰하도록 하는 훈련도 포함한다(Rayna, 2024).

〈표 2-3-4〉 프랑스 영유아 교사의 학력 및 자격에 의한 유형 구분

구분	보육 보조인력 (0~3세 담당)	보육교사 (0~6세 담당)	유아학교 교사 (3~5세(12세까지 가능))
ISCED 학력수준	ISCED 3 고교 졸업 (또는 동등 수준)	ISCED 6 학사 수준	ISCED 7 석사 수준
필요 자격	CAP AEPE 직업자격 또는 보육조무사 DEAP 국가자격 (별도 학위 필요 없음)	유아교육교사 국가자격 (Diplôme d'État EJE) - 학사학위 동등	초등교사 국가자격 (Prof. des écoles) - 석사 학위 및 교원임용시험 합격
양성과정	고교 직업과정 2년 (CAP) 또는 전문교육 1년 (DEAP 과정) + 현장실습 필수	전문 교육기관 3년 과정 (현장실습 포함) + 과정 평가 통과	일반 대학 3년 + 교직석사 2년 (교육실습 포함)
비고	보육시설 보조교사로 활동. 가정 보육교사는 별도 인가 및 단기교육 필요	주로 보육시설에서 근무	교육부 소속 공무원 교사로 임용. 유아학교 학급과 초등학교 담당 가능

주: 유아학교는 의무교육 단계로 대부분(약 95%)이 공립임.

자료: Rayna, S. (2024). France: ECEC workforce profile. In P. Oberhuemer & I. Schreyer (Eds.), Early childhood workforce profiles across Europe: 33 country reports with key contextual data. State Institute for Early Childhood Research and Media Literacy. 내용을 바탕으로 구성함.

이처럼 유아학교 교사에 대한 높은 학력 요건은 교원 확보의 어려움으로 나타나 일부 지역에서는 교사 수급 불균형 문제가 보고되고 있으며, 교원 충원의 지리적 불균형이 교육 형평성에도 영향을 미친다는 보고가 있다(OECD, 2020c). 또한 0~2세 보육 영역 종사자 중 보육교사(Éducateur de jeunes enfants, EJE)는 담임교사로서 일반학사 학위 소지자임에도 유아학교 교사보다 자격 기준이 낮아 임금 격차가 존재하는 등 유보 이원화 체제로 인해 발생하는 인력 간 자격 및 처우 격차가 문제점으로 지적되고 있다(UNESCO, 2022a). 그럼에도 불구하고, 전체적으로 프랑스는 교사의 전문성을 체계적으로 유지하고 있으며, 석사 수준의 교사 자격 제도와 국가 차원의 표준화된 양성 과정을 통해 유아교육의 질을 높은 수준으로 담보하고 있다는 평가가 우세하다(Bertram & Pascal, 2016; OECD, 2021a).

다. 교육과정

프랑스는 공교육의 시작을 유아학교로 보고, 유아학교(3년)를 ‘기초학습 주기(Cycle 1)’, 초등학교 1~3학년은 ‘기본학습 주기(Cycle 2)’, 초등학교 4~5학년은 강화학습 주기(Cycle 3)으로 구분한다(프랑스 한국교육원, 2022). 프랑스 교육과정은 유아학교부터 중학교까지 ‘지식·능력·문화의 공통 기반(socle commun de connaissances, de compétences et de culture)’을 제시하여 일관된 교육 목표를 추구하고 있다(Ministère de l'Éducation nationale, 2023). 공통기초역량은 의무교육 기간(만 3세~16세)에 모든 학생이 달성해야 할 핵심 역량을 규정한 것으로, ① 사고하고 의사소통하기 위한 언어 활용 능력, ② 학습을 위한 방법과 도구, ③ 개인의 성장과 시민의식 형성, ④ 자연 및 기술체계에 대한 이해, ⑤ 세계와 인간 활동에 대한 표현과 이해의 5개 영역으로 구성된다. 이러한 공통 역량 지침은 2015년 교육과정 개정 당시 유아학교와 초등학교, 중학교 프로그램 전반에 반영되었으며, 이에 따라 유아학교의 교육과정은 ‘언어, 수리적 사고, 신체활동, 예술·창의, 세계에 대한 탐구’의 5가지 영역으로 구성되어 있다(European Commission/ Eurydice, n. d.-a).

유아학교와 초등학교 두 학교급 간의 내용과 목표의 일관성을 높이고, 연속성과 누적적 성장을 도모하기 위한 노력으로 역량 중심 교육과정이라는 큰 틀 안에서 앞서 언급한 공통의 기초역량(예: 언어, 사회성 등)을 공유하는 교육과정 마련, 학년군 기반 순환제(cycle)를 통한 계열성 확보, 유아학교에서의 성취 정도를 초등학교가 인수인계 받을 수 있도록 하는 생활기록부의 정보연계 체계화 등을 추진하고 있다(European Commission/Eurydice, n. d.-a, Ministère de l'Éducation nationale, 2023). 유아학교는 초등학교에의 적응과 초등교육에서의 기초학습과 자연스럽게 연결되도록 읽기와 수리력의 기초(말하기/듣기 능력(구두 언어 능력), 소리와 글자 인식, 수 개념 등), 사회적 규범 익히기, 호기심과 집중력 기르기 등을 육성하는데 초점을 둔다(Ministère de l'Éducation nationale, 2023).

한편 3세부터 하루 8시간 이상 진행되는 유아학교의 일정이 유아에게는 지나친 피로를 유발할 수 있고, 놀이보다 교과 중심 활동에 치중할 우려 등 이른 ‘학교화(schoolification)’ 아니냐는 비판도 있다(McKenna, 2018). 그럼에도 프랑스는 놀이를 통한 사회성 함양과 기초학습 준비를 균형 있게 추구하며, 초기 언어·사회성 발달에서 특히 긍정적 효과를 보여왔다고 보고된다(OECD, 2021b).

교육과정 중 디지털과 관련하여 프랑스는 유아기 디지털 노출에 대해 다소 보수적인 입장을 유지하고 있는 국가로, 유아학교 교육과정에는 안전하고 책임감 있는 디지털 활용에 대한 내용을 강조하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 디지털 도구의 기본적 조작 기술과 디지털 기술을 사용함으로써 얻을 수 있는 이득과 위험에 대해 이해하도록 하고, 디지털 테크놀로지를 안전하고 책임감 있게 사용하도록 교육하는 부분을 특별히 강조하면서, 유아들이 디지털 미디어를 활용하여 창작

하고 소통하고 문제를 해결하고 협력하는 것을 포함하고 있는 것으로 나타난다(OECD, 2023d). 유아학교 교육과정(école maternelle, Cycle 1)에서 관련 요소를 찾아보면, 디지털 도구를 학습의 목적과 활용 방식이 명확한 경우에 활용할 수 있다고 되어 있다. 예를 들어 스스로 쓰기를 해볼 때 컴퓨터에 단어, 문장, 텍스트를 입력해보면서 구어와 글자 간의 관계를 익히도록 하거나, 주변 환경을 탐색하기 위해 인터넷에서 교사의 지도하에 검색을 해볼 수 있거나, 다양한 도구와 사물의 조작법과 용도를 익히는 차원에서 컴퓨터나 태블릿, 디지털카메라 등의 유용성을 이해하고 적절하게 사용하는 방법을 학습하는 내용이 언급되어 있다(Gilger, 2015).

라. 유-초 연계

프랑스는 유아학교를 초등학교와 동일한 학제에 포함시킴으로써 유초 연계성을 제도적으로 확보하고 있다. 유아학교와 초등학교 교사가 동일한 양성과정을 거치고 자격을 공유하므로, 교수법의 연계와 상호 이해도가 높은 편이다(OECD, 2017a; Rayna, 2024). 또한, 많은 유아학교가 초등학교와 밀접히 협력하거나 병설 운영되어, 유아들이 자연스럽게 초등 교육과정으로 이행하는데 유리하다. 이러한 연속성은 아동의 학습 및 사회적 적응에 이점으로 작용하며, 초등학교 입학 시 학습격차를 줄이는 효과가 있는 것으로 평가된다(UNESCO, 2022a).

프랑스 교육부 웹사이트에 소개되어 있는 유-초 연속성 보장을 위한 노력에 대한 내용을 살펴보면(Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, n. d.), 유아학교와 초등학교 교사들이 공동으로 교육활동을 계획하거나 교차 수업이나 시설 견학 등 사전 활동을 통해 아동의 불안감을 줄여주는 것이 있다. 예컨대 한 초등학교에서는 유아학교 마지막 학년 어린이들이 해당 초등학교를 방문하여 1학년 교실에서 함께 놀이와 독서 활동을 체험함으로써, 새 학교 환경과 교사들의 얼굴을 미리 익히게 하는 프로그램을 운영하고 있다.

한편 유아학교 교사는 학생 한 명 한 명의 발달을 연속적으로 관찰·기록하여 수시 관찰과 형성 평가를 '학습추적수첩(carnet de suivi)'에 기록하고, 5세 종료 시 국가 공통 양식의 "학습 성취 종합보고서"를 작성하여 이를 초등교사와 학부모에게 전달함으로써 초등학교로의 정보 연계가 이루어지도록 하고 있다.

유-초 연계를 위한 또 다른 노력은 교원 대상 현직 연수에서 찾아볼 수 있는데, 앞서 언급한 대로 프랑스의 유아학교 및 초등학교 교사는 동일한 자격을 가지므로, 현직교사 연수(In-service training)도 별도로 나뉘지 않고 통합 운영된다. 교육청 산하 교원연수기관이나 지역 교육지원센터에서 개설하는 직무연수는 특정 주제에 따라 학년군(주기, 사이클) 또는 교과 중심으로 이루어지며, 유아학교 교사와 초등학교 교사가 함께 참여하는 경우가 많다. 예를 들어, 읽기 지도법 연수나 생활

지도 연수의 경우 유아학교 마지막 학년인 5세(grande section) 교사부터 초등 저학년 교사까지 모두 대상이 되어 공동의 워크숍과 세미나를 진행하여 이러한 공동 연수를 통해 유아에서 초등으로 이어지는 교수법의 일관성을 논의하고, 서로의 경험을 공유함으로써 연계성을 높이고자 하고 있다. 또한, 프랑스 교육부는 유아학교와 초등 간의 교사 협력을 위해 교육구별로 순회 유아교육 전문지도교사(교사 컨설턴트)를 두어 두 학교급 교사들이 연합 연수를 진행하도록 장려하고 있다.

단위 학교 차원의 유-초 연계를 위한 노력도 이루어지고 있는데, 학교 단위에서 유아학교와 초등학교가 같은 건물에 있거나 인접해 있는 경우 교사들의 협력 활동이 활발하다. 통합형 École primaire(유-초 통합학교)일 경우, 교사들이 한 교무실을 사용하므로 자연스럽게 공동 교육연수를 기획하거나 교수법을 함께 연구한다. 반면 유아학교와 초등학교가 별도로 존재하는 지역에서는 정기적인 공식 연수까지는 아니더라도, 인근 학교 간 자율적 교류가 이루어진다. 대표적인 것이 전환 학년으로서 만 5세-초등 1학년(GS-CP) 연결활동인데, 이런 프로그램을 진행하기 위해 유아학교 교사와 초등 1학년 교사가 함께 준비하고 지도 계획을 조율하는 것으로 보고된다.

또한 교육구별로 교사 협의회(réseau d'écoles)를 구성하여, 한 지역의 유아학교 교사들과 초등학교 교사들이 정기 모임을 통해 학생들의 학습계획을 공유하거나 문제 사례를 협의하기도 한다. 특히 교육우선지역(ZEP/REP)의 경우, 학업격차 해소를 위해 추가 인력 투입(예: plus de maitres que de classes 제도)이나 근무시간 감축 등을 제공하면서 교사들이 팀 협의에 시간을 할애하도록 지원함으로써 같은 학교 또는 인근의 유아·초등 교사들이 함께 모여 교육과정 상호연계, 학생 개별지원 대책 등을 논의할 수 있도록 지원한 사례가 있다.

한편 소규모 유아학교와 초등학교를 통폐합하는 유-초 통합학교가 유-초 연계성을 강화하고 있다. 행정 효율을 높이고 교육 자원을 집중하기 위한 정책의 일환으로 지리적으로 가까운 유아학교와 초등학교를 합치는 정책이 추진되어 왔는데, 매년 통합학교 수는 늘어나는 반면 단독학교 수는 줄어들고 있다. 특히 학생 수 감소 지역에서는 유아학교와 초등학교를 단독으로 유지하기 어려워 통합하는 사례가 많지만, 오히려 이런 행정 통합이 교육과정의 연속성 강화에도 도움을 주어, 교원들이 한 학교 내에서 유아부터 초등까지 협업할 수 있다는 긍정적 효과를 거두고 있다.

프랑스 내에서 지역 편차는 존재하지만 파리 등의 대도시의 경우는 유아학교와 초등학교가 분리된 단설 형태가 대다수를 차지하고 학생 규모가 작은 교외 지역과 지방은 유아학교와 초등학교를 통합하여 운영하는 유-초 통합학교(école primaire)가 증가하고 있다. 유아학교와 초등학교 모두 공립이 압도적 비율을 차지하는 가운데, 유-초 통합학교 자체적으로는 사립의 비율이 높다. 사립학교의 경우는 종교재단 등에서 설립하여 운영하기 때문에 유아부터 중등까지 하나로 통합하여 운영하는 비율이 높기 때문이다. 프랑스의 유치원과 초등학교 통합 운영 비율은 공립 약 20~30% 수준(지역차 존재), 사립은 90% 이상으로 보고된다. 통합형 학교(école primaire)는 지속적으로 증가하는

추세이며, 이는 행정적 효율뿐 아니라 유아학교-초등학교 간 연계 강화라는 교육적 목적에도 부합하는 방향으로 평가받고 있다(Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, n. d.).

마. 유-보 연계

프랑스는 보육과 교육의 이원화로 인해 0~2세는 보건부 관할의 보육기관, 3세부터는 교육부 관할의 유아학교로 이원화되어 영아기(보육)와 유아학교 간 단절 문제가 지적되어 왔으며, 이를 해소하기 위한 정책적 노력이 이루어져 왔다(France Stratégie, 2022). 프랑스의 유-보 연계를 위한 대표적 정책이 연계학급(classe passerelle)인데, 연계학급(classe passerelle)은 2세 전후의 영아들이 가정(또는 보육기관)에서 유아학교(école maternelle)로 자연스럽게 이어지도록 돕는 전이 학급을 의미한다. 1990년 보건부·교육부 공동 협약을 통해 2세 아동이 보육시설과 유아학교를 병행·연계 경험할 수 있는 시범 프로그램으로 시작되었는데, 연계학급(classe passerelle)은 보육교사와 유아학교 교사가 협력하여 2세 영아들을 소규모로 교육하는 모델로, 영아와 부모가 서서히 학교 환경에 적응하도록 돕는다(Ruault & Daniel, 2020). 공교육 체계 내에서 운영되므로 초등 교원 자격을 가진 유아학교 교사(professeur des écoles)가 담임으로 배치되고, 보육교사(EJE)나 보조교사(ATSEM)가 함께 팀을 이루어 학급을 운영한다. 의무교육 연령에는 해당하지 않지만, 유아학교 공교육 체계 내에서 무상으로 운영된다. 어린이들은 오전에 부모와 함께 학교 환경에서 생활하고 오후에는 보육시설을 이용하는 등 단계적 이행 프로그램을 거친다. 이러한 융합형 프로그램은 양측 교직원의 전문성을 결합하여 어린이들이 낯선 학교생활로의 충격을 완화하는 효과를 제공한다(Ruault & Daniel, 2020).

프랑스 정부는 특히 취약계층 아동의 2세 조기교육을 강조하여, 교육우선지역(ZEP) 등을 중심으로 2세 유아학교 취원율을 높이려는 노력을 기울여왔다. 1990년대 후반 한때 2세 아동 3명 중 1명이 유아학교에 다닐 정도로 조기 입학이 활발했으나, 이후 감소하여 2010년대 중반에는 10%대까지 떨어졌다. 이를 개선하기 위해 정부는 2세반(TPS) 증설을 장려했고, 그 결과 교육취약지역을 중심으로 2세 취학률이 약간 상승하였다(France Stratégie, 2022).

다만 조기 취학의 효과성에 대해서는 신중한 논의가 필요하다는 지적이 있다. 프랑스 전략청(France Stratégie)의 2018년 연구에 따르면(Agacinski & Collombet, 2018), 2세에 연계학급 입학의 효과가 3세 입학 대비 학업성취에 유의미한 향상을 보장하지는 않으며, 교육의 질과 적절한 적응지원이 동반되어야 긍정적 효과를 얻을 수 있다는 것이다. 이러한 연구는 단순한 유아교육·보육서비스 노출의 조기화보다는 0~2세 보육과 3~5세 유아학교 간 “연속성 있는 양질의 경험”이 중요함을 시사한다.

3. 잉글랜드의 유아교육·보육 체제

가. 유아교육·보육 제도 및 현황

잉글랜드는 유아교육과 보육의 행정통합을 이룬 국가로, 현재 유아교육·보육서비스를 교육부(Department for Education, DfE)에서 총괄하고 있다(OECD, 2017a). 잉글랜드의 유아교육·보육기관(이하 유아교육기관)은 크게 3가지로 구분할 수 있는데, 첫째가 다양한 민간 주체(민간 사업자, 비영리 단체, 기업 등)에 의해 설립된 사립·민영 보육기관(private, voluntary, & independent nurseries)으로 0~4세 영유아를 대상으로 하며, 둘째가 가정 보육시설(차일드마인터, childminder, 0~4세), 셋째가 공립 유아학교로 만 3~4세 유아들을 대상으로 한다. 유아학교는 초등학교와 분리되어 단독으로 설립된 경우(maintained nursery schools) 또는 초등학교 내 병설 학급으로 운영되는 경우(nursery classes in primary schools)가 있다(Department for Education, 2025a; 2025b).

〈표 2-3-5〉 잉글랜드의 유아교육·보육 체계

교육부 관할		
0~4세	4~5세	5~6세
유아교육·보육	준비학년·학급(reception year, class)	초등학교 1학년

자료: 1)~3)번 자료의 내용을 바탕으로 구성함.

- 1) Department for Education. (2025a). Early years foundation stage statutory framework for childminders: Setting the standards for learning, development and care for children from birth to five. UK Government.
- 2) Department for Education. (2025b). Early years foundation stage statutory framework for group and school-based providers: Setting the standards for learning, development and care for children from birth to five. UK Government.
- 3) OECD. (2017a). Starting Strong V: Transitions from early childhood education and care to primary education. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264276253-en>

잉글랜드의 유아교육기관은 대다수 사립이며, 보육적인 성격이 강하다. 2021년 기준으로 유아교육기관의 절반 이상이 가정보육시설(차일드마인터)이고, 나머지 중 약 34%는 민간 또는 지역 사회 집단 보육시설이며, 공립 유치원/유아학급은 전체의 약 15% 정도에 불과한 것으로 나타나고 있다(Department for Education[DfE], 2021a). 영유아 취원율(이용률) 기준으로 살펴봐도 전체 등록 정원의 약 65%가 민간 보육시설에 있고, 23%만이 공립 유아학교에 등록되어 있으며, 나머지 약 12%는 가정보육시설(차일드마인터)을 이용하는 것으로 나타난다(DfE, 2021a).

유아교육기관에 대한 무상 서비스 제공을 위해 정부는 유아교육기관으로 정부 지원금을 지급

하여 3~4세 아동에 대해 주중 15시간의 무상 교육·보육서비스를, 맞벌이 부부에 대해서는 주당 30시간의 무상 서비스를 제공하고 있다(OECD, 2020e). 이는 공사립 기관 모두 동일하게 적용되나, 주당 30시간 이후 추가 비용(급식비, 특별활동비 등)을 지불하고 연장 보육서비스를 받고 싶은 맞벌이 부부들에게는 공립 유아학교가 15시간 이후의 연장 서비스를 제공하지 않아 문제가 되기도 하였다(Foster, 2024). 최근에는 이를 개선하여 점차적으로 30시간까지 연장 보육서비스를 제공하는 공립 유아학교의 비중을 늘리는 추세이며, 2024년부터 무상 지원 대상을 2세아 및 9개월 이상의 영아까지 단계적으로 확대해 가고 있다(Foster, 2024).

잉글랜드는 유보통합을 통해 행정 및 재정 관할의 이원화를 해소하고 3~4세 유아에 대한 무상 서비스(주당 15~30시간)를 지원하고 있지만, 실제 서비스 제공에 있어 민간 부문이 주를 이루고 공립기관 이용률은 낮아 무상지원 시간을 초과하는 추가 보육비용은 고스란히 부모의 부담이 되고 있다. 잉글랜드 전체 ECEC 재원 중 민간 재원의 비율이 40%를 넘는데, 이는 프랑스 등 다수의 유럽 국가에서 공공재원 비중이 압도적으로 높은 것과 대비되는 것이다(OECD, 2020e). 민간 중심의 공급구조로 인해 지역·시설 간 재정 격차와 서비스 편차도 나타난다. 예를 들어 공립 유아 교육기관이 드문 지역에서는 부모가 높은 비용을 내고 민간 보육시설을 이용해야 하며, 결과적으로 가계 부담과 접근성의 불평등이 문제로 지적된다(OECD, 2020e). 2020년 OECD 보고서에 따르면, 잉글랜드에서 종일 보육이 필요한 가정은 주로 민간 시설을 이용하게 되는데 이 경우 비용이 매우 높아 보육비 부담이 가장 큰 이용 제약으로 나타났다(OECD, 2020e). 이러한 맥락에서 일부 전문가들은 현행 보육료 지원이 충분하지 않아 민간기관의 운영난과 서비스 질 저하를 초래하고 있다고 비판한다. 요컨대 잉글랜드는 행정적으로 유보를 통합하였으나, 시장 중심 공급체제로 인한 재정적 한계와 형평성 문제가 지속되는 것으로 평가된다.

잉글랜드는 여타 OECD 국가들보다 이른게 5~6세에 초등학교 1학년을 시작하며, 4~5세에 준비학년(reception year)을 운영하고 있다. 이른 초등학교 입학과 이에 따라 4세 준비학년 과정도에서도 학업에 초점을 둔 활동들이 증가하는 것에 대해 유아의 발달 수준에 적합하지 않다는 발달심리학자들의 비판이 있어 왔고, 출생월이 늦은 자녀를 둔 부모들 사이에서 초등학교 입학을 유예하는 현상이 나타나고 있기도 하다(차기주, 2021).

나. 교사¹⁷⁾

잉글랜드에서 영유아 교사가 될 수 있는 자격은 크게 ① 보육 보조교사('Early Years Practitioner, EYP (Level 2)')와 'Early Years Educator, EYE (Level 3)')를 포함, ② '유아 교

17) Foley, N., & Roberts, N. (2024). Childcare workforce in England (House of Commons Library Research Briefing No. 9948). House of Commons Library 자료의 내용을 바탕으로 구성함.

사(Early Years Teacher Status, EYTS)', ③ '공립 교사(Qualified Teacher Status, QTS)'의 3가지로 분류된다(Foley & Roberts, 2024). 각 자격과 관련한 취득 방법, 취득 시 수행할 수 있는 역할과 책임, 근무 가능 기관에 대해 살펴보면 다음과 같다(Foley & Roberts, 2024).

보육 보조교사(EYP)는 만 16세 이상 개인(고등학교 졸업 필수 아님)이 사설 교육기관(training provider)이나 직업학교(colleges)에서 6개월~1년에 걸쳐 기초 보육 이론을 학습하고 실습(50시간 이상)을 수행하면 취득하게 된다. 보육 보조교사는 교육감독청(Ofsted)에서 관리하는 영유아 대 교사 비율에 산정되지 않고, 오로지 실무 보조적 역할만을 수행할 수 있다. 민간 보육시설과 가정 보육시설에서 근무가 가능하다. 한편, 보육 보조교사(EYP) 이수 과정에 추가적인 교육을 이수하면 보육교사(Early Years Educator, EYE) 자격을 취득하게 된다. 보육교사는 교육감독청(Ofsted)에서 관리하는 영유아 대 교사 비율 산정에 포함되기는 하지만, 법적으로는 교사로 인정되지 않는다. 기관에서 담임교사를 보조하는 역할을 하고, 일정 연령 그룹 프로그램의 일부분을 책임하여 운영할 수 있으나, 기관에서 주임교사(lead teacher)는 될 수 없다.

유아교사(EYTS)는 중등교육 졸업시험(GCSE) 영어·수학·과학 과목에서 일정 성적 이상을 갖춰야 하고, 대졸자의 경우 별도의 1년짜리 초기교육 교사 양성과정(Early Years Initial Teacher Training, EYITT)을 이수하거나 학부 단계에서 유아교육 관련 학위를 이수함으로써 자격을 취득할 수 있다. 유아교사는 사립 유아교육기관의 담임교사로 근무할 수 있으며, 취득 시 5세 이하만을 가르칠 수 있는데, 공립 유아학교 학급에서는 '보조교사'로 근무할 수 있다.

공립교사(Qualified Teacher Status, QTS)는 교육학 학사 혹은 교육학 관련 석사 학위 취득 및 교육실습을 통해 자격을 취득할 수 있다. 구체적으로, 교육대학 학사과정(B.Ed)이나 교육학 학사/과학 학사 학위과정을 QTS 과정을 포함하여 3~4년간 이수하고 자격을 취득하거나, 일반 학사 졸업 후 1년짜리 교육대학원 과정(PGCE)을 이수하여 자격을 취득할 수 있다. QTS는 국가에서 부여한 교사 자격으로, 공립 유아학교(3~4세)와 준비학년(reception year, 4~5세) 및 초등학교의 담임교사로 근무할 수 있다.

〈표 2-3-6〉 잉글랜드 영유아 교사의 학력과 자격

구분	보육 보조인력 (0~4세 담당)	보육교사 (0~5세 담당)	유아학교 교사 (4~5세(12세까지 가능))
ISCED 학력수준	ISCED 3 고교 졸업 (또는 동등 수준)	ISCED 6 학사 수준	ISCED 6 또는 7 학사 또는 석사 수준
필요 자격	보육실무 Level 2~3 자격 (Early Years Practitioner, Level 2/ Early Years Educator, Level 3)	Early Years Teacher Status (EYTS, 학사 필수)	QTS 필수 (국가공인, 국가 교사평가 통과)

구분	보육 보조인력 (0~4세 담당)	보육교사 (0~5세 담당)	유아학교 교사 (4~5세(12세까지 가능))
양성과정	GCSE(영어·수학 필수) + 단기 연수 과정 및 보육 실무교육 (6개월~1년)	학사 학위(유아교육 관련 학위), 기타 학사 학위 소지자의 경우 교육부 인정 자격 과정 이수 (Early Years Initial Teacher Training(EYITT), 1년)	학부 3~4년 과정 (QTS 포함) 또는 학사 후 교직석사(PGCE, 1년)
비고	담임교사의 보조 역할 수행(Nursery Assistant) - 법적 교사로 인정되지 않음	사립 보육시설의 0~4세 주 담임교사 가능함 - 공립 리셉션 학급의 보조교사 역할 가능	공립 리셉션 학급(4세)부터 초등 전 학년 담임교사 가능함

자료: Foley, N., & Roberts, N. (2024). Childcare workforce in England (House of Commons Library Research Briefing No. 9948). House of Commons Library 자료의 내용을 바탕으로 구성함.

잉글랜드에서 전통적으로 공립학교의 교사를 양성하기 위해 존재했던 QTS 자격과 달리 유아 교사(EYTS) 자격은 유아교육·보육서비스의 질을 개선하기 위해 2013년 새롭게 도입된 자격체계로, 유아기에 특화된 교사 전문 자격 제도이긴 하지만 법적으로는 QTS와 동일한 교사로서의 지위를 갖지 못한다(Department for Education[DfE], 2021b). 유아교사(EYTS)와 공립교사(QTS)는 동등한 학사학위(ISCED 6)를 가지며, 유아교사가 공립교사에 비해 영유아 발달과 놀이 중심 교수법 등에 특화된 과정을 이수했음에도 처우와 복지에서 많은 격차가 존재하고, 경력 발전이나 급여에서도 차별이 존재한다(Foley & Roberts, 2024). 또한, 유아교사(EYTS) 자격 소지자는 초등 이상을 가르칠 수 없고 공립교사(QTS) 자격 소지자는 유아도 가르칠 수 있다는 차이가 있다(Foley & Roberts, 2024; Lumsden, 2024). 이로 인해 유아교육·보육으로 우수 인력이 유입되지 못하고 있는 상황이며, 이는 곧 유아교육기관에서 이루어지는 교육과정의 질과 직결되는 문제로 개선이 필요한 부분으로 지적된다(Education Policy Institute, 2018).

공립교사는 국가공무원에 준하는 처우로, 임금과 복지가 전국 단위로 일정 수준 이상 보장되는 데, 잉글랜드의 초등 신입교사 초봉은 약 £30,000~£41,333(한화 약 4,900~6,800만원) 정도이며 경력에 따라 £40,000대 중반(£46,525, 한화 약 7,700만원)까지 상승한다(Lumsden, 2024). 여기에 연금 가입, 휴가 및 병가 보장 등 복리후생도 갖추어져 있다(DfE, 2023). 반면, 사립·민간 유아교육기관에 근무하는 유아교사(EYTS) 자격 소지자의 평균 임금은 2022년 기준 £21,716(한화 약 3,600만원)으로, 전국 평균 임금(£33,000)보다 약 34% 낮은 수준으로 나타나고 있다(Lumsden, 2024). 이는 공립 초등교사 초봉의 절반 수준이다. EYTS를 갖춘 영유아 교사의 경우 일부 사립유치원이나 유아학교에서 교사로 채용되어 £27,000~£40,000 정도의 연봉을 받는 사례도 있으나, 대다수 유아교사가 근무하는 민간 보육시설의 경우 임금 수준이 전반적으로 낮고 고용 안정성도 낮은 편이다(Lumsden, 2024).

정리해보면, 현재 잉글랜드 유아교육 현장에서는 고자격 교사와 저임금 보육인력이 혼재하고 있고, 학력수준이 동일함에도 공립교사(QTS) 자격 소지자와 유아교사(EYTS) 자격 소지자 간 처우 격차가 존재하며, 낮은 임금과 긴 노동시간, 제한된 승진 기회 등으로 인해 영유아 교직원의 사기 저하와 이직률 상승이 문제로 지적되고 있다(Education Policy Institute, 2018). 정부와 의회도 이러한 격차를 인식하여 유아교육·보육 인력의 지위 향상과 임금 개선을 권고하는 등의 노력을 하고 있으나, 재원 확보의 어려움이 지속되고 있어 상황이 크게 개선되고 있지는 않다(House of Commons Education Committee, 2019).

다. 교육과정

잉글랜드는 0세부터 준비학년(reception year, 4~5세)까지 기초단계(Early Years Foundation Stage, EYFS)에 해당하는 통합 교육과정(Early Years Framework)이 적용되고, 초등 1학년부터는 국가교육과정(national curriculum)이 적용된다. 2008년 도입된 EYFS는 영아부터 유치원에 이르는 연속적인 교육과정 프레임워크로, 놀이 중심의 활동 속에 의사소통·신체·문해·수리 등의 발달 목표를 설정하고 있다. 2021년 개정된 기초단계(EYFS) 교육과정은 역량 기반 교육과정으로, 개별 아동의 특성에 기반한 관찰 중심 평가와 함께 비판적 사고력, 언어 소통, 자조 능력, 사회·정서 발달, 탐색과 표현 능력 등과 같은 전인적 역량 발달을 중심으로 운영된다(DfE, 2021c). 구체적으로 살펴보면, EYFS 교육과정은 ‘의사소통과 언어, 신체발달, 개인·사회·정서 발달’의 3개 기초 영역과 ‘문해, 산술, 세계이해, 표현예술’의 4개 구체 영역(총 7개 영역)에서의 폭넓은 경험을 통해 관계 형성, 자기조절, 집중력, 탐구 능력, 사회적 소통 기술 등 영유아가 전인적 능동적 학습자(active learner)로 성장하는 것에 중점을 둔다(Pascal, Bertram & Rouse, 2020). 2021년에 개정하면서 기존 교육과정 중 ‘세계 이해(understanding the world)’ 영역에 포함되어 있던 ‘기술(technology)’ 영역이 사라지고 온라인 안전(online safety)과 관련된 내용만 남은 상황이다(DfE, 2025a; 2025b).

통합 교육과정 도입은 유보통합의 큰 성과로서, 이전까지 분절적이던 보육과 교육 내용이 일관된 철학과 목표하에 일원화되었다는 평가를 받는다(OECD, 2020e). 또한 5세에 시작하는 초등 학교 Key Stage 1과도 접목되도록, 5세 종료 시점에 early learning goals를 설정하여 초등 교육과정과 연계하고 있다(DfE, 2021c). 이러한 체계는 유아가 자연스럽게 초등 학습 준비를 할 수 있게 하지만, 동시에 지나치게 어린 시기부터 학습적 압박을 주는 것이라는 논란도 있다. 특히 만 4~5세 유아가 초등 입학 직전까지 알파벳 인지나 숫자 등을 습득해야 하는 평가 체계에 대해 일부 유아교육계는 발달적 적합성을 우려한다(Williams, 2018). 국제 비교 연구에서도 5세 조기 입학 국가들에서 유아기의 형식교육 부담이 상대적으로 클 수 있다는 지적이 있으며, OECD 평

균으로도 학교 시작 연령은 6세가 더 일반적이다(OECD, 2017a).

잉글랜드 정부는 초등 입학 전 단계의 질 관리를 위해 평가 및 점검 체계를 유지하고, 취학 전 유아의 발달을 지속적으로 모니터링하고 있다. 또한 교육감독청(Ofsted)과 같은 기구를 통해 모든 유형의 유아교육기관에 공통의 질 관리 기준을 적용하여, 통합 이후 다양해진 기관들의 프로그램 질을 감독·평가한다(Ofsted, 2021). 이런 노력에도 불구하고, 현장에서는 기관 유형과 재정 여건에 따른 교육 질 격차가 존재한다는 비판이 있다. 예컨대 공립학교 부설 유치반은 교사 대 아동 비율이 낮고 교육환경이 체계적인 반면, 영세한 사립 보육시설은 인력 부족으로 상대적으로 열악한 보육환경을 제공하는 경우가 있다는 것이다(Education Policy Institute, 2018). 따라서 잉글랜드에서는 유보 일원화로 공통 교육과정과 질 관리 체계를 확립한 점은 성과로 평가되나, 현장의 질 균등을 달성하는 데에는 추가적인 지원과 감독이 계속 필요하다는 분석이 나온다(OECD, 2021b).

라. 유-초 연계

잉글랜드 영유아기 교육과정 EYFS은 놀이 중심을 표방하는 것과 달리 초등교육과정(Key Stage 1부터)은 읽기·쓰기·수학·과학 등의 과목별 성취 목표를 제시하는 등 교과목 중심으로 구조화되어 있다. 두 학교급 간 교육과정의 구조 및 철학이 달라 교육환경 및 교수법의 급변으로 인한 아동의 학교 적응을 위한 연속성의 문제점에 대한 지적이 있어 왔다. 실제로 많은 유아들이 준비학년(reception year, 4~5세)에서 불과 몇 주 뒤인 초등 1학년 진급 시, 교실 분위기와 기대치의 큰 변화를 겪게 되어 어려움을 겪는 것으로 보고된다. 이에 따라 “유아-초등 간 단절”을 극복하고 연계성을 제고하기 위해 잉글랜드에서 실시하고 있는 제도적 연계 장치에 대해 알아보면 다음과 같다.

1) 프로파일 평가

우선 준비학년의 종료 시기에 EYFS 프로파일(profile) 평가를 실시하는데, 이는 유아가 5세가 되는 학년도 말(초등 1학년 시작 전)에 17개 early learning goals 도달 수준을 교사가 종합 평가하는 것으로, 교사는 유아가 기대수준에 도달했는지(expected) 혹은 발현 중인지(emerging)를 판단하여 작성한다(DfE, 2021c). 이 프로파일의 주된 목적은 각 유아의 발달 상황을 초등 1학년(Year 1) 교사와 공유하여 원활한 교수 연계를 돕는 데 있으며, 프로파일 결과는 유아 교사와 초등교사가 함께 논의하는 자료로 활용되어, 초등교사가 개별 유아의 강점과 취약점을 파악하고 1학년 교육과정을 계획하는 데 활용할 수 있도록 한다(DfE, 2021c).

2) 교육과정의 연계

교육과정 문서에서도 유아와 초등 간의 연계를 반영하는데, EYFS 교육과정에서 초등과의 연계를 위해 문해·수리의 기초(예: 파닉스 기초, 숫자 세기 등)를 다루도록 하고 있으며, 초등 1학년 교육과정도 2014년 EYFS의 Early Learning Goals를 반영하여 개정하였다. 교육감독청(Ofsted)도 유-초 연계에 주목하여 준비학년의 교육내용이 초등 준비에 충분한지 점검하여 놀이 중심 접근과 학습 성과 간 균형을 강조하고 있다(Ofsted, 2017).

중앙정부 차원에서의 제도적 장치와 지침 마련 등의 노력 이외에 지방교육청과 학교 차원에서 이를 현장에서 구현하기 위한 노력이 이루어지고 있다(Ofsted, 2017). 예를 들어, 초등학교들은 유치원 교실(EYFS)과 1학년 교실 간 전이(transition)를 원활히 하기 위한 프로그램으로, 1학년 담임이 준비학년(리셉션) 교실을 방문하거나 리셉션 아동들이 미리 1학년 교실을 체험해 보는 견학을 진행하고, 리셉션 교사와 1학년 교사가 학년말에 모여 개별 아동의 학습 파일과 평정 결과를 인계하고 있다. 또한, 초등 1학년 교육과정에 놀이 중심 활동시간을 두거나 학년 초반에 몇 달간 EYFS식 영역별 학습 공간으로 교실 환경을 아동 친화적으로 구성하는 등 교육과정 연계를 실천하고 있다. 이와 더불어 지방 차원에서는 유-초 전이를 지원하는 가이드라인이나 연수 프로그램을 제공하여, 초등교사들이 유아 발달과 EYFS 철학을 이해하도록 하고 있다(Ofsted, 2017).

4. 스웨덴의 유아교육·보육 체제

가. 유아교육·보육 제도 및 현황

스웨덴은 1세부터 5세 아동을 대상으로 하는 유아교육기관(Förskola, 포슐라)이 있고, 6세에 시작하는 준비학년(Förskoleklass) 1년 과정을 거쳐, 7세에 초등학교에 입학하는 학사체제를 갖추고 있다. 준비학년부터 통합형 초·중학교(Grundskola, 1학년~9학년)까지가 의무교육에 해당한다(European Commission/Eurydice, n. d.-b).

유아교육과 보육의 통합은 스웨덴 유아교육·보육 체제의 큰 특징이다. 과거 이원화되어 있던 유아교육과 보육을 1996년 통합하여 유아교육과 보육 행정을 교육부로 이관하고 1998년 새로운 교육법을 도입하였다(Taguma et al., 2013). 유보통합을 통해 공통의 국가수준 교육과정(Läroplan för Förskolan)을 마련하고 기관 유형과 관계없이 공적 자금을 지원함으로써 모든 기관에서 일정 수준 이상의 질이 담보된 프로그램이 제공될 수 있도록 하고 있다(Taguma et al., 2013).

스웨덴의 유아교육과 보육(Early Childhood Education and Care, ECEC)의 기관 유형을 살펴보면, 기관의 대다수를 차지하는 포슐라(förskola)와 그 외에 소규모로 운영되는 가정 보육 시설(familjedaghem), 부모가 함께 참여하는 공개 유치원(öppen förskola) 등이 존재한다(Lohmander, 2017; 2024). 대부분의 영유아는 전일제 유아교육기관인 포슐라(förskola)에 다니며, 포슐라(förskola)의 대다수는 지방자치단체에 의해 운영되는 공립기관으로 전체의 약 80%를 차지한다. 나머지 20%는 학부모 협동조합, 민간 기업, 비영리기관 등이 운영하는 형태로 공적 자금을 지원받는 독립기관(private/independent)으로 구성된다(Taguma, Litjens & Makowiecki, 2013; UNESCO Global Education Monitoring Report, n. d.).

2022년 기준 유아교육기관을 이용하는 영유아 중 21.9%만이 민간 운영 기관에 재원 중인데, 이는 OECD 평균치(32%)를 크게 밑도는 수준이다(Lohmander, 2024). 사립기관에도 아동 1인당 바우처 형태의 정부 지원금이 지급되어 공·사립 모두에 공평하게 투입된다. 대신 모든 유아교육기관은 지원금을 교육 목적에 맞게 사용하였는지 예산 사용 내역을 공개해야 하며, 이에 대한 감독청의 관리·감독을 받는다(Carlbaum et al., 2025). 정리해보면, 스웨덴의 유아교육과 보육 체제는 공·사립 동일하게 투입되는 공적 자금과 그에 따른 사립·민간 기관의 재정 투명성과 책무성 확보를 통해 높은 공공성을 특징으로 하고 있으며, 공·사립 동일하게 국가수준 교육과정을 운영하도록 되어 있어 사립 유아교육기관도 사실상 공적 체계의 일부로 기능하고 있다고 볼 수 있다.

유아교육기관 입학 기준은 1세 이후부터 가능하다. 일반적으로 부모의 육아휴직이 생후 약 12개월에 종료되기 때문에 이에 맞추어 유아교육기관 이용이 시작된다. 법적으로는 대기기간을 최소화할 수 있도록 각 지방자치단체가 부모 신청 후 최대 4개월 이내에 영유아에게 자리를 제공하도록 의무화하고 있다(European Commission/Eurydice, n. d.-c).

연령에 따른 기관 이용률(취원율)을 보면, 1세 아동의 약 절반이 유아교육기관을 이용하고, 2세 아동의 참여율은 80% 이상으로 올라가며, 3~5세 아동은 95% 이상이 유아교육기관을 이용하고 있어 보편적 취원율을 나타내고 있다(European Commission/Eurydice, n. d.-b). 2019년 기준으로 1~5세 아동의 85.4%가 공식 유아교육기관에 등록되어 있고(OECD, 2021a), 특히 4, 5세 아동의 경우 거의 모든 아동이 유아교육을 받고 있다(OECD, 2023c).

이러한 높은 취원율은 정부의 적극적인 접근성 보장 정책의 결과로, 스웨덴은 OECD 평균(GDP 대비 0.8%)을 크게 상회하는 수준의 대규모 공적 재원(GDP 대비 1.6%)을 유아교육·보육에 투자하며 학부모 부담을 낮추고 있다(OECD, 2017a; 2021a). 부모의 소득 및 취업 여부와 상관없이 3세부터 5세까지의 아동에게는 주당 15시간, 연 525시간의 보육을 무상으로 제공하고 있다. 2002년 도입된 상한제(maxtaxa)에 따라 부모는 소득에 비례하되 일정 금액 이상은 유아교

육기관 이용료로 지불하지 않으며, 차액은 지방자치단체가 부담하고 있다(European Commission/Eurydice, n. d.-c).

나. 교사

스웨덴은 2013년부터 교사자격증 제도를 도입하여 유아교사와 초등교사 모두 정규 임용을 위해서는 국가자격증을 취득하도록 하였다(European Commission/Eurydice, n. d.-d). 스웨덴의 국가공인 교사자격증은 연령 범위에 따라 1-5세와 준비학년(6세)을 담당하는 유아교사 자격증, 준비학년과 초등 1~3학년을 담당하는 초등 저학년 교사자격증, 초등학교 4~6학년을 담당하는 초등 고학년 교사자격증으로 구분된다(European Commission/Eurydice, n. d.-d). 준비학년의 경우는 유아교육에서 초등교육으로의 전이단계로 유아교사와 초등 저학년 교사자격증 소지자가 모두 담당할 수 있다. 준비학년은 초등학교 내에서 운영되지만, 2022년 기준 준비학년을 담당하는 교사의 약 46.2%가 유아교사 자격증을 가진 것으로 나타난다(Lohmander, 2024). 국가공인 교사자격을 취득하기 위해서는 국가에 의해 지정된 교사양성기관에 입학하여 학사학위를 취득하도록 되어 있다. 유아교사의 경우는 수학 연한이 3.5년, 초등교사의 경우는 4년이다.

유아교사(Förskollärare) 자격증 소지자 외에도 유아교육기관에 근무할 수 있는 자격을 갖춘 인력으로 보육 보조교사(barnskötare)가 있다. 유아교사는 학사과정 동안 교육학 이론 60학점, 유아교육 관련 교과 및 교과교육학 120학점, 교육실습 30학점 등을 이수하고, 교원자격을 취득하게 된다. 반면에 보육 보조교사는 중등교육(고등학교) 단계에 해당하는 약 3년의 직업교육을 통해 유아교육과 보육과정을 이수하고 유아 돌봄에 대한 자격을 취득한다(European Commission/Eurydice, n. d.-c). 그 외 관련 학력이나 자격을 갖추지 않았지만 학급에서 영유아의 급식과 위생 관리, 환경 정비, 기타 지원 등의 보조적인 업무를 담당하는 무자격 보조인력이 존재한다.

2022년 기준으로 스웨덴 유아교육과 보육 종사자의 약 40.7%가 유아교사 자격 소지자, 약 17%가 보육 보조교사 자격 소지자이며, 나머지 약 35% 이상은 무자격 보조인력 등으로 집계된다(Lohmander, 2024). 스웨덴 정부는 유자격 교사의 비율을 높이려고 노력하고 있으나 교사 수급의 어려움이 지속되고 있다. 교사 수급 부족을 초래한 주요한 원인으로는 유보통합 이후 보편적 유아교육 달성을 위해 유아교육기관의 수를 급격히 확장한 것, 베이비붐 세대의 은퇴로 숙련된 교사 인력이 대거 퇴직한 것, 다른 직업군에 비해 임금 등 처우에서 교직의 매력성이 떨어져 인력이 유입되지 않는 것 등이 꼽힌다(Lohmander, 2024). 정식 교원 자격증을 소지한 인력 수급의 어려움으로 정부는 모든 유아교육기관에 유아교사 자격을 소지한 사람이 한 명 이상 근무하도록 법적 기준을 낮추었으며(European Commission/Eurydice, n. d.-c). 일부 유치원에서는 부득이

하게 유아교사 1인당 영유아 수를 늘리거나 보조인력(barnskötare)을 활용하여 대응하고 있다(European Commission/Eurydice, n. d.-c; Lohmander, 2024).

교사 수급 부족을 초래한 원인 중 하나인 임금 관련 내용을 살펴보면, 2024년 기준 스웨덴의 일반 학사학위 소지자 평균 월급은 약 37,500~38,500 크로나(약 560만~580만원) 수준인 데 반해, 유아교사 평균 월급은 약 34,900 크로나(약 523만원), 경력자 평균은 36,000 크로나(약 540만원), 신규 초임은 약 31,500 크로나(약 473만원) 수준으로, 학사학위 소지자의 평균 소득보다 낮은 편이다. 보육 보조교사(barnskötare)의 경우 평균 월급은 약 26,649 크로나(약 400만원)로, 유아교사보다 상당히 낮으며 전국적으로는 26,000~30,100 크로나(약 390만~450만원) 범위 내인 것으로 나타난다. 초등교사의 경우도 유아교사에 비해 상대적으로 높을 뿐, 학사학위 소지자 전체의 평균 수준 임금에 그쳐 유아교육과 보육뿐 아니라 초등을 포함한 교직으로의 새로운 인력 수급이 잘 이루어지지 않고 있다(Lohmander, 2024).

다. 교육과정

스웨덴은 1세부터 초등 취학 전까지 공통 적용되는 국가 수준 유아교육과정을 가지고 있다. 1998년 최초로 제정된 유아기 교육과정(Läroplan för förskolan)은 여러 차례 개정을 거쳐, 놀이를 기반으로 한 접근 속에 전인적 발달 목표를 담고 있다. 스웨덴의 유아교육과정은 역량 중심 교육과정이라고 명시적으로 내세우고 있지는 않지만, 역량 중심 접근이 내재되어 있다고 볼 수 있다. 전통적으로 스웨덴의 유아교육과정은 지식(content)과 더불어 역량(competencies) 및 가치 함양을 중시하는 전인적 목표(curriculum goals)를 지향해왔고(Tagum, Litjens & Makowiecki, 2013), 언어발달, 수리적 사고, 예술적 표현, 자연 탐구, 신체 발달, 민주적 가치와 같은 영역별 목표를 제시하며, 이를 놀이와 일상 경험 속에서 종합적으로 함양하도록 강조하는 가운데 특히 유아의 자율성과 사회성을 길러주는 것을 중시한다(최윤정, 2014). 이 교육과정은 학교 교육과 직접적 교과 연계를 강조하기보다, 평생학습의 기초로서 호기심, 협동심, 자기표현력 등의 함양에 초점을 맞추고 있다(Taguma et al., 2013).

2018년 개정된 스웨덴 유아교육과정에는 유아의 디지털 리터러시 함양 목표가 뚜렷하게 포함되어 있는데, 그 내용을 살펴보면 앞서 언급된 교육과정의 목표와 연계성을 가짐을 알 수 있다(Skolverket, 2018). 구체적으로 살펴보면, 아동이 자신의 경험과 생각, 아이디어를 소통·기록·전달하기 위해서 그리고 디자인하고, 만들어보고, 창작하기 위해 디지털 도구를 사용할 기회를 제공하는 것을 유아교육기관이 수행해야 할 과업 중 하나로 제시한다. 또한, 유아들이 매일의 삶에서 마주하는 디지털화를 이해할 수 있도록 적절한 디지털 기술을 학습할 기회를 제공할 수 있어

야 하며, 유아들은 디지털 테크놀로지에 대해 비판적이고 책임감 있는 태도를 함양함으로써 궁극적으로 기회를 포착하고 위험요소를 이해하며 정보를 평가할 수 있어야 한다고 명시하고 있다. 그리고, 교육과정이 추구하는 목적 중 하나로 디지털 혹은 다른 형태로 된 다양한 매체의 이야기, 이미지, 텍스트에 유아가 흥미를 느끼고, 이를 이해·해석·비판적으로 논의할 수 있는 능력을 기르도록 하는 것을 명시하고 있다. 그리고 교사들은 유아의 발달과 학습을 촉진할 수 있는 방식으로 디지털 도구를 사용할 수 있어야 하고 기관장은 유아들에게 이러한 기회가 보장되도록 하는 의무를 지닌다고 명시하고 있다(Skolverket, 2018).

스웨덴 유아교육기관의 하루 일과는 실내·실외 자유놀이, 소집단 활동, 식사 및 휴식 등 보육과 교육의 요소가 자연스럽게 어우러져 있으며, 교사는 놀이 상황에서 개별 어린이의 발달을 관찰하고 지원하는 촉진자 역할을 한다. 이러한 놀이 중심의 유아교육은 어린이의 흥미를 존중하면서도 다양한 학습이 가능하다는 점에서 모범 사례로 평가된다(백선정, 2016). 국제 비교 연구에서 스웨덴 유아들은 또래에 비해 사회적 기술과 자기주도성이 높게 나타나며, 학교 진입 시 학업에 대한 긍정적 태도를 보이는 경향이 있다고 보고된 바 있다(Taguma et al., 2013).

초등교육과정에서도 교과 지식 습득과 함께 학생의 핵심 역량 함양을 강조하며, 학년이 올라갈수록 문제해결력, 협업 능력, 비판적 사고 등이 중요하게 다루어진다. 특히 2022년 개정된 초등교육과정은 지식뿐만 아니라 학생의 책임과 영향력, 사회와의 관계, 전인적 성장 등을 주요 목표로 명시하여, 단순한 학력뿐 아니라 다양한 역량의 발달을 지향한다. 그러므로 스웨덴 학제 전반에 걸쳐 역량 중심 접근이 내재되어 있다고 평가할 수 있다(Lohmander, 2024).

라. 유-초 연계

1) 준비학년(Förskoleklass) 제도의 시작과 운영

6세에 시작하는 준비학년(Förskoleklass)은 스웨덴 교육체제에서 유아교육과 초등교육을 잇는 교량 역할을 하는 제도이다. 스웨덴은 전통적으로 7세에 초등학교를 시작하였으나, 1990년대 들어 취학 전 1년을 공식 교육과정에 포함시키려는 논의가 활발해지며, 1998년에 처음으로 준비학년 제도가 도입되었다(Lohmander, 2024). 당시 국제적으로 많은 국가가 6세에 초등교육을 시작하는 추세인 점을 고려하여, 스웨덴 아동의 학습권 보장과 경쟁력 향상을 위해 6세 교육 기회를 공식화하면서도 놀이 중심의 학습 환경을 유지하며 초등학교 생활에 필요한 준비도를 함양하는 취지로 시작되었다(Lohmander, 2024). 운영 방식은 초등학교에 통합된 별도의 학년 형태로, 도입 시에는 무상교육이나 의무는 아니었으나, 2018년부터 의무화되어 현재는 모든 6세 아동이 반드시 참여하도록 규정되어 있다(European Commission/Eurydice, n. d.-b; Lohmander,

2024).

준비학년(preschool class)은 주로 초등학교 내에 학급 형태로 설치되어 초등 1학년과 같은 학교 환경에서 진행된다. 하루 약 3시간 내외의 수업이 이루어지며 (학년도 전체 525시간 기준), 나머지 시간에는 필요에 따라 방과후 돌봄 시설(fritidshem)을 이용할 수 있다(European Commission/Eurydice, n. d.-b; Lohmander, 2024). 교육 내용은 언어와 의사소통, 기초적인 수·논리 개념, 자연과 사회 탐구, 신체활동, 예술적 표현 등이 핵심 내용으로 포함되며, 이를 가르치는 방식은 유치원의 연장선에 가깝게, 놀이, 탐구, 예술 활동 등을 통해 이루어진다.

스웨덴 교육과정은 준비학년을 통해 유아교육의 기본 가치와 초등학교의 목표를 연결하도록 명시하고 있으며, 준비학년 교사는 실제 2022년 기준으로 약 46.2%가 유아교사 자격자, 27.6%는 초등 교사 자격자로 구성되어 있어, 유아교육과 초등교육 간의 교육적 연계를 조화롭게 구현하는 것으로 평가된다(Lohmander, 2024).

유아교육에서 초등교육으로의 연계를 위해 국가 교육과정에는 연계에 관한 명시적 지침을 포함하고 있는데, 2016년 교육과정 개정을 통해 유아교육 및 초등학교 교육과정 모두에 “전이와 협력(transition and co-operation)” 관련 단원이 신설·강화되었다(OECD, 2016). 이 단원에는 유아교육기관에서 준비학년 간, 준비학년에서 초등학교 1학년 간 내용 연계와 정보 공유의 중요성이 명시되어 있으며, 교사가 책임져야 할 사항과 기관장(원장·교장)의 책무가 구체적으로 제시되어 있다. 예를 들어, “유아의 발달과 학습의 연속성을 위해 유아교육기관은 초등학교 및 방과후 활동 기관과 신뢰로운 협력을 해야 한다”고 규정하고, “전이 전에 관련 기관들이 교육내용에 관한 지식과 정보를 교환하여 아동의 학습에 일관성과 연속 및 발전을 이루도록 할 것”을 강조한다. 또한 “유아 교사는 초등학교 교사와 협력하여 교육내용과 경험을 공유하고, 특히 특별한 지원이 필요한 아동에게 유의할 것”을 명시하고 있다. 초등학교 교육과정 역시 교사가 “유아교사와 협력하여 아동의 학습 연계성을 높이고, 초등 전이에 앞서 아동과 학부모가 준비될 수 있도록 할 것”을 규정하며, 교장은 “준비학년과 학교, 방과후 활동 간에 협력체계를 구축하여 모든 학생의 전인적 발달을 지원할 것”을 의무로 두고 있다. 이러한 교육과정 구조는 유아기 교육목표가 초등 시기로 부드럽게 이어지도록 하는 데 일조하고 있다(OECD, 2016).

2) 최근 동향: 준비학년(Förskoleklass) 제도 폐지 및 초등 입학 연령 조정 논란

2024년 현 스웨덴 정부는 2028년부터 준비학년을 폐지하고 초등학교 1학년으로 흡수하여, 공식적인 초등교육을 6세부터 실시하겠다는 계획을 발표했다(Bryant, 2024. 9.19.). 정부는 “기초 학력 강화”와 읽기·쓰기·셈하기 등 기본 기술을 더 일찍 가르쳐 학업 성취를 높이겠다는 것이 주

요 취지임을 밝혔다. 2025년 현재 관련 법안이 입법 절차를 진행 중인 가운데, 스웨덴 국내적으로 이에 대해 찬반 의견이 나뉘어 논쟁이 일고 있는 상황이다. 찬성을 하는 입장에서는 행정 효율을 높이고 조기 개입을 통해 학습 부진을 보다 이른 나이에 보완하며 학교 시작이 두 번이 되지 않도록 준비학년을 초등학교로 통합하는 것을 긍정적으로 평가하지만, 반대 입장의 주를 이루는 유아교육학자들과 발달심리학자들은 6세 아동을 보다 형식적인 학교 환경에 조기 편입시키면, 놀이 기반의 교수법이 약화되어 오히려 아이들의 전인적 발달에 부정적 영향을 줄 수 있다고 강한 우려를 표명하고 있다(Bryant, 2024. 9.19.).

초등 입학 연령에 대한 국제 비교와 사회경제적 평가를 보면, 6세를 공식 학령으로 채택한 나라는 OECD 다수국에 해당하며, 7세 시작은 스웨덴이나 핀란드 등 일부이다. 국제 비교 연구들은 입학 연령 자체가 학업 성취에 미치는 결정적 영향은 제한적이라고 보고한다. 예를 들어 북유럽 국가들은 7세 입학이더라도 15세경의 학업성취(PISA 등)에서 우수한 성과를 보여 왔으며, 이는 유아기 양질의 교육을 보장한다면 입학 연령이 늦어도 학업 손실이 없다는 것을 보여준다. 또한 경제협력개발기구(OECD)는 조기교육의 사회경제적 편익을 강조하면서도, 너무 이른 형식학습의 시작은 유아의 사회·정서 발달 측면에서 신중해야 한다고 권고한다(Taguma et al., 2013). 더불어, 준비학년을 초등학교에서 운영하면서 점차적으로 학업 성취를 강조하는 “학교화” 경향이 나타났음에 대한 지적도 있어 왔다(Ackesjö & Persson, 2019).

5. 소결

본 절에서는 2000년을 전후로 지금까지 국제 사회가 유아교육과 보육 체제 개편을 위해 기울여온 노력의 주요한 흐름을 살펴보고, 그중 유보통합을 앞둔 현 시점에서 국내 유아교육과 보육 체제 개편에 시사점을 제공해 줄 사례로 프랑스, 영국(잉글랜드), 스웨덴 3개국에 대해 심층적으로 살펴보았다. 본 절에서 다룬 내용을 종합적으로 정리하며, 국내 체제 개편에 주는 시사점을 정리해보면 다음과 같다.

국제기구 및 OECD 국가들이 유아교육과 보육 체제 개편의 비전과 방향성에서 드러낸 주요 이슈는 첫째, 양질의 의무·무상교육을 제공함으로써 인생 초기부터 유아교육과 보육에 대한 평등한 권리를 보장하고, 책무성 강화를 위한 모니터링 시스템을 구축하는 것, 둘째, 유아교육과 보육 담당 교사의 자격을 상향 조정하고 그에 걸맞는 임금 및 근로조건을 제공하는 것, 셋째, 지속적으로 변화하는 사회에 적응하고 도전적인 과제에 대응할 수 있도록 유아기부터 디지털 역량을 포함한 ‘역량’ 중심 교육을 제공하는 것, 넷째, 유보통합을 통해 정책과 거버넌스 및 재정 측면에서의 통합성과 효율성을 확보하는 것, 다섯째, 유-초 및 유-보 연계를 통해 아동의 학교(기관) 적응을 지

원하는 것으로 요약해볼 수 있다.

이와 관련하여 3개국의 사례는 각 국가의 공·사립 기관의 비율, 기관 이용의 무상성 및 의무성, 교사 자격과 처우 등과 같은 공공성의 바탕을 이루는 핵심요소들과 연령별 유보 ‘일원화’와 ‘이원화’ 체제 구조가 맞물리면서 차별적 장단점을 나타냈다. 먼저 연령별 이원화 구조를 선택하여 3세부터 의무교육으로서 공교육 체제를 확립한 프랑스의 경우는 공립 유아학교를 통한 3~5세 교육에서의 무상성과 보편성 달성, 높은 교사자격을 통한 양질의 프로그램 제공 등의 장점을 드러냈다. 반면, 0~2세 대상 보육서비스 중 공립 서비스의 비중이 낮고 수요 대비 공급이 부족하여 등록 대기가 발생하고 있었으며, 정부 보조가 있음에도 부모가 높은 비용 부담을 감내해야 하는 등 영아기 보육서비스에 대한 낮은 접근성과 높은 비용이 해소되어야 할 과제로 남아 있었다. 또한, 영아기와 유아기가 이원화되어 있어 유-보 단절을 해소하기 위한 노력이 요구되고 있었다. 더불어, 유아교사 자격과 관련하여 유아교육 전문가(Éducateur de Jeunes Enfants, EJE)는 대학교 학부 수준의 3년제 과정을 이수한 학사학위 소지자임에도 법적으로 공립 유아학교 교사와 같은 교사로서의 지위를 가지지 못해 그에 따른 보육-교육 인력 간 처우 격차가 존재하고 있었다. 또한, 석사 학위를 요구하는 높은 학력 조건에 따라 지역에 따라서는 공립 교사 수급에 어려움을 겪고 있기도 한 것으로 나타났다. 그러나 공립 유아학교 교사에 대한 높은 자격 요건(석사학위, 국가공인 자격시험)과 국가공무원에 준하는 처우를 통해 교원의 전문성과 사기를 높이고, 이러한 투자로 유아교육의 질을 높은 수준으로 담보하고 있다는 평가가 우세하였다.

이와 대조적으로 연령 전체 통합을 통해 유보를 일원화한 스웨덴과 잉글랜드의 경우를 살펴보면, 초등 취학 전 시기를 아우르는 공통의 국가수준 교육과정이 마련되어 있어 유-보 간 연계는 큰 문제가 되지 않을 수 있다는 장점이 있었다. 그러나 두 국가 간 유아교육·보육서비스 공급 주체의 공·사립 비중에서의 차이가 유아교육과 보육 제도 전반에 차별적 양상을 만들어내고 있었다. 스웨덴은 전체 유아교육기관 중 약 80%가 공립인데 반해, 잉글랜드는 사립에 대한 의존도가 높은 편이다. 이러한 바탕 위에 2000년대 초반 EPPE(Effective Provision of Preschool Education) 프로젝트 등을 통해 인생 초기 양질의 교육 제공의 중요성에 대한 인식이 높아지면서(Sylva et al., 2004), 잉글랜드 정부는 무상교육을 강화할 목적으로 공립의 경우는 준비학년(reception year, class)을 확대하는 접근을 채택하였고 사립·민영 기관에 대해서는 교육비 지원을 시작하였다(Blanden, Hansen & McNally, 2018). 더불어 영유아 교육·보육에서 교사 전문성이 그 효과를 결정짓는 핵심 요인임이 드러나면서(Sylva et al., 2004), 전통적으로 공립 교사 자격(QTS)이 존재하던 상황에서 사립·민영 기관에 근무하는 영유아 교사의 전문성 향상을 위해 2007년 EYPS(Early Years Professional Status) 자격체계를 도입하고, 2013년 ‘전문가(professional)’를 ‘교사(teacher)’로 명칭을 변경하는 등 기존 자격체계를 보완한 EYTS(Early Years Teacher

Status)를 도입하였다. 하지만, 여전히 동일한 학력(ISCED 06)을 지닌 유아교사(EYTS) 자격 소지자에게 공립 교사와 동일한 법적 지위를 보장하지 못해 이로 인한 처우와 복지상 격차가 존재함으로써 우수 인력을 유인하는 데 실패하였다. 교사의 전문성을 향상하기 위한 정책적 비전하에 새로운 교사 자격 제도를 도입하였으나, 그에 대한 충분한 재정적 지원과 법적 지위 보장이 이루어지지 않아 결국 정책적 동력을 잃어버린 것이었다. 결국 잉글랜드는 사립기관의 비율이 월등히 높은 가운데, 여전히 공사립 기관 간 교육과정에서의 구조적·과정적 질 격차가 지속되는 문제점을 드러내고 있었다. 이와 달리 스웨덴은 공립기관의 높은 비율로 인해 국가공인자격 제도를 수월하게 도입·안착할 수 있었고 전통적으로 수준 높은 유아교육·보육서비스에 대한 높은 접근성을 유지해 올 수 있었으나, 최근 들어 국내적으로 교직의 임금 수준이 일반학사 학위 소지자 평균에 비해 낮아지고 베이비붐 세대가 은퇴하면서 인력난을 직면하고 있는 상황이었다.

이상의 해외 사례 검토는 현재 유보통합 체제의 기틀을 마련하고 있는 국내 상황을 고려할 때, 지금까지의 국내 유아교육·보육의 역사와 지형 및 미래 비전을 바탕으로 정책적 선택이 가져올 수 있는 영향과 파장을 고려해 신중한 설계가 이루어져야 함을 시사한다. 우선 해외 사례는 연령별 이원화이든 일원화 체제든, 동일 연령대를 다루는 교사에 대해서는 공사립 기관 유형에 관계없이 동일한 학력 및 자격 기준을 마련하고 그에 상응하는 처우와 복지를 보장하는 것이 궁극적으로 교사의 질을 유지하고 우수 인력을 유입할 방안임을 시사한다. 우리나라는 잉글랜드와 유사하게 사립·민영 기관에 대한 서비스 의존도가 높고 유아교육과 보육, 공립 유아교사 간 자격과 학력 수준, 법적 지위 및 처우에서 격차가 존재해 왔다. 이러한 가운데, 교권 침해 등의 이슈로 교사 직군에 대한 매력도가 떨어지면서 유·초·중등 교원으로 우수 인력 유입이 줄어드는 상황이다. 이를 고려해 볼 때 장기적으로 유아교육 교원에 대한 자격과 처우를 초중등과 동일한 수준으로 마련하는 것은 양질의 교육·보육서비스 보장을 위한 최소한의 장치가 될 것으로 사료된다. 자격 취득을 위한 학력 기준을 석사 수준으로 상향하는 것은 수학 연한과 지출 비용 등을 고려할 때 현재 수준에서 시의성이 떨어지는 정책이 될 것이므로, 일반 학사학위(ISCED 6)로의 학력 조건 상향조정이 적절해 보인다. 정부에서 발표한 유보통합 실행계획에 「연령별 단일자격」 혹은 「연령별 자격 이원화」(영아정교사, 유아정교사) 중 최종적으로 선택되는 안에 따라 교사 간의 법적 지위 및 처우 기준이 연령별로 차별화될지 일원화될지 결정되었으나, 과정과 결과에서의 형평성을 고려할 때 최종적으로 동일 자격 내에서는 동일한 법적 지위와 처우를 보장하고, 연령별 자격 이원화로 지위와 처우에서의 차이가 발생한다면 그에 대한 법적 보장은 학력과 자격에서의 차이와 연동되어야 할 것으로 사료된다.

또한, 국제적 추세는 국가적 공공성의 토대가 유아교육과 보육 체제의 체질 개선과 질 향상에 있어 상당히 중요하다는 시사점도 제공한다. 스웨덴은 높은 공립기관의 비중에 따라서 사립기관

에 대한 안정적 재정 지원과 더불어 그에 따르는 재정 투명성과 책무성을 확보하기가 수월하고, 교사자격 인증제도 도입 등 정책의 실행 및 안착이 상대적으로 수월할 수 있음을 보여주었다. 프랑스의 경우도 3세부터는 유아학교라는 공교육 체제를 확고히 하면서 높은 접근성과 무상화를 안정적으로 달성할 수 있었다. 대한민국은 국내적으로 저출산·고령화 등에 따라 사립·민영 유아교육기관의 비중이 줄어들고 있다. 사립유치원 대상 K-에듀파인의 도입과 어린이집 재무회계 규칙이 마련되었지만 여전히 재무회계 투명성은 미완성으로 평가받고 있다. 또한, 누리과정 예산은 유아교육특별회계 연장을 통해 안정적 재원을 확보하지 못한 상황이 수년째 지속 중이고, 높은 사립·민영 기관에 대한 서비스 의존으로 부모들이 추가적으로 부담하는 비용도 편차가 큰 것으로 나타나 완전한 무상교육을 달성하지 못한 상황이다. 따라서 국제적 추세를 고려할 때 유아교육·보육서비스에 대한 권리를 보장하고 무상성을 달성하기 위해 안정적이고 지속가능한 재원 마련, 재무회계 전산시스템의 보편적 도입과 함께 단계적으로 의무교육 대상 연령을 만 5세부터 시작하여 확대해 나가야 할 것으로 보인다.

준비학년 제도는 유-초 연계 및 인생 초기부터 발생할 수 있는 발달 격차를 해소하기 위해 일부 국가들이 채택한 접근의 하나로, 무상교육과 의무교육 및 유-초 연계가 맞물려있다. 준비학년제를 운영하는 해외 국가의 차별적 사례에서 시사점을 추려보면 먼저, 잉글랜드의 경우 5세에 초등학교 1학년을 시작하며, 직전 학년인 4~5세 시기(reception year)에 준비학년을 초등학교 내에서 운영하고 있으나 의무교육에 해당하지는 않는다. 이것은 취약계층 및 교육적으로 소외될 수 있는 계층의 아동들에게 인생 초기부터 양질의 교육에 대한 접근성을 제고한다는 긍정적 평가도 존재하나, 역시 이른 시기부터 놀이 중심 교육이 축소되고 발달적 기준을 넘어선 과도한 학업화를 불러온다는 부정적 평가도 존재한다. 스웨덴의 경우 국제적 기준보다 늦은 7세에 초등학교 1학년을 시작하고, 직전인 6세에 준비학년을 의무화하여 운영해 왔다. 스웨덴은 그동안 PISA와 같은 국제 학업성취도 검사에서 꾸준히 높은 수준을 유지하면서 국내적으로 기존 학사 체제의 유지를 옹호하는 의견이 높았다. 그러나 최근 들어 기초 학력이 저하되는 현상이 나타나면서 현 정부는 준비학년을 폐지하고 초등 입학을 1년 앞당기도록 학사 체제를 변경하는 법 개정을 추진 중인 상황이다. 프랑스의 경우는 준비학년이 존재하지 않지만, 3~5세 유아교사와 초등교사 자격이 동일하여 교사 양성 과정에서 두 학교급 간 교육내용 및 교수 방법에 대한 상호 이해가 형성되고, 학교 현장에서 두 학교급이 동일 건물이나 인접하게 위치하여 교사들이 함께 연수를 듣거나 협력하는 등의 방식으로 유-초 연계를 이루어나가는 접근을 취하고 있다.

준비학년을 도입한다고 해도 교육과정과 교사 교육에서 연계를 위한 노력이 뒤따르지 않는다면 결국 어느 연령(학년) 선에서 단절은 나타나기 마련이다. 실제 OECD 조사국 중 취학 전 1년을 연계 학년(transition class)으로 학사 체제에 포함하고 있는 국가는 절반을 조금 넘으며(41개국

중 23개국), 이들을 포함한 대다수(약 80%)의 국가는 유-초 연계를 위한 국가 차원의 가이드라인을 제공하는 방법을 채택하고 있다. 스웨덴의 경우는 준비학년을 유아교사와 초등교사 대상 자격 연령에 공통으로 포함함으로써 두 학년 간 상호 이해의 토대를 마련하고 있다. 이는 유-초 간의 단절을 해소하기 위해 반드시 준비학년의 도입과 같은 학사 체제의 개편이 필수적이지는 않음을 시사한다. 유아학교를 통한 의무교육화와 무상성을 달성해 나가되 예비 교사 양성과정에서 유아교사와 초등교사 자격 공통으로 5세 누리과정 및 초등 1학년 교육과정에 대한 과목을 필수적으로 수강하도록 하고, 현직 교사 교육에서 유-초 교사 간 협력을 위한 제도 마련을 통해 유-초 전이를 지원하는 등의 접근을 취할 수 있는 것이다. 또한, 영유아기 교육과정(EYFS)에 맞추어 초등교육 과정을 개정한 영국의 사례는 학교급 간 자연스러운 전이를 위해 유아기부터 초중등 교육과정의 개정이 계열성을 확보할 수 있도록 통일된 프레임에서 함께 진행되어야 할 필요를 확인해준다.

유-초 연계와 관련하여 프랑스와 영국 모두 유아교육 시기 동안의 성취 정도를 초등교사가 인수인계 받을 수 있도록 하는 제도가 확립되어 있었다. 국내에도 초등 전입 시 생활기록부 이관이 원칙으로 되어 있기는 하나 실제적으로 공립과 사립(민영) 기관 간에서 생활기록부 이관의 차이가 큰 것으로 나타난다. 이러한 기관 유형에 따른 편차 및 형식적인 이관을 넘어서서 유아기 동안의 생활 기록이 초등학교에서의 유아 적응지원을 위한 자료로서 기능할 수 있도록 하기 위해서는 생활기록부 이관을 의무화하고, 이를 효율적으로 수행할 수 있는 전산시스템 도입 등 제도적 장치 마련이 필요하겠다.

마지막으로, 국제적 추세는 국가수준 교육과정의 개정 시 역량 중심 교육과정의 도입 및 디지털 교육 관련 요소 반영의 필요성도 시사하고 있었다. OECD 국가들은 21세기 핵심역량 함양을 목표로 유아교육과 초등교육 전반에 걸쳐 교육과정을 개편하고 있었다. 뉴질랜드와 핀란드, 싱가포르, 프랑스 등은 전인적 발달을 목표로 한 명확한 역량 중심 교육과정을 운영하고 있었으며, 스웨덴은 이를 명시적으로 강조하지는 않지만, 전인적 발달과 사회적 역량 함양을 내재적으로 포함하고 있었다. 또한, 국제적으로 인생 초기부터 디지털 역량 함양과 디지털 격차 완화의 필요성이 강조되면서, 많은 국가들이 미래 사회 역량 중 하나로 디지털 역량 함양을 위한 내용을 교육과정에 반영하고 있었다. 그 내용은 ‘학습하고 세계를 이해하며 자신의 생각을 표현하고 사회에 참여·소통·기여하는 수단’으로 디지털 기술과 도구를 안전하고 책임감 있게 사용하기 위한 역량을 함양하는 것에 초점을 두고 있었다.

그에 반해 개정 누리과정은 5개 영역을 아우르는 인간상을 제시하는 등 역량 중심 교육과정의 요소를 포함하고는 있으나 이를 명시적으로 표방하거나 핵심역량을 제시하고 있지 않다. 디지털 관련으로는 신체운동건강 영역에 디지털 미디어의 올바른 사용 관련 내용이 포함되어 있고(“TV, 컴퓨터, 스마트폰 등을 바르게 사용한다”), 해설서에 미디어 노출은 가정과 협력하여 지도한다는

내용이 들어가 있을 뿐, 디지털 안전이나 윤리와 관련한 명시적 목표 및 내용을 포함하고 있지 않다. 인공지능 교육 및 디지털 역량, 디지털 교육을 위한 물리적 환경 구성 등과 관련한 다양한 현장지원자료가 배포되었지만, 디지털 교육의 필요성을 실감하지 못하고 그 방법을 몰라 혼란스러워하는 교원들은 여전히 많으며, 역량 중심 교육의 의미와 중요성에 대한 인식도 부족한 실정이다. 초중등의 경우 2022 개정 교육과정을 통해 역량 중심 교육과정으로 전환하였고 미디어 리터러시를 민주 시민교육의 필수요소로 포함하였다. 따라서 2019 개정 누리과정의 개정 작업이 이루어진다면 초중등과의 일관성을 확보하고 사회적 변화 및 국제적 조류에 대응하는 차원에서 역량 중심 교육으로의 전환이 필요하며, 이를 위해 교육과정 구성, 평가 방법, 교사 연수 등 종합적 개편이 필요하다 하겠다. 또한, 디지털 교육과 관련하여 디지털 안전과 윤리, 디지털 도구와 기술을 활용한 학습과 탐색, 창작과 감상 및 자기표현 등이 5개 영역에 걸쳐 고루 균형 있게 포함될 수 있도록 해야 할 것이다.



영유아 교육·보육 체제 개편 쟁점 분석



제1절

영유아 교육·보육 체제 개편 논의



1. 학제 개편 논의

가. 학제의 개념

학제는 교육체제 전반을 규정하는 장치로서 학교급 간의 위계 구조, 수업연한, 입학 및 졸업 요건, 학년제 및 학기제 등의 요소를 포괄한다(김기수 외, 2019; 김영철 외, 2006). 또한 ‘모든 국민의 교육권’을 명시하고 있는 헌법 제31조와 ‘모든 국민은 능력과 적성에 따라 교육받을 권리를 가진다’고 규정한 교육기본법 제3조는 학습권의 법적·제도적 기반이 된다.

좁은 의미로 학제는 “계통과 단계를 씨줄과 날줄로 삼아 학교들을 연결하는 제도”로서, 초등교육부터 고등교육까지의 수직적·수평적 연결을 제도화한 체계를 의미한다(김용, 2006). 또한 넓은 의미로는 유아부터 성인에 이르는 생애 전반의 교육적 요소를 포괄하며, 사회 변화와 학습자 요구를 반영해 나가는 제도적 구조로도 이해될 수 있다.

급변하는 사회의 구성원으로서 개인은 지속적이고 때로는 즉각적으로 지식과 기술을 학습해야 하는 상황에 직면하게 된다. 이는 형식·비형식·무형식의 다양한 환경에서 학습할 수 있는 체제로의 전환이 중요한 사회적 과제임을 말해주기도 한다(UNESCO, 2025. 2.13.)¹⁸⁾. 이러한 흐름에 맞춰 학제는 경직적 구조에서 탈피하여, 학습자의 삶과 사회적 요구에 유연하게 대응하는 체제로 재구성되어야 한다. 따라서 학제는 고정적인 틀로 남아있기보다는, 국민의 기본적인 학습권을 생애 전반에 걸쳐 실질적으로 보장하는 체제로의 변화를 모색할 필요가 있다.

정책 차원에서의 대응 내용들은 다음과 같다. 2022년 대통령 직속 저출산고령사회위원회는 유아 의무교육(K-학년제) 등 아동 중심의 아동돌봄통합 정책을 제안하였고, 2023년 개정된 평생교육법 시행령 제14조의3¹⁹⁾에서는 비형식 학습의 이수 결과를 학점이나 학력으로 인정하는 제도적 인정 범위를 확대하였다. 이러한 흐름은 학제 논의를 유아기에서 평생교육에 이르는 전 생애

18) UNESCO(2025. 2.13.). Lifelong learning for all. <https://www.unesco.org/en/lifelong-learning>

19) 제14조의3(학점 또는 학력의 인정 등) 학습자가 법 제23조 제2항에 따라 평가인정을 받은 학습과정의 이수결과를 같은 조 제3항에 따라 학점이나 학력으로 인정받으려는 경우 그 인정 절차 및 방식 등은 「학점인정 등에 관한 법률」 제7조 및 제8조에 따른다. 이 경우 학습자는 전단에 따라 인정받은 학점이나 학력을 법령에서 정하는 바에 따라 자격의 취득에 활용할 수 있다. (국가법령정보센터, 2025. 7.15. 인출)

학습 구조로 확장하고, 교육 기회의 연속성과 국가의 책임성을 강화하는 정책적 방향성과 맞닿아 있다. 김영철 외(2006: 139)는 “학제는 사회 변화와 이에 따르는 새로운 교육 수요에 부응하여 발전되어 가야 한다”고 보았다. 김기수 외(2019: 20)는 학제를 “학교의 유형 및 학교의 설립·운영, 학교 간 연결 구조 등에 관한 제도”로 정의하면서 학령인구 감소 등 사회구조 변화에 유연하게 대응하는 방향과 “학습자 맞춤 교육을 실현하는 학제”를 혁신의 비전으로 제시하였다. 임후남, 김진숙, 심연미(2021) 또한 학습자 삶 중심 교육을 위한 학제 개편의 필요성을 강조하며, 주체적 학습을 위한 교육과정의 다양화와 확장을 제안하였다.

이처럼 최근의 학제 개념은 학습자 삶 중심의 설계, 사회 변화에 대한 유연한 대응, 교육 단계 간 유기적 연계를 중시하는 방향으로 재구성되고 있다. 나아가 학제는 국가가 보장해야 하는 보편적 학습 지원 체계로서, 모든 학습자가 시·공간의 제약 없이 다양한 경로와 방식으로 교육에 접근하고 참여할 수 있는 구조로 재정립되어야 할 것이다.

〈표 3-1-1〉 학제의 법적 근거

구분	내용
대한민국헌법	제31조⑥ 학교교육 및 평생교육 을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.
교육기본법	제9조④ 학교의 종류 와 학교의 설립·경영 등 학교교육에 관한 기본적인 사항은 따로 법률로 정한다. 제8조① 의무교육 은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다.
초·중등교육법	제2조(학교의 종류) 초·중등교육 을 실시하기 위하여 다음 각 호의 학교를 둔다. 1. 초등학교 2. 중학교·고등공민학교 3. 고등학교·고등기술학교 4. 특수학교 5. 각종학교
	제38조(목적) 초등학교 는 국민생활에 필요한 기초적인 초등교육을 하는 것을 목적으로 한다. 제39조(수업연한) 초등학교 의 수업연한은 6년으로 한다. 제41조(목적) 중학교 는 초등학교에서 받은 교육의 기초 위에 중등교육을 하는 것을 목적으로 한다. 제42조(수업연한) 중학교 의 수업연한은 3년으로 한다. 제45조(목적) 고등학교 는 중학교에서 받은 교육의 기초 위에 중등교육 및 기초적인 전문교육을 하는 것을 목적으로 한다. 제44조(고등공민학교) ② 고등공민학교의 수업연한 은 1년 이상 3년 이하로 한다. 제46조(수업연한) 고등학교 의 수업연한은 3년으로 한다. 다만, 제49조에 따른 시간제 및 통신제(通信制) 과정의 수업연한은 4년으로 한다.
사립학교법	제3조(학교법인인 아니면 설립할 수 없는 사립학교 등) 학교법인인 아닌 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사립학교를 설치·경영할 수 없다. 다만, 「초·중등교육법」 제52조 제2항에 따라 산업체가 그 고용근로청소년의 교육을 위하여 중학교 또는 고등학교를 설치·경영하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 초등학교·중학교·고등학교·특수학교·대학 2. 산업대학·사이버대학·전문대학·기술대학 3. 대학·산업대학·전문대학 또는 기술대학에 준하는 각종학교

구분	내용
고등교육법	<p>제28조(목적) 대학은 인격을 도야(陶冶)하고, 국가와 인류사회의 발전에 필요한 심오한 학술이론과 그 응용방법을 가르치고 연구하며, 국가와 인류사회에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p>제31조(수업연한) ① 대학 및 대학원의 수업연한(授業年限)은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 학사학위과정: 4년 이상 6년 이하로 하되, 수업연한을 6년으로 하는 경우는 대통령령으로 정한다. 2. 학사학위과정과 석사학위과정의 통합과정: 6년 이상으로 하되, 학사학위과정과 석사학위과정의 수업연한을 합한 연한 이상으로 한다. 3. 석사학위과정 및 박사학위과정: 각각 2년 이상 4. 석사학위과정과 박사학위과정의 통합과정: 4년 이상으로 하되, 석사학위과정과 박사학위과정의 수업연한을 합한 연한 이상으로 한다. <p>② 학칙으로 정하는 바에 따라 학위취득에 필요한 학점 이상을 취득한 사람에 대하여는 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 수업연한을 단축할 수 있다.</p> <p>제37조(목적) 산업대학은 산업사회에서 필요한 학술 또는 전문적인 지식이나 기술의 연구와 연마를 위한 교육을 계속하여 받으려는 사람에게 고등교육의 기회를 제공하여 국가와 사회의 발전에 이바지할 산업인력을 양성함을 목적으로 한다.</p> <p>제41조(목적) ① 교육대학은 초등학교 교원을 양성함을 목적으로 한다.</p> <p>② 대학의 사범대학(이하 “사범대학”이라 한다)은 중등학교 교원을 양성함을 목적으로 한다.</p> <p>③ 대학에는 특별한 필요가 있는 경우에 대통령령으로 정하는 바에 따라 교원의 양성을 목적으로 하는 교육과(이하 “교육과”라 한다)를 둘 수 있다.</p> <p>제47조(목적) 전문대학은 사회 각 분야에 관한 전문적인 지식과 이론을 가르치고 연구하며 재능을 연마하여 국가사회의 발전에 필요한 전문직업인을 양성함을 목적으로 한다.</p> <p>제52조(목적) 원격대학은 국민에게 정보·통신 매체를 통한 원격교육(遠隔敎育)으로 고등교육을 받을 기회를 제공하여 국가와 사회에 필요한 인재를 양성함과 동시에 열린 학습사회를 구현함으로써 평생교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p>제55조(목적) 기술대학은 산업체 근로자가 산업현장에서 전문적인 지식·기술의 연구·연마를 위한 교육을 계속하여 받을 수 있도록 함으로써 이론과 실무능력을 고루 갖춘 전문인력을 양성함을 목적으로 한다.</p>
평생교육법	<p>제27조(학력인정시설의 지정기준) ① 법 제31조 제2항 본문 및 같은 조 제5항에 따른 고등학교졸업 이하의 학력이 인정되는 평생교육시설(이하 “학력인정시설”이라 한다)의 지정기준은 제2항부터 제6항까지의 규정에서 정한 사항을 제외하고는 다음 각 호의 사항에 관하여 각각 초등학교, 중학교 또는 고등학교에 준하는 각종학교(「초·중등교육법」 제2조 제5호에 따른 학교를 말한다. 이하 같다)의 설립·운영 기준에 따른다.</p>

자료: 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/> (2025. 7.12. 인출)

나. 학제 개편의 필요성

“모든 학제 개편 논의는 학습자를 중심에 두어야 한다”(김성일, 2008: 860)라는 주장에서 확인되듯, 학제 개편은 단순한 제도 변경이 아니라 학습자의 성장과 발달을 촉진하는 교육환경을 조성하는 데 그 목적을 두어야 한다. 따라서 학제 개편 논의는 현재의 교육체계가 학습자의 발달단계에 부합하는지를 진단하고, 변화된 사회 조건에 맞춰 어떤 제도적 전환이 필요한지를 평가하는 방향으로 접근되어야 한다. 현행 학제는 학년제, 수업연한, 입학 시기 등을 중심으로 규범화된 구조를 따르고 있으며, 이는 학교급별 연속성과 위계성을 가진다. 그러나 이러한 고정된 운영 방식은

학령인구 감소, 다양한 교육적 요구, 디지털 환경의 급격한 변화 등에 적절히 대응하기 어렵다. 따라서 기존 학제의 틀 내에서 이러한 변화에 유연하게 대응할 수 있는지 면밀하게 검토하고, 그 결과에 따라 어떤 제도적 요소를 조정하여 제도적 정합성을 높일지 판단할 필요가 있다.

학령인구 급감과 디지털 교육환경 변화는 기존 학제가 전제하는 공간적·시간적 구조의 재설계 즉, 유연한 교육체제의 필요성을 강하게 제기한다. 최근 소규모학교의 급증은 중소도시는 물론이며 대도시 내에서도 뚜렷하게 나타나고 있으며, 이는 학급 수 감소, 교원 수급 문제 등으로 이어져 기존 학제 운영의 지속가능성을 위협한다. 이러한 가운데 코로나19를 계기로 확장되고 있는 디지털학습 환경은 오프라인 중심의 기존 학제 운영 방식의 한계를 더욱 부각하는 상황이다. 온라인 공동교육과정, 원격수업, 온라인학교, 학교 밖 교육 등은 시간과 장소 등의 물리적 제약을 넘어서는 새로운 학습 방식을 적극적으로 시도하고 있다. 그러나 이러한 변화는 기존 학제가 규정하고 있는 학교급 구분, 교육 시기, 수업연한, 교육과정 등과 충돌하거나 조정되지 못한 채로 병립하고 있다. '19세기 학교에서 20세기 교육과정으로 21세기 학생들을 가르친다'는 속언은 학생들의 변화를 쫓아가지 못하는 교육 현실을 비판한 표현이다(김미진, 홍후조, 2022). 요즘 학생들의 신체적·인지적 성장 속도는 매우 빨라졌고, 디지털 환경에서 노출되는 정보의 양과 속도는 과거와 비교하기 어려운 수준이다. 이를 고려할 때 학제 개편은 현행 학제가 변화된 학습 환경과 교육 수요를 얼마나 수용하고 있는지를 중심에 두고 근본적으로 재검토할 필요가 있으며, 더불어 헌법이 보장하는 교육받을 권리가 충분히 실현되고 있는지에 대해서도 점검할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 유보 이원화를 해소하려는 유보통합, 유-초, 초-중, 중-고 간 유기적 학습 연계를 모색하는 이음교육이나 이음학교, 고교-대학 연계 체계 등의 정책은 기존 학제 간의 연계를 강화하고, 학습의 연속성을 제도적으로 보장하려는 시도라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 정책들의 추진과정에서 학습활동 외에도 교원 양성체계, 학교 간 교류, 교육과정의 수직·수평적 연계 등 다양한 운영요소 간 조율이 필요한 과제가 남아있다. 이러한 점을 고려할 때 학교 간 연계 구조와 학사 운영 방식의 재설계는 학제 전반의 유연성을 높이는 방향으로 검토되어야 한다. 즉 학제 개편 논의는 누가, 언제, 무엇을, 어떻게 배울 것인지를 획일적으로 규정하는 방식에서 벗어나, 학습자의 다양성과 선택권을 제도적으로 보장할 수 있는 개방적 구조로의 전환을 모색하여야 한다.

또한 일상적인 삶을 영위하는 가운데 원하는 시기에 필요한 학습활동을 가능하게 하는 학습 시스템 즉, 유연한 학습 체제로의 변화가 검토되어야 한다. 현 학제에서는 초중등교육단계가 큰 비중을 차지하며, 해당 시기의 학습 부담 또한 과도하게 집중되고 있다. 임후남 외(2021)는 “학제는 더 이상 유·초·중등교육에만 국한되지 않으며, 학력 인정과 교육 이수 체계까지 포함하는 전 생애적 구조로 바뀌어야 한다”고 보았다. 고등교육의 평생학습체제로의 전환은 학습자 누구나가 원하는 시점에 원하는 방식으로 학습할 수 있도록 보장하는 사회적 교육체제 실현을 의미한다. 이는

초·중등 교육 단계에 집중된 학습 부담을 분산시키고, 학습자의 자율성과 선택권을 확대하는 데 기여할 것으로 기대된다(김경애 외, 2015). 나아가 학교는 더 이상 제도적·물리적으로 고정된 공간에 제약되지 않으며, 지역 교육생태계의 중심축으로써 지역사회와 상호작용 하면서 유연한 학습 기회를 제공하는 공공 학습 플랫폼으로 기능할 수 있다. 학교와 지역사회 간의 협력, 형식교육과 비형식 교육 간의 수평적 연계는 학제 개편의 핵심 축이며, 궁극적으로 국가 차원의 평생학습 체제로 이어지는 제도적 기반이 될 수 있다.

다. 학제 개편의 주요 쟁점

앞서 학제 개편의 개념과 필요성에서 확인하였듯이, 학제 개편은 취학연령을 낮추고 수업연한을 조정하는 범위로 국한되지 않는다. 즉, 학제 개편의 궁극적 의미는 교육 단계 전반의 연계성, 공공성, 지속가능성, 그리고 유연한 학습 구조를 포괄하는 총체적 제도 혁신으로 이해되어야 한다. 이하에서는 그간 논의되었던 학제 개편의 흐름을 검토한 다음, 네 개의 쟁점으로 정리하였다. 먼저 첫 번째 쟁점은 교육 시작시기의 조정이다. 취학연령 하향과 수업연한의 재설계를 주요 내용으로 한다. 두 번째 쟁점은 공교육의 보편성 확대를 위한 제도적 기반 구축으로 정리되며, 국민기초교육의 법제화와 고등학교 통합 논의가 포함된다. 세 번째 쟁점은 고교-대학 연계 및 평생학습 체제 구축이다. 고등학교 체제 재구조화와 유아부터 초·중등 및 고등·평생교육까지의 학습 연계성을 강화하는 체제 구상을 담고 있다. 네 번째 쟁점은 9월 학기제를 중심으로 하는 학사 운영 구조의 유연화다.

1) 교육 시작시기의 조정: 취학연령 하향 및 수업연한 재설계

취학연령 하향과 수업연한 재설계는 교육제도 전반의 재편을 의미하며, 가장 주목받아 온 쟁점 중 하나다. 초등학교 입학시기를 기존 6세에서 5세로 앞당기는 변화는 단순히 취학연령을 조정하는 수준에 그치지 않는다. 즉 학습자의 발달단계 적합성, 학교급 간 연계성, 그리고 환경 변화에 대응하는 유연성 등을 포괄하는 통합적 접근방식이 요구된다. 김영철 외(2006)는 “학교급과 수업연한은 단지 교육행정의 효율성 논리를 넘어서, 학습자의 발달, 사회적 수요, 제도적 정합성에 근거한 정당한 합의 과정을 통해 설정되어야 한다”라고 지적한 바 있다. 이러한 시각에서 취학연령 조정과 수업연한 조정은 충분한 사회적 숙의와 제도적 실험을 병행하는 단계적 접근이 필요하다.

실제로 2000년대 이후 학제 개편은 여러 차례 정책 의제로 제기되었으나, 국민 수용성과 교육현장의 공감 부족, 재정 여건 등으로 제도화되지 못하였다. 2007년 대통령자문 교육혁신위원회는 학제 구조 개편의 필요성을 제기하며, 5세 초등학교 입학과 중·고등학교 통합 교육과정 도입

을 논의하였지만 사회적 합의 부족과 재정 부담 등의 이유로 『미래 교육 비전과 전략』에 포함되지 못했다. 2015년에는 당시 여당인 새누리당이 5-3-3-4제 또는 6-5-4제의 개편안을 제안하였다. 하지만 이는 취업 연령을 앞당기기 위한 수업연한 축소를 시도였다는 비판 속에 교육계의 지지를 얻지 못하였다(머니투데이, 2017. 3. 4.). 2022년 교육부는 초등학교 취학연령을 6세에서 5세로 1년 앞당기는 방안을 발표하였는데, “유아 발달 특성을 고려하지 않은 졸속 행정”(경향신문, 2022. 7. 29.)²⁰⁾이라는 비판과 함께 학부모와 시민단체의 강한 반발에 부딪혀 결국 철회되었다. 이처럼 취학연령 조정과 수업연한 재설계는 반복적으로 제기되어 왔으나, 정치적 우선순위와 사회적 수용성 부족 등의 문제로 실현되지 못했다.

최근의 학제 개편 논의는 단순히 입학 연령을 앞당기는 차원을 넘어, 유아교육과 초등교육 간 연계성을 강화하고 수업연한 구조를 재조정하는 방향으로 전개되고 있다. 교육부는 제3차 유아교육 중장기발전계획(2023~2027)에서 유아 학교라는 통합기관 모델을 시범 도입하고, 누리과정과 초등학교 1~2학년 교육과정 간 연계성 강화, 아동 발달 적합성 기반 초등 입학 구조 설계, 이음교육 도입 등을 추진하고 있다(문무경 외, 2023). 이러한 정책 방향은 학교급별 수업연한 조정, 특히 현행 6-3-3-4제 내의 초등학교 6년 구간의 조정 필요성으로 이어지고 있으며, 나아가 0세부터 초등 입학 전까지의 학제 구조를 재구성하려는 시도로 확대되고 있다.

그간 제안된 대안적 학제 구조 설계(안)들은 취학연령 조정, 수업연한 재배치를 중심으로 구성되어 왔다. 구체적으로는 유·초 통합, 중등 5년제, 고등 4년제 등이 검토되었다. 김영철 외(2006)는 ‘유-5-3-4-4제’를 제안하였는데, 이는 유아기 1년(5세), 초등학교 5년, 중학교 3년, 고등학교 4년, 대학교 4년으로 구성되는 학제 구조를 설정한 것이다. 이 안은 교육 시작 시점을 1년 앞당기면서, 초등학교 수업연한을 1년 줄이고, 대신에 고등학교 수업연한을 1년 늘리는 방안이다. 또한 정미경 외(2017)는 당시 서울시 교육감이 제안한 ‘미래를 여는 새로운 교육’을 위한 국가 교육개혁 의제에 포함되었던 K-5-4-3-4 학제(안)와 2-5-5-2-3제(안)를 분석하였다. K-5-4-3-4(안)는 취학 전 5세 1년(K)을 의무교육으로 하고, 초등학교 수업연한을 5년으로 단축하고, 중학교 수업연한은 기존 3년에서 4년으로 늘리거나 중학교 4학년을 전환학년제로 도입하는 안이다(정미경 외, 2017: 15-17). 이는 유아기 발달단계를 존중하면서 초등학교 조기 입학의 부담을 완화하는 한편, 중학교 4년제를 통해 자유학기제와 전환 학년제 운영을 염두에 둔 것으로 이해된다. 반면 2-5-5-2-3(안)은 유아교육 기간을 기존 3~5세에서 3~4세로 1년 단축하며, 5세에 초등학교에 입학하되 수업연한은 5년으로 단축하는 내용을 담고 있다. 또한 중학교 수업연한을 기존 3년에서 5년으로 연장하며, 고등학교 수업연한은 2년으로 단축하거나 진로탐색학교와 직업학교로 분리

20) 경향신문(2022. 7. 29.). 초등학교 만 5세 입학?...학제개편 필요한가,
<https://www.khan.co.kr/article/202207291747001>

하는 등의 내용을 담고 있다(정미경 외, 2017: 17-19). 이처럼 제안된 학제 개편안들은 유아교육의 제도화를 전제로 하고, 중등교육을 진로 탐색 시기로 강화하고자 하였다. 결국 이러한 논의들은 취학연령을 조정하는 수준의 쟁점에 그치지 않고, 유보-초등-중등-고등교육 간 연계와 학제 구조 전반의 재편을 요구하는 복합적 과제로 이해되어야 한다.

2) 공교육의 보편성 확대: 국민기본교육 제도화 및 고등학교 체제 재구조화

공교육의 보편성 확대는 현재 초등학교부터 중학교까지 적용되는 의무교육의 범위를 고등학교 단계까지 확장하는 것을 의미한다. 이는 1990년대 후반 이후 지속적으로 제기되어 오다가 2019년 고교무상화 정책으로 다시금 주목받고 있다. 2019년 고등학교 3학년을 시작으로 무상교육이 시행되었고, 2021년부터 고등학교 전 학년에 적용되었다(교육부, 2021. 2.28.). 이는 국가의 교육 책임이 고등학교 단계까지 강화되고, 제도적으로 보장된다는 점에서 국민기본교육 제도화 논의에 중요한 시사점을 제공한다.

이러한 가운데 고등학교 유형 다양화 정책과 같이 공교육의 보편성 확대 흐름과 부합되지 않는 정책적 변화들도 추진되었다. 2001년 자립형 사립고 시범 도입, 2002년 전문계 고등학교를 특성화고로 전환하는 정책, 그리고 2008년 추진된 고교 다양화 300 프로젝트로 이어지는 일련의 과정은 교육의 수월성과 다양성을 목표로 하였지만, 현실적으로는 고등학교의 위계 구조를 심화시키고(한겨레, 2013. 4.11.)²¹⁾, 사교육비 지출을 높이는 부작용을 초래하였다는 비판이 존재한다(강영혜 외, 2007). 이후 2017년 제19대 대통령 선거에서 더불어민주당 문재인 후보는 외교, 국제고, 자사고를 일반고로 전환하겠다는 공약을 제시하였다(EBS뉴스, 2017. 5. 10.)²²⁾. 2020년 자사고, 외교, 국제고를 일반고로 전환하는 정책을 발표하였으나 실질적 성과로 이어지지 못했다(경향신문, 2024. 1.20.)²³⁾. 이러한 결과로 2025년 현재까지 고등학교 유형은 일반고, 특수목적고, 특성화고, 자율고로 구분되고 있다(〈표 3-1-2〉 참조).

21) 한겨레(2013. 4.11.). 고교 서열화 부추긴 정책 폐기...자사고 줄인다.

<https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/582317>

22) EBS뉴스(2017. 5.10.). '외고·자사고 폐지, 수능 절대평가'...교육개혁 예고.

<https://news.ebs.co.kr/ebsnews/allView/10674820>

23) 경향신문(2024. 1.20.). '생존' 자사고·외고·국제고...폐지부터 부활까지.

<https://www.khan.co.kr/article/202401200800011>

〈표 3-1-2〉 초·중등교육법 시행령 제76조의3

초·중등교육법 시행령[시행 2025. 6. 2.] [대통령령 제35556호, 2025. 6. 2., 일부개정]

제76조의3(고등학교의 구분) 고등학교는 교육과정 운영과 학교의 자율성을 기준으로 다음 각 호의 학교로 구분한다.

1. **일반고등학교**(특정분야가 아닌 다양한 분야에 걸쳐 일반적인 교육을 실시하는 고등학교를 말하되, 제2호부터 제4호까지의 규정에 따른 고등학교에 해당하지 않는 고등학교를 포함한다. 이하 같다)
2. 제90조에 따른 **특수목적고등학교**
3. 제91조에 따른 **특성화고등학교**
4. **자율고등학교**(제91조의3에 따른 자율형 사립고등학교 및 제91조의4에 따른 자율형 공립고등학교를 말한다)

한편 정부는 2018년부터 일반고의 기능 다양화를 핵심 목표로 삼고 고교학점제 도입을 준비하였고, 2021년에는 고교학점제 종합 추진계획을 통해 학점제형 교육제도 설계, 학생 중심의 학교 운영 지원 등을 발표하였다(교육부, 2021. 8. 2.)²⁴⁾. 이에 따라 2020년 마이스터고를 시작으로, 2022년에는 특성화고, 2023년에는 일반계고에서 고교학점제가 시행되고 있다. 이러한 변화에 맞춰 학제 개편 논의에서는 고등학교 체제를 재구조화하고 학습자 중심의 유연한 교육체제로의 전환 방식에 대해 구체적인 고민이 진행되어야 할 것이다. 고교학점제는 학생의 과목 선택권 확대, 학교 간 공동교육과정 운영, 학점 상호 인정 등을 핵심으로 한다(교육부, 한국교육과정평가원, 2024). 이러한 제도의 도입이 실효성 있는 고등학교 체제 개편으로 이어지기 위해서는, 현재의 분리된 고등학교 유형을 통합적이고 비위계적인 구조로 재편하는 방안 등이 다각적으로 고려되어야 할 것이다. 이러한 논의 과정을 통해 공공교육의 보편성 확대를 위한 국민기본교육에 대한 사회적 공감대가 강화되고, 더욱 확산될 수 있을 것이다.

3) 고교-대학 연계 및 평생학습체제 구축

고교교육과 고등교육 간 연계성 강화 및 평생학습체제 구축이 학제 개편 과정에서 논의되는 배경 중 하나는 고등학교 교육 이후 학습이행 과정에서 대학 진학이 과도한 비중을 차지한다는 점이다. 이는 해당 교육시기의 학습 부담을 높이고, 과열 경쟁을 부추기는 등의 부작용으로 나타나며, 우리 사회에 고착된 현안이 되고 있다. 이러한 점에서 고교-대학 연계 강화와 평생학습체제 구축이 직접적 수단이 되지는 못하겠지만, 궁극적으로는 유연한 사회적 학습 체제의 기반을 마련함으로써 구조적 변화를 모색하는 시도라 할 수 있다.

고교교육과 고등교육 간의 연계 강화는 학제 개편의 주요 과제 중 하나로 꼽힌다. 이와 관련된 고교학점제는 학생이 자신의 진로에 따라 과목을 선택하고, 일정 학점을 이수하면 졸업할 수 있는 제도다(교육부, 2023. 5. 1.)²⁵⁾. 이는 고등학교 교육과정이 이후의 고등교육과 유기적으로 연계

24) 교육부(2021. 8. 2.). 고교학점제. 대한민국정책브리핑.

<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148866513>

되는 구조를 설계하는 데 핵심적 토대가 된다. 고교-대학 간 연계에 관한 정책적 논의는 2000년대 중반부터 본격화되었다. 대학입시 중심의 교육체제에 따른 구조적 제약을 극복하고, 학생 개인의 진로 다양성과 학습 선택권을 보장하는 교육체제의 전환 필요성에 따른 것이다. 이후 일부 특성화고와 마이스터고에서는 산업체 및 대학과의 협력을 기반으로 학점 인정형 교육과정을 시범 도입하였다(교육부, 2021. 3.15.). 마이스터고는 2020년부터 산업현장 중심의 맞춤형 수업을 통해 학점제 운영을 본격화하였으며, 특성화고 역시 2022년부터 관련 제도를 확대하였다. 교육부는 이를 통해 학교와 산업체, 고등교육기관 간의 연계를 기반으로 맞춤형 학습경로 제공과 학습의 연속성 확보 가능성을 실증적으로 검토하였다(교육부, 2021. 3.15.). 2025년부터는 고등학생이 대학에서 개설한 과목을 이수할 경우, 고등학교 졸업학점과 대학 학점을 동시에 인정받을 수 있는 고교-대학 연계 학점제가 본격 도입되었다(교육부, 2024.12.16.)²⁶⁾. 이는 고교학점제의 유연한 과목 선택 체계를 고등교육 단계까지 확장함으로써, 학습자의 진로 설계 및 교육의 연속성을 보장하는 제도적 노력으로 평가할 수 있다.

고등교육기관의 기능을 재정비하는 작업 또한 학제 개편에서 중요한 쟁점이 된다. 현재 고등교육기관은 고등교육법에 따라 일반대학, 전문대학, 산업대학, 방송통신대, 사이버대학 등으로 구분되는데, 기관 간 기능과 역할의 중복성이 지속적으로 제기되어 왔다(교육부, 2024. 2.). 이에 따라 고등교육기관을 학위과정 중심의 기관과 성인 대상 평생학습 중심기관으로 이원화하는 방안이 제시되고 있다(김영철 외, 2006). 이와 같은 맥락에서 교육부는 2017년부터 LiFE 사업을 추진하며, 대학을 성인 학습자의 평생교육 거점기관으로 전환하는 정책 목표를 설정하였다(교육부, 2024. 2.). 대학이 보유한 물적·인적 자원을 활용하여 재직자, 경력 단절자, 은퇴자 등 다양한 성인 학습자에게 학습 기회를 제공하는 것이 핵심이다(교육부, 2024. 2.).

또한 2024년부터는 지역 중심의 고등교육 체제 전환을 위한 RISE 정책이 본격화되었으며, 이는 지역 대학이 단순한 학위기관을 넘어 지역사회의 평생학습 생태계를 구축하는 플랫폼 역할을 수행할 수 있도록 기능을 재편하는 것을 목표로 한다(교육부, 2023. 3. 8.). 이상과 같이 LiFE와 RISE 정책은 고등교육기관의 역할을 재정의하면서 대학이 지역사회 기반의 학습 생태계를 이끄는 리더로 기능할 것을 유도하고 있다. 이상과 같이 교육체제와 사회체제의 연계성을 실질적으로 강화하기 위해서는, 이를 뒷받침하는 제도적 기반의 정비도 함께 추진되어야 한다. 무엇보다 성인 학습자의 교육 접근성과 지속성을 담보할 수 있는 체계 마련이 우선 과제가 될 것이다. 성인 학습자를 대상으로 하는 학습 바우처 확대, 입학 전형 체계의 유연화, 비형식 교육활동을 학력이나 학점으로 인정하는 방안 등의 구체적인 전략 수립이 요구된다.

25) 교육부(2023. 5. 1.). 어서 와, 고교학점제는 처음이지? [Blog]. <https://if-blog.tistory.com/14150>

26) 교육부(2024.12.16.). 대학에서 수업 듣고 고교·대학 모두에서 학점인정. 대한민국정책브리핑. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148937434>

4) 학사 운영 구조의 유연화: 9월 학기제

학사 운영의 유연화는 현행의 3월 학기제를 9월 학기제로 재편하는 내용이 주가 된다. 1997년 제4차 교육개혁안에서 9월 학기제가 제안되었고, 2007년 2월 ‘비전 2030 인적 자원 활용 2+5 전략’ 및 2014년 기획재정부가 발표한 2015년 경제정책 방향 등에서도 9월 학기제가 검토되었다. 이처럼 정책적으로 여러 차례 9월 학기제 도입이 제기되었으나 정책적 우선순위에서 밀리거나, 사회적 수용성 부족 등의 이유로 적극적으로 논의되지 못했다.

9월 학기제 도입의 필요성은 2월 학사 운영 종료에 따른 행정적 어려움을 해소하고, 국제적 기준과의 정합성을 높여 인적 교류를 활성화하려는 목적 등에 기반한다(정미경 외, 2017). 2014년 기획재정부는 학령인구 감소와 인력의 국제 이동 유연성을 근거로 9월 학기제 도입 검토를 발표했다(뉴스핌, 2014.12.22.)²⁷⁾. 이후 2020년 코로나19로 인해 학사 일정의 불확실성이 반복되는 가운데 당시 경기와 경남 지역 교육감과 지자체장을 중심으로 9월 학기제 도입이 제기되었다. 경기교육감은 학습 공백 해소와 국제기준에 부합하는 교육 운영을 위해 9월 학기제를 언급하였고, 경남도지사 역시 OECD 국가들과의 정합성을 내세우며 가을 학기 도입을 주장했다(오마이뉴스, 2020. 3.23.)²⁸⁾. 하지만 이에 대해 교육부는 현실적 여건과 사회적 합의 부족 등의 이유로 신중한 입장을 보였다.

이혜영 외(2016, 정미경 외, 2017에서 재인용)는 국내에서 9월 학기제 도입을 위한 방안으로 세 가지 유형의 시나리오를 분석하였다. 첫 번째 시나리오는 교육과정을 단축하는 안이다. 전체 교육과정을 일괄적으로 6개월 줄이거나, 단계적으로 단축하여 9월 신학기를 유도하는 방식이다. 이는 빠르게 전환할 수 있다는 장점이 있으나 교육의 연속성과 발달단계 적합성을 저해할 우려가 있다고 보았다. 두 번째 시나리오는 전환 학기를 도입하는 안이다. 학제 간 이행기 즉, 중학교 3학년과 고등학교 1학년 사이의 마지막 학기를 전환 학기로 운영하는 방식이다. 이는 제도적 유연성이 크지만, 예산 확보와 행정 측면에서 부담이 크다는 한계를 가진다. 세 번째 시나리오는 입학기준일을 조정하는 안이다. 초등학교 입학기준일을 2개월 또는 6개월 앞당기거나, 누리과정 입학시점을 6개월 늦추는 등의 조정이다(이혜영 외, 2016: 29; 정미경 외, 2017에서 재인용). 이처럼 각 방안은 도입에 필요한 기간, 교육과정 개편의 범위, 예산 투입 규모, 교원 수급 체계, 입시 제도와의 정합성 등 다양한 정책 여건과 긴밀하게 연동된다. 따라서 9월 학기제 도입은 단일 시나리오에 의존하기보다는, 복합적이고 단계적인 접근을 통해 사회적 수용성과 정책 실행 가능성을 점진적으로 높여가는 방식으로 추진되어야 할 것이다.

27) 뉴스핌(2014.12.22.). [2015경제정책]美처럼 9월에 새학년...가을학기제 추진.

<https://www.newspim.com/news/view/20141220000119>

28) 오마이뉴스(2020. 3.23.). 이재정 교육감 “9월 학기제, 교육청 예비검토도 했다”.

https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002625109

2. 유아교육 관련 학제 개편 논의

앞서 살펴본 바와 같이, 학제는 국가의 교육목표를 실현하기 위한 제도적인 장치이자 교육제도 중의 하나인 학교교육제도를 줄인 말로서, “학교 단계와 학교계통별 학교의 교육목표, 교육내용, 교육대상, 취학연령, 수학 연한, 학교 간의 접속과 분화 관계 및 연계 등을 의미”한다(김영철, 2004: 3). 학교 단계는 여러 학교 유형의 종적, 수평적 결합 관계를 나타낸 것으로(김영철 외, 2006: 15) 초등교육, 중등교육, 고등교육으로 일컫는다.

우리나라의 학제는 대체로 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학 및 대학원이 포함된 6-3-3-4제의 단선형 학제로 설명되며, 정규 학교교육에 관한 기본학제 또는 기간학제로 불린다. 이때 초등학교 취학 전 아동을 대상으로 한 유아교육이 기본학제에 포함되어 있지 않아 공교육의 일부로서 정당한 대우와 지원을 받고 있지 못하고 있으며(김영철 외, 2006: 60), 유아교육에 대한 높은 사회적 관심에도 불구하고 국가적인 관리와 지원 정책이 부족하고, 유아교육의 결정적 중요성을 간과하여 기본교육 체제로 인식하지 못하는 정책의 부재에 대한 비판이 있다(OECD, 2004, 조부경 외, 2006에서 재인용).

이 절에서는 유아교육과 관련한 학제 개편 방안과 쟁점을 살펴본다. 구체적으로 과거의 학제 개편 방안을 간략하게 검토하고 유아교육의 학제 개편이 필요한 근거를 확인한다. 다음으로 유아교육 학제 개편 논의의 두 가지 흐름인 취학연령 하향화와 취학 전 교육의 공교육화 방안을 주요 개념과 도입의 필요성, 찬반의 근거와 세부 방안을 중심으로 고찰하였다.

가. 유아교육 학제 개편 논의의 흐름

과거의 교육개혁 방안에서 다루었던 학제 개편 방안을 살펴보면, 학제의 범위를 확대하여 유아교육이 기본학제에 포함되도록 논의했다는 점을 알 수 있다. 우리나라의 학제 개편 방안을 정리한 김영철 외(2006)에 따르면, 유아교육 개혁안은 1981년 ‘문교부 학제발전연구위원회’, 1987년 ‘교육개혁심의회’, 1995년 신교육체제 수립을 위한 ‘교육개혁위원회’ 등의 공식적인 논의에서 핵심 과제로 다루어졌다. 구체적으로 살펴보면, 1981년 ‘문교부 학제발전연구위원회’에서는 유아교육의 공교육화 또는 준의무화를 통해 기간학제에 포함시키는 것을 강조하고, 보건사회부 또는 내무부로 이원화되어 관장하고 있으나 교육과정 운영에 관한 사항은 문교부가 담당하는 것이 타당하다고 보았다. 1987년 ‘교육개혁심의회’에서는 현행 학제를 유-5-3-4-4제로 전환하고 아동의 능력에 따라 6세 이하라도 초등학교 입학의 조기화할 수 있도록 허용하는 방안을 제안함으로써, 기간학제 편입에 관한 원칙을 강조하였다. 1995년 ‘교육개혁위원회’에서는 5세 유아의 유치

원 교육을 기간학제에 포함하여 초등학교 교육과정과의 연계를 강화하고자 하였으며, 유아교육의 공교육 체제 확립을 위한 세부 방안을 마련하였다. 이 과정에서 의무교육과 무상교육에 대한 논쟁을 불러일으켰고, 교육개혁으로서 논의되다가 포기되기를 반복해 왔다(박창현 외, 2021).

2000년 이후에 제안된 유아교육 학제 개편 방안은 주로 취학연령 하향화, 수업연한 조정에 초점을 두고 있다. 출산을 제고 및 저출산 대응, 여성 경제활동 제고, 입직 연령 하락 등의 사회경제적 효과에 주목하여 취학연령을 낮추거나 유-초 연계의 강화, K-학년제 도입 등의 세부 방안이 제안되었다. 노무현 정부 시절, 이인영 의원과 임태희 의원이 발의한 학제 개편안에서는 만 5세의 초등학교 입학을 제안하여 사교육 부담을 해소하고 입직연령이 타 국가보다 상대적으로 낮은 문제에 대응하고자 하였다. 이후 정부별로 제안된 유아교육 학제 개편안은 주로 취학연령의 하향화에 초점을 두고 있었으나, 학부모와 일반 국민의 반대로 실현되지는 못했다.

한편, 유아교육법에 따라 2013년부터 5년 단위로 3차례에 걸쳐 유아교육발전 기본계획이 수립, 추진되고 있다. 주요 내용을 보면 ‘유아교육 국가 완전 책임제 실현’(제1차), ‘유아교육에 대한 국가책임 강화와 교육문화 혁신을 통해 교육의 공공성 실현’(제2차), ‘국·공·사립의 상생발전과 유보통합으로 유아교육분야 국가책임 강화’(제3차)의 비전을 수립하였으며, 유아학비 부담 경감, 유아교육의 기회 확대, 질적 내실화, 유치원 운영 효율화, 공공성 강화를 위한 세부 방안을 마련하였다. 이는 양질의 유아교육 기회를 확대하고 유아교육 지원 체계를 강화하는 등 유아교육의 공교육화 논의가 취학연령 하향화의 대안으로 등장하면서 학제 개편의 논의가 확장된 것으로 이해할 수 있다(박창현 외, 2022).

유아교육 학제 개편 흐름을 이해하기 위해서는 학제로서의 유아교육에 내재한 쟁점을 이해하는 것이 필요하다. 유아교육은 교육기본법에 따라 학교를 둘 수 있으며(제9조 제1항), 이때 학교는 공공성을 가지고 전인적 교육을 중시하여 이루어져야 한다. 유아교육에 관한 사항을 독립적으로 규정하기 위해 2004년 유아교육법이 제정되었는데, 이때 유아는 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이를 말하고, 유아의 교육을 위하여 설립·운영되는 학교를 유치원으로 지칭하고 있다. 동법 제24조(무상교육)에 따라 초등학교 취학 직전 3년의 유아교육은 무상으로 실시하고, 유아교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다. 동법 시행령 제29조에서 무상교육의 범위와 내용을 규정하고 있는데, 유치원, 어린이집, 그 밖의 교육부령으로 정하는 바에 따른 유아교육 지정 기관에서 운영하는 공통의 교육·보육과정을 제공받는 유아를 대상으로 한다. 즉, 법령에 명시된 유아교육은 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이를 대상으로 하는 유치원 교육을 의미하나, 유아교육에 드는 비용은 어린이집과 유치원을 모두 포괄하고 있어 유치원-어린이집으로 이원화된 유아교육과 보육의 문제를 확인할 수 있다.

이러한 쟁점은 현행 학제가 내포하고 있는 구성요소 간 연결제도, 즉 교육급간, 교육기관간 중

적 연결제도와 횡적 연결제도 문제에도 나타난다. 먼저 교육목적을 중심으로 한 교육급(유아교육, 초등교육, 중학교 교육, 고등학교 교육)의 구분 취지에서 볼 때 독립적이지 않은 연결 구조를 형성해야 하나(박재운 외, 2007), 유아교육과 초등교육의 목적이 다른 반면 교육과정상의 유-초 연계의 정도는 충분하지 않은 것으로 평가받고 있다. 교육기관 간 종적 연결의 측면에서 보면, 영유아 보육기관과 유아교육기관은 특정 연령대를 위해 병존하면서 영아 시기에서 유아 시기로의 교육기관 간 종적 연결이 제대로 이루어지기 어렵다(박재운 외, 2007).

영아 시기(0~2세)에는 영유아 보육시설만 있다가 3세 이후에 들어서면 영유아 보육시설과 유아교육기관이 함께 존재한다. 교육부와 보건복지부(또는 교육부와 여성가족부)로 이원화되어 있었으며, 적용 법령 또한 유아교육법과 영유아교육법으로 구분된다. 이원적인 행정체제로 인해 같은 연령대의 어린이를 같은 목적으로 교육하면서도 서로 다른 행·재정 지원과 규제를 받는 불합리함이 있었다. 오랫동안 유보통합이 추진되었던 주된 이유이기도 하며, 최근 정부 주체가 교육부로 일원화되면서 행정상 중복과 불합리함을 해소하는 노력을 기울이고 있지만 교사 자격 및 양성 체제, 교육비 부담, 설립유형에 따른 차이 등의 문제가 남아 있다. 유치원과 초등교육기관의 연계는 매우 미흡한 실정으로 K-학년제, 초등학교 입학 전 준비 교육 등의 방식으로 기관 간 기능적 연계를 시도하였으나 제대로 실행되지 못하고 있다. 유아교육기관과 영유아 보육기관은 종적으로 연결되면서 동일 연령대의 아동이 이용할 수 있도록 병존하고 있어 횡적으로도 연결된 구조를 가진다. 각 기관의 설치 근거와 운영 내용이 상이하여 횡적 연결이 미흡한 것으로 평가할 수 있으며, 유보통합을 추진하면서 순차적으로 해소되어야 할 문제이기도 하다. 예를 들어, 근거 법령(유아교육법, 영유아교육법), 대상 연령(3세 이상, 0~5세), 교육과정(누리과정, 표준보육과정), 운영 시간의 차이를 확인할 수 있다.

종합하면, 유아교육 학제 개편 논의는 크게 취학연령 하향화와 취학 전 교육의 공교육화에 초점을 두었으며, 윤석열 정부 초기까지 지속해서 제안되었던 초등학교 조기 입학의 논의가 최근에는 유보통합, 유아교육의 국가책임 강화 등의 논의로 확장되는 양상을 보였다. 유아교육의 사회경제적 효과나 경제적 원리보다는 유아의 발달 적합성이나 권리 제고를 강조하는 경향을 확인할 수 있다.

나. 취학연령 하향화

1) 개념

취학연령 하향화는 현재 초등학교 취학연령을 6세에서 5세로 1년 앞당기는 방안으로, 현행 6-3-3-4의 12년 수업연한과 3월 신학기제 변경 없이 초등학교 취학연령을 하향 조정하는 내용

을 담고 있다(박재운 외, 2007). 현재의 유아교육기관(유치원)과 초등학교 간 종적 연계를 지속하면서 취학연령만 1년 낮추는 것을 의미하기 때문에 타 국가(미국 등)의 K 학년제와는 다르고, 5세에 도달한 모든 아동을 대상으로 하기 때문에 예외적으로 적용되는 조기입학제와도 다르다(박재운 외, 2007: 178). 학교급별 기준연령은 아래의 표와 같이 달라지게 되며, 특히 대학 졸업 연령이 21세에서 20세로 낮춰짐에 따라 노동시장의 입직 연령이 낮춰지고 경제활동기간 또한 연장하는 효과를 기대할 수 있다. 그리고 과거에 비해 아동의 인지적, 정서적 발달 수준이 높아지고 사교육에서의 선행학습이 과도할 수 있는 문제를 해소하기 위해 조기 입학하려는 목적도 갖고 있다.

〈표 3-1-3〉 취학연령 하향화에 따른 학교급별 기준 연령 변화

현행	변경
초등학교: 6~11세, 중학교: 12세~14세 고등학교: 15세~17세, 대학교: 18세~21세	초등학교: 5세~10세, 중학교: 11세~13세 고등학교: 14세~16세, 대학교: 17세~20세

자료: 박재운 외(2007). 미래사회에 대비한 학제개편 방안(II). 한국교육개발원. p. 178.

취학연령 하향화는 2000년 이후의 학제 개편 방안의 하나로 지속적으로 제안되고 있다. 노무현 정부 시기에 일부 국회의원들이 이른 발달 수준을 보이는 아동을 일찍 공교육으로 흡수하고 여성의 육아 부담을 줄여서 경제활동에 참여하도록 유도하자는 취지를 갖고 있다(조부경, 김영실, 신은수, 2006). 2005년 이인영 의원이 발의한 교육기본법 및 초·중등교육법 개정안, 임태희 원내수석부대표의 취학연령 하향화를 포함한 학제 개편안이 여기에 해당한다. 가장 최근에는 저출산 고령사회위원회에서 만5세 초등 입학을 제안하였고, 2022년 교육부는 6세부터 시작하는 초등학교 6년, 중학교 3년, 고등학교 3년의 기본 학제를 만 5세로 1년씩 앞당기겠다는 개편안을 발표했다(동아일보, 2022. 7.30.; 정정희 외, 2023: 258에서 재인용).

2) 주요 쟁점

취학연령 낮추는 것이 과연 효과가 있는 것인지에 대해 여러 연구자의 논의가 있다. 박재운 외(2007: 204-205)는 5세 조기입학의 효과를 정책 목표 달성 관점에서 논의하였는데, 먼저 입직연령을 낮춰서 저출산 고령화 사회에서 경제활동인구의 증가에 기여한다. 연구가 수행된 2008년을 기준으로 보면, 시행 16년 후인 2024년에는 약 48만 명의 신규인력을 조기에 확보하는 것이 가능하다는 것이다. 둘째, 취학 시기를 앞당겨서 가정 형편이나 사회적 자본의 차이 등으로 인해 발생할 수 있는 취학전 교육의 차이를 줄일 수 있어서 출발선에서의 평등에 기여할 수 있다. 셋째, 취학적 교육의 양육비 및 사교육비 부담을 경감하고, 여성인력의 경제활동 활성화에 기여할 수 있어 저출산 고령화 사회에 대응하는 방안이 된다는 점이다. 마지막으로 아동의 발달 수준이 빨라지

면서 조기발달 아동의 교육 수요를 충족하기 위해 이들의 신체적, 지적 발달에 적합한 교육과정을 제시하는 것이 필요하다는 점이다. 조기입학을 통해 초등학교 저학년 교육의 내실화를 도모할 수 있고, 과도한 선행학습으로 인한 저학년 수업의 형식화를 해소할 수 있다.

동일 연구에서는 부정적 결과에 대해서도 언급하고 있는데(박재운 외, 2007: 205-206), 특정 년도에 일시적으로 증가한 졸업생들이 동시에 노동시장에 진출하게 되면 인력수급의 불일치로 인한 실업률 등의 사회문제가 초래할 수 있다. 그리고 유아기의 발달심리학적 특성을 고려하지 않고 경직된 학교 체제에 일찍 진입하게 되면, 상상력, 자율성, 창의성 발달이 활발한 시기에 제대로 발달하지 못할 수 있다. 또한 교육의 대상인 유아를 중심에 두지 않고, 사회적 문제 해소를 위한 수단으로 활용하는 것에 따른 문제가 발생할 수 있다. 마지막으로 취학연령 하향화로 입학자 수가 일시적으로 증가하여 학급 증설, 신규학교 설치, 교원 증원 등의 재정 부담이 증가할 수 있고, 이후 유휴 자원의 문제가 초래할 수 있다.

장명림 외(2010)는 5세 취학의 사회경제적 효과를 국내외 선행연구를 활용한 합리적인 해석과 가정을 통해 분석하였다. 5세 취학과 출산율 제고의 관계의 경우, 여성의 경제활동 참가율과 출산율 사이에 정적 상관관계가 있음을 전제해야 하나 보육비 경감, 돌봄 인력 지원 여부 등의 변수에 따른 여성의 선택이라는 점에서 반드시 상관관계가 존재한다고 보기 어렵다고 하였다. 또한 초등학교 취학 이후에 경제활동 참여가 늘어난다고 하더라도 취학 효과인지 연령 효과인지 구분하여 분석한 연구는 없었다. 5세에 초등학교에 입학하더라도 사교육이 완전히 사라질 것으로 기대하기 어렵고 초등 저학년 대상의 사교육은 존재할 것으로 예측하는 게 합리적이라고 하였다. 따라서 사교육비 경감의 효과를 크게 기대하기 어려운 상황으로 해석하였다. 입직연령 하향화를 통해 실업률을 낮추고 결혼연령을 하향화할 것이라고 기대하고 있지만, 청년실업은 높은 이직률이 문제이며 오히려 동일한 시기에 노동시장으로 진출하는 인력이 급증함에 따라 실업률이 일시적으로 높아질 가능성도 있다.

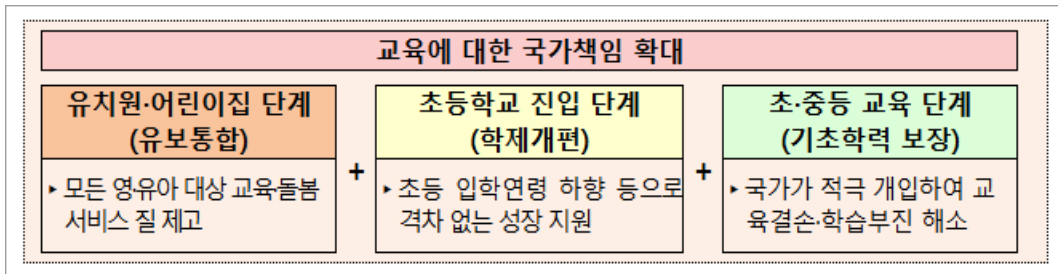
취학연령 하향화에 대한 이해당사자와 일반 국민의 인식을 조사한 연구에서는 대체로 반대하는 의견이 다수임을 확인할 수 있다. 조형숙과 김설한(2010)은 2009년 미래기획위원회에서 발표한 초등학교 입학연령 하향화 방안에 대한 초등교사의 인식을 확인하였다. 연구에 참여한 초등교사들의 80.8%는 만 5세 초등학교 입학안에 반대하였으며, 단체생활 능력이 부족하고 학습능력이 떨어지며, 현재 초등학교 시설 및 환경이 5세에 적절하지 않다는 이유를 언급하였다. 만 5세가 취학할 경우 답임을 할 의사가 있는지에 대해서는 83.7%가 없다고 응답하면서 학습 및 생활지도가 부담되고 만 5세에 대한 이해가 부족하며 학부모와의 접촉이 부담스럽다고 하였다. 박창현 외(2022)는 국민의 96%가 압도적으로 반대하고 학부모의 80% 이상이 반대하고 있으며, 해당 개편 방안은 영유아의 발달과 학습에 대한 이해 부족, 맞벌이나 돌봄 공백 등의 문제, 사교육 심화 우려

등의 반대 의견을 표명하였다. 즉 유아의 발달 특성에 적합한 놀이 중심의 교육이 침해될 것을 염려하고, 강제적 의무교육에 대한 우려가 반대의 주요 의견으로 나타났다.

3) 방안

가장 최근에 발표된 취학연령 하향화 방안은 2022년 교육부의 업무 계획에서 찾을 수 있다. 교육부는 모든 아이의 교육을 조기부터 지원하는 학제개편을 추진하면서, 아이들이 1년 일찍 초등학교로 진입하는 학제개편 방향을 본격 논의하여 추진하겠다고 발표하였다. 다양한 이해관계자의 의견 수렴, 현장 수요조사 및 집중 조사 등을 토대로 사회적 공감대를 형성하고 국가교육위원회와 함께 사회적 논의를 거쳐 최종 추진방안을 마련한다고 하였다([그림 3-1-1] 참조). 그러나 앞서 언급한 바와 같이 학부모, 교원 및 일반 국민 대부분이 입학연령 하향화에 반대하였고, 이후 교육부 장관이 사과하고 사퇴하면서 더 이상 추진되지는 못했다.

[그림 3-1-1] 교육에 대한 국가책임 확대를 위한 교육부 정책 개념도

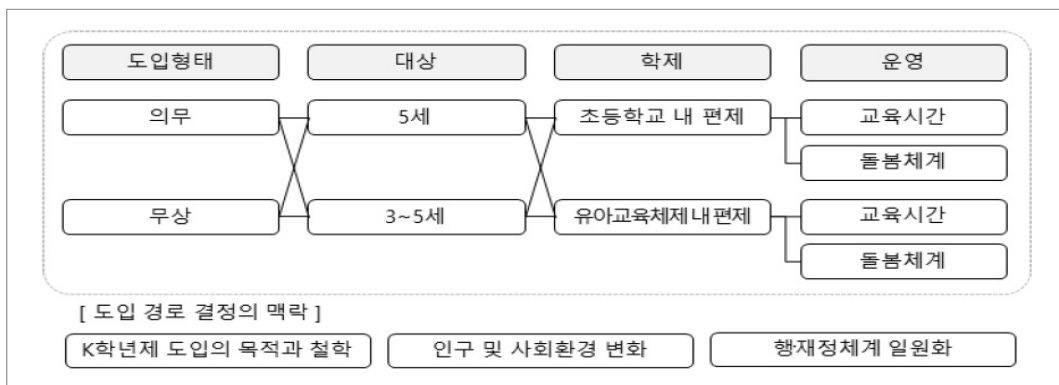


자료: 교육부(2022. 7.29.). 2022년 새 정부 교육부 업무보고 [보도자료].

추진될 것으로 고려한 세부 시나리오는 장명립 외(2010)의 연구에서 일부 확인할 수 있다. 만 5세 아동의 일괄 편입, 3개월 단위 분할 편입, 2개월 단위 분할 편입 등의 방안은 현행 초중등 학제를 그대로 유지할 수 있고, 정책 목표(취학 전 사교육비 부담 경감, 청년의 입직시기 단축, 출발점에서의 평등 보장 등)를 부분적이거나 달성 가능하다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만 각 시나리오에서 고려되어야 할 점은 아동의 수가 학교급별로 순차적으로 늘어나는 만큼 학교 시설, 교사 수급, 교육과정 개편 등을 미리 준비해야 하고, 기존 연령과 조정 연령 학생이 동시에 공존하는 학년에는 학급 구성, 학급 내 수준별 수업 계획, 수업 재구성 등을 위한 교육과정 개정도 필요할 것으로 예측하였다. 또한 단기적으로는 3~4년, 장기적으로는 7~10년 정도 학교 시설 및 인력 증원 등에 따른 재정이 소요될 것이며, 이후 유희 공간과 인력에 대한 중장기 대응 계획도 수립할 필요가 있다고 하였다.

K-학년제는 5세로 취학연령을 하향화하는 학제 개편의 사회적 부담을 최소화하면서 5세 대상 무상공교육을 제공하고 의무교육에 준하는 교육제도를 구축하는 것이 가능한 대안으로 제안되었다(장명림 외, 2010). 특정 시기에 늘어나는 입학생으로 인해 각 학교급에서 준비해야 하는 교원 수급, 시설, 교육과정 개정 등에 따른 행·재정적 부담을 최소화하고, 5세 유아를 위한 교육의 보편성과 수월성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. K-학년은 미국의 교육체제인 K-12에서 벤치마킹한 것으로, 초등학교 시작 전의 학년을 유아교육 전문성에 기초하여 운영하는 K-학년으로 두게 된다(장명림 외, 2010). 1997년 교육개혁위원회에서 5세 무상교육 제공 및 유아학교 체제 구축의 필요성을 제기한 이후로 취학 전 1년 유아교육의 무상화, 의무화의 논의가 지속되었고, 최근 저출산고령사회위원회에서 취학 전 유아 의무교육을 시행하여 모든 아동의 보편적인 교육과 돌봄을 받을 권리를 보장하는 방안으로 K-학년제 도입의 쟁점을 논의하였다(저출산고령사회위원회, 2022). 유아기의 질 높은 교육을 보장해야 한다는 교육적 측면, 영유아기의 교육은 인적자본 투자 대비 수익률이 높고 유아교육의 준의무화를 통해 초기 불평등을 완화할 수 있다는 사회경제적 측면, 유보통합 논의 추진을 위한 마중물이 될 수 있다는 사회정책 개선 측면에서 도입의 필요성을 제시하였다. 장명림 외(2010)는 K+5(초등학교 5년형), K+6(현행 학제형: 초등학교 6년형), K+2(초등학교 저학년 연계 농산어촌형: 복식운영) 등의 세 가지 대안에 관한 구체적인 시나리오를 제시하였으며, 이후의 논의에서도 유사한 대안이 반복되고 있다. K-학년제 운영모델은 다양한 쟁점들에 대한 논의와 선택을 통해 결정될 수 있으며, 저출산고령사회위원회가 제시한 쟁점들은 도입 형태(의무교육 또는 무상교육), 대상(5세 또는 3~5세), 학제(초등학교 내 편제 또는 유아교육체제 내 편제), 운영상 교육시간(초등 교육과정의 연장 또는 누리과정의 연장), 운영상 돌봄체계(편제에 따른 돌봄체계의 차이) 등이 있다.

[그림 3-1-2] K-학년제 도입의 주요 쟁점과 도입 경로 결정의 맥락



자료: 저출산고령사회위원회(2022). 아동돌봄 공공성 강화를 위한 정책방향 모색. 아동돌봄분과위원회 이슈페이퍼, 2022. 7. p. 128.

K-학년제 도입은 취학연령 하향화를 일괄 적용하는 방안의 대안으로 제안되었으나, 유아교육 분야의 전문가 및 이해당사자의 동의를 얻지 못했다. 무엇보다 대안으로 기능하기에는 조기 입직연령 체제와는 연계가 불가능하고, 초등학교 학습의 경우에도 사교육이 여전히 존재하는 상황에서 의무 교육화하더라도 사교육이 줄어들 것으로 예측하기는 어렵다. 오히려 5세 아동의 사교육 시장 진입을 앞당기고 전반적인 증가를 초래할 가능성도 높으며, 초등돌봄에 대한 불만족과 돌봄의 질적 개선이 병행되지 않으면 개선될 여지가 충분치 않다는 한계도 있다(저출산고령사회위원회, 2022: 142).

다. 취학 전 교육의 공교육화

1) 개념

취학 전 교육의 공교육화는 유아교육·보육의 공공성 강화를 통해 영유아기 교육기회의 격차를 줄이고 형평성을 확보하려는 목적을 가진다. 지난 20여 년간 정부는 지속해서 유아교육 공공성 강화를 위한 정책을 추진해 왔다. 정책 추진의 변화 흐름을 정리한 엄문영과 최예슬(2021: 390)에 따르면, 1997년 제4차 교육개혁위원회에서 유아교육의 공교육체제 확립에 대한 구체적 논의가 시작되었고, ‘유아교육진흥법’ 제정(1998년)을 통해 취학 전 1년의 무상교육이 법제화되었다. 정부의 정책 방향에 따라 유아교육 공교육화를 위한 발전 방안, 교사 양성 체제 및 유아교육기관 평가체제 개선 방안 등의 연구가 국책연구기관에서 수행되었고, 교육부는 2013년부터 5년을 주기로 유아교육발전기본계획을 발표하여 정부 정책의 일관성과 실효성을 확보하고자 하였다. 2020년에는 ‘국가 수준에서 고시한 공통의 교육과정’인 누리과정의 시행(김은영, 2019), 사립학교법, 유아교육법 및 학교급식법 개정을 포함한 ‘유치원 3법’의 통과로 공공성 토대를 추구하게 되었다(엄문영, 최예슬, 2021).

한편 정부는 영유아보육법에 근거하여 중장기 보육 정책을 수립해 시행하면서 보육의 공공성 강화를 위한 정책을 추진 중이다. 가장 최근에 발표된 ‘제4차 중장기보육 기본계획(2023~2027)’(보건복지부, 2022)은 ‘보육·양육 서비스의 질적 도약으로 모든 영유아의 행복한 성장 뒷받침’을 비전으로 하여, ① 영유아 성장발달 시기별 최적의 국가 지원 강화, ② 미래 대응 질 높은 보육환경 조성, ③ 모든 영유아에게 격차 없는 평등한 출발선 보장을 정책 목표로 제시하였다. 이는 2006년부터 추진해 왔던 보육 정책 기본계획의 연장선상에 있으며, 보육지원체제 개편(기본보육 및 연장보육 별도 제공, 시간제 보육 확대), 국공립어린이집 확충, 어린이집에 대한 지원 및 관리체제 강화(기관보육료 인상, 보육교사 근무환경 개선, 어린이집 평가 의무화), 영유아 중심 보육과정 운영(보육·교육과정 개편) 등의 성과를 개선하여 보육 공공성을 강화하고 부모 양육 지원을 확대하고자 하였다.

이렇듯 취학 전 교육의 공교육화는 유아교육 및 보육의 공공성 강화의 정책과 함께 추진되어 왔음을 알 수 있다. 이때 공교육화의 내용과 범위를 어떻게 설정하는가에 따라 해당 정책의 성과를 판단하는 것이 가능하다. 일반적으로 공교육은 “국가나 공공단체가 관리·운영하는 교육일 뿐 아니라 지원하는 교육이고, 국민 모두에게 교육이 기회를 개방하는 교육이며, 보편적인 교육내용을 포함하는 교육”으로 정의된다(나정, 신동주, 김재웅, 1996). 공교육의 조건은 교육의 제공자가 국가이고, 세금으로 비용을 부담하며, 누구에게도 교육이 개방되어 있고, 공통된 교육과정을 교육 내용으로 제공하며, 교육목표로 공동선을 추구해야 한다(나병현, 2002). 나정 외(1996)는 공교육의 원리로 학교제도 중심의 교육, 교육의 의무성 추구, 교육의 무상성 추구, 교육 내용의 중립성과 보편성 추구, 국가의 관리와 운영을 제시하였다.

타 연구에서도 학제, 의무성, 무상성, 교육내용의 중립성 및 보편성, 관리 및 지원(최혜운, 2008), 무상교육, 의무교육, 교육내용의 중립성과 보편성, 국가의 관리·감독, 학교제도 중심의 교육(기간학제)(한국유아교육학회, 1995) 등으로 설정하고 있어 공교육의 원리 및 세부요소에 관해서는 유사한 관점을 견지함을 알 수 있다. 엄문영과 최예슬(2021)은 선행연구를 종합하여 유아교육의 공교육 개념과 요소를 도출하였다. 그 결과, 유아교육의 공교육은 “유아교육의 공공성을 실현하기 위해 국가 및 지자체의 재정적 지원 및 운영관리 하에 국민 모두에게 개방하여 보편적 교육내용을 실시하는 학교제도 중심의 교육”(엄문영, 최예슬, 2021: 392)으로 정의하였고, 개념 요소로 공공선을 추구하는 교육목표, 국가 및 지역단위의 교육 제공자, 모두를 포괄하는 교육 대상, 보편성을 가지는 공통의 교육내용, 국가의 재정 지원, 국가가 설립, 운영, 질 관리 실시 등 6개를 도출하였다.

취학 전 교육의 공교육화는 이러한 원리와 요소가 완전하게 충족되는 상태를 지향하나, 현실에서는 각 요소의 실현 정도에 따라 다르게 나타날 수 있다. 국공립유치원과 공공형 사립유치원이 병존하고 있고 사립유치원의 경우도 국가의 재정 지원을 받는 현 상황을 예로 들 수 있다. 또한 유아학비, 부모급여 등 지원을 통한 교육·보육비 부담 경감은 국가 지원을 확대하여 무상교육을 실현하는 단계로도 볼 수 있다. 이처럼 공교육화 실현의 정도에 따라 다르게 나타날 수 있으며, 아래의 그림은 유아교육의 공교육화 스펙트럼을 분석하여 나타낸 것이다. 엄문영과 최예슬(2021)에 따르면, 점진적 공공성 강화는 공공형 사립과 국공립유치원이 함께 존재하는 형태이며, 무상교육은 교육비 전액을 국가가 부담하는 단계이다. 마지막으로 의무교육/기간학제화는 공교육의 개념 요소가 모두 충족되는 완전한 공교육화의 상태로 볼 수 있다.

〈표 3-1-4〉 유아교육의 공교육화 스펙트럼

개념 \ 체제	점진적 공공성 강화	무상교육	의무교육/기간학제화
	국·공립 유치원 확대, 유보통합 수준 강화→		
교육 목표	○	○	○
교육의 제공자	△(사립포함)	△(사립포함)	△(준 공립형 사립)
교육 대상	△(원하는 자)	△(원하는 자)	△(모두)
교육 내용	△(누리과정)	△(누리과정)	○(공통교육과정+초등연계 및 표준화 강화)
비용 부담	△(일부 개인)	○(전액 국가)	○(전액 국가)
운영 및 질 관리	△(최소한)	△(강화)	△(철저)

자료: 엄문영, 최예슬(2021). 공교육의 관점에서 본 한국 유아교육체제 분석. 교원교육, 37(2), p. 393.

이상의 결과를 종합하면, 취학 전 교육의 공교육화는 정부 차원에서 교육·보육의 공공성 강화 또는 국가책임 강화 정책을 통해 단계적으로 충족하는 과정으로 이해할 수 있다. 공교육화는 공교육의 개념과 원리, 구성요소를 통해 실현의 정도를 확인할 수 있었다. 국가가 교육의 제공자로서 세금으로 비용을 부담하여 무상교육을 실현하는 것, 교육의 대상 누구에게도 교육이 개방되어 모두를 위한 교육의 접근성을 확보하는 것, 그리고 국가가 운영하고 질 관리하는 제도화된 교육기관에 다니도록 의무화하는 의무교육을 시행하는 것으로 정리할 수 있다.

2) 주요 쟁점

취학 전 교육의 공교육화는 무상교육, 의무교육, 교육의 접근성 확보 차원에서 단계적으로 접근하여 실현할 수 있으며, 현실에서 부딪히는 문제점 또는 장애 요인에 대한 검토가 필요하다. 취학 전 교육의 공교육화 실현과 관련하여 제기된 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 현재 우리나라의 동일 연령 유아는 유아교육과 보육으로 이원화된 기관에서 교육을 받고 있다. 모든 유아에게 교육의 기회, 과정, 결과의 평등을 보장하기 위해 균등하게 질 높은 보육과 교육을 제공해야 하나, 이원화된 기관에서 동일하게 제공하기는 현실적으로 어렵다(정정희 외, 2023). 질 높은 유아교육과 보육에 대한 요구가 높아짐에 따라, 영유아의 보호 및 복지 차원에서 출발했던 어린이집에서 교육을 강조하게 되고, 유치원은 돌봄 서비스를 추가로 제공하면서 두 기관 간의 차이는 좁아지는 반면 유사성이 증가하게 되었다(최은영, 2015). 이러한 상황에서 유보통합에 대한 논의가 자연스럽게 시작되면서 윤석열 정부에서 국정과제로 제시되었다. 이에 교육부와 보건복지부는 지난 2023년 유보통합 추진방안을 발표하여 “0~5세 모든 영유아가 이용 기관에 관계없이 양질의 교육·돌봄 서비스를 차별 없이 받을 수 있도록 뒷받침해 나가는 것”을 정책의 개념으로 잡고 “출생부터 국민안심 책임교육·돌봄”을 비전으로 수립하였다(교육부, 보건복지

부, 2023. 1.30.). 그러나 유보통합 추진 상황에 대한 우려의 목소리가 여전히 작지 않다. 현재 유아교육과 보육으로 이원화된 재정을 안정적이고 지속적인 재원으로 통합하여 확보하는 것이 필요하고, 이원화된 유아교사와 보육교사의 자격을 통합하는 문제 또한 시급하다. 유보통합으로 인해 보육교사의 자격을 유아교사로 전환하거나 별도의 자격을 취득해야 할 가능성에 대한 현장의 우려가 커지면서, 방송통신대학교 등 별도의 학위과정을 이수하는 보육교사가 늘어나는 실정이다. 또한 유치원 교사와 보육교사 간의 처우와 근무 여건에도 차이가 있어, 유보통합 체제에서 어떻게 보완할지 구체적인 방안이 필요하다.

둘째, 취학 전 교육을 의무교육화하는 방안에 대해서는 신중하게 접근해야 한다는 의견이 있다. 유치원은 교육기본법과 유아교육법에 의해 학교로 법제화되어 공교육으로 볼 수 있지만, 의무교육과 같은 개념으로 보고 전면 공립기관화하는 것과는 다른 개념으로 이해된다(정혜영, 2016). 유치원 의무교육은 부모의 자녀 교육권을 자유롭게 행사하지 못하고 제한할 수 있다는 점, 그리고 유아의 발달 특수성을 고려하지 못한다는 측면에서 예외 허용의 규정이 마련되지 않는다면 법적 정당성을 얻기 어렵다(정혜영, 2016: 45). 또한 사립유치원이 존재하는 한 의무교육이 현실적으로 어렵고, 의무교육화하기 위해서는 이들 기관에 대한 재정 지원을 통해 퇴로를 마련해야 한다는 의견도 있었다(박창현 외, 2021). 2024년 기준 전국의 유치원 총 8,294개 중에서 사립유치원이 3,186개 기관으로 약 40%를 차지하고 있다(교육부, 2024.10.21.).

셋째, 완전 무상교육에 대해서도 유아교육·보육 관련 학계와 전문가 단체, 학부모단체 모두 대부분 찬성하는 것으로 나타났으나, 세부사항에 대해서는 의견의 차이를 보였다(박창현 외, 2021). 유아 완전 무상교육은 취학 전 교육의 공교육화 실현의 첫 단계이자 모든 유아의 출발선 평등을 실현하는 방안으로 찬성하는 반면, 무상교육의 범위에서 일부 비용(급식비, 특성화활동비, 방과후 과정비 등)이 수익자 부담으로 마련된다면 완전한 무상교육은 현실적으로 불가능할 수 있다는 반대 의견도 있다(박창현 외, 2021). 즉, 관련 법령에 의해 취학 전 3년의 유아교육은 무상으로 제공하도록 되어 있으나 무상의 내용과 범위를 별도로 정함에 따라 교육기관에 따른 차이를 일부 인정하는 결과를 초래할 수 있다.

3) 방안

취학 전 교육의 공교육화를 위해 추진되고 있는 방안 중에서 가장 대표적인 것은 유보통합으로 볼 수 있다. 저출생 위기에서 아이 한 명이 소중한 인재로 성장하도록 지원하는 것이 중요하지만, 이원화 체제에서는 기관 선택에 따른 차이가 아동 간 격차로 연결될 수 있고 초등학교 취학 전부터 교육·돌봄의 격차가 누적될 우려가 있다는 문제의식이 있었다(교육부, 보건복지부, 2023). 이에 정부는 유보통합추진위원회를 구성하였고 정책 추진의 실효성을 높이기 위해 유보통합추진단

을 구성하여 2025년까지 한시적으로 운영한다. 유보통합은 1단계(2023~2024년)와 2단계(2025년)으로 나누어 추진되는데, 2단계 계획을 기준으로 살펴보면 지역 주도의 새로운 통합기관 출범, 핵심 서비스 통합 및 단계적 적용을 위한 세부 정책과제로 구성되어 있다.

통합기관은 0~5세 영유아를 대상으로 하되 기관별 특성과 수요에 따라 연령별로 학급을 탄력적으로 운영할 수 있으며, 새로운 형태의 ‘교육·돌봄기관’으로 법적인 지위를 부여할 예정이다. 이는 유보통합체제 개편 방안에 관한 학계 및 전문가들의 논의와도 유사하다. 정정희 외(2023: 263)는 기존 연구에서 제시한 4가지 체제 개편안을 제시하였다. 첫째, 현 체제 유지 방안으로 유치원은 교육부, 보육시설은 보건복지부 소속을 유지하는 방안, 둘째, 현 이원체제를 유지하며 부처 간에 협력 기능을 강화하는 기능통합안, 셋째, 연령별 부처 일원화 방안으로 만 0-2세는 보건복지부, 만 3-5세는 교육부에 편제하는 방안, 넷째, 0-5세 교육부 일원화 안으로, 이 중에서 0-5세 영유아학교로서의 학제안이 현장과 학계의 의견을 가장 잘 반영한 개편안으로 평가하였다.

유보통합의 발전 방안으로 제시된 영유아학교체제는 완전무상교육을 기반으로 다양성과 자율성을 존중하는 공교육 강화를 추진 방향으로 하며, 0-5세 영유아가 교육과 돌봄 경험의 연속성을 경험하도록 공교육에 포함하는 방안으로 볼 수 있다(고은미 외, 2022). 고은미 외(2022)는 영유아 학교체제 기반 유보통합 정책 추진의 필요성을 주장하면서 다음의 다섯 가지 방향성을 제시하였다. 첫째, 모든 영유아에 대한 일률적인 의무교육을 반영하기보다는 학부모의 선택권과 개별 영유아의 특수성을 고려할 필요가 있다. 국가가 지원하는 무상의 범위를 명확히 규정하여 유치원과 어린이집의 교육시간과 누리과정 지원 간의 혼란, 기관에 따른 지원 범위의 차이 등을 해소하고 국가 책임을 강화하는 것이 필요하다고 하였다. 둘째, 놀이 중심 교육을 기반으로 영유아학교 체제를 추진해야 하는데, 영유아교육의 본질은 놀이로부터 시작하고 놀이 그 자체가 삶이자 목적임을 이해할 필요가 있다고 하였다. 셋째, 모든 영유아에게 평등한 교육과 돌봄 기회를 제공하고 아동기, 청소년기, 성인기의 경험의 연속성을 보장할 필요가 있다. 유치원과 어린이집으로 교육, 돌봄의 이원화된 체제에서 발생했던 질적 격차를 해소하는 것은 영유아의 출발선 평등을 보장하는 방안이 될 수 있기 때문이다. 넷째, 교육과 돌봄의 질적 수준을 보장하는 방향으로 부모의 일과 양육의 병행이 가능한 사회적 양육으로 기능할 수 있도록, 다양한 방식의 공적 서비스를 보장하는 것이 필요하다. 통합된 기관에서의 교육·돌봄 서비스의 질적 수준을 높이는 것과 함께 가정양육이 가능하도록 하는 다양한 방식의 서비스를 확대해야 한다는 주장이다. 다섯째, 돌봄과 교육을 모두 아우르는 영유아 교사의 전문성을 제고하고, 전문성에 부합하는 처우와 근무 여건을 보장하는 것이 필요하다. 영유아 교사는 돌봄과 교육을 수행할 수 있는 전문 역량을 강화하고, 배우고 성장할 수 있도록 지원하는 체제 구축이 함께 이루어져야 할 것이다. 이상의 방향성을 단계적으로 추진하도록 유보통합 준비기, 정비기, 완성기로 구분하여 세부 방안을 제안하였다(고은미 외, 2022: 563-565).

제2절

해외 영유아 교육·보육 학제 개편 논의



우리나라 영유아 교육·보육의 학제 개편은 여러 정책적 방안을 통해 탐색할 수 있다. 다양한 방안을 탐색하기 위해 해외 사례가 새로운 관점이나 시행착오의 과정을 보여줄 수 있다. 먼저 우리나라의 영유아 교육·보육 현황을 다른 나라와 비교해 보면, 영유아 전체 연령에서 기관 이용률이 높다. 유아뿐만 아니라 영아의 기관 이용률도 높으며 대부분 기관을 이용하고 있어 가정보육의 비율은 낮다. 영유아가 이용하는 기관은 여러 나라에서 공립기관에 의존하는 비율이 높은 반면, 우리나라에서는 상대적으로 사립기관에 의존하는 비율이 높은 특징을 가지고 있음을 고려할 필요도 있다. 또한, 영유아 교육·보육에 대한 무상교육이 실행되고 있다. 영유아 교육·보육에 대해서 부모의 비용 부담이 존재하지만, 이전에 비해 부모의 부담 수준은 줄어드는 추세이다. 0~2세와 3~5세 대상으로 국가 수준의 교육·보육과정이 존재하고 영아와 유아, 초등학교까지의 연계성을 고려하는 것은 전반적인 질 관리 측면에서 긍정적이지만 0~5세 영유아 대상으로 통합된 교육과정이 수립되지는 않았다. 유아교육과 보육 통합의 과정을 겪는 시기에 아직 유치원 교사와 어린이집 교사 간의 자격 통합이나 최소 자격 요건에 대한 논의는 여전히 진행 중이다.

이러한 우리나라의 영유아 교육·보육 상황을 고려할 때 영유아 및 놀이 중심으로 전반적인 영유아 교육·보육의 질을 향상하고, 초등과의 이음을 강화하고, 부모의 재정적 부담을 줄이는 등 여러 정책 방안을 학제 개편에서 고려할 수 있다. 이를 둘러싸고 나타날 수 있는 여러 쟁점을 탐색하기 위하여 해외의 전반적인 추세와 미국, 핀란드 및 프랑스의 사례를 살펴보고자 한다. 미국은 K학년제의 오랜 전통과 최근 3~4세 주립 유아학교를 통해 유아교육의 공공성을 강화하고 있으며, 핀란드의 영유아 교육·보육은 공공성과 접근성을 중심으로 설계되었다고 평가받고 있다. 교육부 관할 아래 0~5세 통합된 에듀케어 체제를 가지고 2015년부터 취학 전 1년 동안의 의무교육을 실시하고 있다. 프랑스는 이와 달리 0~2세와 3세 이상의 관할 부처가 상이하여 각각 연대부, 국민교육부 관할 아래 있다. 2019년부터 의무교육 시작 연령을 6세에서 3세로 낮추어 취학 전 교육을 시작하여 의무교육 연한을 3년으로 연장하였다. 세 나라의 상이한 영유아 교육·보육 시스템을 탐색하면서 우리나라 영유아 교육·보육 맥락 안에서 학제 개편에 관한 시사점, 방향, 고려하거나 주의해야 할 사항 등에 관한 아이디어를 살펴보고자 한다.

1. 미국의 영유아 교육·보육 정책 동향

미국은 이미 공교육 학제 안에 5세 아동을 대상으로 한 교육을 포함하고 있으며, 미국에서 유아 교육 및 보육에 최근에는 그 대상을 3~4세 아동까지 확대하고 있다. 미국에서 유아교육 및 보육에 대한 공적 지원은 1965년에 연방정부 주도로 시행된 ‘헤드스타트(Head Start)’ 프로그램을 통해 시작되었다. 이는 저소득층 유아를 대상으로 한 교육복지 프로그램으로 지금까지도 연방 차원에서 운영되고 있다. 그 이후로 저소득층뿐 아니라 모든 연령의 아동을 대상으로 한 주립 유아 학교 프로그램(State Pre-K programs)이 확대되어 왔다. 주립 유아학교 프로그램은 기존의 K-12(Kindergarten 학년~12학년)로 구성된 미국 공교육 학제가 유치원 이전 단계(Pre-Kindergarten)까지 확장하여 미취학 연령에까지 공교육의 혜택을 확대하는 정책적 시도라고 할 수 있다. 이는 유아교육의 공교육화를 본격적으로 추진하기 위한 제도적 기반을 마련한 것으로 평가된다(조은경, 2020: 62).

미국은 한국과 유사하게 유아교육과 보육이 이원화된 체제를 유지하고 있으며, 5세를 시작으로 4세와 3세 아동까지 공교육 대상 연령을 점차 확대해 나가고 있다는 점에서 정책 방향의 공통점을 지닌다. 또한, 주정부 단위로 다양한 교육 정책이 시행되기 때문에 미국은 유아 공교육 정책 실험의 장으로 간주되기도 한다(조은경 2020; 조은경, 김은영, 2021).

가. 미국의 영유아 교육·보육 체제

미국의 영유아 정책은 각 개인 혹은 각 가정의 선택과 책임에 가치를 두고, 가정은 보호받아야 할 사적 영역이라 여기고 가정사에 정부 개입을 최소화하려는 문화에 기반을 두고 있다. 이러한 문화 속에서 연방정부의 영유아 지원 정책은 저소득층과 소외계층에 집중되어 왔다(조은경, 김은영, 2021). 아래는 미국의 영유아 보육 및 교육 정책이 주요 시기별로 어떠한 사회적 배경과 요구 속에서 입안되고 실행되어 왔는지를 정리한 표이다.

1) 영유아 교육·보육 주요 시기별 정책과 쟁점

〈표 3-2-1〉 영유아 교육·보육 주요 시기별 정책과 쟁점

시기	정책	쟁점, 배경 및 결과
1910~ 1930년대	1912년 Children's Bureau 설립: • 아동 노동 규제 • 모자 건강 조사·개선 • 통계 및 정보 제공	쟁점: 아동 노동 문제 배경: 산업화, 도시화로 아동 노동 및 모자 건강 문제가 사회 이슈화되면서, 여성운동가 및 사회운동가들이 아동복지를 주장함. “정치 및 사회 개혁의 물결 속에서… (중략) 전국 처음으로 아동 및

시기	정책	쟁점, 배경 및 결과
	⇒ 복지 기능 중심 정책	산모의 복지를 전담할 정부기관 필요성 제기됨. 결과: 정부차원에서 아동복지를 처음으로 다루게 됨(Lindenmeyer, 1997)
1940년대	Lanham Act 보육 지원(1940년대): 국비 지원으로 공장 인근에 보육시설 설치·운영, 양질의 보육 제공 (원비 일부 자부담 존재)	쟁점: 임시 보육 지원 문제 배경: 제2차 세계대전 당시 남성 출병과 여성의 공장·군수산업 참여로 보육 수요 폭발함. 기존 민간 보육시설만으로 수요 감당이 불가함. 전쟁의 긴급한 필요로 정부가 임시예산을 통해 보육시설을 운영함. 교사·시설 확보가 필수적이었음. 결과: 전쟁 후 국비 지원 중단으로 대부분 철폐됨(Whitebook et al., 2022).
1960년대	Project Head Start(1965): 빈곤층 유아의 교육·건강·영양·정서 발달 및 부모 교육 통합 지원, 빈곤의 악순환을 끊자는 목표 초중등교육법ESEA(Elementary and Secondary Education Act) (1965): 빈곤 지역 공교육 위해 연방정부의 교육법 1조 (Title I)에 기반한 자금 지원	쟁점: 빈곤층 영유아의 보육 및 교육 문제 배경: 1960년대 초 미국의 빈곤 실태 다룬 사회학자 Michael Harrington의 'The Other America: Poverty in the United States' (Harrington, 1962) 등이 출간됨. 빈곤 문제는 사회 구조적 문제라는 인식이 대두됨. 빈곤의 결과 및 교육의 영향에 대한 연구도 나옴(Office of Economic Opportunity, 1967). 결과: 1964년 존슨 대통령은 빈곤과의 전쟁(war on poverty)을 선언함. 빈곤층 교육·건강·주거 문제 해결을 목표로 한 강력한 법안을 추진(Haveman et al., 2015). 연방정부의 빈곤아동 및 가정을 대상으로 한 교육 및 통합적 지원 프로그램 (Head Start) 개발 및 지원이 시작됨. 저소득층 지역 공교육기관에 대한 추가 지원 근거 마련됨(Whitebook et al., 2022).
1970~1980년대	포괄적아동 발달 법안(Comprehensive Child Development Act)(1971): 모든 아동 대상 국공립 보육시설 의무화	쟁점: 정부의 보육 지원 대상 및 재정 문제 배경: 전쟁 후 여성의 노동시장 참여 확대로 보육 수요 확대. 저소득층 뿐만이 아니라 모든 아동 대상으로 전국적인 통합 보육 시스템 통해 건강, 교육, 사회복지서비스를 제공하고자 한 법안 상정됨. 포괄적인 프로그램의 운영비용 총당 문제 및 정부 개입이 가족의 영역을 심각하게 침범하는 것이 아니냐는 우려에 부딪힘. 정치적 갈등 심화됨. 결과: 닉슨 대통령 법안 거부권 행사(Roth, 1976)
1990~2000년대	Child Care Development Block Grant (CCDBG) Act of 1990: 저소득층 가정에 보육비 직접 지원 Temporary Assistance for Needy Families (TANF)(1996): 저소득층 요건 충족 시 보육비 포함한 현금 지원으로 전환	쟁점: 모성취업 가정의 보육 문제 배경: 맞벌이·저소득층 부모 증가에 따라 보육비 부담 자체가 모성 취업 및 가정 경제에 장애 요인이 됨을 인식함. 복지 성격의 보육 정책 필요성이 대두됨. 결과: 저소득층 및 모성 취업 가정에 대한 보육비 지원
2010년대 이후	Race to the Top – Early Learning Challenge(2011): 교육의 질 개선을 위해 주정부들에게 예산 지원을 한 연방정부 (교육부와 보건복지부 연합) 프로그램 Preschool Development Grants-Birth	쟁점: 교육격차 해소를 위한 유아교육의 질(Quality) 개선 문제 배경: 교육의 양적 확대를 넘어서 보육의 질에 대한 요구 증가함. 저소득층, 이민자 아동 및 장애아동과 일반 아동 간의 교육격차 심화로 유아교육의 질 개선 필요성이 대두됨. 유아교육 시스템 수립 및 강화 필요성 제기됨. 결과: 연방정부의 예산을 얻기 위해 각 주정부에서는 유아교육의 질을 평가하고 개선하기 위한 프로그램(Tiered Quality Rating

시기	정책	쟁점, 배경 및 결과
	through Five(2015): 영유아 보육 및 교육 시스템 개선을 위해 주정부에 제공되는 연방정부 보조금	and Improvement System)을 개발 및 실행함. 취약 지역 아동에 대한 유아교육 기회 확대 위해 기존의 각종 유아교육 프로그램들 간 협력을 강화함.

자료: 위 표는 아래의 참고문헌들과 각 법령을 참고하여 재구성함.

- 1) Bipartisan Policy Center. (2019). History of federal funding for child care and early learning. <https://bipartisanpolicy.org/explainer/history-of-federal-funding-for-child-care-and-early-learning/>
- 2) Haveman, R., Blank, R., Moffitt, R., Smeeding, T., & Wallace, G. (2015). The war on poverty: Measurement, trends, and policy. *Journal of Policy Analysis and Management*, 34(3), 593-638. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pam.21846>
- 3) Lindenmeyer, K. (1997). A right to childhood: The U.S. Children's Bureau and child welfare, 1912-1946. University of Illinois Press.
- 4) Roth, W. (1976). The politics of day care: The comprehensive Child Development Act of 1971.
- 5) U.S. Department of Education. (n. d.). A history of the Individuals with Disabilities Education Act. <https://sites.ed.gov/idea/IDEA-History>
- 6) Whitebook, M., Alvarenga, C., & Zheutlin, B. (2022). The Kindergarten lessons we never learned.

미국 유아교육 분야에서는 영유아기에서 아동기 초반까지를 포함하는 0~8세를 유아교육의 대상 연령으로 정의한다. 현재 영유아기 아동을 위한 연방법으로는 육아발전지원금법(Child Care and Development Block Grant Act: CCDBG Act), 헤드스타트법(Head Start Act), 그리고 초·중등교육법 개정안인 모든 학생의 성공법(Every Student Succeeds Act: ESSA) 등이 있으며, 이는 유아기부터 초등학교 저학년에 이르는 아동에 대한 교육 및 보육서비스를 포괄한다. 아울러, 특수교육이 필요한 아동의 경우에는 장애인교육법(Individuals with Disabilities Education Act: IDEA)에 따라 관련 서비스를 제공받는다(조은경, 김은영, 2021: 25).

이 중 연방정부의 육아발전지원금법은 주정부의 0~5세 대상 보육서비스 정책 수립과 실행을 위한 지침이 되었다. 육아발전지원금법(Child Care and Development Block Grant Act, CCDBG Act)은 각 주정부가 관할 내 보육 및 유아교육기관의 보건·안전 기준을 설정하고, 지원 대상 가정의 자격 요건을 규정하며, 서비스의 질 향상 정책을 확대하도록 규정하고 있다. 또한, 기관 운영에 대한 투명한 정보를 가정과 일반 대중에게 제공함으로써, 보육·유아교육 서비스의 접근성과 신뢰도를 높이는 데 목적이 있다(Office of Child Care, n. d.-a). 주정부는 연방정부로부터 육아발전지원기금(Child Care and Development Fund: CCDF)을 수령한 이후, 전체 예산의 최소 12%를 영유아 교육·보육의 질 향상을 위한 용도로, 70% 이상을 직접 보육비 지원에 사용해야 한다(Lynch, 2016). 또한, 저소득층 가정의 보육비 자부담금은 가구 총소득의 7%를 초과하지 않도록 규정되어 있다. 이와 같은 연방 차원의 기준 아래, 각 주정부는 정책을 자율적으로 설계할 수 있는 재량을 보유하고 있으며, 주별로 보육비 보조 비율(subsidy payment rates), 가정의 보육비 자부담 비율(copayment), 수급 가구의 소득 기준, 질 개선을 위한 예산 투자 항목

등을 독립적으로 결정한다(Office of Child Care, n. d.-a). 질 향상 정책의 경우, 주정부는 보육·유아교육기관의 인가 체계(child care licensing), 질 관리 체계(quality improvement systems), 그리고 교직원 전문성 강화를 위한 훈련 프로그램을 중심으로 다양한 형태의 지원을 운영하고 있다.

주정부 차원에서는 주립 유아학교의 확산으로 다양한 공교육기관 및 다양한 지역사회 보육 및 교육 프로그램을 활용한 서비스가 이루어지고 있는데, 1970년대 이후 여성의 경제활동 증가와 사회보장제도의 변화, 유아기 발달과 환경의 중요성에 대한 연구결과의 축적(Shonkoff & Phillips, 2000) 및 교육개혁의 일환으로 유아교육의 중요성이 부각되면서 정부의 정책적 관심이 본격화되었다. 1975년 Shanker는 공교육 체계를 통해 유아교육이 이루어질 필요가 있음을 의회에서 강조한 바 있으며, 이러한 기조는 1989년 교육 정상회담(Education Summit)과 「Goals 2000: Educate America Act(1994)」를 통해 구체화되었다. 해당 법안은 “2000년까지 모든 아동이 학습 준비가 된 상태로 입학하도록 한다”는 목표를 제시함으로써, 미국 역사상 처음으로 유아교육이 연방 교육개혁 안에 포함되는 계기를 마련하였다(Blank, Schulman & Ewen, 1999). 이러한 정책적 흐름 속에서 연방 정부는 Head Start 프로그램을 재정비하였고, 주정부들은 학습 준비도 향상을 위해 주립 유아학교(State Pre-K) 프로그램을 도입하기 시작했다. 특히, 조지아주는 1992년 저소득층 아동 750명을 대상으로 시범 운영을 시작한 이후, 1995년에는 소득제한을 철폐하고 모든 아동을 대상으로 하는 미국 최초의 보편적 유아교육 프로그램을 실행하게 되었다(Raden, 1999). 이러한 보편적 유아교육 프로그램은 인접 주 정부에 영향을 미쳤으며, 나라 전체로 확산되어 갔다. Rogers(2000)에 따르면, 당시 네바다주는 조지아를 비롯한 타주의 정책 사례를 검토하며 주립 유아학교 도입을 검토하였다. Curran(2015)은 ‘정책 혁신과 확산 이론(policy innovation and diffusion theory)’을 통해 이러한 현상을 설명하며, 인접 주의 정책 실행이 주변 주정부에 압력(interstate pressures)으로 작용해 유사한 정책이 도입되는 확산 효과를 유발하였다고 분석하였다. 이처럼 주립 유아학교는 지역적 실험에서 출발하여 전국적 정책 운동으로 발전하게 되었다.

2) 보육과 교육 체제²⁹⁾

미국에서 영유아의 양육과 교육은 오랫동안 가정의 책임으로 여겨졌고, 정부는 국가 안보나 사회복지 차원에서 재정 지원의 형태로만 개입해 왔다(조은경, 김은영, 2021). 미국의 보육의 뿌리는 가

29) 미국의 보육과 교육 체제는 Cho & Couse. (2008). Early childhood teacher policy in the United States. pp.17-18의 내용을 재구성함.

난한 이민자 가정의 여성들이 일하는 동안 아이를 맡길 수 있도록 만든 ‘탁아소’(day nurseries)와, 발달적 위험이 있다고 여겨지는 유아들을 위한 ‘영아학교(infant schools)’에서 시작되었다(Whitebook, et al., 2022). 이들 기관은 자선단체의 후원으로 운영되었으며, 이러한 구조는 오늘날 보육과 교육으로 이원화된 시스템의 토대를 이루게 되었다(Cho & Couse, 2008: 18).

유아교육의 본격적인 발전은 유아원(Nursery Schools)과 유치원(Kindergartens)의 확대를 통해 이루어졌다. 유아원은 주로 대학과 연계되어 운영되었고, 놀이 중심 교육과 부모 참여를 강조하여 중산층 가정의 호응을 얻었다. 반면, 유치원은 초등학교 이전의 교육 경험으로 발전하면서 공교육 시스템에 편입되었고, 이에 따라 교사의 위상과 전문성 기준도 상승하게 되었다(Cho & Couse, 2008: 18). 한편, 보육(care)은 기본적으로 아이를 맡아주는 돌봄 중심의 성격을 유지했으며, 교사 자격 요건도 상대적으로 낮았다. 그러나 전쟁 시기에는 여성 노동력을 빠르게 동원하기 위한 수단으로서 중요한 역할을 했다(Nourrot, 2000). 이처럼 보육과 교육의 목적이 달랐기 때문에, 관할 정부기관도 나뉘게 되었는데, 보육은 사회복지 부처, 유치원 등 교육기관은 교육부처 소속으로 운영되며, 교사 양성 체계와 전문성 기준 역시 이원화된 구조로 발전하게 되었다(Cho & Couse, 2008: 18). 이처럼 미국의 보육 및 교육 체제는 보육(care)과 교육(education)이라는 이원화된 시스템으로 운영되어 왔다. 동시에 유아교육(early childhood education)과 유아 특수교육(Early Childhood Special Education)이라는 영역도 분화되어 존재한다. 현재는 이처럼 분리된 시스템과 영역을 통합하려는 노력이 진행 중이며, 이러한 통합 시도를 통해 유아교사들이 모든 유아를 효과적으로 교육할 수 있도록 준비시키려는 목적을 가지고 있다(Cho & Couse, 2008: 17-18).

나. 미국의 영유아 교육·보육의 거버넌스와 조직

미국의 영유아 교육·보육 정책들은 연방정부, 주정부, 지방정부 차원에서 이루어진다. 연방정부 차원의 보육 정책은 보건복지부, 교육 정책은 교육부에서 관리한다. 교육 정책의 경우, 연방정부는 교육법을 통해 국가차원의 교육 계획 및 방향 제시를 하고, 주정부와 지방정부는 그 테두리 안에서 정책 결정을 내리고 운영한다(조은경, 김은영, 2021: 14). 다음의 표는 미국의 교육 행정 관리 영역을 연방정부, 주정부, 지방정부 차원에서 기술한다.

〈표 3-2-2〉 미국의 교육 행정 조직과 관리 영역

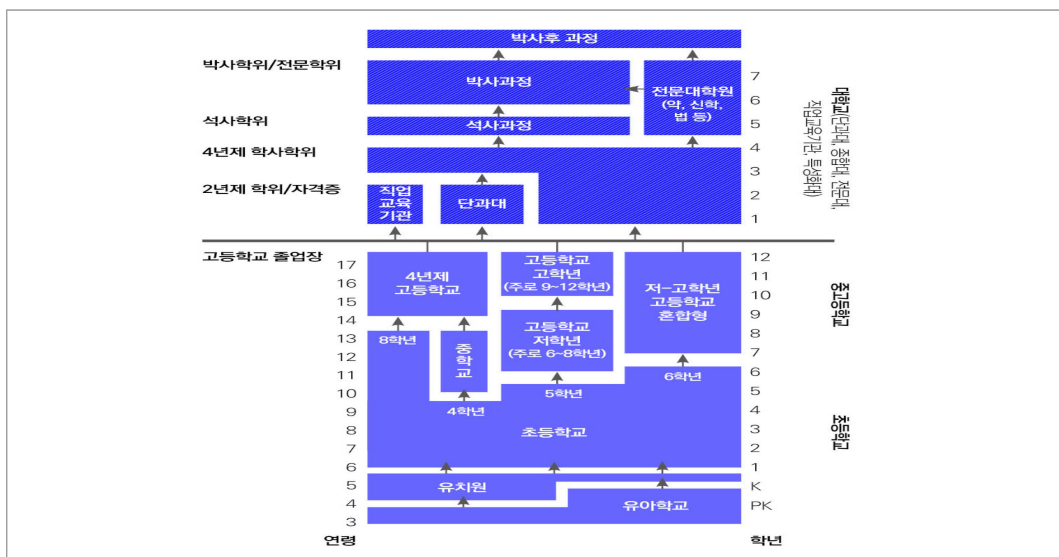
정부	행정 관리 영역
연방정부	<ul style="list-style-type: none"> 연방의회에서 교육 법령 통과 연방 교육부에서 교육 관련 법령 시행(자료 수집, 연구, 재정 지원, 정책 수립) 연방부처(노동부, 국립과학재단 등)를 통해 재정 지원 및 교육활동 지원

정부	행정 관리 영역
주정부	<ul style="list-style-type: none"> • 교육과정 지침 및 수행평가 기준 마련 • 학군 및 학교에 대한 기술적 지원 • 사립 초·중등학교 인가 • 교사와 교육관료 인준 • 학생 학업성취도 시험 실시 • 학업성취도 결과를 연방 교육부에 보고하고, 향후 계획 수립 • 주정부 및 연방정부의 재정지원금을 각 학군으로 분배 • 최소 교육일수 지정
지방정부	<ul style="list-style-type: none"> • 예산 의결 • 각 학교 및 프로그램으로 지원금 분배 • 교사 및 교직원 채용 • 학생 학업성취에 대한 연간 보고서 준비 및 발행 • 교사 및 관리자 임금 산정 • 교육과정 실행 • 교사 현직교육 계획 및 관리 • 학교 건물 건립 및 관리 • 교육 비품 구매

자료: U.S. Department of Education. (2004). Education in the United States: A brief overview. pp. 23-26, 조은경, 김은영(2021). 미국의 육아정책 (II). p. 16에서 재인용함.

미국의 학제는 다음의 표에서 보듯이 한국처럼 일원화된 6-3-3-4와 같은 학제가 아니며, 주에 따라 학군에 따라 다양하게 운영된다.

[그림 3-2-1] 미국의 학제



자료: De Brey, Snyder, Zhang & Dillow. (2021). Digest of Education Statistics 2019(NCES 2021-009), p. 14, 조은경, 김은영 (2021). 미국의 육아정책 (II). p. 16에서 재인용함.

미국의 영유아 보육 및 교육 체제는 제공 주체와 대상 연령, 재정 지원 방식에 따라 다양한 유형으로 구분된다. 5세 이상 아동을 대상으로 하는 공교육 정책은 위의 표와 같이, 연방정부를 비롯한 주정부 및 지방정부가 각기 역할을 분담하며, 정책 수립부터 실행에 이르기까지 단계별로 비교적 체계적인 운영 구조를 갖추고 있다. 반면, 4세 이하 영유아를 위한 교육 및 돌봄 서비스는 그 체계가 다소 분산되어 있다. 저소득층 가정을 중심으로 연방정부가 운영하는 헤드스타트(Head Start) 프로그램과, 대부분의 주에서 시행 중인 주립 유아학교(state preschool)가 대표적인 공공지원 형태이다. 이 외의 보육 및 육아 관련 정책은 주정부 단위에서 개별적으로 수립되며, 서비스 제공 역시 공교육기관뿐만 아니라 영리기업, 종교단체, 비영리 자선기관 등 다양한 주체를 통해 이루어지고 있다(조은경, 김은영, 2021: 18).

최근에는 연방정부의 영유아 보육 및 교육 행정 시스템 통합 요구를 반영하여, 각 주정부의 보육 및 교육 행정 체계가 재정비되고 있다. 11개 주에서는 영유아 보육 및 교육 행정조직을 신설하였고, 25개 주에서는 기존의 이원화된 영유아 보육과 교육 시스템을 상호 유기적으로 재정비하였고, 15개 주에서는 영유아 정책을 통합적으로(consolidated) 관리·감독할 수 있도록 행정 체계를 일원화하였다(Education Commission of the States, 2024).

1) 접근성 측면³⁰⁾

미국 교육의 현황 분석 보고서(Irwin et al., 2024: iii)에 따르면, 2022년 기준, 미국 내 5세 아동의 84%가 학교에 등록되어 있으며, 이 중 65%는 공립학교 유치원에, 19%는 사립유치원에 재학 중이다. 5세 아동 중 출생 월에 따라 유치원 등록이 안 되거나 부모가 입학 유예를 하는 경우가 있어서, 5세의 공립학교 등록률은 다소 낮다. 6세부터 학교 등록률은 97%로 증가하고, 이 중 87%는 공립학교에, 10%는 사립학교에 등록되어 있다. 종합해보면, 헤드스타트와 주립 유아학교 및 공립 유치원 등을 통해 공교육을 받는 3~5세 아동의 비율은 약 60% (2019년도 61%, 2021년도 59%)에 이른다.

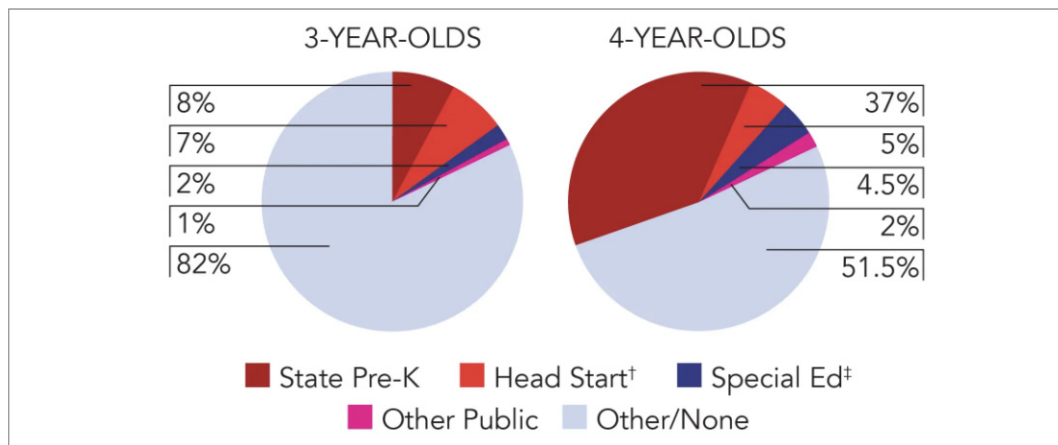
주립 유아학교(State Preschool 또는 State Pre-K Program)는 3~4세 아동을 대상으로 주정부가 재정을 지원하고, 정책적 지침과 행정적 감독을 수행하는 공적 교육 프로그램이다. 주정부에 따라 해당 프로그램은 State Preschool, State Pre-K, Universal Pre-K 등 다양한 명칭으로 운영되며, 제공 방식 및 대상 범위에도 차이가 존재한다(조은경, 김은영, 2021). 주립 유아학교 프로그램의 경우, 2023~2024년 등록 아동 수는 1,751,109명으로 전년 대비 7% 증가했으며, 이는 3세 아동의 8%, 4세 아동의 37%가 주립 유아학교에 참여하고 있다(Friedman-Krauss et

30) Friedman-Krauss et al., (2025) 자료를 바탕으로 재구성하였음.

al., 2025: 18). 2023~2024학년도 기준, 12개 주에서는 4세 아동의 50% 이상이 주립 유아학교에 등록하였고, 3개 주(워싱턴 D.C., 버몬트, 콜로라도)에서는 70% 이상이 등록하였다. 3세 아동의 경우, 50% 이상이 주립 유아학교에 등록된 곳은 워싱턴 D.C.와 버몬트 단 2곳뿐이다. 워싱턴 D.C.의 경우, 모든 3~4세 아동이 공립 유아학교를 통해 무상교육 받을 수 있으며, 3세 등록률은 82%, 4세 등록률은 95%에 이르고, 버몬트주의 경우, 3세 등록률은 58%, 4세 등록률은 76%이다 (Friedman-Krauss et al., 2025: 10). 이처럼 주별 접근성은 매우 불균등하게 나타나며, 워싱턴 D.C.처럼 모든 3세와 4세 유아가 무상교육 서비스를 제공받을 수 있는 주도 있는 데 반해, 참여율이 낮거나 프로그램이 전무한 주도 있는 실정이다.

접근성 면에서, 2023~2024년 현재, 주립 유아학교, 헤드스타트, 특수교육, 그 외 공립(other public) 프로그램을 통해서 무상교육을 받는 미국 유아의 비율은 3세아의 총 18% 및 4세아의 총 48.5%에 이른다(Friedman-Krauss et al., 2025: 18). OECD(2024a)에 의하면, 공립과 사립 프로그램을 통해 영유아 보육 및 교육 서비스를 받는 미국 유아의 비율은 3~5세 유아 전체의 61%인데, 이는 OECD 평균(83%)에 훨씬 밑도는 수치이다.

[그림 3-2-2] 미국 3~4세 유아의 공교육 접근성



주: State Pre-K-주립 유아학교, Head Start- 헤드 스타트, Special Ed- 특수교육, Other Public- 기타 공립 프로그램, Other/None- 기타

자료: Friedman-Krauss, et al. (2025). The state of preschool 2024. National Institute of Early Education Research. p.18.

2) 무상성 측면³¹⁾

해마다 미국 각 주의 주립 유아학교 정책을 수집·분석하고 동향 보고를 하는 미국유아교육연구소(National Institute for Early Education Research: NIEER)의 최근 보고서(Friedman-Krauss et al., 2025)에 따르면, 2023~2024년 기준으로 50개 주 중 44개 주와 워싱턴 D.C.에서 주정부 재원을 활용한 3~4세 대상 주립 유아학교 프로그램을 운영하고 있으며, 6개 주는 주립 유아학교 프로그램을 제공하고 있지 않다. 이들 44개 주와 워싱턴 D.C.에서 총 64개의 주립 유아학교 프로그램을 운영하고 있으며, 이 중 절반 이상인 35개 프로그램은 저소득층 아동을 주요 대상으로 무상교육을 제공하며, 29개 프로그램은 소득제한 없이 모든 대상 연령 아동에게 무상교육을 제공한다(Friedman-Krauss et al., 2025). 64개의 주정부 유아학교 프로그램은 반일제(30개), 종일제(16개), 종일제+연장(7개), 학군 자율운영(11개) 등으로 무상교육 제공 시간이 상이하다. 운영 스케줄도 1년 내내 운영하는 프로그램(2개), 학기 중 운영 프로그램(41개), 학군 자율운영 프로그램(21개) 등으로 다양하다(Friedman-Krauss et al., 2025). 주립 유아학교의 무상교육 대상도 주별로 다른데, 플로리다(Florida), 조지아(Georgia), 아이오와(Iowa), 오클라호마(Oklahoma), 버몬트(Vermont), 웨스트버지니아(West Virginia), 위스콘신(Wisconsin), 워싱턴 D.C.(District of Columbia) 등은 주(州) 내의 모든 4세 유아를 대상으로 하는 보편적 무상 유아교육(universal preschool)을 시행하고 있는 대표적 주이다. 최근에는 이외의 다른 주들에서도 입법을 통해 해당 연령대의 모든 아동에게 무상교육을 제공하는 보편적 Pre-K 정책을 추진하려는 움직임이 확대되고 있다(Friedman-Krauss et al., 2025). 주립 유아학교 지원금은 주정부로부터 각 공립학교 및 지역사회센터로 직접 지원되며, 학부모들은 학군 내에 주립 유아학교 프로그램을 운영하는 공립학교 혹은 유아교육 프로그램을 선택하여 자녀를 등록시킨다.

공립학교의 유치원 교육은 무상으로 제공되며, 모든 주에서 의무교육은 아니고, 의무교육이 아닌 주에서 유아의 유치원 취학 여부는 학부모의 선택에 달려 있다. 유치원 수업일수는 1년에 약 180일이며, 반일제 혹은 종일제로 운영된다. 운영시간은 주정부 및 학군에 따라 다양하게 구성되며, 반일제와 종일제의 기준 역시 상이하다. 일부 주는 종일제 유치원을 정규 초등학교와 유사한 하루 수업 시간으로 규정하며, 다른 주는 최소 연간 수업일수를 기준으로 정의하기도 한다. 반일제와 종일제의 구체적인 시간 기준이 주마다 다른데, 일리노이주는 반일제 2시간, 종일제 4시간, 뉴욕주는 반일제 2.5시간, 종일제 5시간으로 운영하고 있다(김은영 외, 2023). 반일제 교육 시간은 주별로 최소 2시간에서 3시간 15분 운영되며, 종일제 교육 시간은 최소 4시간부터 최대 7시간까지 운영되는 것으로 조사되었다. 일부 주는 교육 시간의 최소 기준도 법령으로 명시하고 있는

31) Friedman-Krauss et al., (2025) 자료를 바탕으로 재구성하였음.

데, 캘리포니아주는 최소 3시간, 조지아주는 4.5시간, 미시시피주는 5.5시간, 아칸소주는 6시간을 기준으로 정하고 있다(김은영 외, 2023). 무상교육은 주로 정규 교육과정에 적용되고, 방과후 교육은 대부분의 학군에서 교사와 학부모 자원봉사 및 지역사회와의 협력 속에 제공된다(김은영 외, 2023). 학군 혹은 학교별로 무상교육 프로그램의 정도와 내용이 다르며, 지역사회 자원봉사 프로그램을 통해 무상으로 제공되는 방과후 프로그램도 있고, 태권도, 체스, 바이올린, 첼로 레슨을 전문가로부터 방과후에 학교에서 받는 경우는 학부모가 자비 부담을 하기도 한다. 이외에도, 정규 수업 전후의 시간대에 운영되는 아침 돌봄 및 방과후 프로그램의 운영시간도 학군별로 차이가 있으나, 최근에는 오전 7시부터 오후 6시까지 종일 돌봄 서비스를 제공하는 학교가 점차 확대되는 추세이다(김은영 외, 2023). 미국의 유치원 아동(pre-primary level) 1인당 공교육비는 \$13,623(OECD 평균: \$11,735)이며, 초등학교(primary level) 학생 1인당 공교육비는 \$15,270이다(OECD, 2024a).

3) 의무성 측면³²⁾

미국에서 정식 의무교육은 보통 초등학교 1학년에 해당하는 6세부터 시작된다. 연방 차원의 미국의 법적 취학연령은 공립학교를 통해 무상교육을 받을 수 있는 공교육 취학연령 기준과 공사립 학교 및 상응하는 프로그램(홈스쿨링 등)을 통해 반드시 교육을 받아야 하는 의무 취학연령 기준이 별도로 정해져 있다(Francies & Perez, 2020). 의무교육 시작 연령이 통일되어 있지는 않으며, 50개 주 및 워싱턴 D.C. 각각에서 의무적으로 학교 입학이 요구되는 최저 연령 기준(minimum compulsory school age)이 상이하다(Education Commission of the States, 2023d). 미국에서 새 학년은 가을학기에 시작되는데, 대부분 미국 각 주의 유치원 취학연령은 만 5세이며, 그 기준은 가을 입학기 시작 시점을 기점으로 정한 주가 많으며, 9월 1일(알라바마 외 19개 주)까지 만 5세가 되는 아동이 취학 가능한 주가 가장 많고, 일부 주에서는 1월 1일(커네티컷, 버몬트), 혹은 입학기 시작 전에 4세 이상이면 취학 가능, 혹은 각 학군별로 정하도록 재량권을 주는 경우(뉴욕, 메사추세츠, 콜로라도)도 있다(Education Commission of the States, 2023b).

의무 취학연령 기준은 주별로 다르지만 5~8세를 의무 취학 시작 연령으로 정하고 있으며, 2020년 기준, 대부분의 주에서는 의무 취학연령을 5세(12개 주), 6세(26개 주), 7세(12개 주), 8세(1개 주: 워싱턴)로 정하고 있다(Education Commission of the States, 2020a). 주별로 예외 조항을 두어서, 진단검사 결과를 통해 유치원을 건너뛰고 1학년부터 취학하도록 허가하거나

32) Education Commission of the States (2020a, 2020b, 2023b, 2023d.) 자료를 바탕으로 재구성하였음.

(예: 루이지애나), 유치원 취학연령 미만이어도 학업 준비가 되었다고 판단되면 4세 아동의 유치원 취원을 가능하게 (예: 메릴랜드) 하는 예외 조항을 두는 주도 있다(Education Commission of the States, 2020b). 2023년 기준, 미국 내 50개 주 중 17개 주와 워싱턴 D.C.는 대상 연령 아동의 유치원 취학을 법적으로 의무화하였고(Education Commission of the States, 2023b), 16개 주와 워싱턴 D.C.에서는 모든 학군에서 의무적으로 종일제 유치원을 제공하게 되어 있다(Fischer et al., 2023).

종합하면, 공립학교에서의 유치원(Kindergarten) 운영은 법적으로 의무사항은 아니나, 대부분의 주에서는 공립학교 내에 반일제 또는 종일제 형태의 유치원 학급(5세 대상)을 운영하고 있다(조은경, 김은영, 2021: 59). 특히 주립 유아학교(pre-K)를 운영하는 주의 경우, 4세 또는 3~4세 아동을 대상으로 무상교육을 제공하고 있어 의무교육 이전 단계의 공교육 확대가 점차적으로 이루어지고 있다(조은경, 김은영, 2021: 56).

다. 미국의 영유아 교육·보육의 교육과정

0~5세 영유아 교육과정은 각 주정부에서 수립한 초기 학습 기준(early learning standards)에 따라서 실행된다. 주정부 유아학교 프로그램들에 대한 통일된 기준(national standard)은 없고 각 주정부의 재량에 따라 운영 체계와 내용이 상이하다.

1) 국가/연방 교육과정 규정

미국은 연방정부의 교육법이라는 기본 틀 아래 각 주정부 차원에서 유아교육기관의 운영 및 관리 기준을 수립하고 이에 대한 관리·감독을 수행하고 있다. 연방정부에서 지원하는 Head Start 프로그램(연방정부의 헤드스타트 지원금을 받는 각 지역의 공사립기관들)이 있으나, 정해진 헤드스타트 교육과정은 없고, 영유아 학습 기준 체계(Early Learning Outcomes Framework)에 따라 각 기관에서 교육과정을 선택·적용하도록 되어 있다. 전국적으로 대부분의 헤드스타트 센터에서는 이러한 연방 기준에 맞춰 연구·개발된 ‘창의적 교육과정(creative curriculum)’이라는 교육과정을 주로 사용하고 있다(Russell, 2022. 9.15.). 해당 교육과정은 사회정서, 신체, 인지, 언어, 문해, 수학, 과학, 기술, 사회, 예술 등 다양한 영역의 학습목표를 균형 있게 구성하여 유아의 전인적 발달을 도모하는 것을 목표로 한다(김은영 외, 2023: 53). 전국의 영유아 대상 프로그램과 3~4세 대상 프로그램에서 가장 많이 사용 중인 교육과정은 창의적 교육과정(각 26%, 30%)과 하이 스코프 교육과정(High Scope Curriculum)(각 19%, 23%)으로 보고되었다(Quality Compendium, n. d., 조은경, 김은영, 2021: 48에서 재인용).

공립학교의 Pre-K 교사를 대상으로 실시한 최근 연구(Grant, et al., 2025)에 의하면, Pre-K

교사의 18%는 위에 언급된 것과 같은 상업용으로 개발된 교육과정을 사용하며, 73%는 상업용 교육과정에 본인 혹은 동료 교사가 개발한 교재를 더하여 사용한다고 보고하였다. 교육과정 선택 결정 주체는 주정부 및 학군(53%), 학교/교장(19%), 교사/학교 협력체(21%), 각 교사(5%)인 것으로 조사되었고, 선택된 교육과정이 양질의 교육과정이라고 응답한 교사는 86% (매우 그렇다-40%, 그렇다-46%)였다. 평가도구는 DIBELS, Woodcock Johnson, Teaching Strategies Gold(TS Gold) 등 상업용으로 개발된 평가도구만을 사용하는 그룹(22%), 스스로 혹은 동료 교사가 개발한 평가도구를 사용하는 그룹(19%), 상업용 평가도구와 교사가 개발한 도구를 혼합하는 그룹(51%), 평가도구를 사용하지 않는다는 그룹(2%), 및 기타(6%)로 나타났다.

공립학교 유치원 교육과정은 주정부별로 세부 내용에 차이가 있으나, 대부분의 주에서 읽기, 쓰기, 수, 과학, 사회 등의 기초 학습영역을 중심으로 학습 목표와 내용을 제시하고 있다. 최근에는 전통적인 학문 중심 교육과 더불어 사회정서 발달에 대한 중요성이 강조되고 있으며, 이에 따른 통합적 접근이 강화되는 추세다(김미애, 조은경, 2023). 텍사스주는 Texas Essential Knowledge and Skills(TEKS)를 기반으로 주정부 수준의 표준화된 교육과정을 운영하며, 오클라호마주와 캘리포니아주와 같이 Creative Curriculum for Kindergarten과 같은 연구 기반 교육과정을 채택한 주도 있다(김은영 외, 2023: 69).

2) 교육과정 실행의 질을 높이기 위한 노력(연수, 장학, 전문적 학습공동체 등)

미국 주정부 교육행정가들은, 유아교육의 질을 향상시키기 위해서는 유치원 교육, 양질의 교사, 유아학교 및 헤드스타트 프로그램과 유치원과의 연계, 적절한 평가와 개입, 부모와의 협력, 사회·정서적 지원, 학습지원 등의 요소 각각을 개선해야 한다고 제안한다(Education Commission of the States, 2018, 조은경, 김은영, 2021: 64에서 재인용). 특히, 교사 훈련과 교사의 전문적 역량 간에는 직접적인 인과관계가 있다는 메타분석 결과(Fukkink & Lont, 2007)는 교사 대상의 체계적인 연수와 전문성 개발이 유아교육의 질적 향상을 위한 핵심 요인 중 하나임을 시사한다.

각 주정부 차원에서 영유아 보육 및 교육의 질 관리는 연방정부의 지침에 따라 이루어진다. 미국의 육아발전지원금법(Child Care and Development Block Grant Act, CCDBG Act)은 보육·유아교육 종사자의 전문성 향상 및 서비스의 질적 향상을 위해 각 주정부가 다음의 여섯 가지 요소를 포함하는 유아교육 전문성 개발 체계를 구축하도록 요구하였다. 이는 ① 핵심 지식 및 역량(core knowledge and competencies), ② 경력 개발 경로(career pathways), ③ 자문위원회 구조(advisory structures), ④ 교육기관 간 연계 협정(articulation agreements), ⑤ 유아교육 인력 특성과 훈련 참여 현황, ⑥ 재정지원(financing) 등의 요소로 구성된다(Lynch, 2016). 이러한 연방 차원의 법령에 따라 각 주정부마다 유아교육 자문위원회(State Advisory Councils

on Early Childhood Education and Care, SACs)가 구성되었다(Administration for Children and Families, 2020), 각 주의 자문기구 이름은 각기 다르지만, 주 내의 다양한 유아 교육 및 보육 전문가로 구성된 자문위원회에서 유아교육 정책이 논의되고, 전문가 집단의 의견이 주정부에 전달된다. 또한, 관련 정보는 주정부 웹사이트를 통해 투명하게 공개되며, 정책 참여와 정보 접근의 기반을 제공한다. 아울러, 연방정부 내 아동보육국(Office of Child Care, Administration for Children and Families)은 각 주 및 지방정부의 CCDF 기금 운영을 위한 지침서와 기술적 지원을 제공하며, 이행 상황에 대한 관리·감독 역할도 수행한다(Office of Child Care, n. d.-a). 이러한 통합적 정책 입안 및 실행을 통해, 유아교육 인력들이 교육과정을 실행하는 데 있어서 질적 향상을 할 수 있는 전문성 개발을 위한 정책 기반을 마련하게 되었다. 한편, 저소득층 밀집지역 공립학교에 제공되는 Title I 지원금은 교사 인력 충원, 교사 전문성 개발 등의 용도로도 활용되고(Sonnenberg, 2016), 유아교사와 초등교사의 연합 연수도 지원한다(U.S. Department of Education, 2016a: 10).

K-3 교사의 전문성 향상 및 교육과정 실행의 질을 향상하기 위해서 각 주정부는 다양한 현직교육 및 전문성 개발 규정을 명문화하였는데 특히 읽기 교수에 관한 내용이 공통으로 강조되는 것을 볼 수 있다. 아래는 일부 주의 예를 정리한 표이다.

〈표 3-2-3〉 미국 주정부의 K-3 교사 전문성 개발 관련 규정

주	K-3 교사 전문성 개발 관련 규정
알라바마	지역의 문해 전문가가 학생들의 읽기 자료 분석, 수업 평가 도구의 시행 및 분석, 수준별 수업과 집중 중재 전략, 전체 학생의 읽기 발달 모니터링 등의 주제로 교사 전문성 개발을 지원함. 특히 읽기 성취도가 하위 5%에 해당하는 학교를 대상으로 보다 집중적인 맞춤형 연수를 실시함.
알칸사	현직 교사 연수 프로그램은 교실 관찰, 학생 관찰 도구 활용, 수업 계획 수립, 읽기 활동, 학부모 참여 방안, 교사 시간의 효율적 활용 등을 포함함. 모든 연수는 과학적 읽기 지도법에 기반하며, 문해력 향상 요구에 맞게 구성함.
델라웨어	전문 교육 내용에는 구어 및 문자 언어의 기초 개념, 언어 습득 과정, 발달적 지식과 학습장애에 대한 이해, 언어 구조에 대한 지식, 음운 인식 지도를 위한 명시적이고 근거 기반의 교수 전략을 포함함.
인디애나	교사 전문성 개발은 이론 학습, 시범 수업, 성찰, 실습, 멘토링, 기술 활용, 동료 간의 대화 및 코칭과 같은 전략을 포함하여 이루어져야 함.
뉴저지	난독증을 포함한 읽기 장애 학생을 위한 선별, 중재, 지원 및 기술 활용에 관한 연수를 매년 최소 2시간 이상 이수함. 전체 학생 중 85% 미만의 학생이 언어 문해력 숙련 정도를 달성한 학교의 경우, 유아부터 3학년 교사들에게 전문성 개발 기회를 제공함(주제: 초기 문해력 지도의 핵심요소, 지속적으로 읽기 어려움을 보이는 학생 지원 방법).

자료: Education Commission of the States (2020c). 50-State Comparison: State K-3 Policies.
<https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED608354.pdf>.

캘리포니아 주 25개 학군의 유-초 연계 현황에 대한 연구(Koppich & Stipek, 2020)에 의하면, 일부 학군에서는 Pre-K부터 2학년까지의 교사들을 대상으로 전문성 개발에 대한 방향성과 내용을 통합하고 이를 통해 교사 간의 교수 전략, 발달 적합성에 대한 이해, 평가 기준 등을 조율한다. 그러나 조사 대상 25개 학군 중 Pre-K와 TK(유치원 준비 과정)~3학년 교사 간에 공통의 전문성 훈련을 제공하는 학군은 4개(16%)였다. 해당 학군들에서 시행되는 공동 연수는 주로 특정 교과(예: 읽기 및 쓰기)나 주제(예: 사회·정서 발달을 위한 트라우마 기반 접근)에 초점을 두고 있었으며, 일부 학군에서는 수학 영역으로까지 확장을 계획하고 있었다. 또 다른 학군은 Pre-K, TK, 유치원 교사들이 학생 발달의 증거를 이해하고 이를 수업에 반영할 수 있도록 돕는 공동 연수를 실시하고 있었다. 두 개의 학군에서는 Pre-K 교사와 유치원 교사가 서로의 교실을 방문하여 수업 환경과 교수법을 관찰하게 하며, Pre-K와 초등교사 간 정기적인 수업 협의회(articulation meetings)를 통해 교과 및 수업 계획의 연계를 강화하고 공동 학습의 기회를 제공하고 있었다. 일부 학군에서는 유아학급(Pre-K), 유치원, 1학년 교사들이 학생의 원활한 학년 전이(transition)를 지원하기 위해 간헐적으로 협의회를 개최하는 것으로 나타났다. 한 학군에서는 Pre-K와 유치원 교사들이 매년 모여 유아 발달 결과를 평가하는 DRDP(Desired Results Developmental Profile)결과를 공유하고, 이를 바탕으로 수업 계획을 하고 있었다. Pre-K와 초등 간 연계 강화를 위한 실질적인 협업 구조, 특히 공동 코칭 시스템은 보고되지 않았다(Koppich & Stipek, 2020: 11-13).

3) 교육과정 구조적 질을 높이기 위한 노력

교사 대 영유아 비율은 교실 전반의 여러 문제를 다루면서도 개별 아동의 요구에 민감하게 반응해야 하는 환경, 학부모와의 적극적 파트너십 형성, 및 교사들 간에 개별 아동의 문제를 토의하는 시간에도 영향을 주므로, 전반적으로 양질의 교육을 제공하는 데 중요한 구조적 요소이며, 특히 3세 미만 학급에서는 더욱 중요한 질적 변수이다(OECD, 2024a). 미 연방정부는 각 주정부에서 영유아의 연령과 보육기관 타입에 따라 교사 대 아동 비율 및 학급(혹은 가정보육시설)당 최대 아동수를 정하도록 하였는데, 각 주에 따라 다르지만, 연방정부의 권고기준은 다음과 같다(Office of Child Care, n. d. -b).

〈표 3-2-4〉 연방정부의 교사 대 아동 비율 및 최대 아동수 권고기준: 보육센터

단위: 명

연령	교사 대 아동 비율	최대 아동 수
12개월 미만	1:3	6
1~3세 미만	1:4	8
3세	1:7	14

연령	교사 대 아동 비율	최대 아동 수
4세	1:8	16
5세	1:8	16
6~8세	1:10	20
9~12세	1:12	25

자료: Office of Child Care. (n. d.-b). Supervision: Ratios and group sizes.

<https://childcare.gov/consumer-education/regulated-child-care/supervision-ratios-and-group-sizes>

〈표 3-2-5〉 연방정부의 교사 대 아동 비율 및 최대 아동수 권고기준: 가정보육

단위: 명

연령	교사 대 아동 비율	최대 아동 수
12개월 미만	1:2	6
1세~2세 미만	1:2	8
2~3세 미만	1:3	12
3세	1:7	12
4~5세	1:8	12
6~8세	1:10	12
9~12세	1:12	12

자료: Office of Child Care. (n. d.-b). Supervision: Ratios and group sizes.

<https://childcare.gov/consumer-education/regulated-child-care/supervision-ratios-and-group-sizes>

공립학교 유치원 및 초등학교의 교사 대 학생 비율 및 학급당 최대 학생 수에 대한 기준은 주별로 다르다. 32개 주에서는 법 규정을 통해 교사 1인당 학생 수를 1:15에서 1:25 범위로 정하고 있고, 일부 주에서는 학군별로 기준을 정하도록 자율성을 주고 있다. 10개 주는 K-3 학년의 학급당 최대 학생 수를 명시하고 있다(Education Commission of the States, 2023c). 예를 들면, 와이오밍(16), 워싱턴(17), 위스콘신(1:18 혹은 2:30), 오클라호마(1:20 혹은 2:29), 버몬트(20), 웨스트 버지니아(K학년:20, 1-6학년:25), 테네시(25), 사우스캐롤라이나(30) 등이며, 최대 33명까지 허용하는 주(예: 캘리포니아)도 있으며, 16개 주와 워싱턴 D.C.는 해당사항에 대한 법적 규정이 없다(Education Commission of the States, 2023c). 일괄적으로 적용되는 기준이 있는 주도 있지만, 주별로 학급당 최적 학생 수 및 최대 학생 수를 정하거나(예: 하와이), 최대 학생 수 평균치를 정하거나(예: 메사추세츠), 학급당 학생 수를 줄이도록 정부재원을 쓰도록 요구하거나(예: 미네소타), 학급 규모 목표치만 정해 놓았거나(예: 미주리), 저소득층 및 위기 학생이 40% 이상인 학교의 학급당 학생 수는 더 낮게 정하거나(예: 뉴저지) 등의 방식으로 융통성 있는 정책개선택을 제시하기도 한다(Education Commission of the States, 2023c).

4) 유아-초등 연계를 위한 교육과정상의 조치나 노력

전국 P-3 센터에서는 교육의 일관성 및 교육격차 해소를 위해 유아교육부터 초등학교 3학년까지의 교육 연계를 목적성 있게 계획하고, 실행 및 평가하는 체계를 연구하고 자료를 제공하는데, 유아교육계뿐 아니라 전통적인 K-12 교육계(교장, 학군 행정실무자, 주정부 교육당국)가 주요 파트너가 되어야 한다는 점 및 학군, 지역사회, 주정부 차원에서 연계 구조와 시스템 변화에 초점을 맞춘 전략적 접근이 필요하다는 점을 강조한다(National P-3 Center, n. d.). 2023년 현재, 30개 이상의 주에서는 0~5세 데이터를 주정부의 종단적 교육 데이터 시스템에 포함하도록 하여 교육과정 연계를 강화하고 있다(Education Commission of the States, 2023a). 이를 통해, 미취학 유아부터 초등학교, 중고등학교, 및 대학교까지 주 내의 모든 학생 정보와 모든 교원에 대한 데이터를 장기적으로 수집 분석하여 전반적인 교육 질 개선 노력에 적용될 수 있도록 하는 통합적인 시스템 구축을 지향하고 있다. 일례로 조지아주는 GA-AWARDS라는 주정부의 종단적 데이터 시스템(statewide longitudinal data system)을 개발하였다(Governor's Office of Student Achievement, n. d.).

미국 초등학교 교장 연합(national association of elementary school principals)에서도 장학사 및 교장 연수를 통해 유아교육과 초등교육의 효율적 연계를 위한 방안을 교육하고 PreK-3 연계를 위한 온라인 리더십 교육과정도 제공하고 있는데, 교육관리자들은 이러한 교육 연수를 통해 학습 및 교육과정 연계 필요성을 인식하고 지원하게 된다(조은경, 김은영, 2021: 71). Education Commission of the States의 유-초 연계 관련 주제를 다룬 정책브리프(Howard, 2010: 4)에 의하면, 영유아 프로그램과 학교 간의 연계를 위해서는 공통절차 및 형식의 개발과 사용이 효과적일 수 있는데, 그 예로는, '여러 영유아 프로그램과 학교 간에 공통적으로 사용되는 연계 서류, 각 학군과 학교에 전이(transition)팀 및 담당자(liaisons) 배치, 유아교사와 초등학교 저학년 교사들의 합동 연수, 영유아 프로그램과 초등학교 간 공통자료 수집 및 공유 시스템 개발, 전이 계획을 학교 개선 프로그램의 일부분'으로 삼는 전략 등이 있다. 실제적으로 학부모와 아동들을 위한 전략으로는 '프리스쿨(preschool) 4세 아동의 유치원 학급 방문, 유치원 교사의 프리스쿨 방문, 신학기 시작 전에 교사의 가정방문, 학부모 공동체의 워크숍과 교류, 부모와 아동을 위한 학교 행사 참여, 새학년 시작 전에 '유치원 준비하기(get ready for kindergarten)' 모임 참여, 학교에서 행해지는 부모-아동 학습 프로그램 참여 등의 실제적인 활동을 각 학교의 정기 행사 및 개선 계획에 필수적으로 포함시키는 것이 중요하다(Howard, 2010: 4).

미국 각 주정부 교육행정전문가들의 협회인 Education Commission of the States에서는 유-초 연계(K-3 alignment)를 중요 안건 중 하나로 삼고 있다. 해당 협회의 웹사이트에서도

K-3 Policies라는 주제로 K-3 교육과정 연계 및 Pre-K에서 K 학년으로의 연계를 위한 각 주의 여러 가지 정책을 비교분석하고 정책 브리프를 펴내어 정보를 나누며 개선책을 마련하고 있다³³⁾. 주정부의 효율적인 정책 개선 사례들은 정책 브리프(Bornfreund et al., 2020)를 통해 소개된다. 일례로, 앨라배마주는 Pre-K부터 3학년까지(P-3)의 교육 연계를 강화하기 위한 정책적 노력으로 P-3 프로그램을 운영하고 있다. 이 프로그램은 교육과정, 교수법, 교육환경, 교사 전문성 개발 등을 P-3 전 기간에 걸쳐 연계함으로써 수업의 질을 제고하는 데 목적을 둔다. 특히, 유아교육 경력을 갖춘 수업 코치를 배치해 교사의 교육과정 실행을 개선하고, 수평적·수직적 협업을 위한 유-초 교사 간 정기 팀 회의를 의무화하여 교육 연계 및 일관성을 도모한다. 참여 학교의 교장에게는 'PreK-3 리더십 아카데미'라는 1년 과정의 전문 리더십 교육을 이수하도록 요구함으로써 행정적 리더십 역량도 강화하고 있다(Bornfreund et al., 2020: 6). 이러한 정책적 노력이 현장에서 어떻게 수용되고 실행되는지는 주에 따라 학군에 따라 차이가 있다. 캘리포니아주의 PreK-3 연계 정책이 학군 차원에서 이루어지고 있는 현황을 분석한 연구(Koppich & Stipek, 2020: 5)에 의하면, 조사 대상 학군 중 3분의 1(25학군 중 8개 학군, 32%)은 전혀 연계 노력에 참여하고 있지 않으며, 나머지 학군도 연계 수준에 있어 큰 차이를 보이고 있었다. 특히 Pre-K의 역할과 목적 및 중요성에 대한 학군 지도자들의 인식 여부에 따라 학군의 유초 연계 추진 정도에 지대한 영향을 미쳤다. Pre-K 관리자가 교육 자문위원단에 포함된 경우는, 의사결정 구조 내 협력 기회가 확대되어 유아교육의 수용성과 연계 가능성이 증가하는 경향을 보였다. 대부분의 초등학교 교장은 Pre-K에 대한 공식적 책임이 행정적 또는 운영적 수준에 그쳤고, 교육적 연계에는 한계가 있었다. 또한 Pre-K 교사와 초등교사의 자격 기준, 급여 체계, 직무 기대 수준이 상이하여 상호 협력을 저해하고 있었으며, 다양한 프로그램 규정, 복잡한 자원 구조, 한정된 주정부 예산에 대한 경쟁 등도 학군 차원의 체계적인 연계 노력을 약화시키는 구조적 요인으로 작용하고 있었다(Koppich & Stipek, 2020).

다음의 표는 워싱턴 D.C.의 교육과정 이음의 예를 보여준다. 워싱턴 D.C.의 0~5세 대상 영유아를 위한 조기 학습 기준(district of Columbia early learning standards)은 영유아기부터 초등학교 3학년까지 종적으로 연계된 교육과정이며, 헤드스타트 및 주정부들이 공동으로 제정한 핵심 성취 기준인 '커먼 코어 교육과정(common core state standards)'과도 연계되도록 개발된 교육과정이다(Office of the State Superintendent of Education, 2019, <표 3-2-6> 참조).

33) Education Commission of the States. (n. d.). www.ecs.org.

〈표 3-2-6〉 워싱턴 D.C.의 교육과정 연계: 영아-3학년(Birth - Grade 3)

	영아 (Infants)	걸음마기 영아 (Toddlers)	2세 (Twos)	3~4세 (Preschool)	Pre-K 졸업(Exit)	K-3 졸업(Exit)
학습에 대한 접근/ 논리와 추론	v	v	v	v	v	N/A
의사소통과 언어	v	v	v	v	v	공통핵심 교육과정
문해	v (일부는 발달 중)	v	v	v	v	공통핵심 교육과정
수	v (일부는 발달 중)	v	v	v	v	공통핵심 교육과정
과학과 공학	v	v	v	v	v	NGSS
사회	v	v	v	v	v	해당없음
예술	v (일부는 발달 중)	v	v	v	v	N/A
사회정서발달	v (일부는 발달 중)	v	v	v	v	N/A
신체발달/ 건강과 안전	v	v	v	v	v	N/A

자료: Office of the State Superintendent of Education. (2019). District of Columbia early learning standards. p. 12.

라. 교원

1) 교원 자격 제도(어린이집/주립 유아학교 Pre-K/K학년)

각 주의 영유아 교육기관의 원장(director), 교사(teacher), 보조교사(assistant teacher)에 대한 최소 자격 기준은 주별로 상이하다(U.S. Department of Health and Human Services, 2022). 아래 표는 뉴욕주의 영유아 담당 종사자 자격 요건을 일례로 보여준다.

〈표 3-2-7〉 뉴욕주의 영유아 보육교사 자격 요건

역할	학력		경력
원장 (이 중 한 가지)	4년제 학위 및 유아교육/아동발달 12학점	+	1년 보육기관 교사 경력 및 1년 교사관리 경력
	뉴욕주 원장 자격증	+	1년 보육기관 교사 경력 및 1년 교사관리 경력

역할	학력		경력
	유아교육/아동발달 2년제 학위 및 4년제 학위과정 혹은 뉴욕주 원장 자격증 과정 계획	+	2년 보육기관 교사 경력 및 2년 교사관리 경력
	CDA 자격증 및 4년제 학위과정 혹은 뉴욕주 원장 자격증 과정 계획	+	2년 보육기관 교사 경력 및 2년 교사관리 경력
3~4세 반 교사 (이 중 한 가지)	유아교육/아동발달 2년제 학위	+	
	CDA 자격증	+	1년 보육경험
	유아교육/아동발달 9학점 및 CDA 과정, 유아교육/아동발달 2년제 학위과정 계획	+	2년 보육경험
0~3세 반 교사 (이 중 한 가지)	유아교육/아동발달 2년제 학위	+	1년 영유아 보육경험
	영유아보육 자격증 혹은 영유아 CDA 자격증	+	2년 보육경험
	CDA 자격증	+	2년 보육경험(1년-영유아)
	유아교육/아동발달 9학점 및 영유아보육 자격증 과정, 영유아 CDA 과정, 유아교육/아동발달 2년제 학위과정 계획	+	2년 보육경험(1년-영유아)
5세 이상반 교사 (이 중 한 가지)	유아교육/아동발달/초등교육/체육교육 2년제 학위	+	
	학령 보육 자격증	+	1년 보육경험(13세 미만)
	고등학교 졸업장/검정고시	+	2년 보육경험(13세 미만)
보조교사	고등학교 졸업장/검정고시	+	1년 보육경험(13세 미만)

자료: New York State Office of Children and Families (2021). New York State child day care regulations. <https://www.ocfs.ny.gov/programs/childcare/regulations/418-1-DCC.pdf> (2021. 10. 10. 인출). 조은경, 김은영(2021)에서 재인용함.

영유아 교사 자격 요건은 주, 기관, 프로그램별로 다르며 주립 유아학교 프로그램은 앞서 뉴욕 주의 예에서 나타난 바와 같은 기본 보육 면허(child care licensing) 기준보다는 높은 자격 요건을 요구하지만, 프로그램 간의 기준 자체는 통일되어 있지 않다(Institute of Medicine[IOM] & National Research Council[NRC], 2015). 주립 유아학교의 경우, 교사 자격은 주별로 상이한 데, 2023~2024년 기준으로 교사에게 4년제 학위만을 요한 프로그램은 총 63개 프로그램 중 5개(8%), 교사의 유아교육 관련 전공 4년제 학위를 요한 프로그램의 수는 26개(41.3%), 교사의 유아교육 관련 전공 4년제 학위 및 보조교사의 CDA 자격을 요한 프로그램의 수는 12개(19%), 교사의 유아교육 관련 전공 훈련만을 요한 프로그램의 수는 21개(33%)이다(Friedman-Krauss et al., 2025: 26). 이처럼 자격 기준이 프로그램의 유형이나 예산에 따라 상이하게 적용됨에 따라, 유아교육 종사자들에게 적용되는 일관된 전문성 기준이 없으며, 프로그램 구조나 재정 지원 수준에 의해 자격 요건이 결정되고 있다(Whitebook et al., 2016).

주립 유아학교 프로그램은 공공 재원으로 운영되는 공공 프로그램이지만, 대부분의 주에서는 공립학교 단독이 아닌 공립학교와 사립 유아교육기관 간의 협력 형태로 교육 서비스를 제공하고 있다. 공립학교를 통해 직접 프로그램을 운영하는 주정부의 경우에는 Pre-K 교사에게도 공립 유치원 및 초등교사와 같은 교사 자격 또는 이에 준하는 자격 요건이 요구된다. 공·사립 유아교육기관이 혼합되어 서비스를 제공하는 주에서는 사립기관 소속 교사에게도 공립 초등교사와 동일한 자격 기준을 적용하는 주도 있는데, 이 경우 공·사립 기관 근무 교사 간 임금 차이로 인해 사립기관의 교사가 공립학교로 이동하는 문제가 생기기도 한다. 일부 주에서는 자격 요건에 맞는 교사의 수급 문제로 인해 자격 기준을 일부 완화하거나, 자격 기준을 충족하지 못한 교사에게 일정 기간 내에 자격을 갖추도록 유예기간을 부여하는 방식으로 교사 수급 문제를 해결하고 있다(조은경, 2020).

주마다 프로그램마다 다양한 유아교사 자격 요건은 각 주의 정책 방향과 유아교육 인력수급 상황에 따라 달라지며, 유아교육의 질과 형평성에 영향을 미치는 중요한 요인이다. 유아교육 및 보육 분야에서는 아직도 일관된 자격 요건이나 학력 기준이 마련되지 않은 경우가 많은 데 반해, 유치원을 포함한 K-12 정규교육 체계에서는 대부분의 주에서 교사에게 최소한 4년제 학사 학위와 학년(초·중·고) 혹은 교과목에 특화된(수학, 과학, 역사 등) 교사 자격증의 취득을 요구하고 있으며, 이는 각 주의 교사 면허 기준에 명시되어 있다(National Council on Teacher Quality, 2020). 전문가들은 유아교육기관의 주교사(lead teacher) 및 원장에게도 초등학교 교사 수준의 최소한 4년제 학위와 유아교육(Early Childhood Education, ECE) 전문 훈련을 요구해야 한다고 제언한다(Whitebook et al., 2016). 또한 보조교사(assistant teacher)나 보육 보조인력(aide)과 같은 유아교육 지원 인력에 대해서도 최소한 아동발달협회 자격증(CDA: Child Development Associate Credential) 등 기본적인 전문 지식의 습득이 권장되고 있다. 대학 학사 학위와 유아교사 전문훈련(예: 유아교사 자격증 소지자)을 주립 유아학교 교사 자격 요건으로 정한 주의 경우, 통계적으로 유의한 긍정적 효과가 있음이 종단연구 결과를 통해 밝혀졌다(Gormley, 2024). 일례로, 오클라호마주의 Tulsa Universal Pre-K 프로그램은 시작부터 공립학교(Tulsa Public Schools)를 통해서 제공되었고, 교사 자격 요건도 4년제 대학 학위 및 유아교사 자격증을 요하였다. 조지타운대학교팀이 2001년부터 조사한 장기 연구 결과에 따르면, Tulsa의 UPK 프로그램은 참여 유아의 학업성취와 장기적 발달에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 2006년에 입학한 4,033명의 UPK 아동들을 대상으로 종단 연구한 결과, 유치원부터 초등 3학년까지 표준화 시험 점수 차이는 점차 줄어들었지만, 수학 성적은 여전히 UPK 참여 아동이 우수했고, 유급률도 지속적으로 낮았으며, 중학교에서는 우등반 수강 비율과 수학 성취도가 높았고, 고등학교에서는 선행 과목 등록률이 높았으며, 낙제 및 결석률은 낮았고, 정시 졸업률

이 더 높았으며, 전체 졸업률에서도 소폭 우위를 보였다. 또한 성인이 되어서는 유권자 등록률이 4.5%p 높았고, 대학 진학률은 12%p 높아졌으며, 인종에 무관하게 모든 그룹에서 2년제 대학 진학률 증가로 나타났고, 흑인과 히스패닉 학생의 경우 4년제 대학 진학률도 더 높았다(Gormley, 2024).

교육 정책 및 연구 분야의 전문가들은 유아교육 종사자들이 경제적 부담이나 학자금 부채 없이 대학 학위 및 전문성 향상을 위한 교육을 이수할 수 있도록 제도적 지원이 필요하다고 주장한다(IOM & NRC, 2015). 이러한 지원 체계의 중요성에 대해서는 공감대가 형성되어 있으나, 전격 제도화되지는 못한 상황이다. 영유아 프로그램과 주립 유아학교 및 공립 유치원의 교원 자격 요건 차이는 해당 그룹 간의 교사 처우 및 근무 여건 차이와도 무관하지 않다.

2) 교원 근무 여건

미국의 유아교육 종사자 근무 여건에 관한 최근 연구(McLean et al., 2024)에 의하면, 대부분 여성, 특히 유색인종으로 구성된 영유아 교사들은 역사적, 구조적으로 여성에 대한 저평가로 인해 심각한 임금 불균형을 겪고 있다. 영유아 교사들은 전문성과 복잡한 업무 특성을 요구하는 현실에도 불구하고, 전국 평균 시급은 13.07달러로, 초등학교 및 중학교 교사(31.80달러), 전체 직업 평균(22.92달러)에 비해 현저히 낮다. 일반적으로 교사 임금은 교육경력에 따라 증가하지만(OECD, 2024a), 유아교사들은 교육수준이나 교육경력에 무관하게 낮은 임금을 받고 있으며, 미국 전체 직종의 97%가 이들보다 더 높은 임금 수준이고, 전국적으로 모든 주에서 유아교사 임금은 1인 생계임금(living wage)에 미치지 못하는 상황이다(McLean, et al., 2024). 유아교육 종사자의 빈곤율은 초·중등 교사보다 5.7배 높으며(각각 13.1% vs. 2.3%), 43%는 메디케이드(의료보험), 푸드스탬프(식권) 등 공공복지 프로그램에 의존한다. 이는 연간 47억 달러 이상에 달하는 사회적 비용으로 이어지며, 저임금이 조기교육 프로그램과 학부모 부담 경감을 가능하게 하나, 결과적으로는 교육 종사자 개인과 사회에 중대한 경제적·정서적 부담을 초래한다(McLean, et al., 2024: 22).

미국의 공립학교 유치원 교사는 초등학교에 근무하며 초등학교 교사와 같은 스케줄로 근무한다. 초등학교의 근무시간은 주 5일, 연중 36주, 180일 수업을 한다(National Center for Educational Statistics, 2017). 2024년에 조사된 공립학교에 근무하는 주립 유아학교(Pre-K) 교사 대상 연구에 의하면(Steiner et al., 2025), 교사들의 평균 근무시간은 주당 47시간으로 계약된 근무시간인 39시간보다 8시간 이상 초과근무 중인데, 이는 초등학교 교사의 평균 근무시간(53시간)보다는 낮은 것으로 조사되었다. 초등학교 교사와 Pre-K 교사들의 절반(각 48%, 48%)

은 주당 41~50시간 근무하는 것으로 보고되었고, 51시간 이상 근무한다고 보고한 교사들도 각각 41%와 27%에 이른다. Pre-K 교사들은 유아들의 행동 관리 문제(67%), 낮은 임금(42%), 유아 정신건강 지원(33%), 교육 외 행정업무(서류 작성, 교사 평가 등)(33%), 학교 관리자의 지원 부족(21%), 긴 근무시간(21%), 교사 부족으로 인한 초과 업무 부담(18%), 교내 의사결정과정 참여 제한(15%), 정치적 이슈와 의견으로 교육 개입(13%), 높은 교육목표와 기대(12%), 코칭과 멘토링 부족(8%), 위험한 교육환경(3%) 등을 근무 스트레스 요인으로 보고하였다(Steiner et al., 2025: 7).

영유아 교사의 급여는 공사립 근무 기관 및 대상 아동 연령대에 따라서도 현격한 차이가 난다. 동등한 학력(4년제 대학 졸업)의 영유아 교사 평균 연봉을 근무 기관 및 대상 연령별로 비교해 보면, 2023년 기준으로 이보다 한 해 전 자료이긴 하나, 주립 유아학교의 공립학교 기반 Pre-K(4세 혹은 3~4세 대상) 교사(56,500달러), 주립 유아학교의 지역사회 기반 Pre-K 교사(43,200달러), 헤드 스타트(3~4세 대상) 교사(39,600달러), 3~5세 담당 사립 유아교육기관 교사(35,600달러), 0~3세 와 3~5세 대상 사립 영유아보육기관 교사(32,200달러), 0~3세 대상 영유아보육기관 교사(27,700달러)의 순으로 나타났다(McLean et al., 2024: 67). 최소 4년제 학사 학위가 요구되는 공사립유치원과 초등학교 교사의 평균 연봉은, 2024년 기준, 각각 62,340달러와 61,430달러로 조사되었다(Bureau of Labor Statistics, n. d.).

교사 급여의 차이는 유아교사 수급에 영향을 준다. 대졸 학력과 유아교육 전문 훈련이라는 자격을 요구하는 주정부 유아학교 프로그램의 교사들은 공립학교 교사와 같은 수준의 학력을 갖추고 있음에도, 동일한 대우를 받지 못하는 사례가 대부분이다. 2009년 보고서에 따르면, 당시 미국 전역 50개 주에서 운영되던 주립 유아학교 프로그램 가운데, 자격을 갖춘 교사에게 초등학교 교사 수준의 급여를 지급한 곳은 12개에 불과해 전체의 약 24%에 그쳤다(Epstein et al., 2009, 조은경, 2020: 70에서 재인용). 이러한 보수 격차의 문제점을 인식하고, 뉴욕시에서는 주립 유아학교에 근무하는 초임 교사 중 사립 유아교육기관 소속이라 하더라도 교사 자격증을 보유한 경우, 공립학교 초임 교사와 동일한 급여를 받을 수 있도록 하였다(NYC Department of Education, n. d., 조은경, 2020: 70에서 재인용). 2024년 뉴욕시 회계감사관(comptroller) Brad Lander는, 공사립 Pre-K 교사 임금 격차에 대한 정책 이행 검토 결과, 지역사회 유아교육기관(CBO, Community-Based Organizations)에서 근무하는 동등한 자격 기준을 갖춘 Pre-K 교사에 대한 급여 수준이 여전히 공립학교 Pre-K 교사보다 현저히 낮으며, 2024년 3월 기준, 석사 학위 교사 중 19%, 학사 학위 교사 중 24%가 동일 자격의 공립 교사 최소 급여에도 못 미치는 급여를 받고 있고, 특히 석사 학위를 가진 교사의 경우 평균 급여 격차가 거의 2만 달러에 달하며, 일부 지역에서는 평균 격차가 3만 달러를 넘는다고 보고하고, 이 문제를 해결하기 위해 소급 급여 보전,

계약서 명문화, 장기적으로 동등한 임금체계 보장 등을 포함한 제도 개선을 권고하였다(Hayes-Chaffe, 2024에서 재인용).

주 내의 공사립기관에 근무하는 주립 유아학교 교사 간의 임금 격차뿐만 아니라 주 내 공립학교에 근무하는 Pre-K 교사와 K-12 교사 간의 임금 격차 역시 정책 전문가들 및 실행가들의 관심이다. 알라바마주에서는 2015년부터 공립학교의 Pre-K교사가 K-12교사와 동등한 임금을 받을 수 있도록 주정부 재원을 투입하였고, 그 결과 현장에서는 유아교사 지원자가 증가하고, 이직률이 감소하였고, 교사의 경제적 문제도 안정되었다고 보고하였다(Alabama School Readiness Alliance, 2021. 7.30.).

마. 다양한 참여자들과의 협업

앞서 기술된 바와 같이, 미국의 공립 유치원은 공교육 체제 내에 있으며, 이와 관련된 연방 차원의 교육 법령은 1965년에 제정된 ‘초·중등교육법(Elementary and Secondary Education Act, ESEA)’이다. 이후 2015년, ‘초·중등교육법’은 ‘모든 학생의 성공법(Every Student Succeeds Act, ESSA)’이라는 이름으로 개정되었다. ESSA 제4조(Title IV)는 ‘21세기 학교(21st Century Schools)’에 대해 규정하고 있는데, 공교육은 사회·경제적으로 소외되거나 취약한 계층의 학업 성취도를 향상해야 하며, 학부모 및 지역사회 기반 기관(community-based organizations)과의 협력을 통해 학생들에게 균형 잡힌 교육 서비스를 제공해야 함을 강조하고, 정규 수업 외의 시간 동안 운영되는 지역사회 학습센터 설립 및 확장을 위해 연방 지원금을 제공한다(ESSA, Title IV, Part B). 그 주요 목적은 학생들의 학업성취 강화 기회를 제공하고, 정규 교육과정을 보완하는 다양한 활동을 제공하고, 학부모와 가족들이 자녀의 교육에 적극적이고 의미 있게 참여할 기회를 제공하기 위함이다(North Carolina Department of Public Instruction, n. d.).

1) 학부모와의 협력체제

미국의 학부모들은 법적으로 다양한 교육과정 참여 및 협력 권리를 보장받는다. 학부모 및 가족 참여 유치원 학부모는 교육과정 결정 과정에 직간접적으로 참여하고 협력한다(김은영 외, 2023: 59; 조은경, 김은영, 2021: 14, 37, 71). 직접적으로는 학부모위원회(예: parent advisory councils) 및 학교 운영 위원회(school board)를 통해 교육과정 선택과 운영, 및 개선 계획 등에 참여할 수 있다. 간접적으로는 대중에 공개되는 학교 운영보고서의 내용을 바탕으로 학교의 교육과정 개선을 위한 의견을 제시하고 협력할 수 있다. 뉴욕시의 경우, 각 학교는 정기적으로 학생의 학업 성취도와 연계된 교육과정 평가를 수행하고, 그 결과를 바탕으로 강점과 보완점을 분석하여 개선 방안이 포함된 보고서를 관할 교육청에 제출해야 하며 해당 자료는 공개되는데, 학부모는 이

과정을 통해 의견을 제시할 수 있는 구조가 마련되어 있다(New York City, 2022). 2017~2018년 전국 교장 및 교사 서베이(NTPS)에 따르면, 조사응답자의 약 92%는 초·중고 학부모가 교육과정·예산 관련 의사결정에 참여하는 기회를 적극 제공한다고 응답했으며, 83%는 교육 내용과 관련된 참여를, 76%는 예산 의사결정 참여를 보장한다고 보고하였다(U.S. Department of Education, 2021). 이러한 제도적 장치는 학부모의 적극적인 교육과정 참여 유도에 기여한다.

또한 연방정부는 저소득층 밀집 지역 학군에 대해서 보다 구체적인 학부모 협력체계를 개발하고 적용할 것을 법적으로 요구하고 있다. 미국의 초·중등교육법 제1조 파트 A (Title I, Part A)에 따르면, 해당 법규(ESEA section 1116(a)(2))에 근거하여 연방정부 지원금을 받기 위해서는 각 학교(Title I 지원금을 받는 저소득층 밀집 지역 학교, 40% 이상의 학생이 저소득층인 학교)에서는 반드시 의미 있는 학부모 참여가 무엇인지 정의하고, 학부모 참여 정책을 해당 학부모 그룹과 함께 개발하고, 이를 명문화하고, 모든 학부모와 공유해야 한다(U.S. Department of Education, 2016a; 2025: 7-8). Title I 학교는 학부모들에게 학교의 교육과정을 기술하고 설명해야 하며, 학생의 학업성취 평가 도구와 형식 및 평가 결과 정보를 제공해야 하고, 학부모의 요청이 있을 시에는 반드시 학부모와 정기적인 회의를 하고, 학생의 교육에 관한 결정 과정에 참여하고 제안사항을 내는 기회를 제공하고, 그 제안사항에 반드시 응답해야 한다(ESEA section 1116(a)(4)) (U.S. Department of Education, 2025: 15). 이러한 법 조항에 따라 개발되고 명문화된 학부모 참여 정책은 '학교-학부모 협약(school-parent compact)'이라고 부르며, 학생의 학업성취 향상을 위한 학부모, 교직원, 학생 간의 공동 책임을 명확히 규정하는 문서이다(ESEA §1116(d)). 이 협약은 단순한 참여 수준을 넘어, 주정부 학업 기준(State academic standards)에 도달할 수 있도록 세 주체가 상호 협력하여 수행할 활동을 구체적으로 제시하고, 실질적인 파트너십을 구축하기 위한 토대를 제공한다.

2) 지역사회와의 인적, 물적 협력

미국의 유아교육 프로그램들은 지역사회와의 인적, 물적 협력을 통해 정규 교육과정 및 방과후 교육과정을 제공한다. 유아교육 프로그램의 정규 교육과정에 따라, 해마다 유아와 교사들은 다양한 장소로 현장학습을 가는데, 지역사회의 소방서, 경찰서, 사과 농장, 단풍시럽 농장, 염소 농장 등을 무료로 방문하여 해당 전문가로부터 설명을 듣고 교육자료들을 직접 만지고 느끼는 경험이 가능하며, 동물원, 과학관, 역사박물관 등도 무료 혹은 낮은 입장료로 이용할 수 있다. 김은영 외(2023) 연구팀의 유치원 운영 다양화 연구 보고서에는 두 공립학교의 지역사회 협력 사례가 보고된다. 뉴햄프셔의 한 학교의 예를 보면, 교사들은 정규 교육과정을 제공하고 (오전 9시~오후 3시), 정규 교육과정 전후 시간(오전 7~9시 및 오후 3~6시)에는 해당 학군과 협력 조약을 맺은 지

역사회센터는 유치원 및 초등학교 학생들에게 오전 돌봄과 방과후 활동을 제공함으로써 원하는 경우 오전 7시부터 오후 6시까지 돌봄 및 교육이 가능하게 된다. 해당 학교의 경우, 지역사회기관의 코디네이터가 상주하는 사무실이 교내에 제공되며, 정식 멤버로서 학군과 학교의 교직원 모임에 및 교육과정 회의에 정기적으로 참석하여, 상호 유기적인 관계 속에서 교육과정을 협력적으로 운영한다(김은영 외, 2023: 69). 지역사회센터장과 직원 외에도 기타 교육인력 및 자원봉사자들이 오전 돌봄과 방과후 활동을 함께 제공한다. 교육 인력으로는 해당 학교의 교사, 보조교사, 지역사회 봉사자, 예비교사, 대학생 인턴 등이 있다(김은영 외, 2023: 57). 뉴욕시의 한 학교의 예를 보면, 다양한 지역사회 기관의 프로그램들이 학교의 교육과정과 연계되어 제공되고 있다(김은영 외, 2023: 58-59). 특히 지역사회 여러 협력 대학(예: 뉴욕대, 콜롬비아대)의 예비교사들은 현장 교육을 직접 경험하는 시간이 되고, 학생들은 풍부하고 다양한 교육과정을 경험하는 기회가 된다. 다음의 표는 이 학교의 정규 교육과정 혹은 방과후 과정에 인적 물적 협력을 제공하는 다양한 지역사회기관과 연계 활동을 보여준다.

〈표 3-2-8〉 뉴욕시 공립학교의 지역사회 협력 프로그램

지역사회 기관	연계 활동 프로그램
92nd Street Y (92번가 Y)	방과후 과정 미술활동 무료서비스
Dancing Classrooms	사교댄스 (5학년)
Chess with Impact Coaching Network	방과후 활동으로 체스 클럽 운영
Jazz for Young People	링컨센터의 재즈프로그램을 3~4학년 정규 프로그램 일부로 제공하며, 재즈와 민주주의, 재즈와 대이동(the great migration), 재즈와 시민의 권리 등 주제 다룸
The Jewish Board for Families	사회복지사가 학교 방문하여 가족/개인 학생 대상 카운슬링 서비스
National Dance Institute	춤 음악을 통한 예술 활동 (2~4학년)
NYU America Reads	뉴욕대학교 학부/대학원 학생들 학교 방문하여 읽기 지도
Teachers College Reading and Writing Project	계획하고, 반성적(reflective) 쓰기, 비판적(critical) 읽기
The Horticultural Society of NY	식물에 대해 배우고, 교내 정원 가꾸는 방과후활동
Trees New York	학교 주변 거리의 나무 돌보기 (3학년)

자료: 김은영 외(2023). 부모의 선택권 보장과 기관 운영의 합리성 제고를 위한 유치원 운영 다양화 연구. pp. 58-59.

이와 같은 미국의 사례는, 정부 지원이 정규 교육과정에만 국한되는 경우도 지역사회와의 협력을 통해 다양하고 풍부한 교육과정을 오전 돌봄과 방과후 활동에 제공할 수 있으며, 이러한 지역사회와의 협력 조항을 정부가 법제화하고 각 학군에 지역사회센터 설립을 위한 지원금(예: Title IV, Part B)을 제공함으로써 각 일선 학교와 지역사회센터 간에 구조적·유기적·지속적인 협력관계가 가능함을 보여준다.

2. 유럽의 영유아 교육·보육 정책 동향³⁴⁾

가. 영유아 교육·보육 체제

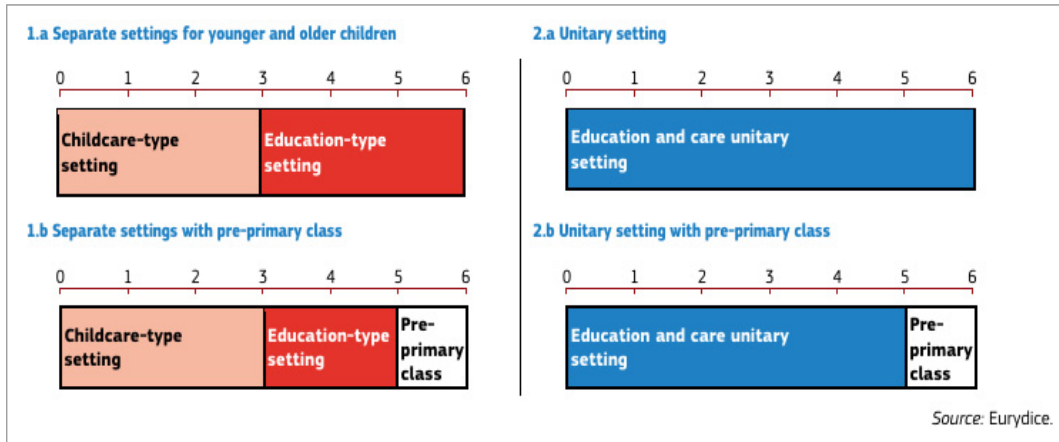
영유아 교육·보육(Early childhood education and care) 체제를 보면 영유아 전 연령을 대상으로 연령에 따라 분리된(split) 체제와 통합된(integrated) 체제가 혼재해 있다. 대부분의 유럽 국가에서는 센터 기반 영유아 교육·보육이 영유아의 연령에 따라 두 개의 분리된 기관에서 제공된다. 이러한 구조는 벨기에, 체코, 그리스, 프랑스, 이탈리아, 키프로스, 룩셈부르크, 헝가리, 몰타, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 알바니아, 스위스, 리히텐슈타인, 튀르키예 등에서 관찰된다. 분리형 체제에서는 영유아 교육·보육이 두 단계로 조직되어 제공된다. 이 경우, 영아는 보육 유형의 기관(종종 ‘탁아소’나 ‘보육원’이라 불리는 곳)에서 시작하여 이후 교육 중심의 기관(예: 유치원, 프리스쿨)으로 옮겨간다. 보통 이러한 전이는 유아가 약 3세가 되었을 때 이루어지고 있다.

분리된 체제의 장점 중 하나는 영아의 발달단계에 맞춘 돌봄과 교육을 제공할 수 있다는 점이다. 그러나 한 기관에서 다른 유형의 기관으로 이동하는 것은 영아와 가족 모두에게 중요한 전환기로, 이 과정에서 그룹 구성이나 규모의 변화, 새로운 교사, 새로운 규칙, 활동 방식의 변화 등이 발생하여 영유아 경험의 연속성을 어렵게 만들기도 한다. 연령별로 부처가 다른 대표적인 나라는 프랑스로 3세 미만의 영아 보육은 연대보건부에서 관할하고, 3세 이상의 유아교육은 국민교육부에서 관할한다.

반면, 통합형 체제에서는 영유아 교육·보육이 하나의 통합된 기관(unitary setting)에서 이루어진다. 통합형 체제를 갖춘 대표적 국가는 핀란드와 같은 북유럽 국가, 뉴질랜드 등이 있다. 영유아는 초등학교에 입학할 때까지(또는 일부 교육 체제에서는 취학 전 교육이 시작될 때까지) 같은 기관에 머무르게 된다. 이러한 통합기관에서는 명확한 교육요소가 포함된 프로그램을 제공하는 동시에, 영유아의 전인적 발달과 돌봄의 중요성도 함께 강조한다. 통합된 체제에서는 연령에 상관없이 일원화되어 있으나 5세부터 취학 전 교육이 시작되는 경우도 있다. 현재 우리나라는 유아교육과 보육의 통합이 진행되는 상황이기는 하나 교육부, 한 부처 아래 통합된 상태임을 가정하고 따로 취학 전 교육을 두고 있지 않아 아래 [그림 3-2-3]의 유형 2.a 일원화된 체제에 해당한다고 볼 수 있다.

34) 주로 European Commission / EACEA / Eurydice. (2025). Key data on early childhood education and care in Europe – 2025. Eurydice report. Luxembourg: Publications Office of the European Union의 내용을 번역하여 재구성한 부분이 포함되었음.

[그림 3-2-3] 영유아 교육·보육의 분리·통합 체제



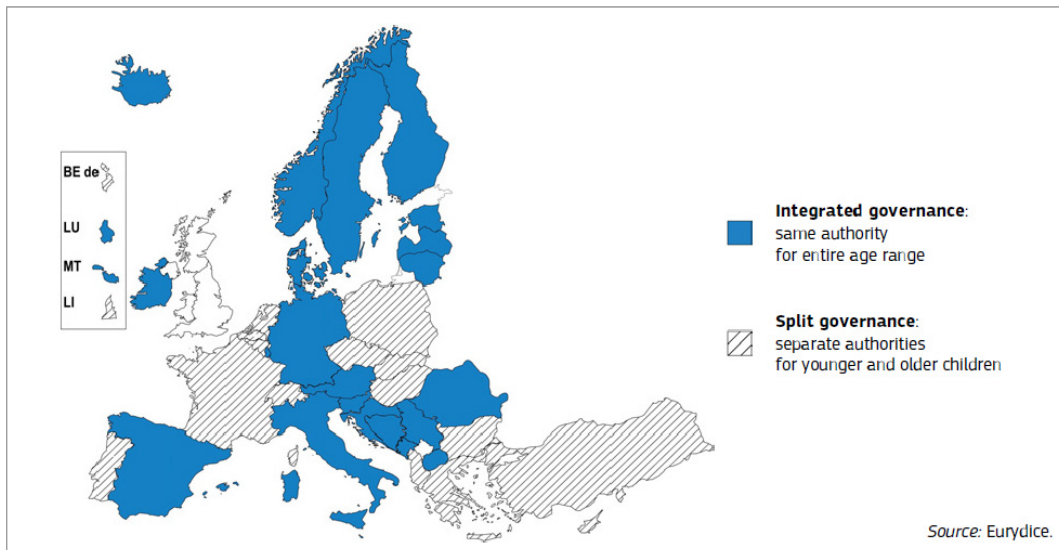
자료: European Commission / EACEA / Eurydice. (2025). Key data on early childhood education and care in Europe – 2025. Eurydice report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. p. 34에서 2025. 7. 2. 발췌함.

영유아 교육·보육에서 연령별로 구분되는 것을 보면 3세를 기준으로 이루어지는 경우가 대부분이다. 첫 번째 단계는 일반적으로 3세 미만 아동을 대상으로 하며, 형식적인 교육보다는 돌봄(care)에 중점을 두기 때문에 종종 국제표준교육분류(ISCED) 분류 기준에서 제외된다. 유럽의 14개 교육 체제에서는 3세 미만 영아를 위한 보육서비스가 교육으로 분류되지 않으며, 이는 유아기 초기 발달(ISCED 01) 범주에도 포함되지 않는다. 해당 국가는 프랑스, 벨기에(플랑드르 지역), 그리스, 이탈리아, 키프로스, 포르투갈, 루마니아, 리히텐슈타인, 튀르키예 등이 포함된다.

두 번째 단계는 명확한 교육적 목표를 가지고 있으며, 국제표준교육분류(ISCED)에 따라 유아기 교육(ISCED 02)으로 분류된다. 보통 만 3세부터 시작되는데, 일부 국가에서는 더 일찍(예: 벨기에에는 2세 반), 또는 더 늦게(예: 그리스, 네덜란드, 스위스, 리히텐슈타인은 약 4세) 이루어지기도 한다. 이러한 연령기준은 국가에 따라 엄격하게 적용되거나 어느 정도 유연하게 운영될 수 있다. 예를 들면, 프랑스에서는 3세부터 시작하는 유아학교에서 2세 영아까지도 받아들이는 경우가 있는 등 교육 대상의 범위를 확대하기도 한다.

또한, 영유아 교육·보육 체제가 분리이거나 통합인 것과 상관없이 취학 전 교육이 따로 제공되는 경우가 있다. 취학 전 교육을 하기 위해서 취학 전 교육을 위한 교사나 교육과정을 따로 제공하기도 하고, 취학 전 교육이 의무교육 기간과 겹칠 수 있으나 항상 동일한 개념으로 사용되지는 않는다.

[그림 3-2-4] 영유아교육·보육의 분리·통합 체제



자료: European Commission / EACEA / Eurydice. (2025). Key data on early childhood education and care in Europe – 2025. Eurydice report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. p. 39에서 2025. 7. 2. 발췌함.

나. 영유아 교육·보육에 대한 법적 권한과 의무교육

최근 영유아 교육·보육에 대한 접근성을 확대하는 문제가 큰 주목을 받고 있다. 2012/2013년 이후 대부분의 유럽 국가에서 영유아 교육·보육 접근을 보장하는 법적 체제에 중대한 변화가 있었다. 영유아 교육·보육을 의무화한 경우는 대부분 주당 20~25시간을 제공하고 있다. 이는 우리나라 유치원에서 누리과정을 운영하는 주당 시간 수인 20~25시간과 매우 유사한 수준이다.

먼저, 벨기에(2020년 9월), 체코(2017년), 크로아티아(2014년), 리투아니아(2016년), 루마니아(2020년), 슬로바키아(2021년), 핀란드(2015년), 스웨덴(2018년)에서는 영유아 교육·보육의 마지막 연령대에 대한 유아 참여가 의무화되었다. 여러 국가에서는 1년 이상의 유아교육 참여를 의무화하였다. 헝가리는 2015년 9월부터 3세부터 의무화했고, 프랑스는 2019년 9월에 의무교육 시작 연령을 6세에서 3세로 낮췄다. 그리스는 2021년에 의무적인 유아학교 입학 연령을 만 4세로 낮췄다. 불가리아는 4~6세 영유아 전원을 대상으로 하는 3년의 의무교육을 점진적으로 도입하였다. 루마니아는 2023년 9월부터 의무 기간을 2년(4세부터)으로 연장하였다. 키프로스는 4~5세 영유아를 대상으로 한 2년의 의무 영유아 교육·보육 프로그램을 점진적으로 확대하고 있으며, 2031/2032년까지 4세 유아에게 의무화할 예정이다. 공립 유치원의 정원이 찼을 경우, 지역사회 유치원의 수업료를 지원하기 위한 공공 보조금도 제공된다.

법적으로 영유아 교육·보육을 받을 법적 권리(legal entitlement)는 벨기에(독일어권 공동체), 체코, 독일, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아 등에서 신설되거나 확대되었다. 이들 국가는 일정 연령의 영유아가 교육·보육서비스를 원하는 경우, 공공 재정이 지원되는 영유아 교육·보육의 기회를 반드시 제공해야 하는 법적 의무를 제공자에게 부과하였다.

리투아니아는 보편적 유아교육 보장을 단계적으로 확대하고 있으며, 그 계획에 따라 2023년 9월부터 4세 유아에게 보장이 적용되었고, 2025년에는 2세로 확대될 예정이다. 슬로바키아는 2024년 9월부터 4세 유아에게 법적 권리를 도입했으며, 2025년에는 3세 유아로 확대하기 위한 준비가 진행 중이다. 벨기에의 독일어권 공동체는 2024년에 법적 권리 적용 연령을 3세에서 2세 반으로 6개월 앞당겼다.

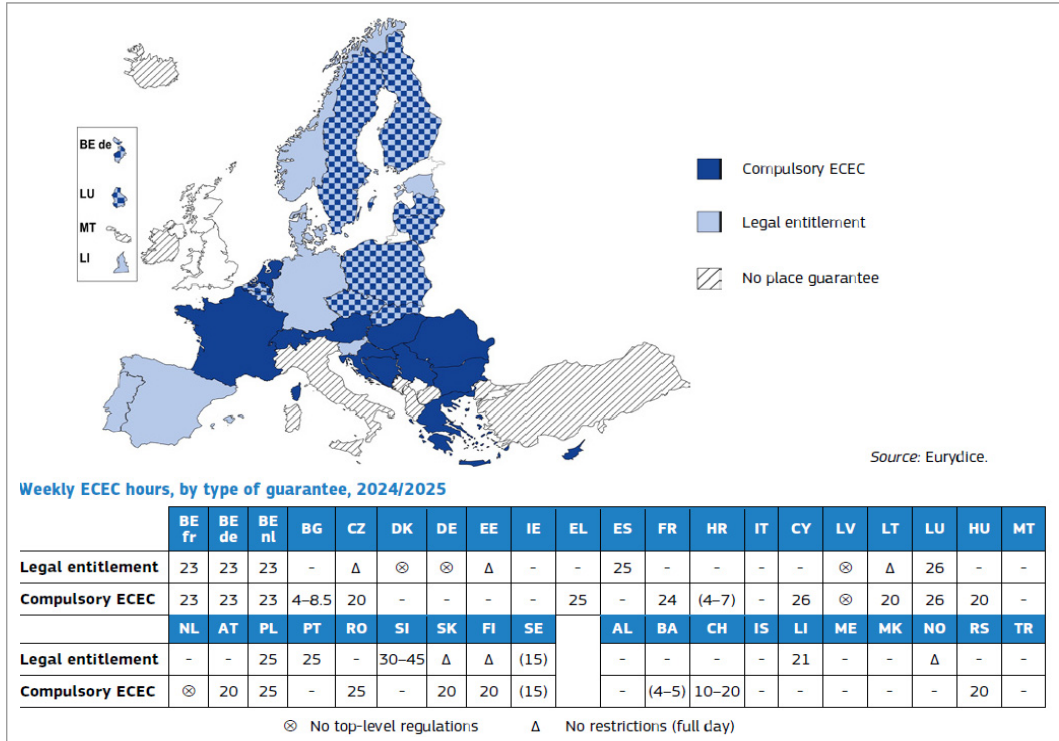
몇몇 국가는 초등교육 시작 연령을 변경하는 개혁을 시행하였고, 이는 결과적으로 영유아 교육·보육 기간에 영향을 미쳤다. 키프로스는 2020년에 초등학교 입학 연령을 6세로 높였고, 이에 따라 영유아 교육·보육에서의 의무교육 기간이 1년 6개월로 늘어났다. 스웨덴은 2028년에 현재 의무 유아교육의 마지막 연령대인 프리스쿨 클래스를 초등학교 1학년으로 전환하여 10년제 초등학교(primary school)를 도입할 계획이다.

전반적으로 보면, 영유아 교육·보육에 대한 법적 권리 부여보다 의무화 정책이 더 일반적인 정책으로 실행되고 있다. 현재 유럽 16개국에서는 영유아 교육·보육에 대한 법적 권리를 보장하고 있으며, 21개국에서는 영유아 교육·보육의 의무화 정책을 도입하고 있다. 일부 국가는 법적 권리와 의무화를 모두 채택하고 있다. 벨기에, 체코, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 폴란드, 슬로바키아, 핀란드, 스웨덴에서는 아동들이 먼저 영유아 교육·보육 이용에 대한 권리를 부여받고, 초등학교 입학 전 1~2년간 유아교육에 반드시 참여하도록 하고 있다.

지난 10년간의 개혁을 통해 유럽 국가들은 영유아 교육·보육 접근을 가능하게 하는 법적 체계 확대에 많은 노력을 기울여 왔다. 학교 준비에 초점을 맞춘 정책 목표를 반영하여, EU 회원국의 3분의 1은 최근 유아교육의 마지막 학년(또는 그 이상)의 참여를 의무화했고, 여러 국가는 향후 이러한 개혁을 도입할 계획이다. 하지만 영유아 교육·보육이 가진 차별적 교육적 지향점과 기관의 다양성을 잃지 않으면서 영유아 교육·보육기관의 학교화를 지양하는 것도 중요하다.

영유아 교육·보육에 대한 법적 권리 부여와 의무화가 동시에 실행되고 있고, 많은 영유아가 영유아 교육·보육기관을 이용하고 있을지라도 영유아 교육·보육의 공교육을 위해서 영유아에게 영유아 교육·보육을 이용할 수 있는 법적 권한을 부여하는 것은 영유아의 권리를 보장한다는 측면에서 기본 전제로 볼 수 있다.

[그림 3-2-5] 영유아 교육·보육에 대한 법적 권한과 의무교육(2024/2025)



자료: European Commission / EACEA / Eurydice. (2025). Key data on early childhood education and care in Europe – 2025. Eurydice report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. p. 54에서 2025. 7. 2. 발췌함.

다. 영유아 교육·보육 이용시간과 지출

영유아 교육·보육 이용 아동의 비율은 서비스의 전반적인 접근성과 보편성을 반영하지만, 또 하나의 중요한 요소는 바로 이용 강도(intensity of participation)이다. 이는 ECEC 접근성의 결과 중 하나로 간주될 수 있으며(Ünver, Bircan & Nicaise, 2021), ECEC에서 하루에 머무는 시간은 아동, 보호자, 그리고 공공 보조금이 지원되는 경우는 재정에까지 영향을 미친다.

긴 이용시간은 보호자가 노동시장이나 교육에 참여할 수 있도록 도와주지만, 오랜 시간 동안 영유아가 기관에 머무는 것이 아동의 사회·정서적 웰빙에 미치는 영향에 대한 논의는 여전히 진행 중이다(Broekhuizen et al., 2017; van Belle, 2016). 이러한 배경에서 영유아의 긴 기관 이용시간에 대해 긍정적인 방향에서만 논의할 수 없는 이유다.

유럽 이사회(EU)는 개정된 바르셀로나 목표에 대한 권고에서, 이용의 시간 강도를 참여 제약을 평가할 때 고려할 것을 회원국에 권장하고 있다. 영유아의 복지와 발달에 부합하면서, 특히 어머

니를 포함한 부모가 의미 있게 노동시장에 참여할 수 있도록, 주당 최소 25시간(하루 최소 5시간) 이상 영유아 교육·보육에 참여할 수 있도록 서비스를 제공할 것을 권고한다. 아래의 그림([그림 3-2-6] 참조)은 3세 미만과 3세 이상 유아의 영유아 교육·보육 평균 이용시간을 보여준다. 여기에는 탁아소, 유치원, 학교 전후 시간 동안 운영되는 센터 기반 보육서비스 등 모든 형식의 공식적인 영유아 교육·보육이 포함되어 있다. 따라서 영유아가 실제로 기관에 머무는 평균 시간은 영유아가 보장받는 시간이나 보조금이 적용된 시간보다 길 수 있다.

2023년 기준으로 EU 평균을 보면 영유아는 한 주당 30.6시간 영유아 교육·보육에 참여하고 있어 하루 평균 6.2시간 이용한 것으로 나타났다. 흥미로운 부분은 이 평균 시간이 3세 미만 아동과 3세 이상 영유아에게 동일하다는 것이다. 국가별로도 두 연령 집단의 이용시간은 강한 상관관계를 보인다. 어린 영아의 이용시간이 적은 나라에서는 유아에게도 적게 나타났고, 어린 영아의 이용시간이 많은 나라에서는 유아도 많이 이용하는 경향이 있다([그림 3-2-6] 참조).

전체 국가의 절반에서는 두 연령대의 주간 평균 이용시간 차이가 2시간 이하(즉, 하루 평균 30분 미만)였다. 연령과 관계없이 영유아 교육·보육을 동일한 구조로 제공하는 통합형 시스템에서는 이러한 정렬이 자연스럽게 이루어진다. 반면, 분리형 시스템을 가진 국가에서는 3세 미만과 3세 이상 간 이용 패턴 차이가 존재하였다. 예를 들어, 루마니아와 튀르키예에서는 3세 미만 영아가 보육시설에서 보내는 시간이 3세 이상 아동이 유치원에서 보내는 시간보다 더 길며, 반대로 네덜란드에서는 3세 미만 영아의 주당 평균 19.3시간, 3세 이상 유아는 약 26.5시간 이용하였다([그림 3-2-6] 참조).

벨기에, 체코, 에스토니아, 스페인, 이탈리아, 오스트리아에서도 3세 미만 아동의 영유아 교육·보육 이용시간이 더 짧았다. 스위스에서는 두 연령대 모두 주당 평균 이용시간이 권장 기준인 25시간보다 낮았으며, 네덜란드와 오스트리아도 영유아 교육·보육 하루 이용시간이 짧은 편에 속한다. 반면, 라트비아, 리투아니아, 포르투갈, 슬로바키아에서는 두 연령대 모두 영유아 교육·보육 이용시간이 상대적으로 길게 나타났다([그림 3-2-6] 참조).

[그림 3-2-6] 주당 영유아 교육·보육 이용시간 수

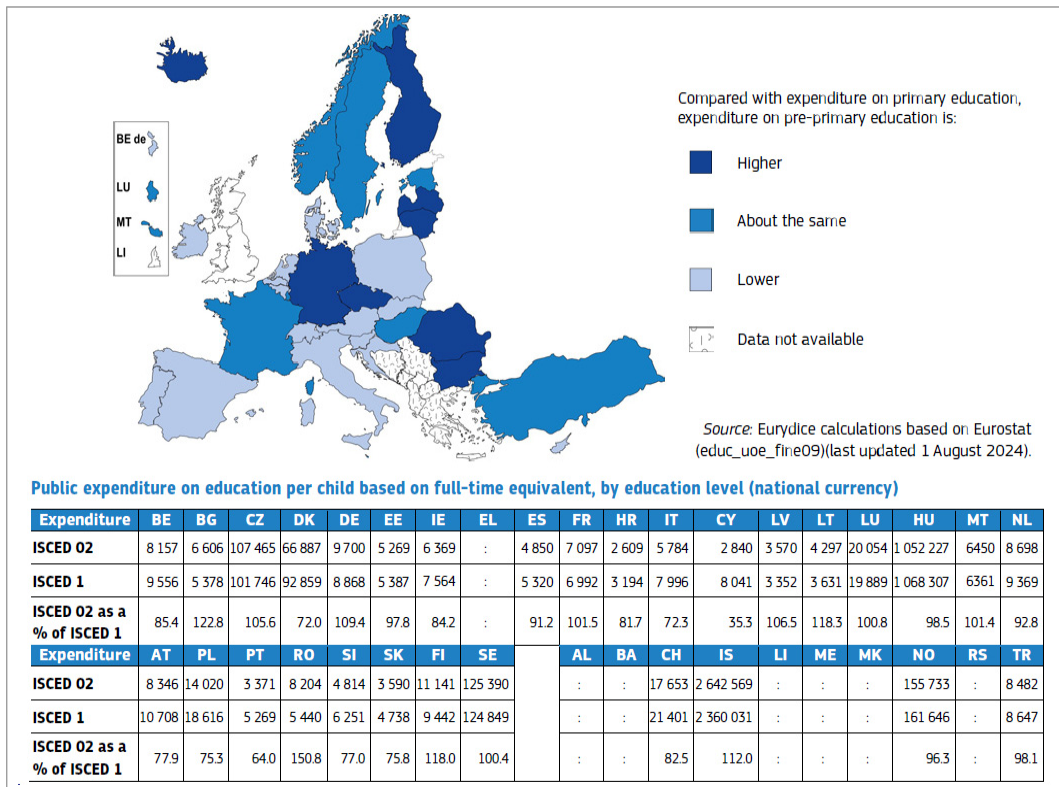
	EU-27	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT
Under age 3	30.6	30.8	36.2	24.0	34.0	29.4	32.1	29.5	31.2	26.8	33.3	35.3	29.2	36.2	38.2	36.9	36.1	32.8	28.9
Age 3 and over	30.6	33.6	34.3	30.4	33.6	26.9	34.8	23.8	30.8	29.9	33.1	32.7	34	32.6	40.3	38.5	35.6	34.7	30.9
	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	AL	BA	CH	IS	LI	ME	MK	NO	RS	TR
Under age 3	19.3	22.5	35.3	39.2	31.6	36.7	39.8	33.3	32.3	:	:	(19.3)	:	:	:	37.0	(32.4)	(36.8)	(19.3)
Age 3 and over	26.5	26.2	33.3	38.0	22.9	35.7	35.1	35.3	32.9	:	:	(21.2)	:	:	:	36.7	(32.2)	(27.4)	(21.2)

자료: European Commission / EACEA / Eurydice. (2025). Key data on early childhood education and care in Europe – 2025. Eurydice report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. p. 79에서 2025. 7. 2. 발췌함.

다른 국가들의 영유아 교육·보육 지출을 비교하기 위해서 영유아 1인당 연간 공공지출을 살펴볼 수 있다(그림 3-2-7 참조). 대부분의 국가에서는 교육 수준이 높아질수록 학습자 1인당 직접 공공지출도 증가하는 경향이 있다.

유럽 전역에서 유아교육(ISCED 02)과 초등교육(ISCED 1) 간 비용 차이를 살펴보면, 13개국에서는 유아 1인당 유아교육 비용이 초등학생 1인당 교육비보다 낮은 것으로 나타난다. 예를 들어, 키프로스에서는 유아 1인당 연간 공공지출이 초등학생 1인당 비용의 절반에도 못 미친다. 이러한 차이는 교직원 인건비와 관련이 있을 수 있는데, 예를 들어, 스페인의 경우가 그러하다. 초등교육에서는 더 많은 전문 교사가 배치되며, 이로 인해 평균 아동 대비 교사 비율(child-staff ratio)이 높아지고, 그 결과 유아교육보다 더 많은 지출이 발생한다(그림 3-2-7 참조).

[그림 3-2-7] 공공교육 기관에서 유아교육·보육단계(ISCED 02) 유아 1인당 공공지출과 초등교육 단계(ISCED 1) 아동 1인당 공공지출 비교(2021년 기준)



자료: European Commission / EACEA / Eurydice. (2025). Key data on early childhood education and care in Europe – 2025. Eurydice report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. p. 46에서 2025. 7. 2. 발췌함.

초등교육 단계와 비교하였을 때 ISCED 02단계의 지출이 유사한 국가는 에스토니아(EE, 97.8), 룩셈부르크(LU, 100.8), 말타(MT, 101.4), 스웨덴(SE, 100.4)이고 ISCED 02 단계의 지출이 낮은 국가는 포르투갈(PT, 64.0), 사이프러스(CY, 35.3) 등이며 ISCED 02 단계의 지출이 더 높은 국가는 불가리아(BG, 122.8), 루마니아(RO, 150.8), 리투아니아(LT, 118.3) 등이다(그림 3-2-7 참조).

영유아 교육·보육의 경제적 부담을 줄이는 가장 좋은 방법은 서비스를 무상으로 제공하는 것이다. 그러나 유럽에서는 주로 ECEC 마지막 1~2년 동안에만 가정이 비용 부담 없이 서비스를 이용할 수 있다. 대부분의 가정은 더 어린 자녀의 영유아 교육·보육 이용에 대해 요금을 지불해야 하며, 이 경우 요금 수준은 영유아 교육·보육 접근성에 큰 영향을 미친다.

아래 그림(그림 3-2-8, [그림 3-2-9] 참조)은 유럽 내 영유아 교육·보육 요금 수준을 개괄적으로 보여주는데 이 분석은 각국의 통계자료, 국가별 조사, 전문가 평가 등을 바탕으로 이루어졌으며, 표본조사가 아닌 다양한 출처와 여러 기준연도를 아우르는 자료 요약이라는 점에서, 국가 간 요금을 직접 비교하기에는 한계가 있다.

국제 비교를 용이하게 하기 위해, 요금은 국가 통화에서 구매력 기준(PPS: Purchasing Power Standards)으로 환산되었다. PPS는 국가 간 물가 차이를 제거하여 경제 규모를 공간적으로 비교하기 위해 사용하는 인위적인 공통 기준 화폐 단위이다. 많은 유럽 국가들은 공공 및 공공보조 지원을 받는 영유아 교육·보육 부문에서 요금을 규제하고 있다. 국가별로 각 가정이 부담하는 비율을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-2-9〉 국가별 영유아 교육·보육 부담 정도

국가	부담 정도
덴마크, 아이슬란드	• 보호자가 부담하는 요금이 유아교육기관의 총 운영비 추정액의 25%를 초과해서는 안 됨.
에스토니아	• 보호자가 자녀 1인당 부담하는 금액이 최저임금의 20%를 넘을 수 없음.
핀란드	• 2024년 8월부터 월 최대 요금이 € 311(PPS 243)로 설정되었으며, 절반이 넘는 아동은 비용을 지불하지 않음.
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> • 가구 소득의 일정 비율에 따라 ECEC 요금을 지불하되, 자녀 수에 따라 상한선이 정해져 있음. • 2023년 기준으로 3세 미만 아동의 경우, 첫째 자녀에 대해 가구 총소득의 3% 또는 월 최대 PPS 122, 둘째 자녀는 2% 또는 PPS 82, 셋째 자녀는 1% 또는 PPS 41의 상한이 적용함. • 3~5세 아동의 유치원 출석은 주당 15시간까지 무료이며, 그 외 추가 시간에 대한 요금은 위와 동일한 방식으로 상한이 설정됨. 자녀 수가 더 많은 경우, 모든 자녀에 대해 비용이 면제됨.
노르웨이	<ul style="list-style-type: none"> • 유치원 요금이 가구 소득의 6%를 초과하지 않도록 제한함. • 2023년 기준으로 전일제 유치원 월 요금의 국가 최대 상한선은 NOK 3,000 (PPS 221)임. • 2024년 8월 1일부터는 이 상한선이 NOK 2,000 (PPS 129)으로 인하됨. • 정부는 인구가 적은 지역에 대해 추가로 낮은 상한선(NOK 1,500; PPS 97)을 도입함. • 노르웨이 북부의 일부 지방자치단체에서는 유치원을 전면 무상 제공함.

자료: European Commission / EACEA / Eurydice. (2025). Key data on early childhood education and care in Europe – 2025. Eurydice report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.에서 발췌하여 재구성함.

앞서 기술한 대로, 아래 표를 기반으로 영유아 교육·보육을 위해 지불하는 비용을 정확히 비교하기는 어렵다. 프랑스의 경우를 예로 들면, 표에 제시된 범위는 (전일제 보육 기준으로) 직접적 및 간접적 보조금이 공제된 후, 최저임금의 세 배에 해당하는 소득을 가진 가정을 위한 보육료를 나타낸다. 최저 금액은 공공 보육시설(crèches)의 보육료이고, 최고 금액은 가정보육 제공자인 보육보조원(assistant(e)s maternel(le)s)의 보육료를 보여준다. 보육료는 가구의 소득과 가족 구성에 따라 큰 차이를 보인다. 예를 들어, 최저임금의 절반 수준의 소득을 가진 한부모 가정은 공공 보육시설에서 월 €40를 부담하는 반면, 최저임금의 5배 소득을 가진 부부는 월 €460(마이크로 크레슈의 경우 최대 €710)를 부담한다. 2023년 재정법(Financing Law)에 의해 규정된 개혁안은 공공 보육시설과 보육보조원에 드는 보육비용을 일치시키는 내용을 포함하고 있으며, 2025년 9월 1일부터 시행될 예정이다.

[그림 3-2-8] 3세 미만의 영아교육·보육 1개월당 평균 비용

	BE fr	BE de	BE nl	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR
PPS	300	153-765	260	No fees	Max. 245	329	182	44	339	Max. 472	Max. 246	230-284	160
National currency	353	180-900	306	No fees	Max. 4 720	3 600	200	41	491	Max. 400	Max. 240	246-304	110
	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI
PPS	:	:	No fees	67	137	41	0-99	178	0-473	:	No fees	No fees	135
National currency	:	:	No fees	50	209	10 000	0-90	215	0-550	:	No fees	No fees	119
	SK	FI	SE	AL	BA	CH	IS	LI	ME	MK	NO	RS	TR
PPS	:	64	0-120	:	187	54-1 404	126	:	63	41-62	187	:	:
National currency	:	82	0-1 645	:	200	100-2 600	31 000	:	35	1 200-1 800	2 894	:	:

자료: European Commission / EACEA / Eurydice. (2025). Key data on early childhood education and care in Europe – 2025. Eurydice report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. p. 62에서 2025. 7.10. 발췌함.

[그림 3-2-9] 3세 이상의 유아교육·보육 1개월당 평균 비용

	CZ	DK	DE	EE	IE	HR	CY	LT	LU	AT	PL
PPS	21	183	55	44	228	160	44-127	81	34	0-473	48
National currency	403	2 000	60	41	331	110	42-120	60	52	0-550	130
	SI	SK	FI	SE		AL	BA	IS	ME	MK	NO
PPS	104	16	64	0-80		31	187	139	64	41-62	187
National currency	92	13	82	0-1 097		2 000	200	31 000	35	1 200-1 800	2 894

No fees for education and care activities: BE, BG, EL, ES, FR, IT, LV, HU, MT, NL, PT, RO, CH, LI, TR.
No data: RS.

자료: European Commission / EACEA / Eurydice. (2025). Key data on early childhood education and care in Europe – 2025. Eurydice report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. p. 62에서 2025. 7.10. 발췌함.

라. 영유아 교육·보육 인력

영유아 교육·보육에서의 인력 자격 요건은 해당 체제의 거버넌스 구조에 따라 다르다. 통합형 체제에서는 모든 교육·보육환경에서 유사한 최소 자격과 보수를 기준으로 고용된다. 반면, 분리형 체제에서는 연령대가 다른 유아들을 담당하는 데 요구되는 자격 요건이 다를 수 있으며, 이로 인해 인력 자격에 차이가 생긴다. 이러한 차이는 영유아 교육·보육의 전반적인 질에도 영향을 미친다.

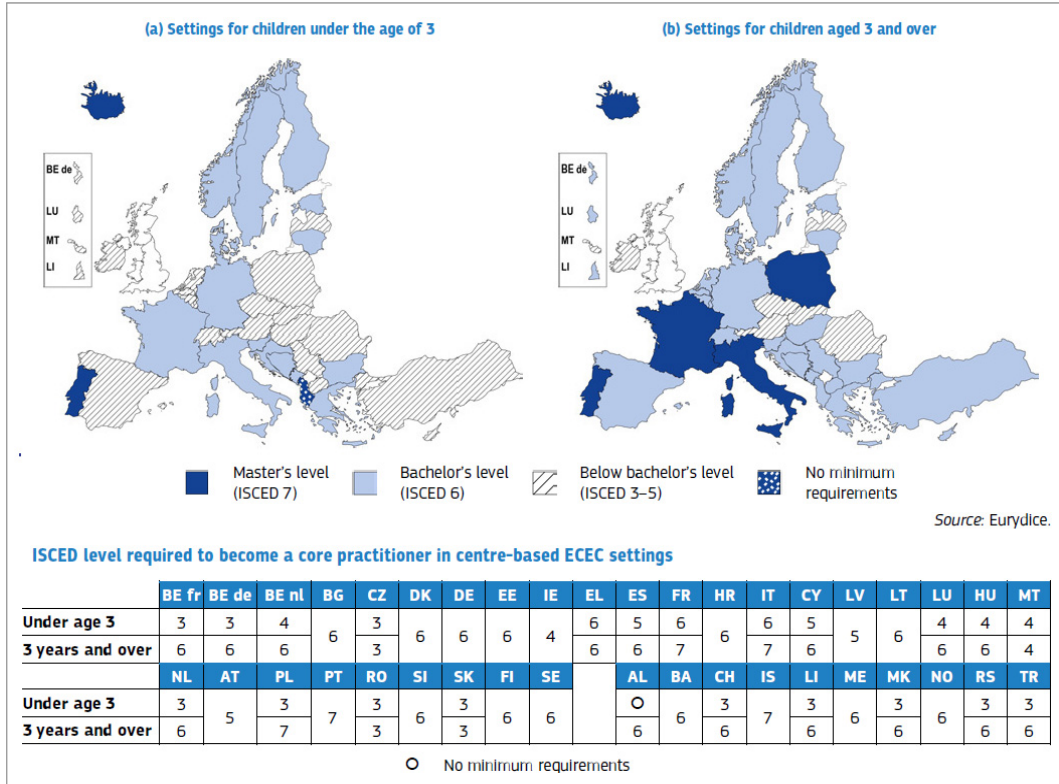
유럽의 영유아 교육·보육 시스템의 약 절반에서는, 영유아 집단을 돌보는 교실의 구성원 중 최소 1명 이상이 높은 수준의 학력을 갖추 것을 요구한다. 우리나라에서는 교사 자격을 갖춘 자만이 영유아와 교실에서 교사로서 상호작용할 수 있으나 유럽에서는 여러 자격을 갖춘 인력이 함께 교실에 있는 경우가 많아 이 중 최소한 한 명 이상에게는 높은 수준의 자격을 요구한다. 대부분의 경우, 영유아 교육·보육 전 단계에 걸쳐 최소 학력 기준은 학사 수준(국제표준교육분류 ISCED 6)으로 설정되어 있다. 이러한 기준은 불가리아, 덴마크, 독일, 에스토니아, 그리스, 크로아티아, 리투아니아, 슬로베니아, 핀란드, 스웨덴, 보스니아 헤르체고비나, 몬테네그로, 노르웨이에 적용된다. 포르투갈과 아이슬란드는 석사 수준(ISCED 7)의 자격을 요구한다. 프랑스와 이탈리아에서는 3세 미만 영아의 경우 학사 수준(ISCED 6), 3세 이상 아동의 경우 석사 수준(ISCED 7)을 최소 기준으로 설정하고 있다(그림 3-2-10 참조).

핵심 실무자(core practitioners, 담임 역할)의 최소 자격 수준을 보면, 유럽 영유아 교육·보육 시스템의 약 1/3에서 영유아의 연령에 따라 요구되는 자격 수준에 현저한 차이가 있다. 이러한 국가들—벨기에(세 지역 모두), 스페인, 키프로스, 룩셈부르크, 헝가리, 네덜란드, 폴란드, 알바니아, 스위스, 리히텐슈타인, 북마케도니아, 세르비아, 튀르키예—에서는, 영유아 교육·보육의 두 번째 단계(취학 전 교육 단계)에서는 높은 자격 수준이 요구되지만, 첫 번째 단계(3세 미만 아동의 보육이나 초기 교육 발달 중심)에서는 그러한 높은 자격 요건이 요구되지 않아 영아를 돌보는 인력의 자격 요건이 더 낮다(그림 3-2-10 참조).

그러나 스페인의 경우, 연령이 더 어린 영아 기관에서도, 유아교육 전공(ISCED 6) 자격을 가진 교사가 반드시 있어야 하며, 한 그룹에 전일제로 일하거나, 여러 그룹을 대상으로 시간제로라도 활동해야 한다. 이 교사는 교육 계획의 수립을 책임지고, 다른 인력들이 계획 수립과 실행 과정에 협력하고 참여하도록 한다(그림 3-2-10 참조).

반면, 체코, 아일랜드, 라트비아, 몰타, 오스트리아, 루마니아, 슬로바키아의 7개국에서는 영유아 교육·보육 전 단계, 모든 연령의 영유아와 일하는 핵심 실무자에게 요구되는 최소 자격 수준이 학사 수준 이하이다(그림 3-2-10 참조).

[그림 3-2-10] 영유아 교육·보육기관에서 핵심실무자에게 요구되는 ISCED 수준



자료: European Commission / EACEA / Eurydice. (2025). Key data on early childhood education and care in Europe – 2025. Eurydice report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. p. 82에서 2025. 7. 2. 발췌함.

마. 영유아 교육·보육 가이드라인

영유아 교육·보육은 이 시기를 위한 교육 지침을 마련하고 있다. 교육 지침이란, 영유아 교육·보육서비스 전반에서 높은 수준의 돌봄과 학습을 제공하고, 서비스 품질의 일관성을 유지하기 위해 제시된 공식 문서를 말한다. 지침의 구체적인 내용은 국가별로 다르지만, 일반적으로는 발달 목표나 학습 목표, 교수·학습 원칙 등이 포함되며, 표준화된 교육과정 형태로 제공되기도 한다.

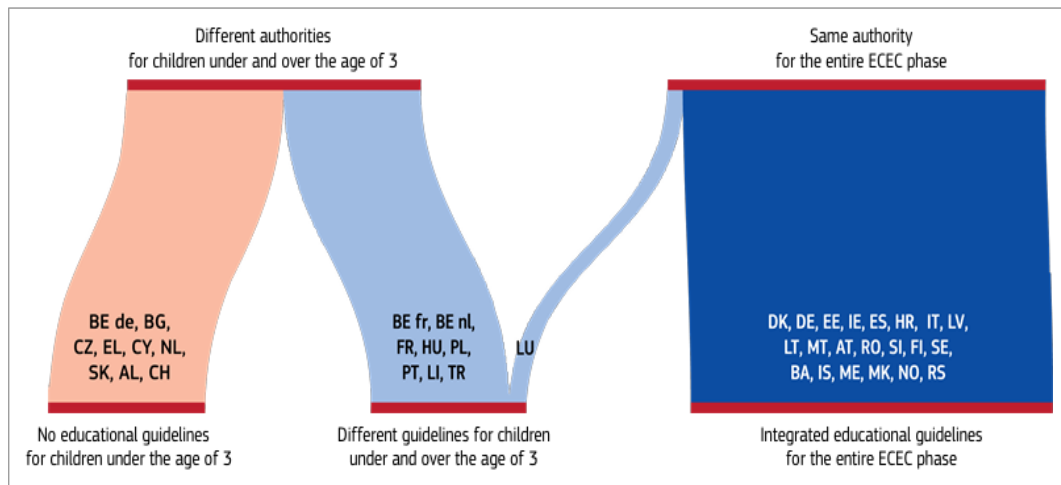
하지만 최근의 진전에도 불구하고, 교육 지침은 여전히 3세 이상 유아를 위한 환경에서는 더 널리 마련되어 있으며, 3세 미만 영아를 위한 환경에서는 상대적으로 부족하다. 또한, 가정 기반 보육보다는 센터 기반 보육에서 교육 지침이 더 일반적이다. 일부 국가(예: 불가리아, 스페인, 라트비아, 폴란드)에서는 교육 지침 전체가 법률에 통합되어 있다. 지침의 구조 방식에 따라 현장에서 적용하는 유연성의 정도는 달라질 수 있다.

유럽에서는 약 4분의 3의 교육 시스템이 영유아 교육·보육 전체 연령대를 포괄하는 포괄적인 교육 지침을 마련하고 있다. 이러한 지침은 종적으로 잘 연계되어 영유아가 프로그램에 처음 참여하는 시점부터 초등학교로 전이하기 전까지의 학습과 발달을 촉진하는 것의 중요성을 강조하고 있다.

반면, 나머지 국가에서는 교육 지침이 3세 이상 유아를 위한 환경에만 적용되어 3세 미만의 영아에게는 국가 수준의 가이드라인이 적용되지 않는다. 이러한 차이는 국가의 영유아 교육·보육 시스템의 거버넌스 모델(통합형 또는 분리형)에 크게 좌우된다. 즉, 영유아 교육·보육 전체를 단일 기관이 감독하는 거의 모든 국가에서는 전 연령대를 포괄하는 교육목표와 내용이 설정되어 있다. 이러한 국가에는 모든 북유럽 국가, 발트 국가, 대부분의 중부 유럽 국가(독일, 크로아티아, 오스트리아), 대부분의 발칸 국가, 아일랜드, 스페인, 이탈리아, 몰타가 포함된다. 단, 룩셈부르크는 예외로, 교육·아동·청소년부(Ministry of Education, Children and Youth)가 연령대에 따라 상이한 지침 문서를 발행하고 있다([그림 3-2-11] 참조).

3세 미만 영아의 교육·보육을 위해 3세 이상과는 다른 가이드라인을 수립하는 나라에는 벨기에, 프랑스, 헝가리, 폴란드, 포르투갈, 리투아니아, 터키가 있고, 3세 미만 영아를 위해 가이드라인을 수립하지 않는 나라에는 벨기에(독일어 권역), 불가리아, 체코, 그리스, 네덜란드, 슬로바키아, 스위스 등이 있다([그림 3-2-11] 참조).

[그림 3-2-11] 거버넌스에 따른 기관 대상 가이드라인(교육·보육과정) 2023/2024



자료: European Commission / EACEA / Eurydice. (2025). Key data on early childhood education and care in Europe – 2025. Eurydice report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. p. 115에서 2025. 7. 2 발췌함.

바. 사례 탐색

1) 핀란드³⁵⁾

가) 영유아 교육·보육 체제

핀란드의 영유아 교육·보육(ECEC)은 교육과 보육을 통합한 ‘에듀케어(educare)’ 모델에 기반하고 있다. 주로 생후 11개월부터 초등학교 취학 전의 영유아를 대상으로 하며(ISCED 010 및 020 통합형), 하나의 기관을 이용하는 영유아의 연령대는 생후 몇 개월부터 7세까지 다양하여 영유아교육과 보육이 통합된 체제를 가진다.

관련 법률은 ECEC를 교육적 관점(pedagogy)에 중점을 두고 교육, 양육, 보살핌 등을 계획적이고 목표 지향적으로 통합된 체제로 정의하고 있다. 2013년 영유아 교육 및 보육이 사회건강부(Ministry of social affairs and health)에서 교육문화부(Ministry of education and culture)로 이전된 것도 영유아 교육·보육에서 교육적 관점이나 영유아의 교육받을 권리를 강조하는 것과 연관하여 이해할 수 있다.

교육문화부가 교육 정책을 규정하지만 이에 대한 실행은 핀란드 국가교육청(Finnish National Agency for Education)에서 담당하고, 지방자치단체가 상당한 수준의 자율성과 책임을 가지는 분권화 체제를 가지고 있다. 국가교육청은 교육문화부와 긴밀히 협력하는 국가 차원의 교육 개발 기관으로, 유아교육, 취학 전 교육, 초등 및 중등교육, 성인교육 및 훈련의 목표, 내용, 방법을 개발하는 역할을 수행한다(단, 국가교육청의 책임 범위에 고등교육은 포함되지 않음).

국가교육청은 영유아교육, 취학 전 교육, 초등 및 중등 교육, 일반 및 직업계 고등 중등교육, 성인교육을 위한 국가 수준의 핵심 교육과정 및 자격 요건을 수립하고 승인하는 역할을 맡고 있다. 또한, 교육비 지출, 국가 보조금 배분 등을 모니터링하고 개발하며, 교육문화부의 교육 정책 결정 과정도 지원한다. 지역 수준(regional level)에서는 교육과 관련된 다양한 업무를 수행하는 여러 기관이 존재한다. 주요 기관으로는 6개의 지역 국가행정청(Regional State Administrative Agencies, AVIs)과 15개의 경제·교통·환경센터(Centres for Economic Development, Transport and the Environment, ELY)가 있으며 국가행정청은 교육과 관련된 업무에서 ELY와 협력한다. 지방 수준(local level)에서는 주로 지방자치단체가 담당하며, 대부분 경우, 시·군(기초지자체) 또는 지방자치연합체(joint municipal authorities)가 구성된다. 이들 단체는 자치권을 가지며, 세금 부과 권한도 보유하고 있다. 지방자치단체는 유아교육 및 보육, 취학 전 교

35) European Commission / EACEA / Eurydice. (2025), European commission. (2025)을 번역하여 재구성한 부분이 주로 포함되었음.

육, 초등 및 기본 교육을 조직·운영할 책임이 있으며, 대부분의 재정적 책임도 진다.

지방자치단체는 모든 의무교육 대상 아동(장애 아동 포함)에게 개인의 능력에 맞는 학습 기회를 제공해야 한다. 이들은 예산 배정, 교직원 채용에 대한 결정을 내리며, 경우에 따라 학교에 이러한 결정 권한을 위임할 수 있다. 교육 제공 주체(대부분 지방자치단체와 학교)는 국가 수준의 핵심 교육과정을 바탕으로 자체 지역 교육과정(local curricula)을 수립한다. 또한, 교육의 실질적 운영, 효과성, 질 관리에 대한 책임도 진다. 즉, 법에서 정한 기본 기능을 충실히 수행하는 한, 학교는 자체적인 운영 방침과 교육 철학에 따라 교육 서비스를 제공할 자율권을 보장받는다.

핀란드에서 ISCED 0 수준은 크게 두 부분으로 나누어진다. 첫째, 0세부터 6세까지의 모든 영유아는 보편적인 권리로서 영유아 교육 및 보육을 받을 권리를 가지고 있어 주로 기관과 가정보육 형태를 이용한다. 두 번째는 의무인 취학 전 교육으로 6세가 되어 초등교육을 시작하기 1년 전의 과정을 말한다. 유아는 6세가 되는 해의 8월에 취학 전 교육을 시작하며 이는 2015년 8월부터 취학 전 교육 또는 이에 상응하는 활동에의 참여가 의무화되었다. 지방자치단체는 연간 최소 700시간의 취학 전 교육을 제공해야 한다. 취학 전 교육은 유아교육기관과 학교에서 모두 제공될 수 있으며 장소와 관계없이 동일한 국가수준의 핵심교육과정이 적용된다. 대부분의 아동은 유아교육 기관에서 취학 전 교육을 받는다. 일반적으로 하루 중 절반은 취학 전 교육 활동인데 보통 4시간으로 구성되며 나머지 절반은 유아교육 및 보육이 이루어진다. 취학 전 교육은 전액 무상으로 제공되는데 급식, 학용품 등이 포함되며 물리적으로 기관에 접근이 어려운 경우 교통편까지 지원하고 있다.

나) 영유아 교육·보육 거버넌스와 조직

① 접근성 측면

취학 전 모든 영유아는 의무교육 1년인 취학 전 교육을 포함하여 영유아 교육·보육에 대한 접근성을 확보하고 있다. 모든 영유아는 평등하게 영유아 교육 및 보육서비스를 전일제로 이용할 법적 권리를 가지고 있으며, 지방자치단체(local authorities)는 지역 수요에 따라 ECEC 서비스를 제공해야 할 법적 의무를 가진다. 보편적 권리로서의 전일제 이용 권한은 부모의 휴직 기간이 끝나는 시점, 즉 보통 아동이 생후 9~10개월이 되었을 때부터 시작된다. 보통 부모 휴직 기간이 끝나고 아이가 9~10개월이 되면, 부모는 지방자치단체에서 제공하는 영유아 교육 및 보육서비스를 이용하거나 민간 유아교육 및 보육서비스 또는 민간 보육수당을 활용한 보육, 자녀가 만 3세가 될 때까지 자택에서 돌보며 육아휴직 및 자녀가정양육수당(child home care allowance)을 받을 수 있다. 하지만 실제로는 많은 영아는 만 2세 전후에 기관 이용을 시작하는데, 이는 부모가 막내

자녀가 만 3세가 될 때까지 육아휴직과 자녀가정양육수당(child home care allowance)을 받을 수 있기 때문이다. 이 수당은 자택에서 돌보는 경우 형제자매에게도 제공된다.

영유아 교육·보육법(Act on Early Childhood Education and Care ECEC)의 2020년 8월 1일 개정으로 부모가 실직 중이거나 육아휴직 중인 경우에도 자녀는 전일제 기관을 이용할 수 있으며 가정의 상황은 더 이상 민간 보육에 대한 재정 지원 수준에 영향을 주지 않는다.

이 중에서 대부분의 영유아는 지방자치단체가 운영하는 영유아 교육·보육기관에 등록되어 있다. 지방자치단체는 지역의 수요를 충족할 수 있도록 충분한 영유아 교육·보육의 장소를 확보할 법적 의무를 가진다. 기관 운영과 개방 시간은 지역 수요에 따라 조정되어야 하며 영유아의 기관 이용시간은 하루 10시간을 초과하지 않도록 하고 있으며 부모가 교대근무를 하는 경우는 저녁, 야간, 주말 보육도 이용할 수 있다. 영유아 교육·보육기관을 이용하고자 할 때 거주지 지방자치단체에 신청서를 제출하며 이용하기 4개월 전까지 신청할 필요가 있고, 단 부모가 갑작스럽게 취업 하거나 학업을 시작하는 경우는 2주 이내 자리를 제공받을 수 있다(Ministry of education and culture, 2025b).

취학 전 교육은 의무교육으로 영유아의 학습 기반 형성을 목적으로 부모는 자녀가 반드시 취학 전 교육 또는 이에 상응하는 활동에 참여하도록 해야 한다. 특수교육이 필요한 유아는 만 5세가 되는 해에 취학 전 교육을 받을 권리를 가진다. 유아가 반일제 의무교육 프로그램을 마친 후, 지방자치단체는 유아가 추가적인 영유아 교육·보육서비스에 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 이러한 보완적 ECEC 서비스에는 ‘영유아 교육 및 보육 이용자 요금에 관한 법률(1503/2016)’이 동일하게 적용된다. 유아의 이동권을 보장하기 위해서 지방자치단체는 유아가 취학 전 교육에 안전하고 짧은 경로로 접근할 수 있도록 해야 하며 교육기관까지 5km 이상 거리이거나 통행이 위험한 경우에는 무료 통학 수단을 제공해야 한다.

핀란드 영유아의 보육·교육 참여율을 보면(〈표 3-2-10〉 참조) 영유아 교육·보육에 대한 법적 자격을 갖추는 9개월이 지나도 기관 이용률은 1세에 37.3%이며 2세에 67.2%로 높아지고, 3세 이후부터는 80% 대를 유지하고 6세에는 취학 전 교육이 의무교육으로 96.3%의 유아가 취학 전 교육에 참여하지만 방과후에 기관에서 돌봄을 동시에 받을 수 있어 6세 유아의 기관 이용률도 79.3%로 높다. 이 비율은 초등학교 입학 후 급격히 낮아진다.

〈표 3-2-10〉 핀란드: 영유아 교육·보육 참여율(2022/2023)

단위: %								
구분	1세 미만	1세	2세	3세	4세	5세	6세	7세
ECEC-기관	0.8	37.3	67.2	80.3	85.4	88.4	79.3	2.1
ECEC-가정보육	0.2	3.7	5.2	4.3	3.3	2.0	0.4	0.1

구분	1세 미만	1세	2세	3세	4세	5세	6세	7세
ECEC-집단가정보육	0.0	1.2	1.9	1.6	1.4	1.0	0.3	0.1
취학 전 교육	-	-	-	-	-	13.2	96.3	1.6

자료: European Commission / EACEA / Eurydice. (2025), Key data on early childhood education and care in Europe – 2025. Eurydice report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. p. 217. 내용을 2025. 7.19.에 번역함.

② 무상성 측면

영유아 교육 및 보육서비스는 유료이며, 전일제 기준으로 가정의 소득과 규모에 따라 €0~311까지 다양하게 책정된다. 사립기관의 경우, 일반적으로 더 많은 비용이 소요된다. 지방자치단체는 영유아 교육 및 보육을 직접 운영하거나 외부로부터 서비스를 구매할 수 있다. 지방자치단체가 제공하는 기관의 이용료는 ‘영유아교육 및 보육 이용자 부담금에 관한 법률(1503/2016)’에 따라 규제되며, 이는 지방자치단체가 제공하는 영유아 교육·보육기관과 가정보육 장소 모두에 동일하게 적용되며 사립 서비스 제공자에게는 적용되지 않는다.

전일제 공공 영유아 교육·보육기관의 월 이용료는 가정의 소득 및 가족 규모에 따라 €0에서 최대 €311(약 50만원) 사이에서 책정된다. 시간제(part-time) 이용 시 비용은 더 저렴하며 비용에는 식사 및 학습자료가 포함되어 있다. 전체 가정 중 일부만이 최고 비용(€311)을 부담하며, 전체 아동의 약 50%는 무료로 영유아 교육·보육기관을 이용한다.

영유아가 주당 20시간 이하로 기관을 이용할 때 전일제 비용의 최대 60%, 주 35시간 이상을 이용할 때 전일제 비용을 부과할 수 있으며 20~35시간 미만인 경우, 이용시간에 비례하여 비용을 부과한다. 7인 이상 가족의 경우, 추가되는 유아 1명당 소득 기준은 2023년 기준으로 €262 증가, 2024년 8월부터 €275 증가한다.

〈표 3-2-11〉 핀란드: 가족구성원과 소득기준별 영유아 교육·보육비용 지불 비율

단위: 유로, %

가족구성원 수	월 소득기준(23. 3.)	월 소득기준(24. 8.)	지불 비율
2인	3,874	4,066	10.7
3인	4,998	5,245	10.7
4인	5,675	5,956	10.7
5인	6,353	6,667	10.7
6인	5,284	7,376	10.7

자료: Ministry of education and culture. (2025a). <https://okm.fi/en/client-fees-ecec> 내용을 2025. 7.19.에 번역함.

〈표 3-2-12〉 핀란드: 영유아 교육·보육 최대 비용

단위: 유로

구분	비용(2022. 8)	비용(2024. 8)
최대 비용	295	311
둘째 자녀 최대 비용	118	124
각 자녀당 최소 비용	28	30

자료: Ministry of education and culture. (2025a). <https://okm.fi/en/client-fees-ecec> 내용을 2025. 7.19.에 번역함.

가족은 사립 서비스 제공자를 선택할 수도 있으며, 이 경우 요금은 공공 서비스보다 상당히 높을 수 있다. 「자녀가정양육 및 민간 보육수당에 관한 법률(1128/1996)」에 따라 사립 보육료 일부를 보전받을 수 있는 사립 보육수당을 받을 수 있다. 또한, 많은 지자체는 「사회복지 및 보건 서비스 바우처에 관한 법률(569/2009)」에 따라 민간 기관 제공자에게 바우처를 통해 비용을 지원하기도 한다.

핀란드에서는 기관 중심 보육(centre-based ECEC) 외 가정보육(family day care)도 활용되는데 이 두 형태는 동일한 행정기관, 관련 법률, 국가 수준의 핵심 교육과정(national core curriculum)에 의해 운영되며, 재정 지원 방식과 이용 요금 체계도 동일하다는 특징이 있다. 가정보육은 보육 제공자의 자택 또는 지자체가 지정한 공간에서 소규모로 운영되며, 일반적으로 가장 어린 연령대의 영아가 이용하는 경우가 많다. 지난 20년간 가정보육은 감소 추세에 있으며 2021년 기준 전체 0~6세 영유아 중 약 6%만이 가정보육을 이용하였으며 지방자치단체별로 가정 보육 제공 수준에 큰 차이가 있다.

6세 대상 취학 전 교육을 보면 보통 하루 4시간의 반일제 프로그램으로 입학 전 1년간의 취학 전 교육은 전액 무료이며 학습자료 및 일일 식사도 무료로 제공된다.

③ 의무성 측면

핀란드 영유아 교육·보육 중에서 취학 전 교육(pre-primary education)은 1년이 의무교육이다. 취학 전 교육은 보통 1년간 제공되며, 연간 최소 700시간으로 구성된다. 기초교육법에 따라 제공되는 취학 전 교육은 무상이며, 보호자는 유아가 반드시 참여하도록 할 책임을 가진다. 취학 전 교육은 의무교육 시작 전 해에 제공되는 계획적인 교육 및 돌봄을 의미하며, 이는 영유아교육 및 보육(ECEC)과 초등교육 사이의 연계된 교육 단계다. 교육문화부(Ministry of Education and Culture)가 취학 전 교육에 적용되는 법률의 제정 및 개정 책임을 지니며 지방자치단체는 「기초교육법(Basic Education Act)」에 따라 법적 의무를 가지고, 6세를 대상으로 지역의 모든 유아에게 취학 전 교육을 제공해야 한다.

국가는 「기초 공공서비스를 위한 지방자치단체에 대한 국고보조금법」에 따라, 중앙정부 이전 재원(central government transfers)을 통해 지방 교육 제공자에게 취학 전 교육 관련 비용을 일부 보조한다.

핀란드는 2년제 유아학교 교육 시범사업(2021~2024)을 실시하여 기존의 1년제 프로그램을 5세 아동까지 확대하여, 2년제 의무 유아학교 교육 프로그램으로 전환할 경우의 이점을 평가하고자 하였다. 아직 이 시범사업에 대한 결과가 제시되지는 않았으나 2년 의무교육을 통해 유아의 성장과 학습을 더 지원하고자 하는 목표를 가졌다(Ministry of Education and Culture, 2021).

다) 영유아 교육·보육과정

① 영유아 교육·보육을 위한 국가 핵심 교육과정

핀란드 영유아 교육·보육과정은 두 가지로 구성되어 있다. 영유아 교육·보육을 위한 국가 핵심 교육과정(national core curriculum for ECEC)은 공립, 사립의 모든 영유아 교육·보육 제공자에게 구속력이 있는 문서로 기관과 가정보육 모두에 적용된다.

핀란드는 영유아 교육·보육법(Act on Early Childhood Education and Care ECEC) 개정 이후, 2016년에 처음으로 법적 구속력을 갖는 국가 수준 영유아 교육·보육과정을 제정하여 2018년에 2차 개정이 이루어졌으나 주요 변경사항은 없었다. 가장 최근 개정인 2022년 개정에서는 주로 유아가 보육과정에서 지원을 받을 권리 등의 변경사항이 반영되었다. 2025년부터의 변화는 영유아 교육·보육법의 개정에 따라 2025년 1월부터는 지역 교육과정을 수립해야 하는 기관의 의무가 폐지되었으나 기관에서 원하는 경우 계속해서 수립은 가능하다.

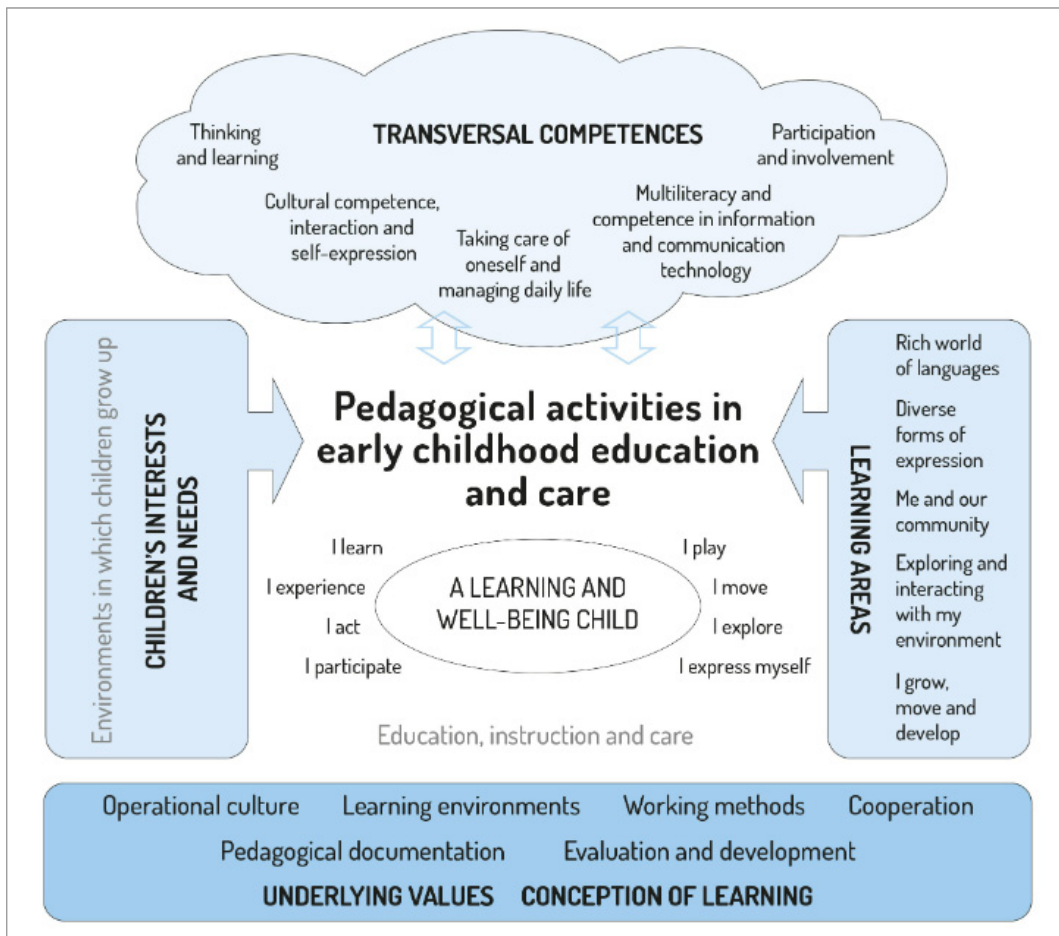
핀란드 국가교육청은 교육과정의 원활한 이행을 위해 지원자료 제작 및 영유아 교육·보육 제공자와 종사자 대상 연수를 제공하는데 영유아 교육·보육·취학 전 교육·일체형 초·중등교육이 학습자의 입장에서 논리적이고 통합적인 교육 체계로 연결되도록 지원한다.

국가 교육과정을 바탕으로 각 영유아 교육·보육 제공자는 지역(local) 및 기관(unit) 수준 교육과정과 영유아별 개별 교육·보육계획을 수립한다. 지역 수준에서는 영유아 교육·보육기관 및 행정 인력이 교육과정 개발을 주도하지만, 부모, 영유아, 지역 협력 기관의 의견도 반영되도록 하고 있다.

교육과정에서 흥미로운 부분은 영유아를 위한 6개의 핵심 역량을 제안하고 있는데 이들은 상호 연결되어 있으면서도 횡단적인 특징을 가진다. 이 역량에는 사고하기와 학습하기, 문화적 역량, 상호작용과 자기표현, 자신 돌보기와 일상 관리하기, 멀티리터러시(multiliteracy), 디지털 역량, 참여와 함께하기가 있다. 2022년 개정본에서는 멀티리터러시와 디지털 역량이 분리되었으며 참여와 함께하기가 새로 도입되었다(Finnish national agency for education, 2022).

교육과정에 있는 학습영역(learning areas)은 5개 영역으로 언어가 풍부한 세상, 다양한 표현 형태, 나와 우리 지역사회, 환경 탐색과 상호작용, 성장하고, 움직이고, 발달하는 나로 구성되어 있다([그림 3-2-12] 참조).

[그림 3-2-12] 핀란드: 영유아 교육·보육을 위한 국가 핵심 교육과정



자료: Finnish national agency for education. (2022). National core curriculum for Early childhood and care. p. 35에서 2025. 7.11. 발췌함.

② 취학 전 교육을 위한 국가 핵심 교육과정

취학 전 교육은 취학 전 교육을 위한 국가 핵심 교육과정(national core curriculum for pre-primary education)을 전제로 전국에서 동등한 양질의 취학 전 교육을 실현하고자 하는 목적을 가진다. 기본교육법에서 정한 취학 전 교육의 목적은 유아가 인간성과 윤리적 책임감을 갖춘

사회 구성원으로 성장하도록 지원, 삶에 필요한 지식과 기술을 습득할 수 있도록 준비하는 것이며 유아교육·보육의 일환으로, 학습자의 학습 역량 향상을 도모하고자 한다. 지역 수준에서 교육과정을 실행할 때 기관에서는 교직원과 보호자가 지역 교육과정 개발에 참여할 수 있도록 보장해야 하며 유아의 의견도 청취하고 반영하도록 하고 있다. 또한 영유아 교육·보육과 초등교육 관계자 간 협력을 강조하고 있다.

라) 영유아 교육·보육 교원 및 인력

① 영유아 교육·보육 교사

영유아 교육·보육 교사가 되기 위해서는 학사학위(Bachelor's degree)가 필요하며, 약 3년의 대학 교육을 통해 취득 가능하다. 졸업생 대부분은 만 7세 미만 아동을 대상으로 영유아 교육기관(ECEC centres)에서 교사로 근무한다.

영유아 교육 교사 양성 과정의 교육과정은 보통 언어 및 의사소통 과목, 기초 교육학 및 전공 교육학, 영유아 교육 및 취학 전 교육에 필요한 직무 역량 과목, 부전공 과목, 선택 과목, 교육 실습도 포함되며, 다양한 형태의 영유아 기관 및 취학 전 교육(pre-primary education) 환경에서 실습이 이루어져 이론과 실습을 통합하여 영유아 중심의 교육을 실행할 수 있도록 역량을 기른다. 연구 활동도 양성과정의 초기부터 교육과정에 통합되어 있다. 자격 취득 후에는 유아특수교사(special education teacher in ECEC), 교육학 석사 또는 유아교육 전공 석사 과정 진학이 가능하다.

과거에는 응용과학대학교(UAS, University of applied sciences)에서 학사 학위(보건·사회복지학+유아교육 관련 과목)를 통해 교사 자격을 얻는 경로가 있었으나 영유아 교육·보육법 개정 이후, 이 경로는 '유아교육 사회교육사(Social Pedagogue in ECEC)'라는 새로운 직무로 대체되었다.

교사 외 다른 종류의 자격을 갖춘 구성원도 있는데 보육사(childcarers)로 고등직업교육 수준(ISCED 3, 한국 고등학교 수준)의 자격이 필요하며 보건·사회복지 또는 교육·지도 분야의 직업 자격증이 요구된다.

② 가정보육 제공자

가정보육 인력은 일반적으로 가정보육사 직업 자격(ISCED 3 수준) 또는 그에 준하는 적절한 자격을 갖추어야 한다. 3명이 함께 운영하는 경우, 그 중 최소 1명은 영유아 교육·보육 분야의 자격을 갖춘 보육사이어야 한다.

한 명의 가정보육 제공자(childminder)는 취학 전 아동(7세 미만) 최대 4명(자신의 자녀 포함)을 전일제로 돌볼 수 있으며, 취학 전 또는 취학 아동 1명을 반일제(half-day)로 추가 돌볼 수 있다. 2명 또는 3명의 보육 제공자가 함께 일하는 경우도 가능하며, 성인 3명이 함께 근무하는 경우, 최대 12명의 영유아까지 보육할 수 있다.

영유아 교육·보육법에 따라 모든 영유아 교육·보육 제공자는 인력이 지속적인 전문성 개발(연수 및 재교육 등)에 충분히 참여할 수 있도록 해야 하며, 이는 기관형(center-based)과 가정형(home-based) 종사자 모두에게 동일하게 적용된다.

현재, 영유아 교육·보육기관에서는 교직원의 최소 1/3 이상이 유아교육 교사(ECEC teachers) 자격을 보유해야 하며, 나머지 2/3는 ISCED 3 수준의 보육 자격을 가진 보육사(childcarers)일 수 있다. 하지만 2018년 제정된 영유아 교육·보육법은 교직원의 전문성 강화를 목표로 하여 2030년까지 최소 2/3의 교직원이 ISCED 6 수준의 자격(ECEC 교사 또는 사회교육 전문가)을 보유해야 하며, 그 중 최소 절반은 정식 ECEC 교사이며 나머지 교직원도 최소한 ECEC 보육사 자격을 갖추도록 하는 계획을 수립한 바 있다.

마) 영유아-초등 간 연계

핀란드의 교육 연계는 영유아 교육·보육(early childhood education and care)-취학 전 교육(6세 아동 대상 pre-primary education)-초등·중등교육(single-structure primary and lower secondary education, 7세부터 시작)의 통합적 연속성을 가진다. 세 교육 단계의 국가 교육과정에서는 연계성과 원활한 이음(smooth transitions)을 중요한 원칙으로 강조한다.

취학 전 교육을 위한 국가 핵심 교육과정 내용을 보면 '유아교육과 보육(ECEC), 그 중 하나인 취학 전 교육, 그리고 기초교육은 아동의 성장과 학습의 관점에서 일관성 있게 진행되는 하나의 통합적 체계(entity)를 형성해야 한다'고 기술되어 있어 영유아 시기부터 초등, 중등으로 연계되는 중요성이 잘 드러나 있다.

원활한 이음(transition)을 위한 기본 전제로서 질 높은 연계는 교사 및 교육 인력이 각 교육 단계의 목표, 특성, 실천을 잘 이해하고 있을 때 가능하다고 보면서 학습자의 필요에 기반한 유연하고 연속적인 학습 경로를 마련해야 함을 목표로 둔다. 이때 지방자치단체는 학교로의 이행을 원활하게 하기 위한 전략 및 조치를 수립할 의무가 있음을 밝혀 지역사회와의 협력을 꾀한다. 국가 교육과정이 주요 원칙은 제시하지만, 구체적 결정은 지역 수준에서 이루어진다.

취학 전 교육과 초등교육의 이음을 위해 일반적으로 기관에서 취학 전 아동과 초등학교 학생 간의 공동 활동, 입학 전 초등학교 방문, 교사 및 친구 미리 만나보기, 학교 및 유치원에서의 학부모 설명회, 지방자치단체에서 학부모와 아동을 위한 환영 안내자료(브로슈어 등) 제작·배포 등을 진행한다.

또한, 교육자 간 정보 교류를 위해 취학 전 교사와 초등학교 교사 간의 협의 및 연계 회의, 아동의 학습 지원 및 복지 관련 핵심 정보의 전달 체계를 마련하는데 이는 아동의 학습과 발달 지속을 지원하기 위한 것이다.

끝으로 교육과정 차원의 연계가 이루어져 문서상 교육과정에서 영유아-취학 전-초등교육 간의 이음에 대한 필요성을 알리고 국가 수준에서 교육과정 내용을 정렬하고, 지방자치단체는 지역 교육과정 개발 시 영유아 교육·보육-취학 전-초등교육 간 협력체계를 보장하도록 하고 있다.

2) 프랑스³⁶⁾

가) 영유아 교육·보육 체제

영유아 교육·보육은 영유아의 연령에 따라 두 단계로 나누어 제공되며, 각각 다른 부처의 책임 하에 운영된다. 2~3세 미만 영아를 위한 보육(childcare for children under 2~3 years old)은 연대부(Ministry of Solidarity)의 규제를 받고 이 연령대의 유아를 위한 다양한 형태의 보육 서비스가 제공된다. 대부분 보육도우미(childminders)가 이 연령대 영아의 보육을 담당하지만, 탁아소(crèches)도 이용 가능하다. 이른바 집단 보육시설(collective 또는 parental crèches)은 대부분 지방자치단체나 비영리 단체가 설립·운영한다. 기관 유형에 따라 한 기관당 수용 가능한 영유아 수는 크게 다르다.

2~3세(최대 6세까지) 영유아를 위한 취학 전 교육(pre-primary education for children from 2~3 years old)은 국민교육부(Ministry of National Education)가 관할하며 유치원(écoles maternelles)에서 이루어진다. 이 기관들은 ISCED 02로 분류되며, 유아는 교육부가 설정한 교육과정을 따른다. 대체로 3세부터 6세까지의 아동이 입학하지만, 자리가 있을 경우 만 2세 영아도 입학이 가능하다. 2019년 7월 26일 제정된 '신뢰받는 학교를 위한 법(law of July 26, 2019 for a school trust)'에 따라, 2019학년도부터 3세부터 의무교육이 시행되고 있다. 공립 유치원의 경우, 교육은 무료로 제공된다.

학교의 신설이나 폐교(입지 선정, 건물 신축 또는 개보수 등)는 지방자치단체의 책임이지만, 그에 따른 교원 배치는 지방 교육청의 책임이다. 학급의 신설이나 폐지, 즉 교사의 증원 또는 감축 또한 지방 교육청의 소관이다.

현재 진행되는 교육개혁을 보면 2023년, 프랑스 정부는 2025년 1월부터 공공 유아교육·보육 서비스를 제공하겠다고 발표한 바 있다. 2027년까지 35,000개의 추가 보육 자리를 창출하는 것

36) European Commission / EACEA / Eurydice. (2025), European commission. (2025)을 번역하여 재구성한 부분이 주로 포함되었음.

이 목표이다. 이에 따라 영유아 교육·보육 거버넌스(운영 체계)가 재구조화되고 있다. 지방자치단체(시·군 등)가 영유아 교육·보육 제공의 주된 운영주체가 되며, 지역 서비스 등록, 부모 안내, 정보 제공 등을 담당하게 된다. 연대부는 전국 전략을 수립하며, 보육 인프라 확대 및 질 향상에 대한 정책 목표를 설정하고, 우수사례(best practices), 평가 지침, 감독 강화 방안 등을 포함한다.

또한, 새로운 유아학교 교육과정(new pre-primary curriculum)이 2024년 10월 31일에 새로운 유아학교 교육과정이 발표되었으며, 2025/2026학년도부터 적용된다. 이 교육과정은 기초 기술(basic skills)의 교수 강화에 중점을 두고 있다.

나) 영유아 교육·보육 거버넌스와 조직

① 접근성 측면

3세 미만 아동을 위한 영유아 교육·보육 보장을 위한 권리는 보장되지 않지만, 2019년 9월부터 3세 이상의 유아에게는 모든 유아를 대상으로 의무교육이 시행되고 있다. 따라서 유아가 3세가 되는 해부터, 가족은 유아를 유아학교(pre-elementary school)에 보내야 할 법적 의무가 있으면서 유아는 영유아 교육·보육에 대한 접근성을 가진다. 영유아의 건강 상태, 장애, 아동이 고강도 스포츠 또는 예술 활동에 참여하고 있는 경우, 가족이 프랑스 내에서 이동 생활을 하는 경우, 공립학교와의 지리적 거리 등 특수한 상황이 있어 별도의 교육 계획이 필요한 경우 가정 내 교육(홈스쿨링)을 선택하는 경우는 예외로 인정된다.

3세 미만 영아의 경우, 부모는 이용 가능성과 선호도에 따라 센터 기반 보육과 가정 기반 보육 중 원하는 형태를 자유롭게 선택할 수 있다. 센터 기반 보육시설은 다음과 같다(〈표 3-2-13〉 참조).

〈표 3-2-13〉 센터 기반 보육시설

구분	설명
집단 탁아소 (collective crèches)	3세 미만 아동을 정기적으로 돌보는 시설
전통적인 지역 탁아소	아동의 거주지 근처에 위치한 일반적인 보육시설
미니 탁아소 (mini-crèches)	전통적인 탁아소와 동일한 규제를 따르지만, 개인 주택이나 지역 공동시설(사회복지관 등)에 위치
직장 탁아소(company crèches)	부모의 직장 내 또는 인근에 설치되며, 직장 또는 행정기관의 근무시간에 맞춰 운영
부모 협동 탁아소 (parental crèches)	비영리 단체로 모인 부모들이 직접 운영하며, 부모들이 돌아가며 3세 미만 아동을 공동으로 돌봄
복합 보육시설 (multi-reception establishments)	6세 미만 아동을 대상으로 정기적 또는 일시적인 보육을 제공하며, 다양한 형태의 보육을 혼합하여 운영

자료: European commission. (2025). <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/euryperia/france/early-childhood-education-and-care>에서 2025. 7. 11. 번역하여 재구성함.

3세 이상의 유아를 대상으로 프랑스에 거주하는 모든 부모는 국적과 관계없이 자녀를 공립 또는 사립 유아학교(ISCED 02 수준)에 등록할 의무가 있다. 자녀가 3세가 되는 해에 반드시 입학해야 하며, 정원이 허용되는 경우와 지리적·사회경제적 우선순위 기준에 따라 2세부터도 입학이 가능하다. 유아학교 입학 시에는, 해당 연령에 필요한 모든 필수 예방접종을 완료했음을 증명하는 서류, 또는 예방접종 금지 사유가 있음을 증명하는 서류가 요구된다. 일반적으로, 자녀는 부모가 거주하는 학군 내 유아학교에 배정된다. 유아학교 정원 부족 사례는 흔하지 않기 때문에 자리가 부족한 경우는 인구가 급격히 증가 중인 지역 또는 학교 시설이 부족한 지역의 3세 아동에 국한되며 이럴 경우 연령이 많은 유아에게 우선권이 부여된다.

프랑스는 유급 육아휴직 종료 시점과 무상 의무교육 시작 시점 사이에 간격이 2년으로 다른 나라에 비해 짧다. 많은 OECD 국가들 사이에 이 간격이 3년 이상이기 때문이다. 프랑스에서는 가족수당기금(Caisse d'allocations familiales, CAF)이나 보육 방식 선택 보조금(Complément de libre choix du mode de garde, CMG)을 통해 6세 미만 자녀를 둔 부모를 지원하여 가정이 가장 적합한 보육 형태를 자유롭게 선택할 수 있도록 돕고 있다.

② 무상성 측면

프랑스 영유아 교육·보육에서는 2~3세를 위한 공립 유아학교가 거의 무상으로 제공되며 3세 이상부터는 의무교육 형태로 무상으로 제공된다. 공립 유아학교(pre-elementary education)에서는 모든 유아를 대상으로 교육을 무료로 제공하며, 정부가 지원하는 사립학교의 경우에도 최소한의 비용만 발생한다. 그러나 가정이 추가로 부담해야 할 비용도 있을 수 있다. 예를 들면, 교육법 제R531-52조에 따르면 급식비의 경우, “공립 유아학교, 초등학교, 중학교, 고등학교에서 제공되는 학교 급식의 가격은 해당 지방자치단체(시청 등)가 정한다”고 규정되어 있어 추가 지출이 필요하다. 방과후 돌봄과 같은 탁아 서비스(garderie)나 방과후 학습지도(étude surveillée)는 수업 외 시간대에 자녀를 돌봐주는 서비스로, 학부모의 요청에 따라 제공된다. 급식비와 방과후 돌봄에 대해서는, 공립학교의 경우 지방자치단체가 가구의 소득 수준에 따라 차등 요금제를 적용할 수 있다.

3세 미만 아동을 위한 보육서비스는 가정이 비용을 부담해야 한다. 서비스의 형태에 따라 비용 산정 방법이 달라지는 데 집단 보육(collective childcare)에서는 부모의 소득 수준에 따라 비용이 결정되고, 개인 보육(individual childcare)으로 보육도우미를 활용하는 경우, 보육자와 개별적으로 비용 협의를 한다. 어떤 경우든 집단 보육시설에 아이를 맡길 경우, 전체 보육비용의 최소 15%는 매달 가정이 부담해야 한다.

③ 의무성 측면

프랑스에서는 2019년 9월부터 6세부터 시작하였던 의무교육 연령을 3세로 낮추어 유아학교(écoles maternelles)에서의 유아교육(enseignement préélémentaire)을 의무화하고 있다. 이는 조기 유아교육이 취학 시 유아 간 발달 격차를 줄이는 데 기여할 것으로 기대하기 때문이다. 그러나 2세부터의 입학도 가능하며, 사회적으로 취약한 지역에 위치한 기관(도시, 농촌, 산간지역, 해외 영토 포함)에서는 조기입학을 권장한다.

취학 전 교육 교실의 일과는 초등학교와 유사하다. 주간 수업 일정을 보면, 2013년 시행된 수업 시간 개혁에 따라, 수업은 수요일 오전을 포함한 9개의 반일(half-day) 수업 시간 내에서 운영되며 2017년 6월 27일자 시행령에 따라, 지역 합의가 있는 경우 주 4일(8개의 반일 수업) 체제로 운영하는 것이 다시 가능해졌다. 학교 주간 시간표는 유연하게 구성될 수 있는데 일일 수업 시간은 최대 5시간 30분, 반일은 최대 3시간 30분, 수요일 오전 수업 대신 토요일 오전 수업 운영 가능, 특정 오후를 자유시간으로 확보하여 방과후 활동 진행 가능, 주당 수업 시간(24시간)을 줄이고 방학을 단축하는 방식으로 보완 가능하다. 점심시간은 최소 1시간 30분 이상 운영되어야 한다.

현재 프랑스의 의무교육은 만 3세부터 16세까지 총 13년간 지속되며, 이는 OECD 평균(11년)보다 길다. 더불어, 2020년 9월부터는 16세에서 18세 사이의 청소년에게도 교육 및 훈련(training) 참여가 의무화되었다(OECD, 2024b). 16세부터 18세까지의 모든 청소년은 정규교육, 직업 훈련, 인턴십 또는 취업 전 훈련, 공익 활동, 청년 보장 프로그램 등 사회통합 프로그램 중 하나 이상의 형태로 의무 참여해야 한다(OECD, 2024a).

다) 영유아 교육·보육과정

① 3세 미만 영아를 위한 교육·보육과정

3세 미만 아동을 위한 교육 프로그램은 보육시설마다 자체적으로 구성되기 때문에, 이 연령대의 학습 및 발달 영역에 대한 국가 수준의 공통된 내용은 존재하지 않는다. 3세 미만 영아를 위한 교육·보육을 위해서 ‘영유아 수용에 관한 국가 프레임워크(National framework for the reception of young children)’는 가정 기반 및 센터 기반 보육환경에서 근무하는 전문가들을 대상으로 하는 「영유아 수용에 관한 국가 현장」을 포함하고 있으며, 이는 0~3세 아동 보육의 주요 원칙을 제시한다(Ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes, 2017). 그러나 이 프레임워크는 의무적으로 수행해야 하는 활동이나, 활동 구성(시간배분 등)에 대한 규정은 포함하지 않고 있다.

각 보육기관은 자체적인 교육(보육) 계획(pédagogical project)을 수립해야 하며, 이 계획은 모자보건을 담당하는 지방 행정기관(departmental authority for maternal and child protection)의 승인을 받아야 한다. 즉, 기관 내 돌봄은 각 기관의 운영 책임자들이 개발하며, 해당 보육기관을 개설하려면 데파르트망(지방의회)의 일반평의회(conseil général)에 제출하는 승인 신청서에 이러한 교육계획을 포함하도록 한다.

또한, 3세 미만 영아를 위한 기관은 국가 차원의 보건 기준(공중보건법전)을 준수하는 범위 내에서 교육방법과 이에 필요한 자료를 각 기관이 자율적으로 선택한다. 3세 미만 영아 대상으로 국가 수준의 평가 규정은 존재하지 않는다. 영아에 대한 관찰은 ‘영유아 수용에 관한 국가 프레임워크’의 원칙 중 하나인 ‘움직임 속에서 인지를 지지하는 참여적이고 유연하며 배려하는 수용 방식’에 기반하고 있으며 각 기관은 자체 교육계획에 따라 관찰 시간을 포함하고, 실천을 함께 논의하는 회의(동료 협의 등)를 운영한다.

② 3세 이상 유아를 위한 교육·보육과정

프랑스 「교육법(Code of Education) 제 L311-3조」에 따르면, 각 교육 단계(cycle)별로 아동이 습득해야 할 지식과 교수 방법은 교육과정(curricula)을 통해 정의된다. 취학 전 교육과정(pre-primary education)은 국가수준에서 설정되며, 이는 ‘교육과정 고등위원회(Conseil Supérieur des Programmes CSP)’가 마련하고 있다. CSP에는 국회의원, 경제·사회·환경위원회(CESE) 대표, 교육 분야의 전문성을 인정받아 교육부 장관이 임명한 전문가 10명 등이 참여한다. 이 위원회는 교육부 장관의 요청에 따라 자문을 제공하고, 취학 전 교육에서 제공되어야 할 교육의 전반적 설계에 대해 제안한다. 제안된 교육과정은 필요시 교육부 내 부서에 의해 수정되고, 이후 교사 및 교육감들과의 협의를 거쳐, 최종적으로 고등교육위원회(Higher Council for Education)의 승인을 받는다. 그다음, 교육부 장관이 공식적으로 확정한다. 현재 유치원(취학 전 교육)에서 시행되고 있는 교육과정은 2020년 7월 17일 자 법령(decret)에 의해 제정되었다. 이 법령에서 정하는 구체적인 교수방법은 놀이를 통해 배우기(learning by playing), 생각하고 문제를 해결하며 배우기(learning by thinking and solving problems), 실천하면서 배우기(learning by practicing), 기억하고 암기하며 배우기(learning by remembering and memorizing)이며 국가 수준의 교과서나 자료는 정해져 있지 않다. 취학 전 교육과정은 다섯 가지 영역으로 구성되어 있다.

〈표 3-2-14〉 프랑스 취학 전 교육과정 내용

영역	목표
언어를 다양한 방식으로 활용하기 (Mobilize language in all its dimensions)	의사소통에 도전하고 참여하기 이해하고 배우기 타인과 의견을 나누고 함께 사고하기 언어에 대해 사고하고 음운 인식 시작하기 글을 듣고 이해하기 글의 기능 알아보기 글을 스스로 써보기, 글쓰기 방식 탐색하기 알파벳의 원리를 알아가기 자발적으로 글쓰기를 시작하기
신체 활동을 통해 표현하고 이해하기 (Act, express yourself, understand through physical activity)	공간, 시간, 사물 속에서 움직이고 행동하기 다양한 환경과 제약에 맞춰 균형과 움직임 조절하기 표현적·예술적 움직임을 통해 타인과 소통하기 협력하고, 협동하고, 대립하는 상황에 참여하기
예술 활동을 통해 표현하고 이해하기 (Act, express yourself, understand through artistic activities)	예술적 활동에 대한 흥미 기르기 다양한 예술 표현 방식 탐색하기 감정을 경험하고 표현하며, 선택을 표현하기 그리기 장식적 그래픽 표현하기 평면 및 입체 예술 작품 만들기 이미지를 관찰하고 이해하며 변형해보기 목소리로 놀며 동요와 노래를 익히기 악기와 신체 소리 탐색하기 듣기 능력 기르기 간단한 공연 예술 활동 참여하기
생각을 구조화하는 첫 도구 익히기 (Build the first tools to structure your thinking)	수 개념을 구성하여 양을 표현하기 작은 수에 대한 이해 안정화하기 순서나 위치를 수로 나타내기 기초 지식과 절차를 정확하게 익히기 수를 활용하기 수를 탐구하기
세상을 탐색하기 (Explore the world)	시간 개념 익히기 공간 개념 탐색하기 생명 세계 탐색하기 물질 탐색하기 사물을 사용하고 만들고 다루기 디지털 도구 활용하기

자료 : European commission. (2025). <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurydia/france/early-childhood-education-and-care> 내용을 2025. 7.18.에 번역하여 재구성함.

취학 전 교육에서는 주로 두 가지 도구를 통해 유아의 학습 진행상황을 점검한다. 첫째, 학습 이력 노트(learning follow-up notebook)를 활용하여 전체 과정 동안 지속적으로 작성되며 유아의 연령에 따라 작성 빈도를 조절한다. 취학 전 과정을 마친 후, 유아가 성취한 학습내용을 담고 있으며 기관을 옮길 경우에도 유아의 이력을 이어주는 자료로 활용된다. 두 번째, 학습 성취 요약표(summary of achievements)로 취학 전 교육 마지막 해가 끝날 무렵 작성되며 유아가 초등학교로 원활히 진학하도록 교육과정 연계를 위한 기초자료의 성격을 가진다. 2015년 12월 31일 법령에 따라 전국 공통 양식으로 교사들이 작성하고 있다. 5개 학습영역 각각에 대해 교사는 유아의 성취 수준을 세 가지 수준인 ‘아직 성공하지 못함(fails to succeed yet)’, ‘성공을 향해 나아가는 중(is on the way to success)’, ‘자주 성공함(often succeeds)’ 중 하나로 표시한다.

라) 영유아 교육·보육 교원

① 3세 미만 영아를 위한 보육 인력

3세 미만 아동을 돌보는 보육실무자(practitioners)의 자격 요건은 집단 보육시설과 가정 내 보육에 따라 차이가 있다. 3세 미만의 영아를 위한 교육·보육이 연대·보건부 관할 아래 있어 3세 이상의 유아교육 교원에게 필요한 조건에 비해 낮은 수준을 요구하고 있다.

집단 보육시설 근무자의 학력 수준은 ISCED 3단계(고등학교 수준)에서 6단계(학사 수준)까지 다양하다. 프랑스 「공중보건법 제R2324-42조」에 따라, 집단 보육시설에서 영아를 돌보는 인력 중 최소 40%는 국가공인자격을 갖추어야 하는데, 이에 해당하는 자격에는 주립보육사(state-qualified nursery nurse), 영아보육사(educator of young children), 보육보조(childcare assistant), 간호사(Nurse), 정신운동치료사(psychomotrician)가 있다. 이들은 관련 경력을 증명하거나, 해당 규정에 따라 지원(멘토링 등)을 받아야 한다.

② 3세 이상 유아를 위한 교원

3세 이상 유아 담당 교원은 공립기준으로 모두 국가공무원 신분으로 유치원(유아학교) 및 초등학교 교사는 모두 ‘professeur des écoles’로 동일한 법적 지위를 갖고 있다. 교사 채용을 위해서는 교원 양성과정(MEEF 석사과정) 이수 후, 경쟁시험에 합격해야 한다. 총 32개의 교원 양성기관에서 교직과 관련된 이론과 실습 교육을 2년 동안 배우고, 합격자는 2학년(석사 2년차)에 절반은 실습, 절반은 수업 참여하며 ‘예비공무원(student civil servants on probation)’으로 활동한다. 2021년 PPPE(초등교사 준비과정)를 도입하여 학사과정(3년)을 통해 교직을 조기에 준비하는 새로운 트랙을 제공하고 있다. 각 경쟁시험은 교육 단계 및 근무 조건별로 분리되어 있으며,

시험 합격 시 해당 교직에 자동 배정된다.

프랑스 사립학교의 96%는 국가 보조 사립학교(government-dependent private schools)로 여기에 채용된 교사는 국가공무원이 아니지만, 공공서비스 미션을 수행하는 자로 여겨진다. 공립 교사와 동일한 국가시험에 합격해야 하며, 합격은 교직 지원 자격 부여를 의미한다. 채용은 각 사립학교에서 자체적으로 진행되며, 급여는 국가에서 지급한다.

유아 및 초등 교사의 주당 평균 수업 시간은 24시간이며 2019년 7월 4일 제정된 신뢰받는 학교법에 따라, 모든 교사에게 직무 연수가 의무로 되어 있다. 전체 교사 중 소수(유치원·초등: 0.9%, 중등: 8.7%)만이 계약직으로 주로 단기 대체수업 등 특정 임무를 위해 채용된다.

제3절

취학 전 교육의 공교육화 쟁점 분석



유아교육 학제 개편 논의는 취학연령 하향화와 취학 전 교육의 공교육화에 초점을 두었으며, 윤석열 정부 초기에 제안된 초등학교 조기입학 논의는 최근 유보통합과 유아교육의 국가 책임 강화 등의 논의로 확장되어 왔다. 최근 유아교육의 기간학제화 논의는 ‘만 5세 초등학교 조기입학 학제개편안(교육부, 2022. 7.29.)’ ‘초등학교 K-학년제 개편안(저출산고령사회위원회, 2022)’를 통해 공론화 된 바 있으나, 학제와 현장의 거센 저항과 비판에 부딪혀 철회된 바 있다. 위 정책(안)은 유아의 발달적 특성과 교육적 특수성이 반영하고 있지 못하다는 점과, 사교육비 경감, 양육부담 감소, 입직연령 하향화를 통한 생산인구 확보 등과 같은 정책의 기대효과가 실효성을 가지기 어렵다는 점이 한계로 지적되었다(정정희 외, 2023). 유아교육 학제 개편의 핵심 논의 중 취학연령 하향화 방안이 그 타당성을 확보하지 못해 추진 동력을 잃은 상황에서 정부는 유아교육의 국가 책임을 강조하고 공공성을 강화하는 방안으로 유보통합 등의 정책 추진을 통한 균등한 교육 기회 제공, 무상교육 확대 등 유아교육 공교육화를 위한 노력을 기울이고 있다.

취학연령 하향화와 함께 유아교육 학제 개편 논의에서 중요하게 제기되어 온 논의의 흐름은 취학 전 교육의 공교육화 논의이다. 공교육의 개념적 정의는 다양하나, 접근성(access), 무상성(full tax support), 공적 관리(public management)를 그 핵심적인 원리로 한다(Sizer, 1997). 한국 유아교육학회(1995)는 공교육을 “사회적 유용성으로 인해 국가가 적극적으로 관여하는 교육으로 국가나 공공단체가 관리 운영 지원하고 국민 모두에게 개발하는 실시하는 보편교육”이라고 정의한 바 있으며, 나정 외(1996)는 “국가의 지원 및 관리 운영 하에 전 국민을 대상으로 교육의 기회를 개방하여 보편적인 교육내용을 실시하는 교육”이라고 정의하고 있다. 나병현(2002)은 공교육의 다섯 가지 요소로 ①국가가 교육의 제공자이고, ②국민의 세금으로 조성한 공비로 비용을 부담하고, ③교육 대상 누구에게나 개방되어 있고, ④교육내용으로 공통된 교육과정을 가지며, ⑤교육 목표로 공동선을 추구하는 것을 제시하고 있다. 공교육화는 의무교육과 무상교육이라는 정책 수단을 통해 이루어질 수 있다. 의무교육은 헌법32조 제3항에 근거하여 무상교육으로 이루어지지 만, 무상교육은 법으로 정한 경우 의무교육이 아니어도 이루어질 수 있다. 우리나라 경우 초·중·고 교육법에 근거하여 이루어지는 고등학교 학생을 위한 교육과, 유아교육법과 동법 시행령, 영유아 보육법 및 동법 시행에 근거한 3~5세 유아를 위한 교육이 이에 해당한다(정영모 외, 2022: 13).

유아교육의 중요성과 국가의 책임과 재정 투입이 강조되면서 유아교육까지도 국가가 책임지는 취학 전 교육의 공교육화 논의가 지속적 되어 왔다. 1997년 대통령 자문기구 교육개혁위원회에서 만 5세 무상교육 제공 및 유아학교 체제 구축 필요성에 제기된 것을 시작으로 2012년에는 공통된 교육과정으로 누리과정 도입이 도입되었고, 재정 지원 기반이 마련되었다. 2014년에는 출발선 기회균등과 영유아교육의 질적 제고를 위한 유보통합을 추진하기 위해 ‘유보통합추진단’을 구성하여 행정규제 등을 정비하였고, 2023년 교육부는 유아교육의 공교육화 실현을 위한 정책 수단으로 ‘유보통합’ 정책을 채택하고, ‘유보통합 추진방안(교육부·보건복지부, 2023. 1.30.)’과 ‘유보통합 실행계획(교육부, 2024. 6.27.)’을 발표한 바 있다. 단계별 접근을 통해 25년까지 학부모의 교육비 부담 경감, 교사 자격 및 양성 과정 개선, 시설 기준 개선안 적용, 일원화된 관리 체제로 통합, 통합된 자원 운용, 관련 법률 제·개정 계획을 담고 있다.

이상의 공교육에 대한 개념과 구성요소를 종합해 볼 때, 공교육은 ① 모든 영유아가 동등하게 질 높은 교육과 보육을 제공받을 수 있도록 접근성을 확보하고, ② 국가가 교육의 제공자로 세금으로 비용을 부담하여 교육이 무상으로 이루어지며, ③ 국가의 관리와 지원에 의해 균등한 교육의 질이 확보된 기관에 다니는 것이 의무화된 교육으로 정의할 수 있다. 따라서 취학 전 공교육화 정도는 공교육의 구성요소인 ① 접근성, ② 무상교육, ③ 의무교육의 실현 정도를 통해 확인할 수 있다.

1997년부터 취학 전 교육의 공교육화 논의가 본격화되고 유보통합 등 공교육화 실현을 위한 정책들이 추진되고 있지만 취학 전 교육의 공교육화가 완전히 이루어진 것으로 아니며, 단계적 이행 과정에 있다고 할 수 있다. 본 절에서는 모든 영유아에게 국가가 책임을 지고 양질의 교육 경험을 제공하는 공교육화 실현과 관련된 쟁점을 확인하고, 이후 미래 사회의 영유아 교육·보육의 체제를 마련하는 데 있는 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 실제 영유아 교육·보육에 참여하고 있는 교육기관의 교원과 학부모를 대상으로 심층면담을 실시하고, 이를 통해 핵심적인 쟁점으로 도출된 부분에 대한 조사 결과의 일반화를 위해 학부모 의견 조사를 실시하였다.

1. 심층면담 분석 결과

본 절에서는 취학 전 교육의 공교육화를 위한 쟁점 분석 및 미래 유아교육·보육 체제 개편의 시사점 도출하기 위해 영유아 교육·보육기관의 구성원 대상으로 심층면담을 실시하였다. 유아교육·보육기관의 대표성을 확보하기 위해 기관유형(어린이집/유치원), 설립유형(국공립/민간), 소재지(시지역/읍면지역)를 고려하여 8개 기관의 교원과 학부모를 대상으로 면담을 실시하였다. 또한 초등학교 관점에서 유·초 연계 현황과 과제를 탐색하기 위해 초등학교 교사 대상 면담을 진행하였다. 연구 참여자에 대한 구체적인 정보는 다음 <표 3-3-1>과 같다.

〈표 3-3-1〉 연구 참여자 현황

연번	구분	설립유형	지역	기관명	연구참여자	방문일
1	유치원	국공립 단설	시지역	A유치원	원장 1명	7/1(화)
					교사 2명	
					학부모 2명	
2	유치원	국공립 병설	읍면지역	B유치원	원장 1명	6/25(수)
					교사 1명	
					학부모 1명	
3	유치원	사립	시지역	C유치원	원장 1명	6/23(월)
					교사 2명	
					학부모 2명	
4	유치원	사립	시지역	D유치원	원장 1명	6/30(월)
					교사 2명	
					학부모 2명	
5	어린이집	국공립	시지역	E어린이집	원장 1명	6/24(화)
					교사 2명	
					학부모 2명	
6	어린이집	국공립	읍면지역	F어린이집	원장 1명	7/2(수)
					교사 2명	
					학부모 2명	
7	어린이집	국공립	읍면지역	G어린이집	원장 1명	7/23(수)
					교사 2명	
					학부모 2명	
8	어린이집	민간(가정)	시지역	H어린이집	원장 1명	6/26(목)
					교사 2명	
					학부모 2명	
9	초등학교	공립	읍면지역	I초등학교	초1 교사	6/18(수)
10	초등학교	공립	읍면지역	G초등학교	초1 교사	6/19(목)
11	초등학교	공립	읍면지역	H초등학교	초1 교사	6/20(금)

심층면담에 앞서 면담대상자에게 미리 설문지를 송부하였고, 면담 시작 전에 면담기관과 면담자의 익명성 보장과 녹음에 대한 동의를 구한 후 면담을 실시하였다. 면담의 형식은 면담 질문을 미리 구조화하되 면담의 흐름에 따라 유연하게 진행할 수 있는 반구조화된 면담 형식을 취하였다. 연구자는 전사된 면담 내용을 여러 차례 읽고 연구 문제에 부합하는 주제를 도출하는 방식으로 분석을 실시하였다. 구체적인 면담 내용은 다음 〈표 3-3-2〉와 같다.

〈표 3-3-2〉 면담 내용

영역	질문
① 거버넌스와 조직	쟁점 1-1. 영유아교육의 공교육화(접근성, 무상성, 의무성) 실현 정도는 어떻게 평가할 수 있는가?
	쟁점 1-2. 영유아교육의 공교육화(접근성, 무상성, 의무성) 실현 정도는 어떻게 평가할 수 있는가?
	쟁점 1-3. 영유아교육의 공교육화(접근성, 무상성, 의무성) 실현 정도는 어떻게 평가할 수 있는가? 한국의 영유아교육의 의무교육 실시의 걸림돌은 무엇인가? 초등학교로의 전이를 고려하여 유아교육의 마지막 단계만이라도 의무교육화하는 방안에 대해 어떻게 생각하는가? 우려되는 부분은?
② 교원	쟁점 2-1. 영유아교육이 공교육화(의무무상교육) 될 경우 교원자격제도에서 조정되어야 할 부분은 무엇인가? 요구되는 전문성(학력, 교육과정, 수업, 상호작용(정서, 사회성 지도), 인성 등) 요구되는 최소 학력수준은?
	쟁점 2-2. 영유아교육이 공교육화(의무무상교육) 될 경우 교원 근무여건에서 조정되어야 할 부분은 무엇인가? 기관유형별, 설립유형별 교사들의 근무여건에는 어떤 차이가 있는가? 이러한 근무여건(근무시간, 급여 등)의 차이가 교육에 미치는 영향은?
③ 교육과정	쟁점 3-1. 교육과정의 구조적 질은 어느 정도 확보되고 있는가? 교사 대 영유아 비율의 적절성에 대해 어떻게 평가하는가? 이것이 교육활동에 어떤 영향을 미치고 있는가?
	쟁점 3-2. 교육과정 실행에 있어 영유아 교육과정의 질적 수준이 확보되고 있는가?(교육과정 문해력과 재구성, 교수학습 설계 및 실행, 평가와 기록)
	쟁점 3-3. 초등학교 입학 적응과 성취에 영향을 미치는 연계 과정의 질적 수준은 확보되고 있는가?
④ 다양한 참여자들의 협업	쟁점 4-1. 교사-학부모 간의 협력 체제(학부모와의 소통과 이해 제고)는 어느 정도 구축되어 있는가? (교육과정 개발과 운영 참여 방식과 정도, 학생 발달 상황 공유 방식과 정도 등)
	쟁점 4-2. 지역사회와의 인적, 물적 자원의 연계 협력 관계 구축은 원활한가? 어려운 점이 있다면?
	쟁점 4-3. 유아교사-초등교사 간 관점(교육에 대한 관점, 교수학습에 대한 신념 등)은 어느 정도 공유되고 있는가? 교사 간 관점이 차이나 상호이해의 부재는 교육의 연속성이라는 관점에서 어떤 영향을 미치는가? 유아교사-초등교사 간 교육과정 실행 상의 협업을 위해 어떤 활동들이 이루어지고 있는가? 실행 상에 어떤 어려움이 있는가?

가. 거버넌스와 조직

취학 전 교육의 거버넌스와 조직과 관련해서는 교육의 접근성, 무상교육, 의무교육의 현황과 이해당사자들의 인식을 조사하였다.

1) 접근성 : 유아교육의 공교육화를 위한 접근성의 실현 정도는 어떻게 평가할 수 있는가?

● 접근성 : 90% 상회하는 취원율

모든 영유아가 동등하게 질 높은 교육과 보육을 제공받을 수 있도록 접근할 수 있는가를 알아보기 위한 지표로 연령별 영유아 취원율을 살펴보았다. 0~2세 영아의 취원율은 평균 69.7%, 3~5세 평균은 89.77%로 나타났다. 연령 산출 기준의 차이로 국내 통계와 OECD 통계 간의 차이

는 있지만, OECD 국가들의 평균과 견주어 보았을 때도 모든 연령에서 OECD 평균을 상회하는
취원율을 보여주고 있다.

〈표 3-3-3〉유치원과 어린이집 이용률

단위: %

구분	어린이집	유치원	계
0세	25.7	-	25.7
1세	89.2	-	89.2
2세	94.3	-	94.3
(0~2세 평균)			69.73
3세	47.8	42.6	90.4
4세	35.4	54.1	89.5
5세	32.0	57.4	89.4
(3~5세 평균)			89.77

자료: 육아정책연구소(2024). 2023 영유아 주요통계. 유치원과 어린이집 이용률. p. 27. 재구성함.

〈표 3-3-4〉연령별 영유아 취원율

단위: %

Category	Under age 2	Age 2	Age 3	Age 4	Age 5
United Kingdom	0.81	55.00	100.00	100.00	100.00
Australia	36.03	64.87	77.35	91.71	100.00
Greece ¹	-	-	-	96.38	99.69
Netherlands		-	88.25	89.07	98.55
Switzerland		-	2.17	48.77	98.17
Denmark	37.49	86.80	95.74	97.55	97.93
Japan		9.52	89.39	98.13	97.91
Norway	40.92	94.67	96.83	97.52	97.78
Israel	47.28	74.65	100.00	97.95	96.82
Korea	49.37	95.84	95.69	95.22	96.75
OECD average	17.72	41.84	74.54	89.09	96.47
New Zealand	29.67	62.54	76.27	80.77	96.39
Sweden	25.04	90.76	94.18	95.21	95.92
Germany	24.66	69.49	89.36	93.94	95.88
EU25 average	13.41	38.62	81.45	91.99	94.79
Finland	19.02	69.66	83.36	87.33	88.81
United States ¹			37.52	62.93	86.51

자료: OECD. (2024a). Education at a glance 2024. p.160, (Figure B1.2.: Enrolment rates of young children, by age 2022, Including only education programmes meeting ISCED criteria; in per cent)

〈표 3-3-5〉 초등학교 취학 1년 전 유아의 취원율

단위: %

연도	France	United Kingdom	Sweden	Netherlands	Switzerland	Denmark ¹	Japan ¹	Norway	Korea	OECD average	Finland	Germany
2013	100.00	95.89	97.39	99.35	96.75	98.22	95.95	97.64	91.98	94.66	97.60	98.18
2022	100.00	100.00	98.92	98.55	98.17	97.93	97.91	97.78	96.75	96.13	95.61	95.88

자료: OECD. (2024a). Education at a glance 2024. p.155, (Figure B1.1.: Trends in enrolment rates of young children one year before the typical primary entry age (2013 and 2022) SDG Indicator 4.2.2.)

● 실질적인 접근성

실질적인 접근성이 보장되기 위해서는 기관에서 제공하는 교육의 질적 균등화가 이루어져야 한다. 하지만 실제 학부모들은 지역과 기관 유형에 따라 교육의 질 차이가 확연히 난다고 하였다.

면담자: 공교육화는 이게 교육의 기회가 균등해야 한다는 게 전제 하인데, 사실 아이들이 지금 어디 다니냐에 따라 해서 다른 교육을 받고 있는 게 사실이잖아요. 아까 말씀드렸듯이 지역의 차이가 확실히 있더라고요. K지역이 그렇게 잘 살지 않아요. 또 평범해요. 근데 거기는 그게 그렇게 형성이 된 거고 유치원이, 사립이. 여기는 왜 그런지는 모르겠어요. 그러니까 같은 사립유치원인데 아까 말씀드린 질적으로 차이가 나는 게 그 원의 목표인지는 모르겠는데, 그 지역이 그렇게 원해서 그 사립이 그렇게 따라가는 건지는지는 모르겠는데, 그렇다고 여기에서 그렇게 하자고 하면 할 것 같지도 않아요. 사실 상 여기 엄마들 분위기가 보면. 그래서 그거는 잘 제가 모르겠네요. 확연히 느껴지긴 하는데. 신도시와 구도시 차이인가? C지역 신도시로 들어갈 수 있으니까. **국공립도 너무 없기도 하고 사실상 공립의 힘이 그렇게 있다고 보질 않아요. 저는. 대부분 엄마들이 국공립은 방학기간이 길잖아요. 그런 거 맞벌이 엄마들이 그렇게 생각을 많이 하더라고요. 어쨌든 사교육을 시켜야 된다는.**

(C유치원 학부모 1, 시지역·사립)

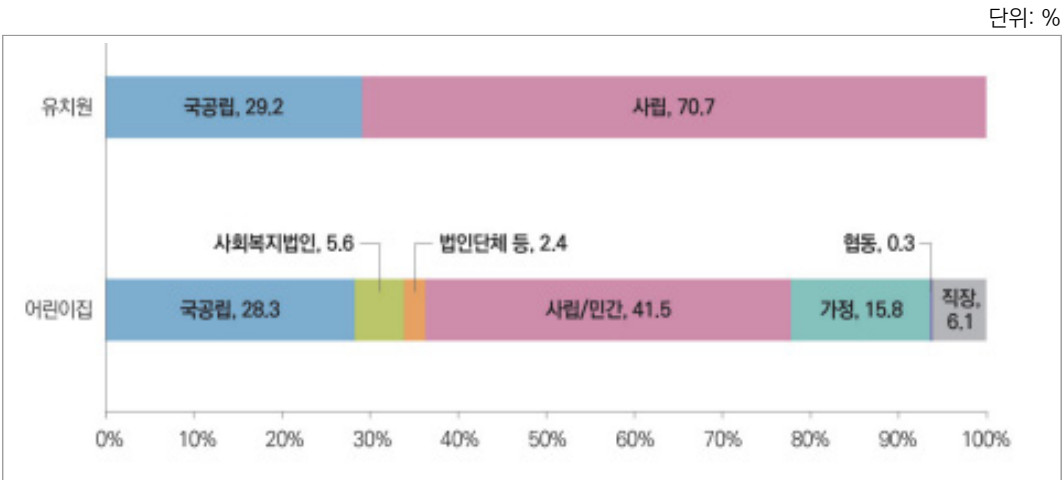
높은 취원율에도 불구하고 실제 부모들은 국공립기관의 낮은 비율과 교육비 부담으로 자신이 보내고 싶은 기관에 자녀를 보내는 데에 많은 한계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 실제 거의 무상교육이 실현된 국공립어린이집이나 유치원 취원을 원하는 경우 통학거리 내 국공립유치원이 없거나 가점제로 순위에서 밀리는 경우가 많아 접근이 어렵다는 것이다.

면담자: 보내고 싶은 곳은 경쟁률이 세고요. 그리고 높은 퀄리티로 교육 프로그램이 짜여 있다고 바깥에서 알려진 곳들은 고가고요. 그리고 완전히 마지막 단계에서는 거리가 얼마나, 내가 매일 픽업을 할 수 있냐, 이렇게 놓고 보는 것 같아요.

(E어린이집 학부모 1, 시지역·공립)

우리나라의 영유아 교육·보육기관의 국공립 비율은 아동 수 기준 어린이집은 28.3%, 유치원은 29.2%로 민간 의존도가 높은 상황으로 부모들의 기관 접근성을 제한하는 요인으로 작용하고 있다(육아정책연구소(2024)에서 재인용, [그림 3-3-1] 참조). 높은 질의 프로그램을 운영하는 사립 유치원의 경우는 부모들의 교육비 부담이 제약요인으로 작용하고 있었다.

[그림 3-3-1] 설립유형별 유치원 및 어린이집 영유아 비중(2023)



자료: 교육부, 한국교육개발원(n, d.). 교육통계연보. KESS 교육통계서비스. <https://kess.kedi.re.kr> 및 보건복지부 (2024). 2023년 보육통계. 보건복지부. 자료를 인용한 육아정책연구소(2024). 2023 영유아 주요 통계 p. 26. [그림 2-3] 재인용함.

2) 무상성 : 유아교육의 공교육화를 위한 무상성의 실현 정도는 어떻게 평가할 수 있는가?

● 무상교육 법정설

유아교육법에 의해 취학 전 3년의 유아교육은 무상으로 실시하도록 있으며, 구체적인 무상교육의 내용 및 범위는 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

〈표 3-3-6〉 유아교육법 및 유아교육법 시행령에 따른 무상교육의 내용 및 범위

유아교육법
제24조(무상교육) ① 초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다. <개정 2012. 3. 21.>
② 제1항에 따라 무상으로 실시하는 유아교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다. <개정 2010. 3. 24.>
③ 제2항에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용은 제4항의 표준유아교육비를 기준으로 교육부장관이 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 고시한다. <신설 2012. 3. 21., 2013. 3. 23.>

유아교육법

- ④ 교육부장관은 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를 거쳐 표준유아교육비를 정한다. <신설 2012. 3. 21., 2013. 3. 23.>
 ⑤ 제2항에 따른 지원방법, 제3항에 따른 비용 고시 및 제4항에 따른 표준유아교육비 산정 등에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다. <개정 2012. 3. 21., 2013. 3. 23.>

유아교육법 시행령

제29조(무상교육의 내용 및 범위)①법 제24조 제1항에 따라 초등학교 취학 직전 3년의 유아에 대하여 실시하는 무상 교육은 매년 1월 1일 현재 만 3세 이상인 유아로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관에서 교육부장관과 보건 복지부장관이 협의하여 정하는 공통의 교육·보육과정(이하 “공통과정”이라 한다)을 제공받는 유아를 대상으로 한다. 이 경우 유아가 받을 수 있는 무상교육 기간은 3년을 초과할 수 없다. <개정 2012. 8. 31., 2013. 3. 23.>

1. 유치원
 2. 「영유아보육법」에 따른 어린이집
 3. 그 밖에 교육부령으로 정하는 바에 따라 유아교육을 실시하도록 지정받은 기관
- ② 1월 2일부터 3월 1일까지의 기간 중에 만 3세가 된 유아가 공통과정을 제공받는 경우에는 제1항 전단에도 불구하고 무상교육의 대상으로 본다. 이 경우 유아가 받을 수 있는 무상교육 기간은 3년을 초과할 수 없다. <개정 2012. 8. 31.>

국가수준 공통 교육과정(누리과정)이 적용되는 3~5세의 경우, 보호자의 소득수준과 관계없이 전 계층에 유아학비·보육료가 지원되고 있다. 또한, 사립유치원에 다니는 저소득층 가정 유아에 대해서는 추가 학비 지원을 통해 실질적 교육 기회를 보장하고 있다.

〈표 3-3-7〉 2025학년도 유아학비 지원내용

단위: 원

구분	지원연령	국공립유치원	사립유치원	어린이집
유아학비/보육료	3~5세	100,000	280,000	280,000
방과후 과정비	3~5세	50,000	70,000	70,000
유아학비/보육료 추가지원	4~5세	50,000	50,000	50,000
계		200,000	400,000	400,000

자료 : 교육부(2025. 1.). 2025학년도 유아학비 지원계획(4~5세 추가지원 포함). p. 2.

정부는 2025년부터 5세를 시작으로 3~5세까지 무상교육·보육을 실현하기 위한 계획을 유보 통합 실행계획안에 포함한 바 있다. 이러한 정부의 계획에 따라 올해부터 5세 대상 추가 지원이 이루어지고 있다.

〈표 3-3-8〉 3~5세 무상교육·보육 실현 계획(2025~)

교육부(2024. 6.27.). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안).

- (무상교육·보육 실현) '25년 5세를 시작으로 '27년까지 단계적 3~5세 무상교육·보육 실현 추진
 - 우선, 무상 교육·보육 실현을 위해 사립유치원은 표준유아교육비 수준, 어린이집은 표준보육비 및 기타필요경비 수준까지 지원
 - ※ 이미 무상인 공립유치원은 방과후 과정비 지원 확대
 - 향후, 통합모델과 연계한 '통합 표준 영유아 교육·보육비'를 산출하고 이에 기반하여 무상교육·보육 계획수립·추진

● 학부모들이 체감하는 무상성 : 기관 설립유형(국공립/민간) 따라 차이 발생

학부모들은 기관에 따라 교육비가 상이하기 때문에 무상교육이 부분적으로 시행되고 있다고 인식하고 있었다. 국공립기관에서는 교육이 무상으로 이루어지지만 사립유치원이나 민간어린이집의 경우 추가 비용이 발생한다.

면담자: 저는 이 유치원 다니면서 돈을 냈던 적이 졸업사진 하나밖에 없었어요. 졸업앨범 낼 때만 냈었는데 그 외에는 굉장히 만족스러웠어요. 그래서 저희 신랑이랑 했던 말이 그때 (공동육아 어린이집) 50만원 내고 다녔을 때도 만족스러웠는데 공립유치원도 괜찮고 만족스럽다고 생각했었어요.

(A유치원 학부모 1, 시지역·공립)

면담자: (초등학교와) 견주어 보기도 하고 공립유치원하고 견주어 봤을 때, 공립유치원은 사실 입학금도 내지 않고 저희가 외부로 나가는 현장학습에 대해서도 전혀 학부모님들께 요구하는 비용이 없거든요. 그래서 그런 차이로 받아들였었어요. 공립유치원 같은 경우에는 그런데(추가비용이 없는데) 사립은 그걸로(방과후 과정비) 발생을 하긴 하죠. 방과 후 학습이 학교처럼 선택하는 과목에 따라 추가적으로 하는 비용이 발생하기는 하죠.

(A유치원 교사 1, 시지역·공립)

2024 보육실태조사 결과 발표에 따르면(교육부, 2025. 5.20.), 총 비용(* 총 비용은 순보육·교육비에 현장학습비, 특별활동비 등 필요경비와 기타비용을 모두 포함) 기준 전체 24.1%가 비용을 내지 않은 것으로 나타났고, 순보육·교육비용 기준으로는 전체의 81.3%가 비용을 내지 않은 것으로 조사되었다. 전체 영유아 기준 보호자 부담 비용은 월평균 14.6만원으로, 어린이집 이용 시 보호자 부담 총 비용은 월평균 7만원, 유치원은 17만 7천원으로 나타났다. 보육비와 교육비가 부담된다고 응답한 비율은 20.2%로 2018년(30.3%), 2021년(25.2%) 대비 점차 낮아지는 경향을 보였다(교육부, 2025. 5. 20.). 하지만 여전히 기관 유형에 따른 보호자 부담 비용 편차가 비교적 크게 존재하는 점은 쟁점이 되고 있었다.

〈표 3-3-9〉 이용 기관별 월평균 보육·교육비

단위: 천원, %

구분	총비용*(A)	순보육·교육비**(B)	추가비용*** (A-B)	가구소득대비 총비용 비율
2024년 전체	145.8	59.6	86.2	2.3
어린이집	70.3	-	70.3	1.3
유치원	177.0	86.5	90.6	3.2
2021년	141.0	75.9	65.1	2.7
2018년	149.6	74.2	75.4	3.4

* 총비용은 학부모가 부담하는 비용

** 2024년 모든 지자체가 어린이집 차액보육료를 지원

*** 추가비용은 현장학습비, 특별활동 등 필요경비와 기타비용

자료: 교육부(2025. 5.20.). 2024 보육실태조사 결과 발표 [보도자료].

월평균 추가 비용은 방과후 과정/특성화비는 평균 46.2만원이며, 현장학습비 행사비 등 기타 비용은 평균 25.6만원으로 조사되었다. 실제 유치원의 추가비용은 어린이집 보다 높게 나타났다. 재원 기관에 따라 학부모들은 무상교육이 실시되고 있다고 체감하기 어려운 상황이다(최효미 외, 2024).

〈표 3-3-10〉 이용기관별 월평균 추가 비용(월평균 보육료·교육비 제외)

단위: 만원(명)

구분	현장학습비, 행사비 등 기타비용	방과후 특성화비 (특별활동비)	(어린이집) 시도 특성화비	부모가 지불하는 교육비	급간식비	방과후 교육돌봄비	교재비
전체	25.6	46.2	3.8	173.3	10.4	12.4	11.6
어린이집	25.3	41.1	3.8	-	-	-	-
유치원	21.3	50.7	-	86.5	4.5	8.9	5.2
반일제 이상 학원	78.9	109.5	-	1088.0	72.9	49.0	79.0
<i>F</i> (수)	61.6*** ^(a) (2,512)	41.7*** ^(a) (2,512)	(1,666)	1543.4*** ^(a) (846)	314.9*** ^(a) (846)	41.3*** ^(a) (846)	347.1*** ^(a) (846)
2021년(전체)	5.9	37.0	2.2	-	12.2	13.7	10.5
2018년(전체)	6.6	50.1	0.5	-	4.9	2.4	6.0
2015년(전체)	7.4	36.7	2.2	-	5.5	2.0	4.4
비용지불 아동							
전체	33.8	60.9	5.1	220.4	13.3	15.7	14.7
어린이집	34.0	55.2	5.1	-	-	-	-
유치원	27.8	66.2	-	112.9	5.9	11.6	6.8
반일제 이상	78.9	109.5	-	1088.0	72.9	49.0	79.0
<i>F</i> (수)	39.8*** ^(a) (1,772)	24.1*** ^(a) (1,772)	(1,773)	1173.6*** ^(a) (599)	232.5*** ^(a) (599)	27.7*** ^(a) (599)	255.9*** ^(a) (599)
2021년(전체)	30.9	69.9	29.7	-	60.8	89.1	75.2
2018년(전체)	19.6	69.6	28.1	-	29.8	56.8	36.8
2015년(전체)	20.4	63.5	33.7	-	30.3	42.3	29.5

*** $p < .001$.

자료: 최효미 외(2024). 2024년 전국보육실태조사: 가구조사 보고. 교육부, 육아정책연구소. p. 215.

● 무상교육의 범위

학부모들이 기대하는 무상교육의 범위는 공통과정인 누리과정 외에 방과후 과정까지를 포함하는 경우가 많았다. 누리과정은 일일 기준 4~5시간 운영되고, 그 이후에 운영되는 방과후 과정은 선택이지만 거의 모든 학생들이 참여하고 있어 기본과정처럼 운영되고 있었다.

연구자 : 아까 그 무상교육이라고 했을 때는 어디까지가 무상이길 기대하세요?

면담자 : 저는 그러니까 1시 반, 4시간 30분 그때 이루어지는 교육활동(방과후 과정).

(A유치원 교사 1, 시지역·공립)

연구자 : 무상의 범위는 어디까지여야 된다고 생각하세요?

면담자 : 우선은 진짜 말 그대로 무상이니까 아이가 교육비를 내지 않고 교육적인 부분에 있어서의 비용은 무상으로 지원을 받으면 좋을 것 같아요.

연구자 : 기본 과정과 방과후 과정, 돌봄 이 세 파트로 나뉘었다면 어디까지가 무상의 범위여야 될까요?

면담자 : 저는 방과후까지는 그래도 받아야 될 것 같아요. 모든 유치원이 대부분은 다 방과후 전환이라 일찍 귀가하는 친구는 없고 보통 다 4시 이후에 하원하는 편이라 그 구분이, 경계가 되게 모호하다고 보고 있거든요.

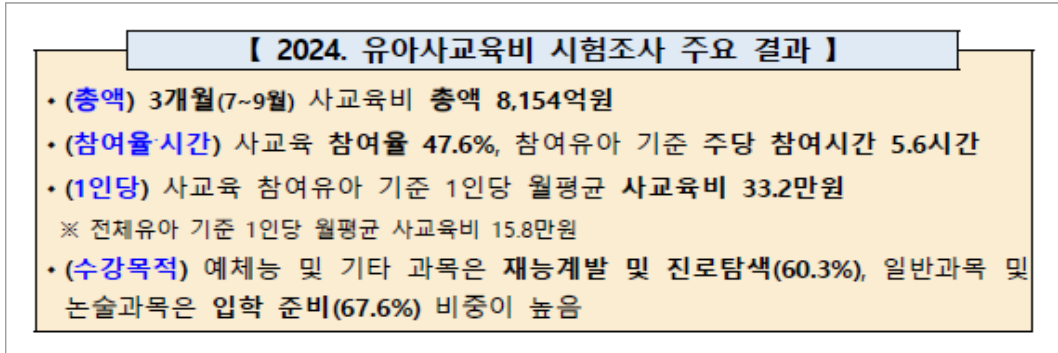
면담자 : 네, 그래도 제가 다녔던 유치원의 대부분은 말은 방과후 과정인데 사실은 다 기본 과정으로 들어가 있더라고요.

(D유치원 교사 1, 시지역·사립)

● 사교육비 규모와 이유

2025년 3월, 2024년 유아사교육비 시험 조사 결과가 발표되었다(교육부, 2025. 3.). 6세 미만 취학 전 영유아 가구 부모를 대상으로 조사한 결과, 사교육 참여율은 47.6%로 나타났으며, 주당 참여 시간은 5.6시간이었다. 사교육 참여 유아 기준 1인당 월평균 사교육비는 33.2만원이었다. 수강 목적으로는 예체능 및 기타 과목은 재능계발 및 진로탐색(60.3%)이 가장 많았고, 일반과목 및 논술 과목은 입학 준비(37.6%)의 비중이 높게 나타났다.

[그림 3-3-2] 2024 유아사교육비 시험조사 주요결과



자료: 교육부(2025. 3.). 2024 유아사교육비 시험조사 결과 [보도자료]. 별첨 2.

- 학교 가서 못 따라갈 것 같은 불안감

학부모들이 사교육에 참여하는 데에는 자신의 자녀가 다른 아이들 보다 뒤쳐질 것이라는 불안감이 작용하고 있었다.

면담자: (5세 아이가) 구구단을 외우는데 저는 깜짝 놀랐어요. 우리 아이가 너무 잘한다. 그게 아니라 “구구단을 어떻게 외웠어?”라고 물어보니까 다른 친구 아이가 외운 노래를 부르는 걸 듣고 아이들이 유행어처럼 퍼진 거예요. 그래서 구구단을 접하게 됐고 정말 노래처럼 외우더라고요. 그래서 받아들이게 됐는데 그런 부분을 보면서 다른 집은 학습을 시키는구나라는 불안감이 사실 없지 않아 있긴 했어요. 주변에 들어보면 학습지 많이 시키는 게 사실이거든요. 저희 아이는 아무것도 안 해요, 선생님. 그래서 나중에 학교 가서 못 따라가면 어떡하지라는 걱정이 없지 않아 있긴 하지만 그럼에도 불구하고 저는 아직 그렇게 이거를 꼭 해야 한다. 학습적인 부분을 언제까지 이걸 채워야 하고 이걸 해야 한다고 생각을 안 하는 게 이게 연계성이 있잖아요. **학교에 들어가서도 수업이랑 유치원에서 졸업하기 전까지 배운 내용들이 연계되면 도움이 될 텐데 사실 그렇지 않잖아요**, 학교 들어가면 다 잊어버릴 텐데. (중략) 영어도 그렇잖아요. 영어도 영유 나오고 해서 학교에 들어갔는데 정작 영어는 3학년부터 하고 이렇게 되면 연계성이 없기 때문에 이게 아이가 기억을 할까? 그냥 졸업하기 전까지 학교에 어떤 학습을 채워준다는 일념 하에 아이들한테 그냥 이렇게 넣는 건 아닐까 라는 생각도 들어서 저는 학습적인 부분은 그래요.

(D유치원 학부모 1, 시지역·사립)

연구자 : 영어 같은 경우는 3학년부터 시작하죠?

면담자 : 네, 3학년 때 시작하더라고요.

연구자 : 근데 벌써 유치원부터 걱정해야 되는 거예요? 영유를 보내는 거는 지금 3학년 들어가서 영어를 잘하려고 그러는 건가요?

면담자 : 아니요. 기본적으로 왜 그런 게 있어요. 저희 아들 같은 경우에는 ‘나 못한다.’ 이러면 안 하려고 하는 편이에요. 그러니까 어느 기본은 조금 깔고 들어가야 될 것 같아서 단어나, 이미 알파벳은 다 알지만 초등학교 3학년 들어가서 알파벳 알려주지 않잖아요. 미리미리 대비하는 거죠. 그리고 초등학교 3학년 정도 돼야 학원에서 받아준다고 하더라고요, 영어학원에서. 그때 돼서도 거기서도 알파벳을 알려주지 않는대요. 파닉스를 떼야지 들어갈 수 있대요. 그래서 파닉스 정도?

(C유치원 학부모 1, 시지역·사립)

- 한글은 해득하고 오길 기대, 그렇지 않으면 아이들 위축

유-초 연계의 관점에서 교육과정 연계의 부족으로 취학 전 학습 준비가 사교육의 중요한 요인이 되는 것으로 나타났다. 한글 해득의 경우 누리과정이 아닌 초등학교 교육과정을 통해 배우도록 편제되어 있지만, 실제 한글을 해득하지 않고 초등학교에 입학하는 경우 교육과정을 따라가는 데 어려움이 따르는 것으로 나타났다.

면담자 : 그렇게 말은 하지만 그게 아니잖아요. 저도 제가 교습 선생님도 했었고 사실 어린이집 보육교사도 했었어요. 근데 정말 그게 나머지 사교육 선생님이 해야 될 몫이 되더라고요. 받아쓰기 연습부터, 한글을 떼지 못했으니까 학원에 와서 받아쓰기를 하고 있고. 선생님들도 그렇게 얘기하시더라고요. 그 당시에 선생님들도 ‘어머니, 한글은 떼고 오셔야 돼요. 여기서 한글을 가르쳐주지는 않아요.’ 초등학교 교사가 그렇게 말을 하는데 어떻게 준비를 안 하고 초등학교 들어갈 수 있겠어요. 이미 아이들이 위축이 된단 말이에요. ‘나 못하는구나.’ 왜냐하면 알지 못하니까 알림장을 하나 쓰더라도 한참 걸리고. 그러니까 그거에 대한 준비가 필요하다 보니까 어쩔 수 없이 사교육을 할 수밖에 없는 현실이죠. (중략) 아니 그건 아니에요. 그건 물론 따라잡을 수 있죠. 근데 그 시작 부분에서 뒤처진단 말이에요, 아이들이. 뭘 한글을 읽을 줄 알아서 문제를 읽고 칠판에 써져 있는, 지금은 칠판이 아니지만 그런 내용들을 이해를 해야 되는데, 이 글을 읽을 수 없으니 이해를 못하잖아요. 그러면 따라가지를 못하는 건데 선생님들이 그렇게 생각을 하는 게 참 아이러니.

(C유치원 학부모 1, 시지역·사립)

- 사교육, 보육, 특기적성 계발 성격 모두 가져

사교육은 특기·적성계발과 함께 보육의 기능을 담당하고 있었다. 최근 영유아교육에 대한 국가책임이 강조되면서 교육부의 「유보통합 실행계획」(교육부, 2024. 6.27.)에 따라 영유아 교육

기관에서 기본운영시간(8시간)외에 아침돌봄과 저녁돌봄을 제공하고 있지만 아동이 아침에 등원하여 4시 이후에도 원에 머물러 있는 것에 대해 어려움을 호소하는 경우가 많아 그 이후 시간에는 보육(돌봄) 차원에서 사교육을 이용하는 경우가 많았다. 보육 기능과 함께 초등학교 가서 학업이 강조되기 전에 예술, 체육 분야의 특기 적성을 길러주고자 하는 의도도 혼재해 있었다.

면담자 : 그게 학부모마다 다른 것 같은데요. 태권도는 거의 보육도 많이 녹아 있는 것 같아요. 픽업도 잘해주시고 일단 워킹맘들은 그 시간 동안 있을 곳이 필요하니까. 태권도는 특히 몸도 움직이면서 어머니들 사이에서는 가성비가 되게 좋은, 매일 가는 곳이니깐. 매일 가는 곳이 별로 없거든요. 그래서 그런 것 같고, 한편으로는 다른 미술이나 피아노는 사실 특기 적성 계발에 더 맞는 것 같아요. 그게 뭐냐면 초등학교 고학년이 되면 예체능을 배울 시간이 부족하니까 어린 시절에 먼저 접하게 하는 경우가 많은 것 같아요.

(E어린이집 학부모 1, 시지역·공립)

3) 의무교육 : 유아교육의 공교육화(의무성) 실현 정도는 어떻게 평가할 수 있는가? 한국의 영유아 교육의 의무교육 실시의 걸림돌은 무엇인가?

의무교육은 개인이 자신의 능력을 개발, 발전시킬 수 있는 권리를 보장하고, 민주시민 국가 실현을 위해 실시하는 것으로 모든 국민의 자녀들로 하여금 일정 기간 동안 의무적으로 교육을 받도록 하는 제도이다(서울대학교 교육연구소, 1995). 현재 우리나라는 헌법 제31제②항과 교육기본법 제8조에 근거하여 초등학교 6년과 중학교 3년을 의무교육으로 규정하고 있다(이병태, 2023).

취학 전 교육의 공교육화와 관련하여 교육기회 확대(접근성 제고)와 무상교육 실현에 대해서는 이론의 여지가 없는 반면 의무교육이 필수적인가에 대해서는 아직 충분한 논의도 이루어지지 않았을 뿐 아니라 상반되는 의견들이 존재하는 상황이다. 우리나라는 무상교육은 0세부터 시작되지만, 의무교육은 6세인 초등학교 1학년부터 시작된다.

OECD 국가들의 경우 영유아 교육이 이후의 아동 발달과 웰빙에 미치는 긍정적인 영향을 고려하여 의무교육 시작 연령을 낮추고 있는 추세이다. 최근까지 24개국에서 유아교육이 의무화되었고, 11개국에서는 의무교육이 초등학교 입학하기 1년 전에 시작되는 것을 볼 수 있다. 프랑스, 헝가리, 이스라엘, 멕시코가 3세부터 의무교육을 실시하고 있으며, 아르헨티나, 브라질, 불가리아, 코스타리카, 그리스, 룩셈부르크 국가들은 4세를 의무교육 시작 연령으로 하고 있다(OECD, 2024: 163).

〈표 3-3-11〉 영유아 교육 의무/무상교육 특징

단위: 세, 년

구분	무상교육 Free provision of education		의무교육 Compulsory education		
	시작 연령 Starting age	기간 Duration	의무교육 시작 연령 Starting age in the beginning of first compulsory school year	의무교육 종료 연령 Ending age by the end of final compulsory school year	의무교육 기간 Duration (in years)
Australia	4	14	6	17	11
Canada	5	13	6	16	11
Denmark	6	13	6	16	10
Finland	6	13	6	18	12
France	3	15	3	16	13
Germany	6	13	6	18	13
Israel	3	15	3	17	14
Italy	3	13	6	16	10
Japan	3	12	6	15	9
Korea	0	18	6	14	9
Netherlands	4	14	5	17	12
Norway	6	13	6	16	10
Sweden	3	16	6	16	10
United Kingdom	3	15	5	18	13
United States	5	m	6	16	11

주: m=결측치

자료: OECD. (2024a). Education at a glance 2024. p.199. (Table B2.1. Characteristics of free and compulsory education, 2022)

● 의무교육 찬성 이유

- 모든 영유아에게 질 높은 경험을 제공하기 위해 공통의 교육과정 가이드라인 제시 필요

공통 교육과정으로 누리과정이 적용되는데도 불구하고 기관별 방과후 과정 등 특성화 프로그램 차이로 기관 간 교육과정에서 상당한 편차를 보였고 이는 영유아들의 교육 경험의 차이로 이어졌다. 의무교육 실시를 통해 영유아에게 적합한 공통의 교육내용을 선별해 내고 이를 모든 영유아에게 동일하게 제공할 필요가 있다는 의견이 개진되었다.

면담자: 연령을 나눠서 봤을 때 저는 0~2세는 솔직히 아이들마다 크는 그게 다르고 발달이나 그 다음에 가정에서의 상황들이 조금 많이 다르다 보니 2세까지는 모르겠고. **한 3세에서부터는 의무교육이**

들어가면 참 좋을 것 같다는 생각은 했어요. 그런 부분들이 저는 아직까지는 만 3세에서부터 뭐 일찍 가르치는 애들은 한글도 가르치고 뭐 수학, 영어 막 가르치잖아요. 그게 공통된 그게 없기 때문에 오히려 사교육 쪽으로 조금 더 당겨지지 않았나 하는 생각이 들거든요. 그러니까 태어나서부터 뭐 책도 읽히고 이거저거 해 주고 뭐 영어 흘러듣기 뭐 이런 것도 해 주고 하는데 그런 부분들이 **초등학교 1학년 들어가면 뭘 배운다라는 걸 알고 있기 때문에 그전에 준비를 하는 친구들이 많이 있잖아요.** 그러니까 2세까지는 뭐 그런 부분까지는 안 가르치더라도 3세에서부터는 이렇게 이렇게 한다라는 걸 알고 있으면, 말씀하신 것처럼 영어유치원, 숲 유치원 이런 데도 공공교육화되다 보면 그 프로그램들이 기본적으로 어느 정도 이렇게 놀이 과정처럼 이렇게 짜여 있는 걸로 가르쳐야 하는 부분들이 있고. 그 외의 부분들은 지금 **사립유치원들처럼 특성화 교육해서 추가로 이렇게는 하더라도 기본적으로 짜여 있는 커리큘럼, 따라가야 하는 의무교육 커리큘럼이 있기 때문에 사교육 쪽으로 덜 빠져갈 수 있지 않을까라는 생각이 들기는 했어요.** 물리적인 시간이나 비용적으로 사교육 쪽에서, 특히 영어유치원이 제일 많이 그런 부분들이. 거의 학원이잖아요, 영어유치원은 사실. 그래서 놀이 과정에서 배우는 기본적인 것들보다는 눈에 보이는 성적 이런 쪽으로 가다 보니, 그런 아이들이 학교에서 만났을 때 조금 사회성이라든가 또래 관계에서 조금 부족한 부분들이 있기는 하더라고요. 그래서 그런 부분들은 오히려 3세부터 가르쳐주면 더 사회성이나 이런 것도 더 좋지 않을까?

(H가정형 어린이집 학부모 1, 시지역·민간)

- 사각지대에 있는 아이들에게 적절한 교육적 경험을 제공하기 위해

조손가정, 한부모가정, 다문화가정, 외국인가정 중 취약한 환경에 있는 아동들의 경우 학습경험뿐 아니라 예술, 문화, 대인관계 경험 등 전반적인 삶의 경험에서 많은 차이가 발생하고 있었다. 이러한 경험의 차이는 아동들의 발달의 차이로 이어지고 있었다. 영유아 시기부터 학습적 측면의 요구뿐 아니라 삶의 전반에 걸친 경험의 질적 수준을 보정해 주어야 한다는 측면에서 의무교육이 필요하다는 요구들이 확인되었다.

면담자: 꼭 돼야 한다는 측면보다는 이것이 의무교육이 맞냐고 했을 때 제가 생각하는 의무교육은 아닌데 지금 이 상태가 문제가 엄청 크게 있다, 꼭 이렇게 해야만 한다고 생각하는 편은 아닌 것 같아요. 물론 나름이긴 한데 제가 단설에 있을 땐 더 크게 문제의식을 갖지 않았던 것 같아요. 무상이어도 충분하고 엄마 아빠들이 아이들이 하게 해주는 것들이나 아니면 아이들이 누리는 생활환경이라고 해야 하나요? 그런 것들이 퀄리티가 괜찮았어요. 그래서 유치원에서 굳이 안 해줘도 엄마 아빠가 충분히 커버가 되는데 (중략) **단설에 있을 땐 굳이 이런 생각을 했는데 병설에 오고 나서는 이게 조금 필요할 수 있겠다는 생각이 들더라고요. 나름이에요. 여기 병설 온 지 7년 차거든요. 8년이 한계라서 내년**에 하고 나가야 해요. 아무튼 제가 공부할 때만 보던 가정의 아이들 조손가정, 한부모가정, 다문화가정, 외국인가정, 근데 괜찮게 사는 가정이면 모르겠는데 그렇지 않은 경우에는 왔는데 똑같은 5살이

고 똑같은 3월생인데 보고 배운 만큼 표현하고 행동하고 나타나잖아요. 근데 그게 너무 다른 거예요. 단설 아이들의 수준이랑 병설 아이들의 수준이 너무 격차가 큰 거예요. 그리고 주말 지낸 이야기를 하면 나오는 내용이 없어요. 너무 달라요. 유치원에서 현장학습해서 가보면 키즈카페도 못 가본 친구들이 있는 거예요. 이 직전에 있을 때요. 이게 좋고 아니고를 떠나서 시대의 흐름이라는 게 있잖아요. 우리가 같이 너도 해봤고 나도 해봤고 공감대와 이런 것들, 근데 소외된 아이가 생기고 이런 게 생기니까 이걸 같이 하면 좋겠다는 생각이 들면서 그렇게 소외되는 아이들이 의무적으로 다 같이 한다고 해서 오게 되면 **조금 더 어린 나이부터 경험의 질, 이런 것들을 조금 맞춰줄 수 있지 않을까**라는 생각이 들어서 필요할 수도 있겠다는 의견이 퍼센티지가 조금 올라갔어요. 조금 보편(적)이라고 생각하는 것들이 넘치는 건 괜찮은데 부족한 아이들이 조금 그랬으면 좋겠다는 생각이 들더라고요.

(B유치원 교사, 읍면지역·공립)

면담자: 사람들이 가지고 있는 다양한 가정환경이라고 이야기하면 3명은 다문화가정 아이고요. 1명은 엄마가 네팔, 2명은 베트남이고 그리고 조손 가정이 1명 있고 이혼을 하셨는데 아버님이 멀리서 직장생활을 하시나 봐요. 그래서 조손 가정 남매가 있고 그리고 아버지가 일찍 돌아가신 친구가 있고요. 겹으로 굳이 구분을 하자면요. 요즘 보편적인 가족에 대한 선입견이 줄어든 편이라고 생각을 해요. 그래서 선입견이 조금 있던 제가 단설에 근무하던 시절에는 5월이 되면 어버이날이니까 엄마, 아빠 그리고 가족에 대해 알아봐요, 나에 대해 알아보고 나의 감정에 대해 알아보고 한다면 가장 가까운 가족부터 알아보는 활동을 하는데 누군가한테는 엄마, 아빠, 동생 이런 구조가 조금 불편한 거예요. 그리고 안 해도 되는 말들을 자꾸 하는 거예요. 그러니까 그런 활동은 하지 않게 되고 요즘 동화에도 다양한 가족의 모습을 동물에 비유해서 나타내거나 편견 없이 받아들일 수 있는 책은 이렇게 사는구나, 애는 이렇게 사는구나 할 수 있게끔 하는 동화책들이 많아서 그런 식으로 하게 되더라고요. 물어봐요, 너는 왜 아빠가 없어? 라고요. 그런 식으로 이런 것들이 본이 스스로에게도 충돌이고 속제다 보니까 아이들이 조금 조숙한 아이들이 생기고 있더라고요. 그런 면이 있더라고요. 그런 아이들을 보다 보니 이 친구 괜찮은 친구인데, 잘 클 것 같은데, 7살쯤 되면 슬슬 학습지라도 해줄까 하는 엄마들이 생기잖아요. 그럼 제가 그런 어머니 아빠였으면 애를 데리고 했을 것 같은데 할머니가 아직도 시부모님을 모시고 사시는 거예요. 그 할머니도 안타까운 거죠. 시부모님을 모시고 하나 있는 아들은 밖에서 지내니 손주까지 키우셔야 하니까 이런 측면에서 본인도 여력이 안 되시니까 못 하시는 걸 텐데 안타까움이 생기는 거예요. 비슷비슷했는데 **이 친구는 엄마랑 같이 어찌고저찌고해서 똑같은 데 더 하고 유치원에서 한 걸 집에서도 조금 더 해주니까 시너지 효과가 나고 복습의 효과가 나니까 한 걸음 두 걸음 차이 나는 게 제 눈에 보이는 거죠.** 그런 것들 때문에 의무교육화되는 게 어느 정도는 필요하지 않을까라는 생각이 들었습니다.

(B유치원 교사, 읍면지역·공립)

가정의 구조가 취약하지 않더라도 부모가 관심이 없거나 아동 발달과 교육에 대한 충분한 지식을 가지지 못하는 경우 아동들이 방치되는 경우가 발생한다. 아동 방임, 방치 등과 같은 상황에서 아동들을 보호하고 적절한 교육 경험을 제공하기 위해서는 의무교육이 필요하다는 의견이 제시되었다.

면담자: 공통된 커리큘럼이 이거를 반드시 해야 된다고 이게 공교육이 되어 있잖아요. 그러면 이것을 하고 남은 시간에 뭐 특별활동을 집어넣어야 되니까 그런 부분들에서 물리적인 시간도 부족할 거고. 그래서 조금 덜하지 않을까? 그다음에 3세 정도부터면. (중략) 네, 의사소통이 되니까. 예를 들면 아동 학대나 이런 거에 대해서 사각지대에 있는 아이들도 조금 더 살펴볼 관리가 가능해질 것 같고. 아동 학대도 그렇지만 정말 방치되는 아이들이 생각보다 많이 있어서. 어린이집을 다니지 않으면 집에서 그냥 TV만 보는 아이들도 되게 많거든요. 그것보다 저는 뭐 수당도 수당이겠지만 아무래도 부모 수당이란 양육수당 이런 게 많이 올라갔잖아요. 그 수당도 아이들이 많으면 많을수록 더 많이 받으니까 그런 것도 있고. 교육이나 보육에 관해서 관심이 크게 없는 가정들도 많이 있어요. 그래서 뭐 '이때 월 가르쳐?' 이러는 집들도 되게 많고요. 책 읽어주면 알아듣지도 못하고 찢거나 한다 뭐 이러면서 그런 것들도 많이 봤고. 그래서 일단은 부모 교육이 일단은 부족한 면도 있지 않나 그런 생각도 들어요. 방치는 많은 것 같고요. 그러니까 무관심으로 인한 방치? 교육이나 보육이라는 개념 자체에서 무관심하기 때문에 아이들에게 이 정도를 가정해서 해줘야 된다는 기본적인 그 기준이 다르더라고요. 먹여주고 안 다치게끔 보는 것까지가 역할이라고 생각하는 사람들도 있고요. 조금 더 집에서 더 많이 가르쳐주고 이런 걸 가정교육이라고 하잖아요. 그런 부분들을 조금 더 넓게 잡는 집들도 있고. 학대 같은 경우는 제가 눈으로 목격한 경우가 많지는 않아서.

(H가정형 어린이집 학부모 1, 시지역·민간)

면담자: 어느 정도는 필요하지 않을까요? 그러니까 뭐라 해야 할까? 아이들이 요즘에 그런 부분들이 있더라고요. 그러니까 이게 다 통용이 되는 건 아닌데 지원받는 양육수당 이런 부분들이 높아지다 보니까 안 보내고 그냥 데리고만 있는 부모들도 꽤 있더라고요. 그래서 이 아이들이 그렇게 되다 보면 사실 사각지대에 놓인 아이들 같은 경우는 방치될 수도 있겠다는 생각은 들거든요. 그런 보호 차원에서는 의무교육이 맞지 않을까?

(D유치원 학부모 1, 시지역·사립)

- 가정보다 기관에서 체계적으로 교육

영유아 시기에 의무교육이 필요한 이유로 가정에서보다 기관에서 체계적인 교육이 이루어질 수 있기 때문이라는 의견도 제기되었다. 부모와 애착 관계가 형성되고 어느 정도 의사소통이 가능

한 시기³⁷⁾ 이후에는 가정에서보다 기관에서 더 체계적인 교육 경험을 제공할 수 있다는 것이다. 영유아 시기의 체계적인 교육 경험은 학습적인 면만을 포함하지 않았다. 오히려 이 시기에 길러질 수 있는 기본생활습관, 신체활동, 자연활동 등 삶의 토대가 되는 경험의 중요성이 강조되었다.

면담자: 학습은 집에서보다 기관에서 더 잘 가르쳐 주시기도 하고요. 뭐 집에서 제가 지금 하고 있는 거는 사실 책 읽어주는 거, 그다음에 뭐 TV를 보면서 상황별로 질문을 했을 때 상황에 대해서 이렇게 설명해 주는 거 그 정도이지. **기관에서 저는 교육 부분은 어렸을 때, 영유아 때는 그렇게 학습적인 부분 보다는 생활 습관이란 규칙이 제일 중요한 것 같아요.** 학습적인 부분은 아이가 관심을 갖기 시작할 때, 초등학교 가서 조금 더 집중해 줄 수 있는 부분인 것 같고요. 어렸을 때는 몸을 어떻게 사용하는지 뭐 그런 **신체 활동. 그다음에 초등학교 때는 교과 수업을 하느라고 나가지 못하니까 그런 자연이나 이런 거 주변 사물들, 환경에 관한 것들** 이런 것들 조금 더 많이 배웠으면 좋겠고요. 학습적인 부분은 조금 이르다는 생각은 들어요.

(H가정형 어린이집 학부모 1, 시지역·민간)

● 의무교육 반대 이유

- 의무교육, 부모 교육권 존중이 우선

의무교육을 반대하는 이유 중 하나는 부모의 교육권이다. 영유아 시기는 기본적인 애착이 형성 되고 인성이 기초가 만들어지는 시기로 부모가 직접 자녀를 양육하고 교육해야 한다고 생각하는 부모들은 부모의 교육권 보장을 이유로 의무교육을 반대했다.

면담자: 교육은 아이들이 받을 수 있는 내용, 받아들여질 수 있는 내용 아니면 3~5세 아이들이 배워야 하는 내용은 거의 정해져 있다고 생각되거든요. 아이들이 배울 수 있는 수업은 한계가 있다 보니까 지금도 누리과정인 것처럼 그 내용이 정해져 있는 것에 대해서는 동의해요. 그리고 그 내용이 어느 정도 공통되어야 한다고 생각하는데 만약 원에 보내고 싶지 않다는 생각을 가진 엄마들도 있을

37) 최초로 보육·교육기관을 이용하는 시기는 19.8개월로 '09년 30개월에서 지속적으로 빨라지고 있음.

〈각주 표 1〉 보육·교육기관 최초 이용시기

조사년도	전체 영유아	취업모	미취업모
2024년	19.8개월	18.2개월	22.6개월
2021년	21.8개월	19.8개월	24.1개월
2018년	22.7개월	20.2개월	25.7개월
2015년	24.1개월	21.5개월	26.0개월

출처: 교육부(2025. 5.20.). 2024 보육실태조사 결과 발표 [보도자료].

것 같다는 생각을 해요. 그래서 저 아시는 분은 초등학교 전까지 데리고 있고 싶어 하셔서 본인이 힘들어하시는데도 안 보내시는 분이 계시더라고요. 그 시간이 소중한다고 생각해서 그렇게 하시는 것 같은데, 만약에 모두가 해야 하는 의무교육이 된다고 하면 반발하는 부분도 생기지 않을까 해요. (중략) 어느 정도는요. 특히 0~3세까지는 엄마가 완전히 보육하고 싶어 하는 분들이 계시니까, 저도 첫 아이는 24개월까지 못 보내줬더라고요. 그래서 제가 데리고 있었고 첫 아이를 기관에 맡겨보고 나서 마음이 열리니까 둘째는 둘 되자마자 보냈는데, 그런 사람이 있을 것 같아요.

(A유치원 학부모 1, 시지역·공립)

- 의무교육의 공통성과 학부모들의 다양한 요구의 충돌: 부모의 교육철학에 맞는 프로그램 선택권 제약

의무교육 체제에서는 어느 기관에 가든지 공통된 내용으로 교육받게 된다. 이러한 내용의 공통성은 현재 학부모들이 중시하는 교육의 다양성과 충돌한다. 현재 학부모들은 다양한 프로그램을 운영하는 기관들 중에서 자신의 가치, 철학에 맞는 기관을 선택하여 보내고 있다. 의무교육 체제로 편입이 되면 이러한 선택의 다양성은 일정 정도 제약을 받게 된다.

면담자: 저는 숲, 생태 놀이를 중요하다고 생각하고 어쩌다 보니 공동육아 어린이집을 갔었고 거기에 서도 중요하게 가르치면서 아이들과 매일 같이 공원에 가서 놀아요. 벌레도 잡고 계절을 아이들이 느낄 수 있게 하고 추위도 나가서 놀 수 있게 하는데, 그런 것들이 좋았거든요. 일반유치원도 같이 하면 좋겠다는 생각도 많이 했었고, 그런데 아이들을 다 데리고 숲을 나가기에는 인력이 너무 부족해요. 그곳에서는 선생님들이 많았기 때문에 24개월 아이들도 선생님이 양쪽에 한 명씩 데리고 가는데, 양쪽에 손잡고 가고 아니면 쌍둥이 유모차에 아이 둘 태워서 데리고 가시고 할 수 있었는데, 여기는 선생님 한 명당 맡는 아이들이 20명씩 되다 보니까 자주 하기는 어려운 것 같아요. 그런 것들을 다 같이 느낄 수 있으면 참 좋겠다는 생각은 하고 있습니다. 좋은 프로그램을 다 같이 경험할 수 있다면 좋지 않을까.

(A유치원 학부모, 시지역·공립)

면담자: 저는 유아기에 의무교육을 하는 건 반대 입장입니다. 의무교육이라는 건 말 그대로 무조건 해야 되는 거잖아요. 그런데 유아기 때 일찍 어린이집을 보내지 않으려고 하는 사람들도 생각보다 꽤 있더라고요. 의무교육이 그걸 억지로 부모와 아이를 떨어뜨린다고 해야 되나. 그래서 저는 반대라고 생각해요. 영아기는 너무 반대고요. 만 3, 4, 5세 관찰은 것 같은데 그 이전의 아이들은 굳이 의무교육을 할 필요가 있을까 싶어요. 저는 초등 이전은 굳이 의무교육이 필요하지 않다고 생각을 하고 있어요.

(B유치원 학부모, 읍면지역·공립)

3) 의무교육 : 초등학교로의 전이를 고려하여 유아교육의 마지막 단계만이라도 의무교육화하는 방안 안에 대해 어떻게 생각하는가? 우려되는 부분은?

영유아 시기의 의무교육을 찬성하는 경우 시작시기에 대해서는 3세와 5세에 대한 의견이 갈렸다. 3세를 의무교육의 시작시기로 보는 경우는 부모와의 애착이 어느 정도 형성되고 의사소통이 가능한 시기인 3세 이후로는 학습적인 측면만이 아니라 기본생활습관, 대인관계, 신체발달 등 보다 정서사회적 측면에서 전인적인 발달을 위한 공통된 경험을 제공할 필요가 있다는 것이다. 이에 반해 5세를 의무교육 시작시기로 보는 경우는 학교 적응과 학습 준비도 관점에 보다 비중을 두고 의무교육의 필요성을 제기하였다.

● 찬성하는 이유

- 초등학교 적응 위해 의무교육 필요

아동들은 유아교육기관에서 초등학교로 전환하는 과정에서 학습하는 방식, 교육환경, 교사와의 상호작용 방식, 사회적 관계 형성에서 적지 않은 변화를 경험하게 된다. 아동들이 이러한 변화에 적응할 수 있도록 돕기 위한 과정으로 초등학교 직전 1년 과정을 의무교육화 할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

면담자: 5세부터는 초등학교를 준비를 해야 되잖아요. 근데 **지금 아직 현실적으로 유아교육기관하고 초등기관하고는 굉장히 좀 갭이 많이 크다고 생각이 되고 저도 제 아이를 보낼 때 그런 걸 좀 많이 느꼈었어요.** 일단 환경부터가 굉장히 많이, 특히나 사립유치원 다닌 아이들 같은 경우에는 갑자기 초등학교를 가게 되면 환경 특히 화장실이나 이런 거가 굉장히 트라우마로 남는 친구들도 굉장히 많이 있거든요. 그렇기 때문에 그전에 조금씩 적응을 할 수 있게끔 그런 환경도 좀 많이 만들어 주셨으면 좋겠어요. 그래서 요즘 엄마들이 7세부터는 병설을 좀 많이 선호하는 것 같은 거를 요즘 들어서는 많이 느껴요. 제가 예전 같은 경우에는 병설은.

(H가정형 어린이집 교사 1, 시지역·민간)

면담자: 그래도 한 7세(만 5세) 정도는 저는 의무교육을 해도 될 것 같다는 생각이 들어요. 어쨌든 유초연계가 완벽하게 이루어지는 건 아니지만 아이들이 학교 가기 전 연습이라든가 연계성을 고려했을 때는 7세(만 5세) 정도는 홈스쿨링 하거나 이런 친구들보다는 사회적으로 나와서 경험한 친구들이 학교 가서 적응하기가 조금 더 빠른 걸로 보여요. 그런 것 같아요. 어쨌든 학교라는 건 의무적으로

다녀야 하고 여기랑 체계가 다르기 때문에 여기서 조금이나마 조금 경험을 하고 가는 게 아이들에게 안정감도 주고 연속성도 있는 것으로.

(D유치원 교사 1, 시지역·사립)

- 5세, 학업적 준비를 위해 의무교육 필요

5세는 초등학교 입학 직전 연령으로 초등학교에서의 학업을 위한 학습 기반 형성이 중요한 이유로 제기되었다. 누리과정에서는 교육목표로 ‘읽기와 쓰기에 관심을 가진다’를 제시하고 있으며, 실제 한글 해득을 목표로 제시하고 있지 않다. 하지만 실제 초등학교에 가서 처음 한글을 배우는 경우 학업과 학교 적응에서 어려움을 겪게 된다. 교육과정 상 한글 해득을 위한 충분한 시간이 확보되어 있지 않을 뿐 아니라, 국어 외 다른 교과에서는 한글 해득을 전제로 한 교과 내용이 다루어지고 있기 때문이다. 학부모들은 이러한 교육과정과 실제 간의 괴리를 메꾸기 위해 사교육이나 가정교육을 통해 한글 해득을 위한 학습을 미리 시킨다. 학부모들의 교육열과 관심에 따라 학생들의 한글 해득 정도와 학습준비도는 차이를 보였다. 5세 과정에서는 누리과정과 초등 저학년 과정의 연계를 강화하여 공통의 교육과정을 통해 학습 기반을 다져주는 것이 필요하다는 의견이 개진되었다.

면담자: 저는 의무교육도 좋다고 생각해요. 아이들이 지금 갑자기 지금 7세(만 5세)가 유아라고 했다가 초등학생으로 가는 잠깐의 그 시기가 지금 되게 중요한 시기라고 생각하는데, 그냥 유아라고 이렇게 보육과 교육의 애매한 그런 경계사항이 있는 게 조금. 그렇다고 해서 바로 초등학교 들어가서 적응하는 것도 그렇고. **초등학교에서 사실 1학년 들어가자마자 한글 알려주지 않잖아요.** 요새 어쨌든 부모가 가르치든 사교육비가 들어가게 돼 있으니까. **저는 그래서 만 5세만이라도 가능하다면.**

(C유치원 학부모 1, 시지역·사립)

● 반대하는 이유

- 의무교육, 아이들의 발달 차이가 커서 하나의 지표로 평가하기 어렵다: 발달 차이 vs. 성취도 차이

아동들은 유아기 발달과정에서 개인별로 월령, 성향 등 개인적 특성에 따라 많은 차이를 보인다. 의무교육화되어 하나의 내용 체계와 성취기준이 적용될 경우, 이러한 개인적 특성을 반영한 교육이 어렵게 될 것이라는 우려이다. 아동의 현재 발달 수준을 발달상의 차이로 볼 것인지, 성취 수준의 차이로 볼 것인지에 대한 갈등이다.

면담자: 그래서 유치원이 조금 이렇게 열고 있는 것 같아요. 조금 그런 발달 차이는 당연한 거고 이 아이들을 다 그냥 개별적으로 바라봐서. 그래서 사실 의무교육이 가능한가라는 의문이 들었던 게 조금 더 열어두고, 만약에 의무교육이 되면 수업 시수도 맞춰야 되지만 그런 아이들의 성취도도 뭔가 맞춰야 되는 부분이 있잖아요. 근데 그러면 이 개별적인 특성을 가진 아이들이 일괄적인 원가 평가 지표에 다 도달을 해야 되는 게 아무튼 교육의 목표인데 도달하는 게 필요한가, 이 시기에?

(A유치원 교사 1, 시지역·공립)

- 의무교육 과정으로 편입된 5세 과정에 대한 조기 사교육 실시로 사교육 연령 하향화

5세 과정을 의무화할 경우 사교육이 감소하기보다는 5세 과정을 준비하기 위한 사교육이 더 늘어나 사교육 연령의 하향화만 유도할 것이라는 우려이다. 또한 의무화된 공통의 교육과정에서 충족되지 않는 부분은 사교육을 통해 충족될 것이기 때문에 결과적으로 사교육이 더 늘 수 있다는 입장이다.

면담자: 의무화를 해도 차이가 나지 않을 것 같은데요. 의무화를 위해서 또 의무화를 할 것 같아요. 7세(만 5세)를 위해 앞의 과정이 저희는 있지 않을까라는 생각이 들었어요. 지금 어쨌든 8세를 위해 준비하는 건데 7세가 된다면 더 빨라지지 않을까요? 여기의 의도는 그런 차이를 학교에서 공통으로 만들겠다는 건데 저희의 생각은 그거 1년 늦춰지면 그 앞에 또 더 준비하겠지라는 생각이 들었어요.

(G초등학교 교사, 읍면지역·공립)

면담자: 그런데 가까운 데로 배정이 된다고 하면 어머님들께서 사교육을 더 많이 시키실 거라는 생각이 들어요. 지금 영어 학원은 진짜 애들에게 영어로 많이 자극을 주고 싶어서 보내시는 건데, 가까운 데로 다니고 하원을 한 이후에는 그 친구들 어머님들께서는 그것을 포기하지 않으실 거라는 생각이 들거든요. 그러면 오후에 또 어딘가 학원을 보내서 사교육으로 많이 돌리시지 않을까 생각해요. 지금은 유치원 어머님들께서 아무래도 자기가 중요하다고 생각하는 것을 교육하는 유치원이나, 숲도 아이가 많이 뛰어놀았으면 좋겠다고 하는 어머님들은 그쪽으로 보내시는 건데. 영어유치원 같은 경우도 어머님들께서 필요하다고 느끼시는 분들은 그쪽으로 아동수당 받으면서 원비 따로 내고 다니시는 걸로 알고 있는데, 아마 그러면 오후 시간이나 이럴 때 더 학원으로 많이 돌리시지 않을까.

(C유치원 교사1, 시지역·사립)

나. 교원

영유아 교육의 공교육화를 위해서는 교육의 동등한 질적 수준 확보를 위해 통합된 교원 자격·양성체제를 갖추어야 한다. 현재 3~5세를 담당하는 유치원 교사 자격은 전문대학 이상의 학위를 요구하고 있으며, 0~5세를 담당하는 보육 교사 자격은 전문대학 이상의 학위 취득 외에도 보육교사 교육원(3급)과 학점은행제 등 평생학습 기관 등을 통한 학점이수를 통해서도 가능하도록 되어 있다³⁸⁾. 정부는 유보통합 실행계획을 통해 향후 이를 통합하여 신규 교원의 경우 학사학위 중심으로 교원자격을 일원화하고 현직 교원의 경우 일·학습 병행을 통해 자격취득이 가능하도록 과정을 운영하겠다는 계획을 발표한 바 있다.

● 아동의 관점에서의 교원 자격의 일원화 필요성

영유아 교육기관의 교원의 학력은 정부가 목표로 하는 4년 이상의 학사학위 이상 소지자 비율은 유치원의 경우 66.4%이고, 어린이집의 경우 38.6%이다(김은영 외, 2022; 양미선 외, 2024). 영유아 교육이 공교육 체제에 편입되어 모든 영유아에게 양질의 교육을 제공하기 위해서는 모든 교사에게 학사 이상의 교육수준을 요구하는 것이 바람직하며, 현재 교원 자격 일원화 과정에서 발생하고 있는 갈등은 “아동의 관점”에서 접근할 필요가 있다는 의견도 제시되었다. OECD 국가들과 비교해 볼 때, 우리나라의 영유아 교원에게 요구하는 교육수준은 낮은 편에 속한다. 노르웨이, 미국, 이스라엘의 경우 학사학위 이상 소지자가 95% 이상인 것을 확인할 수 있다.

면담자: 그러면 의무교육이 된다면 아무튼 전 국민을 대상으로 하는 교육이잖아요. 그렇다면 최소 4년제는 되어야 되지 않을까. 지금 계신 선생님들이야 선생님 말씀대로 이렇게 과도기가 되더라도 새로운 교사를 양성할 때에는 최소 4년제는 되어야 모든 아이들이 다 같은 교육을 받기 위해서는 그런

38) <각주 표 2> 양성기관에 따른 유치원교사와 보육교사 2급 자격증 발급 현황

단위: 명(%)

양성기관	4년제 대학	전문대학	방송통신대학	산업대	전공대학	학점은행제	합 계
유치원교사	2,658 (28.8)	5,105 (55.4)	1,246 (13.5)	70 (0.7)	150 (1.6)	-	9,201 (100.0)
보육교사	4,782 (18.6)	10,499 (40.9)	-	-	-	8,453 (32.9)	23,734 (100.0)

자료: 1) 교육부, 한국교육개발원(n. d.). 2021년 교육통계연보(2020. 3. 1~ 2021. 2. 29), 교원자격증 발급현황

* 2013년부터 기능대학과 전공대학, 2020년부터 사이버대학의 교원자격증 발급 현황 추가

2) 강은진(2022. 5. 2.). 유아교육·보육 통합 교사양성체제의 쟁점[구두 발표]. 제2차 KICCE 유아교육·보육 특별 포럼, 육아정책연구소

고은미 등(2022). 영유아학교체제 기반 유보통합 정책 방향 및 단계별 방안. p. 555.

학력이 필요하지 않을까 생각이 들어요. 책임감이 막대하니까.

(A유치원 교사 1, 시지역·공립)

면담자: 통합은 해야 한다고 생각하는데 자격 통합에 대해선 지금은 답이 없다고 생각하고요. 이제 와서 뭘 어떻게 손대야 할 지 다 알지도 못할뿐더러 손대는 거 자체가 고슴도치를 만지는 기분이랄까 그래요. 교사들 사이에서도 그걸 어떻게 획일화하느냐, 공부 많이 하시는 분들 계시잖아요. 그 분들이 이제 대학이라든가 아니면 임용고시도 안 보고 이런 게 싫은 거예요. 기분 나쁜 거죠. 일단 이해는 하지만 그건 본인 개인의 기분이고 아이들 입장에서 생각하면 그거 하는 게 맞고 그 대신 자격을 어떻게 나눠야 하냐는 (중략) 그 두 개를 영아학교, 유아학교 정도로 나눠서 하면 어떨까 하는 생각이 들고 아무래도 1인당 교사 수가 어릴수록 적어야 하잖아요. 아이들의 비율이 더 적어야 하는 게 맞잖아요. 그 비율도 만 3세가 1:13인 것처럼 점점 줄어서 만 2세는 10명, 예를 들면요. 이미 지금도 기준이 있더라고요. 0세는 3명이고 이렇게요. 사립이 교육부로 들어와서 이게 공교육화에 들어가고 월급도 다 나라에서 책임질 수 있는 만큼이 되면 이걸 문제가 안 될 건데 현재 기관이 수익을 위해서, 어쨌거나 수익이 있어야 하잖아요. 사립어린이집이나 사립유치원이나. 근데 이런 상황에서는 유아학교, 영아학교가 어려울 것 같아요.

(B유치원 교사 1, 읍면지역·공립)

〈표 3-3-12〉 학교급별 교원의 교육수준

단위: %

	Pre-primary			Primary		
	Short-cycle tertiary or below	Bachelor's or equivalent	Master's or doctoral or equivalent	Short-cycle tertiary or below	Bachelor's or equivalent	Master's or doctoral or equivalent
Finland	20	73	7	2	3	95
Israel	1	62	37	2	50	48
Korea	15	63	22	–	72	28
Norway	4	95	1	4	81	15
Sweden	27	69	4	4	61	35
United States	–	45	55	0	40	60

자료: OECD. (2024a). Education at a glance 2024. p. 468. (Table X2.9. Distribution of teachers aged 25–64, by educational attainment and level of education (2023), Percentage of teachers)

● 교육의 질적 수준 확보를 위한 교원 근무여건- 설립유형에 따라 달라지는 교사의 근무시간

교육의 질적 수준을 확보하는 데 있어 교사의 근무시간의 적정성 확보는 매우 중요한 부분이다. 현재 교원의 근무시간은 기관유형(유치원/어린이집), 설립유형(국공립/사립)에 따라 차이를

보였다. 국가 수준의 조사 결과에 따르면 기관별 교사의 일일 근무시간은 유치원은 9시간 18분, 어린이집은 9시간 38분으로 조사되었으며, 공·사립 간의 차이가 10분 이내로 근소한 차이가 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-3-13〉 기관별 교사 일일 근무시간 주당 근무시간

	유치원			어린이집		
	전체	공립	사립	전체	공립	사립
근무시간	9시간 18분	8시간 59분	9시간 5분	9시간 38분	8시간50분	9시간 3분

출처 : 김은영 외(2022). 2022년 유아교육 실태조사(유치원 조사). p. 54. 재구성함.
양미선 외(2024). 2024년 전국보육실태조사(어린이집 조사보고). p. 54. 재구성함.

그러나 심층면담 결과를 통해 확인된 바에 따르면, 교사들의 일일 근무 시간이 기관유형, 설립 유형 간 차이에 따라 상당한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 국공립유치원의 경우 8시간 근무시간이고, 해당 근무시간 안에서 4시간은 수업, 4시간은 수업준비를 위해 시간을 할애할 수 있는 여건이었다. 그러나 사립유치원의 경우 근무시간이 9시간 30분정도이고, 수업시간은 방과후 수업 까지 담당하는 경우 6~7시간이다. 수업 준비시간은 일일 기준 2~3시간 정도 밖에 확보되지 않고 있었다.

면담자: 저희가 초등(학교) 하고 같이 근무시간은 8시간 근무를 하고 있고. 그중에 수업시간이 4시간 30분으로 되어 있고. 초등학교처럼 1교시, 2교시가 나누어지지 않았으니까 4시간 30분 동안 그 안에 점심식사 포함 전체 아이들 교육시간이 이루어지고 있어요. 그래서 그 외의 시간은 수업 준비나 행정 업무하고 있어요. 1시 반까지 제가 수업하고 나오면 방과 후 선생님이 1시 반에 들어가셔서 그 외의 시간을 하시죠.

(A유치원 교사 1, 시지역·공립)

면담자: (근무시간은) 8시 반에서 6시예요. 방과후를 교사가 안 보는 데는 한 2~3시까지 보는 편이고요. 방과후까지 보는 곳은 4시까지 교사가 꼭 봤었어요. 수업준비 시간은 완전 부족해요. 맞아요. 교실 청소도 또 직접 해야 하니까 청소하고 나면 거의 40~50분이 금방 지나가기도 하고 중간 중간에 차량 지도나 유아 귀가하거나 학부모 상담 전화하고 나면 거의 주어지는 시간은 없는 것 같아요.

(D유치원 교사 1, 시지역·사립)

면담자: 저희들이 생각보다 원에서 요구한 건 아니지만 근무 시간이 꽤 길어요. 기본 보육시간이 8시간이죠. 저희가 인력 있는 인원으로 저희 어린이집은 많은 보조인력들이 있지만 저희가 근무를 9시부터 6시까지 되고 영유아학교가 되면서 저희 오전 보육과정 하시는 선생님을 2시하고 나와서 교육의 질을 높이거나 이런 교육들 아니면 수업 준비한다고 돼 있고 영유아학교 하면서 회의가 많이 생겼어요. 외부로

나가는 회의도. 그러다 보니까 확실히 예전보다는 아이들을 그렇게 할 수 있는 것들이 많은데 요구도가 점점 아까 높아간다고 그랬잖아요. 그러다 보니까 그런 것들을 하는 게 힘들고 이게 국공립이긴 하지만 엄마들이 아무튼 내가 이 어린이집을 가고 싶어. 그러면 저희 여기다가 등록을 하죠. 그러면 엄마의 상황에 따라 아이가 둘째 아이냐, 셋째 아이냐 그거에 따라서 점수표가 정해지고 그 점수표가 순위를 정해서 들어오게 돼 있잖아요. 그래도 아무튼 그 어린이집은 뭐가 잘 안 돼, 뭐가 돼 그러다 보니까 아무래도 이게 경쟁 구도는 있을 수밖에 없는 거고 그러다 보니까 열악한 민간이나 가정은 조금 더 많이 이번에도 교육감님 오셔가지고 J구청장님도 같이 오면서 이렇게 교육 실태 얘기하다 보니까 많이 문을 닫았다고 그러더라고요. 그러다 보니까 여기서 보육과정을 준수하면서 저희가 운영을 하고 있지만 **엄마들의 요구라든지 그런 걸로 해서 근무 시간 외에 또 근무가 많이 수반되고 있는 것 같아요.**

(E어린이집 교사 1, 시지역·공립)

● **교육의 질적 수준 확보를 위한 교원 근무여건-설립유형에 따라 달라지는 교사의 근무시간과 급여체계**

현재 영유아 교육기관 교사들의 처우는 기관유형과 설립유형 간의 차이가 큰 편이다. OECD 통계에 따르면 우리나라 공립유치원 교사의 초봉은 3,600만원으로 초등학교 교사와 같은 임금기준이 적용되고 있다(OECD, 2024, <표 3-3-14> 참조).

<표 3-3-14> 교사의 법정급여, 경력별 가장 전형적인 자격기준(2023)

단위: 만원

	유치원 Pre-primary				초등학교 Primary			
	초봉 Starting salary	10년 경력 월급 Salary after 10 years of experience	15년 경력 월급 Salary after 15 years of experience	최고 월급 수준 Salary at top of scale	초봉 Starting salary	10년 경력 월급 Salary after 10 years of experience	15년 경력 월급 Salary after 15 years of experience	최고 월급 수준 Salary at top of scale
Australia	56,558	79,746	79,855	90,645	55,640	79,498	79,578	89,530
Denmark	50,628	57,388	57,388	57,388	58,351	64,835	67,218	67,218
Finland	38,034	41,472	41,867	41,867	42,176	48,350	51,740	54,844
France	40,068	44,531	46,886	67,423	40,068	44,531	46,886	67,423
Israel	35,198	43,981	48,538	78,756	31,049	37,612	43,341	68,969
Korea	36,639	55,357	64,699	103,014	36,639	55,357	64,699	103,014
Netherlands	57,206	82,007	93,308	116,941	57,206	82,007	93,308	116,941
Norway	47,780	55,148	55,148	55,981	58,676	59,551	59,551	63,766
Sweden	45,519	48,011	48,954	52,971	45,912	51,028	52,640	60,903

	유치원 Pre-primary				초등학교 Primary			
United States	48,807	54,144	73,220	81,806	47,809	64,877	70,399	83,086
OECD average	40,167	49,481	52,631	64,556	42,060	53,338	56,753	68,924

자료 : OECD. (2024a). Education at a glance 2024. p. 387. (Table D3.1.: Teachers' statutory salaries, based on the most prevalent qualifications at different points in teachers' careers (2023), Annual salaries of full-time teachers in public institutions, in equivalent USD converted using PPPs for private consumption, by level of education)

하지만 사립유치원과 어린이집의 경우 초봉은 연봉 3,000만원에서 3,300만원(월 평균 250~280만원) 수준으로 공립유치원과 큰 차이를 보이지 않지만 임금 결정 시 호봉을 인정받지 못하는 경우가 많아 경력이 높아질수록 공립유치원과의 격차는 커지고 있었다.

〈표 3-3-15〉 기관별 교사 총 급여

단위: 원

	사립유치원			어린이집
	전체	사립사인	사립법인	전체
총급여	2,579,429	2,565,273	2,666,701	2,873,000

자료 : 김은영 외(2022). 2022년 유아교육 실태조사(유치원 조사). p. 116. 재구성함.
양미선 외(2024). 2024년 전국보육실태조사(어린이집 조사보고). p. 54. 재구성함.

면담자: 급여는 경력 대비 받기가 힘든 것 같아요. 오히려 1~5년 차까지는 보통 제 급여를 받는 편인 것 같고 그런데 그 이후 연차가 되면 금액이 많아지다 보니까 협의로 유치원이랑 맞춰서 어느 정도 협상을 봐서 받는 편이에요. 저 경력자는 어느 정도 그래도 호봉이 높은 편이 아니다 보니까 원에서 웬만하면 다들 해 주시는 편인데 5년 이상으로 올라가면 조금 그러시더라고요.

(D유치원 교사 1, 시지역·사립)

면담자: 교사 처우도 많이 다르다 보니까 근무 조건도 많이 다르고 그러다 보니까 그거를 좀 더 공교육을 이렇게 보편화된 걸로 해야 된다면 그런 부분에서는 저는 많이 부족하지 않나? (중략) 네, 호봉표가 따로. 이 호봉표는 민간하고 가정은 또 적용을 잘 안 해요. 왜냐하면 아이들이 정해져 있는 저도 금액적인 부분은 잘 모르겠으나 제 친구들이 민간이나 가정에서 물어보면 그 호봉표를 적용하지 못하는 게 5호봉만 돼도 정해져 있는 월급을 인건비를 줄 수가 없으니까 거의 5호봉에서 동결해서 한다고 하는데 그나마 국공립은 호봉대로 올라가긴 하는데 이게 정권이 바뀔 때마다 매년 바뀔 때 제일 많이 올라가는 호봉은 1호봉 거기는 최저임금이라는 것 때문에 많이 올라가는 반면, 나머지 호봉은 차액이 3에서 5만원 정도.

(E어린이집 교사 1, 시지역·공립)

● 교사들의 전문성 신장 기회

교육기관 간 균등한 교육의 질을 확보하는 데 있는 교사의 전문성을 신장시킬 수 있는 교원 연수 체계의 단일화도 중요한 이슈이다. 현재 기관유형(어린이집/유치원)에 따라 다른 현직연수 기준이 부과되고 있어 이에 대한 일원화가 추진 중에 있다. 현재 공립유치원은 매년 60시간 이상 연수가 의무화 되어 있으며 사립유치원은 30시간 이상 받도록 되어 있다. 어린이집은 매 3년 마다 40시간 받도록 되어 있다. 교육부는 교사의 전문성 향상을 위한 통합 연수 체계로 연 60시간의 프로그램을 마련하고, 연구 및 연수 문화를 조성하겠다는 목표를 제시한 바 있다(교육부, 2024. 6. 27.). 심층면담 결과, 연수 시간의 확보와 프로그램의 체계화와 함께 교사에게 실질적인 도움이 될 수 있도록 연수방식을 개선하고 연수에 집중할 수 있는 근무여건을 마련하는 것이 병행되어야 한다는 의견이 개진되었다.

면담자: 정규화되어 있는데, 이게 현실적으로는 4시 넘어야 뭔가 할 수 있는데 4시 넘으면 전화 상담도 해야 하고 다음 날 아이들처럼 놀이할 것도 준비하고 이러면 퇴근 시간까지 앉아서 진짜 집중해서 연수하기보다는 뭔가 쫓기듯이 할 때가 많이 있긴 하거든요. 온라인으로 해주고. 그런데 교육청에서 이루어지고 이런 연수는 아마 저희보다는 원장님이나 원감님이나 이런 분들을 위한 연수가 더 많이 있는 걸로 알고 있어요. 그리고 교사는 거의 온라인으로 이루어지고 있고. 그런데 그것도 전화 오면 전화 받으면서 들어야 되고 이런 부분이 있다 보니까 거기에 딱 집중하기보다는 아무래도 여기서 해야 할 걸 하면서 해야 하는 것 같아요.

(C유치원 교사1, 시지역·사립)

면담자: 동료 장학했던 곳이 있었거든요. 놀이 중심인데 동료 장학을 매달 해요. 그래서 내가 어떤 놀이를 했고, 왜 아이들에게 이런 지원을 해줬고 그래서 아이들이 변화가 뭐가 있었는지를 항상 논의하는 곳이 있었는데 그게 힘든데도 나중에 하고 나면 성취감도 되게 높은 편이고 아이들이 성장하게 표로 그리고 대화를 나누다 보니까 한눈에 보여서 도움이 많이 됐어요. 모든 교사가 모여서 자기가 한 놀이와 그 놀이를 한 아이들의 특성 같은 것을 발표를 하는 거죠.

(D유치원 교사1, 시지역·사립)

다. 교육과정

● 놀이 중심의 교육과정 구현의 제약요인 : 교사 대 영유아 비율

영유아 교육기관의 교육과정은 국가 교육·보육과정에 기초하여 편성·운영된다. 영유아 교육기관에서 교육과정은 국가수준의 교육과정 가이드라인을 기준으로 하되, 시도교육청, 교육지원청의 교육 지침, 원(장)의 교육철학과 기저에 따라 편성·운영된다. 유보통합을 통해 0~5세 영유아 교육과정이 마련될 계획이나 현재 유치원은 3~5세 대상 국가수준의 교육과정이 적용되고 있으며, 어린이집은 0~5세 대상 표준보육과정이 적용되고 있다. 국가수준 교육·보육과정은 모두 영유아 중심·놀이 중심 교육과정을 지향하고 있다. 이를 통해 영유아의 자율성과 창의성 신장을 목표로 하고 있다.

〈표 3-3-16〉 누리과정/표준교육과정의 성격

누리과정의 성격	표준보육과정의 성격
누리과정은 3~5세 유아를 위한 국가 수준의 공통교육과정이다.	표준보육과정은 0~5세 영유아를 위한 국가수준의 보육과정이며, 0~1세 보육과정, 2세 보육과정, 3~5세 보육과정(누리과정)으로 구성한다.
가. 국가수준의 공통성과 지역, 기관 및 개인 수준의 다양성을 동시에 추구한다. 나. 유아의 전인적 발달과 행복을 추구한다. 다. 유아 중심과 놀이 중심을 추구한다. 라. 유아의 자율성과 창의성 신장을 추구한다. 마. 유아, 교사, 원장(감), 학부모 및 지역사회가 함께 실현해 가는 것을 추구한다.	가. 국가수준의 공통성과 지역, 기관 및 개인 수준의 다양성을 동시에 추구한다. 나. 영유아의 전인적 발달과 행복을 추구한다. 다. 영유아 중심과 놀이 중심을 추구한다. 라. 영유아의 자율성과 창의성 신장을 추구한다. 마. 영유아, 교사, 원장(감), 학부모 및 지역사회가 함께 실현해 가는 것을 추구한다.

자료 : 교육부(2019). 2019 개정 누리과정 고시문. 자료 : 교육부(2024). 2024 개정 표준보육과정(0~2세) 고시문.

영유아 국가교육과정은 교육과정을 구조화된 내용체계나 단원 중심으로 구성하지 않고 영역별 목표를 중심으로 영유아의 일상생활과 흥미, 관심에서 출발하여 각 영역별 목표에 도달하도록 하는 발현적 교육과정의 접근을 취하고 있다. 아동의 흥미와 관심을 교육과정의 출발점으로 삼기 위해서는 아동에 대한 면밀한 관찰과 일대일의 상호작용이 활발히 일어날 수 있어야 한다. 이를 위해서는 교육과정의 구조적인 질을 담보할 수 있는 교사 대 영유아 비율이 적정 수준으로 확보되어 있어야 한다.

〈표 3-3-17〉 교사 대 영유아 비율 법적 기준³⁹⁾

	어린이집	유치원
0세	1:3	-
1세	1:5	-
2세	1:7	-
3세	1:15	1:24(최대)
4세	1:20	1:26(최대)
5세	1:20	1:28(최대)

자료: 교육부(2024. 6.27.). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안).

현장의 교사들은 현재 수준의 교사 대 영유아 비율로는 아동의 흥미와 관심에 출발하여 교육과정을 발전시켜 나가는 놀이 중심, 아동 중심의 교육과정의 충실한 구현이 어렵다는 의견을 피력하였다.

면담자: 3~5세는 많이 공교육이 된 것 같아요. 저는 이쪽에만 있어서인지 우선 3~5세는 제 눈에 보이
기에도 아이들이 교육과정이나 이런 것도 나라에서 나오면 교사들이 연수하고 그걸 토대로 할 수 있도
록 교육을 하고 있잖아요. 그래서 3~5세는 지금 많이 공교육화되어 있고 어머님들도 유치원마다 큰
들은 비슷하다, 놀이 중심으로 하고 있다, 하지만 유치원마다 개별적으로 가는 프로그램은 조금씩
다를 수 있지만 큰 틀은 교육을 목적으로 한다, 이런 건 알고 계신 것 같아요. 그런데 0~2세는 제가
유치원에서만 근무를 해보고 아직 어린이집은 제가 자격증 딴 이유로 가본 적이 없어서. 잠시만요.
(C유치원 교사1, 시지역·사립)

면담자: 한 반에 19명 있어요. 옆 반에 20명 있고요. 아예 온전히 저 혼자거든요, 다른 보조교사 하나도
없이. (발현적 교육과정은 교사가 개인을 관찰해야 되는데 19명에 대해서 대응해 주는 것은) 사실 쉽
지 않아요. 그전에 근무하던 병설유치원에 있었는데 거기에서는 그래도 조금 지원인력이 있어서 많이
이렇게 놀이를 활성화할 수 있었는데. 저 혼자서 19명을 데리고 하다 보니까 사실 주제를 이끌어가는

39) 교육부(2024. 6. 27.). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안).

- (비율 개선) 교사-영유아 간 상호작용의 질을 높이고, 교사가 교육·보육에 전념할 수 있도록 교사 대 영유아 비율 개선
 - 0세반 1:3→1:2를 목표로 개선, 0~2세반보조교사 확대(3학급당 1명→2학급당 1명), 3~5세반평균 비율 1:12→1:8을 목표로 과밀학급* 해소 추진
 - * 예 現 시도교육청별 반 편성 기준 중 가장 낮은 기준인 3세반 1:13, 4세반 1:16, 5세반 1:18을 초과하는 학급에 시간강사 또는 인건비 지원
- (통합기관 기준 마련) 교사 배치기준을 교사 대 영유아 비율로 일원화하고, 시도교육청은 교육부가 권고*하는 범위 내에서 비율 결정
 - * 현행 기준보다 낮춰 설정하되, 전문가 및 현장 의견을 수렴하여 결정
 - ※ (現 유치원 법적 기준) 3세 최대1:24, 4세 최대1:26, 5세 최대1:28
 - (現 어린이집 법적 기준) 0세 1:3, 1세 1:5, 2세 1:7, 3세 1:15, 4~5세 1:20

건 그냥 교사가 거의 주로 하고 그 안에서 아이들이 요구하는 거나 그런 것을 수용하는 정도로 달라진 것 같아요. 온전히 발현적인 실현이 많이 어려운 것 같아요. 그래서 여기 안 그래도 비율이 당연히 재책 정되어야 되지 않을까라는 생각이 많이 들어요.

(A유치원 교사, 시지역·공립)

● 국가교육과정의 성과 책무성 확인의 딜레마 : 성취기준 도달 정도 vs. 발달차이

국가교육과정은 놀이/창의성 중심의 교육과정을 표방하면서, 교육과정 운영의 질을 진단하고 개선하기 위해 평가를 계획하고 실시하도록 하고 있다. 교사는 수시로 평가하고 그 결과를 관찰일지에 기록하며 이를 총평 형태로 생활기록부에 기록하고 있다. 하지만 영유아 교육과정이 다른 학교급의 교육과정과 다른 점은 평가를 위한 ‘성취기준’이 부재하다는 점이다. 영유아 교육과정이 제대로 실행되고 아동의 발달이 목표한 바를 이루고 있는가를 확인하기 위해서는 성취기준이 필요하다는 주장이 있는가하면, 영유아교육의 특수성을 고려할 때 영유아 교육과정에서 명확한 성취기준 보다는 아동의 발달 특성과 양상을 종합적으로 기술해 주는 접근이 필요하다는 의견이 충돌하고 있었다.

〈표 3-3-18〉 국가교육과정의 교수학습 및 평가 지침

누리과정	표준보육과정
교수학습	교수학습
가. 유아가 흥미와 관심에 따라 놀이에 자유롭게 참여하고 즐기도록 한다.	가. 영유아가 흥미와 관심에 따라 놀이에 자유롭게 참여하고 즐기도록 한다.
나. 유아가 놀이를 통해 배우도록 한다.	나. 영유아가 놀이를 통해 배우도록 한다.
다. 유아가 다양한 놀이와 활동을 경험할 수 있도록 실내외 환경을 구성한다.	다. 영유아가 다양한 놀이와 활동을 경험할 수 있도록 실내외 환경을 구성한다.
라. 유아와 유아, 유아와 교사, 유아와 환경 간에 능동적인 상호작용이 이루어지도록 한다.	라. 영유아와 영유아, 영유아와 교사, 영유아와 환경 간에 능동적인 상호작용이 이루어지도록 한다.
마. 5개 영역의 내용이 통합적으로 유아의 경험과 연계되도록 한다.	마. 5개 영역의 내용이 통합적으로 유아의 경험과 연계되도록 한다.
바. 개별 유아의 요구에 따라 휴식과 일상생활이 원활히 이루어지도록 한다.	바. 개별 영유아의 요구에 따라 휴식과 일상생활이 원활히 이루어지도록 한다.
사. 유아의 연령, 발달, 장애, 배경 등을 고려하여 개별 특성에 적합한 방식으로 배우도록 한다.	사. 영유아의 연령, 발달, 장애, 배경 등을 고려하여 개별 특성에 적합한 방식으로 배우도록 한다.
평가	평가
가. 누리과정 운영의 질을 진단하고 개선하기 위해 평가를 계획하고 실시한다.	가. 표준보육과정 운영의 질을 진단하고 개선하기 위해 평가를 계획하고 실시한다.
나. 유아의 특성 및 변화 정도와 누리과정의 운영을 평가한다.	나. 영유아의 특성 및 변화 정도와 누리과정의 운영을 평가한다.
다. 평가의 목적에 따라 적합한 방법을 사용하여 평가한다.	다. 평가의 목적에 따라 적합한 방법을 사용하여 평가한다.
라. 평가의 결과는 유아에 대한 이해와 누리과정 운영 개선을 위한 자료로 활용할 수 있다.	라. 평가의 결과는 영유아에 대한 이해와 누리과정 운영 개선을 위한 자료로 활용할 수 있다.

출처 : 교육부(2019). 2019 개정 누리과정 고시문. p. 8.

출처 : 교육부(2024). 2024 개정 표준보육과정(0~2세) 고시문. pp. 3~4.

현장의 교사들은 월령에 따라 발달차이를 크게 보이는 아동들에게 일관된 성취기준을 적용하는 것에 대한 우려와 함께, 실제 누리과정을 마칠 시점에 있어서는 보다 구체적인 성취기준이 필요하다는 의견을 제시하였다.

면담자: 개별적인 특성을 가진 아이들이 일괄적인 뭔가 평가지표에 다 도달을 해야 되는 게 아무튼 교육의 목표인데 도달하는 게 필요한가, 이 시기에? 그런 성취기준을 어떻게? 아니면 오히려 아예 그 성취기준을 포괄적으로 잡아야 되나? 그렇게 생각이 드네요. 그래서 사실 누리과정도 어느 정도의 평가지표가 있기는 한데 굉장히 낮게 되어 있기는 하더라고요. 예를 들어서 7살 아이인데 숫자 10까지 셀 수 있나 그 정도로 되게 많이 낮춰서 되어 있어서. 사실 학부모도 그렇고 교사도 그 지표는 어떻게 보면 크게 신경 안 쓰게 되는 거죠. 그냥 사실 실질적으로 학교를 가려면 그 정도보다는 더 높은 성취기준을 가져야 되니까 조금 그게 조금 어려운 거죠. 아이들을 평가하고 그 평가지표를 세우고 하는 부분에 있어서.

(A유치원 교사, 시지역·공립)

● 국가 교육과정과 실제의 괴리 : 한글 해득에 대한 해석 차이

국가 교육과정이 영유아의 발달적 특성을 반영하여 창의성과 자율성 함양을 목표로 놀이 중심 교육의 구현을 위한 다양한 시도가 이루어지고 있는 가운데, 심층면담 가운데 드러난 쟁점 중의 하나는 한글 해득 관련 문서상 교육과정과 실제의 불일치 문제였다. 누리과정의 ‘의사소통’ 영역의 한글 해득 교육의 주체와 시기에 대한 교육 당사자들의 각기 다른 경험과 해석이 더해지면서 사교육 유발, 학생들 간 격차 등의 문제를 야기하고 있었다.

우선 문서상의 교육과정에는 누리과정에서는 한글 해득과 관련하여 ‘주변의 그림이나 상징 등 읽기에 관심을 가지고, 책에 관심을 가지고 상상하기를 즐기는 것’을 교육과정 상의 내용으로 제시하고 있다. 누리과정에서는 상징이나 글자 등의 읽기에 관심을 가지는 것을 목표로 하고 있으며 구체적으로 한글 해득을 교육과정 상의 목표로 제시하고 있지 않다. 한글을 바르게 읽고 쓰는 한글 해득 관련 성취기준은 초등학교 교육과정에 편성되어 있는 것을 볼 수 있다.

〈표 3-3-19〉 누리과정/표준보육과정 의사소통 영역 내용

누리과정/표준보육과정 (II. 의사소통)		
	2세	3~5세
목표	1) 일상생활에서 듣기와 말하기를 즐긴다. 2) 읽기와 쓰기에 관심을 가진다. 3) 책과 이야기에 재미를 느낀다.	1) 일상생활에서 듣고 말하기를 즐긴다. 2) 읽기와 쓰기에 관심을 가진다. 3) 책이나 이야기를 통해 상상하기를 즐긴다.

누리과정/표준보육과정 (II. 의사소통)			
내용 범주	듣기와 말하기	<ul style="list-style-type: none"> 표정, 몸짓, 말에 주의를 기울여 듣는다. 상대방의 이야기를 듣고 말한다. 자신의 요구와 느낌을 말한다. 	<ul style="list-style-type: none"> 말이나 이야기를 관심 있게 듣는다. 자신의 경험, 느낌, 생각을 말한다. 상대방이 하는 이야기를 듣고 관련해서 말한다. 바른 태도로 듣고 말한다. 고운 말을 사용한다.
	읽기와 쓰기에 관심 가지기	<ul style="list-style-type: none"> 주변의 그림과 상징에 관심을 가진다. 끼적이며 표현하기를 즐긴다. 	<ul style="list-style-type: none"> 말과 글의 관계에 관심을 가진다. 주변의 상징, 글자 등의 읽기에 관심을 가진다. 자신의 생각을 글자와 비슷한 형태로 표현한다.
	책과 이야기 즐기기	<ul style="list-style-type: none"> 책에 관심을 가지고 상상한다. 말놀이와 이야기에 재미를 느낀다. 	<ul style="list-style-type: none"> 책에 관심을 가지고 상상하기를 즐긴다. 동화, 동사에서 말의 재미를 느낀다. 말놀이와 이야기 짓기를 즐긴다.

자료: 교육부(2019). 2019 개정 누리과정 고시문. p. 11.

출처: 교육부(2024). 2024 개정 표준보육과정(0~2세) 고시문. p. 8.

〈표 3-3-20〉 초등학교 국어 1~2학년 성취기준

영역	성취기준
(1) 듣기·말하기	[2국01-01] 중요한 내용이나 일이 일어난 순서를 고려하며 듣고 말한다. [2국01-02] 바르고 고운 말로 서로의 감정을 나누며 듣고 말한다. [2국01-03] 상대의 말을 집중하여 듣고 말차례를 지키며 대화한다. [2국01-04] 자신의 경험이나 생각을 바른 자세로 발표한다. [2국01-05] 듣기와 말하기에 관심과 흥미를 가진다.
(2) 읽기	[2국02-01] 글자, 단어, 문장, 짧은 글을 정확하게 소리 내어 읽는다. [2국02-02] 의미가 잘 드러나도록 문장과 짧은 글을 알맞게 띄어 읽는다. [2국02-03] 글을 읽고 중심 내용을 확인한다. [2국02-04] 인물의 마음이나 생각을 짐작하고 이를 자신과 비교하며 글을 읽는다. [2국02-05] 읽기에 흥미를 가지고 즐겨 읽는 태도를 지닌다.
(3) 쓰기	[2국03-01] 글자와 단어를 바르게 쓴다. [2국03-02] 쓰기에 흥미를 가지며 자신의 생각이나 느낌을 문장으로 표현한다. [2국03-03] 주변 소재에 대해 소개하는 글을 쓴다. [2국03-04] 겪은 일을 표현하는 글을 자유롭게 쓰고, 쓴 글을 함께 읽고 생각이나 느낌을 나눈다.
(3) 쓰기	[2국01-01] 중요한 내용이나 일이 일어난 순서를 고려하며 듣고 말한다. [2국01-02] 바르고 고운 말로 서로의 감정을 나누며 듣고 말한다. [2국01-03] 상대의 말을 집중하여 듣고 말차례를 지키며 대화한다. [2국01-04] 자신의 경험이나 생각을 바른 자세로 발표한다. [2국01-05] 듣기와 말하기에 관심과 흥미를 가진다.
(4) 문법	[2국04-01] 한글 자모의 이름과 소릿값을 알고 정확하게 발음하고 쓴다. [2국04-02] 소리와 표기가 다를 수 있음을 알고 단어를 바르게 읽고 쓴다. [2국04-03] 문장과 문장 부호를 알맞게 쓰고 한글에 호기심을 가진다.
(5) 문학	[2국05-01] 말놀이, 낭송 등을 통해 말의 재미와 즐거움을 느낀다. [2국05-02] 작품을 듣거나 읽으면서 느끼거나 생각한 점을 말한다. [2국05-03] 작품 속 인물의 모습, 행동, 마음을 상상하여 시, 노래, 이야기, 그림 등으로 표현한다. [2국05-04] 시나 노래, 이야기에 흥미를 가진다.
(6) 매체	[2국06-01] 일상의 다양한 매체와 매체 자료에 흥미와 관심을 가진다. [2국06-02] 일상의 경험과 생각을 글과 그림으로 표현한다.

자료: 교육부(2022). 국어과 교육과정. pp. 18-25.

국가수준 교육과정에서 한글 해득 교육의 주체는 초등학교 저학년으로 명시하고 있지만 초등학교 저학년 교육과정 간에도 충돌되는 부분이 있다. 국어과 교육과정은 선긋기, 자음과 모음, 한글 익히기부터 출발하지만, 동시에 진도를 나가는 수학과 교육과정은 이미 질문이 한글로 제시되어 있어 한글을 모르면 다른 과정을 원활하게 학습하는 것이 어려운 상황이다. 한글을 처음부터 가르치지만 한글 해득에 배당되는 시간은 한 학기도 채 되지 않기 때문에 전혀 한글을 익히지 않은 아동들이 초등학교 입학하여 한글을 터득하는 것은 어려운 형편이다.

면담자: 저는 앞에는 천천히 해요. **선긋기 일주일 정도 하고 그다음에 모음 가지고 한 2주 하고 자음 가지고 하는데 그때는 교과서로 하는 건 아니고 그냥 천천히 하면서.** 그런데 그때 제가 실험을 해보면 글을 읽을 줄 아는 친구들이 저희 반에서 한 다섯 명, 여섯 명 정도 줄줄 읽을 수 있는 친구들이 있고. 그다음에 더 문제는 **국어 교육과정은 그렇게 되어있는데 수학은 글씨를 못 읽으면 아예 문제를 풀 수가 없습니다.** 처음에 여덟, 아홉 이런 게 나오니까 이걸. 교육과정상에는 이렇게 되어있어요. 그걸 그냥 보고 넘어가면 된다고 되어있는데 또 부모님들이나 애들이, 저도 그렇지만 그걸 알려주고 가야 될 것 같잖아요. 그래서 한 번씩 써보고 이렇게 하는데 교육과정상 약간 편차가 있어서. **누리과정에서 한글을 안 배웠다고 처음에, 저 1학년 처음 할 때는 ‘아예 배우고 오지 않는다, 이거는 초등에서 책임을 지는 거다’라고 생각을 하고 들어왔는데 대부분 아는 거예요. 대부분 알고 한 네다섯 명 정도? 20명 정도의 규모라면 네다섯 명 정도는 부모님께서 ‘차차 하겠쬬’라고 말씀하시면서 편하게 오고.** 그런데 교육과정 자체는 한글을 처음 배우는 것처럼 자음 모음 이렇게 나옵니다. 그래서 안 배우고 와도 된다고 했는데 그리고 자음 모음부터 나오는데 아이들한테 그걸 익숙해지는 시간은 주지 않아요. **교육과정이 너무 빨라서 그냥 자음 모음 순서대로 나올 뿐이지, 이걸 익숙하게 해서 한글 해득을 편하게 할 수는 없어요.** 아예 모르면. 선긋기가 한 시간 나와요. 그러니까 교육과정에서는 선긋기가 한 시간 나오고 다음에 기억 나오고 이게 나오고 막 이렇게 나오니까. 사실은 선긋기는 제가 생각했을 때 일주일에 5일 정도 하고 그다음에 기억, 니은, 디귤 이렇게. 아니면 모음부터 배우든지 그거는 그렇게 천천히 갔으면 좋겠는데 이걸 그렇게 천천히 하면 교육과정을 다 뺄 수가 없어요.

(I초등학교 교사, 읍면지역·공립)

면담자: 국어교과서는 ㅏ, ㅑ, ㅓ, ㅕ, ㅗ, ㅛ, ㅜ인데 수학은 지문이 있어요. 저희는 그게 너무 안 맞다고 생각하거든요. 안 해도 된다고 했는데 왔을 때 아이가 봤을 때는 이미 글씨가 다 있고. 그러려면 그거는. (중략) 그런데 또 그거는 아니고 물론 학교마다 또 교육과정은 교사가 구성할 수 있기 때문에 아예 나는 싹 다 하고 수학으로 하겠다는 학교들도 있고 그럴 수도 있다고 생각을 하는데 보통은 저희가 그렇지는 않고 같이 학년에서 좀 맞추는 편이고 이런 거라서. 그런 애로사항은 있으실 거라고 생각해요. 선생님들마다.

(G초등학교 교사, 읍면지역·공립)

초등학교 1학년 교사의 입장에서는 한글 해득 정도에 있어 아동 간에 편차가 커서 지도의 어려움을 겪고 있었다. 아이들의 성향, 부모들의 교육열, 영유아 교육기관의 교육방침에 따라 한글 해득 능력의 차이가 크다는 것이다.

면담자: 일단은 만들기 활동 같은 경우는 사실 하기 나름이기 때문에 만들거나 이렇게 오히려 통합 같은 경우는 여러 번 한다거나 아니면 그 친구한테는 조금 더 어렵게 뭘 더 해보라든가 이런 피드백을 많이 줄 수 있는데 가장 문제는 **국어나 수학 같은 경우. 국어 읽기 단계를 보면 받침이 없는 글자를 간신히 읽는 친구가 있고 아니면 줄줄 줄줄 읽을 수 있는 친구가 있어요.** 입학할 때의 시점에 벌써. 그러니까 이런 경우는 제 나름대로는 교육과정을 쫓 나가면서 한 6월정도 되잖아요. 이때는 학부모님들한테 가정으로 좀 요청을 하는 편이에요. 이렇게 하면 추가적으로 조금 도와주십사 이렇게 요청도 드리고 따로 지도하는 친구들도 있고. (중략) **이제 초등 1학년 같은 경우는 국어 해득을 아무래도 가장 큰 목표로 두고 있거든요.** 그러다 보니까 더 확연한 차이가 있기도 하고. 수학은 대개 수학 교육과정이 다루는 내용이 정말 기본적으로 1에서 9까지 세어보자 이런 되게 간단한 내용이어서 이걸 잘 못하는 친구는 반에 한두 명 정도 있는데 그거에 반해서 한글 같은 경우는 양상이 다양하게 나타나고 또 수준도 다르고 그렇습니다.

(I초등학교 교사, 읍면지역·공립)

면담자: 편차를 좀. 그리고 또 사실 아이들이 생활을 하면서 5, 6, 7살 아이들이 수많은 공간에서 글씨를 사실 먼저 보거든요. 그때 자연스럽게 저희는 익히는 것도 중요하다고 생각을 해요. 그러니까 꼭 누리과정에서는 안 된다 이런 것보다는 물론 저희도 알기로는 선생님들이 다 그림책 읽어주시고 하기 때문에 글씨 공부는 안 하더라도 글자에 대해서 감을 익히고 하는 건 다 알고는 있지만 그게 그래도 딱 동떨어지지 않게끔 좀 맞춰가는 것도 괜찮지 않을까? 그리고 워낙 그거는 **꼭 유치원 차이뿐만 아니라 기본 아이들의 성향도 다르기 때문에 또 학부모님들의 교육열에 따라서 다를 수 있고 그런 거라서 그런 게 아니라 그냥 좀 그래도 저희는 마음속으로 그냥 한글 정도 조금은 더 알 수, 왜냐하면 그때 알 수 있을 때인데 왜 안 할까?**

(G초등학교 교사, 읍면지역·공립)

누리과정은 한글 해득을 직접적인 목표를 내세우지 않고 있지만 학부모들은 자녀들이 학교에 원활하게 적응하기 위해서는 초등학교 입학 전 한글 해득이 필요하다고 생각하고 있었다. 학부모들은 한글 해득이 안 된 상태에서 입학하는 경우 자녀들의 학업성취나 학교 적응에서 뒤처지고 심리적으로 위축될 것에 대한 불안감을 느끼고 학습지 등 사교육을 통해 선행을 하고 있었다.

면담자 : 누리과정만 한다고 해서 학교생활을 원활히 따라가기에는 어렵다는 걸 실제 현장에서 느껴서 대부분 다 한글 공부를 따로 시키거든요. 개중에는 스스로 깨우친 아이들도 있지만 누리과정을 통해서 다 마스터하지 못한 아이들은 엄마가 한글 공부를 시키거나 따로 학습지 선생님을 붙여서 완벽히 마스터를 하고 보내기 때문에.

(E어린이집 학부모 1, 시지역/공립)

학부모들은 국가수준 교육과정과 실제 간의 괴리를 경험하며 초등학교 입학 전 1년 성취기준에 대해 보다 구체적이고 실제적인 국가적인 가이드라인의 필요성을 느끼고 있었다.

면담자 : 사실 엄마의 불안함으로 하는 것 같은데, 한글도 사실 가서 천천히 배울 수 있는데 실패하는 좌절감을 주고 싶지 않아서 제가 먼저 걱정돼서 이렇게 해주는 것 같아서. 이 전반적인 분위기를 어떻게 나라에서 해줄 수 있을까? 이 부분을 어떻게 누리과정을 통해서, 따로 사교육을 안 해도 된다고 하지만 결과적으로 또 하고 있으니깐. 뭔가 명확한 가이드라인을 7세한테 던져주시면, 1학년 입학 전에 딱 그것만 마스터 하도록 정확하게 구체적으로 해주시지 않는 한 지금과 비슷할 것 같아요. 지금은 **선생님들이 자체적인 프로그램으로 해서 놀이하면서 한글을 깨우치거나 하지만 명확한 가이드가 있으면 학습적으로 더 그 부분에 시간을 할애해서 할 수도 있을 것 같고**, 그러면 어머니가 뒤에서 따로 신경을 덜 쓸 수 있지 않을까.

(E어린이집 학부모 1, 시지역·공립)

● 유-초 연계 - 취학 전 학습준비도에 대한 관점

영유아 교육이 모든 아동들에게 질 높은 교육을 제공한다고 했을 때 중요한 요소 중의 하나가 교육 간의 종적 연결을 강화하는 것이다. 놀이/창의성 중심의 유아교육의 성과가 초등교육 초기에 잘 전이될 수 있도록 하고, 아동이 기본학력 함양을 가장 중요한 목표로 하는 초등학교의 환경에 잘 적응하여 높은 성취를 이어갈 수 있도록 하는 것이다. 교육부는 지난 2024년 6월 「세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안)」에서 ‘이음학기’를 운영하여 유아-초등 교육과정 간 연계 강화를 발표한 바 있다. 5세 이음학기에서는 초기 문해력 향상 교육, 사회정서, 자기조절, 신체운동 등 기초 역량 연계, 다문화와 장애 학생을 위한 생애 초기 격차 완화를 목표로 하고 있다.

〈표 3-3-21〉 이음학기 운영 계획(교육부, 2024. 6. 27.)

교육부(2024. 6. 27.). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안)
(5세) 놀이 중심 언어교육 등 문해력·기초역량 향상을 위한 '이음학기'를 운영하여 유아-초등 교육과정 간 연계 강화('25.~) - 유(어)-초 매칭형 이음학기 시범사업 추진(~'25.) → 성과 분석 및 이음교육 표준안 마련을 통해 모든 기관의 5세에 이음학기 적용('26.~) - 관련 법령 개정을 통해 이음학기 법적 근거 마련 추진('26.~) 〈참고〉 5세 이음학기 ▶ 초기 문해력(어휘력·읽기와 쓰기에 관심 가지기와 시도하기 등) 향상 언어교육, 기초역량(사회정서·생애학습·자기조절·신체운동 등) 향상 교육, 초등 통합교과·창체활동 교육 내용 연계 ▶ 이주배경·언어지연 유아 등을 집중 지원하여 생애 초기 단계 격차 완화 ※ '이음학기' 운영 결과('23): 학부모 인지도 94.8%, 학부모 만족도 90.7%

먼저 초등학교 입학 전에 아동들이 갖추어야 하는 학교준비도에 대한 요구를 조사한 결과, 아동들의 자조 능력, 사회정서적 능력, 학교 적응과 이후 학업성취의 기초가 되는 한글 해독과 같은 초기 문해력에 대한 요구가 가장 많은 것으로 나타났다. 특히, 앞에서 살펴 본 바와 같이 학부모들은 누리과정을 통해서도 초등학교에서의 학업과 학교적응에 필요한 한글 해독 등 초기 문해력이 길러지지 않아 가정이나 사교육의 도움으로 자체적으로 교육을 하고 있었다.

면담자: 7세니까 완전히 학교 입학 전 준비가 되어 있냐에 포커스를 맞추고 생각하면 규칙을 따를 수 있는지, 스스로 밥을 먹고 용변 처리를 할 수 있는지 그런 것들하고 그다음에 학습적으로 봤을 때는 한글을 깨우쳤는지, 숫자를 어느 정도, 예를 들어서 100까지는 읽고 쓸 수 있는지 그 정도의 기준을 대부분 제 주변 엄마들도 저도 기대하고 있는 것 같아요. 7세가 끝났을 무렵. 제가 초등학교에 첫째를 보내보니까 책을 훑어봐도 '한글을 잘 깨우치지 못하고 숫자 공부를 하지 않은 친구는 이걸 어떻게 이 짧은 시간 안에 수업시간에 따라가지?'라는 생각에 되게 염려스럽더라고요. 그러니까 뭐 하고 왔는지 물어봐도 '그걸 내가 미리 하지 않고 보냈더라면 애가 되게 버벅거렸겠구나.' 이런 염려를 너무나 주변의 모든 엄마들이 다 가지고 있어서 한글은 무조건 깨우치고 가야 한다. 숫자도 어느 정도는 마스터하고 가야 한다고 생각하고, 그렇게 생각하지 않는 부모님들은 거의 빈 적이 없는 것 같아요. 과정은 그렇지만 학교 가서 시험을 보고 오거나 책을 보면 천천히 배워가기에는 너무 시간적으로 타이트해 보여요, 아이들을 이끌고 가기가. 누리과정만 한다고 해서 학교생활을 원활히 따라가기에는 어렵다는 걸 실제 현장에서 느껴서 대부분 다 한글 공부를 따로 시키거든요. 개중에는 스스로 깨우친 아이들도 있지만 누리과정을 통해서 다 마스터하지 못한 아이들은 엄마가 한글 공부를 시키거나 따로 학습지 선생님을 붙여서 완벽히 마스터를 하고 보내기 때문에.

(E어린이집 학부모 1, 시지역·공립)

학교준비도와 관련하여 초기 문해력 등 인지적 준비와 함께 동일하게 중요하게 지목된 역량은 기본생활습관 형성과 사회정서적 역량의 함양이다. 특히, 초등학교 저학년 교사의 관점에서 아동들이 처음에 학교에 왔을 때 스스로 일상생활을 해결하고, 규칙과 질서를 잘 지키는 기본 생활 습관을 학교준비도의 가장 중요한 부분으로 꼽았다.

면담자: 저희(초등학교 교사)가 생각했을 때는 학습적인 거 이런 것보다는 스스로 할 수 있는 것들이 조금 필요한데요. 예를 들면 교실에 와서 저희가 첫 주에는 학교를 탐방하면서 학교생활을 하는 방법들을 배우거든요. **화장실 사용법, 우유를 먹는 법 이런 기본 생활습관들을 가르치는데 화장실 이용하는 방법 같은 경우 혼자 뒤처리할 수 있는지. 이런 걸 저희가 기본적으로 배워오기를 기대하고, 해 와야 되는 것이라고 생각되는 부분들인데 저희가 학교에서 사용하는 방법을 가르치고 있지만 학교는 다른 공간이니까. 그런 것들이 조금 미흡한 친구들도 있거든요. 기본생활습관 부분을 저희는 가장 크게 봐요.** 그래서 학교생활 할 때는 일단 화장실 사용법, 그리고 줄을 서고 자기 자리를 찾아가서 앉고 그리고 서랍이나 이런 것들을 정리하고. 그런데 한 번에 잘하는 걸 기대하는 게 아니라 그런 것들을 나 혼자서 아니면 선생님이랑 같이 할 수 있는지. 그리고 하려고 하는지. 우유를 혼자 이렇게 따를 수 있는지. 그리고 신발주머니를 챙겨서 실내화를 갈아 신을 수 있는지.

(G초등학교 교사, 읍면지역·공립)

면담자: 혼자 잘 해낼 수 있을까가 걱정이예요. 지금도 잘하고 있다고 선생님은 말씀하시는데 초등학교와. 그래도 유치원에서는 보육이 그래도 같이 들어가 있잖아요. 근데 초등학교는 보육이 없잖아요. 사실은. 그래서 그게 제일 걱정이예요.

(C유치원 학부모 1, 시지역·사립)

학부모들은 아동이 학교를 위해 준비되어야 하는 역량으로 인지적 역량과 동일하게 사회정서적 역량을 중요한 능력으로 보고 있었다. 건강한 자아존중감을 바탕으로 타인을 배려하고 함께 살아갈 수 있는 능력이 모든 것의 기반이 되어야 한다고 생각하고 있었다. 학부모들이 생각하는 학교 준비도는 학업적인 것만 포함하는 것은 아니었으며, 사회정서적 역량을 포괄하는 전인적인 성격을 띠었다.

면담자: 나를 스스로 존경하고 아끼고 그런 것도 하고 타인을 배려하고. 친구한테 짓궂게 하거나 친구가 싫어하는 행동을 하는 친구들도 있는데 그걸 조절해서. 여기 다 같이 있을 때는 내 마음대로 다 할 수는 없잖아요. 집과는 또 다른 환경이잖아요. 그걸 배우고 가야 된다고 저는 생각하고 있어요. 타인에 대한 배려 같은 것들.

(C유치원 교사1, 시지역·사립)

면담자: 인성이 제일 중요하다고 생각하거든요. 지금 자기가 원하는 것보다 부모가 아이의 그런 내적인 거를 조금 약간 꼬집어 낼 수 있는 그런 기회라고 생각해서. 아이들이 뭘 하고 싶은지 어디에 더 관심이 있고, 또 거기에 뒷받침해서 제가 이렇게 잘 끌어줄 수 있는 그런 게 돼야 되는데 그래서 지금 강요는 안 해요. 사실 지금 아이가 한글을 읽고 있지만 쓰는 것도 웬만큼 완벽하진 않아요. 근데 그걸 완벽하게 만들고 싶지도 않고요. 아이가 스스로 할 수 있게끔. 한글도 사실 혼자 떼 거라, 자기가 관심을 가졌을 때. 글씨 획수 같은 것도 사실 수정도 안 해줘요, 지금도. 그만큼 자기가 거기에서 흥미를 잃어버릴 수도 있어서 그래서 그냥 지켜보고 있는 건데 알아서 잘 하고 있더라고요. 공부 쪽이라면 나중에 공부 쪽으로 하겠지만 공부 쪽이 아니라고 해도 크게 상관이 없어서 사실. 제일 중요한 건 아이의 그런 자존감, 인성. 자존감은 진짜 되게 조금 높은 편이기도 해요. 그래서 인성하고 제일 중요한 건 정말 인성인 것 같아요.

(C유치원 학부모 1, 시지역·사립)

● 유-초 연계, 교육프로그램과 방법에 대한 교류까지는 이루어지지 않아

유-초 연계 활동으로 영유아 교육기관에서는 초등학교 방문 및 체험, 졸업생 초청 학교생활 체험 기 청취, 학부모 대상 설명회 개최, 뮤지컬, 플리마켓 등 공동 기획 등의 활동이 많이 이루어지는 것으로 나타났다. 이음학기 시범사업 등에 참여하는 경우 유-초 연계 교사 협의회를 통해서 학생들에 대한 정보가 서로 공유되기도 하였으나 아직 일반화되어 있지는 않았다. OECD TALIS 국제 유아교원 비교 연구에서도 초등학교와의 의사소통, 설명회 개최가 가장 많은 것으로 나타났다⁴⁰⁾.

40) <각주 표 3> 유아 초등학교 전이를 위한 활동(원장)

단위: %(명)

	초등학교와 의사소통	발달기록 공유	초등교사 및 교장 초대	합동방문 구성	초등교사와의 회의	초등전이 관련 교사연수	지역과 프로그램 개발	설명회 개최	계(수)
전체	53.8	41.4	26.9	46.6	19.5	38.5	13.0	64.8	100.0(188)
기관유형									
유치원	75.3	65.0	57.2	74.1	42.0	60.4	28.7	81.3	100.0(85)
어린이집	41.8	28.3	10.2	31.3	7.0	26.4	4.3	55.7	100.0(103)
유치원유형									
공립	90.9	80.3	90.5	90.6	71.3	72.4	44.1	90.9	100.0(24)
사립	56.7	46.7	17.2	54.4	6.8	46.0	10.3	69.8	100.0(61)
어린이집유형									
국공립/법인	59.8	39.4	14.2	45.7	12.4	37.5	3.6	75.3	100.0(45)
민간	33.0	22.8	7.9	24.3	4.3	20.9	4.7	46.0	100.0(58)
지역규모									
대도시	59.1	42.4	15.3	46.1	14.7	34.9	9.0	58.7	100.0(75)
중소도시	52.2	39.4	36.5	49.1	24.2	43.2	16.6	62.0	100.0(76)
읍면	50.0	42.7	28.4	44.5	19.4	37.2	13.4	74.5	100.0(37)

주: 1. 예, 2. 아니오 중 1(예)라고 응답한 비율임.

자료: 김은설 외(2019). OECD TALIS 국제 유아교원 비교 연구 2019-Starting Strong Survey 분석. p. 98.

면담자: 저희는 1월이나 2월이 되면 아이들이 학교에 갈 준비를 하니까 아예 학교에 가면 어떻게 지내는지에 대해서 아이들이랑 알아보는 시간도 갖고 초등학교에 가서 **미리 양해를 구해서 1학년 교실도 가보고 보건실, 급식실, 운동장 이런 데도 돌아보고 와요.**

(C유치원 교사1, 시지역)

면담자: 유치원이랑 저희 협의했을 때 저희도 그래요. 1학년부터 2학년 친구들 올려 보낼 때 2학년 선생님들이 1학년 선생님들께 혹시 친구는 어때요? 이 친구는 어떤가요? 뭘 해주어야 되나요? 이렇게 서로 의견을 주고받거든요. 그런데 유초 이음 협의회를 하니까 그런 정보들을 얻게 되더라고요. 유치원에서 이 친구는 조금 이렇게, 이 친구는 끝까지 해내는 친구예요, 이 친구는 어떤 친구예요 이렇게 말씀을 많이 해주시더라고요.

(I초등학교 교사, 읍면지역·공립)

유-초 연계는 아동, 학부모의 학교 적응을 돕기 위한 학교방문, 학부모 연수 등 행사에 그치는 경우가 많았고 유아교육과 초등교육 간 교육프로그램이나 방법에 대한 교류까지는 아직 활발히 이루어지지 못하고 있었다.

면담자: 제가 유치원 선생님들의 수업이나 이런 것들을 잘 모르고 그때 프로그램 하면서 같이 그런 활동을 했는데 또 저희는 창체처럼 교과 외의 활동이라고 생각하기 때문에 그렇게.

(I초등학교 교사, 읍면지역·공립)

면담자: 저는 작년 1학년 담임 선생님들한테 “유치원생이나 다름없어.”라고, “이런 건 좀 어려워요.” 이렇게 이야기는 듣고 왔지만 실제로 딱 아이를 봤을 때 ‘이렇게까지? 이것도 안 된다고?’ 이랬던 적이 있어서 **유치원 아이들에 대한 발달단계에 대해서 좀 더 자세하게 알아보면 좋을 것 같고. 그리고 유치원에서는 어떤 교육을 받았는지** 그것도 저희가 알고 있으면 좀 더 저희도 도움이 될 것 같아요. ‘아이들이 이런 건 배우고 왔고 이런 건 배우지 못하고 모르는 채로 왔구나. 모르는 게 당연하구나.’ 그런 것. 그다음에 사실 저학년으로 내려오지 않는 이상은 한글 교육을 할 필요가 없다 보니까 내려와서 지금도 저희가 한글 지도를 하면서 ‘이렇게 지도하는 게 효과가 있는 것인가? 과연 이 어린이들이 지금 이렇게 내가 지도한 걸로 한글을 터득해 가고 있는 것인가?’ 그런데 그게 굉장히 함축적이고 시간적으로도 짧아요. 교과서나 교육과정상에 나와 있는, 교육과정에서 이만큼 차시를 배정해 뒀다면 그 차시만으로는 부족해요. 그래서 1년 내내 한글 지도가 필요한 것 같아요.

(H초등학교 교사, 읍면지역·공립)

유-초 연계 프로그램 운영을 위해 영유아 교육기관과 초등학교 간에 협력관계 구축이 필수적인 데 양자 간에 협력이 원활하지 않은 것으로 나타났다. 유치원 입장에서 초등학교 행정가나 교사들의 협력을 이끌어내는 것에 어려움을 느끼며 답장이 높다고 인식하고 있었다. 초등학교의 협조를 구하지 못하는 경우 유치원 교사가 초등학교 홈페이지에 가서 검색한 결과를 아이들에게 보여주거나 동화책으로 대신하는 경우도 있었다. 초등학교에서는 협력의 제약요인으로 학사일정과 안전 문제를 들었다.

면담자: 아무래도 아이들이 앞으로 가야 될 곳이니까 알아보고 있긴 한데, 이런 걸 알아볼 때 초등학교 선생님이라 만나서 어떻게 지내는지 얘기도 듣고 전화 통화하고 이렇게 하면 좋은데 그건 조금 어려워서 저도 인터넷으로 계속 검색하거나 어디 학교 홈페이지에 들어가서 이 학교는 어떤 걸 하고 있는지, 아니면 동화책으로도 학교생활에 대해서 나와 있는 것을 참고해서 하고 있거든요. 제일 좋은 건 학교에 계신 선생님이라 직접 연락을 하는 게 좋긴 한데 그 부분은 조금 어려운 것 같아요.

(C유치원 교사1, 시지역·사립)

면담자: 그런 게 잘 없어서 조금 어려운 것 같아요. 오히려 같이 연계해서 뭘 하거나 학교를 보러 가려고 해도 되게 까다롭더라고요. 학교 내에 공문을 보내고 그 절차가 되게 복잡하고 또 학교 내에서도 허락을 안 해주면 갈 수가 없는 현실이라 그런 부분 자체적으로도 어렵고 지원할 수 있는 게 없는 게 조금 아쉬워요.

(D유치원 교사 1, 시지역·사립)

면담자: 유치원의 계획을 저희가 다 따라서 협조를 해드릴 수는 없어요. 왜냐하면 **저희는 저희의 학사일정이 있고 저희 나름의 교육과정이 있고 또 일과 시간이 있으니까 그것을 다 협조해 드리지는 못하고** (중략) 선생님들은 졸업한 1학년 아이들을 굉장히 크게 생각하세요. 그런데 학교 입장에서 봤을 때는 이 아이들이 제일 어린 아이들이고 지금 학교에 와서 적응도 제대로 잘 못하고 있고, 학교 적응을 위해서 지금 열심히 연습하고 배우고 있는 중인 아이들이기 때문에 이 아이들과 유치원 아이들이 섞여서 뭔가를 하는 것에 있어서 사실 저희 입장에서는 상당히 부담감이 있어요. (중략) **진도를 나가기도 버겁거든요.** 그런데 그런 활동에 저희가 참여하려면 시간을 또 빼야 하고 조정이 들어가야 해서 제가 협조해 드릴 수 있는 건 플리마켓 가서 참여하는 건 협조해 드릴 수 있는데, 체험학습이라든가 체육활동 같은 경우에는 안전상의 문제도 있고. 그리고 그 부분은 저희가 데리고 이동해야 하는, **학교 바깥으로 나가야 하는 활동이다 보니까 그렇게 되면 관리자분들의 승인도 있어야 하고 학부모님들의 동의도 필요하고요.** 그래서 여러 가지 어려운 부분들이 있어서 그런 부분들은 좀 어렵겠다고 말씀드렸어요.

(H초등학교 교사, 읍면지역·공립)

2. 부모 의견조사 결과

가. 조사 개요

본 연구에서는 심층면담을 통해 도출된 취학 전 공교육화 관련 쟁점에 대한 학부모들의 인식을 살펴보기 위해 의견조사를 실시하였다. 의견조사는 0~5세 취학 전 자녀와 6세 초등학교 1학년 자녀를 가진 학부모 1,000명을 대상으로 이루어졌다. 표집 비율은 2024 전국보육실태조사 결과 조사된 어린이집의 소재 지역 비율을 적용하였다. 조사 대상 확보를 위해 조사전문업체의 학부모 패널을 활용했다. 조사는 2025년 7월 25일(금)에서 7월 30일(수)에 걸쳐 온라인을 통해 이루어졌다.

〈표 3-3-22〉 표집 대상

단위: 명, %

구분	사례수	비율
대도시	350	35.0
중소도시	420	42.0
읍면지역	230	23.0
계	1,000	100.0

조사내용은 취학 전 공교육화의 주요 구성요소인 접근성, 무상성, 의무성에 대한 내용으로 구성되었다. 접근성과 관련해서는 교육기관의 교육의 질적 균질성, 선호기관과 실제 보낸 기관의 일치도, 기관 선택 기준, 기관 접근 용이성과 원하는 기관에 보내지 못한 이유, 균등하게 질 높은 교육기회를 보장하기 위한 선행과제를 질문하였다. 공교육화의 또 다른 구성요소인 무상성과 관련해서는 무상교육의 체감 정도, 지원 범위, 수익자 부담 경비와 사교육 지출 경비, 사교육 이유를 확인하였다. 의무성과 관련해서는 영유아교육 의무교육의 찬성 여부와 그 이유, 의무교육 시작 연령, 5세 과정의 의무교육 실시 찬성 여부와 그 이유, 공통교육과정의 주요 내용을 포함하였다.

〈표 3-3-23〉 의견조사 문항구성표

구분	내용	비고
인구 통계학적 배경	성별, 자녀 연령, 거주지역, 가구소득	범주형 척도
영유아 교육·보육기관에의 접근성	기관의 교육의 질의 균질성	5점 척도
	선호 기관/ 실제 보낸 기관 유형	범주형 척도
	기관 선택 기준	범주형 척도
	기관 접근 용이성	범주형 척도

구분	내용	비고
	원하는 기관에 보내지 못한 이유	범주형 척도
	균등하게 질 높은 교육기회 보장을 위한 선행과제	범주형 척도
무상교육	무상교육 체감 정도	5점 척도
	무상교육 지원 범위	범주형 척도
	수익자 부담 경비 지출 비용(월평균)	범주형 척도
	사교육 지출 비용(월평균)	범주형 척도
	사교육 시키는 이유	범주형 척도
	영유아교육의 의무교육 찬성 여부	범주형 척도
의무교육	찬성의 경우, 그 이유	범주형 척도
	찬성의 경우, 의무교육 시작 연령	범주형 척도
	반대의 경우, 그 이유	범주형 척도
	만 5세 과정 의무교육 실시 찬성 여부	범주형 척도
	찬성의 경우, 그 이유	범주형 척도
	찬성의 경우, 공통교육과정 주요 내용	범주형 척도
	반대의 경우, 그 이유	범주형 척도

나. 분석 대상 및 분석방법

1) 분석 대상

설문조사에는 1,000명의 학부모가 참여하였으며, 응답자의 인구통계학적 특성은 아래 <표 3-3-24>와 같다. 응답자의 성별은 남자 35.4%, 여자 64.6%였으며, 자녀 연령에 따라서는 영아(0~2세) 부모가 309명, 유아(3~5세) 부모 484명, 초1(6세) 207명이 참여하였고, 거주지별로는 대도시 350명, 중소도시 420명, 읍면지역 230명이었다.

<표 3-3-24> 설문대상의 인구통계학적 특성

				단위: 명, %	
구분			사례수	비율	
전체			1,000	100.0	
학부모 성별	남자		354	35.4	
	여자		646	64.6	
자녀 연령	0~2세	0세	94	9.4	
		1세	94	9.4	
		2세	121	12.1	
		소계	309	30.9	

구분			사례수	비율
	3~5세	3세	148	14.8
		4세	152	15.2
		5세	184	18.4
		소계	484	48.4
	6세(초1)		207	20.7
거주지 규모	대도시		350	35.0
	중소도시		420	42.0
	읍면지역		230	23.0
가구소득	299만원 이하		61	6.1
	300만원 - 399만원		161	16.1
	400만원 - 499만원		215	21.5
	500만원 - 599만원		204	20.4
	600만원 - 699만원		139	13.9
	700만원 이상		216	21.6
	(모름/무응답)		4	0.4

2) 분석 방법

영유아 교육·보육 공교육화에 대한 학부모의 의견을 확인하기 위하여 응답자의 특성에 따라 빈도분석과 기술통계 분석을 실시하였다. 이 때 주요 배경변인으로는 자녀연령, 선호하는 영유아 교육·보육기관 유형, 응답자 거주지의 규모 및 가계소득 변인을 활용하였다. 자녀연령은 발달시기를 고려하여 기본적으로 0~2세, 3~5세, 6세로 구분하되, 일부 분석 항목에 따라 0~2세, 3~4세, 5세, 6세로 세분화하였다. 기관 유형은 자녀의 교육·보육기관으로 선호하는 기관이 무엇인지 응답한 값을 사용하였으며 크게 어린이집, 유치원, 반일제 이상 학원으로 구분하였다. 가계소득은 7개 범주로 조사하였는데, 399만원 이하, 400~599만원, 600만원 이상의 3개 범주로 재분류하고, '모름'에 응답한 경우 분석에서 제외하였다. 이에 일부 배경변인의 경우 전체와 합계가 다를 수 있다.

주요 배경변인에 따른 차이가 통계적으로 유의한지 검정하고자 연속형 변인에 대해서는 일원배치분산분석을, 범주형 변인에 대해서는 카이제곱검증 실시하였다. 일원배치분산분석 실시에 앞서 통계적 검증의 기본 가정인 등분산성 가정 충족여부를 확인하여 등분산성이 유지되지 않을 경우 Welch 통계량을 보고하였다. 사후분석의 경우 등분산 성립 시 Scheffe검정, 등분산 미성립 시 Games-Howell 검정 실시 결과를 보고하였다.

다. 분석 결과

1) 영유아 교육·보육기관에의 접근성

가) 기관의 교육의 질 균질성

공교육의 구성요소로 ‘교육에 대한 접근성 실현 정도’를 알아보기 위해 알아보기 위해 통학거리 내에 영유아 교육·보육기관의 교육의 질(교육과정 운영, 시설·설비, 교원 전문성 등)이 어느 정도 균질한지를 확인하였다. 앞 절에서 살펴본 바와 같이 영유아 교육·보육기관의 취원율은 0~2세는 69.7%, 3~5세는 89.8% 높은 수준을 보이고 있지만(〈표 3-3-3〉 참조), 교육·보육기관의 교육의 질적 수준의 균등화를 전제로 한 실질적인 접근성 보장에 대해서는 회의적인 반응과 우려들이 제기되었다. 이와 관련하여 학부모의 인식을 조사한 결과, 통학거리 내 선택 가능한 교육·보육기관의 질이 균질하다는 응답(균질+매우균질)이 35.2%, 균질하지 않다는 응답(전혀 균질하지 않음+균질하지 않음)이 25.9%, 보통이라는 응답이 38.9%를 차지했다. 평균은 3.08점으로 보통 수준을 보였으며, 응답자 특성에 따른 집단 간 평균의 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

〈표 3-3-25〉 기관의 교육의 질의 균질성

단위: 명, %, 점

구분			사례수	응답범주별 비율			평균	표준 편차	F
				동의	보통	비동의			
전체			1,000	35.2	38.9	25.9	3.08	0.87	-
자녀 연령	0~2세	(a)	309	32.4	38.2	29.4	3.02	0.93	1.273
	3~5세	(b)	484	36.4	40.3	23.3	3.12	0.85	
	6세(초1)	(c)	207	36.7	36.7	26.6	3.10	0.85	
실제 기관 유형	어린이집	(a)	572	34.4	38.1	27.4	3.06	0.90	1.752
	유치원	(b)	368	38.0	38.9	23.1	3.14	0.83	
	반일제 이상 학원	(c)	60	25.0	46.7	28.3	2.93	0.86	
거주지 규모	대도시	(a)	350	39.1	35.1	25.7	3.12	0.92	0.761
	중소도시	(b)	420	34.3	41.0	24.8	3.09	0.85	
	읍면지역	(c)	230	30.9	40.9	28.3	3.03	0.85	
가구 소득	299만원 이하	(a)	61	26.2	52.5	21.3	3.03	0.80	1.747
	300만원 - 399만원	(b)	161	35.4	44.1	20.5	3.17	0.84	
	400만원 - 499만원	(c)	215	34.4	42.8	22.8	3.11	0.82	
	500만원 - 599만원	(d)	204	31.9	36.8	31.4	2.98	0.90	
	600만원 - 699만원	(e)	139	41.0	37.4	21.6	3.21	0.79	
	700만원 이상	(f)	216	38.4	29.2	32.4	3.04	0.99	

주: 동의는 ‘균질하다’와 ‘매우균질하다’, 비동의는 ‘전혀 균질하지 않다’와 ‘균질하지 않다’, 보통은 ‘보통이다’를 의미함.

나) 영유아 교육·보육기관에 대한 선호도 및 실제 보낸 기관

자녀의 영유아 교육·보육기관으로 선호하는 기관과 실제 보낸 기관을 조사하였다. 먼저 선호하는 영유아 교육·보육기관을 분석한 결과, 전반적으로 어린이집 52.6%, 유치원 38.8%, 반일제 이상 학원 8.6%의 선호율을 보였다. 세부 기관 유형에 따라서는 국공립어린이집의 선호도(30.8%)가 가장 높았으며, 다음으로 사립유치원(15.3%), 국공립 병설(12.2%), 국공립 단설(11.3%) 순으로 높게 나타났다. 반일제 이상 학원 중에서는 영어유치원의 선호도가 상대적으로 높았다.

자녀 연령에 따라서는 0~2세 자녀를 둔 학부모의 선호도는 어린이집 91.9%, 유치원 0.0%, 반일제 이상 학원 8.1%였으며, 3~5세 자녀를 둔 학부모의 선호도는 어린이집 36.8%, 유치원 54.5%, 반일제 이상 학원 8.7%였다. 0~2세 시기에는 어린이집의 선호도가 높고, 특히 국공립어린이집과 직장어린이집의 선호도가 상대적으로 높았다. 3세 이후에는 유치원의 선호도가 높아지며 유치원 중에서도 사립유치원에 대한 선호도가, 반일제 이상 학원 중에서는 영어유치원의 선호도가 높아지는 경향을 보였다.

학부모들이 실제 선호하는 기관에 자녀를 보냈는지를 확인하기 위해 선호하는 영유아 교육·보육기관과 실제 보낸 기관의 일치도를 확인하였다. 어린이집의 선호하는 기관과 실제 보낸 기관의 일치도를 살펴보면, 국공립어린이집 선호한다고 응답한 학부모의 67.9%는 실제 국공립어린이집에 보낸 것으로 나타났으며, 사회복지법인어린이집 100.0%, 법인·단체 등 어린이집 71.4%, 민간어린이집 82.9%, 가정어린이집 81.1%, 협동어린이집 80.0%, 직장어린이집 61.9%의 일치도를 보였다. 유치원의 경우 국공립단설유치원 74.3%, 국공립병설유치원 74.6%, 사립유치원 85.6%의 일치도를 보였다. 반일제 이상 학원의 경우 '기타' 항목을 제외하고 50.0~69.0%의 일치도를 보였다.

〈표 3-3-26〉 선호 기관 유형

단위: 명, %

구분	전체	자녀 연령			거주지 규모			가구 소득		
		0~2세	3~5세	6세	대도시	중소도시	읍면지역	399만원 이하	400만원~599만원	600만원 이상
사례 수	1,000	309	484	207	350	420	230	222	419	355
어린이집	52.6	91.9	36.8	30.9	57.4	49.0	51.7	56.8	52.5	49.9
국공립	30.8	57.9	19.2	17.4	34.6	27.9	30.4	35.1	31.7	26.8
사회복지법인	1.6	1.9	1.4	1.4	1.4	1.9	1.3	2.3	1.9	0.8
법인·단체 등	2.1	2.9	1.2	2.9	2.6	1.0	3.5	1.4	2.4	2.3
민간	7.6	9.1	8.3	3.9	6.9	8.1	7.8	8.1	7.4	7.3
가정	3.7	9.1	1.7	0.5	2.9	4.0	4.3	4.5	4.1	2.8

구분	전체	자녀 연령			거주지 규모			가구 소득		
		0~2세	3~5세	6세	대도시	중소도시	읍면지역	399만원 이하	400만원~599만원	600만원 이상
협동	0.5	0.3	0.8	-	0.9	0.5	-	0.5	0.5	0.6
직장	6.3	10.7	4.1	4.8	8.3	5.7	4.3	5.0	4.5	9.3
유치원	38.8	-	54.5	59.9	34.9	41.9	39.1	32.9	40.3	40.8
국공립 단설	11.3	-	17.8	13.0	9.1	13.6	10.4	9.5	11.2	12.7
국공립 병설	12.2	-	14.7	24.6	9.1	12.6	16.1	10.8	12.6	12.4
사립	15.3	-	22.1	22.2	16.6	15.7	12.6	12.6	16.5	15.8
반일제 이상 학원	8.6	8.1	8.7	9.2	7.7	9.0	9.1	10.4	7.2	9.3
놀이학교	2.9	3.6	3.1	1.4	1.4	3.3	4.3	3.6	3.1	2.3
영어유치원	4.0	2.6	4.1	5.8	5.4	3.6	2.6	4.1	2.4	5.9
영유아 체능단	0.6	1.0	0.2	1.0	0.3	1.0	0.4	1.8	0.5	-
사인(私人) 학원 (민간학원)	1.0	1.0	1.0	1.0	0.6	1.0	1.7	0.9	1.2	0.8
기타	0.1	-	0.2	-	-	0.2	-	-	-	0.3

〈표 3-3-27〉 선호 기관과 실제 보낸 기관과의 일치도

단위: 명, %

구분		기관 유형별 선호도	실제 보낸 기관과의 일치 여부		
			일치	비일치	일치도
사례 수		1,000	732	268	73.2
어린이집	국공립	308	209	99	67.9
	사회복지법인	16	16	-	100.0
	법인,단체 등	21	15	6	71.4
	민간	76	63	13	82.9
	가정	37	30	7	81.1
	협동	5	4	1	80.0
	직장	63	39	24	61.9
유치원	국공립 단설	113	84	29	74.3
	국공립 병설	122	91	31	74.6
	사립	153	131	22	85.6
반일제 이상 학원	놀이학교	29	20	9	69.0
	영어유치원	40	20	20	50.0
	영유아 체능단	6	4	2	66.7
	사인(私人) 학원 (민간학원)	10	5	5	50.0
	기타	1	1	-	100.0

〈표 3-3-28〉 선호 기관과 실제 보낸 기관과의 일치도

단위: 명

			실제 보낸 기관														
			어린이집							유치원			반일제 이상 학원				
			①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮
선호 기관 (명)	어린이집	① 국공립	209	7	12	40	28	0	4	1	2	3	0	0	0	0	2
		② 사회복지법인	0	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		③ 법인,단체 등	1	3	15	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
		④ 민간	3	0	2	63	6	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
		⑤ 가정	0	0	0	5	30	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
		⑥ 협동	0	0	0	0	0	4	0	0	0	1	0	0	0	0	0
		⑦ 직장	3	2	1	9	6	0	39	0	1	2	0	0	0	0	0
	유치원	⑧ 국공립 단설	2	0	0	3	1	0	1	84	7	15	0	0	0	0	0
		⑨ 국공립 병설	5	2	2	6	1	0	2	4	91	9	0	0	0	0	0
		⑩ 사립	3	0	0	8	0	0	2	7	1	131	0	0	0	0	1
	반일제 이상 학원	⑪ 놀이학교	1	0	1	1	0	1	1	2	0	0	20	2	0	0	0
		⑫ 영어유치원	7	0	2	0	1	0	1	0	3	2	2	20	0	2	0
		⑬ 영유아 체능단	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	4	0	0
		⑭ 사인(私人) 학원(민간학원)	3	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	5	0
		⑮ 기타	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

다) 영유아 교육·보육기관 선택 기준

부모들이 영유아 교육·보육기관을 선택하는 기준을 조사한 결과, 1순위 비율에서는 통학거리(30.7%), 교육시설·환경(20.6%), 교육·보육 프로그램의 질(17.9%) 순으로 나타났고, 1, 2, 3 순위를 모두 합산한 결과에서는 교육시설·환경(70.0%), 교육·보육 프로그램의 질(62.2%), 통학거리(59.1%) 순으로 나타났다. 종합해보면, 학부모들이 기관을 선택하는 데 있어 교육·보육 프로그램, 교육시설·환경, 통학거리 등을 주요하게 고려하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-3-29〉 기관 선택 기준

단위: 명(%)

구분	1순위		2순위		3순위		1+2+3순위	
통학거리	307	(30.7)	142	(14.2)	142	(14.2)	591	(59.1)
교육·보육 비용	77	(7.7)	88	(8.8)	132	(13.2)	297	(29.7)
기관의 교육철학	87	(8.7)	66	(6.6)	77	(7.7)	230	(23.0)
교육·보육 프로그램의 질	179	(17.9)	220	(22.0)	223	(22.3)	622	(62.2)

구분	1순위		2순위		3순위		1+2+3순위	
교육시설·환경	206	(20.6)	281	(28.1)	213	(21.3)	700	(70.0)
교원의 전문성	68	(6.8)	96	(9.6)	99	(9.9)	263	(26.3)
교사와 영유아의 비율	73	(7.3)	105	(10.5)	113	(11.3)	291	(29.1)

주: n=1,000명

라) 영유아 교육·보육기관 접근 용이성

학부모들의 접근성에 대한 체감 정도를 알아보기 위해 선호하는 기관에 어려움 없이 보낼 수 있었는지 분석한 결과, 전반적으로 선호하는 기관의 접근 용이성에 대해 73.2%가 ‘예’라고 응답하였다. 한편 주요 배경변인에 따라서는 자녀연령과 기관 유형에 따라 유의한 차이를 보였다. 자녀연령이 증가함에 따라 ‘예’ 응답률(0~2세 63.1%, 3~5세 76.4%, 6세 80.7%)이 높았고, ‘아니오’ 응답률이 낮았다. 이용 기관 유형에 따라서는 반일제 이상 학원에 보내는 집단의 ‘예’의 비율이 어린이집이나 유치원보다 높았다.

〈표 3-3-30〉 기관 접근 용이성(선호하는 영유아교육·보육기관에 어려움 없이 보낼 수 있는지)

구분		사례수		예		아니오		단위: 명(%)
								χ^2
전체		1,000	(100.0)	732	(73.2)	268	(26.8)	
자녀 연령	0~2세	309	(100.0)	195	(63.1)	114	(36.9)	24.544***
	3~5세	484	(100.0)	370	(76.4)	114	(23.6)	
	6세(초1)	207	(100.0)	167	(80.7)	40	(19.3)	
이용 기관 유형	어린이집	572	(100.0)	376	(65.7)	196	(34.3)	37.972***
	유치원	368	(100.0)	306	(83.2)	62	(16.8)	
	반일제 이상 학원	60	(100.0)	50	(83.3)	10	(16.7)	
거주지 규모	대도시	350	(100.0)	250	(71.4)	100	(28.6)	1.539
	중소도시	420	(100.0)	307	(73.1)	113	(26.9)	
	읍면지역	230	(100.0)	175	(76.1)	55	(23.9)	
가구 소득	299만원 이하	61	(100.0)	46	(75.4)	15	(24.6)	7.036
	300~399만원	161	(100.0)	118	(73.3)	43	(26.7)	
	400~499만원	215	(100.0)	161	(74.9)	54	(25.1)	
	500~599만원	204	(100.0)	138	(67.6)	66	(32.4)	
	600~699만원	139	(100.0)	111	(79.9)	28	(20.1)	
	700만원 이상	216	(100.0)	155	(71.8)	61	(28.2)	

*** $p < .001$.

자녀를 원하는 기관에 보내지 못했다고 응답한 경우 그 이유를 살펴보면, ‘대기자가 많아서(60.1%)’가 가장 많았고, 그 다음으로 ‘운영시간이 맞지 않아서(16.8%)’, ‘통학거리가 멀어서(10.8%)’, ‘교육·보육비용이 비싸서(10.1%)’ 순으로 나타났다. 기관의 접근 용이성을 저해하는 요인으로는 대기자가 많아서라는 응답이 가장 많이 나온 것은 그만큼 부모의 선호도가 특정 기관 유형으로 집중되고 있다고 할 수 있다.

〈표 3-3-31〉 원하는 기관에 보내지 못한 이유

단위: 명(%)

구분		사례수	통학거리가 멀어서	교육·보육 비용이 비싸서	대기자가 많아서	운영시간이 맞지 않아서	기타
전체		268	29 (10.8)	27 (10.1)	161 (60.1)	45 (16.8)	6 (2.2)
자녀 연령	0~2세	114	9 (7.9)	7 (6.1)	78 (68.4)	16 (14.0)	4 (3.5)
	3~5세	114	17 (14.9)	13 (11.4)	61 (53.5)	21 (18.4)	2 (1.8)
	6세(초1)	40	3 (7.5)	7 (17.5)	22 (55.0)	8 (20.0)	- -
이용 기관 유형	어린이집	196	16 (8.2)	16 (8.2)	125 (63.8)	34 (17.3)	5 (2.6)
	유치원	62	13 (21.0)	8 (12.9)	31 (50.0)	9 (14.5)	1 (1.6)
	반일제 이상 학원	10	- -	3 (30.0)	5 (50.0)	2 (20.0)	- -
거주지 규모	대도시	100	8 (8.0)	12 (12.0)	62 (62.0)	14 (14.0)	4 (4.0)
	중소도시	113	11 (9.7)	9 (8.0)	71 (62.8)	21 (18.6)	1 (0.9)
	읍면지역	55	10 (18.2)	6 (10.9)	28 (50.9)	10 (18.2)	1 (1.8)
가구 소득	299만원 이하	15	3 (20.0)	5 (33.3)	3 (20.0)	4 (26.7)	- -
	300~399만원	43	5 (11.6)	6 (14.0)	26 (60.5)	5 (11.6)	1 (2.3)
	400~499만원	54	3 (5.6)	7 (13.0)	35 (64.8)	9 (16.7)	- -
	500~599만원	66	5 (7.6)	4 (6.1)	43 (65.2)	12 (18.2)	2 (3.0)
	600~699만원	28	1 (3.6)	2 (7.1)	18 (64.3)	6 (21.4)	1 (3.6)
	700만원 이상	61	12 (19.7)	3 (4.9)	35 (57.4)	9 (14.8)	2 (3.3)

균등하게 질 높은 기회를 보장하기 위해 가장 선행되어야 할 과제를 묻는 질문에서 응답자들은 ‘국공립 어린이집 및 유치원 비율 확대(27.9%)’를 가장 많이 꼽았고, 그 다음으로 ‘국가교육과정의 충실한 실행(16.8%)’, ‘교사와 영유아 간의 비율 축소(15.0%)’, ‘사립/민간 지원 및 공공성 강화(15.0%)’를 중요한 과제로 지목하였다. 교육 공급 측면에서 국가와 공공의 비율 확대와 민간의 공공성 강화, 교육의 질에 결정적인 영향을 미치는 국가교육과정의 충실한 실행과 교사 대 아동비율의 개선을 중요한 정책과제로 제시하고 있었다.

〈표 3-3-32〉 균등하게 질 높은 교육기회 보장을 위한 선행과제(1개 선택)

단위: 명(%)

구분		사례 수	국공립 어린이집 및 유치원 비율 확대	실질적인 무상교육 실현	국가 교육 과정의 충실한 실행	교원의 전문성	교사와 영유아 간의 비율 축소	사립/민간 기관 지원 및 공공성 강화	기타	χ^2
전체		1,000	279 (27.9)	116 (11.6)	168 (16.8)	131 (13.1)	150 (15.0)	150 (15.0)	6 (0.6)	-
자녀 연령	0~2세	309	110 (35.6)	19 (6.1)	40 (12.9)	25 (8.1)	70 (22.7)	43 (13.9)	2 (0.6)	58.410***
	3~5세	484	118 (24.4)	65 (13.4)	87 (18.0)	70 (14.5)	65 (13.4)	75 (15.5)	4 (0.8)	
	6세(초1)	207	51 (24.6)	32 (15.5)	41 (19.8)	36 (17.4)	15 (7.2)	32 (15.5)	- (-)	
이용 기관 유형	어린이집	572	179 (31.3)	60 (10.5)	86 (15.0)	62 (10.8)	100 (17.5)	82 (14.3)	3 (0.5)	24.946*
	유치원	368	84 (22.8)	48 (13.0)	71 (19.3)	58 (15.8)	41 (11.1)	63 (17.1)	3 (0.8)	
	반일제 이상 학원	60	16 (26.7)	8 (13.3)	11 (18.3)	11 (18.3)	9 (15.0)	5 (8.3)	- (-)	
거주지 규모	대도시	350	98 (28.0)	40 (11.4)	55 (15.7)	53 (15.1)	50 (14.3)	52 (14.9)	2 (0.6)	10.170
	중소도시	420	113 (26.9)	56 (13.3)	73 (17.4)	55 (13.1)	61 (14.5)	61 (14.5)	1 (0.2)	
	읍면지역	230	68 (29.6)	20 (8.7)	40 (17.4)	23 (10.0)	39 (17.0)	37 (16.1)	3 (1.3)	
가구 소득	299만원 이하	61	12 (19.7)	9 (14.8)	13 (21.3)	7 (11.5)	12 (19.7)	8 (13.1)	- (-)	38.842
	300~399만원	161	46 (28.6)	27 (16.8)	29 (18.0)	16 (9.9)	24 (14.9)	18 (11.2)	1 (0.6)	
	400~499만원	215	55 (25.6)	25 (11.6)	40 (18.6)	25 (11.6)	34 (15.8)	35 (16.3)	1 (0.5)	
	500~599만원	204	66 (32.4)	22 (10.8)	24 (11.8)	21 (10.3)	34 (16.7)	34 (16.7)	3 (1.5)	
	600~699만원	139	38 (27.3)	17 (12.2)	27 (19.4)	17 (12.2)	21 (15.1)	19 (13.7)	- (-)	
	700만원 이상	216	61 (28.2)	16 (7.4)	35 (16.2)	45 (20.8)	24 (11.1)	34 (15.7)	1 (0.5)	

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

2) 무상교육

공교육의 구성 원리 중의 하나로 무상교육에 대한 학부모들의 체감 정도를 조사하였다. 분석 결과, ‘부분적으로 이루어졌다(50.9%)’는 응답이 가장 많았으며 5점 척도에서 평균은 3.35점 이었다. 기관 유형 및 소재지에 따른 무상교육 체감 정도가 통계적으로 유의한 차이를 보였는데, 어린이집(3.30점)을 보내는 학부모에 비해 유치원(3.44점)을 보내는 학부모의 무상교육 체감 정도가 더 긍정적이었으며, 읍면지역에 거주하는 학부모가 대도시나 중소도시에 거주하는 학부모보다 무상교육에 대한 체감 정도가 더 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-3-33〉 무상교육 체감 정도(5점 척도)

단위: 명, %, 점

구분			사례수	응답범주별 비율 (%)			평균	표준 편차	F
				긍정	부분적	부정			
전체			1,000	40.8	50.9	8.3	3.35	0.74	-
자녀 연령	0~2세	(a)	309	37.5	52.8	9.7	3.30	0.73	1.653
	3~5세	(b)	484	41.1	50.6	8.3	3.36	0.76	
	6세(초1)	(c)	207	44.9	48.8	6.3	3.42	0.71	
이용 기관 유형	어린이집	(a)	572	38.1	52.6	9.3	3.30	0.73	4.106* b<a
	유치원	(b)	368	45.7	47.3	7.1	3.44	0.77	
	반일제 이상 학원	(c)	60	36.7	56.7	6.7	3.32	0.62	
거주지 규모	대도시	(a)	350	34.0	56.0	10.0	3.25	0.72	11.694*** a,b<c
	중소도시	(b)	420	40.7	50.2	9.0	3.34	0.74	
	읍면지역	(c)	230	51.3	44.3	4.3	3.54	0.71	
가구 소득	299만원 이하	(a)	61	32.8	52.5	14.8	3.25	0.79	1.370
	300~399만원	(b)	161	37.3	54.7	8.1	3.34	0.74	
	400~499만원	(c)	215	34.9	58.1	7.0	3.30	0.69	
	500~599만원	(d)	204	45.1	48.5	6.4	3.39	0.70	
	600~699만원	(e)	139	39.6	49.6	10.8	3.30	0.77	
	700만원 이상	(f)	216	48.1	43.5	8.3	3.44	0.77	

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

주: 긍정은 ‘거의 이루어졌다고 완성되었다’, 부정은 ‘전혀 이루어지지 않았다’와 ‘이루어지지 않았다’, 부분적은 ‘부분적으로 이루어졌다’를 의미함.

다음으로 무상교육의 적절한 지원 범위에 대해 조사하였다. ‘국가 교육/보육과정’까지가 무상교육의 적절한 지원 범위라 응답한 비율은 13.6%에 그쳤으며, ‘국가 교육/보육과정 + 특성화활동/방과후 과정’과 ‘국가 교육/보육과정 + 특성화 활동/방과후 과정 + 연장돌봄’이 각각 43.3%,

43.0%로 나타나, 국가 교육/보육과정 이후에 실시되는 특성화활동/방과후 과정, 나아가 '연장돌봄'까지 무상교육 지원 범위에 포함되어야 한다는 응답이 상대적으로 높았다. 즉, 영유아가 기관에 머무르는 동안 이루어지는 교육·보육에 전체에 대해 무상교육이 실시되어야 한다는 의견이 주를 이루었다.

〈표 3-3-34〉 무상교육 지원 범위

단위: 명(%)

구분		사례수	국가 교육/ 보육과정		국가 교육/ 보육과정 + 특성화활동/ 방과후 과정		국가 교육/ 보육과정 + 특성화활동/ 방과후 과정 + 연장 돌봄		기타	
전체		1,000	136	(13.6)	433	(43.3)	430	(43.0)	1	(0.1)
자녀 연령	0-2세	309	46	(14.9)	135	(43.7)	128	(41.4)	-	(-)
	3-5세	484	67	(13.8)	203	(41.9)	214	(44.2)	-	(-)
	6세(초1)	207	23	(11.1)	95	(45.9)	88	(42.5)	1	(0.5)
이용 기관 유형	어린이집	572	81	(14.2)	242	(42.3)	248	(43.4)	1	(0.2)
	유치원	368	41	(11.1)	164	(44.6)	163	(44.3)	-	(-)
	반일제 이상 학원	60	14	(23.3)	27	(45.0)	19	(31.7)	-	(-)
거주지 규모	대도시	350	49	(14.0)	165	(47.1)	136	(38.9)	-	(-)
	중소도시	420	60	(14.3)	183	(43.6)	177	(42.1)	-	(-)
	읍면지역	230	27	(11.7)	85	(37.0)	117	(50.9)	1	(0.4)
가구 소득	299만원 이하	61	15	(24.6)	23	(37.7)	23	(37.7)	-	(-)
	300~399만원	161	25	(15.5)	83	(51.6)	53	(32.9)	-	(-)
	400~499만원	215	30	(14.0)	98	(45.6)	87	(40.5)	-	(-)
	500~599만원	204	20	(9.8)	84	(41.2)	100	(49.0)	-	(-)
	600~699만원	139	16	(11.5)	54	(38.8)	69	(49.6)	-	(-)
	700만원 이상	216	30	(13.9)	88	(40.7)	97	(44.9)	1	(0.5)

영유아 교육·보육비용에 대한 국가 지원이 이루어지고 있지만, 기관 유형에 따라 수익자 부담 경비가 발생하고 있다. 수익자 부담 경비 규모를 알아보기 위해 월평균 지출 경비를 조사하였다. 그 결과, 수익자 부담 경비로 추가비용을 부담하지 않는 비율은 전체 32.6%를 차지했으며, 수익자가 추가비용을 부담하는 경우 0원 초과~5만원 이하 15.4%, 5만원 초과~10만원 이하 19.6%, 10만원 초과~20만원 이하 15.8%였고, 20만원 초과하여 부담하는 경우는 16.6%였다.

자녀 연령의 경우 0~2세의 경우 수익자 부담경비를 지출하지 않는 비율이 49.2%로 다른 자녀 연령대에 비해 상대적으로 많았다(3~4세 22.3%, 5세 25.0%, 6세 29.5%). 소재지에 따라서는

지역규모가 작을수록 수익자 부담경비를 지출하지 않는다는 응답이 많았으며, 수익자 부담경비를 지출하는 경우 대도시에서는 비용이 높아질수록 응답률이 높아지는 경향을 보였으며, 읍면지역에서는 대도시와 반대되는 경향을 보였다. 반일제 이상 학원의 수익자 부담 경비를 부담하지 않는 비율이 높게 나타난 것은 교육비에 방과후 과정, 현장체험활동비 등 기타 경비가 이미 포함되어 있기 때문인 것으로 추정된다.

〈표 3-3-35〉 수익자 부담(기본과정 추가경비, 방과후 과정/특성화활동 경비, 현장체험활동비 등) 경비 지출 비용(월평균) 분포

단위: 명, %

구분		사례수	수익자 부담 경비					
			0원	5만원 이하	5만원 초과 10만원 이하	10만원 초과 20만원 이하	20만원 초과 50만원 이하	50만원 초과
전체		1,000	32.6	15.4	19.6	15.8	12.8	3.8
자녀 연령	0~2세	309	49.2	8.1	18.1	12.3	8.7	3.6
	3~4세	300	22.3	18.7	20.7	20.0	14.0	4.3
	5세	184	25.0	20.7	20.7	15.2	15.2	3.3
	6세(초1)	207	29.5	16.9	19.3	15.5	15.0	3.9
이용 기관 유형	어린이집	572	32.5	11.9	22.0	17.8	12.2	3.5
	유치원	368	31.8	21.7	17.7	12.8	13.9	2.2
	반일제 이상 학원	60	38.3	10.0	8.3	15.0	11.7	16.7
거주지 규모	대도시	350	22.6	13.1	18.0	20.3	20.0	6.0
	중소도시	420	34.0	14.0	21.9	16.9	10.2	2.9
	읍면지역	230	45.2	21.3	17.8	7.0	6.5	2.2
가구 소득	299만원 이하	61	45.9	11.5	23.0	8.2	8.2	3.3
	300~399만원	161	43.5	14.9	17.4	11.8	9.3	3.1
	400~499만원	215	31.2	15.3	18.6	18.1	13.5	3.3
	500~599만원	204	32.8	20.6	16.7	12.3	14.2	3.4
	600~699만원	139	20.1	18.7	27.3	21.6	9.4	2.9
	700만원 이상	216	29.2	10.2	19.4	18.5	16.7	6.0

영유아 교육·보육기관에서 제공하는 교육·돌봄 외에 사교육에 참여하는지 조사하였다. 분석 결과 전체 응답자 중 58.1%가 사교육에 참여한다고 응답하였고, 배경변인별로 자녀 연령, 기관유형, 소재지, 가계소득에 따른 응답 분포의 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 자녀 연령에 따라서는 0~2세 보다 3~5세의 사교육 참여율이 높게 나타났다. 소재지에서는 대도시가 중소도시와 읍면지역에 비해 사교육 참여 비율이 높게 나타났고, 가구 소득에 있어서는 소득 구간에 따라 사교육 참여율의 차이를 보였다.

〈표 3-3-36〉 사교육 시키는지 여부

단위: 명(%)

구분		사례수	예		아니오		χ^2
전체		1,000 (100.0)	581 (58.1)		419 (41.9)		-
자녀 연령	0~2세	309 (100.0)	105 (34.0)		204 (66.0)		122.384***
	3~5세	484 (100.0)	310 (64.0)		174 (36.0)		
	6세(초1)	207 (100.0)	166 (80.2)		41 (19.8)		
거주지 규모	대도시	350 (100.0)	225 (64.3)		125 (35.7)		9.806**
	중소도시	420 (100.0)	237 (56.4)		183 (43.6)		
	읍면지역	230 (100.0)	119 (51.7)		111 (48.3)		
가구소득	299만원 이하	61 (100.0)	25 (41.0)		36 (59.0)		30.980***
	300~399만원	161 (100.0)	74 (46.0)		87 (54.0)		
	400~499만원	215 (100.0)	127 (59.1)		88 (40.9)		
	500~599만원	204 (100.0)	124 (60.8)		80 (39.2)		
	600~699만원	139 (100.0)	87 (62.6)		52 (37.4)		
	700만원 이상	216 (100.0)	144 (66.7)		72 (33.3)		

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

사교육으로 지출하는 비용을 조사한 결과, 사교육비를 지출하지 않는다고 응답한 학부모의 비율이 41.9%였으며, 사교육비를 지출하는 경우 5만원 이하 4.1%, 5만원 초과~10만원 이하 9.6%, 10만원 초과~20만원 이하 20.0%, 20만원 초과~50만원 이하 19.6%, 50만원 초과 4.8%로 나타났다. 자녀의 연령이 낮을수록 사교육비 지출하지 않는다는 응답이 상대적으로 많았으며, 사교육비를 지출하는 경우 자녀 연령이 높아짐에 따라 사교육비 지출 금액 구간별 응답률도 높아졌다. 가구소득의 경우 가구소득이 낮을수록 사교육비 지출금액이 '0원'이라는 응답률이 상대적으로 높았으며, 가구소득이 높을수록 20만원 초과 금액을 지출한다는 응답률이 높은 경향을 보였다.

〈표 3-3-37〉 사교육 지출 비용(월평균) 규모

단위: 명, %

구분		사례수	월평균 사교육비 (%)					
			0원	5만원 이하	5만원 초과 10만원 이하	10만원 초과 20만원 이하	20만원 초과 50만원 이하	50만원 초과
전체		1,000	41.9	4.1	9.6	20.0	19.6	4.8
자녀 연령	0~2세	309	66.0	1.9	8.7	9.7	11.3	2.3
	3~4세	300	39.0	6.7	12.7	18.3	18.7	4.7
	5세	184	31.0	3.8	6.5	30.4	23.4	4.9
	6세(초1)	207	19.8	3.9	9.2	28.5	30.0	8.7

구분		사례수	월평균 사교육비 (%)					
			0원	5만원 이하	5만원 초과 10만원 이하	10만원 초과 20만원 이하	20만원 초과 50만원 이하	50만원 초과
거주지	대도시	350	35.7	2.9	11.1	22.0	21.7	6.6
	중소도시	420	43.6	5.2	9.8	19.5	17.6	4.3
	읍면지역	230	48.3	3.9	7.0	17.8	20.0	3.0
가구소득	299만원 이하	61	59.0	6.6	8.2	11.5	9.8	4.9
	300~399만원	161	54.0	4.3	6.8	18.0	14.9	1.9
	400~499만원	215	40.9	4.2	10.7	20.0	19.1	5.1
	500~599만원	204	39.2	4.4	8.8	21.6	22.5	3.4
	600~699만원	139	37.4	1.4	8.6	25.2	20.1	7.2
	700만원 이상	216	33.3	4.6	12.5	19.4	23.6	6.5

사교육을 실시하는 경우, 그 이유를 묻는 질문에서 ‘영유아 교육·보육기관에서 제공하지 않는 다양한 경험(영어, 논술, 수학, 예체능 등)을 제공하기 위해(48.8%)’라는 응답이 가장 많았고, ‘돌봄시간 확보를 위해(19.6%)’, ‘영유아 교육·보육기관의 교육만으로는 학습(한글 문해력 등)이 부족해서(16.6%)’가 뒤를 이었다. 모든 자녀 연령에서 ‘영유아 교육·보육기관에서 제공하지 않는 다양한 경험(영어, 논술, 수학, 예체능 등)을 제공하기 위해’라는 응답이 가장 높았으나, ‘돌봄 시간 확보를 위해’라는 응답은 3세 이상에 비해 0~2세에서 상대적으로 더 높았고, ‘영유아 교육·보육기관의 교육만으로는 학습(한글 문해력 등)이 부족해서’라는 응답은 0~2세에 비해 3세 이상에서 더 높은 경향을 보였다. 사교육 실시 이유로 영유아 교육·보육기관에서 제공하지 않는 다양한 경험을 제공하기 위해서가 나왔다. 사교육 요구 중 국가의 교육·보육과정으로 병합하여 모든 아동들에게 공통된 경험으로 제공할 필요가 있는 영역과 분야가 있는지에 대한 논의가 이루어질 필요가 있다.

〈표 3-3-38〉 사교육 시키는 이유(1개 선택)

단위: 명(%)

구분		사례수	영유아 교육·보육기관의 교육만으로는 학습(한글 문해력 등)이 부족해서	영유아 교육·보육기관에서 제공하지 않는 다양한 경험을 제공하기 위해 (영어, 수학, 논술, 예체능 등)	돌봄 시간 확보를 위해	또래 아이들에게 뒤처지지 않도록 하기 위해	기타
전체		596	99 (16.6)	291 (48.8)	117 (19.6)	78 (13.1)	11 (1.8)
자녀연령	0~2세	120	10 (8.3)	57 (47.5)	33 (27.5)	19 (15.8)	1 (0.8)
	3~5세	310	57 (18.4)	150 (48.4)	58 (18.7)	35 (11.3)	10 (3.2)
	6세(초1)	166	32 (19.3)	84 (50.6)	26 (15.7)	24 (14.5)	- (-)

구분		사례 수	영유아 교육·보육기관의 교육만으로는 학습(한글 문해력 등)이 부족해서		영유아 교육·보육기관에서 제공하지 않는 다양한 경험을 제공하기 위해 (영어, 수학, 논술, 예체능 등)		돌봄 시간 확보를 위해		또래 아이들에게 뒤처지지 않도록 하기 위해		기타	
이용 기관 유형	어린이집	295	53	(18.0)	133	(45.1)	63	(21.4)	41	(13.9)	5	(1.7)
	유치원	259	36	(13.9)	141	(54.4)	43	(16.6)	34	(13.1)	5	(1.9)
	반일제 이상 학원	42	10	(23.8)	17	(40.5)	11	(26.2)	3	(7.1)	1	(2.4)
거주지 규모	대도시	229	40	(17.5)	104	(45.4)	50	(21.8)	32	(14.0)	3	(1.3)
	중소도시	244	38	(15.6)	133	(54.5)	43	(17.6)	24	(9.8)	6	(2.5)
	읍면지역	123	21	(17.1)	54	(43.9)	24	(19.5)	22	(17.9)	2	(1.6)
가구 소득	299만원 이하	27	4	(14.8)	12	(44.4)	6	(22.2)	5	(18.5)	-	(-)
	300~399만원	79	18	(22.8)	34	(43.0)	11	(13.9)	14	(17.7)	2	(2.5)
	400~499만원	128	27	(21.1)	63	(49.2)	21	(16.4)	15	(11.7)	2	(1.6)
	500~599만원	127	17	(13.4)	61	(48.0)	30	(23.6)	16	(12.6)	3	(2.4)
	600~699만원	87	7	(8.0)	53	(60.9)	17	(19.5)	8	(9.2)	2	(2.3)
	700만원 이상	147	26	(17.7)	68	(46.3)	31	(21.1)	20	(13.6)	2	(1.4)

3) 의무교육

가) 영유아교육의 의무교육

영유아교육의 공교육화와 관련하여 접근성과 무상성이 충족되어야 한다는 데는 이론이 없는 반면, 모든 영유아들이 의무적으로 교육을 받도록 할 것인가에 대해서 찬반의견이 있어왔다. 본 연구의 심층면담에서도 의무교육에 대한 찬반의견이 나뉘었고, 그 이유들이 제시되었다. 심층면담에서 발견된 의무교육 관련 쟁점과 관련하여 영유아교육의 의무교육에 대한 찬성 여부를 조사한 결과, 응답자의 78.1%가 찬성하였으며 21.9%가 반대하였다. 한편 주요 배경변인에 따라 살펴보면, 자녀 연령에 따라 통계적으로 유의한 차이를 보였다. 자녀 연령에 따라서 만 3세 이후의 찬성 비율(3~5세 80.8%, 6세 80.7%)이 0~2세(72.2%)보다 높았다.

〈표 3-3-39〉 영유아교육의 의무교육 찬성 여부

구분		사례수		예		아니오		단위: 명(%)
전체		1,000	(100.0)	781	(78.1)	219	(21.9)	
자녀 연령	0~2세	309	(100.0)	223	(72.2)	86	(27.8)	9.200*
	3~5세	484	(100.0)	391	(80.8)	93	(19.2)	
	6세(초1)	207	(100.0)	167	(80.7)	40	(19.3)	

구분		사례수		예		아니오		χ^2
이용 기관 유형	어린이집	572	(100.0)	437	(76.4)	135	(23.6)	3.440
	유치원	368	(100.0)	299	(81.3)	69	(18.8)	
	반일제 이상 학원	60	(100.0)	45	(75.0)	15	(25.0)	
거주지 규모	대도시	350	(100.0)	271	(77.4)	79	(22.6)	2.332
	중소도시	420	(100.0)	337	(80.2)	83	(19.8)	
	읍면지역	230	(100.0)	173	(75.2)	57	(24.8)	
가구 소득	299만원 이하	61	(100.0)	47	(77.0)	14	(23.0)	7.721
	300~399만원	161	(100.0)	131	(81.4)	30	(18.6)	
	400~499만원	215	(100.0)	170	(79.1)	45	(20.9)	
	500~599만원	204	(100.0)	165	(80.9)	39	(19.1)	
	600~699만원	139	(100.0)	97	(69.8)	42	(30.2)	
	700만원 이상	216	(100.0)	168	(77.8)	48	(22.2)	

* $p < .05$.

의무교육에 찬성하는 경우 그 이유를 조사한 결과, ‘기관에서의 교육을 통해 가정양육보다 체계적인 교육적 경험을 제공할 수 있기 때문에(47.4%)’가 가장 높았으며, 그 다음으로 ‘영유아 시기에 적합한 질 높은 경험을 제공하기 위해(31.1%)’, ‘취약계층 아동에게 적절한 교육 경험 제공을 위해(21.4%)’의 순이었다. 의무교육에 찬성하는 가장 주요한 이유 중의 하나로 영유아 시기에 보다 체계적인 교육 경험을 제공할 필요성이 제기된다는 점은 영유아 시기에 적합한 질 높은 경험을 제공할 수 있는 영유아 교육·보육의 전문화에 대한 요구로 해석될 수 있다.

〈표 3-3-40〉 의무교육 찬성의 경우, 그 이유(1개 선택)

단위: 명(%)

구분		사례수	영유아 시기에 적합한 질 높은 경험을 제공하기 위해		취약계층 아동에게 적절한 교육 경험 제공을 위해		기관에서의 교육을 통해 가정양육보다 체계적인 교육적 경험을 제공할 수 있기 때문에		기타
전체		781	243	(31.1)	167	(21.4)	370	(47.4)	1 (0.1)
자녀 연령	0~2세	223	71	(31.8)	59	(26.5)	92	(41.3)	1 (0.4)
	3~5세	391	118	(30.2)	76	(19.4)	197	(50.4)	- (-)
	6세(초1)	167	54	(32.3)	32	(19.2)	81	(48.5)	- (-)
이용 기관 유형	어린이집	437	139	(31.8)	100	(22.9)	197	(45.1)	1 (0.3)
	유치원	299	96	(32.1)	54	(18.1)	149	(49.8)	- (-)
	반일제 이상 학원	45	8	(17.8)	13	(28.9)	24	(53.3)	- (-)

구분		사례수	영유아 시기에 적합한 질 높은 경험을 제공하기 위해		취약계층 아동에게 적절한 교육 경험 제공을 위해		기관에서의 교육을 통해 가정양육보다 체계적인 교육적 경험을 제공할 수 있기 때문에		기타
거주지 규모	대도시	271	76	(28.0)	57	(21.0)	137	(50.6)	1 (0.4)
	중소도시	337	118	(35.0)	74	(22.0)	145	(43.0)	- (-)
	읍면지역	173	49	(28.3)	36	(20.8)	88	(50.9)	- (-)
가구 소득	299만원 이하	47	17	(36.2)	13	(27.7)	17	(36.2)	- (-)
	300~399만원	131	36	(27.5)	28	(21.4)	67	(51.1)	- (-)
	400~499만원	170	50	(29.4)	35	(20.6)	85	(50.0)	- (-)
	500~599만원	165	49	(29.7)	33	(20.0)	82	(49.7)	1 (0.6)
	600~699만원	97	31	(32.0)	21	(21.6)	45	(46.4)	- (-)
	700만원 이상	168	59	(35.1)	36	(21.4)	73	(43.5)	- (-)

의무교육에 찬성하는 경우 의무교육의 적절한 시작 연령에 대해 조사한 결과, 3세가 28.7%로 가장 높은 비율을 보였고, 2세(23.3%), 1세(15.6%), 5세(14.1%)로 그 뒤를 이었다. 한편 주요 배경변인에 따라서는 자녀 연령, 기관 유형에 따라 통계적으로 유의한 차이가 있었다. 자녀 연령에 따라 살펴보면, 0~2세의 자녀를 둔 학부모는 의무교육 시작연령으로 2세(30.5%)가 가장 높았고, 그 다음으로 1세(28.3%)로 나타났으며, 3~5세의 자녀를 둔 학부모는 의무교육 시작연령으로 3세(34.0%), 2세(22.3%) 순으로 나타났으며, 6세 자녀를 둔 학부모는 의무교육 시작연령으로 3세(29.9%), 5세(19.2%) 순으로 높은 응답률을 보였다. 기관 유형에 따라 살펴보면, 어린이집을 보내는 학부모의 경우 2세(27.2%)가 가장 높았으며, 다음으로 3세(24.7%) 순이었으며, 유치원을 보내는 학부모의 경우 3세(33.4%), 4세(19.4%), 2세(17.7%) 순으로 나타났다.

〈표 3-3-41〉 찬성의 경우, 의무교육 시작 연령(1개 선택)

구분		사례수	0세	1세	2세	3세	4세	5세	χ^2
전체		781	43 (5.5)	122 (15.6)	182 (23.3)	224 (28.7)	100 (12.8)	110 (14.1)	-
자녀 연령	0~2세	223	21 (9.4)	63 (28.3)	68 (30.5)	41 (18.4)	13 (5.8)	17 (7.6)	100.460***
	3~5세	391	16 (4.1)	49 (12.5)	87 (22.3)	133 (34.0)	55 (14.1)	51 (13.0)	
	6세(초1)	167	6 (3.6)	10 (6.0)	27 (16.2)	50 (29.9)	32 (19.2)	42 (25.1)	
이용 기관 유형	어린이집	437	27 (6.2)	89 (20.4)	119 (27.2)	108 (24.7)	37 (8.5)	57 (13.0)	46.491***
	유치원	299	13 (4.3)	27 (9.0)	53 (17.7)	100 (33.4)	58 (19.4)	48 (16.1)	
	반일제								
	이상 학원	45	3 (6.7)	6 (13.3)	10 (22.2)	16 (35.6)	5 (11.1)	5 (11.1)	

단위: 명(%)

	구분	사례수	0세	1세	2세	3세	4세	5세	χ^2
거주지	대도시	271	14 (5.2)	42 (15.5)	65 (24.0)	77 (28.4)	36 (13.3)	37 (13.7)	10.049
	중소도시	337	22 (6.5)	60 (17.8)	76 (22.6)	96 (28.5)	44 (13.1)	39 (11.6)	
	읍면지역	173	7 (4.0)	20 (11.6)	41 (23.7)	51 (29.5)	20 (11.6)	34 (19.7)	
가구 소득	299만원 이하	47	3 (6.4)	8 (17.0)	15 (31.9)	8 (17.0)	5 (10.6)	8 (17.0)	33.810
	300~399만원	131	12 (9.2)	29 (22.1)	26 (19.8)	31 (23.7)	15 (11.5)	18 (13.7)	
	400~499만원	170	8 (4.7)	31 (18.2)	42 (24.7)	44 (25.9)	24 (14.1)	21 (12.4)	
	500~599만원	165	7 (4.2)	27 (16.4)	36 (21.8)	51 (30.9)	19 (11.5)	25 (15.2)	
	600~699만원	97	3 (3.1)	13 (13.4)	17 (17.5)	41 (42.3)	11 (11.3)	12 (12.4)	
	700만원 이상	168	9 (5.4)	14 (8.3)	46 (27.4)	48 (28.6)	26 (15.5)	25 (14.9)	

*** $p < .001$.

의무교육에 반대하는 경우 그 이유에 대해서 조사한 결과, ‘유아발달의 특수성(개별 발달 차이 등)을 고려한 교육이 어렵기 때문에(64.8%)’가 가장 높은 응답률을 보였으며, 그 다음으로 ‘학부모의 다양한 교육선택권이 제한되기 때문에(27.4%)’, ‘부모의 자녀교육권이 제한되기 때문에(6.4%)’의 순으로 나타났다. 영유아 의무교육에 반대하는 이유로는 영유아 시기에 개인 간의 발달 차이가 크게 나기 때문에 유연한 체제에서의 교육이 필요하다는 의견이 대세를 이루었다.

〈표 3-3-42〉 의무교육 반대의 경우, 그 이유

단위: 명(%)

구분		사례수	부모의 자녀교육권이 제한되기 때문에	학부모의 다양한 교육선택 권이 제한되기 때문에	유아발달의 특수성 (개별 발달 차이 등)을 고려한 교육이 어렵 기 때문에	기타
전체		219	14 (6.4)	60 (27.4)	142 (64.8)	3 (1.4)
자녀 연령	0~2세	86	8 (9.3)	27 (31.4)	51 (59.3)	- (-)
	3~5세	93	5 (5.4)	21 (22.6)	65 (69.9)	2 (2.2)
	6세(초1)	40	1 (2.5)	12 (30.0)	26 (65.0)	1 (2.5)
이용 기관 유형	어린이집	135	12 (8.9)	38 (28.1)	83 (61.5)	2 (1.5)
	유치원	69	1 (1.4)	18 (26.1)	49 (71.0)	1 (1.4)
	반일제 이상 학원	15	1 (6.7)	4 (26.7)	10 (66.7)	- (-)

구분		사례수	부모의 자녀교육권이 제한되기 때문에	학부모의 다양한 교육선택 권이 제한되기 때문에	유아발달의 특수성 (개별 발달 차이 등)을 고려한 교육이 어렵 기 때문에	기타
거주지 규모	대도시	79	8 (10.1)	23 (29.1)	48 (60.8)	- (-)
	중소도시	83	3 (3.6)	28 (33.7)	50 (60.2)	2 (2.4)
	읍면지역	57	3 (5.3)	9 (15.8)	44 (77.2)	1 (1.8)
가구 소득	299만원 이하	14	- (-)	4 (28.6)	10 (71.4)	- (-)
	300~399만원	30	3 (10.0)	6 (20.0)	21 (70.0)	- (-)
	400~499만원	45	7 (15.6)	11 (24.4)	25 (55.6)	2 (4.4)
	500~599만원	39	1 (2.6)	12 (30.8)	26 (66.7)	- (-)
	600~699만원	42	1 (2.4)	17 (40.5)	23 (54.8)	1 (2.4)
	700만원 이상	48	2 (4.2)	10 (20.8)	36 (75.0)	- (-)

나) 5세 과정의 의무교육 실시

앞 절의 해외사례에서도 살펴본 바와 같이 OECD 국가들은 영유아기 교육·보육의 중요성과 효과성에 대한 실증적인 증거들에 기초하여 영유아교육을 단계적으로 의무교육으로 전환하는 경향을 보이고 있다. 특히, 초등학교 취학 직전 연령에서 초등교육과의 연계성 강화 및 학교준비도 제고를 위한 취학 직전 연령을 의무교육으로 전환하는 움직임이 늘고 있다. 이에 만 5세 과정의 의무교육 실시 찬성 여부와 그 이유를 학부모에게 조사하였다.

먼저 5세 과정의 의무교육 실시에 대한 찬성 여부를 분석한 결과, 찬성 83.0%, 반대 17.0%로 나타났으며, 이는 영유아 시기 전체를 두고 질문했을 때(78.1%) 보다 높은 찬성률을 나타내었다(〈표 3-3-39〉 참조). 한편 주요 배경변인에 따라 살펴보면, 5세 과정 의무교육 실시 찬성 여부의 경우 자녀 연령, 선호 기관 유형에 따라 통계적으로 유의한 차이를 보였다. 자녀 연령에 따라서는 0~2세 자녀를 둔 학부모(78.6%)보다 3세 이상 자녀를 둔 학부모(3~5세 85.1%, 6세 84.5%)의 찬성률이 더 높았으며, 자녀를 어린이집(82.0%)이나 반일제 이상 학원(73.3%)에 보내는 학부모에 비해 유치원을 보내는 학부모의 찬성률이 86.1%로 더 높게 나타났다.

〈표 3-3-43〉 5세 과정 의무교육 실시 찬성 여부

단위: 명(%)

구분		사례수	찬성	반대	χ^2
전체		1,000 (100.0)	830 (83.0)	170 (17.0)	
자녀 연령	0~2세	309 (100.0)	243 (78.6)	66 (21.4)	6.057*
	3~5세	484 (100.0)	412 (85.1)	72 (14.9)	
	6세(초1)	207 (100.0)	175 (84.5)	32 (15.5)	

구분		사례수		찬성		반대		χ^2
이용 기관 유형	어린이집	572	(100.0)	469	(82.0)	103	(18.0)	6.958*
	유치원	368	(100.0)	317	(86.1)	51	(13.9)	
	반일제 이상 학원	60	(100.0)	44	(73.3)	16	(26.7)	
거주지	대도시	350	(100.0)	283	(80.9)	67	(19.1)	4.473
	중소도시	420	(100.0)	361	(86.0)	59	(14.0)	
	읍면지역	230	(100.0)	186	(80.9)	44	(19.1)	
가구 소득	299만원 이하	61	(100.0)	51	(83.6)	10	(16.4)	5.016
	300~399만원	161	(100.0)	129	(80.1)	32	(19.9)	
	400~499만원	215	(100.0)	188	(87.4)	27	(12.6)	
	500~599만원	204	(100.0)	170	(83.3)	34	(16.7)	
	600~699만원	139	(100.0)	111	(79.9)	28	(20.1)	
	700만원 이상	216	(100.0)	178	(82.4)	38	(17.6)	

* $p < .05$.

둘째, 5세 과정의 의무교육을 찬성한다고 응답한 학부모를 대상으로 찬성하는 이유에 대하여 조사하였다. 그 결과, ‘초등학교와의 연계성 강화 및 학생들의 학교 적응을 돕기 위해(63.1%)’가 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 ‘취약계층의 교육참여를 높여 교육의 형평성을 높이기 위해(23.4%)’, ‘아동 간의 학력 차이를 좁히기 위해(13.5%)’ 순이었다. 주요 배경변인에 따라서는 자녀 연령에 따라 통계적으로 유의한 차이를 보였다($\chi^2=13.236$, $p<.05$). ‘초등학교와의 연계성 강화 및 학생들의 학교 적응을 돕기 위해’가 어느 자녀 연령대에서도 60% 이상으로 가장 높은 응답률을 보였으나, ‘취약계층의 교육참여를 높여 교육의 형평성을 높이기 위해’서라는 응답은 6세보다 5세 이하에서 상대적으로 더 높은 응답률을 보였으며, ‘아동 간의 학력 차이를 좁히기 위해’라는 응답은 5세 이하에 비해 6세에서 더 높은 응답률을 보였다.

5세 과정의 의무교육을 찬성하는 이유로는 초등학교 입학 앞두고 모든 영유아들에게 보다 체계적인 교육을 제공하여 학생들의 학교 적응을 돕기 위해 필요하다는 의견이 주를 이루었다.

〈표 3-3-44〉 5세 과정 찬성의 경우, 그 이유(1개 선택)

단위: 명(%)

구분		사례수	초등학교와의 연계성 강화 및 학생들의 학교 적응을 돕기 위해	취약계층의 교육참여를 높여 교육의 형평성을 높이기 위해	아동 간의 학력 차이를 좁히기 위해	χ^2
전체		830	524 (63.1)	194 (23.4)	112 (13.5)	-
자녀 연령	0~2세	243	157 (64.6)	61 (25.1)	25 (10.3)	13.236*
	3~5세	412	251 (60.9)	107 (26.0)	54 (13.1)	
	6세(초1)	175	116 (66.3)	26 (14.9)	33 (18.9)	

구분		사례수	초등학교와의 연계성 강화 및 학생들의 학교 적응을 돕기 위해		취약계층의 교육참여를 높여 교육의 형평성을 높이기 위해		아동 간의 학력 차이를 좁히기 위해		χ^2
이용 기관 유형	어린이집	469	293	(62.5)	117	(24.9)	59	(12.6)	3.863
	유치원	317	199	(62.8)	69	(21.8)	49	(15.5)	
	반일제 이상 학원	44	32	(72.7)	8	(18.2)	4	(9.1)	
거주지	대도시	283	163	(57.6)	79	(27.9)	41	(14.5)	6.955
	중소도시	361	235	(65.1)	80	(22.2)	46	(12.7)	
	읍면지역	186	126	(67.7)	35	(18.8)	25	(13.4)	
가구 소득	299만원 이하	51	33	(64.7)	9	(17.6)	9	(17.6)	6.804
	300~399만원	129	79	(61.2)	31	(24.0)	19	(14.7)	
	400~499만원	188	113	(60.1)	48	(25.5)	27	(14.4)	
	500~599만원	170	107	(62.9)	37	(21.8)	26	(15.3)	
	600~699만원	111	72	(64.9)	30	(27.0)	9	(8.1)	
	700만원 이상	178	118	(66.3)	38	(21.3)	22	(12.4)	

* $p < .05$.

셋째, 5세 과정이 의무교육화되는 경우 공통 교육과정에서 중요하게 다루어야 할 역량에 대하여 조사하였다. 이는 학교 준비도의 관점에서 중점적으로 길러주어야 하는 역량에 대한 질문이기도 한다. 가장 중요하게 생각하는 역량 2가지를 선택하도록 한 결과, 사회적 역량(58.3%)이 가장 높은 응답률을 보였으며, 그 다음으로 정서적 역량(50.5%), 자기관리역량(48.4%), 기초학습역량(42.8%) 순으로 나타났다. 이는 5세 과정이 의무화 된다면 이때 공통된 내용으로 다루어져야 할 부분은 인지적 역량인 기초학습역량 뿐 아니라, 사회·정서역량과 자기관리역량이 중요하게 다루어져야 함을 시사한다.

〈표 3-3-45〉 5세 과정 찬성의 경우, 공통교육과정 주요 내용(가장 중요하게 생각하는 것 2개 선택)

단위: 명(%)

구분		사례수	기초학습역량		자기관리역량		정서적 역량		사회적 역량	
전체		830	355	(42.8)	402	(48.4)	419	(50.5)	484	(58.3)
자녀 연령	0~2세	243	81	(33.3)	118	(48.6)	132	(54.3)	155	(63.8)
	3~5세	412	186	(45.1)	202	(49.0)	201	(48.8)	235	(57.0)
	6세(초1)	175	88	(50.3)	82	(46.9)	86	(49.1)	94	(53.7)
이용 기관 유형	어린이집	469	180	(38.4)	225	(48.0)	249	(53.1)	284	(60.6)
	유치원	317	154	(48.6)	157	(49.5)	145	(45.7)	178	(56.2)
	반일제 이상 학원	44	21	(47.7)	20	(45.5)	25	(56.8)	22	(50.0)

구분		사례수	기초학습역량		자기관리역량		정서적 역량		사회적 역량	
거주지 규모	대도시	283	132	(46.6)	131	(46.3)	146	(51.6)	157	(55.5)
	중소도시	361	147	(40.7)	171	(47.4)	188	(52.1)	216	(59.8)
	읍면지역	186	76	(40.9)	100	(53.8)	85	(45.7)	111	(59.7)
가구 소득	299만원 이하	51	25	(49.0)	20	(39.2)	25	(49.0)	32	(62.7)
	300~399만원	129	59	(45.7)	57	(44.2)	65	(50.4)	77	(59.7)
	400~499만원	188	78	(41.5)	87	(46.3)	96	(51.1)	115	(61.2)
	500~599만원	170	75	(44.1)	92	(54.1)	83	(48.8)	90	(52.9)
	600~699만원	111	47	(42.3)	54	(48.6)	63	(56.8)	58	(52.3)
	700만원 이상	178	69	(38.8)	90	(50.6)	87	(48.9)	110	(61.8)

5세 과정의 의무교육을 반대라고 응답한 학부모를 대상으로 그 이유를 조사한 결과, ‘학업·교과 중심 교육으로 인한 유아의 놀 권리 및 창의성 발달 저해(52.9%)’가 가장 높은 응답률을 보였으며, 그다음으로 ‘의무과정으로 편입된 5세 과정에 대한 사교육 조기 시작(32.4%)’, ‘학업·교과 중심 교육 강화로 인한 아동의 전인적인 발달 저해(14.1%)’ 순으로 나타났다. 5세 과정의 의무교육 반대 이유로 학업·교과 중심 교육으로 인한 유아의 놀 권리와 창의성 발달 저해가 가장 중요한 이유로 제기된 점은 5세 과정의 전환기로서의 성격을 고려하여 창의성 발달을 위한 아동 중심의 놀이와 학교 준비를 위한 학업 준비 간의 균형점을 찾는 것이 필요함을 시사한다.

〈표-3-3-46〉 5세 과정 의무교육 반대의 경우, 그 이유

단위: 명(%)

구분		사례수	의무과정으로 편입된 만5세 과정에 대한 사교육 조기 시작		학업·교과 중심 교육 강화로 인한 아동의 전인적인 발달 저해		학업·교과 중심 교육으로 인한 유아의 놀 권리 및 창의성 발달 저해		기타	
전체		170	55	(32.4)	24	(14.1)	90	(52.9)	1	(0.6)
자녀 연령	0~2세	66	22	(33.3)	10	(15.2)	34	(51.5)	-	(-)
	3~5세	72	22	(30.6)	9	(12.5)	40	(55.6)	1	(1.4)
	6세(초1)	32	11	(34.4)	5	(15.6)	16	(50.0)	-	(-)
실제 기관 유형	어린이집	103	36	(35.0)	13	(12.6)	53	(51.5)	1	(1.0)
	유치원	51	15	(29.4)	8	(15.7)	28	(54.9)	-	(-)
	반일제 이상 학원	16	4	(25.0)	3	(18.8)	9	(56.3)	-	(-)
거주지 규모	대도시	67	26	(38.8)	8	(11.9)	33	(49.3)	-	(-)
	중소도시	59	21	(35.6)	10	(16.9)	28	(47.5)	-	(-)
	읍면지역	44	8	(18.2)	6	(13.6)	29	(65.9)	1	(2.3)

구분		사례수	의무과정으로 편입된 만5세 과정에 대한 사교육 조기 시작		학업·교과 중심 교육 강화로 인한 아동의 전인적인 발달 저해		학업·교과 중심 교육으로 인한 유아의 놀 권리 및 창의성 발달 저해		기타
가구 소득	299만원 이하	10	4	(40.0)	3	(30.0)	3	(30.0)	- (-)
	300~399만원	32	8	(25.0)	6	(18.8)	18	(56.3)	- (-)
	400~499만원	27	9	(33.3)	2	(7.4)	16	(59.3)	- (-)
	500~599만원	34	11	(32.4)	2	(5.9)	21	(61.8)	- (-)
	600~699만원	28	10	(35.7)	4	(14.3)	13	(46.4)	1 (3.6)
	700만원 이상	38	13	(34.2)	6	(15.8)	19	(50.0)	- (-)

제4절

소결



본 장에서는 우리나라 전반적인 학제 개편의 논의 흐름과 쟁점을 분석하고, 학제 개편 논의에서 유아교육을 기본 학제에 포함시키려고 했던 학제 개편 논의를 중심으로 개념, 주요쟁점, 방안을 살펴보았다. 학제는 학교 간 종적 연결구조와 학교 계통 간의 횡적 연결 구조의 접속, 분화, 연계로 이해되어 왔고, 개편 논의는 수업 연한 체계 재구조화에 초점이 맞추어 왔다. 하지만 급변하는 사회 변화 속에서 학습의 요구와 형태가 다양해지면서 학제의 개념도 학교와 수업연한이라는 경직된 구조에서 벗어나 학습자의 삶과 사회의 요구에 유연하게 대응하는 체제로의 전환이 요구되고 있다. 이에 따라 최근 학제 개념은 학습자 삶 중심의 설계, 사회 변화에 대한 유연한 대응, 교육 단계 간 유기적 연계로 확장되고 있다. 또한 학제는 국가가 보장해야 하는 보편적인 학습 지원 체계로 모든 학습자가 시공간의 제약 없이 다양한 경로와 방식으로 교육에 접근하고 참여할 수 있는 구조로 재정립을 꾀하고 있다. 그동안 학제 개편의 주요 쟁점으로는 교육 시작시점의 조정(취학연령 하향화와 수업연한 재설계), 공교육의 보편성 확대, 고교대학 연계 및 평생학습체계 구축, 학사운영 구조의 유연화(9월 학기제) 등이 논의되어 왔다.

유아교육을 기본학제에 포함시키려는 학제 개편 논의는 취학연령 하향화와 취학전 교육의 공교육화 방안에 초점을 두어 이루어졌고, 최근 2022년 교육부의 초등학교 조기입학 정책이 무산된 이후에는 유보통합, 유아교육의 국가책임 강화 등의 논의로 확장되고 있다. 취학전 교육의 공교육화는 정부 차원에서 교육·보육의 공공성 강화와 국가책임 강화를 통해 모든 영유아가 질 높은 교육을 받을 수 있는 권리를 보장하는 제도라고 할 수 있다. 공교육화의 실현정도는 공교육의 개념과 원리, 구성요소를 통해 확인할 수 있다. 본 연구에서는 공교육을 ① 비용을 세금으로 부담하여 무상교육을 제공하는 교육의 제공자이자, ② 교육이 누구에게나 개방되어 모두를 위한 접근성이 확보되고, ③ 국가가 운영 및 관리하는 제도화된 교육기관 취학을 의무화하는 의무교육으로 정의하여, 공교육화의 실현 정도를 접근성, 무상성, 의무성을 통해 평가할 수 있다고 보았다.

취학 전 공교육화의 실현 정도를 평가하고 쟁점을 도출하기 위해 영유아 교육·보육기관의 관계자와 초등학교 교사에 대한 심층면담을 실시하고, 심층면담을 통해 도출된 쟁점을 중심으로 학부모 대상 의견조사를 실시하였다. 공교육화의 실현정도를 평가할 수 있는 접근성, 무상성, 의무성을 중심으로 도출된 쟁점을 살펴보면 다음과 같다.

우리나라의 영유아 교육·보육기관 취원율(이용률)은 0~2세는 69.7%, 3~5세는 89.8%로

OECD 평균을 상회하는 높은 접근성을 보이고 있다. 하지만 단순한 취원율을 넘어서 실질적인 접근성 확보를 확인하기 위해서는, 통학 가능한 거리 내에 기관의 교육·보육의 질이 균질한지, 부모들이 자신의 자녀를 보내고 싶은 기관에 보낼 수 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 본 연구에서 실시한 학부모 조사 결과에 따르면 통학거리 내 교육기관의 교육의 균질한 정도에 대해 보통 정도라는 응답결과를 보였다(긍정 35.2%, 부정 25.9%). 실제 보내고 싶은 기관에 보내는 데 어려움이 없었다고 응답한 비율이 73.2%로 3분의 2에 해당하는 부모들은 자신이 원하는 기관에 보낼 수 있었다고 하였다. 0~2세에는 어린이집, 3~5세에는 유치원을 선호하는 경향을 보였으며 모든 연령에 걸쳐 8% 내외의 부모들은 반일제 이상의 학원을 선호하는 것으로 나타났다. 선호하는 기관에 실제 보낼 수 있는지 일치도를 살펴보았을 때, 어린이집에서는 국공립, 직장어린이집이 일치도가 가장 낮았고 유치원 중에서도 국공립유치원 일치도가 낮게 나타났다. 자녀를 기관에 보내고 싶었지만 보내지 못한 경우가 국공립기관이 가장 많다는 것이다. 이는 국공립어린이집, 직장어린이집, 국공립유치원이 수요에 비해 공급이 적은 것을 보여준다. 원하는 기관에 보내지 못한 이유로 '대기자가 많아서'가 가장 많이 나타났고, 향후 균질하게 질 높은 교육기회 보장을 위한 선행 과제 중에 '국공립어린이집 및 유치원 비율 확대'가 가장 높은 비율을 차지한 것도 같은 문제를 보여주고 있다. 우리나라 영유아 교육·보육기관의 국공립 비율은 어린이집 28.3%, 유치원 29.2%로 민간 의존도가 높은 편이다(그림 3-3-1 참조). 공교육의 준거 중 하나가 국가가 교육의 제공자가 되는 것임을 고려하면, 민간과 협력하여 교육을 제공하는 경우에도 국가가 교육에 필요한 경비(인건비 등)를 부담하고 교육의 질과 성과를 관리할 필요가 있다. 우리나라의 경우 취원율과 같은 수치상의 접근성은 매우 높게 나타났지만, 민간 의존도가 높아 학부모들의 실제 수요에 부응하는 접근성 확보에는 한계를 보였다.

우리나라는 취학직전 3년의 유아교육은 무상교육을 실시하도록 되어 있으나 무상의 내용과 범위는 대통령령으로 정하도록 하고 있다(유아교육법 제24조제1항). 정부는 무상교육·보육 실현을 위해 2025년 5세를 시작으로 2027년까지 단계적으로 2~5세 무상교육 실현을 목표로 하고 있다. 본 연구에서 이루어진 심층면담 결과, 현재 정부지원이 이루어지고 있지만 기관 유형에 따라 학부모 부담 경비가 발생하고 있어 학부모들의 무상교육 체감정도는 다를 것이라는 문제가 제기되었다. 이러한 문제를 중심으로 의견조사를 실시한 결과 학부모들의 무상교육 체감 정도는 부분적이라는 응답이 높았다(긍정 40.8%, 부분적 50.9%, 부정 8.3%). 무상교육의 내용과 범위에 대해서는 국가 교육과정 운영 시간 외에도 방과후 과정까지 지원해야 한다는 의견이 43.3%, 연장돌봄까지를 포함해야 한다는 의견 43.0%로 높게 나왔다. 본 연구에서 영유아 교육·보육의 공교육화 실천사례로 살펴 본 미국, 프랑스, 핀란드의 경우, 국가 지원은 모두 국가교육과정의 범위에서 이루어지고 있으며 그 외 비용은 수익자 부담 형태를 띠고 있다. 단, 수익자 부담 경비에 있어서는

소득 수준에 따른 차이를 줌으로써 취약계층의 교육기회를 보장하고 있다. 우리나라도 무상교육을 단계적으로 시행해 가는 과정에서 보편적 접근과 선별적 접근 중 어떤 접근을 택할지 논의와 합의가 필요하다.

의무교육은 자신의 능력을 계발·발전시킬 수 있는 권리를 보장하고 국가 차원에서는 민주시민 국가 실현을 위해 모든 국민의 자녀들로 하여금 일정 기간 동안 의무적으로 교육을 받게 하는 제도이다. 현재 우리나라는 헌법(제31조제2항)과 교육기본법(제8조)에 근거를 두고 6년의 초등교육과 3년의 중등교육을 의무교육으로 규정하고 있다. 취학 전 교육의 의무교육화에 대해서는 부모의 자녀교육권 제한, 유아의 발달 특수성 고려 어려움 등의 이유로 신중한 접근이 필요하다는 논의가 이루어져 왔다.

본 연구의 심층면담 결과에서도 취학전 교육의 의무교육에 대한 찬반 의견이 나뉘었다. 찬성의 이유로는 모든 영유아에게 질 높은 경험 제공, 취약 계층 아동에 대한 적절한 교육 경험 제공, 가정보다 기관에서 체계적인 교육 제공 가능 등의 이유가 제기되었다. 반대 이유로는 부모의 자녀교육권 제한, 학부모의 다양한 교육 선택권 제한, 유아의 개별 발달 차이 등 특수성을 고려한 교육 어려움 등이 있었다. 심층면담 결과를 토대로 학부모 조사를 실시한 결과, 학부모의 78.1%가 의무교육에 찬성한다고 응답하였다. 찬성하는 이유는 기관에서의 교육이 가정양육보다 체계적인 교육적 경험을 제공하기 때문에(47.4%), 모든 영유아에게 적절한 공통의 교육 경험 제공(31.1%), 취약계층에서 적절한 교육 경험 제공(21.4%) 순으로 나타났다. 찬성하는 경우, 의무교육 시작 연령은 3세(28.7%), 2세(23.3%), 5세(14.1%)가 적절하다는 결과가 나왔다. 반대 의견을 제시한 경우, 그 이유로 유아 발달의 특수성을 고려한 교육이 어렵기 때문에(64.8%), 학부모의 교육선택권 제한(27.4%), 부모의 자녀교육권 제한(6.4%) 등이 제시되었다.

영유아교육 기간 중 초등학교 입학 전 아동의 연령에 맞는 발달과 학교 적응을 돕기 위해 5세 과정을 의무화 하는 방안에 대한 의견을 물었다. 그 결과 학부모의 83.0%가 찬성한다는 의견을 보였고 그 이유는 초등학교와의 연계성 강화 및 학교 적응을 돕는 데 유용하기 때문(63.1%)이라는 응답이 가장 많았다. 그리고 5세 과정이 의무화 될 경우 공통으로 다루어야 할 교육내용 영역은 사회적 역량(58.3%), 정서적 역량(50.5%), 자기관리역량(48.4%), 기초학습역량(42.8%) 순으로 나타났다.

그동안 영유아교육의 의무교육에 대한 구체적인 논의는 많이 이루어지지 않았다. 의무교육이 실현되기 위해서는 교육의 접근성과 무상성이 먼저 실현되어야 한다. 영유아 교육·보육에서 접근성과 무상성이 단계적으로 실현되고 있는 상황에서 영유아교육의 의무교육에 대한 논의가 필요하다. 본 연구에서 살펴 본 프랑스의 경우 2019년부터 취학 시 유아 간 발달 격차를 줄이기 위해 만 3세부터 교육을 의무교육으로 전환한 바 있으며, 핀란드의 경우는 동등한 양질의 취학 전 교육

실현을 위해 취학 전 1년 과정을 의무교육화하였다. 미국의 경우 주별로 차이가 있으며 50개 중의 17개주와 워싱턴, D. C.가 유치원 취학을 의무화하고 있다. 본 연구 결과에서 밝혀진 의무교육의 필요성의 핵심에는 “모든 아동에게 질 높은 경험 제공”이 있다. 이때 “경험”은 비단 기초 학습 역량과 같은 인지적인 것에 국한되지 않고, 아동의 존재의 근간이 되는 사회, 정서적 역량, 자기관리 역량을 함께 길러주는 전인적인 성격을 띤다. 의무교육을 학교교육화로 등치시키기보다는 아동의 발달 과제(요구)에 맞는 적절한 경험을 제공하는 교육을 제공한다는 관점에서 그 필요성을 검토할 필요가 있다.

영유아 교육·보육의 공교육화를 위해서는 기관 간 교육의 질적 수준이 균등해야 하며 이를 확보하는 데 있어서 공통된 국가 교육과정의 적용과 실행, 교원의 전문성 확보가 필수적이다. 교육과정과 관련해서는 교사 대 영유아비율, 책무성 확인 기제의 부재, 한글 해득에 있어서의 국가교육과정과 실제 간의 괴리 문제, 유-초 연계 과정 운영의 어려움 문제가 제기되었다. 첫째, 교사 대 영유아 비율 개선에 관련 문제이다. 현재 국가교육과정은 놀이 중심의 발현적 교육과정을 지향하고 있지만 현재와 같은 교사 대 영유아 비율의 구조적 조건 안에서는 교육과정 정신에 부합하는 교육과정 실행이 어렵다는 것이다. 둘째, 교육과정의 운영 성과와 책무성을 확인할 수 있는 성취기준의 부재 문제가 제기되었다. 현재 교육과정 체제 하에서 영유아에 대한 평가는 영유아의 발달 특성과 변화를 기록하는 형태로 이루어지고 있고, 구체적인 성취기준에 기초한 평가는 부재한 상황이다. 이로 인해 영유아의 발달 상황에 대한 정확한 이해와 피드백이 제한적이며, 교육과정의 운영 성과를 확인하고 모니터링하기 어렵다는 점이 문제로 제기되었다. 셋째, 국가교육과정과 실제의 괴리이다. 초등학교 입학 후 기초 학습 역량의 가장 기초가 되는 한글 해득과 관련하여 누리과정에서는 ‘읽기와 쓰기에 관심을 가진다’라는 목표가 제시되어 있고, 초등학교 저학년 교육과정에 한글 해득 내용이 포함되어 있다. 그러나 실제 초등학교 저학년에서 한글을 해득하는 데 충분한 시간이 확보되기 어려울 뿐 아니라, 수학 등 다른 교과와 교과서에서는 이미 한글 해득을 전제로 한 내용들이 제시되고 있어 취학 전 한글 해득은 학교 적응에 필수적인 부분으로 인식되고 있었다. 넷째, 유-초 연계와 관련해서는 초등학교와 유아교육기관 간의 협력체계의 부재로 상호 교류가 용이하지 않을 뿐 아니라, 교류의 내용도 교육적 협력에는 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다. 교원과 관련해서는 아동 관점에서의 교원 자격 일원화 필요성과 교사의 급여와 근무시간 등 근무여건 개선 관련 쟁점이 제기되었다.



영유아 교육·보육 정책의 인과지도 분석



제1절

영유아 교육·보육 정책 어젠다 분석을 위한
시스템다이나믹스 방법론

1. 정책 어젠다의 의의와 영유아 교육·보육 문제의 특성

정책 어젠다(정책의제, policy agenda)는 정부가 정책적으로 해결을 위하여 사회문제들 중에서 심각하게 검토할 것을 결정하여 정책문제로 채택한 것을 말하며, 정책 어젠다 설정(agenda setting)은 사회문제가 정책문제로 전환되는 과정이나 행위를 의미한다(정정길 외, 2015). 정책 어젠다는 사회적으로 관심을 기울이는 중요한 주제, 또는 문제의 목록, 공공정책 개발을 위하여 논의될 수 있도록 모아 놓은 문제나 이슈의 집합체로서 정책 결정이 이루어지는 대상이라고 정의되기도 한다. 또한, 정책 어젠다는 사회구성원들이 공통으로 느끼는 부족감이나 기대에 어긋난 이슈 상태에서 정부의 조치가 필요하다고 믿거나 정부기관이 어떠한 조치를 취하고자 하는 공식적 문제라고 정의할 수 있다(정정길 외, 2015).

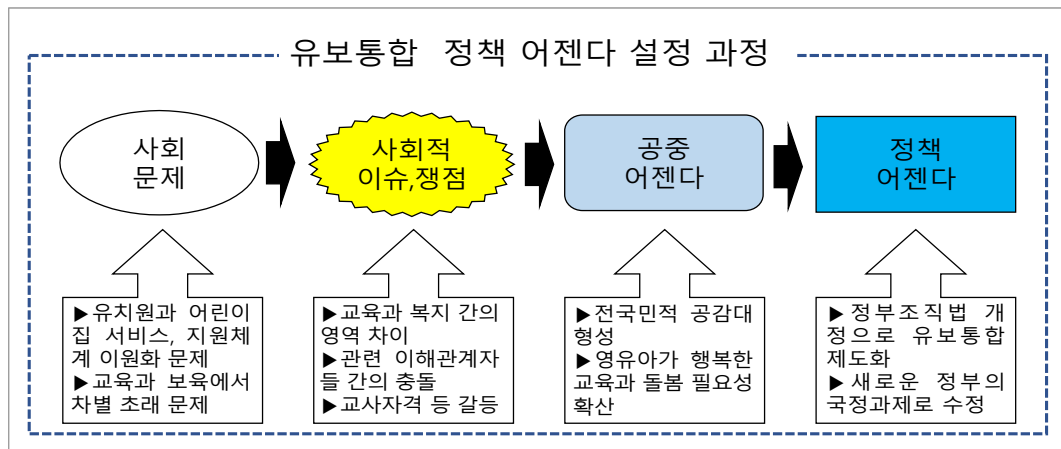
일반적으로 정책 어젠다는 사회적인 문제가 이슈화하여, 정책문제로 제기되어 국민들의 관심을 불러일으키고 정부에 의해 정책적으로 논의될 뿐만 아니라 구체적으로 해결 방안이 정책 수단을 통해 제도화되는 것이라고 정의할 수 있다(홍성운, 2009; 윤재영, 2013; 박소영, 2015). 정책 어젠다의 제도화 과정에서는 정부의 공식적인 의사결정 안건으로 고려될 뿐만 아니라, 이전 단계에서의 거시적이고 추상적인 문제해결 방안들이 미시적으로 구체화되는 절차를 거치게 된다.

정책 어젠다들은 관련 분야의 사회문제(social problem)에서 시작하여 사회적 이슈화(social issue) 단계를 거쳐 정부의 개입을 통한 문제해결이 필요하다는 국민적 공감대가 형성된 공중의제(public agenda)가 된 다음에는 최종적으로 정부의 정책적, 제도적 해결 대상인 정부의제(governmental agenda)가 되는 절차를 거친다(정정길 외, 2015).

정책 어젠다는 다양한 사회문제들 가운데서 특정 이슈나 사회집단의 요구만을 공식적인 해결 대상으로 채택하여 정책 결정 과정에 투입한 것이기 때문에 누가, 왜 주도하는가에 따라 변동성이 매우 크다. 따라서 정책 어젠다에 대한 연구에서 주목해야 하는 분석의 초점은 시간의 흐름과 상황에 따라 이익집단, 대통령, 국회의원, 공무원, 미디어와 같은 다양한 주도자들 중 누구에 의해 정책 어젠다의 짜임(setting)이 어떻게 주도, 접근, 동원되느냐에 따라 정책 결정에서 지향하는 정책목표와 내용, 집행 절차 등이 크게 달라진다는데 있다(진상현, 2022; 하연섭, 2010; Cobb, Ross & Ross, 1976). 정책 어젠다의 설정 과정에서 특히, 미디어의 주도적 역할은 언론보도를

통해 특정한 이슈가 선정되고 중점적으로 다루어지면서 공중, 혹은 대중을 해당 이슈에 집중하게 하거나 미디어 수용자에게 인식의 프레임을 형성하는 것 등에 의해 이루어진다((Sammut & Bauer, 2021:163-187).

[그림 4-1-1] 정책 어젠다 설정 과정으로 검토한 유보통합



정책 어젠다에 대한 분석과 관련하여 Mattison 외(2020)의 연구에서는 Kingdon의 의제 설정 프레임워크를 확장하여 공공정책 결정 과정의 복잡성을 설명하기 위하여 문제, 정책, 정치 상황과 연결된 제도, 이익집단, 아이디어, 그리고 외부요인과의 상호작용을 분석하고자 한 바 있다.⁴¹⁾ 이 연구에서는 먼저 정책문제가 왜, 어떻게 발생하고, 사라지는지를 설명하는 데 초점을 두고 관련된 문제(problems)의 지표와 중요 사건, 정책(policies)의 아이디어 공동체와 기존정책에 대한 피드백, 의사소통, 그리고 사회변화와 권력균형, 정부 내 주요 사건 등과 같은 정치적(politics) 상황 등을 검토하고자 하였다. 또한, 정책개발로 진행되는 과정에서 관련된 제도(institutions), 이익집단(interests), 아이디어(ideas), 그리고 외적 요인으로서 선거, 경기침체 등을 분석 프레임워크로 고려하고 있다(최성락, 2012; Mattison et al., 2020).

정책 어젠다는 근본적으로 사회경제 시스템에 내재 되어 있는 중요한 문제에서 시작되는 것이기 때문에 시스템의 구조적 문제(system's problem)로서의 속성을 가지고 있다. 시스템의 구조적 문제로서의 정책 어젠다는 시스템 내에서의 복잡한 요인 간의 상호작용과 관련되어 있어 문제를 설명, 예측하고 최적의 처방을 통한 해결이 어렵다는 특성이 강하다. 또한, 정책 어젠다의

41) 이 연구는 캐나다에서 조산사가 의료시스템에서 완전히 통합되지 못한 이유와 조산사의 역할 및 업무 범위에 대한 제약이 왜 나타났는가를 설명하기 위하여 재정지원 및 진료 개혁과 관련된 정책 어젠다와 정책개발 과정을 분석한 연구이다(Mattison et al., 2020).

특성은 고정적이지 않고 시간의 흐름에 따라 그 행태가 매우 동태적인 경우가 많다. 즉, 최근의 사회경제 시스템 내에 존재하는 핵심 문제를 대표하는 정부의 공식적인 정책 어젠다는 ‘단순한 문제(simple problem)’로서의 속성보다는 관련된 범주와 요인들이 무수히 많고, 그 속성 또한 계량화하기 어려운 질적인 속성이 강한 ‘메타문제(meta problem)’로서의 특성이 강한 경우가 많다.

오늘날의 복잡하고 불확실성이 큰 사회에서 초래되고 있는 다양한 문제들은 정부가 정책적으로 해결하는 데 매우 큰 어려움을 초래한다. 기후변화, 저출생과 인구감소, 경제불황과 일자리 감소, 사회적 격차, 재난·재해·범죄, 그리고 공교육 부실과 지나친 사교육과 같은 문제들은 지속적인 정책적 노력에도 불구하고 뚜렷한 해결책을 찾기조차 어려운 실정이다. 그중에서도 특히 교육 분야의 문제들은 오랫동안 정부에서 다양하고 지속적인 해결 노력을 기울이고 있음에도 불구하고 정책성과가 제대로 나타나지 않으며, 오히려 다양한 문제들이 더 복잡하게 얽혀있는 상황을 초래하고 있다. 따라서, 정부가 직면해 있는 어려운 문제들을 해결하기 위해서는 올바른 정책 어젠다 설정을 통해 복잡성과 불확실성이 강한 시스템적인 문제들의 특성을 정확하게 식별, 이해하고 그에 따라 문제해결을 하는데 유용한 지식과 전략들을 동원할 수 있어야 한다.

문제의 특성을 분류하고 여기에 따른 문제해결 전략을 제시한 미국의 도시사회학자 Cartwright는 일반적으로 해결해야 할 문제의 성격이 얼마나 단순하고 복잡한가를 구분하고 여기에 맞는 문제해결 전략을 선택해야 한다고 주장한바 있다. 즉, 문제와 관련된 ‘관련된 변수의 수’와 ‘변수의 계량화 가능성 정도’에 따라 그 유형을 단순한 문제(simple problem), 복합적인 문제(compound problem), 복잡한 문제(complex problem), 그리고 메타문제(meta-problem) 등 네 가지로 구분하고 문제의 특성에 맞는 해결전략을 제시하였다(Cartwright, 1987). 문제의 유형별 특성과 해결전략은 다음의 <표 4-1-1>과 <표 4-1-2>와 같다.

<표 4-1-1> 문제의 네 가지 유형과 특성

구 분		변수의 계량화 가능성 정도(scope)	
		calculable	incalculable
관련된 변수의 수 (detail)	finite	① 단순 문제(Simple Problems): (예: 적정 보조교사 수 부족)	③ 복잡 문제(Complex Problems): (예: 유보통합 교사 자격 갈등)
	infinite	② 복합 문제(Compound Problems): (예: 영유아 교육·보육 인프라 부족)	④ 메타 문제(Meta Problems): (예: 영유아 교육·보육체제 발전)

자료: Cartwright. (1987). “The Lost Art of Planning” Long Range Planning, Vol.20.No.2, pp. 92-99. 재구성함.

〈표 4-1-2〉 문제의 네 가지 유형별 특성과 문제해결 전략

문제의 유형	문제특성과 사례, 문제해결 전략
① 단순 문제	<ul style="list-style-type: none"> - 단순한 목표를 갖는 문제(single objective problems) - 문제의 범위와 상세함이 완전히 이해된 문제 - 모든 관련된 요인들을 파악하고, 모든 가능한 문제해결 행위를 분석해 낼 수 있고 그 행위가 초래할 모든 결과를 완전히 분석 가능한 문제들 ▷ 일반적 사례: 비용이 최소로 소요되는 최단거리 노선 선정 ▶ 영유아 교육·보육사례: 적절한 급식비 산정 문제 등
② 복합 문제	<ul style="list-style-type: none"> - 다중적 목표를 갖는 문제(multiple objectives problems) - 어느 정도로 문제와 관련된 몇몇 요인들을 식별하고, 문제해결 수단이 초래할 결과를 예측할 수는 있으나 모든 요인들을 파악할 수는 없는 문제들 - 구성하는 요소들 간의 상호작용관계(interrelationship)를 파악하기 곤란하며, 느슨하게 연결되고(loosely connected), 열려있는(open-ended) 문제 ▷ 일반적 사례: 사람이 건강하게 살기 위해 요구되는 다수의 질병 치료 ▶ 영유아 교육·보육사례: 다양한 보육시설들의 수요와 공급 문제
③ 복잡 문제	<ul style="list-style-type: none"> - 다중적 이해관계를 갖는 문제(multiple interest problems) - 관련된 요인들을 완전히 조사하거나 해결을 위한 수단이 어떠한 결과를 초래할지 계량적으로 예측할 수 없는 문제 - 서로 다른 이해관계를 갖고 있는 사람들에 의한 가치충돌과 관련 ▷ 일반적 사례: 수도권과 비수도권 간의 격차 문제 ▶ 영유아 교육·보육사례: 유보통합을 둘러싼 갈등 문제, 중앙정부와 지방정부 간의 돌봄재정 분담 문제
④ 메타 문제	<ul style="list-style-type: none"> - 다중적 이해관계와 목표를 갖는 문제(multiple interest & objective problems) - 가장 해결하기 어려운 난제 - 문제의 모든 범위(scope)도 상세한 본질도 이해하기 어려운 문제 - 모든 요인들을 함께 고려해야 하는 문제 ▷ 일반적 사례: 기후변화문제는 무수히 많은 요인들이 관련되나 이를 파악하기도 정책수단이 초래할 결과도 예측하기 매우 곤란 ▶ 영유아 교육·보육사례: 영유아 교육·보육과 연계된 모든 교육 및 복지체계의 질적 수준 제고 (영유아가 행복한 교육과 보육의 질 제고)

자료: Cartwright. (1987). "The Lost Art of Planning" Long Range Planning, Vol.20.No.2, pp. 92-99. 재구성함.

정부가 공공정책 차원에서 사회적으로 중요한 문제를 성공적으로 해결하기 위해서는 가장 먼저 해결하려는 문제를 더 잘 이해해야 하며, 사용하려는 해결책이 문제의 특성과 적합하다는 것을 명확하게 규명하고 있어야 한다. 영유아 교육·보육 관련 미래 사회변화 트렌드와 정책문제들을 명확하게 인식, 이해하고 이를 토대로 가장 바람직한 문제해결책을 찾아 이를 장단기적인 시간의 흐름에 따라 우선순위를 정하여 실행하는 전략을 모색하여야 한다.

Cartwright(1987)의 문제 특성 구분과 해결전략에 따를 경우, 우리나라 영유아 교육·보육 시스템에서 초래되는 중요한 정책문제들의 유형은 단순한 문제나 복합문제들보다는 다수의 행위자가 참여하는 관계로 인해 이해관계가 대립되는 복잡한 문제이거나 다차원적이고 복잡한 특성을 갖는 메타문제들이 주요 문제라고 할 수 있다. 우리나라 영유아 교육·보육시스템에서는 행위자들

이 다수이고, 하위구성 부문(sector)들과 요인들이 매우 많기 때문에 상호작용이 복잡하고, 서로 이해관계가 충돌하는 관계로 유보통합 문제와 같이 복잡한 문제 유형에 해당하는 정책문제들이 많다고 할 수 있다. 또한 영유아 교육·보육 시스템의 질적 수준 제고는 완전한 문제해결 상태라는 것이 존재하지 않기 때문에 지속적으로 발전을 위해 노력해야 하며, 지속적인 실행과 평가, 환류를 통해 문제를 해결해 나가야 하는 메타문제들에 해당된다고 할 수 있다.

2. 초뷰카 사회변화 시대의 영유아 교육·보육 정책 어젠다

최근의 미래 사회 변화는 사회경제적 측면과 자연환경 측면에서 모두 변동성(volatility), 불확실성(uncertainty), 복잡성(complexity), 모호성(ambiguity)이 점점 더 증폭되고 있다. 이러한 네 가지 특성이 강하게 나타나는 시대를 일컬어 ‘VUCA 시대’라고 부른다. VUCA 시대의 네 가지 특성 중에서 ‘변동성’은 예측할 수 없는 미래 상황의 변화가 빈번하게 나타나는 상태를 말하며, ‘불확실성’은 특정한 사건이 미래에 어떠한 정도의 변화 결과를 초래할지를 전혀 모르는 상태를 말한다. ‘복잡성’은 무수히 많은 하위시스템과 정보, 절차, 네트워크들이 상호연결 되어 상호작용하는 상태이고, ‘모호성’은 원인과 결과를 명확하게 이해할 수 없는 상태로 정의된다(Bennett & Lemoine, 2014). 미래 사회는 이러한 네 가지 측면의 변화 특성이 다양한 영역에서 일반적인 수준을 뛰어넘어 더 강하게 증폭될 것이라는 의미에서 초뷰카(Hyper-VUCA) 시대라고 부른다(Bennett & Lemoine, 2014).

뷰카(VUCA) 시대에서 개인, 기업, 국가는 이전의 시대와는 비교할 수 없을 정도로 사회·경제·생태적인 변화를 사전에 포착, 이해, 설명, 예측, 대응하기가 매우 어려워질 것이다. 인공지능과 로봇 기술의 비약적인 발전, COVID-19와 같은 감염병 팬데믹, 러시아-우크라이나 전쟁 등으로 인한 글로벌 공급망 붕괴 등과 같은 돌발적인 사태로 인해 시장의 원칙이 바뀌고 기존체계가 단기간에 와해되는 VUCA 특성의 변화 속에서 적응력과 회복력을 높이는 것이 조직의 생존을 결정하는 가장 큰 열쇠가 되었다. 뷰카(VUCA) 시대에 직면한 개인, 기업, 국가가 생존하기 위해서는 뷰카(VUCA) 역량과 전략이 필요하다는 주장도 있다. 즉, 비전(vision), 이해(understanding), 명확성(clarity), 민첩성(agility)이 중요한 적자생존 역량이라는 것이다. 변동성에 대응하기 위해서는 확실하고 바람직한 비전의 설정과 공유, 불확실성에 대응하기 위해서는 상황과 맥락, 이해 당사자의 특성에 대한 정확한 이해, 복잡성에 대응하기 위해서는 명료한 의사결정 시스템의 구축, 모호성에 대응하기 위해서는 민첩함과 전방위 의사소통이 요구된다는 것이다(Baran & Woznyj, 2020; Codreanu, 2016).

뷰카(VUCA) 시대에서는 교육 분야도 영유아 단계부터 대학 교육에 이르기까지 급변하는 세상에 적응하여, 주도적으로 자신의 삶을 영위할 뿐만 아니라 시대적으로 사회의 요구를 충족시킬 수 있는 인재를 육성하는 데 있어 많은 어려움에 직면하고 있다. 특히, 뷰카 시대에서는 교육시장의 수요자들이 요구하는 니즈가 빠르고, 다양하게 변화하기 때문에 교육시스템이 어떻게 그 변화를 감지하고 얼마나 민첩하게 대응하느냐에 따라 개인의 행복 수준뿐만 아니라 국가의 미래까지 달라질 수 있다. 영유아 교육·보육과정에서부터 고객의 요구와 미래 사회 변화를 반영하기 위하여 민첩하게 대응하지 않으면 개별 유치원과 어린이집은 물론 정책결정자와 집행자인 정부와 지방자치단체도 예상하지 못한 생존의 위기에 직면할 수 있다.

극단적인 기후변화 위기가 인류의 생존을 위협하고 인공지능 기술이 인간의 지능을 능가하여 강의와 학습영역까지 대체하게 되는 미래 초뷰카 시대에서 교육은 영유아 교육·보육부터 대학 교육에 이르기까지 과거와는 다른 패러다임을 모색해야 하는 상황에 직면하게 되었다. 영유아 시기부터 스스로 삶의 의미와 학습 필요성을 깨닫고 협력을 통해 문제를 해결해 나갈 수 있는 대체 불가능한 인재로 육성하는 진성교육(authentic education)이 필요한 시대가 되었다. 뷰카 시대의 미래 영유아 교육·보육은 영유아 시기부터 스스로 자신이 대체 불가능한 존재로서 건강하게 성장, 발달할 수 있도록 깨닫고, 학습, 소통할 수 있도록 하는 역할을 강화해야 한다(윤정구, 2024. 4.17.).

〈표 4-1-3〉 뷰카 시대의 특성과 영유아 교육·보육 관련성

구분	특성	영유아 교육·보육 관련 측면
Volatility (변동성)	<ul style="list-style-type: none"> 상대적으로 빠르고, 불안정한 변화 상황은 이해할 수 있으나 변화가 빈번하고 때로는 변동 폭이 커서 예측이 불가 	<ul style="list-style-type: none"> 출생아 수와 0-5세 영유아 수의 변동성이 매우 큼. 인구 및 사회변화로 인한 영유아 교육 수요 및 교사 등 공급 측면의 변동성이 큼.
Uncertainty (불확실성)	<ul style="list-style-type: none"> 현재도 불분명하고, 미래에 언제, 어떠한 결과가 초래될 것인가에 대해 모름. 아무도 알 수 없고, 언제 발생할지도 모름. 	<ul style="list-style-type: none"> 영유아 교육·보육의 방향과 내용 설정에 영향을 주는 인구, 기술 변화의 불확실성으로 인해 미래 인력수요, 요구되는 지식과 관련된 불확실성 증폭
Complexity (복잡성)	<ul style="list-style-type: none"> 무수히 많은 요인들이 서로 다른 상대성을 가지고 상호작용하기 때문에 이해하거나 해결점을 찾기 어려움. 연관성이 혼란, 통제할 수 없는 반응과 반작용을 초래 	<ul style="list-style-type: none"> 영유아 교육·보육과 관련된 이해관계자, 인적·재정적 요인, 정치적 상황 등 무수히 많은 요인들이 상호작용하는 관계로 협력과 통합 어렵고, 복잡성 증대로 해결 어려움.
Ambiguity (모호성)	<ul style="list-style-type: none"> 원인과 결과의 모호성으로 인해 상황판단이 곤란 지식 부족, 해결책과 기술에 대한 검증이 어려움. 서로 충돌하는 다양한 접근시각과 시나리오 존재 	<ul style="list-style-type: none"> 영유아 교육·보육 관련 신념과 지식체계, 연구 결과의 모호성, 해석의 다양성으로 인해 정책평가 및 결정 지연 영유아 교육·보육 관련 문제해결이나 바람직한 정책 수단을 도출하기 곤란 영유아 교육·보육 정책의 갈등과 패러독스 초래

자료: 최남희(2023b). VUCA 시대의 재난 특성과 대응을 위한 레질리언스 모형. VUCA 시대 지방행정의 정책방향과 과제: 중부내륙을 중심으로. 창의기획과제(2023-04), 충북연구원, 241-268. 에서 재작성함.

3. 정책 어젠다 분석을 위한 시스템다이내믹스 방법론 검토

가. 시스템다이내믹스 방법론의 의의

시스템다이내믹스(System Dynamics, SD)는 복잡한 구성요소들의 상호작용으로 이루어진 시스템의 상태가 시간의 흐름에 따라 왜, 어떻게 동태적으로 변화하는가를 규명하기 위한 학문이다. 시스템다이내믹스는 1958년 Forrester에 의해 시스템과 관련된 모든 구성요소들 간의 상호작용과 피드백구조, 시간 지연, 비선형성 등이 시스템들의 동태성을 초래하는 원인이라고 보고 이를 위한 일반적인 접근법으로서 제시되었다. 1958년 산업 동태론(Industrial Dynamics) 발표 이후 시스템다이내믹스는 산업, 경영, 생태, 도시, 사회, 교육, 환경, 에너지, 의료·복지·건강 등 다양한 분야에 적용되었다(Forrester, 1995; 1997; Sterman, 2002).

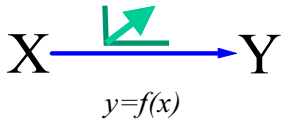
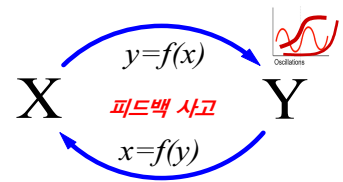
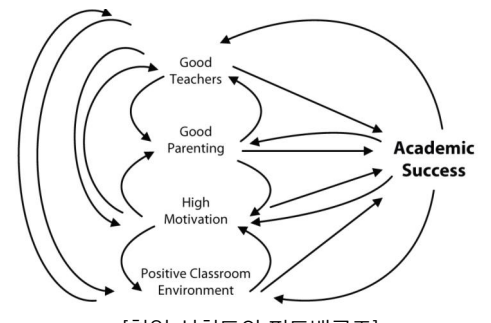
시스템다이내믹스 방법론은 한두 개의 요인의 단선적, 일방향적 관계가 아니라 시스템을 구성하는 다수 요인들 간의 인과순환적 피드백구조에 의해 어떻게 시스템의 문제 형태(증상)가 초래되는가를 설명, 예측하고, 시스템의 문제를 해결하기 위해서는 시스템의 지배적인 인과순환적 피드백구조(feedback loop)를 중심으로 정책지렛대(policy leverages)를 발견하여 개입해야 함을 강조한다.⁴²⁾ 이러한 시스템다이내믹스 방법론의 특징은 첫째, 연구하고자 하는 특정 변수가 시간의 변화에 따라 어떻게 동태적으로 변화해 나가는가에 기본적인 관심을 둔다는 점, 둘째, 모든 현상을 인과순환적 피드백구조·체계의 관점에서 이해한다는 점, 셋째, 사실적 사고(operational thinking)에 초점을 두어 시스템에서의 변화가 실제적으로 어떻게 해서 일어나고 있는지 시스템 작동의 메커니즘을 파악하는데 연구의 초점을 두고 있다는 것이다(김도훈, 문태훈, 김동환, 1999: 36; 문태훈, 2002).

시스템다이내믹스 방법론에는 분석 도구로서 인과지도 분석을 통해 피드백구조를 발견하여 시스템의 동태성을 설명하는 시스템사고 접근과 시스템의 동적인 행동을 컴퓨터 시뮬레이션을 통해 분석하고, 다양한 정책이나 시간지연 등이 시스템에 미치는 영향을 분석하고 예측하는 시뮬레이션 모델링 접근이 있다(Forrester, 1995; Sterman, 2002). 시스템사고(Systems thinking)는 질적 분석을 위한 접근시각으로서 시스템을 변화시키는 핵심 동인이 시스템을 구성하는 내생적 요인(endogenous factor)들 간의 피드백구조라고 인식하고, 이를 근간으로 시스템 전체를 이해하고 의사결정 변수의 피드백구조를 중심으로 문제해결 전략에 접근하는 사고방식이다. 시뮬레이션 모델링은 시스템의 비선형성이 시간의 흐름에 따라 왜, 초래되었는가를 규명하는 계량적인

42) 인과순환적 피드백구조에서는 원인이 결과에 결과가 다시 원인에 영향을 주기 때문에는 원인과 결과에 대한 단일방향적인 구분을 하지 않는다(Sterman et al., 2015).

접근방법으로서 시스템에서 지배적으로 작동하는 피드백구조로부터 초래되는 행태(패턴)의 재현, 설명, 예측, 정책 모의실험 등에 초점을 두고 있다. 시뮬레이션 모델링은 시스템 구성요소들 간의 불균형성 포착, 모델의 결과를 추적하는 분석 경계의 조정과 행태 관찰, 그리고 현실 세계에 존재하는 시스템 요소 간의 상호작용을 포착하기 위한 다양한 근거 기반의 실험적, 시나리오 기반의 시뮬레이션을 수행한다(Sterman et al., 2015).

[그림 4-1-2] 단선적 사고와 인과순환적 시스템사고 접근의 차이

<p style="text-align: center;">일방향 단선적 사고</p>  <p style="text-align: center;">$X \xrightarrow{y=f(x)} Y$</p>	<p style="text-align: center;">양방향 시스템사고</p>  <p style="text-align: center;">$X \xrightleftharpoons[x=f(y)]{y=f(x)} Y$</p>
 <p style="text-align: center;">[학업 성취도의 단선적 구조]</p>	 <p style="text-align: center;">[학업 성취도의 피드백구조]</p>
<ul style="list-style-type: none"> - 일방향으로만 흐르는 인과관계 - 다수의 영향요인(x1, x2, x3...)들이 상호 배타적인 구조 - 영향요인들의 상대적 중요성이 시간이 지나도 고정 - Y가 어떻게 x에 영향을 주는 지는 제외 	<ul style="list-style-type: none"> - 양방향, 다차원으로 흐르는 인과관계 - 다수의 관련된 영향요인(x1, x2, x3...)들이 서로 상호작용할 수 있는 구조 - 영향요인들의 상대적 중요성, 방향이 시간이 지남에 따라 다른 요인에 의해 변화 - X가 Y에 영향을 주는 지 뿐만 아니라 Y가 어떻게 x에 영향을 주는 지도 고려

자료: Richmond. (2010). The thinking in systems thinking: eight critical skills. Tracing connections: Voices of systems thinkers, pp. 3-21. 재구성함.

나. 시스템사고 접근과 인과지도 분석

시스템적 사고 접근시각에서 시스템을 바라보는 분석의 핵심은 시스템을 구성하는 서로 다른 이해관계를 가지는 행위자, 시장에서의 고객 수요, 정책결정자, 시스템의 유지와 활동을 위한 자원의 양과 흐름, 관련된 법제도, 의사결정 규칙 등 다양한 내생적 요인(소)들 간의 상호작용성(연결성)이다. 시스템의 구성요소들은 직·간접적으로 연결되어 있어 한 부분에서 일어나는 상호작용이 단기적으로 특정 요인들에만 영향을 미칠 수도 있으나 시간적, 공간적으로 멀리 떨어져 있는 것처럼 보이는 요인들에도 영향을 미칠 수 있다. 시스템사고 접근시각에서는 시스템 내에서 어느 한 요인, 또는 행동(결정)이 다른 요인들에 영향을 미쳐 결과가 초래되면 그 결과가 다시 원래 행동에 영향을 미치는 인과순환적 피드백 과정이 시스템의 동태성을 초래하는 동력이라고 본다(이지호, 2012).

시스템사고 접근시각에서는 나무와 같은 일부분보다는 숲과 같이 시스템 전체에 초점을 두고(holistic approach), 국가 또는 지역의 영유아 교육·보육시스템과 같은 사회경제 시스템 전체의 흥망성쇠 또는 안정과 불안정을 초래하는 메커니즘이 바로 인과순환적 피드백구조에서 비롯된다고 본다. 시스템사고 접근시각에서는 복잡한 연관성을 갖는 숲으로서의 생태계 시스템 전체에 작동하는 메커니즘을 이해해야만 어떠한 특정한 요인의 제약, 한계 또는 정책이나 행동들이 시스템 전체에 창발적으로 어떠한 바람직한 결과를 초래할지 아니면 연쇄적으로 의도하지 않은 부작용을 초래할지를 이해, 예측할 수 있다고 본다.⁴³⁾ 시스템의 동태성을 초래하는 메커니즘을 명확하게 이해하기 위한 분석적 접근에서는 시스템의 적절한 경계를 설정하여 시스템의 중요한 내부 요인을 누락시키지 않으면서 시스템을 둘러싼 외부 환경의 외생적 요인을 구분하는 노력의 중요성을 강조한다(Arnold & Wade, 2015).

시스템다이나믹스에서는 시스템사고를 통해 시스템의 동태성을 초래하는 메커니즘을 규명하기 위하여 인과지도 분석기법을 사용하는데 인과지도를 작성하고 해석하는 분석(기호)체계와 피드백구조의 유형별 특성은 <표 4-1-4>에 정리한 바와 같다. 인과지도 분석의 초점인 피드백구조는 피드백 루프를 구성하는 변수 간 관계의 극성(polarity)에서 -가 짝수 개이면 양의 피드백구조이며, 홀수 개이면 음의 피드백구조로 해석한다. 양의 피드백 구조와 음의 피드백구조의 상반된 특성은 자기강화적 행태와 자기균형적 행태로 대비된다.

43) 생태계의 동태성을 연구한 KAIBAB 모형에서는 초원의 풀, 사슴(피식자), 사자(포식자)들이 서로 균형을 이루며 상호작용 하고 있는 생태계에 사람이 개입하여 사슴을 보호하기 위한 목적으로 포식자인 사자 개체수를 줄이는 사냥(정책)을 시행하게 되면 그 결과 사슴이 급격히 증식하고 그 다음에는 사슴의 먹이인 초원의 풀이 사라져 결국은 대부분의 사슴이 굶어 죽는 의도하지 않는 결과를 초래할 수 있다는 것을 규명하고 있다(Ford, 2009: 166-183).

〈표 4-1-4〉에서 알 수 있는 바와 같이 양의 인과관계(+ 극성)는 시간의 흐름에 따라 두 변수가 서로 같은 방향으로 변화하는 관계이며, 음의 인과관계(- 극성)은 두 변수가 서로 반대 방향으로 변화하는 관계를 의미한다. 하나의 순환적 피드백 루프를 구성하는 인과관계가 모두 양의 인과관계이거나 음의 인과관계가 짝수개이면 양의 피드백 루프이며, 음의 인과관계가 홀수 개이면 음의 피드백 루프로 규정한다. 양의 피드백 루프(구조)와 음의 피드백 루프(구조)는 시간의 흐름에 따라 매우 상반된 행태를 나타낸다.

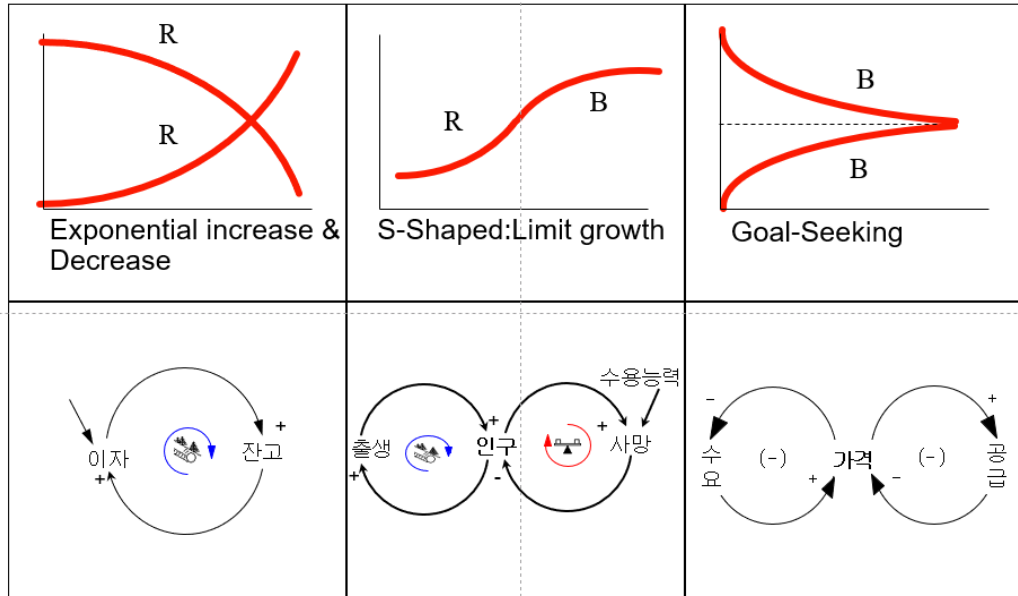
〈표 4-1-4〉 인과지도 작성과 피드백구조의 유형

구분	설명	예시
양의 인과관계 (+ 극성, Polarity)	- X가 증가하면 같은 방향으로 Y가 증가, - X가 감소하면 같은 방향으로 Y가 감소	가임여성수 $\xrightarrow{+}$ 출생아수
음의 인과관계 (- 극성, Polarity)	- X가 증가하면 반대 방향으로 Y가 감소, - X가 감소하면 같은 방향으로 Y가 증가	사망자수 $\xrightarrow{-}$ 인구수
시간지연(delay)	- 변수 간의 변화(영향)가 일정 시간 이후 지난 후 발생함(인식지연, 흐름지연, 정책지연 등과 관련)	출생아수 $\xrightarrow{\parallel}$ 다음세대 가임여성수
양의 피드백 루프 (- 가 짝수 개)	- 변수들이 어느 한 방향으로 계속해서 강화되는 피드백 루프(지수적 증가, 감소), - 자기증식적(self-reinforcing), 일탈강화적(deviation amplifying) 피드백구조	
음의 피드백 루프 (- 가 홀수 개)	- 변수들이 계속해서 일정한 균형상태를 유지하도록 조절되는 피드백 루프(안정, 파동) - 자기균형적(self-balancing), 자기 억제적(self-restraining) 피드백구조	

자료 : 김도훈 외(1999). 시스템 다이내믹스, 대영문화사.

시스템의 동태성에 대한 시스템사고 접근에서 피드백구조의 도출과 해석이 중요한 이유는 시간의 흐름에 따라 피드백구조가 작동하면 그에 따라 지배적인 시스템의 증상 행태를 아래 그림처럼 연계(짜지어서)하여 예측할 수 있기 때문이다(김도훈 외, 1999).

[그림 4-1-3] 시간의 흐름에 따른 피드백구조의 작동과 시스템 행태의 변화



시스템사고 접근시각에 근거하여 미래 인구·사회 변화에 대응하기 위한 우리나라 영유아 교육·보육 시스템의 정책 어젠다 분석을 위한 피드백구조 규명의 초점은 <표 4-1-5>와 같다.

<표 4-1-5> 시스템사고 접근시각에서의 피드백구조 분석의 초점

피드백구조의 유형	영유아 교육·보육 정책 어젠다 분석의 초점
양(강화)의 피드백 구조 (Positive/reinforcing Feedback Loop)	<ul style="list-style-type: none"> 영유아 교육·보육시스템을 구성하는 요인들 간의 상호작용 관계 중에서 바람직한 방향(성장)으로 강화되고 있는 피드백구조는 무엇인가?(예: 지속적인 성장, 발전) 영유아 교육·보육시스템을 구성하는 요인들 간의 상호작용 관계 중에서 바람직하지 않은 방향(악화)으로 강화되고 있는 피드백구조는 무엇인가?(예: 증상의 악화, 증폭)
음(균형)의 피드백 구조 (Negative/Balancing Feedback Loop)	<ul style="list-style-type: none"> 영유아 교육·보육시스템을 구성하는 요인들 간의 상호작용 관계 중에서 바람직한 방향(균형)으로 조절되고 있는 피드백구조는 무엇인가?(예: 안정적 균형 유지) 영유아 교육·보육시스템을 구성하는 요인들 간의 상호작용 관계 중에서 바람직하지 않은 방향(억제)으로 조절되고 있는 피드백구조는 무엇인가?(예: 성장의 한계 초래)

다. 시스템사고 접근을 통한 영유아 교육·보육 정책 어젠다 분석의 틀

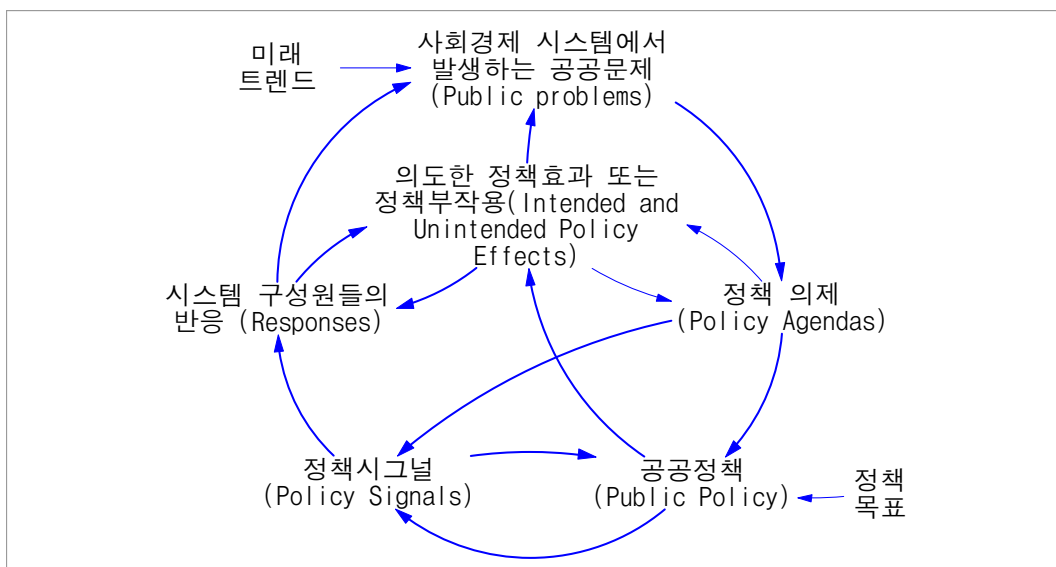
유보통합이라는 새로운 제도적 전환기에 있는 우리나라 영유아 교육·보육시스템의 발전은 급격한 인구·사회 변화의 티핑 포인트 상황에서 저출생에 따른 인구소멸뿐만 아니라 인공지능 사회

에 대한 적응과 주도라는 국가적 난제들과 함께 얽혀 있어 총체적인 정책적 대응의 어려움에 직면해 있다. 정부의 문제해결 의지가 담긴 정책 어젠다는 사회경제적으로 매우 광범위한 시스템들에 대해 강력한 정책신호(policy signal)로서 작동하기 때문에 중요성이 매우 크다(Ricco & Cimadomo, 2016; Trudinger et al., 2021; 박병원, 2022: 1-5; 안승혁, 2023).

교육, 복지, 산업, 환경 등과 같은 공공분야의 중요 사회문제들에 대한 정부의 적극적인 개입이나 해결 의지를 보여주는 정책 어젠다의 설정은 대중과 이해관계자들에게 중요한 정책신호로 작용할 가능성이 매우 크다. 정책 어젠다는 정책 신호로서 미래 사회 변화의 방향 제시, 정책집단의 반응, 참여와 여론 형성, 관련 정부 조직의 협력과 반발, 이해관계자들의 참여적 대응과 지지에 영향을 미치기 때문에 성공적인 정책결정과 집행을 좌우하게 된다. 반대로 정책 어젠다가 정책대상 집단들에게 의도하지 않은 수준 이상으로 과도한 신호를 줄 수도 있으며, 이해관계자들의 의견이 충분히 반영되지 않는 어젠다는 오히려 잘못된 신호로 전달되어 이해관계자들의 반발을 초래하여 정책 실패를 초래할 수도 있다(이동규 외, 2016).

영유아 교육·보육 정책 어젠다들은 영유아는 물론 영유아를 둔 부모, 교사, 유치원과 어린이집 원장, 지방자치단체와 지역공동체들에게 다차원적인 정책신호를 줄 수 있으며, 그 영향은 매우 광범위하게 초래된다. 또한, 다음의 [그림 4-1-4]에서 보는 바와 같이 정책과정에서도 다양한 경로로 영향을 미치게 된다. 따라서 정책 어젠다를 설정하거나 정책 어젠다가 미치는 영향을 분석하기 위해서는 정책신호로서의 맥락을 파악하는 것이 중요하다.

[그림 4-1-4] 정책 어젠다의 정책신호로서의 맥락

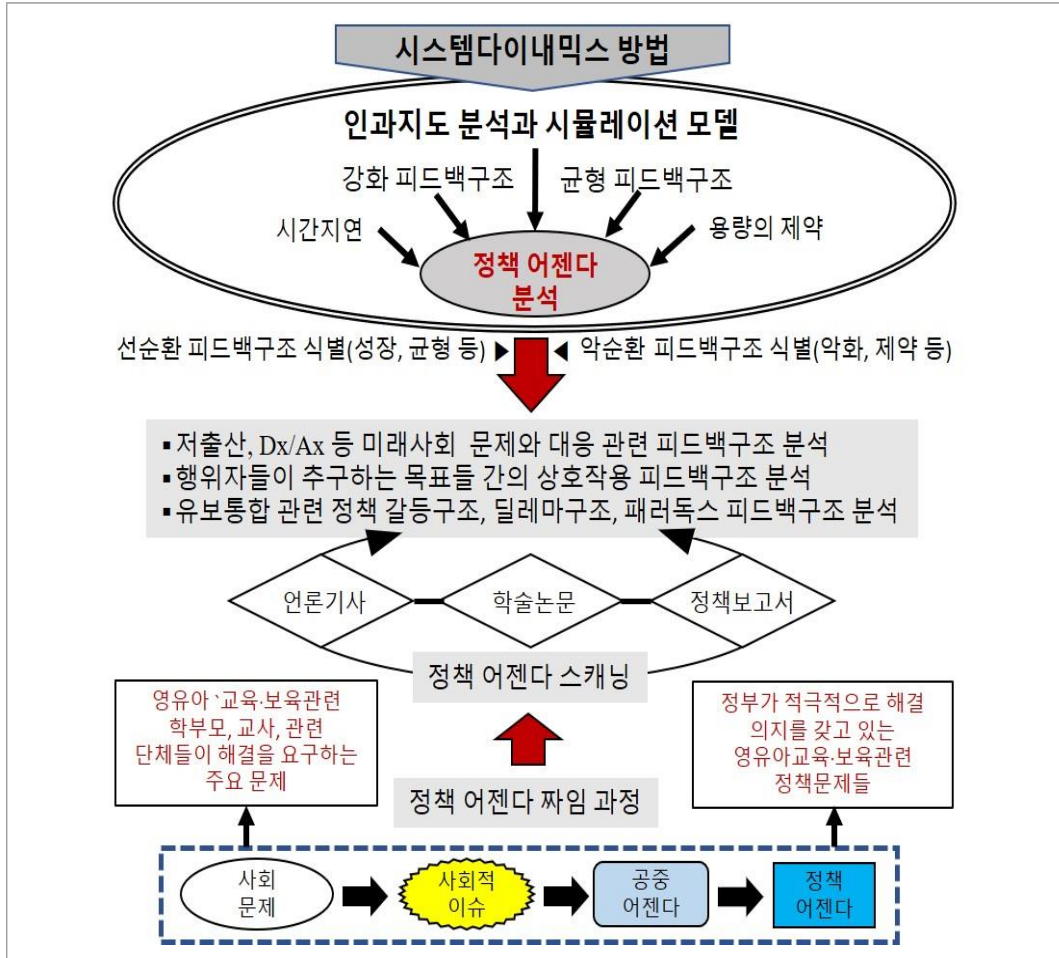


이 연구에서는 영유아 교육·보육 정책 어젠다들이 긍정적인 정책 신호로서 작동하여 유보통합과 같은 정책목표를 성공적으로 달성할 수 있으며, 초류카 시대의 미래 사회 변화에 대응할 수 있는 바람직한 맥락의 선순환적인 피드백구조를 가지고 있는지, 아니면 위기의 증폭이나 성장의 한계에 직면할 수밖에 없는 내생적인 악순환 피드백구조가 작동할 것인가를 살펴보고자 하였다. 이러한 분석을 수행하기 위하여 본 연구에서는 먼저 영유아 교육·보육 관련 학부모, 교사, 관련 단체들이 적극적으로 해결을 요구하는 주요 문제와 정부가 적극적으로 해결 의지를 밝히고 있는 영유아 교육·보육 관련 정책 어젠다들에는 어떤 것들이 있는가를 언론보도 기사, 학술논문, 정책보고서 등에 대한 문헌검토 등을 통해 도출하였다. 다음으로는 도출된 정책 어젠다들과 영유아 교육·보육 시스템을 구성하는 요인들 간의 상호작용 관계를 시스템사고 접근시각에 따라 분석하여 인과순환적 피드백 구조를 식별하고, 그 특성을 규명하는 인과지도 분석을 수행하였다.

이 연구에서는 시스템사고 기반의 접근을 통해 우리나라 영유아 교육·보육 시스템에서 지배적으로 작동하는 문제의 구조들을 다차원적인 맥락에서 규명하여 어떠한 정책 어젠다와 연결된 피드백구조들이 미래 영유아 교육·보육 시스템의 효과적인 정책목표 달성과 지속가능한 성장·발전에 중요하고, 반대로 제약이나 한계 등의 위기를 초래할 것인가를 식별하고자 하였다. 즉, 도출된 정책 어젠다들이 우리나라 영유아 교육·보육 시스템에 내재되어 있는 시스템적인 문제들을 해결하는데 얼마나 적합하게 연결되어 기여할 수 있는지, 또는 정책 어젠다들이 문제해결과 어떻게 괴리되어 있는 한계에 직면해 있는 구조를 가지는지를 분석하고자 하였다.

시스템사고 접근에 따른 정책 어젠다 분석의 초점은 다음과 같다. 첫째, 영유아 교육·보육 시스템들이 저출산 등 미래 인구사회 변화와 디지털전환(Dx)·인공지능(Ax) 시대에 성공적으로 대응하는 데 있어 어떠한 문제(과제)들이 존재하며, 정책 어젠다들과는 어떠한 인과순환적 피드백 구조들이 연계되어 있는가를 살펴보고자 하였다. 둘째, 영유아 교육·보육 시스템의 주요 행위자들인 학부모, 교사, 정부(중앙과 지방) 3자 간에 서로 추구하는 목적과 그 목적을 달성하는 과정에서 다른 행위자들과의 상호작용 관계가 어떠한 인과순환적 피드백구조를 보이는가를 살펴보고자 하였다. 셋째, 영유아 교육·보육 시스템에 존재하는 가장 핵심이 되는 정책문제와 이를 해결하기 위한 정책 어젠다 간의 상호작용 구조로서 주요 이행당사자들 간의 갈등구조(conflict structures), 딜레마 구조(dilemma structure), 패러독스 구조(paradox structure) 등 세 가지 구조의 인과순환적 피드백구조를 진행 중인 유보통합 상황을 중심으로 규명하고자 하였다.

[그림 4-1-5] 영유아 교육·보육 정책 어젠다 분석의 틀



제2절

영유아 교육·보육 시스템의 정책 어젠다 분석을 위한 변수 탐색



1. 미래 인구·사회 변화 트렌드 관련 변수 도출

미래 사회 변화는 인구, 과학기술, 산업경제, 환경생태, 에너지, 사회문화, 예술, 보건의료, 국방, 우주 등 특정 분야에 국한되지 않고 인간의 미래 삶과 관련된 거의 모든 분야에 대하여 다양한 학제적 접근을 통해 전망할 수 있다. 미래학자 데이토 교수(Jim Dator)에 의하면 미래 전망(foresight)이란 미래 어느 시점에 일어날 사건을 정확하게 예측할 수는 없지만 수많은 가능성 중에서 최적의 선택을 할 수 있도록 돕는 것이라고 말한다. 따라서 미래 트렌드에 대한 전망은 과거와 현재를 통해 왜, 사회의 어떤 부분이 변화했는지를 검토하여, 정해진 미래가 아닌 복수의 대안적(alternative) 미래를 제시함으로써 조직이나 국가가 바람직한 미래를 창조해 낼 수 있도록 도와줄 수 있어야 한다고 말한다(Dator, 2019: 3-5).

영유아 교육·보육과 관련된 미래 사회 트렌드들은 단기, 중기, 장기 등 모든 시계가 동일한 선상에서 포착될 수는 없으나 시계(time horizon)와 파급 범위에 따라 마이크로 트렌드(micro trend), 매크로 트렌드(macro trend), 메가 트렌드(mega trend), 맥시 트렌드(maxi trend)로 구분된다. 마이크로 트렌드는 일부 계층(1%)의 사람들에게 영향을 미치는 단기적인 변화요인으로서 변화 트렌드를 만드는 싹에 해당하며, 매크로 트렌드는 마이크로 트렌드 현상이 3-5년 지속된 것으로서 사회전반에 영향을 미치는 수준이다. 메가 트렌드는 매크로 트렌드 경향이 10년 이상 지속되어 대부분의 사람들과 사회 모든 분야에 영향을 미치는 변화이다. 맥시 트렌드는 자연생태계의 총체적인 변화처럼 수십 년 동안 커다란 영향을 주는 변화를 의미한다. 기후변화로 인해 극지방의 생태계가 완전히 바뀌거나 AI와 같은 새로운 기술에 의해 산업경제 패러다임이 완전히 바뀌는 트렌드를 의미한다(Ferraz, 2025).

미래 인구사회, 과학기술, 기후변화 등에 따라 영유아 교육·보육 시스템에도 크고, 작은 변화 트렌드들이 초래될 것으로 예측되는 데 이러한 트렌드들은 미래의 위기 상황이나 갑작스러운 시스템의 붕괴(wild card)를 예견하는 징후가 될 수 있기 때문에 세심하게 탐지, 포착하여야 한다. 미래 사회 변화와 관련된 미약한 신호(weak signal)를 포착하지 못해 위기의 징후들을 놓치게 되면 어느 순간 문제 수준이 점점 더 악화 되어 이전보다 더 강한 신호(strong signal)를 나타내는 데 이렇게 강한 신호마저 놓쳐 적시에 대응하지 못한다면 시스템 붕괴 상황에서 대응할 시간적 여

유가 없는 위기에 직면하게 된다. 즉, 시스템 붕괴라는 예상하지 못한 돌발적인 위기 사태가 발생한 상황(wild card)에서 대응을 위한 ‘반응 시간(time to react)’이 전혀 없다는 것이다(최수길, 김기영, 오진태, 2016; Hiltunen, 2008).

영유아 교육·보육 시스템은 개인의 삶의 미래뿐만 아니라 국가적으로도 국민의 행복 수준과 국가의 존립 기반인 인적자원의 역량 및 국가경쟁력을 좌우한다. 국가적으로 영유아 교육·보육 시스템은 저출산·저출생에 따른 인구감소와 한 자녀 가족화, AI에 의한 인간의 노동력 대체와 일자리 소멸, 감염병 팬데믹이나 극단적인 기후변화에 따른 재난 등과 같은 트렌드들의 영향을 받아 중대한 사회경제적 니즈의 변화나 바람직하지 않은 시스템의 불균형과 붕괴라는 위기 상황들이 초래될 수 있다. 영유아 교육·보육 정책 어젠다들이 다양한 미래 변화 트렌드들과 시스템 내에서 나타나는 이러한 트렌드들에 대한 반응이나 위기 징후 신호들을 정확히 포착하지 못한다면 심각한 정책 불능, 영유아·학부모·교사들의 불만 증폭, 공공성 붕괴와 같은 치명적인 상황에 직면할 수도 있다.⁴⁴⁾ 따라서 미래 사회 변화 트렌드에 대응하는 영유아 교육·보육 시스템의 바람직한 대응은 영유아들과 학부모들의 삶에 커다란 영향을 미치게 될 주요 미래 사회 트렌드와 그에 따른 충격, 위기 신호들을 적극적으로 감지하여 적응력과 회복력을 높일 수 있는 교육·보육 시스템으로의 대전환이 필요하다.

문헌검토를 통해 영유아 교육·보육에 직, 간접적인 영향을 미칠 것으로 보이는 미래 사회 트렌드들을 인구구조, 사회경제, 환경생태, 과학기술 등 네 가지 차원에서 도출한 결과는 <표 4-2-1>에 정리한 바와 같다. 인구구조 관련 트렌드들로서는 저출산·저출생, 한 자녀 가족 증가, 15-49세 가임여성 감소, 지방에서 수도권으로 청년인구 유출, 인구감소에 따른 축소사회로의 이행, 지방소멸, 다문화 확산 등이 도출되었으며, 사회경제 트렌드들로는 양극화, 경기침체, 글로벌 인재 수요 증대, 경쟁 심화, 은둔형 외톨이 증가 등의 트렌드를 들 수 있다. 환경생태 영역의 트렌드에는 기후변화, 생태적 가치의 중요성 부각, 자연 재난·재해의 증가를 들 수 있으며, 과학기술 영역에서는 모바일, 디지털 전환(Dx), AI(Ax), 로봇 트렌드들을 중요 트렌드로 보았다. 이러한 미래 사회 트렌드들은 영유아 교육·보육 시스템의 다양한 측면에서 영향을 미치게 될 것이며, 미래 사회를 살아가게 될 영유아들의 행복하고 안전한 삶을 위해 교육과정이나 놀이 등에서 이러한 트렌드들에 대응할 수 있는 기초역량을 함양할 수 있도록 하여야 한다(임진형, 고지애, 2021; 홍광표, 2025. 3.16.).

44) 우리나라 영유아 교육·보육 시스템에서 포착되고 있는 신호의 한 예로서 이미 미약한 신호를 넘어서 위기로서 심각한 수준의 통제 불가능한 ‘영유아 사교육’ 문제를 들 수 있다(서울경제, 2025. 8. 5.).

〈표 4-2-1〉 영유아 교육·보육 관련 미래 트렌드 변수

부문	트렌드 변수	내용 및 영유아 교육·보육 관련성	출처
인구	저출산·저출생	- 영유아 감소에 따른 교육시설의 유희화(폐원) - 육아 부담이 저출산의 주요 원인	류연규(2024) 장인수 외(2024) 조해연 외(2025)
	한 자녀	- 1인 자녀(소자화) 비율 증가	조형숙 외(2021)
	15~49세 가임여성 감소	- 가임여성 인구감소로 출생아수 및 영유아 감소 초래	이철희(2023)
	수도권으로의 청년인구 쏠림	- 수도권으로의 청년인구 쏠림, 지역의 출생아수 감소 초래	박정태 외(2024) 안준기 외(2024)
	축소사회	- 인구감소로 인한 교육 등 사회경제 시스템 축소, 붕괴	김남식(2024)
	지방소멸	- 저출산과 인구 유출로 지역 인구(영유아수 등)가 감소하고, 교육 관련 시스템 붕괴	최남희(2023a) 장문현(2023)
	다문화	- 영유아 원생과 학부모의 다인종, 다문화가정 증가 - 교사의 다문화 영유아 교육·보육 어려움 증가	김혜영(2023) 김민진(2024)
사회 경제	양극화	- 소득격차가 영유아기의 교육격차 초래	김태희 외(2023) 서보순(2024)
	경기침체	- 경기침체로 소득감소, 교육비 부담 증가	차은영(2024)
	글로벌 인재	- 글로벌 인재 양성 수요 증가로 영유아 시기부터 외국어 등 관련 교육 요구 증대	양유진(2025) 양지수(2025)
	경쟁 심화	- 극심한 경쟁이 비혼, 저출산 원인, 영유아부터 과도한 조기 사교 육비 부담 초래	김정훈(2025) 성기정(2024) 김은경(2025)
	은둔형 외톨이	- 사회적으로 은둔형 외톨이 증가, 영유아기 교육의 중요성 부상	김도희(2024) 오재호(2024)
환경 생태	기후변화	- 유치원 교육에서 기후변화 관련 교사의 인식과 실천교육 중요성 부각	이세화 외(2024) 김영선 외(2025)
	생태교육	- 유아교육, 보육에서 생태전환교육 접근방식의 중요성 증가	동폴잎(2024) 서현선(2024)
	재난재해	- 교육시설의 안전, 통학에 대한 불안감	홍강식(2025)
과학 기술	모바일	- 초연결, 초지능, 초공간화	박지섭 외(2024)
	디지털 전환(Dx)	- 유연근무, 재택근무	송선영(2024)
	AI(Ax)	- 인간의 노동 대체, 일자리 소멸 - 교사의 역할 대체	성태제 외(2024)
	로봇	- 초개인화 - 디지털 격차 이슈 부상 - 지능형, 맞춤형 교육 도구, 시설 보편화	임미숙(2024) 최숙영(2024) 박정완(2024) 이수민(2023)

2. 행위자들의 목표와 관련된 변수 탐색

복잡한 사회경제생태 시스템들의 작동 메커니즘에서 제일 중요한 기준은 시스템을 구성하는 행위자(actor)들이 추구하는 목표라고 할 수 있다. 시스템을 구성하는 다양한 하위 구성요소들은 각각의 행위자들이 추구하는 목표를 달성하기 위한 기능과 관련되어 있다. 일반적으로 구성원인 행위자와 관련 조직들이 많고, 상호작용 관계와 기능이 다양할 경우 시스템의 구조는 복잡해진다. 다양한 목표를 갖는 행위자와 기능적 역할이 존재하고, 사회적 네트워크가 다차원적이며, 제도와 규칙이 중첩되어 있을 경우 시스템은 더 복잡한 구조적 특성을 갖는다. 이러한 복잡한 시스템에서 전체 시스템의 목표 달성 정도와 발전은 다양한 행위자들이 추구하는 목표와 구성요소들 간의 상호작용이 얼마나 균형적인가에 의해 좌우된다(정다애, 2024. 6.23.; Parsons, 1959).

영유아 교육·보육 시스템은 학생, 교사, 학부모, 정부, 사회단체 관련 기관 등 다수의 행위자들로 구성되어 있으며, 각자의 지위와 기능적 역할을 가지고 추구하는 목표를 달성하기 위해 노력한다. 이들 행위자들은 단순한 참여자가 아니라 문제해결을 요구하거나 해결 방향을 제시하는 행위주체라고 할 수 있다. 국가·지역적 차원에서 영유아 교육·보육 시스템이 기본적인 목표를 달성하고 발전하기 위해서는 각각의 행위자들이 추구하는 목표에 대한 명확한 이해와 전체로서의 통합적이고 균형적인 목표설정이 요구된다.

행위자들이 추구하는 목표에 대한 이해는 시스템의 핵심 구성원인 행위자들이 추구하는 개별 목표와 전체 목표 간의 일치와 조화를 위해 중요하며, 만약 이러한 균형과 조화가 이루어지지 못하고 괴리된다면 구성원들 간의 갈등, 자원 배분의 비효율성, 목표 달성 실패 등과 같은 문제들이 초래된다. 공공정책 과정에서 정책의제는 다양한 경로와 차원의 전환과정을 거쳐 설정되는데 이 과정에서 다양한 행위자들이 가지는 문제 인식과 해결에 대한 요구는 바로 행위자들이 추구하는 가치와 목표에 준거하기 때문에 그 중요성이 매우 크다.

시스템의 구성원들은 자신의 목표와 시스템 전체 목표가 일치할 때 더 큰 동기를 부여받고 시스템 활동에 적극적으로 참여하게 될 뿐만 아니라 목표 달성에 대한 기대감이 높아지고, 공동체 의식이 강화되어 전체 시스템의 성과 향상을 가져올 수 있다. 또한, 전체 목표와 구성원들이 추구하는 목표가 상충하지 않고 조화를 이루면 시스템 효율성과 성공적인 운영을 통해 자원의 낭비와 불필요한 중복투자도 줄일 수 있다. 영유아 교육·보육 시스템에서 학생, 교사, 학부모, 정부가 추구하는 목표체계는 <표 4-2-2>에 정리된 바와 같다.

〈표 4-2-2〉 영유아 교육·보육에서 각각의 행위자들이 추구(요구)하는 목표 변수

행위자	지향하는 목표와 관련된 변수	출처
영유아	행복	곽수란(2023)
	건강한 신체 발달	최고은 외(2018)
	학습역량, 자기주도 학습능력	오은순 외(2019)
	놀이 만족도	김은혜 외(2023)
	정서적 안정	고현 외(2014), 최내리 외(2014)
	참여권, 권리존중	김영명(2017), 김수향(2019)
학부모	학습 태도 및 기초 학습 능력 증진	박은혜 외(2023)
	자녀의 전인적 성장(신체, 정서, 사회성, 언어 등 다차원 발달)	김미진 외(2009), 고순옥(2005), 이경숙 외(2016)
	자녀의 미래 환경(트윈전환 등) 적응 능력	박주연 외(2021), 김민전 외(2017)
	돌봄 부담 경감(양육·보육 지원)	김은영 외(2024), 안주희 외(2017)
	보육·교육 서비스 공급의 질적 수준 (교사-아동비율, 프로그램 다양성 등)	류영희 외(2021), 송지윤 (2011)
교사 원장	교사 효능감	임진형 외(2021), 강수연 외(2023)
	전문성 신장	김유정 외(2020), 이유미 외(2014)
	교사 놀이 지원 역량	정유진 외(2024)
	학교 교육 환경, 근무 환경	안민영 외(2025), 김낙홍(2009)
	교사-영유아 상호작용의 질	김은설 외(2016b), 김현지 외(2009)
	교사 복지, 적절한 보수	김은영 외(2011), 김은영 외(2013)
	교사와 원장의 직무만족	서문희 외(2014)
	기관운영, 흑자 경영(정부지원 수준)	강정은 외(2010), 오교선 외(2016).
정부 (지방)	국가책임 영유아 교육·보육 체제 구축	교육부(2024. 11. 9.), 박가실(2025)
	영유아 교육·보육의 질적 수준 제고	염지숙 외(2014)
	균등한 영유아 교육과 보육 구현	장명림 외(2012)
	공공성 강화, 탈 사교육화(완화)	변정심(2022), 최효미(2024), 박창현(2025)
	영유아 교육·보육 인프라 확충, 고도화	문무경 외(2021)
	유보통합 체제의 정착과 발전	김옥결(2021), 김희연(2013)
	유보통합과정에서의 갈등 해결	정효정(2022)
	저출산 문제 해결	정혜영 외(2022), 황성원(2020)
	교육·보육 재정의 효율성	서문희 외(2012), 김현숙 외(2024)
	역량 있는 미래 인적자원 육성	박가실(2025)
	교육, 보육 격차 해소	최윤경(2017)
	지방소멸과 지역격차 해결(균형발전)	양미선 외(2024)

3. 시스템의 주요 문제와 정책 어젠다 관련 변수 탐색

시스템에서 발생하는 문제는 일시적인 사건일 수도 있으나 장기간에 걸쳐 나타나는 증상이라면 이는 시스템의 구조에서 초래된 행태라고 한다. 시스템에서 드러나는 문제의 행태는 단일한 원인이 아닌 시스템을 구성하는 전체 하위 요인들 간의 상호작용에서 비롯된 구조적인 결과라고 할 수 있다. 만약 우리나라 영유아 교육·보육 시스템에서 다수의 행위자 집단들에게 장기적으로 인식되고 있는 문제들이 존재한다면 이는 구조적인 원인들의 작동에 기인한 것이라고 할 수 있다. 시스템사고 접근시각에서는 문제(증상)의 동태성을 초래하는 구조는 관련 요인들 간의 단순한 상호작용 관계가 아니라 인과순환적 피드백구조라는데 특징이 있다. 이 피드백구조와 쌍을 이루어 시스템에서 초래되는 문제의 행태는 강화(증폭), 균형(억제), 파동, 성장의 한계 등과 같은 다양한 패턴을 보이게 된다(Kim & Lannon, 1997: 1-18; Monant, 2018).

시스템의 지배적인 구조와 문제의 행태는 쌍을 이루고 있으므로 시스템의 문제 행태를 보여주는 시간의 흐름에 따른 추세를 관찰하고, 그 추세의 행태가 초래된 원인과 문제해결을 위한 해결책을 찾기 위해서는 시스템에 내재 되어 작동하고 있는 인과순환적 피드백구조를 발견하는 것이 중요하다. 예를 들면, 지속적인 고객의 이탈이나 직원의 퇴사, 고객의 만족 수준 하락, 시장점유율이나 농산물가격의 파동 등은 모두 시스템 내에서 작동하는 피드백구조에 의해 초래되는 시스템의 증상(행태)이라는 것이다.

시스템사고 접근시각에 따라 문제 행태와 피드백구조 간의 연관성을 찾아 문제해결의 구조적 방안을 찾고자 하는 이 연구에서는 영유아 교육·보육 정책 어젠다 분석을 위해서 먼저 유보통합과 같이 우리나라 영유아 교육·보육 시스템에서 진행되고 있는 중요한 체제 전환과정에서 발생하고 있는 다차원적인 중요한 문제들을 식별하고자 하였다. 정책당국이 어떤 사회문제들을 정책 어젠다로 설정하여 얼마나 적극적으로 문제해결을 추구할 것인지는 문제 인식 수준에 따라 달라지므로 영유아 교육·보육 정책 어젠다 분석을 위해서는 먼저 관련 문제에 대한 식별 과정이 필요하다. 즉, 시스템의 최근 문제상황을 포함하여 장기적인 미래사회 변화에 따라 예상되는 문제들까지도 포함하여 중요 문제들은 도출하여야 한다.

최근 제도적으로 분리되어 있던 영유아 교육과 보육이 유보통합이라는 하나의 체제로 통합되는 전환기에 들어서면서 현재 영유아 교육·보육 시스템에서 나타나고 있는 문제의 증상들은 그동안 쌓여왔던 문제들과 새롭게 부상한 문제들이 얹혀서 복잡한 양상을 드러내고 있다. 유보통합 전환과정에서는 해결하기 어려운 여러 가지 복잡한 문제들이 촉발되어 유보통합 정책 집행에 상당한 지연이 초래되고 있으며, 미래 사회변화 대응과 관련된 영유아 교육·보육 시스템의 불확실성은 더 커졌다. 유보통합 정책으로 인해 초래된 의도하지 않았던 새로운 문제들이 기존 시스템에서

해결하려고 했던 문제보다 더 해결하기 어려운 문제들을 초래한 결과를 가져왔다는 것이다.

시스템에 내재 되어 있는 구조들의 영향으로 인해 그 결과로서 나타나고 있는 문제들은 언론보도 기사, 학술논문과 정책연구보고서 등에 대한 검색과 분석을 통해 식별하였다.⁴⁵⁾ 분석 결과는 <표 4-2-3>에 정리된 바와 같으며, 법·제도적 문제, 재정적 문제, 영유아 측면의 문제, 교사 자격과 처우 문제, 학부모의 영유아 교육·보육 만족도 문제, 지역 및 시설 간 격차 문제, 미래 사회 대응 문제 등 7개 영역에서 30여 개의 중요한 시스템적인 정책문제들이 식별되었다.

<표 4-2-3> 영유아 교육·보육 시스템에서 나타나고 있는 정책문제 관련 변수

부문	정책문제로서 해결이 요구되거나 정부가 해결 의지를 가지고 있는 문제 변수	출처
법제도적 문제	- 영유아 교육과 보육 간의 차이 지속(인식적, 제도적 차이 해소 미흡) - 영유아 교육의 공공성 확보 제도 미흡	- 한라일보(2025. 6.24.), 경인일보(2025. 7.15.), 연합뉴스(2023. 1.30.) - 김태동(2025), 박가실(2025)
	- 영유아 교육·보육 법체계 미정비(유보통합 3법 개정 지연 등)	- 경인일보(2025. 7.29.) - 박현미 외(2025), 김태동(2025)
	- 유보통합 실행 계획·로드맵 불명확	- 전창현(2025. 5.28.), 광주일보(2025. 6. 4.), 임미령(2025. 8. 8.), - 한국교원신문(2025. 2.10.)
	- 교육청과 지자체 간 협력 체계 미흡, 불분명	- 경상일보(2025. 7.29.)
재정적 문제	- 유보통합 재원 마련 방안 불확실 - 지방자치단체의 재정 부담 증가 - 영유아 교육·보육 재원확보 불충분	- 경향신문(2024. 6.27.) - 송대현(2025. 8. 6.) - 하봉운(2024), 김민희(2025)
	- 영유아 교육·보육 재정의 지방자치단체 간 격차	- 한국교원신문(2025. 2.10.) - 김민희(2025), 김종근 외(2025)
영유아 측면의 문제	- 영유아가 행복하지 않은 교육과 보육	- 최효정(2022), 한서정(2024.11.24.), 이투데이(2024.8.30.)
	- 유치원, 유아원에서의 영유아 학대	- 뉴시스(2021. 2.21.), 양미선 외(2023), 이투데이(2024. 8.30.)
	- 특수 영유아 교육 소외, 배려 부족	- 프레시안(2025. 7.11.) - 박창현 외(2023), 김아름(2024), 백선정 외(2025)
	- 놀이 관련 권리, 여건 등 부족	- 이정희 외(2024), 김정아 외(2024), 박보영 외(2023)
	- 유아교육-초등교육 연계 단절(부족)	- 베이비뉴스(2022. 3. 3.) - 박진이 외(2022), 김은주 외(2024)

45) 영유아 교육·보육과 관련된 최근의 문제들을 도출하기 위하여 문제, 갈등, 불만, 지연, 한계, 격차, 대응 과제, 위기, 쟁점, 이슈, 난제, 혼란 등의 키워드들을 사용하여 검색하였다.

부문	정책문제로서 해결이 요구되거나 정부가 해결 의지를 가지고 있는 문제 변수	출처
교사 자격과 처우 문제	- 유치원 교사와 보육교사 간의 자격 갈등	- 베이비뉴스(2025.2.12.), 제주의 소리(2025. 6.24.), 권수현 외(2025)
	- 예비교사 양성기관의 질적인 통합 갈등	- 김현이 외(2025), 김은설(2024)
	- 열악한 영유아 교사 처우(급여, 근무여건 등)	- 동아일보(2023. 8.18.), - 김경미(2024), 이택민 외(2024)
	- 영유아 교사의 교권 침해	- 양미선 외(2023), 최예린(2024), 강주희(2025), 이도아 외(2025)
	- 교사 1인당 영유아 수의 높은 비율 부담	- 김현숙 외(2024)
학부모의 영유아 교육·보육 만족도 문제	- 특정 지역에서의 사립보다 낮은 국공립유치원, 어린이 집 만족도, 선호	- EBS뉴스12(2025. 3.26.), - 이재희 외(2022)
	- 영유아 교육·보육비 부담, 정부 지원 부족	- 박창현 외(2023)
	- 영유아 사교육비 부담	- 김은영(2025), 김은영 외(2024)
	- 여성의 경력단절과 육아휴직 부담	- 이아영 외(2025), 라지영 외(2025)
	- 영유아 돌봄 불만(격정), 지원 부족	- 유해미(2024), 정혜린 외(2025)
	- 육아친화형 교육환경 열악(인프라, 안전 등)	- 방지원 외(2022), 박유진 외(2025), 오채선 외(2024)
	- 낮은 급식 단가	- 구자연(2023)
지역 및 시설 간 격차 문제	- 지역 간 인구와 재정 격차	- 김지현(2024), 김현숙 외(2024), 하봉운(2024), 김민희(2025)
	- 지역 간 영유아 교육·보육 수준 격차 - 시설 규모 간 영유아 교육·보육 격차	- 연합뉴스(2023.4.16.), 양미선 외(2023), 김은설(2024), 시사저널(2023.10.10.), 박가실(2025), 박유진 외(2025), 김종근 외(2025)
	- 지역인구 감소와 지방소멸	- 송대현(2024), 류연규(2024)
미래 사회 대응 문제	- 미래 사회 변화 대응 영유아 교육·보육 방향설정 - 지나친 디지털, 인공지능 조기 교육	- 베이비뉴스(2024.11.8.) - 윤경아 외(2025), 박건령(2024)

위에서처럼 식별된 다양한 문제들은 우리나라 영유아 교육·보육과 관련된 일반적 문제일 수도 있으며, 국가적 차원의 현안 과제인 유보통합과 관련된 문제일 수도 있으나 시스템사고 접근시각에서는 작은 문제들도 인과순환적 피드백구조의 작동으로 인해 시스템 전체에 커다란 한계나 위기를 초래할 수 있다는 맥락에서 접근해야 한다(김동환, 2004).

영유아 교육·보육 시스템에서 가장 기본적인 문제는 모든 영유아의 행복하고 건강한 신체적, 정신적 발달을 위해 질 높은 교육·돌봄 서비스를 학부모들의 최소의 부담으로 시설 간, 지역 간, 계층 간의 격차 없이 국가책임 하에 균형적으로 제공한다는 바람직한 목표를 제대로 달성하지 못하고 있는 목표와 현실 간의 차이(gap)라고 할 수 있다. 유보통합은 영유아 교육·보육에서 이러한 목표와 현실 간의 차이를 줄이기 위해 이원화되어 있던 영유아 교육과 보육체제를 일원화하여

질 높은 교육·돌봄 서비스를 제공하겠다는 기본적인 목표를 달성하기 위해 추진된 핵심 정책이다. 그러나 유보통합 추진 상황은 정부조직법상의 업무통합은 외형적으로 이루어졌으나 시스템적인 통합과 실행이 제대로 이루어지지 못하고 있는 상황에서 정책 목표는 표류하고, 집행은 지연되고 있으며, 학부모들은 그 성과를 제대로 체감하지 못하는 심각한 문제 상태에 직면해 있다.

현재 유보통합 정책이 표류, 지연됨으로 인해 정부가 문제해결을 공식화한 많은 정책 어젠다들이 정책과정에서 충실하게 다루어지지 못하고 있으며, 영유아 교육·보육 시스템에서 초래된 문제 상황들이 지속되고 있는 상태이다. 유보통합이 표류, 지연되고 있는 시스템 행태가 초래될 수밖에 없는 가장 핵심적인 문제의 원인은 유보통합 3법(영유아보육법·지방교육자치법·지방교육재정교부금법 개정안) 개정의 지연에 있다(전국시도교육감협의회, 2024.11.27.).

제도주의적 시각에서 보면 새로운 영유아 교육·보육 체계가 시작되었는데도 불구하고 기존 제도에서의 경로 전환이 제대로 이루어지고 있지 않아 행위 주체자들 간의 다층적·다중심의 협력적 거버넌스(multi-level and polycentric cooperative governance)가 만들어지지 못하고 오히려 심각한 갈등을 야기하고 있다는 것이다(김창수, 2024). 그 결과 유보통합 추진과정에서 심각한 갈등을 초래하고 있는 영유아 교육·보육 교사 자격과 양성 체계, 지방교육청의 안정적인 재원 확보, 통합기관 설립 및 운영 기준 마련 등이 조율되지 못하고 있다. 이른바 영유아 보육·교육에 관한 제도와 실행 계획, 구체적인 사무 기준, 재정과 인력확보 방안 등이 유보통합 정책목표를 달성하는데 괴리감이 매우 큰 상태로서 정부의 정책 실패 가능성 커지고 어린이집과 유치원, 교사, 학부모들은 혼란스러운 정책 불확실성에 직면해 있다는 것이다(경인일보, 2025. 7.29.)

지방자치단체(교육청)의 재정 부담만 보더라도 전반적으로 지방재정자립도가 낮은 상황에서 유보통합이 성공적으로 실행되기 위해서는 재정 부담이 대폭 늘어날 수밖에 없다. 지방자치단체들이 유보통합을 앞두고 어떻게 관련 예산을 확보할 수 있을지 그 방안이 구체적으로 마련되어 있지 않은 상황에서는 지방자치단체들의 지방재정 부담은 과중한 수준을 넘어 재정적 한계를 초래할 가능성이 크다. 이는 결국 지금까지 지속되어온 바와 같이 재정 능력의 한계로 인해 기울어진 운동장이 된 영유아 교육·보육 수준으로 인해 수도권으로의 인구 쏠림과 지방소멸을 더 가속화하는 악순환 구조를 초래할 것으로 보인다.

영유아 교육·보육은 아이들의 삶과 동시에 부모들의 삶과도 직결되어 있으며, 국가적으로는 미래 국민(주민)의 양육과 인적자원 육성이라는 매우 중요성이 큰 시스템이지만 진행 중인 유보통합의 심각한 거버넌스 체계가 결여되어 있는 것은 단순한 정책문제를 넘어 국가적으로 교육, 복지, 인구, 경제 등 모든 사회경제영역 걸쳐 다중적 위기(policy crisis)를 초래할 수 있는 도미노가 될 수 있다.

제3절

영유아 교육·보육 정책 어젠다의 인과순환적
피드백구조 분석

1. 미래 사회 변화 관련 정책 어젠다의 피드백구조 분석

가. 미래 사회 위기 대응을 위한 정책 어젠다의 기본구조 분석 결과

공공정책 과정에서는 장·단기적인 시계를 모두 고려하여 정책문제를 탐색하고 이를 해결해 나가기 위한 정책 어젠다들을 도출한다. 오늘날의 영유아 교육·보육 시스템이 직면해 있는 문제들은 잘못된 과거 정책의 산물이거나 문제해결이 지연된 결과이며, 미래에 직면하게 될 문제는 현재 시점에서 잘못 선택된 정책의 산물이거나 문제해결의 지연이 초래한 결과일 것이다. VUCA 특성이 강한 미래 사회에 성공적으로 대응하기 위해서는 미약한 신호라도 놓치지 않고 정책 어젠다로서 검토할 필요성이 있다. 강한 신호를 보내고 있는 미래 사회 변화에 대해서는 정책적 대응 타이밍을 놓치기 전에 민첩하게 정책 어젠다를 도출하여 문제의 구조적 특성을 이해하고 효과인 정책적 대응 전략을 검토해 나가야 한다.

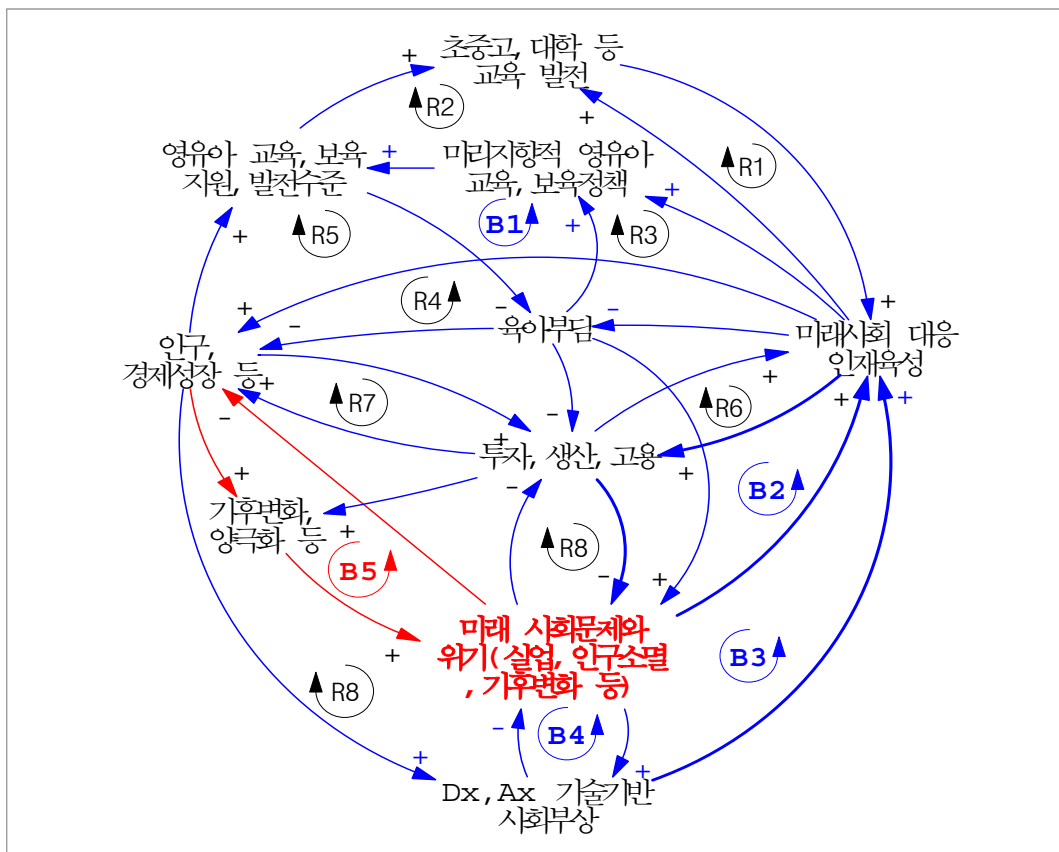
영유아 교육·보육 시스템의 발전 수준은 미래 사회 위기 대응을 위한 출발점으로서 장기적으로 초중고, 대학교육을 거쳐 미래인재 육성에 기여한다. [그림 4-3-1]의 인과지도에서 보는 바와 같이 미래인재 육성은 투자, 생산, 고용을 늘리고, 인구, 경제 성장에 기여하는 등 다양한 경로의 선순환 강화 피드백구조(R1, R2, R3, R4, R5, R6)로 작동하는 가장 핵심적인 변수임을 알 수 있다. 단기적으로는 학부모의 금전적, 시간적, 정신적 육아부담(경력단절 등 초래)을 줄여서 투자, 생산, 노동부문에 긍정적 효과를 가져오고, 이는 인구, 경제성장 등에 기여하는 선순환 강화 피드백구조(R7)로 작동한다. 인구, 경제 성장은 의도하지 않는 효과로서 기후변화와 부의 양극화 등을 초래하고, 이는 미래 사회 문제와 위기로 이어진다. 이러한 문제와 위기들은 투자, 생산, 고용을 위축시켜 인구, 경제 성장을 제약하는 피드백구조로 작동한다. 이른바 성장의 한계를 초래하는 구조라고 할 수 있다(B5).

미래 사회 문제와 위기에 대응하기 위해서는 새로운 영유아 교육·보육 정책(어젠다)을 설정하고 영유아 교육·보육 지원과 발전 수준을 제고하는 노력을 기울여야 한다. 이러한 영유아 교육·보육 지원과 발전은 미래 사회 대응 인재 육성으로 이어지며, 육아 부담을 완화 시키는데 기여한다(B1). 육아부담은 미래 사회 대응을 위한 영유아 교육·보육 정책(어젠다)에서 해결해야 하는 가

장 중심에 있는 문제라고 할 수 있다. 육아부담이 완화되지 않고 오히려 증폭된다면 이는 인구와 경제 성장을 위축시키고 경제적으로는 투자, 생산, 고용 감소를 초래하여 지속적으로 인구감소와 경제성장 위축이라는 악순환 피드백구조로 작동하게 된다(R4, R7).

또한, 미래 사회 대응 인재 육성은 투자, 생산, 고용을 증가시켜 미래 사회 문제와 위기를 억제하는 균형 피드백구조로 작동한다(B2). 한편, 새로운 경제성장 동력으로서 미래 사회 문제해결과 지속적인 성장(R8)을 위해 부상한 디지털 전환(Dx)과 인공지능(Ax)기술 기반 사회의 부상은 새로운 미래 사회 대응 인재 육성을 요구하는바 이러한 맥락에서도 지금까지와는 다른 새로운 맥락의 영유아 교육·보육 정책(어젠다)의 설정이 필요하다(B3, B4). 새로운 영유아 교육·보육 정책(어젠다)가 작동하는 기본구조는 미래 사회 위기 극복과 지속가능한 성장을 위한 선순환 피드백 구조이며, 영유아 교육·보육 체제 전환의 토대라고 할 수 있다.

[그림 4-3-1] 미래 사회 대응을 위한 영유아 교육·보육 정책 어젠다 구조



나. 저출산 완화를 위한 정책 어젠다의 피드백구조 분석결과

대한민국의 미래 사회 변화 트렌드와 관련하여 가장 큰 신호를 주고 있는 것은 저출산으로 인한 급격한 인구감소이다. 급격한 인구감소로 인해 축소사회 경로를 거치고 있는 상황에서 저출생으로 인해 제일 먼저 영유아 감소가 초래되어 비수도권 지역에서는 다수의 유치원과 어린이집이 폐원하고 있는 시스템 붕괴 현상이 초래되고 있다(조선일보, 2024. 3.26.). 저출산 원인 중의 하나로서 막대한 양육비용과 부담이 지적되고 있는바 영유아 교육·보육 시스템의 붕괴를 막기 위해서라도 저출산 문제 대응을 위한 정책 어젠다의 도출은 매우 중요하다. 저출산은 국가적으로 직면한 난제 중의 난제로서 그 원인 중의 하나가 육아 부담인 만큼 영유아 교육·보육 체제에 대한 혁신적 전환이 요구되는 바 관련된 정책 어젠다의 피드백구조를 살펴보고자 하였다. 저출생에 따른 축소사회와 지방소멸 위기 대응과 밀접하게 관련된 영유아 교육·보육 정책 어젠다의 중심이 되는 연결고리는 영유아 자녀를 둔 학부모들이나 청년 세대들이 느끼는 육아부담 완화라는 목표 변수에서 찾을 수 있다(대한민국 정책브리핑, 2025. 7. 2.).

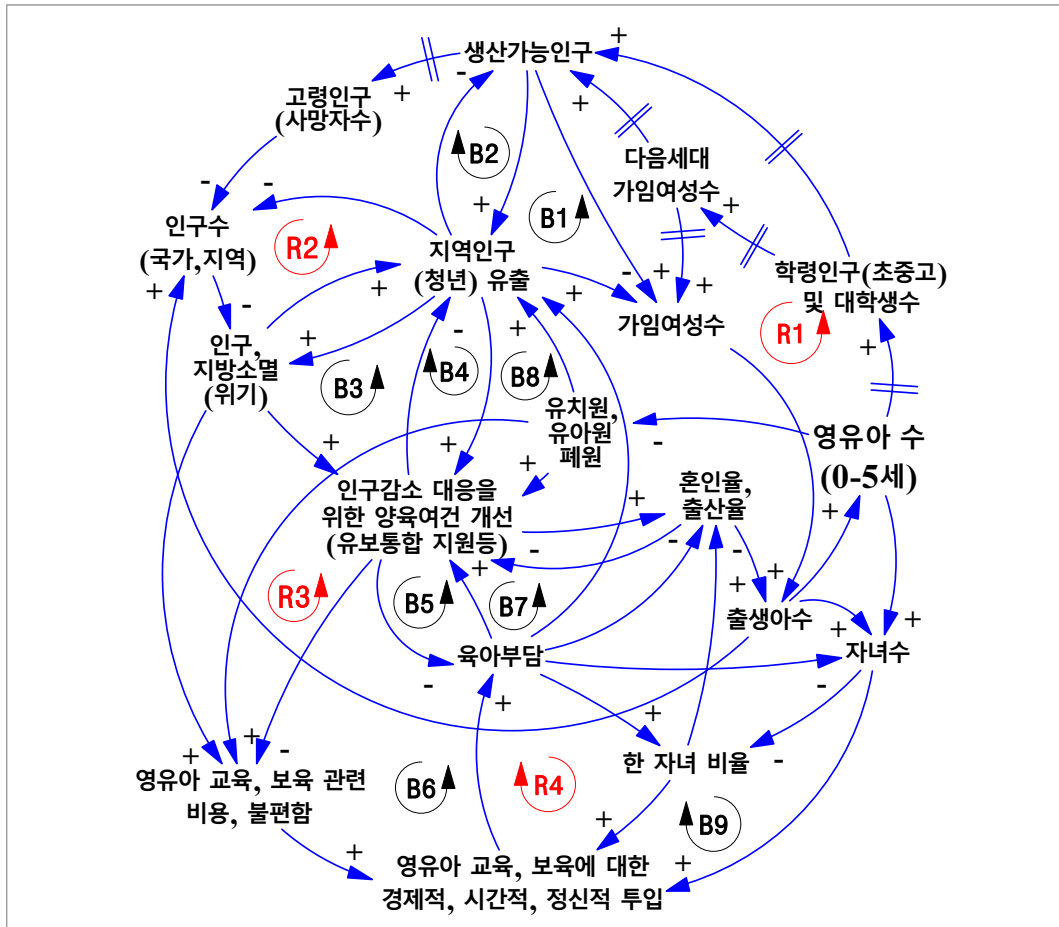
저출산 원인 중의 하나인 육아부담 완화에 초점을 둔 시스템사고 기반의 정책 어젠다 분석은 영유아 교육·보육 시스템에서 어떠한 피드백구조의 지배적인 작동으로 인해 육아부담이 줄어들지 않고 있으며, 육아부담이 줄어들기 위해서는 어떠한 피드백구조가 작동되어야 하는가를 규명하는 데 있다. 또한, 육아부담이 완화되었을 경우 어떠한 요인들과의 상호작용을 통해 저출산 수준이 완화될 수 있는 경로가 작동할 수 있는가를 살펴보고자 하였다.

국가 전체는 물론 지역 인구는 인구코호트 구조의 특성과 시간의 흐름에 따라 변하는 데 자연증감(출생-사망)과 사회적 증감(전입-전출)에 의해 결정된다. 최근의 전체 인구는 출생보다 사망이 많은 자연감소에 의해 초래되고 있으며, 출생아 수 감소에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 가임여성(15~49세) 수 감소와 출산을 하라기라고 할 수 있다. 출산을 하라기에는 여러 가지 요인들이 영향을 미치는 것으로 보고 있으나 가장 큰 영향 요인은 경제적, 시간적, 정신적 차원의 원인들이 결합된 육아 부담으로 인식되고 있다. 지방소멸 위기에 직면해 있는 지역에서는 자연 감소뿐만 아니라 가임여성 인구 등을 포함한 청년인구의 유출이 인구감소를 초래하는 결정요인으로 작동하고 있으며, 지역에서의 출산을 하라기에는 지역의 열악한 사회경제적 여건과 육아 부담이 영향을 미친 결과라고 볼 수 있다(김인경, 2024; 장인수, 정찬우, 2024; 조해연, 유준호, 2025).

[그림 4-3-2]는 대한민국 난제인 저출생 완화를 위한 영유아 교육·보육 정책 어젠다의 피드백구조 분석결과를 인과지도(causal map)로 나타낸 것이다. 이 인과지도는 육아부담이 어떠한 경로로 출산을 하라기와 출생아 수 감소에 악순환 강화 피드백구조로 작동하고 있는지, 반면에 유보통합 등 양육여건 개선이 학부모 및 청년 세대들의 육아 부담을 경감하여 그 영향으로 출산

율을 높이고, 출생아수 감소를 억제할 수 균형피드백 구조로 작동할 수 있는가를 보여주고 있다.

[그림 4-3-2] 저출생 완화를 위한 영유아 교육·보육 정책 어젠다의 피드백구조



인구는 출생과 사망이라는 두 개의 피드백구조 중에서 어떤 구조가 더 강하게 지배적이나에 따라 증가, 또는 감소하는데 합계출산율에 변화가 없을 때 가임여성 수가 증가하면 출생아 수가 증가하고, 출생아 수가 증가하면 다음 세대의 가임여성 수가 증가하므로 출생아 수는 계속해서 증가한다. 이 경우 출생아 수가 사망자 수보다 많으면 총인구는 계속해서 증가하는 패턴을 보이는 양의 피드백구조가 지배적으로 작동한다(R1). 그러나 우리나라에서는 이 구조가 2020년부터 역전되기 시작하여 사망자 수가 출생아 수보다 많은 인구 자연감소 추세가 지속되고 있다. 비수도권 지역에서는 인구 자연감소 구조 외에도 청년인구들이 수도권으로 유출되어 생산인구(15~64세)

점 가입여성 인구(15~49세)가 감소하는 피드백구조(B1, B2)까지 작동하고 있어 급격한 인구감소로 인한 지방소멸 위기가 증폭되고 있다. 인구감소에 가장 큰 영향을 미친 요인은 출산율의 지속적인 하락이며, 출산율의 지속적인 하락을 초래한 육아 부담과 같은 요인들이 바로 인구문제 해결을 위한 정책변수라고 할 수 있다(이삼식, 2024). 생산인구 감소로 인한 인력난과 인건비 상승으로 영유아 교육·보육 관련 비용이 증가하였으며, 인구감소지역에서는 영유아 감소로 인한 유치원과 어린이집 폐원으로 인해 이용의 불편함과 어려움이 가중되어 결과적으로 학부모들이 느끼는 비용과 육아 부담이 더 커져서 그 영향으로 출산율 하락과 청년인구 유출을 초래하게 되었다. 지속적인 출산율 하락과 청년인구 유출은 출생아 수 감소로 이어지는 악순환 구조를 초래하게 된다(R2). 또한, 저출산으로 인한 한 자녀 비율의 증가는 출생아 수와 자녀 수, 영유아 수 감소를 초래할 뿐만 아니라 한 자녀에 대한 집중적인 교육, 보육 관련 경제적, 시간적, 정신적 투입(육아비용, 경력단절 등) 증가를 초래하여 오히려 육아 부담이 커지고 다자녀를 포기하는 한 자녀 비율 가정이 계속 늘어나는 결과를 초래하고 있다(R4, B9). 육아 부담이 여성에게 집중되고 한 자녀에게 쏠릴수록 육아 부담은 더 커지고 그로 인해 출산율이 더 떨어지는 악순환 강화 피드백구조를 멈추게 하지 못한다면 인구감소 문제는 점점 더 해결하기 어려워질 것이다(연합뉴스, 2024. 5.27.; 우한수, 심수진, 2023; 조덕상, 한정민, 2024).

한편, 공공성 강화를 위한 유보통합 체계 구축이나 적극적인 영유아 교육·보육비 지원, 경력단절 리스크 완화 등의 실질적이고 효과적인 개선이 이루어진다면 육아 부담 완화로 출산율 상승이 이루어지고, 단기적인 출생아 수 증가와 장기적인 인구감소 억제, 회복 효과가 나타날 수 있는 선순환 구조들이 작동할 수 있다. 즉, 유보통합 등을 기반으로 영유아 교육·보육 여건 개선이 이루어지면 인구감소(생산인구 등), 청년인구 유출과 지방소멸 억제(B3, B4, B8), 육아 부담 증가와 출산율 하락 억제, 출생아 수 감소(B5, B6, B7)를 억제하는 균형 피드백구조가 작동할 가능성이 커진다. 세부 부분별 피드백구조와 특성은 <표 4-3-1>에서 보는 바와 같다.

〈표 4-3-1〉 저출생 완화를 위한 영유아 교육·보육 정책 어젠다의 부분별 피드백구조

핵심 피드백구조	피드백 루프의 특성
<p>The diagram shows a feedback loop involving birth rate (출생아수), population (인구), and fertility (가임여성수). Birth rate is positively influenced by fertility and negatively by population. Fertility is positively influenced by population and negatively by birth rate. Population is positively influenced by birth rate and negatively by fertility. The loop is labeled R1 (reinforcing), B1 (balancing), B2 (balancing), and R2 (reinforcing).</p>	<p>R1: 가임여성수와 출생아수의 관계로 인구가 지속적으로 증가 또는 감소하는 강화 피드백구조</p> <p>B1: 지역인구(청년)인구 유출로 가임여성 수가 감소하면 출생아 수와 장래 가임여성 수도 감소하는 조절(억제) 피드백구조</p> <p>B2: 생산인구가 증가해도 지역인구(청년)인구 유출로 생산인구가 감소하는 조절(억제) 피드백구조</p> <p>R2: 청년인구 유출로 인구감소와 지방소멸 위기가 증가하면 유출이 계속 증가하는 강화 피드백구조</p>
<p>The diagram shows a feedback loop involving childbearing costs (육아부담), fertility (가임여성수), and population (인구). Childbearing costs are positively influenced by population and negatively by fertility. Fertility is positively influenced by population and negatively by childbearing costs. Population is positively influenced by fertility and negatively by childbearing costs. The loop is labeled R3 (reinforcing), B3 (balancing), B4 (balancing), B5 (balancing), B6 (balancing), B7 (balancing), and B8 (balancing).</p>	<p>R3: 육아 부담에 따른 출산율·출생아 수·영유아 수 감소로 폐원이 증가하면 지역의 영유아 교육, 보육 접근 비용과 불편함이 증가하고 그로 인한 육아 부담이 커져 출생아 수 감소와 폐원 증가가 강화되는 구조</p> <p>B3,4: 지역인구(청년) 유출과 소멸에 대응하기 위한 양육여건 개선을 하면 인구 유출을 억제하는 구조로 작동</p> <p>B5,6,7,8: 양육여건을 개선하여 교육·보육 비용과 불편함이 감소하고 경제적, 정신적 투입이 줄어들어 육아부담이 완화된다면 인구유출이 줄어들고 출생아 수 증가로 폐원이 감소하는 균형적 피드백구조가 작동</p>
<p>The diagram shows a feedback loop involving childbearing costs (육아부담), fertility (가임여성수), and population (인구). Childbearing costs are positively influenced by population and negatively by fertility. Fertility is positively influenced by population and negatively by childbearing costs. Population is positively influenced by fertility and negatively by childbearing costs. The loop is labeled R4 (reinforcing) and B9 (balancing).</p>	<p>R4: 영유아 교육, 보육 비용과 불편함이 증가하여 경제적, 정신적 투입 증가로 인한 육아 부담이 증가, 자녀 수가 감소하면 한 자녀 비율이 늘어나 그로 인해 한 자녀에 집중하여 더 많은 경제적, 시간적, 정신적 투입이 일어나 육아부담이 증폭되는 구조</p> <p>B9: 영유아 교육, 보육 비용과 불편함이 증가하여 경제적, 정신적 투입 증가하면 이로 인한 육아 부담이 증가하고 자녀 수가 감소하므로 경제적, 정신적 투입이 줄어들기 때문에 육아 부담을 완화하기 위하여 자녀 수가 억제되는 피드백구조</p>

다. Dx, Ax 사회전환 대응을 위한 정책 어젠다의 피드백구조 분석 결과

앞에서 살펴본 미래 사회 변화는 VUCA 특성이 강하게 나타날 것으로 예측되며, 이러한 미래 사회에 성공적으로 대응하기 위한 영유아 교육·보육 정책 어젠다의 설정은 그 중요성이 매우 크다. 디지털 기술(Dx)과 인공지능 기술(Ax)에 의한 거대한 사회경제적 전환은 기술 그 자체의 불확실성뿐만 아니라 사회경제적으로 초래될 영향이 매우 클 것으로 예측되기 때문에 이러한 대전환에 요구되는 바람직한 비전을 공유하고, 민첩하게 대응하기 위해서는 미래지향적인 새로운 영유아 교육·보육 정책 어젠다 설정과 체제 개편 방향 및 중요한 대응 과제들을 검토해볼 필요성이 매우 크다.

모든 것이 불확실하다는 것만이 유일하게 확실한 상황에서, 미래 사회에 대응하기 위한 대응 과제들을 검토하고 영유아 교육·보육 정책 어젠다를 구체적으로 도출한다는 것은 개인, 기업, 국가의 미래 발전과 위기를 좌우한다는 측면에서 매우 중요한 선택일 수밖에 없다. 예를 들면 미국에서는 10여 년 전 본격적인 디지털 전환기에 접어들면서 코딩교육 붐이 일어나 대학에서 코딩을 배운 컴퓨터 공학 전공 학생들은 역대 연봉을 받는 부자가 될 것으로 기대했었으나 현재는 취업을 못해 망했다는 기사가 최근 보도된 바 있다(서울경제, 2025. 8. 12.)

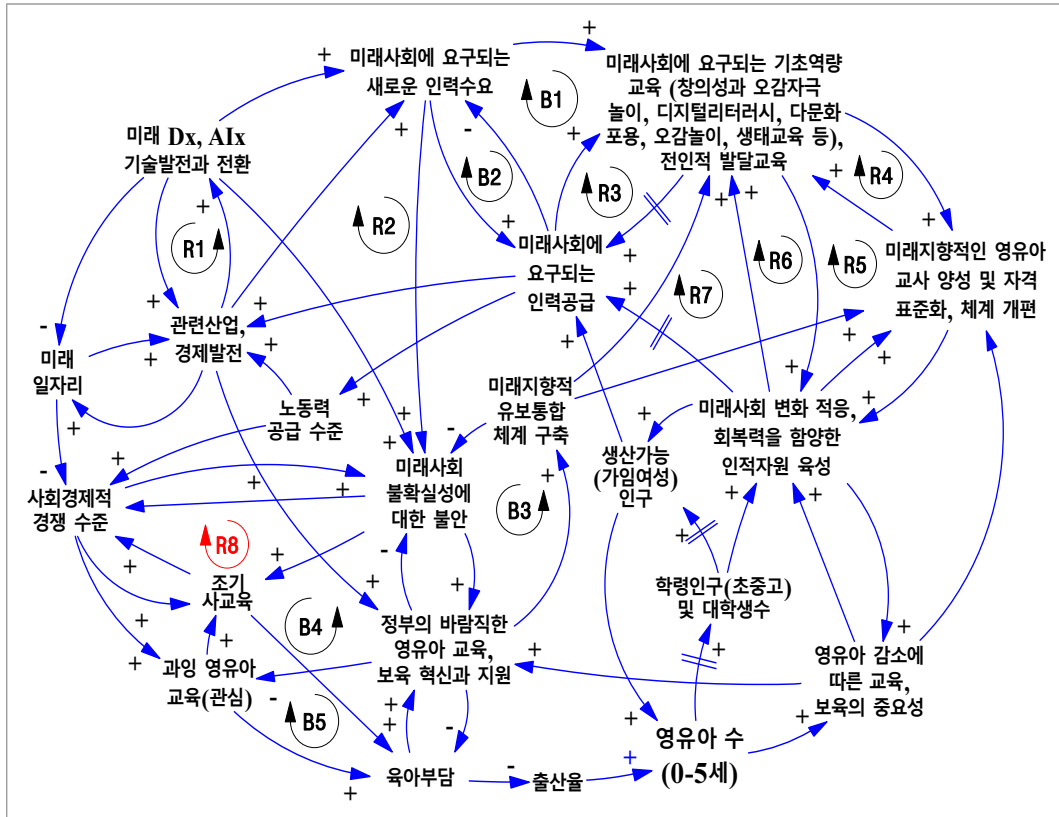
최근 과학기술 발전이 디지털 전환 기술과 AI 기술의 특이점(singularity)으로 가는 진화가 계속되고 있는 것은 분명하지만 이러한 전환기적 상황에서는 '코딩교육의 교훈'에서 알 수 있는 것처럼 미래인재 수요와 지식 교육의 구체적인 내용을 정하는 것보다는 인간다운 삶의 역량과 지식의 기본체계를 확립하는 데 도움을 줄 수 있는 적응력과 회복력, 그리고 디지털 리터러시를 높이기 위한 다양한 기초역량 교육을 지향해야 한다.

디지털 전환과 인공지능 기술 등이 지배하게 될 미래 사회에 대응하기 위한 영유아 교육·보육 정책 어젠다는 먼저 미래 사회에 요구되는 새로운 인력 수요가 무엇인지 구체적으로 정할 수는 없지만 미래 불확실성에 따른 학부모들의 불안과 경쟁사회에 대비한 지나친 조기 사교육이나 과잉육아에 빠지지 않도록 한편으로는 미래 사회 변화에 대한 적응력과 회복력을 함양한 인재를 육성하여야 하며, 다른 한편으로는 육아 부담을 경감하기 위한 영유아 교육·보육 지원 확대와 시스템 혁신을 완성해 나가야 한다.

변동성과 불확실성이 큰 미래 사회 변화에 대응할 수 있는 적응력과 회복력을 함양한 인재로 현재의 영유아들을 육성하기 위한 교육과 보육의 기본방향은 인간으로서의 기초역량 교육과 전인적 발달 교육에 초점을 두어야 한다. 미래 디지털 전환 및 AI 기반 사회에 적응력, 회복력 있는 인재로 육성하기 위한 기본방향으로 검토·제시되는 것들로, 창의성과 상상력을 키우는 놀이 중심 교육, 디지털 리터러시와 디지털기기 과의존에 대한 자기조절 능력 함양 교육, 자연 탐구와 오감

체험을 통한 생태적 교감능력 발달 교육, 다양한 사람들과의 협력적 문제해결 능력 배양을 위한 활동 교육, 예술·문화 활동을 통한 정서적 표현 및 감수성 함양 훈련, 융합적 사고를 위한 다학제적 접근시각 교육, 사회적 상호작용과 공감능력 강화 훈련(다문화 또래 친구와의 유대감 형성 훈련 등), 기후변화 등을 이해하고 지속 가능한 미래를 실천할 수 있는 환경교육, 자기 주도적 학습 습관 형성을 위한 훈련, 윤리적 판단력과 디지털 공간에서 건전하게 활동하는 시민의식 기초교육, 언어 발달과 의사소통 기술 강화를 위한 독서 및 발표 활동 교육, 심신 건강의 중요성을 이해하고 실천하기 교육 등을 들 수 있다(남윤철, 2021; 중도일보, 2025. 7. 3.; 최은영, 2025; 한서정, 2025. 7. 1.; 흥광표, 2025. 3.16.).

[그림 4-3-3] Dx, Ax 사회전환 대응을 위한 영유아 교육·보육 정책 어젠다의 피드백구조



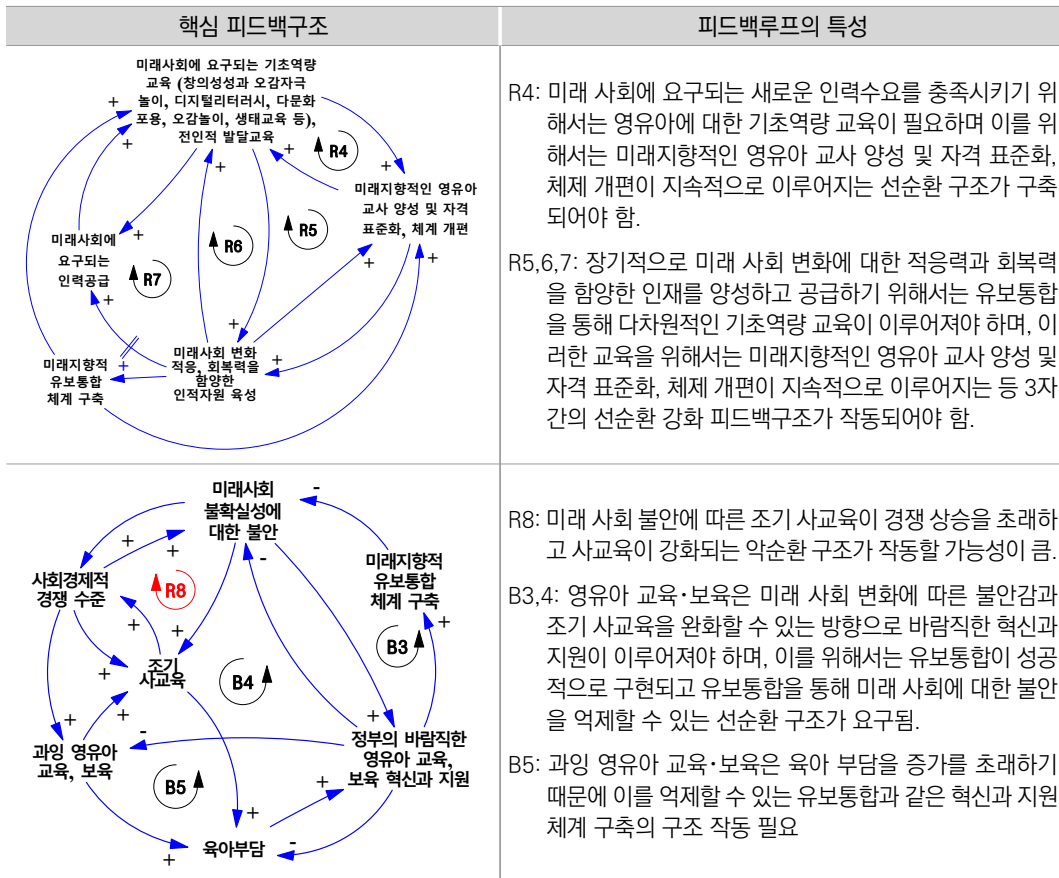
[그림 4-3-3]은 미래 Dx, AIx 기술 발전과 디지털 전환 시대에 요구되는 새로운 인력수요에 대응하고 여기에 적합한 기초역량을 함양한 건강한 영유아 교육을 구현하는 데 중점을 둔 선순환 구조들이 작동될 수 있는 체계들을 구축하기 위한 정책 어젠다는 어떠한 대응 과제와 관련되어 있

능가를 보여주는 인과순환적 피드백구조들이다. 이 인과지도는 미래 사회에 요구되는 인력 수요에 대응하고 미래 사회에 대한 학부모들의 불안을 완화시켜 줄 수 있는 미래 사회 변화에 대한 적응력, 회복력을 함양한 인적자원 육성이 어떠한 방향과 대응을 통해 선순환 구조를 형성할 수 있는가를 보여주고 있다(B1, B2, R2, R3, R4, R5, R6, R7). 미래 디지털 전환과 AI 사회를 대비한 미래지향적 영유아 교육·보육 정책은 영유아들의 미래와 관련된 학부모들의 불안을 줄이고, 미래 사회 경쟁력을 확보하려는 이유로 자녀의 조기 사교육 등에 과잉 몰입하지 않도록 미래지향적인 유보통합 체제 안에서 육아 부담을 줄이는 한편, 미래 사회 변화 적응, 회복력을 함양한 인적자원 육성이라는 선순환 구조가 작동되도록 하는데 중심을 두어야 한다(B3, B4, B5).

특히, 미래 사회 대응을 위한 영유아 교육·보육 정책 어젠다에서는 Dx, Ax 사회전환 시대를 앞두고 자녀들의 미래에 불안감을 느낀 학부모들이 영유아들에게 디지털 기술 활용 관련 선행학습을 위해서 또는 막연한 사회 불안감을 극복하기 위해 지나친 사교육을 시키거나 과몰입하지 않도록 디지털 사회에 요구되는 기초역량 교육과 육아부담을 줄일 수 있는 질적인 혁신과 지원체계를 마련해야 한다. 미래 사회 대응에 대한 불안감까지 학부모들의 육아부담에 가중된다면 영유아들이 행복한 미래지향적인 유보통합체제의 구축은 물론 저출산을 억제하는데 기여하지 못하고 오히려 조기 사교육에 대한 의존성과 커지는 악순환 구조만 강화될 수 있다.

〈표 4-3-2〉 Dx, Ax 사회전환 대응을 위한 영유아 교육·보육 정책 어젠다의 부분별 피드백구조

핵심 피드백구조	피드백루프의 특성
<p>The diagram illustrates the following causal links and feedback loops:</p> <ul style="list-style-type: none"> Future Dx, AIx technological development and transition (+) → Future society's required human resources (+) Future society's required human resources (+) → Future society's required talent supply (+) Future society's required talent supply (+) → Future society's required basic competency education (+) Future society's required basic competency education (+) → Future society's required early childhood education (+) Future society's required early childhood education (+) → Future society's required talent supply (+) Future society's required talent supply (+) → Future society's required human resources (-) (inhibitory link) Future society's required human resources (+) → Future society's required talent supply (+) (reinforcing link, R1) Future society's required talent supply (+) → Future society's required basic competency education (+) (reinforcing link, R2) Future society's required basic competency education (+) → Future society's required early childhood education (+) (reinforcing link, R3) 	<p>R1,2: 미래 Dx, Ax 기술발전과 전환은 관련 산업과 경제를 발전시키고 그 결과는 미래 Dx, Ax 기술 발전과 전환을 강화하는 피드백구조로 작동, 미래 사회에 요구되는 인력수요가 충족될 수 있는 인재 공급이 이루어져야 지속가능한 발전이 가능</p> <p>R3: 시간은 걸리지만 장기적으로 미래 사회에 요구되는 기초역량 교육을 통한 미래 사회에 요구되는 인재 공급의 선순환 구조 필요</p> <p>B1,2: 미래 사회에 요구되는 새로운 인력수요를 충족시키기 위해서는 구체적인 지식보다는 미래 사회에 요구되는 기초역량 교육(창의성과 오감자극 등)과 전인적 교육을 통해 장기적으로 미래 사회에 요구되는 인재공급(양성)에 대응하는 구조의 작동이 필요</p>



2. 영유아 교육·보육 정책 어젠다의 피드백구조 분석

가. 행위자들의 목적과 유보통합 정책목표 간의 상호작용 구조 분석결과

정책결정자로서 정부는 영유아 교육·보육서비스 시장에서 영유아, 학부모, 그리고 기업과 같은 미래 고객들의 니즈를 충족시켜 고객만족도를 제고하고자 노력한다. 정부가 고객만족도를 높일 수 있는 서비스를 공급하기 위해서는 영유아 교육·보육기관인 유치원과 어린이집의 교사, 지방자치단체, 교사 양성 대학 등과 같은 기관들 간의 긴밀한 협력 체계는 물론 고객들과의 소통과 협력을 위한 거버넌스 체계가 확립되어야 한다. 그러나 유보통합 추진과정에서 드러난 바와 같이 학부모, 유치원·어린이집의 원장과 교사, 교사들을 양성하는 교육기관, 지방자치단체와 교육청, 그리고 정부(교육부, 보건복지부 등) 사이에는 서로 자신들이 추구하는 목적을 달성하기 위하여 협력하기도 하지만 서로가 추구하는 목표의 상충으로 인해 심각한 갈등이 초래되고 있다.

미래 사회에 대응하기 위한 영유아 교육·보육 정책 어젠다의 도출과 분석은 가장 먼저 영유아 학부모, 영유아 교육·보육기관과 교사, 지방자치단체·교육청, 그리고 정부가 추구하는 목표들 간의 복잡하게 얽힌 상호작용 관계를 유보통합 정책 목표를 중심으로 살펴볼 필요가 있다. 각각의 행위자들이 추구하는 니즈(목표)와 유보통합 정책목표들 간의 복잡한 상호작용 구조를 파악해야 하는 이유는 우리나라 영유아 교육·보육 시스템의 발전을 위해 추진 중에 있는 30년 난제인 유보통합이 표류, 지연되고 있는 근본적이고, 구조적인 원인을 발견할 수 있기 때문이다. 또한, 영유아 교육·보육 시스템에서 초래되고 있는 중요한 정책문제들도 주로 이들 행위주체들이 추구하는 목표와 목표 달성 과정에서의 이해관계 갈등, 정부가 직면한 딜레마 상황, 그리고 정부의 재정적 투자 증가에도 불구하고 비효율성이 증가하는 역설적 구조들에서 비롯된 것들이기 때문이다.

학부모(영유아), 교사, 중앙정부와 지방정부는 유보통합과 같은 영유아 교육·보육 체제의 개편과 발전 과정에서 각기 추구하는 니즈에 따른 목적을 달성하기 위해 적극적으로 노력한다. [그림 4-3-4]의 인과지도는 학부모, 교사, 정부(중앙과 지방) 3자 간에 서로 추구하는 목적과 그 목적을 달성하는 과정에서 다른 행위자들이 추구하는 목적과 어떠한 상호작용 관계가 존재하는가를 보여주고 있다. 학부모들이 추구하는 영유아 교육·보육 부담 완화와 영유아의 균형적 발달에 따른 만족도 제고라는 목적을 달성하기 위해서는 정부의 지원과 교사들의 전문성과 역량, 그리고 지방자치단체 등의 투자 노력이 이루어져야만 목표 실현으로 가는 선순환 구조가 작동된다.

교사들의 경우에는 교육의 효능감과 직무만족이라는 목적을 추구하는데 이러한 목적이 달성되기 위해서는 중앙과 지방정부의 교사 처우개선 등과 같은 투자와 지원이 이루어지고, 학부모들의 신뢰와 만족이 수반되어야 한다.

정부는 국가 발전과 국민의 정치적 지지를 얻기 위해 막대한 예산을 투자하여 영유아 교육·보육의 공공성 제고와 격차 해소라는 정책목표를 달성하고자 하는데 이 목표를 달성하기 위해서는 지방정부의 교육재정을 확충하고, 영유아 교육·보육 수준 제고를 위한 질적, 양적 투자를 해야만 한다. 지방자치단체도 지역주민들의 삶의 질을 제고하여 지방소멸(저출산과 인구 유출)을 막기 위해서는 중앙정부 및 자체적으로 교육재정을 더 많이 확보하여 영유아 교육·보육 수준 제고를 위한 투자와 지원을 늘려야만 한다. 그러나 중앙정부와 지방자치단체가 재정지원을 늘리는 것은 재정 부담과 재정적 한계를 초래하므로 재정지출의 효율성을 높이고 재정적 균형을 유지해야만 한다. 궁극적으로 학부모, 교사, 정부(중앙과 지방) 3자가 서로 추구하는 목표를 달성하기 위해서는 균형적인 협력이 필요하며, 이는 영유아 교육, 보육 체제의 발전을 위한 거버넌스 확립의 기본 방향이 된다. 각 행위자들이 추구하는 목표와 상호작용 구조는 <표 4-3-3>에 정리된 바와 같다.

우리나라 영유아 교육·보육 시스템에서 초래되는 갈등 주체와 원인에 관한 양미선 외(2020)의 연구에서는 공립유치원 vs 사립유치원, 국공립어린이집 vs 민간어린이집, 어린이집·유치원 원장 vs 교사, 중앙정부와 지방정부 간의 갈등 순으로 심각성이 높은 것으로 규명된 바 있다. 또한, 갈등의 발생 원인에 대해서는 정부의 일방적인 정책 추진, 이해관계 충돌, 상호의견 교류, 토론, 협상 등 소통 부족, 정책의 구조적 문제 순으로 중요성을 꼽았다.

이 연구에서는 보육기능이 보건복지부와 지방자치단체에서 교육부와 지방교육청으로 이관된 이후 본격적으로 유보통합이 추진되고 있는 상황에서는 이전과는 다른 양상의 갈등이 초래되고 있다고 보았다. 즉, 국가책임 하의 공교육이 강조된 영유아 교육·보육 통합을 추진하는 과정에서 통합 추진 이전과는 달리 정부와 민간시설 간의 갈등보다는 영유아 정교사 통합 자격 취득과 관련하여 유치원 교사와 어린이집 교사 양측 간의 입장이 첨예하게 대립되는 갈등 양상이 두드러지게 나타나고 있다. 최근까지 유보통합 교사 자격을 두고 양자 간의 갈등이 제도적인 차원에서 완전하게 해결되지 않은 채 지연됨으로 인해 유보통합 추진 자체까지 표류, 연기되는 상황이 계속되고 있다(베이비뉴스, 2025. 2.12.; 한라일보, 2025. 6.24.).

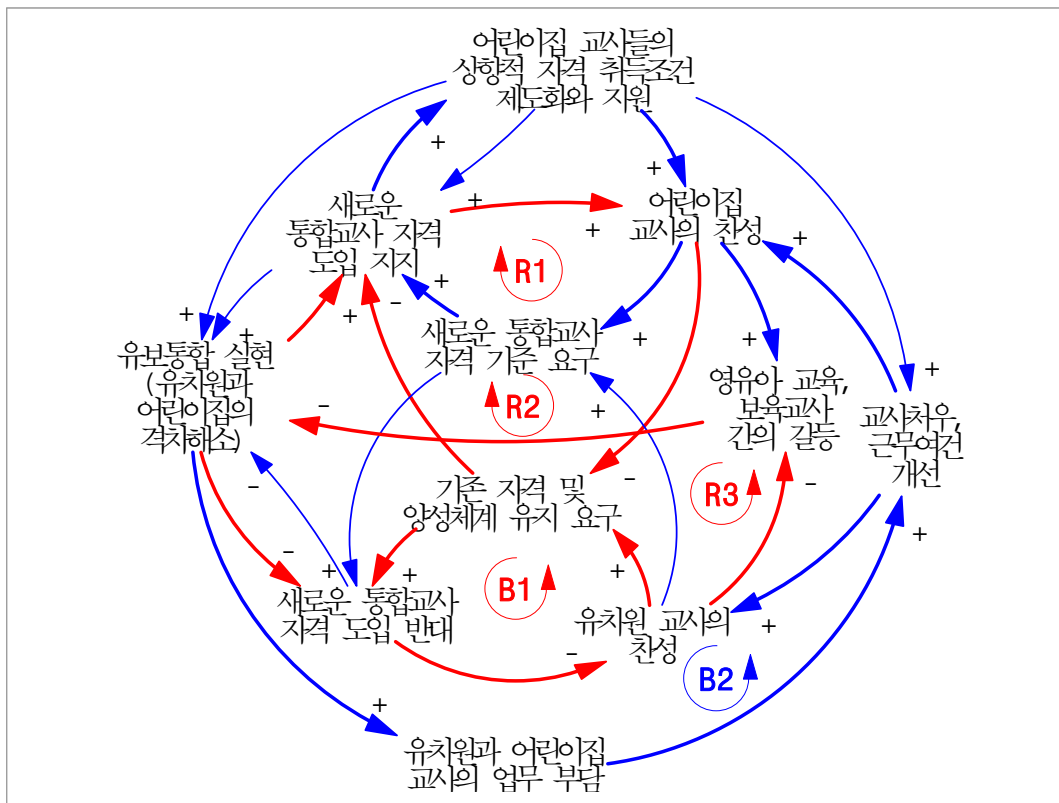
또한, 미래 사회 불안과 저출산에 따른 한 자녀 가족의 증가로 인해 학부모들의 영유아 교육·보육에 대한 관심이 커지고 있는 상황에서 학부모 vs 원장, 학부모 vs 교사들 간의 갈등이 증가하는 양상이 나타나고 있다. 국공립이나 사립과 관계없이 유치원과 어린이집의 교육·보육서비스에 만족하지 못하는 학부모들과 유치원·어린이집 원장뿐만 아니라 학부모와 교사들 간의 갈등이 다양한 양상으로 나타나고 있다는 것이다. 학부모 입장에서는 원장이나 교사들에 대한 불만이 쌓여 갈등이 초래되고, 교사들 입장에서는 학부모들의 지나친 간섭과 교권 침해를 놓고 갈등이 초래되고 있는 양상이 빈번하게 발생하고 있다(중부일보, 2025. 5.25.)⁴⁶⁾. 심지어는 국공립어린이집을 혐오시설이라고 반대하는 지역주민들과 학부모인 워킹맘들 간에도 어린이집 설치를 둘러싸고 심각한 갈등이 초래된 바 있다(한국일보, 2025. 3.17.).

다음의 [그림 4-3-5]는 유보통합 시행과정에서 가장 큰 갈등 양상으로 나타나고 있는 통합교사 자격증에 대한 유치원 교사들의 도입 반대(B1)와 어린이집 교사들의 찬성(R1)이라는 상반된 인식으로 인해 양자 간의 갈등이 증폭(R2)되고, 그로 인해 유보통합 실현 수준이 악화 되고 있는 강화구조(R3)가 지배하는 구조를 보여주고 있다. 이 구조에서 영유아 교육과 보육 교사 간의 갈등을 해소(완화)하기 위해서는 두 가지 조건이 충족되어야 하는데 한편으로는 어린이집 교사들의 상향적 자격 취득조건의 제도화와 합당한 지원을 통해 양측 교사들의 자격과 역할의 중요성에서

46) 인천광역시의 한 국공립 어린이집이 학부모들과 원장 간의 갈등으로 폐원 결정이 이루어졌는데 구청의 현장 점검 결과 운영에 심각한 문제가 확인되지 않았으나 학부모들은 행사 축소, 학부모와의 소통 부재 등의 불만을 이유로 갈등을 겪은 것으로 알려지고 있다(중부일보, 2025. 5.25.).

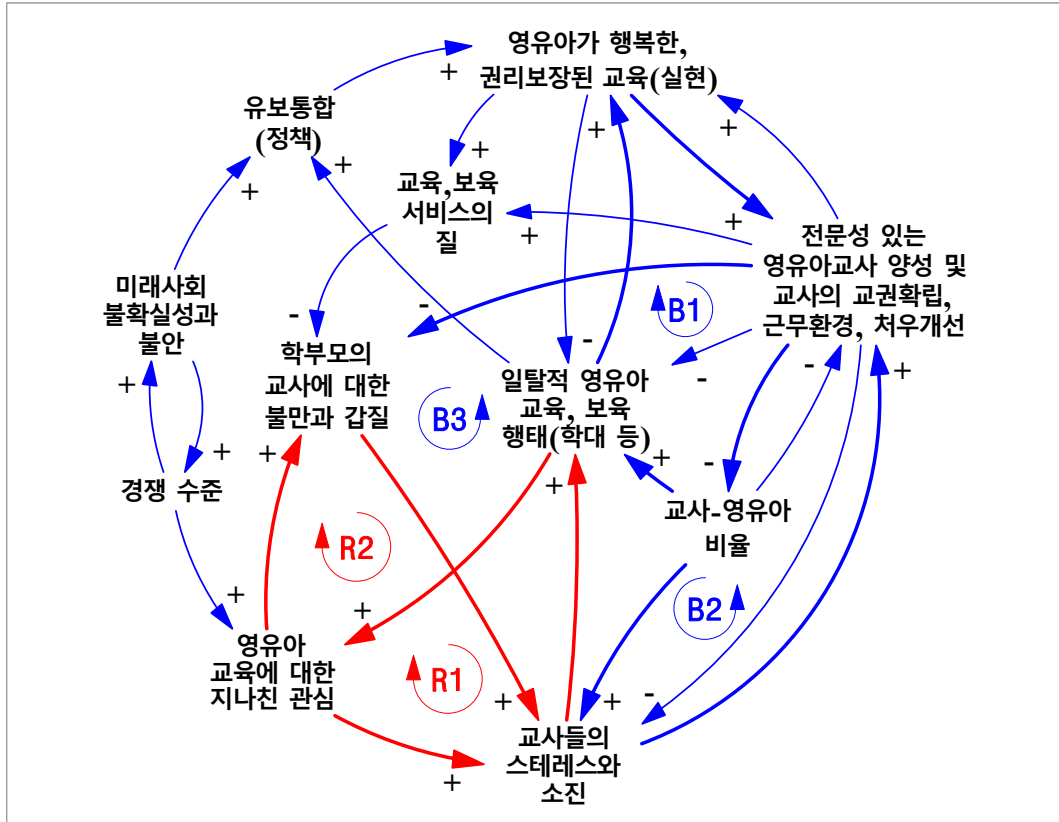
격차가 줄어들어야 하며, 또 한편으로는 통합으로 인해 유치원과 어린이집 교사의 업무 부담이 늘어나는 것을 줄이기 위한 교사처우와 근무여건(교사-아동 비율 완화 등) 개선이 지속적으로 이루어져야 갈등이 완화되는 선순환 균형 피드백구조가 작동될 수 있다(B2).

[그림 4-3-5] 유보통합 교사자격 갈등과 관련된 정책 어젠다의 피드백구조



다음의 [그림 4-3-6]은 우리나라 영유아 교육·보육 시스템에서 해결이 점점 더 어려워지고 있는 학부모와 교사 간의 갈등 구조가 어떠한 경로로 초래되고 있는가를 보여준다. 특히, 최근에는 자녀의 미래에 대한 불안감과 경쟁심리에서 영유아 교육에 대해 지나친 관심을 가지는 학부모들이 늘어나는 데 반해, 교사들의 경우는 열악한 처우와 근무 여건에 따른 정신적, 육체적 스트레스 및 소진을 겪고 있어 양자 간의 심리적 충돌과 갈등이 빈번하게 발생하고 있다.

[그림 4-3-6] 학부모 대 교사 간의 갈등과 관련된 정책 어젠다의 피드백구조



[그림 4-3-6]의 인과지도는 치열한 경쟁사회에서 자녀들의 미래에 불안감을 느낀 학부모들의 영유아 교육·보육에 대한 지나친 관심이 업무 부담이 가중되고 있는 교사들의 스트레스와 소진을 더욱 강화하고 그 결과 교사들의 일탈적 영유아 교육, 보육 행태인 영유아 학대 가능성이 커지고 있다. 이는 학부모들의 교사들에 대한 불만, 감시, 관심, 감질과 교사들의 스트레스와 소진이 강화되는 악순환 구조가 작동되고 있음을 보여준다(R1, R2). 유보통합을 통한 교권 확립과 근무 환경, 처우 개선 등을 통해 교사들의 스트레스와 소진 문제가 해결되지 않으면(B1, B2, B3) 학부모와 교사들 간의 불신은 커지고 갈등이 증폭되는 악순환 구조가 계속해서 작동될 가능성이 크다. 향후 교육부와 지방교육청의 유보통합 실행 계획에서는 학부모들의 미래 불안과 교육에 대한 지나친 관심을 교육, 보육서비스의 질 제고로 해소하는 한편 교사들의 근무 여건과 직무만족, 효능감을 고도화하여 지속적인 신뢰와 협력 체계가 형성될 수 있는 거버넌스를 확립하여야 한다.

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

딜레마는 상충(trade-off)되는 두 개의 정책 목표나 가치 사이에서 균형을 찾는 선택을 해야 하는 상황을 의미한다. 두 개의 대안이 가져올 결과를 고려할 때 모든 대안을 동시에 선택할 수도 없으며, 어느 하나의 대안을 포기할 경우 초래될 기회손실이 크지만 제한된 시간 내에 선택하지 않을 수 없는 상황을 말한다(김다은, 윤건수, 2021). 유보통합을 성공적으로 추진해야 하는 정부 입장에서 직면하고 있는 딜레마는 균형점을 찾을 수도 없고, 양자택일도 전혀 불가능하며, 시간적인 여유가 전혀 없는 절박한 경우에 해당하지는 않더라도 서로 상충하거나 정부의 선택으로 인해 이해 당사자들 간의 희생과 충돌이 초래될 가능성이 큰 문제들은 다수 존재한다.

정부가 직면하고 있거나 하게 될 첫 번째 정책 딜레마는 영유아 교육의 전문성 대 보육의 공공성 사이에서 양자 간에는 지향하는 목표가 다른 상충적인 특성이 존재하기 때문에 어느 한쪽을 일방적으로 우선시하는 선택을 하기 어렵다는 것이다. 두 번째 딜레마는 국공립 영유아 교육·보육 기관과 사립기관 사이에서 어떤 기관을 일방적으로 우선시하거나 투자지원을 확대하는 선택을 하기 곤란하다는 것이다. 국공립기관을 중심으로 유보통합이 지향하는 공공성을 높이는 대안은 정부의 재정 부담이 크고, 사립기관의 반발이 심화 될 수 있으며, 사립기관들이 역할을 포기할 경우 유보통합 정책의 실패는 물론 영유아 교육, 보육의 지역 간 격차 문제를 해결할 수 없게 된다. 반면에 사립기관에 대한 지원을 중심으로 유보통합을 추진할 경우 국가책임과 공공성 확보가 퇴보, 지연될 수 있다. 영유아 교육·보육 시장에서 양자 간의 협력을 이끄는 것 또한 쉽지 않다. 세 번째 딜레마는 영유아 교육·보육 체제를 재편하는 데 있어 중앙정부와 지방자치단체 중 누가 역할을 주도할지를 결정하기 어렵다는 것이다. 중앙정부가 주도할 경우, 지역의 여건을 고려한 자율적인 유보통합이 저해되고, 모든 것을 지방자치단체의 자율성에 맡기는 것은 지역 간 격차가 큰 상황에서 유보통합이 오히려 지역 간 격차와 지방소멸을 가속화 할 수도 있다. 네 번째 딜레마는 유보통합을 위한 통합교사 자격과 취득조건을 두고 새로운 통합교사 자격제도를 도입하는 것과 기존 자격제도를 유지하는 선택을 놓고 딜레마 상황에 직면해 있다. 이미 통합교사 자격제도를 놓고 유아교육 교사와 보육교사 양자 간에는 첨예한 갈등 상황에 직면해 있다. 다섯 번째 딜레마는 영유아 교육·보육서비스의 질적 수준을 제고하고 학부모들의 만족도를 높이기 위해서는 유치원 교사와 보육교사들의 처우개선 수준을 높여야 하지만 이는 재정 부담을 초래하기 때문에 처우개선과 재정 부담 사이에서 선택의 어려움에 직면해 있다. 마지막으로 영유아 교육·보육 부담이 저출산에 커다란 영향을 미치는 상황에서 정부는 학부모들의 영유아 교육·보육 무상화와 재정 부담 사이에서 선택의 딜레마 상황에 직면해 있다. 정부의 무상교육·보육 선택은 재정지출 부담과의 양립 가능성에 있어서 매우 어려운 선택이 될 수 있다.

영유아 교육·보육 정책 어젠다들의 딜레마 구조를 분석하는 것은 딜레마 상황을 초래한 선택의 어려움 아래에서 작동하고 있는 요인들 간의 상호작용 구조를 이해하고 선택지연으로 인한 시스템의 붕괴가 초래되기 전에 보다 바람직한 방향으로 문제해결을 모색해 나가기 위한 방안을 도출하기 위해서이다. 또한, 어떠한 제약이 딜레마 상황에서 선택의 어려움을 촉발하고, 어떻게 인과순환적 피드백구조를 형성하여 유보통합이라는 전체 목표 달성에 어떠한 경로로 영향을 미치는가를 파악하기 위해 필요하다.

예를 들어 영유아 교육·보육 교사들에 대한 과감한 처우 개선과 재정부담 사이에서 정부가 선택의 딜레마에 빠져 어떠한 선택도 하지 않는다면 교사의 처우 개선 지연(실패)→교사들의 직업만족 하락→교사들의 대거 이직(신규 채용 부족)→교원 수급 불균형(교사 수 부족)→교사들의 업무가중→교육·보육서비스 질 저하→학부모들의 불만과 불안 증폭→지역이탈→지방소멸→영유아 교육·보육 시스템 붕괴 등과 같은 연쇄적인 악영향이 강화되는 인과순환적 피드백구조가 작동될 수 있기 때문이다.

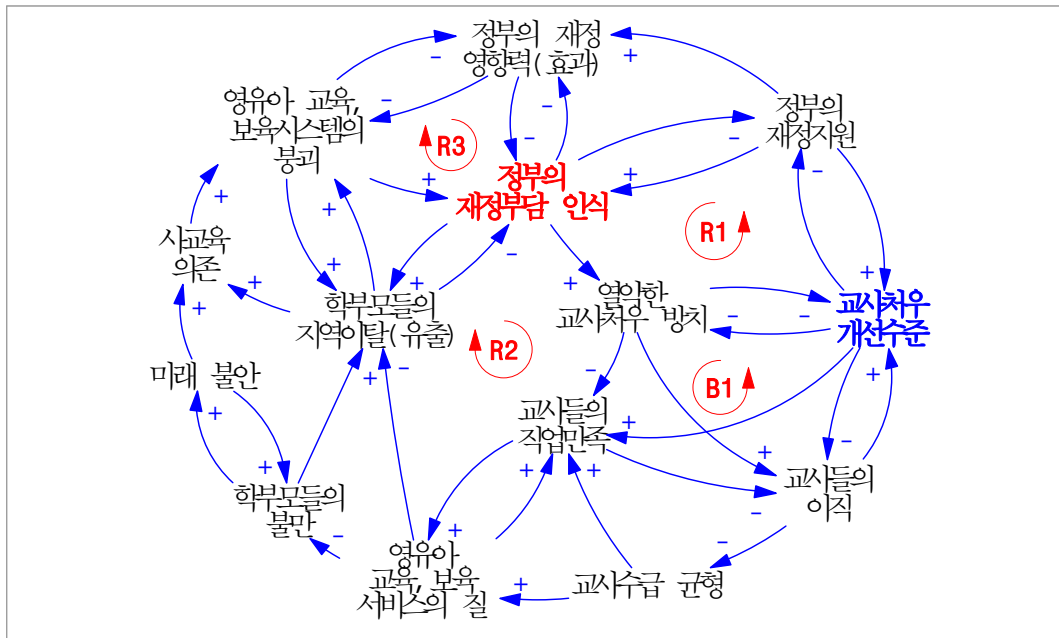
유보통합과 관련되어 정부가 직면한 가장 큰 정책 딜레마는 대부분 재정과 관련되어 있으며, 딜레마 상황의 특성은 영유아 의무교육, 지방재정교부금 확충, 국공립어린이집 설립 확대, 현금성 영유아 교육·보육비 지원 확대 등과 같이 정부 입장에서 재정지출을 확대하지도 안 하지도 못하는 어려운 선택과 관련된다.

[그림 4-3-7]의 인과지도는 우리나라 영유아 교육·보육과 관련된 정책 딜레마 상황의 사례 중 하나로서 열악한 교사 처우 문제를 두고 적극적인 처우개선을 위해 재정지원을 늘릴 것인가, 아니면 재정 부담을 생각하여 열악한 처우개선을 방지할 것인가와 같은 딜레마 상황과 관련된 피드백 구조 분석 결과를 보여주고 있다. 이 인과순환적 피드백구조에서 보여주고자 하는 것은 정책 결정 주체인 정부가 딜레마 상황에 직면하여 문제해결을 지연하는 것은 더 큰 위기를 초래하는 결과를 가져온다는 것을 피드백구조 분석을 통해 보여주고 있다. 즉, 정부가 재정 부담을 인식하여 열악한 교사 처우를 방지, 개선을 지연한다면 결과적으로 교사들의 이직→교사 수급 불균형(부족)→영유아 교육·보육서비스의 질 저하→학부모들의 지역이탈(유출)→영유아 교육, 보육시스템의 붕괴→정부의 재정 영향력(효과) 소멸로 이어져 시스템의 붕괴 이후 뒤늦게 재정지원을 하여도 재정 영향력(효과)이 없다는 것을 보여주고 있다. 따라서 정부는 재정적 딜레마 상황을 극복하기 위하여 영유아 교육·보육서비스의 질을 획기적으로 제고한다는 명확한 비전과 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 수준의 교사처우 개선을 실현해야 한다.

정부의 재정 부담에 대한 인식이 크면 클수록 열악한 교사 처우가 지속적으로 악화될 수 밖에 없으며(R1), 교사들의 이직을 억제하지 못하고(B1), 학부모들의 지역이탈을 강화하여(R2), 영유아 교육·보육시스템의 붕괴를 초래하게 된다. 영유아 교육·보육시스템이 붕괴한 이후에는 아무

리 정부가 재정지원을 늘려도 결과적으로 정부의 재정효과까지 사라지게 만드는 악순환 강화 피드백구조가 작동할 수 있다(R3). 유보통합이 진행되고 있는 영유아 교육·보육시스템의 정책 딜레마 구조에 대한 규명은 정부의 선택지연이 초래하는 악순환 고리들이 무엇이며, 어떻게 악순환 고리를 끊을 것인가를 먼저 해결하는 것이 중요한 과제라는 것을 보여준다.

[그림 4-3-7] 영유아 교육·보육 정책의 딜레마와 관련된 정책 어젠다의 피드백구조



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

정책 패러독스(policy paradox)는 문제해결을 위한 노력이 오히려 문제를 악화시키거나 문제 해결을 위해 투입되는 자원이 증가함에도 불구하고, 성과가 더 떨어지거나 의도치 않은 결과를 초래하는 역설적인 현상을 의미한다. 정책 패러독스 상황이 초래되는 이유는 정책 결정 과정의 복잡성이나 이해관계자들의 상충하는 가치, 그리고 정책에 대한 사회구성원들의 반발이나 반직관적인 태도로 인해 초래된 예상치 않은 영향 때문이다(김한술, 2021: 39-60; 사득환, 2018; 신현석, 강재혁, 양성훈, 2021).

한국적 정책 어젠다를 대표하는 문제라고 할 수 있는 정책 패러독스 현상은 그 존재를 식별하거나 왜 그러한 문제가 초래되었는지 지배적인 메커니즘을 규명하기 어렵다. 그러나 한국적 정책 패러독스의 가장 대표적인 현상으로서 지난 수 십년 동안 정부에서 저출산 문제를 해결하기 위하

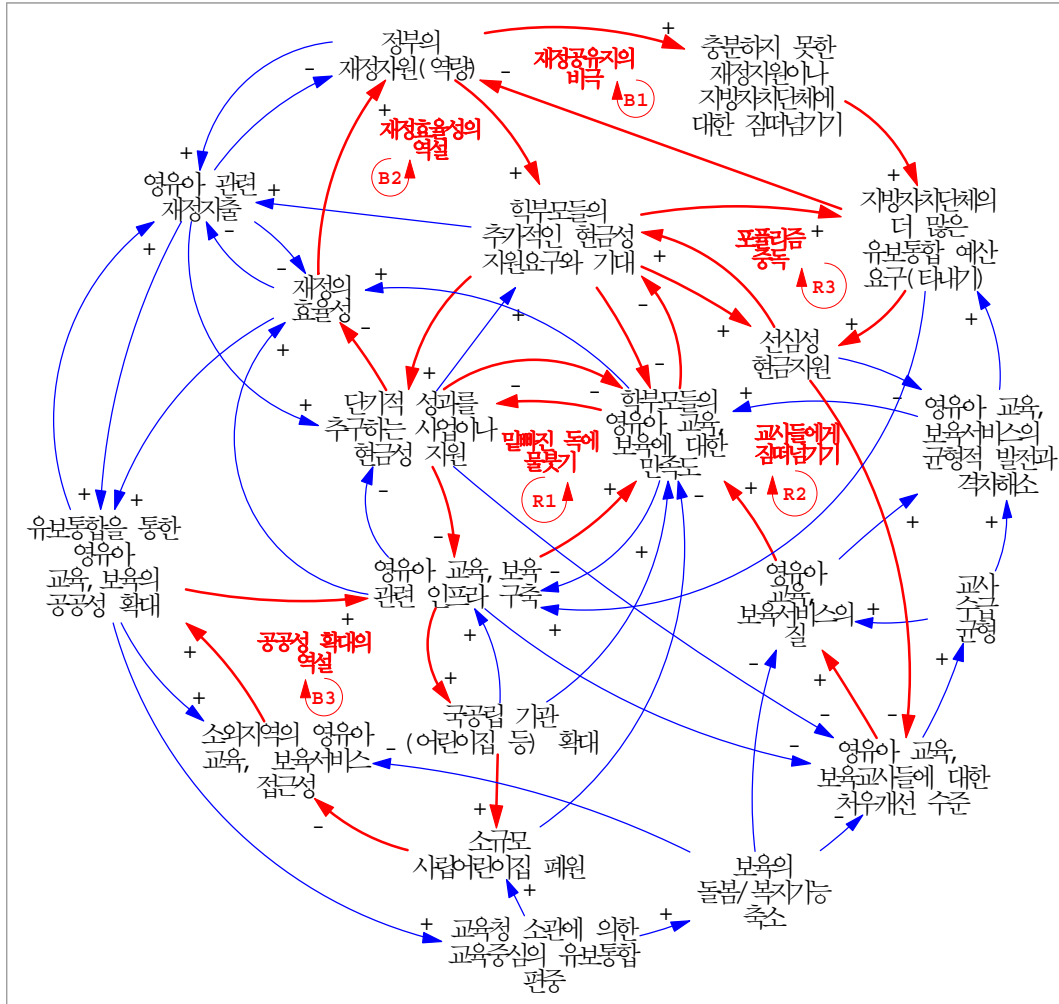
여 수백조원의 예산을 투입했으나 출산을 회복 성과가 거의 없다는 것과 같은 사례들은 적지 않게 찾아볼 수 있다. 관련된 연구로서 사교육비 경감 정책의 패러독스를 분석한 신현석 외(2021)의 연구에 따르면, 사교육비 경감 정책이 오히려 사교육 수요 증가를 초래하여 사교육 의존도가 더 높아지는 결과를 초래하였다는 분석 결과를 제시한 바 있다.

영유아 교육·보육 분야에서도 정부의 투자와 노력에도 불구하고 정책 성과가 저조하거나 오히려 문제가 더 악화되고, 새로운 문제상황까지 초래될 여지가 적지 않다. 우리나라의 연구개발 투자가 증가함에도 불구하고 그 경제적 성과가 투자에 못 미치는 현상을 ‘대한민국의 R&D 패러독스(장필성, 2023)’라고 부르는 것처럼 유보통합 체제에서 영유아 교육·보육에 대한 투자가 늘어남에도 불구하고 성과가 저조하거나 의도하지 않은 결과로 인해 영유아 교육·보육 시스템에 새로운 문제들이 초래될 수도 있다는 것이다. 특히, 지난 정부의 유보통합 과정에서 이해당사자들과의 충분한 소통과 숙의가 부족했던 결과로 인해 향후의 유보통합과정에서는 예상하지 못한 문제들이 더 늘어나거나 성과가 저조해질 수 있다.

[그림 4-3-8]은 지난 정부에서부터 추진하기 시작한 유보통합 정책을 중심으로 영유아 교육·보육 정책의 패러독스를 분석한 인과지도이다. 이 인과지도에서는 현재 진행 중인 유보통합이 어떠한 구조에 의해서 정부의 지속적인 노력과 재정적 투자에도 불구하고 역설적으로 학부모, 교사들의 만족도가 떨어지고, 시스템의 위기가 초래되는 한계를 초래하는가를 재정 공유지의 비극 역설(B1), 재정 효율성의 역설(B2), 공공성 확대의 역설(B3), 밑 빠진 독의 물 붓기(R1), 교사들에게 짐 떠넘기기(R2), 포퓰리즘 증독(R3) 등 6가지의 패러독스와 관련된 피드백구조를 중심으로 살펴본 것이다. 이들 여섯 가지 정책 패러독스 구조들은 향후 유보통합 정책을 추진하는 과정에서 정부의 정책 실패를 초래하거나 미래 사회 대응을 위한 성공적인 유보통합 체제에 커다란 걸림돌로 작용할 수 있다.

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

[그림 4-3-8] 영유아 교육·보육 정책의 패러독스와 관련된 정책 어젠다의 피드백구조



‘공공성 확대의 역설(B3)’은 유보통합 과정에서 국공립어린이집 신설을 확대하면 인구가 적은 지역에서는 소규모 사립기관들이 폐원하게 되고 그 여파로 해당 지역의 영유아 교육·보육서비스 접근성이 나빠져서 오히려 의도하지 않은 결과인 공공성이 저하되는 상황이 초래될 수 있는 구조가 작동할 가능성이 있다는 것을 보여준다. ‘밑 빠진 독의 물 붓기(R1)’ 역설은 학부모들이 현금성 지원을 선호하여 이를 더 요구하거나 기대하고 정부(지방자치단체)도 단기적 성과를 추구하는 사업이나 현금성 지원을 중심으로 정책을 추진하면 이는 일시적인 현금지원에는 만족할지 모르나 현장에서 느끼는 유아교육·보육 관련 인프라 구축은 제대로 이루어지지 않기 때문에 학부모들의 영유아 교육·보육에 대한 만족도는 결과적으로 높아질 수 없다는 것을 보여준다. 현금성 지원에

는 일시적으로 만족하지만 궁극적으로 인프라가 취약한 영유아 교육·보육에 대해서는 만족할 수 없는 악순환 구조가 지속될 수밖에 없는 것이다.

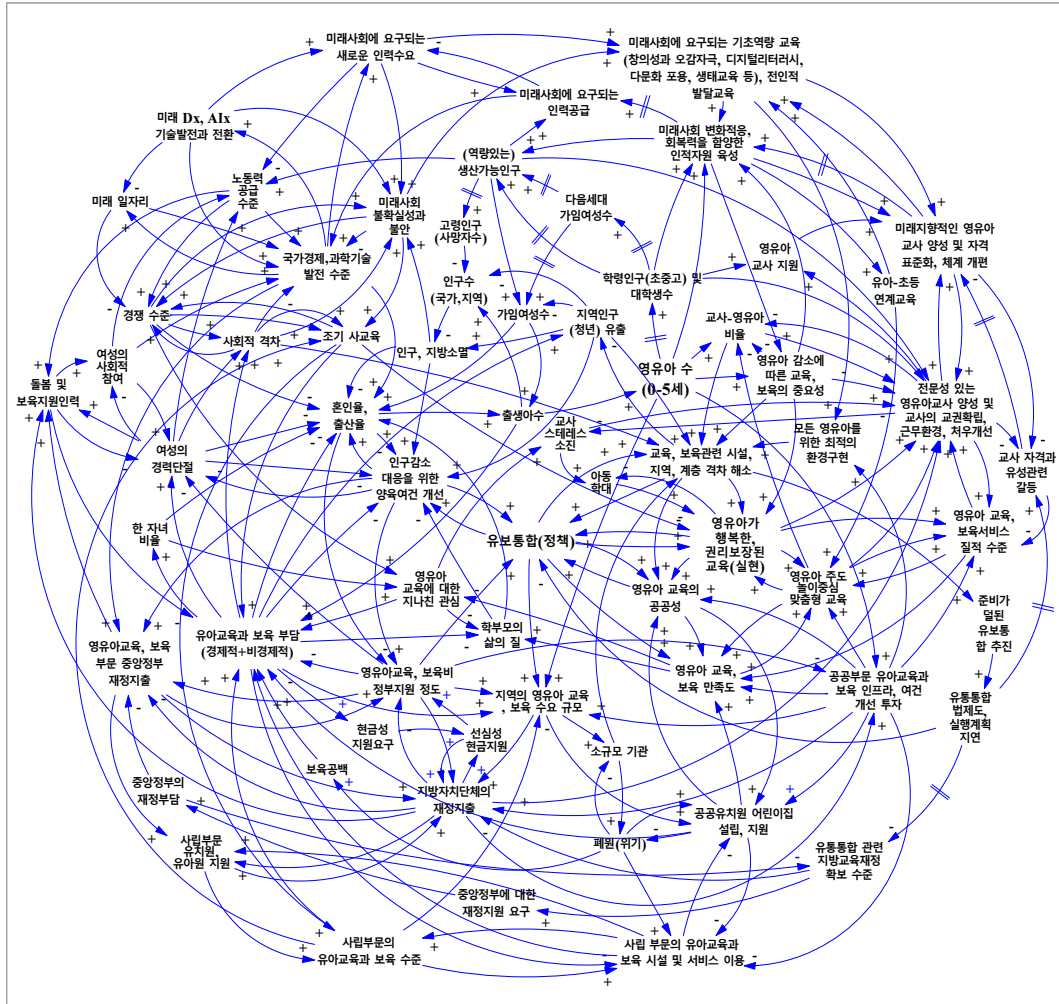
‘교사들에게 짐 떠넘기기(R2)’ 하는 구조는 교사들에 대한 처우개선은 제대로 하지 않고 학부 모들의 영유아 교육·보육에 대한 만족도를 높이기 위해 교육비 지원과 같은 선심성 현금지원에 더 많은 재정을 투입하면 교사들에 대한 지원과 처우개선이 제대로 이루어지지 않아 그 결과로 교사들의 전문성과 업무역량이 발전하지 않으면 영유아 교육·보육서비스의 질이 높아질 수 없어 학부모들의 만족도가 하락하는데 그 책임을 교사들에게 돌리는 짐 떠넘기기 구조가 작동할 수 있다는 것을 보여준다. 마지막으로 ‘포퓰리즘 중독(R3)’의 역설은 지방자치단체에 만연한 선심성 현금지원과 유사한 패턴으로서 학부모들은 지방자치단체로부터 영유아 교육·보육 관련 선심성 지원을 받으면 받을수록 여기에 대한 기대감이 커지게 되어 추가적인 현금성 지원을 요구하게 되고 지방자치단체는 이를 충족시키기 위하여 더 많은 예산을 받아 선심성 현금지원을 해야만 하는 악순환 구조에 빠지게 된다는 것을 보여주고 있다(한국행정학회, 2024).

3. 영유아 교육·보육 발전을 위한 통합 인과지도와 정책지렛대 탐색

영유아 교육·보육은 다수의 행위자와 막대한 자원, 그리고 협력적 거버넌스와 제도들 간의 복잡한 상호작용에 의해 그 성과가 달라질 수 있기 때문에 시스템적인 접근이 요구된다. 앞에서는 선형적 사고방식에 초점을 둔 전통적인 정책 어젠다 분석의 한계를 극복하기 위하여 시스템 사고(Systems thinking) 방법론을 도입하여 영유아 교육·보육 시스템의 문제가 어떠한 동태성(dynamics)의 메커니즘에 의해서 초래되고, 이를 해결하기 위해서는 어떠한 정책 어젠다들이 모색될 수 있는가를 인과순환적 피드백구조를 통해 분석하였다. 이 연구에서는 마지막으로 우리나라 영유아 교육·보육 시스템에서 구조적으로 초래되고 있는 다양한 문제들과 검토되고 있는 정책 어젠다들 간의 피드백구조를 총체적인 시각에서 분석하여 통합 인과지도로 나타내었으며 영유아 교육·보육 체제의 발전을 위해서는 어떠한 정책지렛대들이 요구되는가를 탐색적으로 검토하였다.

[그림 4-3-9]는 시스템사고 접근시각을 통해 살펴본 영유아 교육·보육 시스템이 직면한 문제와 미래 사회 대응 과제, 주요 이해관계자들의 다양한 니즈(목표)와 상충관계, 그리고 유보통합 과정에서 초래되고 있는 정책 갈등구조, 정책 딜레마구조, 정책 패러독스 구조들을 통합된 인과지도로 나타낸 것이다.

[그림 4-3-9] 영유아 교육·보육 시스템의 문제와 정책 어젠다의 통합인과지도



[그림 4-3-9]의 통합 인과지도에서 보는 바와 같이 우리나라 영유아 교육·보육 시스템이 직면한 문제와 미래 사회 대응 과제 해결을 위한 정책 어젠다들 간의 상호작용에는 매우 복잡한 인과순환적 피드백구조들이 작동하는 것을 알 수 있다. 이러한 복잡한 요인들 간의 상호작용을 고려하여 영유아 교육·보육 시스템을 발전시키기 위해서는 그만큼 더 바람직한 체제발전을 위한 진정성 있는 비전 설정과 공유, 다양한 이해관계자들의 참여와 숙의를 바탕으로 하는 거버넌스 확립, 그리고 제도적, 행·재정적 지원 없는 민첩한 대응이 요구된다.

정책지렛대는 문제의 근본적인 해결을 위해 시스템 내에서 가장 효과적인 개입 지점을 발견하고 여기에 사용할 수 있는 전략적인 접근시각이나 정책 수단이라고 할 수 있다. Meadows(1997)

는 시스템사고를 기반으로 위기에 직면한 시스템이 문제를 해결하기 위한 전략을 탐색하는 데 있어 동원할 수 있는 12가지 정책지렛대 포인트들(leverage points)을 제시한 바 있다.

〈표 4-3-4〉 시스템을 변화시키는 12가지 정책지렛대 포인트들(Leverage Points)

정책지렛대	의미
12. 상수, 매개변수, 숫자들 (Constants, Parameters, Numbers)	- 시스템에서 가장 표면적이고 변경하기 쉬운 요소들로, 지원금, 세금, 수수료와 같은 수치적 값들을 의미
11. 버퍼 및 안정화 비축량 (The Sizes of Buffers)	- 시스템의 안정성을 높이는 완충재로, 시스템의 변동성을 흡수하는 기능
10. 물질적 비축 및 흐름의 구조 (The Structure of Material Stocks and Flows)	- 도로, 교통망, 물류 시스템 등 물리적 인프라의 구조
9. 지연의 길이 (The Lengths of Delays)	- 원인과 결과 사이에 발생하는 시간적 지연
8. 균형 피드백 루프 (The Strength of Negative Feedback Loops)	- 시스템을 균형적인 목표 상태로 되돌리려는 자기조절 메커니즘의 힘
7. 강화 피드백 루프 (The Gain Around Positive Feedback Loops)	- 시스템의 변화를 증폭시키는 자기 증식 메커니즘의 힘
6. 정보 흐름의 구조 (The Structure of Information Flows)	- 시스템 내에서의 정보접근과 관련 된 구조
5. 시스템의 규칙 (The Rules of the System)	- 시스템의 행동을 규정하는 법률, 규제, 인센티브, 처벌
4. 자기 조직화 능력 (The Power to Self-Organize)	- 시스템이 자체적으로 구조를 변화시키고 진화하는 능력으로, 적응력과 회복탄력성의 근원
3. 시스템의 목표 (The Goals of the System)	- 시스템이 존재하는 근본적인 목적이다. 목표가 바뀌면 시스템의 모든 행동이 바뀐다.
2. 시스템의 패러다임 (The Mindset or Paradigm)	- 시스템의 모든 목표, 구조, 규칙, 지연 등을 낳는 근본적이고 깊은 사고방식 체계
1. 패러다임을 초월하는 힘 (The Power to Transcend Paradigms)	- 특정한 프레임 워크에 갇히지 않고 완전히 새로운 패러다임을 추구하는 방향, 능력

자료: Meadows. (2015b). Leverage points—places to intervene in a system.

본 연구에서는 영유아 교육·보육 시스템이 직면한 복잡한 문제를 해결하기 위한 대응 정책지렛대를 도넬라 메도우즈의 12가지 레버리지 포인트 이론에 근거하여 탐색하고자 하였다. 도넬라 메도우즈의 12가지 정책지렛대 포인트들은 〈표 4-3-4〉에 정리한 바와 같이 시스템 내에서의 작은 변화가 시스템 전체에 극적인 영향을 미치는 12가지 특정 지점을 계층화한 것이다(Meadows, 2015b; Fischer & Riechers, 2019). 시스템이 직면해 있는 문제를 해결하기 위해 검토할 수 있는 정책지렛대들은 가장 단순한 개입 지점인 상수, 매개변수, 숫자들과 같은 표면적인 지점에 적용되는 단순하고 약한 지렛대부터 시스템의 목표 재설정이나 패러다임의 전환과 같이 더 깊고 근

본적인 지점까지 변화를 초래하는 지렛대 등 매우 커다란 차이가 있다.

우리나라 유보통합 시스템에는 무수히 앞에서 살펴본 바와 같이 많은 요인들의 작용으로 인해 여러 가지 문제들이 초래되고 있다. 대표적으로 유보통합 과정에서 심각하게 드러난 교사 자격, 처우, 기관 유형(유치원-어린이집) 간 이질성으로 인해 이해관계자 간의 사회적 갈등이 해소되지 않고 있다. 또한, 교사들의 낮은 임금, 과도한 행정업무, 높은 감정노동 강도로 인한 교사의 잦은 이직과 소진(burn-out)으로 인해 영유아 교육·보육의 질 저하가 악순환 구조로 나타나고 있다. 여기에 더해 통합교사 자격 기준의 불명확성과 기존 교사 양성 과정의 전문성 및 현장 연계성 부족 문제가 해소되지 않고 있다.

또한, 미래 사회와 자녀에 대한 부모의 불안감과 공교육·보육에 대한 불신이 결합되어 영유아를 대상으로 하는 조기 사교육이 과열되고 있으며, 수도권과 비수도권, 도시와 농어촌 간 시설 수, 교사, 재정, 프로그램의 질적 수준에 격차가 커지고 있다. 특히, 지역의 인구감소에 따른 영유아 수 급감으로 인해 폐원하는 시설들이 증가하고 인프라가 취약한 관계로 지역 보육시스템이 붕괴 위기에 직면해 있다. 지방자치단체들은 낮은 재정자립도로 인한 투자 여력이 부족한 상황에서 영유아 교육·보육 역량을 강화하는 데 있어 재정 부담이 점점 더 가중되고 있다. 이러한 열악한 상황에도 불구하고 정부와 지방자치단체들은 보육의 질적 수준 제고를 위한 투자보다는 양육부담 경감에만 초점을 맞춘 ‘밑 빠진 독에 물 붓기’인 현금성 지원에 많은 재정을 지출하고 있다. 재정 공유지의 비극을 초래하는 현금성 지원 정책의 비효율성으로 인해 막대한 재정 투입에도 불구하고 학부모가 체감하는 교육·보육의 질적 만족도는 낮고, 성과가 미흡한 상황이 지속되고 있다.

그 외에도 한부모, 장애아, 다문화가정 등 다양한 영유아 교육·보육 요구에 부응하지 못하는 획일적이고 경직된 시스템이 운영되고 있으며, 영유아의 개별성과 놀이 중심 철학을 충분히 반영하지 못하고 표준보육과정에 경직된 운영을 하고 있다. 이러한 교육과정 운영으로 인해 부모의 과도한 기대와 경쟁적 양육 태도가 낮은 교사 처우, 과밀 학급, 폐쇄적인 기관 운영 구조, 교사의 스트레스 등이 복합적으로 상충 되어 교사에 대한 학부모 갑질과 교사의 아동학대 문제가 발생하고 있다. 또한, 정부, 교원단체, 학부모, 기관 운영자 등 각 주체가 서로를 신뢰하지 않고 이해관계자 간의 소통 부재와 불신 구조가 대립되고 있는 문제도 심각한 상황이다. 이러한 문제들을 해결하기 위한 12가지 정책지렛대 포인트들은 앞에서의 인과지도 분석결과를 토대로 다음과 같이 도출되었다.

〈표 4-3-5〉 시스템을 변화시키는 12가지 정책지렛대 포인들(Leverage Points)

12가지 레버리지 포인트	영유아 교육·보육 시스템의 주요 문제	영유아 교육·보육 문제해결을 위한 정책지렛대
12. 상수, 매개변수, 숫자들	- 열악한 교사 처우 - 높은 교사-유아 비율	- 열악한 교사 처우에 대한 지원 확대 - 비율 하향 조정과 인력지원 기준 상향 조정
11. 버퍼 및 안정화 비축량	- 교사 이직과 인력 부족 - 교육 지원 프로그램 부족 - 영유아 관련 재정 부족	- 영유아 교육·보육 인력풀 확보 - 국가 차원의 영유아 교육·보육 재정 안정화 기금 조성
10. 물질 비축 및 흐름의 구조	- 소규모 어린이집 폐원 - 현금 중심의 영유아 교육·보육 지원	- 국공립 시설 확충, 인력지원 확대 - 서비스 바우처 지원 확대 - 교육·보육 인프라, 교사 지원 확대 중심 전환
9. 자연의 길이	- 이해관계자 간 소통과 협력 지연	- 이해관계자 간 협력적 거버넌스 구현 - 학부모와 교사 간의 소통(신뢰) 채널 확충
8. 균형 피드백루프	- 교사 수급 불안정 - 지역에서의 영유아 교육·보육 서비스 파동	- 안정적인 교사 수급 균형을 유지하기 위한 교사 처우개 선, 안정적 인력양성 제도 확립 - 지역에서의 보육시설 부족 문제 민첩한 해결
7. 강화 피드백루프	- 부모의 불안과 사교육 의존도 강화 - 현금성 지원과 요구 강화	- 학부모의 사교육 의존 강화 고리를 끊을 수 있는 영유아 교육·보육서비스, 인프라 고도화 - 현금성 지원 약순환 보다는 인프라 중심 투자
6. 정보흐름의 구조	- 영유아 교육·보육 시스템에 이 해당사자 간 불신, 불만, 갈등 만연	- 투명하고 개방적인 영유아 교육·보육시설 운영 및 평가, 인증체계 확립 - 영유아 교육 관련 조사확충 통합데이터 구축
5. 시스템의 규칙	- 유보통합 법·제도 정비 지연 - 통합교사 자격제도 갈등	- 유보통합과 관련된 행·재정적 제도 3법에 대한 적극적 정비 완료 - 시스템의 비효율성에 대한 민첩한 해결
4. 자기조직화 능력	- 통합교사 자격체계 관련 혼란 과 갈등	- 전문성과 자기조직화된 발전체계를 갖춘 통합교사 양성 시스템 구축
3. 시스템의 목표	- 영유아 교육과 돌봄의 이원화 - 부담완화 중심의 목표	- 아이의 권리와 행복 중심의 영유아 교육·보육목표 재설정 - 영유아의 행복한 성장과 발달이 정책 목표
2. 시스템 패러다임	- 과도한 영유아 사교육 - 학습 중심 영유아 교육	- 이전과는 다른 영유아 교육·보육 철학 확립 - 놀이 중심의 영유아 교육으로의 인식 전환
1. 패러다임을 초월하는 힘	- 유보통합 비전 부재 - 유보통합 기준 부재	- 기존의 유보통합 기준을 넘어서는 새로운 유보통합 기준 과 방향 설정 - 지역이 주도하는 영유아 교육·보육 자치제

제4절

소결



시스템사고 접근시각은 복잡한 시스템에서 초래되는 동태적인 변화를 이해하고 바람직한 방향으로 변화를 관리하는 데 필요한 사고체계와 분석도구를 제공한다. 4장 영유아 교육·보육 정책의 어젠다의 인과지도 분석에서는 시스템사고 접근시각을 통해 영유아 교육·보육 시스템이 직면해 있는 미래 사회 변화 위기와 문제들은 무엇이 있으며, 이러한 문제들에는 어떠한 인과순환적 피드백구조들이 작동하는가를 살펴보고 효과적인 문제해결을 위한 정책지렛대를 도출하였다.

정부가 영유아 교육·보육과 같은 사회적으로 중요성이 매우 큰 시스템에서 나타나는 문제를 성공적으로 해결하기 위해서는 가장 먼저 해결하려는 문제의 특성과 직면해 있는 사회경제적 상황에 대한 명확한 이해가 선행되어야 한다고 보았다. 영유아 교육·보육 시스템에서 초래되고 있는 문제들의 특성을 검토한 결과 정책 어젠다의 대상이 되는 문제들은 대부분이 단순한 문제보다는 다수의 행위자가 참여하는 관계로 인해 이해관계가 상충하거나 갈등 양상을 보이는 복잡한 문제 또는 다차원적이고 복잡한 특성을 갖는 메타문제들이라고 할 수 있다. 복잡한 문제나 메타문제로서의 특성이 강하기 때문에 문제해결 전략은 소통과 숙의를 통한 협력적 거버넌스 구축과 함께 장기적이고 전략적인 투자를 통한 지속적인 체제 개편이 바람직할 것으로 보인다.

이 연구에서는 또한, 영유아 교육·보육 시스템이 직면한 시대적 상황이 사회·경제·생태적으로 변동성과 불확실성이 크고, 복잡성과 모호성이 강한 VUCA 시대에 직면해 있기 때문에 시스템에서 초래되는 문제들이 해결하기 매우 곤란한 난제에 가깝다고 판단하였다. VUCA 시대의 영유아 교육·보육 시스템을 발전시키기 위해서는 비전(vision), 이해(understanding), 명확성(clarity), 민첩성(agility)을 기반으로 바람직한 영유아 교육·보육 비전의 설정과 공유, 이해 당사자의 특성과 니즈에 대한 정확한 이해, 복잡성과 불확실성에 대응하기 위한 명료한 의사결정 시스템의 구축, 그리고 모호성에 대응하기 위한 다양한 조사와 데이터 구축, 다차원적인 시나리오 모색을 통한 전망 등이 필요하다고 보았다.

시스템사고 접근시각에 따른 영유아 교육·보육 정책문제와 정책 어젠다의 상호작용 관계에 대한 인과지도 분석을 위하여 이 연구에서는 첫째, 미래인구 사회변화와 디지털전환(Dx)·인공지능(Ax) 시대에 성공적으로 대응하는 데 있어 어떠한 문제(과제)들이 존재하는가. 둘째, 정책 어젠다들과는 어떠한 인과순환적 피드백구조들이 연계되어 있는가. 셋째, 영유아 교육·보육 시스템의 주요 행위자들인 학부모, 교사, 정부(중앙과 지방) 3자 간에 서로 추구하는 목적과 그 목적을 달성

하는 과정에서 다른 행위자들과의 상호작용 관계가 어떠한 인과순환적 피드백구조를 보이는가. 넷째 영유아 교육·보육 시스템에 지배적으로 작동하는 이해당사자들 간의 갈등구조(conflict structures), 딜레마 구조(dilemma structure), 그리고 패러독스 구조(paradox structure)의 작동 여부를 규명하고자 하였다.

시스템사고 기반의 인과지도 분석을 위한 문헌검토 결과에서는 매우 다차원적이고 매우 다양한 요인들이 영유아 교육·보육 시스템에서 상호작용하고 있는 것으로 파악되었다. 미래 사회 위기 대응을 위한 정책 어젠다의 기본구조 분석 결과에서는 영유아 교육·보육 시스템은 미래인재 육성을 통해 생산, 고용을 늘리고, 인구, 경제 성장에 기여하는 등 다양한 경로의 선순환 강화 피드백구조를 형성하는 것으로 나타났다. 즉 영유아 교육·보육 정책(어젠다)로서 영유아 교육·보육 지원과 발전 수준을 지속적으로 제고하는 것은 육아 부담을 완화 시키고 출산율을 높이는 선순환 구조로 작동하는 선순환 피드백구조가 되는 것으로 규명되었다. 또한, 미래 디지털 기술(Dx)과 인공지능 기술(Ax)등과 같은 거대한 사회경제적 기술의 등장으로 인해 미래 사회에 대한 적응력과 회복력이 강한 인재 육성의 기초역량을 함양하고 학부모들의 불안을 완화 시키는 정책 어젠다의 필요성이 증가하고 있다. 미래 사회 경쟁력을 확보하려는 이유로 자녀의 조기 사교육 등에 과잉 몰입하지 않도록 미래지향적인 유보통합 체계 안에서 육아 부담을 줄이는 한편, 미래 사회 변화 적응, 회복력을 함양한 인적자원 육성이라는 선순환 구조가 작동되도록 하는데 중점을 두어야 한다는 것이다.

학부모, 교사, 정부(중앙과 지방) 3자 간에 서로 추구하는 목적과 그 목적을 달성하는 과정에서 다른 행위자들이 추구하는 목적과 어떠한 상호작용 관계가 존재하는가를 분석한 결과에서는 가장 먼저 학부모들이 추구하는 영유아 교육·보육 부담완화와 영유아의 균형적 발달에 따른 만족도 제고라는 목적을 달성하기 위해서 정부의 적극적 지원을 통해 교사들의 전문성과 만족감, 효능감 제고라는 목표도 동시에 실현되는 구조가 작동될 수 있도록 정부의 적극적인 투자가 있어야 한다는 선순환 구조가 확인되었다.

유보통합과 관련된 갈등구조 분석에서는 통합교사 자격증에 대한 유치원 교사들의 도입 반대와 어린이집 교사들의 찬성이라는 상반된 인식으로 인해 양자 간의 갈등이 증폭되는 구조가 작동하여 유보통합 실현이 어려워지는 강화구조가 작동하는 것을 보여주었다. 이러한 갈등을 완화할 수 있는 균형구조는 상향적 교사 자격 취득조건의 제도화와 합당한 처우개선, 업무 부담완화가 지속적으로 이루어져야 작동될 수 있다는 것을 보여주었다. 유보통합과 관련된 정부의 정책 딜레마 구조는 주로 정부의 선택(영유아 의무교육, 지방재정교부금 확충, 국공립어린이집 설립 확대, 현금성 영유아 교육·보육비 지원 확대 등)과 관련된 재정 부담과 한계에서 초래되고 있었다. 마지막으로 유보통합 정책과 관련된 영유아 교육·보육 정책의 패러독스를 분석한 결과에서는 정부의 지

속적인 노력과 재정적 투자에도 불구하고 학부모, 교사들의 만족도가 떨어지고, 시스템의 위기가 초래되는 역설적 결과가 초래되고 있었는데 그 원인이 되는 구조들로는 재정 공유지의 비극 역설, 재정 효율성의 역설, 공공성 확대의 역설, 밑 빠진 독의 물 붓기, 교사들에게 짐 떠넘기기, 현금지원의 포퓰리즘 증독 등 6가지 패러독스 구조가 작동하고 있는 것으로 도출되었다.

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



인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다 도출



제1절

영유아 교육·보육 정책에 대한 인식과 요구



1. 전문가의 인식과 요구

본 절에서는 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책에 대한 인식과 요구를 분석하였다. 이를 통해 전문가들과 현장의 의견을 종합하여 인구사회 변화에 대응한 영유아 교육·보육 정책의 미래 비전과 목표, 정책과제를 구체적으로 제시하고자 한다.

가. 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 비전

1차 델파이 조사에서 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 비전, 목표, 정책 어젠다에 대한 전문가 의견을 조사한 결과는 다음과 같다. 먼저 비전에 대해서는 영유아기의 기회를 평등하게 보장함으로써 생애 초기 격차를 해소해야 한다는 점이 강조되었다. 출생 배경이나 가정의 사회경제적 수준, 장애 유무, 거주지역과 무관하게 모든 아이가 양질의 돌봄과 교육을 받을 수 있어야 하며, 이를 위해 중앙정부와 지방정부가 협력하여 지역 간 자원 격차를 해소하고 사회 안전망을 확대해야 한다는 주장이 제시되었다. 다음으로 미래를 준비하는 교육내용의 중요성도 공통적으로 제기되었다. 놀이 중심의 학습자 맞춤형 교육과정, 디지털 리터러시와 기후 감수성을 함양하는 생태교육, 생애주기 중심 접근방식 등이 필요하다는 의견이 있었다. 또한 영유아를 둘러싼 부모와 교사에 대한 지원도 중요한 요소로 제시되었는데, 학부모의 양육비 부담 경감을 위한 경제적 지원, 지역 중심의 부모교육 체계 강화, 보육교사 자격 기준 표준화, 근무 환경 개선 등은 서비스의 질 향상뿐만 아니라 지속 가능한 교육·보육 생태계를 위해 필요하다는 견해가 있었다. 마지막으로 다양한 가족 형태와 문화적 다양성도 고려해야 한다는 의견도 있었다. 한부모, 조부모 양육, 다문화가정, 장애아가정 등 다양한 가족 구조가 존재하는 현실에서 모든 아이가 차별받지 않고 존중받으며 성장할 수 있는 환경을 조성해야 하며, 이를 위해 가족 유형별 맞춤형 돌봄 지원 방안이 검토되어야 한다는 의견이 제기되었다. 종합하면, 영유아 정책이 단순한 복지를 넘어 생애 초기의 공정한 출발을 보장하고, 미래 사회를 준비하는 인재 양성의 초석이라는 점에서 국가 지속가능성 확보의 전략적 기반임을 중요함을 언급하였다고 볼 수 있다.

1차 조사결과를 토대로 2차 조사의 문항을 구성하여 타당도를 분석한 결과는 다음과 같다. 2차 델파이조사에 참여한 전문가 18명 기준(CVR=0.44)보다 높게 나타나 제안된 비전이 모두 타당한 것으로 나타났다.

〈표 5-1-1〉 인구사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 비전에 대한 타당도

단위: 명(%)

구분	타당도					M(SD)	CVR	계
	전혀 타당 하지 않음	별로 타당 하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함			
다양한 가족의 형태를 인정하는 포용사회	0 (0.0)	1 (5.6)	1 (5.6)	7 (38.9)	9 (50.0)	4.33 (0.84)	0.78	18 (100.0)
미래 역량 기반의 교육 패러다임 전환(기후변화 시대에 대응하는 지속 가능한 삶의 태도 배양을 위한 생태적 감수성, 디지털 네이티브 세대로서 건강한 디지털 시민성과 기초적 디지털 리터러시 함양 등)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.6)	1 (5.6)	16 (88.9)	4.83 (0.51)	0.89	18 (100.0)
모든 영유아의 '격차 없는 출발선' 보장(거주지역, 가족 구조, 사회경제적 배경, 문화적 다양성에 관계없이 '격차 없는 출발선'을 보장받을 수 있는 돌봄·교육 체계 구축)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.6)	2 (11.1)	15 (83.3)	4.78 (0.55)	0.89	18 (100.0)
사회적 형평성을 실현하는 평등하고 공정한 교육·보육	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (16.7)	1 (5.6)	14 (77.8)	4.61 (0.78)	0.67	18 (100.0)
생태, 기술, 인간의 관계성 중심 교육으로의 전환	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.6)	7 (38.9)	10 (55.6)	4.50 (0.62)	0.89	18 (100.0)

주: 1) 평균은 '전혀 타당하지 않다' 1점~'매우 타당하다' 5점으로 평정하여 산출함.

2) CVR은 '타당한 편이다 응답자수+매우 타당하다 응답자수-전체응답자수/2'를 전체응답자수/2로 나눈 값임.

제시된 비전에 대한 추가 의견을 정리하면 다음과 같다. 우선 정책 비전에 사용된 용어들이 추상적이고 포괄적이라는 지적이 제기되었다. '미래 역량'이나 '포용', '형평성' 등의 개념이 지나치게 넓고 일반화되어 있어, 정책 방향이 구체적 목표와 실천 전략으로 연결되지 못한다는 것이다. 다음으로 0~2세 영유아의 발달 특성과 맞지 않는 정책 제안에 대한 우려가 제기되었다. 특히 디지털 기술 기반 교육, 장시간 보육서비스 확대 등은 발달단계에 적절치 않으며, 이 시기에는 안정적인 애착 형성, 정서적 안정, 기본적 돌봄 중심의 정책 접근이 필요하다는 지적도 있었다. 한편 사회적 불평등 해소 측면에서 '기회의 형평성'이 단순한 보편적 평등이 아닌 출발선 자체의 차이를 고려한 정의로운 평등으로 재구성되어야 한다는 주장이 제기되었다. 이에 장애아, 다문화가정, 조손가정 등 다양한 가정 형태와 아동 특성을 반영한 맞춤형 접근이 필수적이며 보편성 중심

정책의 한계를 보완해야 한다는 의견도 있었다. 한편 정책 대상의 기준과 범주를 보다 포용적으로 확장해야 한다는 의견도 있었다. 혼인 여부와 관계없이 아이를 양육하는 모든 가정에 동등한 정책 적용이 보장되어야 하며, 1인 가구, 비혼 부모, 재혼가정 등 비전통적인 가족 형태에 대한 제도적 인식 전환이 필요하다는 의견도 있었다.

〈표 5-1-2〉 인구사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 비전에 대한 추가 의견

추가 의견
인정하는 이란 용어가 부정적이므로 ―수용하는? 형태에 맞춘? 반영하는? / - 미래 역량이 너무 포괄적임. 디지털과 기후를 다 포함하다 보니 / - 3번과 4번은 거의 유사한 맥락인 듯함
중요한 부분이나 다른 비전에 비해 범주의 수준이 낮다고 보임 / 격차 없는 출발선 보장과 이 범주의 차이가 무엇인지 잘 모르겠음
비전으로 제시하기에는 다른 항목들과 레벨에 차이가 있음 / 바로 위에 제시된 격차 없는 출발선과 유사함
<ul style="list-style-type: none"> - 0~2세의 경우 디지털 및 AI 관련 내용이 교육과정으로 운영되는 것은 제한 / - '격차 없는 출발선'을 보장받을 수 있는 돌봄·교육 체계가 모든 유치원, 어린이집의 12시간 운영 보장이라든지, 12시간 학비(보육료)에 대한 학부모 지원 등 수요자(학부모) 중심으로만 수렴되지 않도록 신중한 접근이 필요함 - 부모의 가정양육을 충분히 보장하는 사회적 문화와 인식 개선이 동시에 이루어져야 함. 영아의 기관 이용시간 및 이용 비율을 부추기는 방식이 아니라 양육수당이나 육아휴직을 활용해 생애 초기 부모로부터 충분한 신뢰와 안정을 얻는 관계 형성이 이루어지도록 국가가 균형 있는 지원을 고민해야 함(현재는 저출산 정책과 맞물려 육아를 사회가 무조건 책임져야 한다는 인식이 크고, 정작 어린 영아에게 무엇이 필요한지에 대한 관심이 없음) - 사회적 형평성을 실현하기 위한 '평등, 공정'의 의미가 위의 모든 영유아의 '격차 없는 출발선' 보장과 구체적으로 어떻게 다른 비전인지 분명한 구분이 필요함 - 보편교육으로서의 영유아교육은 중요한 비전이나 다양한 목적으로 설립한 기관 유형이 존재하는 현실, 기관의 물리적/질적 요건 등을 고려하지 않은 채 무조건적인 재원의 동등한 분배로 선불리 접근하지 않도록 체계적이고 신중한 접근이 필요함 - '평등, 공정'한 교육·보육이 국가수준 교육과정의 질 관리와 책무성을 보장하는 체계를 반드시 담보하는 내용이어야 함
영유아교육·보육 비전이라기보다는 조금 더 큰 틀의 사회정책 영역에서 다루어야 할 비전으로 사료됨 / 사회적 형평성과 평등을 강조하여 현재의 교육·보육 시스템이 불평등하거나 불공정하다는 전제가 깔린 듯한 인상을 줌/ 아울러 '평등'이라는 용어는 다양성에 대한 요구와 배치되는 느낌을 주므로 '모든 영유아가 개인의 특성과 잠재력을 발휘할 수 있도록 맞춤형 지원을 강화하는 교육·보육' 등 보다 긍정적인 용어로 표현하는 것이 적절할 것으로 사료됨
결혼 여부와 관계없이 자녀를 둔 가족에게 동일한 지원을 제공하는 정책을 통해 사회적 인식 개선 필요
동성애 가족을 인정하는가 하는 문제에 대한 심도 있는 논의가 필요함
5번째 비전과 유사하므로 종합정리 의견 제안 / 제안된 5가지 비전의 가치를 담고 있는 미래지향적 비전으로 판단됨. 모든 영유아의 '격차 없는 출발선' 보장과 생태, 감수성, 생명존중의 미래역량 기반 교육이 함께 가야함/ 위의 모든 영유아의 '격차 없는 출발선' 보장비전과 같은 비전으로 사료됨
- 옆의 문장은 위의 비전이 담고 있는 밑바탕 신념이며 가치라고 판단됨/ 생태감수성은 인간존중, 생명존중을 포함하는 내용으로, 2번째 제시 비전과 동일하므로 종합 정리 의견 제안
중요한 이슈이기는 하지만 지엽적입니다. 보다 포괄적인 어젠다에 포함하는 것이 좋겠습니다. / 미래 사회를 살아갈 영유아들에게 요구되는 역량이므로 교육과정과 기관 운영에 반영해야 할 주요 어젠다로 보여짐 / 3과 4를 합하는 것이 좋겠습니다. / 비전으로서 적절합니다. / 중요하지만 구체성으로 전환되기 어려워 추상적입니다.
디지털 시민성과 기초적 디지털 리터러시 함양은 시대의 흐름에 맞춰 필요하다고 생각되지만, 영유아를 대상으로 한 디지털 교육에 있어서 영유아 발달을 고려하여 조심스럽게 접근해야 할 필요가 있음 / 여기서의 평등의 개념이 똑같아야 한다는 평등의 개념이 아니라 개인차 등이 고려된 평등의 개념도 포함되어야 한다고 생각됨

나. 인구사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 목표

인구사회 변화에 대응하여 영유아 교육·보육 정책이 추구해야 할 구체적인 정책목표에 대한 의견을 정리하면 다음과 같다. 먼저 강조된 핵심 목표는 영유아기의 공정한 기회 평등을 목표로 가정 배경, 장애, 지역, 소득 등의 격차를 완화하기 위해 교육과 보육을 통합하여 아동이 있는 곳 어디에서나 질 높은 서비스를 받을 수 있도록 시스템을 재구조화해야 한다는 점이 제시되었다. 다음으로는 미래 사회 대비 교육과정의 방향성이 제시되었는데, 학습자 중심의 놀이 중심 교육을 기초로 하되, 디지털 전환 사회에 필요한 기초 역량(디지털 리터러시, 문제해결력, 창의력 등)을 생애 초기부터 경험할 수 있도록 설계된 교육과정의 필요성이 제기되었다. 또한 생태 감수성과 기후변화 대응 역량 등 지속 가능한 삶을 위한 기초교육도 주요 목표로 제안되었다. 이와 더불어 통합 서비스 시스템 구축의 필요성도 언급되었는데, 보육과 교육은 물론, 보건, 복지, 돌봄, 주거 등이 연계된 서비스 체계를 통해 부모의 양육 부담을 줄이고, 다양한 위기 상황(감염병, 재난 등)에서도 안정적인 지원을 보장하기 위해 다부처 협력 및 중앙-지방 간 연계가 제도적으로 보장되어야 한다는 의견이 제기되었다. 마지막으로 교육·보육서비스의 질 관리와 교사 전문성 강화는 지속 가능한 정책 실현의 기반으로 보육교사 1인당 담당 아동 수를 OECD 평균 수준으로 감축하고, 공공 보육시설 확대 및 서비스 이용률 제고가 요구되었다.

1차 조사 결과를 토대로 2차 조사의 문항을 구성하여 정책목표의 타당도를 분석한 결과, 제시된 모든 정책목표들이 타당한 것으로 나타났다.

〈표 5-1-3〉 인구사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 목표에 대한 타당도

단위: 명(%)

구분	타당도					M(SD)	CVR	계
	전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함			
통합적 돌봄과 교육 제공(보육과 교육, 복지, 보건의 연계된 서비스 강화)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.6)	5 (27.8)	12 (66.7)	4.61 (0.61)	0.89	18 (100.0)
영유아의 건강한 성장과 발달을 지원하고, 미래 사회의 주체로서 갖추어야 할 역량 제고	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (16.7)	15 (83.3)	4.83 (0.38)	1	18 (100.0)
모든 아동의 최적의 환경 제공을 위한 포용적이고 공평한 보육·교육 체계 구축	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.6)	17 (94.4)	4.94 (0.24)	1	18 (100.0)
모든 영유아들의 행복, 건강하고 균형 있는 발달 지원, 영유아의 권리 및 안전한 교육·보육환경 조성	0 (0.0)	1 (5.6)	1 (5.6)	4 (22.2)	12 (66.7)	4.50 (0.86)	0.78	18 (100.0)

구분	타당도					M(SD)	CVR	계
	전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함			
생태, 기술, 인간의 관계성 중심 교육 으로의 전환	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.6)	7 (38.9)	10 (55.6)	4.50 (0.62)	0.89	18 (100.0)

주: 1) 평균은 '전혀 타당하지 않다' 1점~'매우 타당하다' 5점으로 평정하여 산출함.

2) CVR은 '타당한 편이다 응답자수+매우 타당하다 응답자수-전체응답자수/2'를 전체응답자수/2로 나눈 값임.

제시된 정책목표에 대한 추가 의견을 정리하면 다음과 같다. 먼저 정책목표 간 중복과 유사성이 있다는 지적이 있었다. 일부 목표는 같은 의미를 반복하거나 항목 분리가 과도하게 되어 있어 통합이 필요하다는 의견이다. 예를 들어, 영유아의 건강한 성장과 전인적 발달, 권리 보장 등은 하나의 통합된 개념으로 구성될 수 있으며, 전체적으로 체계성과 간결성이 강화되어야 한다는 의견이 제기되었다. 또한 목표에 사용되는 용어의 정의와 대상을 보다 명확히 해야 한다는 의견도 제기되었다. '돌봄'과 '교육'이라는 용어는 정책과 실행의 현장에서 혼용되고 있으며, 0~5세 전체를 포함하는 정책 목표라면 이에 대한 명확한 정의와 범위 구분이 필수적이라는 것이다. 다음으로 영유아 시기는 생애초기 중 가장 결정적인 시기로 돌봄의 요소를 넘어서 교육적 성장을 지원하는 0~5세 유아교육(ECCE: Early Childhood Care and Education)의 중요성을 강조하기도 하였다. 이를 위해 공적 투자 확대와 함께 책임성과 투명성이 확보되어야 한다는 지적도 있었다. 한편 정책목표가 실현 가능성과 정합성을 고려하여 조정될 필요가 있다는 의견도 있었다. 각 목표가 추구하는 바가 다르거나 중복될 경우 정책 효과성이 떨어질 수 있으며, 현장 적용 가능성과 실행 프레임워크에 부합하는 형태로 정책 목표가 설정되어야 한다는 것이다. 이와 관련하여 목표에 대한 적정성 문제와 함께 개별 목표 간 위계나 우선순위 설정도 중요하다는 의견이 제기되었다.

〈표 5-1-4〉 인구사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 목표에 대한 추가 의견

추가 의견
2번 앞부분과 4번 앞부분은 같은 의미로 통합해서 별도의 한 항목으로 제시하는 게 좋겠음. → 영유아의 건강하고 전인적인 성장·발달 지원 / 공평한 ----체계 구축에서 체계가 공평하다는 말이 모호함. / 4번에서는 앞부분은 영유아의 전인적 성장발달이므로 2번에 합쳐져야, 여기서는 영유아의 권리와 안전한 환경조성
- 돌봄이 우선되기보다 교육적 속성을 강조하는 0~5세 교육(ECEC)여야 함.
- 생애교육(0~5세)의 기초를 형성하는 단계(학제)로서 접근해야 하므로, 특히 0~2세가 있다고 해서 돌봄, 복지, 보건이 강조되는 것은 해외동향(UNESCO, ISCED 0단계)과 맞지 않음
- 복지와 보건이 연계된 서비스 자체가 목표가 될 수는 없으며, 이러한 목표는 사회복지정책분야에서 지원할 수 있음 /-'공평한'의 의미가 중요, '공평한'이 최선의 질 기준을 가진 시스템의 의미가 되어야 하며, 이때 상향평준화를 위한 접근이 중요함. 격차 해소에만 집중하면 자원 배분 측면에서 또 다른 불평등이 조장될 수 있음.
- 동시에 이를 위한 관리 체계와 책무성이 강조되어야 함. 특히 공적 자원 투자에 대한 투명성, 책무성은 매우 중요하므로 '공평함 보다는 공공성'이 더욱 강조되어야 함

추가 의견

- 교육·보육, 보육·교육, 교육보육(가운데점 없음), 돌봄과 교육 등의 용어가 혼재되어 있음. 0~5세를 위한 교육(대상이 0~5세이기 때문에 교육에는 이미 돌봄의 의미가 담겨 질 수밖에 없음, 유아교육법과 교육기본법, 초·중등교육법에 '교육'에 대한 정의를 다루지 않음, 대상 및 시대에 따른 가변성을 갖는 용어이므로)에 대한 담론부터 정리해 나갈 필요가 있음. 교육과 보육이란 용어를 병기하는 것이 오히려 개념의 혼란과 분리 및 갈등을 조장하는 근거가 될 수 있음

보편적인 관점에서 필수적인 목표이나 3, 4번에서 구체적인 접근과 표현이 필요하다고 봄, 겹치거나 중복된 느낌
영양부분도 포함필요

교육부의 업무에 보건부의 업무가 혼재될 경우 혼돈이 있음. 서로의 연계와 협력은 필요하나, 여기서는 교육부의 목표를 설정하는 것이 타당하다고 봄. 좋은 내용이나 최고 최적의 단어는 지양을 요함. 가장 중요한 본질이며 목표로 사료됨. 어떤 비전이 설정되느냐에 따라 목표가 달라질 수 있겠습니다. 격차 없는 출발 보장이 비전이 된다면, 적절한 목표가 될 것이라고 봅니다. / 미래 역량 기반의 교육 패러다임 전환이 비전이 된다면 적절한 목표가 될 수 있겠습니다. / 격차 없는 출발 보장이 비전이 된다면, 적절한 목표가 될 것이라고 봅니다. / 어떤 비전이 되든지 적절한 목표가 될 수 있을 것으로 사료됩니다.

강조점이 다르긴 하나, 언뜻 보면 성장과 발달을 지원한다는 두 번째 목표와 중복되는 측면이 있음. 영유아의 권리를 영유아의 권리 존중으로 문구 수정이 필요한 것으로 보임.

다. 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다

전문가들이 제시한 정책 어젠다는 ‘모든 영유아의 권리 보장’과 ‘서비스 접근성 강화’를 핵심으로 하고 있는데, 출생 지역, 소득, 가정 배경 등과 관계없이 모든 아동이 균등한 기회를 누려야 하며, 이를 위해 보육 및 교육 인프라의 지역 간 편차를 해소하고 공공성과 보편성을 강화하는 것이 기본 방향으로 제시되었다. 또한 유보통합을 포함한 제도적 정비와 더불어, 교육과 보육 간의 연계 및 행정체계의 효율성도 중요한 정책 어젠다로 제시되었다. 다음으로 디지털 전환과 미래 사회 대비 역량 강화가 주요 어젠다로 부각되었는데, 생애초기 디지털 리터러시, 문제 해결력, 사회적 정서 역량 등을 포함하는 교육의 확대, 맞춤형 놀이 및 학습 지원 콘텐츠 제공, 원격 플랫폼 기반의 교육 및 돌봄 환경 조성이 제안되었다. 또한 영유아 발달 지원과 다양한 가정에 대한 맞춤형 정책 지원도 강조되었는데, 다문화, 한부모, 조손가정 등 다양한 가족 형태에 맞춘 정책 수립과 가족 중심의 포괄적 돌봄 지원이 핵심이며, 양육자의 돌봄 부담 경감을 위한 부모교육 확대, 양육비 지원, 시간제 보육 및 긴급 보육 확대 등의 방안이 제시되었다. 이와 더불어 영유아 교사 및 돌봄 제공자의 전문성 제고도 중요한 어젠다로 제시되었다. 교사 1인당 담당 아동 수 감축, 처우 개선, 현장 중심 실습 및 지원체계 강화 등을 통해 질을 제고하고, 돌봄의 공공성과 안정성을 확보하는 것이 필요하다는 의견도 있었다. 마지막으로 건강·보건·복지·교육의 통합 서비스 체계 구축의 필요성이 제기되기도 했는데, 생애 초기의 건강·심리·정서·인지 발달을 통합적으로 지원하기 위해 다부처 간의 협업을 통한 일원화된 행정체계와 통합 서비스 전달 체계 구축이 핵심 어젠다로 제시되었다.

1차 조사결과를 토대로 2차 조사의 문항을 구성하여 정책 어젠다의 타당도를 분석한 결과도 제시된 모든 정책 목표들이 타당한 것으로 나타났다.

〈표 5-1-5〉 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다에 대한 타당도

단위: 명(%)

분야	구분	타당도					M(SD)	CVR	계
		전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함			
미래 교육 돌봄 체계 구축	공공성 강화와 지역 기반 영유아 교육돌봄 생태계 재설계	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (33.3)	12 (66.7)	4.67 (0.49)	1	18 (100.0)
	지역기반 돌봄 인프라 연계 및 확충	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.6)	7 (38.9)	10 (55.6)	4.50 (0.62)	0.89	18 (100.0)
	디지털 전환에 대응하는 환경 조성 (AI 기반 발달 관찰 시스템 도입 등)	0 (0.0)	2 (11.1)	3 (16.7)	6 (33.3)	7 (38.9)	4.00 (1.03)	0.44	18 (100.0)
	빅데이터 기반 영유아교육 보육 정책수립	0 (0.0)	2 (11.1)	0 (0.0)	8 (44.4)	8 (44.4)	4.22 (0.94)	0.78	18 (100.0)
	지역여건에 따른 기관 운영 모델 의 다양화	1 (5.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (27.8)	12 (66.7)	4.50 (0.99)	0.89	18 (100.0)
영유아 지원	영유아 심리정서 지원(영유아 정 신건강 및 발달검사 의무화)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (16.7)	15 (83.3)	4.83 (0.38)	1	18 (100.0)
	영유아의 생존·회복 역량과 미래 사회 적응 역량 제고	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.6)	5 (27.8)	12 (66.7)	4.61 (0.61)	0.89	18 (100.0)
	영유아 디지털 리터러시 기반 강 화(디지털 과의존 예방, 정보 윤리 교육 등)	1 (5.6)	0 (0.0)	1 (5.6)	9 (50.0)	7 (38.9)	4.17 (0.99)	0.78	18 (100.0)
	취약계층 영유아 통합적 지원 강화	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (16.7)	15 (83.3)	4.83 (0.38)	1	18 (100.0)
	장애 및 특별한 도움을 필요로 하 는 영유아 지원	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (11.1)	16 (88.9)	4.89 (0.32)	1	18 (100.0)
	영유아 발달 중단 데이터 구축(인 구사회 변화 영향 모니터링, 증거 기반 정책수립에 활용 등)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (22.2)	14 (77.8)	4.78 (0.43)	1	18 (100.0)
가족 지원	(예비) 부모교육의 다양화 및 접근 성 강화	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.6)	5 (27.8)	12 (66.7)	4.61 (0.61)	0.89	18 (100.0)
	다문화, 이주배경 가족 지원	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (38.9)	11 (61.1)	4.61 (0.50)	1	18 (100.0)
	가족중심 서비스의 연계(다층적 지원체계 구축)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (38.9)	11 (61.1)	4.61 (0.50)	1	18 (100.0)
	부모 효능감을 기르는 부모 지원 체계 구축	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.6)	7 (38.9)	10 (55.6)	4.50 (0.62)	0.89	18 (100.0)

분야	구분	타당도					M(SD)	CVR	계
		전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함			
교육과정운영	영유아·놀이 중심 교육과정 고도화	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (16.7)	15 (83.3)	4.83 (0.38)	1	18 (100.0)
	방과후 과정 운영 내실화	2 (11.1)	0 (0.0)	2 (11.1)	3 (16.7)	11 (61.1)	4.17 (1.34)	0.56	18 (100.0)
	연속적 배움 체계 정립 (초등 저학년까지 연계)	0 (0.0)	2 (11.1)	1 (5.6)	4 (22.2)	11 (61.1)	4.33 (1.03)	0.67	18 (100.0)
	소규모 기관 공동교육과정 운영 지원	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (27.8)	6 (33.3)	7 (38.9)	4.11 (0.83)	0.44	18 (100.0)
	기후변화 및 환경위기 대응을 위한 지속가능 발전교육(ESD) 강화	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (27.8)	13 (72.2)	4.72 (0.46)	1	18 (100.0)
교원처우 및 역량 제고	교사 양성 및 자격체계 고도화	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	18 (100.0)	5.00 (0.00)	1	18 (100.0)
	근로여건 및 처우 개선	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.6)	17 (94.4)	4.94 (0.24)	1	18 (100.0)
	교사의 디지털 역량 강화	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (11.1)	5 (27.8)	11 (61.1)	4.50 (0.71)	0.78	18 (100.0)
	교사의 전문성 제고 및 근무환경 개선	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (11.1)	16 (88.9)	4.89 (0.32)	1	18 (100.0)
	교권 보호 및 교원존중 문화 조성	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (16.7)	15 (83.3)	4.83 (0.38)	1	18 (100.0)

주: 1) 평균은 '전혀 타당하지 않다' 1점~'매우 타당하다' 5점으로 평정하여 산출함.

2) CVR은 '타당한 편이다 응답자수+매우 타당하다 응답자수-전체응답자수/2'를 전체응답자수/2로 나눈값임.

2차 델파이조사에 제시된 정책 어젠다에 대한 추가 의견을 정리하면 다음과 같다. 먼저 유아의 디지털 권익 보호와 관련해 매우 신중한 접근이 필요하다는 의견이 제기되었다. 특히 디지털 플랫폼을 활용한 서비스 제공 시, 부모의 스마트폰 의존, 모델링 효과, 통제력 한계 등이 함께 고려되어야 하며, 부모와 함께하는 생태적 접근이 필수적이라는 지적이라는 의견이 있었다. 또한 AI 기반 서비스나 발달 관찰 시스템이 유아의 인지와 정서에 미치는 영향을 보다 명확히 분석해야 하며, 기술의 활용 이전에 아동 권익 보장과 인간적 상호작용을 우선시해야 한다는 의견도 있었다. 0~2세의 경우, 디지털 콘텐츠 기반 교육이나 플랫폼 활용은 매우 제한적이어야 하며 교육적 접근이 확대되지 않도록 해야 한다는 의견도 제기되었다. 이와 더불어 영유아 교육·보육 정책이 개인의 발달을 넘어서 가족 구조와의 상호작용 속에서 구현되어야 하며 영유아들이 놀이를 통해 관계 맺기, 감정 조절, 사회성 형성의 경험을 누릴 수 있도록 자율성과 탐색 중심의 일상 환경 조성이 필요하다는 의견도 제기되었다.

〈표 5-1-6〉 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다에 대한 추가 의견

추가 의견
<p>유아의 디지털 과의존 예방은 반드시 부모와 함께하는 생태적 접근이 필요. 부모의 스마트폰 몰입, 모델링역할 모방, 통제력 부재 등으로 조절 개념 형성에 어려움이 존재.</p>
<p>발달 관찰 시스템의 의미를 명확하게 이해하지 못했으나 AI 기반 서비스가 발달 관찰에 한정되는 것인지 궁금함</p>
<p>- 0-2세는 디지털 및 AI 관련 내용이 교육과정에 진입하는 것에 매우 신중해야 함(생성형 AI 연구 및 WHO 등 권고에 따르면 0-2세는 제한하고 있음)</p> <p>- 디지털 과의존 예방, 정보 윤리교육 등은 학부모 대상 교육도 동시에 고려해야 함 / -다만 가족지원 서비스 등의 정책은 '교육부, 시도교육청'이 주무 부처 및 행정 기관으로 운영해야 하는 정책은 아니라고 판단됨. 복지부나 여성가족부 등 관련 부처가 '주'가 되고, '교육 분야 정책'에서는 부분 연계하는 방식이 적절하다고 판단됨 / -유치원, 어린이집 5세 이음교육 제도화(다만 초등학교와 국가수준 진로연계교육차원에서 직접적이고 적극적인 연계 체계가 동시에 구축되어야 함, 또한 상호교육과정 이해 및 유(어)초교원 전문성 강화가 우선적으로 이루어져야 함)</p>
<p>영유아 디지털 리터러시</p>
<p>유치원교사들은 이미 각급학교 정교사 자격 체제와 맥을 같이 가고 있음. 4년제로 상향이 필요함.</p> <p>보육교사의 경우 다양한 양성 체제가 있으므로, 장기적으로 4년제 교육과정에 해당하는 교사 양성 체제 수립이 필요함</p>
<p>개인정보 등에 관한 문제가 발생할 소지가 있지 않을까요? / 영유아 정신건강 검사 의무화하면 검사 의무 연령을 몇 세부터 하실 건지 실증적인 근거를 가지고 접근할 필요가 있어 보임 / 핵가족 등 다양한 형태의 가족 유형이 증가하고 있고, 부모의 역할이 물질적인 것으로만 인식, 강화되고 있는 현시점에서 바람직한 부모의 역할에 대한 부모 교육이 더욱 강화될 필요가 있음 / 방과후 과정 운영이 영유아 발달에 있어서 바람직하다고 사료되지 않음. 이러한 정책과제는 필요 없이 영유아가 기관에 머무르는 시간을 늘리는 요인이 되고, 바람직하지 않은 교육에 노출시킬 수 있는 소지가 됨. 이 시기의 영유아는 여유 있고 자유롭게 시간을 누리며 일상과 주변을 탐색해야 함</p>

2. 교원의 인식과 요구

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

[그림 5-1-1] 인구·사회 변화로 야기되는 문제에 대한 워드클라우드



인구사회 변화에 대응하기 위한 영유아 교육·보육 정책이 추구해야 할 최우선 가치에 대해서는 전체적으로 차별 없는 교육·보육과 돌봄 지원(39.9%)이 가장 높은 비율로 나타났으며, 이어 미래 변화에 대응하기 위한 역량 지원(29.0%), 모든 영유아의 격차 없는 돌봄 실현(22.4%), 다양한 가족 형태의 인정(7.3%) 순으로 제시되었다.

기관 유형에 따라서는 유의한 차이가 나타났는데 어린이집 교원은 차별 없는 교육·보육과 돌봄 지원을 45.3%로 응답하여, 유치원 교원(34.4%)보다 높은 비율을 보였다. 직위별로도 차이가 나타났다. 원장/원감은 차별 없는 교육·보육과 돌봄 지원(43.3%)을 상대적으로 높게 응답하였으며, 담임교사는 36.4%로 낮은 응답률을 보였다.

〈표 5-1-7〉 인구사회 변화에 대응하기 위한 영유아 교육·보육 정책이 추구해야 할 최우선 가치

단위: %(명)

구분		차별 없는 교육·보육과 돌봄 지원	미래 변화에 대응하기 위한 역량 지원	모든 영유아의 격차 없는 출발선 보장	다양한 가족 형태의 인정	기타	계(명)
전체		39.9	29.0	22.4	7.3	1.5	100.0 (1,011)
연령	40세 미만	34.7	35.4	20.9	7.4	1.7	100.0 (297)
	40대	41.2	28.6	20.9	7.4	1.9	100.0 (311)
	50대	42.8	25.6	23.1	7.5	0.9	100.0 (320)
	60세 이상	42.2	20.5	30.1	6.0	1.2	100.0 (83)
	$\chi^2(f)$	14.732(12)					
기관 유형	유치원	34.4	34.0	23.9	6.3	1.4	100.0 (506)
	어린이집	45.3	24.0	20.8	8.3	1.6	100.0 (505)
	$\chi^2(f)$	18.933(4)*					

구분		차별 없는 교육·보육과 돌봄 지원	미래 변화에 대응하기 위한 역량 지원	모든 영유아의 격차 없는 출발선 보장	다양한 가족 형태의 인정	기타	계(명)
어린이집 유형	국공립어린이집	43.0	24.3	21.9	9.2	1.6	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	47.6	23.6	19.7	7.5	1.6	100.0 (254)
	$\chi^2(f)$	1.348(4)					
유치원 유형	국공립유치원	25.0	38.8	27.5	7.5	1.3	100.0 (160)
	사립유치원	38.7	31.8	22.3	5.8	1.4	100.0 (346)
	$\chi^2(f)$	9.355(4)					
직위	원장/원감	43.3	24.9	24.7	6.0	1.2	100.0 (503)
	담임교사	36.4	33.1	20.1	8.7	1.8	100.0 (508)
	$\chi^2(f)$	14.379(4)**					
담당 학급	1세반	36.5	34.4	15.6	13.5	-	100.0 (96)
	2세반	40.4	29.8	17.5	10.5	1.8	100.0 (57)
	3세반	42.0	35.2	20.5	2.3	-	100.0 (88)
	4세반	37.7	31.2	18.2	9.1	3.9	100.0 (77)
	5세반	30.3	33.6	26.9	7.6	1.7	100.0 (119)
	혼합연령학급/반	35.2	32.4	18.3	9.9	4.2	100.0 (71)
	$\chi^2(f)$	21.861(20)					
지역 규모	광역시	39.4	30.0	21.0	8.2	1.4	100.0 (500)
	중소도시	39.1	30.7	22.7	5.8	1.7	100.0 (361)
	군지역	43.3	21.3	26.0	8.0	1.3	100.0 (150)
	$\chi^2(f)$	7.319(8)					

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

인구사회 변화에 대응하기 위해 영유아 교육·보육이 보다 강조해야 할 사항에 대해서는 영유아의 건강한 성장·발달 지원(33.3%)이 가장 높은 비율을 차지하였으며, 이어 영유아 교육·보육의 공교육화(30.9%), 변화에 대응하기 위한 교원의 역량 지원(15.4%), 통합적 교육·보육과 돌봄 제공(15.0%), 다양한 가족의 요구 수용(4.1%) 순으로 나타났다. 어린이집 유형에 따라서는 유의한 차이가 나타났다. 국공립어린이집 교원은 영유아 교육·보육의 공교육화(33.5%)를 상대적으로 높게 응답한 반면, 국공립외 어린이집 교원은 영유아의 건강한 성장·발달 지원(33.9%)을 더 강조하였다. 유치원 유형별로도 통계적으로 유의한 차이가 확인되었다. 국공립유치원 교원은 영유아 교육·보육의 공교육화(45.0%)를 가장 중요한 사항으로 제시하였으나, 사립유치원 교원은 영유아의 건강한 성장·발달 지원(38.2%)을 더 중시하였다. 지역 규모에 따라서도 유의한 차이가 나타났다. 광역시에서는 영유아의 건강한 성장·발달 지원(38.6%)이 가장 많이 제시된 데 반해, 중소도시와 군지역에서는 영유아 교육·보육의 공교육화(36.6%, 38.0%) 응답이 가장 높았다. 1순위, 1순위와 2순위를 합산한 결과에서도 응답 경향은 유사하였다.

〈표 5-1-8〉 인구사회 변화에 대응하기 위해 영유아 교육·보육이 보다 강조해야할 사항(1순위)

단위: %(명)

구분		영유아의 건강한 성장 발달 지원	영유아 교육· 보육의 공교육화	변화에 대응하기 위한 교원의 역량 지원	통합적 교육· 보육과 돌봄 제공	다양한 가족의 요구 수용	기타	계(명)
전체		33.3	30.9	15.4	15.0	4.1	1.3	100.0 (1,011)
연령	40세 미만	35.0	24.9	19.2	14.1	4.7	2.0	100.0 (297)
	40대	35.0	31.8	15.1	14.1	3.2	0.6	100.0 (311)
	50대	31.3	36.9	12.2	14.4	4.4	0.9	100.0 (320)
	60세 이상	28.9	25.3	15.7	24.1	3.6	2.4	100.0 (83)
	$\chi^2(f)$	23.723(15)						
기관 유형	유치원	36.0	27.9	16.8	14.8	3.2	1.4	100.0 (506)
	어린이집	30.7	33.9	14.1	15.2	5.0	1.2	100.0 (505)
	$\chi^2(f)$	8.382(5)						
어린이집 유형	국공립어린이집	27.5	33.5	16.7	15.1	7.2	-	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	33.9	34.3	11.4	15.4	2.8	2.4	100.0 (254)
	$\chi^2(f)$	15.133(5)*						
유치원 유형	국공립유치원	31.3	45.0	12.5	8.1	1.9	1.3	100.0 (160)
	사립유치원	38.2	19.9	18.8	17.9	3.8	1.4	100.0 (346)
	$\chi^2(f)$	37.011(5)***						
직위	원장/원감	32.8	33.4	13.3	16.1	3.6	0.8	100.0 (503)
	담임교사	33.9	28.3	17.5	14.0	4.5	1.8	100.0 (508)
	$\chi^2(f)$	8.260(5)						
담당 학급	1세반	31.3	30.2	11.5	19.8	5.2	2.1	100.0 (96)
	2세반	31.6	36.8	15.8	14.0	1.8	-	100.0 (57)
	3세반	37.5	27.3	23.9	8.0	2.3	1.1	100.0 (88)
	4세반	31.2	20.8	26.0	13.0	5.2	3.9	100.0 (77)
	5세반	31.9	28.6	16.0	16.0	5.9	1.7	100.0 (119)
	혼합연령학급/반	40.8	28.2	12.7	11.3	5.6	1.4	100.0 (71)
	$\chi^2(f)$	24.952(25)						
지역 규모	광역	38.6	24.6	17.4	14.2	3.8	1.4	100.0 (500)
	중소도시	28.3	36.6	14.4	15.0	4.7	1.1	100.0 (361)
	군지역	28.0	38.0	11.3	18.0	3.3	1.3	100.0 (150)
	$\chi^2(f)$	25.910(10)**						

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

〈표 5-1-9〉 인구사회 변화에 대응하기 위해 영유아 교육·보육이 보다 강조해야할 사항(1순위, 1+2순위)

단위: %(명)

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

인구사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육의 정책 분야 중 미래 교육 돌봄체계 구축에서 타당도를 조사한 결과는 다음과 같다. 먼저 정책과제 중 공공성 강화와 지역 기반 영유아 교육돌봄 생태계 재설계에 대해서는 기관 유형, 어린이집 유형, 유치원 유형, 지역 규모에서 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 기관 유형에서는 어린이집 교원(4.34점)이 유치원 교원(4.19점)보다 높았으며, 그 차이는 통계적으로 유의하였다($t = -2.696$, $p < .01$). 어린이집 유형에서는 국공립어린이집(4.43점)이 국공립외 어린이집(4.26점)보다 높았고, 이 역시 유의한 차이를 보였다($t = 2.171$, $p < .05$). 유치원 유형에서는 국공립유치원(4.41점)이 사립유치원(4.09점)보다 높았으며, 통계적으로 유의미하였다($t = 3.689$, $p < .001$). 지역기반 돌봄 인프라 연계 및 확충에 대해서는 유치원 유형에서만 유의한 차이가 나타났다. 국공립유치원(4.48점)이 사립유치원(4.19점)보다 높았으며, 그 차이는 통계적으로 유의하였다($t = 3.447$, $p < .001$). 지역 여건에 따른 기관 운영 모델의 다양화에 대해서는 유치원 유형에서만 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 국공립유치원 교원의 평균 점수(4.42점)가 사립유치원 교원(4.18점)보다 높았으며, 그 차이는 통계적으로 유의하였다($t = 2.878$, $p < .01$).

〈표 5-1-10〉 미래 교육 돌봄체계 구축

단위: %, 점, (명)

구분		타당도					M(SD)	계(명)
		전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함		
공공성 강화와 지역 기반 영유아 교육돌봄 생태계 재설계		1.4	2.6	15.0	30.1	50.9	4.27(0.904)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	1.6	3.0	17.6	30.6	47.2	4.19(0.935)	100.0 (506)
	어린이집	1.2	2.2	12.5	29.5	54.7	4.34(0.866)	100.0 (505)
	t	-2.696**						
어린이집 유형	국공립어린이집	0.4	0.8	11.6	30.3	57.0	4.43(0.757)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	2.0	3.5	13.4	28.7	52.4	4.26(0.955)	100.0 (254)
	t	2.171*						

구분		타당도					M(SD)	계(명)
		전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함		
유치원 유형	국공립유치원	1.9	3.1	7.5	26.9	60.6	4.41(0.900)	100.0 (160)
	사립유치원	1.4	2.9	22.3	32.4	41.0	4.09(0.935)	100.0 (346)
	<i>t</i>	3.689***						
지역 규모	광역	2.0	2.6	15.2	32.0	48.2	4.22(0.934)	100.0 (500)
	중소도시	0.3	2.5	15.2	25.8	56.2	4.35(0.847)	100.0 (361)
	군지역	2.0	2.7	14.0	34.0	47.3	4.22(0.926)	100.0 (150)
	<i>F</i>	2.533						
지역기반 돌봄 인프라 연계 및 확충		0.8	2.5	14.7	29.5	52.5	4.30(0.866)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	1.0	2.4	15.6	29.2	51.8	4.28(0.882)	100.0 (506)
	어린이집	0.6	2.6	13.9	29.7	53.3	4.32(0.851)	100.0 (505)
	<i>t</i>	-0.737						
어린이집 유형	국공립어린이집	0.4	2.0	12.4	29.5	55.8	4.38(0.808)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	0.8	3.1	15.4	29.9	50.8	4.27(0.889)	100.0 (254)
	<i>t</i>	1.518						
유치원 유형	국공립유치원	1.3	0.6	10.6	23.8	63.8	4.48(0.809)	100.0 (160)
	사립유치원	0.9	3.2	17.9	31.8	46.2	4.19(0.901)	100.0 (346)
	<i>t</i>	3.447***						
지역 규모	광역	0.8	2.8	16.8	29.6	50.0	4.25(0.889)	100.0 (500)
	중소도시	0.6	2.5	13.3	26.6	57.1	4.37(0.847)	100.0 (361)
	군지역	1.3	1.3	11.3	36.0	50.0	4.32(0.830)	100.0 (150)
	<i>F</i>	2.015						
디지털 전환에 대응하는 환경 조성(AI 기반 발달 관찰 시스템 도입 등)		2.1	4.6	22.4	32.0	38.9	4.01(0.993)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	2.6	4.5	23.9	30.8	38.1	3.97(1.017)	100.0 (506)
	어린이집	1.6	4.8	20.8	33.3	39.6	4.05(0.968)	100.0 (505)
	<i>t</i>	-1.141						
어린이집 유형	국공립어린이집	0.8	5.2	19.1	32.7	42.2	4.10(0.941)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	2.4	4.3	22.4	33.9	37.0	3.99(0.992)	100.0 (254)
	<i>t</i>	1.341						
유치원 유형	국공립유치원	3.8	5.6	21.3	31.9	37.5	3.94(1.074)	100.0 (160)
	사립유치원	2.0	4.0	25.1	30.3	38.4	3.99(0.991)	100.0 (346)
	<i>t</i>	-0.553						

구분		타당도					M(SD)	계(명)
		전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함		
지역 규모	광역시	2.4	4.8	23.8	30.8	38.2	3.98(1.015)	100.0 (500)
	중소도시	1.1	5.3	22.2	32.1	39.3	4.03(0.963)	100.0 (361)
	군지역	3.3	2.7	18.0	36.0	40.0	4.07(0.994)	100.0 (150)
	<i>F</i>	0.636						
빅데이터 기반 영유아교육 보육 정책수립		0.9	3.1	18.8	32.4	44.8	4.17(0.900)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	1.0	3.8	19.6	32.6	43.1	4.13(0.922)	100.0 (506)
	어린이집	0.8	2.4	18.0	32.3	46.5	4.21(0.876)	100.0 (505)
	<i>t</i>	-1.475						
어린이집 유형	국공립어린이집	0.4	1.2	16.7	33.1	48.6	4.28(0.812)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	1.2	3.5	19.3	31.5	44.5	4.15(0.932)	100.0 (254)
	<i>t</i>	1.763						
유치원 유형	국공립유치원	1.9	3.8	13.8	34.4	46.3	4.19(0.942)	100.0 (160)
	사립유치원	0.6	3.8	22.3	31.8	41.6	4.10(0.913)	100.0 (346)
	<i>t</i>	1.050						
지역 규모	광역시	1.2	3.8	19.4	31.4	44.2	4.14(0.938)	100.0 (500)
	중소도시	0.6	2.5	18.3	31.9	46.8	4.22(0.869)	100.0 (361)
	군지역	0.7	2.0	18.0	37.3	42.0	4.18(0.844)	100.0 (150)
	<i>F</i>	0.895						
지역여건에 따른 기관 운영 모델의 다양화		0.7	2.5	16.0	29.4	51.4	4.28(0.869)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	0.8	2.4	18.0	28.5	50.4	4.25(0.887)	100.0 (506)
	어린이집	0.6	2.6	14.1	30.3	52.5	4.31(0.851)	100.0 (505)
	<i>t</i>	-1.132						
어린이집 유형	국공립어린이집	0.8	1.6	12.4	29.9	55.4	4.37(0.822)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	0.4	3.5	15.7	30.7	49.6	4.26(0.876)	100.0 (254)
	<i>t</i>	1.568						
유치원 유형	국공립유치원	1.3	1.3	11.3	26.9	59.4	4.42(0.835)	100.0 (160)
	사립유치원	0.6	2.9	21.1	29.2	46.2	4.18(0.901)	100.0 (346)
	<i>t</i>	2.878**						
지역 규모	광역시	0.6	3.4	17.8	28.6	49.6	4.23(0.901)	100.0 (500)
	중소도시	0.3	1.9	15.5	28.5	53.7	4.34(0.827)	100.0 (361)
	군지역	2.0	0.7	11.3	34.0	52.0	4.33(0.857)	100.0 (150)
	<i>F</i>	1.764						

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

영유아 지원 분야의 정책과제 중에서 영유아 심리정서 지원(영유아 정신건강 및 발달검사 의무화)에 대한 타당도 조사 결과는 유치원 유형에서 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 국공립유치원 교원의 평균 점수는 4.66점으로, 사립유치원 교원의 평균 점수 4.42점보다 높았으며, 그 차이는 유의하였다($t=3.340, p<.001$). 영유아 디지털 리터러시 기반 강화(디지털 과의존 예방, 정보윤리교육 등)에 대한 타당도는 어린이집 유형에서 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 국공립 어린이집 교원의 평균 점수는 4.33점으로, 국공립외 어린이집 교원(4.11점)보다 높았으며, 그 차이는 유의하였다($t=2.758, p<.01$).

또한 취약계층 영유아 통합적 지원 강화에 대해서는 유치원 유형에서만 유의한 차이가 확인되었다. 국공립유치원 교원의 평균 타당도 점수는 4.58점으로, 사립유치원 교원(4.31점)보다 높았으며, 그 차이는 통계적으로 유의하였다($t=3.651, p<.001$). 장애 및 특별한 도움을 필요로 하는 영유아 지원에 대한 타당도 조사 결과, 어린이집 유형과 유치원 유형에서 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 먼저 어린이집 유형에서는 국공립 어린이집 교원의 평균 점수(4.59점)가 공공형 어린이집 교원(4.38점)보다 높았으며, 이 차이는 통계적으로 유의하였다($t=2.930, p<.01$). 유치원 유형에서도 유의한 차이가 있었는데, 국공립유치원 교원의 평균 점수(4.61점)가 사립유치원 교원(4.38점)보다 높았으며, 그 차이는 통계적으로 유의하였다($t=3.249, p<.01$).

〈표 5-1-11〉 영유아 지원

단위: %, 점, (명)

구분		타당도					M(SD)	계(명)
		전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함		
영유아 심리정서 지원(영유아 정신건강 및 발달검사 의무화)		0.3	1.9	9.9	22.1	65.9	4.51(0.772)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	0.2	2.4	10.1	22.5	64.8	4.49(0.787)	100.0 (506)
	어린이집	0.4	1.4	9.7	21.6	66.9	4.53(0.758)	100.0 (505)
	<i>t</i>	-0.794						
어린이집 유형	국공립어린이집	0.8	0.8	7.6	18.7	72.1	4.61(0.732)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	0.0	2.0	11.8	24.4	61.8	4.46(0.778)	100.0 (254)
	<i>t</i>	2.157*						
유치원 유형	국공립유치원	0.6	1.9	4.4	17.5	75.6	4.66(0.710)	100.0 (160)
	사립유치원	0.0	2.6	12.7	24.9	59.8	4.42(0.810)	100.0 (346)
	<i>t</i>	3.340***						

구분		타당도					M(SD)	계(명)
		전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함		
지역 규모	광역시	0.0	2.6	10.8	22.4	64.2	4.48(0.789)	100.0 (500)
	중소도시	0.3	1.4	8.0	22.4	67.9	4.56(0.724)	100.0 (361)
	군지역	1.3	0.7	11.3	20.0	66.7	4.50(0.825)	100.0 (150)
	<i>F</i>	1.160						
영유아의 생존·회복 역량과 미래 사회 적응 역량 제고		0.5	1.3	14.9	27.6	55.7	4.37(0.817)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	0.6	1.6	14.6	28.1	55.1	4.36(0.830)	100.0 (506)
	어린이집	0.4	1.0	15.2	27.1	56.2	4.38(0.805)	100.0 (505)
	<i>t</i>	-0.437						
어린이집 유형	국공립어린이집	0.0	0.4	15.1	26.7	57.8	4.42(0.757)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	0.8	1.6	15.4	27.6	54.7	4.34(0.850)	100.0 (254)
	<i>t</i>	1.113						
유치원 유형	국공립유치원	1.3	1.9	10.6	22.5	63.8	4.46(0.853)	100.0 (160)
	사립유치원	0.3	1.4	16.5	30.6	51.2	4.31(0.816)	100.0 (346)
	<i>t</i>	1.857						
지역 규모	광역시	0.4	1.8	15.2	28.8	53.8	4.34(0.828)	100.0 (500)
	중소도시	0.3	0.8	14.4	24.9	59.6	4.43(0.786)	100.0 (361)
	군지역	1.3	0.7	15.3	30.0	52.7	4.32(0.854)	100.0 (150)
	<i>F</i>	1.524						
영유아 디지털 리터러시 기반 강화(디지털 과의존 예방, 정보 윤리교육 등)		1.0	2.9	17.6	31.6	47.0	4.21(0.899)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	1.0	3.6	16.8	32.2	46.4	4.20(0.909)	100.0 (506)
	어린이집	1.0	2.2	18.4	30.9	47.5	4.22(0.889)	100.0 (505)
	<i>t</i>	-0.392						
어린이집 유형	국공립어린이집	0.4	0.4	16.3	31.9	51.0	4.33(0.788)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	1.6	3.9	20.5	29.9	44.1	4.11(0.968)	100.0 (254)
	<i>t</i>	2.758**						
유치원 유형	국공립유치원	2.5	3.1	12.5	33.1	48.8	4.23(0.958)	100.0 (160)
	사립유치원	0.3	3.8	18.8	31.8	45.4	4.18(0.887)	100.0 (346)
	<i>t</i>	0.493						
지역 규모	광역시	1.2	3.6	18.6	30.2	46.4	4.17(0.935)	100.0 (500)
	중소도시	0.6	2.8	16.3	33.0	47.4	4.24(0.862)	100.0 (361)
	군지역	1.3	0.7	17.3	32.7	48.0	4.25(0.861)	100.0 (150)
	<i>F</i>	0.841						

구분		타당도					M(SD)	계(명)
		전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함		
취약계층 영유아 통합적 지원 강화		0.5	1.4	13.1	26.6	58.5	4.41(0.804)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	0.8	1.2	13.4	27.1	57.5	4.39(0.821)	100.0 (506)
	어린이집	0.2	1.6	12.7	26.1	59.4	4.43(0.786)	100.0 (505)
	<i>t</i>	-0.720						
어린이집 유형	국공립어린이집	0.4	1.6	10.4	23.9	63.7	4.49(0.776)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	0.0	1.6	15.0	28.3	55.1	4.37(0.793)	100.0 (254)
	<i>t</i>	1.717						
유치원 유형	국공립유치원	0.6	1.3	5.6	25.0	67.5	4.58(0.714)	100.0 (160)
	사립유치원	0.9	1.2	17.1	28.0	52.9	4.31(0.855)	100.0 (346)
	<i>t</i>	3.651***						
지역 규모	광역	0.4	2.4	13.2	27.4	56.6	4.37(0.832)	100.0 (500)
	중소도시	0.6	0.3	12.5	24.4	62.3	4.48(0.764)	100.0 (361)
	군지역	0.7	0.7	14.0	29.3	55.3	4.38(0.800)	100.0 (150)
	<i>F</i>	1.840						
장애 및 특별한 도움을 필요로 하는 영유아 지원		0.6	2.0	10.3	23.9	63.2	4.47(0.803)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	0.4	1.8	10.9	25.7	61.3	4.46(0.788)	100.0 (506)
	어린이집	0.8	2.2	9.7	22.2	65.1	4.49(0.819)	100.0 (505)
	<i>t</i>	-0.605						
어린이집 유형	국공립어린이집	0.4	0.8	8.4	19.9	70.5	4.59(0.711)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	1.2	3.5	11.0	24.4	59.8	4.38(0.902)	100.0 (254)
	<i>t</i>	2.930**						
유치원 유형	국공립유치원	1.3	-	4.4	25.0	69.4	4.61(0.691)	100.0 (160)
	사립유치원	-	2.6	13.9	26.0	57.5	4.38(0.820)	100.0 (346)
	<i>t</i>	3.249**						
지역 규모	광역	0.6	3.0	10.0	25.2	61.2	4.43(0.836)	100.0 (500)
	중소도시	-	1.4	10.2	21.9	66.5	4.53(0.734)	100.0 (361)
	군지역	2.0	-	11.3	24.7	62.0	4.45(0.848)	100.0 (150)
	<i>F</i>	1.733						

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

다음으로, 가족 지원 분야의 정책과제 중 (예비)부모교육의 다양화 및 접근성 강화 과제에서는 어린이집 유형에 따라 차이를 보였다. 국공립어린이집이 4.53점으로 국공립외 어린이집(4.37점)보다 통계적으로 유의미하게 높았다($t = 2.084$, $p < .05$). 또한 유치원 유형에 따른 차이도 나타났다

다. 국공립유치원 교원은 평균 4.60점으로 사립유치원 교원의 평균 4.27점보다 높았으며, 이러한 차이는 통계적으로 유의하였다($t=4.369, p<.001$).

다문화·이주배경 가족 지원 과제에서도 어린이집 유형 간 차이가 확인되었다. 국공립어린이집 교원의 평균 점수는 4.30점으로, 국공립외 어린이집 교원의 평균 점수 3.98점보다 높았다($t=3.846, p<.001$). 유치원 유형에서도 통계적으로 유의한 차이를 보였는데, 국공립유치원(4.28점)이 사립유치원(3.97점)보다 높게 나타났다.

가족 중심 서비스 연계 및 다층적 지원체계 구축 과제에서는 어린이집과 유치원 유형 모두에서 차이가 나타났다. 국공립어린이집 교원은 평균 4.33점으로 국공립외 어린이집 교원의 평균 4.17점보다 높았으며, 그 차이는 통계적으로 유의하였다($t=2.092, p<.05$). 또한 유치원 유형에서도 국공립유치원 교원은 평균 4.40점으로 사립유치원 교원의 평균 4.21점보다 높게 나타났으며, 이 역시 통계적으로 유의한 차이였다($t=2.332, p<.05$).

부모 효능감을 기르는 부모 지원체계 구축에서는 어린이집 유형과 유치원 유형에서 유의한 차이가 나타났다. 국공립어린이집(4.47점)이 국공립외 어린이집(4.31점)보다 높았으며($t=2.129, p<.05$), 국공립유치원(4.63점)이 사립유치원(4.30점)보다 높게 나타났다($t=4.510, p<.001$).

〈표 5-1-12〉 가족지원

단위: %, 점, (명)

구분		타당도					M(SD)	계(명)
		전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함		
(예비)부모교육의 다양화 및 접근성 강화		0.6	2.5	12.3	24.4	60.2	4.41(0.841)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	1.0	1.4	13.2	27.7	56.7	4.38(0.838)	100.0 (506)
	어린이집	0.2	3.6	11.3	21.2	63.8	4.45(0.844)	100.0 (505)
	<i>t</i>	-1.324						
어린이집 유형	국공립어린이집	-	2.4	8.8	22.7	66.1	4.53(0.755)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	0.4	4.7	13.8	19.7	61.4	4.37(0.918)	100.0 (254)
	<i>t</i>	2.084*						
유치원 유형	국공립유치원	1.3	1.3	3.8	23.8	70.0	4.60(0.737)	100.0 (160)
	사립유치원	0.9	1.4	17.6	29.5	50.6	4.27(0.863)	100.0 (346)
	<i>t</i>	4.369***						
지역 규모	광역	0.4	3.6	12.4	24.2	59.4	4.39(0.866)	100.0 (500)
	중소도시	0.6	1.9	11.6	22.7	63.2	4.46(0.816)	100.0 (361)
	군지역	1.3	-	13.3	29.3	56.0	4.39(0.817)	100.0 (150)
	<i>F</i>	0.890						

구분		타당도					M(SD)	계(명)
		전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함		
다문화, 이주배경 가족 지원		0.9	3.9	22.1	30.4	42.8	4.10(0.935)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	1.0	3.6	22.9	32.6	39.9	4.07(0.926)	100.0 (506)
	어린이집	0.8	4.2	21.2	28.1	45.7	4.14(0.943)	100.0 (505)
	<i>t</i>	-1.182						
어린이집 유형	국공립어린이집	0.4	3.2	15.5	27.9	53.0	4.30(0.873)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	1.2	5.1	26.8	28.3	38.6	3.98(0.984)	100.0 (254)
	<i>t</i>	3.846***						
유치원 유형	국공립유치원	1.3	2.5	12.5	34.4	49.4	4.28(0.870)	100.0 (160)
	사립유치원	0.9	4.0	27.7	31.8	35.5	3.97(0.935)	100.0 (346)
	<i>t</i>	3.545***						
지역 규모	광역	0.2	3.4	23.0	28.4	45.0	4.15(0.902)	100.0 (500)
	중소도시	1.1	4.4	22.4	31.3	40.7	4.06(0.953)	100.0 (361)
	군지역	2.7	4.0	18.0	34.7	40.7	4.07(0.994)	100.0 (150)
	<i>F</i>	1.008						
가족중심 서비스의 연계 (다층적 지원체계 구축)		0.7	2.4	16.6	30.8	49.6	4.26(0.867)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	1.0	1.8	16.2	31.4	49.6	4.27(0.865)	100.0 (506)
	어린이집	0.4	3.0	17.0	30.1	49.5	4.25(0.870)	100.0 (505)
	<i>t</i>	0.281						
어린이집 유형	국공립어린이집	-	2.8	13.5	31.1	52.6	4.33(0.815)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	0.8	3.1	20.5	29.1	46.5	4.17(0.916)	100.0 (254)
	<i>t</i>	2.092*						
유치원 유형	국공립유치원	2.5	0.6	9.4	29.4	58.1	4.40(0.877)	100.0 (160)
	사립유치원	0.3	2.3	19.4	32.4	45.7	4.21(0.853)	100.0 (346)
	<i>t</i>	2.332*						
지역 규모	광역	0.8	3.8	15.6	29.4	50.4	4.25(0.908)	100.0 (500)
	중소도시	0.3	1.1	16.9	31.9	49.9	4.30(0.806)	100.0 (361)
	군지역	1.3	0.7	19.3	32.7	46.0	4.21(0.872)	100.0 (150)
	<i>F</i>	0.632						
부모 효능감을 기르는 부모 지원 체계 구축		0.2	3.2	11.9	26.6	58.2	4.39(0.831)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	0.4	2.4	12.1	27.1	58.1	4.40(0.820)	100.0 (506)
	어린이집	-	4.0	11.7	26.1	58.2	4.39(0.842)	100.0 (505)
	<i>t</i>	0.288						

구분		타당도					M(SD)	계(명)
		전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함		
어린이집 유형	국공립어린이집	-	3.6	9.6	23.5	63.3	4.47(0.811)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	-	4.3	13.8	28.7	53.1	4.31(0.867)	100.0 (254)
	<i>t</i>	2.129*						
유치원 유형	국공립유치원	1.3	0.6	4.4	21.9	71.9	4.63(0.716)	100.0 (160)
	사립유치원	-	3.2	15.6	29.5	51.7	4.30(0.845)	100.0 (346)
	<i>t</i>	4.510***						
지역 규모	광역시	-	4.8	11.0	25.6	58.6	4.38(0.863)	100.0 (500)
	중소도시	-	1.9	11.6	26.6	59.8	4.44(0.773)	100.0 (361)
	군지역	1.3	0.7	15.3	30.0	52.7	4.32(0.854)	100.0 (150)
	<i>F</i>	1.300						

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

교육과정 운영 분야 중 영유아·놀이 중심 교육과정 고도화의 과제에 있어서는 기관유형과 유치원 유형에서 유의한 차이가 나타났다. 어린이집(4.38점)은 유치원(4.26점)보다 평균 점수가 높았으며($t=-2.131$, $p<.05$), 유치원 유형에서는 국공립유치원(4.40점)이 사립유치원(4.19점)보다 높게 나타났다($t=2.330$, $p<.05$). 방과후 과정 운영 내실화 과제에서는 기관 유형과 유치원 유형에서 유의한 차이가 확인되었다. 유치원(4.35점)이 어린이집(4.14점)보다 높았으며($t=3.654$, $p<.001$), 국공립유치원(4.49점)이 사립유치원(4.28점)보다 높게 나타났다($t=2.593$, $p<.01$).

연속적 배움 체계 정립(초등저학년까지 연계) 과제에서는 유치원 유형에서만 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 국공립유치원(4.50점)이 사립유치원(4.23점)보다 높게 평가되었으며, 이러한 차이는 통계적으로 유의하였다($t=3.272$, $p<.01$). 소규모기관 공동교육과정 운영 지원 과제에서는 기관, 어린이집, 유치원 유형 및 지역 규모별 유의한 차이가 나타나지 않았다.

기후변화 및 환경위기 대응을 위한 지속가능발전교육(ESD) 강화 과제에서는 유치원 유형에서만 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 국공립유치원(4.56점)이 사립유치원(4.18점)보다 높게 평가되었으며, 이 차이는 통계적으로 유의하였다($t=4.838$, $p<.001$).

〈표 5-1-13〉 교육과정 운영

단위: %, 점, (명)

구분		타당도					M(SD)	계(명)
		전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함		
영유아·놀이 중심 교육과정 고도화		0.9	2.7	14.2	28.2	54.0	4.32(0.877)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	1.4	3.2	15.8	27.5	52.2	4.26(0.930)	100.0 (506)
	어린이집	0.4	2.2	12.7	28.9	55.8	4.38(0.817)	100.0 (505)
	<i>t</i>	-2.131*						
어린이집 유형	국공립어린이집	0.4	2.0	11.6	29.1	57.0	4.40(0.801)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	0.4	2.4	13.8	28.7	54.7	4.35(0.834)	100.0 (254)
	<i>t</i>	0.715						
유치원 유형	국공립유치원	1.9	2.5	8.1	28.8	58.8	4.40(0.885)	100.0 (160)
	사립유치원	1.2	3.5	19.4	26.9	49.1	4.19(0.945)	100.0 (346)
	<i>t</i>	2.330*						
지역 규모	광역시	0.8	2.0	15.2	27.6	54.4	4.33(0.861)	100.0 (500)
	중소도시	0.8	3.3	13.3	26.9	55.7	4.33(0.888)	100.0 (361)
	군지역	1.3	3.3	13.3	33.3	48.7	4.25(0.904)	100.0 (150)
	<i>F</i>	0.577						
방과후 과정 운영 내실화		1.1	2.6	16.0	31.3	49.1	4.25(0.890)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	0.6	1.8	14.0	29.4	54.2	4.35(0.829)	100.0 (506)
	어린이집	1.6	3.4	18.0	33.1	44.0	4.14(0.937)	100.0 (505)
	<i>t</i>	3.654***						
어린이집 유형	국공립어린이집	2.0	2.8	13.9	34.3	47.0	4.22(0.926)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	1.2	3.9	22.0	31.9	40.9	4.07(0.944)	100.0 (254)
	<i>t</i>	1.686						
유치원 유형	국공립유치원	1.3	1.3	10.6	21.3	65.6	4.49(0.832)	100.0 (160)
	사립유치원	0.3	2.0	15.6	33.2	48.8	4.28(0.820)	100.0 (346)
	<i>t</i>	2.593**						
지역 규모	광역시	0.8	2.8	15.2	33.2	48.0	4.25(0.869)	100.0 (500)
	중소도시	1.1	2.5	17.5	26.9	52.1	4.26(0.910)	100.0 (361)
	군지역	2.0	2.0	15.3	35.3	45.3	4.20(0.912)	100.0 (150)
	<i>F</i>	0.268						
연속적 배움 체계 정립(초등 저학년까지 연계)		0.7	1.5	14.1	29.4	54.3	4.35(0.827)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	1.0	2.0	14.0	30.2	52.8	4.32(0.858)	100.0 (506)
	어린이집	0.4	1.0	14.3	28.5	55.8	4.38(0.794)	100.0 (505)
	<i>t</i>	-1.269						

구분		타당도					M(SD)	계(명)
		전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함		
어린이집 유형	국공립어린이집	0.4	0.8	13.1	27.1	58.6	4.43(0.778)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	0.4	1.2	15.4	29.9	53.1	4.34(0.808)	100.0 (254)
	<i>t</i>	1.186						
유치원 유형	국공립유치원	0.6	1.9	8.8	24.4	64.4	4.50(0.785)	100.0 (160)
	사립유치원	1.2	2.0	16.5	32.9	47.4	4.23(0.878)	100.0 (346)
	<i>t</i>	3.272**						
지역 규모	광역시	0.4	1.8	15.8	30.6	51.4	4.31(0.829)	100.0 (500)
	중소도시	1.1	1.1	13.6	25.5	58.7	4.40(0.844)	100.0 (361)
	군지역	0.7	1.3	10.0	34.7	53.3	4.39(0.775)	100.0 (150)
	<i>F</i>	1.354						
소규모 기관 공동교육과정 운영 지원		1.2	3.5	19.8	30.8	44.8	4.15(0.933)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	1.4	3.6	22.7	29.4	42.9	4.09(0.958)	100.0 (506)
	어린이집	1.0	3.4	16.8	32.1	46.7	4.20(0.906)	100.0 (505)
	<i>t</i>	-1.928						
어린이집 유형	국공립어린이집	0.8	2.0	15.5	32.7	49.0	4.27(0.852)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	1.2	4.7	18.1	31.5	44.5	4.13(0.952)	100.0 (254)
	<i>t</i>	1.704						
유치원 유형	국공립유치원	1.9	4.4	16.9	26.3	50.6	4.19(0.994)	100.0 (160)
	사립유치원	1.2	3.2	25.4	30.9	39.3	4.04(0.938)	100.0 (346)
	<i>t</i>	1.678						
지역 규모	광역시	0.8	4.0	21.4	30.8	43.0	4.11(0.930)	100.0 (500)
	중소도시	1.4	3.6	19.1	31.6	44.3	4.14(0.941)	100.0 (361)
	군지역	2.0	1.3	16.0	28.7	52.0	4.27(0.919)	100.0 (150)
	<i>F</i>	1.742						
기후변화 및 환경위기 대응을 위한 지속가능 발전교육(ESD) 강화		0.6	2.0	16.9	26.5	54.0	4.31(0.863)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	0.8	1.8	17.8	26.1	53.6	4.30(0.876)	100.0 (506)
	어린이집	0.4	2.2	16.0	26.9	54.5	4.33(0.849)	100.0 (505)
	<i>t</i>	-0.558						
어린이집 유형	국공립어린이집	0.4	2.8	13.5	27.1	56.2	4.36(0.848)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	0.4	1.6	18.5	26.8	52.8	4.30(0.851)	100.0 (254)
	<i>t</i>	0.785						

구분		타당도					M(SD)	계(명)
		전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함		
유치원 유형	국공립유치원	0.6	1.9	8.1	20.0	69.4	4.56(0.775)	100.0 (160)
	사립유치원	0.9	1.7	22.3	28.9	46.2	4.18(0.896)	100.0 (346)
	<i>t</i>	4.838***						
지역 규모	광역시	-	2.6	18.4	26.2	52.8	4.29(0.856)	100.0 (500)
	중소도시	1.1	1.4	15.2	24.4	57.9	4.37(0.869)	100.0 (361)
	군지역	1.3	1.3	16.0	32.7	48.7	4.26(0.870)	100.0 (150)
	<i>F</i>	1.104						

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

교원처우 및 역량 제고 분야 중 교사 양성 및 자격체계 고도화 과제에서는 유치원 유형에서 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 국공립유치원(4.64점)이 사립유치원(4.46점)보다 높게 나타났고 이 차이는 유의하였다($t=2.373$, $p<.05$). 근로여건 및 처우 개선 과제에서는 기관, 어린이집, 유치원 유형 및 지역 규모별 유의한 차이가 나타나지 않았다.

교사의 디지털 역량 강화 과제에서는 어린이집 유형에서 차이가 나타났다. 국공립어린이집(4.41점)이 국공립외 어린이집(4.26점)보다 통계적으로 유의미하게 높았다($t=2.037$, $p<.05$). 교사의 전문성 제고 및 근무환경 개선 과제에서는 유치원 유형에서 통계적으로 유의한 차이가 확인되었다. 국공립유치원(4.76점)이 사립유치원(4.57점)보다 높은 평균점수를 보였으며, 이 차이는 유의하였다($t=2.744$, $p<.01$).

교권 보호 및 교원 존중 문화 조성 과제에서는 유치원 유형과 지역 규모에서 유의한 차이가 나타났다. 유치원 유형의 경우, 국공립유치원(4.73점)이 사립유치원(4.56점)보다 높게 나타났으며($t=2.213$, $p<.05$), 지역 규모에서는 중소도시(4.69점)가 가장 높았고, 광역시(4.53점)가 가장 낮아 통계적으로 유의한 차이를 보였다($F=3.702$, $p<.05$).

〈표 5-1-14〉 교원처우 및 역량 제고

단위: %, 점, (명)

구분		타당도					M(SD)	계(명)
		전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함		
교사 양성 및 자격체계 고도화		0.9	2.8	10.8	18.6	67.0	4.48(0.860)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	1.0	3.2	9.1	16.8	70.0	4.52(0.861)	100.0 (506)
	어린이집	0.8	2.4	12.5	20.4	64.0	4.44(0.858)	100.0 (505)
	<i>t</i>	1.337						

구분		타당도					M(SD)	계(명)
		전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함		
어린이집 유형	국공립어린이집	1.2	0.8	11.6	20.7	65.7	4.49(0.822)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	0.4	3.9	13.4	20.1	62.2	4.40(0.891)	100.0 (254)
	<i>t</i>	1.211						
유치원 유형	국공립유치원	1.3	2.5	5.0	13.1	78.1	4.64(0.796)	100.0 (160)
	사립유치원	0.9	3.5	11.0	18.5	66.2	4.46(0.884)	100.0 (346)
	<i>t</i>	2.373*						
지역 규모	광역시	1.2	3.8	12.0	16.8	66.2	4.43(0.927)	100.0 (500)
	중소도시	0.6	1.7	8.9	19.7	69.3	4.55(0.770)	100.0 (361)
	군지역	0.7	2.0	11.3	22.0	64.0	4.47(0.825)	100.0 (150)
	<i>F</i>	2.207						
근로여건 및 처우 개선		1.5	2.3	7.2	13.4	75.7	4.59(0.837)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	1.8	2.0	7.1	12.5	76.7	4.60(0.846)	100.0 (506)
	어린이집	1.2	2.6	7.3	14.3	74.7	4.59(0.829)	100.0 (505)
	<i>t</i>	0.316						
어린이집 유형	국공립어린이집	1.2	1.2	5.6	16.3	75.7	4.64(0.748)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	1.2	3.9	9.1	12.2	73.6	4.53(0.901)	100.0 (254)
	<i>t</i>	1.493						
유치원 유형	국공립유치원	1.3	0.6	5.6	16.3	76.3	4.66(0.727)	100.0 (160)
	사립유치원	2.0	2.6	7.8	10.7	76.9	4.58(0.895)	100.0 (346)
	<i>t</i>	1.043						
지역 규모	광역시	1.8	3.2	8.4	12.0	74.6	4.54(0.909)	100.0 (500)
	중소도시	1.4	1.4	5.5	14.7	77.0	4.65(0.769)	100.0 (361)
	군지역	0.7	1.3	7.3	14.7	76.0	4.64(0.735)	100.0 (150)
	<i>F</i>	1.802						
교사의 디지털 역량 강화		0.6	3.0	15.2	28.5	52.7	4.30(0.874)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	0.6	3.2	17.0	27.9	51.4	4.26(0.892)	100.0 (506)
	어린이집	0.6	2.8	13.5	29.1	54.1	4.33(0.855)	100.0 (505)
	<i>t</i>	-1.271						
어린이집 유형	국공립어린이집	0.4	0.4	14.3	27.5	57.4	4.41(0.776)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	0.8	5.1	12.6	30.7	50.8	4.26(0.920)	100.0 (254)
	<i>t</i>	2.037*						
유치원 유형	국공립유치원	1.3	3.1	14.4	33.1	48.1	4.24(0.901)	100.0 (160)
	사립유치원	0.3	3.2	18.2	25.4	52.9	4.27(0.889)	100.0 (346)
	<i>t</i>	-0.434						

구분		타당도					M(SD)	계(명)
		전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함		
지역 규모	광역시	0.6	4.4	13.8	26.8	54.4	4.30(0.908)	100.0 (500)
	중소도시	0.6	1.7	18.0	30.2	49.6	4.27(0.851)	100.0 (361)
	군지역	0.7	1.3	13.3	30.0	54.7	4.37(0.814)	100.0 (150)
	<i>F</i>	0.707						
교사의 전문성 제고 및 근무환경 개선		0.9	2.1	7.1	14.1	75.8	4.62(0.781)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	1.4	1.8	6.1	14.2	76.5	4.63(0.794)	100.0 (506)
	어린이집	0.4	2.4	8.1	14.1	75.0	4.61(0.769)	100.0 (505)
	<i>t</i>	0.337						
어린이집 유형	국공립어린이집	0.4	0.8	7.2	16.7	74.9	4.65(0.685)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	0.4	3.9	9.1	11.4	75.2	4.57(0.844)	100.0 (254)
	<i>t</i>	1.149						
유치원 유형	국공립유치원	1.3	0.6	3.1	11.3	83.8	4.76(0.661)	100.0 (160)
	사립유치원	1.4	2.3	7.5	15.6	73.1	4.57(0.843)	100.0 (346)
	<i>t</i>	2.744**						
지역 규모	광역시	1.2	3.0	7.8	13.2	74.8	4.57(0.852)	100.0 (500)
	중소도시	0.6	0.8	6.9	15.0	76.7	4.66(0.692)	100.0 (361)
	군지역	0.7	2.0	5.3	15.3	76.7	4.65(0.733)	100.0 (150)
	<i>F</i>	1.596						
교권 보호 및 교원존중 문화 조 성		1.6	2.4	6.9	12.8	76.4	4.60(0.844)	100.0 (1,011)
기관 유형	유치원	1.6	2.0	6.7	13.0	76.7	4.61(0.825)	100.0 (506)
	어린이집	1.6	2.8	7.1	12.5	76.0	4.59(0.862)	100.0 (505)
	<i>t</i>	0.499						
어린이집 유형	국공립어린이집	2.0	0.4	7.6	14.3	75.7	4.61(0.809)	100.0 (251)
	국공립외 어린이집	1.2	5.1	6.7	10.6	76.4	4.56(0.912)	100.0 (254)
	<i>t</i>	0.710						
유치원 유형	국공립유치원	1.3	1.9	3.8	9.4	83.8	4.73(0.735)	100.0 (160)
	사립유치원	1.7	2.0	8.1	14.7	73.4	4.56(0.860)	100.0 (346)
	<i>t</i>	2.213*						
지역 규모	광역시	2.4	3.2	7.8	12.2	74.4	4.53(0.942)	100.0 (500)
	중소도시	0.6	1.7	6.1	11.9	79.8	4.69(0.710)	100.0 (361)
	군지역	1.3	1.3	6.0	16.7	74.7	4.62(0.774)	100.0 (150)
	<i>F</i>	3.702*						

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

제2절

영유아 교육·보육 정책의 우선순위



1. 현행 정책의 효과성 및 필요성

본 절에서는 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책에 대한 인식과 요구를 분석하였다. 현행 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027), 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027), 유보통합 계획(2024~)에서 지속적으로 추진되어야 할 과제들과 추가적으로 필요한 과제들에 대한 의견을 수렴하였다.

가. 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)의 효과성 및 필요성

제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)에 포함된 13개 정책과제에 대한 효과성과 필요성에 대한 전문가 인식을 분석한 결과, 일부 과제를 제외하고는 내용 타당도 기준($CVR \geq 0.44$)을 충족하였다. 효과성 측면에서 ‘교원의 역량 강화’($M=4.67$, $CVR=0.56$), ‘교원의 권익 및 복지증진’과 ‘교원 및 지원 인력 배치 개선’($M=4.50$, $CVR=0.33$)이 가장 높은 평균과 CVR 값을 보였으며, 이는 해당 과제들이 전문가들 사이에서 일관되게 정책 우선순위로 인식되고 있음을 시사한다.

반면 ‘유아학비 지원 확대’의 효과성 평균은 4.11점으로 비교적 높았으나 CVR 값이 -0.44로 내용 타당도 기준에 미달하였는데, 이는 전문가 다수가 일정 수준의 효과성을 기대하더라도, ‘매우 효과적’이라는 강한 합의에는 도달하지 못했음을 의미한다. 필요성 평가 결과도 유사한 경향을 보여 ‘교원의 권익 및 복지증진’($M=4.89$, $CVR=0.78$), ‘취약 가정 및 특수 유아 맞춤 지원’과 ‘교원의 역량 강화’($M=4.83$, $CVR=0.67$) 등이 높게 나타났다.

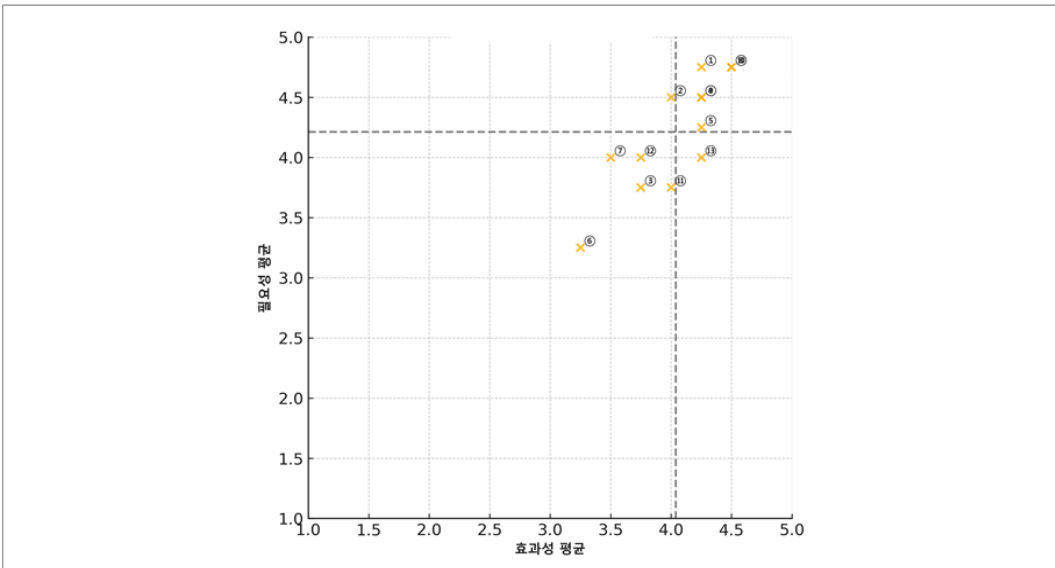
종합하면, 제3차 유아교육발전 기본계획의 정책과제들은 전반적으로 높은 효과성과 필요성이 인정되었으며, 특히 교원 전문성 강화와 권익 및 복지 증진 과제들이 우선 추진 과제로서의 정당성을 확보한 반면, 일부 기존 지원 확대 과제는 검토가 필요하다고 볼 수 있다.

〈표 5-2-1〉 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)의 효과성 및 필요성에 대한 인식

정책분야	정책과제	효과성		필요성	
		M(SD)	CVR	M(SD)	CVR
제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)					
양질의 유아교육 기회 확대	1-1 유아학비 지원 확대	4.11(0.74)	-0.44	4.50(0.60)	0.11
	1-2 유보통합 단계적 추진	4.17(1.07)	0.00	4.61(0.59)	0.33
	1-3 소규모 유치원 지원	3.83(0.60)	-0.78	4.11(0.66)	-0.44
	1-4 취약 가정 및 특수 유아 맞춤 지원	4.22(0.79)	-0.22	4.83(0.37)	0.67
교육과정 및 방과후 과정 내실화	2-1 교육과정 운영 지원	4.28(0.65)	-0.22	4.56(0.60)	0.22
	2-2 방과후 과정 운영의 내실화	3.89(1.10)	-0.22	4.22(1.03)	0.11
	2-3 협력자로서 학부모 역량 강화	3.83(1.17)	-0.22	4.61(0.76)	0.56
교원 역량 강화 및 권익 증진	3-1 교원의 역량 강화	4.67(0.75)	0.56	4.83(0.37)	0.67
	3-2 교원의 권익 및 복지 증진	4.50(0.96)	0.33	4.89(0.31)	0.78
	3-3 교원 및 지원 인력 배치 개선	4.50(0.96)	0.33	4.78(0.42)	0.56
미래 교육- 인프라 구축	4-1 유치원 교육행정 정보시스템 적용 및 안착	4.17(0.76)	-0.22	4.22(0.79)	-0.11
	4-2 유아·놀이 중심 미래형 교육 인프라 조성	4.22(0.85)	0.00	4.33(0.82)	0.11
	4-3 안심환경(문화) 조성	4.39(0.76)	0.00	4.50(0.60)	0.11

주: 취소선은 1차 조사결과 필요성에서 전문가들의 합의에 도달하지 못한 과제들임.

[그림 5-2-1] 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027) 정책과제의 효과성 및 필요성 매트릭스



주: ① 1-1 유아학비 지원 확대, ② 1-2 유보통합 단계적 추진, ③ 1-3 소규모 유치원 지원, ④ 1-4 취약 가정 및 특수 유아 맞춤 지원, ⑤ 2-1 교육과정 운영 지원, ⑥ 2-2 방과후 과정 운영의 내실화, ⑦ 2-3 협력자로서 학부모 역량 강화, ⑧ 3-1 교원의 역량 강화, ⑨ 3-2 교원의 권익 및 복지 증진, ⑩ 3-3 교원 및 지원 인력 배치 개선, ⑪ 4-1 유치원 교육행정 정보시스템 적용 및 안착, ⑫ 4-2 유아·놀이 중심 미래형 교육 인프라 조성, ⑬ 4-3 안심환경 (문화) 조성

유아교육발전 기본계획(2023~2027)에 제시된 정책과제들의 효과성에 대한 추가 의견을 정리하면 다음과 같다. 방과후 과정의 운영과 관련하여 놀이 중심 교육 강화를 위해 방과후 프로그램도 동일한 철학을 반영해야 한다는 의견이 있었다. 방과후 활동이 단순한 돌봄 보완이나 교과 중심 수업으로 변질되지 않도록 놀이 중심 교육과의 일관성을 유지해야 하며, 특히 지역 격차로 인해 운영 역량에 차이가 크다는 점도 고려되어야 한다는 의견이 있었다. 한편 소규모 유치원 지원 정책은 교육 기회를 보장하는 측면에서 매우 중요하지만 정책 적용 시 지역과 학교의 맥락을 고려하지 않고 일률적으로 추진될 경우, 실효성이 낮다는 지적도 있었다. 유보통합의 단계적 추진의 경우, 공개되지 않는 내용으로 효과성 평가가 어렵다는 의견과 학부모 역량 강화의 경우도 실효성이 낮다는 의견이 있었다.

〈표 5-2-2〉 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)의 효과성에 대한 의견

추가 의견
방과후 과정 운영의 내실화: 교육과정(놀이 중심)과 방과후 과정(교과중심)의 대칭적 구조가 심화되는 문제를 발생 [1-3 소규모 유치원 지원]은 소규모 유치원이 유일한 교육기관인 지역에서 교육 소외 방지를 위한 최소한의 안전망 차원에서 정책적 유지는 필요하지만, 지원에 비해 운영의 효율성, 재정 투입 대비 효과 측면에서 한계가 있음. [2-2 방과후 과정 운영의 내실화]는 놀이 중심 교육 활성화를 위해 필요하지만, 지역·기관별 격차가 크고 현장 이행력에 따라 효과 편차가 클 것으로 예상 [2-3 협력자로서 학부모 역량 강화]는 놀이 중심 교육 활성화, 영유아의 전인적인 성장 발달 지원을 위해 꼭 필요하지만, 역량 강화 제공 방식 및 운영 방안에 따라 실제 효과는 제한적일 것으로 예상
방과후 지원과정 내실화: 개정 누리과정이 표방하는 유아 중심, 놀이 중심과 충돌하는 지점이 없는지 살펴볼 필요가 있음. 방과후 과정에 외부에서 강사가 와서 프로그램을 하는 경우 이는 사교육을 국가기관에서 공식적으로 인정하는 형태가 됨 공립유치원의 경우, 방학 중 오전 근무자를 대체인력이 담당. 방학 중 한시적 고용으로 고용불안, 내실 있는 운영에 어려움이 있음. 방과후 과정 운영에 필요한 인력의 수급에 대한 대책이 미흡하여 효과성이 낮아 보임
인구사회 변화에 대응하기 위해 장기적 관점에서 유보통합 시스템 구축이 필요하나, 통합교원 자격 체제 개편 등에서 현장의 의견 수용이 필요함(2안을 통한 전문성 강화)
미래 교육 인프라 구축에 있어 영유아기에 가장 적합한 방식으로 장기적인 데이터에 기반한 접근 필요. 무분별한 디지털, AI 활용, 단편적인 기구 및 앱, 디지털 놀이 프로그램 제공이 되지 않아야 함
1-3 소규모 유치원 지원은 농산어촌, 도심 외곽 등 유아교육 소외지역의 교육 기회를 보장하고, 지역 간 유아교육 격차를 줄이는 데 기여한다는 측면에서 필요성이 있다고 보지만, 실효성이 있는 정책인지에 대해 충분한 논의가 필요하며 지원정책에 있어서도 다각적인 접근이 필요하다고 봄(제도 설계 및 지역별 집행 방식에 따라 달라질 수 있음)
유보통합의 단계적 추진의 경우, 어디까지 진행되었는지 전혀 공개가 되지 않고 있어 효과성을 평가하기 어려운 항목임. 학부모 역량 강화의 경우에도 구체적으로 어떤 방안들이 제시되고 시행되었는지 알려진 바 없고, 실효성도 낮은 것으로 보임

다음으로 유아교육발전 기본계획(2023~2027)에 제시된 정책과제들의 필요성에 대한 추가 의견을 정리하면 다음과 같다. 먼저 유치원 교육행정정보시스템 적용 시 행정의 투명성 확보와 함께 교육의 질 향상에 직접 연결되도록 설계되어야 하며, 단순한 행정 관리 기능에 그칠 경우 정책 효과가 제한적일 수 있다는 의견이 있었다. 방과후 프로그램 운영에 있어서도 프로그램 다양성 확보

와 안전관리, 실효성 있는 공간 구성, 인력 배치 기준 등의 세부 운영지침 개발이 필요하다는 지적도 있었다. 한편 학부모 역량 강화가 필요하나 실효성에 대한 고민과 장기적이고 혁신적인 접근이 필요하다는 의견도 제기되었다.

〈표 5-2-3〉 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)의 필요성에 대한 의견

추가 의견
방과후 과정 운영의 내실화: 유치원 내의 사교육 조장이 우려됨 [4-1 유치원 교육행정정보시스템 적용 및 안착]은 교육행정정보시스템의 경우 행정의 투명성 확보를 위해 필요한 측면이 있으나, 교육의 질 향상과 직접적으로 연계되는 효과는 제한적이고, 유보통합 추진과정에서 유치원에만 국한된 시스템의 기여도 역시 낮을 것으로 판단됨
방과후 지원과정 내실화: 방과후 지원 과정의 방향을 재설정할 필요. 유아 중심, 놀이 중심을 펼쳐낼 수 있는 각 원들의 프로그램의 개발 혹은 맘껏 놀이할 수 있는 교육 환경 조성에 대한 지원이 요구됨, 학부모의 요구에 의한 외부 방과후 프로그램의 다양화는 지양되어야 함
2-2. 방과후 과정 운영의 내실화: 영아를 보육하고 있는 현장의 입장에서, 방과후 과정 운영의 내실화와 관련한 정책적 개선이 필요합니다. 유아의 경우에는 적극적인 프로그램 개발, 연구 및 실행을 통해 방과후 과정이 내실화되고 있는 반면, 영아 보육 현장에서는 이러한 지원이 미흡한 실정입니다. 현재 영아 보육 현장에서는 놀이 프로그램 개선 및 교사 역량 강화 교육에 초점이 맞춰져 있으나, 실제적인 보육 시간의 확충, 특히 연장 보육 시간에 대한 구체적인 대안이 필요합니다. 유아에게는 방과후 과정이 마련되어 있지만, 영아에게는 이에 상응하는 연장 보육과정에 대한 정책적 명확화가 부족합니다. 따라서, 영아 보육 현장에서 연장 보육 시간의 운영 방안을 구체화하고, 이를 통해 안정적인 보육 환경을 조성할 수 있는 지원 방안 마련이 요구됩니다.
학부모 역량 강화가 필요하나 실효성에 대한 고민과 장기적이고 혁신적인 접근이 필요함 (아무리 공교육에서 방과후 과정 프로그램을 개선 확대해 가더라도 사교육 즉, 젊은 세대 부모일수록 더 강하게 세련되게 뿌리박힌 성공 신념은 고도화될 뿐은 줄어들지 않을 것임) 자녀 양육 책임 및 올바른 양육 신념, 이를 위한 정책적 지원이 같이 가야 함
2-2 방과후 과정 운영의 내실화의 경우, 효과성과 필요성 모두에 있어 낮게 평정한 이유는 현재 정책의 우선순위가 되어야 하는지에 대해 장기적 관점에서 이견이 있기 때문임. 즉, 미래 사회 영유아교육의 방향을 어디에 둘 것인지에 따라 다르다고 생각함. 육아휴직 사용률이 낮고, 단축근무나 유연근무 제도가 현실적으로 활용하기 어려운 한국적 환경에서 방과후 과정이 '시간 연장' 프로그램 개념에서 나아가 가족 정책적 관점이나 교육 격차 해소 등을 목적으로 하고 있기 때문에 분명 필요한 정책이라고 생각함. 그러나 정책적 대응에 있어 노동정책의 전환을 목표로 하는 것이 더욱 중요하다고 생각함

유아교육발전 기본계획(2023~2027)에 제시된 정책과제들 중 지속할 필요가 있다고 응답된 과제들은 다음과 같다.

〈표 5-2-4〉 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)에서 지속할 필요가 있는 정책과제

추가 의견
충분한 이용시간 및 일수 보장은 법제화하면 쉽게 이루어질 수 있음 [1-2 유보통합 단계적 추진], [1-4 취약 가정 및 특수 유아 맞춤 지원] [2-1 교육과정 운영지원] [2-3 협력자로서 학부모 역량 강화] [3-1 교원의 역량 강화] [3-2 교원의 권익 및 복지 증진]과 같이 유보통합, 취약계층 맞춤 지원, 놀이 중심 교육 지원, 부모 역량 강화, 교원 역량·복지 강화 등은 반드시 지속적으로 추진해야 할 핵심과제인 것으로 판단됨

추가 의견

교원의 권익 및 복리 증진은 초중등교사의 수준으로 맞춰져야 한다고 생각됨

■ 영유아 교사의 처우개선

그동안 유아교육의 교육과정은 초중등 교육과정 개정 후에 이를 어떻게 반영할 것인가에 초점. 향후 영유아교육이 중심이 되어 초등에 영향을 미칠 수 있는 방향으로 나아가야 함.

이를 위해서 영유아 교사에 대한 인식 제고가 요구되고, 훌륭한 인성과 역량을 갖춘 영유아 교사를 유입해야 함

영역별 과제 모두 추진되어야 할 과제이며, 이는 유보통합과제와도 일맥상통하는 과제로 보여짐

유아의 디지털 치유 및 안전한 디지털 경험을 지원하고 교사의 미래 교육 역량 강화에 대한 내용이 있어서 교육과정 내실화에 대한 내용이 더 상세히 나타나 있어 이에 대한 과제를 지속할 필요가 보여짐

1-1 유아학비 지원 확대

1-4 취약가정 및 특수유아 맞춤지원

2-1 교육과정 운영 지원

2-2 방과후 과정 운영의 내실화

2-3 협력자로서 학부모 역량강화

3-1 교원의 역량 강화

3-2 교원의 권익 및 복지증진

3-3 교원 및 자원 인력배치 개선

4-2 유아·놀이 중심 미래형 교육 인프라 조성

4-3 안심환경(문화) 조성

사립유치원의 경우 격차가 커서 소규모 유치원에 대해 지속적인 지원과 관심이 필요하다고 생각합니다. 그리고 장애 통합 어린이집 및 유치원이 아닌 경우 특수 영유아에 대한 돌봄과 지원이 부족한 경우가 있어 취약 가정 및 특수 유아 맞춤 지원이 필요하다고 여겨집니다. 교원의 권익 및 복지 증진도 계속해서 지원해야 할 과제라고 생각합니다.

학부모 역량 강화: 영유아발달 교육 의무화 및 인센티브 제공

교육과정 및 방과후 과정의 내실화를 위해서는 학부모의 영유아 발달에 대한 기본적 소양을 강화하는 정책이 필요합니다. 특히, 부모로서 필수적으로 알아야 할 영유아 발달 지식과 양육 역량을 함양하기 위해 영유아 발달 교육을 의무화하고, 이를 이수한 부모에게는 보육비 지원, 부모 교육 프로그램 참여 인센티브 등을 제공하는 방식의 정책이 효과적일 것입니다. 이는 단순한 투표를 위한 환심 정책이 아닌, 실질적인 부모 교육을 통해 유아교육의 질적 향상을 도모하는 데 기여할 수 있습니다.

교원 역량 강화 및 권익 증진: 필수 의무교육의 질적 개선

교원 역량 강화를 위한 다양한 교육 프로그램과 권익 증진 방안은 향후에도 지속적으로 추진해야 할 과제입니다. 그러나 현재 현장 교사들은 매년 시행되는 필수 의무교육이 과도하게 중복되고, 각 행정 부처별로 요구되는 교육이 다수 존재하여 피로감이 누적되고 있습니다.

따라서, 형식적인 의무교육 체계를 재정비하고, 교육 내용의 중복을 최소화하며, 교사들의 실질적인 역량 향상에 초점을 맞춘 교육과정의 재구성이 필요합니다.

취약 가정 및 특수 유아 맞춤 지원

교육과정 운영 지원

방과후 과정 운영의 내실화

협력자로서 학부모 역량 강화

교원의 역량 강화

교원의 권익 및 복지 증진

교원 및 자원 인력 배치 개선

유치원 교육행정 정보시스템 적용 및 안착

교원 역량강화, 사립교원의 권익 및 복지 증진

교육과정의 책무성강화(평가 등)

추가 의견

1) 유보통합의 단계적 추진

2) 교원 역량 강화 및 권익 증진: 교원의 역량 강화, 교원의 권익 및 복지 증진

유보통합의 단계적 추진

국가, 사회적으로 불안정한 상황에서 유보통합 추진 동력이 상실되고 있는 상황임. 단계적 정책과제의 실천 여부 및 성과 등을 점검하고 지속적으로 추진되어야 함.

유아·놀이 중심 미래형 교육 인프라 조성

미래 사회 변화에 대응하기 위해 영유아기부터 교육·보육 활동에서 다루어야 할 교육과정을 유·초 연계 측면에서 점검하고 실행해야 함.

유보통합의 단계적 추진과 같이 앞으로 진행이 되면서 필요성이 낮아지는 과제가 생기겠지만 위에 제시한 과제 중에서 필요없다고 볼 수 있는 과제는 없다고 생각합니다.

교원의 권익 및 복지증진

교육과정 및 방과후 과정 내실화와 교원역량 강화 및 권익 증진은 지속적으로 추진할 필요가 있는 과제입니다.

양질의 유아교육 기회확대(학비지원확대 유보통합추진 소규모유치원지원 취약가정 및 특수유아 맞춤지원) 등

교원의 권익 및 복지 증진

교육의 질은 교사의 질과 가장 밀접한 관련이 있으나, 최근 유아교원 지원자의 수가 급격히 감소하여 정책의 효과를 담보하기 어렵게 되었음.

이는 경제적 처우뿐 아니라 사회적 인지도가 낮아지면서 직업 분야의 선호가 매우 빠른 속도로 하향화되고 있음
영유아 출생에 지원하는 정책적 노력만큼 우수한 인력을 유치 및 유지하기 위한 노력이 필요함

나. 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)의 효과성 및 필요성

제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)의 16개 과제 중 ‘부모급여 도입으로 양육비용 경감’(M=3.89, CVR=-0.44) 및 ‘종합적 육아 지원 서비스 제공’(M=3.89, CVR=-0.33)은 모두 효과성과 필요성에서 상대적으로 낮은 점수를 나타냈고, ‘보육교직원 근무환경 및 합리적 처우개선’(M=4.61, CVR=0.44)과 ‘보육교직원 양성 및 자격체계 고도화’(M=4.50, CVR=0.33)는 효과성과 필요성에서 높은 점수를 보였다. 한편 ‘어린이집 품질관리 체계 개편’(M=4.28, CVR=-0.11)은 다소 낮은 CVR을 나타냈다.

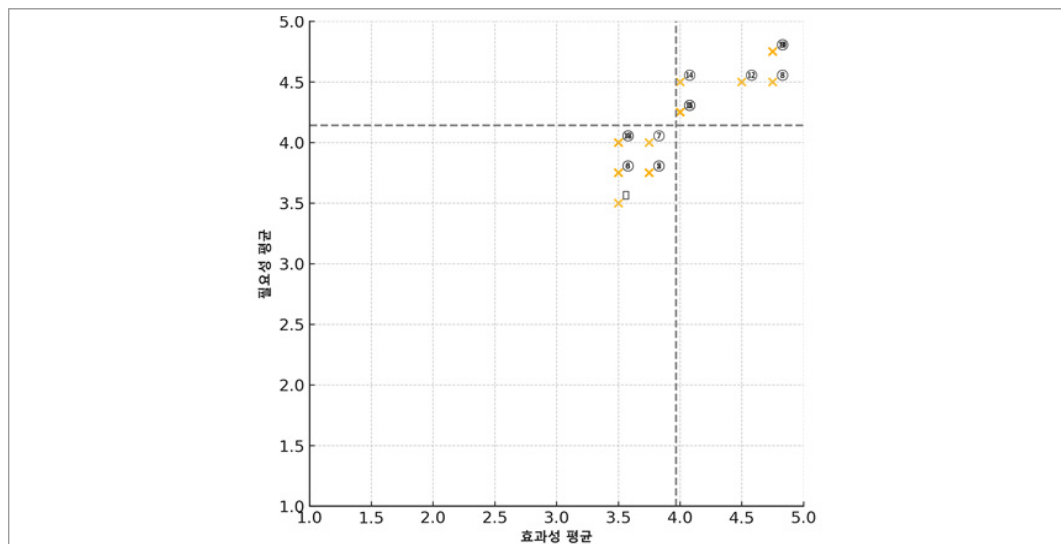
‘놀이 중심 보육과정 내실화’(M=4.44, CVR=0.22)와 ‘보육교직원 양성 및 자격체계 고도화’(M=4.50, CVR=0.33)는 높은 효과성과 필요성을 보여 핵심 정책으로 평가되었으며, ‘보육교직원 전문역량 강화’(M=4.78, CVR=0.56)와 ‘근무환경 및 합리적 처우개선’(M=4.78, CVR=0.67)은 필요성에서 높은 평가를 받았다. 한편 ‘어린이집 안정적·효율적 자원체계 마련’(M=3.78, CVR=-0.67)은 상대적으로 낮은 평가를 받았다.

〈표 5-2-5〉 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)의 효과성 및 필요성에 대한 인식

정책분야	정책과제	효과성		필요성	
		M(SD)	CVR	M(SD)	CVR
제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)					
종합적 양육 지원 강화	1. 부모급여 도입으로 영아기 양육비용 경감	3.89(0.96)	-0.44	4.00(0.97)	-0.44
	2. 종합적 육아 지원 서비스 제공	3.89(0.96)	-0.33	4.11(0.83)	-0.22
	3. 맞춤형 양육정보 제공으로 부모 양육역량 강화	3.78(1.17)	-0.22	4.17(0.86)	-0.11
	4. 육아 건강·상담서비스 지원 강화	4.06(0.87)	-0.22	4.39(0.78)	0.11
영유아 중심 보육서비스 질 제고	1. 어린이집 보육 최적의 환경 조성	4.35(0.70)	-0.11	4.47(0.62)	0.00
	2. 어린이집 품질관리 체계 개편	4.28(0.75)	-0.11	4.33(0.69)	-0.11
	3. 영유아의 건강한 성장·발달 지원 및 권리 존중 확산	4.33(0.77)	0.00	4.61(0.61)	0.33
	4. 놀이 중심 보육과정 내실화	4.44(0.86)	0.22	4.67(0.59)	0.44
보육교직원 전문성 제고 및 역량 강화	1. 보육교직원 양성 및 자격체계 고도화	4.50(0.99)	0.33	4.83(0.38)	0.67
	2. 보육교직원 전문역량 강화	4.44(0.78)	0.11	4.78(0.43)	0.56
	3. 보육교직원 권익 보호 환경 조성	4.33(0.97)	0.00	4.67(0.49)	0.33
	4. 보육교직원 근무환경 및 합리적 처우개선	4.61(0.78)	0.44	4.78(0.55)	0.67
안정적인 보육서비스 기반 구축	1. 어린이집 안정적·효율적 지원체계 마련	3.78(0.73)	-0.67	4.22(0.73)	-0.22
	2. 공공보육 확대 및 내실화	3.89(1.08)	-0.33	4.50(0.86)	0.44
	3. 인구구조 변화에 따른 보육의 사각지대 예방	4.22(0.81)	-0.11	4.56(0.62)	0.22
	4. 전달체계, 시스템, 홍보 고도화	3.94(0.80)	-0.44	3.83(1.15)	-0.33

취소선은 1차 조사결과 필요성에서 전문가들의 합의에 도달하지 못한 과제들임.

[그림 5-2-2] 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027) 정책과제의 효과성 및 필요성 매트릭스



주: ① 1-1. 부모급여 도입으로 영아기 양육비용 경감, ② 1-2. 종합적 육아 지원 서비스 제공, ③ 1-3. 맞춤형 양육정보 제공으로 부모 양육역량 강화, ④ 1-4. 육아 건강·상담서비스 지원 강화, ⑤ 2-1. 어린이집 보육 최적의 환경 조성, ⑥ 2-2. 어린이집 품질관리 체계 개편, ⑦ 2-3. 영유아의 건강한 성장·발달 지원 및 권리존중 확산, ⑧ 2-4. 놀이 중심 보육과정 내실화, ⑨ 3-1. 보육교직원 양성 및 자격체계 고도화, ⑩ 3-2. 보육교직원 전문역량 강화, ⑪ 3-3. 보육교직원 권익 보호 환경 조성, ⑫ 3-4. 보육교직원 근무환경 및 합리적 처우개선, ⑬ 4-1. 어린이집 안정적·효율적 지원체계 마련, ⑭ 4-2. 공공보육 확대 및 내실화, ⑮ 4-3. 인구구조 변화에 따른 보육의 사각지대 예방, ⑯ 4-4. 전달체계, 시스템, 홍보 고도화

제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)에 제시된 정책과제의 효과성에 대한 추가 의견을 정리하면 다음과 같다. 우선 부모급여 수급과 실제 양육 참여 간의 불일치 문제가 제기되었다. 부모가 급여를 수급하더라도 직접 양육에 참여하지 않거나, 자녀 양육을 위한 비용으로 사용하지 않는 경우도 다수 발생한다는 점에서, 급여 수급 기준 및 양육 의무성과 관련한 정책적 정비が必要하다는 의견이다. 또한 종합적 육아지원 서비스를 제공하기 위해 시간제보육, 긴급보육 등 다양한 보육 형태의 질 관리를 강화할 필요가 있으며, 특히 서비스 연속성과 돌봄 품질을 유지할 수 있도록 유기적인 교육·보육 연계 시스템이 필요하다는 점도 강조되었고, 보육 재정 집행의 실효성을 높이기 위한 재정 구조 개편과 수요자 중심의 맞춤형 정책 설계 필요성도 제기되었다.

〈표 5-2-6〉 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)의 효과성에 대한 의견

추가 의견
<p>[종합적 양육 지원 강화-1. 부모급여 도입으로 영아기 양육비용 경감]은 현금 지원을 통해 양육 초기의 경제적 부담을 완화하는 데 기여할 수 있어 정책의 필요성은 높음. 다만, 보육의 질 향상이나 영유아의 발달 지원과 직접적 관련성이 낮고, 장기적인 효과가 제한적인 것으로 판단됨.</p> <p>[종합적 양육 지원 강화-3. 맞춤형 양육정보 제공으로 부모 양육 역량 강화]는 자녀 발달단계에 따른 바람직한 양육을 지원한다는 점에서, 초보 부모들에게 양육 불안감 해소에 긍정적으로 작용할 수 있다는 점에서 정책의 필요성은 높음. 다만, 구체적인 실행 전략이 병행되지 않는 단순한 정보 제공 중심의 접근은 실제 부모 행동 변화로 이어지기 어렵다는 점에서 효과성은 제한적인 것으로 판단됨.</p> <p>[안정적인 보육서비스 기반 구축-1. 어린이집 안정적·효율적 지원 체계 마련]은 보육서비스의 지속가능성을 위한 기반 마련이라는 점에서 정책의 필요성은 높음. 다만, 실제 효과는 예산이나 행정 절차 등의 지원 방식에 따라 편차가 크고, 단기적 현장 체감도가 낮다는 점에서 한계가 있는 것으로 판단됨.</p> <p>부모급여 도입으로 영아기 양육비용 경감과 관련한 비용지급보다는 육아하기 좋은 환경을 마련해 주는데 세금이 사용 되었으면 하는 바임. 자녀에 따른 비용 지급은 부모가 자녀를 키우는 것에 대해 돈과 관련지어 생각하는 경향을 높일 수 있음. 부모는 부모이기 때문에 자녀를 양육하는 것이지 비용을 받기 위해 키우는 것이 아니라는 인식을 심어줄 필요가 있음. 물론, 이런 생각이 모든 부모들이 하고 있다는 것은 아니지만, 비용을 드러내는 것보다는 자녀를 키우기 좋은 환경을 구축해 주는 것이 자녀를 키우는데 도움이 된다고 생각됨. 저렴한 비용으로 자녀와 할 수 있는 프로그램들이 많다는 것, 박물관 및 문화생활을 하는데 있어서 비용 부담 없이 자녀와 할 수 있는 활동 등을 마련해준다는 것 하는 것이 그 예가 될 수 있음.</p> <p>맞춤형 양육정보 제공으로 부모 양육 역량 강화</p> <p>정보 제공만으로 부모 역량이 강화될 수 있을 것이라는 것은 너무나 나이브한 생각일 수 있음.</p> <p>세상의 모든 유익한 정보들이 인터넷에 있는데 이는 접근성의 문제가 아니라고 판단됨.</p> <p>자율로 맡겨서는 한계가 있으므로 처음은 다소 강제적인 의무 사항으로 시작해서 부모 역량의 관점을 확장해줄 필요가 있음 교사 연수와 같이 부모도 자녀를 교육기관에 보내는 경우 의무적으로 1년에 몇 시간 이상 부모교육 연수를 의무로 받도록 하는 규정을 두는 방법</p>

추가 의견

육아 건강·상담서비스 지원 강화

어린이집 내에서 해결 가능하도록 전문 상담 교사를 의무적으로 배치하는 법률 조항 신설할 필요

학부모에게 선택권을 줄 문제가 아니라 영유아의 문제에 대해 국가와 전문가가 적극적으로 판단하고 중재

1-2. 종합적 육아지원 서비스 제공

- 시간제보육 전담 기관 및 전담 학급 운영(기존 학급에 시간제보육 유아 함께 교육보육 시 학부모 민원 소지 있을 것으로 생각됨)

2. 공공보육 확대 및 내실화

-국공립어린이집 위탁재선정 심사기준 개선→국공립어린이집 위탁제 폐지 및 국가 및 지자체에서 교사 임용 등 직접 운영

부모급여 도입에 대해 효과성 평가를 낮게 평가한 이유는 현장 경험을 통해 다음과 같은 문제점이 관찰되었기 때문입니다.

첫째, 부모급여가 영아기 양육비를 지원하는 목적에서 도입되었으나, 영아 시기에 필요한 양육비 이상으로 지급되는 경우입니다. 이는 일부 가정에서 부모급여를 필수적인 양육비가 아닌 여유 자금으로 인식하고, 불필요한 소비나 과소비로 이어질 가능성이 높아집니다. 특히, SNS를 통한 비교와 상대적 박탈감이 자극되면서 더 높은 수준의 양육환경을 마련해야 한다는 압박이 부모들 사이에서 확산되고 있는 상황입니다.

둘째, 부모급여는 보편적 지원을 통해 영아기 양육 부담을 경감하고자 하나, 실제 양육비로 온전히 사용되지 않는 경우도 빈번히 발생하고 있습니다. 영아의 양육환경을 실질적으로 개선하기 위해서는 부모급여가 특정 목적(예: 교육비, 건강 관리, 식생활 개선 등)에 효율적으로 사용될 수 있도록 사용처를 지정하거나 관리하는 방안이 필요합니다.

셋째, 부모급여 정책이 시행된 이후, 일부 가정에서는 영아기 양육에 집중적인 지원이 이루어지면서 유아기(3~5세) 시기의 양육 지원이 상대적으로 부족하다는 불만이 제기되고 있습니다.

맞춤형 양육정보 제공으로 부모 양육역량 강화 : 부모교육 필요하기는 하나 실효성에 대해 의문. 부모 격차가 매우 큼
공공보육 확대 및 내실화: 공공보육이 단순히 공적 투자를 늘리는 방식이 아니어야 함. 공적 투자가 들어가서(무상성) 외에도 공공보육 책무성 강화 및 질적 수준 보장(동일한 교육 내용 제공 측면에서 동일한 질 보장)이 동시에 이루어져야 함.

보육교직원 양성 및 자격체계 고도화 관련해서는 기존 정책에서 변화된 바가 없는 것으로 보임.

제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)에 제시된 정책과제의 필요성에 대한 추가 의견을 정리하면 다음과 같다. 먼저 수요자 중심의 지역사회 기반 돌봄 체계 전환이 필요하다는 의견이 제기되었고, 지역 여건과 부모의 요구를 반영한 맞춤형 보육이 가능하도록, 전달체계, 시스템, 홍보 및 접근성 강화가 병행되어야 하며, 현재 행정 중심의 일률적 체계는 유연성이 부족하다는 지적도 있었다. 저출생이 심화되는 지역에서 어린이집 이용률이 낮은 상황에 대해, 시설 유지보다는 실효적 지원체계 마련이 필요하다는 제안이 있었다. 교사 배치와 운영 방식의 유연화, 지원 효율성 향상을 위한 정책 조정이 필요하다는 지적도 있었다. 한편 부모급여 정책의 실효성을 높이기 위해서는 영아기뿐만 아니라 유아기 전반을 고려한 체계적 자원 배분과 설계가 필요하다는 의견도 제기되었다. 이와 더불어 부모급여 지급이 실제 양육으로 이어질 수 있도록 문화적·정책적 인식 개선이 필요하다는 의견도 있었다.

〈표 5-2-7〉 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)의 필요성에 대한 의견

추가 의견
수요자의 지역사회와의 다양한 요구에 기초한 돌봄 제도를 활성화하는 방식으로 전환될 필요가 있음
[안정적인 보육서비스 기반 구축-4. 전달체계, 시스템, 홍보 고도화]는 행정 효율성과 접근성 제고에 기여하는 측면이 있으나, 보육의 질 향상과 직접적으로 연계되는 효과가 제한적이고, 유보통합 추진과정에서 어린이집에만 국한된 시스템의 기여도 역시 낮을 것으로 판단됨
어린이집 안정적 효율적 지원체계 마련 방향에서 총원률이 낮은 어린이집 지원을 어떻게 할 것인가에 대한 고민이 필요함. 출산 인구 감소로 어린이집의 폐원률이 높아지고 있는데 학부모의 접근성이 계속 떨어진다는 의미임. 따라서 신속하게 교사 대 아동비율을 낮추는 정책을 추진해서 어린이집을 유지하여 접근성이 떨어지지 않도록 할 필요가 있음
3-4. 전달체계, 시스템, 홍보 고도화는 유보통합 시 불필요해보임. 단, 교육청 산하 기관의 체계 구축에 참고할 수 있는 내용으로 보여짐.
부모급여 정책의 실효성을 높이기 위해서는 영아기뿐만 아니라 유아기에도 균형 잡힌 지원체계를 마련할 필요가 있습니다.
이러한 문제점을 종합적으로 고려할 때, 부모급여 도입이 현장에서 실질적인 양육비 부담 경감으로 이어지기 위해서는 과소비 방지 및 실효성 제고를 위한 관리 방안 마련이 필요하다고 판단됩니다.
종합적 육아지원 서비스 제공의 필요성을 낮게 평가한 이유는 각 시군구마다 육아종합지원센터를 두어 중앙에서 전국적으로 또한 지역별 특성에 맞추어 현재 진행하고 있는 이달의 슬로건 캠페인조차 모르는 가정과 기관이 많기에 서비스에 대한 통합적인 홍보 및 안내 체계가 필요합니다.
*부모 급여, 종합적 양육 지원 등으로 실제 자녀를 부모가 책임지고 양육할 수 있는 환경, 문화로 정착해 나가야 함. 교육의 범위를 넘어서는 양육과 돌봄을 사회와 국가가 책임진다는 패러다임은 바뀌어야 함. 영유아는 부모와 시간을 보내고 싶어하지 어린이집과 유치원에 오래 머무는 것을 원하는 것이 아님. 부모가 자녀와 함께 할 수 있는 시간을 확보할 수 있도록 일·가정 양립이 가능하고 경력 보장이 되는 방식의 양육 지원
전달체계, 시스템, 홍보 고도화는 이미 잘 되고 있는 부분이므로 필요성이 약간 낮음으로 표기함.

제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)에 제시된 정책과제들 중 지속할 필요가 있다고 응답된 과제들은 다음과 같다.

〈표 5-2-8〉 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)에서 지속할 필요가 있는 정책과제

추가 의견
[종합적 양육 지원 강화-2. 종합적 육아 지원 서비스 제공/4. 육아 건강·상담서비스 지원 강화] 부모의 다양한 양육 여건과 영유아의 발달 특성에 맞춘 통합적 지원의 제공은 생애 초기 발달 격차를 예방하고, 부모의 양육 스트레스를 완화하는 데 효과적이라는 점에서 지속 추진 필요
[영유아 중심 보육서비스 질 제고-1. 어린이집 보육 최적의 환경 조성/4. 놀이 중심 보육과정 내실화] 영유아 발달권 보장 및 보육서비스의 신뢰도를 높이는 데 핵심 역할을 하므로, 지속 추진 필요
[보육교직원 전문성 제고 및 역량 강화-1. 보육교직원 양성 및 자격 체계 고도화/2. 보육교직원 전문역량 강화/3. 보육교직원 권익 보호 환경 조성/4. 보육교직원 근무 환경 및 합리적 처우 개선] 보육의 질은 교직원의 전문성, 처우 및 권리 보호 환경과 직결된다는 점에서 지속 추진 필요
[안정적인 보육서비스 기반 구축-2. 공공보육 확대 및 내실화/3. 인구 구조 변화에 따른 보육의 사각지대 예방] 보육의 공공성 강화는 저출생 시대 국가의 필수 책무이므로 지속 추진 필요
맞춤형 양육정보 제공으로 부모 양육역량 강화: 부모가 부모로서 역할을 잘 수행할 수 있도록 역량을 강화할 필요가 있음.

추가 의견

보육교직원 전문역량 강화/ 보육교직원 근무환경 및 합리적 처우개선

영유아통합교사 양성도 학석통합 5년으로 양성하고 파격적인 처우개선을 통해 국가가 생애초기 영유아교육에 대한 중요성을 인식하고 있음을 표방하여 훌륭한 인성과 유능한 역량을 갖춘 인재들이 영유아교육자로 유입될 수 있도록 해야 함.

유보통합실행계획과 맥을 같이하고 있으며, 영역별 과제 중 3-4.를 제외하고 모두 지속할 필요가 있음.

1. 부모급여 도입으로 영아기 양육비용 경감
2. 종합적 육아지원 서비스 제공
3. 맞춤형 양육정보 제공으로 부모 양육역량 강화
4. 육아 건강·상담서비스 지원 강화
5. 어린이집 보육 최적의 환경 조성
6. 영유아의 건강한 성장·발달 지원 및 권리 존중 확산
7. 놀이 중심 보육과정 내실화
8. 보육교직원 전문역량 강화
9. 공공보육 확대 및 내실화
10. 인구 구조 변화에 따른 보육의 사각지대 예방

부모급여 도입으로 영아기 양육비 경감과 보육교직원 권익 보호 환경 조성은 지속될 필요가 있는 과제라 생각합니다.

현재 보육교직원의 처우개선을 위한 다양한 정책이 시행되고 있으나, 현장에서 체감할 수 있는 실질적인 변화는 부족합니다. 보육기관 운영 특성상 운영적 한계와 법령적 제한이 다수 존재하기 때문입니다.

현행 보육료 책정 기준은 정부의 가이드라인에 따라 일정 수준에서 통제되고 있으며, 보육기관의 자율적인 운영비 인상이 어려운 상황입니다. 교직원의 처우개선을 위해서는 인건비 상승이 필수적이나, 정부 지원금 내에서 이를 충당하기에는 한계가 있습니다.

보육료 인상은 부모의 경제적 부담을 가중시키는 요인이 될 수 있어, 정부의 보조금 지원 확대 또는 보육료 책정 기준의 유연화가 필요합니다.

*근로시간 및 휴게시간 관련 법적 제한:

현 근로기준법 제53조 및 제55조에 따라 보육교직원의 근로시간과 휴게시간이 엄격하게 규정되어 있습니다.

그러나 보육교직원의 경우 근로시간이 일정하지 않고, 긴급 보육, 연장 보육 등으로 인해 초과 근무가 발생하는 경우가 많습니다. 특히, 야간 및 연장 보육 시 발생하는 시간외 근무에 대한 명확한 보상 체계가 미비하며, 이로 인해 교직원들의 근무 환경이 더욱 열악해지는 악순환이 반복되고 있습니다.

*교직원 정원 기준의 경직성:

영유아보육법 시행규칙 제23조에 따라 보육교직원의 정원은 영유아 수에 비례하여 규정되어 있습니다.

그러나 영유아 수가 일정 인원 이하로 줄어든 경우, 정규직 교사의 인건비를 감당하기 어려운 상황이 발생할 수 있습니다. 저출산 시대의 어린이집 운영에 인건비 지원은 필수적입니다.

*시설 기준과 안전 기준 준수 의무:

영유아보육법 및 관련 지침에 따라 어린이집은 시설 규모, 안전 기준, 인력 배치 기준 등을 엄격히 준수해야 합니다. 이러한 기준 준수에는 시설 확장, 안전 설비 설치, 교사 채용 등의 추가적인 재정적 부담이 발생하나, 이에 대한 정부의 실질적인 지원이 부족합니다.

보육교직원의 인건비와 근무 환경 개선을 위해서는 보육료 책정 기준의 유연화와 정부 보조금의 현실화가 필요합니다.

연장 보육, 야간 보육 등 근무시간 외 시간에 대한 별도 수당 지급 기준 마련 및 지원금 확대가 요구됩니다.

저출생 및 영유아 수 감소로 인한 정원 기준 하향 조정이 필요하며, 이에 따른 교사 고용 안정화 방안이 병행되어야 합니다.

시설 기준 강화에 따른 예산 지원 확대 및 별도의 인력 채용 지원책이 필요합니다. 이는 교직원의 처우개선이 시설 기준 준수로 인해 후순위로 밀리지 않도록 하기 위해 필수라고 생각합니다.

육아 건강·상담서비스 지원 강화

국공립어린이집 지속 확충

추가 의견

*유보통합을 고려할 때 지속적인 교원 자격 및 역량 강화에 대한 상향평준화 필요
1.보육교직원 양성 및 자격체계 고도화
2.보육교직원 전문 역량 강화
보육교직원 전문성 제고 및 역량 강화 영역 전체가 매우 중요함.
모든 과제가 필요하다고 보이지만 보육교직원 전문성 제고 및 역량 강화 측면, 보육환경 조성(특히 영아)이 더 중요하게 인식되면 좋겠습니다.
보육교직원 양성 및 자격체계 고도화는 유보통합의 전제조건이므로 향후에도 지속해서 추진되어야 함.
부모 양육역량 강화, 영유아의 건강한 성장 발달 지원, 교육과정 내실화, 보육교직원 근무환경 및 처우 개선
모든 영역별 과제를 향후에도 지속할 필요가 있음.
앞의 문항에 대한 답변과 마찬가지로 유아교육, 보육의 질 개선에 있어서 사각지대는 교원 양성 기능의 저하 또는 마비이다. 이는 단기간에 교육과 보육현장의 질 저하 현상적으로 나타날 것이다. 다양화되고 세분화되는 직업의 세계에서 헌신하고 봉사하는 직업에 대한 선호가 줄어들고 있으므로 이를 선제적으로 개선하려는 노력이 필요하다.

다. 유보통합 실행 계획(2024~)의 효과성 및 필요성

유보통합 실행 계획(2024~)의 상향평준화 과제의 ‘충분한 이용시간 및 일수 보장’(M=3.33, CVR=-0.56)은 가장 낮은 평가를 받아 정책 설계 및 실현 가능성에 대한 재검토가 필요하다. 반면 ‘교사 대 영유아 비율 개선’(M=4.61, CVR=0.44)은 효과성과 필요성(M=4.83, CVR=0.67) 모두에서 매우 높게 나타나 현장의 가장 시급한 과제로 확인되었다. 또한 ‘통합교원 자격·양성체계 마련’(M=4.22, CVR=0.22), ‘교사처우 개선 등’(M=4.56, CVR=0.33)은 모두 전문가들로부터 높은 평가를 받았으며, ‘영유아 교육과정 개발 적용’(M=4.67, CVR=0.44)은 실행 효과성과 필요성 모두 가장 높게 평가되어 핵심 정책과제로 분류할 수 있다.

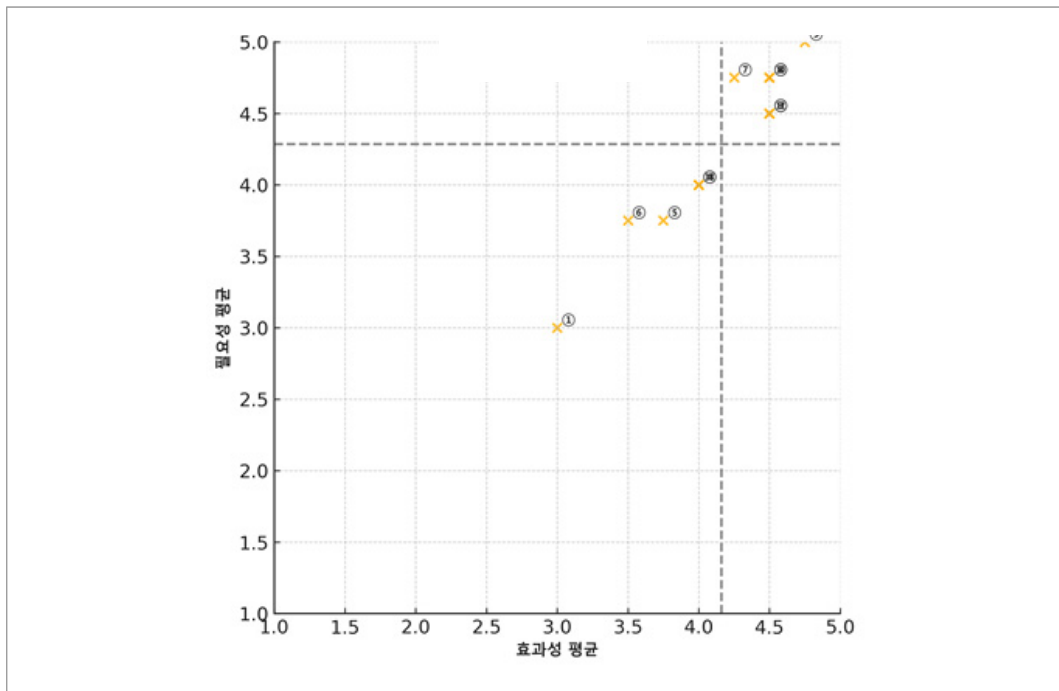
〈표 5-2-9〉 유보통합 실행 계획(2024~)의 효과성 및 필요성에 대한 인식

정책분야	정책과제	효과성		필요성	
		M(SD)	CVR	M(SD)	CVR
유보통합 실행 계획(2024~)					
상향평준화 과제	1. 충분한 이용시간 및 일수 보장	3.33(1.28)	-0.56	3.06(1.35)	-0.67
	2. 교사 대 영유아 비율 개선	4.61(0.78)	0.44	4.83(0.38)	0.67
	3. 단계적 무상교육·보육 실현	4.28(0.67)	-0.22	4.33(0.59)	-0.22
	4. 통합연수체계 마련	4.06(0.87)	-0.33	4.17(0.71)	-0.33
	5. 수요 맞춤 교육·보육 프로그램 강화	3.78(1.11)	-0.44	3.94(1.16)	-0.22
유치원 어린이집 통합 과제	1. 편리하고 공정한 입학방식 마련	4.00(0.91)	-0.33	4.17(0.92)	-0.11
	2. 통합교원 자격·양성체제 마련	4.22(1.22)	0.22	4.67(0.59)	0.44
	3. 교사처우 개선 등	4.56(0.78)	0.33	4.89(0.32)	0.78

정책분야	정책과제	효과성		필요성	
		M(SD)	CVR	M(SD)	CVR
관리체계 개선 과제	4. 영유아 교육과정 개발 적용	4.67(0.59)	0.44	4.67(0.59)	0.44
	5. 설립·운영 기준 마련	4.50(0.62)	0.11	4.61(0.61)	0.33
	1. 지방 관리체계 일원화	4.28(0.83)	0.00	4.44(0.78)	0.22
	2. 효율적 지원 기반 마련	4.28(0.67)	-0.22	4.39(0.70)	0.00
	3. 통합정보시스템 구축	4.33(0.91)	0.11	4.44(0.70)	0.11

주: 취소선은 1차 조사결과 필요성에서 전문가들의 합의에 도달하지 못한 과제들임.

[그림 5-2-3] 유보통합 실행 계획(2024~) 정책과제의 효과성 및 필요성 매트릭스



주: ① 충분한 이용시간 및 일수 보장, ② 교사 대 영유아 비율 개선, ③ 단계적 무상교육·보육 실현, ④ 통합연수체계 마련, ⑤ 수요 맞춤형 교육·보육 프로그램 강화, ⑥ 편리하고 공정한 입학방식 마련, ⑦ 통합교원 자격·양성체제 마련, ⑧ 교사 처우 개선 등, ⑨ 영유아 교육과정 개발 적용, ⑩ 설립·운영 기준 마련, ⑪ 지방 관리체계 일원화, ⑫ 효율적 지원 기반 마련, ⑬ 통합정보시스템 구축, ⑭ 효율적 지원 기반 마련

유보통합 실행 계획(2024~)에 제시된 정책과제들의 효과성에 대한 추가 의견을 정리하면 다음과 같다. 먼저 돌봄시간 보장과 일수 기준의 일률적 적용은 현실과 괴리가 있으며, 부모의 다양한 요구와 지역의 돌봄 여건을 반영한 유연한 기준 설정이 필요하다는 의견이 제기되었다. 영아기(0~2세) 돌봄의 특수성을 반영한 보육 접근이 요구된다. 유아 교육과는 달리 영아 돌봄은 부모와의 신뢰 관계, 애착 형성, 가정 중심의 보호가 필수적이므로, 영아기에 적합한 맞춤형 정책이 별도로

로 설계되어야 하며, 이를 위한 연계와 전환체계가 미흡하다는 의견도 있었다. 또한 다자녀·취약 가정 등에 대한 맞춤형 정책 도입 필요성이 제기되었으며, 보편적 지원만으로는 충분하지 않다는 지적이 있었다. 유보통합의 제도 정착을 위해서는 유치원과 어린이집 교사 간 상호 이해와 협력이 기반이 되어야 하며, 유아 중심 교육 실현을 위한 교사 공동연수 및 운영 지침 통합이 필요하다는 의견도 제기되었다.

〈표 5-2-10〉 유보통합 실행 계획(2024~)의 효과성에 대한 의견

추가 의견
충분한 이용시간 및 일수 보장은 법제화하면 쉽게 이루어질 수 있음
[상향평준화 과제-4. 통합연수체계 마련]은 유아교육과 보육 현장에서 나타나는 교육 철학과 접근 방식의 차이, 교원 간 이질성 해소를 위해 정책적 필요성이 높은 과제임. 그러나 연수 내용의 내실화나 현장 연계가 부족할 경우, 실제 실천으로 이어지기 어려워 효과성은 제한적일 것으로 판단됨
[관리체계 개선과제-1. 지방 관리체계 일원화]는 제도적 필요성은 높지만 정책 추진과정에서 지자체별 이해관계에 따른 저항 가능성이 존재하며, 현장의 교직원이나 부모 입장에서는 행정 주체의 일원화보다는 실제 지원의 실효성에 더 큰 관심이 있기 때문에 체감 효과는 낮을 수 있을 것으로 판단됨
위의 내용은 모두 필요하고 중요한 내용이라고 판단됨. 다만, 충분한 이용시간 및 일수 보장은 '충분한'이라는 용어가 매우 주관적일 수 있다고 생각됨. 또한 영유아 시기에 필요를 넘어서 기관 이용은 바람직하지 않다고 사료됨.
충분한 이용시간 및 일수 보장은 부모의 요구이지 영유아의 요구는 아님 수요 맞춤형 보육교육 프로그램 강화도 수요자는 부모가 아니라 영유아여야 함
충분한 이용시간 및 일수 보장 => 유치원은 이미 오전 7시-오후 8시까지 운영으로 충분한 시간을 보장하고 있음. 그 이상의 수요는 거의 없음. 만약 필요시는 개인 양육을 가정에서 할 수 있도록 가정 돌봄 지원 정책을 활용할 수 있도록 하는 것이 유아를 위해 좋고, 경제적 효과도 높다고 사료됨. 기관 운영은 교사뿐 아니라, 청소, 급간식, 관리 인력 등 1~2명의 인력을 위해 다인수 인력이 요구되므로 바람직하지 않음 수요 맞춤형 교육·보육 프로그램 강화 => 보호자가 특성화 교육의 의미 없음을 이해하지 못하면서 발생하는 수요 요구가 발생할 수 있으나, 부모교육이 필요한 항목임. 놀이 중심으로 건강하고 양질의 교육 돌봄을 하는 경우는 거의 수요가 없음. 영유아에게 적합하지 않은 특성화 교육 프로그램 등은 지양하는 것이 교육부가 나아가야 할 방향으로 사료됨 편리하고 공정한 입학 방식 마련 => 이미 공립유치원은 편리하고 공정한 입학 방식으로 운영되고 있음. 보육기관과 사립을 위해 필요하다면 1단계 과정에서 완수될 수 있다고 생각됨. 저출산으로 인해 과열 대기 입학은 거의 발생이 줄고 있는 시대를 반영함.
유보통합 계획에서 제시된 '충분한 이용시간 및 일수 보장' 과제는 영유아의 보육 시간 확대를 목표로 하고 있습니다. 그러나 이 과제는 영유아권리협약(UNCRC)의 영유아 권리 우선 원칙과 상충할 가능성이 있습니다. 첫째, 장시간 보육이 영유아 발달에 미치는 부정적 영향이 고려되지 않았습니다. 보육 시간을 장시간화하는 과제는 오히려 영유아의 발달을 저해하거나, 과도한 스트레스를 유발할 수 있습니다. 현장에서는 보육 시간이 연장됨에 따라 영유아가 피로를 호소하거나, 집중력이 저하되는 사례가 빈번히 발생하고 있습니다. 둘째, 부모와의 유대감 약화 및 심리적 안정감 저하가 우려됩니다. 영유아권리협약 제5조는 영유아가 부모로부터 적절한 양육과 지지를 받을 권리를 보장합니다. 그러나 보육 시간이 장시간화될 경우, 영유아는 가정 내에서 부모와 함께하는 시간이 감소하게 됩니다. 이는 부모와의 상호작용이 줄어들어 심리적 안정감이 저하되고, 특히 영아 및 유아의 경우 정서적 발달에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높습니다.

추가 의견

셋째, 현장 경험에 따른 실효성 문제가 드러나고 있습니다.

현장에서 관찰한 바에 따르면, 보육 시간 연장이 필요한 가정보다는 그렇지 않은 가정에서 오히려 장시간 보육을 요구하는 경우가 더 많았습니다. 이는 부모가 영유아를 어린이집에 장시간 맡기고 가정 내에서의 돌봄 책임을 상대적으로 소홀히 하는 경향이 있음을 시사합니다.

또한, 보육 시간(등하원 시간)의 잦은 변경으로 인해 영유아의 일과가 불규칙해지고, 심리적 불안감을 조장하는 사례가 발생되며 영유아의 입장이 아닌 부모의 필요에 의해서 이루어지는 경우가 많습니다.

넷째, 맞벌이 가정 및 양육 공백이 있는 가정에서의 장시간 보육의 양면성이 관찰됩니다.

맞벌이 가정 또는 양육 공백이 발생하는 가정에서는 보육 시간 연장이 필수적일 수 있으나, 이 경우에도 부모와의 정서적 유대 형성에 대한 별도 프로그램이 병행되어야 합니다. 부모와의 상호작용을 촉진하는 놀이 등의 프로그램을 통해 영유아가 부모로부터 정서적 지지를 받을 수 있는 환경을 마련하는 것이 중요합니다.

주 6일 이상 서비스 제공 정책은 '아이가 행복'할지에 대해 고민할 필요성이 있음. 주 6일 이상 서비스 제공 정책은 교육·돌봄기관으로서의 정체성을 지우고 '서비스'에 치중한 성격이 크며, 정책 대상자로서 '학부모'만을 고려하고 정작 '영유아 발달'을 간과한 측면이 있음.

현직 교원의 통합 자격 취득 정책의 경우, 비대면 온라인 수강 등으로 실시하는 방식을 채택한다면 정책 목표인 '영유아 교육·보육 전문가로서 역량 제고'는 달성하기 어려울 것임. 통합 자격 취득에 대한 현직 교원들의 반발이 큰 것으로 알고 있는데, 2안을 통한 영아 정교사 및 유아 정교사로서 각자의 전문성을 강화하는 방안이 영유아 교사 간의 마찰을 피할 수 있을 것으로 예상되며, 1안을 채택한다면 납득할 수 있을 만한 취득 과정이 필요할 것으로 생각됨(일정 비율 대면 수업, 절대평가 시험 실시 등)

통합연수체계 마련: 직무연수 및 자율 연수, 의무 연수 등 필수 연수 신청 및 이수, 활용 등에 관한 내용과 방식은 통합될 필요가 있으나, 유치원 교사와 어린이집 교사의 연수 내용 및 수준은 각기 다르게 접근할 필요가 있음.

영유아 교사 비율: 중장기적 영유아 인구 감소를 고려한 유아 수급 계획, 지역 실정 및 특수 상황(1학급) 고려한 탄력적 활용

교사 대 영유아 비율 개선의 경우 구체적으로 실행된 바가 없음. 교육과정의 고도화를 위해서는 시급히 시행되어야 할 선결 과제임

유보통합 실행 계획(2024~)에 제시된 정책과제들의 필요성에 대한 추가 의견을 정리하면 다음과 같다. 먼저 수요자 중심의 돌봄 체계로의 전환 필요성이 제기되었는데, 부모의 다양한 양육 요구와 근무시간, 지역 특성 등을 반영한 맞춤형 돌봄 서비스 체계로 유보통합이 전환되어야 하며, 기존의 일률적인 이용시간 기준과 제도적 획일성은 부모의 실질적 돌봄 부담을 해소하는 데 한계가 있다는 지적이 있었다. 다음으로 유아의 행복한 삶을 위한 교육·보육 연계형 통합 서비스가 중요하다는 의견이 있었다. 한편 충분한 돌봄시간 운영에 대해 단순한 연장보육 확대가 아닌, 아이의 발달과 생활 리듬을 고려한 유연한 시간 보장이 핵심이라는 의견이 있었다.

〈표 5-2-11〉 유보통합 실행 계획(2024~)의 필요성에 대한 의견

추가 의견

수요자의 지역사회와의 다양한 요구에 기초한 돌봄 제도를 활성화하는 방식으로 전환될 필요가 있음.

충분한 이용시간 및 일수 보장은 부모의 요구이지 영유아의 요구는 아님. 아이가 행복한 나라, 아이 키우기 좋은 나라가 과연 영유아가 부모와 떨어져 하루에 12시간씩 기관에 맡겨져야 하는 나라인지에 대한 고민이 필요함. 차라리 영유아를 양육하는 부모의 노동시간을 단축시키고 영유아가 부모와 함께 할 수 있는 시간을 늘리고 부모도 양육의 기쁨을

추가 의견

느낄 수 있는 사회로 나아가는 것이 바람직하다 판단됨. 수요맞춤형 보육교육프로그램 강화도 수요자는 부모가 아니라 영유아여야 함. 학부모의 수요와 니즈를 맞춰주는 것이 영유아의 행복에 항상 기여하는 것은 아님. 맞춤형 보육교육 프로그램을 교육기관의 전문성을 갖춘 교사의 교육과정 운영과 연계해서 개발하고 운영하도록 하는 것이 영유아의 행복한 삶에 기여할 것으로 생각됨.

어린이집은 이미 교사들의 근무시간, 교대 시간, 휴식 시간이 엄격하게 규정되어 있습니다.

그러나 보육 시간이 연장되면 교사들의 초과 근무가 불가피하게 증가하며, 이는 교사들의 피로 누적과 근무 환경 악화를 초래하게 됩니다. 현장 이로 인해 교사의 퇴직률이 높아지고, 교사 채용 및 유지의 어려움이 가중되는 현상이 발생되면서 현장 운영의 비효율성이 높아지게 됩니다.

보육 시간 연장이 영유아에게 미치는 긍정적 효과가 명확히 입증되지 않은 상황에서, 이를 일괄적으로 추진하는 것은 오히려 부모와의 유대 시간 감소를 초래할 수 있습니다. 이는 영유아(아동)의 입장이 아닌 부모(보호자)의 필요에 의한 조치라 할 수 있습니다. 이는 보육 시간 연장의 실효성 부족을 초래하게 됩니다.

지방자치단체의 운영 환경을 고려하여 일괄적인 일원화보다는 지역 특성에 맞춘 맞춤형 관리 체계를 도입하는 것이 효율적입니다. 환경 정보 시스템은 시설 환경과 안전 정보를 통합 관리하는 데 목적이 있지만, 실제 현장에서는 시스템 구축보다 시설 환경 자체의 개선이 더 시급한 과제로 인식되고 있습니다. 시스템 구축에 앞서, 실제 현장의 환경을 직접 개선할 수 있는 예산 지원 및 인프라 구축이 선행되어야 합니다.

예를 들어, 노후 건물 개·보수, 실내 공기질 개선, 화재 안전 설비 확충 등이 우선 과제로 제안될 수 있습니다.

주6일 이상 서비스 제공 정책은 일부 수요자(자영업자, 스케줄근무 맞벌이 근무자 등)가 있을 수는 있으나, 영유아 발달을 고려하였을 때 필요성이 낮음

1) 충분한 이용시간 및 일수 보장

: 모든 기관을 모든 수요자의 요구를 맞춰서 무제한 이용시간을 보장하는 것에 대한 실효성에 의문임.

: 기관중심 돌봄과 병행하여 개별 요구 맞춤형 돌봄 지원이 고민되어야 함.

: 이용시간 12시간 보장이 영유아를 12시간 보내도 문제없다는 식으로 오해될 가능성이 매우 높음. 학부모 양육 책임 동시에 강조해야 함.

2) 통합정보시스템 구축: 현재 유치원과 어린이집별로 시스템이 있으므로 장기적으로 통합해도 큰 문제없다고 판단됨

3) 현직 교원 통합 교원 자격 취득: 충분한 숙의 과정을 통해 장기적 관점에서 접근, 기존 자격 취득과 비교하여 역차별이 생기지 않도록 접근. 다양한 인력 수요 측면(정교사, 돌봄 등 보조인력)을 고려하여 현 자격증 유지

충분한 이용시간에 대한 내용은 필요성이 약간 낮음. 기관에서 영유아를 충분히 돌봄을 제공하는 것이 핵심이 아니라 가정에서 영유아를 돌볼 수 있는 방향으로의 전환이 필요함

유보통합 실행 계획(2024~)에 제시된 정책과제들 중 지속할 필요가 있다고 응답된 과제들은 다음과 같다.

〈표 5-2-12〉 유보통합 실행 계획(2024~)에서 지속할 필요가 있는 정책과제

추가 의견

현 정부의 유보통합 실행 계획에 포함된 모든 영역별 과제는 상호 보완적 구조를 이루고 있어, 유보통합의 실질적 정착을 위해 모두 중장기적으로 지속 추진이 필요하다고 판단됨. 다만, 모든 과제가 효과적으로 실행되기 위해서는 현장의 수용성을 고려한 단계별 이행 로드맵 마련, 안정적인 재정 확보 및 책임 주체 간 명확한 역할 정립이 전제되어야 할 것으로 사료됨.

충분한 이용시간 및 일수 보장을 정할 때, 영유아 관점에서 접근할 필요가 있다고 판단됨.

교사 처우개선

과거 한국과학기술연구원(KIST) 설립 초기 해외 과학기술 인재 유치하기 위한 파격적인 보상 체계 도입

KIST 교수는 서울대 교수 연봉의 3배 - 대한민국 과학기술 인프라 구축과 국가 연구개발 체계 기반 마련, 나아가 산업화와 기술 발전에 중추적인 기여

추가 의견

생애 초기 영유아 교육에 대한 국가의 투자는 투자 대비 효율이 매우 높고 사회적 비용을 감소시키며 영유아의 행복한 삶과 경제적 풍요를 예측하는 주요 변인임. 단 좋은 교사를 만났을 경우임. 영유아 교육에 대한 국가의 인식 전환과 영유아 교사에 대한 파격적인 처우개선은 향후 국가의 성장과 발전에 기여하는 인재 양성 및 영유아의 행복하고 풍요로운 삶의 토대를 형성하는 핵심 정책이 될 것임.

영역별 과제 모두 지속하여야 함.

단, 지속 시 다음의 사항을 개선할 필요가 있다고 생각됨.

1-1. 충분한 이용시간 및 일수 확보 시 단기 대체 인력을 최소화하고 인력을 안정적으로 수급할 수 있는 대책이 필요함. (인력 수급 및 연수를 전담하는 기구 마련)

1-5. 수요 맞춤형 교육 보육 프로그램 강화

신증설 유치원의 경우 학부모 눈높이와 영유아 발달에 적합한 환경(급식, 시설 등)인 단설유치원 설립 추진 바람직

2-5. 설립 운영 기준 마련

국공립기관의 국가 및 지자체 설립 교원 채용 운영 필요

관리 체계 개선 방안에 대한 구체적인 방안 마련을 위한 논의가 필요함.

현 영역별 과제는 통합의 단계에서 필요한 사항이 과제로 지정되어있음.

실행 계획이 적합하게 계획 추진된다면 종료될 과제들임.

영유아 교육과정 개발 적용은 시대의 변화에 따라 지속 반영 개정이 필요하므로 지속 과제로 존립 필요함.

교사 대 영유아 비율 개선

-특히 0세의 경우 교사 대 영유아 비율이 개선되어야 할 필요가 있다고 생각합니다.

*교사 대 영유아 비율 개선 (상향평준화 과제) 교사 대 영유아 비율은 영유아의 안전과 발달을 보장하는 데 있어 핵심적인 요소입니다. 특히, 영아 및 저연령 유아일수록 세심한 돌봄과 개별적 상호작용이 필수적이기 때문에 교사 대 아동 비율이 더욱 중요합니다. 영아기와 유아기의 발달적 요구는 매우 다릅니다. 영아의 경우 신체적 돌봄이 주를 이루지만, 유아기에는 언어적 상호작용과 놀이 활동이 중요합니다. 이를 위해서는 적절한 교사 대 아동 비율이 유지되어야 하며, 이를 통해 영유아의 발달적 요구에 맞춘 맞춤형 보육이 가능해집니다. 현장에서 교사들은 과밀 학급으로 인해 개별 돌봄에 어려움을 호소하고 있습니다. 교사 대 아동 비율 개선이 이루어지지 않을 경우, 교사의 업무 과부하로 인해 교사의 소진이 가속화되고, 영유아의 발달적 요구가 충분히 충족되지 못할 가능성이 높습니다. 아동권리협약 제3조에서도 아동의 최선의 이익을 최우선으로 고려할 것을 명시하고 있으므로, 교사 대 아동 비율 개선은 아동의 권리 보장을 위한 필수 과제입니다.

*통합 자격 체계는 교사 인력 수급의 유연성 확보에도 기여할 수 있습니다. 저출생으로 인한 보육교사 수요 감소가 예상되는 상황에서, 교사가 유치원과 어린이집을 자유롭게 이동할 수 있는 자격 체계는 교사 인력 활용의 효율성을 높이는 방안이 될 것입니다.

*유보통합 과정에서 교사 간의 임금 격차 해소 및 처우개선은 반드시 필요한 과제입니다. 교사 처우개선이 이루어지면 퇴직률이 낮아지고, 교사-아동 간의 안정적인 관계 형성이 가능해집니다.

또한, 근무 환경 개선과 복지 확대는 교사들이 아동 발달과 교육에 집중할 수 있는 여건을 마련하는 데 필수적입니다. 이러한 교사 처우개선을 통해 우수한 교사 인력 유입을 촉진할 수 있으며, 이는 영유아의 발달 및 교육의 질을 향상시키는 데 직접적인 기여를 할 것입니다.

교사 대 영유아 비율 개선

통합정보시스템구축

단계적 무상교육·보육 실현

: 질 높은 공교육 체계를 책무성 있는 구조로 완성해 가기 위해 무상성과 동시에 책무성 강조해야 함.

: 무상성의 범위를 초등 의무교육 수준으로 끌어올려야 함(표준 유아교육비 산정 기준 재검토, 법제화)

수요 맞춤형 교육 보육 프로그램 강화

: 공교육의 질 보장을 위해서는 이음 연령 지원 고도화

: 소규모 기관 지원은 교육 소외 지역의 공교육 공백이 생기지 않도록 필수적, 우선적으로 필요

: 정서 심리 지원 및 특수교육 대상자 교육적 지원은 우선적으로 필요

추가 의견
설립 운영 기준 : 재산 요건 강화 유지
중앙정부 및 교육청별 유보통합추진위원회 실질적 운영
실효성이 있으려면, 교사 대 영유아 비율 개선과 같은 상향평준화 과제, 통합교원 자격·양성체제 마련, 교사처우 개선, 설립·운영 기준 마련, 지방 관리체계 일원화 등 가시적인 교육의 질과 직접적으로 관련 있는 영역의 우선 실행 및 지속적인 추진이 중요함
교사 대 영유아 비율 개선 :유치원, 어린이집 교사들이 공통적으로 모두 요구하는 사안이며 교육과정 질적 수준 개선을 위해서도 꼭 추진되어야 할 과제임. 교육부의 유보통합추진계획 중 모호하게 제시된 3~5세 평균 교사 대 영유아 비율 기준을 연령별 적정 기준으로 제시해 줄 필요
모든 과제가 필요한 과제이나 교사 대 영유아 비율 개선과 교사의 자격 체계 및 처우개선, 영유아 통합 교육과정이 우선적으로 다루어지길 기대합니다.
교사 대 영유아 비율 개선 교사 처우 개선
수요 맞춤 교육·보육 프로그램 강화, 교사처우 개선 등
상향평준화 과제(충분한 이용시간 및 일수 보장, 교사 대 영유아 비율 개선, 단계적 무상 교육 보육 실현, 통합 연수 체계 마련, 수요 맞춤 교육 보육 프로그램 강화)
유치원 어린이집 통합 과제(편리, 공정한 입학 방식 마련, 통합 교원 자격 양성 체제 마련, 교사 처우 개선, 영유아 교육 과정 개발 적용, 설립 운영 기준 마련)
관리 체계 개선 과제(지방 관리 체계 일원화, 효율적 지원 기반 마련, 통합 정보시스템 구축)
현 정부의 유보통합 실행 계획 중에서 이후에도 지속적으로 유보통합 실행 계획의 실효성을 높이기 위해서는 교원양성체제와 처우의 일원화 및 개선, 교사 대 아동 비율 개선 등 교육과정의 내실화 구축이 중장기적인 과제로 설정되어, 정부의 변화에 관계없이 지속성을 가져야 한다.

2. 현행 정책의 우선순위

본 절에서는 현행 유아교육, 보육, 유보통합 정책의 주요 정책과제들을 대상으로 AHP (Analytic Hierarchy Process) 기법을 활용하여 각 과제의 상대적 중요도(가중치)를 산정하고, 이를 기반으로 정책 우선순위를 도출하였다. AHP 분석을 위해 각 영역별 정책과제에 대해 전문가가 응답을 수집하였으며, 응답자의 쌍대비교 행렬을 바탕으로 각 정책과제의 상대적 중요도를 산출하였다.

정책 우선순위 분석에서 논리의 모순을 검증하기 위해 일관성 지수(consistency index; 이하 CI)와 일관성 비율(consistency rate; 이하 CR)을 활용하여 일관성 검증을 실시하였다. Satty(1980)에 의하면 일관성 지수와 비율이 0.1(10%) 이하이면 응답자가 일관성 있게 응답하여 논리적으로 타당한 것으로 판단하며, 0.2(20%) 이내일 경우 용납할 수 있는 수준으로 판단한다 (서환석, 2024; 정종원, 김정호, 2014).

$$CR = \left(\frac{CI}{RI} \right) \times 100\%$$

$$CI = \frac{(\lambda_{\max} - n)}{(n - 1)}$$

CR은 일관성 비율, CI는 일관성 지수, RI는 무작위 지수를 의미하며, $\lambda_{\max}$ 는 쌍대 비교 행렬의 가장 큰 고유치, n 은 비교되는 기준의 수를 의미한다. 본 절에서는 전문가에게 쌍대비교형 문항을 배포하여 자료를 수집하였으며, 총 18명이 설문에 응답하였다. 분석에 포함된 정책과제는 총 14개로 구성된다. 이는 유아교육 정책과제 5개, 보육 정책과제 5개, 그리고 유보통합 정책과제 4개로 각 영역의 핵심 과제들을 포함하고 있다.

가. 정책의 상대적 중요도 분석

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

〈표 5-2-13〉 유아교육, 보육, 유보통합 정책의 상대적 중요도

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

나. 정책과제별 중요도 분석

유아교육, 보육, 유보통합 정책의 하위 항목별로 분석한 결과는 다음과 같다. 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)에서는 ‘교원 및 지원 인력 배치 개선’이 1순위로 나타났으며, ‘협력자로서 학부모 역량 강화’(0.105), ‘교원의 권익 및 복지 증진’(0.099), ‘교원의 역량 강화’

(0.099), ‘취약 가정 및 특수 유아 맞춤 지원’(0.090) 순으로 나타났다. 이는 유아교육 현장에서 교원 인프라 확충 및 학부모와의 연계 강화가 시급한 과제로 인식되고 있음을 보여준다. 선행연구들에서도 양질의 유아교육 제공을 위해 교사의 전문성 강화와 더불어 안정적인 근무 환경 조성이 중요하다고 강조하고 있으며(김영심, 2018; 이은화, 2020), 학부모의 교육 참여와 역량 강화가 유아의 전인적 발달에 긍정적인 영향을 미친다는 연구 결과(박지영, 이은진, 최혜순, 2019)와도 맥락을 같이 한다.

〈표 5-2-14〉 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027) 정책과제의 상대적 중요도

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

제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)에서는 ‘놀이 중심 보육과정 내실화’가 가장 중요한 과제로 도출되었다. 다음으로 ‘보육교직원 양성 및 자격체계 고도화’(0.107), ‘보육교직원 전문역량 강화’(0.100), ‘보육교직원 근무환경 및 합리적 처우개선’(0.097), ‘공공보육 확대 및 내실화’(0.087) 순으로 나타났다. 이는 보육의 질 제고를 위해 놀이 중심 교육의 중요성과 보육교사의 전문성 및 처우 개선이 핵심임을 시사한다. 기존 연구들 또한 영유아의 발달 특성을 고려한 놀이 중심 교육과정의 중요성을 강조하며(오연주, 김민경, 유설희, 2021), 보육교사의 전문성 향상이 보육서비스 질을 결정하는 핵심요소임을 지속적으로 지적하고 있다(최혜영, 2017).

〈표 5-2-15〉 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027) 정책과제의 상대적 중요도

정책과제	중요도	우선 순위
4. 놀이 중심 보육과정 내실화	0.115	1
1. 보육교직원 양성 및 자격체계 고도화	0.107	2
2. 보육교직원 전문역량 강화	0.100	3
4. 보육교직원 근무환경 및 합리적 처우개선	0.097	4
2. 공공보육 확대 및 내실화	0.087	5

정책과제	중요도	우선 순위
Total	0.505	
Max Eigenvalue	2.520	
Consistency Index	-0.620	
Consistency Ratio	-0.550	

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

〈표 5-2-16〉 유보통합 실행 계획(2024~) 정책과제의 상대적 중요도

정책과제	중요도	우선 순위
교사 대 영유아 비율 개선	0.531	1
통합교원 자격·양성체계 마련	0.262	2
교사처우 개선 등	0.126	3
영유아 안전관리 및 학대방지 강화	0.081	4
Total	1.00	
Max Eigenvalue	4.598	
Consistency Index	0.199	
Consistency Ratio	0.221	

다. 정책과제별 우선순위

유아교육, 보육, 유보통합의 모든 정책과제를 통합하여 상대적 가중치 평균 기준으로 최종 우선순위를 재산정하였다. 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)에서 가장 높은 순위의 과제는 ‘교원 및 지원 인력 배치 개선’(0.274)이며, 다음으로 ‘협력자로서 학부모 역량 강화’(0.272), ‘교원의 권익 및 복지 증진’(0.257), ‘교원의 역량 강화’(0.257), 그리고 ‘취약 가정 및 특수 유아 맞춤 지원’(0.232) 순으로 나타났다.

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

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

〈표 5-2-17〉 유아교육, 보육, 유보통합 정책과제의 우선순위 종합

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

라. 시사점

이상의 분석을 통해 도출된 정책과제들의 우선 순위는 기존의 유아교육 및 보육 관련 중장기 정책 방향과 상당 부분 일치하면서도, 유보통합이라는 새로운 패러다임이 가져오는 변화를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 과거 중장기 유아교육 발전 계획 및 보육 정책 방향에서도 교사의 전문성 강화, 처우 개선, 보육의 질 제고를 위한 교육과정 내실화 등이 지속적으로 강조되어 왔다. 예를 들어, 제2차 유아교육발전 5개년 계획(2018~2022)에서는 유아교육의 질 제고를 위해 교원 전문성 신장 및 근무 여건 개선을 핵심과제로 제시하였으며, 제3차 중장기 보육 기본계획(2018~2022)에서도 보육교직원 역량 강화 및 근무 환경 개선을 주요 추진 과제로 설정한 바 있다(보건복지부, 2017).

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

제3절

영유아 교육·보육 정책의 비전 및 어젠다 도출



1. 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 비전과 목표 설정

가. 영유아 교육·보육 정책의 비전

본 연구의 조사 결과, 전문가들은 최종 제시된 다섯 가지 비전 항목이 각각 타당하다는 점에는 공감하였으나, 이들이 상호 중복되거나 구분이 불분명하다는 지적도 함께 제기하였다. 특히 ‘모든 영유아’, ‘미래 역량’, ‘포용’, ‘기후 및 생태 대응’, ‘공정한 출발선’ 등의 핵심 개념들이 중복되거나 일부 항목 간 유사성이 높아 하나의 포괄적 비전으로 통합해야 할 필요성을 강조하였다. 또한 디지털 전환이나 생태 감수성, 가족 구조 다양성 등 현대적 가치와 연결된 용어를 창의적으로 재구성할 필요가 있다는 의견도 제시되었다. 이와 더불어 비전은 단일 문장으로 선언적으로 제시되어야 하며, 중장기적 방향성과 현장 수용성을 모두 충족할 수 있어야 한다는 점에서 ‘옛지 있는’ 표현 개발의 필요성을 제기하기도 했다.

“격차 없는 출발선 보장하고 평등하고 공정한 교육 보육 같은 경우는 같이 합쳐도 될 것 같고요... 미래 역량 기반의 교육 패러다임 변화와 출발선 보장은 괜찮은데 워딩에 대한 고민이 필요하다고 생각합니다.”
(2025.06.18., 전문가A)

“미래 역량 기반의 교육 패러다임 전환에 인간 관계성 중심의 내용을 첨언해서 넣는다면 좋겠습니다.”
(2025.06.18., 전문가B)

“공존, 기후변화, 생태, 디지털 등의 키워드를 아우르는 비전이 필요합니다. “모든 영유아”라는 표현도 중요한 키워드가 될 수 있습니다.”
(2025.06.20., 전문가C)

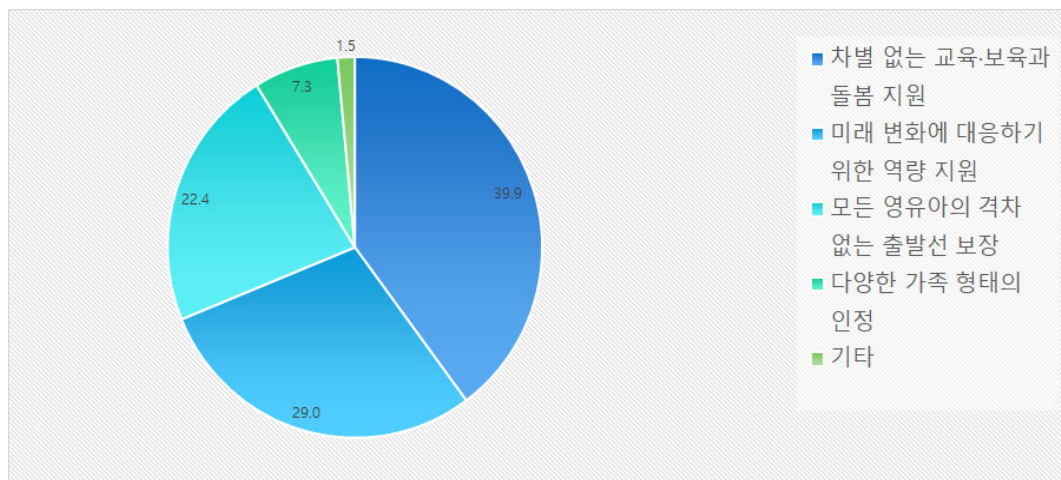
“의견들이 새롭지 않다면 옛지 있는 용어가 필요합니다.”
(2025.06.18., 전문가D)

“미국과 유럽은 기후위기에 대해 사회적 인식이 있지만, 우리는 영유아 정책에 충분히 반영되어 있지 않습니다.”
(2025.06.18., 전문가E)

인구·사회 변화로 야기되는 문제에 대한 교원의 의견조사 결과, ‘저출산’과 ‘고령화’가 가장 크게 나타나 현재 한국 사회의 인구구조 변화 관련 핵심 키워드임을 보여준다. 또한 ‘인구감소’, ‘노동인구 감소’, ‘노령화’ 등의 키워드는 저출산·고령화가 경제활동인구 축소와 인구 불균형이라는 구조적 문제로 이어지고 있음을 확인하게 한다. 특히 ‘지역소멸’, ‘도시집중화’, ‘지방소멸’은 인구 감소의 공간적 불균형을 반영하며, 이는 지역 공동체 해체와 지방재정 악화, 교육·보육 인프라 약화 등 사회적 불평등 심화로 이어질 수 있다. 또한 ‘취업난’, ‘결혼기피’, ‘1인 가구’와 같은 키워드는 청년 세대의 삶의 조건과 직접적으로 맞물려 있으며, 고용 불안과 주거 문제는 가족 형성 지연과 출산 기피로 이어질 수 있다. 이와 더불어 ‘다문화가정’, ‘이주민’, ‘다문화사회’는 인구 감소 문제에 대응하기 위한 대체 인구 유입과 사회 다양성 확대가 정책적으로 중요한 선택지가 되고 있음을 보여준다. 한편 ‘기후변화’, ‘AI’, ‘세대갈등’ 등의 키워드는 미래의 환경 변화가 복합적으로 전개될 가능성이 있음을 보여주는데, 이는 고용·주거·교육·지역균형발전·이민정책을 아우르는 다차원적이고 통합적인 접근이 필요함을 보여준다고 할 수 있다.

한편 교원들이 생각하는 인구·사회 변화에 대응하기 위한 영유아 교육·보육 정책의 가치는 차별 없는 교육·보육과 돌봄 지원, 미래 변화에 대응하기 위한 역량 지원, 모든 영유아의 격차 없는 출발선 보장, 다양한 가족 형태의 인정 등으로 나타났다.

[그림 5-3-1] 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 가치



이상의 결과를 바탕으로 다음과 같은 핵심 가치를 중심으로 비전을 도출하였다. 첫째, 공정성과 포용성을 바탕으로 모든 영유아가 평등한 출발점에서 시작할 수 있도록 보장하는 것이다. 둘째, 디지털 혁신과 기후 변화 등 미래 환경 변화에 적극적으로 대응하여 지속가능한 교육·보육 체

제를 구축하는 것이다. 셋째, 모든 영유아가 건강하고 행복한 삶을 누릴 수 있도록 사회적 토대를 마련하는 것이다. 이를 토대로 비전(안)을 제시하면 다음과 같다.

“모든 영유아가 행복한 출발, 공정과 포용으로 열어가는 지속가능한 미래”

나. 영유아 교육·보육 정책의 목표

2차 델파이조사 결과에 대해 전문가들은 비전과의 연계성이 부족하고, 제시된 목표들의 수준과 범위가 혼재되어 있다는 점을 공통적으로 지적하였다. 일부 목표는 정책 전략 수준의 표현으로 보였고, 일부는 실천 지침 수준에 가까웠으며, 표현의 위계와 구체성이 일관되지 않았다는 지적이 있었는데, 특히 ‘통합적 돌봄과 교육 제공’, ‘공평한 체계 구축’, ‘건강한 성장과 발달’ 등 유사한 개념들이 반복되거나 모호하게 사용되었으며, 복지·보건 연계나 교육·돌봄의 병렬적 사용에 대한 명확한 개념 정립이 필요함을 제안하기도 했다. 또한 목표를 서비스 전달, 아동 발달, 교사 전문성, 안전 환경 등 영역별로 구분하고, 각 영역의 핵심 가치를 중심으로 명확하고 실행 가능한 목표를 설정할 필요성을 제기하였다.

“교육이라는 용어에 돌봄의 의미가 이미 포함되어 있다고 봅니다. 그렇기 때문에 용어를 병렬적으로 사용하는 건 의미가 다르게 받아들여질 수 있습니다.” (2025.06.18., 전문가F)

“영유아 차원의 성장 발달, 교원 관련 목표, 안전한 환경이라는 목표 등 영역별로 세분화하는 것이 필요합니다.” (2025.06.20., 전문가G)

“통합적 돌봄과 교육 제공이라는 표현은 너무 모호합니다. 보다 명확한 표현이 필요합니다.” (2025.06.20., 전문가H)

“목표 안에서 환경, 성장 발달, 공평한 체계 구축 등의 워딩이 반복되고 있어 헷갈립니다. 목표는 더 분화시킬 필요가 있습니다.” (2025.06.20., 전문가I)

한편 교원들이 생각하는 인구·사회 변화에 대응하기 위해 영유아 교육·보육 정책이 강조해야 할 사항으로 영유아의 건강한 성장발달 지원, 영유아 교육·보육의 공교육화, 변화에 대응하기 위한 교원의 역량 지원, 통합적 교육·보육과 돌봄 제공, 다양한 가족의 요구 수용 순으로 나타났다. 이를 토대로 본 연구에서는 주요 목표를 다음과 같이 설정하였다. 영유아의 건강한 성장과 발달을

위한 질 높은 교육·보육 체제 구축, 미래 변화에 대응하는 디지털 역량 및 윤리의식 함양, 생태·기후 변화 대응을 위한 지속가능한 교육환경 조성, 다양성을 존중하고 포용하는 가족 지원, 교원의 전문성 제고 및 근무환경 개선이다.

이상의 논의를 토대로 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 비전과 정책 목표를 제시하면 다음과 같다.

[그림 5-3-2] 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 비전과 정책 목표

비전	모든 영유아가 행복한 출발, 공정과 포용으로 열어나가는 지속가능한 미래
목표	<ul style="list-style-type: none"> ■ 영유아의 건강한 성장과 발달을 위한 질 높은 교육·보육 체제 구축 ■ 미래 변화에 대응하는 디지털 역량 및 윤리의식 함양 ■ 생태·기후 변화 대응을 위한 지속가능한 교육환경 조성 ■ 다양성을 존중하고, 포용하는 가족 지원 ■ 교원의 전문성 제고 및 처우 개선



5대 어젠다 및 정책과제

2. 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다 도출

가. 영유아 교육·보육 정책과제

전문가 델파이조사 결과에서 도출된 정책과제는 제시된 항목 모두 타당성이 높게 평가되었다. 다만 과제가 지나치게 광범위하거나 세부 실행 전략이 부족하다는 의견이 제기되었고, 특히 디지털 기술 활용 정책에 대해서는 윤리적 고려와 부모 교육 병행이 필수적이라는 지적이 있었다. 또한 최근 강조되고 있는 아동 정신건강과 관련된 지원, 교원의 전문성 강화를 위한 실질적인 방안 마련, 다문화 및 다양한 가족구성원에 대한 수용성 제고 등의 필요성을 제안하기도 했다. 한편 단순한 과제 나열이 아니라 비전과 목표에 연계된 체계적 구조 하에서 실현 가능한 정책과제를 구성해야 하며, 분야 간 중복 및 영역 간 겹침을 정리하여 우선순위와 실행 순서를 함께 고려할 것을 제안하였다.

“디지털 관련 과제는 필요하지만, 윤리적 접근과 부모교육이 병행되어야 한다고 생각합니다.”

(2025.06.19., 전문가J)

“디지털을 다루는 데 있어 부모와 함께하는 생태적 접근, 윤리교육이 함께 고려되어야 합니다.”

(2025.06.20., 전문가K)

“영유아 정신 건강에 대한 실질적인 실행 방안과 법적 검토가 필요합니다.” (2025.06.20, 전문가L)

이를 토대로 제안한 정책과제는 다음과 같다. 모든 영유아에게 공평한 교육과 보육 기회를 제공하기 위한 국가 차원의 통합 시스템 구축, 디지털 전환 시대에 맞춘 교사 역량 강화 프로그램과 학부모 대상 디지털 윤리 교육 확대, 기후 위기 대응을 위한 생태 친화적 교육과정과 시설 설비 구축, 영유아 교사의 처우 개선 및 전문성 강화를 위한 법적·제도적 지원 확대, 지역사회 연계 강화 및 교육 공동체 활성화를 위한 지원 체계 마련, 아동의 정신 건강을 위한 지원 시스템 및 관련 법적 기반 구축이다.

정책과제의 타당성을 현장 교원들에게 질문 결과는 다음과 같다. 정책과제별 타당도 분석 결과, 전반적으로 모든 과제가 평균 4.0 이상으로 나타나 높은 수준의 타당성이 확보되었다. 미래 교육·보육 체제 구축 분야의 정책과제는 평균 4.01~4.30점이었는데, 지역기반 돌봄 인프라 연계 및 확충(M=4.30, SD=0.87), 지역여건에 따른 운영 모델 다양화(M=4.28, SD=0.87), 공공성 강화와 지역 기반 영유아 교육·돌봄 생태계 재설계(M=4.27, SD=0.90), 빅데이터 기반 정책수립(M=4.17, SD=0.90), 디지털 전환 대응 환경 조성(M=4.01, SD=0.99) 순으로 나타났다.

한편 영유아 맞춤형 지원 분야는 모든 과제가 평균 4.2점 이상으로 나타났으며, 심리정서 지원(M=4.51, SD=0.77), 장애·특별지원 아동 지원(M=4.47, SD=0.80), 취약계층 통합 지원 강화(M=4.41, SD=0.80), 생존·회복·적응 역량 제고(M=4.37, SD=0.82), 발달 중단 데이터 구축(M=4.24, SD=0.85), 디지털 리터러시 기반 강화(M=4.21, SD=0.90)순으로 나타났다. 다양한 가족 지원 분야는 상대적으로 평균이 낮은 편(4.0점 이상)이었는데, 부모교육 다양화(M=4.41, SD=0.84), 부모 효능감 제고 체계 구축(M=4.39, SD=0.83), 가족중심 서비스 연계(M=4.26, SD=0.87), 다문화·이주가족 지원(M=4.10, SD=0.94) 순으로 나타났다.

교육과정 운영 내실화 분야는 평균 4.15~4.35점이었으며, 연속적 배움 체계 정립(M=4.35, SD=0.83), 영유아·놀이 중심 교육과정 고도화(M=4.32, SD=0.88), 방과후 과정 내실화(M=4.25, SD=0.89), 지속가능발전교육 강화(M=4.31, SD=0.86), 소규모 기관 교육과정 지원(M=4.15, SD=0.93) 순이었다. 교원 처우 및 역량 제고 분야의 평균 점수가 가장 높았으며, 교원 전문성 제고 및 근무환경 개선(M=4.62, SD=0.78), 교권 보호 및 존중 문화 조성(M=4.60, SD=0.84), 근로여건 및 처우 개선(M=4.59, SD=0.84), 교사 양성·자격체계 고도화(M=4.48, SD=0.86), 디지털 역량 강화(M=4.30, SD=0.87) 순으로 나타났다.

〈표 5-3-1〉 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육의 정책분야와 정책과제

정책분야	정책과제	타당도
		M(SD)
미래 교육·보육 체계 구축	1. 공공성 강화와 지역 기반 영유아 교육돌봄 생태계 재설계	4.27(0.904)
	2. 지역기반 돌봄 인프라 연계 및 확충	4.30(0.866)
	3. 디지털 전환에 대응하는 환경 조성(AI 기반 발달 관찰 시스템 도입 등)	4.01(0.993)
	4. 빅데이터 기반 영유아교육 보육 정책수립	4.17(0.900)
	5. 지역여건에 따른 기관 운영 모델의 다양화	4.28(0.869)
영유아 맞춤형 지원	1. 영유아 심리정서 지원(영유아 정신건강 및 발달검사 의무화)	4.51(0.772)
	2. 영유아의 생존·회복 역량과 미래 사회 적응 역량 제고	4.37(0.817)
	3. 영유아 디지털 리터러시 기반 강화(디지털 과의존 예방, 정보 윤리교육 등)	4.21(0.899)
	4. 취약계층 영유아 통합적 지원 강화	4.41(0.804)
	5. 장애 및 특별한 도움을 필요로 하는 영유아 지원	4.47(0.803)
	6. 영유아 발달 중단 데이터 구축(인구사회 변화 영향 모니터링, 증거기반 정책수립에 활용 등)	4.24(0.851)
다양한 가족 지원	1. (예비)부모교육의 다양화 및 접근성 강화	4.41(0.841)
	2. 다문화, 이주배경 가족 지원	4.10(0.935)
	3. 가족중심 서비스의 연계(다층적 지원체계 구축)	4.26(0.867)
	4. 부모 효능감을 기르는 부모 지원 체계 구축	4.39(0.831)
교육과정 운영 내실화	1. 영유아·놀이 중심 교육과정 고도화	4.32(0.877)
	2. 방과후 과정 운영 내실화	4.25(0.890)
	3. 연속적 배움 체계 정립(초등 저학년까지 연계)	4.35(0.827)
	4. 소규모 기관 공동교육과정 운영 지원	4.15(0.933)
	5. 기후변화 및 환경위기 대응을 위한 지속가능 발전교육(ESD) 강화	4.31(0.863)
교원 처우 및 역량 제고	1. 교사 양성 및 자격체계 고도화	4.48(0.860)
	2. 근로여건 및 처우 개선	4.59(0.837)
	3. 교사의 디지털 역량 강화	4.30(0.874)
	4. 교사의 전문성 제고 및 근무환경 개선	4.62(0.781)
	5. 교권 보호 및 교원존중 문화 조성	4.60(0.844)

이상의 결과를 종합하면, 교원 처우 및 역량 제고 분야는 평균이 4.3점 이상으로 나타났고, 일부 과제는 4.6점을 상회하여 교사의 전문성과 근무환경 개선을 가장 시급하고 중요한 정책과제로 인식하고 있었다. 반면 다양한 가족 지원 영역은 다른 영역에 비해 평균값이 상대적으로 낮고, 표준편차가 다소 높게 나타나, 정책 필요성은 인정되나 구체적 실행 방안이나 정책 범위에 대해서는 견해 차이가 존재함을 보여준다. 또한 미래 교육 보육 체계 구축의 일부 과제, 예를 들어 디지털 전환 대응 환경 조성(M=4.01)은 다른 과제들에 비해 평균이 상대적으로 낮았다. 이는 디지털 전환의 필요성은 인식하면서도, 실제 구현 방식과 효과성에 대해서는 신중하게 평가하고 있음을 반영하는 것으로 해석할 수 있다.

나. 영유아 교육·보육 정책 어젠다

본 연구는 인구·사회 변화에 대응하기 위한 영유아 교육·보육 정책과제를 도출하고, 그 타당성을 현장 교원의 평가를 통해 검증하며, 이를 기반으로 정책 어젠다를 도출하였다. 정책 어젠다는 사회적으로 합의된 큰 방향을 의미하며, 정책과제는 이를 실현하기 위한 구체적 실행 단위이다. 본 연구에서 도출된 정책 어젠다는 다섯 가지로 구분되며, 각 어젠다 하위에 총 25개의 정책과제를 포함하였다.

〈표 5-3-2〉 인구사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다와 정책과제

정책 어젠다	정책 분야	정책과제
미래 교육·보육 체제 확립을 위한 공공성 제고와 디지털 전환 대응	미래 교육·보육 체제 구축	Ⅰ-1. 공공성 강화와 지역 기반 영유아 교육·보육 생태계 재설계 Ⅰ-2. 지역기반 돌봄 인프라 연계 및 확충 Ⅰ-3. 디지털 전환 대응 환경 조성 Ⅰ-4. 빅데이터 기반 영유아 교육·보육 정책 수립 Ⅰ-5. 지역여건에 따른 기관 운영 모델 다양화
통합적 맞춤형 지원으로 모든 영유아의 건강한 성장과 발달 보장	영유아 맞춤형 지원	Ⅱ-1. 영유아 심리정서 지원 Ⅱ-2. 영유아 생존·회복 역량과 미래 사회 적응 역량 제고 Ⅱ-3. 영유아 디지털 리터러시 강화 Ⅱ-4. 취약계층 영유아 통합 지원 강화 Ⅱ-5. 장애 및 특별한 도움을 필요로 하는 영유아 지원 Ⅱ-6. 영유아 발달 중단 데이터 구축
다양성 존중과 부모역량 강화를 통한 포용적 가족 지원	다양한 가족 지원	Ⅲ-1. (예비)부모교육 다양화 및 접근성 강화 Ⅲ-2. 다문화·이주배경 가족 지원 Ⅲ-3. 가족중심 서비스 연계 Ⅲ-4. 부모 효능감 지원 체계 구축
유·초 연계와 질 관리가 보장되는 교육과정 혁신	교육과정 및 방과후 과정 운영 내실화	Ⅳ-1. 영유아·놀이 중심 교육과정 고도화 Ⅳ-2. 방과후 과정 운영 내실화 Ⅳ-3. 연속적 배움 체계 정립 Ⅳ-4. 소규모 기관 공동교육과정 운영 지원 Ⅳ-5. 지속가능발전교육(ESD) 강화
근로여건 개선과 전문성 강화를 통한 교권 강화	교원 처우 및 역량 제고	V-1. 교사 양성 및 자격체계 고도화 V-2. 근로여건 및 처우 개선 V-3. 교사의 디지털 역량 강화 V-4. 교사의 전문성 제고 및 근무환경 개선 V-5. 교권 보호 및 교원 존중 문화 조성

다. 영유아 교육·보육 정책의 방향

본 연구에 참여한 전문가들은 현장 실천 가능성과 정책 수용성 간의 괴리를 해소해야 한다는 점을 강조하였다. 이를 위해 현장의 실천 경험과 정책 사이를 연결할 수 있는 플랫폼 또는 아카이브 구축의 필요성을 제안하였으며, 정책 정보, 사례, 연구결과 등이 집적되어 누구나 접근 가능한 시스템을 통해 현장과 학계 간의 연계를 강화해야 한다고 제안하였다. 또한 영아-유아 간 이음 교육, 유보통합 이후 영아기 정책 공백 방지, 공교육화와 무상성의 범위 등 민감한 이슈에 대해서도 지속적인 토론과 사회적 합의가 필요하다는 지적이 있었다. 특히 유보통합의 방식이 아이들에게 부정적 영향을 미치지 않도록, 현장의 목소리를 반영한 정책 설계가 이루어져야 한다는 점을 강조하기도 했다.

“정책 연구 결과를 체계적으로 공유할 수 있는 아카이브가 필요합니다.” (2025.06.20., 전문가O)

“영아에서 유아로의 이음 교육도 중요한데 정책에서는 아직 덜 다뤄지고 있습니다.”

(2025.06.20., 전문가P)

“유보통합이 현장 아이들에게는 예의가 아니라는 생각이 듭니다.” (2025.06.20, 전문가Q)

이상의 결과를 종합하면 다음과 같다. 첫째, 유아교육 및 보육 정책의 비전은 ‘모든 영유아’, ‘미래 역량’, ‘포용성’, ‘공정한 출발’, ‘지속가능한 생태사회’와 같은 핵심 개념을 통합적으로 담아내야 하며, 새로운 사회적 요구에 부합하는 창의적이고 포괄적인 워딩 개발이 요구된다. 둘째, 목표는 추상적인 개념의 나열이 아니라, 비전을 실현할 수 있도록 영역별(서비스 전달체계, 아동 성장·발달, 교사 역량, 안전 환경 등)로 명확히 구조화되어야 한다. 셋째, 정책과제는 기존 계획의 연장선에서 출발하되, 디지털 전환과 기후 위기, 영유아 정신건강 등 변화된 환경에 맞춰 재구성되어야 하며, 실행 가능성과 현장성 결과가 동시에 고려되어야 한다. 넷째, 우선순위 도출 방식은 전문가들이 부담 없이 응답할 수 있는 간결하고 직관적인 설계가 필요하며, 쌍대비교 방식과 같이 복잡한 구조는 재설계가 필요하다는 점이 공통적으로 제기되었다. 향후 연구와 정책 수립 과정에서는 본 자문회의에서 제시된 의견들을 토대로, 유보통합 이후의 유아교육 및 보육 정책 체계가 실질적인 공공성과 지속가능성을 확보할 수 있도록 정교한 전략과 실천 방안을 마련해 나가야 할 필요가 있다.

제4절

소결



본 장에서는 유아교육과 보육 학계 전문가, 유치원과 어린이집 교원을 대상으로 델파이 조사와 설문조사를 수행하여 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 비전, 목표, 어젠다를 도출하였다. 결과를 요약하고 논의하면 다음과 같다.

첫째, 전문가들은 저출산·고령화, 가족구조 변화, 디지털 전환과 기후위기 등 사회적 변화에 대응하기 위해 영유아 교육·보육 정책이 단순한 복지 차원을 넘어 국가 미래 전략 차원에서 접근되어야 한다고 강조하였다. 특히 공공성 강화를 통한 모든 영유아의 평등한 출발 기회 보장, 놀이와 발달 중심 교육과정 운영, 디지털 리터러시와 기후 감수성 교육, 학부모 지원 확대와 교사의 근무여건 개선, 다양한 가족 유형에 대한 포용적 지원이 중요하게 제시되었다. 이러한 결과는 영유아 정책이 아동 발달을 직접적으로 지원하고, 사회적 형평성을 고려해서 설계되어야 함을 시사한다. 둘째, 제3차 유아교육발전 기본계획, 제4차 중장기 보육 기본계획, 유보통합 실행 계획을 대상으로 효과성과 필요성을 분석한 결과, 교사 전문성 강화, 놀이 중심 보육 강화, 교사-아동 비율 개선, 교원 처우 개선 등이 공통적으로 우선순위가 높은 과제로 도출되었다. 특히 교원 관련 과제들은 모든 계획에서 필요성과 효과성이 동시에 높게 평가되었으며, 이는 현장의 질 제고를 위해 교사 정책이 체제 개편의 핵심임을 보여준다. 또한 부모 지원과 돌봄 인프라 확충, 영유아 발달 지원 등은 계획 간 차이가 존재했으나, 종합적으로 학부모의 양육 부담을 완화하고 영유아 발달을 지원하는 정책이 장기적으로 지속가능성을 확보할 수 있는 중요한 기반임이 확인할 수 있다. 셋째, 분석결과를 토대로 최종적으로 도출된 비전은 “모든 영유아가 행복한 출발, 공존과 포용으로 열여가는 지속가능한 미래”이며, 목표는 영유아의 건강한 성장과 발달을 위한 질 높은 교육·보육 체제 구축, 미래 변화에 대응하는 디지털 역량 및 윤리의식 함양, 생태·기후 변화 대응을 위한 지속가능한 교육환경 조성, 다양성을 존중하고 포용하는 가족 지원, 교원의 전문성 제고 및 근무환경 개선으로 설정하였다. 제안된 정책과제를 기반으로 미래 교육·보육 체제 확립을 위한 공공성 제고와 디지털 전환 대응, 통합적 맞춤형 지원으로 모든 영유아의 건강한 성장과 발달 보장, 다양성 존중과 부모역량 강화를 통한 포용적 가족 지원, 유·초 연계와 질 관리가 보장되는 교육과정 혁신, 근무여건 개선과 전문성 강화를 통한 교권 강화를 정책 어젠다로 제시하였다.

이상의 결과를 기반으로 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 방향을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 영유아 교육·보육 정책은 생애초기 출발선 평등과 사회적 형평성 보장을

위해 공공성을 제고해야 한다. 둘째, 교사-아동 비율 개선, 교원 전문성 강화, 교사 처우 개선은 영유아 교육·보육 체제 개편의 토대이자 유보통합의 성공적 실행을 위한 핵심 전제조건이다. 셋째, 디지털 전환과 기후위기 대응, 다문화 사회로의 전환은 영유아 교육·보육 정책의 새로운 패러다임 전환을 요구한다. 넷째, 영유아 교육·보육 정책은 현장의 수용성과 실행 가능성을 고려하여 근본적인 정책과제의 지속성과 변화에 대한 요구를 적극적으로 수용하는 형태로 추진되어야 한다.



인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 체제 개편 방안



제1절

인구·사회 변화에 대응하는
영유아 교육·보육 정책 로드맵

1. 현행 정책의 재편

본 연구에서 제3차 유아교육발전 기본계획, 제4차 중장기 보육 기본계획, 유보통합 실행 계획의 중요도를 계층분석법(AHP)을 통해 종합적으로 평가한 결과, 유아교육 및 보육 분야에서는 교원의 역량 강화와 근무 환경 개선, 그리고 놀이 중심의 보육과정 내실화 등이 주요 과제로 나타났으며, 유보통합 분야에서는 교사 대 영유아 비율 개선이 가장 중요한 과제로 선정되었다. 특히, ‘교원 및 지원 인력 배치 개선’과 ‘교원의 권익 및 복지 증진’은 이미 선행 연구들(박창현, 양미선, 2018; 김아름, 김은설, 조혜주, 양성은, 2020)에서 교사의 직무 만족도와 교육의 질 향상에 필수적인 요소로 지적된 바 있다. 또한 교육부의 제3차 유아교육발전 기본계획(2023-2027)에서도 교원 역량 강화 및 근무 여건 개선은 핵심 추진과제로 설정되어 있다. 한편 ‘놀이 중심 보육과정 내실화’의 중요성은 제3차 유아교육발전 기본계획(2023-2027)과 제4차 중장기 보육 기본계획(2023-2027)에서도 명시되어 있다.

유보통합 실행 계획의 경우, ‘교사 대 영유아 비율 개선’이 압도적으로 중요하게 나타났는데, 이러한 결과는 유보통합 정책이 실효성을 거두기 위해서는 단순히 제도적 통합을 넘어 교사-아동 비율의 적정화를 통한 교육·보육의 질적 향상이 필수적으로 이루어져야 함을 시사한다. 이에 본 연구의 결과를 토대로 기존 정책들을 재편하고, 유보통합의 핵심 과제와 기존 영역별 중요 과제들을 연계하여 시너지를 창출하는 정책 설계가 필요하다. 예를 들어, 교원 관련 과제들을 중심으로 다음과 같은 구체적인 방안을 고려할 수 있다. 유치원 교사와 보육교사의 전문성을 함양하기 위한 공통 연수 과정을 개발하고 운영하는 것이 필요하다.

본 연구에서 보육 정책의 우선순위 1위인 ‘놀이 중심 보육과정 내실화’와 같이 보육 정책과 유보통합 실행 계획에서 공통적으로 중요하다고 판단되는 정책을 추진하는 것이다. 이와 더불어 유보통합 추진 상황을 고려하여 유치원 교사와 어린이집 보육교사의 급여 및 수당 체계를 재편하고 상향 조정하는 실질적인 방안 마련이 필요하다. 이는 ‘교원의 권익 및 복지 증진’과 직결되는 문제로 이를 위한 시스템 구축은 교사들이 안정적인 환경에서 교육에 전념할 수 있도록 지원하여 교육의 질 향상의 연결고리가 될 수 있다. 이에 현행 정책의 지속적인 추진이 필요하다고 판단되는 과제들의 우선순위를 고려하여 추진될 필요가 있다.

2. 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 로드맵(안)

가. 영유아 교육·보육 정책의 추진 방향

본 연구에서 영유아 교육·보육 정책이 미래 사회 대응과 어떠한 구조적 연계 속에 위치하는지를 시스템 다이내믹스(System Dynamics) 모형으로 분석한 결과는 영유아 교육·보육 정책이 단순한 돌봄 지원을 넘어 국가의 미래 대응 역량을 결정짓는 핵심 정책 분야임을 보여준다. 즉, 강화 루프(R1~R7)는 인재육성, 경제성장, 교육투자 선순환 구조를 나타내며, 균형 루프(B1~B4)는 자원과 재정 제약에 따른 성장 조정 기능을 보여준다. 특히 부정적 균형 루프(B5)는 기후변화, 인구 소멸 등 사회적 위기를 통해 긍정적 선순환이 약화될 수 있음을 경고한다. 따라서 영유아 교육·보육 정책은 단순한 돌봄 지원이 아니라 국가의 미래 대응 역량을 결정짓는 핵심 전략임을 확인할 수 있다.

또한 저출산 문제 완화를 위한 영유아 교육·보육 정책 어젠다의 인과적 구조와 피드백 관계를 분석한 결과에서도 영유아 교육·보육 정책이 저출산 완화에 핵심적 변수임을 보여준다. 영유아 보육비용 완화, 돌봄 서비스 접근성 확대, 유보통합을 통한 양육환경 개선 등은 강화 루프(R)를 활성화시켜 출산율을 높이는 데 기여할 수 있다. 반면, 고비용·고부담 구조와 사회문화적 요인들은 균형 루프(B)를 통해 저출산을 지속시키는 경로로 작용한다. 이는 영유아 교육·보육 비용부담 완화, 유보통합 정책의 추진, 부모 지원 정책이 강화 루프를 활성화하고 균형 루프를 완화하는 핵심 전략임을 보여주는 근거가 된다.

한편 디지털 전환(Dx)과 인공지능 전환(Ax) 등 사회적 대변화를 대비하기 위한 영유아 교육·보육 정책 어젠다의 피드백 구조 분석 결과에서도 영유아 교육·보육 정책이 단순한 돌봄 차원을 넘어 디지털·AI 사회전환을 대비한 핵심 전략적 인프라임을 보여준다. 강화 루프(R1~R7)는 기초·확장 역량 강화, 교원 전문성, 교육체계 혁신이 사회전환 대응 역량을 강화하는 선순환을 설명한다. 반면 균형 루프(B1~B7)는 사회적 수요와 교육체계 간의 괴리, 부모 부담 증가 등으로 인해 교육혁신의 속도가 완화될 수 있음을 보여준다. 또한 부정적 강화 루프(R8)는 영유아 수 감소와 학령인구 축소가 교육·보육 투자 축소로 이어지는 악순환 구조를 설명한다. 따라서 디지털·AI 사회전환을 대비한 핵심 인프라로 강화 루프를 활성화하고 부정적 루프를 완화하는 정책 설계가 필요하다.

최근 출범한 이재명 정부의 국정과제에는 ‘국민이 주인인 나라, 함께 행복한 대한민국’이라는 국가비전 하에 ‘경청과 통합, 공정과 신뢰, 실용과 성과’라는 국정원칙을 제시하였다(국정기획위원회, 2025). 현 정부의 국정과제의 비전이 추구하는 ‘주체성, 행복’의 비전은 본 연구에서 제시

한 영유아의 행복한 출발, 함께 열어나가는 미래 '라는 비전과도 부합하며, 국정원칙에서 제시하고 있는 '통합과 공정'은 본 연구에서 제시한 영유아 교육·보육 정책이 추구하는 가치와 목표와도 일맥상통한다.

[그림 6-1-1] 이재명 정부의 국정과제 체계도



출처: 국정기획위원회(2025). 국정기획위원회 국민보고대회 발표자료.

종합하면, 영유아 교육·보육 정책은 미래 사회 대응, 저출산 완화, 디지털·AI 전환 대비라는 국가적 과제와 직결되어 있음을 확인할 수 있다. 즉, 공공성 강화, 교원 전문성 제고, 부모 지원 확대, 교육과정 혁신, 디지털 역량 교육 등은 선순환을 강화하는 핵심 정책과제이며, 보육비용 부담, 인구구조 위기, 교육체제와 사회수요 간 괴리 등은 균형·부정적 루프를 완화해야 할 정책 영역임을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 공공성 확대, 교원 전문성 강화, 교육과정 혁신, 부모 지원 확대, 디지털 전환 대응 역량 강화라는 다섯 가지 핵심 축으로 요약될 수 있다. 이러한 정책 방향은 저출산·고령화, 기후위기, 디지털 사회전환이라는 복합적 도전에 대응하는 전략이 될 것이다.

나. 영유아 교육·보육 정책 추진 전략

본 연구에서 학부모, 교사, 정부가 각각 추구하는 목적과 이해관계가 영유아 교육·보육 정책 어젠다에 어떻게 상호작용하는지를 보여주는 피드백 구조를 분석한 결과, 영유아 교육·보육 정책이

정부의 재정적 지속가능성, 교사의 전문성 강화, 학부모의 비용 부담 완화라는 세 가지 축이 맞물린 조정의 과정임을 확인할 수 있었다. 따라서 향후 정책은 강화 루프를 촉진하면서도 부정적 루프를 완화할 수 있는 균형적 설계가 필요하다. 예를 들어, 중앙정부와 지방정부 간 재정분담 합리화, 교원 처우 개선과 전문성 제고를 위한 단계적 지원, 학부모 부담 경감과 서비스 질 제고를 동시에 달성하는 다층적 정책 설계가 요구된다.

한편 유아교육과 보육의 유보통합 추진과정에서 핵심 쟁점으로 부각된 통합교사 자격 도입을 둘러싼 찬성과 반대 논리를 시스템 다이내믹스로 분석한 결과, 통합교사 자격 논의가 단순한 제도 설계 문제가 아니라, 교원 집단 간 이해관계, 현장 부담, 처우 개선 여부와 맞물린 복합적 갈등임을 보여준다. 즉, 통합 자격이 교사 처우와 근무여건 개선과 병행될 경우 강화 루프(R)가 활성화되어 유보통합을 촉진할 수 있지만, 반대로 현장 부담과 기존 체제 유지 요구가 해소되지 않을 경우 균형 루프(B)가 제도 변화를 제약할 수 있다. 따라서 향후 정책 설계는 단순히 통합 자격 제도와 여부를 넘어서, 교사 집단의 수용성 확보, 처우 개선, 근무여건 보장, 업무 부담 완화를 포함하는 포괄적 접근이 필요하다. 또한 유보통합 추진과정에서 나타날 수 있는 학부모와 교사 간 갈등을 시스템 다이내믹스적 인과 구조로 분석한 결과, 학부모-교사 갈등이 단순히 개인적 차원의 문제가 아니라, 제도적 신뢰, 근무여건, 교육서비스 질 등 구조적 요인과 맞물려 있다는 점을 확인할 수 있다. 갈등이 강화 루프(R)에 의해 방치될 경우 악순환이 반복되지만, 균형 루프(B)가 활성화될 경우 신뢰 회복과 제도적 안정으로 이어질 수 있다. 따라서 향후 정책은 교사 근무여건 개선, 적정 교사-아동 비율 확보, 부모 참여 확대, 서비스 질 관리 체계 강화를 통해 갈등의 악순환을 완화하고, 신뢰에 기반한 협력적 교육·보육환경을 구축하는 방향으로 설계되어야 한다.

또한 영유아 교육·보육 정책 추진과정에서 나타나는 재정 지원, 교사 처우, 학부모 신뢰 간의 딜레마적 구조를 시스템 다이내믹스로 분석한 결과, 영유아 교육·보육 정책이 정책적 딜레마에 직면해 있음을 보여준다. 즉, 정부는 학부모 신뢰 제고와 서비스 질 향상을 위해 재정 지원을 확대해야 하지만, 다른 한편으로는 재정 부담 증가와 지속가능성 문제로 인해 확대에 제약을 받는다. 이러한 긴장은 교사 처우 개선, 학부모 신뢰, 지역 간 격차 해소와 같은 주요 과제의 추진 속도를 늦출 수 있다. 영유아 교육·보육 정책의 성공적 추진을 위해서는 재정 확충과 효율적 배분, 교사 처우 개선을 통한 질적 향상, 학부모 신뢰 회복이 균형 있게 이루어져야 함을 보여준다. 특히 정책 설계 시 단기적 재정 부담 논리를 넘어 장기적으로는 아동 발달과 사회적 투자 효과를 고려하는 관점의 전환이 요구된다.

한편 영유아 교육·보육 정책 추진과정에서 나타나는 정책적 패러독스(paradox)를 시스템 다이내믹스로 분석한 결과, 영유아 교육·보육 정책을 확대하면 할수록 새로운 문제를 낳는 패러독스에 직면한다는 점을 확인할 수 있다. 즉, 국공립 확충, 무상교육 확대, 서비스 다양화는 단기적

으로 긍정적 효과를 창출하더라도, 장기적으로는 재정부담, 민간시장의 위축, 불평등 심화라는 부정적 효과를 수반할 수 있다. 따라서 정책 설계는 단순한 확대 논리를 넘어 재정의 지속가능성, 공공성과 다양성의 균형, 서비스 질 관리 체계를 동시에 고려해야 한다. 특히 “정책 패러독스”를 예방하기 위해서는 중앙·지방 재정 분담 구조의 합리화, 민간과 공공의 역할 재조정, 서비스 질 보장과 불평등 완화 장치 마련이 병행될 필요가 있다. 이재명 정부의 국정과제에서 제시하고 있는 5개 국정목표인 국민이 하나 되는 정치, 세계를 이끄는 혁신 경제, 모두가 잘사는 균형 성장, 기본이 튼튼한 사회, 국익 중심의 외교안보 중, ‘기본이 튼튼한 사회’의 추진 전략으로 제시된 내 삶을 돌보는 복지, 인구위기를 극복하는 대전환, 각자의 가능성을 키우는 교육(국정기획위원회, 2025. 8)은 영유아 교육·보육 정책의 주요 내용을 담고 있다고 할 수 있다.

상기한 논의를 종합하여 Meadows(2015a)의 지렛대 이론과 연계하여 살펴보면, 영유아 교육·보육 정책의 개입 지점을 단순한 제도 개선 수준을 넘어 시스템 전환 전략으로 재구성할 수 있다. 첫째, 약한 지렛대 수준의 개입은 교사-아동 비율, 국공립 시설 비율, 보육료 상한과 같은 매개변수 조정을 포함한다. 이러한 개입은 단기적으로 빠른 효과를 낼 수 있으나, 시스템 전체를 변화시키기에는 한계가 있다. 따라서 단기적 성과를 확보하기 위해 국공립 확충, 연장·방과후 돌봄 확대, 보조인력 운영 등의 정책을 우선 추진할 필요가 있다. 둘째, 중간 지렛대 수준의 개입은 제도의 규칙, 정보 흐름, 피드백 구조를 바꾸는 것으로 보다 구조적인 변화를 이끌 수 있다. 예를 들어, 교원 자격체계의 일원화, 유·초 연계 교육과정 운영, 질 지표 개선은 선순환을 동시에 강화할 수 있다. 셋째, 강한 지렛대 수준의 개입은 시스템의 목표와 패러다임 자체를 전환하는 것이다. 영유아 교육·보육을 ‘국가 미래에 대한 투자’로 인식하는 가치의 전환은 정책의 타당성과 재정 투입의 정당성을 담보할 수 있다. 이는 곧 “영유아는 국가의 미래”라는 비전 하에 아동권리 기반의 통합된 유보체제 확립으로 이어져야 한다. 또한 교사·학부모·지자체가 주도적으로 참여하는 자율적 혁신 구조(Self-organization)와 개방형 거버넌스는 이러한 패러다임 전환을 현장에서 구현하는 핵심 장치가 된다.

우리나라 영유아 교육·보육 시스템의 문제를 해결하는데 기여할 수 있는 효과적인 정책지렛대들은 열악한 교사 처우에 대한 지원 확대, 국가 차원의 영유아 교육·보육 재정 안정화(기금 조성 등), 국공립 시설 확충, 인력지원 확대, 이해관계자 간 협력적 거버넌스와 학부모와 교사 간의 소통(신뢰) 채널 확충, 안정적 인력양성 제도 확립, 학부모의 사교육 의존 강화 고리를 끊을 수 있는 영유아 교육·보육서비스, 인프라 고도화, 투명하고 개방적인 영유아 교육·보육시설 운영 및 평가, 인증체계 확립, 유보통합과 관련된 행, 재정적 제도 3법에 대한 적극적 정비 완료, 전문성과 자기조직화된 발전체계를 갖춘 통합교사 양성시스템 구축, 아이의 권리와 행복 중심의 영유아 교육·보육 목표 재설정, 영유아의 행복한 성장과 발달을 중심으로 하는 정책목표 설정, 이전과는 다

른 영유아 교육·보육 철학 확립(놀이 중심 등), 기존의 유보통합 기준을 넘어서는 새로운 유보통합 기준과 방향 설정 및 지역이 행·재정적으로 주도하는 영유아 교육·보육 자치제 확립 등이 검토되었다. 결론적으로, 지렛대 관점에서의 정책 설계는 단기적으로는 약한 지렛대를 활용해 가시적 성과를 창출하고, 중기적으로는 중간 지렛대를 통해 구조적 변화를 이끌며, 장기적으로는 강한 지렛대를 활용하여 패러다임을 전환하는 단계적 접근을 요구한다. 이는 곧 강화 루프를 활성화하고 균형·부정적 루프를 완화함으로써 영유아 교육·보육 시스템의 지속가능한 혁신을 가능하게 하는 전략적 경로라 할 수 있다.

최근 수행된 연구에서도 미래 사회 변화에 대응한 사회적 안전망 강화와 취약 계층 지원 확대, 미래 사회에 필요한 역량을 갖춘 인재를 양성하기 위한 교육과정 개편 및 평생학습 체계 구축을 제안하고, 미래 사회 변화에 대응하는 정책 수립에서 세대 간 형평성과 지속가능성을 고려하는 것이 필수적임을 강조한 바 있다(박승재 외, 2025). 이러한 논의들은 정책의 기본 전제는 형평성과 공정이며, 정책의 집행 과정에서의 지속가능성이 중요한 요인임을 다시 한 번 확인케 한다.

다. 영유아 교육·보육 정책 로드맵(안)

본 연구에서는 인구·사회 변화에 대응하기 위한 영유아 교육·보육 정책과제를 도출하고, 그 타당성을 전문가 평가를 통해 검증하며, 이를 기반으로 정책 어젠다와 실행 로드맵을 정리하였다. 정책 어젠다는 사회적으로 합의된 큰 방향을 의미하며, 정책과제는 이를 실현하기 위한 구체적 실행 단위이다. 본 연구에서 도출된 정책 어젠다는 다섯 가지로 구분되며, 각 어젠다 하위에 총 25개의 세부 과제가 포함되었다(5장 3절 참조).

이상의 결과를 토대로 정책과제를 단기(1~3년), 중장기(3년 이상)로 구분하여 실행 로드맵을 제안하고자 한다. 단기 과제는 영유아 지원 및 교원 전문성 영역 과제들이 포함되며, 전문가 합의도가 높고 현장 수요가 긴급한 과제들이다. 단기 과제는 3년 내에 계획을 수립하여 추진하되, 중장기적으로 지속될 필요가 있는 과제들이다. 한편 중장기 과제는 미래 교육 돌봄체계 구축과 교육과정 혁신 영역 과제들이 포함되며, 제도·재정 기반 마련 후 실행할 과제들로 과제의 실행 전 사전준비 기간을 두고, 본격적인 실행을 필요로 하는 과제들이다. 또한 장기적인 전략과 합의를 필요로 하는 과제들이 포함되어 있다. 본 연구에서 제안한 정책과제들의 추진 전략과 장애 요인을 제시하면 다음과 같다.

[그림 6-1-2] 정책과제 실행 로드맵

정책 어젠다	정책 분야	단기(1~3년)	중장기(3년 이상)
미래 교육·보육 체제 확립을 위한 공공성 제고와 디지털 전환 대응	I 미래 교육·보육 체계 구축	I -1 공공성 강화와 지역 기반 생태계 재설계 I -5 지역 여건에 따른 기관 운영모델 다양화	I -2 지역기반 인프라 연계 및 확충 I -3 디지털 전환 대응 환경 조성 I -4 빅데이터 기반 영유아 교육·보육 정책 수립
통합적 맞춤형 지원으로 모든 영유아의 건강한 성장과 발달 보장	II 영유아 맞춤형 지원	II -1 영유아 심리·정서 지원 II -3 영유아 디지털 리터러시 강화 II -4 취약계층 영유아 통합지원 강화 II -5 장애 및 특별한 도움을 필요로 하는 영유아 지원	II -2 영유아 생존·회복 역량과 미래 사회 적응 역량 제고 II -6 영유아 발달 중단 데이터 구축
다양성 존중과 부모역량 강화를 통한 포용적 가족 지원	III 다양한 가족 지원	III -2 다문화·이주배경 가족 지원 III -3 가족중심 서비스 연계	III -1 (예비)부모교육 다양화 및 접근성 강화 III -4 부모 효능감 지원체계 구축
유·초 연계와 질 관리가 보장되는 교육과정 혁신	IV 교육과정 및 방과후 과정 운영 내실화	IV -1 영유아·놀이 중심 교육 고도화 IV -2 방과후 과정 운영 내실화 IV -4 소규모 기관 공동교육과정 운영 지원	IV -3 연속적 배움 체계 정립 IV -5 지속가능발전교육(ESD) 강화
근로여건 개선과 전문성 강화를 통한 교권 강화	V 교원처우 및 역량 제고	V -2 근로 여건 및 처우 개선 V -5 교권 보호 및 교원 증중 문화 조성	V -1 교사 양성 및 자격체계 고도화 V -3 교사의 디지털 역량 강화 V -4 교사의 전문성 제고 및 근무환경 개선

상기한 과제들은 이재명 정부의 국정과제 추진전략 중, 내 삶을 돌보는 복지(전략2)의 개인별·생애주기별 특성에 따라 필요한 돌봄 지원을 통해 누구나 안심하고 살아갈 수 있는 복지국가 구현을 위해 아동, 노인, 장애인 모두 안전하고 건강하게 살아갈 수 있는 통합돌봄 체계 구축 등 맞춤형 지원체계 내실화를 포함하고 있는데, 이는 본 연구에서 제시한 미래 교육·돌봄 체계 구축과도 맞닿아 있다. 또한 인구위기를 극복하는 대전환 전략으로 아이 키우기 좋은 출산·육아 환경 조성(국정과제 87), 아동·청소년의 건강한 성장 및 다양한 가족 지원(국정과제 88)은 본 연구에서도 중요하게 제안하고 있는 과제이다. 한편 각자의 가능성을 키우는 교육(전략 7)에서는 유·초·중등 교육부터 국가책임을 강화해 아이들이 건강한 사회 구성원으로 성장하도록 지원하기 위해 다양한 과제들을 제시하고 있는데, 시민교육 강화로 전인적 역량 함양(국정과제 100)에서 시민·헌법·기후환경·생태전환교육 강화와도 연계된다. 이와 더불어 교육격차 해소를 위한 공교육 강화(국정과제 101), 학교자치와 교육 거버넌스 혁신(국정과제 102)과도 맞닿아 있다.

1) 단기 과제 (1~3년)

I-1 공공성 강화와 지역 기반 생태계 재설계

- ☑ 추진 근거: 우리나라의 국공립 비율은 OECD 평균 대비 낮아 민간 의존도가 높으며, 이는 부모 부담과 지역 격차를 심화시키는 원인이다. 피드백 구조 분석에서는 공공성 확대가 학부모 만족-정책 신뢰-재정지원으로 이어지는 강화 루프(R)를 촉진하는 반면, 재정 압박이라는 균형 루프(B)를 발생시킬 가능성도 확인되었다. 이상림, 이지혜, Bernhard Köppen, 임소정, 성백선(2018)은 지역의 인구위기를 추동하는 인구이동이 지역 간의 관계에서 비롯된다는 점을 지적하면서, 개별 지역의 경쟁력 강화에 초점을 맞추기보다는 지역 간 연대성의 측면에서 정책적 접근을 할 필요가 있음을 강조하였다.
- ☑ 추진 전략: 지역 거점형 국공립 신설, 농산어촌 순회형 모델 운영 등을 통해 공공성과 다양성을 확보한다. 이는 매개변수 조정(약한 지렛대) 수준의 개입으로 강화 루프를 촉진하고 균형 루프의 부작용을 완화할 수 있다. 공공성의 전제 조건인 무상성을 실현하기 위해 부모가 체감할 수 있는 현실적인 무상교육의 범위가 설정되어야 하고, 공급이 부족한 일부 지역의 국공립 확충을 통해 접근성을 제고해야 한다. 의무성에 대해서는 사회적 합의를 토대로 전체 학제 개편 논의와 더불어 방안이 모색될 필요가 있다.
- ☑ 장애 요인: 국공립 확충은 재정 압박과 민간시설과의 이해관계 충돌 위험이 존재한다(OECD, 2019). 공공형 사립유치원 제도의 도입 과정에서는 제도적 저항과 재정 부담이 큰 장애 요인으로 지적되기도 했으며(최은영, 2017), 국공립 어린이집 확충이 지방재정에 큰 부담으로 작용한다는 현실적 문제가 있다.

I-5 지역 여건에 따른 기관 운영 모델 다양화

- ☑ 추진 근거: 농산어촌·도시 간 격차, 맞벌이 증가 등 다양한 여건에 대응한 운영 모델이 필요하다. 피드백 구조 분석에서는 맞춤형 운영 모델이 이용자 만족과 정책 신뢰를 강화하는 강화 루프(R)를 촉진하는 것으로 확인되었으며, 타당성 분석에서도 필요성이 인정된 과제였다.
- ☑ 추진 전략: 농산어촌 순회형·거점형 모델, 수요자 맞춤형 돌봄 모델 구축 등 지역 맞춤형 운영 방식을 제도화한다. 이를 통해 물리적 구조 개선(약한 지렛대)과 규칙 변화(중간 지렛대)를 병행하여 지속가능한 체계를 구축한다. 단기적으로 학습권,

돌봄권의 보장을 위해 지역별 특수성을 반영한 운영 모델을 구축하여 추진하
되, 장기적으로 지역의 교육·보육 생태계가 공존할 수 있는 설계가 필요하다.

- ☑ 장애 요인: 농산어촌·도시 간 격차와 맞벌이 가정 증가에 따른 다양한 수요에 대응해야 하지
만, 제도화 과정에서 행정 복잡성과 인력 부족이 주요 장애 요인으로 작용한다.
또한 농산어촌 지역의 순회형 돌봄 모델은 인력 확보가 어렵다는 한계가 있다.

II-1 영유아 심리·정서 지원

- ☑ 추진 근거: 코로나19 팬데믹 이후 아동의 사회정서 발달 지연이 보고되고 있다. 본 연구의
전문가 타당성 분석에서도 필요성이 매우 높게 평가된 과제로 피드백 구조 분
석에서는 정서 지원이 아동 발달 안정과 학부모 신뢰 제고를 통해 균형 루프(B)
를 완화하는 요인으로 확인되었다.
- ☑ 추진 전략: 지역별로 아동 심리지원센터를 설치하여 프로그램과 인력을 지원하고, 교사 대
상 상담 연수를 의무화한다. 이를 통해 정보 흐름 개선(중간 지렛대)으로 학부
모 신뢰-정책 수용성-지원 확대의 강화 루프(R)를 촉진한다.
- ☑ 장애 요인: 코로나19 팬데믹 이후 아동의 불안 증가와 정서 발달 지연이 심화되었으나, 상
담전문가와 지원 인력이 부족해 대응이 어렵다는 보고가 있으며(UNICEF,
2022), 이로 인해 지역 아동상담센터 대기 인원이 늘어나고 있으나 재정과 전
문 인력 확보가 관건이다.

II-3 영유아 디지털 리터러시 강화

- ☑ 추진 근거: 영유아의 디지털 기기 노출이 급격히 증가하면서 미디어 의존 문제가 지속적으
로 제기되고 있다. 디지털 전환 시대에 대응하기 위한 정책과제의 타당성 분석
에서도 높은 평가를 받았다.
- ☑ 추진 전략: 국가 교육과정에 디지털 리터러시 영역을 포함하고, 교사 연수와 부모교육을
병행한다. 이는 규칙 변화(중간 지렛대)로 작동하며, 아동 발달-학부모 이해 제
고-정책 타당성의 강화 루프(R)를 촉진할 수 있다.
- ☑ 장애 요인: 디지털 기기 과다 노출, 가정 간 환경 격차, 교사 연수 부족이 문제로 지적되고
있으며, 유아의 스마트폰 중독 우려가 지속적으로 제기되고 있는 실정으로 영
유아 시기의 디지털 교육의 찬반 논의도 공존하는 상황이다.

II-4 취약계층 영유아 통합지원 강화

- ☑ 추진 근거: 교육·보육의 형평성 강화는 사회적 불평등 완화와 직결된다. 본 연구의 피드백 구조 분석에서는 형평성 강화가 사회적 신뢰를 높여 강화 루프(R)를 촉진하는 요인으로 작용하는 것으로 나타났으며, 전문가 타당성 분석에서도 필요성이 높은 평가를 받았다.
- ☑ 추진 전략: 취약계층 무상보육 확대, 통합지원 서비스 제공, 장애 아동 전담교사 배치 등을 추진한다. 이는 매개변수 조정(약한 지렛대)이면서 형평성 보장을 통한 사회 신뢰 회복으로 이어진다.
- ☑ 장애 요인: 통합 서비스 제공이 필요하지만, 재정적 한계와 서비스 연계 부족이 장애 요인으로 지적되고 있으며, 취약계층 아동이 여전히 돌봄 사각지대에 놓여 있다는 지적도 꾸준히 제기되고 있다.

II-5 장애 및 특별한 도움을 필요로 하는 영유아 지원

- ☑ 추진 근거: 장애 및 특별한 지원이 필요한 영유아는 제도 사각지대에 놓이기 쉬운데, 본 연구의 전문가 타당성 분석에서 필요성이 인정된 과제이다. 피드백 구조 분석에서는 맞춤형 지원이 아동 발달 안정과 사회적 신뢰 확보를 통한 강화 루프(R)를 촉진하는 것으로 나타났다.
- ☑ 추진 전략: 장애 아동 전담교사 확대, 통합교육 환경 마련, 가족지원 연계 등을 추진한다. 이를 통해 규칙 변화(중간 지렛대)와 매개변수 조정(약한 지렛대)을 결합하여 신뢰 회복과 질 향상을 도모할 수 있다. 발달이 느린 영유아의 조기발견 및 지원을 위해 만 3세 시기 발달검사 의무화를 검토할 필요도 있다.
- ☑ 장애 요인: 장애 아동 전담교사 부족과 통합교육 환경의 수용성 부족이 장애 요인으로 최근 10년 사이 특수교육 대상 학생이 37% 늘었지만 특수학교(급) 교사 등 전담 인력은 여전히 부족한 상황으로 2025학년 1학기 특수교육기관 과밀학급 조사 결과 전국 특수학교·학급의 과밀학급은 총 742개로 보고되었다(머니투데이, 2025. 9. 7.).

III-2 다문화·이주배경 가족 지원

- ☑ 추진 근거: 다문화·이주배경 가정은 돌봄과 교육의 사각지대에 놓일 위험이 크다. 본 연구의 피드백 구조 분석에서는 맞춤형 지원이 다양성 포용-정책 신뢰-사회통합의 강화 루프(R)를 촉진하는 요인으로 나타났다. 다문화 아동의 학습 지원 부족이 사회통합을 저해한다는 점이 제기되기도 한다.

- ☑ 추진 전략: 다문화·이주배경 가정을 위한 맞춤형 지원 프로그램 운영 및 지역사회 연계를 강화한다. 이는 자기조직화(강한 지렛대)를 촉진하여 다양성과 포용성을 높인다.
- ☑ 장애 요인: 이재명 정부는 현행 ‘다문화 가족 지원’에서 다문화 가족이라는 용어 자체가 차별적인 느낌을 준다는 비판으로 ‘이주 배경 가족 지원’으로 변경하고 지원 범위나 대상을 확대할 계획이다(시사저널, 2025. 8.31.). 다문화·이주배경 가정은 교육·보육 사각지대에 놓일 위험이 큰데(OECD, 2018b), 국내 연구에서도 지원정책의 분절성이 문제로 지적되었다(박미정, 이진경, 2023).

III-3 가족중심 서비스 연계

- ☑ 추진 근거: 가족 단위 서비스는 단편적 지원의 한계를 극복하고 출산 친화적 환경을 조성하는데 기여한다. 본 연구의 피드백 구조 분석에서는 가족서비스 연계가 학부모 스트레스 완화와 아동 발달 촉진의 강화 루프(R)를 형성하는 것으로 나타났으며, 타당성 분석에서도 필요성이 높게 평가되었다.
- ☑ 추진 전략: 보건·복지·교육을 연계한 통합형 가족서비스 체계가 구축되어야 한다. 이는 규칙 변화(중간 지렛대)로 작동하여 강화 루프를 촉진한다.
- ☑ 장애 요인: 부처 간 칸막이 행정과 재정 분절로 인해 통합 서비스 제공의 어려움, 가족센터 간 연계 부족 또한 현장의 가장 큰 문제로 지적되고 있다. 여성가족부는 전국 244개 가족센터를 통해 다양한 유형의 가족 특성과 수요를 반영한 상담과 사례관리, 교육과 자원 연계 등 맞춤형 가족서비스를 제공하고 있는데, 가족센터의 양적 성장과 질적 확대를 위해 광역단위 가족센터 신설과 현실에 맞는 평가지표 개발이 필요한 의견도 제기되고 있다(농촌여성신문, 2025. 5.27.).

IV-1 영유아·놀이 중심 교육과정 고도화

- ☑ 추진 근거: 놀이 중심 교육은 아동의 자기주도성과 창의성을 강화하는데, 본 연구의 피드백 구조 분석에서도 놀이 중심 교육은 학습 성취와 만족도를 높이는 강화 루프(R)를 촉진하는 요인으로 확인되었다.
- ☑ 추진 전략: 국가 차원의 놀이 중심 교육 고도화, 즉, 놀이 중심, 아동 중심 교육과정의 현장 정착을 지원하고, 이를 위한 교사 연수가 강화되어야 한다. 이는 규칙 변화(중간 지렛대)로 강화 루프를 촉진한다. 또한 교육부의 아이누리 포털은 수업의 참고 자료로 활용되지만 교사들이 직접 활용하기에 한계가 있어 중장기적으로 수업활용 사이트 구축이 필요하다.

- ☑ 장애 요인: 교사 업무 과중과 평가체계 부재가 장애 요인으로 현장에서는 높은 교사 대 아동 비율이 놀이 중심 교육과정 실행에서의 가장 큰 장애 요인으로 지적되고 있다.

IV-2 방과후 과정 운영 내실화

- ☑ 추진 근거: 방과후 돌봄은 부모의 양육 부담을 완화하고 아동 발달을 지원하는데, 본 연구의 정책과제의 타당성 분석에서도 필요성이 높게 평가된 과제이다. 피드백 구조 분석에서는 방과후 돌봄이 부모의 양육부담 완화-출산 친화성 강화의 강화 루프(R)를 촉진하는 요인으로 작용하는 것으로 나타났다.
- ☑ 추진 전략: 질 높은 영유아 교육·보육을 위해 방과후 과정, 돌봄의 질 관리 강화 등을 추진한다. 이는 매개변수 조정(약한 지렛대)을 통해 단기 성과를, 규칙 변화(중간 지렛대)로 장기 개선을 도모한다. 영유아 발달에 적합한 방과후 운영모델을 구축하고, 돌봄교사의 안정적인 수급을 위한 중장기 방안도 모색할 필요가 있다.
- ☑ 장애 요인: 교육부는 「교육과정 및 방과후 과정 내실화 계획」지침을 통해 국·공립 유치원 확충을 신속히 추진하고, 휴업 시 돌봄 수요가 있는 유아에 대한 돌봄 대책 마련에 교육부와 교육청은 긴밀히 협력할 것을 강조한 바 있고(교육앤시민, 2018.11. 4.), 제3차 유아교육발전 기본계획에도 지속적으로 포함하고 있는 정책이나 인력·재정 부담과 시설 확보 문제가 주요 장애 요인으로, 방과후 돌봄 서비스의 수요는 높지만 공급이 부족한 상황이다.

IV-4 소규모 기관 공동교육과정 운영 지원

- ☑ 추진 근거: 소규모 기관은 자원 부족으로 교육과정 운영의 질이 낮다는 평가를 받기도 하는데, 본 과제는 타당성 분석에서도 필요성이 높게 평가되었다.
- ☑ 추진 전략: 소규모 기관 전담 지원체계를 마련한다. 이는 버퍼 확대(약한 지렛대)로 안정성을 강화하고 균형 루프를 완화할 수 있다.
- ☑ 장애 요인: 소규모 기관은 자원 부족으로 질 관리가 어렵다는 의견도 있고, 소규모 유치원·어린이집의 교육과정 운영 한계가 지속적으로 제기되고 있으며 정책적 지원 요구도 크다. 지역별 특수성을 고려한 ‘미래형 작은 학교’ 모델로서 준비가 필요하며, 학습경험 극대화를 위하여 소규모학교 교사에 대한 차등적 지원(충분한 지역 가산점 인센티브, 지역 근무 연장 기회, 교육과정 운영의 자율성 등)이 필요함을 제안하기도 한다(더뉴스, 2023.11.30.).

V-2 근로여건 및 처우 개선

- ☑ 추진 근거: 교사의 소진은 학부모-교사 갈등 루프(B)의 주요 원인으로 본 과제는 전문가 타당성 분석에서도 필요성이 높게 평가되었다.
- ☑ 추진 전략: 유치원/어린이집, 공/사립(민간), 지역별 임금 격차를 완화하고, 직무와 연동한 단계적 처우개선 등을 추진한다. 이는 규칙 변화와 매개변수 조정(약한·중간 지렛대)을 통해 교사-학부모 신뢰 균형 루프를 회복하게 한다.
- ☑ 장애 요인: 처우개선을 위한 재정 확보 문제와 교원단체-정부 간 협상 갈등이 주요 장애 요인으로 보수체계의 수당 중심 구조가 처우 개선의 어려움을 심화시킨다는 지적이 있고(최윤경, 김재원, 2011), 사립유치원 교사와 보육교사들은 낮은 임금과 과중한 업무로 이직률이 여전히 높은 실정이다(양미선, 2020).

V-5 교권 보호 및 교원존중 문화 조성

- ☑ 추진 근거: 교권 침해는 교사 사기 저하와 학부모 불신을 심화시키는데, 본 연구의 타당성 분석에서도 필요성이 인정된 과제였다.
- ☑ 추진 전략: 교권 보호 법제 강화, 상호존중 문화 확산 캠페인을 추진한다. 또한 교사 연수와정에 부모상담 관련 내용(기초, 심화과정)을 운영한다. 이는 규칙 변화(중간 지렛대)와 패러다임 전환(강한 지렛대)을 촉진하여 교육현장의 신뢰를 제고한다.
- ☑ 장애 요인: 교권 침해와 학부모 민원 과다가 교사 사기를 저하시키고 있으며, 사회적 존중 문화의 부족 또한 주된 장애 요인으로 “교사들은 여전히 악성 민원과 교권 침해에 시달리고, 현실은 바뀐 게 없다는 교사들의 상실감과 분노는 여전하다.”라면서 정부에 대책 마련을 촉구하고 있다(교육연론(창), 2025. 9. 3.).

2) 중장기 과제 (3년 이상)

I-2 지역기반 돌봄 인프라 연계 및 확충

- ☑ 추진 근거: 지역 간 돌봄 수요 불균형은 격차 심화의 주요 원인으로 지적되는데, 본 연구의 정책과제의 타당성 분석에서도 필요성이 인정되었다. 피드백 구조 분석에서는 인프라 확충이 지역 격차 해소와 학부모 만족을 촉진하는 강화 루프(R)로 작용하나, 재정 부담이라는 균형 루프(B)를 유발할 수 있음이 확인되었다.
- ☑ 추진 전략: 거점형·순회형 모델 확산, ICT 기반 연계 플랫폼을 구축한다. 이는 물리적 구조 개선(약한 지렛대)과 정보 흐름 강화(중간 지렛대)를 병행하여 균형 루프를

완화하고 강화 루프를 촉진한다.

- ☑ 장애 요인: 교육계에서는 실제 지자체, 공공기관, 대학과 협력해 지역 맞춤형 프로그램 개발이 활발하게 이뤄지고 있는데, 특히 수도권·비수도권 구분 없이 지역 전문대학과 함께 늘봄 학교 프로그램 개발부터 유아교육·보육 혁신에 나서고 있다(한국대학신문, 2025. 4. 8.). 지역 간 돌봄 수요 불균형 해소는 필수적이지만 지방재정 부담이 큰 장애 요인으로 지적되고 있으며, 지역별 서비스 질 격차에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있는 상황이다.

I-3 디지털 전환 대응 환경 조성

- ☑ 추진 근거: 디지털 전환은 영유아 교육·보육환경에 필수적 변화로 요구된다. 본 연구의 피드백 구조 분석에서는 디지털 환경 조성이 아동 역량 강화와 정책 신뢰 제고로 이어지는 강화 루프(R)를 촉진하는 것으로 나타났다.
- ☑ 추진 전략: 교원의 업무경감을 위한 스마트 환경 구축, 디지털 학습자료 개발, AI 기반 돌봄 관리체계 마련이 필요하다. 이는 정보 흐름 개선과 규칙 변화(중간 지렛대)로 작동하여 미래 대응력을 강화할 수 있다.
- ☑ 장애 요인: 교육부는 유보통합, 늘봄학교, 디지털 기반 교육 혁신 등 다양한 교육개혁 과제를 통해 국민이 체감할 수 있는 교육 환경 개선에 힘쓰고 있는데, 예산 확보와 인프라 불균형 문제가 장애 요인이다(OECD, 2021c). 디지털 불평등은 소득과 긴밀한 관계가 있는데, 정부가 격차를 줄이기 위한 대책을 강구하고는 있지만 디지털 기기가 필요한 학생 수요에 충분히 대응하기에는 다소 시간이 걸릴 것으로 예상된다(전자신문, 2020.11. 5.).

I-4 빅데이터 기반 영유아 교육·보육 정책 수립

- ☑ 추진 근거: 영유아 교육·보육 분야는 급격한 사회적 변화 속에서 데이터 기반 정책 설계의 필요성이 커지고 있다. 본 과제는 정책과제의 타당성 분석에서도 높은 평가를 받았다. 피드백 구조 분석에서도 데이터 기반 정책이 맞춤형 개입과 효율성 제고를 통해 강화 루프(R)를 촉진하는 핵심 경로로 나타났다.
- ☑ 추진 전략: 발달·보육·교육 데이터를 연계한 국가 정책체계 구축, 빅데이터 분석을 통한 수요 예측과 자원 배분을 고도화한다. 이는 정보 흐름 개선(중간 지렛대)과 패러다임 전환(강한 지렛대)을 촉진하여 장기적 정책의 일관성과 효과성을 보장한다.

- ☑ 장애 요인: 빅데이터 기반 정책 설계는 개인정보 보호 문제와 장기간 예산·인력 투입의 어려움이 있는데(Meadows, 2015a), 아동 데이터 관리 체계 미비로 맞춤형 정책이 어렵다는 지적도 있다.

II-2 영유아 생존·회복 역량과 미래 사회 적응 역량 제고

- ☑ 추진 근거: 기후위기와 재난 상황이 빈번해지면서 아동의 생존·회복 역량 강화 필요성이 증가하고 있는데, UNICEF(2022)도 재난대응 역량이 아동 권리 보장의 핵심임을 강조하였다. 본 연구의 피드백 구조 분석에서도 위기대응 교육은 아동과 가족의 불안을 완화하는 균형 루프(B)를 약화시키는 요인으로 나타났다.
- ☑ 추진 전략: 생활안전, 응급처치, 기후변화 대응 교육을 국가 교육과정에 포함한다. 이는 규칙 변화(중간 지렛대)로 작동하며, 위기 대응력을 강화하는 강화 루프(R)를 촉진할 수 있다.
- ☑ 장애 요인: 기후위기와 재난 상황 대응 교육은 필수적이지만, 교육과정 과부하의 우려와 교사와 부모의 경험 부족이 장애 요인으로 지적되고 있으며(UNICEF, 2022), 최근 예측하지 못한 재난 증가에 따른 대응 교육이 현장에서 충분히 이뤄지지 못하고 있다는 지적도 있다.

II-6 영유아 발달 중단 데이터 구축

- ☑ 추진 근거: 영유아 발달 중단 데이터를 통해 발달 경향을 추적·분석하는 것은 맞춤형 정책 설계에 핵심이다. 최근 과학기술의 진보로 유아기에는 시상과 감각 정보를 전달하는 대뇌피질 영역(감각 운동 네트워크) 간 연결성이 뚜렷하고 뇌 발달과 관련된 유전자가 발현됐다는 사실이 보고되고 있다(동아사이언스, 2024. 6.19.). 본 연구의 피드백 구조 분석에서도 데이터 기반 정책은 조기 개입과 맞춤형 지원을 가능케 하는 강화 루프(R)로 작용하는 것으로 확인되었다.
- ☑ 추진 전략: 국가 단위 영유아 중단연구 체계 구축, 데이터 연계 기반 행정체계 마련이 필요한데, 이는 정보 흐름 개선(중간 지렛대)을 통해 강화 루프를 촉진한다. 정부 차원에서 영유아기, 학령기, 청년기, 중년기, 노년기 등 생애 전체를 추적 관찰할 수 있는 국가 수준의 장기종단연구 실행 체계(경제인문사회연구회 등)를 구축한다.
- ☑ 장애 요인: 발달 데이터를 국가 차원에서 수집·활용할 필요가 있으나, 개인정보 보호 문제와 장기간 예산·인력 투입이 주요 장애 요인이며, 데이터 관리 체계 미비로 현장 활용이 부족하다는 점이 지적되기도 한다.

III-1 (예비)부모교육 다양화 및 접근성 강화

- ☑ 추진 근거: 부모역량은 아동의 성장·발달과 직결되는데, Esping-Andersen(2002)는 부모역량 강화가 세대 간 불평등 완화에 기여한다고 강조하였다. 피드백 구조 분석에서도 부모교육은 저출산 완화와 아동 발달 지원의 강화 루프(R)를 촉진하는 요인으로 확인되었다.
- ☑ 추진 전략: 다양한 (예비)모교육 프로그램을 개발·보급하고, 접근성을 높인다. 이는 자기조직화(Self-organization, 강한 지렛대)를 촉진하여 지역사회 중심의 자율적 확산을 가능하게 한다.
- ☑ 장애 요인: 부모교육의 지역 격차와 낮은 참여율이 문제로 부모역량 강화를 통한 불평등 완화 필요성은 여러 연구에서 오래 전부터 강조되어 왔다(Esping-Andersen, 2002). 부모교육 참여 저조가 정책성과를 저해하는 가장 큰 장애 요인이라고 할 수 있다. 최근 보도에 의하면, 부모 교육 필요성에 대한 인식은 높지만 실제 자녀가 있는 부모 중 부모 교육 참여 경험이 있는 응답자는 34.1%로 나타났고 10명 중 6명 이상은 부모 교육 경험이 없었으며, 영유아 교육·보육 정책 관련 계획, 제2차 아동정책기본계획(2020~2024년) 등에 체계적 부모교육 실시를 포함한 가정의 아동 양육 역량 강화 계획과 건강한 아동 양육·교육을 위한 부모 교육 확대 방안이 포함되어 있으나 부모들이 피부로 느낄 수 있는 구체적 홍보와 실질적 추진이 부족하다는 지적이다(오마이뉴스, 2024. 5.31.).

III-4 부모 효능감 지원체계 구축

- ☑ 추진 근거: 부모 효능감은 양육 스트레스 완화와 아동의 성장·발달과 직결된다. 본 연구의 피드백 구조 분석에서는 부모 지원이 부모 자신감과 신뢰를 높여 강화 루프(R)를 촉진하는 것으로 나타났다.
- ☑ 추진 전략: 부모 상담·코칭 체계 확립, 지역 기반 가족지원센터 연계 체계를 구축한다. 이는 정보 흐름 개선(중간 지렛대)과 자기조직화(강한 지렛대)를 병행하여 효과를 강화할 수 있다.
- ☑ 장애 요인: 전문 인력 부족과 지역별 편차가 장애 요인으로, 가족지원센터 접근성이 낮아 실효성이 떨어진다는 지적이 있다.

IV-3 연속적 배움 체계 정립

- ☑ 추진 근거: 유·초 교육과정의 불연속성은 학습 격차 심화의 원인으로 본 연구의 피드백 구

조 분석에서는 연속성 체제 구축이 학습 성취와 정책 신뢰를 높이는 강화 루프(R)를 촉진하는 것으로 확인되었다.

- ☑ 추진 전략: 유-초 교육과정 공동 설계, 연속성 체제 구축을 통해 규칙 변화(중간 지렛대)로 강화 루프를 촉진한다. 우선 생활기록부 등의 연계를 통해 영유아기 선행 경험을 이해하고 진단하는 체계가 안착될 필요가 있다. 초기부터 기관의 자체적인 협력을 기대하기 보다는 시도교육청 수준에서 유초 공동 교원 연수, 유-초 연계 전이활동 지원체계를 구축한다. 유초 간 교육철학, 교육과정, 교수학습 등을 이해할 수 있도록 교원 양성과정을 재편한다.
- ☑ 장애 요인: 유-초 연계 부족은 학습 격차를 심화시킬 수 있는데, 교육부와 교육청 간 조정 부족이 문제라는 점이 지적되기도 한다.

IV-5 지속가능발전교육(ESD) 강화

- ☑ 추진 근거: 기후위기와 지속가능성 문제는 교육 전반에서 중요한 의제로 부각되고 있다. 본 연구의 피드백 구조 분석에서는 ESD 강화가 아동의 미래대응 역량을 높여 강화 루프(R)를 촉진하는 것으로 나타났다.
- ☑ 추진 전략: 국가 교육과정에 ESD를 포함하고 교사 역량을 강화한다. 이는 규칙 변화(중간 지렛대)와 패러다임 전환(강한 지렛대)을 촉진한다.
- ☑ 장애 요인: ESD는 기후위기 대응에 핵심이지만 교사 전문성 부족이 장애 요인으로(UNESCO, 2017), “시·도 교육청에서 학교에 ESG 교육 실시에 관한 공문이 내려왔지만, 학교 선생님들이 준비가 되어있지 않아 신청하는 학교에 한해서 협회에서 강사를 파견하여 일회성으로 ESG 교육을 나간다.”라며 말만 무성하지 ESG교육에 대해 잘 시행되지 않고 있는 상황이다(이코리아, 2025. 3.26.).

V-1 교사 양성 및 자격체계 고도화

- ☑ 추진 근거: 교원 양성과정의 질은 교사 전문성에 직접적 영향을 미치는데, Melhuish et al.(2010)은 교사의 질이 아동 발달 성과에 큰 영향을 미친다고 지적하였다.
- ☑ 추진 전략: 양성기관 인증 강화, 자격 기준 개편을 단계적으로 추진한다. 이는 규칙 변화(중간 지렛대)로 작동하여 교사 전문성 강화 루프(R)를 촉진할 수 있다.
- ☑ 장애 요인: 교원 양성과정 질 관리, 제도 개편에 따른 이해관계 갈등이 장애 요인으로(Melhuish et al., 2010) 최근 유보통합 추진과정에서도 지속적으로 제기되고 있다.

V-3. 교사의 디지털 역량 강화

- ☑ 추진 근거: OECD는 최근 발표한 정책 보고서 ‘디지털 교육을 위한 교사 준비(Preparing Teachers for Digital Education)’를 통해 디지털 교육의 성공 여부는 기술 인프라보다 ‘교사의 디지털 활용 역량에 달려 있다’고 지적하고, 특히 교사의 지속적인 전문성 개발(CPL: Continuous Professional Learning)이 디지털 격차 해소의 핵심 전략이라며, 각국 교육당국의 구조적 투자와 정책 전환이 시급하다고 강조했다(교육플러스, 2025. 6. 8.). 본 연구의 정책과제의 타당성 분석에서도 필요성이 인정되었다.
- ☑ 추진 전략: 교사 연수 프로그램에 기초 디지털 활용 능력, 온라인 교수법, 정보 윤리 교육 등을 포함하는 것이 필요하고, 국가 차원의 교육자료 및 콘텐츠 공유 플랫폼을 구축하여 교사들이 손쉽게 수업에 적용할 수 있도록 지원해야 한다.
- ☑ 장애 요인: 현장 교사들은 이미 과중한 업무를 수행하고 있어 연수 참여에 부담을 느낄 수 있으며, 일부 교사는 디지털 활용 자체에 대한 거부감이나 부담감을 느낄 수 있어 단순한 연수 제공만으로는 한계가 있을 수 있다.

V-4. 교사의 전문성 제고 및 근무환경 개선

- ☑ 추진 근거: Esping-Andersen(2002)은 교원에 대한 제도적 투자가 교육 질 제고와 인적 자본 축적의 핵심이라고 강조하였으며, 국내외 다수의 연구 또한 교사의 전문성과 근무여건이 아동 발달 성과와 직결된다고 보고하고 있다. 그러나 교사의 현실은 낮은 임금과 불안정한 고용, 과중한 업무와 열악한 근무환경으로 인해 전문성 개발 기회가 제한적이며, 이로 인해 교사의 직무만족도와 장기근속 의지가 저하되는 문제가 지속적으로 제기되어 왔다.
- ☑ 추진 전략: 단기적으로는 중기적으로는 디지털·다문화·지속가능발전교육(ESD) 등 미래 사회 변화에 대응할 수 있는 역량을 교사 전문성 개발 프로그램에 포함시키고, 전문학습공동체(PLC) 제도를 정착시켜 교사 간 상호 학습과 협력을 제도화해야 한다. 중장기적으로는 교사 자격체계를 정비하고, 교사의 지속적 전문성 개발을 국가 차원에서 제도적으로 보장하는 체계를 마련함으로써 교육의 질을 장기적으로 담보할 필요가 있다.
- ☑ 장애 요인: 낮은 임금과 불안정한 근무환경은 교사들의 사기 저하와 이직을 유발하며, 전문성 개발에 대한 동기를 약화시키고 있으며, 장시간 근무와 과중한 업무는 교사들이 연수나 전문학습공동체 활동에 참여하는 것을 어렵게 만든다.

이상의 정책과제들의 추진 전략과 장애 요인을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 6-1-1〉 정책과제별 전략 및 장애 요인

구분	정책과제	전략	주요 장애 요인
단기 과제	I -1. 공공성 강화와 지역 기반 영유아 교육·돌봄 생태계 재설계	국공립 신설·확충, 농산어촌 순회형 모델	재정 압박, 민간시설 이해관계 충돌
	I -5. 지역여건에 따른 기관 운영 모델 다양화	농산어촌 순회형·거점형 모델, 수요 맞춤형 장시간 돌봄 모델 구축	행정 복잡성, 인력 부족
	II -1. 영유아 심리정서 지원	지역별 아동 심리지원센터 설치, 교사 대상 상담 연수 의무화	상담전문가 부족, 지역별 격차
	II -3. 영유아 디지털 리터러시 강화	국가 교육과정에 디지털 리터러시 도입, 교사 연수·부모교육 병행	미디어 과다 노출, 가정 간 격차, 교사 연수 부족
	II -4. 취약계층 영유아 통합지원 강화	무상보육 확대, 통합지원 서비스 제공, 장애 아동 전담교사 배치	예산 한계, 서비스 연계 부족
	II -5. 장애 및 특별한 도움을 필요로 하는 영유아 지원	장애 아동 전담교사 확대, 통합교육 환경 마련, 가족지원 연계	전담교사 부족, 현장 수용성 부족
	III -2. 다문화·이주배경 가족 지원	맞춤형 지원 프로그램 운영, 지역사회 연계 강화	문화·언어 장벽, 정책 편차
	III -3. 가족중심 서비스 연계	보건·복지·교육 통합형 가족서비스 제공	행정, 재정 분절
	IV -1. 영유아·놀이 중심 교육과정 고도화	국가 차원의 놀이 중심 교육 고도화, 교사 연수 강화	교사 업무 과중, 높은 교사 대 영유아 비율
	IV -2. 방과후 과정 운영 내실화	방과후 과정 질 관리 강화	인력·재정 부담, 시설 확보 어려움
	IV -4. 소규모 기관 공동교육과정 운영 지원	소규모 기관 전담 지원체계 마련	재정·교원 역량 문제
중 장기 과제	I -2. 지역기반 돌봄 인프라 연계 및 확충	거점형·순회형 모델 확산, ICT 기반 연계 플랫폼 구축	지방재정 부담, 서비스 질 격차
	I -3. 디지털 전환 대응 환경 조성	스마트 환경 구축, 디지털 학습자료 개발, AI 돌봄 관리체계	예산 확보 한계, 인프라 불균형
	I -4. 빅데이터 기반 영유아교육·보육 정책수립	발달·보육·교육 데이터를 연계한 국가 데이터 체계 구축	개인정보 보호 문제, 재정·인력 한계
	II -2. 영유아 생존·회복 역량과 미래 사회 적응 역량 제고	생활안전·응급처치·기후변화 대응 교육 포함	교사·부모의 이해와 경험 부족
	II -6. 영유아 발달 종단 데이터 구축	국가 단위 발달 종단연구 체계 구축, 데이터 연계 기반 행정체계 마련	개인정보 보호 문제, 재정·인력 필요
	III -1. (예비)부모교육 다양화 및 접근성 강화	다양한 부모교육 모듈 개발·보급, 접근성 확대	지역 격차, 참여 저조
	III -4. 부모 효능감 지원체계 구축	부모 상담·코칭 체계 확립, 지역 기반 부모지원센터 연계	전문 인력 부족, 낮은 접근성
	IV -3. 연속적 배움 체계 정립	유·초 교육과정 공동 설계 체계 구축	유·초 연계 부족, 기관 간 조정 부족
	IV -5. 지속가능발전교육(ESD) 강화	국가 교육과정에 ESD 포함, 교사 역량 강화	전문성, 이해 부족

구분	정책과제	전략	주요 장애 요인
	V-1. 교사 양성 및 자격체계 고도화	양성기관 인증 강화, 자격 기준 개편	양성기관 간 편차, 이해관계 갈등
	V-3. 교사의 디지털 역량 강화	기초 디지털 활용 능력, 온라인 교수법, 정보 윤리 교육 등을 포함하는 것이 필요	업무 과중으로 연수 참여 부담
	V-4. 교사의 전문성 제고 및 근무환경 개선	교사의 직무 스트레스를 완화하고 전문성 향상 촉진	장시간 근무와 과중한 업무

라. 정책 시나리오

본 연구에서 제시하는 세 가지 시나리오 비교를 통해 확인할 수 있는 점은 단기 과제의 성공 여부가 중장기 과제의 성과를 좌우하는 핵심 변수라는 것이다. 낙관 시나리오는 단기 성과가 중장기로 확산되면서 제도적 정착을 이끌어내는 반면, 비관 시나리오는 단기 성과 부족으로 인해 정책적 파급력이 발생하지 못한다. 따라서 정책 설계시, 단기 과제 실행력을 최우선으로 보장하면서, 이를 기반으로 중장기 과제 추진의 연계성을 확보해야 한다.

1) 낙관 시나리오 (Full Implementation)

교원 처우 개선은 교육 질 제고와 직결되는데, OECD(2021b)는 교원의 전문성과 근로여건이 유아교육의 질을 결정하는 핵심 요인임을 강조하였으며, Melhuish et al.(2010)은 교사 전문성 확보가 아동 발달 성과와 직접적으로 연결된다고 보고하였다. 또한 UNICEF(2021a)는 조기 심리·정서 지원이 아동 발달 격차 완화에 효과적임을 밝히기도 했다. 따라서 단기 과제가 조기에 실행될 경우, 중장기 과제 추진에 긍정적 파급 효과가 나타날 것으로 예측할 수 있다. 단기 과제가 계획대로 3년 이내에 성공적으로 추진되어 교원 처우 개선과 영유아 심리정서 지원 효과가 나타나고, 중장기 과제인 교육과정 고도화, 연속적 배움 체계 정립, 돌봄 인프라 확충 등이 차질 없이 진행되면서 유·초 연계가 강화되고 지역 격차가 점진적으로 완화된다. 또한 가족 지원 및 디지털 전환 대응 과제까지 순차적으로 도입된다면, 궁극적으로 지속가능하고 통합적인 영유아 교육·보육 체제가 구축될 것이다.

2) 점진 시나리오 (Partial Implementation)

중기 과제가 지연될 경우 정책 효과는 약화된다. Nakamura & Managi(2020)는 인프라 확충이 늦어지면 서비스 접근성과 질의 격차가 확대된다고 분석하였으며, Blanden, Hansen & McNally(2018)은 영국의 보육 정책이 부분적으로 집행될 경우 공·사립 간 불평등이 심화된다고

지적하였다. 이는 중장기 과제 지연이 제도 정착의 속도를 늦추고 성과를 제한할 수 있음을 시사한다. 단기 과제가 일정 부분 성과를 거두지만, 교원 처우 개선은 지역별 격차가 여전하고 영유아 지원 과제도 부분적으로만 실현된다면, 중장기 과제는 일부(예: 운영 모델 다양화, 방과후 내실화)가 재정 부족이나 사회적 합의 지연으로 늦어지고, 중장기 과제는 제한적으로 추진되게 된다. 이에 가족 지원은 시범사업 수준에 머물고 디지털 전환 대응도 일부 기관에 국한되어 적용되는 등 전반적인 제도 정착은 더딘 경로를 보일 가능성이 있다.

3) 비관 시나리오 (Minimal Implementation)

단기 성과가 미흡할 경우, 장기적으로 부정적 악순환이 발생하게 되는데, Esping-Andersen (2002)는 영유아 교육·보육의 불평등이 세대 간 불평등을 고착화한다고 주장한 바 있으며, OECD(2025)는 한국의 저출산·고령화 맥락에서 유아교육·보육 정책 미이행이 사회적 리스크를 증폭시킬 수 있다고 경고하기도 했다. 따라서 단기 과제 실행 실패는 중장기 과제의 추진력을 약화시키고, 사회적 불평등 심화를 초래할 수 있다. 단기 과제마저 일부만 추진되어 교원 근로여건 개선이 지연되고, 영유아 심리정서 지원과 취약계층 지원은 제한적으로만 시행된다면, 중장기 과제는 대부분 실행되지 못하면서 사립기관 의존이 심화되고, 교육·보육서비스의 질적 격차가 확대될 가능성이 높다.

제2절

인구·사회 변화에 대응하는
영유아 교육·보육 체제 개편

1. 전제

학제는 국가가 보장해야 하는 보편적인 학습 지원 체계로 모든 학습자가 시공간의 제약 없이 다양한 경로와 방식으로 교육에 접근하고 참여할 수 있는 구조로 재정립을 꾀하고 있다. 그 동안 학제 개편의 주요 쟁점으로는 교육 시작시점의 조정(취학연령 하향화와 수업연한 재설계), 공교육의 보편성 확대, 고교대학 연계 및 평생학습체제 구축, 학사운영 구조의 유연화(9월 학기제) 등이 논의되어 왔다. 우리나라의 학제 개편 논의는 그 동안 초·중등 중심으로 이루어져 현실적으로 유아교육과 보육은 별도의 체제로 존재한다. 최근 급격한 사회 변화와 학습자 요구 다양화에 따라 학제 개편은 단순한 수업연한 조정이 아니라 학습자 삶 중심의 설계와 사회 변화에 대한 유연한 대응을 목표로 하고 있는데, 유보통합 정책이 본격적으로 추진되고 있는 상황에서도 유아교육과 보육의 이원화, 제도적 연계 부족, 사회적 합의 미비라는 저해 요인을 가지고 있다. OECD (2021b)는 유아교육·보육 체계가 분절화될 경우 서비스 접근성과 질적 형평성이 저해될 수 있다고 지적하였다. 특히 수도권과 지방 간 보육 인프라 및 양육환경의 격차는 장기적으로 교육 기회의 불평등을 확대시키고, 부모의 출산 및 양육에 대한 의사결정에 부정적인 영향을 미친다 (Tanaka, 2020).

본 연구결과, 국제기구 및 OECD 국가들이 유아교육과 보육 체제 개편의 비전과 방향성에서 드러난 주요 이슈는 첫째, 양질의 의무·무상교육을 제공함으로써 인생 초기부터 유아교육과 보육에 대한 평등한 권리를 보장하고, 책무성 강화를 위한 모니터링 시스템을 구축하는 것, 둘째, 유아교육과 보육 담당 교사의 자격을 상향 조정하고 그에 걸맞은 임금 및 근로조건을 제공하는 것, 셋째, 지속적으로 변화하는 사회에 적응하고 도전적인 과제에 대응할 수 있도록 유아기부터 디지털 역량을 포함한 ‘역량’ 중심 교육을 제공하는 것, 넷째, 유보통합을 통해 정책과 거버넌스 및 재정 측면에서의 정합성과 효율성을 확보하는 것, 다섯째, 유-초 및 유-보 연계를 통해 아동의 학교(기관) 적응을 지원하는 것이었다.

또한 한국 사회는 인구 감소와 사회 구조 전환이라는 이중의 도전에 직면하고 있으며, 이는 노동시장, 주거, 복지, 교육 전반에 걸쳐 전면적인 구조 재편을 요구하고 있음을 본 연구결과를 통해서도 확인하였다. 특히, 지역 간 인구 및 양육환경의 격차를 고려한 차별화된 대응이 핵심이며, 영

유아 교육·보육은 인구구조의 균형적 재편과 지역사회의 지속가능성을 담보하는 국가 전략의 중심축이 되어야 한다. 유보통합은 이러한 문제를 해소하고, 서비스 질의 균질성을 확보하며, 국민 누구나 균등한 수준의 유아교육 및 돌봄을 받을 수 있도록 하는 기반이 될 수 있다(UNICEF, 2021b). 이에 유보통합 정책을 중장기적 비전을 가지고 점진적으로 추진하되, 인구사회 변화를 고려한 체제 개편에 대해서도 본격적인 논의가 시작될 필요가 있다. 본 연구에서는 유아교육을 국가 학제 내에 포함하고, 유·초 연계를 제도적으로 강화하는 방향으로 체제 개편(안)을 제안하고자 한다.

2. 영유아 교육·보육 체제 개편 방향

본 절에서는 유아교육과 보육의 공공성 강화, 의무교육 확대, 교육과정 및 교원정책 개선을 통해 유아교육을 학제에 제도적으로 포함시키고, 보편적 접근성과 질적 수준을 보장하려는 방향을 제시하였다. 이는 인구·사회 변화에 대응하는 국가 교육체제의 지속가능성을 확보하는 핵심 전략이 되어야 할 것이다. 현재 유보통합 체제의 기틀을 마련하고 있는 국내 상황을 고려할 때, 지금까지의 국내 유아교육·보육의 역사와 지형 및 미래 비전을 바탕으로 정책적 선택이 가져올 수 있는 영향과 파장을 고려해 신중한 설계가 이루어져야 함을 시사한다.

본 연구에서 분석한 해외 사례를 통해서 연령별 이원화이든 일원화 체제든, 동일 연령대를 다루는 교사에 대해서는 공사립 기관 유형에 관계없이 동일한 학력 및 자격 기준을 마련하고 그에 상응하는 처우와 복지를 보장하는 것이 궁극적으로 교사의 질을 유지하고 우수 인력을 유입할 방안임을 확인하였다. 우리나라는 잉글랜드와 유사하게 사립·민영 기관에 대한 서비스 의존도가 높고 유아교육과 보육, 공립 유아교사 간 자격과 학력 수준, 법적 지위 및 처우에서 격차가 존재해 왔다. 이러한 가운데, 교권 침해 등의 이슈로 교사 직군에 대한 매력도가 떨어지면서 유·초·중등 교원으로 우수 인력 유입이 줄어드는 상황이다. 이러한 상황을 고려하면, 장기적으로 교원에 대한 자격과 처우를 초중등과 동일한 수준으로 마련하는 것은 양질의 교육·보육서비스 보장을 위한 최소한의 장치가 될 것이다.

우리나라는 취학직전 3년의 유아교육은 무상교육을 실시하도록 되어 있으나 무상의 내용과 범위는 대통령령으로 정하도록 하고 있다(유아교육법 제24조제1항). 정부는 무상교육·보육 실현을 위해 2025년 5세를 시작으로 2027년까지 단계적으로 2~5세 무상교육 실현을 목표로 하고 있다. 본 연구에서 이루어진 심층면담 결과, 현재 정부지원이 이루어지고 있지만 기관 유형에 따라 학부모 부담 경비가 발생하고 있어 학부모들의 무상교육 체감정도는 다를 것이라는 문제가 제기되었다. 이러한 문제를 중심으로 의견조사를 실시한 결과 학부모들의 무상교육 체감 정도는 부분

적이라는 응답이 높았다. 국제적 추세를 고려할 때 유아교육·보육서비스에 대한 권리를 보장하고 무상성을 달성하기 위해 안정적이고 지속가능한 재원 마련, 재무회계 전산시스템의 보편적 도입, 취학전 단계의 의무교육에 준하는 학제 편입을 검토할 필요가 있다.

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

가. 영유아 교육·보육의 공공성 강화

취학전 교육의 공교육화는 정부 차원에서 교육·보육의 공공성 강화와 국가책임 강화를 통해 모든 영유아가 질 높은 교육을 받을 수 있는 권리를 보장하는 제도라고 할 수 있다. 우리나라 유아교육·보육기관의 취원율은 OECD 평균을 상회하지만, 국공립 비율은 어린이집 28.3%, 유치원 29.2%로 낮아(육아정책연구소(2024)에서 재인용, [그림 3-3-1] 참조). 민간 의존도가 높다. 이로 인해 학부모들은 선호하는 기관에 자녀를 보내기 어려운 상황에 직면한다. 본 연구결과, 공공성 확대 과제는 효과성과 필요성 모두에서 가장 높은 점수를 보여 전문가 집단의 합의를 얻었다. 학부모 인식조사에서도 국공립 시설 확충과 무상교육 범위 확대가 최우선 정책과제로 꼽혀, 현장 수요 역시 매우 높은 것으로 나타났다. 또한 시스템 다이내믹스 분석 결과도 공공성 확대는 학부모 만족 → 정책 신뢰 → 재정 투입으로 이어지는 강화 루프(R)를 촉진하는 핵심 요인으로 나타났으나 동시에 재정 부담과 시설 공급 속도 제한이라는 균형 루프(B)를 발생시킬 수 있어, 안정적 재정 기반 마련과 지역 수요 맞춤형 확충 전략이 병행되어야 한다.

본 연구에서 선호하는 기관에 실제 보낼 수 있는지 일치도를 살펴본 결과, 어린이집에서는 국공립, 직장어린이집이 일치도가 가장 낮았고 유치원 중에서도 국공립유치원 일치도가 낮게 나타났다. 자녀를 기관에 보내고 싶었지만 보내지 못한 경우가 국공립기관이 가장 많다는 것이다. 이

는 국공립어린이집, 직장어린이집, 국공립유치원이 수요에 비해 공급이 적은 것을 보여준다. 원하는 기관에 보내지 못한 이유로 ‘대기자가 많아서’가 가장 많이 나타났고, 향후 균질하게 질 높은 교육기회 보장을 위한 선행 과제를 묻는 질문에 ‘국공립어린이집 및 유치원 비율 확대’가 가장 높은 비율을 차지한 것도 같은 문제를 보여주고 있다.

국공립시설의 공급 부족과 민간 의존 구조로 인한 비용 부담 및 질적 격차의 문제가 지속적으로 제기되고 있는데, OECD(2021b)도 공공성이 낮은 체계가 사회·경제적 배경에 따른 아동 발달 격차를 확대할 수 있다고 지적하고 있다. 이에 국공립 비율을 단계적으로 OECD 평균(50% 이상) 수준까지 확대하는 공공성을 강화하기 위한 실질적 방안이 우선 모색될 필요가 있다. 또한 공공성 확대는 단기적으로 국공립 시설의 양적 확충과 무상보육 범위 확대, 중기적으로 지역 기반 맞춤형 모델 구축, 장기적으로는 전면적 공교육화로 이어지는 체제 개편의 토대가 된다. 이는 단순한 시설 공급의 확대를 넘어, 사회적 신뢰 회복과 발달 격차 해소를 위한 국가적 책임을 제도화하는 핵심 전략이다.

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

나. 교육과정 연계 및 질 관리 체계 개선

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

본 연구의 분석결과, 교사 대 영유아비율, 책무성 확인 기제의 부재, 한글해득에 있어서의 국가 교육과정과 실제 간의 괴리 문제, 유-초 연계 과정 운영의 어려움 문제가 제기되었다. 유-초 연계와 관련해서는 초등학교와 유아교육기관 간의 협력체계의 부재로 상호 교류가 용이하지 않을 뿐

아니라, 교류의 내용도 교육적 협력에는 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다. 2019 개정 누리과정과 초등 저학년 교육과정의 실행과 인식의 괴리로 인한 문제가 제기되고 있고, 유초 연계, 이음 교육 등 정부의 정책적 노력이 현장에 안착되기까지는 상당한 시간이 필요한 상황이다. 이는 높은 교사 대 아동 비율, 유·초 교사 간 실질적인 협력의 부족에 기인한다고 할 수 있다. 본 연구의 결과에서도 유·초 연속적 배움 체계 정립과 놀이 중심 교육과정 고도화는 효과성과 필요성에서 모두 높은 점수를 보였는데, 교육과정의 연계성과 질 관리 강화를 유보통합 성공의 핵심요소로 인식하고 있음을 보여준다. 또한 시스템 다이내믹스 분석결과에 따르면, 교육과정의 연계 강화는 아동 학습 성취와 정책 신뢰를 동시에 높이는 강화 루프(R)를 촉진한다. 그러나 동시에 교사 업무 부담 증가와 현장의 수용성 저하라는 균형 루프(B)를 유발할 수 있어, 교사 지원체계와 행정적 뒷받침이 필요하다.

Nakamura & Managi(2020)는 제도적 연계 부재가 서비스 질의 불균형을 심화시킨다고 지적하였는데, 국가교육과정의 연계성 강화, 교사 대 아동 비율 개선, 유·초 교사 협력체계 구축을 통해 실질적인 연계와 협력이 가능하도록 지속적인 의지와 노력이 필요하다. OECD(2021b)도 유·초 교육과정의 연속성 확보가 아동의 학습 성취도와 장기적 사회적 통합을 촉진한다고 강조하였다. 따라서 단기적으로는 유·초 교육과정 공동 설계와 놀이 중심 교육 고도화, 중기적으로는 소규모 기관에 대한 질 관리 지원과 평가체계 개선, 장기적으로는 국가 수준의 교육과정 설계 체계 구축 및 전이(transition)지원의 제도화를 고려할 필요가 있다.

다. 교원의 역량 및 전문성 제고

영유아 교육·보육의 공교육화를 위해서는 기관 간 교육의 질적 수준이 균등해야 하며 이를 확보하는 데 있어서 공통된 국가 교육과정의 적용과 실행, 교원의 전문성 확보가 필수적이다. Esping-Andersen(2002)은 교원에 대한 제도적 투자가 교육 질 제고와 인적자본 축적에 핵심적이라고 강조하였다. 그러나 교원의 낮은 임금과 열악한 근무환경으로 인해 OECD(2025)는 한국 유아교육의 질 향상을 위해 교원 근무여건 개선과 자격체계 개편이 필요하다고 지적하였다. 본 연구의 결과, 교사 양성·자격체계 고도화, 교사 디지털 역량 강화, 교사의 전문성 제고 및 근무환경 개선, 교권 보호는 타당도가 모두 높은 점수로 나타나 전문가 합의 수준이 높음을 보여주었다. 특히 교사 처우 개선과 전문성 계발 제도화는 유보통합 추진 계획에서 핵심 과제로 확인되었다.

시스템 다이내믹스 분석결과에서도 부모들이 추구하는 영유아 교육·보육 부담완화와 영유아의 균형적 발달에 따른 만족도 제고라는 목적을 달성하기 위해서는 정부의 적극적 지원을 통해 교사들의 전문성과 만족감, 효능감 제고라는 목표도 동시에 실현되는 구조가 작동될 수 있도록 정부

의 적극적인 투자가 있어야 한다는 선순환 구조가 확인되었다. 교원 역량 제고를 위해서는 전문성 연수 의무화, 근무환경 개선, 교사 전문학습공동체(PLC) 제도화 등이 병행되어야 한다. 또한 유보통합 실행 계획의 일환인 교사 자격체계 정비, 교사 처우 개선 및 전문성 제발 기회 확대를 통해 질적 개선을 도모할 필요가 있다. 단기적으로는 교사 연수 기회 확대와 교권 보호 법제화, 중기적으로는 디지털·다문화·ESD 영역 역량 강화를 포함한 전문성 제발 체계화, 장기적으로는 교사 자격 체계 정비와 지속적 전문성 제발을 위한 제도화가 필요하다.

라. 취학 전 단계의 학제 편입 검토

의무교육은 자신의 능력을 제발·발전시킬 수 있는 권리를 보장하고 국가 차원에서는 민주시민 국가 실현을 위해 모든 국민의 자녀들로 하여금 일정 기간 동안 의무적으로 교육을 받게 하는 제도이다. 현재 우리나라는 헌법(제31조제2항)과 교육기본법(제8조)에 근거를 두고 6년의 초등교육과 3년의 중등교육을 의무교육으로 규정하고 있다. 취학 전 교육의 의무교육화에 대해서는 부모의 자녀교육권 제한, 유아의 발달 특수성 고려 어려움 등의 이유로 신중한 접근이 필요하다는 논의가 이루어져 왔다. 이에 취학 전 의무교육의 단계적 확대는 장기적 목표로 설정되어야 한다.

본 연구의 결과를 통해서도 취학전 교육의 의무교육에 대한 찬반 의견이 나뉘었음을 확인할 수 있었다. 찬성의 이유로는 모든 영유아에게 질 높은 경험 제공, 취약 계층 아동에 대한 적절한 교육 경험 제공, 가정보다 기관에서 체계적인 교육 제공 가능 등의 이유가 제기되었다. 반대 이유로는 부모의 자녀 교육권 제한, 학부모의 다양한 교육 선택권 제한, 유아의 개별 발달 차이 등 특수성을 고려한 교육 어려움 등이 있었다. 또한 설문조사 결과, 학부모의 78.1%가 영유아 시기의 의무교육에 찬성한다고 응답하였으며, 초등학교 입학 전 영유아의 연령에 맞는 발달과 학교 적응을 돕기 위해 5세 과정을 의무화 하는 방안에 대해서 학부모의 83.0%가 찬성한다는 의견을 보였고, 그 이유는 초등학교와의 연계성 강화 및 학교 적응을 돕는 데 유용하기 때문이라는 응답이 가장 많았다.

정부가 만 5세 누리과정을 시작으로 사실상 무상교육을 실시하고 있으나, 부모들의 체감도는 낮은 상황이다. 본 연구의 조사결과, 취학 전 의무교육화에 대해 다수 학부모가 필요성을 인정하였으며, 특히 만 5세 과정 의무화에 긍정적 반응을 보였다. 시스템 다이내믹스 분석결과에서도 의무교육 확대는 교육 기회 보장과 발달 격차 완화를 촉진하는 강화 루프(R)로 작동하는 것으로 나타났다. 동시에 재정 부담 증가와 학부모 선택권 제한 논란이라는 균형 루프(B)가 발생할 수 있어, 점진적 확대와 사회적 합의 과정이 병행되어야 한다. 프랑스의 3세 의무교육 전환, 핀란드의 취학 전 1년 의무교육 사례는 의무교육 확대가 발달 격차 완화와 교육 기회 형평성 제고에 일정 부분 기여했음을 고려할 필요가 있다. 그러나 부모 교육권 제한 논란, 유아 발달 특수성 고려, 학

부모 선택권 제약 우려가 저해 요인으로 작용한다. 부모 선택권 제한, 영유아 시기의 의무성 부여에 대한 발달의 적합성 등에 대한 우려는 홈스쿨링 등 대안을 고려하여 추진될 필요가 있으며, 만 5세 시기의 의무교육 체제에 준하는 학제 편입을 우선 검토하고, 향후 사회적 합의를 거쳐 만 3~4세까지 단계적으로 확대하는 방안을 논의할 필요가 있다.

3. 영유아 교육·보육 체제 개편(안)

가. 의미

최근 학제 개념은 학습자 삶 중심의 설계, 사회 변화에 대한 유연한 대응, 교육 단계 간 유기적 연계로 확장되고 있다. 또한 학제는 국가가 보장해야 하는 보편적인 학습 지원 체계로 모든 학습자가 시공간의 제약 없이 다양한 경로와 방식으로 교육에 접근하고 참여할 수 있는 구조로 재정립을 꾀하고 있다. 우리나라 학제는 초등학교 1학년, 즉 만 6세부터 국가 학제의 정식 단계로 규정되어 있으며, 그 이전 단계인 만 3~5세 유아교육과 보육은 「유아교육법」과 「영유아보육법」에 따라 별도의 체제로 운영되고 있다. 따라서 ‘만 3~5세 과정을 학제 내 정식 교육단계로 인정한다’는 것은 국가 교육체제의 한 부분으로 격상시키는 것을 의미한다. 이는 곧 만 3~5세 과정을 국가의 책무로 보장하고, 모든 아동이 차별 없이 무상으로 교육받을 권리를 제도적으로 보장하는 것이라 할 수 있다. 이러한 학제 내 포함은 단순한 수업연한 연장이 아니라, 국가 교육체제에서 만 3~5세 과정을 출발점으로 명확히 위치시키는 작업이다. 즉, 학제에 ‘유아학교(가칭)’ 단계를 신설하여 초등학교 이전의 정식 교육과정으로 규정하고, 이를 통해 만 3~5세 과정을 초등 저학년과 연계된 연속적 학습 체계의 일부로 편입하여 교육과정의 연계성과 공공성이 보장될 수 있도록 하는 것이다. 유아교육의 공교육화는 취학전 모든 영유아에게 거주 지역이나 경제 수준에 관계없이 양질의 경험의 공평하게 제공되는 것을 의미한다(장명립, 2006).

나. 개편 방안

학제는 학교의 ‘계통적 조직’을 의미하기 때문에 학제개편에 대한 논의는 국가교육의 전체 틀 안에서 신중하게 이루어져야 할 필요가 있다(정정희 외, 2023). 헌법과 교육기본법, 유아교육법 체계에서 유아교육의 학제화의 근거가 제시되어 있으나 개념상으로만 학제이고, 실질적으로는 학제의 기능을 발휘하지 못하고 있다는 점에서 유아교육 학제화 요구는 기간학제 편입을 통한 완전한 공교육화 체제 확립을 의미하는 것이다(김정준 외, 2022).

취학전 단계를 국가 학제에 제도적으로 포함하기 위해서는 공공성 확대, 교육과정 연계 강화, 교원 전문성 제고, 취학 전 의무교육 확대라는 네 가지 축을 기반으로 단계적으로 추진되어야 한다. 또한 강화 루프(R)와 균형 루프(B)를 함께 고려하여 재정, 현장 수용성, 사회적 합의를 균형 있게 설계하는 것이 필수적이다. 이를 위해서는 법·제도, 교육과정, 교원체제, 재정·행정 지원의 네 가지 측면에서 구체적인 개편이 필요하다.

첫째, 「유아교육법」과 「영유아보육법」을 통합하거나 새로운 「영유아교육법(가칭)」을 제정하여 유아교육을 국가 학제의 일부로 명확히 규정해야 한다. 또한 「교육기본법」 및 「초·중등교육법」을 개정하여 취학전 교육을 의무교육 범위에 포함시킴으로써 국가 책무를 강화할 필요가 있다. 둘째, 현재 별도로 설계되고 있는 누리과정을 국가 교육과정의 첫 단계로 공식 편입하고, 학습의 연속성을 제도적으로 보장해야 한다. 이는 교육과정의 단절을 완화하고, 아동 발달의 연속적 지원을 가능하게 한다. 셋째, 교사의 전문성 강화를 위해 연수 의무화와 전문학습공동체 제도화를 추진할 필요가 있다. 장기적으로는 교사 양성 및 자격 체계를 정비하여야 한다. 넷째, 중앙정부와 지방정부 간의 재정 분담 구조를 명확히 하고, 국공립 시설 확충과 무상교육 확대를 위한 안정적 재정 기반을 확보해야 한다. 더불어 농산어촌, 도시 등 지역별 특성을 고려한 맞춤형 운영 모델(분교형, 통합형 등)을 제도화하고, 사회적 합의를 위한 협의체를 구성·운영한다. 상기한 내용을 토대로 체제 개편(안)을 제안하면 <표 6-2-1>과 같다.

<표 6-2-1> 영유아 교육·보육 체제 개편(안)

구분	현행	개편(안)
학제 위치	초등학교 1학년(만 6세)부터 정식 학제 시작	만 3~5세 '유아학교(가칭)' 단계 신설, 학제 내 포함
법적 근거	「유아교육법」, 「영유아보육법」 별도 운영	「영유아교육법(가칭)」 제정 또는 기존 법 통합
의무교육 여부 검토	의무교육 아님	만 3~5세를 의무교육 범위에 포함 여부 검토
교육과정	초등교육과정과의 실행 차원의 연계 부족	누리과정을 국가 교육과정 첫 단계로 편입
교원 전문성	연수·전문성 계발 체계 미흡	연수 의무화, 전문학습공동체 제도화
시설·재정	높은 민간 의존, 낮은 국공립 비율	지역 수요를 고려한 국공립 확충, 중앙-지방 재정 분담 구조 확립
운영 모델	농산어촌·도시 간 격차	지역 맞춤형 모델 제도화(거점형·순회형·장시간 돌봄 등)

교육기본법은 대한민국 교육 전반의 기본 이념과 원칙을 규정하는 상위법(母法)이다. 현행 체계에서는 유아교육은 「유아교육법」, 보육은 「영유아보육법」에 의해 각각 운영되고 있는데, 「영유아교육법(가칭)」을 독립법으로 제정하지 않고, 「교육기본법」의 하위법령(또는 특별법)으로 포함한다면, 유아교육·보육을 교육체제의 출발점으로 공식적으로 자리매김할 수도 있다. 다만 보육의 복지

기능 약화, 재정 조율 문제를 보완하기 위해 교육기본법 개정, 특별법 제정(영유아교육법)의 이중 구조가 가장 현실적인 방안으로 제안되기도 한다. 독립법 제정과 교육기본법 하위에 포함 시 위상, 한계, 대안을 제시하면 <표 6-2-2>와 같다.

<표 6-2-2> 관련법 제·개정 방안 비교

구분	독립법 제정 (가칭, 영유아교육법)	교육기본법 하위 포함
위상	• 유아교육·보육을 아우르는 독립적 법률로 제정, 별도 체계 확립	• 교육기본법 하위 단계에 포함, 학제 내 공식 지위 강화
장점	• 영유아 단계만을 포괄하는 전문적 법체계 구축 • 교육과 보육의 통합적 규율 가능 • 운영·교원·재정 등 세부조항 독립적 설계	• 학제 일체성 확보, 초·중·고와 연속성 강화 • 교육부 단일소관 명확화 • 법적 위상강화(교육기본법과 직접 연결)
한계	• 법률 체계의 중복 가능성(교육기본법·아동복지법 등과 정합성 문제) • 새로운 입법과정에서 사회적 합의 필요	• 보육의 복지 기능 약화 우려 • 사회보장 관련법과 충돌 가능성 • 재정구조 재설계 필요
대안	• 독립법 제정 후 교육기본법과 상호 연계 규정 신설	• 교육기본법 개정으로 취학 전 교육단계 명시 + 영유아교육법(가칭)을 특별법 형태로 제정

유아교육·보육 체제를 학제 내에 포함시키는 것은 단순한 제도 변경이 아니라, 국가 교육체제의 출발점을 새롭게 정의하는 개혁이다. 이를 위해서는 단기적으로 「영유아교육법(가칭)」 제정 논의와 만 5세 의무교육 검토가 필요하며, 중기적으로 법 제정과 학제 내 편입을 본격화한다. 장기적으로는 「교육기본법」과 「유아교육법」 개정을 통해 만 3~5세 전면 의무교육화와 학제 내 정식 반영을 완성한다. 이러한 로드맵은 공공성 강화, 교육의 연속성 확보, 교원 전문성 제고, 사회적 형평성 보장을 위한 국가적 책무 이행의 핵심 전략이 될 것이다.

참고문헌



1. 단행본, 학술논문

- 강만옥(2023). 탄소중립 산업 구조변화에 따른 일자리 변화와 대응 방안(이슈페이퍼 2023-4). 한국 산업기술진흥원.
- 강수연, 조규판(2023). 영유아교사의 직무만족과 영유아권리존중 실행 간의 관계에서 조직몰입과 놀이교수효능감의 직렬 매개효과. 육아정책연구, 17(3), 23-47.
- 강영혜, 박소영, 정현철, 박진아(2007). 특수목적 고등학교 정책의 적합성 연구(연구보고 2007-05). 한국교육개발원.
- 강은진(2022. 5. 2.). 유아교육·보육 통합 교사양성체계의 쟁점[구두 발표]. 제2차 KICCE 유아교육·보육 특별 포럼, 육아정책연구소.
- 강정은, 송다영(2010). 보육교사의 교사효능감에 영향을 주는 요인에 관한 연구. 여성연구, 79(2), 81-114.
- 강주희(2025). 한국의 유아교사들은 말할 수 있는가: '서발턴' 개념을 통한 유아교사의 교권과 교권침해 경험에 대한 목소리 재구성. 열린유아교육연구, 30(2), 107-138.
- 고문익, 김결(2021). 한국의 지방소멸위험에 대한 설명인자 연구. 한국도시지리학회지, 24(1), 17-27. <http://dx.doi.org/10.21189/JKUGS.24.1.2>
- 고순옥(2005). 영유아 정상아동의 언어발달과 사회정서발달 및 환경요인과의 상관관계. 아주대학교 교육대학원 박사학위논문.
- 고우림, 조영태, 차영재, 장대익(2020). 한국 합계출산율의 결정 요인으로서의 인구밀도. 사회과학담론과 정책, 13(2), 129-153. <http://dx.doi.org/10.22417/DPSS.2020.10.13.2.129>
- 고은미, 서윤희, 임수진, 박수경(2022). 영유아학교체제 기반 유보통합 정책 방향 및 단계별 방안. 유아교육연구, 42(6), 541-570. <http://dx.doi.org/10.18023/kjece.2022.42.6.023>
- 고현, 김성미(2014). 유아 정서지능, 유치원 적응, 유아행복감 간의 관계. 미래유아교육학회지, 21(4), 115-136.
- 곽수란(2023). 아동·청소년기 학업성취, 자존감, 행복감 그리고 자살생각 인과관계 중단분석: 잠재성장모형 분석. 한국복지패널 학술대회 논문집, 16, 109-125.

- 관계부처 합동 보도자료 (2015. 9. 2.). 어린이집 미설치지역에 0~2세 유치원 취원, 16년 시범사업 후 단계적 실시 신규 유치원어린이집, 교사실 경보설비 등 설치 의무화
- 교육부(2013). 유아교육발전 5개년 계획(2013~2017). 교육부.
- 교육부(2017. 4). 2016년도 유아교육발전 기본계획 추진실적. 교육부.
- 교육부(2018). 제2차 유아교육발전 기본계획(2018~2022): 공공성 강화를 통한 유아교육 혁신방안. 교육부.
- 교육부(2019). 2019 개정 누리과정 고시문. 교육부.
- 교육부(2022). 국어과 교육과정. 교육부.
- 교육부(2023). 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027). 교육부.
- 교육부(2024). 2024 개정 표준보육과정(0~2세) 고시문. 교육부.
- 교육부(2024. 2.). 2024년 2주기 대학의 평생교육체제 지원사업(LiFE 2.0) 기본계획. 교육부.
- 교육부, 한국교육과정평가원(2024). 고교학점제 운영 안내서.
- 구자연(2023). 어린이집과 유치원 급·간식 지원 내실화를 위한 개선과제. 이슈페이퍼 7, 1-20. 육아정책연구소.
- 구형수(2019). 생활 SOC 공급을 통한 공간복지 실현 방안[구두 발표]. 생활SOC 정책 컨퍼런스 자료집. 국토연구원.
- 국정기획위원회(2025). 국정기획위원회 국민보고대회 발표자료.
- 국정기획위원회(2025. 8). 이재명 정부 국정운영 5개년 계획(안).
- 권수현, 김명진, 김진영(2025). 유치원 교원 양성을 위한 실습학기제 운영 및 지원 방안 탐색: 미국 교원양성기관 사례 연구. 육아지원연구, 20(1), 123-148.
- 권지영(2018). 유아교육 공공성 강화를 위한 유아교육 혁신방안. 육아정책포럼, 제55호 31-34.
- 김경미(2024). 어린이집 운영에 대한 원장의 인식 연구. Korean Journal of Parent Education, 21(3), 111-134.
- 김경애, 류방란, 김지하, 김진희, 박성호, 이명진(2015). 학생 수 감소 시대의 미래지향적 교육체제 조성 방안(연구보고 2015-04). 한국교육개발원.
- 김기수, 김현자, 김성기, 김승보, 황준성(2019). 미래교육을 위한 학제 혁신 방안. 경기도교육연구원.
- 김낙홍(2009). 유아교육기관의 설립 유형에 따른 영유아교사의 근무환경 실태조사. 한국유아교육·보육복지연구, 13(2), 347-364.
- 김남식(2024). 축소시대의 교육 효율성: PISA 2022 를 활용한 학교단위 효율성의 영향요인 탐색. 한국교육행정학회 학술연구발표회논문집, 109-139.
- 김다은, 윤건수(2021). 혁신과 규제의 딜레마: 한국의 모빌리티 플랫폼 정책 사례를 중심으로. 정부학연구, 27(1), 107-137. <https://dx.doi.org/10.19067/jgs.2021.27.1.107>

- 김도훈, 문태훈, 김동환(1999). 시스템 다이내믹스, 대영문화사.
- 김도희(2024). 은둔형 외톨이에 대한 국내 연구 동향. 학습자중심교과교육연구, 24(4), 197-223.
- 김동환(2004). 시스템사고. 선학사.
- 김미애, 조은경(2023). 미국의 K-학년제와 주립 유아학교 정책을 통해 본 우리나라 유보통합을 위한 유아교육 정책 방향. 유아교육연구, 43(1), 449-484. <http://dx.doi.org/10.18023/kjece.2023.43.1.018>
- 김미진, 이승희(2009). 유아교육기관의 교육서비스 질이 학부모만족 및 타인추천의도에 미치는 영향 연구 - 유치원과 보육시설 간의 다집단 분석을 중심으로 -. 교육행정학연구, 27(1), 25-50.
- 김미진, 홍후조(2022). 초등학교 학제 개선에 관한 탐색적 연구. 교육학연구, 60(8), 151-183. <http://dx.doi.org/10.30916/KERA.60.8.151>
- 김민영, 황진영(2016). 주택가격과 출산의 시기와 수준: 우리나라 16개 시도의 실증분석. 보건사회연구, 36(1), 118-142. <http://dx.doi.org/10.15709/hswr.2016.36.1.118>
- 김민전, 이경화(2017). 유아교사의 글로벌리더 미래역량에 대한 인식. 교육과 학습, 7(3), 25-43. <http://doi.org/10.34226/gcl.2017.7.3.25>
- 김민진(2024). 다문화가정 유아를 지도한 경험이 있는 교사들의 다문화 관련 정책에 대한 생각과 요구. 육아지원연구, 19(2), 45-75. <http://doi.org/10.16978/ecec.2024.19.2.003>
- 김민희(2025). 지방자치단체 교육복지 지출 실태 분석. 사회적경제와 정책연구, 15(2), 103-125. <http://doi.org/10.22340/seps.2025.5.15.2.103>
- 김성일(2008). 학습자 중심의 학제개편: 교육심리학적 공헌. 교육심리연구, 22(4), 859-880.
- 김수향(2019). 영유아권리존중보육에 대한 보육교사와 예비보육교사의 개념도 분석. 열린유아교육연구, 24(5), 197-219.
- 김아름, 김은설, 조혜주, 양성은(2020). 근로시간 보장을 위한 어린이집 인력배치 합리화 방안. 육아정책연구소.
- 김아름(2024). 장애위험 영유아 지원 관련 법·제도 현황. 정책동향, 79호, 31-41.
- 김영명(2017). 영유아의 권리 증진을 위한 보육 및 유아교육 혁신 제안. 교육비평, (39), 424-443.
- 김영미(2013). 보육서비스 행위자 분석을 통한 전달체계 개선방안 연구. 보건사회연구, 33(1), 78-121. <http://dx.doi.org/10.15709/hswr.2013.33.1.78>
- 김영선, 김승희(2025). 유아교사를 위한 기후변화 교육프로그램 개발과 적용. 유아교육·보육복지연구, 29(2), 35-64. <http://doi.org/10.22590/ecee.2025.29.2.35>
- 김영십(2018). 유아교사 전문성 신장을 위한 연수 프로그램 개선 방안 연구. 한국영유아보육학회지, 18(4), 1-22.

- 김영철(2004). 지식기반사회의 학제 발전 과제[구두 발표]. 지식기반사회의 학제 발전 방안 정책 토론회 자료집, 한국교육개발원.
- 김영철, 박재윤, 김홍주, 윤종혁, 김태은(2006). 미래사회에 대비한 학제 개편 방안(연구보고 2006-10). 한국교육개발원.
- 김옥결(2021). 유아교육의 공교육 체제 확립을 위한 한국과 미국의 유아교육 시스템에 대한 비교 분석 연구: A Comparative Analysis of Early Childhood Education Systems in South Korea and the United States for Modeling Public Education System.
- 김용(2006). 학제 개편과 교육과정: 쟁점과 그 해결 가능성. 교육행정학연구, 24(4), 289-312.
- 김유나, 박애리(2022). 잠재프로파일분석을 활용한 세대집단별 가족가치관 유형화 연구, 한국거버넌스학회보, 29(2), 203-224. <http://dx.doi.org/10.17089/kgr.2022.29.2.008>
- 김유정, 남규(2020). 4차 산업혁명 시대 유아교사의 역량에 대한 유아교육기관 원장, 원감 및 교사의 요구도 분석. 학습자중심교과교육연구, 20(14), 1-22. 10.22251/jlcci.2020.20.14.1
- 김은경(2025). “영유아기 사교육, 문제와 해결 방안은?” 육아정책브리프, 통권 제102호, 육아정책연구소.
- 김은설(2024). 유보통합을 위한 영유아교사 양성기관 개편의 쟁점. 집중조명, 82호. 18-27. 육아정책연구소.
- 김은설, 유해미, 최은영, 최효미, 배운진, 양미선, 김정민(2016a). 2015년 전국보육실태조사: 가구조사 보고. 보건복지부, 육아정책연구소.
- 김은설, 이재희, 박은영, 김정숙(2016b). 영유아 교육·보육 효과성 제고를 위한 환경 조성 방안-[교사 대 영유아 비율]의 적정 기준 마련 연구. 육아정책연구소
- 김은설, 박진아, 이솔미(2019). OECD TALIS 국제 유아교원 비교 연구 -2019: Starting Strong Survey- 분석(연구보고 2019-15). 육아정책연구소.
- 김은설, 최윤경, 권미경, 최효미, 김나영, 김자연, 박은영(2021). 2021년 전국보육실태조사: 가구조사보고. 보건복지부, 육아정책연구소.
- 김은영(2019). 누리과정 개정의 배경과 개정 내용. 육아정책포럼, 72, 6-15. 육아정책연구소.
- 김은영(2025). 영유아기 사교육, 문제와 해결 방안은?. 육아정책 Brief, 통권 제102호.1-6. 육아정책연구소.
- 김은영, 도남희, 조은경, 조혜주(2011). 육아지원서비스 질 제고를 위한 인력 운영 개선 방안. 육아정책연구소.
- 김은영, 장혜진, 조혜주(2013). 영유아 교사 복지 실태와 개선 방안. 육아정책연구소
- 김은영, 최은영, 문무경, 이운진, 권미경, 박원순, 배운진, 김지현, 이재희, 박은정, 김혜진, 이혜민(2022). 2022년 유아교육 실태조사. 교육부, 서울특별시교육청, 육아정책연구소.

- 김은영, 구자연, 김혜진, 이성희, 조은경(2023). 부모의 선택권 보장과 기관 운영의 합리성 제고를 위한 유치원 운영 다양화 연구(연구보고 2023-18). 육아정책연구소.
- 김은영, 구자연, 김지원, 김혜진, 김재철, 김종근, 조숙인(2024). 영유아기 사교육 경험과 발달에 관한 연구. 육아정책연구소.
- 김은주, 김정미, 이진아(2024). 유아교사가 경험한 유·초 이음교육: 부산시 유·초연계 이음학기 시범 유치원을 중심으로. 교육혁신연구, 34(3), 51-74. <http://doi.org/10.21024/pnuedi.34.3.202409.51>
- 김은혜, 권정윤(2023). 영유아교사의 놀이성과 교수창의성이 놀이지원역량에 미치는 영향. 유아교육학논집, 27(2), 5-26.
- 김인경(2024). 아이 낳길 주저하게 만드는 심리적 육아부담을 줄여주려면. K인사이트, 2024년 5월호, 1-2. 경제교육정보센터.
- 김정아, 강진주(2024). 유아교육기관의 유아 놀이 공간에 대한 연구 동향 분석. 열린유아교육연구, 29(5), 543-572.
- 김정준, 최지은, 조경미, 신현정, 차기주, 양혜련(2022). 모두의 유아교육: 앞으로, 兒Pro. 양서원.
- 김정현, 조영태(2012). 거시경제흐름과 출산동향. 보건학논집, 49(1), 48-58.
- 김정호, 홍석철(2013). 보육료 지원의 여성 노동공급 및 출산효과 분석. 한국경제연구원.
- 김정훈(2025). 저출산, 지방소멸의 위기와 법적 개선방안. 법학연구, 25(1), 1-25.
<http://doi.org/10.57057/LawReview.2025.03.25.1.1>
- 김종근, 이재열(2025). 영유아 교육·보육 인프라 접근성 취약지역 선정. 지역과 지리, 31(1), 86-104.
<http://doi.org/10.26863/JKARG.2025.2.31.1.86>
- 김지현(2024). 경기도 육아정책 재정구조 및 효과 분석(현안보고서 2024-06). 경기도여성가족재단.
- 김지현, 최숙희(2023). 지역의 소득수준과 주택가격이 출산율에 미치는 영향. 대한부동산학회지, 41(1), 141-160.
- 김지현, 유해미, 김문정(2024). 결혼·출산·양육 및 정부 저출생 대책에 대한 인식조사 연구. 저출산고령사회위원회, 육아정책연구소.
- 김창수(2024). 공공갈등과 거버넌스 그리고 제도변화: 물관리 일원화의 성과와 과제. 지방정부연구, 28(3), 25-50. <http://doi.org/10.20484/klog.28.3.2>
- 김태동(2025). 유보통합법 제정을 위한 영유아보육법과 유아교육법 간 비교 연구. 한국영유아보육학, 151, 37-57. <http://doi.org/10.37918/kce.2025.2.151.37>
- 김태완, 이경재, 이성우(2024). 경제성장과 지역 격차가 합계출산율에 미치는 영향. 국토연구, 121, 3-21. <http://doi.org/10.15793/kspr.2024.121..001>

- 김태희, 김순양(2023). 교육불평등 해소를 위한 지방정부 교육복지사업의 관리운영체계 분석 및 선방안: 드림스타트 (Dream Start) 사업을 중심으로. 한국정책과학학회보, 27(4), 61-92.
- 김한솔(2021). 고교학점제 정책 실행과정에서의 패러독스 현상 연구: 고교학점제 선도학교를 중심으로. 고려대학교 대학원, 박사학위논문. (10.23186/korea.000000251436.11009.0001234)
- 김현숙, 김나영(2024). 유보통합에 따른 표준학교 비용 산정 연구: 인건비 중심으로. 재정학연구, 17(4), 181-216.
- 김현이, 이보람, 백지혜(2025). 유아교사 양성과정에 있는 보육교사의 유보통합에 대한 담론. 학습자 중심교과교육연구, 25(11), 235-249.
- 김현지, 조복희(2009). 영아-교사의 상호작용 증진을 위한 보육교사교육 프로그램 구성 및 효과성에 관한 연구. 한국생활과학회지, 18(6), 1221-1235.
- 김혜영(2023). 다문화보육 실천 어려움에 관한 연구: 보육교직원의 다문화보육 컨설팅 사전질문지 내용 분석을 바탕으로. 유아교육연구, 43(1), 57-78. <http://doi.org/10.18023/kjece.2023.43.1.003>
- 김희연(2013). 영유아보육, 교육에서의 공공성의 의미 탐색. 생태유아교육연구, 12(4), 215-243.
- 나병현(2002). 공교육의 의미와 교육의 공공성 문제. 한국교육, 29(2), 549-571.
- 나정, 신동주, 김재웅(1996). 유치원 교육 공교육화. 양서원.
- 남윤철(2021). 인공지능시대 교육정책의 방향과 핵심과제. 행복한교육, 462, 36-41.
- 동폴앞(2024). 포스트휴먼 생태주의로 바라본 영유아 생태전환교육: 되기 (becoming)의 생태전환교육을 위하여. 유아교육연구, 44(4), 277-301. <http://doi.org/10.18023/kjece.2024.44.4.011>
- 라지영, 허가영(2025). 아버지의 시간 관련 육아지원제도가 어머니의 후속출산 계획에 미치는 영향: 아버지 양육참여의 매개효과를 중심으로. 육아정책연구, 19(1), 51-74.
- 류연규(2024). 저출생 정책에서 인간 중심 패러다임 전환은 가능한가?-자녀돌봄정책의 다차원적 평가를 중심으로. 한국사회복지학, 76(1), 7-37. <http://doi.org/10.20970/kasw.2024.76.1.001>
- 류영희, 김인(2021). 보육서비스 수준 및 학부모 만족도 영향 요인: 시설 유형 및 인적 특성을 중심으로. 지방정부연구, 25(3), 51-79.
- 마스다 히로야(2015). 지방소멸: 인구감소로 연쇄붕괴하는 도시와 지방의 생존전략(김정환 번역). 와이즈베리.
- 문무경, 김동훈, 정도영(2021). 공립유치원 방과후 과정 운영 성과와 발전 방안 연구. 육아정책연구소
- 문무경, 양미선, 송기창, 김문정(2023). 2022-2027 유아교육·보육 중장기 발전방안 연구(연구보고 2021-10). 육아정책연구소.
- 문태훈(2002). 시스템다이내믹스의 발전과 방법론적 위상. 한국시스템다이내믹스연구, 3(1), 61-77.

- 민보경(2024). 미래세대(MZ세대)의 사회인식과 가치관 특성: 세대별 비교 분석(Futures Brief 24-06). 국회미래연구원.
- 박가실(2025). 영유아단계 국가책임교육에 대한 고찰. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 박건령(2024). '미래교육'담론 관련 국내? 외 유아교육분야 학술연구 주제 동향 비교 분석. 열린유아 교육연구, 29(1), 125-154.
- 박미정, 이진경(2023). 한국 다문화교육 정책의 현황과 과제. 인문사회 21, 14(2), 3167 - 3182.
- 박병원(2022). 정책연구자를 위한 전략적 미래연구 워크북(기초연구보고서 2022-10-02). 과학기술 정책연구원.
- 박보영, 정선아(2023). 영유아교사의 놀이기록기록-되기. 어린이교육비평, 13(1), 66-101.
- 박소영(2015). 온라인의제와 전통적 미디어의제, 정책결정자 의제의 상호 영향력. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 박승재, 이정미, 김주찬, 최항섭(2025). 중장기 미래사회 이슈 예측 및 정책 수요 발굴, 교육부, 한국교육개발원.
- 박유진, 박인권(2025). 육아친화적 도시환경이 부모됨 인식에 미치는 영향. 지역연구, 41(1), 31-48.
- 박윤희(2017). 지역 출산율과 출산장려 및 보육서비스의 공간적 패턴에 대한 연구: 탐색적 공간자료분석 기법의 활용을 중심으로. 지방정부연구, 21(1), 145-168. <http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.1.6>
- 박은혜, 한산섬(2023). 영유아기 준비도 개념과 연구동향 분석. 육아지원연구, 18(2), 161-183.
- 박재윤, 양승실, 윤종혁, 김태은, 김성기, 김용, 황준성(2007). 미래사회에 대비한 학제개편 방안(II) (연구보고 2007-03). 한국교육개발원.
- 박정완(2024). AI 가 쏘아 올린 '슈퍼 개인화' 기회일까, 함정일까?. 융합경영리뷰, 62, 3-5.
- 박정태, 윤지혜, 고길곤(2024). 20·30 대 여성의 전출 사유는 지방소멸 위험 수준에 따라 달라지는가?. 한국사회와행정연구, 35(3), 1-26. <http://doi.org/10.53865/KSPA.2024.5.35.3.1>
- 박주연, 박남수, 서희전(2021). 미래사회를 대비한 유아교사의 디지털 역량요소 탐색. 어린이미디어 연구, 21(2), 327-360. <http://doi.org/10.21183/kjcm.2022.06.21.2.327>
- 박준우, 여찬구(2021). 저출산 고령화로 인한 인구절벽의 경제적 영향 및 대응방안에 관한 연구: 해외 주요사례를 중심으로. 기업과혁신연구, 44(4), 261-280. <http://dx.doi.org/10.22778/jci.2021.44.4.261>
- 박지섭, 권혁준, 김협(2024). 메타버스에서의 원격교육에 대한 인식 및 만족도 연구: 가상학습환경을 중심으로. 한국전자거래학회지, 29(1), 1-16. <http://doi.org/10.7838/jsebs.2024.29.1.001>
- 박지영, 이은진, 최혜순(2019). 학부모의 유아교육 참여가 유아 발달에 미치는 영향: 자기효능감의 매개효과를 중심으로. 한국유아교육학회지, 39(1), 167-190.

- 박진이, 양지애(2022). 국가수준 유치원과 초등학교 교육과정 연계분석 연구의 동향분석: 1987년~2021년 국내 학술지 논문을 중심으로. 한국유아교육연구, 24(2), 27-50. <http://doi.org/10.15409/riece.2022.24.2.2>
- 박창현(2025). 저출산 위기, 유보통합이 답인가. 월간공공정책, 233, 20-22.
- 박창현, 양미선(2018). 유치원과 어린이집 보조인력 정책에 관한 정책우선순위분석: 전문가 델파이 조사를 중심으로. 육아정책연구, 12(1), 51-73.
- 박창현, 김근진, 윤지연(2021). 유아의무교육 및 무상교육·보육의 쟁점과 과제(연구보고서 2021-03). 육아정책연구소.
- 박창현, 문무경, 김아름, 정다영(2022). 영유아단계 국가책임교육 강화를 위한 학제개편 방안(연구보고 2022-07). 육아정책연구소.
- 박창현, 이금규, 박다솜(2023). 서울 유아교육비 부담 경감 정책 실효성 확보 방안 연구. 서울특별시 교육청교육연구정보원 서울교육정책연구소, 육아정책연구소.
- 박철희(2021). 한국 유아교육과 보육 통합의 역사적 고찰. 교육논총, 41(4), 127-142. 경인교육대학교 교육연구원. <http://dx.doi.org/10.25020/je.2021.41.4.127>
- 박현미, 김호현(2025). 유보통합 성과 제고를 위한 실행 방안에 관한 연구-유보통합 법률 마련의 필요성을 포함하여. 법이론실무연구, 13(2), 581-605.
- 방지원, 최보운, 유성경, 김수영(2022). 영유아기 자녀를 둔 맞벌이 부부의 일-가정 갈등이 우울에 미치는 영향에 대해 결혼 만족에 의해 조절되는 양육 스트레스의 매개효과. 가정과삶의질연구, 40(3), 55-73. <http://doi.org/10.7466/JFBL.2022.40.3.55>
- 백선정(2016). 스웨덴의 보육정책과 우리나라의 시사점(이슈분석 제61호 16-28). 경기도여성가족연구원.
- 백선정, 배성현(2025). 경기도 장애위험 영유아 지원 실태조사, 2020: 특수보육전문가. 경기도여성가족연구원.
- 변정심(2022). 유아교육 공공성 강화 정책'에 대한 다차원 정책 분석. 제주대학교 대학원 박사학위논문.
- 보건복지부(2013). 제2차 중장기 보육 기본계획. 보건복지부.
- 보건복지부(2017). 제3차 중장기 보육 기본계획(2018-2022). 보건복지부.
- 보건복지부(2022). 제4차 중장기 보육 기본계획(2023-2027). 보건복지부.
- 보건복지부(2024). 2023년 보육통계. 보건복지부.
- 사득환(2018). 이민정책의 패러독스(Paradox): 한국적 적실성과 가능성. 한국공공관리학보, 32(2), 295-318. <http://doi.org/10.24210/kapm.2018.32.2.012>
- 서문희, 양미선, 손창균(2012). 영유아 보육·교육 비용 추정 및 대응방안 연구. 육아정책연구소.
- 서문희, 이혜민(2014). 영유아 교육·보육 재정 증가 추이와 효과: 2004-2014. 육아정책연구소.

- 서보순(2024). 유아기 교육격차에 관한 언론 기사의 토픽 모델링 분석. *생태유아교육연구*, 23(1), 117-150. <http://doi.org/10.30761/ecoece.2024.23.1.117>
- 서영미(2023). 한국의 유아교육 및 보육(Early Childhood Education and Care: ECEC) 통합에 대한 정책적 고찰. *정책개발연구*, 23(2), 331-367.
- 서울대학교 교육연구소(1995). *교육학용어사전*. 하우동설.
- 서현선(2024). 캐나다 브리티시 컬럼비아주 유아교육과정에 제시된 생태전환교육 접근방식 분석. *유아교육연구*, 44(3), 243-264. <http://doi.org/10.18023/kjece.2024.44.3.010>
- 서환석(2024). AHP와 IPA를 활용한 청년농업인 지원정책의 우선순위 연구. *식품유통연구*, 41(3): 1-23.
- 성기정(2024). 저출산 시대 모성에 대한 고찰-여성주의와 인격주의 관점을 중심으로. *인격주의 생명 윤리*, 14(2), 59-99.
- 성태제, 시기자, 최윤정(2024). 생성형 AI 시대, 교육의 변화와 교육평가의 방향. *교육평가연구*, 37(1), 1-28. <http://doi.org/10.31158/JEEV.2024.37.1.1>
- 송대현(2024). 미뤄지는 유보통합, 다가오는 국가 소멸. *오늘의 교육*, (83), 129-139.
- 송선영(2024). 디지털 시대의 유아 대상 AI 융합 교육과 윤리적 과제에 관한 연구. *열린유아교육연구*, 29(1), 81-100. <http://doi.org/10.20437/KOAECE29-1-04>
- 송지윤(2011). 보육시설 이용 부모의 서비스 만족도에 관한 연구 : 천안·아산 지역을 중심으로. 「정책 과학연구」. 20(1), pp. 113-137
- 신석하, 황수경, 이준상, 김성태(2022). 한국의 잠재성장률 전망 및 하락 요인 분석. KDI 한국개발연구원.
- 신윤정(2008). 보육·교육비 부담이 출산 의향에 미치는 영향 분석. *보건사회연구*, 28(2), 103-134. <http://dx.doi.org/10.15709/hswr.2008.28.2.103>
- 신현석, 강재혁, 양성훈(2021). 사교육비 경감정책의 패러독스 분석 -Stone의 '자유와 평등' 패러독스와 시스템 사고를 중심으로-. *교육행정학연구*, 39(4), 405-442. <http://doi.org/10.22553/keas.2021.39.4.405>
- 안민영, 안지영(2025). 영유아 교사의 사회적지지, 그릿, 회복탄력성이 직무만족도에 미치는 영향: 구조적 관계 분석. *교육논총*, 45(2), 45-63.
- 안승혁(2023). 지방소멸 대응 방안으로서 공동체 형성 사업의 의제설정 과정 분석. *농촌계획*, 29(2), 67-82. <http://doi.org/10.7851/ksrp.2023.29.2.067>
- 안주희, 박승주(2017). 영아기 사교육 유형별 실태 및 교사-부모 인식 비교. *열린유아교육연구*, 22(1), 273-302.

- 안준기, 김은영(2024). 청년층의 이동과 지역의 인구유출. 지역산업과 고용, 100-112.
- 양미선(2020). 어린이집 교사의 근무환경 및 처우 개선 방안. 육아정책연구소(이슈페이퍼 2020-12)
- 양미선, 최은영, 김강민, 한재희, 김영민, 신하은(2020). 영유아 교육·보육 분야 사회갈등 진단과 대응 방안. 육아정책연구소.
- 양미선, 김동훈, 정유나(2023). 영유아 교육·보육 서비스 격차 완화 방안: 비용 지원 중심으로. 육아정책연구소
- 양미선, 배운진, 이재희, 구자연, 박은정, 조미라, 오미애, 강민권(2024). 2024년 전국보육실태조사: 어린이집 조사 보고. 교육부, 육아정책연구소.
- 양유진(2025). 프로젝트 관리 인재 수요, 향후 10년 글로벌 경제 성장의 핵심 동력. 월간 Secu N, 70-71.
- 양지수(2025). 핵심신흥기술과 글로벌 기술 패권 경쟁: 한국의 발전 전략과 정책 방향. 정보화정책, 32(1), 27-43. <https://doi.org/10.22693/NIAIP.2025.32.1.027>
- 어린이집안전공제회, 한국보육진흥원(2021). 모두를 나답게 키우는 어린이집 속 다문화. 한국보육진흥원.
- 엄문영, 최예슬(2021). 공교육의 관점에서 본 한국 유아교육체제 분석. 교원교육, 37(2), 389-415. <https://doi.org/10.14333/KJTE.2021.37.2.18>
- 여성가족부(2006). 새싹플랜-제1차 중장기 보육계획(2006~2010). 여성가족부
- 염지숙, 고영미(2014). 유아교육, 보육 서비스 질 향상을 위한 평가제도의 통합방안. 유아교육연구, 34(3), 455-479.
- 오교선, 공인숙(2016). 어린이집 원장의 변혁적 리더십이 보육교사의 직무만족도에 미치는 영향: 조직문화와 조직몰입의 매개효과. 한국보육지원학회지, 12(1), 187-202.
- 오연주, 김민경, 유설희(2021). 놀이 중심 유아 교육과정 실행에 대한 유치원 교사의 인식 연구. 유아교육연구, 41(3), 193-216.
- 오은순, 김윤희(2019). 4 차 산업혁명 시대 유아 핵심역량과 유아교육 방향. 디지털콘텐츠학회논문지, 20(5), 1011-1021.
- 오재호(2024). 삶의 새로운 유형, 은둔형 외톨이. 월간 공공정책, 222, 57-60.
- 오채선, 박건령, 김연경(2024). 영유아 안전사고 관련 뉴스 보도 경향 분석: 최근 5 년간 주요 언론 보도를 중심으로. 한국어린이미디어학회 학술대회 자료집, 214-221.
- 우석진(2008). 출산 제고정책이 한국 여성의 출산, 노동공급, 결혼에 미치는 효과. 한국경제의 분석, 14(3), 55-105.
- 우한수, 심수진(2023). 경제사회적 요인에 따른 출산 격차 연구(연구보고서 2023-17). 통계청 통계개발원.

- 유해미(2024). 영유아와 초등자녀의 긴급돌봄 수요와 대응 과제. 이슈페이퍼, 7, 1-21. 육아정책연구소.
- 육아정책연구소(2023). 2022 영유아 주요 통계. 육아정책연구소.
- 육아정책연구소(2024). 2023 영유아 주요 통계. 육아정책연구소.
- 윤경아, 이보람(2025). 유아교사의 인공지능 기술수용의도 유형에 따른 창의적 교수행동의 차이. 가
정과삶의질연구, 43(1), 75-90. <http://doi.org/10.7466/JFBL.2025.43.1.75>
- 윤재영(2013). 서울시 장애인정책 아젠다 분석. 서울도시연구, 14(1), 271-289. <http://doi.org/10.23129/seouls.14.1.201303.271>
- 이경숙, 정석진, 신의진(2016). 영유아 정신건강 증진을 위한 보육교사 교육프로그램 개발 및 효과검
증. 유아교육연구, 36(3), 514-537.
- 이도아, 김효정(2025). 보육교사의 교권침해 사례와 교권보호 지원 방안에 대한 질적 사례연구. 학습
자중심교과교육연구, 25(6), 793-817.
- 이동규, 민연경(2016). 대규모 재난의 정책실패 현저성에 관한 탐색적 연구: 자연·사회재난의 언론보
도를 중심으로: 자연·사회재난의 언론보도를 중심으로. 지방정부연구, 19(4), 119-142.
- 이병태(2023). 법률용어사전. 법문북스.
- 이삼식(2024). 제1차 국민인구행태 조사 (2023년). 인구보건복지협회 인구연구소.
- 이상립, 이지혜, Bernhard Köppen, 임소정, 성백선(2018). 지역 인구공동화 전망과 정책적 함의. 한
국보건사회연구원.
- 이세화, 김은혜(2024). 기후변화교육에 관한 유아교사의 인식과 유아교육기관에서의 실천과 노력.
한국유아교육연구, 26(1), 51-73. <http://doi.org/10.15409/riece.2024.26.1.3>
- 이수민(2023). 도심항공모빌리티 구독 서비스를 위한 초개인화 UX/UI 디자인 연구. 서울대학교 대
학원 박사학위논문.
- 이아영, 이운경(2025). 영유아기 첫째 자녀를 둔 어머니의 취업 여부에 따른 후속출산계획 예측요인
탐색. Korean Journal of Child Studies, 46(2).
- 이유미, 안지혜(2014). 유아교사의 전문성이 영유아 권리존중 보육실행에 미치는 영향. 한국유아교
육·보육복지연구, 18(3), 239-259.
- 이은화(2020). 유아교사 근무환경 개선을 위한 정책 제언: 직무 스트레스 요인을 중심으로. 한국보육
지원학회지, 16(2), 1-20.
- 이재희, 박진백(2020). 주택가격과 주택공급이 출산율에 미치는 영향: 서울시를 중심으로. 한국생활
과학회지, 29(5), 765-776.
- 이재희, 박지희(2022). 영유아 교육·보육 만족도 국제 비교 연구. 어린이문학교육연구, 23(1),
237-261.

- 이정희, 조운주(2024). 어린이집 교사의 보육일지에 기초한 놀이지원 양상 분석. 육아지원연구, 19(3), 157-177.
- 이지호(2012). 기초노령연금정책의 의제설정과 정책결정에 관한 인지지도분석: MSF 를 중심으로: MSF 를 중심으로. 한국정책과학학회보, 16(1), 49-72.
- 이채정, 허종호, 민보경, 안수지(2024). 2024년 국민미래인식·가치관조사: 기초분석 보고서(연구보고서 24-17). 국회미래연구원.
- 이철희(2023). 1992년~ 2021년 한국 출생아 수 변화 요인 분해: 여성인구, 결혼, 자녀수별 유배우 출산율 변화의 효과. 한국인구학, 46(3), 79-110. <http://doi.org/10.31693/KJPS.2023.09.46.3.4>
- 이철희, 엄상민(2024). 지역별 산업별 인력 수급 및 공급 전망과 분석. 경제·인문사회연구회.
- 이철희, 정종우(2025). 인구변화가 지역별 노동시장에 미치는 영향 분석. 한국은행 위킹페이퍼.
- 이철희, 최영준(2024). 노동수급 불균형 전망과 대응 과제. 축소사회와 삼중전환 -노동·복지 정책의 과제[구두 발표]. 국회미래연구원 연구전환포럼.
- 이택민, 차기주(2024). 국내 소규모 유아교육기관 지원 체제 구축을 위한 해외 사례 연구. 육아지원연구, 19(4), 51-80.
- 임미숙(2024). 디지털 전환 시대 entry 를 활용한 SW 교육 중심의 미래 교육 발전 방향 연구. 디지털콘텐츠학회논문지, 25(7), 1955-1962. <http://doi.org/10.9728/dcs.2024.25.7.1955>
- 임진형, 고지애(2021). 보육교사의 교수효능감과 직무만족도의 관계에서 행복감의 매개 효과.
- 임후남, 김진숙, 심연미(2021). 미래교육체제 수립을 위한 유형별 주요 의제 분석: ⑥학습자 삶 중심의 학제 개편(이슈페이퍼 IP 2021-03-06). 한국교육개발원.
- 장명립(2006). 미래형 학제개편과 유아교육학제 논의. 육아정책포럼, 제2호 20-35.
- 장명립, 김진영, 김현숙, 박창언, 신은수, 이연승, 김명순, 이미정, 양승실, 이신동, 민용성, 서문희(2010). 초등학교 취학연령 및 유아교육 체제 개편 연구. 육아정책연구소.
- 장명립, 최은영, 김미나, 백승선(2012). 취약계층 영유아 통합적 육아지원 방안 연구 (IV)-유아기 인성 교육 강화 프로그램 개발 및 지원. 육아정책연구소.
- 장문현(2023). 지방소멸 위기에 따른 인구감소지역의 유형화 연구. 국토지리학회지, 57(1), 11-22. <http://doi.org/10.22905/kaopqj.2023.57.1.2>
- 장민영, 임보영, 송운정, 윤주선(2021). 지방이주 청년의 정주지속을 위한 청년활동공간 조성방안 연구. 건축도시공간연구원 기본연구보고서 2021-13.
- 장인수, 정찬우(2024). 경제적 측면의 육아부담 경감을 위한 현금성 지원 정책이 지역 출산력과 재정여건에 미치는 영향: 강원도 사례를 중심으로. 지역정책연구, 35(3), 1-32.

- 장필성(2023). 코리아 R&D 패러독스에 관한 실증적 접근(기초연구보고서 2023-01). 과학기술정책연구원.
- 저출산고령사회위원회(2022). 아동돌봄 공공성 강화를 위한 정책방향 모색. 아동돌봄분과위원회 이슈페이퍼, 2022. 7.
- 정규진, 서인석, 김용희(2012). 시스템다이내믹스와 인구통계학적 요인을 고려한 증거기반(Evidence- Based) 사회기반시설 정책수요분석. 정책분석평가학회보, 22(4), 95-126.
- 정미경, 황준성, 한은정, 민수빈(2017). 학제개편의 쟁점 분석(연구보고 2017-02). 한국교육개발원.
- 정성호(2009). 저출산 요인의 인과모형. 사회과학연구, 49(1), 69-91.
- 정순기, 김영달, 홍현균, 정재현, 박세정, 김새봄, 이해연, 박미화, 박비곤, 김진성, 이선호(2023). 디지털 기반 기술혁신과 인력수요 구조 변화. 한국고용정보원.
- 정영모, 구정화, 최윤정, 정익중(2022). K-학년제 도입의 쟁점과 전망. 아동돌봄 공공성 강화를 위한 정책 방향 모색. 아동 돌봄 분과위원회 이슈 페이퍼.
- 정유진, 박유영(2024). 유아교사의 긍정적 놀이신념과 놀이지원역량이 직무만족도에 미치는 영향. Journal of the Korea Academia-Industrial cooperation Society, 25(7), 313-319.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호(2015). 정책학원론, 대명출판사.
- 정정희, 이현진, 최원철, 신금호(2023). 한국유아교육의 학제 개편 방향에 관한 연구. 유아교육연구, 43(2), 249-275. <https://doi.org/10.18023/kjece.2023.43.2.010>
- 정종원, 김정호(2014). AHP(계층분석)법을 활용한 국공립 보육시설 민간위탁의 성과에 미치는 영향 요인 분석, 동국대 사회과학연구 21(3): 167-195.
- 정혜린, 임미인, 이광훈, 장경환, 김선진(2025). 초등학교 1 학년 늘봄학교 이용 학부모의 지원요구: 모 취업상태에 따른 차이. 한국초등교육, 36(1), 237-256.
- 정혜영(2016). 유치원의무화에 관한 헌법적 고찰 - 공교육의 사회국가적 평등실현 관점에서 -. 아주 법학, 9(4), 21-48.
- 정혜영, 김병만(2022). 빅데이터로 바라본 저출산의 사회적 인식 네트워크 분석: 유아교육·보육정책을 중심으로. 한국영유아보육학, 132, 77-103.
- 정효정(2022). 아동권의 관점의 유보통합을 위한 논점과 제언. 한국영유아보육학, 136, 77-101.
- 조덕상, 한정민(2024). 여성의 경력단절 우려와 출산율 감소. KDI FOCUS, 132.
- 조부경, 김영실, 신은수(2006). [쟁점연구] 어린이 삶의 관점에서 본 바람직한 유아교육학제 개편. 유아교육연구, 26(3), 5-32.
- 조은경(2020). 미국의 미취학 아동에 대한 공교육정책: 주립 유아학교 프로그램(State pre-K programs)을 중심으로. 생태유아교육연구, 19(3), 59-88. <https://doi.org/10.30761/ecoece.2020.19.3.59>

- 조은경, 김은영(2021). 미국의 육아정책 (II). 육아정책연구소.
- 조정희(2022). 지방정부의 빈집 관리 정책역량 분석과 시사점. 국토연구원(KRIHS).
- 조해연, 유준호(2025). 영아기 자녀를 둔 어머니의 심리·정서적 특성, 양육특성이 후속 출산 계획에 미치는 영향. 육아지원연구, 20(1), 107-122. <http://doi.org/10.16978/ecec.2025.20.1.005>
- 조형숙, 김설한(2010). 초등학교 입학연령 하향화 안에 대한 초등교사의 인식. 유아교육학논집, 14(1), 23-46.
- 조형숙, 조현정(2021). 국내 저출산 관련 연구 동향 분석: 2011~ 2020 년 중심으로. 유아교육학논집, 25(3), 253-277.
- 진상현(2022). 한국의 기후변화정책 관련 의제설정 유형 및 과정. NGO연구, 17(3), 41- 83. <http://doi.org/10.23193/kngos.2022.17.3.41>
- 차기주(2021). 형식교육 입학 연령과 개인의 성취 간 관련성에 대한 고찰. 영유아교육: 이론과 실천, 6(1), 5-42. <http://dx.doi.org/10.20926/ETPIYC.2021.6.1.1>
- 차기주(2024). 유아 디지털 역량 구성요소 탐색 연구. 학습자중심교과교육연구, 24(8), 1-26. <http://dx.doi.org/10.22251/jlcci.2024.24.8.1>
- 차기주, 박은혜(2019a). 미국 유아교육과 보육 서비스의 역사 및 유형이 국내에 주는 시사점에 관한 연구. 열린유아교육연구, 24(3), 25-49. <http://dx.doi.org/10.20437/KOAECE24-3-02>
- 차기주, 박은혜(2019b). 미국 유아교육과 보육 종사인력의 자격과 학력에 관한 연구. 한국교원교육연구, 36(1), 245-273. <http://dx.doi.org/10.24211/tjkte.2019.36.1.245>
- 차미숙(2024). 지방소멸, 왜 문제인가? 어떻게 대응해야 하나?. 월간복지동향, 304, 5-10.
- 차은영(2024). [경제 돋보기] 깊어지는 경기침체의 그늘. 한경 BUSINESS, (1515), 88-88.
- 최고은, 이경화(2018). 유아교육기관에서 유아가 체험하는 행복의 실존적 의미. 학습자중심교과교육연구, 18(3), 165-190. [10.22251/jlcci.2018.18.3.165](http://dx.doi.org/10.22251/jlcci.2018.18.3.165)
- 최남희(2023a). 인구 쏠림과 지방소멸의 상호작용에 대한 인과순환적 피드백구조 분석. 한국시스템다이내믹스연구, 24(1), 35-67. <http://doi.org/10.32588/ksds.24.1.2>
- 최남희(2023b). VUCA 시대의 재난 특성과 대응을 위한 레질리언스 모형. VUCA 시대 지방행정의 정책방향과 과제: 중부내륙을 중심으로. 창의기획과제(2023-04), 충북연구원, 241-268.
- 최내리, 조혜진(2014). 유아의 정서지능과 자아존중감이 행복감에 미치는 영향. 학습자중심교과교육연구, 14(10), 131-153.
- 최성락(2012). Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구. 한국정책연구, 12(1), 119-137.
- 최수길, 김기영, 오진태(2016). 미래 유망 기술의 Weak Signal 탐지 방안. 전자통신동향분석, 31(2), 18-27.

- 최숙영(2024). 생성형 AI 시대의 미래 인재를 위한 핵심역량 프레임워크와 교육 방안. 컴퓨터교육학 회 논문지, 27(9), 23-33. <http://doi.org/10.32431/kace.2024.27.9.003>
- 최예린(2024). 보육교사의 교권침해 경험과 개선방안 탐색. 부모교육연구, 21(1), 95-119.
- 최예술(2021). 지방 중소도시의 유출인구 직종 특성 분석. 국토연구, 108, 3-18.
- 최윤경(2017). 유아교육·보육 격차 해소를 위한 현황 분석 및 과제. 육아정책연구소.
- 최윤경, 김재원. (2011). 보육교직원 보수체계 개선 방안 연구. 육아정책연구소.
- 최윤정(2014). 스웨덴의 국가수준 유아학교 교육과정에 나타난 발달과 학습의 의미. 한국교육, 41(1), 141-165. <http://dx.doi.org/10.22804/jke.2014.41.1.006>
- 최은영(2015). 한국 유아교육과 보육 통합의 선결과제. 육아정책연구, 9(1), 257-277.
- 최은영(2017). 공공형 사립유치원 제도의 쟁점 및 과제. 육아정책연구소(이슈페이퍼, 2017-12).
- 최은영, 차기주(2021). 미래교육체제 수립을 위한 유형별 주요 의제 분석: 7. 유아교육 및 보육 공공성 강화와 질 제고(IP2021-03-07). 연구보고서, 2021(1), 1-75.
- 최은영, 문무경, 김은영, 최윤경, 양미선, 강은진, 김동훈, 김아름, 김문정(2022). 유아교육·보육 통합을 위한 단계적 추진 방안(연구보고서 2022-02). 육아정책연구소.
- 최은영, 김은영, 구자연, 김문정, 이승미, 장혜진, 전효정, 손승희, 배선영, 김유미, 김지연, 유주연, 정정희, 김언경, 김윤희, 박건령, 이효림, 김민솔, 강현주(2024). 미래형 영유아 교육·보육과정 설계 및 체제구축 방안Ⅱ: 미래 역량 중심의 영유아 교육·보육과정 재구조화. 경제·인문 사회연구회.
- 최혜영(2017). 보육교사 전문성 강화를 위한 역량 기반 교육과정 개발 연구. 열린유아교육연구, 22(5), 1-24.
- 최혜윤(2008). 유아교육 공공교육화를 위한 유아교육 정책 분석: 1999-2007 정부 보도자료를 중심으로. 이화여자대학교 대학원 석사학위논문.
- 최효미(2024). 영유아의 시간제 사교육 이용 변화 추이와 특징. 이슈페이퍼, 2024-3. 육아정책연구소.
- 최효미, 김은설, 최윤경, 김동훈, 김지현, 김자연, 조혜주(2024). 2024년 전국보육실태조사: 가구조사 보고. 교육부, 육아정책연구소.
- 최효정(2022). 유아 행복연구 동향분석: 유아 대상 연구를 중심으로. 한국영유아보육학, 137, 91-114.
- 하동현(2017). 인구감소시대의 지역활성화와 지방분권: 일본의 지방소멸론과 지방창생을 소재로. 한국지방행정학보, 14(3), 1-27.
- 하봉운(2024). [정책제안] 유보통합, 지방자치단체와 교육청의 대응 방안. 월간 공공정책, 224, 61-63.

- 하연섭(2010). 정책아이디어, 틀 짓기, 사회적 담론 형성의 관계에 관한 연구: 교육정책을 중심으로. 행정논총, 48(2), 189-215.
- 하준경(2012). 저출산의 경제적 요인 분석: 소득불평등 및 교육비 부담과의 관계를 중심으로. 사회경제평론, 39, 137-174.
- 한국유아교육학회(1995). 한국 유아교육의 과제와 전망. 한국유아교육학회.
- 한국행정학회(2024). 지자체의 기본수당 설치 현황 및 개선 방안. 국민통합위원회. 보고서.
- 한이철, 이순미, 정학성, 박대식, 안규미(2022). 인구감소 농촌지역의 기초생활서비스 확충 방안. 한국농촌경제연구원.
- 허종호, 민보경, 이상직, 이채정(2023). 2023년 한국인의 행복조사(연구보고서 23-01). 국회미래연구원.
- 홍강식(2025). 재난안전 관점에서 학교 안전 시스템의 개선 방향 연구. 한성대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 홍성운(2009). 온라인상의 정책의제 형성과정에 관한 연구. 한국거버넌스학회보, 16(3), 109-132. <http://doi.org/10.17089/kg.2009.16.3.006>
- 황성원(2020). 저출산 극복을 위한 프랑스의 유아교육·보육정책 연구. 열린교육연구, 28(5), 251-278.
- ACECQA. (2019). Guide to the national quality framework. Australian Children's Education & Care Quality Authority.
- Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2020). Robots and jobs: Evidence from US labor markets. Journal of Political Economy, 128(6), 2188-2244.
- Ackesjö, H., & Persson, S. (2019). The schoolarization of the preschool class: Policy discourses and educational restructuring in Sweden. Nordic Journal of Studies in Educational Policy, 5(2), 127-136. <https://doi.org/10.1080/20020317.2019.1642082>
- Administration for Children and Families. (2020a). Head Start Program Facts Fiscal Year 2020. U.S. Department of Health and Human Services.
- Affuso, E., Istiak, K. & Swofford, J. (2022). Interest rates, house prices, fertility, and the macroeconomy. Journal of Risk and Financial Management 15(9), 403.
- Agacinski, D., & Collombet, C. (2018). Un nouvel âge pour l'école maternelle ? : A new age for kindergarten?(Note d'analyse No. 66.). France Stratégie. <https://www.strategie.gouv.fr/publications/un-nouvel-age-lecole-maternelle>
- Ananiadou, K., & Claro, M. (2009). 21st century skills and competences for new millennium

- learners in OECD countries. OECD Education Working Papers, 41. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/218525261154>.
- Arnold, R. D., & Wade, J. P. (2015). A definition of systems thinking: A systems approach. *Procedia computer science*, 44, 669-678.
- Atalay, K., Li, A., & Whelan, S. (2021). The effect of house prices on fertility. *Journal of Housing Economics*, 54, Article 101868.
- Autor, D. H. (2015). Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 3-30. <http://doi.org/10.1257/jep.29.3.3>
- Baran, B. E., & Woznyj, H. M. (2020). Managing VUCA: The human dynamics of agility. *Organizational dynamics*, 100787.
- Barro, R. J., & Becker, G. S. (1989). Fertility choice in a model of economic growth. *Econometrica*, 57(2), 481-501. <https://doi.org/10.2307/1912563>
- Beck, U. (1999). *World Risk Society*. Malden, MA: Polity Press.
- Becker, G. S. (1960). An Economic Analysis of Fertility. In G. B. Roberts (Ed.), *Demographic and Economic Change in Developed Countries* (pp. 209-240). Columbia University Press.
- Bennett, N., & Lemoine, G. J. (2014). What a difference a word makes: Understanding threats to performance in a VUCA world. *Business horizons*, 57(3), 311-317.
- Bertram, T., & Pascal, C. (2016). Early childhood policies and systems in eight countries: Findings from IEA's early childhood education study. IEA.
- Bessen, J. E. (2018). AI and Jobs: The Role of Demand. NBER Working Paper, 24235. <https://doi.org/10.3386/w24235>
- Blanden, J., Hansen, K., & McNally, S. (2018). The impact of free early education for 3 year olds in England. available at https://www.researchgate.net/publication/348276635_The_impact_of_free_early_education_for_3_year_olds_in_England
- Blank, H., Schulman, K., & Ewen, D. (1999). Seeds of success: State prekindergarten initiatives 1998-1999. Children's Defense Fund.
- Bornfreund, L., Ewen, D., Loewenberg, A., McDonald, D., Rafa, A., & Weyer, M. (2020). State policies to enhance transitions into kindergarten.
- Broekhuizen, M., Aken, M., Dubas, J., & Leseman, P. (2017). Child care quality and Dutch 2- and 3-year-olds' socio-emotional outcomes: Does the amount of care matter? *Infant and Child Development*, 27(1). <https://doi.org/10.1002/icd.2043>

- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. W. W. Norton & Company.
- Bughin, J., Hazan, E., Ramaswamy, S., Chui, M., Allas, T., Dahlström, P., Wiesinger, A., & Subramaniam, A. (2018). *Skill shift: Automation and the future of the workforce*. McKinsey Global Institute.
- Bureau of Labor Statistics. (2019). *Coal Employment Trends in the U.S*. Washington, DC.
- Carlbaum, S., Lindgren, J., Benerdal, M., & Rönnberg, L. (2025). Navigating legal discourses in quasi-markets: juridification and privatisation in Swedish local preschool governance. *Journal of Education Policy*, 1-21. <https://doi.org/10.1080/02680939.2025.2452202>
- Cartwright T.J.(1987). "The Lost Art of Planning" *Long Range Planning*, Vol.20.No.2, pp.92-99.
- Cho, E. K. & Couse, L. J. (2008). Early childhood teacher policy in the United States. *International Journal of Child Care and Education Policy*, 2(2), 15-30.
- Cobb, Roger W., Ross, J Keith & Ross, Marc H.(1976). "Agenda-Building as a Comparative Political Process." *American Political Science Review*, 70(1): 126-135.
- Codreanu, A. (2016). A VUCA action framework for a VUCA environment. *Leadership challenges and solutions. Journal of Defense Resources Management (JoDRM)*, 7(2), 31-38.
- Curran, F. C.(2015). Expanding downward: Innovation, diffusion, and state policy adoptions of universal preschool. *Education Policy Analysis Archives*, 23(36), 1-21.
- Dator, J. (2019). What futures studies is, and is not. In *Jim Dator: A Noticer in Time: Selected work, 1967-2018* (pp. 3-5). Cham: Springer International Publishing.
- David, H., Dorn, D., & Hanson, G. H. (2013). The Geography of Trade and Technology Shocks in the United States. *The American Economic Review*, 103(3), 220-225. <http://www.jstor.org/stable/23469733>
- Davies, P.(2004). *Is Evidence-Based Government Possible?* presented at the 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington D. C.
- De Brey, Snyder, Zhang & Dillow (2021). *Digest of Education Statistics 2019*(NCES 2021-009)
- de Vries, A. (2023). The growing energy footprint of artificial intelligence. *Joule*, 7(10), 2191-2194. <https://doi.org/10.1016/j.joule.2023.09.004>
- Dent, H. (2015). 2018 인구절벽이 온다[The demographic cliff] (권성희 역). 청림출판. (원전 2014 출판)
- Department for Education. (2021a). *Survey of childcare and early years providers: Main summary*, England, 2021. UK Government.

- Department for Education. (2021b). Early years teacher status: A guide for early years providers. UK Government.
- Department for Education. (2021c). Statutory framework for the early years foundation stage: Setting the standards for learning, development and care for children from birth to five. UK Government.
- Department for Education. (2023). School teachers' pay and conditions document 2023. Department for Education. UK Government.
- Department for Education. (2025a). Early years foundation stage statutory framework for childminders: Setting the standards for learning, development and care for children from birth to five. UK Government.
- Department for Education. (2025b). Early years foundation stage statutory framework for group and school-based providers: Setting the standards for learning, development and care for children from birth to five. UK Government.
- Doepke, M. (2004). Accounting for fertility decline during the transition to growth. *Journal of Economic Growth*, 9(3), 347-383.
- Education Commission of the States. (2018). State kindergarten-through-third-grade policies: Does the state require the district to offer kindergarten and if so, full or half day? What exemptions exist for districts? <http://ecs.force.com/mbdata/MBQuest2RTanw?rep=KK3Q1805> (2021. 9.25. 인출)
- Education Commission of the States. (2020a). 50-State Comparison: Free and Compulsory School Age Requirements. <https://www.ecs.org/50-state-comparison-free-and-compulsory-school-age-requirements>
- Education Commission of the States. (2020b). State K-3 policies: What age exemptions or waivers exist for Kindergarten entrance? <https://reports.ecs.org/comparisons/state-k-3-policies-09>
- Education Commission of the States. (2020c). 50-State Comparison: State K-3 Policies. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED608354.pdf>.
- Education Commission of the States. (2023a). Does the state include birth-to-age 5 data in their statewide longitudinal data system? <https://reports.ecs.org/comparisons/state-k-3-policies-2023-01>
- Education Commission of the States. (2023b). Does the state require children to attend kindergarten? If yes, what attendance exemptions exist? <https://reports.ecs.org/comparisons/state-k-3-policies-2023-05>

- Education Commission of the States. (2023c). Does the state specify a required student-to-teacher ratio for grades K-3? <https://reports.ecs.org/comparisons/state-k-3-policies-2023-09>
- Education Commission of the States. (2023d). What is the state's kindergarten entrance date cut-off? Are there age exemptions or waivers? <https://reports.ecs.org/comparisons/state-k-3-policies-2023-06>
- Education Commission of the States. (2024). Early care and education governance 2024: What is the state's governance structure? <https://reports.ecs.org/comparisons/early-care-and-education-governance-2024-02>
- Education Policy Institute. (2018). The early years workforce in England: A comparative analysis using the Labour Force Survey.
- Epstein, D., Pruette, J., Priestley, K., & Lieberman, A. (2009). The changing landscape of Pre-K: Examining the changes and impacts of quality standards in prekindergarten at the national, state, district and program levels. New Brunswick, NJ: National Institute for Early Education Research.
- Esping-Andersen, G. (2002). Why we need a new welfare state. Oxford University Press.
- European Commission / EACEA / Eurydice. (2025). Key data on early childhood education and care in Europe – 2025. Eurydice report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2020). The European Green Deal. European Union.
- Ferraz, C.(2025). Trends for strategic foresight. (<https://www.slideshare.net/slideshow/trends-for-strategic-foresight-cristina-ferraz-final/51049678#1>)
- Finnish National Agency for Education. (2022). National core curriculum for early childhood education and care 2018.
- Fischer, A., Jamieson, C., Silva-Padron, G., Peisach, L., & Weyer, M. (2023). 50 state comparison: State K-3 policies. <https://www.ecs.org/50-state-comparison-state-k-3-policies-2023>
- Fischer, J., & Riechers, M. (2019). A leverage points perspective on sustainability. *People and Nature*, 1(1), 115-120.
- Florida, R., Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2020). Cities in a post-COVID world. *Urban Studies*, 59(1), 3-30.
- Foley, N., & Roberts, N. (2024). Childcare workforce in England (House of Commons Library Research Briefing No. 9948). House of Commons Library.

- Ford, A. (2009). ECOLOGICAL INTERACTIONS: PREDATOR AND PREY DYNAMICS ON THE KAIBAB PLATEAU. SYSTEM DYNAMICS-Volume I, 166.
- Forrester, J. W. (1995). The beginning of system dynamics. McKinsey Quarterly, 4-17.
- Forrester, J. W. (1997). Industrial dynamics. Journal of the Operational Research Society, 48(10), 1037-1041.
- Foster, D. (2024). Early years funding in England (House of Commons Library Research Briefing No. 8052). House of Commons Library.
- France Stratégie. (2022). La scolarisation à 2 ans n'a pas les effets attendus: État des évaluations et des données françaises.
- Francies, C., & Perez, Z. (2020). 50-State comparison: Free and compulsory school age requirements. <https://www.ecs.org/50-state-comparison-free-and-compulsory-school-age-requirements/>
- Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2017). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? Technological Forecasting and Social Change, 114, 254-280.
- Friedman-Krauss, A. H., Barnett, S., Hodges, K. S., Garver, K. A., Duer, J. K., Weisenfeld, G. G., & Siegel, J. (2025). The state of preschool 2024. National Institute of Early Education Research.
- Fukink, R. G. & Lont, A. (2007). Does training matter? A meta-analysis and review of caregiver training studies. Early Childhood Research Quarterly, 22(3), 294-311. <https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2007.04.005>
- Galor, O., & Weil, D. N. (1996). The gender gap, fertility, and growth. American Economic Review, 86(3), 374-387.
- Geyer, H. S., & Kontuly, T. M. (Eds.). (1996). Differential urbanization: Integrating spatial models. Wiley.
- Gormley, W. (2024). Universal Pre-K in Tulsa: A surprising success. The Journal of the National Association of State Boards of Education, 24(2). <https://www.nasbe.org/universal-pre-k-in-tulsa-a-surprising-success>
- Graetz, G., & Michaels, G. (2018). Robots at work. Review of Economics and Statistics, 100(5), 753-768.
- Grant, D., Shapiro, A., Steiner, E.D., Woo, A., Cannon, J.S., Doss, C.J., & Karoly, L.A. (2025). American public school pre-K teacher survey: Spring 2024 technical documentation and survey results. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA3279-2.html

- Harrington, M. (1962). *The other America: Poverty in the United States*. The Macmillan Company.
- Haveman, R., Blank, R., Moffitt, R., Smeeding, T., & Wallace, G. (2015). The war on poverty: Measurement, trends, and policy. *Journal of Policy Analysis and Management*, 34(3), 593-638. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pam.21846>
- Hayes-Chaffe, M. (2024). Review of salaries paid to certified early childhood teachers hired by community-based organizations. Office of the Comptroller, New York.
- Hiltunen, E. (2008). The future sign and its three dimensions. *Futures*, 40(3), 247-260.
- House of Commons Education Committee. (2019). Tackling disadvantage in the early years: ninth report of session 2017-19. UK Parliament.
- Howard, M. (2010). Transition and alignment. Two keys to assuring student success. ECS Policy Brief. Education Commission of the States.
- Institute of Medicine & National Research Council. (2015). *Transforming the workforce for children birth through age 8: A unifying foundation*. The National Academies Press.
- International Energy Agency(2021). *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector*. IEA.
- International Labour Organization(2019). *Skills for a Greener Future: Key Findings*. ILO.
- Irwin, V., Wang, K., Jung, J., Kessler, E., Tezil, T., Alhassani, S., Filbey, A., Dilig, R., and Bullock Mann, F. (2024). *Report on the Condition of Education 2024 (NCES 2024-144)*. U.S. Department of Education.
- Kim, D. H., & Lannon, C. (1997). *Applying systems archetypes*. Waltham: Pegasus Communications.
- Koppich, J.E., & Stipek, D. (2020). PreK - 3 alignment: Challenges and opportunities in California. <https://edpolicyinca.org/publications/prek-3-alignment>
- Li, Y. (2015). *The relationship between fertility rate and economic growth in developing countries* [Master's thesis, Lund University].
- Lindenmeyer, K. (1997). *A right to childhood: The U.S. Children's Bureau and child welfare, 1912-1946*. University of Illinois Press.
- Lohmander, M. K. (2017). Sweden: ECEC workforce profile. In P. Oberhuemer & I. Schreyer (Eds.), *Workforce profiles in systems of early childhood education and care in Europe*. State Institute of Early Childhood Research.

- Lohmander, M. K. (2024). Sweden: ECEC workforce profile. In P. Oberhuemer & I. Schreyer (Eds.), *Early childhood workforce profiles across Europe*. State Institute for Early Childhood Research and Media Literacy.
- Luci, A., & Thévenon, O. (2011). The impact of family policy packages on fertility trends in developed countries. *Population and Development Review*, 37(Suppl), 57-87.
- Lumsden, E. (2024). United Kingdom: ECEC workforce profile. In P. Oberhuemer & I. Schreyer (Eds.), *Early childhood workforce profiles across Europe: 33 country reports with key contextual data*. State Institute for Early Childhood Research and Media Literacy.
- Lynch, K. (2016). *Child Care and Development Block Grant Act of 2014: Overview and Analysis*. Center for Law and Social Policy.
- Mallach, A. (2024). 축소되는 세계[Smaller Cities in a Shrinking World](김현정 역). 사이. (원전 2023 출판)
- Martin, J., & Milot, M. (2018). Early childhood care and education in rural areas: Comparative experiences. UNESCO.
- Mattison, C. A., Lavis, J. N., Hutton, E. K., Dion, M. L., & Wilson, M. G. (2020). Understanding the conditions that influence the roles of midwives in Ontario, Canada's health system: an embedded single-case study. *BMC health services research*, 20(1), 197.
- McLean, C., Austin, L.J.E., Powell, A., Jaggi, S., Kim, Y., Knight, J., Muñoz, S., & Schlieber, M. (2024). *Early childhood workforce index - 2024*. Center for the Study of Child Care Employment, University of California, Berkeley.
- Meadows, D. (1997). Places to intervene in a system. *Whole earth*, 91(1), 78-84.
- Meadows, D. (2015a). *Thinking in systems*. Chelsea Green Publishing.
- Meadows, D. (2015b). *Leverage points-places to intervene in a system*.
- Melhuish, E., Sylva, K., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., Taggart, B., Phan, M., Malin, A. (2010). Preschool quality and child outcomes in the UK. *Oxford Review of Education*, 36(1), 1-23.
- Ministère de l'Éducation nationale. (2023). *Socle commun de connaissances, de compétences et de culture*.
- Ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes. (2017). *National framework for the reception of young children*.
- Ministry of education and culture (2021). *Two year pre-primary education trial 2021-2024*.
- Monant, J. P. (2018). Explaining natural patterns using systems thinking. *American Journal of Systems Science*, 6(1), 1-15.

- Nakamura, H. & Managi, S. (2020) "Effects of subjective and objective city evaluation on life satisfaction in Japan" *Journal of Cleaner Production*, 256, 120523.
- Nakamura, Y., & Miyamoto, K. (2021). Shrinking schools: Education in demographic decline. *Comparative Education Review*, 65(3), 410-432.
- National Center for Educational Statistics. (2017). Table 601.60. Teachers' statutory teaching and total working time and average class size in public elementary and secondary schools by level of education and country: 2016 and 2017.
- National Council for Curriculum and Assessment. (2009). Aistear: The early childhood curriculum framework.
- National Council on Teacher Quality. (2020). 2020 State Teacher Policy Yearbook: National Summary.
- New York City. (2022). 2022-2023 Comprehensive educational plan.
- New Zealand Ministry of Education. (2007). The New Zealand Curriculum. Learning Media.
- New Zealand Ministry of Education. (2023). Te Whāriki: Early childhood curriculum (revised).
- Norwegian Directorate for Education and Training. (2017). Framework plan for kindergartens: Content and tasks. Ministry of Education and Research.
- Nourot, P. M. (2000). Historical perspectives on early childhood education. In J. L. Roopnarine & J. E. Johnson (Eds.), *Approaches to Early Childhood Education* (3rd ed., pp. 3-37). Upper Saddle River, NJ: Merrill.
- OECD. (2001). Starting Strong: Early childhood education and care. OECD Publishing.
- OECD. (2005). The definition and selection of key competencies: Executive summary. OECD Publishing.
- OECD. (2006). Starting strong II: Early childhood education and care. OECD Publishing.
- OECD. (2012). Starting strong III: A quality toolbox for early childhood education and care. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264123564-en>
- OECD. (2015). Starting strong IV: Monitoring quality in early childhood education and care. OECD Publishing. <http://doi.org/10.1787/9789264233515-en>
- OECD. (2016). Starting strong V – Country Note: Sweden. Transition from early childhood education and care to primary education. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/education/school/starting-strong-v-country-note-sweden.pdf>
- OECD. (2017a). Starting strong V: Transitions from early childhood education and care to primary education. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264276253-en>

- OECD. (2017b). Starting strong 2017: Key OECD indicators on early childhood education and care. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264276116-en>
- OECD. (2018a). The future of education and skills: Education 2030 – The OECD Learning Compass 2030.
- OECD. (2018b). Working together for integration of migrants and refugees. OECD Publishing.
- OECD. (2019). Education at a glance 2019. OECD Publishing.
- OECD. (2020a). Education policy outlook in France. OECD Education Policy Perspectives No. 15. OECD Publishing.
- OECD. (2020b). Early learning and childcare: The Norwegian framework. OECD Publishing.
- OECD. (2020c). Providing quality early childhood education and care: Results from the starting strong survey 2018. OECD Publishing.
- OECD. (2020d). Quality early childhood education and care for children under age 3: Results from the starting strong survey 2018. OECD Publishing.
- OECD. (2020e). Early learning and child well-being in England. <https://doi.org/10.1787/c235abf9-en>
- OECD. (2021a). Education at a glance 2021: OECD Indicators. <https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en>
- OECD. (2021b). Starting Strong VI: Policy priorities for early childhood education and care.
- OECD. (2021c). Digital education outlook 2021. OECD Publishing.
- OECD. (2021d). Starting Strong VI: Supporting Meaningful Interactions in Early Childhood Education and Care.
- OECD. (2022). Regions in industrial transition: Policies for people and places.
- OECD. (2023a). Education at a glance 2023: OECD Indicators – Country note: France. OECD Publishing.
- OECD. (2023b). Education at a glance 2023: OECD Indicators. OECD Publishing.
- OECD. (2023c). Education at a glance 2023: Country Note – Sweden. OECD Publishing.
- OECD. (2023d). Starting Strong VII: Empowering young children in the digital age. <https://doi.org/10.1787/50967622-en>
- OECD. (2024a). Education at a glance 2024, OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2024b). Education at a glance 2024 Country note: France.

- OECD. (2025, March). Strong early childhood education and care systems for the future. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/2e12abf2-en>
- Office of Child Care. (n. d.-a). Child Care and Development Fund (CCDF) Program Overview. U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families.
- Office of Child Care. (n. d.-b). Supervision: Ratios and group sizes. <https://childcare.gov/consumer-education/regulated-child-care/supervision-ratios-and-group-sizes>.
- Office of Economic Opportunity (1967). Project Head Start: Evaluation and Research Summary 1965-1967. ED028826.
- Office of the State Superintendent of Education. (2019). District of Columbia early learning standards.
- Ofsted. (2017). Bold beginnings: The reception curriculum in a sample of good and outstanding primary schools (Report No. 170045). Office for Standards in Education, Children's Services and Skills.
- Ofsted. (2021). Education inspection framework: Overview of early years. Office for Standards in Education, Children's Services and Skills.
- Parsons, T. (1959). The principal structures of community: a sociological view. *NOMOS: Am. Soc'y Pol. Legal Phil.*, 2, 152.
- Pascal, C., Bertram, T., & Rouse, L. (2020). Getting it right in the EYFS: A review of evidence. British Early Childhood Education Research Association.
- Peng, I. (2020). Social policy and the challenge of demographic change. United Nations Research Institute for Social Development.
- Pianka, E. R. (1970). On r- and K-selection. *The American Naturalist*, 104(940), 592-597.
- Raden, A. (1999). Universal Prekindergarten in Georgia: A case study of Georgia's lottery-funded Pre-K program. Foundation for Child Development.
- Rayna, S. (2024). France: ECEC workforce profile. In P. Oberhuemer & I. Schreyer (Eds.), *Early childhood workforce profiles across Europe: 33 country reports with key contextual data*. State Institute for Early Childhood Research and Media Literacy.
- Reznick, D., Bryant, M. J., & Bashey, F. (2002). r- and K-selection revisited: The role of population regulation in life-history evolution. *Ecology*, 83(6), 1501-1512.
- Ricco, G., Callegari, G., & Cimadomo, J. (2016). Signals from the government: Policy disagreement

- and the transmission of fiscal shocks. *Journal of Monetary Economics*, 82, 107-118.
- Richmond, B. (2010). The thinking in systems thinking: eight critical skills. *Tracing connections: Voices of systems thinkers*, 3-21.
- Rindfuss, R. R., Guilkey, D. K., Morgan, S. P., & Kravdal, Ø. (2010). Child-care availability and fertility in Norway. *Population and Development Review*, 36(4), 725-748.
- Rogers, S. (2000). Public support of prekindergarten education for school readiness in Nevada (ED413588). Nevada State Department of Education.
- Roth, W. (1976). *The politics of day care: The comprehensive Child Development Act of 1971*. University of Wisconsin Madison.
- Ruault, M. & Daniel, A. (2020). Les modes d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2018: Premiers résultats de l'enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants. Ministère des Solidarités et de la Santé. DREES.
- Rychen, D. S., & Salganik, L. H. (2003). *Key competencies for a successful life and a well-functioning society*. Hogrefe & Huber.
- Salvati, L., Benassi, F., Miccoli, S., Rabiei-Dastjerdi, H., & Matthews, S. A. (2020). Spatial variability of total fertility rate and crude birth rate in a low-fertility country: Patterns and trends in regional and local scale heterogeneity across Italy, 2002-2018. *Applied Geography*, 125, 102322.
- Sammut, G., & Bauer, M. W. (2021). Agenda Setting, Framing and Mass Mediation. In *The Psychology of Social Influence: Modes and Modalities of Shifting Common Sense* (pp. 163-187). chapter, Cambridge: Cambridge University Press.
- Satty, T. I. (1980). "The Analytic Hierarchy Process", New York : MacGraw-Hill.
- Shenk, M. K., Smith, K. R., & Hagen, E. H. (2016). Life history theory and fertility. In R. Dunbar & L. Barrett (Eds.), *Oxford handbook of evolutionary psychology* (Vol. 2, pp. 67-85). Oxford University Press.
- Shonkoff, J. P., & Phillips, D. A. (2000). *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*. National Academy Press.
- Singapore Ministry of Education. (2022). *Nurturing early learners: A curriculum framework for preschool education in Singapore*.
- Sizer, T. (1997). "The meanings of 'public education'" in J. I. Goodlad & T. J. McMannon, *The public purpose of education and schooling*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1997.

- Skolverket. (2018). Curriculum for the preschool: Lpfö 18.
- Sobotka, T., Skirbekk, V., & Philipov, D. (2011). Economic Recession and Fertility in the Developed World. *Population and Development Review*, 37(2), 267-306.
- Sonnenberg, B. (2016). Understanding the Every Student Succeeds Act (ESSA): Title I, Part A – Improving Basic Programs. National Title I Association.
- Steiner, E.D., Shapiro, A., & Levine, P.R. (2025). Pre-K teacher well-being, pay, and intentions to leave in 2024. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3279-5.html
- Sterman, J. (2002). System Dynamics: systems thinking and modeling for a complex world.
- Sterman, J., Oliva, R., Linderman, K., & Bendoly, E. (2015). System dynamics perspectives and modeling opportunities for research in operations management. *Journal of Operations Management*, 39, 1-5.
- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., & Taggart, B. (2004). The effective provision of pre-school education (EPPE) project: Findings from pre-school to end of key stage 1. Institute of Education, University of London.
- Taguma, M., Litjens, I., & Makowiecki, K. (2013). Quality matters in early childhood education and care: Norway 2013. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264176713-en>
- Tanaka, S. (2020). Population decline and regional inequality in East Asia. *Population and Development Review*, 46(3), 503-529.
- Trudinger, E. M., Hildebrandt, A., Jackle, S., & Loser, J. (2021). Responding to policy signals? An experimental study on information about policy adoption and data retention policy support in Germany. *Social Science Quarterly*, 102(2), 830-843.
- Trudinger, E. M., Hildebrandt, A., Jackle, S., & Loser, J. (2021). Responding to policy signals? An experimental study on information about policy adoption and data retention policy support in Germany. *Social Science Quarterly*, 102(2), 830-843.
- U.S. Department of Education. (2004). Education in the United States: A brief overview.
- U.S. Department of Education. (2016a). Title I, Part A of the Elementary and Secondary Education Act (ESEA), as Amended by the Every Student Succeeds Act.
- U.S. Department of Education. (2016b). Every Student Succeeds Act (ESSA) – Title III, Language Instruction for English Learners and Immigrant Students.
- U.S. Department of Education. (2021). Parent involvement in U.S. public schools.
- U.S. Department of Education. (2025). Parent and family engagement: Title I, Part A of the

- Elementary and Secondary Education Act of 1965 Act.
- U.S. Department of Health and Human Services. (2022). Early Childhood Workforce Data: State Profiles and National Landscape. Administration for Children and Families (ACF), Office of Child Care
- UN Committee on the Rights of the Child. (2021). General comment No. 25 on children's rights in relation to the digital environment.
- UNESCO. (2016). Education 2030: Incheon declaration and framework for action for the implementation of Sustainable Development Goal 4 (ED-2016/WS/28).
- UNESCO. (2017). Education for sustainable development goals: Learning objectives. UNESCO.
- UNESCO. (2021). Global education monitoring report 2021: Non-state actors in education – Who chooses? Who loses?
- UNESCO. (2022a). Inclusive early childhood care and education: From commitment to action.
- UNESCO. (2022b). Tashkent declaration and commitments to action for transforming early childhood care and education.
- UNICEF. (2021a). Early Childhood Development and Equity: Policy Recommendations for Inclusive Services. United Nations Children's Fund.
- UNICEF. (2021b). Early childhood education and care quality frameworks: International review.
- UNICEF. (2022). The state of the world's children 2022. UNICEF.
- Ünver, O., Bircan, T., & Nicaise, I. (2021). A multilevel approach to ECEC policies and intensity of formal childcare participation of young children in Europe. *Children and Youth Services Review*, 122, 105798. <https://doi.org/10.1016/j.chilyouth.2020.105798>
- van Belle, J. (2016). Early childhood education and care (ECEC) and its long-term effects on educational and labour market outcomes. RAND Corporation.
- Voogt, J., & Roblin, N. P. (2012). A comparative analysis of international frameworks for 21st century competences: Implications for national curriculum policies. *Journal of Curriculum Studies*, 44(3), 299–321. <https://doi.org/10.1080/00220272.2012.668938>
- Westerman, G., Bonnet, D., & McAfee, A. (2014). Leading digital: Turning technology into business transformation. Harvard Business Review Press.
- Whitebook, M., McLean, C., & Austin, L. J. E. (2016). Early childhood workforce index 2016. Berkeley, CA: Center for the Study of Child Care Employment, University of California,

- Berkeley.
- Whitebook, M., Alvarenga, C., & Zheutlin, B. (2022). The Kindergarten lessons we never learned. ECHOES.
- Williams, L. (2018). Bold beginnings or pressure from the start? Forum, 60(3), 365-373.
<http://doi.org/10.15730/forum.2018.60.3.365>
- Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1982). Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety. The Atlantic Monthly, March 1982.
- World Economic Forum. (2024). The global risks report 2024 (19th ed.).

2. 보도자료

- 교육부(2021. 2.28.). 이제 더 이상 학비 걱정 없이 고등학교에 다녀요! : 2021년, 고등학교 무상교육 전면 실시 [Blog]. <https://if-blog.tistory.com/11815>
- 교육부(2021. 3.15.). 직업계고 학점제 추진 계획 [보도자료].
- 교육부(2021. 8. 2.). 고교학점제. 대한민국정책브리핑. <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148866513>
- 교육부(2022. 7.29.). 2022년 새 정부 교육부 업무보고 [보도자료].
- 교육부(2023. 3. 8.). 2025년 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 도입 본격 시동 [보도자료].
- 교육부(2023. 5. 1.). 어서 와, 고교학점제는 처음이지? [Blog]. <https://if-blog.tistory.com/14150>
- 교육부(2024.12.16.). 대학에서 수업듣고 고교·대학 모두에서 학점인정. 대한민국정책브리핑. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148937434>
- 교육부(2024. 6.27.). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안) [보도자료].
- 교육부(2024.11. 9.). “교육부, ‘모두를 위한 맞춤형교육’ 추진…“유보통합 첫걸음 딛다”. 대한민국 정책브리핑.
- 교육부(2024. 8.20.). 유보통합 체감도 높이기 위해 전국 152개(가칭)영·유아학교 시범운영 실시한다 [보도자료].
- 교육부(2025. 1.). 2025학년도 유아학비 지원계획 [보도자료].
- 교육부(2025. 3.) 2024 유아사교육비 시험조사 결과 [보도자료].
- 교육부(2025. 5.20.). 2024 보육실태조사 결과 발표 [보도자료].
- 교육부, 보건복지부(2023. 1.30.). 출생부터 국민안심 책임교육·돌봄 유보통합 추진 방안 [보도자료].
- 저출산고령사회위원회(2024. 10.14.). 저출생 반전 신호, “결혼 긍정, 출산의향” 모두 증가 [보도자료].

- 전국시도교육감협의회(2024.11.27.). 유보통합 지방이관 3법 개정안 관련 국가 및 지방자치단체 책무성 강화 촉구 전국시도교육감협의회 입장문 발표 [보도자료].
- 통계청(2023.12.14.). 장래인구추계: 2022~2072년 [보도자료].
- 통계청(2024. 4.11.). 2022년 기준 장래인구추계를 반영한 내·외국인 인구추계: 2022~2042년 [보도자료].
- 통계청(2024. 8.28.). 2023년 출생 통계 [보도자료]
- 통계청(2024.11.12.). 2024년 사회조사 결과 [보도자료].
- 통계청(2025. 2.25.). 2024년 인구동향조사: 출생·사망통계(잠정) [보도자료].
- 통계청(2025. 3.20.) 2024년 혼인·이혼 통계 [보도자료]

3. 신문기사

- EBS 뉴스12(2025. 3.26.). “아이 낳으라면서…국공립어린이집도 기피 시설?”. <https://home.ebs.co.kr/ebsnews/menu2/newsVodView/noon/60576482/H?eduNewsYn#none>
- EBS뉴스(2017. 5.10.). ‘외고·자사고 폐지, 수능 절대평가’…교육개혁 예고. <https://news.ebs.co.kr/ebsnews/allView/10674820>
- YTN(2013. 6.19.). 수도권 지자체장, 무상보육 국고 보조 촉구. https://www.ytn.co.kr/_ln/0115_201306191250143760
- 경상일보(2025. 7.29.). “울산발 유보통합 첫 단추 끼우기”. <https://www.ksilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=1033075>
- 경인일보(2025. 7.15.). “유보통합 정책, 속도보다 ‘공공성’ 우선”. <https://www.kyeongin.com/article/1746228>
- 경인일보(2025. 7.29.). “‘유보통합 3법 개정’ 언제… 정부만 바라보는 경기도교육청”.
- 경향신문(2022. 7.29.). 초등학교 만 5세 입학?…학제개편 필요한가, <https://www.khan.co.kr/article/202207291747001>
- 경향신문(2024. 1.20.). ‘생존’ 자사고·외고·국제고…폐지부터 부활까지. <https://www.khan.co.kr/article/202401200800011>
- 경향신문(2024. 6.27.). “연 2조원 이상 드는 유보통합…재원 마련안은 ‘흐릿’”. <https://www.khan.co.kr/article/202406272046005>

- 광주일보(2025. 6. 4.). “광주 교육시민단체, 광주시교육청 유보통합 추진 방식에 “절차적 정당성 부족”.
<https://www.bigkinds.or.kr/v2/news/newsDetailView.do?newsId=04100058.20250604093814002>
- 교육앤시민(2018.11. 4.), 교육부, 「교육과정 및 방과후 과정 내실화 계획」 지침 공표. <http://www.edunchn.com/news/article.html?no=16017>
- 교육언론(창) (2025. 9. 3.). ‘9·4 공교육 멈춤의 날’ 2주년…“교사 81% 교권 보호 못 받아”. <https://www.educhang.co.kr/news/articleView.html?idxno=6994>
- 교육플러스(2025. 6. 8.). “디지털 교육, 인프라보다 교사 역량”…교사 전문성 강화 촉구. <https://www.edpl.co.kr/news/articleView.html?idxno=17220>
- 농촌여성신문(2025. 5.27.). 가족친화 문화 확산 ‘일등공신’ 걸맞은 지원 뒤따라야. <https://www.rwn.co.kr/news/articleView.html?idxno=76171>
- 뉴스핌(2014.12.22.). [2015경제정책] 美처럼 9월에 새학년...가을학기제 추진. <https://www.newspim.com/news/view/20141220000119>
- 뉴스시스(2021. 2.21.). “유치원·어린이집 아동학대 다반사...”열악한 근무환경·스트레스 원인”.
https://www.newsis.com/view/NISX20210210_0001337111
- 대한민국 정책브리핑(2025. 7. 2.). “저출산 고령화 대극복 아이 키우기 좋은 도시의 ‘기본장치’부터 채우자”.
- 더뉴스 (2023. 11.30.). 학령인구 감소에 따른 학교의 소규모화, 해결방안은? <https://www.the-news.co.kr/news/articleView.html?idxno=15504>
- 동아사이언스(2024. 6. 19.). 우리 아이 뇌는 어떻게 성장할까...두뇌 발달 ‘열쇠’ 찾았다. <https://www.dongascience.com/news.php?idx=66017>
- 동아일보(2022. 7.30.). 초등학교 1년 빨리 간다... “2025년부터 만5세 입학 추진”.
<https://www.donga.com/news/article/all/20220730/114730595/1>
- 동아일보(2023. 8.18.). “사립유치원 교사 처우개선 시급...78.7%는 수당도 못 받아”. <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20230818/120759720/1>
- 머니투데이(2017. 3. 4.). ‘뜨거운 감자’ 학제 개편...교육현장에선 ‘글썸’. https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2017030407008223691&utm_source=chatgpt.com (2025.7.13. 인출)
- 머니투데이(2025. 9. 7.). 특수학생 해마다 최고치인데...교원 태부족 여전. <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2025090511283473468>
- 베이비뉴스(2022. 3. 3.). “성공적인 유아교육기관과 초등학교 연계... 유보통합부터 선행돼야”.
<https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=103047>
- 베이비뉴스(2024. 11. 8.). “저출생 요인 ‘집값’에만 있는 것 아냐..육아 어렵게 만드는 ‘가치관’의 전환

- 필요”. <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=122832>
- 베이비뉴스(2025. 2.12.). “‘30년 숙원’ 유보통합... 영유아학교 시범사업 종료 후, 남은 과제는?”. <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=126447>
- 서울경제(2025. 8. 5.). “‘와 한국 진짜 망했네요’ 외신도 경악했는데... ‘4세 고시’ 막는 법안에 반발하는 부모들”. <https://www.sedaily.com/NewsView/2GWIBRGE7B>
- 서울경제(2025. 8.12.). “코딩만 배우면 부자 된다더니 다 망했다...청년들 ‘알바’도 못 구하는 현실”. <https://www.sedaily.com/NewsView/2GWLJ93S1R>
- 송대현(2025. 8. 6.). “[기획특집-유보통합]-① 영유아 교육·보육 체제의 붕괴는 저출생의 결과이며 동시에 원인이다”. 이로운넷. <https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=60687>
- 시사저널(2023.10.10.). “수도권에 편중된 보육 인프라...“지방에는 육아지원센터가 없다”. <https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=273651>
- 시사저널(2025. 8.31.). “여가부, ‘교제폭력 피해 지원’ 사령탑 된다...‘다문화 가족’ 개념도 확대”. <https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=344599>
- 연합뉴스(2023. 1.30.). “초등 취학 전 교육격차 줄이자...유치원·어린이집 통합 첫발(종합)”. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230130090951530>
- 연합뉴스(2023. 4.16.). “국공립 어린이집 늘었지만...수도권·비수도권 격차는 더 벌어져”. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230415034500530>
- 연합뉴스(2024. 5.27.). “‘육아쏠림’ 탓에...‘여성 경제활동과 출산은 ‘마이너스’ 관계’”. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240524143500002>
- 오마이뉴스(2020. 3.23.). 이재정 교육감 “9월 학기제, 교육청 예비검토도 했다”. https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002625109
- 오마이뉴스(2024. 5.31.). 국민 97.5% “부모 교육 필요”... 96.1% “부모 교육 참여 의향 있다”. https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003034740
- 윤정구(2024. 4.17.). “21세기 초부카 시대, 대학 교육 패러다임 어떻게 혁신해야 할까?”. <https://www.unipress.co.kr/news/articleView.html?idxno=10287>
- 이코리아(2025. 3.26.). ESG 교육 강화하는 미국 유럽, 한국은 일회성 그쳐. <https://www.ekoreanews.co.kr/news/articleView.html?idxno=78568>
- 이투데이(2024. 8.30.). “[세계 아동 인권 보고서 ⑤ 대한민국] 사회는 선진국, 가정은 후진국”. <https://www.etoday.co.kr/news/view/2395201>
- 임미령(2025. 8. 8.). “[기획특집-유보통합]-② ‘국민주권 정부’의 ‘영유아 교육개혁’ 방향을 제안한

- 다”. 이로운넷. <https://www.eroun.net/news/articlePrint.html?idxno=60919>
- 전자신문(2020.11. 5.). [유교전] 교육의 디지털 전환, 부작용 없을까?. <https://www.etnews.com/20201105000032>
- 전창현(2025. 5.28.). “[기고] 유보통합, 지금부터 다시 설계하자”. 경남신문. <https://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=1461737&gubun=>
- 제주의 소리(2025. 6.24.). “극단 갈린 유치원·어린이집, 키는 정부 판단...유보통합은 당분간 ‘멈춤’ 제주도교육청 유보통합 연구 중간보고회...유치원 반대, 어린이집 찬성”. <https://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=437351>
- 조선일보(2024. 3.26.). “아이 안 낳는 원인 나왔다? “자녀는 비용이 많이 든다” 96%”. https://biz.chosun.com/topics/topics_social/2024/03/26/UCJT54N56BHIPPOV3Z3LK76VY4/
- 중도일보(2025. 7. 3.). “교육위원회.희망과미래교육연구소 주관 정책토론회”. <https://www.joongdo.co.kr/web/view.php?key=20250703010001235>
- 중부일보(2025. 5.25.). “학부모와 갈등 빚던 부평구 국공립 어린이집 결국 ‘폐원’”. <https://www.joongboo.com/news/articleView.html?idxno=363693471>
- 프레스리안(2025. 7.11.). “유보통합, 장애영유아를 잊지 말아야...전국 장보협 기관장들 전주에 모였다”. <https://www.pressian.com/pages/articles/2025071118013665015>
- 한겨레(2013. 4.11.). 고교 서열화 부추긴 정책 폐기...자사고 줄인다. <https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/582317>
- 한겨레(2024.12.16.). 유보통합 공청회 파행...“연말까지 최종안 안 나와”. <https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/1173427.html> (2025. 3. 10. 인출)
- 한국교원신문(2025. 2.10.). “유아·보육 지방관리체계 일원화 필요”. hangyo.com/news/article.html?no=103699
- 한국대학신문(2025. 4. 8.). ‘늘봄학교-지역 대학’ 연계로 저출생 시대 종식할까. <https://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=577392>
- 한국일보(2025. 3.17.). “국공립어린이집을 들여와? 거지야?” 맞벌이 부모 눈물 짓게 한 ‘혐오 공화국’”. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025031604370005190?did=N>
- 한라일보(2025. 6.24.). “유보통합 두고 유치원-어린이집 ‘엇갈린 시선’”. <https://www.ihalla.com/article.php?aid=1750753648773363014>
- 한서정(2024.11.24.). “한국 교육의 미래, 영유아교육에서 답을 찾아야 [한서정의 솔직한 교육 이야기]”. 서울경제. <https://www.sedaily.com/NewsView/2DGYXEQSOS>
- 한서정(2025. 7. 1.). “AI 시대를 대비한 영유아 오감놀이교육”. 서울경제. <https://www.sedaily.com/NewsView/2DGYXEQSOS>

- com/NewsView/2GV6ITFJ27
- 홍광표(2025. 3.16.). AI 시대, 교육이 바뀌어야 미래가 열린다. 울산신문. <https://www.ulsanpress.net/news/articleView.html?idxno=546774>
- Alabama School Readiness Alliance. (2021. 7. 30.). Alabama pre-K salary parity spotlighted as national model. <https://alabamaschoolreadiness.org/alabama-pre-k-recognized-for-teacher-salary-policy/>
- Bryant, M. (2024. 9.19.). Swedish children to start school a year earlier in move away from play. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2024/sep/19/swedish-children-to-start-school-a-year-earlier-six>
- Russell, N. (2022. 9.15.). Implementing the Creative Curriculum in Head Start programs. <https://teachingstrategies.com/blog/implementing-the-creative-curriculum-in-head-start-programs>

4. 참고 웹사이트

- 교육부(2024.10.21.). 2024 유치원 현황 통계. <https://www.moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=312&boardSeq=101288&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=1&s=moe&m=0301&opType=N>
- 교육부, 한국교육개발원(n. d.). 교육통계연보. KESS 교육통계서비스. <https://kess.kedi.re.kr/index>
- 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/> (2025. 7.12. 인출)
- 유치원 알리미(n. d.). <https://e-childschoolinfo.moe.go.kr/>
- 정다애(2024. 6.23.). 교육생태계의 복잡성 이해와 인간의 삶의 가치[Blog]. <https://brunch.co.kr/@81cbfbb984e9406/8>
- 통계청(n. d. -a). 경제활동인구조사[데이터세트]. 국가통계포털. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7002
- 통계청(n. d. -b). 인구동향조사 각 년도(1970~2023) 자료. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Flist_id%3DA2_6%26obj_var_id%3D%26seqNo%3D%26tblId%3DDT_1B8000F%26vw_cd%3DMT_ZTITLE%26orgId%3D101%26path%3D%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do%26conn_path%3DMT_ZTITLE%26itm_id%3D%26lang_mode%3Dko

- %26scrId%3D%26
- 통계청(n. d, -c), 주택총조사. 국가통계포털. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Flist_id%3DH21_2015_1_10%26obj_var_id%3D%26seqNo%3D%26tblId%3DDT_1JU1501%26vw_cd%3DMT_ZTITLE%26orgId%3D101%26path%3D%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do%26conn_path%3DMT_ZTITLE%26itm_id%3D%26lang_mode%3Dko%26scrId%3D%26
- 통계청(2024). 합계출산율. <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?pop=1&idxCd=5061>
(인출날짜: 2024.10.11.)
- 프랑스 한국교육원. (2022). 교육과정: 프랑스교육정보. <https://educoree.fr/france-edu/cursus/>
- 행정안전부(n. d.). 주민등록인구현황[데이터세트]. 주민등록 인구통계. <https://jumin.mois.go.kr/>
- Administration for Children and Families. (2020b). State advisory councils. <https://acf.gov/ecd/early-learning/state-advisory-councils>
- Bipartisan Policy Center. (2019). History of federal funding for child care and early learning. <https://bipartisanpolicy.org/explainer/history-of-federal-funding-for-child-care-and-early-learning/>
- Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor. (n. d.). Occupational outlook handbook: Kindergarten and elementary school teachers. <https://www.bls.gov/ooh/education-training-and-library/kindergarten-and-elementary-school-teachers.htm>
- Education Commission of the States. (n. d.). www.ecs.org.
- European Commission(2025). Finland early childhood education and care. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurydia/finland/early-childhood-education-and-care>
- European Commission/Eurydice. (n. d.-a). France: Early childhood education and care. Eurydice – National Education Systems. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurydia/france/educational-guidelines>
- European Commission/Eurydice. (n. d.-b). Sweden: Educational guidelines. Eurydice – National Education Systems. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurydia/sweden/educational-guidelines>
- European Commission/Eurydice. (n. d.-c). Sweden: Early childhood and school education funding. Eurydice – National Education Systems. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu>

- eu/eurydia/sweden/early-childhood-and-school-education-funding
- European Commission/Eurydice. (n. d.-d). Sweden: Conditions of service for teachers working in early childhood and school education. Eurydice – National Education Systems. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurydia/sweden/conditions-service-teachers-working-early-childhood-and-school-education>
- Gilger, C. (2015). Le numérique dans les programmes 2015 de l'école maternelle et élémentaire. Classetice. <http://classetice.fr/spip.php?article468>
- Governor's Office of Student Achievement. (n. d.). Statewide longitudinal data system. <https://gosa.georgia.gov/statewide-longitudinal-data-system-gaawards>
- McKenna, J. (2018, March 28). French children to start school at three – is that too young? World Economic Forum. <https://www.weforum.org/stories/2018/03/french-children-to-start-school-at-three-is-that-too-young/>
- Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse. (n. d.). Programmes et horaires à l'école maternelle. <https://www.education.gouv.fr/programmes-et-horaires-l-ecole-maternelle-4193>
- Ministry of Education and Culture. (2025a). Early childhood education and care. <https://okm.fi/en/early-childhood-education-and-care>
- Ministry of Education and Culture. (2025b). Client fees charged for early childhood education and care. <https://okm.fi/en/client-fees-ecec>
- National P-3 Center. (n. d.). Who we are. <https://nationalp-3center.org/who-we-are>
- New York State Office of Children and Families. (2021). New York State child day care regulations. <https://www.ocfs.ny.gov/programs/childcare/regulations/418-1-DCC.pdf> (2021.10.10. 인출).
- New York City Department of Education.(n. d.). All about 3-K for All and Pre-K for All 'New York City Department of Education'. <http://teachnyc.net/pathways-to-teaching/early-childhood-education/all-about> (2020. 6.10. 인출)
- North Carolina Department of Public Instruction. (n. d.). Title IV, Part B: 21st Century community learning centers. <https://www.dpi.nc.gov/districts-schools/federal-program-monitoring/title-iv-part-b-21st-century-community-learning-centers>
- Quality Compendium. (n. d.). Top trends. <https://qualitycompendium.org/top-ten/top-ten-questions-about-qris> (2021. 9.25. 인출)

- UNESCO. (2025. 2.13.). Lifelong learning for all. <https://www.unesco.org/en/lifelong-learning>
- UNESCO Global Education Monitoring Report. (n. d.). Sweden: Non-state actors in education. Education Profiles. <https://education-profiles.org/europe-and-northern-america/sweden/~non-state-actors-in-education>
- United Nations. (n. d.). Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development. <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- U.S. Department of Education. (n. d.). A history of the Individuals with Disabilities Education Act. <https://sites.ed.gov/idea/IDEA-History>
- World Economic Forum. (n. d.). <https://www.weforum.org/stories/2022/10/twin-transition-playbook-3-phases-to-accelerate-sustainable-digitization/>

5. 참고 법령

- 고등교육법 [법률 제20662호, 2025. 1. 21., 일부개정]
- 고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정 [대통령령 제32956호, 2022. 10. 25., 일부개정]
- 교육기본법 [법률 제20663호, 2025. 1. 21., 일부개정]
- 대한민국 헌법 [헌법 제10호, 1987. 10. 29., 전부개정]
- 사립학교법 [법률 제20666호, 2025. 1. 21., 일부개정]
- 사립학교법 시행령 [대통령령 제34931호, 2024. 10. 8., 일부개정]
- 사학기관 재무·회계 규칙 [교육부령 제356호, 2025. 4. 18., 일부개정]
- 영유아보육법 [법률 제20380호, 2024. 3. 19., 일부개정]
- 영유아보육법 시행령 [대통령령 제35597호, 2025. 6. 20., 타법개정]
- 유아교육법 [법률 제19737호, 2023. 9. 27., 일부개정]
- 유아교육법 시행규칙 [교육부령 제290호, 2022. 12. 1., 일부개정]
- 유아교육법 시행령 [대통령령 제35382호, 2025. 3. 12., 타법개정]
- 지방교육재정교부금법 시행령 [대통령령 제34981호, 2024. 11. 5., 일부개정]
- 초·중등교육법 [법률 제21013호, 2025. 8. 14., 일부개정]
- 초·중등교육법 시행령 [대통령령 제35556호, 2025. 6. 2., 일부개정]
- 평생교육법 [법률 제19588호, 2023. 8. 8., 타법개정]

평생교육법 시행령 [대통령령 제35020호, 2024. 12. 3., 일부개정]

Every Student Succeeds Act, Title IV, Part B [P.L. 114-95, 2015. 12. 10., 제정].

[https://https://www.ed.gov](https://www.ed.gov)

부록



부록 1. 영유아 교육·보육 어젠다 도출을 위한 전문가 델파이 조사(1차)

부록 2. 영유아 교육·보육 어젠다 도출을 위한 전문가 델파이 조사(2차)

부록 3. 영유아 교육·보육 정책에 대한 요구 조사 - 교원용

부록 4. 심층면담 조사지

부록 5. 부모의견 조사지

부록 6. 부록 그림 및 표

부록 1. 영유아 교육·보육 어젠다 도출을 위한 전문가 델파이 조사(1차)

영유아 교육·보육 어젠다 도출을 위한 전문가 델파이 조사(1차)

안녕하십니까?

육아정책연구소(www.kicce.re.kr)는 육아관련 정책연구를 종합적으로 수행하기 위하여 설립된 국무총리 산하 국가 연구기관입니다.

본 연구소에서는 2024-2025년도 경제·인문사회연구회 수탁연구과제로 「인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 아젠다 분석 및 체계 구축 방안」 연구를 수행하고 있습니다. 본 연구의 일환으로 지금까지의 영유아 교육보육 정책, 향후 영유아 교육보육 아젠다 도출을 위해 전문가 여러분의 의견수렴을 하고자 합니다.

전문가 의견 수렴은 2차에 걸쳐서 진행되며, 1차 의견조사 결과를 취합·정리하여 2차 의견조사를 추가 요청드릴 예정입니다. 본 조사는 참여해 주신 전문가 여러분의 고견을 청취하고자 개방형을 포함하여 구성되어 있으므로, 각 질문에 구체적으로 작성해주신다면 연구에 큰 도움이 될 것입니다. 바쁘신 중에도 본 연구를 위하여 시간 내어 주셔서 감사드립니다.

응답하신 내용은 개인정보보호법 및 통계법 제33조에 근거하여 비밀이 보장되며, 본 연구에만 활용될 것임을 말씀드립니다. 협조해 주셔서 감사합니다.

2025년 5월

육아정책연구소장

※ 본 전문가 델파이 조사와 관련하여 궁금하신 사항이나 의문이 있으신 분은 아래로 문의하여 주시기 바랍니다

문의	<p>* 조사담당자: 육아정책연구소 김혜진 전문연구원</p> <p>* 연구책임자: 육아정책연구소 최은영 선임연구위원</p>
----	--

〈조사 안내〉

□ 조사 배경

- 인구사회 변화에 대응하기 위한 유아교육과 보육의 장기적인 미래 비전을 거시적이고 종합적인 관점에서 논의하고, 질적 개선과 공공성을 전제로 한 유아교육과 보육의 새로운 어젠다를 설정하고자 함.

□ 조사 목적

- 인구사회 변화에 대응하기 위한 영유아 교육보육 정책 어젠다 **탐색 및 핵심 정책과제* 선정**
(* 핵심 정책과제 선정은 5~10년 이내 변화가 집중되어야 할 과제 중심으로 선정하고자 함)

□ 조사 기간 및 주요 내용

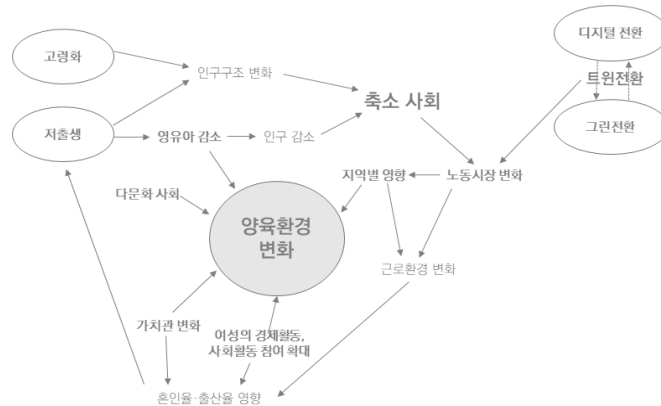
- 1차 델파이(~5월 둘째 주): 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육보육 핵심 정책과제 도출
 - 2차 델파이(~5월 넷째 주): 핵심 정책과제별 타당도 조사
- ※ 조사 기간은 변동될 수 있음

I. 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 아젠다

오늘날 우리 사회를 둘러싼 환경의 변화는 빠르게 진행되고 있는데, 첨단기술의 발달, 기후 변화, 사회양극화, 신종 바이러스 등장 등은 전세계적으로 나타나는 주요 변화이며 특히 극한 기후현상, AI기술로 인한 허위정보, 사이버 보안 등은 미래 사회에 영향을 미치는 위험요소로 제시되고 있습니다(World Economic Froum, 2024).

국내에서도 지속적인 저출생과 급속한 고령화로 인한 인구구조 변화가 핵심적인 메가트렌드(megatrend)이며 사회 전반적으로 영향을 미치고 있습니다. 영유아 교육과 보육 정책 환경에 미치는 인구·사회 변화를 중심으로 다양한 요인들을 고려하여 향후 영유아 교육보육 정책에서 고려할 사항에 대해 응답해주시시오.

[그림 1] 인구·사회 변화에 따른 양육환경 변화(연구진 작성)



주: 트윈전환은 디지털 전환과 그린 전환이라는 두 축의 대전환이 동시에 진행되는 시기를 의미하는데, 디지털 전환은 인공지능, 빅데이터, 원격근무의 확산 등을 통해 노동의 공간적 제약을 완화하는 한편, 고숙련 일자리의 수도권 집중 현상을 더욱 강화시키는 이중적인 효과를 낳고 있다(Geyer & Kontuly, 2018). 동시에, 그린 전환은 재생에너지 확대, 친환경 기반시설의 구축 등을 통해 지역사회 전반의 생태적 구조를 재편하며 새로운 형태의 지역 격차를 야기하고 있다.

1. 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육의 비전에 포함되어야 할 내용을 자유롭게 적어주십시오.

2. 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육의 목표에 포함되어야 할 내용을 자유롭게 적어주십시오.

3. 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육의 정책 아젠다로 포함되어야 할 내용을 자유롭게 적어주십시오.

II. 유아교육 정책의 효과성 및 필요성

제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)은 현 정부 주요 국정과제인 유보통합과 공사립 상생발전을 통해 국가책임을 강화하는 것으로 출발선 보장, 맞춤형 교육, 교육행정의 투명성 제고를 정책 목표로 하고 있습니다. 영유아 교육과 보육 정책 환경에 미치는 인구·사회 변화를 중심으로 다양한 요인들을 고려하여 정책의 효과성과 지속 필요성에 대해 응답해주시시오.

비전	국·공·사립의 상생발전과 유보통합으로 유아교육분야 국가책임 강화
정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> 모든 유아에게 격차 없는 출발선을 보장 자율성 강화를 통한 맞춤형 교육을 제공 지능형 나이스 안착을 통한 교육행정의 투명성 제고

핵심과제		추진과제
I	양질의 유아교육 기회 확대	① 유보통합 및 3-5세 교육비 부담 대폭 경감 ② 유아교육 질 제고를 위한 교육 운영모델 다양화 ③ 유아교육기관 교육여건 개선 ④ 디지털 치유 및 안전한 디지털 경험 지원 ⑤ 유아에 대한 특별한 지원 확대
II	교육과정 및 방과후 과정 내실화	① 유아교육지원체제 개편 및 자율성 강화 ② 교육과정 내실화 및 유·보·초 연계 지원 ③ 방과후 과정 확대 및 내실화 ④ 체계적인 보호자 지원
III	교원 역량강화 및 권익 증진	① 교원의 미래교육 역량 강화 ② 다양한 지원 확대 및 자격제도 활성화 ③ 교원의 보호와 권익 증진 ④ 사립유치원 교사 처우 개선
IV	미래교육 인프라 구축	① 지능형 나이스 안착 ② 안전교육 강화 및 안전한 환경 조성 ③ 미래형 교육인프라 조성 ④ 누리포털 고도화 및 거버넌스 확대

출처: 관계부처 합동(2023.4). 제3차(2023~2027) 유아교육발전기본계획. p. 9.

1. 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)의 영역별 과제에 대해 귀하의 생각과 가장 가까운 응답에 표시해주시시오.

정책분야	정책과제	효과성					필요성				
		매우 낮음	약간 낮음	보통	약간 높음	매우 높음	매우 낮음	약간 낮음	보통	약간 높음	매우 높음
양질의 유아교육 기회 확대	1-1 유아학비 지원 확대										
	1-2 유보통합 단계적 추진										
	1-3 소규모 유치원 지원										
	1-4 취약 가정 및 특수 유아 맞춤 지원										
교육과정 및 방과후 과정 내실화	2-1 교육과정 운영 지원										
	2-2 방과후 과정 운영의 내실화										
	2-3 협력자로서 학부모 역량 강화										
교원 역량 강화 및 권익 증진	3-1 교원의 역량 강화										
	3-2 교원의 권익 및 복지 증진										
	3-3 교원 및 지원 인력 배치 개선										
미래 교육 인프라 구축	4-1 유치원 교육행정 정보시스템 적용 및 안착										
	4-2 유아·놀이 중심 미래형 교육 인프라 조성										
	4-3 안심환경 (문화) 조성										

1-1. 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)에 기반한 유아교육 혁신방안의 영역별 과제 중에서 **효과성이 낮다(매우 낮음, 약간 낮음)**고 응답하신 경우, 또는 추가 의견이 있으시다면 자유롭게 적어주시시오.

1-2. 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)의 영역별 과제 중에서 필요성이 낮다(매우 낮음, 약간 낮음)고 응답하신 경우, 또는 추가 의견이 있으시다면 자유롭게 적어주십시오.

--

2. 제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)의 영역별 과제 중에서 향후에도 지속할 필요가 있는 과제가 있다면 기술하여 주십시오.

--

정책분야	정책과제	효과성					필요성				
		매우 낮음	약간 낮음	보통	약간 높음	매우 높음	매우 낮음	약간 낮음	보통	약간 높음	매우 높음
영유아 중심 보육서비스 질 제고	1. 어린이집 보육 최적의 환경 조성										
	2. 어린이집 품질관리 체계 개편										
	3. 영유아의 건강한 성장·발달 지원 및 권리존중 확산										
	4. 놀이 중심 보육과정 내실화										
보육교직원 전문성 제고 및 역량 강화	1. 보육교직원 양성 및 자격체계 고도화										
	2. 보육교직원 전문역량 강화										
	3. 보육교직원 권익 보호 환경 조성										
	4. 보육교직원 근무환경 및 합리적 처우개선										
안정적인 보육서비스 기반 구축	1. 어린이집 안정적·효율적 지원 체계 마련										
	2. 공공보육 확대 및 내실화										
	3. 인구구조 변화에 따른 보육의 사각지대 예방										
	4. 전달체계, 시스템, 홍보 고도화										

1-1. 제4차 중장기 보육 기본계획(2023-2027)의 **영역별 과제 중에서 효과성이 낮다(매우 낮음, 약간 낮음)**고 응답하신 경우, 또는 추가 의견이 있으시다면 자유롭게 적어주십시오.

- 1-2. 제4차 중장기 보육 기본계획(2023-2027)의 **영역별 과제 중에서 필요성이 낮다(매우 낮음, 약간 낮음)**고 응답하신 경우, 또는 추가 의견이 있으시다면 자유롭게 적어주십시오.

2. 제4차 중장기 보육 기본계획(2023-2027)의 **영역별 과제 중에서** 향후에도 지속할 필요가 있는 과제가 있다면 기술하여 주십시오.

IV. 유보통합 정책의 효과성 및 필요성

2024년 6월 27일 교육부가 발표한 『세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안)』은 다음 [그림 3]에서 보는 바와 같이 유보통합을 위한 5대 상향평준화 과제, 5대 유치원·어린이집 통합 과제, 3대 관리체제 개선 과제를 제시하고 있습니다. 영유아 교육과 보육 정책 환경에 미치는 인구·사회 변화를 중심으로 다양한 요인들을 고려하여 정책의 효과성과 지속 필요성에 대해 응답해주시시오.

[그림 3] 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안)



출처: 교육부(2024. 6. 27). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안). p.4.

1. 현 정부 유보통합 실행 계획의 **영역별 과제**에 대해 귀하의 생각과 **가장 가까운 응답**에 표시 해주십시오.

정책분야	정책과제	효과성					필요성				
		매우 낮음	약간 낮음	보통	약간 높음	매우 높음	매우 낮음	약간 낮음	보통	약간 높음	매우 높음
상향평준화 과제	1. 충분한 이용시간 및 일수 보장										
	2. 교사 대 영유아 비율 개선										
	3. 단계적 무상교육·보육 실현										
	4. 통합연수체계 마련										
	5. 수요 맞춤 교육·보육 프로그램 강화										
유치원 어린이집 통합 과제	1. 편리하고 공정한 입학방식 마련										
	2. 통합교원 자격·양성체제 마련										
	3. 교사처우 개선 등										
	4. 영유아 교육과정 개발 적용										
	5. 설립·운영 기준 마련										
관리체계 개선 과제	1. 지방 관리체계 일원화										
	2. 효율적 지원 기반 마련										
	3. 통합정보시스템 구축										

- 1-1. 현 정부 유보통합 실행 계획의 **영역별 과제 중에서 효과성이 낮다(매우 낮음, 약간 낮음)**고 응답하신 경우, 또는 추가 의견이 있으시다면 자유롭게 적어주십시오.

1-2. 현 정부 유보통합 실행 계획의 **영역별 과제 중에서 필요성이 낮다(매우 낮음, 약간 낮음)**고 응답하신 경우, 또는 추가 의견이 있으시다면 자유롭게 적어주십시오.

2. 현 정부 유보통합 실행 계획의 **영역별 과제 중에서** 향후에도 지속할 필요가 있는 과제가 있다면 기술하여 주십시오.

V. 응답자 일반 배경

1. 성 별	① 남 ② 여
2. 연령	① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대
3. 현 소속 기관	① 전문대학 ② 4년제대학 ③ 방송통신대학 ④ 사이버대학 ⑤ 유치원 ⑥ 어린이집 ⑦ 기타()
4. 전공	① 유아교육학 ② 아동/가족학 ③ 사회복지학 ④ 교육학 ⑤ 기타()
5. 경력	① 대학교수 경력 ____ 년 ____ 개월 ② 유치원 총 경력 ____ 년 ____ 개월 (교사, 원감, 원장 경력 합산) ② 어린이집 총 경력 ____ 년 ____ 개월 (교사, 원장 경력 합산) ※ 유치원/어린이집 경력이 없는 경우 '0'으로 표기해 주십시오

부록 2. 영유아 교육·보육 어젠다 도출을 위한 전문가 델파이 조사(2차)

영유아 교육·보육 어젠다 도출을 위한 전문가 델파이 조사(2차)

안녕하십니까?

바쁘신 중에도 1차 델파이 조사에 참여해 주셔서 감사합니다.

1차 델파이 조사를 통해 영유아 교육보육 어젠다 도출을 위한 변화 방향을 탐색하고, 다양한 정책과제들을 도출하였습니다.

2차 델파이 조사에서는 1차 조사에서 제안된 정책과제별 타당성과 중요도에 대해 의견을 수렴하고자 합니다. 본 조사는 참여해 주신 전문가 여러분들의 고견을 청취하고자 개방형을 포함하여 구성되어 있으므로, 각 질문에 구체적으로 작성해주신다면 연구에 큰 도움이 될 것입니다. 바쁘신 중에도 본 연구를 위하여 시간 내어 주셔서 감사드립니다.

응답하신 내용은 개인정보보호법 및 통계법 제33조에 근거하여 비밀이 보장되며, 본 연구에만 활용될 것임을 말씀드립니다. 협조해 주셔서 감사합니다.

2025년 5월

육아정책연구소장

※ 본 전문가 델파이 조사와 관련하여 궁금하신 사항이나 의문이 있으신 분은 아래로 문의하여 주시기 바랍니다

문 의	<p>* 조사담당자: 육아정책연구소 김혜진 전문연구원</p> <p>* 연구책임자: 육아정책연구소 최은영 선임연구위원</p>
-----	--

〈조사 안내〉

□ 조사 배경

- 인구사회 변화에 대응하기 위한 유아교육과 보육의 장기적인 미래 비전을 거시적이고 종합적인 관점에서 논의하고, 질적 개선과 공공성을 전제로 한 유아교육과 보육의 새로운 어젠다를 설정하고자 함.

□ 조사 목적

- 인구사회 변화에 대응하기 위한 영유아 교육보육 정책 어젠다 탐색 및 핵심 정책과제* 선정
(* 핵심 정책과제 선정은 5~10년 이내 변화가 집중되어야 할 과제 중심으로 선정하고자 함)

□ 조사 기간 및 주요 내용

- 2차 델파이(~6월 첫째 주): 핵심 정책과제별 타당도 조사

※ 조사 기간은 변동될 수 있음

I. 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다

1. 다음은 1차 델파이 조사결과, 도출된 **인구사회 변화에 대응하는 영유아 교육보육의 비전**입니다. 제시된 비전들이 **어느 정도 타당**하다고 생각하시는지, 해당 칸에 ✓해 주십시오. 추가 의견이 있으신 경우 우측 〈의견란〉에 작성하여 주십시오.

비전	타당도					추가 의견
	전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함	
	①	②	③	④	⑤	
다양한 가족의 형태를 인정하는 포용사회						
미래 역량 기반의 교육 패러다임 전환(기후변화 시대에 대응하는 지속가능한 삶의 태도 배양을 위한 생태적 감수성, 디지털 네이티브 세대로서 건강한 디지털 시민성과 기초적 디지털 리터러시 함양 등)						
모든 영유아의 '격차 없는 출발선' 보장(거주지역, 가족 구조, 사회경제적 배경, 문화적 다양성에 관계없이 '격차 없는 출발선'을 보장받을 수 있는 돌봄·교육 체계 구축)						
사회적 형평성을 실현하는 평등하고 공정한 교육·보육						
생태, 기술, 인간의 관계성 중심 교육으로의 전환						

2. 다음은 1차 델파이 조사결과, 도출된 **인구사회 변화에 대응하는 영유아 교육보육의 목표**입니다. 제시된 비전들이 **어느 정도 타당**하다고 생각하시는지, 해당 칸에 ✓해 주십시오. 추가 의견이 있으신 경우 우측 <의견란>에 작성하여 주십시오.

목표	타당도					추가 의견
	전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함	
	①	②	③	④	⑤	
통합적 돌봄과 교육 제공(보육과 교육, 복지, 보건의 연계된 서비스 강화)						
영유아의 건강한 성장과 발달을 지원하고, 미래 사회의 주체로서 갖추어야 할 역량 제고						
모든 아동의 최적의 환경 제공을 위한 포용적이고 공평한 보육·교육 체계 구축						
모든 영유아들의 행복, 건강하고 균형 있는 발달 지원, 영유아의 권리 및 안전한 교육·보육환경 조성						

3. 다음은 1차 델파이 조사결과, **도출된 정책분야와 주요 정책과제**입니다. 정책 분야와 과제들이 **어느 정도 타당**하다고 생각하시는지, 해당 칸에 ✓해 주십시오. 추가 의견이 있으신 경우 우측 <의견란>에 작성하여 주십시오.

목표	정책과제	타당도					추가 의견
		전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함	
		①	②	③	④	⑤	
미래 교육돌봄 체계 구축	공공성 강화와 지역 기반 영유아 교육돌봄 생태계 재설계						
	지역기반 돌봄 인프라 연계 및 확충						
	디지털 전환에 대응하는 환경 조성 (AI 기반 발달 관찰 시스템 도입 등)						
	빅데이터 기반 영유아교육 보육 정책수립						
	지역여건에 따른 기관 운영 모델의 다양화						
영유아 지원	영유아 심리정서 지원(영유아 정신건강 및 발달검사 의무화)						
	영유아의 생존·회복 역량과 미래 사회 적응 역량 제고						
	영유아 디지털 리터러시 기반 강화(디지털 과의존 예방, 정보 윤리교육 등)						

목표	정책과제	타당도					추가 의견
		전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함	
		①	②	③	④	⑤	
가족 지원	취약계층 영유아 통합적 지원 강화						
	장애 및 특별한 도움을 필요로 하는 영유아 지원						
	영유아 발달 중단 데이터 구축(인구사회 변화 영향 모니터링, 증거기반 정책수립에 활용 등)						
	(예비) 부모교육의 다양화 및 접근성 강화						
	다문화, 이주배경 가족 지원						
교육과정 운영	가족중심 서비스의 연계(다층적 지원체계 구축)						
	부모 효능감을 기르는 부모 지원 체계 구축						
	영유아·놀이 중심 교육과정 고도화						
	방과후 과정 운영 내실화						
	연속적 배움 체계 정립(초등 저학년까지 연계)						
교원처우 및 역량 제고	소규모 기관 공동교육과정 운영 지원						
	기후변화 및 환경위기 대응을 위한 지속가능 발전교육(ESD) 강화						
	교사 양성 및 자격체계 고도화						
	근로여건 및 처우 개선						
	교사의 디지털 역량 강화						
	교사의 전문성 제고 및 근무환경 개선						
	교권 보호 및 교원존중 문화 조성						

II. 유아교육, 보육, 유보통합 정책의 우선순위

1. 기존 정책과제의 필요성에 근거하여 도출한 제1차 델파이 조사결과(6~7쪽)를 참고하여, 귀하의 생각과 **가장 가까운 응답**에 표시해주시시오.

* 참고

- 1) 두 정책과제의 중요도가 같다면 대등(5번)에 표시하여 주십시오.
- 2) 왼쪽에 있는 정책과제가 오른쪽에 있는 정책과제보다 중요하다면 대등 원편(1~4번)에 표시하시기 바랍니다.
- 3) 오른쪽에 있는 정책과제가 왼쪽에 있는 정책과제보다 중요하다면 대등 오른편(6~9번)에 표시하시기 바랍니다.

정책과제	타당도									정책 분야
	절대 중요	매우 중요	중요	약간 중요	대응	약간 중요	중요	매우 중요	절대 중요	
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	
제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)										
1-4. 취약 가정 및 특수 유아 맞춤 지원										2-3. 협력자로서 학부모 역량 강화
1-4. 취약 가정 및 특수 유아 맞춤 지원										3-1 교원의 역량 강화
1-4. 취약 가정 및 특수 유아 맞춤 지원										3-2 교원의 권익 및 복지 증진
1-4. 취약 가정 및 특수 유아 맞춤 지원										3-3 교원 및 지원 인력 배치 개선
2-3.. 협력자로서 학부모 역량 강화										3-1 교원의 역량 강화
2-3. 협력자로서 학부모 역량 강화										3-2 교원의 권익 및 복지 증진
2-3. 협력자로서 학부모 역량 강화										3-3 교원 및 지원 인력 배치 개선
3-1. 교원의 역량 강화										3-2 교원의 권익 및 복지 증진
3-1. 교원의 역량 강화										3-3 교원 및 지원 인력 배치 개선
3-2. 교원의 권익 및 복지 증진										3-3 교원 및 지원 인력 배치 개선
제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)										
4. 놀이 중심 보육과정 내실화										1. 보육교직원 양성 및 자격체계 고도화
4. 놀이 중심 보육과정 내실화										2. 보육교직원 전문역량 강화
4. 놀이 중심 보육과정 내실화										4. 보육교직원 근무환경 및 합리적 처우개선
4. 놀이 중심 보육과정 내실화										2. 공공보육 확대 및 내실화
1. 보육교직원 양성 및 자격체계 고도화										2. 보육교직원 전문역량 강화
1. 보육교직원 양성 및 자격체계 고도화										4. 보육교직원 근무환경 및 합리적 처우개선
1. 보육교직원 양성 및 자격체계 고도화										2. 공공보육 확대 및 내실화
2. 보육교직원 전문역량 강화										4. 보육교직원 근무환경 및 합리적 처우개선

정책과제	타당도									정책 분야
	절대 중요	매우 중요	중요	약간 중요	대응	약간 중요	중요	매우 중요	절대 중요	
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	
2. 보육교직원 전문역량 강화										2. 공공보육 확대 및 내실화
4. 보육교직원 근무환경 및 합리적 처우개선										2. 공공보육 확대 및 내실화
유보통합 실행 계획(2024~)										
2. 교사 대 영유아 비율 개선										2. 통합교원 자격·양성체제 마련
2. 교사 대 영유아 비율 개선										3. 교사처우 개선 등
2. 교사 대 영유아 비율 개선										4. 영유아 교육과정 개발 적용
2. 통합교원 자격·양성체제 마련										3. 교사처우 개선 등
2. 통합교원 자격·양성체제 마련										4. 영유아 교육과정 개발 적용
3. 교사처우 개선 등										4. 영유아 교육과정 개발 적용

* 바쁘신 중에도 1, 2차 델파이조사에 모두 참여해 주심에 감사드립니다.

소중한 연구 자료로 활용하겠습니다.

다음은 인구사회 변화에 대응하는 아젠다 도출을 위해 기존 정책과제의 효과성과 필요성에 대한 제1차 델파이 조사결과입니다.

* 취소선은 1차 조사결과 필요성에서 전문가들의 합의에 도달하지 못한 과제들임.

정책분야	정책과제	효과성		필요성	
		M(SD)	CVR	M(SD)	CVR
제3차 유아교육발전 기본계획(2023~2027)					
양질의 유아교육 기회 확대	1-1 유아학비 지원 확대	4.11(0.74)	-0.44	4.50(0.60)	0.11
	1-2 유보통합 단계적 추진	4.17(1.07)	0.00	4.61(0.59)	0.33
	1-3 소규모 유치원 지원	3.83(0.60)	-0.78	4.11(0.66)	-0.44
	1-4 취약 가정 및 특수 유아 맞춤 지원	4.22(0.79)	-0.22	4.83(0.37)	0.67
교육과정 및 방과후 과정 내실화	2-1 교육과정 운영 지원	4.28(0.65)	-0.22	4.56(0.60)	0.22
	2-2 방과후 과정 운영의 내실화	3.89(1.10)	-0.22	4.22(1.03)	0.11
	2-3 협력자로서 학부모 역량 강화	3.83(1.17)	-0.22	4.61(0.76)	0.56
교원 역량 강화 및 권익 증진	3-1 교원의 역량 강화	4.67(0.75)	0.56	4.83(0.37)	0.67
	3-2 교원의 권익 및 복지 증진	4.50(0.96)	0.33	4.89(0.31)	0.78
	3-3 교원 및 지원 인력 배치 개선	4.50(0.96)	0.33	4.78(0.42)	0.56
미래 교육 인프라 구축	4-1 유치원 교육행정 정보시스템 적용 및 안착	4.17(0.76)	-0.22	4.22(0.79)	-0.11
	4-2 유아·놀이 중심 미래형 교육 인프라 조성	4.22(0.85)	0.00	4.33(0.82)	0.11
	4-3 안심환경(문화) 조성	4.39(0.76)	0.00	4.50(0.60)	0.11

정책분야	정책과제	효과성		필요성	
		M(SD)	CVR	M(SD)	CVR
제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)					
종합적 양육 지원 강화	1. 부모급여 도입으로 영아기 양육비용 경감	3.89(0.96)	-0.44	4.00(0.97)	-0.44
	2. 종합적 육아 지원 서비스 제공	3.89(0.96)	-0.33	4.11(0.83)	-0.22
	3. 맞춤형 양육정보 제공으로 부모 양육역량 강화	3.78(1.17)	-0.22	4.17(0.86)	-0.11
	4. 육아 건강·상담서비스 지원 강화	4.06(0.87)	-0.22	4.39(0.78)	0.11
영유아 중심 보육서비스 질 제고	1. 어린이집 보육 최적의 환경 조성	4.35(0.70)	-0.11	4.47(0.62)	0
	2. 어린이집 품질관리 체계 개편	4.28(0.75)	-0.11	4.33(0.69)	-0.11
	3. 영유아의 건강한 성장·발달 지원 및 권리존중 확산	4.33(0.77)	0	4.61(0.61)	0.33
	4. 놀이 중심 보육과정 내실화	4.44(0.86)	0.22	4.67(0.59)	0.44
보육교직원 전문성 제고 및 역량 강화	1. 보육교직원 양성 및 자격체계 고도화	4.50(0.99)	0.33	4.83(0.38)	0.67
	2. 보육교직원 전문역량 강화	4.44(0.78)	0.11	4.78(0.43)	0.56
	3. 보육교직원 권익 보호 환경 조성	4.33(0.97)	0	4.67(0.49)	0.33
	4. 보육교직원 근무환경 및 합리적 처우개선	4.61(0.78)	0.44	4.78(0.55)	0.67
안정적인 보육서비스 기반 구축	1. 어린이집 안정적·효율적 지원체계 마련	3.78(0.73)	-0.67	4.22(0.73)	-0.22
	2. 공공보육 확대 및 내실화	3.89(1.08)	-0.33	4.50(0.86)	0.44
	3. 인구구조 변화에 따른 보육의 사각지대 예방	4.22(0.81)	-0.11	4.56(0.62)	0.22
	4. 전달체계, 시스템, 홍보 고도화	3.94(0.80)	-0.44	3.83(1.15)	-0.33
유보통합 실행 계획(2024~)					
상향평준화 과제	1. 충분한 이용시간 및 일수 보장	3.33(1.28)	-0.56	3.06(1.35)	-0.67
	2. 교사 대 영유아 비율 개선	4.61(0.78)	0.44	4.83(0.38)	0.67
	3. 단계적 무상교육·보육 실현	4.28(0.67)	-0.22	4.33(0.59)	-0.22
	4. 통합연수체계 마련	4.06(0.87)	-0.33	4.17(0.71)	-0.33
	5. 수요 맞춤형 교육·보육 프로그램 강화	3.78(1.11)	-0.44	3.94(1.16)	-0.22

정책분야	정책과제	효과성		필요성	
		M(SD)	CVR	M(SD)	CVR
유치원 어린이집 통합 과제	1. 편리하고 공정한 입학방식 마련	4.00(0.91)	-0.33	4.17(0.92)	-0.11
	2. 통합교원 자격·양성체제 마련	4.22(1.22)	0.22	4.67(0.59)	0.44
	3. 교사처우 개선 등	4.56(0.78)	0.33	4.89(0.32)	0.78
	4. 영유아 교육과정 개발 적용	4.67(0.59)	0.44	4.67(0.59)	0.44
	5. 설립·운영 기준 마련	4.50(0.62)	0.11	4.61(0.61)	0.33
관리체계 개선 과제	1. 지방 관리체계 일원화	4.28(0.83)	0	4.44(0.78)	0.22
	2. 효율적 지원 기반 마련	4.28(0.67)	-0.22	4.39(0.70)	0
	3. 통합정보시스템 구축	4.33(0.91)	0.11	4.44(0.70)	0.11

부록 3. 영유아 교육·보육 정책에 대한 요구 조사 - 교원용

영유아 교육·보육 정책에 대한 요구 조사 - 교원용

안녕하십니까?

육아정책연구소(www.kicce.re.kr)는 육아관련 정책연구를 종합적으로 수행하기 위하여 설립된 국무총리 산하 국가 연구기관입니다.

본 연구소에서는 2024-2025년도 경제·인문사회연구회 수탁연구과제로 「인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다 분석 및 체제 구축 방안」 연구를 수행하고 있습니다. 본 연구의 일환으로 영유아 교육·보육 정책의 향후 과제 도출을 위해 귀하의 의견을 수렴하고자 합니다. 본 설문은 소요시간은 20분 내외로 예정하고 있습니다. 바쁘시더라도 시간을 내어 참여해 주시면 감사하겠습니다.

응답하신 내용은 개인정보보호법 및 통계법 제33조에 근거하여 비밀이 보장되며, 본 연구에만 활용될 것임을 말씀드립니다.

2025년 7월

육아정책연구소장

※ 본 전문가 델파이 조사와 관련하여 궁금하신 사항이나 의문이 있으신 분은 아래로 문의하여 주시기 바랍니다.

문 의	<p>* 조사담당자: 육아정책연구소 김혜진 전문연구원</p> <p>* 연구책임자: 육아정책연구소 최은영 선임연구위원</p>
-----	--

I. 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책에 대한 요구

오늘날 우리 사회를 둘러싼 환경의 변화는 빠르게 진행되고 있는데, 첨단기술의 발달, 기후 변화, 사회양극화, 신종 바이러스 등장 등은 전세계적으로 나타나는 주요 변화이며 특히 극한 기후현상, AI기술로 인한 허위정보, 사이버 보안 등은 미래 사회에 영향을 미치는 위험요소로 제시되고 있습니다(World Economic Froum, 2024).

국내에서도 지속적인 저출생과 급속한 고령화로 인한 인구구조 변화가 핵심적인 메가트렌드(megatrend)이며 사회 전반적으로 영향을 미치고 있습니다. 영유아 교육과 보육 정책 환경에 미치는 인구·사회 변화를 중심으로 다양한 요인들을 고려하여 응답해주시요.

1. 인구·사회 변화로 야기되는 문제들이 무엇이 있을지 떠오르는 단어를 5개 이내로 적어주세요.

(), (), (), (), ()

2. 인구·사회 변화에 대응하기 위한 **영유아 교육·보육의 정책이 추구해야 할 최우선의 가치**는 무엇이라고 생각하십니까? **하나만** 선택해주세요.

- 1) 모든 영유아의 격차 없는 출발선 보장
- 2) 미래 변화에 대응하기 위한 역량 지원
- 3) 차별 없는 교육·보육과 돌봄 지원
- 4) 다양한 가족 형태의 인정
- 5) 기타 (적어주세요. _____)

3. 인구·사회 변화에 대응하기 위해 **영유아 교육·보육이 보다 강조해야 할 사항**은 무엇이라고 생각하십니까? **순서대로 2개만** 선택해주세요.

1순위: _____, 2순위 _____

- 1) 영유아 교육·보육의 공교육화
- 2) 통합적 교육·보육과 돌봄 제공
- 3) 영유아의 건강한 성장 발달 지원(미래 변화에 대응하는 역량 지원 등)
- 4) 변화에 대응하기 위한 교원의 역량 지원
- 5) 다양한 가족의 요구 수용
- 6) 기타 (적어주세요. _____)

II. 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다

1. 다음은 본 연구의 전문가 조사결과 도출된 **인구사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육의 정책 분야와 주요 정책과제**입니다. 정책 분야와 과제들이 **어느 정도 타당**하다고 생각하시는지, 해당 칸에 ✓해 주십시오.

정책 분야	정책과제	타당도				
		전혀 타당하 지 않음	별로 타당하 지 않음	보통	약간 타당 함	매우 타당 함
		①	②	③	④	⑤
미래 교육돌봄 체계 구축	공공성 강화와 지역 기반 영유아 교육돌봄 생태계 재설계					
	지역기반 돌봄 인프라 연계 및 확충					
	디지털 전환에 대응하는 환경 조성(AI 기반 발달 관찰 시스템 도입 등)					
	빅데이터 기반 영유아교육 보육 정책수립					
	지역여건에 따른 기관 운영 모델의 다양화					
영유아 지원	영유아 심리정서 지원(영유아 정신건강 및 발달검사 의무화)					
	영유아의 생존·회복 역량과 미래 사회 적응 역량 제고					
	영유아 디지털 리터러시 기반 강화(디지털 과의존 예방, 정보 윤리교육 등)					
	취약계층 영유아 통합적 지원 강화					
	장애 및 특별한 도움을 필요로 하는 영유아 지원					
	영유아 발달 종단 데이터 구축(인구사회 변화 영향 모니터링, 증거기반 정책수립에 활용 등)					
가족 지원	(예비) 부모교육의 다양화 및 접근성 강화					
	다문화, 이주배경 가족 지원					
	가족중심 서비스의 연계(다층적 지원체계 구축)					
	부모 효능감을 기르는 부모 지원 체계 구축					
교육과정 운영	영유아·놀이 중심 교육과정 고도화					
	방과후 과정 운영 내실화					
	연속적 배움 체계 정립(초등 저학년까지 연계)					
	소규모 기관 공동교육과정 운영 지원					
	기후변화 및 환경위기 대응을 위한 지속가능 발전교육(ESD) 강화					
교원 처우 및 역량 제고	교사 양성 및 자격체계 고도화					
	근로여건 및 처우 개선					
	교사의 디지털 역량 강화					
	교사의 전문성 제고 및 근무환경 개선					
	교권 보호 및 교원존중 문화 조성					

1-1. 위에서 제시한 정책과제 외에 추가되어야 할 과제가 있다면 적어주십시오.

--

Ⅲ. 응답자 배경

1. 성별	① 남 ② 여
2. 연령	① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상
3. 현 소속 기관	① 국공립유치원 ② 사립유치원(법인, 사인) ③ 국공립어린이집 ④ 국공립 외 어린이집(민간, 가정, 법인, 직장 등)
3-1. 직위	① 원장/감 ② 담임교사 ③ 기타()
3-2. 담당 학급(반)	① 1세반 ② 2세반 ③ 3세반 ④ 4세반 ⑤ 5세반 ⑥ 혼합 연령학급/반(세)
4. 학력	① 전문대학 졸(3년제 이하) ② 대학교 졸(4년제 이상) ③ 대학원 석사(졸업) ④ 대학원 박사(졸업)
5. 전공	① 유아교육학 ② 보육학 ③ 아동/가족학 ④ 사회복지학 ⑤ 교육학 ⑥ 기타(적어주세요)
6. 경력	① 유치원 총 경력 ____ 년 ____ 개월 (교사, 원감, 원장 경력 합산) ② 어린이집 총 경력 ____ 년 ____ 개월 (교사, 원장 경력 합산) ※ 유치원/어린이집 경력이 없는 경우 '0'으로 표기해 주십시오

* 바쁘신 중에도 조사에 참여해주셔서 감사합니다.

소중한 연구 자료로 활용하겠습니다. *

부록 4. 심층면담 조사지

영유아 교육·보육 공교육화를 위한 쟁점 분석 - 심층면담 조사지 -

■ 연구 목적

- 유아교육·보육 공교육화를 위한 쟁점 분석 및 미래 유아교육·보육 체제 개편의 시사점 도출

■ 정책 어젠다 도출을 위한 심층면담 계획

- 대상 : 어린이집, 유치원
 - 원장 1명
 - 교사 2명 : 어린이집은 만 5세반 교사 1명, 만 2세반 교사 1명
유치원은 만 5세반 교사 1명, 만 3세나 4세반 교사 1명
 - 학부모 2명: 만 5세 학부모 1명, 졸업생 1학년 학부모 1명
- 일시 : 2025. 6. 30(월) 13:30~17:00
- 방법: 기관 방문을 통한 대면 면접
 - 소요시간: 원장, 교사 각 90-120분 내외, 학부모 60분 내외
- 주요 면담 내용: 유아교육의 공교육화(보편성, 무상성, 의무성 등) 의미, 현황, 쟁점 분석
- 일정

시간	면담 대상	
13:30~14:30	원장 면담	
14:30~16:00	교사 1 면담	교사 2 면담
16:00~17:00	학부모 1 면담	학부모 2면담

■ 연구 수행 기관 : 한국교육개발원

- 연구책임자 : 김주아 선임연구위원

심층면담 질문지(원장/교사용)

도입

- 취학 전 교육의 학제화, 공교육화(접근성, 무상성, 의무성)에 대해 어떤 생각을 가지고 있는가?

① 거버넌스와 조직

쟁점 1-1: 영유아교육의 공교육화(**접근성**, 무상성, 의무성) 실현 정도는 어떻게 평가할 수 있는가?

쟁점 1-2: 영유아교육의 공교육화(접근성, **무상성**, 의무성) 실현 정도는 어떻게 평가할 수 있는가?

쟁점 1-3: 영유아교육의 공교육화(접근성, 무상성, **의무성**) 실현 정도는 어떻게 평가할 수 있는가? 한국의 영유아 교육의 의무교육 실시의 걸림돌은 무엇인가? 초등학교로의 전이를 고려하여 유아교육의 마지막 단계만이라고 의무교육화 하는 방안에 대해 어떻게 생각하는가? 우려되는 부분은?

② 교원

쟁점 2-1: 영유아교육이 공교육화(의무무상교육) 될 경우 교원자격제도에서 조정되어야 할 부분은 무엇인가? 요구되는 전문성(학력, 교육과정, 수업, 상호작용(정서, 사회성 지도), 인성 등)? 요구되는 최소 학력수준은?

쟁점 2-2: 영유아교육이 공교육화(의무무상교육) 될 경우 교원 근무여건에서 조정되어야 할 부분은 무엇인가? 기관유형별, 설립유형별 교사들의 근무여건에는 어떤 차이가 있는가? 이러한 근무여건(근무시간, 급여 등)의 차이가 교육에 미치는 영향은?

③ 교육과정

쟁점 3-1: 교육과정의 구조적 질은 어느 정도 확보되고 있는가? 교사대 영유아 비율의 적절성에 대해 어떻게 평가하는가? 이것이 교육활동에 어떤 영향을 미치고 있는가?

쟁점 3-2: 교육과정 실행에 있어 영유아 교육과정의 질적 수준이 확보되고 있는가?(교육과정 문해력과 재구성, 교수학습 설계 및 실행, 평가와 기록)

쟁점 3-3: 초등학교 입학 적응과 성취에 영향을 미치는 연계 과정의 질적 수준은 확보되고 있는가?

④ 다양한 참여자들의 협업

쟁점 4-1: 교사-학부모 간의 협력 체제(학부모와의 소통과 이해 제고)는 어느 정도 구축되어 있는가? (교육과정 개발과 운영 참여 방식과 정도, 학생 발달 상황 공유 방식과 정도 등)

쟁점 4-2: 지역사회와의 인적, 물적 자원의 연계 협력 관계 구축은 원활한가? 어려운 점이 있다면?

쟁점 4-3: 유아교사-초등교사 간 관점(교육에 대한 관점, 교수학습에 대한 신념 등)은 어느정도 공유되고 있는가? 교사 간 관점이 차이나 상호이해의 부재는 교육의 연속성이라는 관점에서 어떤 영향을 미치는가? 유아교사-초등교사 간 교육과정 실행 상의 협업을 위해 어떤 활동들이 이루어지고 있는가? 실행 상에 어떤 어려움이 있는가?

심층면담 질문지(학부모용)

도입

- 영유아 교육·보육의 공교육화가 필요하다고 생각하는가? 영유아 교육·보육은 어떤 측면에서 공교육화가 되지 않았다고 생각하는가? 영유아 교육·보육의 공교육화에 대한 기대와 요구는?

* 영유아 교육·보육의 공교육화: 영유아기의 동등한 교육기회 보장을 위해 의무무상교육을 단계적으로 확대

① 거버넌스와 조직

쟁점 1-1: 영유아교육의 **접근성** 측면에서, 자녀를 보내고 싶은 기관에 보낼 수 있는가? 이를 저해하는 요인은?(예, 통학거리 내 기관 접근성, 기관 간 교육의 질적 차이 등)

쟁점 1-2: 영유아교육의 **무상교육**은 어느 정도 이루어지고 있다고 생각하십니까? 현재 기관에 지급하는 비용은 어느 정도인가?

- 기관의 기본과정/방과후 과정/특성화 프로그램 외에 사교육 여부, 사교육 받는 이유, 사교육 분야, 비용 규모는 어느 정도인가?

쟁점 1-3: 영유아교육이 **의무교육화** 되는 것에 대해 어떻게 생각하는가? 어떤 이유로 찬성/반대하는가?

- 초등학교 교육과의 연계성과 학교 준비도를 고려하여 유아교육의 마지막 단계인 만 5세만이라도 의무교육화 하는 방안에 대해 어떻게 생각하는가? 우려되는 부분은?

② 교원

쟁점 2-1: 영유아교육이 공교육화(의무무상교육) 될 경우 교사에게 가장 중요한 자질과 전문성(학력, 교육과정 운영 및 생활지도(정서, 사회성 지도) 전문성, 인성 등)은 무엇인가? 교사의 최소 학력수준은?

쟁점 2-2: 영유아교육이 공교육화(의무무상교육) 될 경우 교원 근무여건(근무시간, 급여 등)의 개선이 필요하다고 생각하는가? (두 개 이상의 기관을 경험한 경우) 기관유형(유치원/어린이집)/설립유형(국공립/사립)별 교원의 근무여건의 차이에 따른 교육의 차이를 경험한 적이 있는가?

③ 교육과정

쟁점 3-1: 현재 교사대 영유아 비율은 적절한가? 어느 정도가 적절하다고 생각하는가? 어떤 방식으로 개선하는 것이 좋겠는가?

쟁점 3-2: 기관의 교육과정에 대해 만족하는가? 기관에서 중점을 두고 지도하는 교육목표(철학, 가치)나 교육영역은 무엇인가? 영유아의 교육활동 결과에 대한 평가나 발달기록은 어떻게 이루어지고 있는가? 자녀의 발달 상황을 어떤 방식으로 제공받는가?

쟁점 3-3: 초등학교 입학 적응과 이후 학습을 위한 연계 활동(5세 이음학기, 읽기와 쓰기관심 갖기 등 초기 문해력 교육, 사회정서, 신체 운동 등 기초 역량 향상 등)은 어떻게 이루어지고 있는가? 부모로서 바라는 부분은?

(졸업생 학부모) 자녀는 유아교육에서 초등교육으로 전환과정 중에 학습과 사회, 정서적 측면에서 잘 적응했는가? 자녀가 초등학교에 입학해서 가장 어려워하는 부분은? 영유아 교육기관에서 초등 적응을 위해 더 보완해야 할 부분은? 유아교육과 초등교육과의 가장 큰 차이는? 초등학교 취학 전 부모에게 필요한 준비와 교육은?

④ 다양한 참여자들의 협업

쟁점 4-1. 기관과의 소통은 어떤 방식으로 이루어지는가? 기관 운영/교육과정 계획과 운영에 어떤 방식으로 참여하는가? 만족하는 부분은? 개선되어야 할 부분은?

쟁점 4-2. 다양한 교육과정 운영 및 공동체 의식 함양을 위한 지역사회와의 협력(인적, 물적 자원 활용, 기관 방문 등)이 어떤 방식으로 이루어지고 있는가? 지역사회와 연계 경험 중 좋았던 점은?

부록 5. 부모의견 조사지

영유아 교육·보육 공교육화 부모 의견조사

안녕하십니까?

본원에서는 국무총리실 산하 육아정책연구소의 위탁을 받아 「**영유아 교육·보육 학제 개편 쟁점 분석 연구**」를 수행하고 있습니다. 본 연구에서는 미래 영유아 교육·보육 학제 개편 논의에서 영유아 교육·보육의 공공성 강화 및 질적 개선으로 이끌 수 있는 핵심 어젠다로 “영유아 교육·보육의 공교육화”를 도출하였습니다. 본 연구에서는 이와 관련된 쟁점을 분석하고 미래 유아교육·보육 체제 개편을 위한 시사점을 도출하고자 합니다.

“영유아 교육·보육의 공교육화”는 **모든 영유아에게 질 높은 교육 기회를 동등하게 보장하기 위해 무상/의무교육을 단계적으로 확대**해가는 것을 의미합니다.

본 설문은 영유아 교육·보육의 공교육화에 대한 학부모님들의 의견을 묻는 것입니다. 조사 결과는 익명으로 처리되며 연구 목적으로만 활용됩니다.

바쁘시겠지만 학부모님들의 경험에 비추어 솔직하게 응답해 주시면 감사하겠습니다.

한국교육개발원장
고영선

※ 이 조사에 대하여 문의 사항이나 궁금한 사항이 있으신 경우 아래의 연락처로 문의하여 주시기 바랍니다.

- ▶ 연구책임자: 김주아 선임연구위원
- ▶ 연구원: 윤혜신 연구원

배경정보

1. 귀하의 연령대는 어디에 해당합니까?

- ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 이상

2. 귀하의 거주지는 어디입니까?

- ① 대도시 ② 중소도시 ③ 읍면지역

3. 귀하의 가구 소득은 어느 정도입니까?

- ① 299만원 이하 ② 300만원 - 399만원
 ③ 400만원 - 499만원 ④ 500만원 - 599만원
 ⑤ 600만원 - 699만원 ⑥ 700만원 이상
 ⑦ 모름

4. 귀하의 자녀의 연령은 몇 세입니까? 어린이집 또는 유치원을 이용하고 있거나 졸업한 자녀 중 가장 어린 연령의 자녀를 기준으로 작성해 주십시오.

- ① 만 0세 ② 만 1세 ③ 만 2세 ④ 만 3세 ⑤ 만 4세 ⑥ 만 5세 ⑦ 만 6세

“영유아 교육·보육의 공교육화”는 모든 영유아에게 질높은 교육 기회를 동등하게 보장하기 위해 무상/의무교육을 단계적으로 확대해가는 것을 의미합니다.

1. 영유아교육·보육기관에의 접근성

다음은 귀하께서 통학이 가능한 거리에 양질의 교육과 돌봄을 제공하는 영유아교육·보육기관에 자녀를 보낼 수 있는지를 묻는 질문입니다.

질문 1-1. 통학거리에 있는 영유아교육·보육기관의 교육·보육의 질(교육과정 운영, 시설·설비, 교원 전문성 등) 이 어느 정도 균질하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 균질하지 않다 ② 균질하지 않다 ③ 보통이다 ④ 균질하다 ⑤ 매우 균질하다

질문 1-2. 귀하가 가장 선호하는 영유아교육·보육기관 유형은 무엇입니까?

(자녀가 0-2세인 경우)

- ① 국공립 어린이집 ② 사업복지 법인 어린이집 ③ 법인·단체 등 어린이집 ④ 민간 어린이집
⑤ 가정 어린이집 ⑥ 협동 어린이집 ⑦ 직장 어린이집

(자녀가 3-5세인 경우) : 어린이집과 유치원 중 먼저 선택, 다음 유형 중 선택

☞ 어린이집

- 1-① 국공립 어린이집 1-② 사업복지 법인 어린이집 1-③ 법인·단체 등 어린이집
1-④ 민간 어린이집 1-⑤ 가정 어린이집 1-⑥ 협동 어린이집 1-⑦ 직장 어린이집

☞ 유치원

- 2-① 국공립 단설유치원 2-② 국공립 (초등학교)병설유치원 2-③ 사립유치원

☞ 기타 반일제 학원

- 3-① 놀이학교 3-② 영어유치원 3-③ 영유아 체능단 3-④ 사인(私人) 학원 3-⑤ 기타

질문 1-3. 귀하가 영유아교육·보육기관을 선택하는 기준은 무엇입니까? (1, 2, 3순위 선택)

- ① 통학 거리 ② 교육·보육 비용 ③기관의 교육철학 및 교육 방침
④ 교육·보육 프로그램의 질 ⑤ 교육시설·환경 ⑥ 교원의 전문성
⑦ 교사대 영유아비율 ⑧ 기타()

질문 1-4. 귀하는 선호하는 영유아 교육기관에 어려움 없이 자녀를 보낼 수 있었습니까?

- ① 예 ② 아니오

(② 아니오 라고 응답한 경우) 귀하가 원하는 기관에 자녀를 보내지 못한 이유는 무엇입니까?

- ① 통학 거리가 멀어서 ② 교육·보육 비용이 비싸서 ③ 대기자가 많아서
④ 원하는 만큼 운영시간이 충분하지 않아서 ⑤ 기타()

(② 아니오 라고 응답한 경우) 그렇다면 귀하가 실제로 자녀를보낸 영유아교육·보육기관은 어디입니까? [1개 선택]

분류	기관 유형
어린이집	1국공립 어린이집
	사업복지 법인 어린이집
	법인,단체 등 어린이집
	민간 어린이집
	가정 어린이집
	협동 어린이집
	직장 어린이집
유치원	국공립 단설유치원
	국공립 (초등학교) 병설유치원
	사립유치원
기타 반일제(반나절) 이상 학원	놀이학교
	영어유치원
	영유아 체능단
	사인(私人) 학원 (민간학원)
	기타: _____

질문 1-5. 학부모들에게 균등하게 질높은 교육기회를 보장하기 위해 가장 선행되어야 할 과제는 무엇입니까?

- ① 국공립 어린이집 및 유치원 비율 확대 ② 실질적인 무상 교육 실현
 ③ 국가 교육과정(누리과정/표준보육과정)의 충실한 실행 ④ 교원의 전문성 제고
 ⑤ 교사대 영유아 비율 축소 ⑥ 사립/민간 기관 지원 및 공공성 강화 ⑦ 기타()

2. 무상교육

다음은 취학전 교육의 공교육화 실현을 위한 무상교육 관련 질문입니다.

유아교육법 제 24조(무상교육)제 1항은 취학 직전 3년의 유아교육은 무상으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령의 정하도록 하고 있다.

질문 2-1. 무상교육 실시에 대해 어느 정도 체감하고 있습니까?

- ① 무상교육이 전혀 이루어지지 않았다 ② 무상교육이 이루어지지 않았다.
- ③ 무상교육이 부분적으로 이루어졌다 ④ 무상교육이 거의 이루어졌다
- ⑤ 무상교육이 완성되었다

2025학년도 유아학비 지원내용				
만 3~5세에게는 유치원·어린이집에 국가수준 공통 교육과정(누리과정)이 적용되므로 보호자의 소득수준에 관계없이 전 계층 유아학비·보육료가 지원됩니다. 또한, 사립유치원에 다니는 저소득층 가정 유아에 대해서는 추가 학비 지원을 통해 실질적 교육기회를 보장하고 있습니다.				
구분	지원연령	국공립유치원	사립유치원	어린이집
유아학비/보육료	3~5세	100,000	280,000	280,000
방과후 과정비	3~5세	50,000	70,000	70,000
유아학비/보육료 추가지원	4~5세	50,000	50,000	50,000
계		200,000	400,000	400,000

출처 : 교육부(2025. 1). 2025학년도 유아학비 지원계획 (4~5세 추가지원 포함). p. 2

질문 2-2. 무상교육의 지원 범위는 어느 정도가 적절하다고 생각하십니까?

- ① 국가 교육/보육과정(누리과정/표준보육과정)
- ② 국가 교육/보육과정(누리과정/표준보육과정) + 특성화 활동/방과후 과정
- ③ 국가 교육/보육과정(누리과정/표준보육과정) + 특성화 활동/방과후 과정 + 연장 돌봄
- ④ 기타

질문 2-3. 영유아교육·보육기관의 수익자 부담경비(기본과정 추가경비, 방과후 과정/특성화활동 경비, 현장체험활동비 등)로 지출하는 비용은 얼마입니까? 월 평균 000,000 원

질문 2-4. 사교육비로 지출하는 비용은 얼마입니까? 월 평균 000,000원

(※ 어린이집, 유치원의 특성화 활동/방과후 과정 지출 비용 제외)

질문 2-4-1. 사교육을 이용하는 이유는 무엇입니까?

- ① 영유아 교육·보육기관의 교육만으로는 학습(한글 문해력 등)이 부족해서
- ② 영유아 교육·보육기관에서 제공하지 않는 다양한 경험을 제공하기 위해 (영어, 수학, 논술, 예체능 등)
- ③ 돌봄 시간 확보를 위해
- ④ 또래 아이들에게 뒤처지지 않도록 하기 위해
- ⑤ 기타()

3. 의무교육

다음은 취학전 교육의 공교육화 실현을 위한 의무교육 관련 질문입니다.

의무교육은 개인이 자신의 능력을 개발, 발전시킬 수 있는 권리를 보장하고, 민주시민 국가 실현을 위해 실시하는 것으로 모든 국민의 자녀들로 하여금 일정 기간 동안 의무적으로 교육을 받도록 하는 제도입니다.

현재 우리나라의 헌법은 ‘모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다(헌§31②)’고 하여 초등교육을 의무화하고 있고, 6년의 초등교육과 3년의 중등교육에 대하여는 교육기본법 제8조에서 의무교육으로 규정하고 있습니다(교육기본§8).

출처: 의무교육 [義務教育] (법률용어사전, 2023. 01. 15., 이병태) / 의무교육 [義務教育] (교육학용어사전, 1995. 6. 29., 서울대학교 교육연구소)

질문 3-1. 영유아교육이 초중등교육과 마찬가지로 의무교육으로 이루어질 필요가 있다고 생각하십니까?

- ① 예 ② 아니오

질문 3-1-1(① 예 라고 응답한 경우) 그 이유는 무엇입니까?

- ① 영유아 시기에 적합한 질 높은 경험을 제공하기 위해
 ② 취약계층(조손가정, 한부모가정, 다문화가정 등) 아동에게 적절한 교육 경험 제공을 위해
 ③ 기관에서의 교육을 통해 가정양육보다 체계적인 교육적 경험을 제공할 수 있기 때문에
 ④ 기타()

질문 3-1-1-1. 만일 영유아 단계에서 의무교육이 실시된다면 몇 세부터 시작하는 것이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 만 0세 ② 만 1세 ③ 만 2세 ④ 만 3세 ⑤ 만 4세 ⑥ 만 5세

질문 3-1-2(② 아니오 라고 응답한 경우) 그 이유는 무엇입니까?

- ① 부모의 자녀교육권이 제한되기 때문에
- ② 학부모의 다양한 교육선택권이 제한되기 때문에
- ③ 유아발달의 특수성(개별 발달 차이 등)을 고려한 교육이 어렵기 때문에
- ④ 기타()

질문 3-2. 초등학교 입학 전 아동들의 연령에 맞는 발달과 학교 적응을 돕기 위해 만5세 과정을 의무교육으로 실시하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 찬성 ② 반대

질문 3-2-1(① 찬성 이라고 응답한 경우) 그 이유는 무엇입니까?

- ① 초등학교와의 연계성 강화 및 학생들의 학교 적응 용이
- ② 취약계층의 교육참여를 높여 교육의 형평성 제고
- ③ 아동 간의 학력 차이 좁히기
- ④ 기타()

질문 3-2-2(① 찬성 이라고 응답한 경우) 만5세 과정을 의무교육으로 실시한다면 공통된 교육과정에서 가장 중요하게 다루어야 하는 내용은 무엇이라고 생각하십니까? 우선순위를 정하여 2개를 표시해 주십시오.

- ① 기초 학습 역량(언어, 수리 기초 문해력, 자기주도성, 문제해결 등)
- ② 자기관리 역량(독립적인 기본생활 습관, 자율성 등)
- ③ 정서적 역량(자아존중감, 자기조절 등)
- ④ 사회적 역량(타인배려, 협력, 공감 등)
- ⑤ 기타()

질문 3-2-3(② 반대 라고 응답한 경우) 그 이유는 무엇입니까?

- ① 의무과정으로 편입된 만 5세 과정에 대한 사교육 조기 시작
- ② 학업·교과 중심 교육 강화로 인한 아동의 전인적인 발달 저해
- ③ 학업·교과 중심 교육으로 인한 유아의 놀 권리 및 창의성 발달 저해
- ④ 기타()

부록 6. 부록 그림 및 표

[부록 그림 1] 2006~2027년 중장기 보육 기본계획 전체 흐름

제 1차 중장기 보육계획 (‘2006~2010)	제 2차 중장기 보육 기본계획 (‘2013~2017)	제 3차 중장기 보육 기본계획 (‘2018~2022)	제 4차 중장기 보육 기본계획 (2023~2027)
새싹 플랜	아이는 행복하고 부모는 안심할 수 있는 세상	영유아의 행복한 성장을 위해 함께하는 사회	보육·양육 서비스의 질적 도약으로 모든 영유아의 행복한 성장 뒷받침
① 공보육 기반 조성	① 부모의 보육·양육 부담 경감	① 보육의 공공성 강화	① 종합적 양육지원 강화
1. 중장기 수급계획에 따른 보육시설 확충 2. 국공립 보육시설 확충 3. 기본보조금 제도 도입	1. 0-5세 전 계층 보육·양육지원 실현 2. 보육료 적정화 및 부모 추가비용 경감	1. 국공립 이용률 40%로 확대 2. 국공립 운영의 공공성 강화 3. 직장어린이집 활성화 4. 어린이집 운영의 건전성 제고	1. 부모급여 도입으로 영아기 양육비용 경감 2. 종합적 육아 지원 서비스 제공 3. 맞춤형 양육정보 제공으로 부모 양육 역량 강화 4. 육아 건강상담서비스 지원 강화
② 부모의 육아부담 경감	② 수요자 맞춤형 합리적 보육·양육 지원	② 보육체계 개편	② 영유아 중심 보육서비스 질 제고
1. 보육비용 지원 확대 2. 영아보육 활성화 3. 취업 부모에 대한 지원 강화	1. 아동 및 가구 특성별 맞춤형 지원 2. 장애아, 다문화 영유아 맞춤형 지원 강화	1. 어린이집 이용 및 지원체계 개선 2. 표준보육비용 산정 및 적정 보육료 지원 3. 보육과정 개편	1. 어린이집 보육 최적의 환경 조성 2. 어린이집 품질관리 체계 개편 3. 영유아의 건강한 성장·발달 지원 및 권리존중 확산 4. 놀이 중심 보육 과정 내실화
③ 다양한 보육서비스 제공	③ 공공성 확대와 품질관리 강화	③ 보육서비스 품질향상	③ 보육교직원 전문성 제고 및 역량강화
1. 보육시설 이용시간 다양화 2. 장애아 보육 활성화 3. 농어촌 보육서비스 확대 4. 방과후 보육프로그램 활성화 5. 포괄적 보육서비스 등 활성화	1. 믿고 맡길 수 있는 복지형 어린이집 확대 2. 서비스 질 관리 강화 및 진입·퇴출 등 연계		
④ 아동 중심의 보육환경 조성	④ 양질의 안심 보육 여건 조성		
1. 보육시설 환경 개선 2. 건강·영양·안전관리 강화 3. 보육인력 전문성 제고 및 처우개선 4. 표준보육과정 개발·보급	1. 보육인력의 역량 지원 강화 및 처우 개선 2. 영유아의 발달에 적합한 질 높은 보육 프로그램 제공	1. 보육교사 전문성 강화 2. 보육교사 적정 처우 보장 3. 영유아 보육환경 개선 4. 상시적 품질관리 강화	1. 보육교직원 양성 및 자격체계 고도화 2. 보육교직원 전문역량 강화 3. 보육교직원 권리 보호 환경 조성 4. 보육교직원 근무환경 및 합리적 처우 개선

<p>⑤ 보육서비스 관리체계 강화</p> <p>1. 보육시설 평가인증시스템 구축 2. 보육행정시스템 구축 3. 지자체 보육정책 활성화 4. 지역사회 참여 및 시설운영 투명성 제고 5. 보육사업 추진관련 인프라 확충</p>	<p>⑤ 신뢰가 있고 투명한 보육 생태계 구축</p> <p>1. 참여공개신포 등 민-관 협력 기반 조성 2. 효율적·체계적인 보육 3.0 관리시스템 구축</p> <p>⑥ 보육서비스 재정 및 전달체계 개선</p> <p>1. 보육 양육 서비스 전달체계 개편 2. 중앙-지방간 보육재정 합리적분담 3. 바람직한 한국형 유보통합 추진방안 검토</p>	<p>④ 부모양육지원 확대</p> <p>1. 부모의 양육역량 강화 지원 2. 시간제 보육 서비스 확대 3. 취약보육 지원 개선</p>	<p>④ 안정적인 보육서비스 기반 구축</p> <p>1. 어린이집 안정적·효율적 지원체계 마련 2. 공공보육 확대 및 내실화 3. 인구구조 변화에 따른 보육의 사각지대 예방 4. 전달체계, 시스템, 홍보 고도화</p>
---	---	--	---

〈부록 표 1〉 인구사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 비전

의견
<p>1) 차별 없는 기회의 정의 실현 /2) 돌봄 민주주의의 구현 /3) 학습자를 위한, 학습자에 의한, 학습자의 교육과정 4) 질 관리 책무성 확립 /5) 미래 교육(디지털, 인구변화, 기후환경 등) 소양 강화 /6) 축소 사회에 대응</p> <p>모든 영유아가 평등한 성장·발달의 기회를 보장받고, 개별적 특성과 다양성을 존중받으며 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 포용적 돌봄교육 체계 구축이 우선되어야 함. 영유아가 디지털 전환 및 그린 전환 등 미래 사회 변화에 적극적으로 대응할 수 있는 미래 역량 기반의 교육 패러다임 전환이 필요함(예: 기후변화 시대에 대응하는 지속가능한 삶의 태도 배양을 위한 생태적 감수성, 디지털 네이티브 세대로서 건강한 디지털 시민성과 기초적 디지털 리터러시 함양 등). 더불어 변화하는 사회적 요구에 부응하는 교육·보육 전문인력의 역량 강화와 처우 개선이 함께 강조되어야 할 것임. 한편, 저출생 시대 국가적 책임 실현 차원에서 일·가정 양립 지원, 양육 부담 경감, 돌봄 공백 최소화, 다문화가정, 다양한 가족 구조에 대한 존중, 취약계층(장애 영유아 가정, 한 부모 가정 등)의 통합적 지원, 지역 간 양육격차 해소를 통해 사회통합적 가치 실현이 영유아 교육·보육 비전의 핵심이 되어야 함</p> <p>첫째, 부모-자녀 관계 강화: 부모 양육 지원, 맞벌이 부모의 육아휴직 확대, 맞벌이 부모의 탄력적 근로 확대 둘째, 부모 역할 재조명: 부모됨에 대한 인식 및 실태, 부모 교육 강화, 바람직한 부모 역할 캠페인 셋째, 대한민국이 추구하는 인간상 정립 및 교육·보육에 담아야 할 핵심 내용 연구: 건강 교육, 시민교육, 윤리교육 등 생애 초기부터 강조해야 할 교육 내용 구성 넷째, 최근 유아를 대상으로 코딩교육, 디지털 교육이 상업화와 맞물려 거론되고 있지만, 이 시기의 영유아에게 바람직한 발달을 이끌어가는데 있어서 반드시 필요한가에 대한 논의가 필요하고 시대의 흐름에 맞게 필요하다고 한다면 영유아의 발달에 적합한 한도 내에서 교육적으로 어떻게 노출시키고 접근시킬지에 관한 세심한 방안이 이루어져야 함</p> <p>■ 다양한 가족의 형태를 인정하는 포용사회 / ■ 각 영유아의 개별성과 다양성 및 유능성 존중 교육 / ■ 생태-기술 전환 시대에 요구되는 놀이, 생태, 관계 중심의 새로운 교육철학</p> <p>- 모두가(영유아, 학부모, 교직원) 행복한 영유아학교(영유아발달에 적합한 시설, 교육내용, 학부모의 수요에 적합한 영유아학교 형태, 교직원의 역량강화 및 여건개선 등) - 차별없는 지속가능한 미래의 삶을 살아가는 영유아(영유아의 사회적 배경 및 신체적 배경에 따른 차별 받지 않는 시스템과 미래 교육에 대한 교육과정 마련 등) - 모두가 만들어 가는 행복한 영유아학교(지역사회 및 지원기관의 기반, 역할까지 포함)</p> <p>○ 건강한 미래를 여는 행복·안전·튼튼 영유아교육 / ○ 안전하고 행복한 유아학교 / ○ 행복한 부모, 건강한 가정, 든든한 유아학교 / ○ 영유아의 건강과 인권 중심 / ○ 영유아의 건강한 성장지원 영유아교육·보육과정 / ○ 어린이집·유치원 통합 운영 / ○ 모두를 위한 맞춤형 교육 / ○ 모두를 위한 출발선 평등 / ○ 안전하고 행복한 영유아 돌봄 가정지원 / ○ 가족행복공간 우리동네 영유아 놀이터 / ○ 영유아를 위한 부모학교 / ○ 소통과 참여의 교육공동체</p> <p>기후변화 및 환경보호가 반드시 포함되어야 한다고 생각합니다. 제가 속한 어린이집에서도 2025년 '기후감수성'을 핵심교육으로 두고 있으며 월 1회 '잔반 없는 날', 숲 체험, '지구를 보호하는 지구 특공대' 등 다양한 활동으로 환경을 소중히 여기고 보호하는 교육을 하고 있습니다. 기후변화로 인해 각종 신종 바이러스가 나타나고 첨단기술이 발달되면서 녹색 지대가 사라지면서 환경이 파괴될 확률이 높아진다고 생각하기 때문에 기후변화 및 환경보호는 미래 사회 영유아에게 꼭 필요한 비전이라고 생각합니다.</p> <p>인구사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육의 비전을 살펴보면, 고령화 및 저출생에 대응하는 영유아 교육·보육환경, 여성의 경제활동 참여 확대에 따른 영유아 교육·보육환경의 변화, 디지털 전환과 그린전환의 트윈전환에 대응한 영유아 교육·보육 프로그램 개발, 지역별, 근로환경 변화, 다문화가정의 증가에 따른 변화 등으로 볼 수 있습니다. 연구진이 제시한 그림 1의 내용과 함께 포함되어야 할 내용을 추가해보자면 -고령화 및 저출생으로 핵가족화 및 결혼가정이 증가하고, 다문화가정 및 조손가정 등 -다양한 가정이 증가함에 따라서의 비전 외에도 출산의 연령이 과거에 비해 이른 결혼과 출산이 늦어지면서 부모의 세대별 차이도 살펴보아야 합니다.</p> <p>"맞춤형 교육·보육으로 모든 영유아를 소중히" - 저출생 시대에 국가 차원에서 모든 영유아를 소중히 여기며 맞춤형 교육·보육을 제공함으로써 1) 영유아 미래 사회에 유연하게 적응하고 대응할 수 있는 역량 함양 /2) 학부모 영유아가 자녀 교육에 대한 걱정과 부담 경감 /3) 교사 영유아 전문가로서 자긍심 가지고 성장</p>

의견

질 높은 유아교육을 통한 공정한 출발선 보장, 한 아이도 놓치지 않는(모두를 위한) 교육, 모두가 잘 배우는 행복하고 충분한 경험 영유아기 공교육은 생애(평생)학습의 기초 보장, 생의 기초교육은 영유아기부터, 국가책임 강화

모든 영유아의 건강하고 행복한 성장 보장 지속 가능한 사회를 위한 영유아 세대의 성장환경 구축 미래 사회가 요구하는 창의적 인재로서 영유아 육성 사회적 형평성을 실현하는 평등하고 공정한 교육·보육 저출산·고령화 사회에 맞춘 안정적 돌봄환경 조성 지역 간 격차 없는 영유아 성장환경 실현 미래 환경 변화에 대응 가능한 탄력적 보육시스템 마련 가족 및 지역사회와 긴밀히 연계된 돌봄 생태계 구축

다양한 유형의 위기가 있는 시대를 살아가는 영유아에게 안전한 양육환경을 제공하고, 회복탄력성과 감수성, 공동체 의식을 제공하는 시스템이 되어야 한다고 생각함. 유보통합을 통해 돌봄과 교육을 통합한 양질의 교육적 경험을 제공하는 데서 나아가 지속 가능한 사회를 만드는 것이 필요함

저출생 및 고령화, 급변하는 미래 디지털 기술에 대응하기 위하여 영유아의 행복과 전인적 발달을 지원하고, 지역 및 가정 환경에 따른 차별이 없도록 모든 아이들을 국가와 사회가 함께 기를 수 있는 영유아교육·보육 체제 구축

영유아의 자율성과 창의성 다름에 대한 포용성 가정에서의 건강한 양육 교사의 교육보육에 대한 전문성 교육·보육 주체들(영유아, 보호자, 교사, 지역사회 등) 간의 협력 규모가 다양한 기관에 대한 지원 지역성과 함께하는 기관 운영

인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육 보육은 미래지향적 가치를 포함해야 함. 미래 영유아교육의 비전으로 '모든 영유아의 행복한 배움을 위한 교육'을 제안하고자 함. 이는 평등하고 포용적인 교 환경을 바탕으로 영유아의 전인적 성장과 행복을 지향한다는 의미를 담고 있음. '모든 영유아'란 우리 사회 공동체의 구성원으로서 개별성과 다양성을 가진 존재를 의미함. 즉, 각기 다른 개성과 잠재력을 가지며 그들이 가진 다양성, 즉, 장애, 문화적 다양성, 사회경제적 배경, 성별 및 지역 등에 관계없이 사회 구성원으로서 존중받을 권리를 가지는 존재로서의 영유아를 의미함.

트윈전환과 인구학적 전환에 바탕을 둔 가족 및 아동의 특성을 고려한 맞춤형 교육보육으로 후속출산율 향상 및 영유아발달을 지원하여 우리사회의 당면한 저출생 문제를 해결하고 아동과 가족의 삶의 질 향상에 기여하는 방향으로 비전 설정 필요함. 1. 모든 아동에게 최적의 보육·교육 환경 제공 / 2. 인구구조 변화에 유연한 교육보육시스템 개발 / 3. AI 및 디지털 기술을 활용한 미래지향적 교육환경 조성: AI를 활용한 개인 맞춤형 학습, 영유아 발달 모니터링 시스템, 스마트 보육환경 등 도입으로 개별 맞춤형 지원 및 교사 업무 효율성 향상 / 4. 기후 위기 대응을 위한 생태 감수성 교육 강화

저출산에 대비한 영유아 교육·보육, 가족형태 다양성에 대비한 영유아 교육·보육, 영유아의 전인발달, 사회·정서발달을 강조하는 교육·보육, 가정-기관 연계 강화 및 양육자 협력 및 지원의 강화, 영유아교육·보육 공공성 강화 및 확대, 영유아교육 보육 인프라 구축 및 디지털 전환시대 대비, 지속가능한 영유아 교육·보육 방향설정, 교사전문성 및 처우개선, 지역사회연계 및 생태중심교육 강화

- 영유아인구 확대를 위해서는 영유아 보육 정책(보육의 질 향상, 양육비 지원 강화 등)을 정부에 상관없이 지속가능한 체제로 유지할 수 있는 기구 필요 /- 인구구조의 큰 비중을 차지하는 다문화, 결혼이민가정, 이민 가정의 영유아 양육 지원 체제 강화(교사 양성과정에서 다문화교육 필수/선택과목 지정) /- 모든 유아: 장애 유아, 발달지연 유아, 취약계층 유아에 대한 통합적 지원체계 구축 /- 모든 가족 형태(한부모, 조손, 공동육아)를 고려한 맞춤형 보육 제공

〈부록 표 2〉 인구사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책의 목표

의견
<p>1) 영유아 권리 보장의 유보통합 지원체계 수립 /2) 다양한 가족 배경을 포괄하는 양육 지원의 체계 개선 /3) 지역 기반 영유아의 생활 경험에 근거한 영유아 교육과정 운영 /4) 영유아교육보육의 구조적, 과정적 질 관리 책무 평가 체계 마련 /5) 영유아 교육·보육교직원의 미래 교육(디지털, 인구변화, 기후환경 등) 소양 강화 /6) 인구학적 변화에 연착 대비하는 적극 행정 지원 사업 도모</p> <p>국제 수준의 교사 대 아동 비율 달성 /모든 영유아의 '격차 없는 출발선' 보장 : 모든 영유아가 거주지역, 가족 구조, 사회경제적 배경, 문화적 다양성에 관계없이 '격차 없는 출발선'을 보장받을 수 있는 돌봄·교육 체계 구축 디지털 전환 및 기후위기에 대응하는 미래 사회 핵심역량의 기초로서, 영유아기의 적절한 디지털 소양과 생태적 감수성 함양 지원 양육자의 일·가정 양립을 실질적으로 지원하고, 돌봄 공백을 최소화하며, 부모의 양육 부담을 경감할 수 있는 사회적 지원 체계 강화/ 부모교육 및 양육역량 강화 프로그램에 대한 접근성 확대와 지역 간 격차를 줄이기 위한 육아 인프라의 균형 발전 도모/ 영유아 교사의 전문성 향상과 함께, 지속가능한 보육·교육 환경 유지를 위한 근무환경 개선 및 처우 향상</p> <p>첫째, 모든 영유아의 발달권 보장: 출생 배경과 무관하게 평등한 교육·보육 기회를 제공하는 것 / 둘째, 다양한 가족형태 수용: 한부모, 맞벌이, 다문화, 조손가정 등 다양한 가족 형태에 맞춘 유연한 지원체계 구축 /셋째, 지역 격차 해소: 돌봄 취약지역의 교육·보육 접근성과 질 제고 /넷째, 통합적 돌봄과 교육 제공: 보육과 교육, 복지, 보건의 연계된 서비스 강화 /다섯째, 유아교사의 전문성 및 처우 개선: 교사의 전문성 향상과 안정된 근무 환경 조성을 통한 서비스 질 확보 /여섯째, 지속가능발전 교육 포함: 기후 변화와 환경 위기에 대한 감수성을 키우는 생태 중심 교육 강화 /일곱째, 사회적 정서 역량 및 시민의식 함양: 협력, 공감, 자기조절 등 인간관계 기술과 정서 발달 지원 /여덟째, 양육자와의 협력 강화: 부모 교육 및 소통 체계 강화로 가정과의 연계성 제고</p> <p>■ 가정의 사회경제적 배경, 성별, 인종 등과 관계없이 적어도 생애초기 6년은 최적의 물리적 환경, 최상의 음식, 최고의 교사, 최선의 교육을 받을 수 있는 나라. 구김이 없이 당당한 자아를 지닌 건강한 영유아 지원 / ■ '놀이가 배움'인 교육을 통해 자율성, 주도성, 창의성, 회복탄력성, 생태감수성 등과 같은 비인지적 역량 함양에 초점</p> <p>- 자신의 소중함을 알고 건강하고 안전한 생활습관을 기른다.(기본생활습관 등) /- 자신의 일을 스스로 해결하는 기초 능력을 기른다.(자조능력, 주도성 등) /- 호기심과 탐구심을 가지고 상상력과 창의력을 기른다.(트윈전환시대의 창의성 발달교육) /- 일상생활에서 아름다움을 느끼는 문화적 감수성을 기른다.(문화감수성, 예술교육 등) /- 존엄, 포용 공존의 가치를 바탕으로 사람과 자연을 존중하고 배려하고 소통하는 태도를 기른다.(공동체성 인식, 민주시민교육, 반편견교육, 생태시민성, 기후변화대응 등) /- 인공지능 및 디지털 미디어를 올바르게 이해하고 활용하는 디지털 기초 소양을 기른다.(안전한 미디어와 인공지능의 사용 등)</p> <p>○ 영유아의 건강과 인권 중심 / ○ 건강하고 안전한 영유아 교육과정, 보육과정 수립 / ○ 지역여건에 따른 교육기관 운영모델의 다양화 / ○ 어린이집·유치원 통합 운영 모델 구축 / ○ 부모 효능감을 기르는 부모 지원 체계 구축 / ○ 부모 자녀 체험 중심 영유아 놀이센터 확대 / ○가정을 찾아가는 영유아 돌봄 지원 / ○출산, 육아에 따른 자녀양육비 지원 확대</p> <p>다문화 이해에 대한 교육과 다문화가정 영유아 지원이 점점 더 필요해질 것이라 생각합니다. 영유아를 대상으로 하는 다문화 교육뿐 아니라 다문화가정 학부모를 대상으로 한 교육 및 지원도 필요하다고 생각합니다. 다문화가정의 학부모가 느끼는 다양한 심리적 어려움과 불편함을 위한 맞춤형 지원 및 다문화가정 학부모 커뮤니티가 있으면 좋을 것 같습니다.</p> <p>남양주시는 지역 인물인 정약응을 중심으로 한 보육과정의 브랜드화 과정을 통해, 지역사회와 연계된 특화된 보육과정을 구축하고자 노력하고 있다. 이는 지역사회의 특성과 자원을 활용한 맞춤형 교육·보육 모델의 필요성을 반영한 것이다. 또한, 디지털 전환 및 환경 변화와 같은 인구·사회적 변화에 대응하기 위해 교육·보육의 목표를 보다 구체적이고 세분화된 형태로 설정할 필요가 있다. 이를 위해서는 지역 연계형 보육 모델 구축, 디지털 리터러시 교육 프로그램 개발, 환경 교육 프로그램 운영, 가족 구성원의 세대 간 차이를 고려한 맞춤형 부모 교육 프로그램 등을 목표로 설정할 수 있다.</p> <p>맞춤 미래인재 통합</p>

의견

1. 유아 자신의 가능성을 충분히 살린다. /2. 주도적으로 배우며, 더불어 아름답게 살아간다. /3. 조화로운 성장으로 건강하고 행복하게 살아간다.

영유아 교육보육서비스 이용률을 90% 이상 달성 /영유아 교사 1인당 담당 영유아 수 OECD 평균 수준으로 감축 /특수 보육(장애·다문화 등) 이용 가능 시설 30% 이상 확대 /농어촌 지역 보육시설 접근성을 도시 수준으로 개선 /영유아 기 부모 대상 육아휴직 이용률 270% 이상 달성 /유보통합(유치원·어린이집 통합) 체제 구축을 2028년까지 완료 /영유아 교사 처우를 초등교원 평균 수준으로 개선 /영유아 정신건강 및 발달검사 의무화 비율을 100% 달성

유아의 생존·회복 역량과 미래 사회 적응 역량을 동시에 키우는 것/ 돌봄과 교육의 통합적 지원을 통해, 아동의 전인적 성장과 양육자(부모)의 삶의 질을 함께 향상시키는 것/ 사회적 위험과 디지털 환경에 노출되는 유아를 보호하고, 동시에 능동적 시민으로 성장할 수 있도록 역량을 기르는 것

모든 영유아가 차별없이 행복하게 전인적 성장·발달 - 놀이 중심 교육을 통한 호기심, 문제해결력, 창의적 사고력 함양하여 미래지향적 인재 육성

영유아의 웰빙과 배움

인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육의 목표는 급변하는 사회적, 기술적 환경 속에서 영유아의 건강한 성장과 발달을 지원하며, 그들이 미래 사회의 주체로서 갖추어야 할 역량을 기르도록 돕는 것이어야 함

인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육의 목표는 급변하는 환경 속에서도 아동의 건강한 성장, 사회적 형평성 보장, 그리고 미래 사회 대응 역량을 균형 있게 키우는 데 중점을 두어야 한다. 이를 위해 다음과 같은 목표들이 포함되어야 할 것이다.

1. 모든 아동의 최적의 환경 제공을 위한 포용적이고 공평한 보육·교육 체계 구축 출산율 저하로 인한 양적 축소보다는 질 중심의 보육 정책으로 전환하여, 아동 개인의 발달적 권리와 복지를 보장
2. 인구구조 변화에 유연하게 대응하는 보육시스템 구축 급속한 고령화와 지역 인구 불균형에 대응하여 맞춤형 보육 정책개발 필요함. 변화하는 가족 형태를 고려한 가정 지원형 보육서비스 확대
3. 미래 사회 대비한 유아 역량 형성을 위한 기초 교육 강화 시, 디지털 사회를 대비한 변화에 대한 적응력, 자기조절력, 협력 등 역량 형성을 위한 기초교육 체계 생태 위기 대응력을 기르기 위해 자연친화적 감수성과 지속가능성에 대한 태도 형성을 목표로 함
4. 돌봄과 교육의 통합적 접근 유보통합에 따라 통합적 영유아 발달 지원 체계를 통해 아동의 신체·정서·인지 발달을 통합적으로 지원하기 위하여 학부모와 지역사회의 협력 기반 돌봄 공동체 형성
5. 영유아 교사의 지속 가능한 전문성 확보 저출생 시대에 맞춰 질 높은 보육 인력을 양성하고 장기근속을 유도하는 체계를 구축하고, 교사의 전문성 제고와 복지 향상을 통해 아동 발달의 질을 높인다.

모든 영유아들의 행복, 건강하고 균형 있는 발달지원, 영유아의 권리 및 안전한 교육·보육환경 조성 양질의 영유아교육·보육 제공으로 가족 양육 부담 경감 및 양육 지원 강화, 부모역량강화, 유보통합으로 영유아 교육·보육 균형 발전, 미래 사회 인재양성을 위한 기초역량 강화, 다양성과 포용성에 기반한 영유아 교육·보육 지속가능한 영유아 교육보육 체제구축을 위한 유보통합의 완전한 실현

모든 유아의 권리가 보장되는 교육 및 보육 정책의 통합 디지털 전환시대 부응하는 영유아 교육의 방향 설정 교육, 돌봄 제도 일원화 및 인력의 전문성 강화 포용적이고 지속 가능한 영유아 교육·보육 체계를 구축

〈부록 표 3〉 인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다

의견
<p>유보통합 안정화/ 무상교육 지원체계/ 다문화 이주 배경 가족지원/ 영유아 심리정서 지원/ 수리문해력 지원/ 기회의 정의 실현/ 돌봄민주주의/ 공동교육과정/ 기본부모교육/ 예비부모교육</p> <p>유보통합의 실질적 이행과 정착을 위한 제도적 기반 마련: 행정·재정·교원체계 일원화, 통합정보시스템 구축 등/ 디지털 전환 시대에 부합하는 영유아 디지털리터러시 기반 강화: AI, 메타버스 등 첨단기술을 영유아 발달단계에 맞게 접목하되, 디지털 과의존 예방, 정보 윤리교육, 놀이 중심 활용 등 균형 있는 접근의 교육과정 개발/ 기후변화 및 환경 위기 대응을 위한 지속가능 발전교육(ESD) 강화: 영유아기의 환경 감수성을 높이고 생태 시민성의 기초를 함양할 수 있도록 체험 중심의 환경 교육과정 개발, 환경친화적 시설 기준 마련/ 취약계층 영유아에 대한 통합 지원 체계 강화: 다문화, 장애, 저소득, 농어촌 거주 등 복합적 취약 요인을 지닌 영유아에 대한 조기개입 및 통합적 지원/ 양육친화적 사회환경 조성을 위한 가족지원 정책 확대: 육아휴직 제도 실효성 제고, 가족친화 기업 문화 조성, 지역기반 돌봄 인프라 확충 등 일·가정 양립의 실질적 지원/ 영유아 교사의 전문성 제고 및 근무환경 개선: 교사 양성 및 자격 체계 고도화, 지속적 전문성 개발, 합리적 근무여건 조성 및 국가 차원의 처우 개선 정책 제도와/데이터 기반 정책 수립을 위한 영유아 종단연구 및 정책 효과성 평가 체계 구축: 영유아 발달에 대한 인구·사회 변화의 영향을 지속적으로 모니터링하고 증거 기반 정책 수립의 토대 마련</p> <p>첫째, 보편적 육아지원정책 보장: 소득, 지역, 가족 형태에 관계없이 모든 영유아가 질 높은 교육·보육서비스를 이용할 수 있도록 보장/ 둘째, 양육 지원 체계 강화: 부모의 일·가정 양립을 지원하는 육아휴직, 시간제 보육, 가정양육수당 등 맞춤형 지원 확대/ 셋째, 돌봄 인프라의 지역균형 발전: 농산어촌, 저밀도 지역 등에 공공보육시설 확충 및 이동형 보육서비스 도입/ 넷째, 다문화·이주 가정 아동 지원 강화: 언어·문화적 배경을 고려한 맞춤형 교육·보육 프로그램 운영/ 다섯째, 유아교사 인력 수급 및 전문성 제고: 처우 개선, 지속적 연수, 자격 체계 정비 등을 통해 교사 역량 강화/ 여섯째, 디지털 전환에 대응한 교육·보육환경 마련: 디지털 리터러시 교육 및 유해 매체 대응을 위한 교사·부모 역량 강화/ 일곱째, 가족 중심 서비스 연계: 부모 상담, 가정 방문, 육아 정보 제공 등 다층적 지원체계 구축/ 여덟째, AI·데이터 기반 정책관리 도입: 영유아 발달, 수요 예측, 정책 효과 분석을 위한 데이터 기반 정책 운영/ 아홉째, 양육자 교육 및 참여 기회 확대: 부모교육 프로그램의 다양화와 접근성 강화, 의사결정 과정 참여 보장</p> <p>■ 영유아 놀 권리 보장과 사교육 제한 조치/ ■ 0-5세 통합교육과정의 철학을 초등 저학년까지 연계하는 연속적 배움 체계의 정립/ ■ 생태, 기술, 인간의 관계성 중심 교육으로의 전환/ ■ 인구감소, 소멸지역 영유아 교육의 질 보장: 우수한 교사의 배치(지역순환제, 주거, 인센티브 등)</p> <p>- 유아가 행복한 교육 보육 시스템 구축(축소사회와 다양한 요구에 맞는 교육시스템 구축)/ - 미래 사회(트윈전환시대)에 적합한 영유아교육의 방향 /- 놀이 중심 교육과정과 영어 등 특성화교육에 매달리는 학부모와의 괴리</p> <p>○ 부모가 만5세까지 건강하게 자녀를 양육하고 기를 수 있는 경제적, 교육적 지원 정책/ ○ 유아들을 안심하고 맡길 수 있는 양질의 보육을 위한 어린이집 환경 개선 정책/ ○ 양육할 힘과 용기를 주는 '좋은 부모역할 훈련' 과정을 포함하는 부모역량 교육지원 정책 /○ 부모와 함께 놀이할 수 있는 영유아 놀이센터 운영지원 확대 정책</p> <p>기후변화 대응, 다문화가정 지원, 특수 영유아 지원(장애아의 수가 늘어나고 있지만 장애통합 어린이집 및 유치원을 제외하면 장애 영유아를 돌보지 못하는 경우가 많고 관련 정책 연구가 많이 이루어지지 않았다고 생각합니다. 특수 영유아를 위한 정책이 필요하다고 생각합니다.)</p> <p>소규모 가정형 어린이집의 필요성과 효과성을 기반으로, 소규모 어린이집의 안정적 운영을 지원할 수 있는 정책적 방안이 요구된다. 운영비 지원, 인력 확보 방안, 시설 환경 개선 지원 등을 통해 소규모 보육체계를 강화하는 것이 필요하다. 인구구조 변화 및 가족 형태의 다양성에 대응하여 교육·보육의 통합 프로그램 개발이 필수적이다. 이를 위해 다음과 같은 세부 프로그램이 필요하다. 고령자와 영유아 간의 세대 통합형 놀이(양육) 프로그램 개발: 세대 간 교류를 통해 정서적 안정 및 사회적 유대감을 형성할 수 있는 프로그램 운영. 영아·유아 발달을 위한 맞춤형 프로그램 개발: 현재 유아 발달에 집중된 프로그램을 영아기의 발달 특성을 반영한 맞춤형 프로그램으로 확장.(누리과정과 표준보육과정 이외 이음교육, 방과후 과정, 연장반 과정 등) 상호 존중을 기반으로 한 부모-교사 간 소통 프로그램 개발을 통해 양육환경과 교육·보육환경 간의 일관성 확보. 유연한 보육서비스 제공을 위한 인력 구축이 필요하다. 시간제 보육, 야간 보육, 주말 보육을 운영할 수 있는 인력 확보 프로그램 도입. 다양한 형태의 현장 중심의 실무 인력 교육·보육과정 개발 및 운영.</p>

의견

핵심역량 함양을 통한 미래인재 양성 / - 미래 사회 변화에 대응하기 위해 2022 개정교육과정과 연계하여 영유아기에 함양해야 하는 핵심역량을 도출하고, 이를 키워나갈 수 있도록 지원. (핵심역량을 토대로 한 유치원 교육과정 개정) 교육구성원 맞춤형 교육 제공 / - (유아) 흥미·관심에 기초한 놀이 중심 교육 활성화, 특수(경계) 유아 진단 프로그램 제공, 방과후 프로그램 다양화(특색교육 등) / - (학부모) 자녀 양육 지식 및 방법에 대한 연수 프로그램 제공, 문화가정다 지원 프로그램 강화 / - (교사) 생애주기별 연수기회 제공 유보통합(시스템구축)을 통한 책임교육 실시 / - 영아부터 유아까지 학부모가 혼선없이 기관을 믿고 보낼 수 있는 시스템 마련 / - 영유아 교사 자격·양성 체제에 대한 합의점 도출

모든 아이를 위한 생애교육의 기초, 질 높은 유아교육

모든: 다수, 소수, 장애, 비장애, 다문화,... / 질 높은: 삶과 배움 연계, 미래 교육을 위한 인프라, 교원 역량 / 생애교육의 기초: 태어날 때부터 배움은 이루어지며, 영유아기의 배움은 평생동안 지속가능하며, 변화가능성을 갖는 학습의 기초 이자 실제적 역량(잘 살아내는 능력) 살아있는 교육생태계: 국가책임, 분권화(자율성), 소외지역(농어촌지역, 인구소멸지역) 그 어디라도 한 아이를 위한 교육생태계(충분한 교육 및 돌봄 인프라) 작동

유보통합 추진 로드맵 구체화 및 사회적 합의 도출: - 관계 부처 간 협의체 구성 및 단계별 추진계획 마련 영유아 교사의 처우 및 근로조건 개선을 위한 법제도 정비 / - 급여 현실화 및 근무여건 개선 방안 마련 탄력적 돌봄 서비스(야간·휴일·긴급 보육 등)의 확대 / - 맞벌이 및 한부모 가정 등 다양한 가족 형태 지원강화 장애아·다문화가정 등 특수 시설 및 프로그램 확대 / - 통합교육 프로그램 개발 및 보급 출산·육아휴직제도 활성화를 위한 정책 강화 / - 육아휴직 급여 인상, 사용 촉진을 위한 인센티브 확대 지역사회 연계형 보육 거버넌스 구축 / - 지역 기반의 돌봄협의체 구성 및 운영 활성화 국공립 어린이집 및 유치원의 단계적 확충 추진 / - 지역별 균형있는 공급 계획 수립 및 시행 영유아 심리·정서 발달 지원 강화 / - 영유아 정신건강 선별검사 및 조기 개입 프로그램 도입 안전 및 위생 관리 강화 / - 시설 안전기준 강화 및 관리 감독 체계 정비 저출산 대응을 위한 영유아 가정 지원 서비스 확충 / - 출산가정에 대한 돌봄·양육 지원 서비스 제공 확대

(영)유아교육의 공공성 강화와 지역 기반 (영)유아교육 생태계 재설계 인구위기 및 경제 상황에 따라 지역 간 격차가 커지고 있어, 공공 (영)유아교육 비중 확대와 다양한 가족구성을 포용하는 정책이 강화되어야 함 돌봄과 노동을 연결하는 양육친화 사회 시스템 구축 노동시장과 돌봄체계가 분리되어 있는 한국적 상황의 변화가 필요함 일·가정 양립을 가능케 하는 시간제 보육, 유연근무-보육 연계, 직장어린이집 활성화 등이 필요함 노동시간의 유연화 및 축소를 통해 가정에서 양육이 충분히 이루어질 수 있도록 하는 접근이 반드시 필요함(노동정책과 교육·보육의 통합설계) 디지털 사회에 대응하는 유아기 디지털 시민성 교육 도입 디지털 미디어 활용 교육이나 디지털 환경 구축, 개인적 차원의 디지털 미디어 사용 능력의 함양이 아니라 정보 해석력, 공감, 감정조절 등 관계 기반의 디지털 시민성 교육의 도입이 필요함 유보통합 및 유보통합 이후에 적합한 교육시스템으로의 전환 교사-(영)유아 비율 감축, 개별화 교육·보육 지원 확대 등 질 중심 체제로 전환이 필요함 (영)유아 교사직을 희망하는 학생의 수가 급속도로 줄어들어 (영)유아교사직의 근무환경에 대한 전반적인 개선이 필요함(법적 보호, 근무시간, 임금 등) 기후위기에 대응하는 유아교육 강화 사회 환경의 변화와 기후위기에 대응하는 생애 초기 발달 기준 재정립

저출생 문제를 영유아교육보육 현장의 돌봄기능 강화로 해결하려는 현재의 방향성 문제점, 일·가정 양립을 지원하는 가족친화적 근무환경 조성 등 노동시장의 변화 포함 필수 - 영유아의 발달단계 및 양육 여건별/환경별 유형화를 통한 세부적인 맞춤형 양육 지원(영유아의 양육 유형별/여건별 이용 기관 및 부모의 양육 특성/요구 분석)

- 돌봄의 질 관리 및 제고 교육·보육 주체들 간의 존중

영유아를 중심에 두는 정책설계: 영유아 중심 기관 이용시간 정비 미래역량을 키울 수 있는 영유아 교육과정 개편: 영유아 중심, 놀이 중심 교육과정 고도화 영유아 교사가 존중받는 교육문화 조성: 교권 보장 모든 영유아의 양질의 교육 받을 권리 보장: 의무교육에 대한 논의 필요

인구·사회 변화에 대응하기 위해서는 영유아 교육·보육 정책이 보다 선제적이고 구조적으로 전환되기 위하여 다음과 같은 정책 아젠다를 제안함.

1. 아동센서스를 통해 근거 기반 정책 개발 및 효과적 있는 프로그램 개발 및 제공: 1) 가족 및 개인의 특성을 반영한 다양한 보육서비스 제공을 위하여 전체 아동 대상의 아동센서스 실시, 가족 다양성에 따른 맞춤형 보육 프로그램 개발 및 지원, 가정 중심 보육을 지원 확대, 돌봄 부담 완화를 위한 탄력적 운영 시간과 긴급 돌봄 체계 강화 등 정책 개발의 근거기반 / 2) 지역 맞춤형 보육 정책 강화, 저출생 및 지역소멸 대응을 위해 지역별 인구구조와 수요를 반영

의견

- 한 차등화된 보육 정책 필요(지역사회와 연계한 마을 돌봄 시스템 구축 등)
2. AI 및 디지털 전환 시대를 반영한 보육환경 혁신을 위한 체계 구축: 1) AI 기반 발달 관찰 시스템 도입으로 보육의 질 제고 및 교사 업무 경감/ 2) 디지털 기기를 활용한 개별 맞춤형 놀이 및 학습 지원 콘텐츠 제공/ 3) 아동 보호를 위한 디지털 리터러시 및 사이버 안전 교육 체계화/ 4) 온라인 보육 플랫폼 구축으로 비대면 상황 시에도 교육 및 돌봄 지속 가능성 확보/ 5) 위기 시 아동 정서 지원을 위한 전문 심리상담 서비스 연계 강화
 3. 기후 위기 대응 교육 및 친환경 보육시설 확산: 1) 유아기의 환경 감수성 함양을 위한 생태 교육 프로그램 의무화/ 2) 친환경 보육시설 모델 개발
 4. 영유아 교사 양성 정책의 질적 전환: 1) 영유아 교사의 근무환경 개선, 처우 현실화를 통한 우수 인력 유입 및 장기근속 유도/ 2) 교사양성 체계 개편: AI 및 위기 대응 교육 등 미래 세대 역량을 고려한 교육 내용 포함/ 3) 교사 대 유아 비율, 보조인력 및 행정지원 시스템 확대로 업무 부담 완화
- 생애 초기 교육투자 확대와 유보통합의 실현, 유아교육과 보육의 공공성 강화, 가족친화정책 및 부모지원 강화, 영유아 교사 전문성 강화와 처우개선, 저출산 대응 영유아교육 정책 수립, 빅데이터 기반 영유아교육 보육 정책수립, 포용적이고 다양성을 고려하는 영유아교육 보육 정책 수립
- 과제(아젠다)는 1, 2번의 답변과 맥락을 같이하여 다양한 가족구조를 포괄하는 국가 책임의 개인 맞춤형 교육 보육 정책 수립 모든 유아, 모든 가족의 요구에 대응하는 차별 없는 보육환경 조성 교사 양성 및 재교육 체계 정비 및 일원화 체계 수립 영유아의 건강·복지·발달을 연계하여 교육, 보육, 복지, 심리 분야가 통합되는 서비스 강화

협동연구총서 25-18-01

**인구·사회 변화에 대응하는
영유아 교육·보육 정책 어젠다 분석 및 체제 개편 방안**

발행 2025년 9월
발행처 경제·인문사회연구회
주소 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 연구지원동
전화 044) 211-1000
홈페이지 www.nrc.re.kr
ISBN 979-11-5567-806-0

* 연구회의 허락 없이 보고서 내용의 일부 또는 전체를 복사하거나 전재하는 행위를 금합니다.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS,
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

인구·사회 변화에 대응하는 영유아 교육·보육 정책 어젠다 분석 및 체제 개편 방안

Policy Agendas and System Reform Strategies for
Early Childhood Education and Care in Response
to Demographic and Social Changes



경제·인문사회연구회

NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR
ECONOMICS, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES



비매품/무료

ISBN 979-11-5567-806-0