

바람직한 교육개혁을 위한 연속 교육토론회 「유보통합 어떻게 할 것인가」

3월 9일(목) 오후 2시~4시

의원회관 제2세미나실





바람직한 교육개혁을 위한 연속 교육토론회 (2차)

● 개 요

- 주제 : 유보통합 어떻게 할 것인가
- 주최 : 더불어민주당 교육특별위원회(위원장 서동용), 민주연구원
- 일시 : 3월 9일(목) 오후 2시~4시
- 장소 : 의원회관 제2세미나실

● 진 행

구 분	시 간	패널 및 주요내용
축사 및 인사말	14:00~14:15 (15분)	사회 : 이경아(민주연구원 연구위원) <ul style="list-style-type: none"> ▪ [환영사] 정태호 민주연구원 원장 서동용 더불어민주당 교육특별위원회 위원장
발제 및 토론	14:15~14:45 (각 15분)	좌장 : 국중범(경기도의원, 교육특별위원회 부위원장) <ul style="list-style-type: none"> ▪ [발제 1] 국가책임교육, 영유아학교 체계 구축에서 시작해야 박창현(육아정책연구소 연구위원) ▪ [발제 2] 유보통합 실현을 위한 행·재정 및 법제 정비 방안 이덕난(대한교육법학회 회장, 국회입법조사처 입법조사연구관)
	14:45~15:20 (각 7분)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ [토론 1] 박명해(한국어린이집총연합회 가정분과위원장) ▪ [토론 2] 박영란(한국사립유치원협의회 공동대표) ▪ [토론 3] 박다숨(전국국공립유치원교사노조 위원장) ▪ [토론 4] 이해연(전국장애영유아학부모회 고문) ▪ [토론 5] 지혜진(교육부 영유아교육·보육통합추진단 과장)
질의응답 및 종합토론	15:20~15:50 (30분)	참석자 전체



Contents

바람직한 교육개혁을 위한 연속 교육토론회 (2차)

발 제

- 주제: 국가책임교육, 영유아학교 체계 구축에서 시작해야 5
- 박 창 현 육아정책연구소 연구위원
- 주제: 유보통합 실현을 위한 행·재정 및 법제 정비 방안 13
- 이 덕 난 대한교육법학회 회장, 국회입법조사처 입법조사연구관

토 론

- 박 명 하 한국어린이집총연합회 가정분과위원장 51
- 박 영 란 한국사립유치원협의회 공동대표 57
- 박 다 숨 전국국공립유치원교사노조 위원장 67
- 이 혜 연 전국장애영유아학부모회 고문 73
- 지 혜 진 교육부 영유아교육·보육통합추진단 과장 83

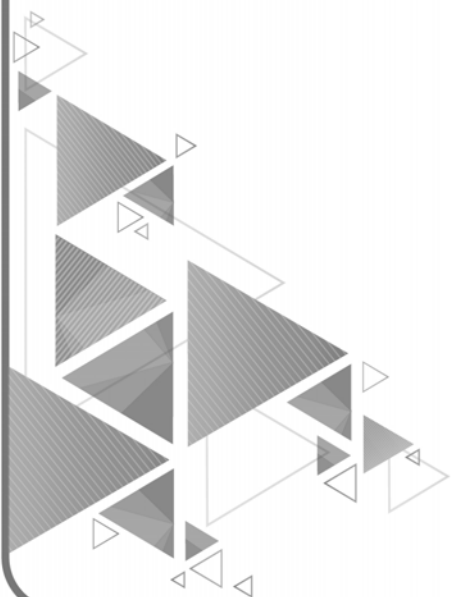


발제 1

국가책임교육, 영유아학교 체계 구축에서 시작해야

박 창 현

육아정책연구소 연구위원



유보통합 어떻게 해야 하나?1)

: 국가책임교육, 영유아학교 체계 구축에서 시작해야

박 창 현

육아정책연구소 연구위원

1. 정책의 방향이 정책의 성공을 결정한다

: 유보통합의 방향은 영/유아학교 체제로의 개편에 중점을 두어야

우리나라 유아교육정책의 역사는 유치원의 공교육화와 유아학교로의 유보통합 실현 과정이라고 볼 수 있다. 민간에서 시작한 유치원은 그간 학교로서의 공공성을 획득하면서 공교육화되는 과정에서 모든 유아에게 질높은 교육과 돌봄을 제공하기 위한 기관으로 성장해왔다. 유아교육의 역사는 점차적으로 국가가 책임지는 교육을 실현하는 과정이었던 것이다.

독일 프리벨식 유치원은 일본을 거쳐 우리나라의 학교제도에 안착하였고, 우리나라의 유치원은 유아들이 마음껏 놀이하고 학습하는 ‘유아학교’로서의 정체성을 가지고 출발하였다. 1969년도부터 국가수준의 유치원 교육과정이 확립되고, 질높은 교육과 보육을 제공하는 유치원은 우리나라 취학전 교육과 돌봄의 수준을 높여왔고, 초등학교와 연계하는 공교육의 기반을 충실히 닦아왔다고 볼 수 있다.

유치원이 처음에는 만3-5세의 중산층 자녀의 교육을 위한 기관으로 시작했으나, 1949년 교육법을 근거로 교육부가 관할하게 되었고, 지금은 모든 유아를 위해 질높은 교육과 돌봄을 제공하는 유아학교로 발전해 왔다면, 동일한 만 3-5세를 담당하는 어린이집의 출발은 탁아와 보호의 목적으로 시작되었다. 어린이집은 만0-5세 취업모의 자녀를 보호하고 ‘탁아’를 위한 목적으로 시작되었으나, 보건복지부 관할 하에 1991년 제정된 영유아보육법을 근거로 교육의 기능도 포함하게 되면서, 두 기관의 유사성을 높아지면서도, 기관의 이원화는 더욱 공고해졌다.

이런 이원화 구조에서 동일연령의 만3-5세가 유치원과 어린이집에 중복관리 되면서 부처 간, 기관 간 갈등이 시작되었고, 유보통합 정책은 이런 구조적 틈새에서 유아들의 최선의 이익을 보장하기 위해 논의되어왔다. 동일연령 유아에 대한 행정, 철학, 개념, 인력, 지원 등의 제도의

1) 1의 글은 교육부, 행복한 교육(2023. 3월호: 발간예정)에 기고한 글을 기반으로 재구조화하였음. 또한 박창현, 김근진, 윤지연(2021). 유아의무교육 및 무상교육, 보육의 쟁점과 과제. 육아정책연구소 연구를 기반으로 작성함.

차이가 나타나며, 격차를 줄이려는 노력과 함께 이에 개입하는 여러 핵심관계자들간의 정치적 아레나(arena)에서 갈등, 경쟁, 협력, 통합의 노력들이 이루어졌다.

김영삼 정부부터 추진된 유보통합 정책은 교육부 ‘유아학교’로의 전환 정책에서 시작되었고, 교육부와 ‘유아학교’로의 통합에 대한 찬성과 반대의 역사였다고 볼 수 있다. 여러 이해관계 속에서 유보통합은 지난 30여년간 논의되어왔다. 이런 관점에서 볼 때, 유보통합 정책은 교육부 중심의 ‘유아학교’ 정책이며, 유아교육의 공공성을 강화하고, 어린이집에 있는 만3-5세의 교육 권을 보장하기 위한 정책으로 이해할 수 있다.

이에 유보통합 정책은 국가책임의 ‘유아학교’ 체제 확립의 논의와 분리되어 이야기될 수 없다. 김영삼 정부때부터 현 정부에 이르기까지 유보통합 정책은 교육과 돌봄 개혁의 정책의 창을 때 번 열면서 정작 유보통합 자체는 실현하지 못했지만, 무상교육, 공공성 정책 등을 논의의 테이블에 올리며 유아교육과 보육의 발전을 이끌어왔다.

2. 지금 이 시점에서 유보통합이 필요한 이유는?

: 생애초기부터 장애-비장애 차별없는, 모든 영유아를 위한 교육과 돌봄체계 구축이 미래교육의 논의의 시작!

첫째, 유아교육과 보육 체제 분리로 인해 발생하는 교육과 보육의 격차를 최대한 줄여야 한다. 한명 한명의 영유아가 빛나도록 국가가 책임지는 교육과 보육 환경을 만들어내야할 것이다.

둘째, 향후 5년은 저출생, 인구구조의 변화 등을 고려하는 교육 신체제를 구축해야할 결정적 시기이다. 유치원과 어린이집을 통합적으로 관리하고 공급과 수요를 조정하는 정책을 시행해 나가야 한다.

셋째, 국가수준의 자격을 갖춘 유아학교 교원 양성과 유치원과 어린이집 재원 지원의 합리적 루트 마련해야 한다. 동일연령의 유아들에게 양질의 교육과 보육을 제공할 수 있도록 상향화된 교원 체제를 구축해야 한다.

넷째, 장애영유아의 의무교육권을 찾아주기 위해 유보통합을 통한 유아학교 체제 구축이 필요하다. 만3-5세 장애유아는 의무교육대상자임에도 어린이집을 선택하게 되면 의무교육지원의 사각지대에 빠지게 되므로 유보통합은 필수적이다.

3. 지금 이 시점에서 필요한 일은?: 유보통합 정책 기본틀 및 방향성 재검토 필요

1) 유보통합 정책, 유아교육 보육 관련 국정과제/중장기 유아교육 및 보육 방안과의 조화 및 정책적 조율 필요

->해법) 2024년까지 단계적 진행, 3-5세 유아학교 명칭변경부터 시행, 0-2세 영아학교 관련해서는 명칭과 정체성에 대한 논의를 보다 충분히 진행하여, 제3의 영유아교육기관의 정체성을 명확하게 할 것

교육부로의 유보통합 정책은 다양한 기관을 제3의 영유아교육기관으로 통합하는 과정을 겪을 것으로 예상된다. 기관의 다양성을 보장하는 정책을 펼 것으로 예상되나, 교육부 내의 영유아교육기관은 학교 체제를 넘어설 수 없으므로, 영아와 유아가 다니는 학교의 정체성을 강화하고, 교육기본법에 근거한 학교 공공성을 확보하는 과정으로 진행되어야 한다.

그러나 상급학교 정책들과 맞물려, 유치원 정책을 다양화하거나, IB 등을 유아교육에 도입하는 등의 정책들을 펼 가능성도 예상되는데, 실험적이고 학교 공공성 정책과 반대로 가는 정책은 유보통합 정책과 상충될 가능성이 높고, 사교육을 심화하며 제3의 교육기관의 관리 운영의 방향에 혼란을 줄 수 있다.

지난 대선을 앞두고 진행한 육아정책연구소의 연구에 따르면 어린이집은 0-5세 교육부로의 통합을, 유치원은 유아학교로의 체제개편, 0-2세/3-5세 연령별 분리를 전제한 상향화된 0-5세 통합을 요구하였다. 현재 어린이집의 요구는 수용이 되었으나, 유치원의 요구를 들어줄지 불분명하고, 교육부로 유보통합추진단을 구축했음에도 유치원 쪽의 반발이 크다. 정부의 의지가 아무리 강하다고 하더라도, 유치원, 유아교육에서 반대기류가 높아지면, 유보통합 정책은 성공하기 어렵다.

유보통합을 지금 시점에서 성공하려면, 절대 강한 의지만으로는 어렵다. 적어도 정부가 영유아학교 체제로의 개편임을 분명히 하고, 교사 자격을 4년제로 상향(육아정책연구소(2022)²⁾ 연구에 따르면, 학부모 의견, 0-2세, 3-5세 교사 모두 학사학위를 취득하기를 요구), 이에 따른 기관운영과 교원자격, 양성체계 개편, 유아학교 교육과정으로의 개정, 시도교육청 내 영유아교육국 구축 등을 고려해야 한다. 임기내 성과를 내기 위해서라도 방향을 명확하게 그리고, 갈등을 조정하는 역할을 할 수 있어야 한다.

정부의 계획상 2025년에 교육청으로 어린이집을 통합관리하고자 하고, 2024년까지 유치원 어린이집의 질을 높이고 이를 준비하는 과정을 거치는 것으로 파악된다³⁾. 어린이집은 보육 중장

2) 박창현 외(2022). 영유아단계 국가책임교육 강화를 위한 학제개편 방안. 육아정책연구소.

3) 교육부, 보건복지부(2023). 출생부터 국민안심 책임교육, 돌봄 유보통합 추진방안(2023. 1.30).

기 방안에 제시된 바와 같이 학과제를 실시하고, 교사 대 아동수를 줄이는 등의 노력들을 국정과제와 연결해서 진행할 것으로 예상된다. 유치원은 보다 상향화된 기준을 제시하고, 영유학교의 질을 이끌어가는 역할이 필요할 것으로 판단된다. 유치원 교사 3년제를 4년제로 격상하고, 유아학교 체제를 공공히 하는 것이 우리나라 영유아교육의 미래를 위한 중요한 포석이라고 판단된다. 이에 상징적, 실질적으로 유치원을 유아학교로 명칭변경을 25년 전에 할 것을 제안한다.

2) 유보통합 추진위 구성, 추진단 및 자문단 협력, 운영체계 점검 필요

현 정부의 유보통합 정책 중 가장 이슈가 되는 교사자격, 제3의 기관/명칭/정체성, 재원 등의 문제들은 대부분 유보통합추진위에서 결정한다고 정부는 발표한바 있다. 이에 유보통합 추진위 구성과 추진단의 역할이 매우 중요하다고 볼 수 있다.

유보통합추진위 구성원은 거의 확정된 것으로 보이고, 곧 발표하고 위원들을 위촉할 것으로 예상된다. 위원의 구성은 유아교육과 보육계를 충분히 대표할 수 있으면서도 국민들을 충분히 납득할 수 있는 방향으로 진행되어야 한다. 관련 학회들이 논의하여 대표를 추천하고, 영유아학교로의 상향화된 유보통합을 수행할 수 있도록 의견을 줄 수 있는 자들로 구성이 되어야 할 것이다. 만약 대표성에 의구심이 든다면, 유보통합 정책 추진은 지속적으로 갈등을 유발할 가능성이 높다. 이에 신중한 접근이 필요하며, 이것이 어렵다면, 유보통합의 본질과 방향에 대한 고민을 원점에서 다시 시작해야 한다.

또한 추진단의 경우, 다양한 부처에서 공무원들이 파견된 형태로 운영되고 있다. 유보통합의 방향성이 제대로 서야, 교육부 내에서 영유아교육을 반석에 세울 수 있는 방향으로 관료들이 정책을 기획할 수 있다. 추진단 내 유아교육 전공자 비율이 어느 정도인지 파악이 필요하다. 실제로 추진단에서 정책을 기획하고 만들어내는데, 추진단 구성원의 특성이 어떠냐에 따라 정책의 방향타는 좌우될 가능성이 높아진다. 교육정치학적 관점에서 바라본다면, 교육부의 특성과 정체성을 살리면서 유아교육을 제대로 끌고 나가면서도 돌봄을 촘촘히 연결하는 구조로 진행할 수 있는 인적 구조를 만들고 있는가? 질문하고 싶다.

또한 유아교육증장기방안, 보육증장기방안과 유기적으로 연결되어야 하므로, 이를 총체적으로 고려하는 전망하는 방향을 제대로 그릴 수 있을지 충분한 논의가 필요하다. 이를 위해서 현장의 전문가들의 의견을 보다 경청하고 자문을 구하는 과정이 중요할 것으로 보인다. 현장에서는 정부가 답을 정해놓고 의견을 구한다는 인식이 팽배하고 졸속 추진하고 있다는 의구심이 높다. 정부에서 지금보다 현장에서 체감되는 부처의 '권위주의'를 더 많이 내려놓고, 현장 전문가들을 교육개혁의 주체로 인식하고 이들의 의견을 보다 경청하고 정책에 반영하는 태도가 필요할 것으로 보인다. 이야기를 듣고, 현장에 달려가고, 정책을 조율하고, 현장을 보듬어주는 역할들이

진정 필요한 시점이다.

4. 그동안 진행되어 온 유보통합 논의 과제와 앞으로 가야할 길은? : 영유아단계 국가책임교육의 실현, 유아학교와 공공성 강화정책이 핵심, 정책우선순위를 정확하게 파악할 것

다시한번 강조해본다. 유보통합은 유아학교 정책과 유아교육과 보육의 공공성 정책과 밀접한 관련이 있으므로, 공공성이 강화된 유아학교, 내지는 영유아학교 체계를 구축이 핵심과제로 논의되어야 할 것이다. 유아단계에서 학교 정체성과 교원 시스템에 제대로 정비되어야 유-보가 미래를 함께 바라볼 수 있다. 보육계는 0-5세 교육부 내 안정적 유보통합을 원하고, 유아교육계는 교육부 내, 0-2세/3-5세 연령별 이원화된, 상향화된 유아학교 체계를 원하고 있다. 양쪽의 주장들은 모두 실현가능하다. 소통이 원활하고 불필요한 오해와 갈등을 줄어나간다면 충분히 성공할 수 있다는 의미이다. 그밖의 다양한 교육개혁을 하고 싶다면, 우선순위를 정확하게 파악해야 한다.

현 정부는 교육부 내에 유보통합추진단을 구성하고 실행하여 단일부처 내에 하나의 테이블에 유아교육과 보육을 올려놓는데 일단 성공했다. 어느 정부에서도 하지 못했던 길을 가고 있으며, 유보통합에 대한 의지 또한 강하다. 유보통합의 역사성을 기반으로 영유아 최선의 이익 추구, 유아학교 체계 구축, 공공성 확립 등을 염두에 두고 핵심참여진들과 천천히 한걸음씩 나아간다면, 정부가 기획한 영유아단계 교육개혁, 국가책임교육은 성공할 가능성이 높아질 것이다.

아울러 상향화된 교사 자격 및 양성체계의 개편, 사회복지에서 교육체제로 변모하는 어린이집의 공공성 강화 정책, 0-2세의 돌봄과 교육 체계 정립 등, 그간 유보통합 논의에서 꾸준히 논의 되어왔던 과제들을 차근차근 논의하는 과정에서 우리나라의 유아교육과 보육은 새로운 단계로 보다 진일보하게 될 것이다. 끝.

참고문헌

- 교육부, 보건복지부(2023). 출생부터 국민안심 책임교육, 돌봄 유보통합 추진방안(2023. 1.30).
- 박창현, 김근진, 윤지연(2021). 유아의무교육 및 무상교육, 보육의 쟁점과 과제. 육아정책연구소.
- 박창현, 문무경, 김아름, 정다영(2022). 영유아단계 국가책임교육 강화를 위한 학제개편 방안. 육아정책연구소.

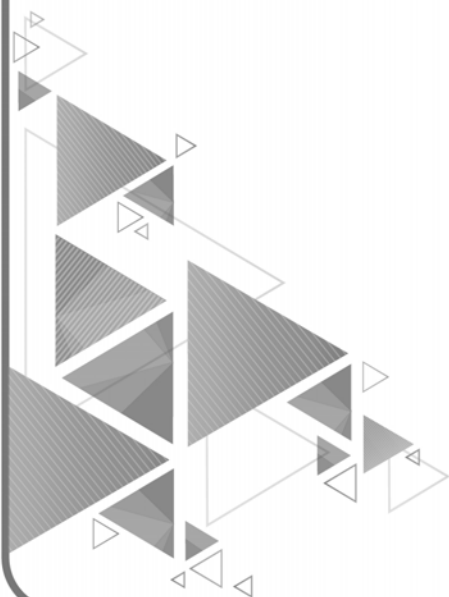


발제 2

유보통합 실현을 위한 행·재정 및 법제 정비 방안

이 덕 난

대한교육법학회 회장, 국회입법조사처 입법조사연구관



제2차 바람직한 교육개혁을 위한 연속 교육토론회(2023.3.9.)

유·보통합 실현을 위한 행·재정 및 법제 정비 방안

: 교육부로 사무·조직·예산을 이관하고
기관·교원 등의 운영 합의 도출해야

이 덕 난 국회입법조사처 연구관
대한교육법학회 회장

I. 들어가며

1. 먼저 “유보통합 어떻게 할 것인가”에 대해 교육개혁을 위한 연속 토론회가 개최되어 많은 분들과 함께 토론하며 공부할 수 있는 논의의 장이 마련된 데에 대해 기쁘게 생각함
2. 매우 중요한 자리인 “연속 교육토론회”에 초대해주신 서동용 국회의원님과 민주당 교육특별위원회, 민주연구원 관계자분들께 감사하고, 함께 해주신 토론자와 청중들께도 감사함

[발표자 소개]

이 덕 난

대한교육법학회 회장, 교육법·입법 전문가

건국대 겸임교수, 前중앙대 겸임교수

연구 분야: 교육법·제도, 교원, 유보통합, 사립학교법, 규제개혁 등



◎ 유아교육 및 보육 통합에 대한 연구

- 2004년 「유아교육법」의 제정과 교육법에 대한 관심
- 정통 교육법 연구 학술단체 「대한교육법학회」 회장 봉사
- 입법부의 싱크탱크에서 14년간 공부
- 유보통합 등 유아교육 및 보육 정책 약 20년 동안 연구
- 국회와 정부, 학계의 다양한 관련 연구 및 세미나 참여
- 유보통합에 대한 명확한 입장과 구체적 방안 제시

II. 유아교육과 보육의 법적 개념 및 현황

1. 유아와 영유아, 유아교육과 보육의 법적 개념

- ◎ 「유아교육법」상의 ‘유아’와 「영유아보육법」상의 ‘영유아’의 규정은 서로 경합을 벌이고 있음
- 유치원은 유아교육을 위한 학교, 어린이집은 영유아 보육 기관으로 각각 규정됨
- 유치원 교사는 교원 신분이나, 보육교직원은 교원 신분 아님
- 신분은 그 자체로도 큰 의미가 있으며, 연금(공무원연금/사학연금/국민연금) 등 국가 재정에도 큰 영향이 있음

유아교육법

[시행 2022. 7. 21.] [법률 제18298호, 2021. 7. 20., 타법개정]

교육부(유아교육정책과), 044-203-6554

제1장 총칙

- 제1조(목적) 이 법은 「교육기본법」 제9조에 따라 유아교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다. <개정 2010. 3. 24.>
- 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다. <개정 2010. 3. 24., 2012. 3. 21.>
 1. “유아”란 만 3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이를 말한다.
 2. “유치원”이란 유아의 교육을 위하여 이 법에 따라 설립·운영되는 학교를 말한다.
 3. “보호자”란 친권자·후견인 그 밖의 자로서 유아를 사실상 보호하는 자를 말한다.
 4. 삭제 <2012. 3. 21.>
 5. 삭제 <2012. 3. 21.>
 6. “방과후 과정”이란 제13조제1항에 따른 교육과정 이후에 이루어지는 그 밖의 교육활동과 돌봄활동을 말한다.

영유아보육법

[시행 2022. 12. 11.] [법률 제18899호, 2022. 6. 10., 일부개정] **헌재시행법령확인**
보건복지부(보육정책과), 044-202-3551

제1장 총칙 <개정 2007. 10. 17.>

- 제1조(목적) 이 법은 영유아(嬰幼兒)의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다. <개정 2011. 8. 4.>
[전문개정 2007. 10. 17.]
- 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2008. 12. 19., 2011. 6. 7.>
 1. "영유아"란 6세 미만의 취학 전 아동을 말한다.
 2. "보육"이란 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스를 말한다.
 3. "어린이집"이란 보호자의 위탁을 받아 영유아를 보육하는 기관을 말한다.
 4. "보호자"란 친권자·후견인, 그 밖의 자로서 영유아를 사실상 보호하고 있는 자를 말한다.
 5. "보육교직원"이란 어린이집 영유아의 보육, 건강관리 및 보호자와의 상담, 그 밖에 어린이집의 관리·운영 등의 업무를 담당하는 자로서 어린이집의 원장 및 보육교사와 그 밖의 직원을 말한다.
 [전문개정 2007. 10. 17.]

2. 유아와 영유아의 교육을 받을 권리

◎ 만0-5세 사이의 초등학교 취학전 어린이(또는 아동)들은 **헌법 제31조가 규정하고 있는 “능력에 따라 균등하게 교육받을 권리”**를 침해받고 있음

□ 동일한 권리 주체인 영유아가 **본인 및 보호자의 선택과 무관하게 격차가 큰 교육·보육 서비스를 제공받고** 있으며, 이는 “능력에 따라 균등하게”에 부합한다고 보기 어려움

□ 참고로, 「**헌법**」에는 어린이, 아동, 소년, 학생은 명시되어 있지 않음. 연소자(제32조) 또는 청소년(제34조), **보호하는 자녀(제31조)**는 명시됨

□ 유아(영유아)의 교육을 받을 권리

대한민국헌법

[시행 1988. 2. 25.] [헌법 제10호, 1987. 10. 29., 전부개정]

● 법령용어

제31조 ① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.

② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.

③ 의무교육은 무상으로 한다.

④ 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

⑤ 국가는 평생교육을 진흥하여야 한다.

⑥ 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

□ 유아(영유아)의 인간다운 생활을 할 권리

대한민국헌법

[시행 1988. 2. 25.] [헌법 제10호, 1987. 10. 29., 전부개정]

● 법령용어

제34조 ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.

② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.

③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.

④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.

⑤ 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.

⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

- ◎ 「유아교육법」상의 유아교육과 「영유아보육법」상의 보육의 개념에 관한 조항은 서로 상충되어 있으며, 해소할 필요 있음
 - 「영유아보육법」은 영유아 교육이 보육에 포함된다고 규정
 - 그림 교육이 보육에 포함될까? NO
 - 어느 일방이 다른 일방을 포함하지 않음
 - 전혀 다른 개념도 아님
 - 이는 상위법인 「헌법」과 「교육기본법」에 근거한 '교육'과 동일한 개념으로 보기 어려움
 - 법률마다 사용하는 용어의 정의를 별도로 규정함
 - 이러한 규정은 법적·사회적 혼란을 야기함

- ◎ 그러므로 초등학교 취학전 어린이의 「헌법」상 권리 보장과 유아-영유아, 유아교육-보육의 개념상 경합 또는 상충을 해소하기 위한 법령 정비가 시급함
 - 보다 구체적인 내용은 이덕난(2006)과 이덕난(2009a), 이덕난(2009b) 등의 논문을 참고하기 바람
- ◎ 「유아교육법」 및 관련 법령을 개정하여 유치원의 명칭을 유아학교로 변경 필요(유보통합 소관부처 이관 후 추진 검토)
 - 유치원교사와 원장 등을 각각 유아학교 교사, 교장으로 변경
 - 유아교육·보육 소관부처 일원화 이후에 일정한 요건을 충족시키는 어린이집에 대해 유아학교 허용 가능. 일괄 전환은 신중

3. 주요 현황 비교

◎ 2021년 유치원과 어린이집 주요 현황

(단위 : 개소, 명, 명)

구분	유치원				어린이집
	국립	공립	사립	소계	
기관 수	3	5,058	3,599	8,660	33,246
교원 수	25	20,279	33,153	53,457	321,116
아동 수	264	177,097	405,211	582,572	1,184,716

◎ 유치원교사와 어린이집 보육교사 비교

구분	유치원 교사	어린이집 보육교사
신분	■ 교원 신분(국·공립 교원은 공무원 신분)	■ 교원 신분이 아님(비공무원)
연금	■ 공무원연금(사립 사학연금)	■ 국민연금
자격체계	■ 2급-1급	■ 3급-2급-1급
양성기관	■ 유치원 교사 2급: 학과중심제 - 2~4년제 대학 유아교육과 등 ※ 방송통신대 포함	■ 보육교사 2급: 학점이수제 - 2~4년제 대학 아동·보육학과, 기타학과 ※ 사이버대, 방통대학, 학점은 행제 포함
		■ 보육교사 3급: 특수양성기관 - 보육교사교육원

구분	유치원 교사	어린이집 보육교사
이수과목	<ul style="list-style-type: none"> ■ 72학점 이상(2급 정교사) - 전공과목 50학점 이상 - 교직과목 22학점 이상 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 17과목 51학점 이상(2급) - 교직과목 미포함
종사자 수	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교사 53,457명('21.4월 교육통계 기준) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 보육교사 270,856명('21.12월 보육통계 기준)
처우개선비 (정부지원) ※ 22년 기준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사립유치원 교사 - 담임: 74만원 / 비담임: 61만원 ※ 장기근속수당 3만원 포함 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 3~5세 보육교사: 36만원 ■ 0~2세 보육교사: 26만원

Ⅲ. 윤석열 정부의 유·보통합 정책 및 추진 경과

1. 국정비전

- ◎ 국정비전: 윤석열 정부 국정 운영과정에서의 최고지향점이자 가치라고 설명
- ◎ “다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라”를 국정비전으로 제시
- ◎ 사회분야 국정비전: (생산적 맞춤형복지) 복지지출은 인적 투자로서 사회적 생산성을 높이고, 기회의 사다리를 놓는 맞춤형방식이 되어야 한다고 설명

2. 국정운영 원칙 및 국정목표

◎ 국정운영 원칙: 국정과제를 추진하는 공직자들의 행동규범이자 판단기준이라고 설명

◎ ‘국익, 실용, 공정, 상식’으로 제시

□ 국민의 이익을 위해 실질적으로 가장 유용한 정책을 추진

□ 다수 국민이 생각하기에 공정하고 상식에 부합하는 정책추진

◎ 국정비전 달성을 위해 4대 기본부문(정치·행정, 경제, 사회, 외교·안보) + ⑤미래 + ⑥지방시대 등 국정목표를 설정

◎ [사회 부문] 국정목표: 따뜻한 동행 모두가 행복한 나라

3. 유보통합 관련 국정과제

◎ 국정과제 84. 국가교육책임제 강화로 교육격차 해소 (교육부)

□ 목표: 모든 아이들이 행복하게 성장할 수 있게 교육과 돌봄의 국가책임을 강화

□ 주요내용: 유보통합 및 초등전일제 교육(돌봄)등의 연계 추진

◎ (유보통합) 관계부처와 함께 유보통합추진단을 설치·운영하여 단계적으로 유보통합 추진, 유치원 방과후과정(돌봄) 대상과 운영시간(주말·저녁 등) 확대

□ 사립 유치원교사 처우개선, 유치원-초등교육과정 연계성 강화 등 추진

84 국가교육책임제 강화로 교육격차 해소 (교육부)

□ **과제목표**

- 모든 아이들이 행복하게 성장할 수 있게 교육과 돌봄의 국가책임을 강화
- 소외계층 없는 맞춤형 교육과 전 국민 평생학습 지원 등으로 교육격차 해소

□ **주요내용**

- (유보통합) 관계부처와 함께 유보통합추진단을 설치·운영하여 단계적으로 유보통합 추진, 유치원 방과후 과정(돌봄) 대상과 운영시간(주말·저녁 등) 확대
 - 사립유치원 교사 처우개선, 유치원-초등 교육과정 연계성 강화 등 추진
- (초등전일제 교육) 방과후 교육활동에 누구나 참여할 수 있게 '초등 전일제 학교'를 운영, 돌봄교실 운영시간을 20시까지 단계적 확대
 - 유아·초등돌봄 정보를 효율적으로 연계·서비스하는 통합플랫폼 구축('24~)

- => 국정과제 46(복지부)에서는 보육 서비스 질 제고 측면에서 유아교육-보육 단계적 통합 방안 마련을 제시하였으나, 국정과제 84(교육부)에서는 단계적 유보통합 추진을 핵심적인 내용으로 제시하고 교육과정 측면에서 유아교육-초등교육 연계(유·초 교육과정 연계) 강화를 함께 제시함

◎ (초등전일제 교육) 방과후 교육활동에 누구나 참여할 수 있게 '초등전일제 학교'를 운영. 돌봄교실 운영시간을 20시까지 단계적 확대

□ 유아·초등 돌봄 정보를 효율적으로 연계·서비스하는 통합 플랫폼 구축('24~)

- => 또한 초등전일제 교육 또는 학교(정규 교육 + 방과후 돌봄)를 핵심적인 내용으로 제시하고, 유아교육-초등교육 돌봄 연계(유·초 돌봄 연계) 방향을 함께 제시함

◎ [국정과제] 46. 안전하고 질 높은 양육환경 조성(복지부)

□ 목표: 아동의 건강한 성장 지원, 아동의 공정한 출발 보장

□ 주요내용: (보육서비스 질 제고) 아동당 교사 비율과 시설면적 상향 검토, 보육교사 처우개선 등 보육환경 전반의 질적 향상. 관계부처와 함께 '유보통합추진단'을 구성·운영, 0~5세 영유아 대상 보육과 유아교육의 단계적 통합 방안 마련

◎ [미래 부문] 국정목표: 자율과 창의로 만드는 담대한 미래

□ '12. 창의적 교육으로 미래 인재를 키워내겠습니다' 포함

46 안전하고 질 높은 양육환경 조성 (복지부)

□ **과제목표**

- 임신·출산 지원, 영유아~아동 양육, 보육 및 돌봄, 건강 관리 지원 확대 등을 통해 **부모의 양육부담 완화, 아동의 건강한 성장 지원 및 저출산 위기**
- 아동보호에 대한 국가 책임 강화와 학대 예방으로 **아동의 공정한 출발 보장**

□ **주요내용**

- **(부모급여 신설)** '24년부터 0~11개월 아동에 월 100만원 부모급여 지급으로 가정 양육 지원 및 부모의 경제적 부담을 획기적으로 완화
* '23년 70만원, '24년 100만원으로 단계적 확대
- **(보육서비스 질 제고)** 아동당 교사비율과 시설 면적 상향 검토, 보육교사 처우개선 등 **보육환경 전반의 질적 향상, 부모교육·시간제보육 개선으로 양육지원 강화**
- 관계부처와 함께 '유보통합추진단'을 구성·운영, 0~5세 영유아 대상 보육과 유아교육의 단계적 통합 방안 마련

- **(충충한 아동돌봄체계 마련)** 마을돌봄(다함께돌봄센터·지역아동센터)을 활용해 주거지 인근 돌봄 수요 대응 및 학교돌봄 사각지대 보충
- 아이돌봄서비스 정부지원 확대, 아이돌보미와 민간육아도우미 대상 교육 및 자격관리 제도 도입, 민간 돌봄 서비스 제공기관 등록제 도입
- **(산모·아동 건강관리 체계화)** '임신·출산 모바일 앱' 고도화 및 난임부부 시술비·정신건강 지원 확대 추진, 임신·출산 진료비 보장성 확대 검토
- 전문인력이 가정에 직접 방문하는 생애초기 건강관리사업 전국 확대, 영유아~성인까지 검진기록을 연계하여 생애주기 통합적 건강 관리체계 구축
- **(아동·청소년 보호책임 강화)** 보호아동 탈시설 로드맵 마련, 가정형 보호 확대를 추진하고, 관계기관 협업 활성화 등 통해 전방위 아동학대 예방 시스템 구축

□ **기대효과**

- 부모급여 도입, 아이돌봄 서비스 지원 강화로 양육비용 부담 경감 및 보육 서비스 질 획기적 제고
- 아동학대 발견율 제고 및 가정과 유사한 환경에서 취약계층 아동보호

◎ [국정과제] 81. 100만 디지털인재 양성 (교육부)

□ 4차 산업혁명 시대, 디지털 대전환에 대응한 SW·AI 및 디지털교육 기반 조성

□ 초·중등 SW·AI교육 필수화, 초등 단계부터 디지털 교육격차 해소

- => '디지털인재 양성'은 유아교육부터 고등·평생교육까지의 모든 교육 부문에서 핵심 국정과제

- => 유아교육 단계에서 '유·초 연계' 준비 및 디지털 교육격차 방지 대책 필요

81 100만 디지털인재 양성 (교육부)

□ **과제목표**

- 디지털·AI 등 역량을 갖춘 신산업·신기술 분야의 핵심인재를 적기 양성
- 4차 산업혁명 시대, 디지털 대전환에 대응한 SW·AI 및 디지털 교육기반 조성

□ **주요내용**

- (교원 SW·AI 역량 제고) 예비교원을 위한 교·사대 AI 교육과정 개발, 현장 교원의 생애주기별 디지털 맞춤형 연수, 적정규모의 정보교과 교원수급 마련
 - 적정규모의 정보교과 교원수급 및 첨단분야 전문가 활용을 위한 교직(이수)과정 개선
- (초·중등 SW·AI 교육 필수화) 정보교육 시수 확대 등 체계적 디지털 기반교육을 위한 교육과정 전면 개정, 에듀테크 활용 활성화 및 신기술 적용 교육 콘텐츠 개발
 - SW·AI 전문인재 양성을 위한 영재학교 운영 및 마이스터고 지정 확대
- (디지털 교육격차 해소) 초등단계부터 격차가 발생하지 않도록 디지털튜터 배치 지원, (가칭)디지털문제해결센터 운영 등 생애주기별 디지털 역량 강화
 - 저소득층 SW·AI영재교육, 다중문해력교육, AI 분야 등 온라인 공개강좌(K-MOOC) 확대 등
- (디지털 인재양성 인프라 구축) 학교 시설을 스마트 학습환경으로 전환하고, 디지털 교수·학습 통합플랫폼 구축, 교육·경험·자격이력 누적을 위한 디지털 배지 부여
 - 국가 인재양성기본계획 수립(인재양성위원회 구성), 부처별 인재양성 데이터 연계 및 통계 인프라 개선

◎ **종합**: 윤석열 정부는 '국익, 실용, 공정, 상식'의 국정운영 원칙 아래 유·초 교육과정 연계와 유·초 돌봄 연계 등 유·초 연계를 강화하며, 이를 위해 유보통합, 사립 유치원교사 처우 개선, 초등전일제 교육 등을 핵심 내용으로 추진 제시

□ 이와 관련하여 보육서비스의 질 제고를 위해 보육교사 확충, 시설 면적 상향, 보육교사 처우개선을 추진하며, 단계적 유보통합 방안을 병행 추진

◎ 2022년 기준으로 교육부 소관 유아교육지원특별회계 예산이 3조 8천억 원, 보건복지부 아동·보육 예산이 9조 2천억 원임

◎ 현행 교육부 소관의 유아교육지원특별회계는 공립·사립유치원의 유아학비, 방과후과정비(1조 7,592억 원)뿐만 아니라 어린이집의 보육료, 처우개선비(2조 698억 원)까지 지원함

구분	2022년도	2023년도	전년대비 증감	
	본예산(A)	예산안(B)	(B-A)	%
유아교육지원특별회계 (교육부 소관)	38,290	34,700	△3,590	△9.4
아동·보육 (보건복지부 소관)	91,820	98,206	6,386	7.0

◎ 국정과제 이행을 위해 유보통합을 실시할 경우에 2023년에 12조 9,998억 원, 2024년에 12조 8,131억 원, 2025년에 12조 8,017억 원, 2026년에 12조 9,464억 원이 소요될 것으로 추산함

(단위: 억 원)

구분	2022	2023	2024	2025	2026	연평균
만5세 무상교육	13,343	20,351	17,721	16,080	14,986	16,496
만 0~4세 유아학비 및 보육료	24,947	50,648	49,677	49,468	50,274	45,003
보육교사 처우개선비 등	-	58,999	60,733	62,469	64,204	49,281
소계	38,290	129,998	128,131	128,017	129,464	110,780

- ◎ 그러므로 현재 보건복지부 및 일반 지자체 등에서 담당하고 있는 보육교사·보육시설 등에 대한 지원 예산 규모는 유아교육·보육 소관부처 일원화 이후에도 유지되도록 할 필요가 있음
 - 보육계와 학계, 유관 기관들은 보건복지부와 기재부, 지자체 등에 이 부분을 명확히 해줄 것을 요청할 필요가 있으며, 이는 유보통합이 추진되지 않더라도 필요한 사항임
 - 이 부분이 명확하게 정리되면 교육부 및 시·도교육청이 유보통합에 보다 적극적으로 나설 수 있을 것임
 - 보육 예산이 이관되지 않을 경우 시·도교육청의 반발 등으로 유보통합 추진 어려워지게 됨

4. 현 정부에서의 유보통합 정책 추진 경과

◎ 교육부 내에 유보통합 추진 준비팀 발족 추진

신새롬 기자의 단독 보도입니다.

[기자]

교육부 담당인 유치원 과정과 보건복지부 관할인 어린이집 과정을 하나로 합치는 '유보통합'

교육 현장의 오랜 숙제이자 현 정부 국정과제지만, 아직 첫발도 떼지 못하고 있습니다.

연합뉴스TV의 취재 결과, 교육부는 먼저 자체 유보통합 추진팀 설치에 나섰습니다.

<김태훈 / 교육부 교육복지정책국장> "교육부 내에 유보통합을 위한 전담 조직을 위한, 유보통합을 위한 추진 준비팀을 우선적으로 발족할 수 있도록 추진하도록 하겠습니다."

정부 차원의 추진기구 출범에 대비한 조직을 교육부 내에 조속히 만든 뒤, 연내 추진단을 구성하겠다는 계획인데, 통합의 주도권을 교육부가 잡으려는 것이란 해석이 나옵니다.

◎ 보건복지부, 유보통합 추진 준비 반발? => NO

연합뉴스TV 뉴스 제보 뉴스피드 월드중 프로그램 보도국 라이프 Q

[단독] 선수 친 교육부에 불편한 복지부...유보통합 갈등 시작?

2022.09.06. 11:30:45



[단독] 선수 친 교육부에 불편한 복지부...유보통합 갈등 시작?

[영역]

유치원과 어린이집이 통합은 오랜 교육계 과제이자 현 정부의 국정과제 중 하나죠.

달달부처가 다르다 보니 부처 통합 추진 기구가 필요한데, 교육부가 먼저 설치에 나섰습니다.

그러자 보건복지부가 난색을 표하면서 반발하고 있습니다.

하지만, 통합의 다른 한 축인 복지부는 교육부의 발 빠른 움직임에 불편한 기색을 숨기지 않고 있습니다.

업무 조정을 위한 공식 회의는 열린 적도 없었고, 교육부가 단독으로 할 일도 아니란 겁니다.

<유보영 / 보건복지부 보육정책과장> "복지부 입장에서는 이런 추진단 구성에 발표할 때는 사회적인 의견 수렴과 비전 제시가 필요하다고 보고 있습니다. (어린이집은) 촘촘한 돌봄을 수행하고 있습니다. 그래서 이런 부분이 만약 위축이 된다면 그것은 복지부로서는 절대 받아들일 수 없는 그런 사안이고요."

유보통합이란 국가 중요 정책을 추진하는 과정은 아직 첫발도 떼지 못했는데 과거처럼 관할 부처 간 힘겨루기만 벌써 시작한 셈입니다.

◎ 새 정부 국정과제 발표 이후 4개월 만에, 추진단도 아닌 추진 준비팀 발족, **빠르지 않으며 교육부 내에 설치 적절**

◎ 유보통합 및 교육부로의 이관에 대한 공감대 형성

하지만 그간 유아 공교육에 대한 국민 눈높이가 높아지면서 교육 중심의 유보통합 필요성에 대한 사회적 공감대가 형성된 점은 새로운 추진 동력으로 작용하고 있다.

특히 유보통합은 찬반이 크게 갈리는 다른 교육정책과 달리 학부모들 사이에서 이례적으로 호응이 큰 정책으로 평가된다.

윤석열 정부도 이런 점을 고려해 국정과제에 유보통합을 명시했고, 교육부와 복지부도 대통령 업무보고에 유보통합 추진 계획을 포함하며 의지를 나타냈다.

교육부 관계자는 "유보통합은 과거부터 논의가 많이 돼 왔지만 복잡한 문제"라며 "이해관계자의 의견을 적극적으로 수렴하면서 논의를 이어가겠다"고 말했다.

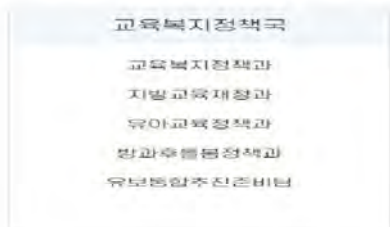
cindy@yna.co.kr

제보는 카카오톡 **okjebo**

<저작권자(c) 연합뉴스, 무단 전재-재배포 금지> 2022/09/07 07:12 송고

◎ 교육부 유보통합 추진 준비를 위한 '준비팀' 신설

- TF는 국무조정실·교육부·보건복지부 등 관련 부처가 참여하는 이른바 '범정부 유보통합 추진단' 운영에 앞서 교육부가 준비해야 할 사항을 점검하고 논의



◎ '영유아교육·보육통합 추진위원회 및 추진단의 설치·운영에 관한 규정'(총리훈령) 제정(2023.1.31.) (행정예고 22.12.29.)

- 유보통합 주요정책에 대한 심의 등을 위해 '영유아교육·보육 통합추진위원회' 설치
 - 위원장(교육부장관), 당연직위원, 위촉위원 25명 이내로 구성
 - 위촉위원은 유아교육·보육 단체·연합체 대표, 교직원 단체 대표, 학부모 단체 또는 연구기관 대표·종사자, 시·도지사협 및 시·도교육감협 추천자, 전문가 등 중에서 위원장이 위촉
- 유보통합의 실무추진 방안 마련, 주요업무 효과적 추진 위해 **범부처 협업조직**으로 '영유아교육·보육통합추진단' 설치

◎ **교육부의 유보통합 추진 방안 발표(2023.1.30.)**

- 배경 및 필요성
 - 1) 저출생 위기, 영유아 교육·돌봄의 획기적 변화 요구
 - 2) 이원화 체제에서 기관 선택에 따른 차이가 아동 간 격차로 연결
 - 3) 초등학교 취학 전부터 교육·돌봄 격차가 누적될 우려
 - 4) 유보통합과 늘봄학교로 0세부터 11세까지 책임 교육·돌봄 완성
- 유보통합 정책 개념
 - 유보통합 정책 개념(안)**
 - ❖ 0~5세 모든 영유아가 이용 기관에 관계없이 양질의 교육·돌봄 서비스를 차별 없이 받을 수 있도록 뒷받침해 나가는 정책

□ 단계별 추진방향(안): 단계적 추진 방안은 대체로 적절

	1단계(2023~2024)	2단계(2025~)
	■ 위원회 추진단 격차해소 및 기반마련	■ 교육부·교육청 유보통합 본격 시행
학부모	단계적 교육·돌봄 부담 완화	교육비 부담 대폭 경감
교사	처우 개선, 자격·양성 체제 개선방안 마련	개편된 자격·양성 과정 적용
시설	안전한 환경 조성	시설 기준 개선안 적용
	△	△
조직	교육 중심의 관리체계 일원화	일원화된 관리체계로 통합 지원
재정	재원 이관 및 통합 추진	통합된 재원으로 운용
법령	관련 법률 일괄 제·개정 추진('23)	제·개정 법률 시행

◎ **교육부에 유보통합추진단 설치**

□ **교육부에 설치하는 범부처 협업 조직(교육부, 복지부, 기재부, 행안부, 국조실)으로서, 지자체, 교육청, 연구기관 등 총 30여명으로 구성 (파견인력 포함) 발표 => 현재 교육부 조직에 임시조직으로 설치됨**



◎ **유보통합 추진 계획**

- ① 「유보통합 선도교육청」 운영
- ② **교육비 등 경감: 사립유치원 교육비 추가 지원, 교육비·보육료 지원 확대**
- ③ 교육 중심의 관리체계 일원화
- ③ (가칭) **교육-돌봄 책임 특별회계 신설 검토(22년 기준 15조원 보육·유아교육 예산 이관·유지, 추가 소요예산 교육청 부담)**

⇒ 「관리체계 통합방안(조직·재정)」 수립('23.6월경) → 관련 법령* 제·개정 추진('23.9월경) → 교육부·교육청으로 관리체계 일원화 및 재원 통합('25~)

* (조직) 「지방교육자치에 관한 법률」, 「직제 및 직제시행규칙(교육부·복지부)」 등 (재정) 「지방교육재정교부금법」, (가칭) 「국가교육-돌봄 책임 특별회계법」 등

□ ④ **새로운 통합기관 모델 구상**

- (원칙) 기관 간 단순 물리적 통합이 아닌, 영유아 발달과 특성을 고려한 ‘**질 높은 새로운 통합기관**’으로 재설계
- ※ 유치원·어린이집의 명칭을 대체할 수 있는 새로운 명칭을 사회적 논의, 의견수렴 통해 결정
- ⇒ **새로운 명칭의 통합기관 설치 방식은 신중한 검토 필요**
- 유치원과 어린이집의 화학적 통합을 통한 **제3의 통합기관 설치**는 **교육의 질 제고, 학부모의 다양한 유아교육·보육 수요에 부합하지 않음**
- ⇒ **교육부는 이에 대해 충분한 연구 및 의견수렴 실시 필요**

□ ④ 새로운 통합기관 모델 구상

○ 주요 통합 요소별 검토방향

- (통합기관) 통합 법률 제정, 기관 명칭, 전환·경과규정 종합 논의
- (교사) 교사 전문성 강화, 근무 여건 개선 등을 통해 교육·돌봄의 질을 개선하는 방향으로 자격·양성 체계 등 개편 추진
(보육교사 자격) 보육교사 3급 자격 폐지 등
(보육교사 양성) 학과제 방식(대면)으로 양성

=> 보육교사 3급 자격 폐지, 향후 보육교사 양성과정에 교직과정 이수, 장학, 컨설팅 등 교육의 질 제고 위한 제도 개선 필요

=> 현 보육교사에 대한 재교육 및 연수 등 체계적 정책 필요

IV. 유·보통합의 원칙과 소관부처 일원화 방안

1. 유아교육-보육 통합의 원칙

◎ 유보통합 원칙의 필요성

- 방식과 형태에 따라 매우 다양한 시나리오 가능
- 각각의 시나리오를 추진하기 위해서는 상당한 경제적·사회적 비용이 유발
- 다양한 이해관계 집단의 요구 분출로 영유아의 권리 보장이 뒤로 밀릴 우려 대비
- 교육정의(教育正義)로 대표되는 헌법상 가치와 공정과 상식 등 새 정부의 국정운영 원칙에 부합하는 지에 대한 논란 방지

◎ 유보통합의 우선적인 원칙(이덕난, 2022)

- 첫째, 유아 및 영유아의 헌법상 권리 보장을 가장 우선시 하여야 함. 헌법 제31조가 규정한 '교육받을 권리', 제10조가 규정한 '인간으로서의 존엄과 가치' 및 '행복을 추구할 권리', 제34조가 규정한 '인간다운 생활을 할 권리' 및 '국가의 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무' 등을 보장하는 방향으로 추진 필요
- 둘째, 유아교육 및 보육의 질적 수준, 설립·운영자의 권익, 교·직원 등 종사자의 처우 개선 등은 종합적인 측면에서 **현행 수준보다 개선 필요**. 그러나 **어린이집, 어린이집 원장 및 보육교사 신분 등에 대해서는 신중한 검토 필요**

- 교육부는 “제3의 통합기관·통합교사 방식은 유치원교원의 현재 신분 유지 등이 어려워질 수 있다는 우려”에 대해 **속고 필요**
- **유치원과 어린이집, 국공립과 사립, 법인과 사인(私人), 도시와 농어촌, 대규모와 소규모, 교원/비교원 및 공무원/비공무원** 등에 따른 법적 신분·자격 등 다양한 측면에서 **서로 비교하여 더 나은 수준의 지원 및 상향 평준화를 요구하는 방식은 유아(영유아) 권리 보장 소홀, 감당하기 어려운 경제·사회적 비용 유발**
- 그러한 유아교육·보육 통합은 교육정의와 공정 및 상식의 원리에 부합하지 않으며, 기재부 등 관계부처와의 협의 및 **국민적 합의 등은 사실상 어려움**

- 이해관계 집단 간의 갈등 심화 등을 경계해야 함
- 이해관계 집단의 협의가 선행된다면 교육부를 포함한 관계부처의 합의 및 추진이 활성화될 수 있음
 - 셋째, 유아교육·보육 소관부처 일원화 이후의 추가 및 상향 지원은 공정하게 실시하고 실용적으로 점검·관리 필요. 구체적인 실시 및 관리 방식은 '선 지원 후 평가' 또는 '선정 평가 후 지원' 등의 방식을 사안별로 적절하게 적용 가능
- 특히 모든 기관 및 모든 종사자들에 대해 동일하게 상향 지원하는 방식은 시대적 가치로 부상한 '공정' 등의 원칙에 부합하지 않음. 특히 청년세대의 공감이나 동의를 이끌어 내기 어려움

- 넷째, 통합의 단계적 추진에서 시의성을 중시하고, 가장 중요하고 핵심적인 사안으로 '유아교육·보육 소관부처 일원화'를 우선적으로 추진하는 것이 적절함. 한번 때를 놓치면 5년 이후를 기약해야 할 수 있음
- 아직도 소관부처 일원화 등 핵심적인 사안을 나중에 미루자는 주장이 있으나, 이 경우 유보통합은 요원하고 계속 유보됨
- 또한 교육부는 소관부처 이관 이후 교육의 질 제고와 영유아의 교육을 받을 권리 보장 등을 우선으로 소통과 협의에 더욱 노력해야 할 것임

2. 유보통합 이전에도 현행 법령 정비 필요

◎ 「유아교육법 시행령」, 「영유아보육법 시행령」, 「지방교육재정교부금법 시행령」의 법률적 근거를 명확히 하기 위한 상위 법률 개정 필요(이덕남, 2013)

□ 법률 개정 없이 대통령령만을 개정하여 교육기관이 아닌 보육기관인 어린이집에 대해 지방교육재정을 지원하는 것에 대해 법률 위반 논란이 제기됨

◎ 「유아교육지원특별회계법」 부칙의 유효기간(2025.12.31.까지)을 삭제 또는 연장하거나, 대체입법 등을 통해 유아학비·보육료 등 지원 예산의 안정성 확보

3. 사무·예산·법령의 소관부처를 교육부로 일원화 필요

◎ 지금 우선적으로 추진해야 할 사안은 유아교육 및 보육 사무·예산·법령의 소관을 하나의 부처로 이관하는 일임. 이에 대한 사회적 합의를 바탕으로 「정부조직법」 등 개정 필요

□ 일부에서 소관부처 일원화를 마지막 단계에서 추진하자는 주장을 제기하나, 이는 현실성이 부족함

□ 먼저 유아교육 및 영유아보육 관련 데이터를 정확하게 산출하는 연구를 한 후 통합 논의를 하자는 주장도 제기

□ 약 20년 동안 논의 및 추진 해온 유보통합 방식이 마지막 단계로 미루는 방식이었고, 결과는 전혀 추진되지 못하였음

□ 소관부처가 일원화되지 않으면 관련 데이터가 정확하게 산출 및 공개되지 않는 문제의 해결도 어려움

◎ 정부 조직의 개편에 관한 일은 새 정부 인수위원회 단계 또는 출범 초기에 「정부조직법」을 개정하여야 추진 가능함

□ 출범 1년 차 안에 이관작업을 완료하는 것이 효과적이며, 이 시기에 하지 못하고 추진단 구성 및 부처간 논의 등의 방식으로 한다면 사실상 새 정부 임기 내에 쉽지 않을 수 있음

◎ 유아교육 및 보육 통합에서 예산 문제는 핵심 중의 핵심 사안이며, 이를 위해서도 교육부로의 소관부처 일원화가 필요함

□ 현행 소위 누리과정(유아교육 및 보육 공통과정)이 정확한 용어임) 지원 예산의 한시성(2022년 말)과 불안정성 해소 필요

□ 유아교육·보육의 질 제고, 유치원교사와 보육교사의 처우 개선 등을 위한 추가 소요 예산 확보 등 산적한 예산 문제를 보건복지부나 제3의 기구(위원회, 처, 청 등) 방식으로 해결하기는 어려움

- **교육부로 이관, 「지방교육재정교부금법」상 지방교육재정을 관장하는 시·도교육감이 담당하게 하는 것이 현실적인 방안임**
- 「지방교육재정교부금법」 제1조(목적) 등 법령 개정이 필요함
- => **현행 ‘교육기관’을 ‘교육기관 및 영유아보육기관’으로 변경하는 등의 방안을 검토할 수 있음**

지방교육재정교부금법 (약칭: 지방교육교부금법)

[시행 2021. 12. 28.] [법률 제18638호, 2021. 12. 28., 일부개정]

교육부(지방교육재정과), 044-203-6997

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함한다, 이하 같다)을 설치·경영하는 데 필요한 재원(財源)의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.

- **다만, 현 정부 임기 동안인 2022-2027년까지 5개년 간은 기존 영유아보육 관련 예산을 ‘국고보조 유지’ 또는 ‘지방교육재정교부금 교부율의 한시적 상향’(영유아보육 예산에 상응하는 비율) 등의 방식으로 계속 지원해야 함**
- 향후 약 5년 이후에는 초·중·고교 학생 수뿐만 아니라 **학급 수가 감소**될 것으로 예상됨
- 이에 따라 2027년 이후 ‘국고보조 축소’ 또는 ‘한시적으로 상향된 지방교육재정교부금 교부율을 하향 안정화’ 할 수 있을 것으로 예상됨

◎ 일부에서 주장했던 제3의 기구(위원회, 처, 청 등) 설치 및 영유아(교육) 사무 소관 방식은 법적·제도적으로 비효율적인 방식이며, 그 특성을 제대로 알면서도 제3의 기구로 하자는 주장을 지속하기 어려웠을 것임

□ 중앙행정기관은 「정부조직법」에 따라 설치된 부·처·청과 행정기관으로 설치되는 위원회 및 행정중심복합도시건설청, 새만금개발청이 있음

□ 국무총리 소속으로 두는 중앙행정기관인 처에는 국가보훈처, 인사혁신처, 법제처, 식품의약품안전처가 있음

□ 대통령경호처는 대통령 등의 경호를 담당하기 위하여 둘

□ 국무조정실장, 국가보훈처장, 인사혁신처장, 법제처장, 식품의약품안전처장 그 밖에 법률로 정하는 공무원은 필요한 경우 국무회의에 출석하여 발언할 수 있음

- 국무회의에는 대통령비서실장, 국가안보실장, 대통령비서실 정책실장, 국무조정실장, 국가보훈처장, 인사혁신처장, 법제처장, 식품의약품안전처장, 공정거래위원회위원장, 금융위원회위원장, 과학기술혁신본부장, 통상교섭본부장 및 서울특별시장 **배석함**

□ 국무회의 의장이 필요하다고 인정할 때에는 중앙행정기관인 청(廳)의 장으로 하여금 소관 사무와 관련하여 국무회의에 출석하여 발언하게 하거나 관계 전문가 참석 및 의견을 들을 수 있음

- => 이를 종합하면, 중앙행정기관인 처와 위원회, 청의 장은 국무위원이 아니며, 일부 위원회와 처의 장만 배석이 가능하며, 처장 및 청장은 필요한 경우 또는 의장이 필요하다고 인정할 때에 출석 및 발언이 가능함.
- 국무위원은 의장에게 의안을 제출하고 국무회의의 소집을 요구할 수 있으나, 중앙행정기관인 처와 위원회, 청의 장에게는 해당 권한이 부여되지 않음
- => 중앙행정기관인 처는 법률 소관이 가능하나 중앙행정기관인 청은 법률 소관이 가능하지 않음(정부조직법에 명시된 행정중심복합도시건설청이 공동 소관하는 사례만 있음)

- => 중앙행정기관인 처와 위원회, 청의 장은 예산 확보 및 편성과 관련해서도 어려움이 크며, 청의 경우는 일부 특별한 경우를 제외하고는 상당한 어려움을 겪게 됨
 - 재원 확보를 위한 법률 제정 또는 개정을 독자적으로 추진하기에도 어려움이 큼. 청의 경우에는 어려움이 더욱 큼
- 이러한 점을 다양한 자리에서 충분히 설명하였음

◎ 유아교육 및 보육 사무·예산·법령의 소관 부처로는 교육부가 적합함

□ 현재 보건복지부 인구정책실 인구아동정책관(5개과)의 영유아보육 관련 조직·인력과 사무·예산·법령 등을 교육부로 이관

□ 현재 교육부의 교육복지정책국의 유아교육재정과와 보건복지부에서 이관된 조직·인력을 통합하여 교육부에 가칭 '영유아(교육)정책국'을 신설하고 하위에 4개 과를 설치

◎ 교육부로의 소관부처 일원화는 새로운 방안이 아니며 박근혜 정부에서 부처별 협의가 추진되었던 사항임

◎ 2011년 이명박 정부는 “만 5세 공통과정(누리과정) 도입 추진계획”을 발표하면서 유보통합 논의가 급물살을 타게 됨. 만 5세 공통과정 추진계획 발표(총리실, 교과부, 복지부, 2011.5.2.)

◎ 2013년 박근혜 정부가 대통령직인수위원회 때부터 유보통합을 주된 국정과제로 인식하고 부처 간 협업 선도과제로 선정하면서 유보통합 추진이 본격화됨. 민·관 참여 유보통합추진위원회(위원장: 국무조정실장) 구성(2013.5.). 국가정책조정회의를 통해 ‘유보통합 추진방안’ 확정(2013.12.26.)

단계	주요내용	과제명
1단계('14년)	품질개선기반 구축	결제카드, 정보공시, 평가체계 통합, 공통재무회계규칙 제정 등
2단계('15년)	규제·운영환경 정비	가격규제 개선, 시설기준 정비, 0~2세 유치원 허용, 지원방식 다양화 등
3단계('16년)	관리부처 통합 등	관리부처 통합, 교사 자격, 처우 개선

◎ 국무조정실 내에 ‘영유아교육·보육통합추진단’ 발족 (2014.2.14.). 2014년부터 단계별 유보통합 과제를 추진 (2014.2.~2017.4.). 관리부처 통합 등 3단계 과제는 2016년 방안 마련을 목표로 하였으나, 1~2단계 과제 정착 미흡 및 **누리과정** **재원 논란** 등을 이유로 추진이 지연됨

◎ 이 가운데 3단계에서 관리부처 통합은 **중앙부처 및 지방조직** 통합이고, **재원을 포함하여 완전 통합**하는 것이었으나, 미이행됨

◎ 관리부처 통합의 방식과 관련하여 1부처 2사무 방식(유아교육, 보육 소관, 물리적 통합 O, 화학적 통합 X)이 논의됨. 당시 박근혜 정부 내에서는 보건복지부의 보육정책국 및 소속과 전체를 정원 및 예산과 함께 교육부로 이관하되, 보육 현장의 어린이집과 지원 방식 등은 이관되기 이전의 방식과 동일하게 유지하기로 부처간 협의를 마친 것으로 보도됨

□ 당시 언론보도와 정부의 해명 보도를 종합할 때, 교육부로 영유아보육 조직·인력 및 사무·예산·법령 등을 이관하는 방안에 대한 정부내 협의가 상당히 진척된 것으로 해석됨

◎ 이에 향후 「정부조직법」 개정 방향을 “교육부로 부처별 유아교육 및 보육 관련 정원 및 예산 등을 이관하도록” 정하고, 이관 받은 교육부가 정부 출범 초기에 관련 법률 정비를 추진하도록 하는 것이 적절하고 효과적임

4. 행정적·재정적 통합 추진 및 법령 정비 과제

◎ 법령 정비 과제: 유아교육 및 영유아보육 관련 사무·예산·법령의 교육부 소관을 위한 법적 근거 정비

◎ 1단계 행정적 통합 과제

: 「정부조직법」 제28조 및 제38조 개정(영·유아보육 사무 관장 부처 변경) 및 그에 따른 관련 법률의 타법개정을 먼저 추진(「영유아보육법」 등에서 소관 부처 등을 변경) -> 소관부처 일원화 (물리적 통합 방식)

□ 교육부 소관으로 유치원과 어린이집 유지, 특별히 필요한 경우 일부 어린이집의 유치원 전환 검토 가능, 유치원 원장 및 유치원교사, 어린이집 원장 및 보육교직원은 현행 그대로 유지

□ 유치원과 어린이집에 대해 교육부, 보건복지부 등에서 지원되던 현행 예산을 교육부 소관으로 그대로 인계

◎ 2단계 재정적 통합 과제

: '소관부처 일원화' 이후 교육부(법률 소관 부처)에서 「유아교육법」, 「영유아보육법」, 「지방재정교부금법」 등 관련 법률 및 시행령 일부개정 추진 -> 시급히 필요한 사안 개정

□ 지방교육재정교부금으로 통합 지원 시 정부는 현행 교부율의 상향 등 추가 재정 확보 방안 마련 필요

□ 「유아교육지원특별회계법」도 전면적인 개정 필요

- 현재 특별회계 세입 : ① 「교육세법」에 따른 교육세 중 일정 금액 + ①외에 예산에서 정하는 일정 금액 + 자원 부족 시 장기차입금 + 그 밖의 수입금 => 한시적, 불안정적

◎ 3단계 전면적 통합 과제 (화학적 통합도 가능)

: 교육부는 현 정부 임기 내에 유보통합의 세부적인 방안을 결정, 그에 따라 「유아교육법」과 「영유아보육법」의 전부개정 또는 통합 법률 제정 등 전면적인 법체계 정비 -> 유보통합의 완성

□ 만 0~2세만 운영하는 어린이집에 대한 장기적인 개편 방안에 대해서는 소관부처 이관 이후 사회적 합의를 도출하여 추진, 다만, 0~2세 어린이집을 유치원으로 전환하거나 소속 보육교사를 유치원교사로 전환하는 것은 아님

- 만 0-2세 어린이집에는 그대로 보육교직원을 배치함
- 보육교직원의 연수와 자격 관리를 지원 및 강화함

□ 모든 학부모가 유치원만을 원하는 것이 아님. 어린이집 수요를 그대로 반영하여 어린이집으로 유지

- 교육부와 시·도교육청이 시·도별, 지역별 유치원 및 어린이집 수요를 파악한 후,
- 유치원 공급 및 유치원교사의 추가 필요 부분에 대해 어린이집의 '통합 유치원' 전환, 보육교사의 유치원교사 전환을 실시함
- 전환 시에도 단기간의 연수 이수 등의 방식이 아닌 공정하고 합리적인 방식을 도입하는 것이 타당함

□ 전체적인 유치원 및 어린이집의 통합, 전체적인 어린이집 원장·보육교사의 유치원 원장·교사로의 전환을 전제로 유보통합을 추진하는 것은 적절하지 않음

□ 유보통합은 모든 유치원을 공립으로 전환하려는 것이 아니며, 이에 따라 사립 유치원교사 또는 어린이집 보육교사를 공무원으로 전환하는 것인 아님. 반대로 유치원교원의 신분이나 자격 등이 하향되는 방식도 어려움. 이를 전제로 한 유보통합 주장은 적절하지 않음

=> 헌법상 유아·영유아의 권리 보장을 우선시하고, 행·재정의 효율성 제고 및 공정·상식에 부합하는 유보통합 추진을 기대함

< 참고문헌 >

이덕난(2006), 초등학교 취학전교육 관련법령의 비교 연구, 교육법학연구, 대한교육법학회.

이덕난(2009a), 사전적(事前的) 교육입법평가의 기준 설정과 그 적용에 관한 연구, 교육행정학연구, 한국교육행정학회.

이덕난(2009b), 영유아교육 관련법령의 변천과정에 나타난 유아교육과 보육의 의미에 관한 연구, 교육법학연구, 대한교육법학회.

이덕난(2013), 유아교육 및 보육 법제의 주요 쟁점과 과제: 유아교육과 보육의 통합을 중심으로, 청파법학, 숙명여자대학교.

이덕난(2020), 독일 전일제학교의 시사점 탐색과 한국의 초등 돌봄 정책 마련을 위한 제언, 전일제교육 도입방안 모색을 위한 정책토론회, 미래통합당 저출생대책특별위원회, 여익도연구원, 김미애 국회의원(세미나 토론문).

이덕난(2022a), 유아교육 및 보육 통합 실현 방안 검토, 교육부 (세미나 토론문).

이덕난(2022b), 유아교육 및 보육 통합 및 법령 정비 방안 검토, 육아정책연구소(세미나 토론문).

이덕난(2022c), 유아교육·보육 통합 및 실현 방안 검토, 대통령 직인수위원회(미간행).

V. 종합 토론 및 질의응답

☆ 경청해 주셔서 감사합니다.

◎ 토론 및 질의응답을 통한 집단지성의 발휘



토론 1

바람직한 교육개혁을 위한 연속 교육토론회 “유보통합 어떻게 할 것인가?”

박명하

한국어린이집총연합회 가정분과위원장



바람직한 교육개혁을 위한 연속 교육토론회 “유보통합 어떻게 할 것인가?”

박 명 하

한국어린이집총연합회 가정분과위원장

발제문 두 편에 대한 토론문을 준비하며 유보통합과 관련하여 여러 자료를 찾아보니 그간 수차례의 크고 작은 토론회와 세미나가 있었음에도 불구하고 영아에 관한 논의를 본격적으로 펼쳐 놓고 해본 적이 별로 없었다고 생각되었습니다.

두 기관의 통합을 위해 어느 부서로 가야한다거나 교사 자격기준에 대해, 그 분들의 처우에 대한 각각의 입장을 내는 주장과 의견은 많이 접했습니다만 정작 보육현장에 있는 원장인 저로서는 이 통합이 과연 어린이집과 유치원이 통합을 하는 것인지, 보육과 교육이 통합을 하는 것인지, 또는 교육부와 보건복지부가 통합을 하는 것인지 헷갈릴 때가 더 많았고 한 쪽이 더 낫거나 더 못 한 것도 아니면서 우월하다거나 불공평하다는 의견을 보면서 불편함이 많았습니다. 흔히들 “아이를 중심에 놓는 통합”이라는 표현을 들었습니다만 “아이를 중심에 놓는 통합”의 그 중심이 어디인지는 잘 모르겠습니다.

저는 20여년간 보육 현장에서 일하면서 영아들만 있는 소규모 가정어린이집을 운영하고 있습니다. 작은 가정어린이집 원장이 될 알겠습니까만 오늘은 유보통합 속에서 영아에 대한 이야기를 하려고 합니다.

영아들은 가정에서 돌보아야 하는 존재이고 기관에서는 기피대상이었습니다. 현재도 영아들은 취약 보육으로 분류되고 있습니다. 0세에 대한 부모급여 도입에도 불구하고 기관에 다녀야 하는 0세는 오늘 아침에도 가장 먼저 어린이집 문을 열고 등원하셨으며 저녁에도 그들은 가장 늦게까지 어린이집을 지키다가 하원하십니다.

대한민국 전체가 심각한 저출생과 더불어 기관 쏠림 현상이 겹치면서 기관에서 영아는 더 이상 기피 대상이 아닙니다. 어린이집 인건비 지원이나 보육료에서도 영아들에 대한 지원은 나쁘지 않습니다. 반편성만 잘 맞춰준다면 초등학교에 들어가기전까지 기관에 머무르실 분들이고 잘 하면 동생도 따라옵니다. 이들은 만 2세, 즉 36개월이 넘으면 유치원에도 다닐 수 있습니다.

이것은 기관의 운영자 입장에서 보는 영아들입니다.

여태 많은 영아들은 아침 일찍이든 늦은 저녁이든 부모 품에 안겨 집 가까운 곳으로 등하원 했으며 소규모로 운영되는 기관에 다닐 수록 맞춤형 보육서비스를 제공 받았습니다. 그리고 만 3세 유아가 되면서 커다란 기관으로 옮겨갑니다. 기관을 찾는 영아들은 그 연령이 어릴수록 맞벌이 가정의 자녀로 기관 이용은 그 가정의 생존과도 직결 되어 있는 경우가 대부분입니다. 이것은 각 가정의 영아들이 겪는 생활입니다.

최근에 유아반 편성이 어려워지면서 0세반을 만든 큰 기관의 원장님 말씀을 들은 적이 있어 옮겨봅니다. “0세 3명을 모았는데 세 명의 낮잠 시간이 다 달라서 힘들다.”

그냥 반이 비어서, 아이들을 채우려고 0세를 받는구나 한 반 세 명의 낮잠 시간이 맞아들어 갈때까지 아이들도 선생님들도 참 힘들겠구나그게 지난 가을이었으니 몇 달이 지난 지금 그들은 1세들로 진급을 했을 것입니다. 제가 그 0세들의 월령이 어찌되는지 여쭙보진 못했으나 0세 경험이 많은 선생님이 돌보아 잘 키우셨다면, 몇 달 후에는 생활리듬에 맞추어 잘 생활 했을 것으로 짐작합니다.

저는 발제문 1,2를 보면서 참으로 훌륭한 내용이 많다는 생각을 했지만 과연 이 훌륭한 유보 통합의 방안이 영아들을 대상으로 할 때 적합한 것인지는 잘 모르겠습니다. 영아가 꼭 영아학교에 다니면서 무엇을 학습해야하는지도 묻고 싶습니다.

지금의 세상은 0~5세 모두 유보통합의 길로 가는 것이 시대적 명제라고 보입니다. 그러나 영아들에 대한 대책으로 그들이 안정적인 보살핌 속에 머무르기에 더 적합한 형태가 무엇인지는 고민해야 할 것입니다.

현재 영아들을 보육하는 보육교직원들의 자격 기준은 유아들을 대상으로 하는 교원들보다 떨어질 수도 있습니다. 그렇지만 그들이 가진 영아보육에 대한 경력과 돌봄의 자격을 기준으로 놓고 볼 때는 완전히 반대의 상황입니다.

시설 인가 기준에 있어서도 대형화만이 바람직한 것은 아닙니다. 동네 구석구석에서 어린 영아들을 돌보는 가정어린이집은 사회 인프라입니다. 어린이집 무상보육이 실시되면서 가장 급속도로 늘어났던 기관이 가정어린이집이었으며 현재 저출생으로 가장 빨리 소멸하는 것 또한 가정어린이집입니다. 왜? 설치와 인가가 쉽고, 무상보육 대상이 영아라서?

그런데 가정어린이집이 사회적 욕구를 가장 빨리 반영하는 기관이라는 생각은 안해보셨는지요?

2월 28일 보건복지부가 발표한 “2022년 어린이집 이용자 부모 만족도 조사”에서 보듯이 가정어린이집에 대한 부모 만족도 또한 나쁘지 않았습니다.

“유보통합”은 여러 가지면에서 발전적인 의미를 가지고 있지만 가장 근본적인 출발은 보육에 대한 예산 지원의 부족에서 기인하는 요구라고 생각합니다. 더불어 저출산으로 아동의 수가 현저히 줄어들어 대상 기관으로서는 아동 확보없이 운영의 지속을 장담할 수 없는 지경이기 때문입니다.

현재의 대형화 지향의 시스템에 대한 재고나 개선점이 없는 유보통합은 큰 기관으로 영유아 모두 흡수되고 소규모 기관은 폐원이 예상됩니다.

영유아에게 돌봄과 교육은 둘 다 모두 필요한 것이나 연령에 따라 돌봄이 더 필요한 연령과 교육이 더 필요한 연령이 있습니다. 그리고 해당 연령에는 더욱 적합한 특색의 기관과 규모의 기관이 있을 것입니다.

저는 영아들에 적합한 소규모 가정어린이집이 생각하는 유보통합에 대한 의견 몇 가지를 제시하고자 합니다만 그전에 먼저 선결 되어야하는 것은 유보통합 논의 속에서 영아를 어떻게 할 것인가 하는 문제입니다. 영아 보육, 소규모 기관에 대한 고민이 없는 유보 통합은 영아 보육의 사회적 인프라가 없어진다는 것을 뜻합니다. 대규모 학교식 운영을 지양하고 0,1,2세 영아 특성에 맞는 규모의 기관에서 교육과 더불어 보육 할 수 있기를 바랍니다.

- “공공성” 운영 기준을 마련하고 이에 합당한 기관에 대해 운영비, 인건비 지원 할 것과 국공립 신규 설치 일변도의 정책이 아닌 함께 상생하는 기관 모형 실현으로 설립 유형의 격차를 해소하여 안정적인 운영을 도모함으로써 부모가 공정한 조건에서 기관을 선택 할 수 있도록 할 것
 - 출생률이 저조하여 기관 이용 아동 감소함에 따라 합리적인 표준비용을 산정하고 예산에 반영하도록 법제화 및 실행을 촉구함.
- 현재 기관의 보건위생 관리비용, 스마트 환경 제공을 위한 기자재 설치 운영비 등의

지속적 증가로 운영에 부담이 되고 있으므로 이에 대한 반영도 고려되어야 함

- 영유아 1인당 적정 공간을 재조정하고 교사 대 아동 비율의 감소 정책이 필요함. 정원 축소로 인한 재정지원은 표준비용 산정에 반영되어 보완되어야 함.
- 소규모 기관(가정어린이집)의 공간 구조와 접근성의 장점을 고려하여 시간제 등 특수보육에 대한 수요를 포함하고 지역사회 영유아의 돌봄 연계, 가정 양육의 파트너로서 그 기능을 확장하는 등 가정어린이집의 사회적 가치를 재조명하고 활용할 필요가 있음
- 현재 교사 겸직 구조의 가정어린이집 원장의 행정업무 부담을 해소하고 원장 고유의 업무에 집중 할 수 있도록 비담임 원장의 급여를 보장하여야 함. 이는 원장과 교사의 직급 및 역할 분장에 공정성을 기하고 하나의 독립된 기관으로서 실효성 높은 운영을 하기 위함임

접근성 좋은 영아 전문 기관으로 학부모가 가정어린이집을 이용할 수 있도록 대안을 요구합니다. 0~5세가 함께 가는 유보통합이지만 0~2세 영아들에 대한 문제는 별도의 고민이 필요합니다.

약하고 어린 존재들이 당장 중심에 서서 주목을 받기는 어려울 것입니다. 다만 이들은 이 다음에는 주목받을 대상이 될 것입니다.

이 토론의 장을 빌어 영아들에 대한 재고를 간곡히 당부드리는 바입니다.

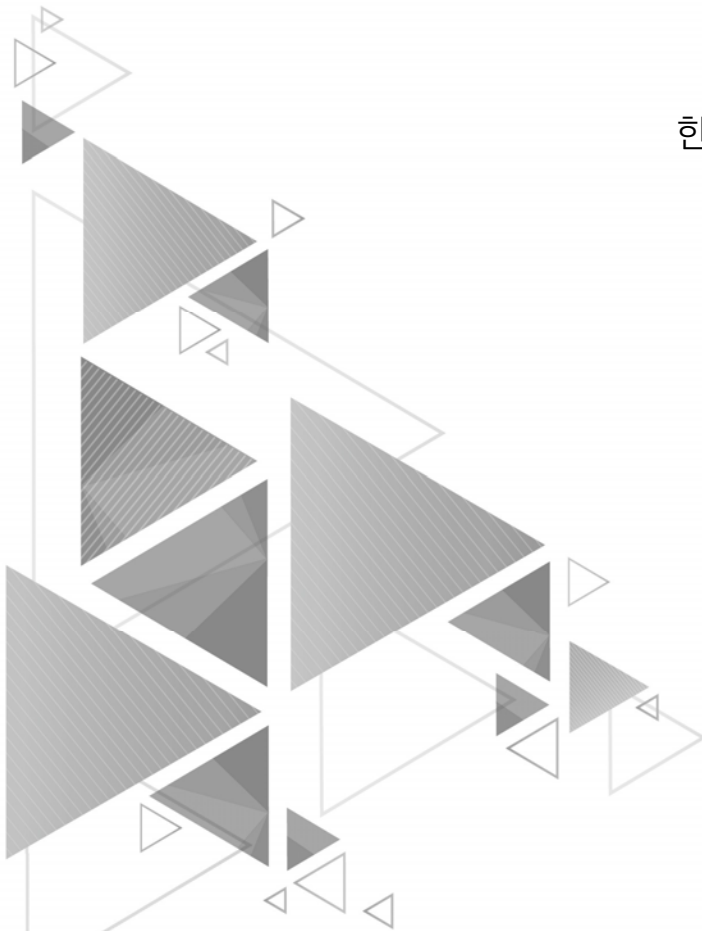


토 론 2

올바른 유보통합을 위한 제안

박 영 란

한국사립유치원협의회 공동대표



올바른 유보통합을 위한 제안

박 영 란

한국사립유치원협의회 공동대표

I

유보통합에 대한 우려

1. 유보통합에 대한 기준 부재

- 현행 유치원 설립기준 및 관련 법을 기준으로 유보통합 논의

2. 사립유치원의 사립학교지위 유지

- 3~5세 교육기관은 학교지위 유지

3. 만0~5세 통합에 대한 문제

- 만0~2세 보육중심, 만3~5세 교육중심
연령별 통합이 최적의 통합 모델

II

유보통합 주요 과제

1. 유아교육 국가완전책임

- 전 유아의 교육비 국가지원
- 유치원 및 어린이집 교사 인건비 국가지원

2. 2024년부터 연차적 학부모 부담 대폭 감소

- 사립유치원 유아도 공립유치원이나 어린이집 수준으로 학부모 부담 대폭 감소
- 학부모 부담금 대폭 감소에 새로운 조건이나 규제가 있어서는 안됨

III

교사 양성·자격체계 통합

1. 보육교사와 유아교사의 자격은 분명히 구별

- 교사의 질, 교육의 질 확보 최우선 과제
- 학부모 등 국민들이 공감하고 원하는 통합이 되어야 함

I

유보통합에 대한 우려

한국사립유치원협의회(이하 ‘한사협’)는 그동안 여러 토론회 등을 통해 만0~5세 유보통합에 대한 우려의 의견을 냈습니다.

우려의 의견을 낸 가장 큰 이유는 유보통합 추진이 국가의 행·재정적 지원 문제로 인해 유아 교육의 질을 상향시키지 못하고 오히려 퇴보하는 방향으로 가지 않을까 하는 깊은 우려가 있기 때문입니다. 가장 합리적인 방안은 **만0~2세는 보육중심, 만3~5세는 교육중심으로 연령별 통합** 되어야 한다고 생각합니다.

만0~2세의 경우 연령 기준으로 볼 때 교육의 개념보다는 보육의 개념이 강하고 실질적으로 보육을 해야 하기 때문에 보육중심, 3~5세는 교육중심으로 연령별로 통합을 하는 것이 유아의 발달과정을 고려한 유아 중심적 관점의 유보통합이며 현실적으로도 최적의 방안이라고 봅니다.

단지 기관 간의 처우가 차이가 나니 처우개선 차원에서 전 연령을 한 곳으로 묶는 유보통합을 해서는 안 될 것입니다.

또한 유치원은 공·사립간 차별을 해소하고, 어린이집은 정부지원, 미지원 차별 해소가 먼저 해결이 되어야 할 것입니다.

현재 유치원은 학교로써 공교육기관입니다. 유치원은 교육기본법 제9조(학교교육) (①유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 둔다.)에 따라 **유아교육을 위해 설립된 학교**입니다.

그러나 어린이집이 유치원으로 넘어오기 위해서는 몇 가지 고려해야 될 점이 있습니다.

1-1. (2021.3.11. 교육부 발표 ‘사립유치원 지원 및 공공성 강화 후속조치 방안’)

앞으로 유치원의 설립은 법인만이 가능하도록 법 개정을 추진한다고 합니다.

사립유치원의 경우 대부분 사인이 설립하였습니다. 그러나 이후 법인만이 유치원을 설립하도

록 법 개정이 되면 설립자 변경 등 변경인가를 할 경우 이 시점부터 개정된 법적용을 받게 되어 법인전환을 요구하게 될 것입니다.

법인으로 전환할 때 법인 부담금이 있고 폐원을 하게 될 경우 법인의 재산은 국가로 귀속됩니다. 따라서 유보통합을 위해 어린이집이 학교로 되기 위해선 우선 법인전환이 되어야 할 것입니다.

1-2. 사립유치원은 사립학교법 등 관련 법 적용을 받습니다.

- 1) 사립유치원 설립·경영자는 사립학교법 제7조에 따라 교육용 재산인 교사(校舍)와 교지의 소유의무가 있습니다.
- 2) 고등학교이하 각급학교, 설립·운영 규정 제28조에 따라 학교 교육에 사용되는 학교법인의 재산은 매도하거나 임대할 수 없습니다.

→ 즉, 어린이집은 자가이면 담보제공이 가능하나 학교인 유치원은 **담보로 제공할 수가 없습니다.**

→ 어린이집은 임대어린이집이 인정되어 임대료가 인정되고 운영비에서 임대료 지급이 가능합니다. 사립유치원은 임대도 **불가능**합니다.

3) 유치원 운영비가 부족할 경우 설립자가 전액 부담해야 합니다.

- 사립유치원은 설립인가 시, 「유치원 재산에 관한 각서」를 교육청에 제출

[유치원 운영에 관한 각서]

본인 설립자 은(는) 유치원을 설립 운영함에 있어 제반 법령과 지시, 법규 및 사인가항을 준수하고 **유치원 운영에 재정적자가 있을 시 본인이 책임지고 재정을 보조하여 유치원 운영에 지장이 없도록** 하겠으며, 동 사항을 위반하였을 때에는 유아교육법 제34조에 의하여 법적 제재(시정명령 또는 폐쇄명령)를 받아도 이를 감수하겠기에 이를 서약합니다.

4) 교사 및 시설은 2017 개정 <고등학교 이하 각급학교 설립 운영 규정 제3조3항>에 따라 교사 면적(교사 중 교실 총 면적 2.2N) 과 보유한 운동장 넓이에 준하여 인가유아수가 결

정됩니다.

- 유치원 설립인가 기준 (시설·설비 기준)
- 유치원을 설립할 수 있는 용지는 유치원 용지이어야 하며, 교육시설(유치원)으로 해야 설립이 가능합니다.

5) 유치원의 설립은 제8조(유치원의 설립 등)에 근거 유아배치계획에 따라 수요가 있어야 설립이 가능합니다. 현재 유치원과 어린이집이 같은 지역에 공존하는 것은 현행법상 문제가 없으나 유보통합을 한다면 같은 지역 유치원이 어린이집이 될 수는 있으나 어린이집은 유아배치계획에 따라 인가를 받을 수도, 받지 못할 수도 있습니다.

6) 유치원은 학교이므로 정문으로부터 직선거리 50M, 경계선 반경 200M 내에 유해 시설이 있으면 설립이 어렵습니다.

유보통합의 기준은 바로 이 유치원의 설립기준이 그 기준이 되어야 합니다. 어린이집도 유치원의 설립기준만 맞춘다면 지금도 유치원이 되어 만3~5세 교육을 할 수 있습니다. 유치원 역시 보육시설의 기준에 맞는다면 0~2세 보육을 할 수도 있습니다. 결국 이것이 만0~5세의 궁극적 통합이 아닐까 싶습니다.

유보통합을 위한 명확한 기준이 있으므로 그 기준에 따르면 될 것입니다. 기준을 따르지 않고 우회하려고 할 때 모든 문제는 발생하게 됩니다.

‘유보통합 추진방안’(23.01)에 따르면 경과규정을 두고 경과 기간 동안 유치원·어린이집 시설 개선 지원하고 그 기간 도래 후 기준 충족 기관에 대해 전환 추진한다고 합니다.

그러나 지금도 유치원 관련 규제 일변도의 유아교육법 등 개정안들이 계속 입법 발의되고 있습니다. 유치원 설립기준도 점점 강화될 수밖에 없습니다. 다시 말해 어린이집의 유치원로의 진입장벽이 점점 높아지고 있다는 것입니다.

유치원 관련 규제 일변도의 법 개정이 아니라 올바른 유보통합을 위한 관련법들의 검토가 필요할 것으로 보입니다.

II

유보통합 주요 과제

2025년까지 교육청으로 어린이집의 관리체계가 이관될 예정이라고 합니다.

다만 행·재정적 일원화가 수반되어야 합니다. 유치원은 예산의 대부분이 교육부·교육청을 통해 지원되지만 어린이집은 지자체를 통해 지원되기 때문에 그 재원의 일원화를 어떻게 할 것인가를 우선 선결해야 할 과제로 삼아야 할 것입니다.

2-1. 유아교육 국가완전책임

효율적인 유보통합을 위해서는 유아의 교육비 완전 지원뿐만 아니라 유치원 및 어린이집 교사의 인건비 역시 다른 재정투입에 우선하여 국가가 책임지고 지원해야 합니다.

교사들의 인건비는 국가에서 우선 책임지고 이후 문제를 해결해야 유보통합의 한 축인 교사들의 혼란을 최소화 하고, 고용안정과 사기진작을 통해 기본적으로 유아교육의 질, 보육의 질을 담보하고 유보통합을 추진할 수 있을 것입니다.

교사의 처우는 교사의 직업안정성과 교사의 자긍심과도 같습니다. 특히 사립유치원교사의 급여에 대해서는 국가의 지원이 절실히 요구 됩니다.

교육의 질은 교사의 질을 넘지 못합니다. 교사의 처우를 국가에서 책임지는 것이 교사의 질을 높이고 교육의 질을 높이는 것이라 생각합니다.

2-2. 2024년부터 연차적 학부모 부담 대폭 감소

기본적으로 학부모들의 교육·보육비 부담을 없애야 합니다. 학부모가 이해하고 함께 할 수 있는 유보통합이 되어야 진정한 유보통합이 될 것입니다. 따라서 학부모들의 교육·보육비 부담은 해소되어야 학부모들의 지지를 받을 것입니다.

이에 교육부는 2024년부터 연차적으로 학부모의 교육비 부담을 대폭 감소시키겠다고 발표했습니다.

다만, 학부모 부담금 대폭 감소 추진과정에서 새로운 조건이나 규제를 만들어 학부모를 역차별 하는 상황을 만들어서는 안 될 것입니다.

III

교사 양성·자격체계 통합

유아교육과 보육의 질적 편차를 줄이기 위해 유치원과 어린이집 교사의 자격 기준을 확실히 해야 할 것입니다. 처우 격차를 줄이는 것에는 이견이 없지만, 자격 기준에 있어 교육과 보육교사의 차이를 인정하지 않는다면 이 또한 큰 문제가 발생할 것이고 통합의 한 축인 유치원 교사들의 큰 반발이 예상됩니다.

유치원 교사는 유아교육법 22조(교원의 자격), 교원자격검정령(2021.6)에 따라 교육부장관이 검정, 수여하는 자격증을 받은 사람이어야 합니다.

유치원2급 정교사자격에는 재학 중 교직을 이수한 사람이어야 하고, 이를 못했다면 교육대학원 등에서 유아교육을 전공해야 합니다.

2022.12.13일 '제4차 중장기 보육 기본계획', 2023.01.30일 '유보통합 추진 방향'에 따르면 보육교사도 학과제를 도입하여 관련학과를 졸업해야 자격을 주겠다고는 하지만 이는 신규 교사에게만 적용되고 기존 교사는 아직 자격기준이 정해지지 않았습니다.

교사자격을 받기 위해 꼭 이수해야 할 교직이수는 특별과정을 통하여 이수해서는 안 됩니다. 대학의 유아교육과 안에서 이수를 해야 합니다. 이렇게 해야 유아교사 자격증을 가지고 있는 모든 교사들의 이해를 얻을 수 있습니다.

IV

유보통합을 위해 필요한 과제

- ① 유보통합은 반드시 **상향 평준화** 되어야 합니다.
- ② 유보통합을 위해서는 지금도 강화되고 있는 **유치원 관련 각종 법률과 규제를 철폐**해야 합니다. 그렇지 않으면 어린이집이 유보통합으로 진입하는 장벽만 계속 만들어지게 될 것입니다.
- ③ 유보통합의 한 축인 교사들이 **유보통합으로 교사의 정체성이 훼손되면 안됩니다.** 또한, 인건비도 국가와 지자체가 우선 책임지는 정책 추진이 유보통합에 대한 국민과 이해당사자의 신뢰를 받을 것입니다.
- ④ 출산율 급감한다고 **유아교육비 지원을 축소해서는 안됩니다.** 국가뿐만 아니라 지자체에서도 향후 대한민국을 이끌 유아들의 창의성 개발을 위한 다양한 프로그램 개발 등 더 많은 투자를 해야 합니다. 통합, 통제, 규제의 정책은 그 대상의 많을 경우를 위한 것이기 때문에 지금처럼 저출산에 따라 유아 수가 급감하고 있는 상황에서는 오히려 투자를 확대하고 개별적 특성을 조기에 발견하고 최적화된 교육을 제공할 수 있도록 개인화되어야 하고 다양화되어야 하며, 자율화되어야 합니다.
- ⑤ 유아교육의 큰 축을 담당하고 있는 사립유치원의 입장을 전달할 수 있는 대표자가 유보통합의 정책 추진에 참여해야 합니다. 현장의 의견이 민심이고 학부모들이 원하는 것이고 교사와 유아들이 행복해지는 유보통합 최적의 방안이 될 것입니다.

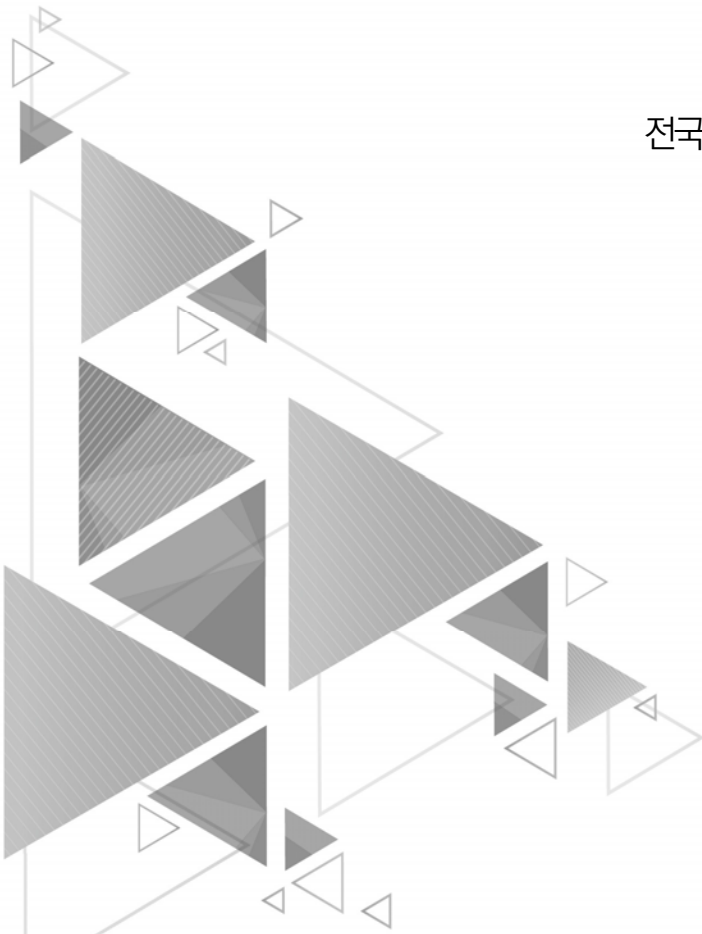


토 론 3

유보통합의 궁극적인 목적은 '영·유아교육 체제 개편'이어야 한다!

박 다 슝

전국국공립유치원교사노조 위원장



유보통합의 궁극적인 목적은 '영·유아교육 체제 개편'이어야 한다!

박 다 슝

전국국공립유치원교사노조 위원장

I. 들어가며

만5세 초등 취학 철회 이후, 유아교육 및 보육계에서는 '유보통합'이 뜨거운 감자이다. 필패할 수밖에 없었던 만5세 초등 취학 정책의 후폭풍을 겪은 정부는, 거의 유일했다시피 한 유아교육 분야의 국정과제를 어떻게든 성공시켜 지난 여름의 참패를 잊게 하려는 의지를 갖고 정책을 추진하는 듯하다.

그런데 이 유보통합 정책, 제대로 된 목적 의식을 갖고 있는가? 글썄, 지금까지의 추진 상황을 보았을 때, 현장에서는 기대보다는 우려를 훨씬 더 많이 하고 있다.

이에 현장 교사로서 유보통합 정책이 궁극적인 목적 의식을 갖고 제대로 된 방향으로 나아가려면 어떤 문제점을 먼저 해결해야 하고, 어떤 방향성을 갖고 나아가야 하는지 제안해보고자 한다.

II. (현장에서 생각하는) 정책 추진의 문제점

1. 모호한 방향성

- ◎ 유보통합의 궁극적인 목적은, '영·유아교육 시스템'의 상향 평준화
- ◎ 현재까지 정책 추진에 있어 '상향 평준화'를 위한 방향성은 다소 모호함. '질 높은 교육과 돌봄'을 제공하기 위해 노력하겠다고 하지만, 어떤 식으로 노력할 것인지는 미지수
- ◎ 질 높은 교육을 제공하려면, 제일 우선적으로 논의되어야 할 것은 '돈'보다도 '교사의 자질'과 '질 높은 기관'에 대한 방안임

2. 소통 부재

- ◎ 행정예고 : 분과위원회 구성 권한이 주어질 ‘유보통합추진단장’을 복지부 인사로 단독 구성하는 것에 대해, 유아교육 현장에서 수없이 우려를 표명했으나 개선되지 않음(복수 단장 체제가 아닌, 단장 아래 기획지원관을 넣는 것으로 마무리).
- ◎ 행정예고 기간: 예고 기간 조차 명시되지 않았고, 의견 받는 기간 역시 단 6일에 불과함. 역시 비판에도 불구하고 해명과 시정조치는 없었음.
- ◎ 통합 전 필요한 주요 논의 사안(교사 자격, 기관 질 제고 등)이 빠져 있다는 우려를 지속적으로 제기해도, 의견이 첨예하게 대립하니 “위원회에서 논의해야 한다”는 입장으로 제기해도, 의견이 첨예하게 대립하니 “위원회에서 논의해야 한다”는 입장
- ◎ 통합 전 선제적으로 해결하겠다는 ‘재정 지원’과 ‘돌봄 확대’도 현장에서 의견이 첨예하게 갈리고 부작용이 있을 수 있는 사안인데, 이것은 왜 논의 없이도 가능할까?

3. 갭감이

- ◎ 유보통합 추진위원회 구성이 어떻게 되어가고 있는지, 유아교육계와 보육계를 진정으로 대표할 만한 대표성이 있는 사람들로 구성을 하고 있는지, 외부에서는 전혀 알 수 없음.
- ◎ 계획대로라면 2월 중 위원회 위원이 위촉되었어야 하는데, 3월 중순이 되어가는 지금도 위원회 윤곽이 제대로 드러나지 않은 상황임.
- ◎ 또한 현장성있는 정책 추진을 위해, 현장 교사 단체의 의견이 많이 들어가야 하지만 교사단체 또한 선별해서 들어가야 하는 어려움이 있음. 이에 많은 단체의 참여를 요구하였으나, 현재까지 답변이 없는 상황

Ⅲ. 유보통합의 궁극적인 방향성: 영·유아교육의 체제 개편

1. ‘학교’ 체제 확립을 통한 영유아기 교육의 공공성 강화

- ◎ 유치원은 교육기본법상 학교이므로, ‘유아학교’로의 명칭 변경을 통해 학교 체제를 명확히 구축해야 함.
- ◎ 학교 체제의 확립은 더 이상 영유아교육이 ‘사교육’의 영역이 아닌 ‘국가책임’의 ‘공공성’을 띤 교육임을 명확히 하는 효과가 있음. 또한 이는 영유아기 발달에 맞지 않는 ‘영어학원 유치부’, ‘놀이학교’ 등의 값비싸고 질이 보장되지 않는 사교육기관의 난립을 정리할 수 있는 기초가 될 것임.
- ◎ ‘유아학교’가 아닌 전혀 다른 기관 체제로 가지 않아야 하나, 현재 유보통합 정책에서 말하는 ‘제3의 기관’이 어떤 형태인지 표명하지 않고 있어 다소 우려가 됨.

- ◎ 유아학교 체제 구축에 따라, 영아를 전담하는 기관은 '영아학교'로 운영하는 방안을 생각해 볼 수 있음. (※ 학교의 '교육'은 인지교육과 학습 같은 협의적 의미의 교육만을 의미하지 않으며, 아동을 성장하고 발달하도록 의도를 갖고 교수하고 돌보는 모든 과정이 곧 교육임. 따라서 영아 대상의 '학교'라는 명칭에 거부감을 가질 필요가 없음.)

2. 상향평준화를 위한 방안 확립

◎ 교사 양성체제 개편

- 유치원교사 및 보육(※통합 시 영아교육)교사 양성 연한을 '4년제 학과제'로 일괄 상향
- 보육교사는 현재 교직 이수를 한 교원이 아니기에, 통합 시 공정하고 상식적인 절차를 통해 '교원' 자격을 획득하도록 할 것
- 또한 발달 상황에 따라 영아교육기(0~2세)와 유아교육기(3~5세)를 구분하고, 이에 따라 교사 자격 또한 구분하는 것이 필요함

◎ 교육과정 개정

- 이전 교육과정인 누리과정과 현재 교육과정인 놀이중심 교육과정은 현장에서 '날림 개정', '날림 연수'로 비판받은 바 있음. 이미 영유아기의 교육과정은 놀이를 토대로 구성 되어 있는데, 굳이 '놀이중심'이라는 말을 넣고 교육과정에 중요하게 담겨있어야 할 교육 내용은 다 제거하고 모호하게 만들.
- '영아학교 교육과정'과 '유아학교 교육과정'으로의 개편을 통해, '질 높은 영유아교육'을 실현할 수 있는 교육과정을 구성해야 함.

◎ 학급당 유아 수 감축: 교육권 보장을 위해 학급 감축 대신, 학급 당 유아 수를 현실화

◎ 3~5세 의무교육 체제 논의: 통합 이후 영유아교육의 출발선 평등을 보장하고, OECD 선진국 영유아교육의 흐름에 맞춰 의무교육 체제에 대한 논의를 함께 하는 것이 필요함.

◎ 재정 확보 방안 마련

- 보육재정 이관 필수
- 누리과정 시행 때처럼 파행이 빚어지지 않도록 특별회계지원법을 마련하고, 지방교육재정교부금이 훼손되지 않도록 추가 재정에 대한 확충 방안을 마련해야 함.

3. 기관 질 제고를 위한 논의 선행 또는 병행

◎ 사립 기관 법인화 진행: 법인화가 되어 있어도 사립학교의 지위에 발끝도 미치지 못하나, 민간으로 남아있는 것과 법인화로 정리하는 것은 차원이 다르므로 법인화 진행 필요

◎ 사립유치원 퇴로 마련: 질 높은 교육기관으로 발돋움하기 어려운 사립유치원에 대해서는

용도 변경, 국가 매입 등의 방안을 통해 퇴로를 마련해주고, 난립된 기관을 정리해야 함.
※현재에도 유치원은 교육기관이기에, 사립유치원은 함부로 휴폐원하는 것이 어려움.
교육기관이 아닌 어린이집의 경우 유치원처럼 휴폐원이 까다롭지 않기에, 퇴로 방안 마련에 대해 별도로 거론하지 않음.

- ◎ 회계투명성 강화 방안 마련: 에듀파인 외 회계투명성을 강화할 강력한 방안을 마련하여, 학부모가 더 이상 추가 부담금으로 고통받지 않도록 해야 함.

IV. 마치며

현재 우리나라의 영유아교육은 교수 대상 연령은 중첩되어 있는데, 부처는 이원화되어 있고, 교사 양성체제와 자격은 제각각인 기형적인 체제 안에 있다. 이런 체제를 유지한다면 가장 큰 피해를 보는 것은 당연히 영유아이다.

따라서 유보통합은 궁극적으로 상향평준화된 교육체제로의 개편을 통해, 영유아에게 질 좋은 교육을 제공할 수 있는 시스템을 마련하는 것에 그 목적을 두고 진행되어야 한다. 만약 이러한 목적을 망각하고 단순히 시류에 휩쓸린 포퓰리즘의 목적으로 정책을 추진한다면, 그 정책은 누구도 웃을 수 없는 필패의 정책이 되고 말 것이다.

이제는 가는 것 그 자체에 목적을 두지 말고, “왜 가야 하는지, 어떻게 가야 하는지, 무엇을 하며 가야 하는지”를 생각하고, 항상 현장과 소통하며 정책을 추진하길 당부한다.

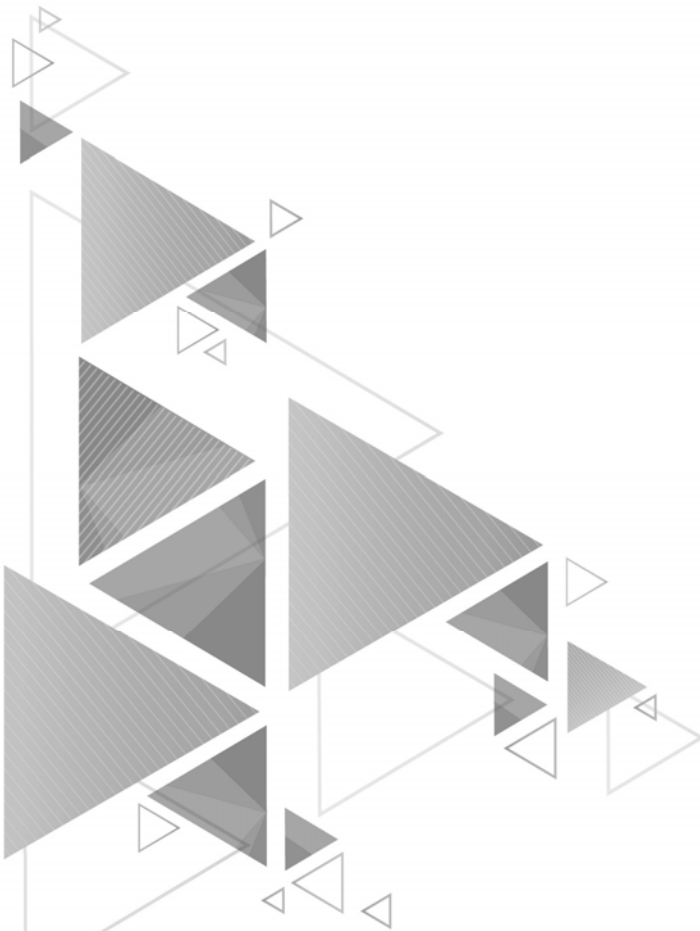


토 론 4

모든 영유아의 평등한 출발: 장애유아 의무교육 실현부터!

이 혜 연

전국장애영유아학부모회 고문



모든 영유아의 평등한 출발: 장애유아 의무교육 실현부터!

이 혜 연

전국장애영유아학부모회 고문

매년 3월이 되면 모든 아동은 누구나 집에서 가장 가까운 초등학교나 중학교에 배정을 받는다. 이는 초등교육과 중학교 교육이 의무교육에 해당하기 때문이다. 의무교육이란 국가가 모든 아동의 교육받을 권리를 보장하기 위해 국가에서 정한 일정 기간의 교육에 필요한 교육 조건을 갖추어 지원하는 것을 말한다. 즉 의무교육에 있어 ‘의무’란 대한민국에 거주하는 모든 아동의 교육받을 권리를 보장할 책무가 국가와 사회에 있음을 의미한다.

우리나라는 2007년 「장애인 등에 대한 특수교육법」(이하 ‘특수교육법’) 제정을 통해 장애 영아는 무상교육을 장애 유아는 의무교육 대상으로 규정하여, 장애를 가진 영유아의 교육에 대한 국가책무가 시작되었다. 이중에서도 특히 만3-5세 장애 유아의 교육권이 보장되려면 모든 장애 유아가 의무교육을 받을 수 있는 학교와 교실이 확보되어야 하고, 모든 장애 유아가 자신의 요구와 발달 특성에 적합한 개별화 교육을 받을 수 있도록 국가가 책임을 져야 한다. 하지만 현실을 보면 대한민국의 만 3-5세 장애 유아는 의무교육 대상자이지만 대상 아동의 절반이 넘는 장애 유아들의 교육권이 침해된 상황에 놓여 있어 국가가 그 책임을 방기하고 있다고 볼 수 밖에 없다.

지금 이 시점에서 과연 국가는 “장애 유아들이 질 높은 교육을 받을 수 있도록 전문 인력을 제대로 양성하고 배치하며 이들의 재교육에 대한 책임을 다하고 있는가?” “장애 유아의 교육과 보육을 담당하는 기관들이 전문적인 교육을 할 수 있도록 지원하며 관리하고 있는가?” “장애 유아가 어느 곳에 살든 자신이 가고 싶은 교육/보육기관을 마음대로 선택하여 교육 복지 서비스를 마음껏 누릴 수 있도록 시스템을 구축하고 있는가”라는 질문에 대해 제대로 된 답변을 해야 할 것이다.

장애유아 현황과 특수교육법의 기형적 문제

2022년 특수교육통계(교육부)에 따르면 특수교육 대상 영유아는 8607명이다. 이 통계는 어린이집에 있는 장애 영유아가 빠진 숫자이다. 복지부의 장애 보육 기관에 재원 중인 영유아는 11,842명이고 두 기관이 아닌 치료실과 낮 병동의 장애 영유아 수를 (초중고 특수교육대상 학생이 전체 학생의 1.6%) 추계해보면 2022년에 영유아수가 1,867,451명이었으니 약 3만명의 장애 영유아가 있었을 것으로 추정된다. 그중 특수학교 및 유치원 재원아 수가 8,607명이므로 유치원에 다니지 않는 의무교육 대상자는 어린이집 포함 약 2.1만명 정도 있었을 것이다. 따라서 약 70%의 장애 영유아가 교육권에서 이탈된 것이다.

〈장애영유아 국·공·사립 특수학교 및 유치원 재원 현황〉

	대상	설립 유형	특수학교		특수학급		일반학급 (전일제통합)	특수교육 지원센터	학생수 계
			학급수	학생수	학급수	학생수	학생수	학생수	
전체	영아	국립	3	6					6
		공립	12	38				254	292
		사립	27	61					61
		계	42	105					359
	유치원	국립	11	35	3	9	1		
		공립	132	427	1,433	5,278	853		
		사립	150	537	1	4	1,104		
		계	293	999	1,437	5,291	1,958		8,248
총계			335	1,104	1,437	5,291	1,958	254	8,607

※출처: 국립 특수교육원(2022), 특수교육통계

〈장애영유아 보육 기관 배치 현황〉

특수보육별	2020		2021	
	어린이집 (개소)	아동현원(명)	어린이집(개소)	아동현원(명)
합계	1,388	11,165	1,495	11,842
장애아전담	177	6,206	178	6,264
장애아통합	1,211	4,959	1,317	5,578

※출처: 보건복지부 어린이집 및 이용자 통계, 2022.4.29.

이러한 문제의 원인은, 그동안 특수교육법에 따라 장애유아에 대한 보편적 의무교육을 명시하면서도, 제3조 제1항에서 유치원 교육만을 의무교육이라 명하고, 제19조 제2항에서 어린이집에서 이루어지는 교육을 의무교육으로 본다는 간주 조항을 규정하는 기형적인 구조에서 찾을

수 있다.(전지수, 2020).

즉, 의무교육을 규정하고 있는 특수교육법 제1장 제3조에서는 의무교육 과정에 대한 내용을 제시하고 있으나, 장애유아 의무교육을 담당하고 있는 교육부와 [의무교육으로 간주]되는 보육 기관을 관리하는 보건복지부의 역할 및 책무 등을 구체적으로 규정하고 있지 않기 때문이다. 결국, 관할 기관의 이원화는 장애 유아가 어느 기관에서 의무교육을 제공받는가에 따라 지원의 내용과 범위가 달라질 수밖에 없으며 교사 자격, 시설 기준, 제공받는 서비스 등 광범위한 영역에서 격차가 발생하게 된다.

장애영유아보육·교육정상화추진연대의 이수연 변호사는 그동안의 교육격차를 해소하고 현재 법 체계 내에서 장애유아 의무교육을 보장하려면 「장애아동복지지원법(보건복지부, 2011)」제 22조'에 따른 보육 지원의 내용 중 3-5세 장애 유아의 경우 「장애인 등에 대한 특수교육법」에 의거한다'로 수정하여 유치원과 어린이집의 의무교육 내용과 방법을 동일하게 시행하는 것을 제안하고 있다.

유보통합안에서 교육과 보육의 이분법적 사고

OECD의 유아교육과 보육(Earlychildhood education & educare)에 대한 정의에 따르면 '의무 교육 연령 이하의 유아를 위한 모든 서비스는 교육 중심, 보호 중심, 종일제 또는 반일제, 기관중심, 가정중심 서비스를 모두 포함한다. 유아교육과 보육은 서로 분리할 수 없는 개념으로 질적 서비스를 위해서는 반드시 함께 제공되어야 한다. (OECD, 1999, 2000)'고 되어 있다. 벌써 24년 전에 국제 사회에서 권고한 개념 정의이다.

영유아기의 발달 과업이 자조 기술의 습득을 통한 자율성과 독립심의 증진이라는 점에 비추어 볼 때 유아교육과정은 그 자체로 돌봄과 배움이 분리될 수 없다. 또한 이 시기의 유아들은 안정적인 애착을 바탕으로 사회적 관계를 배우고 주변 세상에 대한 활발한 탐색이 이루어지기 때문에 유아교육은 안정적인 돌봄을 기반으로 개별화된 교육이 이루어져야만 한다. 이처럼 모든 유아들에게 돌봄과 교육은 분리가 불가능한 동전의 양면과 같은 개념이다. 특히 장애 영유아에게 있어 교육과 돌봄은 한층 더 분리가 불가하다. 즉 의사 표현이 어렵거나 신변처리에 도움이 필요한 장애 영유아의 경우에는 지식적인 측면의 교육보다는 개별 영유아의 발달 속도에 따라 자조 기술을 습득하도록 지원해주는 일상생활중심의 교육이 훨씬 큰 비중을 차지하게 된다. 이런 이유로 장애 영유아 부모들은 안정적인 돌봄을 제공할 수 있을 것 같은 믿음을 주는 기관을 더 선호하게 된다.

유보통합의 선제적 지원을 위한 유보통합 추진단 내 ‘특수교육분과’ 설치

2022년에 발표된 '특수교육통계 국제비교 연구(국립특수교육원)'에 따르면 2020년 우리나라 특수교육 대상자는 1.6%(95,420)인데 반해, 미국은 14.1%, 가까운 일본은 5.0%, 호주는 자그마치 18.8%이다. 질 높은 교육으로 유명한 핀란드는 2015년 핀란드 통계청 자료에 의하면 약 16%의 학생이 특수교육과 강화교육을 받고 있다. 우리나라 학생들은 다른 나라 학생들과 달리 특별한 유전자를 물려받아 특수교육을 받아야 할 아이들이 적게 태어나는 것일까?

이는 대한민국 영유아 보육과 교육을 담당하는 행정 부처 이원화로 인한 착시 효과 때문이라고 보아야 한다. 즉 장애 영유아의 교육과 보육을 분리된 각각의 부처에서 관리하면서 장애 영유아의 조기 진단과 발견을 위한 시스템 구축이 미비한 것과, 각종 교육 통계에서 장애 영유아들이 배제되고 있다는 부조리한 현실 때문에 발생하는 통계적 오류인 것이다. 이로 인해 많은 영유아들이 조기 개입의 적절한 시기를 놓치게 되어 결국 건강한 발달과 성장이 위협당하고 있다.

영유아 시기는 장애 가능성에 대한 조기 발견과 개입을 위한 결정적인 시기이다. 그럼에도 우리 사회는 조기 진단과 지원은 물론 기초적인 통계 수집조차도 제대로 작동하기 어려운 구조이다. 또한 영유아 시기에는 장애 등록조차 잘 하지 않거나 교육지원을 위한 특수교육대상자 선정조차 쉽지 않다.

미국의 경우 각주마다 특수교육대상 영유아에 대한 의뢰와 진단배치에 대한 공적 서비스와 홍보가 체계적으로 이루어지고, 특별한 요구를 가진 자녀를 둔 부모와 가족에 대한 지침을 구체적으로 제시하고 있다. 이러한 지침의 가장 중요한 점은 영유아 당사자의 권리와 부모의 권리에 기반을 둔 지원이라는 점이다. 그러나 우리나라의 경우 장애 영유아 부모가 아이의 교육권을 보장받기 위해서는 이미 장애진단을 받았음에도 불구하고 특수교육이 필요한 의학적 증명서류를 다시 발급받고 그 이름조차 생소한 ‘특수교육지원센터’를 개별적으로 찾아가야 한다. 또한, 유치원과 어린이집 배치와 지원에 대한 정보는 찾기조차 어려운데다 어쩔 수 없이 아이가 다닐 기관을 선택했다 해도 양 기관에 대한 정책과 지원 또한 격차가 크고, 심지어 법적으로 규정하고 있는 의무교육 조항 조차도 ‘보호자의 의무’ 규정에 머무르고 있어 한숨이 나오는 현실이다.

이제부터는 장애 영유아를 위한 공적 서비스 체계에 대한 범국민적 홍보와 안내에 대해 국가는 보다 적극적이고 세심하게 정책을 펼쳐야 하며, 아이들의 교육과 돌봄이 한 부처 하에서 차별 없이 체계적이고 일관성 있게 이루어져야 한다. 특히 이번 교육부 중심 유보통합 추진단에서는 장애 유아의 의무교육권이 더 이상 침해되지 않도록 유보통합 추진단 안에 별도의 전문분과를 두어 특수교육대상 영유아에 대한 지원 대책을 시급하게 마련하기 바란다. 더 나아가 특수교육대상 영유아들에게 필요한 개인별·맞춤형 방과후 활동이 원활하게 제공될 수 있도록 국가가

비용 전액을 부담하여 장애 영유아 부모의 부담을 덜어 주기를 기대한다.

교사 정원 감소와 특수교육 정책의 실효성에 대한 우려

유보통합을 기점으로 특수교육의 위상이 교육 제도 안에서 제대로 자리매김하고 특수교육에 필요한 요소들에 대한 사회적 지원이 대폭 확대될 수 있지 않을까 기대해본다. 무엇보다 장애 유아 의무교육이 제대로 이루어지기 위해선 장애 유아가 있는 모든 기관에 특수교사를 배치하고 현장에서 지속적으로 교사의 전문성을 향상시킬 수 있는 체계가 도입될 필요가 있다. 유아특수 교사의 확보는 장애 유아가 양질의 교육서비스를 제공받기 위한 첫 번째 조건이기 때문이다.

그러나 현재 유치원조차 유아특수교사의 법정 정원확보율은 67.2%에 불과하다. 어린이집 재원 장애아동까지를 고려하면 교사 확보율은 16.4%에 불과한 것이다(이소현외 2013). 아래에 제시된 표에서 알 수 있듯이 특수교육 대상자는 매년 늘어남에도 교육부는 특수교사 정원을 오히려 감소시키고 있다. 유보통합이 진행되면 특수교육 대상자 통계는 대폭 늘어날 것이 자명한데 오히려 교사 정원을 축소 시키는 것은 앞으로 추진해 나아갈 특수 유아 교육정책의 실효성에 대한 우려를 만들고 있다.

〈 각급 공립 학교의 국가공무원 정원 감소 현황 〉

내용	2022	2023	감소독
총계	345,370	342,351	3,019
유치원 및 이에 준하는 학교 계	14,811	14,811	0
원장	556	570	-14
원감	984	992	-8
교사	13,271	13,249	22
초등학교 및 이에 준하는 학교 계	149,819	148,683	1,136
교장	6,034	6,044	-10
교감	6,177	6,177	0
교사	137,608	136,462	1,146
중학교·고등학교 및 이에 준하는 학교 계	143,141	140,881	2,260
교장	3,875	3,885	-10
교감	3,660	3,666	-6
교사	135,606	133,330	2,276
특수학교 계	16,737	16,795	-58
교장	97	99	-2
교감	122	125	-3
교사 (유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 학교의 특수학급 담당 특수교사 및 특수 치료교사를 포함한다)	16,518	16,571	-53

※ 출처:홍인기. (2023)

영유아 권익 중심의 영유아학교를 기대하며

마지막으로, 우리는 현재까지 이루어졌던 유보통합의 논의가 진정으로 영유아의 권익을 중심으로 하고 있는지를 다시 한번 생각해봐야 한다. 행·재정적인 문제, 법적 문제, 교사 자격 기준, 시설기준 등에 대한 서로 다른 입장과 의견으로 인한 갈등이 지난 30년 동안 반복되어왔다. 이를 통해 우리 사회가 얻은 유일한 교훈이 있다면 모두의 입장을 100% 만족시킬 해결책은 없다는 것이다. 오랜 시간 동안 어른들이 서로 갈라져 갈등을 이어 오는 사이 그 아이들이 자라 어른이 되었고 이제 한국 사회는 더 이상 아이들의 웃음 소리가 들리지 않는 지역이 늘어나고 있다.

하지만 불행 중 다행으로 유보통합의 마지막 열차는 이제 출발을 했다. 교육부로의 통합이 결정된 만큼 모든 영유아가 영유아학교에서 양질의 교육과 돌봄을 받을 수 있도록 함께 힘을 모아 재정을 확보하고 구체적인 정책을 마련해야 할 때이다.

모든 아이들의 평등한 출발을 보장하는

영유아 권익 중심 유보통합!

기성 세대가 우리 아이들을 위해 반드시 이뤄내야 하는 책무입니다!

참고 문헌

1. 이소현, 박현옥, 이수정, 오세림. (2013). 장애 유아 의무교육 활성화를 위한 정책연구의 동향 및 지원요소 분석. 유아특수교육연구, 13(4), 209-231.
2. 전지수. (2020). 장애유아 의무교육 정책의 차별해소 방안과 과제-「장애인 등에 대한 특수교육법」개정안을 중심으로-. 특수교육재활과학연구, 59(2), 57-74.
3. 한경근. (2017). 장애유아의무교육 실현을 위한 특수교사양성제도 개선방안 에 대한 토론. 한국교육학회 학술대회논문집, 2017(1), 1-2.
4. 홍인기. (2023). 경향신문 칼럼
5. 이수연. (2022). 유보통합 선제적 모델 장애유아의무교육 1차토론회 발제문
6. 김수진. (2022). 유보통합 선제적 모델 장애유아의무교육 2차토론회 토론문

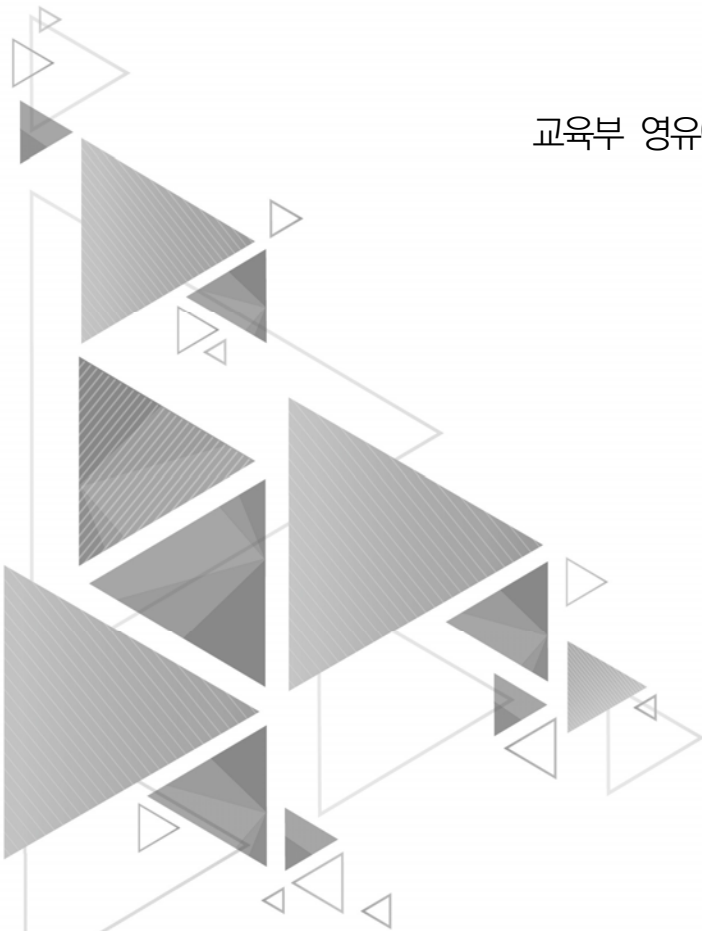


토 론 5

유보통합으로 ‘출생부터 국민안심 책임교육돌봄’ 실현

지 혜 진

교육부 영유아교육 · 보육통합추진단 과장



유보통합으로 '출생부터 국민안심 책임교육돌봄' 실현

지 혜 진

교육부 영유아교육·보육통합추진단 과장

□ 들어가며

- 바람직한 교육개혁을 위해 유보통합 과제를 대상으로 전문가, 현장의 의견을 청취할 수 있도록 자리를 마련해주신 서동용 교육특별위원회 위원장님을 비롯한 관계자 여러분들께 감사드립니다

□ 교육부 영유아교육보육통합추진단

- 유보통합 추진을 위해, 국무총리 훈령에 근거, 2022년 1월 31일에 교육부 내에 설치된 범정부 협업 조직(교육부, 복지부, 기재부, 행안부, 국조실)
- 유보통합추진위원회의 효율적인 운영 지원과 유보통합을 위한 법령 및 제도 개선, 추진 방안 수립, 의견수렴 등의 역할을 담당

□ 유보통합의 필요성 : 발제자 공통 의견

- 발제자 두 분 모두 유보통합은 우리 아이들을 중심에 두고 추진해야 한다는 말씀을 주심
 - 아이들, 아이들의 발달단계에 따른 요구를 최우선에 두고 질 높은 교육과 돌봄을 제공하는 방향으로 유보통합 추진
- 아이들 한 명, 한 명은 모두 소중한 존재, 특히 생애 초기 교육과 돌봄은 아이들의 발달, 성장과 직결, 매우 중요
 - 기관을 이용하는 아이들의 연령이 빨라지면서 생애 초기부터 모든 영유아가 양질의 교육과 돌봄의 기회를 차별 없이 제공받을 수 있도록 국가가 책임지고 지원할 필요
- 유보통합은 김영삼 정부에서부터 역대 모든 정부에 걸쳐 계속 제기되고 시도되어 왔으며,
 - 저출생*이라는 현재의 위기 상황은 유보통합이 절박한 과제라는 인식이 확산되게 된 계기

* '22년 출생아 수는 24.9만명으로 '12년(48.5만명) 대비 48.6% 감소, 합계출산율은 0.78명으로 '12년(1.30명) 대비 40% 감소

〈출생아 수 및 합계출산율〉

(단위: 만 명, %, 인구 1천 명당 명, 가임 여자 1명당 명)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
출생아 수*	48.5	43.7	43.5	43.8	40.6	35.8	32.7	30.3	27.2	26.1	24.9	
전년 대비	증 감	13.3	-48.1	-1.0	3.0	-32.2	-48.5	-30.9	-24.1	-30.3	-11.8	-11.5
	증 감 률	2.8	-9.9	-0.2	0.7	-7.3	-11.9	-8.7	-7.4	-10.0	-4.3	-4.4
조출생률 (인구 1천명 당 출생아 수)	9.6	8.6	8.6	8.6	7.9	7.0	6.4	5.9	5.3	5.1	4.9	
합계출산율	1.30	1.19	1.21	1.24	1.17	1.05	0.98	0.92	0.84	0.81	0.78	
전년대 비	증 감	0.05	-0.11	0.02	0.03	-0.07	-0.12	-0.08	-0.06	-0.08	-0.03	-0.03
	증 감 률	4.3	-8.5	1.5	2.8	-5.4	-10.2	-7.1	-6.0	-8.9	-3.4	-3.7

※ 2022년 출생·사망 통계(잠정)(통계청, '23.2월)

□ 유보통합의 추진방향

- 교육부와 보건복지부 등 관계부처는 2022년 9월부터 실무협의체를 구성하고, 관계기관 협의 등을 통해 ‘유보통합 추진방안’을 마련, 발표함
- ‘유보통합 추진방안(2023.1.30.)’에서는 유보통합 정책을 “0~5세 모든 영유아가 이용 기관에 관계없이 양질의 교육·돌봄 서비스를 차별 없이 받을 수 있도록 뒷받침해 나가는 정책”으로 정의하고, “모든 영유아의 격차 없는 발달 지원”을 목표로 하여 단계별 추진방향을 제시함
 - 유보통합은 1, 2단계로 나뉘어 추진할 예정이며, (1) 1단계(2023-2024)에서는 유보통합 추진위원회 논의를 통해 기관 간 격차해소와 통합기반 마련을 위한 이행방안을 마련하고
 - 2단계(2025~)에서는 교육부와 교육청으로 통합된 관리체계 하에서 유보통합을 본격 실행하는 것이 그 내용임

□ 향후 계획(안)

- 그동안 부처 간 이견 등으로 추진되지 못했던 관리체계 통합을 가장 먼저 추진하고자 하며, 통합기관의 모델(교사 자격·양성, 교육과정 시설·설립기준 등)은 충실히 논의하여 마련할 예정임
 - 유보통합 본격 시행을 위한 행정·재정 체계를 통합하는 ‘관리체계 통합방안’을 6월에 마련
 - 관리체계 통합은 역대 정부에서 시도하였으나 추진되지 못했고, 국민이 체감할 수 있는 효과가 적어보이지만, 유보통합을 실질적으로 본격 시작하고, 지속적으로 추진할 수 있는 동력임
 - 유보통합추진위원회, 자문단 등을 중심으로 충분한 논의와 정책연구를 거쳐 통합기관의 모델을 마련

- '유보통합 추진방안(2023.1.30.)'에 제시된 일정에 따라 현장과 긴밀히 소통하며, 모든 아이들이 출생부터 양질의 교육과 돌봄서비스를 차별 없이 제공받을 수 있도록 하겠음

□ 나가며

- 이제는 발표한 일정에 따라 본격 논의를 시작하는 단계, 많은 관심과 조언을 부탁드립니다

