



KOREAN WOMEN'S  
DEVELOPMENT  
INSTITUTE

# 인구 위기 대응 정책으로서 영유아정책 방향

정재훈 서울여자대학교 사회복지학과 교수

## 1. 들어가는 말: 영유아정책 재편의 필요성

아이를 낳고 키우는 과제가 한국 사회에서 정책적 지원의 대상이 된 지는 불과 10년, 길어도 20년이 안 된다. 개인적 위험, 그리고 가족이 감당해야 할 위험으로서 영유아 돌봄·양육이 있었을 뿐이다. 그런데 2000년대 초반 저소득층 대상 어린이집 보육료 지원이 시작되었다. 그리고 2012년 「사회보장기본법」 전면 개정을 통해 출산과 양육이 국가가 개입해야 할 사회적 위험으로 규정되었다. 1996년부터 시행된 「사회보장기본법」은 2012년까지 전면 개정되기 전까지 “사회보장이란 질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민 생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련 복지제도를 말한다(「사회보장기본법」 3조 1).”고 규정하였다. 그런데 전면 개정되

어 2013년부터 시행된 「사회보장기본법」에서는 “사회보장이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터...”라고 명시함으로써 임신·출산·양육을 개인적 위험과 욕구가 아닌 국가와 사회가 대응해야 할 사회적 위험과 욕구로 인식하기 시작하였다. 이러한 인식 변화의 결정적 계기는 잘 알려져 있다시피 2000년대 이후 두드러지게 나타난 초저출산 현상이다. 그런데 최근 더욱 심각한 변화가 일어나고 있다.

2015년을 기준으로 할 때 2023년까지 출생아 수가 약 47% 감소하였다. 한 해에 태어나는 아이 수가 10년도 채 안 되는 시간 동안 절반 가까운 수준으로 줄어들었다는 의미다. 합계출산율은 1.24에서 0.72로 추락하였다. 여성 1인이 낳은 아이 수를 의미하는 합계출산율과 태어난 아이 수 규모(출생률)가 동시에 급감하는 초저출산·초저출생현상이 2015년 이후에 본격화하는 양상이다. 2015년 이전까지는

그래도 한 해에 45만 명 내외의 아이들이 태어났으며, 합계출산율도 1.2 내외 정도는 유지하였다. 그러나 이제는 합계출산율이 끝없이 내려가고 있으며, 한 해에 태어나는 아이 수도 30만 명 이하 수준에서 다시 올라간다는 전망을 할 수 없다. 우리는 본격적인 초저출산·초저출생 시대를 맞이하였다.

급격한 출생아 수 감소는 영유아 보육체계의 붕괴로 이어지고 있다. 영유아기 아동 대상 사회적 돌봄체계로서 어린이집과 유치원은 보육료 지원, 누리과정(3~5세 어린이집과 유치원 교육 과정 통합) 등의 지원에 힘입어 지속적으로 확대되었다. 이후 출생아 감소로 인하여 어린이집은 2014년 이후 매년 1~2천 개씩 문을 닫고 있다. 9천 개가 넘었던 유치원 수는 2017년 이후 감소 추세로 돌아서면서 2021년 8천 6백여 개 수준으로 줄었다. 따라서 향후 문을 닫는 어린이집과 유치원 때문에 갑자기 발생할 수 있는 돌봄공백에 대비하는 과제가 새롭게 생겨나고 있다. 어린이집과 유치원이 아동 수가 0명이 되었을 때에만 문을 닫는 것은 아니기 때문이다. 이런 상황에서 부모들은 어디에 아이를 보내야 할지 혼란스러운 상황이 생겨나고 있다.

현재와 같이 통계청 인구추계 중에서도 저위추계가 지속된다면 따르면, 0~5세 영유아 수는 2026년에는 150만 명 수준으로 떨어지게 된다. 저출생 위기를 극복하고, 아이 한 명, 한 명을 소중한 인재로 길러내기 위해서는 영유아 교육과 돌봄의 획기적인 변화가 필요한 시점이다. 태어난 아이가 생애 첫 출발점인 영유아 시기부터 양질의 교육과 돌봄을 받으며,

차별 없는 성장을 지원받도록 하는 시대적 과제가 생겨나고 있다. 2023년에 전개된 유보통합 관련 정책적 변화는 영유아 돌봄체계의 붕괴 위기에 대응하면서 보다 안정적이고 질 높은 영유아 교육·돌봄 환경 제공을 통해 모든 아이들의 행복을 보장해야 한다는 인식이 반영된 과정으로 볼 수 있다.

## 2. 사회적 교육·돌봄 체계의 재구성으로서 유보통합

1991년 「영유아보육법」 제정은 교육과 보육의 이원화가 시작되는 계기가 되었다. 교육기관으로서 유치원이 있었는데, 돌봄기관으로서 어린이집이 자리 잡을 수 있는 법적 토대가 되었기 때문이다. 그리고 2000년대에 들어서 저출산 대응의 주요 수단으로서 어린이집 확대가 본격적으로 시작되었다. 아이를 낳은 부모의 일·가정양립이 어렵기 때문에 저출산 현상이 지속된다는 분석에 근거한 대응이었다.<sup>1)</sup> 2005년 제정된 「유아교육법」상 학교로 규정된 유치원<sup>2)</sup> 중심 확대가 갖는 한계로 인하여 짧은 시간에 확대가 쉬운 사회복지시설인 어린이집<sup>3)</sup> 확대가 사회적 돌봄체계 확립의 흐름을 이끌었다. 반면 동일한 영유아를 대상으로 하는 돌봄·교육 체계의 이원화 경향에 반하는 유보통합의 움직임도 일어났다. 이미 김영삼 정부 때 교육 개혁의 하나로서 유보통합이 거론되었다. 그러나 쟁점 제시 정도에 그치고 오히려 2005년에는 유아교육법이 제정됨으로써 보

1) 정재훈(2024), 0.6의 공포, 사라지는 한국 - 아이가 있는 미래는 무엇으로 가능한가, 21세기북스.

2) 「유아교육법」 제2조 1. “유아”란 만 3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이를 말한다. 2. “유치원”이란 유아의 교육을 위하여 이 법에 따라 설립·운영되는 학교를 말한다.

3) 「영유아보육법」 2조 1. “영유아”란 7세 이하의 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.

육과 교육의 일원화가 완성(?)되었다.

유보통합의 본격적인 시작은 2013년 누리과정 도입에서 찾을 수 있다. 당시 박근혜 정부는 유보통합이라는 용어를 사용하면서 유치원·보육시설 시설기준 통합, 재정 통합, 평가체제 통합, 교원양성제도 통합, 행정부처 통합 등을 단계적으로 실시하겠다는 정책 아젠다를 제시하였다. 그러나 문재인 정부까지 이어진 유보통합은 실패했다. 시설, 교사 자격, 재원조달 형태, 평가 체계 등의 영역에서 어린이집과 유치원 사이에 너무 첨예한 이해관계 대립이 있었기 때문이다. 그래서 일단 과정이라도 공통으로 만들자고 하여 ‘누리과정’이 3~5세 아동 대상으로 도입된 것이다.

그런데 이제 상황이 많이 변하였다. 태어나는 아이 수가 급감하면서 어린이집과 유치원을 나누어 유지하기 어렵게 되었다. 성장 과정에서 아이들이 경험해야 하는 교육·돌봄의 질적 수준 격차에 대한 문제의식도 높아졌다. 그래서 보육과 교육 모두의 관점에서 유보통합에 대한 정치적·사회적 합의는 어느 정도 이루어진 상황이다. 지난 21대 대통령 선거에서 양 거대 정당 후보가 모두 유보통합을 주요 공약 중 하나로 제시하기도 하였다.



출처: 뉴스웨이 홈페이지(<https://newsway.co.kr/news/view?ud=202112215393180397>), 등록 2021.12.22 17:29; 수정 2022.02.23 08:32

〈그림 1〉 21대 대통령 선거 당시 이재명·윤석열 후보의 영유아 보육 공약

박근혜 정부 이후 본격화된 유보통합 관련 논의는 통합모델 관련 쟁점에 대한 합의 도출을 바탕으로 유보통합을 하는 방식으로 전개되었다. 그러나 이러한 방식의 논의는 개별 쟁점에 대한 심도 깊은 검토가 가능하다는 장점에도 불구하고 논쟁의 순환 고리에 빠지면서 통합으로 나아가는 길을 만들지 못했다. 따라서 이후 논의 과정에서는 일단 울타리(관리체계)를 친 다음에 어떤 나무를 심고 가꿀지(각 영역의 쟁점 사항) 논의했어야 한다는 반성이 일어났다. 어떤 나무를 심고 어떻게 가꿀지 논의에 집중하다 보니 나무를 심을 울타리는 만들지도 못했다는 의미다. 그래서 2023년 유보통합 논의에서는 관리체계 일원화가 우선 과제로 등장했다. 사회복지시설로서 어린이집을 관리하는 보건복지부 업무를 학교로서 유치원을 관리하는 교육부로 넘겨서 교육·돌봄의 일원화된 관리체계를 만드는 과제다. 영유아기에 돌봄뿐 아니라 교육에 대한 아동과 부모의 변화한 욕구도 교육부로의 관리체계 일원화를 추진하게 된 요인 중 하나다. 교육·돌봄의 융합서비스를 관리하는 하나의 체계로서 교육부의 역할 전환 및 확대가 필요하다고 본 것이다. 우선 교육부라는 울타리를 만들고 그 울타리 안에 시설, 교사 자격, 재원조달 형태, 평가 체계 등 영역에서 어떤 나무를 심고 가꿀지 논의하자는 접근이다.

그래서 보건복지부 사무였던 영유아 보육을 교육부로 이관하면서, 교육부 사무로서의 ‘영유아 보육·교육’을 학교교육 및 평생교육과 함께 규정하는 「정부조직법」 개정안이 2023년 11월 23일 통과되었다. 이를 통해 돌봄뿐 아니라 교육 체계로서 영유아 정책의 변화가 공식화되었다. 이 과정에서 국민의힘 이태규 의원과 더불어민주당 강병원 의원이 유사한 「정부조직법」 개정안을 내놓는 등 여야의 정치적

합의 과정이 두드러지기도 하였다. 1단계로서 중앙 정부 차원의 관리체계 일원화가 이루어진 이후 2024년에는 「지방교육자치에 관한 법률」 개정을 통해 지자체에서 관리하는 어린이집 업무가 시·도 교육감의 관장 사무가 될 전망이다. 유보통합의 두 번째 단계이다. 이 단계에서 「지방교육재정교부금법」 개정을 통해 교육재정교부금 지원 대상에 보육 기관인 어린이집이 추가된다. 시·도 교육청에서 어린이집과 유치원을 함께 관리하는 2단계를 지나 세 번째 단계에서는 어린이집과 유치원의 구분이 사라지는 통합모델 적용이 시작된다. 가칭 ‘영유아학교’가 등장하는 셈이다.

### 3. 유보통합의 방향과 논점

향후 진행될 유보통합의 방향과 논점은 어떻게 정리할 수 있을까? 첫째, 가칭 영유아학교로 전제되는 통합기관 모델의 설치와 운영 관련 기준을 마련해야 한다. 둘째, 교원 자격·양성 체제를 개편하고 처우 개선 방향을 제시해야 한다. 셋째, 교육·돌봄 과정을 개편하는 과제가 있다.

#### 가. 통합모델의 목적과 성격

학교로서 유치원은 「교육기본법」에 따른 유아교육을 목적으로 한다. 「교육기본법」은 학교 교육의 과제를 ‘학생의 창의력 계발 및 인성(人性) 함양을 포함한 전인적(全人的) 교육’으로 규정하고 있다(「교육기본법」 9조). 반면 사회복지시설로서 어린이집은 영유아의 보호와 교육에 더하여 ‘보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함’을 목

적으로 운영된다(「영유아보육법」 1조). 통합모델에 유아뿐 아니라 영아의 교육을 어떻게 구조화하느냐 하는 과제와 더불어 영유아의 건강한 성장 발달과 교육에 초점을 맞출 것인지, 「영유아보육법」에 나온 목적으로서 보호자 지원을 명시할 것인지에 대한 논의가 필요한 상황이다. 물론 보호자 지원을 명시하지 않아도 영유아에 초점을 맞추어 영유아학교를 다양한 형태로 운영하는 모델을 제시할 수 있다. 그러나 돌봄주체인 부모를 경제적·사회적 차원에서 지원해야 하기 때문에 보육료 지원이나 부모의 일·가정양립을 위한 운영 시간 확대와 같은 조치가 이루어진 과정을 감안한다면, 통합모델이 실제로 도입되고 운영될 경우 부모가 경험할 수 있는 변화는 무엇인지에 대한 논의가 특히 엄마 근로자의 관점에서 필요하다고 본다.

통합모델 도입에서 유형이나 재산 요건은 이해관계가 얽혀 있는 민감한 사안이기도 하다. 어린이집의 경우 국공립, 사회복지법인, 법인·단체, 민간, 가정, 협동조합, 직장어린이집 등 7가지 유형이 있다. 유치원은 국공립과 사립 유치원 두 가지 유형으로만 분류한다. 유치원은 위탁 운영 사례가 없지만 공립 어린이집은 대부분 위탁 운영 중이다. 학교로서 유치원은 민간일 경우에도 건물의 자가 소유가 원칙이지만 어린이집은 임대와 매도 및 담보가 가능한 상황이다. 다양한 어린이집 운영 주체 통합과 더불어 통합기관을 운영할 때에도 임대를 허용할 것인지 결정해야 한다. 기존 임대 운영 방식은 예외적으로 허용되 신규 기관은 자가를 원칙으로 하는 접근이 필요하리라 본다.

통합모델에서 운영 시간 조정도 향후 과제다. 유치원과 어린이집의 운영 시간 관련 정의가 다르다. 유치원은 교육 과정과 방과후 과정으로 구분하고 있

다. 아침부터 시작하여 4~5시간 운영하는 교육 과정, 그리고 이후의 방과후 과정이다. 어린이집은 기본보육과 연장보육으로 분류한다. 기본보육은 오전 9시에서 오후 4시까지 이루어지고 그 이후 저녁 7시 30분까지 연장보육이 된다. 영유아의 기관 평균 이용 시간은 유치원 7시간 4분, 어린이집 7시간 8분으로 큰 차이가 없다. 그러나 기관 평균 운영 시간은 유치원의 경우 방과후 과정을 포함해도 9시간 26분인 반면, 어린이집은 12시간 1분으로 3시간 정도 차이가 있다.<sup>4)</sup> 통합모델에서 운영시간 관련 합의가 제대로 이루어지지 않을 경우 돌봄공백이 발생할 수 있으며 이는 당장 부모, 특히 엄마의 부담으로 이어질 수 있다. 따라서 기관 운영 시간과 교육 과정 시간을 구분하고 돌봄공백이 발생하지 않도록 다양한 유형의 서비스 제공 방안을 마련해야 할 것이다.

## 나. 교원 자격·양성체계 개편 및 처우 개선

교원 자격·양성 체계 개편과 처우 개선은 성공적인 유보통합을 위해 필수불가결한 과제이다. 유보통합이 교사의 전문성을 높이는 계기가 되어야 하고, 높아지는 전문성에 상응하는 처우 및 근무여건 개선이 이루어져야 한다. 영아와 유아로 분리되어 운영되는 돌봄·교육체계가 통합이 되려면 영유아 전 연령에 대한 이해를 바탕으로 전문성과 역량을 갖춘 교사가 필요하다. 2세 이하 가정어린이집과 3세 이상 누리과정으로 분리되어 있는 영아와 유아 돌봄·교육체계가 통합될 경우 영아에서 유아로 이어지는 발달 단계에 연속적이고 전문적인 개입을 할 수 있는 교사가 지금보다 더 많이 필요하게 된다.

현재 보육교사는 0~5세 영유아 돌봄을 할 수 있는 전문인력, 유치원 교사는 3~5세 유아 교육을 할 수 있는 전문인력으로서 양성 과정을 거치고 있다. 어린이집과 유치원이 합쳐지는 영유아학교가 될 경우 교사의 자격과 명칭을 어떻게 구성할 것인가 하는 과제가 생긴다. 첫 번째로 모든 연령의 영유아를 돌보고 교육할 수 있는 영유아 교사를 생각해 볼 수 있다. 0~5세 통합 영유아 교사 자격증 제도를 만드는 것이다. 그러나 이러한 시도는 현재 3~5세 교육 교사로서 정체성을 갖고 있는 유치원 교사들이 쉽게 받아들이기 어렵다. 따라서 두 번째로, 3~5세 대상 유아 교사 자격증을 유지하면서 0~2세 영아 정교사 자격증을 따로 만드는 대안이 있다. 기존 0~2세 가정어린이집 교사들이 쉽게 받아들일 수 있는 대안이다. 세 번째는 기존 3~5세 유아 대상 교사 자격을 유지하면서 신설 자격증은 0~5세를 모두 돌봄·교육할 수 있는 0~5세 대상 교사 자격증을 만드는 대안이다. 결국 0~5세 영유아 통합 교사 모델, 0~2세와 3~5세 영아 교사와 유아 교사 분리 모델, 0~5세 영유아 통합 교사 모델을 도입하면서 3~5세 유아 교사 모델 유지 등 세 가지 모델을 기반으로 하는 논의가 이루어질 수 있다.

현재의 교원 양성체계는 보육교사는 전문대학 및 4년제 대학, 평생교육원, 사이버대학, 보육교사교육원 등 다양하다. 유치원 교사는 전문대학 및 4년제 대학, 대학원 유아교육 전공으로 비교적 단순하다. 향후 어떤 식으로 양성체계 개편이 있다 하더라도 사이버 교육 과정은 사라질 것으로 보인다. 그리고 논의의 초점은 대면 중심 학과제로 개편하되 교육 연한을 전문대 수준으로 유지하는 것과 4년제 이상

4) '2021년 전국보육실태조사, 2023년 유치원 알리미'에 근거한 자료임.



으로 개편하는 안으로 모아질 것이다.

가장 치열한 논쟁 구도는 현직 어린이집과 유치원 교사가 어떤 과정을 거쳐 새롭게 요구되는 자격을 취득할 것이냐에서 형성될 수 있다. 어떤 대안이든 자격과 양성체계가 만들어진다면 신규 진입 교사들은 새로운 체계에 맞추어 준비하면 된다. 그러나 이미 현장에서 일하고 있는 교사의 입장에서는 기존 상황을 최대한 많이 인정받고자 하는 욕구가 있기 때문에 신규 자격 취득 과정에 대한 관심이나 이해관계의 집중도가 매우 높을 수 있다. 이와 관련하여 첫 번째 방안으로 대학이나 대학원 입학이나 편입을 우선 고려할 수 있다. 통합 영유아 교육 학위를 취득할 수 있는 과정에 신·편입학을 하되, 양성 기관과의 협력하에 현직 교사의 일과 학습이 병행 가능하도록 학사 일정을 조정하는 방안이다.

두 번째 방안은 현직 교사의 신규 자격 취득을 비학위 과정에서 가능케 하는 것이다. 자격 취득을 교직과목과 필요한 전공 학점을 이수하는 비학위 과정에서 할 수 있도록 하는 대안이다. 예를 들어 유치원 교사 자격 소지자에게 보육교사 자격이 없을 경우, 보육 전공 과목 일부만 양성 기관에서 수강하면 영유아 교사 자격을 취득할 수 있도록 하는 방안이다. 과정 수강 시간 역시 양성 기관과 합의하여 야간, 주말, 방학 등 시간을 활용할 수 있도록 한다.

세 번째 방안은, 앞서 제시한 첫째와 두 번째를 모두 활용하는 것이다. 개인별 학력이나 현재 보육 자격증 취득 방식에 따라 가능한 방법을 선택하도록 한다. 현재 유치원 교사 자격과 보육 교사 자격을 모두 소유한 자는 희망할 경우 영유아 교사로 자동 전환할 수 있다. 그리고 유치원 교사 자격은 있지만

보육 교사 자격은 없는 경우, 보육 교사 자격은 있지만 유치원 교사 자격은 없는 경우에는 학위 과정과 비학위 과정 중 개인적 욕구나 지역 상황에 맞춰 선택 가능하도록 하는 방식이다.

자격과 더불어 교사 처우 개선도 유보통합을 통해 이루어야 할 중요한 과제 중 하나이다. 특히 돌봄노동이 교육과 만나는 전문성의 변화가 일어나는 상황에서 그러한 변화에 상응하는 처우 개선은 유보통합에 대한 사회적 합의에 이르게 하는 길이기도 하다. 우선 교사 처우 개선의 시작은 교사 대 영유아 비율 조정이다. 어린이집은 전국적으로 교사 대 영유아 비율이 단일하다. 0세는 교사 1명당 3명의 영아, 1세는 1명당 5명, 2세는 1명당 7명이다. 3세가 되면 1명당 15명, 4~5세는 20명이다. 반면 유치원은 전국적으로 단일한 기준이 없고 교육청별 차이가 있다. 3세는 교사 1명당 14명에서 20명의 유아가 기준이다. 4세는 18명에서 24명이다. 5세는 20명에서 28명까지이다. 교육청에 따라 8명까지 차이가 나는 셈이다. 교사 대 영유아 비율에 대한 적정 수준 검토 연구를 통해 전국적으로 단일한 기준 마련을 서둘러야 한다.

교사의 부담 감소를 위해 지원하는 보조교사·대체교사의 경우 어린이집은 관련 규정이 있으나 유치원은 없다. 어린이집은 세 학급당 보조교사 1명 지원이 가능하다. 교사 1인당 평균 7일의 대체교사 지원이 가능하기도 하다. 그러나 유치원 교사는 보조교사 혹은 대체교사 지원을 기대할 수 없다. 법적 근거가 없기 때문이다. 어린이집의 경우에는 「영유아보육법」에 근거한 보조교사와 대체교사 지원이 가능하다.<sup>5)</sup> 유보통합 진행 과정에서 적정 수의 보조교사와 대체교사를 어린이집과 유치원에 모두 안

5) 「영유아보육법」 17조(보육교직원의 배치) ② ... 보육시간을 구분하여 운영하는 어린이집은 같은 항 각 호에 따른 보육시간별로 보육교사를 배치할 수 있다.

정적으로 배치하고 지원하여 교육·돌봄 서비스의 질적 수준을 높이는 계기로 삼아야 할 것이다.

교사의 인건비 향상 관련 논의는 아직 본격화되지 않은 분위기다. 그러나 전형적인 여성적 취업 영역인 영유아 교육·돌봄 분야에 남성 취업이 확대되기 위한 필요조건으로서 적절한 인건비 수준 향상은 필요하다. 적절한 인건비가 어느 정도인지에 대한 인식이나 기대, 직무 분석 결과가 유치원 교사와 보육교사 사이에서 다른지 혹은 같은지에 대한 분석이 우선 필요하다. 이러한 분석을 바탕으로 유보통합 과정에서 향상되는 교사의 전문성 수준에 상응하는 인건비 조정을 해야 할 것이다.

#### 다. 교육 과정 개편

현재 영유아 돌봄·교육 체계는 0~2세 대상 보육과정과 3~5세 대상 누리과정으로 분리되어 있다. 이 두 과정을 통합하는 시도가 결국 유보통합이다. 막 태어난 영아 대상으로도 돌봄에 더한 교육이 필요하다는 시대적 요구가 유보통합에 반영되어야 하기 때문이다. 연령 구분은 0~1세, 2세, 3~5세를 유지하되 모든 연령대에서 교육 과정 4~5시간, 특성화 혹은 방과후 과정으로서 나머지 시간 등 하나의 교육·돌봄 과정 틀로 체계화하면서 그러한 틀 안에서 발달 특성을 반영한 연령 구분을 하는 것이다.

교육 과정 개편의 두 번째 축은 특수 영유아, 다문화 가정 영유아 등 사회적 약자 집단으로서 사회적 배려가 필요한 영유아에 대한 지원 강화다. 부모의 사회경제적 지위와 관계없는 수준 높은 교육 과정 운영을 위해 교육부와 교육청 수준의 지원을 지

속 가능하도록 하는 노력이 필요하다.

#### 4. 맺는 말: 변화하는 영유아정책의 과제

통합된 교육·돌봄서비스를 제공하는 울타리로서 교육부로의 관리체계 일원화가 이루어졌다. 이제 본격적으로 영유아정책으로써 유보통합을 이루기 위해 개별 정책 과제를 둘러싼 논쟁이 시작될 것이다. 이러한 논쟁의 중심에 재정이 있다. 우선 사회복지 시설로서의 어린이집에 투자하던 보건복지부의 예산은 당연히 교육부로 넘어간다. 중앙정부 차원에서 어려운 일이 아니다. 그런데 지자체로 가면 상황이 달라진다.

지자체에서 관리하던 어린이집의 관할이 교육청으로 넘어가게 될 경우 지자체의 보육예산은 고스란히 남게 된다. 그렇다면 지금까지 시장, 군수, 구청장이 인심 좋게(?) 내놓던 어린이집 지원 예산이 그대로 교육청으로 이관될 것인가에 대한 현장의 불안감이 높다. 어린이집 운영과 관리에 책임이 있을 때, 지자체장 입장에서는 예산 집행을 하면서 생색을 낼 수 있었다. 그러나 어린이집에 대한 관리 책임이 없어진다면, 지자체장은 다음 선거에서 살아남기 위해 민심을 얻을 수 있는 분야에 남은 예산을 사용하고 싶어질 것이다. 지자체가 지금까지 아이들에게 투자했던 예산을 교육청에 넘겨주지 않을 경우, 본래 교육청 소속인 유치원도 재정적으로 힘들어질 수 있다. 교육청에서 감당해야 할 아이들 수가 갑자기 많아진 반면 사용할 수 있는 재정적 여력은 그대로라면 기존 유치원 지원 예산 집행 규모도 축소할 수밖에

③ 어린이집에는 보육교사의 업무 부담을 경감할 수 있도록 보조교사 등을 둔다.

에 없는 상황이 발생하기 때문이다.

물론 지자체장들이 사용하지 않게 된 기존 보육 예산을 당연히 교육청으로 이관할 것이라고 이야기할 수도 있다. 2023년 7월 교육부, 보건복지부, 시도지사협의회, 전국시도교육감협의회가 한 자리에 만나 유보통합의 성공적 이행을 위한 협약을 맺었기 때문이다. 하지만 시·도 지사가 시장, 군수, 구청장을 임명하지는 않는다. 기초지자체장이 광역자치단체장의 눈치를 아주 안 볼 수는 없지만, ‘유보통합 실현을 위한 공동선언’에 무조건 동의하지 않더라도 다음 선거 출마 과정에서 큰 지장은 없다. 따라서 교육부와 교육청이 주체가 되고 지자체의 협조를 받아서 지자체가 지금까지 보육을 위해 지출한 예산의 모든 항목을 지역별로 파악하는 작업이 필요하다. 이러한 작업이 선행되지 않으면 유보통합 관련 형성된 사회적 합의의 기반이 쉽게 흔들릴 수 있다.

재정의 성공적 이양을 토대로 한 유보통합이 이루어진다면 최소한 영유아기 사회적 돌봄·교육체계가 완성되는 변화를 기대할 수 있다. 부모의 일·가

정양립, 특히 독박육아와 경력단절이 초저출산 현상의 요인이 되는 한국적 현실에서 엄마의 일·가정양립은 사회적 교육·돌봄체계와 가족친화경영이 완성되었을 때 실현 가능성이 높아진다. 영유아정책의 새로운 전환점으로서 유보통합은 부모의 일·가정양립을 통한 초저출산 대응의 한 영역으로 중요한 의미를 갖는다. 초등돌봄절벽을 극복하기 위한 시도로서 늘봄학교 확대가 시작되었지만, 초등돌봄의 절벽에 이르기 전에 영유아기 사회적 돌봄과 교육체계로서 유보통합이 자리를 잡아야 늘봄학교 확대의 의미도 존재할 수 있기 때문이다.

어린이집과 유치원이 문을 닫는 상황에서 어린이집과 유치원 여부를 고민하지 않고 집에서 가장 가까운 영유아학교에 아이를 보낼 수 있다면, 부모는 많은 짐을 덜 수 있고 이는 초저출생 대응의 출발점이 될 수 있다. 즉 유보통합은 인구 위기 대응정책으로서의 영유아정책이라는 의미를 갖는다. 이 지점에 주목하면서 유보통합 과정을 지켜보도록 하자.

#### · 참고문헌 ·

- 고용노동부(2023. 1. 9.). 2023년 고용노동부 주요업무 추진계획.  
관계부처 협동(2023). 제5차 고용정책기본계획.  
국민의 힘(2022). 제20대 대통령 선거 국민의힘 정책공약집.  
기획재정부 보도자료(2023. 2. 3.). “공공기관 통합공시(Alio) 전면 개편- ESG 공시 강화를 위한 분류체계 개편 및 공시점 검제도 개선 -”.  
대한민국 정부(2022). 윤석열 정부 120대 국정과제.  
여성가족부 보도자료(2023. 1. 25.). 제3차 양성평등정책기본계획.  
공공기관 경영정보 공개 시스템(알리오)(<https://www.alio.go.kr/main.do>)(접속일: 2023. 3. 15.)  
지방공공기관 경영정보공개시스템(클린아이)(<https://www.cleaneye.go.kr/index.jsp>)(접속일: 2023. 3. 15.)  
고용형태 공시제(<https://www.work.go.kr/gongsireportInfo/retrieveGongsidetail.do>)(접속일: 2023. 3. 15.)  
전자공시 시스템(<https://dart.fss.or.kr/dsab001/main.do>)(접속일: 2023. 3. 15.)