

어린이를 생각하는 영유아 교육 · 보육의 방향 연속 토론회

## 부모의 입장에서 유보통합은 어떠해야 하는가?

- 
- 일 시 : 2022년 9월 24일 (토) 오전 10 ~ 12시
  - 장 소 : Zoom
  - 주최·주관 : 어린이를 생각하는 모임
- 



우리를 행복하게해주는 사람들의모임

어린이를 생각하는 모임

# 일 정

9월 24일 (토)

좌장 : 김남희(강원대)

09:30 - 10:00 등록 및 입장

10:00 - 10:40 발제

정선아(어린이를 생각하는 모임 대표, 숙명여자대학교 교수)  
: 부모의 입장에서 유보통합은 어떠해야 하는가?

10:40 - 11:50 토론

토론 1

박은경(평등교육 실현을 위한 전국 학부모회 회장)

토론 2

오은선(정치하는엄마들 활동가)

토론 3

이보라(국공립 이웃사랑어린이집 학부모)

토론 4

장효연(사)공동육아와공동체교육 꿈나무놀이터 부모

토론 5

민행난(반포퍼스티지하늘어린이집 원장)

토론 6

문경선(세종특별자치시 교육청교육원 교육연구사)

토론 7

이수광(전 경기도교육연구원장)

11:50 - 12:00 전체 토론

# 차례

## 발제

- 부모의 입장에서 유보통합은 어떠해야 하는가  
정선아(어린이를 생각하는 모임 대표, 숙명여자대학교 교수)..... 5

## 토론

- 토론 1  
박은경(평등교육 실현을 위한 전국 학부모회 회장) ..... 28
- 토론 2  
오은선(정치하는엄마들 활동가) ..... 31
- 토론 3  
이보라(국공립 이웃사랑어린이집 학부모)..... 36
- 토론 4  
장효연(사)공동육아와공동체교육 꿈나무놀이터 부모) ..... 39
- 토론 5  
민행난(반포퍼스티지하늘어린이집 원장)..... 44
- 토론 6  
문경선(세종특별자치시 교육청교육원 교육연구사)..... 48
- 토론 7  
이수광(전 경기도교육연구원장)..... 54

발제

## 부모1)의 입장에서 유보통합은 어떠해야 하는가?

정 선 아(어린이를 생각하는 모임 대표, 숙명여자대학교 아동복지학부 교수)

### 1차 토론회 결과

1. 유치원과 어린이집 통합 30년 동안 논의만 했고 합의하지 못했다.  
4, 5세 의무교육 방식은 현실적으로 준비되어 있지 않다.  
우리끼리 논쟁만 만들고 있다.  
국가가 나서서 교육부로 통합한 후 시·도지자체와 교육청이 일하게 하자.
2. 유치원과 어린이집 주무부처로 교육부를 지목하는 이유  
평생교육과 생애발달 관점에서 영유아기를 조망할 수 있고, 영유아 시기를 디자인할 수 있다.  
능동적인 학습자에 대한 관점을 유지할 수 있는 틀을 유지할 수 있다.  
-> 그렇다면 영유아 자녀를 둔 부모의 요구에 기반한 유보통합 정책 수립이 필요함을 의미한다.

### 2차 토론회의 방향

- ▶ 교육부는 영유아와 부모를 위한 유보통합 정책을 수립해야 한다.
- ▶ 학부모와 함께 영유아가 건강하고 안전하게 지내며 배움이 즐거운 영유아교육 체제를 만들어가야 한다.

## 1. 들어가며

유치원과 어린이집 통합 체계 마련에 부모의 관점이 왜 반영되어야 하는가에 대한 질문을 던지게 된다. 지난 30년간 유보통합의 과정에서 성과를 살펴보면 그 이유를 가늠할 수 있다. 부처통합과 기관통합 등을 먼저 하자는 ‘유아학교’안(1997년)은 이해

1) 본 고에서 학부모 대신 부모라고 통칭한다. 유치원은 학부모로, 어린이집은 부모로 법적 권리를 지니고 있고, 그 차이가 있다.

관계자들의 갈등이 심화되어 성과를 낼 수 없었던 반면, 유치원과 어린이집 교육과정을 통합한 ‘누리과정 통합’안(2012), ‘영유아교육·보육 통합’안(2013)은 성과를 냈고, 그 성과는 부모에게 기관 무상 이용과 선택권을 주었고, 부모가 지불하는 유아학비 카드를 ‘아이행복카드’로 통합하고, ‘어린이집·유치원 통합정보공시’ 포털([www.childinfo.go.kr](http://www.childinfo.go.kr))에서 어린이집과 유치원 정보를 동시에 공시하게 되었다(나정, 박창현, 2015). 유치원과 어린이집이 하나의 부처로, 하나의 기관으로 통합되지는 못하였으나 부모에게 유치원과 어린이집 이용 접근성을 높이게 하였다. 어린이집 보육료와 유치원 유아학비 카드를 ‘아이행복카드’ 하나로 통합하여 각 기관에서 부모가 비용을 결제할 수 있게 되었고, 부모가 살고 있는 지역의 유치원과 어린이집 정보를 한 눈에 볼 수 있게 되었다. 유치원과 어린이집을 이용하는 부모의 관점에서 이용의 편의성이 도모되었다. 이해관계자가 존재하지 않는 영역에서 부분 통합이 이루어졌다고 할 수 있다. 부모의 관점에서 유치원과 어린이집 통합이 필요한 이유이다.

부모의 유치원과 어린이집 이용 접근성을 높이는 두 가지 정책의 성격을 잘 보여준다. 가장 쉽게 빠른 시일에 해결할 수 있는 문제부터 접근하였고, 문제를 가장 많이 피부로 느끼는 부모에서 시작점을 잡았다고 볼 수 있다. 두 체제를 통합시킬 수 없다면 현재 두 체제를 이용하는 부모의 불편을 덜어주면서 현재 시스템이 작동하도록 하고, 동시에 부모에게 유치원과 어린이집을 선택할 수 있는 권한을 더욱 강화해주는 것이었다. 어린이집과 유치원 어떤 기관을 이용하든 하나의 카드로 보육료 혹은 유아학비를 결제할 수 있고, 기관에 대한 정보를 확인할 수 있게 되었다. 부모의 입장에서 어린이집과 유치원의 선택권은 더욱 강화되고, 부모의 선택권은 지역내에서 유치원과 어린이집의 경쟁을 부추기게 하는 부정적 영향도 낳는다. 부모의 과도한 서비스 요구에 맞춘 결과 영유아에게 최선의 교육과 보육이 이루어지지 못하게 되기도 한다(과도한 특별활동, 교사와 부모의 갈등 등). 그럼에도 불구하고 부모의 선택권은 어린이집에는 교육 기능을, 유치원에는 돌봄에 대한 서비스를 강화하도록 요구하였고, 두 기관은 서로 닮아가며 발전해 온 것도 부인할 수 없다. 그래서 부모들은 유치원과 어린이집이 무엇이 다른지 모르겠으므로 유보통합의 필요성도 느끼지 못하기도 한다고 말하지만 좋은 선생님을 만날 수 있는 어린이집과 유치원으로 이동도 갈망한다. 문재인 정부에서의 국공립 어린이집과 유치원 40% 확보라는 정책 기조를 세우는데도 영향을 미치게 된다. 이 역시 부모가 원하는 기관이 국공립 유치원과 국공립 어린이집이었기 때문이다. 그 결과 부모들은 국공립 유치원과 어린이집 확충 정책 이행 수준을 높게 인식하는 것으로 나타났다(문무경 외, 2021). 부모들은 아동수당 지원, 유치원과 어린이집 돌봄기능 확대, 놀이중심 누리과정 개정 운영, 누리과정 예산 국가책임 확대, 국공립유치원과 어린이집 확충에서 정책 성과가 있다고 평가하고 있다.

부모의 기관 이용 선택권은 부모의 요구를 중심으로 정책을 펼치는 복지부의 정책을 보육과정과 교사의 질 개선이라는 교육 방향으로 선회하게 하고 있다(의무평가제, 공통교육과정 합의 등). 2019개정 누리과정을 공통교육과정으로 명명하게 된 것 역시 복지부의 어린이집 질 개선에 필요한 사항이 보육과정 그리고 유치원과 동일한 교육

과정의 실행이라는 인식에 있었다. 이렇게 부모의 인식과 요구는 유치원과 어린이집 정책에 보이지 않는 손으로 작동하고 있는 것이 사실이고, 그래서 유치원과 어린이집 통합에서도 부모의 관점은 더욱 중요하다.

그리고 우리는 올 여름 부모의 힘을 알 수 있게 되었다. 2022년 8월 여름을 뜨겁게 달군 5세 조기 입학 정책은 부모들의 반대로 철회되었다. 부모는 5세 입학이 아이들의 삶에 최선의 이익인지를 고민하였고 그 결과 5세 조기 입학을 반대하였다<sup>2)</sup>. 아이들이 놀며 배우며 성장할 수 있는 1년이라는 시간의 가치를 되새기게 되었다. 정해진 수업 시간에 앉아 있을 수 있는지, 또래에게 뒤쳐지지 않을지, 오후 돌봄이 보장되지 않는 점 등이 부모에게 5세 입학 저지를 결정하게 하였다고 볼 수 있다. 그렇다면 부모의 이러한 판단은 ‘이기적이고 극성의’ 부정적인 모습이 다시 부각된 것인가? 그렇지 않다. 아이들의 성장과 교육에서 부모가 주체임을 보여주는 사건이었다. 교육계에서 언제나 강조하는 교육의 3주체(학부모, 교사, 아동) 중 부모가 왜 주체인지를 보여주는 단적인 사건이다. 유치원과 어린이집의 통합 역시 부모, 어린이의 관점에서 다시 보아야 하는 이유이다.

그럼에도 불구하고, 부모의 과도한 비교육적 교육 요구(특별활동, 특성화활동 다양화 및 확대)와 부모의 양육을 유치원과 어린이집에 전가(?)하는 듯한 태도로 발생하는 갈등도 우리의 현실이다. 또한 아동학대로 부모와 교사의 신뢰가 회복되지 못하고 있는 것도 부모의 관점에서 볼 때 유치원과 어린이집이 통합되면 이 문제가 해결되는가 하는 의구심을 가지게 할 것이다. ‘국정과제, 유보통합 실현을 위한 대토론회’에서도 부모들은 유보통합에 대해 들어보지 못하였다는 비율도 높고, 통합을 왜 해야 하는지 모르겠다는 반응 즉 현재 상태도 불편하지 않다는 반응도 상당수 등장하였다(박창현, 2022). 부모는 현재 아이가 다니고 있는 유치원과 어린이집 이용의 불만스러운 점이 해소되는 것에 더 관심이 있다. 현재의 상태가 개선되는 것에 더 관심을 보이고 있는 것이 당연하다. 유치원과 어린이집이 두 부처로 이원화되어 있는 시스템의 문제점은 현재 부모가 체감하고 있는 불편한 점, 차이, 격차에서 시작되어야 하는 이유이다.

부모의 관점에서 유치원과 어린이집의 통합을 고민하는 것은 영유아, 부모, 유치원과 어린이집의 영유아교육의 성격과 무관하지 않다. 영유아교육과 보육은 불가분의 관계인 교육과 돌봄을 동시에 제공해야 한다는 성격이 있다. 영유아 부모가 처한 다양한 상황에서 영유아에게는 최선의 교육과 돌봄을, 부모는 집과 근거리의 기관에 적정한 비용으로 보낼 수 있어야 한다. 그리고 두 가지 조건은 부모가 선택하는 기관의 질이 우수하여야 한다는 것이 보장될 때 최상의 상태가 된다. 영유아교육과 보육의 공공성, ‘모두의 필요’를 위한 ‘모두-성’의 공공성 성격이 있기 때문이다(구연상, 2020)

이종각(2021)은 학부모가 교육주체다운 역할을 수행하지 못하는 원인은 비난받고, 소외되는 ‘존재감없음’ 상태의 ‘말해지는 존재’ 상태에서 교육주체적 역할을 할 수 있

2) 물론 부모들은 조기입학한 아이들이 대학입시에서 경쟁에 뒤쳐질 것을 우려했고, 자신의 아이의 성공에만 집착하는 부모의 지나친 교육열과 이기주의라고 볼 수 있다. 그러나 부모는 아이에게 최선의 이익을 고려할 수 밖에 없다는 점을 간과해서는 안된다.

는 전환이 될 때 가능하다고 주장한다(pp. 27-28). 약자의 위치에 학부모가 서게 된다면 주체로서 정상적 역할을 할 수 없으므로 교육주체로 임파워링 할 필요가 있다고 말한다. 유치원과 어린이집 통합에서 부모가 주체가 되어 참여해야 하는 이유이며, 이 기회를 통해 아이들에게 진정한 배움을 줄 수 있는 좋은 영유아교육체제를 만드는 데 교육주체로 설 때 소비자, 서비스 수혜자, 혹은 극성의 부모 모습을 벗어나 진정한 협력자가 될 것이다. 부모의 욕망은 극복되어야 할 혹은 교육대상이 되어야 할 것만은 아니다. 부모의 욕망은 부모의 존재 그 자체이기도 하다. 그러나 부모의 욕망은 새로운 가치를 만들 수 있는 생성의 힘이기도 하다. 부모 역시 되어가는 배움의 존재이다. 유보통합 논쟁에서 부모가 함께 영유아교육의 정체성을 만들고 어린이를 위한 좋은 교육 체제를 만들어야 한다.

## 2. 교육의 주체로서 부모의 권리, 의무, 책임

- 유치원 부모는 학부모로, 어린이집 부모는 부모로 법적 권리 등이 있다. 이 둘의 법적 지위에 차이가 있으나 영유아학교 체제에서 부모의 권리, 의무, 책임을 생각해보기 위하여 학부모를 포함한 부모의 권리를 함께 다루고자 한다. 김장중(2022)의 연구에 의하면 법령에서 부모의 권리는 의견제시권, 참여권, 요구권, 알 권리, 동의권, 의견진술권, 프라이버시권이 있다(김장중, 2022, p. 11). 그 내용은 아래 박스에 제시되고 있다. 부모는 유치원과 어린이집 통합에 대하여 의견을 제시할 수 있고, 정책 결정에 참여할 수 있고, 권리를 요구할 수 있으며, 정보를 알 권리가 있고, 일련의 정책과정에 동의할 수 있는 권리가 있으며, 의견을 진술하고, 자신의 프라이버시가 보호받을 수 있는 권리의 주체이다.
- 현행 부모의 권리는 법률이 93건으로 가장 많고, 대통령령 59건, 부령은 14건이다. 내용별로는 참여권, 요구권, 알 권리, 의견제시권 순이다(표 1 참조).

- 의견제시권: 학부모가 의견을 제시하거나 학부모 의견을 청취, 수렴, 고려, 존중, 반영하는 것
  - 참여권: 학부모가 학교를 비롯한 국가와 지방의 공공기관 단체의 운영과 활동에 참여하는 것
  - 요구권: 권리 실현과 조치를 바라는 학부모의 요청, 신청, 요구, 청구, 건의, 의뢰, 이의 제기 등
  - 알 권리: 학부모가 자녀학생이나 교육관련 정보에 대해 열람 및 조회하거나 거부하는 등 의사표시
  - 동의권: 미성년자녀의 보호자로서 특정 행위를 인정 또는 허락하거나 거부하는 등 의사표시
  - 의견진술권: 자녀학생의 권리 보호와 권익 증진을 위해 학부모가 자신의 의견을 밝히는 것
  - 프라이버시권: 자녀학생의 개인정보 유출을 방지하고 학부모 자신의 사생활권을 보호하는 것
- 출처: 김장중(2022). 김장중(2022). 학부모는 무엇을 할 수 있고, 또 해야 하는가?: 현행 법령에 나타난 학부모의 권리와 의무 분석. 학부모연구, 9(1), p. 10.

<표 1> 학부모 권리의 총괄 현황 단위: 건(%)

구분	합계	의견 제시권	참여권	요구권	알 권리	동의권	의견 진술권	프라이 버시권
합계	166 (100.0)	24 (14.5)	47 (28.3)	39 (23.5)	35 (21.1)	9 (5.4)	7 (4.2)	5 (3.0)
법률	93(56.0)	10	25	23	20	5	6	4
대통령령	59(35.6)	14	19	14	7	3	1	1
부령	14(8.4)	0	3	2	8	1	0	0

출처: 김장중(2022). 학부모는 무엇을 할 수 있고, 또 해야 하는가?: 현행 법령에 나타난 학부모의 권리와 의무 분석. 학부모연구, 9(1), 1-29. p.11.

교육기본법, 영유아와 관련한 법령 등에 명시된 영유아 부모의 권리<sup>3)</sup>를 개략하면 다음과 같다(김장중, 2022).

- **의견제시권**  
법령: 교육기본법 제13조 ② 자녀/아동의 교육에 관하여  
대통령령: 유아교육법 시행령 제22조의 8 학부모 경비 부담 사항 심의 때  
유아교육법 시행령 제9조 ③ 사립유치원 폐쇄 인가 시
- **참여권**

3) 김장중의 논문에서 직접 관련이 있다고 보이는 부분을 발췌하였음을 밝힘.

## &lt;각급 학교 및 기타 기관&gt;

유아교육법 제19조의 3 ② 유치원운영위원회

영유아보육법 제25조 ② 어린이집운영위원회

## &lt;국가 차원&gt;

유아교육법 제5조 ② 유아교육위원회

## • 요구권

법령: 문화예술교육법 제4조 문화예술교육을 받을 수 있도록 할 권리

급식비 지원 (학교급식법 제9조 및 시행령 제10조)

특수교육대상자 및 보호자 차별 금지(특수교육법 제4조 ②)

대통령령: 초등학교 조기입학 신청(초·중등교육법 시행령 제15조)

특수교육대상자 선정 요청(특수교육법 시행령 제18조 ④)

## • 알 권리

법령: 학생정보를 제공받을 권리(교육기본법 제23조의 3 ②)

부령: 학생 전산자료 열람(유아교육/교육정보시스템 운영 등에 관한 규칙 제9조 ①)

수익자부담사업 예·결산 공개(국립유치원/초·중등학교 회계규칙 제22조②)

세입·세출예산서 및 결산서 공개(위 회계규칙 제58조 ①)

어린이집 폐지 또는 운영 중단 전에 알림(영유아보육법 시행규칙 제36조)

## • 동의권

법률: 사전 동의로 위급한 학생에게 응급처치 제공(학교보건법 제15조의2 ①)

장애 발견 진단·평가 의뢰 시 사전 동의(특수교육법 제14조 ③)

## • 의견진술권

법률: 특수교육대상자 진단·평가 과정에서 의견 진술 기회(특수교육법 제16조 ④)

## • 프라이버시권

-법률: 학생정보를 동의 없이 제3자에게 제공 금지(교육기본법 제23조의3 ③)

출처: 김장중(2022). 김장중(2022). 학부모는 무엇을 할 수 있고, 또 해야 하는가?: 현행 법령에 나타난 학부모의 권리와 의무 분석. 학부모연구, 9(1), pp. 11-19.

- 부모의 의무와 관련한 내용에는 법률에서 선행교육 및 선행학습 예방교육(공교육 정상화법 제5조 ③), 학교급식 경비 일부(식품비) 부담(학교급식법 제8조 ②, ③) 등이 있고, 부모의 책임과 관련한 내용에는 법률에 자녀가 바른 인성을 가지고 건강하게 성장하도록 교육할 책임(교육기본법 제13조 ①), 문화예술교육을 받을 수 있도록 할 책임(문화예술교육법 제4조), 자녀가 학교 수업 및 활동에 성실히 참여하도록 지원하고, 학교 정책에 협조할 책무(공교육정상화법 제6조) 등이 있다(김장중, 2022).
- 부모의 관점 즉 부모의 권리, 의무, 책임의 관점에서 유치원, 어린이집 통합에 대한 논의가 이루어져야 할 근거이다. 특히 교육부 주도의 유보통합 논의시 부모는 법적으로 그 권리를 행사할 수 있는 근거가 충분하다. 부모는 교육기본법에 자녀의 교육 즉 유치원과 어린이집이 통합되어 교육되는 것에 관하여 의견을 제시할 수 있고, 국가 차원의 유아교육위원회를 통해 부모의 의견을 전달할 수 있는 통로<sup>4)</sup>가 있으며, 유보통합과 관련한 정보를 취할 수 있는 알 권리가 있다는

점이 분명하다. 특히 특수교육, 문화예술교육(유치원과 어린이집의 특성화와 특별 활동의 성격이 문화예술에 집중되어 있음)에 대한 권리를 주장할 수 있으므로 부모의 유보통합추진위원회의 참여는 매우 필요하다고 볼 수 있다.

### 3. 유치원과 어린이집의 통합 방향은 부모의 요구에서

부모는 원하는 유치원과 어린이집에 자녀를 보낼 수 있는가? 집과 가까운 거리에, 비용이 부담스럽지 않으며, 질이 높은 유치원과 어린이집이 있는가?(접근성, 비용적정성, 양질)<sup>5)</sup>

□ 현재 유치원과 어린이집의 전국 분포는 중소도시, 대도시에서 집중되어 있는 반면, 지역별로 유치원과 어린이집 수가 적은 곳도 매우 많은 것으로 나타나고 있다. 영유아 인구수에 대비하여 지역별로 유치원과 어린이집의 수가 적정하지 않을 수 있음을 보여주고 있다.

- <그림 1>은 전국 시군구별 어린이집(왼쪽)과 유치원(오른쪽)의 분포이다. 진한 색이 어린이집(506-1,250개소)과 유치원(67-121개소)이 많이 분포된 지역을 나타낸다. 어린이집과 유치원의 분포 및 밀집도는 매우 유사한 것으로 보인다. 그러나 분포 단위에 차이가 큰 것을 감안하더라도 어린이집의 경우 120개 미만(가장 흐린 색)의 지역이 광범위하여(강원, 경북, 전남, 전북 순) 지역별로 접근성의 격차가 있는 것으로 보이는 반면 유치원은 지역별로 골고루 분포되어 있는 것으로 보인다<sup>6)</sup>.
- <표1>의 설립유형별 유치원과 어린이집 수를 <그림 1>의 분포도와 함께 살펴보면 유치원과 어린이집 모두 중소 도시에 더 많이 있음을 알 수 있고, 유치원의 경우 농어촌 분포 비율이 높다. 농어촌 유치원은 대부분이 1~3개 학급의 소규모 병설유치원이므로 부모가 원하는 유치원에 보낼 수 있는 접근성은 그리 높지 않다고 볼 수 있다(인구 절벽으로 현재 상황은 달라지고 있음). 그럼에도 유치원은 어린이집과 달리 농어촌 지역에도 골고루 분포되어 있다는 점에서 전국분포도는 어린이집에 비하여 나은 상황이다.
- 전국의 유치원과 어린이집 수와 위치 분포도만으로 부모가 집과 가까운 거리에 있고, 질이 높은 원하는 유치원 혹은 어린이집에 아이를 보낼 수 있는지는 정확하게 파악할 수 없다. 그러나 유치원 경우 1~22개 미만의 유치원이 있는 지역이 적

4) 현재 교육부는 유보통합추진위원회를 가동하겠다고 밝혔으므로 교육부의 유아교육위원회 구성인 부모의 논의 참여는 당연하다고 보임.

5) 이 3가지 지표는 유보통합 논의가 시작될 때 적용되었고, 이 지표는 여전히 유효하다.

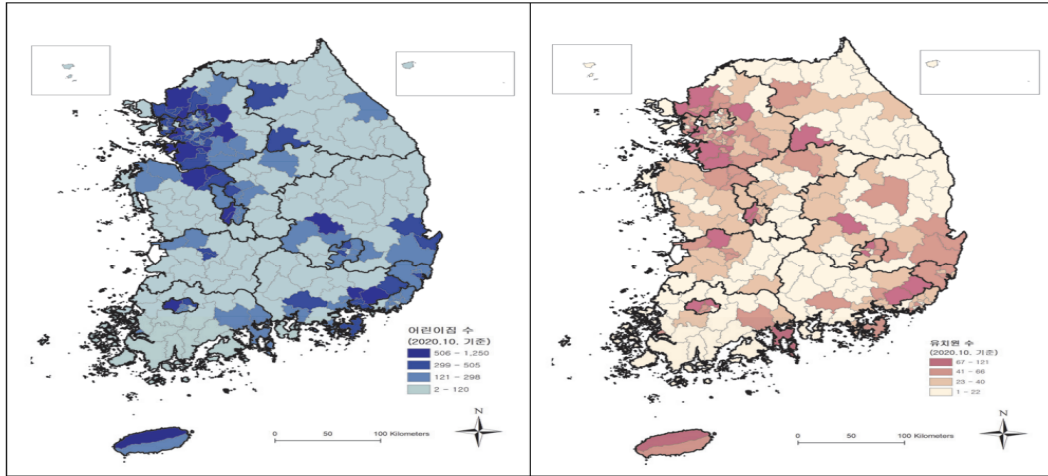
6) 국공립 유치원(병설유치원)이 전국적으로 설치된 점이 분포도에 영향을 주고 있음.

지 않고, 어린이집 경우 2~120개 미만인 지역도 매우 넓게 분포하고 있어 부모의 기관 접근성은 용이하지 않을 것으로 보인다. *유보통합이 논의만 되어서는 안되고 부모가 있는 지역 단위에서 가동되어야 하는 이유이다(1차 토론회 발제).*

- 부모의 민간 주도 유치원 및 어린이집 이용률이 여전히 높다. 민간어린이집과 사립유치원의 이용률이 높다는 것은 접근성, 비용적정성, 질높은 보육과 교육 제공이라는 지표가 조화롭게 작동하지 않을 수 있다는 점을 시사한다. 부모가 현재 이용하는 어린이집과 유치원이 적정한 비용으로 질높은 교육을 제공할 수 있어야 한다.
- 집에서 가까운 유치원과 어린이집이 비용 부담이 있는 사립이나 민간일 수 있으며, 양질의 보육과 교육이 담보되지 않을 수 있다. 민간 주도의 어린이집과 유치원 이용률이 높다는 것은 접근성, 비용적정성, 양질을 담보할 수 없음을 의미한다.
  - 2020년 기준으로 유치원은 8,705개이며, 국공립 4,976개, 사립 3,729개이며, 어린이집은 총 35,352개이며 민간 11,510개, 가정어린이집 15,529개 순이다(표 1 참조). 어린이집의 총 수가 많은 만큼 유치원은 612,538명의 유아가, 어린이집은 1,244,396명의 영유아가 이용하고 있다(표 2 참조).
  - <그림 2>에서 볼 수 있듯이 유치원은 사립 이용율이 70.8%이고, 어린이집은 민간이 46.5%로 가장 높고, 국공립, 가정어린이집 순이다. 여전히 부모는 민간 주도의 유치원과 어린이집 이용 비중이 높다. 이는 부모의 비용 부담이 높을 수 있는 반면 유치원과 어린이집의 질적 수준이 만족스럽지 않을 수 있음을 나타낸다<sup>7)</sup>.
  - 유치원과 어린이집의 수는 부모가 접근처에 있는 어린이집과 유치원의 수가 적절한지의 지표와는 별개이다. 이는 향후 유보통합에서 단일 기관의 통합(유치원으로 통합 혹은 어린이집으로 통합)에 걸림돌이 될 수 있음을 의미한다.

7) 현재 어린이집과 유치원의 지역별 질적 수준의 차이는 체감되고 있으나 이를 드러낼 수 있는 경험적 연구는 부족함.

<그림 1> 전국 시군구별 어린이집과 유치원 위치 분포



출처: 김동훈, 이재희, 장현진(2021). 공공 빅데이터 활용을 통한 영유아 안전·환경 분석. 육아정책연구소. p. 54.

<표 2> 설립유형별 유치원과 어린이집 수

(단위: 개원, 개소(%))

구분	유치원				어린이집							
	계	국립	공립	사립	계	국공립	사회복지 법인	법인 단체 등	민간	가정	협동	직장
전체	8,705 (100.0)	3 (0.0)	4,973 (57.1)	3,729 (42.8)	35,352 (100.0)	4,958 (14.0)	1,316 (3.7)	671 (1.9)	11,510 (32.6)	15,529 (43.9)	152 (0.4)	1,216 (3.4)
대도시	2,542	0	904	1,638	12,861	2,580	353	188	3,988	5,126	64	562
중소도시	3,269	1	1,684	1,584	15,380	1,460	266	171	4,830	8,173	62	418
농어촌	2,894	2	2,385	507	7,111	918	697	312	2,692	2,230	26	236

자료: 1) 한국교육개발원(2020). 교육통계연보.

2) 보건복지부(2020). 보육통계(2020년 12월말 기준).

출처: 1) 한국교육개발원 교육통계서비스. <http://kess.kedi.re.kr/index>. 2021. 7. 8. 인출.

2) 보건복지부 홈페이지. [www.mohw.go.kr](http://www.mohw.go.kr). 2021. 7. 8. 인출.

출처:육아정책연구소(2021). 2020 영유아 주요 통계. 연구자료 2021-01. p. 24.

<표 3> 유형별 유치원 및 어린이집 영유아 수

(단위: 명(%))

구분	유치원				어린이집							
	계	국립	공립	사립	계	국공립	사회복지 지법인	법인 단체 등	민간	가정	협동	직장
전체	612,538 (100.0)	273 (0.0)	178,628 (29.2)	433,637 (70.8)	1,244,396 (100.0)	253,251 (20.4)	78,322 (6.3)	34,066 (2.7)	578,196 (46.5)	230,444 (18.5)	3,716 (0.3)	66,401 (5.3)
대도시	238,877	0	50,761	188,116	458,196	127,321	22,857	9,965	193,062	74,965	1,599	28,427
중소도시	274,170	105	83,788	190,277	496,644	83,355	16,395	9,996	237,233	122,717	1,467	25,481
농어촌	99,491	168	44,079	55,244	289,556	42,575	39,070	14,105	147,901	32,762	650	12,493

자료: 1) 한국교육개발원(2020). 교육통계연보.

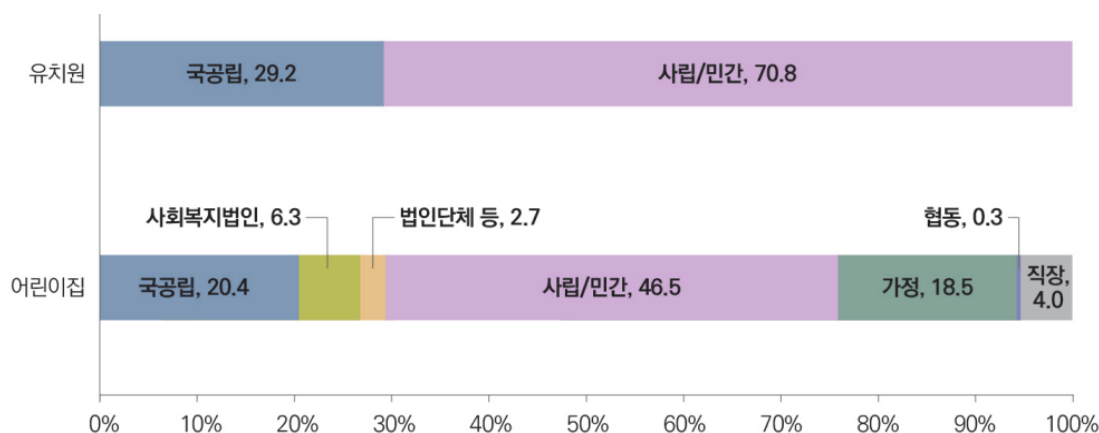
2) 보건복지부(2020). 보육통계(2020년 12월말 기준).

출처: 1) 한국교육개발원 교육통계서비스. <http://kess.kedi.re.kr/index>. 2021. 7. 8. 인출.

2) 보건복지부 홈페이지. [www.mohw.go.kr](http://www.mohw.go.kr). 2021. 7. 8. 인출.

출처:육아정책연구소(2021). 2020 영유아 주요 통계. 연구자료 2021-01. p. 28.

<그림 2> 설립유형별 유치원·어린이집 영유아 비중



자료: 1) 한국교육개발원(2020). 교육통계연보.

2) 보건복지부(2020). 보육통계(2020년 12월말 기준).

출처: 1) 한국교육개발원 교육통계서비스. <http://kess.kedi.re.kr/index>. 2021. 7. 8. 인출.

2) 보건복지부 홈페이지. [www.mohw.go.kr](http://www.mohw.go.kr). 2021. 7. 8. 인출

출처:육아정책연구소(2021). 2020 영유아 주요 통계. 연구자료 2021-01. p. 28.

□ 부모가 유치원과 어린이집 선택할 때 제일 중요한 사항은 접근성, 집에서 가까운 거리이다.

- 유치원 선택 시 우선순위로 '집과의 거리'(18.7%), '프로그램(특별/특성화/방과후 활동 포함) (17.9%), '원장과 교사'(15.5%), '주변의 평판'(12.9%), '국공립 등 여부'(10.5%), '학부모 비용 부담'(9.9%) 순으로 나타남. 어린이집 선택 시 고려사항 우선순위로 '집과의 거리'(25.2%), '원장 및 교사'(17.69%), '주변의 평판'(15.1%), '프로그램(특별/특성화/방과후 활동 포함) (11.6%), 학부모 비용 부담 (8.3%) 순으로 나타났다(박원순 외, 2021).

□ 부모는 영유아교육 및 돌봄서비스 이용에 만족하지 못하고 있고, 그 이유는 서비스의 질에 대한 불만, 비용 부담, 원하는 시간 이용이 어렵다 순으로 지목되고 있다. 부모의 다양한 요구를 수용하면서 질적으로 우수한 기관으로 만들어가야 한다.

- 김근진 외 연구(2021)에 의하면 영유아교육 및 돌봄 서비스 이용자(부모)의 '영유아 교육 및 돌봄 서비스 이용 만족도는 3.9점(총 5점)으로 나타났다(표 3 참조). 즉 유치원과 어린이집을 이용하는 부모의 만족도는 아이돌봄서비스와 시간제보육 이용보다는 높은 것으로 나타났지만 만족도가 높지 않다는 점에 주목할 필요가 있다. 여전히 부모는 유치원과 어린이집의 서비스에 충분히 만족하지 못하고 있다는 점에서 유보통합이 당위성을 떠나 부모의 만족도를 높일 수 있는 방향으로 진행되어야 한다는 점을 시사한다.

- <표 5>에 나타난 바와 같이 영유아 교육 및 돌봄 서비스에 불만족한 응답자에게 그 이유를 묻자 어린이집과 유치원 이용자 모두 ‘서비스 질/내용의 수준이 낮아서’라는 응답이 가장 많았다. 어린이집 이용자의 ‘서비스 질에 대한 불만’은 유치원과 비교할 때 더 높은 것으로 나타났고, 다음으로 ‘비용에 대한 부담’과 ‘원하는 시간에 이용하기 어려움’에 대한 응답이 많았다. 유치원 이용자 역시 ‘서비스 질에 대한 불만’이 높으나 ‘비용이 부담되어서 불만족한다’는 응답 비율 역시 높았다. 유치원과 어린이집의 서비스 불만은 교육과 보육의 질 뿐 아니라 무상교육과 무상보육이 시행되고 있음에도 불구하고 비용에 대한 부담이 있다는 점도 유보통합의 방향에서 고려해야 할 사항이다.

<표 4> 영유아교육 및 돌봄 서비스 만족도

단위: %(명), 점

구분	2020년 조사			2021년 조사		
	만족비율	5점 평균	계(수)	만족비율	5점 평균	계(수)
1. 아이돌보미(아이돌봄서비스)	52.0	3.4	100.0 ( 325)	55.4	3.6	100.0 (408)
2. 어린이집 이용	71.9	3.9	100.0 (1,362)	76.0	3.9	100.0 (1551)
3. 유치원 이용	69.6	3.8	100.0 ( 716)	74.1	3.9	100.0 (865)
4. 시간제 보육	54.4	3.5	100.0 ( 349)	55.1	3.6	100.0 (227)

주: 1) 만족도는 해당 서비스를 이용한 경험이 있는 응답자만을 대상으로 조사함.

2) 만족비율은 ‘만족’, ‘매우 만족’ 비율을 합친 결과임.

자료: 1) 본 연구를 위한 「2020-2021 육아정책 성과평가 부모 조사」의 결과임.

2) 김근진 외(2020). 2018-2022 육아정책 분석과 과제(Ⅲ): 2019-2020년 육아정책 성과분석을 중심으로. 육아정책연구소. p. 153.

출처: 김근진 외 (2021). 2019~2022 육아정책 분석과 과제(IV): 2022~2021년 육아정책 성과분석을 중심으로. 연구보고 2021-2. 육아정책연구소. p.179.

<표 5> 영유아교육 및 돌봄 이용자중 ‘서비스 불만족 이유’

단위: %(명)

구분	서비스 질/내용의 수준이 낮음	이용방법/절차가 복잡함	이용 자격이 까다로움	주위에 가까이 없음 (접근성이 떨어짐)	비용이 부담됨	신청 후 서비스 이용까지 시간이 오래 걸림 (오래 대기해야함)	원하는 시간/시기에 이용하기 어려움	기타	계(수)
1. 아이돌보미 (아이돌봄서비스)	37.8	10.8	8.1	5.4	13.5	8.1	13.5	2.7	100.0 (37)
5. 어린이집 이용	40.8	2.6	3.9	10.5	14.5	5.3	10.5	11.8	100.0 (76)
6. 유치원 이용	24.5	4.1	10.2	8.2	20.4	8.2	12.2	12.2	100.0 (49)
7. 시간제보육	12.0	16.0	8.0	16.0	16.0	4.0	20.0	8.0	100.0 (25)

주: 1) 해당 서비스를 이용한 경우 중 불만족(매우 불만족+불만족)하다고 응답한 응답자만을 대상으로 조사한 결과임.

2) 각 서비스에서 가장 많이 응답된 항목을 음영 처리함.

자료: 본 연구를 위한 「2020-2021 육아정책 성과평가 부모 조사」의 결과임.

출처: 김근진 외 (2021). 2019~2022 육아정책 분석과 과제(IV): 2022~2021년 육아정책 성과분석을 중심으로. 연구보고 2021-2. 육아정책연구소. p.179.

- 유치원과 어린이집의 질적 수준에 대한 부모의 만족도도 높지 않다.
- 영유아 및 초등 1학년 부모 대상으로 유아교육과 보육의 질적 수준에 대한 조사에서는 5점 척도 기준으로 평균 3.5점으로 보통 이상이며, 소득 수준이 낮을수록 질적 수준에 대한 만족도는 높은 것으로 나타났다(문무경 외, 2021). 유치원과 어린이집을 이용하고 있거나, 이용한 경험이 있는 부모의 영유아교육(보육 포함)에 대한 만족도는 높지 않은 것으로 나타나고 있다.
  - 유치원과 어린이집의 교육과 보육 제공의 질에 차이가 있음을 보여주는 지표이다. 유치원간, 어린이집간, 유치원과 어린이집 간 교육과 보육의 질적 수준 차이가 있음을 말하므로 이 역시 유보통합의 주요한 방향이다. 무엇을 위해 통합해야 하는가에 대한 이유이며, 부모의 관점에서 유보통합이 논의되어야 하는 지점이다.
  - 유치원은 돌봄에 대한 불만이, 어린이집은 교육에 대한 불만이 있을 수 있고, 이러한 불만은 유형에 따라 달라진다. 한 방향에서 교육과 돌봄의 방향성이 만들어져야 하는 이유이다.
- 그러나 지역에 따라, 유치원과 어린이집 유형에 따라 부모의 요구는 매우 다양할 것이다. 1차 토론회에서 논의되었듯이 교육부로 통합을 선언하면 교육청과 시청이 함께 일해야 하는 이유이다. 유보통합을 할 경우 무엇이 바뀌어져야 할 지를 조사한 연구가 있다.
- 세종특별자치시 유치원, 어린이집 학부모 대상으로 이용하고 있는 유치원과 어린이집에 대한 만족스러운 점과 불만스러운 점을 조사한 결과, 부모 부담 비용, 교육과정 운영의 질 격차, 이용 시간 격차, 시설 격차, 교사 격차, 교사 처우, 교사 대 아동 비율 사항에서 다양한 요구가 나타났다(정선아, 박보영, 2021).
  - 유치원과 어린이집 부모가 만족하지 않는 부분은 유치원과 어린이집의 차이이자 격차이다(표 6 참조). 국공립유치원이 98%인 세종시 경우 유치원은 전면 무상교육<sup>8)</sup>인 반면, 어린이집은 부모가 부담하는 비용(필요경비)이 월 평균 최대 189,816원에 이르고 있다(표 5 참조)<sup>9)</sup>.
  - 유치원과 어린이집 부모 모두 특성화/특별활동의 질이 높지 않다는 점에는 공통으로 불만을 나타내고 있다. 국공립 유치원 대신 어린이집을 선택한 이유가 다양한 특별활동이지만 질적 수준에는 만족하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 향후 유치원의 특성화 및 어린이집 특별활동의 질적 수준 개선을 위한 논의 역시 유보통합에서 포함되어야 할 사항이다. 교육부로 유보통합이 진행될 경우 부모는 문화예술교육법에 문화예술교육에 대한 요구를 할 수 있는 권리와 책임이 있으므로 특별활동 및 특성화교육을 문화예술교육으로 전환하고 이에 대한 질적인 운영

8) 코로나 19로 특성화활동이 금지되어 부모부담금이 없었음.

9) 놀랍게도 어린이집 부모 중에는 유치원의 무상교육에 대한 정보가 없는 경우가 많았다(인터뷰 내용 중)

에 대한 요구를 할 필요가 있다.

- 유치원과 어린이집의 교실 면적에도 격차는 어린이집 부모의 불만으로 이어지고 있다. 유치원 교실은 60.48㎡, 1인당 12㎡(교육부 기준은 9㎡)인 반면, 어린이집은 보육실을 포함한 시설 면적은 영유아 1인당 4.29㎡(보육실 경우 원아당 2.64㎡임)로 공간의 격차가 심화되고 있다. 뿐만 아니라 국공립유치원의 경우 식당, 도서관, 유희실 등 다양한 공간이 마련되어 있으나, 어린이집은 이러한 여유 공간이 부족하며, 보육실, 조리실, 목욕실, 화장실, 교사실, 급배수시설 등을 모두 실내 시설 면적으로 포함하고 있어 유치원에 비하여 영유아가 놀이하며 배우는 공간이 절대적으로 부족함을 보여주고 있다.
- 또한 장애영유아는 의무교육대상이나, 어린이집에 다니는 장애유아에 대한 치료 지원비, 방과후과정비 미지원 등으로 장애 영유아에 대한 지원 역시 차별이 발생하고 있다.
- 어린이집 교사 자질에 대한 불만과 더불어 유치원의 교사간 격차, 따뜻한 세심한 돌봄이 부족하다는 불만이 제기되고 있다. 어린이집 부모의 경우 교육청에서 교사교육을 동등하게 해 준다면 교사의 자질 격차가 해소되어질 것이라는 전망도 하고, 동시에 어린이집 교사의 처우를 국공립교사에 준하는 처우를 한다면 현재 교사의 보육 수준이 더 잘 유지될 것이라고 보고 있다.
- 어린이집 부모는 민간어린이집의 불투명한 운영에 불만하며 교육청의 행정지도 및 감독 일원화를 요구하기도 하다.
- 어린이집 부모는 어린이집 운영시간의 유연성에 만족하고, 유치원 부모는 유연하지 않은 유치원 운영시간에 대한 불만이 있는 것으로 나타나, 유치원과 어린이집이 통합될 때 부모가 이용하는 기관의 운영시간, 이용시간은 동일해야 할 것이다.
- 특정 지역의 유치원과 어린이집 이용 부모의 요구를 조사한 연구이므로 이를 일반화할 수 없다. 그러나 현재 아이들이 다니고 있는 유치원과 어린이집이 통합의 대상이다. 하나의 유형, 하나의 제도에서 유보통합을 시작할 수 없는 이유이다.

&lt;표 6&gt; 세종특별자치시 어린이집 필요경비 내역 및 수납 주기

구분	2021년		
	금액(원)	수납주기	
입학준비금	상해보험료	90,000	연
	피복류구입		
	전자출결태그	25,000	연
특별활동비	80,000	월	
현장학습비	60,000	분기	
차량운행비	30,000	월	
행사비(앨범비, 액자제작비)	100,000	연	
아침·저녁 급식비	36,900	월	
개인별교재교구비	35,000	월	

&lt;표 7&gt; 세종특별자치시 부모의 어린이집과 유치원에 대한 만족, 불만족 사항 및 내용

구분	어린이집	유치원	
부모 부담 비용	만족	-	• 무상 교육
	불만족	• 부모 부담 비용 차이	-
교육 경험	만족	• 다양한 프로그램, 따뜻한 돌봄 등 • 충분한 바깥놀이	• 자유놀이 중심의 유아중심, 놀이중심 교육과정 운영 • 바깥놀이 시설 및 활동
	불만족	• 돌봄의 보육으로 자조 능력, 의사표현 능력 지원 부족	• 교사 별 유아중심 놀이 중심 교육과정 운영의 편차 • 충분하지 않은 바깥놀이 • 방과후과정 및 방학 프로그램의 다양화 부족
특성화/특별활동	만족	• 다양한 특별활동 제공	-
	불만족	• 질이 높지 않은 특별활동	• 다양하지 않은 특성화 활동 <sup>10)</sup> • 질이 높지 않은 특성화 활동
급간식 <sup>11)</sup>	만족	• 다채로운 오전 간식	• 충분하고 다양한 시설 • 양질 무상 급식과 교재교구
	불만족	• 협소한 공간 • 유치원과 차이 나는 급간식의 질	• 부실한 오전, 오후 간식

구분		어린이집	유치원
실내 공간	만족	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전한 환경</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다양하고, 넓은 공간</li> </ul>
	불만족	<ul style="list-style-type: none"> <li>좁은 보육실</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전에 유의해야 할 공간 있음</li> </ul>
실외 놀이터	만족	<ul style="list-style-type: none"> <li>전용 놀이터</li> </ul>	-
	불만족	<ul style="list-style-type: none"> <li>신체활동, 자연을 접할 수 있는 공간 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>낮잠, 수영장, 자연을 접할 수 있는 공간, 실내 놀이터 부족</li> </ul>
배움과 성장에 대한 소통	만족	<ul style="list-style-type: none"> <li>내 아이에 대한 쉽고, 편한 소통</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>아이의 놀이 내용 공유</li> <li>학부모 참여 독려</li> <li>담임교사 기관과의 소통의 문제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소통하기 어려움</li> <li>- 교사가 하는 일을 학부모에게 공유하지 않음.</li> <li>- 기관 수준의 소통이 이루어지지 않음.</li> </ul> </li> <li>따뜻하지 않은 교사/기관의 태도</li> <li>폐쇄적인 기관</li> </ul>
	불만족	<ul style="list-style-type: none"> <li>배움과 성장에 대한 소통 부족</li> </ul>	
교사 자질	만족	<ul style="list-style-type: none"> <li>따뜻한 교사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>따뜻하고 세심한 돌봄</li> </ul>
	불만족	<ul style="list-style-type: none"> <li>교사자격의 격차</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>교사 별 자질의 차이</li> </ul>
교사 근무 환경 개선	만족	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>검증된 교사의 자격</li> <li>스트레스 지수가 낮은 교사의 근무 환경</li> <li>교사 외 풍부한 인력(보건교사, 영양사 등)</li> </ul>
	불만족	<ul style="list-style-type: none"> <li>교사의 잦은 이직</li> <li>열악한 교사의 근무 환경                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 높은 교사 대 아동 비율</li> <li>- 교사의 자격과 처우</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>열악한 교사의 근무 환경                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 높은 교사 대 아동 비율</li> </ul> </li> </ul>
행정지도 및 감독 일원화	만족	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육청의 관리 감독/믿을 수 있는 투명한 운영</li> <li>계획적이고 안정적인 기관 운영</li> </ul>
	불만족	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간 및 가정 어린이집의 불투명한 운영</li> <li>계획적이지 않은 불안정한 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>

구분	어린이집	유치원
기관 이용 시간	만족 • 유연한 운영 시간	-
	-	• 융통성 없는 이용 시간

□ 부모의 유치원과 어린이집 교사의 능력 및 자질에 대한 신뢰는 상당히 높은 것으로 나타나고 있다.

- 박원순 외 연구(2021)에 의하면 유치원 교사의 능력 및 자질에 대한 신뢰도 보통 46%, 약간 신뢰함 39.1%, '별로 신뢰하지 못함' 9.6%, '매우 신뢰함' 3.6%로 나타났다. 어린이집 교사의 능력과 자질에 대한 신뢰도 역시 보통이 51.7%로 가장 높았고, '약간 신뢰함' 27.7%, '별로 신뢰하지 못함' 14.8%, 매우 신뢰함 3.2%로 나타나 교사에 대한 신뢰도는 높은 것으로 나타나고 있다.
- 부모는 또한 유치원 교사가 갖추어야 할 사항(2가지 선택)으로 '아이와 상호작용을 잘하는 교사' 74.1%에 응답을 가장 많이하였고, '인성이 좋은 교사'(64.8%), '교육·보육내용에 대해 지식이 많은 교사'(22.9%), '부모와 의사소통을 잘하는 교사'(21.1%) 순으로 응답하였다. 학력이 높은 교사는 7.2%로 가장 낮았다. 어린이집 교사가 갖추어야 할 사항에서도 '아이와 상호작용을 잘하는 교사'(74.6%)와 '인성이 좋은 교사'(65.8%)가 가장 많았고, '부모와 의사소통을 잘하는 교사' 22.7%, '교육 내용에 대해 지식이 많은 교사'(19.3%) 순으로 응답 되었다. 학력이 높은 교사는 5.7%로 가장 낮았다.

□ 유아교육과 보육 정책에 대한 부모의 만족도는 높지 않다.

- 그간 교육부와 보건복지부는 유치원과 어린이집의 무상교육과 무상보육 지원, 영유아중심, 놀이중심 교육과정(보육과정)으로 개편, 교사교육 및 전문성 제고, 급간식의 질적 수준 제고(지자체의 지원 비율이 높아짐) 등 많은 정책으로 영유아교육 및 보육 분야의 질적 수준을 높이기 위하여 노력하여 왔다(문무경 외, 2021). 지난 4년간 부모의 유아교육과 보육 정책 성과 평가에서 국공립 유치원과 어린이집 확충 19.8%, 아동수당 지원 19.2%, 누리과정 예산에 대한 국가 책임 확대 17.3%, 놀이중심 누리과정 개정 및 운영 10.5%, 취약계층 영유아의 국공립 유치원과 어린이집 이용 확대 8.2%, 유치원과 어린이집의 돌봄 기능 확대 7.0% 등의 순으로 효과가 있었다고 응답하고 있다(문무경외, 2021)

10) 코로나 19 이전 특성화활동에 대한 불만 내용임.

11) 급식의 경우 유치원은 유아학비의 무상급식이 제공되는 반면, 어린이집은 보육료에 급식비가 포함되어 제공되고 있음.

- 영유아를 위한 세부정책별 부모의 만족도(5점 척도)에서 시설환경이 3.5점으로 가장 높고 다음으로 영아보육료 지원, 누리과정 지원비, 개정누리과정의 충실한 운영, 돌봄서비스가 3.4 순이고, 교사 대 아동 비율 3.1점, 재정 운영의 투명성 3.1점으로 가장 낮은 것으로 나타났다. 세부적으로 부모와 참여 소통 수준, 교사 대 아동 비율, 재정 운영의 투명성 항목에서 매우 낮은 만족의 비율이 높은 점 역시 눈여겨 볼 부분이다. 세부정책별 부모가 체감하는 변화에 대한 만족도가 보통의 수준에 머무르고 있어 향후 유보통합이 부모와 영유아의 삶과 배움에 직접적인 영향을 주는 시설환경 개선, 부모와 소통, 교사 대 아동 비율 방향 등으로 이루어져야 하는 것을 의미한다. 특히 향후 유치원과 어린이집 통합 정책에서 **교사 대 아동 비율을 낮추는 정책과 더불어 민간 비율이 높은 유치원과 어린이집의 재정 운영 투명성에 대한 관리와 감독이 우선적으로 진행되어야 할 것으로** 보여주고 있다.

<표 8> 세부정책별 영유아 부모 만족도

단위: %(N=918), 점

구 분	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	평균
영아 보육료 지원	4.5	9.2	37.7	34.3	14.4	3.4
누리과정지원비	3.2	11.2	40.1	34.7	10.8	3.4
개정누리과정 운영의 충실성	1.2	9.3	42.4	38.5	8.7	3.4
교사교육 및 전문성	2.7	12.1	48.0	30.6	6.5	3.3
부모와의 소통 및 참여 수준	<b>4.0</b>	<b>13.8</b>	40.5	33.0	8.6	3.3
교사 대 아동 비율	<b>8.0</b>	<b>17.4</b>	42.3	26.1	6.2	<b>3.1</b>
급간식의 질적 수준	2.7	10.9	43.7	34.3	8.4	3.3
시설 환경	1.4	7.2	42.4	38.2	10.8	<b>3.5</b>
돌봄 서비스	3.4	11.0	38.7	36.6	10.3	3.4
재정 운영의 투명성	<b>6.8</b>	<b>15.7</b>	42.2	27.2	8.2	<b>3.1</b>
어린이집 평가 의무화	3.5	10.2	42.7	35.5	8.1	3.3

출처: 문무경, 양미성, 송기창, 김문정(2021). 2022-2027 유아교육·보육 중장기 발전방안 연구. 육아정책연구소. pp. 108-109.

- 부모의 관점에서 유보통합이 논의되어야 하는 이유는 영유아교육체제는 영유아의 배움과 성장에 대한 교육적 지원을 강화하는 것 뿐 아니라 저출생의 문제를 안고 있는 우리의 현실에서 부모의 자녀 양육 어려움을 해소하는 차원에서도 필요하다.
- 김동훈 외 연구(2021년)에 의하면 부모는 자녀 양육의 어려움으로 ‘자녀양육 비용에 대한 부담’과 자녀양육과 일의 병행’ 부담을 지목하고 있다. ‘양육비용에 대한 부담’ 이 24.5%, ‘자녀양육과 일의 병행’이 23.3%로 전체 응답의 절반정도이다.

- 특히 여성 응답자와 자녀가 없는 응답자에게도 이 요구는 동일하게 높게 나타났다.
- 월평균 가구 소득이 399만원 이하에서 '양육 비용에 대한 부담'이 29.1%로 가장 높았다. 향후 유보통합은 부모의 자녀양육 어려움을 해소하는 방향으로 이루어질 필요가 있고, 특히 양육비 부담, 유치원과 어린이집이 부모의 양육과 일의 병행 부담을 줄이는 방향으로 기관의 역할이 재정립될 필요가 있음을 보여준다.
  - 자녀 양육시기별 가장 바람직한 부모의 경제활동 상태 조사에 따르면 영아 자녀가 있는 경우 '부모 중 한 명이 경제활동 대신 양육을 담당하는 것이 바람직하다' 82.2%로 높게 나타났다. 이는 유치원과 어린이집 통합 논의에서 생후 1년 동안 가정양육을 지원할 수 있는 방안도 고민해 볼 필요가 있음을 시사한다.
  - 부모의 양육스트레스 가운데 유치원/어린이집이나 학원 등 때문에 자신의 일이나 가정일에 지장이 있다는 '그렇다(정말그렇다 포함)' 응답이 25.9%, 보통이다 33.3%로 나타났다(p. 60). 유치원과 어린이집 통합은 영유아교육에 대한 재개념화가 필요함을 시사한다. 즉 영유아에 대한 교육, 보호, 양육 기능이 통합되는 즉 교육과 돌봄이 불가분의 관계이며, 교육과 돌봄의 통합이 영유아교육의 정체성이 되어야 할 것이다.
- 부모가 요구하는 국가 차원 육아 정책에서 우선 순위는 '부모의 양육 부담 경감과 지원' 요구가 가장 높고, 다음으로 '부모의 일·가정 양립', '아이의 건강한 성장·발달' 순으로 나타났다(박원순 외, 2021).
- 정부가 우선적으로 제공해주기 바라는 정책 1순위에는 '비용지원'이 가장 높았고, 다음으로 '출산 휴가 및 육아휴직 기간 확대'로 나타났다. 부모는 양육 부담 경감과 지원은 비용 지원이 우선되어야 하고, 이후 일가정 양립을 위한 출산 휴가 및 육아휴직 기간 확대와 같은 정책이 확대되기를 기대하고 있다.
  - 보육료와 유아학비 전계층 지원에 대한 인식에서도 바람직한 편이 69.6%로 가장 높게 나타남. 전계층 지원이 바람직하지 않다는 응답도 있고, 그 이유는 소득에 따른 비용지원 정책에 차별화가 필요하다는 응답을 하고 있기도 하다.
- 유치원과 어린이집의 이원화는 장애영유아 교육과 보육 분야 서비스와 질적 격차를 줄이지 못하는 원인이 된다(박창현외, 2021).
- 장애유아는 의무교육대상자임에도 부모의 돌봄에 대한 요구가 높아지면서 어린이집을 선택하게 된다. 학교가 아닌 어린이집의 선택으로 의무교육을 받지 못하는 구조가 되어 장애유아의 교육권은 보장되지 못하고 있다.
  - 장애영유아를 돌보는 통합, 전문 어린이집에는 유아 특수교사가 원활하게 배치되지 못하여 장애유아의 교육에 어려움이 있고, 사립유치원의 경우 특수학급이 설치되지 않아 특수교사가 없기 때문에 통합학급 운영이 어렵다. 또한 국공립 유치원의 특수

- 학급의 교육환경의 질은 높은 편이나, 수요에 미치지 못하고 있는 실정이다(박창현 외, 2021, p. 4).
- 통계청에 의하면 장애 등록 아동은 2020년 9,729명이며 전층 영유아의 0.46%이며 그 수는 증가 추세에 있다(박창현 외, 2021). 2020년 유치원에 6,536명의 장애유아, 어린이집에 12,229명의 장애영유아가 재원하고 있다.(표 9, 표 10 참조). 그러나 한국장애인개발원 장애니샴패널조사에 의하면 장애영유아의 73.7%는 기관에 재원중이지만 26.2%는 기관을 다니지 않는 것으로 나타나고 있다(재인용, 박창현외, 2021, p. 25). 특히 중증도 장애 영유아가 기관을 다니지 않는 비율이 높은 것으로 파악되고 있다. 보육시설/유치원에 다니지 않는 이유는 너무 어려서가 47.6%, 집 주변에 원하는 시설이 없어서 12.2%, 정보부족으로 인해 9.4%, 비용부담 때문에 6.8% 순으로 나타나고 있다(재인용, 박창현 외, 2021, p. 27).
  - 장애영유아 지원체계 정책 방향과 과제는 유치원과 어린이집 통합형 체제로의 개편이다. 의무교육 권리 보장을 위한 유치원과 어린이집 학급 확충, 유아특수교사 지원 등으로 전문적인 통합교육이 이루어지도록 할 필요가 있다는 점이다. 장애유아가 의무교육 대상인 점은 유치원과 어린이집 통합 논의에서 반드시 다루어져야 할 것이다.

<표 9> 202년 특수교육 및 보육통계 기관·이용자·교사 현황

단위: 개소, 명

구분	교육부('20 특수교육통계)					보건복지부('20 보육통계)				합계
	특수 학교	유치원		특수 교육 지원 센터	소계	장애아 전문 어린이집	장애아 통합 어린이집	일반 어린이집	소계	
		특수 학급	일반 학급 (전일제 통합학급)							
기관 수	332	898	1,269	197	2,686	177	1,211	893	1,281	3,967
이용자 수	1,041	3,866	1,752	316	6,975	6,206	4,959	1,064	12,229	19,204
교사 수	449	1,091	-	200	-	2,690	1,804	-	4,502	-

출처: 박창현, 김근진, 김경희, 정유나 (2021). 장애아동 관련 실태조사 및 종합적 지원체계 구축방안 연구. 수탁보고 2021-03. 육아정책연구소. p. 11.

&lt;표 10&gt; 2020년 교육환경별 특수교육대상자 현황

단위: 명

구분	특수학교	일반학교		특수교육 지원센터	계
		특수학급	일반학급 (전일제통합학급)		
전체 특수교육대상자 수	26,299	52,744	16,061	316	95,420
학교과정	장애영아	123	-	316	439
	유치원	918	3,866	-	6,536
	초등학교	8,143	27,713	-	43,205
	계	9,184	31,579	316	50,180

출처: 박창현, 김근진, 김경희, 정유나 (2021). 장애아동 관련 실태조사 및 종합적 지원체계 구축방안 연구. 수탁보고 2021-03. 육아정책연구소. p. 17.

&lt;표 11&gt; 2020년 보육기관별 장애영유아 현황

단위: 명

일반어린이집	특수보육어린이집			총계
	장애아전문 어린이집	장애아통합 어린이집	소계	
1,064	6,206	4,959	11,165	12,229

주: 1) 아동자격이 (영유아, 누리, 방과후) 장애아인 아동임.

2) 장애아전문 어린이집의 경우, 정부 인건비 지원 및 미지원 어린이집의 장애아동 수입.

자료: 보건복지부(2021b). 2020 보육통계. [http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=03&MENU\\_ID=0321&CONT\\_SEQ=365506](http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=0321&CONT_SEQ=365506) p. 129, 150, 153에서 연구진이 재구성함.

출처: 박창현, 김근진, 김경희, 정유나 (2021). 장애아동 관련 실태조사 및 종합적 지원체계 구축방안 연구. 수탁보고 2021-03. 육아정책연구소. p. 20.

□ 다양한 요구가 있는 영유아의 부모 역시 집 가까운 곳에서 이용할 수 있고, 비용 부담이 되지 않는 그리고 이들의 특별한 요구에 부응할 수 있는 질적 서비스를 제공할 수 있는 유치원과 어린이집이 필요하다.

- 2019년 다문화가정 영유아는 117,045명이며, 유치원과 어린이집을 다니는 영유아는 76%, 이며 가정에서 양육되는 영유아는 20.2%이다. 한부모 가정의 경우 어린이집 64.6%, 유치원 21.5%를 이용하고 있다(내부자료). 다문화 가정 부모의 경우 자녀의 한국어 교육 뿐 아니라 유치원, 어린이집과 소통의 어려움을 지니고 있는 것으로 파악되고 있다. 이들 역시 자신의 요구에 적합한 교육과 돌봄을 제공하며, 접근성이 높으며, 비용 부담이 적은 영유아교육체제에 대한 요구가 높다는 것을 시사한다. 유치원과 어린이집이 단일 행정체제에서 다양한 요구가 있는 가정의 영유아에 대한 지원 역시 적절하게 이루어질 수 있을 것이다.

- 교육부와 보건복지부의 영유아보육과 교육의 질 개선을 위한 노력에도 불구하고 현재 유치원과 어린이집을 이용하는 부모의 만족도는 높은 수준에 이르지 못하고 있다<sup>12)</sup>. 이는 유보통합이 왜 필요한지에 대한 답이기도 하다. 유보통합이 어떤 방향과 내용으로 이루어져야 할 지는 거대한 체제보다 부모의 요구를 중심으로 지역에서 이 일을 담당해 온 담당자들이 함께 머리를 맞대고 풀어야 할 과제이다. 부모와 영유아에게는 더욱 세심하고 적합하고 적절한 지원이 이루어져야 한다. 교육부로의 부처 통합이 우선되고 세부의 사항들은 교육청과 지자체에서 풀어가야 할 것이다.

### 3. 나가며

부모의 관점에서 유보통합이 논의되어야 하는 이유, 어떤 방향과 내용으로 이루어져야 하는지에 대한 근거를 찾아보려고 노력하였다. 이 과정이 진행될수록 이제 유치원과 어린이집의 통합은 무엇을 할지를 이해관계자들이 논의할 필요가 없다는 점이 명징해졌다. 1차 토론회 송대헌 선생님의 발제의 시작과 끝이 ‘당장 교육부로 통합되어야 한다’는 명제에 다시 한번 동의하게 된다. 하나의 관리체계에서 할 수 있는 것에서부터 먼저 시작해야 한다. 부모가 지목하는 불만의 가장 큰 부분은 ‘비용 부담’과 ‘교사 대 아동’비율이므로 현재 무상교육과 무상보육의 범위에 대한 점검이 필요하다. 무상급식 조정, 교사 대 아동 비율 결정 그리고 교실의 면적 등이 조정이 필요하게 될 것이다. 부모에게 완전 무상교육과 보육, 교사 대 아동 비율 축소 등에서 유보통합의 내용이 결정되었으면 바람을 하게 된다.

그리고 나머지는 오늘 토론하실 부모님께 결론의 여백을 남기고자 한다.

---

12) OECD 국가 영유아 1인당 연간 ECEC 공공지출 비용이 6,900달러(0~2세 8,000달러, 3~5세 5,900달러)로 8번째 상위 수준이며 OECD평균 5,200달러 보다 높은 수준임(문무경외, 2021).

## 참고문헌

- 구연상(2020). 공공성의 우리말 뜻 매김. 한국동서철학회, 96, 429-450.
- 김근진, 유해미, 조혜주(2021). 2018~2022 육아정책 분석과 과제(IV): 2022~2021년 육아정책 성과분석을 중심으로. 연구보고 2021-21. 육아정책연구소.
- 김동훈, 이재희, 장현진 (2021). 빅데이터에 기반한 육아정책 쟁점과 향후 과제. 2021 연구개발적립금사업 01. 육아정책연구소.
- 김동훈 외(2021). 행복한 육아문화 정착을 위한 KICCE 육아정책 여론조사(V). 육아정책연구소.
- 김장중(2022). 학부모는 무엇을 할 수 있고, 또 해야 하는가? “현행 법령에 나타난 학부모의 권리와 의무 분석. 학부모연구, 9(10), 1-29.
- 나정, 박창현(2015). Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 유·보 통합 정책의 변동과정 분석: 1997년부터 2014년까지. 열린유아교육연구, 20(3), 185-213.
- 문무경, 양미선, 송기창, 김문정 (2021). 202-2027 유아교육·보육 중장기 발전방안 연구. 연구보고 2021-10. 육아정책연구소.
- 박원순, 최윤경, 김희수 (2021). 행복한 육아문화 정착을 위한 KICCE 육아정책 여론조사(V). 사업보고 2021-01. 육아정책연구소.
- 박창현(2022). 국민 관점에서 바라본 유보통합. 국정과제, 유보통합 실현을 위한 대토론회, 국회 의원회관 대회의실(2022년 8월 22일).
- 박창현, 김근진, 김경희, 정유나(2021). 장애아동 관련 실태조사 및 종합적 지원체계 구축방안 연구. 수탁보고 2021-03. 육아정책연구소.
- 육아정책연구소(2021). 2020 영유아 주요 통계. 연구자료 2021-01. 육아정책연구소.
- 이종각(2021). 학부모 역할 증가와 민주적 교육발전의 길 그리고 학부모 학문전략: 교육시민에 대한 지원 전략. 교육사회학연구, 31(4), 1-32.
- 정선아, 박보영(2021). 세종형 유치원-어린이집 격차 해소를 통한 유보통합 방안 연구. 정책연구. 세종특별자치시교육청교육원 교육정책연구소.

## 토론 1

## 토론 1

### 박은경 (평등교육 실현을 위한 전국 학부모회 회장)

그간 유보통합에 많은 애를 써주신 모든 선생님들께 감사드립니다.

발제문은 모두 동의를 합니다.

어린 아이들은 세상을 새로운 방식으로 바라보는 능력을 소유할 수 있습니다.

아이들은 사물을 새롭게 볼 수 있는 잠재력이 있습니다. 아이들의 충만한 호기심은 모두 연령대의 사람들 중 가장 충만합니다.

양질의 유아 교육이 모든 사회에서 중요한 과제가 되고 있는 이유입니다. 많은 교육 연구는 미래 학습의 핵심 기반으로 유아 교육의 중요성을 지적합니다.

'한 아이를 키우는 데 온 마을이 필요하다'는 속담이 너무 많이 써서 진부한 것이 되었지만, 이는 부분적으로 이 속담의 핵심 아이디어가 너무도 많은 공감을 얻기 때문이기도 합니다. 유아 교육은 우리가 함께 성취하는 것입니다.

불행히도 유아 교육은 초등교육과 같은 공적 책임으로 인식되지 않았습니다. 영유아 센터가 충분하지 않거나 적절하지 않았습니다. 이 단계의 교육자들은 마치 유일하게 중요한 일이 신체적 보살핌을 제공하는 것으로 인식되어, 제대로 보상 받지 못하는 경우가 많았습니다.

그 결과, 가장 심각한 불평등 중 일부는 유아기에 발생합니다. 교육 수준이 더 높고 자원이 더 많은 가족이 자녀에게 수준 높은 교육 경험을 제공하는 반면, 자금이 부족하고 저임금에 자격이 미비한 교육자들을 보유한 낮은 수준의 공공 센터에 의존하는 사람들은 수준 높은 유형의 유아 교육을 이용할 수 없기 때문입니다.

정부는 태어날 때부터 모든 아동이 학습, 성장 및 발달을 보장받을 수 있도록 양질의 유아 교육을 위한 적절하고 지속적인 재정지원을 보장해야 합니다.

우리 사회를 분열시키는 뿌리 깊은 불평등과 편견은 어린 시절에 직접적인 표현보다는 관찰을 통해 배웁니다. 예를 들어 남성이 계속해서 평균적으로 유아 교육자의 2% 미만에 머문다면, 남자 아이들은 어리고 취약한 사람들을 돌볼 필요가 없다는 것을 암묵적으로 배우게 됩니다.

모국어와 조상의 언어를 초기 연령기에 몰입할 수 없는 경우, 아이들은 가족 구성원과의 소중한 연결, 그리고 공간과 시간을 초월하여 그들의 유산과 연결하는 문화적 방식을 알고 의사소통하는 방법을 잃어버릴 위험이 있습니다.

학교가 억압의 도구로 사용되어 온 많은 사회에서, 억압적인 제도를 바로잡고 폐지하는 데 매우 많은 노력이 필요했습니다.

미래의 유아 교육 방안에서는 문화적 소외와 편견을 영속화하는 것을 방지하기 위한 조치를 취해야 합니다.

유아 교육은 개인적, 집단적 문화적 정체성을 확인하고 강화해야 하며, 다양성에 대한 인식을 바탕으로 한 상호 문화적 대화를 촉진해야 합니다.

이러한 정책들은 대학무상화 평준화 정책과 닮은꼴입니다.

원칙적으로 고등교육(대학교육)은 전면 무상화되어야 하며, 따라서 모든 대학은 국공립으로 운영되어야 하듯이 모든 유아교육 보육은 전면 무상화되어야 하며 따라서 모든 유아교육 보육 시설은 국공립으로 운영되어야 합니다.

부득이 사립대학이나 사립 유아교육 보육 시설이 불가피하더라도 국가가 전면 지원을 해야 하며 이에 따라 사립대학이나 사립 유아교육 보육 시설 역시 국가나 주민의 공적 통제를 받아야 합니다.

유네스코에서는 앞으로 양질의 유아교육을 모두가 누릴 수 있는 공적 책임 아래에 두어야 한다고 강조합니다.

(유네스코 2050 서론 중에서)

< 공공재에서 공동재(common good)로 >

유네스코 2050의 새로운 의제 중 가장 대표적인 것은 교육을 '공동재'로서 규정하자는 제안입니다.

교육을 위한 새로운 사회 계약은 (1) 교육에 대한 권리와 (2) 공공의 사회적 노력 및 **공동재로서 교육**에 대한 약속이라는 두 가지 기본 원칙에 기초해야 합니다.

양질의 유아교육을 위해서는 어린이집과 유치원으로 나누어져 있는 것보다는 모두가 동등한 교육권을 누릴 수 있는 하나의 체제로 가는 것이 올바른 방향일 것입니다. 그러나, 유아교육과 보육의 통합 여부보다 훨씬 중요한 것은 유아교육의 공공적 책임, 즉 국가가 유아교육을 전면적으로 책임져야 한다는 것입니다. 그래야만, 유아교육과 보육의 통합은 더 이상 논쟁적이지 않고 다만 기술적인 문제에 불과할 것입니다.

## 토론 2

## 부모는 어떤 영유아 학교를 원하는가? -양육자가 바라보는 유보통합-

오 은 선(정치하는엄마들 활동가)

부모의 권리, 의무, 책임을 상기시켜주시고 부모의 관점에서 현재 영·유아 교육 및 돌봄 서비스 실태에 정리해주신 정선아 교수님의 발제에 깊은 감사를 드린다. 교육의 3주체(아동, 교사, 학부모) 중의 하나로써 책임을 느끼며 어린이를 위한 유보통합이 어떤 방향으로 나아가길 원하는지 양육자(부모)의 입장에서 이야기하고자 한다.

### - 부모는 어린이집과 유치원 통합을 원하는가?

□ 아이가 태어나면서부터 양육자는 영유아를 위해 어떤 기관을 선택해야 하는지 고심한다. 어린이집은 보육이고, 유치원은 교육이다, 아이의 연령과 부모의 사정에 맞춰 기관을 선택하면 된다고 쉽게 이야기한다.

하지만 첫 아이를 막 낳은 초보 양육자의 입장에서는 어린이집의 종류 자체도 너무 복잡하다. 어린이집 분류 체계 자체가 설립 주체에 따라 가정, 민간, 법인 단체, 사회복지법인, 국공립, 협동, 직장 어린이집으로 다양하다 보니 이 체계를 이해하는데도 어려웠거니와 “다양한 선택”이라는 미명아래 양육자에게는 “혼란”만 가중된 것이 사실이다.

일찍부터 고민하고 생각하여 선호하는 영·유아 교육기관이 있다고 해도, 원하는 기관에 입소가 가능할지는 모집 시기가 올 때까지 정확히 알 수가 없다. 국공립 어린이집의 경우에는 입소 경쟁에서 탈락하지 않기 위해 더 어린 개월 수에 입소를 서두르는 경우도 다반사다.

만 3세가 되기도 전부터 양육자들 사이에서는 눈치 전쟁이 시작된다. 기존에 다니던 어린이집을 계속 보낼 것인지 혹은 유치원으로 전환할 것인지 고민하고, 유치원으로 이전을 결정했다면 어느 유치원을 보낼 건지 유치원 입학설명회를 돌아다니고 선배 양육자들에게 물어가며 정보를 수집한다. 매년 반복되는 어려움 때문에 유치원과 어린이집의 차이를 설명하며 유아교육 기관 입학 관련 팁을 전수하는 글도 온라인에 다수 게재된다.

보건복지부 산하의 ‘아이사랑포털’을 통해 어린이집에 지원하고, ‘처음학교로’를 통해 유치원에 지원하는 방식도 분리된 행정으로 인한 이중 노고다. 현재 담당 부처가 이원화된 방식은 유아의 보육교육기관 입학과 입소 문제부터 혼란스럽다.

본격 유치원 입학설명회 시즌이 오면 만 5세까지 다닐 수 있는 어린이집에서는 유치원에 원

아를 뺏길까 봐 고민하고, 유치원에서는 원아 모집에 충력을 다 한다. 출생인구 감소로 폐원하는 기관이 있는가 하면, 어떤 곳은 원해도 갈 수 없다. 해마다 어린이집 재원 아동 수는 점차 줄어드는 반면, 유치원 재원 아동 수에는 크게 변동이 없다.<sup>1)</sup>

특수아동의 경우 의무교육 대상자임에도 이원화된 유보시스템으로 인해 유치원보다 보육에 적합하다고 생각하는 어린이집을 선택하게 된다. 그러나 특수 아동에 대한 치료비, 특별활동비 미지원으로 특수 아동 역시 차별이 발생한다.

□ 2019 누리과정의 시행으로 유아교육 기관 교육과정이 통합되었다. 공동 평가 항목과 평가 기준 마련, 국민행복카드로 보육비, 교육비 결제 카드 통합 등 부분적인 통합이 이루어졌다.

그러나 행정부처가 다르다는 이유로 정부 지원금에 실질적 차이가 발생한다. 누리과정 보육료는 유보 동일한 금액으로 지원 단가는 동일함에도 회계 운영 방식의 차이 때문에 유치원과 어린이집에 같은 금액을 지원한다고 볼 수 없다.

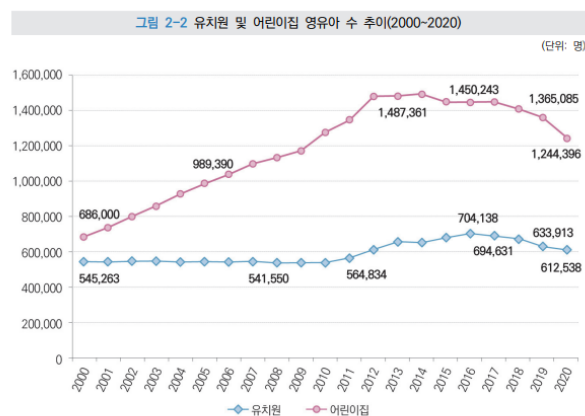
어린이집은 누리과정 운영비에 누리 보조교사 인건비, 급식비가 포함되어 있고, 유치원은 방과 후 운영비와 별도의 급식비를 지원 받는 경우로 양분되어 있다. 지원금이 적다는 것은 상대적으로 어린이집의 열악함을 나타내는 지표인데, 이러한 불안정성과 차별을 경험하는 어린이집들은 영·유아 지원 금액이 다르다는 것을 알리지 않는다.

판이한 회계방식이 교육의 질에 불평등을 이루게 되는 원인이 됨에도 어린이집과 유치원의 회계 운영방식 차이를 자세하게 설명을 듣지 못하기 때문에 격차가 있어도 모르고 지나가거나 표면적으로 부모의 자부담이 없는 어린이집을 역선택하는 경우도 존재한다.

□ 영유아 교육이 이원화되어 있고, 의무교육으로서 평등하게 지원되지 않기 때문에 경제력이 있는 양육자들은 놀이학교, 학습형 혹은 놀이형 영어 유치원 등 영유아 교육에 무리한 지출을 한다. 지금까지 다양한 선택이라는 이름 아래 국가가 책임지지 않는 영유아 교육 시장에 교육비 또한 증가하고 있는 것이 사실이다. 부모의 경제적 시간적 여유에 따라 출발선부터 불평등한 영유아 교육이 이루어져서는 안 된다.

또한 장애 영유아의 교육비(즉, 치료비) 지출이 막대하다. 부처를 교육부로 통합하여 통일된

□ 유치원 및 어린이집 영유아 수



자료: 1) 한국교육개발원(2020), 교육통계연보.  
 2) 보건복지부(2020), 보육통계(2020년 12월말 기준).  
 출처: 1) 한국교육개발원 교육통계서비스, <http://kess.kedi.re.kr/index>, 2021. 7. 8. 인출.  
 2) 보건복지부 홈페이지, [www.mohw.go.kr](http://www.mohw.go.kr), 2021. 7. 8. 인출.

1) 유치원 및 어린이집 영유아 수 추이(2000-2020), 육아정책연구소.

체제 안에서 장애 영유아를 위한 교육권이 이행되어야 한다.

□ 위와 같이 이원화된 보육교육 시스템으로 인해 교육 불평등이 존재함이 분명하다. 유보가 분리된 칸막이 시스템 안에서는 보육과 교육의 격차가 있더라도 보이지도 않고, 격차가 있다는 사실도 모르고 지나간다. 자녀를 위해 최선의 영유아 학교를 선택하고 싶은 양육자에게 평등한 정보가 전달되기 어려운 시스템이다. 칸막이가 무너져야 차이를 파악할 수 있다. 선택의 다양성이라는 허울뿐인 말을 거두고, 만3-5세 동일 연령의 아이가 선택하는 기관의 유형에 따라 차별받는 현 시스템 개혁을 촉구한다.

- 부모는 현재 어린이집과 유치원에서 어떤 변화를 원하는가?

- 안전과 보육·교육의 질을 보장하도록 아동 대 교사 비율(학급당 원아 수)을 조정하라.
- 현행 「유아교육지원특별회계」의 일몰 기한이 2022년 12월 31일이다. 유보통합을 국정과제로 삼고 있는 만큼 유보통합 방안이 마련될 때까지 안정적인 놀이 중심 누리과정이 지속되도록 누리과정 운영비를 계속 지원하여, 더 이상의 불안한 운영은 중단하고 놀이 중심 누리과정이 지속되기를 요청한다.
- 영유아의 건강한 성장과 발달에 알맞은 충분한 급·간식비를 제공하라.
- 최소한의 인건비로 최적의 보육 서비스를 제공하길 요구받는 어린이집에 책임을 전가하는 현 시스템을 개선해야 한다. 완전한 유보통합을 준비하는 과정은 교사 확보의 어려움과 교사 이직률 등 여러 문제점을 동시에 해결할 기회다. 바람직한 교사 양성 체계를 구축하여 교사의 자격과 처우 문제를 해결하여 평등한 교육의 질을 보장하라.
- 무엇보다 영유아 발달 문제 고려한 교육과 돌봄의 질이 전반적으로 향상되길 원한다.

- 부모는 어린이집과 유치원이 통합될 경우 무엇을 원하는가?

- 1) 영유아 교육이 만 5세 의무교육으로, 출발선부터 공평한 시작
- 2) 전국적으로 모든 유아교육 기관 정원 조정
- 3) 생활 방역이 가능한 공간 (유치원 교실은 1인당 12㎡, 어린이집은 보육실을 포함한 시설 면적이 1인당 4.29㎡로 공간의 격차 존재 : 정선아, 박보영 (2021). 세종형 유치원-어린이집 격차 해소를 통한 유보통합 방안 연구, 세종시 교육정책연구소)
- 4) 발달 단계를 고려한 교육과정으로 신체적, 지적 성장이 골고루 잘 이루어지는지, 꼼꼼히 돌보고 가르치고 배려하는 돌봄 체계 구축

**결론**

영유아 시기는 생애 발달 단계에서 가장 중요한 시기임에도 불구하고 이원화된 체계로 인해 혼란을 초래하고, 평등하고 질 높은 교육과 보육을 보장받기 어려웠다. 생애 초기부터 시작된 교육 불평등을 종결하고, 교육 개혁의 일환으로서 교육 복지가 강화되는 방향으로 유보통합이 이루어져야 한다.

특히, 영유아 교육의 특성상 어디까지가 보육이고, 어디까지가 교육인지 두부 자르듯 한칼에 나눌 수 없다. 유보통합이 이질적인 서비스 간의 관계를 훼손하는 게 아니라, 교육부 산하 유치

원이 가진 장점과 어린이집이 가진 보육의 장점(돌봄 공백 없이 운영되는 운영시간의 유연성)을 살려 책임성과 전문성을 가지고 질 높은 통합유보시스템을 이루길 원한다. 양질의 보육 서비스를 제공하여 경제적 불평등을 초래하지 않도록 영유아 학교의 공공성 강화를 촉구한다.

어린이는 출발선부터 똑같은 권리를 보장 받을 필요가 있다. 같은 연령대의 대한민국의 아이가 어느 지역에 사는지, 어느 기관을 선택했느냐에 따라 차별받아서는 안 된다. 질 높은 교육과 보육이 차별 없이 이루어지는 유보통합을 바란다. 영유아 교육과 보육을 총괄적으로 관리하는 행정체계를 구축하여 어느 영유아 학교를 선택하든 근거리에 믿고 맡길 수 있는 기관이 존재해야 한다.

무엇보다 아이를 키우고 성장하는데 도움이 되고 아동중심·아동인권이 확보되는 방향으로 유보통합이 이루어져야 한다.

## 토론 3

## 차별 없는 장애아동 보육 · 교육을 원합니다.

이 보 라(국공립 이웃사랑어린이집 학부모)

저는 인천 부평 구립 장애 통합 어린이집에 다니고 있는 장애 유아 부모 이보라입니다. 이번 토론회 주제인 '유보통합'에 관하여 장애 유아를 둔 학부모 입장에서 의견을 보태보려 합니다.

제 아들은 현재 57개월 6세이며 40개월 즈음 대학병원에서 자폐스펙트럼 소견이 보인다 하였고 43개월에 검사를 진행하여 고심 끝에 48개월 자폐 장애 등록을 하였습니다. 처음에 발달지연을 보여 30개월부터 사설센터를 진전하며 언어치료, 놀이치료, 감각통합치료 등을 하였고 현재까지도 주4일 7회 센터 치료를 다니고 있습니다. 그러면서 단어 구사만 했던 언어 수준이 현재는 대화도 어느 정도 되는 수준까지 올라왔으나 여전히 자조 및 주의력이 매우 부족하고 소근육 운동 수준도 2년 이상 지연되어 있는 상태입니다.

서론이 길었지만... 37개월부터 저희 아들은 장애 통합 어린이집을 다녔습니다. 현재는 6세로 슬슬 초등학교 진학에 대해 걱정이 되기 시작되었습니다. 근데 실질적으로 주변의 유치원 특수학급을 찾기도 쉽지 않았고 결국 7세까지도 해당 어린이집에 다니기로 했습니다.

물론 지금 다니는 어린이집도 선생님들도 매우 친절하고 사랑으로 아이를 돌봐주셔서 항상 도움을 받고 있지만 법적으로 필요한 특수교사를 채용할 수가 없어서 받을 축소하는 장애아 어린이집도 전국에 많다고 합니다.

맞벌이였다가 아들 치료에 매진하기 위해 다니던 직장을 그만두었음에도 불구하고 지원받을 수 있는 바우처는 발달재활바우처 뿐이었고 다른 바우처는 중복사용이 안될뿐더러 제 아들은 어린이집 원생이라 특수교육대상자 신분이 안 되어 교육청 바우처도 지원 받을 수 없습니다. 그래서 매달 치료에 들어가는 비용이 부담이 될 수밖에 없습니다.

현재 어린이집은 유치원과 관할부처가 다르다는 이유로 학급당 교재교구비 지원, 특수교사의 배치, 보조기구의 지원, 통학비 지원등의 지원에서 어린이집에 다니는 아이들은 차별을 받고 있습니다. 유치원에 다니는 장애 유아들 보다 어린이집에서 다니는 아이들이 두 배 가량 더 많은데도 불구하고 말입니다. 그런 부담은 고스란히 학부모에게 돌아가는 현실이 안타깝기만 합니다.

또한 전에 우리 원에 다녔던 한 친구는 특수교육대상자 신청을 하여 유치원에 입소대기를 하였으나 종일제 보육이 가능하고 정서적으로 돌봄이 더 필요하다고 생각하여 이웃사랑 어린이집에 입소를 하였는데 인천시 교육청에서 유치원이 아닌 어린이집을 다니게 되면 '특교자 자격 취소'를 하여야만 한다고 해서 '취소신청서'를 쓰고 왔다는 이야기도 들었습니다. 어떻게 보면 어린이집과 유치원을 동등하지 않게 차별하며 운영하는 게 같은 세금을 내는 국민으로서 참으로

이상한 일이 아닐 수 없습니다.

이젠 국가적으로 장애 영유아에 맞춘 유보통합이 필요하다고 봅니다. 유치원에서는 부족한 보육적인 면을 채우고, 어린이집에서는 부족한 교육적인 면을 보완할 수 있도록 말입니다.

그리고 현재 교사 대 장애 유아 비율이 1대 3으로 줄어들었다 하지만 최근 제가 장애 통합반 견학을 통해 느낀 점은 1대 3으로 케어하기에도 교사들이 매우 힘들어 보였습니다. 장애의 중증도에 따라 교사들이 케어 하는 정도가 다르더군요. 중증도에 따라 교사 대 장애 유아 비율도 더 낮추어 교사의 업무 강도를 줄이고 장애 유아들은 더 질적인 케어 및 교육을 받을 수 있을 것 같습니다.

유보통합을 통해 특수교육 바우처 등을 혜택을 더 늘리도록 하여 부모들의 교육 부담을 줄일 수 있게 하고 부족한 특수교사 확충을 위한 방안을 국가적으로 마련하여 차별 없는 교육을 받을 수 있도록 해야겠습니다.

이런 환경이 되려면 많은 시간과 비용이 들 것이라 예상됩니다. 현재도 장애 관련 정책과 제도 마련을 위한 국가적인 노력은 아주 천천히 진행 중이니까요. 하지만 전 사회적 관심과 지원으로 멀지않은 미래에 제 아들과 같은 장애 영유아, 아동들이 차별받지 않는 환경에서 편안히 자랄 수 있도록, 그리고 이들을 기르시는 모든 부모님들이 눈물 흘리지 않고, 평범한 행복을 누리며 살아갈 수 있는 대한민국이 되었으면 하는 바램을 가져봅니다.

## 토론 4

## 토론 4

### 장 효 연(사)공동육아와공동체교육 꿈나무놀이터 부모

재난의 시대 불확실함을 지나는 양육자에게, 유보통합 논의 담론은 ‘아이들에게 또 하나의 어떤 변수가 생겨날까’하고 막연한 불안의 요소가 됩니다. 저는 공동육아 어린이집에서 조합과 함께 두 아이를 키우고 있는 엄마입니다. 30년여 동안 계속되어온 유보통합 논의에 있어 아이를 낳고 기르며 기관에 보낸 지 4년 남짓한 저의 식견은 많이 부족할 것입니다. 다만 기관보육에서의 부모 협력에 대해서라면 몸으로 알고 경험했습니다. 공동육아 어린이집에서 출발부터 오늘날까지 당연하게 이루어지던 문화에 자연스럽게 스며든 경험입니다. 오늘의 토론이 보육정책에서 서비스 이용자나 수혜자가 아닌 교육주체로서의 부모의 목소리를 듣기 위한 자리라는 것에 감사드리며, 영유아 교·보육기관에서 부모는 어떠한 주체성을 가지고 함께 할 수 있는가의 사례와 그러한 부모는 어떤 점들을 바라는지에 대해 말씀드리고자 합니다. 대안적인 기관에서 아이를 키우는 보호자의 관점이 조금 다르게 느껴지실 수도 있습니다. 하지만 이것이 대안적이라는 이유로 배제되지는 않았으면 좋겠습니다.

#### 아이중심 유보통합, 바탕을 두었으면 하는 관점들

공동육아는 20여 년 전, 보육 정책의 관료화, 기관의 영리화에 대한 문제의식으로 부모와 교사 당사자로부터 자발적으로 시작되었습니다. 현재의 유아 교·보육 환경에서도 공동육아가 지닌 역할과 의미는 여전히 중요합니다.

아이들을 교육의 대상이 아니라, 놀이를 통해 스스로 배울 수 있는 주체로 보는 공동육아의 교육관은 <2019년 교육부·보건복지부의 유아·놀이중심 누리과정> 개발에 있어 연구 발표되며, 양 부처 통합의 중심철학 형성에 기여했습니다. 공동육아의 영역·연령·성별·장애통합 운영은 유보통합에서 바라보는 영유아시기의 연속적이며 일관적인 교·보육과 맥이 닿아 있습니다. 서울시 <다함께어린이집>이나 <모아어린이집>에서처럼, 공동육아의 부모참여와 지역협동 방식을 국공립과 민간기관에서 나침반으로 삼기도 합니다. 공동육아의 사회적 확산을 위해 국공립 공동육아 어린이집의 모델이 개발되고, 서울시의 <다함께 돌봄센터>가 공동육아를 통해 위탁 운영되기도 하고 있습니다. 이렇게 대안적인 교육운동으로 시작되었던 공동육아의 가치관은 보편적 돌봄의 모습으로 확산되어 가고 있습니다.

다양한 조건과 형태의 유아 기관들이 있음에도 양육자들이 굳이 시간과 품이 추가로 드는 공동육아를 선택한 이유는 ‘아이들을 정해진 프로그램 없이 놀게 하고 싶어서’, ‘아이들마다 다른 발달 속도를 고려하며 충분히 기다려주면 좋겠어서’, ‘자연과 함께 나들이를 다니고 교사 대 아

동수가 적은 것이 좋아서’, 대부분 내 아이의 기관 양육 환경을 보다 안전하고 나아지게 하기 위함입니다. 선택의 이유로 ‘부모가 참여하여 기관을 직접 운영하고, 공동체 경험을 쌓고 싶어서’라는 기대는 사실 의외로 드문 편입니다. 하지만 이렇게 모인 관계는 교사 대 양육자, 양육자 대 양육자간의 경계를 허물고, 아이들을 위해 기꺼이 일손을 보태고, 서로를 돌보는 경험을 가능하게 합니다. 단순한 부모의 참여를 넘어 이러한 공동체 경험이 가능한 것은 다름 아닌 그 중심축에 우리의 아이들이 있기 때문입니다. 공동육아의 부모가 유별나서 가능한 것일까요? 그렇지 않습니다. 내 아이가 오늘 하루 기관에서 어떤 친구와 무얼 하며 보냈는지, 무엇을 먹었는지, 교사와 잘 지내는지 궁금하고, 앞으로도 잘 지내길 바라는 마음은 세상 모든 부모가 똑같은 것입니다. 이러한 부모들의 바람을 유보통합에서 풀어나갔으면 합니다.

### ■ 첫째, 영유아는 충분한 자유놀이 시간을 보장 받아야 합니다.

국가가 영유아의 평등한 교육 수혜권을 보장하겠다는 것은 감사한 말입니다. 하지만 그 이전에 과연 영유아가 교육의 ‘수혜’를 받아야 할 대상인지 먼저 고민되어야 합니다. 한 사람의 성장 과정에서 영유아기 자유 놀이를 통한 주체성 획득의 중요성은 여러 맥락 안에서 수차례 입증되고 강조되어왔습니다.

아이들의 몸과 마음이 건강하게 자라나길 바라는 입장에서, 유보통합의 초등 연계, 만 5세 의무교육과 같은 키워드는 가슴이 덜컥 내려앉는 무서운 말들로 들립니다. 당장 초등 1학년부터 ‘지지 않게 하기 위한’ 도움을 주겠다는 말로 입시 경쟁에 내모는 것은 아닐까. 초등 기초학력 격차의 이유로 만 5세부터 쓰기와 셈을 가르치겠다는 말이 아닐까. 우려가 드는 한편, ‘내 아이만 뒤처지는 것은 아닌가’하는 불안함을 가진 양육자들은 오히려 기관에 조기 교육을 바라기도 하는 현실입니다. 발달의 ‘결정적 시기’ 가설은 사교육 시장을 통해 오해석되어, 조기교육의 열풍을 일게 해왔습니다. 하지만 조기 교육이 학습에 효과적이라는 가설에는 논란의 여지가 있습니다. 물론 초등저학년 시절부터의 기초학습 부진이 초등고학년 이후의 부진으로 이어진다는 우려의 목소리도 있지만, 이를 예방하기 위해, 영유아기 아이들의 놀이 시간을 박탈하면서 조기교육을 하는 것은 ‘빈대 잡자고 초가삼간 태우는 격’이 아닐까요. 평등한 교육 수혜의 이유로, 아이들이 스스로 어떤 놀이를 할지 선택하고, 친구들과 뛰고, 웃고, 눈 마주치며, 자아의 중심을 형성해야 할 결정적 시기가 후순위로 밀려나지 않길 바랍니다.

### ■ 둘째, 영유아는 제각기 다른 속도로 발달하는 것이 자연스럽습니다.

공동육아와공동체교육의 <어린이행복선언>에 이런 말이 있습니다. ‘어른들이 기다려 줄 때 행복해요. 잘 못하고 느려도 기다려주세요.’ 공동육아에서는 밥을 늦게 먹는 아이도, 느리게 걷는 아이도, 말이 늦는 아이도 기다려줍니다. 아이들을 발달에 있어서 능동적 주체로 보고 개인별 특성을 존중해줍니다. 공동육아의 어른들은 그저 아이들이 커가는 하루하루의 모습을 곁에서 지키고 관찰하며 안내할 뿐입니다. 같은 연령이라고 모두 같은 정도의 발달 수준을 가지지 않으며 한 아이에게서도 발달 영역 간 풀림이 있다는 것을 가장 잘 알고 계신 것은 아이들과 매일 생활하는 교사분들일 것입니다. 그러나 연령별 구획이 지어진 정책이나 가이드라인이 있고, 따라야 하는 교육과정이 있는 입장에서 아이들의 속도를 있는 그대로 지켜볼 수만은 없는 순간들도 있을 것입니다.

저는 이러한 이유로 영아는 보육의 대상, 유아는 교육의 대상으로 바라보고 초등연령에 도달하면 일정 수준 이상의 학력을 갖추어야 한다는 시각이 걱정스럽습니다. 아이들에게는 성장을 바라보고 기다려 줄 수 있는 느긋한 어른들이 필요합니다. 아이들 개별의 발달이 개성으로 존중

받을 때, 각기 다른 개성의 친구들 또한 존중할 수 있게 되며, 그렇게 있는 그대로의 모습으로 다양성에 대한 감각을 지닌 채 자라난 아이들은 나를 주장할 줄 알고, 남의 다름을 아는 성숙한 어른으로 성장할 수 있게 될 것입니다.

■ 셋째, 일상적인 부모참여의 협력이 이루어져야 합니다.

저는 귀족 육아를 선택하지 않았습니다. 다만 아이들의 자유로운 영유아기를 선택했을 뿐이죠. 그러나 너무 힘이 듭니다. 돈도 품도 많이 들고 남다르게 보는 주변의 시각도 힘이 듭니다. 한편으로 어서 빨리 이런 대안기관의 필요가 없어지고 모든 아이들이 행복하고 자유롭게 자라나는 공교육 또는 공보육기관이 생겨났으면 하고 바랍니다.

공동육아에서는 매달 한번, 해당 반의 모든 부모와 교사가 한 자리에서 만나 아이들에 대한 정보와 고민을 나누는 ‘방모임’을 합니다. 지난달 4세 둘째 아이의 방모임에서 아이들의 놀잇감이 부족하지는 않은지, 교사가 생각하는 좋은 놀잇감은 어떤 것인지, 아이들은 기관에서 어떤 놀이를 주로 펼쳐나가며 가정에서 아이들의 놀이역동 향상을 위해 무엇을 할 수 있을지, 라는 부모들의 자발적인 질문이 있었습니다. 교사는 답변을 주시면서 아이들이 집에서는 어떤 놀이를 하고 어떤 놀잇감을 좋아하는지, 아이들끼리 기관 밖에서 따로 모여 노는 일이 있는지 등의 질문을 이어 주셨습니다. 자연스럽게 아이들의 가정에서의 생활과 기관에서의 생활이 연결됩니다. 대부분 가정에서 맞벌이를 하고 있어, 한 달에 한 번 시간을 내기 어렵지만, 모두 기꺼이 모임에 참여합니다.

이러한 부모 참여와 교류는 아이들의 삶을 향상시키며 부모의 양육 불안을 덜게 합니다. 교사와 내 아이의 특성을 깊이 이야기하고, 때로는 교사에게 배우고, 때로는 함께 공부하며, 교사의 전문성을 몸소 느끼며 신뢰가 깊어지게 됩니다. 또한 공동육아의 부모참여는 가정 내 양육참여가 비교적 고르게 분배되는 장치가 되기도 합니다. 지난달 7세 첫째의 방모임에는 제 남편이 참석했습니다. 한 사람이 방모임에 가면 다른 사람이 아이 둘을 모두 돌보며 기다립니다. 기관의 일을 같이 상의하고 교사와 주고받는 교육일지도 번갈아 적고 아이 준비물 알림도 함께 받으며 ‘독박육아’가 아닌 ‘함께육아’로 살아가는 법을 배웁니다. 함께육아는 부모, 교사, 같은 기관을 보내는 다른 부모들과 함께하는 육아가 됩니다. 작년과 올해의 교사가 달라져도 내 아이에 대해 일기 쓰듯 함께 적은 교육일지를 보며 내 아이에 대한 이해를 이어갑니다. 설령 내 아이가 맞고 오더라도, 상대 아이를 ‘문제아’로 바라보기보다, 함께 키우는 우리 아이로 바라보며 애정으로 서로를 이해하고 상대 아이의 성장을 응원하게 됩니다. 어떤 가정에 갑작스러운 사정이 생겨 아이 하원을 할 수 없을 때, 그 아이를 데려가 돌봐주는 이웃이 되기도 합니다. 이상적으로 들릴지 모르지만 개인 대 개인이 아닌 아이들과 기관을 중심으로 협력하는 이러한 관계 경험은 부모에게도 보다 성숙한 인간으로 성장하게 되는 발판이 됩니다.

유보통합을 통해 새롭게 정비되는 영유아기관은 부모들의 자부담으로 운영되는 공동육아와는 다를 것입니다. 하지만 한 아이를 키워내는 돌봄의 파트너로 부모와 교사가 일상적으로 소통하고 협력하는 공동육아의 방식이 부모참여의 모델로 반영된다면 좋겠습니다. 이는 마을과 공동체가 사라진 현재의 육아환경에서 일하는 부모들의 어려움을 덜고, 교사를 신뢰하며 아이를 안전하게 어린이집에 보낼 수 있는 상호 관계의 밑거름이 될 것입니다.

통합 영유아기관을 어느 부처가 전담하는 것이 나올지, 교사 자격 균일화를 위해 어떤 요건을 신설해야 할지에 부모의 입장에서 명확한 의견을 제시하긴 어렵습니다. 하지만 통합기관이 어떤 비전을 가져야 할지, 통합 영유아교사가 아이들과 어떤 일상을 살아갔으면 좋겠는지에 대해서는

지금까지 들으셨듯 참 많은 고민과 공부를 하며 구체적인 의견을 가지고 있습니다. 저도, 저와는 다른 관점을 가진 부모들도 이러한 논의에서 주체로 함께 인정받는 구조가 만들어지길 강력하게 요청하는 바입니다. 정작 통합된 기관을 보내고 다녀야만 할, 양육자와 아동이 결과만을 운명으로 받아들여야 하는 것이 아닌, 논의의 처음부터 과정 내내 당사자로 고려될 수 있길 바랍니다. ‘아이, 양육자, 교사 모두가 보육의 주체’, 공동육아에서 당연한 이 명제가 유보통합 논의, 그리고 논의를 넘어 우리 사회에서도 또한 당연해질 수 있길 바랍니다.

## 토론 5

## 부모의 요구에서 큰 그림의 유보통합을 기대한다.

민 행 난(반포퍼스티지하늘어린이집 원장)

‘부모의 입장에서 유보통합은 어떠해야 하는가?’의 정선아 교수님의 발제 서문에는 지지부진했던 지난 30년이지만 그 동안의 성과로 ‘누리과정 통합’, ‘아이행복카드 통합’, ‘통합정보공시’를 들고 있으며, 본문에서는 교육의 주체로서 부모의 권리, 의무, 책임에 대해 주장할 수 있는 법적 근거 제시와 함께 부모의 요구에서 유보통합이 이루어져야 함을 설명해 주고 있다. 뿐만 아니라 현재의 유치원과 어린이집 간의 구체적 차이의 현황을 비교하여 선택권을 가진 부모가 어떤 선택을 하더라도 차별없는 교육 기회가 주어지기 위해 유보통합이 필요함을 피력하고 있다. 영유아교육에서 부모참여가 강화되어야 한다는 점과 유보통합의 방향이 부모의 요구에서 이루어져야 한다는 것에 토론자도 적극 동의한다.

저는 유치원에서도 근무해 보았고, 어린이집을 운영하고 있는 입장에서 다음 몇 가지 내용으로 토론해 보고자 한다. 다만, 저의 경험으로는 유치원, 어린이집 두 곳 모두에서 돌봄도 교육도 함께 얹혀 이루어졌고 이루어져야만 하는 곳이기에 보육과 교육을 합쳐 영유아교육으로 표현하고자 한다.

### 첫째, 유보통합은 부모들의 요구를 최대한 수용하여야 한다.

부모들은 자녀양육에 큰 어려움을 호소하고 있다. 출산휴가와 육아휴직 후에 직장으로 돌아갈 수 있을지에 대해 늘 고민한다. 맞벌이(편, 조, 미혼모) 부모를 위해 일과 가정을 안정적으로 병행할 수 있도록 국가시스템을 구축하는데 마음을 모아야 한다. 자신이 살고 있는 동네 주변에 자녀를 안전하고 쉽게 맡길 수 있는 영유아교육기관이 있어야 한다. 학부모들 중에도 누군가가 아이를 제대로 돌봐 줄 수 있다면 둘째, 셋째를 낳고 싶다는 부모가 있다. 우리나라의 심각한 저출산 문제에서 벗어나기 위해 부모들이 일과 가정을 양립할 수 있도록 영유아교육은 국가시스템으로 구축되어야 한다. 유보통합은 육아로 고통받고 있는 부모들의 요구를 최대한 수용하여야 한다.

### 둘째, 유보통합은 부모의 기관 선택이 쉬어 질 수 있다.

부모는 자신이 사는 동네에서 가장 가까운 곳에 위치한 좋은 영유아교육기관에 0세~5세까지 보내다가 초등학교에 보낸다면 부모로서는 가장 수월할 것 같다. 지금의 부모는 유치원과 어린이집을 선택함에 있어 어떤 기준으로 선택해야 할지를 매우 혼란스러워 한다. 내가 사는 동네에

## **토론5: 부모의 요구에서 큰 그림의 유보통합을 기대한다.**

서 멀리 떨어져 있어도 교육환경이 좋은 곳이 좋을지, 소문난 좋은 선생님 계시는 곳이 좋을지, 굳건한 철학을 가진 원장이 있는 곳이 좋을지 고민한다. 다양한 선택권이 있는 것은 좋긴 하지만 현실적으로 어린 자녀를 버스에 태워 먼 곳까지 등하원시키는 것이 불안하기 때문이다. 게다가 부모는 병설과 단설유치원, 가정, 국공립, 민간, 직장, 부모협동어린이집, 등등 그 종류가 너무 많아 그 차이를 구분하기가 어렵다.

부모들은 유치원과 어린이집을 선택하기 위해 비교한다. 대체로 등하원 시간, 교육환경, 특별활동, 교사의 경력, 교사 대 아동 비율, 교재교구, 교육비 등의 비교하여 선택한다. 최근들어 원아수 감소로 인해 어디든지 옮길 수 있는 상황이 되었기에 부모들은 더 많은 기관을 돌아다니면서 민간에서 국공립으로, 국공립에서 병설로, 병설에서 다시 단설유치원이나 민간어린이집으로 옮겨 다닌다. 계속 옮겨다니면서 영유아만 불안해진다는 것이다. 비슷비슷한 기관을 돌아다녀 보지만 부모에게도 영유아에게도 큰 의미가 없다는 것이다. 영유아와 부모에게 가장 좋은 선택은 부모의 손을 잡고 가깝이 다닐 수 있는 질 좋은 기관일 것이다. **유보통합은 유치원과 어린이집에 동일한 지원과 시스템이 구축되기 때문에 부모들의 좋은 기관 선택이 쉬어질 것이 라 판단된다.** 초등학교처럼 집에서 가장 가까운 영유아교육기관을 보내도 **동일한 국가지원체제에서 영유아중심, 놀이중심의 국가수준교육과정이 실행**된다는 믿음이 있기 때문이다.

셋째, 유보통합은 부모에게 ‘돌봄과 배움의 의미’를 연결시켜 준다.

학부모: “어린이집에서는 보육만 하지요?”라고 묻는다.

나: “교육하고 보육하고 어떤 차이가 있을까요?”라고 되물으면

학부모: “유치원에서는 교육을, 어린이집에서는 보육을 한다고 하던데요? 라고 대답한다..

나: “저는 돌봄도 배움도 삶 자체에서 매 순간 일어난다고 생각하는데요?”

위와 같은 질문은 보육에서는 돌봄이 강조되기 때문에 가르침과 배움이 크지 않을 것이라는 걱정되는 물음이다. 돌봄은 상호의존적인 삶을 살아가는 교사와 영유아간의 깊은 배려와 따뜻함, 그리고 존중이 포함된 행위이다. 모든 교육의 기본이 되는 도덕적이고 윤리적인 행위인 것이다. 돌봄이 교육과 구분되는 것이 아니라 돌봄과 배움은 영유아가 모두에게 실현되어야 할 중요한 가치이다. **유보통합은 부모에게 “돌봄과 배움의 의미”가 서로 얽혀 영유아의 일상과 삶, 그리고 놀이속에 자연스럽게 스며서 생성되어 감을 연결시켜 줄 것이다.**

넷째, 유보통합이 영유아교육자 간에 다름이 되어서는 안 된다.

유보통합은 누구를 위한 것일까?를 고민해 보았다. 부모입장에서 아침 7시 30분에서 저녁 7시 30분까지 이용할 수 있는 12시간 시스템을 만약 유치원에서 받아주지 않으면 굳이 통합에 찬성하지 않을 것이다. 0세와 1세 영아들이 가정에서 보육하는 것이 가장 바람직하다고 하지만, 현실적으로 어린이집에서 가장 출석율이 좋고 오랜시간 머물다 하원 하는 아가들이 0~1세 영아들이다. 즉 부모의 힘든 육아를 어린이집을 이용하는 것으로 해결해가고 있다는 것이다. 보육교사의 입장에서는 교육부로의 통합이 이루어졌을 때 부족한 교직을 들어야 하는 부담과 갖지 않아도 되는 유아교사에게 비교 당함에 대한 두려움이 있기에 원치 않는다는 것이다. 어린이집 원장은 보육통합시스템, 회계관리시스템, 전자문서관리시스템 등 모든 전자문서 시스템에 익숙해 있기 때문에 새로운 체제로의 변화가 부담스러워 그리 반기지 않는다는 것이다. 유아교사도 영

아 돌봄에 대한 많은 불만을 표하고 있다.

그럼에도 불구하고 가장 중요한 유보통합의 이슈가 이원화 체제에서 해결되지 않는 기관별 차등 지원, 과다경쟁, 부모의 혼란 등과 함께 영유아의 교육권리가 차별받지 않도록 보장되어야 한다는 것에 더 집중해야 한다고 봅니다. 이 거대 담론에 집중하여 각자의 자리에서 작은 불편함이 있더라도 미래의 우리 아이들을 위해 함께 한목소리를 내야 한다고 본다. 80년대 초부터 유치원과 어린이집을 오가며 조금이라도 더 나은 현상이 되기를 바라며 이 시간까지 달려온 한 사람으로서 우리 후배들은 더 멋진 교사의 삶을 위해 한마음이 되기를 희망한다.

**다섯째 지역과 부모의 요구에 따라 운영 형태의 자율권이 주어졌으면 한다.**

서초구에서는 지역적으로 유치원이 들어설 수 없는 곳에 유아전담어린이집을 만들어 3~5세 유아를 교육하고 있다. 유아전담어린이집 주변에는 3~4개의 작은 영아전담어린이집과 ‘서초형 공유어린이집’을 운영하고 있다. 영아전담어린이집을 졸업하면 바로 유아전담어린이집으로 연계될 수 있도록 하고 있다. 낯선 곳으로 옮기는 것이 아니라, 프로그램, 산책, 공연, 부모교육, 교사교육 등으로 함께 충분히 교류했던 익숙한 곳으로 이동하기 때문에 영유아, 부모 모두에게 만족을 주고 있다. 이와같이 부처간의 통합은 이루어놓고, 각 시군구별로 부모의 요구를 반영하여 연령별, 운영시간별, 장애아통합 등 다양한 **영유아교육기관 협력시스템**을 구축해 볼 수 있도록 시군구별 자율권이 허용되어 부모가 만족하는 국가지원시스템이 구축되었으면 한다.

**여섯째, 완벽한 유보통합시스템 구축보다는 차별없는 영유아교육 실현에 더 집중해야 한다.**

부모들은 자신들이 어떤 차별을 받고 있는지 구체적으로는 잘 알지 못한다. 각 시군구마다 지원정책도 너무 달라서 현장에 몸담고 있는 저조차도 구체적으로 잘 알지 못한다. 복잡하게 얽혀 있는 차별의 문제를 더이상 간과할 수는 없다는 것이다. 이번 윤석열 대통령께서 국정과제로 내세우고 있고, 여야 국회의원 대부분이 유보통합에 이의가 없다고 하니, 이 정부에서 유보통합의 물꼬는 터 주기를 희망한다. 교사 양성체제의 문제, 부처간의 통폐합의 문제, 교사재교육 시스템의 문제, 예산의 문제 등 여러 난제를 풀어가야 하지만, 저출산의 문제, 부담스러운 육아의 문제, 기관별 차등 지원의 문제 등을 부모의 강력한 요구와 적극적 참여를 기반으로 미래의 영유아기의 행복한 삶을 위해 우리 함께 마음을 모았으면 한다.

## 토론 6

## 유보통합, 우리 아이들을 위한 어른들의 의무

문 경 선(세종특별자치시 교육청교육원 교육연구사)

### ○ 어른들은 정말 아이들 편인가?

- \* 영유아를 바라보는 어른들의 다양한 관점이 있음
- \* 일생중 가장 급격한 성장을 하고 발달적으로 중요한 시기이며, 투자대비 비용효과가 가장 큰 시기로 보는 관점
- \* 아이를 부모 소유물로 여겨 부모의 성취욕구 대상으로 아이를 통해 부모의 꿈을 이루려고 하거나 아이는 능력이 부족하며 수동적이고 미성숙한 존재로 그래서 열심히 가르쳐야 하는 존재로 여기는 관점
  - 가족과 사회안에서 불공평하고 열등하게 아이를 위치하게 하고 아이의 차별없는 삶과 배움의 조건을 만들어야할 어른들의 의무와 책임을 방기하게 하며, 영유아교육과 보육문제 해결에 다소 방관적이고 소극적인 태도를 가지게 함.
- \* 아이는 유능하고 스스로 삶과 배움의 주체로서 자기 인생을 책임지고 살아가는 실존적 존재이자, 법적, 사회적 권리의 주체라는 관점
- \* 대한민국의 헌법은 모든 국민의 차별없는 교육에 관한 권리, 행복에 관한 권리를 명시하고 있음. 권리주체로 영유아에게 사회적 지위를 부여하고 이를 존중하며 모든 제도영역에서 장차 국민이 될 아이가 아니라 가장 어린 국민에 대한 최우선적 고려와 그에 걸맞는 제도와 정책으로서 유보통합의 당위성이 있음

### ○ 차별과 불평등은 그자체로 악

- \* 세종시 예를 들면 유치원에 다니는 아이는 유아학비와 별도로 무상급식비를 시청과 교육청으로부터 지원받음. 일일 2600원 정도. 시청도 학교급식비지원 명목으로 유치원아에게 20% 정도를 지원. 초중등 학생 급식비는 시청은 교육청과 각각 50%씩 부담하고 있는 상황.
- \* 시청 관할 어린이집 영유아에게 시청에서 급식비로 지원하는 금액은 일일 600원. 어린이집이 법적으로 학교가 아니기 때문이라는 이유로 발생한 격차이자 차별임.
- \* 교육과정은 통일되었지만 그 질을 담보하기 어렵고 관리부처와 교사자격, 행정의 이원화로 인한 정책과 제도적 지원의 차이가 교육자원 격차를 초래하고 아이들은 기관에서 각기 다른 것을 경험하고 있으며 우리가 미처 인지하지 못하는 다양한 차별이 존재함.

- \* 교육부로 일원화되지 않는다면 유아무상교육비 지급 자체가 또다시 위태롭게 될 수도 있으며, 유아놀이중심교육과정 운영의 실효성도 장담하기 어려움.
- \* 차별과 불평등은 그 자체로 악임. 생애초기의 불평등은 이후 학교교육이나 생애기회의 격차로 까지 이어짐(오옥환, 2017).
- \* 더 안전하고 지속가능한 공동체의 미래를 위해 우리 모두의 삶의 질을 높이기 위해 가장 좋은 방법은 불평등을 감소시키는 것임. 가정의 사회경제적 격차를 감소시키고 국민모두가 장차의 자기 삶을 위한 동등한 준비를 갖추 수 있도록 보장하는 것이 공교육의 책임이라고 할 때 공적 영유아교육 체제 구축을 위한 유보통합을 더 이상 미뤄서는 안되는 이유임.

**○ 만5세 초등학교 입학 저지운동에서 보여준 학부모들의 의식과 적극적 행동은 당연 하지만 무척 든든하고 감동적임**

- \* 교육부는 만5세 유아들을 초등학교에 조기입학 시킬 경우, 학부모들의 호응이 있을 것이라는 오판을 한 것으로 보임.
- \* 최근 경기도교육청에서 9시 등교제를 폐지하고 0교시를 부활하고자 하는 시도가 있었음, 교사들의 반대 목소리를 잠재우기 위해서 학부모 설문조사 진행. 학부모들은 학생을 일찍 등교시켜서 공부를 시켜야 한다고 생각할 것으로 판단한 것으로 보임. 그러나 실제로는 학부모의 반대가 더 많아서 설문조사 중단.
- \* 학부모들은 양면성이 있음. 자녀의 행복과 전인적 성장 - 놀이중심 교육과정에 대한 동의 -을 바라는 측면과 더불어 이웃에서 다른 특별활동을 할 경우에는 경쟁에서 뒤쳐질지 모른다는 불안을 표출
- \* 전체적인 제도에서 인지교육, 경쟁교육은 반대하는 입장. 그래서 조기에 취학하는 것에 부정적인 태도를 보임
- \* 세종에서도 놀이중심 유아교육과정에 대한 호응, 숲교육, 생태교육에 대한 호응이 높음. 제도적으로 경쟁을 부추기지 않으면 이기적 교육열을 막을 수 있음. 일부의 비교육적 요구에 대해서 인내를 가지고 일관된 방침을 유지할 필요가 있음.

**○ 교육과 돌봄을 분리하는 것은 가능하지도, 바람직하지도 않음.**

- \* 이미 모든 유치원과 어린이집에서 교육과 돌봄이 통합된 운영이 이루어짐. 이원화된 법과 행정체계가 돌봄과 교육을 분리시키고 차이와 차별을 양산하고 있음
- \* 부모의 요구를 마땅히 고려할지라도 부모들이 일하는 동안 자녀를 맡기는 탁아서비스가 주목적은 아님.
- \* 영유아의 배움과 삶을 위한 교육공간. 가장 어린 시민을 위한 공적 학교기관이자 배움과 돌봄의 공동체 공간임.
- \* 유치원은 연중 방과후과정 운영으로 세종시 동지역의 경우 19시까지 맞벌이 가정 유아를 위한 돌봄교실을 모든 유치원에서 운영
- \* 해결과제는 방학중 방과후과정 운영 안정화, 병설유치원의 경우 방학중 학교급식과 차량 미이

용에 따른 불편, 안전 문제 등을 해결하는 교육청 노력이 더 필요함.

- \* 권위주의적이고 고립된 곳이 아닌, 물질적, 사회적 만남이 풍성하고 지역과 초등학교와 연계된, 개방적이고 민주적인 문화가 살아있는 중심점이 되어야 함
- \* 교육공동체의 주체성을 높이는 기관운영으로 진정한 자치가 구현되는 학교문화를 선도.

○ 집에서 가장 가까운 기관을 낮은 비용으로 원하는 시간만큼 이용

- \* 세종의 경우, 단설유치원이 초등학교 바로 옆에 설립되고 있음. 초등학교 정원의 1/4를 모집정원으로 하는 단설유치원을 설립 - 유치원은 3개 연령대이므로 초등학교 6년을 반으로 나누고, 그 정원의 반을 어린이집과 유치원으로 나눈다는 개념.
- \* 세종에서 공립단설유치원의 경우에는 초등 학구와 같은 범위의 유아를 담당하므로 집에서 가까운 편이나 어린이집의 경우는 파악이 안됨. 세종은 다른 도시에 비해서 상대적으로 차량운행이 필요 없고, 많은 경우 학부모들이 손을 잡고 등원하는 경우가 많음.
- \* 그러나 통계에 따르면 전체 유아의 2/3이 차량을 이용해서 등원하고 있음. 발제자가 발제한 것처럼 거주지 인근에 균등한 시설 배치가 필요함.
- \* 유보통합을 통해서 각 기관의 시설기준과 교사의 자격기준이 동일해 진다면, 학부모들은 '집에서 가장 가까운 기관'을 보낼 수 있을 것임

<표 1> 이용기관별 등·하원 방법

단위: %(명)

구분	기관차량 이용	보호자와 자가용	보호자와 대중교통	보호자와 걸어서	자녀혼자 걸어서	기타	계(수)
<b>등원</b>							
전체	41.1	25.0	0.6	32.7	0.4	0.3	(2,591)
어린이집	32.5	27.2	0.6	39.3	0.3	0.1	(1,464)
유치원	53.6	21.7	0.6	22.8	0.6	0.7	(1,041)
반일제이상	75.4	16.4	-	8.3	-	-	( 86)
<b>하원</b>							
전체	43.4	21.4	0.6	33.0	0.4	1.3	(2,591)
어린이집	34.3	23.6	0.7	40.1	0.3	1.0	(1,464)
유치원	57.4	17.4	0.6	22.2	0.5	1.9	(1,041)
반일제이상	74.3	19.6	-	6.1	-	-	( 86)
<b>2018년</b>							
등원	48.6	20.4	0.6	30.0	0.5	-	(2,830)
하원	49.4	18.1	0.5	30.3	0.6	1.1	(2,830)
<b>2015년</b>							
등원	53.6	10.4	1.1	33.6	1.1	0.2	(2,535)
하원	54.9	9.1	0.8	33.6	1.3	0.2	(2,535)

자료: 1) 2021년 전국보육실태조사 아동조사.

2) 2018년 이하 자료: 이정원 외(2018). p. 224. <표 V-3-24>.

- \* 전체 영유아의 2/3이 차량으로 등원과 하원을 하고 있고, 도보로 이동하는 비율은 1/3이다. 집과 가까운 곳을 부모의 손을 잡고 걸어가갈 수 있는 환경을 만드는 것이 필요하다.

○ 수준 높은 문화예술 경험 지원을 위한 특성화 활동 개선

- \* 유치원은 유아의 놀 권리와 휴식을 보장하는 방과후과정 운영 방침에 따라 사교육 수요 심리를 이용한 특성화 프로그램은 되도록 지양하고 특성화 활동은 방과후과정 시간에만, 유아 1인당 1일 1개 프로그램, 주 2~3회 이내로 운영

- \* 어린이집은 더 다양하고 많은 종류의 특성화 활동이 이루어지고 있어 학부모 부담요인이 되기도 하고 유아모집 경쟁 관계가 된 유치원 입장에서는 불편 사항임.
- \* 특성화활동을 수준높은 문화예술교육으로 전환하고 지역사회 전문적 유관기관과 연계 마을의 우수 인력풀을 만들고 이를 모든 영유아교육기관에 무상 지원하여 유아의 흥미와 요구에 따른 맞춤형으로 제공하는 것은 매우 좋은 정책
- \* 세종시 읍면지역 병설유치원의 경우 교육청에서 특성화 강사를 무상으로 지원하고 있음
- \* 하지만 초등학교 학급당 학생 수를 상회하는 유치원의 높은 교사 대 유아 비율에 대한 감축과 적정화 등의 조치가 함께 이루어져야 함.

**○ 교육청에서 근무하면서 느낀 점은 바라보는 시야가 유치원에 한정된다는 것임.**

**따라서 지역의 영유아문제 전체를 조망하는 정책이 만들어지지 않음.**

- \* 시청과 교육청으로 나뉘어 있음으로 지역단위 영유아교육 정책이 수립되지 못함. 지역적 특성을 고려하면서 마을과 밀착된 정책이 없음. 반면, 초중등의 경우, ‘마을교육’이라는 개념이 도입되면서 지역사회와 학교가 상호 교류하면서 협력하고 있음.
- \* 지역의 영유아 상황이 정책에 반영되지 않음으로 교육의 영역이 유치원이나 어린이집 내부에 한정됨.

**○ 유보통합을 하나의 과정으로 볼 필요가 있음. 실현가능한 것부터 실천.**

- \* 과거 유보통합 추진과정에서 여러 가지 쟁점 중에서 합의되지 않은 몇가지를 이유로 추진을 무산시킨 전례가 있음. 유보통합을 완전한 합의를 전제로 추진한다는 생각은 버려야 함. 이것은 유아를 중심에 두는 것이 아니라 이해당사자를 중심에 두는 것임.
- \* 유보통합을 하나의 과정으로 보게 되면, 가장 먼저 부처통합을 하고, 통합된 부처가 실현 가능한 사안들부터 실현해 나갈 수 있을 것임. 예를 들어 학급당 원아수 감축과 같이 학령인구 감소 시기에 우선 실천해야 하는 긴급한 내용부터 시작하는 것이 필요함. 유아들에게 좀 더 좋은 환경을 제공하고, 교사 부담을 줄여주고, 교육의 질 제고와 운영자로서는 유아모집 압력을 줄여줄 수 있을 것임.
- \* 현재 학급당 원아수가 너무 많음. 세종에서는 초등학교 1학년 학급당 20명을 기준으로 편성하는 반면, 유치원 만5세아반 편성기준은 23명임.
- \* 통계상으로 전국 평균 학급당 학생수는 10.88명이지만, 서울의 경우 21년 통계로는 학급당 18.8명으로 과밀학급이 대부분이고, 세종도 학급당 평균 15.45명임. 3세반, 4세반, 5세반과 혼합연령반을 모두 합친 평균이므로 학급당 원아수가 매우 많은 편임.
- \* 우리 아이들을 위한 정책은 유보통합의 첫 번째 과정에서 실행되어야 하고, 이런 과정들을 진행하면서 유보통합은 완성되어 가는 것임.

**○ 유보통합을 준비하는 교육청의 책임이 무거움. 유보통합의 큰 틀은 교육부차원에서 진행하다고 하더라도, 실질적인 유보통합의 실무적인 작업은 시도교육청의 일이 될 것.**

- ✱ '질높은 유아교육을 위한 유보통합'은 세종특별자치시 최고진 교육감의 10대 핵심 공약 중의 하나임.
- ✱ 교육청-시청 협의체 강화, 유치원 및 보육교사 통합 연수 시스템 구축과 운영에 대한 연차적 계획 그리고 세종시법 개정 추진으로 세종형 유보통합과 미래형 영유아학교 구축 관련 근거 마련 위한 노력.
- ✱ 보도에 따르면 이미 교육부에는 추진팀이 꾸려졌고, 이어서 범정부추진단이 만들어져 운영 될 것으로 보이므로 각 시도교육청에서는 관련 준비팀이 만들어질 필요가 있음.

## 토론 7

## 부모의 선호미래(preferable futures)와 유보통합 국면에서의 주체화 과제

이 수 광(전 경기도교육연구원장)

① 대개 선거에서 영유아교육의 국가책임 공약은 상수였다. 그러나 이 공약이 당초 기대만큼 달성된 예는 드물다. 그런 탓에 시민들(부모) 사이에는 얼마간의 학습된 무감각이 실재한다. 윤석열 대통령의 후보 당시 ‘만 0-5세 보육·유아교육 국가책임제 공약’, 그리고 정부 출범이후 국정과제로 채택된 ‘0-5세 단계적 유보통합’에 대한 일각의 반응 역시 초반에는 무덤덤했다. 이런 점에서 ‘만 5세 취학’ 분란은 한편으로 다행(?)이다 싶다. 우리가(부모들이) 영유아교육 영역에서 선호하는 미래(preferable futures)가 어떤 모습인지, 이를 실현하기 위해서는 어떤 준비를 해야 하는지, 준비과정을 어떻게 조직해야 하는지에 대한 논의의 장을 열게 했으니 말이다.

② 부모들은 어떤 교육미래를 선호하고 있는가? 영유아교육 영역에서는 무엇을 선호하는가? 한국교육개발원에서 보고한 제16차 교육여론조사(KEDI POLL 2021) 결과를 통해, 이 질문의 일단을 확인해 볼 수 있다. 이 조사 결과를 보면, 전체응답자는 유·초·중등 교육정책 중에서 지속적으로 강조해야 한 정책으로 ‘국공립유치원 확대 등 유치원 공공성 강화’(23.5%)와 ‘온종일 돌봄 정책 확대 및 서비스 강화’(15.5%)를 1,2순위로 꼽았다. 특히 초·중·고에 자녀가 있는 응답자의 경우에도, 유·초·중등 교육정책 중 향후 지속적으로 강조되어야 할 1순위 정책으로는 ‘국공립유치원 확대 등 유치원 공공성 강화’(23.6%)를 선택하였고, 다음으로 ‘온종일 돌봄 정책 확대 및 서비스 강화’(15.1%)를 선택하였다. 부모응답자들이 학교급의 차이에도 불구하고 ‘유아교육의 공공성 강화’를 1순위로 강조했다는 점은 유아교육 단계의 불평등, 제도적 차별, 정현지체(정책과 현장의 괴리) 등의 문제를 심각하게 인식하고 있음을 방증하는 것이다.

· 구체적으로 유아교육의 공공성 강화를 위해 어떤 정책이 추진되어야 하는가를 묻는 질문에 대해 전체 응답자는 ‘국·공립 유치원의 지속적 확충 및 설립 유형 다양화’(35.2%)를 가장 많이 선택하였다. 그리고 그 다음으로는 ‘학부모 안심유치원 확대를 통한 유치원의 건강·안전 관리 강화’(26.7%), ‘방과후 과정 확대·돌봄시간 다양화 등 돌봄 서비스 내실화’(11.6%), ‘사립유치원 K-에듀파인 운영 내실화를 통한 사립유치원 회계 투명성 강화’(10.7%) 순으로 응답하였다. 그리고 초·중·고에 자녀가 있는 부모들의 경우에도, 지속적으로 강화해야 할 1순위

정책에 대해 전체 응답자와 같은 순으로 응답하였다.

- 시민 또는 부모는 왜 위와 같이 일관되게 응답하는 것일까? 이 응답에는 어떤 심리적 배후가 반영된 것일까? 아마도 현 단계 유아교육 공공성의 부실함에 대한 비판, 교육 출발선의 평등성을 더욱 확장해야 한다는 요구, 질 높은 돌봄과 유아교육에 대한 기대감이 동시에 반영된 것이라.

③ 정선아 교수의 발제문은 새롭다. 유보통합에 대해 새로운 감각으로 질문한다. 부모의 법적 지위를 밝히고, 이를 토대로 유보통합 논의 과정에 주체로 참여하고 있는지, 유보통합과 관련한 알 권리가 충분히 보장되고 있는지를 질문한다. 그리고 부모 입장에서 유보통합의 3대 지표, 즉 접근성, 비용적정성, 질적 우수성을 제시한다. 이러한 세 가지 지표가 충족될 때, 모든 영유아의 ‘차별 없이 질 높은 교육과 돌봄을 받을 권리’가 보장될 수 있다고 보는 것이다. 그리고 상세한 자료와 사례를 통해 이 주장을 뒷받침한다. 주장과 근거는 서로 어긋남이 없다.

- 발제자가 제시한 유보통합의 세 가지 지표는 타당하다. 이들 지표가 실현되기 위해서는 ‘조건외 동등성’이 충족되어야 한다. 즉 전국에 분포한 유치원·어린이집 각 기관의 물적·인적 조건이 동등하게 확보되어야 실현될 수 있는 지표들이다. 그런데 각 기관의 태생·운영·습속·관행 등이 천차만별이다. 사정이 이렇다보니, 하나의 일반론으로 각각의 기관이 처한 조건을 동등하게 확보하는 것은 불가능에 가깝다. 이런 현실적 문제 때문에 ‘통합불가능성’, 또는 통합무용론이 제기되기도 한다. ‘살던 대로’의 관성과 ‘하던 대로’의 관행이 힘을 얻게 된다.

- 이러한 난점에도 불구하고, 발제자는 부모의 선호미래(preferable futures)를 가능한 미래(possible futures)로 만들 수 있는 이중전략을 제시하는 것으로 읽힌다. 하나는 보육·교육의 질을 담보하기 위해서는 전국적 구속력을 갖는 일반론이 합의·채택 되어야 하는데, 이 과정에 학부모의 참여가 절대적으로 중요하다는 것이다. 그리고 다른 하나는 현재 단계에서라도 부모의 이용 편의성을 증진하고, 영유아 보육·교육에 대한 부모 만족도를 높이기 위한 학부모 당사자의 이슈 파이팅과 주체적 참여가 필요하다는 것이다. 발제자가 제안한 이중전략은 매우 실효적이다.

④ 정책 형성 및 결정 과정에서 ‘부모 입장’, ‘부모 요구’, ‘부모 기대’는 매우 중요하다. 그런데 이때 지칭되는 ‘부모’는 과연 누구인가? 자녀가 재학관계를 맺고 있는 영유아 보호자에 한정된 의미인가? 아니면 일반 시민까지를 포함하는가? ‘부모’의 범주를 어떻게 설정하는가는 매우 중요하다. 부모를 단지 영유아 보호자로 한정하는 경우에는 이해당사자들의 ‘당대적 이해’가 마치 부모 요구로 대표될 수 있기 때문이다. 이런 점에서 유보통합 과정에 참여하는 ‘부모’ 범주는 교육시민을 포함하는 광의의 의미로 해석되어야 한다. 그래야만 새로운 사회계약 차원(New Deal)의 근원적인 논의를 통해 유보통합안이 설계될 수 있을 것이다. 왜 사회계약 차원의 근원적이고 발본적인 논의가 필요한가? 그간 지속해서 추진했던 ‘부분·요소 최적화 전략의 한계’를 극복해야하기 때문이다. 철학적이고 미래지향적인 체제 전환에 대한 설계 없이, 현장과 각 기관의 하위 요소 개선에 집중하는 개혁 노력은 있었지만 교육체제 전반에 긍정인 변화를 가져오지는 못했다. 영유아교육 체제에 대한 빅 픽처(big picture)가

있는 상황에서 하위 요소를 최적화하는 전략이라야 통합국면에서 맞닥트릴 단층을 매워갈 수 있을 것이다. 지금처럼 큰 그림이 없는 상태에서 각종 요소를 투입하고 이를 최적화하는 전략이라면 유보통합 3대 지표 실현은 난망하다.

㉔ 유보통합 국면에서 부모 주체화는 왜 필요한가? 언론인 안영춘은 ‘탁란 민주주의’라는 낯설지만 정곡을 찌르는 조어를 제출한다. 뼈꾸기 새끼가 제 새끼들을 동지 밖으로 떨어뜨린 것도 모르고 열심히 벌레를 물어다 먹이는 어미 새처럼, 다수 유권자들이 소수 특권세력의 숙주 역할을 하는 것을 지칭하는 말이다. 실제 제도정치 뿐만 아니라 일상정치 장면에서도 ‘탁란 민주주의’는 심화되는 경향이다. 교육영역에서도 크게 다르지 않다. 전문가나 특정집단의 이해에 맞닿은 정책들이 모든 관련자의 보편적 이해를 반영하는 것처럼 선전되면서 합법적으로 채택되는 일들이 벌어진다. 이러한 정책형성 과정은 시민의 실패이자 주권자의 비극이다. 이런 문제를 극복하기 위해서는 부모 주체화가 시급하다. 부모주체화란 부모가 정책생태계의 주요 행위자로서 정책형성 과정에 참여하고, 이들 정책이 현장에 연착륙할 수 있도록 정치의지를 발휘하는 일체의 노력을 포괄하는 의미한다. 이를 위해서는 부모들이 조직화되고 이를 통해 집단적으로 참여하는 기회가 더욱 확장될 필요가 있다. 현재 우리가 목격하고 있는, 교육권력 집단이 이념 지향에 따라 그간 실행되던 정책들을 합리적 근거 없이 폐기하고, 업무부서 명칭을 바꾸고, 근거도 불충분한 정책을 우격다짐으로 도입하는 등의 ‘교육적 히스테리’를도 견제할 수 있다는 점에서도 부모주체화는 중요하다. 특히 유보통합 국면에서 부모가 주체로 참여한다는 것은 부모 자신이 커머너(commoner)로서의 지위를 확보한다는 의미가 있다. 그리고 부모 스스로가 영유아 단계 자녀의 실존적 요소(경험, 관계, 자아형성, 환경, 기억 등)에 대해 고민한다는 점에서는 철학적 의미를 포함한다.

· 현재 자녀가 영유아단계에 있는 부모들의 사유형식은 ‘제도적 사유’에 가깝다. 즉 현재의 제도를 틀 내에서 제공되는 교육·보육서비스의 선택과 이용, 평가에 익숙해져 있다. 그러다 보니, 부모가 제도 운용 및 서비스 제공자와의 협업 당사자로서의 역할을 하는 데는 한계가 있다. 따라서 부모들의 의지를 결집하는 일도 간단치 않은 상황이다. 그럼에도 최근에는 부분적이긴 하지만 학부모들이 조합 결성 등을 통한 전환적 시도를 하는 사례들이 나타나고 있다. 철학적 지향과 삶의 형식에 대한 고민을 토대로 새로운 형태의 유아교육·보육 실천을 조직해 내는 실험이 나타나고 있음은 긍정적이다. 이런 맥락에서 볼 때, 부모주체화는 교육철학적 지평의 확장 계기가 될 수 있을 것이다.

㉕ 부모 주체화를 위해서는 어떤 방법론을 채택해야 하는가? 유효한 방법 중 하나는 지속적인 토론을 조직하는 일이다. 부모들이 토론을 통해 질문하고, 의미를 만들고, 이를 공유하고 순환시키는 과정은 그 자체로 학습의 과정이자 정책 형성 과정이다. 나아가 입법청원 과정이자 압박의 과정이기도 하다. 특히 토론이 깊어질수록 ‘정책의 순도’가 높아진다는 점에 주목할 필요가 있다. 이런 점에서 다양한 층위의 부모들이 참여할 수 있는 토론을 지속적이고 입체적으로 조직하는 것이 중요하다.

· 토론 과정에서는 영유아교육에 대한 시민들의 일상적 지식(lay knowledge)과 전문가들의 전문지식(special knowledge)이 서로 결속될 수 있는 방향으로 설계되어야 한다. 부모들이 일상에서 체득한 ‘날 것 그대로’의 지식이 전문적 관점에서 해석되고, 또한 전문가들의 분석이

부모들의 일상적 언어로 전환될 수 있어야 한다. 토론이 이런 과정으로 구성되어야, 유보통합과 관련해서 우리가 기대할 수 있는 최대치의 공유와 공감의 가능성이 가능하다.

- 영유아단계 보육 및 유아교육 영역은 복잡하다. 각각의 기관들은 존재양식이 복잡해, 딜레마 이상의 분석틀을 요구한다. 트릴레마를 안고 있다. 따라서 유보통합 과정에서 공공성, 자율성, 호혜성, 형평성(기회균등)의 가치는 긴장 관계에 놓인다. 예컨대 공공성을 강조하다 보면 각 기관의 자율성이 취약해질 수 있고, 자율성을 강조하다 보면 각 기관의 이해가 달라 호혜성이 훼손되고, 한편에서는 학부모의 형평성에 반하는 결과를 낳게 되기도 한다. 이런 복잡성을 해결하기 위해서는 긴장관계에 놓여 있는 가치 중 어떤 가치를 우선할 것인가? 왜 그런 선택을 해야 하는가? 그런 선택을 하는 경우 부가적으로 어떤 조치가 뒤따라야 하는가에 대한 사고실험을 할 필요가 있다. 사고실험은 자칫 논쟁으로 확장될 수도 있지만, 이런 과정이 없다면 논의가 진전되기 어렵다. 따라서 사고실험을 통해 현재적 조건에서 제기할 수 있는 가정 침해한 질문들이 제출될 필요가 있다.

- 여성의 삶과 관련한 신조어 중에는 ‘맘고리즘’(mamgorithm)과 ‘마미트랙’(mommy track)이라는 말이 있다. 전자는 생애주기별로 육아가 반복되면서 평생 육아에서 벗어나지 못하는 여성의 현실을 일컫는 말이다. 후자는 육아로 인해 승진이나 승급 기회가 적은 여성 양육자의 취업 형태를 이르는 말이다. 이들 신조어는 영유아단계에서의 돌봄·보육·교육이 여성의 삶 전반을 관통함을 드러낸다. 이런 점에서 유보통합 논의는 단지 보육·교육차원을 넘어서 당대 여성의 삶의 문제와 연동해서 논의할 필요가 있다. 그럴 경우 논의가 적극적 행동으로 이어질 수도 있기 때문이다(물론 여성의 삶에 대한 논의가 여성 집단 내의 논의에 국한되는 것이 아니라, 모든 존재가 누려야 할 존엄의 동등성이라 차원에서 다루어져야 한다)

- 유보통합과 관련한 토론에는 영유아의 삶과 성장에 대한 근원적인 논의가 반드시 포함되어야 한다. 당대 영유아들은 어떤 삶을 살고 있는가? 존엄에 반하는 보육·교육환경에 놓여 있는 것은 아닌가? 실제 영유아 영역에서 증거기반(scientific evidence)의 전문적 주장인 듯하지만, 특정한 이해를 반영하는 ‘아름다운 나쁜 시’ 같은 담론도 흔하다. 이런 주장과 담론은 ‘부모도덕’<sup>1)</sup>과 맞물려 영유아의 삶을 왜곡시킨다. 교육의 이름으로 ‘반교육’(反教育)이 자행된다. 이런 문제에 좀 더 집중하는 논의가 필요하다. 미래지향적인 논의를 위해서는 당대 부모들의 교육적 에토스(일찍 시작하기, 좋은 것 시키기, 많이 시키기 등)에 대한 당사자 성찰도 매우 중요하기 때문이다.

⑥ ‘공공은 게으른 꿈이다’. 작가 임우진의 명제다(임우진, 2022). 공공은 시민 모두가 조금 더 참견하고 더 소리쳐야 겨우 눈뜨는 게으른 꿈과 같다는 말이다. 이 비유는 공교육에도 대입된다. 부모들이 참여하여 요구하고, 따져 묻고, 근거를 요청하는 과정에서 조금씩 공(公)다워지고 이를 함께 누릴 수(共) 있게 된다. 특히 경계해야 할 것은, 부모의 참여가 없는 공간에는 롤백(roll back) 전략을 구사하는 집단이 위치할 개연성이 있다는 점이다. 예컨대 60%이상의 부모들이 유보통합에 반대한다(박창현, 2022)는 평면적 통계를 근거로 일각에서는 유보

1) 부모도덕이란 “자신의 삶은 방치·포기·희생하고서라도 아이를 키워내는 것이 바람직하다는 부모의 행위준칙이자 부모 삶의 조형하는 원리”다. 신셋별(2015). 부모의 자리에 서서: 최근 소설이 ‘세월호’를 사유하는 방식. 창작과 비평. 43(2). 32-51.

통합 무용론을 제출하기도 하는 것과 같은 일이 벌어진다. 이러한 무화전략을 극복하기 위해서는 부모들이 모여서 질문하고, 설명을 요구하고, 서로의 주장을 조회하는 역동을 조직해야 한다. 이 역동이 곧 유보통합의 시작점이다. 오늘 이 자리가 그 좋은 예다.

### 참 고 문 헌

- 박창현(2022). 국민 관점에서 바라본 유보통합. 국정과제 유보통합 실현을 위한 대토론회. 2022.8.22.
- 신셋별(2015). 부모의 자리에 서서: 최근 소설이 '세월호'를 사유하는 방식. 창작과비평. 43(2). 32-51.
- 안영춘(2022). '탁란 민주주주의' 경고. 한겨레 2022. 6. 2
- 임우진(2022). 공공이라는 꿈. 한겨레 2022. 9. 2.
- 임소현 외(2022). 한국교육개발원 교육여론조사(POLL 2021). 한국교육개발원. 2022.유보통합