

공공성 관점에서 본 유보통합 정책의 구조적 쟁점과 개선 방향

도미향* · 김응자**

본 연구는 한국의 유보통합 정책을 공공성의 관점에서 재검토하고, 정책 구조에 내재된 주요 쟁점을 분석하는 데 목적이 있다. 이를 위해 정책 문서와 통계자료를 기반으로 문헌분석을 수행하였다. 분석 결과, 유보통합 정책은 국가 책임 확대와 서비스 질 제고를 목표로 추진되고 있으나, 행정체계의 이원성, 교사 자격 및 처우의 불균형, 재정 구조의 분절성, 지역 간 서비스 격차 등 복합적인 구조적 한계를 내포하고 있는 것으로 나타났다. 특히 공공성의 핵심 요소인 국가 책임성, 형평성, 접근성, 서비스 질 측면에서 불균형이 확인되었다. 행정 통합은 정책 일관성 확보에 기여할 수 있으나, 교사 체제와 재정 구조 문제는 여전히 정책 효과를 제약하는 요인으로 작용한다. 또한 저출생으로 인한 보육환경 변화는 서비스 접근성과 형평성 문제를 더욱 심화시키고 있다. 이에 따라 향후 정책은 공공 재정 확대, 교사 처우 개선, 공공기관 확충을 중심으로 공공성을 강화하는 방향으로 추진될 필요가 있다.

주제어 : 유보통합, 공공성, 어린이집, 정책분석, 보육체계

논문 투고일 : 2026. 04. 06. 최종심사일 : 2026. 04. 25. 게재확정일 : 2026. 04. 27.

* 남서울대학교 아동복지학과 교수

** 남서울대학교 아동복지학과 교수

Corresponding author : Kim, Eung Ja, Dept. of Child Welfare, Namseoul University, Daehak-Ro Seonghwan-eup, Choongnam, Korea, E-mail: eungja21@nsu.ac.kr

I. 서론

한국 사회는 세계적으로도 매우 빠른 속도의 저출생을 경험하고 있으며, 이는 교육과 복지 전반에 걸쳐 구조적 변화를 유발하고 있다. 특히 영유아 교육·보육 영역은 출생아 수 감소의 직접적인 영향을 받는 대표적 분야로서, 이용 아동 수 감소, 시설 운영의 불안정성, 민간 중심 공급 구조의 취약성, 지역 간 서비스 격차 확대 등의 문제가 동시에 나타나고 있다(도미향, 2022, 2024). 이러한 변화는 단순한 수요 감소를 넘어 돌봄의 질, 교사 노동조건, 보호자의 이용 선택, 지방정부 재정 부담 등과 복합적으로 연결되며, 결과적으로 영유아 교육·보육 체계 전반의 재구조화를 요구하고 있다.

이러한 배경 속에서 추진되고 있는 유보통합 정책은 유치원과 어린이집으로 이원화된 제도를 통합함으로써 보다 일관된 교육·보육 서비스를 제공하고, 국가 책임을 강화하기 위한 핵심 정책으로 제시되고 있다(교육부, 2023; 교육부 보도자료, 2023.07.28). 그동안 한국의 영유아 교육·보육 체계는 교육부 소관의 유아교육 체계와 보건복지부 소관의 보육 체계가 병존하는 구조를 유지해 왔으며, 이로 인해 기관 운영 기준, 교사 자격 체계, 재정 지원 방식, 관리 체계 등에서 상당한 차이가 발생해 왔다. 이러한 이원화 구조는 동일 연령의 영유아에게 서로 다른 교육·보육 환경을 제공하는 결과를 낳았으며, 이는 교육 기회의 형평성과 서비스 질의 문제로 이어지고 있다.

특히 유보통합 정책은 단순한 행정 일원화 정책으로 이해되기 어렵다. 이는 영유아 교육과 보육을 하나의 연속적 발달 지원 체계로 재편하고, 국가의 책임 범위와 방식, 교사의 전문성 기준, 재정 구조, 지역 간 서비스 보장 체계 등을 포함하는 종합적 구조 개편 정책이라는 점에서 중요한 의미를 가진다. 따라서 유보통합 정책의 핵심은 제도 통합 그 자체가 아니라 공공성을 어떻게 제도적으로 구현할 것인가에 있다고 볼 수 있다.

공공성은 영유아 교육·보육 정책을 평가하는 핵심 기준으로서, 국가 책임성, 형평성, 접근성, 서비스 질의 측면에서 이해될 수 있다. 영유아 교육·보육은 단순한 사적 서비스가 아니라 아동의 권리 보장과 사회적 재생산을 위한 공적 기능을 수행하는 영역이기 때문에, 국가의 역할과 책임이 중요한 의미를 갖는다. 특히 저출생 심화와 지역 소멸 위험이 동시에 진행되는 상황(이상호, 2018)에서는 시장 중심 공급 구조에 의존할 경우 지역 간 서비스 격차가 더욱 확대될 가능성이 높다. 이러한 점에서 유보통합 정책은 제도 효율성의 문제가 아니라 공

공공성 강화 전략의 관점에서 접근될 필요가 있다.

이와 관련하여 유보통합 정책에 대한 선행연구는 다양한 관점에서 축적되어 왔다. 먼저, 유보통합의 필요성과 정책 방향에 관한 연구에서는 유치원과 어린이집의 이원화된 구조가 정책 비효율과 서비스 격차를 초래한다는 점이 지속적으로 지적되어 왔다(김은설·서문희, 2021). 이러한 연구들은 행정체계 통합의 필요성을 강조하면서도, 제도 간 비정합성이 정책 실행의 주요 장애 요인으로 작용하고 있음을 보여준다.

다음으로 교사 자격 및 처우 체계에 관한 연구에서는 유치원 교사와 보육교사 간 자격 기준과 노동조건 차이가 서비스 질에 중요한 영향을 미친다는 점이 강조되어 왔다. OECD(2025)는 교사의 전문성과 근무환경이 영유아 교육·보육 서비스 질의 핵심 결정 요인을 지적하며, 안정적인 처우와 전문성 확보의 중요성을 강조한다. 이는 교사 체계 문제를 단순한 인력 관리 차원이 아니라 공공성의 질적 요소로 이해할 필요성을 시사한다.

또한 재정 구조와 관련된 연구에서는 현재의 혼합형 재정 구조가 국가 책임성을 약화시키고 지역 간 서비스 격차를 확대하는 요인으로 분석되고 있다(김은설·서문희, 2021). OECD(2021, 2025)의 비교 연구 역시 공공 재정 비중이 높을수록 서비스 질과 형평성이 향상되는 경향이 있음을 보여주며, 국가 중심 재정 구조의 중요성을 강조한다.

한편, 국제 비교 연구에서는 유아교육과 보육을 통합적으로 운영하는 국가들이 행정 일관성, 서비스 접근성, 질 관리 측면에서 보다 안정적인 체계를 구축하고 있는 것으로 나타난다(OECD, 2017; Bennett, 2008; Moss, 2012). 이는 유보통합 정책이 단순한 제도 통합을 넘어 공공성 강화 전략의 일환으로 이해되어야 함을 시사한다.

그러나 이러한 선행연구들은 행정체계, 교사 체계, 재정 구조 등 개별 요소 중심 분석에 머무르는 경향이 있으며, 최근 정책 변화와 저출생이라는 구조적 환경을 반영하여 공공성 관점에서 정책 구조를 종합적으로 분석한 연구는 상대적으로 부족하다. 따라서 본 연구는 공공성의 분석 틀을 활용하여 유보통합 정책의 구조적 쟁점을 통합적으로 분석하고 정책적 함의를 도출하고자 하였다. 이를 위해 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

연구문제 1. 한국 유보통합 정책의 구조적 특징은 무엇인가?

연구문제 2. 유보통합 정책 추진 과정에서 나타나는 주요 쟁점은 무엇인가?

연구문제 3. 공공성 강화를 위한 유보통합 정책의 방향은 무엇인가?

II. 이론적 배경

1. 유보통합의 개념과 정책적 의미

유보통합(Early Childhood Education and Care Integration)은 유아교육과 보육을 통합하여 영유아에게 연속적이고 일관된 교육·보육 서비스를 제공하려는 정책적 접근을 의미한다. OECD는 영유아기의 발달이 교육과 돌봄의 통합적 지원을 필요로 하며, 제도적 분절은 발달 지원의 연속성을 약화시킬 수 있다고 지적한 바 있다(OECD, 2021). 이러한 점에서 유보통합은 단순한 행정 개편이 아니라 영유아 발달권 보장과 교육·보육의 질 제고를 위한 구조 개혁으로 이해될 필요가 있다(OECD, 2025). 한국의 경우 유치원과 어린이집이 오랫동안 서로 다른 법적 근거와 행정체계 아래 운영되어 왔으며, 이로 인해 기관 운영 방식, 교사 자격 체계, 재정 지원 구조에서 상당한 차이가 발생하였다.

2012년 누리과정 도입 이후 재정 지원, 교육과 보육의 종합적인 제공, 질 유지향상에서는 충족되었다고 볼 수 있으나 유아교육과 보육의 ‘이중행정’과 기관에서의 ‘지역 자녀 양육지원 기능’ 부분에서는 개선이 요구되므로 ‘행정의 일원화’와 ‘지역사회 가정 내 자녀 양육지원 확대’에 대하여 검토하여야 한다(최미미, 2019). 김은설과 서문희(2021)는 이러한 이원화 구조가 정책 집행의 비효율을 초래할 뿐 아니라 동일 연령 아동 간 서비스 격차를 심화시키는 요인이라고 분석하였다. 교육부(2023; 교육부 보도자료, 2023.09.12) 역시 유보통합 추진방안에서 이원화된 체계를 통합함으로써 국가 책임을 강화하고 서비스의 질을 높ی겠다는 정책 방향을 제시하고 있다.

유보통합은 일반적으로 행정 통합, 교육과정 통합, 재정 통합, 교원 및 보육인력 체계 조정의 차원에서 논의된다. 선행연구에 따르면 이들 요소는 상호 연계되어 작동하며, 특정 영역만 부분적으로 통합될 경우 정책 효과가 제한될 가능성이 높다(김은설·서문희, 2021; OECD, 2021). 따라서 유보통합은 단순히 관할 부처를 일원화하는 수준이 아니라, 제도 전반의 정합성을 확보하는 방향으로 추진되어야 한다.

2. 공공성 개념과 분석 틀

영유아 교육·보육 정책에서 공공성은 국가 책임성, 형평성, 접근성, 서비스 질의 차원에서 이해될 수 있다. OECD(2025)는 영유아 교육·보육을 아동의 권리와 사회적 형평성 실현을 위한 핵심 공공서비스로 보고, 국가의 재정적·제도적 책임 강화의 중요성을 강조하고 있다. 국내에서도 공공성은 국가가 교육·보육의 공급과 질 관리에 대해 실질적 책임을 지는 정도, 그리고 이용자의 배경이나 거주 지역에 관계없이 균등한 서비스를 보장하는 정도를 의미하는 개념으로 논의되어 왔다(김은설·서문희, 2021).

이러한 논의를 바탕으로 공공성을 국가 책임성, 형평성, 접근성, 서비스 질의 네 요소로 구분하였다. 국가 책임성은 재정과 행정의 책임 주체가 명확하게 설정되어 있는 정도를 의미하며, 형평성은 지역 및 기관 유형에 따른 격차 없이 동등한 서비스가 보장되는 수준을 의미한다. 접근성은 필요한 시기에 적절한 서비스를 실제로 이용할 수 있는 조건을 뜻하고, 서비스 질은 교사의 전문성, 교육·보육 환경, 기관 운영체계 등이 적절하게 갖추어져 있는지를 포괄한다(OECD, 2025). 이 네 요소는 유보통합 정책의 구조적 성과와 한계를 분석하는 데 유효한 준거가 된다.

3. 선행연구 검토 및 연구의 차별성

유보통합과 관련된 기존 연구는 주로 정책 필요성, 제도 비교, 교사 자격 체계, 행정 통합 등의 주제를 중심으로 이루어져 왔다. 초기 연구에서는 유보통합의 필요성과 정책 방향에 대한 논의가 중심을 이루었으며, 이후 연구에서는 교사 처우와 자격 체계 문제, 행정체계 통합의 필요성이 주요 쟁점으로 다루어졌다(김은설·서문희, 2021). 유보통합 관련 선행연구는 대체로 네 가지 흐름으로 구분할 수 있다.

첫째, 유보통합의 필요성과 정책 방향에 관한 연구이다. 이들 연구는 유치원과 어린이집의 이원화된 구조가 정책 비효율과 서비스 격차를 유발한다는 점을 지적하며, 통합의 필요성을 강조해 왔다. 김은설과 서문희(2021)는 한국 유보통합 논의의 핵심 과제로 행정체계의 분절성과 제도 간 비정합성을 제시하였고, OECD(2021)는 교육과 보육의 분리가 영유아 발달의 연속성을 약화시킬 수 있다고 분석하였다.

둘째, 교사 자격 및 처우 체계에 관한 연구이다. 유치원 교사와 보육교사 간 자격 경로,

양성 체계, 보수와 근무 여건의 차이는 유보통합에서 가장 민감한 쟁점 중 하나로 다루어져 왔다. 국내 연구는 이러한 차이가 현장 갈등뿐 아니라 서비스 질 차이로 연결될 수 있음을 지적하고 있으며(김은설·서문희, 2021), OECD(2025)는 교사의 전문성과 노동조건이 영유아 교육·보육의 질을 결정하는 핵심 요인임을 강조한다.

셋째, 재정 구조와 국가 책임성에 관한 연구이다. 보육 및 유아교육 재정이 중앙정부, 지방정부, 교육청, 부모 부담으로 분산되어 있는 구조는 국가 책임성을 약화시키는 요인으로 평가되어 왔다. 김은설, 서문희(2021)는 이러한 재정 구조가 지역별 서비스 편차를 심화시킬 수 있다고 보았으며, OECD(2025)는 공공 재정 비중이 높을수록 서비스 질과 형평성이 향상되는 경향이 있다고 보고한다.

넷째, 국제 비교 연구이다. OECD(2017, 2021)의 비교 연구는 통합형 체계를 갖춘 국가들이 행정의 일관성, 서비스 접근성, 질 관리 측면에서 상대적으로 유리한 조건을 형성하고 있음을 보여준다. Bennett(2008)와 Moss(2012) 역시 유아교육과 보육의 통합이 단순한 행정 조정이 아니라 국가의 사회정책 철학과 공공성 수준을 반영하는 과정이라고 보았다.

종합하면, 선행연구에서 유보통합의 필요성과 주요 쟁점을 다각도로 제시하고 있으나, 최근 한국의 정책 변화 과정을 반영하여 공공성 관점에서 구조적 문제를 통합적으로 분석한 연구는 여전히 제한적이다. 따라서 본 연구는 기존 연구 성과를 토대로 하되, 국가 책임성·형평성·접근성·서비스 질의 관점에서 유보통합 정책의 구조적 쟁점을 종합적으로 분석한다는 점에서 차별성을 가진다.

III. 연구방법

본 연구는 한국의 유보통합 정책을 공공성 관점에서 분석하고 정책 구조에서 나타나는 주요 쟁점을 도출하기 위해 문헌분석을 중심으로 수행된 탐색적 연구이다. 본 연구는 설문조사나 면담과 같은 1차 자료 수집 방법을 사용하지 않고, 정책 문서와 통계자료를 기반으로 정책의 구조적 특성과 제도적 의미를 분석하는 데 초점을 두었다.

첫째, 본 연구는 정책 분석과 문헌고찰을 결합한 연구 설계를 적용하였다. 유보통합 정책

을 단순한 행정체계 통합이 아니라 공공성 강화 정책으로 이해하고, 정책의 형성과 추진 과정, 제도적 구조와 운영 방식, 정책적 함의를 종합적으로 분석하고자 하였다. 이를 통해 정책의 표면적인 변화뿐만 아니라 정책 구조에 내재된 문제와 방향성을 함께 파악하고자 하였다.

둘째, 자료 수집은 정책 문서, 통계자료, 선행연구를 중심으로 이루어졌다. 정책 문서는 교육부의 유보통합 추진방안과 실행계획을 포함하여 최근 정부가 발표한 공식 자료를 중심으로 수집하였으며, 이를 통해 정책의 목표와 추진 방향, 단계별 계획을 분석하였다. 통계자료는 보건복지부 보육통계, 교육부 유아교육 통계, 국가통계포털 자료 등을 활용하여 영유아 교육·보육 체계의 구조적 특징과 변화 양상을 파악하였다. 또한 국내외 선행연구와 OECD 보고서를 참고하여 유보통합 정책과 공공성 개념에 대한 이론적 근거를 마련하였다.

셋째, 자료 분석은 내용 분석, 비교 분석, 그리고 정책 분석의 방법을 중심으로 수행되었다. 먼저 정책 문서와 선행연구를 대상으로 내용 분석을 실시하여 유보통합 정책의 추진 배경과 주요 정책 과제, 제도적 특징을 도출하였다. 이어서 유치원과 어린이집 간 제도적 차이를 비교 분석하여 행정체계, 교사 자격 체계, 재정 구조 등에서 나타나는 구조적 차이를 확인하였다. 또한 통계자료를 활용하여 시설 분포, 이용 아동 수 변화, 지역 간 격차 등의 현황을 분석함으로써 정책이 적용되는 실제 환경을 파악하였다.

넷째, 본 연구에서는 정책 분석의 이론적 틀로 공공성 개념을 설정하였다. 공공성은 영유아 교육·보육 정책에서 국가 책임성과 형평성을 평가하는 핵심 기준으로, 본 연구에서는 국가 책임성, 형평성, 접근성, 서비스 질이라는 네 가지 요소를 중심으로 정책을 분석하였다. 이러한 분석 틀을 통해 유보통합 정책이 공공성 강화라는 정책 목표를 어느 정도 반영하고 있는지를 평가하고, 정책 구조에서 나타나는 한계와 개선 방향을 도출하고자 하였다.

이와 같은 연구방법은 정책 문서와 통계자료를 기반으로 유보통합 정책의 구조를 체계적으로 분석하고 공공성 관점에서 정책적 함의를 도출하는 데 적합한 방법으로 판단된다.

IV. 연구 결과

1. 행정체계 이원화와 통합 정책 구조

한국의 영유아 교육·보육 체계는 오랫동안 교육부와 보건복지부로 이원화된 행정체계를 유지해 왔다. 이러한 구조는 유치원과 어린이집이 서로 다른 법적 기반과 행정 체계 하에서 운영되도록 하였으며, 결과적으로 정책의 일관성과 효율성을 저해하는 요인으로 작용해 왔다.

<표 1> 유치원과 어린이집 행정체계 비교

구분	유치원	어린이집
관할부처	교육부	교육부 / 보건복지부
행정체계	교육행정	복지행정
운영목적	교육중심	보육중심
관리기관	교육청	지방자치단체

위의 <표 1>에서 나타난 바와 같이, 유치원과 어린이집은 관할 부처와 행정체계, 운영 목적 등에서 구조적인 차이를 보인다. 이러한 이원화 구조는 동일 연령의 영유아에게 상이한 정책 기준과 서비스 환경을 적용하게 만드는 요인으로 작용한다.

유치원은 교육 중심 기관으로서 교육과정 운영과 교원 관리 체계를 갖추고 있는 반면, 어린이집은 보육 중심 서비스 제공을 목적으로 하여 돌봄 기능이 강조되는 운영 구조를 가지고 있다. 이와 같은 차이는 동일 연령의 영유아를 대상으로 함에도 불구하고 서비스 내용과 질에서 차이를 발생시키는 원인이 되어 왔다(교육부, 2023).

또한 행정체계 이원화는 정책 조정 과정에서 부처 간 협력의 어려움을 초래하며, 정책 집행의 비효율성을 증가시키는 요인으로 지적된다. 예를 들어 재정 지원, 시설 관리, 교사 정책 등에서 부처 간 기준이 상이하야 현장에서 혼란이 발생하는 사례가 보고되고 있다(김은설·서문희, 2021). 이러한 문제는 정책 대상자인 학부모와 영유아에게 직접적인 영향을 미치며, 서비스 선택 과정에서도 불균형을 초래할 수 있다.

최근 정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 교육부 중심의 통합 행정체계를 구축하는 유보

통합 정책을 추진하고 있다. 이는 정책의 일관성을 확보하고 서비스 질을 균등하게 유지하기 위한 중요한 시도로 평가된다. 그러나 행정체계 통합은 단순한 조직 개편이 아니라 기존 제도의 조정과 이해관계자의 합의를 필요로 하는 복잡한 과정이다. 특히 지방자치단체의 역할 재정립과 기존 법·제도의 정비가 중요한 과제로 제기된다(OECD, 2021).

따라서 행정체계 통합은 유보통합 정책의 출발점이지만, 정책 효과를 실질적으로 확보하기 위해서는 제도 간 정합성과 운영 방식의 통합이 함께 이루어져야 할 필요가 있다.

2. 교사 자격 및 처우 체계의 구조적 격차

유치원 교사와 보육교사는 자격 체계, 임금 수준, 근무 환경 등에서 구조적 차이를 보이고 있으며, 이는 유보통합 정책에서 가장 중요한 쟁점 중 하나로 나타난다. 유치원 교사는 교원 자격 체계를 기반으로 하여 비교적 안정적인 고용과 높은 임금 수준을 유지하는 반면, 보육교사는 상대적으로 낮은 임금과 열악한 근무 환경에 놓여 있는 경우가 많다(보건복지부, 2022; 보건복지부, 2026).

<표 2> 교사 체계 비교

구분	유치원 교사	보육교사
자격체계	교원자격	보육교사 자격
임금수준	상대적으로 높음	상대적으로 낮음
근무조건	교육 중심	돌봄 중심
사회적 인식	높음	상대적으로 낮음

<표 2>의 유치원 교사와 보육교사는 자격 체계와 처우, 근무 조건 등에서 상당한 차이를 보인다. 이러한 격차는 서비스 질의 차이로 이어질 가능성이 높다. 이러한 차이는 단순한 직무 차이를 넘어 교육·보육 서비스의 질에 직접적인 영향을 미친다.

교사의 전문성과 근무 만족도는 영유아 발달에 중요한 영향을 미치는 요소로, 교사 간 처우 격차는 서비스 질의 불균형으로 이어질 가능성이 크다(OECD, 2025). 또한 이러한 격차는 직업 안정성과 전문성 확보 측면에서도 문제를 야기할 수 있다.

특히 통합형 체계를 운영하는 국가들은 교사 자격 기준을 일정 수준 이상으로 통일하고,

국가가 처우를 보장함으로써 질적 격차를 최소화하고 있다(OECD, 2021). 이에 비해 한국의 경우 교사 체계의 이질성이 유지되고 있어 공공성의 질적 요소가 제약되는 구조를 보인다. 따라서 교사 체계 문제는 단순한 자격 통합이 아니라 공공성의 질적 수준을 결정하는 핵심 정책 과제로 이해될 필요가 있다.

국외 연구에서도 교사 체계는 서비스 질의 핵심 요인으로 강조된다. OECD(2025)는 교사의 전문성, 임금 수준, 근무환경이 영유아 교육·보육 서비스의 질을 결정하는 가장 중요한 요소라고 지적한다. 즉, 교사 자격 체계의 통합과 전문성 강화가 서비스 질 향상의 핵심 조건이라고 볼 수 있다.

유보통합 정책 추진 과정에서 교사 자격 체계를 어떻게 통합할 것인가에 대한 논의는 매우 중요한 정책 과제로 제기된다. 자격 기준을 상향 조정할 것인지, 기존 자격 체계를 유지하면서 점진적으로 통합할 것인지에 대한 다양한 의견이 존재한다. 이러한 논의는 단순한 제도 통합을 넘어 교사의 전문성 확보와 서비스 질 향상이라는 측면에서 접근할 필요가 있다.

또한 교사 집단 간 이해관계 차이는 정책 추진 과정에서 갈등 요인으로 작용할 수 있으며, 이는 정책 수용성과도 밀접하게 관련된다. 따라서 교사 처우 개선과 자격 체계 통합은 단계적이고 체계적인 접근이 필요하다.

3. 재정 구조와 공공성의 한계

현재 영유아 교육·보육 재정 구조는 국가, 지방정부, 교육청, 부모 부담이 혼합된 형태로 운영되고 있다. 이러한 복합적 재정 구조는 정책의 유연성을 확보하는 장점이 있지만, 동시에 국가 책임성을 약화시키는 요인으로 작용할 수 있다(김은설·서문희, 2021). OECD(2025) 역시 공공 투자 확대가 형평성과 질 제고의 핵심 기반이라고 분석한다.

<표 3> 영유아 교육·보육 재정 구조

재원	내용
국고	중앙정부 지원
지방재정	지방자치단체
교육재정	교육청
부모부담	개인비용

<표 3>에서 나타난 바와 같이 현재 재정 구조는 다원화되어 있으며, 이는 국가 책임성의 불명확성을 초래하는 요인으로 작용한다. 특히 지역별 재정 여건의 차이는 서비스 질과 접근성에서 격차를 발생시키는 주요 원인으로 지적된다. 재정이 충분한 지역에서는 양질의 서비스 제공이 가능하지만, 그렇지 않은 지역에서는 서비스 수준이 낮아질 가능성이 존재한다. 이는 영유아 교육·보육 서비스의 형평성을 저해하는 요인이 된다.

또한 부모 부담이 일정 부분 유지되는 구조는 공공서비스로서의 성격을 약화시킬 수 있다. 공공성 측면에서 볼 때 영유아 교육·보육은 국가가 책임져야 할 사회적 서비스로 인식되며, 이에 따라 국가 재정 비중 확대가 필요하다는 논의가 지속적으로 제기되고 있다. OECD(2025)는 공공 재정 비율이 높은 국가일수록 영유아 교육·보육 서비스의 형평성과 질이 높게 나타난다고 보았으며, UNICEF(2019)도 공공 투자 확대가 영유아 발달 격차를 줄이는 핵심 정책 수단이라고 보았다.

특히 북유럽 국가들은 국가 중심 재정 구조를 통해 서비스 접근성과 형평성을 안정적으로 유지하고 있으며(OECD, 2017), 이는 한국의 혼합형 재정 구조와 대비되는 특징이다. 따라서 한국의 재정 구조는 공공성의 핵심 요소인 국가 책임성을 제약하는 구조적 한계로 평가될 수 있다. 유보통합 정책에서는 재정 구조 개편이 중요한 과제로 제시되고 있으나, 실제로는 기존 재정 체계를 완전히 통합하기 어려운 구조적 한계가 존재한다. 따라서 재정 통합은 단계적으로 추진될 필요가 있으며, 국가 책임 확대를 중심으로 한 정책 방향 설정이 필요하다.

4. 저출생과 보육환경 변화

저출생에 따른 영유아 수 감소는 이용 아동 수 감소, 기관 운영 불안정, 지역 간 서비스 격차 확대로 이어지고 있다(보건복지부, 2022). 국외에서도 인구 감소와 관련된 연구는 공공성 문제와 연결된다. OECD(2021)는 인구 감소 상황에서 시장 중심 공급 구조가 유지될 경우 서비스 접근성의 지역 격차가 확대될 수 있다고 지적하였다. UNICEF(2019)는 영유아기 공공서비스의 불균형이 사회적 불평등의 조기 심화로 이어질 수 있음을 지적한 바 있다. 이러한 점에서 저출생은 단순한 수요 감소가 아니라 공공 공급 기반 약화와 연결되는 구조적 문제이며, 공공기관 확대와 국가 책임 강화가 필수적인 정책 대응으로 요구된다.

정부 주도의 보육정책은 서구의 보육정책과 같이 우리나라에서도 공적 영역으로서 보육의 중요성이 강조되면서 그 역할의 큰 비중을 어린이집이 담당하게 되었다(Aassve, Arpino &

Goisis, 2012), 그러나 저출생은 단순한 수요 감소를 넘어 보육서비스 공급 구조 자체를 변화시키는 요인이다. 수요 감소는 시장 중심의 보육 체계에서 시설 경쟁을 심화시키며, 이는 서비스 질 저하로 이어질 가능성도 존재한다(보건복지부, 2022). 또한 지역 간 인구 감소 속도의 차이는 보육 서비스 격차를 더욱 확대시키는 요인이 된다. 도시 지역과 농촌 지역 간 서비스 접근성 차이는 정책적으로 해결해야 할 중요한 과제이다.

한국을 포함한 모든 국가의 공통된 관심사가 된 출생률 제고에 대한 고민은 OECD 국가 선진국을 중심으로 미주, 유럽의 많은 국가뿐 아니라 한국을 비롯한 동아시아가 함께 당면하고 있는 사회적 문제 중 하나가 되고 있다. 저출생 현상은 고령화 현상과 맞물려 생산인구 감소, 노인부양비용 증가, 생산과 소비의 감소로 인한 경제성장 저하 등 다양한 사회 문제를 초래한다(김영미, 2018). 저출생 극복 논의에서 서구 여러 나라의 경우와 같이 부부의 일·가정 양립이 가능한 방향이 정책의 중요한 화두가 되고 있으며, 정부는 저출생 현상을 극복하기 위해 중장기보육 기본계획을 수립하여 부모의 보육·양육 부담 경감, 수요자 맞춤형 보육 지원, 공공성 확대와 양질의 안심 보육 여건 조성, 신뢰 있고 투명한 보육생태계 구축 등을 제시하고 있다(홍성희, 2021). 이러한 현상은 유보통합 정책의 필요성을 더욱 강화시키는 요인으로 작용한다. 즉, 단순한 제도 통합을 넘어 보육서비스 체계 전반을 재구조화할 필요성이 제기된다.

5. 최근 유보통합 정책 변화 (2023~2026)

최근 정부는 유보통합 정책을 본격적으로 추진하며 단계적 실행 계획을 제시하였다. 특히 2023년 이후 정책은 행정체계 통합뿐 아니라 서비스 질 개선을 포함하는 종합적인 정책으로 발전하고 있다. 정책 로드맵에 따르면 초기 단계에서는 제도 기반 구축과 격차 완화가 이루어지고, 이후 통합기관 도입을 통해 제도 통합이 본격화될 예정이다(교육부, 2024).

<표 4> 유보통합 정책 추진 단계

단계	기간	주요내용
1단계	2023~2024	제도기반 구축
2단계	2025	격차 완화
3단계	2026~	통합기관 시행

또한 최근 정책에서는 교사 대 아동 비율 개선, 돌봄 시간 확대, 정보시스템 통합 등 구체적인 실행 과제가 포함되어 있다. 이는 서비스 질 향상을 위한 중요한 정책적 변화로 평가된다. 그러나 정책 추진 과정에서는 이해관계자 간 의견 차이와 제도적 조정 문제가 존재하며, 이러한 요소는 정책 시행 속도에 영향을 미칠 수 있다.

6. 공공성 관점에서의 쟁점

본 연구에서는 공공성 분석 틀을 적용하여 정책 쟁점을 도출하였다. 분석 결과 유보통합 정책은 공공성 강화라는 목표를 가지고 있으나 실제 구조에서는 다양한 한계가 존재하는 것으로 나타났다.

국가 책임성 측면에서는 재정 구조의 분산으로 인해 책임이 명확하게 규정되지 않는 문제가 있으며, 형평성 측면에서는 교사 처우 격차와 기관 간 차이가 주요 문제로 나타났으며, 접근성 측면에서는 지역 간 격차가 존재하며, 서비스 질 측면에서는 관리 체계의 차이가 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 유보통합 정책이 단순한 제도 통합이 아니라 공공성 강화를 위한 구조적 개편이 필요함을 시사한다.

<표 5> 공공성 기반 쟁점 분석

요 소	문 제	영 향
국가 책임성	재정 분산	책임 약화
형평성	교사 격차	서비스 불균형
접근성	지역 격차	이용 불균형
질	관리 부족	서비스 수준 차이

이상의 분석 결과, 유보통합 정책은 공공성 강화라는 목표를 가지고 있으나 실제 구조에서는 다양한 한계가 존재하는 것으로 나타났다.

<표 6> 유보통합 정책의 구조적 쟁점과 공공성 함의

분석 영역	주요 내용	공공성 요소	정책적 시사점
행정 체계	교육부-복지부 이원화 → 통합추진	국가 책임성	정책 일관성 확보 필요
교사 체계	자격·처우 격차 존재	형평성, 질	자격 통합 및 처우개선 필요
재정 구조	국가·지자체·부모 혼합	국가 책임성	국가 재정 확대 필요
보육 환경	저출생 → 시설 감소	접근성	지역 격차 대응 필요
정책 변화	2023~2026 단계적 추진	전 영역	장기적 정책 설계 필요
공공성 분석	4요소 전반에서 한계 존재	전체	구조적 개편 필요

<표 6>은 유보통합 정책의 주요 분석 결과를 공공성 관점에서 종합적으로 정리한 것이다. 특히 행정체계, 교사 체계, 재정 구조, 보육환경 변화 등 핵심 영역별로 나타나는 구조적 쟁점을 공공성 요소와 연계하여 제시하였다. 이를 통해 유보통합 정책이 단순한 제도 통합을 넘어 국가 책임성, 형평성, 접근성, 서비스 질 측면에서 어떠한 한계를 가지는지를 체계적으로 파악할 수 있다. 또한 <표 6>은 향후 정책 방향 설정을 위한 핵심 근거로 활용될 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

본 연구의 결과를 종합하면 다음과 같은 특징이 도출된다.

첫째, 유보통합 정책은 행정체계 통합을 중심으로 추진되고 있으나, 실제 문제는 교사 체계와 재정 구조에 더 집중되어 있다.

둘째, 저출생으로 인한 구조 변화는 정책 추진의 중요한 배경 요인이며, 이는 보육서비스 체계 전반의 재편을 요구하고 있다.

셋째, 공공성 관점에서 볼 때 유보통합 정책은 방향성은 적절하나 구조적 보완이 필요하다.

V. 논의 및 결론

본 연구는 한국의 유보통합 정책을 공공성 관점에서 분석하고 정책 구조에서 나타나는 주요 쟁점을 도출하였다. 연구 결과, 유보통합 정책은 영유아 교육·보육 체계의 통합을 통해 국가 책임을 강화하고 서비스 질을 향상시키기 위한 중요한 정책적 시도로 나타났다. 그러나

분석 결과 정책 구조 전반에서 공공성 확보와 관련된 다양한 한계가 존재하는 것으로 확인되었다.

첫째, 행정체계 통합은 유보통합 정책의 핵심 과제로 추진되고 있으나, 단순한 조직 개편만으로는 정책 효과를 충분히 확보하기 어렵다는 점이 나타났다. 행정체계 이원화 문제는 단순한 조직 분산을 넘어 정책 실행의 정합성과 국가 책임성의 문제로 확장된다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 기존 연구에서도 행정체계 분절이 정책 비효율을 초래한다는 지적이 제기되어 왔으나(김은설·서문희, 2021), 본 연구는 이를 공공성의 핵심 요소인 국가 책임성의 관점에서 재해석하였다. 특히 정책 책임 주체가 분산된 상황에서는 정책 실패나 서비스 격차 발생 시 책임 소재가 불명확해질 수 있으며, 이는 공공서비스에 대한 신뢰 저하로 이어질 가능성이 있다.

둘째, 교사 자격 체계와 처우 격차 문제는 유보통합 정책에서 가장 중요한 쟁점으로 나타났다. 유치원 교사와 보육교사 간의 자격 체계와 근무 조건의 차이는 단순한 제도 차이를 넘어 서비스 질과 직결되는 문제이다. OECD(2025)는 교사의 전문성과 근무 환경이 영유아 교육·보육 서비스의 질에 중요한 영향을 미친다고 강조하고 있으며, 교사의 전문성과 근무환경은 영유아 교육·보육 서비스의 질을 결정하는 핵심 요인이며, 이는 공공성의 질적 측면과 직접적으로 연결된다.

따라서 교사 체계 문제는 행정 통합 이후의 부수적 과제가 아니라 정책 설계의 중심 과제로 다루어져야 하며, 자격 통합과 함께 처우 개선과 전문성 강화가 병행될 필요가 있다. 이는 한국의 경우에도 동일하게 적용될 수 있다. 따라서 교사 체계 통합은 단순한 자격 조정이 아니라 전문성 강화와 처우 개선을 포함하는 방향으로 추진될 필요가 있다.

셋째, 재정 구조는 공공성 확보 측면에서 중요한 한계를 보여주었다. 현재 영유아 교육·보육 재정은 국가, 지방정부, 부모 부담이 혼합된 형태로 운영되고 있으며, 이는 국가 책임성을 약화시키는 요인으로 작용한다. 특히 지역별 재정 여건 차이는 서비스 질과 접근성의 격차를 발생시키는 원인이 된다(김은설·서문희, 2021). 본 연구는 이를 형평성과 접근성 문제로까지 확장하여 해석하였다. 특히 지역 간 재정 여건 차이는 서비스 질과 접근성의 격차로 이어질 수 있으며, 이는 교육·보육 기회의 불평등을 심화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 유보통합 정책은 국가 재정 책임 확대를 중심으로 재정 구조를 재편할 필요가 있다.

넷째, 저출생으로 인한 보육환경 변화는 유보통합 정책의 중요한 배경 요인으로 작용하고 있다. 출생아 수 감소는 보육시설 감소와 지역 간 서비스 격차를 심화시키며, 이는 공공성 문제로 이어진다. 이러한 변화는 단순한 수요 감소가 아니라 보육체계 전반의 재구조화를

요구하는 구조적 문제로 이해할 필요가 있다.

다섯째, 최근 정책 변화는 유보통합 정책이 점진적으로 구체화되고 있음을 보여준다. 2023년 이후 정책은 단계적 추진 전략을 기반으로 하고 있으며, 2026년 통합기관 도입을 목표로 하고 있다(교육부, 2024). 이는 정책의 실행 가능성을 높이는 방향으로 평가될 수 있으나, 동시에 정책 추진 과정에서 이해관계자 간 조정이 중요한 과제로 남아 있다.

이상의 결과를 종합하면, 유보통합 정책은 행정체계 통합이라는 외형적 변화보다 교사 체계, 재정 구조, 공공 공급 기반과 같은 구조적 요소에서의 개편이 핵심 과제로 나타난다. 이는 유보통합 정책이 단순한 제도 정비를 넘어 공공성 중심의 정책 전환으로 접근되어야 함을 시사한다.

이에 따라 향후 유보통합 정책은 다음과 같은 방향에서 재설계될 필요가 있다. 첫째, 국가 재정 책임을 확대하고 안정적인 공공 재정 구조를 구축해야 한다. 현재의 혼합형 재정 구조는 국가 책임성을 약화시키고 지역 간 격차를 확대하는 요인으로 작용하고 있으므로, 기본 운영비와 교직원 인건비, 질 관리 비용 등에 대한 국가 책임을 명확히 하고 지역 간 재정 격차를 보완할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 둘째, 교사 자격 체계 통합과 처우 개선을 단계적으로 추진해야 한다. 교사의 전문성과 근무환경은 서비스 질과 직결되는 핵심 요소이므로, 자격 통합과 함께 경력 인정, 재교육 체계 구축, 보수 및 근무 환경 개선을 포함하는 종합적 접근이 요구된다. 셋째, 국공립어린이집은 여타 유형의 어린이집들을 정책적 측면에서 선도하며, 사회의 저출생과 고령화 추세가 심화되고, 출산 등 여성 고유의 사회적 중요성이 강조되면서 보육의 완성에 따른 공익의 극대화를 위해 그 위상이 더욱 높아지고 있으므로(유승의, 2007), 공공기관 중심의 공급 구조를 강화하여 서비스 형평성과 접근성을 확보해야 한다. 민간 중심 공급 구조는 저출생 상황에서 서비스 공백을 초래할 수 있으므로, 국공립 기관 확대와 취약지역 우선 지원을 통해 공공 공급 기반을 강화할 필요가 있다. 넷째, 정책 평가 기준을 행정 효율성 중심에서 공공성 중심으로 전환해야 한다. 향후 정책 평가는 서비스 질, 접근성, 형평성, 국가 책임성의 개선 여부를 중심으로 이루어져야 하며, 이를 통해 정책의 실질적 효과를 점검할 필요가 있다.

결론적으로 유보통합 정책은 단순한 행정 통합이 아니라 영유아 교육·보육 체계의 공공성을 재구조화하는 정책으로 이해될 필요가 있다. 따라서 향후 정책 추진 과정에서는 효율성보다 공공성 강화를 중심으로 정책을 설계하고 실행해 나가야 할 것이다.

본 연구는 유보통합 정책을 공공성 관점에서 분석하여 구조적 쟁점을 도출하였다는 점에서 의의를 가진다. 그러나 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, 본 연구는 정책 문서를 중심으

로 분석을 수행하였기 때문에, 실제 정책 집행 과정에서 나타나는 현장의 경험과 인식을 충분히 반영하지 못하였다. 특히 교사, 학부모, 지방정부 관계자 등 다양한 이해관계자의 관점이 포함되지 못했다는 점에서 분석의 범위에 한계가 있다. 둘째, 본 연구는 질적 분석을 중심으로 정책 구조를 해석하였으며, 정책 효과를 계량적으로 검증하지는 못하였다. 따라서 유보통합 정책이 실제로 서비스 질 향상이나 형평성 개선에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서는 추가적인 실증 연구가 필요하다.

셋째, 지역 간 차이를 고려한 구체적 사례 분석을 수행하지 못한 점 역시 한계로 지적될 수 있다. 특히 저출생과 지역 소멸이 빠르게 진행되는 지역에서의 보육 서비스 변화는 보다 심층적인 분석이 요구된다.

이러한 한계를 바탕으로 향후 연구에서는 다음과 같은 방향이 필요하다.

첫째, 교사와 학부모, 정책 담당자를 대상으로 한 현장 중심의 질적 연구를 통해 유보통합 정책의 수용성과 실행 과정을 분석할 필요가 있다. 둘째, 정책 시행 이후 서비스 질, 접근성, 형평성 변화 등을 분석하는 계량적 실증 연구가 요구된다. 셋째, 지역 간 차이를 고려한 사례 연구 및 비교 연구를 통해 지역 맞춤형 정책 설계 방안을 도출할 필요가 있다. 넷째, 국제 비교 연구를 통해 한국 유보통합 정책의 위치와 한계를 보다 명확히 파악하고, 장기적 정책 방향을 설정할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 교육부(2023). **유보통합 추진방안**. 교육부.
- 교육부 보도자료(2023.07.28). 교육부, 유치원·어린이집 관리체계 일원화로 책임있는 유보통합 실현한다.
- 교육부 보도자료(2023.09.12). 유아교육·보육 통합의 기반 조성을 위한 우선이행과제 발표.
- 국가통계포털(2022). 2022년 어린이집 및 이용자 통계.
- 교육부(2024). **유보통합 실행계획**. 교육부.
- 김영미(2018). 저출산·고령사회 기본계획에 대한 젠더 분석-저출산 담론의 재구성을 위하여. **비판사회정 책**, 59, 103-152.
- 김은설·서문희(2021). 유보통합 정책의 쟁점과 과제. **육아정책연구**, 15(2), 1-25.
- 도미향·변미화·이명숙·윤지영(2022). **보육학개론**. 신정.
- 도미향·강기정·박경애·이무영·정지영(2024). **가족정책론**. 신정.
- 보건복지부(2022). **보육통계**. 보건복지부.
- 보건복지부(2026). **보육사업 안내**. 보건복지부.
- 유승희(2007). 한국의 BTL 사업에 관한 연구: 국공립보육시설 공급사례를 중심으로. 한양대학교 박사학위 논문.
- 이상호(2018). 한국의 지방소멸 2018-2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로. 고용 동향 브리프, 2018. 7월호.
- 최미미(2019). 일본 유보통합시설인 인정어린이원 제도에 관한 고찰: 아동·자녀양육지원 신제도 이후를 중심으로. **비교교육연구**, 29(3), 31-61.
- 홍성희(2021). 여성의 경제활동 참가율이 출산율에 미치는 영향: OECD 국가를 대상으로. **가족자원경영과 정책**, 25(2), 41-52.
- Aassve A., Arpino B., Goisis A. (2012), "Grandparenting and mothers' labour force participation: A comparative analysis using the generations and gender survey", *Demographic Research*, 27: 53-84.
- OECD(2021). *Starting Strong VI*. OECD Publishing.
- OECD(2025). *Reducing Inequalities in ECEC*. OECD Publishing.
- UNICEF(2019). *A World Ready to Learn*. UNICEF.

Abstract

Structural Issues and Policy Directions of Early Childhood Education and Care Integration from a Publicness Perspective

Do, Mi Hyang* · Kim, Eung Ja**

This study aims to analyze the Early Childhood Education and Care (ECEC) integration policy in South Korea from the perspective of publicness and to identify its structural issues. Using literature review and secondary data analysis, the study examines policy structures focusing on administrative systems, teacher qualifications, financial structures, and demographic changes. The findings indicate that although the integration policy aims to strengthen government responsibility and to improve service quality, several structural limitations remain, including disparities in teacher qualifications, fragmented financial systems, and regional inequalities. Therefore, future policy directions should focus on expanding government financial responsibility, improving teacher working conditions, and strengthening public provision systems .

Keywords : Integration of early childhood education and care, public nature, daycare centers, policy analysis, childcare system

* Professor, Department of Child Welfare, Namseoul University

** Professor, Department of Child Welfare, Namseoul University