

제3차 KEDI 미래교육정책포럼

출발점 교육평등 실현을 위한 유아교육·보육의 공공성 제고 방안

일시 : 2017년 7월 14일(금) 오후 2시

장소 : 서울중앙우체국 A코어 21층 스카이홀



제3차 KEDI 미래교육정책포럼

- 주제 : 출발점 교육평등 실현을 위한 유아교육 · 보육의 공공성 제고 방안
- 일시 : 2017년 7월 14일(금), 14:00 ~ 17:30
- 장소 : 서울중앙우체국 A코어 21층 스카이홀
- 주최 : 한국교육개발원, 유아정책연구소, 교육정책네트워크
- 후원 : 교육부
- 프로그램

시간	내용	비고
13:30~14:00 (30')	등록	
14:00~14:10 (10')	개회식 <ul style="list-style-type: none"> • 국민의례 • 개 회 사 : 김재춘(한국교육개발원 원장) • 환 영 사 : 우남희(유아정책연구소 소장) 	사회: 조옥경 (한국교육개발원 교육정책네트워크 연구센터 팀장)
14:10~15:00 (50')	Session 1 : 유아교육보육의 공공성 강화를 위한 인프라 구축 방안 <ul style="list-style-type: none"> • 주제발표 : 최윤경(유아정책연구소 연구위원) • 지정토론 : 김정례(경기도교육청 유아교육과장) 이덕난(국회입법조사처 입법조사연구관) 	
15:00~15:50 (50')	Session 2 : 누리과정의 성과와 내실화 방안 <ul style="list-style-type: none"> • 주제발표 : 조부경(한국교원대학교 교수) • 지정토론 : 황옥경(서울신학대학교 교수) 김낙홍(중앙대학교 교수) 	좌장: 장명림 (한국교육개발원 교육현장지원연구본부 본부장)
15:50~16:10 (20')	휴식	
16:10~17:00 (50')	Session 3 : 유초단계의 돌봄서비스 강화 및 질 제고 방안 <ul style="list-style-type: none"> • 주제발표 : 정선아(숙명여자대학교 교수) • 지정토론 : 최은영(유아정책연구소 연구위원) 유재복(전주효림초등학교 교장) 	
17:00~17:20 (20')	종합토론	
17:20~17:30 (10')	폐회	

개회사

김재춘 한국교육개발원 원장

안녕하십니까? 한국교육개발원 원장 김재춘입니다.

‘출발점 교육평등 실현을 위한 유아교육·보육의 공공성 제고 방안’이라는 주제로 개최되는 제3차 KEDI 미래교육정책포럼에 참석해 주신 모든 분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 또한, 본 행사를 위해 함께 애써주신 육아정책연구소 우남희 소장님과 관계자 여러분, 교육정책네트워크 관계자 여러분, 그리고 발표자와 토론자분들께도 진심으로 감사드립니다.

한국교육개발원에서는 저출산 시대의 교육개혁 방안으로서 교육복지 실천 전략을 탐색하고, 제4차 산업혁명에 대비하기 위한 미래 교육정책 비전과 중·장기적 정책방향을 모색하고자 총 6차례에 걸쳐 KEDI 미래교육정책포럼을 개최하고 있습니다.

오늘 포럼은 그 중 세 번째로 저출산 및 경제·사회 양극화를 극복하기 위한 교육복지 정책으로서 교육적 효과와 영향이 큰 유아기의 교육 및 보육의 공공성을 제고하여 출발점 교육평등을 실현하는 방안을 함께 고민하고 논의하는 자리입니다.

저출산 및 경제·사회 양극화 대응 전략으로서의 유아교육·보육 정책은 자녀 양육 부담 경감과 생애 초기 출발점 평등 보장을 통해 궁극적으로 유아의 건전한 성장과 발달을 도모하는 데에 그 목적이 있습니다.

인적자원이 국가발전의 원동력인 우리나라에서는 생애 초기 학습과 복지의 중요성에 대한 인식이 확산됨에 따라 유아교육·보육 강화를 위한 다양한 정책적 노력을 기울여 왔고, 올해는 ‘유아교육발전 5개년 계획’의 재수립을 앞두고 있습니다. 아울러, 새 정부 출범에 따른 실질적이고 강화된 유아교육·보육 정책의 추

진에 대한 요구와 기대도 높아지고 있는 상황입니다.

이에, 본 포럼에서는 우리나라의 모든 유아와 부모가 격차 없이 양질의 교육 및 보육 서비스를 받을 수 있도록 지원하는 정책 방안을 심도 있게 논의해 보고자 합니다. 유아교육·보육의 공공성 강화를 위한 인프라 구축, 누리과정의 내실화, 그리고 돌봄서비스 강화 및 질 제고 방안에 대한 발표와 토론을 통해 우리나라의 출발점 교육평등 실현을 위한 다양한 관점을 수렴하고, 발전적 방향을 모색하는 시간이 될 것으로 기대합니다.

우리나라 유아교육 및 보육의 발전적 미래를 준비하는 이 자리에 함께해 주신 여러분들께 다시 한 번 감사드리며, 앞으로 개최될 KEDI 미래교육정책포럼에도 지속적인 관심과 참여를 부탁드립니다.

감사합니다.

2017. 7.

한국교육개발원

원장

김재춘

환영사

우남희 육아정책연구소 소장

안녕하십니까?

현재 우리나라는 새 정부의 출범과 함께 향후 5년간의 유아교육과 보육의 중장기 정책을 점검하고 수립하는 중요한 시기에 있습니다. 이러한 시점에 한국교육개발원과 함께 저출산 극복을 위한 교육복지의 실천전략으로 유아교육·보육의 공공성 제고 방안을 주제로 「KEDI 미래교육정책포럼」을 마련하게 되어 기쁘게 생각합니다.

그 간의 유아교육과 보육의 정책은 서비스의 질을 향상시키기 위한 정책이었으며, 공공성을 확보하기 위한 끊임없는 노력의 과정이었습니다. 2012년 누리과정의 도입으로 취학 전 국가수준의 공통과정이 개발되어 모든 유아를 위한 양질의 교육·보육에 대한 최소한의 내용과 기준이 마련되었습니다. 한편, 돌봄서비스의 강화를 통해 유아교육과 보육에서, 나아가 일·가정 양립을 위한 양육지원의 기능을 폭넓게 마련하였습니다. 이는 모두 유아교육과 보육의 공공성 확보를 통한 인프라 구축의 과정이며 많은 정책적 노력과 설계를 수반하였습니다.

이제 다음 단계를 위한 새로운 계획과 정책의 방향을 수립하는 시점에서, 현재 유아교육·보육의 공공성 현황을 인프라 관점에서 살펴보고, 구체적으로 출발점 교육평등을 위한 누리과정의 성과와 유·초단계의 돌봄서비스 확장과 강화를 살펴보는 이번 포럼의 의제 설정은 매우 적절하다고 중요하다고 생각합니다.

국가는 미래인적자원인 영유아의 건강한 성장·발달과 영유아가구의 행복한 육아를 위해 적극적으로 개입하고 지원할 의무와 책임이 있습니다. 동시에 모든 국민과 지역사회, 특히 영유아 부모는 영유아를 위한 양육과 교육·보육의 과정에 보다 적극적으로 참여하고 협력할 권리와 책임을 갖습니다. 정부와 지역사회, 개

별 가정의 협력과 참여가 함께 이루어지지 않는 공공성의 확보와 발전은 요원할 것입니다.

이번 포럼의 주제발표와 토론을 통해 유아교육과 보육의 공공성 제고뿐만 아니라 향후 유아교육·보육의 발전을 위한 구체적인 전략과 방안을 모색하는 뜻깊은 자리가 되기를 기대하며, 새로운 정책 설계와 방향성의 마련에 의미있는 제언이 되리라 생각합니다.

유아교육과 보육의 공공성을 위한 미래정책포럼을 제안하고 공동 주최를 마련한 한국교육개발원에 깊은 감사를 드리며, 본 포럼에 참여해주신 각 계의 전문가 분들께도 감사의 마음을 전합니다. KEDI와 KICCE의 공동 포럼을 통해 다양한 견해와 논점을 갖는 당면한 유아교육·보육의 현안들이 바람직한 방향으로 정립되기를 바랍니다. 감사합니다.

2017. 7.

육아정책연구소

소장



Contents

■ Session 1

유아교육·보육의 공공성 강화를 위한 인프라 구축 방안

주제발표 : 최윤경 (육아정책연구소)	3
지정토론 : 김정례 (경기도교육청)	20
이덕난 (국회입법조사처)	25

■ Session 2

누리과정의 성과와 내실화 방안

주제발표 : 조부경 (한국교원대학교)	31
지정토론 : 황옥경 (서울신학대학교)	49
김낙흥 (중앙대학교)	59

■ Session 3

유초단계의 돌봄서비스 강화 및 질 제고 방안

주제발표 : 정선아 (숙명여자대학교)	65
지정토론 : 최은영 (육아정책연구소)	82
유재복 (전주효림초등학교)	85

|| Session 1

**유아교육·보육의 공공성 강화를 위한
인프라 구축 방안**

유아교육·보육의 공공성 강화를 위한 인프라 구축 방안

최윤경 (육아정책연구소 연구위원)

1. 서론

유아교육과 보육에서 공공성의 어젠다는 오랜 기간 정책목표로 설정되어온 정책적으로 중요한 과제이다. 양질의 유아교육과 보육에 대한 정책의 추진 과정은 국내외 공통적으로 공공성의 추구하고 맥을 같이 한다. 우리나라의 경우 유아교육·보육 현장에 사립 유치원과 민간·가정 어린이집의 비중이 큼에 따라, 정부에서 추진하는 방향으로서의 공공성과 사립·민간이 주체가 되어 운영하는 기관의 운영 원리 간에 상충하는 사안들이 발생한 바 있다 (예: 부모 부담 비용, 재무회계, 누리과정 운영시간, 교직원 처우 등). 이러한 상황에서 공공성의 확보는 공·사립 기관의 인프라에 의한 긴장과 상생의 균형을 통해 논의되곤 한다.

그간의 유아교육 발전계획과 보육 중·장기계획을 살펴보아도 유아교육·보육의 공공성 확보는 공통적으로 강조되는 정책 목표이며, 새로 출범한 정부에서도 공공성의 확대와 강화는 그 어느 때보다 중요한 과제로 강조되고 있다. 그러나 공공성이 공적 영역의 공공기관만이 갖는 특성은 아니므로, 공공기관과 사립·민간 기관이 갖는 고유한 특징점을 고려하여 어떤 측면의 어느 수준의 공공성이 바람직한 것인지에 대한 논의가 필요한 시점이다. 아직 새 정부의 국정과제와 구체적인 유아교육 보육의 정책이 가시화되지 않은 상황에서 논의에 제한점이 있으나, 동시에 세부적인 내용과 과제가 제시되지 않은 현 시점에 향후 유아교육과 보육 정책이 추구하는 방향, 특히 공공성의 확보라는 최우선 과제의 수행에 도움이 되는 기회가 될 것으로 기대한다.

과연 유아교육·보육의 공공성의 실체는 무엇이며 어떻게 달성할 수 있는지, 과거의 논의들을 바탕으로 하여 2017년 현시점에 맞는 틀과 관점을 가지고 다시 짚어볼 필요가 있겠다. 이 논고는 유아교육·보육의 공공성 확보라는 최우선 과제의 수행을 위해 필요한 제반 요소들을 (광의의) 인프라의 측면에서 살펴봄으로써, 유아교육과 보육의 발전의 토대가 되는 공적 기반의 확충에 필요한 방안들을 논의하고자 한다.

2. 공공성의 개념 및 현황

가. 공공성의 개념

‘공공성(publicness)’이 무엇을 의미하는지에 대한 논의는 다양하다. 공공성은 한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질로 정의하며(네이버 국어사전), 국가(정부)가 공익의 목적을 가지고 직접 관련되어 수행하는 일로 파악된다. 공공성과 관련된 단어로 공공, 공동선, 공동의 이익 추구가 있으며, 이는 사적 이익을 추구하지 않음을 의미한다(석재은 외, 2015). 그간의 논의에 의하면 공공성의 개념에는 다양한 요소가 내재되어 있고 복합적인 의미로 구성되는데, 여기에는 공민성(민주주의, 정치적인 것, 인권), 공익성(공동체 삶을 살아가는 데 필요한 경제적 가치 혹은 효용), 공공성(행위의 차원에서 공개성을 포함)이 있다(조대엽, 2012). 그러나 공공성은 광의의 의미를 갖는 것으로 공적 주체에만 국한되지 않고 민간/사적 영역의 주체라도 사적 이익과 구분되는 공공의 이익 실현을 우선 목표로 삼는다면 이는 공공성을 갖는 것으로 본다. 공공성은 영리기관이나, 비영리기관이나의 구분으로 보다 명확해지지만, 영리기관이든 비영리기관이든 공공성을 보장하는 데 유의한 조건을 갖추었느냐를 통해 공공성의 여부를 볼 수 있다. 변화하는 사회에 유연하게 적용하여 공공의 이익을 추구하는 개념으로 접근할 수 있으며, 이 경우 공공성은 공익을 위해 조직되고 제공되는 구조적 요건을 갖추었는가의 의미로 재정의된다(석재은 외, 2015).

나. 유아교육·보육의 공공성

1) 유아교육·보육의 공공성 개념 및 관련 연구

유아교육이 교육복지의 개념으로 교육이 사회복지의 역할을 수행하는 것으로 확장됨에 따라, 유아교육의 범위와 개념 역시 학교체계 내의 교육과정과 시수를 넘어선 다양한 형태의 평생교육의 연장선에 놓여있고, 여기에는 국가의 공적 개입이 따른다. 전문가 논의를 통해 유아교육과 보육의 공공성을 ‘가구소득이나 계층 등에 상관없이 모든 아동들이 질 높은 보육교육 서비스를 이용할 수 있도록 재정과 공급의 측면에서 국가의 역할을 강화하는 것’으로 파악한 바 있으며(이미화 외, 2015), 유아교육의 공공성은 행위 주체자로서 정부가 유아교육에 대한 사회적 책임을 가지고, 학부모의 교육비 부담을 최소화하기 위해 재정지원을 확대하여 접근성을 높일 수 있도록 국공립기관을 확대해야하는 것을 의미하기도 하였다(최은영 외, 2016). 동 연구에서 사립유치원의 공공성을 책무성, 투명성, 보편성, 공개성의 차원에서 살펴본 결과, 학계전문가와 현장전문가들은 투명성에 대해 낮

게 평가하였다. 공공형 사립유치원을 선정하는 기준으로 교원자격과 관리, 교육과정 운영, 재정, 질 관리의 4개 영역 15개 지표로 구성하였다(최은영, 2016).

백선희(2011)는 공공성이 공동체성, 공개성, 정부 관련성, 정치성, 공개성, 공익, 공유, 공정, 인권, 평등, 정의, 민주주의, 개방성, 보편성 등으로 구성되는데, 보육의 공공성은 가치, 정부 관련성, 거버넌스의 3대 영역으로 구분하여 9개 요소¹⁾로 이루어진다고 보고, 보육의 공공성이 전반적으로 낮은 수준으로 특히 정부 관련성에 해당하는 공적 체계에서 공공성이 가장 취약하다고 분석하였다(육아정책연구소 육아지원정책포럼, 2013 재인용). 양미선(2013)은 유치원과 어린이집 운영의 공공성 분석을 위해 보편성, 공개성, 투명성, 참여성의 4개 영역으로 나누어 살펴본 결과, 어린이집의 공개성은 전체 평균 4.22점/5점인 가운데 공개성(4.08점)과 참여성(4.10점)이 상대적으로 취약하다고 하였다. 유치원 운영의 공공성은 평균 4.17점/5점으로, 참여성(3.78점)이 가장 취약하고, 보편성(4.54점)이 가장 높은 것으로 보고하였다.

제시된 연구결과에 근거하면, 공적 급여·재정·전달 체계와 공개성, 참여성의 측면에서 유아교육·보육의 공공성이 미진한 것으로 파악된다.

2) 비영리기관으로서의 재정 건전성과 투명성

유치원은 학교법과 유아교육법에 의해 교육기관이고, 어린이집은 사회복지기관(법인)의 특성을 가짐에 따라 두 곳 모두 비영리기관이며, 사회전체의 이익을 목적으로 하는 단체로 소유주의 이익을 추구하지 않는다. 따라서 기관의 설립과 운영에 투자의 개념을 갖지 않으며, 이러한 이유로 과세 대상 제외를 적용받고 있다. 또한, 사립유치원과 민간어린이집의 세입의 대부분이 공적 영역(정부지원과 학부모부담)에서 오므로, 공교육·보육의 영역에서 공공성의 특성을 부과하는 것이 필요하다(육아정책연구소, 2016).

유아교육과 보육에 대한 정부의 재정지원이 보편적으로 이루어짐에 따라 공공성의 주요 요건으로 재정 건전성과 투명성이 강조되고 있다. 여기에서 재정 투명성은 유치원과 어린이집에서 재정에 관련된 정보를 제공하고 정보에의 접근성을 보장하며, 수요자 부모 등이 재정 운영과정에 적절히 참여하여 재정운영에 대한 책무성을 확보하는 것을 의미한다. 즉 재정 집행의 결과, 절차, 내용, 책임의 투명화를 의미하는데(김용남 외, 2015), 이는 앞서 연구들에서 살펴본 공적 재정 체계와 공개성, 참여성뿐만 아니라 공공성의 구성요소들과 밀접하게 관련되어 있다. 최근에 사립유치원 재무회계 규칙의 도입이 제정됨에 따라 이에 대한 논의가 활발하다. 해외사례를 통해 살펴보면 정부의 재정 보조율이 높아짐에 따라, 민간 사립 기관의 재정에 대한 감사와 관리는 체계화, 제도화 되어가고 있다(예: 노르웨이²⁾)

1) 가치(공동성, 평등성, 권리성), 정부 관련성(공적 급여체계, 공적 재정체계, 공적 전달체계), 거버넌스(공개성, 투명성, 참여성)

2) 노르웨이는 사립 기관들이 과도한 이익을 추구하는 것이 공공성을 해치는 것으로 보고, 2013년에 유치원 법

3. 국내외 유아교육·보육 공공성 검토

가. 해외 ECEC의 공공성 기준 및 현황

해외 육아선진국의 유아교육과 보육의 공공성이 어떠한 양상을 보이는가는 다양한 관점에서 논의될 수 있다. 여기에서는 유아교육·보육(ECEC: Early Childhood Education and Care)이 지향하는 정책의 목표와 주요 과제들을 공공성 확보에 필요한 인프라 요건으로 보고 살펴보았다. 여기에는 유네스코에서 제시한 생애초기 보편적 교육의 목표와 OECD에서 제공한 양질의 아동발달을 위해 필요한 5개 ECEC 정책수단, 그리고 육아정책연구소 국제세미나에서 논의된 유보통합을 위해 필요한 8개 요건을 공공성의 구성요건으로 보았다.

〈표 1〉 ECEC 공공성 논의 기준

UNESCO의 교육목표	OECD의 ECEC 정책수단	유보통합의 8요소
접근성 (Accessibility)	양질의 목표와 최소기준 (Quality goals and Regulations)	행정 (Administration)
비용지불능력 (Affordability)	커리큘럼과 학습기준 (Curriculum and Standard)	규제 (Regulation)
형평성 (Equity)	교직원의 질 (Qualification, Training, and Working Condition)	커리큘럼 (Curriculum)
질 (Quality)	가족 및 지역사회연계 (Collaboration with Families and Communities)	접근성 (Access)
	데이터와 연구 (Data, Research, and Monitoring)	인력(Workforce)
		재정지원 (Funding)
		서비스 유형의 다양성 (Provision)
		유아교육·보육에 대한 통합된 인식 (Concept)

자료: UNESCO Education for All, Starting Strong IV(OECD, 2015), P. Moss(2015).

상기한 제 요건의 목표가 되는 기준과 달성 수준을 통해 유아교육과 보육의 공공성 확보를 논의할 수 있으며, 그 중에서도 특히 해외 육아선진국의 공공성 지표로 ①일원화된 거버넌스로서의 유보통합과 ②공사립 기관의 비중, ③부모의 비용부담 수준, 그리고 ④서비스 접근성과 이용률의 측면을 주요하게 볼 수 있다. 다수의 육아선진국에서는 이러한

(Kindergarten Act)을 개정하여 합리적인 수준의 이익(a reasonable annual result)만을 추구하도록 규정함. 이 규정에 의하면 사립 기관의 인건비가 국공립 기관의 인건비와 비교하여 현저히 낮을 경우 해당 기관은 지자체로부터 받는 보조금에 제약이 있음.

4개 요건을 통해 유아교육·보육의 발전과 공공성의 확보를 추구해왔다.

1) 유보통합

OECD 국가의 절반 이상이 유아교육·보육 커리큘럼과 관할 책임이 한 부처로 통합된 시스템을 운영하고 있다. 그 외 비통합 국가에서는 3세 미만 아동과 3세 이상 아동을 분할 관할하는 이원화 시스템을 적용한다. 호주, 칠레, 핀란드, 독일, 카자흐스탄, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 노르웨이, 슬로바키아, 슬로베니아, 스웨덴, 영국(잉글랜드, 스코틀랜드)이 부처 통합을 이룬 국가로, 대부분 교육부로 통합한 가운데, 독일은 지방분권 하에서 가족·노인·여성·청소년 연방부서로 통합되어 있다. 호주도 부처가 교육부로 통합되었으나, 지방분권의 특성이 강하다.

ECEC 체계의 통합을 추진 또는 논의 중인 국가의 수는 점차 늘어나고 있다. 이는 생애 초기 영유아에 대한 교육의 효과를 강조하는 전반적인 추세와 부모의 노동시장 참여를 위해 필요한 보육서비스를 강조하는 추세를 반영한 것이다. 그럼에도 불구하고, 많은 국가에서 ECEC 업무 체계가 여전히 분리된 상태로 있으며, 조사 참여국의 약 절반이 서비스에 따라 중앙정부 수준에서 담당 부처가 나뉘어져 있는 것으로 나타났다. 각국의 유보통합 여부는 대개 부처 및 행정체계의 통합 여부로 판단된 것으로, 통합 국가로 분류된 경우에도 통합의 상세 내용과 수준을 살펴보면 8개 요소 모두에서 완전통합을 이룬 경우는 스웨덴이 유일하다. 유보통합은 많은 국가에서(부처 통합 국가이든 아니든) 여전히 진행 중인 과제로, 대부분 영유아기 보육교육의 실질적 통합을 위한 정책적 노력(대표적으로 질 관리와 제반 격차 해소, 비용지원체계의 발전, 아동웰빙의 실현)을 지속하고 있다. 부처통합(administration, governance)과 같은 1개 요소만이 아닌 관련된 모든 요소들을 고려할 경우, 상당수의 국가는 ‘부분통합’ 국가에 속한다.

한편, 유보통합은 이루어진 국가에서도 ECEC 서비스 유형과 이용의 다양성은 여전히 하며, 국가와 지자체별로 이용 가능한 ECEC 서비스의 유형은 다르다. 형식을 갖추고 인가된 ECEC 서비스의 확대에도 불구하고, 여전히 많은 국가와 지자체에서 규제 혹은 규제되지 않는 비공식 돌봄 서비스(가정보육 family day care 포함)가 존재하는 가운데, ECEC의 공공성이 확보된 국가일수록 비공식 서비스 이용률이 적게 나타났다.

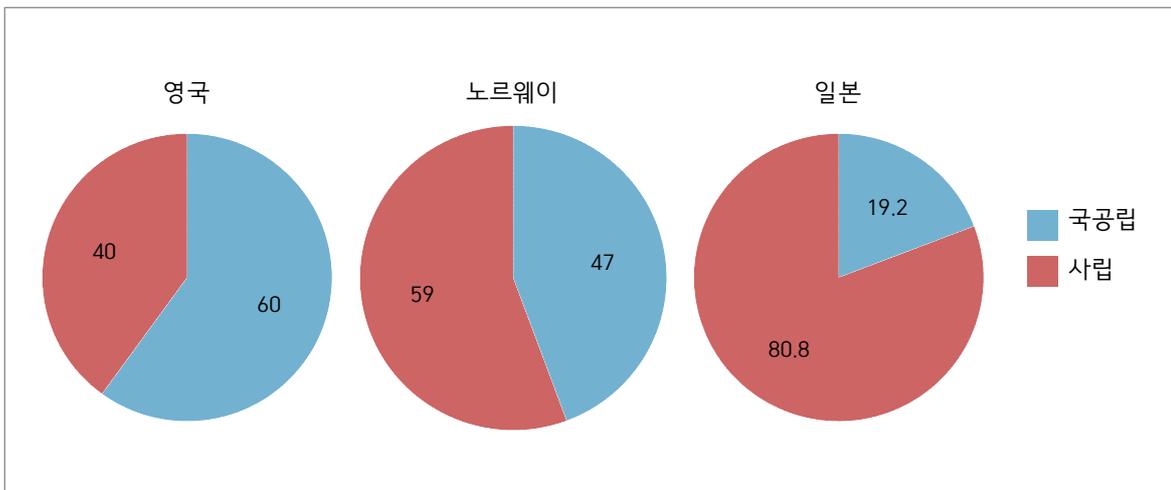
한편, 유보통합은 세계적으로 보편적인 현상이나, 반드시 유보 운영의 중앙집권화를 의미하는 것은 아니다. Jenkins & Henry(2016)는 일원화된 거버넌스가 반드시 효율성을 높이는 것은 아니라는 견해로 신공공관리론(NPM: New Public Management)에 근거하여 작지만 효율적인 정부를 통해 ECEC를 운영하는 것이 바람직하다고 보았다. 새로운 공공관리 이론가들은 관련 부처가 세분화 되었을 때 효율성이 증가한다고 보고, 작은 정부(dispersed governance)가 아동의 읽기능력 향상 등 아동발달에 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과를 보고하였다(Jenkins & Henry, 2016). 공공성과 유보통합의 관계는 대체로 정적

인 상관관계를 보이거나, 각국의 중앙-지방 정부의 공공성의 목표와 수준을 고려하여 논의 될 필요가 있다.

2) 공사립 기관 비율

ECEC 현장(시장)의 공사립 기관 비율은 유아교육·보육의 공공성을 논의하는 데 필요한 대표적인 요소이다. 뉴질랜드의 경우, 공공성의 요건을 갖춘 인가서비스의 비중이 전체 약 82%로 높은 가운데, 2010년 기준 교육보육 서비스 유형의 64%, 가정기반 서비스의 74%가 개인적으로 운영되는 사립 기관으로 보고되었다. 또한, 2007년부터 2011년까지 community-based services가 2.8% 증가한 반면, 사립 비율을 47%까지 늘어났다(May, 2014,161p). 이러한 사립 기관들은 고·소득층 지역에 주로 위치하고 있어 계층간 차이를 반영하며, 또한 사립 기관이 이윤을 추구할 때 교원에 대한 지원과 질 제고가 제대로 이루어지지 않는 경향이 있어 뉴질랜드는 Education Review Office(ERO)를 설치하여 사립 기관의 운영을 관리감독하고 있다. 뉴질랜드는 국공립과 사립 기관에 동일하게 정부 보조금을 지급하며, 서비스 유형 측면에서 보았을 때 사립 기관의 비중은 높은 편이다.

덴마크는 약 2/3, 영국은 60%, 노르웨이 47%, 스웨덴은 피르스콜라의 72.2%가 국공립기관으로 나타난다. 노르웨이의 경우 유보통합 국가임에도 다른 북유럽국가에 비해 사립유치원의 비중이 크다. 그러나 유치원에 반일제 운영시간이 거의 없고 2012년 기준 영유아의 90%가 종일반에 다니고, 사립유치원은 지자체의 관리감독을 받고 더 오랜 시간 운영하기도 하여 사립기관이 갖는 공공성의 수준이 높다. 일본은 우리와 유사하게 사립 기관의 비중이 크다.



[그림 1] 해외 주요국의 ECEC 공사립 기관 비율(2015년 기준)

자료: 영국 무상보육교육(2009-2015: 34). 노르웨이 통계청, 일본 통계청.

다수의 유럽 국가와 달리 호주, 영국, 캐나다, 미국, 네덜란드, 아이슬란드는 유아교육과 보육을 시장에 맡기는 편으로, 국공립과 사립 기관이 혼재되어 있다. 정부의 개입과 역할은 각 국가별로 다른데, 미국은 정부가 시장중재자(Market Moderator)의 역할을 한다면, 영국은 시장관리자(Market Manager)로서 단순히 서비스의 공급을 넘어 질 관리에도 적극적으로 개입한다(McLean, 2014). 정부의 역할과 공-사립 기관 인프라에 따라 대체로 사립 기관의 비중이 클수록 외부평가 및 감사와 같은 정부의 관리감독 기능이 강한 경향을 보인다.

공사립 기관의 비중이 공공성의 유의한 척도이나, 국가별로 국공립 또는 인가된 서비스, 사립기관에 부과되는 운영시간과 질 관리감독의 규제의 정도가 다르기 때문에, 공공성의 현황과 수준은 개별 국가의 맥락에서 제 요소를 고려하여 보아야 한다. 특히 질 관리감독의 규제와 평가가 중요한 요소로 작용한다.

3) 부모 비용 부담

Starting Strong IV(2015)에 따르면 많은 OECD 국가들이 유아교육·보육 비용의 상당 부분을 중앙정부, 지방정부 및 기초지자체에서 부담하고 있다. 프랑스, 독일, 이탈리아, 뉴질랜드, 노르웨이, 슬로바키아, 스웨덴 등은 부모 부담 비율이 낮은 편에 속하여, 이탈리아 초등학교, 슬로바키아 유치원, 스웨덴 유아학교 등 특정 기관유형의 부모 부담 비율은 10% 미만으로 나타났다. 슬로베니아의 유아 가정보육(home-based care for preschool children)은 유일하게 부모 부담이 정부보다 높은 사례이다. 이는 각국의 유아교육·보육 비용 지원 체계와 밀접히 연관된 것으로, 유아학비보육료의 지원 외에, 육아휴직, 아동수당, 세제지원의 육아지원 및 가족 정책과도 관련되어 있다.

유아교육·보육에 대한 정부 지원은 교육 기회의 형평성을 보장하는 데 중요하며, 유아교육·보육의 지출 면에서 OECD 평균 GDP의 0.8%, OECD 평균 유아교육·보육에 대한 지출 중 정부 부담 비중은 69% 수준이다. 여기에서 정부부담 재원은 중앙정부 41%, 지방정부 45%, 기타의 부담으로 나뉜다. 3세 이상 아동의 유아교육(예비초등교육)에 대한 정부의 부담 비율은 약 83%로 예산투입의 측면에서 공공성의 수준이 높다. 즉 정부의 공적 예산투입을 통한 부모 비용 부담의 (낮은) 비율은 유아교육·보육의 공공성에 중요한 기준이다.

4) 서비스 접근성 - 기관 이용률

OECD 평균 3세 미만 아동의 33%, 3세 아동의 70%, 4세 아동의 85%가 유아교육·보육에 등록하고 있다. 전 세계적으로 유아교육·보육 등록률은 계속 증가하고 있으며 모든 아동에 대해 ECEC 서비스를 무상으로 제공하거나, 최소한 초등학교 취학 전 1년은 무상 제공, 특정 연령이나 특정 계층에 대한 무상 제공을 국가별로 정책적으로 지원하고 있다.

ECEC에의 접근성과 이용률은 유아교육·보육의 공공성 확보를 위해 우선적으로 추진된 과제로, 대부분의 국가에서 유아의 높은 등록률이 달성된 것으로 보고된다.

상기한 4개 공공성 기준 외에도 질 관리의 지침과 규제, 평가, 국가수준 커리큘럼의 적용, 교직원의 전문성, 부모-지역사회의 연계 및 참여의 개방성과 협력, 취약계층에의 지원과 개별화 된 요구에의 수용, 다양성에의 존중, 그리고 취학 전 영유아 교육과 보육에 대한 사회적 인식도 ECEC의 공공성을 논의할 때 중요하게 고려하는 정책 요소이다. 여기에서는 공공성의 우선 요건으로 제시한 4개 기준을 중심으로 논의하고자 한다.

나. 우리나라의 ECEC 공공성 현황

앞서 살펴본 해외 ECEC의 공공성의 요건에 기초하여 우리나라의 유아교육과 보육의 공공성 현황을 살펴보면 다음과 같다.

1) 유보통합

유보통합은 보편적 이용의 접근성, 양질의 서비스와 형평성 등 공공성의 요건과 밀접하게 관련되어 있다. 지난 3년 유보통합 로드맵(2014-2016)의 추진에 의하면, 결제카드와 정보공시의 기능적 통합이 우선 이루어지고, 유치원과 어린이집에 대한 평가지표의 통합과 기관의 시설기준 정비가 진행되었다. 어린이집의 맞춤형 보육의 도입과 유치원의 원비인상률 제한의 도입으로 비용지원체계가 일정수준 조정되었다. 이에 앞서 3-5세 누리과정의 통합이 이루어졌음을 고려할 때, 우리나라는 유보통합을 진행 중인 혹은 부분통합의 국가로 분류될 수 있다. 그러나 부처와 행정체계의 통합에 기반하여 통합 여부를 판단하는 일반적인 기준을 고려할 때, 한국은 유보 이원화 국가이다. 수요자 입장의 실질적인 통합을 고려하면, 여전히 비용부담의 차이, 이용시간의 차이, 교직원의 학력 및 처우의 차이 등 격차를 보이는 부분이 존재한다. 유보통합의 거버넌스를 고려할 때 공공성을 달성한 부분과 아직 달성하지 못한 부분이 공존하는 진행의 과정이다.

유아교육과 보육의 공공성에서 형평성과 보편적 접근성, 비용지불능력 등이 주요한 지표임을 고려할 때, 유아교육과 보육 간의 격차를 완화시키는 통합의 노력은 지속될 필요가 있다. 완전통합으로 나아가기 위해서는 단기적으로 제반 물리적 기준을 조정하는 것에서 나아가, 유아교육과 보육에 차이가 없다는 개념적 인식의 공유까지 나아가 수 있는 전략이 필요하다.

2) 공사립 기관 비율

2016년 보육통계에 의하면 전국에 총 41,084개의 어린이집이 있으며, 이 중 국공립어린이집 7.0%, 사회복지법인 및 법인단체 등 어린이집 5.4%, 직장어린이집 2.3%, 가정어린이집 50.1%, 민간어린이집 34.8%, 부모협동어린이집 0.4%로, 국공립/법인/직장 어린이집이 14.7%, 민간/가정어린이집 84.9%로 기관 비중의 측면에서 민간/가정의 비율이 약 5.8배 많다. 이용 아동수를 기준으로 보면, 국공립어린이집 이용 아동 12.1%, 사회복지법인 및 법인 등 어린이집 이용 아동 9.9%, 직장어린이집 3.6%, 민간어린이집 51.4%, 가정어린이집 22.6%, 부모협동 0.3%로, 현재 이용 중인 현원 규모를 기준으로 국공립/법인/직장 어린이집 이용률이 22.0%, 민간/가정어린이집 74.0%로 민간/가정어린이집 이용률이 약 3.4배 많다.

교육통계에 의하면, 2015년 기준 전국의 유치원은 8,930개원으로 이 중 국공립유치원은 52%, 사립유치원 48%이다. 전체 원아 682,553명 중 국공립유치원에 다니는 유아는 23.6%, 사립유치원 76.4%로 나타나 어린이집의 공사립 이용률과 비슷한 수준이다. 전체적으로 국공립 유치원과 어린이집에 다니는 재원 아동이 전체 재원 아동의 약 1/4에 못 미치는 것으로 나타났다. 완만한 증가세에도 불구하고, 국공립/법인/직장에 속하는 공공성을 띠는 기관의 채용율이 낮으므로, 이를 극복할 수 있는 사립·민간 기관의 공공성 강화 방안이 전략적으로 강화될 필요가 있겠다. 현재 공공형 어린이집으로, 그리고 서울형과 경기도공보육시범사업, 공공형 사립유치원(계획)을 통해 사립·민간 기관에 대한 지원 체계가 질 제고의 목표 외에 공공성 강화의 측면에서 적극적으로 검토될 필요가 있다. 나아가 재정의 건전성과 투명성, 접근성과 양질의 서비스, 적절한 비용부담 수준 등의 공공성의 요건을 비용지원체계의 수립을 통해 사립민간 기관 전반에 걸쳐 반영할 필요가 있다.

3) 부모 비용 부담 및 예산

예산 측면에서 국고와 지방비를 모두 포함하여 유아교육·보육 예산이 매년 증가세를 유지, GDP의 1%를 달성한 것으로 판단된다. 이는 OECD 평균을 다소 상회하는 수준으로 정부가 투입하는 연간 예산 규모로 공공성의 지표를 달성하였다.

그러나 실질적인 부모 비용 부담의 비율을 살펴보면(최효미 외, 2016), 연간 영유아 교육보육 비용의 규모가 2016년 기준으로 약 6조 4천억 원에 달하므로 2016년 예산인 12조 5천억 원 대비 약 2:1로 정부:부모의 부담이 이루어짐을 알 수 있다(부모부담 약 33%). 여기에서 부모가 부담하는 총 교육·보육 비용의 약 20%가 연간 시간제 사교육비로 지출하는 것으로 나타나(최효미 외, 2016, p.7), 부모의 비용부담 측면에서 공공성의 확대를 위해 논의해야 할 부분이 있다 하겠다.

부모의 비용부담과 투입 예산의 측면에서 공공성의 기준으로 참조할 절대적인 수치는

없으나, 스웨덴에서 가구소득의 3% 이내, 부모의 비용부담률이 전체 교육·보육 비용의 10% 이내를 기준으로 비용지원이 설계됨을 고려할 때 우리나라의 부모 비용 부담률은 상대적으로 높다. 한편 OECD 평균 유아교육·보육의 지출 중 정부의 부담 비중이 평균 69%임을 고려할 때, 우리나라의 정부 부담이 다소 적지만 비슷한 수준을 보인다. 그러나 3세 이상 아동의 유아교육에 대한 정부부담 비중이 OECD 평균 83%로 정부의 비용 부담률이 커지는 것으로 나타나, 우리나라의 경우 어떠한지 살펴볼 필요가 있겠다.

정부의 비용 중 중앙정부와 지방정부의 재원 부담은 41% : 45%로 나타났는데, 우리나라의 경우 국비:교부금:지방비의 비율이 각 42.7%, 32.3%, 25.2%로 산출된다. 교부금(grants)을 중앙정부의 재원으로 포함시킬 경우 중앙정부와 지방정부의 재원 부담이 각 75.0%, 25.2%로 중앙정부의 재원 비중이 크게 잡힌다. 이는 지방분권이 우세한 유럽국가에 포함된 수치와 비교한 것으로 조세 제도 등의 차이로 인해 직접적인 비교는 어렵다. 우리나라의 경우 교부금을 포함하면 중앙정부의 유아교육·보육 재원 비중이 큰 것으로 나타난다.

〈표 2〉 유아교육·보육 예산 추이

구분		2013년	2014년	2015년	2016년
총계		11조 1,162억 원	11조 9,729억 원	12조 2,800억 원	12조 4,360억 원
보육	소계	9조 6,430억 원	10조 1,872억 원	10조 4,141억 원	10조 5,426억 원
	보육예산	8조 4,671억 원	8조 5,574억 원	8조 3,393억 원	8조 4,110억 원
	(국비)	4조 1,466억 원	5조 2,739억 원	5조 1,861억 원	5조 2,708억 원
	(지방비)	4조 3,204억 원	3조 2,836억 원	3조 1,532억 원	3조 1,402억 원
	지방교육재정교부금	1조 1,759억 원	1조 6,298억 원	2조 748억 원	2조 1,316억 원
유아교육	지방교육재정교부금	1조 4,732억 원	1조 7,857억 원	1조 8,659억 원	1조 8,934억 원

향후 비용지원체계의 재편과 함께 정부의 예산 비중을 어떻게 가져갈 것인지에 대한 고민도 수반될 필요가 있다. 이는 유아교육·보육의 공공성 확보를 위한 정책이 단기 및 중장기적으로 중앙-지방 정부간에 어떠한 정책 플랜과 조합으로 진행될 것인가와 관련된다 하겠다.

4) 기관 이용률

OECD 평균 3세 미만 아동의 33%, 3세 아동의 70%, 4세 아동의 85%가 유아교육·보육에 등록하고 있음을 고려할 때, 우리나라 영아의 유치원·어린이집 이용률 33.6%, 유아

89.9%는 OECD 평균과 매우 유사하거나 다소 높다. 이로써 우리나라의 영유아 교육·보육에의 접근성과 보편성은 일정 부분 달성한 것으로 판단된다.

영아 이용률의 경우 국제 평균 수준과 비슷하나, OECD 회원국의 상대적으로 높은 영유아 부모 취업률을 고려할 때, 우리나라 영아 기관 이용률이 다소 높은 것으로 해석된다. 이를 유아교육·보육의 공공성의 측면에서 어떻게 해석할지는 향후 일·가정 양립의 정책 방향과 초점에 따라 달라질 것으로 보인다. 외국과 마찬가지로 우리나라의 취학전 기관 이용률도 완만한 상승세를 유지하고 있다.

〈표 3〉 어린이집·유치원 이용 현황(2015년 말 기준)

(단위: 명, %)

출생연도 반 편성	총계	영아 계	'15년	'14년	'13년	유아 계	'12년	'11년	'10년	'09년
			0세반	1세반	2세반		3세반	4세반	5세반	
아동 수	3,196,000	1,325,100	453,400	435,200	436,500	1,870,900	484,600	471,300	470,200	444,800
(이용률)	(66.6)	(33.6)	(3.4)	(28.0)	(70.6)	(89.9)	(86.5)	(90.3)	(91.3)	(91.8)
어린이집	(48.6)	(40.3)	(6.6)	(28.0)	(70.6)	(53.5)	(86.5)	(53.7)	(38.3)	(33.1)
유치원	(22.9)	-	-	-	-	(36.5)	-	(36.5)	(53.0)	(58.7)
가정양육수당 ⁴⁾	1,009,346	828,768	386,361	310,212	132,195	180,578	66,546	40,139	37,894	35,999
지원률	(33.9)	(75.1)	(166.2)	(71.3)	(30.3)	(9.7)	(13.7)	(8.5)	(8.1)	(8.1)

자료: 1) 연도별 출생아수 2) 보건복지부 「보육통계」, 3) 교육부('15.4월) 교육통계연보, 4) 행복e음 통계시스템

4. 유아교육·보육의 공공성 강화를 위한 인프라 구축 방안

가. 공공성 제고를 위한 정책 설계

앞서 검토한 공공성 확보를 위한 4개 요건(유보통합, 공사립기관 비율, 부모비용부담 및 예산, 이용률)에 기초한 우리나라의 공공성을 살펴본 결과, 유아교육과 보육에서 공공성을 확보할 수 있는 주요 기제와 정책은 매우 다양함을 알 수 있다. 공공성 확보의 전략으로 중점적으로 추진하고 있는 국공립/공공형 기관에 대한 이용률 30~40%라는 지표 외에 고려해야 할 공공성의 요건과 층위가 다양하다. 본고에서 미처 다루지 못한 규제와 평가, 부모참여와 협력, 취약계층에의 지원 등을 고려할 때 우리나라의 교육·보육 정책은 그간의 발전계획과 정책 목표에 부합하여 공공성 확대의 방향으로 진행되어 왔음을 알 수 있다.

〈표 4〉 유아교육·보육의 공공성 실현을 위한 제 요인

구분	과제	요인
거버넌스/행정	유보통합 서비스 유형의 다양성 전달체계	책무성 투명성 보편성 공개성 공익추구
재정	정부 투입예산 중앙정부-지방정부-부모 부담률(비용지원) 재무회계의 투명성, 건전성	
인력	교직원의 전문성	
접근성	서비스 이용률 취약계층에의 지원	
서비스 질	관리감독, 규제 및 평가	
커리큘럼	국가수준의 교육과정 틀	
부모-지역사회 연계	부모의 참여와 열린 경영 정보공시	
개념적 토대	유아교육과 보육에 대한 사회적 인식	

자료: UNESCO Education for All, Starting Strong IV(OECD, 2015), P. Moss(2015). 공공성
선행연구를 참조하여 구성

현재 우리나라 유아교육·보육의 공공성 현황을 어떻게 판단할지는 공공성의 구성요건과 기대수준 대비 달라지겠지만, 상기한 4개 요건을 통해 살펴보았을 때 과거 대비 공공성의 달성에 상당부분 수렴하는 방향으로 진행되었다. 국공립 기관의 비중만을 고려할 때 여전히 공공성이 미흡한 것으로 볼 수 있으나, 유아교육과 보육의 서비스가 공공 기관에서 제공된다고 하여도 공공성을 구성하는 일부 요인(투명성과 개방성, 재정건전성, 열린 협력과 참여, 유아교육과 보육에 대한 공유된 개념 등)에서 부합하지 않을 수 있고, 마찬가지로 강화된 공공성 요건의 적용으로 사립/민간 기관이 공공성 지표에 부합할 수 있다. 따라서 공공성의 지속적인 추진과 확보를 위해 국공립/법인/직장/공공형 등의 물리적 기관 인프라의 비중을 통해 결정되는 단순한 정책 의제가 아니라 유아교육과 보육의 다층적 구조를 충족시키는 공공성의 요건을 체계화하여 종합적인 방안으로 추구하는 것이 필요하다.

나. 공공성 강화를 위한 인프라 구축 방안

공공성 확보를 위한 제 요소 중 우리나라가 당면한 주요 과제를 중심으로 현황을 살펴본 결과, 우리나라의 공공성 수준은 일부 요소에서 상당히 높은 수준이나, (협회의 인프라 관점에서) 주지한대로 사립·민간 기관의 비중이 높아 바람직한 공공성의 달성까지는 어려움이 있다. 이를 극복하고자 하는 방안으로 정부에서는 공공형, 공영형을 포함하는 다양한 형태의 공공 기관 확충을 1차적인 정책 목표로 잡고 있다. 소유와 운영의 주체가 80% 이상 국가와 정부가 되는 국공립기관의 비중이 적은 상황에서, 사립과 민간에 위탁한 ECEC 기관에 대한 보조금 지원의 확대를 통해 규제와 공공성의 요건을 강화하는 방안을

취하는 것이라 하겠다. 기존의 사립·민간 영역이 견고한 상황에서 공공성의 확장을 위해 필요한 방안이다.

현재 정부와 지자체는 매입전환, 무상임대 등의 다양한 계약 및 위탁운영의 방식을 적용하여 공공형의 운영방식을 확장하고 있다. 이러한 운영모델의 지속성과 효율성에 대한 비판적 견해도 많지만, 공-사립 상생·협력의 안을 제시하고 정부와 기관의 역할을 분장하는 노력은 지속되어야 할 것이다. 그러나 갈등과 이견이 내재된 실행상의 어려움이 있으므로, 이를 효율적으로 관리하는 전략적 접근이 필요하다. 일률적인 지표(예: 이용률 40%)의 적용을 교육지원청과 기초지자체 수준에서는 유연하게 할 필요가 있다. 또한 서울형 어린이집이나 경기도형 어린이집 등 지역의 고유한 공공형 확장 전략을 도모할 필요가 있겠다.

따라서 현재와 같은 국공립/법인/공공형 등을 포괄하는 점진적인 공공기관의 확충 방안 내에서 최우선적으로 국공립 기관의 비중을 늘리는 구체적인 계획이 적극 이행되어야 할 것이다. 그 다음으로, 첫째, (중앙+지방) 정부의 유아교육·보육 재정 부담률을 적정 수준까지 끌어올리는 로드맵을 통해 사립·민간 기관을 포함한 전체 기관을 대상으로 공공성의 주요 기준을 적용하는 포괄적인 공공성 제고 전략이 필요하다. 이는 현재 공사립을 포함한 모든 기관에서 기관 평가와 점검을 받고, 재무회계 양식을 적용하여 (또는 교원평가, 아동발달기록 등)를 실시하는 것과 같은 맥락이다. 공-사립 운영 요건의 실질적인 차이로 적용하는 세부 기준에 차이가 있을 수 있으나, 공사립 기관의 구분과 상관없이 모든 ECEC 서비스의 공공성을 제고하는 방향으로 정책의 비계 설정을 할 필요가 있다.

이를 위해 본고에서는 우선적으로 유보통합의 추진, 재무건전성과 효율성(적정한 정부-부모 부담과 예산투입)의 접근이 필요함을 검토하고 제안하였다.

둘째, 정책 대상의 측면에서 부모 비용 지원과 재정 관리에 치중하였던 그간의 교육·보육 정책에서 영유아와 교원에 초점을 둔 정책으로 방향을 적극 전환할 필요가 있다. 공공성의 확보가 재정지원과 회계의 투명성, 국공립어린이집의 비중 달성에 머물지 않도록 공공성의 내용을 확장시킬 필요가 있다. 영유아와 교사를 직접 대상으로 정책을 설계하는 것은, 행·재정적인 인프라를 통해 달성할 수 있는 공공성 이상으로 공공성이 지향하는 가치(보편성, 형평성, 참여, 개방성, 공익 등)를 실현하는 핵심 기제로 작동한다.

영유아를 대상으로 하는 정책 방안의 경우, 아동권리와 행복, 웰빙을 보장하는 환경과 교육·보육 과정의 실행이 우선적으로 필요하며, 특히 취약계층 영유아가 필요로 하는 요구에 맞게 개별화된 맞춤형 지원이 이루어지도록 하는 방안이 필요하다. 교사의 경우, 양성과정과 자격체계, 처우와 근로여건의 차이를 해소하기 위한 노력이 우선 이루어질 필요가 있다.

셋째, 이를 위해 유보통합의 중장기 로드맵을 제시하고 교육복지의 일원화된 거버넌스를 만들어갈 필요가 있다. 나아가 당면한 저출산 대응의 국가적 과제를 반영하여, 유보통합에만 머물지 않고 양육-교육-보육을 포괄하는 통합 지원으로서의 교육·보육 정책을

수립하도록 한다. 이는 부모의 일자리 정책과도 연계된 것으로, 생애주기별³⁾ 정책 설계를 통해 임신출산과 영유아기, 아동기에 해당하는 정책 영역을 명확히 설정하고 이를 교육과 보육, 양육을 포괄하는 통합 지원의 방식으로 지원 전략이 고안될 필요가 있다.

넷째, 아동수당의 도입이 예상되는 상황에서 비용지원체계의 개편을 통해 부모 현금 지원과 교사 인건비 지원을 중심으로 지원의 축을 재구성할 필요가 있다. 기관 지원의 경우 교사 인건비 지원이 공공성 확보의 차원에서 투명하게 이루어질 수 있도록 교사 임면과 급여, 계약의 과정에 기초지자체 또는 교육지원청이 일정 부분 관여하는 절차가 도입될 필요가 있다. 교사의 처우 개선과 경력급에 기반한 전문성의 신장이 원활히 이루어지도록 정부가 적정수준 관리하고 개입하는 공공성의 전략이 요구된다.

5. 결론

2016년 합계 출산율이 1.17명으로 2015년 1.24명에서 하락하여 지난 10년 이래 최저수준으로 나타나고, 세계적으로도 최저 수준의 출산율로 보고되고 있다. 영유아의 수가 줄어드는 상황에서 ECEC 기관의 운영상의 편차도 커질 것으로 예상된다. 미래 인적자원을 양육하고 보육, 교육하는 ECEC 기관의 공공성을 확보하고 질적으로 관리하는 방향은 정책적으로 필수이다. 공공성은 우수한 질과 공동의 이익, 형평성과 참여를 보장하기 위한 주요 기제로 작동할 것이므로, 공사립 기관의 운영상의 특성을 고려하고 지역별 기준이 차별화된다면 하역도 공공성 강화의 방향성에는 이론이 없다.

광의의 교육복지는 정부가 주도하는 수직적 방식에서, 다양한 이해관계자들이 참여하고 조율 협력하는 네트워크 기능을 갖춘 민간과 공공 영역 간 협력적 네트워크를 강조하고 있다. 교육의 지방자치와 행정의 지방분권화의 흐름은 이러한 민-관, 민간-공공간의 협력(거버넌스) 흐름과도 상관이 있다. 영유아의 교육과 보육도 국가가 책임지는 우선 과제이지만 우리나라의 현황을 고려할 때 공적 기관 중심의 제도와 조직, 인력만으로 영유아의 공교육·보육 인프라를 달성할 수 없다. 중앙과 지방, 공공과 민간/사립, 그리고 개별 가정의 수요자와 지역사회의 참여가 모두 이루어져야 하는 종합적인 운영 모델을 필요로 한다. 따라서 이를 위해 필요한 (현재 정부가 추진하고자 하는) 국공립 기관의 확충 외에 사립 유치원과 민간어린이집을 공공의 영역과 범주로 끌어들이는 공공기관 확충의 공공성 전략은 주요하다.

Sayer(1953)는 공공과 민간 조직은 이론적 그리고 실천적으로 각각의 특수성이 있음을, 두 조직은 “모든 중요하지 않은 면에서 기본적으로 유사하다(fundamentally alike in all unimportant respects)” 고 표현하였다. 다시 말하면 중요한 면에서는 공공과 사립/민간의 영역이 기본적으로 다르고 상이한 특징점을 가지므로 이러한 긴장과 힘의 균형이 영유아

3) 영유아 및 아동 정책 - 청소년 및 청년 정책 - 노인정책 등 정책적 수요가 큰 주요 생애주기별 접근이 필요함.

교육·보육의 발전으로 이어지도록 효율적으로 관리될 필요가 있다. 협력을 위해서는 서로 간 역할의 충실성과 상호 호혜와 의존, 그리고 개방성의 원칙이 필요하다고 하다(함영진, 2016 재인용). 저출산 시대의 영유아가 건강하고 행복한 성장을 할 수 있도록 교육·보육의 공공성 강화 정책이 공-사립의 다양성과 힘의 균형, 정부-기관-부모 간의 역할의 분담을 통해 제반 여건의 공공성 제고 전략에 기반하여 성공적으로 실행되기를 기대한다.

참고문헌

- 김용남 외(2015). 사학법인 및 사립학교 재정 운용 투명성 강화 방안 연구. 한국교육개발원.
- 백선희(2011). 보육의 공공성 강화를 위한 정책 방안. 한국보건사회연구원.
- 석재은 외(2015). 장기요양보험의 공공성 강화방안. 보건복지부·한국노인복지학회.
- 양미선·정주영·임지희(2013). 어린이집 및 유치원 운영의 공공성 제고를 위한 정책 방안. 육아정책연구소.
- 영국 무상보육교육(2016). Entitlement to free early education and childcare. National Audit Office.
- 육아정책연구소(2016). 제6차 육아정책심포지움 자료집-기관 투명성 제고를 통한 부모 신뢰성 강화(하봉운, 김용남 토론문).
- 육아정책연구소(2013). 제2차 육아정책정책포럼 자료집-가정내 양육지원 방향과 정책 과제(백선희 주제발표문).
- 이미화·유해미·최효미·조아라(2015). 무상보육 이후 보육정책방향 연구. 2015 보육정책포럼. 보건복지부·육아정책연구소.
- 조대엽(2012). 현대성의 전환과 사회 구성적 공공성의 재구성-사회 구성적 공공성의 논리와 미시공공성의 구조. 고려대학교 한국사회연구소.
- 최은영·박창현·송신영(2016). 공공형 사립유치원 제도 도입 방안. 육아정책연구소.
- 최효미·김길숙·이동하·임준범(2016). 영유아 교육·보육 비용 추정 연구(IV). 육아정책연구소.
- 함영진(2016). 지역사회복지를 위한 민관협치. 보건복지포럼(2016. 7).
- Ellingsæter, A. L.(2014). Towards universal quality early childhood education and care: The Norwegian model. An equal start, 53-76.
- Jenkins, J. M., & Henry, G. T.(2016). Dispersed vs. centralized policy governance: The case of state early care and education policy. Journal of Public Administration Research and Theory, 26(4), 709-725.
- May, H.(2014). New Zealand: A narrative of shifting policy directions for early childhood education and care. An Equal Start?: Providing Quality Early Education and Care for Disadvantaged Children, 147-170.
- McLean, C.(2014). Market managers and market moderators: Early childhood education and care provision, finance and regulation in the United Kingdom and United States. Journal of European Social Policy, 24(2), 122-134.
- Moss, P.(2015). There are alternatives! Contestation and hope in early childhood education. Global Studies of Childhood, 5(3), 226-238.
- OECD(2015), Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233515-en>.

Sayre, W. S.(1958). Premises of public administration: Past and emerging. Public Administration Review, 18(2), 102-105.

<참고 웹사이트>

노르웨이 통계청. <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/barnehager>

뉴질랜드 교육부 홈페이지.

<http://www.educationcounts.govt.nz/statistics/early-childhood-education>

일본 통계청. <http://www.mext.go.jp/en/publication/statistics/index.htm>

출발점 교육평등 실현, 어떻게 보장해야 할까?

김정례 (경기도교육청 유아교육과장)

정권이 바뀔 때마다 수많은 공약들과 정책들이 쏟아졌으나 돌이켜 볼 때 학교 급별에서 받아들이는 성과는 어느 정도의 수준이었을까? 궁금하다. 전인교육, 학부모 경비 부담 경감, 대학입시부담 완화, 공교육 정상화 등 외침은 컸으나 현장의 바람직한 변화로 이어졌다고 말하기는 어렵다.

미래는 불확정성, 불확실성, 복잡성 등으로 둘러싸여 단정적으로 이야기할 수 없다. 이미 시작된 저출산·고령화로 인한 학령인구 감소에 유치원도 어린이집도 비껴갈 수 없다. 글로벌 경쟁은 확대되고 있고 이미 새로운 시스템의 대학 설립으로 국경 없는 대학이 생겨나고 다문화 사회로 급속한 진전이 이루어지고 있다. 이러한 시점에서 가장 출발점 평등이 실현되어야 할 영유아기의 교육과 보육은 참으로 많은 혼란과 변화를 겪어왔다. 특히 2015년부터 전국을 뜨겁게 달군 누리과정 지원비 문제로 겪은 고초를 생각해서라도 이번 정부에서는 정말 첫 단추부터 잘 꿰어 나가야 한다고 생각한다.

이미 사회는 인공지능 기술의 발달과 생활화, 지능정보사회 도래 등 4차 산업혁명으로 엄청난 속도로 변화하고 있다. 이런 세상을 살아나아가야 할 영유아기의 교육과 보육이 얼마나 중요한지는 더 말할 필요가 없다. 진정한 출발점 교육평등 실현을 보장하기 위한 노력을 정부를 비롯한 사회구성원 모두가 발 벗고 나서야 할 때이다.

출발점 교육평등 실현은 유아교육과 보육의 공공성 제고에서 시작되므로 이에 대해 현장에서의 경험과 느낀 점을 토대로 살펴보고자 한다.

1. 공공성의 개념과 유아교육·보육의 공공성

가. 공공성의 개념

공공성의 개념은 다양한 요소와 복잡한 의미로 구성되어 있어 교원이나, 학부모, 설립자들이 공교육·공공성·공공재의 개념을 혼재하여 인식하고 있다고 연구(임은정 외 5인, 2015)에서 나타난 바와 같이 공공성의 개념에 대한 인식이 달라 입장에 따라 다르게 해석하기 쉽다. 공공성이 광의의 의미를 갖는 것으로 공적 주체에만 국한되지 않고 민간/사적 영역의 주체라도 사적 이익과 구분되는 공공의 이익 실현을 우선 목표로 한다면 공공성을 갖고, 영리기관이든, 비영리 기관이든 공공성을 보장하는 데 유의한 조건을 갖추었는

나를 통해 변화하는 사회에 유연하게 적용하여 공공의 이익을 추구하는 개념으로 접근하는 것에 동의한다.

나. 유아교육·보육의 공공성

국가에서 유아교육과 보육에 재정을 투입하여 유아교육·보육의 공공성을 높이고자 하였으나 연구결과들에 의하면 공공성이 미진하게 나타나고 있는 것은 안타까운 일이다. 유치원은 교육기본법 제9조 및 유아교육법 제2조 등에 의거 학교로 정의하고 있는 교육기관이다. 어린이집은 사회복지기관(법인)의 특성에 따라 두 기관은 모두 비영리 기관이며, 사회전체의 이익을 목적으로 하는 단체로 소유주의 이익을 추구하지 않으므로 기관의 설립과 운영에 투자의 개념을 갖지 않는다. 아직 기대하는 수준 이상의 지원이 이루어지고 있지는 않으나 유아교육과 보육에 대한 정부의 재정지원이 보편적으로 이루어지고 있으므로 재정건전성과 투명성이 강조되고 있다. 최근 사립유치원 재무회계 규칙 도입, 재정됨에 따라 활발한 논의가 더 이루어져할 것이다.

- ◆ 과연 영유아기 교육의 방향이 어디로 향하고 있어야 할 것인가?
- ◆ 출발점 교육평등은 어디서부터 시작해야 하는가?
- ◆ 그러기 위한 선결과제는 무엇이 되어야 하는가?
- ◆ 유치원다운 유치원을 위하여, 어린이집다운 어린이집을 위하여, 교육다운 교육, 보육다운 보육을 위하여 어떤 지원이 필요한가?
- ◆ 양 기관의 자구노력은 어떻게 이루어져야 하는가? 등

2. 국내의 유아교육·보육 공공성 검토

다수의 육아선진국에서 공공성의 논의 기준을 마련하고, 공공성 지표를 마련하여 유아교육과 보육의 발전과 공공성 확보를 해나가듯이 우리 또한 지금까지 논의되어 온 내용들을 종합하여 보면 이미 달성한 부분과 달성해야 할 부분들을 하나하나 점검하고 정리해 나가야 하는 시점이라고 본다. 해외 ECEC(Early Childhood Education and Care)의 공공성의 요건에 기초한 우리의 현황을 살펴보면,

첫째, 유보통합에 있어 지난 3년간의 로드맵에 의거 결제카드, 정보공시 기능 통합, 평가지표 통합, 기관시설 정비가 진행되었고, 이전에 3~5세 누리과정의 통합으로 부분통합이 이루어진 것은 사실이나, 실질적인 통합으로 가기 위해서는 아직도 가야 할 길이 멀다. 여전한 비용부담 차이, 이용시간의 차이, 교직원의 학력 및 처우의 차이 등의 격차를

어떻게 해소해 나갈 것인가의 깊은 고민이 필요하다. 결국은 인력과 예산의 문제를 어떻게 해결해 나갈 것인가?가 주요 관건이 아닐까 한다.

둘째, 공·사립 기관의 이용 비율에 있어서도 유치원과 어린이집이 사립(민간) 비중이 24:76 정도로 나타나 사립(민간) 기관에 대한 지원체계가 질 제고의 목표와 공공성 강화 측면에서 적극적으로 검토될 필요와 재정의 건전성과 투명성 및 접근성과 양질의 서비스, 적정한 비용부담 등의 공공성 요건을 비용지원체계 수립 반영에 동의한다.

셋째, 부모비용 부담 및 예산에 있어서 괄목할 만한 예산 지원이 이루어지고 있으나 실질적인 부모 부담 비용이 줄지 않고 있는 부분에 대한 논의와 해법 찾기가 과제로 부모의 부담이 경감되도록 지혜를 모아야 할 것이다.

넷째, 기관 이용률이 완만한 상승을 보이고 있다고는 하나, 영유아 부모의 취업률을 고려할 때 영유아시기에 기관 이용률이 높다는 것은 무엇을 의미하는가? 다음과 같은 일·가정양립의 정책 방향과 초점 등에 대한 연구를 통해 재정 지원 방식에 대한 고민이 필요하다고 본다.

3. 유아교육·보육 공공성 강화를 위한 인프라 구축 방안

가. 공공성 제고를 위한 정책 설계

공공성 확보를 위한 유보통합, 공·사립 기관비율, 부모 비용 부담 및 예산, 기관 이용률의 4개 요건에 기초한 우리나라의 공공성은 그간의 발전계획과 정책목표에 부합하여 공공성 확대 방향으로 진행해 온 것은 사실이다. 물리적 기관 인프라를 통해 결정되는 정책의제뿐만 아니라 출발점 교육평등 실현을 위해 유아교육과 보육의 다층적 구조를 충족시키는 공공성의 요건을 체계화, 구체화한 종합적인 방안으로 추구하는 것이 필요함에 전적으로 동의한다. 재정만이 아닌 교육과정 측면에서의 접근 또한 간과할 수 없는 부분이다. 현장에서 제일 관심 있고 주의 깊게 바라봐야 할 대상은 미래세대의 주역인 영유아들이다. 이 시기의 교육이 ‘좋은 교육’, ‘훌륭한 교육’으로 자리매김하기 위해서는 무엇보다 먼저 아이들을 중심에 놓고 정책개발과 지원이 이루어져야 한다. 유아교육이 흔들리지 않고 본질 회복을 위한 올바른 길로 갈 때 교육의 목적도 달성되는 것이다. 영유아 교육의 목적이 흔들려 잘못되면 우리나라 아이들을 희생시키는 것이다. 누구를 위한 교육인가를 늘 생각하고 유아를 중심에 놓고 정책이 설계되고 지원이 결정되어야 한다.

나. 공공성 강화를 위한 인프라 구축 방안

우리의 교육이 바뀌어야 한다는 다양한 요구가 용해된 이번 정부의 교육공약에 여러 단체에서 해법을 제시하고 있다. 시·도교육감협의에서 영유아 분야에 제안한 내용을 보면 공약 주제는 「영유아교육·보육 재정비」, 세부내용은 국공립 교육·보육 시설 대폭 확대, 전면 무상교육, 유아교육·보육의 타당한 통합 방식과 교사의 자질 관리 대책 수립 등이다. 물적인프라 구축을 비롯해 인적인프라 구축에도 많은 지원이 필요하다. 교사의 질이 교육의 질을 능가할 수 없다는 말에서도 알 수 있듯이 교사의 역량이 국가의 미래를 좌우한다고도 할 수 있을 것이다.

초·중등교육이나 특수교육은 의무교육이라는 강점을 가지고 인적, 물적 인프라 구축을 했다. 유아교육과 보육은 아직 무상교육 단계로 향후 안정적 구축과 정착을 위해서는 우선 학교체제를 갖추어 나가야 한다고 본다. 법에 유치원은 학교라고 정의를 내리고 있음에도 불구하고 유치원은 학교 대접을 못 받고 있다. 완벽한 학교 급으로 인정 받기 위해서는 어떤 과제들이 선결되어야 할까? 여러 가지 과제가 있겠으나 본 고에서는 일정 수준의 요건을 갖춘 기관들에게 우선 「유아학교」로 명칭을 변경해 주기를 제안해 본다. 그리고 그에 따른 재정 지원을 해 나간다면 학교 급으로써 체제를 정비하게 될 것이다. 그리고 지금까지 법적으로 미비한 부분을 이번 기회에 잘 정비하여 보다 끈고하게 공공성을 확보를 해나가는 방안이 모색되어야 할 것이다. 법령 정비가 미비하여 누리과정비 지원 대란을 겪은 것을 잘 살펴 또다시 그런 시행착오는 겪지 말아야 할 것이다.

유아교육과 보육은 국공립사립(민간) 공히 함께 발전해 나가야 한다. 바람직한 공공성 달성을 위해 우선적으로 부모비용 지원과 재정 관리에 치중하였던 정책에서 영유아와 교원에 초점을 둔 정책방향의 전환 제안에 동의하며 한 가지 덧붙인다면 지원의 첫 단추가 잘 끼워지기를 기대해 본다.

오늘의 포럼을 계기로 영유아기 교육과 보육에 대한 깊이 있는 성찰과 발전에 대한 논의가 지속적으로 이루어져야 한다고 생각한다. 영유아를 중심에 두고 교육과 보육을 돌아 봐야 한다. 교육과 보육의 본질에 대한 깊이 있는 성찰과 함께 과연 미래에 대비한 유아교육과 보육을 어떻게 실천해 나가야 할 것인가? 라는 질문에 대한 답은 현장을 이끄는 교원, 행정가, 전문가들의 과제이며 부모들의 과제이기도 하다.

알파고의 충격이 가시기 전에 소고기, 닭고기 등도 도축을 하지 않고 배양해서 만들어 낸다고 한다. 가파른 기후의 변화, 생태환경의 변화, 자본주의의 한계에 이른 경제의 양극화와 저성장 시대의 부작용, 인구절벽 등은 교육을 통해 해결해야 할 또 다른 고민거리이다.

이구동성으로 생애 출발기 교육이 중요하다고 모두가 외치고 바람직한 방향을 논의하고 있다. 그러나 유아의 발달을 저해하는 조기교육이나 특기교육이 만연한 것이 문제의

출발점이라고 본다. 수요자들의 무분별한 요구에 대한 무조건적인 수용은 영유아들의 놀 권리와 안전이 보장되지 못한다. 영유아기는 모든 발달에 있어 기초가 이루어지는 결정적 시기이고 전인적 발달의 기틀을 마련하는 시기임을 잊어서는 안 될 것이다. 삶의 행복에 있어서도 영유아기의 행복감은 후기 발달에 중요한 요인으로 작용한다.

영유아교육을 정상화하고 인성, 감성, 창의성 등 핵심역량을 갖춘 미래의 인재를 키워 낼 주체는 교사이다. 교사의 의지 없이 좋은 교육, 훌륭한 교육이 있을 수 없다. 유아들의 고유 권리인 놀 권리를 제한하지 말자. 교육의 주체인 영유아들을 학습대상이 아닌 인격체로 보자. 놀면서 배우며 성장하는 아이들로, 삶속에서 얹이 자라는 아이들이 되게 그들을 맘껏 놀게 하자. 행복과 즐거움을 제대로 돌려주자.

누리과정 예산의 근본적인 해결책이 나오지 않아 힘든 시간을 보내고, 각계각층에서 해결을 하고자 다양한 방법으로 동분서주했으나 한시법으로 봉합된 상태여서 걱정이 앞선다. 정치적인 상황과 현실 한계의 벽을 넘기 어려운 안타까움으로 담당자들과 현장의 종사자들은 밤잠을 설치며, 미래를 책임져 나갈 영유아를 교육하고 있는 막중한 책임을 갖고 있다. 따라서 현장의 어려움을 극복해 나갈 수 있도록 모두가 지혜를 모으고, 작은 것부터 하나씩 하나씩 교육·보육 관련 이해당사자 간의 약속을 통해 실천해 나가는 것도 한 방법이 아닐까 한다.

경기도 유아교육 정책을 생산하고 실행하는 입장에서 ‘유아들의 행복한 미래를 위해 무엇을 어떻게 설계하고 보장해야 할까?’, ‘출발점 교육평등 실현을 위해 현장에서의 노력은 어디까지일까?’ 가 늘 고민이고 깊은 생각에 잠기게 한다.

유아교육과 보육의 본질이 살아있는 유치원다운 유치원, 어린이집다운 어린이집을 기대해야 할 것이다. 교육의 화두는 스스로 살아나갈 힘을 가진 인간을 기르는 것이라고 생각한다. 따라서 국가나 부모, 교원을 위해 교육을 해야 하는 것인지, 아이들을 위해 교육을 해야 하는 것인지를 항상 염두에 두어야 한다. 늘 교육기관이라고 외치고 있으나 사회통념과 법적인 문제 등에서 현장이 혼란을 겪고 있다. 새 정부 출범과 함께 영유아교육과 보육의 재정비, 지원강화 등으로 현장이 신바람 나게 움직였으면 하는 기대를 가져 본다.

참고문헌

- 경기도교육청(2016). 경기도유아교육중장기 발전방안. 경기도교육청 유아교육과 정책연구.
- 임은정 외 5인(2015). 경기도 유치원 공공성 증진 방안 고찰. (재) 경기도교육연구원.
- 경기: 아이콘커뮤니케이션.
- 한국교육개발원(2016). 행복한 공동체. 2016 제4회 교육정책 네트워크 행복교육 현장토론회.

‘유아교육 및 보육의 공공성 강화를 위한 인프라 구축 방안’에 대한 토론

이덕난 (국회입법조사처 입법조사연구원)

1. 들어가며

발표자는 “유아교육과 보육에서 공공성의 어젠더는 오랜 기간 정책목표로 설정되어온 정책적으로 중요한 과제” 라고 전제하고, 해외와 한국의 ECEC 공공성 기준 및 현황을 검토하고, “유아교육·보육의 공공성 강화를 위한 인프라 구축 방안” 을 제시하였습니다. 우리 사회가 오랫동안 논의해왔으나 다양한 갈등 상황이 다층적으로 혼재되어 있어서 해결 대안을 모색하기가 쉽지 않은 주제에 대해 연구하여 발표해주신 발표자에게 감사합니다.

이 주제는 오늘 이 자리에 모인 발표자 및 토론자는 물론이고 우리 모두가 머리를 맞대고 보다 나은 방안을 찾고, 계속 발전시켜나가야 할 문제라고 생각합니다. 저도 이 문제에 대해 오래전부터 관심을 가지고 연구해온 한 사람으로서 함께 고민하고 검토해볼 만한 사항을 몇 가지 언급하는 것으로 토론자의 소임을 다하고자 합니다.

2. 유아교육 및 보육의 공공성에 대하여

공공성은 유무(갖고 있느냐에 관한)의 문제가 아니라 정도(높고 낮음, 상대적)의 문제라고 생각합니다. 유아교육 및 보육의 공공성에 대해 논의할 때에도 “다른 영역 또는 정책에 비해 공공성이 얼마나 높은가” 또는 “과거에 비해 현재 또는 가까운 미래에 공공성이 얼마나 높아졌는가” 에 대해 분석 및 설명할 필요가 있다고 생각합니다.

그동안의 연구들은 유아교육과 보육의 공공성이 상대적으로 얼마나 높은지에 대해 충분히 설명하지 못하였다고 생각합니다. 발표문에 제시된 선행연구들을 살펴보면 유아교육 및 보육이 나아가야 할 방향이라고 기대되는 것을 공공성이라고 각각 정의하거나, 유아교육 및 보육에 대해 국가 및 지자체가 개입 또는 역할을 강화해야(주로 지원인 것으로 예상됨) 한다고 기대되는 것을 공공성이라고 개념 정의한 것으로 해석됩니다. 이러한 연구결과에 근거하여 “공적 급여·재정·전달 체계와 공개성, 참여성의 측면에서 유아교육·보

육의 공공성이 미진” 하다고 설명하였습니다.

최근 몇 년 동안 소위 누리과정이라고 부르는 “유아교육 및 보육 공통과정”의 운영에 소요되는 재원의 분담에 대해 교육 및 사회복지 분야는 물론이고 사회 전체적으로 논란을 벌이고 있습니다. 이 논란에 대해 공공성의 측면에서 생각해볼 점이 몇 가지 있습니다.

첫째, 유아교육 무상지원(실제로는 지원의 상한선을 정함)과 고등학교 무상교육, 대학 등록금 무상지원(실제로는 부담 경감) 등 교육 분야의 정책 중 공공성이 상대적으로 높은 정책은 무엇일까?

둘째, 영유아보육 무상지원과 노인지원, 기초생활·자립지원·기초의료지원, 인구출산지원, 각종 사회서비스 등 사회복지 분야의 정책 중 공공성이 상대적으로 높은 정책은 무엇일까?

셋째, 공공성이 상대적으로 높은 정책을 추진하는 데에 추가로 소요되는 예산은 국가와 지자체가 어떻게 분담하는 것이 좋을까?

넷째, 유아교육 및 보육 무상지원의 공공성이 상대적으로 높다면, 그 정책을 추진하는 데에 추가로 소요되는 예산은 교육 분야와 사회복지 분야가 어떻게 분담하는 것이 좋을까?

다섯째, 만약 “공적 급여·재정·전달 체계와 공개성, 참여성의 측면에서 유아교육·보육의 공공성이 미진하다”고 한다면, 유아교육 및 보육에 추가로 소요되는 예산은 어떻게 분담하고 어떻게 평가·관리해야 할까?

예로 제시한 위와 같은 질문들에 대해 분석하고 보다 설득력 있는 연구결과를 제시할 필요가 있습니다. 한국과는 정치·경제·사회적인 시스템이 상당히 다른 외국의 사례를 제시하는 것으로는 설득하기 쉽지 않다고 생각합니다. 유아교육과 보육의 공공성이 교육 분야 내에서 상대적으로 높고, 교육과 사회복지 등 사회 및 국정 전반에서 상대적으로 높은지에 대한 설득력 있는 설명을 제시하고, 이를 통해 유아교육 및 보육의 공공성 강화를 위한 인프라 구축의 필요성과 그에 필요한 인적·물적·재정적 자원 확보의 기반을 구축할 수 있기를 기대합니다.

그리고 발표자도 공개성과 투명성, 참여성 등을 제시하였듯이 유아교육 및 보육에 대한 공적 통제의 강화를 통한 공공성에 대해서도 함께 설명할 필요가 있습니다. 공공성과 관련하여 공적 지원과 공적 통제는 대부분의 경우에 동전의 양면과 같기 때문입니다. 일부에서는 “유아교육과 보육에 상당한 교육 및 사회복지 재정이 지원되고 있으나 그에 대한 공적 통제가 미흡하다”는 주장이 있고, “교육기관이 아닌 어린이집에 상당한 교육재정을 지원하고 있으나 그에 관한 법률적 근거가 미흡하고, 그에 관한 교육행정기관의 공적 통제가 미흡하다”는 등의 지적이 있습니다. 이러한 점 등에 대한 공적 통제를 확립하고 이를 통해 공공성을 강화하기 위한 인프라 구축 방안을 마련할 필요가 있다고 생각합니다.

3. 유아교육 및 보육의 공공성 현황에 대하여

발표자는 “해외 ECEC(Early Childhood Education and Care: 유아교육 및 보육)의 공공성의 요건”을 도출 및 제시하고, 한국 유아교육 및 보육의 공공성 현황에 대해 검토하였습니다. 그 결과를 살펴보면 다음과 같습니다. “①유아교육과 보육의 공공성에서 형평성과 보편적 접근성, 비용지불능력 등이 주요한 지표임을 고려할 때, 유아교육과 보육 간의 격차를 완화시키는 통합의 노력은 지속될 필요가 있다. ②국공립 유치원과 어린이집에 다니는 재원 아동이 전체 재원 아동의 약 1/4에 못 미치는 것으로 나타났으므로, 사립·민간 기관의 공공성 강화 방안이 전략적으로 강화될 필요가 있다. ③예산 측면에서 유아교육·보육 예산이 GDP의 1%를 달성한 것으로 판단되고, 이는 OECD 평균을 다소 상회하는 수준이나, 부모의 비용 부담률은 상대적으로 높다. 국비:교부금:지방비의 비율이 각 42.7%, 32.3%, 25.2%이고, 교부금을 포함하면 중앙정부의 유아교육·보육 재원 비중이 큰 것으로 나타났다. ④영아의 유치원·어린이집 이용률 33.6%, 유아 이용률 89.9%는 OECD 평균과 매우 유사하거나 다소 높고, 이로써 한국의 영유아 교육·보육에의 접근성과 보편성은 일정 부분 달성한 것으로 판단된다.

유아교육 및 보육의 공공성 논의에서 형평성 등은 헌법 제10조 및 제31조 등이 규정한 영유아의 기본권 및 균등하게 교육을 받을 권리 보장 측면에서 중요한 요건이라고 생각합니다. 다만, 유보통합은 헌법상 권리를 보다 적극적으로 보장하기 위해 검토할 수 있는 수단 중 하나이지 그 자체가 공공성 강화로 이어지는 것이라고 보기는 어렵습니다. 그리고 유보통합은 공공성뿐만 아니라 행·재정의 효율성 등 다른 기준과도 연계되어 있으므로, “형평성 등 헌법상 영유아의 권리 보장을 확대하고 효율성을 높일 수 있는 방향으로 유보통합을 추진하는 것”이 공공성 제고에 기여할 수 있다고 생각합니다.

모든 사립 유치원 및 민간 어린이집에 대해 공공성을 강화해야 하는지에 대해서는 사회적 합의를 도출할 필요가 있다고 생각합니다. 사립초등학교의 경우처럼 일부 기관은 자율성과 공공성의 조화를 도모하고, 나머지 기관은 공공성을 강화하는 방안에도 검토할 필요가 있다고 생각합니다.

부모의 비용 부담이 상대적으로 높다는 진단에는 공감합니다. 다만, 유아교육 예산과 보육 예산을 합해서 국가와 지방의 재원 분담을 분석하고, 지방교육재정교부금을 국가의 재원 부담으로 분석하는 방식은 현실에 대한 정확한 이해를 어렵게 할 수 있으므로 보다 면밀하게 검토할 필요가 있다고 생각합니다.

4. 유아교육 및 보육의 공공성 강화를 위한 인프라 구축 방안에 대하여

지금까지 검토한 결과를 토대로 유아교육 및 보육의 공공성 강화를 위한 인프라 구축 방안에 대해 몇 가지 의견을 제시하면 다음과 같습니다.

첫째, 정부는 지방교육재정교부금법과 유아교육법, 영유아보육법 등 관련 법률 개정을 추진하여 소위 누리과정이라고 부르는 “유아교육 및 보육 공통과정”의 운영에 소요되는 추가 재원을 확보하고, 교육기관이 아닌 어린이집에 대한 지방교육재정교부금 지원의 법률적 근거를 명확히 할 필요가 있습니다. 이명박 정부와 박근혜 정부는 법률 개정 없이 대통령령의 개정을 통한 재정 지원을 실시해왔고, 추가 재원 확보를 위한 법률적 근거 마련에 소극적으로 대응해왔습니다. 공공성 강화를 위한 인프라 구축과 관련하여 법률적 근거와 재원 확보는 필수적인 요건이므로 적극적으로 입법을 추진할 필요가 있습니다.

둘째, 사립 유치원 및 민간 어린이집에 대한 공적 지원 확대 및 평가·관리 등 공적 통제 시스템 구축을 조화롭게 추진할 필요가 있습니다. 공공성 강화를 위한 인프라는 지원 확대와 평가·관리라는 양 날개를 펴야 안정적으로 날 수 있다고 생각합니다. 발표자가 제시한 기관 평가와 점검, 재무회계 양식 적용 등은 물론이고 평가결과의 적극적 활용을 통한 공공성 및 효율성 확보 방안을 검토할 필요가 있다고 생각합니다.

셋째, 보건복지부의 보육정책관 등 보육 관련 조직과 인력, 예산을 교육부로 이관하여 유아교육과 영유아보육에 관한 사무를 하나의 정부 부처에서 담당하도록 하고, 그에 따라 지방의 조직과 인력, 예산도 조정하는 등 행·재정 인프라를 구축하는 것도 공공성 및 효율성 강화에 기여할 수 있다고 생각합니다. 이 방안은 지난 정부에서 공식적으로 논의 및 추진되었던 사안이기도 합니다. 이 경우 영유아보육 예산을 현행처럼 국고와 지방비로 각각 충당할지, 아니면 지방교육재정교부금의 교부율을 상향 조정하고 관련 법률을 개정하여 지방교육재정교부금으로 지원하도록 할지 등에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다고 생각합니다.

5. 나가며

이번 미래교육정책포럼을 통해 유아교육 및 보육의 공공성과 그것을 강화하기 위한 인프라 구축 방안 등에 대해 생각할 수 있는 계기가 되었습니다. 다시 한 번 발표자께 감사하고, 포럼을 기획 및 주최하신 한국교육개발원과 육아정책연구소, 교육정책네트워크 등에도 감사합니다. 오늘 포럼에서 토론한 내용들이 향후의 유아교육 및 보육의 발전 방안을 모색하는 데에 도움이 되었으면 합니다. 감사합니다.

|| Session 2

누리과정의 성과와 내실화 방안

누리과정 성과와 내실화 방안

조부경 (한국교원대학교 교수)

1. 들어가며

누리과정은 2011년 5월 2일, 만 5세 교육·보육에 대한 국가책임을 강화하기 위하여 만 5세 공통과정을 시행한다는 발표로부터 시작되었다. 만5세 공통과정은 유치원과 어린이집의 교육과 보육의 내용을 통합하여 하나의 과정으로 만들고 동시에 유아학비, 보육비를 전 계층으로 확대하고 지원단가도 현실화한다는 정책이다. 이러한 공통과정은 명칭공모에 따라 누리과정으로 공표되어 2012년 3월부터 유치원과 어린이집 만 5세반에서 시행되었으며, 이어 2013년에는 만 3-4세까지 확대되었다(교육과학기술부·보건복지부, 2013). 이와 같이 현재 사용되고 있는 ‘누리과정’이라는 용어는 유아에게 제공되는 무상교육·보육정책인 동시에 교육·보육과정을 의미한다. 본 발제원고의 범위는 ‘교육·보육과정으로서의 누리과정’이기 때문에 무상교육·보육정책과 관련된 재정지원 및 비용 등의 문제는 다루지 않고자 한다.

교육보육과정으로서의 누리과정 즉, ‘3-5세 연령별 누리과정’에 대한 성과를 분석하기 위해서는 먼저 누리과정 제정의 목적이나 의의 등이 무엇인지를 살펴볼 필요가 있다. 3-5세 연령별 누리과정 해설서(교육과학기술부·보건복지부, 2013)와 교육과학기술부 보도자료(2012. 1. 18)에 의하면, ‘누리과정은 유치원과 어린이집으로 이원화되어있는 교육·보육과정을 통합하여 유아기 단계에서 교육의 질을 제고하고, 생애초기 출발점 평등을 보장하는 데에 그 의의가 있으며, 특히 유아기부터 타인을 배려하고 존중하며 공감하는 역량을 기르기 위한 인성교육을 대폭 강화’ 하고자 하였으며, 3-5세 연령별 누리과정은 ‘총론의 구성체제와 내용 강화, 5세 누리과정의 구성방향과 구성체제유지, 영역별목표제시 및 연령별 내용구성, 기본생활습관과 인성교육 강조, 초등교육과정 및 0-2세 표준보육과정과의 연계성을 고려하고자 한다고 밝히고 있다. 이러한 내용을 토대로 본 원고에서는 누리과정의 성과와 한계를 유아교육의 질 제고, 생애초기 출발점 평등 보장, 인성강화, 국가수준교육과정으로서의 체제 구축, 교육과정의 연계성 지향 등의 5가지 측면에서 살펴보고 내실화 방향에 대해 제언하고자 한다.

2. 교육보육과정으로서 누리과정의 성과와 한계

가. 유아교육의 질 제고 관련

‘유아교육의 질’이라는 문제는 매우 광범위할 뿐 아니라 이와 관련된 깊이 있는 연구 결과가 누적되지 않았기 때문에 그 성과를 판단한다는 것 자체에 무리함이 있다는 점을 전제하면서 몇 가지 관련 연구결과를 중심으로 정리해보고자 한다.

1) 교육·보육과정의 질 부분적 향상

유치원 교육과정과 표준보육과정을 공통과정으로 통합한 것은 유아교육·보육과정의 수준을 전체적으로 향상시키고 질적 수준의 격차를 줄이는 데 그 의의가 있다. 누리과정 운영 실태 및 내실화 방안에 대한 연구(이윤진, 2014)에서 누리과정이 도입되면서 기관 운영에 있어 개선 정도를 원장과 교사에게 조사한 결과 원장과 교사 모두 누리과정 시행 이후 교육·보육 프로그램의 질적 수준이 향상되었다고 응답한 비율이 가장 높았다. 좀 더 최근의 조사연구(이윤진·김지현·이민경, 2016)에서도 누리과정 실행 이후 이전 교육·보육과정 대비 질적 수준이 향상되었는지에 대해 전체 교사의 80.2%가 ‘개선되었다’는 의견을 보였다. 그러나 기관에 따른 차이를 보였는데, 어린이집 교사의 경우 유치원 교사에 비해 교육과정의 질적 수준이 더 높게 향상되었다고 응답하였다. 특히 공립단설 유치원교사의 경우 질적 수준이 향상되지 않았다는 응답(47.6%)과 향상되었다는 응답(52.4%)이 거의 유사하게 나타났다. 이는 누리과정 도입이 교육·보육과정의 전체적인 평준화에는 기여하였다고 볼 수 있으나 전체 기관의 교육보육과정의 질적 향상 즉, 상향평준화로 보기에는 무리함이 있다. 또한, 이러한 결과가 교사나 원장 대상으로 한 조사연구이기 때문에 교육·보육과정의 실제와는 차이가 있을 수 있다는 점도 고려되어야 한다.

2) 유아의 역량강화

3-5세 누리과정 유아관찰척도(이미화 외, 2013)를 활용한 누리과정 효과 분석 연구 결과(이정림·최효미·정주영·오유정·이정아, 2014), 3-5세 전 연령에서 누리과정을 배운 후의 신체운동·건강, 의사소통, 사회관계, 예술경험, 자연탐구 전 영역별 평균 점수가 누리과정을 배우기 전에 비하여 향상되었음을 알 수 있다. 이는 누리과정의 가장 직접적인 수혜자라 할 수 있는 유아의 역량이 누리과정을 통해 실제로 강화되었음을 드러낸다. 누리과정 이수 여부에 따라 초등학교 취학 후 학교 적응에 유의미한 차이가 있는지에 관한 연

구(장혜진·김은설·상경아·송신영, 2013)에서 누리과정 이용 집단과 미이용 집단 간의 유의미한 적응 차이가 나타나지는 않았으나 학교적응에 영향을 미치는 변인들을 다각적으로 분석한 결과 누리과정을 배운 유아 집단의 경우 부모 학력과 부모 우울 정도, 거주 지역 규모가 학교 적응에 미치는 영향이 누리과정 미이용 유아 집단에 비해 적은 것으로 나타났다. 즉, 누리과정은 유아의 발달에 긍정적 영향을 미치며 부모의 학력, 우울, 지역 규모가 유아의 초등학교 적응에 미치는 영향 즉 학습 격차를 불러일으킬 수 있는 환경 변인들을 통제할 수 있는 가능성을 볼 수 있다. 물론 누리과정이 유아의 역량강화에 어떠한 영향을 주는가는 이러한 단기 연구 결과로 판단하기는 어려우며 지속적인 연구결과가 누적되어야 할 것이다.

3) 누리과정 담당 교원의 자격 향상

유치원 누리과정 담당 교사의 자격 강화 수준은 누리과정 시행 이전에 비하여 높아진 것으로 나타났다. 국공립 유치원의 경우에는 누리과정 담당 교사의 정교사 1급과 정교사 2급 비율이 약 90% 이상으로 나타났으며 사립 유치원의 경우에는 85%에 달하여 유아 교사의 자격이 높은 수준에 이르러 있음을 알 수 있다(교육부 내부자료, 2016; 이윤진 외, 2016에서 재인용). 어린이집의 경우에는 보육교사 1급이 누리과정을 담당하는 경우가 가장 많았으며 보육교사 3급의 비율이 꾸준히 감소하여 현재는 거의 없다는 점을 통하여 누리과정의 도입이 교원의 자격 향상에 기여하였음을 알 수 있다(이윤진 외, 2016).

누리과정 정책 도입 이후 교사의 전문성 신장에 있어서는 ‘대체로 개선되었다’는 응답이 가장 높은 비율로 나타났으며 유치원 교사들에 비해 어린이집 교사들에게서 이와 같은 응답의 비율이 다소 높았는데 공립 단설 유치원 교사의 경우 전문성 향상이 대체로 개선되지 않았다고 생각하는 비율이 다른 기관에 비해 높았으며 공립 병설유치원의 경우 전혀 개선되지 않았다고 생각하는 비율이 7.8%에 달하는 결과(이윤진 외, 2016)는 기관별, 설립유형별로 체감하는 교사 전문성 신장의 정도가 매우 상이하여 누리과정의 도입으로 인한 교사의 전문성이 개선되는 추세에 있으나 부분적인 성과에 그치고 있음을 단적으로 보여준다.

4) 특성화 활동 중심의 운영확대: 4-5시간 시간 기준편성에 대한 바른 이해 필요

이윤진 외(2016)의 연구에서는 2013년부터 2016년까지의 기관종류별, 설립유형별 특성화 프로그램의 개수 및 비용을 비교 분석하였다. 누리과정 도입 이후 어린이집과 유치원의 특성화 프로그램 개수는 꾸준히 증가 추세에 있으며 특히 사립유치원의 특별활동 프로그램의 수는 누리과정 시행 이전에 비하여 가장 큰 폭으로 증가하였고 그에 따른 비용 또한

점진적으로 증가하였다. 특히 누리과정 시행 이전과 이후 국공립 유치원과 사립 유치원의 특성화 활동 비용 차이는 2016년 5만 4천원에 달하였는데 이는 특성화 활동 중심의 운영 확대가 학부모 부담 격차로 이어지고 있음을 나타내는 예이다. 누리과정으로 인하여 모든 유아에게 동일한 비용의 지원이 이루어지고 있으나 어떤 기관을 다니는지에 따라서 특성화 활동으로 인한 추가 부담금의 부담이 상이한 정도로 가중된다는 것은 누리과정의 본래 취지에 부합하지 못하는 현상이다.

전체적으로 특성화 활동 중심의 운영이 늘어나게 되는 것은 4~5시간 기준 편성·운영에 대한 잘못된 이해에서 비롯된다. 누리과정의 운영 1일 4~5시간 기준을 오전, 오후의 분리로 이해하는 경우를 종종 본다. 4~5시간 기준으로 편성하면 대부분 오전에 누리과정이 이루어지게 되는데, 그러다 보니 현장은 주로 1~2시까지 이루어지는 기본 ‘교육과정’과 이후 이어지는 ‘방과후 과정’으로 이분화되어 운영되는 경우가 발생한다. 물론 이러한 운영방식은 이전에도 있었으나 누리과정 이후 이러한 현상이 확대되고 있다. 특히 유치원의 ‘방과후 과정’이라는 용어에 의해 초등학교 방과후 과정과 동일하게 또 다른 학습을 하는 시간으로 인식되는 경우가 발생하고 있다. 4~5시간의 교육과정 시간에는 담임교사가 국가수준의 교육과정에 맞추어 수업하고, 방과후 과정에서는 외부 강사가 특성화 프로그램이라는 이름으로 또 수업하는 것이 유아교육의 전형적 모습이 되지 않도록 해설서나 지침서에서 4~5시간 기준의 의미를 자세히 설명하는 것이 필요할 것이다. 교육과정과 방과후과정의 분리로 생활중심, 놀이중심이라는 유아교육과정의 정체성이 흔들리지 않도록 유념해야 할 것이다.

나. 생애초기 출발점 평등 보장 관련

1) 취약계층 유아에게 보다 긍정적인 효과

누리과정을 통한 5세 유아의 변화 정도를 분석한 연구(이정림 외, 2014)에서 주목할 만한 점은 저소득 가정의 유아가 누리과정을 통해 일반 가정의 유아보다 더 많은 성취와 발달의 진전을 보인 것이다. 이는 누리과정을 통해 저소득 가정의 유아가 그 이외 가정의 유아보다 낮은 성취와 지체된 발달을 보이는 현상을 미리 예방할 수 있다는 점에서 고무적이다. 누리과정을 통한 저소득층 유아 지원은 누리과정의 목적인 생애 출발선상의 평등보장에 부합하는 성과로 볼 수 있다.

저소득층 빈곤 가정의 유아는 양육환경의 불안정으로 인한 높은 질병율과 정서 문제를 보일 뿐만 아니라 발달 과업을 성취하는 데 어려움을 겪기도 한다. 특히 인생의 결정적 시기인 영·유아기에 있어 빈곤 경험은 반전이 불가능한 성인기의 격차로 이어지는 경우가 대부분이다. 빈부 격차가 영·유아기의 경험에 전적으로 기인한다고 보기는 어려우나 사

회적 재생산의 관점에서 저소득층 유아는 다시 빈곤층으로 전락할 잠재 요소를 가지고 있는 셈이다. 따라서 누리과정이 취약계층 유아에게 보다 더 긍정적인 효과를 보이는 것은 사회적 불평등을 줄이는 데 일조한다는 측면에서 긍정적 기대를 가지게 한다.

2) 기관유형에 따른 격차 감소 가능성

이정림 외(2014)의 연구에서는 누리과정을 적용함에 따라 기관 설립유형이 유아의 누리과정 관찰척도 점수에 미치는 영향이 달라짐을 밝혔다. 즉, 누리과정 도입을 통해 어느 기관 또는 어떤 설립 유형의 기관에 다니는지에 따라 나타났던 교육적 격차를 줄이는 효과가 검증되었음을 나타낸다. 이전의 이원화된 교육과정 체계에서는 기관 유형에 따라 다른 교육과정이 운영되었기 때문에 격차가 불가피했다면 교육과정으로서의 누리과정의 성과는 기관별 격차 감소로 여실히 드러남을 알 수 있는 대목이다.

누리과정 운영이 기관 격차를 어느 정도 감소할 가능성을 가지고 있기는 하나 교육과정으로서 누리과정 그 자체만이 아니라 운영과 연관된 자원이 함께 고려되어야 한다. 즉 교육과정을 운영하는 인적 자원으로서의 교사의 질적 수준은 누리과정의 교육과정으로서의 잠재 효과를 가늠하는 가장 중요한 요인으로 볼 수 있다. 즉, 누리과정이 교육과정으로서 독립적으로 기능하여 기관 유형에 따른 격차를 감소시켰다고 볼 수 없는 것이다. 앞서 언급되었듯이 누리과정을 통해 어린이집 교사의 자격강화가 이루어진 부분이 기관 유형에 따른 격차 감소의 한 요인이 되었을 수 있음도 함께 고려해보아야 할 것이다.

유보 통합에 대비하여 기관별 격차를 더욱 줄여 나가려는 노력이 다면적으로 이루어질 필요가 있다. 누리과정 이후 기관별 유아 관찰척도 점수의 격차가 줄어들었다는 것은 성과로 인식할 수 있으나 이러한 격차를 감소시킨 관련 요인을 세부적으로 분석하여 좀 더 근본적인 노력과 지원이 집중적으로 이루어져야 할 것이다.

다. 인성강화 관련

누리과정의 목적은 ‘유아의 심신과 조화로운 발달을 도와 민주시민의 기초를 형성’ 하는 것으로 제시되어 있다(교육과학기술부·보건복지부, 2012). 인성교육에 대한 사회 전반의 필요와 요구에 발맞추어 누리과정은 전 영역에서 인성교육을 강조해 왔다. 즉 누리과정의 활동 전반이 바른 인성을 기르는 데 중점을 두고 구성되어 있다고 볼 수 있다. 누리과정의 인성교육 중점 편성의 방향에 따르면 누리과정은 기본생활 습관과 창의·인성 교육을 강조하되, 이를 별도의 영역으로 구분하지 않고 누리과정 전 영역에서 강조하도록 하였다(교육과학기술부·보건복지부, 2012). 즉, 누리과정의 특정 영역에서 다루는 것이 아닌, 필요한 모든 영역에서 고루 다루고 강조하도록 하였다. 이에 따라 현장에서는 생활주

제에 따른 교육활동이 전개됨과 동시에 그 속에 내포되어 있는 인성교육 관련 덕목들이 유아들에게 자연스럽게 전달되고 있다. 또한, 누리과정 운영 실태 조사(이정옥·박진이, 2013)에 따르면 누리과정을 실시한 어린이집 교사들이 창의·인성교육을 일과 속에서 통합적으로 실시하고 있음이 드러났다.

3-5세 연령별 누리과정 운영 및 편성에 대한 부모의 인식과 요구도 조사(이난이, 2014)에 따르면 유치원과 어린이집의 학부모는 3-5세 연령별 누리과정의 교육적 효과로서 인성 발달이 가장 크다고 인식하고 있었다. 이는 현장에서의 누리과정 인성교육이 누리과정 중점 편성의 방향과 일치하게 잘 실현되고 있으며 누리과정 시행 이후로 인성 교육적 내용의 중요성을 교사와 학부모 모두 인식하고 있음을 나타낸다.

추가적으로 누리과정 보급 이후 현장의 교사들이 지도해야 할 다양한 인성덕목에 대한 구체적인 개념을 확립하는 데 도움을 주는 현장 연수가 시행되고 있으며 인성교육과 관련한 다양한 자료가 발간되어 현장 교사들의 인성교육 활동 운영이 수월하도록 구체적인 가이드라인을 제시해 주고 있다. 한 가지 예로서 교육과학기술부·보건복지부·육아정책연구소(2012)에서 공동 개발한 ‘인성교육 우수 유치원 및 어린이집 심사매뉴얼’에서는 인성교육 실천 기준을 구체적으로 제시하고 있다(장명림, 2012에서 재인용). 이는 교육과학기술부와 보건복지부 공동 주관으로 유아기부터 올바른 인성을 형성하기 위하여 2012년 5월부터 2015년 8월까지 실시된 ‘인성교육 실천 우수 유치원과 어린이집 시범 사업’으로 확장되었는데 이 정책 사업은 현장의 유아 인성교육 실천을 위한 지원 방안을 제시하는데 목적을 두고 진행되었다. 그 결과 유아교사들은 인성교육의 중요성을 높게 인식하고 있었으며 인성 덕목과 가치 중심의 교육을 중점적으로 실시하는 것으로 나타났다(문무경·박창현, 2016). 이는 정부가 누리과정을 통해 추구하는 인성교육의 방향과 일치하는 것으로 볼 수 있다.

또한 인성교육 프로그램의 주요 성과에 대하여 인성교육 시범사업 전후 유아를 둘러싼 기관의 질적 변화를 교사들이 인식했다는 성과가 드러났으며 그에 더하여 사업에 참여한 인성교육 시범 기관의 70% 이상이 사례 발표, 수업 공개, 소식지를 통해 주변기관들과 인성교육 프로그램을 공유한 것으로 나타났는데 구체적으로 유치원은 지역 교육청, 어린이집은 지역 육아종합지원센터의 지원을 통하여 인근 우수 기관들 간의 합동 운영 보고회 등의 형식으로 우수 사례를 공유하고 확산하였음을 알 수 있다(문무경·박창현, 2016). 이와 같은 결과를 중심으로 본다면 누리과정이 인성 교육 강화 측면에서 소기의 성과를 거두었다고 볼 수 있다.

현재 우리 사회가 당면한 문제는 ‘인성 교육’과 무관할 수 없다. 많은 강력 범죄의 경우 분노 조절의 어려움과 인간관계 단절로 인한 고립에 기인한 것으로 사회 전체가 인성의 부재에 봉착해 있다고 해도 과언이 아닌 것이다. 특히 유아기는 인격이 형성되는 기초적 시기로 이때의 인성교육은 성인기의 인성의 토대를 이루는 근간이 된다고 볼 수 있다.

따라서 누리과정에서 인성교육은 지속적으로 강조되어야 하며 이와 동시에 이러한 교육이 특별프로그램이나 가시적인 성과위주로 흐르는 것이 아니라 유아교육의 본질에 맞게 이루어져야 할 것이다.

라. 국가수준교육과정으로서의 체제 구축 관련

1) ‘누리과정’의 정체성 모호: 교육과정, 보육과정, 교육·보육과정

유치원 교육과정과 표준보육과정이 통합된 누리과정은 내용의 통합은 이루었으나 여전히 유치원과 어린이집에서 서로 다른 용어로 사용되고 있다. 동일한 문구가 유치원에서는 ‘교육과정’이며, 어린이집에서는 ‘보육과정’이다. 이는 유아교육과 보육계에서 지속되어 오던 ‘교육’과 ‘보육’, ‘교육과정’과 ‘보육과정’에 대한 명확한 개념정의와 그에 대한 합의점 도출의 어려움에서 기인한 것이다. 5세 누리과정 제정 당시부터 ‘공통과정’으로 사용되기 시작한 누리과정은 그 정체성이 여전히 모호하다.

OECD Start Strong III 보고서(2012)에 누리과정은 Nuri Curriculum으로 소개되어 있고 대한민국 국가수준유아교육과정으로서의 긍정적인 부분이 많이 부각되어 있다. Curriculum의 우리말은 교육과정인데 그렇다면 누리과정은 교육과정으로 명명하는 것이 적절할 것이다. 만일 보육과정이라면 교육과정과 보육과정은 동의어인지, 누리과정 개정 작업이 막 시작된 시점에서 이러한 본질적인 부분에 대한 합의가 이루어지기 기대한다. OECD(2006)에서는 유아교육과 보육이 분리될 수 없음을 강조하여 공식적인 용어로 ‘Early Childhood Education and Care (ECEC)’라고 지칭하였으며 영·유아에게 양질의 서비스 제공을 위하여 유아교육과 보육의 협력과 통합을 추구하고 있다. UNESCO(2012), 역시 보육은 교육의 보조적, 추가적 개념으로 이해해서는 안 되며 보육 없이는 교육이 완성될 수 없는 불가분의 관계임을 강조하였다. 이러한 변화는 교육과 보육을 분리하여 이원화된 시각으로서의 접근이 아닌 유아의 삶을 중심으로 하여 교육과 보육을 통합적으로 인식해야 함을 시사하고 있다. 그러나 이러한 교육·보육의 통합적인 관점과 누리과정의 교육과정으로서의 바른 자리매김을 혼동해서는 안 될 것이다.

2) 연령별 내용구성의 근거 미약

유치원교육과정이나 표준보육과정 모두 그동안 수준을 근간으로 하였던 것과는 달리 누리과정의 내용은 연령별로 구성되어 있다. 누리과정의 연령별 구성의 적절성 여부보다는 연령별 내용구성의 근거가 모호하다는 점을 짚고자 한다. 수준별에서 연령별 구성 변화 자체는 긍정적인 부분이 많다. 예를 들어, 대부분의 유치원과 어린이집의 학급이 연령별로

구성되어 있어 내용의 적용이 용이하고 연령별 발달 특성을 명확히 이해할 수 있다는 점 등이다. 그러나 연령별로 구성하기 위해서는 기초적인 연구가 필요한데, 누리과정 제정과 정에서는 이를 위한 충분한 시간이 없었다는 점이 아쉬움으로 남는다.

이에 따라 현재의 누리과정은 연령별 교육과정의 기본 틀을 갖추었다고 보기에는 무리함이 많다. 누리과정을 보면 연령별로 목적, 목표가 모두 동일하고 내용에서만 연령별 구성의 체제를 다루고 있다. 연령별 교육과정에서 목적이 동일한 것은 타당하겠으나 목표에서는 연령에 따라 차이가 있을 수 있다. 또한, 목표의 동일함까지 인정한다 해도 현재 제시된 내용 부분이 연령별 내용이라고 볼 수 있는지 의문이 간다. 현재 내용은 서로 다른 내용이라기보다는 같은 내용의 난이도 차이가 대부분이다. 연령별 교육과정이라 할 경우 연령별로 내용의 수준만이 아니라 중요하게 다루어져야 할 내용 자체가 달라질 수 있다고 본다. 앞으로 누리과정의 연령별 올바른 구성 방향에 대한 지속적인 연구, 검토를 기대한다.

3) 내용의 지나친 세분화

국가수준 교육과정으로서 누리과정은 국가가 지향하는 교육의 목적을 내포해야 함은 물론 유아에게 적합한 교육의 내용적 요소를 적절하게 담고 있어야 한다. 그러나 그 정도가 매우 중요하다. 국가 수준 교육과정의 내용은 기본과 최소한이라는 관점에서 내용범주와 내용 수준 정도만을 연령별로 제시해 주는 것으로 충분한데 이러한 관점에서 현행 누리과정의 교육과정 내용은 필요 이상으로 과도하게 세분화되어 교육내용이 분절화, 구체화되어 있다는 한계점을 지닌다(이경화, 2016).

이러한 세분화는 국가수준교육과정 중심의 획일화를 야기할 수 있다. 특히 유아기의 경우 유아 개인은 물론 가정, 지역사회의 특성에 따라 다양한 교육과정이 필요하기 때문에 국가수준교육과정의 지나친 세분화는 이러한 요구에 부응할 수 없게 함으로써 자칫 부정적인 결과를 야기할 수 있다. 오랜 동안 유아교육은 현장의 자율성을 보장해 왔다. 국가수준의 유치원 교육과정은 있으나 단위 유치원 교육과정의 자율적 운영을 격려해왔다. “가구 소득, 지역 및 기관 유형에 관계없이 양질의 교육·보육 서비스를 균등하게 제공할 수 있도록 하기 위해” (지침서, p.7) 고시문과 해설서뿐 아니라 지침서, 지도서, DVD 자료 등을 제시해주는 것은 필요할 수 있으나 이러한 것이 단위유치원과 학급의 교육과정 자율권을 저해하지 않도록 바른 안내가 병행될 필요가 있다. 국가수준교육과정은 교육프로그램이 아니라 다양한 프로그램이 바르게 개발, 실천될 수 있는 기본 틀이 되어야 한다는 점이 부각되어야 할 것이다.

4) 제정기간의 부족

단기간 개편으로 특징지어지는 우리나라 교육과정 개발의 역사는 대부분 비판과 잦은 개편으로 이어져 왔다. 특히 누리과정은 교육계와 보육계가 함께 합의의 과정을 거쳐야 하는 매우 어려운 작업임에도 제정기간이 지나치게 짧았다. 2011년 5월 기획재정부와 교육과학기술부, 보건복지부, 행정안전부 등 관계부처 합동으로 만 5세 공통과정 도입 추진 계획 수립 후 2011년 9월 ‘만 5세 누리과정’이 고시되었고 2011년 12월 3, 4세로 확대하기로 결정한 뒤 2012년 7월 ‘3-5세 연령별 누리과정’이 고시되었다. 약 3개월의 기간 동안 총 14회에 걸친 협의회를 통해 초안이 마련되고 공청회를 거쳐 최종안이 마련되었다. 한정된 시간과 좁혀지지 않는 견해 차이로 인해 합의하지 못한 부분이 남아 있으며 특히 누리과정의 ‘성격’과 ‘추구하는 인간상’에 있어서는 합의점을 도출하지 못한 상태로의 고시가 이루어졌다.

이렇게 짧은 기간 이루어지는 우리나라의 상황과는 반대로 핀란드, 스웨덴, 노르웨이 등의 교육 선진국들의 교육과정 개편은 장기간에 걸친 의견 수렴과 오랜 시간의 숙고기를 거쳐 이루어진다(윤은주, 2015). 누리과정이 진정한 교육과·보육을 아우르는 통합 교육과정으로서의 분명한 자리매김을 하기 위해서는 개편 과정에서 부족함이 지적된 부분에 대한 보완이 반드시 필요하다. 우선 단시간 개편으로 인해 반영하지 못했던 다양한 집단의 참여를 통해 교육과정이 편파적이거나 현실과 괴리되는 문제를 해결해야 한다. 즉 개편그룹의 일부 전문가들만의 의견으로 진행되는 것이 아니라 다양한 목소리를 반영할 수 있는 방안 모색이 필요하다(허경철, 2003).

마. 교육과정의 연계성 지향 관련

1) 0-2세 표준보육과정 및 초등교육과정과의 연계성 미흡

누리과정 담당교사에게 누리과정의 구성 방향 정도에 대해 질문한 결과에 따르면 창의 인성교육, 우리문화 이해교육, 유아 연령별 발달 특성 반영에 비하여 초등 교육과정과의 연계, 0-2세 표준보육과정과의 연계 부분이 낮은 수준으로 반영되고 있다는 인식이 많았다(이윤진 외, 2016). 누리과정 현장적용 실태에 관한 지성애 외(2014)의 연구에서도 유치원과 어린이집 교사 모두 초등학교 교육과정과 0-2세 보육과정과의 연계를 운영에 잘 반영하지 못하고 있는 것으로 응답하였다. 이처럼 교육과정의 연계성 측면에 있어서의 실행수준이 낮게 드러난 것은 상호 교육과정에 대한 이해가 부족하기 때문으로 볼 수 있다.

유네스코(2011)에서 개정된 국제표준분류(ISCED)에 새로이 추가된 0-2세에 해당하는 단계를 고려하여 국가수준 누리과정과 0-2세 표준보육과정을 통합하여 제공할 필요가 있다

(통계청 보도자료, 2014에서 재인용). 누리과정 해설서, 지침서, 지도서 개발에 참여한 현장 교원 및 학계 전문가 약 120명과 전국 1,250개 기관의 유치원 교사 607명과 어린이집 교사 643명을 대상으로 한 설문 조사에서도 전문가와 교사의 약 68%가 0-2세 표준보육과정과의 통합의 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타났다(문무경 외, 2015). 즉 0-2세에 적용되고 있는 표준보육과정과의 내용 연계 혹은 생활주제 및 영역 통일의 필요성이 대두된 것이다. 시기적으로 누리과정에 대한 전반적 검토와 개편 사항 도출 및 0-2세 표준보육과정과의 통합을 위한 기본 계획 수립에 착수해야 할 시점에 진입하였다고 볼 수 있다.

초·중등의 ‘2015개정 교육과정’에 따르면 2009개정 교육과정에서 추구하였던 자주인·창의인·문화인·세계인을 기초로 지식정보 사회가 요구하는 핵심역량을 갖춘 창의융합형 인재상을 교육적 인간상으로 제시하였다. 그리고 학교급별 개정 중점사항에서 초등학교의 경우 누리과정과의 연계를 강화할 것을 명시하였는데 이에 누리과정에서도 초·중등학교 교육과정에 제시된 인간상을 비롯하여 학교급별 공통사항 등을 반영할 필요가 있다(문무경 외, 2015). 또한 누리과정 총론 구성체제를 초등교육과정과 동일한 형식으로 구성하여 국가 수준 교육과정 간의 연계성을 더욱 높이는 방향으로의 개편이 필요하다. 즉 누리과정의 비전, 추구하는 인간상, 핵심역량, 영역별 목표 등의 순으로 구성하여 초등교육과정과의 논리적 연계가 이루어져야 할 것이다. 각론 역시 영역 명칭과 내용을 초등저학년 교과 및 표준보육과정과 연계하여 구성할 필요가 있다(문무경 외, 2015).

현재 누리과정은 연령별 교육과정으로 편성되어 5개 영역별 내용 범주와 용어 사용 등에서 초등교육과정과 연계되도록 구성되어 있으나(교육과학기술부·보건복지부, 2012) 이러한 누리과정의 구성은 초등학교에 입학하기 전 만 5세 유아가 최소한 무엇을 어느 정도 할 수 있어야 하는지에 대한 학습 표준을 구체적이고 세부적으로 세우고 있지 않아 초등학교 입학 전 유아가 어떠한 내용을 어느 정도 학습해야 하는지 명확하게 제시하지 못하고 있다. 이에 비하여 초등학교 교육과정의 경우 공통 교육과정의 교과 영역별로 연계해야 할 중학교 교육과정의 교육 목표와 내용 영역 및 기준, 성취 기준을 제시하고 있으며 학년군별로 성취 기준과 이를 구현할 수 있는 활동을 체계적으로 제시하고 있다(정효준, 2015). 따라서 누리과정의 내용이 유아의 학습 범위와 정도를 제시할 수 있는 ‘교육과정 기준’으로 기능할 수 있도록 하는 방향으로의 보완이 필요하다(박순경, 2012).

한 걸음 더 나아가 표준보육과정-누리과정-초등교육과정 간의 연계를 강화하기 위해서는 3-5세를 담당하는 교사의 노력만으로는 한계가 있으므로 유치원, 어린이집 교사와 초등 교사의 통합 연수 또는 독립 연수를 통해 상호 교육과정에 대한 이해를 도모하는 교육이 이루어질 필요가 있다. 이와 함께 표준보육과정 및 초등교육과정과의 연계를 위한 구체적인 정보 및 자료제공이 필요하며 국가수준의 교육과정 개발 시 표준보육과정, 누리과정, 초등교육과정 간 연계를 도모하는 연구진 구성 체제 구축 등이 필요하다(지성애 외, 2014).

3. 향후 누리과정 내실화 방안

가. 국가수준교육과정 개정 상시 연구 체제 구축

1) 특정 시기가 아니라 상시 연구

우리나라의 교육과정은 누리과정 뿐만 아니라 전 학제에 해당하는 교육과정에 있어 짧은 시간, 한시적 위원회 구성을 통한 개편을 특징으로 하는 취약점을 가지고 있다. 이와 같은 교육과정의 지속 개발은 시대 상황과 사회적 배경의 변화에 따라서 잦은 개편을 요구하게 되며 내용의 편향성, 현장 상황의 미반영과 같은 비판 요소들을 함축하고 있을 수밖에 없는 것이다. 윤은주(2015)에 따르면 짧은 시간에 이루어지는 우리나라의 교육과정 연구와는 달리 OECD 국가들의 개편은 놀라울 만큼 장기간에 걸친 물밑작업과 본 작업이 당연한 절차로 받아들여진다고 한다. 이 연구에서 대상으로 한 ‘2012~2016/7 핀란드 교육과정 개편’의 경우 4년이 넘는 기간 동안 국가 교육위원회를 통한 상세한 정보 제공과 각계각층의 의견 수렴을 걸쳐 연구되었음을 밝혔다. 다른 선진국의 상황도 예외는 아니다. 교육을 백년지대계로 여기고 국가 발전의 초석으로 생각한다면 교육이 교육현장에서 구현되는 핵심 체계인 교육과정 개발에 있어 만전을 기하는 것이 너무나 자명한 일이다.

그러므로 누리과정과 같은 국가 수준의 교육과정을 개정함에 있어 충분한 연구와 현장 실정 반영 및 의견 수렴을 위해 상시 연구 체제를 구축하는 것을 제안하는 바이다. 충분한 준비 없이 정치적 상황에 편승되어 이루어지는 교육과정 개정 추진이 아닌 장기적이며 지속적인 교육과정 설계가 이루어져야 한다. 이를 실현하기 위하여 특정한 시기에만 교육과정 개편 활동이 이루어지는 것이 아니라 하루가 다르게 변화하는 사회 흐름과 세계적 동향을 민감하게 반영하고 미래 인재를 육성할 수 있도록 상시 연구 체제가 마련되어야 한다.

2) 현장중심 연구결과를 중심으로 아래서 위로

누리과정이 교육과정으로서 가지는 무게감을 고려한다면 유아교육 과정에서 개별 유아와 사회적 목표를 어떻게 조화시킬 것인지, 미래사회로의 전환을 수월하게 해 줄 수 있는 교육과정은 과연 어떤 내용을 포함할지에 관한 고민이 필요하다. 즉 유아들을 둘러싸고 있는 사회적 환경과 패러다임의 변화들을 민감하게 수용할 수 있는 교육과정으로의 변화가 시급한 것이다. 이와 관련하여 Cohen(2008)은 유아교육자들은 처방전에 의존하지 말고 자신이 가르치는 유아들의 사회적, 문화적 언어에 귀 기울여야 한다고 언급하였다(이경화,

2016에서 재인용). 즉 현재 처해 있는 우리 사회가 가지고 있는 문화와 사회적 맥락들을 이해하고 이와 상호작용하는 교육과정이 되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 위에서 아래로의 교육과정이 아니라 현장에서의 연구결과를 중심으로 한 아래서 위로의 교육과정 개발의 과정이 이루어져야 한다.

나. 국가수준교육과정으로서의 대강화

현재 누리과정에서 이룬 교육과정의 표준화, 교육과정 내용의 광범위함은 표준적 교육과정의 보편적 보급이 교육적 성과를 이룰 것이라는 사고에서 비롯된 결과이다. 이는 사회문화적 환경과의 개연성을 가지지 못하고 있으며 연령별 세부내용의 언어적 계열화 수준을 벗어나지 못하고 있다. 이와 같은 한계점들을 극복하기 위해서는 교육과정을 단순화하는 것이 필요하며, 여러 가지 교육 상황에서 적용될 수 있는 사례를 포함하는 방안을 고려할 수 있다.

교육과정을 세분화시키고 그 교육과정만을 그대로 따라 하면 교육의 질이 보장된다는 관점은 유아교육의 본질과는 매우 다른 접근이다. 아무리 구체화한다 해도 교사와 유아, 상황에 따라 교육의 실천을 달라질 수밖에 없고 달라지는 것이 자연스러운 것이다. 문제는 바람직한 방향으로 다양화가 이루어질 수 있어야 하는 것이며 이를 위해서는 교육과정의 상세화보다는 교사의 전문성 수준의 질적 차이를 줄여 나가려는 시도가 더욱 시급한 과제로서 인식되어야 할 것이다.

다. 국가교육과정의 연계성을 위한 유·초·중등 공동 연구 추진

국가 수준의 교육과정은 어느 한 시기를 위한 교육과정에 국한되어 지엽적으로 구성되어서는 안 된다. 현재 유·보 통합에 대한 논의 및 논쟁이 심화되어 0-2세 표준보육과정과 누리과정의 연계에 관심이 집중되어 있는 경향이 있다. 많은 연구에서 표준보육과정과 누리과정의 연계 그리고 초등교육과정과의 연계가 충실히 이루어지고 있지 않음을 지적하거나 연계 방안에 대하여 고민하고 있다. 이와 같은 숙고 역시 어느 정도는 필요한 과정이다. 그러나 국가 수준의 교육과정은 더욱 큰 틀에서 고려되어야 한다. 모든 인간이 태어나면서부터 보살핌을 받고 표준보육과정에서는 그 ‘보살핌’과 ‘교육’의 맥락을 연결지어 다룬다. 또한, 의무교육이 끝난 뒤에도 고등교육이 뒤따라 이루어지며 평생 교육의 측면에서 노년기에 이르기까지 끊임없는 추가 교육이 이루어지는 것이 현실이다. 즉 인간 삶 전체에서 교육의 중요성을 고려한다면 교육 전반을 망라하는 큰 틀과 기저선이 같아야 하는 것이다. 모든 교육과정이 서로 다른 목소리와 서로 다른 시각을 가지고 있다면 교육의 연속성이 무너지고 즉 시기마다의 단편적 교육목표 달성에 급급한 ‘학습’만이 이루

어질 뿐이다. 즉 참된 교육적 가치가 실현되기 어려워지는 것이다.

윤은주 외(2015)에 따르면 ‘2012-2016/7 핀란드 교육과정 개편’은 학교단위별 순차적 개편이 아닌 동시적 개편으로서 취학 전, 초등, 중등, 추가교육대상을 위한 교육과정이 동시에 개편됨으로 교육의 연속성을 고려하고 있다. 이와 같은 사례를 참고하여 국가 수준의 교육과정 개정 방안을 논의하고 개정을 실행함에 있어 신중하고 체계적인 접근 방식이 도입되어야 한다. 따라서 인간 생애 전반에 이루어지는 교육의 전체 과정을 고려한 국가 수준 교육과정 개정 방안이 강구되어야 하겠다. 그 일환으로 누리과정 개정에 있어서 0-2세 표준보육과정 및 초·중등교육과정과 추구하는 인간상 및 구성 방향, 전체적 맥락을 함께 하는 공동 연구가 상시 이루어질 필요성이 부각되는 것이며 교육을 인간 삶의 질을 좌우하는 근간으로 여기는 태도가 이러한 연구의 밑바탕이 되어야 할 것임을 강조하는 바이다.

라. 취약계층 및 특수 유아에게 적합한 교육과정 개발

누리과정 이후 전반적으로 유아들이 받고 있는 사교육의 개수와 비용이 모두 상승하고 있다는(이운진 외, 2015) 점에 주목할 필요가 있다. 연구에 따르면 유아들이 받고 있는 사교육의 개수는 2014년 기준으로 2013년 대비 0.6개 증가하였으며 비용은 약 3만 6천원 상승하였다. 영유아 사교육 실태 분석(안상진·박민숙·이슬기, 2013)에서도 누리과정 시행 이후 누리과정 참여 유아의 사교육 참여율이 누리과정 시행 전에 비하여 21.2% 증가됨을 보고하였다.

누리과정 지원을 받고 있는 유아의 사교육 개수와 비용 변화 추이에서 추론할 수 있는 것은 취약 계층에게 실질적인 격차 완화를 위한 지원이 제대로 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 누리과정으로 인한 무상보육정책이 고소득 가구의 보육비 부담을 감소시킨 것에서 그치지 않고 사교육비 지출을 증가시켜 결과적으로 중·저소득 가구와의 사교육비 지출 격차가 증가하는 양상이 동시에 나타나게 된 것이다. 이는 소득 계층과 무관한 영유아의 평등한 출발선 확보를 목적으로 하는 누리과정 정책이 오히려 사교육의 측면에서는 불평등을 야기하는 주요 원인으로 작용하였음을 시사한다. 빈곤층의 자녀들에게는 사교육의 기회가 제한될 가능성이 매우 높다. 이점을 고려하여 누리과정이라는 큰 틀 이외에 발생할 수 있는 교육 격차를 정규교육 시스템 내에서 줄일 수 있는 방안에 대한 고려가 필요하다. 누리과정이 국가 수준의 표준 통합 교육과정으로서 제공해야 할 공통·핵심적 교육 내용을 충실히 다루는 것만이 아니라 빈곤 및 장애와 같은 사회적 소외 계층의 특별한 요구를 충족시켜 사회적 격차를 상쇄시킬 수 있는 교육과정으로 거듭나야 할 필요가 있다.

취약 계층의 유아들은 가정 내 위기 상황에 직면해 있을 가능성이 높으며 따라서 기본 생활습관 및 인성과 관련된 적절한 가정 내 교육을 받지 못하는 경우가 많다. 또한, 식습

관과 관련해서도 충분한 영양을 공급받지 못하거나 반대로 인스턴트 및 고열량 식품 과다 섭취와 같이 영양 불균형을 초래하는 잘못된 습관에 노출되어 있는 경우가 대부분이다. 따라서 취약 계층을 위한 부모 역할 및 양육 교육 및 영양 교육이 필요한 실정이다. 누리과정의 내실화에 있어서 취약 계층 부모들이 교육과정에 참여할 수 있는 운영 방법이 명시되거나 지역사회와의 연계 등을 통하여 취약 계층 부모들을 지원하는 방안이 담긴 교육과정이 개발·운영되어야 할 것이다. 또한, 취약계층 유아들에게 기본생활습관 및 영양 교육이 체계적으로 제공될 수 있도록 교육과정을 개발하여 국가수준교육과정이 취약계층 유아들의 결핍을 충족시킬 수 있도록 하여야 한다.

마. 유아에게 적합한 교육과정으로서의 누리과정에 대한 학부모 인식 제고

유치원 특성화 프로그램에 대한 교사와 학부모 인식에 대한 연구에서(김정은·허영림, 2013) 특성화 프로그램에 대해 학부모는 거의 만족하고 있었는데, 학부모가 방과후 특성화를 요구하는 이유는 대부분 사교육을 대체할 수 있기 때문으로 생각하고 있었으며 프로그램 운영 시간과 횟수 증가를 원하는 것으로 나타났다. 이는 양혜라(2012)의 연구 결과와도 일치한다. 실제 교육현장에서 특성화 프로그램에 대한 요구는 실로 강력하다. 앞서 언급한 바와 같이 오전에는 누리과정 기본교육과정을, 오후 시간에는 유아가 편안한 분위기에서 휴식하면서 누리과정과 연계된 다양한 활동을 할 수 있으며, 관심을 보이는 특성화된 활동을 전개할 수도 있다. 그러나 문제는 휴식과 활동의 연장에 대한 그릇된 인식에서 비롯된다. 학부모의 대부분은 유아가 휴식이나 낮잠처럼 긴장을 이완할 수 있는 시간을 충분히 가지며 일과 활동을 수행하는 것에 대하여 ‘아무것도 하지 않음’ 혹은 ‘교육활동에서의 소외’ 즉 ‘방임’으로까지 인식하는 경향이 있다. 그러므로 누리과정이 끝난 오후 시간에는 사교육과 같은 개념의 다양한 추가 특기 교육이 이루어지기를 바라는 것이다. 즉 유아의 흥미와 관심에 따라 여유롭게 이루어지는 활동에 대한 인식의 전환이 무엇보다도 시급하다. 이는 유아의 발달적 특성을 이해하지 못하기 때문이며 현대 사회에서 부모의 교육열이 영재교육 및 특기 개발의 시류에 자연스럽게 영합한 결과로 볼 수 있다. 이를 극복하기 위해서는 유아의 발달과 학습에 대한 소정의 부모 교육과정 이수를 교육과정 지원을 받기 위한 필수 조건으로 하여야 하며 유아의 ‘놀 권리’와 ‘흥미와 요구에 맞춘 자유로운 활동을 수행할 수 있는 권리’, 심지어는 ‘참여하지 않을 권리’ 또한 아동권리 차원에서 보장하여야 할 것이다. 유아가 서로 다른 발달의 시간표를 가지고 있으며 누구도 그 발달을 대신하여 재촉하거나 강제할 권리를 가지고 있지 않음을, 온전히 그 유아 자신의 내적 동기와 욕구만이 학습을 주도하여야 함을 말하는 것이다.

바. 누리과정 운영 교사 연수

3-5세 연령별 누리과정은 모든 유아에게 균등한 기본 교육을 제공하겠다는 의도로서 국가 수준의 통합된 교육 기준을 제시한 것이다. 그러나 누리과정의 편성 지침에 따르면 ‘학급의 특성에 따라 융통성 있는 편성’을 강조하고 있다(교육과학기술부·보건복지부, 2013). 즉 모든 유치원과 어린이집에서 획일화된 교육을 실시하는 것을 의미하는 것이 아니라 누리과정이라는 공통된 교육기준을 현장에서 실행하는 방법이 다양할 수 있음을 의미하는 것이다. 그러므로 국가수준의 공통교육과정인 누리과정과 누리과정 운영을 지원하기 위해 보급된 ‘3-5세 연령별 누리과정 교사용 지도서’를 있는 그대로 적용하는 것이 곧 누리과정을 내실 있게 운영하는 것이라고 볼 수는 없는 것이다. 누리과정 운영의 핵심은 교사가 함께 생활하고 있는 유아의 발달수준, 흥미, 사전경험 등을 고려하여 교사의 전문성에 기반을 둔 자율성을 확보하는 것에 있기 때문이다(이정옥·박진이, 2013). 이처럼 교사가 전문성과 자율성을 발휘하여 누리과정을 활용하는 능력을 배양하기 위하여 연수 및 장학 등의 다양한 방법을 통한 지원이 필요함을 알 수 있다.

현재 유치원의 경우에는 시·도 교육청의 컨설팅 장학, 수업 연구 등의 다양한 경로를 통해 교육과정 운영의 질 관리 및 교사의 질을 높일 수 있는 기회가 주어지고 있다. 하지만 어린이집의 경우 연수 참여를 위해 할애할 수 있는 시간이나 전문화된 장학 요원이 부족하여 어려운 측면이 있다. 따라서 유치원이든 어린이집이든 누리과정을 담당하는 교사의 질 관리 체계 구축이 처우 개선 방안과 함께 체계적으로 마련되어야 할 것이다.

4. 나가며

유아교육·보육 현장에 적용된 지 6년 차에 접어든 누리과정은 아직 단정 짓기 어렵지만, 부분적 성과를 보이고 있으며, 이제 다음 단계로의 도약을 위해 막 개정작업에 진입한 상태이다. 그러나 대부분의 일반인 및 학부모가 인식하는 누리과정은 교육·보육비 지원 측면에서의 정책이며 누리과정이 가지는 교육과정으로서의 의미가 제대로 인식되지 못하고 있다. 누리과정이 모든 영·유아에게 공통의 교육과정으로 제대로 기능하기 위해서는 학부모는 물론 전 국민의 유아기 교육에 대한 바른 이해가 기반이 되어야 한다.

유아의 관점에서 교육과 보육은 서로 분리하여 규정할 수 없다. 보육 속에서 교육이 이루어지며 배우는 것이 곧 돌봄을 받는 것이다. 보육과 교육 중 무엇이 더 중요한지 경중을 따질만한 소재가 아닌 것이다. 보육과 교육은 분명 유아 삶의 연속 선상에 조화롭게 존재하므로 누리과정 역시 통합적으로 이루어져야 한다.

누리과정이 명실상부한 국가 수준의 교육과정으로 자리매김하기 위해서는 먼저 누리과정의 목적이 생애 초기 출발 선상의 평등과 기회 보장을 위한 교육의 질 관리라는 점을 간과하지 않고 누리과정을 통해 이루고자 하는 지향점을 분명히 설정해야 한다. 그리고 그 목적에 부합하는 성과가 어느 정도로 있었는지 누리과정 운영 실태 및 효과에 대한 실증적인 분석이 현재보다 한층 더 다각도로 이루어지기를 기대한다.

참고문헌

- 교육과학기술부·보건복지부(2012). 5세 누리과정 해설서.
- 교육과학기술부·보건복지부(2013). 만 3-5세 연령별 누리과정 해설서.
- 교육과학기술부·보건복지부·육아정책연구소(2012). 5세 누리과정 교사용 연수 자료집. 육아정책연구소.
- 교육과학기술부 보도자료(2012. 1. 18). 「3~4세 누리과정」 도입 계획.
- 권미경(2014). 3-5세 누리과정 운영 현황 및 개선 방안. 육아정책연구소.
- 권미경·김정숙·이경진·장현실(2013). 3-4세 누리과정 운영 및 이용현황과 개선방안. 육아정책연구소.
- 김정은·허영림(2013). 유치원 방과후 과정 특성화 프로그램에 관한 교사와 학부모의 인식 연구. 교육논총, 32, 87~111.
- 김혜민·임성환·박병식(2016). 무상보육정책의 만족도 분석과 개선방안 : 도·농, 기관유형, 영·유아의 보육여건을 중심으로. 한국행정논집, 28(3), 465~490.
- 나정·문무경·심은희(2005). 한국의유아교육과보육정책: OECD 검토보고서. 양서원.
- 문무경·박창현(2016). 유아인성교육 시범사업 평가 및 개선방안. 열린유아교육연구, 21(4), 475-496.
- 문무경·배운진·송신영(2015). 3-5세 누리과정 개편 방안 연구. 육아정책연구소.
- 박순경(2012). 5세 누리과정과 초등 저학년 교육과정의 소통 가능성 탐색. 교육과정평가연구, 15(3), 77-97.
- 박창현(2016). 신문기사에 나타난 누리과정 정책 효과 인식 연구: 사회연결망분석을 활용하여. 유아교육연구, 36(5), 399-422.
- 안상진·박민숙·이슬기(2013). 영유아 교과영역 사교육의 실상과 개선안을 마련한다. 영유아 사교육포럼 국회 토론회, 영유아 사교육 실태 분석 및 대안을 모색한다. 사교육걱정없는세상, 이상희 국회의원.
- 양혜라(2012). 공립유치원 종일제 특성화 활동의 현황 및 교사와 학부모의 인식. 이화여자대학교 대학원 석사학위논문.
- 윤은주(2015). 민주주의 실현으로서 핀란드 교육과정개편이 주는 교훈 : 누리과정 개편을 위한 논의. 한국보육지원학회지, 11(1), 373-393.
- 이경화(2016). 3-5세 누리과정의 한계와 유아교육자의 과제. 생태유아교육연구, 15(4), 1-23
- 이난이(2014). 3-5세 연령별 누리과정 운영 및 편성에 대한 부모의 인식과 요구도 조사. 충신대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 이윤진(2014). 3-5세 누리과정 운영 실태 및 내실화 방안. 육아정책연구소.
- 이윤진·이규림·조아라(2015). 무상교육·보육정책으로서의 누리과정 현황과 개선방안. 육아

- 정책연구, 9(2), 113-136.
- 이윤진·김치현·이민경(2016). 누리과정 정책 성과 분석. 육아정책연구소.
- 이정림·최효미·정주영·오유정·이정아(2014). 3~5세 누리과정 유아관찰척도를 활용한 누리과정 효과분석 연구. 육아정책연구소.
- 이정옥(2015). 단계별 유보통합에 대한 비판적 고찰. 유아교육연구, 35(6) (2015), 221-240.
- 이정옥·박진이(2013). 어린이집의 3-5세 연령별 누리과정 운영 실태 -서울 지역을 중심으로. 유아교육연구, 33(6), 339-365.
- 이진화·박창현·윤지현(2015). '3-5세 누리과정' 운영 및 이용 실태와 정책 효과 분석. 육아정책연구소.
- 장명림(2012). 누리과정 도입에 따른 유아 인성교육의 과제. 육아정책연구소.
- 장혜진·김은설·상경아·송신영(2013). 5세 누리과정 효과분석 기초 연구. 초등학교 적응을 중심으로. 육아정책연구소.
- 정효준(2015). 2009개정 영어과 교육과정에 따른 초등학교 4학년 쓰기 활동 지도 효과 연구. 한국교원대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 조숙영·이용주(2014). 유아교사의 경력과 담당유아연령에 따른 3-5세 연령별 누리과정에 대한 실행 수준 및 요구. 아동교육, 23(3), 425-446.
- 조혜영 · 황인주(2012). 5세 누리과정을 적용하는 과정에서 담당 교사들이 겪게 되는 긍정적 경험, 어려움과 개선 방안. 유아교육연구, 32(5), 181-205.
- 지성애·홍혜경·정정희·이민정·고영미·김낙홍(2014). 3-5세 연령별 누리과정의 현장적용 현황과 발전방향. 유아교육연구, 34(4), 5-34.
- 최미화(2015). 유아교육 현장에서의 '3-5세 연령별 누리과정' 운영 쟁점과 과제. 학습자중심교과교육학회 공동학술대회 발표자료집, 2015(2), 127-134.
- 최은영(2016). 누리과정 시행 이후의 유아교육재정 변화 및 향후 과제. 열린유아교육연구, 21(1), 51-68.
- 최은영·김은영·이세원(2013). 유아교육 · 보육 통합 관련 학부모 인식조사 연구. 서울: 교육부, 육아정책연구소.
- 통계청 보도자료(2014. 1. 21). 통계청, 한국교육분류를 표준분류로 개정 · 고시.
- 허경철(2003). 국가수준 교육과정 개편방식의 개선 방안 탐색. 교육과정연구, 21(3), 1-25.
- 홍후조 (2000). 국가 교육과정 개정의 정치학 - 제7차 교육과정 개정을 중심으로 -. 교육정치학연구, 7(1), 112-133.
- OECD(2006). OECD 교육지표. 한국교육개발원.

‘누리과정 성과와 내실화 방안’에 대한 토론

황옥경 (서울신학대학교 교수)

시행된 지 5년여가 된 누리과정은 단기적으로 유아에게 긍정적인 영향을 미친 것으로 일부 연구에서 확인되었으나, 궁극적으로 지속적인 연구를 통해서 누리과정이 유아발달에 미친 성과를 평가하는 게 마땅할 것이다. 누리과정이 지속적으로 유아발달에 어떻게 영향을 미쳤는지를 확인하기에는 아직 이른 감이 있다. 따라서 오늘의 논의는 자연스럽게 누리과정의 시행이 유아발달에 미친 영향보다는 누리과정의 내용과 구성, 보육과 유치원 운영과 교사 배치 등의 누리과정 시행 행정, 그리고 누리과정이 안착되는 과정에서의 성과와 한계에 대한 논의에 집중해 있다. 오늘 발제해 주신 조부경 교수님의 이와 관련한 여러 의견과 제안에 대하여 다소간 방법론의 차이는 있을 지라도 큰 틀에서는 대부분 공감한다. 다만, 누리과정을 교육과정으로 명해야 한다는 지적에 대해서는 견해차가 있다. 이에 대해서는 다음에서 논의를 이어갈 것이다.

본 토론자는 누리과정의 시행이 유아 당사자는 물론 부모 및 관련자들의 가치를 어떻게 변화시켜 왔는지에 대한 논의가 다소 소홀하게 다루어져 왔다는 판단에서 먼저, 누리과정에 담긴 양육 이데올로기와 이것이 촉발한 양육 이데올로기의 변화를 논의하고자 한다. 뿐만 아니라 누리과정이 유아 중심의 운용이 되려면 어떻게 변화해야 할지에 대한 몇 가지 의견을 드리고자 한다.

1. 유아양육 이데올로기의 왜곡

누리과정의 시행은 우리나라 유아의 양육에 대한 변화한 이데올로기를 담아낸 것이며, 이는 또 다시 이데올로기의 변화를 촉발하고 있다. 다음에 언급할 각각의 내용은 서로 연계되어 가치 형성과정에서 의존되어 있다.

가. 보편주의 이데올로기의 함정

먼저, 누리과정 시행의 정치적인 이유와는 별개로 누리과정은 유아양육의 보편주의 이데

올로기를 담고 있다. 시행결정 당시의 선별주의 및 보편주의 논란과 보육 및 유치원의 차이 확대에 대한 우려를 종식하고, 누리과정의 시행은 보육과 유치원 교육이 유아기 자녀를 둔 부모 모두에게 혜택을 주는 보편주의 이데올로기에 근간할 수 있어야 함을 국가 차원에서 천명한 커다란 의미를 갖는다. 보편주의 이데올로기 추구가 누리과정 시행의 근간이 되었음은 ‘출발점 평등’을 내세운 시행계획 발표 보도자료에도 잘 나타나 있다.

현재 보편주의 양육 이데올로기는 전 계층 비용지원으로 인한 ‘부모의 과잉 기관의존 양육’을 낳으면서 논란의 중심에 서 있다. 비용지원으로 인해 거의 의무화되다시피 한 어린이집과 유치원에서의 생활이 일주일 내내 하루 중 대부분의 시간을 차지하는 게 마땅한 것이어야 하는가에 대한 의문이 강하게 제기되고 있다. 물론 이 문제는 보육의 경우에 더 심각하다. 가족에 대한 국가 개입의 확대는 모든 가족이 더 이상 사적공간으로 남아 있기 어렵게 되었고, 부모의 역할을 급격하게 변화시키고 있다.

‘출발점 평등’의 개념 역시 한정적으로 사용되고 있다. 이 개념은 이용기회의 공평한 기회뿐만 아니라 양육의 질, 가정환경, 지역사회 환경 등 모든 것이 망라된 것이다. 공평한 기회를 주고자 한 영국의 경우 부모가 실직상태를 극복해 경제적 능력을 소유하도록 돕는 것 역시 ‘출발점 평등’ 맥락의 정책이다.

나. ‘아동투자’ 이데올로기의 편파 적용

다음으로, 누리과정의 시행은 국가 정책 운용 차원에서 보면, 우리나라가 아동에 대한 투자를 확대하여 사회적 투자국가로 일부 진입한 것이라는 의미가 있다. 누리과정의 시행은 인적자원에 대한 국가 투자 이데올로기가 적용된 것이다. 최근 영유아보육교육에 대한 투자를 늘리고 투자의 효율성을 높이기 위해서 이원화되었던 관할부처를 통합해 나가는 세계적인 추세(ILO, 54 2012)는 앤서니 기든스(Anthony Giddens)의 ‘사회적 투자 국가’의 개념과 무관하지 않다. 그에 따르면, 복지의 개념은 시장의 변화로 인한 개인적인 곤경을 국가가 보상하는 것으로부터 사회적 부를 창출하기 위하여 개별화된 인적 자원에 대한 투자로 변화되어야 한다. OECD나 EU에서도 이 개념을 채택하였다(Gilbert · Parton & Skivenes, 2011). Jacques van der Gaag는 경제적 관점에서 국가발전의 계획을 수립하는 것보다 사람에게 투자하는 것이 더 중요하다고 본다.

누리과정은 유아에 대한 투자로 유아의 발달기회와 교육을 확대할 수 있는 기반이다. 누리과정의 시행으로 유아에 대한 국가의 투자는 반가운 일이나 투자의 규모, 방식에 대해서는 논란이 있다.

보편주의를 지향해서 모든 유아에게 비현실적으로 낮은 수준의 비용을 개별적으로 지원하는 게 바람직한 것인지? 아니면 비용투자 방식의 다변화와 선택 및 집중 영역을 결정해서 비용투자의 다양화를 모색하는 게 나은 것인지에 대한 논의가 필요하다. 한정된 국가

재원을 교사 등의 인력 전문성을 강화하는 데 사용해야 하는지, 시설과 전달체계 등을 늘리고 보강하는 데 투입해야 하는지, 그리고 정부가 선택한 방식처럼 모두에게 이용비용의 일부를 지원하는 게 시급하고 타당한 것인지에 검토가 소홀하였다.

갑작스럽게 누리과정의 시행이 결정되었기 때문에 유아에 대한 국가의 투자방식에 대한 논의가 제대로 이루어지지 않았다. 안타깝게도 누리과정에 대한 국가투자 비용의 효율성이 높지 않은 것이 부모의 육아비용 지원 체감률이 낮다는 연구 보고 등을 통해서 확인되고 있다.

다. ‘유아기 발달의 결정성’ 확보의 한계: 지나치게 세분화되고 구조화된 누리과정

누리과정의 시행은 또한 영유아 초기 경험이 인지능력, 학습, 그리고 성인기의 삶과 행동에 영향을 준다는 수많은 연구결과와 유아기 발달의 근원적인 중요성에 대한 세계적인 공감대를 정책에 반영한 의미가 있다. Jacques van der Gaag는 ‘유아발달에서부터 성인발달까지’에서 영유아기로부터의 경험이 성인발달과 연결되는 경로를 교육, 건강, 사회자본, 평등이라고 보았다(World Bank, 2007). 모든 영유아가 출생 후부터 다양한 배움의 기회와 더 나은 교육을 받고 건강하게 자라면 성인기가 되었을 때 더 많은 소득을 얻을 수 있는 것으로 알려졌다.

이 이슈는 누리과정의 내용과 관련이 있다. 현재 누리과정의 구성과 운영방식, 이념과 가치가 우리나라 유아에게 최선의 것인가? 조부경 교수님께서 “국가 수준 교육과정의 내용은 기본과 최소한이라는 관점 하에서 내용 범주와 내용 수준 정도만을 연령별로 제시해주는 것으로 충분한데 이러한 관점에서 현행 누리과정의 교육과정 내용은 필요 이상으로 과도하게 세분화되어 교육과정이 분절화, 구체화되어 있다는 한계점을 지닌다(이경화, 2016).” 고 언급하셨듯이, 유아기에 다양한 상황에 노출되어 다양한 방식으로 상황을 인식하고 이해하는 과정에서 빚어지는 여러 가지 갈등을 스스로 해결할 수 있도록 누리과정은 다루어야 할 주제와 내용 정도만을 제시해 줄 수 있어야 한다.

누리과정이 지나치게 구조화되어 획일화될 수 있고, 내용 간 중복이 심하고 연령별 수준에 대한 기준이 일관되지 않아 적용하는 데 어려움이 있다는 지적이 있다.

라. 국가 책임의 유아기 생활공간 제한

유아 양육에 대한 국가책임 이데올로기를 강화해 나가는 과정에서 누리과정의 도입은 유아가 생활하는 공간을 제한하는 결과를 낳고 있다. 누리과정이라는 공통과정의 적용과정 전 계층에 대한 기관이용의 일부 비용에 대한 무상지원 정책은 3세 유아가 일주일 내내 하루 중 대부분의 시간을 기관에서 보내도록 하였다. 유아의 물리적 소재는 거의 전적으로

로 어른에 의해 통제되므로 유아가 생활하는 공간은 법과 정책결정에 의해 좌우된다.

중세 시대에는 성인들과 아동들이 대체로 비슷한 삶을 영위했고 서로의 옆에서 일하고 놀았다는 Aires의 주장을 생각해 보자. 현대 사회에서는 그 반대가 되었고 점점 아동과 성인은 공간적으로 분리되고 있다(Valentine, 1996). James 등 (2001)은 아동이 지내는 위치와 관련한 현상을 묘사하기 위해 잡초란 눈에 잘 띄며 결국 ‘꽃인데 잘못된 장소에서 자라난 것’ 이라고 비유하기도 했다.

일주일 내내 하루 중 많은 시간을 기관에서 보내야 하는 대부분의 우리나라 영유아는 언제, 어떻게 어른들과 상호작용하는 경험을 할 수 있을까? 공간적 제약을 어떻게 뛰어넘을 수 있을까?

19세기 의무교육이 도입되면서 아동 특히 빈곤 가정의 아동 생활공간이 한정되어 아동의 움직임에 제한이 생겼다. 누리과정으로 공평한 기회 제공의 기반을 마련했을지는 몰라도 ‘의무’, ‘공통 경험’의 미명하에 다양한 사람을 만나고 여러 세계를 탐색할 공간 제공의 기회를 제한하지 않는지 생각해 봐야 한다.

현장학습 교육이라는 미명하에 역시 의도되고, 구조화된 환경 내에서의 유아의 경험은 이들이 살아가면서 부딪히게 되는 예기치 않은 환경에서의 경험과는 분명하게 차이가 있다. 구조화된 환경에서 배운 대응능력 외에는 다른 역량을 발달시키지 못할 것이라는 유아의 공간제약에 대한 우려가 필요하고, 이를 극복할 수 있기 위해서는 누리과정에 융통성이 확대되어야 한다. 부모가 나서서 2세 유아의 기관이용에 대한 비용 지원을 반대하고 3세아의 경우 15시간만 기관이용 비용을 지원하는 영국 정부를 향해서 유아 양육에 대한 국가개입이 소극적이라고 평가하지는 않는다. 취학연령이 5세인 영국은 4세 유아는 의무적으로 예비교실인 유아 기관에서 종일 생활한다.

2. 공통과정 혹은 기초과정으로서의 누리과정

보육과정이어야 하는가? 교육과정인가의 논란은 보육과 유아교육의 이원화된 면에서 비롯된 논란이다. 조교수님께서도 언급하였듯이 보육과 유아교육을 구분하는 것은 불필요하다는 게 OECD와 UNESCO의 시각이다. 그럼에도 조교수님께서 “OECD Start Strong III 보고서(2012)에 누리과정이 Nuri Curriculum으로 소개되어 있음” 과 “Curriculum의 우리말은 교육과정” 이기 때문에 누리과정을 교육과정으로 지칭하는 게 적절할 것으로 제안하셨다.

굳이 언어적 의미를 따지자면 curriculum의 영어적 의미는 “the subjects comprising a course of study in a school or college” 로 학교 또는 대학에서 공부하는 과정을 구성하는 과목 혹은 주제들로 이것이 반드시 교육과정을 의미한다고만 이해하기는 어렵다.

Curriculum은 ‘이수 과정’으로 해석되기도 한다. 외국어로의 번역은 자국내 언어의 범주에서 가능하고 오용의 가능성 역시 있다. OECD(2006)와 UNESCO(2012) 모두 보육과 유아교육을 분리해서 이해할 수 없다는 시각에서 보듯이 누리과정이 전적으로 교육과정인 되어서는 안 될 것이다. 어린이집과 유치원에서 보육과 교육 행위가 모두 이루어지고 있는 현실을 감안해서 이 둘을 포괄할 수 있는 명칭이나 명명 형식을 찾을 수 있어야 한다. 영국은 보육과 유아교육이라는 이분법적 개념 논리를 사용하기보다는 유아기 과정의 초·중등과의 연계를 중시하고, 그 명칭 역시 Early Years Foundation Stage (EYFS)로 그 명칭의 일관성을 유지하고 있는 것을 참고할 만하다.

3. 누리과정 내실화를 위한 몇 가지 방안: 누리과정 구성 방향을 중심으로

본 토론자는 누리과정의 구성 방향과 내용의 일치가 무엇보다 중요한데 현 누리과정은 구성방향이 선언적 수준에서 언급되고 내용이나 세부내용, 교사 지침서 등과의 연계가 취약하다는 판단에서 누리과정의 구성 방향을 중심으로 몇 가지 내실화 방안을 토론하고자 한다. 구성 방향에 대한 확고한 신념을 확립할 때 누리과정의 세부 내용이 어떻게 보완되어야 할지가 명료해질 것이다.

가. 유아의 필요와 요구 듣기: 유아 참여 확대

영유아기관에서의 유아 참여의 중요성에 대한 자각이 있다. 유엔아동권리협약(이하 협약이라 칭함)의 참여권이 강조되면서 나타난 현상이기는 하지만, 유아 참여는 아동 중심의 보육과 유아교육, 교사와 유아의 수평적 관계와 의사소통, 지지자로서의 유아교사의 중요성 등 전통적으로 유아기관에서 중시해 온 가치와 크게 다르지는 않다. 다만, 유아기 특성과 유아의 역량에 대한 기본 믿음에는 큰 차이가 있다. 협약은 발달심리학에서 전통적으로 주장해 온 ‘무능한’ 아동기 혹은 ‘발달과정에 있는 아동’ 이라기보다는 그 자체로 어른과 다른 역량을 소유하고 있으며, 발달과정에 있지 않고 하나의 온전한 인격으로 그 존재 자체를 수용할 수 있어야 한다고 본다. 그래서 아동 역시 권리의 주체자가 되어야 하고 자신의 의견을 언제나 말할 수 있어야 한다고 본다. 유엔아동권리위원회는 한 걸음 더 나아가 영유아의 권리에 관한 일반논평에서 아동기 중에서도 영유아의 권리가 침해되고, 특히 참여의 권리가 침해 될 수 있는데, 영유아기라고 해서 나이든 아동기와 다르지 않으며 그들만의 특성 즉 역량을 소유하고 있다고 언급하고 있다(황옥경, 2014).

아동의 역량을 인정해 온 연구자들은 어른들의 아동이 ‘무능’하다는 인식은 어른들이

의사결정과정에서 아동을 배제하는 근거로 사용해 왔다고 본다. 이러한 현상은 우리나라 유아기관에서도 예외가 아니다, 보육과 유치원은 대부분 교사들에 의해 고안된 프로그램을 실행한다. 육아지원기관의 모든 영역에서 하루일과의 구성, 이용시간 결정, 그리고 교육과정 개발, 프로그램 선택, 급간식 메뉴와 현장학습을 위해 방문할 기관을 선택하는 데 이르기까지 정책입안자, 원장 및 교사 등 어른의 결정과 의견이 반영된다. 교사는 영유아의 생활과 그들 삶의 방식을 규정하고, 틀을 잡고 규칙을 만든다. 육아지원기관에서 아동의 개별적 요구를 반영하고 아동자신의 의견을 말할 수 있으며 참여의 기회를 제공하는 것은 용이하지 않다.

계획된 일과에 따라 움직여야 하는 영유아가 자신의 의견을 말할 기회를 갖기란 쉽지 않을 것이다. 게다가 몸이 불편하거나 문화적 배경이 달라 특별한 보호가 필요한 영유아에게 개별적인 보호를 제공할 수 있으려면 추가 인력이 투입되어야 함에도 그렇지 않은 경우가 허다하다. 때문에 육아지원기관에서 영유아의 필요와 요구는 ‘보이지’ 않고, ‘들리지’ 않을 수 있다. 적어도 참여의 기회가 극도로 제한된 육아지원기관의 영유아는 자신을 위해 의사결정을 하는 육아지원 기관에 종사하는 어른 혹은 교사의 소유물이 되고 있다.

누리과정은 유아의 참여를 중시하고 분명히 할 수 있도록 적용원칙 등에 유아 참여를 명시해야 한다. 구성방향이나 적용원칙 등에 유아의 의견을 들어보고 유아 상호간 의견을 교환할 수 있는 기회가 있어야 할 것임을 명시해야 한다. 구조화된 누리과정의 한계, 하루 중 대부분의 시간을 분리된 공간에서 생활하는데 따른 발달적 제약을 해결할 수 있도록 유아의 참여가 누리과정의 구성방향에 포함되어야 할 것이다. 아일랜드의 영유아 기관 협회는 ‘유아참여’를 핵심 원칙으로 설정하고 유아기관에서의 유아참여의 방식과 놀이중심의 유아참여에 대한 다양한 접근법을 제시하였다.

아동이 자신들이 생활하는 사회에서 어른과 대화 상대가 되어 상호작용할 수 있을 것이라고 어른들은 기대하지 않는다. 사회가 영유아의 참여를 아우르고 지지하지 못하면 차세대 어른들은 목소리가 없어지고 무능력하게 될 것이다.

나. 놀이 중심

누리과정은 “5개 영역에 걸쳐 유아주도적 경험과 놀이가 통합적으로 이루어지도록 한다”고 구성 방향을 제시하였다. 그러나 교사들은 누리과정의 내용을 전개하는 과정에서 어떻게 놀이 중심이 되도록 할지 모르겠다고 한다. 특히 언어 및 수리 능력의 발달에 관심을 기울이는 부모들의 요구 때문에 누리과정을 학습할 때도 놀이 중심의 접근은 엄두가 안 난다고 한다. 놀이 중심의 중요성을 알더라도 언어와 수리를 어떻게 놀이 중심으로 풀어가야 할지를 잘 모르겠다는 교사의 호소가 많다. 지침서와 해설서를 따르다 보면, 교사

주도로 흐르기 쉽다는 지적도 있다.

누리과정이 구성 방향과는 달리 교사주도의 내용전달 위주의 학습이 될 우려가 여전하다. IIPA는 교사가 주도하는 학습중심의 운영은 영유아의 사회성발달과 심리적 권리가 소홀히 된다는 것을 우려하였다. 영유아기 교육이 상급학교 교과와 종속적 연계성을 가지며 교육적 전략을 더 요구하고 있다는 데 대해 우려하였다.

유엔아동권리협약은 영유아를 대상으로 한 육아지원기관이 영유아의 권리를 최우선에 두고 창의력, 문제해결능력, 놀이 중심의 영유아의 참여를 기반으로 하는 육아지원 프로그램으로 돌아갈 필요가 있다고 믿는다. 우리는 아이들이, 초창기에(유년기에), 의미를 만드는, 그들 자신에 대한 사회적 개념을 개발하는 것 그리고 그들이 상호작용 하는 사람들에 대한 과정 중에 있다는 것을 안다. 우선적으로, 그들은 그들 자신의 기여가 가치 있는 유능한 사람으로서, 공동체의 활동적인 개발자로서 사랑스럽고 사랑받을 만하다는 것을 깨달을 필요가 있다. 이것들은 언어 및 수리 그리고 평생의 삶 그리고 업무능력을 포함하며 그들이 의미 있는 배움에 몰입할 수 있도록 한다.

누리과정에서 놀이의 중요성과 원칙에 대한 충분한 인지가 있지만, 이를 보육과 유치원 현장에서 어떻게 적용해야 할지에 대한 충분한 검토가 안 된 채, 선언적으로 놀이 중심의 구성 방향을 제시하고 있다. 누리과정에 놀이가 적용될 수 있도록 놀이에 대한 기본 이해와 다양한 적용 방식에 대한 안내와 교육훈련이 필요하다.

다. 창의적 경험

누리과정은 ‘창의성 기르기’ 역시 구성 방향의 하나로 설정하고 있다. 2016년 다보스포럼에서 제기된 4차 산업혁명은 창의적 사고를 기반으로 한다. 창의성은 최근 사회 여러 분야에서 가장 중요하게 다루어지는 인간발달 영역이 되었다. 누리과정의 창의성 기르기라는 구성 방향 역시 놀이와 마찬가지로 선언적이다. 누리과정의 수준별, 연령별 구분과 너무 많은 세부내용, 그리고 지도서와 해설서는 유아의 창의적 경험을 가로막는 데 사용될 가능성을 매우 높이고 있다.

누리과정의 이 구조를 피할 수 없다고 하더라도, 적어도 지도서에서는 누리과정의 적용 과정에서 교사의 융통성을 강조하고, 때로 실패의 경험이 훨씬 더 창의적인 활동을 한 경험을 낳을 수 있다는 정도는 언급되어야 할 것이다. 창의성은 순전히 개인적 경험에 의존해서 발달할 수 있다. 개별성이 강조되어야 하고, 개인의 경험이 다른 것과 비교되지 않아야 한다. 누리과정 중 창의성 관련 내용을 찾아보면, 세 군데에서 창의성 신장과 관련한 세부내용을 찾을 수 있다. ① ‘의사소통’ 영역 중 ‘말하기’ 세부내용으로 느낌, 생각을 창의적으로 이야기지어 말하도록 함. ② ‘예술경험’ 영역에서는 목표에 ‘창의적 표현 능력’을 제시하고 ‘예술적 표현하기’ 내용범주를 둬. ③ ‘자연탐구’ 영역에서

‘탐구하는 태도 기르기’ 내용 범주에서 호기심 유지, 확장을 지도 내용으로 한다.

창의성은 일부 영역에서 다루어져야 할 세부 내용 중 하나가 아니다. 창의성은 누리과정의 내용을 다루는 데 있어서의 접근방식이다, 이를 언제나 기억할 수 있도록 교사지침에서 명시해야 한다.

라. 유아의 창의성과 바람직한 ‘인성 형성’ 이 병합 가능한가?

누리과정 구성 방향에서 이해하기 어려운 것 중 하나가 ‘놀이’, ‘창의성’, 인성교육 ‘의 결합이다. 인성교육이라 함은 유아기 발달과제인 건강한 사회적 관계 형성 및 사회 질서에 대한 이해, 그리고 안정된 정서의 발달 등과 연관된 것이다. 사실 누리과정 구성 방향에 언급된 인성교육은 마치 유아의 창의적 사고를 허용하지 않고, 정치가들에 의해, 어른에 의해 정해진 규칙과 방식을 따르도록 강요하고, 기존의 질서를 수용하도록 아동에게 요구하는 교사의 행위로 이어질 수 있다. 누리과정은 이를 간과하고 있다.

잘 알다시피 사회의 질서도 문화권에 따라 다르고, 시대에 따라 변하며, 상황에 따라서도 달라질 수 있다. 집집마다 사회적 규칙이 다른 건 인성이 그렇게 간단하고도 용이하게 정의될 수 있는 게 아니라는 것이다, 유아기 인성교육은 오히려 유아를 압도하는 성인의 행위를 정당화할 수 있어 아동권리에 민감한 국가에서는 이 용어의 사용을 절제한다. 뿐만 아니라 인성의 하위 범주 역시 끊임없이 진화하기 때문에 주요 선진국은 유아가 기존의 질서를 수용하면서 동시에 기존의 질서를 변화시키는 진보적 행위에 대해서도 크게 보상해 준다. 기존의 질서와 틀만을 고집할 수 없는 것이다.

이런 사실에 민감하지 못한 교사는 언제나 유아에게 정해진 틀과 규칙을 따르라고 강요할 수 있다. 아이러니하게도 ‘창의성’ 과 대별되는 교사의 행위이다. 누리과정은 유아의 다양성, 질서의 변화 가능성뿐만 아니라 인류가 소중하게 믿고 따른 가치와 윤리의 가변성을 고려해 유아 인성교육에 방점을 둔다는 언급을 삭제해야 한다, 인성은 지식에 기초한다는 일부 교육학자들의 주장에 기초하면 지식을 배워나가는 유아는 반 인성적인 행위를 할 가능성이 너무도 크다.

마. 개별적인 교육과 지속적인 교사 지원

누리과정의 내용만큼이나 전달자 교사의 역할은 중요하다. 교사의 말은 곧 행동과 다르지 않다. 누리과정이 안착하는 데 가장 중요한 변인은 교사의 누리과정 이해력과 전달 역량에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 그런데 누리과정에 대한 교사교육이 너무 부족하다. 3세 유아를 담당하게 되는 때부터 누리과정에 대한 교육을 이수하는 건 어불성설이다.

단 하루 그 짧은 시간 동안 누리과정 각 영역을 이해해 현장에서 적용하라는 건 무리한 요구이다,

유아기관에서 교사의 역할은 핵심적이다. 어떤 경우 유아기관에서 유아가 무엇을 배워야 하는가가 단순히 ‘배우는 내용’을 의미한다고 생각하지만, 실제로는 유아가 기관에서 하는 다양한 경험을 포괄한다. 어린이집과 유치원에서 유아가 배우는 것은 유아가 경험하는 모든 것을 의미한다. 매일 규칙적으로 하는 일들, 장난감과 교구를 정리하고 시간을 관리하는 방법, 그리고 유아가 만나게 되는 어른들의 태도와 가치관 등이 포함된다.. 교사는 기관의 운영과 관련한 사회적 및 정치적 범주와 맥락 안에서 일하긴 하지만, 그래도 프로그램을 운영하는 과정에서 상당한 자율성이 있어야 한다.

이러한 관점에서 어린이집과 유치원은 보육과 교육과정을 영유아가 충족해야 할 어떤 기대치로 채우기보다는 하나의 역동적인 과정으로 생각할 수 있어야 한다. 보육과 교육과정을 영유아가 충족해야 할 어떤 기대치로 채우기보다는 하나의 역동적인 과정으로 생각할 수 있어야 한다. Mac Naughton은 다음과 같이 표현하였다.

“정치적으로 결정된 내용과 과정이지만 그 내용과 과정 내에서 교사의 계획 및 의도와 아동의 참여가 상호작용해서 생동감 있는 환경을 만들어 낼 수 있어야 한다...”

(Mac Naughton, 2003).

Mac Naughton은 유아기관의 세 가지 운영 원칙을 제안하였다. 그것은 ‘일치하기’, ‘개혁하기’ 그리고 ‘변형하기’이다. 이 개념은 유아에 대한 믿음과 영유아 보육 및 교육의 목적과 더불어서 교사의 역할을 잘 설명하고 있다.

Mac Naughton의 원칙을 엄두에 두고 실행할 수 있는 역량을 갖춘 교사를 확보하려면 집체교육이 아닌 개별지원이 지속적으로 이루어져야 한다. 원장을 교육하고 이들이 다시 교사지원을 할 수 있도록 해야 하는 것도 하나의 방법이다.

바. 교사의 행동원칙 개발 보급

교사는 누리과정의 세부내용도 숙지하기 어렵고 연령별, 수준별 차이를 구분하기 모호한데, 놀이 중심, 창의성을 표현하는 누리과정을 전달해야 하는 부담을 갖고 있다. 누리과정을 적용하는 과정에서 각 세부내용에 이들 개념을 융해시키기는 여간 어려운 게 아니다, 이 두 개념의 준거가 되는 교사 행동 원칙을 마련하여 알려 줄 수 있어야 한다.

참고문헌

- 황옥경(2012). 영유아의 권리에 대한 유엔의 권고 분석-유엔아동권리위원회의 일반논평을 중심으로-, 아동과 권리, 16(1), 27-49.
- De Castro, L.(2004). Otherness in me, Otherness in others: children's and Youth's Construction of self and other: childhood 11, 4, 469-93.
- ILO(2012). Right beginnings: Early childhood education and educators.
- Mac Naughton, G (2003). Shaping early Childhood : learners, curriculum and contexts. Maidenhead : Open University Press.
- Sylva, K.(2010). Quality in early childhood settings in Sylva, K, Melhuish, EC, Sammons, P, Siraj-Blatchford, I and Taggart, B(eds) Early childhood matters: evidence from the effective pre-school and primary education project. Abingdon: Routledge.
- Van der Gaag, Jacques(1998). THE BENEFITS OF EARLY CHILD DEVELOPMENT PROGRAMS. An Economic Analysis.

누리과정 성과와 내실화 방안에 대한 토론

김낙홍 (중앙대학교 교수)

2015년 3월 5세 누리과정을 시작으로 유아에게 공평한 교육과 보육의 기회를 보장한다는 국가적 목표를 실현하고자 누리과정이 시행된 지도 만 5년이 넘었다. 처음 시행될 당시 부르기 다소 어색했던 누리과정이라는 용어도 이제는 많은 사람들에게 익숙하게 불리고 있다. 정책적인 차원에서 보면 매년 누리과정 예산을 둘러싼 갈등으로 인해 현장의 교사와 부모가 겪어야 했던 혼란과 불안이 존재해 왔던 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 이원화되어 있던 어린이집 표준보육과정과 유치원 교육과정을 통합한 공통과정으로서의 누리과정은 현장에서 점차 자리를 잡아가고 있는 모습이다. 그러나 하나의 제도가 정착되어가고 익숙해져 간다는 것은 긍정적인 면과 함께 문제를 간과하게 되는 부정적인 면도 있기 때문에 한국교육개발원이 주관하는 미래교육정책포럼을 통해 누리과정의 성과와 내실화 방안을 모색하는 것은 시의적절하며 앞으로 누리과정이 지속적으로 성장해 가는 데 필요한 작업이라고 생각한다.

이를 위해 본 주제 발표자는 교육·보육과정으로서의 누리과정이라는 범위 안에서 누리과정의 성과와 한계를 유아교육의 질 제고, 생애 초기 출발점 평등 보장, 인성강화, 국가수준교육과정으로서의 체제 구축, 교육과정의 연계성 지향 등 5가지 측면에서 가치롭고 의미 있는 분석을 해주셨으며 이에 따른 내실화 방안에 대해서도 정책 입안자 뿐만 아니라 현장의 교사까지도 새겨보아야 할 소중한 의견을 제안해주셨다고 본다. 본 토론자는 발표자의 발제 내용에 공감하고 전적으로 동의하는 입장이며 발표자가 제시한 내용을 중심으로 누리과정의 성과와 내실화를 위한 부연적인 생각을 나누고자 한다.

먼저 성과에 따른 내용을 보자면, 발표자가 언급하였듯이 누리과정의 도입을 통해 아직 부분적이기는 하나 오전 일과 중 특별활동이 감소하고 바깥 놀이 시간이 늘어나는 등 전반적인 교육·보육과정의 질적 수준이 제고되었으며(박창현·양미선, 2017), 이로 인해 학습 격차를 불러일으킬 수 있는 환경 변인이 통제되고 특히 취약계층 유아에게 누리과정이 긍정적인 영향을 미치고 있다는 점은 높게 평가해야 할 성과라고 볼 수 있다. 이는 취학전 교육과 보육의 질을 높이고, 생애 초기 동등한 학습 출발선을 제공한다는 누리과정 정책의 가장 기본적인 목표(교육과학기술부·보건복지부, 2012)를 실현하고 있다는 점에서 고무적인 성과가 아닌가 생각한다. 또한, 누리과정 담당교사의 자격 기준이 향상되었다는 점에서도 누리과정의 성과를 눈여겨보아야 할 것이다. 물론 자격 기준만으로 교사의 역량을

평가할 수는 없지만, 그동안 OECD와 EU에서 질 높은 유아교육·보육과정 운영을 위한 핵심적인 요소로 강조해왔던 직전 및 현직교사교육을 통한 교사의 역량 강화 측면에서 볼 때(박창현, 2017, 재인용), 가시적인 성과라고 볼 수 있다.

누리과정 도입의 성과와 더불어 발표자는 앞으로 누리과정이 넘어서야 하는 한계점을 세밀하게 다루며 누리과정의 내실을 다지기 위한 방안을 구체적으로 제안하고 있다. 발표자가 제시한 한계점과 그에 따른 방안에 전체적으로 동의하며 그 중 특별히 공감되는 몇 가지 내용을 중심으로 추가적인 의견을 피력하고자 한다.

우선 누리과정의 한계점 중 발표자의 지적에 가장 공감되는 점은 연령별 내용구성의 모호성이다. 연령별 내용구성은 이전의 교육·보육과정이 가지고 있던 수준별 교육과정의 한계점을 보완하기 위한 의도에서 이루어진 것으로 알고 있는데 이로 인해 발표자가 언급한 긍정적인 측면도 있지만, 세부내용을 연령별로 구분하여 제시하다 보니 결국 연령이라는 이름하에 기존의 수준별 내용을 세 개의 수준으로 나누어 제시한 것으로 보인다. 이러한 연령별 세부내용의 모호성으로 인해 발생할 수 있는 문제를 생각해보면 일차적으로 교육·보육과정을 실행하는 교사의 역량을 제한한다는 점이다. 다시 말하면, 발달심리학적인 측면에서 보편적으로 인식하고 있는 연령별 특징이 존재하고 또한 교사로서 이러한 특징을 바탕으로 교육·보육과정을 구성하는 것은 중요한 일임이(에) 틀림없다. 그러나 연령에 따른 발달적 특성을 아는 것은 교사가 가르치고 있는 유아를 보다 깊이 이해하고 그에 따른 적절한 교육을 제공하고자 함에 있지 천편일률적으로 교육의 내용을 결정하고자 함에 있지 않음을 상기할 필요가 있다. 사실 유아의 발달적 특성을 가장 잘 이해하고 있는 사람은 담임교사이기에 같은 연령의 유아들일지라도 각각의 유아에 따라 어떠한 내용과 수준으로 가르쳐야 하는지를 끊임없이 고민해야 하는 것은 교사의 중요한 역할일 것이다. 연구결과로 드러난 바는 없으나, 지금의 누리과정은 연령별 세부내용을 구체적으로 제시함으로써 교사로 하여금 기관이나 학급의 맥락적인 측면을 간과한 채 제시된 내용을 고정된 틀로 받아들여 교육내용 및 활동 선택을 위한 고민의 기회를 감소시키는 것은 아닌지 생각해 볼 필요가 있다.

이를 위해 발표자가 제안했듯이 상시적인 연구 체제를 구축하여 연령별 구성 방향을 검토하는 것이 필요하며 누리과정의 영역별 내용의 양과 범위를 보다 단순화하는 것이 요구된다(장명림, 2017). 이와 더불어 누리과정 세부내용을 연령별로 구분하기보다는 다양한 수준의 스펙트럼을 제시하여 교사가 학급의 특성을 고려하여 선택할 수 있는 가이드라인 정도로 제시하는 것도 생각해 볼 수 있겠다. 또한, 발표자와 박창현(2017)의 제안처럼 누리과정의 교육내용을 연령별로 제시하기보다는 교사용 지도서 안에서 연령별로 가능한 다양한 사례를 통해 교육활동의 차원에서 연령별 구분을 시도하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

두 번째로 발표자의 지적에 깊이 공감하는 바는 누리과정을 통한 교사의 교육·보육과정 실행의 획일화이다. 누리과정의 도입 이후 누리과정 중심의 획일화로 인해 교육·보육

과정 운영의 자율성이 약화된다는 문제의식은 지속적으로 제기되어왔다(박창현, 양미선, 2017; 이경화, 2016). 누리과정은 국가수준의 교육·보육과정으로서 국가가 지향하는 교육 목적 달성을 위해 교육목표 및 교육내용, 방법, 평가의 기준과 이를 수행하는 교육서비스 전반에 대한 실행지침을 마련하는 것을 말한다. 따라서 누리과정 자체는 교육·보육과정의 방향을 큰 틀에서만 제시함으로써 개별 어린이집과 유치원이 지역의 특수성과 요구에 기초하여 교육·보육과정의 자율성과 다양성을 담보할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 최근 OECD 국가들도 국가교육과정의 도입을 통해 국가 차원에서 교육과정을 관리하는 데 관심을 기울이고 있으나 정부의 일방적인 제공이 아니라 교육을 실천하는 현장에서 지방자치 단체와 유아교육 기관들이 갖는 지역적 특성을 고려하여 자발적인 프로그램을 운영하도록 장려하는 방식으로 나아가고 있다(이기숙, 2015). 이러한 흐름은 4차 산업혁명 시대에서 요구하는 창의적 융합인재교육의 방향과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 장명림(2017)은 4차 산업혁명 시대의 유아교육과정의 방향과 과제를 제안하면서, 교육과정은 기관과 교사에 의해 자율적으로 운영되어야 하며, 각 기관의 특성을 살린 창의적인 프로그램을 다양하게 실시할 수 있도록 해야 한다고 주장하였다. 이처럼 교육·보육과정의 자율성과 다양성 확보는 교사 개인의 노력이 아니라 국가적 차원의 노력이 되어야 할 것이다.

그러나 지금까지 누리과정의 운영에서 드러나는 문제점은 누리과정 교사용 지도서가 국가수준의 교육·보육과정으로 잘못 인식되고 있으며, 국가수준의 기관평가를 통해 교사용 지도서의 내용을 지표화하고 있다는 것이다. 아는 바와 같이 교사용 지도서는 누리과정의 성공적 실행을 위해 누리과정 현장 적용 및 운영을 도울 수 있는 일종의 교육활동 안내서로 개발되었다(안부금, 박수미, 2014). 교사의 입장에서는 누리과정이 추상적 개념이 아니라 실제적이고 실행가능하다고 인식하는 것이 중요하기에 교사의 누리과정 실행 정도를 높인다는 측면에서 교사용 지도서는 중요한 역할을 담당하고 있다. 따라서 문제의 원인을 교사용 지도서 자체에서만 찾기보다는 교사의 인식을 비롯하여 교사의 근무 환경 그리고 기관평가제 등 다양한 관점에서 고려해볼 필요가 있다. 누리과정의 도입 이후 교사용 지도서는 생활주제별 활동계획안과 더불어 각 활동별 교수자료를 CD형태로 제공함으로써 교사들은 교사용 지도서에 대한 의존도가 높아지게 되었고 국가 수준의 교육·보육과정을 교사용 지도서와 동일하게 간주하는 현상이 나타났다. 일정 부분 이러한 획일화의 문제는 교사 개인의 인식 차원에서 살펴볼 수 있겠으나 교사의 근무 환경 및 제도적 차원에서도 함께 살펴볼 필요가 있다. 다시 말하면, 교사가 교사용 지도서에 의존할 수밖에 없는 외적 요인들이 있다는 것이다. 박창현과 양미선(2017)의 연구에서 교사가 원하는 교육·보육과정을 운영하지 못하는 이유를 알아본 결과, 연구시간의 부족, 유치원 평가를 위한 지침 준수, 행사준비 및 서류작성 등의 업무 과다 등이 주된 이유로 밝혀졌다. 이와 같은 결과를 볼 때, 어린이집과 유치원의 교사들은 근무 환경과 기관평가로 인해 자율적인 교육·보육과정을 운영하기 어렵고 그로 인해 교사용 지도서에 의존하는 비율이 높아졌다고 할 수

있다.

이를 위해서는 발표자가 제안한 것처럼 누리과정을 자율적이며 다양하게 활용할 수 있는 능력을 갖춘 교사로 거듭나도록 지원하는 노력이 이루어져 함에 동의한다. 또한, 앞서 언급한 문제의 원인을 다각적으로 살펴봄으로써 내실화 방안도 여러 측면에서 총체적으로 모색되어야 할 것이다. 즉 교사 개인의 전문성을 강화하는 지원 방안과 더불어 근무 여건 개선을 위한 지원도 필요하다. 민간 어린이집과 사립 유치원의 경우 원아모집이라는 현실적 여건을 무시할 수 없고 국공립 어린이집과 공립 유치원의 경우 정부 기관으로서 감당해야 할 행정업무를 무시할 수 없지만, 전반적으로 교사들이 교육·보육과정 운영에 좀 더 많은 고민과 연구의 시간을 할애할 수 있도록 행정업무의 부담을 경감시키고 근무 환경을 개선해주는 것이 필요하리라 생각한다. 마지막으로 현행 기관평가체제를 개선하여 교육·보육과정에 대한 기본적인 기준은 제시하되 평가지표를 축소함으로써(장명림, 2017) 교사가 교육·보육과정 운영의 주체가 되어 다양성과 창의성의 가치를 교육·보육과정 속에서 실현할 수 있는 토대를 마련해 주어야 할 것이다.

누리과정은 정권의 교체와 함께 지금까지의 성과와 한계를 명확히 인식함으로써 보다 내실 있는 교육·보육과정으로 도약하기 위한 중요한 시점에 있다. 가시적인 성과가 있었던 것은 분명하나 더 나은 발전을 위해서는 유아 및 정책입안자, 원장, 교사, 부모, 연구자 등 다양한 목소리에 귀 기울이며 문제의 원인을 발견하고 다 함께 머리를 맞대고 해결 방안을 마련해야 할 것이다. 오늘의 포럼이 누리과정의 내실화를 공고히 하기 위한 또 하나의 초석이 되기를 희망하며 토론을 마치고자 한다.

참고문헌

- 교육과학기술부·보건복지부(2012). 3-5세 연령별 누리과정: 해설서.
- 박창현(2017). 새 시대의 누리과정 정책의 과제와 전망: OECD와 EU 국가 비교를 중심으로. 한국생태유아교육학회 2017년도 춘계학술대회 자료집, 39-66.
- 박창현, 양미선(2017). 유치원과 어린이집 교직원의 누리과정 운영에 관한 인식 분석: 교육과정 운영의 자율화·다양화를 중심으로. 육아정책연구, 11(1), 209-237.
- 안부금, 박수미(2014). 유치원 교사의 누리과정 교사용 지도서 활용의 긍정적 경험과 어려움 탐색. 생태유아교육연구, 13(3), 239-265.
- 이경화(2016). 3-5세 누리과정의 한계와 유아교육자의 과제. 생태유아교육연구, 15(4), 1-23.
- 이기숙(2015). 한국 유아교육과정의 과거, 현재, 미래에 대한 조망. 한국유아교육학회 춘계 학술대회 자료집, 19-47.
- 장명림(2017). 4차 산업혁명 시대 유아교육과정의 방향과 과제. 한국영유아교원교육학회 2017년 춘계학술대회 및 정기총회 자료집, 61-79.

|| Session 3

유초단계의 돌봄서비스 강화 및 질 제고 방안

유초단계의 돌봄서비스 강화 및 질 제고 방안

정선아 (숙명여자대학교 교수)

1. 들어가는 말

‘돌봄’의 공백이 없는 정책이 저출산과 일·가정양립의 중요한 요소임은 이미 밝혀진 바이다(김인경, 정선아, 조부경, 김영미, 2015; OECD, 2006). 출생에서부터 학령기에 이르기까지 영유아가 받고 있는 다양한 교육과 보육 서비스의 공백을 최소화할 때 정부의 정책에 성과가 있는 것은 당연하다. 또한 이러한 교육과 보육서비스는 대상자인 영유아, 학령기 아동의 성장과 발달에 도움이 되는 질 높은 서비스를 제공할 때 의미가 있다. 예를 들어 영유아기의 교육과보육서비스의 이용시간과 아동발달 간에 정적인 관계는 서비스의 질이 높을 때에만 그 효과성이 있고, 서비스의 질이 보장되지 않을 때 영유아의 기관 이용시간은 아동발달에 부정적인 효과가 있음이 밝혀지고 있다(김인경, 정선아, 조부경, 김영미, 2015). 또한 기초학력 미달의 성취를 보인 학생들이 해당 과목에 대한 방과후 학교 참여 결과 국어, 수학, 영어의 과목 모두에서 방과후 학교에 참여한 학생이 그렇지 않은 학생에 비해 평균적으로 높은 성취를 보이는 것으로 나타났다. 방과후학교는 교육격차를 해소하고 교육기회의 균등화를 위한 전략일 수 있음을 보여주고 있다(김영란, 황정임, 2011). 따라서 유·초단계의 돌봄서비스의 강화 즉 공백을 줄이는 것과 서비스의 질을 강화하는 것은 아동의 긍정적인 성장과 발달에 매우 밀접한 관계에 놓여있음을 알 수 있다.

우리나라 유·초단계 돌봄서비스를 강화하고 질적 제고를 하는 방안을 고민하는 것은 필요하다. 아래 표에서 나타난 바와 같이 우리나라 돌봄서비스 특히 연령과 기관/서비스의 유형 차원에서 공백은 점차 메워지고 있으나 수혜의 범위 혹은 서비스 만족도에서 ‘돌봄’의 공백이 메워지고 있다고 보기는 어려울 수 있다. 어린이집(무상보육)을 제외하고 대부분의 서비스가 필요한 아동(저소득, 맞벌이, 한부모가족 등)에게 우선순위로 제공되고 있으므로 모든 영유아와 아동에게 서비스가 언제나, 필요에 따라 제공되고 있지 않을 수 있다. 이정림 외 연구(2013)에서 밝혀진 대로 초등돌봄, 지역아동센터, 방과후 아카데미 등의 사업은 이용자 중복(취약계층 등)이 있다는 점에서 모든 영유아와 아동의 돌

봄 수요에 미치지 못하고 있다고 할 수 있다.

<표 1> 영유아 및 아동 연령·유형별 돌봄서비스 운영시간

연령	시설/서비스 유형	오전 7:30~	오전 9시~	오후 1시~	오후 5시~	오후 7:30~	오전 12시~
0-12세	아이돌보미	부모의 요구에 따른 시간제 서비스 (0세 종일제, 1-12세 시간제)					서비스 없음
0-만 5세	어린이집	기본 보육				시간연장	야간보육
만 3-5세	유치원	오전 돌봄	기본교육 과정	방과후 과정		서비스 없음	
초등 1-2학년	초등학교	오전 돌봄	정규교육 과정	방과후 초등돌봄교실 (저녁돌봄시 오후10시)		서비스 없음	
초등 3-6학년		오전 돌봄		방과후학교 연계형 돌봄 교실 (~오후 5시)	서비스 없음		
미취학 - 18세미만	지역아동센터			1일 9-10시간			서비스 없음
초등 4 - 중2	청소년방과 후아카데미			1일 5시간		서비스 없음	

또한 ‘돌봄’ 서비스 정책은 그간 많은 성과를 내었고, 그 수혜대상도 확대하여, 서비스의 내용을 다양화하고, 질적으로 개선하기 위한 많은 노력을 기울였다. 특히 현재의 문제점을 개선하고 보완할 수 있는 다양한 방안이 제시되어 왔다(김정숙 외, 2016; 김홍원 외 2013; 이정림 외, 2011; 장명림 외, 2015; 조진일 외, 2015). ‘돌봄전담사’, ‘돌봄서비스’를 총괄할 수 있는 센터 설립, 돌봄서비스의 지역사회연계 등 많은 방안이 제시되고 있으므로 이의 충실한 이행만이 남은 듯하다. 따라서 본고에서는 현재 영유아 및 학령기 아동을 위한 ‘돌봄’ 서비스의 현황에 대한 연구를 정리하고, 각 연구에서 제안하고 있는 개선방향을 정리해보고자 한다. 이를 통해 현재 ‘돌봄서비스’ 정책의 강화와 질제고 방안이 어떻게 논의되고 있는지를 점검할 수 있을 것이다. 두 번째, 기존의 연구에서 주장하고 있는 많은 개선안은 ‘돌봄’과 ‘교육’의 분리를 전제로 하는 데에서 오는 결함이 있음을 주장하고자 한다. ‘돌봄’은 ‘교육’이며 국가가 지원하는 기관인 유아교육기관과 학교의 교육이어야 하므로 ‘돌봄’ 정책의 강화와 질의 제고는 ‘돌봄’과 ‘교육’이 분리되지 않는 유·초단계의 돌봄서비스를 제안하고자 한다.

2. 유·초단계 돌봄서비스 현황 연구 개요

가. 영유아단계 돌봄서비스

영유아단계 돌봄서비스는 어린이집과 유치원, 아이돌보미 사업이 포함된다. 어린이집의 무상보육을 제외한 어린이집 시간제보육(시간연장, 야간보육, 휴일보육), 유치원 방과후과정, 아이돌보미 사업⁴⁾은 정부지원과 이용자부담으로 운영된다. 특히 유치원 방과후과정을 이용할 경우 모든 유아가 8시간을 이용하여야 하는 조건이 있어, 이용의 유연성이 보장되지 않고 있음으로 인한 운영의 어려움이 발생하고 있다. 2015년 어린이집(오전 7:30-오후 7:30) 이용 아동은 1,452,813명이며 시간연장(오후 7:30-24:00) 이용 아동은 39,445명, 휴일보육 470명, 24시간 보육(24:00-오전 7:00) 777명으로 나타났다(보건복지부, 2015). 어린이집의 시간연장, 휴일보육, 24시간 보육을 담당하는 교사는 동일한 자격의 담임교사가 아닌 보육교사 자격의 비정규직 혹은 정규직 교사들이 업무를 맡고 있다.

유치원 방과후 과정 운영·이용률은 다음 <표 2>와 같이 100%에 육박하고 있으며, 이용률 역시 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타나(김정숙, 이운진, 조예운, 2016), 우리나라 3-5세 많은 유아가 1일 7-8시간 이상을 기관에서 보내고 있음을 주지할 사항이다.

<표 2> 유치원 방과후 운영·이용률 추이

(단위: %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2016
방과후 과정 운영률	73.3	82.6	90.9	95.5	98.1	97.6	98.1	98.0	97.2	99.6
방과후 과정 이용률	25.4	28.3	36.1	44.8	52.6	47.4	62.0	62.8	67.5	67.7

주: 2015년 방과후 과정 운영 및 이용률은 자료 부재로 수치가 제외됨.

자료: 1) 최은영 외(2015). 2015 유아교육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소. p. 47.

2) 교육부(2016b), 2016 유치원 방과후 과정 현황. 내부자료.

출처: 김정숙, 이운진, 조예운 (2016). 유치원 방과후 과정 효율화 방안 연구. 육아정책연구소. p. 52.

유치원 방과후 과정 운영과 이용률의 증가는 유치원 이용 시간에 대한 부모 만족도와 관계가 있는 것으로 보인다. 김정숙 외(2016)에 의하면 유치원 이용시간의 시작 시간과 끝나는 시간의 경우 만족이 각각 91.6%와 80.7%로 높게 나타났으나, 끝나는 시간에 대한

4) 아이돌보미 사업(여성가족부)은 3개월-만 12세의 경우 1일 2시간 시간제서비스와 0-36개월 미만 영아의 경우 1일 4시간 이상 종일제 서비스를 이용할 수 있다.

만족도는 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 또한 학부모가 희망하는 유치원 일일 이용 시간은 평균 7시간 48분으로 지역별로는 읍면지역이 가장 긴 7시간 54분을, 취업모의 경우 8시간 36분이 이용을 원하고 있는 것으로 나타났다. 유치원 운영시간에 대한 불만족과 방과후 과정 이용률의 증가는 같은 선상에 있는 것으로 보인다. 즉 부모의 유치원 이용 시간 연장에 대한 요구가 높은 것으로 나타나고 있다.

유치원 방과후 과정 운영시간 현황(김정숙 외, 2016)을 살펴보면 시작 시간은 2-3시가 51.3%, 종료 시간은 오후 6-7시 29%, 오후 5-6시 25.9%, 오후 7-8시 24.6%로 나타나고 있어, 방과후 과정은 일일 4-5시간으로 운영되고 있음을 알 수 있다. 어린이집 종일보육 시간과 유사하게 운영되고 있음을 알 수 있다(방과후 과정은 정부 지원금과 부모 부담금으로 운영됨). 방과후 과정 비용 추가 지출이 38.2%인 반면, 국공립의 경우 평균 5만 8천원 정도이며, 사립 유치원의 경우 8만 6천원이다. 방과후 과정 특성화 활동비용 역시 지출하는 비율이 79.3%로 높았고, 비용은 평균 8만 3천 원 정도로 나타났다(이진화 외, 2015 재인용, 김정숙, 이운진, 조예운, 2016). 방과후 과정 프로그램으로 설립 유형에 관계없이 90%가 특성화 프로그램을 운영하고 있으며 1일 1시간 이내 지침을 준수하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 학부모가 추가로 지불하는 특성화(특별활동) 프로그램 비용이 어느 기관을 다니느냐에 따라 차이가 있다면, 보편적 지원을 하더라도 학부모의 경제적 부담이 증가하므로 정부의 방과후 과정 지원의 체감이 낮아질 수밖에 없다.

유치원 방과 후 과정의 질을 담보하는 담당 인력은 방과후 전담교사가 79.2%로 월등히 많고 특히 공립은 80-90%인 반면 사립은 75.6%를 차지하고 있다. 특히 사립 유치원 경우 기본교육과정 교사가 방과후 과정을 담당하는 경우가 50%가 넘고 있으므로 교사의 업무 과중이 있음을 알 수 있다. 방과후 과정 전담교사의 자격에는 유치원 정교사 2급이 88.5%로 가장 많았고, 보육교사 1급이 25.2%로 많았다(양미선 외, 2015). 방과후 과정 운영의 어려움 가운데 가장 큰 부분은 방과후 과정반 교사 채용이며, 이와 함께 기본교육과정 교사의 업무 부담 증가도 나타나고 있다(오정은, 최일선, 2016; 이샤론, 2016). 방과후 과정 개선사항으로 유치원은 보조인력 지원, 인건비 지원으로 나타난 반면 부모는 방과후 과정 프로그램의 내실화와 교·강사 자격과 자질 향상 순으로 나타나고 있어 방과후 과정 운영 내실화가 과제로 부상하고 있다(김정숙 외 2016). 특히 방과후 과정 운영 인력의 확보와 프로그램의 내실을 기할 수 있는 자격 있는 전담 교사의 채용이 유치원 방과후과정 운영의 난맥상으로 나타나고 있다. 방과후 과정의 전담 교사 배치로 이를 해결할 수 있다는 제안을 하고 있다(오정은, 최일선, 2016). 방과후 과정 운영이 특성화프로그램 운영으로 편중되어 운영되고 있는 현상은 학원보다 비용이 저렴하고 다양한 프로그램을 접할 수 있다는 부모의 인식과 무관하지 않음이 밝혀지고 있다.

5) 오정은과 최일선(2016) 연구에 의하면 방과후과정 교사의 근로안정성이 취약(시급 7,000미만)하며 근로 경력이 인정되지 않아 근로의 안정성을 해치므로 방과후 과정 교사 지원이 낮아질 수밖에 없는 구조적 모순이 있음.

유치원 방과후 과정 운영 개선 방안으로 방과후 과정 운영 시간의 다양화, 방과후 과정 비용 지원, 방과후 과정 전담 인력 확보 및 보조 인력 확대, 부모 교육 등이 제안되었다(김정숙 외, 2016; 박은혜 외, 2015). 방과후 과정 내용으로 자유놀이와 휴식의 중요성을 강조하고 있다(오정은, 최일선, 2016). 반면에 박은혜 외 (2015)는 방과후과정의 성격을 일관성 있게 정리하고 구분할 필요가 있다고 주장한다. 예를 들어 기본교육과정의 심화, 확장활동, 휴식과 돌봄으로 구분할 필요가 있음을 강조한다. 또한 돌봄, 특별활동 지원금과 학부모부담금을 구분하고, 국가지원금과 교육지원청 별 지원금의 내용과 경로를 파악하여 이중 삼중으로 지원되는 것을 막아 서비스의 강화와 서비스 질의 개선을 주장하고 있다.

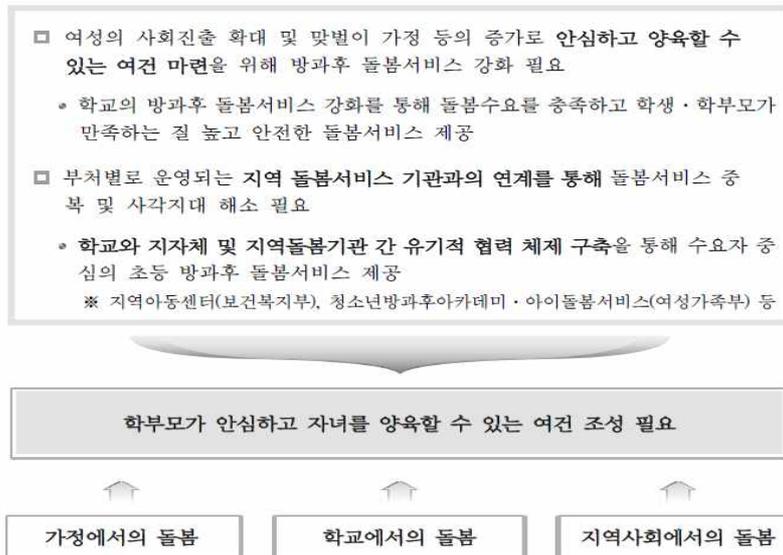
유치원 방과후 과정 운영 개선에는 자격있는 전담교사의 확보, 특성화프로그램을 지양하고 휴식과 자유놀이 등으로 정상적인 운영이 필요하다. 또한 방과후 전담 교사를 보육교사로 확대할 경우 이들의 경력 인정을 통해 전담 인력 확보의 어려움을 해소해야 할 것이다. 또한 특성화프로그램으로 방과후 과정이 대체되지 않도록 하는 운영 규칙이 수립되어야 할 것이다.

나. 초등학교단계 돌봄서비스

1) 학교중심 돌봄서비스

초등 ‘돌봄교실’ 운영 목적은 “맞벌이 가정, 취약계층(저소득층), 한 부모 가정에 속한 방과 후에 갈 곳이 없는 초등학교 학생들에게 방과 후에 안전하고 교육적인 장소에서 질 높은 교육과 보호 프로그램을 제공하며 아동의 방과 후 보호와 교육을 통해 학교의 교육적 목적 및 가정의 자녀보호 교육의 기능을 보완한다” 라고 정의하고 있다(김홍원, 2013, p. 21). 초등 돌봄서비스는 교육과 보육의 두 가지 역할을 강조하고 있음을 알 수 있다.

2013년 정부에서는 다음 [그림 1]과 같이 초등돌봄교실 강화 추진 배경을 수립하였다(김홍원, 2013). 특징은 가정, 학교, 지역사회 돌봄을 연계하고 협력하는 체제를 구축하고자 하는 데 있다.



[그림 1] 초등돌봄교실 추진체계

이에 김홍원(2013)은 돌봄교실의 강화와 질적 제고를 위한 방안으로 가정, 학교, 지역사회 돌봄의 협력 체제 구축을 제안하였다. 구체적인 제안사항은 다음과 같다. 첫째, 돌봄강사가 학생의 안전을 책임질 수 없으므로 학교-교육청-지역사회-국가-가정이 연합하여 안전체제를 구축할 수 있다고 제안하였다. 예를 들어 학교에 안전지킴이, CCTV 등을 확대·배치하고, 지역의 자원(전문보안업체, 경찰, 방범대, 청년회, 노인회, 어머니회, 버스회사, 기타 자원봉사인력 등)을 최대한 활용해서 안전문제를 해결할 수 있다고 보았다. 둘째, 대부분의 돌봄교실은 학교가 책임을 지고 운영하는 형태이므로, 이른 아침부터 저녁 늦게까지 교원 업무부담(업무량과 책임)이 증가하고 있음에 주목하고, 이를 해결하기 위해 방과후 학교 코디네이터 및 안전도우미 등의 행정지원인력 확보, 공신력 있는 기관 및 단체(지자체, 사회적 기업, 대학 등)에 대한 돌봄교실 위탁운영 확대 등의 방법을 제안하였다. 셋째, 인근 학교들이 연계하는 지역공동 온종일 돌봄교실을 학교, 또는 지자체, 지역사회 시설(지역아동센터, 기타 시설) 등에 설치하여 운영할 것을 제안하였다. 돌봄교실 평가를 통해 시설, 프로그램 내용, 수업생의 지적·정의적 성취, 수요자 만족도 등의 돌봄교실 평가의 필요성을 제기하였다. 특히 돌봄교실 운영 관계자들의 이해를 구축하기 위한 연수의 필요성과 돌봄강사와 학교교사 간의 정보교류를 통한 학생의 이해구축을 위해서는 돌봄강사의 전문성 및 신분안정 제고가 필요함을 강조하였다. 마지막으로 방과후 학교는 법적 근거가 없이 교육부의 행정지침에 의해 시행되고 있기 때문에 중앙정부, 지자체 및 교육청과 같은 지방자치단체로부터 지원이 안정적이지 않다. 따라서 방과후학교의 법적 근거를 마련하여 돌봄교실을 행정적, 재정적으로 보다 안정되고 많은 지원을 받을 수 있도록 해야 한다는 것이다.

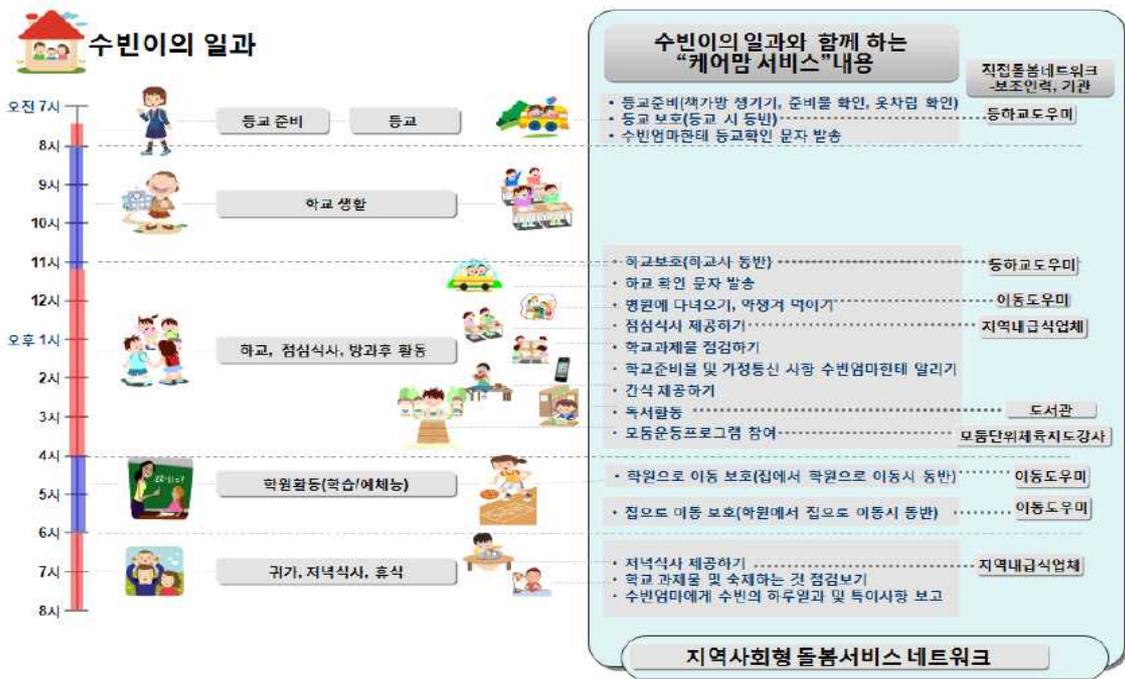
초등돌봄 교실은 양적, 질적으로 큰 성과를 거두어, 참여 학부모들의 만족도가 94.8%('15년)로 높게 나타났으며, 교실 수 12,380실에 총 239,798명의 학생이 참여하고 있다(교육부·한국교육개발원, 2015). 2014년부터 가정의 여건에 상관없이 희망하는 초등 학생은 모두 오후 돌봄에 참여하고, 그 중 추가 돌봄을 필요로 하는 맞벌이·저소득층·한부모 가정의 자녀는 저녁돌봄에 참여할 수 있게 되었다. 돌봄프로그램은 무상을 기본으로 하며 급식 및 간식 비용은 수익자 부담으로 하였다. 2015년부터는 저학년만 참여하였던 돌봄교실에 맞벌이·저소득층·한부모 가정의 모든 학년 학생들이 참여할 수 있게 되었다(장명림 외, 2015). 운영 시간은 방과후부터 오후5시까지 운영을 원칙으로 하되, 학교 여건에 따라서 저녁 급식 없이 오후 6시나 7시까지 운영할 수 있다. 저녁돌봄은 오후 5시부터 수요일에 따라 밤 10시까지 운영된다. 일부 교육청의 경우 학교에서 저녁돌봄을 운영하는 대신 지역아동센터 등에 학생을 연계하여 저녁돌봄을 받도록 한다. 아침돌봄은 학교의 자율적 운영으로 이루어지고, 학기 중, 방학 중 연간 운영된다. 돌봄교실의 활동은 단체활동, 개인활동, 급·간식활동으로 구분되며 단체활동은 외부강사, 학교교사, 교육재능기부자 등의 프로그램으로 특기적성 및 체험 활동이 제공된다. 개인활동은 숙제하기, 독서활동, EBS시청, 기타 학습 활동으로 하며 돌봄전담사, 학교교사, 자원봉사자 등이 학생을 관리하고 있다.

2015년 초등돌봄교실의 안정적 운영을 위한 학교중심 실행 방안 연구(장명림 외, 2015)는 ‘학교중심 운영’에 방점을 두어 “돌봄에 대한 학생과 학부모의 요구를 학교가 중심이 되어 학교 내외의 인적·물적 자원을 최대한 활용하고 연계·협력해 나가는 ‘학교의 역할’을 강조”하였다(p.4). 기존의 연구(김홍원, 2013; 이정림 외, 2013)에서 학교의 돌봄 운영의 문제점을 해소하기 위한 위탁 혹은 지역사회중심의 돌봄을 통해 맞벌이가구의 요구에 부응하는 서비스로의 전환을 제안한 것과 달리, 학교가 적극적으로 중심이 되어 돌봄 관련 자원을 활용하고 연계·협력하는 학교의 역할을 강조한 점이다. 학교 중심으로 운영을 위한 ‘학년초 돌봄교실’, ‘방학 중 돌봄교실’, ‘3-6학년 방과후학교 연계형 돌봄교실’ 운영 실행을 통한 운영 모델을 제안하였다. 또한 돌봄서비스 운영의 어려움으로 지속적으로 지적되고 있는 돌봄지원인력 풀 구축의 필요성, 초등돌봄교실 모니터링 및 컨설팅 체제 구축운영 등의 발전 방안을 제안하였다. 특히 ‘돌봄전담사’ 역할을 돌봄교실 운영 계획 수립 및 책임 운영, 수요조사 및 대상자에 대한 적극적인 안내(SNS 등), 학교 교직원 협력과 지역사회 연계 및 홍보 자료 제작, 프로그램 및 간식 운영, 출석 확인 및 귀가 지도, 학부모 상담 및 학생 시간표 작성, 봉사자 인력 확보와 관리와 같이 구체화하여 역할의 강화 및 전문성을 강조하고 있다.

2) 지역사회연계 돌봄서비스

맞벌이가구의 초등학생 자녀에 대한 돌봄지원서비스 관점에서 살펴볼 때 학교 중심 운영서비스의 돌봄 공백을 지적하고 있다(김영란, 황정임, 2011). 맞벌이가구 초등학생 자녀가 이용하는 돌봄서비스에는 여성가족부의 아이돌보미사업, 보건복지부의 방과후보육, 지역아동센터, 교육부의 방과후교실 등이 있다. 그러나 맞벌이가구의 초등학생 자녀의 방과후는 사설학원이 대체하고 있다. 학원 이용은 높은 반면 방과후 서비스 이용률은 39.4%에 그치고 있다. 또한 맞벌이가구는 방과후돌봄 서비스로 안전한 보호, 교과목 지도, 급식, 숙제지도 등 일상적인 돌봄을 선호하고 있으며, 서비스 내용으로 안전한 보호, 간식, 숙제관리, 학원시간관리, 학교픽업에 대한 수요가 높으며, 집과 유사한 친근한 환경에서 일상생활을 할 수 있는 돌봄환경을 선호하고 있는 것으로 나타났다. 이는 맞벌이가구가 원하는 초등자녀 돌봄서비스는 부모를 대신하여 돌봄자 역할을 대리하면서 다양한 프로그램(운동, 문화체험, 독서 등)을 운영하고, 아동의 이동을 책임지며 할 수 있는 지역사회 관련 기관과의 연계 및 네트워크 체계구축을 요구하고 있다. 대안으로 지역사회내 자원 또는 자원기관 간에 협력네트워크를 구축하는 모형으로는 지역단위별 돌봄모듬(1인의 케어맘과 아동 3인)을 제안하고 있다(그림 2 참조).

또한 돌봄정책이 분산되어 분절적이고 단편적인 사업 추진과 소통 부재로 서비스의 중복 및 사각지대가 있다고 본다. 초등돌봄, 지역아동센터, 방과후아카데미 사업에서 이용시간대별, 연령별 중복이 가장 크게 나타나고 있다(이정림 외, 2013). 이를 해결할 수 있는 방안으로 ‘드림스타트 센터’와 ‘방과후학교지원센터’가 주관하는 2가지 모형을 제시하였다. 구체적인 정책안으로 아동돌봄서비스를 통합·관리할 수 있는 행정전달체계 확립, 중앙부처단위의 협의체 설립, 아동돌봄서비스의 통합지원을 위한 예산 및 각종 정책 사안을 협의하는 절차 수립, 지방자치단체와 지역교육청이 중심이 되는 지역단위 협의체 구성 및 업무 강화, 전국 각 시도단위에서 합의된 18개의 아동돌봄서비스 지역단위 컨트롤 타워에 필요한 각종 지원과 통합관리를 담당할 수 있는 기구마련, 이를 통한 균등한 아동돌봄서비스 지원과 각종 공통 관리 매뉴얼과 프로그램 제공 업무를 담당하는 일종의 아동돌봄서비스 중앙지원단 설치(국무총리실 산하)를 제안하였다(이정림 외, 2013).



[그림 2] 케어맘과 함께하는 초등학생 수빈이의 하루일과

출처: 김영란, 황정임(2011). 맞벌이가구 자녀돌봄지원을 위한 지역사회 돌봄네트워크 모델 개발. 연구보고서 9. 한국여성정책연구원. p. 151.

초등돌봄 서비스의 문제점으로 가장 많이 지적되고 있는 점은 유치원 방과후 과정과 마찬가지로 돌봄 전담 인력의 확보이며, 지역사회 자원을 발굴하여 연계, 협력할 필요가 지적되고 있다. 모든 자원과 지원을 일원화할 수 있는 기구의 설립, 서비스의 평가 부재가 지적되고 있다. 또한 유치원 방과후 과정 운영의 문제점 역시 돌봄 전담 인력의 확보 등이 유사하게 지적되고 있다. 유초 돌봄 서비스가 확대 운영되어 왔으나 어떤 자격의 전담 인력을 확보할 지에 대한 논의가 충분히 이루어지지 않은 상태이다. 이는 ‘돌봄’이 무엇이어야 하는지에 대한 원론적인 논의가 충분하지 않은 결과이기도 하다. 교육과정 운영과 분리하고, 교사의 업무와 분리하여 ‘돌봄’ 서비스를 제공한 결과이기도 할 것이다. ‘돌봄’ 담당자에 대한 논의보다는 운영과 관리 방안을 모색하는 데 논의가 집중되어 왔다.

3. 해외 사례

가. 호주: 다양한 유형의 돌봄 서비스 제공

호주의 경우 가정 돌봄, 가정내 돌봄, 종일반 돌봄, 간헐적 돌봄, 방과후 돌봄으로 나뉘어 있고 종일반 돌봄은 전일제와 파트타임으로 일하는 가정의 영유아를 돌보는 형태이다. 방과후 돌봄(outside school hours care)은 학기동안 방과 후, 방학기간에 다양한 프로그램을 전문센터에서 운영하고 있다. 방과후 돌봄 프로그램은 레크레이션, 레저활동에서부터 다양한 체험활동까지 광대한 범위의 서비스를 제공하고 있다. 부모는 정기, 비정기, 일회성으로 이용할 수 있으며, 인터넷 웹사이트에서 쉽게 가까운 지역에 위치한 돌봄센터를 찾아 서비스를 이용할 수 있다. 돌봄센터는 장애인, 도서지역거주, 원주민, 저소득층, 한부모 가정이 우선순위로 등록할 수 있다(한국교육개발원, 2016). 운영의 유연성이 돋보이는 시스템을 지니고 있다.

나. 스웨덴: 학교체제로서 돌봄서비스

스웨덴의 학교 내 방과후 돌봄 서비스는 ‘자유시간 서비스(free-time service)’로 학교 정규시간 이외에 아동의 안전과 교육을 책임지는 정규교육과정이다. 아동의 전인적인 발달과 학업 성취에 필요한 기초 학습능력 습득에 목적이 있다. 학교 내 방과후 서비스의 대상은 유치원(preschool)에 다니는 만 6세 유아부터 12세 아동을 포함한다(이정림, 정익중, 조혜주, 2013). 방과후 돌봄 프로그램은 학교 시작전 돌봄, 방과후 돌봄, 방학기간 돌봄 프로그램으로 구분되어 있다. 방과후돌봄 프로그램 내용에는 다양한 종류의 활동을 즐길 수 있고 간식 제공, 자격을 갖춘 경험 있는 전문 인력이 배치되어 생활지도 및 숙제를 봐주고 생일을 챙겨주기도 한다. 스웨덴 자유시간 서비스 교사는 초등학교, 유치원 교사와 함께 교원자격자로서 각자가 많은 분야에서 전문적인 책임을 지도록 하고 있다(정선아, 2007). 유치원, 초등학교, 방과후서비스(자유시간서비스)를 하나의 학교 시스템으로 통합·운영하여 모든 교사는 “우리의 아동”에 대하여 함께 이야기하면서 아동을 완전한 존재로 보도록 하고 있음을 알 수 있다. 아동을 중심으로 모든 교사가 서로의 정보를 교환하며 아동의 전환(transition)을 아동의 관점에서 도와주는 역할을 하도록 하여 아동의 경험이 연속되도록 하고 있다. 즉 교사 간의 협력은 유아와 아동을 전인적으로 볼 수 있는 장점이 있다는 것을 강조하고 있는 것이다. 또한 ‘돌봄’을 ‘교육’과 분리하지 않고, 교사의 역할로 인정하고 있다는 점이 주목할 부분이다.

다. 일본

일본 방과후 서비스는 제2의 가정이라는 부모역할을 하며, 아이들의 일상생활의 “장”이 되어야 한다. 집에 돌아왔을 때 아이들이 할 수 있는 일이나 하고 싶은 놀이 등을 학교에서 안전하게 할 수 있도록 하는 것이며 “교육”은 학교 교육의 부족한 부분을 보충하는 것이 아니라 생활면에서 지도해야 할 교육이어야 한다고 규정하고 있다(이정미, 2017). 일본의 학교 ‘돌봄’은 “부모의 일할 권리와 가족생활을 지키며 무엇보다도 아이들의 해방감과 자유로움을 보장하고 아이들이 안전하게 놀 권리를 보장하며 보육+교육이라는 목적으로 운영되고 있다”(p.238). 일본의 초등 ‘돌봄교실’의 특징은 학교 교실을 이용하지 않고 전용 건물이 있거나 학교 밖 지역시설을 이용하는 경우가 대부분이다. 다다미방, 사물함, 놀이 공간, 숙제 공간으로 구성되어 있다. 학교를 마치고 ‘돌봄교실’로 오면 제2의 가정으로 돌아온다는 것이다. ‘돌봄전담사’ 역시 제일 먼저 아이의 기분, 건강 상태를 살피고 이를 담임 선생님과 연락을 통해 학교생활의 특이점을 체크하면서 아이의 편안함을 가장 중점적으로 생각한다. 또한 ‘돌봄전담사’는 상시 3인(아동 20명당/ 21명-30명은 4명 배치, 주 40시간 근무)이 근무하여 아이들과 놀기도 하지만 상담을 한다. 특히 아이들이 무리에서 자란다는 신념을 가지고 있다. 전담사의 역할은 모든 어린이에게 생활의 장을 제공하고 안락한 곳에서 생활할 수 있도록 하며, 자격은 유치원 정교사, 보육교사의 자격이 있는 사람에 한해 초등 ‘돌봄교실’ 전담사 시험을 칠 수 있도록 하고 자격증 소지자를 반드시 채용하도록 하고 있다. ‘돌봄교실’ 전담사는 학교 수업을 하지 않는 학교 선생님이 인식되고 부모를 대신하는 보호자의 인식이 두드러진다(이정미, 2017).

문부과학성의 ‘방과후어린이플랜’ 사업 주체는 시·정·촌이지만 사업의 실시는 사회복지법인, NGO까지 포함한다. 시·정·촌에는 교육위원회와 복지국, 학교, 아동보육 관계자가 참여하는 운영위원회를 조직하고, 방과후 대책을 종합적으로 검토한다(이정림 외, 2013). 방과후 아동플랜 프로그램의 장소는 초등학교의 여유교실을 활용하는 것을 원칙으로 하며 그 외 체육관, 보건실 등의 학교시설을 이용하고 있다. 전국 초등학교에 학교내 방과후 서비스를 전담하는 코디네이터를 배치하여 학교와 연계기관 간의 조정, 활동 프로그램 작성 및 책정 등의 업무를 담당하도록 하였다. 방과후 아동교실에서는 어린이들에게 학습활동과 스포츠, 문화활동, 지역주민과의 교류 등의 기회를 제공하며, 아동보육 과정에 참여하는 어린이도 방과후 아동교실 활동에 참가할 수 있도록 연계한다(이정림 외, 2013).

호주, 스웨덴, 일본의 방과후 서비스의 공통적 특징은 사회·경제적 요구에 부응하기 위해 정책이 적극적으로 추진되었고 서비스 내용 측면에서 볼 때 교육과 복지의 통합적 서비스를 제공하였다는 점이다. 교육과 복지의 통합을 위해 관련 부처 간의 연계가 필수

조건이며 관련 부처가 통합되는 현상을 볼 수 있다. 또한 중앙정부는 방과후 서비스 프로그램에 대한 재정지원과 방향을 제시할 뿐 실질적인 운영과 관련된 모든 사안들은 지방정부가 핵심적인 역할을 하고 있다는 시사점이 있다.

4. 유·초돌봄서비스의 강화와 질 제고 방안

가. ‘돌봄’ 과 ‘교육’ 의 분리가 아닌 연계 및 통합의 ‘돌봄’ 서비스로

‘돌봄’ 서비스에서 사용되는 돌봄의 용어는 ‘관심을 가지고 보살피다’ (네이버 국어사전, 2016)로서 교사가 부모를 대신하여 영유아 및 아동의 건강과 안전을 위해 돌보아주는 ‘보호(care)’ 에 가까운 의미로 사용되고 있다. 현재 ‘돌봄’ 서비스의 ‘돌봄’ 은 빈곤이나 모의 취업으로 인한 요보호 영유아 및 아동을 위한 복지에 해당하며, 가정을 대리하는 대리양육이나 보호로 인식되고 있다. 그리고 이러한 ‘돌봄’ 은 어머니의 가정을 돌보는 일에서 파생된 것이므로 유아 돌봄을 실천하는 역할은 여성이면 누구나 할 수 있으므로 저숙련, 저임금 노동으로 저평가된다(정선아, 이가형, 2015). 그러나 caring(돌봄 혹은 ‘정’)으로서 ‘돌봄’ 은 영유아 및 아동의 건강과 안전을 위한 보호 차원을 넘어 지적인 성장 이상의 중요성 즉 교육 그 자체를 의미하고 있다. Noddings(1992)에 의하면 ‘돌봄’ 은 현실에서 도덕적 근원을 ‘관계성’ 에 두고 있는 윤리이며, 돌보는 자와 돌봄을 받는 자의 관계에서 나타나는 상대를 향한 전념, 염려, 책임이다. 책임, 상호의존성, 유대, 관심, 배려, 사랑과 같은 윤리적 속성을 지닌 것이다. ‘돌봄’ 은 영유아 및 아동의 삶을 위해 수많은 사유가 필요한 지적인 행위이다(정선아, 2015; 정선아, 이가형, 2015; Ruddick, 1989). 모성의 행위로 알려진 ‘돌봄’ 은 사유가 필연적이며, 끊임없이 아이의 생존, 훈육, 사회적 적응을 위하여 선택하고 판단하는 사유의 과정이 동반된 지적인 행위이다. ‘돌봄’ 은 영유아교사 삶의 특징이자 교사의 직무역량과 다르지 않다(정선아, 2016). 일본의 사례에서 보았듯이 돌봄은 부모역할로서 아이들의 일상생활의 “장” 이 되어 집에 돌아왔을 때 아이들이 할 수 있는 일이나 하고 싶은 놀이 등을 학교에서 안전하게 할 수 있도록 하는 것이며 “교육” 은 학교 교육의 부족한 부분을 보충하는 것이 아니라 생활면에서 지도해야 할 교육이 될 수 있도록 할 필요가 있다는 주장과 다르지 않으며, 스웨덴의 자유시간서비스 교사의 역할인 ‘돌봄있는 교육’ 과 궤를 같이하고 있다. 즉 ‘교육’ 을 ‘가르치는 것과 배우는 행위’ 에만 국한하지 않고 정부가 국민에게 제공하는 복지의 개념에 넣을 때 돌봄 서비스의 효과가 극대화될 수 있다.

나. 돌봄전담사는 ‘돌봄있는 교육’의 역량을 갖춘 교원을 ‘돌봄 전담사’로 확보

현재 ‘돌봄교실’의 목적은 사교육비 절감과 저소득층 교육격차 해소의 관점에서 안전하고 저렴한 가격으로 질 높은 교육서비스를 받을 수 있는 기회를 제공하는 데 더 의미가 있다. 그러나 유치원생과 저학년이 이용하는 것을 고려할 때 아이들 스스로 생각하고 스스로 무리를 만들어 놀이를 통해 창의력을 기르고 사회성을 배울 수 있는 환경을 충분히 제공하지 못하고 있다(이정미, 2017). 이는 우리나라 ‘돌봄전담사’의 역할에 기인하고 있다고 볼 수 있다. 돌봄전담사는 학생출결관리, 생활지도, 안전지도, 귀가지도, ‘돌봄교실’ 관리, 연간, 월간, 주간 운영계획 작성, 프로그램 관리, 개인활동 관리, 급·간식준비, 제공, 사후처리 ‘돌봄교실’ 관련 업무 보고 등으로 운영 중심의 관리자 역할을 강조하고 있다. 혹은 프로그램 계획, 운영, 관리자로서 역할을 강조할 뿐 아동과 상호작용하며 지도하는 교사의 역할을 강조하지 않고 있다. 아동의 스케줄 관리나 간식을 주는 역할밖에 할 수 없는 근무환경이다.

일본과 스웨덴에서 ‘돌봄서비스’는 ‘돌봄’과 ‘교육’이 연계되도록 하여 아동의 삶을 편안하고 안전하게 하며, 부모는 이러한 서비스에 만족할 수 있도록 하고 있다. 특히 스웨덴은 돌봄전담사가 아닌 정규 교사로 돌봄교사를 양성하여 돌봄서비스를 책임지고 운영할 뿐 아니라 아동의 교육, 방과후서비스, 유아교육이 연계되도록 하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

돌봄 전담사 확보를 위한 단계별 추진 방안을 제안하면 다음과 같다.

1단계로 ‘돌봄있는 교육’의 경험이 있는 유치원교사(2급) 혹은 보육교사(1, 2급)를 유치원과 초등학교 돌봄 전담사로 채용하여 ‘돌봄’ 서비스를 책임지고 운영할 수 있을 것이다. ‘돌봄 전담사’의 주 역할은 아동이 자유놀이와 휴식을 취하도록 하고, 생활을 지도하도록 한다. 이들 전담사에게 초등 저학년을 이해할 수 있는 일정의 보수교육을 거치도록 한다면 유·초등 방과후 돌봄의 연계뿐 아니라 유·초 연계에도 가교 역할을 할 수 있을 것이다(일본 사례).

2단계로 ‘돌봄 전담교원’을 양성하는 안을 고려해 볼 수 있다(스웨덴의 사례 등). 돌봄전담사는 ‘교육’과 ‘돌봄’이 분리되지 않고 연계되어 영유아와 아동의 전인적으로 바라볼 수 있도록 할 수 있을 것이다. 또한 ‘돌봄 전담교원’은 돌봄 서비스를 강화하고 질적 제고의 교두보가 될 것이다.

다. 단일화된 전달체계 구축으로 돌봄 공백을 줄이고, 중복을 줄이는 방향으로

단일화된 전달체계 구축을 위해 교육과 보육이 통합되는 ‘돌봄 서비스’는 학교중심으로 서비스가 연계·협력 운영될 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 일본, 스웨덴은 방과후 서비스를 위한 근거법을 갖추고 있고, 단일화된 전달체계가 구축되어 있다(이정림 외, 2013). 학교와 지역사회 협력기관과의 공조를 통해 필요한 서비스를 아동과 가족에게 전달하는 방식을 취하고 있다. 또한 방과후 서비스 지원체제에서 중앙정부는 방과후 프로그램에 대한 재정지원과 필수 프로그램에 대한 방향만 설정해 주고 실질적인 프로그램 운영에 관한 권리는 지방정부가 담당하도록 하여 중앙과 지방의 역할 분담이 이루어지고 있다. 단일화된 전달체계는 돌봄서비스를 교육과 복지의 통합서비스를 강화하고 질적인 제고를 이루는 중요한 역할을 할 것이다.

단일화된 체계 구축으로 돌봄전담사 양성과 처우개선, 돌봄교사 대상 연수, 교육 실시, 지역교육청의 지도, 관리, 감독 기능 강화 등, 방과후 학교 프로그램 운영과 프로그램 개발, 특기적성 프로그램 운영 교사용 지침서 제공, 돌봄교실 모니터링단(학부모 돌봄운영 지원단) 구성.운영, 학부모 대상의 홍보 및 안내 강화를 통하여 질적 제고를 이룰 수 있을 것이다.

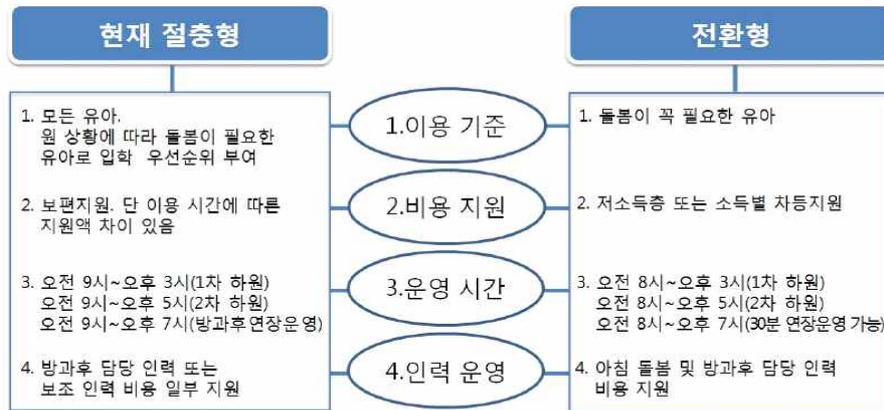
라. ‘돌봄 전담사’의 경력 인정 및 처우 개선

유치원 방과후 교사의 경우 근무 경력을 어린이집에서 인정해주거나, 유치원 교사 자격 소지자가 교육공무직으로 방과후 과정 담당인력으로 근무할 경우 일정 부분 수당을 주는 방식을 통해 처우 개선이 필요하다. 또한 방과후 과정 운영을 위한 보조 인력을 확보하여 ‘돌봄 전담사’의 업무와 교사의 업무 과중을 해소할 필요가 있다. 현재 방과후 과정 운영을 위해 원당 1명 정도의 3세대 하모니 자원봉사자가 방과후 과정 보조인력으로 배치되어 있으나 2-3학급당 1명 정도의 인력이 필요한 상황이므로 대학생 자원봉사자, 퇴직교원의 재능기부, 여성가족부 아이돌보미 기관 파견 서비스 등과 연계하여 보조인력을 활용할 수 있도록 풀을 구축한다.

마. 방과후 과정의 유연한 운영

방과후 과정 이용 대상은 원하는 유아는 누구나 참여 가능하게 하며, 원 상황에 따라 방과후 과정이 필요한 유아에 우선순위를 두도록 하여 접근성을 높이는 것이 필요하다. 방과후 과정 비용 지원은 지금의 보편지원 체제를 유지하되, 이용 시간에 따라 차등 지

원한다. 방과후 과정 특성화 프로그램 비용은 전액 수익자 부담으로 하나, 저소득층은 무료로 제공하는 방안 모색이 필요하다. 방과후 과정 운영 및 이용 시간을 유연하게 하며, 운영시간 역시 유연하게 할 수 있다. 방과후 과정 운영 담당 인력을 확보하여, 교육과정 반 기준 교사 대 유아 비율보다 적은 수준을 적용하고, 혼합반 구성시 어린 연령을 기준으로 적용하는 방안이 검토될 필요가 있다.



[그림 3] 유치원 방과후 과정의 효율적 운영 방안 개요

출처: 김정숙 외 (2016). 유치원 방과후 과정 운영 효율화 연구. 육아정책연구소. p. 105.

바. 방과후 돌봄 서비스 이용 효과에 대한 연구를 통한 질적 제고 모색

방과후 과정 운영과 어린이집 운영은 부모의 만족도를 높이고 있으나 이의 대상이 되고 있는 유아와 어린이집을 이용하는 영유아의 성장과 발달에는 어떠한 영향을 미치고 있는 지에 관한 연구는 부족한 상황이다. 이러한 평가 연구를 통해 현재 돌봄서비스의 현황과 문제점을 적시할 수 있을 뿐 아니라 이의 방향 모색도 뚜렷해 질 것으로 보인다. 이에 방과후 돌봄 서비스에 대한 효과 검증 연구를 제안한다.

참고문헌

- 강은진, 유해미, 윤지연(2016). 지역 맞춤형 육아지원 방안 연구. 육아정책연구소 연구. 2016-23.
- 교육부, 한국교육개발원(2014). 2015 초등돌봄교실 운영 길라잡이.
- 김은정, 이진숙, 최인선(2014). 자녀양육 실태 및 돌봄지원 서비스 개선방안: 맞벌이 가구를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 김영란, 황정임(2011). 맞벌이가구 자녀돌봄지원을 위한 지역사회 돌봄네트워크 모델 개발. 연구보고서 9. 한국여성정책연구원.
- 김인경, 정선아, 조부경, 김영미(2015). 영유아보육.교육 지원방식 다양화에 관한 연구. 국무 조정실.한국개발연구원.
- 김정숙, 이윤진, 조예운(2016). 유치원 방과후 과정 효율화 방안 연구. 연구보고 2016-01. 육아정책연구소.
- 김홍원(2013). ‘엄마품 온종일 돌봄교실’ 운영 실태 및 개선 방안. 교육정책네트워크 이슈 페이지 현안보고 CP 2013-02-1. 한국교육개발원.
- 박은혜, 박신영, 최성진(2015). 서울특별시 공·사립 유치원 방과후과정에 대한 교사와 학부모 인식조사. 유아교육연구, 35(3), 241-262.
- 양미선, 배윤진, 김정민(2015). 어린이집.유치원 맞춤형 돌봄서비스 내실화 방안. 육아정책연구소.
- 오정은, 최일선(2016). 방과후전담사 운영에 대한 담당교사의 인식: 경기도 공립유치원을 중심으로. 육아지원연구, 11(1), 161-187.
- 이샤론(2016). 방과후 과정 교사 운영에 관한 교사의 인식: 충청북도 공립유치원을 중심으로. 한국유아교육연구, 18(1), 1-28.
- 이윤진, 김지현, 이민경(2016). 누리과정 정책 성과 분석. 연구보고 2016-26. 육아정책연구소.
- 이정림, 정익중, 조혜주(2013). 다부처관련 정책 현황조사 아동돌봄서비스. 경제.인문사회연구회 미래사회협동연구총서 13-08-02.
- 이정미(2017). 한일 양국의 초등 돌봄교실에 있어서의 돌봄전담사의 역할과 의미에 대한 비교 연구: 한국의 창원시와 일본 도요나카시를 중심으로. 일본문화연구, 62(4), 235-256.
- 장명림, 김성희, 김옥자, 채명숙, 김태정(2015). 초등돌봄교실의 안정적 운영을 위한 학교 중심 실행 방안 연구. 현안보고 OR 2015-04. 한국교육개발원.
- 정선아(2007). 스웨덴의 유아교육.보육 통합 정책: 유아의 권리와 삶의 관점에서. 유아교육연구27(6), 101-124.

- 정선아(2015). 보육의 전문성과 보육교직원의 양성체계. 보육관련 5개 학회 2015년 춘계 통합학술대회. 보육의 질과 보육 교직원의 전문성. 숙명여자대학교.
- 정선아(2016). 영유아를 위한 교사, 누가 어떤 교육을 받고 되어야 하는가? “영유아교육과 보육 정책, 새 정부에게 바란다 토론회”. 2017년 6월 30일, 서울시청 제2별관 2층 대회의실.
- 정선아, 이가형(2015). ‘돌봄’의 관점에서 유아교사 삶의 특성. 한국교원교육연구, 32(4), 307-326.
- 정혜경, 김성숙(2012). 학습부진 학생지도 프로그램 효과성 연구: 전담 교사 배치와 방과 후학교 중심으로. 연구보고 RRI 2012-9. 한국교육개발원.
- 조진일, 김홍원, 최형주, 손종렬(2015). 초등돌봄교실의 환경 실태 분석 및 개선방안 연구. 한국교육개발원 연구보고 RR 2015-37.
- 한국교육개발원(2017). 호주의 초.중.고등학생 돌봄 프로그램 현황. www.kedi.re.kr/khome/main/research/selectExternalForm.do?acNum0=15845 2017년 6월 30일 인출)

유·초단계의 돌봄서비스 강화 및 질 제고 방안에 대한 토론

최은영 (육아정책연구소 연구위원)

1. 돌봄서비스의 목적과 대상

초등 ‘돌봄교실’ 운영 목적은 “맞벌이 가정, 취약계층(저소득층), 한 부모 가정에 속한 방과후에 갈 곳이 없는 초등학교 학생들에게 방과후에 안전하고 교육적인 장소에서 질 높은 교육과 보호 프로그램을 제공하며 아동의 방과후 보호와 교육을 통해 학교의 교육적 목적 및 가정의 자녀보호 기능을 보완한다” 라고 정의함.

즉, 초등 돌봄교실의 목적이 방과후 보호와 교육을 통해 교육적 목적, 자녀보호 기능을 보완한다는 개념적 정의를 통해 영유아단계의 돌봄서비스의 대상과 목적에 대한 숙고가 필요함을 확인할 수 있음.

2015년 기준, 유치원 방과후 과정 운영률은 99.6%로 대부분의 유치원이 방과후 과정을 운영하고 있는 것으로 나타나 방과후 과정 수요에 대응하고 있는 것으로 판단할 수 있으며, 방과후 과정 이용률은 만 5세 누리과정이 전면 시행된 2012년 62%로 전년 대비 약 15% 증가한 이래, 2014년 이후 약 70%를 유지하고 있음.

이는 2015년 기준, 여성의 경제활동참여율 57%(통계청 경제활동인구조사, 2015)보다 높아 방과후 과정 운영 취지를 무색하게 함. 전업주부의 방과후 과정 이용 요구를 일부 수용한다고 하더라도 방과후 과정에 대한 전 계층 지원이 과이용을 유도하는 측면이 있음.

전국보육실태조사(2016) 결과에 의하면 하루 중 낮시간 동안 자녀를 가장 많이 돌보는 사람은 영아의 경우, 모(母)가 53.7%로 가장 높았으며, 유아는 61.1%가 기관에 맡겨지는 것으로 나타남. 자녀를 기관에 맡기는 비율은 만 1세 39.3%, 만 2세 59.1%로 만 2세 이후 기관에 자녀를 맡기는 비율은 약 60%를 유지하고 있음.

한편 모(母)가 취업 중인 경우 기관에 맡기는 비율은 65.9%였으며, 미취업인 경우도 40.5%로 나타남.

어린이집 이용시간(등하원시간 제외) 평균은 7시간이며, 취업모 자녀의 이용시간은 평균 7시간 36분, 미취업모 자녀는 평균 6시간 30분으로 나타남. 한편 취업모 자녀의 유치원 이용시간은 7시간 48분으로 미취업모 자녀 6시간 42분에 비해 약 1시간 정도 더 길게 나타남.

이러한 결과는 유치원과 어린이집 이용시간이 평일 근로시간에 미치지 못해 취업모의 실제 돌봄 요구에 실제 대응하지 못하고 있음을 보여줌. 이에 취업모, 취약계층 등의 양육지원을 위한 기능 강화를 전제로 유치원 방과후 과정을 정립하고, 이용 대상의 우선순위를 고려해야 할 필요가 있음.

2. 돌봄서비스 내용

초등학생 자녀가 있는 맞벌이 가구의 경우, 방과후돌봄 서비스로 안전한 보호, 교과목 지도, 급식, 숙제지도 등 일상적인 돌봄과 교육의 요구가 높은 것을 고려할 때, 스웨덴의 방과후 돌봄 프로그램의 교육과 돌봄의 통합은 유초 연계성을 고려한 돌봄서비스의 내용 규정에 대한 논의가 필요함을 시사함.

전국보육실태조사(2016) 결과에 의하면, 어린이집 이용 영유아의 32.2%, 유치원 이용 유아의 25.3%가 특별활동/특성화활동 프로그램을 이용하고 있지 않다고 응답해 유치원과 어린이집 이용 영유아의 약 70% 정도가 돌봄시간 동안 특별활동/특성화활동 프로그램을 이용하고 있음.

어린이집 특별활동 프로그램 중 영어 이용 비율은 45.4%로 체육(50.3%) 다음으로 가장 높았으며, 영아 30.4%, 유아 63.9%가 영어를 이용(이용아 대비 비율)하는 것으로 나타남. 한편 유치원 방과후 특성화활동 중에서는 영어가 46.9%로 가장 높은 이용 비율을 나타냈으며, 만 3세 43.5%, 만 4세 46.9%, 만 5세 48.7%로 이용 유아의 절반 정도가 연령에 상관없이 영어 프로그램을 이용하고 있는 것으로 나타남.

유치원 특성화활동과 어린이집 특별활동이 주로 오후 돌봄시간에 이루어지고 있어 영유아의 휴식시간 부족, 프로그램 과이용을 유발하고 있다는 비판과 문제점이 지적되고 있음. 그러나, 부모의 유치원 방과후 특성화활동 선호도는 영어가 31.0%로 가장 높았으며, 어린이집 특별활동 선호도 역시 체육(33.9%) 다음으로 영어가 22.7%로 가장 높게 나타남. 이와 같이 사설학원에 대한 수요를 유치원 방과후 특성화 활동이 일정 부분 대체하고 있음도 고려되어야 함.

3. 돌봄서비스의 운영

어린이집 시간제 보육(시간연장, 야간보육, 야간보육, 휴일보육), 유치원 방과후 과정, 아이돌보미 사업뿐 아니라 초등단계 돌봄서비스와의 유기적인 연계가 검토되어야 함.

유치원 방과후 과정 종료 후 돌봄에 대한 요구를 인근 어린이집에서 수용할 수 있는 행정시스템의 연계가 지적되고 있으며, 공립병설유치원과 초등 돌봄서비스의 연계는 물론, 인근 사립유치원의 돌봄 수요를 고려한 협력체계 구축이 필요함.

학교, 또는 지자체, 지역사회 시설(지역아동센터, 기타 시설) 등에 설치하여 운영할 것을 제안한 지역공동 온종일 돌봄교실 운영(김홍원, 2013)의 활성화를 통해 서비스의 중복 및 사각지대 해소에 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

유·초단계의 돌봄서비스 강화 및 질 제고 방안에 대한 토론문

유재복 (전주효림초등학교 교장)

1. 들머리

전통적으로 자녀의 양육과 돌봄은 부모의 몫이었다. 그러나 여성의 사회진출 확대 및 맞벌이 가정 등이 증가하면서 자녀의 양육과 돌봄은 커다란 사회적 문제로 대두되었고, 불완전한 돌봄 시스템은 출산율의 저하에도 영향을 끼치게 되었다. 따라서, 부모들이 안심하고 양육할 수 있는 여건 마련을 위해 방과후 돌봄서비스 확대 필요성이 제기된 것은 당연한 일이다. 이에 따라 유·초 단계의 방과후 돌봄 서비스 강화를 통해 돌봄 수요를 충족시키고, 아이와 학부모가 만족할 수 있는 질 높고 안전한 돌봄서비스를 제공하기 위한 다양한 방안들이 제시되었다.

발표자는 돌봄 공백이 없는 정책이 저출산과 일·가정 양립의 중요한 요소임을 내세우면서, 유·초 단계의 돌봄서비스와 질을 강화하는 것이 아동의 긍정적인 성장과 발달에 매우 중요하다고 언급하고 있다. 또한 출생에서부터 학령기에 이르기까지 다양한 교육과 보육 서비스의 공백을 최소화할 때, 정부의 정책이 성과를 거둘 것이라고 주장하고 있다. 이는 현실적으로 출산율을 높이고 삶의 질을 향상시킬 수 있는 방안이라 할 수 있다.

그러나, 대상, 시간, 내용이 중복되는 돌봄사업의 주관부처와 기관이 다르고, 유·초돌봄교실 확대 정책이 시행됨에 따라, 유치원과 학교에서의 부담이 너무 커지고 있다. 우선 먹기는 곳감이 달다고, 유치원과 학교에서의 돌봄서비스 강화와 확대 정책은 현실적으로 많은 문제점을 야기하고 있고, 저출산 극복과 돌봄서비스의 질 향상을 위한 만병통치약이 될 수는 없다는 점을 간과해서는 안 된다.

유·초단계의 돌봄서비스가 저출산 극복과 일·가정의 양립, 국민들의 삶의 질 향상 등에 기여하는 정책이 되기 위해서는, 교육부, 보건복지부, 여성가족부 등에서 별도로 운영되고 있는 돌봄서비스 사업과 정책을 묶어, 국가 차원에서 일원화된 시스템을 마련하고 통합된 돌봄서비스를 제공하는 일이 선행되어야 한다. 이제는 부처 이기주의와 땀질식 정책을 과감하게 버리고, 국가의 백년대계를 위해 정부 부처가 머리를 맞대고 정부 차원에서 가장 합리적인 돌봄 정책을 마련해야 할 때다.

2. 유·초단계 돌봄서비스 현황에 대한 고찰

유·초단계의 돌봄서비스 질 향상과 안정적인 운영을 위한 국가 차원의 지원은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 또한, 저출산을 극복하고 진정한 선진 복지국가로 되기 위해서는 모든 국민이 마음 놓고 생업에 종사할 수 있도록, 국가가 돌봄을 책임질 수 있는 시스템을 구축하는 것이 중요한 과제다. 그런 의미에서 발표자가 영유아단계 돌봄서비스, 초등학교단계 돌봄서비스에 대한 현황을 제시한 것은, 현재의 돌봄서비스에 대한 진지한 반성과 함께 앞으로 돌봄서비스가 나아가야 할 방향을 예측해 볼 수 있다는 측면에서 의미가 있다고 본다.

발표자는 영유아단계 돌봄서비스는 어린이집, 유치원, 아이돌보미 사업 등을 포괄하는 것으로 규정하고, 교사 채용과 업무 부담 증가 등을 문제점으로 지적하고 있다. 또한, 자격 있는 전담교사 확보, 특성화 프로그램 대신 휴식과 자유놀이 등의 정상적인 운영 필요성에 대해서도 지적하고 있다. 모든 부모들이 만족하는 돌봄서비스가 이루어지기 위해서는 국가 차원의 돌봄사업이 이루어져야 하고, 여기에 필요한 교사 인력을 국가에서 양성하여 관리할 때, 교사의 질과 더불어 서비스의 질도 향상시킬 수 있다고 본다.

발표자는 초등학교 단계 돌봄서비스의 경우 학교 중심과 지역사회 연계로 나누어 살펴보고 있다. 이것이 현재 우리의 실정에서 불가피한 선택이라고 말할 수도 있지만, 초등학교 내에서 돌봄서비스를 강화하는 것은 근본적인 해결책이 아니다. 수많은 초등학교에서 돌봄으로 인한 어려움과 고통을 호소하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 학교는 정규 교육과정 운영에 중점을 두는 것이 당연하고, 돌봄서비스의 문제는 국가와 지자체가 책임을 지고 운영하는 형태가 바람직하다고 생각한다.

지역사회 연계서비스 또한 많은 문제를 안고 있다. 주무부처가 교육부, 보건복지부, 여성가족부 등으로 나누어져 있는 상황에서, 각각의 법적 근거가 다르고, 지원되는 예산이 제각각이다 보니, 연계 운영을 한다는 것 자체가 매우 어렵다. 자연스럽게 돌봄 사각지대가 생길 수밖에 없고, 중복 지원이 이루어질 가능성 등 많은 문제점이 노출되고 있다.

반드시 필요한 유·초 단계의 돌봄서비스 관련 현황을 면밀하게 분석하고, 국가 차원에서 일원화된 시스템 마련을 위한 협의가 필요한 이유가 여기에 있다.

3. 해외 사례에 대한 고찰

발표자는 해외 사례에 대하여 호주, 스웨덴, 일본 등 세 나라의 사례를 제시하면서, 세 나라의 공통적 특징으로 사회·경제적 요구에 부응하기 위해 정책이 적극적으로 추진되었고, 서비스 내용 측면에서 볼 때 교육과 복지의 통합적 서비스를 제공하였다는 점을 들고 있다. 또한, 중앙정부는 방과후 서비스 프로그램에 대한 재정지원과 방향을 제시하고, 실질적인 운영과 관련된 모든 사안들은 지방정부가 핵심적인 역할을 하고 있다고 지적하고 있다.

발표자가 제시한 세 나라 사례 중, 스웨덴의 학교 내 방과후 돌봄 서비스는 정규교육과정이라는 언급이 있는데, 이는 우리나라의 정규교육과정과 동일한 의미로 보이지는 않으나 정규교사에 의해 이루어진다는 점은 참고할 만합니다.

호주, 스웨덴, 일본 이외에 영국 등 대부분의 선진국에서 얻을 수 있는 시사점은, 돌봄과 방과후학교 프로그램이 학교 안과 밖에서 지역사회의 관련 기관이나 단체에 의해 이루어지고, 지자체가 주체가 되어 운영함으로써 학교의 부담이 거의 없다는 점이다.

특히 눈여겨볼 점은 학교 내에서 돌봄이 이루어지는 경우에도, 학교는 장소만 임대해주는 개념이며, 외부 기관이나 단체가 운영하는 형태라는 점이, 학교에서 전적인 책임을 지고 운영하고 있는 우리나라와는 다른 점이라고 할 수 있다. 아울러, 모두 법적인 근거를 바탕으로 안정적이고 지속적인 지원이 이루어지고 있기 때문에, 지원의 한계와 범위도 명료하다는 점이다. 우리나라도 하루빨리 법적인 근거를 마련하고, 국가 차원에서 일원화된 돌봄 서비스 시스템을 마련하여 운영할 필요가 있다.

4. 유·초돌봄서비스의 강화와 질 제고 방안에 대한 고찰

1. 돌봄과 교육의 분리가 아닌 연계 및 통합의 돌봄서비스에서, 현재의 돌봄은 복지에 해당되고 가정을 대리하는 대리양육이나 보호로 인식되고 있는데, ‘교육’을 가르치는 것과 배우는 행위에만 국한하지 않고, 정부가 국민에게 제공하는 복지의 개념에 넣을 때 돌봄서비스의 효과가 극대화될 수 있다는 의견은 매우 옳다고 생각된다. 모든 국민이 아이들의 교육과 돌봄에 대한 부담이 없는 시스템을 구축할 때, 진정한 복지 국가, 저출산을 극복하는 나라다운 나라가 될 수 있기 때문이다.

2. 돌봄전담사는 ‘돌봄있는 교육’의 역량을 갖추고 있는 교원을 돌봄 전담사로 확보해야 한다는 의견 또한, 돌봄서비스의 질을 향상시키고 부모들의 만족도를 제고하는 데

크게 기여할 것이다. 무자격자 또는 교사의 자격에 미치지 못하는 인력을 채용하고, 정규직이 아닌 비정규직 또는 계약직 등으로 채용할 때, 돌봄서비스의 질을 담보하기는 매우 어렵기 때문이다. 따라서, 국가 차원에서 돌봄교사에 대한 양성과정을 개설하여 전문적인 돌봄교사를 제공하는 문제에 대한 진지한 논의가 필요한 시점이다.

3. 단일화된 전달체계 구축으로 돌봄 공백을 줄이고, 교육과 보육이 통합되는 돌봄 서비스는 학교 중심으로 서비스가 연계·협력 운영될 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이라는 주장에 대해서는 재고가 필요하다고 본다. 발표자의 주장처럼 단일화된 체계 구축은 질적 제고를 위해 반드시 필요하지만, 이것을 반드시 학교 중심으로 운영할 것이 아니라, 국가 차원에서 일원화된 체계를 구축하여 운영하는 것이 바람직할 것이다. 처음부터 돌봄을 담당해 왔던 지역아동센터 등에 대한 종합적인 분석을 통하여 국가가 돌봄을 전담하는 기관을 만들거나, 현재의 기관에 대한 지원을 강화하여 운영하는 방안에 대한 논의가 필요하다.

4. 돌봄전담사의 경력 인정 및 처우 개선은 반드시 필요한 부분이며, 단순한 처우 개선이 아니라 국가 차원에서 돌봄교사를 양성하여 정규교사로 활용하는 방안 등, 제대로 된 양성과 처우 개선 방안이 마련되어야 한다. 발표자가 제안한 방과후 돌봄 서비스 이용 효과 관련 연구를 통한 질적 제고 모색에 대해서는 적극 찬성하며, 국가 차원의 돌봄 위원회를 구성하여 항구적인 정책을 마련하는 것이 필요하다고 본다.

5. 돌봄서비스 강화와 질 제고를 위한 제언

가. 국가 차원의 일원화된 돌봄 시스템 구축

대상과 시간, 내용 등이 중복되는 돌봄 사업을 현재처럼 교육부와 보건복지부, 여성가족부 등에서 각각 다르게 시행하게 될 경우, 돌봄 정책과 사업은 지속적이고 안정적으로 운영되기 어렵다. 현재 진행하고 있는 부처별 돌봄 서비스 연계 체제 구축만으로는 지속적이고 안정적인 돌봄 사업을 진행하기는 어렵기 때문에, 단순한 연계 체제 구축으로 각각의 사업을 진행하는 방식이 아닌, 국가 차원의 일원화된 시스템의 마련이 시급한 과제다. 돌봄 정책은 정권 차원이 아닌, 정부 차원, 국가 차원에서 제대로 된 시스템을 구축해야 한다.

나. 지역사회 자원의 연계 및 활용 극대화

지금 당장 돌봄을 하나로 통합하여 운영하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 현재 (의) 상황에서는 시도 및 시군구 단위(교육지원청 단위)의 지역돌봄협의체가 효율적으로 기능할 수 있도록 관련부처의 적극적인 지원과 관심이 필요하다. 이를 위해 현재 교육부, 보건복지부, 여성가족부, 행정자치부가 협력하여 추진하고 있는 방과 후 돌봄서비스 연계 체제 구축 및 운영 정책 사업이 보다 성공적으로 추진될 수 있도록 지원을 강화해야 한다.

다. 돌봄교실 표준 운영 모델 개발 및 정보 제공

돌봄교실 표준 운영 모델은 학교의 돌봄교실들이 모델로 삼을 수 있는 준거가 될 수 있도록 하는 차원에서, 표준 운영 모델을 개발하여 보급해야 한다. 이는 학교 업무 담당 교사나 돌봄전담사 등의 업무 부담을 경감시킬 수 있음은 물론, 효율적이고 내실 있는 돌봄교실 운영을 위해 꼭 필요하다. 이를 위해 돌봄 전문가들이 지역별, 규모별, 유형별 돌봄교실에 따른 표준 운영 모델을 개발할 수 있도록 지원하고, 개발된 모델이 유치원과 초등학교 등에서 적용될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

라. 운영비 확보와 돌봄교실의 질 제고

돌봄교실이 늘어나면서 운영비가 감축되어 프로그램의 다양성 부족, 교수·학습자료의 지원 부족, 돌봄지원인력 등이 감축되어 돌봄교실 서비스의 질이 낮아지고 있다. 따라서 국가와 교육청에서의 예산 증액이 필요하고, 이를 위하여 법적 근거를 마련하여 국가가 안정적인 예산을 지원할 수 있는 대책을 마련해야 한다.

돌봄교실의 질을 높이기 위해서는 충분한 운영비 확보와 일정한 자격과 전문성을 갖춘 인력의 안정적인 확보가 필수조건임을 잊어서는 안 된다.

마. 돌봄교실 구축과 운영의 효율성 제고

학교에서의 돌봄교실 수요가 증가함에 따라 학교 시설에서 돌봄을 희망하는 학생을 모두 수용하기 어려운 상황이 발생하게 되었다. 돌봄은 아늑하고 편안한 환경에서 돌봄전용교실을 만들어 운영하는 것이 바람직하지만, 전용교실 확보가 어려운 많은 학교에서는

일반교실이나 특별실을 돌봄교실과 겸용으로 사용할 수밖에 없는 형편에 처하게 되고, 이는 자연스럽게 정규교육과정 운영을 저해하게 되는 요인이 된다. 돌봄 수요에 따라 학교 내에 돌봄교실을 모두 구축하여 운영하는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이며, 학교의 업무 가중과 혼란을 가져올 것은 뻔한 이치다.

바. 위탁운영 방안 마련

위탁 운영이 최선의 방법이 아님은 두말할 나위도 없다. 그러나 현재의 상황에서 위탁 운영은 학교가 고유의 기능을 회복하는 하나의 대안이 될 수 있다. 위탁 운영은 학교 또는 위탁 기관이 보유한 장소 등에서 돌봄교실을 전적으로 맡아 운영하는 형태다. 이는 돌봄교실을 운영할 능력이 있는 유관 기관이나 단체, 사회적 기업 등에 돌봄교실을 위탁하는 형식인데, 위탁이 가능한 곳은 지역아동센터, 청소년 방과후아카데미, 대학주도 방과후학교 사회적기업, 돌봄협동조합, 교육협동조합, 유관 기관과 단체, 학부모회 등을 들 수 있다.

사. 돌봄센터 구축

돌봄은 반드시 필요하다. 따라서 돌봄에 대한 중장기적이고 효율적인 대책과 정책이 마련되어야 한다. 초등학교에서 돌봄을 원하는 아이들을 모두 수용하라고 하기 이전에, 돌봄이 제대로 이루어질 수 있는 방안을 찾는 것이 중요하다는 뜻이다. 이를 위해서, 신도시 건설이나 대규모 아파트 단지 등을 건설할 때, 신설되는 초등학교 안이나 근처에 돌봄센터를 의무적으로 신설하도록 하는 것도 효율적이고 좋은 방법의 하나가 될 수 있을 것이다.

6. 마무리

교육은 국가의 백년대계다. 그렇다면 돌봄 정책 또한 백년을 내다보고 지속적이고 안정적이며 효율적인 운영을 위한 방안이 마련되어야 한다. 돌봄 서비스 제공은 양육 부담을 경감시켜 출산율을 높이는 데 기여할 수 있고, 맞벌이나 저소득층 가정의 부모들이 안심하고 생업에 종사할 수 있음은 물론, 사교육비 경감에도 크게 기여하고 있는 것이 사실이다.

그러나, 공교육을 시행하고 있는 유·초등학교에서 돌봄서비스를 확대하는 것이 바람직

한 것인지에 대해서는 진지한 고민과 성찰이 필요하다. 학교는 정규교육과정을 운영하는 역할과 기능을 수행하는 것이 중요하며, 교사는 정규교육과정 운영과 관련된 교재 연구나 수업 준비, 학생 지도 등에 전념해야 하기 때문이다.

이제는 돌봄교실의 본질이 무엇인지에 대한 진지한 성찰과 반성을 통하여 제대로 된 돌봄정책이 수립되어 시행되어야 한다. 지금까지 시행되고 있는 돌봄정책과 현실에 대한 면밀한 분석을 통해 우리나라에 가장 적합한 모델을 찾고, 잘못된 정책은 하루빨리 되돌려 더 큰 혼란을 막아야 한다. 그러기 위해서는 일원화된 시스템을 구축하는 일이 선행되어야 한다.

이제 부모의 관점이 아닌 아이들의 관점에서 돌봄을 바라보고, 아이들을 위한 진정한 돌봄, 안정적이고 지속적인 돌봄, 모두가 만족할 수 있는 질 높은 돌봄이 이루어질 수 있도록 국가 차원의 적극적인 정책이 마련되어 시행되기를 기대해 본다.

연구자료 CRM 2017-112

제3차 KEDI 미래교육정책포럼

출발점 교육평등 실현을 위한 유아교육·보육의 공공성 제고 방안

한국교육개발원

교육현장지원연구본부 교육정책네트워크연구센터

HOME PAGE : <http://edpolicy.kedi.re.kr/>

* 수록된 자료에 대하여 문의사항이 있을 때에는 한국교육개발원으로 연락하시기 바랍니다.

발행일 : 2017년 7월

발행처 : 한국교육개발원

발행인 : 김 재 춘

주 소 : (27873) 충북 진천군 덕산면 교학로 7

등 록 : 1973. 6. 13. 제16-35호