세미나자료 2017-10

2017년 제6차 육아정책 심포지엄

누리과정 시행 6년, 진단과 과제

일시 | 2017. 12. 6. (수) 14:00-15:00
장소 | 육아정책연구소 세미나실

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

2017년 제6차 육아정책 심포지엄

누리과정 시행 6년, 진단과 과제

❑ 일시: 2017. 12. 6.(수) 14:00

❑ 장소: 육아정책연구소 3층 세미나실

14:00~14:05 개회 및 인사말

14:05~14:30 발표

누리과정 정책 평가와 유보통합의 필요성

이윤진 | 육아정책연구소 연구위원

14:30~14:50 지정토론

김희연 | 세종대학교 교수

14:50~15:00 자유토론 및 질의응답

---

§ 2017년 제6차 육아정책 심포지움 §

발표

누리과정 정책 평가와 유보통합의 필요성

이윤진 | 육아정책연구소 연구위원

누리과정 정책 평가와 유보통합의 필요성[1]

이윤진(육아정책연구소 연구위원)

1. 서론

누리과정 정책은 어린이집과 유치원에 상관없이 모든 유아가 동일한 교육·보육서비스를 받도록 하며, 부모에게는 가구소득과 상관없이 동일한 비용지원을 해서 경제적 부담을 경감하겠다는 목표를 위해 2012년부터 추진하고 있다. 6년차로 접든 누리과정이 본래 도입 목표대로 추진되고 있는 지 점검이 필요한 시점이다.

우리나라는 유아교육과 보육이 이원화되어 있다. 누리과정 도입으로 커리큘럼은 '3-5세 연령별 누리과정'으로 예산은 '지방교육재정교부금'으로 일원화되었으나[2], 법령, 관리체계, 기관종류, 교사양성 등은 이원화 체제이다. 그렇다면, 이와 같이 유보 이원화 체제에서 누리과정 정책목표인 유아에게는 동일한 교육·보육 서비스의 제공 및 학부모의 경제적 부담 완화를 달성하고 있는 지, 더 나아가 달성될 수 있을 지 의구심이 든다. 지난 2년 동안 누리과정 예산을 둘러싼 중앙정부와 시도교육청 간의 대립과 갈등도 유보 이원화 체제에서 발생한 일이라 하겠다. 지방교육재정교부금의 편성 권한은 시도교육감에게 있는데, 어린이집은 시도교육감의 관할 범위로 보기 어렵기 때문에 어린이집에 누리과정 예산편성을 하지 않을 수 있었기 때문이다.[3] 이처럼 유아교육과 보육의 이원화 체제에서 운영되는 유치원과 어린이집에 동일한 커리큘럼을 제공하고 동일한 비용지원을 한다고 해서 유아와 부모에게 동일한 효과를 얻을 수 있을까? 본고는 이러한 문제의식에서 출발한다. 누리과정을 정책목표를 준거로 해서 평가한 선행연구는 찾아보기 어렵다. 누리과정 정책을 평가한 몇몇 연구들로는 재정적 측면을 다룬 연구(박은혜·신은수, 2012; 최은영, 2016), 무상교육·보육의 측면을 다룬 연구(나정, 2014; 이윤진·이규림·조아라, 2015) 정도가 수행되었을 뿐이다.

본 연구의 목적은 지금과 같은 유아교육과 보육의 이원화 제도에서 누리과정 정책

1) 본고는 육아정책연구소의 이윤진, 김지현, 이민경이 수행한 2016년에 수행한「누리과정 정책 성과 분석」연구보고(2016-26)서 내용을 발췌, 정리해서 재분석한 것임.

2) 5월 조기대선으로 들어선 문재인정부는 어린이집의 누리과정 예산을 2018년부터는 국고에서 지원할 것을 발표했다(한국경제. 2017년 5월 25일).

3) '정부조직법'제38조, '지방교육차지에관한법률'제20조 및 제32조, '지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정'에서 관련 내용을 종합적으로 분석해 볼 때, 지방교육재정교부금은 시·도교육감 소관의 교육기관과 지방교육행정기관을 지원한다고 볼 수 있다(하봉운, 2016: 48-29).

목표는 달성하기 어렵다는 것을 규명하고 정책방향을 모색하는 데 있다. 이를 위해 유보통합 관점에서 누리과정 정책을 살펴보고, 누리과정 정책 수요자인 '유아'와'학부모' 입장에서 누리과정 정책목표의 달성여부를 분석한다. 구체적으로 유아들이 다니고 있는 기관 현황을 분석하고, 학부모가 기관에 내는 추가 비용의 변화를 고찰한다. 유아에게 동일한 교육·보육서비스가 제공되는 지 알아보기 위해서, 어린이집과 유치원 교사의 차이와 누리과정 지원금의 사용항목을 살펴본다.

이상의 연구내용을 수행하기 위한 연구방법은 문헌연구와 면담조사를 사용한다. 분석할 문헌자료로는 정부가 발행한 보도자료, 지침자료(예: 업무계획서, 사업안내) 및 통계자료 등이다. 아울러 전국단위의 표집을 추출해서 누리과정 관련 연구조사를 실시한 정책연구보고서를 활용한다. 육아정책연구소에서 2012년부터 매년 실시하고 있는 누리과정 이용 및 운영 실태조사, 2014년에 수행한 유치원과 어린이집 비교분석(김은설·이진화·김혜진·배지아, 2014), 2015년에 실시한 전국보육실태조사(김은설·유해미·최은영·최효미·배윤진·양미선·김정민, 2016) 등이 주로 분석대상정책연구보고서이다. 면담조사는 유아 1인당 월 22만원의 누리과정 지원금을 받고 있는 국공립어린이집, 민간어린이집, 사립유치원 원장 각 1명씩 총 3명 원장 대상으로 실시한다.[4] 면담조사는 문헌연구로는 정확하게 드러나지 않는 누리과정 지원금 부분을 보완하기 위해 실시한다.

〈표 1〉 원장 대상 면담조사 참여자

사례	기관종류	최종학력	원장경력
1	민간어린이집	대학원졸	20년
2	국공립어린이집	대학원졸	16년 7개월
3	사립유치원(사인)	대학원졸	15년 9개월

2. 누리과정과 유보통합 정책의 관련성

정부는 2011년에 보도자료를 통해 누리과정 도입 전·후 달라진 점을 다음 〈표 2〉와 같이 제시하였다. 누리과정 정책을 발표하면서 유보통합 정책을 직접적으로 언급하지 않았지만, 누리과정 도입 이전을 '현행', 이후를 '향후'로 해서 교육(보육)과정, 지원대상, 지원단가, 재원부담을 일원화한 것을 알 수 있다. 담당기관, 교사자격, 관리체계는 '현행 유지'라 해서 이원화로 두었다. 누리과정 도입으로 유아교육·보육의 이원화 제도에서 일부는 일원화하고, 일부는 현행 유지로 남겨 두었다.

4) 국공립유치원은 누리과정 지원금이 월 6만원으로, 다른 기관들과 비교분석에 무리가 있으므로 면담조사에서 제외한다.

〈표 2〉 5세 누리과정 도입 전후 달라진 점

구분	누리과정 도입 전	누리과정 도입 후
교육 과정	유아교육, 보육 -유치원: 유치원교육과정 -어린이집: 표준보육과정	공통과정 일원화 -유치원과 어린이집 '만5세 유아 공통과정'으로 일원화 -기본소양과 인성내용 강화 -초등 1, 2학년군과 연계 강화
담당 기관	유치원, 어린이집 -유아교육: 유치원 -보육: 어린이집	**현행 유지**
교사 자격	유치원교사, 보육교사 -유치원: 유치원 정교원 1·2급 -어린이집: 보육교사 1~3급	**현행 유지** -유치원: 유치원 교원 1·2급 -어린이집: 보육교사 1·2급과 (일부 지역 3급교사)
지원 대상	소득하위 70% -유아학비(유치원): 소득하위 70% -보육료(어린이집): 소득하위 70%	全 계층 -유치원·어린이집 공통과정 -유아학비·보육료: 전 계층
지원 단가	월 17.7만원	월 30만원으로 인상 -'12년 20만원 → '14년 24만원 → '16년 30만원(도입 시 계획)
재원 부담	지방교육재정교부금, 국비-지방비 -유아학비: 지방교육재정교부금 -보육료: 국비-지방비	지방교육재정교부금 -유치원·어린이집 공통과정 -유아학비·보육료: 지방교육재정교부금
관리 체계	교육과학기술부-보건복지부 -유치원: 교육과학기술부(교육청) -어린이집: 보건복지부(지자체)	**현행 유지**

출처: 교육과학기술부 보도자료(2011. 5. 2). 만 5세 공통과정 도입 관련 Q/A, p. 2.

한편, 박근혜 정부는 2014년 초에 국무총리 소속의「영·유아 교육·보육 통합 추진단」을 출범하면서, 3단계별 유보통합을 발표하였다(표 3 참조). 유보통합 정책의 추진 배경으로 "영유아가 건강하게 성장·발전할 수 있는 환경을 만들어주는 것은 국가의 책임"이므로 "유보 서비스 체계 개선의 핵심인 교육·보육의 질을 개선하고 다양성을 살리는 등 학부모의 요구를 최대한 수용해, 선택의 폭은 넓히고 불편은 최소화하는 데 역점을 두겠다"(국무조정실 보도자료, 2014. 2. 14)고 밝혔다. 유보통합 정책의 수요자도 누리과정과 동일하게 '유아'와 '학부모'임을 알 수 있다. 그렇지만, 누리과정과 유보통합 정책과의 관련성을 직접적으로 언급하지는 않았다.

〈표 3〉 유보통합 추진단에서 발표한 3단계 유보통합 로드맵

구분	내용
추진단 역할	단계별 통합 방안 마련 및 조정, 추진상황 분석·평가, 기타 총괄 조정·관리
1단계	정보공시, 평가체계, 재무회계규칙 등 품질개선 기반 구축·조정
2단계	영유아 교육·보육 현장의 규제·운영환경 등 통합·정비방안 조정
3단계	교사, 재원, 관리부처 등 통합·정비방안 조정

출처: 국무조정실 보도자료(2014. 2. 14). 국무총리 소속 '영·유아 교육·보육 통합추진단' 14일 공식출범! p.1.

1단계의 정보공시 통합, 그리고 표 3에는 없지만 어린이집과 유치원에서 사용했던 '아이사랑카드'와 '아이즐거운카드'를 '아이행복카드'로 통합(교육부 보도자료, 2014. 11. 19)한 것이 지금까지의 유보통합의 가시적인 성과이다. 유치원과 어린이집의 평가(인증)를 위해 통합평가지표를 개발하였으나 시범사업 실시로 그쳤다[5]. 2단계와 3단계에서 추진하려고 했던 교실면적·교사당 아동비율 등의 시설기준의 정비·통합, 이용시간 통합, 교사자격과 양성체계 정비 및 어린이집과 유치원간 교사 처우 격차 단계적 해소, 관리부처 통합 연구들이 수행되었으나, 공개하지 않은 연구들이 적지 않다. 이로써 박근혜 정부 초기에 의욕적으로 추진했던 유보통합은 용두사미로 끝났다고 평가할 수 있겠다.

3. 유아의 유치원과 어린이집 이용 현황

어린이집과 유치원에 상관없이 공통과정인 누리과정을 통해 유아에게 동일한 교육·보육서비스를 제공한다는 누리과정 정책목표의 달성 여부를 파악하기 위해서는 먼저, 유아들이 다니고 있는 기관 현황을 살펴볼 필요가 있다. 2016년도 기준으로 어린이집과 유치원의 이용 양상을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 2016년도에 누리과정 대상 유아의 모집단인 만 3~5세 유아는 총 1,430,904명이다(표 4 참조).

총 유아수 1,430,904명 중에서 유치원 재원아는 682,553명으로 약 47.7%를 차지한다(표 5 참조). 어린이집을 다니는 유아는 이보다 적은 588,217명으로 약 41.1%를 차지한다(표 6 참조). 약 6.6%의 유아는 유치원과 어린이집을 다니고 있지 않는 것으로 나타났다.

5) 2017년도의 유치원 4주기 평가와 어린이집 3차 평가에서 통합평가지표를 사용할 계획이나. 대전교육청은 77개 통합평가지표를 대폭 줄인 22개 항목만 평가하는 등(뉴시스, 2017년 6월 8일) 통합평가지표의 취지가 퇴색함.

〈표 4〉 만 3~5세 유아 모집단 현황

단위: 명

구분	성별	남아			여아		
	총계	만3세	만4세	만5세	만3세	만4세	만5세
전체	1,430,904	237,442	246,149	251,132	225,967	232,883	237,331

출처: 행정자치부 주민등록 인구통계(2016년 7월)

유치원 재원아 중에서 국공립유치원의 재원아는 161,339명으로 전체 유치원 재원아의 약 23.6%이며 나머지 76.4%에 해당하는 521,214명은 사립유치원을 다니는 것으로 나타났다. 사립유치원의 의존도가 압도적으로 높다는 것을 알 수 있다(표 5 참조).

〈표 5〉 유치원 재원아 수

단위: 명

구분	설립유형		연령			전체
	국공립	사립	만 3세	만 4세	만 5세	
총계	161,339	521,214	172,114	249,197	261,242	682,553

주: 3세는 3세 이하, 5세는 6세 이상이 포함된 수치임.
출처: 교육부·한국교육개발원(2015). 교육통계연보.

어린이집 재원아 중에서 누리과정 대상 연령인 만 3세, 4세, 5세아가 다니고 있는 기관현황을 보면, 민간어린이집의 재원아가 367,685명(약 63%)으로 가장 많다. 다음으로 국공립어린이집 102,744명(약 17.5%), 사회복지법인어린이집(9.9%) 순으로 나타났다(표 6 참조).

〈표 6〉 3~5세 어린이집 재원아 수

단위: 명

구분	국공립	사회복지법인	법인·단체 등	민간	가정	부모협동	직장	전체
만3세	37,392	23,269	10,870	168,201	2,540	837	10,185	253,294
만4세	34,134	17,868	9,323	109,660	589	790	7,885	180,249
만5세	31,218	17,231	9,475	89,824	435	656	5,835	154,674
총계	102,744	58,368	29,668	367,685	3,564	2,283	23,905	588,217

주: 1) 본 자료는 2015년 12월말 기준임.
2) 만5세 수치는 만6세 이상을 포함하고 있음.
출처: 보건복지부(2016). 2015 보육통계.

이상의 내용을 정리하면, 누리과정 대상 유아들은 사립유치원에 가장 많이 다니고 있으며 민간어린이집, 국공립유치원, 국공립어린이집 순으로 다니고 있다. 유아가 가

장 많이 다니는 사립유치원과 민간어린이집의 재원아수를 합치면 888,899명으로 전체 유아 재원아의 약 62.1%를 차지한다. 사립유치원과 민간어린이집의 의존도가 매우 높다는 사실을 확인할 수 있다.

4. 누리과정 정책 평가

누리과정 정책목표는 학부모에게는 경제적 부담 완화를, 유아에게는 동일한 교육·보육서비스를 제공하는 것이다. 이러한 목표가 달성되었는지 살펴보고자 한다. 그 전에, 누리과정 도입 이전까지는 가구소득 하위 70%까지 지원하는 차등지원이었다면, 누리과정은 가구소득에 상관없이 어린이집과 유치원을 다니는 모든 유아에게 동일한 비용을 지원하는 보편적 지원으로 전환되었으므로 누리과정 지원금의 지원 현황을 살펴보고자 한다.

가. 모든 유아에게 누리과정 지원금 지원 여부

다음 <표 7>은 누리과정 시행 전후로 해서 누리과정 지원금(유아학비, 보육료)을 받은 유아수의 변화 추이를 분석한 결과이다. 어린이집과 유치원 모두, 누리과정 정책이 도입된 2012년부터 지원율이 이전보다 상승하였고, 만 3, 4, 5세 유아 모두에게 누리과정 지원금이 지급된 2013년부터는 지원율이 100%이다. 이로써 유치원과 어린이집을 다니는 유아라면 누구나가 누리과정 지원금을 받고 있음을 확인할 수 있다. 특히, 유치원은 2011년까지 정부 지원금을 받는 유아 비율이 절반 정도(51.9%)였는데 누리과정 정책 시행 후 지원율이 대폭 확대된 것을 알 수 있다.

〈표 7〉 누리과정비(유아학비, 보육료) 지원율(2010-2015)

단위: 명, %

구분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
어린이집 (보육료)	현원수	573,084	592,382	603,047	602,176	597,862	580,821
	지원수	408,312	445,710	484,468	605,381	599,144	580,659
	지원율	71.25	75.24	80.34	100.53	100.21	99.97
유치원 (유아학비)	현원수	537,577	564,312	612,794	654,821	651,561	681,433
	지원수	316,436	292,867	496,396	668,295	672,251	698,079
	지원율	58.86	51.90	81.01	102.06	103.18	102.44

주: 100%가 초과한 경우는 현원 수는 만 5세 기준, 지원아동 수는 만 5세 이상의 유아가 포함되었기 때문임.

출처: 이윤진 외(2016). 누리과정 정책 성과 분석. p.82. p.83 재구성.

나. 학부모 입장에서의 경제적 부담 경감 정도

1) 가계 경제의 도움 정도

다음 <표 8>은 누리과정 정책이 유아가 있는 가구의 경제적 부담 경감에 어느 정도 도움이 되었는지를 짐작할 수 있는 조사 결과이다. 누리과정 지원금(월 22만원)이 가계경제에 도움이 된다는 학부모의 응답이 4점 만점에 3.24점(2014년), 3.25점(2016년)으로 약간 상승했다. 누리과정 정책 도입으로 이전의 가구소득에 따른 차등지원에서 가구소득에 상관없이 동일한 금액의 보편적 지원을 하면서 정부 지원금을 받지 않았던 학부모는 가계 경제에 어느 정도 도움이 되었을 것이다.

그런데 변인별로 분석해 보면, 기관종류에 따라 통계적으로 유의미한 차이가 있다. 2014년, 2016년 모두 유치원을 이용하는 학부모의 경제적 부담 경감 정도가 어린이집에 비해 낮았다. 즉, 유치원 이용 학부모의 경제적 부담이 상대적으로 크다는 것이다. 설립유형별로는 2014년과 2016년 모두 사립유치원과 민간어린이집(3.24점)을 이용하는 학부모의 경제적 부담이 큰 것을 알 수 있다. 오히려 사립유치원과 민간어린이집은 평균 점수가 2014년 대비 2016년에 낮아졌다. 법인어린이집이 경제적 부담이 가장 적고, 국공립어린이집, 국공립유치원 순으로 경제적 부담이 큰 것을 알 수 있다. 이처럼 어느 기관을 다니느냐에 따라 학부모가 느끼는 경제적 부담 정도는 다르며, 사립유치원과 민간어린이집을 이용하는 가구는 가계 경제적 측면에서 도움 정도가 낮아진 것을 알 수 있다.

〈표 8〉 누리과정 비용지원의 가계 도움 정도

단위: (명), 점(4점)

구분	2014년			2016년		
	계(명)	평균 (표준편차)	t/F	계	평균 (표준편차)	t/F
전체	100.0(1,924)	3.24(0.63)		100.0(1,000)	3.25(0.72)	
기관종류						
유치원	100.0(940)	3.22(0.62)	-0.97	100.0(502)	3.19(0.73)	6.16*
어린이집	100.0(984)	3.25(0.63)		100.0(498)	3.31(0.70)	
설립유형						
국공립유치원	100.0(242)	3.26(0.65)		100.0(142)	3.30(0.66)	
사립유치원	100.0(698)	3.21(0.62)		100.0(360)	3.15(0.75)	
국공립어린이집	100.0(291)	3.27(0.61)	2.59*	100.0(128)	3.37(0.71)	4.22**
법인어린이집	100.0(107)	3.39(0.60)		100.0(89)	3.42(0.63)	
민간어린이집	100.0(586)	3.21(0.63)		100.0(281)	3.24(0.72)	

주: '전혀 도움 안됨(1점)' ~ '매우 도움됨(4점)' 4점 척도로 측정한 결과이며 점수가 낮을수록 가계경제에 도움이 되지 않는다는 의미임.

출처: 1) 이윤진 외(2014). 3-5세 누리과정 이용 및 운영 실태와 내실화 방안. p. 101.
2) 이윤진 외(2016). 누리과정 정책 성과 분석. p. 96.

다수의 유아가 다니고 있는 사립유치원과 민간어린이집을 이용하는 학부모의 가계 도움 정도가 낮다는 것은 기관을 이용하면서 내는 추가비용과 관련성이 높다. 이에 대해 고찰해 보겠다.

2) 기관에 내는 추가비용 증감 정도

누리과정 도입 후, 교육부는 유치원 학비를 공개한 바 있다. 교육부는 유치원 정보공시 전용사이트인 '유치원알리미(e-childschoolinfo.moe.go.kr)'에 제공되어 있는 원비를 분석한 결과, 2013년 대비 2014년에 국공립유치원은 월 평균 2.7천원 정도 감소했고, 사립유치원은 2.7천원 증가했다고 발표하였다(교육부 보도자료, 2014. 3. 28). 교육과정비는 사립유치원이 월 6.1천원 증가하였지만, 방과후과정비는 국공립과 사립이 모두 감소하였고, 감소폭은 사립유치원이 더 컸다. 결론적으로 누리과정 도입 후, 학부모 부담은 국공립유치원은 감소했지만, 사립유치원의 증가했음을 정부 보도자료에서도 확인할 수 있다.

〈표 9〉 유치원 학부모 부담금 현황

단위: 원/월/원아1인당

구분		교육과정(①)		방과후과정(②)		합계(①+②)	
		부담금	증감	부담금	증감	부담금	증감
국공립(A)	'13.8월	5,250	△1,135	5,769	△1,570	11,019	△2,705
	'14.8월	4,115		4,199		8.314	
사립(B)	'13.8월	147,417	6,073	44,868	△3,380	192,385	2,693
	'14.8월	153,590		41,488		195,078	
국공, 사립 차액(A-B)	'13.8월	-142,267	–	-39,099	–	-181,366	–
	'14.8월	-149,475		-37,289		-186,764	

주: 유치원알리미의 원비는 평균값이 아닌 최빈값임.
출처: 교육부 보도자료(2014. 8. 29). 유치원 2014년 8월 정기 정보공시, 유치원 교육비 현황 공개!!. p.2

가) 기본비용 추이변화

교육부는 유치원 교육비(유아학비)만 분석하였는데, 누리과정 지원금이 어린이집에도 동일하게 지원되고 있으므로 어린이집의 보육료 변화도 살펴볼 필요가 있다. 다음 <표 10>는 육아정책연구소에서 매년 조사한 학부모들이 누리과정 지원금을 받고도 어린이집과 유치원에 내는 추가 기본비용[6]의 추이변화이다. 2013년에 62,984원, 2014년에 66,447원, 2016년에 70,229원으로 계속해서 증가하는 것을 확인할 수 있다. 누리

6) 기관에 내는 추가비용은 크게 기본비용(교육과정)과 특성화(특별활동) 프로그램 비용으로 구분할 수 있다. 전자는 기관에 다니면서 내는 추가수업료, 행사비, 급간식비, 차량운행비, 교재교구비 등이 해당되며 후자는 외부강사가 운영하는 프로그램을 이용할 때 내는 비용이다.

과정 지원금은 2013년 월 22만원에서 계획대로(2016년까지 월 30만원 지원) 증액되지 못하고 있는데 학부모들이 내는 추가비용은 매년 증가함으로써 학부모들의 경제적 부담은 커질 수밖에 없다.

〈표 10〉 월 평균 추가 기본비용 변화

단위: 원(명)

구분	2013년		사례수	2014년		사례수	2016년		사례수
	평균	표준편차		평균	표준편차		평균	표준편차	
월평균 총계	62,984	59,915	(1,441)	66,447	58,653	(1,924)	70,229	(62,466)	(980)

출처: 이윤진 외(2016). 누리과정 정책 성과 분석. p.85 표를 재구성.

추가 기본비용은 기관종류 및 설립유형별로 차이가 컸다. 다음 <표 11>를 보면, 세부적 차이는 매년 조금씩 다르지만, 사립유치원의 추가비용이 가장 많고, 다음으로 민간어린이집이 많은 것은 공통적인 결과이다. 국공립유치원이나 국공립어린이집의 추가비용이 가장 적다. 추가 기본비용은 설립유형별에 따른 차이가 더 크다는 것에 주목할 필요가 있다. 유치원을 다닌다 하더라도 국공립이냐 사립이냐에 따라 추가 비용 격차가 약 8만원 가량 났다(2016년 기준, 국공립유치원 3만5천원, 사립유치원 11만1천원). 어린이집도 설립유형별 추가비용의 차이를 보였는데, 민간어린이집과 국공립어린이집의 추가비용 차이가 약 3만원 가량으로 집계되었다(2016년 기준, 국공립어린이집 3만원, 민간어린이집 6만1천원).

〈표 11〉 기관종류·설립유형별 월 평균 추가 비용 변화(2013년, 2014년, 2016년)

단위: 원(명)

구분	기관종류/설립유형					사례수
	어린이집			유치원		
	국공립 (표준편차)	법인 (표준편차)	민간 (표준편차)	국공립 (표준편차)	사립 (표준편차)	
2013년 월평균 총계	28,323 (32,740)	34,200 (40,618)	59,128 (49,097)	32,781 (48,179)	92,960 (65,529)	(1,441)
2014년 월평균 총계	26,766 (27,832)	33,925 (36,885)	61,438 (42,187)	19,203 (30,334)	108,560 (61,305)	(1,924)
2016년 월평균 총계	30,199 (21,277)	42,410 (33,1530	61,321 (43,170)	35,450 (36,596)	111,419 (73,793)	(980)

출처: 1) 2014년, 2016년: 이윤진 외(2016). 누리과정 정책 성과 분석. p.87.
2) 2013년: 이윤진 외(2014). 3-5세 누리과정 이용 및 운영 실태와 내실화 방안. 육아정책연구소. p. 86.

나) 특성화(특별활동) 프로그램 비용 추이변화

정부는 누리과정 지원금 외에도 방과후 돌봄을 이용하는 유아에게 방과후과정비(어

린이집은 누리과정운영지원비)로 월 7만원(국공립유치원 월 5만원)을 추가로 지원하고 있다. 그리고 이 지원금으로 특성화(특별활동) 프로그램 비용을 사용할 수 있으며[7] 유아 1인당 1일 1개 1시간 이내 특성화(특별활동) 프로그램을 이용하도록 권고하고 있다(교육부 유아교육정책과, 2017: 7).

다음 <표 12>는 2013년부터 2016년까지 유치원과 어린이집의 특성화(특별활동) 프로그램을 이용하는 총 개수(주당)와 총 비용(월 평균)의 추이변화이다. 매년 이용하는 프로그램 개수가 모든 기관종류에서 증가하는 것을 알 수 있다. 따라서 이용비용도 계속해서 증가하고 있다. 2013년 대비 2016년에 가장 많이 증가한 기관은 사립유치원으로 이용개수는 1.9개가 증가하였고, 이용비용은 약 4만1천원이 증가하였다. 민간어린이집은 동 기간 동안 1.4개 증가하였고, 비용은 약 3만원이 증가하였다. 추가 기본비용이 높은 사립유치원과 민간어린이집에서 특성화(특별활동)프로그램의 비용 역시, 국공립보다 비싼 것을 알 수 있다. 사립유치원과 민간어린이집의 추가 기본비용과 특성화(특별활동)프로그램 비용이 높고, 매년 증가하고 있다는 사실에서 부모의 경제적 부담 완화라는 목표는 시간이 지날수록 점점 희석되고 있다고 해석할 수 있다.

〈표 12〉 기관종류·설립유형별 특성화(특별활동) 프로그램 개수 및 비용 변화(2013, 2014, 2016)

단위: 개, 원, (명)

구분		기관종류/설립유형별						
		어린이집				유치원		
		국공립 (표준편차)	법인 (표준편차)	민간 (표준편차)	사례수	국공립 (표준편차)	사립 (표준편차)	사례수
2013	평균개수	2.8(1.50)	3.1(1.30)	2.6(1.68)	(582)	2.6(1.63)	2.6(1.58)	(637)
	월평균 비용	47,061 (25,072)	38,729 (22,317)	51,361 (51,851)		32,152 (32,424)	54,290 (36,406)	
2014	평균개수	3.0(1.39)	3.3(1.22)	3.0(1.43)	(927)	2.8(1,68)	3.1(1.61)	(867)
	월평균 비용	49,487 (24,232)	42,704 (22,536)	59,453 (30,120)		27,665 (34,761)	67,337 (37,683)	
2016	평균개수	3.6(1.6)	4.0(1.7)	4.0(2.3)	(334)	4.2(2.7)	4.5(2.7)	(344)
	월평균 비용	57,835 (20,768)	53,287 (30,204)	80,887 (42,115)		42,427 (36,346)	96,130 (72,081)	

출처: 이윤진 외(2016). 누리과정 정책 성과 분석. p. 91.

2015년 전국보육실태조사에서도 유사한 결과를 확인할 수 있다. 어린이집을 다니고 있는 가구(유아에게 한정된 조사는 아님)와 유치원을 다니고 있는 가구의 경우 대체로 추가비용이 대체로 증가한 것을 알 수 있다(표 13, 표 14 참조). 유치원의 경우 특

7) 방과후 과정비 지원항목은 인건비, 교재·교구비 및 그 밖의 방과후 과정 운영을 위해 필요한 비용(교육부 유아교육정책과, 2017: 7)이라고 명시되어 있다.

성화 경비와 현장학습비(행사비)를 제외하면 2012년 대비 비용이 떨어진 것으로 나타났다. 그러나 사립유치원의 추가비용이 모든 항목에서 전체 평균보다 높은 것을 재차 확인할 수 있다(표 14 참조).

〈표 13〉 어린이집 이용 영유아 대상 항목별 월 평균 추가 비용

단위: 천원(명)

구분	특별 활동비	현장 학습비	(연장보육) 급간식비	차량 운행비	교재비	시도 특성화비	기타
비용지불아동	59.3	18.7	20.0	18.5	23.0	33.7	26.1
설립유형							
국공립	50.2	21.6	16.7	16.9	16.7	42.6	22.7
법인	55.5	16.6	17.8	18.5	26.4	30.0	4.0
법인단체등	60.5	20.8	15.1	23.7	31.0	13.9	33.1
민간	63.7	17.9	20.6	18.4	22.2	31.8	30.1
가정	52.0	17.3	11.6	17.8	29.6	29.8	18.3
직장	44.0	20.3	10.5	13.9	10.0	-	5.0
부모협동	-	-	50.0	-	-	-	-
F	5.5***	7.6***	39.6***	13.1***	1.6	6.1***	1.0
(수)	(898)	(564)	(141)	(421)	(151)	(118)	(33)
2012년	51.2	18.9	7.0	-	8.6	-	29.7
2009년	44.4	12.9	27.3	-	19.9	-	78.7

출처: 김은설 외(2016). 전국보육실태조사-가구조사 보고- p.183.

*** $p < .001$

〈표 14〉 유치원 이용 유아 대상 항목별 월 평균 추가 비용

단위: 천원(명)

구분	특별 활동비	현장 학습비	(연장보육) 급간식비	차량 운행비	방과후 과정비	교재비	기타
비용지불아동	68.5	24.0	33.6	22.3	42.3	32.1	39.5
설립유형							
국공립	44.8	12.6	23.2	11.6	18.0	13.3	50.0
사립	72.4	26.3	35.4	23.0	45.1	33.1	39.3
t	-5.5***	-4.2***	-3.4***	-8.8***	-5.6**	-9.8***	-2.0*
(수)	(383)	(224)	(234)	(159)	(77)	(162)	(13)
2012년	68.3	20.6	34.8	-	56.4	33.8	-

출처: 김은설 외(2016). 전국보육실태조사-가구조사 보고- p.298.

* $p < .05$ *** $p < .001$

이처럼 어느 기관을 다니느냐에 따라 추가 비용 차이가 크다면, 동일한 비용지원을 하더라도 학부모의 경제적 부담 경감 체감은 이용기관에 따라 달라질 수밖에 없다. 게다가 추가 비용이 매년 증가하고 있기 때문에 비용지원의 효과는 시간이 지날수록 떨어질 것이다.

다. 유아에게 동일한 교육·보육 서비스 제공 정도

1) 유치원과 어린이집의 교사 격차[8)]

"수업의 질은 교사의 질을 넘을 수 없다"라고 했듯이 교사 수준이 누리과정 수업 수준을 결정하는데 중요한 변수다. 그런데 기관종류에 상관없이 유아가 동일한 교육·보육 서비스를 받으려면 교사 수준이 비슷하다는 것을 전제로 해야 한다. 현재 어린이집과 유치원의 교사 양성체계가 다르고, 따라서 자격증 종류도 달라서 유치원과 어린이집 교사의 처우나 수준을 동급으로 놓고 비교하기는 한계가 있다. 본 연구에서는 이원화된 양성과정을 전제로 임용 후 급여와 급여 수준의 주요 결정요인이라 할 수 있는 학력을 중심으로 비교하고자 한다.

유치원과 어린이집 교사의 급여 수준을 짐작할 수 있는 호봉을 분석해야 하겠지만, 유치원교사의 호봉은 2년제 졸업자는 6호봉, 3년제 졸업자는 7호봉, 4년제 일반대 졸업자는 8호봉, 4년제 사범대 졸업자는 9호봉으로 시작하지만, 보육교사는 최종학력과 상관없이 1호봉부터 시작(김길숙문무경·이민경, 2015: 39)한다. 실제 평균 호봉수에 있어서 유치원(평균 22.2호봉)과 어린이집(평균 8.4호봉)의 차이가 매우 크게 나타난 것도(이윤진 외, 2016: 111), 이러한 이유에서이다. 따라서 호봉수보다는 실제 급여를 비교해 보는 것이 타당하다. 누리과정을 담당하는 담임교사 기준으로 급여를 비교해 보면, 유치원 교사는 월 평균 241만원(김은설 외, 2014: 92), 어린이집 교사는 월 평균 195만원으로(김은설 외, 2014: 97) 약 46만원의 차이가 있다. 유치원 교사의 급여가 어린이집보다 높은 것을 알 수 있다(표 15 참조).

〈표 15〉 유치원과 어린이집 교사 기본급 및 수당 비교

단위: 만원(명)

구분		유치원		어린이집	
		평균	표준편차	평균	표준편차
전체	기본급	180.0	87.0	151.3	39.2
	수당	49.0	54.4	39.0	49.9
	계	229.0(3,890)		190.3(6,750)	
담임	기본급	185.7	76.9	154.8	35.7
	수당	55.7	54.9	40.1	50.0
	계	241.4(2,305)		195.0(6,075)	

주: 전체 평균은 담임, 비담임정규, 보조교사, 방과후과정교사, 특수교육교사의 급여 평균임.
출처: 김은설 외(2014). 유치원·어린이집 운영 실태 비교 및 요구 분석. p.93, 97 표를 재구성함.

8) 유치원과 어린이집 교사 격차는 상이한 양성체계에서 기인한 것이지만, 본고에서는 이원화된 양성체계를 전제로 해서 현재 유치원과 어린이집 교사의 차이에 주목했다.

일반적으로 급여를 결정하는 주요 요인은 학력이다. 유치원 교사와 어린이집 교사의 기본적인 급여 차이는 학력에서 기인한다. 대체로 유치원 교사가 어린이집 교사보다 학력이 높다(표 16 참조). 유치원 교사는 3년제졸 33.7%, 4년제졸 32.6%, 2년제졸 20.9% 순으로, 대부분이 3년제졸 이상 학력 소지자이다. 어린이집 교사는 2년제졸이 42.8%로 가장 많고, 4년제졸 31.6%, 3년제졸 11.6%, 고졸 10.9% 순이다.

〈표 16〉 유치원과 어린이집 교사 최종 학력 비교

단위: %(명)

구분	유치원				어린이집				
	2년제졸	3년제졸	4년제졸	대학원졸	고졸	2년제졸	3년제졸	4년제졸	대학원졸
전체	20.9	33.7	32.6	12.7	10.9	42.8	11.6	31.6	3.1
계	100.0(3,861)				100.0(4,158)				

출처: 김은설 외(2014). 유치원·어린이집 운영 실태 비교 및 요구 분석. p.82, p.87 표를 재구성함.

설립유형별로도 교사의 학력 차이가 컸다. 김은설 외(2014) 연구에 따르면, 공립유치원은 4년제졸이 37.7%로 가장 많고, 대학원졸도 26.2%를 차지하여 고학력 교사가 많은 반면, 사립유치원은 3년제졸이 47.9%로 가장 많고, 대학원졸은 4.6%에 불과했다(김은설 외, 2014: 82). 어린이집도 설립유형별로 교사 학력차이가 유의미하였다. 국공립어린이집 교사는 2년제졸(38.9%)과 4년제졸(38.7%)이 가장 많았고, 민간어린이집 교사는 2년제졸이 51.6%로 과반 이상으로 가장 많고, 4년제졸(22.4%), 고졸(17.7%) 순이다(김은설 외, 2014: 86). 누리과정을 담당하는 교사의 차이 역시, 앞에서 고찰한 내용과 동일하게 기관종류뿐 아니라, 설립유형별 차이도 크다는 것을 알 수 있다.

2) 누리과정 지원금 사용항목

박근혜정부는 누리과정을 통해 무상교육·보육을 실현하겠다고 표방하였다. 유아교육법에는 따르면 “초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다”[동법제24조(무상교육)]라고 명시하고 있다. 영유아보육법도 “국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다”[영유아보육법 제34조(무상보육)]라고 규정하고 있다. 이에 동법 시행령에 누리과정의 무상의 내용은 ‘공통과정’이며 무상의 범위는 만 3세~5세까지이며 3년을 초과할 수 없다고 명시되어 있을 뿐 구체적인 내용은 없다. 다만, 교육부의 누리과정 지원금(유아학비) 관련 문헌에서 유아학비의 지원항목으로 “입학금, 수업료, 급식비 및 그 밖의 유아교육에 필요한 비용”(교육부 유아교육정책과,

2017: 6)이라고 적시하면서 “유아학비에서 방과후과정비 지급불가”(교육부 유아교육정책과, 2017: 6)로 유아학비 사용 금지항목을 제시하는 정도이다.

2014년에 원장대상으로 실시한 설문조사에서 누리과정 지원금을 주로 어디에 사용하는 지를 알아본 결과, 교재교구 50.1%, 교사인건비 23.9%, 교사외 인력인건비 11.5% 순이다(표 17 참조). 정부가 권고한 사용 항목 중 급식비는 7.8%에 불과했다. 그런데 기관종류와 설립유형에 따라 사용항목이 다른 것을 확인할 수 있다. 유치원과 어린이집 모두 교재교구 구입에 누리과정 지원비를 가장 많이 사용하는 것은 공통적이지만, 유치원은 교사외 인건비, 급간식비에 주로 사용하는 반면, 어린이집은 (보조)교사 인건비에 주로 사용하는 것을 알 수 있다. 설립유형별로는 공립유치원은 정부지침에 따라 급간식비에 주로 사용한다면, 사립유치원은 교사외 인건비에 절반 가량 사용하는 것으로 나타났다. 유아교사 인건비 지원을 30%받는 국공립어린이집에서 교사인건비로 사용한다는 응답이 55.3%로 높게 나온 점이 눈에 띈다. 국공립어린이집 교사들은 고용안정성으로 호봉이 높기 때문에 이러한 결과가 나온 것으로 해석된다.

〈표 17〉 누리과정 지원비 사용처: 원장응답

단위: %(명)

구분	교재교구	(보조)교사 인건비	교사외 인건비	급간식	시설/설비	기타	계
1순위	50.1	23.9	11.5	7.8	5.3	1.3	100.0(1,500)
기관종류							
유치원	43.4	8.8	21.0	15.8	7.7	3.2	100.0(633)
어린이집	55.0	34.9	4.5	2.0	3.6	0.0	100.0(867)
X^2(df)			330.03(5)***				
설립유형							
공립단설유치원	40.0	2.9	11.4	40.0	2.9	2.9	100.0(35)
공립병설유치원	54.7	7.9	7.3	25.3	3.2	1.6	100.0(316)
사립법인유치원	35.9	6.3	42.2	1.6	4.7	9.4	100.0(64)
사립사인유치원	29.8	11.9	36.2	2.3	16.1	3.7	100.0(218)
국공립어린이집	37.9	55.3	2.9	1.0	2.9	0.0	100.0(103)
사회복지법인어린이집	58.1	34.4	3.2	2.2	2.2	0.0	100.0(93)
법인단체등어린이집	64.0	32.0	2.0	0.0	2.0	0.0	100.0(50)
민간어린이집	56.0	33.2	5.3	2.0	3.6	0.0	100.0(552)
직장어린이집	43.3	46.7	3.3	3.3	3.3	0.0	100.0(30)
가정어린이집	76.9	2.6	5.1	5.1	10.3	0.0	100.0(39)
X^2(df)			726.52(45)***				

출처: 이윤진 외(2014). 3-5세 누리과정 이용 및 운영 실태와 내실화 방안. 육아정책연구소. p. 137.
*** $p < .001$

그러나 본 연구에서 실시한 유치원과 어린이집 원장 면담조사에서 설문조사결과는 다소 다른 결과를 얻을 수 있었다. 국공립어린이집, 민간어린이집, 사립유치원을 불문하고 누리과정 지원비의 대부분은 교사 인건비로 사용하고 있었다. 다음은 교사인건비 지원을 받고 있지만 누리과정 지원비의 주 사용처가 교사인건비라는 국공립 어린이집 원장의 면담내용이다.

> 국공립은 교사인건비 지원이 영아 80%, 유아 30%인데 지금 저희 비율이 125명 정원에 유아 95명으로 유아쪽에 쏠려있어 있어서 30%지원이 좀 많아요. 저희가 국공립이다 보니 교사의 이동(이직)이 없죠. 그래서 호봉이 계속 올라가는 거죠. 호봉이 높다고 해서 영아반으로 보낼 수 없은 거잖아요. 그러다보니까 인건비 비율이 훨씬 높아요.……그리고 87년도에 판넬로 급하게 지어놓은 건물이라 보수가 계속 들어가요. 그래서 인건비 다음으로 여유가 있으면 시설설립에 투자를 해요. 22만원에서 인건비 비중이 가장 많고 그 다음에 여분이 있으면 시설비로 들어가죠(사례 2).

인건비 지원을 받는 국공립어린이집의 사정이 이러한데 민간어린이집(사례 1)이나 사립유치원(사례 3)의 운영 사정을 쉽게 짐작할 수 있다. 실제 두 기관의 원장 면담에서 확인할 수 있었다. 지방에서 민간어린이집을 운영하고 있는 사례 1은 지방에서는 국공립어린이집 교사 수준의 처우를 하지 않으면 양질의 교사수급이 쉽지 않은 상황이며 사례 3은 누리과정 지원금의 90%를 교사인거비로 사용하다 보니, 운영비가 늘 부족해서 사비로 차입금을 넣는다고 했다.

> 인건비가 제일 큰 문제인 것 같아요. 돈 들어와서 인건비로 다 지출하고 나면 진짜 힘들다는 생각이 들어요. 특히, 민간 같은 경우는 선생님들이 힘들다는 얘기를 많이 하시니까 교사 수급이 정말 힘들어요. 초임을 쓰기는 안 맞고 경력자를 쓰다보니까 경력자 월급은 어디나 마찬가지잖아요. 국공립을 많이 선호하니까 국공립 다음 정도는 맞춰 줘야하는데……인건비가 제일 많이 들어갑니다(사례 1).

> 거의 운영비와 교사인건비가 90%이죠. 저희가 (재원아가) 100명이 좀 넘으니까 누리과정비가 들어오면, 보조 선생님까지 포함해서 인건비로 약 2천만원으로 대부분 나가고 공과금, 차량운행비, 교재교구비로 나가죠. 운영비가 부족해서 제 사비에서 차입금을 넣고 운영하는 중이에요. 한달에 500만원 정도. 운영이 굉장히 어렵죠. 누리과정비가 현실화되지 않으면 운영하기가 어려워요(사례 3).

다수의 유아들이 다니고 있는 사립유치원과 민간어린이집의 누리과정 지원금(월 22만원)은 교사를 포함한 인건비로 대부분 지출되고 있다. 정부는 누리과정 지원금을 유아에게 직접적인 혜택이 되는 항목에 사용하라고 권고하고 있으나, 현장은 그렇게 사용하지 못하는 실정이다. 교사 경력이 올라갈수록 인건비 부담은 커질 수밖에 없고, 이 비용은 학부모에게 전가되거나 새로운 신입교사 또는 경력이 낮은 교사로 대체될 가능성이 매우 높다.

5. 결론

지금까지 유치원과 어린이집의 이원화 제도에서 누리과정 정책을 진단하고, 평가하였다. 가구소득에 상관없이 동일한 비용지원을 통해 학부모의 경제적 부담을 경감하고, 공통과정을 통해 기관종류에 상관없이 동일한 교육·보육서비스를 경험해서 유아에게 평등한 생애출발선을 제공하겠다는 것이 정부가 누리과정 정책을 통해 달성하고자 했던 목표였다. 누리과정 정책이 추구하고자 했던 목표에 어느 정도 달성했는지를 분석한 결과, 유치원과 어린이집을 다니는 유아는 100% 누리과정 지원금을 받는 것으로 나타나서 보편적 지원 부분은 달성했다고 평가할 수 있다. 그러나 학부모의 경제적 부담 경감 정도와 유아에게 동일한 교육·보육서비스 제공은 기관종류, 설립유형에 따라 차이가 큰 것으로 나타났기 때문에 누리과정 정책목표를 달성했다고 평가하기 어렵다. 학부모가 정부로부터 동일한 비용을 지원받더라도 기관에 내는 추가비용이 어린이집보다 유치원이 많고, 유치원 내에서도 국공립유치원에 비해 사립유치원의 추가비용이 월등히 많은 것으로 확인되었다. 어린이집도 민간어린이집이 국공립어린이집이나 법인어린이집보다 비용부담이 큰 것으로 확인되었다. 그런데 60% 이상의 유아들이 사립유치원이나 민간어린이집을 다니고 있다. 따라서 학부모들은 누리과정 지원금이 가계 경제에 어느 정도의 도움은 되지만, 추가비용이 큰 사립유치원과 민간어린이집을 대다수 이용하고 있어서 경제적 부담 경감의 효과는 낮을 수밖에 없다.

한편, 유치원 교사와 어린이집 교사의 양성체계가 다르고 취득하는 자격증이 다른 이원화 제도에서 즉, 교사 수준이 표준화되어 있지 않는 상황에서, 누리과정 교사연수만으로 동일한 교육·보육 서비스를 제공하겠다는 목표는 달성하기 어렵다. 더 근본적은 문제는 누리과정 지원금으로 유아가 수혜받는 내용과 범위가 기관종류와 설립유형별로 다르다는 것이다. 다수의 유아가 다니고 있는 사립유치원과 민간어린이집의 누리과정 지원금 대부분은 교사 인건비로 지출되고 있어서, 이들 기관을 다니는 유아들은 수업료, 급식비 등의 직접적인 혜택이 상대적으로 적은 것으로 나타났다.

이러한 연구결과를 토대로 몇 가지 정책제언을 하면 다음과 같다. 단기방안으로 첫째, 정부는 기관종류, 설립유형에 상관없이 유아들이 동일한 교육·보육 서비스를 제공받을 수 있도록 유치원과 어린이집에 공통으로 적용할 수 있는 누리과정 지원금의 사용 항목을 대통령령으로 정하고, 이에 맞춰 누리과정 지원단가를 재산정한다. 문재인 정부는 2020년까지 월 30만원까지 누리과정 지원금을 증액한다고 발표하였는데(한국경제, 2017. 5. 25), 단순한 증액보다는 모든 유아가 누리과정 지원금으로 공통된 혜택을 받을 수 있는 방안 마련이 우선되어야 하겠다. 그러나 사립유치원이나 민간어린이집의 설립 조건이나 운영 상황이 제 각기 다르기 때문에, 지원항목을 통일하기란 현

실적으로 쉽지 않을 것이다. 따라서 둘째, 중장기적으로 정부는 국공립 기관 중심으로 인프라를 구축해서 기관종류, 설립유형 간의 비용 격차를 해소해 나가야 하겠다. 수익자부담원칙으로 운영하는 사립유치원과 민간어린이집은 정부지원금만으로는 운영의 한계가 있으므로 학부모의 경제적 부담은 늘어날 수밖에 없다. 국공립 기관을 확충하지 않으면, 시간이 지날수록 재정투입 대비 정책효과는 낮고, 수요자의 정책만족도도 낮아질 것이다. 셋째, 기관종류, 설립유형에 상관없이 동일한 교육·보육 서비스 제공을 위해서는 교사양성을 일원화해서 교사수준을 표준화해야 한다. 최소한 누리과정 수업은 동일한 수준의 학력기관에서 표준화된 커리큘럼을 이수해서 동일한 교사 자격증을 발급받은 교사가 담당해야 하겠다. 이러한 측면에서 볼 때, 문재인정부가 보육교사를 요양보호사, 사회복지사와 같이 '사회서비스 공단'에서 채용, 관리하겠다(한국일보, 2017. 7. 12)는 계획은 재고될 필요가 있다. 보육교사를 유치원 교사와는 별도의 시스템으로 관리하겠다는 것은 누리과정 정책과는 모순되기 때문이다. 교사양성의 일원화는 유보통합의 핵심과제 중에 하나다. 교사양성의 일원화는 자격증의 일원화를 의미하며 결국, 관리체계 및 관할부처의 일원화를 의미한다.

요컨대, 누리과정 정책 목표는 국공립 기관이 다수를 차지해서 기관종류, 설립유형 간의 격차가 거의 없고, 교사 수준이 표준화된 제도에서 달성될 수 있다. 지금과 같이 유보 이원화 체제에서 게다가 수익자부담원칙으로 운영하는 사립유치원 및 민간어린이집을 대다수의 유아가 다니는 구조에서는, 누리과정 정책목표는 달성하기 어렵다.

누리과정 정책이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 정부가 누리과정을 도입할 때, 현행유지로 남겨 둔 누리과정 담당기관, 교사자격, 관리체계(표 2참조) 등의 정비가 뒷받침되어야 한다.

참고문헌

국무조정실 보도자료(2014. 2. 14). 국무총리 소속 '영·유아 교육보육 통합 추진단 '14일 공식 출범!

교육과학기술부(2011. 5. 2). 만 5세 공통과정 도입 관련 Q/A

교육부 유아교육정책과(2017). 2017학년도 유아학비 지원계획.

교육부 보도자료(2014. 3. 28). 유치원 2014년 2월 정기 정보공시, 유치원 교육 비 현황 공개!!

교육부 보도자료(2014. 8. 29). 유치원 2014년 8월 정기 정보공시, 유치원 교육 비 현황 공개!!

교육부 보도자료(2014. 11. 19). 내년 1월부터 보육료·유아학비 지원카드 통합.

교육부·한국교육개발원(2015). 교육통계연보. 한국교육개발원.

김길숙·문무경·이민경(2015). 유치원·어린이집 교사 권익 보호 실태 및 증진 방안. 연구보고서 2015-06. 육아정책연구소.

김은설·유해미·최은영·최효미·배윤진·양미선·김정민(2016). 2015년 전국보육실태조사-가구조사 보고- 보건복지부·육아정책연구소.

김은설·이진화·김혜진·배지아(2014). 유치원·어린이집 운영 실태 비교 및 요구 분석. 연구보고서 2014-17. 육아정책연구소.

나정(2014). 유아무상교육·보육정책 분석: Cooper 등의 다차원정책분석모형을 활용하여. 유아교육학논집, 18(1). 49-71.

뉴시스(2017년 6월 8일). 대전시교육청 '유치원 4주기평가' 업무 발생 최소화.

박은혜·신은수(2012). 누리과정 재정 구조를 통해서 본 유아교육 공교육체제 분석과 미래 방향. 한국교육, 39(2), 55-78.

보건복지부(2011-2016). 보육통계. 보건복지부.

보건복지부(2016). 보육사업안내. 보건복지부.

이윤진·김지현·이민경(2016). 누리과정 정책 성과 분석. 연구보고서 2016-26. 육아정책연구소.

이윤진·이규림·조아라(2014). 3-5세 누리과정 이용 및 운영 실태와 내실화 방안. 육아정책연구소. 연구보고 2014-26.

이윤진·이규림·조아라(2015). 무상교육·보육정책으로써의 누리과정 현황과 개선방안. 육아정책연구, 9(2), 113-136.

최은영(2016). 누리과정 시행 이후의 유아교육재정 변화 및 향후과제. 열린유아교육연구, 21(1), 51-68.

하봉운(2016. 4. 1). 누리과정 예산 편성 문제의 쟁점과 해법. 한국교육행정학회 제1차 교육정책포럼 자료집. 한국교육행정학회·한국유아교육학회. 39-58.

한국경제(2017. 5. 25). 2018년부터 어린이집 누리과정 전액 국고 지원...2조 소요예산.

한국일보(2017. 7. 12). 사회서비스공단 설립, 국가가 보육 요양 책임진다.

행정자치부 주민등록 인구통계(2016년 7월).

토론

김희연 | 세종대학교 교육대학원 교수

「누리과정 정책 평가와 유보통합의 필요성」에 대한 토론

김희연(세종대학교 교육대학원 교수)

이 연구는 정부의 누리과정 정책 목표 1) 동일한 비용지원을 통한 학부모 경제부담의 경감, 2) 공통과정을 통한 동일한 평등한 교육·보육서비스 생애출발선을 제공에 비추어 실태를 진단하고, 1) 대통령으로 누리과정 지원금의 사용 항목을 정하고, 이에 맞춰 누리과정 지원 단가를 재산정할 것, 2) 중장기적으로는 국공립 기관 중심으로 인프라를 확대·구축할 것, 3) 동일한 교육·보육 서비스 제공을 위해 교사양성을 일원화하여 교사수준을 표준화할 것을 제안하고 있다. 이러한 진단과 제안은 궁극적으로 사립을 포괄하는 현행 국공립 중심의 초중등학교체제를 구현해야 하며 이를 위해 누리과정 정책에서 교사양성 일원화로 집약되는 유보통합을 실천적인 전략으로 삼아야 함을 의미하는 것으로 해석된다. 이러한 진단과 제안은 매우 현실적이며 동시에 실효성 있는 누리과정 정책 목표를 달성할 수 있을 것이다. 그러나 누리과정 정책이라는 목표 또는 정책 수행에 있어서 깊이 있게 논의되어야 할(논의되었어야 할) 몇 가지 논점을 제시하는 것으로 토론에 임하고자 한다.

첫째, 교육·보육서비스의 생애출발선 '평등'을 '동일'한 누리과정에서 찾는 개념적 혼란, 또는 개념적 연결의 타당성에 관한 문제이다. 누리과정 제정 이전에 유치원교육과정과 표준보육과정이 개발되어 적용되고 있었고, 기관 인프라 통합과 담당부처의 통합 이전에 누리과정이라는 공통과정의 적용이 반드시 필요했다면 유치원교육과정과 표준보육과정의 교육·보육서비스 내용으로서의 불평등성이 전제되어야 한다. 두 교육과정 간에 이러한 불평등성이 존재했다고 생각하는 유아교육·보육전문가는 아마도 없을 것이다. '동일'한 문서 및 운영체계를 가져야만 '평등'할 수 있다는 획일주의적 발상이 유보통합이라는 이상향에 전제되어 있는 것은 아닌지 되돌아 볼 필요가 있다. 근대교육의 정착 과정에서 교육적 평등의 한 요소로서의 교육내용의 보편성이 수용되었고 중앙집권적 근대교육체제를 단기간에 발전시켜온 우리나라는 정치 이데올로기와 결합되며 이 보편성의 확보가 통제와 관리의 중심으로 자리 잡고 획일주의적 경향을 강화시켜왔었다. 이러한 맥락에서 21세기 교육혁신의 흐름에 비추어 영유아보육교육에서의 누리과정의 의미가 무엇이었는지가 정책 평가에 있어 가장 먼저 진단되어야 한다. 유아교육계와 보육계의 학문적, 실천적 충돌이 이 누리과정으로 해결되기보다 유아교육을 기초골격으로 한 보육덧붙이기와 같은 누리과정이 유치원평가와 보육시설

인증평가와 맞물려 획일적 교육과정 문서로 자리 잡고 있는 현실에 주목할 필요가 있다. 획일화된 교육과정 문서를 양산하고 있는 '동일'한 누리과정의 적용이 교육·보육 서비스의 생애출발선 '평등'을 제공한다는 정책 평가로 이어지지 않을지 우려된다. 교사양성체제 일원화를 통한 교사수준의 표준화가 획일적 교육과정 운영을 넘어선 양질의 교육·보육 서비스 제공을 담보하는 평등을 실현할지 깊은 검토가 요구된다.

둘째, 막대한 예산을 들여 지원금을 확대하고 누리과정의 운영을 위한 연수를 지속적으로 실시하는 등의 일련의 노력이 제도적, 행정적 전략으로서의 유보통합에 머물게 할 위험성은 없는지 되돌아보아야 한다. 누리과정 정책을 성공시켜야 할 근본적인 이유가 무엇인가 하는 점이다. 유보통합이 되었건 누리과정 정책이 되었건 그 본질적인 목표는 정부가 건강하고 행복한 영유아의 성장과 발달에 있고 영유아기 자녀를 둔 가정의 행복과 복지 증진에 기여할 수 있도록 제도를 개선하는 데 있다. 학부모의 경제적 부담 경감에 크게 변화가 없었다는 것은 공적 자금을 투여한 효과가 학부모에게 직접 미치지도 못하고 교육·보육서비스의 외형적 조건이라는 수면 밑의 구조적 문제 안으로 흡수되고 있음을 암시한다. 누리과정 정책은 추가비용을 기꺼이 감당할 소득계층을 지원대상 안으로 끌어들여 '전계층'이라는 보편적 지원에서의 보편성의 가치 그 자체의 실현을 위한 일에 머물렀을 뿐 실질적인 변화를 이끌 근간을 재조직하는 일과는 거리가 있었다. 기존의 유치원교육과정과 표준보육과정을 조합해 놓은 것 이상의 통합패러다임으로의 혁신을 드러내는 특별한 교육·보육적 지향점이나 전략적 전환을 누리과정 문서나 누리과정 정책에서 찾아보기 힘들다. 정부의 정책이 진정 영유아에게 중요한 것, 학부모에게 필요한 것은 무엇인지를 중심으로 교육과정/보육과정을 재검토하고 교사양성에서 어떻게 반영할 것인지를 선도하는 것이기를 바란다.

셋째, 유보통합과 누리과정 정책의 관련성을 상정함에 있어 박근혜 정부초기의 의욕적인 유보통합 추진이 용두사미로 끝나게 된 배경에 대한 이해는 중요하다. 우리나라의 근현대사에 있어 유치원과 어린이집의 설립 배경의 차이와 국가 주도가 아닌 민간 주도의 양적 팽창 정책이 현 실태를 낳았다는 것은 주지의 사실이다. 과연 과거 이십년 이상 난항을 거듭하고 있는 국가 주도의 유보통합 정책이 영유아와 학부모에게 유의미한 변화를 가져다줄 성공을 이룰 수 있을지에 대한 회의가 새삼스럽기까지 하다. 이 연구에서 제시된 세 가지 정책방향은 학부모의 경제적 부담 경감과 양질의 평등한 교육·보육서비스 제공이라는 차원에서 장단기적으로 실효성을 가져다 줄 제안이라는 점에 동의한다. 그러나 유아교육계, 보육계, 사교육계, 유아교육학계, 보육학계, 전문대학 관계자, 종합대학 관계자 등의 각종 이해관계가 교차 중첩된 현실 앞에서 현정부의 역할은 무엇이 되어야 하는지, 또 하나의 용두사미로 끝나지 않을 최소조건들에 대한 최대개입이 실질적 대책은 아닐지, 사실 혼란스럽다.