

무상교육·보육정책으로서의 누리과정 현황과 개선방안*

이윤진¹⁾ 이규림²⁾ 조아라³⁾

요약

본 연구의 목적은 무상교육·보육 정책 관점에서 누리과정을 비판적으로 고찰하고 개선방안을 마련하는 데 있다. 누리과정이 가구소득이나 기관종류와 무관하게 지원하는 보편적인 무상교육·보육 정책이라면 어린이집이나 유치원을 이용할 경우, 비용이 발생하지 않거나 최소한의 추가 비용이 발생해야 하며 추가 비용도 기관종류에 상관없이 비슷해야 할 것이다. 이에 2013년과 2014년 동일한 어린이집이나 유치원을 이용한 학부모들을 대상으로 자녀를 어린이집과 유치원에 보낼 때, 누리과정 지원금 외에 발생하는 비용 정도를 알아보았다. 그 결과, 추가로 내는 기본비용과 특별활동(특성화) 프로그램 비용 모두 상승했으며, 기관의 설립유형별로 학부모가 내는 비용 차이가 큰 것으로 나타났다. 기본비용과 특별활동(특성화) 프로그램의 비용 모두 사립유치원의 상승 폭이 가장 컸고, 국공립유치원이 가장 적었다. 동일한 누리과정 지원금을 받더라도 사립유치원을 다니느냐 또는 국공립유치원을 다니느냐에 따라 부모의 부담은 달라진다는 것이다. 누리과정 지원금으로 절감되는 비용은 해당 자녀의 사교육비에 가장 많이 사용했는데 가구소득이 높을수록 해당 자녀의 사교육비 증가 폭이 컸다.

현재의 누리과정은 ‘무상교육·보육 정책’이기보다는 ‘교육·보육비 지원정책’이라고 하는 것이 타당하다. 누리과정이 궁극적으로 무상교육·보육정책으로 완성되기 위해서는 지금과 같은 단순히 동일한 비용 지원에 앞서, 기관 간 비용 격차 완화, 누리과정 지원금 사용항목 표준화, 누리과정 지원금 및 추가 지원금 재설계 등의 정밀한 작업이 필요하다고 제안하였다.

주제어: 누리과정, 무상 교육·보육, 추가 비용, 사교육, 누리과정 정책 재설계

* 본고는 2014년 육아정책연구소의 이윤진·이규림·조아라가 수행한 「3~5세 누리과정 이용 및 운영 실태와 내실화 방안」 연구보고서의 원자료를 분석, 활용한 것임.

- 1) 육아정책연구소 연구위원
- 2) 육아정책연구소 부연구위원
- 3) 육아정책연구소 연구원

I. 서론

현 정부는 2013년에 출범하면서 “영유아 보육·교육에 대한 국가 완전 책임 실현”(관계부처 합동, 2013: 131)을 약속하였다. 이를 위해 세부 추진계획으로 “0~5세 보육료 쏠 계층 지원, 양육수당을 소득구분 없이 0~5세까지 쏠 계층 확대”, “3~5세 누리과정 지원단가의 단계적 인상 추진”(관계부처 합동, 2013: 131)을 발표하였다.

주지하다시피 누리과정은 유치원과 어린이집의 공통과정으로 2011년 「5세 누리과정」 제정과 2012년 시행에 이어, 2012년에는 만 3~4세 유아까지 확대하는 「3-5세 연령별 누리과정」 제정과 2013년 시행이라는 상당히 짧은 기간 내에 도입된 정책이다. 누리과정 정책은 첫째, 유치원과 어린이집에 상관없이 모든 유아가 공통의 교육·보육 과정을 경험하고 둘째, 가구소득에 상관없이 동일한 비용을 지원함으로써 궁극적으로 3~5세 유아 모두에게 생애초기의 공정한 출발선을 보장하며 셋째, 유치원과 어린이집에 다니는 모든 유아에게 2012년 20만원(만 5세만 해당), 2013년 22만원, 2014년 24만원, 2015년 27만원, 2016년 30만원으로 지원 단가를 증액해서 가구의 경제적 부담을 경감해 나가겠다(국무총리·교육과학(기술)부·보건복지부 보도자료, 2011. 5. 2.)는 목적으로 실시되었다.⁴⁾

당초 계획에 따르면 2014년에는 누리과정 지원금이 월 24만원, 2015년에는 월 27만원으로 증액되어야 하지만 2013년 이래 월 22만원으로 동결되었다. 정부가 계획한 지원 단가를 계획대로 추진한다면 2014년 누리과정의 총예산은 3조 6544억 원이 필요한데 2014년 누리과정 예산으로 3조 3752억 원만이 편성되었기 때문이다.⁵⁾ 누리과정 시행이 얼마 안 된 시점에서 벌써부터 계획에 차질이 생기는 것을 보면, 누리과정 정책이 순탄치 않을 수 있겠다는 우려가 생긴다. 2015년에는 누리과정 전액을 시도 교육청이 부담해야 하는 상황이 되었고, 이에 시도 교육청은 예산부족으로 어린이집의 누리

4) 실질적으로 누리과정 정책이 가구 경제 부담 완화에 도움이 되었다는 연구결과가 발표되었다. 육아정책연구소에서 실시한 2012년, 2013년 누리과정 연구에서 누리과정의 비용지원이 가구 경제에 ‘도움이 된다’는 응답이 90% 이상 나왔다(권미경·김정숙·이경진·장현실, 2013: 191, 이윤진·이정원·김문정, 2012: 130). 그러나 이러한 긍정적인 효과뿐 아니라, 누리과정의 비용 지원으로 발생하는 절감액을 ‘사교육’으로 이용하는 가구도 적지 않은 등(이윤진 외, 2012:134; 권미경 외, 2013: 193) 부정적인 결과도 나타났다.

5) 2014년 유아 1인당 지원비를 동결하더라도 유치원·어린이집에 다니는 유아가 증가하고, 3, 4세아의 지원 개월 수가 10개월에서 12개월로 늘어났기 때문에 누리과정의 소요 예산은 작년보다 8000억 원가량 늘어났지만, 교육부는 지방재정교부금으로 교육청에 2000억 원 정도만 내려 보낸 상황이다. 그러나 교육부는 2016년까지 30만원으로 인상하겠다는 계획은 지킬 것이라고 했다(조선닷컴, 2013. 11. 13.).

과정 지원은 하지 못한다고 발표하면서(한국경제, 2014. 11. 19. “누리과정 예산편성 안한 교육청 너무 무책임”) 누리과정을 둘러싸고 중앙정부와 지방정부가 대립하고 있다.6) 일부 시도 교육청에서는 지방채를 발행하여 어린이집의 누리과정 지원을 계속하겠다고 했으나, 근본적인 해결책은 나오지 않아서 누리과정 예산을 둘러싼 정부와 지자체 간의 공방은 계속될 전망이다(연합뉴스, 2015. 9. 30. “누리과정 예산, 교육청 떠넘겨…교육감 공동 대응 ‘주목’”).

앞서 말했듯이 영유아 보육·교육에 대한 “국가 완전 책임 실현”을 목적으로 추진하고 있는 누리과정은 무상교육·보육을 표방하고 있다. 무상교육의 사전적 의미는 “교육을 받는 학생에게 일체의 부담을 주지 않고 무료로 하는 교육형태”(네이버지식백과, <http://terms.naver.com>, 검색일 2015년 9월 28일)이다. 무상교육의 범위는 나라마다, 시기마다 다르다.7) 또, 의무교육으로 규정된 초·중학교의 무상교육 범위와 의무교육이 아닌 유치원과 어린이집의 무상보육·교육의 범위는 다를 수밖에 없다. 영유아보육법과 유아교육법에도 무상보육(영유아보육법 제34조)과 무상교육(유아교육법 제24조)을 명시하고 있으며, “무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다”라고 두 법령에 동일하게 명시되어 있다.

그러나 어린이집과 유치원, 그리고 국공립이나 사립, 민간, 법인이나에 따라 설치비와 운영비 구조가 질적으로 다른 상황에서, ‘무상의 정의, 내용, 범위’에 대한 면밀한 검토 없이 누리과정을 도입하면서, ‘무상교육·보육’이란 타이틀을 누리과정에 성급하게 명명한 것은 아닌지 비판적으로 고찰할 필요가 있다.

누리과정이 가구소득과 무관하게 또 기관종류와 무관하게 지원하는 무상교육·보육 정책이라면 어린이집이나 유치원을 이용할 경우, 비용이 발생하지 않거나 최소한의 추가 비용이 발생해야 하며 추가 비용도 기관종류에 상관없이 비슷해야 할 것이다. 어

6) 정부는 2011년 누리과정을 발표할 때 2012년부터 교부금이 매년 3조 원가량 증가할 것이라는 예상 하에 누리과정 예산을 지방교육재정교부금에서 충당하도록 정했으며 2015년부터는 누리과정 예산 전액을 시도교육청에서 부담하는 것으로 계획하기로 함. 그러나 매년 교부금이 3조 원가량이 늘어날 것이라는 예측이 빗나가면서 2015년도 예상 교부금과 실제 교부금의 차이가 10조원에 이르면서 중앙정부가 잘못된 예측을 근거로 누리과정 재원을 지방교육재정교부금에 정했기 때문에 이에 대한 책임도 중앙정부에 있다는 것이 시도교육청의 입장임(이윤진 외, 2014: 14).

7) 수업료만 면제한다는 ‘수업료면제설’, 취학에 필요한 일체의 물품을 포함해야 한다는(급식까지 포함) ‘취학필수비무상설’ 등이 있으며 미국, 영국, 스웨덴, 일본은 취학필수비무상을 무상의 범위로 정하고 있는 반면, 한국과 독일은 수업료 무상으로 무상의 범위를 정하고 있다. 북한은 원래는 취학필수비무상이었으나 1995년 이래 경제적 어려움으로 불완전한 취학필수비무상으로 운영되고 있다(정현승, 2005: 234-236). 우리나라는 급식을 무상교육 범위에 포함해야 하는지에 대해서는 여전히 논란거리다.

린이집과 유치원에 동일한 누리과정 지원금이 지원된다면, 대통령령으로 정할 수 있는 무상의 내용과 범위가 두 기관이 동일해야 할 것이다.

이에 본고의 목적은 동일한 누리과정 지원금이 지급된 2013년과 2014년에 동일 기관을 다닌 이용한 학부모를 대상으로 추가 지불한 비용을 분석하여, 우리나라 보육·교육 역사상 처음으로 ‘무상교육·보육’을 표방한 누리과정이 그 도입 취지에 맞게 추진되고 있는지를 파악하고 현장에 안착시키기 위한 개선방안을 모색하는데 있다.

II. 연구방법

본 연구는 2014년 누리과정 이용 가구조사에서 2013년과 2014년 동일한 어린이집과 유치원을 다닌 유아가 있는 가구를 추출하여 분석하였다. 2013년과 2014년은 동일한 누리과정 지원금(월 22만원)을 월단위로 지원했기 때문에 비용 변화를 분석하는데 타당하다고 보았다.

1. 모형

2014년 누리과정 지원금을 받은 가구조사의 원자료는 어린이집과 유치원을 다니고 있는 전국의 만 3~5세 자녀를 둔 부모 총 1,800명을(유아 연령별 각 600명씩) 목표로 조사를 실시하였으나, 목표 표집수를 초과한 1,924명이 최종 표집되었다. 전국에서 600개 표본 읍·면·동을 추출하고, 각 표본으로부터 18가구를 조사하여 표본가구 내 누리과정 지원을 받고 조사구에서 해당목표 표본 수만큼 가구를 조사하였다.

표본추출방법은 다단계 층화집락계통추출(층: 광역시의 시부·군부, 집락: 기초지자체)이다. 1차 층인 각 시도별 조사구의 표본배분은 각 시도의 각 연령별 원아 수에 비례하는 비례배분법, 제곱근에 비례하는 제곱근비례배분법, 우선할당 후 비례배분법 등을 검토한 후, 최종적으로 지역 간(도 지역 군부의 과소표본 추출)의 편차를 최소화할 수 있는 배분안을 고려한 제곱근비례배분을 결정하였다.

2. 분석자료

본 연구는 원자료 총 1,924명 중에서 2013년과 2014년 동일한 기관을 다니고 있는 가구를 추출한 결과, 해당 가구는 1,115명으로 집계되었다. 총 1,924명 대상으로 기관 이용 경력을 크게 1) 태어나서 올해(2014년) 처음 현재 기관 이용, 2) 2013년과 현재와

동일한 기관 이용, 3) 올해 현재 기관으로 변경으로 분류하여 물어본 결과, 1)이 25.1%(486명), 2) 58.0%(1,115명), 3) 16.9%(323명)로 집계되었다. 본고의 연구 대상인 2013년과 2014년 동일 기관 이용 가구가 과반 이상으로 가장 많았다.

분석내용은 2013년과 2014년 동일 기관에 자녀를 보내면서 추가로 지불한 비용이다. 비용은 기본비용과 특별활동(특성화) 프로그램 비용으로 다시 구분했는데, 기본비용이란 특별활동(특성화) 프로그램 비용을 제외한 나머지 비용으로 봐도 무방하다. 즉, 기본비용이란 누리과정 월 지원금 22만원과 특별활동(특성화) 프로그램 비용을 제외하고 학부모가 기관에 추가로 낸 비용으로써 추가수업료, 급간식비, 교재교구비, 차량운행비, 현장학습비 항목을 포함하였다.

3. 응답자 특성

2013년과 2014년 두 해를 동일한 기관에 자녀를 보낸 가구의 일반적 특성은 다음 <표 1>과 같다. 대부분이 도시에 거주하며(85.5%), 월평균 가구소득은 300만원~400만원 미만이 가장 많으며, 모의 취업 상태는 비취업모가 53.0%로 취업모 46.8%보다 많았다. 모 학력은 전문대졸 이상의 대졸자가 71.0%를 차지하였다.

<표 1> 응답가구특성

			단위: %(명)
구분		비율	계
지역규모	대도시	43.4(484)	100.0(1,115)
	중소도시	42.1(469)	
	읍면	14.5(162)	
월평균 가구소득	250만원 미만	8.4(94)	100.0(1,115)
	250이상~300만원미만	16.7(186)	
	300이상~400만원미만	36.6(408)	
	400이상~500만원미만	24.5(273)	
	500만원 이상	13.8(154)	
모 취업여부	취업모	46.8(522)	100.0(1,115)
	비취업모	53.0(591)	
	무응답	0.2(2)	
모 학력	고졸 이하	28.8(321)	100.0(1,115)
	전문대졸	31.2(348)	
	대졸	37.9(423)	
	대학원 이상	1.9(21)	
	무응답	0.2(2)	

이들 가구의 누리과정 지원금을 받고 있는⁸⁾ 자녀 특성은 만 5세가 약 47%를 차지해 가장 많았다. 현재 다니고 있는 기관은 어린이집이 유치원보다 조금 더 많았으며 기관 설립유형별로는 사립유치원이 35.2%, 민간어린이집 31.6%로 대부분의 유아들이 국공립보다는 사립·민간을 다니고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 2〉 본 조사에 참여한 누리과정 이용 자녀 특성

단위: %(명)

구분	비율(빈도)	계
연령	만 3세	12.6(140)
	만 4세	40.8(455)
	만 5세	46.6(520)
이용 기관 종류	유치원	47.1(525)
	어린이집	52.9(590)
이용 기관 설립유형	국공립유치원	11.8(132)
	사립유치원	35.2(393)
	국공립어린이집	15.3(171)
	법인어린이집	6.0(67)
	민간어린이집	31.6(352)

4. 분석방법

본 연구에서는 응답자의 일반적 특성과 기관 종류별 비용 변화를 알아보기 위해 통계 패키지 SPSS 20.0을 활용한 기술통계분석을 실시하였다. 또한, 2013년과 2014년의 누리과정 지원금에 따른 절감액 사용에 관하여 자녀연령별, 지역규모, 누리과정 수혜 횟수, 기관 종류, 기관 설립유형별, 월평균 가구소득별로 교차분석을 통한 χ^2 검증을 실시하여 통계적으로 유의한 차이가 있는 지 살펴보았다.

5. 분석의 한계점

2013년과 2014년 동일 기관을 다닌 경우의 비용 변화를 분석한 본 연구는 유아의 연령변화에 따른 변화는 다루지 못했다. 특별활동(특성화) 프로그램이나 사교육의 비용과 개수 변화는 연령이 높아질수록 증가하는 경향을 보이므로, 좀 더 정확한 비용

8) 누리과정 지원금 대상 자녀가 2명 이상인 경우는 큰 자녀 기준으로 응답함.

변화를 파악하기 위해서는 동일 기관뿐 아니라 동일 연령의 추이변화를 비교 분석할 필요가 있다. 이는 후속연구를 통해 규명하도록 하겠다.

II. 연구결과

1. 누리과정 지원비

설문조사 결과를 분석하기 전에 누리과정 지원금에 대해 간략하게 설명하면 다음과 같다. 우선, 월 22만원의 누리과정 지원금의 용어를 유치원에서는 유아학비, 어린이집에서는 보육료라는 용어를 사용하고 있다. 그리고 어린이집에서는 누리과정 외 추가 지원금(표 7 참조)을 ‘누리과정운영지원비’라는 용어를 사용하여 누리과정 지원금과 헷갈리기도 한다.

누리과정 지원비의 지원내용이나 지원내역에 대해서 정부가 구체적인 가이드라인을 제시하고는 있지 않다. 즉, 유치원과 어린이집이 유아 1인당 월 22만원(국공립 유치원 월 6만원)의 사용처에 대한 지침은 없다. 일부 시도 교육청에서 지침이 있는데, 다음 <표 3>은 경기도교육청의 누리과정 지원비 내용이다. 지원내용을 보면, 입학금, 수업료, 급식비, 교통비, 교재비, 재료비, 현장학습비, 우유값 등 해당 원아에게 직접적으로 혜택이 부여되는 항목에 지원하되 특성화 프로그램 비용으로 사용해서는 안 된다는 지침을 내리고 있다.

<표 3> 누리과정 지원비(2014년)

구분	유아학비		보육료(어린이집)
	국·공립유치원	사립유치원	
만 3~5세	월 6만원	월 22만원	월 22만원
지원내용	입학금, 수업료, 급식비, 교통비·교재비·재료비·현장학습비·우유 등 해당 원아에게 직접적으로 혜택이 부여되는 항목을 지원 *특성화 프로그램은 누리과정 비용에서 지급 불가		

자료: 1) 유아학비 - 경기도교육청(2014). 2014학년도 유치원 유아학비 지원계획. p. 4.

2) 보육료 - 보건복지부(2014). 2014년도 보육사업안내. p. 291.

그러나 누리과정 지원내용(사용처)에 대해 정부 차원의 지침이 없다보니, 기관마다 부모가 추가로 지불해야 하는 액수와 항목이 제각각일 가능성이 농후하다.

2. 월 기본비용 변화

2013년과 2014년 월당 부모가 지불한 기본비용의 변화를 살펴본 결과, 월평균 총계는 2013년 64,886원에서 2014년 68,289원으로 작년대비 약 3,400원 정도 오른 것으로 나타났다. 기본비용인 추가수업료, 급식비, 교재비 및 재료비, 차량운행비, 간식비, 현장학습비 모두 적게는 약 400원(간식비)에서 많게는 약 800원(추가수업료)이 오른 것을 알 수 있었다(표 4 참조).

〈표 4〉 2013년·2014년 월 기본비용 변화

단위: 원(명)

구분	2013년 지불비용			2014년 지불비용		
	평균	표준편차	사례수	평균	표준편차	사례수
추가수업료	26,082	40,057	(1,115)	26,951	39,214	(1,115)
급식비	11,720	18,020	(958)	12,356	18,631	(959)
교재비·재료비	9,102	15,466	(973)	9,763	16,082	(979)
차량운행비	8,296	12,157	(996)	8,763	12,422	(994)
간식비	4,768	8,639	(921)	5,110	8,857	(923)
현장학습비	9,722	8,512	(1,083)	10,319	9,558	(1,091)
월평균 총계	64,886	59,913	(1,115)	68,289	59,442	(1,115)

주: 1) 이용하지 않은 경우는 비해당, 무상 이용은 0원으로 응답한 결과임.

2) 추가수업료는 누리과정 지원 금액인 월 22만원(공립유치원 6만원)을 제외한 금액임.

다음 <표 5>에서와 같이 2013년 기준 기관 설립유형별 부모가 지불한 월평균 비용을 분석한 결과, 사립유치원, 민간어린이집, 법인어린이집, 국공립어린이집, 국공립유치원 순으로 기본비용을 추가로 많이 내는 것으로 나타났다. 어린이집의 설립유형별로 살펴보면, 민간어린이집이 60,029원으로 법인어린이집 29,343원과 국공립어린이집 25,135원보다 약 3만원 이상을 더 많이 지불하는 것으로 나타났다. 가장 차이가 많은 기본비용은 추가수업료인 것으로 나타났다. 민간어린이집을 다니게 되면 추가수업료로 월 22,886원을 지불했다면, 법인어린이집은 이에 절반 정도인 10,904원을 지불하면 되고, 국공립어린이집은 약 1/4정도인 월 5,649원 정도만 추가로 지불하였다. 설립유형별로 가장 차이가 적은 기본비용은 간식비로서 민간과 국공립이 3천원 정도, 민간과 법인이 1천원 정도 차이가 났다.

한편, 유치원을 살펴보면 사립유치원의 월평균 기본비용은 107,696원으로 국공립 월평균 19,917원과 비교하였을 때 약 5배 이상 차이가 나는 것을 알 수 있었다. 가장 차이가 많은 항목은 어린이집과 마찬가지로 추가수업료로써 약 4만원 정도 차이가 났다. 가장 차이가 적은 항목은 현장학습비로서 약 5천원 정도 차이가 있는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 기관 설립유형별 월 기본비용(2013)

단위: 원(명)

구분	기관 설립유형					사례수
	어린이집			유치원		
	국공립 (표준편차)	법인 (표준편차)	민간 (표준편차)	국공립 (표준편차)	사립 (표준편차)	
추가수업료	5,649(15,995)	10,940(31,440)	22,886(36,208)	6,992(19,594)	46,827(46,858)	(1,115)
급식비	2,585(8,137)	-	10,255(16,298)	1,513(6,056)	22,049(20,785)	(958)
교재비·재료비	2,554(6,160)	3,458(6,218)	8,446(12,777)	2,808(12,117)	15,534(19,408)	(973)
차량운행비	5,066(9,522)	4,804(9,108)	8,853(11,926)	2,857(6,432)	11,558(14,013)	(996)
간식비	1,639(4,920)	3,654(8,638)	4,611(8,899)	838(3,574)	7,787(9,793)	(921)
현장학습비	9,419(6,216)	9,429(10,807)	10,470(9,371)	5,623(6,657)	10,633(8,321)	(1,083)
월평균 총계	25,135(25,870)	29,343(37,893)	60,029(49,002)	19,917(32,066)	107,696(61,078)	(1,115)

주: 1) 이용하지 않은 경우는 비해당, 무상 이용은 0원으로 응답한 결과임.

2) 추가수업료는 누리과정 지원 금액인 월 22만원(공립유치원 6만원)을 제외한 금액임.

다음 <표 6>은 2013년과 동일기관을 다니면서 2014년에 지불한 월평균 비용결과이다. 사립유치원, 민간어린이집, 법인어린이집, 국공립어린이집, 국공립유치원 순으로 높게 나타났으며 이러한 경향은 2013년 조사 내용과 동일함을 알 수 있다. 즉, 사립유치원을 다니는 경우 월 기본비용이 가장 많이 들고, 국공립유치원을 다니면 가장 적게 든다는 것이다.

어린이집의 설립유형별로 보면, 민간어린이집이 월 62,535원으로 법인어린이집 월 31,269원이나 국공립어린이집 월 27,257원보다 약 3만원 이상 더 많이 지불하는 것으로 나타났다. 즉, 민간어린이집을 보내는 경우 월 비용이 가장 많이 들고 국공립어린이집을 보내면 월 비용이 가장 적게 드는데 그 차이가 월 35,278원 가량이다. 가장 차이가 많은 항목은 2013년과 마찬가지로 추가수업료로서, 민간어린이집을 다니면 추가수업료로 월 22,739원을 지불해야 한다면 2013년과 동일하게 법인어린이집은 그의 절반 정도, 국공립어린이집은 1/4 정도만 지불하면 되는 것으로 나타났다. 그런데 2013년과 차이점은 민간어린이집의 추가수업료가 2013년 22,886원에서 2014년에는 22,739원으로 소폭 감소한 반면, 법인어린이집과 국공립어린이집의 추가수업료는 소폭 상승한 것이다.

한편, 유치원을 설립유형별로 분석하면, 사립유치원은 월 113,570원으로 국공립유치원뿐 아니라 국공립·법인·민간 어린이집과도 비교해도 가장 비쌌다. 이는 2013년에도 동일하다. 국공립유치원은 월평균 20,765원으로 어린이집과 비교해서도 가장 저렴했다. 사립유치원과 국공립유치원의 월 기본비용의 차이는 약 5배 이상 차이가 나는 것을 알

수 있었다. 가장 차이가 많은 기본비용의 항목은 어린이집과 마찬가지로 추가수업료로써 국공립유치원은 7,295원이라면 사립유치원은 48,997원으로 4만원 이상 차이가 나며, 이와는 반대로 현장학습비는 두 기관 간의 차이가 약 5천원으로 가장 적었다.

〈표 6〉 기관 설립유형별 월 기본비용(2014)

단위: 원(명)

구분	기관 설립유형					사례수
	어린이집			유치원		
	국공립 (표준편차)	법인 (표준편차)	민간 (표준편차)	국공립 (표준편차)	사립 (표준편차)	
추가수업료	6,357(17,041)	11,045(31,667)	22,739(30,967)	7,295(20,326)	48,997(47,084)	(1,115)
급식비	2,534(7,922)	588(4,201)	10,439(16,642)	1,525(6,080)	23,588(21,277)	(959)
교재비·재료비	2,785(6,351)	4,083(6,890)	8,824(13,023)	3,176(13,402)	16,754(20,055)	(979)
차량운행비	5,203(9,634)	4,804(9,108)	9,478(12,235)	3,008(6,520)	12,133(14,229)	(994)
간식비	1,524(4,777)	3,981(8,652)	5,049(9,139)	860(3,619)	8,367(9,975)	(923)
현장학습비	10,673(12,507)	9,750(10,696)	11,259(9,501)	5,785(6,679)	10,949(8,276)	(1,091)
월평균 총계	27,257(29,003)	31,269(38,438)	62,535(42,193)	20,765(33,335)	113,570(60,396)	(1,115)

주: 1) 이용하지 않은 경우는 비해당, 무상 이용은 0원으로 응답한 결과임.

2) 추가수업료는 누리과정 지원 금액인 월 22만원(공립유치원 6만원)을 제외한 금액임.

이상의 내용을 종합해 보면, 학부모 입장에서는 2013년에 비해 2014년에 월 추가 기본비용이 모두 증가하였다. 증가폭은 사립유치원이 2013년 대비 5,874원이 증가하여 상승폭이 가장 컸고, 국공립유치원이 848원으로 상승폭이 가장 적었다. 사립유치원을 보내는 학부모의 부담감이 가장 크다고 할 수 있다. 사립유치원과 국공립유치원 사이에 민간어린이집(2,506원 상승), 국공립어린이집(2,122원 상승), 법인어린이집(1,925원 상승) 순으로 분포되어 있다. 이처럼 학부모 입장에서는 누리과정 지원금으로 동일한 금액을 지원받지만, 어느 기관을 보내느냐에 따라 추가 비용이 다르며 그 차이가 크다는 것을 알 수 있다.

2. 특별활동(특성화) 프로그램 이용 변화

가. 누리과정 지원금 외 추가 지원금

월 22만원의 누리과정 지원금 외에도 정부는 월 7만원(국공립유치원 월 5만원)을 추가로 지원하고 있다. 월 7만원의 사용 목적과 용도, 명칭까지도 어린이집과 유치원이 다르다(표 7 참조).

유치원의 경우, 월 7만원을 방과후 과정 교육비로 지급하고 있으며 지원 목적은 “부모의 비용 부담 경감 효과가 과도한 특성화활동 프로그램으로 인해 반감되는 것을 막고, 장시간 유치원에 머무르는 유아들의 편안한 휴식과 정서적 안정을 위해서” (교육부, 2014: 1)이다. 지원 대상자는 유치원 교육과정 이후에 이루어지는 방과후 과정 교육을 신청하고 1일 기본교육과정을 포함해서 8시간 이상의 교육을 받는 유아이다. 어린이집의 경우, 평일 운영 시간이 유치원과는 달리 7시 30분부터 19시 30분까지이므로 ‘방과후 과정 교육비’ 항목이 아닌 ‘누리과정 운영지원비’의 항목으로 유아 당 월 7만원의 비용이 지원된다. 이는 시도별 총액에서 담임교사 누리과정 수당을 제외한 금액을 시도별 누리과정 이용 아동수로 나누어 계산한 후 각 어린이집의 재원 아동수에 따라 지급하므로 산정되는 금액이 시도별, 기관별, 월별로 다르다(권미경 외, 2013: 57).

〈표 7〉 방과후 교육비·누리과정 운영지원비 금액(2015년)

구분	유치원		어린이집
	공립	사립	
지원금	월 5만원	월 7만원	유아 1인당 7만원 ¹⁾
명칭	방과후 과정 지원금		누리과정운영지원비
비고	누리과정 지원대상 중 ‘유아교육법’ 제2조 누리과정 이후에 이루어지는 방과후 과정 이용자 (1일 교육과정 포함 8시간 이상 참여유아)에게 지원		어린이집은 종일제 보육을 전제로 하므로 누리과정 유아 수만큼 지원

주: 유아 1인당 지원 할당 금액=(시도별 자격아동 수 × 7만원) - (시도별 처우개선비)/자격아동 수, 어린이집별 누리과정 자격아동 수에 따라 각 시·군·구에서 유아 1인당 산정한 금액을 지급함.

자료: 어린이집; 보건복지부(2015). 2015년도 보육사업안내. p. 239.

유치원: e-유치원시스템 사이트, www.childschool.go.kr/si/ifo/supportInfo002.do (검색일: 2015. 9. 29.)

유치원의 방과후 과정 지원금은 특성화 교육, 방과후 현장학습 등 기본 교육과정 시간 이후에 이루어지는 모든 교육활동비와 인건비가 포함되며(김은설·최윤경·조아라, 2013: 27), 어린이집의 누리과정운영지원비는 보조교사 인건비에 사용을 원칙으로 하며, 교사 대상 학습공동체 활동, 교재·교구비 및 교육기자재 구입비, 급간식비, 환경안전관리기준 준수에 따른 개선비용, 누리과정 운영 도우미 인건비, 아동안전과 관련된 물품 구입 및 설치·유지 비용, 담당교사 처우개선을 위한 제수당 및 기타 후생경비 지급 비용 항목에만 사용하도록 지자체에 지도·관리하도록 제시하고 있다(보건복지부, 2015: 240).

수익자 부담으로 운영하는 특별활동(특성화) 프로그램은 대개 부모의 선택으로 이용하는 것이지만, 누리과정이 끝난 오후 시간까지 기관에 자녀를 맡기는 부모의 입장에서는 또래 친구들이 다 하는데 우리 아이만 안 할 수 없어서 특별활동(특성화) 프로그램을 ‘자의반 타의반’으로 이용하는 경우가 많은 게 현실이다(이윤진 외, 2014: 88). 실제로 누리과정을 배우는 대부분의 유아들의 일일 이용시간이 약 8시간에 가까우므로 방과후 과정을 신청하고 추가 지원금을 받고 있다고 볼 수 있다(이윤진 외, 2014: 69).

나. 특별활동(특성화) 프로그램 이용 개수 및 비용

다음 <표 8>을 보면, 2013년 대비 2014년에 특별활동(특성화) 프로그램의 전반적인 이용 비율이 높아졌고, 실제 개수와 비용도 증가하였음을 알 수 있다. 2013년 대비 특별활동(특성화) 프로그램 이용 개수는 2.67개에서 3.07개로 0.4개 증가했고, 비용은 월 평균 8,874원이 상승하였다. 이는 기본비용이 약 3,400원 상승한 것보다 2배 이상 많은 것이다. 특별활동(특성화) 프로그램 비용의 상승은 기본비용 상승과 함께, 무상보육·교육 정책의 체감을 감소시키는 요인이라고 볼 수 있다. 즉, 부모 입장에서는 누리과정 지원금을 받고 추가 기본비용이 소요되지 않는다 하더라도 특별활동(특성화) 프로그램을 이용한다면(이용할 수밖에 없다면), 그리고 이 비용이 계속 상승한다면 가구에 부담으로 작용할 가능성이 있다.

〈표 8〉 2013년·2014년 특별활동(특성화) 프로그램 이용 개수 및 비용 변화
단위: %, (명)

구분	2013년 이용여부				2014년 이용여부			
	이용	미이용	비해당	사례수	이용	미이용	비해당	사례수
미술	49.0	23.0	29.0	(1,115)	58.7	21.5	19.8	(1,115)
음악	42.3	27.7	30.0	(1,115)	49.2	27.8	23.1	(1,115)
체육	43.1	28.2	21.5	(1,115)	49.3	29.3	21.5	(1,115)
외국어(영어)	49.7	24.5	25.8	(1,115)	65.7	19.0	15.3	(1,115)
한글	12.4	36.8	50.7	(1,115)	17.9	37.6	44.5	(1,115)
수학	8.7	37.7	53.6	(1,115)	12.5	40.7	46.7	(1,115)
과학	8.5	38.9	52.7	(1,115)	14.7	40.4	44.9	(1,115)
기타	9.8	11.6	78.6	(1,115)	12.3	6.8	80.9	(1,115)
개수	2.67개			(991)	3.07개			(1,048)
월 비용	48,836원			(991)	57,709원			(1,048)

특별활동(특성화) 프로그램 이용 개수와 비용의 변화를 기관 설립유형별로 살펴본

결과, 개수는 민간어린이집이, 비용은 사립유치원의 상승이 가장 컸다. 민간어린이집을 다니는 경우, 2013년 대비 0.47개가 늘어나서 평균보다 높으며, 사립유치원을 다니는 경우는 2013년 대비 11,186원이 증가하여 평균을 훨씬 웃돌았다. 반면, 국공립 유치원이 개수와 비용 모두 상승폭이 가장 적었다.

민간어린이집과 사립유치원을 다니는 사례를 합치면, 약 67%(표 2 참조)로 대다수의 누리과정 지원 유아들은 국공립보다는 민간이나 사립을 다니고 있는 상황이다. 이들 두 기관이 특별활동(특성화) 프로그램 이용 개수와 비용 모두, 2013년 대비 가장 많이 상승했다는 점에서 무상보육·교육 정책으로서의 누리과정은 희석될 가능성이 높다.

〈표 9〉 2013년·2014년 기관 설립유형별 특별활동(특성화) 프로그램 개수 및 비용 변화
단위: 개, 원, (명)

구분	기관종류별							
		어린이집				유치원		
		국공립 (표준편차)	법인 (표준편차)	민간 (표준편차)	사례수	국공립 (표준편차)	사립 (표준편차)	사례수
개수	2013	2.74(1.53)	3.10(1.37)	2.62(1.66)	(516)	2.62(1.68)	2.63(1.58)	(475)
	2014	3.13(1.29)	3.30(1.15)	3.09(1.42)	(559)	2.76(1.60)	3.08(1.57)	(489)
월비용	2013	44,563	34,150	53,326	(516)	26,118	55,619	(475)
	2014	53,512	42,484	62,609	(559)	27,616	66,805	(489)

3. 사교육 변화

다음의 <표 10>은 누리과정 지원금으로 인한 절감액의 주사용처를 변인별로 살펴본 결과이다. 누리과정 지원금을 받고 있는 해당 자녀의 사교육비가 34.2%로 가장 많았고, 가족생활비, 해당 자녀 추가 지출 순으로 나타났다.

자녀의 연령, 누리과정 수혜 횟수, 월평균 가구소득, 지역규모에 따라 주사용처에 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉, 자녀의 연령이 많을수록 해당자녀의 사교육비에 많이 지불하고 있었고 나이가 어릴수록 가족 생활비로 지출하고 있었다. 누리과정을 1회만 받았을 때에는 가족 생활비로, 2회로 늘어나면 해당자녀의 사교육비로 쓰고 있었으며, 월평균 가구소득이 높을수록 해당자녀의 사교육비로, 소득이 낮을수록 가족 생활비로 사용하고 있었다.

또한 중소도시 이상은 해당 자녀의 사교육비로, 군 지역은 가족 생활비로 쓰고 있는 것으로 나타났다. 한편, 이용기관 종류에 따라서는 차이가 없었으나 유치원은 해당 자

녀의 사교육비로, 어린이집은 가족 생활비 및 해당 자녀의 사교육비로 사용하는 비율이 가장 높았다.

〈표 10〉 누리과정 지원금으로 인한 절감액의 주 사용처

단위: %(명)

구분	가족 생활비	해당자녀 사교육비	해당자녀 추가지출	다른자녀 기관이용비	다른자녀 사교육비	저축·보험 등	계
전체	29.3	34.2	26.6	2.8	2.2	4.9	100.0(1,115)
자녀연령							
만3세	42.1	17.1	27.1	3.6	3.6	6.4	100.0(140)
만4세	27.9	34.9	29.0	2.2	2.2	3.7	100.0(455)
만5세	26.9	38.1	24.4	3.1	1.9	5.6	100.0(520)
$\chi^2(df)$							30.19(10)**
누리과정 수혜 횟수							
1회	44.3	17.4	25.2	3.5	4.3	5.2	100.0(115)
2회	27.5	36.1	26.8	2.7	2.0	4.9	100.0(1,000)
$\chi^2(df)$							23.46(5)***
이용 기관 종류							
유치원	26.3	36.8	27.2	2.5	1.7	5.5	100.0(525)
어린이집	31.9	31.9	26.1	3.1	2.7	4.4	100.0(590)
$\chi^2(df)$							7.31(5)
월평균 가구소득							
250만원 미만	44.7	31.9	18.1	2.1	2.1	1.1	100.0(94)
250~300만원 미만	34.9	31.2	29.0	1.6	1.6	1.6	100.0(186)
300~400만원 미만	28.4	32.8	28.7	2.7	2.5	4.9	100.0(408)
400~500만원 미만	20.1	39.9	26.7	3.7	2.6	7.0	100.0(273)
500만원 이상	31.2	32.5	23.4	3.2	1.9	7.8	100.0(154)
$\chi^2(df)$							39.98(20)**
지역규모							
대도시	26.2	37.6	26.9	1.7	1.2	6.4	100.0(484)
중소도시	30.5	33.9	25.2	4.7	2.3	3.4	100.0(469)
군지역	34.6	24.7	30.2	0.6	4.9	4.9	100.0(162)
$\chi^2(df)$							33.31(10)***

*** $p < .001$, ** $p < .01$

다음 <표 11>은 2013년과 2014년 누리과정 비용을 지원받은 해당 자녀의 사교육 개수의 변화를 살펴본 결과이다. 2013년 대비 사교육의 개수가 0.6개 정도 증가한 것을 알 수 있었다. 변인별로 살펴보면, 자녀의 연령이 만 4세인 경우, 누리과정을 2회 이상 받은 경우, 해당 자녀가 유치원에 다니고 특히, 국공립유치원에 다닌 경우, 월평

균 가구소득이 400만원에서 500만원 미만인 경우, 중소도시에 사는 경우 2013년에 비해 2014년에 사교육 개수가 늘어난 것을 알 수 있다.

〈표 11〉 2013년·2014년 해당 자녀 이용 사교육 개수 변화

단위: 개, 명

구분	2013년		계	2014년		계	B-A
	평균(A)	표준편차		평균(B)	표준편차		
전체	0.6	0.83	1,115	1.2	1.01	1,115	0.6
자녀연령							
만3세	0.2	0.53	140	0.7	0.83	140	0.5
만4세	0.5	0.74	455	1.2	1.01	455	0.7
만5세	0.8	0.92	520	1.3	1.01	520	0.5
누리과정 수혜 횟수							
1회	0.3	0.59	115	0.7	0.34	115	0.4
2회	0.6	0.84	1,000	1.2	1.01	1,000	0.6
이용 기관 종류							
유치원	0.7	0.90	525	1.4	1.02	525	0.7
어린이집	0.4	0.73	590	1.0	0.98	590	0.6
이용 기관 설립유형							
국공립유치원	0.7	0.81	132	1.4	0.95	132	0.7
사립유치원	0.7	0.92	393	1.3	1.05	393	0.6
국공립어린이집	0.4	0.83	171	1.1	0.95	171	0.7
법인어린이집	0.3	0.51	67	0.8	0.77	67	0.5
민간어린이집	0.5	0.72	352	1.1	1.02	352	0.6
월평균 가구소득							
250만원 미만	0.3	0.68	94	0.8	0.91	94	0.5
250~300만원 미만	0.5	0.68	186	1.0	0.89	186	0.5
300~400만원 미만	0.6	0.83	408	1.2	0.95	408	0.6
400~500만원 미만	0.7	0.93	273	1.4	1.12	273	0.7
500만원 이상	0.6	0.83	154	1.2	1.05	154	0.6
지역규모							
대도시	0.6	0.84	484	1.2	1.05	484	0.6
중소도시	0.6	0.82	469	1.3	0.98	469	0.7
군지역	0.4	0.76	162	0.9	0.93	162	0.5

주: 비해당(사교육을 하지 않는 경우)을 0으로 처리한 결과임.

다음 <표 12>는 2013년과 2014년 누리과정 지원금을 받은 해당 자녀의 사교육 비용 변화를 분석한 결과이다. 2013년 대비 약 39,156원이 증가한 것을 알 수 있었다. 변인별로 살펴보면, 자녀연령이 만 5세인 경우, 누리과정을 2회 이상 받은 경우, 해당 자녀가 유치원에 다니고 특히, 국공립유치원에 다닌 경우, 월평균 가구소득이 500만원

이상인 경우, 중소도시에 사는 경우, 2013년에 비해 2014년에 사교육 개수가 더 늘어난 것으로 나타났다.

〈표 12〉 2013년·2014년 해당 자녀 이용 사교육 비용 변화

단위: 원, 명

구분	2013년		계	2014년		계	B-A
	평균(A)	표준편차		평균(B)	표준편차		
전체	33,216.1	54,176.9	1,115	72,372.2	69,959.2	1,115	39,156.1
자녀연령							
만3세	13,178.6	41,534.5	140	37,535.7	61,669.9	140	24,357.1
만4세	26,958.2	47,662.6	455	66,441.8	62,969.8	455	39,483.6
만5세	44,086.5	59,915.1	520	86,940.4	73,805.6	520	42,853.9
누리과정 수혜 횟수							
1회	19,678.3	51,058.9	115	40,408.7	68,826.6	115	20,730.4
2회	34,773.0	54,332.3	1,000	76,048.0	69,180.9	1,000	41,275.0
이용 기관 종류							
유치원	41,432.4	58,231.8	525	83,965.7	71,724.4	525	42,533.3
어린이집	25,905.1	49,202.7	590	62,055.9	66,736.0	590	36,150.8
이용 기관 설립유형							
국공립유치원	40,916.7	50,466.8	132	89,924.2	65,753.8	132	49,007.5
사립유치원	41,605.6	60,675.7	393	81,964.4	73,592.4	393	40,358.8
국공립어린이집	23,906.4	45,258.4	171	63,549.7	62,032.5	171	39,643.3
법인어린이집	17,522.4	29,109.7	67	46,626.9	46,878.6	67	29,104.5
민간어린이집	28,471.6	53,750.1	352	64,267.1	71,730.1	352	35,795.5
월평균 가구소득							
250만원 미만	16,393.6	36,687.6	94	43,255.3	58,486.8	94	26,861.7
250~300만원 미만	25,844.1	38,676.1	186	62,967.7	59,431.9	186	37,123.6
300~400만원 미만	30,781.9	51,310.8	408	71,024.5	65,102.0	408	40,242.6
400~500만원 미만	41,446.9	58,026.3	273	82,512.8	74,536.7	273	41,065.9
500만원 이상	44,246.8	72,494.8	154	87,097.4	84,257.0	154	42,850.6
지역규모							
대도시	34,514.5	56,670.0	484	74,216.9	74,578.5	484	39,702.4
중소도시	35,057.6	50,347.4	469	75,298.5	64,116.1	469	40,240.9
군지역	24,006.2	56,619.9	162	58,388.9	70,692.7	162	34,382.7

주: 비 해당(사교육을 하지 않는 경우)을 0으로 처리한 결과임.

이상의 <표 11>과 <표 12>의 결과를 종합해 볼 때, 자녀의 연령, 가구소득이 증가할수록 사교육 개수는 적더라도 비용은 더 높게 지출하고 있음을 알 수 있었다.

IV. 결론

1. 연구결과 요약

지금까지 2013년과 2014년에 동일한 기관을 다니면서 동일한 누리과정 지원금을 받은 1,115사례의 비용 변화를 살펴보았다. 비용은 다시 기본비용과 특별활동(특성화) 프로그램 비용으로 구분해서 분석하였으며, 후자는 수익자 부담 원칙으로 이용한다는 점에서 사교육의 범주에 포함하여 개수 변화도 살펴보았다. 또, 누리과정 지원금으로 절감되는 비용의 사용처도 알아보았다. 이러한 분석의 문제의식은 누리과정이 과연 기관종류에 상관없이 그리고 가구소득에 상관없이 무상보육·교육 정책으로 추진되고 있는가에서 출발하였다.

연구결과, 동일기관에서의 기본비용과 특별활동(특성화) 프로그램의 비용이 2013년에 비해 2014년에 모두 상승하였다. 기본비용(추가수업료, 급식비, 교재·재료비, 차량운행비, 간식비, 현장학습비)은 2013년에 약 64,886원에서 2014년에 약 68,289원으로 약 3,400원 상승하였다. 특별활동(특성화) 프로그램 비용은 2013년에 약 48,836원에서 2014년에 약 57,709원으로 약 8,874원 가량 상승했다. 프로그램 이용 개수도 2.67개에서 3.07개로 0.4개 증가하였다. 누리과정 지원금으로 절감되는 비용의 사용처는 해당 자녀의 사교육비에 사용한다는 응답이 가장 많았으며 사교육의 개수와 비용 모두 2013년 대비 2014년에 상승하였다.

특히, 주목할 점은 민간어린이집과 사립유치원의 기본비용과 특별활동(특성화) 프로그램 비용이 가장 많이 상승했다는 사실이다. 왜냐하면 민간어린이집과 사립유치원을 다니는 경우가 70%에 육박하는데, 두 기관의 비용 상승은 학부모들로 하여금 가계 부담을 느끼게 할 가능성이 높고, 이는 가구 경제 부담 경감이라는 누리과정의 도입취지를 희석시키고 무상보육·교육 정책을 무색하게 할 수 있기 때문이다.

한편, 누리과정 지원금으로 절감되는 비용은 해당 자녀의 사교육에 가장 많이 지출하고 있으며 가구소득이 높을수록 사교육비도 비례하여 증가하였다. 기관에 상관없이, 가구소득에 상관없이 동일한 비용을 지원하고 있는 지금의 누리과정 정책을 재검토할 필요성이 제기되는 대목이다.

요컨대, “영유아 보육·교육에 대한 국가 완전 책임 실현”이라는 국정과제 하에 무상보육·교육 정책으로 추진하고 있는 누리과정이지만, 본 연구결과에 의하면 ‘무상’이란 용어를 명명하기가 무색할 정도로 어느 기관을 다니느냐에 따라 추가로 발생하는 비

용이 천양지차였다. 서론에서도 언급했듯이 무상교육은 나라마다 다르지만, 현대 교육의 무상교육은 최소한 수업료는 면제되는 개념이다(각주 8 참조). 그런데 누리과정은 수업료 항목에서 추가 비용이 가장 많았고, 그 비용 격차도 기관마다 컸다. 이러한 결과는 2013년과 2014년 동일하게 나타났다. 무상교육의 가장 기본적인 수업료마저도 전액 지원받고 있지 못하고 있는데 누리과정을 무상교육·보육으로 명명하는 것은 수정되어야 하겠다. 본 연구에서는 무상교육·보육이란 용어대신, ‘교육·보육 지원정책’이란 용어로 수정할 것을 제안한다. 그리고 전 세계적으로 영유아기의 무상보육·교육 정책을 실시하는 나라는 찾아보기 어렵다. 우리보다 정부의 지원금이 많은 핀란드도 ‘무상’이란 용어를 사용하지 않는다.

어린이집과 유치원에 동일한 비용지원을 하면서 무상 정책을 실시한다면 대통령령이 정하는 어린이집과 유치원의 무상의 범위와 내용을 동일하게 해야만 그 의의를 살릴 수 있다. 그런데 연구결과에서처럼 어린이집과 유치원, 그리고 설립유형별에 따라 비용 격차가 큰 것은 기관마다 설립비와 운영비가 질적으로 다르기 때문이다. 이를 해결하지 않고 지금과 같이 동일한 비용지원만으로는 무상 보육·교육 정책은 한계가 있다. 따라서 누리과정 예산 분담의 문제로 중앙정부와 시도교육청의 갈등이 계속되고 있는 현 시점에서, 누리과정을 차분히 점검할 것을 제안한다. 누리과정이 초심을 잃지 않고 추진되기 위해서는 지금과 같이 단순히 모든 유아에게 동일한 금액을 지원하기에 앞서, 기관 간 비용 격차 완화, 누리과정 지원금 사용항목 표준화, 누리과정 지원금 및 추가 지원금 재설계 등을 마련할 필요가 있다.

2. 개선방안

가. 기관 간 비용 격차 완화

유아들은 구조적으로 민간어린이집이나 사립유치원을 대부분 다니게 되는데, 비용 면에서 국공립 기관과 비교하면 그 격차가 매우 크다. 본 조사결과에서 산출한 기본과정만 비교해 보면, 2014년 기준으로 가장 비싼 기관은 사립유치원으로 월평균 비용이 113,570원이었다. 가장 저렴한 기관은 국공립유치원으로 월평균 비용이 약 20,765원으로 두 기관의 기본과정 비용이 약 87,770원이 차이가 있는 것으로 나타났다. 어린이집 내에서도 비용 격차는 있다. 가장 비싼 기관은 민간어린이집으로 2014년 기준 월 6만1천원이라면, 가장 저렴한 기관인 국공립어린이집의 월 2만7천원보다 약 3만4천원 비쌌다. 부모들의 자발적인 선택이 아니라 ‘어쩔 수 없는’ 선택으로 사립유치원이나 민간

어린이집을 이용하게 되면, 이러한 비용 격차에 불만을 가질 수밖에 없다.

가구소득과 이용기관을 고려하여 차등적으로 지원할 필요가 있다. 저소득 가구가 민간/사립 기관을 이용하는 경우에 지금보다 좀 더 비용지원을 할 필요가 있다는 것이다. 최근 서울시는 2015년에 민간어린이집을 다니는 누리과정 대상 유아 부모가 부담하는 ‘보육료 차액’을 부가 지원한다고 발표하였다(국민일보, 2014. 12. 23. “서울 민간어린이집 누리과정 보육료 차액일부지원”). 국공립어린이집을 다니는 유아에게는 보육료가 전액 지원되지만, 민간어린이집은 월 4~5만원 이상의 추가 보육료를 지급해야 하는데(서울시 기준) 이에 서울시는 무상보육 보조율 적용 시 시비에 해당하는 38.5%를 추가 지원한다고 발표하였다. 나머지 61.5%는 여전히 부모가 부담해야 하는 몫으로 남아있다. 서울시의 이와 같은 사례는 본 연구에서 제안한 정책방안과 맥을 같이한다. 다만, 서울시는 이용하는 기관종류만 고려했는데 여기에 가구소득을 추가 고려하여 추가 보육료 지원 대상을 ‘민간어린이집을 이용하는 저소득가구’로 보다 정교화 할 것을 제안한다.

나. 누리과정 지원금 사용항목 표준화

정부는 누리과정 지원금(월 22만원)의 지원내역에 대한 가이드라인을 제시할 것을 제안한다. 보건복지부는 누리과정 지원금은 아니지만 종일제 보육의 일환으로 지원하는 누리과정운영지원비에 대한 사용처를 8개 항목으로 제한하고 있다. 이에 비해 교육부는 중앙차원에서 누리과정 지원금의 사용처를 제시하고 있지 않다. 일부 시도 교육청에서 누리과정(유아학비) 지원비의 지원내용을 제시하고 있을 뿐이다. 따라서 유치원의 경우, 누리과정 월 22만원 지원금은 지역마다, 기관마다 다르게 사용될 수 있다. 누리과정 지원비와 방과후 교육비를 합쳐서 운영하는 유치원이 있는가 하면(이윤진 외, 2014) 누리과정 지원비와 방과후 교육비를 구분하여 전자에서 특성화프로그램을 사용하지 못하도록 하는 지침에 따라(경기도교육청, 2014: 4) 구분해서 운영하는 유치원도 있다.

누리과정이 유치원과 어린이집에 상관없이 동일한 금액을 지원하는 거라면 그 사용하는 용도도 표준화할 필요가 있다. 유치원과 어린이집의 운영방식이 다르고, 같은 유치원과 어린이집이라 하더라도 설립유형에 따라 설치비, 운영비가 질적으로 다르기 때문에 표준화하기는 쉽지 않지만, 양 부처가 협의하여 수업료, 인건비, 교재·교구비, 급식비 등등 최소한의 동일한 항목을 도출, 유치원과 어린이집 양 기관이 이 항목들에 한해서 누리과정 지원금을 사용하도록 해 나가야 하겠다. 아니면 누리과정 지원비로

사용해서는 안 되는 항목[예: 특별활동(특성화)프로그램에는 사용 금지]을 정하는 것도 또 하나의 방안이다.

다. 특별활동(특성화) 프로그램 비용 관리·감독 강화

기본과정 비용이 2013년 대비 월 3,400원 상승한 것에 비해 특별활동(특성화) 프로그램의 비용은 월 8,874원이 상승해서 상승폭인 기본비용에 비해 2배 이상으로 집계되었다. 특별활동(특성화) 프로그램의 비용이 기관설립유형별로 차이가 많은 것으로 나타났다. 이는 본 조사뿐 아니라 2012년도 조사에서도 동일하게 나타난 결과이다(이윤진 외, 2012). 특별활동(특성화) 프로그램의 비용을 가장 비싸게 지불하고 다니는 기관은 2013년, 2014년 모두 사립유치원이며 다음으로 민간어린이집, 국공립어린이집, 법인어린이집, 국공립유치원 순이다.

특별활동(특성화) 프로그램의 비용이 가장 비싼 사립유치원과 가장 저렴한 국공립유치원 비용 격차가 2014년 기준으로 3만9천원으로 약 4만원에 가까운 차이가 난다. 이러한 비용 격차가 발생하는 이유는 무엇일까? 사교육이란 점에서 특별활동(특성화) 프로그램의 질적 수준의 차이일 수도 있고, 우수(인기 있는) 강사 초빙에 따른 차이일 수도 있겠지만 지난 해 대비 전반적으로 비용이 상승한 이유는 무엇인지, 기본과정 비용도 가장 비싼 사립유치원이 특별활동(특성화) 프로그램의 비용도 가장 높게 나온 이유는 무엇인지 등을 면밀히 파악할 필요가 있다. 이에 정부는 동일 업체의 동일한 프로그램이 설립유형별로 따라 비용 차이가 있는지, 차이가 있다면 그 이유는 무엇인지를 관리·감독해야 하겠다.

한편, 어린이집에 비해 유치원 간의 특별활동(특성화) 프로그램의 비용 격차가 더 컸는데, 어린이집의 경우는 매년 ‘보육정책위원회’에서 특별활동(특성화) 프로그램 비용이나 현장학습비의 상한선을 책정하기 때문에 그 격차가 상대적으로 적게 나온 것으로 풀이된다. 따라서 유치원에서도 유아교육법 5조에 ‘유아교육위원회’가 명시되어 있으므로 여기서 특별활동(특성화) 프로그램 비용, 입학금 등의 기타 비용에 대한 상한선을 책정할 것을 제안한다.

라. 누리과정 지원금 및 추가 지원금 재설계

2013년 대비 2014년의 특별활동(특성화) 프로그램 이용 개수와 비용이 모두 상승하였다. 프로그램 이용 개수는 2013년 2.67개에서 2014년 3.07개로 0.4개 증가하였으며 프로그램 이용 비용은 2013년 약 48,836원에서 2014년 57,709원으로 8,874원 상승했다.

특별활동(특성화) 프로그램은 누리과정 수업이 끝난 오후에 실시하게 되어 있다. 여기서 오후라 하면 유치원과 어린이집 간에 차이가 있다. 유치원의 운영시간은 ‘교육과정과 방과후 과정’으로 나뉘어 있으며 교육과정 시간대에 누리과정을 운영하므로 오후 2시 이후를 누리과정이 끝난 오후 시간대 즉, 특성화 프로그램을 운영할 수 있는 시간대라 할 수 있다. 그러나 어린이집은 일일 12시간(7:30~19:30)의 ‘종일제’ 운영을 전제로 하기 때문에 누리과정을 운영하는 특정한 시간대를 말하기는 어렵다. 그렇지만 영유아보육법 시행규칙(제30조의2)에 특별활동 프로그램을 “낮 12시부터 오후 6시까지” 운영할 수 있다고 명시되어 있다. 따라서 유치원은 오후 2시 이후에 특성화 프로그램을 실시할 수 있다면, 어린이집은 낮 12시부터 특별활동 프로그램을 실시할 수 있다고 하겠다. 두 기관 간 2시간의 차이는 있지만, 특별활동(특성화) 프로그램을 실시할 수 있는 시간대는 오후 시간임을 알 수 있다.

그런데 오후 시간대에 기관에 있는 유아들의 상당수는 특별활동(특성화) 프로그램을 이용하고 있으며 이용 개수와 비용이 지난해 대비 증가했다는 것이 본 조사 결과이다. 특별활동(특성화) 프로그램을 이용하기 위해서 기관에 머물러 있는지, 아니면 종일제 돌봄이 필요해서 기관에 남아있는데 이때 특별활동(특성화) 프로그램을 이용하는지, 그 원인과 결과가 명확하지 않지만, 부모 및 원장과 교사 면담조사를 통해 두 가지 이유 모두가 작용하고 있음을 알 수 있었다. 즉, 특별활동(특성화) 프로그램을 이용하기 위해서 오후 시간까지 기관에 있는 머무르는 유아들이 적지 않다는 것이다. 특별활동(특성화) 프로그램은 대개 외부 사설업체의 강사가 기관에 와서 프로그램을 제공하는 사교육의 일종으로서, 일반 사설 학원보다 그 비용이 저렴하고, 유아들이 이동하지 않고 기관 내에서 다양한 프로그램을 이용할 수 있다는 장점이 있다. 정부가 방과후 지원을 하는 취지는 “누리과정 지원으로 인한 부모의 비용부담 경감효과가 과도한 특별활동(특성화) 프로그램으로 인해 반감되는 것을 막고, 장시간 유치원에 머무르는 유아의 휴식과 정서적 안정을 지원하기 위함”이다. 따라서 정부는 방과후 지원비/누리과정 운영 지원비가 특별활동(특성화) 프로그램을 더 이용하게 되는 요인은 아닌지, 이로 인해 유아를 기관에 불필요하게 머무르게 하는 요인은 아닌지를 파악할 필요가 있다. 방과후 지원비/누리과정 운영 지원비를 특별활동(특성화) 프로그램으로 사용할 수 있다는 법적 근거나 정부 지침은 없다. 그렇지만 본 연구의 면담조사를 통해 방과후 지원비/누리과정 운영 지원비가 지급되면서 어린이집과 유치원에서 특별활동(특성화) 프로그램을 부추기고 그래서 유아들을 기관에 더 머무르게 하는 부작용을 발견할 수 있었다. 기관의 일일 이용시간이 2012년 427분(이윤진 외, 2012), 2013년 432분

(유치원)·444분(어린이집)(이상, 권미경 외, 2013), 2014년 452분(이윤진 외, 2014)으로 계속 증가하고 있는 조사결과도 이를 어느 정도 뒷받침한다.

이에 오전에 누리과정을 마친 후, 오후까지 기관에 남아있는 유아들에게 지원하고 있는 방과후 교육비(유치원) 또는 누리과정 운영지원비(어린이집)는 오후 돌봄이 필요한 유아에게만 지원할 것을 제안한다. 요컨대, 맞벌이 가정이나 다자녀 가정, 주양육자가 질병, 장애가 있는 경우와 같이 기관에서의 오후 돌봄이 반드시 필요한 가구에 한해서 지원하는 것이다. 그리고 특별활동(특성화) 프로그램은 부모의 전적인 선택으로 수익자 부담원칙으로 운영하되, 저소득가구는 비용지원을 추가하는 등 오후 시간대의 돌봄 서비스를 전면적으로 재설계할 것을 제안한다.

그런데 이를 위해서는 유치원은 ‘기본과정과 방과후 과정’ 운영, 어린이집은 ‘종일제’ 운영이라는 두 기관의 상이한 운영방식을 일원화하는 작업이 필요하다. 제도적으로는 다르지만, 실제 운영시간에서는 유치원 10.4시간, 어린이집 12.2시간으로 두 기관 모두 하루 8시간 이상의 종일제로 운영하고 있다(이윤진 외, 2014: 118). 오후 돌봄이 필요한 이용자 입장에서는 두 기관 중 어느 쪽을 선택해도 별 차이는 없다고 하겠다. 그렇지만 제도적으로 운영방식이 다르다 보니, 유치원의 방과후 지원비와 어린이집의 누리과정 운영지원비를 산정하는 방식도 다르다. 앞서서도 언급했지만, 유치원은 누리과정 지원금과 방과후 지원비를 합쳐서 운영할 수 있는가 하면, 어린이집은 누리과정 운영지원비를 8개 항목에 국한해서 사용해야 하는 등 사용방식도 다르다.

이처럼 정부 지원의 목적과 금액이 동일하지만, 어린이집과 유치원의 운영방식의 차이로 인해서 사용방식과 실제 지원금이 다르기 때문에 이에 대한 개선이 필요하다. 요컨대, 누리과정비(월 22만원)는 모든 유아에게 이용기관이나 가구소득에 따라 점차 차등적으로 지원하고, 방과후 교육비/누리과정 운영 지원비는 맞벌이 가정이나 다자녀 가정, 주양육자가 질병, 장애가 있는 경우 등 오후 돌봄이 필요한 유아에게만 지급한다. 특별활동(특성화) 프로그램은 이용자가 전적으로 선택해서 이용하고 비용은 수익자 부담으로 하되 저소득가구는 비용 지원하는 방향으로 재설계를 제안한다.

끝으로 누리과정 관련 용어를 통일해서 사용할 것을 제안한다. 누리과정이 어린이집과 유치원의 공통과정이고, 어린이집과 유치원에 상관없이 모든 유아에게 동일한 비용을 지원하는 공통 정책이라는 점에서 용어 통일을 통해 정책의 취지를 살리고 학부모와 현장의 혼란도 줄일 필요가 있다. 교육부와 보건복지부는 부처 간 협의 또는 대국민 공모를 통해, 유치원과 어린이집에서 각기 사용하고 있는 유아학비와 보육료, 방과후 교육비와 누리과정운영지원비를 통일된 용어로 사용할 것을 제안한다.

참고문헌

- 경기도교육청(2014). 2014학년도 유치원 유아학비 지원계획.
- 관계부처 합동(2013. 5. 28.). 박근혜 정부 국정과제.
- 교육부(2014). 유치원 교육력 제고를 위한 교육과정 및 방과 후 과정 운영 내실화 계획(안).
- 국무총리·교육과학(기술)부·보건복지부 보도자료(2011. 5. 2.). 만 5세 어린이 교육·보육 국가가 책임진다.
- 권미경·김정숙·이경진·장현실(2013). 3~4세 누리과정 운영 및 이용 현황과 개선 방안. 육아정책연구소.
- 김은설·최윤경·조아라(2013). 유치원-어린이집 재정 지원 비교 분석 연구. 육아정책연구소.
- 보건복지부(2014). 2014년도 보육사업안내.
- 보건복지부(2015). 2015년도 보육사업안내.
- 이윤진·이규림·조아라(2014). 3-5세 누리과정 이용 및 운영실태와 내실화 방안. 육아정책연구소.
- 이윤진·이정원·김문정(2012). 5세 누리과정 이용 실태 및 요구조사. 육아정책연구소
- 정현승(2005). 無償教育의 無償性. 教育法學研究. 第17卷 1號. pp. 230-252.

[신문기사]

- 연합뉴스(2015. 9. 30.). “누리과정 예산, 교육청 떠넘겨…교육감 공동 대응 ‘주목’”
- 조선닷컴(2013. 11. 13.). “내년에 더 준다던 어린이집·유치원비…정부, 돈 쓸 곳이 많아
인상 약속 못 지켜”(http://news.chousn.com, 검색일: 2014년 3월 5일)
- 한국경제(2014. 11. 19.). “누리과정 예산편성 안한 교육청 너무 무책임”

[웹사이트]

- 국민일보(2014. 12. 23.). “서울 민간어린이집 누리과정 보육료 차액일부지원”
- 네이버 지식백과, <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=612338&cid=42126&categoryId=42126>,
검색일: 2015. 9. 28.
- e-유치원시스템 사이트, www.childschool.go.kr/si/ifo/supportInfo002.do, 검색일: 2015.
9. 29.

·논문접수 9월 30일 / 수정본 접수 12월 7일 / 게재 승인 12월 16일

·교신저자: 이윤진, 육아정책연구소 연구위원, leeyunjin@kicce.re.kr

Abstract

Status and Improvement of Nuri policy as Free early childhood care & education

Yun-Jin Lee, Gyurim Lee and A-Ra Cho

The purpose of this study was to identify current status and improvement areas of Nuri Policy as free early childhood care & education from parents using those institutions(daycare center and kindergarten), to analyze the result compared to those of 2013 and 2014, and to propose substantiality enhancement plans for Nuri policy to be fully implemented. Research outcomes are as follows. First, when looking at the trends of additional expenses paid by parents in 2014 vs. 2013, standard curriculum showed about 3,400won increase per month and special program had about 7,000won increase per month. Also, 34.2% of parents answered that saving from Nuri Policy was used for children's private education, number of private education was increased by 0.6 course, and private education expenses were increased by about 39,000won in 2014 vs. 2013, from all of which we judged private education expense increased after Nuri Policy had begun. Second, there was a large gap in expenses parents are paying, according to institutions their children were attending. Based on these outcomes, this study proposed mitigating differences in expenses between institutions, standardizing Nuri allowance uses, strengthening management and supervising of extra curricular activity program, re-examining after-school support allowance.

Key words: Nuri Policy, free early childhood care and education, additional standard expenditure on childcare and education, private education, Nuri Policy Redesign