한국교육행정학회, 한국유아교육학회

제1차 교육정책포럼 20대 총선 교육공약, 쟁점과 해법은?

2016·4

한국교육행정학회 · 한국유아교육학회

한국교육행정학회

제1차 교육정책포럼

20대 총선 교육공약, 쟁점과 해법은?

2016. 4. 1(금)

10:00~13:00

국회의원회관 제8간담회실(신관 2층 211호)

주 최 한국교육행정학회, 한국유아교육학회

주 관 한국교육행정학회 포럼운영위원회

한국교육행정학회 제1차 교육정책포럼

20대 총선 교육공약, 쟁점과 해법은?

2016. 4. 1 (금)

10:00~13:00

국회의원회관 제8간담회실(신관 2층 211호)

주 최 KEAS 한국교육행정학회, 한국유아교육학회

주 관 KEAS 한국교육행정학회 포럼운영위원회

교육정책포럼 준비위원

* 회　　장 : 신현석(고려대)
* 부 회 장 : 주철안(부산대)

[포럼운영위원회]

* 위 원 장 : 안선회(중부대)
* 부 위 원 장 : 손희권(명지대)
* 위　　원 : 김수경(평택대)
김영식(KRIVET)
김지영(극동대)
김현진(국민대)
노명순(여의도연구원)
이경호(고려대)
이준희(영동대)
주휘정(KRIVET)
하봉운(경기대)

* 사 무 국 장 : 주영효(동국대)
* 총 무 간 사 : 정수현(고려대)
* 총무보조간사 : 장아름(고려대)
* 포 럼 간 사 : 김혜연(고려대)

초대의 글

안녕하십니까?

점차 봄빛이 완연해지고 있습니다. 따뜻한 봄소식과 더불어 우리 교육에도 새로운 활력이 솟아오르기를 기원합니다. 우리 교육의 발전을 위해 한국교육행정학회와 한국유아교육학회가 함께 제20대 국회의원선거의 교육공약 쟁점과 해법, 특히 현재 최대 쟁점인 누리과정 및 유아교육·보육 통합에 대한 교육정책포럼을 개최하게 되었습니다.

이번 정책포럼은 4·13 총선을 계기로 국민들에게 교육공약에 대한 객관적인 정보를 제공하고, 올바른 교육개혁을 위한 사회적인 논의를 활성화하며, 특히 중요한 누리과정 예산 편성과 유보통합에 대한 보다 올바른 해법을 탐색하는 자리가 될 것으로 기대합니다.

바쁘시더라도 우리 교육의 발전을 위해 부디 참석하여 자리를 빛내주시기 바랍니다. 포럼에서 뵐 수 있기를 기대합니다.

2016. 3

한국교육행정학회장 신 현 석

한국유아교육학회장 이 민 정 올림

학술대회 일정

시간	내용	
10:00 - 10:20	등록	
개회		**사회: 손희권(명지대학교 교수)**
10:20 - 10:40	인사말	신현석(한국교육행정학회장) 이민정(한국유아교육학회장)
발제		**사회: 손희권(명지대학교 교수)**
10:40 - 11:00	주제 1	"제20대 국회의원선거 교육공약 진단 및 개선방향" 발제: 안선회(중부대학교)
11:00 - 11:20	주제 2	"누리과정 예산 편성 문제의 쟁점과 해법" 발제: 하봉운(경기대학교)
11:20 - 11:40	주제 3	"유아 교육 · 보육 통합 문제의 쟁점과 해법" 발제: 이정욱(덕성여자대학교)
휴 식 시 간 (11:40 - 11:50)		
종합토론		**좌장: 김병주(영남대학교 교수)**
11:50 - 12:40	지정토론	반상진(전북대학교) 김종필(한국어린이집총연합회 정책연구소장) 김용환(한국유치원총연합회 정책행정이사) 이미화(육아정책연구소 기획조정본부장)
12:40 - 13:00	종합토론	참석자

목 차

주제발표

【주제1】 제20대 국회의원선거 교육공약 진단 및 개선방향
…… 안선회(중부대학교) …… 1

【주제2】 누리과정 예산 편성 문제의 쟁점과 해법
…… 하봉운(경기대학교) …… 37

【주제3】 유아 교육 · 보육 통합 문제의 쟁점과 해법
…… 이정욱(덕성여자대학교) …… 59

지정토론

토론Ⅰ. 20대 총선 교육공약, 쟁점과 해법은?
…… 반상진(전북대학교) …… 79

토론Ⅱ. 보육현장의 시각에서 본 보육정책 현안과 그 대안
…… 김종필(한국어린이집총연합회 정책연구소장) …… 87

토론Ⅲ. 유보통합과 누리과정에 대한 제언
…… 김용환(한국유치원총연합회 정책행정이사) …… 93

토론Ⅳ. 누리과정과 유보통합에 대한 견해
…… 이미화(육아정책연구소 기획조정본부장) …… 97

주제 1

제20대 국회의원선거 교육공약 진단 및 개선방향

안선회(중부대학교)

【주제1】

제20대 국회의원선거 교육공약 진단 및 개선방향

안 선 희(중부대학교)

Ⅰ. 서론 : 국회의원 선거의 의미와 교육공약 진단의 필요성

1. 국회의원 선거의 의미

● **헌법상 국회의 권한 : 입법, 예산심의·확정, 국정감사, 해임건의, 탄핵 등**

◦ 제40조 입법권은 국회에 속함.

◦ 제52조 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있음.

◦ 제54조 ①국회는 국가의 예산안을 심의·확정함.

◦ 제59조 조세의 종목과 세율은 법률로 정함.

◦ 제61조 ①국회는 국정을 감사하거나 특정한 국정사안에 대하여 조사할 수 있으며, 이에 필요한 서류의 제출 또는 증인의 출석과 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있음.

◦ 제62조 ①국무총리·국무위원 또는 정부위원은 국회나 그 위원회에 출석하여 국정처리상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있음.

● **국회의원 선거의 의미**

◦ 제1조 ①대한민국은 민주공화국임.
②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

◦ 국회의원 선거는 국민의 대표를 선출하여 국가 정치를 대행하게 하는 절차

◦ 국회의원 선거는 국민주권, 주권재민을 실현하는 가장 중요한 방법

◦ 국회의원 선거는 국민이 국가의 정치에 참여하는 가장 중요한 절차

◦ 국회의원 선거는 국회와 정부에 대한 정당의 지배력, 영향력을 결정하는 절치

◦ 국회의원 선거는 사실상 법률에 의한 국가의 정책방향을 결정하는 핵심절차

◦ 국회의원 선거는 권력투쟁과 정책경쟁의 장이자, 정치교육의 현장

2. 국회의원 선거 교육공약 진단의 필요성

● **국회의원 선거의 중요성**

◦ 국회의원 선거는 국민교육주권을 실현하는 가장 중요한 방법
  - 국가 교육정책의 최종적으로 결정할 수 있는 교육주권이 국민에게 있음을 확인하고 실현하는 가장 중요한 절차

◦ 국회의원 선거는 사실상 법률에 의한 국가의 교육정책방향을 결정하는 핵심절차
  - 국회의 정당 분포를 통해 교육공약에 근거한 법률 제·개정의 방향 결정

◦ 국회의원 선거는 교육정책 경쟁의 장이자, 교육정치와 정치교육의 현장
  - 국회의원 선거에 나타난 교육공약을 통해 교육에 대한 사회적 논의를 확대하고, 교육정책공약에 대한 사회적 합의를 도출하는 과정
  - 교육을 둘러싼 가장 핵심적인 정치과정인 교육정치의 현장
  - 학생과 학부모, 모든 국민을 위한 정치교육의 현장

◦ 선거를 둘러싼 우리의 정치현실
  - 우리 제20대 국회의원 선거에서 정책경쟁, 정책논의는 사라지고 국민의 고통과 요구는 무시한 추악한 권력투쟁만 남아 있어 정치교육의 반면교사(反面敎師)로 작용하고 있음
  - 국회의원 선거를 둘러싼 우리 정치의 현실은 올바른 정치와 너무 거리가 멀어 우리 학생들이 보고 배울까 두려울 정도
  - 지역주의와 맞물려 정당의 국회의원 후보 공천이 사실상 국민의 선거를 대체하게 되며, 정당 공천을 둘러싼 권력투쟁이 난무하고, 국민이 아닌 권력자에 대한 충성과 맹종이 국회의원을 결정하게 되는 현실이 개탄스러움
  - 하지만, 그럼에도 불구하고 국회의원 선거 결과에 의해 교육정책의 방향이 결정될 수밖에 없기에 주요 정당의 교육공약을 진단하고 분석하여 국민들에게 그 실상을 알리고 올바른 판단과 정치참여를 요청해야 함

● **교육행정, 교육정책 전문가로서의 사명**

◦ 정치현실, 선거 현실이 바람직하지 않다고 해서 선거에 의한 영향이 사라지는 것도 아니고 국회의원 선거 결과에 의해 교육정책의 방향이 결정될 수밖에 없기에 주요 정당의 교육공약을 진단하고 분석하여 국민들에게 그 실상을 알리는 것이 교육정책 전문가로서의 사명임

◦ 정당과 정부에 대한 정책자문을 하고 있지만, 그와 무관하게 교육자로서의 양심과 교육정책 전문가로서의 교육적 신념, 그리고 최대한 교육여론에 근거하여 교육공약을 진단하고자 함.

● **교육현실의 심각성 : 우리 교육의 진정한 위기**

◦ 우리 학생은 여전히 고통스럽다.
- 학생들은 자신의 꿈을 세우거나 키우지 못하고, 자신의 다양한 강점을 키우지 못하고, 역량을 키우지 못하고, 창의적인 인재로 성장하지 못함.
- 그래서 자신의 가능성을 버리도록 강요받고, 자존감·자신감을 잃고, 친구를 잃고, 꿈과 희망도 잃고, 행복하지 않은 삶, 미래가 불안한 삶을 살아간다.

◦ 학부모는 자녀교육 때문에 더 긴장하고, 불안하고, 고통스럽다.
- 그런 경험을 하며 자녀교육에 전념해도 자녀와 자신의 미래는 불투명함.
- 이런 상태에서 부부가 아이를 하나라도 낳아 잘 기른다면 그것 자체가 기적임. 그저 감사할 일임.
- 그런데도 정부는 유아보육까지 지방교육재정에서 책임지라고 떠넘기고 있음. 이런 상태에서는 출산율 저하를 막을 수가 없음.
- 이러한 상태가 지속되면 우리 사회공동체의 발전이 사실상 불가능함.

◦ 여전히 수많은 교사·교수들이 교육현장에서 묵묵히, 끊임없이 노력하고 있음.
- 하지만, 일부는 노력의 방향이 학생보다 승진인 경우도 있고, 노력 자체가 부족한 사람도 있음. 교육에 대한 열정과 헌신의 정도에서도 차이가 있음.
- 그러면서도 공통적인 것은 스스로 자신의 일에 행복하다고 느끼는 교사·교수는 그다지 많지 않다는 것임.
- 우리 교육에서 느끼는 학생, 학부모, 교사, 국민의 고통은 여전함.

◦ 교육이 사회변화에 주도적으로 대응하며, 사회발전을 주도해야 하는데 우리 교육은 그러질 못하고 있음.
- 교육이 다양한 분야의 창의인재를 길러내야 하는데 그러질 못하고 있음.
- 교육이 평등하게 이루어지고, 교육을 통해 사회의 평등과 통합이 더 실현되어야 하는데 현실은 그 반대가 되어 가고 있음. 지금 우리 교육은 사회불평등을 유지·존속시키는 핵심기제가 되어 가고 있음.

◦ "이런 교육으로는 우리의 미래가 없다."
- 우리 아이들의 꿈을, 강점을, 미래를, 행복을 키워줄 수 없음.
- 이런 교육으로는 학부모도, 교원도 행복할 수 없음.
- 이런 교육으로는 지식기반사회를 주도하지 못함.
- 이런 교육으로는 창조사회, 창조경제를 발전시켜 나갈 수 없음.
- 이런 교육으로는 개개인의 행복이나 국가발전은커녕, 우리 공동체의 존속도 어려울 수 있음.

● **교육개혁의 절박함**

◦ 교육개혁은 단지 학생·학부모·교원·국민의 고통을 해소하는 차원에 그쳐서는 안 됨. 문제 해결의 정도가 아니라, 교육개혁, 교육발전을 통한 개인의 참다운 성장과 진정한 행복, 그리고 건강하고 정의로운 사회발전을 다시 이룩해 내야 함.

◦ 현재의 지식중심의 교육, 현재의 대입제도, 현재의 교육내용과 방법 중에서 바꿀 것은 과감히 바꾸어야 함. 그리고 우리의 교육열, 우리 교육의 장점, 교원의 열정은 소중히 지켜내는 교육대변혁을 시작해야 함.

◦ 그러기 위해서는 먼저 각기 자신의 위치에서 자신을 성찰하고 자신부터 변화되기 위한 노력을 시작해야 함.

◦ 그리고 정부, 국회와 정당은 이러한 노력을 성원하고 지원·촉진해야 함. 결국, 교육개혁, 교육발전을 위한 올바른 비전과 총체적인 중장기 교육개혁 청사진이 있어야 함.

Ⅱ. 교육개혁의 이념과 교육공약 진단 준거

1. 교육개혁의 이념과 방향

● **교육개혁에 대한 기존 관점 검토**

◦ 이종재 등(2015:423-424)은 '신자유주의 접근(공리주의적 관점)'과 '민주공동체 지향(전인교육 관점)'으로 구분함.

- 두 관점을 교육제도의 운영원리, 교육의 가치, 교육의 성취, 교육의 기회균등, 관련된 가치관에 대한 관점 등 5개 측면으로 나누어 비교

◦ '신자유주의 접근'과 '민주공동체 지향' 관점 구분의 한계(안선회, 2015)

- 지나친 단순화의 오류 : 학습 중심 학습자 지향성(학습주의)과 교육 중심 교육자 지향성(교육주의)의 차이가 잘 드러나지 못하게 하거나, 단순하게 학습 중심 학습자 지향성(학습주의)을 공리주의적 신자유주의 관점으로 성급하게 일반화하는 우를 범할 수 있음
- 사회구성원 다수가 지향하고 인정할 수 있는 보편적 가치를 경시
- 교육계 내부의 실제적인 관점 차이와 지향성 반영 어려움
- 교육 관련 보수와 진보에 대한 실제적 분석 어려움 : 부분적으로 신자유주의 관점에서 교육개혁이, 공동체주의 관점에서 보수적 행태가 나타날 수도 있음
- 주장과 실천의 차이점이 제대로 분석되지 못함
- 신자유주의와 공동체주의 중심의 관점 비교는 결과적으로 학습자 중심의 균형적 또는 중도적 접근, 실용주의적 개혁을 저해할 수 있음

● **학습자의 학습과 성장을 중시하는 교육개혁에 대한 관점**

◦ 교육공약 진단의 관점으로는 '학습자(학생)를 존중하고 올바르고 효과적인 학습을 지향'하는 '교육현장 중심 교육개혁'의 관점에 근거하고자 함(안선회, 2015)

- 교육 : "학습자의 학습이 바람직하고 효과적으로 이루어지도록 자극, 촉진, 지원, 지도, 관리함으로써, 학습자의 학습과 성장을 통한 행복 실현을 추구하는 교육자의 적극적인 활동"
- 교육현장 중심의 관점 : '학습자, 학습 중심의 교육을 지향하되, 교육자의 적극적인 역할을 함께 중시하는 관점'

• '학교에서 교육을 실천하고 있는 교원과 학부모의 상호 존중과 협력, 조화로운 상호작용을 교육개혁, 학교혁신의 중심으로 존중하되, 학교교육의 궁극적인 목표인 학생(학습자)의 바람직하고 효과적인 학습과 성장을 중시하고 지향한다는 점에서 학습과 학습자 지향의 관점'

• 이분법적, 대립적 관점이 아닌 교육자와 학습자의 조화와 협력을 강조하고 중시하는 교육개혁의 관점

• 학습자 존중의 의미 : 교육수요자의 선택권을 인정하고, 고교 비평준화를 추진하고, 학교 간 경쟁을 강화함은 의미가 아니라, 교육의 목적인 학습자의 학습과 성장을 존중하고 지향함은 교육 본래의 의미와 가치를 담는다는 뜻

• '교육현장': 학생, 학부모, 교원 모두의 견해와 요구, 교육과 학습, 참여가 보장되고 협력적 상호작용이 보장되는 자율적인 교육공동체이자, 학습공동체

◦ '학습자(학생)를 존중하고 올바르고 효과적인 학습을 지향'하는 '교육현장 중심 교육개혁'의 관점을 전술한 교육정책에 대한 두 가지 관점과 비교하여 정리하면 다음과 같음

구분	신자유주의 지향 (공리주의적 관점)	학습자와 학습 지향 ('교육현장중심' 관점)	민주적 공동체 지향 (전인교육 관점)
이념적 지향	개인주의 자유주의	인간애(인간존중) 민주주의(국민교육주권) 자유와 평등의 조화	공동체주의 평등주의
교육제도의 운영원리	효율과 선택	모두를 위한 맞춤형 수월성 (수월성과 형평성 조화)	평등성
교육의 가치에 대한 속성	외재적 도구주의	교육 본질적, 내재적 가치와 자아실현, 행복을 위한 도구적 가치 함께 인정	내재적 가치

구분	신자유주의 지향 (공리주의적 관점)	학습자와 학습 지향 ('교육현장중심' 관점)	민주적 공동체 지향 (전인교육 관점)
교육개혁의 동인	외부적 동인 위주 (교육수요자의 요구와 선택)	내부적 동인 강조 (교원, 학부모, 학생 중심) + 외부적 동인(사회변화 등) * 학습자와 학습을 위한 교육자의 적극적 역할 강조	내부적 동인 위주 (교원 중심 지향) (학생, 학부모 존중)
교육의 성취	인적자본 생산성, 실적	참된 학업성취 전인적 성장과 발달 창의성·인성 등 핵심역량 사회적 책임	사회적 자본 신뢰, 협동, 덕
교육의 기회균등 (공정성 원리)	능력에 따른 경쟁 효율성	자유의 평등한 보장 교육에서의 결과적 평등 지향 능력·노력·업적에 따른 보상 사회적 약자를 위한 적극적 차별(배려·지원)	지원과 배려 차등적 보상
관련된 가치관 (시간 관계 중점)	미래지향 독립성 역량(doing)	현재와 미래 지향 자율과 존중, 소통과 협력 존재(being)와 역량(doing)	현재 지향 상호의존성 존재(being)와 성품

자료: 신자유주의와 민주적 공동체 관점은 이종재 등(2015: 424)의 분석임. 학습자와 학습 중심의 교육현장 관점은 안선회(2015)의 '5·31개혁이 학교혁신에 미친 영향' 일부 수정

2. 국회의원 선거 교육공약 진단의 준거

● **교육공약 진단 대상**

◦ 진단 대상 정당 : 교육공약 진단은 현재 국회의 정당별 의석분포와 원내교섭단체 지위를 고려하여 새누리당, 더불어민주당, 국민의당을 그 대상으로 함

◦ 진단 대상 내용 : 중앙선거관리위원회에 제출된 정당의 선거공약

- 정당의 선거공약에 나타난 정책공약의 목표와 정책수단

● **교육공약 진단 준거 : 교육적 타당성과 적합성**

◦ 교육공약의 교육적 타당성 : 교육공약이 교육적으로 바람직한 가치를 담고 있는지를 진단(안선회, 2016)

- 첫째, 교육공약이 가장 근본적이고 중요하며 시급한 정책문제를 파악하여 교육공약에 반영하고 있는지를 진단함.

• 근본적이고 중요하면 시급한 정책문제를 외면하고, 현상적이고 지엽적이며 덜 중요하고 덜 시급한 정책문제를 가장 중요한 정책문제로 설정하는 것은 결코 바람직한 교육공약이라고 하기 어려움.

- 둘째, 정당 교육공약에 나타난 교육개혁 이념이 교육의 본질적인 가치와 교육의 사회적인 가치를 제대로 반영하고 있는지를 진단함
  - 교육공약이 학습자의 바람직하고 효과적인 학습과 성장을 통한 행복 실현을 추구하거나 지원 · 촉진할 수 있는지, 교육공약이 창의적인 문제해결능력 신장을 지원 · 촉진함으로써 사회발전을 위해 기여할 수 있는 미래지향성이라는 사회적 가치를 반영하고 있는지, 교육개혁, 교육발전을 통한 개인의 참다운 성장과 진정한 행복, 그리고 건강하고 정의로운 사회발전을 다시 이룩해 낼 수 있는지 진단함
- 셋째, 정당 교육공약이 인간의 존엄성과 사회적 약자 우선 배려라는 인간 존중의 가치를 반영하여 이루어져야 함(허범, 1982). 그럼으로써 교육정의를 실현할 수 있는지를 진단함
- 넷째, 교육정책결정자나 교육전문가 · 교육자만이 아니라, '학생 · 학부모를 포함한' 국민 다수가 객관적으로 인식하는 문제와 요구를 반영해야 함.

◦ 교육공약의 적합성 : 교육공약에 나타난 정책목표와 정책수단이 적합하게 제시되어 있는지를 진단함(안선회 외, 2014)
- 정책목표의 적합성 : 정책목표의 구체성 및 적절성
- 정책수단의 적합성 : 정책문제 정의의 정확성, 정책목표와 정책수단의 인과관계의 적절성, 정책목표 달성을 위한 정책수단의 구체성과 실현가능성
  - 정책문제 정의의 '정확성' 진단 : '정책문제 정의가 정책문제에 관한 객관적인 조건과 상황, 정책문제의 발생 원인을 최대한 객관적 현실에 더 가깝게 반영하는 정도'를 진단
  - 정책목표와 정책수단의 인과관계의 적절성 : 교육공약에 제시된 정책수단이 원인이 되어 결과적으로 교육공약에 제시된 정책목표를 달성할 수 있다는 정책인과가설이 적절한지를 진단
  - 정책목표 달성을 위한 정책수단의 구체성과 실현가능성 : 정책목표 달성을 위한 정책수단이 구체적으로 제시되어 있는지 실현 가능한지를 진단

◦ 중앙선거관리위원회에 제출된 새누리당, 더불어민주당, 국민의당의 제20대 국회의원선거 최종공약에 대해 정당별로 교육적 타당성과 적절성을 종합 진단함

Ⅲ. 정당별 교육공약 진단

1. 정당별 핵심 교육공약 진단

가. 새누리당

1) 새누리당 교육공약 : 주요 공약은 "사교육비를 대폭 경감하겠습니다!"

● 저소득층 사교육비 경감 추진

◦ 현황 및 문제점 : 사교육은 점수 위주의 암기식 학습태도를 조장하여 공교육의 창의인재 양성에 큰 걸림돌로 작용하고 있음.

◦ 목표 : 사교육 부담 경감 및 창의적 미래 인재를 양성하는 교육 기반 구축

◦ 개선방안 : 주요 정책수단

- 사교육 수요가 높은 영어, 수학, 예체능 교과에 집중 대응하여, 사교육 수요를 공교육 체계 내에서 흡수할 계획임.
- 초등학교 돌봄교실 확대, 중학교 자유학기제의 성공적 정착 등의 학교급별 맞춤형 정책을 꾸준히 추진하겠음.
- 저소득층 사교육비 경감 추진 : 지역아동센터에 있는 아동 대상으로 수학·영어·예체능 과목 등에 대한 한국 장학재단 주관사업인 대학생 지식봉사활동을 연계하여 전국으로 확대

● 무료 한국형 온라인공개강좌(K-MOOC) 서비스 활성화

◦ 현황 및 문제점

- 현재 K-MOOC에 개설 중인 강좌(27개)의 분야와 수가 적어 다양한 배경과 관심분야를 가진 학습자의 수요 부응을 위해 개설 강좌 확대 필요
- K-MOOC 강좌 이수결과에 대한 구체적인 활용 방안 부족

◦ 목표 : 대학의 우수 강의를 제공하여 실질적인 고등교육기회 균형 실현

◦ 개선방안 : 주요 정책수단

- K-MOOC 개설 강좌를 확대하여 다양한 관심사를 가진 학습자의 요구에 부응
- 다양한 이수결과 활용 방안을 마련하여 학습자의 적극적 수강 유인 제공
- 일반 오프라인 대학에서 K-MOOC를 활용한 다양한 수업 활용 형태 확산
- 대학별로 정하는 일정 요건에 따라 학점인정 시범운영으로 학습의 시·공간적 제약을 완화하고 대학생들의 학비 부담 경감
- 개인 학습자의 자기계발 활용 외에 공공기관·민간기업의 직원 전문성 함양을 위한 직원 재교육 시, K-MOOC 강좌 활용 확대

● **EBS-2TV 본방송 조기 실시**

◦ 목표 : 서민층 사교육비 연간 약 1,800억원 절감 효과 기대

◦ 개선방안 : 주요 정책수단

- 무료로 제공되는 지상파 EBS-TV(교육방송)의 채널을 한 개 더 추가하여
- 서민층의 초·중등학생 교과목 학습용 프로그램과 영어학습 프로그램 등 다양한 콘텐츠를 제공하여 연간 1,800억원 이상의 사교육비 부담을 완화
- 신규채널(EBS-2TV)의 조기 방송을 위해 방송법령을 개정하고, 프로그램 제작 지원을 위해 정부예산을 지속적으로 확대할 계획

● **저소득층 영재 발굴 및 교육 지원**

◦ 목표 : 소외계층 영재가 창의적이고 큰 인재로 성장할 기회 확대

◦ 개선방안 : 주요 정책수단

- 영재교육 소외자를 고려한 맞춤형 진단검사 등을 활용하여 소외자 선발 확대
  ※ 영재교육 소외자 수혜율 : 2.46%('12)→3.81%('15)→5.5('16)
- 표준화된 검사 창의성 검사 등 선발방식에서 교사들이 충분한 기간 동안 학생을 관찰하여 영재성을 발견할 수 있도록 교원의 연수 기회 확대로 교사 관찰 및 추천제 내실화
- 영재교육 소외자의 특성에 대한 기초연구 추진 및 과도기적 프로그램 지원 확대
- 초중고등학교에 이르기까지 단계적 영재교육 지원

● **아동복지 공약 : 아동이 기댈 수 있는 세상, 새누리가 만들겠습니다**

◦ 체계적 대응체계 마련과 지역아동보호 전문기관을 지원하는 아동복지진흥원 설립

◦ 출결석 상황을 제도적으로 관리하고 학교 중심의 학대트라우마 네트워크 구축

◦ 아동학대 전담경찰관 신설 및 아동치료병원 지정·운영

◦ 예비부부부터 출산, 학부모까지 단계별 학부모 교육 체계적 지원 : 예비부부, 출생신고 및 출산 전후, 자녀 연령의 단계별 부모교육이 실시되어 점진적으로 부모 됨을 준비할 수 있도록 체계적으로 지원. 가족교육활성화법(가칭) 제정 추진

◦ 아동학대 관련 예산의 선진국 수준 확보(총예산 대비 0.0047% → 0.1% 수준)

◦ 「피해아동 지원에 관한 특별법」 제정 및 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 개정

● **젊음의 도전과 열정을 응원합니다 : 대학학자금 지원 등**

◦ 대학학자금 대출금리 이하 : 15년 현행 2.7%에서 2.5%로 인하

◦ 중소기업 취업자 중 저소득층 대성 거치 및 상환기간 추가 연장

◦ 청년의 권리 규정을 정한 청년기본법 제정

◦ 대학 연합기숙사 확충 : 국·공유지 등을 기숙사 건립 부지로 활용하여 여러 대학의 학생들이 공동으로 거주할 수 있는 연합기숙사 건립 확대

● **소외된 이웃, 그늘과 차별이 없는 세상을 만든다**

◦ 특수교육 질 향상 및 장애학생 교육력 신장 : 특수교사 지속적인 연도별 증원, 특수학교(급) 신증설

◦ 다문화가족 자녀 성장지원('多재다능') 프로그램 추진

● **교육감 직선제를 개혁하여 교육의 자주성을 세우겠습니다**

◦ 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장할 수 있도록 교육감 직선제 개혁

- 교육감 직선제 개혁을 위한 TF 구성, 대안 검토 및 교육감 직선제 개혁안 도출

◦ 교육감 선출방식 개선에 대한 사회적 합의 도출

- 전문가, 교육계, 학부모 등 이해관계자 의견 수렴 및 사회적 합의 도출

● **기타 교육 관련 공약**

◦ 국공립 어린이집, 유치원 단계적 확대(목표 성과치 미제시)

◦ 교육소외지역부터 고교무상교육 단계적 실시

◦ 직장인 학부모도 가능한 학부모 학교참여 휴(공)가 제도 도입 추진

◦ 한국장학재단 대학생 활용 지식멘토링 전국 확대

◦ 무료 온라인공개강좌 서비스로 맞춤형 고등교육 제공

◦ 찜통 및 냉동교실이 없는 에너지 자립학교

◦ 노인교육지원법 제정으로 어르신 맞춤형 교육 지원 근거 마련

◦ 청년희망아카데미 전국 확대로 일자리 연계, 교육, 창직 원스톱 지원, 재학생 벤처장학금 수여, 청년국제인턴 확대

2) 새누리당 교육공약 진단 : 사교육비 경감 대책 중심 진단

● **교육공약의 교육적 타당성**

◦ 교육공약이 가장 근본적이고 중요하며 시급한 정책문제를 반영하였는지

- 새누리당 교육공약은 사교육비 문제와 아동학대라는 매우 중요하며 시급한 교육정책문제를 반영하고 있음. 교육감 직선제 개혁은 중앙정부의 문제의식이이 반영되어 있다고 판단됨.

- 하지만, 고교 간 교육격차 확대 등 교육불평등, 학생부종합전형 등 대입전형의 불공정성과 복잡성 그리고 불확실성, 지식암기 위주의 공교육 문제, 대학의 교육력 부족 등 여러 근본적인 교육정책문제는 반영되지 않고 있음.

◦ 교육개혁 이념이 교육의 본질적인 가치와 사회적인 가치를 반영하였는지

- 새누리당 교육공약에서는 전인교육, 창의인성교육이라는 교육의 본질적인 가치는 제대로 반영되고 있지 못함.

- 새누리당 교육공약으로는 창조경제 실현을 위한 창의인재 양성, 창의적 인적자

원개발, 청년실업 문제의 해소·완화 효과를 충분히 기대하기 어려움.

◦ 인간 존중의 가치, 교육정의의 가치를 반영하고 있는지

- 새누리당 교육공약은 사교육비 경감 아동 보호를 내세우고 있으나, 교육을 통한 구성원의 행복 실현, 교육을 통한 사회정의 실현과 같은 보편적인 가치를 반영하고 있지 못함

◦ 학생 · 학부모를 포함한 국민 다수가 인식하는 문제와 요구를 반영하였는지

- 새누리당 교육공약은 사교육비 문제, 아동학대 문제라는 국민 다수가 인식하는 교육정책문제를 반영하고 있음. 다만 교육감 직선제는 정부의 문제의식이 반영됨
- 하지만, 누리과정 예산문제, 교육격차, 대입문제, 지식교육 치중문제, 대학교육력문제 등 국민 다수가 인식하는 여러 교육정책문제는 반영하고 있지 못함.
- 특히, 누리과정 예산문제는 총선 쟁점으로 더 이상 부각되는 것을 희망하지 않는 것으로 판단됨.

● **교육공약의 적합성**

◦ 정책목표의 적합성 : 정책목표의 구체성 및 적절성

- 정책목표로 사교육비 '대폭 경감'을 내세우고 있으나, '대폭 경감'의 수준에 대해서는 구체적인 언급이 없음
- 사교육비 경감, 아동보호 외에는 교육공약의 정책목표가 거의 제시되지 않았음
- 교육에 대한 문제의식 부족이 교육공약 부재라는 결과로 귀결되고 있다고 판단됨

◦ 정책수단의 적합성 : 정책문제 정의의 정확성, 정책목표와 정책수단의 인과관계의 적절성, 정책목표 달성을 위한 정책수단의 구체성과 실현가능성

- 정책문제 정의의 정확성 : 전반적인 교육문제에 대한 인식 자체가 부족함. 사교육비 증가의 핵심원인인 내신성적 경쟁, 컨설팅사교육과 고교와 대학 입학제도에 대한 원인 분석이 없음
- 정책목표와 정책수단의 인과관계의 적절성 : 정책문제 정의가 미흡한 결과 사교육비 경감대책에서도 제시된 정책수단으로는 사교육비 '대폭 경감'은 실현이 어려울 것으로 판단됨.
  - 핵심원인인 내신성적 경쟁, 컨설팅사교육과 고교와 대학 입학제도에 대한 원인 분석이 없기에 대책도 전혀 제시되지 않고 있음
  - 저소득층 사교육비 경감 추진 : 사교육비 지출 계층은 중산층 이상 학부모이기에 사교육비 '경감'을 위한 실효성 있는 대책은 아님. 점차 학생맞춤형 방과후학교에 대한 소득맞춤형 지원방안이 확대되어야 함
  - 무료 한국형 온라인공개강좌(K-MOOC) 서비스 활성화 : 현재 콘텐츠와 이용자가 극히 적기 때문에 확대함이고 해도 크게 실효성 있는 대책은 아님. 방송대를

비롯한 대학교육 콘텐츠에 대한 전면 무상 공개 수준으로 확대되어야 함.

- EBS-2TV 본방송 조기 실시 : EBS-2TV 본방송 시청자는 거의 없음. 중요한 것은 인터넷 기반 교육서비스임. 초중학생 대상 교육서비스 무상 제공과 함께, EBS를 중심으로 한 지능형 진단-교육-학습-진로-진학-취업 지원스시템이 개발되어 제공될 필요가 있음
- 저소득층 영재 발굴 및 교육 지원 : 소외계층을 위한 영재선발 개선대책으로는 타당하지만 사교육비 '경감'을 위한 실효성 있는 대책은 아님.

- 정책목표 달성을 위한 정책수단의 구체성과 실현가능성 : 새누리당 사교육비 경감 대책은 구체성을 보여주나, 정책수단이 빈약하여 일부 대책의 구체성이 큰 의미가 없는 수준임. 현재 공약으로는 추가적인 교육재정 확충도 불필요함.

※ 다만, 아동보호 대책은 비교적 교육적 타당성과 적합성을 갖추고 있다고 판단됨.

● **종합 진단 : 교육공약이 매우 단편적이고, 타당성과 적합성도 매우 부족**

◦ 새누리당 교육공약은 교육적 타당성도 매우 부족하고, 적합성도 매우 미흡함

◦ 교육공약에 근거할 때, 새누리당은 전반적이고 총제적인 교육개혁에 대한 의지와 교육개혁의 역량, 그리고 중장기 계획이 상대적으로 부족하다고 판단됨.

◦ 새누리당 교육공약에는 추가 재정 소요가 요구되는 공약이 거의 없음. 특히 현 교육부 정책을 수정하거나 교육복지를 더 확충하는 공약은 내놓지 못하고 있음.

◦ 새누리당 교육공약에서는 현 정부의 교육정책에 대한 비판과 대책을 담은 공약은 거의 없음.

◦ 새누리당 교육공약으로는 행복교육, 창의인재 육성 등 현 정부가 추구하는 정책비전 달성은 물론이고, 사회발전을 위한 올바르고 적합한 교육개혁을 기대하기 어려움.

◦ 새누리당 교육공약으로는 학생의 다양한 강점·꿈·진로는 발달하지 못하고, 학생·학부모·교사의 불행·불만은 지속되고, 지식암기 중심의 교육이 계속되며, 창조경제 실현을 위한 창의인재 양성은 더욱 어려워질 것으로 우려됨.

◦ 새누리당이 과반수 의석을 점유하면, 교육감 직선제를 둘러싼 갈등이 우려됨.

◦ 당의 교육개혁 이념과 방향, 전략에 대한 전면적인 전환이 필요하다고 판단됨.

◦ 국회의 고유권한이자 가장 중요한 권한인 입법권을 활용한 대책이 매우 미흡함.

나. 더불어민주당 : '좋은 일자리 창출과 행복한 민생경제' 공약의 일부 '사회통합을 위한 한국형 복지국가' 공약의 일부

1) 더불어 민주당 교육공약

● **교육복지 이념 수정 : 정서에 맞는 지속가능한 한국형 복지국가 건설**

◦ 우리사회가 통합을 이루고 공동체를 회복하려면 우리사회에서 통용되는 정의나 국민감정 그리고 경제적 효율성 등 우리 실정에 맞는 한국형모델이 필요함

◦ 한국형복지는 내용면에서는 선택적 보편주의이며, 규모면에서는 적정복지, 적정부담임 : 선택적 보편주의는 빈곤층 장애인 실업자 노인 고아 등 취약계층에 대해서는 집중적인 보장 선별주의를 하고 보육 교육 의료 주거 노후 등 모든 국민들에게 기본적 삶의 요소이자 지속가능한 발전을 위해 꼭 필요한 핵심분야에 대해서는 보편적 지원을 하자는 것임

◦ 선택적 보편주의는 보편주의가 갖는 과다한 재원소요의 문제와 선택적 복지가 갖는 사후적 교정의 한계를 보완하여 양 모델의 장점만을 취한 것임

● **100% 국가책임 0~5세 보육·교육 반드시 실천하겠습니다**

◦ 보육예산을 100% 중앙정부가 담당하여 보육에 대한 책임성을 명확히 하고 연례적으로 반복되는 보육 중단 위기를 해소

- 만0~2세 영아 보육료 및 만 3~5세 어린이집 누리과정, 만 0~5세 가정양육수당에 소요되는 비용 전액 국고 부담

◦ 국공립 어린이집을 전체의 30%까지 단계적으로 확충하여 보육의 공공성 제고

- 기존 민간어린이집을 매입하거나 장기임대하는 방식으로 국·공립 어린이집 확충 우선 추진(기존 어린이집이 부족한 지역에 국·공립 어린이집 신규 설치 추진)

● **표준보육비용 수준의 보육료 지원으로 보육환경을 개선하고 학부모 추가부담을 없애겠습니다**

◦ 0~5세 보육료를 표준보육비용에 기준하여 지원. 보육료 지원을 현실화함으로써 어린이집 시설 개선 및 보육인력 처우 개선 추진

- 중장기적으로 일반 보육료와 보육인력 인건비 계정을 분리하고, 보육교사 반별 인건비 책정 추진

◦ 어린이집 특별활동비 등을 표준보육비용에 반영함으로써 학부모 추가부담 방지

- 표준보육비용 산정에 어린이집 운영자 대표, 학부모 대표가 참여하여 현실을 반영한 비용 산정이 이루어지도록 개선

◦ 어린이집 공공성 강화 및 공공성 지원 확대

● **아동 학대 근절을 위해 아동보호시스템을 강화하고 안전대책을 마련하겠습니다**

◦ 학대 아동 조기 발견을 위해 무단장기결석일을 3일로 축소

- 어린이집, 유치원 등에 다니는 영유아, 초등학교에 다니는 아동이 특별한 사유 없이 3일 이상 결석할 시 시설장이 해당 내용을 관할 경찰청에 통보
- 통보받은 경찰서는 아동학대 전문가와 함께 해당 영유아 및 아동의 집을 방문하여 학대 여부 확인 의무화

◦ 피해 아동에 대한 충분한 치료·보호 제공
- 아동보호전문기관을 현재 55개소에서 100개소로 확충
- 학대 피해 아동 보호와 치료를 위한 쉼터 대폭 확대

◦ 아동 학대 예방 교육프로그램 강화
- 어린이집과 유치원, 초등학교 교사들에 대해 아동 학대 신고 의무자 교육 강화
- 아동 학대에 대한 대국민 홍보와 교육 강화

◦ 어린이보호구역내 어린이교통사고 사망자를 선진국 수준으로 줄이기 위해 안전시설 확충 및 법규 단속 강화 등 제도 개선과 예산 확대

● **안전하고 건강한 먹거리, 책임지겠습니다**

◦ 안전하고 건강한 먹거리의 생산·공급을 위한 종합먹거리전략(푸드플랜) 수립

◦ 친환경 학교급식을 고등학교까지 확대 지원하고, 사회적 약자에 대한 친환경 급식 공급 확대

◦ 취약계층에 양질의 먹거리 제공을 위한 농식품바우처(푸드스탬프) 도입

◦ 농민장터, 꾸러미사업, 농가레스토랑 등 직거래 강화, GMO완전표시제 도입

● **청소년들이 안전하고 건강하게 성장하도록 지원하겠습니다**

◦ 학교 밖 청소년 지원 확대
- 학교를 떠나는 청소년들에게 개개인에 맞는 새로운 교육 기회 제공, 의무교육중단 학생에게 의무교육 경비에 준하여 홈스쿨링, 대안교육기관, 직업교육훈련기관 등의 교육비 지원, '학교 밖 청소년 지원센터' 설치 확대 및 기능 보강

◦ 지역사회 청소년 통합지원체계(CYS-Net) 지원 확대

◦ 청소년사회안전망 강화 : 청소년쉼터 확대, 기능 다양화로 청소년 보호 강화, 고위기 청소년을 위한 청소년동반자(찾아가는 전문상담가) 프로그램 확대

● **방과후학교 공익재단을 만들어 학교·지역사회가 함께 운영하겠습니다**

◦ 지자체·지역교육청·지역사회가 함께 지역의 인적·물적자원을 연계하기 위해 방과후학교 공익 재단을 설립하여 운영

◦ 방과후학교의 책임성과 만족도를 높이기 위해 방과후학교장 제도 도입

◦ 방과후학교에 지역 인력을 활용하여 질을 높이고 일자리 창출

● **흙수저 대물림을 막고 교육의 계층이동 사다리를 복원하겠습니다**

◦ 금수저와 흙수저 학교로 구분되는 고교체계 전면 혁신

- 입시명문고로 변질된 외고·국제고·자사고를 단계적으로 일반고로 전환
- 과학고·영재학교는 사교육 유발효과를 최소화하는 선발 및 운영방식 도입
- 일반고에 학생 교과 선택권을 확대하는 수강신청제 도입을 통해 일반고 혁신

◦ 대입에서 스펙경쟁 유발하는 수상실적, 각종 인증 등 반영 금지

◦ 저소득계층과 지방 고졸생들을 위한 기회균형선발전형 확대
- 정원 내 기회균형선발비율을 늘리는 대학에 대해 국가재정지원사업 확대
- 저소득계층과 지방 고졸생들에게 지방대 의대·한의과대·치과대·약학대 의무할당제 실시 및 장학금 확대
- 저소득과 지방 우수인재의 법학·의학·치의학전문대학원 및 한의학 전문대학원에 의무 할당제 실시 및 장학금 지원 확대

◦ 소득계층 간 격차완화를 위하여, 중산층·서민 학부모의 고통인 대학등록금에 대하여 저소득층 대상으로 최대 200만원까지 세액공제 및 환급

◦ 기득권과 특권 해소를 위해 사회 각 분야에서의 저소득층 등에 대한 기회를 확대하는 「기회균등촉진법(가칭)」 제정 추진

◦ 채용 시 저소득계층과 지방 고졸생 우대를 위한 취업균형선발 의무화 추진

◦ 한부모 조손가정 지원 확대, 다문화가족 지원 강화

● 초등부터 고교까지 실질적 무상의무교육을 실현하겠습니다

◦ 고교무상교육 실현

◦ 초등학교 학습 준비물과 체험 학습비 지원으로 학부모 부담 제로화

◦ 교복값 30% 인하 추진 : 국·공립은 물론 사립학교까지 '학교 주관 구매 의무화', 시·도교육청별 학교 주관 구매 가격 공시제도 도입

◦ 의무교육기관 친환경 무상급식에 대해 국가·지자체·교육청이 부담

◦ 농어촌 학교 스쿨버스 지원으로 안전한 통학 및 체험학습 강화

● 기초학력 보장으로 낙오자 없는 학교를 만들겠습니다

◦ 교육의 질을 높이기 위해 초·중·고 학급당 학생수 25명 이하로 감축

◦ 초등학교 한글교육책임제 도입과 초등학교, 중학교는 영어·수학시간에 1학급 2인 교사 배치

◦ 국가가 기초학력을 책임지기 위한 「기초학력책임보장법」 제정

◦ 교수학습 혁신을 통해 수업 만족도를 높이는 혁신학교와 혁신교육지구 확대를 위한 「혁신교육지원법」 제정

◦ 상시 지속적 업무를 하는 학교 비정규직의 정규직 전환을 위해 「교육공무직법」 제정

● 학생의 관심과 적성에 따른 맞춤형 교육을 통해 교육 만족도와 다양성을 높이겠습니다

◦ 고교에 수강신청제를 도입하여 학생들의 교과 선택권 보장

- 고교에서 학생들이 원하는 다양한 교과목을 들을 수 있도록 수강신청제 도입
- 학교별 이수 희망자가 적은 과목을 위해 거점학교, 수업교류, 순회교사, 온라인 교과 이수 등을 도입·확대

◦ 특성화고·마이스터고 정원 확대 및 교육 내실화
- 특성화고·마이스터고 총정원을 확대하고 배정 방식을 개선하여 원하는 학생은 전원 특성화고·마이스터고 진학이 가능하도록 지원
- 특성화고·마이스터고 학생들의 직업 맞춤형 교육을 위해 인근 학교들과 공동교육과정을 교류하는 진로 캠퍼스형 학교 운영

● **노후학교, 찜통·냉골 교실을 안전하고 쾌적한 학교로 바꾸겠습니다**

◦ 40년된 노후학교 시설 개선을 위한 국가 차원의 계획 수립
◦ 노후 책걸상 및 노후 화장실 재래식 변기 조속히 교체
◦ 학교 전기요금 산정체계 변경을 통해 학교 전기요금 부담 완화

● **교육민주화를 보장하고 사립학교의 공공성과 투명성을 확보하겠습니다**

◦ 국립대학 총장 선출에 있어 대학 구성원들의 자율권 보장, 국립대 총장 1순위 후보자 임용 거부 시 학내 구성원들에게 임용 거부 사유 제시 법제화
◦ 사립학교법상의 사학분쟁조정위원회 정상화를 통해 비리재단 복귀 저지 및 비리 사학 퇴출

● **대학교육 : 고등교육재정을 확대하여 대학생 부담을 줄이겠습니다**

◦ 고등교육재정을 GDP 대비 1%(OECD 평균은 GDP 대비 1.2%. 2015년)로 늘리고 등록금 부담 완화 및 대학투자 확대
◦ 대학등록금에 대하여 저소득층 대상으로 최대 200만원까지 세액 공제 및 환급
◦ 장기적으로 소득비례로 수업료를 책정하는 소득연계형 등록금 제도 도입 검토
◦ 대학생, 청년 주거난 개선을 위해 기존의 원룸 외에 1주택 2~4룸식 청년용 쉐어하우스 임대주택 5만호, 장기적으로 10만호를 공급
◦ 대학기숙사 수용률에 대한 법적 근거 마련
- 대학설립·운영규정에 기숙사 수용률 명시, 현행 대학평가지표에 기숙사 수용률과 사립대학의 전입금 포함, 기숙사 건립 및 운영 관련 정보 공개

2) 더불어 민주당 교육공약 진단

● **교육공약의 교육적 타당성**

◦ 교육공약이 가장 근본적이고 중요하며 시급한 정책문제를 반영하였는지
- 더불어민주당 공약은 누리과정, 아동학대, 안전, 사교육비, 교육불평등, 기초학력 부진, 교육환경, 학교교육혁신, 교육민주화, 고등교육재정 문제 등 교육전반의 중

요하고 시급한 교육정책문제를 반영하고 있음.

- 다만, 학생부 중심 대입문제, 지식(암기)중심의 교육과, 그로 인한 창의성 등 핵심역량 부족, 창의인재 양성 실패, 학령인구 저하에 따른 대학구조개혁문제 등 핵심 문제는 반영되지 못하였음.

◦ 교육개혁 이념이 교육의 본질적인 가치와 사회적인 가치를 반영하였는지

- 더불어민주당이 그동안 주장해 왔던 보편적 복지 주장을 일부 수정하는 교육복지 이념인 '선택적 보편주의'를 제시하고 있음.
- 취약계층에 대해서는 집중적인 보장 선별주의를, 모든 국민들에게 기본적 삶의 요소이자 지속가능한 발전을 위해 꼭 필요한 핵심분야에 대해서는 보편적 지원을 하자는 복지이념의 수정은 교육적으로 매우 타당한 변화로 판단됨.
  - 이러한 이념의 변화는 유초중등교육에는 거의 반영되지 않고 여전히 보편적 복지 이념을 담고 있으나, '선택적 보편주의'는 대학등록금 대책으로 '소득비례로 수업료를 책정하는 소득연계형 등록금' 방안을 담고 있음.
- 다만, 교육복지에 매우 치우쳐 있어, 교육의 질 향상을 위한 이념과 정책방향과 정책수단이 부족한 실정임.

◦ 인간 존중의 가치, 교육정의의 가치를 반영하고 있는지

- 누리과정, 아동학대, 안전, 맞춤형교육, 교육민주화 방안을 통해 인간 존중의 가치 실현을 위한 노력이 충분히 반영되어 있음.
- 유아교육부터 고교무상교육, 고교체계 개편, 대입에서의 기회균형선발 확대, 기초학력과 맞춤형교육 등을 통해 교육격차 해소를 넘어 교육정의 실현을 위한 디딤돌이 될 것으로 기대됨. 교육정칙·사회정의를 위한 가치를 충분히 담고 있음.

◦ 학생 · 학부모를 포함한 국민 다수가 인식하는 문제와 요구를 반영하였는지

- 누리과정, 아동학대, 안전, 사교육비, 교육불평등 문제 등 국민 다수가 인식하는 문제와 요구를 적절하게 반영하고 있음
- 다만, 노무현정부 시기 사교육비 증가의 핵심 원인이 되었던 학생부 내신 중심의 대입정책에 대한 학생, 학부모, 국민의 문제의식은 제대로 반영되지 않았음.
- 또한 지식(암기)중심의 교육과, 그로 인한 창의성 등 핵심역량 부족, 창의인재 양성 실패 등 핵심 문제가 반영되지 않아 교육의 질적 혁신 방안이 미흡함.
- 학령인구 저하에 따른 대학구조개혁문제에 대한 문제의식이 나타나 있지 않음.

● **교육공약의 적합성**

◦ 정책목표의 적합성 : 정책목표의 구체성 및 적절성

- 더불어민주당의 13개 교육공약에서 각각의 교육목표가 구체적이고, 교육문제 해결과 교육적 가치 실현에 도움이 되는 방향으로 적절하게 제시되어 있음.

- 다만, ‘좋은 일자리 창출과 행복한 민생경제’ 공약과 ‘사회통합을 위한 한국형 복지국가’ 공약의 일부로 교육 전체의 개혁 비전과 전략이 부각되지 않고 있음
  - 특히, 창의교육, 핵심역량 교육을 위한 모든 학교의 교육혁신에 대한 목표 설정과 정책방안이 미흡함
- 그럼에도 불구하고, 교육공약이 사회정책과의 유기적 연계를 고려하여 제시되는 장점도 있음.

◦ 정책수단의 적합성 : 정책문제 정의의 정확성, 정책목표와 정책수단의 인과관계의 적절성, 정책목표 달성을 위한 정책수단의 구체성과 실현가능성

- 정책문제 정의의 정확성 : 더불어민주당의 교육공약 제시 방식은 정책문제를 적시하지 않고 정책대안만 제시하는 방식이기에 교육정책문제 정의의 정확성을 직접 확인하기 어려움. 하지만, 비교적 적절하게 제시된 정책대안을 통해 추론하건대, 대체로 문제정의도 비교적 정확하게 이루어졌다고 판단됨.
  - 사교육비 문제에 대한 인식과 명시적인 대책이 제시되어 있지 않지만, 사교육비에 대한 문제의식은 미흡한 수준으로나마 반영되어 있다고 판단됨.
  - 다만, 대입에서의 내신반영비중 과다, 내신상대평가의 문제점, 초중등교육과 대학에서의 교수-학습 혁신 등 교육의 질 문제에 대한 인식이 부족함.
- 정책목표와 정책수단의 인과관계의 적절성 : 더불어민주당의 교육공약은 13개 교육공약 목표별로 핵심적인 정책수단이 제시되어 있음. 정책공약별 일부 정책수단이 미흡한 내용이 있으나, 전반적으로 제시된 정책수단을 통해 정책목표 실현이 가능한 인과관계를 지니고 있음.
  - 다만, 교육의 계층이동 사다리대책으로 제시된, ‘입시명문고로 변질된 외고·국제고·자사고를 단계적으로 일반고로 전환’은 애매하고 모호하여 타협적인 표현으로 판단됨. 또한 외고·국제고·자사고를 더 입시명문고로 학생부종합전형 개선에 대한 대책이 없음.
  - 사교육비 경감을 위한 방과후학교 대책, 일부 고교체제 개편, 입학전형 개선대책이 제시되어 있으나, 학생부 내신 중심의 대입은 여전하여 실효성이 부족할 것으로 판단됨.
- 정책목표 달성을 위한 정책수단의 구체성과 실현가능성 : 공약이 대체로 구체적이고 실현 가능한 정책수단을 담고 있음. 다만 정책의 실현 가능성의 핵심근거는 재원 확보 대책이나, 이에 대한 대책 중 증세는 명료하지 않음.

  ※ 더불어민주당은 세입면에서 새누리당 정권의 부자감세로 과도하게 낮아진 조세부담률을 적정화하고 왜곡된 조세체계를 정상화하여 세입을 확보함으로써 중산서민들의 부담은 늘리지 않으면서 추가 재원 확보 방안을 제시

※ 조세부담률 수준을 2014년 17.8%수준에서 부자감세가 시작되기 이전 수준 (2007년 19.6%)까지 2%p만 올려도, 연간 30조원에 가까운 추가세입 확보 주장

• 또한, 외고·국제고·자사고를 모두 일반고로 전환해야 하는지, 그 기준은 무엇인지에 대한 구체성이 부족함. 초중등교육법 개정에 대한 분명한 입장이 필요함.

● **종합 진단 : 교육공약이 매우 종합적이고, 타당성과 적합성도 매우 높음**

◦ 더불어민주당의 교육공약은 교육적 타당성도 매우 높고, 적합성도 충분한 수준임.

◦ 더불어민주당의 교육개혁이념의 변화가 두드러짐. 보편적 복지 주장을 일부 수정하는 교육복지 이념인 '선택적 보편주의'를 주장하지만, 대학등록금 대책 외에는 기존의 보편적인 교육복지 주장을 반복하고 있음.

◦ 더불어민주당의 교육공약에 근거할 때, 더불어민주당은 전반적이고 총제적인 교육개혁에 대한 의지와 교육개혁의 역량, 그리고 계획이 갖추어져 있다고 판단됨.

◦ 다만, 공약이 실현되면, 교육복지, 교육정의 수준은 향상될 것으로 판단되지만, 학교 내에서의 이기적인 성적 경쟁, 사교육비 경감, 교수학습의 혁신, 대학 구조개혁과 교육혁신 등 교육 질 향상과 학습자의 창의성 등 실질적인 핵심역량 향상은 미흡할 것으로 판단됨.

- 특히, 혁신학교는 일부 학교의 교육혁신을 가져올 수 있지만, 모든 학교의 교육혁신을 가져오는 정책이 되기는 어려움.

◦ 더불어민주당은 교육에 대한 전문성을 비교적 충실하게 갖추고 있다고 판단됨.

◦ 더불어민주당의 교육공약은 현 정부의 교육정책에 대한 비판과 대책을 담은 공약을 제시하고 있음.

◦ 국회의 고유권한이자 가장 중요한 권한인 입법권을 활용한 대책이 부분적으로 제시되어 있음.

다. 국민의당

1) 교육공약 : 사교육비와 학업스트레스를 줄이면 엄마와 아이가 행복해집니다.

가) 실천과제 1 : 공교육 정상화

● **사교육비를 줄이기 위해 수시모집을 대폭 축소하겠습니다.**

◦ 정책문제

- 사교육 문제 원인 : "수시전형은 사교육을 조장하고 공교육 파행 및 과도한 입시경쟁을 유발", "수시전형 모집비율은 70%에 달할 정도로 확산되었고, 지나치게 복잡한 전형 방법으로 인해, 사교육이 비대해지고 전형 컨설턴트까지 확산"

◦ 개선방안 : 입시제도 단순화

- 수시전형 모집인원을 대폭 축소 제한 : 20%로 축소 (공약 아닌 기자회견에 제시)
• 현행 학생부종합전형(입학사정관제) 비중 대폭 축소
- 진로개척자전형 확대
• 전문계 고등학교 진학자가 동일과정 학과 진학 시 배려하는 제도
- 입시사설학원의 선행교육 축소를 유도함

● **초·중등학교 의무교육 제대로 실천하겠습니다.**

◦ 정책문제 : 의무교육이 제대로 정착되지 않고 있습니다.

◦ 개선방안 : 의무교육 내실화
- 수업료 외에 기본 학교급식비, 체험활동비, 물품비 등 일체 지원
- 교복비, 교통비 등 사적 비용 일부 보조
- 2020년까지 초등학교 1~2학년 돌봄교실 이용률을 전체학생의 50% 수준까지 확대

나) 실천과제 2 : 사회적 약자의 기회 확대

● **기회균등선발제를 20% 수준으로 대폭 확대하겠습니다.**

◦ 정책문제 : 지역 간, 계층 간 교육차별과 교육양극화 심화

◦ 개선방안 :
- 지역 간, 계층 간 교육차별과 교육양극화 심화의 방지 및 스펙 중심의 입시제도를 막기 위해 기회균등선발을 20% 수준으로 확대하여 대학 입학 시 지역균형선발, 계층균형선발 강화
- 내신 상위 10% 학생에게 해당 시·도 국·공립대 무시험 진학 기회 보장
- 입학 전형 지원 시 학생부에 적을 수 없는 각종 스펙 자료 제출 금지 등 간소화

● **국·공립대학교 등록금을 동결하겠습니다.**

◦ 정책문제 : 우리나라 대학등록금 비중이 OECD회원국 최고 수준

◦ 개선방안 : 국·공립대학교 등록금 동결
- 국·공립대학이 양질의 대학교육을 제공할 수 있도록 역량 강화

다) 실천과제 3 : 창의교육 실현

● **미래형 공립 창의학교를 도입하여 창의·융합형 교육을 실현하겠습니다.**

◦ 정책문제 : 2020년이면 수많은 일자리가 사라질 것이라는 미래학자들의 예측에도 불구하고 현행 학교교육은 산업화시대의 교육체계에 안주

◦ 개선방안 : 공립 창의학교 도입, 공립형 대안학교 도입
- 초·중·고등 공립 창의학교 도입(17개 시·도 시범운영)
• 자체 교육과정 개발 허용하고 일정한 평가 기준에 따라 예산 지원

- 공립형 대안학교 도입(17개 시·도 시범운영)
- 재가교육과 사이버고등학교를 연계한 자율교육제도 도입

● **진로·진학·취업종합포탈(Life Mentor Studio)을 구축하겠습니다.**

◦ 정책문제 : 청소년들의 진로와 직업선택에 대한 상담 및 지도인력 부족으로 청소년의 진로 및 직업선택 관련 정보가 형식적이고 대학진학 위주로 제공되고 있음

◦ 개선방안 : 전생애주기를 고려한 "Life Mentor Studio" 구축

- 직업별 현황, 학습체계, 훈련기관, 관련대학, 채용기관, 준비방법 등에 대한 종합적 정보체계 구축, 국내 대학 종합 비교정보망 구축
- 진로 및 직업상담 시스템 구축 및 전문가 배치와 전문가 양성

라) 실천과제 4 : 안전하고 민주적인 학교

● **학교폭력과 따돌림을 방지하겠습니다.**

◦ 정책문제 : 학교 내 폭력 및 따돌림 방지대책에도 불구하고 학교 폭력이 개선되지 못하고 최근에는 사이버 따돌림 확산으로 피해자 증가

◦ 개선방안 : 초·중·고등학교에 전문 심리상담사 배치

- 학교 내 사이버 따돌림 대응센터 설치 : 피해자 및 가해자 상담 강화

● **남·녀교사의 구성비를 맞추겠습니다**

◦ 정책문제 : 초등학교 교원의 성비 불균형 심화로 도시지역 여교사 편중이 심화

◦ 개선방안 : 교원 배치 시 학교별 남·녀교사 최저 성비 30%로 규정

- 초빙교사 선발제도 개선을 통해 성비를 고려한 채용 확대, 남성교사 확보

● **학교장 소환제를 도입하겠습니다.**

◦ 정책문제 : 교장 임명제에 대한 제도개선이 지속적으로 요구되고 있음

◦ 개선방안 :

- 학교공동체 구성원 중 교사와 학부모 1/3이상이 서명할 경우 소환투표를 실시하여 과반수 이상이 동의할 경우 학교장의 보직을 해임하도록 관할 교육청에 요구
- 해당 학교를 관할하는 교육감은 특별한 사유가 없을 경우 해당 학교의 교장을 보직 해임하도록 함

● **지역공동체 복원을 위해 학교시설을 활용하겠습니다.**

◦ 정책문제

- 학생들을 위한 건전한 활동 공간이 부족하고 지역주민들의 평생교육에 대한 수용증가에 따른 서비스 제공 공간도 부족

◦ 개선방안 :

- 방과 후 교장제 도입 및 방과 후 종합 지원센터 설치, 방과 후 교장은 교육장이 임명

- 지역공동체 활동을 위한 학교시설 개방 확대
- 학교 내에 구역별 평생교육 및 문화프로그램, 학습동아리·강사양성·재능 나눔 프로그램 등 운영

마) 실천과제 : 청년 학비 경감

● **청년들의 학자금 대출이자 부담을 경감하겠습니다.**

◦ 개선방안 : 학자금 대출 금리를 현행 2.7%에서 1.5%로 하향조정

● **대학입학금 폐지와 등록금 심사 제도를 도입하여 실질적인 학비부담을 덜어드리겠습니다.**

◦ 개선방안 :「고등교육법」 개정. 고등교육법 11조 개정을 통한 입학금 폐지

- 대학 예산운용의 투명성 확립을 위해 대학, 교수, 학생이 참여하는 등록금 심사 제도 도입

● **국가장학금제도가 공정하게 운영되도록 하겠습니다.**

◦ 개선방안 :현실적으로 어려운 가정에 대한 구제신청제도 운영

- 소득분위산정법의 개선책 강구 : 서민층의 역차별을 방지하기 위해서 부동산 등 각종 금융소득 환산 시 산정이율을 실제 시중금리로 적용
- 교내·외 장학금 제도 변경 시 학생대표와 관련내용을 반드시 협의 후 결정, 변경 3개월 전 정보공개 및 사전고지

바) 실천과제 : 인구 5천만 프로젝트

● **국·공립 보육시설 확충 및 누리과정 국가책임 강화하겠습니다.**

◦ 개선방안 : 국·공립보육시설 확충(주민자치센터 1개소 당 1개 보육시설 원칙)

- 보육료 현실화 및 보육교사 등 보육 종사자 처우 개선, 다양한 보육서비스 제공
- 누리과정 국가책임 강화(지방교육재정교부율 인상)

2) 국민의당 교육공약 진단

● **교육공약의 교육적 타당성**

◦ 교육공약이 가장 근본적이고 중요하며 시급한 정책문제를 반영하였는가

- 국민의당 교육공약은 누리과정, 사교육비 과다, 대학입시제도문제, 의무교육 미흡, 창의교육 미흡, 진로교육 부족, 학교안전문제, 학교장 문제, 청년학비 문제 등 중요하며 시급한 주요 교육문제를 공약에 반영하고 있음.

◦ 교육개혁 이념이 교육의 본질적인 가치와 사회적인 가치를 반영하였는지

- 교육개혁 주요 실천과제로 공교육 정상화, 창의교육 실현을 제시함으로써 교육

의 본질적 가치를 반영하고 있음

• 다만, 공교육정상화의 이념, 내용에 대한 인식과 대책이 부족하여 피상적인 대책이 제시되고 있음

- 교육개혁 주요 실천과제로 사회적 약자의 기회 확대, 안전하고 민주적인 학교를 제시하고 있어 핵심적인 사회적인 가치를 반영하고 있음

◦ 인간 존중의 가치, 교육정의의 가치를 반영하고 있는지

- 특히 수시, 학생부종합전형으로 인한 학교 현장의 과도한 입시경쟁과 스트레스 문제와 진로교육 발전방안을 제시하고 있어 인간 존중의 가치를 담고 있음.

- 지역 간, 계층 간 교육차별과 교육양극화를 방지하기 위한 지역균형선발, 계층균형선발 강화 방안을 담고 있지만, 의무교육 내실화 방안은 제한적인 수준이며, 학력 부진 학생에 대한 대책이 부족하여 교육정의의 가치는 충분히 반영되지 못하고 있음

◦ 학생 · 학부모를 포함한 국민 다수가 인식하는 문제와 요구를 반영하였는지

- 특히 사교육비 과다, 대학입시제도, 학교폭력과 따돌림 문제를 강하게 제기하고 있으며 학교장 소환제를 제시하고 있어 학생·학부모의 문제인식과 요구를 반영하고 있다고 판단됨.

● **교육공약의 적합성**

◦ 정책목표의 적합성 : 정책목표의 구체성 및 적절성

- 주요 정책목표로 공교육 정상화, 창의교육 실현, 사회적 약자의 기회 확대, 안전하고 민주적인 학교를 제시하고 있어 정책목표는 구체이고 적절함고 판단됨.

- 특히, 대입제도에 대한 문제인식과 대책이 교원보다는 학생·학부모의 문제인식과 요구를 반영하고 있음

◦ 정책수단의 적합성 : 정책문제 정의의 정확성, 정책목표와 정책수단의 인과관계의 적절성, 정책목표 달성을 위한 정책수단의 구체성과 실현가능성

- 정책문제 정의의 정확성 : 국민의당 교육공약은 어느 정당보다도 학생·학부모의 문제인식과 요구를 반영하고 있음. 특히, 다른 정당과 달리 사교육비 과다, 대학입시제도에 대한 문제인식과 원인 분석이 비교적 정확성을 지님.

• 다만, 정책문제에 대한 종합적인 원인 분석이 미흡함. 그에 따라 제시되는 정책수단도 부족함.

- 정책목표와 정책수단의 인과관계의 적절성 : 국민의당 교육공약에는 정책목표와 정책수단의 인과관계가 부분적으로 반영되어 있음. 즉, 제시된 정책수단은 일부 적절하지만, 정책목표를 달성하기에는 정책수단이 부족하여 정책목표와 정책수단의 인과관계가 충분하지 않음.

- 다만, 정책문제에 대한 종합적인 원인 분석이 미흡함. 그에 따라 제시되는 정책수단도 부족함.
- 공교육정상화가 수시모집의 축소, 초중학교 의무교육 경비 지원 확대만 가지고는 실현이 어려움
- 창의교육이 일부 공립 창의학교와 진로진학취업종합포탈만 가지고는 어려움. 모든 학교의 교수학습을 창의적으로 혁신할 수 있는 정책이 요구됨.
- 민주적인 학교 역시 학교장소환제만이 아니라, 교원정책 혁신, 학교 자율화, 학부모 권리 및 참여 확대, 상호 존중의 거버넌스 구축 등이 요구됨

- 정책목표 달성을 위한 정책수단의 구체성과 실현가능성 : 국민의당 교육공약은 정책목표는 포괄적이고 의욕적으로 제시하고 있으나, 이를 달성할 정책수단 자체가 매우 부족함. 또한 제시된 정책수단의 구체성도 부족함. 하지만 이러한 국민의당 교육공약의 한계는 교육공약만의 한계가 아니라 국민의 당 공약집 자체의 편집상 한계라고 판단됨. 교육재정 확충방안의 구체성도 미흡한 수준임.

● **종합 진단**

◦ 국민의당 교육공약은 정책목표에는 교육적 타당성과 적합성을 담고 있지만, 정책수단에서는 이를 제대로 실현하고 있지 못함.

◦ 국민의당 교육공약은 제시된 정책목표를 달성하기에는 정책수단이 매우 빈약하여정책목표와 정책수단의 인과관계가 충분하지 않고 정책목표의 실현 가능성도 낮은 수준임.

- 다만, 타 정당과 달리 사교육비 과다, 대입제도에 대한 문제인식과 원인 분석이 비교적 정확하여 향후 대입제도 개선을 위한 중요 쟁점을 제기하고 있음

◦ 국민의당은 교육개혁 이념과 방향에 따른 정책수단에 대한 보다 충실한 연구와 대안 수립 노력이 요구됨.

- 정책수단의 구체성이 부족한 정책공약집 자체의 편집상 한계 극복 필요

◦ 국민의당 교육공약에는 법률 개선에 대한 내용이 거의 없음. 국회 입법권에 대한 이해와 실질적인 접근이 필요함.

2. 영역별 정당 교육공약 비교

<표 1> 제20대 국회의원 선거 주요 정당 교육공약 비교

영역 구분	새누리당	더불어민주당	국민의당
누리과정	•국공립 어린이집, 유치원 단계적 확대(목표 성과치 미제시)	•보육예산100% 중앙정부 담당 •국공립 어린이집 30%까지 단계적 확충 •표준보육비용 수준의 보육료 지원	•국공립보육시설 확충, 보육료 현실화 •누리과정 국가책임 강화, 교사 처우개선
아동 보호 학교폭력 및 안전 대책	•아동복지진흥원 설립 •학교중심네트워크 구축 •전담경찰관 신설, 아동치료병원 지정·운영 •학부모 교육 지원 확대: 가족교육활성화법 제정 •「피해아동 지원에 관한 특별법」 제정 •학교밖 청소년 지원 확대	•아동보호시스템 강화, 안전대책 마련 •무단장기결석일을 3일로 축소 •아동보호전문기관 확대 •안전시설 확충 법규단속 강화 •친환경 학교급식 확대 •학교 밖 청소년 지원 확대, 청소년사회안전망 강화	•초중고에 전문심리상담사 배치 •학교 내 사이버 따돌림 대응센터 설치
교육복지 확대 교육격차 축소	•유아아이돌봄 지원 확대 •초등돌봄교실 운영 확대 •저소득층 사교육비 경감 •저소득층 영재 발굴 및 교육 지원 •고교무상교육 단계 실시	•고교체제 전면 혁신 •대입스펙경쟁 방지, 기회균형선발 확대 •고교무상교육 실현, 교복값 30% 인하 •초등 학습준비물, 체험학습 지원 •「기초학력책임보장법」 제정 •비정규직의 정규직 전환을 위해 「교육공무직법」 제정 •한부모 조손가정, 다문화가족 지원 강화	•의무교육 내실화: 급식비, 체험활동비, 물품비 일체 지원, 교복비와 교통비 일부 보조 •학교돌봄교실 확대
교육환경 개선	•에너지 자립학교 추진 •국공립학교 체육장 일반인 개방	•농어촌 학교 스쿨버스 지원 •학급당 학생수 25명 이하로 감축 •40년된 노후학교 시설 개선 •학교 전기요금 부담 완화	•초등학교 남녀교사 성비 최저 30% •남성교사 확보 •학교시설•교육 개방
초·중등교육의 질 향상 (창의교육)	•중학교 자유학기제 정착	•혁신학교 확대,「혁신교육지원법」 제정 •고교 수강신청제 도입, 교과선택권 보장 •특성화고·마이스터고 정원 확대 및 교육 내실화	•공립창의학교, 공립대안학교 도입 확대 •진로진학취업포털 구축

영역 구분	새누리당	더불어민주당	국민의당
사교육비 경감 대입제도 개선	•영어수학예체능 집중대응 •초등돌봄교실 확대, 중학교 자유학기제 정착 •K-MOOC 활성화 •EBS-2TV 조기 실시 •저소득층 영재교육 지원	•방과후 학교 공익 재단을 설립하여 운영 •방과후학교장 제도 도입 •방과후학교 운영에 지역인력 활용, 일자리 창출 •고교체제 전면 혁신 •대입스펙경쟁 방지	•대입수시모집 대폭 축소(20%로) •진로개척자전형확대 •기회균등선발제 20%수준으로 확대 •방과후교장제 도입
학교민주화 교육자치제도	•교육감 직선제 개혁 •학부모학교참여휴가제	•국립대학 총장 선출 자율권 보장 •비리재단, 비리사학 퇴출	•학교장소환제 도입
대학등록금과 거주 지원	•대학 연합기숙사 확충 •	•저소득층 대학등록금 확대: 소득연계형 등록금 제도 도입 •청년용쉐어하우스 임대주택 5만호 공급 •대학기숙사 수용률 법적 근거 마련	•등록금심사제, 국공립대 등록금 동결 •대학입학금 폐지 •국가장학금제 개선
대학교육 발전	•K-MOOC 활성화	•고등교육재정 GDP 대비 1% 수준 확충	•국공립대 역량 강화
청년실업대책	•서울에서 운영되는 청년희망아카데미 전국 확대 •재학생 벤처장학금 수여 •청년국제인턴 확대	•'더 좋은' 청년일자리 70만개 창출 •청년창업환경 개선, 청년안전망 도입	•청년구직수당 도입 •청년창업 활성화 •청년사회안전망 도입 •한시 청년고용할당제
평생교육 ·직업교육	•노인교육지원법 •중장년 취업아카데미	•경로당을 여가·건강관리·교육 등 어르신 종합 복지서비스 제공 시설로 확대 개편	-
주요 특징	•사교육 대책 치중, 실효성은 미흡 •교육복지 확대, 교육 질 향상대책 모두 미흡 •종합적 교육개혁 부재 •법률 개정 방안 미흡	•교육복지 대책에 치중 여전(다만, 대학등록금정책은 선택적 보편주의로 변경) •내신사교육비와 선행교육 축소는 어려움 •종합적 교육개혁 방안 제시 노력 •교육적 타당성과 적절성 비교적 높음 •정부 교육정책 적극 비판, 대안 제시	•정책목표의 타당성에 비해 정책수단의 적절성 미흡 •종합적 교육개혁대책 미흡 •법률개정 방안 미흡
	•창의인재 육성을 위한 모든 초중등학교 및 대학의 교육역량 강화, 질 혁신 노력은 미흡		

3. 정당 교육공약에 대한 종합 진단

◦ 더불어민주당의 교육복지 이념은 변화되고 있으나, 여전히 현재 교육재정 상태로는 무리라고 볼 수 있는 포퓰리즘 성격의 공약이 남아 있음. 다만, 새누리당은 아예 교육복지 공약이 없고, 국민의당의 교육복지 공약은 매우 미흡함. 전체적으로 교육복지 공약경쟁은 다소 완화되고 있다고 할 수 있음.

◦ 그럼에도 불구하고 창의력 증진을 위한 교육혁신 방안은 대체로 미흡함. 창의인재 육성을 위한 모든 초·중등학교의 교수학습 혁신, 대학교육의 질 혁신, 그리고 실효성 있는 사교육비 경감과 대입제도 개선방안은 대체로 미흡한 수준임.

◦ 상대적으로 대학교육 혁신, 교육재정 확충에 대한 공약이 빈약함. 특히 대학교육과 청년실업 해소를 연계시킨 대책이 미흡함. 다만, 더불어민주당은 고등교육재정 GDP 대비 1% 수준 확보 공약을 제시하고 있음.

◦ 국민의당 학교장소환제 공약 외에는 세 정당이 공통적으로 교원정책 혁신방안을 제시하지 못하고 있음.

◦ 여러 교육공약에도 불구하고, 전반적으로 국회의 고유권한이자 가장 중요한 권한인 입법권을 활용한 대책이 미흡함. 다만, 더불어민주당의 교육 관련 법률 제·개정 공약이 좀 더 제시되고 있음.

◦ 제20대 국회의원 선거 교육공약에 나타난 이념적 차이가 분명하여 향후 교육정책을 둘러싼 정치적 갈등이 격화될 것으로 추정됨.

- 현재 총선 교육공약에서는 주로 누리과정, 국가 국정교과서, 교육감 직선제, 대입제도 등이 주요 쟁점으로 드러나고 있음.

* 더불어민주당 김태년의원 등이 2015년 11월 20일, 역사교과서 국정화 금지 관련 내용을 담은 초·중등교육법 개정안을 발의한 상태임. 개정안은 초등학교와 특수학교를 제외한 학교에서는 원칙적으로 국가가 저작권을 갖는 교과용 도서를 사용하지 못하도록 명시적으로 규정하고 있음(국민일보, 2015.11.20.). 이 법안이 폐기된다고 해도, 제20대 국회에서 다시 발의될 가능성이 매우 큼.

- 이러한 교육쟁점들은 2017년 대선국면과 연결되며, 대통령선거의 주요 쟁점으로 부각될 것으로 추정됨.

◦ 정당의 교육개혁에 대한 의지와 교육개혁의 역량, 그리고 계획이 빈약하다고 판단됨. 다만, 더불어민주당은 교육개혁을 위한 이념과 목표 및 수단을 비교적 타당하고 적절하게 제시하고 있음.

- 다만, 정당의 교육개혁에 대한 의지와 교육개혁의 역량, 그리고 계획의 충실성 정도는 더불어민주당 > 국민의당 > 새누리당 순이라고 할 수 있음.

- 정당의 교육개혁에 대한 의지와 교육개혁의 역량 부족만이 아니라, 정당 내 교육개혁에 대한 논의도 부족한 실정임.

◦ 우리나라 정당의 교육에 대한 전문성, 전문역량이 대체로 미흡한 수준이라고 판단됨. 특히 여당의 경우에는 정부 교육정책과 큰 차이가 없는 수준의 교육공약이 제시되고 있음.

◦ 비례대표 문제 : 비례대표 공천 교육전문가가 거의 포함되어 있지 않음. 일부 대학교수가 있지만, 교수나 교원단체 대표는 교육자이지만, 교육전문가라고 하기는 어려움. 특히, 학생•학부모•국민의 요구와 이해를 대변하기는 매우 부족함.

◦ 제20대 국회의원 선거에서 교육공약은 공약집에만 있을 뿐 '사실상 존재하지 않는 유령공약'임. 이번 선거는 '정책선거'가 아닌 '정치선거'로 전락하고 있음.

- 정당들이 제대로 준비하지도 않았고, 제대로 알려지지도 않았으며, 그 내용도 빈약한 수준임.
- 그 결과, 국민들의 국회의원 선거 판단기준으로 작용하지 못하고 있음.
- 이러한 현실로 인하여, 교육공약의 내용이 향후 제20대 국회 구성 후 실질적인 교육개혁의 방향과 내용으로 작용하기를 기대하기 어려운 실정임.
- 그 원인은 정당 간 정치투쟁과 정당 내 권력투쟁에 있으며, 그 바탕에는 지역주의와 비민주성이 원인으로 작용하고 있음.

Ⅳ. 교육공약 개선 방향 : 국회 중심의 교육개혁 방안

● 제20대 국회, 교육개혁의 중심에 서기를 바란다

◦ 국회는 입법부임. 다른 권한과 역할도 많지만 가장 중요한 권한과 역할을 법률을 만들고 개정하는 것임.

- 하지만, 이를 위해서는 제일 먼저, 국회 교육 관련 상임위의 운영이 개선될 필요가 있음. 현재 국회의 교육문화체육관광위원회의 상임위원장은 관례상 야당의원이 맡아 직무를 수행해왔음. 그러면서 여야 갈등에 좌우되며 여야 정당의 합의에 의한 교육개혁이 가로막히는 기제가 되어 왔음.

◦ 국회와 주요 정당은 교육개혁의 시급성과 중요성을 공유하며, 교육문화체육관광위원회의 운영 개선을 통해 상임위를 교육개혁의 중심으로 재구축할 필요가 있음.

- 총체적인 교육개혁 비전과 중·장기계획에 근거하여 교육발전전략을 도출하고, 이에 근거하여 기존 교육관련 법률 체계를 재점검하고 재구축해야 함.
- 이를 통해 개정해야 할 법률을 선정하고, 그 개정방향과 내용을 도출해야 함.

- 아울러 법률체계가 미흡하면 새로 제정해야 할 법률을 선정하고, 사회적인 논의를 거쳐 그 내용·조항을 조정하고 합의해야 함.

◦ 다만, 주의할 사항은 선거를 통해 교육공약의 정당성이 모두 검증되고 확인되는 것이 아니라는 사실임. 국회 다수당이라고 하더라도 중요한 교육쟁점에 대한 사회적 논의와 합의 노력은 계속되어야 함.

● **제20대 국회의 교육개혁 의제는 무엇이 되어야 하나**

◦ 첫째, 가장 먼저 '교육교육 규제 및 사교육 조장법'이라고 비판받고 있는 '공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법'을 전면 개정해야 함.

- 이를 위해서는 먼저 공교육정상화의 의미와 방향을 찾고, 공교육정상화를 위한 핵심과제를 도출하여 그 내용을 중심으로 법률 개정방안이 마련될 필요가 있음.
- '공교육정상화'는 획일적인 교육이 아니라, 학습자의 개별적인 특성을 존중한 '모두를 위한 맞춤형 수월성 교육'의 방향을 지향해야 함.
- 특히, 공교육정상화에 가장 큰 영향을 미치는 대입제도에 대한 총체적 논의를 통해, 대입제도 개선을 위한 방향을 도출하여 '공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법'을 전면 개정 내용에 그 기본사항을 반영할 필요가 있음.

* 2013년에 교육부의 정책연구를 수행한 강태중 등(2013: 80)은 '강력한 영향력을 가진 대입전형요소로서 내신이 가지는 부정적 영향력'에 대해 "고등학교 교육정상화에 기여한다기보다 '무능한 교사의 학생 통제권'과 '문제풀이 위주의 비교육적 수업의 존재'를 담보하는 역할을 한다고 비판하고 있다. 나아가 '한국의 고등학생들은 입시시험을 3년 동안 걸쳐서 보는 처지에 놓이게 되었으며 이로 인하여 고교 생활 전체를 시험지옥 속에서 보내게 되었다'고 학생부 반영비중 확대'로 인한 심각한 문제상황을 서술하고 있음. 이러한 연구결과는 필자(안선회, 2009; 2013)의 여러 논문에서의 연구결과와 매우 유사함.

- 국민의당 공약과 유사하게 수시와 학생부종합전형 비중을 일부 줄이고, 창의형 수능과 창의형 공동논술이 필요함(안수진·안선회, 2015).
- 수능-EBS연계정책은 지식암기수업을 조장(김태우·안선회, 2015)하고 공교육을 비정상화시키고 있기에 반드시 폐기되거나 전면 개선되어야 함.
- 사교육을 조장하는 방과후학교 선행교육 금지조항은 시급히 삭제되어야 함.

◦ 둘째, '교육기본법' 개정을 통해 교육개혁 전반의 이념과 방향을 반영해야 함.

- '교육기본법' 명칭을 그대로 두면서도 '교육'보다 '학습', '학습권'을 더 중시하는 방향으로 개선되어야 함.
- '교육과 학습에서의 창의성'이 강조되어야 하고, '교육의 기회균등'은 더 적극적인 '교육의 평등(형평성)'으로 수정될 필요가 있음.

- 학습자, 보호자, 교원의 권한이 보다 균형 있게 조정되어 상호 협력을 통한 교육 발전이 이루어지도록 해야 함.
- 또한 '제3장 교육의 진흥'에는 '행복교육', '진로교육', '창의교육', '인성교육', '아동보호'를 위한 조항이 추가될 필요가 있음.

◦ 셋째, '초·중등교육법' 개정을 통해 중앙정부와 교육감 간의 갈등을 해소 또는 완화하고 단위학교의 자율성을 확대해야 함.

- 구체적으로는 중앙정부의 권한과 교육감의 권한은 약화시키고 단위학교의 자율성을 확대해야 함.
- 단위학교에서도 학교운영위원회, 교장, 교감, 교사의 권한이 구체적으로 명시되어 권한 남용과 오용을 방지하고, 조화로운 학교거버넌스 체제를 구축해야 함.
- 교육과정을 교육부장관이 정하도록 한 시대착오적인 법률조항을 개정하여 국가교육과정위원회를 합리적으로 구성하여, 위원회의 합의에 의해 국가교육과정과 교과서제도를 정할 수 있도록 해야 함.
- 법률 규정으로 고등학교 등 학교체제와 입학전형의 핵심 사항을 명확하게 규정할 필요가 있음. 특히, 중학생의 고등학교 배정 시 선지원 후추첨(평준화) 배정을 원칙적으로 규정하고, 교육감이 허용하는 일부 학교에 한정하여 예외를 두는 방식으로 변경하고, 예외 학교의 입학전형도 교육감의 관리·감독 하에 두도록 해야 함. 이렇게 하면 자사고 입학전형 권한을 둘러싼 논쟁이 해소될 것임.
- 대안학교 규정을 완화하여 다양한 '작은 학교'의 설립과 운영을 허용해야 함. 또한 교육비 지원에 관한 규정도 명확히 하여 급식 등 교육예산 관련 갈등을 해소할 필요가 있음.

◦ 넷째, 지식기반사회, 창조사회, 제4차산업혁명 등 사회변화에 대응하기 위해 창의인재를 양성하기 위한 초중등교육과 대학교육의 교수학습혁신, 평가혁신이 강력하게 추진될 필요가 있음.

- 이러한 교수학습과 평가의 혁신은 교육과정 혁신, 교원의 노력과 함께 현실적으로는 EBS-수능연계를 폐지하고 현행 대입제도를 창의형 내신, 창의형 수능과 창의형 공동논술로 변경할 때 가능함.

◦ 다섯째, 대학교육 혁신을 위한 고등교육법 개정, 대학구조개혁법 제정을 추진해야 함. 현재 대학의 가장 큰 문제는 학생부종합전형과 국영수 위주 전형을 통해 초중등교육에 미치는 부정정인 영향임. 하지만, 이 문제는 '공교육정상화법' 개정을 통해 해결해야 함.

- 고등교육법 개정, 대학구조개혁법 제정을 통해서는 대학교육의 사회적 적합성과 교육력 문제의 해결을 위한 대학혁신을 지원·촉진하는 내용이 담겨야 함.

- 아울러 대학교육의 혁신을 교육부가 아니라, 대학과 교수, 학생이 주도하도록 지원할 필요가 있음. 대입제도 외 사항에 대해서는 교육부의 규제가 아니라 대학의 자율에 맡기는 방향으로 법률이 개정되어야 함.
- 특히 시행령이나 재정지원사업을 통해 교육부의 규제와 영향력이 지나치게 커지는 것을 막아야 함.
- 대학강사 관련 규정도 전향적으로 검토해야 함. 이를 위해서는 학생수 축소와 등록금 인상의 어려움으로 대학의 재정수입이 축소되고 있는 상황이기에 정부의 재정지원은 확충하되, 대학구성원들의 봉급인상은 자제되어야 함.
- 대학구조개혁법 제정을 통해 일부 대학의 퇴출을 허용하되, 더불어민주당 공약에 나타난 바와 같이, 잔여재산이 비리재단 등 불순한 자에게 흘러들어갈 가능성은 사전에 차단해야 함.
- 대학교육 혁신을 통해 대학의 교육력을 높여, 창의력·직무역량(핵심역량)과 진로개발역량 등 학생의 실질적인 학습성과를 거둘 수 있어야 함. 사회변화를 고려한 대학 전공 개편과 학사제도의 전면 혁신을 통해 대학교육과 노동시장의 미스매치를 해소하여 청년실업을 근본적으로 극복할 수 있는 교육적 대응력을 길러야 함. 인문학, 사회과학, 기초과학 발전을 위한 별도의 대책도 실효성 있게 추진되어야 함.

◦ 여섯째, 유아교육법과 영유아보육법 개정, 지방교육재정교부금법에 대한 총체적인 개정 작업이 있어야 함.
- 최근 어린이집 누리과정 예산을 둘러싸고 갈등이 있었지만, 이 문제는 단순하게 예산 관련 문제로 끝날 사안이 아님.
- 유·보통합과 그에 따른 제반 문제 및 예산소요와 그 부담 문제까지 종합적으로 고찰되어야 함.
- 이번 문제를 기회로 아예 유·보통합을 제대로 추진하고, 유아교육을 혁신하는 계기를 만들어야 함.
- 이에 대한 소요예산을 합리적으로 예측하여 지방교육재정교부금법 개정을 통해 재원을 확충해야 함.

◦ 일곱째, 교육공무원법, 교원지위향상을 위한 특별법 등 모든 교원 관련 법률을 종합적으로 점검하여 교원의 학생교육에 대한 권한과 지위, 역할을 지원할 필요가 있음.
- 특히, 교원승진제도와 교장임용제도 등 교원인사제도에 대한 종합 점검과 개선이 요청됨. 교원정책을 교원이 학교행정이 아니라, 학생교육에 최선을 다할 수 있도록 지원하는 방향으로 개선해야 함.
- 교원의 교육에 대한 권한과 지위, 역할은 충분히 보장하면서 동시에 교원의 학

생교육에 대한 헌신과 책무를 요청해야 함.

- 교육의 목적이 학습자의 학습과 성장이듯이, 교육자도 학습자의 학습과 성장을 통해 행복을 찾을 수 있도록, 학생교육에 전념할 수 있도록 지원해야 함.
- 이를 위해서는 학교자율을 침해하고, 권위주의·관료주의 행정이 핵심기제가 되고 있는 교감 승진평정에 대한 교육장과 교육감의 근무평정 권한을 없애거나 대폭 축소하는 방향으로의 개선이 요구됨.

◦ 여덟째, 기타 여러 교육 관계 법률에 대한 검토와 개정 노력이 있어야 함.

- 인성교육법과 진로교육법이 제정되었지만, 그 미비점을 보완하는 개정노력이 필요함. 특히 진로교육법에는 고교 및 대학 진학과 연계한 진로교육방안(진로기반 진학지도 지원방안)이 포함되어야 보다 실효성 있는 법률이 될 수 있음.
- 영재교육진흥법과 특수교육진흥법, 평생교육법 등의 개선을 통해 여러 분야의 교육이 실질적으로 진흥되면서 종합적인 교육발전이 이루어질 수 있는 토대를 만들어야 함.
- 사립학교법 개정을 통해서는 학생 입학전형 외 사항에 대한 규제를 완화하고 교육자율성을 확대할 필요가 있음.

◦ 아홉째, 교육개혁, 교육발전에 반드시 필요한 법률을 새로 제정하는 있어야 함.

- 교원의 권한과 지위 향상과 균형을 위해 '학부모지원법'과 '학생지원법'이 제정되어야 함.
- 이때 '학부모지원법'과 '학생지원법'이 교원의 권한·지위와 충돌되지 않으며, 교원의 교육력이 충분히 보장되는 방향이 담겨야 함.
- 더불어민주당 공약과 같이, 학생을 위한 '기본학력(기초학력)책임보장법'이 제정될 필요가 있음.
- 교육복지 공약이 단순한 교육기회의 확대, 교육여건의 개선에 그치지 않고, 학생의 다양성을 존중한 맞춤형 교육성과 향상이라는 실질적인 교육결과의 평등을 가져올 수 있어야 함.

◦ 마지막으로는, 중장기 교육개혁의 타당하고 효과적인 추진을 위해서는 교육부에 휘둘리지 않고, 총체적인 교육개혁을 주도할 '국가교육위원회' 구성·운영을 규정하기 위한 '국가교육위원회법' 제정이 추진될 필요가 있음.

- '국가교육위원회법' 제정을 위한 노력과 함께 국회와 정당 차원에서도 지속적으로 상시 운영되는 교육개혁을 위한 특별조직을 구성하여 교육적 타당성을 갖춘 중장기 교육개혁방안을 모색할 필요가 있음.
- 국회에도 (가칭)미래국가발전연구소, (가칭)국가교육발전연구소 등을 설립하여 각 정당과 정부의 교육개혁 노력을 촉진할 수 있을 것임.

Ⅴ. 맺는 말 : 교육개혁은 국민행복 실현전략이자 국가발전의 핵심전략

◦ 이제까지의 국회와 정당에 대한 실망이 제20대 국회에 대해서는 기대와 감탄으로 바뀌기를 기대함. 특정 정당의 정치이념이나 정치적 이해관계가 아니라, 국민 모두를 위한 국회와 정당이 되기를 기대함.

◦ 국회와 정당, 그리고 소위 교육전문가들이 편협한 진영논리(사실상 패거리논리)에 빠지지 않고, 국민 모두를 보고, 국민 모두의 이익과 행복을 위해, 국민 모두의 요구, 바램을 담아 교육개혁을 이루어내기를 소망함.

◦ 제20대 국회와 주요 정당이 국민행복 실현과 국가발전을 위한 핵심전략으로 교육개혁에 최선을 다해 주기를 기대함.

◦ 이를 위해 국민은, 교원은 올바른 안목을 가지고 선거를 잘해야 할 것임.

◦ 국회와 정당의 수준을 결정하고 좌우하는 것은 결국 국민임. 이번 선거에 교원을 비롯한 국민들의 교육개혁을 위한 염원이 담기기를 기원함.

참고문헌

강태중 · 김성훈 · 황규호 · 배영찬 · 진동섭 · 권혁제 · 김경훈 · 최창완 · 박병영(2013). 대입제도 개선방안 연구. 교육부.

국민의당(2016).어제와 싸우지 않으면 내일은 시작되지 않는다. 제20대 국회의원 선거 국민의 당 정책공약집.

더불어민주당(2016). 더불어 잘사는 공정한 대한민국. 제20대 국회의원 선거 더불어민주당 정책공약집.

새누리당(2016). 앞으로! 하나로! 함께 누리는 미래로. 제20대 국회의원 선거 새누리당 정책공약집.

안선회(2009). 2008대입제도 정책주장에 관한 실제적 타당성 분석. 교육정치학연구 16(2). 165-196.

안선회(2013). 대입제도 개선정책의 정책인과가설 분석: 노무현정부, 이명박정부 대입정책을 중심으로. 교육문제연구 26(4). 45-78.

안선회(2015a). 5.31 교육개혁 20주년 세미나① '교육현장의 관점에서 바라본 5.31 교육개혁의 성과와 과제'. 111-169.

안선회(2015b). 공교육 정상화를 통한 사교육비 경감 정책주장의 실제적 타당성 분석-대학입학전형제도와의 연관성을 중심으로. 교육문화연구 21(6). 39-69.

안선회(2016). 대입제도 정책문제 정의의 타당성 분석. 교육문제연구 29(1). 고려대학교 교육문제연구소.

안선회, 정일환, 주동범(2009). 입학사정관제의 합리적 정착을 위한 사교육비 경감 방안 연구. 교육정치학연구 16(2). 7-33.

안선회 · 김희규 · 양정호 · 이건남 · 주영효 · 주휘정(2014). 꿈과 끼를 키우는 행복교육 추진 방안 연구. 교육부.

안수진 · 안선회(2015). 2015학년도 대입전형간소화정책의 효과성과 타당성 평가 연구-학생 · 학부모 · 교사의 효과성 인식에 근거한 인과가설 평가를 중심으로-. 교육문제연구 28(4). 1-33.

이종재 · 이차영 · 김용 · 송경오(2015). 교육정책론. 학지사.

허범(1982). 정책학의 정책문제 지향성. 성균관대 사회과학연구소편.

국민일보(2015.11.20.). "교육의 정치적 중립성 침해" 김태년, 교과서 국정화 금지법안 발의.

중앙선거관리위원회 홈페이지. 각 정당 제20대 국회의원 선거 10대 정책.

주제2

누리과정 예산 편성 문제의 쟁점과 해법

하봉운(경기대학교)

【주제2】

누리과정 예산 편성 문제의 쟁점과 해법

하 봉 운(경기대학교)

Ⅰ. 2012년 누리과정의 도입과 재정분담 계획

1. 누리과정이란?

◦누리과정은 2011년 “만5세 어린이 교육·보육, 국가가 책임진다”는 슬로건으로 2012년 3월부터 ‘만5세 공통과정’이 도입되고, 2013년부터 만 3~4세까지 확대 시행되고 있음.

【 연령별 「누리과정」 일원화(안) 】

구 분	현 행		'13년 3월			
기 관	교육.보육과정		만 5세	만 4세	만 3세	만 0-2세
○ 유 치 원 (교과부)	○ 유치원교육과정 (5세 누리과정/ 만 3~4세 교육과정)	⇒	5세 누리과정	4세 누리과정	3세 누리과정	-
○ 어린이집 (복지부)	○ 표준보육과정 (5세 누리과정/ (만 3~5세/ 2세/ 2세미만)		(교과부.복지부 공동)			만 2세미만 및 2세 표준보육과정 (복지부)

◦누리과정은 기존 유치원과 어린이집으로 이원화되어 있는 유아교육·보육과정을 통합하여 만3~5세 어린이라면 누구나 공정한 교육기회를 제공받는 ‘공통의 교육·보육과정’으로서, 유치원·어린이집의 구분없이 동일한 내용을 배우는 것은 물론, 부모의 소득수준에 관계없이 모든 계층의 유아에게 유아학비와 보육료를 아동 1인당 최대 월 29만원까지 지원하고 있음

<표 1> 2015년 누리과정 유아 1인당 지원 금액 (단위: 원)

구 분	유아학비	방과후활동비	합 계
사립	220,000	70,000	290,000
공립	60,000	50,000	110,000

2. 2012년 누리과정 도입 및 재정 분담 계획

◦이명박 정부는 5세 누리과정은 2012년 3월 1일부터, 3~4세까지 확대는 2013년도 3월부터는 실시하기로 하고, 재정분담은 2012년부터 2014년까지는 국고와 지방교육재정교부금으로 누리과정 예산을 분담하고 2015년부터는 전액 지방교육재정교부금으로 충당하기로 계획하였음.

◦이에 따라 정부는 2012년 도입한 5세아 누리과정을 2013년부터 3~4세 유아에게도 동시에 확대하고, 지원단가도 2012년 20만원에서 2016년까지 30만원으로 단계적으로 인상할 계획을 제시하였음(교육과학기술부, 2012.1.18.).

◦만3~4세 보육료·유아학비는 재정여건을 감안하여 '14년까지는 국고, 지방비와 지방교육재정교부금을 함께 활용하여 지원하고 2015년부터는 지방교육재정교부금으로 재원을 일원화할 계획이며, 이에 따라 지방교육재정교부금에서 부담해야 하는 재원은 2012년 1조 6,352억원에서 2015년 4조 4,549억원으로 증가할 예정임(국무총리실 외, 2012). 이는 기획재정부에서 추정하는 2015년 지방교육재정교부금 49조 4천억원의 9.0%에 해당하는 수준이며, 내국세 262조 3천억원의 1.7%에 달하는 규모임(기획재정부, 2011).

<표 2> 이명박 정부 누리과정의 재원부담 방법(2012년 1월 결정)

구 분		2012	2013	2014	2015
국비+지방비 (지자체)	5세	-	-	-	-
	3-4세	소득하위 70%	소득하위 70%	3세 소득하위 70%	-
지방교육재정 교부금	5세	100%	100%	100%	100%
	3-4세	-	소득상위 30%+추가분	3세 소득상위 30%+추가분 4세 100%	100%

<표 3> 누리과정 도입에 따른 연도별 지방교육재정교부금 부담액 추계 (단위: 억원)

구분			2010	2011	2012	2013	2014	2015	합계
만 5세	교육	교부금	2,482	2,586	5,392	5,482	5,611	6,509	28,062
	보육	국고	1,316	1,012	-	-	-	-	2,328
		지방비	1,375	1,036	-	-	-	-	2,411
		교부금	-	-	5,996	6,087	6,218	7,204	25,505
		소계	2,691	2,048	5,996	6,087	6,218	7,204	30,244
	교부금계		2,482	2,586	11,388	11,569	11,829	13,713	53,567
	총계		5,173	4,634	11,388	11,569	11,829	13,713	58,306
만3~4세	국비+지방비				7,747	7,747	4,510	-	20,004
	교부금		-	-	4,964	16,781	22,930	30,836	75,511
	총계				12,711	24,528	27,440	30,836	95,515
교부금 총부담액			2,482	2,586	16,352	28,350	34,759	44,549	129,078

자료: 1. 교육과학기술부(2011.5.2). 「만5세 공통과정」 도입 추진계획(보도자료). p.8.
2. 교육과학기술부(2012.1.18). 「3-4세 누리과정」 도입계획(보도자료). p.7.

<표 4> 시・도교육청별 누리과정 어린이집 보육료 재원 부담(예정)액 (단위 : 억원)

시도	2012			2013			2014			2015(예정)		
	계	유치원 교육비	어린이집 보육료	계	유치원 교육비	어린이집 보육료	계	유치원 교육비	어린이집 보육료	계	유치원 교육비	어린이집 보육료
서울	1,457	687	770	5,021	2,473	2,548	5,383	2,512	2,871	6,169	2,512	3,657
부산	1,034	822	212	1,545	1,024	521	1,929	1,260	669	2,234	1,260	974
대구	788	614	174	1,200	826	374	1,691	1,056	635	1,898	1,056	842
인천	884	668	216	1,494	892	602	1,969	1,087	882	2,294	1,087	1,207
광주	557	349	208	843	479	364	1,165	636	529	1,352	636	716
대전	554	440	114	881	567	314	1,133	699	434	1,289	699	590
울산	381	320	61	662	431	231	892	562	330	1,024	562	462
세종	15	5	10	62	17	45	154	36	118	128	36	92
경기	4,541	3,494	1,047	7,173	4,069	3,104	9,095	4,859	4,236	10,562	4,859	5,703
강원	415	239	176	671	301	370	1,033	446	587	1,152	446	706
충북	462	259	203	769	324	445	1,106	420	686	1,262	420	842
충남	656	436	220	1,071	524	547	1,534	661	873	1,747	661	1,086
전북	613	370	243	926	491	435	1,250	625	625	1,457	625	832
전남	511	267	244	832	356	476	1,219	477	742	1,387	477	910
경북	827	610	217	1,206	741	465	1,748	1,054	694	1,995	1,054	941
경남	1,184	918	266	1,791	1,083	708	2,389	1,331	1,058	2,781	1,331	1,450
제주	172	101	71	343	132	211	466	134	332	553	134	419
합계	15,051	10,599	4,452	26,490	14,730	11,760	34,156	17,855	16,301	39,284	17,855	21,429

출처 : 교육부 및 17개 시·도교육청

Ⅱ. 누리과정 재정 분담 갈등 발생

1. 2015년 누리과정 재정분담의 문제점 발생

1)지방교육재정교부금 증가 예측 실패

◦누리과정 사업도입 당시보다 지방재정교부금 전체 규모가 감소하였음. 즉, 2012년 당초 누리과정 사업 도입 당시에는 기획재정부의 지방교육재정 규모 증가가 매년 약 3조원 이상일 것이라는 장밋빛 예측이 있었으나, 2013년도 이후 세수감소로 재정추계가 완전히 빗나가 2014년부터 오히려 감소하였음.

<표 5> 추계액 대비 지방교육재정교부금 실교부액 비교 (단위 : 억원)

연도	추계액(A)	실교부액(B)	차액(B-A)
2013	421,163	410,619	**△10,544**
2014	456,340	408,681	**△47,659**
2015	**493,954**	**394,056**	**△99,898**

* 추계액: 교육부 2011-2015 중기지방교육재정 전망 자료, 실교부액: 교육부 보통교부금 확정교부액
출처: 경기도교육청(2015).

◦이것은 2011~2015년 중기재정계획에서 예산과 기금 수입을 합한 재정수입은 '11~'15년 기간 중 연평균 7% 내외 수준 증가할 전망하고 예산수입의 대부분을 차지하는 국세수입은 경상성장률 전망치(7 ~ 8%대)보다 다소 높은 8%대 수준 증가를 예상하였기 때문임.

<표 6> 2012년 누리과정 도입 당시 중기 재정수입 전망 (조원, %)

	'11*	'12	'13	'14	'15	연평균 증가율
▣ 재정수입	314.4	337~345	367~375	386~395	403~413	7% 내외
○ 예산 수입	212.1	230~236	254~260	267~274	278~286	7%대
▪ 국세 수입	187.6	202~207	220~226	238~245	254~261	8%대
○ 기금 수입	102.2	107~109	113~115	119~121	125~127	5%대

* '11년은 국회 확정예산 기준
출처: 기획재정부(2011). 2011~2015년 국가재정운용계획

◦2012년 중앙정부의 누리과정 도입과 향후 예산 분담 방안은 국회예산정책처의 현안 분석에서 조차도 경기변동에 영향을 받는 지방교육재정교부금으로 급격히 증가할 보육·교육 재정을 안정적으로 감당할 수 있을지 의문을 나타낼 정도였음(조은영, 2012). 또한 보건복지부가 관할하는 어린이집에 취학하는 아동에게도 지방교육재정교부금을 지원하는 것이 법령상 타당한 지 엄밀한 검토가 필요하다고 지적되었음.

◦지방교육재정의 대부분을 차지하는 지방교육재정교부금의 규모가 내국세 수입의 일정 비율에 의해 결정되는 점을 감안할 때 국내 경기가 위축되는 경우 조세수입 감소로 국가재정운용에 큰 부담으로 작용하고, 이어서 법령에 근거한 지방교육재정교부금 배정액도 축소가 불가피하여 교육 재정이 심각한 위협에 처할 수 있는 상황도 배제할 수 없음.

◦이 같은 현실은 2013년 세수결손에 따른 2015년 교부금 정산(△2.7조원)반영으로 전년대비 1조 3,475억원 감소(△3.3%), 2014년 세수결손에 따른 2016년 교부금 감액 정산이 예상된다는 사실에서 확인됨.[1)]

<표 7> 지방교육재정교부금 규모 및 증가율 현황 (단위: 조원, %)

구분	'08	'09	'10	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년 (안)
교부금	33.2	30.6	32.4	36.1	39.2	40.8	40.9	39.5
전년도 대비 증가율	23.4	△8.0	6.1	10.2	8.6	4.1	0.2	△3.3

자료: 송기창(2014), p. 7, <표 2> 재인용

◦이러한 예측 실패는 2014년 누리과정비의 증가액이 교부금 증가액을 추월하고 있는 현상에서 잘 드러남.

<표 8> 누리과정비와 교부금 증가현황 (단위: 억원)

구 분			2012년	2013년	2014년	2015년
교육부 교부금			384,473	410,619	408,681	395,206
		증감액(a)	31,642	26,146	**△1,938**	**△13,475**
전국	누리과정비		15,880	26,148	33,689	39,284
		증감액(b)	9,485	10,268	**7,541**	**5,595**

주: 교육부 보통교부금 확정교부액(기준재정수요액) 기준, 2015년도는 예정규모임
출처: 경기도교육청(2014).

1) 기획재정부에서는 전년 대비 줄어든 지방교육재정교부금의 보전 명목으로 지방교육채 1조 8,594억원(학교 신·증설 용도)을 공공자금관리기금에서 인수하기로 함.

2)보육료지원과 관련된 중앙정부와 시·도교육청 간 재정분담 갈등 발생

◦복지재정의 틀 속에서 운영되는 보육정책에서 만3세~5세 아동 보육료를 지원하는 누리과정 재정을 2015년도부터 지방교육재정교부금에서 전액 지출하고 있음.

◦이에 따라 교육과 보육에 대한 행정 및 재정운영체계가 분리되어 복지재정 운영의 효율성 쟁점이 발생할 수 있으며 추가적인 재정부담 문제를 둘러싸고 시·도교육청, 지자체, 중앙정부의 재정 갈등이 지속되고 있음. 이와 같은 갈등 구조에서는 저출산 극복을 위한 핵심 정책수단인 보육서비스의 공급이 불안정하고 구체적인 성과에 대한 책임 주체가 불명확해질 수 있음.

(단위 : 억원)

(연도)	교육교부금 합계
2012	23,411
2013	31,894
2014	35,131
2015	39,641

유치원
교육교부금 18,096

어린이집		
상위30% 미지급	복지부,지자체 7,747	교육교부금 5,315(24.7%)
복지부,지자체 7,747	교육교부금 13,798(64.1%)	
복지부,지자체 4,510	교육교부금 17,035(79.1%)	
교육교부금 21,545(100.0%)		

자료 : 기획재정부.

[그림 1] 누리과정 교육부담금 부담 추이

◦특히 누리과정 중에서 유치원 누리과정 예산편성에 대해서는 교육부(중앙정부)와 시·도 교육청(지방정부) 간에 크게 이견이 없음.

◦다만, 어린이집 누리과정 예산편성은 이견과 갈등이 있어 왔음. 2015의 경우에도, 어린이집 누리과정 예산편성은 교육부와 시·도 교육청 마찰이 있었으며, . 교육부와 시·도 교육청의 논란 끝에 중앙정부가 추가 지원을 하고 지방채를 발행할 수 있도록 하면서 2015년도 누리과정 예산이 집행됐음.

◦이처럼 어린이집 누리과정 예산편성이 중앙정부와 지방정부간에 갈등문제로 비화되면서, 이를 해소하기 위해 중앙정부는 법적, 제도적 장치를 마련하였음. 즉, 중앙정부는 2015년 10월에 「지방재정법 시행령」과 「지방자치단체 교육비특별회계 예산 편성 운용에 관한 규칙」을 개정해 어린이집 누리과정 예산을 전액 시·도 교육청의 의무지출 경비로 수정, 변경하였음[2].

2) 지방재정법 시행령 제39조(의무지출의 범위) 법 제33조제3항제6호에 따른 의무지출의 범위

2. 2016년 누리과정 예산편성과 재정분담 갈등의 심화

1)중앙정부와 시·도교육청 간 갈등

◦어린이집 누리과정 예산편성에 대해 법적, 제도적 장치가 마련되었음에도 불구하고, 2016년도 교육부와 시·도 교육청간 어린이집 누리과정 예산편성에 대해 갈등이 증폭되고 있음.

◦2016년도 어린이집 누리과정 예산편성 현황을 살펴보면, <표 9>에서 보는 바와 같이 당초 예산안에서 누리과정 예산을 전액 편성한 교육청은 단 한곳도 없음. 유치원 누리과정 예산편성이 일부 이루어졌지만, 어린이집 예산편성은 매우 저조한 상황임.

는 다음 각 호와 같다.

1. 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항에 따른 교육비특별회계전출금, 「지방세기본법」 제67조에 따른 징수교부금, 법 제29조 및 제29조의2에 따른 조정교부금
2. 국고보조사업 또는 법 제23조제2항에 따라 시·도가 시·군 및 자치구에 보조금을 교부하는 사업에 소요되는 경비(국고보조금 및 법 제23조제2항에 따라 시·도가 시·군 및 자치구에 교부하는 보조금을 포함한다)
3. 지방채 및 차입금 등에 대한 이자지출
4. 「유아교육법」 제24조와 같은 법 시행령 제29조 및 제34조제3항·제5항에 따른 공통의 교육·보육과정 지원비
5. 그 밖에 법령에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 경비

「지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운용에 관한 규칙」 제10조(의무지출경비 등) 시·도교육감은 지방재정법시행령 제39조에 따른 의무지출경비 등 다음 각호의 경비를 세출예산에 계상하여야 한다.

1. 공무원 보수규정 및 지방공무원보수규정 등에 의한 공무원 및 기타직의 봉급, 제 수당 및 법정부담금(맞춤형복지비를 포함한다.)
2. 법령에 따라 지급하는 배상금, 보전금, 변상금, 포상금 등
3. 유아교육법시행령 제29조에 따라 초등학교 취학 직전 3년의 유아에게 지급하는 공통의 교육·보육과정 지원비
4. 법령, 조약, 협정 등에 의하여 지급하는 국제부담금 등 교육비특별회계 부담금
5. 법령 및 조례에 의한 출연금, 6. 차입금 및 민자사업 지급금 등 채무 상환지출
7. 국민기초생활보장법 제12조에 따른 교육급여, 8. 국고보조사업비

<표 9> 2016년도 누리과정 예산 편성 현황

구분	시·도교육청 당초 예산안		누리과정 예산 편성 현황 (2016. 2.22.기준)		비 고
	어린이집	유치원	어린이집	유치원	
서울	**미편성**	**전액**	4.8개월	4.8개월	시의회 1회 추경심의 시 변경 **(교육감 부동의)**
부산	**미편성**	**전액**	6개월분	7.6개월분	시의회 어린이집 누리과정비 증액 (교육청 동의)
대구	**6개월분**	**6개월분**	전액	전액	시의회 어린이집 누리과정비 증액 (1회 추경 추가 확보)
인천	**미편성**	**전액**	6개월분	6개월분	시의회 어린이집 증액, 유치원 삭감 **(교육감 재의요구)** 자치구 어린이집 약 3개월 지원
광주	**미편성**	**전액**	미편성	3개월분	1회추경 유치원 3개월분 편성 지자체 어린이집 3개월 지원
대전	**미편성**	**전액**	6개월분	6개월분	시의회 어린이집 누리과정비 증액(교육감 동의)
울산	**9개월분**	**전액**	전액	전액	1회 추경 추가 확보
세종	**미편성**	**전액**	미편성	전액	교육청 예비비로 어린이집 2개월 지원
경기	**미편성**	**전액**	미편성	4개월분 (8개월 삭감)	도의회 유치원 누리과정비 삭감(지자체 어린이집 2개월분 지원)
강원	**미편성**	**전액**	미편성	6개월분 (6개월 삭감)	도의회 유치원 6개월 삭감 (지자체 어린이집 방과후비 2개월 지원)
충북	**미편성**	**전액**	6개월	6개월	도의회 유치원 삭감, 어린이집 증액 **(교육감 재의요구)** (지자체 어린이집 방과후비 2개월분 지원)
충남	**미편성**	**전액**	약 6개월분	전액	도의회 어린이집 증액 **(교육감 재의요구)**
전북	**미편성**	**전액**	미편성	전액	지자체 어린이집 방과후비 3개월분 지원
전남	**미편성**	**전액**	5개월분	5개월분	1회 추경 변경
경북	**6개월분**	**전액**	6개월분	전액	시도의회 본회의 심의완료
경남	**미편성**	**전액**	2개월분	전액	도의회 어린이집 증액
제주	**미편성**	**전액**	2개월분	전액	도의회 어린이집 증액

자료: 전국시도교육감협의회(2016. 2. 24), 11쪽.

2)시·도청과 시·도교육청 간 갈등

◦한편 경남도청이 교육청에 전출하여야 할 법정전출금으로 어린이집 누리과정 예산을 직접 편성하겠다고 발표한 것과 관련해 논란이 발생함.

◦지난 2015년 11월 5일, 경남도청은 "내년에 교육청으로부터 받을 누리과정 예산을 직접 편성·시행하여 보육현장 혼란을 막겠다"며 "대신에 매년 교육청으로 지급하던 교육비특별회계 전출금을 상계 처리하겠다"고 선언했음. 이는 누리과정예산이 도교육청에서 도청으로 전출되면 이를 다시 도청에서 시·군으로 전출하여 집행되는 구조이기 때문임[3]. 반면 경남도교육청은 "지방교육세와 도세 등 법정전입금은 「지방교육재정교부금법」에 의하여 공립학교의 설치·운영과 교육환경개선을 위하여 경남도청에서 도교육청으로 전출하여야 할 재원으로, 교육청 예산의 예산 편성권은 도지사가 아닌 교육감에 있으므로 도청에서 법정전입금을 누리과정 예산과 연계해 상계 처리할 사안이 아니다"며 누리과정 예산과 관련 없는 법정전입금은 반드시 전입되어야 한다는 입장을 고수하였음(연합뉴스, 2015).

◦앞으로 어린이집 누리과정 예산편성이 차질을 빚게 되면, 피해는 국민들에게 고스란히 전가될 것임. 어린이집 지원이 중단되면 학부모들은 지원을 받을 수 있는 유치원으로 아이들을 옮기려 할 것이고, 그렇다면 지금도 치열한 입학경쟁이 있는 유치원에서 '보육 대란'이 일어날 수 있음. 중장기적으로는 한정적인 유치원 수로 인해 아이들의 교육 환경이 더 열악해질 것임.

Ⅲ. 누리과정의 재정 분담의 주요 쟁점

◦현재 2016년도 예산 편성에서 부족한 어린이집 누리과정 예산 약 2조원은 시·도 교육청에서 지방채로 충당해야 할 상황에 놓여있음. 2015년도 어린이집 누리과정 예산도 1조5000억원이 부족해, 이 중 1조원은 지방채, 나머지 약 5000억원은 국고로 해결한 바 있음. 이처럼 교육부와 시·도 교육청이 2년 연속 어린이집 예산편성을 놓고 갈등과 대립이 빚어지면서, 보육정책 자체가 국민들에게 엄청난 혼란을 주고 있음.

◦교육부와 시·도 교육청의 갈등의 원인은 교육부와 시·도 교육청 간에 명백한 시각차에 있음. 무상 복지정책에 대한 비판 여론을 의식한 중앙정부는 국고지원 거부방침을 고수한 반면, 시·도 교육청은 '정부가 져야 할 책임을 우리에게 떠넘기고 있다'며 맞서고 있는 형국임.

◦교육부와 시·도 교육청 간에 어린이집 누리과정의 예산편성에 대한 시각차를 비교하면 다음과 같음.

---

3) 어린이집은 학부모가 카드를 선결제하면 다음 달 20일께 교육청이 지방자치단체를 거쳐 카드사에 보육비를 지급하는 구조이다.

1. 법률적 소관부서 논쟁

◦교육부는 누리과정은 2012년 도입당시부터 현재까지 교육청에서 예산을 편성해온 사업으로서 누리과정 예산은 법령에 따라서 교육청이 의무적으로 편성해야 하며, 누리과정이라고 하는 것이 「유아교육법」상의 교육과정과 「영유아 보육법」상의 보육과정을 통합한 공통 교육·보육과정이므로 누리과정을 운영하는 어린이집도 교육기관으로서의 지위를 가지기 때문에 시·도 교육청에서 어린이집 예산편성을 의무적으로 해야 한다고 주장함.

◦반면에, 시·도 교육청은 「정부조직법」[4] 제38조와 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조[5] 및 제32조[6]에 따라 "보육"은 시·도교육감의 교육·학예에 관한 사무가 아닌, 보건복지부 소관 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 관할이며, 누리과정 전액을 지방교육재정교부금으로 충당하기로 법령을 개정할 때, 중앙정부와 전국 시·도교육청과는 협의가 이루어지지 않았기 때문에 지원할 수 없다는 입장임[7].

---

4) 제38조 (보건복지부)
①보건복지부장관은 보건위생·방역·의정(醫政)·약정(藥政)·생활보호·자활지원·사회보장·**아동(영·유아 보육을 포함한다)**·노인 및 장애인에 관한 사무를 관장한다. [개정 2015.12.22] [[시행일 2016.1.1]]

5) 제20조 (관장사무)
교육감은 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항에 관한 사무를 관장한다.
1. 조례안의 작성 및 제출에 관한 사항
2. 예산안의 편성 및 제출에 관한 사항
3. 결산서의 작성 및 제출에 관한 사항
4. 교육규칙의 제정에 관한 사항
5. 학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항
6. 교육과정의 운영에 관한 사항
7. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항
8. 평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항
9. 학교체육·보건 및 학교환경정화에 관한 사항
10. 학생통학구역에 관한 사항
11. 교육·학예의 시설·설비 및 교구(敎具)에 관한 사항
12. 재산의 취득·처분에 관한 사항
13. 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항
14. 기채(起債)·차입금 또는 예산 외의 의무부담에 관한 사항
15. 기금의 설치·운용에 관한 사항
16. 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항
17. 그 밖에 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항

6) 제32조 (교육기관의 설치)
교육감은 그 소관 사무의 범위 안에서 필요한 때에는 대통령령 또는 조례가 정하는 바에 따라 교육기관을 설치할 수 있다.

7) 전국시도교육감협의회 측은 2011년 5월 만5세 누리과정 도입 당시 총리 담화문을 통해 '교육・보육 공통과정을 국가가 책임지되 재원은 지방교육재정교부금으로 추진한다'는 내용을

◦현행 법 체계 상 「지방교육재정교부금법」에 따른 지방자치단체가 설치·경영하는 교육기관 또는 교육행정기관의 범위는 구체적으로 명시되어 있지 않으나, 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조(관장사무)와 제32조(교육기관의 설치) '교육감은 그 소관 사무의 범위 안에서 필요한 때에는 대통령령 또는 조례가 정하는 바에 따라 교육기관을 설치할 수 있다'와 「지방교육재정교부금법시행령」 [별표 1] 기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준(제4조제1항 관련)에 따라 시·도교육감 소관의 유치원과 (공·사립)초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교와 지방교육행정기관으로 그 범위를 유추할 수 있음.

◦또한 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 지방교육행정기관으로 시·도교육청, 교육지원청, 직속기관 등을, "각급 학교"란 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교·공민학교, 중학교·고등공민학교, 고등학교·고등기술학교, 특수학교, 각종학교 및 「유아교육법」 제7조제2호에 따른 유치원으로 그 대상, 명칭과 범위를 언급하고 있음. 즉 지방교육재정교부금은 시·도교육감 소관의 교육기관과 지방교육행정기관을 지원함을 알 수 있음.

2. 법률적 위계 논쟁

◦누리과정과 관련하여 그 재정부담의 주체를 「유아교육법」은 제24조(무상교육) "①초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다"와 「유아교육법 시행령」 제29조 "무상교육 대상 기관을 유치원, 어린이집, 교육부령에서 정하는 바에 따라 지정받은 기관으로 한다"로 규정하고 있고, 「영유아보육법」은 제34조(무상보육) "①국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다"와 「영유아보육법 시행령」 제23조 "영유아 무상보육에 드는 비용을 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담하도록 하고 있다"로 명시하고 있음.

발표하면서 발표과정에서 시·도교육청과 협의를 거쳤다고 했으나 교육감들과의 협의는 없었으며, 2012년 1월 만 3~4세 확대 발표 시에도 국무총리실, 기획재정부, 교육과학기술부, 행정안전부, 보건복지부 등 5곳만의 협의를 거쳤다. 이에 총회를 거쳐 「지방교육재정교부금법」의 개정을 건의 하였으나 불수용되었다고 주장함. " - 전국 시도교육감협의회 총회(2012.11.22.대전) ☞ 누리과정 확대로 어린이집 보육료 부담으로 늘어나는 교육재정 수요 충족을 위해서는 지방교육재정 교부금 내국세 교부율 상향 조정의 필요성과 국고와 지방비 총액을 늘리도록 촉구 - 전국 시도교육감협의회 총회(2013.3.21.광주) ☞ <만 3-5세 어린이집 보육비 지원에 따른 시·도교육청 재정 부담 해소> <지방교육재정교부금법 제1조를 개정하고, 내국세 교부비율을 현행 20.27%→ 23.0%로 상향 조정> 교육과학기술부에 건의 ☞ <불수용>"(전국시도교육감협의회, 2016. 2. 24: 17)

◦이에 교육부는 「지방교육재정교부금법 시행령」 제4조제1항에 따른 [별표 1] 기준 재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준을 개정하여 「영유아보육법 시행령」 제22조제1항제1호에 따라 공통 교육·보육과정을 제공받는 유아 수[8]를 기준으로 보육료를 지원하도록 할 수 있도록 하였음.

◦또한 어린이집 누리과정 예산편성이 중앙정부와 지방정부간에 갈등문제로 악화되자. 중앙정부는 2015년 10월에 「지방재정법 시행령」과 「지방자치단체 교육비특별회계 예산 편성 운용에 관한 규칙」을 개정해 어린이집 누리과정 예산을 전액 시·도 교육청의 의무지출 경비로 수정, 변경하였음

<table>
<tr><td rowspan="2">법률</td><td colspan="4">헌법(제 31조, 117조)</td></tr>
<tr><td colspan="4">↓</td></tr>
<tr><td rowspan="3"></td><td>지방자치법</td><td>지방교육자치법</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>↓</td><td>↓</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>지방재정법</td><td>지방교육재정교부금법</td><td>유아교육법</td><td>영유아보육법</td></tr>
<tr><td rowspan="3">대통령령</td><td>↓</td><td>↓</td><td>↓</td><td>↓</td></tr>
<tr><td><u>지방재정법 시행령</u></td><td><u>지방교육재정교부금법 시행령</u></td><td><u>유아교육법 시행령</u></td><td><u>영유아보육법 시행령</u></td></tr>
<tr><td>↓</td><td>↓</td><td>↓</td><td>↓</td></tr>
<tr><td rowspan="3">시행규칙</td><td>시행규칙</td><td>시행규칙</td><td>시행규칙</td><td>시행규칙</td></tr>
<tr><td>행정자치부</td><td>교육부</td><td>교육부</td><td>보건복지부</td></tr>
<tr><td>- 지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙[행정자치부령 제5호]</td><td>- <u>지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운용에 관한 규칙[교육부령 제76호]</u></td><td></td><td></td></tr>
</table>

[그림 2] 누리과정 재정 편성·운용에 관한 법령 체계

◦그러나 위의 내용은 우선적으로 시행령은 법률에서 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여만 규정할 수 있도록 한「헌법」 제75조[9]를 위반한 것임. 즉「지방교육재정교부금법 시행령」,「유아교육법 시행령」,「영유아보육법 시행령」,「지방재정법 시행령」은 상위 법률에서 위임받은 사항만 규정할 수 있음. 정부

8) 유아교육비・보육료 지원을 위한 측정단위인 유아수의 산정기준으로 「유아교육법 시행령」 제29조제1항에 따라 최대 3년의 범위에서 공통 교육·보육 과정을 제공받는 만 3세 이상의 유아 수와 보육료 정산 결과 남거나 부족한 금액을 제시하고 있다.

9) 대한민국헌법 제75조
대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.

및 지방자치단체의 조직과 소관사무를 규정하고 있는「정부조직법」,「지방자치법」,「지방교육자치에 관한 법률」,「유아교육법」,「영유아보육법」에 따라 어린이집에 관한 사무는 교육감의 소관사무라 할 수 없으며, 시행령 개정을 통해 어린이집 누리과정 소요 예산을 시·도교육청에서 부담토록 한 것은 법률 위반에 해당됨[10].

◦또한 행정입법(시행령)으로「지방교육재정교부금법」의 보통교부금의 측정항목 및 측정단위에 영향을 미치는 것은 법률들 간의 체계에 맞지 않음. 즉 보통교부금은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액을 기준으로 하여 총액으로 교부하는데(제5조)「유아교육법」과「영유아보육법」에 관련 재정확보 및 배분에 대한 구체적인 명시없이 시행령 수준으로 그 재정확보를 타 법,「지방교육재정교부금법」에 관련 내용을 언급한 것은 상위법과 충돌한다고 볼 수 있음.

◦행정입법(시행령)을 통해 보건복지부 산하인 어린이집 보육료까지 「지방교육재정교부금법」에서 책임지도록 한 것은「지방교육재정교부금법」의 취지에 반함. 어린이집은 「교육기본법」과 「유아교육법」 및 시행령 범위 밖이며 「유아교육법」 제24조 제1항에는 유아교육을 무상으로 한다고 규정하고 있지만 무상보육에 대한 명시 규정은 없는 상황으로, 다만 비용을 교육부장관이 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 고시한다고 규정하고 있음.

◦따라서 유아의 교육·보육 공통과정을 운영하는 보육기관의 누리과정을 무상교육의 범위에 포함시키고자 한다면 시행령이 아닌 법률에 규정되어야 하며, 현재와 같이 재정부족으로 학교신·증설 비용을 지방교육채로 빚을 내고 있고, 교육환경개선사업 투자는 물론 교원 명퇴수당과 교직원 인건비 증가분조차 충당하기 힘든 재정위기 상황에서 매년 급증하고 있는 누리과정 수요를 지방교육재정교부금으로 충당시키는 것은 지방교육재정이 감당할 수 있는 예산의 범위를 벗어난 것임.

3. 누리과정 재원조달의 실현 가능성

◦교육부는 시·도교육청이 어린이집 누리과정 예산편성 여력이 충분히 있다고 보고 있음. 우선 2016년에는 재정여건이 호전되어 교부금(1조 8천억 원)과 지방세 전입금(1조 원)이 약 3조 원 늘고 지출 측면에서 학교 신설과 명예퇴직 수요가 줄어서 1조 3천억 원 정도 감소할 것으로 예상하고 있음. 또한 시·도교육청이 연간 쓰지 못하는 불용액과 이월액이 약 4조 원이 되기 때문에, 이런 부분을 잘 효율화 하면 어린이집 누리과정 예산편성이 가능 할 것이라고 주장함.

---

10) 상위 법률에 위법한 시행령은 무효이며, 무효인 시행령에 근거한 처분 또한 위법하다(대법원 2015.8.20. 선고 2012 두 23808 전원합의체 판결)

◦또한, 우리나라의 2015년 경제성장률을 4.0%로 예측됨에 따라 2014.10. 9. 기획재정부에서는 2015년 누리과정 사업의 차질 없는 시행과 관련하여 일시적인 재정적 어려움은 앞으로 세수가 정상화 되는 경우 해결될 것으로 전망하면서 2015년 이후 지방교육재정교부금의 연평균 증가율을 6.3%로 낙관하였음.

<표 10> 중기 계획상 교부금 증가율(재원) 추이 (단위:억원)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균증가율
지방교육재정교부금	40.9	39.5	45.5	48.6	52.1	6.3%

출처: 교육부(2014).

◦반면에, 시·도 교육청은 앞서 살펴 본 바와 같이 누리과정 도입당시의 전망과 반대로 오히려 지방교육재정교부금이 축소되고 있고, 이에 가중하여 부족한 세수 전망에 따른 재원 확보 부담을 전액 지방교육재정의 부담 전가로 재정 압박이 심각한 실정에서 2016년 이후 교육재정에 대한 기획재정부의 낙관적 전망은 국가 전체의 교육재정 위기를 부추기는 원인이 되고 있다고 지적하고 있음.

◦일례로 누리과정 도입 이후 지난 3년 간 지방채가 급격하게 증가하였음을 제시하였음. 2012년에 전국적으로 2조 원의 지방채에서 3년 만에 10조 원으로 약 5배가 증가하였음. 2016년에도 경기침체로 재정여건이 호전되지 않을 것으로 전망되어, 2016년도 누리과정 예산은 중앙정부 예산으로 편성하고, 국가에서 지원하는 지방교육재정교부금 비율을 5% 추가로 올려줄 것을 정부에 촉구하고 있음.

◦즉, 지방교육재정의 숨겨진 암초로서 지방교육채의 무리한 발행에 따른 재정건전성 적신호가 커진지는 오래되었고, BTL 등 숨어있는 부채의 상환 압박을 고려하면 향후 지방교육재정의 재정건전성은 점점 악화될 전망임.

◦기재부에서는 시·도교육청 부채를 지방채 잔액만을 대상으로 계상하고 BTL 지급금은 채무부담액에 포함시키지 않아 시·도교육청 부채가 2013년 말 3조원인 것으로 발표하였으나, 2005년부터 도입한 BTL 사업의 결과로 2007년부터 시작된 BTL 지급금 규모가 눈덩이처럼 불어났으며, 2013년말 BTL 지급금 잔액은 10조 1,460억원에 달해 시·도교육청 부채를 훨씬 능가하고 있음(경기도교육청, 2014)

◦이는 그나마 2014년에는 BTL사업에 의한 학교신설이 중단되었고 이자율 조정이 있어서 감소된 것이고, 지방교육채가 3조 7,043억원으로 1년 새 9,211억원이 늘어남으로써 시·도교육청 총채무는 약간 줄어든 13조 8,509억원 수준임(송기창, 2014).

<표 11> 연도별 지방교육채 잔액 및 BTL지급금 잔액 (단위: 백만원)

회계연도	지방교육채 잔액			BTL지급금 잔액	채무부담 총액
	교부금부담	자체부담	계		
’08년	368,242	0	368,242	n/a	-
’09년	2,182,276	0	2,182,276	6,976,891	9,159,167
’10년	3,634,566	269,537	3,904,103	10,321,482	14,225,585
’11년	2,794,498	86,574	2,881,072	11,599,840	14,480,912
’12년	2,679,790	57,230	2,737,019	11,259,756	13,996,775
’13년	3,674,168	30,175	3,704,344	10,146,567	13,850,911

출처: 송기창(2014).

Ⅳ. 누리과정 재정 운용 개선방안

1. 법률 정비를 통한 유치원 누리과정과 어린이집 누리과정의 행정 사무 통합

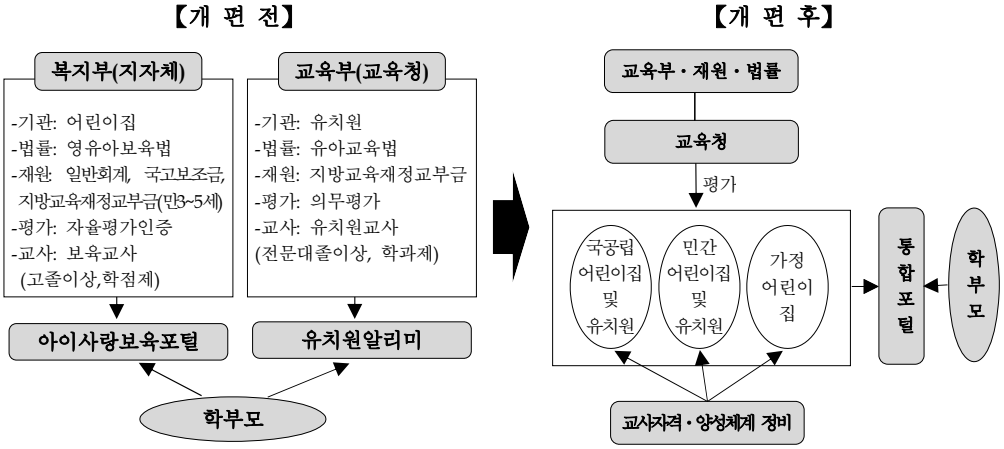
◦어린이집 누리과정 예산편성 과정에서 교육부와 시·도 교육청 간에 2년 연속 혼란과 갈등이 가중되는 본질적인 원인은 유치원 누리과정과 어린이집 누리과정이라는 사무가 분리된 데에서 기인하고 있음. 세계적으로 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 독일, 영국, 프랑스 등 대부분의 OECD 국가들은 누리과정을 교육부 소관으로 통합, 운영하고 있음. 이에 따라, 우리나라도 교육부 소관의 유치원 누리과정(「유아교육법」)과 보건복지부 소관의 어린이집 누리과정(「영유아보육법」)의 통합이 시급한 실정임. 누리과정이 교육부 소관으로 통합되어 운영될 경우, 교육부와 시·도 교육청 간에 누리과정에 대한 인식상의 격차를 해소할 수 있을 것이며, 아울러, 유아교육 및 보육행정의 업무확대와 연계를 현실화할 수 있어 시너지 효과가 극대화 될 것으로 기대됨.

◦2012년 누리과정이 도입되어 유아교육과 보육이 일부 통합되면서 유보통합에 관한 논의는 현재 급속도로 확산되는 모습을 보이고 있음. 유보통합의 통합방법에 있어서는 이견이 있을 수 있으나 통합의 필요성에 대해서는 공감대를 형성하고 있으며, 이제는 정책적 결정이 필요한 시기라 할 것임. 2014년 2월 국무총리 소속으로 ‘영유아교육·보육 통합추진단’이 공식적으로 출범하여 이원화된 유아교육과 보육 서비스체계의 개선안을 제시하였음.

◦유보통합의 궁극적인 목적은 “교육과 보육의 질을 개선하고 다양성을 살리는 등 학부모의 요구를 최대한 수용하여 선택의 폭은 넓히고 불편은 최소화”하는데 있음.

◦유보통합이 논의된 가장 큰 원인 중 하나는 어린이집과 유치원을 관장하는 부처가 보건복지부와 교육부로 이원화되면서 정책추진의 비효율성, 서비스 질의 차이, 부모부담 및 재정지원에의 차이 등으로 연령에 따라 어린이집과 유치원으로 분리된 현 보육시스템은 부모가 기관을 선택하고 결재하는 데 불편함을 야기하고 있으며, 정보공시의 부재・미비로 부모가 기관을 선택하는 데에도 정보불균형의 문제가 발생하고 있음에 기인함.

◦따라서 현 보육정책에서 문제점으로 지적되었던 맞벌이 등 실수요자를 중심으로 운영기준(일수, 시간), 통합된 정보공시시스템 등을 개선하고, 중앙정부 차원에서 교육부로 통합을 담당할 부처로 결정되면 하위 전달체계 또한 교육청으로 일원화되어 인적자원개발과 복지서비스의 정책목표를 동시에 달성할 수 있으리라 생각됨.



출처: 국무조정실 유보통합추진위원회(2013), 유보통합 추진방안(안).

[그림 3] 유보통합 서비스 체계 개선(안)

2. 누리과정의 행정사무 통합 시, 중앙정부가 재정을 부담해야

◦누리과정이 교육부 소관으로 통합되어 운영될 경우, 늘어나는 사무만큼 국고지원도 확대되어야 할 것임. 즉, 교육사무가 확대되는 만큼, 국가에서 지원하는 지방교육재정교부금 비율이 증가하는 것이 타당함.

◦아울러, 중앙정부와 지방정부의 사무배분 이론을 보더라도, 누리과정은 중앙정부 사무의 성격이 강하여, 중앙정부에서 재정을 부담하는 것이 합리적임. 교육복지사무의 기준에 따르면, 파급효과에 따라 국민들의 최저생활수준을 보장하는 사업은 중앙정부가 추진하고, 최저생활수준을 제외한 사업은 지방의 실정에 맞게 지방정부가 추진하는 것이 바람직함. 실제로 일본 등 OECD 국가에서는 각종 교육복지사업의 특성에 따라 국민최저수준을 확보할 필요성이 있는 사업은 중앙정부가 높은 수준의 국고보조금을 지원하고, 시설 관리 등과 같은 교육복지사업은 지방정부가 담당하고 있음.

◦「지방교육재정교부금법」은 지방자치단체가 설치·경영하는 교육기관 또는 교육행정기관에 필요한 재원을 국가가 교부하여 교육의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로(제1조), 시·도의 교육·학예에 소요되는 경비는 당해 지방자치단체의 교육비특별회계로 편성하여 부담하도록(제11조) 명시하여 의무교육과 의무교육외의 경비를 부담하도록 하고 있음.

◦그러나 최근 지방교육재정교부금이 넉넉하다는 잘못된 인식으로 누리과정 등과 같이 교육청과 국가 수준에서 막대한 재정이 새롭게 소요되는 재정수요를 교부금으로 떠넘기는 경우가 빈번함.

◦아래 <표 12>에서 알 수 있듯이, 그동안 지방교육재정교부금은 새롭게 발생하는 재정수요와 관련 법률 개정 등을 감안하여 교부율을 상향조정하여 왔음. 실제 2006년 유아교육과 방과후학교에 지원되어 온 국고보조금을 지방교육재정교부금으로 통합해 유아교육과 방과후학교 사업비로 당시 8,038억원을 교부금에 반영해 교부율을 0.6%p 만큼 인상하였으며, 2010년에는 지방소비세 도입에 따른 내국세 감소분을 해소하기 위해 내국세 교부율을 20.27%로 상향조정하였음.

◦그러나 2012년 이명박 정부는 2012년부터 누리과정을 도입하고 무상보육의 확대하는 정책을 실시하면서 「지방교육재정교부금법」의 교부율 조정없이 전액 지방교육재정교부금에서 부담토록 하였음.

◦이는 최근 지방교육재정교부금이 넉넉하다는 잘못된 인식으로 새롭게 발생하는 재정수요를 교부금으로 떠넘기는 경우임. 실제 2010년 내국세 교부율을 20.27%로 상향조정한 것은 지방소비세 도입에 따른 것이지만 지방교육재정교부금 규모가 확대된 것으로 오해하는 사람들이 많음.

◦특히 향후 학생수 감소에 따른 교육재정 수요가 줄어들 것으로 예상하고 별도의 추가재원 확보없이 신규 교육복지사업과 어린이집 누리과정 같은 타 부처 복지사업까지 교육부로 떠넘겨 기존 지방교육재원 내에서 충당하도록 함으로서 이러한 어려움은 가중되고 있음.

◦학생 수 감소가 교육재정의 감소로 이어져야 한다는 논리는 언뜻 듣기에는 매우 타당한 주장처럼 들릴 수 있지만 이는 단순한 총량 정보 수준에서 비교 판단한 것으로 실제 학생 수 감소가 곧바로 교육재정 감소로 이어져야 하는지는 꼼꼼히 따져볼 필요가 있음[11].

<표 12> 「지방교육재정교부금법」에 관한 법률 주요 개정 내용

내용구분	2004 개정 법률	2006 개정 법률	2010 개정 법률
교부금 비율	·당해 연도 내국세의 19.4%	·당해 연도 내국세의 20.0%(2008년부터)	·당해 연도 내국세의 20.27%(2010년부터)
기준재정수입액 산정방식	·기준재정수입액 80% 계상	·기준재정수입액 100% 계상	동일
지자체 법정전입금 비율	·서울 10%, 광역시·경기도 5%, 기타 도 3.6%	동일	동일
지자체 비법정전입금 근거 규정	·시·군 및 자치구 교육경비 보조 근거 규정 ·광역 지자체 근거 규정 없음	·지방자치단체(시·도 및 시·군·자치구)의 교육경비 보조 근거 규정 ·시·도는 교육·학예 진흥을 위한 별도경비를 전출 가능	동일
세출예산 편성 협의	·교육감은 일반회계 전입금으로 충당되는 세출 예산편성 시 미리 당해 지자체장과 협의	동일 *지금까지 지자체장이 세출예산 편성에 대한 협의권을 행사하지 않아 사문화 되어 왔음.	동일

11) 그동안 지방교육재정교부금을 통해 안정적 교육재원 확보가 가능했고 이로 인해 초·중등교육의 여건 및 환경이 많이 개선되었으며, 저출산 현상으로 학생 수가 줄곧 급감하고 있음에도 그동안 초·중등교육재정은 계속해서 증가해 왔고 앞으로 감소될 학생수를 고려하면 당연히 현재 지방교육재정교부금의 교부율을 줄이거나 초·중등교육재정을 줄여 고등교육 또는 복지 등과 같은 다른 분야에 투자해야 한다는 주장이 제기되어 왔다.
그러나 교육여건 개선 노력은 학생수가 감소한다고 해서 더불어 교육재정이 함께 감소할 수는 없다. 실제로 2000년 대비 학생수는 19% 감소한 반면, 교육의 질적 수준에 영향을 끼치는 교원수(27%), 학급수(13%) 및 학교수(15%)는 오히려 증가하였다. 이는 교원1인당 학생수 개선, 과밀학급 해소 및 과대규모 학교의 축소에 크게 기여하였지만 OECD 국가 평균에 여전히 미달이다. 2012년 한국의 교원 1인당 학생수는 초등학교 18.0명, 중학교 18.0명, 고등학교 15.0명으로 OECD 국가 평균인 15.0명, 14.0명, 14.0명에 비해 열악하며, 학급당 학생수에 있어서도 우리나라는 초등학교 25.0명, 중학교 33.0명으로 OECD 국가 평균인 21.0명, 24.0명에 비해 많다.

내용구분	2004 개정 법률	2006 개정 법률	2010 개정 법률
개정 사유	·경상·봉급·증액교부금을 경상교부금으로 통합하고, 교부금의 법정교부율을 당해연도 내국세 총액의 19.4%로 상향조정	·유아교육과 방과후학교에 지원되어 온 국고보조금을 지방교육재정교부금으로 통합해 유아교육과 방과후학교 사업비로 당시 8,038억원을 교부금에 반영해 교부율을 0.6%p 만큼 인상	·지방소비세(부가가치세 5% 전환)의 도입에 따른 교부금 결손을 보전하기 위하여 내국세의 교부율을 조정하여 지방교육재정교부금의 재원을 확보

◦무엇보다 교육은 지속적인 투자를 필요로 하기 때문에 교육재정의 규모에 지나친 변화가 없어야 하며 교육외적 상황의 변화에 관계없이 일정 수준 이상의 교육재정을 보장받는 교육재정의 안정성 확보가 중요함.

◦따라서 어린이집 등 지원에 관한 추가적인 재원은 현재의 열악한 교육재정에서 부담할 것이 아니라 추가적인 재원 확보 방안을 통하여 확보되어야 하며, 현행 지방교육재정교부금의 내국세 비율을 현행 20.27%에서 최소한 25.27%[12]까지 확대할 수 있도록 「지방재정교부금법」을 개정할 필요가 있음.

<표 13> (법령개정(안)) 제3조(교부금의 종류와 재원)

개정 전	개정 후
제3조(교부금이 종류와 재원) ②교부금의 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다. 1. 삭제 [2004.12.30] 2. 당해 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 2,027에 해당하는 금액	제3조(교부금이 종류와 재원) ②교부금의 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다. 1. 삭제 [2004.12.30] 2. 당해 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다) 총액의 **1만분의 2,527**에 해당하는 금액

12) 교부금 규모(2013년 기준 40.9조원)를 기준으로 교부율을 인상할 경우 추가적으로 확보할 수 있는 재원은 10조원 가량이다. 2013년 기준으로 무상복지에 사용된 총 금액이 6.6조(무상급식 2.4조, 누리과정 2.7조, 교과서 및 학비지원 0.8조, 초등돌봄 교실 0.2조, 방과후학교 0.5조)이고, 그 규모가 늘어난 2014년을 기준으로해도 무상복지에 사용된 총 금액이 7.3조이므로 교부율 인상으로 추가 확보 예상 재원(2013년 기준 10조원)과 차이가 있다. 실제 소요되는 복지재정을 기준으로 송기창(2015)은 교부율 상향을 22.07%로 제안하고 있으나 지방채 발행액과 향후 학교안전 등에 관한 수요를 고려하여 25.27%를 제안하였다.

참고문헌

경기도교육청(2014). 지방교육재정의 현황과 대책. 경기도교육청 내부자료.
국가재정운용계획 교육분야 작업반. 2012. “2012-2016 국가재정운용계획: 교육분야”.
국무조정실 유보통합추진위원회(2013), 유보통합 추진방안(안).
국무총리실·기획재정부·교육과학기술부·행정안전부·보건복지부(2012.1.18). 3·4세 누리과정 도입계획(안).
교육과학기술부(2011). 「만5세 공통과정」 도입 추진계획(보도자료 2011.5.2).
교육과학기술부(2012).「만3~4세 누리과정」 도입 계획(보도자료 2012.1.18).
교육재정파탄위기극복과 교육재정확대를 위한 국민운동본부(2014). 2015년 수도권 교육재정 전망.
송기창(2014). 지방교육재정의 위기: 실상과 대책. 2014년 한국교육재정경제학회 추계학술대회 발표자료.
_____(2015). 지방교육재원의 안정적 확보와 효율적 투자 방안. 2015 지방교육재정 정책포럼(2015. 10. 22) 발표자료.
전국시도교육감협의회(2014). 2015년 교육재정 여건 및 대책 간담회 자료집.
전국시도교육감협의회(2016. 1. 21). 누리과정 예산 근원적으로 해결하라!(보도자료).
전국시도교육감협의회(2016. 2. 24). 누리과정 관련 설명자료.
전국시도교육감협의회(2016. 3. 2). 누리과정 문제의 근본적 해결을 위해 정치권이 적극 나서야 한다(성명서).
조은영(2012). 출산·보육지원 재정수요 추계와 정책과제(경제현안분석 제72호). 국회예산정책처.

영유아보육법, 동 시행령
유아교육법, 동 시행령
지방교부세법
지방교육재정교부금법, 동 시행령
지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운용에 관한 규칙(교육부령 제76호)
지방재정법 시행령 일부개정령(안) 공고(행정자치부 공고 제2015-244호)
지방재정법, 동 시행령

기타 언론보도 자료

문화일보(2015.10.5.). “전국 교육감, 정부에 누리과정 예산 편성 촉구”
연합뉴스(2015. 5. 29.). “시·도교육감協 “누리과정 경비 지방예산 편성 거부”
연합뉴스(2015.11.09.). 홍준표 "누리과정 예산과 교육청 전출금 상계 가능".

주제3

유아 교육 · 보육 통합 문제의 쟁점과 해법

이정욱(덕성여자대학교)

【주제3】

유아 교육·보육 통합 문제의 쟁점과 해법

이 정 욱(덕성여자대학교)

Ⅰ. 유보통합 추진경과

1. 이명박 정부('12) : 누리과정 도입으로 3~5세 교육과정 통합

◦'12. 3월 5세 누리과정, '13. 3월 3~4세 누리과정 도입으로 공통교육과정 실시

◦3~5세 유아학비·보육료 지원의 재원을 지방교육재정교부금으로 통합

2. 박근혜 정부('13~) : 유보통합을 국정과제로 채택

◦'13. 4월 : 국무조정실 중심으로 유보통합모델 마련키로 협의

◦'13. 5월 : 민·관이 참여하여 '유보통합추진위원회', '실무조정위원회' 구성

<통합모델개발의 기본방향>

· (수요자) 일-가정 양립 지원, 과도한 사교육 방지 등 부모·아동 만족도 제고
· (공급자) 이해관계자 간 갈등을 최소화하고 운영주체의 책임성 강화
· (재정부담) 관리체계 일원화에 따른 재정 효율성 방안 우선 추진, 재정 추가투입 여부는 추후 별도 검토
· (전달체계) 재정누수 방지, 부모·아동의 체감도가 높은 맞춤형 서비스 제공

◦'13. 5~8월 : 통합모델개발팀에서 학부모 수요조사 등을 거쳐 통합모델안 개발

◦'13. 12월 : 통합모델안에 근거하여 3단계로 구성된「유보통합추진방안」마련

· 유치원-어린이집 시설의 다양성을 유지하면서 교육·보육 서비스 수준 향상
· 정보공시, 평가체제 등 서비스 질 향상 기반 우선 구축 후에 규제환경, 관리부처, 법령, 재원 등을 단계적으로 통합

◦'14. 2월 : 이해관계자 의견 수렴과 단계별 통합작업을 담당할 「영유아 교육·보육 통합 추진단*」 발족

* 단장(국무2차장) 포함, 3개과 총 18명으로 구성(관계부처, 민간전문가 참여)

◦'14. 5월 : 유보통합 세부추진계획 수립
단계별 통합과제에 대한 세부 추진일정 등 로드맵 마련

Ⅱ. 유보통합의 요소 및 현황

◦Kaga, Bennett, & Moss(2010), 유보통합의 8가지 요소
통합의 개념, 행정조직(관할부서), 접근성, 서비스기관 유형, 재정, 교육과정, 법규, 교사
◦유치원과 어린이집의 이원화 체제에서 향후 통합이 되어야 할 요소 및 현황

현황 / 요소	유아교육(유치원)	보육(어린이집)
근거 법률 및 성격	유아교육법 (교육기관-학교)	영유아보육법 (사회복지시설)
관리부처	교육부 시·도 교육청→ 지역 교육지원청	복지부 시·도청→시·군·구청
이용대상 및 현황 ('14년 기준)	3 ~ 5세/ 65만명 8,826개(국공립, 사립유치원)	0 ~ 5세/ 150만명 43,742개(국공립, 법인, 직장, 가정, 부모협동, 민간어린이집)
운영시간	누리과정 5시간+ 방과후과정(선택), 돌봄 운영	12시간(7:30~19:30)+시간연장(선택) * '16. 7월 맞춤형 보육: 종일반(12시간), 맞춤반(6시간)
	수업일수 180일 이상/연간	연중 무휴(공휴일 제외)
정부지원 총액 ('15년 기준)	총 3조 3천억 원 (지방교육재정교부금) * 유치원 누리과정지원 약 1조 9천억	총 10조 4천억 원 (국고, 시·도 특수시책사업비, 지방교육재정교부금) * 지방교육재정교부금은 어린이집 누리과정지원 약 2조 1천억, 국고지원(국비+지방비)은 0-2세 영아 보육료 약 3 조 9천억 포함
정부지원 교육비·보육료 (학부모/기관) ('15년 기준)	3~5세 22만원(22/0)	0세 778천원(406천원/372천원) 1세 537천원(357천원/180천원) 2세 413천원(295천원/118천원) 3~5세 22만원(22/0)
가격규제	- 원장 자율 ·학부모 부담액 국공립 11,400원, 사립 242,400원/월 (방과후 특성화비 국공립 5,300원, 사립 63,400원 포함)('14년) *유보통합 2단계 '15. 9월 원비 인상률 상한제 실시 (직전 3개년 평균 소비자물가 상승률로 제한)	-시·도지사가 정하는 범위 내 상한제 ·학부모 부담액 국공립 51,100원, 민간 119,100원/월(특성화비 국공립 33,000원, 민간 56,400원 포함)('14년) *출처: 양미선 등(2014)

요소 \ 현황		유아교육(유치원)	보육(어린이집)
교육·보육 과정	내용	누리과정 (3~5세)	누리과정(3~5세) 표준보육과정 (0~2세)
	질 관리	- 장학지도 - 유치원 평가제 ·3년 주기 의무적 평가(시·도 교육청) * 현재 3주기 유치원평가 실시 중 ·평가결과 공개: 평가실시 여부, 평가 연월, 평가 총평 및 영역별 소견 (유치원 알리미)	- 어린이집 평가인증제 ·3년 주기 자율적 평가인증제 (한국보육진흥원) * 평가인증 유지 76.5% ('14. 12월 기준) ·평가결과 공개: 평가인증 여부, 평가인증 점수(총점, 영역별 점수), 종합 평가서, 평가인증 이력(어린이집정보공개포털)
교사 자격 기준·양성	자격 급별	유치원교사 1·2급 * 1급 12,363명, 2급 30,008명 ('14년 기준)	보육교사 1·2·3급 * 1급 109,260명(50.0%) 2급 97,930명(44.8%) 3급 11,398명(5.2%) ('14년 기준)
	자격 인정	학과제를 기본으로 자격 부여	학점제, 관련 교과목 이수
	최소 학력	전문대학 졸업 * 2,3년제 23,555명(48.5%) 4년제 이상 24,957명 (51.4%) ('14년 기준)	고등학교 졸업 * 고졸 18.7%, 2,3년제 53.9%, 4년제 이상 27.4% ('12 전국보육실태조사)
	양성 과정	총 72학점(교직이수 필수)	총 51학점
교사처우		평균 보수(월) 국공립 336만원, 사립 208만원 출처: 김은설 등(2014)	평균 보수(월) 국공립 214만원, 법인 217만원 민간 160만원, 가정 143만원 출처: 김은설 등(2014)
		-국공립교사 인건비 100% 지원 -사립유치원 교사 인건비 일부 지원: 담임수당 11만원, 처우개선비 40만원 - 사학연금, 건강보험에 정부 지원 (본인부담+사용자부담+정부지원)	-국고보조 어린이집(국공립, 법인) 교사 인건비 일부 지원 -누리과정 담당교사 수당 30만원, 영아교사 근무환경개선비 17만원 지원 *별도 지급되는 보육교직원 처우 개선비는 지자체별로 상이함: 서울 3-5세 담당교사 지원금 총액 최고 63만원, 최저 34.5만원 -국민연금, 건강보험에 정부 지원 없음 (본인부담+사용자부담)
		시·도 교육청별로 학급 당 유아 수 기준 상이함: 3세(15 ~ 18명), 4세(20 ~ 30명), 5세(24 ~ 30명)	교사 대 유아 비율 법적 명시 0세(1:3), 1세(1:5), 2세(1:7), 3세(1:15), 4, 5세(1:20) *2016년 보육사업 안내지침: 0세 제외한 반별 정원 탄력편성 허용(1세 6명, 2세 9명, 3세 18명, 4세 이상 23명)

요소 \ 현황	유아교육(유치원)	보육(어린이집)
정보공시	'12.9월~, 유치원 알리미 7항목 21범위	'13.12월~, 아이사랑보육포털(어린이집정보공개포털) 7항목 38개 범위
	* 유보통합 1단계 '어린이집 ·유치원 통합 정보공시 (www.childinfo.go.kr)' 사이트 구축('14. 11. 17) : 유치원 알리미와 어린이집정보공개포털의 연계 통합 - 통합 정보공시 6항목 11개 범위 적용('15. 12): 기본현황-기관명, 설립유형, 주소 및 연락처, 위치정보/ 영유아-영유아현황/ 교직원-교직원 현황/교육·보육과정-1일 운영시간, 누리과정 운영, 제공서비스/교육·보육비용-교육·보육비용/기타-통학용 차량운영	
재무회계 규칙	어린이집, 유치원, 기관별 설립주체 등에 따라 운영 상이	
시설기준	- 시·도 교육감 설립인가 -교사 및 교지는 설립·경영자 소유(임대 불허), 매도·담보 제공 금지 - 1, 2층 원칙 - 놀이터 160㎡(40명 이하) 등	- 시장·군수·구청장 설립인가 - 시설 임대·매도·담보 제공 가능 - 1층 원칙, - 놀이터 3.5㎡/명 등

Ⅲ. 유보통합의 추진 현황

◦3단계 유보통합 추진방안

· 유치원-어린이집 시설의 다양성을 유지하면서 교육·보육 서비스 수준 향상 · 정보공시, 평가체제 등 서비스 질 향상 기반 우선 구축 후에 규제환경, 관리부처, 법령, 재원 등을 단계적으로 통합

■ 1단계(2014년) : 통합 전 즉시 할 수 있는 것을 우선 추진, 품질개선 기반 구축·조정
- 정보공시(원비, 교사, 특별활동, 급식 등) 내용 확대, 연계 및 통합
- 공통평가항목과 평가 기준 마련, 유치원 평가와 어린이집 평가인증 연계
- 재무회계규칙 적용 확대와 공통적용 항목 개발 등

■ 2단계(2015년) : 규제환경 정비 등 본격 통합 추진
- 결제카드 통일, 시설기준(교실면적, 교사당 아동비율 등) 정비· 통합
- 이용시간, 교육과정 등 통합
- 교사자격과 양성체계 정비 및 연계 추진

■ 3단계(2016년) 관리부처와 재원 등 통합 마무리
- 어린이집-유치원간 교사 처우 격차 해소 단계적 지원
- 관리부처(교육부-복지부, 교육청-지자체) 및 재원의 통합

◦단계별 유보통합의 추진 현황

단계	추진 방안	추진 내용
1단계 (2014년) 서비스 질 향상 기반구축	정보공시(원비, 교사, 특별활동, 급식 등) 내용 확대, 연계 및 통합 - 통합정보공시 항목 개발 - 공시시스템 통합	- 통합공시항목 결정('14. 8) 11개 공통정보: 기관명, 설립유형, 주소 및 연락처, 위치정보/ 영유아현황/ 교직원 현황/1일 운영시간, 누리과정 운영, 제공 서비스/교육·보육비용/통학용 차량운영 - '어린이집 ·유치원 통합 정보공시 (www.childinfo.go.kr)' 사이트 구축 ('14. 11. 17) - 통합공시 ('15. 11월) - **부처통합 이후** 단일 사이트에서 공시예정
	결제카드 통합(2단계 추진방안) - 통합카드 발급	- 교육부 유아학비 지원 결제카드(아이즐거운카드)와 보건복지부 보육료 지원 결제카드(아이사랑카드)를 '아이행복카드'로 통합 ('15. 1) - 통합카드 발급 시행 ('15. 1 ~) - 결제방식 다양화: 방문결제, 인터넷, ARS, 모바일 등
	공통평가항목과 평가 기준 마련, 유치원 평가와 어린이집 평가인증 연계 - 통합평가체계 구축	- 통합평가지표 및 평가방법 확정 ·평가지표: 평가영역 6개, 평가지표 27개, 평가항목 어린이집 144개 유치원 134개 ·매년 유치원, 어린이집을 ⅓씩 평가, ·절대평가, 4개 등급(매우우수, 우수, 적합, 개선필요) 구분 ·기관별·평가영역별 평가등급 공개 - '15. 8월 ~ 12월 시범평가 실시 유치원 50개원, 어린이집 150개소 참여
	재무회계규칙 적용 확대와 공통적용 항목 개발 등 - 사립유치원재무회계규칙 마련 - 공통재무회계규칙 마련	- 사립유치원재무회계규칙(안) 보류 ·설립자 보상조항, 차입금·적립금 허용, 감사실시 주기 등 - 공통재무회계규칙(안) 마련 중 ·공통 세입세출항목 정비 ·차입금·적립금 방안 마련
2단계 (2015년) 규제 및 운영환경 차이 해소	가격규제 제도 개선 - 유치원비 인상률 상한제	- 유치원비 인상률 상한제 도입('15. 9월) ·원비 인상률 직전 3개년도 물가상승률 이내로 제한 ·원비 일정 수준 이하인 경우에는 중앙(시·도)유아교육위원회 심의를 거쳐 물가상승률 초과 가능 ·**부처통합** 이후 운영 환경 등을 종합적으로 고려하여 합리적인 가격규제 개선 방안 마련

단계	추진 방안	추진 내용
	시설기준(교실면적, 교사 당 아동비율 등) 정비· 통합 - 영유아용 피난기구 설치, 실외놀이 공간, 교사실 등 확보 의무화 - 기존시설 적용 유예 등 단계적 적용	- 시설기준 통합 방안으로 신규시설에 교실, 화장실, 교사실, 조리실, 실외놀이터(49인 이하 어린이집 확대 설치), 영유아용 피난기구 및 경보설비 설치 의무화 * 임대, 담보, 매도 관련 시설 기준 통합 방안 미포함
	이용시간, 0-2세 유치원 취원 허용 등 이용대상과 교육과정 통합	- 상이한 운영시간 조정 방안 마련 중 * 맞춤형 보육지원체계개편과 연계·추진 - 어린이집 미설치 지역에 0-2세 유치원 취원 단계적 허용: ·어린이집 미설치 지역 유치원 연계 국공립어린이집 운영 시범사업 추진 미이행('15.하) ·0~2세 유치원 취원 허용 관련 법령 마련('16) ·어린이집 미설치 지역 0~2세 유치원 취원 허용('17.하) - 유치원 0-2세반 표준보육과정 적용
	지원방식 다양화 - 일률적 12시간 /일 무상지원 시간 조정 및 다양화 - 시설보육과 가정양육이 조화되도록 양육수당 조정	실행방안 마련 중 * 맞춤형 보육지원체계개편과 연계·추진
	교사자격과 양성체계 정비 및 연계 추진 - 교사자격 연계·통합 및 양성과정 정비 방안 검토	실행방안 마련 중
3단계 (2016년) 관리 부처 등 통합	어린이집-유치원간 교사 처우 격차 해소 단계적 지원 - 교사보수, 근무시간 조정, 보조 및 대체교사 배치 등 처우격차 해소방안 검토	실행방안 마련 중
	관리부처(교육부-복지부, 교육청-지자체) 및 재원의 통합 - 관리부처 통합 및 그에 따른 재원 통합 방안 마련	정책 연구 중

Ⅳ. 유보통합의 쟁점과 방안

1. 누가 관리부처가 되어야 하는가? 교육부 vs 보건복지부

◦유치원과 어린이집의 다양한 기관 유형은 그대로 두지만 이를 관리하는 부처와 행정 전달 체계는 일원화해야 함 → 교육부와 보건복지부 중에서 어느 부처가 관리부처가 되어야 하는 가는 주된 쟁점임

◦영유아기의 양질의 교육과 돌봄은 국가의 미래인적자원 육성을 위한 토대가 됨

- 국가의 인적자원 육성은 영유아기부터 시작하여 성인에 이르기까지 일관된 체계를 가지고 진행해야 함
- 유아교육부터 대학교육까지를 총괄하는 부처는 교육부임

◦교원 자격 및 양성과정 인가권을 관장하며, 누리과정 질 관리를 위한 장학지원체제를 갖추고 있는 부처는 교육부임

- 보건복지부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장은 어린이집의 보육사업에 대해 필요한 지도와 명령을 할 수 있지만 보육과정 운영에 대한 장학지도를 할 수 있는 법적 근거는 없음

◦교육부의 지방교육재정 시스템으로 어린이집 누리과정 재정을 통합한 상태임

◦국책연구소 연구 및 포럼, 유보통합 토론회, 유치원과 어린이집 교사 및 학부모 의견조사 등에서 일관되게 교육부를 관리부처로 제안한 의견이 가장 많음(이일주, 2013)

- 영유아의 전인적 발달을 지원하는 교육과정을 중심으로 교육부가 영유아교육·보육을 총괄해야 한다는 방향에 공감대 형성

◦유아교육과 보육을 통합하면서 미래인적자원의 육성이란 틀에 의해 교육부를 소관부처로 하는 것이 국제적인 경향임(예: 영국, 호주, 뉴질랜드, 스웨덴, 핀란드 등)

- 뉴질랜드: 행정상으로는 교육부 중심의 통합, 내용상으로는 영유아기 공통교육 과정과 교사 자격 통합, 기능상으로는 유치원과 보육시설의 특징 수용하여 이원화 인정
- 스웨덴: 교육부 중심의 단선형 통합, 1~5세 단일한 통합기관에서 교육 및 보육 서비스 제공

▶ 방안: 교육부를 관리부처로 하여 행정전달 체계를 일원화함.

- 행정 및 내용상 통합, 기능은 유치원과 어린이집으로 이원화 유지(예: 뉴질랜드 통합 모델)
- 유아교육정책과를 유아교육정책국으로 격상하여 유치원과 어린이집을 모두 총괄함

- 보건복지부, 시·도청, 시·군·구청의 보육 담당인력을 통합 배치함

2. 관리부처가 교육부가 될 경우, 0-5세의 영유아 담당기관의 성격을 학교로 규정해야 하는가?

◦현재 3-5세 유아를 대상으로 하는 유치원은 법적으로 학교이고, 0-5세를 대상으로 하는 어린이집은 사회복지시설임

<표1> 기관별, 연령별 유아수, ('14년 기준) 단위: 명

	0세	1세	2세	3세	4세	5세
유치원				156,089	228,129	267,576
어린이집	138,563	342,056	409,954	265,338	117,014	155,510

출처: 2014 유아교육·보육 통계, 육아정책연구소.

◦유보통합에 의해 유치원과 어린이집 모두 0-5세 영유아를 대상으로 하게 되나 시설유형의 다양성은 유지함
- 행정 및 내용은 통합하나 기능은 유치원과 어린이집으로 이원화 유지
- 유치원: 3-5세, 0-5세 대상
- 어린이집: 0-2세, 3-5세, 0-5세 대상

◦현재 0-2세 영아는 가정어린이집에서 담당하는 비율이 높음

<표2>시설유형별 영아보육 현황 ('13. 6월 기준) 단위:명(%)

연령	국·공립	사회복지법인	법인·단체등	민간	가정	부모협동	직장	전체
0세	3,125 (3.3)	1,996 (2.1)	772 (0.8)	20,059 (21.5)	66,268 (71.0)	113 (0.1)	1,070 (1.1)	93,403 (100.0)
1세	18,517 (6.4)	12,842 (4.4)	5,449 (1.9)	105,518 (36.3)	142,603 (49.0)	337 (0.1)	5,737 (2.0)	291,003 (100.0)
2세	32,932 (8.2)	25,960 (6.4)	11,070 (2.7)	210,580 (52.3)	113,477 (28.2)	772 (0.2)	7,948 (2.0)	402,739 (100.0)

출처: 양희순(2013). 영유아의 행복을 위한 유보통합에 대한 토론.

◦향후 통합법(가칭 영유아교육법) 제정에서 유치원과 어린이집을 모두 교육부가 관장하는 학교로 규정할 것인가가 쟁점이 됨

◦특히 0-2세 영아 전담의 20인 이하 가정어린이집을 학교로 규정하는 것이 쟁점이

될 수 있음

◦취학 전 0-5세는 전 생애에 걸친 교육의 첫 단계이며, 돌봄을 수반하는 교육이 중요함

◦영아기는 두뇌 발달에 있어 민감기로서 이후의 인지, 언어, 정서 발달에 중요한 영향을 미치므로 건강과 영양, 위생, 안전뿐만 아니라 보살핌을 통한 적절한 교육이 필요함

◦2011년 UNESCO의 국제표준교육분류(ISCED)는 ISCED 0단계인 취학전 교육을 출생부터 시작하는 것으로 간주하여 0-2세 대상의 유아발달(early childhood development)과 3세에서 초등취학 전까지의 유아교육(early childhood education)으로 구분함

◦ISCED 2011은 ISCED 0단계를 기초교육(basic education)에 포함하고, 만 3세 미만의 영아를 위한 교육제도 구축을 권고함(신은수, 박은혜, 2012)

◦0-2세 영아를 위한 '영아 학교'와 3-5세 유아를 위한 '유아학교'로 구분하고 교육부 내에서 영아보육과와 유아교육과로 구분 설치 필요함 (최민수, 2013)

▶ 방안 1: 0-5세 영유아를 대상으로 기관중심의 서비스를 제공하는 유치원과 어린이집은 학교체계(school system)에 속하는 교육기관 즉, 학교로 규정하는 것이 적절함

- 영아 전담 가정어린이집도 국가가 인가한 조직 및 시설공간에서 국가자격을 가진 교사가 국가가 인정한 보육과정으로 돌봄과 교육 서비스를 제공하므로 학교로 규정
- 영아 전담 가정어린이집도 기관중심의 돌봄과 교육 서비스를 제공하므로 학교로 규정
- 0-5세 연령 간 연속성을 위한 연계성 확보 가능
- 통합 영유아교사 자격을 지닌 교사의 교육법에 근거한 교사 지위 확보가 가능 함
- 어린이집을 학교로 규정할 경우, 시설의 임대·담보·매도 불허 기준을 적용받아야 하므로 시설 기준을 충족할 수 있도록 유예기간이 필요함
- 유치원과 어린이집을 학교로 규정하면서 유치원과 어린이집 시설 유형의 다양화를 유지한다는 것의 의미는 무엇인지 논리적 관계 규명 필요함

▶ 방안 2: 0-5세를 모두 대상으로 하는 기관은 학교로, 0-2세 영아만을 전담으로 하는 기관은 교육복지시설(가칭)로 규정함

- 수요자와 0-2세 영아 특성에 맞춘 소규모 영아전담 가정어린이집의 강점 활용 가능
- 학교설립기준을 충족하기 어려운 0-2세 영아를 전담하는 가정어린이집이나 49인 이하 소규모 어린이집의 부담이 완화됨
- 교육부의 관할 내에서 학교와 교육복지시설(가칭)로 이원화되어 일관성 있는 정책 수립이 어려움
- 0-2세 영아만을 대상으로 하는 기관의 교사는 교육법에 근거한 교사 지위 확보가

어려움(예: 사학연금 vs 국민연금 대상)

3. 통합 영유아교사의 양성 및 자격을 어떻게 할 것인가?

◦유치원 교사와 어린이집 교사의 자격체계와 양성과정의 차이는 동질의 교육·보육서비스를 제공하는데 장애요인이 되며, 교사의 처우와 근무여건에 차별화를 가져옴

◦교원양성과정과 자격기준 단일화에 따라 동일자격-동일 처우를 위한 관리체계 마련이 필요함

▶방안: 단일 교사 자격과 양성과정으로 통합이 필요함

- 교원양성과 자격 정비 이전에 중장기적으로 필요한 영유아교사 수에 대한 추 계가 우선되어야 함
- 유아교육과 보육의 대상이 되는 영유아의 인구는 1996년 4,237,522명에서 2014 년 2,741,309명으로 줄어들어, 2014년의 영유아 인구는 1996년과 비교했을 때, 64.7% 수준으로 줄어듦(육아정책연구소, 2014)
- 교육부는 저출산 기조 아래에서 현재 교원양성이 과잉 공급되고 있으므로 교원양성기관평가를 통해 교원 배출 인원수를 단계적으로 감축하고 있음
  ('15년 4주기 교원양성기관평가에 따라 C등급 이하 교원양성규모 3,220명 감축예정)
- 영유아교사 양성 규모도 적절 수준을 유지해야 함
- 유치원과 어린이집 교사 모두 수요에 비해 공급이 과다하므로 학과 개편과 정원 조정이 필요함

<표3> 2014년 유아교육학과 입학 정원 단위: 명

	4년제	2~3년제	방통대/산업대	계
대학 수	68	93	2	163
정원	2,513	7,275	2,770	12,488

<표4> 2014년 보육교사 자격증 취득자 현황 및 현직 종사 비율 단위: 건,명, %

구분	자격증 발급 건	자격증 취득자1)	현직종사자	현직종사비율
1급	424,067	407,490	109,857	27.0
2급	524,428	419,982	97,711	23.3
3급	93,497	34,593	11,017	31.8
계	1,041,992	862,065	218,589	25.4

1) 중복취득(승급, 재교부)을 제외한 실제 자격증 소지자

출처: 육아정책연구소(2014). 2014 유아교육·보육 통계.

3-1. 통합영유아교사양성은 학과제와 학점제를 어떻게 통합할 것인가?

◦유치원 교사 양성은 학과제(유아교육과)에 근거하며 교육부의 '교원양성기관평가'에 의해 질 관리(C등급 정원 30% 감소, D등급 50% 감소, E등급 양성과정폐쇄)를 받고, 교사배출 인원 파악이 가능하여 교사수급 정책 수립이 가능함

◦보육교사 양성은 학점제이므로 자격증 발급이후에만 교사 배출 규모 파악이 가능하며 교원양성기관에 대한 평가 미실시

- 보육교사 양성을 대학의 학과제로 전환해야 한다는 것이 보육계의 주장임(이미정, 2013)
- 보육교사교육원을 통한 보육교사 3급 양성을 배제해야 한다는 주장(이미정, 2013)과 교사 역할에 차이를 두고 양성과정을 존치해야 한다는 주장이 있음(조부경, 2013)
- 사이버·학점은행제 과정은 보육교사 양성 경로에서 배제해야 한다는 의견이 높음(김은영 외, 2014)

▶ 방안: 교사 자격은 단일 자격(가칭 영유아교사)으로 통합하고, 통합영유아교사 양성과정은 학과제(가칭 영유아교육학과)로 함

- 통합교사양성학과 명칭은 단일 명칭으로 통일이 필요함(예: 영유아교육학과)
- 교육부 '교원양성과정평가' 기준을 적용하여 양성학과에 대한 승인이 필요함
- 교사 자격에 필요한 교직과목 22학점 이수는 필수로 함
- 전공과목 합의 조정 필요함 : 영아관련, 가족지원 과목 등 포함
- 실습 과목 강화함
- 성적·교직·인성검사 기준 충족이 필요함

3-2. 통합영유아교사 양성과정의 수업연한은 어떻게 할 것인가?

◦양질의 교육· 보육을 제공하기 위해서는 교사의 전문성이 가장 중요한 요소임

◦유아교육과 보육의 질 제고를 위한 OECD 국가들의 노력도 보육교사와 유치원교사의 자격기준을 강화하는데 정책의 중점을 두어 교원양성과정의 연한과 전문성 함양을 위해 교육과정 개정 등을 추진하고 있는 추세임(조부경, 2013)

◦유치원교사 양성과정의 수업연한은 전문학사학위 소지자는 2·3년, 학사학위 소지자는 4년임

◦어린이집교사 양성과정의 수업연한은 보육교사훈련교육원은 1년, 전문학사학위소지자는 2·3년, 학사학위 소지자는 4년임

◦영유아의 생애 초기 핵심역량을 기를 수 있는 교사양성을 위해서는 학사학위를 기반으로 하는 것이 요구됨 (김영옥 외, 2013)

▶ 방안: 양성기관 수업연한은 4년제 단일화보다는 담당 직무에 따라 정교사, 부교사, 보조교사로 구분하고 수업연한을 차등화 함

- 정교사(담임교사)는 영유아교육학과(가칭) 수업연한 4년의 학사학위 소지자, 부교사(방과후과정 교사)는 영유아교육학과(가칭) 수업연한 2·3년의 전문학사 소지자, 보조 교사는 보육교사훈련교육원의 수업연한 1년 양성과정 졸업자로 함
- 교사 직무(유형)에 따른 수업연한 차등화는 전면 4년제 전환을 요구할 때 발생할 수 있는 혼란을 방지할 수 있음
- 보조교사나 부교사 자격을 취득한 사람의 경우 다양한 경로로 학사학위 취득을 할 수 있는 기회를 제공함 (예: 방송통신대학 유아교육과, 전문대학 전공심화과정)

4. 무상교육·보육비 지원액과 부모 부담금 책정을 어떻게 할 것인가?

◦누리과정 유치원교육비와 어린이집 보육료에 대한 정부지원금은 22만원으로 동일하나 부모 부담 비용은 기관에 따라 차이가 많음

◦누리과정 교육·보육비 지원의 준거와 의미가 불분명함. 이에 따라 유치원은 5시간 기본교육에 대한 지원으로, 어린이집은 12시간 종일 보육에 대한 지원으로 이해하는 혼돈이 발생함

◦누리과정은 3-5세 유아 대상의 보편 공교육으로 1일 5시간의 기본교육과정에 대한 정부 지원임을 명확히 하는 것이 필요함

◦OECD 국가의 유아 보편교육을 위한 무상교육비는 반일제를 기반으로 하는 기본교육에 대해 지원함

<표5> OECD 국가별 유아 무상교육 시간

국가명	무상 교육 시간
스웨덴	모든 3-6세 유아에게 1일 3시간, 연간 525시간 무상
영국	모든 3~4세 유아에게 주당 15시간, 연간 38주 무상 (5세는 의무교육) 2세 저소득층, 입양, 장애 유아까지 확대
뉴질랜드	모든 3~5세 유아에게 1일 최대 6시간, 주당 20시간 무상
호주	모든 4세 유아(5세는 초등 취학)에게 주당 15시간, 연간 40주, 600시간 무상
프랑스	모든 3~5세 유아에게 1일 6시간, 주당 24시간 무상
핀란드	모든 6세 유아(pre-primary, 초등 취학직전)에게 1일 4시간 무상 0-5세 저소득층 유아에게만 종일제(1일 최대 10시간 이하) 무상

* 출처: 지성애 외 (2015). 유아교육·보육 통합 모델 구축.

◦유아교육비·보육비 지원액(월 22만원)의 준거는 표준교육비·보육료 산출 근거에 기초하는 것이 필요함

◦OECD 일부 국가들은 부모 부담비용 경감을 위해 원비 상한제를 도입·적용함

<표6> OECD 국가의 원비 상한제 사례

국가명	원비 상한제
스웨덴	무상교육 시간외 추가 시간은 부모 수입에 따라 비용 부담을 차등화 하며, 최대 월 1,260크로나(약 140유로, 2013년 기준)로 원비 상한제 실시
노르웨이	원비 상한제에 대한 국가 규정 있음 매해 국가 예산 수립 시 최대 액수 결정, 최대 월 2,330크로네(급식비 제외, 2011년 기준) 둘째아동 30% 할인, 셋째아동 이상 50% 할인
핀란드	원비 상한제는 없으나 가족수와 부모 수입에 따라 부모 부담 비용 차등화, 종일제에 대한 부모 부담 비용은 0~283유로(2014년 기준) 총 비용의 14%만 부모가 지불함

* 출처: 지성애 외 (2015). 유아교육·보육 통합 모델 구축.

▶**방안**: 학부모의 이용시간 중 유아 기본교육을 위해 국가가 무상으로 지원할 기본시간과 지원액의 근거를 설정함

- 3-5세는 5시간의 누리과정을 무상으로 지원하는 기본시간(주 25시간)으로 정하고, 방과후과정과 돌봄은 수익자부담으로 하되, 소득에 따라 차등 지원함
- 0-2세 영아의 무상 지원 시간 설정 필요함
- 표준교육비·보육비를 산정하고 이에 근거하여 정부 지원액을 산정함
- 원비 상한제 적용으로 학부모의 추가 부담 비용을 해소함

5. 유보통합의 재원 확보는 어떻게 할 것인가?

◦3-5세 누리과정의 안정적 재원 확보가 미비하여 사회적 쟁점이 되고 있음

◦0-2세 보육은 국고(국비+지방비)에서 지원하고 있으나 예산 관련하여 중앙정부와 지자체 간의 갈등이 반복되고 있음

◦유보통합 시, 교사자격 일원화에 따른 처우 개선, 유치원과 어린이집의 지원 차이 해소, 지자체 보육관련 자체사업의 이관에 따른 재원부담 기피 등으로 인해 재정수요가 발생될 것임

◦유보통합에 따라 소요되는 예산의 규모와 확보 방안에 대한 논의가 없음

- 통합 요소별로 소요되는 예산규모를 산정하고 재원 확보 방안을 마련하는 것이

필요함 (예: 교사처우개선, 자격 강화, 시설 정비 등과 관련된 예산 규모 파악)

◦0-5세 대상으로 유보통합을 할 때 어떻게 재원을 통합하고 안정적으로 확보할 것인가가 쟁점이 됨

▶방안: 유보통합은 국책사업으로 진행되고 있으므로 소요예산은 국고 지원으로 확보함

- 정확한 중장기 재정 전망과 더불어 안정적인 재원 조달 방안 마련
- 지방교육재정교부금은 내국세 및 교육세와 연동되어 조성됨으로 재정규모가 가변적임

참고문헌

교육부, 한국교육개발원 (2014). 교육통계연보. 서울: 교육부.

김영옥 외 15인 (2013). 유아교육발전 5개년 계획수립 정책연구. 교육과학기술부·광주광역시교육청

김은영, 김길숙, 이연주 (2014). 유치원과 어린이집 교사자격 및 양성 관련 체제 분석. 육아정책연구소 연구보고 2014-18.

김은설, 이진화, 김혜진, 배지아 (2014). 유치원·어린이집 운영실태 비교 및 요구 분석. 육아정책연구소 연구보고 2014-17.

보건복지부 (2012). 2012 전국보육실태조사. 서울: 보건복지부.

보건복지부 (2016). 2016년 보육사업 안내지침. 서울: 보건복지부.

신은수, 박은혜 (2012). 2011 국제표교육분류(ISCED)에 의한 유아교육단계의 교원제도 분석. 열린유아교육연구, 17(3), 265-282.

양미선, 김길숙, 손창균, 김정민 (2014). 영유아 교육보육비용 추정연구 Ⅱ. 육아정책연구소 연구보고 2014-30.

양희순(2013). 영유아의 행복을 위한 유보통합에 대한 토론. 현영희 의원 주관 토론회, 영유아의 행복을 위한 유보통합 대토론회, 7월 25일. 서울: 국회의원 회관 대회의실.

육아정책연구소(2014). 2014 유아교육·보육 통계. 서울: 육아정책연구소.

이미정 (2013). 누리과정 운영 내실화를 위한 어린이집 교사의 전문성 제고 방안. 육아정책연구소 주관 제 7차 누리과정 발전포럼, 누리과정 운영 내실화를 위한 교사의 전문성 제고 방안, 서울: 중앙우체국 포스터타워.

이일주 (2013). 유아교육과 보육, 이원화 체제의 문제점과 대안. 김세연, 김태년 의원 주관 토론회, 유아교육과 보육, 이원화 체제의 문제점과 대안, pp. 1-43, 4월 16일. 서울: 국회도서관 강당.

조부경 (2013). 유아교육·보육 통합을 위한 교원 정책 방안. 한국유아교육학회 2013년 정기학술대회, 미래지향적인 유아교육정책의 방향, pp. 35-59. 서울: 덕성여자대학교 학생회관 대강당.

지성애, 홍혜경, 이정욱, 장명림 (2015). 유아교육·보육 통합 모델 구축. 유아교육연구, 35(5), 5-29.

Kaga, Y., Bennett, J., & Moss, P. (2010). *Caring and learning together: A cross-national study on the integration of early childhood care and education within education.* Paris: UNESCO.

지정토론

토론Ⅰ. 20대 총선 교육공약, 쟁점과 해법은?
반상진(전북대학교)

토론Ⅱ. 보육현장의 시각에서 본 보육정책 현안과 그 대안
김종필(한국어린이집총연합회 정책연구소장)

토론Ⅲ. 유보통합과 누리과정에 대한 제언
김용환(한국유치원총연합회 정책행정이사)

토론Ⅳ. 누리과정과 유보통합에 대한 견해
이미화(육아정책연구소 기획조정본부장)

토 론Ⅰ

20대 총선 교육공약, 쟁점과 해법은?

반 상 진(전북대학교)

이번 20대 국회의원 선거과정에 나타난 가장 큰 특징은 교육분야를 비롯한 모든 분야의 정책이 실종되었다는 사실이다. 이는 여당과 야당 모두 국회의원 후보자 공천과정에서 당 내부에서 발생된 이전투구 계파 전쟁의 난맥상이 가져다 준 결과이다. 선거철마다 자신의 기득권을 유지하는 데 급급한 정치인들의 모습을 바라보면서 오늘의 논의가 실효를 거둘지도 의문이다. 그럼에도 불구하고, 우리 미래 세대의 막막한 현실을 외면할 수 없기에 오늘 이 자리가 조금이나마 의미를 갖는다고 본다. 현재 우리 사회는 청년층을 중심으로 금수저-흙수저를 말하고, 헬조선을 들먹이는 참담한 지경에 이르렀다. 정부와 정치권, 그리고 기성세대가 우리 미래 세대에게 무엇을 남겨주어야 하는지 정치적 수사가 아닌 진정한 고민이 필요한 시점이다.

오늘 정책 포럼에서는 총선 대비 교육계의 당면 과제에 대해 논의하는 자리이다. 이상적인 것은 대선 공약(중앙정부)과 총선 공약(지방정부)이 상호 보완적으로 설계되고 추진되는 것이다. 하지만 오늘날의 현실은 중앙정부와 지방정부간의 정치적 갈등에 의한 정책 충돌이 난무하고 있다. 그리고 우리가 흔히 선거 국면에서 제기되고 있듯이, 우리는 정책 계획에만 관심이 있지, 그 이후 추진과정이나 결과에 대해서는 그다지 큰 관심이 없는 것도 사실이다. 박근혜 정부 주요 공약 내용(<표> 참조)과 현재의 진행과정을 보면 그러한 지적이 크게 틀리지 않음을 알 수 있다.

<표> 박근혜 정부 주요 공약 내용과 쟁점

구분	주요 대선 공약	주요 내용 및 현황	쟁점 사항
초·중등교육 분야	누리과정	•0~5세까지 보육 및 교육 국가 완전 책임 •2016년부터 각 시·도교육청이 어린이집 누리과정 예산을 의무지출경비로 편성하도록 시행령 개정 •2016년 교육부는 어린이집 누리과정 예산을 기획재정부에 요구하지 않고, 목적예비비를 통해 3천억원 우회 지원	•추가 국고재정 지원없이 지방교육재정교부금으로 어린이집 누리과정 예산 편성하라고 시·도교육청 압박(재정 압박) •시·도교육청이 어린이집 누리과정 지원에 대한 법적 근거 모호
	고교 무상교육	•교육부가 2014, 2016년 (2,461억원) 기재부에 예산을 요청했다가 전액 삭감	•교육부는 교육재정 여건이 호전되면 다시 검토한다는 입장
	사교육비 경감	•초·중고교생 1인당 사교육비: 23.9만원('13) → 24.2만원('14) → 24.4만원('15) 으로 증가	•사교육비 증가에 대한 근본 원인 진단 부재
	초등돌봄교실	•교육부가 2014년 국비 (1,008억원) 한 차례 지원한 이후 2년 동안 예산 지원 없음.	•사업 예산 삭감에 대한 추후 보완 조치 없음.
고등교육 분야	반값등록금	•교육부는 국가장학금 I, II 유형 도입 후, 반값등록금 실현하였다고 자평	•실질적인 명목 등록금 인하가 아니기 때문에 모든 대학생들의 체감 수준 낮음. •반값등록금 정책에 대한 교육부와 대학생들간의 이해 상충
	지방대 육성	•2013년 12월, '지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률' 제정	•대학구조개혁, 대학특성화 사업 등으로 지방대 규모가 축소되는 등 법 제정 정신 훼손

총선 대비 교육공약과 관련하여 우리는 각 당마다 제시한 교육공약에 대한 진단도 필요하겠지만, 현재 교육부와 시·도교육청이 첨예한 갈등을 빚고 있는 쟁점을 이번 총선을 계기로 어떻게 해결해 나가야 하는지에 대한 문제 해결적 노력도 필요하다고 본다. 오늘 토론자의 입장에서는 후자의 관점에서 현재 교육계의 쟁점이 되고 있는 "어린이집 누리과정" 의제에 집중하고자 한다. 누리과정은 현재 우리 교육계가 당면하고 있는 중요 쟁점이고, 이번 총선을 계기로 해결점을 모색해야 하는 핵심 의제이기 때문이다. 그

리고 누리과정은 영유아 아동은 물론 그들을 양육하는 젊은 세대의 삶과도 직결되는 교육과 복지 의제이기 때문이다.

실제로 어린이집 누리과정 관련 2차 보육대란이 다가오고 있다. 지난 1월 서울, 경기, 광주, 전남 등에서 유치원 누리과정 중심의 1차 보육대란 위기는 지방자치단체에서 예산을 선 집행하거나 시도의회가 추경예산을 일부 편성함으로써 일단 위기는 넘기게 되었다. 그러나 어린이집 예산이 전혀 편성 안 된 강원, 전북에서 3월 말경 또다시 위기가 예상되고, 예산을 일부만 편성한 다수 시도에서 4월말 이후 본격적인 보육대란이 우려되는 상황이다. 그리고 이러한 위기 상황을 오늘 하봉운 교수와 이정욱 교수께서 잘 정리해 주셨다. 토론자의 입장에서는 오늘 발제해 주신 두 분의 교수님의 의견을 종합·정리하고, 보완하는 차원에서 다음과 같은 내용으로 토론에 임하고자 한다.

□ 누리과정에 대한 정부의 조치와 근거

- 누리과정을 의무지출경비로 편성하도록 지방재정법 개정
- 추가 재원없이 누리과정 시·도교육청에 전액 전가
- 근거 : 내국세 증가로 지방교육재정교부금 증가, 저출산에 의한 학생수 감소에 따른 예산 수요 축소, 불용·이월액 감축 등 시도교육청 예산 절약으로 감당할 수 있다는 입장

□ 누리과정의 핵심 쟁점과 과제

1. 준비되지 않은 사업 설계 및 추진

◦ 누리과정의 탄생은 2011년 5월 2일 당시 국무총리가 2012년부터 모든 만5세 어린이의 교육과 보육을 국가가 책임지는 '만5세 공통과정'을 도입 추진 계획 발표

◦ 2011년 12월 14일, 당시 이명박 대통령이 교육과학기술부 업무보고에서
  - 만3~4세까지 유치원과 어린이집에 같이 적용되는 공통과정을 마련하도록 지시

◦ 2012년 1월 18일,「만3~4세 누리과정 도입계획」발표
  - 2015년부터 만 3~5세 누리과정 예산 모두 지방교육재정교부금으로 부담토록 결정
  - 이러한 결정은 시·도교육청을 배제하고 5개 관계 부처(국무총리실, 기재부, 교과

부, 행안부, 보건복지부)의 합의로 발표한 내용이었음.

◦ 2012년 대선과정
- 이러한 누리과정은 지난 2012년 대선과정에서 박근혜 대통령의 대선공약이었고, 현재 국정과제(무상보육 및 무상교육 확대)로 채택되었음.

◦ 2014년 6월 동시지방선거 이후 새로운 교육감 취임
- 2015년 예산편성과정에서 충돌(시·도교육청을 배제하고 2015년부터 만 3~5세 누리과정 예산 모두 지방교육재정교부금으로 부담토록 결정한 「만3~4세 누리과정 도입계획」(2012년 1월)을 수용할 수 없다는 입장
- 새로운 시·도교육감의 입장에서는 추가 재원없이 누리과정 예산 편성을 불가능하다는 입장을 고수

◦ 2014년 11월 28일에 여당과 야당이 누리과정 예산에 대해서는 기본적으로 시·도 교육청에서 부담하되, 2015년도 누리과정 지원 확대에 따른 순증분(5,064억원)을 교육부의 다른 사업예산을 증액, 우회적 방법으로 지원하기로 합의함으로써 문제를 봉합하는데 성공

◦ 2015년의 경우에도, 정부는 누리과정 예산으로 목적예비비 5,064억원 + ’정부보증 지방채 ’(교부금 지방채) 8000억원을 지원하는 것으로 봉합

◦ 2016년의 경우에도, 교육부는 어린이집 누리과정 예산을 기획재정부에 요구하지 않고, 목적예비비를 통해 3천억원 우회 지원
- 정부는 시도교육청의 학교환경개선사업 시설비 지원 명목으로 예비비에서 3천억원을 편성해 학교 재래식 변기 교체, 찜통교실 해소 예산으로 사용하도록 하고, 대신 교육청은 이렇게 해서 여유가 생긴 예산을 누리과정 예산으로 사용토록 한 것임.
- 이와 더불어 정부는 교육청으로 하여금 누리과정 예산을 의무지출경비(지방재정법 시행령 개정)로 편성하도록 함으로써 교육계의 핵심 갈등 더욱 부각

◦ 누리과정 사업 설계 당시 ‘저출산 문제’ 해결을 위한 목적으로 설계한 것인지, 아니면 2011년 당시 황우여 여당 원내대표가 취임과정에서 제기한 ‘반값등록금 이슈’가 정치적으로 사회적으로 부각되자 이에 대한 대응 정책으로 설계된 것인지 모호함. 그 결과 추가 재원에 대한 준비없이 지방교육재정교부금으로 부담토록 하여 시·도교육청과의 정치적 갈등을 증폭시킴. 이러한 갈등은 2014년 이후 변화없이 지속적으로 전개되고 있음.

◦ 지금까지 지방교육재정교부금에 재정 부담이 발생될 때 법률 개정을 통해 교육재정을 보존해 왔음을 고려할 때, 현재 쟁점이 되고 있는 누리과정은 계획단계부터 철저히 준비된 사업이라고 보기 어려움.

※ 지방교육재정교부금법 개정 내용 참조

구분	2004년 개정 법률	2006년 개정 법률	2010년 개정 법률
교부금 비율	당해 연도 내국세의 19.4%	당해 연도 내국세의 20.0%	당해 연도 내국세의 20.27%
개정 사유	기존의 경상·봉급·증액교부금을 경삽교부금으로 통합함에 따라 교부금의 법정 교부율 19.4%로 인상	유아교육과 방과후학교에 지원되어 온 국고보조금을 지방교육재정교부금에 통합해 그에 따른 추가 사업비를 반영하기 위해 교부율을 20%로 인상	'10년 부가가치세 5%, 지방소비세 전환으로 교부금 결손 보전을 위해 내국세의 교부율을 20.27%로 인상

2. 대통령 공약사업이고 현 정부의 국책사업에 대한 중앙정부의 법적 책무성 결여; 법적 근거

가. 유아교육법 및 시행령에서 어린이집 무상교육 지정의 법리적 한계

◦「유아교육법」 제24조(무상교육) 제1항은 "초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다"고 규정

- 「유아교육법 시행령」 제29조(무상교육의 내용 및 범위)에서의 무상교육의 대상을 유치원,「영유아보육법」에 따른 어린이집

○ 이 조항에서 어린이집은'무상의 내용 및 범위'의 위임범위를 벗어난 것

- 유아교육 무상지원의 대상은 유아교육을 하기 위한 '학교'인 '유치원'에서 유아교육을 받는 유아이기 때문임.
- 「영유아보육법」 제2조제3호에서 보육은 유아교육과 다른 사회복지서비스로 간주

나. 영유아보육법 및 시행령에서 영유아 무상교육 부담을 지방교육재정교부금에 규정한 시행령의 법리적 한계

◦「영유아보육법 시행령」 제23조 제1항에 영유아 무상보육 비용은「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담

◦ 하지만「지방교육재정교부금법」의 목적에 따라 교부금은 교육기관이 아닌 보육기관인 어린이집에 보통교부금을 지원할 수 없음.

→ 아울러 「지방교육재정교부금 시행령」을 통해 어린이집에 대한 지원 근거를 마련한 것은「지방교육재정교부금법」의 입법 목적 및 위임 범위를 일탈한 것으로 판단

다. 지방재정법 시행령 개정에 따른 법리 적용의 한계

◦ 중앙정부는 2016년부터 누리과정 예산을 의무지출경비로 강제하기 위한 「지방재정법시행령」과「지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운용에 관한 규칙」 개정

◦ 지방재정법 제33조 제3항 제6호가 의무지출 및 지출이자에 대해서 규정하고 있으나, 시행령에 위임한 것은 그 구체적인 범위에 대한 것

- 그러므로 지방재정법 시행령에서 위임 범위와 다르게 의무지출 경비를 새로 지정하거나 정할 수는 없다고 해석됨.
- 그리고 지방자치단체의 예산 편성 권한을 제한하는 의무지출 경비 지정은 어디까지나 법률로 의무화 된 것을 전제한 것으로 해석됨.

◦ 중요한 것은 교육·보육과정 지원의 근거 규정이 모두 유아교육법 시행령, 영유아보육법 시행령, 지방재정법 시행령 등 모두 시행령에 의해 상호 출자하는 형식임.

◦ 결국 각 시행령은 모법 뿐만아니라 다른 법의 위임 범위까지 침해하는 이른바 '법률의 하극상'의 현상으로 해석됨. 이러한 현상을 '재벌의 순환출자에 의한 문어발식 기업 방식'으로 비유, '시행령으로 운영되는 국가'로 비유되기도 함.

> ※ 대법원 2015.8.20. 선고 2012 두 23808 전원합의체 판결
> "....시행령 조항은 모법 조항의 위임없이 규정된 것이나 모법 조항의 위임범위를 벗어난 것으로서 무효이고, 시행령 조항의 위임에 따른 시행 규칙 조항 역시 무효이므로, 위 처분은 무효인 시행령 조항 및 시행규칙 조항에 근거하여 이루어진 것으로 위법하다."

3. 중앙정부의 재정적 책무성 결여 : 학생수 감소에 따른 지방교육재정 감축 논리의 허구성

◦ 교육부가 낙관하고 있듯이, 시·도교육청이 누리과정 예산을 부담할 정도로 여유가 있을까 하는 문제임.

- 교육부는 내국세 증가로 지방교육재정교부금 증가, 불용·이월액 감축 등 시도교육청 예산 절약으로 감당할 수 있다는 입장

◦ 지방교육재정교부금 증가 논리의 허구성 (교부금 증가 예측 실패)

- 하봉운 교수 원고에서 지적하고 있듯이, 교육부는 2012년 당초 교부금 규모가 3조원 이상 증가할 것이라는 예측과는 다르게 2014년부터 교부금 실제 교부액은 감소(<표 5>)하였고, 심지어 2015년에는 교부금 추계액과 실제 교부액과의 차액은 10조원에 이르는 것으로 나타났음.
- 그에 따라 누리과정 예산을 의무적으로 편성하려면 지방채를 발행해야 하기 때문

에, 교육부가 요구하고 있듯이 누리과정 예산 부족분을 지방교육채로 계속 발행하면 시·도교육청의 재정건전성 문제 심각

• 2015년 누리과정 예산 3조 9,641억원 • 2015년 시·도교육청 채무 총액 18조 1천억원(BTL 포함, 전체 세출예산의 30.6%) • 이자비용만 2,000억원을 넘어설 전망

◦ 시도교육청의 방만한 재정 운영 지적에 대한 허구성(불용·이월액 문제)
- 시·도교육청의 이월액, 불용액은 2012년 4조 3,700억원 정도에서 2015년 1조 2천억원 정도로 3조 1,700억원 정도 감축
- 교육부가 비효율적 운영이라고 지적했던 불용액·이월액의 증감 누적액 감소
- 또한 2013년 시·도교육청의 불용액 비율은 2.97%이고, 기초까지 포함한 지방자치단체의 같은 연도 불용액 비율이 3.97%이었음(곽민욱, 2015)을 고려할 때 방만한 예산 운영의 문제만은 아님.

◦ 결과적으로 시·도교육청교육비특별회계의 주요 세입 재원인 지방교육재정교부금의 비중은 감소 추세 → 경직성 경비인 인건비 세출 비중은 증가 → 채무총액도 급격히 그 비중이 증가 → 이 와중에 4조원 정도의 누리과정 등의 예산을 지방채로 편성할 경우에 지방재정구조는 심각한 위기 상황
- 결국 대통령 공약 사업인 누리과정 예산을 시·도교육청에게 전가함으로써 지방교육재정에 압박을 가하는 형국임.

4. 총선 대비 누리과정 예산 해결을 위한 과제

◦ 누리과정 예산은 중앙정부 책임 공약인 만큼, 중앙정부에서 예산을 책임지든지, 혹은 추가소요에 대한 내국세 교부율을 조정해야 함.
- 실제로 2010년 지방소득세 도입으로 내국세 교부금에 결손이 발생되자 이를 보전할 목적으로 내국세 교부율을 조정(20% → 20.27%)하는 법률 개정(법률 제9923호, 2010. 1. 1) 사례가 있었기 때문에 검토할 수 있는 사항임.

◦ 총선 이후 국회에서 누리과정 등 관계 법령 정비를 통해 법 체제 및 법 질서 회복 필요
- 총선 대비 현재 정부와 여당은 누리과정 특별회계 마련을 골자로 하는 '지방교육정책 지원 특별회계법'을 제정하겠다고 밝히고 있음. 이는 지방교육재정교부금 법에 따른 보통교부금 재원 중 국세 교육세 분을 분리해 '지방교육정책 지원 특별회계'를 설치하고, 특별회계에서 누리과정, 초등돌봄교실, 방과 후 학교 등의 사업

예산을 지원한다는 것임.

- 이러한 시도는 현재 누리과정 예산을 시행령으로 시·도교육청에 전가하는 방식이 법적 한계가 있음을 간접적으로 인정한 것으로 판단됨. 대통령이 어린이집 누리과정을 국가에서 전액 책임지겠다고 공약으로 약속한 만큼 해 놓고, 재정대책에 대한 근본적인 조치가 선행되어야 함.

총선을 맞이하여 정치권과 정부가 다시금 장밋빛 교육정책 공약을 발표하고 있다. 학교현장은 언제까지 이러한 교육정책에 휘둘려 신음해야 하는지. 반복되는 역사를 통해 우리는 무엇을 배웠는지 그저 궁금할 따름이다.

우리는 매번 대선, 총선 때마다 각종 학회나 단체 등이 각자의 이해관계를 관철시키기 위해 토론회나 세미나 등 다양한 행사를 개최하는 일상화된 현상을 이미 경험한 바 있다. 오늘 한국교육행정학회가 정책포럼을 통해 총선 대비 교육공약에 대한 객관적인 정보 제공과 올바른 교육개혁을 위한 사회적인 논의를 활성화하고자 하는 노력이 요식행위로 마무리되지 않기를 바랄뿐이다.

토 론Ⅱ

보육현장의 시각에서 본 보육정책 현안과 그 대안

김 종 필(한국어린이집총연합회 정책연구소장)

Ⅰ. 누리과정의 난맥상 영유아의 권익차원에서 풀어야

1. 들어가며

◦ 누리과정예산문제를 둘러싼 교육부와 시 · 도교육청간 힘겨루기의 여파로 지난 해 상반기에만 764개소의 어린이집이 폐원했고, 약14만명(현원기준)의 영유아가 어린이집을 떠남으로서 가까운 거리에서 안정적인 보육을 받을 권리를 잃었음.

◦ 그럼에도 불구하고, 올해도 지난해와 똑같은 사태가 재현되고 있음. 그 어떤 이유도 지금의 상황을 정당화 할 수 없다고 할 것이므로, 교육부와 시 · 도교육청은 정부 관계부처와 지자체, 한국어린이집총연합회, 학부모단체 등이 참여하는 사회적 논의 기구를 구성하여 누리과정 시행과 관련한 법률문제 해소방안과 예산조달방안 등 누리과정 안정화를 위한 합리적인 대안을 마련해야 할 것임.

2. 왜 어린이집 누리과정 예산편성에 대해서만 이견과 갈등이 존재하는가?

◦ 누리과정은 만3-5세 유아에게 공정한 보육 및 교육기회를 제공하는 공통의 보육 · 교육과정으로, 유치원 · 어린이집 유아 구분 없이 동일한 내용을 가르치고 동일한 비용을 지원하는 제도임.

◦ 누리과정 시행과 관련한 법체계 정비와 예산조달 노력이 부족했다는 현실적인 한계를 인정한다고 할지라도 최근 2년간 어린이집 누리과정 예산편성에 대해서만 이견과 갈등이 존재한 것은 납득할 수가 없음.

◦ 어린이집 누리과정 예산편성에 대해서만 이견과 갈등이 존재한 이유 중 하나가 교육부와 시 · 도교육청간 정치적 견해차이 때문이었다면 이제는 영유아의 권익보장차

원에서 그러한 태도는 지양해야 할 것임.

3. 어린이집 누리과정예산문제 해결을 위한 대안은 없는가?

- 누리과정은 "표준보육과정(보건복지부)과 유치원교육과정(교육부)을 일원화하여 모든 어린이집과 유치원에 재원 중인 만3-5세 유아에게 국가가 관리하는 양질의 보육·교육서비스를 제공하는 공통 보육·교육과정"이라고 밝힌 누리과정의 도입취지 등에 비추어 보건대, 누리과정의 실시를 통한 양질의 보육서비스 제공 및 필요한 재원의 안정적인 조달에 대한 일차적인 책임은 국가에게 있음을 부정할 수 없다고 할 것임.
- 관계법령상 누리과정예산의 편성은 시·도교육청의 의무라고 할지라도 국가가 관리하는 양질의 보육·교육서비스를 제공하는 공통 보육·교육과정으로서 누리과정을 결정한 것은 정부라는 사실에 변동이 없기 때문에, 이를 실행하는 시·도교육청에서 예산확보의 어려움이 있다면 이를 외면만 할 것이 아니라 머리를 맞대고 예산문제를 함께 풀어 나가야 할 것임. 예컨대, 지방교육재정교부율 2%상향조정 등[1]의 현실적인 대안을 강구할 필요가 있음.
- 시·도교육청은 재정적 한계와 아울러 영유아보육법 시행령, 유아교육법 시행령, 지방재정법 시행령에 근거하여 교육기관이 아닌 어린이집 재원 유아에게 보육료를 지원하는 것은 법리적 한계[2]가 있다는 이유로 어린이집 재원 유아에 대한 누리과정

---

1) 2012년 이후 3년간 어린이집 누리과정에 투입된 지방교육재정예산은 약3조원임에도 불구하고, 최근시·도교육청의 채무증가(약10조이상)가 누리과정 실시 때문인 것처럼 주장하거나, 누리과정의 안정적 실시를 위해서는 지방교육재정교부율 상향을 통하여 약10조 가량의 예산을 추가확보해야 한다는 주장은 문제의 본질에서 벗어난 견해로 누리과정예산사태 해결에 도움이 되지 않는다고 생각함.

2) 누리과정 재정부담주체에 관하여 정하고 있는 유아교육법 제24조 및 같은 법 시행령 제29조, 영유아보육법 제34조 및 같은 법 시행령 제23조에 대하여 위임입법의 한계를 벗어난 법률위반이라는 주장이 있으나, 우리 헌법(제75조)은 "대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다"라고 규정하고 있고, 이에 대해 헌법재판소도 "위임의 구체성·명확성의 요구 정도는 그 규율대상의 종류와 성격에 따라 달라질 것이지만, 처벌법규나 조세를 부과하는 조세법규와 같이 국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할 소지가 있는 법규에서는 구체성·명확성의 요구가 강화되어 그 위임의 요건과 범위가 더 엄격하게 규정되어야 하는 반면에, 일반적인 급부행정이나 조세감면혜택을 부여하는 조세법규의 경우에는 위임의 구체성 내지 명확성의 요구가 완화되어 그 위임의 요건과 범위가 덜 엄격하게 규정될 수 있으며, 그리고 규율대상이 지극히 다양하거나 수시로 변화하는 성질의 것일 때에는 위임의 구체성·명확성의 요건이 완화되어야 할 것이다. 또한 위임조항 자체에서 위임의 구체적 범위를 명백히 규정하고 있지 않다고 하더라도 당해 법률의 전반적 체계와 관련규정에 비추어 위임조항의 내재적인 위임의 범위나 한계를 객관적으로 분명히 확정할 수 있다면 이를 포괄적인 백지위임에 해당하는 것

예산 편성을 거부하고 있으나 현행법령상 시 · 도교육청은 의무적으로 누리과정예산을 편성해야 할 책임이 있으며 그간 지방교육재정교부금으로 어린이집 재원 유아에 대한 누리과정 예산을 해 왔음.

◦ 누리과정 시행과 관련된 시행령의 법률 위반은 법원 · 국회 · 헌법재판소(헌법소원)를 통한 통제와 입법활동을 통하여 해결해 나갈 문제임. 시 · 도교육청이 스스로 누리과정 시행과 관련된 시행령의 법률 위반 여부를 판단하고 그 결과에 의거 어린이집 재원 유아 누리과정예산의 편성을 거부하는 것은 옳지 못함.

4. 평등한 영유아 권익보장 차원에서 풀어야

◦ 누리과정에 대한 학부모의 불안해소, 누리과정예산의 편성을 둘러싼 정부, 자자체, 시 · 도교육청, 여야간 소모적 논쟁의 종식을 통한 누리과정의 안정적인 실시(더 나아가 유보통합의 연착륙을 위함)와 영유아의 보육권을 보장하기 위해서는 지난해와 같이 예비비지원, 지방채 이자지원 등 땜질처방이 아니라 평등한 영유아 권익보장 차원에서 누리과정제도개선 및 예산조달에 관한 근본적인 대안마련이 요구됨.

Ⅱ. 유보통합은 보육과 교육의 질을 개선하는 방향으로

1. 들어가며

◦ 유보통합을 통하여 보육의 서비스의 질을 개선하기 위해서는 무상보육이 안고 있는 문제점에 대한 분석과 적절한 정책대안, 어린이집에 대한 지원책 마련이 필요하다고 할 것임.

◦ 빠른 시일 내에 세부적인 통합과제추진을 통하여 성공적인 유보통합을 이루어 내기 위해서는 유보통합과정과 과제에 대한 정보공개 및 공유와 보육 · 유아교육현장과 국무조정실 · 관계부처간 신뢰를 바탕으로 한 소통과 협력체계 구축이 필요하다고 할 것임.

으로는 볼 수 없다.(헌재 2005. 4. 28. 2003헌가23)"라는 입장을 취하고 있는 점에 비추어본다면 누리과정예산부담주체에 관한 현행법령은 정비가 필요하긴 하나, 위임입법의 한계를 벗어난 것으로 위법하다고 단정하기는 어렵다고 봄.

2. 통합연령

◦ 유보통합시 영아보육에 대해서는 어린이집에서 전문화 된 보육서비스를 받고 있는 영아의 건강한 성장을 지원하기 위해서는 유보통합의 취지에 맞게 유보통합체계가 완전히 마련된 후에 어린이집을 중심으로 0-2세에 대한 서비스를 더욱 전문화시키는 것이 바람직하다고 보여짐.

3. 교사의 자격 등

◦ 유보통합 논의 과정에서 교사의 질적 향상을 통한 보육과 유아교육의 질적 수준을 제고하기 위해서는 현직 보육교직원의 경우도 기본적으로 통합교사로서의 자격과 전문성을 갖추고 있다고 볼 수 있으므로 보육교직원의 사회적 기여에 대한 올바른 평가와 보상이 우선되어야 한다는 점을 전제로 유보통합서비스를 담당할 통합교사의 자격등급, 업무경력, 학력 등의 기준을 마련하고 이를 적절하게 반영한 새로운 보수체계와 국가지원체계를 마련하여야 할 것임.

<표1> 보육교직원(원장)소지 자격증[3)] (%,개소)

구분	보육교사 1급	보육교사 2급	보육교사 3급	간호사	유치원 교사	사회 복지사	기타
전체	83.2	13.8	3.0	3.8	36.2	29.2	13.7
국공립	84.4	13.2	2.4	5.0	51.0	38.9	16.4
법인	67.5	12.3	1.8	4.6	32.5	42.9	23.4
법단	74.7	12.8	2.1	3.9	37.5	37.8	15.5
민간	85.2	13.1	2.9	4.8	37.8	27.7	13.3
가정	86.4	15.8	4.1	2.6	27.5	22.6	10.4
직장	85.1	10.0	1.4	3.6	57.5	26.7	13.6

4. 교직원 처우개선

◦ 어린이집 운영시간은 영아보육의 질 제고와 보육교직원의 근무환경 개선을 위해서는 보육시간과 일과시간으로 구분하고 1일 평균 8시간정도로 조정할 필요성이 있음.
◦ 여러 조사에서 나타나고 있는 바와 같이 어린이집에서 현재와 같은 장시간 근무와

3) 2012년전국보육실태조사 어린이집조사보고서, 육아정책연구소, 2012, p268.

낮은 급여 등이 지속된다면 행정체계를 일원화하고 유아교육과 보육의 질 관리를 강화하더라도 서비스의 질은 쉽게 개선되지 않을 것임. 따라서, 유보통합과정에서 교사의 질적 향상을 통해 유보서비스의 질적 수준을 제고하기 위해서는 국가 또는 지자체, 학부모의 추가부담이 발생한다 하더라도 보육교직원의 처우개선을 위한 투자는 필요하다고 할 것임.

<표2> 교사 평균 기본급과 수당(8~10년 경력 기준)[4)] (만원, 명)

구분	기본급		수당		계	사례수
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	
유치원	217.4	80.3	56.6	34.8	274.0	721
어린이집	147.8	38.2	33.4	24.0	181.2	971

5. 보육료 현실화

◦ 유보통합을 통한을 통한 영아보육의 질 개선을 위해서는 종일형의 경우 2011년 이후 물가상승률, 최저임금인상률(2015년 ↑7.1%, 2016년 ↑8.1%), 최저생계비인상률(2015년 ↑2.3%)과 보건복지부의 표준보육비용 연구결과를 토대로 하여 최소 16.3% 이상 인상해야 함.(보육예산의 한계를 감안한다 하더라도 최소한 두자리 수의 인상은 필요함) 맞춤형의 경우는 맞춤형 보육을 이용하는 영유아의 보육료를 감액하는 것은 부당하므로 맞춤형 보육단가는 최소한 현행 보육료기준을 유지해야 함.

6. 맞춤형보육사업과의 관계성 정립

◦ 맞춤형 보육사업을 “보육정책의 질적 성숙을 유도하고 부모 및 어린이집의 만족도를 높이기 위한 것”이라고 본다면 보육의 다양화 및 질 개선이라는 측면에서 맞춤형보육사업이 갖는 의미는 매우 크다고 할 수 있음. 그러나, 유보통합의 방향과 상충되는 부분이 있음.

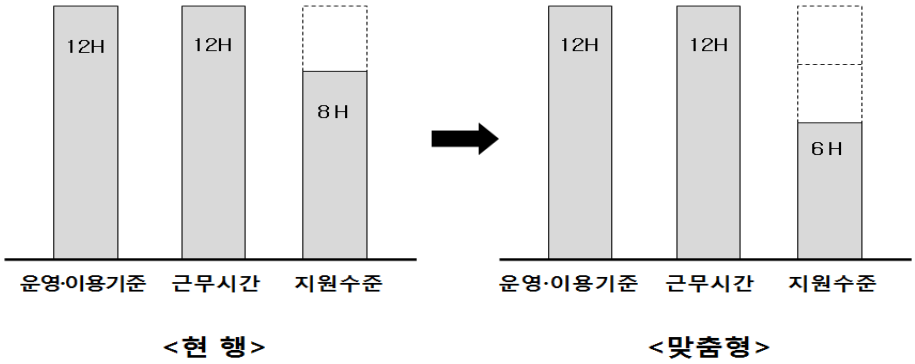
◦ 맞춤형 보육사업을 통하여 보육의 서비스의 질을 개선하기 위해서는 무상보육(누리과정 포함)이 안고 있는 문제점에 대한 분석과 적절한 정책대안, 어린이집에 대한 지원책 마련, 유보통합정책과의 관계성 정립이 우선적으로 필요하다고 할 것임.

- 종일형의 보육시간 조정(종일형 8시간, 맞춤형 6시간, 반일형 4시간)

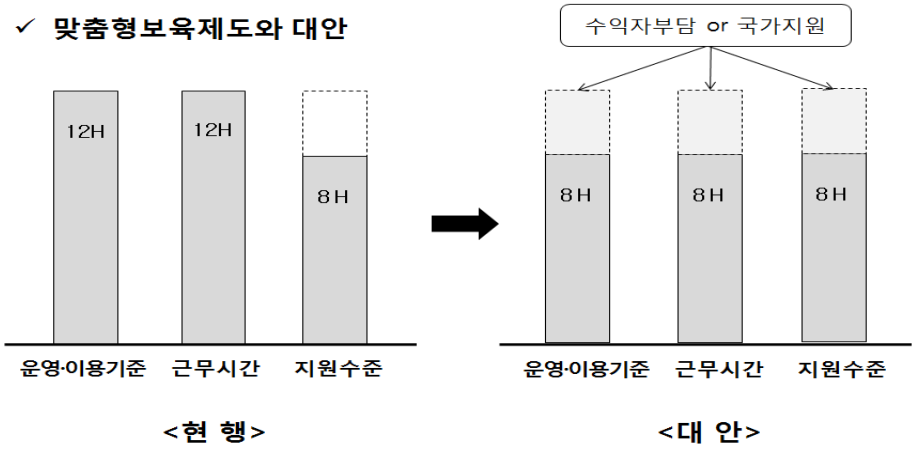
4) 김은설, 유치원・어린이집 운영실태 및 개선요구, 육아정책포럼, 육아정책연구소, 2015.3, p13.

- 맞춤형의 보육단가 조정
- 교사처우개선 방안 마련
- 양육수당의 지급방식 조정

✓ **맞춤형보육제도와 대안**



✓ **맞춤형보육제도와 대안**



[그림1] 유보통합 · 맞춤형보육사업과 어린이집 운영시간

7. 나오며

◦ 유보통합의 방향성에 대하여 덧붙이자면 유보통합의 시작은 정부가 주도해 왔다면 유보통합의 완성은 부모와 보육 및 유아교육 현장이 동참하는 현장중심으로 이루어져야 한다는 점을 잊지 말고, 정부와 유보통합추진단은 현장의 의견을 경청하는데 주력해야 할 것임.

토 론Ⅲ

유보통합과 누리과정에 대한 제언

김 용 환(한국유치원총연합회 정책행정이사)

덕성여대 이정욱 교수님의 '유아 교육·보육 통합 문제의 쟁점과 해법', 그리고 하봉운 경기대교수님의 '누리과정 예산 편성 문제의 쟁점과 해법' 주제발표를 들으면서 유아교육현장에 종사하는 교육자로서 이러한 분들이 정치를 하셔야 하는 게 맞는 거 아닌가 하는 생각을 해봤습니다. 그 이유는 유보통합과 누리과정은 유아교육에 대한 관점에서 바라볼 때만이 문제가 해결될 수 있다고 보기 때문입니다. 교육에 대한 문제를 교육적 관점에서 보지 않고 정치적 이해타산의 논리로 접근하게 되면 문제점을 제대로 인식하지도 못할뿐더러 내놓는 해답들도 그때그때의 땜질식 처방만 될 뿐 궁극적인 해결을 할 수가 없기 때문입니다.

최근 누리과정사태는 유아교육현장에 종사하는 한 사람으로서 답답하고 한심하고 안타깝고 애처롭기까지 했습니다.

유아교육현장과 학부모 특히 우리 아이들이 제일 힘들어하고 있고, 원하는 것이 무엇인지 분명한데 그것을 가지고 정치적 이해타산을 따지며 자신들의 이익만을 추구하는 모습에 많은 국민들은 환멸을 느꼈을 것입니다. 이것은 어는 한 국회의원, 시도의원만의 문제가 아니라고 생각합니다. 결국 우리나라 정치의 수준이 이정도 밖에 안 된다는 것을 만천하에 알린 것입니다.

누리과정이 유치원 교육과정으로서 정착이 되었고 어린이집에서도 운영을 하고 있습니다. 누리과정도 유보통합을 위한 한 과정인 것입니다. 어렵게 누리과정이 정착되었고 그 이후 통합과정이 단계별로 진행되고 있지만 학부모에게 지원되는 유아학비 문제로 인해 누리과정 운영 자체를 흔드는 것은 결국 유보통합을 하지 않겠다는 것으로 밖에 보이지 않습니다.

이미 유치원과 어린이집 누리교육과정 예산지원의 문제는 2015년 10월에 지방재정법 법시행령과 예산편성운영에 관한 규칙을 개정했습니다. 다만 재원인 세수의 수입을 예상하면서 재정여건을 감안하였어야 하나 국내, 국제 경기의 하락으로 인한 재정수입과 재정지출의 불균형 문제를 가지고 또 다시 누구의 부담으로 할 것인가를 가지고 누리교육과정 지원금의 근본을 혼란하게 하고 있습니다.

이제 또 잠시 주춤했던 누리과정 지원에 대한 문제가 나오고 있습니다. 해결의 끝이 안 보이는 폭탄 돌리기를 또 시작하려고 하는 것 같습니다. 과연 그들은 누구를 위해서 폭탄을 돌리고 있는 것일까요.

어찌 보면 우리가 그 답을 알고 있는지도 모르겠습니다. 곧 다가올 선거에서 정말 교육적 관점에서 누리과정과 유보통합을 볼 줄 아는 그런 국회의원을 뽑아야 한다는 것이죠.

한 사람의 일생을 좌우하는 교육의 시작이 유치원입니다. 그리고 유아기 때 교육투자가 그 이후의 교육투자보다 더 효과가 크다는 많은 연구결과도 있습니다. 누리과정 학부모지원금의 문제를 풀 수 있는 건 지방교육재정교부금의 누리과정 예산을 학령기로 나누어 최소한 1/5을 배정하면 됩니다. 2016년도 지방교육재정교부금 예산 41조를 유초중고 총 15학년 중 유치원 3학년으로 나누어 배정하면 8조2천억 원이 됩니다. 이 예산이면 누리과정에 대한 학부모지원금을 해결하고 그리고 사립유치원에 대한 학부모 부담금까지 해결할 수 있습니다. 말 그대로 유치원의 완전 무상교육이 현 재정으로도 가능해지는 것입니다. 유아기의 투자를 늘려달라는 것이 아니라 적정하게 배정되지 않은 예산을 형평성에 맞게 배정하면 누리과정과 완전무상교육을 실현할 수 있게 되는 것입니다.

이 방안은 지난 3월 15일 이준식 사회부총리 겸 교육부장관에게 한국유치원총연합회가 건의한 사항입니다. 정부의 적극적인 검토가 있을 것으로 기대하고 있습니다.

유보통합에 대한 단계별 추진 방안에 대한 내용은 이미 이정욱 교수님이 주제발표를 통해 자세히 말씀해주셔서 생략하겠습니다. 다만 마지막 3단계가 마무리되어야 할 2016년 현 시점에서 보면 2014년 2월 영유아 교육·보육통합 추진단이 발족하여 많은 노력을 했지만 노력만큼 결과는 나오지 않은 것 같습니다.

사회부총리께서 올해 안에 유보통합을 마무리 짓겠다고 했지만 이를 믿는 사람은 여기 아무도 없을 것입니다. 여러 유보통합 과제 중 시설과 교사자격에 대한 문제는 이미 작년에 완료되었어야 했습니다.

그러나 실제로 추진계획대로 된 것이 몇 개나 될까요. 그리고 그걸 아는 국민이 몇 명이나 될까요. 유아교육현장에 있는 저도 잘 모릅니다. 유보통합 연구과제는 미확정된 사안이라는 이유로 그 협의 과정조차 전혀 정보가 공개되지 않고 있습니다. 즉 유보통합의 당사자인 유치원 원장들에게 알려야 할 정보가 철저하게 차단되어 있습니다.

그래서 작년 10월 5일 한국유치원총연합회에서는 영유아 교육보육 통합추진단장, 육아정책연구소장 앞으로 관련 자료 공개를 공식적으로 요구했습니다. 그러나 아직 한 건의 자료도 받은 게 없습니다. 내놓을 자료가 없는 것인지 공개하면 큰 문제가 있어서 그런지 알 수는 없지만 분명한 것은 유보통합의 한 축인 사립유치원의 의견이 반영되고 있지 않다는 것입니다. 토론회나 공청회도 이미 결론을 내놓고 형식적인 요식행위로 진행되는 경우가 다반사입니다.

지금처럼 정보공개도 안되고 밀실에서 이루어지는 유보통합은 이루어질 수도 없고 그런 과정에서 나온 정책적 결정에 대해 한국유치원총연합회에서는 동의할 수 없습니다. 지금이라도 유보통합에 대한 의지가 있다면 모든 관련 자료를 공개하고 작년 한 번에 그쳤던 영유아 교육보육 통합추진단의 유보통합 설명회를 전국적으로 다시 시작해야 할 것입니다. 현장의 쓴 소리 듣기를 거부해서는 안됩니다. 이것이 형식적인 공청회, 토론회보다 훨씬 효과적이고 효율적인 해답을 찾는 지름길이 될 것이다.

사실 유보통합을 위해서는 공·사립유치원간 통합이 우선 논의되고 추진되었어야 합니다. 사립유치원비 인상률 상한제를 적용하여 2016년 인상률을 1%로 제한받게 되어 사립유치원 교사들의 급여를 동결할 수밖에 없는 상황이 되었습니다. 그러나 같은 유치원교사이면서도 공립유치원의 경우 급여인상분 3%와 호봉승급분 4%를 더한 7%가 올랐습니다, 또한 공립유치원교사의 경우 담임수당이 11만원에서 13만원으로 올랐으나 사립유치원교사는 작년과 동일한 11만원을 받고 있습니다. 이렇듯 유치원내에서도 격차가 벌어지고 있는 상황에서 어린이집과의 통합을 논하는 것이 과연 맞는 것인가 의구심을 떨칠 수가 없습니다. 오히려 막대한 예산이 들어가는 공립유치원을 사립유치원이 위탁운영을 하게 되면 재정적, 교육적 모든 측면에서 큰 효과를 볼 수 있을 것입니다.

이제 우리는 겸허히 유보 통합에 대하여 우리보다 먼저 유·보일원화 정책을 연구하고, 시행하고 이를 통하여 많은 문제점과 혼란을 격고 있는 일본의 선례를 거울삼아 [1]누가 권리의 주체이어야 하는지 먼저 아이들의 입장이 최우선 과제이며 이를 토대로 유보통합을 추진하여야 할 것이라고 생각하면서, 마지막으로 조성호님의 글을 인용하면서 마무리하고자 합니다.[2]

'앞으로 관련 부처부터 시작하여 교사의 자격요건 및 시설 기준 등 조정해 나가야 할 것이 산적해 있을 것이다. 가장 유의해야 할 점은 통합 기준점에 있어서 일본과 마찬가지로 기존 시설의 기준을 최대한 존중하면서, 앞으로 신설될 시설에 대해서는 두 시설 중 높은 수준을 기준을 채택하는 것을 기본적인 방향으로 하여 질적 저하를 방지하는 측면에 역점을 둬야 할 것이다. 그리고 이행 의무의 유무에 관계없이 이행을 추진하는 시설에는 인센티브를 부과하는 방식으로 추진해야 하지 않을까 생각한다. 마지막으로 통합의 큰 방향은 과연 누구를 위한 것인가, 또한 통합을 함으로서 어떤 편익이 생기는가를 항상 염두에 두고 통합이 이루어져야 할 것이다.'

감사합니다.

---

1) 일본유보일원화 (幼保一元化)정책연구의 시사점(장혜순, 김명자, 2006.3)
2) 일본의 유치원과 보육소 통합현황과 시사점 (조성호, 2014.2, 국제 보건복지 정책동향 97쪽)

토 론Ⅳ

누리과정과 유보통합에 대한 견해

이 미 화(육아정책연구소 기획조정본부장)

육아정책의 최대 당면 과제인'누리과정 예산 편성 문제'와'유아교육·보육통합 문제'을 해결하기 위한 전문가의 노력이 절실한 시점에서 한국교육행정학회 제1차 교육정책포럼을 마련한 것은 매우 시의적절하고 발표자가 제시한 주제별 쟁점과 해법에 대하여 대체로 공감하는 바입니다. 이에 본 토론에서는 주제 발표에 대한 논평을 하기 보다는 누리과정과 유보통합에 대하여 본인의 견해를 몇 가지 더하고자 합니다.

경기대 하봉운 교수님께서'누리과정 예산 편성 문제'를 통해 누리과정 및 유보통합의 문제의 근원을 살펴보고 통합을 지향하는 해법 또는 개선 방안들을 제안해 주셨습니다. 연초부터 전국을 떠들썩하게 만든'누리과정 대란'이란 타이틀이 신문지면을 장식하던 시기에 저도 담당 부처나 국회 등 정책기관과 유치원과 어린이집 등 누리과정 현장을 오가며 논란의 중심에 서서 고민하던 한 사람으로서, 문제의 근원을 짚어보고 대안을 제안하는 연구가 너무 중요하고 필요한 작업이라고 생각합니다. 어쩌면 오히려 때늦은 감이 있지만, 연구와 토론이 지속된다는 것은 다행이라 하겠습니다.

어린이집 누리과정 예산 편성 과정에서의 갈등의 본질을'유치원 누리과정과 어린이집 누리과정이라는 사무가 분리된 데에서 기인'하는 것으로 분석하고 법률 정비를 통한 행정사무의 통합으로 개선 방향을 설정한 것은 통찰력 있는 진단이었다고 생각합니다. 저희 육아정책연구소에서는 2011년 만5세 누리과정 도입을 위한 제정 연구를 시작으로 현재까지 누리과정 평가 및 모니터링을 위한 연구과제를 매년 4~5건 수행하고 있습니다. 또한 개소 당시인 2006년부터 다양한 형태의 기초 연구를 통해 유보통합을 위한 근거자료를 꾸준히 제공하였고, 그간 유치원과 어린이집을 대상으로 조사·연구를 수행하면서 이원화되어 있는 유아교육 및 보육정책과 체계 통합의 필요성을 인식하고 구체적인 통합 방안을 제안해왔습니다.(이미화 외, 2014).

누리과정 추진체계의 일원화에 동의합니다만 다만 담당 부처를 「교육부」로 단정하는 데는 좀 더 신중할 필요가 있습니다. 정책의 대상인 '어린이'의 관점에서 바라보아야 한다는 전제에서 과연 「교육부」가 최적인가에 대한 의문은 더 분석되어야 할 필요가 있습니다. 어쩌면 이 논란/대란은 교육부와 교육청 입장 차이로 통합의 논리를 흐리게

하는 측면도 있으며, 교육부의 대학교육, 초중등교육 등에 비해 소홀히 다루어지게 될 부작용도 짚어보아야 할 것입니다. 또한 보다 근본적으로 가족과 사회 내지 행복추구를 지향하는 독립된 기관의 가능성도 생각할 수 있기 때문입니다. 개인적으로는 "신규 교육복지사업과 어린이집 누리과정 같은 타 부처 복지사업까지 교육부로 떠넘겼다"는 말이 나오는 게 아니라 "의당 어린이교육의 필수요소를 그동안 타 부처에서 맡아줘서 고맙다"는 취지의 생각으로 바뀔 수 있어야 진정한 유보통합이 성공할 수 있을 것이라 생각합니다.

하 교수님은 법률적 소관사항들과 위계를 살펴보고 재원조달의 실현가능성도 분석하였습니다. 전체적인 방향에 동감합니다. 다만 현실적 정책에 반영하기 위해서 보다 심도 있는 연구가 진행될 필요가 있다고 생각합니다. '중앙정부가 재정을 부담'하는 문제도 최저생활수준 보장 또는 보편적 의무교육 개념으로 접근할 것인지 지역의 사정에 따른 선택적인 접근이 타당할 것인지 실태적인 분석으로 보완하는 것이 어떨까 합니다. 또한 지방교육재정교부금에 대해서도 초중등교육 재정의 절감 노력은 그것대로, 어린이집 누리과정 등 지원에 관한 추가적인 재원은 그것대로 구분할 수 있도록 하는 방안을 포함하여 현실적으로 누리과정 재원이 확보되게 하는 개선방안이 추가적인 연구를 통해 구체화되는 것이 바람직하다고 사료됩니다.

유보통합 추진 경과와 현황을 상세히 소개한 후 유보통합의 쟁점사항에 대한 방안을 제시한 덕성여대 이정욱 교수님의 주제 발제문에 대해서 더 이상 첨언할 필요가 없는 상황이라고 봅니다. 단지 이를 성공적으로 실현하기 위하여 간과하지 말아야 할 것 들을 다시 한 번 되짚어 볼 필요가 있으므로 다음과 같이 유아교육 및 보육 관련 전문가의 목소리를 전달하는 것으로 대신하겠습니다(유보통합 전문가 정책포럼 자료집, 2014).

"유보통합의 중심가치는 **'아동의 이익'**이며, 통합을 통해 궁극적으로 달성해야 할 것도 아동발달과 보호권에 대한 사회적 보장이라는 점이다. 이는 가정의 양육기능의 약화로 인한 사회적 양육지원의 필요성과 정당성을 전제로 한다는 것, 그리고 사회적 양육지원은 유치원이나 어린이집 등의 시설보호만이 아니라 개별 가정의 아동양육을 지지하고 보완해주는 다양한 형태의 지역사회환경을 포함하는 포괄적인 관점에서 접근해야 하며, 유보통합은 그 일환으로서 존재한다는 것을 명확히 할 필요가 있다"(사회복지학 전공 교수).

"'아동의 이익'이 유보통합의 중심가치가 되어야 한다는 전제에 맞게 통합을 실현하기 위해서 선결해야 하는 것은 유아를 위한 교육과 돌봄 관련 업무를 **교육부가 담당하는 것으로 행정부터 일원화**를 정부차원에서 결단을 내리고 집행하는 것이다"(유아교육 전공 교수).

"승자도 패자도 없는 모두가 참여하는 행복한 유보통합 추진과정을 위하여... 현재의 재정적 압박과 그 논리를 엎고서 유보통합을 왜곡시키려는 세력에 맞서 모두가 만족해하진 않지만 모두가 수긍할만한 유보통합을 이룰 수 있는 방법은 부모, 교사, 원장, 전문가, 사회 유관기간은 물론 정부까지 포함하여 모두가 유보통합의 주체라고 인식할 수 있도록 논의의 장을

넓혀 간접적이건 직접적이건 그들을 유보통합추진의 테이블에 앉게 하는 게 아닌가 합니다. 지금 유보통합추진에서 필요한 것은 탁월한 소수에 의한 변화가 아니라 열정을 가진 모든 이에 의한 합의가 아닌가 합니다"(유아교육 전공 교수).

"**상호 존중**하는 입장에서 상생의 정신으로 진정한 의미의 통합을 실현해야 한다"(보육전공 교수).

"정부부처간의 갈등해소와 행정적 편리함으로부터 유보통합을 강행해서는 안될 것이며 특히 정치의 논리에 의한 밀어붙이기식 유보통합은 절대로 안된다. 영유아의 최적의 발달을 도모하면서도 영유아와 학부모가 원하는 교육과 보육서비스를 제공하기 위해 어린이집과 유치원의 각각의 **장점을 살리고 단점은 해소하는 방향**으로 유보통합은 진행되어야 한다"(아동학 전공 교수).

앞으로도 어린이를 중심으로 하는 누리과정 또는 유보통합 실행방안이 체계적으로 연구되고 폭넓은 토론과 의견수렴이 이루어져야할 것이라 생각하며, 이 과정에서 저희 육아정책연구소가 나름 노력을 해 왔으며, 앞으로도 여러분들과 같이 연구검토하면서 의미 있는 기여를 하게 되기를 희망합니다. 감사합니다.

최근 소식에 의하면 정부와 새누리당은 만 3세에서 5세 아동에게 무상보육을 제공하는 누리과정의 예산 편성을 의무화하는 내용의 '지방교육정책지원 특별회계법'을 제정하기로 했다고 합니다. 특별회계법은 중앙정부가 지방자치단체에 교부금을 지원할 때 누리과정 예산을 의무적으로 편성하도록 용도를 특정하는 내용이 골자입니다. 특히 지방교육청이 누리과정 예산을 편성하지 않을 경우 장관이 지방자치단체장에게 직접 예산을 지원하도록 하는 규정도 마련한다고 합니다(SBS 뉴스, 2016. 3. 28)