
◆교육복지 사업 추진을 위한 교육행정의 과제

발표자 : 하 봉 운(경기대)
토론자 : 오정란(전북교육정책연구소)
김병주(영남대)

1 주제



2014년 한국교육행정학회 제171차 추계학술대회
교육정책 환경 변화에 따른 교육행정의 과제

● 발표 ① ●

교육복지사업 추진을 위한 교육행정의 과제

하 봉 윤(경기대학교)

1. 지난 10년간 중앙정부 교육복지 정책의 방향 및 추진 체계

대체적으로 교육취약계층을 중심으로 한 저소득층·소외계층의 교육기회 확대 중심의 선별적 교육복지 정책은 2011년 무상급식과 2012년 누리과정 지원 등 보편적 복지프로그램의 증가로 그 규모와 성격에서 일대 전환을 맞이했다.

무상급식 도입 이전까지의 취약집단을 지원하기 위한 교육복지사업으로 다양한 지원정책들이 시도되어 왔는데, 교육 부분에서는 교육복지종합계획(교육인적자원부, 2004), 교육복지종합대책(교육과학기술부, 2008) 등이 만들어지고 이를 기반으로 기초학력부진아 지도정책을 비롯하여 도시 저소득층, 북한이탈청소년, 외국인 근로자 자녀, 다문화 자녀 등 한국 사회 내의 다양한 취약집단에 대한 각종 지원방안이 제시되었다.

대표적으로 교육부를 중심으로 한 '교육복지우선지원사업'의 형태로 진행되어 왔으며, 저소득층을 포함한 교육적 배려대상자를 대상으로 이루어져 왔다. 그러나 최근 초중등 학교를 통한 사회복지프로그램이 대폭 확대됨으로서 교육복지에 대한 욕구가 크게 늘어나고 있다(이혜숙 외, 2013).

지난 10여년간 중앙정부의 교육복지 정책의 방향은 크게 저소득층·소외계층의 교육기회 확대와 기존 교육복지 정책의 사각지대 보완으로 나눌 수 있다.

가. 저소득층·소외계층의 교육기회 확대

핵심과제	주요 지표	참여정부	이명박정부	박근혜정부
• 중학교 무상교육 대폭 강화	중학교 학교운영지원비	기초수급자	전체 중학생	전체 중학생
• 저소득층·농산어촌 학생	저소득층 급식비율	77%	100%	100%

◀ 교육정책 환경 변화에 따른 교육행정의 과제 49

● 주제발표 ② ●

전원 급식지원	농산어촌 급식비율 노후 급식시설 현대화	69%	100%	100% 목표: (13)70.0% → (14)85.0% → (15)100%
• 장애학생에 대한 무상·의무교육 실현	무상·의무교육 대상	초·중학교	만3세 미만 유·초·중·고교	만3세 미만 유·초·중·고교
• 초등돌봄교실			-돌봄교실 지원	-돌봄교실 지원 -저녁돌봄운영 학교 지원
• 고등학교 무상교육 실현	무상교육 대상	기초수급자	기초수급자	전체 고등학생(?)

나. 기존 교육복지 정책의 사각지대 대폭 보완

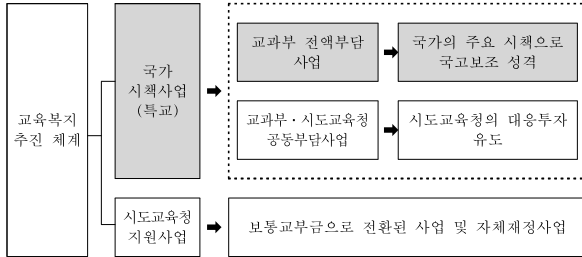
정책 대상	참여정부	이명박정부	박근혜정부
유아	유치원 이용 아동 중심으로 지원(기관 미이용 아동은 지원 대상에서 제외)	유치원 미이용 발달지연유아 지원 (희망교육사 과전 '12년까지 640명)	누리교육과정 시행
다문화가정 학생	다문화가정 학생에 대해 단년도 중심의 사업지원 축소	장기적 관점에서 지원 체계화 ('08-'12년간 약 759억원 지원)	다문화학생 교육 신진화 (다문화 예비학교, 한국어 교육과정 신설 등)
북한이탈 청소년	남북한 사회·문화·가치관차이와 학습공백으로 부적응 및 학업중단 (학업중단률 12.9%)	사회적응력에 초점을 맞춘 유연하고 다양한 학력인정 시스템 (1) 입학초기 적응교육 지원 (2) 연방, 능력에 감당한 학년배치 (3) 북한이탈청소년 대안학교 설립기준 완화	종합 지원체제 구축 및 연계 강화
농산어촌 학생	일부 농산어촌 우수고에 지원 한정	농산어촌의 다양한 교육수요 고려 (1)농산어촌 기숙형 고교 (2)연중 돌봄학교 지정 운영 (3)유치원~초등2년을 위한 K-2학교 (4)전원학교 지정 운영	농산어촌의 다양한 교육수요 고려 (1)농산어촌 기숙형 고교 (2)연중돌봄학교 지정 운영 (3)적정규모 학교 육성
도시 저소득층	교육복지투자우선지역사업은 지역단위로만 지정 (인구 25만이상, 4개이상 학교 등)	저소득층 밀집학교 지원 사업 신설 단위학교 지원 가능 (2011년 보통교부금사업으로 이양)	

위기 학생	국가 차원의 지원 절대적 부족 (43만명 위기학생 중 4만명 지원)	학교안전통합시스템 구축(Wee Project) (국가지원 대상 20만명까지 확대)	-원장중심 학교폭력 대책 -학업중단 숙려제, 연도명, 학업복귀 지원, 대안교육 지원 강화
장애 학생	특수학급이 없는 일반학교에 배치된 장애학생('08.1만여명)에 대한 특수교육 지원 비용	일반학교 내 특수학급 1,500개 증설 (5,753학급('07) → 7,253학급('12), 총 2,505억원 지원)	-청각장애인 지원 확대 -장애학생 교육여건 대폭 확충

다. 교육복지 정책의 추진 체계

대부분의 교육복지 제정은 지방교육재정교부금의 특별교부금으로 지원되는 국가 시책사업과 시도교육청 자체재정사업으로 사업학교를 중심으로 배분·집행되고 있다.

【교육복지 정책의 추진 체계 모형】



2. 중앙정부 교육복지 정책 지원 현황 분석

위에서 언급된 교육복지 정책의 방향에 맞춰 교육복지 정책의 현황을 살펴보면 다음과 같다.

가. 중학교 무상교육 대폭 강화

최근 국제적 경제위기 및 국내 경기침체로 인해 학부모의 학비부담이 커지고 있는 반면,

주제발표

중학교의 경우 기초생활수급자 자녀를 제외한 학생들은 학교운영지원비를 납부하여 의무교육의 무상교육 취지에 맞지 않았다. 이에 국민생활 불편해소 추진과제 시행에 따라 '08년도 차상위 저소득층 자녀 학교운영지원비 지원계획 수립('08.7.31)¹⁾하여 '09년도부터 차상위 저소득층 자녀 학비 지원은 시도별 지역특성을 감안하여 자체계획을 수립하고 시·도의 교육비특별회계로 지원하였다. '12년까지 연차적으로 학교운영지원비 지원을 확대하여 모든 중학생이 혜택을 볼 수 있도록 추진되었다. 이는 '학교운영지원비' 지원 대상을 중학교 전체 학생으로 확대함으로써 중학교 무상교육 강화하고 저소득층의 교육 기회 확대 및 교육 격차 완화에 그 목적이 있다.

나. 저소득층 고교생 학비 지원 확대

기초생활수급자의 고등학생 자녀에게는 수업료와 학교운영지원비를 지원하고 있으나, 차상위계층에게는 수업료만 지원될 뿐 학교운영지원비는 지원되지 않아 저소득층 자녀의 교육비 부담이 실질적인 교육기회 균등을 저해하고 있다는 지적에 따라 '08년 2학기부터 차상위 저소득층 고교생에 대하여 학교운영지원비 지원을 실시하고 '09년도부터 기초생활수급자 뿐만 아니라 차상위계층 고교생까지 학비를 전액 면제하였다.

특히 학부모 부담이 큰 고교 학비의 경우 지원 대상이 2013년 최저생계비 130%이내에서 최저생계비 150%이내로 확대되었으며(단, 일부 시·도교육청은 최저생계비 130%~140% 이내 가정에 고교학비 지원), 보호자의 질병·사고·실직 등으로 일시적으로 가정환경이 어려워지거나 서류상 증명하기 어려운 경제적 곤란에 처한 학생에 대해서는 지난해와 마찬가지로 학교에서 상담 후 '학교장 추천'을 통해 교육비를 지원받을 수 있도록 하였다.

<표 1> 연도별 저소득층 교육비 지원 현황(단위 : 천명, 억원)

지원항목	2011년		2012년		2013년		2014년(추정)	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액
고교학비	420	3,867	447	4,460	386	4,284	385	4,183
급식비	1,090	4,787	791	3,566	620	3,287	653	3,328
방과후학교자 유수강권	670	1,463	743	2,246	796	2,518	543	2,131
교육정보화	225	615	253	647	242	671	220	592
합계	-	10,732	1,034	10,919	1,058	10,760	1,060	10,234

* '14년도는 시·도교육청 추정치임

* 급식비는 무상급식을 실시하는 지역·학년을 제외하고 저소득층 학생에게 정책적으로 지원한 금액만을 산정한 수치임

1) 교육기본법 제28조(강학제도 등) ① 국가와 지방자치단체는 경제적 이유로 교육받기 곤란한 자를 위한 장학제도와 학비보조제도 등을 수립·실시하여야 한다.

다. 수익자부담 교육경비 지원

저소득층, 상대빈곤층의 비중 증가와 교육비 부담 증대에 따라 공교육비 성격이 강한 수익자부담 교육경비(체험학습비, 특기적성교육비, 졸업앨범비, 수학여행비 등)를 학교 단위에서 발굴되는 저소득층 자녀까지 지원할 수 있도록 해당 규모의 경비를 각 학교에 통합하여 지원하였다.

법적 저소득층 외의 저소득층 학생²⁾의 기본교육비 및 급식비 지원과 저소득층 학생의 문화적 결손을 학교 내에서 보완하기 위해 학교 내에서 다양한 문화체험활동을 기획하고 저소득층 학생들의 경비를 지원하였으며, 학교 단위 지원 대상 선정으로 사업간 지원 기준 불일치 문제 해결코자 학교 단위에서 저소득층 학생들을 적극적으로 발굴하고, 법적 저소득층에 속하지 않는 경우, 학교 내 교육복지위원회(혹은 관련 기층 위원회)에서 심사하여 지원 대상을 결정하여 사업 간 지원 기준이 달라 지원하지 못하는 학생에 대해 학교 차원에서 지원 여부를 결정하여 지원토록 하였다.

라. 저소득층·농산어촌학생 급식비 지원 확대

가정형편이 어려운 저소득층³⁾ 자녀 및 농산어촌지역⁴⁾ 학생들에게 학교급식비 지원 확대로 서민층의 교육비 부담 경감과 성장기 학생들의 건전한 심신발달과 소외계층에 대한 교육복지를 증진하였다.

우선 가정형편으로 학교급식비 지원이 필요한 기초생활수급자, 복지시설 수용학생, 한부모자녀, 소년소녀 가장 및 최저생계비 130%이하 저소득층자녀 등 학생에게 급식비 지원을 확대 하여, 2011년도에는 저소득층 대상학생의 90% 수준인 910천명에게 학교급식비를 지원하도록 정책목표를 설정하였고, 2012년까지 최저생계비 130% 이하 저소득층자녀(약 101만명)에게 급식비 지원을 확대하였으며, 2013년에는 대상자 전원(1,001천명)에게 5,352억원을 지원하였다(교육부, 2014).

농어촌의 경우 2011년도에는 대상학생의 75% 수준인 72만명에게 급식비 전액을 지원하는 것으로 정책목표를 설정하였고, 2012년까지 농어촌학생 96만명에게 급식비 전액을 확대 지원하고자 하였다. 그런데 본 사업은 시·도교육청에서 학교별 급식비 지원계획 수립 및 소요예산 확보 → 교육청에서 학교에 급식비 예산지원 → 학교에서 무료급식 제공하는 시도교육청사업으로 진행되었으며, 2013년 농어촌지역 일반학생 708천명(81.3%)에게 4,386억원을 지원하였다.

- 2) 법적으로 인정받지 못한 수준이지만 그 집단과 크게 다르지 않은 저소득층 학생이나 일시적인 가정환경의 변화로 어려운 상황에 있는 학생
- 3) 국민기초생활보장법 에 따라 복지부 고시 2014년도 4인가구 최저생계비는 월평균 가구소득 인정액 1,630만원, 130%는 2,120만원 수준
- 4) 행정구역상 읍 면지역에 소재한 초·중·고등학교 재학생

주제발표

〈표 2〉 2014년도 저소득층 교육비 지원 내용

구 분	지원 내용	지원 대상	교육부 담당 부서
고교 학비	• 입학금 전액 • 수업료 전액 ※ 단, 입학금·수업료가 자율화된 학교는 시·도교육청에서 지원액 결정 • 학교운영지원비 전액	고등학생	학생복지 정책과
학교급식비	• 학기중 급식비 ※ 무상급식, 방학중 급식지원은 별도 운영	초·중·고 학생	학생건강 안전과
방과후학교 자유수강권	• 방과후학교 자유수강권 연간 60만원내 ※ 시·도교육청별로 일부 다를 수 있음	초·중·고 학생 (프로그램 수강생)	방과후학교 지원과
교육정보화	• 컴퓨터(PC) 가구당 1대 ※ 기 지원가구에는 미지원 • 인터넷통신비 월 17,600원 • 유해차단 서비스 1,650원 ※ 유해차단 서비스는 시·도교육청별로 다름	초·중·고 학생	이러닝과

마. 학업중단 청소년 지원

학업중단의 주된 사유가 학습부진 및 교사·교우 관계 등에 따른 학교부적응과 가정의 실직, 가정해체 등에 따른 가사문제로 나타남에 따라, 학교차원의 전문적 지도·상담 역량 강화 및 학생안전통합시스템(Wee⁵⁾ Project)을 구축하여 학교, 교육청, 지역사회가 협력하여 학교부적응학생이나 위기학생들에게 다양한 상담과 교육 서비스를 제공하는 학생중합 안전망을 구축하였다.

〈표 3〉 학생안전통합시스템(Wee Project) 강화 계획

단계	주요사업	'08	'09	'10	'11
1차 안전망 (Wee 클래스)	단위학교 내 학생상담 및 학교적응력 프로그램	530개	1,530개	2,530개	3,530개
2차 안전망 (Wee 센터)	교육청 내 전문가 배치 로 상담 및 교육서비스 제공	31개소	80개소	130개소	180개소
3차 안전망 (Wee 스킵)	교육청 차원 장기치료	-	-	2개기관	10개기관

5) WEE : We + Emotion + Education

또한 대안교실, 위탁교육, 대안학교 확대 등 꿈과 끼를 살릴 수 있는 다양한 학습기회 제공을 통하여 학습부적응형 학업중단을 예방하고 대안교육에 대한 지원 강화를 위하여 국가 및 지방자치단체의 대안학교시설 및 대지 장기 임대 허용, 공립 대안학교 설립이 가능하도록 현재 학교법인, 사인(私人) 등으로 제한되어 있는 학교 설립주체를 지방자치단체 까지 확대, 다양한 교육과정 운영이 가능하도록 교사정원의 3분의 1 이내에서 관련 분야 전문가를 산학겸임교사, 명예교사 등으로 임용 허용, 대안학교의 위탁교육 기능 신설 등의 정책을 추진하였다. 또한 2014년부터 362억 원 규모로 학업중단 숙려제, 멘토링, 학업복귀 지원, 대안교육 지원 사업 등이 추진되고 있다.

그동안 정부의 학업중단 청소년에 대한 지원 사업의 결과로 학업중단 청소년은 학업중단자와 중단율이 감소하는 추세이다. 2014년 초·중·고 학생 학업중단 현황 조사(‘14.4.1. 기준) 결과, 전년 대비 7,620명(11.17%)이 감소하였다.

학업중단 학생은 총 60,568명(제적 학생 수 대비 0.93%)으로, 2013년 조사 68,188명에 비해 7,620명(↓11.17%)이 감소하였다. 초등학교는 15,908명으로 전년 대비 920명(↓5.47%) 감소하였고, 중학교는 14,278명으로 2,148명(↓13.08%) 감소, 고등학교는 30,382명으로 4,552명(↓13.03%) 감소하였다.

<표 4> 최근 5년간 초·중·고등학교 학업중단 청소년 현황(단위 : 명, %)

(단위 : 명, %)

구분	초등학교			중학교			고등학교			전체		
	제적 학생 수	학업 중단자	학업 중단율	제적 학생 수	학업 중단자	학업 중단율	제적 학생 수	학업 중단자	학업 중단율	제적 학생 수	학업 중단자	학업 중단율
2014	2,280,000	15,908	0.57%	1,804,139	14,278	0.79%	1,688,838	30,382	1.60%	6,883,482	60,568	0.93%
2013	2,561,935	16,828	0.57%	1,888,094	16,436	0.89%	1,900,057	34,934	1.82%	6,721,176	68,188	1.01%
2012	3,122,477	19,163	0.61%	1,980,572	17,811	0.93%	1,943,268	37,391	1.92%	6,986,847	74,365	1.06%
2011	3,288,004	18,836	0.57%	1,974,788	18,866	0.96%	1,982,336	38,887	1.98%	7,236,248	76,589	1.06%
2010	3,474,315	11,634	0.33%	2,008,872	15,736	0.78%	1,965,491	34,540	1.76%	7,447,139	61,910	0.83%

주 : 1) 학업중단율 = 학업중단자수 / 제적학생수 × 100 (학업중단자에서 사망자는 포함되지 않음)
2) 2011년도 조사부터 유학자가 학업중단자에 포함됨

바. 다문화 및 탈북자 지원

전체학생은 매년 20만명씩 감소하나, 다문화학생은 6천명이상씩 증가하고 있으며, 다문화가정의 다수는 경제·사회적으로 취약한 상황으로, 자녀의 경우, 학습부진, 학교 부적응 등을 경험함에 따라 다문화가정 학생의 역량 강화를 통한 교육격차 해소(다문화교육 중점

●주제발표●

학교 운영, 한국어 교육지원, 편입학시스템 정착, 예비학교 운영 등), 일반인 등 사회 전체의 다문화 이해 제고, 다문화가정 학생 교육을 위한 지원 인프라 구축(교원 연수, 다문화 교육센터 역할 강화 등) 등 다문화가정 학생에 대한 효과적인 교육 지원을 통해 언어·문화적 격차를 해소하고 주류사회 구성원으로서의 성장을 지원하는 정책을 추진하였다.

<표 5> 최근 5년간 다문화학생 증가 추이 및 학교급별 학생 수 현황

(단위 : 명)

인원수	연도	2009	2010	2011	2012	2013
다문화 학생 수(A)		26,015	31,788	38,678	46,954	55,780
전체 학생 수(B)		7,447,159	7,236,248	6,986,853	6,732,071	6,529,196
다문화학생 비율(A/B*100)		0.35%	0.44%	0.55%	0.70%	0.86%

구분	2012년도				2013년도			
	초	중	고	계	초	중	고	계
한국출생	29,303	8,196	2,541	40,040	32,831	9,174	3,809	45,814
중도입국	2,676	986	626	4,288	3,065	1,144	713	4,922
외국인자녀	1,813	465	348	2,626	3,534	976	534	5,044
계	33,792	9,647	3,515	46,954	39,430	11,294	5,056	55,780
(비율)	(72.0%)	(20.5%)	(7.5%)		(70.8%)	(20.2%)	(9.0%)	

자료: '13년도 다문화 학생 주요 통계 현황, 교육부내부자료

또한 최근 북한이탈학생이 급속히 증가하면서 학생 수 증가, 북한이탈학생의 중도탈락율 증가, 북한이탈학생의 심리적 상흔 및 정서적 문제의 치료 필요, 북한이탈학생들의 학력 인정의 간소화를 통해 학교교육에 대한 적응력 강화 등의 문제점이 제기되어 입국 초기 적응교육 지원, 정규학교 교육지원 강화, 민교육시설 지원 강화, 멘토링 프로그램 강화, 진로직업교육 강화, '특성화고등학교'와 '산업수요 맞춤형 고등학교' 특례 입학전형 확대 등의 정책을 추진하였다.

<표 6> 탈북학생 증가 추세 및 증가 비율

구분	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년
전체인원(명)	966	1,143	1,417	1,681	1,992	2,022	2,183
전년대비증감(명,%)		177(18.3)	274(24.0)	264(18.6)	311(18.5)	30(1.5)	161(8.0)

자료: '13년도 다문화 학생 주요 통계 현황, 교육부내부자료

사. 농어촌 거주자 지원

농어촌 지역의 인구는 급격히 감소하여 전체인구의 18%에 불과하며 특히 생산가능인구 감소로 고령화가 심각한 상황으로 학생 감소 및 학교의 소규모화로 인한 교육여건 악화, 도·농간 학력격차 등 교육 문제가 이농의 주요 원인으로 대두됨에 따라 상대적으로 낙후된 농산어촌 지역의 교육여건을 개선하고 학생들의 교육기회를 보장하여 학교의 교육력을 강화하는 노력이 필요하다. 이에 농산어촌 연중 돌봄학교 지정·육성, 기숙형공립고 150교 선정, 농산어촌형 K-2학교 운영지원, 농산어촌 전원학교 운영지원, 농어촌 거점별 우수중학교 육성 등의 사업이 추진되었다.

1) 농산어촌 연중 돌봄학교 지정·육성

농산어촌 학생에게 365일 교육복지를 지원하기 위하여 지역자원의 연계·지원이 가능한 면 소재 유·초·중·고등학교를 (가칭)연중돌봄학교로 지정하여 육성하고, 농산어촌 지역 여건 및 소규모 학교의 특성에 맞는 특성화 교육과정 및 기초학력증진 교육 프로그램 개발·운영을 지원하여 교육력 향상을 위한 교육과정 내실화를 도모하였다.

2) 기숙형공립고 150교 선정 및 거점별 우수중학교 육성

농산어촌 등 교육낙후지역에 '08년 기숙형공립고 82교를 선정하여 기숙사 시설비 3,173억원 지원(학교당 평균 38억원)하였으며, '09년에는 60교 내외 선정하고, 대상을 도농복합도시와 사립고로 확대하였다. 또한 정규 및 방과후 교육과정 운영프로그램 개발, 기숙형공립고 운영 매뉴얼 개발·보급, 각종 연구 지원 등을 통하여 지역 교육경쟁력 강화를 유도하였다

현 정부는 국정과제인 “누구나 살고 싶어 하는 복지 농어촌 건설” 정책의 일환으로 그동안 기숙형 공립고 육성, 초등 전원학교 육성 등에 비하여 상대적으로 지원이 부족한 중학교 단계를 집중 육성하기 위하여 「농어촌 중학교 집중 육성 방안」을 수립하여 2013년 농어촌 거점별 우수 중학교 20개 교를 선정하였고, 2014년 30개 교를 추가로 선정하여 2014년 현재 50개 거점중학교에 교당 5억 원씩 총 250억 원을 지원하고 있다. 또한 농산어촌 초·중학교의 다양한 ICT 콘텐츠를 통한 문제해결 및 학습 지원이 확대되고 있다(300교('13) → 2,000교('14) → 초·중학교 전체('15, 약 4,000교)).

주제발표

<표 7> 농어촌 거점중학교 선정 및 지원규모 현황

선정 학교 수	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년~
20교 내외	20교 내외 × 5억원 내외					시·도별 지방비 확보
30교 내외		30교 내외 × 5억원 내외				
30교 내외			30교 내외 × 5억원 내외			
총 80교 내외	100억원	250억원	400억원	300억원	150억원	

3) 초등 농산어촌 전원학교 운영지원

자연친화적 환경과 첨단 e-러닝시설을 바탕으로 특색있는 교육프로그램 운영 등을 통해 학생이 돌아오는 농어촌 학교의 성공모델을 육성하였다.

<표 8> 사업지역, 학교급별 지정 현황 및 사업예산(단위: 억원)

구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계	
학교수	22	15	9	24	22	31	23	22	2	123	
초	16	10	5	14	12	18	16	11	2	75	
중	6	5	4	10	10	13	7	11	-	48	
연도	구분					'09	'10	'11	'12	'13	계
'09년	• 첨단 e-러닝 교실(110교*2억)					220					1,391
	• 종합 지원학교(55교*15억)					570	513	88			
	• 시설비 지원 학교(33교*7.5억)										
	• 프로그램 지원 학교(22교*4.5억)										
'10년	• 통합본교 프로그램 지원(30교*3천)							9	9	9	27
'11년	• 중학교 교육프로그램 지원(30교*1억)							30	30	30	90
계						799	523	99	12	13	1,391

아. 도시저소득층 지원

계층별 거주지 분화가 급격히 진행되면서 도시 내 지역 간 교육·문화적 자원 및 교육성취 격차 확대되고 상대적으로 교육적 여건이 취약한 도시 저소득층 거주지역 학생에 대한 집중 지원 필요성이 대두됨에 따라 저소득층이 밀집한 학교의 경우, 교육복지투자우선

지역 지원사업 대상으로 선정하여 중앙정부에서 특별교부금을 지원하였다.

교육복지투자우선지역 지원사업은 학교가 중심이 되어 지역사회와 연계함으로써 통합적 지원 체계를 구축하여, 교육의 기회, 과정, 결과에서 불리한 아동·청소년들이 취약성을 최대한 극복할 수 있도록 지원하는 사업으로서 국민기초생활보장 수급자 밀집지역을 선정, 교육청·학교에 전문 인력을 배치하고, 학교 중심으로 취약계층 학생을 발굴하여 지역사회와 연계한 총체적 지원사업으로 2003년 시범사업 도입 후 점차 전국 중소도시로 확대되었으며, 2011년 보통교부금으로 전환되어 시도교육청으로 이양되었다.

<표 9> 사업지역, 학교·학생 수 및 사업예산

연 도	'03~'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년
지역	8지역 (서울6, 부산2)	15지역	30지역	60지역	60지역	100지역	100지역
도시규모	-	광역시이상	인구 25만이상	인구 25만이상	인구 25만이상	모든 시	모든 시
지원대상 선정기준	행정동별 국민기초생활수급자 가정 학생비율		기초생활수급자 가정 학생 수 평균 70명이상	지역 내 국민기초생활보장 수급자 가정과 법정한부모 가정 학생 수 평균 70명 이상	지역 내 국민기초생활보장 수급자 가정과 법정한부모 가정 학생 수 평균 10%이상		
학교수 (특교)	45교 (45교)	82교 (82교)	163교 (163교)	322교 (322교)	322교 (322교)	679교 (538교)	575교 (534교)
(시도차제지원)	-	-	-	-	-	(141교)	(41교)
학생수1)* (기초생활수급자수)	40,707명 (4,758명)	75,189명 (9,765명)	153,178명 (16,719명)	326,826명 (35,110명)*	304,464명 (27,904명)	490,081명 (40,275명)	452,467명 (35,725명)
지원액 (특교)	238억원 (238억원)	160억원 (110억원)	359억원 (209억원)	642억원 (374억원)	514억원 (248억원)	866억원 (504억원)	810억원 (310억원)
(대용투자)	-	-	-	-	-	(282억원)	(417억원)
(시도차제지원)	-	-	-	-	-	(80억원)	(83억원)

주: 1) 학생 수 현황은 각 년도 사업 평가 시점(10월 31일) 자료이며, 유치원 원아를 제외한 초, 중, 고등학생에 한함.

2) 2007년에는 국민기초생활수보장수급자 가정 학생 수에 저소득 한부모 가정 학생 수가 포함되어 있음

출처: 한국교육개발원(2011b), pp.143-144 (두개의 표를 재구성하였음)

자. 유아 및 장애인 지원

1) 유아교육 지원

유아기 교육격차 해소 정책은 주로 교육기회 보장을 위한 저소득층 유아 교육비 지원에 머물고 있는 실정에서 나아가 유아 학비 지원 확대 및 종일반 이용기회 확대 정책을 추진하였다. 유아 학비 지원 확대를 위해 저소득층 만3~4세 차등지원의 동일지원 단계적 확대,

▶ 주제발표 ▶

만5세 전원 무상교육 지역별·단계적 확대, 유아 학비 지원 전자카드제 및 전산시스템 구축 등의 정책을, 종일반 이용기회 확대를 위해 '10년부터 종일반 시설환경개선비 두 배로 증액, 종일반 여건 개선, 저소득층 밀집지역 종일반 우선 지원, 농어촌지역 유치원 거점화를 통한 종일반 공동 운영 등이 진행되었다.

2) 특수교육 기회 확대

유·초·중등의 특수교육 기회가 양적으로 확대되었으나, 사교육비 부담이 크고 졸업생의 30%가 시설·가정으로 돌아가는 문제점을 해소하기 위하여 「장애인 등에 대한 특수교육법」 및 「제3차 특수교육 발전 5개년 계획(’08~’12)」에 따라 유치원 과정 의무교육 실시, 유치원 종일반 확대 운영, 일반학교 배치 특수교육대상학생 지원 확대, 장애학생의 기초학력향상을 위한 체계적인 평가체계 구축, 방과후학교 및 방학프로그램 운영 활성화 등이 추진되었다. 이를 통해 2010년 기준으로 시·도교육청의 총 교육예산 대비 특수교육 전체 예산은 3.8% 수준으로 확대되었으며, 2010년 만 5세 이상 유치원 과정 및 고등학교 과정을 시작으로 2011년 만 4세 이상 유치원, 2012년 만 3세 이상 유치원 과정이 의무교육화되었다.

현 정부는 제3차 계획 종료에 따라 「제4차 특수교육 발전 5개년 계획(’013~’17)」을 수립하여 청각장애인 지원확대(특수교육지원센터 지정, 특수교육교원 수화 연수, 교수·학습자료 개발)와 장애학생 교육여건 대폭 확충(특수학교 신설·특수학급 증설, 특수교사 법정정원 확보율 제고, 전공과 학급 설치 확대, 장애대학생 학습도우미 지원 사업 대학 의무운영 및 학습도우미 증원 등)을 국정과제로 추진하고 있다. 지난 10년간(’03년 0.4%→’12년 0.76, 10년간 0.34% 증가)를 감안할 때, 향후 10년간(’13~’22년) 매년 0.034% 증가하여 ’22년에는 특수교육대상자가 100,316명이 될 것으로 예상된다.

<표 10> 지난 10년간(’03~’12) 특수교육대상자 증가 추세



출처 : 국립특수교육원(2013), 특수교육 교원 수급방안 연구

3. 시·도교육청 교육복지 정책 지원 현황 분석: 경기도 사례를 중심으로

가. 경기도 교육청 교육복지 재정 현황

경기도교육청에서는 2011년도 이후 교육복지 과제별 추진 계획을 근거로 하여 경기도교육청 교육복지 사업을 실시하고 있으며 교육복지 관련 예산은 급격하게 증가하고 있다. 그러나 교육청과 국가 수준에서 막대한 재정이 소요되는 교육복지 프로그램을 도입하면서 재정을 추가적으로 확보하지 않고 이를 모두 지방교육재정교부금에서 충당하고 있다. 추가적인 예산 확보없이 최근 급증한 교육복지 정책으로 인해 교육청의 예산상황은 매우 어려운 실정이다.

〈표 11〉 경기도교육청 세출·교육복지재정 증감율

(단위: 백만원)

연도	세출(a)	증감율	교육복지(c)	증감율	c/a(%)
2011년	9,675,255		926,007		9.5
2012년	10,394,584	7.4%	1,164,592	25.7%	11.2
2013년	11,072,941	6.5%	1,964,431	68.7%	17.7
2014년	11,278,473	1.9%	2,150,365	9.5%	19.1

주1) 교육사업비는 인건비, 학교운영비 등 경상사업비와 시설사업비를 제외한 금액임.
2) 2011~13년은 세출 결산액 기준, 2014년은 예산액 기준

최근 4년간 경기도교육청 예산을 세출 결산액(2011~13)과 세출 예산액(2014)을 기준으로 살펴보면, 2011년 9조 6,752억원, 2012년 10조 3,945억원, 2013년 11조 7,299억원, 2014년 11조 2,784억원으로 연평균 5.3% 증가했다. 그러나 2012년 예산이 전년대비 7.4% 증가한 것을 기점으로 2013년 6.5%, 2014년 1.9%로 급격히 증가폭이 감소하고 있다.

반면 최근 4년간 경기도교육청 복지예산은 2011년 9,260억원, 2012년 1조 1,646억원, 2013년 1조 1,964억원, 2014년 2조 1,504억원으로 연평균 34.6% 증가했다. 특히 누리교육과정이 도입된 2013년에는 전년대비 68.7%이나 증가하였으며 경기도교육청 예산의 증가율에 비해 그 증가폭이 매우 높다. 또한 교육복지 예산이 총예산에서 차지하는 비중이 2011년 9.5%, 2012년 11.2%, 2013년 17.7%, 2014년 19.1%로 지속적으로 상승하고 있다.

경기도교육청 교육복지정책은 '모두가 행복한 교육복지 구현'이라는 비전으로 무상급식에서 무상교육까지 보편적 교육복지를 실현하고, 교육취약계층 지원 확대로 교육양극화 및 격차를 해소하고자 하는 목표를 가지고 있다. 이러한 목표를 성취하기 위한 전략으로는 누구나 차별 없는 교육기회 제공으로 교육적 욕구를 충족하고, 교육 취약계층에 대한 맞춤형 교육지원을 강화하는 것으로 설정하였다.

●주제발표●

〈표 12〉 경기도교육청 교육복지 추진과제

(백만원)

정책목표	추진과제	2011년 결산액	2012년 결산액	2013년 결산액	2014년 예산액
I 보편적 교육 복지 실현	1. 유·초·중학교 친환경 무상급식	363,401 (201,869) ¹⁾	563,044 (295,345)	754,581 (400,086)	785,737 (419,052)
	2. 공교육비 부담 제로화	94,666	104,733	86,510	53,690
	3. 유치원 교육의 공공성 강화	268,473	393,372	830,539	1,050,702
	4. 특수교육 지원 강화	41,497	48,925	327,914	305,580
	5. 학교의 돌봄 기능 확대	51,882	59,357	54,816	54,631
	6. 학생 건강관리 능력 증진	12,026	10,942	15,202	15,000
II 교육 양극 화 및 격차 해소	7. 학교부적응 및 소외계층 학생 지원	20,375	31,574	29,646	29,831
	8. 취약계층 학생 학교교육비 지원	188,754	188,692	160,009	164,661
	9. 놓여준 지역 교육여건 개선	7,104	2,940	3,717	3,287
	10. 기초학력 향상 및 영어교육 지원	32,735	18,458	3,965	2,659
	11. 다문화, 북한이탈, 다자녀 학생 지원	2,656	6,391	6,581	5,742
	12. 저학력성인 교육 지원	3,970	3,862	4,046	3,930
합계	12대 과제	1,087,539 (926,007) ²⁾	1,432,290 (1,164,592)	2,318,926 (1,964,431)	2,517,050 (2,150,365)

주: ()¹⁾는 경기도교육청 자체 재원, ()²⁾는 경기도교육청 자체 재원의 합계임.

자료: 경기도교육청 2012년~14년 교육복지 과제별 추진계획

나. 교육복지 재정의 주요 변화 원인

종래의 저소득층과 교육취약계층을 중심으로 한 선별적 교육복지 정책은 2011년 무상급식과 2012년 누리과정 지원 등 보편적 복지프로그램의 증가로 그 규모와 성격이 크게 바뀌었으며 최근 초중등 학교를 통한 사회복지프로그램이 대폭 확대됨으로 교육복지에 대한 욕구가 크게 늘어나고 있다.

2011년 이후 교육청의 무상급식, 교육부의 유아 무상교육 등 보편적 교육복지 정책이 도입되면서 교육복지 관련 예산 또한 급격하게 증가하고 있다. 그러나 교육청과 국가 수준에서 막대한 재정이 소요되는 교육복지 프로그램을 도입하면서 재정을 추가적으로 확보하지 않고 이를 모두 지방교육재정교부금에서 충당하고 있다. 이는 복지정책이 도입되면서 다른

부처에서는 추가적인 재정 확보를 필수적으로 하는 것과는 매우 차이가 있다. 대표적으로 영·유아 무상 보육료 부담에 대해 지방자치단체가 국가에게 추가적으로 재정 지원을 요구 하고(조선비즈 2013; 경향신문 2013) 국가는 이를 반영해 예산부담을 늘리는 것과 차이가 있다. 추가적인 예산 확보 없이 최근 급증한 교육복지 정책으로 인해 교육청의 예산상황은 매우 어려운 실정이다.

2011~2014년 교육복지 프로그램의 전체 재정 규모를 살펴보면, 2011년 9,260억원, 2012년 1조 1,645억원, 2013년 1조 1,964억원, 2014년 2조 1,503억원으로 연평균 증가율이 34.6%로 매우 높게 나타났다. 교육복지 프로그램은 특히 2011년 이후 급격히 증가하여 전년대비 증가율이 2012년 25.7%, 2013년 68.7%, 2014년 9.5%에 이른다(<표 11>참조).

2011~2014년 교육복지 프로그램의 재정 현황을 교육복지사업 과제별로 살펴보면 <표 13>, <표 14>, <표 15>와 같다.

모든 학생에 제공되는 보편적 교육복지 재정은 2011년 6,704억 원에서 2014년 1조 9,402억 원으로 2.9배 급증했으며, 전체 교육복지 재정에서 차지하는 비중 또한 2011년 72.4%에서 2014년 88.3%로 16%가까이 상승했다. 모든 학생을 대상으로 하는 보편 교육복지가 교육복지의 대부분을 차지하는 것을 볼 수 있다. 이는 최근 무상급식, 누리과정 등 도입으로 복지의 대상을 모든 학생으로 확대한 보편교육복지프로그램을 강화한 결과로 보인다.

반면 사회취약계층을 대상으로 하는 교육양극화 및 격차해소 저소득 대상 교육복지재정은 2011년 2,518억 원에서 2014년 2,101억 원으로 감소하였으며, 전체 교육복지 재정에서 차지하는 비중 또한 2011년 27.6%에서 2014년 11.7%로 16%가까이 하락하였다. 보편 교육복지예산이 급증한데 비해 사회취약계층 대상 교육복지예산은 감소한데다 보편 교육복지 예산이 절대적으로 규모가 크고 증가율 또한 매우 높기 때문에 한정된 예산 하에서 상대적으로 사회취약계층 대상 교육복지예산이 위축되는 것을 알 수 있다.

<표 13> 교육복지 프로그램별 재정 구성비

(단위: 백만원)

정책목표	추진과제	2011년 결산액	2012년 결산액	2013년 결산액	2014년 예산액				
I. 보편적 교육복지 실현	1. 유·초·중학교 친환경 무상급식	201,869	21.8%	295,345	25.4%	400,086	20.4%	419,052	19.5%
	2. 공교육비 부담 제로화	94,666	10.2%	104,733	9.0%	86,510	4.4%	53,690	2.5%
	3. 유치원 교육의 공공성 강화	268,473	29.0%	393,372	33.8%	830,539	42.3%	1,050,702	48.9%
	4. 특수교육 지원 강화	41,497	4.5%	48,925	4.2%	327,914	16.7%	305,580	14.2%
	5. 학교의 돌봄 기능 확대	51,882	5.6%	59,357	5.1%	54,816	2.8%	54,631	2.5%
	6. 학생 건강관리 능력 증진	12,026	1.3%	10,942	0.9%	15,202	0.8%	15,000	0.7%

주제발표

	합계	670,413	72.4%	912,674	78.4%	1,756,467	87.3%	1,940,255	88.3%
II. 교육 양극화 및 격차해소	7. 학교부적응 및 소외계층 학생 지원	20,375	2.2%	31,574	2.7%	29,646	1.5%	29,831	1.4%
	8. 취약계층 학생 학교교육비 지원	188,754	20.4%	188,692	16.2%	160,009	8.1%	164,661	7.7%
	9. 농어촌 지역 교육여건 개선	7,104	0.8%	2,940	0.3%	3,717	0.2%	3,287	0.2%
	10. 기초학력 향상 및 영어교육 지원	32,735	3.5%	18,458	1.6%	3,965	0.2%	2,659	0.1%
	11. 다문화, 북한이탈, 다자녀 학생 지원	2,656	0.3%	6,391	0.5%	6,581	0.3%	5,742	0.3%
	12. 저학력성인 교육 지원	3,970	0.4%	3,862	0.3%	4,046	0.2%	3,930	0.2%
	합계	251,804	27.6%	251,917	21.6%	207,964	12.7%	210,110	11.7%
합 계	12대 과제	926,007	100.0%	1,164,592	100.0%	1,964,431	100.0%	2,150,365	100.0%

교육복지 프로그램별 예산 증감율을 중심으로 살펴보면 전체 교육복지 프로그램 중 증가가 가장 높은 것은 유치원교육의 공공성 강화이다. 유치원교육의 공공성 강화 사업은 2011년 2,685억원에서 2014년 1조 507억으로 약 3배 증가했다. 이는 유치원교육의 공공성 강화 사업 내 누리과정 지원이 급격하게 증가한 것에 기인한다.

두 번째로 높은 증가율 보인 것은 유·초·중학교 친환경 무상급식비로 2011년 2,018억원에서 2014년 4,190억원으로 급증해 약 2배 증가했다. 이는 무상급식의 지원대상이 유치원, 초등학교, 중학교로 순차적으로 확대됨에 따라 지방자치단체의 대응투자에 더하여 교육청의 부담이 증가한 것에 기인한다.

<표 14> 보편적 교육복지 프로그램 재정 규모 증감율

(단위: 백만원)

정책목표		2011년	2012년	%	2013년	%	2014년	%
I. 보편적 교육복지 실현	1. 유·초·중학교 친환경 무상급식	201,869	295,345	46%	400,086	35%	419,052	5%
	2. 공교육비 부담 제로화	94,666	104,733	11%	86,510	-17%	53,690	-38%
	3. 유치원 교육의 공공성 강화	268,473	393,372	47%	830,539	111%	1,050,702	27%
	4. 특수교육 지원 강화	41,497	48,925	18%	327,914	570%	305,580	-7%
	5. 학교의 돌봄 기능 확대	51,882	59,357	14%	54,816	-8%	54,631	0%
	6. 학생 건강관리 능력 증진	12,026	10,942	-9%	15,202	30%	15,000	-1%
합 계	6대 과제	670,413	912,674	36%	1,756,467	92%	1,940,255	10%

자료: 경기도교육청 2012년~14년 교육복지 과제별 추진계획

반면에 교육양극화 및 격차해소 프로그램의 재정 규모는 2011년 2,518억원에서 2012년 2,519억원, 2013년 2,079억원, 2014년 2,101억원으로 오히려 감소하고 있다. 특히 기초학력 향상 및 영어교육 지원비는 2011년 327억원에서 2014년 26억원으로 약 11배 감소했다.

<표 15> 교육양극화 및 격차해소 프로그램 재정 규모

(단위: 백만원)

정책목표		2011년	2012년	%	2013년	%	2014년	%
II. 교육양극화 및 격차 해소	7. 학교부적응 및 소외계층 학생 지원	20,375	31,574	55%	29,646	-6%	29,831	1%
	8. 취약계층 학생 학교교육비 지원	188,754	188,692	0%	160,009	-15%	164,661	3%
	9. 농어촌 지역 교육여건 개선	7,104	2,940	-59%	3,717	26%	3,287	-12%
	10. 기초학력 향상 및 영어교육 지원	32,735	18,458	-44%	3,965	-79%	2,659	-33%
	11. 다문화, 북한이탈, 다자녀 학생 지원	2,656	6,391	141%	6,581	3%	5,742	-13%
	12. 저학력성인 교육 지원	3,970	3,862	-3%	4,046	5%	3,930	-3%
합 계	6대 과제	251,804	251,917	0%	207,964	-17%	210,110	1%

위에 살펴본 바와 같이 교육복지 재원의 회소성은 주지의 사실이며 재원의 추가 확보없는 교육복지 대상의 과도한 확대는 결국 취약계층 학생의 교육기회 확대에 부정적 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 따라서 전문가들은 교육복지 정책의 단계적 확대를 통해 교육복지 대상자를 점진적으로 확대해 나가는 것이 바람직하며 재원의 회소성에 무게를 두어 취약계층 학생을 우선적으로 지원해야 함을 주장하기도 한다(이봉주 외, 2014).

다. 복지재정 변화의 주요 영향 요인

경기도 교육복지 재정의 가장 큰 부분은 누리과정이다. 국가의 누리과정 도입으로 경기도교육청 교육복지예산 중 누리과정이 차지하는 비율이 48.9%에 달한다. 누리과정은 별도의 추가재원이 확보되지 않고 교육청이 그 부담을 책임져야 하기 때문에 교육복지 확대에 의해 예산 부담이 크며, 앞으로 지속적으로 그 부담이 증가할 것으로 예상된다.

주제발표

<표 16> 누리교육과정에 따른 비용 급상승

(단위: 천원)

세부 사업명	2012년	2013년	2014년	2015년	계
유아학비 지원	416,913,806	785,180,050	1,144,561,056	1,450,993,700	3,797,648,612

자료: 경기도교육청(2011). 『2011~2015년 중기경기도교육재정계획』.

그리고 무상급식의 지원대상이 유치원, 초등학교, 중학교로 순차적으로 확대됨에 따라 지방자치단체의 대응투자에 더하여 교육청의 부담이 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

<표 17> 무상급식 비용 가변성

(단위: 천원)

세부 사업명	2012년	2013년	2014년	2015년	계	비고
초등학교 전체 무상급식 추진	337,689,943	361,182,074	361,182,074	361,182,074	1,421,236,165	지자체 포함
중학교 전체 무상급식 추진	158,628,842	278,001,989	278,001,989	278,001,989	992,634,809	지자체 포함
유치원 무상급식 추진	26,725,479	73,998,038	73,998,038	73,998,038	248,719,593	지자체 포함
합 계	523,044,264	713,182,101	713,182,101	713,182,101	2,662,560,567	

자료: 경기도교육청(2011). 『2011~2015년 중기경기도교육재정계획』.

위와 같이 교육복지에 소요되는 예산이 매년 급증하고 있어 현재의 지방교육재정 교부금으로는 교육복지에 대한 경비를 감당하기 어렵다. 따라서 교육복지 세입 확충을 위한 다양한 방안들이 고려되어야 한다.

4. 교육복지정책의 논쟁점 분석 및 향후 교육행정의 과제

가. 분석 프레임(Frame)

여기에서는 사회복지정책의 분석 틀로 널리 활용되고 있는 Gilbert & Terrell(2004)에서 제시된 4가지 영역을 중심으로 지금까지 논의된 교육복지정책을 문헌분석 중심으로 총괄적으로 평가하고자 한다. Gilbert & Terrell(2004)의 분석 틀은 4가지 영역으로 구성되는데 구체적으로 할당, 급여, 전달체계, 제정이다. 할당과 급여는 누가 무엇을 얻는가(who gets what)와 관련이 있다. 할당은 수혜자를 누구(who)로 할 것인가와 관련되며 이는 수급자격

으로 구체화된다. 급여는 사람들이 받기로 된 것이 어떤 것(what)인가와 관련되며 이는 현금 또는 현금 등으로 제공된다.

전달체계는 급여를 전달하기 위한 전략들 즉, 어떻게(how)와 관련된 것이다. 전달체계의 설계에는 서비스 전달체계의 전체적인 구조, 서비스 전달단위들 간의 연결, 담당 인력의 자질과 능력 등이 포함된다. 제정은 공적재원을 사용할 것인지, 민간재원을 사용할 것인지, 아니면 이 두 가지 재원 모두 활용할 것인지와 정부를 어느 정도 개입시킬 것인가, 어떤 형태의 조세를 징수할 것인가 등과 관련이 있다. 또한 제정은 보조금 지급시기 등과 같이 재정 지원구조에 영향을 미치는 행정적 조건에도 관련된다. 이와 같은 4가지 영역에서 현재 이루어지고 있는 교육복지정책에 대한 평가를 살펴보면 다음과 같다.

1) 교육복지 대상

교육복지 대상에 대한 전문가들의 견해는 크게 두가지로 구분되는데, 재원의 희소성이라는 측면에서 저소득층, 빈곤층, 학업 성취, 상급학교 진학, 취업 등에서 불리한 집단 등 취약계층에 해당하는 소외학생을 우선적 대상으로 하는 것이 바람직하다는 의견과(정동욱, 2011; 한만길 외, 2000; 류방관 외, 2010) 교육복지정책의 상당 부분이 기초생활보장수급자 등에 한정되어 있는 현실을 개선해야 한다는 요구로 나뉜다(김정원, 김성식 외, 2008).

무상급식 논쟁은 교육복지 대상 확대와 관련한 대표적 사례로 선별적 대상에서 보편적 대상으로의 국면전환 사례로 활용되고 있다. 또한 교육복지우선지원사업의 경우 도시 저소득층 사업에서 전국 교육취약집단 밀집지역 지원사업으로의 확대, 요구로 2003년 서울, 부산 8개 지역 시범사업에서 2008년부터 인구조한 없이 시 지역 100개 지역 사업으로 확대, 추진되었다(김정원, 이은미 외 2008).

최근 교육복지정책들이 지원 범위를 차상위계층 이상으로 확대하는 경우가 늘어나고 있는 추세이나 차상위계층을 비롯한 빈곤 등의 문제를 갖고 있는 아동·청소년들을 발굴하는 시스템이 부재하여 지원대상 선정에 어려움을 겪고 있다(김정원 이은미 외, 2008). 현재의 대상 발굴 시스템은 기초학력미달을 해소하기 위한 사업이 추진되는 경우 이 사업에 해당되는 부분에 대해서만 조사하고 그 외의 부분에 대해서는 실태 파악이 이루어지지 않고 있다. 또한 국지적이고 제한된 조사가 필요할 때 수시로 이루어지기는 하나 포괄적인 센서스와 같은 방식의 조사는 전국은 물론 지역수준에서도 이루어지지 않고 있다(김인희, 2010).

교육부 외에도 보건복지부, 여성가족부, 안전행정부 등 여러 부처에서 교육복지 관련 사업을 실시하고 있는데 동일대상에 대해 상이한 기준을 적용되는 경우가 있다(김정원, 김성식 외, 2008).

● 주제발표 ●

이를 종합해 보면 교육복지 대상은 재원 희소성으로 인해 취약계층을 우선적으로 지원하고 있으나 이에 대한 확대 요구에 부응할 필요가 있다. 그리고 이러한 대상 확대에 발맞추어 교육복지 대상자를 체계적으로 발굴하는 시스템을 마련하여 교육복지 수요 실태파악, 대상자 선정기준의 일원화 등 다양한 노력이 요구된다.

특히 교육부, 시도교육청, 지방자치단체별로 여러 사업을 개별적으로 병행하여 추진함으로써 단위학교에서는 유관 사업을 통해 해당 학생들에게 통합 지원을 효과적으로 제공하기 어려울 뿐만 아니라 수혜학생의 편중, 중복, 확보 곤란 등의 문제점이 발생하고 있다. 정책사업 대상 선정 시 특정 대상의 비율이나 수 등 객관적 수치에 기반하여 사업 학교를 지정하다 보니 일부 학교는 여러 가지 사업에 한꺼번에 중복하여 선정되어 수행 능력에 비해 과도한 양의 사업을 진행하게 되는 반면 약간의 차이로 상황이 덜 열악한 학교는 상당한 수의 취약집단 학생들이 제학함에도 불구하고 이들을 위한 별도의 지원을 전혀 받지 못하는 빈익빈 부익부 현상이 나타나고 있다.

따라서 단위학교의 사업 현황에 기반한 투명하고 공정한 지원을 통하여 특정학교, 특정대상 쏠림 현상을 방지하고 학교가 학생을 통합적으로 지원하고 체계적으로 교육할 수 있도록 단위학교당 적정 지원을 유도하여야 한다.

2) 교육복지 서비스

현재 전국적으로 무상급식 지원, 교육복지우선지원사업, 다문화학생교육 지원, 탈북학생 교육 지원, 농산어촌교육여건개선 사업, 정서행동특성검사, Wee 프로젝트 지원 사업, 방과후학교 활성화 사업, 초등 방과후 돌봄 확대 강화 사업, 기초학력 향상 지원 사업, 누리과정 등 다양한 복지서비스가 제공되고 있다.

이정선(2009)은 8개 부처에서 이루어지고 있는 교육복지 서비스를 교육불평등 해소, 방과후 활동, 평생교육, 학교부적응치유, 정보화교육 등으로 구분하여 제시하였다. 교육불평등등해소에는 교육복지우선지원사업, 농산어촌지역 교육여건 개선사업 등이 있으며 방과후 활동에는 방과후 학교사업, 청소년방과후 아카데미 사업 등이 있다. 평생교육에는 평생학습도시 조성사업, 성인문해교육 지원사업 등이 있으며 학교부적응치유에는 지역사회 청소년 통합지원체계 구축사업, 청소년쉼터사업 등이 있고 정보화 교육에는 저소득자녀 정보화 지원사업 등이 있다.

이러한 다양한 사업 가운데 교육부에서 진행하고 있는 교육복지우선지원사업, 방과후 학교사업, Wee 프로젝트 등을 평가한 선행연구 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 2010년 교육복지우선지원사업 평가보고서(류방관, 이은미 외, 2010)에 따르면, 대부분의 학교에서 집중지원학생들의 기초학력미달 비율이 대체로 감소하였으며 집중지원학생들의 학업능

력이 향상된 사례가 다수 확인되고 있다고 밝히고 있다. 그리고 학교에서 운영되는 수업과 방과후 프로그램(92.8%), 각종 교육복지 프로그램(97.7%), 학교에 대한 신뢰 및 자녀에 대한 학교의 지원(95.1%), 학교 운영수준과 리더십에 대한 사업학교 교사의 만족도(98.5%)가 매우 높은 것으로 나타났다.

이와 같은 평가에도 불구하고 류방란, 이은미 외(2010)는 교육복지우선지원사업이 교육적으로 불리한 학생의 특성과 필요를 고려한 맞춤형으로 통합·지원되는 사업으로 변경되어야 하며 또한 교사의 교육복지 인식을 제고하고 부서 차원의 협력과 조정을 이끌어 낼 필요가 있다고 지적하고 있다. 그리고 학습과 학교생활로부터 소외되어 있는 학생을 발굴하기 위한 시스템이 요구되며 학습자 맞춤형 교육 프로그램을 운영하기 위해서는 전체 교직원 참여하여 공동으로 기획하고 운영하도록 할 필요가 있다고 언급하고 있다.

방과후 학교는 양적 팽창에도 불구하고, 교사위주의 방과후학교 운영으로 방과후학교 프로그램의 다양성 부족 등의 문제점이 제기되어 최근 공신력있고 내실있는 방과후학교 프로그램을 운영할 수 있는 언론기관, 방과후학교 사회적기업 참여를 통해 프로그램을 다각화하고 있다(교육과학기술부, 2011a).

Wee 프로젝트는 학교, 교육청, 지역사회가 연계하여 학생들의 건강하고 즐거운 학교생활을 지원하는 다중의 통합지원 서비스망으로 학습부진 및 학교부적응 학생뿐만이 아닌 일반 학생들도 Wee를 통해 행복한 학교생활을 할 수 있도록 학교에는 Wee클래스, 지역교육청에는 Wee센터, 시·도 교육청에는 Wee스쿨이 운영되고 있다(Wee 홈페이지 참조). 교육과학기술부(2011b)는 위기학생 서비스 지원 확대 및 학교적응력 향상과 관련해 Wee 센터 상담 수혜 학생수가 2009년 73,598명, 2010년 313,214명, 2011년 6월 기준 212,504명으로 지속적으로 확대되고 있으며 Wee 클래스 설치교와 미설치교의 위기학생비율 변화 분석 결과, 설치교의 무단결석을 7.35%, 학업중단을 5.60%가 감소하고 있다고 언급하고 있다. 그러나 Wee 프로젝트 구축 및 운영의 지방사업 전환에 따른 예산 및 인력구조의 취약성 등으로 인해 한계가 드러나고 있으며 특히 상담인력의 73%(2,496명)이 단기 계약직이어서 문제점으로 지적되고 있다.

이를 토대로 교육복지 서비스 관련 내용을 정리하면 교육복지 서비스는 공급자 중심이 아닌 지원대상 학생의 특성과 필요에 기초한 맞춤형으로 제공될 필요가 있다. 그리고 가계소득에 따른 사교육 격차를 고려해 보면 방과후학교 지원 대상자의 확대 및 지속적인 프로그램 개선이 요구된다. 또한 현 교육체제에서 수용하기 어려운 학업 중단 학생 및 기초학력 미달 학생 지원에 대해서도 주목해야 할 것이다. 최근에 왕따 문제와 결부된 학교 폭력, 자살 등과 같은 문제를 교육복지에서 포괄할 수 있도록 서비스가 확대될 필요가 있다. 교육복지 서비스가 주로 현물형태로 제공되는 데 교육복지 수요를 충족시키는 데 초점을

● 주제발표 ●

맞출다면 현금 또는 바우처(voucher) 형태가 좀 더 효과적일 수 있다.

지원 단위는 학교단위, 사업단위 지원과 개인단위 지원으로 나눌 수 있으며, 각 유형마다 장점과 단점이 존재하고 있어 필요한 유형에 따라 그리고 서로 보완 필요성에 따라 상호보완적으로 사용될 필요성이 있다.

특히 학교 간 경쟁을 유도하며 성과유인이 강한 개인단위 재정 지원을 대폭 확대하고, 학교와 학생에 대한 성과 지원, 네트워크 구축, 연구지원 등을 확대할 필요가 있다.

<표 18> 지원 유형별 장단점과 바람직한 사업형태

	장점	단점	바람직한 사업 형태
학교단위	인프라 구축(시설, 교사 등) 학교단위 특성화 유도	성과 측정 어려움 성과 유인 부족 평가 피로감 지대 추구	학교단위 특성화 유도 선택과 집중 형태의 총액배분 예산지원
사업단위	사업 영역 특정화 특성화 유도	성과 유인 약함 평가 피로감 지대 추구	사업단위 특성화 유도 (교과과정 특성화 등)
개인단위	형평성 제고 성과 유인 강화 성과측정 용이 다양성 강화	인프라 구축 어려움 특성화 유도 어려움	강학금 지원 개인단위 복지비 지원

3) 교육복지 전달체계

현행 교육복지 사업들(교육복지우선지원사업, 다문화학생교육 지원, 탈북학생 교육 지원, 농산어촌교육여건개선 사업, 정서행동특성검사, Wee 프로젝트 지원 사업, 방과후학교 활성화 사업, 초등 방과후 돌봄 확대 강화 사업, 기초학력 향상 지원 사업 등, 이하 교육정책 사업으로 통칭함)은 각 부처별, 부서별, 행정 단위별로 역할체계 및 전달체계가 독립적으로 이루어지고 있다.

먼저 중앙정부는 국가수준 교육정책 사업과 제도 구안, 예산 배분, 추진체계 구축, 사업 관련 연구 활동, 정보수집, 연수, 및 컨설팅 등을 수행하여 광역자치단체와 시도교육청에 대한 상급기관으로서의 역할을 수행한다. 중앙정부 차원에서는 또한 지역사회에서 발굴된 지역교육정책 사업을 선정, 지원, 평가 등을 실시함으로써 지역적 맥락과 특수성에 맞는 지역교육정책 사업을 지원하는 역할을 담당하기도 한다. 무엇보다도 중앙정부는 교육정책 사업에 관한 예산확보 및 지원을 통해서 시도교육청과 지방자치단체의 교육정책 사업 참여를 유도하는 강력한 유인체이자 구심점이다.

둘째, 시도교육청 및 지역교육지원청 수준에서는 국가의 교육정책 사업을 시행하며, 지역교육정책 사업에 관한 연구 활동, 정보수집, 및 각종 연구 등을 실시하고 있다. 또한 지역의 특수성과 맥락을 고려한 지역교육정책 사업 아이디어를 발굴하여 중앙정부의 지원을 받아 운영하는 역할을 수행하며 국가단위의 교육정책 사업 및 독자적인 지역단위의 교육정책 사업이 단위학교에서 효과적이고 효율적으로 제공될 수 있도록 연락자, 조정자, 촉진자, 관리자의 역할을 수행한다.

셋째, 지방자치단체 차원에서는 시도교육청 및 지역교육지원청과의 재정분담과 협력을 통해 자치단체 내 학교에 교육정책 사업 예산을 지원함으로써 지역 특수성이 반영된 지역교육정책 사업을 지원해주는 역할을 수행한다. 지방자치단체는 또한 지역교육청과 연계하여 지역교육정책 사업을 담당할 기관을 선정하여 학교외부 차원에서 담당할 지역교육정책 사업을 지원하는 역할을 수행하기도 한다.

넷째, 지역사회기관은 지방자치단체의 지원을 받아 지역교육청과 연계하여 주로 학교의 부에서 수행하게 될 전문 프로그램을 발굴하여 개발·운영하는 ‘학교 밖 지원’의 역할을 담당하고 있다. 예를 들어, 지역에 위치한 사회복지관, 청소년센터, 지역아동센터 등 지역사회 주민을 위한 지역사회복지 시설 및 아동·청소년 복지와 관련된 기관들은 학교가 위치한 지역사회와 밀착이 형성되어 있고 지역사회복지의 노하우와 전문성을 바탕으로 학교 밖 교육정책 사업을 담당하는 중추적인 역할을 담당하게 되며, 전문적인 역량을 갖춘 교육복지사(또는) 사회복지사가 교육복지 대상에게 교육복지 서비스와 활동을 제공하고 학교와의 연계를 통해 사례관리를 담당한다.

마지막으로 학교는 중앙정부 및 교육청에서 수립된 각종 교육정책 사업을 학생을 대상으로 실행함으로써 교육의 투입, 과정, 결과에 중점을 두어 모든 학생이 최소한의 절대적 기준을 달성하고 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 교육하고 지원한다. 이러한 업무는 학교 내 학생을 제외한 모든 구성원들의 역할이며, 특히 학생들을 직접 상대하는 교사와 전문가의 역할이 두드러지며 학교도 마찬가지로 지역사회기관과의 연계를 통하여 사례관리를 담당한다.

이상과 같이 중앙정부-시도교육청(광역지방자치단체)-지역교육지원청(기초자치단체)-단위학교 구조의 수직적 사업 구조는 정책 집행의 신속성과 일관성을 확보할 수 있다는 장점이 있으나 사업 운영의 자율성 부족, 책무성 결여, 중복투자에 따른 비효율성, 통합관리체계의 부실에 따른 단위학교의 혼란과 피로감 증대 등의 문제점이 대두되고 있다. 즉 중앙정부의 교육관련 정책 사업들은 교육부, 보건복지부, 그리고 여성가족부 등 담당 부처 및 부서의 독립적, 분절적 판단과 역량으로 운영되어 타 부서/부처와 소통하고 협의하여 조정하는 작업은 적극적으로 이루어지지 않고 있으며, 이러한 문제점은 시도교육청, 교육

●주제발표●

지원청에서 같은 양상으로 처리되고, 마지막으로 학교 현장에서도 각 부서별로 나누어 맡아 진행하는 실정이다(이해영 외, 2011).

교육복지 전달체제와 관련해 김인회(2010)는 정책추진 전 과정에서 통합과 연계, 행정기관 간의 정책 연계, 조정, 협력, 그리고 담당인력과 조직의 리더십 등으로 평가하였다. 먼저 김인회(2010)는 정책추진 전 과정에서 통합과 연계와 관련해 교육부, 보건복지부, 문화관광부 등이 교육복지와 관련된 사업들을 각각 추진하고 있으나 이들 간의 정책조정이나 연계 장치는 사실상 존재하지 않는다고 지적하였다.

또한 교육청과 자치단체 간에도 소통과 협력이 활발하지 못한 것이 일반적인 현상이며 정부사업과 위스타트 등과 같은 민간사업 간에도 통합 연계가 원활하다고 보기 어렵다고 밝히고 있다. 다만, 교육복지우선지원사업의 경우 서비스의 통합 연계, 네트워킹과 협치, 생활세계 중심 등의 접근법을 종합적으로 채택하고 있으나 실제로 협의체 운영은 전반적으로 활발하지 않으며 교육복지 서비스 제공에 있어 초·중등 학교급간의 연계가 제한되는 문제점이 있다고 언급하였다.

다음으로 행정기관 간의 정책 연계, 조정, 협력과 관련해 김인회(2010)는 교육복지정책을 위한 범부처적인 정책추진기구가 현재 마련되어 있지 않으며 시·도교육청에는 2004년 혁신복지담당관실이 설치되어 교육복지업무를 담당하였으나 현재는 교육청의 직제개편으로 다른 부서와 통합된 경우가 많다고 밝히고 있다. 지역교육청과 학교에는 교육복지우선지원사업을 시행하는 경우 교육복지 전달팀이 대부분 운영되고 있으나, 사업해당 지역이나 학교가 아닌 경우에는 교육복지라는 명칭을 가진 부서는 따로 운영되고 있지 못하다. 지역교육청에 학교부적을 학생을 지원하는 Wee 센터, 방과후학교 운영을 지원하는 방과후학교지원센터 등이 별도로 설치되어 업무를 담당하고 있으나 이들도 사업을 추진하는 일부 지역에만 제한적으로 적용되고 있는 실정이다.

마지막으로 담당인력과 조직의 리더십 등과 관련해 김인회(2010)는 학교에는 교육복지전담부서가 설치되어 있지 않으므로 이를 담당하는 교사나 지원인력도 제대로 확보되어 있지 못하고 기존의 해당 인력으로는 전문상담교사나 보건교사를 들 수 있으나 전문상담교사의 역할은 수업 업무 등으로 인하여 전반적으로 활발하지 못하며 보건교사의 역할은 학생들의 신체적 건강관리에만 제한되는 경향이 있다고 평가하였다. 또한 일반 교사들은 교원양성이나 연수과정에서 교육복지에 대한 학습기회가 주어지지 않아 교육복지에 대한 이해도가 높지 못한 실정이며 모든 교사가 교육복지의 주체가 되고 교육복지 마인드와 실천역량을 갖추어야 함에도 불구하고 현재로서는 이들을 교육복지 전문인력이라고 부르는 것은 어려운 실정이라고 언급하였다. 또한 김인회(2010)는 학교의 교장, 교감 등 학교관리자의 경우에도 교육복지에 대한 일반적인 연수가 이루어지지 않고 있음을 지적하였다. 한국교원

대학교 종합교육연수원에서 실시되는 교장자격연수에도 교육복지에 관한 강좌는 포함되어 있지 않아 결과적으로 교육복지에 대한 학습기회는 사실상 교육복지우선지원사업을 실시하는 학교에 근무하는 경우 외에는 접하기가 어려운 게 현실이라고 평가하였다.

김정원, 이은미 외(2008)는 전달체계 간의 정책 연계, 조정, 협력과 관련해 교육복지우선지원사업을 중심으로 학교, 지역기관, 지역교육청, 시도 교육청의 역할에 대한 쟁점을 논의하고 있다. 먼저, 학교의 경우에는 교육복지 관련 전담 부서가 부재하여 교육복지사업이 학교 차원의 사업으로 정착되지 못하고 있다. 그리고 지역사회교육전문가가 지원대상 학생들을 발굴, 관리, 지역 자원과 연계하는 역할이 필요하나 교사 주도로 사업이 운영되는 경우에는 지역사회교육전문가가 학교 행정보조원 수준의 업무를 수행하는 경우도 있다. 반대로 지역사회교육전문가 중심으로 진행되는 경우 학교의 일이 아니라 지역사회교육전문가의 일로 인식되어 지역사회교육전문가가 기획, 추진 등 모든 업무를 혼자 관할하는 경우도 있다(김정원, 2007). 지역기관 차원에서 볼 때, 학교와 지역사회기관 사이의 합리적인 역할 분담이 이루어지지 않아 운영 프로그램 중복 문제가 나타나기도 한다.

김영중(2011)은 교육복지정책의 전달체계인 관료제적 조직이 개별성(individuality), 전일성(holism), 가변성(variability), 공동생산(co-production)을 포함하고 있는 새로운 사회복지공급의 형태인 휴먼서비스를 수행하는 방식으로 부적합하다고 지적하고 있다. 휴먼서비스에서는 인간의 전일적 문제를 개별화하고, 공급자와 수요자간의 상호작용 과정을 통해 목표를 수정해 나가는 것이 보장되어야만 인간 문제 해결의 효과성이 담보될 수 있다. 그런데 휴먼서비스의 공급 방식에서 엄격한 사전규칙과 업무 분업화를 통해 작동되는 관료제적 행정체계를 부과하는 것은 심각한 문제를 야기할 수 있다는 것이다. 이와 관련하여 김경애(2011) 역시 목적, 예산, 평가 등에서 각기 자기 완결성을 갖춘 여러 교육복지정책 사업이 따로 그리고 시기를 달리하여 학교와 지역에 배정되기 때문에 현장에서 이들을 유기적으로 연계하여 전달하기 어렵다고 비판하였다.

이상의 내용을 종합해 보면, 교육복지 전달체계 있어 중앙정부 내의 부처간, 중앙정부와 지방정부, 정부와 민간기관 간에 통합, 연계, 조정, 협력이 요구된다. 교육복지 서비스의 공간적 중심을 학교로 볼 때 교사와 교감, 교장의 교육복지 서비스에 대한 참여와 전문성 향상이 필요하다. 교육복지우선지원사업으로 배출된 지역사회교육전문가 등과 같은 교육복지전문가의 학교, 기관, 지역 내의 위상 및 역할의 재정립이 요구되며 또한 이들을 통한 지역사회와의 적극적인 협력이 필요하다. 그리고 교육복지 서비스의 관료적이고 하향적인 전달체계 역시 보완될 필요가 있다.

● 주제발표 ●

4) 교육복지 재정

교육복지 제정과 관련해 김인희(2010)는 교육제정의 지방 이양에 따른 중앙정부 역할, 교육복지 제정의 안정성, 교육복지 제정의 효율성과 같은 문제를 지적하였다. 먼저, 교육제정의 지방이양으로 교육복지에 대한 중앙정부의 역할은 축소되었으나 조정자의 역할이 주목된다(김정원, 김성식 외, 2008). 2008년 지방교육재정교부금법의 개정으로 방과후학교, 다문화가정자녀 교육지원 등과 같은 사업이 지방으로 이양되어 교육복지에 대한 지원은 지방자치단체의 자율에 맡겨졌다. 이에 따라 지역의 특성에 맞게 교육복지 제정이 효과적으로 사용될 가능성이 늘어났지만 동시에 국가의 책임과 권한 축소로 인해 지역 간 교육복지 재정 격차가 심화될 여지가 있다. 또한 교육복지정책 관련 제정의 지방정부로의 이양은 지역 상황에 맞추어 예산을 활용하도록 지방자치단체의 자율권을 증대하는 데에 목적이었으나 지방자치단체장의 가치관이나 태도에 따라 중앙정부에서 권고하는 기본적인 교육복지 수준만을 충족시키는 우려가 제기되기도 한다(정은아, 2010).

본 연구의 결과 또한 교육복지의 방향을 새롭게 정의하고 그에 따라 교육 복지 예산의 구성비를 재조정할 필요가 있음을 보여주며, 장기적으로는 교육복지 예산의 총액을 늘릴 수 있는 정책적 방안을 마련하는 것이 중요한 것으로 나타났다. 교육복지에 소요되는 예산은 급증하고 있으나 현재의 재정 수준으로는 교육복지에 대한 경비를 감당하기 어려운 상황이다. 교육복지 재정 분석 결과, 추가적인 세입이 없을 경우 세입과 세출의 격차는 더욱 커질 것으로 보이며 재정소요가 큰 보편적 교육복지프로그램의 도입으로 인하여 역설적으로 교육취약계층(기초학력 미달 학생, 학업중단 학생, 다문화 및 탈북자 학생 지원, 농산어촌 학생)의 교육기회 확대 분야의 예산이 감소되고 있는 상황이다.

향후에도 고교 무상교육과 세월호 참사로 인한 학교안전 예산 확대로 교육제정의 증가 압력이 비등하고 있는 현 시점에 지난 2011년 이후 교육청과 국가의 보편적 교육복지 정책의 도입으로 급증해온 교육복지재정 규모는 교육청 단독으로 감당하기엔 버거운 수준에 이르렀다. 이것은 지방교육재정교부금이 학생수 감소에 따라 줄어들어야 한다는 예산 당국의 주장에 따라 추가적인 예산의 확보 없이 막대한 재정을 수반하는 신규 교육복지사업과 어린이집 누리과정 같은 타 부처 복지사업까지 교육부로 떠넘겨 기존 지방교육재원 내에서 충당하도록 한 국가에 1차적 책임이 있다.

이에 따라 초중등교육을 위해 국가에서 부담하는 지방교육재정교부금은 최근 교육복지 재정 소요가 증가함에도 불구하고 추가적으로 재원이 늘어나지 않았다. 그러나 이것은 과거의 경향과 배치된다. 유아교육과 방과후학교를 지원하기 위해 2006년 말 정부는 「지방교육재정교부금법」을 개정해 유아교육과 방과후학교에 지원되어 온 국가보조금을 지방교육재정교부금으로 통합해 유아교육과 방과후학교 사업비로 당시 8,038억원을 교부금에 반

영해 교부율을 0.6%p 만큼 인상하여 내국세 대비 비율을 2008년에 종래의 19.4%에서 20%로 증액하였다. 그러나 유아교육비는 누리과정 도입과 유아무상교육의 실시로 이후 급증해 2012년 2조 7,408억원으로 급증했다(김영옥 외, 2013).

또한 정부는 2010년 1월 지방소비세가 도입됨에 따라 내국세 교부율을 20.0%에서 20.27%로 조정하였고(법률 제9923호, 2010.1.1), 2010년 10월에 시·도 교육청이 저소득층 학생에 대한 교육지원 확대, 소규모 학교 통폐합을 통한 교육환경 개선, 사교육비 절감 등을 유도하기 위해 보통교부금의 교부기준을 개선하는 「지방교육재정교부금법 시행령」(대통령령 제22411호, 2010.10.1) 및 시행규칙(교육과학기술부령 제79호, 2010.10.14.)을 개정하였다. 특히 저소득층 학생 교육지원 확대를 위한 교부기준 개선으로 기존의 교부기준이 국민 기초생활 수급자 중심으로 되어 있어 다문화 가정 학생 증가 등에 따른 새로운 교육복지 수요를 반영하는 데에 미흡한 점이 있었으므로 다문화 가정 및 북한이탈주민 가정의 학생 수, 저소득층 학생에 대한 컴퓨터 구입 지원 등 정보화 지원 수요 및 저소득층 밀집지역에 있는 학교 수 등을 새로 교부기준에 추가함으로써 저소득 가정과 다문화 가정 학생에 대한 교육지원 확대를 통하여 교육에 대한 균등한 기회를 보장할 수 있게 하였다.

나. 향후 교육행정의 과제

1) 교육복지 대상

교육복지 대상과 관련하여 교육복지 재원의 희소성은 주지의 사실이며 이에 대한 추가적인 확보노력이 지속되고 있음을 고려할 때, 교육복지 정책의 단계적 확대를 통해 교육복지 대상자를 확대해 나가는 것이 바람직하다. 전문가들은 재원의 희소성에 무게를 두어 취약계층 학생을 우선적으로 지원해야 함을 주장하고 있다. 그리고 교육복지 정책의 상당 부분이 기초생활보장수급자에 등에 한정되어 있어 이를 개선해야 한다는 주장도 힘을 얻고 있다. 이와 같이 취약계층에 더해 일반 학생으로 대상을 확대하는 경우 최근 문제의 심각성이 더해지고 있는 학교 폭력, 자살, 성문제 등과 관련한 학생들까지 포괄할 수 있어야 할 것이다.

교육복지 대상자를 발굴하는 시스템을 마련하여 교육복지 수요에 대한 면밀한 조사가 이루어져야 할 것이며 또한 교육복지 대상자 선정기준의 일원화 등과 같은 체계적인 노력이 진행되어야 한다. 교육복지 대상자 발굴과 관련하여 교육복지 사업 관련 대상자만을 조사하여 그 외의 교육복지 수요에 대한 전반적인 실태파악은 이루어지고 있지 않고 있다. 또한 교육과학기술부 외에 여러 부처에서 교육복지정책을 추진하여 대상자 선정 기준이 상이하게 적용되는 문제점이 발생하고 있다. 특히 교육복지 대상자 발굴에서 있어 여타 학

주제발표

교육에 비해 고등학교 대상자들의 경우 좀 더 면밀한 조사의 필요성이 제기되었다.

2) 교육복지 서비스

교육복지 서비스는 공급자 중심이 아닌 지원대상 학생의 특성과 필요에 기초한 맞춤형으로 제공될 필요가 있다. 교육복지우선지원사업, 방과후 학교사업 등에서 제공되는 교육복지 서비스가 영역적으로 수요가 상정되어 진행되었을 개연성이 높다. 이와 같이 교육복지 수요자의 요구분석 등에 기초하지 않고 교육복지 서비스가 제공되는 경우 교육복지 수요를 정확히 충족시키는 데 한계가 있기 마련이다. 교육복지에 대한 관심이 커지고 있는 현 시점에서 귀납적으로 교육복지 수요를 조사하여 지원대상 학생의 구체적인 교육복지 수요를 발굴하고 이를 토대로 교육복지 서비스가 개발·공급되는 방식이 효과적일 것이다.

가계소득에 따른 사교육비 격차는 학업성취 격차로 귀결될 가능성이 높아 방과후학교의 대상자 확대 및 프로그램 개선을 통해 이를 보완할 필요가 있다. 미술, 음악, 체육 등과 같은 재능교육의 격차는 장기적으로 삶의 질을 차이로 귀결될 수 있다. 또한 영어 등과 같은 입시교육의 격차는 학업성취를 결정하는 요인으로 작용될 수 있다. 재능교육과 입시교육을 방과후학교에서 제공하는 양질의 교육 프로그램으로 대체하여 교육복지 대상자들에게는 제공할 수 있다면 이는 사회경제적 지위 가운데 소득격차로 인해 발생하는 사교육 격차를 완화하는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

학업 중단 학생 및 기초학력 미달 학생 지원을 위한 교육복지 서비스의 확대 및 개선을 지속적으로 추구할 필요가 있다. 학업중단 학생 및 기초학력미달 학생의 비율이 낮은 편이지만 상급학교로 갈수록 늘어나고 있으며 학업중단위기 학생 비율이 국제수준에 비해 매우 높다. 학업중단 또는 기초학력미달은 대졸, 고졸 등과 같은 학력 서열화와 대학 서열화가 심각한 상황에서 노동시장의 보상격차로 이어질 개연성이 매우 높다.

현행 교육복지 서비스가 주로 현물형태로 제공되어 교육복지 수요를 충족시키는 데 초점을 맞춘다면 현금 또는 바우처(voucher) 형태가 대안이 될 수 있다. 현물 중심의 교육복지 서비스는 공급자 중심에서 필요로 하다고 판단되는 교육복지 서비스를 제공하고 이를 지원대상자가 수요함으로써 의도된 목표를 성취하는 데 효과적일 수 있다. 그러나 지원 대상자가 제공받고 있는 교육복지 서비스를 비슷한 비용에 더 효과적으로 제공하는 곳을 안다면 이에 대한 선택은 지원 대상자에게 주어지는 것이 바람직할 것이다.

3) 교육복지 전달체계

교육복지 사업을 추진하는 데 있어 중앙정부 내의 부처간, 중앙정부와 지방정부, 정부와

민간기관 간에 통합, 연계, 조정, 협력이 요구된다. 교육복지 서비스는 교육부, 보건복지부 등 다양한 중앙부처에서 추진되고 있으나 이에 대한 정책조정 및 연계 할 수 있는 장치가 마련되어 있지 않다. 이러한 현실은 중앙정부와 지방정부 간에도 유사하며 최근 민간기관의 교육복지 서비스 참여를 고려해 보면 중앙 및 지방정부와 민간기관의 연계 및 조정, 협력할 수 있는 장치가 필요한 것이 사실이다.

교육복지 서비스가 학교를 중심으로 제공되고 있는 점을 고려하면 교사와 교감, 교장의 교육복지 서비스에 대한 참여와 전문성 향상이 필요하다. 교사들은 교원양성이나 연수과정에서 교육복지에 대한 학습기회가 부족하여 이에 대한 이해가 낮은 상태이며 교육복지를 실현하는 전문인력으로 불리기에는 어려운 실정이다. 교감 및 교장 등 학교관리자의 경우에도 이와 같은 현상은 유사하여 교육복지 정책 실현과 관련해 학교 내 리더십 발휘가 쉽지 않은 상황이다.

지역사회교육전문가 등과 같은 교육복지 전문가의 학교, 기관, 지역 내의 위상 및 역할의 재정립이 요구되며 또한 이들을 통한 지역사회의 자원을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 교육복지 사업이 교사 주도로 진행되는 경우 지역사회교육전문가는 행정보조원 수준의 업무를 하기도 하고 이와 반대로 지역사회교육전문가가 중심으로 진행되는 경우 교육복지 업무가 학교 일이 아닌 지역사회교육전문가의 일로 인식되는 경우가 있다. 또한 교육지원청에서도 프로젝트조정자가 교육복지우선지원사업의 관리자이나 새터민 지원사업 등 교육취약집단 관련 사업을 함께 수행함으로써 업무가 과다하여 지역 내 연계체제 구축을 위한 다양한 활동을 하기에 역부족이다. 그리고 학생의 문제는 가족의 문제로 치환될 수 있어 가족에 대한 접근을 용이하기 위해 교육복지 전문가를 중심으로 지역사회 자원과 적극적으로 협력해야 할 것이다.

관료적이고 하향적인 교육복지 전달체계를 지역 및 현장중심의 자율성이 강화된 형태로 보완할 필요가 있다. 현재 관료적인 교육복지 전달체제는 교육복지 서비스에 대한 개별화된 욕구, 통합적 욕구, 가변적 욕구의 충족과 서비스 대상자와 공급자의 공동생산을 강조하는 휴먼서비스를 전달하는 데 한계점이 있다. 그리고 교육복지정책 사업은 중앙 수준에서 목적, 예산, 평가 등이 완성된 형태로 학교와 지역에 전달되기 때문에 교육복지 서비스 대상자의 요구와 수준에 맞게 탄력적으로 조정되기도 어려운 것이 사실이다.

또한 목적, 시기, 대상, 예산, 평가 등이 각기 다른 교육정책 사업들이 연중 진행되면서 학교에서는 이를 유기적으로 연계하여 해당 학생들을 지원하기가 곤란한 실정이다. 현행 중앙정부와 시도교육청 중심의 사업 계획 수립, 예산 배분, 성과평가로는 이러한 문제를 해소하기 어렵다.

따라서 종전의 하향식 사업 패러다임을 학교가 체계적으로 계획을 수립하고 그에 기반

주제발표

한 예산을 편성하여 요구하도록 하는 상향식 패러다임으로 전환할 필요가 있다(이혜영 외, 2011). 즉 중앙정부는 교육정책 사업 개발, 지표 선정, 예산 교부 및 통합적 지원 체제와 기능 모델의 설계, 지도, 지원 기능을 중점적으로 수행하고, 시도교육청 또한 단위학교가 구체적이고 종합적인 사업계획을 수립할 수 있도록 예산 편성 및 집행, 학교 운영, 컨설팅 지원 등을 수행토록 함으로서 향후 분절된 교육정책 사업 간의 실질적인 연계와 활용을 통하여 학교, 교사와 학생들의 요구와 필요에 따른 맞춤형 지원 계기를 마련하여야 한다.

단위학교 중심의 효과적이고 효율적 예산 편성 예산·집행을 확보함으로써 정책 목표를 달성하기 위한 우수 교직원 확보, 교육과정 개편, 수업일수 조정, 교사 연수 강화, 부진학생 보충수업, 학급당 학생수 감축, 학교 일정 조정하기, 맞춤형 수업 및 방과후 프로그램 제공하기, 외부 전문가 컨설팅 등 다양한 방법을 종합하여 도입·운영하도록 한다.

무엇보다 단위학교가 자율적 책임 경영이 이루어질 수 있도록 함으로써 교장의 민주적·변혁적 지도성을 충분히 발휘할 수 있는 제도적 여건이 조성되어야 한다. 이를 통해 각 학교가 더 많은 자율성, 융통성 및 재원을 갖는 대신 모든 학생의 맞춤형 교육복지 수요 제공에 대한 책임을 지도록 요구한다.

<표 19> 교육정책 사업 운영 체계

행정단위	역할
중앙정부	- 교육정책 사업 구안 - 교육정책 사업 예산 교부 - 교육정책 사업에 대한 조사연구, 평가 또는 정보제공을 통한 교육의 질 향상과 효율성 촉진
시도교육청	- 교육청 전체의 교육행정사무에 대한 직접적인 책임 - 사업계획 수립 - 사업 확장 및 예산 교부 - 학교 운영, 컨설팅 지원 등
단위학교	- 학교 전체의 교육행정사무에 대한 직접적인 책임 - 사업계획 수립 - 학교단위 예산안 편성·집행 - 학생 지원 서비스

4) 교육복지 재정

중앙정부는 교육재정의 지방이양으로 지방자치단체의 자율성이 확대됨에 따라 교육복지 재정이 지역에 특성에 맞게 효과적으로 사용될 수 있으나 교육복지 격차가 확대될 개연성

도 있으므로 이에 대한 조정자로서의 역할이 요구된다. 지방교육재정교부금법」의 개정으로 방과후학교를 비롯한 다양한 교육복지 사업이 지방으로 이양되어 지역 특색에 맞게 교육복지 서비스가 진화될 가능성이 있지만 이와는 대조적으로 지방자치단체의 자율적 의사결정에 따라 지역 간 교육복지 재정투자 격차가 발생할 가능성이 있으므로 중앙정부는 지역 특성이 아닌 보편적 특성을 가진 교육복지 서비스인 경우에는 지역 격차를 보정할 수 있는 방안 마련이 요구된다.

현 수준의 재정 확보 및 배분이 지속되면 무엇보다 교육복지 예산의 구성면에서 교육격차를 해소하기 위한 저소득 취약계층에게 투자되는 예산의 감소를 가져올 것으로 보여 교육복지의 핵심목표를 훼손하는 상황까지 예견된다. 보편적 교육복지를 확대하기 위하여 교육격차 해소를 위한 저소득 취약계층에 대한 지원을 줄여야 하는 아이러니가 발생할 수도 있는 상황이다. 이러한 점을 고려할 때, 단기적으로는 교육복지 예산의 구성비를 재조정하고, 장기적으로는 교육복지에 대한 추가적인 재원 마련이 절실한 것으로 판단된다.

지방수준에서도 교육복지와 관련한 예산을 추가적으로 확보하기가 어렵다. 지방자치단체 전입금이 지방에서 확보할 수 있는 주요 재원이지만 지방자치단체 또한 각종 복지정책의 실시로 국가로부터 추가적인 재원을 요구하고 있는 실정이다. 특히 지방자치단체재정의 악화에 따른 지방자치단체 일반회계전입금 축소에 대한 요구가 빈번한 시점에서 교육재정 추가 확보는 재정 주체간 합의를 도출하기가 어렵다(ex, 2013년 경기도 도세 5% 전입금을 타 도처럼 3.6%로 인하토록 중앙정부에 공식적으로 요구).

교육청의 자체수입 또한 매우 미미하기 때문에 교육청은 국가와 지방자치단체로부터 재원을 확보할 수밖에 없으나 국가와 지자체 모두 교육복지 도입과 시행에 따른 재원의 확보는 외면해왔으며 교육청은 기존의 재원으로 이를 모두 감당하고 있다. 대규모 재원이 소요되는 교육복지정책으로 인해 교육청은 다른 교육비, 대표적으로 시설사업비(교육환경개선사업비)는 물론 교육복지예산 자체를 줄일 수 밖에 없는 현실을 직면하고 있다. 교육청의 세입이 낙관적으로 전망된다는 전제하에서도 향후 예산 상황은 충분히 어려운 실정이다. 경제사정이 나빠져 국세와 지방세 세수가 감소하여 지방교육재정교부금과 지자체의 전입금의 규모가 감소하고, 취득세 인하로 인해 내국세가 감소해 지방교육재정교부금이 감소된 현실을 감안하면 향후 교육청의 예산사정은 매우 어렵다. 다소 늦었지만 교육복지정책을 위한 추가적인 재원의 확보가 시급하다.

또한 교육복지 제정의 효율성을 높이기 위해 제정의 효율적 사용은 물론, 교육복지 제정투자 대비 성과를 지속적으로 발굴할 수 있는 평가시스템 마련이 요구된다. 교육복지 사업간의 통합과 연계가 부족하여 칸막이된 형태로 예산이 집행·보고, 또는 지원 단가의 상이성, 예산의 경직성 등 비효율적인 부분들이 상존하고 있다. 그리고 교육복지 제정이 지속

● 주제발표 ●

적으로 증가하고 있으나 교육복지 지원대상 선정과 지원액 결정에 초점이 맞춰져 있어 투자된 교육복지 제정이 과연 어느 정도 성과를 내고 있는지 등에 대한 체계적인 논의가 부족한 실정이다.

공공기관의 성과측정은 일반 사기업의 성과측정과 달리 매우 다양한 관점에서 고려될 필요가 있다. 무엇보다 공공기관은 그 조직이 비영리를 목적으로 하기 때문에 수익과 비용의 대비로 보아 효과가 높지 않더라도 그 기관의 고유임무는 계속해서 집행·유지되며, 비록 공공조직 목표가 뚜렷하게 정의되어도 공공부문에서 제공하는 서비스나 상품의 대체제가 없기 때문에 시장이나 경쟁에 근거한 평가·측정이 어려운 경우가 많다.

또한 공공서비스로 인한 변화가 장기적인 경우가 많아서 일정기간이 지난 후의 성과를 측정한다면 성과에 근거한 유인을 주기 위한 목적에선 정보의 적시성이 떨어지게 되고, 반면 너무 이른 시간에 성과를 측정한다면 의미 있는 측정이 불가능하다.

한편 공공부문의 경우 어떤 목표를 달성하는데 있어 여러 조직이 같이 기여했을 경우가 많아 합작한 투입과 성과(joint inputs and outputs)를 어떻게 할 것인가 하는 문제와 측정했다 하더라도 그 성취도를 어떻게 평가할 것인가도 문제이다. 왜냐하면 통제할 수 없는 외부의 영향도 있을 수 있고 가끔 일어나는 사건의 경우는 무작위적인 요소들의 영향이 크기 때문이다. 상대평가로 평가하는 방법이 있지만 공공부문의 경우는 특정의 서비스나 제품을 공급하는 유일한 공급자일 경우가 많다. 그러므로 경쟁을 통한 평가방법을 쓰기 어렵다. 다른 한 가지 방법은 시계열 자료를 이용하는 것인데 이는 시간에 걸친 성취도를 비교하는 방법으로 매년마다 있을 수 있는 외부환경을 적절히 고려해야 한다는 어려움이 있다.

이러한 공공부문 성과측정의 제반 어려움을 극복하고 정부의 정책변화와 국가의 대내·외 환경변화에 대한 신속한 대응체계 구축으로 전략적 성과관리 체계를 확립하여 대국민 공공서비스 제공의 효과성 향상과 기관 내부의 경영변화를 위한 공정하고 균형 있는 성과평가를 실시하여 구성원들에게 목표의식 제고와 동기를 부여하는 혁신체제를 구축하여야 한다.

또한 평가가 책무성 확보의 장치로서 유효하게 기능하도록 피평가자에게 책임을 물을 수 있는 지위에 있는 개인이나 단체에 평가결과가 전달되어야 한다. 최소한 평가결과는 학부모와 학생들에게 학교 간 비교가 가능한 형태로 공개되어 교육청과 학교의 업무와 서비스를 개선시킬 압력으로 작용하게 해야 한다.

<참고문헌>

- 경기도교육청(2011), 『2011~2015년 중기경기도교육재정계획』.
- 경기도교육청(2011), 『2011회계연도 경기도교육비특별회계 세입·세출 결산서』.
- 경기도교육청(2012), 『2012회계연도 경기도교육비특별회계 세입·세출 결산서』.
- 경기도교육청(2013), 『2013회계연도 경기도교육비특별회계 세입·세출 결산서』.
- 경기도교육청(2014), 『2014회계연도 경기도교육비특별회계 세입·세출 예산서』.
- 경기도교육청 복지법무담당관(2011a), 『2011년 교육복지 과제별 추진계획』.
- 경기도교육청 복지법무담당관(2011b), 『2011년 교육복지 과제별 자체평가 보고서(안)』.
- 경기도교육청 복지법무담당관(2012a), 『2012년 교육복지 과제별 추진계획』.
- 경기도교육청 복지법무담당관(2012b), 『2012년 교육복지 과제별 자체평가 보고서(안)』.
- 경기도교육청 복지법무담당관(2013), 『2013년 교육복지 과제별 추진계획』.
- 경향신문(2013), [사설]보육비 국고 지원, 국회가 합리적으로 조정해야. 2013. 9. 25.경기도 교육청 복지법무담당관(2014), 『2014년 교육복지 과제별 추진계획』.
- 교육과학기술부(2008), 2008-2010, 이명박 정부 교육복지대책.
- 교육과학기술부, 교육복지우선지원사업 시도관계자 협의회 자료집(2011.9.)
- 교육과학기술부(2011a), '11년도 핵심과제 추진실적 - 과제1. 창의적인 인재양성 기반 확충 및 과학기술인력 양성. 교육과학기술부 내부자료.
- 교육과학기술부(2011b), '11년도 핵심과제 추진실적 - 과제1. 학교교육 내실화. 교육과학기술부 내부자료.
- 김경애(2011), 교육복지의 새로운 패러다임 모색: 현장중심의 통합적 교육복지 추진방안. 제6차 미래를 위한 교육복지 토론회 자료집. 서울: 한국교육개발원.
- 김영종(2011), 사회복지 전달체계의 대안적 패러다임 - 지역복지 체계. 제6차 미래를 위한 교육복지 토론회 자료집. 서울: 한국교육개발원.
- 김인희(2006), 교육복지의 개념에 관한 고찰. 교육행정학연구, 24(3), 289-314.
- 김인희(2010), 교육소외의 격차 해소를 위한 교육복지정책의 과제. 한국사회정책, 17(1), 129-175.
- 김정원(2007), 교육복지와 학교의 역할: 교육복지투자우선지역 지원사업을 중심으로. 교육사회학연구, 17(4), 35-61.
- 김정원(2008), 교육복지 마스터플랜 수립 배경과 방향. 교육복지 마스터플랜 수립을 위한 정책토론회 자료집, 3-29. 서울: 한국교육개발원.

●주제발표●

- 김정원, 김성식, 김원경, 김홍원, 김홍주, 문무경 외(2008), 교육복지 마스터플랜 수립 연구. 서울: 한국교육개발원.
- 김정원, 이은미, 서덕희, 김경애, 박인심, 이경아 외(2008), 교육복지사업 발전 방안 연구. 서울: 한국교육개발원
- 김홍원·양애경(2011), 방과후학교의 성과와 과제, 한국교육개발원.
- 류방란(2010), 교육복지우선지원 사업의 발전 방향. 2011년 교육복지우선지원사업 발전 방안 자료집, pp. 23-85. 서울: 한국교육개발원
- 송인자(2003), 성인직적 관점과 교육복지 제도화. 교육학연구, 41(4), 365-388.
- 안상훈(2013), 「지속 가능한 공정 복지의 원칙」, 국제전략연구원 정책토론회 발표 자료집.
- 이봉주·우명숙(2014), 「보편적 교육복지, 제한된 교육재정 : 문제점과 대책」, 『교육재정 정책포럼 : 교육복지재정 실태와 과제』자료집, 1~39쪽.
- 이은미(2010), '교육복지와 교육복지투자우선지역 지원사업', 2010년 교육복지투자우선지원 사업 사업학교 관계자 연수 자료집, pp.4-5. 경기도교육청
- 이정선(2009), 교육복지투자우선지역지원사업을 통한 교육복지공동체의 구축. 초등도덕교육. 제30집, 73-111.
- 이혜숙·김귀영·차성현·최일선·하봉운·강은나·서은정·박수연(2013), 『서울 교육복지 기본계획 수립연구』, 서울연구원
- 이혜영·류방란·김경애·김경희·김민희(2011), 교육복지 통합적 지원체제 구축 방안 연구, 한국교육개발원.
- 이혜영, 박재윤, 황준성, 류방란, 장명림, 이봉주(2005), 교육복지에 관한 법제 연구. 서울: 서울대학교 교육연구소 한국인적자원연구센터.
- 정은아(2010), 희망스타트 사업에 대한 복지정책적 분석, 사회복지실천, 9, 59-80.
- 조선비즈(2013), 기재부 "서울시 보육료, 이미 정부가 42% 부담". 2013. 11. 24.
- 한국교육개발원(2011a), '교육복지투자우선지역 지원사업 제도화 방안연구', 서울 : 한국교육개발원
- 한국교육개발원(2011b), '현장 중심의 자율적 교육복지우선지원사업 추진 방안 연구', 서울 : 한국교육개발원
- 하봉운·박경호·심학경(2012), 지자체와 연계한 방과후학교 활성화 방안 연구, 한국교육개발원
- 홍봉선 (2004), 우리나라 교육복지의 방향과 과제. 한국사회복지학. 제56권 제1호. pp. 253-282.
- Gilbert, N., & Terrel, P.(2004), 『Dimension of Social Welfare Policy(6th ed)』, Allyn & Bacon.

● 토론 ① ●

“교육복지사업 추진을 위한 교육행정의 과제”에 관한 토론

오 경 란(전북교육정책연구소 연구위원)

1998년 IMF 이후 사회경제적 양극화가 심화됨에 따라 저소득층 및 교육취약계층 학생들에 대한 교육복지의 필요성이 증대되고 있는 가운데 해마다 교육격차 해소 및 교육안전망 구축을 위한 교육복지사업이 확대되고 지원 예산이 증가하고 있다. 그러나 교육복지사업이 확대되고 지원 예산도 증가하고 있지만 지역 차원에서, 국가 차원에서 모든 학생을 위한 교육복지 실현을 위한 체계적 지원 및 제도화의 전망은 여전히 밝지 않은 것이 현실이다. 최근에는 시도교육청과 중앙정부에서 무상급식, 초등돌봄, 누리과정 등 모든 학생을 대상으로 하는 보편적 교육복지가 강화되고 되고 있으나 이를 위한 재정 확보가 어려워 정책의 실효성을 담보하기 어려운 실정이다.

발표자는 발제문을 통하여 중앙정부(교육부)와 시도교육청 차원에서 교육복지 정책 및 지원현황을 분석하고, Gilbert & Terrell의 사회복지정책의 분석틀을 활용하여 교육복지정책의 논쟁점 및 사업 추진을 위한 과제를 제시하고 있다. 우리나라 교육복지정책 및 사업의 현 주소를 들여다 볼 수 있는 기회를 제공해 주신 것에 대하여 발표자에게 깊은 감사를 드린다.

이 글의 주제가 교육복지사업 추진을 위한 교육행정의 과제인 만큼 발표자가 제시하고 있는 교육복지정책의 논쟁점 및 과제를 4가지 측면-교육복지 대상, 교육복지 서비스, 교육복지 전달체계, 그리고 교육복지 재정-에서 그 핵심적 내용을 먼저 간단하게 살펴보고자 한다.

첫째, 교육복지 대상의 측면에서, 최근 교육복지사업은 취약계층에 해당하는 소외학생을 우선적으로 지원하고 있으나 학교폭력, 자살, 성문제 등과 관련된 학생으로 수혜대상에 대한 확대 요구에 부응할 필요가 있고 이를 위해서 교육복지 대상자를 체계적으로 발굴하는 시스템을 마련하는 노력이 필요하다. 또한, 교육부, 시도교육청, 지자체에서 개별적으로 사업을 추진함으로써 단위학교별로 중복 지원되고 특정 대상에 대한 쏠림현상을

◀ ◻ 교육정책 환경 변화에 따른 교육행정의 과제 83

● 주제발표 ② ●

방지하기 위한 적정 지원체계가 필요하다.

둘째, 교육복지 서비스와 관련해서, 교육부에서 추진하고 있는 교육복지우선지원사업, 방과후학교, Wee프로젝트 등이 공급자 중심의 사업형태로 지원되고 있는데 지원 대상 학생의 특성과 필요에 기초한 맞춤형으로 제공될 필요가 있다. 또한, 교육복지사업은 현 교육체제에서 수용하기 어려운 학업중단 학생, 학교폭력, 자살 등 문제를 포괄할 수 있는 서비스로 확대될 필요가 있다.

셋째, 교육복지 전달체계의 측면에서, 현행 중앙정부-시도교육청-지역교육지원청-단위학교의 수직적 사업구조가 갖고 있는 사업운영의 자율성 부족, 책무성 결여, 중복투자의 비효율성, 통합관리 체계의 부실에 따른 단위학교의 혼란과 피로감 증대 등 문제점이 나타나고 있다. 이들 문제들을 해결하기 위해서는 분절된 교육정책 사업 간의 실질적인 통합, 연계, 조정, 협력이 필요하다. 그리고 무엇보다도 단위학교가 학생들의 요구와 필요에 따라 사업을 계획하고 예산을 편성하여 자율적 책임 경영이 이루어질 수 있도록 기존의 하향식 사업 패러다임이 상향식 패러다임으로 전환되어야 한다.

마지막으로, 교육복지 재정의 측면에서, 시도교육청의 교육지원 교부기준이 국민기초생활수급자 중심에서 다문화가정 및 북한 이탈가정 학생, 저소득층 학생의 정보화 지원 등으로 확대되고, 특히 2011년 이후 교육청과 국가의 보편적 교육복지 정책이 강화됨에 따라 교육복지 재정의 안정성 및 효율성 문제가 대두되고 있다. 교육복지 재정 문제를 해결하기 위해서는 중앙정부 차원에서 지역 특성이 아닌 보편적 특성을 가진 교육복지 서비스인 경우에 지역격차를 보정할 수 있는 방안 마련이 필요하고 동시에 교육청 차원에서도 교육복지 재정의 효율적 예산운명을 위해서 대상 선정, 예산 집행, 성과 관리 등에 있어서 전략적이고 체계적인 평가시스템을 마련할 필요가 있다.

저는 발표자가 제시하고 있는 교육복지사업 추진을 위한 교육행정의 과제들에 대하여 충분히 공감하면서, 여기서는 토론자로서 평소 교육복지에 대한 생각을 토대로 몇 가지 의견을 첨부하는 것으로 토론을 대신하고자 한다.

첫째, 교육복지의 개념과 성격을 분명히 할 필요가 있다. 교육복지의 개념이 가진 내용적 함축성과 교육복지사업이 가진 내용은 다르다고 볼 수 있기 때문이다. 교육복지는 ‘교육적 가치를 구현하기 위해 제반 지원활동을 지원하는 것’, ‘교육소외를 극복하여 정상적이 교육과 학습이 이루어지는 상태 또는 교육소외를 극복하기 위한 의도된 노력의 총체’, ‘인간의 평등 지향 가치를 근간으로 삶의 질 향상을 위해 모든 국민의 교육기회를 보장하

고, 교육부작용 및 불평등한 교육여건을 해소하고, 복지친화적 교육환경을 조성하여 개인이 교육을 통해 복지욕구를 충족시키기 위한 정책 및 서비스' 등으로 규정되고 있다. 교육복지는 교육의 본질적 기능을 수행하기 위하여 제공되는 복지적 노력으로 포괄적 개념으로 본다면, 교육복지사업은 교육복지를 실천하는 전문적이고 주된 하나의 방법이라고 할 수 있다.

발표자가 언급한대로 지금까지 우리나라의 교육복지는 저소득층과 교육취약계층을 중심으로 한 교육복지사업에 초점이 맞춰져 확대되어 왔다. 최근에는 교육복지를 인간의 권리라는 관점에서 모든 학생을 위한 무상급식, 누리과정 지원 등 보편적 교육복지사업에 대한 관심이 강화되고 있으나 현재 교육복지사업의 성격은 여전히 저소득층이나 교육소외계층 등 특정한 집단이나 개인의 결핍이나 문제로 보는 시각에서 벗어나지 못하고 있다. 즉, 현행 사업학교를 중심으로 실천되고 있는 저소득층 학비지원, 수익자부담 교육경비지원, 급식비지원, 교육소의계층 교육지원, 교육복지우선지원사업 등 교육복지사업은 특정한 목적을 통하여 학생 개개인이 학교, 사회에서의 적응능력을 향상시키기 위해 특정한 프로그램이나 서비스를 제공하는 것에 정책의 방향이 맞춰져 있다는 점에서 현 교육복지정책의 제도화의 수준, 교육복지 실천의 수준은 여전히 불안정하다고 볼 수 있고, 교육복지의 본질적 비전과 목표를 실천하기에 한계가 있다고 볼 수 있다.

교육복지의 이념을 구현하기 위해서는 교육복지는 모두를 위한 교육복지라는 보편적 권리의 차원으로 확대될 필요가 있고 실천적 개념으로 재규정될 필요가 있다. 즉 교육복지의 개념과 범위는 학교 간 교육격차의 차이 해소, 복지친화적 교육환경 여건을 조성하는 것, 모든 학생의 삶의 질 향상을 위해 개인이 교육에 참여하는 것을 방해하는 요인들을 제거하여 불평등이나 차별 없이 교육적 권리로서 교육복지를 실천하기 위한 활동으로 제도화될 필요가 있다.

둘째, 학교를 통한 교육복지 실천의 성격과 방법을 재정립할 필요가 있다. 대부분 학교를 기반으로 추진되고 있는 교육복지사업은 학교 정규교육과정에서 제공해주지 못하는 다양한 학습프로그램, 사회문화적 경험, 다양한 복지적 지원을 제공하고 있다. 이는 저소득층과 교육취약계층의 교육기회 확대 및 교육복지 기반 확충에 어느 정도 성과를 보이고 있으나 한계를 갖고 있는 것으로 나타나고 있다. 우선, 이들 사업들은 특별사업의 형태로 추진되는 경우가 대부분이어서 학교현장에서 지속적이고 안정적으로 추진하기 어려운 한계를 갖고 있다. 학교현장에서 여러 사업들이 개별적으로 운영되고 있어 사업간 연계성이 부족하여 대상이나 프로그램의 중복, 예산의 비효율적 운영 등 학교에서 추진되고 있는 교육복지사업의 실효성 및 타당성에 문제가 제기되고 있다. 또한, 학교교육복지 대

●주제발표●

상은 저소득층에 제한하여 운영되는 사업들의 경우, 특정대상 중심 사업의 낙인문제, 교육복지가 소외계층 재생산 역할을 수행한다는 비판이 제기되고 있다. 그리고 특히 학교 내 교육복지사업이 확대되고 있는 가운데 사업추진을 위한 학교 내 운영체계의 미흡, 인력지원의 한계 등으로 학교 내 복지업무의 과다로 인한 교원의 부담 증가를 초래하고, 이로 인한 학교의 본질적 기능이 왜곡되고 있다는 우려의 목소리가 커지고 있다.

학교는 조직적으로, 체계적으로 모든 학생을 위한 공적서비스 기능을 수행하는데 수월하고, 효율적 운영 및 질적 통제를 위해서도 유리하다고 할 수 있다. 그러나 단순히 학교 조직의 특성을 활용하는 것이 교육복지사업의 효율적 운영에 유리하다는 이점 때문에 학교가 교육복지사업의 중심이 되어야 한다는 것은 재고되어야 한다. 앞에서 나열한 바와 같이 교육복지사업의 내실 있는 운영을 위한 지원체제가 구축되지 않은 상황에서 학교 기반 교육복지사업의 확대가 학교의 전반적인 교육복지의 길을 재고하는데, 그리고 학생들을 위한 교육복지 안전망을 구축하는데 기여하는 방향으로 작용한다고 보기 어렵기 때문이다.

학교에서 구현되는 교육복지는 학교교육의 본질적 목적을 달성하고 학교교육과정과의 연계 속에서 학교교육의 기능을 왜곡하지 않는 범위에서 실천되어야 한다. 즉, 학교에서의 교육복지의 실천은 보편적 교육복지의 차원에서 일반교육경비에 포함되어 교육과정 운영과 연계하여 지원하는 방향에서 이루어져야 한다. 또한, 학교에서의 교육복지 실천은 보편적 교육복지 차원에서 모든 학생들이 다양한 교육적 활동에 참여하고 평등한 교육받을 권리와 기회를 보장받을 수 있는 소외되지 않는 복지친화적 학교환경을 구축하는 방향에서 재정립되어야 한다.

마지막으로, 교육복지는 지역사회와의 연계 속에서 체계적이고 통합적으로 접근할 필요가 있고 이를 위한 제도화가 이루어져야 한다. 사회가 다양화, 복잡화되면서 교육복지에 대한 요구는 매우 다양한 형태, 다양한 사업으로 나타나고 있다. 예컨대, 사회경제적 불평등 완화 차원에서 저소득층의 교육격차 해소, 농산어촌 교육력 제고를 위한 교육여건의 개선, 지역 간, 도농 간 교육격차 해소, 그리고 새로운 환경변화에 따른 다양한 교육복지적 요구 충족 차원에서 학교부작용, 학교폭력, 방과후돌봄, 글로벌 사회의 다양한 인재육성, 무상급식의 확대, 누리사업 등이 대표적이다. 이들 대부분의 교육복지사업들은 학교, 가정, 지역사회 간 유기적 통합적 접근이 요구되고 있어 학교단위의 본질적 교육복지사업으로 추진하기에는 한계가 있을 수밖에 없다.

따라서 교육복지가 단순한 지원에 그치지 않고 학생들의 삶을 책임지는 사회적 안전망으로서의 역할을 담당하기 위해서는 교육복지의 문제를 전체적으로 총괄하고 조정하는

추진체계, 협력체계의 구축 등 제도화가 필요하다. 우선, 시도교육청은 학교중심의 교육복지사업의 운영방식에서 벗어나 정규교육과정과 별도로 추진하고 있는 다양한 교육복지사업들을 통합하여 공교육체제와는 별도로 체계적이고 종합적으로 관리하는 통합적 지역교육복지시스템을 구축하는 것이 시급하다. 또한, 교육복지사업이 국가주도에서 지역주도로, 지방자치단체로 이양되는 정책 환경의 변화 속에서 지역차원의 새로운 교육협력 패러다임을 구축해야 할 것이다. 즉, 각 지역의 다양한 교육수요자의 요구에 대응하고, 지역사회와 상생하는 교육공동체 실현을 위해서 교육청, 지방자치단체, 시민사회, 학부모 등 지역의 다양한 교육주체들 간 참여와 협력관계에 기초한 지역교육복지거버넌스를 제도화해야 할 것이다. 그리고 교육복지가 실효성 있는 정책이 되기 위해서는 교육복지의 이념, 교육복지의 내용과 성격, 교육복지 운영체계, 교육복지의 안정적 재정확보를 위한 법적, 제도적 장치를 마련하는 것 또한 시급한 과제라 할 것이다.

<참고문헌>

김경애 외(2011). 현장중심의 자율적 교육복지우선지원사업 추진방안 연구.
 김인희(2012). 교육소의계층 교육력 제고 방안-교육복지의 관점에서-. 교육소의계층 교육력 제고 방안, 2012교육정책네트워크 교육현장순회토론회.
 오정란 외(2012). 교육복지 내실화를 위한 교육복지사업 발전방안 연구. 전북교육연구정보원 전북교육정책연구소.
 이태수 외(2004). 교육복지 구현 종합방안 연구. 교육인적자원부 정책연구과제20014-지정-8.
 이혜영(2003). 교육복지정책, 교육평론, 253-269. 한국교육개발원.
 윤여각, 이희수, 양병찬(2010). 지역사회교육료. 한국방송통신대학교출판부.

● 토론 ② ●

교육재정의 확보가 전제된 교육복지사업의 추진

김 병 주(영남대)

1.

발표자도 지적하였듯이, 교육취약계층을 중심으로 한 저소득층·소외계층의 교육기회 확대 중심의 선별적 교육복지 정책은 2011년 무상급식과 2012년 누리과정 지원 등 보편적 복지프로그램의 증가로 그 규모와 성격에서 일대 전환을 맞이했다.

발표자는 참여정부 이후 지난 10년간 중앙정부 교육복지 정책의 방향 및 추진 체계를 분석하였다. 저소득층·소외계층의 교육기회 확대 정책으로는 중학교 무상교육 대폭 강화, 저소득층·농산어촌 학생 전원 급식지원, 장애학생에 대한 무상·의무교육 실현, 초·중·고등학교 무상교육 실현을 제시하였고, 기존 교육복지 정책의 사각지대 대폭 보완책으로는 유아교육정책, 다문화가정 학생 지원, 북한이탈 청소년 지원, 농산어촌 학생 지원, 도시저소득층 위기 학생 지원, 장애학생 지원 등을 분석하였다. 이어서 경기도 사례를 중심으로 시·도교육청 교육복지 정책 지원 현황을 분석하였다. 경기도 교육청의 경우 무상급식과 누리과정 등 보편적 교육복지 실현을 위한 과제의 결산액은 큰 폭으로 증가한 반면, 학교부적응 및 소외계층 학생 지원, 취약계층 학생 학교교육비 지원, 기초학력 향상 및 영어교육 지원, 다문화, 북한이탈, 다자녀 학생 지원 등과 같은 교육 양극화 및 격차해소를 위한 지원액은 감소하거나 소폭 증가하는 데 그쳤음을 잘 보여주었다.

이어 사회복지정책의 분석 틀로 활용되는 Gilbert & Terrell(2004)의 4가지 영역, 즉 할당, 급여, 전달체계, 제정을 중심으로 교육복지정책을 평가하고 향후 교육행정의 과제를 제안하였다. 전반적으로 발표자의 논지에 동의하면서 중요한 몇가지를 첨언하고자 한다.

2.

할당, 급여, 전달체계, 제정이라는 Gilbert & Terrell(2004)의 4가지 영역에 근거하여 제시된 교육복지 대상, 교육복지 서비스, 교육복지 전달체계, 교육복지 제정이라는 4가지 분석틀은 교육복지정책을 평가하는 데 유용한 준거를 제시해 줄 수 있으며, 실제로 발표자

◀ 교육정책 환경 변화에 따른 교육행정의 과제 89

● 주제발표 ① ●

는 이에 근거하여 교육복지정책을 논리적으로 분석하고 평가하였다.

그러나 교육복지 대상과 교육복지 서비스는 분리해서 논의하기 어려운 측면이 있다. 교육복지 서비스에 따라 그 대상의 범위를 달리 정할 필요가 있으며, 반대로 교육복지 대상에 따라 교육복지 서비스의 내용이 달라질 수 있기 때문이다.

3.

그러나 현재 교육복지를 추진하는 데 있어서 가장 중요한 걸림돌과 쟁점은 교육복지 제정이다. 교육재정이 넉넉하면 필요한 교육복지를 모두 추진할 수 있으므로 걸림돌도, 쟁점도 될 수 없다. 문제는 교육재정이 부족하다는 데 있다. 실제로 시도교육청과 일선학교는 2013년 이후 특히 심각한 재정부족의 현상을 경험하고 있다. 2012년 지방교육재정교부금의 증액없이 한정된 예산내에서, 보편복지로서의 만5세 누리과정의 실시에 이어 2013년부터 만 3, 4세 누리과정이 전면 실시되었기 때문이다.

유·초·중등교육을 위해 투입되는 국가재원은 내국세 총액의 20.27%라는 지방교육재정교부금과 교육세이다. 지방교육재정교부금 및 교육세의 증액없이 만 3~5세 누리과정의 전면 실시를 가능하게 한 배경에는 “내국세 총액이 증가하면서 매년 지방교육재정교부금도 증가하여 왔고 학생수도 감소하기 때문에 유·초·중등교육재정은 여유가 있을 것”이라는 시각에 근거한다. 이러한 시각은 재정수입의 증액없이 교육복지를 포함한 각종 추가적인 정책사업 지출을 허용함으로써 실질적으로 교육재정이 감소되는 효과를 가져왔다.

4.

2014년 교육부 예산안(예산 및 기금)은 총지출 기준으로는 전년(본예산 기준) 보다 6,599억원(1.2%) 증액된 54조 3,661억원이다. 이중 일반회계는 전년 보다 5,438억원(1.1%) 증액된 49조 4,753억원이며, 특별회계는 전년보다 936억원 증액된 8,362억원(12.6%)으로 편성되었다.

총 예산중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 시·도교육청에 교부되는 지방교육재정교부금으로 2014년도 예산안은 41조 2,932억원이다. 지방교육재정교부금은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·운영함에 필요한 재원을 「지방교육재정교부금법」 제3조6에 따라 지방자치단체에 교부하는 것으로 2014년도 예산은 2013년(41조 619억원) 대

6) 「지방교육재정교부금법」 제3조(교부금의 종류와 재원) ① 국가가 제1조의 목적을 위하여 지방자치단체에 교부하는 교부금(이하 “교부금”이라 한다)은 이를 보통교부금과 특별교부금으로 나눈다.
② 교부금의 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다.
2. 당해 연도의 내국세(목적세, 종합부동산세 및 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 2.027에 해당하는 금액

비 0.6% 증가하였다. 이는 2013년 303.8조원에서 355.8조원(2014년)으로 52조원이 증액된 **정부 예산 증가율 17.1%에 크게 못미치는 것이며, 교육부 총예산 증가율 1.2%의 절반에 해당하는 것이다.** 교육부 일반회계에서 지방교육재정교부금이 차지하는 비중이 83.4%라는 점을 고려하면 **지방교육재정교부금의 증가율은 상대적으로 매우 적다고 할 수 있다.**

2014년 교육비특별회계 세출 예산액은 52조 9,028억원으로 전년 51조 4,496억원 대비 2.8% 증가에 그치고 있다. 2013년에 대비하여 정책사업별 세출 예산 구조 변화를 살펴보면, **교육복지지원 정책사업 세출예산이 전년대비 31.1%(4조 1,164억원→5조 3,951억원) 증가한 반면, 교수학습활동지원 세출예산은 전년대비 11.3%(3,014억원) 감소하였을 뿐 아니라** 예비비의 경우도 전년대비 74.6% 감소하였다. 사실상 교육비특별회계 세입이 증가가 미미한 상황에서 누리과정을 주축으로 하는 교육복지지원 사업 예산 증가로 세출 구조조정이 한계상황에 다다르고 있음을 잘 보여준다.

교육복지지원 정책사업 세출 예산의 경우에도 농어촌학교교육여건개선과 누리과정지원을 제외하고는 전년대비 세출 예산액이 감소하였다. 특히 누리과정지원 세출 예산액이 3조 2,658억원으로 전년대비 72.3%(1조 3,700억원) 증가하여 세출 구조조정의 주요 원인이었음을 짐작할 수 있다.

만 5세 누리과정이 시작된 2012년, 만 3,4세 누리과정이 추가된 2013년을 전후로 교육재정의 지출구조 변화를 파악하기 위해 교육비특별회계 세출예산을 비교하면 <표 1>과 같다. 누리과정을 중심으로 하는 교육복지 예산만 크게 늘었을 뿐 다른 분야는 대부분 큰 폭으로 감소하였음을 잘 보여준다. 교수·학습 지원비나 학교교육 여건 개선 및 시설비 등의 경우에는 구성비 뿐만 아니라 지출액 자체가 큰 폭으로 감소하였다.

3. 당해 연도의 「**교육세법**」에 의한 교육세 세입액 전액에 해당하는 금액
③보통교부금의 재원은 제2항제3호의 규정에 의한 금액에 동항제2호의 규정에 의한 금액의 100분의 96에 해당하는 금액을 합한 금액으로 하고, 특별교부금의 재원은 제2항제2호의 규정에 의한 금액의 100분의 4에 해당하는 금액으로 한다.

▶주제발표▶

<표 24> 2011년~2014년의 교육비특별회계 세출 예산 비교
(단위: 억 원, %)

구 분		2014		2013		2012		2011	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
합계	금액	529,028	100.0	514,496	100.0	504,400	100.0	468,880	100
	증감(전년대비)	14,532	0.0	10,096	0.0	35,520	0.0		
인적자원 운용	금액	280,077	52.9	277,395	53.9	260,852	51.7	245,650	52.4
	증감(전년대비)	2,682	△1.0	16,543	2.2	15,202	△0.7		
교수·학습활동 지원	금액	23,544	4.5	26,558	5.2	44,426	8.8	39,730	8.5
	증감(전년대비)	△3,014	△0.7	△17,868	△3.6	4,696	0.3		
교육복지 지원	금액	53,951	10.2	41,164	8.0	29,397	5.8	20,610	4.4
	증감(전년대비)	12,787	2.2	11,767	2.2	8,787	1.4		
누리과정	금액	32,658	6.2	18,958	3.7	9,891	2.0		
	증감(전년대비)	13,700	2.5	9,067	1.7	9,891	2.0		
보건/급식/체육 활동	금액	14,463	2.7	14,158	2.8	12,113	2.4	10,022	2.1
	증감(전년대비)	305	△0.1	2,045	0.4	2,091	0.3		
학교재정지원 관리	금액	98,746	18.7	95,602	18.6	94,560	18.8	82,534	17.6
	증감(전년대비)	3,144	0.1	1,042	△0.2	12,026	1.2		
학교교육여건 개선시설	금액	37,060	7.0	34,604	6.7	41,829	8.3	42,430	9.1
	증감(전년대비)	2,456	0.3	△7,225	△1.6	△601	△0.8		
평생교육	금액	1,186	0.2	1,192	0.2	1,356	0.3	1,237	0.3
	증감(전년대비)	△6	0.0	△164	△0.1	119	0.0		
직업교육	금액	67	0.0	74	0.0	533	0.1	426	0.1
	증감(전년대비)	△7	0.0	△459	△0.1	107	0.0		
교육행정 일반	금액	5,444	1.0	3,970	0.8	4,644	0.9	3,820	0.8
	증감(전년대비)	1,474	0.2	△674	△0.1	824	0.1		
기관운영관리	금액	3,820	0.7	4,042	0.8	5,528	1.1	4,371	0.9
	증감(전년대비)	△222	△0.1	△1,486	△0.3	1,157	0.2		
지방재정 및 리스도	금액	9,108	1.7	9,598	1.9	9,041	1.8	16,571	3.5
	증감(전년대비)	△490	△0.2	557	0.1	△7,530	△1.7		
예비비 및 기타	금액	1,562	0.3	6,138	1.2	61	0.0	738	0.2
	증감(전년대비)	△4,576	△0.9	6,077	1.2	△678	△0.2		

이에 따라 2014년 지방교육재정교부금예산이 전년대비 2,312억원이 늘어났으나 누리과정 및 초등학교 방과 후 돌봄 교실 운영 확대 등에 따른 2014년 추가적인 지방교육의 재정소요를 충당하기에 어려운 점이 있다. 누리과정은 유치원과 어린이집을 통한 공통 교육·보육과정으로 부모의 소득에 관계없이 유아학비 또는 보육료를 지원하게 되는데 2012년에 5세 누리과정이 도입된 후 2013년부터 3~4세까지 누리과정이 확대되었다.

〈표 25〉 누리과정 확대 과정

구분		2012년도	2013년도	2014년도
누리과정	지원 연령	만 5세	만 3~5세	과동
	지원 단가	기본과정 월 20만원	월 22만원	과동
	방과후비용	월 7만원	월 7만원	과동
	지방교육 재정교부금	5세 전체 + 유치원	5세 전체 + 3~4세 소득상위 30% + 단가인상분	4~5세 전체 + 3세 소득상위 30%
	국비+ 지방비	3~4세 어린이집 소득하위 70%	3~4세 어린이집 소득하위 70%	3세 어린이집 소득하위 70%

자료: 교육부(2014).

누리과정의 확대 과정에서 소요되는 재원은 2014년까지 국고, 지방비, 지방교육재정교부금이 함께 부담하고, 2015년부터는 지방교육재정교부금이 전액 부담할 예정이다⁷⁾. 2014년에는 2013년까지 국비와 지방비가 부담하고 있던 기존의 3세 이하 어린이집 소득하위 70%에 대한 지원금을 지방교육재정교부금에서 부담함에 따라 2013년에 비해 추가로 부담해야 하는 금액은 7,773억원이었다⁸⁾.

〈표 26〉 누리과정 확대에 의한 2014년 재원 분담 전망

(단위 : 억원)

구분		2013년도	2014년도	차이
타부처 등 부담	복지부(국고)	3,827	2,228	△1,599
	지자체	3,920	2,282	△1,638
	소계	7,747	4,510	△3,237
교육청(교부금) 부담		26,437	34,210	7,773
합계		34,184	38,720	4,536

자료 : 교육부(2014).

- 7) ① 2013년에는 만 3~4세 기준 보육료, 2014년에는 만 3세 기준보육료를 국가 및 지방에서 부담
 ② 2013년에는 만 3~4세 기원단가 및 대상 확대 분, 2014년에는 만 4세 보육료 및 만 3세 지원 단가 및 대상 확대 분을 지방교육재정교부금에서 부담
 ③ 2015년 전액을 지방교육재정교부금에서 부담
 8) 누리과정 확대 시 2014년도 지원 단가를 24만원으로 확대하기로 하였으나 교육부는 어려운 재정여건을 고려하여 2014년에는 동결하는 것으로 예산편성 함. 만약 단가 인상분을 포함하였다면 1조 553억원의 추가 부담이 발생함.

주제발표

초등학교 방과 후 돌봄 교실 운영지원 사업의 경우 지원 대상이 2014년부터 저소득층 및 맞벌이 가정의 학생에서 희망하는 모든 초등학교생(2014년 1~2학년)으로 확대됨에 따라 운영교실 수는 2013년의 7,395교실에서 16,600교실로, 참여학생 수는 15만 9,737명(2013년)에서 33만 1,892명으로 증가하였다. 이에 따라 초등학교 방과 후 돌봄 교실 운영 지원예산이 2013년 2,918억원에서 2014년 6,109억원으로 증가하여 3,191억원의 추가 재정소요가 발생하였다.

이외에도 현 시점에서 정확한 예산규모를 산정하기 어렵지만 자연적인 인건비 증가, 무상급식 확대 등 각 자치단체별 교육재정 소요 등으로 추가적인 재정소요가 발생하였다.

일부 정책적인 분야 교육재정 지출의 급속한 확대와는 반대로 교육재정의 총규모는 거의 증가하지 않았다. 실제로 GDP 대비 정부예산은 '80년 대비 10%p 이상 증가하였으나, 지방교육재정은 1%p 수준의 증가에 그쳤으며, 정부예산 대비로는 오히려 4.1%p가 감소하였다.

5.

누리과정의 급속한 확대, 무상급식, 각종 교육복지 및 보조사업의 증가는 이미 지방교육재정의 중요한 증가요인이 되어 왔다. 이에 대한 찬반논의는 뒤로 하더라도, 이는 이미 지출되고 있는 비용이다. 이에 더하여 교육여건 및 환경 개선은 시급히 해결해야 할 지방교육재정의 중요한 수요증가요인이다.

무엇보다도 교육여건 개선 노력은 학생수가 감소한다고 해서 더불어 교육재정이 함께 감소할 수 없는 원인이다. 실제로 1980년 대비 학생수는 34% 감소한 반면, 교육의 질적 수준에 영향을 끼치는 교원수(90%), 학급수(34%) 및 학교수(15%)는 증가하였다. 2000년을 기준으로 할 때, 학생수는 19% 감소한 반면, 교원수, 학급수 및 학교수는 각각 27%, 13%, 15% 증가하였다. 이는 교원당 학생수 개선, 과밀학급 및 과대규모 학교의 축소에 크게 기여하였다. 2010년 대비로는 누리과정 시행에 따라 학생수는 7%인 51만명이 오히려 증가하였으며, 학교수는 1.5%, 교원수는 3.8% 증가하였다.⁹⁾

핵심적인 교육여건중 하나인 교원 1인당 학생수와 학급당 학생수에 있어서 우리나라는 OECD 국가 평균에 여전히 미달한다. 2012년 한국의 교원 1인당 학생수는 초등학교 18.0명, 중학교 18.0명, 고등학교 15.0명으로 OECD 국가 평균인 15.0명, 14.0명, 14.0명에 비해 열악하다. 학급당 학생수에 있어서도 우리나라는 초등학교 25.0명, 중학교 33.0명으로 OECD 국가 평균인 21.0명, 24.0명에 비해 많다. 특히 중학교는 OECD 국가 평균과의 격

9) 더욱 중요한 것은 누리과정 합의 당시(11.5) 교부금은 매년 3조원 이상 증가하는 것으로 추계하였으나, '15년 교부금은 오히려 2.2조 감소 예정이다.

차가 더 큰 것으로 나타났다.

재난위험시설, 재래식 화장실, 석면 교체 등 열악한 교육환경개선을 위해서도 지속적인 투자가 필요하다. 전국의 학교 건물 중에서 30년 초과 건물이 21%, 40년 초과 건물도 7.1%로 학교 건물 노후도는 심각하다.

특히 2014년 8월 기준 재난위험시설(D·E급)로 지정된 전국의 학교 건물이 104개동이다. 40년 이상 경과된 잠재적 재난위험시설(C급)의 개축과 구조보강, 내진 보강 등의 개선이 필요하며, 이를 위해 '15년부터 '19년까지 2조 2천억원이 소요된다.

6.

중요한 것은 경기회복 지연 및 세수탄성치 약화 등으로 인한 교부금 증가 둔화에 따라 교육재정 부족 상황이 지속될 우려가 있다는 것이다. 실제로 '13년 세수결손에 따른 '15년 교부금 감액 정산(△2.7조원), '14년 세수결손에 따른 '16년 교부금의 감액 정산이 예상된다.

<표 27> 지방교육재정교부금 규모 및 증가율 현황 >

(조원)

'11년	'12년	'13년	'14년	'15년(안)
36.1	39.2	40.8	40.9	41.1
(10.2%)	(8.6%)	(4.1%)	(0.2%)	(0.5%)

주: 교부금에 세제잉여금 등 정산액 포함, ()는 전년 대비 증가율3

여기에 경직적인 재정구조는 지방교육재정의 중요한 위험요인이다. 지방교육재정의 수입은 교부금 등 외부 의존수입이 91%인 반면, 세출은 인건비 등 경직성 경비가 80% 수준으로서 매우 경직적인 구조를 가지고 있다. 최근 들어 증가하고 있는 누리과정(2.7조), 돌봄(0.3조) 등 국정과제를 포함할 경우 경직성 경비 비중은 86% 수준으로 증가한다.

7.

지방교육재정의 전망은 그리 밝지 않다. 이미 추가재원의 확보 없이 추진해온 보편복지의 급증으로 시도교육청은 심각한 어려움에 직면해 있다. 무상급식의 급속한 확대에 이어 지방교육재정교부금 대상에 유아교육이 포함되고, 사립유치원 재정에 대한 지원이 확대되고 만 3,4세아에 대한 무상지원이 확대되면서 지방교육재정의 경직성은 가중되었다.

여기에 더하여 새로운 교육재정 수요는 점증하고 있다. 디지털 문명사를 개척할 스마트 교육전략¹⁰⁾ 통일시대를 대비한 교육재정 소요, 다문화시대, 글로벌 시대를 향한 교육재정 필요, ADHD, 특수교육 수요, 직업 소양개발 등 다양한 교육수요, 교과교실제 등 교

주제발표

육정책 관련 추가수요 등이 추가로 꾸준히 등장하고 있다.

학교회계에서 배보다 큰 배꼽인 수익자부담경비(현장학습비, 수련활동비, 체험활동비, 방과후학교비, 급식비 등)의 공문화와 지원도 필요하다. 수익자 부담경비가 새로운 교육격차 요인이 되며 학교회계에서 공부담 공교육비보다 오히려 더 큰 규모가 되어가고 있다. EBS연계 교육, 방과후학교 등의 경비는 사부담 비용이면서도 사교육비에 포함되지 않았온 모순을 지닌다. 지방채의 해소를 위한 재원도 필요하다. BTL상환경비까지 포함하면 지방채는 13조원 인센(지방채 3조원 + 20년간 갚아야 하는 BTL경비 10조원)이다. 여기에 더하여 지방교육재정의 부족으로 2014년에는 1조 8천억원의 지방채 발행이 예정되어 있다.

사정이 이런데도 오히려 교육재정의 확보 논의보다는 교육재정의 축소논의가 심심찮게 시도되고 있다. 차제에 지방교육재정의 지속적이고 안정적인 확보, 지방자치단체의 자율적 책임 확대 등을 위한 건진된 논의와 방안이 마련되어야 한다. 그대도 둘 경우 학교교육의 황폐화는 불을 보듯 뻔하기 때문이다. 여기에는 교육세를 확대하거나, 내국세분 교부율을 조정하고, 시·도세 전입금 비율을 조정하여 확보하는 방안이 논의될 수 있다. 부족한 재정, 추가 지방교육재정소요의 확보를 위해서는 정부와 국회의 결단이 필요한 시점이다.

10) 이미 서울시교육청이 2016년 개교를 목표로 종이 없는 교실, 중간·기말고사가 없는 학교인 '미래 학교' 개교를 추진하기로 하였다. 이는 새로운 형태의 교육을 하는 '미래 학교'를 설립하기 위한 것이다. 교육부는 이 서울형 미래 학교를 창조 경제의 중요한 프로젝트로 보고 2014~2015년에 걸쳐 예산 69억원을 지원하기로 했다. 서울시교육청의 미래 학교는 내년에는 교사만 있고 학생이 없는 '고스트 스쿨(ghost school·유령 학교)' 형태로 운영하면서 커리큘럼을 개발하고, 2016년도에는 서울 도심의 한 중학교를 선정해 학생을 뽑아 시범 운영한다는 계획이다(조선일보, 2014.4.7.).