



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위논문

‘유아교육 공공성 강화 정책’에 대한
다차원 정책 분석

제주대학교 대학원

교육학과

변 정 심

2022년 2월

‘유아교육 공공성 강화 정책’에 대한 다차원 정책 분석

지도교수 고 전

변 정 심

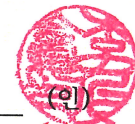
이 논문을 교육학 박사학위 논문으로 제출함

2021년 12월

변정심의 교육학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장

이 인 회



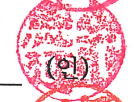
위 원

박 정 환



위 원

김 은 정



위 원

임 수 정



위 원

고 전



제주대학교 대학원

2021년 12월



Multidimensional Policy Analysis on
'Public Reinforcement Policy for
Early Childhood Education'

Jung-Sim Byun
(Supervised by professor Jeon Ko)

A thesis submitted in partial fulfillment of the
requirement for the degree of Doctor of Education

2021. 12.

This thesis has been examined and approved.

Thesis director, In-Hoi Lee. Prof. of Education

Thesis director, Jung-Hwan Park. Prof. of Education

Thesis director, Eun-Jung Kim. Prof. of Education

Thesis director, Su-Jung Yim. Prof. of Education

Thesis director, Jeon Ko. Prof. of Education

2021. 12.

Department of Education
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

<국문초록>

‘유아교육 공공성 강화 정책’에 대한 다차원 정책 분석

변 정 심

제주대학교 대학원 교육학과

지도교수 고 전

본 연구는 Cooper 등(2004)의 다차원 정책 분석모형을 활용하여 유아교육 공공성 강화 정책의 성격과 개선 방향을 탐색하기 위해 문헌적 고찰, 공공성 강화 정책에 대한 선행연구, 설문조사와 면담조사지를 분류 및 분석하였다. 이를 위한 구체적인 연구문제로 첫째, 규범적 차원에서 유아교육 공공성 강화를 위한 정책의 이념가치, 목적, 중요성은 무엇인가? 둘째, 구조적 차원에서 유치원 공공성 강화 정책에 영향을 주는 요소와 특성은 무엇인가? 셋째, 구성적 차원에서 유치원 공공성 강화 정책에 따른 이해관계자들의 태도와 갈등은 무엇인가? 넷째, 기술적 차원에서 유아교육 공공성 강화 정책에 따른 타당성, 자원배분, 반영과 환류의 단계별 특성은 무엇인가? 로 설정하고, 이에 대해 다음과 같은 결론을 도출하였다.

연구문제 1. 규범적 차원에서 유아교육 공공성 강화 정책의 이념, 목적 배경을 통해 지향하는 가치가 무엇인지 확인한 결과 첫째, 사립유치원의 공영형 유치원 유도정책은 미래 발전을 위한 바람직한 정책이라는 것을 확인하였다. 다만 공공성 강화를 위해서는 사(私)인이 대부분인 사립유치원의 공영형 전환시 사유재산 출연, 운영과정, 사업종료 후 재 지정 문제에 대한 시간을 갖고 충분한 이해와

공감이 필요함을 확인하였다. 둘째, 무상교육정책에 대해서는 전반적인 보편적 복지 이념에 동의하고 있으면서 다만 균등과 형평성도 중요하지만, 소득계층 간 교육의 질 차이가 없도록 선별적 교육지원 강화가 필요함도 확인하였다. 그리고 진정한 국가 완전 무상교육이 되기 위해서는 현재 공립, 사립, 교육기관, 지역마다 다른 교육비 지원액의 차이를 없애고 전통적 대화에서 담론적 대화를 통한 사회적, 정치적, 제도적 합의가 필요함도 확인하였다. 셋째, 사립유치원 에듀파인(국가관리회계시스템) 의무 사용의 목적인 투명성과 공개성은 이론의 여지 없이 동의 하였다. 다만 에듀파인 사용으로 공공성(the public)과 사사성(the private)이 충돌, 혼재, 갈등하는 시점임을 확인하였다. 2018년 10월 도입 시에는 사립유치원을 강제로 재산을 헌납해야 한다는 인식이 지배했고, 2020년 이후 다양한 홍보와 유치원 3법 적용으로 인하여 운영의 자율성이 대립함을 확인하였다.

연구문제 2. 구조적 차원에서 제도와 비제도가 유아교육 공공성 강화 정책에 미친 영향이 무엇인지 확인한 결과 첫째, 현재 공영형 유치원 설립을 위한 다양한 조건들이 부정적 영향을 미쳤음을 확인하였다. 사립유치원 공영형 공모 선정에 따른 복잡한 자격 신청조건(지역과 유치원 마다 다름), 운영과정 및 절차, 법인화 작업(서류 준비 과정, 출연료, 등기비용 등), 사업 기간 해지 이후 문제(재산정 모름) 등을 감안하여 사립유치원이 법적, 경제적으로 보호받을 수 있는 일관성 있는 제도적 장치의 마련이 중요하다. 둘째, 무상교육 정책에서 공립과 사립유치원의 정부예산 차이가 영향을 미쳤다. 이는 무상교육 정책에서 순수한 교육적 관점에서 예산 집행의 일관성을 유지하는 제도적·정치적·사회적 합의가 필요함을 의미한다. 즉, 정부의 예산편성이 국회로 넘어왔을 때 누리과정 예산 특별심의위원을 구성하여 피드백하는 시스템이 필요하고 재정의 일관성과 지속성을 확보하기 위해 교부금 부족시 국가에서 일정 비율로 전액 지원하는 지원 표준율이 필요하다. 셋째, 에듀파인(국가관리회계시스템) 정책에 있어 사립유치원 공공성 강화보다는 공립으로의 흡수처럼 보이거나, 사립유치원의 재산권 인정과 상치되는 부분이 있음에 따라 정책 추진 속도의 더딤, 재정 투명성 확보 미흡, 사립유치원의 재산권과 충돌, 기타 다양한 이해관계와 맞물려 있음을 확인하였다. 국가는 사립유치원에 대한 관리, 감독과 같은 규제적인 측면뿐 아니라 보호와 지원

의 측면에서도 설립자 지위를 보장하는 것이 현실적인 대안이다. 따라서 시설사용료, 분리회계, 법인 유치원 통합회계 등의 문제를 유치원 법에 수정·반영할 필요가 있다.

연구문제 3. 구성적 차원에서 구성원들의 태도(정책 협조 및 지지, 정책역량, 참여)는 전반적으로 공공성 강화 정책에 대하여 긍정적임을 확인하였다. 이와 관련된 갈등의 내용이 무엇인지 확인한 결과 첫째, 국·공립유치원 확대 및 신·증설 정책 지지도나 협조가 높다는 것을 확인하였다. 사립유치원 공영형에 있어 교육부의 입장은 신청 및 협약에 대해 공고를 통한 선정, 지역별 차이 고려, 상호 약정에 대한 비밀 준수 등을 내세우고 있다. 이에 대해 사립유치원은 개인 소유 재산을 빼앗기는 것으로만 비추어 지는 상황으로 이해되어 공영형 유치원 전환 신청을 불신하게 되었다. 한편으로 유치원 법인화에 대해서는 사립유치원 공공성과 운영의 투명성 제고를 위해 필수적이라 하지만, 사립유치원 입장에서는 행정적, 경제적, 법적인 뒷받침을 해 주어야 한다는 입장이 맞서고 있다. 따라서 공공성 강화를 위해서는 사(私)인 사립유치원의 절대적인 지지 없이 현실적으로 공립 유치원 수의 확보가 불가능하다는 점에 있어 상생 가능한 대안 제시가 필요하다. 둘째, 무상교육 정책에 있어 갈등 요인의 핵심은 지역 간 및 기관 유형별 무상교육 예산 지원에 차이가 있다는 점이다. 정부의 유아교육 정책은 일관되게 ‘경제적 효용성의 가치’라는 신자유주의 가치관 대 보편적 가치이념이 근저에 자리잡고 있고, 정책목표나 사회 구조 문제 해결의 수단으로 그리고 수혜자는 규범적이거나 권리로 인식하는 문제임을 확인하였다. 셋째, 사립유치원 에듀파인 적용에 대해, 교육부는 사립유치원을 포함한 교육기관은 법적으로 공적 사용료 지급을 거부한다는 입장이고, 이에 대해 사립유치원은 유치원 토지 및 건물 등 사유재산을 공공업무에 투입한 만큼 사용료를 지급해야 한다는 입장이다.

연구문제 4. 기술적 차원을 체제 이론적 관점에서 각 단계별 유아교육 공공성 강화 정책 평가 및 변동 양상의 차원으로 분석한 결과, 계획단계(정책목표 타당성, 민주적 절차의 정당성, 합리성), 집행단계(보상 및 지원), 평가단계(의견수렴 및 반영, 환류)에 있어 전반적으로 기술적 차원에 대한 평가가 낮았다. 또한 집

단 간 차이가 있으며 교사보다 원장·원감이 정부의 유아교육 공공성 강화 정책에 대하여 부정적 평가를 하고 있다는 것을 확인하였다.

본 연구결과는 공공성 강화를 위한 유아교육 정책 개선의 밑거름이 될 수 있을 것이다. 아울러 교육공동체 구성원들이 토의 및 토론을 통해 다양한 관점에서 현장의 문제를 논의하고 그러한 사항이 유아교육 현장을 개선하는 계기를 마련할 것으로 기대한다.

주제어: 유아교육 공공성 강화 정책, 다차원 정책 분석

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구문제	5
3. 연구의 범위와 구성 체계	6
4. 용어의 정의	8
가. 유아교육 공공성 강화 정책	8
나. 다차원 정책 분석 모형	8
II. 이론적 배경	10
1. 유아교육 공공성 강화 정책	10
가. 공공성의 의미	10
나. 유아교육의 공공성	12
다. 유아교육 공공성 강화 정책 분류 및 추진방안	14
2. 국내외 유아교육 공공성 강화 정책	20
가. 국내 유아교육 공공성 강화 정책 변천 과정	20
나. 외국 유아교육 공공성 강화 정책 흐름	31
3. 다차원 정책분석	38
가. 교육정책 연구 동향	39
나. 다차원 정책분석 모형	
4. 선행연구	47
III. 연구방법	50
1. 정책 분석 틀	50
2. 정책 조사 도구	53
가. 조사 도구 탐색	53
나. 조사 도구	56

다. 심층면담 도구	58
3. 연구 참여자	59
4. 연구 절차	61
가. 예비조사	61
나. 본조사	63
5. 자료 분석 및 처리	64
가. 인식조사	64
나. 심층면담	65
다. 문헌연구	66
라. 자료처리	67
IV. 분석결과	69
1. 규범적 차원 분석	69
2. 구조적 차원 분석	89
3. 구성적 차원 분석	104
4. 기술적 차원 분석	112
V. 논의	116
1. 규범적 차원에서 본 유아교육 공공성 강화 정책에 관한 논의	116
2. 구조적 차원에서 본 유아교육 공공성 강화 정책에 관한 논의	120
3. 구성적 차원에서 본 유아교육 공공성 강화 정책에 관한 논의	125
4. 기술적 차원에서 본 유아교육 공공성 강화 정책에 관한 논의	129
VI. 결론 및 제언	133
참고문헌	139
ABSTRACT	156
부록	160

표 목 차

<표 II-1> 유아교육 공공성의 구성요소	13
<표 II-2> 유아교육 공공성 강화 정책의 변화	17
<표 II-3> 유아교육 공공성 강화 정책의 분류	18
<표 II-4> 유아교육 공공성 강화 정책의 추진방안 및 정책 분류(2009~2022)	18
<표 II-5> 2009년 유아교육 선진화 추진 시 유치원 신·증설 계획	22
<표 II-6> 2013년 유아교육발전 5개년 계획 시 유치원 신·증설 계획	22
<표 II-7> 2009년 사립유치원 역량 제고 추진과제	23
<표 II-8> 2018년 사립유치원 육성 및 지원정책	24
<표 II-9> 무상교육 관련 정책 추진과제	26
<표 II-10> 2013년 유아교육발전 5개년 계획의 재무회계규칙	28
<표 II-11> 다차원 교육정책 연구방법 분석 관점	40
<표 II-12> 유아교육 정책 관련 선행연구	48
<표 II-13> 다차원 교육모형 관련 선행연구	49
<표 III-1> 유아교육 공공성 강화 정책 조사도구(교원용)	57
<표 III-2> 유아교육 공공성 강화 정책 조사도구(학부모)	58
<표 III-3> 심층면담 조사도구	59
<표 III-4> 조사대상의 인구통계학적 특성	59
<표 III-5> 심층면담 참여자 특성	61
<표 III-6> 예비조사 진행절차	62
<표 III-7> 조사도구의 타당도와 신뢰도(교원)	63
<표 IV-1> 국공립 유치원 확대 및 신·증설정책에 대한 조사결과	73
<표 IV-2> 유치원 유형별 유아 취원 현황	75
<표 IV-3> 무상교육 정책의 필요성	78
<표 IV-4> 규범적 차원 무상교육 정책에 대한 조사결과	80
<표 IV-5> 국공립 및 사립유치원의 유형별 운영형태	84
<표 IV-6> 규범적 차원 에듀파인 정책에 대한 조사결과	86

<표 IV-7> 유치원 공공성 강화 대책 방안 전후 비교	88
<표 IV-8> 다양한 공공성 강화 유치원 모델 및 내용	90
<표 IV-9> 구조적 차원 국공립 유치원 확대 및 신·증설정책에 대한 조사결과	95
<표 IV-10> 2018년 유아교육발전 기본계획 누리과정 예산 비교	96
<표 IV-11> 만 3-5세 누리과정 지원율 및 예산 추이	96
<표 IV-12> 누리과정 시행 이전과 이후 재정지원 정책변화	97
<표 IV-13> 2021년도 유아학비 지원연령 및 금액	97
<표 IV-14> 2020년도 사립유치원 재정지원 현황	98
<표 IV-15> 구조적 차원 무상교육 정책에 대한 조사결과	99
<표 IV-16> 무상교육 정책 중 선호하는 유형	100
<표 IV-17> 유아교육법 제30조 제1항 에듀파인 미 적용시 개별 기준	102
<표 IV-18> 구조적 차원 에듀파인 정책에 대한 조사결과(교원)	103
<표 IV-19> 공영형 사립유치원에 대한 주요 내용에 따른 갈등	105
<표 IV-20> 구성적 차원 국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책에 대한 조사결과	106
<표 IV-21> 만 0-5세, 만 3-5세 영유아 보육 중앙·지방정부 지원체계	108
<표 IV-22> 사립유치원 누리과정 도입 확대 및 연차적 지원비	108
<표 IV-23> 구성적 차원 무상교육 정책에 대한 조사결과	109
<표 IV-24> 에듀파인 사용 의무화에 따른 쟁점	110
<표 IV-25> 구성적 차원 에듀파인 정책에 대한 조사결과(교원)	111
<표 IV-26> 기술적 차원 정책의 전체 단계별 교원집단 간 인식 차이	113

그림목차

[그림 I-1] 연구 구성 체계도	7
[그림 II-1] 정책집행	15
[그림 II-2] 유아교육법 제24조 무상교육의 개념	25
[그림 II-3] 2020년 사립유치원 K-에듀과인	30
[그림 II-4] 유아교육법 시행령 개정 신설내용	30
[그림 II-5] Cooper, Fusarelli & Randall의 다차원 정책분석 모형	42
[그림 III-1] 유아교육 공공성 강화 정책 분석 모형	50
[그림 III-2] 조사도구 선별 과정	55
[그림 IV-1] 유아교육발전 5개년 계획 핵심 목적	70
[그림 IV-2] 유치원 유형별 유아 취원 현황	74
[그림 IV-3] 2019년 사립유치원 역량 제고 및 지원 정책	91
[그림 IV-4] 공영형 유치원의 선정 절차	92
[그림 IV-5] 공영형 유치원의 운영체제	93

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

생애 발달단계에 있어 유아교육이 중요하다는 인식이 공감대를 형성하고 있으며 유치원의 공공성이 강조되고 있다(배용수, 2020; 배정호·임은정, 2018; 서현·윤경아, 2019). 저출산 및 고령화 현상으로 인한 인구절벽의 사회적 위험에 대해 범정부 차원에서 적극적인 대처가 중요한 시점이다(이채정, 2018; 정문성·박기범·설규주·김경모, 2016). UN은 포괄적이고 공평한 교육의 기회 보장과 평생학습 증진을 위해 유아교육의 중요성을 강조하고 있다(UN, 2015). 교육 선진국들은 평등성 보장, 공적 책임의 강화, 교육 분야의 장기적인 투자를 유아 공교육정책의 목표로 설정하고 있다(OECD, 2015; Taguma et al, 2012; UNESCO, 2015).

유아교육의 공공성에 대한 중요성은 90년대 중후반부터 추진된 국가 수준의 교육개혁이 IMF 관리체제를 거치면서 강조되었다. 교육을 국가가 독점하는 것은 공공성이 아니며(서현·윤경아, 2019), 시장 논리에만 내맡기는 것도 국가 책무성의 문제라는 논의가 시작되고(이종태, 2006), 유아를 중심으로 하는 교육정책이 심도 있게 논의되어야 한다는 담론(배정호·임은정, 2018)이 전개되기 시작하였다.

유아교육 공공성 강화를 위한 정책 전개는 「유아교육 선진화 추진계획」(2009~2012), 「유아교육발전 5개년 계획」(2013~2017), 「유아교육발전 기본계획」(2018~2022)에 따라 추진되었다. 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책, 무상교육 정책, 에듀과인(국가관리회계시스템) 정책이 공공성 강화 정책이라 할 수 있다. 공공성 강화 차원에서 유아교육 정책이 집행되지만, 여전히 공교육보다는 사립유치원인 사교육에서 유아교육의 70%를 담당하고 있다(최은영, 2016). 사립유치원 교육이 공교육인가 사(私)적 영역의 교육인가에 대한 담론, 공·사립유치원의 제도적·비제도적 차별화, 교육기관 간 이원화 문제로 인해 구성원 간, 이해집단 간, 사회적, 정치적 차원에서 논쟁이 되고 있다(신하영·김수경, 2016).

국가에서는 공공성 강화 차원에서 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책 목표율 40%¹⁾도달을 위해 사립유치원 준공영제 정책을 추진하고 있다. 하지만 서울시교육청의 공모결과 신청조건 및 자격이 복잡하고 까다로워 지원한 사립유치원이 없었다는 언론보도가 있었다(한국정경신문, 2019). 이는 공공성 강화 지원사업 정책에 대한 개혁적인 변화와 보완이 필요한 상황으로 판단할 수 있다.

유아교육에 대한 공공성 강화의 세계적인 흐름은 소득수준 및 지역 격차 등에서 발생하는 사회적 양극화 현상의 심화로 인해 취약계층의 유아를 위한 국가의 책무성을 강조한다(서현·윤경아, 2019). OECD 회원국들의 유아교육 공공성 강화를 위한 무상교육 확대, 출발선에서 평등권 보장제도 마련에 대한 사회적 공감대 형성, 생애발달의 결정적 시기인 영유아 교육에 대한 중요성 강조 등이 주요 요인으로 언급된다(교육과학기술부 · 보건복지부, 2012).

무상교육 정책을 살펴보면, 유아교육기관의 이원화로 행정체계의 비효율성, 교사 복지와 전문성 문제가 꾸준히 제기되고 있으며 정책의 중심에는 누리과정 비용의 유아교육기관 예산 차별 지원이 논쟁의 중심에 있다(김상철, 2021). 무상교육 정책으로 2013년부터 유아 누리과정 교육비용 지원이 모든 계층으로 확대되었고, 2019년 8월 정부 차원에서 저출산 해소를 위해 영·유아를 위한 전액 무상교육을 시행하였다. 하지만 국·공립유치원과 사립유치원 간 예산지원 항목의 차이가 존재하여 보편적 무상교육정책이라기보다는 교육비 지원 정책이라는 논쟁을 불러일으키고 있다.

사립유치원은 법인 또는 사(私)인이 설립하고 경영하는 유치원(유아교육법 제7조 제3항)이며 사립학교법 제2조에 의하여 사립학교의 범주에 포함된다. 에듀파인(국가관리회계시스템) 도입으로 사(私)인이 운영하는 사립유치원은 설립비용과 운영비 조달 등 경영의 책임을 설립자가 부담해야 함에도 경영활동을 제한받고 있다. 사립유치원은 사립학교법상 사립학교와는 달리 법인이 아닌 사인도 설립 가능한 차이가 있으며 개인 사업자와 유사한 특성이 있으며 학교로서의 공공성의 의미를 지닌 공립유치원에 비해 정책적 지원에 있어 차이가 있다.

유아교육의 공공성 강화 정책 관련 연구를 살펴보면, 박신영과 박은혜(2019)는

1) 교육부 보도자료(2018.10.25.) 당정 유치원 공공성 강화방안 확정, 국공립유치원 40% 달성

유아교육의 공교육화 정책에 관한 시기와 특성을 분석하여 해당 시기에 계획되어 시행된 정책을 보완해야 함을 지적하며 정부가 유아교육 정책, 정책 결정 과정 등에서 관련 정보를 이해당사자들과 효율적으로 공유하여 아래에서부터의 의제 설정과 교육 혁신이 이루어지도록 하는 것이 중요하다고 주장한다. 교육부는 정책 네트워크의 중심에서 유아교육 정책이 나가야 할 방향을 잡고 이전 정책결정권자와 새로운 정책결정권자를 연결하여 이해당사자와 정책수혜자를 이끄는 역할을 할 필요가 있다고 지적하고 있다.

표이정과 고진호(2021)는 민관협력체제 구축을 통한 유아교육의 공공성 제고 방안 연구에서 유아교육의 공공성 확보를 위해서는 국가가 구조적인 틀을 제공하고, 사립유치원이 지닌 전문직 지식과 노하우(Know-how)를 활용함으로써 운영에 따른 비용을 절감하고 효율성과 만족감을 높여야 한다고 주장하였다. 이채정(2018)과 박희경(2018)의 연구는 보육정책 확대의 과정과 효과를 분석하며, 소득계층을 구분하여 수당을 지급하는 보육정책은 계층간 양육비용 지출을 증가시키는 요인으로 작용하므로 보편주의적 보육서비스 제공방법과 수준을 검토해야 한다고 지적하고 있다. 윤영순(2013), 김수정·류승희·이정옥(2016), 광정인(2017), 이정금(2017)은 유아교육과정의 운영 및 효과 연구를 통해 유아에게 다양한 주제 활동에 창의적이고 자율적인 교육방법을 적용하고, 실패를 두려워하지 않는 허용적인 분위기에서 구조화된 체험을 제공한다면 유아의 성장을 이끌 수 있다고 언급하며 교육의 다양성과 자율성을 강조하였다. 송윤나와 박희숙(2018)은 미래지향적 유아교육 정책을 위한 제도개선 연구에서는 4차 산업혁명 시대 유아교육을 위한 제도적 기반을 분석하고 대안을 제안하였으며 다양한 관점을 고려하여 정책을 수립한다면 미래를 살아갈 세대에게 중요한 의미를 줄 수 있다고 하였다.

기존의 연구는 유아 공교육정책에 대해 특정한 정책이나 관점을 중심으로 단일 연구가 이루어져 왔으며, 공공성의 측면에서 다차원적인 접근을 통해 유아 교육정책을 분석한 연구는 미미한 실정이다. 이런 점에서 유아교육의 공공성을 철학적 담론으로 두고 교육의 공공성 관점에서 유아교육 공공성 강화 정책을 분석하고 향후 유아교육 정책의 변화를 제안할 필요가 있다(변정심, 2019). 장명림(2013)은 선진국과 같은 방향으로 유아교육에 대한 중요성을 인식하고 유아교육 분야에 있어 공적인 재정지원 확대를 통해 교육격차를 해소하고 교육의 질을 높

여 양질의 교육 서비스를 제공하여 미래인재 육성 강화에 주력해야 함을 설명하고 있다.

정책이란 독립적으로 추진되고 집행되는 것이 아니다. 기존의 정책에 대한 의미를 이해하고, 이해집단의 의견을 수용하면서 긍정적인 방향으로 수정·보완과정을 통해 발전을 거듭해야 한다(김상철, 2021). 다차원적인 접근을 통한 정책분석은 이러한 관점에서 교육현장의 다양한 문제를 분석하고 통합적인 관점에서 대안을 제안하는 방법이다(오철호, 2018). 같은 맥락에서 Cooper 등(2004)과 Young(1999)은 단일 이론만을 적용한 교육정책 분석 방법이 불완전하다고 언급하며 단일 이론을 중심으로 한 기존의 교육정책 분석 연구들이 정책을 통합적으로 이해하기에는 미흡하다는 의견에 동의하고 있다(Hall, 1993; Mazzoni, 1993; Sroufe, 1995).

단일 이론과 특정한 관점이 중심이 된 정책분석 방법은 복잡적이고 다양한 현상 문제에 대한 정책 결정에 도움을 주기에는 한계가 있다. 복잡한 사회현상 속에서 이해집단의 면면을 고려하여 정책의 본질을 파악하고 대안을 찾기 위해서는 다양한 관점에서 통합적인 분석을 통해 접근하는 방식이 필요하다(Bolman & Deal, 1991; Morgan, 1997; 정영수 외, 2011; 정훈, 2010). 교육정책이 사회적으로 영향력이 크고 다양한 현상을 담아내야 한다는 점을 고려한다면 단일 이론에 근거한 정책분석 방법보다 다양한 관점을 토대로 다차원적인 분석을 하는 것이 적절하다고 볼 수 있다.

본 연구의 목적은 유아교육의 공공성 강화를 위해 추진된 2009년부터 2022년까지의 유아 공교육정책의 추진과제를 조사하여 분류함으로써 사회적으로 유아교육 공동체 구성원들 간에 쟁점이 되어 온 국공립유치원 확대와 신·증설 정책, 무상교육 정책, 에듀과인(국가관리회계시스템) 정책을 다차원 정책분석 모형을 바탕으로 분석하는 데 있다. 이를 통해 공공성 강화를 위한 유아교육 정책의 개선 방안을 제안하고자 한다.

2. 연구문제

교육정책은 제도 및 비제도적 관계까지 고려해야 하는 복잡성을 지니고 있다. 사회구조적 문제를 해결하기 위해 학부모, 이해집단, 교육 관계자들이 상호작용하는 과정에서 복잡한 갈등이 형성되기에 단일 이론 적용을 통한 연구는 한계가 있다. 이러한 관점에서 Cooper 등(2004)이 제시한 분석모형인 다차원 정책분석 모형은 종합적 관점에서 교육정책을 이해하는데 적합한 이론이다.

본 연구는 현재까지 수행되어왔던 교육의 공공성 강화를 위한 유아교육의 주요 정책을 분류 및 분석하고자 한다. 이를 위한 연구문제는 다음과 같다.

- 연구문제 1. 규범적 차원에서 유아교육 공공성 강화를 위한 정책의 이념, 가치, 목적, 중요성은 무엇인가?
- 연구문제 2. 구조적 차원에서 유아교육 공공성 강화 정책에 영향을 주는 요소와 특성은 무엇인가?
- 연구문제 3. 구성적 차원에서 유아교육 공공성 강화 정책에 따른 이해관계자들의 태도와 갈등은 무엇인가?
- 연구문제 4. 기술적 차원에서 유아교육 공공성 강화 정책에 따른 타당성, 자원 배분, 반영과 환류의 단계별 특성은 무엇인가?

3. 연구의 범위와 구성 체계

본 연구의 범위는 공공성 강화를 위해 정부가 추진한 「유아교육 선진화 추진 계획」(2009~2012), 「유아교육발전 5개년계획」(2013~2017), 「유아교육발전 기본계획」(2018~2022)에서 추진하고 있는 주요 추진과제와 방안에 따른 쟁점을 토대로 정책 요인을 분석하는 것이다. 요인분석 이론은 교육정책 이론 중 다차원 정책분석 모형(The Four-Dimensional Framework)을 기초로 하였으며 구체적인 연구의 범위는 다음과 같이 설정하였다.

첫째, 유아교육 정책은 정부에서 유아 공교육 강화 차원에서 제도적으로 보완하고자 수립해 왔던 2009년 유아교육 선진화 추진계획, 2013년 유아교육발전 5개년 계획, 2018년 유아교육발전 기본계획 중 현재까지 추진된 과제와 추진방안을 범위로 한다.

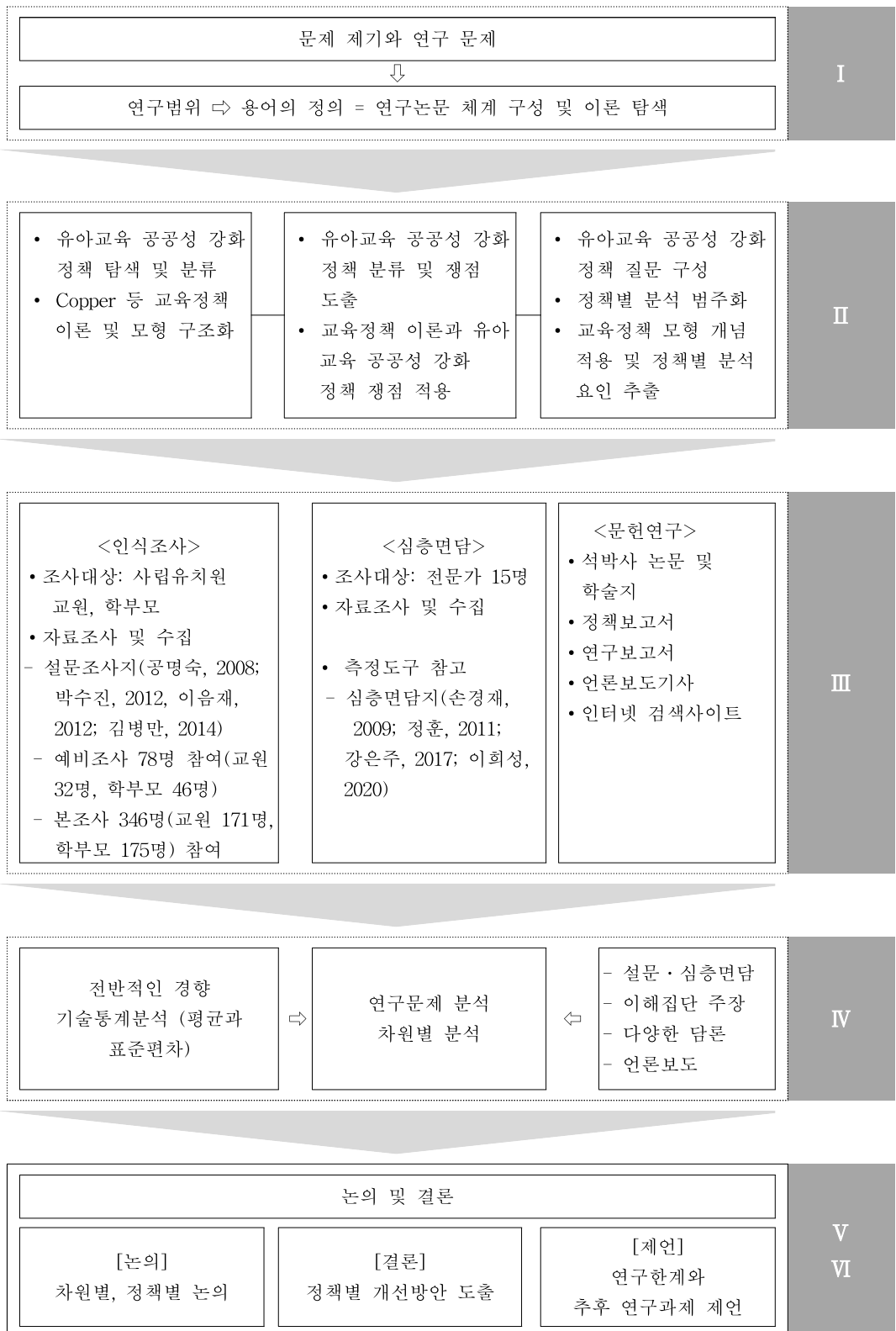
둘째, 연구내용은 추진된 과제와 추진방안 중 정치적, 사회적, 구성원의 논거의 쟁점이 된 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책, 무상교육 정책, 에듀과인(국가관리회계시스템) 정책으로 한정한다.

셋째, 연구문제 수행에 적합하게 교육정책 모형의 개념을 재구조화하여 조사대상, 연구 분석 틀, 측정도구, 결과 분석, 자료정리의 절차를 따른다.

넷째, 연구문제를 중심으로 분석하고 이를 설명하기 위한 논거는 심층면담 결과와 이해집단의 의견, 실증적 자료를 활용하는 것으로 한정한다.

다섯째, 논의는 4개의 차원에 대해서 각 3개의 정책을 구성하여 분석한다. 결론에서는 합의된 내용을 차원별로 정리하고 정책별로 구분하여 명료하게 결론을 도출한다.

본 연구의 구성 체계도를 그림으로 제시하면 [그림 I -1]과 같다.



[그림 I-1] 연구 구성 체계도

4. 용어의 정의

가. 유아교육 공공성 강화 정책

공공성은 사전적 의미로 개인이나 사적인 관점이 아닌 사회적·국가적 차원으로 표현되기에 한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회구성원 전체에 두루 관련되는 성질로 정의하고 있다. 공공성의 개념적 속성을 이선화(2006)와 김희연(2013), 배정호와 임은정(2018)은 정의·평등·인간성·도덕성·권리, 공개성, 민주적, 책무성, 투명성이라는 속성을 지닌 의미라고 정의하였다. 조한상(2009)은 공공성이란 무엇인가라는 물음을 던지며 공공복리, 인민, 공개성 요소를 지닌 속성으로 정의하고 있다. 이처럼 공공성에 대한 논의, 학문, 적용 범위, 이념 등은 개인과 집단에 따라 다소 의미의 차이는 있지만, 공공성의 개념에 대한 합의나 정의에는 보편적으로 동의하고 있으며 공공성은 국가기관이 공공복리를 위해 공적(公的) 절차, 기준법을 통해 집행하는 가치, 정신이라 할 수 있다.

유아교육의 공공성 강화는 공공성의 가치나 공적 절차에 따라 이행하는 교육을 칭하며, 공익을 목적으로 국가 또는 지방자치단체가 설립·운영, 관여, 감독, 관리하는 교육을 말한다. 공교육은 무엇보다도 교육의 가치를 구현하는 교육적 공익을 지향하고 있으며 개인이 의사결정의 주체가 되기보다는 공기관이 결정의 주체가 되며 이러한 결정을 하는 과정과 절차는 합의된 규칙을 따르게 된다.

본 연구에서는 정부의 「유아교육 선진화 추진계획」(2009~2012), 「유아교육발전 5개년 계획」(2013~2017)과 「유아교육발전 기본계획」(2018~2022)을 통해 추진한 정책 중 국·공립유치원 확대 정책, 무상교육 정책, 에듀파인(국가관리회계시스템) 정책을 유아교육 공공성 강화 정책으로 정의한다.

나. 다차원 정책 분석

정책에 대한 평가는 정책의 어떤 측면에 중점을 두고 분석하느냐에 따라 체제

나 결과에 영향을 준다(나기산, 1998; 노화준, 2000; 민병제 2020; Hogwood & Peters, 1983). 정책분석 역시 어떤 분석 의도를 두느냐에 따라 다른 양상으로 나타난다. Cooper 등(2004)의 다차원 정책분석 모형은 교육정책 분석을 위해 사용되는 일반적이고 광범위한 이론을 포괄하고 있어 다양한 관점에서 현상을 분석하기에 적합하다. Cooper 등(2004)의 모형은 가치를 근간으로 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원에 대한 개념 접근의 폭이 넓다고 할 수 있다. 본 연구에서는 연구목적 수행하기 위해 다음과 같이 각 차원을 정의한다.

1) 규범적 차원

규범적 차원은 공공성 강화를 위한 유아교육 정책이 지향하는 가치의 이념은 무엇인가? 라는 물음을 통해 정책이 추구하는 목적, 가치, 이념을 의미한다.

2) 구조적 차원

구조적 차원은 공공성 강화를 위해 유아교육 정책은 추진하는 정부의 제도, 기관의 구조, 시스템 및 과정과 관련되어 있다. 본 연구에서는 유아교육 정책의 목표를 달성하기 위해 제도와 비제도가 정책에 어떠한 영향을 주는지 해당 요인을 의미한다.

3) 구성적 차원

구성적 차원은 공공성 강화를 위한 정책은 정책을 옹호하거나 반대하는 구성 집단들에 의해 형성되고 만들어진다는 점에서 주체들의 상호작용 중심이 무엇인지 확인한다. 본 연구에서는 유아교육 공공성 강화 정책에 관한 이해관계자들의 태도인 협조, 지지, 참여, 역량 등과 갈등을 의미한다.

4) 기술적 차원

기술적 차원은 공공성 강화 정책에 따른 유아교육 정책을 체제 이론적 관점에서 교육정책의 계획, 실행, 평가에 관한 일련의 정책과정의 단계를 분석하는 것이다. 본 연구에서는 유아교육 공공성 강화 정책에 대한 의제 설정, 계획의 정당성, 집행에서 자원분배, 평가에서 반영과 환류 과정을 체계적으로 분석하는 것을 의미한다.

II. 이론적 배경

1. 유아교육 공공성 강화 정책

공공성 강화를 위해 정부 주도의 다양한 유아교육 정책이 추진되고 있으며, 공공성의 의미에 관해 다양한 가치적 담론들이 현장과 학계에서 논의되고 있다. 유아교육에서 공공성의 의미를 살펴보고 유아교육과의 관계를 살펴보고자 한다.

가. 공공성의 의미

사전적인 의미로 공공성은 개인이나 단체가 아닌 일반 사회구성원 전체와 관련되는 성질이다(국립국어원, 2019). 영어권 국가에서 공공성은 Publicity로 표현되고 있으며, 어떤 사람이나 어떤 사물이 많은 사람으로부터 관심이나 주의를 이끌도록 하는 활동, 또는 이러한 활동의 결과로부터 얻게 되는 관심으로 정의하며(Cambridge English Dictionary, 2020), 대중의 관심을 끌기 위해 고안된 행위나 장치를 의미한다(Merriam Webster Dictionary, 2019). 공공성의 의미는 관점에 따라 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 공공성은 국가에 관계된 공식적인(Official) 이라는 의미가 있다. 이는 국가가 정책이나 법률 등을 통해 국민에 대해 행하는 활동의 특성을 이른다.

둘째, 공공성은 특정 개인에 대한 것이 아니라 모든 사람과 관계된 공통(Common)의 것이라는 의미가 있으며 특정한 이해관계에 치우치지 않고 공정하다는 긍정적 의미, 권리의 제한, 인내 및 개성의 신장을 억압하는 집단적인 힘 또는 압력이 있다는 의미가 공존한다.

셋째, 공공성은 누구에게나 개방(Open)되어 있다는 의미가 있으며 누구든지 접근하는 것이 거부되지 않는 공간이나 정보 등을 지칭한다(나병현, 2002).

이와 같은 시각에서 공공성은 공적인 것(The Public)이라는 특성을 가진다. 이는 사회적 단위나 조직, 정책, 제도 등이 특정한 개인에게 이익되는 것이 아니라 모두에게 이익이 되고 효과가 공유된다는 의미이다(양해림, 2013).

이병량(2011)은 공공성의 개념을 단순하게 정의하기는 어렵다고 하면서 행정학적 측면에서 3차원인 형식적 차원, 내용적 차원, 과정적 차원으로 공공성을 분류하였다. 형식적 차원의 공공성이란 행위의 주체가 누구이며, 어떠한 방식으로 구현되는지를 말한다. 공공성을 정부 또는 행정기관이 수행하는 역할과 관련된 것으로 보는 시각이다(백완기, 2008). 내용적 차원에서 공공성은 공공성의 의미가 무엇인지를 확인하는 것이며, 규범적으로 좋은 상태라는 내용을 의미한다. 이와 같은 맥락에서 공공성은 윤리적 차원에서 이해되어야 하며, 공동체의 조화, 참여, 사회정의, 공익, 합의, 실질적 민주주의 등을 포함해야 한다(임의영, 2003).

과정적 차원의 공공성은 참여의 과정과 이를 통한 의사결정의 과정을 통해 공공성이 실현될 수 있다고 보는 시각이다. 임의영(2018)은 형평성, 공익, 정의 등과 같은 결과를 얻기 위해서는 실질적 민주주의를 회복하거나 공동체 구성원인 시민이 직접 참여하는 의사소통 과정을 통해 공공성의 의미를 확인할 수 있다고 하였다. 공공성에 있어서 다양한 욕구와 이해관계를 가진 사회구성원들 상호 간의 행위 과정을 의미하는 정치성과 정치성의 회복이 중요하다고 보는 관점이다(이병량, 2011). 이향순(2002)은 공공성을 개인, 가족, 특정 집단의 이해관계를 초월하는 윤리적·도덕적 가치로 보았으며 루소의 일반의지와 같이 전체 사회의 이익을 우선하는 도덕 규범과 같은 맥락으로 보고 있다. 이와 같은 의미에서 볼 때 공공성은 인민, 공공의 복리, 공개성의 요소로 구성되며, 자유롭고 평등한 인민이 공개적인 의사소통을 통해 공공의 복리를 추구하는 속성을 지닌다.(조한상, 2009). 또한, 공공성의 개념에는 다수 사회구성원에게 미치는 영향, 공동의 관심사, 만인의 필수 생활 조건, 세대를 넘어서는 영속성 등의 의미가 포함된다고 할 수 있다(신진욱, 2007). 이상에서 확인한 공공성에 대한 학자들의 논의를 종합해보면, 공공성의 개념은 공교육의 의미를 함축하고 있으며, 유아교육이 갖추어야 하는 공익 혹은 공동선의 의미를 말한다. 교육의 공공성은 교육이 교육답게 이루어질 때 완성될 수 있으며, 공공성은 정부가 주도적으로 공공복리와 공익을 위해 추진하는 정책으로 공적 준거와 절차를 통해 집행하는 가치와 정신이라 할 수 있다.

나. 유아교육의 공공성

유아교육의 공공성은 사적인 영역을 개인적 주체성이자 동시에 사회적 주체성이라는 차원으로 변환시켜 나가는 열린 속성을 의미한다. 유아교육의 공공성은 민주사회에서 부모, 교사, 학습자가 개인으로 행하는 교육의 자유를 보장하고 실현하는 가운데 개인을 뛰어넘어 공적인 가치를 구성하는 것이다(김상철, 2021; 김희연, 2013). 이는 유아들도 사회의 주요 구성원으로서 자신의 이익을 위해 공적인 의사결정에 참여할 권리가 있으며, 민주시민으로서 소양을 기르기 위한 교육의 기회를 충분히 제공받아야 한다는 의미이다(강진주·고은경, 2017).

교육이란 개인의 삶의 질과 관련된 것으로 개인은 평등하게 교육받을 권리가 있으며, 국가나 사회가 공적으로 이러한 권리를 보장하는 것이 공교육이다. 교육의 공공성을 보장한다는 의미는 개인의 자유로운 교육 활동을 억압하지 않고, 경제적 형편으로 인해 교육의 기회를 가질 수 없는 사람들에 대해 공적비용으로 교육을 제공하는 것이며 공교육의 본질적인 의미이다(나병현, 2002).

엄기호(2001)는 공공성을 바탕으로 한 공교육 강화에 동의하지만, 공교육에 대한 이해에 주의할 필요가 있다고 하였다. 공교육은 차별이 심화되는 것을 방지하기 위한 교육시스템으로서 공교육이어야지 모든 교육 내용과 형식이 같아야 한다는 의미에서의 공교육은 아니라는 뜻이다. 유아교육에서 공공성도 모든 영유아에게 같은 출발선을 보장하기 위해 사회·경제적 계층과 상관없이 양질의 교육 서비스를 제공하는 것(양미선·정주영·임지희, 2013)으로 정의될 수 있다. 유아교육의 공공성은 교육 형평성을 통해 실현되어야 하며 교육 기회, 교육과정, 교육 결과의 형평성에 기초를 두어야 한다는 것이다(서현·윤경아, 2019).

임의영(2003)은 공공성의 의미를 공동체의 조화를 내용으로 하는 이념으로 정의하고 있으며 조화는 구성원들 간의 설득과 토론을 통해 도출해 내는 합의에 의해 구성되므로, 공동체 구성원들의 참여가 공공성을 실현하는 주요 기반이 된다고 하였다. 따라서 형평성을 기초로 하는 유아 공교육을 위한 공공성이 온전히 실현되기 위해서 국가 및 지자체, 유아교육기관 공동체 내에서 유아·학부모·교육종사자·교육정책 관계자·지역민 등의 구성원들 간 협력과 소통을 통해 공공성을

추구하는 조화를 이루어내야 한다(서현·윤경아, 2019).

나은경(2016)은 유아교육의 공공성은 공교육을 의미한다는 관점에서 공교육의 개념을 보편성, 평등성, 의미성, 무상성으로 구분하여 논의하였다. 보편성은 누구든지 교육을 받을 수 있다는 것을 의미하며, 교육은 누구나 알아야 할 보편적 내용을 전달하고 이를 통해 국가와 사회가 하나로 통합될 수 있다는 것이다. 평등성은 교육기회의 수혜가 균등하게 배분되어야 한다는 것이며, 의무성은 의무취학(Compulsory attendance)의 의미이고, 의무취학은 학생에게 교육을 강요하는 것이 아니라 교육받을 권리를 보장하기 위한 것으로 학생과 부모의 선택권을 제한하지 않음을 의미한다. 무상성은 경제적 이유로 본의 아니게 의무를 이행하지 못하는 경우를 방지하는 것으로, 국민 누구나 누려야 할 일정 기간의 보통교육에 요구되는 비용은 국민의 세금으로 부담한다는 것을 뜻한다(양미선 외, 2013).

이와 같은 논의를 통해 형성되어 온 유아교육의 공공성 개념과 구성요소는 <표 II-1>과 같이 정리할 수 있다(양미선 외, 2013; 김희연, 2013).

<표 II-1> 유아교육 공공성의 구성요소

구성 요소	세부 설명
정부 관련성	<ul style="list-style-type: none"> 공공성은 정부의 재정 지원과 같은 개념으로, 정부 관련성, 국가 책임성 등 국가의 역할 강조
평등성	<ul style="list-style-type: none"> 모든 영유아는 동일한 출발선을 보장받아야 하며, 이를 위해 소득이나 지역에 상관없이 보편적 교육 서비스를 받아야 함 평등성은 형평성과 동일한 의미로 소득 재분배, 지역 격차 해소 등이 이루어져야 함
공익성	<ul style="list-style-type: none"> 공공성, 공공성의 추구, 공익 등 모든 국민의 이익을 보장해야 함.
투명성	<ul style="list-style-type: none"> 무상교육 확대와 누리과정 적용으로 인해 정부 예산이 효율적으로 집행되는지에 대한 관리가 필요함 투명성은 재정운영의 투명성, 정보의 공개성 및 투명성에 초점을 두고 있음
공개성	<ul style="list-style-type: none"> 서비스 수요자에게 서비스 제공 기관이 개방되어야 함. 이를 위해 정보 공개와 수요자 참여 보장이 확보되어야 함.
책무성	<ul style="list-style-type: none"> 교육기관 책무성, 재정지원 수혜자로서의 책무성, 국공립-사립학교로서의 책무성 책무성의 개념은 책무성을 묻는 주체, 그 상대방 관련 맥락 등에 따라 매우 다양한 의미로 사용되고 있음. 우리 사회에서 유치원의 책무성은 다양하고 창의적 교육, 투명하고 민주적인 운영, 합리적이고 체계적인 경영 등의 책임을 지고 있음

<표 II-1>에 나타난 유아교육 공공성의 구성요소는 공적 영역과 사적 영역을 포괄하고 있는데, 정부 관련성, 평등성, 공익성, 투명성은 공적 영역에서의 접근이이라고 볼 수 있다. 이는 결국 유아교육이 국가 또는 시장 어느 한 편에 치우쳐 주도되어서는 안 되며, 두 영역이 통합하고 상호보완적으로 작동해야 한다는 것을 의미한다.

이상에서 살펴본 공공성과 유아 공교육은 위계적 관련성이 있다. 교육의 공공성이란 교육의 기회균등을 실현하기 위해 능력에 따라 균등하게 교육받을 권리를 보장하는 것이며, 이를 공적인 절차나 기준을 통한 제도로써 유아에 대해 추진하는 정책을 유아교육 공공성 강화 정책의 의미이다. 유아교육의 공공성은 행위 주체자로서 정부가 유아교육에 대한 사회적 책무성을 가지고 학부모의 교육비 부담을 줄이기 위해 국가 재정지원을 확대하여 국공립 유치원을 확대하는 것을 의미한다.

다. 유아교육 공공성 강화 정책 분류 및 추진방안

1) 유아교육 공공성 강화 정책

정책(Policy)은 정치학으로부터 유래되었으며 조직과 체제를 규제하고 다른 체제들과 관계성을 규제하며 기능을 제한하여 사회 각 분야에 영향을 준다(Almond, 1990). 공공정책에 대해서 Dubnick와 Bardes(1983)는 공공의 문제와 관련해 정부 실무자들의 표현된 의지이며 관련된 행위로 정의한다. Kruschke와 Jackson(1987)은 규칙, 규정, 법, 질서, 법원의 결정, 행정적 결정 등의 형식으로 나타나는 정치체계의 결과물로 정의하며, 공공정책은 지속적이고 반복적으로 적용된 행위 양식을 통해 알 수 있으며 역동적인 과정으로 정의한다.

정일환(2000)은 교육정책 단계를 교육정책 의제설정 단계, 교육정책 결정의 단계, 교육정책 집행의 단계, 교육정책 평가의 단계로 제시하였다. 첫째, 교육정책 의제 설정 단계는 사회문제 중에서 일정한 문제들이 정책적인 해결을 위해 정책체제의 관심 대상으로 부각 또는 선정되는 과정이다.

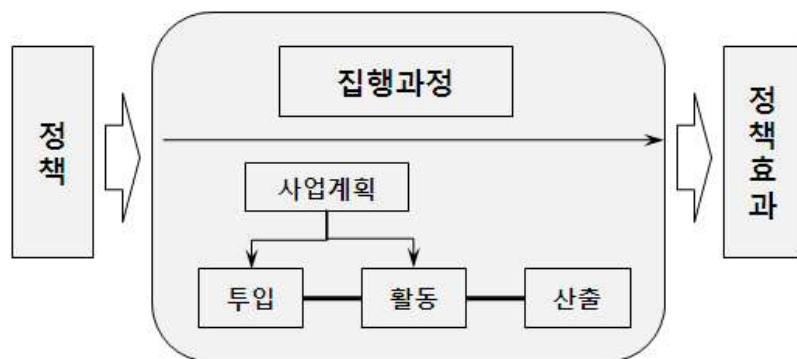
둘째, 교육정책 결정의 단계는 정책을 선택하고 결정하는 일련의 과정을 말한다

다. 이는 정책형성에서 이루어진 정책 의제를 체제가 정책으로 바꾸어 나가는 정책 수립의 과정이다. 이 과정은 문제에 대한 재정의, 정책목표 설정, 정보수집과 대안의 탐색, 분석 및 평가의 과정을 거쳐 적절한 대안의 선택이라는 과정을 통해 이루어진다.

셋째, 교육정책 집행의 단계는 정책형성 및 정책 결정 단계를 거쳐 마련된 정책의 대안을 실천하는 단계이다. 정책집행은 결정이 이루어진 후 반드시 이루어지는 것은 아니며 복잡적, 순환적 과정으로 환경과 상호 적응하는 과정이다.

넷째, 교육정책 평가의 단계는 정책의 내용, 집행 및 영향 등을 평정하는 넓은 의미로 보는 경우와 정책의 성과를 평가하는 좁은 의미로 보는 경우가 있다. 하나의 정책이 출발에서 종결에 이르기까지의 단계가 논리적, 순차적으로 나타나는 것은 아니다. 정책의 과정은 정책의 유형이나 참여자, 환경에 따라 달라질 수 있으며(최희선, 2006) 이렇게 형성된 정책은 정책집행 단계를 전·후로 대중들에게 알려지게 된다.

이러한 정책은 사회의 특정 공공 문제의 해결이나 고차원적인 목적 달성을 위해 개발된 수단으로서 권위 있는 기관에 의해 승인된 것이다. 정책의 효과성을 분석하기 위해서는 정책의 논리적 구조를 이해해야 한다(최민경, 2019). 정책이 결정되어 집행되고 실현되는 논리적 구조는 [그림 II-1]과 같이 사업계획에 따른 투입, 집행 활동, 산출의 과정을 거친다(김명수·공병천, 2016).



[그림 II-1] 정책집행

자료: 김명수·공병천(2016). 정책평가론. p.85.

이선유(2019)는 유아교육의 공교육화에 대한 중요성은 유아기의 중요성 인식,

아동권리의 중요성 인식, 현대사회의 변화 등의 3가지 흐름에서 시작되었다고 주장한다. 우리 사회가 유아교육 공공성의 중요성에 대해 인식하게 된 계기는 유아교육이 정치적 또는 사회적인 변화 속에서 선진국들의 교육 동향에 직·간접적인 영향을 받은 것으로 볼 수 있다. 유아교육 공공성에 대한 필요성과 관심은 유아교육의 중요성 인식 증가와 사회적 변화로부터 기인한 것이라는 의미이다.

2) 유아교육 공공성 강화 정책 변화

유아교육 정책은 2004년 제정된 「유아교육법」이 그 시작이다. 2009년부터 시행되고 있는 유아교육 정책을 살펴보면, 2009년 유아교육 선진화 추진계획에서는 유아학비 부담경감, 선진 유아교육 제도 구축, 미래지향적 교육과정 운영, 우수 교원 배치 및 활용, 유아교육 지원체계 강화를 추진과제로 설정하였다(교육과학기술부, 2009). 2013년에 발표된 유아교육발전 5개년 계획에서는 유아교육 국가완전 책임제 실현을 비전으로 유아교육 기회 확대, 유치원 운영 효율화, 교육과정 및 방과 후 과정 내실화, 교원의 전문성 및 자긍심 강화, 유아교육 지원체계 강화를 주요 정책 분야로 설정하였다(교육과학기술부, 2013).

교육부 유아교육 정책 기조인 공공성 강화를 통한 유아교육 혁신방안(교육부, 2018a)에서는 유아교육 공공성 강화를 통한 교육의 희망사다리 복원, 교실 혁명을 통한 유아 중심의 교육문화 조성, 교육공동체와 함께 유아의 건강한 발달 지원, 유아교육 혁신을 위한 행정시스템 구축의 4개 주요 추진과제를 제시하고 있다(교육부, 2018a). 유아교육 혁신방안은 국가가 주도해 온 유치원 평가체계의 한계를 개선하고 현장의 요구를 수용하여 유치원의 자율적 운영을 가능하게 하고, 행정체계를 개편하여 지원을 강화하여 교육의 질적 수준을 확보하고자 하는 방안이라고 할 수 있다.

유치원 공공성 강화 정책도 다른 정책과 연계하면서 정책 단계별 비전과 목표를 추진해 왔으며, 시기별로 요약해보면 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 유아교육 공공성 강화 정책의 변화

구분	유아교육 선진화 추진계획 (2009~2012)	유아교육발전 5개년 계획 (2013~2017)	유아교육발전 기본계획 (2018~2022)
비전	아이가 행복한 미래형 학교	유아교육 국가 완전 책 임제 실현	유아교육에 대한 국가 책 임 강화와 교육문화 혁신 을 통한 교육의 공공성 실현
목표	<ul style="list-style-type: none"> • 질 높은 유아교육 서 비스 제공 • 생애 초기 출발점 평 등 보장 • 선진 유아교육 기반 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 유아교육 기회확대 • 학부모 부담경감 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 책무성 강화를 통한 양질의 유아교육 및 실질적 교육기회 평등 보장 • 유치원, 교원, 학부모 등 교육공동체와 함께 유아발달 지원 • 교육현장과의 협력체 제 구축을 통해 유아 교육 공공성 확보

자료: 교육과학기술부(2009). 유아교육 선진화 추진계획(2009년 11월), 교육과학기술부(2013). 유아
교육발전 5개년 계획(2013년 2월), 교육부(2018b). 유아교육발전 기본계획(2018년 3월) 정책
자료를 종합하여 구성함.

이상에서 살펴본 유아 교육정책의 개념과 유아교육의 관계, 정책 환류 과정은
유아교육 공공성 강화 정책에서 중요한 의미를 지닌 정책의 한 부분이다.

3) 유아교육 공공성 강화 정책의 분류 및 추진방안

유아교육 정책분석을 위해 정책분류 기준을 설정하는 것이 우선되어야 한다.
강영욱(2004), 공명숙(2009), 이음재(2012)의 연구에서는 유아교육 정책분석을 4개
의 측면인 교육적 측면, 행정적 측면, 재정적 측면, 법적 측면으로 분류하고 있으
며, <표 II-3>과 같이 교육 제공자, 비용 부담 주체, 교육대상, 교육 내용, 교육
목표의 다섯 가지 측면에서 접근하였다(나병현, 2002).

<표 II-3> 유아교육 공공성 강화 정책의 분류

공공성 측면	유아교육 체계	정책 분류
교육 제공자	유치원 등 교육기관	물리적 환경 정책
비용 부담 주체	정부 및 학부모	교육재정 정책
교육 대상	유아	교육운영 정책 행정체계 정책
교육 목표	유아교육 정책의 목표	
교육 내용	교육과정	교육과정 정책

자료: 나병현(2002). 공교육의 의미와 교육의 공공성 문제. 한국교육, p.558.

본 연구에서는 시기별 정책의 내용을 토대로 분류하고자 한다. 공공성 강화 정책 분류 기준은 2009년부터 2020년까지 유치원 공공성 강화를 위해 진행되어 온 유아교육 공공성 강화 정책 추진방안 <표 II-4>의 정책분류로 연결할 수 있다.

<표 II-4> 유아교육 공공성 강화 정책의 추진방안 및 정책 분류(2009~2022)

정책	추진과제	추진 방안	정책 분류
	유아학비 부담경감	- 공립유치원 확충	- 물리적 환경 정책
		- 사립유치원 역량 제고	- 교육운영 정책
	선진 유아교육제도 구축	- 기업 부설유치원 활성화	- 물리적 환경 정책
		- 무상교육 단계적 확대	- 교육운영 정책
	선진 유아교육제도 구축	- 정보공시제도	- 교육운영 정책
		- 재무회계규칙	- 교육운영 정책
	미래지향적 교육과정 운영	- 유치원평가	- 교육운영 정책
		- 교육과정 개편	- 교육과정 정책
유아 교육 선진화 추진 계획 (2009 ~ 2012)	미래지향적 교육과정 운영	- 다양한 특성화활동 프로그램	- 교육과정 정책
		- 지역단위 유치원 협력체제 구축	- 교육운영 정책/ 행정체계 정책
	우수교원 배치 및 활용	- 교사도우미 로봇 등 첨단기술 활용	- 교육운영 정책
		- 교원 양성 및 임용제도 개선	- 교육운영 정책
	우수교원 배치 및 활용	- 전문성 제고 연수 장학 지원	- 교육운영 정책
		- 교원평가 단계적 도입	- 교육운영 정책
	유아교육 지원체계 강화	- 우수 교사 발굴 지원 및 사립 유치원 교원 처우 개선	- 교육운영 정책
		- 공립유치원장 평가 및 공모제	- 교육운영 정책
	유아교육 지원체계 강화	- 유아교육 종합정보시스템 구축	- 행정체계 정책
		- 유아교육 지원기관 육성	- 물리적 환경 정책
	유아교육 지원체계 강화	- 지자체 협력 및 연계 강화	- 행정체계 정책
		- 지역별 체험시설 확대 구축	- 물리적 환경 정책
	유아교육 기회	- 유아교육 바로알기 홍보	- 행정체계 정책
		- 무상교육 지속 확대	- 교육운영 정책

정책	추진과제	추진 방안	정책 분류
교육 발전 5개년 계획 (2013 ~ 2017)	확대	- 유치원 신·증설 적정화 - 유치원 시설·설비 기준 강화 - 유치원 공시제도 - 유치원 교육환경 개선	- 물리적 환경 정책 - 물리적 환경 정책 - 교육운영 정책 - 교육운영 정책
	유치원 운영 효율화	- 공립유치원 운영 개선 - 사립유치원 지원 및 운영체제 개선 - 유치원 평가제도 개선 - 유치원 재무회계규칙 도입 - 유치원운영위원회 정착 및 발전	- 교육운영 정책 - 교육운영 정책 - 행정체계 정책 - 행정체계 정책 - 교육운영 정책
	교육과정 및 방과 후 과정 내실화	- 누리과정 발전 - 누리과정 운영을 위한 현장 지 원체계 강화 - 교구·교재 인증제 도입 및 우수 프로그램 활용 - 방과 후 과정 운영 내실화 - 방과 후 과정 전담인력 배치	- 교육과정 정책 - 행정체계 정책 - 교육운영 정책 - 교육과정 정책 - 물리적 환경 정책
	교원 전문성 및 자긍심 강화	- 누리과정 담당교사 자격 강화 - 맞춤형 연수 지원 - 교원능력개발 평가 정착 - 교원임용 및 인사방식 개선 - 교사 근무여건 개선	- 교육운영 정책 - 교육운영 정책 - 교육운영 정책 - 교육운영 정책 - 교육운영 정책
	유아교육 지원체계 강화	- 종합정보시스템 구축 - 유아교육진흥원 및 체험교육원 운영 활성화 - 유아교육에 대한 인식 개선 - 대내외 협력 네트워크 강화	- 행정체계 정책 - 물리적 환경 정책 - 행정체계 정책 - 행정체계 정책
	공공성 강화를 통한 교육의 희망 사다리 복원	- 국공립 유치원 확대 - 실질적 교육기회 평등 보장 - 건전한 사립유치원 육성·지원을 통한 공공성 강화	- 물리적 환경 정책 - 교육운영 정책 - 물리적 환경 정책
유아 교육 발전 기본 계획 (2018 ~ 2022)	교실혁명을 통 한 유아중심 교육문화 조성	- 유아 중심 교육패러다임 - 과도한 사교육 문화 개선	- 교육과정 정책 - 교육과정 정책
교육공동체와 함께 유아의 건강한 발달 지원	- 학부모 안심 유아교육환경 조성 - 학부모 참여 강화	- 교육운영 정책 - 교육운영 정책	
유아교육 혁신을 위한 행정시스템 구축	- 현장에 적합한 평가체계 마련 - 사립유치원 행정지원 체계 정비	- 행정체계 정책 - 행정체계 정책	

자료: 교육과학기술부(2009). 유아교육 선진화 추진계획(2009년 11월), 교육과학기술부(2013). 유아

교육발전 5개년 기본계획(2013년 2월), 교육부(2018b). 유아교육발전 기본계획(2018년 3월) 정책자료 종합 및 참고하여 구성함.

유아교육 정책분류는 물리적 환경 정책, 교육재정 정책, 교육운영 정책, 행정체계 정책, 교육과정 정책의 5가지 유형으로 분류된다. 이 중 교육과정 정책은 현재 누리과정으로 대표되고 있으며, 누리과정은 교육과정 정책뿐 아니라 교육재정 정책과도 밀접하게 관련되어 있다. 누리과정에 대해서는 이미 공청회와 정책 검토 및 의견수렴 과정을 통해 사립유치원의 고유한 특성을 반영하도록 운영지침이 설정되고 지속적인 보완이 이루어지고 있어 제도적 정착이 안정화 단계로 이행하는 실정이다. 하지만, 2009년부터 시행된 유아교육 공공성 강화 정책의 추진 과제와 세부 추진방안은 유사한 성격의 과제가 통합되거나 폐지, 또는 새로운 과제가 추가되면서 표<II-4>와 같은 정책분류 기준으로 분류하는 것에는 한계가 있다.

2. 국내외 유아교육 공공성 강화 정책

공공성은 사익과 반대 개념으로 공교육에서 공공의 복리적 관점, 교육의 기회 균등 차원에서 공적 절차나 제도에 의해서 국가의 책무성을 중심으로 전개되는 것이다. 이런 점을 기준으로 국내외 유아교육 공공성 강화 정책의 변화를 살펴보고 쟁점을 도출하고자 한다.

가. 국내 유아교육 공공성 강화 정책 변천 과정

국내 유아교육 공공성 강화 정책의 변천 과정과 흐름은 국·공립유치원 확대 및 신증설 정책, 무상교육 정책, 에듀과인(국가관리회계시스템) 정책의 순으로 살펴보고자 한다.

1) 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책

국공립유치원 확대 및 신·증설 정책은 유아교육 공공성의 물리적 환경은 교육 기관인 유치원이며 관련 정책에는 국·공립유치원 확대 및 신·증설 정책, 유치원 시설·설비 기준 강화, 유아교육 지원기관과 이에 따른 지역별 체험시설 확대 등이다. 서현과 윤경아(2019)는 유아교육의 공공성 정립은 교육의 기회, 교육의 과정, 교육의 결과에 있어 형평성을 통한 접근이 필요하다고 주장하며, 이러한 관점에서 물리적 시설 확충이 중요하다고 하였다. 조석훈(2004)도 물리적 시설 확충을 통해 유아교육 영역에서 사립유치원도 책무성과 공공성이 요구된다고 주장하고 있다.

교육부의 유아교육 선진화 추진계획(2009)은 유치원의 문제에 대해 공립유치원과 사립유치원의 지역적 편중으로 인한 구조적 문제를 이야기하였다. 도시지역의 경우에는 학부모들이 저렴하게 이용할 수 있는 공립 또는 기업체 부설유치원이 부족하여 경제적 부담을 가중하는 문제를 지적하고 있다. 또한, 원아 감소를 우려하는 사립유치원이 공립유치원의 신·증설을 반대하기 때문에 학부모들이 불가피하게 사립유치원을 선택할 수밖에 없는 악순환도 지적하고 있다.

이에 따라 정부는 공립유치원 확충 및 적정 규모 육성, 기업체 등의 부설유치원 설립 및 운영 활성화를 핵심과제로 선정하였다. 정책 추진과제로 도시지역 공립유치원 확충을 선정하였으며 이는 신도시나 재개발지구 등 인구 유입지역을 중심으로 사립과 공립유치원 간의 균형 배치를 유도하기 위한 것이었다. 아울러 지역교육청 별로 3년 단위 유치원 수용계획 수립 시 공·사립유치원의 참여 기회를 보장하도록 하였으며 초등학교 신설 시 병설유치원을 권장하였다. 2009년 유아교육 선진화 추진계획에 포함된 유치원 설립 및 운영 등에 관한 추진과제는 <표 II-5>와 같다.

<표 II-5> 2009년 유아교육 선진화 추진 시 유치원 신·증설 계획

추진과제	세부내용
도시지역 사립유치원 정상화	<ul style="list-style-type: none"> • 정상 경영이 어려운 사립유치원 대상 • 폐원 또는 매각 희망 시 시·도 교육청에서 우선 매입하여 공립 유치원으로 전환
농산어촌 적정 규모 공립 유치원 육성	<ul style="list-style-type: none"> • 읍·면 지역 공립 병설유치원을 적정 규모로 통합 운영 • 2012년까지 322개 병설유치원을 112개로 통합 운영 • 규모에 따라 단설 및 통합 병설유치원으로 운영하되 지리적 여건으로 통합이 어려운 지역은 거점 유치원과 연계 강화
기업체 등 부설유치원 설립·운영 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관, 기업체, 대학 등의 내부 부설유치원 자율 설립유도 및 설립기준 완화 • 직영 또는 전문기관 사립유치원 경영자에 위탁 운영할 수 있는 근거 마련 • 직장보육시설과 시설 및 인력 공동 활용 연계 운영

자료: 교육과학기술부(2009). 유아교육 선진화 추진계획(2009년 11월) 참고하여 구성함.

정부는 2009년 유아교육 선진화 추진계획에 의해 유치원 설립 및 운영 개선을 도모하였지만 2012년까지 공립 대 사립 유아 비율은 2:8로 불균형 상태를 유지하여 학부모의 수요 충족에는 역부족이었다는 지적이 있었다. 도시지역의 경우 학부모의 교육비 부담이 적은 공립유치원이 부족하여 가계의 경제적 부담이 가중되고 있었다. 이에 따라 2013년 발표한 「유아교육발전 5개년 계획」에서는 유치원 신·증설 적정화를 핵심과제로 선정하여 <표 II-6>과 같이 추진하였다.

<표 II-6> 2013년 유아교육발전 5개년 계획 시 유치원 신·증설 계획

추진과제	세부내용
시·도별 유아수용계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도 교육감은 취학 권역별로 3개 학년도 이상의 유아수용계획수립(유치원 취학 수요조사 결과 최대한 반영) • 공·사립유치원 비율의 균형 개선(인구 유입으로 초등학교 신설하는 경우 학교 정원 1/4 이상의 유아 수용 가능한 공립유치원 설립계획 포함하여 수립)
연령별 학급당 원아 수 제시	<ul style="list-style-type: none"> • 연령 및 단일·혼합 학급별 원아 수에 따른 적정 학급 규모 기준 설정 • 만 3~5세 유아 담당 교사 대 아동 비율 기준 설정 • 담임교사 및 보조인력의 수, 자격기준 등 설정
기업체 등 부설유치원 설립 및 운영 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관, 기업체, 대학 등 직장유치원 설립 확대 및 의무화 • 법적 기준 마련 • 시설 기준 완화, 법인 또는 개인 위탁 운영 허용, 국가 및 지방 자치단체의 설립·운영비 지원

자료: 교육과학기술부(2013). 유아교육발전 5개년 계획(2013년 2월) 참고하여 구성함.

2013년 발표된 유아교육발전 5개년 계획의 추진으로 2013년부터 2017년까지 국·공립유치원이 연평균 6%로 증가하였지만, 여전히 지역별 차이는 남아 있었다. 지역교육청 단위로 볼 때, 국·공립유치원 취원 비율이 최대 100%에서부터 최소 9%로서 지역 격차가 현저하게 발생했다(교육부, 2018a).

2018년 수립된 「유아교육발전 기본계획」에서는 국공립유치원 신·증설을 보다 구체화하고, 국공립유치원의 여건 개선을 추진과제로 선정하였다. 국·공립유치원 신·증설은 지역별 특성을 고려하여 시·도교육청별로 단계적으로 시행하고, 학교용지법 개정을 통해 단설유치원 부지확보에 대한 재정부담 완화를 추진하였다. 또한, 과밀학급의 문제를 개선하기 위해 학급당 원아 수를 어린이집 수준인 20명 이내로 감소하기로 하였다.

정부에서는 유아교육의 공공성 강화를 위해 2009년 유아교육 선진화 추진계획에서부터 2018년 유아교육발전 기본계획에 이르기까지 지속적으로 국·공립유치원 확대를 정책으로 추진하였다. 한편 2009년 유아교육 선진화 추진계획에서는 사립유치원 교육역량 제고를 핵심과제 중 하나로 선정하였다. 추진과제는 유아학비 바우처 지원과 사립유치원 지원을 병행하며, 지원에 따른 투명성 및 책무성 확보를 연계하여 사후관리 체제를 구축하는 것이다. 이를 요약해보면 <표 II-7>과 같다.

<표 II-7> 2009년 사립유치원 역량 제고 추진과제

추진과제	세부내용
지원 요건	<ul style="list-style-type: none"> 투명성 확보: 유치원정보공시제도, 재무회계규칙, 유치원운영위원회 도입 등 책무성 강화: 유치원 평가, 교원능력개발평가 수행 및 유치원종합정보시스템 참여 등
지원대상 기준	<ul style="list-style-type: none"> 일정한 수의 원아 및 교사를 확보하고 원비 수준이 일정 기준 이하인 유치원 지원기준에 대해서는 지역별 실정에 따라 각 시·도 교육청 자율 결정
지원 내용	<ul style="list-style-type: none"> 예산 범위 내에서 교육역량 제고 사업비 지원 지원금액은 시·도 교육청 실정에 따라 결정하여 추진
지원 절차	<ul style="list-style-type: none"> 지원 요건을 갖춘 사립유치원이 신청하고, 지역교육청에서 대상 기준 충족 여부 등 확인 후 지원 여부 결정

추진과제	세부내용
사후관리	<ul style="list-style-type: none"> • 주기적 점검을 통한 지속적 사후관리 실시 • 지원 전후 원비 인상 상황 모니터링 • 지원대상 기준 또는 지원 요건 미준수 시 지원 취소

자료: 교육과학기술부(2009). 유아교육 선진화 추진계획(2009년 11월) 참고하여 구성함.

2013년 발표한 「유아교육발전 5개년 계획」에서는 사립유치원 지원 및 운영체제 개선을 핵심과제로 선정하였다. 정부의 재정지원을 받는 사립유치원을 공공형으로 지정하고 표준 유아교육비에 맞춰 운영비 등의 지원을 확대하였다. 정부 지원 사립유치원에 대해서는 원비 인상에 대한 상한선을 두도록 하였다.

2018년 발표한 「유아교육발전 기본계획」에서는 이전부터 추진되어왔던 사립유치원 지원 방침의 방향을 공공성 강화의 차원을 강화하여 진행하였다. 공영형 사립유치원 도입, 공공위탁 등 운영방식의 다양화, 법인전환 활성화를 주요과제로 선정하였다. 세부적인 내용은 <표 II-8>과 같다.

<표 II-8> 2018년 사립유치원 육성 및 지원 정책

추진과제	세부내용
공영형 사립유치원 도입(지원형)	<ul style="list-style-type: none"> • 공-사립 간 격차 완화 및 취약계층을 위한 운영 등 사립유치원의 공공성 강화 • 2018년 15개 내외의 유치원 시범 운영을 통해 공영형 사립유치원 모델 개발 • 유치원 운영비의 최대 50%까지 지원하여 학부모 부담을 국공립 수준으로 경감 유도 • 재정지원방식을 개선하여 전체 운영비를 총괄 지원
공공위탁을 통한 운영방식 다양화(매입형)	<ul style="list-style-type: none"> • 교육청에서 사립유치원 매입하여 민간 경영자가 위탁 운영 • 민간위탁 시 심사기준 투명화, 공립에 준하는 점검 및 평가로 책무성 확보 • 도심지역 등 설립용지 확보가 어려운 지역 위주로 추진
사립유치원의 법인전환 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 사인 사립유치원을 법인 형태로 전환하여 공공성 강화 • 국공립과 건전한 사립유치원 간 상생이 가능하도록 지원 • 사립유치원의 특수성을 반영하여 별도의 학교법인 요건과 지원방안 마련 • 사립유치원 재인가 기간 단축 등 현장의 불편 최소화 방안과 병행하여 추진

자료: 교육부(2018b). 유아교육발전 기본계획(2018년 3월) 참고하여 구성함.

유아교육발전 기본계획부터는 국가 책무성과 공공성 강화 차원에서 초·중·고 유희 부지와 공공기관 시설 임대를 통한 국·공립유치원 신·증설, 기존 개인 설립

자 중 폐원 희망자에 대해 교육부에서 시설 매입을 통한 장기임대를 하는 형태인 매입형 공립유치원 추진, 교육청에서 공립에 준하여 지원하는 공영형 사립유치원, 부모 협동형 유치원을 추진하였다. 공영형 유치원이 성과를 내기 위해서는 공영형 유치원 신청조건을 공공성 및 투명성 확보를 위해 법인으로 전환하고, 법인 이사회 절반 이상을 개방 이사로 두어야 하는 문제가 남아있다.

2) 무상교육 정책

무상교육 정책은 1992년부터 저소득층 아동에 대한 보육료 지원으로 시작되었다. 2006년부터는 차상위계층을 대상으로 교육비 전액 지원이 도입되었다(김혜인, 2012).

제24조(무상교육)

- ① 초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다. [개정 2012.3.21] [[시행일 2013.3.1]]
- ② 제1항에 따라 무상으로 실시하는 유아교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다.[개정 2010.3.24]
- ③ 제2항에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용은 제4항의 표준유아교육비를 기준으로 교육부장관이 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 고시한다. [신설 2012.3.21, 2013.3.23 제11690호(정부조직법)]
- ④ 교육부장관은 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를 거쳐 표준유아교육비를 정한다. [신설 2012.3.21, 2013.3.23 제11690호(정부조직법)]
- ⑤ 제2항에 따른 지원방법, 제3항에 따른 비용 고시 및 제4항에 따른 표준유아교육비 산정 등에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다. [개정 2012.3.21, 2013.3.23 제11690호(정부조직법)]

[그림 II-2] 유아교육법 제24조 무상교육의 개념

2012년 누리과정 도입에 따라 만 3-4세 무상교육 법제화가 추진되면서 부모의 가구소득과 상관없이 같은 비용을 지원해서 경제적 부담을 줄이는 것이 목표였다(이윤진 · 김지현 · 이민경, 2017). 무상교육 정책은 유아 공교육 선진화 추진 계획(2009~2012), 유아교육발전 5개년 기본계획(2013~2017)에 의거 유아들이 출발 단계에서부터 균등하게 교육받을 기회를 보장하겠다는 정부의 의지이다. 주요 정책 추진과제를 보면 <표 II-9>와 같다.

<표 II-9> 무상교육 관련 정책 추진과제

구 분	주요정책 추진과제
유아교육 선진화기 (2009년~2012년)	<ul style="list-style-type: none"> ● 2009년 12월 『유아교육 선진화 추진계획』 발표 - 유아학비부담 경감, 선진 유아교육 제도 구축 - 미래지향적 교육과정 운영, 우수교원 배치 활용 - 유아교육 지원체계 강화라는 5개의 정책분야와 그에 따른 25개 핵심과제로 이루어져 있으며 현재까지 순차적으로 진행되고 있음 ● 2011년 9월 5세 누리과정 제정 - 2012년도 만 5세아 누리과정 무상교육비 지원 - 2013년 3월부터 만 3~4세 유아에게도 누리과정 전면 확대 시행 - 「3~5세 연령별 누리과정」 고시
무상 공교육 일원화기 (2013년~현재)	<ul style="list-style-type: none"> ● 2013년 만 3세~만 4세까지 누리과정이 전면 확대 시행으로 유치원 교육과정과 어린이집 표준보육과정 통합, 소득계층에 상관없이 교육비(보육료) 지원 ● 2014년 2월에 영·유아 보육·교육 통합 추진위원단 발족, 교육과정 일원화 시작 ● 유아학비와 보육료 결제카드 통합 ● 유치원·어린이집 평가체계와 정보공시 통합 방안이 제시 ● 2017년 11월 유치원·어린이집 통합 평가 인증지표 시행

자료: 박흥경(2018). 유아교육·보육정책에 대한 유아교육기관 원장의 경험과 기대. 배재대학교 박사학위논문, pp. 16-20.

무상교육에 대한 주요 기본정책 추진 배경의 구조를 보면, 사회구조적 문제인 저출산 문제와 여성의 경제적 참여 문제가 중심이다. 무상교육비 수혜 범위를 만 0-5세로 확대한 것은 한국 사회의 정책적 전환점이며 무상교육비 지급이 시행됨에 따라 보편적 차원의 복지가 이루어지기 시작했다. 무상교육 정책은 국가 차원에서 여성의 자녀 보육 부담을 경감시키고 여성의 사회권 확보 및 성별 지위 향상에 영향을 미쳤다. 정부는 맞벌이 가구의 출산을 가로막는 돌봄 및 양육 문제 해결을 위하여 양질의 보육·교육 서비스를 늘리고, 직장에서는 육아휴직 제도나 근무시간을 단축·조정할 수 있는 유연근무제 등을 적극적으로 장려했다(우남희, 2016).

일련의 유아교육·보육정책이 출산율 제고라는 목표를 토대로 변화되었고 이러한 정책들은 대한민국의 영·유아들에게 공교육의 기회를 마련하고 평등하게 교

육받을 수 있는 권리를 제공하여 교육 혜택의 격차를 줄이는 등의 긍정적인 결과를 이끌었다. 정책의 배경에는 교육과 보육에 대한 국가 책무성을 강화한다는 성격을 내포하고 있다. 동시에 저출산 시대에 젊은 부부들에게는 맞춤형 복지정책으로 경제적 부담을 경감시키고, 저출산 극복대책에 부응하는 교육복지서비스를 제공하는 국가의 의지이다.

보육정책 시행 이후 무상보육 정책 도입은 사회적인 논쟁을 촉발하였다. 누리과정은 보육과 돌봄의 사회화로 저출산 해소를 위한 방안으로 제시되었다. 하지만 대통령 공약이라는 점 때문에 그 필요성과 당위성이 복합적으로 영향을 미치면서 예산 확보 문제에서 갈등과 논란을 일으켰다. 특히 재원 부담의 주체, 부담 주체의 재원 분담 비율, 주관부처 이원화 등과 관련한 중앙정부와 지방정부, 시도교육청과 광역자치단체 사이의 이견으로 정책 참여자 간 갈등을 불러일으키는 결과를 가져왔다. 누리과정은 보육대란²⁾이라는 사회적 혼란 과정을 겪으면서 해결되지 않은 과제를 안고 있다.

저소득층 무상 유아교육비 지원정책의 배경이 보편적 무상교육, 여성의 노동시장 참여 유인, 자녀양육비 부담경감 차원에서 만들어진 정책이지만 실제 목적과는 무관하게 저출산 해소에 도움을 준다거나 경제활동이 증가했다는 연구 결과는 없다(이경희, 2019). 오히려 저소득층 유아에 대한 교육 기회확대, 다문화가정에 대한 교육 확대, 특수유아에 대한 통합교육 확대 운영, 저소득층 유아의 국·공립유치원 정원 내 100% 우선 입학 기회 등의 무상복지정책의 혜택이 저소득층보다는 중산층과 고소득층으로 귀착될 가능성이 있다는 연구(조경엽·유진성, 2013)가 있으며, 보육료 지원 정책효과 역시 중산층에서 가장 높게 나타났다는 연구(홍정림, 2013)가 보고되었다. 이러한 연구들을 살펴볼 때 유아교육비 지원정책 확대에 대한 정책보완이 필요하다고 하겠다.

육아정책연구소에서 발표한 자료(머니투데이, 2016)에 의하면 유치원을 이용하는 학부모 가운데 맞벌이 가정은 35%에 불과한 것으로 나타났다(이경희, 2019). 육아에 어려움을 느끼는 맞벌이 가정을 위한 운영 취지가 퇴색됐다는 지적이 나

2) 현재 어린이집과 유치원이 누리과정으로 통합 운영되는데 유치원은 원래 지방 교육청에서 관할했기 때문에 문제가 없지만, 보건복지부 관할의 어린이집까지 시·도교육청에서 재정을 부담해야 되느냐 하는 데서 문제가 발생한 것이다.

오는 이유이다. 무상교육정책이 도입된 2012년부터 방과 후 과정에 참여하는 모든 가정에 예산지원이 이루어졌다. 그 결과 누리과정 운영·이용률은 점차 증가해 방과 후 과정 운영률은 전체 유치원의 99%, 이용률은 68%에 이른다. 하지만 방과 후 과정이 불필요한 유아들까지 장시간 유치원에 머물게 된다는 문제도 있었으며 이러한 상황은 정부의 재정부담 가중으로 이어지는 문제를 노출하였다.

누리과정 비용, 방과 후 과정비용, 가정 양육수당 등 가구소득 및 교육기관의 종류와 무관하게 지원되는 무상교육 정책은 유아 교육기관의 종류나 국공립 및 사립유치원 유무와 관계없이 지원되어야 하지만 그렇지 못한 문제가 있다.³⁾ 이를 해결하기 위해서는 대통령령으로 정할 수 있는 무상교육의 내용과 범위가 규정되어야 한다.

무상교육 정책은 저출산 해소, 여성의 노동시장 참여 유인, 교육비 경감, 교육격차 해소 등 사회구조적 환경변화를 근간으로 추진되었지만, 정책의 추진 배경, 정책의 실효성, 무상교육비 지원전달 주체, 지원금액 등 정책에 영향을 주는 요인이 복합적으로 작동하여 여러 가지 문제를 노출하고 있다.

3) 에듀파인(국가관리회계시스템) 정책

유치원에 대한 재무회계 규칙 도입은 2009년 유아교육 선진화 추진계획의 정책 추진과제이다. 2013년 유아교육발전 5개년 계획에서는 유치원에 대한 재무 및 회계 규칙의 적용에 관해 구체적인 과제를 설정하였으며 세부적인 내용은 <표 II-10>과 같다.

<표 II-10> 2013년 유아교육발전 5개년 계획의 재무회계 규칙

추진과제	세부내용
차입금과 적립금 제도 도입	• 차입금은 교육시설 개·보수, 교재 및 교구구입, 차량 구입비 목적 한정

3) 지역별로 살펴보면, 만 5세 이상 기준으로 서울이 월 평균 27만 1,682원(연간 344만 5,000원)으로 가장 비쌌고 인천(22만 7,521원), 경기(21만 9,737원), 울산(21만 1,468원)이 뒤를 이었다. 반면 강원(9만 5,526원)과 충북(9만 5,871원)은 유치원비가 서울의 3분의 1 수준이었다. 전국에서 가장 비싼 유치원은 서울 성북구의 우촌유치원으로, 만 5세 이상 기준으로 한 달 교육비 100만 원에 입학 경비 등을 포함한 1년 교육비가 1,253만 원에 달했다. 이는 서울 사립유치원 평균의 5배로 넘는 액수다. 이어 경기 용인시 강남대부설유치원(71만 5,000원), 서울 성동구 한양여대부속유치원(71만 1,600원) 등이 비싼 원비로 뒤를 이었다.

	<ul style="list-style-type: none"> • 재산 증식(토지 매입, 건물 증축 등) 목적 차입 금지 • 적립금은 교직원 퇴직금, 시설 개·보수, 차량구입 목적으로 제한
예·결산 기준 명시, 장부 및 서식 간소화	<ul style="list-style-type: none"> • 사립유치원 회계과목을 전국적 기준 통일 및 사전 연수실시 • 사립유치원의 현실을 고려하여 장부와 서식 간소화 • 필요시 회계정보시스템 도입
단식부기 적용 및 감사 실시	<ul style="list-style-type: none"> • 규모의 영세 및 회계 전문가 채용의 어려움을 고려하여 단식부기 적용 • 사립유치원 재무회계 감사는 3년에 1회 이상 실시 원칙 • 회계 관련 서류 및 거래 통장 상시 비치 의무화

자료: 교육과학기술부(2013). 유아교육발전 5개년 계획(2013년 2월) 참고하여 구성함.

2009년 유아교육 선진화 추진계획 도입목적은 유치원의 특성에 적합한 재무회계 관리 체계를 구축하여 재정 운영의 투명성과 유아교육에 대한 국민의 신뢰도를 제고하는 데 있었다. 국·공립유치원과 사립유치원 교육역량 제고 사업의 지원을 받는 사립유치원은 이러한 지침을 의무적으로 적용하였으며 정보공시제도와 재무회계 규칙을 수용하는 유치원에는 해당 인증을 부여하였다. 또한, 사립유치원의 원비를 신용카드로 수납할 수 있도록 하고 유치원의 카드 수수료 부담을 최소화하는 방안을 추진하였다.

2018년 유아교육발전 기본계획에서는 모든 유치원에 대해 재무회계 규칙을 적용하는 것이 현실적으로 문제가 있음을 인정하여 사립유치원의 특수성을 반영한 사학기관 재무회계 규칙 등에 대해서는 별도로 검토하여 지원방안을 추진하기로 하였다. 「사립유치원 K-에듀파인」의 안정적인 도입을 위해 교육부는 시·도교육청과 협력하여 사용자 교육, 원격 서비스 등을 지원하며, 이미 사용 중인 사립유치원과 새로 도입하는 곳이 원활하게 사용하도록 지원하고 있으며, 제주도의 경우 100% 도입하여 운영하는 상황이고, 앞으로는 유아교육법 개정으로 모든 사립유치원이 에듀파인(국가관리회계시스템)을 의무적으로 사용해야 한다.



[그림 II-3] 2020년 사립유치원 K-에듀과인

교육부가 추진한 유아교육법 시행령과 사학기관 재무회계 규칙 개정 내용의 골자를 살펴보면, 유치원 폐원 시 폐원 날짜를 유치원 측이 자체적으로 기록하는 방식에서 구체적인 날짜를 기록하고, 매 학년도 말일에만 폐원할 수 있도록 명시하였으며, 유아 전원 계획과 학부모 2/3 이상의 동의서를 받아 첨부할 것을 의무화했다.



[그림 II-4] 유아교육법 시행령 개정 신설 내용

또한, 사학기관 재무회계 규칙에서 보조금을 받지 않는 학교와 유치원은 예외로 한다는 내용을 삭제하여 사립유치원의 예외과인 의무사용을 추진하면서 공공성을 강화하는 정책을 표방하고 있다.

나. 외국의 유아교육 공공성 강화 정책 흐름

외국의 유아교육은 2000년대 이후 국가의 책무성을 강화하고 공공성을 지향하는 흐름을 나타내고 있다(최윤경·김나영·이혜민, 2019). OECD(2013, 2015)는 교육은 건강한 삶, 장수, 성공적인 육아, 시민사회 참여 등과 연결되어 있어 교육으로부터 받는 수혜가 광범위하다고 하였다. 이는 공정하고 통합적인 교육은 사회를 평등하게 하는데 강력한 영향력을 발휘한다는 의미이다.

국·공립유치원 확대 정책 측면에서 국외의 유아교육의 흐름을 살펴보면 다음과 같다. 국외의 유아교육의 정책 흐름은 공정하고 통합적인 교육의 중요성을 강조하고 있다. 첫째, 시민들이 자신의 능력을 개발하고 사회에 충분히 참여할 수 있도록 하기 위해서는 인권이 필수적이며, 교육을 받을 권리가 유엔 아동권리선언 및 대부분 국가의 헌법에서 인정되고 있다. 둘째, 교육의 실패에 따른 장기적인 사회적·재정적 비용이 과다하며 사회경제적으로 참여할 능력이 부족한 사람들은 건강, 소득지원, 아동복지 및 보안 등에 상대적으로 높은 비용을 지출한다. 셋째, 세계화로 인한 이민의 증가는 사회적 화합이나 통합의 문제를 고민하게 하며 교육의 평등은 사회적 응집력과 신뢰감을 증진한다. 이 때문에 이민자나 소수민족에게 공정하고 통합적인 교육을 제공하는 것이 중요한 것이다(Field, Kuczera & Pont, 2007).

이와 같은 맥락에서 유아교육의 중요성을 국가적 차원에서 다루고 있는 것이 세계적 추세이다. OECD 보고서(2015)에 의하면 선진국들은 유아교육이 아동, 부모, 사회 전반에 걸쳐 수혜를 가져다주며 교육의 질적 수준에 따라 다르다고 보았다. OECD 국가들은 유아교육의 질적 수준을 고양하는 데 효과적인 방안으로 다음과 같은 다섯 가지를 제안하고 있다(OECD, 2015).

첫째, 교육의 질에 대한 목표와 규칙 설정이다. 유아교육에 대하여 명백한 목표와 최소한의 표준을 설정하는 것이 유아교육의 질적 수준을 보장하는 데 도움이 될 수 있다. 목표와 표준의 설정은 정치적 의지를 통합하고 전략적인 자원배분을 통해 협력적인 아동중심 교육을 가능하게 한다.

둘째, 유아교육과정과 학습표준을 설계하고 실행하는 것이다. 교육과정과 표준은 아동의 학습과 발달에 긍정적인 영향을 미친다. 이는 유아 교육기관에서 무엇

을 하는지, 가정에서는 무엇을 할 수 있는지에 대한 정보를 부모들에게 제공하며, 아동의 학습과 복지를 증진하는 지침을 확고하게 설정하는 역할을 한다.

셋째, 유아교사의 자격 기준, 훈련과정 및 근무조건을 고양하는 것이다. 높은 수준의 자격 기준은 유아교육의 발전에 직접적 영향을 미친다. 교사의 능력은 유아들의 개인 간 차별성을 파악하여 적절한 개입을 통해 유아들의 상호작용을 자극하는 등 높은 수준의 교육환경을 제공하는 데 있어 중요한 요소이다.

넷째, 유아교육에 가족과 지역사회 공동체를 참여시키는 것이다. 부모의 육아와 지역사회의 개입은 건전한 아동의 발달과 학습에 중요한 요인으로 작용한다. 부모의 개입은 가정에서 수준 높은 학습이 이루어질 수 있도록 하며, 교사와 원활한 의사소통을 강화하는 것은 유아의 미래 학문적 성공과 밀접하게 관련되어 있다.

다섯째, 유아교육에 대한 자료 수집, 연구, 모니터링을 지속적으로 하는 것이다. 자료 수집과 모니터링은 유아교육이 공평하게 이루어지는지, 어떤 혜택을 받는지 등을 설정하는 요인으로 작용한다. 자료 수집과 모니터링이 유아교육의 질적수준을 높일 수 있고, 유아의 교육 성과를 향상시킬 수 있다(OECD, 2015).

유아교육의 중요성은 OECD 국가에만 한정된 것이 아니라 전 세계적으로도 중요한 의제이다. UN은 2015년 우리 세계의 변혁을 위한 2030 지속가능개발 의제에서 17개의 목표를 제시하였다. 이 가운데 4번째가 교육이며 교육의 7개 세부 목표 중 2번째가 유아교육이다. 「2030 지속가능개발 의제」의 핵심 가치는 전 지구적 지속가능성(Sustainability)이다. 이는 향후 15년간 인간, 지구, 번영, 평화, 파트너십의 5개 영역에서 인류가 나아가야 할 방향성을 제시한 것이다(UN, 2015).

2015년 대한민국 인천에서 개최된 UNESCO 세계교육포럼에서는 교육은 인간의 기본적인 인권이며, 영·유아교육을 포함한 기초교육에서부터 평생학습에 이르기까지 교육기회의 보장을 확대해야 한다는 것을 확인하였다(UNESCO, 2015). 교육의 문제가 인류의 생존과 번영에 중요하다는 것이 전 세계적으로 보편화된 인식이며, 유아교육은 평생에 걸친 교육의 출발점으로서 교육의 기회균등을 보장 받아야 한다는 인식이 강조되고 있다.

무상교육정책 측면에서 살펴보면, OECD 및 EU 회원국들은 국가 차원에서 차

별 없이 모든 유아에게 교육 서비스를 제공하고자 노력하고 있다(OECD, 2015). 노르딕 국가 중에서 최초로 공립유아교육 기관을 설립한 핀란드의 경우 1973년에 제정된 「아동보육법」을 근거로 유아교육체제를 확립하였다. 유아의 균형 있는 발달을 촉진하는 것을 유아교육의 목적으로 제시하며, 유아와 따뜻한 관계를 형성하고, 유아의 발달을 도모하기 위해 다양한 방법을 통해 유아의 활동 지원을 중요하게 다루고 있다. 또한, 유아 개개인이 처한 상황에 맞는 건전한 환경을 제공하는데 유아교육 서비스의 초점을 두고 있다(신동주, 2015). 핀란드 교육부는 취학전 아동이 유아교육을 받을 주체적인 권리를 가지고 있음을 표방하고 있으며 유아기는 발달과 학습에 결정적인 시기로 유아교육의 임무는 교육 관계자들의 협력을 통해 아동의 총체적인 성장, 발달, 학습 효과를 증진하는 것이라고 밝히고 있다. 특히 놀이(Play)를 통한 학습이 중요하며, 아동의 복지와 학습 효과를 증진하는데 놀이의 중요성과 교육적 가능성에 대한 이해를 강조하는 것이 핀란드 유아교육의 기본적 인식이다(Finnish National Agency for Education, 2020).

영국의 유아교육은 교육청 산하의 기관으로 유아 학교에 소속된 유아학급과 유아원이 있으며, 유아 학교에서 만 2~5세를 대상으로 운영하고 있다(신동주, 2000). 운영방법은 무상 의무교육을 토대로 중앙정부에서 운영·관리하고 있지만, 지방행정 당국이 많은 권한을 부여받아 운영되고 있다. 또한, 만 5세 유아 학교에서 100% 의무교육 혜택을 받고 있으며 유아원과 유아학급에는 만 2~4세까지의 유아가 다니고 있다(유송희, 2001). 영국은 1998년 교육개혁법을 통하여 국가 수준을 제시하고 교육부의 관리·감독 아래 모든 유아교육 기관은 정부가 제시한 ‘학습 목표’를 제대로 수행하고 있는지 평가받도록 하고 있다(유송희, 2001). 영국은 유아교육이 교육적 효과뿐만 아니라 경제적 효과가 크다는 사실을 규명한 EPPLE 프로젝트⁴⁾를 계기로 2007년 6월부터 교육개혁을 단행하여 유아교육 체제에 대해 획기적인 변화를 시도하였다. 유아기에 질 높은 교육을 받은 아이들은 초등학교에 가서도 학교성적이 높은 것으로 보고된 이후 영국은 초등학교에

4) EPPLE(Effective Pre-school and Primary Education)프로젝트는 영국의 심리학자 에드워드 멜 휘시 교수가 유치원과 초등교육의 효과를 검증하기 위하여 실시한 연구이다. 정부가 1명의 유아에게 2,500파운드(약 490만원)를 지원해 질 높은 유아교육을 1 주일에 15시간 이상 제공할 경우 훗날 극빈층 부모 수입이 6.8배인 1만 7,000파운드 (약 3,330만원) 증가한다(조윤미, 2010)는 효과를 나타낸 연구이다.

입학하기 전 2년간의 유아들이 1주일에 15시간씩 1년에 38주 동안 무상으로 교육받을 수 있도록 지원해 현재 유아 학교 취원율은 98%에 이르고 있다.

영국은 유아들이 삶에 있어 가능한 최상의 출발점과 그들의 잠재력을 실현할 수 있는 지원을 받아야 하는 존재라고 인식한다. 아동은 초기 유아기에 가장 빠르게 발달하고 출생 시점부터 5세 사이의 경험이 미래의 삶에 가장 주요한 영향을 미치기 때문에 확실하고 안전하며 행복한 아동을 보내는 것은 그 자신의 권리로서 중요하다는 것이 영국 교육부(U.K. DfE: Department for Education)의 인식이다. 영국 유아교육에서 가장 중요한 원칙은 다음과 같은 4가지로 요약된다. 첫째, 모든 아동은 독특한 아이로 끊임없이 학습하고 탄력성, 능력, 자신감 및 자기 확신을 가질 수 있다. 둘째, 아동은 긍정적인 관계를 통해 강하고 독립적인 것을 배운다. 셋째, 아동은 자신에 맞는 환경을 조성하여 학습하고 발달하는데, 그 환경은 아동의 개별적 필요에 반응하고, 교육종사자와 부모 또는 보호자 간에 강력한 파트너십을 갖는 환경이다. 넷째, 아동들은 다양한 방식으로 개발하고 학습하며, 그 정도는 아동마다 차이가 있다. 그렇기 때문에 유아교육에서는 특별한 교육이 필요하거나 장애를 가진 아동들을 모두 포함하여 조기 교육과 보육이 이루어져야 한다. 영국은 전통적으로 가정에서 양육을 책임져야 한다는 관점에서 국가가 최소한의 개입 체제를 유지해 왔지만, 영아 빈곤율과 실업률 심화, 복지국가 이념 대두 등으로 인해 1997년 이후부터는 적극적인 가족정책을 시행하고 있다. 이에 따라 기존의 ECEC 서비스를 교육부로 통합하고 국가 경제적·사회적 문제에 대한 대응 방안으로 유아기 서비스 증진을 국가의 최우선적 과제로 채택하였다(장민영·박은혜·이진화, 2017). 이에 따라 기존의 만 4세 무상교육을 1999년에 만 3세로 확대하고, 2006년에는 아동보육법을 개정하여 모든 만 3-4세 유아에 대한 무상 유아교육 및 보육의 법적 체계가 만들어졌다. 만 3세 유아(결핍 아동은 만 2세)들에게는 1년 38주, 1주 15시간의 무상교육을 받을 권리가 있고, 특히 맞벌이 부부의 자녀에게는 주당 30시간의 교육 서비스가 제공된다. 만 4~5세 유아는 의무교육 대상으로서 초등학교 내 예비학급(Reception Class)에 다닐 수 있다.

일본의 유치원은 1876년 최초의 국립 유치원 설립 이후 국가가 주도적 유치원 보급에 전력하여 소학교 병설 형식이 아닌 독립형 유치원으로 발전하였다. 일본

은 한국과 마찬가지로 이원화 체제를 유지하면서 유치원교육이 공교육을 위한 단계로 넘어가고 있으며, 무상지원에 대한 관심이 높아지면서 유아교육에 대한 재정지원을 점점 확대해 가고 있다.

일본에서의 유치원 교육은 만 3세부터 소학교 취학 전까지의 유아가 취원하는 교육기관으로 2017년 5월 1일 현재 전국 1만 878개의 유치원이 있으며 만 3세 이상의 소학교 취학 전 유아 중 절반인 127만여 명의 어린이가 다니고 있다. 전체 유치원 중 63%가 사립인 특징도 보이고 있다. 일본 역시 유아교육을 사학에 더 의존하는 실정이다(고전, 2019). 보육소와 유치원의 교육 내용은 만 3세 이상의 유아에게 국가 수준의 교육과정이 공통으로 시행되며, 이에 대한 교사 연수를 함께 실시하도록 하여 유아교육을 공교육화 시키고자 제도권 안으로 끌어들이는 노력을 하고 있다. 일본의 유치원에 대한 재정적 지원정책은 공사립 구분 없이 일정 부분 재정적 지원을 하며 사립유치원의 설립자가 학교 법인화를 위해 노력한다는 규정을 첨부해 재정적 지원을 받을 수 있다. 이러한 재정적 지원의 궁극적인 목적은 유아교육이 의무교육은 아니지만, 사립유치원에 공립에 준하는 재정적 지원을 함으로써 무상교육이 가능해질 수 있도록 국가적 차원에서 유도하는 것이다(박향아, 1989; 조윤미, 2010에서 재인용).

일본의 유아교육은 한국과 유사하게 유아교육과 보육의 이원화 체제로 운영되고 있다. 만 0~2세 유아에게는 보육의 관점으로, 그리고 만 3~5세 유아에게는 교육의 관점을 기반으로 제도를 운영해 온 것이다. 그렇지만 2006년부터 인정이원 제도를 시행하면서 유아교육과 보육의 통합을 시도하였다. 이후 2015년부터 아동·자녀양육지원 신제도를 시행하면서 인정이원이원 설치를 본격화하여 2018년 현재 그 수가 6,160개로 증가하였다(최미미, 2019). 일본의 ECEC 제도는 유아교육과 보육 서비스의 통합 및 확충을 통해 저출산이나 대기 아동 문제 등의 사회적 문제를 해결하고자 하였다. 최근에는 일원화된 체계로 재정을 정비하고 시설의 일체화를 도모하기 위한 종합어린이원을 창설하는 등의 노력을 통해 효율적인 유보일원화 시스템을 구축하고자 하고 있다(장민영 외, 2017).

중국은 최근 몇 년 동안 사회의 발전과 동시에 유아교육에 대한 관심이 많아지고 있으며 유아교육에 대한 정부의 지원도 증가하는 추세이다. 하지만 중국 유아교육의 현실은 여전히 걸음마 단계에 머무르고 있다고 볼 수 있다. 정부에서는

1995년과 1996년에 탁아소 유치원 위생 제도와 유치원 작업 규칙을 반포하였다. 이를 시작으로 유아교육개혁 3개년 행동계획(2011~2013)을 전면적으로 채택하여 다양한 방법을 통해 유아교육 재정도입을 확대하였다. 새롭게 편성된 교육경비는 유아교육에 우선으로 투입한다. 동일한 수준의 교육예산 보다 유아교육 예산 비율을 다가올 3년 동안 합리적으로 개선시킨다.

각 지역에서는 지역 실정에 따라 공립 유치원의 학생 1인당 경비 표준을 제정하도록 연구한다. 가정은 합리적으로 유아교육 비용을 분담하고 유아교육을 보조하는 제도들을 신설하여 경제적 어려움을 겪는 가정의 아동이나, 결손가정이나, 장애인 아동이 유아교육을 받을 수 있도록 돕는다. 중앙정부는 중서부 농촌지역, 소수 민족 지역, 국경 지역에서의 유아교육과 이중 언어교육을 지원하기 위한 재정을 편성한다. 지방정부는 빈곤 지역과 소수 민족 지역 유아교육에 초점을 맞춘 투자를 확대해야 한다. 유아교육 재정의 사용과 관리를 확대 조정한다. 정부 부처는 유아교육에 대한 협조를 강화하여 교육 부서장의 지시로 이루어지는 조직 구조를 유치원과의 협조를 통한 의견수렴으로 구조를 개선하고 교육 부분의 정책들과 교육 기준을 관리하고 교육 연구를 풍부하도록 지원하는 방향으로 수정하며 유아교육에 대한 과학적 지도와 관리 감독을 강화하도록 한다. 부서를 통폐합하여 합리적인 유치원 직원을 배정하며 개발 및 개혁 부서를 설치하여 유치원을 지원하기 위한 지역 경제 및 사회 발전을 고려한 유치원 건설 및 개발에 전념하도록 돕는다. 재정관련 부서는 유아교육의 발전을 우선시하는 투자 우대 정책을 수립하며 인적자원 및 사회보장 부서는 보육직원의 인사와 임금, 사회보장 및 고용정책을 반드시 수립해야 한다. 유치원 관리 책임을 분담하고 유치원 교육비와 재정관리 부서, 종합관리 부서, 유치원 보안 관리 부서들은 유치원의 보안 작업 및 교육 연구개선, 깨끗한 유치원 환경에 대한 감독과 지도를 강화한다. 유치원에 제공되는 음식 등 식품·의약품 감독을 철저히 하고 유치원교육 품질관리를 강화 하고 여성 연맹 및 지역 사회 위원회들은 적극적으로 장애 아동을 위한 조기교육에 가족 교육 및 지도를 실시한다. 지역 사회위원회와 농촌 마을 자치단체들은 지역 사회 및 유치원 관리 감독에 학부모가 참여할 수 있도록 정책을 수립한다.

중국은 만 3세 이전까지는 탁아소교육을 하고, 만 3~6세까지는 유아원(幼兒

園)에서 교육한다. 그리고 유아원은 취학 전 1년 동안 학전반(學前班)을 운영한다. 2010년부터는 「국가 중장기 교육개혁과 발전계획 강령(2010~2020)」에 기초하여 유아교육에 대한 정부의 재정투자를 확대하는 정책을 추진하고 있다. 이는 모든 유아에게 기본적으로 유아교육이 반드시 보급되어야 한다는 인식을 반영한 것이다(곽림, 2017). 그리고 2010년에 국무원에서 공포한 「국무원 주최 취학 전 유아교육발전 제안」을 토대로 지역별로 3년 단위 계획을 수립하여 유아교육을 시행하고 있다. 이상의 외국 유아교육 정책을 살펴본 결과도 우리나라와 유사하게 공공성 강화 차원에서 정부가 공적인 절차나 기준에 따라 유아 공교육을 면밀하게 계획하여 추진하고 있다는 것을 알 수 있다. 중국에서는 이러한 개요에 따라 각 성(省)급, 현(縣)급 정부를 중심으로 각 지역 사정에 맞는 유아교육 3년 행동계획을 편성해 왔으며 2011년에서 2013년의 1차 계획 이후, 현재 2014년부터 2016년까지의 2차 계획까지 완수되었다.

프랑스의 공교육 취학전교육은 크게 유치원과 보육시설로 나눌 수 있다. 유치원과 보육시설은 그 주된 목적과 기능이 다르고 이 기관들의 운영 및 활동을 관장하는 부처도 다르다. 두 기관의 주된 차이는 대상 연령으로 보육시설은 2개월에서 만 3세 미만, 유치원은 만 2세에서 만 5세까지를 대상으로 하고 있다(양옥승, 1998). 프랑스의 유아교육은 의무교육은 아니지만, 공교육제도 안에 포함되어 무상으로 제공되고 있어 일종의 의무성을 갖고 있다고 볼 수 있으며, 대부분 유치원은 공립이고 종일제로 모든 유치원이 운영되고 있다. 유아교육 대상 연령은 2~6세로 기본 학제에 포함되어 있지는 않지만, 수준별 교육과정은 유치원 교육과정에서 시작하고 교육부 소관으로 관리 감독이 이루어지고 있으며(유송희, 2001), 보육시설은 보건복지가족부가 관리한다. 유치원 교육은 교육적 효과를 높이기 위하여 연령에 따라 소아반(2~4세), 중급반(4~5세) 및 상급반(5~6세)으로 구 분하여 운영된다(조윤미, 2010). 지역에 따라서는 초등학교 부설 유아학급을 설 치하거나 유치원 상급반을 초등학교 준비과정으로 운영함으로써 초등교육과의 연계성을 강화하고 있다(나 정 외, 1996).

프랑스는 보육에 대한 정책 방향을 보호와 교육으로 이분화하지 않고 통합하여 실시하고 있다. 유치원은 대부분 공립이고 사립유치원은 1959년 제정된 법에 따라 국가로부터 거의 공립유치원에 준하는 재정적 지원을 받고 있으며, 공립에

준하는 수준에서 교육 내용에 대한 통제 및 지도도 교육부로부터 받고 있다(신동주 외, 1996).

미국의 경우 초등학교에 부설된 공립유치원의 형태로 공교육이 정착되었다. 1910년경에 현재의 미국 공립 유치원제도인 유치원 학년의 체제가 확립된 것이다. 현재 미국의 유아교육 체제는 크게 만 0~4세 유아를 위한 보육시설과 만 3~4세 아동을 대상으로 하는 유아원, 그리고 만 5세 유아를 대상으로 하는 유치원을 들 수 있다(나정 외, 1996). 대부분 공립학교제도 안에 유치원을 포함해 운영하고 있으며, 유치원 단계를 초등학교 내에 설치하고 초등학교 교육과정과 연계시켜 운영하고 있다(조윤미, 2010; 위종희, 2003).

이처럼 미국의 유치원은 사립유치원에서 시작하여 공립유치원화의 과정을 통해 발달했으며, 공립유치원은 초등학교 부설 유치원 형태로 정착되었다(이상금,

1992). 미국의 경우는 유치원교육이 의무교육은 아니지만, 초등학교와 동등하게 무상교육을 하므로 유치원 단계 없이 1학년에 입학할 수 있다. 사립유치원의 경우 주로 부모들이 지불하는 수업료에 의해 운영되고 있다(신동주, 2000). 미국은 공교육에 대한 재정적 지원을 주로 저소득층과 장애 유아를 중심으로 시행하고 있으며, 대부분 공적인 재정지원 프로그램이 저소득층 유아의 개별적인 지원에 초점을 맞추고 있다.

OECD 주요 국가들의 공교육제도를 살펴본 결과 만 5세 의무교육인 국가는 영국과 미국의 일부 주에 해당하며, 대부분 국가는 의무교육은 아니지만 국가로부터 재정적 지원을 받는 것으로 나타났다. 또한, 한국을 제외한 대부분 국가는 공·사립 구분 없이 공립에 준하는 재정적 지원을 제공하는 반면, 한국은 재정적 지원에서도 공립과 달리 사립에 대한 차별을 두고 있으며 지원 대상도 0~5세 전 연령 무상교육을 하는 것으로 나타났다.

3. 다차원 정책분석

가. 교육정책 연구동향

기존 교육정책 연구는 현재에만 초점을 두고 과거에 행했던 정책이나 프로그램, 기관, 문화, 조직의 역사적 관점을 무시했던 경향이 있다(Cooper et. al., 2004; Young, 1999; 손경재, 2009). 또한, 현재주의(Presentism)의 오류로 앞서 말한 정책의 모든 과정에서 파생되는 영향과 정책이 개발되기까지의 다양한 역사(계획적, 제도적, 문화적, 조직적)를 깊이 고려하지 않고 현재에만 집중하는 문제가 있다(Majchrzak, 1989). 학자들은 정책이 태동하는 과정에서 반영된 사회적 현상과 맥락이 중요하며, 이를 정확하게 이해하지 못하면 문제가 재발생하거나 의사결정에 영향을 주어, 이해 부족으로 인한 문제가 발생한다고 지적한다(Hall, 1993; Mazzoni, 1993; Sroufe, 1995; Young, 1999).

정책연구는 실증주의에 의해 주도되었으며(김재웅, 1992), 실증주의자들은 가치 문제는 학문적 논의에 적절하지 않고 심지어 무의미한 것이라고 주장하면서, 객관적 사실은 가치와 분리되어 취급되어야 한다고 보았다(정일환·주철안·김재웅, 2016). 실증주의 패러다임은 정책연구에서 규범적인 차원이 간과되기 쉽고, 우선순위에서 배제되거나 실험적이고 과학적인 연구결과를 제공하는 것으로 연구자의 역할을 한정하는 단점이 있다.

교육정책은 다양한 이론과 관점에서 분석하는 것이 필요하다. 기존 정책분석은 실증적 측면, 형태적인 측면, 해석학적인 면에서 분석을 시도하여 복잡한 사회현상의 개념을 적절하게 분석하는데 적합하지 않았기 때문이다. 이런 맥락에서 Cooper 등(2004)과 Jenkins-Smiths와 Sabatier(1994) 등은 기존의 정책연구가 정책문제에 대한 종합적 이해를 제공하지 못한다고 지적하였다. 특히 Cooper 등(2004)은 정책과정 참여자, 정책형성과정의 역동성, 기관이나 이익집단들과의 상호작용하는 방법에 대한 이해 높이고, 그러한 집단들이 어떻게 상호작용하는지를 밝혀내는 인식론적인 분석이 필요하다고 하였다. 실증주의적 관점과 해석학적 관점은 서로 배타적이고 모순되는 것이 아니라 상호보완적이므로 복잡한 정책을 다차원적으로 분석하고, 교육정책 문제를 이해할 수 있다는 상호보완 관계인 것이다.

Cooper 등(2004)의 다차원 정책분석 모형은 실증주의적 접근이론과 해석주의적

접근이론에 대해 서로 보완적인 정책분석 이론이다. 실증주의적 접근방법은 경험적인 자료를 수집하고 계량화하여 사회문화 현상을 탐구하려는 연구방법이며 양적 연구에 가깝다고 한다면, 해석적 접근방법은 사회현상에 대해 양적인 접근방법을 비판하면서 인간의 행위나 상호작용은 행위자가 의미를 부여하여 그것을 해석하고 상호작용하면서 나타나는 과정을 중시하는 질적 연구이다.

하나의 정책이 독립적인 기획은 가능하다. 하지만 의제 설정부터 평가에 이르는 과정에서는 부처들의 협의, 이해관계자 간 소통, 다양한 환경과의 복잡성, 상호작용 관계성 내에서 의견 형성, 정책 추진 및 집행을 고려할 때 정책분석은 단일 이론에 의한 분석접근 방법보다 다차원적 이론에 의한 분석 방법이 타당하다고 할 것이다. 이런 점에서 접근분석 방법에 따라 다차원 교육정책 이론과 관련된 개별이론에 대한 논의와 유아교육 공공성 강화 정책과의 관련성을 살펴볼 필요가 있다.

다차원 정책분석 패러다임의 문제의식과 정책분석에 대한 접근방법을 통하여 Cooper 등(2004)의 다차원 정책분석 모형의 이론적 틀의 정당성이 설명될 수 있으며, 해석학주의 관점인 비판이론, 페미니즘, 포스트모더니즘을 통해 뒷받침될 수 있다. 이론들에 대하여 알아보면 <표 II-11>과 같다.

<표 II-11> 다차원 교육정책 연구방법 분석 관점

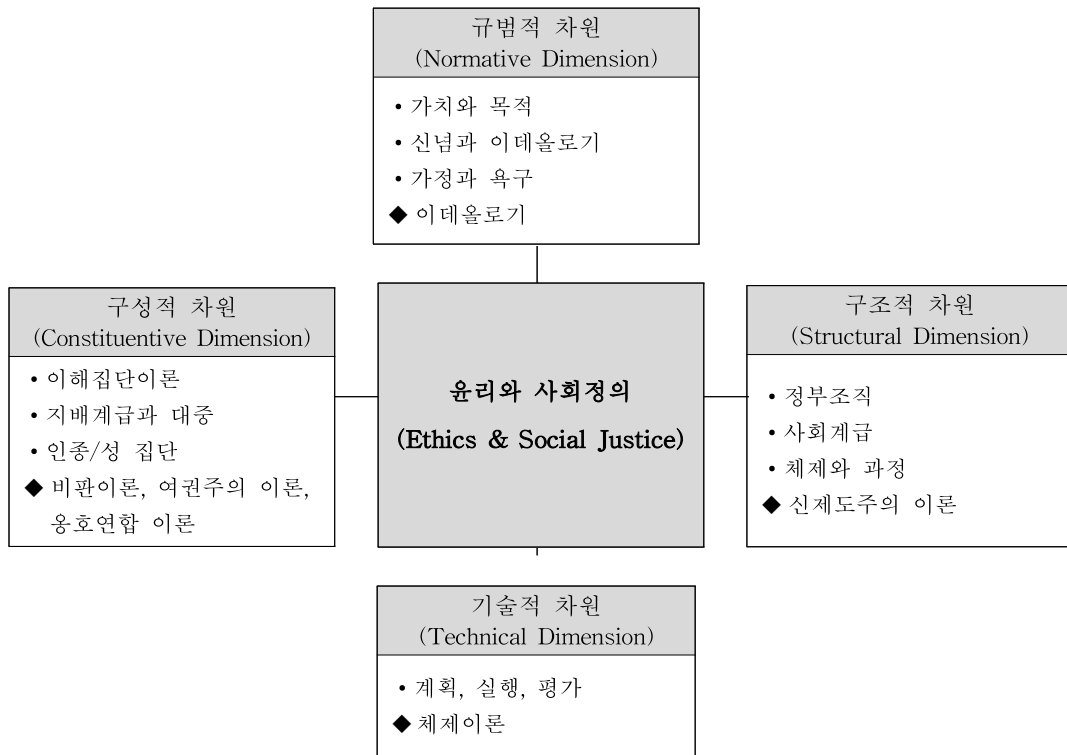
구분	실증주의 관점 연구	해석학적 관점 연구
인식론적 기원 및 방법	영국의 경험론 출발(Empiricism) - 감각과 관찰을 중시	대륙 합리론(Rationalism) - 이성 중시
과학적 탐구 절차	경험과 관찰의 귀납법적 과정	이성과 추리의 연역적 과정
기술. 설명 방법	귀납 통계적 설명 연역법칙적 설명: 양적연구	기술(description): 질적연구
강조점	보편성, 법칙, 인과관계를 설명	이해, 맥락, 의미 이해: 행위의 의미
접근방법	기계론적, 결정론적, 양적접근 방식	유기적, 불확정적, 질적 접근방식
인간관	과학적인 인간관	일상적인 인간관
교육정책이론	체제이론 신다윈주의 옹호연합 및 이익집단이론 신제도주의	비판이론 페미니즘 이론 포스트모더니즘 이데올로기적

다차원모형- 교육정책 이론	1) 규범적 차원 - 이데올로기적 이론 2) 구조적 차원 - 신제도주의 이론	3) 구성적 차원 - 신다원주의 연합과 이익 집단이론, 비판이론, 페미니즘 이론 4) 기술적 차원 - 체제이론
-------------------	---	--

자료: 송근원(1991), 최서연(2015) 김태진(2014) 참고하여 재구성.

나. 다차원 정책분석 모형

Cooper 등(2004)은 다차원 정책분석 모형의 핵심인 윤리(Ethics)와 사회정의(Social Justice)를 중점으로 규범적 차원(Normative Dimension), 구조적 차원(Structural Dimension), 구성적 차원(Constituentive Dimension), 기술적 차원(Technical Dimension)의 네 가지 차원을 제시한다. 다차원적인 접근은 유아 공교육정책인 국·공립유치원 확대 및 신·증설 정책, 무상교육 정책, 에듀파인(국가관리회계시스템) 정책에서 유아 공공성 강화 정책이 가지고 있는 가치, 이념, 구성원들의 이해관계와 문화, 운영제도와 운영에 대한 문제 등을 종합적으로 접근할 수 있다. 따라서 유아교육 정책을 이해하기 위해서는 Cooper 등(2004)이 제안한 다차원 정책분석 모형의 4가지 차원을 <그림 II-7>과 같이 살펴보고자 한다.



[그림 II-5] Cooper, Fusarelli & Randall의 다차원 정책분석 모형
 자료: Cooper, Fusarelli & Randall(2004). A Four Dimensional View of Policy Theory.

1) 윤리와 정의

Cooper 등(2004)은 다차원 정책분석 모형에 윤리와 사회정의가 근간이 되어야 함을 언급하고 있다. 과거에는 정책형성, 집행, 평가하는 이들이 정책 내 윤리적 쟁점에 대해 깊이 고려하지 않았으며, 정책 분석가들의 문헌에서도 윤리에 관한 부분을 등한시 여겨졌음을 지적하였다. 정치학자들은 교육정책에 있어 평등, 사회정의, 윤리적 의미에 관한 관심이 필요함을 언급하며, 추진되는 교육정책의 관심은 집단 간 평등한 결과를 제공할 수 있다고 하였다. 따라서 민주적이고 탈 관료화된 학교 현장과 사회를 만들기 위해서는 더 많은 관심을 가지고 정책분석에 임해야 한다고 주장하였다(Amy, 1987; Strike, 1982).

윤리적 관심은 서로 해석과 이해는 다르지만 궁극적으로 좋은 사회, 발전된 사회 추구를 기반으로 정책을 분석하여 어떤 정책을 형성해야 하는지를 깊이 고민하는 기회를 제공한다(Bellah et. al., 1991; Peters, 1986).

2) 규범적 차원

규범적 차원은 사회에서 개선과 변화가 촉발되도록 하는 가치, 이념, 이데올로기적 현상을 연구하는 차원을 의미한다(Cooper et. al., 2004). 개인, 집단, 국가는 현상에 대한 문제해결과 사회발전을 위한 목적이나 목표를 가진다는 점에서 규범적인 특징이 강하다. 규범적 차원은 학교 문제의 개선이나 교육개혁 혹은 교육정책의 변화를 추구하기 위해 이용되는 가치와 이데올로기가 무엇인가?(강미영, 2017)라는 물음을 통해 현상을 분석하는 일이라고 할 수 있다.

규범적 차원의 연구 관점은 두 가지로 요약된다. 첫째, 규범적 차원에서 정책투입에 영향을 미치는 확고한 가치와 신념을 반영하고 있는가? 둘째, 정책의 배경, 목적, 가치와 중요성은 무엇인가? 그리고 이러한 정책들은 사회변화와 발전에 기여하고 있으며 시대정신에 부합하는가? 이다. 이 두 가지 규범적 차원을 토대로 정부에서는 정권의 이념체계에 부합된 정책을 계획 추진하게 된다. 이념은 보편적 타당성을 가진 올바른 목표 가치 또는 사물의 추상적인 완전 형태를 뜻하며, 보편적 타당성을 가져야 한다. 정책에서 지향하고 있는 이념인 이데올로기는 인간과 사회의 현상을 해석·평가하고 사회문제를 해결하기 위한 원론적 지침이 되는 여러 가지 관념들의 복합체로 볼 수 있다.

본 연구는 유아 공교육정책의 목적, 배경, 가치가 무엇인지 분석하면서 윤리와 정의가 내재 되어 있는지를 살펴보고자 한다. 물론 하나의 규범적 차원으로 정책과정을 설명하는 데에는 한계가 있을 수 있다. 따라서 규범적 차원에서 숙고하지 못한 정책 구성원과 제도적 변화 등에 대한 정책의 과정은 심층면담(Focus Group Interview)을 활용하여 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

3) 구조적 차원

구조적 차원은 정부조직, 제도적·구조적·행위자 변동 요인, 체제, 교육정책의 변천 과정 등을 연구하는 차원이다. 구조적 차원은 현상에 대한 설명을 구조화할 수 있도록 문제상황 속 변수들이 어떻게 서로에게 연결되는지를 밝히는 관점을 제공한다. 구조적 차원에서 분석은 정치적 역사의 일반 패턴에 대한 이해와 정치·경제적 발달의 유발적 요소, 발전 형성에 따른 정치제도의 역할, 충돌, 선택에 대한 설명을 통합하여 구성해주는 장점이 있다(Thelen & Steinmo, 1992).

성공적인 학교 발전의 장애물은 단편적·복합적·다층적 교육정책이며, 목표가 많으면서 갈등을 촉발하고, 불확실성을 가중시키며, 기술도 불분명하여 기관의 규정이 잘 지켜지지 않으며, 수립한 정책 이행이 불확실한 상황을 야기하는 것이다(Meyer & Rowan, 1977). 그렇다면 조직의 제도적인 문제를 해결하기 위해서는 무엇이 필요한가? 개인과 조직의 변화를 일으키는 교육과 의사소통을 촉진하는 조직문화가 필요한 것이다.

구조적 차원은 중앙 교육행정기관과 지방 교육행정기관과의 관계, 학교 조직의 구조 및 체제가 어떻게 형성되는지 관심을 두면서 학교 정책을 분석하는 것을 말한다. 구조적 차원에서는 정책형성과 실행에 있어 제도의 조직구조가 어떻게 영향을 미치는가에 대한 질문(강미영, 2017)을 통해 정책을 분석한다.

이상의 내용에서 구조적 차원의 연구 관점은 두 가지로 요약된다. 첫째, 정책의 변동과정을 탐색하는데 제도, 조직, 규정, 절차, 인적자원의 태도나 인식 운영 방법 등이 정책 형성과정에 어떠한 경로로 진행되었는가? 둘째, 정책이 나가야 할 방향을 찾기 위해 정책 추진과정에서 정책변동을 제한·촉진하는 구조적 요인은 무엇인가?에 대한 문제를 제기하며 현상을 살펴본다.

본 연구는 유아교육 공공성 강화 정책 형성과정에 영향을 미친 조직이나 문화적 촉진요인과 저해요인은 무엇인가? 라는 문제를 제기하고, 해답을 찾는 과정에서 정책의 발전적 대안을 규명해 볼 수 있을 것이다. 다만 하나의 구조적 차원으로 정책과정을 설명하는 데에는 한계가 있다. 따라서 구조적 차원에서 심도 있게 다루지 못한 정책 구성원과 제도적 변화 등에 대한 정책의 전체적인 과정은 심층면담을 활용하여 구체적으로 살펴보고자 한다.

4) 구성적 차원

구성적 차원은 제도가 중요하다는 구조적 차원의 한계를 보완해주는 역할을 한다. 이는 네트워크, 엘리트, 일반 대중, 이익집단, 윤리성 집단, 공급자와 수요자, 정책형성과정에 영향을 주며, 이러한 정책에 참여하고, 혜택을 받는 수혜자를 포함한다. Evans(1996)는 정책입안자들이 정책 구현은 사람들의 행동 변화를 요구한다는 사실을 간과하기 때문에 실패한다고 주장한다.

구성적 차원에서는 누가 해결해야 하는 문제들에 관해 권력을 통해 접근할 수

있는가?, 이익집단들이 어떻게 자신들의 요구를 주장할 수 있는가?, 경쟁하는 이익집단들이 타협책을 어느 정도 만들어 제시할 수 있는가?, 자신들의 요구를 충족시킬 수 있는 정도가 어떤가? 등의 내용을 포함한다(Cooper et al., 2004).

공식적으로는 정부 기관을 통해서, 비공식적으로는 다른 집단들에게 영향력을 행사할 수 있는 능력을 통해 발생한다. 신다윈주의 옹호연합 및 이익집단 이론은 1950년대 초기 Truman(1951)의 이익집단 정치학 연구에서부터 시작되어 최근까지 상당한 개정이 이뤄졌다. 비판이론은 정치적·사회적 생활에 대한 명확한 구분을 지양하고 사회화나 언어사용 같은 수단을 통한 권력의 숨겨진 이면에 중점을 둔다(Cibulka, 1997).

본 연구에서 다루고자 하는 이론은 신다윈주의 옹호연합 및 이익집단 이론이다. 정책에 있어 중앙집권적 행정 체제를 갖추고 있는 우리의 정부의 교육정책 결정 및 집행과정을 보면 청와대, 교육부, 국회 등이 주로 정책 입안과 결정 및 추진을 담당하고 있다. 이들 정책에 대하여 정당, 이익집단, 언론, 교육전문가, 교원, 학부모를 포함한 국민들이 직·간접으로 정책 결정 및 집행과정에 미친 영향력은 한계를 지니고 있었다.

교육정책 관련 이해 당사자들은 각자의 입장과 이해관계에 따라 특정 정책에 대해 다른 태도나 반응을 보이게 되고, 이와 같은 태도와 반응은 정책효과에 직접적인 영향을 미침으로써 정책의 지속성 여부가 결정될 수 있다.

이상의 내용에서 구성적 차원의 연구 관점을 요약한다면, 교육정책의 변화와 관련하여 실제로 노력하고 이익을 얻으며 영향을 받는 사람들이 누구인가에 관심을 두고 분석하는 것으로, 어떤 경로를 통해 주장하는가? 어떤 방법으로 주장하는가? 그리고 상호작용을 통한 정책변화 혹은 혜택은 이루어졌는가 등이다.

본 연구에서 구조적 차원은 유아 공교육정책 형성과정에서 이해집단 간 주요한 영향을 미친 주장이나 태도 및 의견은 무엇인가? 그리고 이러한 상호작용을 통하여 정책에 반영되었는가? 같은 문제를 제기하고 그에 대한 분석을 찾는 과정에서 유아 공교육정책의 발전적 대안을 규명해 볼 수 있을 것이다.

다만 구성적 차원은 구조적 차원에서 정책과정을 설명하는 데에는 한계가 있기때문에(Cooper et al., 2004) 신제도주의 이론을 통해 약점이 보완될 수 있다. 또한, 정책 구성원과 제도적 변화 등을 통해 정책의 전체적인 과정에 대한 심층

면담을 활용하여 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

5) 기술적 차원

기술적 차원은 체제(System theory)이론을 통해 정책과정과 결과를 설명한다. 체제(System)란 의존하고 있는 부분들의 통합이며, 부분들은 외부 환경과의 경계 안에서 영향을 주고받으며 연결되어 있다(유종해, 1998). 하나의 체제에 있어서 투입과 산출의 지속적인 과정, 하나의 체제와 주변의 체계와의 상호관계 등을 설명해 주는 이론이다. 체제이론은 모든 정책 관련 단계에서 추진된 과제와 내용 등을 면밀하게 검토하기에 정책의 기술적, 도구적 영향을 파악할 때 유용하다.

체제이론은 사회적인 요구와 반응, 예산 등의 재정과 같은 정책의 투입 요소, 정책이 수립된 계획대로 실행되어가는 과정, 산출된 결과로서 교육을 받아야 하는 모든 이해관계자 간 또는 효과성을 측정해 볼 수 있는 산출물이나 성과 등에 대한 평가와 분석을 강조한다(Easton, 1965; Senge, 1990; Wirt & Kirst, 2001).

정책의 영향과 성과에 관한 연구 없이는 어떤 정책분석도 완벽할 수가 없으므로, 기술적 차원을 통해 교육정책에서 계획된 활동이 어떤 자원을 바탕으로 실행된 것이며, 각각의 실행을 통한 효과가 무엇인지를 분석할 수 있다(Cooper et al, 2004; 박균열·주영효·고영중, 2014; 정훈, 2011).

Cooper 등(2004)과 McLaughlin(1990) 등은 의사결정자들이 정책의 집행을 실현할 능력을 갖춰야 한다고 지적하며 전문화된 기술과 지식, 자금, 물질, 자원들과 개혁을 구현하는데 필요한 구성요소를 조직적 배합할 필요가 있다고 하였다. 정책 추진의 성공은 두 요소에 의존한다고 언급한 McLaughlin(1990)처럼 정책결과에 있어 제일 문제가 되는 것은 재정과 의지라고 할 수 있다.

우리나라의 다양한 유아교육 공공성 강화 정책에 대하여 국민이나 교육 관련 집단, 교육정책 당국의 관심은 높았지만, 교육정책이 과연 어떠한 내용과 절차를 거치면서 평가되었는가에 대해 체계적으로 명확하게 규명한 연구는 미미한 실정이다(김창곤, 1990).

4. 선행연구

본 연구는 정부에서 유아 공교육 및 책무성 강화를 위해 지속적으로 추진했던 3개의 유아교육 공공성 강화 정책을 다차원 교육정책 분석모형(Cooper 등, 2004)을 근간으로 분석하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 크게 두 가지 차원에서 선행 연구를 검토하였다. 연구의 방향성이나 연구내용의 범위에 있는 유아교육 정책 및 제도, 다차원 교육정책을 연구한 박사학위 논문을 살펴보았다.

첫째, 유아교육 정책을 다루는 선행연구를 살펴보면, 나은경(2016)은 우리나라 유아교육의 공교육화 정책과 장애 요인에 대하여 교육역사 사회학적 관점에서 분석하였다. 송윤나와 박희숙(2018)은 4차 산업혁명 시대 유아교육의 제도적 기반을 행정제도와 교수·학습 제도로 분류하여 해석학적 접근을 통해 분석하였다. 김윤희(2019)는 유아교육의 본질과 가치를 기초로 4차 산업혁명 시대의 유아교육 변화에 대해 탐색하였다. 유아교육 정책의 평가에 관한 연구를 보면, 강영욱(2004)은 영·유아 보육정책의 평가에 관한 연구에서 유아교육 정책 평가모형 정립을 통해 만족도 및 효과성 검증을 시도하였다. 이제만(2012)의 영·유아 보육서비스 전달체계의 평가에 관한 연구에서도 강영욱(2004)의 연구방법과 유사하게 접근하여 전달체계를 평가, 효과성과 만족도를 실증적으로 분석하고 있다. 김병만(2014)은 심층면담, SWOT 분석, 델파이 조사를 통해 평가 준거를 개발하였다. 선행 연구논문의 공통점은 정책평가 준거를 적용하여 실증적으로 정책을 분석하는 접근법을 택한 것이다.

한편, 유아교육정책과 관련한 직접적인 평가는 아니지만 공명숙(2009)은 국내 유아교육의 공공성 강화 정책에 대한 실증적연구 방법을 통해 교육적 측면, 행정적 측면, 재정적 측면, 법적 측면으로 구분하여 분석하였는데, 본 연구의 정책분류와 유사한 측면이 있다. 또한, 이음재(2012)의 연구는 교육정책 이론 중 하나인 신제도주의 관점에서 이해관계자들의 사회적 행위인 제도, 조직, 문화, 교육 등이 정책에 영향을 미친다는 관점에서 정책수용에 대한 영향요인을 분석하였다.

이러한 선행연구의 경향으로 볼 때, 유아교육 정책에 관한 연구들은 주로 단일 관점이나 단편적인 방향에서 다루어졌고, 다차원적으로 접근하여 분석된 논문은 거의 없는 실정이다.

<표 II-12> 유아교육 정책 관련 선행연구

연도	연구자	전공	주제	특징-접근방법
2004	강영옥	행정	영유아 보육정책의 평가에 관한 연구	영·유아교육정책에 대한 평가 기준 도입하여 양적분석으로 접근
2009	공명숙	행정	한국의 유아교육 공교육화 정책방안에 관한 연구	유아교육정책을 교육적 측면, 행정적 측면, 재정적 측면, 법적 측면으로 분류하여 정책의 방향성에 대한 실태조사를 양적분석으로 접근
2012	이음제	행정	한국 유아교육기관의 정책수용에 대한 영향요인분석 - 교육질 향상을 위한 제도분석을 중심으로	유치원현황·재정규모 및 유아교육지원주요정책을 분류 및 계량화하여 실증적 분석
2014	김병만	유아교육	유아교육정책 평가준거 개발	FGI, SWOT분석, 델파이 조사를 통해 평가준거 개발 및 양적 분석 접근
2014	정경애	유아교육	유아교육정책 변천에 따른 공립유치원 교사의 교직 생애에 관한 연구	교육정책 변화가 교원에게 미치는 영향에 대한 생애사 연구, 질적연구분석 접근
2016	나은경	유아교육	한국 유아교육의 공교육 형성에 관한 교육역사사회학적 탐색	공교육정책을 태동기, 공교육 도입기, 공교육 전환기로 구분하여 수집된 1, 2차 문헌 자료는 시대별, 내용별로 분류하여 범주화를 통해 분석, 질적연구
2016	최은영	유아교육	한국 유아교육의 최근 동향과 정책과제	현재까지 추진된 정책을 분류와 그 과제를 제시한 문헌연구
2018	박흥경	유아교육	유아교육·보육 정책에 대한 유아교육기관 원장의 경험과 기대	유아교육·보육 정책에 따른 원장의 경험 유아교육·보육 정책에 대한 원장의 기대(재무, 보육료, 공시제도) 개인면담, 집단면담에 대한 질적분석 접근
2018	이채정	유아교육	보육정책 확대의 과정과 효과 연구	영유아 자녀양육비 지원 돌보미 정책이 실제 자녀양육비 부담이 긍정적 영향을 미치는 것에 대한 가설 연구. 양적분석 접근
2019	김윤희	유아교육	4차산업혁명시대의 유아교육 방향 탐색	4차산업혁명시대에서 교육목적, 교육내용, 학습방법, 교육환경의 방향성을 탐색. 질적연구방법 접근
2019	박창현	유아교육 정책	사립유치원 공공성 강화 정책의 쟁점 및 과제	유치원 공공성강화에 따른 정책과제를 문헌연구를 통해 제시함
2020	박창현 김근진	유아교육 정책	국공립유치원 유형 다양화 정책의 사례분석과 향후 과제	공영형, 매입형, 협동조합형 유치원 만들어 국공립유치원 이용률 40% 확충 정책

둘째, 다차원 정책분석 모형의 선행연구는 주로 교육정책을 다루는 선행연구에서는 다차원 교육모형 이론을 적용하여 분석하고 있다. 이를 보완하는 접근방법은 해석학적 입장으로 접근하고 있다. 다차원 정책분석 모형을 적용한 유아교육 정책연구에서 학위논문, 학술지 논문의 연구는 없으며, 평가 준거를 적용한 학위논문이 주를 이루고 있다. 이러한 연구들은 정책 의제 설정-계획-추진-평가 등 정책 형성과정에서 정책을 둘러싼 다양하고 복잡한 과정을 통해 이루어진다는 동태적 측면을 간과한 측면이 있다.

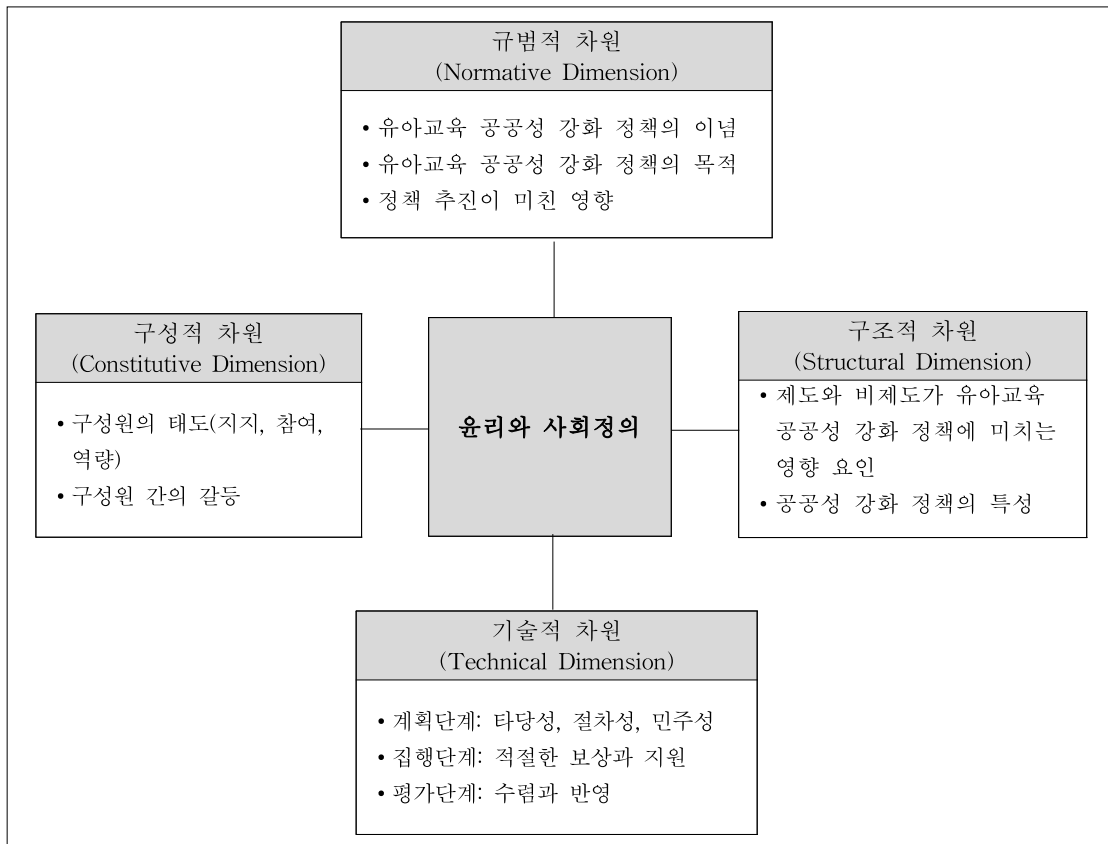
<표 II-13> 다차원 교육 모형 관련 선행연구

연도	연구자	전공	주제	특징- 연구접근방법
2009	손경재	교육	쿠퍼의 다차원 교육정책모형을 활용한 초등학교 방과후 운영에 대한 요인탐색	방과후학교 운영에 미치는 요인들을 가설화 하여 실증적 연구로 접근
2011	정 훈	교육	다차원 정책분석 모형을 적용한 한국 입학사정관제의 정착에 미치는 영향	입학사정관제의 정착방안을 위한 정책적 시사점을 모색하고 있으며 가설을 구성하여 실증적 연구 접근
2015	이인희	교육	제주형 자율학교 정책 분석 및 발전방향	제주형 자율학교 정책을 문헌을 통해 다차원 분석 및 진단하여 발전방향을 제시한 질적연구
2017	강은주	교육	제주형 자율학교에 대한 다차원 정책분석	자율학교에 관련 정책을 심층면담 및 인식조사를 통해 실증적 및 해석학적 연구접근
2018	김상철	교육	한국의 인성교육정책 변동과정 분석: 다차원 교육정책분석 모형을 중심으로	인성 교육정책을 교육정책 이론 중 연합옹호이론으로 적용하였으며 질적연구 방법으로 접근한 연구
2018	남미영 정제영	교육	다차원 정책분석모형을 활용한 교육 분야 양성평등정책 분석: 제1차양성평등 기본계획을 중심으로	교육분야 정책과제를 본 연구처럼 정책분석모형에 적용하여 종합적인 자료를 통해 분석한 연구
2019	최나리 박찬우 강은영	교육	Cooper 등의 다차원적 정책분석모형을 활용한 특수교육정책 분석: 경기특수 교육정책 계획을 중심으로	차원별 제한점을 보완하는 방안을 중심으로 분석한 질적연구

Ⅲ. 연구방법

1. 정책분석 틀

Cooper 등(2004)의 다차원 정책분석 모형의 초점은 윤리와 정의라는 의미를 포괄적으로 함축하고 있다는 것이다. 이런 관점을 중심에 두고 유아교육 공공성 강화 정책에 적용하면서 살펴보고자 한다. Cooper 등(2004)의 정책분석 모형을 근거로 하여 차원별 정책분석 내용을 살펴보면 <그림 Ⅲ-1>과 같으며 절차별 세부적인 내용은 다음과 같다.



[그림 Ⅲ-1] 유아교육 공공성 강화 정책분석 모형

첫째, 규범적 차원(Normative Dimension)이다. 규범적 차원은 사회의 개선 및 변화를 추구하도록 이끄는 신념 체계, 가치와 목표, 이데올로기와 관련된다(Cooper et al., 2004). 신념 체계들은 광의의 의미에서 그 사회가 지향하는 목적의 표현이라는 관점에서 규범적인 것으로 볼 수 있다. 사회구성원의 이념은 사회 질서에 대한 설명, 나은 사회에 대한 비전을 포함하는 바람직한 미래상, 이를 달성하기 위해 정치의 변화를 실현하는 구체적인 방법 등이 담겨있다(정일환 외, 2016). 따라서 이들이 주장하고 있는 가치와 목적, 이데올로기적 관점은 유아교육 정책에서 정책의 목적, 목표, 비전이라는 개념적 요소를 포함하는 의미로 사용된다.

규범적 차원에서 국·공립유치원 확대 및 신·증설 정책, 무상교육 정책, 에듀파인(국가관리회계시스템) 도입 정책을 대상으로 도입 배경, 타당성, 목적에 부합하게 기여하는지 분석할 수 있다. 예를 들면, 공공성 강화 차원에서 사립유치원을 공영형, 매입형으로 전환하는 정책을 추진하는 과정에서 민주적 절차나 합의 없이 집행한 사례가 있을 수 있다. 유치원 운영의 투명성 제고를 위해 에듀파인(국가관리회계시스템)을 사용하도록 함으로써 유치원 운영의 자율성과 공공성이 대립하기도 하였다. 이와 같은 사례는 정책의 취지, 목적, 가치 등은 바람직하지만 의제 설정 과정에서 이해집단 간 공감이나 지지를 충분히 얻지 못하여 사례로 추론된다.

둘째, 구조적 차원(Structural Dimension)이다. 구조적 차원은 정부의 조직, 제도적 구조, 체제, 교육정책을 발표하고 지원하는 과정들을 포함한다. 구조적 차원을 분석하는 이유는 정부의 역할과 영향, 지방 기관들의 역할이나 영향을 이해하는데 중요하기 때문이다. 정부와 교육청의 제도적 구조의 역할 및 영향에 대한 분석은 제도가 교육정책을 형성하는 방식이 적절하게 하는지를 이해하는데 중요하다(Cooper et al., 2004). 또한, 정책의 성공 여부는 정책 자체뿐만 아니라 정책 형성과정에서 나타나는 장애 요인과 촉진요인을 고려해야 한다. 강미영(2017)은 특정한 제도적 구조에서 만들어지고 집행되는 교육정책은 정책과정 내 제도적 구조에서만 영향을 받는 것이 아니라, 정치와 사회구조를 통해 정책환경에 영향을 받고, 이는 다시 교육정책에 영향을 미친다고 하면서 이러한 요인의 중요성을

이야기하고 있다.

구조적 차원의 관점에서 국·공립유치원 확대 및 신·증설 정책으로 유아교육기관 운영에 있어 공공성이 과도하게 강화되었고, 이는 교수·학습지도 및 운영의 자율성 약화로 이어져 유아교육발전을 저해한다는 논란이 제기되어 왔다. 또한, 무상교육 정책은 바람직한 취지나 배경에도 불구하고 지원 주체인 교육부와 보건복지부에 따라 신청 절차, 사용방법, 지원금 등에서 유아교육기관 간, 국공립과 사립유치원 간 차이가 발생하고 지역에 따라 균등한 지원이 되지 못하며 유아교육현장의 혼란을 초래해 왔다. 이와 같은 유아교육 공공성 강화 정책의 구조적인 쟁점 사항에 대하여 Cooper 등(2004)이 제시한 다차원 정책분석 모형을 적용하여 정책형성에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 분석함으로써 유아교육 공공성 강화 정책이 나아가야 할 방향을 규명해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 구성적 차원(Constitutive Dimension)이다. 구성적 차원에서는 구조적 차원의 한계를 보완하기 위해 정부, 학교, 네트워크, 일반 대중, 이익집단, 공급자와 수요자, 정책수혜자 등과 같이 정책형성과정에 영향을 미치며 직접 참여하는 대상을 분석하는 것이다.

구성적 차원의 관점에서 국·공립유치원 확대 및 신·증설 정책은 구성원 간 공감 정도가 낮을 수 있다. 정부 정책이 정부 주도적으로 추진되어 이해관계자 간 시설 확대와 운영방법에 대한 입장차가 존재한다. 또한, 무상교육 정책으로 유아교육기관 간, 고소득-저소득계층 간 균일성(선별적 지원), 지원 내용, 지원금액, 신청 절차에 있어서 개인이나 기관에 따라 공감이나 지지 정도의 차이가 유아교육 공공성 강화 정책에 영향을 미칠 수 있다. 에듀과인(국가관리회계시스템) 도입 정책으로 유아 공교육기관별 정책의 수용 여부에 차이 나는 것으로 나타날 수 있다. 공립의 경우 회계시스템을 사용하고 있었기 때문에 거부감이 없지만, 사립유치원은 정원 규모에 따라 사용 여부가 다를 수 있다. 사립유치원 역시 누리과정을 관리 감독받으면서 예산, 지원 등에서 공립과 차이가 있다는 문제점도 존재한다. 이처럼 유아교육 공공성 강화 정책의 구성적 차원에서의 쟁점 사항에 대하여 Cooper 등(2004)이 제시한 다차원 정책분석 모형을 통한 분석은 정책형성에 어떤 집단이 영향을 미치는지 등의 정책형성 접근방법을 분석하여 유아교육 정책이 나아가야 할 방향을 규명해 볼 수 있을 것이다.

넷째, 기술적 차원에서는 체제이론의 관점에서 유아교육 공공성 강화 정책의 계획, 실행, 평가를 중심으로 분석하는 것이다. 기술적 분석은 유아교육 공공성 강화 정책에 관한 계획, 실행, 평가의 단계별 전후 관계를 살펴봄으로써 정책 결정과정에서 유아교육 공공성 강화 정책에 미치는 영향을 이해하고 예측가능하도록 하는 것이다. 이를 통해 교육정책의 계획과 실행 및 평가단계를 강조함으로써(신현석·한유경, 2007), 정책집행에 대한 일련의 과정을 인과적으로 접근할 수 있는 장점이 있다. 기술적 차원 중 정책의 계획단계는 정책의 의제 설정이나 형성과정에서 절차의 정당성, 정책의 타당성, 합리적, 민주적으로 정책이 계획되었는지, 집행단계에서 예산, 인적자원 배분이 효율성·합리성·투명성·민주성을 토대로 검토되었는지에 대한 단계별 적절성을 분석할 수 있다. 평가단계에서는 체제에서 피드백이 환류되어 반영되고 있는지 분석하는 것이다. 기술적 단계에서는 체제 단계별 공통적 분석 개념이 존재한다고 생각하고 정책별로 분석하는 것보다 체제별로 살펴보고자 한다.

2. 정책 조사 도구

가. 조사 도구 탐색

유아교육 공공성 강화 정책 분야에서 Cooper 등(2004)의 다차원 정책분석 모형을 적용한 사례가 없었다. 이러한 과정에서 교육정책의 실태조사 측정도구, 심층면담 질문지를 연구목적에 부합하게 구성하기 위한 조사도구 선별과정은 연구의 타당도와 신뢰도를 담보하기 위한 중요한 과정이다. 이와 같은 현실을 고려하여 조사도구를 선별에 관한 단계별 과정은 다음과 같다.

1단계는 국내 문헌 탐색이다. 연구와 관련된 국내외 선행연구를 검토하였고, 국무총리실 산하 육아정책연구소의 보고서(박창현, 2019)인 「사립유치원 공공성 강화 정책의 쟁점 및 과제: 정책 우선순위를 중심으로」에서 정책분류와 쟁점을 선별하였다. 이렇게 선별한 정책을 기초로 Cooper 등(2004)의 다차원 정책분석 모형의 개념 및 속성과 유기적 관련성을 갖는 변인을 탐색하였다.

2단계는 유아교육 공공성 강화 정책 실태조사 도구를 1차로 선별하였다. 이 과

정에서는 다차원 정책분석 모형의 개념이나 연구목적에 적합한 조사도구 내용을 탐색하는 것이 난점이었다. 다차원 정책분석 모형의 차원별 개념이나 속성과 연계된 유아교육 정책 실태조사 도구 탐색 및 선별을 위해 반복 수정과 보완과정을 거쳐 정책 대안과 관련된 심층면담지 및 질문 도구를 선별하였다.

3단계는 선별된 도구를 전문가 검토 과정을 거쳐 반영하였다. 연구에 직접적인 영향을 주지 않는 관련 직무 종사자를 통해 검토를 수행하였다. 검토진의 구성은 유아교육전공 박사과정 1명, 직무 경험 10년 이상인 유치원장 1명, 어린이집원장 1명, 학부모 2명으로 구성되었다. 검토 결과 학부모 측정도구 선별 시 에듀파인(국가관리회계시스템) 및 기술적인 차원 내용은 무관하거나 이해도가 낮았으며 중복된 내용 등을 수정하여 40여 개 항목으로 분류하였다.

4단계는 심층면담지 초안을 중심으로 검토하였다. 이는 정책실태에 관한 설문조사 내용을 보완하기 위해 유아교육 공공성 강화 정책에 대한 개선책을 중심으로 구성하였고, 내부검토 결과를 정책의 목적 및 필요성, 문제점 및 개선책에 관련된 내용을 반영하여 7개 질문을 체계화하였다.

5단계는 예비 진행절차에 따라 예비조사를 수행하였다. 예비조사에서 총 78명 중 10명은 유아교육 공공성 강화 정책 실태에 참여한 교사와 학부모들이며, 심층면담 질문은 현직 유아교육기관 원장과 원감 2명에게 검토 요청하여 최종 실태조사 40개 문항, 학부모용 8개 문항, 심층면담 7개 질문으로 재조정하였다. 일련의 선별과정은 [그림 III-2]와 같다.

1단계: 국내외 문헌연구

강영욱(2004), 공명숙(2009), 이음재(2012), 김병만(2014), 박흥경(2017), 이채정(2018), 김윤희(2019), 국무총리실산하 유아정책연구소(2017, 2020), 통계청(2019), Nakamura & Smallwood(1980)

→ 문헌검토에서 3개 유아교육정책분류

→ 5개 유아교육정책 쟁점 추출 + Cooper 등(2004)의 다차원 정책분석모형 개념, 속성 탐색

2단계: 정책 실태 조사도구 1차 선별(안면타당도 작업)

유아교육 정책에 대한 실태조사 도구 ↔ Cooper 등(2004)의 차원별 이론 개념, 속성에 맞게 수회 반복 수정 과정을 거쳐 조사도구 적용 및 선별, 심층면담지 내용도 동시에 분류

3단계: 조사도구 전문가집단 검토(내용타당도 작업)

관련 전문가 5명: 1차로 선별된 측정도구를 다시 관련 전문가 내부검토 및 수정함

→ 교원, 연구 및 교육기관 설문문항은 중복된 내용을 통합하여 40여 개 문항으로 구성, 학부모 설문지는 2개 정책 8문항으로 조정, 심층면담지 질문은 정책 중심 내용만 6개로 분류(반구조화된 질문과 개방형 권고)

4단계: 심층면담지 검토

실태조사 내용과 유기적 관련성을 갖고 동시에 9개 질문에 대한 목적, 이유, 문제점, 개선책 중심으로 반구조화 및 개방형 구조로 초안 작성

5단계: 조사도구 예비조사(조사도구의 타당도 작업)

교원 32명, 학부모 46명이 진행 절차에 의거 예비조사에 참여, 참여자들에게 설문지나 심층면담 내용의 난이도, 적절성, 소요시간, 질문의 명확성을 검토 요청했음.

→ 조사결과를 토대로 설문지를 최종 보완 수정하여 교원용 40개 문항, 학부모용 8문항으로 재조정, 심층면담지(15명)는 정책 대안 중심으로 7개 질문으로 재구성(반구조화된 개방형 질문 구성)

[그림 III-2] 조사도구 선별 과정

내부검토자 및 예비조사에서 검토한 내용은 질문내용과 응답이 호응 관계가 있는지, 중복된 질문 문항이 있는지, 불필요한 조사나 접속사 및 이해가 어려운 내용이 있는지 등이며 질문 문항의 간결성과 명확성을 높여서 피험자들의 응답률을 높여야 한다는 요구가 있어 수정 및 보완하였다.

나. 조사 도구

유아교육 공공성 강화 정책 조사도구는 선행연구의 질문지 구성 방법을 참조하였다. 선행연구는 공명숙(2008)이 수행한 한국의 유아교육 공교육화 정책 방안에 관한 연구, 박수진(2012)이 수행한 사립유치원 평가의 과정과 지표에 관한 원장과 교사의 인식 비교연구, 이음재(2012)의 한국 유아교육기관의 정책수용에 관한 영향요인 분석 연구, 김병만(2014)의 유아교육정책 평가 준거 개발 연구를 토대로 본 연구에 적합한 유아교육 정책에 관한 조사 문항을 추출하였다.

양적 연구와 질적 연구를 병행한 다차원 정책분석 모형 선행연구는 손경재(2009)가 수행한 다차원 정책분석 모형을 활용한 초등학교 방과 후 운영에 대한 요인탐색, 정훈(2011)이 수행한 다차원 정책분석 모형을 적용한 한국 입학사정관제의 정착에 미치는 영향, 강은주(2017)가 수행한 제주형 자율학교에 대한 다차원 정책분석 연구, 이희성(2020)의 다차원 교육정책 분석모형을 활용한 산업수요 맞춤형 고등학교 정책분석 연구를 토대로 다차원 정책분석 모형의 차원별 조사 문항 구성과 적용 사례를 참고하였다.

유치원 교원을 대상으로 하는 설문은 정책수용 및 정책 반영 입장을 물었으며, 학부모집단은 수혜자 입장으로 정책에 대한 의견이나 인식을 조사하는 부분으로 구성하였다. 심층면담 질문지는 정책의 문제점 및 발전방안에 대한 질문으로 구성하였다. 교원용 설문 문항은 다차원 교육정책 차원 4분야를 토대로 유아교육 공공성 강화 정책 측정요소인 3부분을 포함하는 9개 문항으로 구성하였다. 차원별 전반적인 평가 부분은 차원별 1개 문항으로 구성하였으며 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 유아교육 공공성 강화 정책 조사도구(교원용)

정책 차원	유아교육 공공성 강화 정책 측정요소	설문내용	문항구성	척도 유형
규범적 차원	- 국·공립유치원 확대 정책 - 무상교육정책 - 에듀파인 정책	각 유아교육 공공성 강화 정책에 대한 정책이념, 목적, 중요성(기여도) 분석.	차원별 9문항 정책별 3문항 총 36문항	리커트 5점 척도
구조적 차원		각 유아교육 공공성 강화 정책 형성에 영향을 미치는 요인, 특성(제도, 조직, 운영지원 등) 분석		
구성적 차원		각 유아교육 공공성 강화 정책 형성과정에서 이해집단들의 태도(협조 및 지지, 참여 및 역량, 생각) 및 갈등 분석		
기술적 차원		계획단계: 타당성, 민주적 절차성 집행단계: 보상 및 지원 평가단계: 의견을 수렴하여 반영		
차원별 전반적 평가		차원별 분석 이유 중심으로 질문 구성	4	
합계			40	

학부모집단을 대상으로 한 설문 문항은 유아교육 공공성 강화 정책과 무관한 내용은 제외하고, 정책수혜자 입장에 해당하는 내용을 토대로 구성하였다. 학부모집단 설문 문항 구성을 보면 2개 유아교육 공공성 강화 정책 측정요소를 기준으로 3개의 다차원 정책 차원을 포함하는 설문 문항으로 차원에 대한 주요 개념으로 구성되었다. 마지막으로 전반적인 평가는 차원별 1개 문항씩 구성하였으며 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 유아교육 공공성 강화 정책 조사도구(학부모)

유아교육 공공성 강화 정책 측정요소	정책 차원	설문 구성	문항 구성	척도 유형
국공립유치원 확대 및 신·증설 정책	1. 규범적 차원	1. 규범적 차원에서 유아교육 공공성 강화 정책에 대한 정책이념	1-3	리커트 5점 척도
	2. 구조적 차원	2. 구조적 차원에서 유아교육 공공성 강화 정책에 영향을 미치는 요인	1-3	
무상교육 정책	3. 구성적 차원 (3개차원)	3. 구성적 차원에서 유아교육 공공성 강화 정책에 대한 이해집단들 태도 분석(협조)		
차원별 정책평가		차원별 만족도	2	
합계			8	

주) 기술적 차원 및 에듀파인(국가관리회계시스템) 정책에 대해서는 학부모집단의 상대적 이해도가 낮고 무관하여 제외함.

다. 심층면담 도구

심층면담 조사의 방향은 평가의 일관성을 유지하면서 설문조사도구를 보완하는 측면에서 유아교육 공공성 강화 정책 개선안을 중심으로 구성하였다. 설문조사도구는 정책 차원별 분석을 중심으로 논의와 결론을 구성하였고, 유아교육 공공성 강화 정책 발전 방향에서는 전문가 면담지를 참조하여 구성하였다.

Cooper 등(2004)은 정책은 한 가지 변수만으로 설명이 어려우므로 질적·양적 연구를 혼합하여 수행하는 것을 제안하였다. 실증적 분석으로 정책 개선책을 도출하는 데에는 한계가 있을 수 있으므로 심층면담을 통해 그 과정을 보완해야 한다는 의미이다. 심층면담 질문지는 정책 설문 문항과 유기적 관련성을 갖되, 정책 개선책에 대해 상세한 질문과 분명한 응답을 유도하기 위해 반구조화된 개방형 질문으로 구성하여 의견을 수렴하고자 하였다.

유아교육 공공성 강화 정책 개선에 대한 심층면담 질문은 [그림 III-2] 조사도구 선별 과정의 3단계와 5단계에서 내부검토와 수정을 거쳐 3가지 유아교육 공공성 강화 정책에 관한 반구조화된 개방형으로 구성하였으며 <표 III-3>과 같다.

<표 III-3> 심층면담 조사도구

정책 분류	정책 쟁점에 대한 질문내용	문항번호	척도값
국공립유치원 확대 및 신·증설 정책	1. 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책 중 선호 시설 유형 및 이유	1-2	반구조화/ 개방형
	2. 정책추진에 대한 의견 및 제안 사항		
무상교육 정책	3. 선호하는 무상교육 정책 유형과 이유	3-5	
	4. 무상교육비 지원이 필요한 이유		
	5. 정책추진에 대한 의견 및 제안 사항		
에듀파인 (국가관리회계 시스템) 정책	6. 사립유치원의 국가관리회계시스템 사용의 문제점 및 이유	6-7	
	7. 정책추진에 대한 의견 및 제안사항		
합계		7	

3. 연구 참여자

본 연구의 참여자는 제주도에 위치한 사립유치원에 재원중인 교원과 학부모를 대상으로 하였으며, 인식조사에는 교원인 원장·원감이 21명, 교사가 150명이었으며 171명이 참여하였다. 학부모는 20대가 3명, 30대가 98명, 40대가 74명으로 모두 175명이었다. 공립유치원 교원은 코로나 19 감염병 및 업무 과중으로 인해 설문조사를 거부하여 실시하지 못했다. 조사대상자의 인구통계학적 특성을 분석한 결과는 <표 III-4>와 같다.

<표 III-4> 조사대상 인구통계학적 특성

구분		N	%	
사립 유치원	대상 구분	원장·원감	21	12.3
		교사	150	87.7
교원	교직 경력	5년 미만	88	51.5
		5년~20년 미만	71	41.5

		20년 이상	12	7.0
	성별	남	4	2.3
		여	167	97.7
합 계			171	100.0
사립 유치원 학부모	성별	남	16	9.1
		여	159	90.9
	부모연령	20대	3	1.7
		30대	98	56.0
		40대	74	42.3
		50대 이상	-	-
	원아연령	만 3세	33	18.9
		만 4세	86	49.1
		만 5세	56	32.0
합 계			175	100.0

교원의 특성을 살펴보면, 응답자의 87.7%가 교사였으며, 성별은 여성이 97.7%, 남성이 2.3%로 응답자의 대부분을 여성이 차지하고 있는 것으로 나타났다. 교사 경력은 5년 미만이 51.5%로 가장 많았으며, 5년 이상~20년 미만이 41.5%, 20년 이상이 7.0%의 순으로 나타났다.

학부모의 특성을 살펴보면, 응답자의 성별은 여성이 90.9%, 남성이 9.1%로 응답자의 대부분을 여성이 차지하는 것으로 나타났다. 부모의 연령을 살펴보면, 30대가 56.0%로 가장 많았으며, 40대가 42.3%, 20대가 1.7%의 순으로 나타났으며, 50대 이상의 연령인 부모는 없는 것으로 조사되었다. 원아의 연령은 만 3세가 18.9%, 만 4세가 49.1%, 만 5세가 32.0%의 순으로 나타났다.

심층면담 참여자는 교수와 연구원 3명, 유아교육담당 장학사 3명, 유치원 원장·원감 5명, 어린이집 원장 4명 총 15명으로 구성하였다. 직무전문가를 조사대상으로 표집한 이유는 유아교육 및 연구 10년 이상의 경력은 지위-역할 달성에 필요한 가치관을 자연스럽게 습득할 수 있고, 직업인으로서 성숙기에 접어드는 시점이며 철학관과 교육관이 뚜렷해지는 시기이기 때문이다.

심층면담 참여자 전원이 연구에 동의하여 인터뷰를 진행하였으며, 연구자의 연령은 만 나이로 표기하였고 연구 윤리를 위해 이름 대신 알파벳으로 표기하였다.

<표 III-5> 심층면담 참여자 특성

포커스그룹	참 여 자	성별	경력	연령
교수 연구원	A교수 C대학교 유아교육과 교수	여	23	50대
	B교수 J대학교 유아교육과 교수	여	30	60대
	C연구원 유아교육진흥원 연구사	여	29	50대
유아교육 담당 장학사	D장학관 도교육청 장학관	여	37	60대
	E장학사 도교육청 장학사	여	30	50대
	F장학사 도교육청 장학사	여	29	40대
유치원 원장·원감	G원장(감) 공립유치원 원감	여	34	50대
	H원장(감) 공립유치원 원감	여	30	50대
	I원장(감) 사립유치원 원장	여	28	50대
	J원장(감) 사립유치원 원장	여	27	50대
	K원장(감) 사립유치원 원감	여	15	30대
어린이집 원장	L원장 국·공립어린이집원장	여	26	40대
	M원장 법인어린이집원장	여	31	50대
	N원장 민간어린이집원장	남	10	60대
	O원장 민간어린이집원장	여	16	30대

4. 연구 절차

가. 예비조사

Maxwell(2005)은 연구자의 관심과 이론에 부합하는 정확한 초점을 맞출 수 있다는 측면에서 예비조사의 중요성을 강조하였다. 예비조사는 질문의 명확성, 문항의 타당성, 질문의 난이도, 면접 방법 및 평가시간의 문제점을 파악한 후 본 조사에 반영하는 의미가 있다. 예비조사 참여 대상은 유아교육 정책에 대한 전문 지식과 식견이 있는 경력 10년 이상의 유아교육기관 근무경력을 가진 교원이 참여하였다. 학부모집단은 채용 중인 원아의 부모를 대상으로 하였다. 자료 발송 이후 3일 간격으로 소통하며 조사 도구에 대한 충분한 설명과 이해를 도왔으며, 이해가 요구되는 내용에 대해서는 충분한 질의응답을 통해 조력하였다. 이후 순차적인 의사소통을 통해 해당 자료를 회수하였다.

<표 III-6> 예비조사 진행절차

구분	일자	참여자		방 법	진행절차
정책실행 예비조사	2021. 6월	학부모	46명		1단계: 간접 네트워크를 통해 교육행정 연구종사자 정보파악/유치원이나 어린이집 종사자 정보는 직접 네트워크를 통해 개인정보 파악
		교 원	32명		
심층 면담 (FGI)	2021. 6월	패널 집단	2명	1. 직접 전달 및 회수 2. e-mail 전달 및 회수 3. 개별 심층면담	2단계: 특히 심층면담 조사지는 자료이해 차원에서 개인별로 연구 취지나 배경에 대한 소통 및 협조 부탁 3단계: 개별면담(유무선 사전 협조) 및 e-mail 발송 4단계: 자료배부 후 순차적으로 회수 및 개별면담
진행 공통사항	* 사전 진행요원 1명에게 측정도구에 대한 이해도를 훈련 시켰으며 자료 배부와 회수 과정에서 나타나는 문제에 대하여 도움을 받음.				

예비조사를 통해 조사도구에 포함된 질문의 내용, 예상되는 응답의 호응관계, 중복된 질문 문항, 문장의 진술에 있어 불필요한 조사나 접속사, 문항 내용의 이해가 어려운 부분 등에 대한 검토를 통해 수정·보완하는 과정이 이루어졌으며 질문 문항의 간결성과 명확성을 확보해 응답률을 높이는 방안을 마련하였다. 심층면담 조사도구는 전문가 검토에서 얻은 피드백을 충분히 수렴하였다. 전문가 검토에서 얻은 보완사항은 심층면담 조사도구가 완전한 개방형일 경우 응답자의 의견이 서술되지 않을 수 있다는 문제점을 지적하였고, 사립유치원의 에듀파인 적용 수준에서 유사 문항이 발견되었으며, 유치원 평가제 정책은 학부모와 유치원 교원과는 무관하여 삭제 요구가 있었다. 또한, 해당 부분에서 교육현장의 교육과정운영과 실제 평가의 차이, 불필요사항, 평가과정에서 개선사항, 문제점에 해당하는 4개 문항의 삭제가 필요한 것으로 나타났다.

이러한 피드백을 바탕으로 연구자는 본 조사 시 측정할 조사도구를 최종 수정·보완하여 교원 40문항, 학부모 8개 문항을 최종 구성하였다. 심층면담 조사도구는 명확한 응답이 필요하기에 개방형과 반 구조화된 형태의 질문으로 구성하였으며 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책 중 선호정책 및 그 이유, 무상교육

이 필요한 이유, 에듀파인의 문제점과 각 정책추진에 대한 의견 및 제안사항 등 7문항으로 최종 구성하였다.

나. 본조사

연구자는 사전 진행요원 1인의 도움을 받아 2021년 7월 15일 예비 진행절차를 통해 본 조사를 수행하였다. 조사대상자는 교원 171명, 학부모 175명으로 총 346명이었다. 설문지 배부 방법은 조사대상의 개인정보를 이용하여 주소지에 배부하였으며 유치원과 근접한 지역에서는 직접 배부·회수하였다.

조사도구의 요인분석 결과를 살펴보면 Bartlett의 구형성검정 유의도는 유의수준 0.001 이하에서 통계적으로 유의하였으며, KMO 값은 모든 요인에서 0.6 이상으로 나타났다. KMO 값은 0.6 이상일 경우 양호한 수준으로 판단하는 것이 일반적이므로 타당도 수준은 양호하다고 할 수 있다. 영역별 신뢰도를 추정하기 위해 Cronbach'α 계수를 산출하였으며 신뢰도 계수는 0.83~0.96으로 매우 양호하게 나타났다. 일반적으로 사회과학 분야에서 신뢰도 계수는 0.6 이상이면 양호한 것으로 판단하며 0.8 이상이면 매우 양호한 것으로 판단한다. 따라서 차원별 신뢰도는 매우 양호한 것이라고 할 수 있다.

<표 III-7> 조사도구의 타당도와 신뢰도(교원)

구분	문항수	누적분산	KMO	p*	Cronbach'α
규범적 차원	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정책별 각 3문항 ▪ 차원별 각 9문항 ▪ 전반적 평가 1문항 ▪ 전체 40문항 	81.036	.847	.000	.92
구조적 차원		71.734	.785	.000	.83
구성적 차원		69.376	.770	.000	.85
기술적 차원		87.923	.917	.000	.96

* Bartlett 구형성 검정 유의도

5. 자료 분석 및 처리

규범적 차원에서는 정책의 목적, 지향하는 이념적 가치, 정책이 미친 영향을 분석하고, 구조적 차원에서는 정책에 영향을 미친 제도와 비제도가 무엇인지를 분석하였으며, 구성적 차원에서는 정책에 대한 태도 및 갈등 내용을 분석하고, 기술적 차원에서는 정책집행의 단계별 특성이 무엇인지 문헌연구를 통해 분석하였다. 이후 실증적인 설문조사와 심층면담을 통해 문헌연구를 보완하였다.

가. 인식조사

본 연구는 Cooper 등(2004)의 다차원 정책분석 모형을 토대로 사립유치원 교원과 학부모가 생각하는 유아교육 공공성 강화 정책의 쟁점을 분석하고, 공공성 강화를 위한 유아교육 정책의 개선 방향을 살펴보는 것이다. 연구대상은 판단표본추출법(Judgment Sampling)을 사용하여 유아교육 정책에 대한 전문지식이나 식견이 있는 집단을 선정하였다. 집단 분류는 오석선(2010)의 교육정책 관련 기준을 토대로 정책 주관집단, 정책 유관집단, 정책 수혜집단 중 정책 유관집단 및 정책수혜집단으로 재분류하였다.

인식조사 대상자는 제주도 사립유치원 교원 총 220명(예비조사 32명, 본조사 188명)을 대상으로 조사하였으며, 본조사 응답결과 중 응답이 불성실하고 자료로서의 의미를 충족하지 못한 17명을 제외하였다. 국공립유치원 교원은 코로나 19 상황 및 과중한 업무로 인해 설문조사를 거부하여 실시하지 못했다. 학부모는 사립유치원에 재원 중인 만 3, 4, 5세 원아의 학부모 175명으로 교원과 학부모 총 346명이 설문에 응답하였다.

설문지 배부 방법은 조사대상의 개인정보를 이용하여 주소지에 배부하였으며 유치원과 근접한 지역에서는 직접 배부·회수하였다. 대상자 선정과정에서 유아교육 공공성 강화 정책은 지역별로 정책적 쟁점이 유사하여 제주지역을 대상으로 표본을 추출하여 조사하였다.

인식조사를 위한 설문 문항 구성을 살펴보면, 유치원 원장·원감과 교사를 대상으로 하는 문항은 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책 3문항, 무상교육정책 3문항, 에듀과인(국가관리회계시스템) 정책 3문항, 전반적인 평가 1문항으로 각 차원별 10문항 총 40항목으로 구성되었다. 학부모를 대상으로 한 인식조사 설문 문항은 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책 3문항, 무상교육정책 3문항, 전반적인 평가 2문항으로 총 8문항으로 구성되었다. 학부모를 대상으로 하는 인식조사에서 에듀과인 정책에 대한 문항은 사용자가 아니기 때문에 제외하였다.

나. 심층면담

심층면담은 특정한 주제와 관련 있는 선택된 사람들 사이에서 심도 있는 생각이나 의견을 이끌어가는 비공식적 토의이다(Krueger & Casey, 2000). 심층면담 조사내용 설계는 한정된 주제와 구체적인 논점을 중심으로 직접적인 정책 공급자와 수혜자가 아니며 유아교육 분야에 종사하고 있는 전문가로부터 정책대안을 조사하였다. 심층면담은 관심현상에 대해 거의 알려진 것이 없을 때 실시하는 탐색적 연구방법으로 사용된다.

심층면담에서 중요한 것은 주제에 대해 심층면담자들이 편안하게 이야기할 수 있는 분위기를 형성하여 생산적인 토론이 활발하게 일어나게 하는 것이다. 연구 참여자들이 연구 참여에 부담을 느끼지 않고 연구 과정에 편안하게 이야기할 수 있도록 면담 장소와 시간 등을 유연하게 하였으며, 코로나 19 상황으로 인해 메일로 심층면담을 진행한 대상자에게는 사전에 충분한 안내와 설명, 질의응답을 통해 관련 주제에 대한 이해도를 높였다. 또한, 회신 내용에 대한 정확한 의미 전달을 위해 연구자가 충분한 질의응답을 하여 내용을 분석하였다.

심층면담 대상자는 연구목적에 적합한 참여자를 선정하기 위해 의도적 표출법(Purposive)을 사용할 수 있다(박흥경, 2018)는 점에서 유아교육기관 근무경력 10년 이상 직무전문가 15명을 표집하였다. 심층면담 참여자는 교수와 연구원 3명, 유아교육담당 장학사 3명, 유치원 원장·원감 5명, 어린이집 원장 4명 총 15명으로 구성하였다. 직무전문가를 조사대상으로 표집한 이유는 유아교육 및 연구 10년 이상의 경력은 지위-역할 달성에 필요한 가치관을 자연스럽게 습득할 수 있고,

직업인으로서 성숙기에 접어드는 시점이며 철학관과 교육관이 뚜렷해지는 시기 (조혜선, 2008)이기 때문이다.

다. 문헌연구

문헌 분석은 각 차원별 연구내용 및 본 연구 설문조사와 심층면담 결과와 관련성을 있는 자료를 찾는데 초점화 하였다. 유아교육 공공성 강화 정책에 관한 정책의 이념, 목적, 목표, 추진방안 등에 관련된 연구, 제도와 비제도에 미친 영향, 정부 정책에 대한 태도 및 갈등, 정책의 평가에 관한 자료는 한국 연구재단의 RISS 데이터베이스(Data Base), 언론보도 기사, 공공성 강화 운영 보고서, 유아정책 보고서, 교육부 공식 보고서, 정부 산하기관 연구보고서 등과 같은 일차 자료를 기초자료로 분석하였다. 또한 각종 신문, 방송 등은 각 이해관계자들의 주장이나 성명 정도를 재 보도하는 수준이며, 몇 회, 어느 방송, 어떤 내용에 대한 “여론형성(프레임)”의 흐름을 분석하는 것이 아니기에 연구문제 및 설문 조사 결과에 뒷받침 논거를 찾는데 문헌연구를 제한하였다. 이런 점에서 거시적 자료 확인 방향은 공교육 개념, 공공성, 공공성 강화 정책별 문제제기, 정책의 이념, 구성원들의 정책 인식, 공교육 정책 흐름, 발전 방향에서 탐색하였다. 구체적으로 국공립 유치원 확대 및 신·증설정책은 정부 및 교육부 및 그 산하기관 자료는 총 10권, 학위논문은 7-8권 중심이며, 내용은 공영형 유치원 모델, 유아교육정책 통계, 전문가, 학부모, 공사립 유치원 교원 정책 평가인식, 법인전환, 지원 방법, 운영 절차, 운영 과정, 정책 평가를 확인 하였다.

무상교육정책은 10년 전후 자료를 중심으로 완전 무상교육이 실현되지 못한 배경, 무상교육 정책의 이념, 유아교육기관 간 지원 차별에 대한 배경 및 원인을 중심으로 확인하였다. 주요 중심 단어는 무상교육, 무상복지, 영유아 무상교육, 누리과정을 중심으로 본문 및 참고문헌을 제시된 자료를 중심으로 확인 하였다.

에듀파인 정책(국가관리회계시스템)은 사립유치원이 민관재인지, 공공재인지를 두고 과거 수십 년 전부터 내외적으로 정치적, 학술적으로 담론이 반복되었다. 따라서 백해무익한 반복적인 담론 내용보다 현실적이며 공존과 상생 차원에서 논거를 확인하였다. 자료의 중심 단어는 유치원 회계, 에듀파인, 사립유치원법,

유아교육법, 공공성, 유아 공교육 핵심 단어를 중심으로 확인하였다.

또한 사립유치원 관련 자료는 한국유치원총연합회를 중심으로 그동안 많은 집회, 성명서를 통해 주장한 내용으로 시설사용료 문제, 공사립 유치원 간 차별 없는 완전 무상교육 실현으로 말할 수 있다. 이러한 내용은 유아교육 평등권 보장과 무상교육 촉구(2018), 사단법인 한국유치원총연합회 2019년 10월 창간호 박세규 기고문(2019), 사립유치원에 썩워진 누명(陋名)과 에듀파인, 사유 재산권에 관한 사립유치원 입장에 관한 성명서를 분석하였다.

아울러 인터넷 검색 사이트를 통해서 사립유치원 교육과 관련된 최근의 사회적 이슈와 이해집단 간의 갈등 현황을 다룬 신문 기사를 확보하여 내용분석을 하여 유치원 교육의 현황과 문제점에 대해 분석을 토대로 대안을 모색해보았다. 또한, 유아 정책 관련해서 정부기관의 사이트를 검색하였다. 특히 국회 의안정보시스템을 통해 법이 발의하게 된 배경을 살펴보고, 법령정보센터를 통해 유아교육정책과 관련한 법을 통해 공공성과 공익실현의 개념 및 유아교육 정책의 연관성을 분석하였다. 아울러 교육부 사이트를 통해서 정부 정책과 관련된 유아교육 내용을 확보하고 검토 분석하였다.

라. 자료 처리

설문조사는 진행요원이 설문지를 검수하는 절차를 거쳐 최종 코딩작업을 하였다. 회수된 설문지와 심층면담지는 진행요원과 연구자가 검수 작업을 통해 최종 부실한 응답에 대해서는 정정 및 보완과정을 거쳐 코딩하고, 개방형 질문에 대해서는 범주화 작업을 수행하였다.

설문조사를 통해 수집한 자료는 무성의하거나 응답이 누락된 문항이 있는 경우는 해당 설문지를 제외하였으며 SPSS WIN 통계분석 프로그램을 사용하여 분석하였다.

첫째, 연구대상자의 인구통계학적 특성을 확인하기 위해 빈도분석(Frequency Analysis)을 수행하여 빈도와 백분율을 분석하였다.

둘째, 집단별 유아 공교육정책에 대한 차원별 응답 경향을 분석하기 위해 기술통계분석(Descriptive Analysis)을 수행하였다.

셋째, 원장·원감과 교원들 간의 인식 차이를 비교하기 위해 t-검정을 수행하였으며, 원장·원감, 교사, 학부모 간 정책에 대한 평가의 차이를 확인하기 위해 일원분산분석(Oneway ANOVA)을 수행하였다. 연구대상의 설문 문항에 있어 교원에 대해서는 차원별 동일한 문항으로 구성되어 있고, 학부모용 조사도구는 3개 차원 및 2개 정책의 자료를 수집할 수 있다. 따라서 3개 집단 간 공통되는 차원 및 정책에 대해서만 일원분산분석을 실시하였다. 집단 간의 차이가 통계적으로 유의한 것인지 구체적으로 어느 집단 간에 차이가 있는지를 확인하기 위해 *Scheffe* 사후검정(Post-Hoc Test)을 실시하였다.

넷째, 유아교육 공공성 강화 정책 분석에서는 문헌연구, 선행연구 분석, 기관에서 발행한 보고서 등을 종합하여 분석함으로써 공공성 강화를 위한 유아교육 정책의 개선을 제안하고자 한다.

IV. 분석결과

1. 규범적 차원 분석

규범적 차원은 유아교육 공공성 강화 정책이 사회변화와 발전에 기여하고 있는지, 시대정신에 부합하는 올바른 가치인지를 비교 분석하는 일련의 과정이다. 이를 위해 정책의 목적 및 목표가 우리 사회발전과 유아교육 현장에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다.

가. 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책

1) 정책 목적

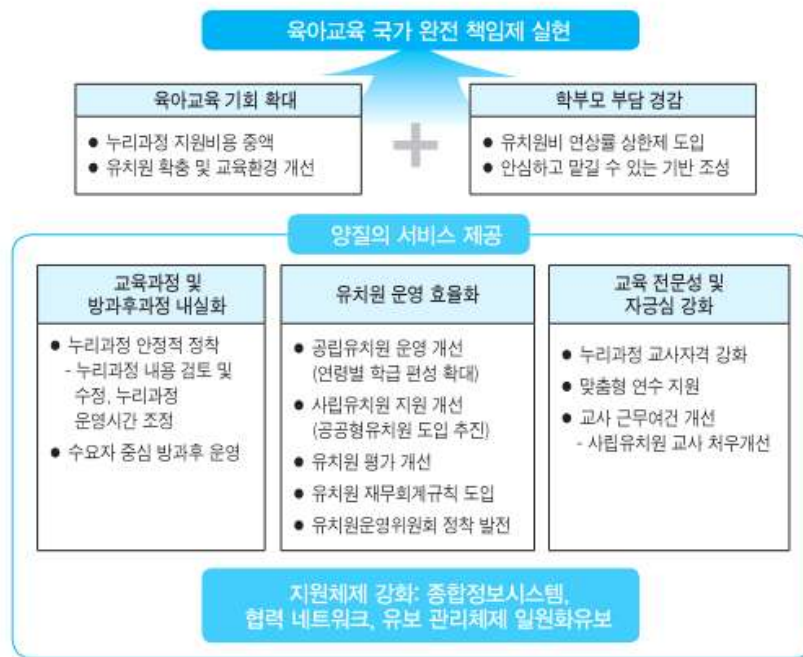
국공립유치원 확대 및 신·증설 정책의 추진 목적, 추진방안의 가치, 이념이 우리 사회발전을 위한 시대정신에 부합하는 바람직한 방향인지 살펴보고자 한다.

유아교육의 공공성에 대해 조석훈(2004)은 사립유치원 시설 확충을 통해 유아교육에서 사립유치원의 책무성과 공공성이 요구된다고 하였다. 정경화와 권은주(2006)도 유아교육의 공공성은 우리나라 유아교육이 갖추지 못한 부분을 보완할 수 있는 방향으로 추진되는 것이 바람직하다고 하였다. 2009년 발표한 유아교육 선진화 추진계획에서도 유치원의 공공성 문제에 대해 국공립유치원과 사립유치원의 지역적 편중으로 인한 문제를 제기하였다.

시대적인 흐름을 바탕으로 도입된 국·공립유치원 확대 정책에서 국가는 2012년에 만 5세 전 계층에게 무상교육을 통한 누리과정을 도입하여 시행하였으며, 2013년에는 만 3-4세로 누리과정을 확대하여 만 3~5세 무상교육을 실현하였다. 이러한 배경에는 교육과 보육에 대해 국가가 전적으로 책임질 것을 국정과제로 선정하여 실천하는 과정에서 국·공립유치원 확대 정책이 등장한 것이다(정혜영,

2014). 만 5세 누리과정 제정 당시, 학부모들의 영유아 교육비 부담으로 인한 저출산 문제, 계층 간 교육격차 해소, OECD 회원국들의 유아교육 공공성 강화(OECD, 2015)를 위한 무상교육 확대, 교육 평등권 보장제도 마련에 대한 사회적 공감대 형성, 생애발달의 결정적 시기인 영유아 교육의 중요성이 강조되면서 국·공립유치원 확대 정책을 추진하게 되었다(서현·윤경아, 2019).

해외사례를 살펴보면 선진국일수록 유치원 교육을 공적 책무성을 바탕으로 의무화하는 비율이 높은 편인데(조윤미, 2010), 프랑스나 스웨덴은 공공보육 이용률이 80% 수준이며, OECD 35개 국가들의 국·공립 취원율은 67%인 반면 우리나라의 국·공립 취원율은 25%에 불과하여(육아정책연구소, 2018) 교육 선진국에 비해 우리나라가 국·공립유치원 보다 사립유치원의 비중이 높은 나라임을 알 수 있다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 교육비 상한제를 통해 학부모 부담비율을 낮추고, 학부모가 부담을 느끼지 않고 보편적인 교육 서비스를 이용할 수 있도록 국공립유치원 신·증설이 필요한 것이다(최은영·박창현·송신영, 2016).



[그림 IV-1] 유아교육발전 5개년 계획 핵심 목적

자료: 2013년 유아교육발전 5개년 계획의 비전 및 목표에서 재인용.

[그림 IV-1]의 유아교육발전 5개년 계획(2018~2022)의 주요 정책 분야 및 핵

심과제에는 유치원 운영 효율화에서 사립유치원 지원 및 운영체제 개선에 대한 핵심과제 내용이 다수 포함되어 있다. 표준 유아교육비, 사립유치원의 원비 인상에 대한 상한제 도입 등의 법적 장치가 마련되었고, 양질의 교육 서비스 제공 목적을 위해 유치원 운영 효율화의 하위 전략에 유치원 신·증설정책 중 하나인 공공형 유치원 도입 정책 추진이 포함되었다.

정부는 공영형 사립유치원 도입(지원형), 공공위탁을 통한 운영방식 다양화(매입형), 사립유치원의 법인전환 활성화 정책 추진을 통하여 국공립유치원 확대 및 신·증설에 노력하고 있으며, 특히 사립유치원 시설 유형의 다양화를 통해 운영의 자율성도 강조하고 있다. 교육부의 2018년 자료를 살펴보면, 만 3~5세 유치원 취학 아동 중 75%인 50만 명의 유아가 사립유치원에 재원하고 있으며(교육부, 2018b), 이는 설립유형별, 지역별 공사립유치원 학부모의 부담 격차로 이어지고 있다(박은혜, 2019; 최윤경·김나영·이혜민, 2019). 이는 유아교육에 있어 국가 책임이 충분히 이루어지지 않은 상황(변정심, 2020)으로 유아교육의 공공성 강화가 더 충실히 이루어져야 함을 의미한다. 유아교육의 공공성은 행위의 주체인 정부가 유아교육에 대한 사회적 책임 중 하나로 학부모의 교육비 부담 최소화를 위한 재정지원을 확대하여 국공립유치원 확충을 통해 유아교육의 공공성을 높여야 함을 의미한다(최은영 외, 2016).

이런 맥락에서 서현과 윤경아(2019)는 유아교육에 있어서 공공성 정립은 교육의 기회, 교육의 과정, 교육의 결과에 있어서 형평성을 통한 접근이 필요하다고 주장하였다. 국가 완전 무상교육 실현을 통해 공·사립 격차 해소와 공공성 강화, 교육의 희망사다리 복원이란 관점에서 국공립유치원 신·증설이 필요한 것이며 그 목적이나 가치의 지향하는 점은 바람직하다고 할 수 있다.

교육부(2013)는 「유아교육발전 5개년 계획」을 수립하면서 유아교육 국가 완전 책임제 실현이라는 비전 아래 공정한 출발선을 보장하는 목표를 달성하고자 유아교육에서의 의무교육 기반 조성을 시작하였다. 유치원 운영 효율화 정책의 핵심과제인 「사립유치원의 지원 및 운영체제 개선」 방안과 공영형 유치원 도입 추진을 제안하였다. 구체적인 설립형태는 첫째, 공영형 유치원으로 법인(전환)유치원, 개방 이사 확보, 운영비 50% 지원 형태이다. 둘째, 공공위탁형으로 지자체 등 시설이용, 공립에 준하는 민간위탁·운영 형태이다. 셋째, 법인전환형으로

사인유치원을 사립유치원 특성에 맞는 전환조건을 신설하여 법인으로 전환하고, 이를 토대로 지원을 확대하는 형태이다.

하지만 공영형 유치원 공모 방법에 대한 문제점이 지적되고 있다. 육아정책연구소(박소민·이주영·이정옥, 2020)의 조사연구에 의하면 공영형 유치원에 참여한 사립유치원 원장의 경험과 공공성 강화를 위한 유치원 신·증설정책에 대한 설문조사결과를 통해 이 제도의 문제점을 이해할 수 있다.

공영형사립유치원 원장 만족도(면담조사)

“뒤늦게 지원금이 나왔어요. 그때까지 정말 힘들었어요. 돈(수익용 기본재산)을 다 냈는데 사람(업체)들은 다 입금해 달라고 매일 독촉하고 전 어디서 돈을 빼야 할지 모르겠더라고요. 이것저것 비용이 많이 나왔어요.” (B 유치원 원장, 2019. 11. 28.)

“저희는 법인을 만들 때 법인담당 업무를 하시는 분이 업무를 잘 몰랐던 것 같아요. 사실 저흰 법인을 할 때 조금 불합리하게 된 경우가 있어요. (중략) 급하게 하다 보니까 그렇게 된 것 같은데. 그렇다 보니까 법인에 대해서 좀 더 생각하고, 공부하는 게. 서울 특별시교육청도 마찬가지고. 급하게 하는 건 아닌 것 같아요.” (C 유치원 원장, 2019. 11. 29.)

공영형 사립유치원 학부모 만족도(심층면담)

“학부모님들도 굉장히 만족해하세요. 특활비 4만 5천 원, 차 타는 유아들만 교통비 1만 원을 납부합니다. 대만족이죠.” (B 유치원 원장, 2019. 11. 28.)

“지금 특성화 프로그램하는 부분에서도 어머님들의 요구와 교육청의 요구를 절충해서 최대한 저희가 서비스를 할 수 있도록 하는 부분이고.” (D 유치원 원장, 2019. 12. 05.)

공공성 강화를 위한 유치원 신·증설정책에 대한 설문결과를 살펴보면, 각 문항의 평균은 3.48에서 3.67 내에 분포하고 있으며 구성원들은 전반적으로 해당 정책의 목적을 지지하고 있음을 판단할 수 있다. <표 IV-1>의 집단 구성원의 정책별 인식도 차이를 살펴보면, 학부모가 가장 높은 지지를 나타내고 있으며 교사, 원장·원감 순으로 나타나고 있다.

<표 IV-1> 규범적 차원 국공립 유치원 확대 및 신·증설정책 조사결과

정책	설문내용	M	SD
국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책	국공립유치원 확대 및 신·증설 정책 목적은 공공성(국가 책무성) 강화에 있다.	3.678	.802
	국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책은 공공성(평등성, 형평성) 확대에 영향을 미친다.	3.485	.942
	국공립유치원 취원율 증가를 위해 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책이 중요하다.	3.357	1.015

구분	N	M	SD	F	p	Scheffe	
국·공립유치원 확대	원장·원감	21	3.270	.647	10.486	.000	a<b<c
	교사	150	3.540	.852			
	학부모	175	3.903	.856			

Scheffe a: 원장·원감, b: 교사, c: 학부모

남기량(2020)의 유치원 신·증설정책에 대한 필요성 조사에서도 국공립유치원 확대 및 신·증설정책에 대한 교사의 평균이 사립유치원 교사보다 평균 1.5점 높게 나타나 유치원 신·증설정책의 취지나 목적에 어느 정도 동의하고 있는 것으로 나타났다. 사립유치원의 법인화 정책을 통한 공영형 유치원으로 전환 필요성에 대해서도 국·공립유치원 교사의 평균이 사립유치원 교사보다 0.91점 높게 나타나 국·공립유치원 교사들이 신·증설정책을 지지하는 것으로 나타났다. 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책의 주요 비전과 목적 그리고 추진과제에서 나타난 특성은 공공성 강화 차원에서 사교육비 부담을 완화하고, 계층간·지역간 교육격차를 해소하여 양질의 유아교육 제공과 교육복지를 구현하는 데 있다.

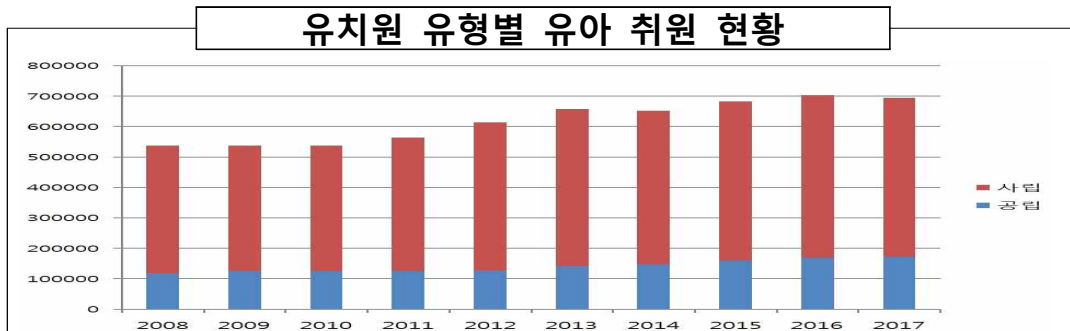
반면, 국가 주도적 공공성 강화 정책 추진이 질적인 평준화는 될 수 있으나 교육의 질을 높이는 과정을 저해한다는 인식도 있다. 이는 국가가 주도적으로 자율성과 경쟁을 과도하게 통제하면 질적으로 하향 평준화를 초래할 수 있어 사립과 민간기관이 개성적인 발전을 이룰 수 없다는 것이다(문지영, 2019). 사립유치원 법인화로 인한 공영형 유치원 전환을 두고 공영형 유치원 운영 전과 운영 후에 관한 입장 차가 있다. 정부에서는 사립유치원 설립자와 원장에게 사립유치원 법인화 정책을 통한 공영형 유치원 전환에 대한 명확한 이해를 돕기 위해 소통의 장을 마련하여 입장 차와 견해를 좁혀나가야 할 것이다.

2) 국공립유치원 확대 정책 영향

사립유치원 지원 강화 정책 중 공공성 강화 정책 모델의 목적은 기존 사립유치원을 공영형 유치원으로 전환하여 학부모의 사교육비 부담을 완화하고, 계층간·지역간 교육격차를 완화하기 위한 것이다. 이러한 정책이 사립유치원 교육현장에 미친 영향을 기여도 측면에서 살펴보고자 한다.

2009년 이후 유아교육정책은 공공성 강화 차원에서 국공립유치원 확대 정책을 추진하면서 국공립유치원의 수와 학급의 수는 지속적으로 증가하였다. 교육부(2018b)에 의하면 2017년 4월 기준 유치원 전체 원아는 총 694,631명으로, 2016년(704,138명) 대비 9,507명(1.4%) 감소, 2012년(613,749명) 대비 80,882명(13.2%) 증가하였다. 국공립유치원 취원 유아는 2011년 이후 꾸준히 증가하였지만, 사립유치원 취원 유아는 2013년 이후 감소하는 추세를 보이는 것으로 보아 유치원 공공성 강화 정책은 긍정적 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

국가통계포털(2021)에 따르면 국공립유치원은 4,976개로서 전체의 57%를 차지하고 있으며, 사립유치원은 3,729개로서 전체의 43%이며, 학급 수는 국·공립유치원이 12,457개로 전체의 34%이며, 사립유치원 학급 수는 24,177개로서 전체 66%를 차지하고 있다. 이는 [그림 IV-2]의 취원 현황에서 보듯 여전히 사립의 비중이 높은 것을 알 수 있으며 유치원 원아는 국·공립유치원이 178,901명으로 전체 29%이며, 사립유치원의 경우는 433,637명으로 전체 71%의 비중으로 나타났다.



[그림 IV-2] 유치원 유형별 유아 취원 현황

정부의 국공립유치원 확대 정책에 따라 점진적으로 학급 수 등 증가하는 성과가 있지만, 공공성 강화를 위한 사립유치원의 매입형, 공영형 등은 사업 초기라

예단하기 어렵지만 미흡한 것으로 보인다. <표 IV-2>

<표 IV-2> 다양한 형태의 공공성 강화 모델(사립유치원)

구분	정의	현황 (누계, '20년 기준)	성격
매입형	공립유치원 선호가 높으나 부지확보가 어려운 원도심 및 공립유치원 확충이 곤란한 지역의 사립유치원 매입 후 공립으로 전환	35개원 (‘19) 5개원, (‘20) 30개원	사립 →공립
공영형	재정지원을 통해 학부모 부담을 경감하면서 이에 상응하는 공공성을 확보하여 국·공립에 준하여 운영하는 사립유치원	8개원 (‘17) 2개원, (‘18) 3개원, (‘19) 2개원, (‘20) 1개원	사립
부모협동형	유치원 재원 대상인 유아를 둔 보호자들이 사회적 협동조합을 결성하여 설치·운영하는 유치원	2개원 (‘19) 1개원, (‘20) 1개원	사립

자료: 교육부(2021). 사립유치원 지원 및 공공성 강화 후속 조치 방안. p.6.

유치원 현장에서 국공립유치원 확충에 대한 사립유치원 원장의 심층면담 조사 결과를 살펴보면, 사립유치원 원장들은 저출산 문제를 감안하지 않고 정부가 국공립유치원 확충 정책에 따라 2021년 국공립유치원 원아 수 비율을 40% 이상으로 늘릴 경우, 사립유치원은 2018년 대비 900개소 이상은 문을 닫게 되는 상황이라고 주장하고 있다. 국공립유치원을 급격하게 확대하기보다는 누리과정비를 30만원으로 인상하겠다는 정부의 약속을 지키는 것이 보다 나은 대안으로 제시하고 있다.

D: 정책을 다 떠나서, 애들이 없어요. 출산율은 제로 상태로 떨어져 있잖아요? 지금 이 상황에 가만히 있어도, 2020년생이 4년 후면 들어오잖아요. 그때는 국공립이고 사립이고. 올해, 주변에 아이 낳았다는 소식 들어보셨어요? 올해 아이들이 들어온 해부터 이제 그때부터 거의 끝이라고 생각하시면 돼요. 제도 그런 게 상관이 없어요. 그때는 아이가 없어서 못해요. 앞으로 4년 안에 다 정리된다고 보죠.

D: 사립유치원 도와달라는 말이 아니에요. 출생률만 높아지면, 국공립도, 사립도 애들

이 많고 문제가 없죠. 근데 지금 애들이 없으니까 우리가 더 어려움을 겪는거예요. 정책적으로 출생률을 높이기 위한 노력이 반드시 선행되어야 해요. 그리고 국가가 약속한 게 누리과정비 30만원 인상이었어요. 그것만 줘도 돼요. 나머지 작은 차이는 부모가 주면 되는데, 이걸 안 지켜주고, 국·공립유치원만 확충하고 있으니까. 그러면 똑같은 대한민국 아이들이 평등하지 못하고 차별을 받는 거죠. 출생부터 차별을 받으니까 참 문제라고 생각합니다.

공영형 유치원이 성과를 내기 위해서는 공영형 유치원 신청조건인 공공성 및 투명성 확보를 위한 법인 전환, 법인 이사회 절반 이상은 개방 이사로 참여시켜야 하는 점등의 까다로운 조건이 선결 과제이다. 이런 맥락은 구자옥(2020)의 공영형 사립유치원 운영사례 연구에서도 나타난다. 원장과 설립자들을 대상으로 한 심층면담 조사결과에서 사립유치원이 공영형 유치원으로 전환하는 과정에서 원장들이 갖는 부정적인 인식으로 신청이 저조함을 알 수 있다.

“처음에 신청에서 모집하는 공문에 법인으로, 학교법인으로 바뀌야 한다는 조건이 있었거든요. 다른 곳은 이제 지원자나 유치원이 없으니까 법인 유치원을 찾아다니면서 해달라고 그랬죠! 교육청에서 거꾸로! 모집부터가 그렇게 되는 상황이라 저희와 입장이 틀려요~ 재단법인, 사회복지법인 뭐 원래 법인이었었거나 그래요 다들. 그리고 또 공영형 한번 해봐라 하고 받았으니까. 그러니까 입장이 틀리죠. 그렇지만, 사인이었던 제 경우에는 하고 싶어서 제가 신청했던 거죠.” (2019. 05. 22. A 원장)

“저희는 그래서 법인 설립과정에서 문제점이 거의 없었죠. 원래 이전에도 법인이었었기 때문이에요. 저희가 그동안 법인으로서 역할은 무엇인가를 할 수 있는지 생각했을 때 공영형에 대해 설명을 들어보니 조금 다른 마음이 들었어요. 그것을 이사장님이 들으시고 저를 설득하셨죠. 사실 저는 우리가 공영형이 된다는 것을 조금 반대를 했거든요. 왜냐하면 나라나 교육청에서의 그런거를, 지원을 받으면 그만큼 우리가 좀 자율적인 게 떨어질 수 있다고 생각을 했기 때문이에요. 현장설명회에 그래서 참여하지 않았는데, 전화를 주셔서 와서 설명드리고 싶다고 하셨었어요. (2019. 05. 23. C 원장)”

육아정책연구소(김근진 외, 2020)의 조사에 의하면 공영형 유치원에 대한 인지도 조사 결과 응답자 24%는 공영형 유치원에 대해 알고 있었으나, 53%는 알지

못하는 것으로 나타났으며 부모 중 절반 이상은 공영형 유치원에 대하여 인지하지 못하는 것으로 나타났다. 또한, 공영형 유치원을 이용한 경험이 있는 116명의 응답자를 대상으로 한 만족도 조사 결과, 만족한다는 응답 비율은 50%로 나타나 응답자의 절반은 공영형 유치원 이용에 만족하고 있는 것으로 나타났다. 만족의 이유는 부모 부담금이 낮아진다는 의견이 55%로 가장 높았고, 유치원의 공공성이 높아진다는 의견이 21%, 교육 및 서비스 질이 높아진다는 의견이 12%, 부모의 의견이 잘 반영된다는 의견이 9%, 시설 등 물리적 환경이 개선된다는 의견이 3% 순으로 나타났다.

동 보고서의 공영형 및 매입형 유치원 정책 비교에서도 공영형 유치원을 이용한 부모는 비용 측면과 공공성 및 질적 측면에 만족하는 것으로 나타났다. 하지만 학부모, 원장(설립자) 및 교사 입장에서 사립유치원이 공립이 되기 위한 인식의 차이는 있었다. 향후 공영형 유치원의 자격조건을 완화한다면 사립유치원들의 공영형 전환 비율이 높아질 수 있을 것이다.

나. 무상교육 정책

1) 정책 목적

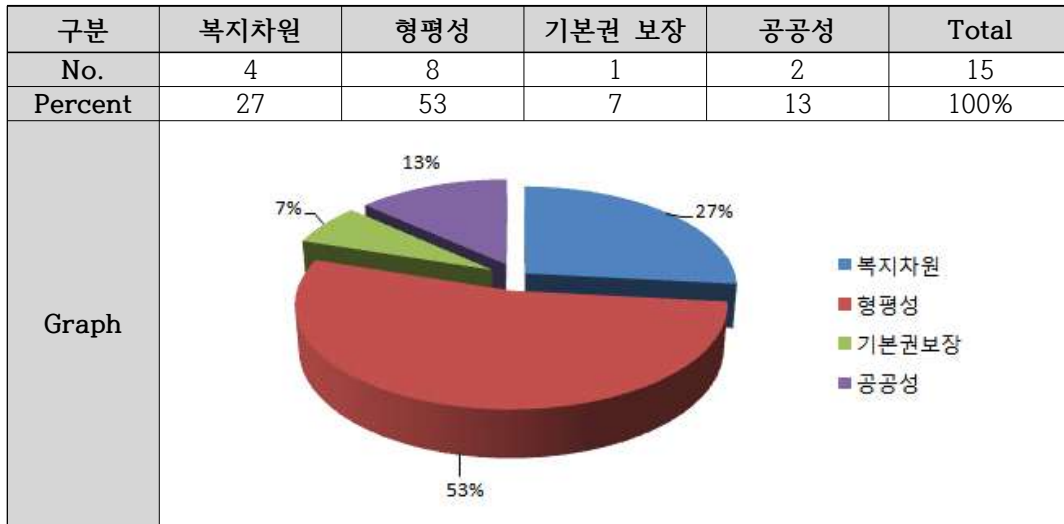
무상교육 정책은 「유아교육 선진화 추진계획」(2009~2012)부터 확대되어 온 정책이다. 「유아교육발전 5개년」(2013~2017)부터는 국가 책무성 강화와 교육의 공공성 강화라는 가치로 유치원과 어린이집에 다니는 유아에게 공통의 교육 과정을 적용하고, 학부모의 소득수준과 관계없이 유아학비와 지원을 강화하고자 하는 목적이었다. 만 3~5세 유아를 대상으로 같은 비용을 지원함으로써 궁극적으로 유아에게 생애 초기 공정한 출발선, 교육 기회균등 실천의 의미를 지닌다.

유아교육에서 공공성에 대한 개념 및 정의의 기본 준거는 학자마다 다양한 견해가 있지만, 다음과 같이 정리할 수 있다. 유아교육 공공성은 교육을 원하는 모든 유아에게 평등한 기회가 보장될 수 있도록 교육제도를 수립하고, 교육 내용에 있어 보편성과 중립성이 보장되는 것이다. 교육의 질을 담보하기 위해 국가 또는 지방자치단체의 관리·감독이 이루어져야 하며, 취학의 의무성과 균등 보장을 위한 무상성이 추구되어야 한다. 공공성과 맥을 같이 하는 유아교육 공교육 관련

선행연구(나병현, 2001; 나은경, 2016; 나정, 2001; 조도현, 2009; 조윤미, 2010; 조은미, 2009)를 분석한 결과, 다음과 같은 네 가지 원리가 도출되었다.

첫째, 공교육은 평등성을 추구해야 한다. 둘째, 공교육은 중립성과 보편성을 추구해야 한다. 셋째, 공교육은 의무성을 부여해야 한다. 넷째, 공교육은 무상성으로 제공되어야 한다. 공교육은 무상의 원칙을 통해 국민이 교육받을 수 있는 권리를 보장하는 것으로 국가는 교육의 의무를 지고 국민의 교육받을 권리를 보장해야 한다. 이는 교육비의 부담 주체가 누가 되어야 하는가의 문제이며, 누구나 누려야 할 국민의 권리로서 보통교육에 대한 비용은 국민의 세금으로 부담해야 한다는 것이다(이순희, 2019).

<표 IV-3> 무상교육 정책의 필요성



이와 같은 무상교육 정책이 지향하는 이념적 가치들은 본 연구에서 <표 IV-3>의 전문가 심층면담 조사결과와 부분적으로 일치한다는 것을 알 수 있다.

국가의 유아 완전 무상교육 실현을 위해 누리과정 비용은 원아 1인당 월 26만원으로서 이는 표준교육비를 근거로 산정되었다. 즉 학부모가 부담하고 있는 유치원비를 경감할 정도의 액수로 책정한 것이다. 서울시교육청에서 사립유치원에 지원하는 예산은 누리과정 26만원, 방과 후 과정 7만원, 총 33만원 이며, 교사 처우개선비 월59만원, 학급운영비로 1학급당 25만원 등이다. 국고에서 지원하는 사립유치원의 연간 세입 중 누리과정과 방과 후 과정만 계산한 국고지원 비율은

45%이다⁵⁾. 하지만 무상교육비용은 국·공립유치원, 사립유치원, 어린이집 간 표준교육비, 인건비, 처우개선비 등에서 국가지원 금액이 차이가 있다. 따라서 무상교육이라기보다는 유아교육 및 보육지원비용이라고 하는 것이 맞다.

한유총은 공사립 차별 없는 유치원 전면 무상교육⁶⁾을 교육부에 제안하였다. 한유총은 유아교육 평등권 보장을 외치는 것은, 우리나라의 유아교육이 출발선 평등을 보장하는 유아교육이 아니기 때문이라고 주장하였다. 이러한 차별은 유치원 무상교육이 국가 및 지방자치단체에서 부담하기 때문에 예산자립도 혹은 정치적 이념에 따라 지역마다 지원액이 차이가 발생할 수 있다는 위험성을 내포하고 있다는 의미이다.

무상교육의 추진방안인 누리과정 지원정책은 유아의 생애 출발선에서부터 교육에 대한 평등가치 부여와 교육격차 해소를 통해 양질의 교육을 무상으로 제공하는 것이다. 이러한 정책은 저출산 시대 젊은 부부들에게는 맞춤형 복지정책으로 학부모들의 경제적 부담을 경감시킬 뿐만 아니라 저출산 극복대책에 부응하는 교육복지서비스 정책의 하나이다(최윤경, 2015).

유아교육 정책은 유아교육 활동을 위한 기본방침을 제시하여 주는 근간이 되며 유아교육이 안고 있는 제반 문제들을 해결할 방안을 제시해야 한다(장길호, 2001). 기존의 유아교육 정책은 급변하는 시대적 요구와 교육 수요자의 요구에 부합하기 보다 정부의 공약 이행의 하나로 추진되는 경우가 대부분을 차지했다. 대도시나 중·소도시, 도서벽지 등 교육환경에 따른 지역의 특수성이나 유아들의 성장발달에 초점을 맞춘 유아교육 정책이라기보다는 여성의 사회진출 및 저출산, 교육비 지원 등 부모의 수요자 중심의 요구가 지배적이어서 지속성을 가진 유아교육 정책으로 자리잡는데 한계가 있다. 이러한 결과 정부 부처들도 지속적으로 예산지원 증대 및 반영시키고 있으나 효과를 거두는데 한계를 드러냈다.

육아정책연구소(김근진 외, 2020)의 연구에서도 저출산 정책에서 가장 성과가 미흡한 과제는 저출산 패러다임 전환의 항목으로 출산율 제고에서 삶의 질 제고가 33.0%로 가장 높게 나타났다. 유아교육정책과 보육정책은 2019년 조사결과와

5) 서울시 교육청(2020).사립유치원 재정지원 현황,대전시 의회(2021) , 유치원 무상교육 현실화 촉구 건의안 , 대전광역시 어린이집 연합회,누리과정 및 무상보육 현실화 문제점 제언, 2021,11,12, (<https://cafe.daum.net/djeducareassociation/9BbR>)에서 재구성했음.

6) 한국유치원 총연합회.유아교육 평등권 보장과 무상교육 촉구 성명서.보도자료.2016.5.9.

비교할 때 2020년 조사에서 긍정적인 인식의 비율이 상승하였다. 그러나 저출산 정책, 돌봄정책, 아동정책은 2019년에 비하여 2020년에는 긍정적인 인식의 비율이 하락한 것으로 나타났다. 박수현(2018)의 연구에서는 전반적으로 무상교육 정책의 이념적 가치와 목적 실현은 어느 정도 성과가 있는 것으로 보고하였다. 본 연구에서는 조사한 결과를 살펴보면 <표 IV-4>와 같다. 집단별 무상교육 정책의 목적, 정책이 미치는 영향, 중요성에 대해 긍정적으로 인식하고 있었다. 집단간 정책 인식도의 차이는 원장·원감과 학부모의 인식이 차이가 있었으며, 교사와 학부모의 인식도 차이가 있는 것으로 나타났다. 원장·원감, 교사 순으로 무상교육 정책에 대한 인식도가 높았다.

<표 IV-4> 규범적 차원 무상교육 정책에 대한 조사결과

정책	설문내용	M	SD
	무상교육 정책 목적은 공공성(평등성, 형평성) 강화에 있다.	4.099	.620
무상교육 정책	무상교육 정책은 여성의 경제활동 유인, 저출산 해소, 교육비 경감에 영향을 미쳤다.	3.754	.893
	지역 또는 소득 간 교육격차 해소를 위해 무상교육 정책은 중요하다.	4.211	.644

구분	N	M	SD	F	p	Scheffe	
무상교육	원장·원감	21	4.127	.532	37.155	.000	a>c b>c
	교사	150	4.007	.593			
	학부모	175	3.211	1.086			

Scheffe a: 원장·원감, b: 교사, c: 학부모

육아정책연구소(김근진 외, 2020)의 조사에 의하면 사립유치원 지원 및 관리 강화를 위한 필요 사항에 응답한 결과에서 29%가 국·공립과 사립유치원에 대한 지원수준 격차를 줄여야 한다는 응답이 많았다. 이러한 결과는 본 연구 조사 결과에서 무상교육 정책의 집단별 평균이 원장·원감과 교사는 4.12, 4.00인데 비해 학부모는 3.21로서 격차가 있는 결과와 유사하다. 박수현(2018)의 연구에서도 어린이집 교사와 학부모를 대상으로 무상보육에 대한 인식조사를 한 결과 무상교육 정책의 목적, 취지, 필요성에는 공감하고 있으나 교사와 학부모 간 차이가 나타난 결과와 맥락을 같이한다.

2) 무상교육 정책 영향

무상교육 정책은 저출산 해소, 일과 가정 양립, 교육기회 확대, 교육비 경감 등을 위한 목적으로 추진되었다고 할 수 있다. 여기에는 사회구조적 문제해결, 혹은 정치적 이념이 개입됨으로 인해 근본 취지가 희석되어왔다.

육아정책연구소(김근진 외, 2020)의 조사에 의하면, 2019년~2020년 저출산 정책에서 가장 성과가 미흡한 과제에 대한 조사결과 저출산 패러다임 전환이 가장 미흡한 성과로 나타났다. 이러한 결과는 저출산 정책을 위한 정부의 노력은 그동안 많이 이루어졌으나 실제 출산율은 계속 하락하고 있는 결과를 반영하고 있다.

무상교육 정책의 목적 중 하나는 유아 교육기회 확대이다. 육아정책연구소(김근진, 2020)의 조사에 의하면 교육기회의 확대인 형평성은 긍정 평가가 35%로 나타났으며 2019년 조사결과 51%와 비교하면 크게 하락한 수치이며, 이는 아동수준의 형평성은 취학 전 출발선 평등을 뜻하는데, 결과적으로 취학 전 출발선 평등이 개선되지 못하고 있음을 의미한다. 육아정책 실행추진 부문에서 유아교육 정책과 보육정책은 2019년과 비교하여 긍정비율이 상승하였으나 저출산 정책, 돌봄 정책, 아동 정책은 하락함으로써 정부가 추진한 정책이 긍정적으로 영향을 미치지 못하였다는 것을 시사하고 있다.

나 정(2014)도 실증적 연구에서 이와 유사한 결과를 도출하였다. 무상교육 정책이 기회의 균등이라는 목표는 실현했다고 볼 수 있지만, 정부는 재원 마련에 어려움을 겪고 있으며 이는 공통과정 적용 시간과 교사 학력, 표준교육비와 보육료에 미치지 못하는 지원액, 지방재정교부금의 사용 문제, 투명성 강화 등의 문제가 있다고 지적하고 있다. 무상교육·보육 정책의 결과는 아직 논하기 이르지만, 과정에서의 평등 실현과 안정적 재원확보 및 법적 근거 구축을 위해 노력해야 할 필요가 있다. 최근 지방자치단체의 공·사립유치원 구분 없이 지원하는 무상교육에 대한 논의가 활발하게 논의되고 있다는 점은 긍정적이라 하겠다.

<전주>

“문재인 정부 출범 직후 국정기획위에서 국정철학으로 제시했던 공정사회로 가는 길은 교육 분야의 국정 목표로 제시했던 공·사립 격차 해소와 학부모 지원차별 해소 정책 구현” 이는 유아교육법을 근거로 유치원 무상교육의 형평성과 정당성을 달성하기 위하여 도

내 사립유치원의 학부모들에게도 공립유치원에 준하는 무상교육 혜택을 줘야 한다는 것. 현재 전북도교육청은 공립유치원과 사립유치원이 같은 유치원임에도 예산과 정책 추진 등을 확연한 차이로 정책을 추진하고 있어서다.

출처: <https://esmcenter.tistory.com/7512> , 소비자저널, 검색일 2021.11.13.

<인천>

“인천교육청에서는 내년 2022년에 역대 최대의 규모인 4조 7천억 원의 예산을 편성했다고 해요. 기존의 예산보다 20% 정도 늘어난 금액인데요. 이렇게 늘어난 예산으로 그간 코로나로 인해 마비되었던 교육현장을 정상화하고 인천형 무상교육을 확대하는 데에 **주력**하겠다고 해요. 그로 인해 인천지역 사립유치원 200여 곳에 다니는 만 5세 아이들이 무상교육을 받을 수 있게 되었어요”.

출처: blog.naver.com/namooni79/222559186255, 우리집이야기, 검색일 2021.11.13.

<서울시>

“모두를 품고 더 나은 사회를 만드는 데 기여하는 교육을 위해서는 유아교육 공공성 강화_유아 무상교육 실현, 외국 국적 유아학비 지원 등 공립유치원의 혜택을 받지 못하는 저소득층 및 특수교육대상 유아의 사립유치원 학비 지원을 확대해 유아 무상교육을 실현한다. 또한, 국적에 따라 차별받지 않고 유아교육을 받을 수 있도록 지원근거 조례를 개정, 외국 국적 유아에게도 학비를 지원할 계획이다.”

출처: 서울교육청 미래교육체제 전환 모색. 미래교육신문, 미래뉴스 2021. 7. 15. 검색일 2021.11.13

무상교육 정책이 일과 가정의 양립, 저출산 완화라는 목적을 설정하였지만, 합의하에 정책이 도입된 것이 아니라 다른 요인들에 의해 정책이 결정되고 시행되었기 때문에 저출산 문제를 해결하는 데에는 한계가 있다. 저출산 문제와 여성의 경제활동 증가로 인한 보육 문제 등이 해결되지 않고 심각해지면서 실효성에 의문이 제기되고 있다. 시설의 양적, 질적 기반이 미비한 상황에서 정치적 포퓰리즘에 의해 국가가 무상 수혜 범위를 확대함에 따라 시설 대기자 문제가 일어났다. 무상교육 누리과정 예산지원이 정치적 요인인 대통령 공약, 교육감 이념 및 자치단체장의 성향, 사회구조적 문제해결 수단, 재정적 요인에 의해 영향을 받을 수 있으므로 장기적인 관점에서 시류에 편승하지 않고 지속적이며 일관성을 유

지하며 지원되는 방안이 필요하다(서정윤, 2016; 임채석, 2020).

다. 에듀파인(국가관리회계시스템) 정책

1) 정책 목적

정부는 유아교육 공공성 강화를 위해 2018년 10월 사립유치원에 에듀파인(국가관리회계시스템)을 도입하였다⁷⁾. 사립유치원 비리 문제를 계기로 국가적 책무성 강화, 사립유치원 예·결산 투명성을 목적으로 모든 사립유치원에 2020년 3월부터 「사립유치원 K-에듀파인」을 전면 도입하였다. 에듀파인 도입으로 사립유치원에 대해 교비회계에서 목적 외 부정 사용을 금지하며, 예산편성, 수입·지출, 결산 등 투명한 회계 운영을 위한 회계시스템을 지원하게 된 것이다.

만 5세 누리과정 제정 배경은 영유아 교육비 부담으로 인한 저출산 문제, 계층 간 교육격차 해소, OECD 회원국들의 유아교육 공공성 강화를 위한 무상교육 확대, 출발선상에서 평등권 보장제도 마련에 대한 사회적 공감대 형성, 생애 발달의 결정적 시기인 영유아 교육에 대한 중요성 부각 등이 주요 요인이었다(교육과학기술부·보건복지부, 2012). 누리과정 제정의 핵심은 유아교육에 대한 공적 자금의 투여로 유아교육의 공공성 강화를 지향하는 것과 국가의 책무성을 강화하여 계층 간 교육격차를 해소함으로써 만 3~5세의 모든 유아에게 공평한 교육기회를 제공해 주는 데 있다(서현·윤경아, 2019).

공공성의 개념은 공교육의 의미를 함축하고 있으며, 교육이 마땅히 갖추어야 하는 공익 혹은 공동선의 의미를 담고 있다. 교육의 공공성은 교육이 교육답게 이루어질 때 완성될 수 있음을 시사한다(성병창, 2007). 이러한 공공성은 일반 대중에 대한 공정한 재정의 배분이나 누구에게나 보편적 교육기회를 제공해야 한다는 점에서 교육 제반에 대해 평등성을 지향하는 것이다(반상진, 2005).

여기에 에듀파인 정책 도입의 근본적인 의미가 있는 것이다. 유치원이란, 유아의 교육을 위하여 「유아교육법」에 따라 설립·운영되는 학교이다. 유치원은 국립, 공립, 사립유치원으로 구분되는데, 국립유치원은 국가가 설립·경영하는 유치

7) 유아교육법 제19조의2(유아교육정보시스템의 구축·운영 등) 제5항(유치원은 회계관리 업무를 위하여 정보시스템을 사용하여야 한다).

원을 말하며 공립유치원은 지방자치단체가 설립·경영하는 유치원을 말한다. 사립유치원은 법인 또는 사인(私人)이 설립·경영하는 유치원을 말하며 사립유치원은 법인화 여부에 따라 법인 유치원과 비법인 유치원으로 구분할 수 있다. 법인유치원은 주로 학교법인, 사단법인, 사회복지법인, 종교법인 등을 통해 운영되는 반면 비법인 유치원은 개인이 운영하는 유치원이 대부분으로 종교단체나 군부대 등이 운영하는 유치원도 여기에 포함된다(김병주·김성기, 2006). 이러한 맥락에서 국·공립유치원과 사립유치원의 유형 및 운영 형태를 개괄적으로 정리하면 <표IV-5>와 같다.

<표 IV-5> 국공립 및 사립유치원의 유형별 운영형태

구분	설립주체	유형	운영형태
국공립 유치원	국가 및 지방자치 단체	단설 유치원	단독으로 설립된 유치원으로 유아교육을 전공한 유치원장과 유치원감이 있으며, 유아교육 전용시설을 갖추고 운영
		병설 유치원	국립대학 또는 공립초등학교 부지 내에 위치해 있으며 초등학교 교장이 원장을 겸임하여 유치원을 운영
사립 유치원	법인	법인 유치원	학교법인, 사단법인, 사회복지법인, 종교법인 등을 통해 운영
	사인 (私人)	비법인 유치원	개인이 운영하는 유치원으로서, 개인 이외에도 종교단체나 군부대 등이 운영하는 유치원도 포함

* 자료: 김병주·김성기(2006). p.351.

사립유치원은 유아교육을 목적으로 설립되었지만, 국가의 운영비 지원은 낮고 운영 방법은 사회적인 요구와 공공성이 요구되고 있다(박대선, 2020). 하지만, 사립유치원은 설립 주체가 개인이고, 개인의 사유재산을 유치원에 투입하고도 수익사업을 할 만한 경영 규모를 갖추지 못하고 있다. 사립유치원의 경우 유아들을 위해 교육적 목적을 제공하여 공공의 이익을 위한 역할도 있으나, 설립자 입장에서 사회 공익사업을 고려한 것이 아니고 생계유지를 위한 목적 사업의 성격도 존재한다.

한국사회여론연구소의 2018년 조사에 의하면, 응답자의 72%는 사립유치원을 국민 세금이 투입되고 각종 세제 혜택을 받는 만큼 학교이자 비영리 교육기관이

라고 응답했다. 개인의 사유재산을 투입해 만든 만큼 개인 사업자라는 주장에 공감한다는 응답은 22%에 불과했다(베이비뉴스, 2018). 정부와 사립유치원 설립자의 입장차는 사립유치원 공공성과 자율성 사이의 간극으로 볼 수 있으며 정부와 사립유치원 단체 간 합의점을 도출하기 위한 시도가 있었으나 해결하지 못한 숙제로 남아있다. 이 와중에 사립유치원들은 비리유치원 파동 이후, 「유치원 3법」 적용, 정부의 공공성 강화 정책의 급격한 수용, 코로나19 감염병으로 인해 운영상 어려움을 겪고 있는 현실에서 유치원 공공성 제고 정책의 성과에 관한 질문에 부정적인 감정을 표현하였다(김근진 외, 2020).

C: 지금뿐만 아니라, 오히려 지금이 나올 수도 있는데. 내년은 아이들이 없는 해고, 이 상황이면 아예 접수조차도 안 할 가능성이 있는데, 이걸 처음 학교로 하라니 이걸 설명도 못한 채로 이걸 맡겨야 하는, 이 상황이 굉장히 곤혹스럽죠.

A: 이게 밑으로 가면서 공공성 제고 정책 이런 거 다 필요 없어요. 지금 다 당장 닫게 생겼는데, 공공성 이런 걸 물어보는 게 사치예요.

D: 국가가 원하는 대로 다 투명하게 하자. 다 열심히 하고 있어요. 에듀파인 하니까 국가가 다 들여다보고 있고, 투명할 거라고 생각하니까. 마음이 놓인대요. 잘하든 못하든 간에, 에듀파인에 회계가 다 공개되고 있잖아요.

본 연구의 설문조사에 따르면 사립유치원에 근무하는 교사들은 에듀파인 정책은 에듀파인 시스템 사용에 익숙해지기까지 충분한 시간과 사용자 연수지원이 요구된다고 하였다. 에듀파인 정책은 사립유치원의 세입과 세출 구조 및 회계 구조를 잘 반영하지 못하여, 교육청의 담당자도 운영이 어렵다는 의견을 피력했으며 행정인력 지원이 안 돼 에듀파인을 다루는 일에 어려움을 겪는 사립유치원들이 여전히 많다고 하였다(김근진 외, 2020). 이런 이유로 공공성 강화 정책은 사립유치원의 특성이 반영된 공공성 제고 정책이 조정되어야 할 필요가 있다.

A: 에듀파인 담당자에게 들었는데, 에듀파인을 만들긴 했는데, 사립유치원 회계를 잘 모르고 만들었대요. 우리가 수업료가 이렇게 쪼개져 있는지 잘 몰랐대요. 수업료, 특성화,

현장학습비, 교재비, 차량비, 종일반비, 6가지죠? 입학금, 급식비까지 있죠. 현실하고 안 맞는 거예요. 몰랐대요. 유치원 회계가 이렇게 세분화되어 있는지 몰랐다. 이러니, 감사에서 할 말은 많았겠다고 해요.

C: 지출은 거기 나간 항목대로 지출할 수 있는데, 세입이 4~5개예요. 그리고 들어온 날짜가 애들마다 또 다 달라요. 이거 하다 보면 돌아요. 지출은 오늘 날짜까지 다 되는데, 세입은 못하는 거예요. 너무 복잡해서. 그래서 계속하다가, 방법이 없으니까, 입금하는 방법을 바꿔 달라고 해서, 올해부터 엄마들한테 스쿨뱅킹에서 인출하는 걸로 바꿨어요. 그런데도 세입 문제가 쉽게 해결이 안 되더라고요. 왜 그러냐고 그랬더니, 금액이 다 달랐기 때문이라는 거예요.

참여연대사회복지위원회(2019)는 에듀파인 사용을 확대 적용하여 유치원의 투명한 운영을 강화해야 한다고 주장하며 「유치원 3법」의 조속한 처리를 강조하였다. 이는 투명한 회계시스템을 바라는 사회적 요구라 할 수 있다. 육아정책연구소(김근진 외, 2020)의 조사에 의하면 정부의 공공성 강화 차원에서 에듀파인 사용을 의무화함으로써 사립유치원의 회계 투명성이 증진될 것을 기대한다고 하였다. 회계 투명성을 언급한 연구(남기량, 2020; 김미정, 2019; 구자옥, 2020; 최운호, 2020)와 육아정책연구소(2020)의 조사에서도 이해관계 단체, 사립유치원, 교사, 학부모, 교육기관 유형 등에 따라 공공성 강화 및 에듀파인 필요성, 개방성, 적용 범위 등에 대해서는 대체적으로 공감하는 것으로 나타났다.

본 연구의 설문조사에서 집단 간 인식의 차이는 없었지만, <표 IV-6>의 결과에서처럼 정책의 취지나 목적은 공감하고 지지하는 것을 확인하였다.

<표 IV-6> 규범적 차원 에듀파인 정책에 대한 조사결과

정책	설문내용	M	SD
에듀파인 정책 (국가관리회계시스템)	에듀파인 정책 목적은 공공성(책무성·투명성)에 있다.	4.012	.677
	사립유치원의 에듀파인 사용 의무화는 유치원 운영의 투명성에 있다.	4.012	.642
	유치원 교육의 공공성 강화를 위해 에듀파인 사용이 중요하다.	3.942	.741

2) 에듀파인(국가관리회계시스템) 정책 영향

에듀파인(국가관리회계시스템)은 유아교육 공공성 강화방안에 따라 사립유치원의 투명한 회계 운영을 위해 추진된 정책이다. 2020년 1월 13일 「유치원 3법」이 통과되어 유아교육법을 근거로 3,801개의 모든 사립유치원에 K-에듀파인이 도입되었고, 교육부는 2020년 신규도입 2,481개 유치원을 포함, 총 3,801개 유치원을 대상으로 시행하고 있다.

교육부(2018c) 사립유치원 공공성 강화방안의 과제는 「즉각 추진과제」와 「제도 개선과제」로 나뉜다. 「즉각 추진과제」는 유아의 학습권 보장, 국공립유치원 확대, 유치원 관리·감독 강화 등이며 「제도 개선과제」는 학부모참여 강화, 투명한 회계 운영, 사립유치원 교육의 질 개선방안 등이 포함되어 있다.

추진과제의 세부적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 유아의 학습권 보장은 일방적인 폐원 통보로부터 학습권을 보호하기 위한 것이다. 유치원 위기상황 시 지원 시스템을 구축하고 국공립유치원을 긴급 확충하며 유치원 모집 중지 및 임의 폐업 등 집단행동 강행 시 엄중 제재 및 시정명령 등을 가한다는 내용이다. 둘째, 국·공립 확대는 국·공립유치원의 비율을 40%로 끌어올리는 방안으로 2019년 국·공립유치원 500개 학급을 추가하기 위해 부모 협동형 유치원과 공영형 유치원 등 다양한 방식으로 국·공립유치원을 확대한다는 방안이다. 이를 위해 인구 유입 지역 내 공립유치원 설립 원칙을 근거로 사립유치원 법인화를 유도하는 방안이 담겨있다. 셋째, 유치원 관리·감독 강화는 유치원의 투명한 회계 관리를 위한 것으로 유치원 상시감사 체제를 위한 운영 방안과 감사결과를 교육청 홈페이지에 투명하게 공개한다는 내용이다(교육부, 2018c).

제도 개선과제의 세부적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 학부모참여 강화는 학부모로 구성된 운영위원회를 통한 유치원 내실화를 위한 것으로 예결산서 상세 제공, 실태조사 및 부실 운영 등에 대한 시정조치와 유치원급식 소위원회를 의무 설치하며 유치원 운영위원회 등의 검증을 통한 정보공시 정확성 제고 등의 내용이다. 둘째, 투명한 회계 운영은 유아학비가 제대로 사용되고 있는지에 대해 투명하게 공개한다는 것으로 유치원 에듀파인을 단계적으로 도입하고, 회계기준 준수를 강화하며 목적 외 사용 시 처벌을 강화한다는 내용이다. 셋째, 사립유치원 교육의 질 관리는 유아들이 양질의 교육을 받을 수 있도록 교육의 질을 관리한

다는 것으로 설립자 및 원장 기준과 설립자 변경 시 질 관리를 강화하며, 교육여건을 개선한다는 내용이 담겨있다(교육부, 2018c). <표 IV-7>은 유치원 공공성 강화방안이 도입되면서 어떠한 점들이 개선되는지를 나타내고 있다.

<표 IV-7> 유치원 공공성 강화 대책 방안 전후 비교

구분	현행	변경
학습권보장	일방적 폐원통보 가능 (제재규정 미흡)	원아모집 중지, 폐원 통보 제재 (운영개시 명령 도입 등)
감독사항	일부 감사. 심사결과 부분공개	상시 감사, 감사결과 전면 공개
국공립	지역별 비율 큰 격차	조속히 확대, 형태 다양화 (부모협동·매입·공영·장기임대형 등)
학부모참여	유치원 운영위원회 유명무실	학부모가 참여하는 운영위 내실화 및 급식소 위원회 설치 의무화
회계관리	불투명	투명하고 실시간 감시 가능한 국가회계시스템 도입(유치원 에듀과인)
예산유용	시정명령(유치원으로 반납)	벌칙·정원감축·형사처벌 등의 강력 제재 (관련법 개정)
설립제한	누구나 설립(결격사유 없음)	금고 이상 전과자 설립 제한 등 결격사유 신설(관련법 개정)

자료: 교육부(2018). 당정 「유치원 공공성 강화방안」 확정-국·공립유치원 40% 조기 달성. pp. 1-7 재구성함.

사립유치원의 에듀과인 사용 의무화 목적이 공공성 강화 차원에 있으며 회계투명성 기여에 긍정적 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 이러한 정책 도입에 대해 일부 사립유치원은 회계관리·감독이 엄연히 사유재산권 침해로 인식되고 있어 자율성 침해 논란이 쟁점화되고 있다. 사립유치원의 투명성 강화는 필요하지만, 운영방식에 있어 사립유치원에 처음 적용하는 에듀과인은 1~2년은 유예기간을 두고 시범 적용하여 수정·보완을 거치는 과정을 통해 운영에 문제가 없는지 확인하고 사용에 대한 전반적인 교육이 실행된 뒤에 적용하는 절차가 있어야 한다는 주장도 있다.

김남영과 김명정(2021)이 사립유치원 K-에듀과인 이용 실태 및 담당교사의 인식을 조사한 결과 첫째, 과반수는 K-에듀과인 업무를 위해 주당 14시간 이상을 할애하고 있었으며 행정직원이 부재하여 원장과 원감이 업무를 담당하고 있다. 시스템 활용 방법에 대한 이해도는 보통 이상이였으나 재무회계 관련 이해도는

보통 이하 수준이었다. 둘째, K-에듀파인의 도입으로 재정 투명성과 신뢰성 제고에 대해서는 긍정적이었으나 업무의 편리성 및 업무 경감과 관련해서는 부정적이었다. 이는 K-에듀파인 이용에 있어 사립유치원의 특성이 충분히 반영되지 않은 것으로 생각되며, 전담 행정직원의 부재, 절차의 복잡성, 재무회계에 대한 전문성 부족 등 이유로 나타났다. 사립유치원 K-에듀파인의 안정적인 이용을 위해 행정직원 배치, 순회 행정지원, 주기적인 사용자 교육 등과 같은 현실성 있는 지원방안과 지속적인 시스템 개선과 담당자 교육을 요구하는 것으로 나타났다.

2. 구조적 차원 분석

구조적 차원은 제도와 비제도인 관련 법령, 운영체제, 규칙 외 관습, 문화 등이 정책에 영향력을 미치는 것이다. 구조적 차원을 분석하는 이유는 유아교육 정책에 대해 정부의 역할과 영향, 지방 기관들의 역할이나 영향을 이해하는 데 중요하기 때문이다.

가. 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책

국공립유치원 확대 및 신·증설 정책에 대한 구조적 요인이 무엇인지에 대해 사립유치원 공영제 전환 정책을 토대로 유치원 인사권 및 유치원 운영 부분의 논거를 살펴본다. 정부 주도의 공공성 증진 정책으로서 「유아교육 선진화 추진계획」(2009~2012)을 통해 2012년 3월 만 5세 누리과정 적용, 2013년 만 3~5세 대상 무상교육이 실현되면서 유아학비와 보육료에 대해 국가가 전적으로 책임지는 국정과제가 추진되었다(양미선·정주영, 2014). 이러한 공영형 유치원 추진의 배경에는 시민과 함께하는 교육개혁의 의제를 통해 불공정하고 불평등한 교육 문제를 해소하자는 의견이 담겨있다. 이러한 의견에는 비리사학에 대한 엄정한 대처, 법적·제도적 개선을 통한 공립유치원 확대, 사립유치원 지원 확대, 공영형

유치원 모델 정립에 관한 의미가 있다.

‘공영형 유치원’ 모델의 창출도 사립유치원 운영에서 중요한 의미를 갖게 될 것입니다. 그동안 공공기관의 역할을 되돌아보면, 일등 기업과 일등 인재의 성장을 위해서 공적 재정지원을 제공하는 것에만 초점을 맞추었을 뿐, 그런 공적 재정지원의 혜택을 받는 만큼 그에 상응하는 공적 책무성과 투명성, 공동체적 책임감을 가져야 한다는 것은 간과했습니다. 우리는 새로운 시대정신에 맞추어 공적 재정지원을 받는 만큼 그에 상응하는 공적 책무성과 투명성, 공동체에 대한 책임을 실현하는 모델을 만들어야 합니다. 이것을 저는 ‘공영형 유치원’과 같은 새로운 모델을 만드는 작은 일에서부터 시작하고자 합니다.

(2017. 01. 04. 조희연 교육감, 신년기자회견문 일부)

공공성 강화를 위한 「유아교육발전 기본계획」(2018~2022)은 교육의 희망사다리 복원 과제로 국·공립유치원 확대 및 건전한 사립유치원을 육성·지원한다는 차원에서 교육부에서 공영형 사립유치원이 법인전환 한다면 개방 이사 확보, 운영비의 50% 지원, 공공위탁형은 지자체 또는 민간시설에 위탁하여 공립에 준하여 운영하게 하고, 사립유치원 특성에 맞는 전환조건 신설 및 지원을 확대한다고 밝히고 있다(교육부, 2019a). 교육부와 더불어민주당은 유치원 매입, 20년 이상 장기임대형 공립유치원을 확충하고자 공영형 사립유치원 매입, 부모 협동형 유치원, 학교법인 유도 등 운영방식을 다양화하는 방안을 내놓았으며 법인전환의 활성화를 주요 과제(교육부, 2018c)로 추진하였다. 정책운영에 관련된 내용은 <표 IV-8>과 같다.

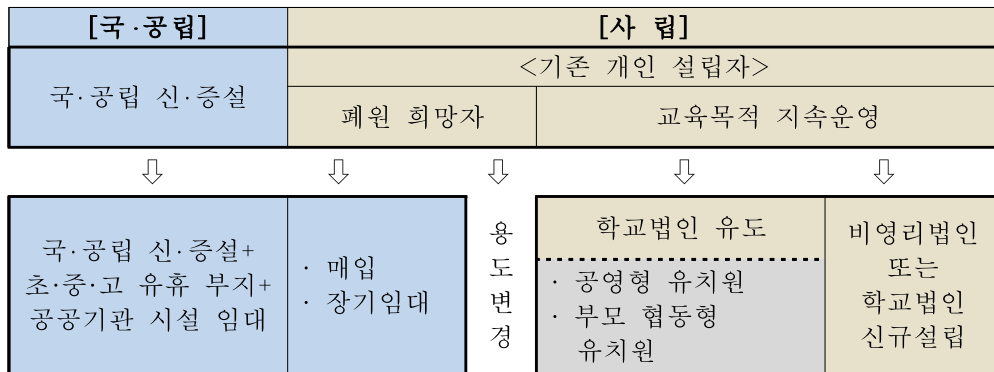
<표 IV-8> 다양한 공공성 강화 유치원 모델 및 내용

추진과제	세부내용
공영형 유치원 도입(지원형)	<ul style="list-style-type: none"> 공사립 유치원 격차 완화 및 취약계층을 위한 운영 등 사립유치원의 공공성 강화 2018년 15개 내외의 유치원 시범 운영을 통해 공영형 사립유치원 모델 개발

	<ul style="list-style-type: none"> 유치원 운영비의 최대 50%까지 지원하여 학부모 부담을 국·공립 수준으로 경감 유도 재정지원방식을 개선하여 전체 운영비를 총괄 지원
공공위탁을 통한 운영방식 다양화(매입형)	<ul style="list-style-type: none"> 교육청에서 사립유치원 매입하여 민간 경영자가 위탁 운영 민간위탁 시 심사기준 투명화, 공립에 준하는 점검 및 평가로 책무성 확보 도심지역 등 설립용지 확보가 어려운 지역 위주로 추진
사립유치원의 법인전환 활성화	<ul style="list-style-type: none"> 사인 사립유치원을 법인형태로 전환하여 공공성 강화 국·공립과 건전한 사립 간 상생이 가능하도록 지원 사립유치원의 특수성을 반영하여 별도의 학교법인 요건과 지원방안 마련 사립유치원 재인가 기간 단축 등 현장의 불편 최소화 방안과 병행하여 추진

자료: 교육부(2018b), 유아교육 기본계획(2018년 3월) 참고하여 재구성함.

[그림 IV-3]의 사립유치원 역량 제고 및 지원정책을 살펴보면, 사립유치원 지원 방향은 공공성 강화 차원에서 공영형 유치원을 도입하고, 공공위탁 등 운영방식의 다양화 정책으로 전환되었다. 이 과정에서 공영형 유치원 신청조건이 복잡하고 사립유치원과 공립유치원과의 차별적 요소가 존재하는 문제가 드러났다.



[그림 IV-3] 2019년 사립유치원 역량 제고 및 지원 정책

자료: 교육부 교육복지정책국 유아교육정책과 발표자료(2018). 내용 중 공공성 강화를 통한 유아교육 혁신방안 내용 재구성.

공영형 유치원의 신청 절차를 살펴보면, 3월 공영형 유치원 개원 이후부터 유아교육계획에 의해 공영형 유치원에 대한 선정 절차가 지역교육청에 고시되고 다음 해의 공영형 유치원 선정을 위해 지역교육청은 설명회를 개최하여 선정 절차 및 운영계획을 안내한다. 세부적인 일정 및 선정의 절차는 다를 수 있으며 보

편적인 선정의 절차는 [그림 IV-4]와 같다.



[그림 IV-4] 공영형 유치원 선정 절차

자료: 2019 서울 유아교육계획(2019). 공영형 유치원 선정 절차 참고함.

공영형 유치원으로 선정되면 세부적인 협약 약정서를 체결함으로써 공영형 유치원으로서의 운영을 시작하게 된다. 선정된 유치원의 특성에 따라 개별 협약이 다를 수 있으므로 이에 대한 사항은 현재까지 교육청과 해당 유치원의 협약조건에 의하며 외부 비공개 사항에 있으므로 재정 기준은 본 연구에서 다루지 않는다. [그림 IV-5]의 공영형 유치원의 운영체제를 살펴보면, 공영형 유치원의 컨설팅은 대체로 교육과정 분야와 재정회계 분야로 나뉘며 장학지도, 자율장학, 지원장학, 컨설팅장학 등에 대해서는 유치원 컨설팅의 혼용된 개념으로 여겨 본 연구에서는 컨설팅으로 정의한다.

공영형 유치원으로서의 학교법인과 재단법인을 포함하는 법인의 법적 성격을 살펴보면, 국가 또는 지방자치단체는 사법적 주체인 학교법인과 교육 공공서비스에 관한 행정상의 특허 계약을 체결한다. 학교법인은 교육 공공서비스를 특허받은 공무수탁 사인으로 보는 것이 규범적으로 타당하다. 사립학교 학생은 공무수탁 사인인 학교법인의 교육 공공서비스를 이용하는 관계에 있고, 국·공립학교 학생이 국가가 제공하는 교육 공공서비스를 이용하는 관계와 본질적으로 같다고 할 수 있다(이광윤·한정민, 2014). 이러한 특징은 사립유치원 설립자들이 공영형 유치원으로 전환하는데 두려움을 갖는 이유이며, 구자옥(2019)의 연구에서 제시하고 있는 설립자들이 법인으로 전화할 때 갖는 어려운 점과도 일치한다.



[그림 IV-5] 공영형 유치원의 운영체제

“사람유치원 원장님들이 법인을 한다는 그 자체에 대해 굉장히 거부감을 가져요. 그리고 그렇게 되어 가는 절차상의 문제나 금전적으로 복잡한 세금이란 명목으로 나가잖아요. 그런 부분에 대한 걸 유치원 측에서 잘 모르잖아요. 특히 처음 하시는 분들은. 그런 부분들에 대한 안내가 진짜 체계적으로 있어야 하지 않나. 그러니까 ‘아니 무슨 세금을 몇 백 만원 내래.’, ‘몇 백 만원은 또 뭐야..’ 이럴 수 있다는 거죠. 다른 사람들이 볼 때는 “아니 그것도 모르고 법인했어?” 라고 하실 수 있지만요. 그런 부분을 충분히 잘 인지하지 못하시는 것 같아요. 본인들이 법인을 해보지 않으셨으니 우리보다 더 모르셨을 수도 있을 것 같아요. 저희도 법인이었어도 모르는 게 많더라고요.” (2019. 05. 15. B 원장)

“법인 설립의 과정이 너무 어려웠어요. 돈을 내야 한다는 것도 알고 있었지만, 세금도 상당해요. 받칠 때도 세금이고 들어와서도 세금이고... 뭐 하여튼 세금이 850만 원씩 되니까. 우리는 정말 전 재산을 다 내놓았는데, 이것도 내라고 그러고 또, 저것도 내라고 그러니까... 변경을 하면서 우리가 내야되는 게 맞아요. 학교법인으로 바꾸는 사람이 내는 거니까 그건 맞는데, 그걸 설명을 해야 하는 거죠. 그런데 그것을 그때는 이 사람들이 모른 거예요. 하라는 것만 이야기하고, 이런 거 저런 거를 그 사람들이 몰랐었다는 것을 이야기하는 거예요. 그런 부분을 지금에서야 저도 이해를 한다는 거죠.” (2019. 05. 22. A 원장)

본 연구의 심층면담 조사 결과에 따르면 사립유치원이 공영형 유치원으로 전환 운영하는 과정에서 공적 재원을 지원받으면 투명한 운영체계를 갖추기 위해 주기적 평가를 받는다. 이는 평가 협의 기준에 따른 컨설팅 경험, 평가 지원과 경험을 수용하는 것에 관해 원장들의 부정적인 인식이 우세하다. 공영형 유치원은 지역교육청마다 실시 방법도 다르고, 공영형 유치원을 인식하는 이해도도 다르며 공영형 유치원 제도의 안정된 정착을 위해서는 적절한 평가 준거를 마련해 공립기준 체계를 갖춰야 한다.

공영형 유치원의 약정 종료 시 문제도 존재한다. 계약 종료 시점의 종합평가 과정에서 교육청 담당자 변경으로 업무 협력의 어려움이 생기는 문제가 있다. 사적 재산을 법인 설립에 투입하고 학교법인의 전환을 거치는 과정에서 공영형 유치원을 설립한 만큼 공영형 원장들에게 이러한 연유로 부정적인 인식이 존재한다. 구자옥(2019)의 공공성 확보를 위한 공영형 유치원 설립·운영 사례연구에서 설립자들의 면담을 통하여 그들이 지닌 불안을 엿볼 수 있다.

“저희까지가 5년이고 저희 다음부터는 3년이라고 하시더라고요. 사립유치원에 서는 법인을 만든다는 것이 쉽지 않아요. 그 전에는 내꺼 라는 개념이 있었잖아요~ 그게 이게 인제 법인이 되어 버리면 딱 진짜 이제 내꺼가 아니라 법인이 되는 것이거든요.” (2019. 07. 25. B 원장)

“기간에 대한 여러 가지 얘기가 지금 나오고 있는 거 같아요. 그거는 어차피 교육부가 정해 놓은 기간이고 해서 제가 담당자에게 문의를 해봤는데, ‘3년 후에 재선정하고 어떤 큰 결격사유가 없으면 재선정한다.’고 말은 그렇게 해요. 그래서 그걸 제가 공문으로 내려 달라 그랬더니 그냥 웃으면서 일단은 그렇게 얘기 중이니까 유지해 가고, ‘그때 가서 다시 재선정 할 때 크게 결격이 없으면 그대로 유지될 겁니다.’ 라고 말을 하는데 모르죠 뭐. 그때 가봐야 아는”... (2019. 09. 17. G 원장)

본 연구의 설문조사에서도 전술한 논거들과 같이 유치원 확대 및 신·증설정책에 따른 제반 제도들이 <표 IV-9>와 같이 정책에 부정적 영향을 미치고 있음을 확인하였으며, 원장·원감인 운영자들의 인식이 상대적으로 부정적이었으며, 학부모들의 인식은 긍정적으로 나타났다.

<표 IV-9> 구조적 차원 국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책에 대한 조사결과

정책	설문내용	M	SD
국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책	사립유치원을 국공립 유치원으로 전환하는 것은 유아교육 발전에 영향을 미친다.	3.427	1.062
	복잡한 자격 신청조건은 국공립 유치원 전환에 영향을 미친다.	3.637	.831
	사립유치원에 대한 합리적 보상이나 제도 미비는 정책에 영향을 미친다.	3.140	1.075

구분	N	M	SD	F	p	Scheffe	
국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책	원장·원감	21	3.365	.614	6.369 **	.002	a,b<c
	교사	150	3.407	.677			
	학부모	175	3.703	.886			

Scheffe a: 원장·원감, b: 교사, c: 학부모 *p<.05, **p<.01

이러한 인식의 간극으로 인해 2019년 공영형 유치원을 30개원 추가 확충하겠다고 했던 교육부의 발표와 달리 지금까지 확인된 전국 공영형 유치원은 총 9개로 서울 4곳, 대구 3곳, 광주 1곳, 강원 1곳 등에 불과하며, 이마저도 내년에 광주와 강원에는 유치원에 대한 지원이 이루어지지 않을 예정이다.⁸⁾ 공영형 유치원이 성과를 내기 위해서는 공영형 유치원 신청조건을 완화할 필요가 있다. 즉, 공공성 및 투명성 확보를 위해 법인으로 전환해야 하는 것, 법인 이사회 절반 이상은 개방 이사로 참여시켜야 하는 것 등의 문제에 대해 보완해야 할 것이다.

나. 무상교육 정책

무상교육 정책은 누리과정 교육재정의 확대와 맞물려 공공성 강화를 위한 필요조건이라고 할 수 있다. 정부는 유아교육 공공성 및 책무성 강화를 위해 「유아교육 선진화 추진계획」(2009~2012)에서 「유아교육발전 기본계획」(2018~2022)에 이르기까지 지속적인 정책을 추진하고 있다.

누리과정 교육비 예산 및 지원 현황을 통해 무상교육 정책을 구조적 차원에서 들여다보면, 2009년 유아교육 선진화 추진계획에서는 유아교육 재정을 OECD 평

8) 이하늬(2021.10.12.) 사립유치원 해법이라던 공영형 유치원 전환, 결국 중단 수순. 경향신문 <https://m.khan.co.kr/national/education/article/202110121656001#c2b>

균 수준으로 점진적 확대하는 방안을 추진하였다. 학부모에게 바우처를 지원하고 유치원에 대한 지원을 병행하는 구조였으며 저소득층 지원, 서민 생활 안정, 중산층 육성을 기조로 추진하였다. <표 II-10>은 2018년 유아교육발전 기본계획에 서의 누리과정 예산 현황이다.

<표 IV-10> 2018년 유아교육발전 기본계획 누리과정 예산 비교

구분	2018년	2019	2020
총액	3조 9,409억	3조 8,927억	3조 7,440억
유치원	1조 8,684억 (시도교육청 부담)	1조 8,341억 (시도교육청 부담)	1조 9,812억 (시도교육청 부담)
어린이집	2조 875억 (8,600억 국고/ 1조 2,275억 시도교육청부과)	2조 586억 원 (전액 국고 지원)	1조 7,628억 (전액 국고 지원)

자료: 조선일보(2017). 누리과정 어린이집 2조, 이젠 국고서 전액 지원. 기사 참고함.

<표 IV-11>은 2015년부터 2020년까지 만 3~5세아 누리과정 지원을 및 예산 추이를 나타내고 있으며, 2019년도 누리과정 총예산은 3조 8,927억 원이었고, 유치원은 1조 8,341억 원, 어린이집은 2조 586억 원이었다. 이 가운데 유치원은 기존대로 시·도교육청 예산인 지방교육재정 교부금에서 부담하고, 어린이집은 전액 국가가 부담하게 되었다.⁹⁾

<표 IV-11> 만 3-5세 누리과정 지원을 및 예산 추이

연 도	지원율(%)				예산(억원)		
	만 3세	만 4세	만 5세	전체	전체	지방교육재정교부금	유평회계
2015	89	95	94	92	-	-	-
2016	93	91	95	93	-	-	-
2017	89	92	90	90	40,420	40,420	-
2018	97	92	91	93	39,409	-	39,409
2019	92	93	94	93	38,927	-	38,927
2020	93	91	91	92	38,153	-	38,153

자료: e-나라지표(http://www.index.go.kr/pota/main/eachDtlpageDetail.do?idx_cd=1537). 교육부 (유아교육정책과)

중앙정부의 교육예산을 바탕으로 2012년 만 5세 누리과정 시행 이전과 이후의

9) 2018년도의 경우 유치원을 제외한 어린이집 누리과정 예산은 총 2조 875억 원 가운데 8,600억 원(41.2%)만 중앙정부가 지원하고, 나머지 1조 2,275억 원은 시도교육청이 부담했어야 했다

재정지원은 <표 IV-12>와 같이 지원대상, 재원 부담의 주체, 관리 체제 등 전면적인 변화를 겪었다.

<표 IV-12> 누리과정 시행 이전과 이후 재정지원 정책변화

구분	2012년 누리과정 시행 이전	2013년 3월 5세 누리과정 시행 이후
지원대상	소득하위 70%	전 계층으로 확대(100%)
지원원가	공립유치원(월 5.9만원) 사립유치원 및 어린이집 ('11년 월 17.7만원)	공립유치원(현행 유지) 사립유치원 및 어린이집 (연차적 인상 : '16년 22만원 2020년 24만원), 2021년 26만원
지원부담	유아학비 및 보육료로 이원화 (단, 지원범위 및 단가는 동일)	지방교육재정교부금(교육부)으로 유아학비 및 보육료 부담
관리체제	유치원(교육과학기술부) 어린이집(보건복지부)	현행유지

자료: 임채석(2020). 누리과정 예산편성 결정요인에 관한 연구: 예산결정이론의 정치적, 재정적, 사회환경적 관점에서. 박사학위논문, pp. 15-18에서 재구성함.

유아학비 및 보육료 지원과 관련된 사립유치원 교육재정지원을 살펴보면 <표 IV-13>과 같다. 2019년도 유아학비는 유아교육발전 기본계획에서 밝히고 있는 생애 출발선에서 교육기회 균등과 학부모 교육비 부담경감을 위해 보호자 소득 수준에 관계없이 전 계층에 대한 유아학비와 보육료 지원을 골자로 하고 있다(교육부, 2019).

<표 IV-13> 2021년도 유아학비 지원연령 및 금액

구분	연령	생년월일	지원액(원/월)		
			국·공립 유치원	사립 유치원	어린이집
유아학비(유치원) 보육료(어린이집)	만 5세	2015. 1. 1.~2015. 12. 31.	80,000	260,000	260,000
	만 4세	2016. 1. 1.~2016. 12. 31.			
	만 3세	2017. 1. 1.~2018. 2. 29.			
방과 후 과정비	만 3~5세	2013. 1. 1.~2016. 2. 29.	50,000	70,000	70,000

자료: 교육부(2021). 누리과정 지원내역 자료. pp. 18-20.

유아학비 지원 기간은 총 3년이며 유치원 또는 어린이집에서 누리과정을 제공 받는 유아에 적용하며 가정 양육수당이나 어린이집 보육료를 지원받는 만 0세~

만 2세 유아는 제외하였다. 아울러 유아학비, 보육료, 양육수당 항목의 변경을 가능하게 하여 학부모의 편의를 제공하였다. 지원 항목은 입학금 및 수업료, 급식비, 기타 유아교육에 필요한 비용으로 하되, 유아학비에서 방과 후 과정비를 지급하는 것은 금지하였다. 방과 후 과정비는 교육대상 유아가 방과 후 과정을 이용하고 정규 교육과정을 포함하여 1일 8시간 이상의 교육을 받는 경우 지급하는 것으로 하였다.

2020년도 사립유치원 재정지원 현황은 <표 IV-14>와 같다. 누리과정의 확대와 맞물려 학부모가 부담하는 유아학비는 지속적으로 감소 추세에 있다. 한국유치원총연합회는 국가가 현재까지 사립유치원을 지원한 적이 없다고 주장하며 누리과정은 국가가 유아교육을 하기 위해 학부모 부담을 줄여주는 차원에서 학부모에게 지원하는 금액이라고 언급하고 있다.

<표 IV-14> 2020년도 사립유치원 재정지원 현황

(단위 : 천원)

사업명		지원액	비고
누리과정지원(유아학비)		218,230,680	· 교육과정비 월 26만 원 · 방과 후 과정비 월 7만 원
유치원 방과 후 과정	에듀케어 운영	1,250,000	· 원당 500만 원(125개 원)
	엄마품온종일돌봄교실	700,000	· 원당 3.500만 원(20개 원)
	에듀케어자원봉사단	1,291,500	· 원당 월 40만 원(287개 원)
사립유치원 지원	더불어키움(공영형) 유치원운영	2,400,000	· 4개원 운영
	교원처우개선비	35,208,600	· 원장, 원감 각 월 49만원 · 담임교사 월 62만원 *전년대비 교직수당 6만 원 인상

자료: 사립유치원 재정지원 현황(서울시교육청, 2020). 지원비용은 시도교육청 동일하지 않음.

누리과정 예산은 원아 1인당 월 26만 원으로 표준교육비를 근거로 하고 있지만 교사처우개선비, 유치원 운영비 등 사립유치원의 연간 세입 중 누리과정과 방과 후 과정만 계산한 국고지원 비율은 45%이다. 누리과정 교육재정의 확대는 무상교육과 맞물려 공공성 강화를 위한 필요조건이라고 할 수 있다. 2018년부터 유아교육발전 기본계획에 따라 국가적 책무성 강화, 교육의 공공성 강화에 목적을

두고 유아에게 공통의 교육과정을 적용하고, 학부모의 소득수준과 관계없이 유아 학비와 보육료를 지원하여 공공성과 국가 책무성을 강화하고 있다.

이러한 정책은 부모의 가구소득과 상관없이 같은 비용을 지원해서 학부모의 경제적 부담을 경감하겠다는 의도이다(이윤진·김지현·이민경, 2017). 하지만 이순희와 정지현(2017)은 저출산 정책, 일과 가정 양립정책과 같은 사회구조적인 문제해결을 위한 수단으로 이용되다 보니 유아교육의 본질은 왜곡되고 정치적 갈등, 이념적 갈등, 예산갈등 등 전형적인 보수 대 진보라는 한국의 정치시스템이 현실적인 벽을 넘지 못하였다고 지적하였다. 이러한 문제의 해결방안은 기관들간 지원액 차이의 해소가 전제되어야 한다(이윤진 외, 2017).

<표 IV-15>에서 알수 있듯이 무상교육 정책은 전반적으로 유관 제도가 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 공립과 사립의 예산 차별 지원이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났으며 원장·원감과 교사보다 학부모가 무상교육 정책의 제도개선에 대한 의지가 높은 것으로 나타났다. 이는 임채석(2020)의 연구에서 나타난 무상교육 예산지원이 정치적 요인 및 자치단체장(대통령 공약, 교육감 이념, 자치단체장 성향)에 의해 영향을 받는다는 주장과 일치한다.

<표 IV-15> 구조적 차원 무상교육 정책에 대한 조사결과

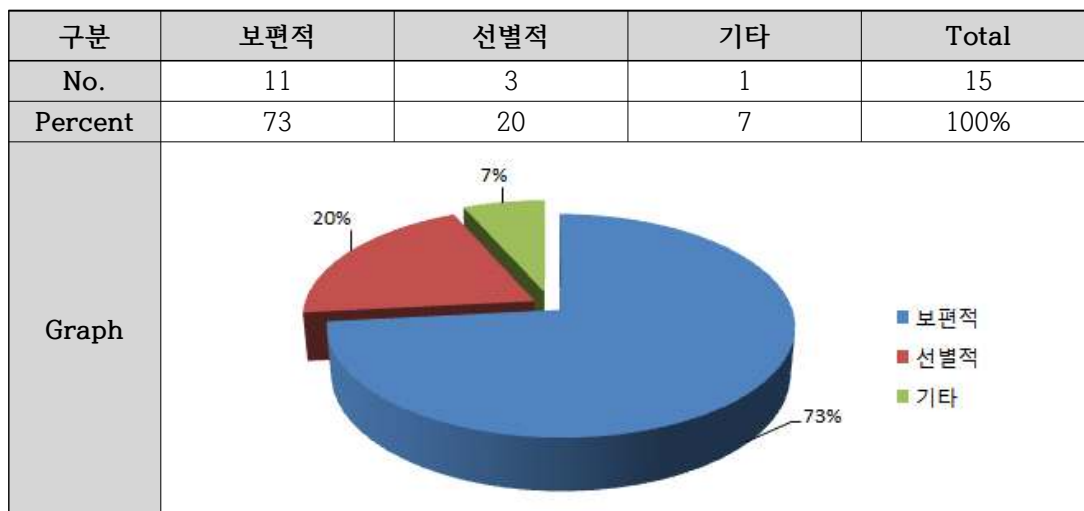
정책	설문내용	M	SD				
무상교육 정책	공립·사립 정부예산 차별화가 정책에 영향을 미친다.	4.047	.710				
	무상교육비 지원 전달(교육부-보건복지부) 체계가 정책에 영향을 미친다.	3.304	.995				
	무상교육비 지원은 저출산 문제 및 교육비 경감에 영향을 미친다.	3.749	.775				
구분		N	M	SD	F	p	Scheffé
무상교육	원장·원감	21	3.825	.501	12.272 ***	.000	b<c
	교사	150	3.682	.552			
	학부모	175	4.040	.738			

Scheffé a: 원장·원감, b: 교사, c: 학부모 *p<.05, **p<.01, ***p<.001

본 연구의 심층면담 조사에서도 무상교육 정책이 필요하다고 하였으나, 그와 함께 무상지원보다는 학교와 같이 의무교육으로 전환할 필요가 있다는 의견이 지배적이었다. 또한, 현재 사립유치원과 국공립유치원의 지원액의 격차가 크기

때문에 지원정책의 세부내용에 대해서 재논의가 될 필요가 있다는 지적도 있었다. 조아영(2014)의 연구에서 무상보육 비용에 대한 학부모와 교사의 인식에 대해 분석한 결과 부모 소득수준에 따라 차등 지원하는 것에 대한 응답이 50%로 가장 높았다. 학부모는 무상보육비용을 정부나 지방정부가 모두 지원해야 한다는 응답이 높았으며 교사는 부모의 소득수준에 따라 차등지원 해야한다는 입장이었다. 본 연구의 심층면담 결과도 <표 IV-16>과 같이 선호하는 무상교육 정책에 대해 보편적 복지가 가장 높게 나타났다.

<표 IV-16> 무상교육 정책 중 선호하는 유형



정부는 국가정책으로 누리과정을 추진하면서 유치원은 교부금으로, 어린이집은 교부금과 국고·지방비로 하여 시도교육청과 지방자치단체가 각각 분담·지원토록 하였다. 누리과정의 시행 초기에는 표면적으로 갈등과 논란이 부각되지 않고 순조롭게 진행되었다. 하지만 중앙정부가 2015년부터 국고지원 없이 시도교육청 교부금으로 전액 부담시키게 되자, 시도교육감은 누리과정 예산편성 거부로 맞서면서 보육대란 사태로 갈등이 증폭되었다.

누리과정 지원정책 시행과정에서 중앙정부와 지방정부, 시도교육청과 광역자치단체 간 재정부담 주체 논란은 결국 누리과정을 시행하고 추진하는 예산의 문제로 전이되었고 결국 시도교육청이나 광역자치단체의 재정을 압박하는 문제로 귀

착되었다. 이는 누리과정 국회예산 심의과정절차를 통해 보완해야 하는 필요성이 요구된다.

다. 에듀파인(국가관리회계시스템) 정책

유아교육 공공성 강화 행정체계 정책인 에듀파인(국가관리회계시스템)은 정책 배경, 관련 법령, 정책의 문제점에 대한 구조적 요인이 무엇인지 특성에 따른 논거를 살펴보고자 한다. 「유아교육 선진화 추진계획」(2009~2012)은 선진 유아교육제도 구축 차원에서 재무회계규칙 도입을 추진하였다. 「유아교육 5개년 기본계획」(2013~2017)은 유치원 운영 효율화 차원에서 유치원 재무회계규칙을 도입한다고 명시하고 있다. 2018년 17개 시도교육청 감사결과, 유치원의 비리 신고가 5,951건으로 액수만 269억 원에 달하며 사회적 문제로 표출되었으며 「유치원 3법」이 발의되고 국회를 통과하게 되는 계기가 되었다(김미정, 2019). 이는 2018년 사립유치원 비리 파문을 계기로 정부가 국공립은 물론 모든 사립유치원에도 2020년 에듀파인을 적용하는 정책을 추진하게 되었다.

에듀파인은 초·중·고등학교와 국공립유치원에 의무적으로 적용되고 있는 것으로, 예산에 따른 수입과 지출을 기입하고 회계 처리가 가능하도록 국가 예산·회계 제도를 통합한 정보시스템이다. 회계 정보가 투명하게 공개되는 에듀파인은 사립유치원에는 도입되지 않고 있으며, 유치원 에듀파인 적용의 목적은 투명한 회계 운영제도 개선에 있다(육아정책연구소, 2020).

「유치원 3법」의 개정으로 유아교육법의 주요 핵심인 제8조 3항 <설립인가 제한> 유치원 설립에 있어 <결격사유 신설>, 제30조 2항 <행정처분을 받은 유치원 명단의 공개>, 제19조 2항 <사립유치원의 에듀파인 사용 의무화>를 통해 모든 유치원이 정부에서 운영하는 회계관리 시스템인 에듀파인을 사용하도록 하였다.

제28조 <정부지원금 환수 근거 신설>을 통해 보조금 관리에 관한 법률에서 정하는 보조금이 아닌 정부지원금을 사립유치원에서 부정하게 사용할 경우 환수 근거를 신설하였다. 이는 학부모로부터 받은 교육비를 보조금 성격으로 변환시켜 유치원 설립자가 마음대로 지원금을 유용하는 경우를 방지하자는 취지로, 회계

투명성을 강화하여 처벌 규정을 명확히 했다는 데 의미가 있다.

유치원의 재무회계규칙에 대해 유아교육법 제19조의 제5항에서 유치원은 회계 관리 업무를 위하여 정보시스템을 사용하여야 한다고 규정하고 있다. 2020년 「사립유치원 K-에듀파인」의 안정적인 도입을 위해 교육부는 시도교육청과 협력하여 사용자 교육, 원격 서비스 등을 지원하며, 이미 사용 중인 사립유치원과 새로 도입하는 곳 모두가 원활하게 사용하도록 하였다. 더 나아가 교육부는 2020년 7월 30일에 사립유치원이 에듀파인을 사용하지 않고 시정명령에도 따르지 않는 유치원에 대해 1차 위반 시 정원감축 5%, 2차 위반 시 10%, 3차 위반 시는 15% 정원을 감축하는 처분을 하는 <표 IV-17>에 나타나듯이¹⁰⁾ 유아교육법 시행령에 포함하여 개정안을 통과시켰다.

<표 IV-17> 유아교육법 제30조 제1항 에듀파인 미 적용시 개별 기준

위반행위	처분기준			근거 법조문
	1차 위반	2차 위반	3차 위반	
바. 「사립학교법」 제32조, 제33조 및 제51조 단서의 규정을 위반한 경우				
1) 세출예산을 목적외 용도로 사용한 경우	정원감축 10%	정원감축 15%	정원감축 20%	법 제30조제1항
2) 건축적립금을 적립목적 외 용도로 사용한 경우	정원감축 10%	정원감축 15%	정원감축 20%	
3) 세입징수자가 아닌 자가 수입을 징수하거나, 수입원이 아닌 자가 수입금을 수납한 경우	정원감축 3%	정원감축 5%	정원감축 10%	
4) 교비회계에 속하는 예산·결산·회계 업무를 교육부장관이 지정하는 정보처리장치로 처리하지 않은 경우	정원감축 5%	정원감축 10%	정원감축 15%	

자료: 유아교육법 시행령 등입법 예고에 대한 공청회유아교육법, (사)한국유치원총연합회, 홍문중의원실, 2019년 1월 21일. p.7-8.

하지만 사립유치원은 시설 보수·확충비 등을 사립유치원의 설립자가 부담하는 등 사립유치원의 재정은 국가 부담금으로 운영되는 공립유치원과는 다르게 구성되어 있다는 것이 논란이 되었다.¹¹⁾ 사립유치원은 설립자의 개인 자본으로 토지

10) 개정된 유아교육법에서 「사립학교법」 제32조, 제33조 및 제51조 단서의 규정을 위반한 경우.

와 건물을 매입한 후 운영되기 때문에 에듀파인 도입 시 프로그램에 시설사용료 항목을 넣어 시설 투자금에 대한 임대료를 지불할 수 있도록 요구한 것이다. 사립유치원 설립자 입장에서 시설임대료에 대한 보장이 이루어지지 않는 것은 헌법 제 23조¹²⁾와 37조¹³⁾에 위배 된다는 것이 주장의 요지였다.

이런 맥락에서 본 연구 조사에서도 <표 IV-18>과 같이 사립유치원 재무회계 적용 범위 등이 에듀파인 사용 정책을 저해하는 요인으로 나타났다.

<표 IV-18> 구조적 차원 에듀파인 조사 결과(교원)

정책	설문내용	M	SD
에듀파인 정책 (국가 관리회계 시스템)	사립유치원의 에듀파인 적용과 범위 제정이 정책 추진에 영향을 미친다.	3.538	.777
	사립유치원 시설에 공적 사용료를 지급하는 것은 정책에 영향을 미친다.	3.263	.885
	사립유치원의 에듀파인 사용은 사립유치원 운영에 영향을 미친다.	3.567	.833

김미정(2019)은 사립유치원과 정부 사이의 충돌에 관한 연구에서 사립유치원에 에듀파인을 의무화할 때 가장 큰 문제에 대해 사용 방식의 복잡성 우려, 전문 인력의 추가 고용 우려, 모든 유치원에 적용되지 않는 점, 프로그램의 오류 가능성을 지적하고 있다. 아시아경제 보도에 의하면 사립유치원은 사학기관 재무·회계 규칙을 적용한 사립유치원 K-에듀파인을 2020년 3월 1일부터 사용한다고 하였다. 일선 관계자들은 에듀파인 시스템에서 각종 자료의 첨부 파일 수정이 안되고 오류가 빈번하게 발생한다는 점, 사용자 과부화로 인한 시스템 일시중단 등 오류 문제가 있다고 주장한다. 또한 사립유치원 에듀파인 의무사용 정책에 따른 논거를 종합해 볼 때, 사립유치원은 설립자의 개인 자본으로 토지와 건물을 매입했기 때문에 교육에 투자한 사유재산 사용권 침해 및 사립유치원의 투명성에 대한 정

11) 2015. 2. 정보공시 자료에 의하면 국가지원금이 공립의 경우 759,446원으로서 사립의 338,716원보다 2.3배가 많고, 공립의 1인당 교육비도 2014년도 신설예산을 포함시키는 경우 100만원에 육박하여 사립의 2배에 가깝다고 한다(“공립보다 사립유치원비가 비싸다? 인건비 누락...통계장난”, 미디어펜, 2015. 6. 4.).

12) 헌법 제23조 사유재산을 공공의 필요에의해 제한할 때 정당한 보상을 해야 한다.

13) 헌법 제37조 공공복리를 위해 기본권을 제한하더라도 자유와 권리의 본질적 내용은 침해할 수 없다

책이 영향을 주는 요인으로 보인다.

3. 구성적 차원 분석

구성적 차원은 유아교육 공공성 강화 정책에 대한 지지, 참여, 공유, 의지와 갈등 같은 태도이다. 이는 정책의 설정, 추진, 형성, 평가과정을 통해 정책이 변경되기에 집단 구성원들의 높은 지지나 태도가 중요한 역할을 할 수 있다. 정부에서 추진한 「유아교육 선진화 추진계획」(2009~2012), 「유아교육발전 5개년 계획」(2013~2017), 「유아교육발전 기본계획」(2018~2022)의 추진방안에 관련된 자료 및 문헌연구, 심층면담 조사, 설문조사를 통해 쟁점과 논거를 분석하였다.

가. 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책

국공립유치원 확대 및 신·증설 정책에 대해 사용자들과 수혜자들은 어떤 태도를 취하는지 주요 정책에 대한 쟁점을 살펴보면, 교육부의 「유아교육발전 기본계획」(2018~2022) 추진과정에서 국·공립유치원 확대 및 신·증설 정책에 대한 구성원 간(교육부, 한유총)¹⁴⁾의 대립이 있었다. 교육부는(2018) 당정 안으로 유치원 공공성 강화방안을 확정하고 국공립유치원 40% 달성을 목표로 사립유치원을 유치원 공공성 강화 모델로 제시하여 폐원 희망유치원을 매입하거나 장기임대하는 방식으로 학교법인으로 유도하여 공영형 유치원, 부모 협동형 유치원(교육부, 2018a) 형태로 전환하는 정책을 발표하면서 교육부와 한유총¹⁵⁾간 갈등이 시작되었다.

사립유치원이 공영형 유치원으로 전환하는 경우 유아교육에서 사립유치원의 자율성을 저해한다는 비판적인 의견이 있었다. 조석훈(2004)은 교육의 책무성에

14) 사립유치원을 공영형 유치원 정책에 대해 논쟁의 주체는 교육부와 한유총이 주도적으로 다루었다.

15) 2018년 10월 5일, 박용진 의원 주최 ‘비리유치원 근절 정책토론회’ 방해사건

서 사학의 책무성은 특색 있고 다양성을 지닌 교육을 하는 것인데, 이를 위해서는 사학의 설립과 운영에 있어 자율성이 보장되어야 한다고 주장하였다. 사립학교의 공공성은 사립학교의 자주성 및 자율성 존중이라는 전제하에 사립학교가 공교육체제 내에서 존재 목적인 공교육을 충실하게 수행할 수 있도록 국가나 지방자치단체, 일반 대중이 그 설립과 운영을 지도·감독하며 지원·조성해야 한다는 의미이다(박경수, 2007). 이러한 맥락에서 사립유치원을 공영형으로 전환하는 경우 예상되는 갈등 요소는 <표 IV-19>와 같다.

<표 IV-19> 공영형 유치원에 대한 주요 내용에 따른 갈등

쟁점	교육부(공영형)	한유총(사립유치원)
신청 및 협약	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공영형은 공고를 통한 선정, 지역별 차이, 상호약정에 대한 비밀 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 개인 소유 재산을 빼앗기는 것으로만 비춰진 상황으로 몰입되어 공영형 유치원 전환 신청 참여에 부정적
유치원 법인화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사립유치원 공공성과 운영의 투명성 제고를 위해 필수적 ▪ 인력풀 개방 이사운영(교육청) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사인에서 법인 설립과정에 대한 이해 부족 (공영형 유치원마다 협약조건 차이, 법인 재산 출연과 법인 등록 외에도 다양한 처리비용까지 발생하므로 이에 대한 이해가 부족, 추가 비용 발생) ▪ 기존 이사 퇴임
사업종료 후 지원문제	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3-5년 사업기관 종료 후 재평가 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보장 없음

유아교육 정책 속에서 공영형 유치원의 시작은 2009년 「유아교육 선진화 추진 계획」에 의한 법제화에서 비롯되었다. 유아교육 중장기 정책 수립 시 사립유치원에 대한 공공성 논의가 꾸준히 제기되면서, 유치원 운영 효율화 방안으로 사립유치원 지원 및 운영체제 개선에 대한 표준 유아교육비, 유치원비 인상률 상한제 도입 등의 법적인 장치가 마련되기 시작했다.

공영형 유치원 선정과정은 지역교육청별로 사립유치원에 공문으로 수요조사를 받아 현장 설명회를 거쳐 공영형 유치원이라는 새로운 제도와 공영형 유치원 선정기준, 법인전환 등에 대한 정보를 안내하였다. 초기에는 교육청과 전환을 고심하던 사립유치원 등이 혼란을 겪었는데, 사립유치원 측의 부정적인 인식이 우세하였다. 이는 공영형 유치원 제도에 대한 명확한 이해가 부족했기 때문으로 현장

설명회 이전 현장 설명회를 알리는 공문이 사립유치원으로 발송되면서 문의 전화 등을 통해 오해가 있었던 것으로 분석되었다.

본 연구의 설문조사 결과는 <표 IV-20>에서 나타 나듯이, 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책의 구성원 집단별 평균이 원장·원감은 3.00, 교사는 3.32, 학부모는 3.86으로 교원과 학부모 간 인식에서 유의한 차이가 나타났다($F=20.317$, $p<.001$). 학부모가 상대적으로 국공립유치원 신·증설에 긍정적 태도를 보인다는 점에서 사용자의 요구로 정책이 강화될 것으로 보이며, 해당 정책에 가장 높은 지지를 보인 집단은 학부모로 나타났다.

<표 IV-20> 구성적 차원 국공립 유치원 확대 및 신·증설정책에 대한 조사결과

정책	설문내용	M	SD
국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책	나는 국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책에 협조할 것이다.	3.240	1.949
	우리 기관장은 국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책에 적극 참여하고 있다.	3.082	.891
	교육부는 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책 추진 역량 및 의지가 있다고 생각한다.	3.520	.792

	구분	N	M	SD	F	p	Scheffe
신·증설	원장·원감	21	3.000	.596	20.317 ***	.000	a,b<c
	교사	150	3.320	.749			
	학부모	175	3.863	.996			

Scheffe a: 원장·원감, b: 교사, c: 학부모 * $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$

남기량(2019)의 연구에서는 국공립유치원 확대에 대해 공립교사와 사립교사간 견해 차이가 나타났다. 국공립유치원 수요가 확대될 경우 사립유치원의 원아모집과 직결되어 이로 인해 사립유치원 교사의 경우 사립유치원 폐원에 따른 실직 걱정을 하게 된다는 것을 유추해 볼 수 있다. 또한, 유아교육의 공공성 강화 경향은 사립유치원 교사들의 교직 존속에 대한 불안감을 증폭시킨다는 연구(김경희, 2018)결과가 있으며, 실업에 직면하게 된다면 전공을 살리는 취업을 위해 차선책으로 국가임용고시를 선택해야 하는데, 교사들은 국가임용고시에 대해 어렵게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 일부 사립유치원 관계자들은 정부의 정책과 법령 등에 대한 공개적이고 활발한 논의를 통해 유아교육의 공공성이 더욱 새롭게 강화될 것이라는 기대도 하고 있다.

나. 무상교육 정책

무상교육 정책에 대해 구성원들이 어떤 태도를 취하고 있는지 정책적 쟁점의 논거를 살펴보면, 구성적 차원에서는 무상교육 정책인 누리과정 비용 지급 분담과 관련된 갈등 내용에 대해 초점을 두었다.

누리과정은 국가가 만 3~5세 유아들에게 공정한 교육기회를 제공하는 것을 목적으로 2012년에 도입되었고 2013년부터 확대 시행되었다. 누리과정은 보육과 돌봄의 사회화로 인해 나타난 사회적 현상인 저출산 문제 해소를 위한 방안으로 제시되었다. 하지만 정책의 시작이 대통령 공약 사항이라는 점으로 인해 필요성과 당위성이 복합적으로 영향을 미치면서 예산 확보 등에 있어 끊임없는 갈등과 논란이 야기되었다. 재원 부담의 주체, 재원 분담 비율, 주관부처 이원화 등과 관련해 중앙정부와 지방정부, 시도교육청과 광역자치단체 사이의 이견으로 정책 참여자간 이해관계가 복잡해져 갈등이 심화된 결과를 가져왔다.

2018년부터 누리과정 총 소요예산(4조 원) 중 어린이집 누리과정 예산(2조 원)을 전액 국고에서 부담하겠다고 했지만, 각 시도교육청은 유치원 누리과정 예산(2조 원)도 국고에서 책임져야 한다고 요구하였으며 갈등은 여전히 해결되지 않고 있다(한국경제, 2017).

2020년부터는 「유아교육법 시행령」¹⁶⁾ 및 「영유아보육법 시행령」¹⁷⁾에 따라 지방교육재정 교부금으로 어린이집 누리과정 소요 비용을 시도교육청에서 전액 부담해야 하는 상황에 봉착하였다. 이로 인하여 향후 재원 부담 주체가 정부인지 시도교육청인지를 놓고 갈등이 재현될 가능성이 남아있다. 그 이유는 누리과정 교육비 지원이 열악한 지방교육재정에 부담과 압박 요인이 될 수밖에 없는 상황

16) 「유아교육법 시행령」 제29조(무상교육의 내용 및 범위) ① 법 제24조 제1항에 따라 초등학교 취학 직전 3년의 유아에 대하여 실시하는 무상교육은 매년 1월 1일 현재 만 3세 이상인 유아로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관에서 교육부장관과 보건복지부장관이 협의하여 정하는 공통의 교육·보육과정(이하 “공통과정”이라 한다)을 제공받는 유아를 대상으로 한다. 이 경우 유아가 받을 수 있는 무상교육 기간은 3년을 초과할 수 없다.

17) 「영유아보육법 시행령」 제23조(무상교육 실시 비용) ① 법 제34조 제3항에 따라 제22조 제1항 제1호의 영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되, 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담한다. 다만, 법률 제14395호 유아교육지원 특별회계법 부칙 제2조에 따른 유효기간까지는 같은 법 제2조에 따른 유아교육지원 특별회계에서 부담한다. ②~③ 생략. 34) 한편, 2017년도의 경우 유치원을 제외한 어린이집 누리과정 예산은 총 2조 875억 원 가운데 8,600억원(41.2%)만 중앙정부가 지원하고, 나머지 1조 2,275억원은 시도교육청이 부담해야 했다

이기 때문이다.

<표 IV-21> 만 0-5세, 만 3-5세 영유아 보육 중앙·지방정부 지원체계

사업명	만 0-5세 영유아 보육	만 3-5세 유아교육
정책결정	국가(국고보조사업)	국가(국고보조사업)
재원분담(법적)	(법) 국비·지방비 매칭 6.5:3.5(서울 3.5:6.5) (3~5세 교육청 전액 부담)	(법) 국비·지방비 매칭 0:10 (교육청 전액 부담)
감독 주체	보건복지부 지방자치단체(광역, 기초)	교육부 시도교육청
집행주체	지방자치단체	시도교육청
지원/위탁기관	어린이집(바우처)	유치원(바우처)
관련 법규	영유아보육법/지방재정법 시행령	유아교육법
비용	무상보육	무상교육
비고	3~5세 누리과정 유아교육은 혼재된 이원화 체계	

자료: 고광용(2015). 누리과정 중단의 현실과 해법.

누리과정 비용 및 방과 후 과정비용, 가정 양육수당 등 가구소득과 교육기관의 종류와 무관하게 지원하는 무상교육 정책이라면 완전한 무상교육 정책으로 유아교육기관의 종류나 국공립 및 사립 유무와 무관하게 비슷해야 하지만 현재는 그렇지 못하기 때문에 대통령령으로 정할 수 있는 무상의 내용과 범위가 동일해야 할 것이다. 하지만 현재의 누리과정은 무상교육·보육 정책보다는 교육비·보육료 지원정책이라고 하는 것이 타당하다.

누리과정 지원금액에 대해 <표 IV-22>의 2019년도 사립유치원 재정지원 현황에서도 볼 수 있듯이 누리과정 지원비용은 계획보다 미집행되고 있으며 2021년 3월부터 유아 당 26만 원에 멈추어 있다. 이는 유아정책연구소(2017)의 조사연구 결과와도 동일하다.

<표 IV-22> 사립유치원 누리과정 도입확대 및 연차적 지원비

계획	결과
▪ 누리과정지원(유아학비) 2013년 월 22만원	▪ 유치원과 어린이집에 다니는 만 3-5세

→2014년 월 24만원→2015년 월 27만원 →2016년 월 30만원. ▪ 유아학비. 보육료지원	를 대상, 보호자 소득수준 무관 보육료지원 →현 2021년 3월 26만원 ▪ 미집행
---	---

자료: 유아정책연구소(2017). 2018-2022 유아교육중장기 발전연구. 국무총리실, 연구보고서 2017-07. pp. 44-47 참조.

사립유치원의 경우 정부로부터 원아 1인당 유아학비 및 방과 후 과정비 명목으로 33만 원, 처우개선비 명목으로 담임교사 1인당 월 63만 원의 지원금을 받지만, 이는 유치원 운영경비의 일부를 구성하고 나머지는 학부모부담금 등으로 충당되고 있어 공·사립간 격차가 존재하고 있다.

본 연구의 설문조사 결과에서도 조사한 구성적 차원에서 무상교육 정책결과는 전반적으로 긍정적 태도를 나타내고 있지만, 교사나 학부모가 원장·원감 보다 무상교육 저액에 대한 인식이 긍정적으로 나타났다.

<표 IV-23> 구성적 차원 무상교육 정책에 대한 조사결과

정책	설문내용	M	SD
무상교육 정책	정부의 무상교육정책은 여·야 갈등 해결의 정책적 수단으로써만 들어진 것이다.	3.374	.752
	정부는 무상교육비 지원 주체를 일원화시키는 정책 역량과 추진 의지가 있다.	3.444	.737
	누리과정 지원 분담금 주체의 갈등은 영·유아교육기관의 체계 이원화 때문이라고 생각한다.	3.462	.705

구분	N	M	SD	F	p	Scheffé	
무상교육	원장·원감	21	3.206	.415	1.080	.341	-
	교사	150	3.458	.564			
	학부모	175	3.406	.898			

누리과정은 교육과정만을 성급하게 통합하여 2012년 만 5세아 과정을 시작으로 2013년에는 만 3~4세까지 확대함으로써 결국 2013년부터 만 3-5세아로 확대되었다. 이러한 급진적 변화에 따라 누리과정이 공통 교육과정만 통합하고 소관 부처의 통합, 재정부담 주체 문제, 근거 법령의 개정 등 유아교육과 보육의 본질적인 문제를 해결하지 않은 채 진행되었다는 한계점이 나타났다. 따라서 완전한

무상교육 정착 실현을 위해서는 무상교육지원에 따른 예산편성 시스템에 대한 제도보완이 필요하다.

다. 에듀파인(국가관리회계시스템) 정책

유아교육 공공성 강화의 행정체계 정책인 에듀파인(국가관리회계시스템)도입의 정책 배경, 관련 법령, 정책문제에 관해 구성원들이 어떤 태도를 취했는지 정책 쟁점의 논거를 살펴보고자 한다.

2018년 사립유치원 비리 파문을 계기로 여당과 교육부에서 2020년까지 모든 사립유치원에도 국가관리회계시스템 에듀파인 사용 의무화가 되었다. 에듀파인 사용에 따라 유아교육법의 주요 핵심인 제8조 3항 <설립인가 제한>, <유치원 설립에 있어 결격사유 신설>, 제30조 2항 <행정처분을 받은 유치원 명단의 공개>, 제19조 2항 <사립유치원의 에듀파인 사용 의무화>, 제28조 <정부지원금 환수 근거 신설>을 통해 그동안 보조금 관리에 관한 법률에서 정하는 보조금이 아닌 정부지원금을 사립유치원에서 부정하게 사용하는 경우 환수 근거를 신설하였다. 이러한 상황은 사립유치원의 강력한 반발로 뜨거운 쟁점이 되었다. 이러한 문제점에 따른 쟁점은 <표 IV-24>로 요약할 수 있다.

<표 IV-24> 에듀파인 사용 의무화에 따른 쟁점

	찬성연합 ¹⁸⁾ . 정부여당	반대연합 ¹⁹⁾ . 유치원
규범적 핵심신념	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공공성 강화 ▪ 국가 예산 투입시 관리감독은 당연함. 사립유치원 재무·회계 투명성 제고를 위해 필수 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 헌법상 재산권 침해(사립유치원 존립 근거를 없애는 법임). ▪ 사유재산권을 침해하는 법임.
표면적 주장	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사립유치원용 에듀파인은 매뉴간 소화함. ▪ 에듀파인 사용법에 대해 교육을 실시요청. ▪ 에듀파인 시스템 개발 단계에서 부터 사립유치원 관계자 참여 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국·공립유치원과 초·중등학교에서 쓰이는 에듀파인이 복잡하고 어려움 ▪ 회계담당자가 있는 국공립과 형평성이 맞지 않음
실체적인 이해관계 (핵심쟁점)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사립유치원을 포함한 영리교육 기관은 법적으로 공적사용료 지급 대상이 아님. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 유치원 건물 등 사유재산을 공공업무에 투입한 만큼 사용료를 지급해야 함.

자료: 이현수·주현준(2020), 최윤희(2020), 제갈문규(2017)에서 참고하여 재구성함.

에듀파인 정책에 대한 이해관계자 간 주요 쟁점을 살펴보면, 한유총은 「사학 기관 재무·회계 규칙」 적용과 에듀파인 도입은 사유재산권을 침해하는 법안이며(허프포스트코리아, 2019), 국·공립유치원과 초·중등학교에 적용되는 에듀파인은 회계 담당이 있는 국공립과 달리 원장 또는 교사가 직접 회계 처리를 하는 사립유치원에 준용하는 것은 불합리하다고 주장하였다(국민일보, 2019).

유아학비는 정부가 학부모에게 지원해주는 것이지 사립유치원이 보조금 형태로 받는 것이 아니므로(동아일보, 2018; 연합뉴스, 2019) 정부의 무상교육 정책으로 인해 지급 주체가 정부로 바뀌었다고 해서 학부모에 대한 지원금이 유치원 운영에 대한 보조금으로 바뀌는 것은 아니라고 주장하였다(동아일보, 2018; 연합뉴스, 2019). 이에 한유총은 유아학비가 감사의 대상이 되는 것은 사립유치원의 설립과 운영상 고유의 목적을 부정하는 것이라는 입장을 나타냈다(동아일보, 2018).

이에 교육부는 국공립용 에듀파인 메뉴는 12개인데 반해, 사립유치원용은 사업 현황, 예산관리, 수입관리, 지출관리, 예산결산 등 5개로 간소화하였으며, 현장자문단이 시스템 개선 단계에서부터 참여하여 사립유치원의 특성에 맞게 개발하였다고 강조하였다(헤럴드경제, 2019).

본 연구의 설문조사 결과에서는 교원들은 사립유치원에 에듀파인(국가관리회계시스템) 사용 의무화는 사유재산권 침해라고 인식하는 비율이 낮은 것으로 조사되었으며 에듀파인 사용에 적극적으로 동참할 의지가 있는 것으로 나타났다.

<IV-25> 구성적 차원 에듀파인 정책 조사 결과(교원)

정책	설문내용	M	SD
에듀파인 정책	교육부는 사립유치원 에듀파인 사용의무화 정책에 대한 추진 역량과 의지가 있다.	3.737	.724
(국가	우리 기관장은 에듀파인 사용에 적극이다.	3.982	.747
재무회계 시스템)	나는 사립유치원에 에듀파인 사용의무화가 사유재산권 침해라고 생각한다.	2.883	.963

18) 국회 교육위원회(더불어민주당), 교육인적자원부, 범국민연대모임, 참교육학부모회, 언론

19) 국민의 힘 (자유한국당), 전국어린이집·놀이방연합회, 한국영유아보육학회, 한국보육시설연합회, 국유유아미술학원연합회, 유아교육법제정반대범시민단체, 공동대책위원회, 한국유치원총연합회, 한국교총, 유아교육대표자연대

교육부는 2004년 「유아교육법」을 근거로 유아교육에 대한 행정 및 재정적인 지원을 확대하여 유아교육 공공성 강화 체제로의 전환을 추진하였다(우명숙 외, 2013). 하지만 유치원 대부분은 개인이 운영하는 사립이었기 때문에 해마다 확대되고 있는 재정지원을 사립유치원이 받기 위해서는 누리과정 시행 전에 사립유치원의 공공성과 운영의 투명성 제고를 위한 방안 마련이 시급했다(김병주·김성기, 2006). 도입된 사립유치원의 에듀파인 사용에 대한 구성원들의 핵심 쟁점을 살펴보면, 교육부는 영리 기관에서 공적 시설을 사용하는 것이 법적으로 부당함을 주장하고 있으며 반면, 한유총에서는 사유재산 투자의 부분을 인정, 반영할 수 있는 항목의 추가를 바라며 사립만의 자율성을 허용해 주기를 기대하고 있다.

4. 기술적 차원 분석

기술적 차원은 정책의 계획부터 실행과정과 결과를 통한 평가 및 성과 등을 분석하고 파악하는 것이다. 계획단계는 정책의 의제 설정이나 형성과정에서 절차의 정당성, 정책의 타당성, 합리적, 민주적으로 정책이 계획되었는지 살펴볼 수 있다. 실행단계에서는 예산, 인적자원 배분의 투명성, 민주적인 검토에 대한 단계별 적절성을 분석할 수 있으며 평가단계에서는 체제의 단계별 환류와 그에 따른 반영이 되고 있는지를 분석한다.

기술적 차원 분석은 계획, 실행, 평가단계에 따라서 어떻게 실행되고 있는지 <표 IV-26>을 바탕으로 살펴보려고 한다.

<표 IV-26> 기술적 차원 정책의 전체 단계별 교원집단 간 인식 차이

구분		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>t</i>	<i>p</i>	
정책 단계	계획	원장·원감	21	2.857	.820	-3.266***	.001
		교사	150	3.401	.700		
		전체	171	3.335	.735		
	집행	원장·원감	21	2.648	.729	-3.833***	.000
		교사	150	3.293	.722		
		전체	171	3.214	.752		
	평가	원장·원감	21	2.571	.682	-4.637***	.000
		교사	150	3.339	.714		
		전체	171	3.244	.752		
기술적 차원 전체	원장·원감	21	2.692	.724	-4.045***	.000	
	교사	150	3.344	.688			
	전체	171	3.264	.723			

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

기술적 차원의 전체평균을 살펴보면, 원장·원감보다 교사 집단에서 긍정 평가를 하였으며 두 집단 간 인식의 차이가 통계적으로 유의하게 나타났다($t=4.045$, $p < .001$). 계획, 집행, 평가의 모든 단계에서 교사들의 인식이 긍정적인 것으로 나타났다.

가. 계획단계

계획단계에서는(목표의 타당성, 민주적 절차성, 합리성 등) 원장·원감($M= 2.86$)과 교사($M=3.40$) 집단 간 통계적으로 유의한 차이를 보였고($t=3.266$, $p < .001$), 원장·원감 집단이 교사 집단보다 유아 공교육정책에 대하여 부정적 경향을 보였다. 이는 정책 계획단계에서 원장·원감 집단이 정책목표 타당성, 민주적 절차의 정당성, 합리적으로 정책이 계획되었는가에 대해 적절하지 않다고 생각한다는 것을 의미한다.

계획단계에서는 정책형성, 정책문제 배경 진단의 정확성, 정책과 정책문제의 관련성, 정책결정 과정의 민주성, 정책목표의 구체성 등에 초점을 맞추어 평가가 이루어져야 한다. 사회적 형성이론에 비추어보면 원장·원감은 교사 집단보다 주

장 집단이다. 높은 정치적 권력을 가지고 있지만, 부정적으로 인식되는 집단이며, 주장 집단은 법률에 의해 규제를 받게 되며 자신들이 가지고 있는 부정적인 사회적 형상으로 인해 공공정책에 의한 혜택은 비밀스러운 접근을 유지한다. 정책 결정자들은 이기적이고 신뢰할 수 없는 집단에게 혜택을 부여한다는 사실을 공개하지 않으려고 하며, 이로 인해 주장 집단에 대한 혜택은 법률의 세부 조항을 통해 비밀스럽게 제공되게 된다. 교사보다 높은 지위를 가진 원장·원감이 사회적 권력이 높지만, 일부 이탈 유치원으로 인하여 사회적으로 부정적 인식을 갖게 됐다는 점에서는 주장집단이 정부 공공성 강화 정책에 대하여 신뢰성, 인식 차이, 이해 부족으로 정책 입안단계부터 부정적 인식이 교사보다 낮다는 것은 설문조사 결과와 부분적으로 일치한다고 하겠다.

나. 집행단계

집행단계(보상 및 지원)에서는 원장·원감($M=2.65$)과 교사($M=3.29$) 집단 간 통계적으로 유의한 차이를 보였고($t=3.833$, $p<.001$), 원장·원감 집단이 교사 집단보다 유아 공교육정책에 대하여 부정적 경향을 보였다. 이는 정책 집행단계에서 정책을 추진하는 인력, 경제적 보상 및 예산지원 정도가 적절하게 집행되지 않고 있다는 것을 의미한다. 김신복 등(1995)에 의하면 과정평가는 정책집행 과정에서 이루어지는 평가이다. 이는 정책집행 전략의 효과성과 관리능률의 향상을 위해 이루어지는 것으로 프로젝트 모니터링이라고 부르기도 한다. 과정평가는 집행 방법의 타당성, 내용의 재검토 등에 초점을 두고 있으며 이런 것들이 목표에 맞게 선택되고, 적용되고 있는가를 평가하는 것이다. 잘못된 것이 발견되면 재편성·수정되어야 하는데, 이때 수정은 정책 결정 의도에서 벗어나지 말아야 한다고 하였다. 사회적 형성 이론은 정책설계와 대상 집단의 사회적 형성의 관계에 관한 여섯 가지 중요한 명제들을 제시하고 있으며(Ingram, Schneider & DeLeon, 2007), 대상 집단의 사회적 형성(정치적 권력과 사회적 형상)에 따라 정책설계가 달라진다. 또 정부가 대상 집단을 어떻게 인식하는지에 따라 향후 대상 집단의 정치적 방향과 참여패턴이 결정된다. 그리고 대상 집단의 사회적 형성은 시간이 지남에 따라 변화한다는 것이다. 보다 구체적으로 학자들은 대상 집단의 사회적

형성이론²⁰⁾(social construction theory of target group)은 정책결정자가 인식하는 대상 집단의 정치적 권력과 사회적 형상에 따라 정책의 내용이 결정된다고 주장하고 있다. 이 이론에서는 대상 집단의 정치적 권력이 높고 사회적으로 긍정적인 형상을 가진 집단에게는 정책변화로 인한 편익을 제공하고, 반대로 정치적 권력이 낮고 부정적인 형상을 가진 집단에게는 정책변화로 인한 비용을 부담케 하는 방향으로 정책이 결정된다고 하였다. 다시 말해 원장 원감보다 일반교사가 숫적으로 더 많아 여론 주도 그룹을 형성할 수 있다거나 또 시간이 지나면 따라 유아 공공성 강화 정책에 대한 원장·원감들의 입장도 다소 지지입장으로 선회 가능하다는 것이다. 이런 측면에서 전술에 의하면 공영형 유치원 정책에 대해 처음에는 매우 부정적이었지만 현재는 다소 긍정적 결과와 일치하는 이론이다.

다. 평가단계

평가단계에서는(의견 수렴 및 반영) 원장·원감($M=2.57$)과 교사($M=3.34$) 집단 간 통계적으로 유의한 차이를 보였고($t=4.637, p<.001$), 원장·원감 집단이 교사 집단보다 유아교육 공공성 강화 정책에 대하여 부정적 경향을 보였다. 김성준과 운수재(2002)는 일정에 따른 추진 여부, 추진 방법의 효율성, 목표효과의 질적 정도, 대상자의 만족 정도, 의도하거나 예상치 못했던 사회적 파급효과로 구분하였다. Larson과 Berliner(1983)는 평가에서 제기된 문제나 쟁점에 대한 학계의 후속 연구 결정을 박종렬(2004)은 다른 지역에서의 지원기관이나 사업집행 요원의 정책 집행 후 정책 결과를 총괄 평가하여 정책의 지속 또는 종결이 환류를 통해 이루어진다고 하였다. 이런 측면에서 볼 때, 유아교육 공공성 강화 정책이 사립 유치원 관점에서 적절하게 평가받지 못한다는 것은 전술 및 교육부 산하기관 연구보고서 내용과도 일치한다.

20) 사회적 형성이론에 따르면 정책 대상집단은 정책의 적용을 받는 집단으로서, 이미 존재하는 집단이 아니라 정책결정과정을 통해 만들어지는 집단이라고 할 수 있다. 사회적 형성이론에서는 정책결정자에 의한 대상집단의 사회적 형성이 정치적 권력과 사회적 형상을 명확히 구분하지 않고 혼용하고 있으므로 본 논문에서는 4가지 유형으로 구분되는 집단을 사회적 형성(social construction)으로, 대상집단에 대한 이미지(images)에 한정된 의미를 담고 있는 social construction은 사회적 형상으로 구분하여 사용하였다

V. 논의

1. 규범적 차원에서 본 유아교육 공공성 강화 정책에 관한 논의

유아교육 공공성 강화 정책에 대한 규범적 차원에서 정책의 목적, 배경, 기여도 미래사회발전을 위한 방향성을 분석하였다. 규범적 차원의 이념들은 우리나라 유아교육의 공공성 강화에 기여하였다는 것에 논쟁의 여지가 없었다. 하지만 차원에 따른 정책별 구성원의 인식 차이가 있는 것으로 분석되었으며, 그러한 이유와 배경을 세부적으로 살펴보고 논의하여 공공성 강화를 위한 유아교육 정책의 개선방안을 찾아보고자 한다.

가. 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책

국공립유치원 확대 및 신·증설 정책에 관한 분석결과, 집단 간 평균이 원장·원감은 3.27, 교사는 평균 3.54, 학부모는 평균 3.90으로 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다. 전반적으로 교사와 학부모가 긍정적으로 인식하고 있었다. 육아정책연구소(김금진 외, 2020)에서 조사한 공영형 유치원을 이용한 학부모 만족 비율도 50%로 나타나 응답자의 절반이 공영형 유치원의 교육비, 근거리 위치, 교육환경 등의 이용에 만족한다는 연구 결과와 일치한다. 또한, 구자옥(2020)의 공공성 확보를 위한 공영형 유치원 설립·운영 사례연구 결과인 설립자와 구성원 사이의 인식 차이와도 일치한다.

반면, 공영형 유치원 설립·운영의 과정은 「공영형 유치원 선정과정」, 「공립이 되기 위한 과정」, 「공립으로 운영하기 위한 과정」, 「공영형 유치원 적응의 과정」이지만 이에 대한 충분한 홍보 및 이해가 부족했던 것으로 파악되었다. 이는 대부분 사(私)인이 운영하는 사립유치원 설립자인 원장들의 인식도가 낮은 것이 그 이유의 근본 배경이 된다. 사립유치원의 원장·원감이 교사나 학부모보다

정책에 대한 인식도가 낮았다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책에 대해 교원보다 학부모의 인식이 더 높게 나타났다고 밝힌 공명숙(2009), 정재영(2010), 남기량(2020)의 연구와 일치한다.

육아정책연구소(2017)의 조사에 의하면 국·공립유치원 확대 정책이 필요한 이유로 교육비, 안전, 교육의 질이라고 하였다. 학부모의 유치원 선호도는 국공립유치원의 경우 교육비 및 교사의 전문성, 사립유치원은 특성화된 프로그램을 운영, 유치원의 시설환경을 기준으로 선택한다(육아정책연구소, 2020). 이는 공영형 유치원 운영시 공공성을 앞세우기보다 유치원의 자율적인 교육프로그램 등 자율성을 보장하는 것이 중요하다는 것을 의미한다. 해당 연구에서 전문가들을 대상으로 한 심층면담 결과에서도 공공성은 유치원 신·증설에 대하여 국가적 책무성이 중요하다고 하였으며, 공교육의 방향성은 다양한 경험과 자율성 존중, 영유아의 개별성 존중, 유아 발달에 적합한 교육지원이 중요함을 강조하였다.

육아정책연구소(2020)의 조사에 의하면 사립유치원 공공성 강화를 우선 순위로 선택한 전문가들은 현재 정책이 사립유치원을 공립으로 흡수하려는 경향을 보이고 있다고 주장한다. 사립유치원의 재산권 인정과 상치되는 부분이 있음에 따라 정책 추진 속도가 더디고, 재정 투명성 확보가 미흡하며 사립유치원의 재산권과 충돌할 가능성이 있어 이해관계를 해결하지 않으면 어려움이 있을 것으로 생각하였다. 이는 본 연구의 심층면담 조사결과와 일치하는 것으로 유치원 공공성 인식에 관한 연구인 배정호와 임은정(2018), 오채선(2018), 문무경 등(육아정책연구소, 2017)의 연구 결과와 맥락을 같이하고 있으며 공교육을 위한 공공성의 방향성에 대해 정책입안자들의 인식 전환이 필요하다는 점을 부각시키고 있다.

나. 무상교육 정책

무상교육 정책에 대한 분석결과 집단 간 평균(원장·원감 평균 4.12, 교사 4.00, 학부모 3.21)을 살펴보면 원장·원감과 교사의 인식 차이보다 교사와 학부모 간 인식의 차이가 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 이는 문지영(2019)의 연구에서 교육받을 권리, 교육의 기회를 균등하게 제공 받아야 한다는 인식이 교사가 학부모보다 더 높게 나타난 결과와 일치한다.

사립유치원 학부모들은 정부가 해마다 유아교육 공공성을 위한 지원정책을 내놓고 있지만, 효과가 미약하다고 인식하고 있다는 것이다. 육아정책연구소(2020)의 조사에 의하면, 설립유형에 따라 사립유치원의 지원 및 관리 강화를 위한 정책목표를 달성하기 위하여 무엇이 필요한지에 대해 원장·원감을 대상으로 조사한 결과, 전체 응답자의 30%는 사립유치원 지원에 대한 관리 감독의 적절성 및 공정성을 재고해야 한다고 응답하였다. 그리고 29%가 국·공립과 사립유치원에 대한 지원수준 격차를 줄여야 한다고 응답하였다.

본 연구에서 사립유치원 지원 및 관리 강화, 공공성 강화 정책은 유치원 교직원들의 달성 체감도가 낮은 정책과제로 평가되었다. 국·공립유치원의 이용률을 재고를 위해 필요한 것은 무엇인지에 대한 응답에서, 사립유치원과의 상생 방안 추진이 필요하다고 32%의 가장 높은 응답률을 나타냈으며, 다음으로 중앙 및 지방 정부의 지원 증대 필요가 22%, 시설 및 부지의 충분한 확보 17%, 저출산 추세로 인한 아동 수 감소 완화 15%, 지역간 편차 완화 11%로 나타났다. 이와 같은 결과는 사인이 운영하는 사립유치원에 대한 무상교육 예산지원이 국공립 수준으로 지원이 되어야 하며 설립유형에 따라 무상교육 정책의 인식 차이가 있다는 연구와 일치한다.

사립유치원 누리과정 지원금액은 해마다 인상되고 있지만, 여전히 45% 수준에 머물고 있다(교육부, 2021). 조홍순과 권충훈(2013), Kingdon(2010)에 의하면 정책은 사회적 문제인 저출산 문제와 경제활동 유인을 해결하기 위한 수단으로 사용되고 있다고 하였다. 같은 맥락에서 육아정책연구소(김근진 외, 2020)의 조사 결과에서도 이 정책은 실질적인 도움이 되지 못했으므로 정책 기조의 패러다임 전환이 필요하다고 보고하고 있다.

유아교육 공공성 강화 정책은 목표 달성보다 사회문제를 해결하기 위한 수단으로 변화하면서 교육의 본질적인 이념보다 국가 경제 활성화와 정권 획득의 도구로써 사용되었기 때문으로 보인다. 무상교육이라는 정책이념의 실현을 위해서는 국·공립 및 사립유치원 누리과정 지원 및 운영지원, 교사 처우 문제 등 차별의 구조적 문제에 대하여 논의할 필요가 있다. 이를 위해서는 정치적·제도적 정비, 유아교육기관 간 구조적인 문제를 해소해야 할 것이다.

다. 에듀파인(국가관리회계시스템) 정책

에듀파인(국가관리회계시스템) 정책에 대해 분석한 결과 교원의 평균은 3.98로 높게 나타나 정책의 취지에 공감하고 있었다. 육아정책연구소(박창현, 2019)의 조사에 의하면 전문가 19명을 선정하여 2차에 걸쳐 델파이 조사를 통해 나타난 사립유치원 정책 및 제도의 문제점으로 회계 및 재정에서는 유치원 재무회계규칙의 미이행, 교원정책에서는 사립 교원의 낮은 호봉 수준, 운영관리에서는 조직의 비민주성이 가장 큰 문제점으로 나타났다.

「유치원 3법」 개정과 에듀파인 도입에 관한 여론 조사결과, 「유치원 3법」 개정은 응답자의 81%, 사립유치원 에듀파인 도입은 83%가 찬성하는 것으로 나타나(교육부, 2019b) 본 연구 결과와 일치하고 있다. 육아정책연구소(김근진 외, 2020)의 조사에 의하면 공·사립 원장과 교사 전체를 대상으로 사립유치원의 공공성을 강화하는 데 필요한 것이 무엇인지 물은 결과 사립유치원 실정에 맞는 정책 개발 필요에 대한 응답이 35%, 이어서 사립유치원 회계 투명성 개선에 29%가 응답하였다. 이처럼 사립유치원의 개선이 공공성 강화에 중요하다는 조사 인식도를 볼 때 이해관계자 모든 구성원이 에듀파인 도입 취지 및 배경에 동의한다는 것에 이론의 여지가 없다.

본 연구에서 나타난 결과는 구성원인 원장과 교사의 인식 차이가 있었으며, 설립유형별 단설, 병설, 사인, 법인간 인식의 차이가 나타났다. 이와 유사한 연구 결과는 남기량(2020)의 유아교육 공공성 정책 강화 필요성에 대한 인식 비교 연구에서 찾을 수 있다. 결과에서 주목할 부분은 국·공립과 사립 간, 교사와 원장 간 인식의 차이보다 국·공립과 사립 간 인식의 차이에 대한 배경을 이해해야 사립유치원 에듀파인 사용에 따른 대안 마련이 가능하다는 점이다.

국·공립 유치원은 재무회계 규정을 적용 및 관리 감독을 받고 있다는 점에서 투명성과 획일적인 교육프로그램 운영을 할 수밖에 없지만, 사립유치원만이 가능한 특성화 및 차별화된 교육프로그램을 운영하기 위해선 운영의 자율성이 중요하다. 또 다른 배경은 2017년 9월 제기한 ‘위헌확인’ 헌법소원심판에 대해 지난 7월 25일 선고가 진행된 결과를 보면 사학기관 재무·회계 규칙 제 15조의2 제1항이 사학 운영의 자유를 침해하지 않는다는 법정 의견에 동의한다면서

도 무상교육의 이념을 완전히 실현하기 위해서는 사립유치원의 운영에 제공되는 교지·교사의 소유 및 사용에 따른 비용도 국가와 지방자치단체가 부담함이 바람직하다고 밝혔다(사단법인 한국유치원 총연합회, 2019).

유아정책연구소(2020)의 2019~2020년 유아정책 성과분석을 중심으로 살펴보면, 사립유치원 공공성 강화를 1순위로 선택한 전문가들은 현재 정책은 사립유치원 공공성 강화보다는 공립으로의 흡수처럼 보이며 사립유치원의 재산권 인정과 상치되는 부분이 있음에 따라 정책 추진 속도가 더디고 재정 투명성 확보가 미흡하며 사립유치원의 재산권과 충돌할 문제가 있는 등 다양한 이해관계와 맞물려 있다는 우려를 나타냈다.

이상과 같이 규범적 차원에서 본 유아교육 공공성에 대한 전문가 대상 조사, 국가기관 연구소, 다양한 자료들을 종합해보면, 사립유치원 공공성 강화를 위한 정책의 기초를 긍정적으로 인식하고 있다고 볼 수 있다. 유아교육 공공성 강화 정책 발전과 공영형 유치원 발전을 위해서는 사인이 대다수 운영하는 비법인 운영자들이 법인으로 전환하는 경우 재산 헌납, 재산 몰수와 같은 민감한 사안에 대한 구성원 인식의 간극을 줄일 수 있는 공영형 유치원의 지원조건, 공영형 절차, 법인이해, 제도적 일관성 등에 대해 사립유치원 설립자들에게 충분한 안내와 상호소통의 노력이 필요하다고 하겠다.

2. 구조적 차원에서 본 유아교육 공공성 강화 정책에 관한 논의

구조적 차원은 유아교육 공공성 강화 정책들이 어떤 제도나 비제도에 의해 방해 받는지에 관해 논의하는 차원이며 정책에 따라 구성원 간 인식의 간극이 있는 것으로 분석된 배경을 논의하여 공공성 강화를 위한 유아교육 정책의 개선 방안을 찾아보고자 한다.

가. 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책

국공립유치원 확대 정책에 대한 인식 차이를 조사한 결과, 각 집단 간의 인식에는 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났으며, 원장·원감, 교사가 학부모보다 유치원 운영 형태 및 신·증설에 대한 인식도가 낮은 것으로 나타났다. 학부모의 인식이 높은 배경은 류혜진(2016)과 이현주(2017)의 연구에서 학부모는 교육비, 교사의 인성과 자질, 교육프로그램, 원장의 인성과 자질, 주변의 평판 등과 유치원에 대한 만족도가 관련이 있다고 하였다. 유아정책연구소(김근진 외, 2020)의 조사에 의하면 사립과 공립, 원장·원감과 교사 간 공공성 강화 제도에 대한 인식의 차이가 나타났다. 이런 배경에는 사립유치원 법인화는 충분한 예산을 기반으로 장기적인 검토가 요구되는 정책으로, 사립유치원 원장들은 법인 해산 시 잔여 재산을 사인으로 환원할 수 있어야 법인화가 가능하다고 인식하는 측면이 있다. 또한, 유치원 3법 개정으로 인해 법인 사립유치원의 경우, 법령상 설립자 원장이 될 수 없으므로, 현재 설립자 원장이 대다수인 사립유치원들은 법인화에 따른 공영형 유치원에 대하여 부정적으로 인식하고 있다. 유아정책연구소(김근진 외, 2020)의 조사에 의하면 전문가, 교원, 학부모들이 가장 선호하는 유형은 공영형 유치원으로 50%의 선호도를 보였으며, 이는 본 연구 결과와 일치한다. 이러한 결과 공영형 유치원의 설립으로 공립유치원의 수요가 확대될 경우 사립유치원의 원아모집에 영향을 주게되며 이로 인해 교사의 경우 사립유치원 폐원에 따른 실직에 대한 걱정이 있다(남기량, 2020). 사립유치원 원장들은 법인화로 얻는 공공성의 담론에 대해 사유재산을 국가에 귀속시키는 수단으로 오해하면서 공영형 신청을 거부하는 움직임이 있다. 또한, 공영형 유치원 지원신청 절차도 지역마다 상이하고, 업무 협약에 대한 지침도 없기때문에 설립유형이 사립인지 법인인지에 따라서도 인식의 차이가 있었다.

결국, 사립유치원 입장에서는 공영형으로 전환되어 지원을 받으며 운영을 하더라도 사립유치원의 자율성을 갖기는 어렵다는 점, 그리고 선법인 전환으로 사유재산을 국가에 귀속시킨다는 인식에서 원장·원감과 교사는 부모보다 더 부정적으로 보는 경향이 있으며 이는 낮은 인식 수준을 보인다고 할 수 있다. 따라서 공영형 유치원 정책은 공공성 강화를 위한 방안임은 분명하나, 이를 활성화하고 안착하기 위해서는 사유재산의 인정 범위에 대한 정책 개선방안이 필요하다.

나. 무상교육 정책

무상교육 정책에 대한 인식 차이를 조사한 결과, 집단별 원장·원감의 평균은 3.82, 교사의 평균은 3.68, 학부모의 평균은 4.04로 학부모가 가장 높았다. 이는 교원과 학부모는 무상교육 대상 연령, 교육비 지원액 및 절감 정도, 교육의 기회 확대 등에 대한 정부와 지방자치단체의 지원 내용에 따라 인식도 및 만족도가 다를 수 있다는 차미연(2014), 박수현(2018), 조아영(2014), 김미순(2013), 이성진(2016)의 연구와 부분적으로 맥락을 같이한다. 무상교육 정책은 대상에 따라 공립은 전액 지원, 사립은 인당 26만원으로 지원예산이 차이가 있다. 하지만, 국·공립과 사립유치원에 따라 설치비와 운영비 구조가 질적으로 다른 상황에서 이들에게 적용되는 법령인 <유아교육법 제24조>와 <영유아보육법 제34조> 무상의 내용 및 범위는 동일하게 적용된다고 명시되어있다. 이는 무상의 정의, 내용, 범위에 대한 면밀한 검토 없이 무상교육·보육이란 타이틀을 누리과정에 성급하게 포함한 것은 아닌지 비판적으로 고찰할 필요가 있다. 정부의 무상교육 정책은 이례적이며 막대한 예산이 투자되지만 유치원의 운영현실은 정부의 노력에도 불구하고 물가상승과 교사의 처우개선, 최저임금 등으로 갈수록 운영이 어려워진다는 인식이 있다. 이순희와 정지현(2017)은 유아교육 공공성 강화가 제도정치권에 의해 정권 획득의 수단으로 이용되다 보니 유아교육의 본질은 왜곡되고 정치적 갈등, 이념적 갈등, 예산갈등 등 전형적인 보수 대 진보라는 한국의 정치 시스템이 현실적인 벽을 넘지 못하였다고 지적한 바 있다. 이로 말미암아 유아교육 공공성 강화 정책 담론이 교육현장에서 교육 활동을 수행하는 자와 교육 서비스를 받는 수혜자인 학부모로 양분되어 유아교육 정책 기조나 본질과는 다른 정치 논리, 경제 논리, 이념 논리가 지배할 수 있다는 견해이다.

종합해보면, 본 연구의 구조적 차원 분석결과는 무상교육 예산지원이 정치적 요인인 대통령 공약사항, 교육감의 이념, 자치단체장의 성향에 따라 영향을 받는다는 임채석(2020)의 연구결과와 일치한다. 국가 책무성 강화와 유아교육기관들 간의 지원액 차이 해소되어야 정책목표를 달성할 수 있다는 이윤진 외(2017)의 연구에서 그 대안을 엿볼 수 있다. 무상교육제도가 유아교육의 공공성과 관련된

모든 구성원에게 공공성 강화를 위한 중요한 제도임은 분명하나 구성원 간 인식의 차이를 좁히기 위해서는 사회적 합의와 기관 간 비용 격차 완화, 누리과정 지원금 사용항목 표준화, 누리과정 국회예산 심의과정절차를 보완해야 할 필요성이 있다.

다. 에듀파인(국가관리회계시스템) 정책

공공성 강화를 위한 에듀파인(국가관리회계시스템) 정책의 목적은 투명성, 공개성, 공익성, 효율성 이념 실현을 통해 실제적인 유아교육의 질 향상과 교육복지를 구현하는 데 있다. 본 연구의 구조적 차원에서 유아교육 공공성에 대한 전체평균을 살펴보면, 원장·원감은 평균 3.52, 교사의 평균은 3.49, 학부모의 평균은 3.59로 나타났으며, 공공성 강화를 위한 제도나 운영형태, 조직 등이 공공성 강화 정책에 대한 인식은 긍정적인 것으로 나타났다.

다만 일부 연구에서 주장한 것처럼 정권 획득의 수단으로 공공성 강화 정책이 오용되었다는 비판에서 벗어나기 어려운 상황이라고 할 수 있기 때문이다. 이는 현재 추진되고 있는 공공성 강화 정책이 정책 공급자보다 현장 및 정책수용자의 관점에서 개선할 필요성이 있다는 것을 의미한다. 따라서 다음의 구성적 차원에서는 이해관계자들의 정책에 대한 지지, 참여, 수용 정도, 갈등 내용 통해 주체들의 역할이나 활동을 살펴보아야 할 것이다. 교육부는(2020b)는 2020년 신규도입 2,481개 원을 포함하여 총 3,801개원 대상으로 모든 사립유치원 교비회계 목적 외 부정 사용을 절대 금지하며 동시에 예산편성, 수입·지출, 결산 등 투명한 회계 운영을 위한 전자적 지원을 받게 된다(박창현, 2019)고 하였다. 김미정(2019)에 의하면 사립유치원에 에듀파인 의무화를 적용할 때 가장 큰 문제점으로 사립유치원들은 에듀파인이 유치원의 사적 재산 운영 상태를 과다하게 통제한다는 점을 가장 민감하게 인식했으며, 프로그램을 다룰 전문 인력을 고용하는 부담을 우려하고 있다. 에듀파인의 적용은 사립유치원의 모든 회계 활동이 아니라 정부가 지원한 수입 및 그 수입으로 일어나는 지출 부분에 한정해야 한다고 주장한다. 박창현(2019)의 연구를 살펴보면, 유치원 재무회계규칙의 미이행이 평균 4.53으로 가장 높았으며, 다음으로 유치원 회계의 교육목적 외 사용이 평균 4.42, 행

정지원인력 부족이 평균 4.37, 유치원 운영자의 유치원 회계 및 재정에 관한 이해 부족이 평균 4.21 순으로 나타났다. 본 연구에서는 이러한 문제점에 대한 개선방안으로 유치원 용도변경 및 양도·양수 기준 및 지침의 명확화가 중요하다고 생각한다. 에듀과인 정책에서의 쟁점은 에듀과인 미적용 시 1차 위반은 정원감축 5%, 2차 위반은 10%, 3차 위반은 15% 정원을 감축한다는 규정이다. 정원감축은 사립유치원의 운영에 결정적인 영향을 미치고, 사립유치원의 투자로 확립된 사적 재산은 위협을 받게 된다는 점에서 사립유치원의 반발이 높을 수밖에 없다. 김행범(2019)은 사립유치원 설립 시 투입한 자본의 가치는 인정받아야 한다고 주장한다. 그 이유는 첫째, 헌법 제23조는 사유재산권을 보장하되 그 제한의 경우 정당한 보상을 하도록 규정하고 있다. 따라서 사립유치원의 개인 자산을 교육목적으로 제공하는 경우에도 정당한 보상으로서, 시설자산에 대한 사용 대가는 당연히 인정되어야 한다는 것이다. 둘째, 유아교육법령에도 시설비용 지원의 근거가 있다. 셋째, 사립학교 법령에도 교육목적 용도의 시설비용을 세출로 인정하는 근거가 있다. 넷째, 국공립 유치원에서도 이미 시설임차료(시설사용료)를 인정한 사례가 있으며, 따라서 사립유치원의 경우에도 교육목적비용에 시설임차료에 해당하는 시설사용료(설립자산의 자본비용)를 비용으로 인정하여 회계 처리할 수 있다는 것이다. 사립유치원에 대한 회계집행 등을 점검한 결과 위법·부당한 위반 사례가 다수 적발되었지만, 그동안의 잘못된 관행이나 교육 당국의 방치 또한 그 원인 중 하나로 보여지기도 한다. 사립유치원 설립한 경영자들은 교육자로서 본분을 지키면서 국가와 지방자치단체를 대신하여 우리나라 유아교육에 크게 기여하고 있다. 현재 우리나라 전체 유치원 9,021개소 중 사립유치원이 4,220개소로 47%, 사립유치원 취원 유아 수는 503,628명으로 전체 취원 유아의 75%, 전체 사립유치원 중 개인 설립 사립유치원이 86%인 3,675개소에 이를 정도로 개인 설립 사립유치원이 유아교육에서 차지하는 비중이 상당히 높다는 현실적인 측면을 감안해야 한다.

OECD 국가들은 국가와 지방자치단체의 보조금을 재원으로 무상유아교육을 제공하고 있고, 일부 국가의 경우 개인 설립 사립유치원에 대하여 재정지원을 선행하고 일정한 유예기간을 거쳐 학교 법인화를 유도하는 정책을 시행하여 오고 있는 점 들을 종합적으로 고려해 보아야 할 것이다. 에듀과인 도입으로 발생한 사

립유치원 사태를 사회통합적 차원에서 접근하고 유아교육의 공공성이 훼손되지 않도록 하기 위해서는, 교육부가 유치원 공공성 강화방안을 마련함에 있어 사립유치원을 설립한 경영자들이 주장하는 사립유치원 운영상의 어려움을 경청하고 그 해결방안을 함께 협의해야 할 것이다. 또한, 유치원 공공성 강화방안을 개인설립 사립유치원에 적용하는 데는 일정한 유예기간을 두거나 과도기적 지원책을 마련하고 사립유치원의 폐원을 희망하는 경우 유아들의 학습권 피해와 설립·경영자들의 경제적 손실을 최소화하면서 합리적인 절차를 거쳐 폐원하는 방안을 마련하는 등 현실 상황을 반영한 정책적 배려를 하는 것이 필요하다.

3. 구성적 차원에 본 유아교육 공공성 강화 정책에 관한 논의

유아교육 공공성 강화 정책에 대한 제도나 비제도가 공공성 강화를 위한 유아교육 정책에 어떤 영향을 미치고 있는지 살펴보았다. 구성적 차원은 구성원간 유아교육 공공성 강화 정책에 대한 인식의 차이와 주요 쟁점이 무엇인지를 통해 그 이유나 배경에 대한 함의 논의하여 공공성 강화를 위한 유아교육 정책의 개선방안을 찾아보고자 한다.

가. 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책

국공립유치원 확대 정책에 대한 인식 차이를 조사한 결과, 각 집단 간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 이는 학부모들이 국공립유치원 확대 및 사립유치원 공립화에 대해 정책 협조 및 지지, 정부 정책 추진역량 등에 대해 전반적으로 공감하고 있다는 것을 의미한다. 사립학교의 공공성은 자주성과 자율성을 존중한다는 전제하에 사립학교가 공교육을 충실히 수행할 수 있도록 국가적 차원에서 교육의 공공성과 책무성을 강조하고 지방자치단체 또는 일반 대중이 설립 및 운영을 지도·감독하고 지원·조성해야 한다(윤정일, 1992; 황준성, 2005). 유아

교육은 오랜 기간 시장경제 원리에 맡겨졌기 때문에 사립유치원 운영자들은 공교육의 목적보다는 영리추구적 시장행위자의 특성을 보이며(김수정·황정미, 2019), 사립유치원이 사유재산임을 강하게 인식하면서 법에 명시된 것과 같이 사립학교임에도 불구하고 최소한의 공공성 확보에도 저항하는 것이다(이성규·고재욱, 2019). 육아정책연구소(김근진 외, 2020)의 조사에 의하면 학부모들이 국·공립유치원 확대 정책에 대해 75% 정도 인지하지 못하였지만, 공영형으로 전환된 사립유치원 이용 경험이 있는 학부모들은 50% 이상이 만족을 나타냈다. 이러한 결과는 육아정책연구소(2017)가 2012~2016 동안 국공립을 대상 만족도 조사, 교육부(2018)에서 실시한 국공립유치원 현황조사(2013~2017) 결과에서 매년 취원율이 증가한다는 결과에서도 알 수 있다. 이러한 결과는 김상순(2017), 문영순(2004) 신이선(2010), 강득자(2012), 이세봄(2013) 박현주(2013), 김은영(2015), 이환희(2016)의 연구결과와도 부분적으로 일치한다. 반면 교원(원장·원감 및 교사)은 사립유치원을 공영형으로 전환하는 과정에서 시설사용료 문제, 경영 및 운영에 대한 제한 등으로 갈등을 경험하면서 사유재산을 귀속한다는 의미로 받아들여진 것이다. 박창현(2019), 한국유치원총연합회(2019), 최윤희(2020), 김미정(2019)도 교원들이 인지한 문제를 교육부와 사립유치원 간의 갈등 확산 원인으로 지적하였다. 교육부와 사립유치원 간 쟁점 갈등 내용을 요약하면 첫째, 공영형 유치원 신청은 공고를 통해 신청하게 되고, 지역교육청을 통해 공모한다. 유치원이 모두 동일하지 않기 때문에 상호약정 시 비공개로 진행된다. 이런 측면에서 사립유치원은 처음 제도에 도전하는 마음이기 때문에 법인전환 시 개인 소유 재산을 빼앗기는 것으로만 비춰진 상황으로 오인되어 신청 참여가 저조했다. 둘째, 법인화로 전환하는 과정이다. 법인화를 하게 되는 과정은 서류준비, 유치원 평가, 법인등기, 다양한 세금, 개인자산 법인으로 전환 등 사인이 대부분인 유치원 설립자 입장에서 행정적인 진행절차 준비도 힘든 상황에서 법인전환은 사유재산이 법인으로 된다는 점 때문에 갈등을 촉발하게 되었다. 셋째, 사업종료 후 지원문제라 할 수 있다. 공영형 유치원의 한계는 고정된 약정기간에 있다. 공영형의 운영기간은 3년과 5년이 있으며, 재약정이 도래한 유치원이 없어 재약정에 대한 이해가 부족한 상황이다. 재약정에 대한 확신이 없고 명확한 재선정 기준이 정해지지 않았기 때문에 사립유치원들은 선뜻 공영형으로의 전환을 결정하지 못하고, 각 시·도 교

육청에서도 새로운 곳을 확대하여 선정하지 못하고 있다. 학부모집단이 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책의 주도권 및 여론형성에 영향력을 미치면서 정부 정책의 가치와 명분이 사립유치원의 직접적인 이해관계로 얽힌 문제이기 때문에 갈등으로 확산된 것으로 이해할 수 있다. 조직-공중관계성은 가변적이기 때문에 조직-공중관계에서 상호 만족도, 권력 혹은 결정권의 분배, 상호이해, 동의가 이루어지지 않는다면 조직은 갈등 상황에서 공중에게 가지는 확신과 신임의 정도, 호감의 정도가 낮아진다(최지현·조삼섭, 2009). 이러한 이유로 유아교육 공공성 강화 정책에 대한 갈등 상황을 해결하기 위해서는 소통방법을 전통적에서 담론적으로, 상향식에서 하향식으로 전환할 필요가 있다.

나. 무상교육 정책

본 연구에서 무상교육 정책에 대한 인식 차이를 조사한 결과, 집단별 평균 인식은 전체적으로 높게 나타났지만, 원장·원감의 경우는 상대적으로 인식도가 가장 낮았다. 이는 교사와 학부모는 무상교육 대상 연령, 교육비 지원액 및 절감 정도, 교육의 기회확대 등에 대한 정부와 지방자치단체의 지원 내용에 따라 인식도 및 만족도가 긍정적으로 나타나는 것이다. 이는 차미연(2014), 박수현(2018), 조아영(2014), 김미순(2013), 이성진(2016)의 연구와 부분적으로 일치하며 원장과 교사는 무상교육을 권리나 기본권으로 인식하지만 학부모는 수혜자 입장에서 본다는 관점의 차이라고 할 수 있다. 무상교육제도는 학부모와 교원 간 갈등이나 쟁점이라기보다 정부 정책과 유관집단 간 갈등이라고 하는 표현이 정확하다. 무상교육 예산지원이 정치적 요인 및 대통령 공약, 교육감 이념, 자치단체장 성향에 의해 영향을 받는다고 한 임채석(2020)의 연구결과와 일치하며, 국가 책무성 강화와 기관들간의 지원액 차이 해소가 되어야 정책목표를 달성할 수 있다는 이윤진 외(2017)의 연구에서 나타난 것처럼 무상교육 예산 시스템과 유아교육기관 간 갈등의 쟁점이 있기 때문이다. 핵심은 교육기관 간 누리과정 비용이 다르며, 지역과 교육기관마다 차이가 있어 갈등의 소지가 남아있다는 것이며 정부가 국가정책으로 누리과정을 추진하면서 유치원은 교부금으로, 어린이집은 교부금과 국고·지방비로 시도교육청과 지방자치단체가 각각 부담·지원토록 하였다는 데

있다. 갈등의 정점에는 중앙정부가 2015년부터 국고지원 없이 시도교육청 교부금으로 전액 부담시키게 되자, 시도교육감은 누리과정 예산편성 거부로 맞서면서 보육대란 사태로 정부의 무상교육 제도의 문제로 갈등이 촉발되었다는 데 있다.

재정문제의 해결책은 2016년 12월 「유아교육지원 특별회계법」 법안이 제정되면서 실마리가 풀리기 시작했다. 「유아교육지원 특별회계법」은 누리과정 정책의 안정적 추진을 위해 3년(2017~2019) 한시적으로 설치된 특별법으로, 누리과정 예산편성을 위한 명확한 법적 근거를 마련하기 위한 목적으로 제정되었다.

다. 에듀파인(국가관리회계시스템) 정책

교육부는 국가관리 회계시스템인 에듀파인을 유치원 회계규칙 등을 반영하여 2018년부터 단계적 도입 추진을 의무화함으로써 사립유치원의 회계에 대한 투명성을 확보할 수 있다고 밝혔다. 교육부는 2019년 3월부터 200명 이상의 사립유치원에 에듀파인을 적용하고, 2020년 3월까지 전국 사립유치원에 전면 도입하겠다고 발표한 바 있다. 에듀파인(국가관리회계시스템) 사용에 따라 유아교육법의 주요 조항 개정을 통해 보조금 관리에 관한 법률에서 정하는 보조금이 아닌 정부지원금을 사립유치원에서 부정하게 사용할 경우 환수 근거를 신설하여 사립유치원이 직접적인 제재를 받을 수 있게 하였다. 본 연구 조사에서 공공성 강화를 위한 에듀파인(국가관리회계시스템) 사용에 대해 교원은 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이는 김미정(2019), 유아정책연구소(2020), 박창현(2019) 등 사립유치원 공공성 강화 정책의 쟁점 및 과제를 다룬 대부분 연구에서 도입취지에 대해서 공감한다는 결과와 일치한다. 하지만 좀 더 구체적으로 들여다보면, 사립유치원을 대변하는 한유총은 에듀파인 도입에 대해 줄곧 사유재산권을 침해하는 법안이며, 국가기관에 적용되는 에듀파인을 사립유치원에 동일하게 준용하는 것은 한계가 있다고 주장하고 있으며, 본 연구 설문조사 결과에서도 사유재산 침해에 대한 교원의 평균이 2.88로서 매우 부정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 한유총은 에듀파인이 복잡하고 어려우며, 회계담당이 있는 국·공립과 달리 원장이 직접 회계 처리해야 하는 사립과 형평성이 맞지 않다는 입장을 고수하고 있다. 반면 교육부는 사립유치원용 에듀파인은 국·공립용에 비해 간소화되어 있으며,

사용법에 대한 교육실시 및 자문단 등을 통한 개선을 추진하고 있기에 문제가 없다는 입장이다. 이처럼 정책결정자가 정책과정에 대한 인식이 구성원간 일치하지 않거나 정책의 정당성에 대한 사회적 공감대가 형성되어 있지 않을 경우, 정책집행 과정에서 갈등에 직면하게 될 수 있으므로 공감대 형성이 해결의 실마리가 될 수 있다.

4. 기술적 차원에서 본 유아교육 공공성 강화 정책에 관한 논의

기술적 차원은 계획단계에서는 사회적·교육적으로 바람직한, 혹은 실현 가능한 가치와 정책목표를 구성하고 있는 정도를, 집행단계에서는 예산 등이 잘 지원되고 있는지, 평가단계에서는 의견수렴과 반영이 적절하게 반영되고 있는가에 대하여 체제이론 관점에서 분석한 결과는 논의하여 공공성 강화를 위한 유아교육 정책의 개선방안을 찾아보고자 한다.

가. 계획단계

유아교육 공공성 강화 정책의 계획단계(정책목표 타당성, 민주적 절차의 정당성, 합리성)에 대한 인식 차이를 조사한 결과, 원장·원감 집단과 교사 집단간 유의미한 차이가 있었으며, 원장이 교사보다 공교육정책에 대한 인식도가 낮았다. 특히 원장이 일방적인 정책 추진계획 부분에서 정책 인식도가 낮은 것은 공공성 강화를 위한 즉각 추진과제나 제도개선 의 주요 과제가 사립유치원에 직접적인 영향을 미친 결과로 보여진다. 이는 설문조사나 심층면담 결과와도 일치하며, 김미정(2019)의 사립유치원 사적 재산 관련 문제와 정부 간 인식차이, 공공행정과 관련한 관련 연구(Box, 2002; Famer, 1995; Fox & Miller, 1995; Stivers, 1993)와도 결과가 일치한다. 이러한 결과를 볼 때 유아교육 공공성 강화 정책 전반의 의제 설정 및 정책 설계, 정책 계획단계는 이념적 기초와 목적이 타당하고 적절하다고 하겠으나 사전 의견수렴이나 설계에 대하여 정책 의제 설정이 잘 이루어지지 못

하고 민주적인 절차가 충분히 이루어지지 않았다는 것은 문제가 있다고 하겠다. 따라서 공공성 강화를 위한 사립유치원 지원정책 수립 시 이해당사자와 충분한 사전의견 교환을 통해 정책이 계획 수립되어야 할 것이다.

나. 집행단계

유아교육 공공성 강화 정책 집행단계인 보상 및 지원에 대한 인식 차이를 조사한 결과, 각 집단 간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났으며, 이는 정책 집행단계에서 정책을 추진하는 인력, 경제적 보상 및 예산지원 정도가 적절하게 이루어지지 않고 있다는 것을 의미한다. 유아교육 공공성 강화 정책 집행에 대한 전체평균의 경우, 원장은 정책집행 평가에 대해 평균 3.21로 매우 낮게 평가하였다. 교육부(2021)에서는 사립유치원 학부모 학비 부담경감을 위해 2020~2021년 2년 연속 누리과정 지원 단가를 2012년 20만원에서 2021에 26만원으로 인상하였으나 공립의 40만원에 비하여 낮았다. 재정투자 확대에 대한 긍정 평가가 2019년 조사의 48.1%보다 상승하여 61.0%를 달성하였고, 부정평가는 2019년 조사의 23.6%보다 하락하여 17.0%를 기록하였다. 이는 학부모의 입장에서 2019~2020년 동안 아동수당 보편지급 및 대상 연령 확대, 누리과정 지원금 인상 등의 재정투자가 확대된 것에 기인한 것으로 생각된다(육아정책연구소, 2020). 하지만 사립유치원 지원 내용을 보면 공립유치원에 비하여 원아 1인당 45% 수준의 지원에 불과하여 세입 예산을 학부모에 의존하고 있는 상황으로 원장의 경우 부정적인 인식을 나타낸 것으로 보인다. 이런 차별적 요소와 동시에 전통적인 조직 행정문화 및 위계적 문화, 조직구조 특성, 공무원들의 업무 성취 평가제도에 대한 문제도 원인이라고 볼 수 있다. 교육부(2018c)에서 추진한 40% 국공립 유치원 조기 달성 형식의 과제는 「즉각 추진과제」와 「제도 개선과제」로 대별 되는데, 목표를 달성하기 위해 사적 재산인 사립유치원 시설물에 대한 홍보 및 공청회 등도 없이 일방적으로 시행한 정책이 오히려 갈등을 유발하는 원인이라고 추론할 수 있다.

다. 평가단계

유아교육 공공성 강화 정책의 평가단계인 의견수렴 및 반영, 환류에 대한 인식 차이를 조사한 결과, 각 집단 간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났으며, 원장·원감이 교사보다 공공성 강화 정책에 대한 인식도가 낮았다. 이는 유아교육 공공성 강화 정책을 주관하는 구성원들과 유치원이나 기타 이해관계자들 간의 공청회, 토론, 평가내용에 대한 상호작용과 환류나 반영이 부족하다는 것을 의미한다. 특히 법인이나 사인이 운영하는 공영형 유치원으로 선정되어 협약을 맺고 운영하는 약정기간 동안 담당 교육청과 유치원이 상호약정 과정을 통해 알게 된 정보 등을 본 약정의 목적 이외에 사용하거나 외부로 유출해서는 안 된다는 조항도 있는 만큼 상호 신뢰와 적극적인 소통이 중요하다. 본 연구에서 유아교육 공공성 강화의 주요 정책에 대한 의제 설정 집행 및 평가 과정을 살펴본 결과, 교육부 주도에 의한 정책, 정책의 연속성 실패, 정보 권한의 독점성격이 드러났다. 기술적 차원에서 살펴보면, 원장이 교사보다 정책 계획단계, 집행단계, 그리고 평가단계에 대해 전반적으로 다른 차원에 비하여 평가를 낮게 인식하고 있다. 공공성 강화 차원에서 수행한 국·공립유치원 확대 정책, 에듀파인(국가관리회계 시스템) 적용이 사립유치원에 대해 일방적으로 추진되었다는 인식이 지배적으로 나타난 반감도 있다. 김호정(2012), 최양식 등(2006), 최창현(1994)의 연구에서 제시한 바와 같이 관료조직의 특성으로 인해 좋은 제도가 도입되어도 수용성이 낮아 변화가 느리기 때문이라고도 할 수 있다. 장다영(2014)의 연구에서 나타난 것처럼 공무원의 경우 업무지표를 통해 평가를 받기 때문에 업무개선이나 구성원과 관련된 아이디어가 도출되더라도 적극적으로 반영되기 어렵다는 현실적 문제도 있다. 유아정책 의제에 관련 사회적 이슈에 대해 부모의 욕구 반영 상황을 조사한 결과 40% 이상이 의견수렴이 어렵다는 의견이다(육아정책연구소, 2020).

교사집단이 원장보다 인식이 높은 배경은 사회적 형성이론으로 설명할 수 있다. 오석선(2010)의 정책 효과성 집단이론 연구에 의하면 이 이론은 정책 설계 및 반영은 정책결정자들이 자신의 이익이 반영되도록 정책을 입안하거나 특정집단의 이해관계를 철저히 대변한다(Sabatier & Weible, 2007). 사회적 형성이론에 의하면 유아교육 정책 관련 집단은 정책 공급집단(주관집단), 수혜집단(학부모), 주장집단(유치원), 의존집단(교사)으로 분류된다(이영범·허찬행·홍근석, 2008). 의

존집단은 정치적 권력은 약하지만 교육발전에 긍정적으로 기여하면서 쟁점에 대하여 이해관계가 없는 집단이다. 주장집단은 유치원 및 관련 이익단체로 높은 정치적 권력을 가지고 있지만, 부정적으로 인식되는 집단이다. 의존집단인 교사들은 유아교육 공공성 강화 정책 주요 쟁점 사항들이 직접적인 관련성이 약하기 때문에 주장집단인 유치원 원장·원감이 상대적으로 높게 평가한다고 할 수 있다 (이영범 외, 2008).

VI. 결론 및 제언

유아교육의 공공성 강화 정책인 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책, 무상교육 정책, 에듀파인(국가회계관리시스템) 정책이 추진되고 있지만 정치적, 사회적으로 화두가 될 만큼 여러가지 복잡한 사안들 중심에 있을 뿐 아니라 유아교육 현장에도 중요한 영향을 미치고 있다. 본 연구 목적은 2009년부터 현재까지 진행되어 온 유아교육의 공공성 강화 정책의 추진과제를 분류하여 이해관계자 및 구성원 간 쟁점이 되어온 정책의 배경, 내용, 문제점을 분석하고자 한다.

이를 수행하기 위해 설문조사 및 심층면담 결과를 분석하였으며 문헌연구를 통해 논거와 설명으로 재확인 하였다. 또한 이론적 분석의 틀로 Cooper 등(2004)의 다차원 정책 분석 모형에 적용하여 연구문제를 첫째, 규범적 차원에서 유치원 공공성 강화를 위한 정책의 이념가치, 목적, 중요성은 무엇인지? 둘째, 구조적 차원에서 유치원 공공성 강화 정책에 영향을 주는 요소와 특성은 무엇인지? 셋째, 구성적 차원에서 유치원 공공성 강화 정책에 따른 이해관계자들의 태도와 갈등은 무엇인지? 넷째, 기술적 차원에서 유치원 공공성 강화 정책에 따른 타당성, 자원배분, 반영과 환류의 특성은 무엇인지? 를 분석한 결과 다음과 같은 결론을 도출하였다.

1. 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책

국공립유치원 확대 및 신·증설 정책에 대해 교원 및 학부모 집단 중 원장 및 원감이 평균 3.02로 상대적으로 인식이 낮았다. 하지만 규범적 차원에서는 정책의 이념적 가치는 국가의 책무성이며, 미래 발전을 위한 바람직한 정책이라는 것을 확인하였다. 구조적 차원에는 국공립유치원 신·증설 정책의 다양한 모델(공영형, 매입형, 부모협동조합) 중 공영형 유치원을 선호하고 있었지만 사(私)인이 대

부분인 사립유치원이 공영형 유치원으로 전환할 경우 사유재산 출연, 운영과정, 사업종료 후 재 지정문제에 대해 시간을 갖고 충분한 이해와 공감의 필요함을 확인하였다. 구성적 차원에서의 주요 갈등의 원인도 공영형 유치원 지원신청, 선정절차 및 과정, 지역별 차이, 유치원 운영 과정, 상호 약정 및 협약(비밀준수) 그리고 가장 중요한 법인전환 준비, 절차, 비용 지출에 대한 이해부족과 오해로 인하여 정책을 불신하는 배경이 되고 있다<부록3-1>. 이와 같은 기술적 차원의 평가에서도 원장 및 원감이 전체 평균 2.44로 그대로 반영되고 있다<부록3-9>.

이와같은 결과들을 심층면담 및 문헌연구를 통해 확인 한 바 구체적으로 법인 전환의 절차는 진행되는 과정에서 감정 평가 비용, 법인 출연 재산, 법인 등록비용, 법무비용 등으로 추가 비용이 크게 발생하는 것에 대하여 이해가 부족한 것으로 나타났다.

그리고 공영형 유치원은 공립기준에 부합하는 운영체계를 갖추어야 한다는 쟁점이 있다. 사립유치원의 경우 공적 재원 운영을 위한 법인의 설립과 건전하고 투명한 공립 수준의 공적관리 체계를 갖추고 운영되어야 하고, 법인으로 전환이 되면 인력풀에서 제공하는 개방이사를 과반수이상 선임해야 하는 것에 대한 준비가 부족하다는 것이다. 또한 공영형 유치원의 한계는 고정 약정 기간에 있다. 공영형 유치원 운영기간은 3년과 5년이 있으며, 재 약정이 도래한 유치원이 없어 현 시점까지는 재 약정에 대한 이해가 부족한 상황이다. 이처럼 재 약정에 대한 확신이 없고 명확한 재 선정 기준이 정해지지 않았기 때문에 사립유치원들은 선뜻 공영형 유치원으로의 전환을 결정하지 못하고 있다. 이러한 과제를 해결하기 위해서는 첫째, 기존 사인이 경영하는 사립유치원을 법인형태로 전환하기위하여는 법인 전환요건(수익용 기본재산 출연, 잔여재산 귀속 등) 개선이 필요하다. 둘째, 사립유치원 지원 확대 및 법인 유치원에 한하여 초·중·고와 유사하게 자체수입으로 충당할 수 없는 부족한 재원을 지원하는 방안 등 유인책을 마련해야 한다. 셋째, 재 인가 기간 단축(유아교육법 시행규칙 개정 등)으로 현장의 불편을 최소화할 수 있는 방안과 병행하여 추진해야 한다. 이와 같은 유인책을 통하여 사립유치원과 소통이 가능한 컨설팅이 지속되어야 한다.

2. 무상교육 정책

무상교육 정책에 대해서 원장 및 원감 평균이 3.46으로서 상대적으로 인식이 낮았지만 전반적으로 무상교육의 취지나 목적 등에 대해서는 긍정적이었다. 이념적 가치는 보편적 가치와 기회균등을 지향하고 있었고 이러한 가치는 유치원 현장에서 무상교육이 기본권이자 규범적인 것으로 인식하고 있다.

구조적 차원에서 보면 교원 평균이 3.70으로 학부모보다 상대적으로 인식이 낮았다. 교원은 무상교육이 공교육으로서 기본권이라고 인식하기 때문에 높았고 학부모는 제도에 대한 이해가 부족하거나 지역 간, 기관 유형별로 무상교육 예산 지원의 차이에 따른 갈등 요인이 있다. 이러한 갈등을 해소하기 위해서는 구조적으로 예산 집행의 일관성을 유지하는 제도적, 정치적, 사회적 합의가 필요함을 의미한다<부록3-1>. 이를 반영하듯이 기술적 차원에서 원장 및 원감 평균 2.71로 매우 낮게 정책을 평가하고 있다<부록3-9>.

심층면담 및 문헌연구를 통해 확인 한 결과 무상교육정책이 사교육 과열, 저출산 해결, 여성 인력 활용, 가정의 양육 부담경감 등 사회문제를 해결하기 위한 실현 수단으로 되었다는 것이다. 이 과정에서 정책의 방향과 실제 수용자들이 기대하는 요구의 방향이 어긋남으로 인해 인식의 차이가 발생하는 것이다. 논의에서 합의 결과 공공성 강화에 영향을 미치는 제도와 비제도로 교원은 공사립유치원의 정부예산 차별화, 학부모는 전달체계의 이원화로 지원금 액수차이가 영향을 미쳤다. 이는 무상교육 정책에서 예산 집행의 일관성을 유지하는 제도적 장치가 필요하다는 것을 보여준다.

실제적으로 사립유치원이 많은 유아들의 교육을 담당한다는 점에서 공사립 차별 없는 국가 완전 무상교육이 실현되기 위해서 구조적 차원의 정치적, 사회적, 제도적 합의를 시도해야 한다. 이를 위해 첫째, 정부의 예산편성이 국회로 넘어왔을 때 누리과정 예산 특별심위위원회를 설치하여 전년도와 비교하여 피드백하는 시스템이 필요하다. 둘째, 재정의 일관성과 지속성을 확보하기 위해 교부금 부족시 국가에서 일정 비율로 전액 지원하는 지원표준율이 필요하다. 셋째, 유치원 유형의 구분 없이 누리과정 비용을 지원할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

3. 에듀파인(국가관리회계시스템) 정책

에듀파인(국가관리회계시스템) 정책에 대한 교원 집단(원장 및 원감, 교사)의 규범적 차원 평균은 3.98로서 사립유치원의 에듀파인 의무사용에 대한 법 취지 및 도입에 대하여 정책 인식도가 높았다. 논의에서 합의 결과 공공성 강화에 따른 목적은 사립유치원 회계의 투명성과 공개성 확보에 있다는 것을 확인하였고 이러한 이념적 가치는 사립유치원의 책무성에 중요한 영향을 미쳤다. 그러나 에듀파인(국가관리회계시스템) 정책의 목적에는 긍정적이지만 사립유치원이 비영리 교육기관이므로 법적으로 공적 사용료 대상이 아니라는 것에 반하여 유치원 건물 등 시설물을 공공 업무에 투입한 만큼 사용료를 지급해야 한다는 갈등요인이 정책에 부정적 영향을 미치고 있었다. 특히 이런 쟁점을 반영하듯이 원장 및 원감은 평균 2.71로 정책 계획, 집행, 평가에 있어 낮은 인식을 확인하였다<부록 3-1>.

따라서 민간재인가 공공재인가에 관한 논쟁보다 국가는 사립유치원에 대한 관리, 감독과 같은 규제적인 측면뿐 아니라 보호와 지원의 측면에서도 설립자 지위를 보장하는 방안을 강구하는 것이 현실적인 대안이다. 심층면담 및 문헌연구를 통해 확인한 결과 이를 위한 제도적 차원의 개선점은 시설사용료, 분리회계, 법인 유치원 통합회계 등의 유치원 법령을 수정 반영하고 동시에 정부는 사립유치원이 학교로서의 정체성을 강조하여 에듀파인 사용을 비롯한 보조금 횡령시 처벌조항 강화, 학교급식법 적용 등의 사립 유치원의 공공성 강화 방안을 제안한다.

그러나 보다 높은 차원인 규범적 차원에서 본다면 사립유치원의 특수성 및 역사적 배경을 고려하지 않은 정책보다 유아교육의 자율성 및 창의성 측면에서 사립유치원의 역할을 고려하는 것이 바람직하다는 것이다. 더군다나 유아교육의 중심은 유아들이기 때문에 각자의 입장에서 주장하기 보다는 유아중심적 관점으로 유아교육 공공성 강화 정책을 고려한다면 현재의 갈등사항을 완화시킬 수 있을 것이다.

하지만 유아교육 정책에 있어 계획단계, 집행단계, 평가단계에서 전반적으로 기술적 차원에 대한 평가가 낮았고 집단 간 차이가 있으며 교사보다 원장·원감이 정부의 유아교육 공공성 강화 정책에 대하여 부정적 평가가 높았음을 확인하였다<부록3-9>. 따라서 정책 개선 방향으로는 첫째, 공공성 강화 정책의 의제 설정, 갈등, 의견 수렴을 위해 쟁점사항에 대해 이해관계자 간 상호 공감 가능한 절차, 내용 등이 신뢰적 차원 마련이 필요하다. 이를 위해 상설협의체를 통해 담론적 과정을 거쳐야 하는 직무평가시스템 변화가 필요하다. 둘째, 원장이나 원감이 교사보다 낮은 정책 인식도는 학교로서의 공공성(the public)과 사사성(the private)이 혼재하거나 충돌 때문이므로 사립유치원이 교육기관으로서 가치이념을 정치적, 사회적, 제도적으로 정립하는 것이 필요하다.

정부가 추진하는 국공립유치원 이용율 40% 달성 목표는 현실적으로 사립유치원의 긍정적 협조가 있어야 가능한 문제다. 이런 맥락에서 기술적 차원의 결론을 보면, 유아교육 정책에 있어 계획단계, 집행단계, 평가단계에서 전반적으로 기술적 차원에 대한 평가가 낮았고 집단 간 차이가 있으며 교사보다 원장·원감이 정부의 유아교육 공공성 강화 정책에 대하여 부정적 평가가 있음을 실증적 분석 및 문헌연구에서 확인하였다<부록3-9>.

따라서 기술적 차원에서 유아교육 공공성 강화 정책 계획단계에서의 주요 특성은 정책 목표 달성에 대한 의지와 가치는 매우 긍정적이지만 외부적 요인으로 이를 뒷받침하는 구체적인 로드맵이 미흡하다는 것이다. 따라서 유아교육 공공성 강화 정책을 계획 할 때는 의제 설정부터 구체적인 정책 방안까지 제시되어야 할 것이다.

유아교육 공공성 강화 정책의 집행단계 주요 특성은 자원 배분이나 예산지원이 공사립 간, 지역 간 차이로 인하여 무상교육정책, 공영형 유치원 정책 취지나 이념이 반감되고 있다는 것이다. 즉, 예산지원 시스템에 의해 집행되기보다는 인위적이고 정치적 고려의 대상으로 불확실성이 확장되는 특성을 지니고 있다. 때문에 구조적 차원에서 설명했듯이 예산집행의 틀을 제도화 하는 것이 중요하다 할 것이다. 평가단계의 주요 특성은 사립유치원 구성원들의 의견이 전혀 반영되지 않고 환류가 되지 않고 있다는 것이다<부록3-9>. 기술적 차원 각 정책의 의제 설정, 갈등, 쟁점사항 두고 이해관계자 간 상호 공감 가능한 절차, 내용 등

신뢰적 차원이 중요하다. 이를 위해 상설 협의체를 통해 이해관계 구성원 간 민주적 담론 과정을 거쳐야 한다는 공무원들의 평가제도 개선이 필요하다.

기술적 차원에서 원장 및 원감이 정책 계획단계, 집행단계, 평가단계에 대해 전반적으로 공공성 강화 정책 평가를 낮게 인식하는 배경에는 정책적인 측면도 있지만, 공무원과 공공기관 조직구성 및 관료조직의 특성, 위계적 조직문화 특성에 기인한다고 볼 수 있다. 지식정보화, 전자정보화 사회에서는 창의성을 중심으로 가치 창출이 되는 정책과제와 다양성, 유연성, 분권화, 창의성과 같은 수평적 공무원 행정 조직문화의 변화가 필요할 것이다

본 연구의 결론을 바탕으로 유아교육 공공성 강화 정책의 후속연구를 위한 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 분석대상의 범위를 제주지역으로 한정시켜 표본 집단을 확대시키지 못했다. 후속 연구에서는 전국으로 확대 조사하여 현재 결론들이 정부 정책의 흐름에 대한 개선 방향을 제시할 수 있는 추가적인 연구가 필요할 것이다.

둘째, 코로나 19 상황 등으로 국공립유치원에 대한 설문 실시하지 못하였다. 추후 연구에서는 국공립유치원과 사립유치원 간 인식 차이 분석을 통해 균형적인 정책 대안 마련이 필요할 것이다.

셋째, 차원별 분석 결과를 보면 구조적 차원에서의 제도나 비 제도에 따른 문제점이 정책에 부정적 영향을 미쳤다. 이러한 구조차원의 문제점들이 구성적 차원과 어떤 관계가 있는지 인과적 관계나 상관관계분석을 통하여 설명할 필요성이 있다.

넷째, 사립유치원이 많은 유아들의 교육을 담당하고 있다는 현실을 놓고 보면 사립유치원과 상생하는 정책이 필수적이다. 따라서 기술적 차원에서 사립유치원 정책 평가가 낮은 이유와 그 대안을 집중적으로 연구 할 필요가 있다.

다섯째, 본 연구는 거시적인 유아교육 공공성 강화 정책의 제안을 위한 방향이므로 이를 바탕으로 구체적인 개별 정책의 대안을 모색하는 연구가 추후 필요하다.

참고문헌

- 강득자(2012). **부모의 어린이집 선택기준 및 이용만족도 결정요인**. 박사학위논문, 대구대학교 대학원.
- 강미영(2017). 다차원 분석모형을 적용한 학부교육 선도대학 정책분석. **교육문제연구**, 30(1), 35-70.
- 강영욱(2004). **영유아보육정책의 평가에 관한 연구**. 박사학위논문, 광운대학교 대학원.
- 강은주(2017). **제주형 자율학교에 대한 다차원 정책분석**. 박사학위논문, 제주대학교 대학원.
- 강진주·고은경(2017). ‘도서관 운영’ 프로젝트를 통한 유아들의 공중(the public)되기: Dewey의 공공성 개념을 중심으로. **학습자중심교과교육연구**, 17(13), 499-523.
- 고광용(2015). 누리과정 중단의 현실과 해법. 미래정치센터 이슈페이퍼.
- 고 전(2019). **일본 교육법학**. 서울: 박영story.
- 공명숙(2009). **한국의 유아교육 공교육화 정책 방안에 관한 연구**. 박사학위논문, 한성대학교 대학원.
- 곽 립(2017). **한국과 중국의 유아교육정책 비교연구**. 석사학위논문, 영남대학교 대학원.
- 곽정인(2017). 공간에 따른 유아의 위험성감수놀이 경험: 인위적으로 만들어진 공간과 자연적인 공간을 중심으로. **학습자중심교과교육연구**, 19(16), 273-298.
- 교육과학기술부(2009). 유아교육 선진화 추진계획. 2009년 11월.
- 교육과학기술부(2013). 유아교육발전 5개년 계획(안). 2013년 2월 22일.
- 교육과학기술부·보건복지부(2012). **5세 누리과정 해설서**.
- 교육부(2018a). 당정 「유치원 공공성 강화방안」 확정, 국·공립 유치원 40% 조기 달성, 교육부 유아교육정책과 보도자료, 2018. 10. 25.
- 교육부(2018b). 유아교육발전 기본계획(2018~2022), 공공성 강화를 통한 유아교

- 육 혁신방안, 2018년 3월.
- 교육부(2018c). 당정 「유치원 공공성 강화 방안」 확정, 국공립 유치원 40% 조기 달성. 보도자료, 2018. 10. 25, 1-7.
- 교육부(2018d). 당정 「유치원 공공성 강화 방안」 확정. 보도자료. 2018. 10. 25.
- 교육부(2019a). 2019학년도 유아학비 지원계획. 2019년 1월.
- 교육부(2019b). 사립유치원 회계투명성 강화를 위한 에듀파인 도입계획. 보도자료. 2019년 1월 16일.
- 교육부(2020a). 교육통계연보. <https://kess.kedi.re.kr/stats/school?menuCd>.
- 교육부(2020b). 모든 사립유치원 2020년 3월부터 「사립유치원K-에듀파인」 전면 도입, 보도자료.
- 교육부(2021). 사립유치원 지원 및 공공성 강화 후속조치 방안.
- 교육부·한국교육개발원(2019). 교육통계연보.
- 구자옥(2020). 공공성 확보를 위한 공영형 유치원 설립·운영 사례 연구. 석사학위논문, 한국교원대학교 대학원.
- 국가통계포털(2021). 교육통계. Retrieved from <https://kosis.kr>.
- 국민일보(2019.2.19.). 사립유치원용 에듀파인 첫 공개. 교육부-한유총 대치 격화.
- 국립국어원(2019). 표준국어대사전. <https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do>.
- 김근진·박창현·김희수(2020). 2018-2020 유아정책분석과제Ⅲ. 유아정책연구소. 238-239.
- 김경희(2018). 근대 국가 개념의 탄생. 서울: 도서출판 까치.
- 김남.연·김명정(2021). 사립유치원 K-에듀파인 이용 실태 및 담당자의 인식. **한국유아교원교육학회**, 25(3), 227-251
- 김명수·공병천(2016). 정책평가론. 고양: 대영문화사.
- 김미순(2013) 어린이집 이용 학부모의 무상보육에 대한 인식 및 만족도. 석사학위논문, 남서울대학교 대학원.
- 김미정(2019), 사립유치원과 문재인 정부 간 충돌에 관한 연구. 사립유치원의 인식을 중심으로. 석사학위논문, 부산대학교 대학원.
- 김병만(2014). 유아교육정책 평가준거 개발. 박사학위논문, 부산대학교 대학원.

- 김병주·김성기(2006). 사립유치원의 운영현황과 공공성 증진방안 연구. **敎育行政學研究**, 24(2), 349-369.
- 김상순(2017) **공공형 어린이집 공공성 인식 및 보육 서비스에 대한 어머니 만족도**. 석사학위논문, 경성대학교 대학원.
- 김상철(2021). 취학 전 3년의 유아교육 무상 관련 법제 정비. **敎育政治學研究** 28(2), 141-160.
- 김상철(2018). **한국의 인성교육정책 변동과정 분석 - 다차원 교육정책분석 모형**을 중심으로. 박사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 김성준·윤수재(2002). **주요국의평가제도연구**. 한국행정연구원연구보고서.
- 김수정·류승희·이정옥(2016). 유아와 부모의 미술관 경험에 대한 질적연구. **유아교육연구**, 36(3), 49-78.
- 김수정·황정미(2019). 사립유치원 비리와 돌봄 공공성: 회계투명성을 넘어. **페미니즘 연구**, 19(1), 209-245.
- 김신복 외(1996). **교육정책론**. 서울: 한국교육행정학회.
- 김윤희(2019). **4차 산업혁명 시대의 유아교육 방향 탐색**. 박사학위논문, 공주대학교 대학원.
- 김은영(2015). **공공형어린이집에 대한 어머니의 인식 및 만족도 연구 : 인천광역시 중심으로**. 석사학위논문, 인천대학교 교육대학원.
- 김재웅(1992). 한국 교육정책 연구를 위한 새로운 패러다임 탐색. **교육행정학연구**, 10(2), 167-182.
- 김창곤(1990). 교육정책 집행에 영향을 미치는 요인. **교육학연구**, 28(2), 37-49.
- 김태진(2014). 실증주의 이론과 행정학, 방법론의 비판과 현대적 적용방향, **현대사회와 행정**, 24(4), 19-40.
- 김행범(2019). 사립유치원의 재산권과 정부의 헌법가치 침해. **자유시장 & 교육포럼**, 2019.03.21. 서울시의회별관 발표 논문.
- 김혜인(2012). **보육정책의 변화와 지속성: 역사적 제도주의 시각을 중심으로**. 석사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 김호정(2012). **행정조직과 관료형태**. 서울: 탐북스.

- 김희연(2013). 영유아보육·교육에서의 공공성의 의미 탐색. **생태유아교육연구**, 12(4), 215-243.
- 나기산(1998). 기관평가와 평가지표. **한국정책학회 동계 학술대회 자료집**, 1-35.
- 나병현(2002). 공교육의 의미와 교육의 공공성 문제, **한국교육**, 29(2), 549-571.
- 나은경(2016). **한국 유아교육의 공교육 형성에 관한 교육역사사회학적 탐색**. 박사학위논문, 부산대학교 대학원.
- 나정(2001). 유아교육의 기능 변화와 유아교사 양성 정책. **한국교원교육연구**, 18(3), 129-149.
- 나정(2014). 유아무상교육·보육정책 분석: Cooper 등의 다차원정책분석모형을 활용하여. **유아교육학논집**, 18(1), 49-71.
- 나정·신동주·김재웅 (1996). **유치원교육 공교육화**. 서울; 한국유아교육학회.
- 남기량(2020). **유아교육 공공성에 대한 국공립유치원 교사와 사립유치원 교사의 인식 비교 공영형 유치원 전환을 중심으로**. 석사학위논문, 중앙대학교 대학원.
- 남미영·정제영(2018). 다차원 정책분석 모형을 활용한 교육 분야 양성평등정책 분석: 제1차 양성평등 기본계획을 중심으로. **教育政治學研究**, 25(3), 53-75.
- 노화준(2000). 공공부문 성과측정의 이슈와 정책평가제도의 개혁 방향. **정책분석평가학회보**, 10(2), 1-22.
- 류혜진(2016). **유아기 자녀를 공립유치원에 보내는 어머니의 기관 선택요인 및 만족도**. 석사학위논문, 이화여자대학교 대학원.
- 머니투데이(2016. 9. 19.). 유치원 방과후 과정 이용 학부모 중 맞벌이 가정은 35% 불과. Retrived from <https://www.news1.kr/articles/?2777800>
- 머니투데이(2019. 1. 14.). 에듀파인 적용 채비 교육부...따르지 않겠다. 사립유치원. Retrived form <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019011318031853587>.
- 문영순(2004). **영유아보육서비스에 대한 부모의 만족도 조사연구 : 대구광역시 를 중심으로**. 석사학위논문, 계명대학교 대학원.

- 문지영(2019). 유아교육 공공성에 대한 어린이집 및 유치원 교원의 인식 조사. 석사학위논문, 중앙대학교 대학원.
- 민병제(2020). 敎育政策 綜合評價模型 開發을 위한 研究. 박사학위논문, 중앙대학교 대학원.
- 박경수(2007). 사립학교법상 사학의 자주성과 공공성의 변화추이와 관련 집단의 저해요인 인식 연구. 박사학위논문, 국민대학교 대학원.
- 박균열·주영호·고영중(2014). 공교육 내실화를 위한 자유학기제 정책의 방향과 과제. **교육행정학연구**, 32(1), 25-51.
- 박대선(2020). 정책 흐름모형을 적용한 사립유치원 공공성장화 정책의 변동과정. 석사학위논문, 한국교원대학교 대학원.
- 박세규(2019) 사단법인 한국유치원 총연합회 2019년 10월 창간호 기고문, (現) 법무법인(유한) 동인 구성원.
- 박소민·이주영·이정옥(2020). 서울시 더불어키움(공영형) 유치원의 현황과 과제. **육아정책연구소**, 14(1), 27-50.
- 박수진(2012). 사립유치원 평가의 과정과 지표에 대한 원장과 교사의 인식: 유치원 1주기 평가를 중심으로. 박사학위논문, 이화여자대학교 대학원.
- 박신영·박은혜(2019). 유아교육 공교육화 정책네트워크 시기 및 특성 분석. **한국 유아교육연구**, 21(1), 155-180.
- 박수현(2018). 무상보육정책에 대한 유아교육기관 교사의 인식 및 만족도에 관한 연구. 석사학위논문, 한국외국어대학교 교육대학원.
- 박은혜(2019). 유아교육 공공성 강화를 위한 해외사례 및 개선과제 연구. 국회입법조사처.
- 박종렬(2004). **신교육행정학개론**. 서울: 형설출판사.
- 박창현(2019) 사립유치원 공공성 강화 정책의 쟁점 및 과제: 정책우선순위를 중심으로. 육아정책연구소, 이슈페이퍼.
- 박향아 (1989). 일본 유치원교육개혁의 통사적 접근에 의한 분석-1945년 이후-. **유아교육연구**, 9(0), 97-115.
- 박현주(2013). 공공형과 비공공형 어린이집 부모의 보육서비스 만족도 비교 연구: 경기도 지역을 중심으로. 석사학위논문, 중앙대학교 사회개발대학원.

- 박흥경(2018). **유아교육 보육정책에 대한 유아교육기관 원장의 경험과 기대 - 사립유치원과 민간어린이집 원장 중심으로**. 박사학위논문, 배재대학교 대학원.
- 반상진(2005). 대학교육의 평등성과 수월성. 한국교육의 평등성과 수월성. **한국교육학회추계학술대회자료집**, 55-103.
- 배용수(2020). 유치원 공공성 강화 정책 변동과정 분석: 이익집단위상 변동 및 복합흐름 결합형의 ‘유치원 3법’ 적용 사례. **국정관리연구**, 15(4), 117-144.
- 배정호·임은정(2018). 유치원의 공공성에 대한 논의: 홀리스틱 교육적 관점을 중심으로. **홀리스틱융합교육연구**, 22(1), 105-130.
- 백완기(2008). **공공성 논의의 필요성**. 윤수재·이민호·채종현 편(2008). **새로운 시대의 공공성 연구**. 서울: 법문사.
- 베이비뉴스(2018. 11. 26.). 국민 10명 중 7명 사립유치원도 학교다. Retrived from <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=70068>
- 변정심(2019). 공공성 강화를 통한 유아교육 혁신방안에 대한 유치원 교원과 학부모의 이해도와 만족도 분석. **학습자중심교과교육연구**, 19(2), 1443-1464.
- 변정심(2020). 유아교육 정책의 이념적 지향과 실천과제에 대한 사립유치원 원장의 인식 분석. **학습자중심교과교육연구**, 20(2), 483- 511.
- 서울특별시교육청(2019). 2019 서울 유아교육계획. 서울: 서울특별시교육청.
- 서정윤(2016). **무상보육정책에 대한 비판적 고찰**. 석사학위논문, 이화여자대학교 대학원.
- 서현·윤경아(2019). 형평성에 기초한 유아교육과정의 공공성 방향. **유아교육연구**, 39(2), 307-331.
- 성병창(2007). 교육 공공성의 개념 체계와 정립 원리. **초등교육연구**, 20(3), 229-249.
- 손경재(2009). **Cooper의 다차원 정책분석 모형을 활용한 초등방과후 학교 운영에 미치는 요인탐색**. 박사학위논문, 건국대학교 대학원.
- 송근원(1991). 정책분석 및 평가에 대한 접근방법의 변천, 실증주의에 대한 대안의 탐색. **정책분석평가학회보**, 1(16), 1-18.

- 송윤나·박희숙(2018). 4차 산업혁명 시대 유아교육을 위한 제도적 기반 분석 연구: 질적 내용분석(QCA) 방법의 적용. **유아교육·보육복지연구**, 22(4), 7-33.
- 신동주 (2000). **세계의 유아교육제도**. 서울: 양서원
- 신동주(2015). 핀란드의 유아교육 교원양성제도 연구: 우리나라의 유아교육 교원 양성제도에 주는 시사점을 중심으로. **한국교원교육연구**, 32(4), 103-129.
- 신이선(2010). **부모의 유아교육 기관에 대한 만족도 및 요구**. 석사학위논문, 중앙대학교 교육대학원.
- 신진욱(2007). 공공성과 한국사회. **시민과 사회**, 11, 18-39.
- 신하영·김수경(2016). 사립유치원 재무회계규칙의 갈등 쟁점과 대안 분석. **教育政治學研究**, 23(1), 91-111.
- 신현석·한유경·옴김(2007). Fowler, F. C. 지음. **교육정책의 이론과 실제**. 서울: 아카데미프레스.
- 양미선·정주영·임지희(2013). 어린이집 및 유치원 운영의 공공성 제고를 위한 정책방안. **육아정책연구소 연구보고** 2013-05. 서울: 육아정책연구소.
- 양미선·정주영(2014). 유치원 운영의 공공성에 영향을 미치는 요인. **육아정책연구**, 8(1), 239-256.
- 양옥승 (1998). 「**세계의 보육제도**」. 서울: 양서원
- 양해립(2013). 시민사회와 공공성. **동서철학연구**, 70, 1-20.
- 엄기호(2001). 국가와 시장을 넘어 - 교육의 공공성 개념을 재구성하기 위하여. **중등우리교육**, 2001년 4월호.
- 여국희·김종호(2014). 킹덤(Kingdon)의 다중흐름모형과 정책혁신: 사회 4 대약 근절 정책의 탄생. **분쟁해결연구**, 12(3), 139-165.
- 연합뉴스(2019. 1. 21.). 한유총, 유아교육법령 개정안공청회. 사형 기다리는 죄인 심정. Retrived from <https://www.hankyung.com/society/article/201901214270Y>
- 오석선(2010). **지방교육재정 정책효과성에 관한 관련집단 인식연구 - 지방교육재정 확충 및 안정화 방안을 중심으로**. 박사학위논문, 광운대학교 대

- 학원.
- 오철호(2018). 문제제기: 사람, 참여 그리고 정책분석평가에 대한 재인식. **정책분석평가학회보**, 28(2), 303-316.
- 오채선(2018). 자율성으로 본 유아교육과정 재설계. **유아교육연구**, 38(4), 415-443
- 우남희(2016). 맞벌이 가구의 출산·육아문화를 바꿔야. **육아정책연구소**, 49, 4-5.
- 우명숙·박경호·전홍주(2013). 사립유치원 재정운영 현황분석을 통한재무, 회계규칙 제정 기준 탐색. **유아교육연구**, 33(1), 5-30.
- 유송희 (2001). **유치원 공교육화와 운영 방안에 대한 연구**. 석사학논문, 경기대학교 행정대학원 .
- 유종해(1998). **현대행정학**. 서울: 박영사.
- 육아정책연구소(2017). 2018-2022 유아교육중장기 발전연구. 국무총리실, 연구보고서 2017-07, 44-47.
- 육아정책연구소(2018). 저출산에 대응한 어린이집·유치원 공급체계 전환과 중장기 적정수준 연구. 서울: 육아정책연구소.
- 육아정책연구소(2020). 2018-2022 육아정책분석과제(Ⅲ).
- 윤영순(2013). **유아교사를 위한 균형적 언어교수법 멘토링에 관한 질적 연구**. 박사학위논문, 배재대학교 대학원.
- 위종희(2003). **유아교육 재정 정책에 관한 연구**. 석사학위논문, 동아대학교 대학원.
- 윤정일(1992). 사학 안정재원 확보방안. **교육재정경제연구**, 창간호, 29-51.
- 이광윤·한정민(2014). 사립학교법과 학교법인의 법적 성격. **법학논집**, 18(4), 295-320.
- 이경희(2019). **유아교육기관의 특별활동 운영실태 및 교사와 부모의 인식조사**. 석사학위논문, 군산대학교 대학원.
- 이병량(2011). 문화정책과 공공성. **한국거버넌스학회보**, 19(2), 119-146.
- 이새봄(2013). **공공형 어린이집 공인인증제에 대한 보육교직원의 인식 연구**. 석사학위논문, 아주대학교 대학원.
- 이선화(2006). 영유아보육의 공공성 확보 방안. **학교운영위원회**, 72, 27-31.

- 이성규·고재욱(2019). 사립유치원 재무회계규칙의 쟁점 고찰. **유아교육·보육복지 연구**, 23(1), 93-118.
- 이선유(2019). **유아교육 공교육화에 대한 유치원 교사의 인식**. 석사학위논문, 이화여자대학교 대학원.
- 이성진(2016). **유치원과 어린이집 교사 학부모의 인식**. 석사학위논문, 한양대학교 대학원.
- 이순희(2019). **빅데이터를 활용한 유아교육 공교육화담론 프레임 분석-정부 정책 담론과 수용자 여론 비교분석을 중심으로**. 박사학위논문, 경성대학교 대학원.
- 이순희·정지현(2017). 무상보육정책 담론의 이념적 딜레마. **유아교육연구**, 37(4), 557-584.
- 이영범·허찬행·홍근석(2008). 정책 대상 집단의 사회적 형성과 정책설계: IPTV 도입 정책을 중심으로. **한국정책학회보**, 17(3), 1-33.
- 이윤진·김지현·이민경(2017). 누리과정 정책 평가와 유보통합의 필요성. **입법과 정책**, 9(3), 385-408.
- 이음재(2012). **한국 유아교육기관의 정책 수용에 대한 영향요인 분석 :교육질 향상을 위한 제도분석을 중심으로**. 박사학위논문, 가톨릭대학교 대학원.
- 이인희(2015). 제주형 자율학교 정책 분석 및 발전방향. **디지털융복합연구**, 13(2), 23-34.
- 이정금(2017). **교사의 상상력을 통한 유아교육과정 재구성 과정 연구**. 박사학위논문, 부산대학교 대학원.
- 이제만(2012). **영유아 보육서비스 전달체계의 평가에 관한 연구**. 박사학위논문, 한양대학교 대학원.
- 이종태(2006). '교육의 공공성' 개념의 재검토 - 공공성 논쟁의 분석과 개념의 명료화를 위한 논의. **한국교육**, 33(3), 3-29.
- 이채정(2018). **보육정책 확대의 과정과 효과 연구 - 자녀양육부담의 탈가족화에 미친 영향을 중심으로**. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 이향순(2002). 민주화와 시민 사회, 그리고 공공성의 위기, **담론** 202, 5(2), 5-43.
- 이현수·주현준(2020) 사립유치원 에듀파인 시스템 정착 방안 연구. **한국교육재정**

- 경제학회, 29(3), 1-25.
- 이현주(2017) 유아기 자녀를 사립유치원에 보내는 어머니의 기관선택요인 및 만족도. 석사학위논문, 서울교육대학교 대학원.
- 이환희(2016). 공공형 어린이집과 일반형 어린이집 학부모의 보육서비스 만족도 비교 연구. 석사학위논문, 공주대학교 대학원.
- 이희성(2020). 다차원 교육정책분석모형을 활용한 산업수요맞춤형고등학교 정책분석. 석사학위논문, 한국교원대학교 교육대학원.
- 임의영(2003). 공공성의 개념, 위기, 활성화 조건. 정부학연구, 9(1), 2-50.
- 임의영(2018). 공공성 연구의 풍경과 전망. 정부학연구, 24(3), 1-42.
- 임채석(2020). 누리과정 예산편성 결정요인에 관한 연구: 예산결정이론의 정치적, 재정적, 사회환경적 관점에서. 박사학위논문, 전남대학교 대학원.
- 장길호(2001). 한국 유아교육정책 변천과정연구. 박사학위논문, 단국대학교 대학원.
- 장다영(2014). 공공부문의 조직특성이 창의적 행동에 미치는 영향에 관한 연구 : 공무원과 공공기관 종사자 인식 비교를 중심으로. 박사학위논문, 국민대학교 대학원.
- 장명림(2013). 유아교육 발전 방향 및 차기정부의 정책 과제. 유아정책연구소, 34, 34-31.
- 장민영·박은혜·이진화(2017). 유아교육 및 보육정책 환경과 효과 분석: 핀란드, 영국, 일본을 중심으로. 육아정책연구, 11(3), 21-45.
- 정경애(2014). 유아교육정책 변천에 따른 공립유치원 교사의 교직 생애에 관한 연구. 박사학위논문, 경상대학교 대학원.
- 정경화·권은주(2006). 공교육 활성화를 위한 유아교육 현황 분석. 유아보육지원 학회지, 2(1), 65-88.
- 정문성·박기범·설규주·김경모(2016). 저출산·고령화사회에 대한 교육적 대응과 사회과교육 모델 개발. NRF KRM(Korean Research Memory).
- 정영수·박선형·박소영·김병찬·한유경·박수정(2011). 교육행정연구법. 파주: 교육과학사.
- 정일환(2000). 교육정책론. 서울: 원미사.
- 정일환·주철안·김재웅(2016). 교육정책학 이론과 사례. 서울: 동문사.

- 정재영(2010). **공립 유치원 공교육화를 위한 정부지원정책의 현황과 발전방향에 관한 연구 교원학부모의 인식중심으로**. 석사학위논문, 건국대학교 대학원.
- 정혜영(2014). 유치원의무화에 관한 헌법적 고찰: 공교육의 사회국가적 평등실현 관점에서. **아주법학**, 9(4), 21-48.
- 정훈(2010). Cooper의 교육정책 분석 이론 및 모형에 관한 연구. **국가정책연구**, 24(4), 147-164.
- 정훈(2011). **한국 입학사정관제의 정착에 미치는 영향요인 분석 : 다차원 정책 분석 모형 적용**. 박사학위논문, 경북대학교 대학원.
- 제갈문규(2017). **옹호연합모형(ACF)을 활용한 유아교육 및 보육 통합정책 형성과정 분석**. 박사학위논문, 경기대학교 대학원
- 조경엽·유진성(2013). 박근혜정부 복지정책의 비용추정 및 경제적 효과분석. **한국경제연구원 세미나 자료**. 서울: 한국경제연구원.
- 조도현(2009). **유아교육 공교육화에 대한 유아교사와 학부모의 인식에 관한 연구**. 석사학위논문, 원광대학교 대학원.
- 조석훈(2004). 사립학교의 책무성: 자주성과 공공성의 조화. **교육법학연구**, 16(2), 257-281.
- 조선일보(2017. 12. 5.). 누리과정 어린이집 2조, 이젠 국고서 전액 지원.
Retrieved from http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/12/05/0171205_00285.html.
- 조아영(2014). **영유아무상보육정책에 대한 어린이집 학부모와 교사의 인식 및 만족도 조사**. 석사학위논문, 동국대학교 대학원.
- 조윤미(2010) **한국 유아교육 공교육화강화방안에 관한 연구**. 석사학위논문, 성균관대학교 교육대학원.
- 조은미(2009). **한국 유아교육 공교육화를 위한 프랑스 유아교육 시스템 비교분석연구**. 박사학위논문, 성균관대학교 대학원.
- 조한상(2009). **공공성이란 무엇인가?**. 서울: 책세상.
- 조혜선(2008). **유치원 교직문화 분석 - 경력교사 10인의 인식을 중심으로**. 박사학위논문, 이화여자대학교 대학원.

- 조흥순, 권충훈 (2013). 국가교육위원회 설치 정책담론과 그 정합성 분석. **교육정치학연구**, 20(1), 99-124.
- 차미연(2014). **무상보육에 대한 유아교육기관 원장과 학부모의 인식 비교**. 석사학위논문, 아주대학교 대학원.
- 참여연대사회복지위원회(2019). 편집부(편집자) 논평, **월간 복지동향**, 1, 246.
- 최나리·박찬우·강은영(2019). Cooper 등의 다차원 정책분석모형을 활용한 특수교육정책 분석: 경기특수교육정책계획을 중심으로. **특수교육재활과학연구**, 58(2), 343-364.
- 최미미(2019). **일본 유보통합기관 교원의 보육 실천 사례연구: 분쿄구립(文京區立) 보육소형 인정어린이원을 중심으로**. 박사학위논문, 숙명여자대학교 대학원.
- 최민경(2019). **은퇴 국가대표선수에 대한 진로지원정책의 효과성에 관한 연구**. 박사학위논문, 건국대학교 대학원.
- 최서연(2015). **사회복지 정책의 효과성에 관한 연구**. 박사학위논문, 건국대학교 대학원.
- 최양식 외(2006). **조직진단메뉴얼**. 서울: 행정자치부.
- 최윤경(2017). 유아교육·보육 격차 해소를 위한 현황분석 및 과제. **육아정책연구소**, 53(10), 15-27.
- 최윤경·김나영·이혜민(2019). 2018~2022 육아정책 분석과 과제(Ⅱ): 2018년 육아정책 성과 분석을 중심으로, 연구보고서. 서울: 육아정책연구소.
- 최윤호(2020). **ACPS모형을 적용한 사립유치원 공공성 강화 정책변동과정 분석**. 박사학위논문, 중부대학교 대학원.
- 최은영(2016). 한국 유아교육의 최근 동향과 정책과제. **육아정책연구**, 10(1), 221-240.
- 최은영·박창현·송신영(2016). 공공형 사립유치원 제도 도입 방안. 서울: 육아정책연구소.
- 최지현·조삼섭(2009). 조직-공중 간 관계성과 갈등에 대한 상호인식 연구 : 사립대학 구조조정 이슈를 중심으로. **한국언론학회**, 53(6), 330-353.
- 최창현(1994). 조직구조와 혁신의 관계에 대한 연구: 선형구조관계(LISREL) 모형

- 의 적용. **한국행정학회보**, 28(2), 469-480.
- 최희선(2006). **교육정책의 탐구논리**. 과주: 교육과학사.
- 표이정·고진호(2021). 민관협력체제 구축을 통한 유아교육의 공공성 제고 방안. **인문사회** 21, 12(3), 1005-1018.
- 한국경제(2017. 8. 22.). 누리과정 유치원 예산도 전액 국고 지원하라.
Retrived from <https://www.hankyung.com/society/article/2017082297831>
- 한국정경신문(2019). 서울시교육청, 공영형 유치원사업 비현실적, 실현불가 인정
해야. Retrived from <http://kpenews.com/View.aspx?No=355761>
- 허프포스트코리아(2019. 2. 12.). 어린이집 문제, 해답은 어디서 찾을 수 있을까?.
Retrived from https://www.huffingtonpost.kr/entry/story_kr_5c6124fde4b0910c63f258df
- 헤럴드경제(2019. 3. 4.). 유치원 대란 극단으로 치닫는 사립유치원 사태, 쟁점은?
Retrived from <http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20190304000097>
- 홍정립(2013). **보육비지원정책 변화에 관한 연구: 역사적 제도주의 관점에서의 분석**. 박사학위논문, 이화여자대학교 대학원.
- 황준성(2005). **사학교육에 관한 국민의 자유**. 박사학위논문, 홍익대학교 대학원.
- Almond, G. A.(1990). *A discipline divided: Schools and sects in political science*. Newbury Park, CA: Sage.
- Amy, D. J.(1987). Can policy analysis be ethical? In F. Fischer & J. Forester (Eds.), *Confronting values in policy analysis*. 45-67.
- Bellah, R. N., Madsen, R., Sullivan, W. M., Swidler, A., & Tipton, S. M. (1991). *The good society*. New York: Vintage Books.
- Bolman, L. G., & Deal, T. B.(1991). *Reframing organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Box, Richard C. (2002). Pragmatic Discourse and Administrative Legitimacy. *American Review of Public Administration*, 32(1), 20-39.
- Cambridge English Dictionary. (2020). [https://dictionary.cambridge.org/ko/%EC%82%AC%EC%A0%84/%EC%98%81%EC%96%B4/publicity.\(2020.1.31\)](https://dictionary.cambridge.org/ko/%EC%82%AC%EC%A0%84/%EC%98%81%EC%96%B4/publicity.(2020.1.31)).

- Cibulka, J. G.(1997). Two ears of schooling: The decline of the old order and the emergence of new organizational forms. *Education and Urban Society*, 29(3), 317-341
- Cooper, B. S., Fusarelli, L. D., & Ranall, E. V.(2004). *Better Policies, Better Schools: Theories and Applications*. New York: Allyn and Bacon,
- Department of Education of U.K.(2017). *Statutory framework for the early years foundation stage: Setting the standards for learning, development and care for children from birth to five*.
- Dubnick, M. J., & Bardes, B. A.(1983). *Thinking about public policy: A problem solving approach*. New York: Wiley.
- Easton, D.(1965). *A framework for political analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Evans, R.(1996). *The human side of school change*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Famer, D. J.(1995). *The language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity and Postmodernity*. Tuscaloosa, Alabama: University of Alabama Press.
- Field, S., Kuczera, M., & Pont, B.(2007). No More Failures: TEN STEPS TO EQUITY IN EDUCATION. *Education and Training Policy*, OECD.
- Finnish National Agency for Education(2020). Early childhood education and care. <https://www.oph.fi/en/education-system/early-childhood-education-and-care-finland>. (2020. 2. 5).
- Fox, Charles J., & Hugh T. Miller.(1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. CA: Sage
- Hall, P. A.(1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic polytic making in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hogwood, B. W., & Peters, B.(1983). *Policy dynamics*. New York: St.Martin's Press.

- Ingram, Schneider & DeLeon(2007), "Social Construction and Policy Design" In Saberier,P.A.,ed. Theories of the Policyprocess Colorado. Westview Press.
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A.(1994). Evaluation the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*, 14(2), 175-203.
- Kingdon, J. W.(2010). *Agendas, alternatives, and public policy(Updated Second Edition)*. New York: Longman.
- Krueger, R. A., & Casey, M. A. (2000). *Focus groups*. 3rd ed. California: Sage publications.
- Kruschke, E. R., & Jackson, B. M.(1987). The public policy dictionary. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.
- Larson, Richard & Berliner, Leni(1983). On Evaluating Evaluations. *Policy Sciences*, 16(2), 147-163.
- Majchrzak, A.(1989). *Methods for policy research*. Newbury Park, CA: Sage.
- Maxwell. J. A.(2005). *Qualitative research design: An interactive approach*. 2nd Ed.. Sage Pub. 이명선·김춘미·고문희 공역(2008). *질적연구설계: 상호작용적 접근*(2판), 서울: 군자출판사.
- Mazzoni, T. L.(1993). The changing politics of state education policy making: A 20-year Minnesota perspective. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 15(4), 357-379.
- McLaughlin, M. W.(1990). The Rand change agent study revisited: Macroperspectives and micro realities. *Educational Researcher*, 19(9), 11-16.
- Merriam Webster dictionary.(2019). <https://www.merriam-webster.com/dictionary/publicity>. (2019. 12. 28).
- Meyer, J. W., & Rowan, B.(1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony.*American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Morgan, G.(1997). *Images of organization* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

- Nakamura, R. T., & Smallwood, F.(1980), *The Politics of Policy Implementation*, New York: St. Martin Press.
- OECD(2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Paris, France: OECD Education Committee Publishing.
- OECD(2012). *Starting Strong III - A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*.
- OECD (2015). *Draft discussion paper on the new OECD Framework for Education 2030*. prepared for the 2nd meeting of the Informal Working Group, Tokyo, 11 December 216. Discussion paper: not for circulation.
- Peters, B. G.(1986). *American public policy: Promise and performance*. (2nd ed.). London. Macmillan.
- Sabatier. P. A., & Weible C. M.(2007), *A Guide to the Advocacy Coalition Framework*, in *Handbook of Public policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. ed by Frank Fisher, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney. CRC Press.
- Senge, P.(1990). *The Fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday.
- Sroufe, G. E.(1995). Politics of education at the federal level. In J. D. Scribner & D. H. Layton (Eds.) (1995). *The study of educational politics*. 75-88. Washington, DC: Falmer Press.
- Stivers, C. (1993). *Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State*. Newbury Park, CA: Sage.
- Strike, K. A.(1982). *Educational policy and the just society*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Taguma, M., Litjens, L., Kim, J., & Makowiecki, K.(2012). *Quality Matters in Early Childhood Education and Care KOREA*, OECD.
- Thelen, K., & Steinmo, S.(1992). *Historical institutionalism in comparative politics*, In *Steinmo, S., Thelen,K., & Longstreth, F.* (eds.). *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis* (pp. 1-32).

- Cambridge. MA: Cambridge University Press.
- Truman, D. B.(1951). *The governmental process: Political interests and public opinion*. New York: Knopf.
- UN(2015). *The Millennium Development Goals Report 2015: Summary*. NY: United Nations. Retrieved from http://www.un.org/millenniumgoals/2015MDG_Report/pdf/MDG%202015%20Summary%20web_english.pdf.
- UNESCO(2015). *Education 2030 Incheon Declaration and Framework for Action Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all*.
- Wirt, F. M., & Kirst, M. W.(2001). *The political dynamics of American education*. 2nd ed., Berkeley, CA: McCutchan.
- Young, M.(1999). Knowledge, Learning and the Curriculum of the Future, *British Educational Research Journal*, 25(4), 419-573.

<Abstract>

**Multidimensional Policy Analysis on
'Public Reinforcement Policy for
Early Childhood Education'**

Jung-sim Byun

Department of Education, Jeju National University Jeju, Korea

Supervised by professor Jeon Ko

To explore the nature and developmental direction of the publicness reinforcement policy of early childhood education, this study classified and analyzed literature review, relevant policies, and interview papers using Cooper et al.'s (2004) multidimensional policy analysis model. To do this, specific research questions were set: First, what is the ideological value, purpose, and importance of the policy to reinforce the publicness of kindergartens at a normative level? Second, what are the factors and characteristics that influence the policy to reinforce the publicness of kindergartens at a structural level? Third, at a constructive level, what are the attitudes and conflicts of stakeholders according to the policy to reinforce the publicness of kindergartens? Fourth, at a technical level, what are the characteristics of each stage (validity, resource allocation, reflection, and feedback) according to the policy to reinforce the publicness of kindergartens? The following conclusions were drawn.

Research Question 1. As a result of exploring the value of the policy to reinforce the publicness of early childhood education through its ideology, purpose, and background at a normative level, first, it was confirmed that the policy to induce private kindergartens in a public type is a desirable policy for future development. Yet, to reinforce its publicness, it was confirmed that, when converting private kindergartens, which are mostly privately owned, it is necessary to have sufficient time and agreement for contributing private

properties, its operation processes, and budgeting issues after the business period is completed. Second, while agreeing with the overall universal welfare ideology for free education policy, and thus, equality and equity are important, yet it was confirmed that 'enhancing selective education support' is also necessary so that there is no difference in the quality of education between income classes. In addition, it was confirmed that social, political, and institutional consensus through discursive dialogue is necessary to become a state's authentic and complete free education, which is to eliminate the difference in the financial support for public, private educational institutes and regions. Third, transparency and disclosure, which are the purpose of mandatory use of EduFine (national management accounting system) in private kindergartens, were agreed without doubt. Yet, it was also confirmed that the use of EduFine was placed at a time of collision, entanglement, and conflict between publicness and privateness. At the time of introduction in October 2018, the prevailing perception was that private kindergartens that had been cultivated for decades should be forcibly donated overnight, and since 2020, it was found that the autonomy of operation was conflicting due to various publicity and the application of the three kindergarten laws.

Research Question 2. As a result of exploring the impact of institutional and non-institutional systems on the policy to reinforce the publicness of early childhood education, first, it was confirmed that various conditions for the establishment of public type had a negative effect. In consideration of the complicated requirements for qualified application according to the selection through a public contest for private kindergartens (being different from region to region and from kindergarten to kindergarten), their operation process and procedure, their corporatization process (document preparation process, donation amount, registration fee, etc.), and problems after the termination of the business period (not knowing the possibility of re-selection), it is important to prepare a consistent institutional support for private kindergartens to be legally and economically protected. Second, the difference in the government budgets for public and private kindergartens affected the free education policy. This means that institutional, political, and social consensus is needed to maintain consistency in budget execution from the fully educational perspective of free education policy. In other words, when the government's budgeting is transferred to the National Assembly, a system is needed to form a special budget deliberation committee for the Nuri curriculum and give feedback, and a standard rate of support that the state fully supports in case of a shortage of grants is needed to ensure fiscal consistency and sustainability. This will be an

efficient policy development direction if the policy on unifying institutes in early childhood education is considered. Third, it was confirmed that the pace of policy implementation, lack of financial transparency, conflict with property rights of private kindergartens, and other various interests were linked to the implementation of EduFine in which it was perceived that private kindergartens are likely to merge into the public rather than the publicness reinforcement of private kindergartens, or contrary recognition toward the property rights of private kindergartens. It is a realistic alternative for the state to guarantee its founder status in terms of protection and support as well as regulatory aspects such as management and supervision of private kindergartens. Therefore, it is necessary to revise and reflect problems such as facility usage fees, separate accounting, and integrated accounting for corporate kindergartens in the Kindergarten Act.

Research Question 3. At a constructive level, it was confirmed that the attitudes of members (policy cooperation and support, policy capabilities, and participation) were generally positive toward the policy to reinforce the publicness. As a result of investigating what the contents of the conflict related to this were, first, it was confirmed that the support and cooperation of the expansion of national and public kindergartens and new and expansion policies were high. In the public type of private kindergartens, the Ministry of Education's position is to select applications and agreements through public announcements, consider regional differences, and comply with mutual nondisclosure agreements. In response, private kindergartens were immersed in a situation where they were only seen as losing their privately owned property, leading to distrust of applications for conversion to public kindergartens. On the one hand, as for the incorporation of kindergartens, it is essential to enhance the publicness and transparency of private kindergartens' operation, but from the standpoint of private kindergartens, there is a confrontation that administrative, economic, and legal support should be provided. Therefore, to reinforce the publicness, it is necessary to propose a win-win alternative in that it is impossible to secure the number of public kindergartens without absolute support from private kindergartens. Second, the core of the conflict factor in the free education policy is that there are differences in supporting the free education budget between regions, and according to institution types. It has been consistently confirmed that the confrontation between the neoliberal idea of 'value of economic utility' and the universal value for free education exists in the government's early childhood education policy, and private kindergartens were recognized as a means of solving policy goals or social structure

problems, and the beneficiaries perceived the policy as normative or rights. Third, regarding the application of EduFine to private kindergartens, the Ministry of Education holds a position to legally refuse support for the payment of public usage fees to for-profit educational institutes, including private kindergartens, and in response, private kindergartens argue that the ministry should pay fees, as they have invested private property such as kindergarten buildings in public affairs.

Research Question 4. As a result of analyzing the technical dimension from the perspective of system theory, the overall technical dimension was low in the planning stage (policy goal validity, and justification and legitimacy of democratic procedures), execution stage (compensation and support), and evaluation stage (collection and reflection of opinions, and feedback). In addition, it was confirmed that there are differences between groups, and that the directors and principals are negatively evaluating the government's policy to reinforce the publicness of early childhood education rather than teachers.

The results of this study could serve as the foundation for improving early childhood education policies to reinforce the publicness. In addition, it is expected that members of education community will address issues in the field from various perspectives through discussions and debates, and these processes will provide an opportunity to innovate the field of early childhood education.

Key words: publicness reinforcement policy of early childhood education, multidimensional policy analysis

[부록 1] 설문조사지

유아교육 공공성 강화 정책에 대한 설문지
(유치원 교원용)

안녕하십니까?

어려움 속에서도 유아교육에 힘쓰고 계시는 선생님께 깊은 감사를 드립니다.

정부는 공공성 강화를 위해 유아 공교육 선진화 추진계획(2009~2012), 유아교육 5개년 기본계획(2013~2017), 유아교육 기본계획(2018~2022)에 따른 정책을 추진해 왔습니다.

이 연구는 현재까지 추진되어 온 유아교육 공공성 강화 정책 중 주요 정책에 대해 선생님들의 의견을 듣고자 합니다.

응답해 주신 소중한 의견은 오직 연구의 목적으로만 사용되며, 조사 및 분석 내용은 모두 무기명으로 처리됩니다. 다소 시간이 걸리더라도 성심껏 응답해 주시면 좋은 연구로 보답하겠습니다.

2021. 07.

제주대학교대학원 교육학과 박사과정

지도교수 고 전

연구자 변정심

I. 다음은 귀하의 인구통계학적 특성입니다. 해당되는 번호에 √표 해 주십시오.

대상 구분	① 유치원 원장, 원감	② 유치원 교사	
교직 경력	① 5년 미만	② 5~20년 미만	③ 20년 이상
성 별	① 남	② 여	
재직 유형	① 공립	② 사립	

II. 다음은 규범적 차원의 질문입니다. 선생님의 생각과 가장 비슷한 곳에
 √ 표 해주십시오.

※ 유아교육 공공성 강화 정책에 대한 목적과 배경, 중요도에 대한 내용입니다.

번호	정책	설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책	국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책 목적은 공공성(국가 책무성) 강화에 있다.					
2		국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책은 공공성(평등성, 형평성) 확대에 영향을 미친다.					
3		국공립 유치원 취원을 증가를 위해 국·공립 유치원 확대 및 신·증설 정책이 중요하다.					
4	무상교육 정책	무상교육 정책 목적은 공공성(평등성, 형평성) 강화에 있다.					
5		무상교육 정책은 여성의 경제활동 유인, 저출산 해소, 교육비 경감에 영향을 미쳤다.					
6		지역 또는 소득 간 교육격차 해소를 위해 무상교육 정책은 중요하다.					
7	에듀파인 (국가관리 회계시스템) 정책	에듀파인 도입 목적은 공공성(책무성, 투명성)에 있다.					
8		유치원의 에듀파인 사용 의무화는 유치원 운영의 투명성에 있다.					
9		유치원 교육의 공공성 강화를 위해 에듀파인 사용이 중요하다.					
10	전반적 평가	전반적으로 유아교육 공공성 강화 정책 추진 목적과 배경은 유아교육 개선에 기여하고 있다.					

Ⅲ. 다음은 구조적 차원의 질문입니다. 선생님의 생각과 가장 비슷한 곳에
 ✓ 표 해주십시오.

※ 유아교육 공공성 강화 정책에 대한 제도, 조직, 운영지원에 대한 내용입니다

번호	정책	설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책	사립유치원을 국·공립 유치원으로 전환하는 것은 유아교육 발전에 영향을 미친다.					
2		복잡한 자격 신청 조건은 국·공립 유치원 전환에 영향을 미친다.					
3		사립유치원에 대한 합리적 보상이나 제도 미비는 정책에 영향을 미친다.					
4	무상교육 정책	공립-사립 정부예산 차별화가 정책에 영향을 미친다.					
5		무상교육비 지원 전달(교육부-보건복지부)체계가 정책에 영향을 미친다.					
6		무상교육비 지원은 저출산문제 및 교육비경감에 영향을 미친다.					
7	에듀과인 (국가관리 회계시스템) 정책	사립유치원에 에듀과인 적용과 범위 제정이 정책 추진에 영향을 미친다.					
8		사립유치원 시설에 공적 사용료를 지급하는 것은 정책에 영향을 미친다.					
9		사립유치원의 에듀과인 사용은 사립유치원운영에 영향을 미친다.					
10	전반적 평가	전반적으로 정부의 유아교육 공공성 강화 정책 추진에 따른 제도, 조직, 운영지원이 유아교육 개선에 긍정적 영향을 주고 있다.					

IV. 다음은 구성적 차원의 질문입니다. 선생님의 생각과 가장 비슷한 곳에
 ✓표 해주십시오.

※유아교육 공공성 강화 정책에 대한 구성원의 협조, 참여에 대한 내용입니다.

번호	정책	설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책	나는 국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책에 협조 할 것이다.					
2		우리 기관장은 국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책에 적극 참여하고 있다.					
3		교육부는 국공립유치원 확대 및 신·증설 정책 추진 역량 및 의지가 있다고 생각한다.					
4	무상교육 정책	정부의 무상교육정책은 여·야 갈등 해결의 정책적 수단으로써 만들어진 것이다.					
5		정부는 무상교육비 지원 주체를 일원화시키는 정책 역량과 추진 의지가 있다.					
6		누리과정 지원 분담금 주체의 갈등은 영·유아교육기관의 체계 이원화 때문이라고 생각한다.					
7	에듀파인 (국가관리 회계시스템) 정책	교육부는 사립유치원 에듀파인 사용의무화 정책에 대한 추진 역량과 의지가 있다.					
8		우리 기관장은 에듀파인 사용에 적극적이다.					
9		나는 사립유치원에 에듀파인 사용의무화가 사유재산권 침해라고 생각한다.					
10	전반적 평가	전반적으로 유아교육 공공성 강화 정책 관련 업무에 대해 구성원들의 협조, 참여하고 긍정적으로 생각한다.					

V. 다음은 기술적 차원의 질문입니다. 선생님의 생각과 가장 비슷한 곳에
 √표 해주십시오.

※ 유아교육 공공성 강화 정책의 계획, 집행, 평가, 환류에 대한 내용입니다.

번호	정책	설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책	국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책계획 단계에서 목표 타당성, 민주적 절차성을 갖추고 추진한다.					
2		국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책집행 단계에서 인력, 경제적 자원이 적절하게 지원되고 있다.					
3		국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책평가 단계에서 다양한 의견을 수렴하여 반영되고 있다.					
4	무상교육 정책	무상교육 정책계획 단계에서 목표 타당성, 민주적 절차성을 갖추고 추진한다.					
5		무상교육 정책집행 단계에서 인력, 경제적 자원이 적절하게 지원되고 있다.					
6		무상교육 정책평가 단계에서 다양한 의견을 수렴하여 반영되고 있다.					
7	에듀파인 (국가관리 회계시스템) 정책	에듀파인 정책은 계획 단계에서 목표 타당성, 민주적 절차성을 갖추고 추진한다.					
8		에듀파인 정책은 집행 단계에서 인력, 경제적 자원이 적절하게 지원되고 있다.					
9		에듀파인 정책은 평가 단계에서 다양한 의견을 수렴하고 반영되고 있다.					
10	전반적 평가	전반적으로 유아교육 공공성 강화 정책의 수립 및 추진할 때 적절성, 환류성, 의견이 잘 반영되고 있다.					

유아교육 공공성 강화 정책에 대한 설문지 (유치원 학부모용)

안녕하십니까?

자녀교육에 힘쓰고 계시는 학부모님께 깊은 감사를 드립니다.

정부는 유아교육 공공성 강화를 위해 유아 공교육 선진화 추진계획(2009~2012), 유아교육발전 5개년 기본계획(2013~2017), 유아교육발전 기본계획(2018~2022)에 따른 정책을 추진해 왔습니다.

이 연구는 현재까지 추진되어 온 유아교육 공공성 강화 정책의 주요 사항에 대해 학부모님들의 의견을 듣고자 합니다.

응답해 주신 소중한 의견은 오직 연구의 목적으로만 사용되며, 조사 및 분석 내용은 모두 무기명으로 처리됩니다. 다소 시간이 걸리더라도 성심껏 응답해 주시면 좋은 연구로 보답하겠습니다.

2021. 07.

제주대학교대학원 교육학과 박사과정
지도교수 고 전
연구자 변정심

I. 다음은 설문자의 기본정보입니다. 알맞은 곳에 √로 표기해 주십시오.

부모성별	① 남	② 여		
부모연령	① 20대	② 30대	③ 40대	④ 50대 이상
원아 재학 구분	① 국·공립	② 사립		
원아 연령	① 만3세	② 만4세	③ 만5세	

II. 다음은 유아교육 공공성 강화 정책 전반에 관한 질문입니다. 학부모님의 생각과 가장 비슷한 곳에 √ 표 해주십시오.

번호	정책	설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책	국공립 유치원 확대 및 신·증설 정책은 유아 공교육 강화를 위해 기여하고 있다.					
2		사립유치원의 다양한 운영 형태는 국공립 유치원으로 전환하는데 영향을 미친다.					
3		나는 국공립 유치원 개원시 원아를 등록할 의향이 있다.					
4	무상교육 정책	무상교육 정책의 목표는 유아교육에 대한 국가 책무성 강화에 있다					
5		만 3세~만 4세 누리과정 전달체계 이원화(지방 자체단체-교육청)는 정책에 영향을 준다.					
6		무상 유아교육비 지원으로 출산 계획 및 경제 활동에 참여하게 되었다.					
7	전반적 평가	유아교육 공공성강화를 위해 국공립 유치원 확대 및 신·증설정책은 유아교육발전에 기여하고 있다.					
8		무상교육정책은 지역 또는 소득 간 교육격차 해소를 위해 기여하고 있다.					

[부록 2] 심층면담지

유아교육 공공성 강화 정책에 대한 의견조사

(전문가집단 면담자용)

안녕하십니까?

유아교육에 힘쓰고 계시는 선생님께 깊은 감사를 드립니다.

정부는 공공성 강화를 위해 유아 공교육 선진화 추진 계획(2009~2012), 유아교육발전 5개년 계획(2013~2018), 유아교육발전 기본 계획(2019~2022)에 따른 정책을 추진해 왔습니다.

이 연구는 현재까지 추진되어 온 유아교육 공공성 강화 정책 중 주요 사항에 대해 의견을 듣고자 합니다. 응답해 주신 소중한 의견은 오직 연구의 목적으로만 사용되며, 조사 및 분석 내용은 모두 무기명으로 처리됩니다.

다소 시간이 걸리더라도 성심껏 응답해 주시면 좋은 연구로 보답하겠습니다.

2021. 07.

제주대학교대학원 교육학과 박사과정

지도교수 고 전

연구자 변 정 심

◇ 다음은 유아교육 공공성 강화 정책에 대해 자유로운 의견을 묻는 질문입니다.

1. 유치원 시설 확충 정책 중 귀하가 선호하는 시설 유형에 √로 표시해 주세요.

① 공영형(사립유치원에 50% 예산지원) ② 매입형(사립유치원 시설 완전매입) ③ 초등학교 내 병설 유치원 신·증설 ④ 공립 단설유치원 신설 ⑤ 부모협동유치원(학부모 참여)
--

2. 유치원 시설 확충 시 기관 운영, 교육과정에 대해 선호하는 곳에 √ 표시 및 의견을 서술해 주세요.

① 자율성 강화	② 공공성 강화
③ 정책추진에 대한 의견 및 제안사항	

3. 선호하는 무상교육정책 유형에 대해 √ 표시 및 의견을 서술해 주세요.

① 보편적 복지	② 선별적 복지
③ 선택한 이유	

4. 무상교육비 지원이 필요한 이유를 서술해 주세요.

6. 사립유치원 에듀파인(국가관리회계시스템) 사용에 따른 문제점에 대해 √ 표시 및 의견을 서술해 주세요.

- ① 사용 방식의 복잡성 우려
- ② 전문 인력의 추가 고용 우려
- ③ 모든 유치원에 적용되지 않는 점
- ④ 프로그램의 오류 가능성
- ⑤ 사립유치원 사적 재산 과다 통제

7.. 에듀파인 정책 추진에 대한 의견 및 제안사항 등을 서술해 주세요.

[부록 3] 통계 자료

<부록 3-1> 교원들의 정책 인식에 대한 전반적 응답 경향

차원	정책	국공립확대		무상교육		에듀파인	
		<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>
	규범	3.507	.833	4.021	.585	3.988	.642
	구조	3.402	.668	3.700	.547	3.456	.613
	구성	3.281	.738	3.427	.553	3.534	.542
	기술	3.111	.865	3.302	.847	3.390	.781
	전체	3.325	.629	3.613	.438	3.592	.455

<부록 3-2> 4개 차원에 대한 교원들의 전반적 평가

차원	설문내용	<i>M</i>	<i>SD</i>
규범	전반적으로 유아 공교육정책 추진 목적과 배경은 유아교육발전에 기여하고 있다.	3.895	.775
구조	전반적으로 정부의 유아 공교육 추진에 따른 제도, 조직, 운영지원이 유아교육발전에 긍정적 영향을 주고 있다.	3.556	.834
구성	전반적으로 유아 공교육정책 관련 업무에 대해 구성원들의 협조, 참여하고 긍정적으로 생각한다.	3.626	.720
기술	전반적으로 유아 공교육정책의 수립 및 추진할 때 적절성, 환류성, 의견이 잘 반영되고 있다.	3.205	.913
	전체	3.570	.613

<부록 3-3> 학부모들의 정책 인식에 대한 전반적 응답 경향

차원	정책	국공립확대		무상교육	
		<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>
	규범	3.903	.856	3.211	1.086
	구조	3.703	.886	4.040	.738
	구성	3.863	.996	3.406	.898
	전체	3.823	.682	3.552	.658

<부록 3-4> 학부모들의 정책에 대한 전반적 평가

정책	설문내용	M	SD
국공립 확대정책	공교육강화를 위해 국·공립유치원 확대 및 신·증설 정책은 유아교육발전에 기여하고 있다.	3.954	.726
무상교육 정책	무상교육정책은 지역 또는 소득 간 교육격차 해소를 위해 기여하고 있다.	3.897	.788

<부록 3-5> 정책별 인식의 집단 간 차이

구분	N	M	SD	F	p	Scheffé	
국공립 확대정책	원장원감	21	3.020	.500	27.807	.000	a,b<c
	교사	150	3.368	.635			
	학부모	175	3.823	.682			
무상교육 정책	원장원감	21	3.468	.257	1.298	.275	-
	교사	150	3.633	.454			
	학부모	175	3.552	.658			

Scheffé a: 원장원감/b: 교사/c: 학부모

<부록 3-6> 규범적 차원에 대한 집단 간 유아 공교육정책 인식 차이

구분	N	M	SD	F	p	Scheffé	
국공립 확대	원장원감	21	3.270	.647	10.486	.000	a<b<c
	교사	150	3.540	.852			
	학부모	175	3.903	.856			
규범적 차원 무상교육	원장원감	21	4.127	.532	37.155	.000	a<c b<c
	교사	150	4.007	.593			
	학부모	175	3.211	1.086			
전체	원장원감	21	3.883	.428	1.723	.180	-
	교사	150	3.853	.548			
	학부모	175	3.746	.582			

Scheffé a: 원장원감/b: 교사/c: 학부모

<부록 3-7> 구조적 차원에 대한 집단 간 유아 공교육정책 인식 차이

구분		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Scheffé</i>	
구조적 차원	국공립 확대	원장원감	21	3.365	.614	6.369	.002	a,b<c
		교사	150	3.407	.677			
		학부모	175	3.703	.886			
	무상교육	원장원감	21	3.825	.501	12.272	.000	b<c
		교사	150	3.682	.552			
		학부모	175	4.040	.738			
	전체	원장원감	21	3.524	.479	1.682	.188	-
		교사	150	3.492	.482			
		학부모	175	3.597	.556			

Scheffé a: 원장원감/b: 교사/c: 학부모

<부록 3-8> 구성적 차원에 대한 인식의 집단 간 차이

구분		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Scheffé</i>	
구성적 차원	국공립 확대	원장원감	21	3.000	.596	20.317	.000	a,b<c
		교사	150	3.320	.749			
		학부모	175	3.863	.996			
	무상교육	원장원감	21	3.206	.415	1.080	.341	-
		교사	150	3.458	.564			
		학부모	175	3.406	.898			
	전체	원장원감	21	3.384	.344	31.173	.000	a,b<c
		교사	150	3.416	.481			
		학부모	175	3.854	.568			
전체	원장원감	21	3.337	.347	12.806	.000	a,b<c	
	교사	150	3.507	.476				
	학부모	175	3.732	.487				

Scheffé a: 원장원감/b: 교사/c: 학부모

<부록 3-9> 기술적 차원 각 정책별 인식의 교원집단 간 차이

구분		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>t</i>	<i>p</i>	
국공립 확대정책	계획 단계	원장원감	21	2.619	.973	-3.034	.003
		교사	150	3.273	.919		
	집행 단계	원장원감	21	2.524	.750	-3.085	.002
		교사	150	3.193	.953		
	평가 단계	원장원감	21	2.190	.873	-4.509	.000
		교사	150	3.147	.915		
전체	원장원감	21	2.444	.812	-3.929	.000	
	교사	150	3.204	.833			
무상교육 정책	계획 단계	원장원감	21	2.857	1.062	-2.786	.006
		교사	150	3.420	.838		
	집행 단계	원장원감	21	2.667	.913	-3.213	.002
		교사	150	3.333	.887		
	평가 단계	원장원감	21	2.619	.973	-3.808	.000
		교사	150	3.400	.867		
전체	원장원감	21	2.714	.884	-3.505	.001	
	교사	150	3.384	.812			
에듀파인 정책	계획 단계	원장원감	21	3.000	1.049	-2.974	.003
		교사	150	3.547	.747		
	집행 단계	원장원감	21	2.381	1.117	-4.139	.000
		교사	150	3.427	.814		
	평가 단계	원장원감	21	2.762	.995	-3.799	.000
		교사	150	3.480	.783		
전체	원장원감	21	2.714	.956	-3.557	.002	
	교사	150	3.484	.707			
기술적차원 전체	원장원감	21	2.692	.724	-4.045	.000	
	교사	150	3.344	.688			