

# 교육 공공성에 비추어 본 유아교육 현황 분석 -누리과정 도입 이후를 중심으로-

## A Study of The Current Early Childhood Education System Based on Elements of Education Publicness -Focusing on the introduction of the Nuri Curriculum-

김효진  
울산연구원

Hyo-Jin Kim(withsoro@uri.re.kr)

### 요약

본 연구는 교육 공공성의 개념적 요소에 비추어 현재 유아교육의 현황을 짚어보고, 향후 유아교육 발전을 위한 정책적 과제들을 도출하기 위해 수행되었다. 정부 공식문서, 국책연구기관 보고서를 수집하여 정성적 문헌분석을 실시하였으며, 공공성 구성요소들을 준거로 하여 유아교육의 공공성 수준을 평가하였다. 연구결과 그 동안의 우리나라의 유아교육 정책은 누리과정 도입 등 유아교육의 공공성을 강화하는 방향으로 추진되어 왔다. 공공성의 양적 확대는 이루어졌으나, 이제는 공공성의 질적 강화에 초점을 둔 정책방향의 재설정 및 제도보완이 요구된다. 본 연구는 유아교육 전반에 대한 재검토 방향에 대한 시사점을 제공하였다.

■ **중심어** : | 공공성 | 교육 공공성 | 유아교육 공공성 | 유아교육 정책 | 교육 공공성 강화 정책 |

### Abstract

This study was studied to analyze the current early childhood education system based on elements of education publicness and to explore policy tasks for developing early childhood education policies. Qualitative literature analysis was conducted by collecting official government documents and reports from national research institutes, and the publicity level of early childhood education was evaluated based on the elements of publicity. As a result of the study, Korea's early childhood education policy has been promoted in the direction of strengthening the public nature of early childhood education, such as the introduction of the Nuri course. Quantitative expansion of public nature has been achieved, but now it is necessary to re-establish the policy direction focusing on the qualitative reinforcement of public nature and to supplement the system. This study suggests a direction for a review of early childhood education in general.

■ **keyword** : | Publicness | Education Publicness | Publicness of Early Childhood Education | Early Childhood Policy | Education Publicness Reinforcement Policy |

## I. 서론

현재 세계 각국에서는 지속가능한 양질의 성장을 위

해 영유아기에 대한 생애 투자 및 정책을 확대하고 있다[1]. 우리나라 역시 유아교육의 중요성에 대한 사회적 인식 확대와 유아교육의 공공성 강화에 초점을 맞추고

접수일자 : 2021년 08월 19일  
수정일자 : 2021년 09월 06일

심사완료일 : 2021년 09월 07일  
교신저자 : 김효진, e-mail : withsoro@uri.re.kr

있다[2]. 문제인 정부의 유아교육 정책기조는 “국가가 책임지는 보육과 교육”이라는 국정전략 아래 교육의 공공성 강화와 관련된 이행과제들을 제시하고 있다.

최근 들어 소득·계층 간 유아교육 격차에 대한 사회적 우려와 유아교육기관에 대한 불신이 높아지고 있다. 그러한 가운데, 높은 유아학비의 부담, 국·공립 유치원과 사립 유치원 간의 격차, 사립 유치원 비리 등의 문제를 해결할 수 있는 국가적 책무성이 어느 때보다 요구되고 있다. 현재 우리나라 유아교육체제는 공·사립 기관이 공존하면서 누리과정이라는 공통의 교육과정이 운영되는 ‘점진적 공공성 강화’ 단계에 있다. 즉 유아교육이 무상·의무교육의 형태로 기간학제에 포함되지는 않더라도 국가가 국·공립기관에 대한 접근성을 확대하여 점진적으로 공공성을 강화하는 단계[3]라고 할 수 있다. 누리과정은 우리나라 3~5세 유아를 위한 국가 수준의 공통 교육과정으로, 유치원과 어린이집으로 이원화되어 있는 교육·보육과정을 통합하여 3~5세의 모든 어린이들이 새로운 공통과정을 배울 수 있도록 하는 데 의의가 있고, 유치원과 어린이집에 3~5세 자녀를 보내는 모든 보호자에 대해 유치원비·보육비 지원을 순차적으로 늘려 경제적 부담을 경감하는 데 목적이 있다[4].

2012년 누리과정 도입 이후 유아교육에 대한 정부의 재정은 지속적으로 확대되었다. 정부의 재정지원 확대에 따라 교육 공공성에 대한 인식과 유아교육기관의 투명성 제고에 대한 사회적 요구의 수준 역시 높아지게 되었다. 유아교육 공공성 강화가 큰 이슈로 지적된 계기는 지난 2018년 국정감사에서 사립 유치원 예산 전용에 대한 문제 제기에서 비롯된 것으로, 국회 교육위원회 소속 박용진 의원은 2013년~2017년 전국 17개 시도 교육청 감사 결과를 공개하며 사립 유치원 실명을 공개하였다. 전국 17개 시도 교육청의 유치원 감사 보고서가 국정감사와 언론에 공개되면서 사립 유치원 비리문제가 주요 쟁점으로 급부상하였고[5], 실제로 사립 유치원 실명 공개 이후 벌어진 사회적 논란 속에서 ‘에듀파인 시스템 편입을 통한 회계관리 강화’와 ‘국·공립 유치원 확대’라는 유아교육에 대한 국가 책무 강조를 기조로 한 “유치원 공공성 강화 방안”이 발표되었다. 이로 인해 「유아교육법」, 「사립학교법」, 「학교급식법」 개정안을 골자로 하는 유치원 3법이 통과되었다.

그러나 2018년 10월 25일 당정협의를 거쳐 교육부가 발표한 “유치원 공공성 강화 방안”을 보면 공립 유치원의 경우에도 감사 대상 유치원의 51.1%가 처분을 받은 것으로 나타났다. 따라서 문제의 핵심은 사립 유치원 원장의 개인적인 비리보다는 사립 유치원의 특수성에 기인한 사유재산과 교육의 공공성 간의 충돌이며, 더 나아가 우리 사회에서 공공성이란 무엇인가에 대한 근본적인 고민을 주는 지점이라고 보아야 할 것이다. 국민으로 하여금 마치 많은 사립 유치원이 비리유치원인 듯한 오해를 불러일으켰지만, 한편으로는 이러한 문제 제기는 일반 국민뿐만 아니라 정부나 학계에서도 유아교육의 중요성을 재인식하고 유아교육의 공공성 관련 혁신 방안을 다시금 거론하면서 현재의 유아교육 전반에 관한 문제점들을 재검토해볼 수 있는 계기가 되었다[2].

교육 분야에서 공공성에 대해 관심을 가지게 된 것은 1990년대 말 신자유주의 교육정책에 대한 비판으로부터 시작되었다. 교육 공공성에 대한 논의가 시작된 지 오랜 기간이 흘렀음에도 구체적인 정책의 실행과 성과에 대한 분석은 거의 이루어지지 않았다. 공공성에 대한 연구가 주로 규범적인 성격을 띠고 있지만[6], 교육의 공공성은 추상적, 사변적 개념이 아니라, 모든 국민이 교육의 기회에 평등하게 접근하도록 국가 관리 하의 공교육 체제를 구축해 온 역사 속에서 등장한 실천적 개념이다[7]. 교육의 공공성 자체가 주로 실제적 맥락에서 요구되는 것임을 고려할 때[8], 유아교육 공공성 강화 정책에 대한 전반적인 검토와 체계적인 분석이 요구된다.

이와 같은 연구의 필요성에 근거하여, 본 연구는 우리나라의 현재 유아교육 정책을 공공성 요소에 비추어 분석하고자 한다. 본 연구에서 설정한 연구문제들은 다음과 같다.

첫째, 교육의 공공성 요소에 근거한 현재 유아교육 현황은 어떠한가?

둘째, 유아교육 공공성 확대를 위한 정책적 과제는 무엇인가?

## II. 이론적 배경

### 1. 공공성의 개념

공공성(公共性, publicness)의 사전적 의미는 “한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질”로 정의되지만(국립국어원 표준국어대사전), 공공성 개념에 대한 학문적 논의는 다양하다. 흔히 공공성은 국가와 관계되는 공적인 것(official), 모든 사람들과 관계되는 공통의 것(common), 그리고 누구에게나 열려있는 것(open) 등의 의미를 갖는다고 알려져 있다. 공공성은 공개성의 의미를 갖기도 한다. 어떤 사람들은 공공성을 통하여 단지 사적인 것이 아닌 공식적이고 국가적인 어떤 것을 연상하기도 한다[9]. 또한 공공성을 민주주의의 발달과 함께 성립된 실질적 자유로서의 평등을 내포하는 개념으로 공동체가 민주적 절차에 따라 구현하고자 하는 평등주의적 가치로 정의내리기도 한다[10]. 이렇듯 공공성과 관련한 논의에 연구자마다 다른 입장을 가지고 있으나, 공공성의 개념과 내용이 너무 광대하고 복합적인 의미구성을 이루고 있어 한마디로 정의하기가 어렵다는 점에는 동의하고 있다[11-15]. 왜냐하면 “공적인 것”의 의미, 내용, 범위가 시대와 사회적 맥락에 따라 달라지기 때문이다.

공공성에 대한 초기 논의는 공과 사의 이분법적 구분에서부터 출발하여, 이에 따라 공적 영역은 어떤 속성을 가지고 있으며, 사적 영역은 또 어떠한 속성을 가지고 있는가로 논의가 전개된다. 공공성에 대한 전통적인 개념적 접근은 공적인 것과 사적인 것을 구별할 수 있는 기준을 제시하거나, 아니면 사적인 것과 구별되는 공적인 것의 특성들을 나열하는 방식으로 이루어졌다[20]. 그러나 이러한 공·사의 구분은 이후 공공과 민간의 구분이 모호해지기 시작하면서 다양해졌는데, 공공의 소유를 강조하는 전통적 관점에서부터, 공공영역의 통제 정도로 보는 관점, 공공적인 가치에 동의하는 정도로 보는 관점, 공공적인 성과 달성 정도로 보는 관점 등으로 변화되어 왔다[21].

### 2. 교육에서의 공공성 논의

공공성 개념의 모호성과 다의성은 관련 논의들에서 논의의 맥락과 내용, 분석에 이르기까지 다양한 차이로

드러난다. “공공성”이 사실을 기술하는 서술적인 의미와 가치로서 추구되는 규범적인 의미 둘 다를 가지고 있기 때문에, 교육의 공공성은 국가에 의해 제공되는 교육의 특성을 서술하는 말이기도 하고 그러한 교육이 마땅히 갖추어야 할 규범을 가리킬 수도 있다[22].

우리나라에서 교육 분야에서 공공성에 대한 논의는 IMF 관리체제 이후 신자유주의적 교육정책이 등장한 1990년대 후반부터 활발해지기 시작했다[7][8][23]. 1995년 5.31 교육개혁안과 그 이후의 교육개혁 정책들은 신자유주의 교육개혁에서 표방하는 변화의 방향과 교육의 성격변화에 대한 논의를 확산시켰다[24]. 교육개혁안이 발표된 1995년 직후에는 자율과 다양성을 제안하고 있는 개혁안에 대해 대체로 환영하는 분위기였다. 그러나 1997년 경제위기에 따른 IMF 구제금융 이후에는 그러한 교육정책들의 신자유주의적 성격에 대해 비판하는 논의들이 두드러진다[25].

이종태[8]에 의하면, 우리나라의 교육 공공성 담론은 논리적으로 세 단계로 구성되어 진행되었다. 첫 번째 단계는 자율과 선택권 강화, 수요자 중심 등의 기조가 국가의 교육 공공성을 약화시킬 것이라 우려하여 국가 개입을 통한 불평등의 해소를 주장하는 반신자유주의 담론이다. 그러나 교육 공공성의 요구는 실질적으로 교육에 대한 국가 책무성의 강화를 의미하는데, 이것은 교육에 대한 국가 독점이나 통제와 분리하기가 어렵다는 점에서 논리적인 한계를 보여준다. 이러한 입장은 이미 국가의 교육 독점을 비판하고 교육 민주화를 주장하던 스스로의 종전의 입장과는 상충되기 때문에 교육의 공공성을 국가 통제와 동일시하지 않을 수 있는 새로운 논리의 개발이 필요하게 되었다.

두 번째 단계는 공적 영역과 사적 영역을 이분법적으로 보지 않고, 국가나 시장과 관련하여 공적 영역을 배타적이거나 포함관계로 보지 않는 입정으로, 이에 따르면 공공영역은 국가와 시장이 아닌 제3의 공간으로 상정된다. 공적 영역과 사적 영역, 또는 공공성과 사사성에 대한 기존의 이분법적 인식을 해체하려는 시도가 이 단계에서 나타난다.

세 번째 단계에서는 이러한 새로운 의미의 공공성을 교육적인 맥락에서 규명하려는 노력들이다. 공적 영역과 사적 영역 구분을 떠난 제3의 공공성 개념을 찾으려

는 여러 가지 시도들은 대체로 두 가지 접근으로 분류해 볼 수 있다. 하나는 교육의 공공성을 공격 담론을 가능하게 하는 절차적 정당성에서 찾는 입장이며, 다른 하나는 교육의 본질, 교육 고유의 특성에서 공공성의 근거를 찾는 입장이다[7].

공공성과 관련한 교육계에서의 주된 논점은 주로 공공성과 자율성의 상호대립적 충돌에 있었다. 이는 주로 신자유주의 교육정책에 대한 극렬한 비판과 맞물려 있었고, 교육민주화 담론, 사학의 자율성 보장, 공공교육의 공공성 강화 등의 다양한 요소가 복잡하게 얽혀 논의의 양상이 다양하게 나타났으며, 일반행정의 담론에서는 쉽게 발견되지 않는 특성이다. 그러나 이후 공공과 민간, 국가와 시장의 이분법적 논쟁을 벗어나 공공성 개념을 새롭게 재개념화 하려는 시도가 이루어졌으며, 이와 같은 노력의 결과, 오늘날 초·중등교육에 대해서는 국가책임의 논리가 폭넓게 수용되는 양상을 보인다[23]. 이렇듯 교육 공공성에 관한 논의들은 신자유주의에 대한 반대 담론에서 시작되었지만, 이후 교육 공공성의 내용 그 자체를 묻는 개념화의 문제, 정책적 수용을 위한 문제[26]로까지 접근 방식이 다양하게 발전하였다.

### 3. 유아교육 공공성에 관한 선행연구

유아교육 공공성에 관한 선행연구들은 공공성의 개념보다는 공공성 강화를 위한 정책방안에 대한 연구들이 주로 이루어졌다. 양미선[42]은 유아교육, 아동보육, 교육, 사회복지, 행정, 경제학 등 학계 및 현장전문가 대상 설문조사 결과를 토대로 “모든 영유아가 동일한 출발선을 보장받기 위해 사회경제적 계층에 관계없이 일정 수준 이상의 질이 보장된 유아교육을 제공하는 것”으로 정의하였다. 이 연구의 특징은 유아교육의 공공성과 유아교육기관 운영의 공공성을 구분하여 그 구성요소들을 확인하였다는 점이다. 보육과 유아교육의 공공성 구성요소는 정부관련성, 평등성, 보편성, 공개성, 투명성, 책무성을 도출하였고, 유아교육기관 운영의 공공성은 보편성, 공개성, 투명성, 참여성으로 분류하였다.

백선희[43]는 유아교육 및 보육정책에서 ‘공공성’이라는 말은 자주 사용되지만 풍부한 논의 없이 거의가 단편적인 연구들이었다고 비판하면서, 기존의 논의들을

그 내용에 따라 몇 가지 영역으로 구분하였다. 첫째, 보육의 공공성의 개념을 이데올로기적으로 접근하는 연구이다. 둘째, 재정 측면에서의 공공성 연구는 교육비용의 부담주체 즉 국가가 비용을 얼마나 부담할 것인가로 귀결된다. 셋째, 교육서비스 공급주체 측면에서의 공공성 논의로, 국·공립 시설의 확충이 필요하다는 입장이다. 넷째, 유아교육 재정의 지출방식에 관한 것으로, 정부의 재정지원 방식에 따라 그 효과가 달라질 수 있다는 점에 관심을 갖는다. 다섯째, 서비스 제공자인 유아교육기관의 사회적 책임을 강조하는 내용의 연구가 있다. 여섯째, 유아교육 및 보육서비스의 다양성과 수요자의 선택권을 강조하는 측면에서의 공공성 논의가 있다. 마지막으로 이용자 측면에서의 공공성 논의로, 기존의 공공성 논의가 공급자 중심으로 이루어졌다는 것을 비판하면서 이용 측면의 공공성 강화에 대한 논의를 추가하고 있다

유희정 김은설 유은영[44]은 육아지원기관이 공적지원 및 관리, 공통성 및 보편성, 개방성 등의 공공적 특성을 지니고 있다고 보았다. 공공성 증진을 위해 정부가 육아지원기관에 대해 재정을 지원하고 인프라를 구축해야 한다고 주장하였다.

이대균[45]은 국가의 법률·행정·재정 지원과 더불어 사립유치원의 법인화 유도 지원책이 마련되어야 한다고 강조하였다. 특히 사립유치원의 회계관리에 대한 국가의 지도감독과 유치원의 자체적인 개선 노력이 필요하다고 하였다. 김병주와 김성기[46]는 공공성 강화를 위해 유치원 운영위원회, 유치원 평가, 유치원 회계 설치 및 회계공시제, 유아교육 정보센터 운영, 교육행정정보시스템 참여, 사립유치원의 법인화 등의 필요성을 논의하였다. 우명숙 등[47]은 예·결산의 공개, 유치원 운영위원회를 통한 유치원 예·결산 심의, 사립유치원의 회계시스템 구축 및 유치원 재무회계규칙 도입 등을 제안하였다.

이를 종합해보면, 유아교육 공공성은 일정 수준 이상의 보편적인 유아교육 서비스를 제공하는 것으로서, 이를 위해 국가의 정책적 역할을 강조하고 있음을 알 수 있다.

### III. 연구방법

#### 1. 문헌분석

문헌분석(literature review)은 연구자가 관심을 가지고 있는 연구주제와 관련하여 공신력 있는 기관이나 연구자에 의해 이미 발표된 논문이나 보고서, 학술지, 서적 등과 같은 각종 자료를 체계적·논리적으로 수집 분석을 하여 해당 연구주제에 대한 해결책을 모색 제시하는 데 목적을 두고 행해지는 연구방법을 말한다[27]. 문헌분석은 크게 정량적 접근과 정성적 접근 방식으로 구분된다. 정량적 접근의 대표적인 방법으로 메타분석이 있는데, 메타분석은 단일한 연구문제에 대한 누적된 연구결과들을 종합적으로 검토하는 계량적 연구방법이다. 다양한 하위 주제를 포괄하는 연구주제를 가지고 문헌분석을 실시한 많은 선행연구에서는 메타분석이 아닌, 정성적 방법으로 문헌분석을 실시하고 있으므로 [28], 본 연구에서는 유아교육에서의 공공성 강화 정책을 분석하기 위해 정성적인 방법으로 문헌분석을 실시하였다.

유아교육 정책 추진방향과 내용을 분석하기 위해 유아교육 및 보육 정책과 관련한 교육부, 보건복지부 등의 사업 공식 문서, 한국교육개발원, 육아정책연구소 등의 국책연구기관에서 발간한 연구보고서를 분석하였다. 교육부와 국책연구기관 홈페이지에 탑재된 2000년대 이후 발간된 자료들을 중심으로 수집하였다. 그리고 학술연구정보서비스, e-나라지표, 교육통계서비스, 국가법령정보센터 홈페이지에서 유아교육 정책과 관련된 학술논문 및 각종 통계자료와 법령자료를 수집, 정리하여 분석 자료로 활용하였다.

#### 2. 분석의 틀

신현석과 이주영[29]은 선행연구들에서 나타나는 교육 공공성의 요소들을 의미와 내용에 따른 공통 요소를 중심으로 귀납적으로 범주화하여 제시하고 있다. 공공성 개념이 시대적 상황이나 사회적 맥락에 따라 변화하거나 달라진다는 점을 고려하면, 이러한 범주화를 통한 요소 추출은 교육학 분야에서 학자들이 상정하는 교육 공공성에 대해 좀 더 구체적이고 분명하게 이해할 수 있다는 장점이 있다.

본 연구는 [표 1]에 정리한 교육 공공성 개념 구성요소들을 중심으로 하여 분석틀을 설정하였다. 보편성(기회균등), 공적 관리, 공적 비용, 공익(공동선), 참여성(민주성), 공적 지식(공통 내용)의 6개의 영역으로 나누어, 각 영역에서 현재 우리나라 유아교육의 공공성 수준을 직·간접적으로 확인할 수 있는 구체적인 지표들을 설정하였다. 그리고 공공성 요소를 유아교육 관련 정책 추진 현황에 적용하여 현재 유아교육 공공성의 수준을 살펴보고, 분석 결과를 바탕으로 유아교육 공공성 강화를 위한 정책과제들을 도출하였다.

표 1. 교육 공공성 요소별 유아교육 현황 분석의 틀

요 소	정 의	지 표
보편성	취학 기회를 가로막는 경제적, 지리적, 사회적 장애들을 제거하고, 교육받을 기회를 균등하게 보장받음	유아교육기관 (유치원, 어린이집) 취원율
공적 관리	정부 및 공공기관이 제공주체가 되어 공적 관리 및 책무를 부담함	설립유형별 기관 수, 원아 수 재정운영 관리 시스템 평가 현황
공적 비용	공적 비용이 충분히 투입되고 공정하게 배분되는 비용적 지원이 수반됨	정부 재정 부담 학부모 재정 부담 표준교육비 대비 비율
공익 (공동선)	교육의 목적이 있어 공익과 공동선을 추구함	공익 추구의 법·제도적 보장
참여성 (민주성)	학부모, 지역사회 등 공공의 참여가 민주적으로 이루어짐	운영정보 공개 학부모 참여제도
공적 지식	공적 지식으로서 공통적인 내용을 가르침	공통교육과정

### IV. 연구결과

#### 1. 유아교육 공공성 현황

##### 1.1 보편성

유아교육의, 보편성이란 교육받을 기회를 균등하게 보장받는 것을 의미하며, 이는 취학 기회를 가로막는 경제적, 지리적, 사회적 장애들을 제거해주는 것[30]도 포함된다. 「대한민국헌법」 제31조 제1항은 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”고 규정하고 있고, 교육기본법 제4조(교육의 기회균등)는 “①모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다. ②국가와 지방자치단체는 학습자가 평등하게 교육을 받을 수 있도록 지역 간의 교원 수급 등 교육 여건 격차를 최소화하는 시책을 마련하여

시행하여야 한다”고 명시하고 있어, 균등한 유아교육 기회를 법적으로 보장하고 있다.

우리나라는 1997년에 취학 전 1년 무상유아교육의 법제화가 이루어졌으며 현재는 유아교육법 제24조에 의거, 초등학교 입학 직전 3년의 유아교육은 무상이다. 만 3~5세 누리과정 도입으로 보호자의 소득수준에 관계없이 전 계층에게 유아학비·보육료를 지원하고 있으나, 취약계층의 유아가 교육기회 접근에 있어서 소외되지 않도록 추가적인 지원제도가 운영되고 있다. 사립 유치원에 다니는 기초생활수급자, 차상위계층, 한부모 가정 등 저소득층 가정 유아에 대해서는 최대 월 10만원의 추가 학비를 지원하고 있고, 국·공립유치원은 저소득층 유아에 대해 우선입학 기회를 보장하고 있다. 또한 유아교육법 제25조 제1항에 의거, 유치원의 설립·경영자는 방과후 과정 등 유치원의 이용형태, 교육 대상인 유아가 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자의 자녀인지 여부, 해당 지역이 저소득층 밀집지역 또는 농어촌지역 등 사회적 취약지역인지 여부 등의 기준에 따라 유치원 원비를 달리 정할 수 있다고 규정되어 있다. 이렇듯 부모의 경제적 능력에 관계없이 모든 만 3~5세의 유아를 대상으로 국가가 교육비를 지원하고 공통의 교육과정으로 교육받고 있다는 점에서 보편적 접근성을 지닌다고 할 수 있다.

유아교육의 보편성은 유아교육기관 취원율을 통해서도 살펴볼 수 있는데, 2001년 만 3~5세의 유치원 및 어린이집 취원율을 55.3%였으나 이후 지속적으로 증가하여 누리과정이 확대 시행된 2013년도부터는 90% 이상의 취원율을 보이고 있다. 학교급별 취학률을 비교하여 보면, 우리나라 유아의 취원율은 의무교육 기간에 포함되는 초등학교나 중학교의 취학률에 비해서는 다소 낮지만, 고등학교의 취학률과는 유사한 수준으로 나타나고 있다. 따라서 만 3~5세의 유아교육은 보편성을 실현하였다고 볼 수 있다.

표 2. 유·초·중·고등학교 취학률 현황 (단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
유	85.6	88.6	92.4	91.8	91.2	92.7	94.0	93.4	92.4	92.5
초	98.7	98.5	97.3	96.7	99.1	98.6	97.6	97.6	98.7	98.4
중	96.7	95.6	95.7	96.4	95.3	94.3	94.3	98.0	96.7	95.7
고	92.0	92.2	92.5	93.2	92.5	93.1	93.8	92.4	91.3	91.4

출처: e-나라지표, 교육통계서비스(2020.7.5.기준)

## 1.2 공적 관리

교육 공공성 요소로서의 공적 관리는 국가가 교육의 제공주체가 되어 공적 공급·관리 및 책무를 부담하는 것, 즉 “정부관련성”을 의미한다. 국가가 교육의 제공자라는 것은 좁은 의미에서는 국가나 지자체에 의해 설립·운영되는 학교에서 이루어지는 교육을 뜻하지만, 넓게 보면 교육관계법과 정책을 통해 교육을 관리, 감독, 지원하는 것도 포함된다. 여기서는 유아교육기관의 공급, 운영 관리, 평가의 세 가지 측면에서 공공성 수준을 살펴보고자 한다.

먼저, 공급 측면에서 살펴보면, 우리나라의 경우 유아교육법 제9조의2(유치원의 설립의무), 유아교육법 시행령 제17조(유아배치계획)를 통해 유치원 설립과 유아배치계획 수립 의무를 정부 및 시도 교육청에 부여하고 있다.

최근 10여 년 간 유치원 수는 2018년도까지 매년 지속적으로 증가하는 것을 알 수 있다. 누리과정 시행으로 유치원 이용 아동이 증가함에 따라 2012~2015년 사이에 유치원 수가 가장 많이 증가하였으며, 정부의 국·공립유치원 확대 정책의 영향으로 국·공립 유치원은 매년 계속해서 증가하였다. 이와는 대조적으로 사립 유치원의 경우, 2018년부터 다소 감소하는 경향을 보이고 있다. 2020년 기준으로 유치원 수는 국·공립 유치원이 57.2%, 사립 유치원이 42.8%로 국·공립의 기관수가 더 많지만, 원아수는 국·공립 29.2%, 사립 70.8%로 사립 유치원에 재원 중인 원아수가 훨씬 더 많다. 공립 유치원은 대부분 초등학교 병설 유치원의 형태로 운영되기 때문에 사립 유치원에 비해 정원수가 적어, 실질적으로는 약 2배 이상의 유아들이 사립 유치원에 재원하고 있다.

표 3. 2011~2020년 유치원 수 추이 (단위: 개)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
전체	8,424	8,538	8,678	8,826	8,930	8,987	9,029	9,021	8,837	8,705
국·공립	4,502	4,525	4,577	4,619	4,678	4,696	4,747	4,801	4,859	4,976
사립	3,922	4,013	4,101	4,207	4,252	4,291	4,282	4,220	3,978	3,729

출처: 한국교육개발원, 「교육기본통계」

표 4. 유치원 설립유형별 기관수 및 원아수

구분	전체	국·공립	사립
유치원수	8,705개 (100.0%)	4,976개 (57.2%)	3,729개 (42.8%)
원아수	612,538명 (100.0%)	178,901명 (29.2%)	433,637명 (70.8%)

출처: 한국교육개발원, *교육기본통계*, 보건복지부, *보육통계*.

다음으로, 운영 관리 측면에서 살펴보면, 현재 모든 유치원에서 국가관리 회계시스템인 “K-에듀파인”을 사용하고 있다. 에듀파인은 예산편성, 수입 및 지출관리, 결산 등을 전자적으로 처리하며, 한해 예산규모와 지출현황을 한눈에 파악할 수 있어 업무효율성과 회계 투명성이 향상되는 시스템이다.

2010년 처음 시행된 이후 국·공립 유치원과 초·중·고등학교에서만 활용하였고, 반면 사립 유치원은 그동안 에듀파인 의무 사용 대상이 아니었기 때문에 대부분 수기 또는 위탁 회계시스템을 운영해 왔다. 2018년 10월 국정감사에서 사립 유치원의 예산사용 위반 사례가 다수 지적된 이후, 정부는 2019년 2월 사립 유치원에 에듀파인 도입을 의무화하는 「사학기관 재무·회계규칙」을 개정하였다. 2019년 3월 1일부터 현원 200명 이상 대형 사립 유치원과 희망 유치원을 대상으로 에듀파인(1단계)이 도입되었으며, 2020년 1월 13일 유치원3법이 통과되어 개정된 유아교육법을 근거로 2020년 3월부터는 모든 사립 유치원 3,801개 원에 ‘사립 유치원 K-에듀파인’이 사용되고 있다.

마지막으로, 평가·감독 측면에서 살펴보면, 현재 매년 유치원 평가가 실시되고 있다. 유치원 평가는 유치원에 대한 국가수준의 평가시스템 구축을 통해 유치원 운영을 체계적·종합적으로 점검·모니터링함으로써 책무성 및 질적 수준을 제고하기 위해 도입·실시되었다[31]. 유치원 평가는 「유아교육법」 제19조에 법적 근거를 두고 있으며, 이에 따르면 교육감은 유아교육을 효율적으로 하기 위하여 필요하면 유치원 운영실태 등에 대한 평가를 할 수 있고, 교육부장관은 필요한 경우 각 시도 교육청의 유아교육 전반에 대한 평가를 실시할 수 있다고 명시되어 있다.

2007년에 전국 공·사립 유치원 100개 원을 대상으로 하여 시범평가를 실시한 후 2008년부터 본격적인 평가를 시행하고 있다. 2008년 1주기 평가가 시행된 이후

3년을 주기로 평가가 실시되었으며 현재 5주기 평가가 시행되고 있다. 교육부는 평가기본계획의 수립, 공통지표 제공, 평가위원 연수 지원 등을 전담하며, 평가주체는 시·도 교육청에서 ‘유치원평가위원회’를 구성하고 유치원 평가를 주관하여 실시하고 있다[32].

2016년부터는 유치원과 어린이집 평가 체계 통합방안 마련을 통해 통합된 지표로 유치원과 어린이집 평가를 실시하였고, 평가 결과는 유치원알리미에 개별 유치원 정보로서 공개되고 있다. 평가 영역 등급 공개는 시·도의 여건 등을 고려하여 교육감이 결정하되, 총평가 영역별 소견은 반드시 공개하도록 되어 있다. 평가 결과가 정부지원 등과는 연계되지 않지만 결과에 따른 시·도 교육청별 맞춤형 지원 또는 컨설팅이 시행된다.

평가 지표는 교육과정, 교육환경 및 운영관리, 건강·안전, 교직원의 4가지의 공통 지표로 구성되어 있다. 4주기 평가의 경우 “자체평가 → 현장평가 → 종합평가”로 3단계 평가되었으나, 5주기 평가는 “자체평가 → 서면평가”로 단계가 간소화되었으나 평가결과 환류에 관해서는 조직적이고 체계적인 후속 컨설팅 강화하여 공공성을 제고하고자 하였다.

### 1.3 공적 비용

교육 공공성의 실현을 위해서는 공적 비용이 충분히 투입되고 공평하게 배분되는 비용적 지원이 수반되어야 한다. 공적 비용의 충분성과 공적 비용의 공평성을 통해 우리나라 유아교육의 공공성이 “공적 비용” 요소를 충족하고 있는지 살펴볼 수 있다.

누리과정 도입 이전까지는 소득 하위 70% 이하 가구의 영유아에 대해서만 유아학비가 지원되었으나, 2012년 이후 누리과정이 도입되면서 2013년부터는 가구소득과 상관없이 모든 만 3~5세의 유아에게 유아교육비를 지원하고 있다. 2021년 누리과정 지원비는 전년 대비 유아 한 명당 월 2만원씩 인상하여 국·공립유치원은 월 8만원, 사립 유치원과 어린이집은 월 26만원의 유아 학비와 보육료를 지원받는다.

표 5. 2021년 유아학비 및 방과후과정비 지원액

구분	국·공립유치원	사립 유치원	어린이집
유아학비·보육료	80,000원	260,000원	260,000원
방과후과정비	50,000원	70,000원	70,000원

출처: 교육부, 2021학년도 유아학비 지원계획, 2021.

누리과정 시행 이후 유아교육에 투입되는 재정은 지속적으로 증가하였고, 누리과정 교육비 지원은 학부모의 유치원 이용비용 부담을 완화하는 효과가 있었으나, 여전히 학부모가 부담해야 하는 금액이 존재하고 있으며, 공적 비용으로 유아교육을 부담하는 실질적인 무상교육을 실현하였다고 보기는 어렵다. 보육실태조사 결과에 따르면 유치원의 월 이용비용은 2009년 229,300원에서 만5세 누리과정이 도입된 2012년에 193,800원, 2015년 130,500원으로 감소하였다가, 2018년에는 238,800원으로 크게 증가하였다. 누리과정 비용 지원은 순교육비·순보육비에 대해서만 이루어지고 있기 때문에, 여기에 포함되지 않는 특별활동비, 현장학습비, 교재비 등에 소요되는 추가비용 부담은 여전히 발생하고 있기 때문이다.

「유아교육법」 제25조 제3항에 각 유치원은 유치원 원비의 인상률이 직전 3개년도 평균 소비자 물가상승률을 초과해서는 안 된다고 명시되어 있고, 유치원 원비 인상을 상한제가 적용되고 있긴 하나 원비 자체의 상한액을 규제하고 있는 것은 아니다. 아래 [표 6]을 보면 설립유형별 유치원 이용비용 부담의 격차가 크고, 특히 사립 유치원을 중심으로 이용비용의 증가가 두드러지게 나타나고 있다.

표 6. 유치원 월 이용비용 추이

구분	2009년	2012년	2015년	2018년
전체	229,300원	193,800원	130,500원	238,800원
국·공립	64,600원	36,000원	29,700원	44,200원
사립	281,700원	241,400원	164,000원	321,300원

출처: 육아정책연구소, 전국 보육실태조사-가구조사보고, 각년도.

한편, 현재 정부가 지원하고 있는 누리과정 교육비는 유아 1인당 월 26만원으로 표준유아교육비에 훨씬 미치지 못하는 수준이다. 2017년에 산정된 표준유아 1인당 표준유아교육비는 월 486,000원으로, 공립유치원은 월 492,000원, 사립 유치원은 월 483,000원이다(박진아). 사립 유치원에 자녀를 보내는 학부모는 표준유아 교육비 대비 45.5%의 비용을 국가로부터 지원받고 있는 셈이다.

표 7. 표준유아 1인당 월평균 표준유아교육비(2017년)

구분		전체	공립	사립
표준 인건비	교원	260,000원	303,000원	244,000원
	직원	26,000원	12,000원	31,000원
	소계	286,000원	315,000원	275,000원
표준교육활동경비		59,000원	69,000원	55,000원
표준공동운영경비		141,000원	107,000원	154,000원
표준유아교육비총액		486,000원	492,000원	483,000원

출처: 박진아 외, 표준보육료와 교육비 산출 연구, 육아정책연구소, 2017.

### 1.4 공익

전술하였듯이, 교육 공공성 개념이 서술적 의미뿐만 아니라 규범적 의미도 갖고 있기 때문에, 한 개인이 잘 교육될 경우 그 교육의 혜택은 교육을 받은 개인뿐만 아니라 사회 전체에 영향을 미친다는 점에서 보면 교육은 그 자체가 공익이며 공공선이라고 이야기할 수 있다. 우리가 교육의 공공성을 주장할 때 상당 부분 이러한 의미의 교육의 공적 특성을 전제하고 있다[22]. 공공교육에서 도출되는 교육의 공공성이 '국가 관리'와 '평등성'으로 요약되지만 그것들은 단지 공공성 확보를 위한 필요조건일 뿐이며, 공공성은 거기에 관여하는 모든 개인의 이익을 공정하게 고려하는 데에서 확보된다[8]. 즉 국가교육의 제공자가 누구이든, 교육의 대상이나 내용이 무엇이든, 궁극적으로 교육을 통해 실현하고자 하는 가치나 목표가 공익을 지향하는 것일 때 교육의 공공성이 구현된다는 것이다.

학교는 공익을 목적으로 하는 비영리 기관이며, 법적으로 유치원은 유아교육을 위해 설립·운영되는 유아학교로 규정하고 있다. 그러나 일부에서는 사립 유치원을 개인의 자산으로 설립한 사유재산으로 인식하는 경향이 있었다. 최근 사립 유치원의 재무회계 기준을 국가가 정하도록 한 교육부령이 위헌이라고 제기된 헌법소원 심판에서 '사학기관 재무회계 규칙'이 사립 유치원 설립·경영자의 유치원 운영의 자유, 재산권을 침해하지 않는다는 헌법재판소 결정은 주목할 만하다.

개인이 설립한 사립 유치원 역시 사립학교법·유아교육법상 학교로서 공공교육 체계에 편입되어 그 공공성이 강조되고 공익적인 역할을 수행하며, 국가 및 지방자치단체로부터 재정지원 및 세제혜택을 받고 있다. 따라서 사립 유치원의 재정 및 회계의 투명성은 그 유치원에 의하여 수행되는 교육의 공공성과 직결된다. 심판대상



조항은 개인이 경영하는 사립 유치원의 실정에 맞는 재무·회계기준을 제시하고 이에 따르도록 함으로써 그 재정 건전성과 투명성을 확보한다. 이는 국가와 지방자치단체의 재정지원을 받는 사립 유치원이 개인의 영리 추구에 매몰되지 아니하고 교육기관으로서 양질의 유아교육을 제공하는 동시에 유아교육의 공공성을 지킬 수 있는 재정적 기초를 다지기 위한 것으로서 그 목적이 정당하다 (헌법재판소 2019. 7. 25. 2017헌마 1038, 1180(병합))

유아교육의 공공성 확보를 위한 공익의 강조가 사익의 무조건적인 희생을 의미하는 것은 아니며, 공공성을 논의하는 데 있어 “공익이란 무엇인가” 하는 점에 대해서도 정해진 기준이 존재하지 않는다. 공익의 문제는 지속적인 토론의 대상이 될 수밖에 없으며, 합리적인 담론을 통해 끊임없이 검증되어야 한다[11][22]. 유아교육의 공공성과 사립 유치원 설립·경영자의 재산권을 둘러싼 갈등에 대해 헌법재판소는 사립 유치원 역시 공공성이 강조되는 교육을 담당하는 사립학교법상 학교라는 점에서 국·공립학교나 다른 사립학교와 본질적 차이가 없다고 보았고, 최근 발생한 사립 유치원 사태를 유아교육의 공공성이 훼손되지 않도록 하기 위해서 교육부는 '유치원 공공성 강화 방안'을 마련하면서도 합리적인 절차를 거쳐 현실 상황을 반영한 정책적 해결방안을 협의하는 것이 바람직하다고 판단하였다.

### 1.5 참여성

교육 공공성 요소로서의 참여성은 학부모, 지역사회 등 공공의 참여가 민주적, 개방적으로 이루어지는 것을 의미하며, 공공에 대한 정보의 개방성을 포함한다. 유아교육의 참여성 수준은 학부모·지역사회의 참여구조 및 실태는 유치원 정보공시제도, 유치원 운영위원회 제도 등을 통해 살펴볼 수 있다.

먼저 정부가 유치원 정보공시제도를 추진한 이유는 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 유치원에 대한 정부의 지원은 계속해서 확대되고 있으나, 대부분의 사립 유치원이 비법인 형태로 운영되어 정보 공개, 재무회계규칙 등 최소한의 투명성 및 책무성 확보 장치가 미비하였다. 둘째, 학부모에게 필요한 유치원 정보가 부족하여 학부모의 유아교육기관 선택권이 제한되었다[33]. 이후

교육과학기술부는 유치원정보공시제도를 의무화하기 위하여 2011년 교육관련기관의 정보공개에 대한 특별법을 개정하였고, 구체적인 공시정보의 범위와 횟수 및 시기를 시행령 개정을 통하여 명시하였다. 그리고 다음 해인 2012년 9월부터 유치원 정보공시제도를 시행하였다. 유치원 정보공시제도 포털사이트인 유치원알리미를 개설하여 매년 1회 이상 전국 유치원의 주요 정보를 7개 항목 21개 범위, 어린이집은 7개 항목 38개 범위에서 공시하고 있다.

유치원알리미에 공시되는 유치원 관련 정보들은 총 7개의 항목으로 구성되어 있다. 항목들은 유치원 규칙·시설 등 기본현황, 유아 및 유치원 교원 등에 관한 사항, 유치원 교육과정 및 방과 후 과정 편성·운영에 관한 사항, 유치원 원비 및 예·결산 등 회계에 관한 사항, 유치원의 급식·보건관리·환경위생 및 안전관리에 관한 사항, 「유아교육법」 제30조부터 제32조까지의 시정명령 등에 관한 사항, 그 밖에 교육여건 및 유치원 운영상태 등에 관한 사항으로 구성된다. 2014년 11월에는 유아교육과 보육 통합의 일환으로 어린이집과 유치원의 정보공시 항목이 통합되었고, 어린이집·유치원 통합정보공시 서비스를 제공하고 있어 각 기관의 주요 공통정보를 비교하고 확인할 수 있다.

유치원 정보공시는 유치원 운영의 투명성을 높이고 유치원별 정보를 제공하여 학부모의 알 권리 및 선택권을 보장하며[34] 유아교육기관의 예산의 공정하고 효율적인 집행을 통한 유아교육의 질 제고의 효과를 부수적으로 기대할 수 있으며 공공성을 확보할 수 있는 제도라고 할 수 있다. 그러나 이 서비스는 사이트상의 연계만 이루어질 뿐 실제 어린이집과 유치원의 공시항목이 동일하지 않고 유치원은 유치원알리미로, 어린이집은 어린이집정보공개포털로 독립적으로 운영하고 있다[35]. 어린이집과 유치원의 정보갱신 주기가 달라 통합정보공시 사이트와 유치원알리미 사이트의 정보가 다르게 제공되는 경우도 있으며, 공개된 자료의 신뢰성, 공·사립 유치원 간의 공개 정보의 형평성 문제 등은 개선이 필요한 과제로 지적되고 있다[36].

다음으로, 유치원 운영위원회는 유치원 운영에 대한 학부모의 공식적 참여 통로로서 유치원 운영의 민주성·합리성·투명성을 제고하고, 유치원의 자율성과 책무성

을 강화하며, 유치원 운영에 관한 주요 사항을 교원 및 학부모가 심의 또는 자문하는 것을 목적으로 2010년부터 도입·운영되었다[33].

2010년에는 국립 유치원과 공립 단설 유치원에 우선 시범 설치하여 적용하였으며, 2012년 3월 21일 「유아교육법」 개정을 통하여 유치원 운영위원회 관련 조항을 신설하고 국·공립 유치원과 20인 이상 사립 유치원에서 운영위원회를 조직하고 운영하도록 하였다. 유치원 운영위원회는 그 기능에 있어서 설립유형별 차이가 있는데, 유치원 규칙의 개정, 유치원 예산 및 결산, 유치원 교육과정 운영 방법, 학부모 부담 경비, 유치원 급식, 방과후 과정 운영, 유치원 운영에 대한 제안 및 건의, 유아의 보건 및 안전 관리 등에 관한 사항에 대하여 국·공립유치원의 운영위원회는 심의하는 것으로 규정하고 있으나 사립 유치원에 설치된 운영위원회는 자문의 기능으로 한정하고 있다.

이후 2020년 1월 29일 법령 개정을 통하여 유치원 운영위원회 설치가 의무화되었다. 「유아교육법」 제19조의3(유치원운영위원회의 설치) 제1항에서 “유치원에 유치원운영위원회를 둘 수 있다”라는 문구가 “두어야 한다”로 바뀌었고, 제5항에 “제1항에 따른 유치원운영위원회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 회의록을 작성하고 이를 공개하여야 한다”는 조항을 신설하여 회의록 작성 및 공개 의무를 규정하였다.

## 1.6 공적 지식

유아교육의 교육내용적 측면에서 공공성이 구현되고 있는지의 여부는 유아교육과정이 공적 지식으로서 공통적인 내용을 가르치고 있는지, 즉 국가수준의 공통교육과정 현황을 통해 파악할 수 있다.

우리나라의 유아교육과정은 1969년 최초로 국가 수준 교육과정으로 제정·공포된 이후 9차례의 개정을 거쳐 「2007 개정 유치원 교육과정」으로 이어졌다. 이후 유치원에서는 유치원교육과정을, 어린이집에서는 표준보육과정을 운영하였으나, 이원화된 운영체제를 정비해야 할 필요성이 제기되었다. 2011년 5월, 유아교육·보육에 대한 국가의 책임을 강화하기 위해 5세의 유아교육과 보육 내용을 통합하여 일원화한 공통과정이 고시되었다. 교육과학기술부와 보건복지부는 2011년 9월

「5세 누리과정」을 ‘공통과정’으로 제정하여 고시하고 2012년 3월부터 유치원과 어린이집에 다니는 5세 모든 유아에게 공통으로 시행하였다. 누리과정 확대에 따라 「3-5세 연령별 누리과정」이 고시되어, 2013년 3월부터 시행되었다.

그러나 누리과정이 교육과정으로서의 체계를 갖추지 못했으며, 연령별로 교육내용을 제시하다보니 내용이 너무 많아 현장에서 실행하기에 부담이 되었고, 교사들이 고시문에 기초하여 교육과정을 재구성하기보다는 교사용지도서의 활동을 그대로 적용함으로써 현장의 다양성과 자율성이 사라지고 획일화되었다는 비판이 제기되었다[37][38]. 이러한 맥락에서 교육부는 2018년 ‘누리과정 개정 정책연구’를 추진하였으며, 2019년 5월 「2019 개정 누리과정(안)」 공청회가 있었고, 교육과정심의회와 행정예고를 거쳐 2019년 7월 24일 「2019 개정 누리과정」이 고시되었다.

「2019 개정 누리과정」의 성격에서는 누리과정을 ‘국가 수준의 공통 교육과정’으로 명시하고 있다. 이 점은 유치원과 어린이집에 다니는 3~5세 모든 유아가 편견이나 차별 없이 양질의 교육적 경험을 할 수 있음을 말한다[39]. 개정된 누리과정의 특징은 유아의 놀이가 중심이 되는 교육과정을 강조하고 유아의 놀이를 지원하기 위한 교사의 자율성을 증시하고 있다. 교사와 기관 차원에서는 누리과정 운영의 자율성을 가지면서도 국가 수준의 교육과정을 우선적으로 존중하여 운영해야 하는 책임감도 강화된다.

따라서 국가 차원에서는 누리과정이 현장에서 지속적으로 운영될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 해야 하는 의무가 있다 국가수준 교육과정과 교육과정 실행을 동일시해서는 안 되고, 교육과정 고시 및 개정에 따라 교육과정에 대한 이해를 돕고 실천적 문제들을 분석하고 운영의 적절성을 평가하는 연구와 작업이 수행되어야 한다. 왜냐하면 국가수준 교육과정이 각계의 의견을 수렴하고 공청회를 거쳐 개정, 고시된 구성원의 산물임에도 불구하고 그 인식과 관점, 해석과 적용 및 실행수준에 있어 다양한 차이를 보일 수 있고[40], 유아교사가 유아와 교실의 특성을 이해하여 국가 수준 교육과정을 교수상황에 맞게 재구성하는 것은 유치원 교사의 교육과정 운영에 대한 지식과 경험이 활용되는 전문적

인 업무[41]이기 때문이다.

## 2. 유아교육 공공성 확대를 위한 과제

유아교육 현황의 분석을 통해 향후 현재 우리나라 유아교육의 공공성 수준을 개선할 필요가 있는 정책적 과제를 아래와 같이 도출하였다.

첫째, 우리나라 유아교육기관 취원율은 지속적으로 증가하여 만3~5세 누리과정이 확대 시행된 2013년도부터는 90% 이상 수준을 유지하고 있어 우리나라 유아교육은 보편성을 실현하였다고 볼 수 있다. 다만 현재 누리과정이 의무교육이 아니므로 모든 만3~5세 유아들이 의무적으로 누리과정 교육을 받아야 하는 것은 아니기 때문에, 미취원 유아 및 기타 교육기관 이용 유아들에게도 적절한 교육지원 체계가 마련될 필요가 있다. 미취원 유아의 경우 부모교육 서비스의 확대 및 내실화가 이루어질 필요가 있고, 유치원·어린이집 외 교육기관을 이용하는 경우 아동의 발달상황을 고려한 적절한 교육과정이 운영되는지 점검할 필요가 있다.

둘째, 공적 관리 측면에서 국가의 공적 역할과 책임을 강화하기 위해 공공성을 기반으로 하는 유아교육기관의 확충이 필요하다. 2020년 기준 유치원 원아수는 국·공립 29.2%, 사립 70.8%로 국·공립에 비해 2배 이상의 유아들이 사립 유치원에 재원하고 있는 상황이므로, 정부가 계획했던 “국·공립유치원 취원율 40% 달성” 정책의 신속한 추진이 요구된다. 공영형 유치원, 협동조합형 유치원 등 국·공립 유치원 운영 모델을 다양화하여 국·공립 유치원의 질을 개선하고 사립 유치원의 공공성을 높여 장기적으로는 공공성이 강화된 유아학교 시스템을 구축해야 한다. 또한 K-에듀파인 시스템의 안정적인 정착을 위해서는 사용자 교육 및 원격지원, 업무 매뉴얼 개발 등 상시 지원체계를 강화하여 운영하고, 영세한 소규모 사립 유치원을 대상으로 회계시스템 인력 인건비 지원 등도 고려되어야 할 것이다.

셋째, 공적 비용 측면에서 누리과정 교육비 지원은 학부모의 경제적 부담 완화 효과가 있었다. 그러나 최근 다시 부담비용이 증가하고 있으며 설립유형별로 이용비용 격차가 크게 나타나고 있으므로, 실질적인 무상교육이 이루어질 수 있는 방안이 필요하다. 누리과정 재정을 지속적으로 확대하는 것이 바람직하나, 한정된

재원을 고려하여 재정의 효율적 운영이 요구된다. 양질의 유아교육을 위해서는 표준유아교육비를 반영하여 추가로 소요되는 재정 규모의 추정이 필요하다.

넷째, 공익의 측면에서 이러한 관점에서 볼 때, 사립 유치원 역시 공공성이 강조되는 교육을 담당하는 사립 학교법상 학교라는 점에서 국·공립학교나 다른 사립학교와 본질적 차이가 없으며, 유아교육의 공공성이 훼손되지 않도록 하기 위해서 사립 유치원에 대한 관리 감독이 강화되어야 한다.

다섯째, 참여성의 측면에서는 유치원운영위원회의 내실화 및 기능강화가 요구된다. 2020년 1월 유아교육법 개정을 통해 학교운영위원회 설치에 대한 재량규정이 강행규정으로 변경됨에 따라 제도적으로 학부모의 의견이 유치원 운영에 반영될 수 있는 길이 안정적으로 보장되었다[3]. 그러나 아직까지는 초·중등학교에 비해 활성화되지 못한 측면이 있다. 따라서 국·공·사립 유치원의 다양한 특성에 근거한 매뉴얼 개발, 사례 공유를 통한 정보 제공, 컨설팅 지원 등의 구체적인 정책 실행이 필요하다. 또한 유치원 운영의 공공성 강화를 위해 사립 유치원의 경우 구체적인 예·결산서 제공, 회의록 공개 의무 등 운영위원회의 실질적 자문 역할을 강화하고, 운영위 미운영 또는 부실 운영 시 시정조치 등 행정 제재가 추진될 필요가 있다.

여섯째, 공적 지식의 측면에서 「2019 개정 누리과정」은 ‘국가 수준 공통 교육과정’으로서 유치원과 어린이집에 다니는 3~5세 모든 유아가 편견이나 차별 없이 양질의 교육적 경험이 가능해졌다는 의미를 가진다. 개정 누리과정의 효과적 실행을 위해서는 유치원과 어린이집 교사의 유아교육·보육과정 역량 강화를 위한 지원이 필수적이라 할 수 있다. 개정 누리과정의 의미를 교사들이 이해하고 적용할 수 있도록 현장 사례 및 구체적인 실행지원 자료 개발이 이루어짐과 동시에 지속적인 교사연수도 병행될 필요가 있다.

## V. 결론

영유아 교육과 보육에 대한 높은 관심과 막대한 예산 투입에도 불구하고 현재 저출산이 심각한 사회적 문제

로 부각되고 있다. 유아교육 정책을 국가적 차원에서 바람직한 방향으로 이끌어갈 다각적인 노력이 이루어져야 하며, 이를 위해 유아교육 공공성 정책 전반에 대한 재검토가 필요한 시점이다.

본 연구는 교육 공공성의 개념적 요소에 비추어 현재 유아교육의 현황을 짚어보고, 향후 유아교육 발전을 위한 정책적 과제들을 도출하기 위해 수행되었다. 교육 공공성의 공통 요소를 ①보편성(기회균등), ②공적 관리, ③공적 비용, ④공익(공동선), ⑤참여성(민주성), ⑥공적 지식(공통 내용)의 6개의 영역으로 나누어 각 영역별로 현재 유아교육 공공성의 수준을 살펴보았다.

분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 교육의 공공성 요소를 준거로 하여 살펴본 우리나라의 유아교육 정책은 누리과정 도입 등 유아교육의 공공성을 강화하는 방향으로 추진되어 왔다. 유아교육기관 수 증가, 유아학비 보편 지원, 공통교육과정 운영 등 접근성과 보편성은 확대되었으나, 유치원 운영의 투명성과 유아교육의 질 관리를 보장할 수 있는 제도와 정책 보완이 필요하다. 둘째, 유아교육 공공성 확대를 위한 정책적 과제는 이제까지 유아교육 공공성의 양적인 확대가 이루어졌다면, 앞으로는 질적인 측면의 기능강화에 초점을 둔 정책방향의 재설정이 요구된다고 하겠다.

#### 참 고 문 헌

- [1] 최윤경, 염혜경, *해외 주요국의 유치원 재정지원 관리 체계 연구*, 육아정책연구소, 2017.
- [2] 표이정, 고진호, “민관협력체제 구축을 통한 유아교육의 공공성 제고 방안,” *인문사회* 21, 제21권, 제3호, pp.1005-1018, 2021.
- [3] 엄문영, 최예슬, “공교육의 관점에서 본 한국 유아교육 체제 분석교원교육, 제37권, 제2호, pp.389-415, 2021.
- [4] 송기창, 김병주, 김용남, 나민주, 남수경, 엄문영, 오범호, 우명숙, 윤홍주, 이선호, *2017 교육재정백서*, 한국교육개발원, 2018.
- [5] 정성수, 이현수, “Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 ‘유치원 3법’ 정책형성과정 분석,” *학습자중심교과교육연구*, 제21권, 제3호, pp.497-521, 2021.
- [6] 임의영, “공공성 연구의 풍경과 전망,” *정부학연구*, 제24권, 제3호, pp.1-42, 2018.
- [7] 남수경, 박주병, 강병수, “고등교육의 공공성과 국립대학의 역할에 대한 국민의 인식,” *담론* 201, 제21권, 제3호, pp.87-127, 2018.
- [8] 이종태, “‘교육의 공공성’ 개념의 재검토 -공공성 논쟁의 분석과 개념의 명료화를 위한 논의-,” *한국교육*, 제33권, 제3호, pp.3-29, 2006.
- [9] 조한상, “공공성과 공공복리,” *영남법학*, 제26권, pp.71-97, 2008.
- [10] 손지아, “사회복지에서 공공성개념과 기준에 대한 재검토,” *비판사회정책*, 제62권, pp.131-155, 2019.
- [11] 임의영, “공공성의 개념, 위기, 활성화의 조건,” *정부학연구*, 제9권, 제1호, pp.23-50, 2003.
- [12] 김철, “공공성 담론의 재정립 필요성: 이명박 정부의 정부조직 개편안을 중심으로,” *한국행정학회 학술발표논문집*, pp.1-18, 2008.
- [13] 백완기, “한국행정과 공공성,” *한국사회와 행정연구*, 제18권, 제2호, pp.1-22, 2007.
- [14] 조대엽, “현대성의 전환과 사회 구성적 공공성의 재구성 -사회 구성적 공공성의 논리와 미시공공성의 구조-,” *한국사회*, 제13권, 제1호, pp.3-62, 2012.
- [15] 고재권, “행정에서의 공공성에 대한 재고 -공공서비스의 전달체계를 중심으로-,” *한국거버넌스학회보*, 제21권, 제2호, pp.161-181, 2014.
- [16] 이진권, *대학의 공공성 담론 및 효율성 분석*, 서울대학교 대학원, 박사학위논문, 2021.
- [17] 주현정, 김용득, “공공성 담론으로 보는 돌봄서비스,” *한국사회복지행정학*, 제20권, 제2호, pp.233-262, 2008.
- [18] 소영진, “행정학의 위기와 공공성 문제,” *정부학연구*, 제9권, 제1호, pp.5-24, 2003.
- [19] 양성욱, *사회서비스의 공공성 실현에 관한 연구 -사회서비스 바우처 제공기관에서의 공공 가치 실현-*, 가톨릭대학교 대학원, 박사학위논문, 2015.
- [20] 김성미, 김은혜, “사회서비스 공공성 개념의 재구조화 쟁점과 과제,” *한국콘텐츠학회논문지*, 제20권, 제9호, pp.628-637, 2020.
- [21] 김용득, “공공성 담론과 사회서비스 원리의 대화 -지역사회복지기관 리포지셔닝을 위하여-,” *한국사회복지행정학회 학술대회 자료집*, pp.3-30, 2018.
- [22] 나병현, “공교육의 의미와 교육의 공공성 문제,” *한국교육*, 제29권, 제2호, pp.549-572, 2002.
- [23] 이진권, “대학에 대한 정부 재정지원의 논리 탐색 :국

회 상임위원회에서 나타난 고등교육의 공공성 담론 분석,” 한국교육재정경제학회 학술대회 자료집, pp.31-57, 2020.

[24] 이병환, “신자유주의 교육개혁의 성격과 평가,” 한국교육, 제29권, 제2호, pp.33-55, 2002.

[25] 나병현, “교육개혁의 신자유주의적 성격 :오해와 이해,” 아시아교육연구 제4권, 제2호, pp.293-310, 2003.

[26] 박청미, “교육 공공성 개념과 교육제도의 변화,” 교육사상연구, 제21권, 제3호, pp.159-180, 2007.

[27] 노석준, 문승태, 장선철, *교육연구방법 및 통계*, 동문사, 2008.

[28] 백일우, 정한나, “국내 사교육 문헌 분석,” 교육과학연구, 제44권, 제4호, pp.1-39, 2013.

[29] 신현석, 이주영, “교육공공성 연구동향 분석: 키워드 네트워크 분석의 적용,” 교육정치학연구, 제27권, 제3호, pp.129-163, 2020.

[30] 신차균, “학교교육의 공공성, 공교육 그리고 학생의 이익 고려,” 한국교육, 제26권, 제2호, pp.67-93, 2006.

[31] 장명림, *국가수준의 유치원 평가 체계화 연구*, 육아정책연구소, 2010.

[32] 류민정, “유치원 및 어린이집의 평가제도 개선방안: 유보통합의 관점에서,” 입법과 정책, 제6권, 제1호, pp.219-252, 2014.

[33] 교육과학기술부, *유아교육 선진화 추진 계획*, 교육과학기술부, 2010.

[34] 권민경, 김문정, *유아교육정책의 성과와 과제*, 육아정책연구소, 2012.

[35] 최일선, “유치원정보공시에 대한 유치원교사의 인식,” 한국교육문제연구, 제34권, 제2호, pp.91-111, 2016.

[36] 최은영, 김정숙, “학부모의 유치원 정보공시 사이트 이용 실태 및 요구,” 유아교육연구, 제34권, 제3호, pp.291-312, 2014.

[37] 김은영, “유아교육 선진화 정책의 성과와 과제,” 육아정책포럼, 제34권, pp.14-23, 2019.

[38] 김은영, 최은영, “유치원 운영위원회 실태 및 개선 방안,” 미래유아교육학회지, 제19권, 제4호, pp.389-411, 2012.

[39] 교육부, 보건복지부, *2019 개정누리과정 해설서*, 2019.

[40] 김영옥, “국가수준 유아교육과정 변천과 개정 누리과

정의 과제 탐색,” 열린유아교육연구, 제25권, 제2호, pp.75-103, 2020.

[41] 이소정, 양지애, “유아교사의 교육과정 재구성 경험을 통해 알아본 자율성의 의미,” 유아교육연구, 제39권, 제2호, pp.565-592, 2019.1.

[42] 양미선, 정주영, 임지희, *어린이집 및 유치원 운영의 공공성 제고를 위한 정책방안*, 육아정책연구소, 2013.

[43] 백선희, *보육의 공공성 강화를 위한 정책방안*, 한국보건사회연구원, 2011.

[44] 유희정, 김은설, 유은영, *육아지원기관의 공공성 제고 방안 연구*, 육아정책개발센터, 2006.

[45] 이대균, “유아교육 및 보육의 공공성과 책무성 확립 방안,” 인문논총, 제22권, pp.111-130, 2005.

[46] 김병주, 김성기, “사립유치원의 운영현황과 공공성 증진방안 연구,” 교육행정학연구 제24권, 제2호, pp.349-370, 2006.

[47] 우명숙, 박경호, 전홍주, “사립유치원 재정운영 현황 분석을 통한 재무 회계 규칙 제정기준 탐색,” 유아교육연구, 제33권, 제1호, pp.5-30, 2013.

저 자 소 개

김 효 진(Hyo-Jin Kim)

정회원



- 2008년 2월 : 숙명여자대학교 교육학과(문학사)
- 2010년 2월 : 숙명여자대학교 교육학과(교육학석사)
- 2017년 8월 ~ 현재 : 울산연구원 전문연구원

〈관심분야〉 : 교육행·재정, 교육정책