

보도자료



KIHASA
한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

<https://kihasa.re.kr>

보도내용	□ 보건복지 이슈애포커스 제443호 발간 한국의 교육복지사업 현황과 과제
분량	총 6매(표 2종 포함)
배포일시	2024년 1월 8일(월)
보도일시	즉시

팬데믹 이후 아동 간 학습 격차 커졌지만 교육복지 개념은 여전히 모호해

- 코로나19 팬데믹 이후 교육환경 악화되고 사회·경제적 불평등 심화돼 학습격차 커져
- 교육당국은 선별 지원과 보편 지원 동시 추진...교육복지 개념 모호해 교육복지사업 파악이 쉽지 않아
- 수혜 대상에 따른 서비스 내용의 불명확성은 수혜자 중복 지원과 취약계층에 대한 복지 사각지대 발생의 원인이 될 수 있어 조속한 수정과 보완 필요

※ 이 자료는 한국보건사회연구원에서 수행한 학술연구 결과이며, 국가승인통계가 아님을 밝히둡니다.

※ 이 글은 나원희 외(2022), 『중앙 및 지방정부의 교육복지지출 분석』 보고서의 일부 내용을 수정·보완·재구성하여 작성한 것입니다.

- 한국보건사회연구원(이하 ‘보사연’, 원장 이태수)이 『보건복지 이슈애포커스』 제 443호 ‘한국의 교육복지사업 현황과 과제’를 발간했다. 연구책임자는 사회보장재정 데이터연구실 나원희 부연구위원이다.
- 나 부연구위원은 “코로나19 팬데믹 이후 아동 간 학습 격차가 심화되어 사회문제로 대두되었다.”면서, “재난 상황에서는 개인이 처한 환경과 사용 가능한 자원의 차이가 일상에서보다 더 크게 영향을 주는데, 특히 취약계층 학생에게 열악한 사회·경제적 배경이 중첩되면서 사회적 불리함이 더욱 가중되었을 가능성이 높다.”고 말했다.
- 그는 “교육 격차 해소를 위해 교육복지의 역할이 매우 중요하다. 교육당국은 취약계

층에 대한 교육복지의 필요성을 인식하고 무상교육 확대, 저소득층 학습특별 지원, 돌봄 및 방과후학교 확대 등 선별 지원과 보편 지원을 동시에 추진하고 있지만, 교육 복지 개념의 모호성으로 인해 교육복지사업을 정확히 파악하기가 쉽지 않은 상황이다.”고 강조했다.

□ 그는 “이 글에서는 시대와 연구자에 따라 달리 정의되어 온 교육복지의 개념을 정리하여 명확히 한 후, 중앙정부와 지방정부에서 각각 시행하고 있는 교육복지사업을 총체적으로 분석하고자 한다.”고 밝혔다.

■ 아래는 이슈엔포커스에 실린 주요 내용 요약이다.

주요 내용

- 코로나19 팬데믹 이후 교육환경의 악화와 사회·경제적 불평등의 심화로 학습 격차가 더욱 심화되는 것을 막기 위해서 교육복지의 역할이 더욱 강조되고 있음.
- 교육은 재난 상황에서 개인이 처한 환경, 사용 가능한 자원 등의 차이로 인해 불리한 상황에 처하지 않아야 하며, 학생을 포함한 학교 밖 청소년 누구에게나 공평한 교육 기회가 주어질 수 있도록 필요한 교육복지사업을 마련하여 실질적으로 지원해야 할 것임.
- 이 글은 교육복지 관련 법령 및 지방자치단체의 조례 등에서 제시하는 교육복지 개념을 정리하여 명확히 하고, 중앙정부와 지방자치단체, 교육청의 세부사업을 총체적으로 분석하여 한국의 교육복지 실태와 개선 과제를 제시하고자 함.

◇ 교육복지 개념 정리

□ 선행연구 검토

〈표 1〉 국내외 선행연구에서의 교육복지 개념

구분		교육복지 개념
선행연구	국내	1. 교육과 복지의 관계 분석을 통한 개념화 - 교육의 내용 안에 복지 개념이 내재되어 있다는 관점 - 교육복지를 사회복지의 한 영역으로 간주 - 교육 자체를 사회복지의 한 구성 요소로 바라보는 시각 2. 대상에 따른 개념화 - 취약계층을 대상으로 한 선별 지원(협의) - 모든 학생을 대상으로 한 보편 지원(광의) 3. 현실적 필요주의 관점에 따른 개념화 - 최근 연구에서는 현실적 필요주의 관점에 따라 교육복지를 개념화함 - 교육복지와 사회복지를 구분하기 위해 교육복지 개념을 “학교를 중심으로”, “정규 교육과정과의 직접적인 연관”으로 규정함
	국외	

선행 연구	1. OECD 국제기구 - 교육복지라는 용어는 없으며, 유사한 의미로 '형평성(equity)'이 있음 - 보다 공평한 사회를 만들기 위해서는 모든 개인이 사회적 배경, 출신, 성별 등에 상관없이 동등한 학습 기회에 접근할 수 있어야 하며, 신체적 장애, 학습 곤란, 사회적으로 불리한 상황에 처한 학생들은 특별한 도움을 받아야 함 - 유아교육·보육, 성인 학습을 중요한 정책 영역으로 간주함 - OECD의 교육비 조사는 교육기관 안(형식교육, 학교)에 집중하는 반면, 사회복지지출(SOCX: Social Expenditure Database)은 불리한 환경에 처한 개인과 가족에게 집중함 2. 해외 사례 - 영국, 프랑스는 교육복지와 사회복지로 구분함 - 독일, 핀란드, 일본은 교육과 복지를 구분하지 않고, 사회복지정책 안에 교육정책을 포함함
-------	--

자료: 나원희, 김민희, 류아현, 고재아, 이진아, (2022). 중앙 및 지방정부의 교육복지지출 분석, pp. 21-52의 내용을 요약함.

□ 관련 법령 검토

- 「헌법」과 「교육기본법」은 교육복지를 실현하기 위한 규범이자 근거가 됨
- 교육복지 관련 법제는 학교교육을 중심으로 하는 교육 관련 법령뿐만 아니라 아동·청소년, 근로자 등을 대상으로 하는 일반 사회복지 관계 법령에 산재되어 있음.
- 이러한 상황에서 현재 대부분의 지방자치단체와 시도교육청은 각각 포괄적인 조례를 제정하여 교육복지 관련 사업을 지원하고 있음.

□ 교육복지 개념

- 사회복지와 구별되는 교육복지의 특징은 ‘학교’를 중심으로 ‘정규 교육과정과 직접적으로 연관’이 되는 내용이라는 것이며, 대상에 대해서는 선별주의와 보편주의를 구분하는 대신 적절히 혼용하는 관점에서 교육복지를 정의함.
- ‘교육복지’는 사회 모든 구성원의 교육적 욕구를 충족시키고, 특히 교육소외계층 또는 교육취약계층에게 교육 기회를 확충하는 것으로 정의됨. 이는 이봉주, 우명숙(2014), 엄문영 외(2014)가 현실적 필요주의적 관점에서 정의한 교육복지 개념과 같음.

◇ 교육복지사업 분석 기준 및 방법

□ 분석 방법 및 자료

- 중앙정부(열린재정, dBrain 시스템), 지방자치단체(지방재정365, e-호조시스템), 지방교육자치단체(지방교육재정알리미, K-edufine 시스템)에서 공시하고 있는 2022년 예산서와 사업 설명 자료를 참고하여 분석함.
- 코로나19로 인해 최근 교육복지사업이 기존과는 다른 양상을 보이는 점을 고려하여, 2019년 이후 정상 등교가 가능했던 2022년도 국회 확정 예산 자료를 활용함.
- 중앙정부에 대해서는 교육 분야의 주무 부처인 교육부를 대상으로 하며, 지방자치단체와 교육청에 대해서는 다른 시도와 비교해 자료가 충분하고 체계적으로 정리되어 있는 서울시를 대상으로 선정하여 분석함.

□ 교육복지사업 선정 기준과 제외 영역

- 선정 기준으로는 유아동부터 성인까지를 포괄하고, 국민 기초교육 수준 보장(의무교육제도, 유아교육 기회 확대 등) 사업, 경제적·지역적 격차에 따른 교육 기회 불평등 방지 관련 사업, 교육 부적응 및 불평등 해소를 위한 사업을 포함함.
- 제외 영역은 행정비용 성격의 사업, 교육환경 개선 사업으로 신·증축, 노후 시설 개축·리모델링 사업, 시스템 구축·운영 등 정보화 사업, 지방채 상환 및 리스료와 예비비 및 기타임.

□ 교육복지사업 유형화

〈표 4〉 교육복지사업 분석틀에 따른 유형화(A-B-C-D 유형)

구분	교육복지사업		수혜 대상	OECD 기준
	선별	보편		
학교 안 '교육기관 안'	A	B	성인	교육비 영역
			대학생	
			초중고 학생	
			취학 전 아동	
학교 밖 '교육기관 밖'	C	D	성인	사회복지지출(SOCX) 영역
			대학생	
			초중고 학생	
			취학 전 아동	

자료: 저자 작성.

- ① 교육서비스 제공자의 위치에 따라 학교 안과 학교 밖 교육으로 구분하고 ② 선별적 지원(특정 조건 및 대상)과 보편적 지원을 구분하며 ③ 수혜 대상을 취학 전 아동부터 성인까지를 범위로 하여 구분함.
- A 유형은 학교 안-선별 사업, B 유형은 학교 안-보편 사업으로 교육복지 영역이며,

- C 유형은 학교 밖-선별 사업, D 유형은 학교 밖-보편 사업으로 사회복지 영역임.
- 단, OECD 사회복지지출(SOCX: Social Expenditure Database) 조사의 정의에 따르면, 취학 전 아동에 대한 보육·교육비(빚금 친 부분)는 교육복지이면서 동시에 사회복지에도 해당함.
 - 취학 전 아동에 대한 보육·교육은 사회복지지출(SOCX) 조사에서는 사회복지 영역에 포함하며, OECD의 교육비(EAG: Education at A Glance) 조사에서는 영유아 교육 단계의 교육 영역에 포함함.

※ OECD는 국가 간 사회정책 프로그램의 비교·분석을 용이하게 하기 위해 1990년대 초부터 OECD 사회복지지출(SOCX)을 개발하여 운용 중이며, 사회지출(Social Expenditures)에 대해 “사회·경제적으로 불리한 환경에 처한 개인과 가족을 지원하기 위하여 공공이나 민간기관이 제공하는 급여(benefits) 또는 재정적 지원(financial contributions)”으로 정의하고 있음.

◇ 교육복지 현황 및 분석 결과

- 교육부의 교육복지사업은 주로 학교 안-선별 지원(A 유형)과 학교 안-보편지원(B 유형)에 집중되어 있음.
 - A 유형의 대표적인 사업은 고등교육에 대한 맞춤형 국가장학금 지원이며, B 유형 사업에는 유아교육비·보육료 지원, 고등학교 무상교육이 해당됨.
 - 교육부의 학교 밖-선별 지원(C 유형)으로는 고교 취업 연계 장려금 지원과 평생교육바우처 지원 사업이 있음. 학교 밖-보편 지원(D 유형) 사업에는 한국형 온라인 공개강좌 콘텐츠 개발 및 활용 활성화 사업이 있음.
- 서울시교육청은 「서울특별시교육청 교육복지 기본 조례」에 따라, “모든 학생들”에게 “일정한 교육을 받을 수 있는 기회를 제공”하는 것을 목적으로 하고 있어 대부분의 교육복지사업이 학교 안-보편 지원(B 유형) 사업인 것을 알 수 있음.
- 서울시는 교육복지사업에서 학교 밖-보편 지원(D유형)이 많은 것으로 분석됨. 지방자치단체는 교육 분야 외에 공공질서 및 안전, 일반공공행정, 사회복지 등 다양한 사무를 담당하므로 교육 분야를 주 담당으로 하는 교육부, 교육청의 수치와 단순 비교해서는 안 됨.

※ 교육청과 지방자치단체는 서울특별시교육청과 서울특별시청(본청과 기초자치단체)을 중심으로 분석함. 이는 17개 시·도와 226개 지방자치단체의 세부사업이 통일되어 있지 않아 주어진 연구 기간 내에 정밀한 분석을 하기 어려울 것으로 판단되어 교육재정의 규모가 크고 체계적으로 사업 설명 자료와 기본계획 등이 공개되어 있는 서울시를 분석 대상으로 선택한 것임.

◇ 결론 및 제언

○ 코로나19 팬데믹 이후 학생·청소년의 교육 격차는 매우 심각한 상황임. 격차 심화 방지를 위해서는 기존의 교육복지사업 이외에 사회·경제적으로 불리한 교육 환경에 있는 학생·청소년을 대상으로 한 추가 지원 제도가 시의성 있게 시행되어야 함.

- 분석 결과, 교육부 사업은 대부분 ‘학교 안’ 교육복지사업이었으며, 특히 유아 및 초중등교육에는 보편적 지원(B 유형), 고등교육(대학)에는 선별적 지원(A 유형) 사업을 추진하는 것으로 분석됨.
- 시도교육청 역시 ‘학교 안’ 교육복지사업이 많았으며, 특히 무상급식사업 등과 같은 보편적 지원(B 유형) 사업에 중점을 두는 것으로 나타남. 반면, 지방자치단체에서는 ‘학교 안’보다는 ‘학교 밖’ 청소년을 대상으로 하는 방과후활동 지원 사업, 영유아 보육료 지원 등의 학교 밖-보편 지원(D 유형) 사업이 주로 추진되는 것을 확인함.
- 다른 유형과 비교하여 학교 밖 취약계층을 대상으로 하는 선별적 지원 사업(예를 들어 성인 대상 대안교육, 문자해독교육 등)인 C 유형은 중앙정부, 교육청, 지방자치단체에서 모두 상대적으로 지원이 매우 적은 것으로 나타남. 학교 밖-선별 지원(C 유형)에 대해서는 중앙정부 및 지방자치단체, 교육청 모두 관심을 가지고 사회·경제적 취약계층 및 교육취약계층을 대상으로 하는 교육복지사업을 적극적으로 확장할 필요가 있음.

○ 이 글은 교육복지에 대한 개념을 명확히 하고, 중앙·지방정부, 교육청에서 추진하는 교육복지사업을 총체적으로 분석하는 데 의의가 있음.

- 다만, 교육복지사업을 분석하는 과정에서 중앙정부와 지방자치단체 간 교육복지사업의 프로그램 체계가 상이하여, 분석 과정이 매우 복잡하였고 정확성을 높이는 데 한계가 있었음.
- 지방자치단체 프로그램 체계에서는 청소년 사업이 노인·청소년 부문으로 되어 있는데, 이는 노인과 청소년 각각에 대한 돌봄사업이 확대되고 있는 현 상황에서 수혜 대상에 따른 서비스 내용의 혼란을 야기할 수 있음.
- 수혜 대상에 따른 서비스 내용의 불명확성은 재정정책 모니터링을 방해하고, 수혜자에 대한 중복 지원 혹은 취약계층에 대한 복지 사각지대를 발생시키는 원인이 될 수 있으므로 조속히 수정·보완할 필요가 있음

※ 이슈엔포커스 제443호 원문 보기

<http://repository.kihasa.re.kr/handle/201002/44205>