연구보고 RR 2019-12

교육복지정책 평가 및 개선과제

KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

연구책임자 이 희 현

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

연구보고 RR 2019-12

교육복지정책 평가 및 개선과제

연구책임자 **이희현**(한국교육개발원)
공동연구자 **황준성**(한국교육개발원)
유경훈(한국교육개발원)
정동철(한국교육개발원)
이주하(동국대학교)
김성기(협성대학교)
연구원 **오상아**(한국교육개발원)

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

머 리 말

사회·경제적 양극화로 인한 교육격차 및 교육 불평등이 날로 심각해지고 있는 상황에서 교육의 형평성 실현이 그 어느 때보다 절실히 요구되고 있습니다. 그간의 교육복지정책은 모든 학생에게 공평한 교육기회를 제공하는 한편 교육취약집단에 대한 교육지원을 강화하고, 대도시 취약지역 및 농사어촌지역 등 교육여건의 불평등을 해소하기 위한 노력을 지속적으로 추진해 오고 있으나 교육복지 대상의 중복 및 사각지대, 공급자 위주의 정책설계로 인한 학교현장 및 교원의 부담 및 피로도 증가, 교육재정에 대한 압박 및 교육복지재정 위축 등 다양한 한계와 문제점이 제기되고 있는 것도 사실입니다.

이에 본 연구에서는 그간에 추진되어온 국가차원의 교육복지정책을 현시점에서 총괄적으로 평가하여 향후 교육복지정책의 방향을 정립하고 새로운 정책 개발을 위한 개선과제를 도출하고자 하였습니다. 특히, 개별적인 교육복지정책사업에 대한 단편적인 효과 분석이 아닌 정부별 교육복지정책의 지향점 및 정책목표, 정책대상, 정책수단, 정책성과 및 영향 등에 대한 총괄적인 평가를 통해 그 개선과제를 도출하고 구체적인 개선방안을 모색하고자 노력하였습니다. 아울러 공급자 주도의 교육복지정책 설계가 아닌 학습자 중심의 교육복지를 실현하기 위한 방안과 개별적인 교육복지정책사업 및 프로젝트가 아닌 일상적인 학교활동 및 경험을 통해 자연스럽게 교육복지가 실현될 수 있는 방안을 찾고자 하였습니다. 본 연구결과가 향후 교육복지정책의 방향 및 정책 개발은 물론 국가차원의 교육복지 마스터플랜 수립에 기여할 것이라 기대합니다.

마지막으로 본 연구가 소기의 성과를 거둘 수 있도록 도와주신 학계 및 현장전문가, 시·도교육청 담당자, 학교의 선생님과 학부모 여러분께 깊이 감사드립니다. 끝으로 본 연구를 성실하게 수행한 연구진의 노고에 감사드립니다.

2019년 12월

한국교육개발원

원장 반 상 진

연 구 요 약

사회·경제적 양극화로 인한 교육격차와 교육 불평등 현상이 심화되는 가운데 교육의 형평성 실현을 위한 정책적 노력이 요구되고 있다. 이에 본 연구에서는 그간에 각 정부별로 추진되어 온 교육복지정책을 현시점에서 총괄적으로 평가하여 향후 교육복지정책의 방향 정립과 새로운 정책 개발을 위한 개선과제를 도출하고자 하였다. 이에 터해 첫째, 교육복지정책에 대한 평가결과는 어떠한 특징을 가지는가, 둘째, 교육복지정책은 어떻게 개선되어야 하는가를 주요 연구문제로 삼았다.

이와 같은 연구문제를 해결하기 위해, 우선 문헌 및 관련 자료 분석을 통해 교육복지정책 현황 및 추진경과를 분석하고, 교육복지정책 평가를 위한 이론적 분석과 전문가 의견조사를 통해 평가모형을 설계하였다. 이를 토대로 전문가집단토론회(FGD)를 활용하여 정부별 교육복지정책에 대한 평가를 실시하였으며 설문조사를 활용하여 대표적인 교육복지정책사업과 교육복지정책 추진과제에 대한 평가를 실시하였다. 또한 델파이조사를 통해 교육복지정책의 주요 성과 및 한계를 분석하여 향후 교육복지정책의 비전 및 추진목표를 도출하고 개선과제를 탐색하였다. 최종적으로 교육복지정책에 대한 종합평가 결과와 델파이조사 결과에 터해 교육복지정책의 구체적인 개선방안을 모색하였다. 본 연구의 결과는 향후 교육복지정책 방향 정립 및 정책 개발은 물론 국가차원의 교육복지 마스터플랜 수립에 기여할 것으로 기대된다.

본 연구의 각 장별 주요 목적 및 구성을 요약하면 다음과 같다. 먼저 Ⅰ장에서는 연구의 필요성 및 목적, 연구내용 및 방법, 연구 범위 및 제한점 등 연구개요를 소개하였고, Ⅱ장에서는 교육복지정책 평가에 앞서 각 정부별 교육복지정책의 흐름 및 경향성을 파악하기 위해 교육복지정책의 현황과 추진경과를 분석하였다. Ⅲ장에서는 교육복지정책 평가모형 설계를 위한 선행연구 분석 및 이론적 논의를 통해서 교육복지정책 관련 주요 쟁점 분석, 교육복지정책의 재개념화, 교육복지정책 평가모형 설계가 이루어졌다. 이를 토대로 Ⅳ장과 Ⅴ장에서는 교육복지정책 평가를 위한 질적 및 양적 자료 수집 및 분석이 이루어졌으며 각각의 평가결과에 터한 환류 및 시사점이 도출되었다. 또한 Ⅵ장에서는 교육

복지정책의 개선과제 탐색을 위해 교육복지정책의 주요 성과 및 한계 분석, 향후 교육복지정책의 비전과 목표, 향후 교육복지정책의 개선방향 및 원칙과 함께 교육복지정책의 개선과제가 도출되었다. 마지막 Ⅶ장에서는 결론적으로 교육복지정책의 종합평가와 교육복지정책의 개선방안이 모색되었다.

〈표〉 본 연구의 구성

구분	주요 목적	주요 연구내용	주요 연구방법
Ⅰ장	【서론】 연구의 개요 소개		
Ⅱ장	• 교육복지정책 평가를 위한 각 정부별 교육복지정책의 흐름 및 경향성 파악	• 교육복지정책 현황 분석 • 교육복지정책 추진경과 분석	• 문헌 및 관련 자료 분석
Ⅲ장	• 교육복지정책 평가모형 설계를 위한 선행연구 분석 및 이론적 논의	• 교육복지정책 관련 주요 쟁점 분석 • 교육복지정책의 재개념화 • 교육복지정책 평가모형 설계	• 선행연구 및 문헌 분석 • 전문가 의견조사
Ⅳ장	• 교육복지정책 평가를 위한 질적 자료 수집 및 분석	• 정부별 교육복지정책에 대한 평가결과 및 특징 분석 • 평가결과에 대한 환류 도출	• FGD
Ⅴ장	• 교육복지정책 평가를 위한 양적 자료 수집 및 분석	• 대표적인 교육복지정책사업에 대한 평가결과 및 특징 분석 • 교육복지정책에 지향점 및 추진과제에 대한 중요도-요구도 분석 • 평가결과에 대한 시사점 도출	• 설문조사
Ⅵ장	• 교육복지정책의 주요 성과 및 한계 분석을 토대로 한 개선과제 탐색	• 교육복지정책의 주요 성과 및 한계 분석 • 향후 교육복지정책의 비전과 목표 도출 • 향후 교육복지정책의 개선방향과 원칙 도출 • 교육복지정책의 개선과제 도출	• 델파이조사
Ⅶ장	【결론】 교육복지정책의 종합평가 및 개선방안 모색		

❒ 교육복지정책 현황 및 추진경과

교육복지정책에 대한 본격적인 평가에 앞서서 그간에 추진된 교육복지정책의 전반적인 현황 및 경과를 파악하였다. 우선 노무현 정부시기부터 현재 문재인 정부시기에 국가차원에서 공식적으로 발표한 교육복지정책 관련 계획문서를 중심으로 추진배경, 비전 및 목표, 정책대상, 추진과제를 분석하였다. 각 정부의 공통적인 교육복지정책 추진과제는

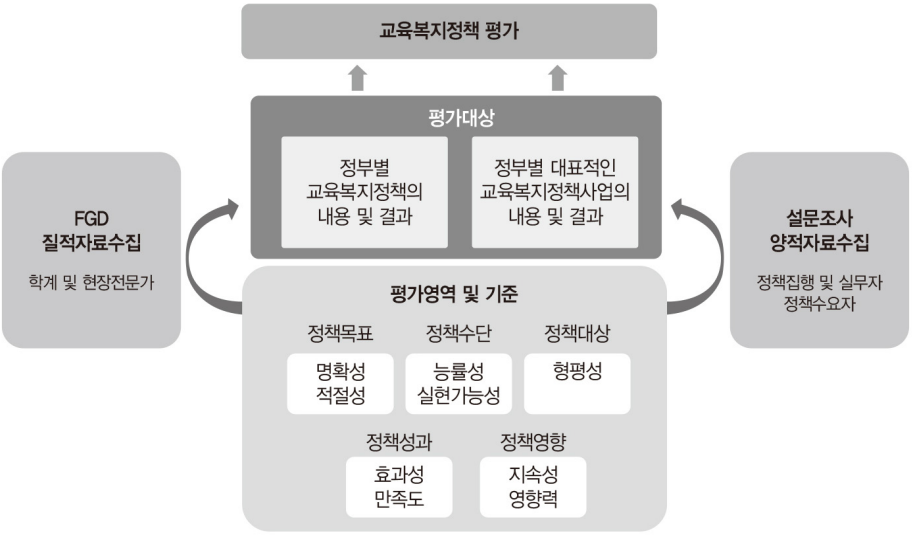
형식적인 교육기회 확대, 취약계층의 교육기회 보장, 기초학력 보장, 학교 부적응 치유, 교육여건 불평등 해소로 정리할 수 있으며 각 정부별 교육복지정책 추진과제의 차별적인 특징은 다음과 같다. 첫째, 노무현 정부시기에는 교육취약계층을 위한 선별적 지원을 기본으로 하면서 복지 친화적 교육환경 조성과 교육복지정책 추진체제 구축을 강조하였다. 둘째, 이명박 정부시기에는 노무현 정부시기의 교육복지정책 추진과제를 지속적으로 유지하면서 양적 확대에 초점을 두고 있으며 특히 실질적인 교육격차 해소를 강조하였다. 또한 도시저소득층을 위한 교육복지투자우선지역사업을 지방으로 이양하였으며 중앙정부 차원에서는 무상교육 확대 등의 추진으로 보편적 교육복지를 점차 확대하였다. 셋째, 박근혜 정부시기에는 유아교육비, 대학교육비 등 교육비지원을 강조하였으며 보편적 지원을 확대하고자 하였다. 넷째, 문재인 정부시기에는 누리과정, 고등학교 무상교육 등 보편적 지원을 기본으로 하면서 저소득층 및 취약계층을 위한 맞춤형 지원과 교육결과의 평등차원을 강조하는 성장단계별 학습결손 예방을 강조하고 있다.

또한 각 정부별 교육복지정책의 추진경과를 정책영역별로 살펴보면 a) 형식적 교육기회 확대 영역은 노무현 정부시기에서부터 현재 문재인 정부시기까지 지속적으로 확대되고 있으며, b) 취약계층 교육기회 보장 영역 또한 사회적 필요 및 요구에 따른 정책대상을 변경해 가면서 지속되고 있다. c) 기초학력 보장 영역은 모든 정부에서 지속적으로 추진되면서 특히, 최근에 교육결과에 대한 평등에 관심을 가지고 있는 것으로 나타났다. d) 학교부적응 치유 영역 또한 사회적 필요 및 요구에 따라 정책대상을 변경하면서 지속적으로 추진되고 있으며, e) 교육여건 및 불평등 해소 영역의 추진과제는 지방으로의 이양 및 중단, 지속 등의 편차를 보이는 것으로 나타났다.

❐ 교육복지정책 평가모형 설계

교육복지정책을 평가하기 위해서 평가대상, 평가기준, 자료수집방법에 대한 평가모형을 설계한 결과는 다음과 같다. 우선 평가대상은 각 정부별 교육복지정책과 대표적인 교육복지정책사업의 내용 및 결과이다. 각 정부별 교육복지정책은 국가적인 차원에서 종합적으로 계획하여 추진하기 시작한 노무현 정부시기부터 현재 문재인 정부시기까지, 정부별로 공식적으로 발표한 교육복지정책 관련 계획문서에서 다루는 내용을 대상으로

하였다. 각 정부별 대표적인 교육복지정책사업은 전문가 의견조사를 통해 선정하였으며, 노무현 정부시기에는 교육복지투자우선지역사업, 이명박 정부시기에는 Wee Project 구축사업, 박근혜 정부시기에는 방과후돌봄서비스지원사업, 문재인 정부시기에는 고등학교 무상교육 확대이다. 이와 함께 이명박 정부시기부터 시작하여 현재 문재인 정부시기까지 추진되고 있는 기초학력보장사업을 평가대상에 포함하였다. 또한 교육복지정책의 평가기준은 일반적인 정책평가에서 활용되는 평가기준을 토대로 개발하고 전문가 의견조사를 통해 타당성을 확인하였다. 각 정부별로 추진한 교육복지정책의 내용 및 결과를 평가하기 위한 평가영역은 정책목표·정책수단·정책대상·정책성과·정책영향이며, 5개 평가영역에 대한 최종 평가기준은 명확성·적절성·능률성·실현가능성·형평성·효과성·만족도·지속성·영향력으로 구성하였다. 마지막으로 교육복지정책을 평가하기 위한 자료 수집 방법으로 FGD를 활용한 질적 방법과 설문조사를 활용한 양적 방법을 상호보완적으로 적용하여 평가결과의 타당성을 확보하고자 하였다. 특히, FGD는 학계전문가와 현장전문가를 대상으로 하고 설문조사는 정책집행 및 실무자인 시·도교육청 담당자와 교원, 정책수요자인 학부모를 대상으로 하여 교육복지정책과 관련된 다양한 집단의 평가를 반영하고자 하였다.



[그림] 본 연구의 교육복지정책 평가모형

❐ 교육복지정책 평가결과

본 연구에서는 각 정부별로 추진되어 온 교육복지정책과 대표적인 교육복지정책사업을 평가영역별 기준에 따라서 종합적으로 평가하고, 현시점에서 그간에 추진되어 온 교육복지정책의 지향점 및 추진과제를 평가하여 향후 교육복지정책의 방향 및 개선과제를 위한 시사점을 도출하였다.

▪ 평가영역별 교육복지정책에 대한 종합평가

노무현 정부시기부터 현재 문재인 정부시기까지의 교육복지정책을 평가영역별 평가기준을 토대로 종합적으로 평가한 결과는 다음과 같다.

첫째, **정책목표**는 공통적으로 정책목표가 사회적 요구를 반영하여 수립된 점에서 긍정적으로 평가되나, 보편적 교육복지와 선별적 교육복지를 포괄적으로 아우르지 못한 한계가 있다. 정책목표가 지나치게 단순하고 과업 중심적이었거나, 한편으로는 추상적이어서 학교현장에서 구체적이고 명확하게 수용되지 못한 것도 한계이다. 정책목표의 적절성 측면에서는 박근혜 정부시기의 방과후돌봄서비스가 가장 긍정적인 평가를 받았으며, 정책목표의 명확성 측면에서는 노무현 정부의 교육복지정책의 목표가 학교현장에서 구체적이고 명확하게 수용되지 못한 것으로 나타났다.

둘째, **정책수단**은 정부차원에서 조직과 인력, 공간, 예산 등을 통합적으로 고려하여 정책수단으로 활용하여도 준비되지 않은 지역에서는 오히려 비효율적이었던 한계가 있다. 특히 비정규직을 활용한 담당인력 확대, 인력과 공간 등 인프라 부족을 고려하지 못한 정책사업 확대 등이 적절치 못하였으며, 교육복지 관련 단일법 제정 등의 법제 정비를 하지 못한 것이 한계로 나타났다. 특히 정책수단의 양적 평가결과가 다른 영역에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 능률성 측면에서 노무현 정부는 정책의 과업내용과 함께 조직과 인력, 공간, 예산 등을 통합적으로 고려하여 정책수단으로 활용한 측면에서 긍정적으로 평가되었으나 이명박 정부에서는 비정규직 활용을 통한 인력 확대, 박근혜 정부에서는 누리과정지원에 편중된 과도한 예산과 인력과 공간 등 인프라 부족을 고려하지 못한 정책사업 확대 등이 부정적으로 평가되었다. 문재인 정부에서도 보편적 지원에

편중된 재정문제와 담당인력의 처우 및 전문성 측면에서의 문제가 지속되는 것으로 평가되었다.

셋째, **정책대상**은 취약계층 발굴을 통해 정책대상을 확대한 것은 긍정적으로 평가되지만 정책대상을 체계화하여 다각적으로 지원하기 위한 고민이 부족했던 것이 한계이다. 최근에는 특정집단에 대한 편중된 지원으로 인해 혜택을 받아야 하는 교육취약집단이 오히려 소외받을 수 있다는 우려가 나타났다.

넷째, **정책성과**는 각 정부의 대표적인 교육복지정책사업에 대한 성과가 나타났다. 노무현 정부시기의 교육복지투자우선지역사업, 이명박 정부시기의 Wee Project 구축 사업, 박근혜 정부시기의 방과후돌봄서비스 확대, 문재인 정부시기의 고교무상교육 확대가 긍정적으로 평가되었다. 그러나 정책집행 및 실무자와 학부모를 대상으로 한 대표적인 교육복지정책사업에 대한 효과성 및 만족도는 평가영역 중 가장 낮게 나타났다.

다섯째, **정책영향**은 대상중심의 교육복지정책사업이 지속적으로 추진되고는 있지만 확대·발전되지 못하고 있는 것으로 나타났다. 또한 교육복지정책사업의 지방이양은 지방정부에 책임을 전가하는 한편 오히려 지역 격차를 심화시킨 한계가 있었다. 영향력 측면에서 노무현 정부시기에는 교육복지정책의 큰 기틀을 마련하여 교육복지정책사업의 인큐베이팅 역할을 한 반면에 이명박 정부시기에는 단위사업 중심의 정책추진으로 교육복지를 파편화한 면이 있으며 박근혜 정부시기에는 기초학력부진, 학교부적응 등에 대한 구체적인 문제해결 중심의 교육복지정책이 부재하여 현재까지 문제해결에 대한 부담이 지속되는 것으로 평가되고 있다. 또한 문재인 정부시기에 강조하고 있는 무상교육 확대 정책은 각 시·도교육청 및 현장에서 선별적 지원을 위한 정책사업의 명분을 잃게 하는 등 부정적인 영향을 미치게 될 것이 우려된다는 평가이다.

▪ 교육복지정책 지향점 및 추진과제에 대한 평가

본 연구에서는 교육복지정책의 지향점을 대상에 따라서 보편적 지원과 선별적 지원, 목적에 따라서 절대적 수준 보장과 상대적 격차 해소, 내용에 따라서 학습지원과 생활지원, 범위에 따라서 교육기회 평등과 교육과정 및 교육결과 평등으로 구분하였다. 현재까지 추진되어 온 **교육복지정책의 지향점**은 선별적 지원과 교육기회 평등을 강조한 반면에

상대적 격차 해소와 절대적 수준 보장, 생활지원과 학습지원은 조화롭게 강조해 온 것으로 평가되었다. 향후에는 보편적 지원과 선별적 지원, 절대적 수준 보장과 상대적 격차 해소, 학습지원과 생활지원, 교육기회 평등과 교육과정 및 결과 평등의 각 지향점을 조화롭게 강조해야 하는 것으로 나타났다.

또한 **교육복지정책 추진과제의 중요도 및 실행도**를 평가한 결과는 다음과 같다. 첫째, 교육여건 불평등 해소와 학교부적응 치유, 기초학력 보장 영역의 추진과제에 대한 평가 결과가 교육기회 확대 및 보장 영역에 비해서 상대적으로 낮았다. 즉, 선별적 지원, 학습지원, 교육과정 및 교육결과의 평등을 지향하는 교육복지정책 영역에 대한 집중적인 개선노력이 필요하다. 둘째, 현시점에서 교육복지정책 추진과제의 중요도를 평가한 결과, 학교부적응 치유와 교육여건 개선 영역이 교육기회 확대 및 보장 영역에 비해서 더 중요한 것으로 나타났다. 즉, 특정한 대상에 대한 단순한 교육비 및 경비지원에 비해서 교육과정에서의 불평등을 해소하고 학교교육활동에서 유의미한 경험을 지원하기 위한 교육복지정책 추진이 강조되어야 한다. 셋째, 현시점에서 교육복지정책 추진과제의 중요도 및 실행도를 평가한 결과, 중요도에 비해서 충분히 실행되고 있지 않은 추진과제로 기초학력보장, 학업중단위기학생 예방 및 지원, 도시저소득지역 교육여건 개선, 농산어촌지역 교육여건 개선인 것으로 나타난 반면에 중요도에 비해서 과잉 실행된 추진과제로 무상교육 확대가 나타났다. 이에 학교부적응 치유와 교육여건 불평등 해소, 기초학력보장 영역에 대한 정책적 노력이 필요하다.

❐ 교육복지정책의 개선과제 탐색

본 연구에서는 교육복지정책에 대한 현시점에서의 총괄적인 평가와 더불어, 전문가 델파이조사를 통해 노무현 정부시기부터 현재 문재인 정부시기까지 그간에 추진되어 온 교육복지정책의 주요 성과와 한계를 종합적으로 진단하고 이를 토대로 향후 교육복지정책의 새로운 비전과 추진목표와 함께 교육복지정책의 개선방향 및 원칙, 구체적인 개선과제를 도출하였다.

첫째, **교육복지정책의 주요 성과 및 한계**는 다음과 같다. 그간에 추진되어 온 교육복지정책의 주요 성과는 a) 교육복지에 관한 사회적 인식 전환 및 공감대 확산, b) 교육취약

계층 대상에 대한 실질적·종합적·맞춤형 지원체계 구축, c) 무상교육 확대 등 보편적 복지 강화, d) 교육복지 대상의 점진적 확대, e) 교육격차 완화에 기여, f) 저소득층의 교육비 부담 경감에 기여로 나타났다. 반면에 교육복지정책의 주요 한계는 a) 분절적 정책 추진에 따른 중복 및 사각지대 문제, b) 중장기적 교육복지 추진 정책·전략의 부재 및 부족, c) 교육복지의 개념·비전·방향 설정의 혼란, d) 수요자 중심의 수준별 맞춤형 지원 부족, e) 법과 제도 미비에 따른 지속성·안정성·체계성 부족, f) 교육복지 거버넌스 및 컨트롤 타워 부재, g) 전문인력의 전문성·양성·배치 부족과 이들의 빈약한 처우와 지위, h) 성과 관리 체제 부족, i) 하향식 사업 중심으로 인한 학교의 피로도 증가로 대부분 교육복지정책 추진의 제도적 여건 측면으로 나타났다.

둘째, 그간에 추진되어 온 교육복지정책의 주요 성과 및 한계를 토대로 **향후 교육복지정책의 새로운 비전과 추진목표**를 도출하였다. 교육복지정책의 새로운 비전은 '교육의 전 과정에서 정의로운 포용적 교육복지 국가 실현'으로 모든 국민이 실질적으로 균등한 기회와 과정 속에서 자신의 역량을 최대한 발휘하여 함께 성장할 수 있는 국가를 실현한다는 의미이며 교육 형평성을 지향하는 차원에서 교육기회와 과정, 결과인 교육의 전 과정에서의 공정성과 포용성을 강조하였다. 이상의 교육복지정책의 비전을 실현하기 위한 추진목표는 '모두에게 공평한 기회보장을 통한 실질적 교육격차 해소', '수요자(학습자) 중심의 생애단계별 맞춤형 지원', '교육복지 실현의 마당으로서의 학교 혁신', '범 국가·사회적 교육복지생태계 구축'으로 도출하였다.

셋째, 향후 교육복지정책의 새로운 비전과 추진목표를 구현하기 위한 **교육복지정책의 개선방향**은 '학습자 중심의 교육복지 실현과 학교교육 기능 회복을 고려한 교육복지정책 개선'이다. 이는 수요자인 학습자 중심의 교육복지 실현과 개별적인 교육복지정책사업이 아닌 일상적인 학교교육과정 및 활동 내에서 자연스럽게 체화되는 교육복지 실현을 강조한 것이다. 또한 교육복지정책의 개선원칙은 '교육복지 개념 및 범위의 재정립', '교육복지정책사업의 재구조화', '교육복지 지원체제의 안정성 확립'으로 도출하였다.

마지막으로 **교육복지정책의 개선과제**를 정책대상 및 목적, 정책내용 및 범위 등 교육복지정책의 지향점과 제도적 여건을 고려하여 탐색하였다.

❒ 교육복지정책의 개선방안

그간에 정부별로 추진되어 온 교육복지정책에 대한 종합평가와 델파이조사 등의 연구 결과를 토대로 교육복지정책의 개선과제 및 개선방안을 모색하였다. 최종적으로 4개의 교육복지정책 추진목표에 따라서 16개의 추진과제를 도출하였으며, 각 개선과제별로 구체적인 개선방안을 모색하였다. 개선방안에는 각 개선과제에 대한 추진배경 및 목적, 주요 추진내용 및 방법, 실행여건 정비 등과 함께 단기 또는 중·장기 실천방안을 포함하여 교육복지정책 개선 로드맵에 활용 가능하도록 하였다.

〈표〉 교육복지정책 개선과제 및 개선방안

개선과제	개선방안
1 모두에게 공평한 기회보장을 통한 실질적 교육격차 해소	
① 보편적 교육복지를 토대로 한 선별적 지원 강화	▪ 분리가 아닌 사회적 연대를 강조한 지원방식으로 전환(단기) ▪ 교육복지정책사업 통폐합과 지역 및 학교 자율성 부여(중장기) ▪ 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 명확화(중장기)
② 학교부적응 및 교육취약집단을 위한 차별적 지원 강화	▪ 학교부적응 예방을 위한 대안적 프로그램 확대(단기) ▪ 학습자의 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 실질적인 교육과정 개편(중장기) ▪ 취약계층별 맞춤형 지원 강화를 위한 제도적 기반 마련(중장기)
③ 모든 국민의 최소한의 기초학력(교육수준) 보장 체제 강화	▪ 「기초학력보장법」의 조속한 입법화 및 관련 제도의 우선적 정비(단기) ▪ 단위학교에 모든 학생의 최소한의 기초학력 보장을 위한 권한과 책임 부여(단기)
2 학습자중심의 생애단계별 맞춤형 지원	
① 교육복지정책 대상의 체계화를 통한 중복 및 사각지대 해소	▪ 정부 부처 간 정례적인 정책 협의회 활성화(단기) ▪ 대상별 정부지원 통합관리시스템 구축·운영(중장기)
② 학습자 중심의 개인별 맞춤형 통합지원체계 구축	▪ 학습자 개별 상황 점검 및 이에 터한 통합적 지원체계 구축(단기) ▪ 학습자 및 학교를 중심으로 한 교육복지 지원체계의 재구조화(단기)
③ 모든 연령 대상의 생애단계별 맞춤형 정책 추진	▪ 학교안팎의 교육복지대상에 대한 생애단계별 맞춤형 지원(단기) ▪ 전생애 전환기를 고려한 촘촘한 교육복지정책 구현(중장기)

3 교육복지 실현의 마당으로서 학교혁신

① 학습자 중심 교육복지 실현을 위한 학교의 일상적 교육활동·교육과정 혁신	▪ 교육복지 지향적 학교 교육과정 운영(단기) ▪ 형평성 기반의 학습자 맞춤형 수업·교육활동 활성화(단기) ▪ 교육과정 재구성을 위한 학교·교사의 권한과 자율성 확대(단기) ▪ 지역·학교 간 연계와 협력을 통한 지역 교육과정 마련(단기)
② 교원의 교육복지 이해도 제고를 위한 양성 및 연수과정 개선	▪ 교원 양성 및 연수과정에서의 교육복지 관련 교육과정 운영 의무화(단기) ▪ 학습자 중심의 실천적·사례 중심적 교원 대상 교육과정 마련(단기) ▪ 교원과 타 직종 및 지역 관계자들이 함께 참여하는 공동 연수 추진(단기)

4 범 국가·사회적 교육복지 생태계 구축

① 교육복지 관련 법제 정비	▪ 교육복지에 대한 법적 근거 확보(단기) ▪ 교육복지 관련 기본법 또는 단일법 제정(중장기)
② 중앙부처 간 연계·협력 강화	▪ 중앙부처 간 협업 평가의 체계적인 활용(단기) ▪ 부처 간 연계 강화를 위한 협의체 운영 및 내실화(단기) ▪ 교육복지 분야의 공공서비스 협약 수립(중장기)
③ 협력적 교육복지 거버넌스 구축	▪ 교육복지 거버넌스를 위한 제도적 규율의 안정화(단기) ▪ 수요자 주도형 및 상향식 거버넌스 체계로의 전환(단기)
④ 교육복지 전문 인력의 양성·배치 확대 및 지위 보장	▪ 다양한 분야의 교육복지 전문인력 양성 및 배치 확대(단기) ▪ 교육복지 전문인력에 대한 처우 개선 및 근무여건 개선(단기) ▪ 교육복지 전문인력의 전문성 향상을 위한 연수 및 네트워킹 강화(단기)
⑤ 교육복지정책사업의 통합관리체제 구축	▪ 학교단위 통합사업비 운영제도 도입(단기) ▪ 교육비특별회계 정책사업 정비 등을 통한 통합교부 추진(중기)
⑥ 교육복지 성과지표 마련 및 관련 DB 구축·활용	▪ 교육복지 개념에 대한 국민적 합의를 통한 교육복지 성과지표 마련(단기) ▪ 교육복지 관련 DB의 구축·활용을 통한 정책관리(단기)
⑦ 정책효과 및 부작용에 대한 지속적 점검 및 환류체제 구축	▪ 정책모니터링의 체계적인 운영(단기) ▪ 사회적 가치를 적극 반영한 평가제도의 설계(단기)
⑧ 미래지향적 교육복지 마스터플랜 마련	▪ 치밀하고 정교한 교육복지정책 평가(단기) ▪ 실효성 있는 교육복지 마스터플랜 수립(중장기)

■ 핵심 주제어: 교육복지정책, 교육복지정책 평가, 평가기준, 중요도 및 실행도, 교육복지정책 지향점, 교육복지정책 개선과제

CONTENTS

차 례

Ⅰ. 서론 ····· 1

1. 연구의 필요성 및 목적 ····· 3
2. 연구의 내용 ····· 6
3. 연구의 방법 ····· 7
4. 연구의 범위 및 제한점 ····· 10
5. 연구의 추진체계 ····· 10

Ⅱ. 교육복지정책 현황 및 추진경과 ····· 13

1. 교육복지정책 현황 ····· 15
2. 교육복지정책 추진경과 ····· 21

Ⅲ. 교육복지정책 평가를 위한 이론적 기초 ····· 39

1. 교육복지 및 교육복지정책 평가 ····· 41
2. 교육복지정책의 재개념화 ····· 50
3. 교육복지정책 평가모형 설계 ····· 57

Ⅳ. 정부별 교육복지정책에 대한 평가 ····· 73

1. FGD의 개요 ····· 75
2. 정부별 교육복지정책의 평가결과 및 특징 ····· 78
3. 소결: 평가결과에 대한 환류 ····· 104

Ⅴ. 대표적인 교육복지정책사업에 대한 평가 및 요구 ····· 115

1. 설문조사의 개요 ····· 117
2. 대표적인 교육복지정책사업에 대한 평가 ····· 123
3. 교육복지정책의 지향점 및 추진과제에 대한 요구 ····· 133
4. 소결: 종합 및 시사점 ····· 148

Ⅵ. 교육복지정책의 개선과제 탐색 ····· 157
1. 델파이조사 개요 ····· 159
2. 교육복지정책의 주요 성과 및 한계 ····· 162
3. 교육복지정책의 개선방향 및 과제 ····· 170
4. 소결 ····· 179

Ⅶ. 결론: 종합평가 및 개선방안 ····· 183
1. 종합평가 ····· 185
2. 개선방안 ····· 193

참 고 문 헌 ····· 233

Abstract ····· 239

부 록 ····· 253
[부록 1] 전문가의견조사지 ····· 255
[부록 2] 설문조사지 ····· 264
[부록 3] FGD 질문지 ····· 297
[부록 4] 델파이조사지 ····· 298

CONTENTS

표차례

〈표 Ⅰ-3-1〉 연구내용별 연구방법 ····· 9
〈표 Ⅱ-1-1〉 노무현 정부시기의 교육복지정책 추진과제 ····· 19
〈표 Ⅱ-1-2〉 이명박 정부시기의 교육복지정책 추진과제 ····· 19
〈표 Ⅱ-1-3〉 박근혜 정부시기의 교육복지정책 추진과제 ····· 20
〈표 Ⅱ-1-4〉 문재인 정부시기의 교육복지정책 추진과제 ····· 20
〈표 Ⅱ-2-1〉 정부별 교육복지정책 추진경과 분석을 위한 틀 ····· 23
〈표 Ⅱ-2-2〉 교육복지정책 과제별 추진경과 ····· 27
〈표 Ⅱ-2-3〉 교육비특별회계 세출예산 사업별 예산구조(2011년 이후~) ····· 31
〈표 Ⅱ-2-4〉 교육복지 지방교육재정 지원현황(2003~2010) ····· 34
〈표 Ⅱ-2-5〉 교육복지 지방교육재정 지원현황(2011~2019) ····· 36
〈표 Ⅲ-1-1〉 주요 선행연구에서 제안된 교육복지정책 개선과제 및 방안 ····· 44
〈표 Ⅲ-1-2〉 정책내용과 평가기준 ····· 46
〈표 Ⅲ-1-3〉 제1차 사회보장기본계획 세부 평가지표 ····· 48
〈표 Ⅲ-1-4〉 사회복지 분야의 사업단계별 평가지표 예시 ····· 49
〈표 Ⅲ-2-1〉 교육복지정책의 지향점 구분에 대한 동의정도 ····· 54
〈표 Ⅲ-2-2〉 교육복지정책의 지향점 ····· 55
〈표 Ⅱ-2-3〉 본 연구에서의 교육복지정책의 개념 ····· 57
〈표 Ⅲ-3-1〉 정부별 중점 교육복지정책 추진과제 ····· 60
〈표 Ⅲ-3-2〉 정부별 대표적인 교육복지정책사업 선정 비율 ····· 61
〈표 Ⅲ-3-3〉 정부별 대표적인 교육복지정책사업 선정 이유 ····· 62
〈표 Ⅲ-3-4〉 정부별 대표적인 교육복지정책사업 최종 선정 결과 ····· 63
〈표 Ⅲ-3-5〉 1차 교육복지정책 평가기준(안) ····· 65
〈표 Ⅲ-3-6〉 2차 교육복지정책 평가기준(안) ····· 66
〈표 Ⅲ-3-7〉 평가영역의 타당성 정도 ····· 68
〈표 Ⅲ-3-8〉 평가기준의 타당성 정도 ····· 69
〈표 Ⅲ-3-9〉 최종 교육복지정책 평가기준 ····· 70
〈표 Ⅲ-3-10〉 교육복지정책 평가를 위한 자료수집 방법 ····· 71
〈표 Ⅳ-1-1〉 집단별 FGD 참여자 ····· 77
〈표 Ⅳ-3-1〉 교육복지정책의 주요 평가결과 및 환류 ····· 104

〈표 Ⅴ-1-1〉 설문조사내용 및 문항 구성 ····· 118
〈표 Ⅴ-1-2〉 설문조사 대상자 표집계획 ····· 120
〈표 Ⅴ-1-3〉 설문조사 최종 응답자 기본정보 ····· 121
〈표 Ⅴ-2-1〉 정책목표에 대한 평가 ····· 124
〈표 Ⅴ-2-2〉 정책목표(명확성) 평가에 대한 차이 ····· 125
〈표 Ⅴ-2-3〉 정책목표(적절성) 평가에 대한 차이 ····· 125
〈표 Ⅴ-2-4〉 정책수단에 대한 평가 ····· 126
〈표 Ⅴ-2-5〉 정책수단(능률성) 평가에 대한 차이 ····· 127
〈표 Ⅴ-2-6〉 정책수단(실현가능성) 평가에 대한 차이 ····· 127
〈표 Ⅴ-2-7〉 정책대상에 대한 평가 ····· 128
〈표 Ⅴ-2-8〉 정책대상(형평성) 평가에 대한 차이 ····· 129
〈표 Ⅴ-2-9〉 정책성과에 대한 평가 ····· 130
〈표 Ⅴ-2-10〉 정책성과(효과성) 평가에 대한 차이 ····· 130
〈표 Ⅴ-2-11〉 정책성과(만족도) 평가에 대한 차이 ····· 131
〈표 Ⅴ-2-12〉 정책영향에 대한 평가 ····· 132
〈표 Ⅴ-3-1〉 현재까지 우리나라 교육복지정책의 지향점-대상 ····· 134
〈표 Ⅴ-3-2〉 현재까지 우리나라 교육복지정책의 지향점-목적 ····· 134
〈표 Ⅴ-3-3〉 현재까지 우리나라 교육복지정책의 지향점-내용 ····· 135
〈표 Ⅴ-3-4〉 현재까지 우리나라 교육복지정책의 지향점-범위 ····· 135
〈표 Ⅴ-3-5〉 향후 우리나라 교육복지정책의 지향점에 대한 요구-대상 ····· 136
〈표 Ⅴ-3-6〉 향후 우리나라 교육복지정책의 지향점에 대한 요구-목적 ····· 136
〈표 Ⅴ-3-7〉 향후 우리나라 교육복지정책의 지향점에 대한 요구-내용 ····· 137
〈표 Ⅴ-3-8〉 향후 우리나라 교육복지정책의 지향점에 대한 요구-범위 ····· 137
〈표 Ⅴ-3-9〉 교육복지정책 추진과제에 대한 요구도 순위(전체) ····· 139
〈표 Ⅴ-3-10〉 교육복지정책 추진과제에 대한 요구도 순위(시·도교육청 담당자) ····· 140
〈표 Ⅴ-3-11〉 교육복지정책 추진과제에 대한 요구도 순위(교원) ····· 141
〈표 Ⅴ-3-12〉 교육복지정책 추진과제에 대한 요구도 순위(학부모) ····· 141
〈표 Ⅴ-3-13〉 교육복지정책 추진과제에 대한 중요도-실행도 분석(전체) ····· 142
〈표 Ⅴ-3-14〉 교육복지정책 추진과제에 대한 중요도-실행도 분석(시·도교육청 담당자) ····· 144

〈표 Ⅴ-3-15〉 교육복지정책 추진과제에 대한 중요도-실행도 분석(교원) ····· 145
〈표 Ⅴ-3-16〉 교육복지정책 추진과제에 대한 중요도-실행도 분석(학부모) ····· 146
〈표 Ⅴ-4-1〉 대표적인 교육복지정책사업의 평가결과 및 시사점 ····· 151
〈표 Ⅴ-4-2〉 교육복지정책의 지향점과 추진과제에 대한 요구 및 시사점 ····· 154
〈표 Ⅵ-1-1〉 델파이조사 패널 구성 ····· 160
〈표 Ⅵ-2-1〉 교육복지정책의 주요 성과 관련 응답 결과(1차) ····· 162
〈표 Ⅵ-2-2〉 교육복지정책의 주요 성과 관련 응답 결과(2차) ····· 163
〈표 Ⅵ-2-3〉 교육복지정책의 주요 성과 관련 응답 결과(3차) ····· 163
〈표 Ⅵ-2-4〉 교육복지정책의 주요 성과(최종) ····· 164
〈표 Ⅵ-2-5〉 교육복지정책의 주요 한계 관련 응답 결과(1차) ····· 164
〈표 Ⅵ-2-6〉 교육복지정책의 주요 한계 관련 응답 결과(2차) ····· 165
〈표 Ⅵ-2-7〉 교육복지정책의 주요 한계 관련 응답 결과(3차) ····· 166
〈표 Ⅵ-2-8〉 교육복지정책의 주요 한계(최종) ····· 166
〈표 Ⅵ-2-9〉 향후 교육복지정책의 비전(안) 관련 응답 결과(1차) ····· 167
〈표 Ⅵ-2-10〉 향후 교육복지정책의 비전(안) 관련 응답 결과(2차) ····· 168
〈표 Ⅵ-2-11〉 향후 교육복지정책의 추진 목표(안) 관련 응답 결과(1차) ····· 168
〈표 Ⅵ-2-12〉 향후 교육복지정책의 추진 목표(안) 관련 응답 결과(2차) ····· 170
〈표 Ⅵ-3-1〉 교육복지정책의 개선방향 및 원칙 관련 응답 결과(1차) ····· 171
〈표 Ⅵ-3-2〉 교육복지정책의 개선방향 및 원칙 관련 응답 결과(2차) ····· 172
〈표 Ⅵ-3-3〉 교육복지정책의 개선방향 및 원칙(최종) ····· 173
〈표 Ⅵ-3-4〉 교육복지정책 개선과제 관련 응답 결과(1차) ····· 173
〈표 Ⅵ-3-5〉 교육복지정책 개선과제 관련 응답 결과(2차) ····· 176
〈표 Ⅵ-3-6〉 교육복지정책 개선과제 관련 응답 결과(3차) ····· 177
〈표 Ⅵ-3-7〉 교육복지정책 개선과제 관련 응답결과(최종) ····· 178
〈표 Ⅶ-1-1〉 평가영역별 교육복지정책에 대한 종합평가 ····· 191
〈표 Ⅶ-2-1〉 교육복지정책의 개선과제 ····· 197
〈표 Ⅶ-2-2〉 교육복지정책의 개선방안 ····· 231

CONTENTS

그림차례

[그림 Ⅰ-3-1] 본 연구의 추진체계 ····· 11
[그림 Ⅱ-2-1] 교육복지재정 구조 ····· 30
[그림 Ⅱ-2-2] 교육복지 지방교육재정 지원현황(2003~2010) ····· 35
[그림 Ⅱ-2-3] 교육복지 지방교육재정 지원현황(2011~2019) ····· 37
[그림 Ⅲ-2-1] 교육복지정책의 지향점을 반영한 교육복지정책의 영역 ····· 56
[그림 Ⅲ-3-1] 각 정부별 대표적인 교육복지정책사업 선정 절차 ····· 59
[그림 Ⅲ-3-2] 교육복지정책 평가기준 마련 절차 ····· 64
[그림 Ⅲ-3-3] 본 연구의 교육복지정책 평가모형 ····· 72
[그림 Ⅴ-1-1] IPA 매트릭스 ····· 123
[그림 Ⅴ-3-1] 교육복지정책 추진과제에 대한 중요도-실행도 분석(전체) ····· 143
[그림 Ⅴ-3-2] 교육복지정책 추진과제에 대한 중요도-실행도 분석(시·도교육청 담당자) ····· 144
[그림 Ⅴ-3-3] 교육복지정책 추진과제에 대한 중요도-실행도 분석(교원) ····· 145
[그림 Ⅴ-3-4] 교육복지정책 추진과제에 대한 중요도-실행도 분석(학부모) ····· 147
[그림 Ⅶ-1-1] 교육복지정책 영역에 대한 종합평가 ····· 189
[그림 Ⅶ-2-1] 교육복지정책 개선의 기본방향 및 원칙 ····· 194
[그림 Ⅶ-2-2] 향후 교육복지정책의 추진방향 ····· 230

Ⅰ. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구의 내용
3. 연구의 방법
4. 연구의 범위 및 제한점
5. 연구의 추진체계

Ⅰ 서론

1 연구의 필요성 및 목적

가. 연구의 필요성

❒ 정책변화 요구에 대응한 교육복지정책의 방향 및 과제 필요

그간에 추진해 온 인적자본 확대 중심의 교육정책은 우리나라 교육의 수월성을 제고하고 높은 경제적 성장에 기여하였으나 한편으로는 소득계층 간, 지역 간 양극화 문제를 초래한 것이 사실이다. 무엇보다도 이러한 사회·경제적 양극화는 교육투자의 격차를 심화시키고, 이는 다시 교육격차와 교육 불평등의 문제를 심화시키는 악순환으로 연결되고 있다. 사회·경제적 지위가 높은 학생이 대학입시에서도 우수한 결과가 나타난다는 연구결과(박경호 외, 2017), 2019년도 서울대 신입생 진학률이 서초구가 도봉구의 10배라는 언론보도(한국경제, 2019.10.20.), 대국민조사의 응답자 93.9%가 계층과 지역 간의 교육격차가 크다고 인식하고 있다는 조사결과(교육부, 2017)는 현재 우리나라 교육의 양극화 문제를 여실히 보여주고 있다. 이러한 교육의 양극화 문제는 저출산 및 고령화 시대, 다문화 사회, 농산어촌지역 공동화 등 다양한 시대적·사회적 문제와 맞물려서 교육 불평등 해소, 교육취약집단에 대한 정책적 관심을 더하고 있다.

한편, 최근 무상급식과 누리과정 등 소위 보편적 교육복지 실현을 위한 막대한 재정이 투입되는 상황에 더하여 향후 고교무상교육 확대를 추진하는 경우 교육재정에 대한 압박이 상당할 것으로 예측되며(천세영·김혁연·을지새향, 2013), 기존의 저소득층 및 교육취약집단을 대상으로 한 교육복지사업의 규모가 크게 축소하면서 교육복지재정이 위축될 수 있는 상황(엄문영·이선호 외, 2014) 등을 함께 고려하여 교육복지정책의 방향 정립과 이에 터한 정책 개발이 요구되고 있다.

❐ 교육의 형평성 실현을 위한 정책적 노력 필요

문민정부의 5·31 교육개혁보고서에 교육복지라는 용어가 등장하기 시작한 이후 국민의 정부, 참여정부를 거쳐 현재까지 우리나라 교육복지정책은 의무교육, 교육급여, 국가장학금 등을 통해 모든 학생에게 공평한 교육기회를 제공하는 한편 장애학생, 다문화 및 탈북학생, 학업중단 학생 등 교육취약집단에 대한 교육지원 강화와 교육복지투자우선지역 지원, 농어촌교육지원 등 교육여건의 불평등을 해소하기 위한 노력을 해왔다. 이와 같은 정책적 노력에도 불구하고 여전히 저소득층의 교육비 지원 부족, 다문화 및 탈북학생의 학교 부적응 문제와 학업중단위기학생에 대한 제도적 지원 미흡, 도시저소득지역 및 농산어촌지역의 교육여건 취약 등의 문제가 한계로 지적되고 있다(교육부, 2017).

또한 그간의 교육복지정책은 각 정부부처 및 부서에서 다양한 교육복지정책사업 또는 프로젝트 방식으로 추진되고 있어서 각 정책사업 간 연계가 부족하고 정책대상이 중복되는 동시에 사각지대가 발생한다는 것이 큰 문제점으로 지적되고 있다. 또한 대부분의 교육복지정책사업이 공급자 중심의 하향식(top-down)방식으로 설계되어 있어서 수요자인 학습자에게 실질적으로 필요한 정책이 추진되고 있지 않거나, 학교현장 및 담당교원의 피로도와 부담이 증가하는 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있는 상황이다.

이에 교육기회 보장, 취약계층 교육여건 지원 등 교육격차 및 교육 불평등 해소를 위해 추진해 온 교육복지정책이 수요자인 학습자의 필요와 요구가 반영된 정책목표를 추구하였는지, 정책목표를 달성하기 위한 정책수단이 적절하였는지, 정책으로 인해 제도개선 및 변화가 있었는지 등에 대한 면밀하고 심도 있게 분석하여 그 개선방안을 모색할 필요가 있다.

한편, 교육복지정책은 교육복지의 개념과 관련하여 교육인가 복지인가 또는 교육인가 교육복지인가에 대한 개념적 혼란은 물론 정치적 이념과 맞물려서 선별적 복지인가 보편적 복지인가에 대한 무의미한 논쟁에 부침을 겪어왔다(이희현, 2019:24-25). 일반적으로 교육의 가치를 수월성과 형평성의 추구라 본다면, 교육복지는 교육에서의 형평성을 추구하는 개념이라 할 수 있다. 교육에서의 형평성은 공정성의 차원에서 사회경제적 지위나 처한 조건이 자신의 잠재력을 발휘하는데 방해가 되어서는 안 되며, 포용성의 차원에서 모든 국민의 교육에 대한 권리가 보장되어야 함을 의미한다(Field, et al., 2007:10; 김정원 외, 2010:13). 즉, 교육복지정책은 교육에서의 형평성을 실현하기 위한 관점에서 그

방향성을 가지고 추진될 필요가 있다. 이것은 교육복지가 교육인가 복지인가의 개념적 혼란과 선별적 복지여야 하는가 보편적 복지여야 하는가의 정치적 이념과 관계없이, 교육의 형평성을 실현하기 위한 정책적 노력을 해야 할 필요가 있다는 것이다.

❒ **교육복지정책에 대한 평가를 토대로 한 개선과제 필요**

우리나라의 교육복지정책은 사회·경제·문화적으로 교육복지대상이 발굴되면 그 대상을 중심으로 한 사업 및 프로젝트가 추가되는 방식으로 추진되어왔다. 이에 일반적으로 교육복지정책에 대한 평가는 개별 교육복지정책사업 또는 프로젝트의 효과를 분석하는 방식으로 이루어져 왔다. 예컨대, 교육복지투자우선지역사업의 평가 또는 효과 분석이다. 그러나 기존의 교육복지정책사업에 대한 효과를 분석하는 방식에서 벗어나서 실질적인 교육기회 보장, 취약계층별 맞춤형 지원 등 각 정부별로 추진해 온 교육복지정책의 지향점 및 목표, 이를 추진하기 위한 정책수단, 정책대상자 등 교육복지정책 자체에 대한 총괄적인 평가를 통해 교육복지정책의 개선과제를 발굴하고 제안할 필요가 있다. 이러한 교육복지정책 자체에 대한 평가를 통해 그간에 정부별로 추진해 온 교육복지정책을 지속적으로 확대할 것인지 또는 축소할 것인지, 중단할 것인지 등을 결정하고 특히 학습자 중심의 맞춤형 교육복지정책을 추진하기 위해서는 어떻게 정책내용을 개선해야 하는지 등에 대한 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 즉, 사회경제적 양극화로 인한 교육격차와 교육 불평등 현상이 심화되는 현시점에서 그간에 각 정부별로 추진되어 온 교육복지정책을 총괄적으로 평가하여 향후 교육복지정책의 방향 정립과 새로운 정책 개발에 적용할 필요가 있다.

나. 연구의 목적

본 연구는 정부별로 추진되어 온 교육복지정책을 현시점에서 총괄적으로 평가하고 이를 토대로 향후 교육복지정책이 지향해야 할 방향과 구체적인 개선과제를 도출하고자 한다. 이와 같은 연구목적을 달성하기 위한 연구문제는 다음과 같다.

연구문제 1. 교육복지정책에 대한 평가결과는 어떤 특징을 가지는가?

1-1. 정부별로 추진되어 온 교육복지정책에 대한 평가결과는 어떤 특징을 가지는가?

1-2. 정부별로 추진되어 온 대표적인 교육복지정책사업의 평가결과는 어떤 특징을 가지는가?

연구문제 2. 교육복지정책은 어떻게 개선되어야 하는가?

2-1. 교육복지정책의 개선 방향 및 과제는 무엇인가?

2-2. 교육복지정책의 구체적인 개선방안은 무엇인가?

2 연구의 내용

가. 교육복지정책 현황 및 추진경과 분석

○ 정부별 교육복지정책의 기본계획 및 추진배경, 비전 및 목표, 정책대상, 추진과제 등 현황 분석

○ 정부별 교육복지정책의 지속 및 중단, 확대 및 축소 등 추진경과 분석

○ 정부별 교육복지재정 규모 및 추이 분석

나. 교육복지정책 평가를 위한 이론적 분석 및 평가모형 설계

○ 교육복지의 개념, 교육복지정책의 개선과제에 대한 선행연구 분석

○ 교육복지정책 평가 관련 이론 및 선행연구 분석

○ 교육복지정책 관련 주요 쟁점 분석 및 지향점 도출을 통한 교육복지정책 재개념화

○ 교육복지정책 평가를 위한 평가기준, 평가대상 및 방법 등 평가모형 설계

다. 교육복지정책에 대한 평가

○ 정부별 교육복지정책에 대한 평가 결과 분석
○ 대표적인 교육복지정책사업에 대한 평가 결과 분석
○ 교육복지정책의 지향점 및 추진과제에 대한 요구 분석

라. 교육복지정책 개선방안 모색

○ 교육복지정책의 개선방향 및 과제 도출
○ 교육복지정책의 개선방안 도출

3 연구의 방법

가. 문헌 및 관련 자료 분석

○ 교육복지 및 교육복지정책 관련 선행연구 분석
○ 교육복지정책 평가를 위한 정책평가 이론 및 방법론 분석
○ 교육복지정책 관련 정부 정책문서 분석
○ 교육복지재정 관련 선행연구 및 통계자료 분석

나. 전문가 의견조사

○ 목적: 교육복지정책 평가모형 설계를 위한 전문가 의견 수렴
○ 대상: 교육복지정책 관련 전문가(학계, 시·도교육청 담당자 등) 10명
○ 내용: 교육복지정책 평가기준 타당성 검토, 정부별 대표적인 교육복지정책사업 선정, 교육복지정책 지향점 및 재개념화 타당도 검토 등
○ 방법: 구조화된 전문가 의견조사지([부록 1] 참조)를 전자우편(e-mail) 방식을 활용하여 조사

다. 전문가집단토론회(FGD: Focus Group Discussion)

○ 목적: 정부별 교육복지정책에 대한 평가
○ 대상: 교육복지정책 관련 학계 전문가 5명, 교육청 전문가 5명, 학교현장 전문가 5명 등 총 15명 구성
○ 내용: 정부별 교육복지정책의 정책목표, 정책수단, 정책대상, 정책성과 및 영향에 대한 평가 등
○ 방법: 평가기준에 따라 구성한 반구조화된 질문지([부록 2] 참조)를 활용하여 전문가 집담회 형식으로 그룹별로 총 3회 실시(1회 120분)

라. 설문조사

○ 목적: 대표적인 교육복지정책사업에 대한 평가, 교육복지정책의 지향점 및 추진과제에 대한 요구 분석
○ 대상: 교육복지정책 집행 및 실무담당자인 시·도교육(지원)청 담당자 965명과 초·중·고등학교 교원 2,550명, 교육복지정책 수요자인 학부모 1,055명 등 총 4,570명
○ 내용: 대표적인 교육복지정책사업의 정책목표, 정책수단, 정책대상, 정책성과 및 영향에 대한 평가, 교육복지정책의 지향점에 대한 인식, 교육복지정책 추진과제의 중요도 및 실행도 등
○ 방법: 구조화된 설문지([부록 3] 참조)를 온라인 설문조사시스템(URL)을 활용하여 조사

마. 델파이조사

○ 목적: 향후 교육복지정책의 개선방향 및 개선과제 도출
○ 대상: 교육복지정책 관련 학계 전문가 10명, 교육청 전문가 5명, 학교현장 전문가 5명 등 전문가 패널 20명 구성
○ 내용: 교육복지정책의 주요 성과 및 한계, 향후 교육복지정책의 비전 및 추진목표, 향후 교육복지정책의 개선 방향 및 원칙, 향후 교육복지정책의 개선과제 등

○ 방법: 1~3차에 걸쳐서 개방형 또는 선택형 문항으로 구성된 델파이조사지([부록 4] 참조)를 전자우편(e-mail) 방식을 활용하여 조사

바. 전문가 자문회의 구성 및 운영

○ 교육복지정책 관련 학계 및 현장 전문가로 자문단을 구성하여 자문회의 수시 운영

〈표 Ⅰ-3-1〉 연구내용별 연구방법

연구내용	연구방법
■ 교육복지정책 현황 및 추진경과 분석 - 정부별 교육복지정책 현황 분석 - 정부별 교육복지정책 추진경과 분석	○ 문헌 및 관련 자료 분석 ○ 전문가 자문회의
■ 교육복지정책 평가를 위한 이론적 분석 및 평가모형 설계 - 교육복지 및 교육복지정책 관련 선행연구 분석 - 교육복지정책 평가 관련 이론 및 선행연구 분석 - 교육복지정책 관련 주요 쟁점 및 지향점 분석을 통한 교육복지정책 재개념화 - 교육복지정책 평가를 위한 평가모형 설계	○ 문헌 및 관련 자료 분석 ○ 전문가 의견조사 ○ 전문가 자문회의
■ 교육복지정책에 대한 평가 - 정부별 교육복지정책에 대한 평가 결과 분석 - 대표적인 교육복지정책사업에 대한 평가 결과 분석 - 교육복지정책의 지향점 및 추진과제에 대한 요구 분석	○ FGD 실시 및 분석 ○ 설문조사 실시 및 분석
■ 교육복지정책 개선방안 모색 - 교육복지정책의 개선방향 및 과제 도출 - 교육복지정책의 개선방안 도출	○ 델파이조사 실시 및 분석 ○ 전문가 자문회의

4 연구의 범위 및 제한점

본 연구에서 다루는 교육복지정책의 평가 범위와 그에 따는 제한점은 다음과 같다.

첫째, 교육복지정책의 평가대상이 되는 기간은 노무현 정부시기부터 현재 문재인 정부시기까지로 한다. 일반적으로 국가적인 차원에서 종합적이고 체계적인 교육복지정책을 수립하여 추진하기 시작한 것을 노무현 정부시기로 본다. 이에 본 연구에서는 노무현 정부시기부터 현재의 문재인 정부시기까지의 교육복지정책에 한하여 평가하고자 한다.

둘째, 교육복지정책의 추진주체는 크게 중앙정부와 지방정부로 구분할 수 있다. 본 연구에서는 중앙정부 차원에서 계획하고 추진한 교육복지정책에 한하여 평가하되, 교육복지우선지원사업과 같이 중앙정부 차원에서 시작하였다가 지방으로 이양된 추진과제인 교육복지정책사업은 포함하기로 한다.

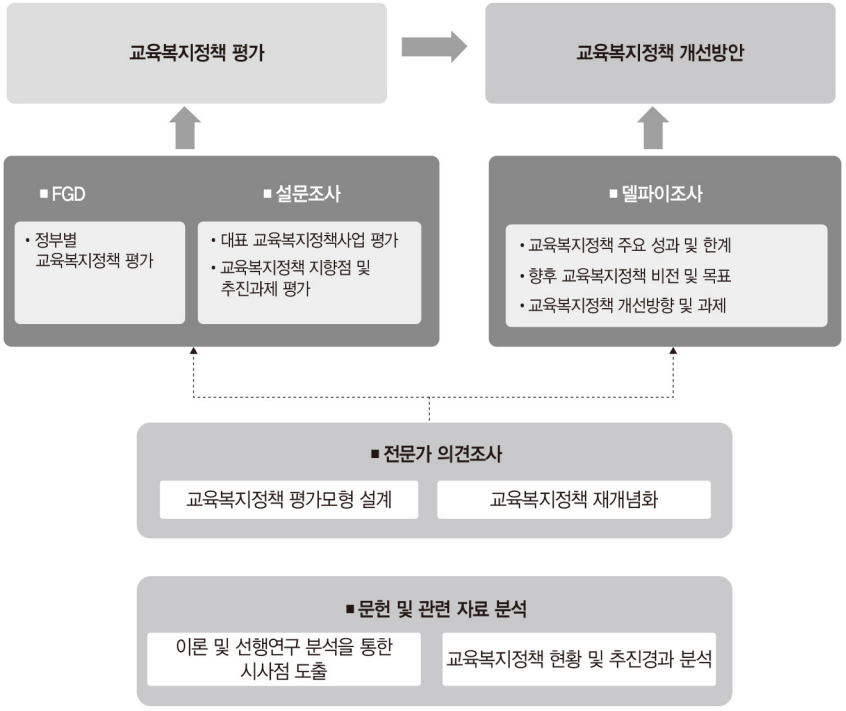
셋째, 교육복지정책의 평가시점은 현시점으로 한다. 즉, 각 정부별로 추진되었던 교육복지정책을 현시점에서 총괄적으로 평가하여 향후 교육복지정책의 방향을 정립하고 개선과제를 발굴하는 데 기여하고자 한다. 이에 각 정부별 평가결과를 도출하는 것은 본 연구의 범위에서 제외된다.

넷째, 교육복지정책의 평가내용은 각 정부별로 추진되어 온 교육복지정책의 정책내용(정책목표, 정책수단, 정책대상)과 정책결과(정책성과 및 영향)를 중심으로 평가한다. 기존의 개별 교육복지정책사업 및 프로젝트의 효과를 분석하는 방식이 아닌 교육복지정책의 지향점 및 목표, 정책수단 및 대상 등 교육복지정책 자체에 대한 평가를 중점으로 한다. 이에 교육복지정책 집행과정에 대한 평가는 본 연구의 범위에서 제외되며, 개별 교육복지정책사업에 대한 평가결과를 도출하는 것 또한 본 연구의 범위에서 제외된다.

5 연구의 추진체계

본 연구의 추진체계는 다음의 [그림 Ⅰ-3-1]과 같다. 첫째, 문헌 및 관련 자료 분석을 활용하여 교육복지정책 및 평가에 대한 이론적 분석과 교육복지정책 현황 및 추진경과를 분석 한다. 둘째, 전문가 의견조사를 통해 교육복지정책 평가를 위한 모형을 설계하고

교육복지정책을 재개념화한다. 셋째, 교육복지정책 평가모형과 재개념화를 토대로 FGD와 설문조사를 활용하여 교육복지정책을 평가한다. FGD를 활용하여 정부별 교육복지정책을 평가하는 한편, 설문조사를 활용하여 대표적인 교육복지정책사업 평가와 교육복지정책의 지향점 및 추진과제를 평가하여 시사점을 도출한다. 넷째, 델파이조사를 실시하여 교육복지정책 주요 성과 및 한계 분석에 터한 교육복지정책 개선 방향 및 과제를 도출한다. 마지막 교육복지정책의 종합평가 결과와 델파이조사 결과를 통합하여 교육복지정책의 개선과제와 구체적인 개선방안을 모색한다.



[그림 Ⅰ-3-1] 본 연구의 추진체계

Ⅱ. 교육복지정책 현황 및 추진경과

1. 교육복지정책 현황
2. 교육복지정책 추진경과

Ⅱ 교육복지정책 현황 및 추진경과

본 장에서는 본격적인 교육복지정책의 평가에 앞서서, 우리나라의 교육복지정책이 어떤 내용으로 어떻게 추진되어 왔는지 그 현황 및 추진경과를 살펴보고자 한다. 주요 분석 내용은 정부에서 공식적으로 발표한 교육복지정책 관련 계획문서에서 밝힌 교육복지정책의 추진내용과 교육복지재정 규모 및 추이를 파악하는 것이다. 이러한 과정은 각 정부별 교육복지정책을 평가하기 전에 각 정부별로 추진된 교육복지정책의 전반적인 흐름을 파악하기 위한 것이다.

1 교육복지정책 현황[1)]

일반적으로 국가적인 차원에서 종합적이고 체계적인 교육복지정책을 수립하여 추진하기 시작한 것은 노무현 정부시기로 본다. 이에 본 연구에서는 노무현 정부시기부터 이명박 정부시기, 박근혜 정부시기, 현재의 문재인 정부시기까지의 교육복지정책 현황을 정리하였다. 특히, 각 정부시기에 공식적으로 발표한 교육복지정책 관련 계획문서를 중심으로 기본계획 및 추진배경, 비전 및 목표, 정책대상, 추진과제로 구분하여 정리하였다.

가. 기본계획 및 추진배경

우선, 노무현 정부시기에는 교육복지정책의 의의 및 정책 방향 등을 제시하고 교육복지정책의 체계적인 추진을 위해 '참여정부 교육복지 종합계획: 참여복지 5개년 계획(교육복지부문)(2004.10.)'을 수립하였다. 교육복지정책 추진배경으로는 교육소외 현상 해

1) 본 절에서 분석한 교육복지정책의 현황은 노무현 정부시기, 이명박 정부시기, 박근혜 정부시기, 문재인 정부시기에 정부에서 공식적으로 발표한 교육복지정책 관련 계획문서에 한정한 것임을 밝힘

소, 교육부적응 및 교육여건의 불평등 현상 해소를 강조하고 있다(교육인적자원부, 2004). 또한 이명박 정부시기에는 자율과 경쟁의 교육정책을 뒷받침할 교육복지정책 수립의 필요성에 더해 '이명박 정부 교육복지 대책(2008-2012) (2008.12.)'를 수립하였으며, 교육복지정책 추진배경으로 소득격차에 따른 교육격차 해소를 강조하고 있다(교육과학기술부, 2008). 박근혜 정부시기에는 교육복지정책의 체계적인 추진을 위한 종합계획을 발표하지 않았다. 다만, 박근혜 정부의 국정과제와 관련한 대통령 업무보고인 '행복교육, 창의인재 양성: 2013년 국정과제 실천계획(2013. 3.)'에 따르면 고른 교육기회 보장을 강조하고 있는 것으로 나타났다(교육부, 2013). 그리고 문재인 정부시기에는 교육복지정책 관련 종합계획을 발표하지 않았으나, 문재인 정부 수립 이전에 발표된 '경제사회 양극화에 대응한 교육복지정책의 방향과 과제(2017.3.)'이 문재인 정부에서 실질적으로 추진되고 있다. 특히 실질적인 교육기회 보장과 교육결과의 평등실현에 관심이 있으며, 양극화로 인한 교육격차에 대한 대응과 더불어 교육복지정책 추진 기반 구축을 강조하고 있는 것으로 나타났다(교육부, 2017).

요컨대, 각 정부의 교육복지정책의 체계적인 추진을 위한 종합적인 기본계획은 노무현 정부시기와 이명박 정부시기에서만 수립되었으며, 박근혜 정부시기에는 별도의 교육복지정책 계획이 수립된 바 없고, 문재인 정부시기에도 정부 수립 이후에 별도의 교육복지정책에 대한 종합적인 계획이 마련된 바가 없는 것으로 나타났다. 한편, 모든 정부의 교육복지정책 추진배경에는 사회·경제 양극화로 인한 교육격차 심화에 대한 문제의식이 공통적으로 반영되어 있으며, 이에 교육기회 보장과 교육격차 해소를 강조하고 있는 것으로 나타났다.

나. 비전 및 목표

우선 노무현 정부시기의 교육복지정책 비전은 모든 국민의 능력개발을 최대화하여 개인의 삶의 질을 향상하고 사회통합 및 국가발전을 실현하는 것에 있으며, 교육복지정책의 목표는 a) 국민 기초 교육수준 보장, b) 교육 부적응 및 불평등 해소, c) 복지 친화적 교육환경 조성으로 제시하고 있다(교육인적자원부, 2004). 또한 이명박 정부시기의 교육복지정책 비전은 누구에게나 차별 없는 최고의 교육을 위해 교육복지를 확충하고 선진일류 국가를 실현하는 것이며, 교육복지정책의 목표는 a) 저소득층·소외계층의 교육기회 확

대, b) 실질적인 교육격차 해소, c) 기존 교육복지정책의 사각지대 보완, d) 교육복지 수요에 대응한 투자 및 지원 확대로 제시하고 있다(교육과학기술부, 2008). 한편, 박근혜 정부시기의 교육복지정책의 목표는 고른 교육기회 보장을 위한 교육비 부담 경감인 것으로 나타났으며 세부 추진목표로 돌봄서비스 강화, 교육비 부담 경감, 고른 교육기회 보장을 두고 있다(교육부, 2013). 문재인 정부시기의 교육복지정책 비전은 균등한 교육기회 보장을 통해 교육이 희망이 되는 사회 구현이며, 이를 실현하기 위한 정책목표로 a) 저소득층에 대한 실질적인 교육기회 보장, b) 취약계층별 맞춤형 지원, c) 성장단계별 학습결손 예방, d) 수요자 중심 지원 기반 구축을 제시하고 있다(교육부, 2017).

종합하면 각 정부별 교육복지정책의 비전은 공통적으로 교육기회 보장을 담고 있으며, 정부별 국정과제 및 교육정책의 지향점을 반영하고 있는 것으로 나타났다. 노무현 정부시기에는 모든 국민의 능력개발 최대화를 통한 사회통합을 강조하고, 이명박 정부시기에는 누구에게나 차별 없는 최고의 교육을 강조하고 있으며 문재인 정부시기에는 균등한 교육기회 보장을 통한 교육이 희망이 되는 사회 구현을 강조하고 있다. 또한 각 정부별 교육복지정책의 목표는 크게 네 가지로 구분이 가능하다. 첫째, 최소한의 교육수준 보장으로 형식적 교육기회 확대, 취약계층 교육기회 보장, 기초학력 보장 등이 포함된다. 둘째, 교육부적응 및 불평등 해소로 학교 부적응 치유와 교육여건 불평등 해소 등이 포함된다. 셋째, 복지 친화적 교육환경 조성으로 이는 노무현 정부에서만 정책목표로 두고 있다. 마지막, 교육복지정책 추진체제 구축으로 노무현 정부시기에는 정책과제 수준으로 포함하고 있으며, 문재인 정부시기에는 수요자 중심 지원 기반 구축이라는 정책목표로 포함되어 있다.

다. 정책대상

노무현 정부시기에는 국민 기초 교육수준 보장과 관련하여 장애인 및 건강 장애인, 저소득층 학생, 저학력 성인, 고등교육 소외자, 외국인 근로자 자녀, 기초학력 미달자를 정책대상으로 하였으며, 교육 부적응 및 불평등 해소와 관련하여 학업중단자, 귀국학생, 북한이탈 청소년, 도시저소득지역 학생, 농어촌지역 학생, 정보화 취약 계층, 저소득층 자녀를 정책대상으로 하였다. 또한 이명박 정부시기에는 저소득층·소외계층 교육기회 확대와 관련하여 중학생 전체, 저소득층·농산어촌 학생 전체, 장애학생, 저학력 성인을 정책대

상으로 하였고, 실질적인 교육격차 해소와 관련하여 기초학력미달학생, 교육복지정책의 사각지대 보완과 관련하여 유치원미이용 발달지연유아, 다문화가정, 북한이탈청소년, 농산어촌학생, 도시저소득층, 위기학생, 장애학생을 정책대상으로 삼고 있다. 박근혜 정부시기에는 방과후돌봄서비스 확대와 관련하여 유아와 초등학생을 정책대상으로 하였고, 교육비 걱정 없는 유·초·중등교육 실현과 대학 교육비 부담 경감과 관련하여 각각 유아와 고등학생, 대학생을 정책대상으로 삼았다. 또한 장애·다문화·탈북학생 등 교육지원 강화와 관련하여 장애학생, 다문화학생, 탈북학생을 정책대상으로 삼았다. 그리고 문재인 정부시기에는 저소득층의 실질적인 교육기회 보장과 관련하여 유아, 저소득층 초·중·고등학생, 저소득층 대학생을 정책대상으로 하였고, 취약계층별 맞춤형 지원과 관련하여 장애학생, 다문화학생, 탈북학생, 학업중단(위기) 학생, 농산어촌 학생, 비문해 성인을 정책대상으로 보았다. 또한 성장단계별 학습결손 예방과 관련하여 학습부진 초·중·고등학생을 정책대상으로 삼고 있다.

종합하면 정부별 교육복지정책은 공통적으로 저소득층 및 교육취약계층을 주요 정책대상으로 삼고 있으며, 각 정부별로 취약계층 학생과 일반 학생을 포함하여 모든 학생을 정책대상으로 교육복지정책을 추진하기도 하는 것으로 나타났다. 요컨대, 노무현 정부시기에는 교육취약계층을 대상으로 한 선별적 지원을 강조하였으나, 이명박 정부시기에는 교육취약계층을 대상으로 한 선별적 지원과 더불어 중학생 무상교육 등을 통해 보편적 지원을 함께 추진한 것으로 나타났다. 박근혜 정부시기에도 고등학생 무상교육, 유아 누리과정 학비 지원 등 보편적 지원과 함께 교육취약계층을 대상으로 한 선별적 지원을 강조한 것으로 나타났다. 한편 문재인 정부시기에는 유아 누리과정 내실화, 고등학교 무상교육 확대 등 보편적 지원을 기조로 하여, 저소득층 및 교육취약계층을 대상으로 한 선별적 지원을 강조하고 있는 것으로 나타났다.

라. 추진과제

우선 노무현 정부의 교육복지정책 추진과제는 크게 국민 기초 교육수준 보장, 교육부적응 및 불평등 해소, 복지 친화적 교육환경 조성, 교육복지정책 추진체제 구축으로 구분되며 특히, 특수교육 강화, 학업중단자 예방 및 대책, 북한이탈 청소년 대책, 도시저소득지역 교육지원 등을 중점 추진과제로 제시하고 있다.

〈표 Ⅱ-1-1〉 노무현 정부시기의 교육복지정책 추진과제

구분	추진과제
국민 기초 교육수준 보장	①특수교육 강화, ②유아교육 기회 확대, ③저소득층 교육비 지원, ④저학력 성인 교육기회 확충, ⑤장애인·저소득층 고등교육 기회 확대, ⑥외국인근로자 자녀 교육지원, ⑦기초학력 보장
교육부적응 및 불평등 해소	⑧학업중단자 예방 및 대책, ⑨귀국학생 교육 지원, ⑩북한이탈 청소년 대책, ⑪도시저소득지역 교육지원, ⑫농어촌지역 교육여건 개선, ⑬정보화 격차 해소, ⑭사교육으로 인한 불평등 완화
복지 친화적 교육환경 조성	⑮밝고 즐거운 학교 만들기, ⑯학생건강 증진, ⑰안전하고 건강한 교육환경 조성
교육복지정책 추진체제 구축	⑱교육복지정책 추진 행정체제 구축, ⑲가칭 교육복지기본법 제정 검토

출처: 교육인적자원부(2004)의 내용을 중심으로 구성함

또한 이명박 정부시기의 교육복지정책 추진과제는 크게 저소득층·소외계층의 교육기회 확대, 실질적인 교육격차 해소, 기존 교육복지정책의 사각지대 보완, 교육복지 수요에 대응한 투자 및 지원 확대로 구분된다. 특히, 중학교 무상교육 대폭 강화, 기초학력 향상 지원체계 구축, 학교안전통합시스템(Wee Project) 구축 등을 중점 추진과제로 제시하고 있다.

〈표 Ⅱ-1-2〉 이명박 정부시기의 교육복지정책 추진과제

구분	추진과제
저소득층· 소외계층 교육기회 확대	①중학교 무상교육 대폭 강화, ②저소득층·농산어촌 학생 급식지원 확대, ③장애학생 의무교육 전면 실시, ④저소득층 대학생 국가장학지원 확충, ⑤저학력 성인 교육기회 확대
실질적인 교육격차 해소	⑥기초학력 향상 지원체계 구축
교육복지정책의 사각지대 보완	⑦발달지연유아를 위한 희망교육사 파견, ⑧다문화가정 학생·학부모 통합지원, ⑨북한이탈학생 지원 체계화, ⑩농산어촌 연중 돌봄학교·K-2학교운영, ⑪도시저소득층을 위한 교육복지투자우선지역사업 확대, ⑫학교안전통합시스템(Wee Project) 구축, ⑬일반학교 내 특수학급 증설
교육복지 수요 맞춤형 지원	⑭안전하고 맛있는 학교급식 제공, ⑮전국 모든 유치원에 종일반 설치

출처: 교육과학기술부(2008)의 내용을 중심으로 구성함

박근혜 정부시기의 교육복지정책 추진과제는 방과후돌봄 서비스 확대, 교육비 걱정 없는 유·초·중등교육 실현, 대학 교육비 부담 경감, 장애·다문화·탈북학생 등 교육지원 강화로 구분된다. 특히 고등학교 무상교육 단계적 실시, 대학교육비 부담 경감, 방과후돌봄 서비스 확대 등을 중점 추진과제로 제시하고 있다.

〈표 Ⅱ-1-3〉 박근혜 정부시기의 교육복지정책 추진과제

구분	추진과제
방과후돌봄 서비스 확대	①유치원 돌봄기능 강화, ②초등학교 방과후돌봄기능 강화 및 돌봄서비스 체제 구축 운영
교육비 걱정 없는 유·초·중등교육 실현	③유아교육비 부담경감 및 공교육 기능 강화, ④고등학교 무상교육 단계적 실시, ⑤공교육 정상화를 통한 사교육비 부담 완화
대학 교육비 부담 경감	⑥대학 교육비 부담 경감
장애·다문화· 탈북학생 등 교육지원 강화	⑦장애학생 교육여건 대폭 확충, ⑧다문화학생의 교육기회 확대, ⑨탈북학생의 교육기회 확대

출처: 교육부(2013)의 내용을 중심으로 구성함

문재인 정부시기의 교육복지정책 추진과제는 저소득층에 대한 실질적인 교육기회 보장, 취약계층별 맞춤형 지원, 성장단계별 학습결손 예방, 수요자 중심 지원 기반 구축으로 구분된다. 특히 성장단계별 학습결손 예방과 수요자 중심 지원 기반 구축 등을 중점 추진과제로 제시하고 있다.

〈표 Ⅱ-1-4〉 문재인 정부시기의 교육복지정책 추진과제

구분	추진과제
저소득층에 대한 실질적 교육기회 보장	①저소득층 학생의 교육비부담 경감, ②저소득층에게 질 높은 교육서비스 제공 확대, ③사회적 배려 대상자 입학 전형 확대, ④잠재력 있는 저소득층 장학지원 확대
취약계층별 맞춤형 지원	⑤장애학생 교육 지원, ⑥다문화학생 교육 지원, ⑦탈북학생 교육 지원, ⑧학업중단(위기) 학생 교육 지원, ⑨농산어촌학생 교육 지원, ⑩비문해 성인교육 지원
성장단계별 학습결손 예방	⑪유아교육 내실화를 통한 학습결손 예방, ⑫기초학력 보장 지원체계 강화, ⑬학교급별 특화된 학습결손 예방 추진, ⑭취약계층 진로·직업교육 지원 강화
수요자 중심 지원 기반 구축	⑮교원의 취약계층 교육역량 강화, ⑯수요자 중심의 종합 지원체계 구축, ⑰지역사회 자원을 활용한 교육기부 활성화, ⑱균형적인 교육복지 재정 투자, ⑲안정적인 지원을 위한 법령·제도 정비

출처: 교육부(2017)의 내용을 중심으로 구성함

종합하면, 각 정부별 교육복지정책 추진과제는 정책목표에 터해 구체화되고 있으며 각 정부의 공통적인 추진과제는 형식적인 교육기회 확대, 취약계층의 교육기회 보장, 학교부적응 치유, 교육여건 불평등 해소와 관련된 것으로 정리할 수 있다.

특히, 각 정부별 추진과제의 차별적 특징은 다음과 같다. 우선, 노무현 정부시기에는 교육취약계층을 위한 선별적 지원을 기본으로 하면서 복지 친화적 교육환경 조성과 교육복지정책 추진체제 구축을 강조하였다. 둘째, 이명박 정부시기에는 노무현 정부시기의 교육복지정책 추진과제를 지속적으로 유지하면서 양적 확대에 초점을 두고, 객관적 지표를 통해 구체적인 목표를 계획하고 있으며 특히 실질적인 교육격차 해소와 교육복지 수요 맞춤형 지원을 강조하고 있다. 또한 도시저소득층을 위한 교육복지투자우선지역사업을 지방으로 이양하여 교육복지정책사업의 운영 주체를 시·도교육감에게 이양하였으며, 중앙정부 차원에서는 무상교육 대폭 확대 등의 추진으로 보편적 교육복지를 점차 확대하였다. 셋째, 박근혜 정부시기에는 주로 유아교육비, 대학 교육비 등 교육비지원을 강조하였으며 보편적 지원을 더욱 확대하고자 하였다. 넷째, 문재인 정부시기는 누리과정, 고등학교 무상교육 등 보편적 지원을 기본으로 하면서 저소득층 및 취약계층을 위한 맞춤형 지원과 교육결과의 평등차원을 강조하는 성장단계별 학습결손 예방을 강조하였다. 또한 노무현 정부시기에서 강조하였던 교육복지정책 추진체제 구축의 연속선상에서 수요자 중심 지원 기반 구축을 강조하고 있다. 특히 각 추진과제별로 통합시스템 구축 및 활용을 강조하고 있는 바, 데이터 축적 및 관리를 통한 정책추진을 도모하는 것으로 나타났다.

2 교육복지정책 추진경과[2)]

앞서 노무현 정부시기부터 현재 문재인 정부시기까지의 교육복지정책의 현황을 살펴보았다면 본 절에서는 각 정부별 교육복지정책 강조점에 따라서 어떠한 추진과제가 지속적으로 확대되었는지, 어떠한 추진과제가 중단되거나 축소되었는지 등의 교육복지정책 추진경과의 특성을 살펴보았다. 또한 각 정부별 교육복지재정 규모가 어떻게 변화해 왔는지 그 추이를 살펴보았다.

2) 본 절에서도 1절에서와 동일하게, 각 정부시기에 공식적으로 발표한 계획문서를 바탕으로 정부별 교육복지정책 추진경과를 정리하고자 한다.

가. 교육복지정책 추진경과 분석을 위한 틀

각 정부별 교육복지정책의 목표 및 영역, 정책대상이 상이하며 이에 따른 추진과제 또한 차이가 있는 것이 사실이다. 이에 각 정부별 교육복지정책의 추진경과, 즉 각 정부별로 어떠한 추진과제가 지속되고 있는지 또는 중단되었는지, 한편 어떠한 추진과제가 확대되었는지 또는 축소되었는지 등을 분석하기 위해서는 각 정부별 교육복지정책 추진과제를 총망라할 수 있는 기준이 되는 분석 틀이 필요하다. 이에 교육인적자원부(2004)의 정책목표 및 영역, 정책대상, 정책과제에 대한 분류 틀을 재구조화하여 활용하고자 한다. 교육인적자원부(2004)의 분류 틀은 교육복지정책에 대한 종합적이고 체계적인 계획문서로 평가되는 노무현 정부시기에 정리된 내용이면서, 본 연구에서 다루기 시작하는 첫 번째 정부시기의 것으로 정부별 교육복지정책 추진경과를 분석하기 위한 분석 틀로서 재구조화하기에 적합하다고 보았다.

본 연구에서 정리한 교육복지정책 추진경과 분석을 위한 틀은 다음과 같다. 첫째, **정책목표**는 최소한의 교육수준 보장, 교육 부적응 및 불평등 해소, 복지 친화적 교육환경 조성으로 구분하였다. 둘째, **정책영역**은 정책목표별로 구분하였다. 최소한의 교육수준 보장과 관련된 정책영역은 형식적 교육기회 확대, 취약계층 교육기회 보장, 기초학력보장이며 교육 부적응 및 불평등 해소와 관련된 정책영역은 학교 부적응 치유, 교육여건 불평등 해소이다. 또한 복지 친화적 교육환경 조성과 관련된 정책영역은 건강하고 안전한 교육환경 구축이며, 추가적으로 교육복지정책 추진체계 구축을 정책영역으로 포함하였다. 셋째, **정책대상**은 정책목표 및 정책영역별로 구분하였다. 형식적 교육기회 확대의 정책대상은 모든 국민이고, 취약계층 교육기회 보장의 정책대상은 장애학생, 저소득층 학생, 외국인 근로자 자녀, 저학력 성인, 기초학력 보장의 정책대상은 기초학력 미달학생이다. 또한 학교 부적응 치유의 정책대상은 학업중단(위기)학생, 귀국학생, 탈북학생, 다문화학생이며, 교육여건 불평등 해소의 정책대상은 도시저소득지역 학생, 농어촌지역 학생, 정보화 취약계층 학생으로 구분하였다. 한편 건강한 교육환경 구축의 정책대상은 편의상 학교풍토, 학생 건강, 학교 내·외 교육환경으로 하고, 교육복지정책 추진체계 구축의 정책대상은 편의상 행·재정 체제, 법·제도로 구분하였다. 넷째, **정책과제** 또한 정책목표 및 정책영역, 정책대상별로 구분하여 총 18개의 과제로 정리하였다. 정책과제는 무상교육

확대, 장애인 특수교육 지원, 저소득층 교육비 지원, 외국인 근로자 자녀 교육지원, 저학력 성인 교육기회 확대, 기초학력보장, 학업중단(위기)학생 예방 및 지원, 귀국학생 교육지원, 탈북학생 교육 지원, 다문화학생 교육 지원, 도시저소득지역 교육여건 해소, 농산어촌지역 교육여건 해소, 정보화 격차 해소, 학교구성원의 인권·복지의식 강화, 학생건강 증진, 안전하고 건강한 교육환경 조성, 행·재정 체제 구축, 법령 제도 정비로 구분하였다.

〈표 Ⅱ-2-1〉 정부별 교육복지정책 추진경과 분석을 위한 틀

정책목표	정책영역	정책대상	정책과제
최소한의 교육수준 보장	형식적 교육기회 확대	모든 국민	누리과정, 무상교육 확대
	취약계층 교육기회 보장	장애학생	장애인 특수교육 지원
		저소득층 학생	저소득층 교육비 지원 및 교육서비스 제공
		외국인 근로자 자녀	외국인 근로자 자녀 교육지원
		저학력 성인	저학력 성인 교육기회 확대
	기초학력 보장	기초학력 미달 학생	기초학력 보장
교육 부적응 및 불평등 해소	학교 부적응 치유	학업중단(위기)학생	학업중단(위기)학생 예방 및 지원
		귀국학생	귀국학생 교육 지원
		탈북학생	탈북학생 교육 지원
		다문화학생	다문화학생 교육 지원
	교육여건 불평등 해소	도시저소득지역 학생	도시저소득지역 교육여건 해소
		농어촌지역 학생	농산어촌지역 교육여건 해소
		정보화 취약계층 학생	정보화 격차 해소
복지 친화적 교육환경 조성	건강하고 안전한 교육환경 구축	학교 풍토	학교구성원의 인권·복지의식 강화
		학생 건강	학생건강 증진
		학교내·외 교육환경	안전하고 건강한 교육환경 조성
-	교육복지정책 추진체계 구축	행·재정 체제	행·재정 체제 구축
		법·제도	법령 제도 정비

출처: 교육인적자원부(2004)의 내용을 중심으로 교육과학기술부(2008), 교육부(2013), 교육부(2017)를 종합하여 구성함

나. 정부별 교육복지정책의 추진경과

1) 정책과제별 추진경과

이상에서 교육복지정책의 정책목표 및 정책영역, 정책대상을 고려하여 선정한 추진과제가 각 정부별로 어떠한 추진경과를 보이고 있는지를 분석하고자 한다. 단, 각 정부시기에 공식적으로 발표한 계획문서 상의 정책과제의 내용 및 범위 등을 중심으로 분석한 결과이며, 예산 및 재원규모와 정책수혜비율 등에 대한 추진경과는 다음 절에서 별도로 다루고자 한다.

교육복지정책의 정책과제는 총 18개로, 노무현 정부시기에서부터 현재 문재인 정부시기까지 지속적으로 추진되고 있는 과제는 12개 과제이며, 추진이 중단된 과제는 6개 과제로 나타났다. 구체적인 정책과제에 대한 추진경과는 다음과 같다.

첫째, '무상교육 확대'는 노무현 정부시기에 만5세아 무상교육 확대를 시작으로 하여 이명박 정부시기에는 중학교 무상교육 대폭 강화, 박근혜 정부시기에는 누리과정, 문재인 정부시기에는 고등학교 무상교육 단계적 실시 및 누리과정 내실화 등의 추진과제로 각 정부별로 정책대상을 확대하면서 지속적으로 추진하고 있는 것으로 나타났다. 둘째, '장애인 특수교육 지원'은 노무현 정부시기에는 특수교육 강화(건강장애학생 포함 등), 이명박 정부시기에는 장애학생 의무교육 단계적 실시, 박근혜 정부시기에는 장애학생 교육여건 확충, 문재인 정부시기에는 장애학생 교육 지원 등의 추진과제로 지속적으로 추진하고 있는 것으로 나타났다. 셋째, '저소득층 교육비 지원 및 교육서비스 제공'은 노무현 정부시기에는 저소득층 교육비 지원과 방과후교육활동 지원, 이명박 정부시기에는 저소득층 급식지원과 장학지원, 박근혜 정부시기에는 대학 교육비 부담 경감과 초등방과후 돌봄서비스 지원, 문재인 정부시기에는 교육비 부담 경감, 장학지원 확대, 방과후학교 지원 등의 추진과제로 지속적으로 확대 추진되고 있는 것으로 나타났다. 넷째, '외국인 근로자 자녀 교육지원'은 노무현 정부시기에 시·도교육청 외국인근로자 자녀 학생 입학상담센터 설치 등의 과제로 추진되었으나, 이명박 정부시기 이후 정책과제에는 포함되지 않아 명시적으로 중단되었다고 볼 수 있다. 다섯째, '저학력 성인 교육기회 확대'는 노무현 정부시기에는 방송통신고등학교 운영 등을 통한 저학력 성인 교육기회 확대, 이명박 정부에는 평생학습 참여율 확대 등을 통한 저학력 성인 교육기회 확충으로 이어지다가,

박근혜 정부시기에서는 정책과제에 포함되지 않아 명시적으로 중단되었다. 이후 문재인 정부에서는 비문해 성인교육 지원, 방송중·고 통합과정 신설 등으로 지속 추진하고 있는 것으로 나타났다. 여섯째, '기초학력 보장'은 노무현 정부시기에는 초5, 중3, 고1을 대상으로 한 학업성취도 표집평가에서 시작하여, 이명박 정부시기에는 국가수준 기초학력진단평가 및 학업성취도평가 전수 시행으로 확대되었다. 박근혜 정부시기에서는 명시적인 정책과제로 포함된 바 없으나, 문재인 정부시기에서는 학습부진 예방체계 구축, 기초학력 관리 범위 확대, 학습부진 학생 지원 강화 등 추진과제의 범위 및 내용이 지속적으로 확대되고 있다. 일곱째, '학업중단(위기)학생 예방 및 지원'은 노무현 정부시기에 대안학교 법제화를 통한 학력인정 추진을 시작으로 하여, 이명박 정부시기에서는 학교안전통합시스템 구축(Wee Project)을 통해 위기 학생 지원을 확대하였다. 박근혜 정부시기에서는 명시적인 정책과제로 포함되지 않았으나, 문재인 정부시기에서는 학업중단숙려제 내실화, 학업중단 위기학생 정보공유 강화, 학력취득지원 등 추진과제의 범위 및 내용이 지속적으로 확대되고 있다. 여덟째, '귀국학생 교육 지원'은 노무현 정부시기에 귀국학생의 국내학교 적응을 지원하는 과제로 시작되었으나, 이후 이명박 정부시기, 박근혜 정부시기, 문재인 정부시기의 정책과제에는 포함되지 않아 명시적으로 중단되었다고 볼 수 있다. 아홉째, '탈북학생 교육 지원'은 노무현 정부시기에 북한이탈 청소년 대책으로 중·고 통합과정의 대안교육 특성화학교 설립을 추진한 것으로 시작하여, 이명박 정부시기에는 다양한 학력인정 시스템 구축 등 북한이탈학생 지원 체계화로 지속되었다. 박근혜 정부시기에는 전담코디네이터 배치, 표준 교재 개발 및 보급 등 탈북학생 교육기회 확대를 추진하였으며, 문재인 정부시기에도 기초학력 보충 지원, 진로진학교육, 동아리 지원, 심리정서 지원 강화, 평생 멘토링제 등 탈북학생 교육 지원으로 추진과제의 범위 및 내용이 지속적으로 확대되고 있다. 열 번째, '다문화학생 교육지원'은 노무현 정부시기의 정책과제에는 포함되지 않았으며, 이명박 정부시기에서 다문화가정 통합지원으로 시작하여 박근혜 정부시기에서 다문화학생의 적응교육 확대, 교원 및 학생을 위한 다문화 이해교육 강화 등 다문화학생의 교육기회 확대로 추진되었다. 문재인 정부시기에도 다문화 유치원 확대 등 조기지원 강화, 다문화 예비학교 확대 등 적응지원과 함께 다문화교육지원법(가칭) 등 법적 기반 마련을 통한 다문화학생 교육지원으로 추진과제의 범위 및 내용이 지속적으로 확대되고 있다. 열한 번째, '도시저소득지역 교육여건 해소'는 노무현 정부시기에 교육복지투자우선지역사업으로 도시저소득지역 교육지원을 추진하였으며, 이명박 정부

시기에도 이를 지속적으로 확대하여 도시저소득층을 위한 교육복지투자우선지역사업을 추진하였으나, 사업주체를 지방으로 이양하면서 박근혜 정부시기와 문재인 정부시기의 정책과제에 포함되지 않았으며, 현재까지도 지역차원에서 지속되고 있다. 열두 번째, '농산어촌지역 교육여건 해소'는 노무현 정부시기에 농어촌지역 교육여건 개선으로 시작하여, 이명박 정부시기에는 농산어촌 연중돌봄학교·K2학교 운영 등을 추진하였다. 박근혜 정부시기에는 명시적인 정책과제로 포함되지 않았으며, 문재인 정부시기에는 교육여건 제고 및 학교교육 질 제고 등을 통해 농산어촌학생 교육지원이 지속적으로 추진되고 있는 것으로 나타났다. 열세 번째, '정보화 격차 해소'는 노무현 정부시기에 저소득층 학생 PC 및 인터넷 통신비 지원 등으로 정보화 격차 해소 정책과제를 추진하였으나 이후 이명박 정부시기, 박근혜 정부시기, 문재인 정부시기의 정책과제에는 포함되지 않아 명시적으로 중단되었다고 볼 수 있다. 열네 번째, '학교구성원의 인권·복지의식 강화'는 노무현 정부시기에서 안전하고 건강한 교육환경 조성을 정책과제로 추진하였으나 이후 이명박 정부시기, 박근혜 정부시기, 문재인 정부시기의 정책과제에는 포함되지 않아 명시적으로 중단되었다고 볼 수 있다. 열다섯 번째, '학생건강 증진'은 노무현 정부시기에서 학생신체검사 제도와 관련하여 학생건강 증진 과제를 추진하였으나 이후 이명박 정부시기, 박근혜 정부시기, 문재인 정부시기의 정책과제에는 포함되지 않아 명시적으로 중단되었다고 볼 수 있다. 열여섯 번째, '안전한 교육환경 조성'은 노무현 정부시기에 학교환경위생정화구역제도, 학교내·외 시설 개선 및 안전 교육 등을 통해 안전하고 건강한 교육환경 조성 과제를 추진하였으며, 이명박 정부시기에는 급식환경 개선과 우수 농산물 급식 지원 등을 통해 안전하고 맛있는 학교급식 제공을 추진하였다. 이후 박근혜 정부시기, 문재인 정부시기의 정책과제에는 포함되지 않아 명시적으로 중단되었다고 볼 수 있다. 열일곱 번째, '행·재정 체제 구축'은 노무현 정부시기에 부처 간 협의체, 시·도교육청 및 지역교육청 추진체제, 단위학교 담당부서 설치 등 교육복지정책 추진 행정체제구축 과제를 추진하였으나, 이명박 정부시기와 박근혜 정부시기의 정책과제에는 포함되지 않았다. 이후 문재인 정부시기에서는 수요자 중심의 종합 지원체계 구축 등과 함께 보통교부금 배부 방식 개선 등 균형적인 교육복지재정 투자를 과제로 추진하고 있는 것으로 나타났다. 열여덟 번째, '법령 제도 정비'는 노무현 정부시기에 교육복지정책 추진에 대한 통합적인 법적 근거 마련을 위해 가칭 교육복지기본법 제정 검토를 추진하였으나, 이명박 정부시기와 박근혜 정부시기의 정책과제에는 포함되지 않았다. 이후 문재인 정부시기에서 가

칭 교육복지기본법 제정과 함께 개별 학생의 교육복지 수요 파악 및 교육복지서비스 기준 개발 등 안정적인 지원을 위한 법령·제도 정비를 추진하고 있는 것으로 나타났다.

요컨대, 노무현 정부시기부터 문재인 정부시기까지 지속적으로 추진되면서 확대되고 있는 정책과제는 무상교육 확대, 저소득층 특수교육 지원, 기초학력보장, 학업중단(위기)학생 예방 및 지원, 탈북학생 교육지원, 다문화학생 교육지원으로 무상교육 등의 보편적 지원과 함께 교육취약계층을 위한 선별적 지원 또한 지속되고 있는 것으로 나타났다. 한편 학업중단(위기)학생 예방 및 지원, 탈북학생 지원 등 교육부적응 해소를 위한 것은 물론 기초학력보장 등 교육결과에 대한 평등을 보장하기 위한 정책적 노력도 지속되는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅱ-2-2〉 교육복지정책 과제별 추진경과

정책과제	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부	비고
무상교육 확대	만5세아 무상교육 확대	중학교 무상교육 대폭 강화	고등학교 무상교육 단계적 실시	누리과정 내실화	지속 *(확대)*
장애인 특수교육 지원	특수교육 강화	장애학생 의무교육	장애학생 교육여건 확충	장애학생 교육 지원	지속
저소득층 교육비 지원 및 교육서비스 제공	저소득층 교육비 지원/ 방과후교육활동	급식지원, 장학지원	대학 교육비 부담 경감/ 초등방과후 돌봄서비스	교육비 부담 경감, 장학지원 확대/ 방과후학교	지속 *(확대)*
외국인 근로자 자녀 교육지원	외국인근로자 자녀 교육지원	-	-	-	중단
저학력 성인 교육기회 확대	저학력 성인 교육기회 확대 (방통고)	저학력 성인 교육기회 확충 (평생학습)	-	비문해 성인교육 지원	지속
기초학력 보장	기초학력 보장	기초학력 향상 지원체계 구축	-	기초학력 보장 지원체계 강화/ 학교급별 학습결손 예방	지속 *(확대)*
학업중단(위기)학생 예방 및 지원	학업중단자 예방 및 대책 (대안학교)	학교안전통합 시스템 구축 (Wee project)	-	학업중단(위기) 학생 교육지원 (숙려제, 학력취득지원)	지속 *(확대)*

정책과제	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부	비고
귀국학생 교육 지원	귀국학생 교육 지원	-	-	-	중단
탈북학생 교육 지원	북한이탈 청소년 대책	북한이탈학생 지원 체계화	탈북학생 교육기회 확대	탈북학생 교육 지원	지속 *(확대)*
다문화학생 교육 지원	-	다문화가정 통합지원	다문화학생 교육기회 확대	다문화학생 교육 지원	지속 *(확대)*
도시저소득지역 교육여건 해소	도시저소득지역 교육지원	교복우사업 확대	-	-	지속 (지방이양)
농산어촌지역 교육여건 해소	농어촌지역 교육여건 개선	농산어촌 돌봄학교운영	-	농산어촌학생 교육지원	지속
정보화 격차 해소	정보화격차 해소(pc지원)	-	-	-	중단
학교구성원의 인권·복지의식 강화	밝고 즐거운 학교 만들기	-	-	-	중단
학생건강 증진	학생건강 증진	-	-	-	중단
안전한 교육환경 조성	안전하고 건강한 교육환경 조성	안전하고 맛있는 학교급식 제공	-	-	중단
행· 재정 체제 구축	행정체제 구축	-	-	수요자 중심의 종합 지원체계 구축 등/ 교육복지재정 투자	지속
법령·제도 정비	가칭 교육복지기본법 제정 검토	-	-	법령·제도 정비	지속

출처: 교육인적자원부(2004), 교육과학기술부(2008), 교육부(2013), 교육부(2017)의 내용을 토대로 구성함

2) 정책영역별 추진경과

각 정부별 교육복지정책의 추진경과를 정책영역별로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, **'형식적 교육기회 확대 영역'**은 무상교육 확대 등 모든 정부시기에 지속적으로 추진하고 있으며 점차 확대되는 것으로 나타났다. 둘째, **'취약계층 교육기회 보장 영역'**은 장애인 특수교육지원과 저소득층 교육비 지원 및 교육서비스 제공, 저학력 성인 교육기회 확대(박근혜 정부시기 제외)는 지속적으로 추진되고 있는 반면, 외국인 근로자 자녀 교육지원 과제는 노무현 정부시기 이후에 중단된 것으로 나타났다. 셋째, **'기초학력 보장 영역'**은 모든 정부시기(박근혜 정부 제외)에 지속적으로 추진하고 있으나, 이명박 정부시기에 기

초학력 보장이 강조되면서 특히 문재인 정부시기에는 성장단계별 학습결손예방과 함께 강조되고 있다. 넷째, **'학교부적응 치유 영역'**은 학업중단(위기)학생 예방 및 지원(박근혜 정부 제외), 탈북학생 교육 지원, 다문화학생 교육 지원은 지속적으로 추진된 반면에 귀국학생 교육 지원은 노무현 정부시기 이후에 중단된 것으로 나타났다. 다섯째, **'교육여건 불평등 해소 영역'**은 도시저소득지역 교육여건 해소는 이명박 정부시기에 지방으로 이양된 이후 정부차원의 정책문건에서는 포함되고 있지 않으며, 정보화 격차 해소도 노무현 정부시기 이후 중단된 반면에 농산어촌지역 교육여건 개선 과제(박근혜 정부 제외)는 지속적으로 추진되고 있다. 여섯째, **'건강한 교육환경 구축 영역'**은 학교구성원의 인권·복지의식 강화, 학생건강 증진은 노무현 정부시기 이후 명시적으로 중단되었으며, 안전한 교육환경 조성 과제도 노무현 정부시기와 이명박 정부시기 이후 명시적으로 중단된 것으로 나타났다. 일곱째, **'교육복지정책 추진체제 구축 영역'**은 행·재정 체제 구축과 법령제도 정비 과제 모두 노무현 정부시기에 추진된 이후, 이명박 정부시기와 박근혜 정부시기에는 명시적으로 중단되었다가 문재인 정부시기에서 새롭게 다시 정책과제로 추진된 것으로 나타났다.

요컨대, 교육복지정책의 정책영역별로 살펴보면 형식적 교육기회 확대 영역의 정책과제는 노무현 정부시기에서부터 현재 문재인 정부시기까지 지속적으로 확대되고 있으며, 취약계층 교육기회 보장 영역의 정책과제는 사회적 필요 및 요구에 따른 정책대상을 변경해 가면서 지속되고 있다고 볼 수 있다. 또한 기초학력 보장 영역의 정책과제는 모든 정부에서 지속적으로 추진하면서 특히, 최근에 교육결과에 대한 평등에 중점을 두어 추진되고 있음을 알 수 있다. 학교부적응 치유 영역의 정책과제 또한 사회적 필요 및 요구에 따라 정책대상을 변경하며 지속적으로 추진되고 있으며, 교육여건 불평등 해소 영역의 정책과제는 지방으로의 이양 및 중단, 지속 등의 편차를 보이고 있는 것으로 나타났다.

다. 교육복지재정 규모 및 추이[3)]

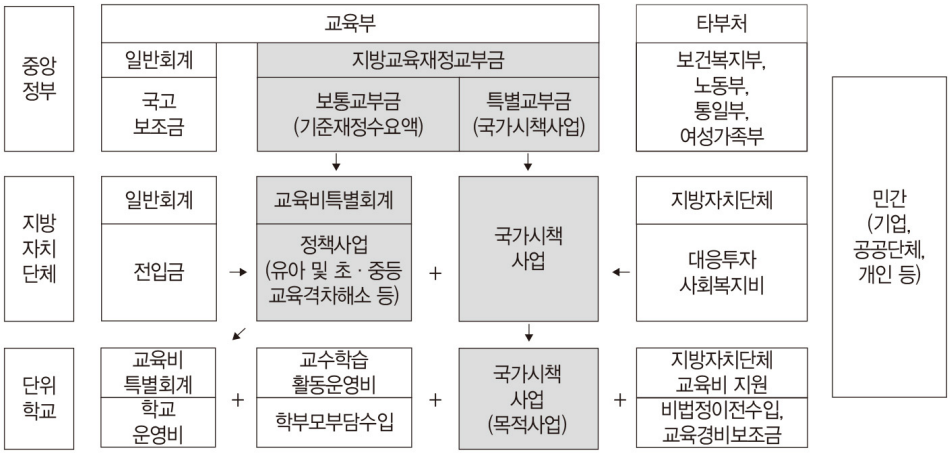
교육복지정책의 추진경과를 정리하기 위해서, 각 정부별 교육복지재정 규모가 어떻게 변화해 왔는지 그 추이를 살펴보는 것은 의미가 있다. 먼저 교육복지재정 구조에 대해

3) 본 연구에서는 주로 교육부의 지방교육재정교부금을 중심으로 교육복지재정 규모 및 추이에 대해 정리하고자 한다.

살펴본 후에, 노무현 정부시기부터 현재 문재인 정부시기까지 각 정부별로 교육복지재정 규모가 어떻게 변화하였는지 정리하였다.

1) 교육복지재정 구조

우선 교육복지재정의 재원은 주로 교육부의 지방교육재정교부금인 보통교부금과 특별교부금으로 분류된다. 보통교부금의 경우, 시·도교육청별로 산출된 기준재정수요액을 기준으로 유아교육 및 초·중등교육격차해소 항목으로 총액이 교부되고 특별교부금의 경우, 국가시책사업으로 추진되는 목적사업의 항목으로 시·도교육청을 거쳐서 단위학교로 교부된다. 특히, 특별교부금 국가시책사업은 교육부가 사업비의 전액을 부담하는 사업(대표적으로 탈북학생교육지원사업)과 시·도교육청에서 일부 대응투자로 교육부와 공동부담하는 사업(대표적으로 방과후학교지원사업), 그리고 일정기간 특별교부금 사업으로 운영되다가 시·도교육청으로 이양되어 보통교부금(대표적으로 교육복지우선지원사업)으로 전환되는 사업으로 구분된다(장덕호 외, 2012:43; 정동철·김지하·김영식, 2016: 35~36).



[그림 Ⅱ-2-1] 교육복지재정 구조

출처: 엄문영·이선호 외(2014:32)를 일부 수정하여 인용한 정동철 외(2016:35)를 재인용함

한편, 시·도교육청의 교육비특별회계는 총 3개 부문의 12개 정책사업[4]으로 구성되며, 각 정책사업은 다시 단위사업 및 세부사업으로 구성된다. 이 중에 교육복지지원 정책사업은 유아 및 초·중등교육 부문에 포함되어 있으며 8개의 단위사업(학비지원, 방과후 등 교육지원, 급식지원, 정보화지원, 농어촌학교교육여건개선, 교육복지우선지원, 누리과정지원, 교과서지원)과 그 하위에 다시 15개의 세부사업(저소득층자녀학비지원, 특성화고장학금지원, 기타교육비지원, 교육급여지원, 방과후학교운영, 주5일제수업지원, 저소득층자녀방과후자유수강권지원, 학기중급식비지원, 토·공휴일중식지원, 정보화지원, 농어촌학교교육활성화지원, 기숙형학교지원, 교육복지우선지원, 누리과정지원, 교과서지원)으로 구분되어 있다(지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운영기준, 교육부 훈령 제301호(2019. 8. 13., 일부개정)[별표3]).

〈표 Ⅱ-2-3〉 교육비특별회계 세출예산 사업별 예산구조(2011년 이후~)

정책사업	단위사업	세부사업	설 정
[03]교육복지지원			
	[01]학비지원		○ 저소득층자녀 학비 지원 등 학비지원 경비
		[01]저소득층자녀학비지원	○ 저소득층 중학생 및 고등학생 학비 지원 ○ 특목고 및 자율고 사회적배려대상자 학비 지원
		[02]특성화고장학금지원	○ 특성화고 학생 장학금 지원
		[03]기타교육비지원	○ 저소득층자녀학비지원 및 특성화고 장학금 지원을 제외한 교육비 지원
		[04] 교육급여지원	○ 국민기초생활보장법 제12조에 따른 교육급여 지원
	[02]방과후 등 교육지원		○ 방과후 등 교육 지원 제반 경비
		[01]방과후학교운영	○ 방과후학교 운영 경비 ○ 방과후학교 대학생 귀향 멘토링 지원, 엄마품멘토링 운영, 방과후학교코디네이터운영 ○ 방과후돌봄프로그램 운영 ○ 방과후학교지원센터 운영
		[02]주5일제수업지원	○ 주5일수업제운영 관련 제 경비
		[03]저소득층자녀방과후자유수강권지원	○ 저소득층자녀 방과후 자유수강권 지원 경비

4) 3개 부문은 유아 및 초·중등교육, 평생직업교육, 교육일반으로 구분되고 12개의 정책사업은 인적자원운용, 교수-학습활동지원, 교육복지지원, 보건급식체육활동, 학교재정지원관리, 학교교육여건개선시설, 평생교육, 직업교육, 교육행정일반, 기관운영관리, 지방채상환 및 리스료, 예비비 및 기타로 구분됨(지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운영기준, 교육부 훈령 제301호(2019.8.13., 일부개정)[별표 3]

정책사업	단위사업	세부사업	설 정
	[03]급식지원		ㅇ 저소득층자녀중식비지원 등 학생에게 직접 지원되는 급식지원 제반 경비
		[01]학기중급식비지원	ㅇ 저소득층자녀 학기중 중식지원비 ㅇ 특수학생 급식비 지원 등
		[02]토·공휴일중식지원	ㅇ 저소득층자녀 학기중 토·공휴일 중식지원비
	[04]정보화지원		ㅇ 저소득층자녀정보화교육지원 등 정보화지원 경비
		[01]정보화지원	ㅇ 저소득층자녀 인터넷통신비 지원(유해사이트 차단경비 포함) ㅇ 저소득층자녀 PC지원 ㅇ 저소득층자녀 IT교육 참가학생 경비 지원
	[05]농어촌학교교육여건개선		ㅇ 농어촌 우수고 육성 등 교육여건 개선 제반 경비
		[01]농어촌학교교육활성화지원	ㅇ 농어촌우수고 육성 지원 사업 ㅇ 농어촌 전원학교(돌봄학교 포함) 및 작은학교 육성 사업 ㅇ 농어촌 적정규모 학교 육성 교육여건개선 경비 ㅇ 통합운영학교 프로그램 지원 ㅇ 소규모학교군 구성 운영 등
		[02]기숙형학교지원	ㅇ 기숙형학교 교육여건개선 경비 ㅇ 기숙형학교 기숙사 운영 경비
	[06]교육복지우선지원		ㅇ 교육복지 우선 지원 제반 경비
		[01]교육복지우선지원	ㅇ 교육복지 우선지원 사업 경비
	[07]누리과정지원		ㅇ 3~5세 누리과정 지원을 위한 제반 경비(유아학비·보육비, 방과후과정반비 등)
		[01]누리과정지원	ㅇ 3~5세 누리과정 지원 경비(유아학비·보육료, 방과후과정반비 등) ㅇ 3~5세 누리과정 업무지원을 위한 제반 경비
	[08]교과서지원		ㅇ 의무교육대상자에게 지급하는 교과용 도서 구입비
		[01]교과서지원	ㅇ 의무교육 대상자(초·중·특) 교과서 지급 경비 ㅇ 저소득층 고등학생 교과서 지원비 ㅇ 특수교육대상자(유치원, 고등학부 과정)에 교과서 보급을 위한 지원비 ㅇ 초등학교 영어 교과용 도서 구입 ㅇ 재량활동운영 교재 보급

출처: 지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운영기준, 교육부 훈령 제301호(2019. 8. 13., 일부개정) [별표 3]

이상의 15개 단위사업은 교육복지정책관련 사업을 모두 포함하고 있지는 않으나 교육복지재정관련 선행연구(엄문영·이선호 외, 2014; 이선호, 2017)에서 객관적이고 공식적인 자료로 활용되고 있기 때문에 본 연구에서도 교육복지재정 규모 및 추이를 분석하기

위한 주된 자료로 활용하고자 한다. 다만 이러한 교육비특별회계 예산구조는 2011년 이후에 적용되며, 2003년부터 2010년까지의 교육비특별회계 예산구조는 이와 차이가 있기 때문에 노무현 정부시기부터 현재 문재인 정부시기까지(2003년~현재) 동일수준에서 비교하기에 어려운 한계가 있으나, 각 정부별 교육복지재정의 전반적인 추이와 경향성을 살펴보기에는 무리가 없다고 판단된다.

2) 정부별 교육복지재정 규모 및 추이

가) 노무현 정부시기: 전반적인 재정규모의 확대와 기초 교육수준 보장

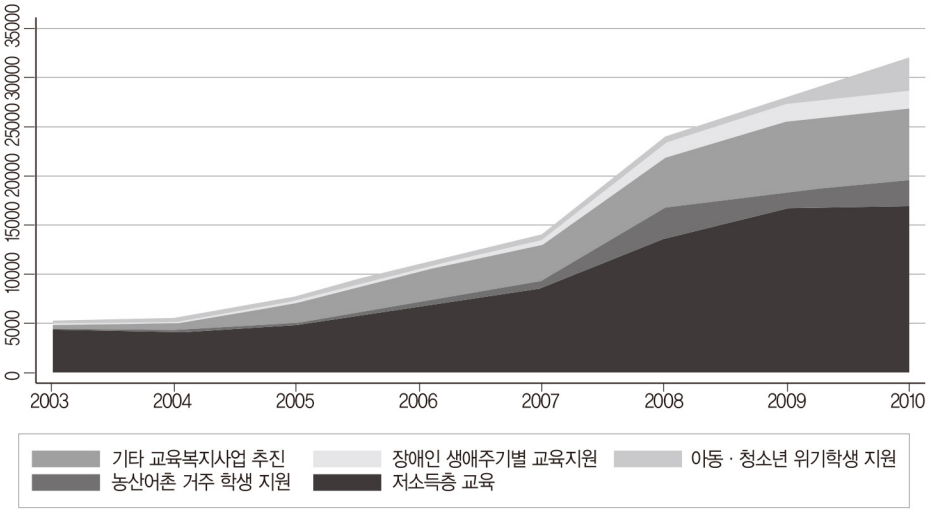
노무현 정부의 첫 해인 2003년에는 5,390억 원에 머물던 교육복지재정이 임기 말인 2007년에는 1조 4,141억 원으로 2.6배가량 증가하여 본격적으로 교육복지재정이 확대되기 시작하였다. 이 기간 동안에는 단순히 교육복지재정 투입량이 증가한 것뿐만 아니라 새로운 교육복지 정책대상의 발굴과 이를 지원하기 위한 정책사업의 추가로 재정규모가 확대된 것으로 나타났다. 특히 저소득층 교육을 위한 교육비지원, 학비지원, 학교급식지원과 함께 교육복지투자우선지원이 대폭 확대되었으며 유아교육비 지원 또한 대폭 확대된 것으로 나타났다. 이는 국민 기초 교육수준 보장을 목표로 추진한 유아교육기회 확대, 저소득층교육비지원과 교육부적응 및 교육 불평등 해소를 목표로 추진한 도시저소득지역 교육지원을 강조한 노무현 정부시기의 교육복지정책의 특징이 반영된 것이라 볼 수 있다.

〈표 Ⅱ-2-4〉 교육복지 지방교육재정 지원현황(2003~2010)

(단위: 억 원)

연 도	노무현 정부시기					이명박 정부시기		
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
합 계	5,390	5,664	7,905	11,203	14,141	23,994	27,972	32,166
저소득층 교육	4,455	4,295	4,940	6,923	8,718	13,723	16,752	17,008
교육비지원	4,336	4,176	4,780	6,564	8,076	13,177	15,966	16,258
학비지원	2,186	2,079	2,223	2,669	2,820	3,609	4,359	4,803
학교급식지원	2,020	1,918	2,301	3,552	4,664	7,979	9,887	9,548
방과후학교 자유수강권	-	-	-	30	180	1,146	1,265	1,404
정보통신비 지원	130	179	256	313	412	443	455	503
EBS 수능교재 무상지원	-	-	-	-	-	33	-	23
교육복지투자우선지원	119	119	160	359	642	513	786	727
농산어촌 거주 학생 지원	0	150	234	300	741	3,188	1,852	2,650
연중 돌봄학교	-	-	-	-	-	-	298	230
기숙형 고교	-	-	-	-	-	2,155	-	1,194
농산어촌 전원학교	-	-	-	-	-	-	790	513
U러닝 학습환경	-	150	234	215	241	505	382	292
농산어촌 방과후학교	-	-	-	85	500	528	382	421
영어수업 강화	-	-	-	-	-	312	146	72
TaLK	-	-	-	-	-	176	20	8
집중영어캠프	-	-	-	-	-	80	80	40
원격화상강의	-	-	-	-	-	56	46	24
아동 · 청소년, 위기학생 지원	462	640	1,998	3,155	3,693	5,065	7,024	7,344
유아교육비 지원	462	640	1,998	3,107	3,649	4,200	5,550	5,335
초등돌봄교실	-	-	-	40	28	629	874	1,245
다문화가정 학생교육지원	-	-	-	-	-	35	35	42
북한이탈학생 교육지원	-	-	-	-	6	8	30	33
Wee프로젝트 추진	-	-	-	8	10	193	535	689
장애인 생애주기별 교육지원	-	104	220	274	426	1,413	1,720	1,761
장애인 교육지원	-	104	220	274	426	1,413	1,720	1,761
취학전 교육지원	-	12	19	43	47	97	105	207
초중등단계 교육지원	-	92	201	231	379	1,313	1,597	1,536
장애성인 교육지원	-	-	-	-	-	3	18	18
기타 교육복지사업 추진	473	475	513	551	563	605	624	3,403
학습준비물 지원	473	475	513	551	563	605	624	695
한시적 복지 확대	-	-	-	-	-	-	-	2,708
교과교실제 도입지원	-	-	-	-	-	-	-	1,500
학습보조 인턴교사 채용지원	-	-	-	-	-	-	-	1,208

출처: 안선회(2010: 58-59)를 인용한 이혜영 외(2011: 70-71)를 재인용함.



[그림 Ⅱ-2-2] 교육복지 지방교육재정 지원현황(2003~2010)

출처: 〈표 Ⅱ-2-4〉를 그림으로 재구조화함

나) 이명박 정부시기: 저소득층 교육기회 확대 및 위기학생 지원 강조

이명박 정부의 첫 해인 2008년에는 교육복지재정이 약 2조 4천억 원에 이르러 노무현 정부의 마지막 해인 2007년의 약 1.7배 정도의 재정을 투입하였다. 당해 연도 예산은 이전 해에 세우기 때문에 노무현 정부시기에 세워진 예산에 따른 것이라고 하더라도, 이후에도 연간 4천억 원 정도씩 교육복지재정을 증액하였을 뿐만 아니라 다양한 교육복지 사업을 확대해나갔다는 특징이 있다. 노무현 정부에서 추진되던 교육복지재정의 확대 기조를 지속적으로 유지하였는데, 특히 소득격차에 따른 교육격차 해소를 강조하여서 저소득층을 위한 교육비지원과 급식지원, 장애인을 위한 지원이 증가한 것으로 나타났다. 또한 Wee Project 추진 등 위기학생 지원 관련 재정규모도 급격하게 증가한 것으로 나타났다. 2011년 교육복지재정의 예산구조가 변경된 자료(〈표 Ⅱ-2-5〉 참조)에서도 이명박 정부의 교육복지재정 규모는 지속적으로 확대되고 있는데, 특히 방과후학교 지원과 누리과정 지원에 대한 재정 투입이 증가한 것으로 나타났다.

〈표 Ⅱ-2-5〉 교육복지 지방교육재정 지원현황(2011~2019)

(단위: 억 원)

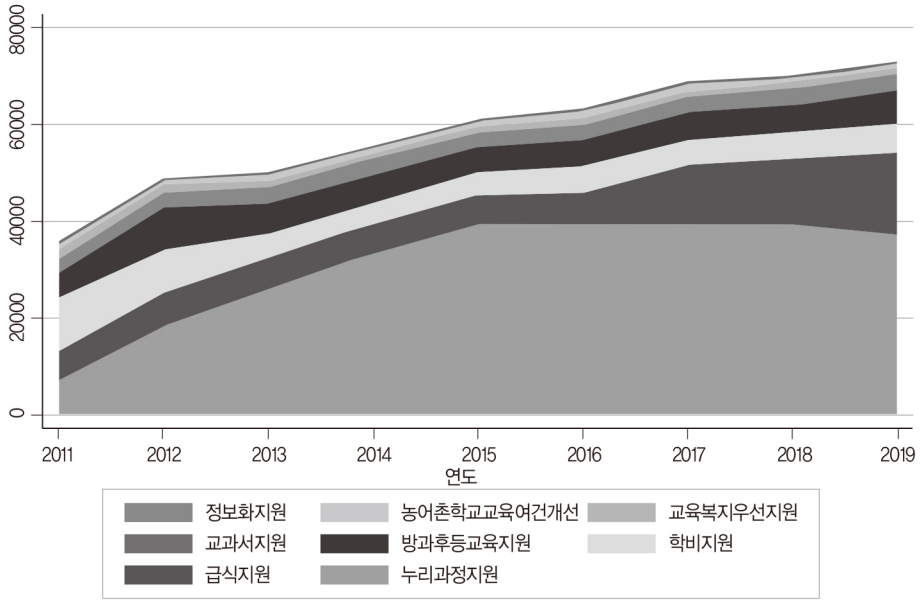
연 도	이명박 정부시기		박근혜 정부시기				문재인 정부시기		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
합 계	35,645	49,031	50,194	56,080	61,052	63,403	68,988	70,207	73,360
학비지원	10,705	8,770	4,583	4,081	4,404	5,381	4,866	5,377	5,861
저소득층자녀학비지원			1,977	1,820	2,068	1,469	1,297	1,263	1,105
특성화고장학금지원			2,471	2,165	1,726	1,694	1,656	1,541	1,369
기타교육비지원			135	95	611	132	198	457	1,312
교육급여지원			-	-	-	2,087	1,715	2,116	2,074
방과후등교육지원	5,544	8,957	6,363	6,391	5,474	5,704	6,146	6,150	7,243
방과후학교운영			3,817	4,510	3,671	3,986	4,490	4,484	5,651
주5일제수업지원			432	69	59	20	17	13	13
저소득층자녀방과후자유수강권지원			2,114	1,813	1,744	1,697	1,639	1,653	1,579
급식지원	5,923	6,660	6,473	6,454	6,260	7,026	12,733	13,500	16,606
학기중급식비지원			5,685	5,710	5,530	6,361	12,079	12,830	15,921
토·공휴일중식지원			788	745	730	665	654	670	686
정보화지원	623	645	618	513	478	447	414	405	454
농어촌학교교육여건개선	773	712	1,108	1,095	887	1,627	1,640	897	848
농어촌학교교육활성화지원			960	957	774	1,418	1,445	768	743
기숙형학교지원			147	138	113	209	195	128	105
교육복지우선지원	1,990	1,882	1,576	1,259	1,269	1,239	1,241	1,344	1,371
누리과정지원	7,484	18,521	26,398	33,460	39,333	38,780	38,993	39,296	37,534
교과서지원	2,602	2,884	3,075	2,826	2,946	3,199	2,955	3,209	3,203

* 2011-2012년은 송기창(2013:93)에서 인용, 2013-2017년은 지방교육재정 결산자료, 2018-2019년은 지방교육재정 예산자료

출처: 송기창(2013: 93), 한국교육개발원(2018, 2019), 지방교육재정알리미(http://www.eduinfo.go.kr/)

다) 박근혜 정부시기: 고른 교육기회 보장을 위한 누리과정지원 확대

박근혜 정부 첫 해인 2013년부터 2016년까지의 교육복지재정은 총액 기준으로 약 1조 3천억 원이 증액되었는데, 이는 대부분 당시 논란이 되었던 누리과정 지원의 예산 증액에 따른 것으로 나타났다. 이는 박근혜 정부의 고른 교육기회 보장을 위한 교육비 부담 경감의 일환으로 추진된 누리과정 지원, 급식지원, 교육급여지원 등이 반영된 결과이다.



[그림 Ⅱ-2-3] 교육복지 지방교육재정 지원현황(2011~2019)

출처: 〈표 Ⅱ-2-5〉를 그림으로 재구조화함

라) 문재인 정부시기: 보편적 교육복지 추구와 급식지원 확대

문재인 정부 첫 해인 2017년에는 교육복지재정이 약 6조 9천억 원이 집행되었고, 2018년과 2019년에는 각각 약 7조 원, 7조 3천억 원 정도의 예산이 책정되어 있어 교육복지재정 규모가 지속적으로 확대되는 것으로 나타났다. 특히, 문재인 정부는 무상급식에 대한 논의를 바탕으로 급식지원 예산을 대폭 증액하였으며 또한 학비지원, 교육급여지원, 방과후학교교육지원 등의 예산규모를 지속적으로 유지하면서 보편적 교육복지를 추구하는 경향성을 나타내고 있다.

종합하면, 노무현 정부시기의 교육복지재정 규모 확대 기조가 현재 문재인 정부시기까지 이어지면서, 2003년 5,390억 원에서 2019년 73,360억 원으로 지속적인 증가추세인 것으로 나타났다. 노무현 정부시기에는 주로 유아교육비 지원과 저소득층 교육을 위한 교육비지원, 학교급식지원, 교육복지투자우선지원에 대한 재정투입이 상대적으로 높았으며, 이명박 정부시기에도 주로 저소득층을 위한 교육비지원과 급식지원, 방과후학교지원과 함께 누리과정지원에 대한 재정투입이 증가한 것으로 나타났다. 박근혜 정부시기에

도 마찬가지로 교육급여지원과 급식지원에 대한 재정투입과 함께 누리과정지원에 대한 재정투입이 상대적으로 증가한 것으로 나타났다. 이후 문재인 정부시기에도 현재까지 급식지원에 대한 재정투입을 대폭적으로 확대하면서, 누리과정, 교육급여지원 등의 예산규모를 지속적으로 유지해 나가는 것으로 나타났다. 교육복지재정 및 지방교육재정에 대한 선행연구(천세영 외, 2013; 송기창, 2013; 엄문영·이선호 외, 2014; 이선호, 2017)에서 밝힌 바와 같이, 교육복지재정규모는 지속적으로 증가추세를 보이는 한편, 누리과정지원과 무상급식지원 등 보편적 지원에 대한 재정규모가 점차 증가하면서 선별적 지원을 위한 재정규모가 상대적으로 축소하고 있다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 교육복지정책 평가를 위한 이론적 기초

1. 교육복지 및 교육복지정책 평가
2. 교육복지정책의 재개념화
3. 교육복지정책 평가모형 설계

Ⅲ 교육복지정책 평가를 위한 이론적 기초

본 장에서는 교육복지정책을 평가하기 위해 필요한 선행연구 분석과 함께 교육복지정책 및 교육복지정책 평가와 관련된 이론적 논의를 정리하고자 한다. 이를 통해 본 연구에서의 교육복지정책을 개념화하고, 교육복지정책을 평가하기 위한 평가모형을 설계하였다.

1 교육복지 및 교육복지정책 평가

선행연구 분석을 통해 교육복지의 개념에 대한 주요 논의를 간단하게 정리하고, 최근 선행연구에서 강조하고 있는 교육복지정책의 개선과제를 살펴보았다. 또한 교육복지정책 평가에 대한 이론적 토대를 정리하였다.

가. 교육복지의 개념

교육복지에 대한 정책적 관심은 교육복지의 개념에 대한 논의와 맞닿아 있다. 교육복지의 개념을 어떻게 정립하는가에 따라서 교육복지정책의 대상과 목적뿐만이 아니라 그 내용 등이 달라질 수 있기 때문이다.

대다수의 선행연구에서 교육복지의 개념은 ‘교육과 복지의 관계’, ‘교육과 교육복지의 관계’속에서 논의되어 오다가 최근에는 ‘교육복지의 대상 및 목적에 대한 관점’을 통해 논의되고 있다. 우선 ‘교육과 복지의 관계’를 통해 교육복지의 개념화를 시도하는 접근에서는 a) 교육에 복지의 개념이 내재되어 있다는 내재적 관점과 b) 교육을 사회복지 영역의 하나로 간주하는 입장, c) 교육복지를 교육 자체의 목적을 이룰 수 있도록 하는 제반 여건으로 이해하는 입장으로 구분한다(장덕호 외, 2015:14-15). 두 번째, ‘교육과 교육복지의 관계’를 통해 교육복지의 개념화를 시도하는 접근에서는 a) 교육과 교육복지를 동일하게 보는 관점, b) 교육이 성공적으로 이루어지기 위해서는 복지가 선결되어야 한다

는 관점으로 구분된다(황준성 외, 2018:27). 마지막 '교육복지의 대상 및 목적에 대한 관점'을 통해 교육복지의 개념화를 시도하는 접근에서는 a) 교육 형평성을 추구하기 위해서 모든 국민을 대상으로 하여 최소한의 교육수준(또는 절대적 수준)을 보장해야 한다는 입장, b) 교육 소외 및 교육 불평등에 처한 교육취약집단을 대상으로 하여 상대적 격차를 최소화해야 한다는 입장으로 구분된다(정동욱, 2011:11; 장덕호 외, 2015:15-16; 황준성 외, 2018:29-30).

김정원 외(2010)는 교육복지의 개념을 교육 또는 복지와의 관계를 통해서 설명하려고 하면 오히려 일반적인 교육정책과 교육복지정책을 구분하기 어려워진다고 지적하면서, 교육복지를 교육에서의 형평성을 추구하는 개념으로 정의할 때 일반적인 교육, 복지 등의 개념과 구분된다고 보았다. 즉, 교육복지를 개인이 처한 조건에 관계없이 일정한 수준에 도달할 수 있도록 하고 필요한 교육을 통해 잠재력을 발휘할 수 있도록 하는 형평성 지향적인 개념으로 정의하는 것이다(김정원 외, 2010:13).

한편, 교육복지의 개념을 교육복지의 대상과 목적에 따른 관점에서 보다 구체적으로 정리해 보면, 교육복지의 대상은 모든 국민을 대상으로 한 것인지, 교육취약집단 또는 교육소외집단을 대상으로 한 것인지에 따라서 구분된다. 이는 모든 국민을 대상으로 한 광의의 개념으로서의 교육복지와 특정한 교육취약집단을 대상으로 한 협의의 개념으로서의 교육복지와 일맥상통하는 구분이다. 또한 교육복지의 목적과 관련해서는 교육기회 제공 및 확대, 최소한의 절대적 수준 보장 또는 최소한의 교육결과에 대한 평등, 교육 불평등 해소 또는 교육 형평성 보장 또는 교육소외 극복, 잠재능력 발휘 기회 제공 등으로 개념화하고 있다(정동욱, 2011:11; 장덕호 외, 2015:15-16; 황준성 외, 2018:29-30). 이상과 같은 교육복지의 대상과 목적에 따른 개념화는 이른바, 보편적 교육복지와 선별적 교육복지의 논의와 연결되어 있다. 그러나 최근에는 교육복지의 대상 및 목적에 따른 교육복지의 개념에 대한 논의가 보편적 교육복지와 선별적 교육복지의 이분법적 구분이 아니라, 상대적이고 연속적인 개념으로서 이 둘을 포괄하는 경향성을 보이고 있다. 특히, 엄문영·이선호 외(2014)는 재정 투자적 관점에서 교육복지에 대한 중범위적 개념화를 통해 보편적 교육복지와 선별적 교육복지를 포괄하고 있으며, 장덕호 외(2015)는 현실적 필요주의 관점에서 교육복지를 개념화하면서 상대적 교육소외 및 교육격차 해소와 최소한의 절대적 수준 보장을 아우르고 있다(장덕호 외, 2015:17).

나. 교육복지정책 방향 및 개선과제

국가적인 수준에서 교육복지정책이 종합적으로 계획되고 다양한 개별 교육복지정책사업이 시·도교육청과 단위학교 수준에서 추진되는 과정에서, 교육복지정책 추진 현황을 분석하고 이에 터해 문제점 및 개선과제를 제안하는 다양한 연구들이 수행되어 왔다. 본 연구에서는 2000년부터 현재까지 교육복지정책의 방향 및 개선과제와 관련하여 수행된 주요 선행연구에서 제안한 개선방안의 경향성을 정리하고자 한다. 단, 교육복지투자우선지역지원사업 등 개별 교육복지정책사업에 대한 연구는 제외하였다.

2000년부터 현재까지 교육복지정책의 방향 및 과제, 개선방안 등에 대한 선행연구를 정리한 결과, 다음과 같은 경향성을 확인하였다.

첫째, 교육복지관련 법제화 및 제도화에 대한 내용(이상오, 2000; 홍봉선, 2004; 김인희, 2010; 장덕호 외, 2012; 김민희, 2018)은 최근 20여 년 동안 지속적으로 제안되고 있는 개선과제이다. 김인희(2010)는 교육복지재정의 확보 및 운영의 효율성을 강조하였으며, 김민희(2018)는 교육복지정책이 조직 및 인력 구성, 예산 편성 및 확보 등의 측면에서 제도화되고 있으나, 교육복지지원을 재정지원 등에 대한 법제화를 위한 노력이 필요하다고 제안한 바 있다. 둘째, 교육복지 거버넌스와 관련한 개선과제(이상오, 2000; 이혜영, 2003; 홍봉선, 2004; 안병영·김인희, 2009; 정영수, 2009; 김인희, 2010; 장덕호 외, 2012; 김민희, 2018)도 지속적으로 제안되고 있다. 특히, 중앙정부 간, 중앙부처와 지방단체 간, 지자체와 교육청 간의 협력(이혜영, 2003; 홍봉선, 2004; 김인희, 2010; 장덕호 외, 2012)은 지속적으로 논의되고 있으며, 초기에는 학교중심의 네트워크 구축(이상오, 2000; 이혜영, 2003)이 강조된 반면에 최근에는 지역공동체 중심의 교육복지체제 구축(안병영·김인희, 2009; 정영수, 2009; 김인희, 2010; 장덕호 외, 2012)이 강조되는 경향이 있다. 한편, 교육복지정책 추진을 위한 중앙정부의 역할 강화 및 적극적인 개입에 대한 논의 또한 이루어지고 있다(정동욱, 2011; 장덕호 외, 2012). 셋째, 단위학교 또는 서비스 공급자의 교육복지역량 강화를 강조한 연구(정영수, 2009; 김인희, 2010; 정동욱, 2011)에서는 교육복지의 수혜대상이 학교의 학생이기 때문에 수요자인 학생 중심 교육복지 실현이 가능하려면, 단위학교의 교사를 대상으로 한 교육복지역량 강화가 필요하다고 주장한다. 넷째, 최근에는 교육복지의 재개념화 및 범위 재설정(장덕호 외, 2012; 김민희, 2018), 교육복지정책의 패러다임 전환을 통한 교육복지정책 과제 발굴(정동욱,

2011) 등 교육복지정책의 방향과 개선과제 발굴을 위한 교육복지정책의 재개념화 논의가 지속되고 있는 경향이다. 한편 류방란 외(2013)는 교육활동의 질 개선을 위한 기존 교육복지사업 및 프로그램의 재구조화, 교육활동 속에서 이루어지는 진로탐색 등 교육활동을 통해 학생이 유의미한 경험을 할 수 있도록 지원하는 것을 교육복지의 과제로 제안하고 있다.

이상과 같이, 본 연구에서 정리한 교육복지정책 개선방안에 대한 구체적인 내용을 선행연구별로 정리하면 〈표 Ⅲ-1-1〉과 같다.

〈표 Ⅲ-1-1〉 주요 선행연구에서 제안된 교육복지정책 개선과제 및 방안

선행연구	개선과제 및 방안
이상오(2000)	- 중앙정부 주도의 교육복지체제 구축 - 행·재정 지원의 유기적인 지원이 가능한 위원회 구성 - 현장실무기관의 설립 - 학교-지역사회 연계 교육복지 프로그램 운영
이혜영(2003)	- 중앙정부간, 중앙부처와 지방단체간, 지자체와 교육청 간의 협력 - 법적, 제도적 장치 마련 - 학교중심의 네트워크 구축 - 교육환경 개선
홍봉선(2004)	- 교육복지관련 법 제정 및 개정 - 관련 조직의 협력체계 정비 - 학교사회복지의 제도화 - 교육환경 개선, 보건 인력 및 시설 확충
안병영· 김인희(2009)	- 기초교육수준의 설정 - 교육복지실태 조사 및 데이터베이스 구축 - 교육복지시스템 구축, 자원의 확보 및 활용 - 현장중심 지역교육복지 서비스 체제 구축
정영수(2009)	- 다원적 지원구조로의 교육복지 제도화 - 단위학교차원의 교육역량 강화 - 지역공동체 중심의 통합적 교육복지체제 구축 - 지방교육 활성
김인희(2010)	- 통합과 연계 중심의 정책 추진 - 정책추진역량을 갖춘 기관 간의 소통 및 협력 - 교육복지서비스 수요 파악 - 서비스 공급자의 역량 강화 - 서비스의 질 관리 - 교육복지 연구지원체제 강화 - 법제화 및 제도화 - 지역중심 교육복지 인프라 확대 - 인적자원의 확보 및 활용 - 재정의 확보 및 운영의 효율성

선행연구	개선과제 및 방안
정동욱(2011)	- 대상에서 내용 중심으로 교육복지정책의 패러다임 전환 - 최소한의 절대적 수준에 대한 개념 및 세부기준 정립 - 교육과정 및 결과 중심의 교육복지정책 과제 발굴 - 교육복지대상의 확대: 소외학생에서 모든 국민으로 - 교육복지공동체의 구축 - 교육복지역량 강화 - 중앙정부의 역할 제고
장덕호 외(2012)	- 실천지향 중심의 교육복지개념 설정 - 교육청과 지자체의 연계 및 협력의 효과성 제고 - 지역의 실정에 맞는 단계적 교육복지모델의 제시 및 활용 - 지역의 교육복지자원과 의지를 이끌어낼 수 있는 중앙정부의 역할 - 교육복지의 법제화 - 교육복지 담당조직 및 전달체계 정비
류방란 외(2013)	- 취약집단을 망라하는 포괄적 교육복지정책을 위한 교육복지 DB 활용 방안 - 교육활동의 질 개선을 위한 기존 프로그램의 재구조화 - 교육활동 속에 이루어지는 진로 탐색 - 교육을 주제로 한 학교내·외 협력적 거버넌스 구축
김민희(2018)	- 교육복지의 재개념화 및 범위 재설정 - 교육복지 거버넌스 재구축, 정책 활동가의 역할 강조 - 교육복지정책의 법적, 제도적 지원 강화

출처: 정동욱(2011:91-92)을 일부 발췌하여 정리하고, 안병영·김인희(2009), 정동욱(2011), 장덕호 외(2012), 류방란 외(2013), 김민희(2018)의 내용을 추가하여 구성함

다. 교육복지정책 평가

기본적으로 교육복지정책 평가는 정책평가의 일반적인 이론을 준용한다. 관련하여 정책평가는 정책집행이 이루어진 후, 정책이 당초 제시한 목표 또는 가치 있는 성과를 달성하였는지 여부를 다양한 방법을 통해 점검하는 데 초점을 둔다. 하지만 정책 또는 프로그램의 가치를 판단하는 과정인 정책평가가 단순히 정책이 종료된 후에 나타난 정책효과의 적절성이나 목표달성도를 판단한다는 것만은 아니며 정책의 목표가 바람직한 것인지, 정책수단은 최선의 것이 선택됐는지, 정책집행은 제대로 이뤄졌는지 등에 대해서도 평가한다(정정길 외, 2011).

이러한 정책평가의 목적 또는 필요성에 대해 다양한 논의가 있지만, 크게 다음의 세 가지로 압축될 수 있다. 첫 번째는 정부가 가지고 있는 문제들과 이 문제들을 처리하기 위한 정부전략의 효과성들에 대한 새로운 지식을 얻기 위해 필요한 증거자료들을 모으는

지식의 관점이며, 두 번째는 정책과 행정관리의 도구, 즉 정부 프로그램의 효과성과 능률성을 평가하고 대안의 선택과 개선, 운영상의 능률성을 증진시키기 위한 지원시스템으로 봉사한다는 관리의 관점이며, 세 번째가 정책결정자나 프로그램의 관리자로 하여금 효과성과 운영상의 질이라는 두 가지 측면에서 책임지고 정부자원을 최선의 방법으로 활용하도록 하는 책임성의 관점이다(노화준, 2003:455). 이와 같은 정책평가의 목적 및 필요성은 정책평가의 기준 선정에도 직접적인 영향을 준다. 즉, 통상적으로 정책평가의 대표적인 기준으로는 효과성, 능률성, 형평성, 대응성, 실현가능성, 적절성 등을 들 수 있는데, 각각의 정책평가가 어떤 목적을 강조하느냐에 따라 평가의 기준들은 달리 조합될 수 있는 것이다.

평가기준은 학자마다 달리 정의하는데, 특히 내용적(결과적) 기준과 절차적(과정적) 기준으로 구분하기도 한다. 여기서 내용적 기준이 정책의 내용이나 정책집행 후에 나타난 정책결과의 내용이 바람직한가를 판단할 수 있는 준거라고 한다면, 절차적(과정적) 기준은 정책결정이나 정책집행과정이 적절한가를 판단하는 준거가 된다(정정길 외, 2006:265). 특히, 정책의 내용을 평가하기 위한 기준은 구체적인 평가대상의 구분에 따라 다른데 정책목표의 평가기준은 적절성과 충분성, 정책수단의 평가기준은 효과성과 능률성, 정책대상자의 평가기준은 공평성과 균형성, 정책상황의 평가기준은 일관성과 실현가능성으로 정리될 수 있다(정정길 외, 2006:267).

〈표 Ⅲ-1-2〉 정책내용과 평가기준

평가대상	평가기준
정책목표	적절성, 충분성
정책수단	효과성, 능률성
정책대상자	공평성, 균형성
정책상황	일관성, 실현가능성

출처: 정정길 외(2006:267)

그밖에도 정책평가의 기준은 정책평가의 시기와 주체 등 정책평가의 유형에 따라서도 차이가 난다. 관련하여 정책평가는 시기, 주체, 목적, 수준, 방법 등에 따라 유형화될 수 있다. 대표적인 유형화는 평가의 시기 및 수준에 따라 투입(input) 평가, 과정(process) 평가, 산출(output) 평가 및 성과(outcome) 평가로 구분하는 것이다(Majone, 1992; 노

화준, 2006; 정정길 외, 2011). 먼저 투입평가는 예산과 인력 등 투입물의 적절성을 평가하는 것이며, 과정평가는 정책사업이 효과적으로 추진되고 있는지에 대한 중간평가로 집행과정에서 투입자원, 집행절차, 추진방식 등을 점검하는 것이다. 다음으로 산출평가는 정책사업 완료 후 나타나는 산출물을 평가하는 것으로 투입에 비례하여 계획한 목표를 어느 정도 달성하였는가를 분석하는 것이다. 마지막으로 성과평가는 산출물을 통해 나타나는 궁극적인 정책사업의 효과 또는 정책이 미치는 영향력을 평가하는 것으로 정책이 의도한 최종 목표의 달성정도에 따른 사회적 영향과 그 효과를 측정하는 것이다. 이러한 성과평가는 영향(impact) 평가를 포괄한다고 볼 수 있으나 때론 정책성과에 비해 정책영향은 보다 장기적이며, 정책사업의 다른 부문에 미치는 영향까지 아우른다는 점에서 구분되기도 한다. 이와 같은 유형화는 정책과정에서 평가가 이뤄지는 시점을 기준으로 하는 구분인 사전(ex-ante) 평가, 진행(ongoing) 평가, 그리고 사후(ex-post) 평가와도 밀접하게 연결되어있다. 그밖에도 주체를 기준으로는 내부평가와 외부평가로, 목적을 기준으로는 총괄평가와 과정평가로 유형화할 수 있듯이 그 기준에 따라 매우 다양한 유형화가 가능하다.

이러한 정책평가는 큰 정부의 시대의 관료제 중심 국정운영 패러다임에 대한 비판으로 등장한 신공공관리론(new public management: NPM)이 1980년대 이후 중시되면서 보다 활성화되었다. 다시 말해 기업가적 정부, 성과·고객·품질 지향적 행정, 산출근거 예산, 민간위탁을 강조하는 신공공관리론의 도래로 인해 정책평가가 행정개혁의 주요한 기제로 더욱 부각된 것이다(Kjær, 2004; 이종수·윤영진 외, 2012). 한국의 정책평가제도가 본격화하기 시작한 것은 1998년 김대중 정부가 1961년 5·16 이래로 실시되어 온 '심사분석제도'를 '기관평가제도'로 전환한 것이 계기이며, 이후 노무현 정부에서 2006년 「정부업무평가기본법」을 마련하면서 오늘날의 제도적 구조가 갖추어졌다(박상욱 외, 2018). 「정부업무평가기본법」의 제정으로 통합적인 성과관리 체계가 구축되었는데, 제2조에 따르면 성과관리란 '정부 업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성, 능률성, 효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동'을 의미한다. 「정부업무평가기본법」에 따른 대표적인 성과관리제도에는 상향식 자체평가(주요정책평가)와 하향식 특정평가가 있으며, 추가로 기획재정부가 주관하는 재정사업 성과관리와 행정안전부가 주관하는 지방자치단체 합동평가도 「정부업무평가기본법」에 근거하고 있다(오영민 외, 2017; 오윤섭 외, 2017).

정책평가의 기준은 평가의 대상이 되는 정책에 따라서도 차이가 날 수 있는데 우선 교육정책영역에서의 중요한 평가기준으로는 노력(effort), 능률성(efficiency), 효과성(effectiveness), 충족성(adequacy), 형평성(equity), 대응성(responsiveness), 체제유지(system maintenance)가 주로 언급된다(정일환, 2000: 189-191). 최근에는 교육정책평가에 있어서 상대적으로 소홀히 다루어졌던 성과측정을 중심으로 한 정책평가도 주목받고 있는데 여기서는 효율성(efficiency), 품질(quality), 효과성(effectiveness) 중심의 논의도 이루어지고 있다(김혜숙·백순근, 2007).

또한 교육복지정책에 많은 영향을 주는 사회복지 분야에 대한 정책평가는 정책 총괄부처인 국무총리실과 기획재정부 이외에 영역별 위원회 등을 통해서도 이루어지고 있는데, 현재 복지 분야 고유의 성과관리제도는 법정평가로 운영 중인 총 7개의 기본계획[5]에 따른 6개의 평가가 있으며, 이 중 대표적인 것은 「사회보장기본법」에 근거하여 수립된 사회보장기본계획과 연도별 시행계획의 추진실적에 대한 평가라 할 수 있다(오윤섭·강지원·이규한, 2017). 「사회보장기본법」 제18조에 따르면 '제1차 사회보장기본계획(2014~2018)'의 원활한 추진을 위해 매년 연도별 시행계획을 수립하고 시행계획의 추진실적을 점검 및 평가하도록 규정하고 있다. 구체적인 평가방법은 사업개요, 추진과정, 성과달성도 3개 분야에 대해 9개의 평가지표로 구성되어 있다.

〈표 Ⅲ-1-3〉 제1차 사회보장기본계획 세부 평가지표

평가부문	평가지표	세부 평가지표
사업개요	사업목적·내용의 적합성	기본계획과 사업 목적·내용의 적합성 여부
	사업 추진체계의 적절성	사업 추진체계의 적정성 및 구체성
	사업 추진내용의 적정성	세부 사업 추진내용의 적합성
추진과정	추진일정의 적절성	추진일정의 적절성 및 구체성
	사업관리의 적정성	사업 추진상황의 정기적 모니터링 여부
	예산집행 실적	계획대로 예산집행 여부
성과 달성도	성과지표의 적절성	성과지표의 대표성 성과지표의 수준(투입→과정→산출→결과지표)
	성과 목표치의 적정성	성과목표치 산정의 합리성 및 적극성
	목표달성도	시행계획에 제시된 성과지표의 목표달성도

출처: 오윤섭 외(2018:2)를 인용함.

5) 7개의 기본계획은 사회보장기본계획, 저출산고령사회기본계획, 지역사회보장계획, 아동정책 기본계획, 청소년정책 기본계획, 건강가정기본계획, 공공보건의료기본계획을 말한다.

또한 사회복지 분야의 사업군별 기본평가에서는 강신욱 외(2015)에서 제시한 평가지표를 대부분 활용하고 있는데, 이는 기존의 정책평가가 사회정책의 특성을 충분히 반영하지 못하였다는 비판과 밀접하게 관련이 있다. 복지 분야는 성과가 물질적 재화의 축적으로 나타나지 않기 때문에 성과를 측정하는데 한계가 있으며, 일부 사업의 경우 성과가 장기적으로 나타기 때문에 쉽게 관측하기 어려운 측면이 있다. 이에 강신욱 외(2015)는 사회정책의 특수성을 반영하고 수요자 중심의 평가를 강조하여 사회복지 분야의 사업단계별 평가지표를 제안한 바 있다.

〈표 Ⅲ-1-4〉 사회복지 분야의 사업단계별 평가지표 예시

단계	평가지표	주요 내용
설계	대상자 설정의 포괄성	보호가 필요한 집단이 사업 대상자에 포함된 정도
	대상자의 표적화 정도	사업 대상 집단 중 보호가 필요한 집단의 비중
	사업 간 상충/보완 관계	지원 대상 및 사업 내용의 중복 혹은 배제 정도
투입·집행	욕구대비 자원 투입의 충분성	지원 대상의 규모 대비 예산과 인력 투입이 충분한가?
	경상비/사업비 비중 적절성	총예산 대비 실제 사업비가 차지하는 비중은 적절한가?
	급여유형 및 지원방식 적절성	급여유형 및 지원단위의 사업별 배치가 적절한가?
	지역·시기적 자원 투입 적절성	자원 투입(사업의 집행, 급여의 제공)이 지역별, 시기별로 적절하게 이루어졌는가?
산출	수급률	수요 대비 수급률은 적절한가?
	급여 충분성	수요 대비 지원이 충분한가?
성과	성과 달성 여부	사업의 목표를 달성하였는가?
	성과 부진 평가	성과가 부진하다면 그 원인은 무엇인가?
기타 영향	사회경제적 영향	간접적 또는 장기적인 파급효과는?
	부작용 여부	사업이 유발하는 부작용은?

출처: 강신욱 외(2015)를 참고한 김태일 외(2018:79)를 인용함

2 교육복지정책의 재개념화

교육복지정책을 개념화하는 방식은 다양하겠지만, 본 연구에서는 교육복지정책을 평가하기 위한 목적에 터해, 교육복지정책이 추구해야 하는 지향점을 중심으로 개념화하고자 한다. 이를 위해 교육복지정책 관련한 주요 쟁점을 정리하고 이를 바탕으로 교육복지정책의 지향점을 구분하였다.

가. 교육복지정책 관련 주요 쟁점

교육복지정책과 관련된 주요 쟁점은 기본적으로 교육복지의 개념에 대한 것이다. 전술한 바와 같이, 교육복지의 개념은 교육복지의 대상 및 목적에 대한 것으로 주로 무엇을 목적으로 누구를 대상으로 하는가에 대한 것이다. 또한 최근에는 교육 평등성 관점에서 교육복지정책이 중점을 두어야 하는 것이 무엇인가에 대한 논의도 함께 이루어지고 있다. 이는 교육의 기회, 과정, 결과 등 교육의 전 과정에서 교육의 평등성이 보장되어야 한다는 것이며, 이 과정에서 학습자가 유의미한 학습경험을 통해 잠재력을 발휘할 수 있어야 한다는 관점이다.

이러한 교육복지정책의 대상, 목적, 내용 등에 대한 쟁점은 교육복지정책의 개념화 논의와 맞닿아 있기 때문에 각각의 쟁점에 대한 주요 내용을 다음과 같이 정리하였다.

1) 교육복지정책의 목적

교육복지정책이 추구해야 하는 목적은 교육복지를 '최소한의 절대적 수준 보장으로 보는 관점'과 교육복지를 '상대적 격차 해소 또는 교육소외로 보는 관점'으로 구분된다(정동욱, 2011:11). 우선, '최소한의 절대적 수준 보장'의 관점은 교육복지를 광의의 개념으로 이해하고 국민의 기본권 및 학습자의 학습권 등을 강조하면서 보편적 차원에서 교육복지를 개념화한다. 즉, 교육복지를 특정집단에 대한 집중적인 투자보다는 모든 국민을 대상으로 한 과정으로 이해하고, 상대적 차이에 관심을 두기 보다는 모든 국민(학생)에게 최소한의 절대적 수준을 보장해 주는 것에 관심을 가진다(장덕호 외, 2015:15-16). 반면에 '상대적 격차 해소'의 관점은 교육복지의 개념을 상대적 소외현상을 최소화하는 것으

로 이해하며, 특히 교육기회 및 투입에서의 격차를 해소하는 것을 강조한다. 또한 교육여건이 취약한 특정집단에 관심을 가진다(장덕호 외, 2015:16).

전술한 바와 같이, 최근 선행연구(정동욱, 2011; 엄문영·이선호 외, 2014; 박주호 외, 2015; 장덕호 외, 2015)에서는 교육복지를 최소한의 절대적 수준 보장과 상대적 격차 해소라는 양극단의 개념이 아니라 연속선상의 개념으로 접근한다. 이는 모든 국민(학생)을 대상으로 최소한의 절대적 수준을 보장하는 보편적 교육복지가 지향점이나, 특정한 취약집단을 대상으로 상대적 격차를 해소하기 위한 선별적 교육복지에 중점을 둘 수밖에 없다는 입장이며, 다른 한편으로는 교육복지를 절대적 수준의 보장과 상대적 격차 해소로 이분화 하는 것 보다는 절대적 수준을 보장하고 상대적 격차를 해소하는 전반적인 과정으로 이해하는 것이 바람직하다는 입장이다(정동욱, 2011:16).

2) 교육복지정책의 대상

교육복지정책의 대상에 대한 쟁점은 교육복지정책의 목적과 긴밀하게 연결된다. 즉, ‘모든 국민’을 대상으로 한 최소한의 수준 보장인가, ‘특정한 취약집단’을 대상으로 한 상대적 격차의 해소인가의 문제이다. 우선, ‘모든 국민’을 대상으로 하는 경우, 학령기의 학생뿐만 아니라 학교 밖 청소년과 성인 등 충분한 교육기회를 제공받지 못한 대상을 포함해야 하는가에 대한 논쟁이 있다. 반면에, ‘특정한 취약계층’을 대상으로 하는 경우, 재정확보와 관련하여 상대적으로 교육기회에서 소외되거나 취약한 계층에 대한 집중적인 투자가 현실적이라는 입장이다. 또한 경제적 소외계층인 저소득층에 한정할 것인가와 사회·문화적 소외계층을 포함할 것인가에 대한 논쟁이 있다.

교육복지정책의 대상에 대한 쟁점은 이른바 선별적 지원과 보편적 지원에 대한 논의와 관련된다. 이는 정부의 한정된 교육재정 여건을 고려하여 특정한 취약집단을 선별적으로 지원해야 한다는 입장과 모든 학생을 대상으로 보편적 지원이 필요하다는 입장에 대한 것이다.

3) 교육복지정책의 내용

교육복지정책의 개념과 관련한 주요 쟁점 중 하나는 학습복지에 대한 논의이다. 이수광(2014)은 모든 학생이 균등한 교육기회를 가질 수 있도록 조건을 구비하는 성격의 보

편적 교육복지정책은 모든 학생의 수준 높은 학습결과 성취를 보장하기는 어렵다고 지적하면서, 모든 학생이 유의미한 학습경험을 통해 수준 높은 학습결과를 가질 수 있도록 하는 학습복지의 관점을 제안한 바 있다(이수광, 2014:10).

최근에는 교육복지정책의 내용 또는 영역을 '생활복지'와 '학습복지'의 차원에서 논의하기도 한다(박주호 외, 2015; 황준성 외, 2018). 박주호 외(2015)는 교육복지 서비스의 영역을 생활복지와 학습복지로 구분하고 교육기회 평등 보장의 차원에서는 생활복지를 강화하고, 교육의 전 과정에서는 학생의 학습복지를 강화해야 한다고 제안한 바 있다. 여기서 생활복지는 학생의 제도권 교육 참여에 저해가 되는 각종 생활여건 지원 서비스로 급식, 학습준비물, 보건의료 등이 해당되며, 학습복지는 교육의 전 과정에서 모든 학생이 유의미한 학습경험을 가지도록 맞춤형으로 지원하는 것으로 개별화 학습강화, 진로교육 강화, 특기·적성 강화 등이 해당된다(박주호 외, 2015:85-88).

요컨대, 교육복지정책의 내용에 대한 쟁점은 학습자가 교육활동에 참여할 수 있도록 기본적인 생활여건을 지원해 주는 '생활지원' 차원과 학습자가 교육활동에 참여하면서 유의미한 학습경험을 가질 수 있도록 지원하는 '학습지원' 차원으로 구분할 수 있다.

4) 교육평등 관점에서 교육복지정책

교육복지의 개념은 교육평등의 개념과 무관하지 않다. 여기서의 교육평등은 교육의 기회와 과정 그리고 그 결과에서 실질적인 차이가 발생하지 않도록 해야 한다는 의미이며, 교육복지는 교육 형평성 또는 평등 실현의 관점에서 다양하게 논의되고 있다.

정동욱(2011)은 교육복지가 교육적 상황에서의 투입, 과정, 결과 중 무엇을 강조해야 할지에 대한 쟁점을 정리한 바 있다. 교육투입은 출발선에서의 형평성과 기본적인 여건 보장으로 무상교육, 학교급식 등이 해당하고, 교육과정은 교수학습과정에서의 불평등과 부적응으로 인해 발생되는 교육소외 문제와 관련 되며 교사의 질, 교수학습의 질 등이 해당한다. 교육결과는 최소한의 절대적 수준 보장과 관련되며 최종적인 교육활동의 결과에서 차이가 발생하지 않도록 일정수준 이상의 성취를 보장하는 것이다. 한편, 함승환·김왕준(2013)은 교육복지의 맥락 범위를 교육기회접근의 측면과 학습기회의 측면, 그리고 학습성과의 측면에서 종합적으로 고려할 필요가 있음을 제안한 바 있다. 즉, 교육복지는 교육기회 측면에서의 평등성, 학습기회 측면에서의 형평성과 적절성, 학습성과 측면에서

의 격차 완화는 물론 성과의 다양성에 대한 포용성이 종합적으로 고려되어야 한다(함승환·김왕준, 2013:14). 또한 박주호 외(2015)는 교육복지정책이 추구해야 할 방향 중 하나로 교육기회, 교육과정 및 교육결과에서 공정성을 강조한 바 있다. 교육기회의 공정성을 위해서는 교육기회의 평등과 교육여건 취약계층을 위한 지원이 확대될 필요가 있으며, 교육과정의 공정성을 위해서는 모든 학습자가 교수활동과정에서 유의미한 학습경험을 가질 수 있도록 맞춤형 지원이 필요하며, 교육결과의 공정성을 위해서는 모든 학습자가 자신의 잠재 가능성을 극대화할 수 있도록 지원할 필요가 있음을 제안하였다(박주호 외, 2015:87).

초기의 교육복지정책은 교육기회 보장의 차원에서 교육기회의 평등 실현에 관심을 두었으나 점차 교육과정 및 활동에서 학습자의 유의미한 학습경험 보장은 물론 모든 학습자의 학업성취 및 잠재 가능성 실현 등 교육결과의 평등 실현에 관심을 두고 있다.

이혜영(2003)은 교육복지정책에서 교육평등의 개념은 시대적 상황에 따라 변화해 왔으며, 초기에는 취학기회의 평등에 대한 의미에서부터 점차 교사의 질이나 학교시설과 같은 교육여건의 평등을 의미하는 것으로, 이후에는 모든 학생이 일정 수준 이상의 성취에 도달해야 하는 교육결과의 평등 개념으로까지 변화해 왔음을 밝힌 바 있다(이혜영, 2003:257). 또한 정동욱(2011)은 교육을 투입, 과정, 결과의 단계로 볼 때 교육복지정책은 기존의 교육투입 단계를 강조하던 것에서부터 교육과정과 교육결과 단계를 강조하는 것으로 확대할 필요가 있으며, 특히 교육과정과 교육결과 단계에서 형평성을 확보할 수 있는 정책과제가 발굴될 필요가 있다고 제안하였다(정동욱, 2011:101). 한편, 장덕호 외(2015)는 미래형 교육복지정책은 교육의 전 과정인 투입과 과정, 결과 모두를 강조할 필요가 있다고 제안한 바 있다. 이러한 학술적 논의를 근거로 하여 교육부(2017)는 교육복지정책 환경의 변화를 언급하면서 초기에는 교육기회의 평등과 교육과정에서의 평등한 조건을 강조한 정책이 요구되었다면, 최근에는 실질적인 교육기회 보장을 위한 평등과 교육격차를 해소하기 위한 교육결과의 평등이 정책적으로 요구된다고 분석한 바 있다.

즉, 교육복지정책은 교육의 전 과정에서 기본적인 교육여건의 보장을 통한 교육기회 평등과 교육활동의 질 보장을 통한 교육활동의 평등, 그리고 학습의 잠재 가능성 최대화를 통한 교육결과의 평등의 관점에서 논의되고 있다.

나. 교육복지정책의 지향점

본 연구에서는 교육복지정책의 재개념화를 위해서, 교육복지정책의 개념과 관련된 주요 쟁점을 정리하고 이에 터해 교육복지정책의 지향점을 대상, 목적, 내용, 범위에 따라 구분하였다. 교육복지정책의 개념과 관련된 주요 쟁점을 반영하여 교육복지정책의 지향점을 대상에 따라서 보편적 지원과 선별적 지원으로 구분하였고, 목적에 따라서는 절대성과 상대성으로 구분하였으며, 내용에 따라서는 학습지원과 생활지원으로 구분하였다. 마지막으로 범위에 따라서 교육기회 평등과 교육과정 평등, 그리고 교육결과 평등으로 구분하였다.

이상과 같은 교육복지정책의 지향점 구분은 전문가 의견조사를 통해 타당성을 확보하였다. 전문가 의견조사를 통해 교육복지정책의 지향점 구분에 대한 동의정도를 분석한 결과, 전반적으로 동의하는 것(평균 4.0이상)으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-2-1〉 교육복지정책의 지향점 구분에 대한 동의정도

교육복지정책의 지향점	동의정도	
	M	*SD*
대상에 따라 보편적 지원과 선별적 지원으로 구분	4.11	0.74
목적에 따라 절대성과 상대성으로 구분	4.11	0.60
내용에 따라 학습지원과 생활지원으로 구분	4.22	0.97
범위에 따라 교육기회, 교육과정, 교육결과로 구분	4.22	0.83

한편, 기타 의견으로 목적에 따라 절대성과 상대성으로 구분한 것을 절대적 수준과 상대적 수준으로 변경하는 것이 필요하다는 의견을 반영하여 수정하였으며, 내용에 따른 구분에 심리·정서적 지원을 포함할 필요가 있다는 의견에 따라서 학습지원에 그 의미를 포함하여 수정하였다.

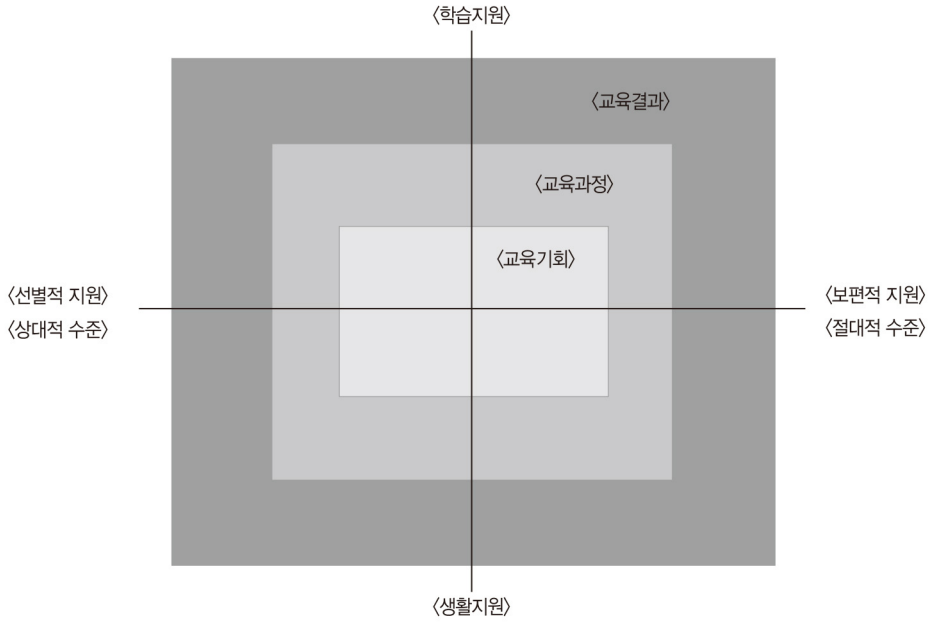
최종적으로 확정된 교육복지정책의 지향점은 다음과 같다. 우선, 교육복지정책의 지향점을 대상에 따라서 보편적 지원과 선별적 지원으로 구분하였다. 보편적 지원은 교육복지정책의 지원 대상을 학령기 학생은 물론 학교 밖 청소년과 성인을 포함한 모든 국민을 대상으로 하는 것이며, 선별적 지원은 경제적·사회문화적 소외집단 등 특정한 교육취약

집단을 대상으로 지원하는 것이다. 둘째, 교육복지정책의 지향점을 목적에 따라서 절대적 수준과 상대적 수준으로 구분하였다. 절대적 수준은 최소한의 절대적 교육수준을 보장하기 위한 지원이며 상대적 수준은 상대적 격차를 해소하기 위한 지원을 의미한다. 셋째, 교육복지정책의 지향점을 내용에 따라서 학습지원과 생활지원으로 구분하였다. 학습지원은 교육복지정책의 지원내용이 학습자의 유의미한 학습경험을 위한 맞춤형 지원으로 심리·정서적 지원을 포함하는 것이며, 생활지원은 학습자의 학습참여를 위한 생활여건 지원을 의미한다. 넷째, 교육복지정책의 지향점을 지원범위에 따라서 교육기회 평등과 교육과정 평등, 그리고 교육결과 평등으로 구분하였다. 교육기회 평등은 교육복지정책의 지원범위가 교육기회에서의 실질적 접근 보장에 있는 것이며, 교육과정 평등은 교육내용 및 여건의 보장, 교육결과 평등은 학습자의 잠재 가능성 발현을 위한 최소한의 교육력 보장에 있다는 의미이다.

〈표 Ⅲ-2-2〉 교육복지정책의 지향점

구분	지향점	의 미
대상	보편적 지원	모든 국민 대상(학령기 학생, 학교 밖 청소년과 성인 포함)
	선별적 지원	특정한 교육취약집단 대상(경제적·사회문화적 소외집단 포함)
목적	절대적 수준	최소한의 절대적 교육수준을 보장하기 위한 지원
	상대적 수준	상대적 격차를 해소하기 위한 지원
내용	학습지원	학습자의 유의미한 학습경험을 위한 맞춤형 지원(심리·정서적 지원 포함)
	생활지원	학습자의 학습참여를 위한 생활여건 지원
범위	교육기회 평등	교육기회에서의 실질적 접근 보장
	교육과정 평등	교육내용 및 여건의 보장
	교육결과 평등	학습자의 잠재 가능성 발현을 위한 최소한의 교육력 보장

이상과 같은 교육복지정책 지향점은 교육복지정책의 영역을 구분하는 기준으로 활용 가능하다. 즉, 모든 교육복지정책의 추진과제와 개별 교육복지정책사업은 교육복지정책의 지향점에 따라 보편적 지원과 선별적 지원, 절대적 수준과 상대적 수준, 학습지원과 생활지원, 교육기회 평등과 교육과정 및 결과 평등에 따라 구분된 어느 한 영역에 위치하게 된다. 교육복지정책 영역을 도식화 하면 다음과 같다.



[그림 Ⅲ-2-1] 교육복지정책의 지향점을 반영한 교육복지정책의 영역

다. 본 연구에서의 교육복지정책의 개념

대다수의 선행연구에서는 교육복지에 대한 개념을 다루고 있으며, 교육복지정책의 개념을 다룬 연구는 찾아보기 어려운 것이 사실이다. 교육인적자원부(2004)는 교육복지정책의 의의를 통해 교육복지정책을 개념화하였으며, 내용은 다음과 같다.

> "교육복지정책의 의의는 개인적, 지역적, 사회·경제적 요인 등으로 인해 발생하는 교육소외, 교육부적응 및 교육여건 불평등 현상을 해소하고 모든 국민이 높은 교육의 질적 수준을 누리도록 하여, 국민 삶의 질 향상과 사회통합을 기함은 물론 국가의 성장 동력을 강화하기 위해 펼치는 다양한 정책적 노력들의 총체를 의미"
>
> *출처: 교육인적자원부(2004). 참여정부 교육복지 종합계획. p.1

교육복지정책을 개념화하는 방식은 다양하겠지만, 본 연구에서는 교육복지정책의 지향점을 고려하여 교육복지정책을 개념화하고자 한다. 특히, 각 정부별로 추진되어 온 교

육복지정책의 지향점 등을 평가하기 위한 기본적인 틀로서 사용하고자하기 때문에 교육복지정책의 지향점을 모두 담아서 교육복지정책을 개념화하였다. 이에 교육복지정책의 개념이기보다는 내용에 대한 설명의 성격이 강하고 지나치게 망라적일 수 있다는 한계가 있음을 밝히고자 한다.

본 연구에서는 교육복지정책의 지향점을 반영하여 교육복지정책의 개념을 다음과 같이 제안하고자 한다. 교육복지정책은 *(대상)*교육취약집단을 포함한 모든 국민을 대상으로 하여, *(목적)*교육영역에서의 상대적 격차를 해소하고 최소한의 절대적 교육수준을 보장하기 위해서, *(내용)*학습자의 적극적인 학습참여와 유의미한 학습경험을 위한 생활여건 및 맞춤형 교육지원을 통해, *(범위)*교육의 전 과정인 교육기회 및 교육과정, 교육결과에서의 교육평등성을 보장하는 정책적 노력의 총체이다.

〈표 Ⅱ-2-3〉 본 연구에서의 교육복지정책의 개념

교육복지정책은
■ [대상] 교육취약집단을 포함한 모든 국민을 대상으로 하여
■ [목적] 교육영역에서의 상대적 격차를 해소하고 최소한의 절대적 교육수준을 보장하기 위해서
■ [내용] 학습자의 적극적인 학습참여와 유의미한 학습경험을 위한 생활여건 및 맞춤형 교육지원을 통해
■ [범위] 교육의 전 과정인 교육기회 및 교육과정, 교육결과에서의 교육평등성을 보장하는 다양한 정책적 노력들의 총체이다.

3 교육복지정책 평가모형 설계

교육복지정책을 평가하기 위해서는 무엇을 대상으로 어떤 내용을 어떻게 평가할 것인가에 대한 평가모형을 설계하는 것이 필요하다. 본 절에서는 교육복지정책 평가의 기본방향에 터해 교육복지정책의 내용과 결과를 평가하기 위한 평가기준을 선정하고, 이를 평가하기 위해 교육복지정책 관련 학계 전문가, 시·도교육청 정책실무자, 단위학교 교원, 학부모 등 다양한 집단을 대상으로 어떤 방법으로 평가 자료를 수집할 것인지 등에 대해 구체적으로 설계하였다.

가. 기본방향

본 연구에서는 교육복지정책 평가모형을 설계하기에 앞서 본 연구의 목적에 터하여 교육복지정책 평가의 범위, 목적 등 기본적인 방향을 다음과 같이 설정하였다.

첫째, 각 정부별로 추진되어 온 교육복지정책을 현시점에서 총괄적으로 평가한다. 교육복지정책을 종합적이고 체계적으로 추진하기 시작한 노무현 정부시기에서부터 이명박 정부시기, 박근혜 정부시기, 현재의 문재인 정부시기까지의 교육복지정책을 대상으로 한다.

둘째, 각 정부별 교육복지정책의 정책내용(정책목표, 정책수단, 정책대상 등)과 정책결과(정책목표 달성 여부, 제도개선 및 변화 등)를 중심으로 평가한다. 기존의 개별 교육복지정책 사업 및 프로젝트의 효과를 분석하는 방식이 아닌 교육복지정책의 지향점 및 목표, 정책수단, 정책대상 등 교육복지정책 자체에 대한 평가를 중점으로 한다. 즉, 교육복지정책의 정책내용과 정책집행 후에 나타난 정책결과가 바람직한가에 초점을 두고 평가하며, 정책결정이나 집행과정이 적절한가에 대한 평가는 제외하기로 한다.

셋째, 교육복지정책의 방향 제시 및 과제 발굴을 목적으로 평가한다. 각 정부별로 추진되어 온 교육복지정책이 정책대상(수혜자)의 필요 및 요구가 반영된 정책목표를 추구하였는지, 정책목표를 달성하기 위한 정책수단이 적절하였는지, 정책으로 인해 제도 개선 및 변화가 있었는지 등을 현시점에서 총괄적으로 평가하고 이에 터해 수요자 중심의 교육복지정책 추진을 위한 정책내용의 방향 및 개선방안을 도출한다.

나. 평가대상

1) 각 정부별 교육복지정책 내용 및 결과

교육복지정책 평가의 기본방향에서도 밝힌 바와 같이, 본 연구에서의 교육복지정책 평가는 각 정부별로 추진되어 온 교육복지정책을 현시점에서 총괄적으로 평가하는 것이다. 이에 평가대상이 되는 정부의 시기는 교육복지정책을 국가적 차원에서 종합적이고 체계적으로 계획하여 추진하기 시작한 노무현 정부시기에서부터 시작하여 이명박 정부시기, 박근혜 정부시기, 현재의 문재인 정부시기까지로 삼는다. 또한 각 정부별로 추진되어 온

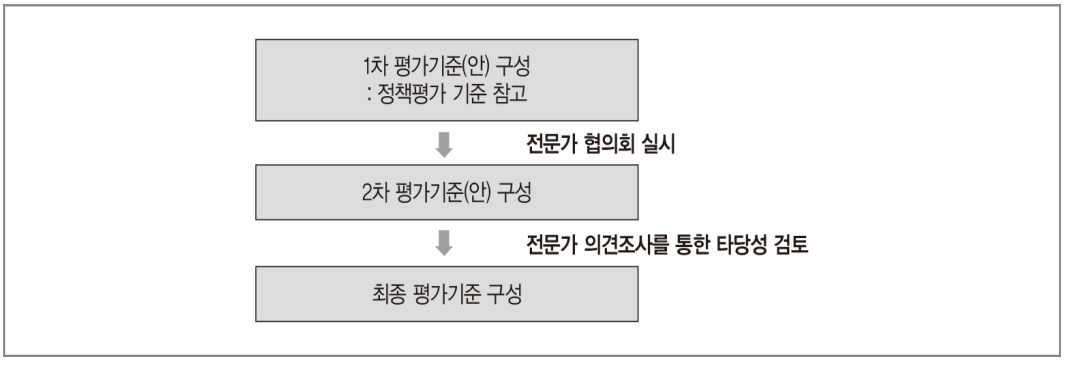
교육복지정책의 정책내용 및 결과는 각 정부별로 공식적으로 발표한 교육복지정책 관련 계획문서에서 다루는 내용을 그 대상으로 삼고자 한다.

2) 각 정부별 대표적인 교육복지정책사업의 내용 및 결과

노무현 정부시기, 이명박 정부시기, 박근혜 정부시기, 문재인 정부시기의 교육복지정책을 현시점에서 총괄적으로 평가하는 한편, 각 정부별로 추진되어 온 교육복지정책 중에서 대표적인 교육복지정책의 추진과제, 이른바 개별 교육복지정책사업을 선정하여 이에 대해 평가하고자 한다.

각 정부별 대표적인 교육복지정책사업을 선정하기 위한 절차는 다음과 같다.

우선 각 정부에서 공식적으로 발표한 교육복지정책 관련 계획문서를 바탕으로 하여 교육복지정책 추진과제를 정리하였다. 노무현 정부시기에서부터 현재 문재인 정부시기까지의 교육복지정책 추진과제는 ①무상교육, ②장애인 특수교육지원, ③저소득층 교육비 지원, ④저소득층 교육서비스 지원, ⑤외국인 근로자 자녀 교육지원, ⑥저학력 성인 교육기회 확대, ⑦기초학력 보장, ⑧학업중단(위기)학생 예방 및 지원, ⑨귀국학생 교육 지원, ⑩탈북학생 교육지원, ⑪다문화학생 교육지원, ⑫도시저소득지역 교육여건 해소, ⑬농산어촌지역 교육여건 해소, ⑭정보화 격차 해소로 정리된다.



[그림 Ⅲ-3-1] 각 정부별 대표적인 교육복지정책사업 선정 절차

이상의 교육복지정책 추진과제를 바탕으로 하여, 각 정부별 중점 교육복지정책 추진과제를 정리하였다. 특히, 선행연구(엄문영·이선호 외, 2014; 김민희, 2018; 이선호 외,

2018)와 정책문건(교육과학기술부, 2008) 등에서 각 정부의 대표적인 교육복지정책으로 제안하고 있는 추진과제를 중심으로 정리한 결과는 다음과 같다.

〈표 Ⅲ-3-1〉 정부별 중점 교육복지정책 추진과제

구분	중점 교육복지정책 추진과제
노무현 정부시기 ('03~'07)	① 무상교육(중학교 무상교육) ③ 저소득층 교육비 지원(만3-4세 유아교육비) ⑫ 도시저소득지역 교육지원(교육복지투자우선지역사업)
이명박 정부시기 ('08~'13)	① 무상교육(중학교 무상교육 대폭 확대) ⑦ 기초학력 보장(기초학력 향상 지원체계 구축) ⑧ 학업중단(위기) 학생 예방 및 지원(Wee Project 구축)
박근혜 정부시기 ('13~'17)	① 무상교육(누리과정) ③ 저소득층 교육비 지원(대학교육비 부담 경감) ④ 저소득층 교육서비스 지원(방과후돌봄서비스, 초등돌봄교실 확대)
문재인 정부시기 ('17~현재)	① 무상교육(고등학교 무상교육, 누리과정) ③ 저소득층 교육비 지원 ⑦ 기초학력 보장(기초학력 보장 지원체계 강화, 학습결손 예방)

출처: 교육과학기술부(2008), 엄문영·이선호 외(2014), 김민희(2018), 이선호 외(2018)의 내용을 참고하여 정리함

노무현 정부시기에는 무상교육(중학교 무상교육), 저소득층 교육비 지원(만3~4세 유아교육비), 도시저소득지역 교육지원(교육복지투자우선지역사업)이 중점적으로 추진되었고 이명박 정부시기에는 무상교육(중학교 무상교육 대폭 확대), 기초학력 보장(기초학력 향상 지원체계 구축), 학업중단(위기)학생 예방 및 지원(Wee Project 구축)이 중점적으로 추진된 것으로 나타났다. 박근혜 정부시기에는 무상교육(누리과정), 저소득층 교육비 지원(대학교육비 부담 경감), 저소득층 교육서비스 지원(방과후돌봄서비스 등)이 중점 추진과제이며 문재인 정부시기에는 무상교육(고등학교 무상교육, 누리과정), 저소득층 교육비 지원, 기초학력 보장이 중점 추진과제로 나타났다.

최종적으로 각 정부별 대표적인 교육복지정책사업을 선정하기 위한 전문가 의견조사를 실시하였다. 전문가 집단에게 연구진이 정리한 각 정부별 중점 교육복지정책 추진과제 중에서 각 정부별 대표적인 교육복지정책사업을 선정하도록 한 결과는 다음과 같다.

〈표 Ⅲ-3-2〉 정부별 대표적인 교육복지정책사업 선정 비율

구분	대표적인 교육복지정책사업	선정비율(%)	계
노무현 정부시기 ('03~'07)	중학교 무상교육	22.2%	100.0%
	만3-4세 유아교육비 지원	0.0%	
	교육복지투자우선지역사업	77.8%	
이명박 정부시기 ('08~'13)	중학교 무상교육 확대	11.1%	100.0%
	기초학력 향상 지원체계 구축	33.3%	
	Wee Project 구축	55.6%	
박근혜 정부시기 ('13~'17)	누리과정	33.3%	100.0%
	대학교육비 부담 경감	33.3%	
	방과후돌봄서비스(방과후학교, 초등돌봄교실)	33.3%	
문재인 정부시기 ('17~현재)	고등학교 무상교육	88.9%	100.0%
	저소득층 교육비 지원	11.1%	
	기초학력 보장	0.0%	

노무현 정부시기의 대표적인 교육복지정책사업은 교육복지투자우선지역사업(77.8%), 이명박 정부시기의 대표적인 교육복지정책사업은 Wee Project 구축 사업(55.6%), 문재인 정부시기의 대표적인 교육복지정책사업은 고등학교 무상교육(88.9%)이 선정되었다. 한편 박근혜 정부시기의 대표적인 교육복지정책사업은 누리과정과 대학교육비 부담 경감, 방과후돌봄서비스가 각각 동일한 비율(33.3%)로 선정되었다.

또한 각 정부별 대표적인 교육복지정책사업의 선정 이유를 정리한 결과, 노무현 정부시기의 교육복지투자우선지역사업은 저소득층 대상 선별적 교육복지정책으로서의 대표성과 상징성을 가지고 있으며 프로그램 중심 및 학교-지역사회 협력을 통한 접근으로서의 의의를 가지는 것으로 나타났다. 이명박 정부시기의 Wee Project 구축 사업은 학교부적응 및 학업중단 학생에 대한 선별적 교육서비스의 본격적인 시작은 물론, 상담기능 및 심리·정서적 지원을 발전시켰다는 의의를 가지는 것으로 나타났다. 또한 박근혜 정부시기의 방과후돌봄서비스는 교육복지정책의 주요한 영역으로서 초등돌봄을 본격화한 의의를 가지고 있으며, 문재인 정부시기의 고교무상교육은 초·중등교육의 보편적 무상교육을 완성하여 교육에 대한 국가의 책무성을 강화하고, 보편적 교육복지실현에 획기적으로 기여했다는 의의를 가지는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-3-3〉 정부별 대표적인 교육복지정책사업 선정 이유

구분	대표적인 교육복지정책사업	선정 이유
노무현 정부시기	교육복지투자우선 지역사업	■ 종전까지의 물적 지원에서 프로그램 중심의 질적 지원으로 전환하고 학교-지역사회 협력을 통한 접근을 시도함(전문가 A) ■ 저소득층 자녀를 대상으로 한 선별적 교육복지가 정책으로 본격적으로 착수된 계기이며 교육복지라는 개념을 정책영역으로 착근하게 만든 사업임(전문가 B) ■ 현재까지 지속적으로 실시되고 있는 사업으로서 우리나라 교육복지의 대표적이고 종합적인 성격을 지님(전문가 C) ■ 지역 간 교육격차 해소를 목표를 추진된 정책과제로서 도입 이후 학교 현장에서 교육복지에 대한 실체적 경험 및 인식을 하게 한 사업으로서 의미가 있음(전문가 D) ■ 선별적 복지제도로서 지역개념의 접근을 시작한 상징성이 높은 사업임(전문가 E)
이명박 정부시기	Wee project 구축	■ 학교부적응 학생에 대한 상담 기능을 발전시킴(전문가 A) ■ 학교부적응 대상자에 대한 선별적 교육서비스를 본격적으로 착수하게 만든 사업임(전문가 B) ■ 학업중단 학생에 대한 이전 정부와 다른 확실한 관심과 정책 수립 및 추진이 이루어짐(전문가 F) ■ 심리·정서적 지원을 본격적으로 추진한 계기가 됨(전문가 G)
박근혜 정부시기	방과후돌봄서비스	■ 돌봄 관련 서비스 추진을 통해 돌봄이 교육복지정책의 중요한 영역으로 인식되었다는 점에서 의의가 있음(전문가 H) ■ 교육복지정책으로서의 돌봄을 본격화함(전문가 G) ■ 방과후학교, 방과후돌봄으로서 교육복지 공간과 시간을 전면적으로 확대한 정책임(전문가 I)
문재인 정부시기	고교무상교육	■ 12학년까지 교육에 소용되는 공교육비를 실질적으로 무상화해서 보편적 교육복지실현에 획기적으로 기여함(전문가 B) ■ 그간 공백으로 있었던 고등학교 무상교육을 실시함으로써 초·중등교육의 보편적 무상교육을 완성함(전문가 J) ■ 고등학교 무상교육을 확대하여 교육에 대한 국가의 책무성을 강화함(전문가 C)

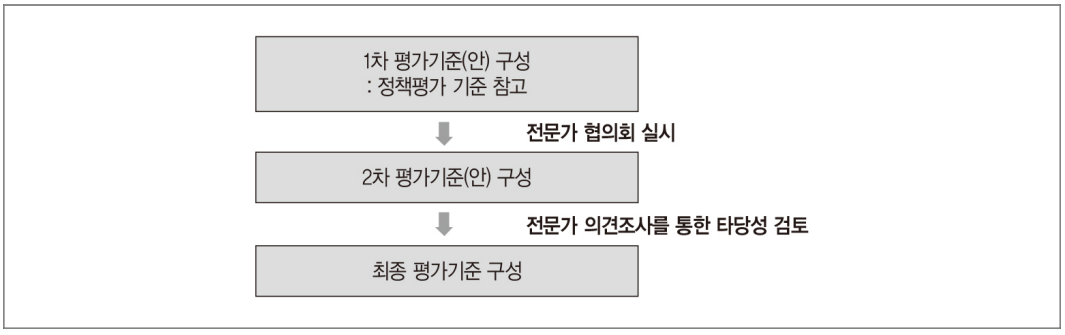
이상과 같은 문헌분석 및 협의회, 전문가 의견조사 결과 등을 종합적으로 반영하여 교육복지정책 평가의 대상이 될 각 정부별 대표적인 교육복지정책사업을 최종적으로 확정하였다. 전문가 의견조사 결과를 반영하여 노무현 정부시기의 교육복지투자우선지역사업, 이명박 정부시기의 Wee project 구축 사업, 박근혜 정부시기의 방과후돌봄서비스, 문재인 정부시기의 고교무상교육을 각 정부별 대표적인 교육복지정책사업으로 선정하되, 기초학력보장사업을 포함하고자 한다. 기초학력보장사업은 이명박 정부시기에서 실질적인 교육격차 해소를 위한 중점과제로서 기초학력 향상 지원체계 구축이 추진된 바 있으며, 문재인 정부시기에는 학습결손 예방을 위한 중점과제로서 강조되고 있다. 기초학력보장사업은 여타 교육복지정책사업과 달리, 학업성취에서의 실질적인 격차를 해소하기 위한 교육결과의 평등실현과 관련된 주요 교육복지정책사업으로서 의미를 지닌다.

〈표 Ⅲ-3-4〉 정부별 대표적인 교육복지정책사업 최종 선정 결과

구분	최종 선정된 대표적인 교육복지정책사업
노무현 정부시기('03~'07)	교육복지투자우선지역사업
이명박 정부시기('08~'13)	Wee Project 구축
박근혜 정부시기('13~'17)	방과후돌봄서비스
문재인 정부시기('17~현재)	고등학교 무상교육
-	기초학력 보장사업

다. 평가기준

교육복지정책 평가기준을 마련하기 위한 절차는 다음과 같다. 우선, 교육복지정책 평가의 기본방향에 일치하면서 일반적인 정책평가에서 활용되는 평가기준을 토대로 1차 평가기준(안)을 구성하였다. 이후 1차 평가기준(안)에 대한 전문가 협의회를 거쳐서 2차 평가기준(안)을 구성하고 전문가 의견조사를 통해 평가영역 및 평가기준에 대한 타당성 검토를 실시하였다. 전문가 의견조사에서 타당성이 확보된 평가기준을 중심으로 최종 평가기준을 확정하였다.



[그림 Ⅲ-3-2] 교육복지정책 평가기준 마련 절차

1) 1차 평가기준(안) 구성

교육복지정책을 평가하기 위한 평가기준(안)을 구성하기 위해서, 일반적인 정책평가에서 활용하는 평가기준을 1차 평가기준(안)으로 구성하였다. 특히 정정길 외(2006)에서는 정책의 내용을 평가하기 위한 평가대상을 정책목표, 정책수단, 정책대상자, 정책상황으로 구분하고 각 평가대상별 평가기준을 제시하고 있다. 일반적으로 정책목표의 평가기준은 적절성(appropriateness)과 충분성(adequacy), 정책수단의 평가기준은 효과성(effectiveness), 능률성(efficiency)과 실현가능성(feasibility), 정책대상자의 평가기준은 공평성(equity)과 균형성(balance), 정책상황은 일관성(consistency)과 실현가능성(feasibility)이 활용된다(정정길 외, 2006: 267). 한편 고려대학교 정부학연구소(2018)는 정책평가를 위한 평가영역을 정책구조, 정책내용, 정책과정, 정책결과로 구분하고 각 평가영역별 평가지표를 제시하고 있다. 정책구조에 대한 평가지표는 정책목표의 명확성, 정책대안의 논리적 연계성이고 정책 내용에 대한 평가지표는 사회현안 반영도, 정책의 실현가능성, 정책의 형평성이며, 정책과정에 대한 평가지표는 정책의 투명성, 정책의 책임성이다. 마지막으로 정책결과에 대한 평가지표는 정책의 효과성과 정책의 만족도이다(고려대학교 정부학연구소, 2018:20-21).

본 연구에서는 교육복지정책의 평가기준을 크게 정책내용과 정책결과로 구분하여 정책내용의 평가영역은 정책목표, 정책수단, 정책대상자로 하고 정책결과의 평가영역은 성과, 영향으로 구분하고자 한다. 세부적으로 정책내용을 평가하기 위한 정책목표의 평가기준은 적절성, 타당성, 일관성, 충분성이고 정책수단의 평가기준은 효과성, 능률성, 실현가능성이며 정책대상자의 평가기준은 형평성으로 구성하였다. 또한 정책결과를 평가

하기 위한 성과의 평가기준은 효과성, 형평성, 만족도로 구성하였다. 이상과 같이 구성한 1차 평가기준(안)의 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 Ⅲ-3-5〉 1차 교육복지정책 평가기준(안)

구분	평가영역	평가기준	분석 내용
정책 내용	정책목표	적절성 (appropriateness)	정책목표의 사회적 요구 반영 정도
		타당성 (validity)	교육복지정책의 목표로서 타당한 정도
		일관성 (consistency)	관련 타 정책과의 일관성 정도, 시간변화에 따른 추진과정 상에서의 일관성 정도
		충분성 (adequacy)	정책목표 수준의 충분성 정도
	정책수단	효과성 (effectiveness)	정책수단이 정책목표 달성에 기여하는 정도
		능률성 (efficiency)	정책수단의 효율성 및 적절성 정도
		실현가능성 (feasibility)	재정적, 법적, 행정적 실현가능성 정도
	정책대상자	형평성 (eduity)	정책대상에서 특정한 집단의 소외 정도
정책 결과	성과 (outcome)	효과성 (effectiveness)	정책목표가 달성된 정도
		형평성 (eduity)	정책 결과에 대한 평등한 배분 정도
		만족도 (satisfaction)	정책대상 집단의 정책에 대한 만족 정도
	영향 (impact)	부수효과 (side effect)	정책목표와 관계없이 부수적으로 나타난 긍정 또는 부정적 효과

출처: 정정길 외(2006), 고려대학교 정부학연구소(2018)의 내용을 참고하여 구성함

2) 2차 평가기준(안) 구성

교육복지정책 평가의 기본방향에 따라 일반적인 정책평가에서 활용하는 평가기준을 중심으로 구성한 1차 평가기준(안)의 타당성 검토를 위해 교육복지정책 관련 전문가 협의회를 실시하였다. 타당성 검토 결과, 정책내용의 평가영역으로 정책목표, 정책수단, 정

책대상자를 포함하고 정책결과의 평가영역으로 성과와 영향을 구성한 것은 타당한 것으로 나타났다.

세부적인 평가기준을 검토한 결과, 각각의 평가영역에 대한 평가기준이 수정·보완될 필요가 있는 것으로 나타났다. 우선 정책목표의 평가기준은 적절성, 명확성, 충분성으로 구성하되, 1차 평가기준(안)에서의 타당성은 적절성 내용에 포함하고 일관성은 명확성에 포함하는 것으로 정리하였다. 정책수단의 평가기준은 능률성과 실현가능성으로 구성하고 효과성은 정책결과의 성과영역의 평가기준과 중복되기 때문에 삭제하는 것으로 정리하였다. 정책대상자의 평가기준은 형평성을 그대로 유지하는 것으로 정리하였으며 성과의 평가기준은 효과성과 만족도로 구성하고 형평성은 정책대상자의 평가기준과 중복되기 때문에 삭제하는 것으로 정리하였다. 마지막 영향의 평가기준은 영향력과 지속성으로 구분하여 정리하였다. 이상과 같이 구성한 2차 평가기준(안)의 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 Ⅲ-3-6〉 2차 교육복지정책 평가기준(안)

구분	평가영역	평가기준	내 용
정책 내용	정책목표	적절성 (appropriateness)	**정책목표의 타당성 및 사회적 요구 반영 정도:** 정책목표로서 타당한지, 거시적인 국가와 사회의 목표 및 사회 현안에 대한 인식을 충분히 반영하고 있는지 평가
		명확성 (clarity)	**정책목표의 구체성 및 일관성 정도:** 변화의 모습이 구체적으로 제시되어 있는지, 타임라인이 구체적으로 제시되어 있는지, 복수의 목표 간 일관성이 있는지 평가
		충분성 (adequacy)	**정책목표 수준의 충분성 정도:** 대상(보편적 지원, 선별적 지원), 내용(학습경험지원, 생활여건지원), 범위(교육기회, 교육활동, 교육결과) 등 교육복지정책으로서의 목표 수준이 충분한지 평가
	정책수단	능률성 (efficiency)	**정책수단의 효율성 및 적절성 정도:** 정책목표를 달성하기 위한 정책수단(인력 및 조직, 예산 등)이 적절한지 평가

구분	평가영역	평가기준	내 용
		실현가능성 (feasibility)	**재정적, 행정적, 법·제도적 실현가능성 정도:** 소요 예산이 타당한지(재정적 실현가능성), 소요 인력과 인프라가 타당한지(행정적 실현가능성), 법적 근거가 마련되는지(법/제도적 실현가능성) 평가
	정책대상자	형평성 (equity)	**정책대상에서 특정한 집단의 소외 정도:** 정책의 집행으로 인해 특정집단이 피해를 입거나 혜택을 보는 것을 경계하고 있는지 평가
정책 결과	성과 (outcome)	효과성 (effectiveness)	**정책목표가 달성된 정도:** 정책이 의도한 결과를 가져왔는지 평가
		만족도 (satisfaction)	**정책대상 집단의 정책에 대한 만족 정도:** 정책 수요자인 일반 국민이 심리적 만족감을 가지는지 평가
	영향 (impact)	영향력 (influence)	**정책추진으로 인한 제도 개선 및 변화 정도:** 교육복지정책 추진으로 관련 제도가 개선되고 있는지, 긍정적인 효과 또는 부정적인 효과가 있는지 평가
		지속성 (durability)	**정책추진의 지속성 및 발전 정도:** 교육복지정책이 지속적으로 추진되면서 수용·환류 등을 통해 발전해 나가고 있는지 평가

3) 전문가 의견조사를 통한 타당성 검토

교육복지정책 평가기준을 최종적으로 확정하기 위해서, 전문가 의견조사를 통해 2차 교육복지정책 평가기준(안)에 대한 타당성 검증을 실시하였다. 우선 평가영역의 타당성을 검토한 결과, 정책내용의 평가영역인 정책목표, 정책수단, 정책대상자는 모두 타당한 것(평균 4.0이상)으로 나타났으며 정책결과의 평가영역인 성과와 영향 또한 모두 타당한 것(평균 4.0이상)으로 나타났다. 다만 정책대상자를 정책대상으로 변경하는 것이 더 적절하다는 전문가 의견을 수용하여, 정책대상자를 정책대상으로 변경하였다. 따라서 최종 평가기준에서 정책내용을 평가하기 위한 평가영역은 정책목표, 정책수단, 정책대상으로 구성하고 정책결과를 평가하기 위한 평가영역은 성과와 영향으로 구성된다.

〈표 Ⅲ-3-7〉 평가영역의 타당성 정도

구분	평가영역	타당성 정도	
		M	*SD*
정책내용	정책목표	4.38	0.52
	정책수단	4.38	1.06
	정책대상자	4.13	0.64
정책결과	성과(outcome)	4.38	0.52
	영향(impact)	4.50	0.53

한편 평가영역별 평가기준의 타당성을 검토한 결과, 정책목표의 평가기준인 적절성과 명확성은 타당한 것(평균 4.0이상)으로 나타난 반면에 충분성의 타당성 정도는 보통수준(평균 3.75)으로 나타났다. 정책목표의 평가기준으로서 충분성은 적절성과 명확하게 구분되지 않으며, 정책목표보다는 정책수단의 평가기준으로 더 타당하다는 전문가 의견을 반영하여 최종 평가기준에서 제외하기로 하였다. 정책수단의 평가기준인 능률성과 실현가능성은 타당한 것(평균 4.0이상)으로 나타났다. 정책수단의 평가기준으로 정책목표와 정책수단 간의 인과관계인 합리성이 추가될 필요가 있다는 의견을 수용하여 능률성의 내용을 정책수단의 효율성 및 적절성 정도에서 정책수단의 합리성 및 적절성 정도로 수정하였다. 정책대상의 평가기준인 형평성도 타당한 것(평균 4.0이상)으로 나타났으나 형평성을 설명하는 내용이 모호하여 수정할 필요가 있다는 의견과 정책대상을 충분히 포괄하고 있는지에 대한 내용을 포함할 필요가 있다는 의견을 반영하여 형평성의 내용을 정책대상에서 특정한 집단의 소외정도에서 정책대상의 포괄성 및 균형성 정도로 수정하였다. 또한 성과의 평가기준으로 효과성과 만족도는 타당한 것(평균 4.0이상)으로 나타났으며, 영향의 평가기준인 영향력과 지속성도 타당한 것(평균 4.0이상)으로 나타났다. 다만 영향력의 경우, 정책추진으로 인한 제도 개선 및 변화 정도보다는 삶의 질 개선과 같은 긍정적인 효과의 내용을 포함해야 하고 지속성은 정책의 발전보다는 정책이 안정적으로 지속되었는지에 대한 내용 중심으로 수정될 필요가 있다는 의견을 반영하여 그 내용을 수정하였다. 이에 지속성은 정책추진의 지속성 정도, 영향력은 정책추진으로 인한 긍정적 효과 정도로 확정하였다.

〈표 Ⅲ-3-8〉 평가기준의 타당성 정도

평가영역	평가기준	타당성 정도	
		M	*SD*
정책목표	적절성(appropriateness)	4.38	1.06
	명확성(clarity)	4.50	0.53
	충분성(adequacy)	3.75	0.89
정책수단	능률성(efficiency)	4.38	1.06
	실현가능성(feasibility)	4.88	0.35
정책대상자	형평성(equity)	4.38	0.52
성과 (outcome)	효과성(effectiveness)	4.63	0.74
	만족도(satisfaction)	4.75	0.46
영향 (impact)	영향력(influence)	4.38	0.74
	지속성(durability)	4.25	0.71

4) 최종 평가기준 구성

1차 및 2차 평가기준(안) 구성과 전문가 의견조사를 통한 2차 평가기준(안)의 타당성 검토를 거쳐 최종 확정된 교육복지정책 평가기준은 다음과 같다.

우선, 정책내용을 평가하기 위한 평가영역은 정책목표, 정책수단, 정책대상이고 정책결과를 평가하기 위한 평가영역은 성과와 영향으로 구성된다. 첫째, 정책목표의 평가기준은 명확성과 적절성이다. 명확성은 정책목표의 구체성 및 일관성 정도로서 정책목표가 구체적이고 일관성 있게 제시되어 있는지를 평가하고 적절성은 정책목표의 타당성 및 사회적 요구 반영 정도로서 정책목표로서 타당한지와 사회적 필요와 요구를 반영한 정책목표인지를 평가한다. 둘째, 정책수단의 평가기준은 능률성과 실현가능성이다. 능률성은 정책수단의 합리성 및 적절성 정도로 정책목표를 달성하기 위한 정책수단(인력 및 조직, 예산 등)이 합리적이고 적절한지를 평가하고 실현가능성은 재정적, 행정적, 법·제도적 실현가능성 정도로서 소요예산이 타당한지의 재정적 실현가능성, 소요인력과 인프라가 타당한지의 행정적 실현가능성, 법적 근거가 마련되는지의 법·제도적 실현가능성을 평가한다. 셋째, 정책대상의 평가기준은 형평성이며 형평성은 정책대상의 포괄성 및 균형성 정도로서 정책대상으로 필요한 집단을 적절히 포괄하고 있으며, 정책으로 혜택 받는 집단

이 일부 계층에 집중되거나 당연히 혜택을 받아야 하는 집단이 소외되지 않고 균형을 이루는지 평가한다. 넷째, 성과의 평가기준은 효과성과 만족도이다. 효과성은 정책목표가 달성된 정도로서 정책이 의도한 결과를 가져왔는지 평가하고 만족도는 정책대상의 정책에 대한 만족 정도로 정책대상이 정책에 대한 만족감을 가지고 있는지를 평가한다. 마지막으로 영향의 평가기준은 지속성과 영향력이다. 지속성은 정책추진의 지속성 정도로 정책이 환류를 통해 지속적으로 추진되고 있는지를 평가하고 영향력은 정책추진으로 인한 긍정적 효과 정도로서 정책추진으로 인해 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과를 가져왔는지를 평가한다.

〈표 Ⅲ-3-9〉 최종 교육복지정책 평가기준

구분	평가영역	평가기준	내 용
정책 내용	정책목표	명확성 (clarity)	**정책목표의 구체성 및 일관성 정도:** 변화의 모습이 구체적으로 제시되어 있는지, 타임라인이 구체적으로 제시되어 있는지, 복수의 목표 간 일관성이 있는지 평가
		적절성 (appropriateness)	**정책목표의 타당성 및 사회적 요구 반영 정도:** 정책목표로서 타당한지, 거시적인 국가와 사회의 목표 및 사회 현안에 대한 인식을 충분히 반영하고 있는지 평가
	정책수단	능률성 (efficiency)	**정책수단의 합리성 및 적절성 정도:** 정책목표를 달성하기 위한 정책수단(인력 및 조직, 예산 등)이 합리적이고 적절한지 평가
		실현가능성 (feasibility)	**재정적, 행정적, 법·제도적 실현가능성 정도:** 소요 예산이 타당한지(재정적 실현가능성), 소요 인력과 인프라가 타당한지(행정적 실현가능성), 법적 근거가 마련되는지(법/제도적 실현가능성) 평가
	정책대상	형평성 (equity)	**정책대상의 포괄성 및 균형성 정도:** 정책대상으로 필요한 집단을 적절히 포괄하고 있으며, 정책으로 혜택 받는 집단이 일부 계층에 집중되거나 당연히 혜택을 받아야 하는 집단이 소외되지 않고 균형을 이루는지 평가

구분	평가영역	평가기준	내 용
정책 결과	성과 (outcome)	효과성 (effectiveness)	**정책목표가 달성된 정도:** 정책이 의도한 결과를 가져왔는지 평가
		만족도 (satisfaction)	**정책대상 집단의 정책에 대한 만족 정도:** 정책대상 집단이 정책에 대한 만족감을 가지고 있는지 평가
	영향 (impact)	지속성 (durability)	**정책추진의 지속성 정도:** 정책이 환류를 통해 지속적으로 추진되고 있는지 평가
		영향력 (influence)	**정책추진으로 인한 긍정적 효과 정도:** 정책추진으로 인해 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과를 가져왔는지 평가

라. 평가방법

교육복지정책을 평가한다고 할 때, 무엇을 평가할 것인가의 평가대상은 각 정부별로 추진되어 온 교육복지정책의 내용(정책목표, 정책수단, 정책대상)과 결과(성과, 영향)이며 여기에 각 정부별 대표적인 교육복지정책사업에 대한 평가를 포함한다. 또한 어떤 내용을 기준으로 평가할 것인가의 평가기준은 전술한 바와 같이, 명확성, 적절성, 능률성, 실현가능성, 형평성 등 평가영역별 평가기준을 통해 평가하게 된다. 마지막으로 어떻게 평가할 것인가 평가방법에 대한 문제가 남아있다. 이는 평가를 위한 자료수집 방법과 관련된다.

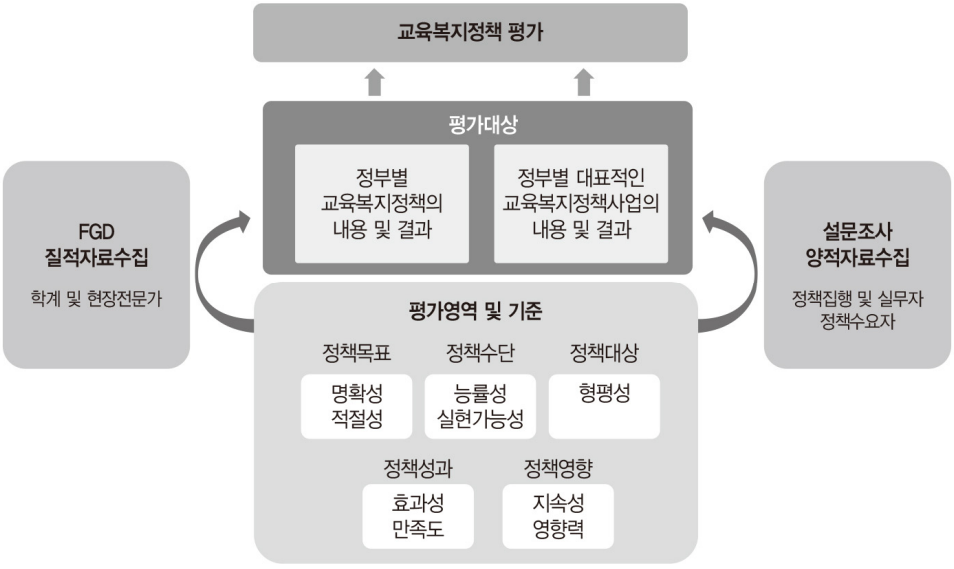
〈표 Ⅲ-3-10〉 교육복지정책 평가를 위한 자료수집 방법

평가 대상	자료수집 방법
■ 각 정부별 교육복지정책의 내용 및 결과 - 노무현 정부시기의 교육복지정책 - 이명박 정부시기의 교육복지정책 - 박근혜 정부시기의 교육복지정책 - 문재인 정부시기의 교육복지정책	■ 전문가집단토론(FGD) 실시 - 학계 전문가, 현장 전문가(시·도교육청 및 학교 등)를 대상으로 한 질적 자료 수집
■ 각 정부별 대표적인 교육복지정책사업 - 교육복지투자우선지역사업 - Wee Project 구축 사업 - 방과후돌봄서비스 - 고교무상교육 - 기초학력 보장사업	■ 설문조사 실시 - 정책집행 및 실무자(교육청 담당자, 교원)와 정책수요자(학부모)를 대상으로 한 양적 자료 수집

본 연구에서는 교육복지정책 전문가와 교육복지정책 집행 및 실무담당자, 그리고 교육복지정책의 수요자를 대상으로 하여 전문가집단토론(FGD)과 설문조사를 통해 수집한 자료를 종합적으로 활용하여 평가하고자 한다. 평가대상별 자료수집방법은 다음과 같다. 우선, 전문가집단토론(FGD)을 학계전문가, 현장전문가를 대상으로 실시하여 각 정부별 교육복지정책의 내용 및 결과에 대한 총괄적인 평가를 위한 질적 자료를 수집하고자 한다. 또한 설문조사를 정책집행 및 실무자인 시·도교육청 교육복지업무 담당자와 초·중·고등학교 교원, 그리고 정책수요자인 학부모 대상으로 실시하여 각 정부별 대표적인 교육복지정책사업을 현시점에서 평가하기 위한 양적 자료를 수집하고자 한다.

이상과 같이, 교육복지정책 평가를 위한 질적 자료 수집과 양적 자료 수집을 통한 종합적인 방법론을 활용함으로써 자칫 과학성과 객관성이 결여될 가능성이 있는 질적 방법의 한계와 경험적인 자료에만 의존하여 다양한 정보를 놓칠 수 있는 양적 방법의 한계를 상호·보완하여 궁극적으로 평가결과의 완성도를 높이고자 한다(엄준용·정우진·이준희, 2010).

최종적으로 본 연구에서 활용할 교육복지정책의 평가모형은 다음과 같다.



[그림 Ⅲ-3-3] 본 연구의 교육복지정책 평가모형

Ⅳ. 정부별 교육복지정책에 대한 평가

1. FGD의 개요
2. 정부별 교육복지정책의 평가결과 및 특징
3. 소결: 평가결과에 대한 환류

Ⅳ 정부별 교육복지정책에 대한 평가

본 장에서는 노무현 정부시기부터 이명박 정부시기, 박근혜 정부시기, 그리고 현 문재인 정부시기까지 추진되어 온 교육복지정책을 전반적으로 평가하고자 한다. 기실 우리나라의 교육복지정책은 큰 흐름이나 장기적 계획을 통해 체계적으로 이루어져 오기 보다는 사회적·정치적 필요에 따라 각 정부의 대통령 공약을 바탕으로 자연스럽게 형성되고 진행되어 온 경향이 크다. 즉, 각 시기나 정부별로 사회적 관심이 높아지거나 새롭게 교육복지대상이 대두되면 그에 따라 공약이나 과제가 설정되고 정책이나 관련 사업, 프로젝트 등이 추가되는 방식으로 추진되어 왔다.

이처럼 그 당시의 상황이나 사회적 요구 및 필요 등의 복합적 맥락에 따라 교육복지정책이 형성·추진되었던 것이기 때문에, 해당 시기나 해당 정부에서 설정한 목표나 수단, 대상 등을 현시점에서 각각의 평가지표에 따라 단편적·분절적으로 평가하는 것은 적합하지 않다고 할 수 있다. 다시 말하면, 교육복지정책을 평가하는 데 있어서 그 당시의 사회·경제적 상황이나 맥락 등을 전반적으로 고려하는 과정이 추가적으로 요구된다는 것이다.

이에 따라 본 장에서는 각 정부의 교육복지정책 내용은 물론, 당시의 정책상황과 배경 등에 대해서도 이해도가 높은 전문가들로 구성된 FGD(Focus Group Discussion) 결과를 질적으로 분석하여 각 정부별 교육복지정책의 특징과 맥락을 본 연구의 교육복지정책 평가 영역인 정책목표, 정책수단, 정책대상, 정책성과 및 영향력으로 구분하여 정리하고, 교육복지정책 평가와 관련된 주요한 시사점을 제시하고자 한다.

1 FGD의 개요

본 장에서는 국내에서 주요하게 추진되어 온 정부별 교육복지정책을 총체적인 관점에서 평가하고 관련된 주요 특징을 도출하였다. 즉, 현 정부의 교육복지정책에만 초점

을 맞추어 평가하기 보다는 우리나라에서 교육복지정책을 본격적으로 추진했다고 할 수 있는 노무현 정부시기, 이명박 정부시기, 박근혜 정부시기, 문재인 정부시기의 교육복지정책을 평가 대상으로 선정하여 각 정부별 정책상황과 맥락까지 고려한 평가를 실시하였다.

이에 따라 연구진은 해당 정부의 주요 교육복지정책 관련 업무를 담당했거나 기획-추진-실행 등의 전반적 정책운영과정에 참여한 전문가, 관련된 역할이나 연구를 수행했던 경험이 있는 참여자를 선별하여 FGD를 시행하였다. FGD는 개별적 질문에 대하여 참여자 개개인의 경험이나 개별적 답변을 수집하는 FGI와는 달리, 제시되는 질문이나 주제에 대해서 참여자들이 긴밀히 토론하고 의견을 나누는 과정 중에 도출되는 자료들을 수집하게 된다. 즉 개인특성이나 소속, 성향 등에 따라 달라질 수 있는 개별적 견해 파악보다는 전체적인 상황과 맥락을 포함하는 정책의 전반적 경과와 현황 등을 파악하여 총체적인 평가를 수행하는데 목적이 있기 때문에, 전문가들의 집단 토론 형태인 FGD가 보다 적합한 연구방법이라 판단하였다.

FGD 참여자는 학계전문가, 지역 교육행정기관 전문가, 학교 현장 전문가로 구성하였으며, 각 주체들의 전문분야와 소속, 역할에 따라 그룹을 구분하여 구성하였다. 이에 따라 정해진 기간 동안 자료수집과 분석이 충실히 이루어질 수 있는 규모를 산정하여 FGD 참여자를 구성하였는데, 총 15명의 전문가들을 선정하여 a)학계전문가 그룹, b)교육청(지방교육행정기관) 전문가그룹, c)학교현장전문가 그룹으로 구분하여 그룹별로 5명씩 구성하였다. 예외적으로 학계전문가그룹의 경우에는 FGD 시행 당일에 2명의 참여자가 불참하게 되어 실제로는 3명의 전문가들로 집담회가 진행되었으며, 교육청전문가그룹의 경우에도 1명이 불참하게 되어 실제로는 4명의 전문가들로 집담회가 진행되었다. 이상의 집단별 참여자를 정리하면 다음과 같다.

〈표 Ⅳ-1-1〉 집단별 FGD 참여자

구분	그룹 구성	대상자 수		참여자 수
학계전문가	교육복지정책 관련 연구수행 경험자 또는 관련 정책 기획, 추진 경험자	5	5	3
교육청전문가	교육복지정책 관련 업무 담당자 또는 관련 정책 사업 운영 경험자	5	5	4
학교현장 전문가	교육복지정책 관련 업무 담당 교원 또는 관련 정책 참여 경험자	3	5	5
	교육복지 전문 인력(지역사회전문가)	2		
계		3 (개)	15(명)	12(명)

FGD 수행시간은 그룹별로 약 2시간에서 2시간 30분 내외로 소요되었으며, 모든 참여자들의 동의를 얻어 토론내용을 녹음-전사하였다. FGD에서 토론할 주요 주제 및 질문지([부록 3] 참조)를 사전에 참여자들과 공유하였고 해당 주제들을 큰 틀로 토론을 진행하였다. 토론 과정 중 상황과 필요에 따라 필요한 주제나 질문을 보완하는 형태로 이루어졌다.

FGD가 그룹별로 완료된 뒤에는 바로 연구진간의 협의가 이루어졌으며, FGD에서 유의미하게 도출된 주제들과 특징, 시사점 등을 공유하고 협의하였다. 그리고 이렇게 협의한 결과를 바탕으로 공통된 주제 안을 도출하였다. 녹음내용의 전사가 완료된 뒤에는 동일한 전사자료를 연구진 각자가 1차적으로 분석하는 과정을 거쳤고, 연구진들이 개별적으로 분석한 자료를 교차적으로 검토하고 의견을 모아가면서 최종적으로 주제와 영역을 확정하였다. 이를 바탕으로 2차 분석이 진행되었으며, 지속적인 동료검토를 수행하면서 관련 내용들을 정리하였다. 또한, 초안이 완성된 뒤에는 FGD 참여자들 중 일부 참여자들에게 과다하게 해석된 부분이나 오류가 있는 부분 등을 검토 하는 과정을 통해 연구의 신뢰도와 타당도를 높이기 위하여 노력하였다.

2 정부별 교육복지정책의 평가결과 및 특징

본 절에서는 노무현 정부시기, 이명박 정부시기, 박근혜 정부시기, 문재인 정부시기에 정부별로 추진해온 교육복지정책을 평가하여 각 정부의 특징이 무엇인지를 정책목표, 정책수단, 정책대상, 정책성과 및 영향으로 영역을 구분하여 정리하였다. 기술적 측면과 가시성을 고려하여 정부별 정책 특징들을 영역에 따라 구분하여 정리하였지만, 이러한 영역과 특징들은 서로 밀접한 관계가 있기 때문에 통합적 관점에서의 이해가 요구된다. 아울러 각각의 시기에 대두된 사회적 문제와 이슈, 상황 등은 정부별 교육정책과 교육복지정책에 있어서도 많은 영향을 미치고 있기 때문에, 정부별 정책 배경과 주요 상황들을 해당 영역에 함께 정리하여 맥락적 이해를 높이고자 하였다.

가. 노무현 정부시기: ‘큰 물줄기의 토대 구축’

노무현 정부시기의 교육복지정책에 있어서 가장 큰 특징은 국내 교육복지정책의 기틀과 토대를 마련하였다는 점에서 찾을 수 있다. 이러한 특징은 정책목표 영역에서의 ‘교육격차 해소를 위한 통합적 관점’, 정책수단 영역에서의 ‘부족한 준비 속에서의 각개 전투’, 정책대상 영역에서의 ‘사회적 약자에 초점을 맞춘 선별적 접근’, 정책성과와 영향 영역에서의 ‘지역연계체제 구축을 통한 교육복지 기반 조성’으로 구분되어질 수 있다.

1) 정책목표: ‘교육격차 해소를 위한 통합적 관점’

해당 시기에는 IMF 금융위기 이후의 사회적·경제적 양극화 심화 문제가 큰 이슈로 대두되었고 이러한 양극화의 이슈는 노무현 정부시기의 전반적 주요 정책에도 큰 영향을 미쳤으며, 교육복지정책 또한 이와 흐름을 같이하였다. 특히 이전 정부인 국민의 정부시기에서 교육복지가 대두되었고 국민기초생활보장법이 시행되면서 이러한 배경들을 바탕으로 노무현 정부시기의 교육복지정책의 목표는 사회적 약자에 대한 지원을 통해 교육격차, 교육 불평등을 해소하는데 초점이 맞추어지게 되었다.

〈1〉...IMF 사태 이후에 양극화라는 것이 굉장히 수면 위로 사회적 이슈가 된 것 같아요. 그래서 그 때 상황에 맞게 참여정부에서는 이건 크게 건들지 않으면 큰 문제가 될 것이라는 것을 예상했던 것 같아요. 그런 어떤 시대적인 상황과 정책적 상황에서 노무현 정부 때 교육복지가 구체적인 프로그램으로 들어갔다는 것에 큰 의의를 두고 있습니다. (생략) 초점은 격차해소인 것 같아요. 그 격차라는 것은 양극화에 기반을 두는 것 같아요. 양극화는 이쪽과 이쪽에 격차가 있다는 거잖아요. 그것을 줄여나가는 것으로 접근한 것이 교육복지였고, 교육복지와 격차를 동일시했던... (D1, 교수, 학계전문가그룹)

〈2〉...IMF 직후였고, 노무현 정부 들어서자마자 카드 대란사태가 있었지 않습니까. 양극화 문제가 사회 전체적으로 확산되고 질적으로 심화되는 단계에서 노무현 정부는 교육 이렇게 두었다가는 계층의 대물림은 거의 확실시 되는 것이라는 그런 인식을 확고히 가졌던 것 같아요. (생략) 교육에 관해서 기회 균등의 실현을 위해서 어떤 사회적 약자들이 최소한의 교육기회를 가질 수 있는 다양한 사회적 취약계층들을 교육복지종합대책이라는. 처음으로 다 끌어안으려 노력했다는 점... (C1, 교수, 학계전문가그룹)

이처럼 노무현 정부시기에는 사회적으로 심화된 양극화와 격차의 문제를 해소시키는데 높은 관심을 가지고 있었으며, 교육복지정책 또한 취약계층을 교육복지에 포함시켜 사회적 취약계층에 대한 최소한의 교육기회 제공과 관련된 목표를 설정하게 되었다는 특징이 있다.

노무현 정부시기의 정책목표에 있어서 또 하나의 특징은 비용 등의 미시적 측면에서의 지원에만 초점을 맞춘 접근이 아닌 보다 종합적이고 통합적인 관점에서 교육복지정책을 바라보았다는 것이다. 다음 사례들을 통해 이와 관련된 내용을 좀 더 확인해 볼 수 있다.

〈3〉...교육복지 자체가, 복지라는 게 삶의 여러 분야에 밀착되어 있기 때문에, 이게 어느 하나의 목표를 딱 제시하기가 굉장히 어렵고. 노무현 정부도 '삶의 질', 이런 이야기들을 많이 했거든요. 저는 교육 쪽에서 아이들의 개인의 삶의 질을 이야기했던 게 굉장히 큰 차이점이라고 생각해요... (C3, 지전가, 학교현장전문가그룹)

〈4〉...물품지원이 아니라 네트워크망을 형성해서 아이 '삶'을 보살핀다. 거기에 이제 관계가 들어가서 '종합적으로 삶을 보살핀다.' (생략) 아이 삶에 지역과 함께 통합을 보는 것이지 기능적으로 단선적으로 파편화해서 보지 않았다는 것이 좋고, 교육복지정책추진체제 구축이잖아요... (B2, 장학사, 교육청전문가그룹)

〈5〉...돈만 주는 게 아니라 아이들을 눈칫밥 먹지 않고 사회의 정서, 문화, 심리치료 이런 것들을

함께 사업 안에. 학교 안에서 같이 어울릴 수 있는 사업으로 만들었다는 것...(C1, 교수, 학계전문가그룹)

위 사례들과 같이 노무현 정부시기의 교육복지정책은 결핍과 관련된 부분을 기능적으로 비용이나 물품 등을 통해 지원하는데 한정하지 않고 대상이 되는 아동의 '삶'과 '질'을 통합적으로 지원하는 방향으로 목표를 설정했던 것으로 나타났다. 그리고 이와 함께 방향이나 내용적 측면뿐만 아니라 정책의 추진체계나 환경조성과 관련된 측면까지 정책목표에 종합적으로 포함하고 있다는 특징을 확인해볼 수 있는데, 다음 사례들 또한 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

〈6〉...지역교육공동체 구축을 통해 아이들의 '삶의 질'을 향상시킨다. 이것이 목표였거든요. (생략) 희망의 사다리, 지역 운동 이런 것들이 다 교복투 사업에서 시작되면서 마을이 같이 조직되고 거기서 오히려 이런 교육 예산도 주민들이 편성해서 학교에 활용할 수 있게 서로 협력하고 이미 마을 교육이라는 게 같이 이루어지고...(C3, 지전가, 학교현장전문가그룹)

〈7〉...지금도 탁월했다고 보는 게 교육복지정책 추진 체계를 구축했거든요. 그 당시에 교육복지투자우선지역지원사업. 그것뿐만 아니라 교육복지종합계획이. 저는 내용적인 과업 선정도 의미 있지만, 방식에 있어서 또는 여건 조성에 있어서 같이 고민을 하고 고려를 했다는 것. 학교 밖까지 포함해서 지역에서 함께 아이를 중심으로 위치해야한다 그래서 통합지원체제... (B2, 장학사, 교육청전문가그룹)

이처럼 노무현 정부시기에는 학교를 넘어 지역과의 협력과 연계를 강조하며 교육복지의 통합적 지원체계에 대한 부분까지 정책목표와 계획에 포함하고 있었던 것으로 나타났으며, 이는 상당히 긍정적으로 평가받고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 주요 정책목표를 사회적 약자에 대한 지원과 격차해소로 보았기 때문에, 보편적 관점에서의 모든 학생을 대상으로 하는 큰 그림은 그리지 못했다는 한계도 지적된다. 이 부분은 뒤의 정책대상 영역에서 더 자세히 다루도록 하겠다.

2) 정책수단: '부족한 준비 속에서의 각개 전투'

정책목표 영역에서 살펴본 것과 같이 노무현 정부시기의 교육복지정책은 대상의 삶 전반에 초점을 맞춘 통합적 관점에서의 정책을 추진하였고, 기존에는 관심을 두지 않았던

지역과의 연계를 비롯한 교육복지 환경과 여건 조성까지 정책목표에 포함하고 있었다. 이러한 목표 하에서 당시 지역사회전문가들이 현장에 투입되기 시작했는데, 학교에서는 이들이 어떤 역할을 담당하는지에 대한 인식도 부족한 상태였고, 이들을 비롯한 교육복지관련 전문인력에 대한 처우 또한 부족한 상태로 투입되어 처우와 관련된 문제는 현재까지도 지속되어 오고 있다. 즉, 학교현장에서는 새로운 형태의 정책에 대한 이해나 인식이 부족한 상황이었으며, 정책에 맞게 적절하게 실행할 수 있는 수단 또한 제대로 마련되지 못한 상태로 정책을 운영하게 되었던 것으로 나타났다.

〈8〉...너무 준비 없이 학교가 어떤 형태로 돈을 사용해야 하고, 어떤 방향성으로 돈을 사용했으면 좋겠다는 설명. 지금 보면 교육복지 계획에서 나름대로 방향성을, 여러 가지 연수를 받고 저희가 나오는데 그런 게 전혀 없는 상태에서 돈을 뿌리는 거니까 사실 예산은 풍족했지만 효율적이라고 보긴 또 어려웠어요. 돈을 어떻게 써야할지 모르니까... (A3, 사회복지사, 학교현장전문가그룹)

〈9〉...전체적 방향성이 현장까지 전달이 안 되고, 다 '각개전투'로 운영이 되고, 각자 용무고. (생략) 전체적 그림이 어디에도 전달되지 않았던 것 같아요. 수단이라 하셨는데, 현장에서 전문가들이 그 일을 해야 되는데, 교육복지라는 큰 틀에서 아이들을 놓고 봐야 하는데, 각자 사업 단위에서 아이들을 보게 했던 게 어려움이지 않았을까... (C3, 지전가, 학교현장전문가그룹)

이처럼 정책에 대한 현장의 이해도가 높지 않은 상태였지만, 해당 정책과 관련된 상당히 많은 양의 사업 예산이 학교로 배부되었고 해당 예산을 어떻게 활용할 수 있는지에 대한 지침이나 설명, 방법 등은 충분히 전달되지 않았다. 이에 따라 학교현장에서는 정책을 추진하면서 여러 혼란을 경험하게 되었는데, 결국 각자의 사업단위에서 마치 '각개전투'와 같이 분절적으로 사업을 운영하게 되었던 것으로 나타났다. 이러한 현상은 중앙정부와 교육청 차원에서도 확인해볼 수 있다.

〈10〉...너무 교육부 주도였어요. 옆에 있는 부처는 보지도 않았어요. 그쪽 중앙생활보장위원회에서 교육부는 그냥 제끼고 가는 상황이었으니까. 각 부처가 그냥 '각개전투'하는. 그러면서 영역들이 그냥 각 부처별로 확 펼쳐진 것이죠. 그 당시에 부총리 부처였다면, 그걸 좀 아울렀어야 해요. 종합적인 컨트롤 타워 역할을 했었어야 했는데... (C1, 교수, 학계전문가그룹)

〈11〉...부처별로 다양한 프로그램이 나오기 시작했던 것을 보면 다각화라 볼 수 있겠습니다. 어떤 병에 걸렸는데 종합병원에서 내과, 외과, 정형외과 투입하는 것이죠. 그게 병원에서는 의사들끼리 회의하고 체계적으로 어떤 부분을 하게 되는데 그런 게 있었는지. 그냥 내가 아는 것, 할 수 있는

것을 조율 없이 한 것 같다는 그런 생각... (D1, 교수, 학계전문가그룹)

〈12〉...교육청도 이제 복지니까. 어려운 학생들 대상으로 하니까. 열 몇 종류의 사업이 다 들어와 있어서. 이 사업도 이해가 안 된 상태에서 그것도 그냥 단순히 프로그램 예산, 학교에 교부하고 거기 맞춰서 또 움직이는. 그렇게 되는 데가 상당히 많단 말이에요. (생략) 공무원, 실천가들이 그런 사회적인 인프라나 분위기 조성이 됐는가... (B2, 장학사, 교육청전문가그룹)

이처럼 중앙정부 차원에서도 교육부와 타 부처 간 긴밀한 연계나 협의가 이루어지지 못하는 상황 속에서 '각개전투'와 같이 관련 정책과 사업이 추진되었던 것으로 나타났다. 지역 교육청 또한, 교육복지와 관련된 여러 부처의 다양한 사업들이 한꺼번에 지역으로 내려오게 되었고, 사업에 대한 이해도와 인프라가 부족한 상태로 추진하게 되어 예산을 중심으로 예산에 맞추어 정책과 사업을 운영했던 모습도 확인해볼 수 있었다.

한편, 이와 같이 정책수단이 제대로 마련되어 있지 못한 상태에서 명확한 지침이나 설명 없이 막대한 예산이 투입되면서 조직 내에서의 분절적 운영은 물론, 각 지역의 준비정도에 따라 격차가 발생하는 현상도 나타나게 되었다.

〈13〉...(준비가 되어 있었던) 서울, 부산은 처음부터 탁월했어요. 스스로 자부심을 느낄 정도로 탁월했었잖아요. 2005년부터 광역시로 확대했거든요. 가면 갈수록 어 뭐야, 이렇게 되는 것이죠. (생략) 00지역이나 00지역은 07년부터 시작을 했거든요. 우리 00지역은 05년부터. 그러니까 뒤로 갈수록 취지를 잘 계승할 수 있는 것들이 어려워지죠.... (B2, 장학사, 교육청전문가그룹)

결과적으로 기존과는 다른 새로운 관점에서의 통합적 정책목표를 수립하고 추진했지만, 중앙부처와 지역, 현장에서의 정책에 대한 이해도와 인식, 조직, 의사소통구조, 인프라 등의 실행을 위한 준비는 미흡한 상태였던 것으로 나타났다.

3) 정책대상: '사회적 약자에 초점을 맞춘 선별적 접근'

위에서 살펴보았던 것처럼 노무현 정부시기의 교육복지정책은 사회적 약자에 대한 지원과 격차해소를 주요 목표로 설정하였으며, 선별적 복지의 관점에서 정책이 추진되었다. 즉, 해당 시기의 교육복지정책의 대상은 사회적 취약계층에 초점이 맞추어져 있었다고 이야기할 수 있다.

〈14〉...교육복지의 정책화를 하는 첫 시점에서 대상자가 그 당시에는 빈부격차나 교육격차 때문에 선별적 복지였단 말이죠. 그렇다면 교육복지라는 개념이 들어와서 정책을 만드는데 그 대상이 선별복지의 개념이다, 그러면 저희에게는 뇌리에 그렇게 박히는 것이죠... (D3, 교사, 학교현장전문가그룹)

〈15〉...전체 학생 대상으로 교육평등, 나름의 철학적 목표를 잡았지만 현장에서는 낙인 효과 없는 어려운 아이들을 지원하는 게 중점이 되는 사업적 특징이 강하다는 인식이 있었어요. 전체 아이들을 해야 한다는 마인드가 선생님 사이에서 공유되거나 하진 않았다...(A3, 사회복지사, 학교현장전문가그룹)

이처럼 교육복지정책은 노무현 정부시기에 본격적으로 추진된 것으로 인식되고 있는데, 해당 정부에서 교육복지정책의 대상을 선별적 관점에서 설정하게 됨으로써 교육복지에 대한 현장에서의 인식 또한, 선별적 복지의 개념으로 이해되고 진행되어 온 경향이 있음을 확인해볼 수 있다. 그런데 〈15〉 사례와 같이 FGD에 참여한 전문가들에 따르면, 사실상 노무현 정부시기에 제시하고 있는 교육복지정책의 지향점은 보편적 복지를 표방하였고, 정책대상은 전체의 모든 학생이었음에도 불구하고 정책 사업을 추진하는데 있어서 보편적 관점보다는 선별적 관점에서의 대상이 설정된 경향이 있음을 지적하였다. 다음의 사례들도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

〈16〉...저소득층 아니면 안 돼. 이런 것들이 현장에서 적용하는 데 선별적인 것들이 많이 강조된 부분이 있었던 것 같고. 오히려 보편적인 부분에서 보면 학교문화, 환경을 조성하고 이런 게 중요했는데 그런 게 이루어진 건 잘 체감하지 못했어요. (생략) 지향점은 보편적이고 모든 학생을 지향점으로 하고 있긴 했으나 실제 현장에서는 굉장히 저소득층 위주의 선별적인 것들이 많이 되지 않았었나... (C3, 지전가, 학교현장전문가그룹)

〈17〉...격차해소를 설정했기 때문에 대상이 취약계층이라고 봤을 때 교육복지의 개념과 대상을 좀 한정적으로 봤다. 그게 한계라고 봤으면 전체 학생을 대상으로 하는 정책이기 보다는 격차를 줄이기 위해서 격차가 있는 학생들을 대상으로 하니까 지원하는 과정에서 전체 학생들, 모든 학생들의 교육복지는 어디로 가는지 큰 그림은 없었던 것 같고요... (D1, 교수, 학계전문가그룹)

이처럼 노무현 정부시기에는 교육복지정책의 지향점으로 보편적 복지와 관련된 내용을 추구하였지만, 정책이나 사업은 사회적 이슈였던 양극화와 교육격차 해소를 위한 대상으로 초점화되면서 저소득층의 학생들을 대상으로 하는 선별적 측면이 강조되었던 것

을 확인해볼 수 있다. 그리고 이로 인해 보편적 복지 측면에서의 노력은 현장에서 체감하기 어려웠던 것으로 나타났다. 이는 결국 교육복지의 개념과 대상을 본래의 지향점과는 달리 한정적으로 보게 되어 통합적 관점이나 목표에 적합한 실제적인 노력이나 세부적인 지원방안 등이 현장에서 이루어지지 못했다는 문제점으로 지적되고 있다. 즉, 해당 정부의 지향점이기도 했던, 모든 학생을 대상으로 한 보편적 교육복지 측면에서의 구체적 방향은 제시하지 못했다는 한계점도 존재한다.

4) 성과와 영향력: '지역연계체제 구축을 통한 교육복지 기반 조성'

FGD에 참여한 전문가들은 전반적으로 노무현 정부시기는 교육복지정책과 관련하여 상당히 유의미한 성과를 달성한 편이며, 추후의 교육복지정책은 물론, 다른 영역의 교육정책에까지 미친 긍정적 영향력이 상당히 크다고 평가하였다. 이러한 성과와 영향력은 몇 가지로 구분될 수 있는데 먼저, 다음의 사례들을 살펴보자.

> 〈18〉...학교, 부처에서 공식적으로 처음으로 취약계층의 아이들에 대한 지원을 하겠다고 한 것이 이 노무현 정부 때 시작. 공식적으로 국가에서 교육취약 아이들에 대한 저소득층 아이들에 대한 지원을 학교든 지역협력을 통해서든 교육청을 통해서 공식적으로 했다고 하는 것... (A2, 장학사, 교육청전문가그룹)

> 〈19〉...교육복지사라는 전문직을 학교 안에 만들었고, 교육감들이 교육복지에 눈을 뜨게 한. 교장, 선생님들도 교육복지라는 것이 이런 것이었구나 하는데 대한 인식을 새롭게 했다는 측면에 대해서 대단히 긍정적이었다고 봅니다... (C1, 교수, 학계전문가그룹)

이처럼 노무현 정부시기에는 교육영역에서 취약계층 학생에 대한 국가차원에서의 지원과 교육복지라는 용어를 처음으로 공식화했다는 것, 그리고 교육복지에 대한 관계자들의 인식과 이해의 범위를 확대한 전환점을 마련했다는 점에서 하나의 성과를 찾아볼 수 있다.

또한, 노무현 정부시기의 교육복지정책에 있어서 가장 유의미한 성과이자 영향력으로 인식되고 있는 것은 노무현 정부시기에 마련한 교육복지정책이 해당 정부 이후에 추진되어진 대부분의 교육복지정책들의 기본적인 토대가 되었다는 점이다. 다음 사례들을 통해 이를 확인할 수 있다.

〈20〉...국민 교육기초수준 보장이라든지 부적응, 복지친화적 교육환경 조성 이런 것들을 큰 그림을 그려놓고 하려고 했다는 것. 차기 정부에서 이걸 토대로 해서 추가하던지 빼던지 뭔가 초점을 잡아서 하던지 그런 '토대'를 제공했다는 점에서 말 그대로 종합교육복지 토대를 수립했다... (D1, 교수, 학계전문가그룹)

〈21〉...지금 이루어지고 있는 많은. 돌봄, 도서관 사업, 방과후 활동. 뭐 이런 것들 사실은 다 안고 있던 사업이어서 그게 교육복지의 사실 '인큐베이팅' 역할을 했던 것. (생략) 교육복지를 태동시킨 정부는 확실한 것 같다. 지금 나오는 정책들의 교육복지의 종합적인 정책 시도를 했고 어쨌든 현장으로 나오게 하는. 그림을 그릴 수 있게 했던... (A2, 장학사, 교육청전문가그룹)

이처럼 학계와 현장의 전문가들은 해당 정부에서 수립했던 정책과 사업, 계획들이 차기 정부에서 추진한 교육복지정책들의 기반으로 작용하면서 해당 정부에서 제시한 주요 내용이나 정책들의 가감을 통해 현재까지 이루어져오고 있음을 강조하였다. 즉 노무현 정부시기에는 국내 교육복지정책의 토대와 기반을 구축했다는 점에서 유의미한 성과를 찾을 수 있으며, 이후 정부들의 다양한 교육복지정책들을 태동시키는 등 지속적으로 강한 영향을 미치고 있는 것이다. 그리고 다음과 같이 교육복지정책 뿐만 아니라, 교육복지정책과는 별개의 정책들로도 영향이 미치는 측면도 있는 것으로 인식되고 있었다.

〈22〉...지역에 대한 교육복지 인프라를 키워서 아이들에 대한 환경을 마련하겠다는 것이 있어서. 이게 지금의 혁신지구 사업이나 마을공동체 사업이나 이런 형태로 사실은 확장되어 갔던 것들이어서. 부적응, 불평등해소와 더불어 친화적 교육환경 조성이 사실은 지금의 혁신지구들, 마을공동체의 한 축을 이루어가는 씨앗의 역할을 했던 정부... (A2, 장학사, 교육청전문가그룹)

〈23〉...(교육복지정책이) 녹아들어 갔어요. 우리가 혁신학교를 할 때 기존의 그런 인프라가 구축이 안 되어 있었더라면 거기까지 사고의 확장이 이루어지기 어려웠죠. 이미 마을에서 아이 키우기라든지 이런 교육과 관련된 활동들이 있어 왔기 때문에, 준비가 되어 있으니까 학교에서 끌어다 쓸 수 있었지...(B3, 교사, 학교현장전문가그룹)

나. 이명박 정부시기: '작은 물줄기들로의 세분화'

이명박 정부시기의 교육복지정책은 노무현 정부시기에 마련한 교육복지정책의 방향과 내용을 바탕으로 개별 단위사업들로 정책을 세분화하여 각각의 성과와 실적을 강조

하며 추진했다는 특징을 찾아볼 수 있다. 이러한 특징은 정책목표 영역에서의 '학력격차에 초점을 맞춘 정책의 프로젝트화', 정책수단 영역에서의 '비정규직 중심의 교육복지 지원인력 확대', 정책대상 영역에서의 '학교 중심 접근을 통한 선별대상의 확장', 정책성과와 영향 영역에서의 '가시적 성과 확보를 위한 노력과 현장 부담 확대'로 특징지어져 나타났다.

1) 정책목표: '학력격차에 초점을 맞춘 정책의 프로젝트화'

이명박 정부시기에는 글로벌 금융위기 등으로 소득격차에 따른 교육격차가 확대되는 등 사회 양극화 문제가 더욱 심화되었던 시기였다. 이에 따라 교육복지정책에 있어서도 교육격차와 학력격차 해소를 중심에 둔 채, 저소득층, 소외계층 학생들을 대상으로 하는 선별적 접근이 더욱 강화되었다. 먼저 다음 사례들을 살펴보자.

> 〈24〉...교육격차가 굉장히 부각된 것이 이 때라고 생각해요. 이때부터는 확실하게 저소득층 아이들에게 교육기회를 제공하자는 쪽으로 완전히 포커싱을 해버렸다고 생각해요...(C3, 지전가, 학교현장전문가그룹)

> 〈25〉...이명박 정부는 글로벌 금융위기를 맞았잖아요, 거기서부터 많은 경제적·사회적 문제들이 많이 생겨났죠. (생략) 양극화는 심화되고 있고. 그 대구 학생자살사건 있었어요. 그래서 학교폭력이 큰 문제로 드러나면서 학교에서 맨날 맞고 상처받고 따돌림 당하고 이래도 선생님이 모르고 있고. 그랬거든요. 그래서 이제 Wee 프로젝트를 만들자, 그래서 좀 심리치료, 적응, 지원 이런 쪽으로 방향을 틀었던 기억이 나요... (D1, 교수, 학계전문가그룹)

이처럼 이명박 정부시기의 교육복지정책은 저소득층 학생들에 대한 교육기회의 제공, 학생들의 심리·정서적 지원과 같이 교육격차의 심화와 학생자살사건 등의 여러 사회적 이슈들로 부터 강한 영향을 받은 목표가 수립되었던 것으로 나타났다. 이와 함께 이명박 정부시기에서는 자율과 경쟁, 수월성을 강조하던 해당 정부의 정책기조 하에서 교육복지정책 또한, 성과와 실적을 중시하였고 기존의 통합적 정책이 아닌, 다양한 개별사업 프로젝트들로 세분화하여 추진하였다.

> 〈26〉...'정책이 프로젝트'일 정도였으니까. 사업기획해서 던지고 그 성과를 강조하는 것은 전반적 국정기조가 아니었나 싶어요. 교육부가 그 중간에서 컨트롤 혹은 범퍼 역할을 했어야 하는데 그거

안하고 그냥 국조실에다. 성과평가기본법을 잘 써먹은 건 이명박 정부 아닐까. 국정과제 이런 것 해서 관리를 엄청나게. 쪼아대고 그랬던 기억이 나요... (C1, 교수, 학계전문가그룹)

〈27〉...2010년을 기점으로 대개 이제 파편화라고 하긴 그렇지만 구체적 단위 복지 정책을 가지고 펼쳐지는 양상인 거예요. 그러니까 Wee 프로젝트, 상담, 특별지원, 교육복지사업 뭐 이렇게 되는 사업이어서 그때는 총체적인 개념보다는 단위로. 세부적인 단위로 넘어간... (A2, 장학사, 교육청전문가그룹)

〈28〉...이명박 정부는 단순기능적인 부분, 단선적인 부분, '학력', 그때 복지사업할 때, 50% 예산을 학력을 위해 쓰라는 지침이 아주 말도 안 되게 내려왔었거든요. 그때부터 학교현장에서 교육복지의 패러다임이 완전히 바뀌었습니다. 복지사님들도 네트워크 구축하지 말고 그 아이들 대상으로 해서 프로그램 만들어라 해서 '학력'을 올리는... (B2, 장학사, 교육청전문가그룹)

이처럼 이명박 정부시기에는 학력격차 해소를 중심 목표로 설정하고 정책이 곧 프로젝트로 인식될 만큼 세부적인 프로젝트 사업들을 다양하게 펼치는 형태로 교육복지정책을 추진했던 것으로 나타났다. 이와 같이 프로젝트를 다양화 하여 정책을 추진하는 것은 기존 노무현 정부시기의 통합적 정책과 비교했을 때, 성과와 실적을 비교적 명확하게 확인할 수 있다는 측면으로 연결될 수도 있으며 이는 결국 수월성과 경쟁, 효율성을 강조하던 해당 정부의 정책기조와도 맥락이 상통하는 부분이기도 하다.

결과적으로 이명박 정부시기에는 그 당시의 사회적 필요에 따른 저소득층의 교육기회 확대와 교육격차-학력격차 해소 등의 선별적 관점을 정책목표의 중심에 두고, 해당 정부의 정책기조를 바탕으로 다양한 프로젝트 운영과 성과 강조방식을 통해 교육복지정책을 추진했던 것으로 이해될 수 있다.

2) 정책수단: '비정규직 중심의 교육복지 지원인력 확대'

이명박 정부시기에는 교육복지정책 및 관련된 다양한 프로젝트 사업들을 추진하는 데 있어서 이를 지원하기 위한 인력을 현장에 대폭적으로 확대 투입하여 보다 효율적인 운영이 가능할 수 있도록 돕는 등, 정책수단 측면에서의 방안을 함께 고려하였다. 그러나 이러한 방안은 여러 문제점들을 안고 있었던 것으로 확인되는데, 먼저 다음의 사례들을 통해 확인할 수 있다.

〈29〉...교육복지 최전선에 있는 사람들에 대해서 처우가 형편없다. 이명박 정부가 그걸 대폭적으로 많이 뿌렸다. 교육복지 사업 만들 때마다 사람 다 집어넣었어요. 그 때도 교육부에서 이러면 난리난다, 비정규직 문제 때문에. 그렇게 그냥 흘러갔던 것 같아요. 하도 많은 프로젝트를 쏟아내서 Wee 프로젝트가 그나마 성과가 있었지만 그런 프로젝트에 전문인력을 다 집어넣고 처우는 나 몰라라 하고. 그게 지금 뒤에 있는 정부에 엄청난 부담을 주었다... (C1, 교수, 학계전문가그룹)

〈30〉...비정규직 문제 말씀하셨죠. 그런 것들. 원래 이명박 정부가 많이 했잖아요. 민영화라든지 비정규직을 통해서 큰 장래를 안보고 그 때, 그 때 그것만 수행하기 위해서 땜질식으로 접근했던 것... (D1, 교수, 학계전문가그룹)

이처럼 이명박 정부시기에는 지원인력의 처우에 대한 문제점을 인식하고 있었으면서도 여러 프로젝트를 추진하는 과정에서 필요한 교육복지정책 관련 인력들을 대부분 비정규직으로 투입함으로써 추후 사회적 갈등과 여러 문제점을 발생시키는 원인으로 작용하고 있는 것으로 나타났다. 이에 대해 학계의 전문가들은 마치 '땜질'식으로 근시안적 처방을 통해 정책 수단이 마련되었다 표현하였으며, 이러한 방식의 접근은 차기 정부들에도 커다란 부담과 해결해야 하는 과제로 작용하게 되었음을 지적하고 있었다. 다음 사례도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

〈31〉...지방이양사업으로 넘어오는 과정에서 이게 그냥 일괄 그냥 교육공무직의 하나의 단위로 그냥 쑥 들어와 버리면서 이때는 그냥 교육공무직인거죠. 그러니까 사실은 역할의 문제, 권한의 문제, 급여는 당연히 차이가 계속 날 것이고. 그 인력에 대한 부분은 하향평준화? (생략) Wee 프로젝트 상담사도 마찬가지인데 아이를 돌보고 교육하고 상담하는 직위가 지금 현재 공무원조직이나 어떤 직종이 없으니까 그냥 이거를 일괄 무기계약의 교육공무직이라는 이름으로 넣고 동일하게 이렇게 가니까 초창기에 역량 있었던 사람들이 남아있지를 않는 거예요... (A2, 장학사, 교육청전문가그룹)

결과적으로 교육복지정책 및 사업을 추진하는데 있어서 현장에서의 지원과 운영을 비롯한 수단적 측면까지 고려했다는 점은 매우 긍정적으로 인식될 수 있다. 그러나 교육복지정책을 지원하는 인력의 전문성과 역할이 매우 중요하게 작용함에도 불구하고, 이들을 비정규직으로 투입하여 여러 갈등과 부담을 유발하였으며, 직종 간 특수성이나 전문성에 대한 배려와 처우가 부족한 상황을 발생시켰다는 점은 상당히 부정적으로 인식되고 있었다.

3) 정책대상: '학교 중심 접근을 통한 선별대상의 확장'

이명박 정부시기에는 보다 철저하게 저소득층과 소외계층을 초점화하여 대상을 설정하고, 이를 중심으로 교육복지정책을 수립했다는 특징이 있다. 이러한 관점 하에서 이명박 정부가 이전 정부와 극명한 차이를 보이는 것은 정책의 대상단위를 지역에서 학교로 보다 세분화했다는 점이다. 먼저 다음의 사례를 살펴보자.

〈32〉...큰 변화를 시킨 게 사업을 지역형에서 단위학교로 확 바꾼 것 아니에요. 단적으로 볼 수 있는 것이지요. 교육복지를 학교장 책임 하에 개별적으로 수행하면 되는 것이지 이것을 지역을 넓혀서 이렇게 아주 애매한 잣대로 성과가 불확실한 형태로 교육복지 하지 말아라... (C1, 교수, 학계전문가그룹)

〈33〉...교복우 사업이 지역의 저소득층 위주로 설계된 것 아닙니까. 노무현 정부 때. 그 지역에 학교 중에 일정한 기준이 있었어요. 예를 들어 저소득층이 25명 이상인 학교만 지원되게 됐어요. 그러면 그 학교는 25명 이상이어서 수혜대상인데, 옆에 학교는 14명밖에 없어서 수혜대상이 아닌 거야. 똑같은 저소득층인데 14명은 수혜를 못 받는 문제가 있어서 지역중심에서 학교중심으로 바뀐 거예요. 세부적으로 정책선정 기준을... (E1, 교수, 학계전문가그룹)

노무현 정부시기에는 지역의 Zone단위 구성을 토대로 정책대상을 설정하여 수혜가 이루어졌는데, 이러한 대상설정은 선정기준에 적합하지 못한 학교에 재학 중인 학생들에게 혜택이 돌아가지 못하는 사각지대 발생이라는 문제점을 안고 있었다. 이에 따라 이명박 정부시기에서는 정책의 대상단위를 지역에서 학교로 변경하여 수혜가 필요함에도 사각지대에 있어서 혜택을 받지 못했던 저소득층의 학생들이 수혜를 받을 수 있도록 대상의 범위를 보다 확대했던 것으로 나타났다.

이처럼 보다 철저히 저소득층 학생들에게 초점을 맞추고 지역에서 학교로의 정책대상 단위를 변화시켜 명확한 성과를 강조한 이명박 정부의 정책대상 설정은 위 〈33〉사례와 같이 사각지대 해소와 범위확대 측면에서는 긍정적 평가를 받는 것으로 나타났다. 그러나 아래의 사례들과 같이 이러한 정책대상 설정이 오히려 지역, 마을과 학교의 연계를 저해하고, 교육복지의 대상과 발생요인을 소득격차 측면으로만 축소하여 접근했다는 부정적 평가와 인식도 함께 확인될 수 있었다.

〈34〉...전에는 지역 zone 단위로 하던 것들을. 모든 학교에 어려운 아이들이 있으니 걔네들도

해야지 하는 논리로 그런 것들을 없애고 개별 학교들이 선점하게 하면서. 지역이랑 연계점, 공동체, 마을 만들기가 해체되기 시작한 것이 이때부터...(C3, 지전가, 학교현장전문가그룹)

〈35〉...저희에게 완전히 각인이 된 거예요. 교육복지는 돈이 없는 아이들을 지원하는 것. 굉장히 다양한 이유로 교육격차가 발생하는 것인데, 이것을 소득 격차에 너무 한정시켰다는 것... (D3, 교사, 학교현장전문가그룹)

4) 성과와 영향력: '가시적 성과 확보를 위한 노력과 현장 부담 확대'

이명박 정부시기는 노무현 정부시기에 추진했던 교육복지정책의 기본 틀을 바탕으로 정책을 각 단위사업으로 세분화시키고 사업의 효율적 운영을 통해 보다 명확한 성과를 확인하고자 노력하였다. 이러한 노력은 긍정적 측면과 부정적 측면에서의 성과와 영향력 모두를 발생시키게 되었던 것으로 나타났다. 이는 다음의 사례들을 통해 확인할 수 있다.

〈36〉...학생의 심리나 정서까지 고려한 Wee 센터. (생략) 이명박 정부 때 성과라면 성과이고, 부담을 줬다고는 하는데, 기초학력진단평가를, 전수조사 했지 않습니까. 그래서 어느 학교가 잘하고, 못하고 이런 것들, 학교폭력실태 전수조사를 했어요. 전수조사해서 거기서 통계로 잡아내서 정책으로 만들려고 했던 노력들이 있었어요. 그건 그 정부의 나름대로 성과예요. 그 정부 정책목표에 맞게 갔으니... (C1, 교수, 학계전문가그룹)

〈37〉...긍정적인 측면에서는 정책들을 구체화시키고 나름의 법적 제도를 만들어내고 단위별 교육복지정책에 대한 노력들을 하고자 했던 부분이 있었다. 근데 반대로 종합적인 흐름에서는 교육복지 정책의 골자를 되게 파편화시켜버린 부정적인 의미도 있을 것 같고... (A2, 장학사, 교육청전문가그룹)

위 〈36〉사례와 같이 이명박 정부시기에는 Wee 센터를 통해 학생의 심리와 정서적인 측면까지 보다 종합적인 관점에서 대상자들을 지원하려 했다는 성과가 있으며, 광범위한 전수조사를 시행하여 보다 면밀한 현황과 실태를 파악하고자 노력했으며, 이를 통해 보다 체계적으로 정책을 수립하려고 노력했다는 점은 해당 정부의 정책목표와의 적합성 측면에서 타당한 접근이기 때문에 이러한 측면에서 봤을 때, 긍정적인 성과로 이해될 수 있다. 또한, 〈37〉사례에서는 상대적으로 범위가 너무 넓고 모호했던 정책을 단위별 사업으로 구체화하고 이와 관련된 법적 제도 등을 마련하는 등 개별 사업의 성과를 얻고자 노력했다는 점 등이 이명박 정부시기의 교육복지정책의 긍정적 성과로 제시되고 있었다.

그러나 이러한 개별 단위사업 운영, 사업별 성과와 실적에 초점을 맞춘 노력들에 대해서 현장에서는 교육복지정책이 마치 파편화된 것처럼 인식하는 경향이 있었으며, 전수조사 형태의 현황 파악과 실적에 대한 요구는 현장의 또 다른 부담으로 작용하였다는 부정적 측면도 함께 나타났다. 다음 사례들도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

〈38〉...실적에 대한 부담이 컸던 것 같아요. 성적을 올려야겠다. 막연히 놓치고 있던 부분에 대해서 성과가 있냐고 공격당했을 때 어떻게 이 교육이 효과가 있다고 증명할지에 대한 고민이 생겼던 것 같아요. 이 사업을 유지하려면 정책기조에 따라서 너희 '돈 이렇게 투자하는데 무슨 성과가 있어?' 했을 때 우리가 어떻게 해야 하는가... (A3, 사회복지사, 학교현장전문가그룹)

〈39〉...학력부진아 대상으로 수업하고 성취도 평가했잖아요. 그러면 성취평가에서 이 학생들 인원수를 줄이기 위한 부단한 노력. 학교에서는 기출문제 다 뽑아서 그냥 부진아가 생기지 않도록... (B3, 교사, 학교현장전문가그룹)

〈40〉...특교사업들을 교육복지라는 이름으로 남발하면서 현장에 있는 교사들에게 상당한 부담을 준 것이 사실이에요. 특교 인센티브가 100억 나오고 이랬잖아요. 그러니까 교사들은 죽을 지경이었죠. 왜냐하면 교육부에서 매년 사업 만들어서 시도교육청에 던지면 잘되고 있나 안 되고 있나 시도교육청 평가로 모니터링 했으니까 얼마나 힘들었겠어요. 상당한 부담을 안겨주었다. 자율성을 두 정부가 가져가버린 것 아닌가... (C1, 교수, 학계전문가그룹)

이처럼 단위사업에 투입된 예산과 대비하여 가시적으로 달성한 성과가 무엇인지를 확인하고자 했던 중앙정부 차원에서의 노력들은 결국 현장에서 억지로라도 실적을 만들어낼 수밖에 없는 부담감으로 연결되기도 하였다. 결과적으로 이명박 정부시기에는 추진된 정책 프로젝트 사업들에 대한 전반적 현황, 성과, 실적을 파악하고 확인하기 위해 여러 노력을 기울였다. 그리고 이러한 면밀한 현황 조사와 성과 및 실적을 확인하고자 하는 노력들은 긍정적 성과를 내기도 하였지만, 상당한 한계점도 가지고 있었던 것을 확인해 볼 수 있다. 또한, 이명박 정부시기에는 특별교부금 사업의 추진비중이 상당히 높았고, 평가에 따라 지급받은 액수의 시·도교육청 간 격차도 매우 컸던 시기였기 때문에, 이에 대한 지역 현장의 부담이 상당히 크게 작용하기도 하였다. 이러한 개별 정책사업에 대해 정부차원에서의 구체적 개입, 성과나 실적에 대한 강조 추세는 다음 정부까지 그 영향이 이어지게 되어 현장의 자율성을 약화시키는 모습으로 연결되는 경향도 나타났다.

다. 박근혜 정부시기: '특정 물줄기에 대한 집중'

박근혜 정부시기의 교육복지정책과 관련하여 주요 특징은 이명박 정부시기에 다양한 프로젝트 사업을 중심으로 세분화된 교육복지정책들 중에서도 고른 교육기회 보장과 관련된 특정 개별사업만을 집중하여 강조했다는 점이다. 이러한 특징은 정책목표에서의 '미시적 과제 중심의 목표 제시', 정책수단에서의 '수단이 고려되지 못한 강압적·과업중심적 접근', 정책대상에서의 '학생 맞춤형을 표방한 현물 중심 지원', 성과 및 영향력에서의 '특정 영역에 한정된 높은 체감도'등으로 구분되어져 나타났다.

1) 정책목표: '미시적 과제 중심의 목표 제시'

해당 정부는 매우 범위가 넓고 상대적으로 모호한 개념일 수 있는 '행복교육'이라는 용어를 포함하는 교육정책 목표를 발표하였고, 교육복지정책의 범위나 명확한 방향성 및 목표 등은 명확하게 제시하지 못했던 것을 알 수 있으며, 이로 인해 여러 혼란이 발생하게 되었다는 특징이 나타났다. 먼저 다음의 사례들을 확인해 보자.

〈41〉...행복교육이라는 모호한 교육정책 목표를 세우는 바람에 교육복지가 상대적으로 약화되어 버렸어요. 정책을 잡아낼 수 없어서 행복교육이 도대체 뭐냐, 어떻게 하면 행복이냐, 이런 문제가... (E1, 교수, 학계전문가그룹)

〈42〉...국정 교육목표, 교육정책목표가 국민행복교육이란 말이에요. 국민행복교육하면서 정책목표가 어벙벙해졌어요. 교육감들도 상당히 동요했고, 행복을 위한 건 다 교육복지다 이렇게 된 거예요... (C1, 교수, 학계전문가그룹)

〈43〉...교육기회를 보장해주는 것이 교육복지인가, 아니면 원래 교육이 해야 하는 일인지 혼란스러워요. 이때 나오는 내용들도 인재양성, 대학 무상등록금 주고. 이렇게 해서. 이런 것이 물론 교육복지에 포함될 수 있겠지만, 내용을 보면 이것이 교육인가, 교육복지인가... (D3, 교사, 학교현장전문가그룹)

박근혜 정부시기의 교육복지정책은 관련 비전이 따로 발표되지는 않았으며, 전체 교육정책에서의 공통적 비전으로 제시되었던 '꿈과 끼를 키우는 행복교육 실현'이라는 표어가 그대로 사용되었다. FGD에 참여한 전문가들은 해당 정부의 교육정책 목표인 행복교

육이 너무 포괄적으로 제시되었기 때문에 교육복지에 대한 개념, 교육과 복지의 관계와 용어 정의에 있어서도 어려움이 발생하였다는 측면을 지적하였다. 즉 어디까지가 교육이고, 어디까지가 교육복지인지에 대한 개념적 혼란을 불러왔다는 것이다

한편, 박근혜 정부시기에 제시했던 교육복지정책의 목표는 거시적 목표가 부재한 채, 단편적 과제에만 목표의 초점이 맞추어졌다는 특징이 있는 것으로 나타났는데, 다음 사례들을 통해 이를 확인할 수 있다.

〈44〉...목표 자체도 그렇고. 여기 돌봄, 방과후라든지 포커스가 옮겨진 부분이 있지 않나 하는 생각이 들고. 추진과제에서도 마찬가지로 방과후 돌봄이라던지, 단편적일 수 있는 부분에 더 초점이 맞춰진 게 아닐까... (D3, 교사, 학교현장전문가그룹)

〈45〉...기본계획 없이 그 밑에 어떤 단추를 끼워나가라는 것인지. 그냥 공약 정도? 몇 개 없는 정도로만 되어 있다는 것이 조금 안타까웠고 그나마 고교 무상지원에 대해서 논의가 되고 누리과정이라든지. 앞에서 해온 것에 대해 범위가 확대되는 과정이었지 새로운 뭔가를 만든 것은 아니었으니까... (D3, 교사, 학교현장전문가그룹)

박근혜 정부시기에 제시한 교육복지정책의 목표는 '돌봄서비스의 강화', '교육비 부담 경감', '고른 교육기회 보장' 등이었다. 즉, 큰 틀에서의 교육복지정책 목표를 명확하게 제시하기 보다는 단편적인 개별사업에 대한 내용을 강조했던 것이다.

결과적으로 이러한 박근혜 정부시기의 교육복지정책 목표는 현장에서 교육복지의 개념과 정책방향 및 내용을 이해하는데 있어서 어려움과 혼란을 불러오게 되었으며, 목표 측면에서 교육복지정책에 있어서 새로운 시도나 접근을 확인하기에는 어려움이 있었던 것으로 나타났다.

2) 정책수단: '수단이 고려되지 못한 강압적·과업중심적 접근'

박근혜 정부시기에는 교육복지정책을 추진하는데 있어 대통령 공약과 관련된 돌봄서비스 강화 정책과 누리과정 정책에 초점을 맞추고 중앙정부 주도로 강력하게 추진했다는 특징이 있다. 이와 관련하여 FGD에 참여한 전문가들에 의하면, 이러한 정책 추진과정에 있어서 지역과 현장에서 해당 정책을 실행할 수 있는 정책수단에 대한 고려가 제대로 이루어지지 못한 상태로 강압적으로 진행되었던 것으로 인식하고 있었다. 다음의 사례들을 통해 이를 확인할 수 있다.

〈46〉...이 때 돌봄교실도 많이 활성화되었는데 패러다임 전환될 때, 철학에 대한 내용이 안 들어 있고 그냥 공문이 내려와요. 돌봄교실 시행. 몇 명, 몇 명. 그러니까 학교에서는 되게 당황스럽거든요. 이런 것 없이 민원에 의해 개축하고 증축하고 하는 게. 이때 되게 많이 문제가 생겨서. 교육복지 사업에 대해 세부적으로 신경쓰지 않았다는 생각이... (D3, 교사, 학교현장전문가그룹)

〈47〉...정부와 지자체의 복지정책이 유기적이고 통합적으로 구현된다기 보다는 굉장히 따로 노는 것 같고. 지자체는 정부에 대해서 순탄치 않은, 소통하기 어려운 곳이라는 생각도. 그런 무력감을 많이 가지고 있었다는 생각이 들고. 그렇게 현장에 전해질 때는 현장에서 더욱더 우리가 뭘 할 수 있지? 라는 혼란과 무력감이 자주 들었던... (E3, 교사, 학교현장전문가그룹)

이처럼 교육복지정책을 시행하는데 있어서의 필요성이나 철학을 지역과 현장차원에서 공유하거나 이해시키기 위한 노력이 부재한 채로, 시행 공문을 중심으로 사업이 추진되었다는 특징이 있음을 확인해볼 수 있다. 또한 지역 교육청과 중앙정부와의 연계나 소통, 협의가 거의 이루어지지 않았고 해당 정책을 수행하기 위한 수단 또한 마련되지 못한 상태로 정책이 추진되면서 현장에서는 여러 문제점이 발생하기도 했던 것으로 나타났다.

이와 관련하여 누리과정의 경우, 해당 정부시기에 중앙정부와 교육청 간의 해당 사업을 운영하는 예산과 관련된 갈등이 심각한 사회문제로 대두되기도 했었는데, 이러한 갈등의 배경 또한 결국 수단에 대한 측면이 협의나 소통을 통해 고려되지 못한 채, 중앙정부에서 일방적으로 추진하게 되었던 방식과 관계가 깊다고 할 수 있다.

결과적으로 박근혜 정부시기는 수단적인 측면에서 추진체제와 인력 등을 종합적으로 고려하지 못한 채, 중앙정부가 강하게 정책을 추진했기 때문에 실제로 해당 정책을 수행하게 되는 지역과 현장에서는 여러 갈등이나 문제점이 발생할 수밖에 없었던 것으로 나타났다.

3) 정책대상: '학생 맞춤형을 표방한 현물 중심 지원'

박근혜 정부시기에는 고른 교육기회 보장을 위한 교육비 부담 경감을 목표로 제시하면서 타 정부에 비해 소득격차를 중심으로 학생에 정책대상의 초점을 맞추었다는 특징을 갖는다. 즉, 학생 맞춤형 복지를 표방하면서 비용적 측면에서의 지원을 강조했던 것으로 나타났다. 먼저 다음 사례들을 통해 이를 확인할 수 있다.

〈48〉...박근혜 정부는 처음부터 맞춤형 복지를 하겠다고 했죠. 공약에 나와 있을 것 같은데, 학생 맞춤형, 개별화 이런 얘기 많이 하면서 그 때 그렇게 했는데 그 뒤로 어떤 정책이 맞춤형으로 갔는지 그것은 잘 모르겠습니다... (C1, 교수, 학계전문가그룹)

〈49〉...박근혜 정부 때도 단편적이고 파편화가 되고 그랬죠. 대신 여긴 돈 문제로 얘기를 많이 했던 것 같아요 대상 학생이 쓰는 돈을 절감하고 지원해줘야 한다. 예산 중심으로. 학생 예산 중심으로 갔던 것... (B2, 장학사, 교육청전문가그룹)

이처럼 박근혜 정부시기에는 교육복지정책을 추진하는 데 있어서 개별 학생을 중심으로, 학생이 지출하는 교육비를 절감할 수 있도록 맞춤형으로 지원하는 데 초점을 맞추었던 것을 확인할 수 있다. 박근혜 정부시기에는 다음의 사례들과 같이 학생이 속한 가정 등의 소득배경이나 소득격차를 정책대상 선정의 기준으로 삼았으며, 비용적 측면에서의 지원을 강조했던 것으로 나타났다.

〈50〉...박근혜 정부를 보면 소득 격차를 기준으로 줬다는 말이에요. 그러니까 저희에게 완전히 각인이 된 거예요. 교육복지는 돈이 없는 아이들을 지원하는 것. 굉장히 다양한 이유로 교육격차가 발생하는 것인데, 이것을 소득 격차에 너무 한정시켰다는 것. (생략) 어려운 아이들이라는 것이 경제적으로 어려운 아이 뿐만 아니라, 여러 가지 어려운 이유가 있는 건데, 그런 아이들을 다 보살펴야 되는건 맞잖아요. (타겟이) 조금 더 조건화된 것이죠... (D3, 교사, 학교현장전문가그룹)

〈51〉...어떤 비용적인 측면에서의 제공? 그런 게 교육비 부담 경감, 돌봄서비스, 방과후 서비스라든지 다른 프로그램도 마찬가지지만 비용과 관련된 문제를 많이 제공하려고 했던 특징이 있는 것 같습니다. 박근혜 정부는 컨텐츠라기보다는 돌봄 서비스 제공, 대학 등록금 경감, 고교무상교육도 이때 나왔죠? 돈으로 지원할 수 있는 것, 그런 것에 초점을 두지 않았나. 어떤 내용 컨텐츠가 있는 게 아니고 돈으로 할 수 있는... (D1, 교수, 학계전문가그룹)

이처럼 박근혜 정부시기에는 학생과 관련된 경제적 소득을 기준으로 삼아 교육비를 비롯한 비용 측면에서의 지원을 중심으로 교육복지정책을 추진하였다. 그런데 정책대상의 선정기준을 소득과 관련된 조건처럼 한정짓게 되어 교육복지가 마치 경제적으로 어려운 아이들만을 지원하는 것처럼 인식되어 버리는 문제도 발생했던 것으로 나타났다. 또한, 교육격차를 발생시키는 다양한 원인을 무시한 채, 오로지 비용적 측면에서 해결하려고 했던 점도 문제점으로 지적되었다.

4) 성과와 영향력: '특정 영역에 한정된 높은 체감도'

이미 살펴보았던 것처럼 박근혜 정부시기에는 교육복지정책을 추진하는 데 있어 종합적이고 거시적 측면에 대한 관심보다는 교육비 부담경감에 초점을 맞추고 이와 관련된 세부 정책 사업 몇 가지에 집중적으로 많은 노력을 투입하였다. 대표적으로 방과후돌봄 서비스 강화 정책과 누리과정을 들 수 있다. 이에 따라 박근혜 정부시기의 교육복지정책 성과와 영향력은 이러한 주요 세부사업들을 통해 확인될 수 있다.

〈52〉...딱 하나밖에 떠오르는 게 없는 거예요. 돌봄. 저희가 교육복지에 이렇게 사업도 있고 하지만, 단계가 조금 필요하다. 취약가정 아이들에 대한 지원에서 일차적으로 뭐가 가장 먼저 되어야 하는가. 그 첫 번째가 사실 돌봄이기는 한 거예요. 박근혜 정부 들어와서는 어쨌든 초등돌봄을 정책 공약으로 내고 그것에 대해서 지역아동센터, 초등돌봄교실, 이런 것들에 대해서 다 하겠다 하는 부분들이 일단은 긍정적이다... (A2, 장학사, 교육청전문가그룹)

〈53〉...조금 더 어린 교육 대상에게 초점이 맞춰진 건 피부에 와 닿은 느낌이 있었어요. (생략) 어린 사람에게 초점이 맞춰지고 몇 가지 사회문제가 되었을 때 덜 방치되게 하려고, 사각지대가 줄어들게 하려고 노력하는 모습은 현장에 있으니 자주 보였던 것 같아요... (E3, 교사, 학교현장전문가그룹)

FGD에 참여한 전문가들은 박근혜 정부시기의 교육복지정책을 전체적-총체적으로 봤을 때에는 성과를 찾기가 어렵지만, 집중적으로 추진한 세부사업에 한정하여 판단했을 때에는 어느 정도 의미 있는 성과를 보였다고 평가하였다. 즉, 방과후돌봄 정책의 경우에는 시급하게 지원이 필요한 최우선 영역 중 하나이기 때문에, 이에 대한 집중적 지원과 관련 노력을 현장에서 유의미하게 체감할 수 있었던 것이며 긍정적으로 평가될 수 있는 측면이 있다는 것이다. 그러나 박근혜 정부시기의 교육복지정책과 주요 정책사업들은 긍정적 성과에 비해 부정적으로 인식되는 파급력이나 영향이 상당히 큰 것으로 인식되고 있었다. 이는 다음 사례들을 통해 확인할 수 있다.

〈54〉...정말 좋은 정책이 있으면 추후 10, 20년 후에 미칠 영향을 생각했어야 하는데, 돌봄 사업을 봤을 때, 파생되는 지금 문제점들이 엄청나게 많이 나오고 있습니다. 정책으로 본다면 돌봄교실 참 사업이 괜찮다. 전체적인 흐름으로 봐서는 괜찮은데 뒤에 파급되는 영향을 앞으로 넓게 봐서 좀 더 구체적으로 세웠으면... (C2, 장학사, 교육청전문가그룹)

〈55〉...누리과정, 돌봄 이것밖에 기억이 안나요. 그런데 사실 유초등에서는 그것이 와 닿을지 모

> 르겠지만 중등학교에서는 전혀 이 부분에 대해서 교육복지가 이루어졌다고 보기 어렵죠. 새로운 교육복지가 들어온 건 아니고 기존에 하던 대로, 사업으로... (B3, 교사, 학교현장전문가그룹)

이처럼 방과후돌봄 정책이나 누리과정의 경우, 유·초등영역에 한정되어 있었기 때문에 중등학교 이상의 영역에서는 해당 사업과 관련된 성과나 체감을 느끼기 어려우며, 현시점에서도 해당 정책사업들로 인하여 발생하는 문제가 상당히 많은 편이어서 향후 파급되는 부정적 영향에 대한 우려도 함께 안고 있는 것으로 나타났다.

라. 문재인 정부시기: '알 수 없는 물길'

문재인 정부시기에는 저출산·고령화 시대와 미래사회에 대한 대응이라는 이슈 속에서 관련 정책들을 추진해나가고 있으며, 비정규직 처우와 관련된 사안 등 지난 정부들의 정책흐름 속에서 심화되어온 문제 해결 또한 과제로 안고 있다. 이러한 배경 속에서 문재인 정부시기의 교육복지정책은 노무현 정부의 양극화 해소에 초점을 맞추고는 있지만, 정책의 구체적인 방향성과 실체는 확인이 어렵다는 특징이 있는 것으로 나타났다. 이러한 특징은 정책목표에서의 '교육기회 제공 중심의 추상적 목표', 정책수단에서의 '분절적 형태의 조직구조', 정책대상에서의 '보편적·포괄적 타깃팅', 정책성과 및 영향에서의 '무상교육 중심의 정책범위 확대' 등으로 구분되어 정리될 수 있었다.

1) 정책목표: '교육기회 제공 중심의 추상적 목표'

문재인 정부시기의 교육복지정책은 참여정부의 양극화 해소를 위한 정책기조를 계승한 가운데 기존 정부들이 추진해온 주요 정책들의 명맥을 대부분 이어오고 있으며, 선별적 복지를 유지하면서도 공약으로 제시했던 고교무상교육 등의 보편적 복지를 강조하고 관련 노력들을 기울이고 있다. 먼저 다음의 사례들을 살펴보자.

> 〈56〉...주제적인 측면에서는 참여정부의 양극화 문제를 건드리는 것 같아요. 양극화의 시즌2다 이렇게 보는 거고요. 근데 다른 점은 참여정부는 선별적으로 갔다고 봅니다. 격차를 줄이기 위해 노력을 했다면 문재인 정부는 선별적, 보편적 두 개를 다 가는 것 같아요... (D1, 교수, 학계전문가그룹)

〈57〉...선별복지와 보편복지 이 사이에서 왔다 갔다 하는 것 같아요. 그래서 가장 중요한 것은 정책 전에 교육복지라는 개념 정립부터 가야되는 게 맞는 것 같은데... (D3, 교사, 학교현장전문가그룹)

이처럼 문재인 정부시기의 교육복지정책은 양극화와 관련된 문제를 중심으로 보편적 복지와 선별적 복지 모두를 아우르고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 맥락 속에서 해당 정부에서 정립한 교육복지의 개념이나 목표가 무엇인지에 대해서는 확인이 어렵다고 인식하고 있었는데, 다음 사례들도 이와 유사하게 이해될 수 있다.

〈58〉...문재인 정부는 아직까지 명확하게 체감을 못하겠어요. 좋은 말이나 포괄적이고 추상적인 말은 많은데 다 조금 뒤죽박죽 된 것 같아요. 학습결손이나 뭐. 이게 추진체계나 방식도 마련해야 하는데 교육부만 하더라도 무엇을 하는지 모르겠고. 추진과제 보면 저소득층에게 질 높은 교육 서비스 제공인데. 사회배려자 입학전형 확대, 저소득층 장학금. 섞여 있는데 체감을 못하겠다. 명확하게 뭘까, 가장 핵심이 뭐지... (B2, 장학사, 교육청전문가그룹)

〈59〉...문재인 정부 들어서 현장에서 뭐가 늘어나고 뭐 하는지에 대한 것을 모르겠어요. 와 닿는 게 없고 정권교체 들어서 교육이라든지 뭘 펼치겠다는 이야기도 들어본 적이 없고. 00시교육청 지침을 보니까 약간 으레 하는 일, 기존에 하던 것 없애기는 그렇고 그냥 동력이 없다는 느낌이 드는 거예요... (A3, 지전가, 학교현장전문가그룹)

이처럼 현 정부에서 추진하는 교육복지정책의 정체성과 방향성, 실체가 명확하지 않다는 인식이 산재해있는 것으로 나타났다. 특히 교육복지정책에 있어서 추상적이고 포괄적인 표현들이 제시되고 있어서 핵심이 무엇인지를 확인하고 이해하는데 어려움이 있는 것으로 나타났으며, 교육복지정책과 관련된 정부의 의지나 동력을 확인하기도 어렵다는 문제도 지적하고 있었다.

또한, 문재인 정부시기의 교육복지정책은 기회 제공의 측면에만 집중하는 것 같은 경향도 있는 것으로 나타났다. 다음 사례를 통해 확인해볼 수 있다.

〈60〉...기회제공에 갇혀있는 것 같다는 느낌이 들 때가 있어요. 교육기회의 제공을 누구에게나 다 하겠다. 그래서 그게 급식이든, 무상교육이든 뭐 이렇게. 교육복지라는 게 품이 많이 들고 세심해야 하는 부분들이 있는데 그런 것들이 없이, 이것을 하면 우리가 일정 부분해야 하는 역할을 다 했다고... (B2, 장학사, 교육청전문가그룹)

결과적으로 문재인 정부시기의 교육복지정책에 대하여 해당 정책이 어떠한 방향으로

어떤 상을 그리며 무엇을 목표로 추진되고 있는지에 대한 명확한 이해가 어려우며, 현장에서도 이와 관련된 내용이 공유되지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 현 정부의 정책들이 현재진행 중이기는 하지만, 현 정부의 교육복지정책은 그 방향성이 아직 구체적으로 정립되고 공유되고 있지는 못하다고 해석될 수 있다.

2) 정책수단: '분절적 형태의 조직구조'

문재인 정부시기의 교육복지정책은 무상교육과 관련된 사업추진 외에는 기존 정부의 사업들을 대부분 그대로 유지하면서 운영하고 있다는 특징을 위에서 살펴보았다. 기존 사업들의 명맥이 이어지고 있기 때문에, 기존 정부에서 발생했거나 우려되었던 여러 문제점들 또한, 개선되지 못하고 여전히 남아있는 경향도 존재한다. 즉 교육복지 전문인력에 대한 처우문제를 비롯하여 사업을 중심으로 분절적으로 운영되는 학교조직 등 정책수단에 있어서 부정적인 특징이 현 정부에서도 나타나는 것이다. 먼저 다음 사례들을 살펴보자.

〈61〉...모두의 삶의 질을 관리하는 방향이라는 것에 초점을 맞추고 그것에 따른 중심 사안에 대해서 공론화가. 복지야말로 공론화가 엄청 필요하다고 생각하는데 제가 목격한 교육복지 프로세스에 대해서는 공론화보다는 기획팀, 운영팀, 실무팀, 현장팀 이런 식으로 각개 각진으로 되더라고요... (E3, 교사, 학교현장전문가그룹)

〈62〉...최근의 정책도 교육부에서 하던 것, 복지부에서 하던 것을 짬뽕해서 하나의 정책으로 나왔거든요. 두 개를 넘나들 수 있는 것을 같이 하긴 하는데 그것을 어떻게 연결할 것인가에 대한 고민을 해야 하지 않을까. 각각 부처별 사업 형태가 많은 것 같아요... (C3, 지전가, 학교현장전문가그룹)

국내 교육복지정책에 있어서 개선되어야 할 주요한 문제점으로 지속적으로 지적되어 온 것은 부처별로 구분되어 추진되는 사업 중심의 분절적 운영구조이다. 이러한 형태와 구조 하에서의 사업추진은 업무와 대상의 중복과 현장에서의 혼란을 비롯한 여러 문제점 등을 불러오게 된다. 이러한 분절적 운영 구조의 특징은 아래 사례들과 같이 교육현장, 즉 학교단위의 조직에서도 유사하게 발견된다.

〈63〉...비효율적인 부분을 좀 걷어내고 효율적으로 복지를 추진해야 한다. 지금 진로교사, 상담교사, 간호교사, 양호교사 있고, 일반 교사 있고. 각 영역끼리 전혀 협의가 안돼요. 따로국밥이야...

(E1, 교수, 학계전문가그룹)

〈64〉...학교에 보건교사 있죠, 전문상담교사랑 자주 다투는 게 뭐냐하면, 보건교사는 매 학년 초가 되면 심리, 정서 행동 검사를 해요. 검사는 보건교사, 검사 나온 뒤에 문제 있는 아이가 나오면 처리는 전문상담교사가 해요. 이런 상황입니다. (생략) 진로상담은 못해주고 있거든요, 전문상담교사들이. 진로교사 자격증이 따로 있거든. 진로 따로, 복지 따로, 정서지능 따로, 보건 따로, 비효율 플러스 비교육. 학교 재구조화가 필요하다. 복지를 둘러싼. 아이를 가운데 놓고 진정성 있는 재구조화가... (C1, 교수, 학계전문가그룹)

이처럼 교육복지정책을 보다 효율적이고 통합적으로 지원하기 위한 수단으로 관련 전문 인력이 투입되었고 관련 조직이 마련되었지만, 직종에 따라 각기 다른 담당영역을 분절적으로 구분하여 운영이 이루어지게 된다는 특징이 있음을 확인할 수 있다. 이에 따라 FGD에 참여한 전문가들은 현재의 학교조직이 비효율적이고 비교육적인 구조로 운영되고 있음을 지적하고 직종 간, 조직구성원 간 보다 긴밀히 협의하고 연계될 수 있는 학교구조로의 개선이 필요함을 강조하였다. 이와 함께 교육복지를 추진하는 전문인력에 대한 처우는 문재인 정부에서도 여전히 개선되지 못하고 있는 것으로 나타났다.

〈65〉...사회적인 여건과 처우가 안 되는 거예요. 비정규직이다 보면 어떤 일이 발생했을 때, 여기에 대해서 내가 책임 있게 뭔가를 하려고 하면 후폭풍이 두려운 거야. 나는 비정규직, 계약직인데. 그래서 우리나라 교육복지는 교육복지 최전선에 있는 사람들을 형편없는 사람들로 만들어 버리고 해보라고 하는 거예요... (C1, 교수, 학계전문가그룹)

이러한 정책수단 측면에서의 여러 특징들은 문재인 정부시기에 발생한 문제들이기 보다는 기존 정부에서 정책을 추진하면서 발생했거나 발생이 예고되었던 문제점들이 현재까지 이어져 온 것으로 이해될 필요가 있다. 그럼에도 현시점에서 이러한 문제점들을 면밀히 파악하고 실제적으로 개선하기 위한 노력들은 분명히 필요하다. 즉, 정책수단 측면에서의 개선과 변화는 여전히 과제로 남아있음을 확인해볼 수 있다.

3) 정책대상: '보편적·포괄적 타깃팅'

문재인 정부시기에는 기존 정부에서 추진해오던 선별적 복지의 관점을 어느 정도 유지하고는 있지만, 보편적 복지의 관점을 더욱 강조하면서 관련 정책들을 강하게 추진해오

고 있다. 이에 따라 정책대상을 선정하는 데 있어서도 명확하게 선별적 지원이 필요한 대상을 초점화하기 보다는 보편적이고 포괄적으로 대상을 선정하여 접근하는 방식을 취하고 있는 것으로 나타났다. 먼저 다음의 사례를 보자.

〈66〉...저소득층에 대한 실질적 교육기회 보장인데 저소득층에 대한 것이 없는 거예요. 교육복지 정책으로는. 보건복지적인 측면에서는 하겠지만 이게 교육, 저소득층 학생에 대한 실질적인 지원이라고 하는 것은 구체적인 정책, 과제 자체가 저소득층 아이들을 위한 것은 없지요. 그래서 이게 목표 대비, 실질적인 정책 안에서는 저소득층에 대한 정책이 뭐가 있냐 하면 없는 듯한... (A2, 장학사, 교육청전문가그룹)

〈67〉...문재인 정부는 관심이 많고 (대상을) 확대하고는 있는데, 노무현 정부 때만큼 성찰하는 부분에 있어서 '핵심을 짚는 부분'에 있어서는 약간 부족함이 있다는 생각이 들어요. 뭘 펼쳐서 하긴 많이 하는데... (C3, 지전가, 학교현장전문가그룹)

〈68〉...지금 계속 격차가 발생하고 커질 수밖에 없어요. 현재 문제가 그 격차에, 인지적인 맥락에서도 기초학력미달자 애들, 정의적 맥락에서의 학교부적응 학생, 그런 접근은 선별적이고 굉장히 섬세하고 개별적으로 접근할 수밖에 없어요. 개인이 가지고 있는 퍼스널라이즈된 특성, 인지적 특성, 정의적인 문제까지 신경을 써줘야 한다. 그런 맥락에서의 선별적 복지가 정착되도록 정책을 개발하고 집행해줘야... (E1, 교수, 학계전문가그룹)

이처럼 문재인 정부시기에는 저소득층에 대한 실질적인 교육기회를 보장하겠다는 정책목표를 명시하고는 있지만 실제적으로 해당 대상들을 지원할 수 있는 구체적인 정책이나 과제가 추진되지 못하고 있으며, 관련 노력들 또한 현장에서 체감하기 어려운 것으로 나타났다. 이에 따라 FGD에 참여한 전문가들은 현상에 대한 대응과 포괄적 대상 설정보다는 현상이 발생하게 되는 원인을 파악하고, 이를 실제적으로 지원할 수 있는 보다 선별적이고 섬세한 접근 방식이 강조되어야 함을 지적하기도 하였다.

또한, 이와 함께 교육복지정책의 대상에 있어서 수혜가 필요하지만, 지원이 이루어질 수 없는 사각지대에 있는 대상들에 대한 측면도 고려될 필요가 있는 것으로 나타났다.

〈69〉...일반 센터 같은 경우도 예를 들어 교육청에서 지었을 경우에는 교사도 관심을 가지는데 시에서 지었을 경우에는 교육부 관할이 아니잖아요. 이런 것을 학교 권한으로 두게 되면, 학교를 안 다니는 애들은 어떻게 하라는 것인지. 학생이 아닌 애들은 혜택을 받지 말라는 것인지. 그 아이들은 붕 떠버리는 거예요. 홈스쿨링이 많아지고 있고. 학교도 음지화 된다면서... (D3, 교사, 학교현장

전문가그룹)

〈70〉...아이들의 상황을 잘 파악해서 그것을 잘 볼 수 있도록 시스템을 만들어주셨으면 좋겠다. 제발 대상을 그렇게 막 갈라치지 말라. 다문화면서 학교폭력 일으켜서 학업중단 된 학생은 어디로 가야하나. 이런 것들을 통합적으로 볼 수 있는 시스템을 꼭 고민해주셨으면 좋겠습니다... (C3, 지전가, 학교현장전문가그룹)

이처럼 단위 사업들이 각각의 기준을 바탕으로 해당 사업 기준에 맞는 대상들을 따로 선정하고 개별적으로 추진하고 있기 때문에, 학교 밖의 아동이나 청소년들을 비롯한 사각지대의 대상이나 여러 사업에 복합적으로 해당되는 대상의 경우에는 어떤 사업을 통해 수혜를 받아야 하는 지에 대한 부분이 명확하지 않은 것으로 나타났다. 즉, 교육취약으로 묶이는 학생들은 여러 사업에 중복되지만 개별 사업들은 별도로 진행되고 있기 때문에, 이러한 차이에서 문제점이 발생하고 있다. 이에 따라 교육취약집단을 보다 명확하게 정의하고 이를 바탕으로 세심하게 정책대상을 선정하여 통합적으로 지원할 수 있는 시스템이 마련될 필요가 있을 것으로 보인다.

4) 성과와 영향력: '무상교육 중심의 정책범위 확대'

문재인 정부시기의 교육복지정책은 아직 진행 중이기 때문에, 정책성과가 무엇인지를 명확히 도출하고 정의하기에는 어려움이 있다. 다만 현시점까지의 성과로 한정했을 때, 무상교육을 중심으로 교육복지정책의 범위를 보편적 복지의 방향으로 확대하고, 교육복지정책을 더욱 강화했다는 점이 문재인 정부시기의 성과측면에서의 특징으로 나타났다. 다음 사례들을 살펴보자.

〈71〉...복지의 스펙트럼이 굉장히 넓어진 차원에서 받아들여지고 있어요. 넓어진 스펙트럼도 하나의 성과라고 생각하고. 그것을 정리할 필요가 있다는 점은 과제로 남아요...(C3, 지전가, 학교현장전문가그룹)

〈72〉...문재인 정부는 복지를 표방하는데 선별하고 보편복지 두 가지 맥락에서 봤을 때, 보편복지를 표방해가지고 무상 정책에 치중한 것이에요. 이 무상 복지 정책을 추구하다 보면 선별적인 부분이 또 소외될 수밖에 없어요. 하여튼 문재인 정부도 참여정부와 동일한 기조에서 형평성을 강조하고 교육복지가 강화된 점은 분명히 평가를 해줘야겠다... (E1, 교수, 학계전문가그룹)

문재인 정부시기에 추진한 교육복지정책에 있어서 가장 주요한 정책과제는 고교무상교육이다. 이에 따라 FGD에 참여한 전문가들은 문재인 정부가 보편복지를 표방한 무상교육정책을 강조한 측면에서 해당 정부의 성과와 한계를 동시에 지적하고 있다. 즉, 위 사례들과 같이 교육복지의 범위를 확대하고 교육복지를 강화한 측면은 성과로 인식될 수 있지만, 이러한 무상교육 중심의 교육복지정책 추진은 추후 부정적 영향으로 연결될 수 있다는 우려가 함께 나타나고 있다. 이를 다음 사례들을 통해 확인해 볼 수 있다.

〈73〉...무상급식, 무상교육 대단한 재원이 이제 사회적 공감대를 얻어서 정책적으로 재원을 어느 정도 마련을 해서 차근차근 진행을 해야 하는데, 갑작스럽게 전개를 하다보니까 교육청들이 가장 어려운 게 재원 확보의 어려움. 이 재원이 우리가 안정적으로 마련을 해서 유지를 해야 하는데 그 부분이 가장 어렵다... (D2, 장학사, 교육청전문가그룹)

〈74〉...무상으로 주거나 막 준다고 복지수준이 높아지거나 애들이 위로 올라갈 수 없잖아요. '생산적 복지' 개념을 봐야하는 게 아닌가. 교육복지 서비스를 특별한, 필요한 아동에게 주더라도 교육이론, 학습이론 맥락에서 모티베이션이 감안되어서 내가 더 열심히 참여함으로써 학습이 향상될 수 있는 동기이론이 접목된 교육서비스 학습복지 정책이 개발되고 집행해야 되겠다. 그래야 전반적으로 지속가능한 복지, 계속적 복지가 구축이 되지. (생략) 받음으로 인해서 내가 내면적으로 더 열심히 하게 하는 그런 내면적 인센티브가 가급되도록... (E1, 교수, 학계전문가그룹)

위 사례들과 같이 문재인 정부시기의 교육복지정책은 무상교육이 부각되며 추진된 경향이 있어서 선별적 측면에서의 교육복지가 소외되었다는 측면과 보편적 복지에 투입된 재원과 관련된 측면에서의 부정적 영향이 발생할 수 있음이 지적되고 있다.

두 사례는 공통적으로 교육복지정책의 지속성과 안정성에 대한 고려를 강조하고 있는데, 특히 〈74〉사례에서는 단순히 기회제공을 위한 경비 등을 무상으로 지원하는 것은 한계가 있으며, 결국에는 내면적 동기부여가 이루어질 수 있는 이른바 생산적 복지관점에서의 교육복지정책을 추구해야 함을 강조하였다. 즉 문재인 정부시기의 무상교육 중심의 교육복지정책은 결과적으로 지속가능성을 확보하는 것이 쉽지 않으며, 교육적 학습효과까지 연결되기가 어렵기 때문에 교육복지정책의 전체적 방향성에 대한 고민이 필요하다는 것이다.

3 소결: 평가결과에 대한 환류

이상에서는 FGD를 통해 도출된 정부별 교육복지정책의 평과결과와 특징을 살펴보았다. 각 정부의 종합적 특징은 노무현 정부시기는 '큰 물줄기의 토대 구축', 이명박 정부시기는 '작은 물줄기들로의 세분화', 박근혜 정부시기는 '특정 물줄기에 대한 집중', 문재인 정부시기는 '알 수 없는 물길'로 나타났다. 그리고 이러한 특징들은 다시 본 연구에서 설정한 교육복지정책 평가 영역 및 지표에 따라 크게 정책목표, 정책수단, 정책대상, 정책성과 및 영향력으로 각각 정리될 수 있었다. 기실 이번 FGD의 목적은 교육복지정책 평가를 통해 우수한 정부를 선정하거나 평가결과만을 확인하기 위함이 아니라, 정부별 교육복지정책을 총체적으로 살펴보고 해당 평가결과를 바탕으로 현 교육복지정책의 개선과 발전을 위한 피드백, 즉 환류 결과와 시사점을 도출하기 위함이다. 따라서 이번 절에서는 이상에서 살펴본 여러 현황과 특징들을 통해 확인할 수 있는 환류결과를 개선과제에 초점을 맞춰 정리하였으며, 이를 간략하게 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 Ⅳ-3-1〉 교육복지정책의 주요 평가결과 및 환류

교육복지정책 평가결과		환류: 개선과제
영역	주요 현상 및 내용	
정책목표	■ 노무현 정부시기: '교육격차 해소를 위한 통합적 관점'	■ 교육복지 개념과 의미에 대한 정립 ■ 정교하고 체계적인 교육복지종합계획 수립 ■ 정책 취지 및 필요성의 현장 전달·공유 과정 마련
	■ 이명박 정부시기: '학력격차에 초점을 맞춘 정책의 프로젝트화'	
	■ 박근혜 정부시기: '미시적 과제 중심의 목표 제시'	
	■ 문재인 정부시기: '교육기회 제공 중심의 추상적 목표'	
정책수단	■ 노무현 정부시기: '부족한 준비 속에서의 각개 전투'	■ 정책 실행방안까지 고려한 예산투입 ■ 정부부처 간 연계협력의 강화 ■ 직종 간 협력적 조직문화 및 학교 구조 마련 ■ 교육복지 전문인력의 처우 개선
	■ 이명박 정부시기: '비정규직 중심의 지원인력 확대'	
	■ 박근혜 정부시기: '수단이 고려되지 못한 강압적·과업중심적 접근'	
	■ 문재인 정부시기: '분절적 형태의 조직구조'	

교육복지정책 평가결과		환류: 개선과제
영역	주요 현상 및 내용	
정책대상	■ 노무현 정부시기: '사회적 약자에 초점을 맞춘 선별적 접근'	■ 중복·사각지대 대상에 대한 상시적 점검과 발굴 ■ 발생원인과 문제 상황까지 고려하는 종합적 지원체계 마련 ■ 선별적 복지를 포함한 다각적 지원
	■ 이명박 정부시기: '학교 중심 접근을 통한 선별대상 확장'	
	■ 박근혜 정부시기: '학생 맞춤형을 표방한 현물 중심 지원'	
	■ 문재인 정부시기: '보편적·포괄적 타깃팅'	
정책성과 및 영향	■ 노무현 정부시기: '지역연계체제 구축을 통한 기반 조성'	■ 과정과 결과까지 고려하는 교육적 관점에서의 정책 추진 ■ 지역과 학교의 권한 및 자율성 확보에 대한 고려 ■ 지속적·실효성 높은 교육복지정책 평가 및 환류체계 마련
	■ 이명박 정부시기: '가시적 성과 확보를 위한 노력과 현장 부담 확대'	
	■ 박근혜 정부시기: '특정 영역에 한정된 높은 체감도'	
	■ 문재인 정부시기: '무상교육 중심의 정책범위 확대'	

가. 정책목표

교육복지정책의 정책목표 영역에서 정리된 평가결과 및 특징을 바탕으로 주요 환류 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 교육복지정책에서 담고 있는 교육복지의 개념과 의미가 무엇인지에 대한 명확한 이해와 정립이 선행되어야 한다. 교육복지라는 용어는 처음 대두된 이후부터 현재까지 누구나 공통적으로 합의할 수 있는 개념으로 정의되지는 못했으며, 교육복지정책의 경우에도 교육복지에 대한 명확한 개념정립이 이루어지지 못한 채, 각 정부에서 강조하여 추진하는 방향이나 사업내용에 따라 달리 인식되고 집행되고 있음을 확인할 수 있었다. 노무현 정부시기는 국내 교육복지정책의 기틀과 토대를 구축한 정부라 할 수 있는데, 그럼에도 교육복지라는 용어가 구체적으로 무엇을 의미하는지에 대한 개념정립과 공유는 이루어지지 못했으며 이는 현재까지 이어지게 되었다. 현 문재인 정부시기의 교육복지정책은 양극화와 관련된 문제를 중심으로 보편적 복지와 선별적 복지 모두를 아우르고 있는 것으로 인식되고 있다. 그러나 현 정부에서도 교육복지에

대한 개념이나 비전, 목표 등이 추상적이고 포괄적인 표현들로 제시되는 경향이 있어서 현장에서 정책의 핵심이 무엇인지를 확인하고 이해하는 데 어려움이 있으며, 실제 정책 사업은 무상교육에 초점이 맞춰서 추진되고 있는 경향이 있기 때문에 현장에서는 현 정부에서 정의하는 교육복지가 무엇이고 교육복지정책과 관련된 정부의 의지나 동력이 어디를 향하고 있는 것인지를 확인하기 어렵다는 문제도 지적하고 있었다. 이처럼 국내 교육복지정책은 정책의 핵심용어라고 할 수 있는 교육복지에 대한 개념정의나 범위 등과 관련된 합의가 이루어지지 못한 상태로 추진되고 있다. 교육복지의 개념이 어떤 관점을 통해 어떠한 대상을 강조하는 정의로 이루어지느냐에 따라 실제적인 정책의 목표나 내용, 형태 등에서는 큰 차이가 발생하게 된다. 따라서 교육복지의 개념을 정립하기 위한 노력이 반드시 요구된다. 특히 교육복지정책을 추진하는 데 있어서는 적어도 해당 정부에서 정의하고 추구하는 교육복지가 무엇이고 대상과 범위는 어떻게 되는지, 핵심적인 관점이 무엇인지를 명확하게 정립하기 위한 과정이 선행될 필요가 있다.

둘째, 정책의 목표를 아우르는 정교하고 체계적인 종합계획 수립이 필요하다. FGD 결과에 따르면, 노무현 정부시기는 전체적인 학생들을 대상으로 하는 교육평등을 철학적 목표로 설정하여 보편적 복지의 관점을 강조하였으나 실제적인 사업은 지향점과는 달리 사회적 취약계층에 대상의 초점이 맞추어져 진행되었다. 이에 따라 본래 추구했던 지향점이나 목표와 실제 정책 집행 간에는 차이가 있었으며, 현장에서는 혼란을 경험하게 되면서 교육복지의 개념과 대상을 한정적으로 보게 되었고 결국 본래 정책의 목표에 적합한 구체적인 지원방안이나 실제적 노력이 이루어지지 못하는 모습도 나타났다. 또한, 문재인 정부 역시도 저소득층에 대한 실질적인 교육기회를 보장하겠다는 정책목표를 명시하고는 있지만 실제 정책 추진은 무상교육을 중심으로 보편적인 관점에서의 정책추진이 이루어지게 되면서 현장에서는 목표에 제시되어 있던 저소득층을 지원할 수 있는 정책이나 사업이 상대적으로 축소되는 것으로 인식하는 경향이 나타났다. 이에 따라 현장에서는 해당 정부의 교육복지 정책의 목표와 방향성에 대해 혼란을 경험하고 이와 관련된 실제적 노력이 저해되는 모습이 나타나기도 하였다. 이처럼 교육복지정책의 지향점과 제시된 목표가 있음에도 그에 적합한 계획이 설정되지 못했다는 인식이 산재하면 현장에서는 해당 정부 교육복지정책의 방향성에 대해 혼란을 경험하게 되며, 상대적으로 관심이 부족한 대상에 대한 실제적 노력은 축소시키게 되는 경향도 발생한다. 결국 정책목표를 명확하게 반영하고 제시된 범위에 따른 체계적인 계획의 수립은 해당 정부의 정책방향을

이해하는 데 중요한 요인으로 작용하며 각 목표를 달성하기 위한 현장에서의 실제적 노력과도 연결되기 때문에, 해당 정부에서 추구하던 목표와 방향성에 적합한 체계적인 계획이 수립되고 현장까지 공유될 필요가 있다.

셋째, 교육복지정책의 취지와 필요성이 현장까지 정확하게 전달되고 공유될 수 있도록 노력할 필요가 있다. 위에서 살펴본 것과 같이 전체적으로 교육복지정책을 추진하는 데 있어서 해당 정책이 무엇을 위함이고, 어떠한 필요성에 따라 추진되게 되었는지에 대한 현장의 이해도는 상당히 낮은 편이었으며, 이는 노무현 정부시기부터 현재 문재인 정부시기 모두에 해당하는 특징이었다. 이러한 취지와 필요성에 대한 공유나 협의과정이 부족한 상태로 교육복지정책 사업들이 추진되게 되면서 현장에서는 해당 정책을 단순히 공약을 지키기 위한 정치적 포퓰리즘의 관점에서 추진된 정책으로 이해하기도 하고 형식적-수동적 대응이나 중앙정부에 대한 불신 등을 유발하는 원인으로 작용하기도 하였다. 특히 박근혜 정부시기의 경우, 정책의 취지와 필요성 등을 지역과 현장차원에서 공유하거나 합의하기 위한 노력은 부재한 채로 일방적인 정책시행 공문을 통해 정책사업을 추진했다는 특징이 나타났는데, 이는 결국 현장과 중앙정부 간의 반목으로 연결되기도 하였다. 또한, 현 문재인 정부시기의 경우에도 해당 정부에서 추구하는 정책들의 취지와 필요성, 가치가 무엇인지에 충분한 공감대가 형성되지 못한 상태로 추진되다 보니 현 정부 정책의 방향성에 대한 혼란과 부정적 인식이 확대되는 경향이 있는 것도 확인해볼 수 있었다. 결과적으로 정책의 취지와 필요성에 대한 현장이해를 향상시키기 위한 노력은 필수적이라 할 수 있으며, 이러한 노력은 목표와 비전의 설정과정에서부터 교육복지정책의 주체들이 함께 참여하여 민주적으로 협의하고 합의해갈 수 있는 형태로 추진되는 것이 보다 긍정적인 결과를 불러올 수 있을 것이다.

나. 정책수단

교육복지정책의 정책수단 영역에서 도출된 주요 환류결과는 다음과 같다. 첫째, 교육복지정책의 실행방안과 수단까지 고려한 예산투입이 필요하다. 특히 노무현 정부시기에는 교육복지투자우선지역사업을 비롯한 교육복지정책의 주요 사업을 실행하기 위한 세부적인 설명이나 지침, 활용방안이 현장에 적절하게 마련되어 있지 못한 상태에서 상당히 많은 예산이 지역과 학교에 투입되었다. 게다가 교육복지가 무엇이며, 이를 위해서는

어떻게 해야 하는지에 대한 전반적 이해조차 부족한 상태였다. 이에 따라 지역과 학교현장에서는 갑자기 부여된 큰 예산과 자율성으로 인하여 여러 혼란과 어려움을 겪게 되었고 결국 사업예산에 맞추어 각자의 영역에서 업무 중심적으로 분절적으로 운영하게 되었던 것으로 나타났으며 이는 결국 예산을 활용할 방법이나 여건이 마련 여부에 따라 지역간의 격차로 연결되기도 하였다. 즉 교육복지정책과 관련된 충분한 예산이 지역과 현장에 투입된다고 하여도 이에 대한 교육복지에 대한 명확한 인식이나 이해, 예산을 활용할 수 있는 방안이나 운영조직이나 인프라 등의 정책수단이 마련되지 못한 상태에서는 정책이 본래 취지대로 집행되는데 어려움이 있을 수밖에 없다. 특히 학교가 너무 준비 없이 정책을 추진하고 많은 예산을 집행해야 하는 상황에서는 보다 큰 혼란이 발생할 수 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 지역과 학교로의 충분한 예산 투입도 중요하지만 이를 집행하고 실행하기 위한 정책수단에 대한 고려가 반드시 요구된다.

둘째, 정부부처 및 부서 간 긴밀한 연계협력이 강화되어야 한다. 국내 교육복지정책에 있어서 사업 중심의 분절적 운영방식은 개선이 필요한 주요 문제점으로 지속적으로 지적되어 온 것이 사실이다. 이에 대한 원인은 각 정부부처별로 구분되어 추진되는 정책사업 추진형태에서도 찾아볼 수 있다. 기실 교육복지정책은 일반적인 여타 교육정책들과는 달리 교육부 한 곳에서 추진하는 사업만이 포함되어 있는 것이 아니라 보건복지부, 여성가족부 등 여러 정부부처의 주요 업무나 정책사업과도 복잡하게 얽혀 있다. 그리고 정부부처가 여러 곳이라 하여도 이들이 기획하여 추진하는 여러 사업들의 집행은 주로 지역교육청을 통해 단위학교에서 한꺼번에 이루어지고 있기 때문에 사업을 통합하고 불필요한 사업을 정리하는 등 정부부처 간 긴밀한 협의나 조율은 필수적으로 이루어질 필요가 있다. 그러나 FGD에서 확인되었던 것처럼 교육복지정책과 관련하여 교육부와 타 부처들과의 연계가 원활히 이루어지지 못한 채, 각 부처에서 기획한 사업들이 분절적으로 추진되고 있으며 이를 집행해야 하는 시·도교육청을 비롯한 지방행정기관, 단위학교에서도 각각의 사업을 담당한 부서별로 따로 추진되는 경향이 있다는 것이다. 이에 따라 사업이 중복되거나 사업이 간과하는 부분들이 존재하기도 하며 현장에서의 업무부담 현상까지 발생하기도 한다. 결국 이러한 문제점들을 개선하기 위해서는 정부부처 간 긴밀한 협의와 실제적 연계가 이루어질 수 있는 방안이 반드시 마련되어야 할 것이다.

셋째, 업무가 아닌 학생을 중심에 둔 직종 간의 협력적 조직문화와 학교구조가 마련되어야 한다. 현재 학교현장에는 일반 교원이나 행정직원과 함께 진로교사, 상담교사, 보건

교사 등 다양한 분야의 교육복지 전문 인력들이 투입되어 보다 효과적이고 통합적으로 교육복지정책을 지원할 수 있게끔 되어있다. 그러나 이러한 다양한 직종의 전문 인력을 비롯한 학교의 구성원들은 자신의 역할을 수행하는데 있어서 다른 직종과 긴밀히 협력하거나 연계하여 업무를 추진하기 보다는 담당하고 있는 사업이나 업무를 중심으로 각자 알아서 운영하는 경향이 있음을 확인할 수 있었다. 즉 대부분의 학교구조는 담당영역이나 업무에 따라 부서나 팀이 구분되어 형성되어 있기 때문에, 담당업무나 직종에 따라 분절적으로 업무를 수행하고 있다는 것이며, 이러한 형태의 추진방식은 구조 하에서의 사업추진은 업무와 대상의 중복과 사각지대 발생, 직종 간 갈등을 비롯한 여러 문제점 등을 불러오게 된다.

이에 따라 FGD에 참여한 전문가들은 현재의 학교조직이 비효율적이고 비교육적인 구조로 운영되고 있음을 지적하고 조직구성원 간 보다 긴밀한 협의와 협력이 이루어질 수 있는 조직문화와 학교구조 형성을 위한 노력이 필요함을 강조하였다. 특히 교육복지정책은 사업과 업무가 아닌 수혜자와 대상을 중심에 두고 이들에게 필요한 실제적 지원이 이루어질 수 있는 방향으로의 학교재구조화가 필요하다는 것이다. 이에 따라 학교현장에서 근무하는 다양한 직종의 전문가들이 각자 맡은 업무를 직종에 따라 분절적으로 구분하여 수행할 것이 아니라 정책대상을 중심에 두고 함께 통합적으로 지원할 수 있는 구조, 즉 직종 간 협력을 통해 각자의 영역에서 효율적이고 효과적으로 대상들을 지원할 수 있는 학교구조를 마련할 필요가 있을 것이다.

넷째, 교육복지 전문인력의 처우 개선이 요구된다. 노무현 정부시기에는 처음으로 교육복지에 대한 전문성을 갖춘 인력이 필요하다는 문제의식 하에 지역사회전문가를 학교현장에 투입하였으며, 이명박 정부시기에는 교육복지정책을 단위사업으로 세분화하면서 해당 사업에서 필요한 여러 전문 인력들을 대폭적으로 확대하였다. 그런데 FGD 결과에서 나타난 것과 같이 지역과 학교현장에 배치되어 있는 교육복지 전문인력의 사회적 여건과 처우는 매우 부족한 상태이다. 그리고 이러한 처우 문제는 전문인력이 스스로 위축되거나 자신의 역할에 책임감을 가지고 주체적으로 업무를 수행하기가 어려울 수밖에 없는 상황으로 이어지기도 한다. 전문인력은 대부분 비정규직의 형태로 현장에 투입되었으며, 지금도 이들 중 대부분은 전문성이나 역할, 업무에 따라 직종이 구분되기보다는 교육공무직이라는 직종 하나로 묶여있는 것으로 나타났다. 기실 이러한 교육복지 전문인력은 지역과 현장의 최전선에서 교육복지정책 및 사업을 추진하고 관련 실무를 담당하며 네트

워크와 관련된 중요한 역할을 수행하고 있다. 그럼에도 교육복지 전문인력은 실무자로서 책임감을 바탕으로 주체적이고 주도적으로 전문 역량을 발휘하기 어려운 조건에 놓여있는 것이다. 이에 따라 교육복지 전문인력의 전문성과 역할을 인정하고 이에 적합한 여건과 처우, 직업 안정성을 보장하여 이들의 전문성이 지속될 수 있도록 지원할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

다. 정책대상

정책대상 측면에서의 환류 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 중복되거나 사각지대에 놓여있는 정책대상에 대한 상시적 점검과 발굴이 요구된다. 위에서 살펴본 것과 같이 교육 취약집단이나 교육 소외집단, 즉 사회적 약자를 지원하는 교육복지정책사업의 대상자로 선정되는 학생들은 복합적인 문제를 안고 있는 경우가 많기 때문에, 사실상 교육복지정책 내에서 추진되는 여러 사업에 공통적으로 적용되는 대상자인 경우가 많다. 또한, 지원이 필요하지만 개별 사업들의 범위가 닿지 못하는 학생들은 사각지대에 놓이는 경우도 발생하게 된다. 그러나 교육복지정책의 개별 사업들은 이러한 측면이 고려되지 않은 채, 사업별로 분절적인 방식으로 추진되는 경향이 있다. 즉, 실제적으로 지원이 필요한 대상자와 개별 사업에서 지원이 이루어지는 대상자의 차이가 존재하며, 이로 인하여 대상자가 중복되거나 사각지대에 놓여 지원을 받지 못하는 대상자가 발생하는 등 여러 문제점이 발생하게 된다는 것이다. 이에 따라 중복 대상자나 사각지대에 있는 대상자에 대한 상시적 점검과 면밀한 조사가 요구되며, 이를 바탕으로 세심하게 정책대상을 선정하고 통합적으로 지원할 수 있는 시스템과 체계 마련이 필요할 것이다.

둘째, 단순한 정책대상 발굴에 머무르지 말고, 그 대상이 안고 있는 문제의 원인과 상황까지 고려하는 종합적 지원이 요구된다. 이명박 정부시기와 박근혜 정부시기의 경우, 교육격차를 발생시키는 다양한 원인을 무시한 채, 소득격차를 기준으로 정책대상을 선정하였고 이러한 대상 선정방식은 교육복지의 대상을 조건화하여 범위를 축소시켰다는 부정적 평가를 받는 경향이 있다. 특히 박근혜 정부시기에 비용적 측면에서의 지원으로 교육복지정책을 접근했던 점은 해당 정부가 안고 있던 주요 문제점으로 지적되기도 하였다. 즉, 교육복지정책의 근본적인 목적을 달성하기 위해서는 단편적으로 하나의 문제점에 따라 정책대상을 정하고 비용 측면에서의 지원을 강조하기 보다는 대상자들이 안고

있는 다양한 문제점을 발생원인과 함께 종합적으로 지원할 수 있어야 한다는 것이다. 이와 관련하여 이명박 정부시기에는 교육복지정책을 세분화하여 상당히 많은 사업들을 추진했지만, 여러 전문가들은 이명박 정부시기의 주요 성과로 대부분 Wee 센터를 언급한 바 있다. 즉 Wee 센터와 같이 학생의 심리·정서적 측면까지 고려한 교육복지정책은 여전히 유의미한 정책으로 회자될 수 있다는 것이다. 또한, 노무현 정부시기에 있어서도 대상의 삶과 질을 통합적으로 지원하는 방향으로 정책목표를 설정한 부분은 긍정적으로 인식되고 있었다. 결국, 단편적 현상이나 대상이 안고 있는 문제에 대한 단순한 기회제공 측면의 대응이나 특정 조건에 따른 대상 설정보다는 대상이 안고 있는 문제가 발생하게 되는 핵심 원인들을 면밀히 파악하고, 이러한 문제 발생 원인을 근본적으로 해결할 수 있도록 지원하는 섬세하고 종합적인 접근 방식이 마련되어야 할 필요가 있다는 시사점을 얻을 수 있다.

셋째, 보편적 복지를 추구하는 방향 속에서도 선별적 대상에 대한 세심한 지원이 함께 이루어지는 다각적 접근이 요구된다. 이명박 정부시기와 박근혜 정부시기에는 소득격차 등의 조건에 따라 대상자를 한정하여 지원하는 선별적 복지를 강조하였고 노무현 정부 또한, 사회적 약자를 지원하는 선별적 접근을 강조하는 교육복지정책을 추진한 것으로 나타났다. 이와는 달리 현 문재인 정부시기에는 보편적 복지 관점에서의 무상교육에 많은 힘을 쏟고 있다. 즉 정부에 따라 보편적 복지와 선별적 복지 중 어느 하나의 관점만을 강조하거나 부각시키고 그와 관련된 정책을 추진해 오는 경향이 있음을 확인할 수 있었다. 그러나 FGD에 참여한 전문가들은 선별적 복지와 보편적 복지를 구분하여 하나의 관점만으로 대상을 선정하여 정책을 추진하는 것은 지양될 필요가 있음을 강조하였다. 여전히 우리 사회는 선별적 복지가 필요한 부분과 보다 많은 관심과 지원이 필요한 사회적 약자가 상당히 존재함에도 불구하고 보편적 복지에만 초점이 맞춰지다보면 이는 비용이나 기회제공적인 측면에서의 지원밖에 이루어질 수 없으며, 상대적으로 보다 세심한 접근과 지원이 필요한 사회적 약자에 대한 관심과 지원, 재정이 부족해질 수 있다는 것이다. 결국 현시점을 놓고 봤을 때, 거시적으로는 형평성을 중심으로 보편적 복지의 방향을 설정하고 나아갈 필요가 있지만, 지속적으로 발생하는 선별적 대상에 대한 지원 또한 다각적으로 접근해가며 추진되어야 할 것이다.

라. 정책성과 및 영향

교육복지정책의 정책성과 및 영향 측면에서의 환류 결과는 다음과 같이 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 교육적 성장과 결과까지 지원할 수 있는 교육적 관점에서의 교육복지정책이 확대될 필요가 있다. 이러한 환류결과는 현 정부와 관계가 깊은데, FGD에 참여한 전문가들은 문재인 정부시기에 추진하고 있는 무상교육 중심, 즉 기회제공에 초점이 맞추어진 교육복지정책은 한정된 재원으로 인하여 지속성을 확보하기가 점점 어려워질 것이며, 대상의 실제적 성장과정 및 결과 측면에 대한 관심과 지원이 낮아질 수 있음을 우려하였다. 즉, 현 정부가 강조하는 교육소외의 문제는 재정을 지원하는 것만으로 해결할 수는 없으며 교육적 측면에서의 접근이 보다 확대될 필요가 있다는 것이다. 이와 관련하여 특히 학계 참여자들은 기회제공 중심의 비용이나 시설 구축 등의 생활복지 관점과 교육적 활동 및 교육적 성장을 위한 학습복지 관점을 구분하는 것이 필요하며, 학습복지의 관점에서 대상자의 내면적 동기부여까지 연결될 수 있는 이른바 생산적 복지 형태의 교육복지정책이 확대되어야 함을 강조하였다. 즉, 지속적으로 대상자의 실제적 성장이 이루어질 수 있도록 동기를 부여하는 측면을 강조한 교육복지정책이 추진되어야 할 것이다.

둘째, 집행주체인 지역과 학교현장의 권한과 자율성이 확보되는 형태로의 교육복지정책 추진이 요구된다. 이명박 정부시기와 박근혜 정부시기의 교육복지정책은 중앙정부의 주도로 단위사업 중심, 즉 프로젝트 및 개별사업 과제 등을 통해 정책이 추진되었던 경향이 있으며 이와 함께 각 단위사업의 집행성과와 실적을 가시적으로 확인하고자 하는 노력들이 함께 강조되었다. 그리고 이러한 중앙정부 차원에서의 노력들은 시·도교육청 평가나 학교평가를 강화하여 추진하는 형태로 나타나게 되었다. 이러한 성과와 실적 평가에 대한 부담은 집행의 주체인 현장 구성원들에게 억지로 성과를 만들어내게 하거나 문제가 생기지 않는 선에서만 소극적으로 사업을 집행하게 만드는 현상으로 연결되기도 하였다. 이러한 개별 정책사업에 대해 정부차원에서의 구체적 개입, 성과나 실적에 대한 강조 추세는 다음 정부까지 그 영향이 이어지게 되었는데, FGD 결과에서 확인되었던 것과 같이 주어지는 지침에 따라서만 업무를 처리하거나 자율성이 필요한 부분에서도 상위기관에게 지침이나 매뉴얼을 요구하게 되는 현상들이 지금도 나타나고 있다. 정책집행주체, 즉 지역과 학교현장 구성원들의 적극적 참여와 주도성, 자율성과 유연성 등은 교육

복지정책에 있어서 무엇보다 중요하게 작용할 수 있는 중요한 기재이다. 정책대상이 처해 있는 어려움과 환경, 안고 있는 문제와 필요로 하는 지원은 각기 다르기 때문에, 정해진 하나의 사업 매뉴얼에만 맞추어 동일한 지원을 하는 것은 한계가 있을 수밖에 없다. 즉, 정책대상이 처한 상황과 맥락에 따라 보다 실제적인 지원이 이루어지기 위해서는 정책을 집행하는 주체들이 주도적으로 정책에 참여하고 유연성을 발휘할 수 있는 자율성과 권한이 확보되어 있는지를 지속적으로 고려해야 할 것이다.

셋째, 지속적이고 실효성 높은 교육복지정책 평가 및 환류 체계가 마련되어야 한다. FGD를 통한 평과결과에서도 알 수 있듯이 교육복지정책과 관련하여 현 정부가 안고 있는 심각한 문제들, 지속적으로 발생하고 있는 어려움들은 현 정부 고유의 정책으로 인한 부분도 다소 존재하지만, 이전 정부들이 추진한 정책의 내용, 방식 등에 따라 켜켜이 쌓여온 지속적인 문제들이 상당히 많은 편이다. 또한 당시의 정책추진과정에서 발생한 문제점이지만 해당 정부에서 해결하지 못하고 남겨놓은 과제들인 경우도 많다. 즉, 문재인 정부가 안고 있는 문제점들은 현시점에서 봤을 때의 국내 교육복지정책의 문제점으로도 이해될 필요가 있다.

이처럼 해결되지 못한 채로 지속되고 있는 교육복지정책의 문제점이나 어려움들이 더 이상 지속되지 않게 하려면, 보다 효율적이고 효과적인 교육복지정책의 개선과 긍정적인 발전이 필요하다. 이를 위해서는 교육복지정책에 대한 면밀한 평가 및 환류체계가 마련되어야 할 것이다. 무엇보다도 보여주기 식의 성과나 실적 등을 얻기 위한 형식적 평가가 아니라, 평가의 본래 목적과 취지에 따라 현 상황을 면밀히 점검하여 실제적 개선과 발전으로 이어질 수 있는 지속적인 평가 및 환류체계가 마련·운영되어야 할 것이다.

Ⅴ. 대표적인 교육복지정책사업에 대한 평가 및 요구

1. 설문조사의 개요
2. 대표적인 교육복지정책사업에 대한 평가
3. 교육복지정책의 지향점 및 추진과제에 대한 요구
4. 소결: 종합 및 시사점

V 대표적인 교육복지정책사업에 대한 평가 및 요구

본 장에서는 교육복지정책 평가를 위해서 각 정부별로 추진되어 온 대표적인 교육복지정책사업의 정책목표, 정책수단, 정책대상, 정책성과, 정책영향을 평가하고자 한다. 즉, 대표적인 교육복지정책사업에 대한 개별적인 평가를 위한 것이 아니라 교육복지정책의 영역별 평가를 위한 양적 자료수집의 일환이다. 우리나라의 교육복지정책은 정책대상 중심의 프로젝트 및 사업방식으로 추진되어 왔기 때문에 시·도교육청 및 단위학교현장에서는 개별 교육복지정책사업을 곧 교육복지정책으로 이해하기도 한다. 가령 교육복지투자우선지역사업을 곧 교육복지로 인식하는 것이다. 이에 정부별 교육복지정책을 현시점에서 총괄적으로 평가한다는 본 연구의 목적에 부합하기 위해서는 각 정부에서 대표적으로 추진해 온 개별 교육복지정책사업에 대한 평가를 고려하지 않을 수 없다. 이에 교육복지정책의 집행 및 실무를 담당하고 있는 시·도교육청 담당자와 교원, 교육복지정책의 수요자인 학부모를 대상으로 한 설문조사를 통해 대표적인 교육복지정책사업에 대해 평가하는 한편, 현재까지 우리나라 교육복지정책의 지향점과 추진과제에 대한 요구를 파악하고자 한다. 이러한 과정은 향후 교육복지정책의 지향점과 개선과제 도출에 시사점을 얻기 위한 것이다.

1 설문조사의 개요

가. 조사 목적 및 내용

본 연구에서는 노무현 정부시기부터 현재 문재인 정부시기까지의 교육복지정책을 현시점에서 총괄적으로 평가하기 위한 한 축으로 양적 데이터 수집을 통한 평가를 설계한 바 있다. 이에 설문조사를 통해 대표적인 교육복지정책사업에 대해 평가하고, 향후 교육복지정책의 지향점과 추진과제에 대한 요구를 파악하였다. 즉, 본 설문조사는 각 정부별

로 추진되어 온 교육복지정책을 현시점에서 총괄적으로 평가하고 각 정부별 대표적인 교육복지정책사업을 평가하기 위한 양적 데이터를 수집하여 분석하는 것이 목적이다.

구체적인 조사 내용은 다음과 같다. 우선, 조사영역은 교육복지정책의 지향점, 교육복지정책에 대한 요구, 교육복지정책사업에 대한 인지도, 각 정부별 대표적인 교육복지정책사업에 대한 평가, 응답자 기본정보로 구성된다. 교육복지정책의 지향점 영역에서는 현재까지의 교육복지정책의 지향점에 대해 평가하고 향후 교육복지정책의 지향점에 대한 요구를 조사한다. 교육복지정책에 대한 요구 영역에서는 교육복지정책 추진과제의 중요도와 실행도를 조사하고, 교육복지정책사업의 인지도에서는 각 교육복지정책사업에 대해 어느 정도 알고 있는지를 조사한다. 마지막으로 각 정부별 대표적인 교육복지정책사업에 대한 평가에서는 평가기준에 따라서 교육복지우선지원사업, Wee Project 구축사업, 방과후돌봄서비스, 기초학력보장지원사업, 고교무상교육 확대에 대한 평가가 이루어진다.

〈표 Ⅴ-1-1〉 설문조사내용 및 문항 구성

조사 영역	조사 내용	문항번호	문항 수
교육복지정책의 지향점	현재까지의 교육복지정책의 지향점	Ⅰ-1. 1~4	4
	향후 교육복지정책의 지향점	Ⅰ-2. 1~4	4
교육복지정책에 대한 요구	교육복지정책 추진과제의 중요도와 실행도	Ⅱ.1~14	14
교육복지정책사업의 인지도	교육복지정책 사업의 인지도	Ⅲ. 1~5	5
대표적인 교육복지정책사업에 대한 평가	교육복지우선지원사업	Ⅳ. 1~9	9
	Wee Project 구축사업	Ⅴ. 1~9	9
	방과후돌봄서비스	Ⅵ. 1~9	9
	기초학력보장사업	Ⅶ. 1~9	9
	고교무상교육 확대	Ⅷ. 1~9	9
응답자 기본정보	지역소재지 등	Ⅸ. 1~4	4

※ 시·도교육청 담당자용, 교원용, 학부모용의 설문조사 문항 구성은 동일함. 단, 응답자 기본정보의 조사내용은 대상에 따라 차이가 있음.

나. 조사 대상 및 방법

1) 조사 대상

본 설문조사의 대상은 교육복지정책을 현장에서 실질적으로 집행하고 실무를 담당하고 있는 시·도교육청 및 교육지원청 담당자와 단위학교의 교원, 그리고 실제 교육복지정책의 수요자인 학부모를 대상으로 하였다.

설문조사 대상자 표집계획은 다음과 같다. 우선, 시·도교육청 및 교육지원청 담당자의 경우, 17개 시·도교육청과 176개 교육지원청을 계층으로 구분하여 층화표집을 적용하였으며, 일정한 크기의 표본을 추출하는 비비율층화표집을 적용하여 조사 대상자를 표집하였다. 17개 시·도교육청과 176개 교육지원청의 교육복지 담당자 5명씩을 목표 대상으로 하여, 17개 시·도교육청의 담당자 5명씩 85명과 176개 교육지원청의 교육복지 담당자 5명씩 880명인 총 965명을 최종 설문조사 대상자로 하였다.

또한 초·중·고등학교 교원의 경우, 학교표집을 위해서 학교급과 소속 교육청, 학교유형(교육복지우선지원학교, 일반학교)을 계층으로 구분하여 3단계 층화표집을 적용하였으며, 계층 간에는 일정한 크기의 표본을 추출하는 비비율층화표집을 적용하여 학교를 표집하였다. 표집 계층을 학교급별로 초등학교, 중학교, 고등학교로 구분하고 17개 시·도교육청 소속의 교육복지우선지원학교 5개와 일반학교 5개씩을 표집하였으며, 초등학교 170개교와 중학교 170개교, 고등학교 170개교인 총 510개교에 소속된 교원(관리자, 교육복지 담당교사)을 목표 대상으로 하였다. 최종 설문조사 대상자는 초등학교 170개교의 교원 5명씩 850명, 중학교 170개교의 교원 5명씩 850명, 고등학교 170개교의 교원 5명씩 850명인 총 2,550명이다.

마지막으로 학부모의 경우, 교육복지정책의 내용 및 결과 등 교육복지정책 자체에 대한 평가를 수요자인 학부모의 입장에서 할 수 있는 연구대상을 표집하기 위해서, 17개 시·도교육청의 학부모정책모니터링단을 목표표집하였으며, 학부모정책모니터링단에 소속된 학부모 전수를 목표 연구대상으로 하여, 총 1,055명을 최종 설문조사 대상자로 하였다.

〈표 Ⅴ-1-2〉 설문조사 대상자 표집계획

구분	표집 방법	조사대상자 수
시·도교육청 담당자	17개 시·도교육청×5명=85명 176개 교육지원청×5명=880명	965명
교원	17개 시·도교육청×3개 학교급×2개 유형 ×5개교×5명=2,550명	2,550명
학부모	17개 시·도교육청의 학부모정책모니터링단 전수	1,055명
		4,570명

2) 조사 방법

설문조사 대상자로 표집한 시·도교육청 및 교육지원청과 학교, 학부모정책모니터링단을 대상으로 설문조사 협조요청공문을 통해 연구 참여 절차에 대해 설명하고, 희망자에 한하여 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 온라인 시스템을 활용하여 실시하였으며, 설문조사 기간은 2019년 10월 1일부터 10월 11일까지 10일간 진행하였다.

3) 최종 응답자 기본정보

설문조사에 참여한 최종 응답자는 총 1,767명으로 시·도교육청 및 교육지원청 담당자는 463명, 초·중·고등학교 교원은 555명, 학부모는 749명이다. 이들 설문조사 최종 응답자의 기본정보는 다음과 같다. 시·도교육청 및 교육지원청 담당자의 경우에는 본청 소속이 15.1%, 교육지원청 소속이 84.9%이며 교육전문직이 22.5%, 행정적이 46.7%인 것으로 나타났다. 교원의 경우에는 초등학교 소속이 31.7%, 중학교 소속이 31.9%, 고등학교 소속이 36.4%이며 교육복지우선지원학교 소속이 45.0%, 일반학교 소속이 55.0%였다. 학부모의 경우에는 대도시 거주자가 55.0%, 중소도시 거주자가 31.6%, 읍면지역 거주자가 13.5%이고 자녀의 학교급은 초등학교 재학이 29.1%, 중학교 재학이 27.9%, 고등학교 재학이 20.3%, 기타가 35.4%였다.

〈표 Ⅴ-1-3〉 설문조사 최종 응답자 기본정보

구분		사례 수(명)	비율(%)
전체		1,767	100.0
시·도교육청 및 교육지원청 담당자		463	26.2
지역소재지	특별·광역시	125	27.0
	(자치)도	338	73.0
재직 기관	본청(시·도교육청)	70	15.1
	교육지원청	393	84.9
직위(직종)	교육전문직	104	22.5
	행정직	216	46.7
	기타	143	30.9
교육행정기관 근무경력	1년 미만	78	16.8
	1년 이상~5년 미만	158	34.1
	5년 이상~10년 미만	117	25.3
	5년 이상~10년 미만	110	23.8
	10년 이상	0	0.0
초·중·고등학교 교원		555	31.4
지역소재지	특별·광역시	338	60.9
	(자치)도	217	39.1
교육복지우선지원학교 여부	교육복지우선지원학교	250	45.0
	일반학교	305	55.0
학교급	초등학교	176	31.7
	중학교	177	31.9
	고등학교	202	36.4
교직경력	1년 미만	12	2.2
	1년 이상~5년 미만	48	8.6
	5년 이상~10년 미만	70	12.6
	10년 이상~20년 미만	133	24.0
	20년 이상	292	52.6
직위	관리자(교장, 교감)	183	33.0
	수석교사	0	0.0
	부장교사	173	31.2
	교사	146	26.3
	교육복지사	38	6.8
	기타	15	2.7
학부모		749	42.4
지역소재지	특별·광역시	436	58.2
	(자치)도	313	41.8
지역규모	대도시	412	55.0
	중소도시	236	31.5
	읍면지역	101	13.5
자녀 학교급 (복수응답)	초등학교	218	29.1
	중학교	209	27.9
	고등학교	152	20.3
	기타	265	35.4
가구 월평균 소득수준	150만원 미만	6	0.8
	150만원 이상~300만원 미만	129	17.2
	300만원 이상~450만원 미만	186	24.8
	450만원 이상~600만원 미만	199	26.6
	600만원 이상	229	30.6

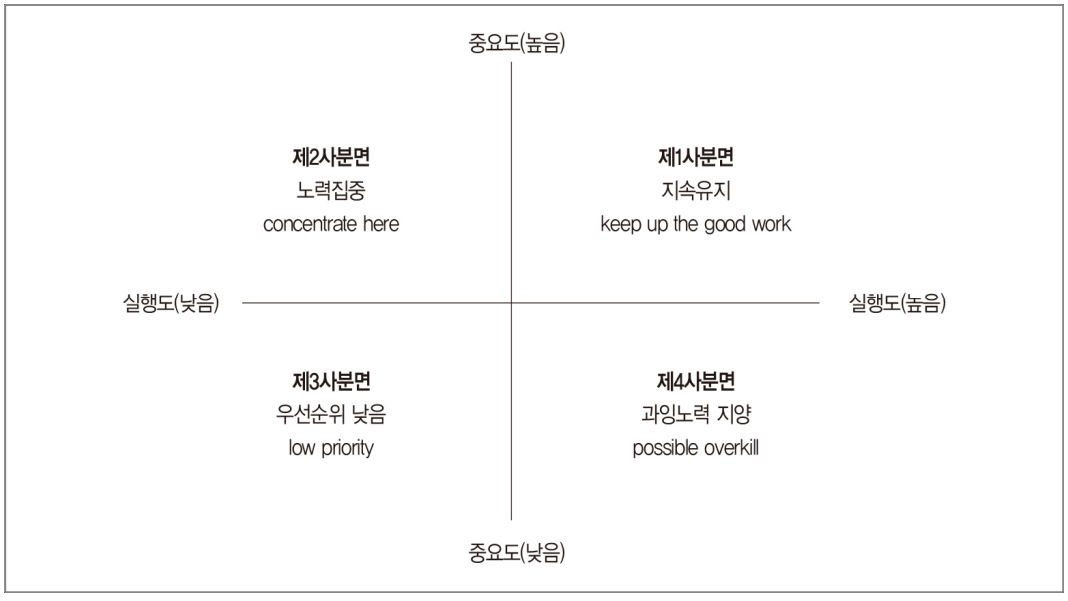
다. 분석 방법

설문조사를 통해 수집된 양적 데이터는 기본적으로 조사내용 및 척도에 따라서 기술통계(평균 및 표준편차, 빈도 및 비율)와 차이검증(χ^2검증, F 검증)을 통해 분석하였다. 우선, 조사 내용 중 대표적인 교육복지정책사업에 대한 평가와 교육복지정책 지향점 평가 및 요구 문항에 대한 자료는 기본적인 기술통계와 평가집단별 차이검증을 통해 분석하였다. 둘째, 교육복지정책 추진과제에 대한 요구도 순위 산출을 위해서는 Borich 분석을 실시하였으며, Borich의 요구도 공식(엄문영·이선호 외, 2014:78)은 다음과 같다.

$$\text{Borich 요구도} = \frac{\Sigma(A-B)\times\overline{A}}{N}$$

: A는 중요도 값, B는 실행도 값, $\overline{A}$는 중요도 평균, N은 사례 수

셋째, 교육복지정책 추진과제에 대한 우선순위 영역은 중요도와 실행도 간의 관계분석(IPA)을 실시하였다. 각각의 교육복지정책 추진과제의 중요도 평균과 실행도의 평균을 중심으로 사분면에 위치를 표기하여, 제1사분면은 실행도와 중요도가 높아서 지속적으로 유지해야 하는 영역, 제2사분면은 중요도가 높은 반면에 실행도가 낮아서 집중적으로 노력해야 하는 영역, 제3사분면은 중요도와 실행도가 모두 낮아서 우선순위가 낮은 영역, 제4사분면은 중요도가 낮은 반면에 실행도가 높아서 과잉 노력을 지양해야 하는 영역으로 분석하였다. IPA 매트릭스는 다음과 같다.



[그림 V-1-1] IPA 매트릭스

출처: Martilla, J.A. & James, J.C.(1977:13-17)을 인용한 엄문영·이선호 외(2014:80)를 재인용함.

2 대표적인 교육복지정책사업에 대한 평가

본 절에서는 정부별 대표적인 교육복지정책사업으로 선정된 노무현 정부시기의 교육복지우선지원사업, 이명박 정부시기의 Wee Project구축사업과 박근혜 정부시기의 방과후돌봄서비스, 문재인 정부시기의 고교무상교육 확대와 함께 기초학력보장사업을 본 연구의 평가기준에 따라 평가하였다. 대표적인 교육복지정책사업의 평가영역은 정책목표, 정책수단, 정책대상, 정책성과, 정책영향이며 각각의 평가기준에 따라서 시·도교육청 담당자와 교원, 학부모 집단이 5점 척도로 평가한 결과는 다음과 같다.

가. 정책목표

정책목표의 평가기준은 명확성과 적절성이다. 명확성은 정책목표가 구체적이고 명확한지 평가하였으며, 적절성은 정책목표에 사회적 필요 및 요구가 반영되어 있는지를 평가하였다.

우선, 정책목표의 명확성은 방과후돌봄서비스가 가장 높은 것(M=3.85)으로 나타났으며, 고교무상교육(M=3.76), 기초학력보장사업(M=3.69), 교육복지우선지원사업(M=3.64), Wee Project구축사업(M=3.60) 순으로 나타났다. 이는 통계적으로 유의한 차이(F=24.48, p<.001)가 있는 것으로 나타났다. 즉, 방과후돌봄서비스와 고교무상교육이 Wee Project 구축사업, 교육복지우선지원사업, 기초학력보장사업에 비해 정책목표의 명확성이 상대적으로 높게 평가되었다. 또한 교육복지정책의 실무자 및 학교현장의 담당자와 학부모 집단 간의 유의한 차이는 나타나지 않았다.

〈표 Ⅴ-2-1〉 정책목표에 대한 평가

평가 기준	교육복지우선 지원사업 (N=1,767)		Wee Project 구축사업 (N=1,767)		방과후돌봄 서비스 (N=1,767)		기초학력 보장사업 (N=1,767)		고교 무상교육 (N=1,767)		F	사후검증 (Scheffe)
	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD		
명확성	3.64	0.80	3.60	0.78	3.85	0.78	3.69	0.84	3.76	0.87	24.48***	사업1,2〈 사업1,4〈 사업4,5〈 사업3,5
적절성	3.62	0.82	3.59	0.78	3.80	0.81	3.59	0.87	3.67	0.90	19.17***	사업1,2,4,5〈 사업3

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

〈표 V-2-2〉 정책목표(명확성) 평가에 대한 차이

구분	교육청 (*N*=463)		교원 (*N*=555)		학부모 (*N*=749)		*F*
	M	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*	
교육복지우선지원사업	3.59	0.80	3.70	0.78	3.63	0.82	2.52
Wee Project 구축사업	3.59	0.76	3.66	0.76	3.57	0.80	2.1
방과후돌봄서비스	3.84	0.74	3.89	0.77	3.82	0.80	1.41
기초학력보장사업	3.68	0.77	3.74	0.83	3.66	0.89	1.25
고교무상교육	3.84	0.79	3.72	0.88	3.73	0.90	2.74

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

또한 정책목표의 적절성은 방과후돌봄서비스가 가장 높은 것(M=3.80)으로 나타났으며, 고교무상교육(M=3.67), 교육복지우선지원사업(M=3.62), Wee Project구축사업(M=3.59), 기초학력보장사업(M=3.59) 순으로 나타났다. 이는 통계적으로 유의한 차이(F=19.17, p<.001)가 있는 것으로 나타났다. 즉, 방과후돌봄서비스가 고교무상교육, Wee Project구축사업, 교육복지우선지원사업, 기초학력보장사업에 비해 정책목표의 적절성이 상대적으로 높게 평가되었다. 또한 교육복지정책의 실무자 및 학교현장의 담당자와 학부모 집단 간의 유의한 차이는 나타나지 않았다.

〈표 V-2-3〉 정책목표(적절성) 평가에 대한 차이

구분	교육청 (*N*=463)		교원 (*N*=555)		학부모 (*N*=749)		*F*
	M	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*	
교육복지우선지원사업	3.59	0.81	3.66	0.80	3.62	0.84	0.86
Wee Project 구축사업	3.57	0.74	3.63	0.76	3.57	0.81	1.39
방과후돌봄서비스	3.76	0.78	3.85	0.81	3.79	0.84	1.38
기초학력보장사업	3.58	0.79	3.62	0.90	3.57	0.89	0.47
고교무상교육	3.74	0.83	3.62	0.93	3.66	0.93	2.32

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

요컨대, 대표적인 교육복지정책사업의 정책목표의 명확성은 전반적으로 보통이상의 수준으로 평가되었으며, 그 중 방과후돌봄서비스와 고교무상교육 확대에 대한 정책목표

의 명확성이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 또한 정책목표의 적절성도 전반적으로 보통이상의 수준으로 평가되었으며, 그 중 방과후돌봄서비스에 대한 정책목표의 적절성이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

나. 정책수단

정책수단의 평가기준은 능률성과 실현가능성이다. 능률성은 정책수단이 정책목표를 달성하기에 적절한지 평가하였으며, 실현가능성은 정책수단이 재정적, 행정적, 법·제도적으로 실현가능성이 있는지를 평가하였다.

우선, 정책수단의 능률성은 방과후돌봄서비스가 가장 높은 것(M=3.44)으로 나타났으며, 고교무상교육(M=3.43), Wee Project구축사업(M=3.33), 기초학력보장사업(M=3.31), 교육복지우선지원사업(M=3.21) 순으로 나타났다. 이는 통계적으로 유의한 차이(F=19.57, p<.001)가 있는 것으로 나타났다. 즉, 방과후돌봄서비스와 고교무상교육이 Wee Project구축사업, 교육복지우선지원사업, 기초학력보장사업에 비해 정책수단의 능률성이 상대적으로 높게 평가되었다. 또한 교육복지정책의 실무자 및 학교현장의 담당자와 학부모 집단 간의 차이를 분석한 결과, 교육복지우선지원사업(F=14.86, p<.001), Wee Project구축사업(F=5.47, p<.01), 방과후돌봄서비스(F=11.28, p<.001)의 경우, 유의한 차이가 있는 것으로 나타났으며, 공통적으로 교원이 시·도교육청 담당자에 비해 상대적으로 높게 평가한 것으로 나타났다.

〈표 V-2-4〉 정책수단에 대한 평가

평가기준	교육복지우선 지원사업 (N=1,767)		Wee Project 구축사업 (N=1,767)		방과후 돌봄서비스 (N=1,767)		기초학력 보장사업 (N=1,767)		고교 무상교육 (N=1,767)		F	사후검증 (Scheffe)
	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD		
능률성	3.21	0.96	3.33	0.85	3.44	0.94	3.31	0.92	3.43	0.92	19.57***	사업1< 사업2,4< 사업3,5
실현 가능성	3.43	0.84	3.40	0.79	3.57	0.85	3.37	0.88	3.55	0.88	19.97***	사업1,2,4< 사업3,5

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

〈표 Ⅴ-2-5〉 정책수단(능률성) 평가에 대한 차이

구분	교육청 (*N*=463)		교원 (*N*=555)		학부모 (*N*=749)		*F*	사후검증 (Scheffe)
	M	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*		
교육복지우선지원사업	3.02	1.00	3.35	0.90	3.22	0.95	14.86***	시도〈 학부모,교원
Wee Project 구축사업	3.27	0.86	3.42	0.82	3.29	0.85	5.47**	시도,학부모〈 교원
방과후돌봄서비스	3.29	0.95	3.57	0.90	3.45	0.94	11.28***	시도〈 학부모,교원
기초학력보장사업	3.29	0.92	3.37	0.93	3.29	0.95	1.49	-
고교무상교육	3.40	0.89	3.47	0.93	3.43	0.94	0.72	-

*p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001

또한 정책수단의 실현가능성도 방과후돌봄서비스가 가장 높은 것(*M*=3.57)으로 나타났으며, 고교무상교육(*M*=3.55), 교육복지우선지원사업(*M*=3.43), Wee Project구축사업(*M*=3.40), 기초학력보장사업(*M*=3.37) 순으로 나타났다. 이는 통계적으로 유의한 차이(*F*=19.97, *p*〈.001)가 있는 것으로 나타났다. 즉, 방과후돌봄서비스와 고교무상교육이 Wee Project구축사업, 교육복지우선지원사업, 기초학력보장사업에 비해 정책수단의 실현가능성이 상대적으로 높게 평가되었다. 또한 교육복지정책의 실무자 및 학교현장의 담당자와 학부모 집단 간의 유의한 차이는 방과후돌봄서비스에서 나타났으며(*F*=4.56, *p*〈.05), 시·도교육청 담당자보다는 학부모가 학부모보다는 교원이 상대적으로 더 높게 평가한 것으로 나타났다.

〈표 Ⅴ-2-6〉 정책수단(실현가능성) 평가에 대한 차이

구분	교육청 (*N*=463)		교원 (*N*=555)		학부모 (*N*=749)		*F*	사후검증 (Scheffe)
	M	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*		
교육복지우선지원사업	3.40	0.82	3.50	0.83	3.42	0.86	2.73	-
Wee Project 구축사업	3.40	0.76	3.46	0.79	3.36	0.81	2.36	-
방과후돌봄서비스	3.48	0.84	3.63	0.82	3.58	0.86	4.56*	시도,학부모〈 학부모,교원
기초학력보장사업	3.37	0.77	3.42	0.90	3.33	0.94	1.64	-
고교무상교육	3.57	0.83	3.56	0.90	3.53	0.90	0.25	-

*p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001

요컨대, 대표적인 교육복지정책사업의 정책수단의 능률성은 전반적으로 보통수준으로 평가되었으며, 그 중 방과후돌봄서비스와 고교무상교육 확대에 대한 정책수단의 능률성이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 또한 정책수단의 실현가능성도 전반적으로 보통수준으로 평가되었으며, 그 중 방과후돌봄서비스와 고교무상교육 확대에 대한 정책수단의 실현가능성이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

다. 정책대상

정책대상의 평가기준은 형평성이며, 특정집단이 정책대상으로 집중되거나 소외되지 않도록 필요한 집단을 적절하게 포괄하고 있는지를 평가하였다.

그 결과, 고교무상교육이 가장 높은 것(M=3.59)으로 나타났으며, 방과후돌봄서비스(M=3.56), Wee Project구축사업(M=3.43), 교육복지우선지원사업(M=3.42), 기초학력보장사업(M=3.41) 순으로 나타났다. 이는 통계적으로 유의한 차이(F=16.91, p<.001)가 있는 것으로 나타났다. 즉, 방과후돌봄서비스와 고교무상교육이 Wee Project구축사업, 교육복지우선지원사업, 기초학력보장사업에 비해 정책대상의 형평성이 상대적으로 높게 평가되었다. 또한 교육복지정책의 실무자 및 학교현장의 담당자와 학부모 집단 간의 차이를 분석한 결과, Wee Project 구축사업의 경우, 유의한 차이(F=3.86, p<.05)가 있는 것으로 나타났는데, 교원이 학부모와 시·도교육청 담당자보다 상대적으로 높게 평가한 것으로 나타났다.

〈표 Ⅴ-2-7〉 정책대상에 대한 평가

평가기준	교육복지우선 지원사업 (N=1,767)		Wee Project 구축사업 (N=1,767)		방과후돌봄 서비스 (N=1,767)		기초학력 보장사업 (N=1,767)		고교 무상교육 (N=1,767)		F	사후검증 (Scheffe)
	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD		
형평성	3.42	0.86	3.43	0.80	3.56	0.85	3.41	0.89	3.59	0.92	16.91***	사업1,2,4< 사업3,5

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

〈표 Ⅴ-2-8〉 정책대상(형평성) 평가에 대한 차이

구분	교육청 (*N*=463)		교원 (*N*=555)		학부모 (*N*=749)		*F*	사후검증 (Scheffe)
	M	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*		
교육복지우선지원사업	3.41	0.82	3.46	0.86	3.40	0.89	0.99	-
Wee Project 구축사업	3.40	0.79	3.50	0.77	3.39	0.82	3.86*	학부모,시도〈 시도,교원
방과후돌봄서비스	3.53	0.81	3.61	0.86	3.54	0.87	1.63	-
기초학력보장사업	3.38	0.79	3.46	0.92	3.39	0.92	1.05	-
고교무상교육	3.63	0.86	3.55	0.96	3.59	0.92	0.84	-

*p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001

요컨대, 대표적인 교육복지정책사업의 정책대상의 형평성은 전반적으로 보통수준으로 평가되었으며, 그 중 고교무상교육 확대와 방과후돌봄서비스에 대한 정책대상의 형평성이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

라. 정책성과

정책성과의 평가기준은 효과성과 만족도이다. 효과성은 정책이 의도한 결과인 정책목표를 달성하였는지 평가하였으며, 만족도는 정책대상이 정책에 대해 만족감을 가지고 있는지를 평가하였다.

우선, 정책성과의 효과성은 방과후돌봄서비스가 가장 높은 것(M=3.49)으로 나타났으며, 고교무상교육(M=3.46), 교육복지우선지원사업(M=3.31), Wee Project구축사업(M=3.29), 기초학력보장사업(M=3.21) 순으로 나타났다. 이는 통계적으로 유의한 차이(F=34.639, p〈.001)가 있는 것으로 나타났다. 즉, 방과후돌봄서비스와 고교무상교육이 교육복지우선지원사업, Wee Project구축사업, 기초학력보장사업에 비해 정책성과의 효과성이 상대적으로 높게 평가되었다. 반면에 교육복지정책의 실무자 및 학교현장의 담당자와 학부모 집단 간의 차이를 분석한 결과, 집단 간 차이는 나타나지 않았다.

〈표 V-2-9〉 정책성과에 대한 평가

평가기준	교육복지우선 지원사업 (*N*=1,767)		Wee Project 구축사업 (*N*=1,767)		방과후돌봄 서비스 (*N*=1,767)		기초학력 보장사업 (*N*=1,767)		고교무상교육 (*N*=1,767)		*F*	사후검증 (Scheffe)
	M	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*		
효과성	3.31	0.87	3.29	0.80	3.49	0.86	3.21	0.92	3.46	0.91	34.639***	사업2,4〈사업1,2〈사업3,5
만족도	3.39	0.90	3.31	0.82	3.52	0.87	3.18	0.92	3.53	0.94	47.080***	사업4〈사업1,2〈사업3,5

*p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001

또한 정책성과의 만족도는 고교무상교육이 가장 높은 것(M=3.53)으로 나타났으며, 방과후돌봄서비스(M=3.52), 교육복지우선지원사업(M=3.39), Wee Project구축사업(M=3.31), 기초학력보장사업(M=3.18) 순으로 나타났다. 이는 통계적으로 유의한 차이(F=47.080, p〈.001)가 있는 것으로 나타났다. 즉, 고교무상교육과 방과후돌봄서비스가 교육복지우선지원사업, Wee Project구축사업, 기초학력보장사업에 비해 정책성과의 만족도가 상대적으로 높게 평가되었다. 반면에 교육복지정책의 실무자 및 학교현장의 담당자와 학부모 집단 간의 유의한 차이는 나타나지 않았다.

〈표 V-2-10〉 정책성과(효과성) 평가에 대한 차이

구분	교육청 (*N*=463)		교원 (*N*=555)		학부모 (*N*=749)		*F*
	M	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*	
교육복지우선지원사업	3.25	0.81	3.35	0.86	3.30	0.90	1.57
Wee Project 구축사업	3.26	0.77	3.35	0.79	3.26	0.83	2.19
방과후돌봄서비스	3.43	0.83	3.55	0.86	3.48	0.87	2.74
기초학력보장사업	3.22	0.83	3.25	0.94	3.17	0.95	1.13
고교무상교육	3.51	0.83	3.44	0.94	3.45	0.93	0.86

*p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001

〈표 Ⅴ-2-11〉 정책성과(만족도) 평가에 대한 차이

구분	교육청 (*N*=463)		교원 (*N*=555)		학부모 (*N*=749)		*F*
	M	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*	
교육복지우선지원사업	3.39	0.86	3.40	0.89	3.38	0.94	0.07
Wee Project 구축사업	3.30	0.79	3.36	0.80	3.28	0.86	1.91
방과후돌봄서비스	3.49	0.83	3.56	0.87	3.51	0.90	0.89
기초학력보장사업	3.23	0.83	3.21	0.95	3.14	0.95	1.82
고교무상교육	3.59	0.84	3.49	0.98	3.52	0.96	1.62

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

요컨대, 대표적인 교육복지정책사업의 정책성과의 효과성은 전반적으로 보통수준으로 평가되었으며, 그 중 방과후돌봄서비스와 고교무상교육 확대에 대한 정책성과의 효과성이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 또한 정책성과의 만족도도 전반적으로 보통수준으로 평가되었으며, 그 중 고교무상교육과 방과후돌봄서비스에 대한 정책성과의 만족도가 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 정책성과의 효과성과 만족도 모두 공통적으로 기초학력보장사업의 경우가 상대적으로 낮게 평가된 것으로 나타났다.

마. 정책영향

정책영향의 평가기준은 지속성과 영향력이다. 지속성은 정책이 환류를 통해 지속적으로 추진되고 있는지 평가하였으며, 영향력은 정책추진으로 인해 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과가 나타났는지를 평가하였다.

우선, 정책영향의 지속성은 방과후돌봄서비스가 가장 높은 것(M=3.60)으로 나타났으며, 고교무상교육(M=3.51), 교육복지우선지원사업(M=3.45), Wee Project구축사업(M=3.41), 기초학력보장사업(M=3.38) 순으로 나타났다. 이는 통계적으로 유의한 차이(F=18.74, p<.001)가 있는 것으로 나타났다. 즉, 방과후돌봄서비스와 고교무상교육이 교육복지우선지원사업, Wee Project 구축사업, 기초학력보장사업에 비해 정책영향의 지속성이 상대적으로 높게 평가되었다. 반면에 교육복지정책의 실무자 및 학교현장의 담당자와 학부모 집단 간의 차이를 분석한 결과, 집단 간 차이는 나타나지 않았다.

〈표 Ⅴ-2-12〉 정책영향에 대한 평가

평가기준	교육복지우선 지원사업 (N=1,767)		Wee Project 구축사업 (N=1,767)		방과후돌봄 서비스 (N=1,767)		기초학력 보장사업 (N=1,767)		고교 무상교육 (N=1,767)		*F*	사후검증 (Scheffe)
	M	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*		
지속성	3.45	0.86	3.41	0.78	3.60	0.82	3.38	0.87	3.51	0.89	18.74 ***	사업1,2,4 〈사업1,5 〈사업3,5
영향력	3.53	0.86	3.44	0.82	3.63	0.84	3.29	0.90	3.55	0.94	40.29 ***	사업4〈사업2 〈사업1,5 〈사업3,5

*p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001

또한 정책영향의 영향력은 방과후돌봄서비스가 가장 높은 것(M=3.63)으로 나타났으며, 고교무상교육(M=3.55), 교육복지우선지원사업(M=3.53), Wee Project구축사업(M=3.44), 기초학력보장사업(M=3.29) 순으로 나타났다. 이는 통계적으로 유의한 차이(F=40.29, p〈.001)가 있는 것으로 나타났다. 즉, 방과후돌봄서비스와 고교무상교육이 교육복지우선지원사업, Wee Project구축사업, 기초학력보장사업에 비해 정책영향의 영향력이 상대적으로 높게 평가되었다. 반면에 교육복지정책의 실무자 및 학교현장의 담당자와 학부모 집단 간의 유의한 차이는 나타나지 않았다.

종합하면, 대표적인 교육복지정책사업인 교육복지우선지원사업, Wee Project 구축사업, 방과후돌봄서비스, 기초학력보장사업, 고교무상교육을 평가한 결과, 정책목표의 명확성과 적절성은 보통이상 수준으로 평가되었으며, 정책수단의 능률성과 실현가능성, 정책대상의 형평성, 정책성과의 효과성과 만족도, 정책영향의 지속성과 영향력은 전반적으로 보통수준으로 평가되었다. 구체적으로 정책목표의 명확성은 방과후돌봄서비스와 고교무상교육이 상대적으로 높게 평가되었으며, 정책목표의 적절성은 방과후돌봄서비스가 상대적으로 높게 평가되었다. 정책수단의 능률성과 실현가능성도 방과후돌봄서비스와 고교무상교육이 상대적으로 높게 평가되었으며, 정책대상의 형평성 또한 방과후돌봄서비스와 고교무상교육이 상대적으로 높게 평가되었다. 정책성과의 효과성과 만족도는 물론 정책영향의 지속성과 영향력 또한 방과후돌봄서비스와 고교무상교육이 상대적으로 높게 평가된 것으로 나타난 반면에 기초학력보장사업은 상대적으로 낮게 평가된 것으로 나타났다.

3 교육복지정책의 지향점 및 추진과제에 대한 요구

본 절에서는 현재까지 우리나라 교육복지정책의 지향점에 대해 평가하고, 향후 교육복지정책의 지향점이 어떤 방향을 강조할 필요가 있는지에 대한 요구를 파악하였다. 또한 교육복지정책의 추진과제에 대한 중요도와 실행도를 분석하여 교육복지정책의 추진과제에 대한 요구도 순위 및 우선순위를 파악하였다.

가. 교육복지정책의 지향점

본 연구에서는 교육복지정책의 지향점을 대상에 따라서 선별적 지원과 보편적 지원, 목적에 따라서 상대적 격차 해소와 최소한의 절대적 교육수준 보장, 내용에 따라서 생활여건 지원과 학습경험 지원, 그리고 범위에 따라서 교육기회의 평등과 교육과정 및 결과의 평등으로 구분하였다. 현재까지 우리나라 교육복지정책의 지향점은 각각 무엇을 강조해 왔으며, 향후 교육복지정책의 지향점은 각각 무엇을 강조할 필요가 있는지를 분석한 결과는 다음과 같다.

우선, 현재까지 우리나라의 교육복지정책의 지향점은 대상의 측면에서 선별적 지원을 더 강조해왔으며(34.4%), 목적의 측면에서는 상대적 격차해소와 절대적 수준보장을 모두 강조해 온 것(35.3%)으로 나타났다. 내용의 측면에서는 생활여건 지원과 학습경험 지원 모두 강조해 왔으며(38.5%), 범위의 측면에서는 교육기회 평등을 더 강조해 온 것(40.9%)으로 나타났다. 이러한 결과는 시·도교육청 담당자와 교원, 학부모 간의 유의한 차이가 나타나지 않았으며, 단 목적의 측면에서 통계적으로 유의한 차이가 나타났다.

〈표 Ⅴ-3-1〉 현재까지 우리나라 교육복지정책의 지향점-대상

구분	사례 수	선별적 지원만 강조		선별적 지원을 더 강조		선별적 지원과 보편적 지원 모두 강조		보편적 지원을 더 강조		보편적 지원만 강조		χ^2
		n	%	*n*	%	*n*	%	*n*	%	*n*	%	
전체	1,767	384	21.7	608	34.4	492	27.8	217	12.3	66	3.7	-
시·도 교육청 담당자	463	84	18.1	188	40.6	123	26.6	53	11.4	15	3.2	14.49
교원	555	129	23.2	186	33.5	145	26.1	74	13.3	21	3.8	
학부모	749	171	22.8	234	31.2	224	29.9	90	12.0	30	4.0	

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

〈표 Ⅴ-3-2〉 현재까지 우리나라 교육복지정책의 지향점-목적

구분	사례 수	상대적 격차 해소만 강조		상대적 격차 해소를 더 강조		상대적 격차해소와 절대적 수준 보장 모두 강조		최소한의 절대적 교육수준 보장을 더 강조		최소한의 절대적 교육수준 보장 만 강조		χ^2
		n	%	*n*	%	*n*	%	*n*	%	*n*	%	
전체	1,767	179	10.1	441	25.0	624	35.3	404	22.9	119	6.7	-
시·도교육청 담당자	463	32	6.9	117	25.3	156	33.7	127	27.4	31	6.7	16.02*
교원	555	59	10.6	148	26.7	189	34.1	124	22.3	35	6.3	
학부모	749	88	11.7	176	23.5	279	37.2	153	20.4	53	7.1	

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

특히, 대상의 측면에서는 선별적 지원을 더 강조(34.4%), 선별적 지원과 보편적 지원 모두 강조(27.8%) 순으로 나타났고, 목적의 측면에서는 상대적 격차 해소와 절대적 수준 보장 모두 강조(35.3%), 상대적 격차 해소를 더 강조(25%) 순으로 나타났다. 내용의 측면에서는 생활여건 지원과 학습경험 지원 모두 강조(38.5%), 생활여건 지원을 더 강조(29.9%) 순으로 나타났고, 범위의 측면에서는 교육기회 평등을 더 강조(40.9%), 교육기회와 교육과정 및 결과의 평등 모두 강조(31.5%)의 순으로 나타났다. 이는 현재까지 우리나라 교육복지정책은 대상, 목적, 내용, 범위의 측면에서 각각 선별적 지원, 상대적 격차

해소, 생활여건 지원, 교육기회 평등을 기본적으로 강조해 왔으며 점차 보편적 지원, 최소한의 절대적 기준 보장, 학습경험 지원, 교육과정 및 결과의 평등도 함께 강조해 온 것으로 해석할 수 있다.

〈표 Ⅴ-3-3〉 현재까지 우리나라 교육복지정책의 지향점-내용

구분	사례 수	생활여건 지원만 강조		생활여건 지원을 더 강조		생활여건 지원과 학습경험 지원 모두 강조		학습경험 지원을 더 강조		학습경험 지원만 강조		χ^2
		n	%	*n*	%	*n*	%	*n*	%	*n*	%	
전체	1,767	185	10.5	528	29.9	681	38.5	310	17.5	63	3.6	-
시·도교육청 담당자	463	42	9.1	137	29.6	170	36.7	96	20.7	18	3.9	14.61
교원	555	57	10.3	189	34.1	199	35.9	93	16.8	17	3.1	
학부모	749	86	11.5	202	27.0	312	41.7	121	16.2	28	3.7	

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

〈표 Ⅴ-3-4〉 현재까지 우리나라 교육복지정책의 지향점-범위

구분	사례 수	교육기회 평등만 강조		교육기회 평등을 더 강조		교육기회와 교육과정 및 결과의 평등 모두 강조		교육과정 및 결과의 평등을 더 강조		교육과정 및 결과의 평등만 강조		χ^2
		n	%	*n*	%	*n*	%	*n*	%	*n*	%	
전체	1,767	260	14.7	723	40.9	556	31.5	169	9.6	59	3.3	-
시·도교육청 담당자	463	64	13.8	210	45.4	134	28.9	42	9.1	13	2.8	11.47
교원	555	78	14.1	240	43.2	167	30.1	51	9.2	19	3.4	
학부모	749	118	15.8	273	36.4	255	34.0	76	10.1	27	3.6	

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

한편, 향후 우리나라 교육복지정책의 지향점은 대상, 목적, 내용, 범위의 측면에서 각각 두 가지의 지향점을 균형 있게 강조할 필요가 있는 것으로 나타났다. 즉, 선별적 지원

과 보편적 지원을 모두 강조(52.1%)하고, 상대적 격차 해소와 절대적 수준 보장을 모두 강조(58.6%)하고, 생활여건 지원과 학습경험 지원을 모두 강조(60.8%)하고, 교육기회와 교육과정 및 결과의 평등을 모두 강조(60.0%)할 필요가 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 대상과 목적의 측면에서는 시·도교육청 담당자와 교원, 학부모 간의 유의한 차이가 있는 것으로 나타난 반면에 내용과 범위의 측면에서는 집단 간의 유의한 차이가 나타나지 않았다. 교원의 경우, 선별적 지원과 상대적 격차 해소를 더 강조해야 한다고 평가한 비율이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다.

〈표 Ⅴ-3-5〉 향후 우리나라 교육복지정책의 지향점에 대한 요구-대상

구분	사례 수	선별적 지원만 강조		선별적 지원을 더 강조		선별적 지원과 보편적 지원 모두 강조		보편적 지원을 더 강조		보편적 지원만 강조		χ^2
		n	%	*n*	%	*n*	%	*n*	%	*n*	%	
전체	1,767	155	8.8	369	20.9	921	52.1	246	13.9	76	4.3	-
시·도교육청 담당자	463	25	5.4	99	21.4	250	54.0	75	16.2	14	3.0	22.27**
교원	555	60	10.8	130	23.4	275	49.5	71	12.8	19	3.4	
학부모	749	70	9.3	140	18.7	396	52.9	100	13.4	43	5.7	

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

〈표 Ⅴ-3-6〉 향후 우리나라 교육복지정책의 지향점에 대한 요구-목적

구분	사례 수	상대적 격차 해소만 강조		상대적 격차 해소를 더 강조		상대적 격차해소와 절대적 수준 보장 모두 강조		최소한의 절대적 교육수준 보장을 더 강조		최소한의 절대적 교육수준 보장만 강조		χ^2
		n	%	*n*	%	*n*	%	*n*	%	*n*	%	
전체	1,767	62	3.5	341	19.3	1,035	58.6	282	16.0	47	2.7	-
시·도교육청 담당자	463	13	2.8	94	20.3	281	60.7	71	15.3	4	0.9	20.11*
교원	555	17	3.1	127	22.9	304	54.8	89	16.0	18	3.2	
학부모	749	32	4.3	120	16.0	450	60.1	122	16.3	25	3.3	

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

또한 향후 교육복지정책의 지향점이 대상의 측면에서는 보편적 지원을 더 강조(13.9%)하는 것보다 선별적 지원을 더 강조(20.9%)해야 한다는 비율이 상대적으로 높았으며, 목적의 측면에서는 최소한의 절대적 수준 보장을 더 강조(16.0%)하는 것보다 상대적 격차 해소를 더 강조(19.3%)해야 한다는 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 내용의 측면에서는 학습경험 지원을 더 강조(14.9%)하는 것보다 생활여건 지원을 더 강조(18.2%)해야 한다는 비율이 상대적으로 높았으며, 범위의 측면에서는 교육과정 및 결과의 평등을 더 강조(9.1%)하는 것보다 교육기회 평등을 더 강조(24.7%)해야 한다는 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

〈표 V-3-7〉 향후 우리나라 교육복지정책의 지향점에 대한 요구-내용

구분	사례 수	생활여건 지원만 강조		생활여건 지원을 더 강조		생활여건 지원과 학습경험 지원 모두 강조		학습경험 지원을 더 강조		학습경험 지원만 강조		χ^2
		n	%	*n*	%	*n*	%	*n*	%	*n*	%	
전체	1,767	69	3.9	322	18.2	1,074	60.8	264	14.9	38	2.2	-
시·도교육청 담당자	463	12	2.6	84	18.1	293	63.3	66	14.3	8	1.7	4.71
교원	555	23	4.1	105	18.9	329	59.3	86	15.5	12	2.2	
학부모	749	34	4.5	133	17.8	452	60.3	112	15.0	18	2.4	

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

〈표 V-3-8〉 향후 우리나라 교육복지정책의 지향점에 대한 요구-범위

구분	사례 수	교육기회 평등만 강조		교육기회 평등을 더 강조		교육기회와 교육과정 및 결과의 평등 모두 강조		교육과정 및 결과의 평등을 더 강조		교육과정 및 결과의 평등만 강조		χ^2
		n	%	*n*	%	*n*	%	*n*	%	*n*	%	
전체	1,767	92	5.2	436	24.7	1,061	60.0	161	9.1	17	1.0	-
시·도교육청 담당자	463	16	3.5	112	24.2	283	61.1	47	10.2	5	1.1	5.92
교원	555	33	5.9	146	26.3	324	58.4	47	8.5	5	0.9	
학부모	749	43	5.7	178	23.8	454	60.6	67	8.9	7	0.9	

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

요컨대, 현재까지 우리나라 교육복지정책의 지향점은 대상의 측면에서 특정한 교육취약집단을 대상으로 선별적 지원을 강조해 왔으나, 향후에는 모든 국민을 대상으로 하는 보편적 지원과 함께 균형적으로 강조할 필요가 있는 것으로 나타났다. 그러나 여전히 선별적 지원이 더 강조될 필요가 있다는 요구가 보편적 지원을 더 강조할 필요가 있다는 요구보다 더 큰 것으로 나타났다. 또한 향후 교육복지정책은 상대적 격차 해소와 함께 최소한의 절대적 교육수준 보장을 목적으로 균형 있게 추진될 필요가 있는 것으로 나타났으며, 향후 교육복지정책의 내용은 생활여건 지원과 함께 학습경험 지원이 균형 있게 강조될 필요가 있는 것으로 나타났다. 마지막으로 교육기회 평등과 교육과정 및 결과의 평등을 조화롭게 강조해나가되, 여전히 교육과정 및 결과의 평등보다는 교육기회의 평등을 더 강조해야 한다는 요구가 큰 것으로 나타났다.

나. 교육복지정책의 추진과제

전술한 바와 같이, 본 연구에서는 노무현 정부시기부터 현재 문재인 정부시기까지 교육복지정책의 추진과제를 5개의 영역, 14개의 추진과제로 정리한 바 있다. 교육복지정책의 추진과제에 대한 요구를 파악하기 위해서, 교육복지정책의 실무자인 시·도교육청 담당자와 단위학교 현장의 교원, 그리고 학부모를 대상으로 교육복지정책 추진과제(5개 영역, 14개 추진과제)의 요구도 순위(Borich 분석)를 분석하였으며, 중요도-실행도 분석(IPA)을 통해 교육복지정책 추진과제의 우선순위(유지영역, 집중영역, 저순위영역, 과잉영역)를 분석하였다.

1) 교육복지정책 추진과제의 요구도 순위

우선, 시·도교육청 담당자와 교원, 학부모 집단을 모두 포함하여 교육복지정책 추진과제의 요구도 순위를 분석한 결과, 학교부적응 치유 영역의 학업중단(위기)학생 예방 및 지원(Wee Project 등)이 전체 우선순위 1위로 나타났다. 전체 우선순위 2위는 교육여건 불평등 해소 영역의 도시저소득지역 교육여건 개선, 3위는 취약계층 교육기회 보장 영역의 장애인 특수교육 지원, 4위는 학교 부적응 치유 영역의 탈북학생 교육 지원, 5위는 교육여건 불평등 해소 영역의 농산어촌지역 교육여건 개선, 6위는 기초학력 보장 지원,

7위는 학교 부적응 치유 영역의 다문화학생 교육지원으로 나타난 반면에 전체 순위 13위는 형식적 교육기회 확대 영역의 무상교육확대, 최하 순위인 14위는 귀국학생 교육지원으로 나타났다.

〈표 Ⅴ-3-9〉 교육복지정책 추진과제에 대한 요구도 순위(전체)

(*N*=1,767)

영역	추진과제	요구도 점수	영역별 우선 순위	전체 우선 순위
형식적 교육기회 확대	무상교육 확대	1.23	1	13
취약계층 교육기회 보장	장애인 특수교육 지원	3.65	1	3
	저소득층 교육비 지원	2.73	2	8
	저소득층교육서비스 지원(방과후돌봄서비스 등)	2.29	5	12
	외국인 근로자 자녀 교육 지원	2.60	3	9
	저학력 성인 교육기회 확대	2.45	4	11
기초학력 보장	기초학력 보장 지원	3.00	1	6
학교 부적응 치유	학업중단(위기)학생 예방 및 지원(Wee Project 등)	4.65	1	1
	귀국학생 교육 지원	0.73	4	14
	탈북학생 교육 지원	3.45	2	4
	다문화학생 교육 지원	2.92	3	7
교육여건 불평등 해소	도시저소득지역 교육여건 개선(교복투, 교복우 등)	3.66	1	2
	농산어촌지역 교육여건 개선	3.17	2	5
	정보화 격차 해소	2.56	3	10

특히, 무상교육 확대(전체 13위), 저소득층교육비지원(전체 8위), 저소득층교육서비스지원(전체 12위)등 단순한 교육비 및 경비지원, 서비스지원 사업보다는 학교 부적응 치유를 위한 학업중단학생예방 및 지원(전체 1위), 탈북학생 교육 지원(전체 4위)과 교육여건 불평등 해소를 위한 도시저소득지역 교육여건 개선(전체 2위), 농산어촌지역 교육여건개선(전체 5위) 등에 대한 중요도를 높게 평가한 것이 주목할 만하다. 또한 취약계층 교육기회 보장 영역의 장애인 특수교육 지원(영역 1위, 전체 3위)에 대한 요구가 높은 것도 주목할 필요가 있다. 마지막으로 외국인 근로자 자녀 교육지원(전체 9위)의 경우, 이명박

정부시기 이후에는 명시적으로 추진되지 않고 있으나 중요도가 저학력 성인 교육기회 확대(전체 11위) 또는 저소득층교육서비스 지원(전체 12위)보다 상대적으로 높게 나온 것에 의미를 파악할 필요가 있다.

〈표 Ⅴ-3-10〉 교육복지정책 추진과제에 대한 요구도 순위(시·도교육청 담당자)

(*N*=463)

영역	추진과제	요구도 점수	영역별 우선순위	전체 우선순위
형식적 교육기회 확대	무상교육 확대	1.89	1	13
취약계층 교육기회 보장	장애인 특수교육 지원	4.54	1	2
	저소득층 교육비 지원	3.08	2	8
	저소득층교육서비스 지원(방과후돌봄서비스 등)	2.58	4	10
	외국인 근로자 자녀 교육 지원	2.69	3	9
	저학력 성인 교육기회 확대	2.20	5	12
기초학력 보장	기초학력 보장 지원	3.43	1	5
학교 부적응 치유	학업중단(위기)학생 예방 및 지원(Wee Project 등)	5.26	1	1
	귀국학생 교육 지원	1.18	4	14
	탈북학생 교육 지원	3.74	2	4
	다문화학생 교육 지원	3.43	3	5
교육여건 불평등 해소	도시저소득지역 교육여건 개선(교복투, 교복우 등)	4.40	1	3
	농산어촌지역 교육여건 개선	3.36	2	7
	정보화 격차 해소	2.24	3	11

또한 교육복지정책 추진과제에 대한 요구도 순위에서 시·도교육청 담당자와 교원, 학부모 집단 간의 차이를 비교한 결과, 시·도교육청 담당자와 학부모의 경우에는 장애인 특수교육 지원의 중요도를 높게 평가(전체 순위 각각 2위)한 반면에 교원의 경우 장애인 특수교육 지원(전체 순위 6위)보다는 탈북학생 교육지원(전체 순위 2위)에 대한 중요도를 높게 평가한 것으로 나타났다. 다문화학생 교육지원의 경우에는 시·도교육청 담당자와 교원은 중요도를 높게 평가(각각 전체 순위 5위, 4위)한 반면에 학부모는 상대적으로 낮게 평가한 것(전체 순위 10위)으로 나타나, 집단 간 중요도 평가에 차이가 있음을 알 수 있다.

〈표 Ⅴ-3-11〉 교육복지정책 추진과제에 대한 요구도 순위(교원)

(*N*=555)

영역	추진과제	요구도 점수	영역별 우선순위	전체 우선순위
형식적 교육기회 확대	무상교육 확대	0.31	1	14
취약계층 교육기회 보장	장애인 특수교육 지원	2.95	1	6
	저소득층 교육비 지원	2.48	3	9
	저소득층교육서비스 지원(방과후돌봄서비스 등)	1.78	5	12
	외국인 근로자 자녀 교육 지원	2.60	2	8
	저학력 성인 교육기회 확대	2.44	4	10
기초학력 보장	기초학력 보장 지원	2.69	1	7
학교 부적응 치유	학업중단(위기)학생 예방 및 지원(Wee Project 등)	4.10	1	1
	귀국학생 교육 지원	0.49	4	13
	탈북학생 교육 지원	3.50	2	2
	다문화학생 교육 지원	2.99	3	4
교육여건 불평등 해소	도시저소득지역 교육여건 개선(교복투, 교복우 등)	3.11	1	3
	농산어촌지역 교육여건 개선	2.99	2	4
	정보화 격차 해소	2.29	3	11

〈표 Ⅴ-3-12〉 교육복지정책 추진과제에 대한 요구도 순위(학부모)

(N=749)

영역	추진과제	요구도 점수	영역별 우선순위	전체 우선순위
형식적 교육기회 확대	무상교육 확대	1.53	1	13
취약계층 교육기회 보장	장애인 특수교육 지원	3.63	1	2
	저소득층 교육비 지원	2.71	2	8
	저소득층교육서비스 지원(방과후돌봄서비스 등)	2.48	5	12
	외국인 근로자 자녀 교육 지원	2.55	4	10
	저학력 성인 교육기회 확대	2.61	3	9
기초학력 보장	기초학력 보장 지원	2.97	1	7
학교 부적응 치유	학업중단(위기)학생 예방 및 지원(Wee Project 등)	4.69	1	1
	귀국학생 교육 지원	0.64	4	14
	탈북학생 교육 지원	3.23	2	4
	다문화학생 교육 지원	2.55	3	10
교육여건 불평등 해소	도시저소득지역 교육여건 개선(교복투, 교복우 등)	3.61	1	3
	농산어촌지역 교육여건 개선	3.19	2	5
	정보화 격차 해소	2.98	3	6

2) 교육복지정책 추진과제의 중요도-실행도 분석

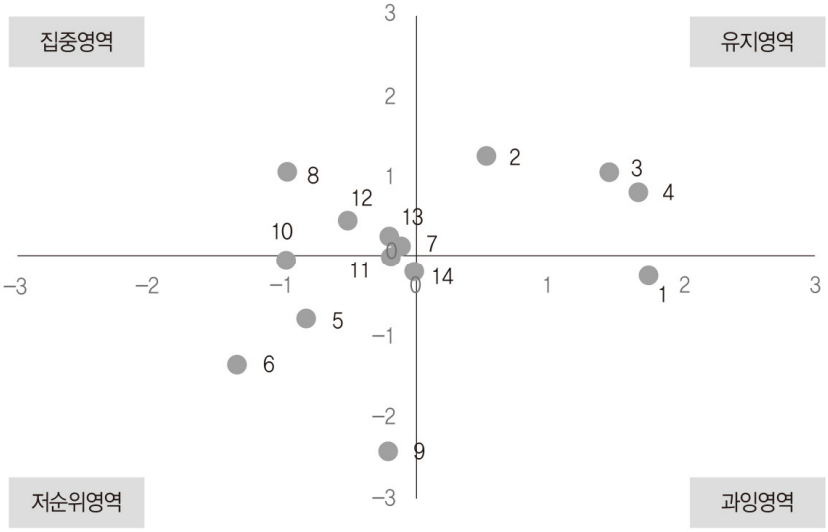
시·도교육청 담당자와 교원, 학부모 집단 전체를 대상으로 하여 교육복지정책 추진과제의 중요도와 실행도에 대한 IPA 결과는 다음과 같다.

우선, 중요도와 실행도가 모두 높은 유지영역으로는 장애인 특수교육 지원, 저소득층 교육비 지원, 저소득층 교육서비스 지원이 해당되는 것으로 나타났다. 둘째, 중요도는 높은 반면에 실행도가 낮아 집중이 필요한 영역으로는 기초학력 보장 지원, 학업중단(위기) 학생 예방 및 지원, 도시저소득지역 교육여건 개선, 농산어촌지역 교육여건 개선이 해당되는 것으로 나타났다. 셋째, 중요도와 실행도가 모두 낮은 저순위영역에는 외국인 근로자 자녀 교육 지원, 저학력 성인 교육기회 확대, 귀국학생 교육 지원, 탈북학생 교육 지원, 다문화학생 교육 지원이 해당되는 것으로 나타났다. 마지막으로 중요도는 낮으나 실행도가 높아서 과잉노력을 지양해야 하는 영역으로는 무상교육 확대, 정보화 격차 해소가 해당되는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅴ-3-13〉 교육복지정책 추진과제에 대한 중요도-실행도 분석(전체)

(N=1,767)

위치	교육복지정책 추진과제	우선순위
1사분면	장애인 특수교육 지원, 저소득층 교육비 지원, 저소득층 교육서비스 지원	유지영역
2사분면	기초학력 보장 지원, 학업중단(위기)학생 예방 및 지원, 도시저소득지역 교육여건 개선, 농산어촌지역 교육여건 개선	집중영역
3사분면	외국인 근로자 자녀 교육 지원, 저학력 성인 교육기회 확대, 귀국학생 교육 지원, 탈북학생 교육 지원, 다문화학생 교육 지원	저순위영역
4사분면	무상교육 확대, 정보화 격차 해소	과잉영역



[그림 Ⅴ-3-1] 교육복지정책 추진과제에 대한 중요도-실행도 분석(전체)

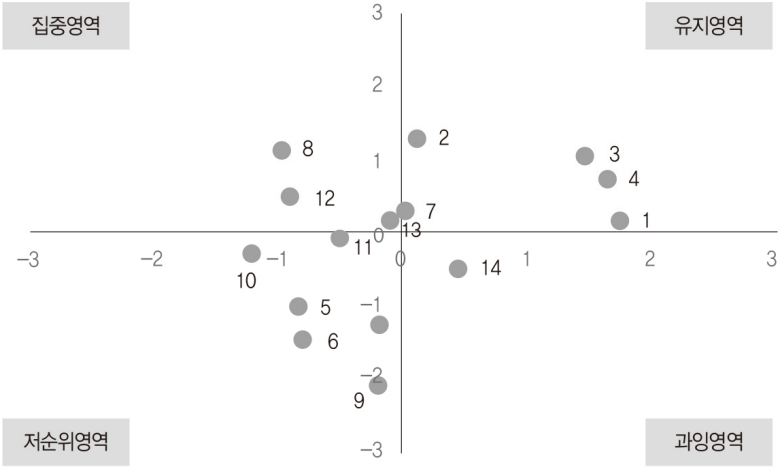
다음에는 시·도교육청 담당자와 교원, 학부모 집단을 구분하여 각 집단별로 교육복지정책 추진과제의 중요도와 실행도에 대한 IPA를 실시하였다.

먼저 시·도교육청 담당자를 대상으로 한 교육복지정책 추진과제의 중요도와 실행도에 대한 IPA 결과는 다음과 같다. 첫째, 중요도와 실행도가 모두 높은 유지영역으로는 무상교육 확대, 장애인 특수교육 지원, 저소득층 교육비 지원, 저소득층 교육서비스 지원이 해당되는 것으로 나타났다. 둘째, 중요도는 높은 반면에 실행도가 낮아 집중이 필요한 영역으로는 기초학력 보장 지원, 학업중단(위기)학생 예방 및 지원, 도시저소득지역 교육여건 개선, 농산어촌지역 교육여건 개선이 해당되는 것으로 나타났다. 셋째, 중요도와 실행도가 모두 낮은 저순위영역에는 외국인 근로자 자녀 교육 지원, 저학력 성인 교육기회 확대, 귀국학생 교육 지원, 탈북학생 교육 지원, 다문화학생 교육 지원이 해당되는 것으로 나타났다. 마지막으로 중요도는 낮으나 실행도가 높아서 과잉노력을 지양해야 하는 영역으로는 정보화 격차 해소가 해당되는 것으로 나타났다. 전체 집단의 결과와 비교하여, 시·도교육청 담당자 집단에서는 무상교육 확대가 과잉영역이 아닌 유지영역에 해당되는 것에서만 차이가 나타났다.

〈표 Ⅴ-3-14〉 교육복지정책 추진과제에 대한 중요도-실행도 분석(시·도교육청 담당자)

(N=463)

위치	교육복지정책 추진과제	우선순위
1사분면	무상교육 확대, 장애인 특수교육 지원, 저소득층 교육비 지원, 저소득층 교육서비스 지원	유지영역
2사분면	기초학력 보장 지원, 학업중단(위기)학생 예방 및 지원, 도시저소득지역 교육여건 개선, 농산어촌지역 교육여건 개선	집중영역
3사분면	외국인 근로자 자녀 교육 지원, 저학력 성인 교육기회 확대, 귀국학생 교육 지원, 탈북학생 교육 지원, 다문화학생 교육 지원	저순위영역
4사분면	정보화 격차 해소	과잉영역



[그림 Ⅴ-3-2] 교육복지정책 추진과제에 대한 중요도-실행도 분석(시·도교육청 담당자)

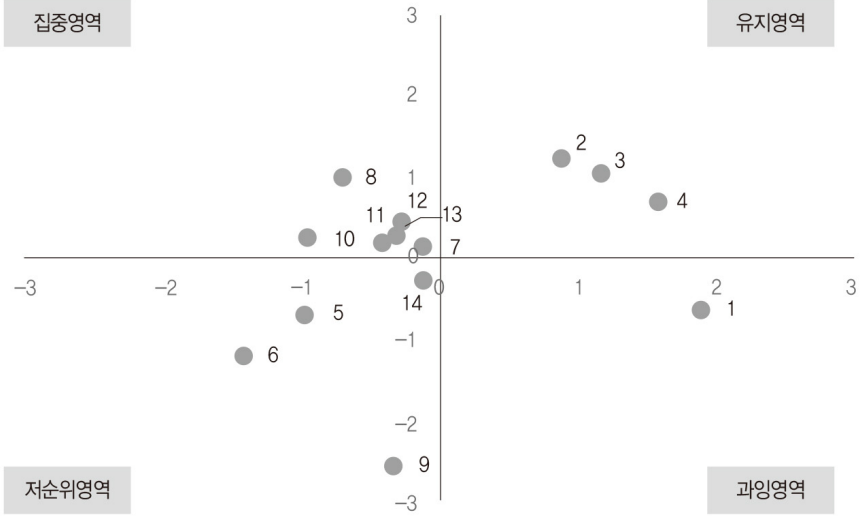
교원을 대상으로 한 교육복지정책 추진과제의 중요도와 실행도에 대한 IPA 결과는 다음과 같다. 첫째, 중요도와 실행도가 모두 높은 유지영역으로는 장애인 특수교육 지원, 저소득층 교육비 지원, 저소득층 교육서비스 지원이 해당되는 것으로 나타났다. 둘째, 중요도는 높은 반면에 실행도가 낮아 집중이 필요한 영역으로는 기초학력 보장 지원, 학업중단(위기)학생 예방 및 지원, 탈북학생 교육지원, 다문화학생 교육지원, 도시저소득지역

교육여건 개선, 농산어촌지역 교육여건 개선이 해당되는 것으로 나타났다. 셋째, 중요도와 실행도가 모두 낮은 저순위영역에는 외국인 근로자 자녀 교육 지원, 저학력 성인 교육기회 확대, 귀국학생 교육 지원, 정보화 격차 해소가 해당되는 것으로 나타났다. 마지막으로 중요도는 낮으나 실행도가 높아서 과잉노력을 지양해야 하는 영역으로는 무상교육 확대가 해당되는 것으로 나타났다. 전체 집단의 결과와 비교하여, 교원 집단에서는 탈북학생 교육지원과 다문화학생 교육지원이 저순위영역이 아니라 집중적으로 노력해야 하는 영역에 해당하는 것에서 차이가 나타났다.

〈표 Ⅴ-3-15〉 교육복지정책 추진과제에 대한 중요도-실행도 분석(교원)

(N=555)

위치	교육복지정책 추진과제	우선순위
1사분면	장애인 특수교육 지원, 저소득층 교육비 지원, 저소득층 교육서비스 지원	유지영역
2사분면	기초학력 보장 지원, 학업중단(위기)학생 예방 및 지원, 탈북학생 교육 지원, 다문화학생 교육 지원, 도시저소득지역 교육여건 개선, 농산어촌지역 교육여건 개선	집중영역
3사분면	외국인 근로자 자녀 교육 지원, 저학력 성인 교육기회 확대, 귀국학생 교육 지원, 정보화 격차 해소	저순위영역
4사분면	무상교육 확대	과잉영역



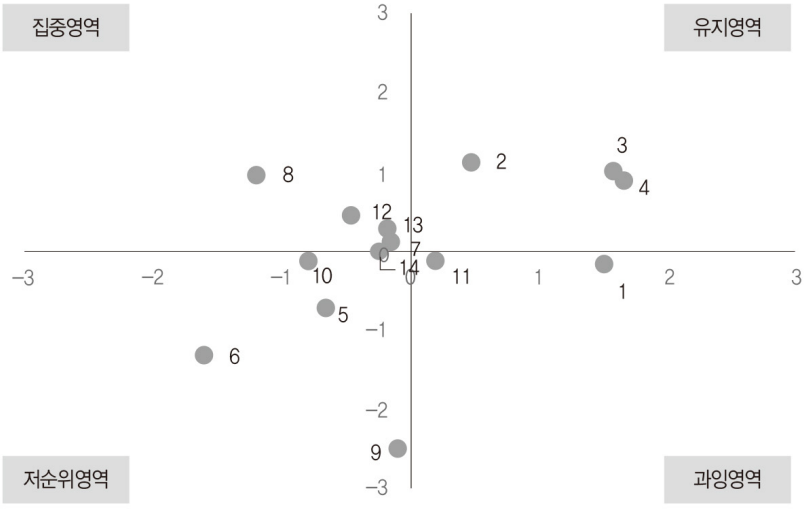
[그림 Ⅴ-3-3] 교육복지정책 추진과제에 대한 중요도-실행도 분석(교원)

마지막으로 학부모를 대상으로 한 교육복지정책 추진과제의 중요도와 실행도에 대한 IPA 결과는 다음과 같다. 첫째, 중요도와 실행도가 모두 높은 유지영역으로는 장애인 특수교육 지원, 저소득층 교육비 지원, 저소득층 교육서비스 지원이 해당되는 것으로 나타났다. 둘째, 중요도는 높은 반면에 실행도가 낮아 집중이 필요한 영역으로는 기초학력 보장 지원, 학업중단(위기)학생 예방 및 지원, 도시저소득지역 교육여건 개선, 농산어촌지역 교육여건 개선, 정보화 격차 해소가 해당되는 것으로 나타났다. 셋째, 중요도와 실행도가 모두 낮은 저순위영역에는 외국인 근로자 자녀 교육 지원, 저학력 성인 교육기회 확대, 귀국학생 교육 지원, 탈북학생 교육지원이 해당되는 것으로 나타났다. 마지막으로 중요도는 낮으나 실행도가 높아서 과잉노력을 지양해야 하는 영역으로는 무상교육 확대, 다문화학생 교육지원이 해당되는 것으로 나타났다. 전체 집단의 결과와 비교하여, 학부모 집단에서는 정보화 격차 해소가 과잉영역이 아닌 집중해서 노력해야 하는 영역에 해당되는 것으로 나타났으며, 다문화학생 교육지원이 저순위영역이 아닌 과잉영역에 해당하는 것에서 차이가 나타났다.

〈표 Ⅴ-3-16〉 교육복지정책 추진과제에 대한 중요도-실행도 분석(학부모)

(N=749)

위치	교육복지정책 추진과제	우선순위
1사분면	장애인 특수교육 지원, 저소득층 교육비 지원, 저소득층 교육서비스 지원	유지영역
2사분면	기초학력 보장 지원, 학업중단(위기)학생 예방 및 지원, 도시저소득지역 교육여건 개선, 농산어촌지역 교육여건 개선, 정보화 격차 해소	집중영역
3사분면	외국인 근로자 자녀 교육 지원, 저학력 성인 교육기회 확대, 귀국학생 교육 지원, 탈북학생 교육 지원	저순위영역
4사분면	무상교육 확대, 다문화학생 교육 지원	과잉영역



[그림 Ⅴ-3-4] 교육복지정책 추진과제에 대한 중요도-실행도 분석(학부모)

요컨대, 교육복지정책 추진과제에 대한 중요도-실행도 분석결과, 공통적으로 장애인 특수교육 지원과 저소득층 교육비 지원, 저소득층 교육서비스 지원 등 취약계층의 교육기회를 보장하기 위한 교육복지정책 추진과제는 중요도와 실행도가 높은 영역으로 지속적으로 유지할 필요가 있으며, 기초학력 보장과 학업중단학생 예방 및 지원은 물론 도시 저소득지역 및 농산어촌지역 교육여건 개선은 중요도에 비해서 실행도가 낮은 영역으로 집중적으로 추진할 필요가 있는 것으로 나타났다. 반면에 외국인 근로자 자녀 교육지원, 저학력 성인교육기회 확대, 귀국학생 교육지원, 탈북학생 교육지원, 다문화학생 교육지원 등 특정한 집단을 대상으로 한 교육지원 추진과제는 중요도와 실행도가 모두 낮은 저순위영역이며, 무상교육확대, 정보화격차 해소는 중요도가 낮은 반면에 실행도가 높아 더 이상 과잉노력을 지양해야 하는 것으로 나타났다. 집단 간 차이는 거의 나타나지 않았으나, 교원의 경우에만 탈북학생 교육지원과 다문화학생 교육지원을 집중적으로 추진되어야 할 과제로 강조한 것이 주목할 만하다.

4 소결: 종합 및 시사점

본 절에서는 정부차원에서 그간에 추진해오던 교육복지정책을 현시점에서 총괄적으로 평가하기 위한 목적의 일환으로, 정책집행 및 실무자와 정책수요자를 대상으로 실시한 설문조사 결과를 종합하고 이를 토대로 하여 시사점을 도출하였다. 우선, 대표적인 교육복지정책사업에 대한 평가결과를 요약하고 이에 터한 시사점을 정리하였으며, 향후 교육복지정책에 대한 지향점 및 추진과제 요구를 분석한 결과를 요약하고 그 시사점을 도출하였다.

가. 대표적인 교육복지정책사업에 대한 평가

노무현 정부시기부터 현재 문재인 정부시기까지 각 정부별로 추진되어 온 대표적인 교육복지정책사업의 정책목표, 정책수단, 정책대상, 정책성과, 정책영향을 현시점에서 평가하기 위해서, 교육복지정책 집행 및 실무자인 시·도교육청 담당자와 교원, 교육복지정책 수요자인 학부모를 대상으로 설문조사를 실시하였다.

우선, 정부별 대표적인 교육복지정책사업으로 선정된 노무현 정부시기의 교육복지우선지원사업, 이명박 정부시기의 Wee Project 구축사업, 박근혜 정부시기의 방과후돌봄서비스, 문재인 정부시기의 고교무상교육확대, 기초학력보장사업에 대한 각각의 정책목표, 정책수단, 정책대상, 정책성과, 정책영역을 평가한 결과는 다음과 같다. 첫째, 정책목표의 명확성은 전반적으로 보통이상 수준으로 평가되었으며 특히, 방과후돌봄서비스와 고교무상교육의 정책목표가 상대적으로 더 구체적이고 명확한 것으로 평가되었다. 또한 정책목표의 적절성도 전반적으로 보통이상 수준으로 평가되었으며, 방과후돌봄서비스의 정책목표가 상대적으로 더 사회적 필요 및 요구가 반영된 것으로 평가되었다. 둘째, 정책수단의 능률성은 전반적으로 보통수준으로 평가되었으며 특히, 방과후돌봄서비스와 고교무상교육의 정책수단이 상대적으로 더 정책목표를 달성하기에 적절한 것으로 평가되었다. 또한 정책수단의 실현가능성도 전반적으로 보통수준으로 평가되었으며, 방과후돌봄서비스와 고교무상교육의 정책수단이 상대적으로 더 재정적, 행정적, 법·제도적 실현가능성이 있는 것으로 평가되었다. 셋째, 정책대상의 형평성은 전반적으로 보통수준으로

평가되었으며 특히, 고교무상교육과 방과후돌봄서비스가 상대적으로 더 특정집단이 정책대상으로 집중되거나 소외되지 않도록 필요한 집단을 적절하게 포괄하고 있는 것으로 평가되었다. 넷째, 정책성과의 효과성은 전반적으로 보통수준으로 평가되었으며 특히, 방과후돌봄서비스와 고교무상교육이 상대적으로 더 정책이 의도한 결과인 정책목표를 달성하고 있는 것으로 평가되었다. 또한 정책성과의 만족도 또한 고교무상교육과 방과후돌봄서비스가 상대적으로 더 정책대상이 정책에 대해 만족감을 가지고 있는 것으로 평가되었다. 반면에 기초학력보장사업의 정책성과는 효과성과 만족도 측면에서 모두 상대적으로 낮게 평가되었다. 다섯째, 정책영향의 지속성은 전반적으로 보통수준으로 평가되었으며 특히, 방과후돌봄서비스와 고교무상교육이 상대적으로 더 환류를 통해 지속적으로 추진되고 있는 것으로 평가되었다. 또한 정책영향의 영향력도 전반적으로 보통수준으로 평가되었으며 특히, 방과후돌봄서비스와 고교무상교육이 정책추진으로 인해 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과가 나타났다고 평가되었다. 반면에 기초학력보장사업의 정책영향은 지속성과 영향력 측면에서 모두 상대적으로 낮게 평가되었다.

요컨대, 각 정부별 대표적인 교육복지정책사업으로 선정된 교육복지우선지원사업, Wee Project 구축사업, 방과후돌봄서비스, 기초학력보장사업, 고교무상교육에 대한 정책내용과 정책결과에 대한 평가는 전반적으로 보통수준인 것으로 나타났다. 다섯 개의 평가영역에서 모두 박근혜 정부시기의 대표적인 교육복지정책사업인 방과후돌봄서비스와 현재 문재인 정부시기의 대표적인 교육복지정책사업인 고교무상교육이 상대적으로 긍정적으로 평가되었다. 다만, 평가기준에 따라서 정책목표의 적절성은 방과후돌봄서비스가 가장 긍정적으로 평가되었다. 반면에 정책결과에 대한 평가영역인 정책성과와 정책영향에서 이명박 정부시기부터 현재까지 추진되어 오고 있는 기초학력보장사업이 상대적으로 가장 부정적으로 평가되었다.

이상과 같은 대표적인 교육복지정책사업의 평가결과를 통해 도출한 결론 및 시사점은 다음과 같다.

첫째, 노무현 정부시기부터 현재 문재인 정부시기까지 추진되어 온 대표적인 교육복지정책사업에 대한 정책내용 및 정책결과는 보통수준으로 평가되었다. 특히, 정책목표가 명확하고 구체적인지에 대한 명확성과 정책목표에 사회적 필요 및 요구가 반영되었는지의 적절성만 보통이상 수준으로 평가되었으며, 이외에 정책수단과 정책대상, 정책성과와 정책영향 영역에서는 모두 보통수준으로 평가되었다. 이에 향후 교육복지정책에서는 정

책목표의 명확성과 적절성은 물론 정책수단의 능률성과 실현가능성, 정책대상의 형평성 측면을 적극적으로 고려하여 교육복지정책을 계획하여 추진할 필요가 있다. 또한 정책결과의 효과성과 만족도는 물론 지속성과 영향력을 제고하기 위해 교육복지정책 평가 및 환류체계를 마련할 필요가 있다.

둘째, 대표적인 교육복지정책사업에 대한 평가영역별 결과를 살펴보면, 우선 정책내용의 측면에서는 정책목표, 정책대상, 정책수단의 순으로 긍정적인 평가가 나타났다. 즉, 현시점에서 교육복지정책의 정책수단에 대한 평가결과가 상대적으로 낮은 것이다. 이에 정책목표를 달성하기 위해 합리적이고 적절한 인력 및 조직, 예산은 물론 법·제도적 기반을 마련하여 정책수단의 실현가능성을 제고할 필요가 있겠다. 또한 정책결과의 측면에서는 정책영향보다 정책성과에 대한 평가결과가 상대적으로 낮았으며, 정책성과에 대한 평가는 전체 평가영역 중 최하위로 나타났다. 즉, 정책이 의도한 결과를 가져왔는지에 대한 효과성과 정책대상 집단이 정책에 대해 만족감을 가지고 있는지에 대한 만족도 평가결과가 가장 낮은 것이다. 이에 교육복지정책의 효과성을 제고하기 위한 노력과 함께 정책대상 집단의 정책에 대한 만족도를 제고하기 위해 정책 공급자 중심이 아닌 정책대상자 중심의 개선방안이 마련될 필요가 있겠다.

셋째, 각 정부별 대표적인 교육복지정책사업에 대한 현시점에서의 평가결과임을 감안하더라도 모든 평가영역에서 최근의 정부시기에 추진한 대표적인 교육복지정책사업이 상대적으로 긍정적인 평가를 받은 것으로 나타났다. 모든 평가영역에서 박근혜 정부시기의 대표적인 교육복지정책사업인 방과후돌봄서비스와 현재 문재인 정부시기의 대표적인 교육복지정책사업인 고교무상교육의 평가결과가 상대적으로 높게 나타났다. 특히, 박근혜 정부시기의 방과후돌봄서비스가 정책목표의 적절성 측면에서 가장 높은 평가를 받았으며, 문재인 정부시기의 고교무상교육이 정책대상의 형평성 측면에서 가장 높은 평가를 받은 것으로 나타났다. 방과후돌봄서비스는 박근혜 정부시기의 대표적인 교육복지정책사업이지만 현재 문재인 정부시기에도 지속적으로 확대·추진되어 오고 있는 사업으로서 여성경제활동 및 맞벌이가구 증가로 인해 초등돌봄의 수요가 확대되는 사회·경제적 요구를 적극적으로 반영하여 추진되고 있는 정책이다. 이에 정책목표의 적절성 측면에서 긍정적인 평가결과가 나타났다고 볼 수 있다. 또한 문재인 정부시기의 고교무상교육은 정책대상의 형평성 측면에서 가장 긍정적인 평가결과가 나타났는데, 이는 고교무상교육 자체가 가지고 있는 보편적 지원의 성격에 기인한 것으로 볼 수 있다.

넷째, 교육복지정책의 영역을 형식적 교육기회 확대, 취약계층 교육기회 보장, 교육여건 불평등 해소, 학교부적응 치유, 기초학력보장으로 구분할 때, 대표적인 교육복지정책사업은 각각 교육복지정책 영역에 해당한다. 즉, 고교무상교육은 형식적 교육기회 확대, 방과후돌봄서비스는 취약계층 교육기회 보장(이후 맞벌이가구 등을 포함하여 정책대상 확대), 교육복지우선지원사업은 교육여건 불평등 해소, Wee Project 구축사업은 학교부적응 치유, 기초학력보장사업은 기초학력보장에 해당된다. 전반적인 평가결과를 살펴보면, 고교무상교육과 방과후돌봄서비스 등 교육기회 확대 및 보장을 위한 교육복지정책사업의 평가결과가 상대적으로 높게 나타난 반면에 교육여건 불평등 해소와 학교부적응 치유를 위한 교육복지정책사업인 교육복지우선지원사업과 Wee Project 구축 사업의 평가결과가 상대적으로 낮게 나타났다. 특히, 모든 초·중·고등학생의 기초학력보장을 위한 기초학력보장사업의 평가결과가 가장 낮게 나타났다. 이에 교육여건 불평등 해소와 학교부적응 치유, 기초학력 보장을 위한 교육복지정책사업에 대한 개선 노력이 필요하며 특히 교육과정 및 결과의 평등을 지향하는 교육복지정책을 추진하기 위해서는 정책성과를 제고하기 위한 정책수단 등 정책내용을 보다 정교하고 면밀하게 계획할 필요가 있겠다.

〈표 V-4-1〉 대표적인 교육복지정책사업의 평가결과 및 시사점

구분	평가 결과	시사점
평가영역	■ 정책내용과 정책결과에 대한 평가결과는 보통수준임(3.18점~3.85점, 5점 만점)	■ 교육복지정책의 정책내용인 정책목표, 정책수단, 정책대상을 정교하게 계획할 필요가 있음 ■ 교육복지정책의 정책결과를 제고하기 위한 교육복지정책 평가 및 환류체계를 마련할 필요가 있음
	■ 정책수단에 대한 평가결과가 상대적으로 낮았으며, 정책성과에 대한 평가결과가 최하위로 나타남	■ 정책수단인 인력 및 조직, 예산과 함께 법·제도적 기반 마련 등 정책목표를 달성하기 위한 정책수단의 능률성과 실현가능성을 제고할 필요가 있음 ■ 교육복지정책의 효과성 제고 및 정책대상 집단의 정책 만족도 제고를 위해 공급자 중심이 아닌 정책대상자 중심의 개선방안을 마련할 필요가 있음

구분	평가 결과	시사점
정부별 대표사업	■ 최근의 정부시기에 추진한 대표적인 교육복지정책사업(방과후돌봄서비스, 고교무상교육)의 평가결과가 전반적으로 높게 평가됨 ■ 박근혜 정부시기의 방과후돌봄서비스는 정책목표의 적절성 측면에서 가장 긍정적인 평가결과를 보임 ■ 문재인 정부시기의 고교무상교육은 정책대상의 형평성 측면에서 가장 긍정적인 평가결과를 보임	■ 교육복지정책 및 교육복지정책사업의 정책목표는 사회경제적 여건 분석은 물론 사회적 요구 및 필요를 충분히 반영하여 수립될 필요가 있음
정책영역	■ 고교무상교육과 방과후돌봄서비스 등 교육기회 확대 및 보장을 위한 사업의 평가결과가 상대적으로 높음 ■ 교육여건 불평등 해소와 학교부적응 치유를 위한 사업(교육복지우선지원사업, Wee Project 구축사업)의 평가결과는 상대적으로 높지 않음 ■ 기초학력보장을 위한 사업의 평가결과가 상대적으로 가장 낮으며, 특히 정책성과 측면에서 낮은 평가를 보임	■ 교육여건 불평등 해소와 학교부적응 치유, 기초학력 보장을 위한 교육복지정책사업에 대한 개선 노력이 필요함 ■ 교육과정 및 결과의 평등을 지향하는 교육복지정책 추진을 위해서는 정책성과를 제고하기 위한 정책수단 등 정책내용을 보다 정교하고 면밀하게 계획할 필요가 있음

나. 교육복지정책의 지향점 및 추진과제에 대한 요구

교육복지정책 집행 및 실무를 담당하는 시·도교육청 담당자와 교원, 그리고 교육복지정책 수요자인 학부모를 대상으로 설문조사를 실시하여 현재까지 우리나라의 교육복지정책의 지향점을 평가하고 향후 교육복지정책의 지향점에 대한 요구를 파악하였으며, Borich 분석과 중요도 및 실행도 관계분석(IPA)를 통해 교육복지정책 추진과제와 대한 요구도 순위와 우선순위 영역을 파악하였다.

우선, 교육복지정책의 지향점을 대상 측면에서 선별적 지원과 보편적 지원, 목적 측면에서 상대적 격차 해소와 최소한의 절대적 수준 보장, 내용 측면에서 생활지원과 학습지원, 범위 측면에서 교육기회 평등과 교육과정 및 결과 평등으로 구분하여 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 대상의 측면에서 현재까지의 교육복지정책은 특정한 교육취약집단을 대상으로 선별적 지원을 강조해 왔으나 향후에는 모든 국민을 대상으로 한 보편적 지원

과 함께 강조할 필요가 있다. 한편 보편적 지원을 더 강조해야 한다는 의견보다 선별적 지원을 더 강조해야 한다는 의견이 상대적으로 많았다. 둘째, 목적의 측면에서는 상대적 격차 해소와 함께 최소한의 절대적 교육수준 보장이 균형 있게 추진될 필요가 있으며 셋째, 내용의 측면에서도 생활여건 지원과 함께 학습경험 지원이 균형 있게 강조될 필요가 있는 것으로 나타났다. 넷째, 현재까지 교육복지정책은 교육기회 평등을 더 강조해 왔으나, 향후에는 교육과정 및 결과의 평등을 조화롭게 강조해 나갈 필요가 있는 것으로 나타났다. 한편 교육과정 및 결과의 평등을 더 강조해야 한다는 의견보다는 교육기회의 평등을 더 강조해야 한다는 의견이 상대적으로 많았다.

또한 교육복지정책 추진과제(5개 영역의 14개 추진과제)의 요구도 순위 산출을 위해서 Borich 분석을 실시한 결과, 우선순위 1위는 학교부적응 치유 영역의 학업중단(위기)학생 예방 및 지원, 2위는 교육여건 불평등 해소 영역의 도시저소득지역 교육여건 개선, 3위는 취약계층 교육기회 보장 영역의 장애인 특수교육 지원, 4위는 학교 부적응 치유 영역의 탈북학생 교육 지원, 5위는 교육여건 불평등 해소 영역의 농산어촌지역 교육여건 개선, 6위는 기초학력 보장 지원, 7위는 학교 부적응 치유 영역의 다문화학생 교육지원, 8위는 저소득층 교육비 지원, 9위는 외국인 근로자 자녀 교육 지원, 10위는 정보화 격차 해소, 11위는 저학력 성인 교육기회 확대, 12위는 저소득층교육서비스 지원(방과후돌봄서비스 등), 13위는 무상교육 확대, 14위는 귀국학생 교육 지원으로 나타났다. 특히, 무상교육 확대, 저소득층 교육비지원, 저소득층 교육서비스지원 등 단순한 교육비 및 경비 지원과 서비스지원 사업보다는 학교 부적응 치유를 위한 학업중단 학생 예방 및 지원과 탈북학생 교육 지원, 취약계층 교육기회 보장 영역의 장애인 특수교육 지원, 교육여건 불평등 해소를 위한 도시저소득지역 교육여건 개선과 농산어촌지역 교육여건 개선 등에 대한 요구도가 높은 것에 주목할 필요가 있다.

마지막으로 교육복지정책 추진과제의 중요도와 실행도에 대한 IPA 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 중요도와 실행도가 모두 높아서, 지속적으로 유지할 필요가 있는 추진과제는 장애인 특수교육 지원과 저소득층 교육비 지원, 저소득층 교육서비스 지원 등 취약계층의 교육기회를 보장하기 위한 교육복지정책 추진과제로 나타났다. 둘째, 중요도는 높으나 실행도가 낮은 영역으로 집중적으로 추진할 필요가 있는 과제로는 기초학력 보장과 학업중단학생 예방 및 지원, 도시저소득지역 및 농산어촌지역 교육여건 개선으로 나타났다. 셋째, 중요도와 실행도가 모두 낮은 저순위영역으로는 외국인 근로자 자녀 교육

지원, 저학력 성인교육기회 확대, 귀국학생 교육지원, 탈북학생 교육지원, 다문화학생 교육지원 등 특정한 집단을 대상으로 한 교육지원 추진과제로 나타났다. 넷째, 중요도가 낮은 반면에 실행도가 높아 더 이상 과잉노력을 지양해야 하는 추진과제는 무상교육확대와 정보화격차 해소로 나타났다. 시·도교육청 담당자와 교원, 학부모 집단 간 차이는 거의 나타나지 않았으나 교원의 경우, 탈북학생 교육지원과 다문화학생 교육지원을 중요도는 높으나 실행이 충분치 않아 집중적으로 추진해야 할 영역으로 강조한 점에 주목할 필요가 있다.

이상과 같은 교육복지정책의 지향점 요구, 교육복지정책 추진과제의 요구도 순위, 교육복지정책 추진과제의 우선순위 영역과 관련한 결과를 통해 도출한 결론 및 시사점은 다음과 같다.

〈표 Ⅴ-4-2〉 교육복지정책의 지향점과 추진과제에 대한 요구 및 시사점

구분	요구	시사점
교육복지정책의 지향점	■ 특정한 교육취약집단을 대상으로 한 선별적 지원과 모든 국민을 대상으로 한 보편적 지원의 조화 ■ 상대적 격차 해소와 최소한의 절대적 교육 수준 보장의 조화 ■ 생활여건 지원과 유의미한 학습경험 지원의 조화 ■ 교육기회의 평등과 교육과정 및 결과의 평등의 조화	■ 그간의 선별적 복지와 보편적 복지, 생활복지와 학습복지 등의 이분법적 접근을 지양하고 양자 간의 균형감을 유지하면서 교육의 전 과정에서 형평성의 가치를 실현
교육복지정책 추진과제의 요구도 순위	■ 요구도 고 순위 - 1순위: 학업중단(위기)학생 예방 및 지원 - 2순위: 도시저소득지역 교육여건 개선 ■ 요구도 저 순위 - 8위: 저소득층 교육비 지원 - 12위: 저소득층 교육서비스 지원 - 13위: 무상교육 확대	■ 교육복지정책 실천 방식은 특정대상에 대한 단순한 교육비 및 경비 지원이 아니라, 전반적인 교육활동 속에서 유의미한 학습경험을 제공하도록 지원하는 방식으로 개선 ■ 교육복지정책은 지역적 접근을 통해 학습자를 둘러싼 교육복지 생태계를 구축하고 이들의 삶을 통합적으로 지원하는 방식으로 개선
교육복지정책 추진과제의 우선순위 영역	■ 집중영역 - 기초학력보장 지원, 학업중단위기학생 예방 및 지원, 도시저소득지역 교육여건 개선, 농산어촌지역 교육여건 개선	■ 향후 교육복지정책은 학습자의 유의미한 학습경험을 위한 맞춤형 지원을 지향하는 한편, 교육과정 및 결과에서의 평등을 지향하여 학습자의 잠재 가능성 발현을 위한 최소한의 교육력을 보장할 수 있는 것에 보다 집중할 필요(기초학력보장, 학업중단 학생 예방 및 지원 등) ■ 무상교육 확대 정책은 과잉영역으로 더 이상의 정책적 노력은 지양할 필요

첫째, 향후 교육복지정책의 지향점은 그간의 선별적 복지와 보편적 복지, 생활복지와 학습복지 등의 이분법적 접근을 지양하고, 양자 간의 균형감을 유지하면서 교육의 평등적 관점에서 교육기회는 물론 교육과정 및 결과의 평등을 보장하기 위한 교육 형평성의 가치를 실현할 필요가 있다. 즉, 현시점에서의 교육복지정책 집행 및 실무자, 수요자의 요구를 반영하여 교육복지정책의 대상 및 목적, 내용에 따라 선별적 지원과 보편적 지원, 상대적 격차 해소와 절대적 교육수준 보장, 생활여건 지원과 학습지원 등의 지향점을 조화롭게 균형을 잡아 나가야 한다.

둘째, 교육복지정책을 실천하기 위한 방식은 더 이상 단순한 교육비 및 경비지원, 서비스 지원만으로는 한계가 있다. 무상교육, 저소득층 교육비지원 및 교육서비스 지원 등 교육기회 확대 및 보장 영역에 대한 요구도 순위가 낮게 나온 것에 주목할 필요가 있다. 반면에 학교부적응 치유 영역에 대한 요구도 순위가 높게 나타난 것은 특정한 정책대상에 대한 단순한 교육비 지원보다는 이들이 전반적인 교육활동 속에서 유의미한 학습경험을 제공하는 것에 대한 요구가 높은 것으로 해석할 수 있다. 한편 교육여건 불평등 해소를 위한 도시저소득지역과 농산어촌지역의 교육여건 개선에 대한 정책적 노력이 여전히 필요하다. 이는 교육복지정책이 지역적 접근을 통해 학습자를 둘러싼 교육복지 생태계를 구축하고 이들의 삶을 통합적으로 지원하는 방식을 지향할 필요가 있음을 보여준다.

셋째, 향후 교육복지정책의 추진과제는 기초학력보장, 학업중단 학생 예방 및 지원과 같이 학습자의 유의미한 학습경험을 위한 맞춤형 지원을 지향하는 한편 교육과정 및 결과에서의 평등을 지향하여 학습자의 잠재 가능성 발현을 위한 최소한의 교육력을 보장할 수 있는 것에 보다 집중할 필요가 있다. 한편, 형식적 교육기회 확대를 위한 무상교육은 중요도가 낮은 반면 실행도가 높은 과잉 영역으로 평가되어 더 이상의 정책적 노력은 지양할 필요가 있다.

Ⅵ. 교육복지정책의 개선과제 탐색

1. 델파이조사 개요
2. 교육복지정책의 주요 성과 및 한계
3. 교육복지정책의 개선방향 및 과제
4. 소결

Ⅵ 교육복지정책의 개선과제 탐색

본 연구는 정부별로 추진되어 온 교육복지정책을 현시점에서 총괄적으로 평가하여 이를 토대로 우리나라 교육복지정책을 개선하기 위한 개선방향을 정립하고 구체적인 개선과제를 도출하는 것을 목적으로 한다. 이미 앞 장에서는 FGD를 통해 정부별 교육복지정책에 대해 평가하고 이를 토대로 개선과제에 대한 시사점을 도출하였으며, 설문조사를 통해 정부별 대표적인 교육복지정책사업에 대한 평가 및 향후 교육복지정책의 지향점과 추진과제에 대한 요구를 분석하여 이를 토대로 개선과제에 대한 시사점을 도출한 바 있다. 즉, 교육복지정책의 평가기준을 근거로 한 정부별 교육복지정책에 대한 평가와 이를 토대로 한 개선과제를 도출하였다. 이와는 별도로 본 장에서는 교육복지정책 분야 전문가를 대상으로 델파이조사를 실시하여, 그동안의 교육복지정책의 성과와 한계를 종합적으로 진단하고 이를 통해 향후 교육복지정책이 지향해야 할 방향과 구체적인 개선과제에 대한 의견을 수렴하고자 한다.

1 델파이조사 개요

가. 조사 목적 및 내용

그간에 추진되어 온 교육복지정책의 성과 및 한계를 토대로 향후 교육복지정책의 개선방향 및 구체적인 개선과제에 대한 전문가 의견을 수렴하기 위해 델파이조사를 실시하였다.

델파이조사의 내용은 크게 세 가지 영역으로 구분된다. 첫째, 교육복지정책이라는 이름 아래에 국가차원에서 교육복지종합계획이 처음 수립되고 본격적으로 추진되기 시작했던 참여정부 이후부터 현재까지의 교육복지정책의 주요 성과와 한계를 정리하는 것이다. 둘째, 교육복지정책의 주요 성과 및 한계에 터하여, 향후 새로운 교육복지정책을 입

안함에 있어서 바람직한 비전과 추진목표를 정립하는 것이다. 셋째, 향후 교육복지정책을 개선함에 있어서 필요한 기본 방향 및 원칙과 구체적인 개선과제를 선정하는 것이다.

나. 조사 대상 및 방법

1) 패널 구성

본 델파이조사의 패널은 총 20명으로 교육복지정책에 관한 선행연구 실적 및 관련 업무 경험을 기준으로 선정하였다. 우선, 소위 교수·연구자군이라고 할 수 있는 이론 전문가 그룹에서 10명을 선정하였는데 교육복지정책 관련 단행본 저술 실적이 있거나 그밖에 정책연구 참여 및 학술논문 작성 등의 수행 경험이 있는 전문가들이다. 그리고 나머지 10명은 소위 정책·현장군이라 할 수 있는데 시·도교육청 또는 교육지원청에서 교육복지정책을 담당하였거나 담당하고 있는 정책실행전문가 5명, 그리고 교육복지정책 관련 업무 담당 경험이 있는 교원 5명으로 구성되었다. 구체적인 소속별 기준으로는 초·중·고 교원 5명, 대학 교원 8명, 교육행정기관 소속 5명, 연구기관 소속 2명이다. 그리고 전공별 기준으로 보면 일반교육학 10명, 교과교육학 5명, 기타 사회과학 3명, 기타 전공이 2명 순이었다. 마지막으로 지역별로는 서울권 5명, 경기·인천·강원권 5명, 충청권 4명, 영남권 3명, 호남·제주권 3명이었다.

〈표 Ⅵ-1-1〉 델파이조사 패널 구성

소속기관	인원수 (비율)
초·중·고등학교	5 (25.0%)
대학	8 (40.0%)
교육행정기관	5 (25.0%)
연구기관	2 (10.0%)
계	20 (100%)

2) 조사 절차 및 방법

델파이조사는 e-mail을 활용하여 전문가 패널과 델파이조사지를 3회 주고받는 방법으로 수행되었다. 본 조사의 목적이 전문가들로 하여금 그동안의 교육복지정책 성과와 한계를 이끌어내고 향후 교육복지정책이 나아가야할 방향 및 개선 과제를 선정하는 것이었

기 때문에 1차 델파이조사는 전문가들이 주어진 문항에 대해 자유롭게 기술할 수 있는 개방형문항으로 실시하였다. 특히 그동안의 교육복지정책의 성과와 한계에 대해서는 우선순위에 따라 3가지를 제시하도록 하였으며, 교육복지정책 개선 과제와 관련해서는 연구진이 구조화한 교육복지정책의 대상, 목적, 내용, 범위 그리고 추진의 제도적 여건으로 구분하여 각각 자유롭게 제시하도록 하였다.

2차 델파이조사 문항은 1차 델파이조사 결과를 토대로 작성되었다. 우선 성과와 한계 영역은 1차 델파이조사에서 복수로 응답되거나 단수라도 일순위로 제시된 내용들을 정리하여 각각에 대해 동의정도를 조사하였다. 새로운 정책의 비전 및 추진목표 영역은 1차 델파이조사 결과를 토대로 연구진이 독자적으로 구안한 안에 대한 동의정도를 조사하였다. 그리고 교육복지정책의 기본 방향 및 원칙의 경우도 연구진이 작성한 안에 대한 동의정도를 조사하였으며, 구체적인 개선과제의 경우는 전술한 교육복지정책의 대상, 목적, 내용, 범위 등 지향점과 제도적 여건 별로 정리한 후, 현시점에서 가장 필요한 개선과제 3가지를 우선순위에 따라 선택하도록 하였다. 아울러 각 문항에 대한 의견을 자유롭게 기술할 수 있는 개방형 문항을 추가로 두었다.

마지막 3차 델파이조사는 2차 델파이조사의 결과를 제시하면서, 합의가 되지 않은 문항들에 대한 동의정도와 함께 1차 델파이조사와 2차 델파이조사 결과를 토대로 구성한 교육복지정책의 20대 개선과제에 대한 동의정도를 조사하였다.

다. 응답률 및 분석 방법

델파이조사는 2019년 9월 18일(수)부터 10월 10일(목)에 걸쳐서 진행되었다. 1차 델파이조사는 2019년 9월 18일(수)부터 21일(토)까지, 2차 델파이조사는 9월 29일(일)부터 10월 3일(목)까지, 3차 델파이조사는 10월 6일(일)부터 10일(목) 사이에 이루어졌다. 1차 델파이조사에서는 전체 20명의 패널 모두가 응답하였으나, 2차 및 3차 델파이조사에서는 19명이 각각 응답하여 최종 참여율은 95%였다.

델파이조사를 통해 수집된 자료는 평균, 표준편차와 함께 내용타당도 비율인 CVR (Content Validity Ratio)[6]을 산출하여 분석하였다.

6) 내용타당도 비율(CVR)은 타당도에 대한 의견의 일치여부를 계량화한 값임. 패널 수가 20명 미만 15명 이상인 경우는 CVR이 .49이상일 때, 내용타당도가 확보되었다고 할 수 있음(Lawshe, 1975:567-568; 황준성 외, 2018:75 재인용).

2 교육복지정책의 주요 성과 및 한계

1차 및 2차 델파이조사와 최종 3차 델파이조사를 통해 도출된 교육복지정책의 주요 성과 및 한계를 정리하고, 이에 토대로 도출한 향후 교육복지정책의 비전 및 추진목표는 다음과 같다.

가. 주요 성과

1차 델파이조사에서 교육복지정책이라는 이름 아래에 국가수준에서 종합 계획이 처음 수립되고 본격적으로 추진되기 시작했던 참여정부 이후부터 현재까지 교육복지정책의 주요 성과로 응답한 패널의 의견은 다음과 같다. 다만, 문항의 의도와 달리 특정한 교육복지정책사업을 성과로 응답한 것은 제외하였는데 응답된 특정 교육복지정책사업 중 절반 정도가 교육복지투자우선지역사업인 바, 교육복지투자우선지역사업의 중요성을 엿볼 수 있다.

〈표 Ⅵ-2-1〉 교육복지정책의 주요 성과 관련 응답 결과(1차)

교육복지정책의 성과	응답자 수		
	1순위	2순위	3순위
교육복지에 관한 **사회적 인식 전환 및 공감대 확산**	6	2	1
교육취약계층 대상에 대한 **실질적·종합적·맞춤형 지원 체계 구축**	2	5	2
교육복지 **대상의 확대**	2	2	-
무상교육 확대 등 **보편적 복지 강화**	2	1	2
교육격차 해소 및 이를 통한 **사회통합 기반 마련**	2	-	1
저소득층 부담경감	2	-	-
학교(교육청)-지역사회(지자체) **연계 협력 강화** 등 교육복지네트워크 확대	-	-	4
교육현장에 전문인력 배치 등 **교육복지 역량 제고**	-	1	1
기타(안정적 재원 확보 방안 마련, 학교 및 공교육의 새로운 역할 제시, 인적자원 투자 대비 회수 비율 상승, 교육복지 임파워먼트 확대 등)	-	2	2
특정 정책사업 제시	4	7	7

2차 델파이조사에서는 1차 조사 결과를 토대로 수렴된 예비 성과에 대한 동의 여부를 조사한 바, ①교육복지에 관한 사회적 인식 전환 및 공감대 확산, ②교육취약계층 대상에 대한 실질적·종합적·맞춤형 지원 체계 구축, ③무상교육 확대 등 보편적 복지 강화를 제시하는 것과 관련해서는 합의가 이루어졌다.

〈표 Ⅵ-2-2〉 교육복지정책의 주요 성과 관련 응답 결과(2차)

교육복지정책의 주요 성과에 대한 동의 정도	응답자 수	평균	표준 편차	동의 비율	CVR*
교육복지에 관한 **사회적 인식 전환 및 공감대 확산**	19	4.68	.58	94.7%	.89
교육취약계층 대상에 대한 **실질적·종합적·맞춤형 지원 체계 구축**	18	4.44	.51	100.0%	1.00
교육복지 **대상의 확대**	19	3.95	.91	68.4%	.37
무상교육 확대 등 보편적 복지 강화	18	4.06	.73	77.8%	.56
교육격차 해소 및 이를 통한 **사회통합 기반 마련**	19	4.00	.94	68.4%	.37
저소득층 부담경감	19	3.74	.81	52.6%	.05
학교(교육청)-지역사회(지자체) **연계 협력 강화** 등 교육복지네트워크 확대	19	3.89	.81	63.2%	.26
교육현장에 전문인력 배치 등 **교육복지 역량 제고**	19	3.63	.68	52.6%	.05

* 응답자수가 19명 또는 18명인 조사에서의 CVR 최솟값 기준은 .49임(이하 같음).

최종 3차 델파이조사에서는 2차 델파이조사에서 합의가 되지 않았던 문항을 대상으로 패널들이 추가적으로 제시한 부동의 의견을 부분적으로 수용해서 수정한 문항에 대해 다시 동의여부를 조사하였다. 그 결과, ①교육복지 대상의 점진적 확대, ②교육격차 완화에 기여, ③저소득층의 교육비 부담 경감에 기여, ④학교(교육청)-지역사회(지자체) 연계·협력 확대에 있어서 CVR이 최솟값을 넘어 동의가 이루어졌다.

〈표 Ⅵ-2-3〉 교육복지정책의 주요 성과 관련 응답 결과(3차)

교육복지정책의 주요 성과에 대한 동의 정도	응답자 수	평균	표준 편차	동의 비율	CVR
교육복지 대상의 **점진적 확대**	19	4.32	.67	89.5%	.79
교육격차 **완화에 기여**	19	4.16	.60	89.5%	.79
저소득층의 **교육비** 부담 경감에 **기여**	19	4.00	.67	79.0%	.58
학교(교육청)-지역사회(지자체) 연계·협력 **확대**	19	3.84	.69	79.0%	.58
교육현장의 교육복지 역량 강화	19	3.79	.71	62.2%	.26

이상과 같은 3차례의 델파이조사 결과, 참여정부 이후 현재까지 교육복지정책의 주요 성과로 다음의 사항들이 최종 합의에 이르렀다.

〈표 Ⅵ-2-4〉 교육복지정책의 주요 성과(최종)

① 교육복지에 관한 사회적 인식 전환 및 공감대 확산
② 교육취약계층 대상에 대한 실질적·종합적·맞춤형 지원 체계 구축
③ 무상교육 확대 등 보편적 복지 강화
④ 교육복지 대상의 점진적 확대
⑤ 교육격차 완화에 기여
⑥ 저소득층의 교육비 부담 경감에 기여
⑦ 학교(교육청)-지역사회(지자체) 연계·협력 확대

나. 주요 한계

1차 델파이조사에서 참여정부 이후 현재까지 교육복지정책의 주요 한계로 응답한 패널들의 의견은 다음과 같다.

〈표 Ⅵ-2-5〉 교육복지정책의 주요 한계 관련 응답 결과(1차)

교육복지정책의 한계	응답자 수		
	1순위	2순위	3순위
분절적 정책 추진에 따른 **중복 및 사각지대** 문제	4	5	1
중장기적 교육복지 **추진** 정책·전략의 부재·부족	3	3	1
교육복지의 **개념· 비전· 방향 설정의 혼란**	4	1	-
수요자 중심의 수준별 맞춤형 지원 부족(생애단계별 체계로의 접근 미흡)	2	1	3
법과 제도 미비에 따른 지속성 안정성 체계성 부족	2	1	1
하향식 사업 중심의 정책 전개로 인한 **학교의 피로도 증가** 및 **확산의 한계**	-	3	1
교육복지 **거버넌스 및 컨트롤 타워 부재**	2	-	-
교육복지 **전문인력**의 전문성·양성·배치 부족 및 이들의 빈약한 처우·지위	-	1	4
지방**교육재정 부담** 증가 및 지방교육자치제도와의 정책 갈등	1	1	-
교육부 및 시·도교육청 담당 공무원 등의 역량 한계	-	1	1
성과관리 체제 부족	1	-	-
교육복지 정책이 큰 효과를 보기 어려운 **사회적 토대**	1	-	-
보편적 복지 정책 확대에 따른 비효율성 및 취약계층을 위한 투자 정체	-	-	2
기타(선별적 복지정책에 의한 낙인효과 및 사업 효율성 감소, 친권·양육권 주장에 무기력, 물리적 환경 부족 극복에 한계, 국민적 공감대 형성 미흡, 프로그램 질의 미흡, 중앙정부의 기획과 배분 상 문제, 단위학교의 교육복지중심 체계 마련 부족, 실질적 성과 미흡, 지역 간 격차 해소 및 지역교육공동체 조성 정책 미비 등)	-	3	6

2차 델파이조사에서는 1차 델파이조사 결과를 토대로 수렴된 예비 한계에 대한 동의 여부를 조사한 바, ①분절적 정책 추진에 따른 중복 및 사각지대 문제, ②중장기적 교육복지 추진 정책·전략의 부재 및 부족, ③교육복지의 개념·비전·방향 설정의 혼란, ④수요자 중심의 수준별 맞춤형 지원 부족(생애단계별 접근 미흡), ⑤법과 제도 미비에 따른 지속성·안정성·체계성 부족, ⑥교육복지 거버넌스 및 컨트롤 타워 부재, ⑦전문인력의 전문성·양성·배치 부족 및 이들의 빈약한 처우·지위, ⑧성과관리 체제 부족을 제시하는 것과 관련해서는 합의가 이루어졌다.

〈표 Ⅵ-2-6〉 교육복지정책의 주요 한계 관련 응답 결과(2차)

교육복지정책의 주요 한계에 대한 동의 정도	응답자 수	평균	표준편차	동의비율	CVR
분절적 정책 추진에 따른 **중복 및 사각지대** 문제	19	4.58	.61	94.7%	.89
중장기적 교육복지 **추진** 정책·전략의 부재·부족	19	4.63	.60	94.7%	.89
교육복지의 **개념·비전·방향 설정의 혼란**	19	4.32	.67	89.5%	.79
수요자 중심의 수준별 맞춤형 지원 부족(생애단계별 접근 미흡)	18	4.22	.94	77.8%	.56
법과 제도 미비에 따른 지속성·안정성·체계성 부족	19	4.37	.83	89.5%	.79
하향식 사업 중심으로 인한 **학교의 피로도 증가 및 확산의 한계**	19	4.16	.83	73.7%	.47
교육복지 **거버넌스 및 컨트롤 타워 부재**	19	4.32	.67	89.5%	.79
전문인력의 전문성·양성·배치 부족 및 이들의 빈약한 처우·지위	19	4.26	.65	89.5%	.79
지방**교육재정 부담** 증가 및 지방교육자치제도와의 정책 갈등	19	3.68	.95	57.9%	.16
교육부 및 시·도교육청 **담당 공무원** 등의 역량 한계	19	4.11	.94	73.7%	.47
성과관리 체제 부족	19	3.79	1.08	79.0%	.58
교육복지 정책이 큰 효과를 보기 어려운 **사회적 토대**	19	3.42	1.07	47.4%	-.05
보편적 복지정책 확대에 따른 비효율성 및 취약계층을 위한 투자 정체	19	3.42	1.35	52.6%	.05

최종 3차 델파이조사에서는 2차 조사 당시 CVR 값이 음(-)으로 나와 부동의 의사가 명확했던 '교육복지정책이 큰 효과를 보기 어려운 사회적 토대'를 제외하고, 2차 델파이조사에서 합의가 되지 않았던 문항들을 대상으로 패널들이 추가적으로 제시한 부동의 의견을 부분적으로 수용해서 수정한 문항에 대해 다시 동의여부를 조사하였다. 그 결과,

하향식 사업 중심으로 인한 학교의 피로도 증가에서만 CVR이 최솟값을 넘어 추가 동의가 이루어졌다.

〈표 Ⅵ-2-7〉 교육복지정책의 주요 한계 관련 응답 결과(3차)

교육복지정책의 주요 한계에 대한 동의 정도	응답자 수	평균	표준 편차	동의 비율	CVR
하향식 사업 중심으로 인한 학교의 피로도 증가	18	4.17	.71	94.4%	.89
담당 공무원들의 **교육복지** 역량 한계	19	4.11	.94	73.7%	.47
지방교육재정 부담 증가	19	3.79	1.13	73.7%	.47
보편적 복지정책 확대에 따른 비효율성	19	3.37	1.16	52.6%	.05

이상과 같은 3차례의 델파이조사 결과, 참여정부 이후 현재까지 교육복지정책의 주요 한계로 다음의 사항들이 최종 합의에 이르렀다.

〈표 Ⅵ-2-8〉 교육복지정책의 주요 한계(최종)

① 분절적 정책 추진에 따른 중복 및 사각지대 문제
② 중장기적 교육복지 추진 정책·전략의 부재·부족
③ 교육복지의 개념·비전·방향 설정의 혼란
④ 수요자 중심의 수준별 맞춤형 지원 부족(생애단계별 접근 미흡)
⑤ 법과 제도 미비에 따른 지속성·안정성·체계성 부족
⑥ 교육복지 거버넌스 및 컨트롤 타워 부재
⑦ 전문인력의 전문성·양성·배치 부족 및 이들의 빈약한 처우와 지위
⑧ 성과관리 체제 부족
⑨ 하향식 사업 중심으로 인한 학교의 피로도 증가

다. 향후 교육복지정책의 비전 및 추진 목표

1) 비전

그간의 교육복지정책의 주요 성과 및 한계를 반영하여, 향후 새롭게 교육복지정책을 입안함에 있어서 바람직한 비전과 관련하여 패널들의 응답은 다음과 같다. 특히 아래의

표에서 확인할 수 있듯이 20명의 패널들이 제시한 교육복지정책의 새로운 비전과 관련하여 유사한 응답이 없었던 것은 아니지만, 일치하는 것은 없었다.

〈표 Ⅵ-2-9〉 향후 교육복지정책의 비전(안) 관련 응답 결과(1차)

번호	비전(안)
1	균등한 교육기회와 결과를 책임지는 실질적 **포용국가** 구현
2	균등한 기회, 공정한 과정, 정의로운 결과가 보장되는 **포용적 교육복지국가**
3	균등한 교육기회 보장을 통한 **포용과 성장 사회** 구현
4	맞춤형 교육기회 보장을 통한 **건강한 시민 양성과 포용 사회**의 실현
5	균등한 교육기회 제공을 통한 **희망 사회** 구현
6	모든 국민에게 균등한 교육기회의 보장을 통해, **누구나 자신의 잠재력을 발현할 수 있는 건강한 사회·국가** 실현
7	단 한명도 차별받지 않는 교육복지로 **더불어 사는 정의로운 사회** 구현
8	나눔과 상생의 보편적 복지를 통해 **건강한 평화 시민 사회** 이룩
9	누가나 차별 없는 **교육으로 희망을 꿈꾸는 국가** 실현
10	모두가 함께 성장하고 희망을 키워가는 **교육복지 국가**
11	모든 국민이 주체적인 삶을 보장하기 위한 교육복지지원으로 교육이 힘이 되는 **민주적인 국가** 실현
12	보장적 평등과 결과의 평등으로 **모두에게 공정한 교육복지 실현**
13	배움과 성장의 기회균등을 통한 **신뢰와 존중의 교육희망** 구현
14	공평한 출발, 더불어 함께 성장하는 교육복지공동체 구축을 통한 개인과 사회의 행복 증진
15	실질적 교육기회 보장을 통해 **모두가 함께 성장할 수 있는 교육** 구현
16	모든 국민이 잠재력을 발현하여 **자아를 실현할 수 있는 교육체제 구축**
17	모든 힘을 모아 아이들의 따뜻한 품이 되고 **밝은 희망이 되어주는 대한민국**
18	개인의 삶의 질 향상을 위한 **평생교육 구현**
19	모든 사람이 학습권의 실현을 통해 성장 발전하고 최고의 역량을 발휘하는 **정의로운 사회** 건설, 교육적 노력이 교육적 성과로 이어지는 생산적 공교육 체제 구축
20	모든 사람들이 함께 성장하고 미래의 삶을 만들어 가는 과정에서 개인의 능력이나 노력 이외의 사회구조적, 상황적 요인 등에 의해서 발생하는 취약성과 뒤처짐을 방지하여 **교육이 희망이 되는 사회**

2차 델파이조사에서는 1차 델파이조사를 토대로 연구진이 제시한 비전(안)에 대해서 동의 여부를 조사한 결과, 일부 수정 의견이 있었지만 통계적으로 타당한 것으로 합의되었다.

〈표 Ⅵ-2-10〉 향후 교육복지정책의 비전(안) 관련 응답 결과(2차)

교육복지정책의 새로운 비전(안)에 대한 동의 정도	응답자 수	평균	표준 편차	동의 비율	CVR
"교육의 전 과정에서 정의로운 포용적 교육복지 국가 실현" ∵ 새로운 교육복지정책을 통해 모든 국민들이 실질적으로 균등한 기회와 과정 속에서 자신이 책임질 수 있는 교육결과를 토대로 함께 자신의 역량을 최대한 발휘하며 함께 성장할 수 있는 국가를 실현한다.	19	4.16	.69	84.2%	.68

2) 추진목표

1차 델파이조사에서 향후 새롭게 교육복지정책을 입안함에 있어서 바람직한 추진목표와 관련하여 패널이 응답한 의견을 크게 다섯 개의 영역으로 정리하면 다음과 같다.

〈표 Ⅵ-2-11〉 향후 교육복지정책의 추진 목표(안) 관련 응답 결과(1차)

구분	구체적 내용
지향점	■ 누구에게나 공평한 기회 ■ 누구에게나 균등한 학습기회 보장 ■ 실질적 교육기회 보장 ■ 교육기회 평등을 통한 삶의 질 보장 ■ 모든 사람들의 교육, 학습 소외 극복 ■ 모두를 위한 교육복지 기본 수준 보장 및 증진 ■ 사회취약계층에 대한 실질적 교육기회 보장 ■ 교육복지의 사각지대에 놓여 있는 학습자에게 실질적 교육의 기회 확대 ■ 사회적 약자에 대한 교육기회 보장 지원 확대로 교육 균형발전 구현 ■ 사회경제적 배경에 따른 교육격차를 해소하기 위한 정책 강화 ■ 교육소외 계층에게 꼭 필요한 교육제공을 통한 실질적 교육 격차 해소 ■ 실질적 교육격차 해소 ■ 계급·계층에 따른 교육 불평등 여건 해소 ■ 교육소외 해소를 통한 차별 없는 학습권의 실현 ■ 저소득층에 대한 질 높은 교육 수준 보장 ■ 생애발달 단계에서 발생하는 다양한 사회구조적, 상황적 요인 등으로 인한 교육격차의 해소 ■ 교육결과의 적정성 및 형평성 제고 ■ 저소득층 학생의 생존 복지를 넘어서 바람직한 인지, 정서, 문화, 도덕적 환경 구성

구분	구체적 내용
지원 방법	■ 수요자 중심의 맞춤형 지원 ■ 국민 각자의 필요에 맞는 맞춤형 교육체제 구축 ■ 학습자 중심 맞춤형 교육복지 통합지원체계 구축 ■ 맞춤형 지원을 통한 사각지대 방지 ■ 대상별 맞춤형 실질적 교육지원 강화 ■ 성장단계별 맞춤형 지원 ■ 미래사회 수요에 대응한 생애단계별 개인 맞춤형 교육성장 지원 ■ 학습자 성장단계에 맞는 교육의 기회 제공과 결손 예방 ■ 100세 시대를 맞이하여 평생교육 복지 정책 마련 ■ 수요 맞춤형 지원체제 구축을 통한 개인의 잠재력 최대 실현 ■ 수요자 중심의 통합적이고 체계적인 교육복지 지원 ■ 수요자 중심의 교육서비스 지원 기반 구축 ■ 수요자 중심 원스톱 교육지원망 구축 ■ 교육에서 소외되는 청소년이 없도록 하는 맞춤형 교육기회 보장 ■ 특수상황에 처해있는 교육취약계층의 특성을 고려한 맞춤형 교육복지 지원 및 교육프로그램 제공 ■ 취약계층 요구별 맞춤형 지원 체계 마련 ■ 저소득층에 대한 통합적 지원을 통한 상생의 교육복지 실현 ■ 저소득층·소외계층의 맞춤형 성장지원을 위한 통합지원망 가동 ■ 교육복지 거버넌스 구축으로 체계적인 맞춤형 지원
학교교육과의 관계	■ 교육복지적 교육의 실천을 위한 학교 혁신 ■ 교육복지 중심 학교교육과정 운영 ■ 교육과정 속에서 최대한 잠재력 실현 ■ 교육의 과정 속에서 교육 외적 영향 요인의 작용 최소화 ■ 개별 학습자의 유의미한 교육경험과 과정적 요소들의 실질적 보장 ■ 행복하고 의미 있는 교육의 질 실현 ■ 교육복지 친화적인 교육환경 조성 ■ 인권 친화적 교육환경 조성 ■ 질 높고 안전한 교육환경 구축을 통한 즐거운 배움 실현 ■ 다문화 및 다양성의 존중 개념으로 평화주의적 공존 개념 확대
국가-사회와의 관계	■ 범사회적 교육복지 지원 기반 구축 ■ 국가가 교육을 책임지는 체제 구축 ■ 교육복지역량 극대화를 위한 교육복지 추진체제 및 사회적 협력망 구축 ■ 학교-가정-지역사회 연계 협력을 통한 교육복지공동체(생태계) 구축 ■ 학교-가정-마을의 3주체 네트워크 및 연대 내실화를 통해 복지 공백 없애기 ■ 저소득층·소외계층의 어려움 해소를 위한 국가 차원의 통합교육복지체제 구축 ■ 제도적·경제적 지원 확대를 통한 교육복지의 안정성 확보 ■ 교육취약계층의 학생들 뿐 아니라 모든 학생들이 필요로 하는 부분에 도움을 줄 수 있는 인적·물적·제도적 기반 확충 ■ 교육복지지원 성과 책무성 확보
기타	■ 적극적이고 통합적인 교육복지로 더불어 살아가는 민주시민 양성 ■ 자존감을 회복하고 미래 준비를 지원하는 협력적 교육복지시스템 구축 ■ 저소득층 유치원비 부담을 낮추는 공공형 사립유치원 도입 ■ 모두를 위한 돌봄지원 체계 구축

또한 2차 델파이조사에서는 1차 델파이조사를 토대로 연구진이 제시한 새로운 교육복지정책의 추진 목표(안)에 대해서 동의 여부를 조사한 결과, 일부 수정 의견이 있었지만 통계적으로 타당한 것으로 합의되었다.

〈표 Ⅵ-2-12〉 향후 교육복지정책의 추진 목표(안) 관련 응답 결과(2차)

교육복지정책의 새로운 추진 목표(안)에 대한 동의 정도	응답자 수	평균	표준편차	동의비율	CVR
"모두에게 공평한 기회 보장을 통한 실질적 교육격차 해소" ∵교육복지는 취약계층만을 위한 것이 아닌 모든 국민을 대상으로 하며, 실질적인 교육기회의 보장을 통해 궁극적으로는 교육의 과정 결과에 있어서 불합리한 교육격차를 해소함을 목표로 한다.	19	4.68	.48	100.0%	1.00
"수요자 중심의 생애단계별 맞춤형 지원" ∵교육복지는 국가 등이 일방적으로 제공하는 것이 아니라 취약계층을 포함한 모든 국민들이 각자가 직면한 생애단계별 필요에 맞는 지원을 차별적으로 받을 수 있음을 목표로 한다	19	4.53	.70	89.5%	.79
"교육복지 실현의 마당으로서 학교 혁신" ∵교육복지가 더 이상 특정 정책 및 사업에 의존하는 것이 아닌 일상적인 학교교육과정 및 학교환경 속에서 이루어질 수 있도록 학교교육을 혁신하여 나가는 것을 목표로 한다.	19	4.32	.75	84.1%	.68
"범 국가·사회적 교육복지생태계 구축" ∵교육복지는 학교만의 일이 아닌 전체 국가·사회적 과업으로 학교-사회-국가 간의 연계·협력을 통하여 실질적이며, 지속적으로 작동할 수 있는 체제의 구축과 운영을 목표로 한다.	19	4.58	.61	94.7%	.89

3 교육복지정책의 개선방향 및 과제

앞 절에서는 그간에 추진되어 온 우리나라 교육복지정책의 주요 성과 및 한계를 토대로 새로운 교육복지정책의 비전과 추진목표를 전문가 의견수렴을 통해 정리하였다. 본 절에서는 이후 교육복지정책의 개선방향 및 구체적인 개선과제를 도출하기 위해 1차 및 2차 델파이조사와 최종 3차 델파이조사를 실시하여 전문가 의견을 수렴하였다.

가. 개선방향 및 원칙

1차 델파이조사에서 향후 교육복지정책을 개선함에 있어서 필요한 기본 방향 및 원칙을 조사한 결과, 패널들이 응답한 내용은 다음과 같다.

〈표 Ⅵ-3-1〉 교육복지정책의 개선방향 및 원칙 관련 응답 결과(1차)

번호	개선방향 및 원칙
1	결핍주의에서 벗어나 개인 맞춤형 성장을 지원하는 데 있어 필요한 서비스 및 지원 활동 강화
2	누구나 최소한의 절대 학습 기준을 통과할 수 있도록 지원하는 현실적 필요주의 원칙의 확립
3	계층 간, 지역 간 교육격차 해소를 통한 교육의 희망사다리 기능 복원
4	학생의 교육적 삶을 의미 있게 하는 교육
5	효율적인 교육복지체제 수립을 통한 실질적 평등 실현
6	교육소외 계층이 발생하지 않도록 하기 위하여, 대한민국 국민이라면 누구나 교육을 제공받을 수 있는 보편적 학습권의 보장을 위한 교육복지정책 추구
7	교육부-교육청-단위학교 내 교육복지 사업의 연계·협력을 강화할 수 있는 조직적·제도적 기반 구축
8	물질주의에서 정서와 문화를 중시하는 정신주의적 교육복지정책으로 전환
9	교육이 희망이 되는 사회가 되기 위해 유치원에서부터 대학 및 성인에 이르기까지 저소득층 및 차상위 저소득층에 이르는 교육복지정책 확대가 되어야 할 뿐만 아니라 100세 시대를 대비하여 평생교육에 대한 대안이 절실히 요구됨
10	①올바른 교육복지 패러다임 정립, ②교육복지시스템의 효율화, ③교육복지 실천역량의 극대화
11	①개별화(개인 맞춤형), ②통합화(각종 유사사업 통합), ③안정성(지원 대상 및 재원확보 근거 마련), ④책무성(중앙 및 지방정부의 취약계층 지원 성과에 대한 책임 기제 마련)
12	①연계와 협력 중심, ②절대성과 상대성의 균형, ③교육복지 패러다임에 대한 인식 제고
13	①모든 교육의 국가 책임화, ②계층, 가정형편에 상관없이 모든 국민의 타고난 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 교육체제 구축, ③교육복지를 위한 학교교육과 평생교육의 연계-융합체제 구축
14	①찾아가는 교육복지 서비스, ②성과 점검을 통한 지속적 개선
15	①가정-학교-지역이 연계되어 수요자(수혜자)의 취약성을 보완할 수 있는 통합적 지원체제 구축, ②정상적으로 학교교육 이수를 통해서 실질적 학습과 교육성장이 이루어질 수 있도록 적정 수준의 지원서비스 제공
16	①복지 수혜 계층의 대폭 확대로 모두를 위한 교육복지 기틀 마련, ②지역사회 중심 원스톱 교육복지 지원망 구축
17	①저소득층, 사회적 약자의 수요 분석을 통한 실질적인 교육복지 정책 추진, ②교육복지 수혜 대상 확대 정책과 선택적 복지 추진의 균형점 찾기
18	①(각 부처 칸막이 제고를 통한 교육복지체계 개선을 위한) 통합적이고 질 높은 행정, ②(열악한 업무 여건 개선을 위한) 근본을 혁신하는 담대하고 적극적인 실천, ③더불어 살아가는 정의로운 민주사회 실현
19	①교육복지에 대한 개념·범위에 대한 합의점 마련, ②지원이 필요한 학생에 대한 맞춤형 지원, ③학교 안팎에 대한 추진체계와 참여 주체들의 참여의지 및 서로를 존중하는 거버넌스 운영
20	①저소득층을 위한 교육복지 사업 강화, ②교육복지 사업에 대한 수요조사를 통해 대상별 맞춤형 지원

또한 2차 델파이조사에서는 1차 델파이조사를 토대로 연구진이 교육복지정책의 개선방향 및 원칙을 정리하여 이에 대한 동의 여부를 조사한 결과, 일부 수정 의견이 있었지만 통계적으로 타당한 것으로 합의되었다.

〈표 Ⅵ-3-2〉 교육복지정책의 개선방향 및 원칙 관련 응답 결과(2차)

교육복지정책의 개선방향 및 원칙에 대한 동의 정도	응답자 수	평균	표준편차	동의 비율	CVR
"교육복지정책의 전환을 통한 학교교육의 정상화"를 향후 교육복지정책 개선의 기본방향으로 한다. ∵보편적 복지와 선별적 복지 간의 갈등, 학교교육 기능과 교육복지 기능 간의 갈등에서 벗어나 학교교육의 본래 기능 부활을 통해 교육복지정책의 목적이 달성될 수 있도록 **교육복지정책이 학교교육정책을 적극 뒷받침함**을 향후 교육복지정책의 기본방향으로 한다.	19	4.37	.96	79.0%	.58
"교육복지 개념·범위의 재정립"을 기본원칙의 하나로 한다. ∵교육공동체 구성원들은 물론 다수의 국민들이 수용할 수 있는 교육복지 개념 및 범위를 찾아 공감대를 확산한다.	19	4.42	.69	89.5%	.79
"교육복지정책사업의 재구조화"을 기본원칙의 하나로 한다. ∵정책 대상 및 내용의 중복 또는 배제의 문제를 지적받는 각종 교육복지정책사업을 학교 또는 수혜자 중심으로 재구조화한다.	19	4.58	.61	94.7%	.89
"교육복지지원체제의 안정성 확립"을 기본원칙의 하나로 한다. ∵관련 법령 및 제도와 함께 예산, 조직 등의 정비를 통해 협력적 거버넌스를 우선적으로 구축한다.	19	4.63	.60	94.7%	.89

한편, 2차 델파이조사에서 향후 교육복지정책의 개선방향 및 원칙과 관련하여 교육복지정책 개선에 학교교육 기능 정상화가 고려되어야 하는 것이 타당하나 교육복지정책이 학교교육 정상화를 위한 수단이 되어서는 안 되며 교육복지정책과 학교교육 정상화의 인과관계가 모호하다는 기타 의견이 있었다.

이상과 전문가의 합의결과 및 추가의견을 반영하여 연구진 협의회를 통해 수정된 교육복지정책의 개선방향 및 원칙은 다음과 같다. 즉, 교육복지정책의 개선방향을 '학습자 중심의 교육복지 실현과 학교교육 기능 회복을 고려한 교육복지정책 개선'으로 수정하였다.

〈표 Ⅵ-3-3〉 교육복지정책의 개선방향 및 원칙(최종)

구분	내용
개선방향	**"학습자 중심의 교육복지 실현과 학교교육 기능 회복을 고려한 교육복지정책 개선"** ∵ 보편적 복지와 선별적 복지 간의 갈등, 학교교육 기능과 교육복지 기능 간의 갈등에서 벗어나 학교교육의 본래 기능 부활을 통해 교육복지정책의 목적이 달성될 수 있도록 **교육복지정책이 학교교육정책을 적극 뒷받침함**을 향후 교육복지정책의 기본방향으로 한다.
개선원칙	**"교육복지 개념·범위의 재정립"** ∵ 교육공동체 구성원들은 물론 다수의 국민들이 수용할 수 있는 교육복지 개념 및 범위를 찾아 공감대를 확산한다.
	"교육복지정책사업의 재구조화" ∵ 정책 대상 및 내용의 중복 또는 배제의 문제를 지적받는 각종 교육복지정책사업을 학교 또는 수혜자 중심으로 재구조화한다.
	"교육복지지원체제의 안정성 확립" ∵ 관련 법령 및 제도와 함께 예산, 조직 등의 정비를 통해 협력적 거버넌스를 우선적으로 구축한다.

나. 개선과제

1차 델파이조사에서 현시점을 기준으로 필요한 교육복지정책의 개선과제를 교육복지정책의 지향점을 고려하여 대상, 목적, 내용, 범위 그리고 추진의 제도적 여건으로 구분하여 3가지씩을 자유롭게 기술하도록 한 결과는 다음과 같다.

〈표 Ⅵ-3-4〉 교육복지정책 개선과제 관련 응답 결과(1차)

구분	개선과제
정책대상	①교육복지정책 대상 체계화를 통한 중복 및 사각지대 문제 해소(10) ②보편적 교육복지 서비스 지원의 확대 및 국민적 공감대 형성(10) ③신(新) 교육취약계층의 지속적 발굴(7) ④기초학력 미달자, 절대적 빈곤자 등 사회취약계층에 대한 우선적이며, 차별적 지원 강화(6) ⑤교육단절이 발생하지 않도록 모든 연령 계층을 대상으로 한 생애단계별 맞춤형 정책 추진(4) ⑥이분법적 논의 지양 및 여건에 따른 보편적 복지와 선별적 복지의 조화(4) ⑦학교 밖 아이, 청소년 싱글맘 등 긴급위기 대상자의 발굴 및 긴급 지원(3) ⑧모든 학생을 위한 학교에서의 환경 및 삶의 질 개선(2) ⑨교육 바우처의 사용 범위 확대를 통한 다양한 복지 정책 실현(1) ⑩기타: 내실화된 운영지원, 선거시 정치적 이념 프레임에서의 탈피, 교육의 전 영역을 대상으로 확대, 교육복지 체제 마련에 더 방점, 대학교육의 보편적 지원에 우선 순위 등

구분	개선과제
정책목적	①빈곤 등으로 인한 상대적인 교육기회 격차 해소 중심의 선별적 지원 강화(7) ②교육취약계층 학생 등 모든 국민의 최소한의 기초 학력(교육수준) 보장 체제 강화(6) ③수요조사·효과성 분석 등을 통한 수요자 중심의 개인 맞춤형 지원 체계 구축(5) ④모든 국민의 잠재력을 최대한 발현함에 정책적 목표 부여(3) ⑤교육소외 계층에 대한 실질적 교육의 기회 제공 정책 확대를 통한 성취도 격차 감소(3) ⑥아동의 의식주·교육은 물론 안정적인 심리·정서·문화적 발달의 보장(3) ⑦성장단계별·생애단계별 교육복지정책 목적 수립(2) ⑧복지가 아닌 교육 강조를 통해 모든 학생을 위한 의미 있는 교육의 질 실현에 초점(2) ⑨교육의 계층이동 사다리로서의 역할 부활(2) ⑩기타: 지역 간 교육격차 해소 정책, 교육불평등의 사회적 구조 해결. 누구나 보통 고등교육을 받을 수 있도록 기회 제공, 교육복지 지원 성과에 대한 책무성 확보, 교육적 차원 및 사회복지적 차원에서 교육복지 결합 등
정책내용	①취약계층에 대한 수익자부담경비지원 확대 등을 통한 교육참여기회 확대 및 안정적 학습지원 정책 강화(10) ②공급자 중심이 아닌 학습자 중심 맞춤형 통합 지원체계 구축(6) ③적극적인 학습 참여와 유의미한 학습 경험을 위한 학교 혁신 정책 추진(학교교육의 운영 원리 전환 등)(4) ④개별학교의 특성에 맞게 다양한 정책들이 교육과정운영과 유기적으로 연계된 교육복지정책 수립 및 집행(3) ⑤생애단계 간 연계성 확보를 통한 지속적 지원 체계 강화(3) ⑥학습결손 예방 및 부적응 학생 지도를 위한 교사 등 전문인력의 역량 강화 및 배치 확대(3) ⑦맞춤형 지원이 가능한 학교의 사례관리 접근권한 보장 등 교육복지지원 성과관리 시스템 구축 및 효율화(2) ⑧모든 학생이 수혜를 받을 수 있는 교육 여건, 인프라 측면에 대한 투입 확대(2) ⑨모든 국민의 학습 결손 해소를 위한 학습역량 지원 강화(2) ⑩기타: 각 지역별 격차 해소를 위한 지역별 특성에 맞는 교육복지정책, 성장중심의 교육복지 정책 확립, 학습 참여를 위한 대상 학생 가정 전체의 동기 진작, 교육복지 전달체계의 중복성 개선, 질 높은 교육복지 학교 모델 정립, 문화예술교육 영역 확대 추진, 학교-지역사회 연계 강화, 평생학습체제 구축 등
정책범위	①교육소외계층에게 실질적으로 균등한 교육기회 제공 체제에 대한 지속적 점검(7) ②교육결과에 대한 분석 및 교육결과의 불균등성에 대한 적극적 시정 조치(6) ③학교급별 부적응 예방 위한 대안적 프로그램 및 보상교육 기준체계 구축(4) ④교육복지지향적 학교교육과정(교육과정 연계 교육복지정책, 교육과정 내에서 균등한 기회 보장) 운영(3) ⑤결과의 평등이 아니라 모든 국민의 최소 수준의 교육성과 보장과 잠재력의 최대 발현 정책(3) ⑥개인 지원에 국한된 현재의 교육복지정책을 학교 간 또는 학교 내 교육불평등 요소 혁신 영역까지 확장(2) ⑦고교평준화 및 교수-학습의 질적 평등 미비 극복 등 교육과정의 평등을 위한 지원 강화(2) ⑧유-초-중-고-대학 등 교육의 전 과정에서의 차별 시정 및 연계 지원 강화(2) ⑨유아부터 성인까지 학습기회 보장 등 생애단계별 교육복지정책의 목표 및 범위 설정(2) ⑩기타: 허구적 용어인 결과평등 관념 극복, 가정·지역의 교육기능 복구, 학생 외 가정 대상 정책 추진, 기초학력진단·심리적 상담 등을 통한 출발선 보장, 유아교육 공공성 강화, 민주시민 양성을 통한 사회통합, 도서 지역 교육인프라 확충, 정책 추진 과정의 투명한 공개, 고교무상교육의 확대 등

구분	개선과제
제도적 여건	①중앙과 지방, 관과 민을 아우르는 통합적·협력적 교육복지 거버넌스 구축(14) ②교육복지 관련 기본법 제정 등 관련 법제 정비(12) ③교육복지 전문인력(공무원 및 비공무원)의 양성·배치 확대 및 지위 보장(7) ④교육복지기금 등 교육복지재정의 안정적 확보 방안 마련(5) ⑤중앙 부처 간 교육복지정책 칸막이 제거 및 상호 협의를 위한 중앙교육복지협의체 마련(4) ⑥지역 단위 사업 실행 주체 체계화 및 지역중심 통합지원 체계 강화(3) ⑦학교의 교육복지기능 보편화 및 수요자 맞춤형 정책 추진을 위한 학교재정·회계·의사결정제도 정비(3) ⑧교육기관 및 교육행정조직의 교육복지역량 강화(3) ⑨교육복지의 개념 및 비전 등의 국민적 합의 및 공유 체제 구축 (3) ⑩기타: 교육정책·행정 전반에 교육복지의 원리 적용, 정치로부터의 자유, 지역 개발 사업과의 균형점 찾기, 지역이기주의 등 극복, 교육복지 정책사업의 재구조화, 사업간 중첩 부분 해소 및 사업간 연계협력 확대 등
기타	①교원의 교육복지에 대한 이해도 제고를 위한 교원 양성 및 연수 과정 개선(4) ②교육복지 성과지표 마련 및 성과 관련 DB 구축 운영(2) ③국민적 공감대 형성 과정 강화 및 관련 홍보 전략 마련(2) ④학교단위 통합사업비 운영 제도, 교육비특별회계 정책사업코드 정비 등 분산 추진되는 사업의 통합관리 체제 구축(2) ⑤기타: 공정하고 지속가능한 교육복지 정책 사업 발굴, 치밀하고 정교한 교육복지 장기 비전과 전략 마련, 지자체의 아이 중심의 행정풍토 조성, 취업과 연계 등

* ( )안의 숫자는 유사 응답자 수임

또한 2차 델파이조사에서는 이상과 같은 1차 델파이조사 결과를 제시하면서 각 구분별로 가장 필요한 개선과제를 우선순위에 따라 각각 3가지씩 선택하도록 하였다. 각 구분별로 우선순위로 선택된 상위 4개씩의 개선과제를 정리한 결과는 다음과 같다.

〈표 Ⅵ-3-5〉 교육복지정책 개선과제 관련 응답 결과(2차)

구분	개선과제	2차 델파이조사 결과			
		1순위	2순위	3순위	총점
정책 대상	①교육복지정책 대상 체계화를 통한 중복 및 사각지대 문제 해소	8	5	3	37
	④기초학력 미달자, 절대적 빈곤자 등 사회취약계층에 대한 우선적이며, 차별적 지원 강화	6	5	1	29
	⑤교육단절이 발생하지 않도록 모든 연령 계층을 대상으로 한 생애단계별 맞춤형 정책 추진	4	1	3	17
	②보편적 교육복지 서비스 지원의 확대 및 국민적 공감대 형성	1	2	2	9
정책 목적	③수요조사·효과성 분석 등을 통한 수요자 중심의 개인 맞춤형 지원체계 구축)	5	5	2	27
	①빈곤 등으로 인한 상대적인 교육기회 격차 해소 중심의 선별적 지원 강화	5	2	3	22
	②교육취약계층 학생 등 모든 국민의 최소한의 기초 학력(교육수준) 보장 체제 강화	2	4	4	18
	⑤교육소외 계층에 대한 실질적 교육의 기회 제공 정책 확대를 통한 성취도 격차 감소	1	3	3	12
정책 내용	②공급자 중심이 아닌 학습자 중심 맞춤형 통합 지원체계 구축	10	1	3	35
	①취약계층에 대한 수익자부담경비지원 확대 등을 통한 교육 참여기회 확대 및 안정적 학습지원 정책 강화	4	4	1	21
	⑥학습결손 예방 및 부적응 학생 지도를 위한 교사 등 전문인력의 역량 강화 및 배치 확대	2	3	-	12
	③적극적인 학습 참여와 유의미한 학습 경험을 위한 학교 혁신 정책 추진(학교교육의 운영 원리 전환 등)	-	3	5	11
정책 범위	①교육소외계층에게 실질적으로 균등한 교육기회 제공 체제에 대한 지속적 점검	9	4	3	38
	②교육결과에 대한 분석 및 교육결과의 불균등성에 대한 적극적 시정조치	3	5	1	20
	④교육복지지향적 학교교육과정(교육과정 연계 교육복지정책, 교육과정 내에서 균등한 기회 보장) 운영	2	2	6	16
	③학교급별 부적응 예방 위한 대안적 프로그램 및 보상교육 기준체계 구축	-	5	4	14
제도적 여건	①중앙과 지방, 관과 민을 아우르는 통합적·협력적 교육복지 거버넌스 구축	9	3	3	36
	②교육복지 관련 기본법 제정 등 관련 법제 정비	5	7	1	30
	③교육복지 전문인력(공무원 및 비공무원)의 양성·배치 확대 및 지위 보장	1	4	4	15
	④교육복지기금 등 교육복지재정의 안정적 확보 방안 마련	2	3	1	13
기타	①교원의 교육복지에 대한 이해도 제고를 위한 교원 양성 및 연수 과정 개선	6	5	-	17
	④학교단위 통합사업비 운영 제도, 교육비특별회계 정책사업코드 정비 등 분산 추진되는 사업들의 통합관리 체제 구축	4	6	-	14
	②교육복지 성과지표 마련 및 성과 관련 DB 구축 운영	4	4	-	12

*총점은 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점으로 환산한 것임(단, 기타의 경우만 1순위 2점, 2순위 1점으로 함).

최종 3차 델파이조사에서는 교육복지정책 개선과제와 관련한 2차 델파이조사 결과를 토대로 하여, 유사한 내용을 통합하고 조정하는 과정을 거쳐서 재구조화한 20개의 개선과제(안)에 대한 동의여부를 조사하였다. 그 결과는 다음과 같다. 전체적으로 '보상교육 기준체계 구축 등 교육결과의 불균등성에 대한 적극적 시정 조치 강화'를 제외한 19개 과제가 향후 교육복지정책의 구체적 개선과제로 수렴되었다.

〈표 Ⅵ-3-6〉 교육복지정책 개선과제 관련 응답 결과(3차)

교육복지정책 개선과제에 대한 동의 정도	응답자 수	평균	표준 편차	동의 비율	CVR
①교육복지정책 대상 체계화를 통한 중복 및 사각지대 해소	19	4.63	.50	100.0%	1.00
②모든 연령층 대상의 생애단계별 맞춤형 정책 추진	19	4.53	.61	94.7%	.89
③수요조사·효과성 분석 등을 통한 학습자 중심의 개인별 맞춤형 통합지원체계 구축	19	4.63	.60	94.7%	.89
④절대적 빈곤자, 기초학력 미달자 등 취약계층에 대한 우선적이며 차별적 지원 강화	19	4.63	.68	89.5%	.79
⑤보편적 교육복지 서비스 지원의 확대	19	4.05	.52	89.5%	.79
⑥취약계층에 대한 수익자부담경비지원 확대 등 상대적인 교육기회 격차해소 중심의 선별적 지원 강화	19	4.11	.74	79.0%	.58
⑦교육과정 내에서 균등한 기회보장 등 교육복지 지향적 학교교육과정 운영	18	4.72	.46	100.0%	1.00
⑧적극적인 학습참여와 유의미한 학습경험을 위한 학교혁신 정책 추진	19	4.47	.61	94.7%	.89
⑨교육부적응 예방을 위한 대안적 프로그램 운영 등 교육소외 계층에 대한 실질적 교육의 기회 제공 확대 정책을 통한 교육결과의 격차 감소	19	4.53	.70	89.5%	.79
⑩보상교육 기준체계 구축 등 교육결과의 불균등성에 대한 적극적 시정 조치 강화	19	4.00	.82	68.4%	.37
⑪모든 국민의 최소한의 기초학력(교육수준) 보장 체제 강화	19	4.26	.73	84.2%	.68
⑫중앙과 지방, 관과 민을 아우르는 통합적 교육복지 거버넌스 구축	19	4.37	.68	89.4%	.79
⑬중앙 부처 간 연계·협력 강화를 위한 중앙교육복지협의체 마련	19	4.26	.81	89.4%	.79
⑭교육복지 관련 단일법 제정 등 관련 법제 정비	18	4.44	.78	83.3%	.67
⑮교육복지 전문인력의 양성·배치 확대 및 지위 보장	19	4.16	.83	84.2%	.68
⑯교원의 교육복지 이해도 제고를 위한 양성 및 연수 과정 개선	19	4.26	.91	79.0%	.58
⑰학교단위 통합사업비 운영 제도, 교육비특별회계 정책사업코드 정비 등 관련 사업들의 통합관리 체제 구축	19	4.53	.51	100.0%	1.00
⑱교육복지 성과지표 마련 및 성과 관련 DB 구축 운영	19	4.32	.75	84.2%	.68
⑲관련 정책 효과 및 부작용에 대한 지속적 점검 및 환류 체제 구축	19	4.53	.70	89.4%	.79
⑳치밀하고 정교한 교육복지 장기 마스터플랜 마련	19	4.37	.68	89.4%	.79

3차 델파이조사를 통해 확정된 교육복지정책 개선과제를 교육복지정책의 지향점에 따라 재구조화하면 다음과 같다.

〈표 Ⅵ-3-7〉 교육복지정책 개선과제 관련 응답결과(최종)

구분	개선과제
교육복지정책의 대상 (보편적 지원과 선별적 지원의 조화)	▪ 절대적 빈곤자, 기초학력미달자 등 취약집단에 대한 우선적이며 차별적 지원 강화 ▪ 보편적 교육복지 서비스 지원의 확대 ▪ 교육복지정책대상 체계화를 통한 중복 및 사각지대 해소 ▪ 모든 연령층 대상의 생애단계별 맞춤형 정책 추진
교육복지정책의 목적 (절대적 수준과 상대적 수준의 조화)	▪ 취약집단에 대한 수익자부담경비지원 확대 등 상대적인 교육기회 격차 해소중심의 선별적 지원 강화 ▪ 모든 국민의 최소한의 기초학력(교육수준) 보장 체제 강화
교육복지정책의 내용 (학습지원과 생활지원의 조화)	▪ 수요조사·효과성 분석을 통한 학습자 중심의 개인별 맞춤형 통합지원 체계 구축 ▪ 적극적인 학습참여와 유의미한 학습참여를 위한 학교혁신 정책 추진
교육복지정책의 범위 (교육기회 평등과 교육과정 및 결과 평등의 조화)	▪ 교육과정 내에서 균등한 기회보장 등 교육복지 지향적 학교교육과정 운영 ▪ 교육부적응 예방을 위한 대안적 프로그램 운영 등 교육소외집단에 대한 실질적인 교육기회제공 확대 정책을 통한 교육결과의 격차 완화
교육복지정책 추진의 제도적 여건 개선	▪ 중앙과 지방, 관과 민을 아우르는 통합적 교육복지 거버넌스 구축 ▪ 중앙부처 간 연계·협력 강화를 위한 중앙교육복지협의체 마련 ▪ 교육복지 관련 단일법 제정 등 관련 법제 정비 ▪ 교육복지 전문인력의 양성·배치 확대 및 지위 보장 ▪ 교원의 교육복지 이해도 제고를 위한 양성 및 연수과정 개선 ▪ 학교단위 통합사업비 운영 제도, 교육비특별회계 정책사업코드 정비 등 관련 사업의 통합관리 체제 구축 ▪ 교육복지 성과지표 마련 및 성과 관련 DB 구축 운영 ▪ 관련 정책 효과 및 부작용에 대한 지속적 점검 및 환류 체제 구축 ▪ 치밀하고 정교한 교육복지 장기 마스터플랜 마련

4 소결

본 장에서는 전문가 의견수렴을 위한 델파이조사를 통해 노무현 정부시기부터 현재 문재인 정부시기까지 그간에 추진되어 온 우리나라의 교육복지정책의 주요 성과 및 한계를 종합적으로 진단하고, 이를 토대로 향후 교육복지정책이 지향해야 할 방향과 구체적인 개선과제를 도출하였다. 그 결과를 간단하게 요약하면 다음과 같다.

첫째, 교육복지정책의 주요 성과 및 한계이다. 우선 그간에 추진되어 온 교육취약집단을 대상으로 한 교육복지정책은 일정 정도 저소득층 교육비 부담 경감과 교육격차 완화에 기여한 바 있으며, 교육복지 대상의 점진적 확대는 물론 무상교육 확대 등 보편적 교육복지를 강화해 온 성과가 나타났다. 또한 교육복지정책을 추진하는 과정에서 학교와 지역사회의 연계·협력을 확대하고 교육복지에 관한 사회적 인식 및 공감대 확산 등의 측면에서 교육복지정책 추진 여건 및 기반을 형성한 성과를 보였다. 반면에 그간에 추진되어 온 교육복지정책의 주요 한계는 대부분 교육복지정책 추진의 제도적 여건 측면에서 나타났다. 즉, 교육복지정책의 중앙 컨트롤타워의 역할 한계로 인해 중장기적인 교육복지정책 추진 전략과 교육복지의 개념 및 비전 등 교육복지정책의 방향 정립이 부재하였으며, 법·제도 미비로 인해 교육복지정책의 지속성 및 안정성, 체계성이 부족한 것으로 나타났다. 또한 교육복지 거버넌스 측면에서 분절적 정책 추진에 따른 교육복지대상의 중복 및 사각지대 문제, 하향식 사업 중심으로 인한 학교의 피로도 증가가 주요 한계점으로 밝혀졌다. 한편 학습자 중심의 맞춤형 지원과 생애단계별 접근의 부족, 교육복지 전문인력의 전문성 및 처우에 대한 문제가 그간에 추진되어 온 교육복지정책의 주요 한계로 나타났다.

둘째, 향후 교육복지정책의 비전과 추진목표이다. 교육복지정책의 새로운 비전은 '교육의 전 과정에서 정의로운 포용적 교육복지 국가 실현'이다. 이는 새로운 교육복지정책을 통해 모든 국민이 실질적으로 균등한 기회와 과정 속에서 자신의 역량을 최대한 발휘하여 함께 성장할 수 있는 국가를 실현한다는 의미이며, 교육 형평성을 지향하는 차원에서 교육기회와 과정, 결과인 교육의 전 과정에서의 공정성과 포용성을 강조하는 것이다. 또한 이상의 교육복지정책의 비전을 실현하기 위한 추진목표는 '모두에게 공평한 기회보장을 통한 실질적 교육격차 해소', '수요자(학습자) 중심의 생애단계별 맞춤형 지원', '교

육복지 실현의 마당으로서 학교 혁신', '범 국가·사회적 교육복지생태계 구축'이다. 이상의 추진목표에서 강조하고 있는 교육복지에 대한 관점은 다음과 같다. 교육복지는 교육취약집단만을 위한 것이 아니라 모든 국민을 대상으로 하며 실질적인 교육기회의 보장을 통해 궁극적으로 교육의 과정 및 결과에 있어서 불합리한 교육격차를 해소하는 것이다. 또한 교육복지는 국가 등 공급자 중심에서 일방적으로 제공하는 것이 아닌 수요자 중심에서 개인이 직면한 생애단계별 필요에 맞는 지원을 차별적으로 제공되어야 하는 것이며, 더 이상 특정한 교육복지정책사업에 의존하는 것이 아닌 일상적인 학교교육과정 및 학교환경 속에서 이루어질 수 있어야 한다. 마지막으로 교육복지는 학교만이 아니라 학교와 사회, 그리고 국가 간의 연계·협력을 통하여 실질적이고 지속적으로 작동될 수 있어야 한다.

셋째, 교육복지정책의 개선방향 및 원칙이다. 교육복지정책의 개선방향은 '학습자 중심의 교육복지 실현과 학교교육 기능 회복을 고려한 교육복지정책 개선'이다. 이는 공급자 중심이 아니라 수요자인 학습자 중심의 교육복지실현과 개별적인 교육복지정책사업이 아닌 일상적인 학교교육과정 및 활동 내에서 자연스럽게 체화되는 교육복지 실현을 강조한 것이다. 더불어 보편적 복지와 선별적 복지 간의 갈등, 학교교육 기능과 교육복지 간의 갈등에서 벗어나 교육복지정책이 학교교육정책을 적극적으로 뒷받침하는 것을 그 방향으로 한다. 또한 교육복지정책의 개선원칙은 '교육복지 개념 및 범위의 재정립', '교육복지정책사업의 재구조화', '교육복지지원체제의 안정성 확립'이다. 즉, 교육복지의 개념 정립을 통해 국민의 공감대와 합의를 이루고, 학습자 중심의 교육복지생태계 구축을 위해 교육복지정책사업을 재구조화하는 한편, 지속가능한 교육복지정책을 위해 법·제도와 함께 예산, 조직 등을 정비하고 협력적 교육복지 거버넌스를 구축하는 것을 기본 원칙으로 한다.

마지막으로 교육복지정책의 개선과제이다. 교육복지정책의 개선과제는 크게 다섯 영역으로 구분하여 도출하였다. a) 교육복지정책의 대상과 관련한 개선과제는 절대적 빈곤자 및 기초학력 미달자 등 취약계층에 대한 우선적이며 차별적 지원 강화, 보편적 교육복지 서비스 지원의 확대, 교육복지정책대상 체계화를 통한 중복 및 사각지대 해소, 모든 연령층 대상의 생애단계별 맞춤형 정책 추진이다. b) 교육복지정책의 목표와 관련한 개선과제는 취약계층에 대한 수익자부담경비지원 확대 등 상대적인 교육기회 격차해소 중심의 선별적 지원 강화, 모든 국민의 최소한의 기초학력(교육수준) 보장 체제 강화이다.

c) 교육복지정책의 내용과 관련한 개선과제는 수요조사·효과성 분석을 통한 학습자 중심의 개인별 맞춤형 통합지원체계 구축, 적극적인 학습참여와 유의미한 학습참여를 위한 학교혁신 정책 추진이다. d) 교육복지정책의 범위와 관련한 개선과제는 교육과정 내에서 균등한 기회보장 등 교육복지 지향적 학교교육과정 운영, 교육부적응 예방을 위한 대안적 프로그램 운영 등 교육소외계층에 대한 실질적 교육의 기회제공 확대 정책을 통한 교육결과의 격차 감소이다. e) 교육복지정책 추진의 제도적 여건 개선과 관련한 개선과제는 중앙-지방과 관-민을 아우르는 통합적 교육복지 거버넌스 구축, 중앙부처 간 연계·협력 강화를 위한 중앙교육복지협의체 마련, 교육복지 관련 단일법 제정 등 관련 법제 정비, 교육복지 전문인력의 양성·배치 확대 및 지위 보장, 교원의 교육복지 이해도 제고를 위한 양성 및 연수과정 개선, 학교단위 통합사업비 운영 제도, 교육비특별회계 정책사업코드 정비 등 관련 사업의 통합관리 체제 구축, 교육복지 성과지표 마련 및 성과 관련 DB 구축 운영, 관련 정책 효과 및 부작용에 대한 지속적 점검 및 환류 체제 구축, 그리고 치밀하고 정교한 교육복지 장기 마스터플랜 마련이다.

Ⅶ. 결론: 종합평가 및 개선방안

1. 종합평가
2. 개선방안

Ⅶ 결론: 종합평가 및 개선방안

본 연구는 정부별로 추진되어 온 교육복지정책을 현시점에서 총괄적으로 평가하고 이를 토대로 향후 교육복지정책이 지향해야 할 방향과 구체적인 개선과제를 도출하고자 하였다. 이에 터해 첫째, 교육복지정책에 대한 평가결과는 어떤 특징을 가지는가, 둘째 교육복지정책은 어떻게 개선되어야 하는가를 주요 연구문제로 삼았다. 본 장에서는 각 연구문제에 대한 결론으로, 전술한 4장과 5장의 교육복지정책의 질적 및 양적 평가결과를 토대로 교육복지정책에 대해 종합적으로 평가하였다. 또한 교육복지정책의 평가결과와 6장의 델파이조사를 통해 도출된 개선과제 탐색 결과를 바탕으로 교육복지정책의 개선방향과 개선과제를 제시하고 구체적인 개선방안을 모색하였다.

1 종합평가

가. 평가영역별 교육복지정책에 대한 종합평가

노무현 정부시기부터 현재 문재인 정부시기까지의 교육복지정책을 평가영역별 평가기준을 토대로 종합적으로 평가한 결과는 다음과 같다. 이는 질적 평가를 위해 FGD를 활용하여 정부별 교육복지정책을 평가한 결과와 양적 평가를 위해 설문조사를 활용하여 대표적인 교육복지정책사업을 평가한 결과를 종합적으로 논의한 결과이다.

첫째, 정책목표에 대한 평가는 정책목표의 타당성 및 사회적 요구 반영 정도인 적절성과 정책목표의 구체성 및 일관성 정도인 명확성을 기준으로 하였다. 공통적으로 정책목표가 사회적 요구를 반영하여 수립된 점에서 긍정적으로 평가되나, 보편적 교육복지와 선별적 교육복지를 포괄적으로 아우르지 못한 한계가 있다. 정책목표가 지나치게 단순하고 과업 중심적이었거나, 한편으로는 추상적이어서 학교현장에서 구체적이고 명확하게

수용되지 못한 것도 한계이다. 구체적으로 적절성 측면에서 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부는 모두 어느 정도 사회적 요구를 반영하여 정책목표를 수립한 점에서 긍정적으로 평가되고 있으나, 공통적으로 교육복지정책 목표로서 모든 학생을 대상으로 한 교육복지와 특정한 취약계층을 대상으로 한 교육복지를 포괄적으로 아우르지 못한 점에서 한계를 보이는 것으로 나타났다. 박근혜 정부시기의 방과후돌봄서비스는 정책목표의 적절성 측면에서 가장 긍정적인 평가를 받았다. 또한 명확성 측면에서 교육복지정책의 목표가 단순하고 과업 중심적이었던 이명박 정부와 박근혜 정부가 긍정적인 평가가 나타난 반면에, 노무현 정부의 교육복지정책의 목표는 학교현장에서 구체적이고 명확하게 수용되지 못한 것으로 나타났다.

둘째, 정책수단에 대한 평가는 정책수단의 합리적 및 적절성 정도인 능률성과 재정적, 행정적, 법·제도적 실현가능성 정도인 실현가능성을 기준으로 하였다. 정부차원에서 조직과 인력, 공간, 예산 등을 통합적으로 고려하여 정책수단으로 활용하여도 준비되지 않은 지역에서는 비효율적이었던 한계가 있다. 특히 비정규직을 활용한 담당인력 확대, 인력과 공간 등 인프라 부족을 고려하지 못한 정책사업 확대 등이 적절치 못하였으며, 교육복지 관련 단일법 제정 등의 법제 정비를 하지 못한 것이 한계이다. 구체적으로 능률성 측면에서 노무현 정부는 정책의 과업내용과 함께 조직과 인력, 공간, 예산 등을 통합적으로 고려하여 정책수단으로 활용한 측면에서 긍정적으로 평가되고 있으나 준비되지 않은 지역에서는 충분한 예산이 오히려 비효율적이었으며, 타 부처와의 연계가 원활하지 못한 것이 한계점으로 나타났다. 이후 이명박 정부에서는 비정규직 활용을 통한 인력 확대, 박근혜 정부에서는 누리과정지원에 편중된 과도한 예산과 인력과 공간 등 인프라 부족을 고려하지 못한 정책사업 확대 등이 적절치 못한 것으로 평가되었다. 문재인 정부에서도 보편적 지원에 편중된 재정문제와 담당인력의 처우 및 전문성 측면에서의 문제가 지속되는 것으로 평가되고 있다. 실현가능성 측면에서 노무현 정부부터 현재 문재인 정부까지 교육복지 관련 단일법 제정 등의 법제 정비를 하지 못한 것이 한계로 평가되었다. 특히 정책수단에 대한 양적 평가결과가 다른 평가영역에 비해서 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

셋째, 정책대상에 대한 평가는 정책대상의 포괄성 및 균형성 정도인 형평성을 기준으로 하였다. 취약계층 발굴을 통해 정책대상을 확대한 것은 긍정적으로 평가되지만 정책

대상을 체계화하여 다각적으로 지원하기 위한 고민이 부족했던 것이 한계이다. 최근에는 특정집단에 대한 편중된 지원으로 인해 혜택을 받아야 하는 교육취약집단이 오히려 소외받을 수 있다는 우려가 있다. 구체적으로 노무현 정부, 이명박 정부는 취약계층 발굴을 통해 정책대상을 확대한 것은 긍정적으로 평가되지만 정책대상을 체계화하여 다각적으로 지원하기 위한 고민이 부족했던 것이 한계로 나타났다. 박근혜 정부와 문재인 정부에서는 특정집단에 대한 편중된 지원으로 인해 혜택을 받아야 하는 교육취약집단이 오히려 소외받을 수 있다는 우려가 나타난 한편 현재 문재인 정부에서는 새로운 교육취약집단을 발굴하기 위한 노력이 필요하다고 평가되었다.

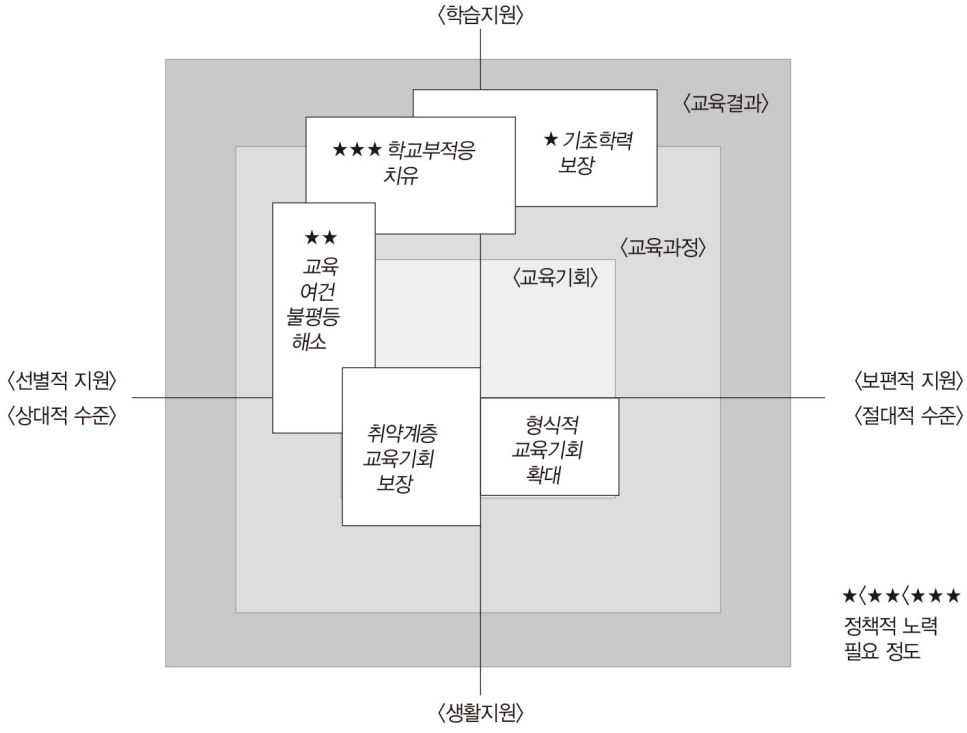
넷째, 정책성과에 대한 평가는 정책목표가 달성된 정도인 효과성과 정책대상 집단의 정책에 대한 만족정도인 만족도를 기준으로 하였다. 각 정부의 대표적인 교육복지정책사업에 대한 성과가 나타났다. 노무현 정부에서는 교육복지투자우선지역사업, 이명박 정부에서는 Wee Project 구축 사업, 박근혜 정부에서는 초등돌봄서비스 확대, 문재인 정부에서는 고교무상교육 확대에서 성과를 보였다. 그러나 대표적인 교육복지정책사업에 대한 양적 평가결과는 평가영역 중 가장 낮았다. 구체적으로 효과성에 측면에서 각 정부의 대표적인 교육복지정책사업은 비교적 그 성과가 나타났다. 노무현 정부에서는 교육복지투자우선지역사업이 지역의 인프라 구축을 통한 아동의 총체적인 삶의 질 제고에 성과를 보였으며, 이명박 정부에서는 Wee Project 구축 사업을 통해 학업중단 및 부적응학생을 위한 심리정서적 지원에 성과를 가졌다고 평가되었다. 박근혜 정부에서는 초등돌봄서비스 확대의 성과를 보였으며, 문재인 정부에서는 고교무상교육 확대를 통해 초·중·고등학교 공교육비를 실질적으로 무상화하여 보편적 교육복지를 실현하였다고 평가되었다. 그러나 정책집행 및 실무자와 학부모를 대상으로 한 대표적인 교육복지정책사업에 대한 효과성 및 만족도는 평가영역 중 가장 낮게 나타났다.

다섯째, 정책영향에 대한 평가는 정책추진의 환류를 통한 지속성 정도인 지속성과 정책추진으로 인한 긍정적 또는 부정적 효과 정도인 영향력을 기준으로 하였다. 대상중심의 교육복지정책사업이 지속적으로 추진되고 있지만 확대·발전하지는 못하고 있다. 또한 교육복지정책사업의 지방이양은 지방정부에 책임을 전가하는 한편 오히려 지역 격차를 심화시킨 한계가 있다. 구체적으로 지속성 측면에서 노무현 정부에서 시작한 대상중심의 교육복지정책사업을 이후 이명박 정부, 박근혜 정부, 현재 문재인 정부까지 지속적으로

추진하고 있지만 확대·발전시키지는 못하고 있는 것으로 평가되었다. 이명박 정부에서는 교육복지투자우선지역사업을 지방이양하면서 지방정부에 책임을 전가하는 한편 오히려 지역 격차를 심화시켰다고 평가되고 있다. 영향력 측면에서 노무현 정부에서는 교육복지정책의 큰 기틀을 마련하여 교육복지정책사업의 인큐베이팅 역할을 한 반면에 이명박 정부에서는 단위사업 중심의 정책추진으로 교육복지를 파편화하였다고 평가되었다. 박근혜 정부에서는 기초학력부진, 학교부적응 등에 대한 구체적인 문제해결 중심의 교육복지정책이 부재하여 현재까지 문제해결에 대한 부담이 지속되는 것으로 평가되고 있다. 또한 문재인 정부에서 강조하는 무상교육 확대 정책은 각 시·도교육청 및 현장에서 선별적 지원을 위한 정책사업의 명분을 잃게 하는 등 부정적인 영향을 미치게 될 것이 우려된다는 평가이다.

나. 교육복지정책 지향점 및 추진과제 대한 종합평가

그간에 추진되어 온 우리나라의 교육복지정책의 지향점과 추진과제를 종합적으로 평가한 결과는 다음과 같다. 교육복지정책의 각 지향점을 균형적이고 조화롭게 추진하되, 현시점에서 교육여건의 불평등을 해소하여 모든 학습자가 학교교육활동에서 유의미한 경험을 할 수 있도록 지원하고 궁극적으로 잠재력을 발휘할 수 있도록 교육과정 및 결과에서의 평등을 지향해야 한다. 즉, 교육복지정책의 영역별로 형식적 교육기회 확대와 취약계층 교육기회 보장보다는 학교부적응 치유와 교육여건 불평등 해소, 기초학력 보장에 대한 적극적인 추진이 필요하다.



[그림 Ⅶ-1-1] 교육복지정책 영역에 대한 종합평가

구체적으로 살펴보면 첫째, 교육기회 확대 및 보장을 위한 교육복지정책사업에 비해서 교육여건 불평등 해소와 학교부적응 치유, 기초학력 보장을 위한 교육복지정책사업에 대한 평가결과가 상대적으로 낮았다. 즉, 선별적 지원, 학습지원, 교육과정 및 교육결과의 평등을 지향하는 교육복지정책 영역에 대한 집중적인 개선노력이 필요하다. 둘째, 현시점에서 교육복지정책 추진과제의 중요도를 평가한 결과 학교부적응 치유와 교육여건 개선을 위한 교육복지정책사업이 교육기회 확대 및 보장을 위한 교육복지정책사업에 비해서 더 중요한 것으로 평가되었다. 즉, 특정한 대상에 대한 단순한 교육비 및 경비지원에 비해서 교육과정에서의 불평등을 해소하고 학교교육활동에서 유의미한 경험을 지원하기 위한 교육복지정책 추진이 강조되어야 한다. 셋째, 현시점에서 교육복지정책 추진과제의 중요도 및 실행도를 평가한 결과, 중요도에 비해서 충분히 실행되고 있지 않은 추진과제로 기초학력보장, 학업중단위기학생 예방 및 지원, 도시저소득지역 교육여건 개선, 농산어촌지역 교육여건 개선인 것으로 나타난 반면에 중요도에 비해서 과잉 실행된 추진과제

로 무상교육 확대가 나타났다. 이에 학교부적응 치유와 교육여건 불평등 해소, 기초학력 보장 영역에 대한 정책적 노력이 필요하다.

〈표 Ⅶ-1-1〉 평가영역별 교육복지정책에 대한 종합평가

평가영역	FGD를 통한 정부별 교육복지정책 평가	설문조사를 통한 대표적인 교육복지정책사업 평가	⇨	종합평가
정책목표	■ 노무현 정부시기: '교육격차 해소를 위한 통합적 관점' ■ 이명박 정부시기: '학력격차에 초점을 맞춘 정책의 프로젝트화' ■ 박근혜 정부시기: '세부 과제 중심의 미시적 목표' ■ 문재인 정부시기: '교육기회 제공 중심의 추상적 목표'	■ 적절성: 3.59점~3.80점(5점 만점), 보통이상 수준 - 방과후돌봄서비스의 정책목표가 상대적으로 더 사회적 필요 및 요구를 반영함 ■ 명확성: 3.60점~3.85점(5점 만점), 보통이상 수준 - 방과후돌봄서비스, 고교무상교육의 정책목표가 상대적으로 더 구체적이고 명확함	⇨	■ 공통적으로 정책목표가 사회적 요구를 반영하여 수립된 점에서 긍정적으로 평가되나, 보편적 교육복지와 선별적 교육복지를 포괄적으로 아우르지 못한 한계가 있음 ■ 정책목표가 단순하고 과업중심적이었거나, 한편 추상적이어서 학교현장에서 구체적이고 명확하게 수용되지 못한 경우도 있음
정책수단	■ 노무현 정부시기: '부족한 준비 속에서의 각개 전투' ■ 이명박 정부시기: '비정규직 중심의 지원인력 확대' ■ 박근혜 정부시기: '수단이 고려되지 못한 강압적·과업중심적 접근' ■ 문재인 정부시기: '분절적 형태의 조직구조'	■ 능률성: 3.21점~3.44점(5점 만점), 보통 수준 - 방과후돌봄서비스, 고교무상교육의 정책수단이 정책목표를 달성하기에 상대적으로 더 적절함 ■ 실현가능성: 3.37점~3.57점(5점 만점), 보통 수준 - 방과후돌봄서비스, 고교무상교육의 정책수단이 상대적으로 재정적, 행정적, 법·제도적 실현가능성이 있음	⇨	■ 정부차원에서 조직과 인력, 공간, 예산 등을 통합적으로 고려하여 정책수단으로 활용하여도 준비되지 않은 지역에서는 오히려 비효율적이었던 한계가 있음. 특히 비정규직을 활용한 담당인력 확대, 인력과 공간 등 인프라 부족을 고려하지 못한 정책사업 확대 등이 적절치 못한 것으로 평가됨 ■ 교육복지 관련 단일법 제정 등의 법제 정비를 하지 못한 것이 한계로 평가됨
정책대상	■ 노무현 정부시기: '사회적 약자에 초점을 맞춘 선별적 접근' ■ 이명박 정부시기: '학교 중심 접근을 통한 선별대상 확장' ■ 박근혜 정부시기: '학생 맞춤형을 표방한 현물 중심 지원' ■ 문재인 정부시기: '보편적·포괄적 타깃팅'	■ 형평성: 3.42점~3.59점(5점 만점), 보통 수준 - 고교무상교육과 방과후돌봄서비스가 상대적으로 정책대상을 적절하게 포괄하고 있음	⇨	■ 취약계층 발굴을 통해 정책대상을 확대한 것은 긍정적으로 평가되지만 정책대상을 체계화하여 다각적으로 지원하기 위한 고민이 부족했던 것이 한계로 나타남 ■ 최근에는 특정집단에 대한 편중된 지원으로 인해 혜택을 받아야 하는 교육취약집단이 오히려 소외받을 수 있다는 우려가 나타남

정책성과 및 영향	■ 노무현 정부시기: '지역연계체제 구축을 통한 기반 조성' ■ 이명박 정부시기: '가시적 성과 확보를 위한 노력과 현장부담 확대' ■ 박근혜 정부시기: '특정 영역에 한정된 높은 체감도' ■ 문재인 정부시기: '무상교육 중심의 정책범위 확대'	■ 효과성: 3.21점~3.49점(5점 만점), 보통 수준 - 방과후돌봄서비스, 고교무상교육이 정책이 의도한 결과인 정책목표를 상대적으로 더 달성함 ■ 만족도: 3.18점~3.53점(5점 만점), 보통 수준 - 고교무상교육, 방과후돌봄서비스의 정책대상이 상대적으로 더 정책에 대해 만족함 ■ 지속성: 3.38점~3.60점(5점 만점), 보통 수준 - 방과후돌봄서비스, 고교무상교육이 상대적으로 더 환류를 통해 지속적으로 추진됨 ■ 영향력: 3.29점~3.63점(5점 만점), 보통 수준 - 방과후돌봄서비스, 고교무상교육이 상대적으로 더 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과를 가짐	⇨	■ 각 정부의 대표적인 교육복지정책사업에 대한 성과가 나타남. 노무현 정부에서는 교육복지투자우선지역사업, 이명박 정부에서는 Wee Project 구축 사업, 박근혜 정부에서는 초등돌봄서비스 확대, 문재인 정부에서는 고교무상교육 확대가 긍정적으로 평가됨 ■ 대상중심의 교육복지정책사업이 지속적으로 추진되고 있지만 확대·발전하지는 못하고 있는 것으로 평가됨. 사업의 지방이양은 지방정부에 책임을 전가하는 한편 오히려 지역 격차를 심화시켰다고 평가됨

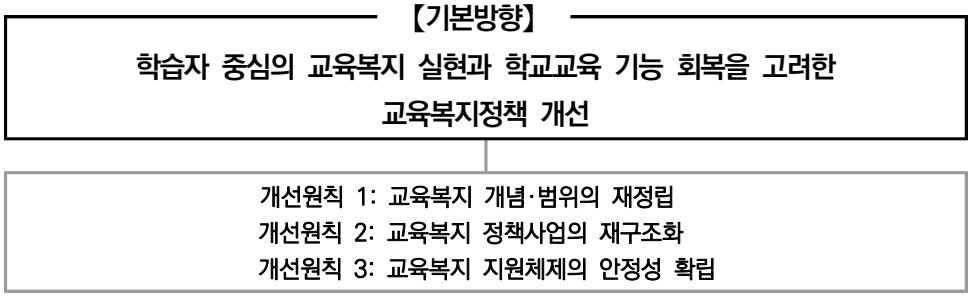
2 개선방안

가. 개선방향과 원칙

1) 개선방향: 학습자 중심의 교육복지 실현과 학교교육 기능 회복을 고려한 교육복지 정책 개선

교육복지정책의 중요성이 강조되고 실제 관련 정책들이 지속적으로 입안되고 추진되면서 학교는 또 다른 고충에 빠졌다는 소리가 들리고 있다. 소위 학교에서 교육은 사라지고 복지만 남을 것 같다는 이야기가 그것이다. 이것은 교육복지정책이 단위 사업 중심으로 추진·운영되면서 학교의 주된 기능인 교육과는 또 다른 과업의 하나로 학교현장에 하달되기 때문이다. 그리고 이와 함께 학교의 주된 역할은 교육이고 학교에서의 교육복지는 학교교육이 달성해야할 소기의 목표를 달성함에 힘을 보태주는 역할임에도 불구하고 이 양자의 관계가 모호해지거나 역전된 전치 현상이 나타나고 있는 것이다.

교육복지는 본질적으로 교육 영역의 과업으로서 교육 그 자체 만으로서도 이루어야할 교육에서의 평등을 기본적 이념으로 하여(황준성 외, 2018:299) 교육 영역에서의 불평등 및 교육소외 문제를 보다 전문적이고 정의롭게 해소하고 방지하고자 하는 국가와 사회의 노력이다. 따라서 학교가 본래적인 교육의 기능을 수행함에 저해요인이 되어서는 아니되는 바, 항상 '학교의 교육적 활동'과 '학생의 학습권'을 실질적으로 보장하고 실현시킴에 교육복지정책의 최우선 가치를 두어야 할 것이다. 그리고 이것이 학교교육정책과 교육복지정책의 관계를 제고를 통하여 보편적 복지와 선별적 복지 간의 갈등, 학교교육 기능과 교육복지 기능 간의 갈등 등에서 벗어나 학교교육의 본래 기능의 충실한 수행을 통해 교육복지정책의 진정한 성과를 기대할 수 있는 기본적인 방향인 것이다.



[그림 Ⅶ-2-1] 교육복지정책 개선의 기본방향 및 원칙

2) 개선원칙 1: 교육복지 개념·범위의 재정립

교육복지의 개념·범위와 영역의 문제는 논의의 스펙트럼이 매우 다양하다. 이것은 '교육'과 '복지' 그 자체의 개념과 범위를 확정하기 어려워서 뿐만 아니라 이들의 교집합 영역인 '교육복지'의 이념과 지향점을 어디에 두느냐에 따라 얼마든지 다양한 개념화 및 범주화가 가능하기 때문이다. 따라서 우리나라도 교육복지의 초기 논의에서부터 교육복지가 교육과 복지를 동의어로 보는 '복지로서의 교육(education as welfare)'인가, 교육의 과정을 중시하는 '교육을 위한 복지(welfare for education)'인가, 교육을 복지 달성의 수단으로 보는 '교육을 통한 복지(welfare through education)'인가 등의 논의가 있어 왔으며(윤정일, 1990; 박재윤·황준성, 2008: 53 재인용), 이것은 지금도 크게 다르지 아니하다.

특정 정책에 있어서 개념과 범위의 불확실성은 곧 목표의 불확실성을 의미하며, 이것은 정책의 추진 및 성과관리 등에 있어서 매우 커다란 장애요인으로 작용하기 마련이다. 또한, 정책대상자들의 불만의 원인이 되기도 한다. 이것은 우리의 교육복지정책도 예외는 아니다. 각 정부마다 다른 이념과 지향점을 '교육복지'라는 동일한 단어를 통해 추진하고자 하였기 때문에 불확실성과 혼란 그리고 불만이 내재하여왔던 것이다. 따라서 교육복지정책의 개선에 있어 첫 번째의 과업과 원칙은 교육공동체와 함께 다수의 국민들이 수용할 수 있는 교육복지 개념 및 범위를 찾은 후 이에 대한 공감대를 확산하여 가면서 최소한 우리나라에서는 일반적으로 통용되는 교육복지정책의 입안·추진·평가의 잣대를 공고히 하는 것이다.

3) 개선원칙 2: 교육복지정책사업의 재구조화

우리의 교육복지정책은 전술한 것과 같이 교육복지의 개념 자체가 명확히 정립되지 않은 채 경제위기와 사회양극화 현상의 심화, 정치세력의 이해관계에 따른 갈등 등 여러 가지 필요에 직면하여 이에 대응하는 상황 속에서 확대되어 온 것이 사실이다. 따라서 교육복지정책하면 의례적으로 이야기되는 것이 중복 및 사각지대의 문제이다. 즉, 그때그때 필요에 의한 임시처방식의 정책이 추진되어온 경향이 있기에 어느 영역에서는 중복되는 과한 정책적 수혜가 있는 반면에 또 다른 영역 특히 드러나지 않는 사각지대 또는 새롭게 부각되는 소외영역에 대해서는 정책적 공백의 문제를 안고 있을 수밖에 없다. 그리고 이것은 정책 대상뿐만 아니라 정책추진 주체의 중복과 단절 문제를 야기해 왔다.

특정 정책 영역에 있어서 중복과 배제의 문제는 정책의 비효율성을 가져오는 대표적 원인임과 함께 상대적 불평등·박탈감 등을 야기함에 따라 국민들의 불만 및 저항을 초래하는 중요 원인이 된다. 따라서 앞의 원칙에 따라 새롭게 정립된 교육복지 개념·범위를 토대로 현재 추진 중인 교육복지정책들의 전반을 재구조화하여 정책의 중복 및 배제 문제를 적극적으로 해소하여야 한다. 그리고 이때의 각종 교육복지정책사업의 재구조화는 앞에서 제시한 기본방향에 맞추어 즉, 지금까지의 다수 연구들이 주장하여 온 것과 같이 교육복지의 최일선 현장인 학교와 정책대상인 학습자 중심으로 이루어져야 한다.

4) 개선원칙 3: 교육복지 지원체제의 안정성 확립

교육복지의 개념 및 범위를 재정립하고 이를 토대로 현재 추진 중인 교육복지정책 전반을 재구조화함에 더해 필요한 것이 입안된 교육복지정책이 소기의 정책 목표를 효율적으로 달성할 수 있도록 정책집행체제 즉, 교육복지 지원체제 또는 교육복지 거버넌스를 안정적으로 구축하는 것이다. 특히, 교육복지 영역의 경우, 중앙정부로부터 시작하여 광역지방자치단체를 거쳐 기초자치단체로 이어지는 종적구조와 함께 교육영역과 일반행정영역 그리고 관(官)과 민(民) 등의 횡적구조가 복합하게 연계되어 있기 때문에 그 어떤 영역보다도 연계·협력 체제가 중요하다. 그리고 이것은 상호간의 신뢰를 뒷받침할 수 있는 제도적 안정성이 중요함을 의미한다.

따라서 교육복지의 전체 영역을 아우를 수 있는 단일법의 제정을 통해 교육복지의 기본이념 등을 공유하고 참여에 따른 권한과 책임 등을 명백히 하는 관련 법령 및 제도의

정비 그리고, 장기적으로 필요한 예산, 인력, 조직 등의 확보와 안정적 배분 체제의 정비를 통해 협력적 거버넌스를 우선적으로 구축하여야 한다. 다만, 교육복지정책의 경우 다양한 상황결정 요인에 따라 정책의 방향과 내용에 변화가 있기 마련이며, 이에 더하여 정책 참여주체 간의 신뢰·조정·합의·참여를 통해 연계·협력하는 의사결정 및 집행체제인 거버넌스가 달리 작동될 수밖에 없기 때문에 전통적인 하향식의 전달체계가 아닌 상황탄력적인 교육복지 거버넌스의 개념(황준성 외, 2018)이 적극 반영될 필요가 있다.

나. 개선과제와 개선방안

교육복지정책의 개선과제는 본 연구에서 시도하였던 교육복지정책에 대한 질적 평가 및 양적 평가, 전문가 델파이조사 결과를 통합적으로 고려하여 도출하였다. 즉 교육복지정책에 대한 종합평가를 통한 환류 및 시사점과 함께 교육복지정책의 성과 및 한계를 바탕으로 한 개선과제 탐색 결과를 통합적으로 재구조화하는 과정을 거쳤다. 최종적인 교육복지정책의 개선과제는 “교육의 전 과정에서 정의로운, 포용적 교육복지 국가 실현”이라는 향후 교육복지정책의 비전을 달성하기 위한 새로운 추진목표인 “모두에게 공평한 기회보장을 통한 실질적 교육격차 해소”, “학습자 중심의 생애단계별 맞춤형 지원”, “교육복지 실현의 마당으로서 학교혁신”, “범 국가·사회적 교육복지생태계 구축”에 따라 재구조화하였다. 이는 본 연구의 델파이조사 결과 도출된 교육복지정책의 비전 및 추진목표로서, 추진목표에 따라 제안한 개선과제 및 개선방안은 향후 교육복지정책 추진을 위한 교육복지 마스터플랜 수립 시 활용이 가능하도록 하였다. 교육복지정책의 구체적인 개선과제는 다음의 〈표 Ⅶ-2-1〉과 같다.

〈표 Ⅶ-2-1〉 교육복지정책의 개선과제

종합평가 환류 및 시사점	교육복지정책 개선과제		델파이조사를 활용한 개선과제 탐색
	추진목표	과제	
■ 선별적 복지를 포함한 다각적 지원 ■ 선별적 복지와 보편적 복지의 이분법적 접근을 지양하고 양자 간의 균형감을 유지하면서 교육의 전 과정에서 형평성의 가치를 실현 ■ 학업중단위기학생 예방 및 지원, 기초학력보장을 위한 정책적 노력 필요	1 모두에게 공평한 기회보장을 통한 실질적 교육격차 해소	①보편적 교육복지를 토대로 한 선별적 지원 강화 ②학교부적응 및 교육취약집단을 위한 차별적 지원 강화 ③모든 국민의 최소한의 기초학력(교육수준) 보장 체제 강화	■ 보편적 교육복지 서비스 지원의 확대 ■ 절대적 빈곤자, 기초학력미달자 등 취약집단에 대한 우선적이며 차별적 지원 강화 ■ 취약집단에 대한 수익자부담경비지원 확대 등 상대적인 교육기회 격차 해소중심의 선별적 지원 강화 ■ 모든 국민의 최소한의 기초학력(교육수준) 보장 체제 강화 ■ 교육부적응 예방을 위한 대안적 프로그램 운영 등 교육소외집단에 대한 실질적인 교육기회제공 확대 정책을 통한 교육결과의 격차 완화
■ 중복·사각지대 대상에 대한 상시적 점검과 대상 발굴 ■ 발생원인과 문제 상황까지 고려하는 종합적 지원체계 마련	2 학습자 중심의 생애단계별 맞춤형 지원	①교육복지정책 대상의 체계화를 통한 중복 및 사각지대 해소 ②학습자 중심의 개인별 맞춤형 통합지원 체계 구축 ③모든 연령 대상의 생애단계별 맞춤형 정책 추진	■ 교육복지정책대상 체계화를 통한 중복 및 사각지대 해소 ■ 수요조사·효과성 분석을 통한 학습자 중심의 개인별 맞춤형 통합지원체계 구축 ■ 모든 연령층 대상의 생애단계별 맞춤형 정책 추진
■ 특정대상에 대한 단순한 교육비 및 경비 지원이 아니라, 전반적인 교육활동 속에서 유의미한 학습경험을 제공하도록 지원하는 방식으로 개선	3 교육복지 실현의 마당으로서 학교혁신	①학습자 중심 교육복지 실현을 위한 학교의 일상적 교육활동·교육과정 혁신 ②교원의 교육복지 이해도 제고를 위한 양성 및 연수과정 개선	■ 적극적인 학습참여와 유의미한 학습참여를 위한 학교혁신 정책 추진 ■ 교육과정 내에서 균등한 기회보장 등 교육복지 지향적 학교교육과정 운영

- 정부부처 간 연계협력의 강화
- 교육복지 전문 인력의 처우 개선
- 지역과 학교의 권한 및 자율성 확보에 대한 고려
- 지속적·실효성 높은 교육복지정책 평가 및 환류체계 마련
- 정교하고 체계적인 교육복지종합계획 수립

⇨

4
범국가·사회적 교육복지 생태계 구축

①교육복지 관련 법제 정비
②중앙부처 간 연계·협력 강화
③협력적 교육복지 거버넌스 구축
④교육복지 전문 인력의 양성·배치 확대 및 지위 보장
⑤교육복지정책사업의 통합관리체제 구축
⑥교육복지 성과지표 마련 및 관련 DB 구축·활용
⑦정책효과 및 부작용에 대한 지속적 점검 및 환류체제 구축
⑧미래지향적 교육복지 마스터플랜 마련

⇦

- 중앙과 지방, 관과 민을 아우르는 통합적 교육복지 거버넌스 구축
- 중앙부처 간 연계·협력 강화를 위한 중앙교육복지협의체 마련
- 교육복지 관련 단일법 제정 등 관련 법제 정비
- 교육복지 전문인력의 양성·배치 확대 및 지위 보장
- 교원의 교육복지 이해도 제고를 위한 양성 및 연구과정 개선
- 학교단위 통합사업비 운영 제도, 교육비특별회계 정책사업코드 정비 등 관련 사업의 통합관리 체제 구축
- 교육복지 성과지표 마련 및 성과 관련 DB 구축 운영
- 관련 정책 효과 및 부작용에 대한 지속적 점검 및 환류 체제 구축
- 치밀하고 정교한 교육복지 장기 마스터플랜 마련

이상에서 정리한 교육복지정책의 개선과제별 구체적인 개선방안을 모색하고자 한다. 개선방안에서는 각 개선과제에 대한 추진배경 및 목적, 주요 추진내용 및 방법, 실행여건 정비 등의 내용을 구체적으로 포함하고자 하였으며, 단기 또는 중장기 개선방안으로 구분하여 교육복지정책 개선 로드맵에 활용토록 하였다.

1) 모두에게 공평한 기회보장을 통한 실질적 교육격차 해소

모두에게 공평한 기회보장을 통한 실질적 교육격차 해소를 위한 개선과제는 ① 보편적 교육복지를 토대로 한 선별적 지원 강화, ② 학교부적응 및 교육취약집단을 위한 차별적 지원 강화, ③ 모든 국민의 최소한의 기초학력(교육수준) 보장 체제 강화이다. 구체적인 개선방안을 다음과 같다.

① 보편적 교육복지를 토대로 한 선별적 지원 강화[7)]

- 분리가 아닌 사회적 연대를 강조한 지원방식으로 전환(단기)
- 교육복지정책사업 통폐합 및 지역과 학교 자율성 부여(중장기)
- 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 명확화(단기)

교육복지의 필요성에 대한 사회적 공감대가 형성되면서 교육복지 대상의 확대와 관련하여 보편주의와 선별주의 논쟁이 있는 것이 사실이다. 보편주의와 선별주의에 대한 논의와 관련해서는 사회적 급여 할당의 원리에 대해 다시 한 번 검토할 필요가 있다. 보편주의는 필요한 모든 사람에게 동등한 사회적 급여나 서비스를 제공하는 것이며 선별주의는 서로 다른 필요가 있는 집단에게 서로 다른 방식 및 수준의 급여나 서비스를 제공하는 것이다(프레시안, 2017.02.02.). 일반적으로 논의되는 바와 같이 취약계층 등 특정한 집단에만 한정하여 급여나 서비스를 제공하는 것은 선별주의가 아니라 잔여주의이며, 선별주의는 잔여주의를 포괄하는 조금 더 광범위한 개념이라 할 수 있다. 결국 보편주의와 선별주의는 서로 대립되는 별개의 개념이 아니라 함께 양립되어 추구될 수 있는 개념으로 볼 수 있는 것이다.

7) 이하의 내용은 프레시안(2017.02.02.)에 실린 남재욱의 칼럼('보편 복지', 인식의 확장이 필요하다)의 주요 아이디어와 논의를 중심으로 작성한 것임을 밝힘

보편주의와 선별주의의 양립은 보편주의의 할당원리인 포괄적 적용범위를 토대로 개인 또는 집단별 필요에 따라서 급여나 서비스의 방식 및 수준을 달리하는 선별주의를 적용하는 방식으로 구현될 수 있으며, 이로서 사회적 연대와 평등이라는 목표가 달성될 수 있을 것이다(프레시안, 2017. 02. 02.). 즉, 공적 제도로 필요한 모든 사람을 포괄하여 복지의 사각지대를 해소하되 개인 또는 집단에 따라 요구되는 다양한 필요에 대한 선별주의 원리를 결합하는 방식을 통해 사회적 연대와 평등을 증진시킬 수 있는 방안을 모색할 수 있는 것이다.

본 연구에서 새로운 교육복지정책을 통해 모든 국민들이 실질적으로 균등한 기회와 과정 속에서 자신의 역량을 최대한 발휘하며 함께 성장할 수 있는 국가를 실현하는 것을 향후 교육복지정책의 새로운 비전으로 제시한 바 있다. 여기에서 '모든 국민'이 대상이라는 것은 개개인의 구분 없이 필요를 가진 모든 사람을 포괄한다는 측면에서 보편주의를 토대로 한다는 것이며, '실질적으로 균등한 기회와 과정' 속에서라는 것은 다양한 집단의 필요 및 요구에 따른 기회와 과정을 보장한다는 측면에서 선별주의를 적용한다는 것이다. 또한 추진목표에서 모두에게 공정한 기회 보장을 통한 실질적 교육격차를 해소하고, 학습자 중심의 생애단계별 맞춤형 지원을 한다는 것은 보편주의를 토대로 선별주의를 적용하고자 하는 것을 의미한다. 우리는 이제 보편주의 대 선별주의의 논쟁에서 벗어나서 교육복지의 질적 향상에 관심을 가질 필요가 있다.

대표적인 교육복지정책사업인 탈북청소년교육지원사업, 다문화학생교육지원사업, 교육복지우선지원사업 등은 각각의 정책대상인 탈북청소년, 다문화가정의 학생, 저소득층 학생을 선별적으로 지원하는 것이다. 이들 정책대상 모두가 교육취약집단으로서 모두에게 공정한 교육의 기회를 제공하고 사회연대를 추구한다는 측면에서 지원이 필요하다는 공통점이 있다. 하지만 각 정책사업에서 선별적으로 지원하는 방식은 사회연대의 측면보다는 분리의 측면이 강하다. 즉, 지원대상의 선별에 초점을 맞추고 정책을 설계하다보니 오히려 잔여주의 접근에서와 같이 지원을 받는 학생과 받지 않는 학생이 명확하게 구분되어 지원을 받는 학생들과 지원을 받지 않는 학생들 간에 서로 타자로서 남을 가능성이 많다. 취약계층에 대한 지원은 각 개인의 다양한 상황들을 고려하여 교육비 및 경비 지원 등을 결정해야 하지만, 무엇보다도 지원대상인 학생들이 사회에서 배제 또는 차별받는 것이 아니라 사회적으로 포용되면서 교실, 학교, 지역 안에서 함께 어울릴 수 있도록 해야 한다. 요컨대, 사회연대의 관점에서 개별 교육복지정책사업의 지원을 받는

학생과 지원을 받지 않는 학생이 구분되지 않도록 동일한 프로그램에 참여하게 하고 각 개인의 특성에 따라 필요한 부분을 선별적으로 지원받을 수 있는 방안을 모색해야 한다. 즉, 분리가 아닌 사회적 연대를 중심으로 프로그램을 설계하여 지원하는 방식으로 전환하는 것이다.

또한 이러한 보편주의를 기반으로 한 선별적인 지원정책이 효과를 얻기 위해서는 중앙과 지역의 역할 분담이 필요하다. 보편적 접근의 교육복지는 중앙정부가 설계하여 기본적인 틀을 마련하고 재정적 지원을 하면서 지역 간의 차이를 조정하는 한편, 지역에서는 선별적으로 맞춤형 사업을 진행할 수 있는 구조로 개편이 필요하다(정동철 외, 2016:152). 우선 단기적으로는 현재 선별적 지원을 하고 있는 교육복지정책사업의 프로그램 내용을 지원 대상 학생뿐만 아리나 지원대상이 아닌 학생도 함께 참여할 수 있는 프로그램으로 수정하여 지원대상의 학생들이 배제 또는 차별받지 않도록 하는 것이 필요하다. 그리고 중장기적으로는 지원대상이 세분화된 교육복지정책사업을 큰 틀에서의 선별 기준을 정하여 통폐합하고, 사업 내에서 예산활용의 유연성을 확대하여 지역과 학교에서 현장의 상황과 특성에 맞게 예산을 집행할 수 있도록 지역과 학교에 자율성을 부여해야 한다. 그리고 중앙정부는 보편적인 차원에서 학교, 지역에서 자체적으로 필요로 하는 사업을 중심으로 재정을 지원하고 지역 간 차이를 조정하는 체계를 구축하여, 보편적 지원을 토대로 한 세밀한 선별적 지원이 효과를 거둘 수 있도록 해야 한다.

② 학교부적응 및 교육취약집단을 위한 차별적 지원 강화

- 학교부적응 예방을 위한 대안적 프로그램 확대(단기)
- 학습자의 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 실질적인 교육과정 개편(중장기)
- 취약계층별 맞춤형 지원 강화를 위한 제도적 기반 마련(중장기)

형식적 교육기회의 평등을 뛰어넘어 실질적 교육기회의 평등을 추구한다는 것은 단순히 산술적 교육기회만 제공하는 것이 아니라 실질적으로 학습자들마다의 소질과 적성, 특기를 살펴 그 역량이 극대화될 수 있도록 돕는다는 것을 의미한다. 이에 학교부적응 및 교육취약집단의 실질적인 교육기회제공 확대 정책을 통해 교육결과의 격차를 감소시

킬 필요가 있다.

우선, 학교부적응 예방을 위한 차별적인 지원이 요구된다. 본 연구의 설문조사 결과에서도 시·도교육청 담당자와 교원, 학부모 집단을 모두 포함하여 교육복지정책 추진과제의 요구도 순위를 분석한 결과, 학교부적응 치유 영역의 학업중단(위기)학생 예방 및 지원(Wee Project 등)이 전체 우선순위 1위로 나타났다. 일반적으로 학업중단의 원인은 학업부적응, 관계부적응, 규칙부적응 등 다양하며 그 중에서도 학업부적응이 가장 많다. 이에 학교부적응 예방을 위한 대안교육을 활성화할 필요가 있다. 학교부적응 문제를 해소하기 위해서는 학업중단숙려제를 적극적으로 실행해야한다. 학업중단의 전조가 보이거나 의사표시를 하는 경우, 우선은 Wee 클래스에서 상담을 받게 한 후 대안교실이나 위탁교육 등 다양한 대안교육기회를 제공해야 한다. 현재 위탁교육은 학부모의 동의가 있어야 가능하도록 되어 있어 장애요인이 되고 있기 때문에 학교장의 교육재량권으로 학습자에게 도움이 되는 위탁교육시설에 보내는 것이 가능하도록 법을 개정할 필요가 있다. 장기적으로는 학습자 역량 개발 중심으로의 교육과정을 전면 개편해야 한다. 일반적으로 학교부적응 중 가장 많은 세부 사유가 학업부적응이며, 이를 학생의 책임으로 돌릴 수는 없다. 그 원인은 학생에게 있는 것이 아니라 학습자들의 흥미나 관심, 필요, 욕구, 요구와 괴리된 내용들로 구성되어 있음과 동시에 과도한 학습 부담을 주는 교육과정에 있다. 학생들의 생활이나 실존적 문제와 무관한 학문 활동의 결과로 생성된 공식과 법칙 등 결과적 지식만을 외우도록 강요하는 교육과정이 학생들이 학교로부터, 학업으로부터 멀어지게 만드는 원인이다. 따라서 대안교육을 뛰어넘어 장기적으로는 교육과정을 학생들의 소질과 적성, 특기 등을 극대화시킬 수 있는 역량중심으로 재편해야 한다. 이미 2015 개정 교육과정부터 역량의 개념이 교육과정에 반영되어 있으나 여전히 지식중심의 한국형 학문중심교육과정에 기반을 두고 있다. 실질적으로 비판적인 사고능력, 창의적 사고능력, 효과적인 의사소통 능력, 효과적인 상호작용 능력 등을 키울 수 있는 역량중심의 교육과정을 통해 학습자들이 스스로 문제를 구성하고 탐구하며 법칙과 원리를 스스로 발견하는 보람을 느끼도록 해야 한다. 이를 위해서는 교과서 중심의 교실수업을 탈피하여 활동중심 교육과정으로 전면 개편해야 하는 한편 교실구조 자체를 활동중심으로 다변화해야 하며 학교를 하나의 사회공간처럼 리모델링할 필요가 있다. 그러한 학교 안에서 학습자 스스로 사회를 구성하는 경험을 할 수 있도록 학교의 공간적 구조도 혁신할 필요가 있다. 또한 교사는 단순히 지식을 전달하는 것이 아닌 학습자의 역량을 키워주는 활동중심의

수업을 할 수 있어야 하며, 그 수업활동의 수행평가결과가 상급학교 진학에 작용할 수 있도록 교사에게 자율권과 책임을 보장해 주어야 한다.

한편, 교육취약집단에 대한 우선적이며 차별적 지원이 가능한 제도적 기반을 마련해야 한다. 노무현 정부부터 현 정부에 이르기까지 정부별 교육복지정책 추진배경에는 사회·경제 양극화로 인한 교육격차 심화에 대한 문제의식이 공통적으로 반영되어 있으며, 이에 교육기회 보장과 교육격차 해소를 강조하고 있다. 무엇보다 불평등과 양극화의 해소를 위해 필요한 것은 참신하고 새로운 정책대안의 존재여부보다도 기존에 이미 제시된 방안들이 얼마나 유기적으로 잘 구축되었고 효과적이고 실질적으로 실천되었는지 여부라 할 수 있다(이주하, 2018). 즉 저소득층, 낙후지역, 장애인, 문화적 소수자, 탈북학생 등 취약집단 교육격차를 줄이기 위한 보다 적극적인 차별해소 정책이 효율적으로 실행될 수 있도록 제도적 여건 및 기반이 조성되어야 한다. 이를 위해 취약계층을 위한 맞춤형 교육서비스 제공 및 학습부진 예방체계 구축, 사회통합전형 확대 등이 안정적이고 체계적으로 추진되기 위한 관련 법안의 제정이 무엇보다 선행되어야 한다. 사실 교육격차 해소를 위한 독자적인 법을 제정하려는 노력은 17대 국회부터 있어왔으나 최종 통과되지 못하였으며, 20대 국회에서도 전재수 의원 대표발의로 교육격차 해소를 위한 법률안이 제안되었으며 현재 계류 중에 있다(박혜경, 2017). 또한 중장기적 차원에서 포괄적인 통합지원 접근을 위한 인적자원 및 재정확보 방안 마련이 필요하다. 우리나라의 사회복지 분야의 많은 이슈들은 결국 인적·재정적 자원 부족의 문제로 귀결되는데, 교육취약집단에 대한 우선적이고 차별적인 지원 역시 예외는 아닌 것이다.

③ 모든 국민의 최소한의 기초학력(교육수준) 보장 체제 강화

- 「기초학력 보장법」의 조속한 입법화 및 관련 제도의 우선적 정비(단기)
- 단위학교에 모든 학생의 최소한의 기초학력 보장을 위한 권한과 책임 부여(단기)

국가·사회가 모든 국민들에게 고른 교육의 기회를 주기 위하여 노력하더라도 실질적으로는 개개의 국민들에게 나타나는 교육의 성과는 다르기 마련이다. 특히, 경제·사회적으로 불리한 처지에 있는 이들의 경우, 제반 여건의 차로 인하여 그 노력에 비해 좋은 성과를 내는 것이 쉽지 않다는 것이 일반적인 이야기이다. 또한 교육결과에 있어서 현격한

저(低)성취집단 소위 교육최소기준미달집단의 문제는 단지 해당 학생들의 사회·경제적 배경 차이에서만 기인하는 것이 아니라 학교 또는 공교육 자체의 문제에 의한 것이기도 하다는 주장이 점차 설득력을 얻어 가고 있다. 아울러 교육최소기준 즉, 기초학력 미달의 문제는 한 번의 과정으로 끝나는 것이 아니라 후속되는 교육·학습에 지속적인 영향을 미쳐 이들이 학습과 정보로부터 계속 소외되는 학습격차 그리고 이로 인한 노동시장 등에서의 소외라는 악순환 고리에 빠지게 됨에 문제의 심각성이 있다.

복지정책의 소극적인 측면이 도와주면서 같이 살아가기 위하여 지출하는 비용이라고 한다면 보다 적극적인 복지정책은 우리가 치러야 할 비용을 절감하면서 이들이 사회적으로 중요한 일을 할 수 있도록 도와주는 것이며(이종재·최상근·박효정, 2004:5), 모든 국민의 최소한의 기초학력 보장 체제를 갖추는 것은 바로 이러한 적극적 복지의 한 모습이라 할 것이다. 이와 같이 모든 국민에 대해 최소한의 기초학력 보장 체제를 갖춘다는 것은 우리의 교육복지정책이 교육기회의 평등의 틀에서 벗어나 적극적인 교육결과의 평등을 추구하는 첫 시작점이 될 수 있다. 그리고 이것은 미국의 「아무도 뒤처지지 않는 법」(NCLB: No Child Left Behind)이나 「모든 학생의 성공법」(ESSA: Every Student Succeeds Act)과 같이 정부의 정책이 그 누구에게도 치명적인 학습 결손이 발생하지 않도록 도움이 필요한 이들을 찾아 적극적이며 차등적인 보상책을 펼치도록 한다는 것이다.

이를 위한 구체적인 방안을 살펴보면 첫 번째로는 학교급별·학년별 표준화된 기초학력 판별도구를 정교하게 개발하여 보급·활용하는 것이 필요하다. 현재의 학교 체제는 학년별로 요구되는 최소한의 학력(學力)에 이르지 못하였음에도 불구하고 수업일수만 충족시키면 자동으로 진급하고 졸업하는 문제를 내포하고 있다. 따라서 한 번 기초학력이 미달되면 특별한 조치가 없는 한 이를 회복하는 것이 쉽지 않다. 오히려 기초학력 미달 학생들은 시간이 지나갈수록 획일적인 교수·학습의 장에서 학습의욕을 상실함은 물론 단계적으로 학습·학교에 부적응하고 결국에는 학교로부터 이탈하게 될 가능성이 높아진다. 이를 고려하여 판별도구는 기초학력에의 도달 여부를 판별하는 것에 그치지 말고, 도달하지 못하였다면 그 원인을 함께 찾아줄 수 있어야 할 것이다. 그리고 이것은 학업중단자 예방 및 대책 방안과도 관련되는데 Wee Class, Wee Center를 포함한 학교 상담체제의 강화 및 새롭게 제도화된 학업중단 숙려제의 안정적 정착과 함께 학교교육 내에서, 아니면 최소한 대안학교를 포함한 학교 밖의 다양한 위탁교육기관들에서 학업중단 가능성이 높은 학생들에게 필요한 최소한의 교육이 지속적으로 제공될 수 있도록

하여야 할 것이다.

두 번째로는 지역별·학교별 특성에 맞추어, 그리고 미달을 가져온 원인에 맞추어 기초학력 미달 학생들에 대한 개별적 학습지도 방안들을 마련하여 운영하는 것이 필요하다. 다만, 이와 같은 개별적 방안을 추진함에 있어서 학교가 모든 부담을 지도록 해서는 아니되며, 지역과 국가가 필요한 역할과 책임을 함께 지도록 해주어야 한다. 국가와 지방자치단체는 간접적으로는 학교들이 기초학력 보장을 위해 필요한 지원인력을 추가적으로 배치할 수 있도록 하는 등 다양한 적극적 보상방안을 모색하고 운영할 수 있도록 권한과 책임을 부여하여야 한다. 그리고 직접적으로는 특수교육 대상자뿐만 아니라 만성질환 등으로 학업에 어려움을 겪는 아동·청소년, 다문화가정 아동·청소년 등 기초적인 학습역량이 부족한 이들에게 병원학교 등과 같은 대안적 교육 방법을 제공하거나 읽기·쓰기·셈하기 등 기초학습역량 보완 교육을 우선적으로 제공할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 또한, 적정 학령기에서의 학습 기회를 놓친 성인학습자들을 위해서도 온·오프라인 상에서의 다양한 교육기회를 지속적으로 제공하여야 할 것이다.

이와 같이 교육복지정책에서 또 하나의 가장 중요한 과제가 모든 국민들이 학습장애를 극복하고 학습결손에서 벗어날 수 있도록 지원하는 일이다. 그런데 지금까지도 기초학력 진단평가 또는 국가수준 학업성취도 평가의 시행과 함께 시·도교육청에 따른 기초학력책임제도와 학교중도탈락자 예방 종합 대책 등 다양한 학교부적응 및 학업 중단 예방 제도를 수행하여 온 것이 사실이기에 이것은 완전히 새로운 일도 아니다. 따라서 우선은 현재 추진되고 있는 세부정책들에 대한 면밀한 점검과 함께 실효성을 제고하는 과정과 노력이 필요하다. 또한 이와 관련하여 현재 국회에는 「기초학력 보장법안」[8]이 교육위원장 대안으로 상정 후 대안 가결되어 교육위원회 전체회의를 통과한 상태이다. 이 법안에 따르면 기초학력은 “학생이 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교 교육과정을 통하여 갖춰야 하는 최소한의 성취기준을 충족하는 학력”으로 정의하고 있으며, 이러한 기초학력 보장을 위한 ‘기초학력 보장 종합계획’의 수립·추진 등과 같은 국가 및 지방자치단체 그리고 학교의 다양한 책무를 규정하고 있다. 결론적으로 모든 국민의 최소한의 기초학력 보장 체제 강화는 더 이상 더디 가게할 일이 아니다. 동법안의 조속한 실제 입법화와 함께[9] 다양

8) 이 법안은 박홍근 의원이 대표발의한 「기본학력보장법안」과 박경미 의원이 대표발의한 「기초학력보장법안」을 통합·조정하여 교육위원회 대안으로 제안한 것이다.

9) 「기초학력 보장법안」의 입법화가 동반되지 않더라도 지난 2016년 2월과 8월에 걸쳐 「초·중등교육법」 제28조와 동법 시행령 제54조가 각각 개정되어 학습부진아 등의 학습능력 향상과 관련된 교원 연수 의무

한 수준에서 다양한 방안으로 즉시 시행되어야 할 것이다.

2) 학습자 중심의 생애단계별 맞춤형 지원

학습자 중심의 생애단계별 맞춤형 지원을 위한 개선과제는 ① 교육복지정책 대상의 체계화를 통한 중복 및 사각지대 해소, ② 학습자 중심의 개인별 맞춤형 통합지원체계 구축, ③ 모든 연령 대상의 생애단계별 맞춤형 정책 추진이다. 구체적인 개선방안을 다음과 같다.

① 교육복지정책 대상 체계화를 통한 중복 및 사각지대 해소

- 정부 부처 간 정례적인 정책 협의회 활성화(단기)
- 대상별 정부지원 통합관리시스템 구축·운영(중장기)

교육복지정책 대상의 체계화를 통한 중복 및 사각지대 해소를 위해서는 우선, 정부부처 간 정례적인 교육복지정책 협의회를 활성화하여 교육복지정책 추진 중 부처 간 칸막이로 발생할 수 있는 중복이나 사각지대 문제를 해소할 필요가 있다. 정부 부처별로 개별적인 교육복지 관련 정책사업을 추진하다보니 교육복지정책의 중복이나 사각지대가 발생하는 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 가령, 교육부에서 학교 밖 청소년을 대상으로 하는 교육복지 프로그램을 운영하고 있는데 여성가족부에서도 꿈드림과 같은 학교밖청소년지원센터에서 검정고시 지원 활동을 운영하는 것이 그것이다. 본 연구의 델파이조사에서도 지적되었듯이 교육취약계층에 대한 실질적이고 종합적인 맞춤형 지원 체계 구축을 통해 사각지대와 중복 지원을 방지하는 것은 교육복지정책에 있어 매우 중요한 부분이다. 또한 분절적 정책 추진에 따른 중복 및 사각지대 문제가 가장 큰 한계점으로 지적되기도 했다. 따라서 정부 부처 간 협의회를 정례화하여 이러한 교육복지정책의 중복이나 사각지대를 해소할 필요가 있다.

화, 국가·지방자치단체의 학습부진아 등과 관련된 정책에 필요한 예산 지원 근거 등을 마련한 바 있기 때문에 완전하지는 않지만 관련 정책의 수행을 위한 최소한의 법적 근거는 갖추어져 있다고 할 것이다.

부처 간 정례적인 교육복지정책 협의회를 활성화하기 위해서는 대표적으로 교육부, 여성가족부, 보건복지부, 통일부, 법무부, 경찰청 등 교육복지와 직접적으로 관련된 부처의 긴밀한 협조가 필요하다. 이때, 교육부 장관을 위원장으로 하고 각부 장관이 위원으로 참여하도록 해야 한다. 아울러 각부 국장급 인사로 교육복지정책 실무협의회를 구성하여 운영하며, 부처 간 예산과 인력, 지원대책 등에 대해 협의하고 조정하는 역할과 기능을 해야 한다. 이를 실행하기 위해서는 교육복지에 관한 통합적 기본법을 제정하여 정례적인 교육복지정책 협의회에 대한 내용을 포함할 필요가 있다. 이러한 법제화를 통해 교육복지정책 협의가 실효성 있게 추진될 수 있기 때문이다.

한편, 중장기적으로는 대상별 정부지원 통합관리 시스템을 구축·운영하는 것을 고려해 보아야 한다. 교육복지정책 대상별로 주로 담당하는 정부부처나 행정기관이 다르다. 예컨대, 탈북학생의 경우, 학생이기 때문에 교육부에서도 지원하지만 탈북이기 때문에 통일부에서도 지원하고 있다. 이로 발생하는 중복 및 사각지대 문제는 부처 간의 정례적인 협의회만을 통해서는 체계적으로 해소되기 어려운 문제이다. 델파이조사 결과에서도 보았듯이 통합지원체제 구축이라는 시스템적 접근 모델은 비용문제보다는 관련 기관 간 협업 역할의 재정립이 관건이다. 즉, 공적 노력으로 풀어야 할 사안임에도 사회적 토대나 법령이 미흡하여 제도권 내에서 안정적·지속적 추진이 어려운 구조라는 한계가 있다. 칸막이 행정으로 인한 정책 중복이나 사각지대의 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 교육복지 대상별 정부지원 통합관리 시스템을 구축하여 체계적으로 관리가 필요하다. 이를 위한 대안적 접근 중 하나가 교육복지정책 대상을 집단별 특성에 따라 구분하되 각 개인별 정보를 수집하여 관리하는 시스템을 구축하는 것이다. 가령, 탈북학생의 경우 탈북이라는 특성이 주된 변수이면서 동시에 학업유지나 학업중단 상황, 경제적 수준, 희망진로 등 다양한 개인별 변수를 수집하여 현재 어떤 부처나 행정기관으로부터 어떤 지원을 언제 어떻게 제공받았는지를 확인할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 통합관리 시스템 구축을 통해 중복이나 사각지대를 체계적으로 발견하고 지원할 수 있을 것이다. 이와 같은 통합관리 시스템 구축이 가능하기 위해서는 우선 개인정보 수집이 가능해야 하며, 교육복지 대상이 학교나 시설에 진입하는 시점에 개인정보 수집에 대한 동의를 얻는 것이 필수적이다. 아울러 이러한 공익적 목적으로 개인정보를 사용하는 것을 인정하는 법령 제정이 이루어질 필요가 있다.

② 학습자 중심의 개인별 맞춤형 통합지원체계 구축

- 학습자 개별 상황 점검 및 이에 터한 통합적 지원체계 구축(단기)
- 학습자 및 학교를 중심으로 한 교육복지 지원체계의 재구조화(단기)

학습자 중심의 개인별 맞춤형 통합지원체계를 구축하기 위해서는 우선, 학습자 개별 상황 점검과 이를 토대로 한 통합적 지원체계를 구축해야 한다. 특정집단을 대상으로 하는 교육복지정책 하에서는 개인의 특수한 상황이나 조건이 반영되지 않는 문제가 발생할 수 있다. 집단적 평균으로 보면 복지수준이 향상된 것 같지만 특정 개인은 복지로부터 소외되는 문제가 발생할 가능성이 있다. 본 연구의 설문조사 결과, 교육복지정책의 추진 과제로 학습자의 유의미한 학습경험을 위한 맞춤형 지원을 지향하는 것이 중요하게 나타났으며, 델파이조사에서도 결핍주의에서 벗어나 개인 맞춤형 성장을 지원하는 데 있어 필요한 서비스 및 지원 활동을 강화하는 것이 교육복지정책의 주요 개선방향으로 제시된 바 있다. 학습자 맞춤형이란 공급자 중심으로 개별 사안에 대한 별도의 개별적인 지원이 아니라 학습자의 특수한 상황에 관련된 여러 요인을 종합적으로 고려한 통합적 지원이 필요하다는 것을 의미한다. 따라서 학습자의 특수한 개별적 상황을 점검하여 통합적으로 지원하는 체계를 구축해야 한다. 단기적으로는 우선 학습자(학교의 학생이나 학교 밖 청소년 등)의 구체적 문제 상황을 진단하고 대책으로 연계할 수 있는 통합지원 시스템이 갖춰져야 한다. 예컨대, 학교폭력 가해학생의 경우 가정배경부터 폭력의 원인, 양상, 특별교육 경험, 친구관계, 과거전력 등 다양한 요인들을 종합적으로 진단하고 그에 맞춘 대책이 연결되도록 하는 것이다. 이와 같은 시스템이 실행되기 위해서는 중앙차원에서 (가칭)교육복지통합지원시스템 등을 구축하고 관리하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

한편 학습자 중심의 개인별 맞춤형 통합지원체계를 구축하기 위해서는 무엇보다도 학생 및 학교를 중심으로 교육복지 지원체계가 재구조화되어야 한다. 현재 대부분의 교육복지정책사업은 정책 수요자인 학생을 중심으로 설계되어 있는 것이 아니라, 공급자 중심의 하향식 방식으로 설계되어 있어서 학생과 학교현장의 실질적인 요구 및 필요는 배재된 채 추진되고 있는 것이 사실이다. 즉, 정책대상에게 실질적으로 필요한 맞춤형 지원은 요원하며 개별적인 정책사업 추진에 대한 학교현장 및 담당교원의 부담만 증가하고

있는 현실이다(이희현, 2019:25). 교육복지가 학습자 개인의 총체적인 삶의 질 제고를 위한 것이라고 보았을 때, 모든 교육복지지원체계의 중심에는 공급자가 아닌 학습자가 있어야 하며 학습자가 일상적으로 생활하고 경험하고 있는 공간인 학교를 중심으로 지역사회 및 공공서비스 등이 연계·협력되어야 한다. 가령, 프랑스의 대표적인 교육복지정책인 우선교육정책의 핵심은 학교와 교사였음에 주목할 필요가 있는데, 교육복지 대상학생을 발굴하고 이들에 대한 기초적인 진단과 지원을 통해 사례를 관리하는 핵심적인 역할을 학교와 교사가 담당하고 있는 것이다(이희현, 2019:25). 여기서의 교사는 교과를 담당하지 않는 전담교사이며, 이와 함께 학업도움을 담당하는 특별교사, 심리상담교사, 학교보건담당의사, 지자체 소속 사회복지사 등이 학교에 전문인력팀으로 구성되어 있다(김민·이영란, 2019:16-17). 현재 우리의 학교모습은 어떠한가? 각 부처별 또는 부서별 교육복지정책사업이 별도로 진행되면서 전문상담교사, 보건교사, 지역사회전문가 등 교육복지 담당인력의 업무 및 역할에 대한 갈등이 빚어지고 있으며, 일부에서는 교육복지가 교육인가 복지인가에 대한 논쟁과 더불어 학교에서는 교육만을 담당하고 이른바 복지는 지역사회에서 담당해야 한다는 목소리도 들리고 있는 현실이다. 학습자가 일상적인 교육경험을 하고 있는 중요한 공간으로서 학교가 교육복지의 핵심적인 역할을 해야 하는 것에는 이견이 없을 것이다. 다만, 학교가 학교의 본연의 기능을 잃으면서까지 개별 교육복지정책사업에 힘을 쏟게 되지 않도록 교육복지 지원체계를 학습자 중심 통합지원체계로 개선하는 것이 중요하다.

학교현장에서 교육복지 대상이 되는 학생은 다문화가정의 저소득층 자녀이자 기초학력미달학생이면서 학교폭력 가·피해학생 등 다양한 문제를 중복적으로 가지고 있는 경우가 대부분이다. 이에 개별 교육복지정책사업으로 각각의 문제를 해결하려고 접근할 때 당연히 중복 및 사각지대의 문제가 발생하게 되는 것이다. 교육복지 지원체계의 패러다임을 대상중심 사업이 아닌 학습자 개별사례 중심으로 전환하여 통합적으로 접근하는 방식으로 전환할 필요가 있다. 이를 위해서는 학습자와 학교를 중심으로 한 모든 교육복지 공공서비스 협력이 극대화될 수 있도록 교육복지 거버넌스가 구축되어야 하며, 교육복지 관련 예산을 학교단위 통합사업비 운영 제도로 전환하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 무엇보다도 교육복지는 학교만의 문제가 아닌 사회 전체의 문제이며, 한 개인의 학업뿐만 아니라 총체적인 삶의 질 제고를 위한 것이라는 인식의 공유가 중요하겠다. 이에 학습

자 개인의 교육복지 관련 문제를 진단하고 지원하는 통합적인 지원체제가 학교를 중심으로 재구조화되어야 한다.

③ 모든 연령 대상의 생애단계별 맞춤형 정책 추진

- 학교안팎의 교육복지대상에 대한 생애단계별 맞춤형 지원(단기)
- 전생애 전환기를 고려한 촘촘한 교육복지정책 구현(중장기)

본 연구의 델파이조사 결과에서도 볼 수 있듯이 수요자 중심의 수준별 맞춤형 지원 부족과 생애단계별 접근 미흡이 그간의 우리나라 교육복지정책의 주요 한계로 나타났다. 교육복지는 생애발달 단계에서 발생하는 다양한 사회구조적, 상황적 요인 등으로 인한 교육격차의 해소에 대한 것이기 때문에 미래사회 수요에 대응한 생애단계별 개인 맞춤형 교육성장 지원이 필요하다. 즉, 교육단절이 발생하지 않도록 모든 연령 계층을 대상으로 한 생애단계별 맞춤형 정책 추진이 요구된다. 한편, 교육복지는 국가 등 공급자 중심에서 일방적으로 제공하는 것이 아닌 수요자 중심에서 개인이 직면한 생애단계별 필요에 맞는 지원을 차별적으로 제공받아야 하며, 더 이상 특정한 개별 교육복지정책사업에 의존하는 것이 아닌 일상적인 학교교육과정 및 학교환경 속에서 이루어질 수 있어야 한다.

모든 연령 대상의 생애단계별 맞춤형 교육복지정책 추진을 위해서는 우선, 학교교육의 진입단계에서 복지상황을 조사하고 대처할 수 있어야 한다. 의무 교육제도를 통해 거의 모든 국민은 학교를 거쳐 사회에 나간다. 물론 학업중단 청소년의 경우와 같이 학교교육을 받지 않는 경우도 있지만 그들은 바로 교육복지대상으로 포함된다. 문제는 학교에 다니고 있으면서 교육복지 혜택이 필요한 학생이 제대로 포착되지 않고 간과되는 경우가 많다는 것이다. 이에 따라 학교교육의 진입단계별로 아동·청소년의 복지상황을 조사하고 대처할 필요가 있는 것이다. 예컨대, 아동학대는 곧 학업부진이나 학업중단으로까지 이어질 수 있는데 이러한 문제는 학교 입학시점에 적절히 발견한다면 충분히 예방 및 지원이 가능하다. 특히 입학식과 같은 시점을 활용하여 학교교육 진입단계에서 학부모 면담 등을 통해 개별적인 상황을 파악하고 그 결과에 따라 차별적으로 교육복지 대책을 세우는 방법 등을 통해 가능하다.

한편, 학교교육에 진입하지 못한 미취학아동에 대한 철저한 조사와 개입이 있어야 한다. 예컨대, 3일 이상 미취학상태에 머무르는 아동이 신고 될 경우 즉시 아동학대전문기관 상담원과 경찰 등이 동행하여 가정방문을 행하고 취학을 독려하여야 한다. 특히, 현행 「초·중등교육법」상 취학의무를 어길 경우 적용되는 제68조(과태료) 규정을 철저히 이행하도록 해야 한다. 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 「초·중등교육법 시행령」 제107조(과태료의 부과기준)에 따라서 100만 원 이하의 과태료를 부과하도록 되어 있으나 실제로 처분되지 않고 있어 사문화되어 있는 상태이다. 취학의무 위반은 그 자체로 교육복지정책에 반하는 행위이기 때문에 철저히 이행하도록 하고, 교육감이 과태료 처분을 이행하지 않을 경우 교육부장관이 직권으로 이행명령을 해야 한다.

「초·중등교육법」 제 68조(과태료)

1. 제13조제4항에 따른 취학 의무의 이행을 독려 받고도 취학 의무를 이행하지 아니한 자
2. 제15조를 위반하여 의무교육대상자의 의무교육을 방해한 자
3. 제53조를 위반하여 학생을 입학시키지 아니하거나 등교와 수업에 지장을 주는 행위를 한 자

「초·중등교육법 시행령」 제 107조(과태료의 부과기준)

위반행위	근거 법조문	과태료(단위: 만원)		
		1회	2회	3회 ~
가. 법 제13조제4항에 따라 취학 의무의 이행 독려를 받고도 취학 의무를 이행하지 않은 경우	법 제68조제1항 제1호	30	50	100
나. 법 제15조를 위반하여 의무교육대상자의 의무교육을 방해한 경우	법 제68조제1항 제2호	30	50	100
다. 법 제53조를 위반하여 학생을 입학시키지 않거나 등교와 수업에 지장을 주는 행위를 한 경우	법 제68조제1항 제3호	30	50	100

아울러 장기적으로 아동부터 노인까지 촘촘한 교육복지를 실현해야 한다. 교육복지의 대상은 학생에 국한되는 것이 아니다. 교육은 출생부터 죽음에 이르기까지 전 생애에 걸쳐 이루어지는 활동이며, 특히 생애단계별 전환기에 중요한 활동이기 때문에 이러한 시점을 고려한 교육복지정책이 추진되어야 한다. 지금까지 교육복지는 지나치게 학교복지에 한정되어 있었다. 따라서 장기적 관점에서 성장단계별·생애단계별 교육복지정책의 목표를 수립하고, 생애단계 간 연계성 확보를 통해 지속적 지원 체계를 강화할 필요가 있다. 유아부터 성인까지 학습기회 보장 등 생애단계별 교육복지정책의 목표 및 범위를 설정하고 단계별로 적합한 교육기회가 제공되어야 한다. 특히 유아기에는 아동학대가 발생하지 않도록 지원하고, 성인이 되어 사회에 진입하는 시점에는 취·창업 역량교육 등 사회인이 되는 데 필요한 역량개발이 이루어지도록 지원하며, 장년이나 노년이 되는 시점에

는 전직이나 새로운 삶을 개척할 수 있도록 전환기 교육이 이루어지도록 지원해야 한다.

3) 교육복지 실현의 마당으로서 학교혁신

교육복지 실현의 마당으로서 학교혁신을 위한 개선과제는 ① 학습자 중심 교육복지 실현을 위한 학교의 일상적 교육활동·교육과정 혁신, ② 교원의 교육복지 이해도 제고를 위한 양성 및 연수과정 개선이다. 구체적인 개선방안을 다음과 같다.

① 학습자 중심 교육복지 실현을 위한 학교의 일상적 교육활동·교육과정 혁신

- 교육복지 지향적 학교 교육과정 운영(단기)
- 형평성 기반의 학습자 맞춤형 수업·교육활동 활성화(단기)
- 교육과정 재구성을 위한 학교·교사의 권한과 자율성 확대(단기)
- 지역·학교 간 연계와 협력을 통한 지역 교육과정 마련(단기)

현재까지 추진되어 온 대부분의 교육복지정책과 관련 사업들은 학교에서 이루어지는 교육활동 속에 녹아들어 추진되기 보다는 교육부나 교육청에서 설정한 기준에 맞게 대상자들을 선정하여 집행되는 등 특정 정책이나 사업을 중심으로 운영된 경향이 있다. 본 연구의 FGD 결과를 통해 확인된 것과 같이 국내 교육복지정책은 단위학교의 주요하고 일상적인 교육활동과는 별개로 구분되어 추진되는 특징을 가지고 있으며, 학교현장에서도 상위행정기관으로부터 내려오는 정책·사업을 업무 중심적으로 접근하고 처리하는 현상이 나타나고 있다. 그리고 이러한 방식은 현장에서의 분절적이고 형식적인 운영, 교원의 업무과중, 서로 다른 직종 간의 갈등, 사각지대에 놓이거나 소외되는 대상의 발생 등 여러 문제점을 불러오게 되었다. 무엇보다도 교육복지대상이 안고 있는 어려움의 복잡성이나 다양한 문제 발생 원인을 파악하고 대처하는 데 한계가 있으며, 결국 정책대상의 단편적 문제점만을 지원하거나 기회제공 중심으로 사업이 추진되면서 정책대상의 실제적 삶의 개선까지는 연결되지 못하였다.

이와 관련하여 본 연구의 델파이조사결과에서는 학교교육의 본래 기능을 충실하게 수행하는 전반적 과정 속에서 교육복지정책의 목적이 달성될 수 있도록 교육복지정책

과 학교교육정책의 관계를 재고할 필요가 있으며, 교육복지정책 개선의 초점은 교육복지정책을 학교교육과 분리된 부가적 활동이 아니라 일상적 학교기능의 하나로 인식할 수 있도록 그 관점과 구조를 재정립해야 할 필요성이 제기되기도 하였다. 즉, 교육복지정책은 현재와 같이 목적에 따라 구분된 정책이나 사업을 운영하는 형태로 추진되기보다는 단위학교에서 이루어지는 일상적인 교육활동 속에서 학습자에게 발생하는 다양한 어려움과 상황, 원인 등을 종합적으로 파악하여 이를 개선하고 지속적으로 지원하는 방향으로 운영되어야 한다는 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 교육복지정책의 개선은 결국 학교교육의 개선과 본질적 기능의 회복을 통해 이루어질 수 있으며, 이와 같은 개선노력은 학습자의 실제적 삶의 질 개선, 나아가 교육적 성장을 교육복지정책의 중심 목표로 두고 추진될 필요가 있다. 이와 관련하여 세부적인 학교교육 개선방안을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 교육복지 지향적 학교교육과정이 마련되어야 한다. 교육복지의 주요 목적 중 하나는 학교교육의 전반적 운영과정 속에서 누구도 소외받지 않고, 모든 학습자가 자신의 권리를 영위하고 스스로의 잠재력을 개발할 수 있도록 지원하기 위함이라 할 수 있다. 즉 이러한 관점에서 볼 때, 교육소외가 발생하지 않도록 학교교육활동의 모든 과정에서 지속적인 노력이 이루어질 필요가 있으며, 학교교육활동의 중심인 교육과정 내에서도 이러한 교육복지 지향적 관점이 포함되어 운영될 필요가 있다. 즉 학습자가 학교는 물론, 학교 밖 사회에서 살아가면서 실제적으로 필요로 하는 지원들을 학교교육과정의 중심에 두는 것을 말하며, 교육과정을 통해 교육기회는 물론 교육내용과 여건까지 보장하여 모든 학습자의 교육적 성장에 긍정적 영향을 미칠 수 있는 학습복지가 일상적으로 이루어져야 한다는 것이다. 이에 따라 단순히 교과지식과 교수자 중심의 표준화된 교육과정을 넘어 학습자의 실제적 삶의 질 향상, 교육적 성장이 이루어질 수 있는 다양하고 다채로운 학습자 중심의 교육과정이 운영되어야 할 것이다.

둘째, 형평성을 기반으로 한 학습자 맞춤형 수업을 활성화하기 위한 노력이 필요하다. 국내 학교수업은 경쟁과 효율성에 대한 강조 속에서 교과지식을 중심으로 학업성적 우수한 소수의 학습자들에게 초점이 맞추어진 채로 운영되어 온 경향이 크다. 이로 인해 수업에서 뒤처지는 학습자들은 수업에서 배제되거나 소외될 수밖에 없었다. 한 학급에 있는 학습자들 간에도 성장속도, 지능, 흥미, 적성, 발달정도 등의 개인특성이나 역량은 굉장히 큰 차이를 갖는다. 결국 수업에서 소외받는 학습자를 발생시키지 않기 위해서는 이러

한 학습자의 다양성과 개별화된 요구들이 충분히 반영된 수업이 형평성의 관점에서 이루어질 필요가 있다는 것이다. 이에 따라 교사가 주도하여 교과지식을 학습자에게 전달하는 획일적 수업을 넘어 학습자 주도의 맞춤형 수업이 보다 다양한 형태로 운영될 필요가 있다. 즉 학습자 간 협동-협력수업, 문제해결기반수업, 토의 및 토론수업, 프로젝트 수업 등, 학습자가 스스로의 흥미와 적성에 따라 주체적이고 주도적으로 참여하고 학습할 수 있는 다양한 수업들이 활성화되어 상황과 필요에 따라 적절하게 활용될 수 있어야 할 것이다. 또한, 학습자들이 주체성과 주도성을 향상시킬 수 있도록 이들의 권리-권한의 강화 노력도 병행되어 추진될 필요가 있으며, 학생자치를 활성화하는 등 실제적인 삶 속에서의 체험과 실천을 확대하기 위한 교육도 활성화되어야 할 것이다.

셋째, 교육과정 재구성을 위한 교사의 권한 및 자율성의 확대가 필요하다. 위에서 이야기한 것과 같이 교육복지 지향적 학교교육의 실현을 위해서는 학습자 맞춤형의 교육과정이 운영될 필요가 있다. 그런데 일반적으로 현재 단위학교의 교육과정은 국가로부터 내려오는 교육과정이 지역 교육청을 거쳐 단위학교로 내려오고, 교사들은 내려온 교육과정의 일부 내용만을 재구성하여 운영하는 형태로 진행된다. 각 단위학교에서 학습자의 특성과 요구에 맞게 수업이나 교육활동이 이루어지기 위해서는 그에 적합한 학교교육과정이 운영될 필요가 있으며, 이러한 학습자 맞춤형 학교교육과정 운영을 위해서는 해당 학교와 학습자에 대해서 이해가 높고 실제적으로 교육활동을 수행하는 학교교사들이 직접 재구성하는 과정이 필수적으로 요구된다.

넷째, 학교와 지역 간의 긴밀한 연계협력과 지역 교육과정 운영에 대한 고려도 요구된다. 교육복지의 측면에서 학습자들이 경험하는 교육소외나 교육격차, 양극화의 문제 등은 교육적 원인으로만 발생하는 문제라고는 할 수 없으며, 사회·경제적 환경과 긴밀하고 복잡하게 얽힌 여러 원인들이 복합적으로 작용하여 발생하는 경우가 많다. 따라서 학습자가 겪는 어려움과 문제점을 근본적으로 해결하기 위해서는 학교뿐만 아니라 지역구성원들이 함께 교육활동에 참여할 필요가 있다. 즉 학습자의 삶의 질을 개선하고 교육적으로 성장할 수 있도록 학교와 지역이 서로 협력하고 지속적으로 지원할 수 있는 기반과 환경을 조성해야 할 것이며, 이러한 맥락에서 지역 교육과정의 운영까지 고려될 필요가 있다.

② 교원의 교육복지 이해도 제고를 위한 양성 및 연수과정 개선

- 교원 양성 및 연수과정에서의 교육복지 관련 교육과정 운영 의무화(단기)
- 학습자 중심의 실천적·사례 중심적 교원 대상 교육과정 마련(단기)
- 교원과 타 직종 및 지역 관계자들이 함께 참여하는 공동연수 추진(단기)

국내 교육복지정책은 교육복지의 중심적 가치나 목표, 취지, 비전 등이 학교현장에 제대로 전달되지 못한 상태로 정책대상에 따른 개별 사업들을 중심으로 추진되어 온 경향이 있다. 즉 교육복지의 목표나 취지 및 필요성 등과 관련된 현장의 이해가 높지 않은 상태로 정책이 추진되면서 학교현장에서도 교육복지를 사업과 업무의 측면으로 받아들이고 사업의 목적과 대상에 따라 분절적으로 운영되는 경향을 보이기도 하였다. 이는 결국 구성원들 간 교육복지를 이해하는 인식과 의미 해석의 차이로도 연결되고 있었다. 아직까지도 교육복지는 누구나 공통적으로 이해하는 일반적 개념으로 정립되지는 못했기 때문에, 현장에서는 실제로 집행해야 하는 사업이 목표와 관점, 수단과 대상 등을 어떻게 강조하고 있는지에 따라 교육복지에 대한 이해가 달라지고 있는 것이다. 그리고 이러한 현장의 이해도에 따라 실제적으로 현장에서 집행되는 정책사업의 내용과 운영방식 등에서 큰 차이가 발생하게 된다.

이상에서 강조한 것과 같이 향후 교육복지정책은 학교의 일상적인 교육활동 속에서 학습자를 중심에 두고 학습자가 처해있는 상황과 다양한 문제 원인, 맥락에 맞게 보다 유연한 지원이 이루어질 필요가 있는데 이러한 교육복지 지향적 학교교육활동이 강조되는 관점에 따르면 교육복지의 주요 역할을 수행할 수 있는 핵심 주체이자 전문가는 교원이 될 수밖에 없다. 특히 교육복지는 학습자의 실제적 삶과 교육 전반적인 측면에서의 종합적 지원이 필요하기 때문에, 학교에서 직접적으로 학습자들을 만나고 교육활동을 수행하는 교원들이 교육복지에 대한 이해도를 높이고, 이와 관련된 역량을 함양할 필요가 있다. 즉 교원들이 교육복지에 대한 명확한 이해를 정립할 수 있도록 교원의 전문성 함양이 이루어지는 양성 및 연수과정에서 중요하게 다루어질 필요가 있다. 이를 위한 세부방안을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 교원양성 및 연수과정에서 교원들이 교육복지의 개념, 범위, 목표, 취지, 방향성 등에 대해 이해하고 고민할 수 있는 교육복지 관련 교육과정이 필수적으로 운영되어야

한다. 본 연구의 FGD에서 나타난 것과 같이 교육복지에 대한 이해가 부족한 상태로 현장에서 정책이 추진되는 경향이 있으며, 결국 학교의 교원들은 개별사업의 내용을 바탕으로 교육복지를 단순 교육기회의 제공이나 사회적 약자들을 대상으로 하는 금전적·선별적 지원 정도로만 이해하는 특징이 나타나고 있었다. 그런데 교육복지는 학습자의 실제적 삶을 개선하고 교육적 성장을 맞춤형으로 구현하는 방향으로 나아갈 필요가 있다. 그리고 이러한 방향성과 목표는 교육의 본질적 목표와도 관계가 깊으며, 위에서 강조한 것과 같이 교육복지정책의 개선은 결국 학교교육의 개선과 본질적 기능의 회복을 통해 이루어질 수 있다는 것이다. 즉 교육복지에 대한 이해는 학교교육에 대한 이해, 교육 본질에 대한 이해를 위해서도 중요하게 다루어져야 할 것이다. 결국 학교교육의 개선과 긍정적 발전을 위해서도 교육 주체인 교원들의 교육복지에 대한 깊이 있는 이해와 명확한 인식은 반드시 함양될 필요가 있기 때문에, 교육복지 관련 교육과정이 교원 양성 및 연수과정 속에 마련되고 교원들이 필수적으로 참여할 수 있도록 운영되어야 할 것이다.

둘째, 교원양성 및 연수과정에서는 교원들이 학습자 중심의 관점에서 학교현장의 실제 상황과 맥락을 종합적으로 파악하고 이에 적절하게 대응하고 어려움을 개선해갈 수 있는 역량을 함양할 수 있도록 실천적·사례 중심적 교육과정이 운영되어야 한다. 수많은 학습자가 느끼는 어려움과 문제점, 발생원인, 필요로 하는 지원 등은 공통적이지 않으며 대상, 상황, 맥락 등에 따라 지속적으로 변화하게 된다. 이에 따라 학습자가 실제로 필요로 하는 교육적 지원이 무엇인지를 일상적으로 점검하고 이를 해결하기 위한 방안을 찾아 실제적으로 추진할 수 있는 노력과 전문성이 요구된다. 이러한 전문성은 단순히 이론이나 지식의 전달보다는 다양한 상황 속에서 발생하는 실제적 사례와 경험들을 공유하고 함께 해결해가는 과정을 통해 함양될 수 있다. 특히 교육자치와 학교자치를 통한 상향식의 교육정책이 강조되고 있는 현시점에서 교원들이 학교현장에서 교육복지를 위한 교육활동을 수행하는데 실제적으로 개선이나 보완이 필요한 부분들을 면밀히 검토하고 그에 따른 정책, 환경, 인프라 등의 지원과 요구들을 정부에 제안할 수 있는 실천역량 또한 갖출 수 있는 교육과정이 운영되어야 할 것이다.

셋째, 교원과 타 직종 및 지역 관계자들 간의 협력과 소통을 확대하기 위한 공동연수도 고려될 필요가 있다. 교육복지는 학교만의 영역이 아니며, 일반지자체와 타 공공기관을 비롯하여 민간기관까지 포함하는 전체 사회적 영역이다. 또한, 학교 내에서도 다양한 직종이 가지고 있는 전문적 영역들 간의 이해관계도 밀접하게 연결되어 있다. 이에 따라

교원과 학교 내의 타 직종 및 지역 관계자들 간에 서로의 특성과 문화를 공유하고 교류하는 과정은 반드시 필요하다. 즉 교원들이 교육복지가 포함하고 있는 넓은 범위와 영역, 실제적 실행방식에 대한 이해와 전문성을 높이기 위해서는 이러한 다양한 관계자들과 정보와 경험을 공유할 수 있는 연수과정이 마련될 필요가 있다. 이에 따라 교원들과 학교와 지역, 서로 다른 기관과 직종에 해당되는 다양한 교육복지의 관계자들이 네트워크를 형성하며 서로를 이해하고 소통하는 방식으로 공동연수가 추진되어 이루어질 필요가 있다.

4) 범 국가·사회적 교육복지 생태계 구축

범 국가·사회적 교육복지 생태계 구축을 위한 개선과제는 ① 교육복지 관련 법제 정비, ② 중앙 부처 간 연계·협력 강화, ③ 협력적 교육복지 거버넌스 구축, ④ 교육복지 전문인력의 양성·배치 확대 및 지위 보장, ⑤ 교육복지정책사업의 통합관리체제 구축, ⑥ 교육복지 성과지표 마련 및 관련 DB 구축 활용, ⑦ 정책효과 및 부작용에 대한 지속적인 점검 및 환류체제 구축, ⑧ 미래지향적 교육복지 마스터플랜 마련이다. 구체적인 개선방안은 다음과 같다.

① 교육복지 관련 법제 정비

- 교육복지에 대한 법적 근거 확보(단기)
- 교육복지 관련 기본법 또는 단일법 제정(중장기)

단기적으로 정책사업 중심 교육복지에서 법적 기반을 갖춘 교육복지로 전환해야 한다. 부처별 정책으로 사업이나 프로그램 형식으로 추진되는 교육복지는 법적 근거가 미약해서 지속성과 안정성에서 한계가 있다. 사업성 교육복지 프로그램은 조직이나 인력, 예산의 측면에서 불안정하여 정권이 바뀌면 지속성이 떨어지는 한편 예산 편성의 법적 근거가 약하다보니 예산을 편성할 때마다 행정기관 간의 다툼이 발생하기까지 한다. 그 대표적인 예가 누리과정 예산이다. 사실상 유아교육복지정책이라 할 수 있는 누리과정 예산 편성 주체에 대한 법적 규정이 불명확하다보니 교육부와 교육청 간 다툼이 발생하기도 했다. 따라서 정책중심, 사업중심의 교육복지체제에서 탈피하여 교육복지가 조금 더 안

정적으로 추진되기 위해서는 교육복지정책이 법적 기반을 갖춘 교육복지제도로 정착되어야 한다. 이러한 법적 근거 미비의 문제를 해결하기 위해서는 법적으로 누가 언제까지 어느 정도의 예산을 어느 만큼 확보할지에 대한 명확한 규정을 마련해야 한다. 이를 위해 정부부처별 소관 법령상 교육복지 관련 법적 근거가 필요한 항목을 찾거나 만드는 작업을 수행해야 한다. 특히, 사업의 지속성을 유지할 필요가 있는 경우에는 임의조항보다 강제조항으로 규정하여야 한다.

또한 장기적으로 교육복지 관련 기본법 또는 단일법을 제정해야 한다. 정부부처별로, 영역별로 개별법에 근거를 두고 교육복지정책이 수행되다보니 교육복지정책의 중복이나 사각지대가 발생해 왔다. 교육복지대상자 입장에서는 누구에게 어떤 도움을 받아야 할지 헷갈리는 결과가 초래되기도 한다. 즉, 체계적 관리와 통합적 지원에 한계가 고질적 문제로 지속되고 있다. 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 단일법을 제정하는 것이 필요하다. 한 가지 대안은 가칭 '교육복지기본법'을 제정하여 교육복지정책 추진을 위한 일반적 조직규범을 세우는 것이다. 기본법은 정책 추진의 기본적 지침과 방향, 토대를 제시하는 법이다. 즉 현재의 부처별 소관법령은 그대로 두되 그 조항들 간의 중복이나 공백, 충돌 등을 해소하기 위한 것이다. 그러나 이렇게 되면 여전히 부처별로 소관법령이나 정책이 난립하는 문제를 완전히 해소하기는 어렵다. 또 다른 대안은 '교육복지법'을 제정하여 교육복지에 대해서는 부처별 소관법령을 따로 두지 않고 하나의 단일법으로 통합하는 것이다. 교육복지에 관한 권리와 의무, 집행내용, 집행방법, 조건에 이르기까지 모든 영역에 걸쳐 구체적 기준까지 정하는 법이 만들어지는 것이다. 이렇게 되면 현재와 같이 산재된 법령 하에서 발생할 수 있는 문제가 많이 해소되지만 해당 법령 안에서 소관 부처별 책임을 일일이 명시해야 하는 어려움이 발생한다.

우선적으로는 현재 정부부처별로 교육복지와 관련하여 어떤 법조항이 만들어져 있는지, 정책은 있는데 법적 근거가 없는 것은 어떤 것인지를 분석하는 작업이 선행되어야 한다. 이를 토대로 부처별로 충돌하거나 중복, 공백이 있는 부분은 어떤 부분인지에 대한 선제적 연구가 필요하다.

② 중앙부처 간 연계·협력 강화

- 중앙부처 간 협업 평가의 체계적인 활용(단기)
- 부처 간 연계 강화를 위한 협의체 운영 및 내실화(단기)
- 교육복지 분야의 공공서비스협약 수립(중장기)

본 연구의 델파이조사와 FGD 결과에서 살펴볼 수 있듯이, 교육복지와 관련한 분절적 정책 추진에 따른 중복 및 사각지대 문제가 그간에 추진되어 온 교육복지정책의 주요 한계로 나타나고 있다. 보다 구체적으로 교육취약으로 묶이는 학생들은 중복적인 특성을 가지는 반면에 이들을 지원하기 위한 정책사업은 개별적·분절적으로 추진되고 있기 때문에 교육취약집단에 대한 개념을 명문화하여 통합적 사업으로 추진할 필요성이 제기되고 있는 것이다. 한편으로는 기존의 교육복지 관련 교육부 정책사업과 보건복지부 정책사업 등의 효율적인 추진을 위해서는 부처 간의 연계·협력이 중요한데, 이러한 부처 간 연계·협력에 전제되는 사항이 바로 책임소재와 관리 및 운영주체 등을 명확하게 명문화해야 한다는 것이다. 결국 교육복지 지원체계의 효율적 구축을 위해서는 중앙부처 간 연계·협력 강화가 필수적이며, 이를 위해 부처 간 연계 강화를 위한 협의체인 중앙교육복지협의체(가칭)를 운영하는 방안을 적극 검토할 수 있겠다.

아울러 중앙부처 간 협업 평가를 보다 체계적으로 활용할 필요가 있다. 가령, 김태균 외(2016)가 제시하고 있는 국무조정실에서 부처 간 협업과제 평가에 활용한 평가지표를 살펴보면 다음과 같다. 협업과제 평가영역은 협업 난이도, 협업 노력도, 협업 성과로 구분되는데 우선 협업 난이도 영역의 평가지표는 성과지표 적극성과 협업장애요인으로 구성되며 성과지표의 목표치를 적극적으로 설정하였는지, 그 성과지표가 과제목표 달성에 도움이 직접적으로 되었는지와 함께 협업이 이루어지지 못한 원인을 평가한다. 또한 협업 노력도 영역의 평가지표는 협의체 구성 및 운영 활성화 정도, 장애요인 해결, 내부 협업 촉진 체계 마련 정도이며 협업과제 추진을 위한 협의체를 구성하여 활성화하였는지, 관련 장애요인의 해결하기 위해 협업노력을 하였는지 등을 평가한다. 마지막 협업 성과 영역의 평가지표는 성과지표 달성도와 협업 효과로 구성되며, 성과지표가 목표치에 도달하였는지, 실질적으로 목표한 성과를 달성하였는지를 평가한다(국무조정실, 2015; 김태균·이주하·우창빈, 2016:84-85 재인용). 이러한 지표를 참고하여, 앞서 제안한 중앙

교육복지협의체(가칭)를 중심으로 한 부처 간 협업 평가를 추진하고 중앙부처 간 연계를 강화하는 것이 분절적 정책 추진에 따른 중복 및 사각지대 문제를 해결할 수 있는 하나의 방안이 될 것 이다.

중장기적인 개선방안으로는 영국 신노동당 정부의 정책조정체계인 공공서비스협약(Public Service Agreement: PSA)에 주목할 필요가 있다. 개별 부처의 자율성에 기반한 행정체계를 운영해 온 영국에서는 개별 부처의 분절된 정책을 상호연계하고 조정하여 전체적인 체계를 구축하고자 공공서비스협약을 도입한 바 있다(권향원·오영균·황혜신, 2017:60). 영국의 성과관리제도인 공공서비스협약에는 주관부처와 협력부처가 지정되며, 협약이행 책임은 주관부처 장관에게 있으나 주관부처의 국장급 고위책임담당관이 실무를 담당하며 고위공식협약집행위원회(Senior Official PSA Delivery Board)를 통해 추진된다(최영준 외, 2012:96; 김태균 외, 2016:86-87). 개별부처는 공공서비스협약을 통해 향후 3년 간 추진할 정책사업의 목표와 이를 달성하기 위한 수단 및 전달체계를 공표하게 되며, 이러한 공공서비스협약은 재무부의 지출검초를 통해 확정된다(오영민 외, 2017:48). 이와 같은 공공서비스협약을 바탕으로 한 정책조정체계를 부처 간 협력 강화와 중앙교육복지협의체(가칭)의 성공적인 운영을 위해 적용시켜 볼 수 있을 것이다.

③ 협력적 교육복지 거버넌스 구축

- 교육복지 거버넌스를 위한 제도적 규율의 안정화(단기)
- 수요자 주도형 및 상향식 거버넌스 체계로의 전환(단기)

본 연구의 FGD와 델파이조사 결과에서는 공통적으로 교육복지 거버넌스 이슈를 언급하고 있다. 즉, 교육복지 거버넌스 및 컨트롤 타워 부재가 그간의 교육복지정책의 주요 한계점으로 지적되고 있으며, 타 부처와의 연계협력 시에 선행되어야 하는 것이 바로 책임소재와 관리운영의 주체를 명확하게 하는 것이다. 사실 위계적인 계층제에 비해 거버넌스와 네트워크에서 책임성을 확보하는 것은 더욱 어려워졌으며, 때론 네트워크에 참여하는 자체가 책임성 독점화의 일부가 된다는 모순을 초래하기도 한다. 네트워크는 권력이 분산되고 다양한 행위자와의 관계 속에서 존재하는 속성이 있기 때문에 특정 정책

또는 정책 결과에 대한 책임 소재를 정확하게 밝히는 것은 쉬운 일이 아니다(Kjær, 2004). 따라서 네트워크를 중시하는 거버넌스에서 민주적 책임성을 확보하는 것은 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

특히 우리나라의 부처 간 칸막이와 분절적인 전달체계를 고려할 때, 교육복지 분야에서 거버넌스의 효과적인 체계 구축은 필수적이다. 사회보장기본법에 근거해 2019년부터 적용되는 '제2차 사회보장기본계획(2019~2023)'에 따르면 부처 간 사업 조정·사각지대 해소 등을 위한 거버넌스 체계 강화는 주요 추진원칙이자 전략이며, 이를 위해 사회보장위원회의 부처 간 정책조정기능 강화와 지자체의 자율과 책임을 토대로 한 중앙 및 지방 협업체계 확충 등을 강조하고 있다(보건복지부, 2019:14). 한편, 교육부(2017)의 '경제·사회 양극화에 대응한 교육복지 정책의 방향과 과제'에서도 교육복지정책 총괄·조정에 필요한 법과 제도 미비는 핵심적인 문제점 중 하나로 지적되고 있다. 즉, 중앙차원에서 교육복지정책을 총괄·조정하는 컨트롤타워의 역할을 담당하는 한편 중앙정부와 지방정부, 부처와 부처 간의 연계·협력을 강화하기 위한 법·제도적 기반을 마련할 필요가 있다.

황준성 외(2018)는 우리나라 교육복지 거버넌스를 종합적으로 진단하여 교육복지 생태계의 지속 가능성 제고, 교육복지 거버넌스의 상황 탄력성 제고, 학생과 학교 중심의 거버넌스 구축을 기본 방향으로 한 혁신방안을 제안한 바 있다(황준성 외, 2018; 259-260). 여기에서는 그 중 다음의 2가지 혁신 방안에 주목하였다. 첫째, 교육복지 거버넌스 구축을 위한 제도적 규율의 마련이다. 교육복지 거버넌스의 안정적인 구축 및 운영을 위해서는 거버넌스를 조직하고 운영하는 과정에 적용되는 규칙 또는 규정 등의 제도적 규율 마련이 중요함에도 불구하고, 그간의 교육복지 거버넌스는 이와 같은 제도적 규율 마련에 소홀한 측면이 있었다. 이에 교육복지기본법(안) 등 교육복지 관련 법률의 입법화는 물론 지방자치단체의 조례 제정과 교육복지정책 사업에 참여하는 주체의 참여 범위 및 역할 등을 명시한 내부규정 및 협약 정비 등을 통해 교육복지 거버넌스의 안정적인 구축과 운영을 위한 제도적 규율을 마련하고 안정화시킬 필요가 있다(황준성 외, 2018; 262-263). 둘째, 기존의 공급자 주도형 및 하향식 거버넌스의 문제점을 극복하고 수요자 주도형 및 상향식 거버넌스로의 전환이 이루어져야 한다. 먼저 중앙-지방 간 협력과 조정이 잘 이루어지기 위해서 참여 주체별 역할을 명확화하고 참여를 제도적으로 보장해야 하며 국가수준, 시·도수준, 지역수준 등 단계별 주체 간 협의체를 탄력적으로 구성하여 실질적으로 운영할 수 있어야 한다. 한편 관과 관의 연계·협력은 물론 관과 민

의 연계·협력을 강화하기 위한 방안으로 민 중심의 자율적 거버넌스 체제를 확대하고 대상자 중심 정책사업 운영을 활성화할 필요가 있으며, 관과 민의 협력을 도모하기 위한 다양한 유형의 중간조직을 설립·운영할 수 있도록 지원할 필요가 있다(황준성 외, 2018: 275-282).

④ 교육복지 전문인력의 양성·배치 확대 및 지위 보장

- ■ 다양한 분야의 교육복지 전문인력 양성 및 배치 확대(단기)
- ■ 교육복지 전문인력에 대한 사회·경제적 처우 개선을 비롯한 근무여건 개선(단기)
- ■ 교육복지 전문인력의 전문성 향상을 위한 연수 및 네트워킹 강화(단기)

교육복지정책사업은 그 영역과 범위가 굉장히 포괄적이며, 교육문제 뿐 아니라 복잡한 사회문제와도 얽혀있다. 이에 따라 여타의 정책에 비해 전문가 집단의 도움과 전문성을 필요로 하는 범위가 상당히 넓다. 즉 대상자를 위한 보다 전문적이고 복합적인 지원, 다양한 분야와의 협력, 지역과 학교 간의 네트워킹을 비롯하여 학교에서 감당하기 어려운 측면에 대한 전문가 집단의 지원은 교육복지정책사업 운영의 필수적 요소라 할 수 있다. 노무현 정부시기에는 교육복지를 실현하는데 있어서 지역과 학교 간 연계를 중요하게 보았고, 이와 관련된 역할을 전문적으로 수행하기 위한 인력을 학교로 투입하였다. 또한, 이명박 정부에서는 다양한 프로젝트 사업들을 추진하면서 각 프로젝트 운영과정에서 필요한 전문 인력들을 대폭적으로 확대하였다. 이렇게 학교로 투입된 교육복지 전문인력은 학교현장에서 교육복지정책 및 관련 사업 운영의 중심축을 담당하고 있으며, 학교와 지역사회를 연계하는 네트워크의 구성, 교육복지 대상자에게 필요한 보다 실질적인 지원을 위해 여러 노력들을 기울이고 있다. 또한, 시간이 지날수록 대상자들이 겪는 어려움과 고충, 발생 원인들이 더욱 복잡해지고 다양해지면서, 이를 지원하기 위한 교육복지의 영역과 범위 또한 꾸준히 확대되고 있다. 이에 따라 교육복지정책 추진과정에 있어서도 교육복지 전문인력의 역할은 보다 강조되고 있으며, 이들이 다양한 분야에서 보다 전문성을 발휘할 수 있도록 그에 적합한 환경과 여건이 마련될 필요가 있다. 이러한 맥락에서의 개선방안을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 다양한 전문분야에서의 교육복지 전문인력 양성을 활성화하고 이들을 학교현장

에 확대 배치해야 한다. 교육복지대상자들이 필요로 하는 지원범위와 분야가 지속적으로 확대되면서 학교에도 보다 다양한 전문성을 갖춘 전문인력의 배치 확대가 요구된다. 또한, 현재 학교에서 교육복지를 담당하고 있는 전문인력의 업무과중문제가 상당히 심각하다는 것은 주지된 사실이기 때문에 이러한 문제를 해결하고 보다 적극적으로 역할을 수행할 수 있도록 교육복지 전문인력의 양성과 배치를 확대하기 위한 노력이 반드시 필요하다.

둘째, 교육복지 전문인력이 현장에서 전문성을 더욱 강하게 발휘할 수 있는 환경과 여건이 구축되어야 한다. 본 연구의 FGD 결과에 따르면, 교육복지 전문인력들은 교육복지의 최전선에서 매우 중요한 역할을 수행하고 전문성을 발휘함에도 불구하고 이러한 역할과 전문성에 비해 현재 사회적 대우나 경제적 처우가 매우 미흡한 것으로 나타났다. 그리고 이는 교육복지정책을 추진하는 데 있어서도 상당히 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없었다. 이에 따라 교육복지 전문인력이 직종에 대한 자긍심을 바탕으로 학교와 지역의 현장에서 더욱 적극적으로 전문성을 발휘하고 교육복지의 핵심적 역할을 향후에도 지속적으로 유지해 나가기 위해서는 전문인력의 처우와 근무여건을 보다 적극적으로 개선할 필요가 있다. 특히 교육복지에서 필요로 하는 다양한 분야에서의 전문가들을 양성하고 교육복지 전문인력으로 유도하기 위해서도 전문인력에 대한 사회·경제적 처우는 반드시 개선되어야 할 것이다. 셋째, 교육복지 전문인력의 네트워킹 전문성을 향상시키기 위한 연수 등의 방안이 강화될 필요가 있다. 교육복지정책과 관련 사업들은 대부분 다양한 분야와 영역이 복잡하게 상호작용하고, 대상자의 삶은 학교와 지역 모두에 걸쳐있기 때문에, 지역과의 연계 없이 학교의 여력만으로는 대상자들의 삶의 질이 실제적으로 개선되기 어렵다. 특히 지방교육자치가 강조되는 현시점에서 지역교육복지생태계의 구축을 통한 지역과 학교 간의 상시적 협력 그리고 조정-조율의 역할은 더욱 중요하다고 할 수 있다. 이에 따라 교육전문인력을 양성하는 과정에 있어서도 네트워킹 전문성을 함양할 수 있는 노력이 필요하며, 교육복지 전문인력 간에 경험과 정보, 전문성과 지식의 공유가 이루어지는 방향으로의 연수를 강화해야 한다. 또한 타 지역 교육복지 전문가들과도 상시적으로 소통할 수 있는 네트워크 구축을 위한 지원도 강화될 필요가 있다.

⑤ 교육복지정책사업의 통합관리 체제 구축

- 학교단위 통합사업비 운영제도 도입(단기)
- 교육비특별회계 정책사업 정비 등을 통한 통합교부 추진(중기)

본 연구의 델파이조사, FGD, 설문조사 결과 등에서 공통적으로 현재 정부부처, 시·도교육청, 지방자치단체의 각 부서 등에서 다양한 교육복지사업을 추진 중이나 산발적이고 중복적으로 지원되는 한편 연계·통합이 부족하여 대상이 중복되거나 사각지대가 발생할 우려가 있다는 지적이 제기되었다. 또한 대부분의 교육복지사업이 하향식 방식으로 추진됨에 의해 현장에서 정작 필요로 하는 사업 수행이 곤란하거나, 다수 사업의 중복 추진으로 학교의 정책 피로도가 높은 것이 현실이다. 특히, 개별 사업 단위로 기획되고 추진 및 정산 등의 과정을 거치면서 사업 대상의 중복문제와 함께 사업비 운영의 경직성에 따른 효과성 저하 및 비효율성 문제가 심각하게 대두되고 있다.

이와 관련하여 학교에서의 교육복지사업 운영 구조를 획기적으로 개선할 필요가 있다. 우선, 사업 선정과 함께 관련 사업의 예산 구조 등을 교육복지사업 총액의 범위 내에서 단위학교의 특성 및 필요에 따라 학교 구성원들 스스로가 직접 결정하고, 그 운영도 자율적으로 기획 및 진행할 수 있도록 하는 통합관리시스템을 도입하여 구축할 필요가 있다. 이것은 재정의 효율적·효과적 운영을 위하여 예산집행 현황 점검 후 그 결과를 추가경정예산 편성 시 반영하여 불요불급한 사업을 과감하게 축소하거나 폐지하고, 학교의 특수한 여건과 필요에 따른 사업에 최우선적으로 배분하여 사용할 수 있는 시스템을 마련하는 것이다(하봉운·이현국·양영식, 2018:122).

한편, 학교에는 별도의 법인격이 없음에도 불구하고 2001년 이후에 교육비특별회계가 아닌 별도의 학교회계제도를 단위학교별로 도입하여 운영한 것은 단위학교의 자율성 특히 재정적 운영의 자율성 제고를 통한 학교교육의 효과성 및 효율성 증대를 기대하였던 것이다. 또한 관련하여 예산의 총액교부가 확대됨에 따라 단위학교에서는 학교의 교육수요와 필요에 따라 주체적으로 교육비 투자 우선순위를 정하고 자율적으로 예산을 편성·운영할 수 있게 되었다(김혜자·엄문영 외, 2016:148-149). 그러나 그동안도 학교를 대상으로 지원된 교육부, 시·도교육청, 지방자치단체 등의 많은 교육복지사업들은 제각기 다른 법령에 기반하고 있다는 이유로 그 예산이 각각 분리되어 교부되고 편성·운영된

후 정산이 이루어질 수밖에 없었다. 그리고 이것은 전술한 것과 같이 학교와 교직원들에 막대한 업무 과중을 가져왔다.

이와 같은 문제는 근본적으로 특별교부금, 교육비특별회계, 학교회계가 각각 다른 법률에 근거하고 있기 때문으로 특별교부금은 「지방교육재정교부금법」, 교육비특별회계의 설치 근거는 「지방교육자치에 관한 법률」에 각각 규정되어 있으며, 재정 운용과 관련된 사항은 「지방재정법」에 동일하게 규정되어 있는 반면 학교회계, 특히 공립학교회계는 「초·중등교육법」에서 설치 및 운영 사항을 규정하면서 이에 근거하여 추가적으로 필요한 사항을 규정하기 위하여 시·도교육청별로 자체적인 학교회계 규칙을 제정하여 운용하고 있다(김혜자·엄문영 외, 2016:169)[10]. 이와 같이 설치 근거 및 재정 운용 관련 적용 법규가 다르며, 회계연도, 출납폐쇄일, 예산안 제출 및 승인 시기 및 심의 기관 등도 차이가 있음에 따라 사업 운영·정산 시 업무가 상이하여 단위학교의 부담이 가중되고 있는 것이다(김혜자·엄문영 외, 2016:169).

이상과 같은 단위학교 및 학생 중심의 사회의 재구조화 및 단위학교 차원의 사업 기획과 예산의 통합 관리를 위해서는 무엇보다도 현재 추진 중인 교육복지사업들을 국가 및 지방자치단체 수준에서 그 목적에 따라 유사 사업들을 통합하여 일괄 교부함으로써 중복에 따른 비효율성 등 예산 낭비를 막고 학교의 업무 부담을 덜어 주도록 하여야 한다. 다만, 단시일 내에 통합 교부하기에는 적지 않은 어려움이 있기 때문에 과도기적으로 동일한 대상에게 중복 지원이 불가피한 유사 목적형 사업의 경우에는 통합교부 여부와 상관없이 우선적으로 학교 등 추진 현장에서 통합 운영이 가능하도록 융통적인 사업운영을 할 수 있도록 하는 것이 필요하다(황준성 외, 2018:283). 더불어 중·장기적으로는 다문화·탈북학생 등 교육취약집단 지원, 학교부적응학생 지원, 기초학습보장 지원, 교육복지우선지원사업 등 대상 측면에서 중복 가능성이 상대적으로 높은 사업들은 지원대상자 수를 고려한 학교기본운영비로 통합·지원함으로써 학교의 자율적 편성 및 운영권을 더욱 두텁게 보장하는 것도 적극적으로 고려할 필요가 있다.

아울러 단위학교 교육복지통합사업비 운영의 안정적 정착을 지원하는 측면에서 「지방자치단체 교육비특별회계예산편성 지침」의 개정을 통해 단위학교가 교육복지사업 관련

10) 사립학교의 재무와 회계의 운영에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위해 1966년 「사학기관재무·회계규칙」이 제정되었지만, 초·중등교육과 고등교육이 통합되어 운영되고 있어 현재 초·중등교육의 교비회계 체제와 맞지 않아 시·도교육청의 사학기관예산편성 지침수준에서 공립학교 회계를 준용하여 운용되고 있는 실정임

예산들을 자율적으로 통합 운영 및 정산할 수 있도록 규정하고, 「학교회계예산편성지침」과 에듀파인 학교회계시스템(edufine)에 세입 [대항목], 세출 [단위사업] 수준으로 새로운 항목 추가 개설 등과 같이 별도 계정을 신설하여 관리하도록 하는 조치도 함께 수반되는 것이 필요하다.

⑥ 교육복지 성과지표 마련 및 관련 DB 구축·활용

- 교육복지 개념에 대한 국민적 합의를 통한 교육복지 성과지표 마련(단기)
- 교육복지 관련 DB의 구축·활용을 통한 정책 관리(단기)

본 연구의 델파이조사에서 그동안의 교육복지정책의 주요 한계로 지적된 것 중 하나가 성과관리 체제의 부족이다. 그런데 교육복지 영역에 있어서 성과관리 체제가 올바로 자리 잡기 위해서는 우선적으로 교육복지 성과지표가 마련되어야 하며 성과지표와 관련된 다양하면서도 정확한 통계들이 신뢰할 수 있는 데이터베이스로 지속적으로 구축·관리되어야 한다.

여기서 성과지표(performance indicator)는 통상적으로 성과목표 혹은 관리과제가 추구하는 목적의 달성 정도를 측정하는 도구로 정의되며, 성과목표의 달성도를 어떻게 측정하고 그 결과를 어떻게 관리할 것인가에 대한 구체적인 방법과 함께, 성과목표를 달성하기 위해 무엇을 어떻게 해야 하는지에 대한 정보를 제공해 준다(송기창 외, 2012: 9). 즉, 성과지표는 구성원들에게 목표와 함께 목표를 달성하기 위한 과업을 제시해 주는 것이다. 또한 현재의 수준을 계량적으로 제시해 주는 기능도 갖는다. 그러나 우리의 경우에는 그동안의 교육복지 관련 지표·지수의 개발과 DB 구축 노력에도 불구하고 가시적인 성과가 미흡한 상황이다. 그 결과 많은 정책들이 교육복지정책이라는 이름 아래에서 입안되고 추진되고 있지만 그것이 교육복지정책의 범주에 합당한 것인지 그리고 교육복지 실현에 있어 어느 정도의 성과를 거두었는지 확인하고 보여줄 근거가 빈약한 것이 현실이다.

교육복지 성과지표를 마련하기 위한 첫 단계는 교육복지정책이 추구해야하는 목표를 치열한 논쟁과 합의 과정을 통해 도출해내는 것이다. 이 때 목표는 가급적 명확하고 구체적이어야 한다. 이 과정에서 교육복지 그리고 교육복지정책의 사회적 개념도 더욱 명확

해질 수 있을 것이다. 전체적인 교육복지정책의 목표를 토대로 구체적인 성과목표를 구조화하여 성과지표를 도출해야 하는데 이 때 성과지표는 성과목표 달성기준을 체계적이고 객관적이며 구체적으로 제시할 수 있어야 한다(송기창 외, 2012: 9).

특히 교육복지 성과지표의 경우에는 기존에 활용되던 교육지표[11]와 일부 중첩될 수도 있는데 합의된 목표가 성취됨에 필요한 교육복지정책의 대상, 목적, 내용, 범위와 함께 정책의 단계(투입-과정-산출-결과)를 아우를 수 있는 지표들이 다차원적인 검토 과정을 거쳐 도출되어야 할 것이다. 그리고 성과지표는 전술한 것과 같이 목표라고 하는 가치지향성을 갖는바 그 한계를 보완하기 위하여 성과목표와 직결된 규범적 지표 외에도 현재의 상황을 가급적 객관적으로 기술하고 설명할 수 있는 기술(記述)적 지표들도 함께 구안될 필요가 있다.

그런데 이와 같은 성과지표 구안 과정은 추상적인 개념과 수준을 구체적으로 개념화하는 한편 숫자 및 행동적인 용어를 활용하여 조작적으로 정의하는 것이기 때문에 명백하게 정확할 수 없으며, 근사한 것으로 대체하기도 어렵기 때문에(류방란 외, 2006: 184) 많은 전문가들이 수차례의 논의와 연구 과정을 거쳐 가급적 객관적인 것으로 선택할 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 일단 선정된 지표들도 주기적인 검토 과정을 거쳐 보완되어 나갈 필요가 있다.

한편, 이론적으로 구안된 지표·지수 자체만으로는 의미를 지니지 못하며, 실제 데이터를 통해 지표·지수 값이 산출되어 정책 입안에서부터 모니터링 및 성과 분석 등에 활용될 때 그 의미를 가지기 때문에, 이를 위해서 교육복지 DB가 구축될 필요가 있다(류방란 외, 2010: 167). 특히 교육분야에서는 대규모의 교육통계조사이외에도 NEIS, 에듀파인 등 교육정보시스템과 더불어 사회복지통합관리망이 구축되어 있기 때문에 이들 자료를 연계하여 활용한다면 기본적인 DB를 효과적으로 구축할 수 있게 된다(류방란 외, 2010: 168).

그런데 이와 같은 교육복지 성과지표 개발과 함께 이를 토대로 한 DB의 구축·운영을 위해서는 몇 가지 실행여건이 우선적으로 갖추어져야 한다. 먼저, 교육복지 성과지표를 지속적으로 보완하며 실제 지표 값을 주기적으로 산출해서 제공할 수 있는 전문성을 갖춘 안정적인 조직이 있어야 한다. 이를 위해서는 관련 법 정비를 통해 전문기관을 지정하

11) '교육지표'는 삶의 여건·질, 사회변동의 상황과 정도를 체계적으로 파악하기 위한 사회지표(社會指標)의 일부로서 ①사회의 복지향상을 위한 교육적 노력의 결과에 대한 측정치로 보는 입장과 ② 복지향상에 관련된 교육의 상황에 관한 모든 정보로 규정하는 입장으로 구분된다(서울대학교 교육연구소, 2011, 교육학 용어사전. 서울: 하우동설).

여 안정성을 담보해줄 필요가 크다. 또한 무엇보다도 관련 DB의 구축을 위해서는 교육복지 성과지표를 산출하고 관련된 자료들을 축적하고 관리할 수 있도록 개인정보의 수집과 이용 그리고 보호와 관련된 법적 근거를 정비하여야 한다.

이상의 교육복지 성과지표 마련 및 관련 DB 구축·활용과 관련된 방안에 대해서는 이미 적지 않은 논의가 이루어졌다고 할 수 있다. 필요한 것은 국민적 합의와 정책 결정이다. 다만, 성과지표 개발과 DB의 설계 및 구축과 함께 제반 여건의 정비를 위해서는 최소한의 시간이 소요되는 바, 3년 이내 추진하는 단기과제로 함이 타당할 것이다.

⑦ 관련 정책 효과 및 부작용에 대한 지속적 점검 및 환류 체제 구축

- 정책모니터링의 체계적인 운영(단기)
- 사회적 가치를 적극 반영한 평가제도의 설계(단기)

그간에 추진되어 온 교육복지정책의 한계점 중 하나로 지적된 사항은 성과관리 체제가 미흡하다는 것이다. 이에 교육복지정책의 효과 및 부작용 등에 대한 모니터링을 통해 정책이 개선될 여지가 부족했던 것이 사실이다. 한편 교육복지정책은 사회적 가치가 반영되기 때문에 교육복지정책에 대한 성과관리체제는 이러한 사회적 가치를 반영할 수 있는 패러다임을 적극 반영할 필요가 있겠다.

우선 성과관리체제의 부족과 관련해서는 정책 모니터링의 체계적인 운영을 제안할 수 있겠다. 정책 모니터링은 정책과정에서 집행을 설계하거나 전략을 수정하기 위한 평가로서 현재 종료되지 않은 정책의 집행상황을 점검하고 정책을 집행하는 과정에서 관련된 증거들을 수집·분석하여 향후 정책결정에 영향을 미치는 것을 의미한다(CAFOD, 2008; 남궁근, 2008). 과정평가로서의 모니터링은 보통 정책집행과정에서 나타나는 지속적인 활동으로 이해되며, (주로 정책종료 후에 실시하는)정책의 산출결과에 대한 정책평가와는 구별된다. 나아가 정책평가와 보다 직접적인 관련이 있는 모니터링은 산출결과(outcome) 혹은 성과(performance) 모니터링인데, 산출결과 모니터링(outcome monitoring)은 정책의 산출결과들, 즉 정책이 변화시키고자 의도했던 사회적 조건들의 상태를 측정지표를 활용해서 지속적으로 점검하고 보고하는 것이다(노화준, 2006). 이와 같은 정책 모니터링을 위한 제도적 기반은 과거 참여정부에서 강조하였던 정책품질관리

제도와도 밀접한 연관을 맺고 있다(대통령자문정책기획위원회, 2008). 사실 우리나라의 대통령 단임제와 정권교체에 따른 이전 정부와의 차별성 강조로 인해 기존의 좋은 제도들이 지속적으로 활용되지 못하는 측면이 있다. 정책 효과 및 부작용에 대한 지속적인 점검 및 환류 체계 구축을 위해 정책 모니터링의 적극적인 활용이 필요하다.

다음으로 성과관리체제는 교육복지에는 적합하지 않은 장치라는 지적은 현 정부의 핵심 국정운영 패러다임인 사회적 가치 실현을 통해 어느 정도 극복될 수 있다. 주지하듯이 정부업무평가는 국정운영의 능률성과 효과성, 그리고 책임성을 확보하는 데 있어 중요한 제도(오영민 외, 2017:4)이나 사회적 가치를 추구하는 문재인 정부가 출범함에 따라 정부의 성과관리 시스템에 대한 개선이 요구되고 있다. 즉 능률성과 경제성 중심의 평가를 포용, 지속발전, 평등과 공정, 사회통합 등 공공성과 사회적 가치 중심으로 전환해야 하며 궁극적으로 시민들의 참여와 이해를 이끌어 낼 수 있는 제도로의 혁신이 요청되고 있는 것이다(박상욱 외, 2018). 이는 신공공서비스 및 신거버넌스 등 Post-NPM의 등장과 공공가치에 대한 관심의 고조와 같은 시대적 변화에 부합하는 것이기도 하다.

⑧ 미래지향적 교육복지 마스터플랜 마련

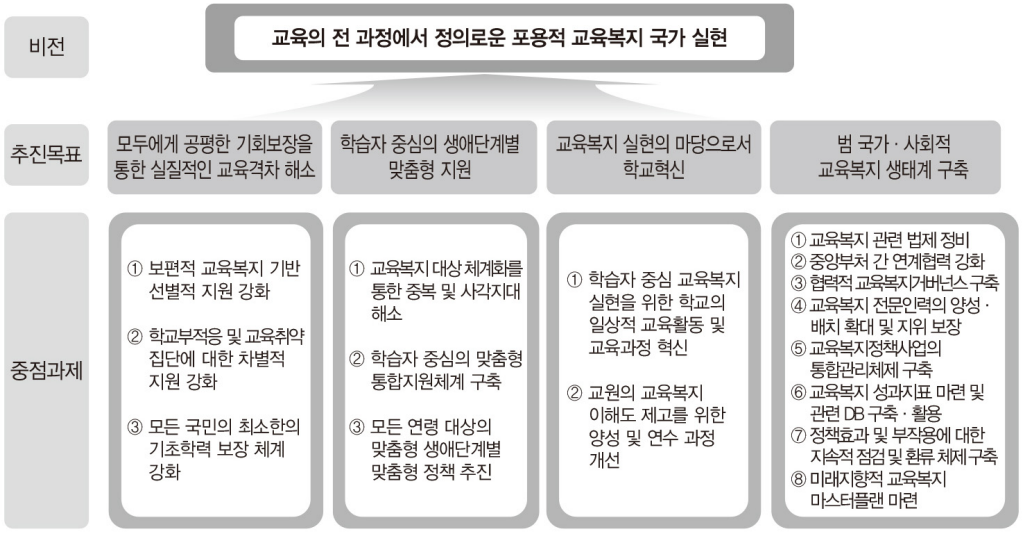
- 치밀하고 정교한 교육복지정책 평가(단기)
- 실효성 있는 교육복지 마스터플랜 수립(중장기)

그간에 추진해온 교육복지정책에 대한 평가결과는 물론 주요 성과 및 한계를 논의할 때, 국가차원의 정교하고 체계적인 교육복지종합계획의 중요성과 필요성에 대한 부분은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 특히 정권이 바뀌어도 장기적으로 지속 가능한 교육복지정책의 비전 및 추진목표 등에 대한 정립이 중요하다. 미래지향적 교육복지 마스터플랜을 마련하기 위해서는 우선, 단기적으로 치밀하고 정교한 교육복지정책 평가를 실시해야 한다. 지금까지 많은 교육복지정책들이 쏟아져 나왔다. 소기의 성과를 달성한 것도 있지만 지지부진한 것들도 있다. 교육복지 마스터플랜을 수립하기 위해서 우선 현재까지 추진되어 온 개별 교육복지정책사업에 대한 치밀하고 정교한 분석적 평가연구가 있어야 한다. 단지 근사한 방향만 제시하는 플랜으로는 현재의 교육복지 문제를 해결하기 어렵다. 현재 나타난 문제들에 대한 면밀한 분석 및 평가가 반드시 필요하다. 특히 정책대상

인 국민 또는 교육복지정책 대상이 교육복지정책을 어느 정도 알고 있는지, 얼마나 중요하다고 생각하는지, 충분히 제대로 시행되고 있는지, 어떤 성과가 있었으며 어떤 영향력이 있는지 등을 면밀하게 진단하고 평가하는 연구가 이루어져야 한다.

한편 중장기적으로 실효성 있는 교육복지 마스터플랜을 수립해야 한다. 지금까지 교육복지에 관한 마스터플랜이 없었던 것은 아니다. 2008년에도 한국교육개발원에서 교육복지 마스터플랜 수립 연구가 있었고, 정부에서도 1997년과 2004년, 2008년에 교육복지 종합대책을 발표하기도 했다. 그럼에도 여전히 계층 간 교육격차가 존재하고 교육복지 수요는 증가하고 있다. 지금까지 교육복지대책은 많았지만 치밀한 평가에 터한 분석 없이 시혜적인 정책 추진에 몰두해 있던 것은 아닌지 냉철하게 되돌아 볼 필요가 있다. 교육복지정책의 효과는 단기간의 성과로 나타나기 어려우며 장기적인 호흡으로 내다 볼 필요가 있는 한편, 급변하는 사회에 탄력적으로 대응할 수 있어야 한다. 이에 눈앞의 시혜적 정책 추진에만 매몰되지 말고 유연하고 미래지향적인 교육복지 마스터플랜을 수립할 필요가 있다. 아울러 교육복지정책이 어떻게 추진되고 있는지를 상시적으로 모니터링하고 평가할 수 있는 방안이 교육복지 마스터플랜에 포함되어야 하며, 이를 통해 교육복지 정책품질관리가 이루어지도록 해야 한다.

본 연구결과에서 제안한 교육복지정책의 비전 및 추진목표, 중점 추진과제는 향후 교육복지정책의 추진방향으로서 교육복지정책 마스터플랜 수립에 활용가능하다.



[그림 Ⅶ-2-2] 향후 교육복지정책의 추진방향

〈표 Ⅶ-2-2〉 교육복지정책의 개선방안

교육복지정책 개선과제			교육복지정책 개선방안	
추진목표	과제	⇨	과제 구분	주요 내용
1 모두에게 공평한 기회보장을 통한 실질적 교육격차 해소	①보편적 교육복지를 토대로 한 선별적 지원 강화	⇨	【단기】	▪ 분리가 아닌 사회적 연대를 강조한 지원방식으로 전환
			【단기】	▪ 교육복지정책사업 통폐합과 지역 및 학교 자율성 부여
			【단기】	▪ 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 명확화
	②학교부적응 및 교육취약집단을 위한 차별적 지원 강화		【단기】	▪ 학교부적응 예방을 위한 대안적 프로그램 확대
			【중장기】	▪ 학습자의 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 실질적인 교육과정 개편
			【중장기】	▪ 취약계층별 맞춤형 지원 강화를 위한 제도적 기반 마련
	③모든 국민의 최소한의 기초학력(교육수준) 보장 체제 강화		【단기】	▪ 「기초학력보장법」의 조속한 입법화 및 관련 제도의 우선적 정비
			【단기】	▪ 단위학교에 모든 학생의 최소한의 기초학력 보장을 위한 권한과 책임 부여
2 학습자 중심의 생애단계별 맞춤형 지원	①교육복지정책 대상의 체계화를 통한 중복 및 사각지대 해소	⇨	【단기】	▪ 정부 부처 간 정례적인 정책 협의회 활성화
			【중장기】	▪ 대상별 정부지원 통합관리시스템 구축·운영
	②학습자 중심의 개인별 맞춤형 통합지원체계 구축		【단기】	▪ 학습자 개별 상황 점검 및 이에 터한 통합적 지원체계 구축
			【단기】	▪ 학습자 및 학교를 중심으로 한 교육복지 지원체계의 재구조화
	③모든 연령 대상의 생애단계별 맞춤형 정책 추진		【단기】	▪ 학교안팎의 교육복지대상에 대한 생애단계별 맞춤형 지원
			【중장기】	▪ 전생애 전환기를 고려한 촘촘한 교육복지정책 구현
3 교육복지 실현의 마당으로서 학교혁신	①학습자 중심 교육복지 실현을 위한 학교의 일상적 교육활동·교육과정 혁신	⇨	【단기】	▪ 교육복지 지향적 학교 교육과정 운영
			【단기】	▪ 형평성 기반의 학습자 맞춤형 수업·교육활동 활성화
			【단기】	▪ 교육과정 재구성을 위한 학교·교사의 권한과 자율성 확대
			【단기】	▪ 지역·학교 간 연계와 협력을 통한 지역 교육과정 마련
	②교원의 교육복지 이해도 제고를 위한 양성 및 연수과정 개선		【단기】	▪ 교원 양성 및 연수과정에서의 교육복지 관련 교육과정 운영 의무화
			【단기】	▪ 학습자 중심의 실천적·사례 중심적 교원 대상 교육과정 마련
			【단기】	▪ 교원과 타 직종 및 지역 관계자들이 함께 참여하는 공동 연수 추진

4 범국가·사회적 교육복지 생태계 구축	①교육복지 관련 법제 정비	⇨	【단기】	■ 교육복지에 대한 법적 근거 확보
			【중장기】	■ 교육복지 관련 기본법 또는 단일법 제정
	②중앙부처 간 연계·협력 강화		【단기】	■ 중앙부처 간 협업 평가의 체계적인 활용
			【단기】	■ 부처 간 연계 강화를 위한 협의체 운영 및 내실화
			【중장기】	■ 교육복지 분야의 공공서비스 협약 수립
	③협력적 교육복지 거버넌스 구축		【단기】	■ 교육복지 거버넌스를 위한 제도적 규율의 안정화
			【단기】	■ 수요자 주도형 및 상향식 거버넌스 체계로의 전환
	④교육복지 전문 인력의 양성·배치 확대 및 지위 보장		【단기】	■ 다양한 분야의 교육복지 전문인력 양성 및 배치 확대
			【단기】	■ 교육복지 전문인력에 대한 사회·경제적 처우 개선을 비롯한 근무여건 개선
			【단기】	■ 교육복지 전문인력의 전문성 향상을 위한 연수 및 네트워킹 강화
	⑤교육복지정책사업의 통합관리체제 구축		【단기】	■ 학교단위 통합사업비 운영제도 도입
			【중기】	■ 교육비특별회계 정책사업 정비 등을 통한 통합교부 추진
	⑥교육복지 성과지표 마련 및 관련 DB 구축·활용		【단기】	■ 교육복지 개념에 대한 국민적 합의를 통한 교육복지 성과지표 마련
			【단기】	■ 교육복지 관련 DB의 구축·활용을 통한 정책관리
	⑦정책효과 및 부작용에 대한 지속적 점검 및 환류체제 구축		【단기】	■ 정책모니터링의 체계적인 운영
			【단기】	■ 사회적 가치를 적극 반영한 평가제도의 설계
	⑧미래지향적 교육복지 마스터플랜 마련		【단기】	■ 치밀하고 정교한 교육복지정책 평가
			【중장기】	■ 실효성 있는 교육복지 마스터 플랜 수립

참 고 문 헌

강신욱·강혜규·노대명·이현주·이병재(2015). **사회보장정책평가의 방향과 과제**. 사회보장위원회·한국보건사회연구원.

고려대학교 정부학연구소(2018). **2017 대한민국 정책평가 보고서**. 동아E&D.

교육과학기술부(2008). **2008-2012 이명박 정부 교육복지 대책**.

교육부(2013). **행복교육, 창의인재 양성 -2013년 국정과제 실천 계획-**.

교육부(2017). **경제 사회 양극화에 대응한 교육복지정책의 방향과 과제**.

교육인적자원부(2004). **참여정부 교육복지 종합계획**.

권향원·오영균·황혜신(2017). **중앙행정기관 대상 평가제도 개선방안 연구**. 한국행정학회.

김민·이영란(2019). 프랑스 우선교육정책의 역사적 변천과 핵심 작동기제. 한국청소년복지학회(2019). **2019 추계학술대회 자료집**(pp.3-23).

김민희(2018). 정권교체에 따른 교육복지 정책변동 분석. **교육행정학연구, 25**(3), 129-158.

김인희(2010). 교육소외와 격차 해소를 위한 교육복지정책의 과제. **한국사회정책, 17**(1), 129-175.

김정원·김경애·김민·김영삼·김효진·박인심·양병찬·이경상·이정선·이지혜·이화정·허남순·홍봉선(2010). **교육복지의 이론과 실제.** 학이시습.

김태균·이주하·우창빈(2016). **UN 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 행정한류 추진전략 연구**. 행정자치부.

김태일·김나영·김보영·이주하·최영준·최혜진(2018). **사회보장제도 성인·노인돌봄 분야 기본평가.** 보건복지부·고려대학교.

김혜숙·백순근(2007). 성과측정중심의 교육정책평가: 교육정보화를 중심으로. **아시아교육연구, 8**(2), 67-89.

김혜자·엄문영·김민희·이현국·하봉운·김용남·김지하(2016). **2015년 지방교육재정관련 법령 개선방안 연구**. 한국교육개발원.

남궁근(2008). **정책학**. 법문사.

노화준(2003). **정책학원론 전정판**. 박영사.

노화준(2006). **정책평가론**. 4판. 법문사.

대통령자문정책기획위원회(2008). **정책품질 관리체계의 마련: 국민에게 만족스러운 명품 정책을**. 참여정부 정책보고서 3-02.

류방란·이혜영·김미란·김성식(2006). **한국 사회 교육복지지표 개발 및 교육격차분석-교육복지지표 개발**. 한국교육개발원.

류방란·김경애·김성식·이윤미·정연순(2013). **교육공동체를 지향하는 교육복지의 발전 과제**. 한국교육개발원.

류방란·이광현·이기준·이은미·현대호(2010). **교육복지 지수 개발 및 DB 구축 방안 연구**. 교육과학기술부·한국교육개발원.

박경호·김지수·김창환·남궁지영·백승주·양희준·김성식·김위정·하봉운(2017). **교육격차 실태 종합분석**. 한국교육개발원.

박상욱·윤태범·이민창·윤기찬·김보미·김선희(2018). **사회적 가치 실현을 위한 정부혁신방안 연구**. 한국행정학회.

박재윤·황준성(2008). 교육복지에 관한 법리 및 관련 법제의 현황과 과제. **교육법학연구, 20**(1), 49-81.

박주호·김병찬·유기웅·함승환·이지영(2015). **한국형 교육복지 모형구축**. 교육복지정책중점연구소.

박혜경(2017). 교육격차해소를 위한 법률안의 사전적 입법평가. **입법평가연구, 11**, 93-132.

보건복지부(2019). **제2차 사회보장기본계획(2019~2023)**.

서울대학교 교육연구소(2011). **교육학용어사전**. 하우동설.

송기창(2013). 박근혜정부의 교육복지공약 이행을 위한 지방교육재정 소요전망 및 확보 방안. **교육재정경제연구, 22**(4), 85-119.

송기창·윤홍주·오범호·김중환·양희은·이승수·김영곤·김태환(2012). **(지방자치단체 교육비특별회계) 성과예산 핵심성과지표 개발 매뉴얼**. 교육과학기술부.

안병영·김인희(2009). **교육복지정책론**. 다산출판사.

엄문영·이선호·김혜자·김민희·오범호·윤홍주(2014). **교육복지투자 실태 및 효율화 방안 연구**. 한국교육개발원.

엄준용·정우진·이준희(2010). 교육정책평가 연구의 경향 분석. **교육문제연구, 38**, 29-55.

오영민·이광희·오윤섭·이삼열(2017). **우리나라 정부성과평가제도에 대한 메타평가 연구**. 한국조세재정연구원.

오윤섭·강지원·이규환(2017). **사회보장제도 성과관리체계 정립방안에 관한 연구**. 한국보건사회연구원.

오윤섭·이아영·임완섭·함영진·서제희·황남희·고경표(2018). **제1차 사회보장기본계획 '17년 시행계획 추진 실적 평가**. 보건복지부·한국보건사회연구원.

이상오(2000). 평생학습사회구축을 위한 교육복지체제의 모형개발. Andragogy Today: Interdisciplinary Journal of Adult & Continuing Education, 3(2), 1-49.

이선호(2017). 교육복지 재정 실태와 정책 과제. 한국교육개발원(2017). **제5차 KEDI 미래교육정책포럼: 한국 교육복지제도의 실태와 정책과제**(pp.37-62).

이선호·김효정·김용남·김혜자·김민희·오범호·송기창(2018). **교육복지지원비 개선 방안 연구**. 한국교육개발원.

이수광(2014). 행복교육을 위한 공교육의 새로운 프레임: 학습복지에 관한 사고실험. 한국교육개발원(2014). **행복교육 실현을 위한 공교육의 새로운 프레임-학습복지의 개념과 정책방향-**(pp.1-20).

이종수·윤영진·강인재·곽채기·권해수(2012). **새 행정학**. 6정판. 대영문화사.

이종재·최상근·박효정(2004). **교육소외계층을 위한 교육복지 정책의 방향과 과제** (KP2004-23). 한국교육개발원 포지션페이퍼.

이주하(2018). 전환기적 사회정책과 불평등 해소를 위한 정부의 역할. **정부학연구. 24**(2). 85-122.

이혜영(2003). 교육복지정책. 한국교육개발원(2003). **(2002 한국교육평론)국민의 정부 교육정책의 평가**(pp.253-268).

이혜영·류방란·김경애·김경희·김민희(2011). **교육복지 통합적 지원체제 구축 방안 연구**. 한국교육개발원.

이희현(2019). '프랑스 우선교육정책의 역사적 변천과 핵심 작동기제'에 대한 토론. 한국청소년복지학회(2019). **2019 추계학술대회 자료집**(pp.24-26).

장덕호·김성기·박경호·손병덕·유기웅·윤철수·이덕난·하봉운(2012). **미래지향적 교육복지정책의 방향과 과제**. 한국교육개발원.

장덕호·김성기·유기웅·윤철수(2015). **교육복지론**. 박영story.

정동욱(2011). **교육복지 정책의 쟁점과 추진 방향 연구**. 한국인적자원연구센터.

정동철·김지하·김영식(2016). **데이터기반 교육정책 분석연구(V): 교육소외 계층을 위한 교육지원 실태 분석**. 한국교육개발원.

정영수(2009). 교육복지정책의 방향과 과제. **교육정치학연구, 16**(3), 31-52.

정일환(2000). **교육정책론: 이론과 적용**. 원미사.

정정길·성규탁·이장·이윤식(2006). **정책평가: 이론과 적용**. 법영사.

정정길·최종원·이시원·정준금·정광호(2011). **정책학원론**. 3판. 대명출판사.

천세영·김혁연·을지새향(2013). 교육복지 재정의 정책 논리와 규모 추정. **교육재정연구, 22**(1), 51-70.

최영준·김보영·박치성·이주하·정재철·최종호(2012). **사회보장위원회 활성화 방안.** 보건복지부.

하봉운·이현국·양영식(2018). **서울형혁신교육지구 예산 분석을 통한 실태조사 및 개선방안 연구**. 서울특별시교육청교육연구정보원.

한국교육개발원(2018). **2018회계연도 교육비특별회계 세입·세출 본예산 분석 결과.**

한국교육개발원(2019). **2019회계연도 교육비특별회계 세입·세출 본예산 분석 결과.**

함승환·김왕준(2013). **국제 교육복지 정책 동향파악 및 현황조사 연구**. 교육복지정책중점연구소.

황준성·이희현·유경훈·양희준·김성기·유기웅(2018). **교육복지 거버넌스 혁신 방안 연구**. 한국교육개발원.

홍봉선(2004). 우리나라 교육복지의 방향과 과제. **한국사회복지학, 56**(1), 253-282.

CAFOD(Catholic Agency for Overseas Development)(2008). *Monitoring Government Policies: A toolkit for civil society organisations in Africa*. London, CAFOD.

Field, S., Kuczera, M. & Pont, B.(2007). *No More Failure-Ten steps to equity in education*. OECD, Education and Training Policy Report. Paris:UNESCO.

Kjær, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity.

Majone, G. (1992) *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Press.* New Haven: Yale University Press.

〈 법 령 〉

지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운영기준, 교육부훈령 제301호 (2019.8.13., 일부개정).

사회보장기본법, 법률 제15885호 (2018.12.11., 일부개정).

초·중등교육법, 법률 제15961호 (2018.12.18., 일부개정).

초·중등교육법 시행령, 대통령령 제 30088호 (2019.9.24., 일부개정).

〈 인터넷 자료 〉

지방교육재정알리미 www.eduinfo.go.kr (2019.10.7. 인출)

〈 신문기사 〉

프레시안(2017.02.02.). ‘보편 복지’, 인식의 확장이 필요하다 https://www.pressian.com/news/article/(2019. 10. 10. 인출)

한국경제(2019.10.20.). 서울대 진학률, 서초구가 도봉구의 10배 https://www.hankyung.com/society/article/201910206943i (2019. 10. 21. 인출)

Abstract

Evaluations on educational welfare policies and suggested tasks for improvement

Amidst an intensification of educational gap and inequality due to socioeconomic polarization, such social contexts have heightened the need for policy efforts for educational equity. This study aims to make a comprehensive evaluation of the educational welfare policies that have been implemented so far from a current perspective and draw recommendations on the directions and tasks for future educational welfare policies. Research questions for this study are: 1) What characteristics do evaluations on educational welfare policies have? 2) How should educational welfare policies be improved in future policies?

To address the research questions, we analyzed the current status and the historical process through which educational welfare policies were implemented through archival data and literature reviews, and designed an evaluative model for educational welfare policies based on theoretical analyses and suggestions from experts. In FGD(Focus Group Discussion), we evaluated educational welfare policies based on each presidential administration and conducted a survey on representative educational welfare policy implementations and project initiatives. Moreover, through Delphi surveys on the outcomes and limitations of educational welfare policies, we drew future visions and policy aims for educational welfare policies and identified aspects that need to be improved. This study will contribute not only to the directions for future welfare policy development, but also to build a national master-plan for educational welfare.

Specific organization and aims for each chapter are as follows. In Chapter 1,

we introduced the overall design of the study including the aims and rationale for the study, research topic and methodology, research range and limitations. In Chapter 2, we analyzed the current status of educational welfare policy and the progress made so far. This was in order to identify the flow and characteristics of educational welfare policies for each presidential administration. In Chapter 3, we analyzed key issues related to educational welfare policies through literature reviews and theoretical analysis, reconceptualized educational welfare policies, and designed an evaluative model on the policies. This was the basis for Chapter 4 and Chapter 5 to collect qualitative and quantitative data for evaluations on educational welfare policies and draw feedbacks and implications from the evaluation results. In Chapter 6, we discussed the major results and limitations from educational welfare policies, future visions and policy aims, and suggestions for the policies along with major principles for future educational welfare policies. Finally, in Chapter 7, we sought to provide a comprehensive evaluation, tasks, and suggestions for educational welfare policies.

❒ Current status and progress of educational welfare policies

Before a comprehensive evaluation of educational welfare policies, we identified the general status and progress of such policies in previous presidential administrations. We first analyzed policy planning documents related to educational welfare based on official documents from the Roh Moo-Hyun administration up until the current Moon Jae-In administration. Common policy aims across all the administrations included increasing formal education opportunities, guaranteeing educational opportunities for the marginalized, guaranteeing basic educational levels, helping school maladjusted students, and mitigating inequalities in educational resources or infrastructure. Differences in policies for each administration are as follows. First, the basis for the Roh administration was to provide selective support for the educationally marginalized population while building welfare-friendly educational environments and constructing

a system to implement educational welfare policies. Second, the Lee administration maintained the educational welfare policy aims from the Roh administration while seeking to quantitatively expand its provision and emphasizing realistic mitigation of the educational gap in particular. Moreover, the Lee administration handed over the Education Welfare Priority Zone Plan for the urban poor to the local government while the central government sought to expand universal educational welfare through policies such as government-funded education. Third, the Park administration sought to expand universal support and emphasized financial support for education in areas such as early childhood education or higher education. Forth, the Moon administration has works from principles for universal support, which encompasses Nuri Curriculum and fully government-funded higher school education, while emphasizing tailored support for the poor and the marginalized population and increasing equalities in educational outcome through preventing learning loss at each developmental stages.

Analyses on progress in educational welfare policies across administrations show the following characteristics: a) Expansion of educational opportunities in formal education has been continuously expanded from the Roh administration to the current Moon administration. b) Guaranteeing educational opportunities for the marginalized population has continued to be implemented, addressed to different populations according to social needs and demands. c) Guaranteeing basic education levels has been implemented by all administrations, with a recent focus on equality in educational outcomes. d) Helping and treating school maladjusted students have also been continuously implemented, addressed to different populations according to social needs and demands. e) Initiatives to mitigate inequalities in educational resources and infrastructure has been implemented in varying degrees, from being maintained, handed over to local governments, to being paused.

❒ Designing a model for educational welfare policies

We designed a model to evaluate educational welfare policies which can be described in terms of evaluation subjects, evaluation criteria, and data collection methods. Data was collected from the Roh administration, when the government started to comprehensively plan and implement educational welfare policies from the national level. We analyzed officially announced planning documents from each administration from the Roh administration to the current Moon administration. Representative educational welfare policies from each administration were selected based on expert opinions. This included Education Welfare Priority Zone Plan by the Roh administration, Wee Project Construction Plan for the Lee administration, After School Care Service Plan for the Park Administration, and High School Tuition-Free Policy for the Moon Administration. We also included the Basic Education Guarantee Plan which has been implemented from the Lee administration to the current Moon administration. Evaluation criteria for the educational welfare policies were based on adjustments made from general evaluation criteria for other policies as well as expert validity-checking. Evaluation areas for educational welfare policies in each administration were policy aims, policy methods, addressed populations, policy outcomes, and policy influences. The final criteria for each area were comprised of clarity, appropriateness, efficiency, feasibility, equity, effectiveness, satisfaction, continuity, and level of influence. In addition, we applied qualitative methods using FGD and quantitative data using surveys to have robust data to increase the validity of the evaluations. In particular, the FGD included experts including scholars and practitioners while surveys included a myriad of subjects involved in educational welfare policies such as managers in charge of implementing the policies at City Offices of Education as well as teachers, and parents as policy consumers.

❒ Evaluations on Educational Welfare Policies

This study makes a comprehensive evaluation of the educational welfare policies and representative plans for each administration according to evaluation criteria. The evaluations on the policy directions and plans were based on the current perspective, from which we drew implications for future directions and suggestions for educational welfare policies.

▪ Comprehensive Evaluations on Educational Welfare Policies According to Evaluation Criteria

The results for comprehensive evaluations on educational welfare policies from the Roh administration to the current Moon administration are as follows.

First, **policy aims** are commonly evaluated positively in that they were established reflective of social demands. Yet, the drawback is that they did not comprehensively encompass universal educational welfare with selective educational welfare. Another drawback was that policy aims were too simplistic and task-oriented on the one hand, or too abstract to be concretely realized into school practices on the other hand. In terms of appropriateness for policy aims, the After School Care Service Plan for the Park administration was rated highest. Regarding the clarity of policy aims, the aims of educational welfare policies for the Roh administration were the least concretely realized into school practices.

Second, for **policy methods,** even if the government utilized the methods considering diverse aspects such as organization, workforce, space, and budget, the methods turned out to be actually inefficient in areas that were not yet ready. Practices such as the expanded practice of using temporary workers or expanding policies without much consideration for infrastructures such as workforce or space was problematic. The fact that legal systems were not consolidated to build a unified law for educational welfare policies was also a limitation. Quantitative evaluations on policy methods were low in comparison to

other evaluation criteria. In terms of efficiency, the Roh administration was positively evaluated to have utilized policy methods by considering organization, workforce, space, and budget as well as the policy contents. However, the Lee administration was evaluated negatively due to an expansion of temporary workers, and the Park administration was also evaluated negatively due to excessive budgeting on Nuri Curriculum and expansion of policies without considering infrastructures such as workforce or space. The Moon administration also had continuing issues regarding the budget being biased toward universal support, how the workforce is treated, and the level of workforce expertise.

Third, for **addressed populations,** the fact that the range of the policy was expanded by focusing on marginalized populations was positively evaluated. However, the limitation was that there were insufficient discussions on how to provide multilateral support systematically. Cautions were raised recently that the educationally marginalized who deserve support may actually be alienated due to support being too much concentrated on a specific population.

Forth, for **policy outcomes,** we analyzed outcomes for representative policy work by each administration. The Education Welfare Priority Zone Plan by the Roh administration, the Wee Project Construction Plan for the Lee Administration, the After School Care Service Plan for the Park administration, and the High School Tuition-Free Policy by the Moon administration were evaluated positively. However, the practitioners' and the parents' responses on the efficiency and satisfaction regarding each representative educational welfare policy were the lowest among the evaluation criteria.

Fifth, for **policy influences,** evaluations showed that although the educational welfare policies are being continuously implemented, they were not expanding or developing significantly. Moreover, shifting educational welfare policies to local governments imputed the responsibilities to the local governments while exacerbating regional gaps. In terms of policy influences, the Roh administration served an incubating role for educational welfare policies by building the

groundwork. It was evaluated that the Lee administration fragmented educational welfare by implementing the policies on a unit-by-unit basis. It was further evaluated that the Park administration lacked educational welfare policies that sought to resolve specific problems such as low levels of basic education or school maladjusted students, resulting in the burdens for resolving these issues continuing until the current administration. Moreover, the High School Free Tuition Policy spearheaded by the Moon administration was cautiously evaluated to have a negative influence to result in loss of justifications for Metropolitan and Provincial Offices of Education to provide selective support for relevant populations.

▪ Evaluations on Directions and Plans for Educational Welfare Policies

This study categorized directions for educational welfare policies according to universal versus selective support according to population, guaranteeing absolute levels versus mitigating relative gaps according to aims, learning versus living support according to contents, and educational opportunity equality versus educational process·outcomes equality according to the range. **The direction of educational welfare policies** implemented so far was focused on selective support and equality in educational opportunities while aspects such as guaranteeing absolute levels versus mitigating relative gaps or learning versus living support have been implemented quite harmoniously. It was recommended that universal versus selective support, guaranteeing absolute levels versus mitigating relative gaps, learning versus living support, educational opportunity equality versus educational process·outcomes equality should be harmoniously emphasized for future policies.

The importance and implementation levels of educational welfare policies were evaluated as follows. First, the evaluations for mitigating inequalities in educational infrastructure, helping school maladjusted students, and guaranteeing basic education levels were relatively low compared to the area of expanding and guaranteeing educational opportunities. In other words, it shows that extensive efforts need to be made in areas of educational welfare policies for selective

support, learning support, and equality for educational curriculum and outcomes. Second, based on evaluations of the importance of educational welfare policies from the current perspective, helping school maladjusted students and mitigating inequalities in educational infrastructure was evaluated to be more important than expanding and guaranteeing educational opportunities. In other words, the policy focus needs to shift from simply supporting fees and expenses for education of specific populations to mitigate educational inequalities in curricula and to support significant experiences in school activities. Third, based on evaluations on the importance and levels of implementation, there were policies that showed low levels of implementation compared to its importance as well as those that showed high levels of implementation compared to its importance. The policies that were not implemented enough relative to their importance included guaranteeing basic education levels, prevention and support for students on the verge of dropping out of schools, improving educational infrastructure for the urban poor and the agricultural, mountain, and fishing villages. The policy that was implemented more than its importance was expanding tuition-free education. Thus, it is necessary to put policy efforts into dealing with school dropouts, mitigating inequalities in educational infrastructure, and guaranteeing levels of basic education.

❐ Tasks to Improve Educational Welfare Policies

This study presented a comprehensive evaluation of the educational welfare policies from the current perspective. Furthermore, we evaluated the major outcomes and limitations of educational welfare policies from the Roh administration to the current Moon administration through expert Delphi surveys as well as drawing tasks to realize new directions and plans for educational welfare policies for the future.

First, **the major outcomes** of educational welfare policies are as follows. a) Social perceptions toward educational welfare were transformed and formed a

social consensus. b) A realistic, comprehensive, tailored support system for the educationally marginalized populations was constructed. c) Universal welfare such as tuition-free education was expanded and reinforced. d) Populations for educational welfare was gradually expanded. e) The educational gap was mitigated. f) Financial burdens for education on the low-income population decreased. Meanwhile, **the limitations** of the educational welfare policies are as follows: a) overlaps and blind spots due to fragmented policy implementation, b) a lack of, or insufficiency of mid- to long-term strategies for implementing educational welfare policies, c) confusions on the concept, vision, and direction of educational welfare, d) insufficient support tailored to the standards and needs of education consumers, e) a lack of continuity, stability, and system due to incomplete law and institutions, f) a lack of control tower for educational welfare governance, g) the lack of expertise, professional development, and allocation of specialized workforce and their insecure statuses, h) a lack of a system for managing outcomes, and i) increased levels of fatigue at schools due to top-down implementations. Most of the limitations were related to the institutional contexts for educational welfare policies.

Second, we drew **a new vision and aims for future educational welfare policies** based on the major outcomes and limitations of the policies implemented so far. The new vision for educational welfare policy is ‘realizing a just and inclusive educational welfare state across all levels of education’. The vision seeks to realize a nation-state where all citizens can maximize their competencies and grow together under de facto equal opportunities and processes. It emphasizes fairness and inclusiveness in educational opportunities·processes·outcomes across all levels of education for educational equity. We drew policy aims in order to realize this vision for educational welfare policies as: ‘a de facto alleviation of educational gaps through equitable educational opportunities for all’, ‘tailored support according to the life cycles of the education consumers(learners)’, ‘school innovation as the field to realize educational welfare’, and ‘a construction of

educational welfare ecosystem across the society and the nation-state'.

Third, **the suggestion for educational welfare policies** is to realize the new vision and aim is 'to improve educational welfare policies prioritizing aims to realize educational welfare for learners and to revitalize the roles of schools'. This emphasizes aims to realize learner(educational consumer)-centered educational welfare policies as well as highlighting that educational welfare is to flourish within daily school curricula and activities rather than through individual policies. Moreover, **principles for improving educational welfare policies** are 'reconceptualizing the concept and ranges of educational welfare', 'restructuring educational welfare policies', 'establishing a stable foundation for the educational welfare support system'.

Lastly, we identified **suggested methods for educational welfare policies** according to the directions and institutional contexts such as populations, aims, contents, and ranges.

❒ Suggested Methods for Educational Welfare Policies

We identified tasks and suggested methods to improve educational welfare policies based on comprehensive evaluations and a Delphi survey on the policies implemented by each administration. We drew 16 tasks for four educational welfare policy aims, and identified specific methods for each task. We included short-, mid-, and long-term implementation plans as well as backgrounds and aims, contents and methods, ways to organize implementation for each task so that they could be actively utilized for the roadmap to improve educational welfare policies.

〈Table〉 Tasks and Suggested Methods to Improve Educational Welfare Policies

Tasks	Suggested Methods
1 De facto alleviation of educational gap through fair educational opportunities for all	
① Reinforcing selective support based on universal support	▪ transformation of support away from fragmentations toward social solidarity(short-term) ▪ merging educational welfare policies and giving autonomy to locals and schools(mid- to long-term) ▪ clarifying the division of roles among the central government and the local governments(mid- to long-term)
② Reinforcing selective support for school maladjusted students and the educationally marginalized population	▪ expanding alternative programs to prevent school maladjustment (short-term) ▪ de facto reformation of curricula to maximize learner competencies (mid- to long-term) ▪ preparing institutional foundations to reinforce tailored support for the marginalized(mid- to long-term)
③ Reinforcing the system to guarantee basic education levels for all citizens	▪ enactment of the「Basic Education Security Act(기초학력보장법)」and organizing relevant institutional structures(short-term) ▪ granting the rights and responsibilities for unit schools to guarantee minimum levels of basic education for all students (short-term)
2 Tailored support according to the life cycles of learners	
① Alleviating overlaps and blind spots by systemizing populations for educational welfare policies	▪ promoting regular policy committees between government departments(short-term) ▪ construction and operation of a comprehensive management system of government support according to populations (mid- to long-term)
② Construction of a comprehensive system for individually tailored support	▪ analyzing individual situations of learners and constructing a comprehensive support system accordingly(short-term) ▪ restructuring of the educational welfare support system based on learners and schools(short-term)
③ Implementing tailored policies for learners in all stages of life cycles	▪ tailored support for educational welfare populations in and out of schools according to their life cycles(short-term) ▪ realizing fine-tuned educational welfare policies considering transitions across all stages of life(mid- to long-term)

3 School innovation as a field to realize educational welfare

① Innovating daily educational activities and curricula to realize learner-centered educational welfare	▪ management of school curricula oriented toward educational welfare(short-term) ▪ promoting educational activities and tailored classes to enhance equity(short-term) ▪ expanding the rights and autonomy of schools and teachers to reconstruct curricula(short-term) ▪ preparing local curricula through collaboration between locals and schools(short-term)
② Improving pre-service and in-service training for teachers to increase understanding of educational welfare	▪ making it mandatory for pre-service and in-service training curricula to have educational welfare-related contents(short-term) ▪ preparing practice-oriented, case-centered curricula that shows learner-centeredness for teachers(short-term) ▪ promoting collaborative in-service training that includes teachers as well as other vocations and local persons(short-term)

4 Constructing a nationwide social ecosystem for educational welfare

① Organizing a legal system for educational welfare	▪ securing a legal basis for educational welfare(short-term) ▪ enacting a fundamental law or a law dedicated to educational welfare(mid- to long-term)
② Reinforcing collaboration across central government departments	▪ systematic utilization of collaboration evaluations across central government departments(short-term) ▪ management and fruition of committees through increased connections across departments(short-term) ▪ establishing public service contracts for educational welfare(mid- to long-term)
③ Construction of collaborative educational welfare governance	▪ stabilizing institutional regulations for educational welfare governance ▪ transformation into consumer-centered and bottom-up governance systems(short-term)
④ Training and allocation of a specialized workforce for educational welfare and guaranteeing their status	▪ expanding training and allocation of a specialized workforce for educational welfare across diverse areas(short-term) ▪ improving treatment towards educational welfare specialists and their working environments(short-term) ▪ in-service training and networking to increase the expertise of educational welfare specialists(short-term)

⑤ Construction of a comprehensive management system for educational welfare policies	▪ introduction of integrated working expenses according to school units(short-term) ▪ promoting integrated grants through measures such as managing policies regarding special accounts for education(mid-term)
⑥ Preparing an outcomes index for educational welfare, building·utilizing a database for educational welfare	▪ preparing an outcomes index for educational welfare through social consensus on the concept of educational welfare(short-term) ▪ managing policies by building and utilizing a database for educational welfare(short-term)
⑦ Constructing a feedback system to continuously check effects and side-effects of policies	▪ systematic management of policy monitoring(short-term) ▪ designing an evaluation institution that actively reflects social values(short-term)
⑧ Preparing a masterplan for a future-oriented educational welfare	▪ meticulous and sophisticated evaluations on educational welfare policies(short-term) ▪ establishing an effective masterplan for educational welfare(mid-to long-term)

■ Keywords: educational welfare policy, evaluations on educational welfare policy, evaluation criteria, importance and level of implementation, directions of educational welfare policy, suggestions for educational welfare policy

부 록

[부록 1] 전문가의견조사지
[부록 2] 설문조사지
[부록 3] FGD 질문지
[부록 4] 델파이조사지

[부록 1] 전문가의견조사지

교육복지정책 평가모형 설계를 위한 전문가 의견 조사

안녕하십니까?
바쁘신 와중에도 본 조사에 응해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

한국교육개발원에서는 기본연구과제로 『교육복지정책 평가 및 개선과제』를 수행하고 있습니다. 본 연구는 정부별로 추진되어 온 교육복지정책을 현시점에서 총괄적으로 평가하고 개선과제를 도출하여 향후 교육복지정책 방향 정립 및 정책 개발에 기여하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 이러한 과정에서 교육복지정책 평가모형을 설계하기 위해 관련 전문가들의 의견을 수렴하고자 합니다.

본 조사는 저희 연구진들이 일차적으로 도출한 교육복지정책 평가기준의 타당성 검토, 각 정부별 대표 교육복지정책 선정, 교육복지정책 재개념화에 대한 검토로 구성되어 있습니다.
귀하께서 주신 의견은 전적으로 연구목적으로만 활용될 것임을 약속드립니다. 다시 한 번 전문가 여러분의 적극적인 협조를 부탁드립니다.

감사합니다.

한국교육개발원장 반상진

★ 조사기간: 2019년 9월 16일(월) ~ 9월 19일(목)
★ 제출방법: 본 파일에 응답내용을 작성한 후 저장한 파일을 전자우편(e-mail)으로 회송(메일주소: hyun@kedi.re.kr)
★ 연구진: 이희현, 황준성, 정동철, 유경훈, 오상아(이상 한국교육개발원), 이주하(동국대), 김성기(협성대)
★ 문의: 한국교육개발원 교육복지연구실 연구원 오상아(☎043-5309-316)

【참고】 교육복지정책 평가의 기본 방향

❒ 각 정부별로 추진되어 온 교육복지정책을 현시점에서 총괄적으로 평가함

○ 교육복지정책을 종합적이고 체계적으로 계획하여 추진하기 시작한 노무현 정부에서부터 이명박 정부, 박근혜 정부, 현재의 문재인 정부까지의 교육복지정책을 대상으로 함

❒ 각 정부별 교육복지정책의 **정책내용**(정책목표, 정책수단, 정책대상 등)과 **정책결과**(정책목표 달성 여부, 제도 개선 및 변화 등)를 중심으로 평가함 (※정책과정은 제외)

○ 기존의 개별 교육복지정책 사업 및 프로젝트의 효과를 분석하는 방식이 아닌 교육복지정책의 지향점 및 목표, 정책수단, 정책대상 등 교육복지정책 자체에 대한 평가를 중점으로 함

○ 교육복지정책의 정책내용과 정책집행 후에 나타난 정책결과의 내용이 바람직한가에 초점을 두고 평가함

❒ 교육복지정책의 방향 제시 및 과제 발굴에 기여함

○ 각 정부별로 추진되어 온 교육복지정책이 정책대상(수혜자)의 필요 및 요구가 반영된 정책목표를 추구하였는지, 정책목표를 달성하기 위한 정책수단이 적절하였는지, 정책으로 인해 제도개선 및 변화가 있었는지 등을 현시점에서 총괄적으로 평가함

○ 이에 터해 수요자 중심의 효과적인 교육복지정책 추진을 위한 정책내용의 방향 및 개선방안을 도출함

Ⅰ. 교육복지정책 평가기준 타당성 검토

본 연구에서는 연구목적 및 교육복지정책 평가의 기본 방향에 터해, 교육복지정책을 평가하기 위한 평가기준(안)을 다음과 같이 구성하고자 합니다.

〈표 1〉 교육복지정책 평가기준(안)

구분	평가영역	평가기준	내용
정책 내용	정책목표	적절성 (appropriateness)	**정책목표의 타당성 및 사회적 요구 반영 정도**: 정책목표로서 타당한지, 거시적인 국가와 사회의 목표 및 사회 현안에 대한 인식을 충분히 반영하고 있는지 평가
		명확성 (clarity)	**정책목표의 구체성 및 일관성 정도**: 변화의 모습이 구체적으로 제시되어 있는지, 타임라인이 구체적으로 제시되어 있는지, 복수의 목표 간 일관성이 있는지 평가
		충분성 (adequacy)	**정책목표 수준의 충분성 정도:** 대상(보편적 지원, 선별적 지원), 내용(학습경험지원, 생활여건지원), 범위(교육기회, 교육활동, 교육결과) 등 교육복지정책으로서의 목표 수준이 충분한지 평가
	정책수단	능률성 (efficiency)	**정책수단의 효율성 및 적절성 정도**: 정책목표를 달성하기 위한 정책수단(인력 및 조직, 예산 등)이 적절한지 평가
		실현가능성 (feasibility)	**재정적, 행정적, 법·제도적 실현가능성 정도**: 소요 예산이 타당한지(재정적 실현가능성), 소요 인력과 인프라가 타당한지(행정적 실현가능성), 법적 근거가 마련되는지(법/제도적 실현가능성) 평가
	정책 대상자	형평성 (equity)	**정책대상에서 특정한 집단의 소외 정도**: 정책의 집행으로 인해 특정 집단이 피해를 입거나 혜택을 보는 것을 경계하고 있는지 평가
정책 결과	성과 (outcome)	효과성 (effectiveness)	**정책목표가 달성된 정도**: 정책이 의도한 결과를 가져왔는지 평가
		만족도 (satisfaction)	**정책대상 집단의 정책에 대한 만족 정도**: 정책 수요자인 일반 국민이 심리적 만족감을 가지는지 평가
	영향 (impact)	영향력 (influence)	**정책추진으로 인한 제도 개선 및 변화 정도**: 교육복지정책 추진으로 관련 제도가 개선되고 있는지, 긍정적인 효과 또는 부정적인 효과가 있는지 평가
		지속성 (durability)	**정책추진의 지속성 및 발전 정도**: 교육복지정책이 지속적으로 추진되면서 수용·환류 등을 통해 발전해 나가고 있는지 평가

【문항Ⅰ-1】 〈표 1〉의 교육복지정책 평가기준(안)을 참고하여 **평가영역의 타당성** 정도에 V 표시해 주시기 바랍니다. 또한 수정·삭제되어야 하거나 추가되어야 할 내용이 있으면 자유롭게 의견주시기 바랍니다.

구분	평가영역	타당성 정도					기타 의견 (수정·삭제 또는 추가할 내용 등)
		전혀 타당하지 않음	타당하지 않음	보통임	타당함	매우 타당함	
정책내용	정책목표	①	②	③	④	⑤	
	정책수단	①	②	③	④	⑤	
	정책대상자	①	②	③	④	⑤	
정책결과	성과 (outcome)	①	②	③	④	⑤	
	영향 (impact)	①	②	③	④	⑤	

【문항Ⅰ-2】 〈표 1〉의 교육복지정책 평가기준(안)을 참고하여 평가영역별 **평가기준의 타당성** 정도에 V 표시해 주시기 바랍니다. 또한 수정·삭제되어야 하거나 추가되어야 하는 평가기준이 있으면 자유롭게 의견 주시기 바랍니다.

평가영역	평가기준	타당성 정도					기타 의견 (수정·삭제 또는 추가할 내용 등)
		전혀 타당하지 않음	타당 하지 않음	보통임	타당함	매우 타당함	
정책 목표	적절성 (appropriateness)	①	②	③	④	⑤	
	명확성 (clarity)	①	②	③	④	⑤	
	충분성 (adequacy)	①	②	③	④	⑤	
정책 수단	능률성 (efficiency)	①	②	③	④	⑤	
	실현가능성 (feasibility)	①	②	③	④	⑤	
정책 대상자	형평성 (equity)	①	②	③	④	⑤	
성과 (outcome)	효과성 (effectiveness)	①	②	③	④	⑤	
	만족도 (satisfaction)	①	②	③	④	⑤	
영향 (impact)	영향력 (influence)	①	②	③	④	⑤	
	지속성 (durability)	①	②	③	④	⑤	

【문항Ⅰ-3】 〈표 1〉의 교육복지정책 평가기준(안)에 대한 전반적인 의견이나 수정·보완이 필요한 사항이 있으면 자유롭게 의견 주시기 바랍니다.

Ⅱ. 정부별 대표 교육복지정책 선정

본 연구에서는 정부별 교육복지정책 현황 및 추진경과 분석을 통해, 노무현 정부에서부터 문재인 정부까지 각 정부에서 추진한 교육복지정책의 목표와 영역, 추진과제를 〈표 2〉와 같이 정리하였습니다.

〈표 2〉 교육복지정책 추진과제[12)]

정책목표	정책영역	추진과제
최소한의 교육수준 보장	형식적 교육기회 확대	① 무상교육 확대
	취약계층 교육기회 보장	② 장애인 특수교육 지원
		③ 저소득층 교육비 지원(교육비 지원 및 경감 등) ④ 저소득층 교육서비스 지원(방과후돌봄서비스 등)
		⑤ 외국인 근로자 자녀 교육지원
		⑥ 저학력 성인 교육기회 확대
	기초학력 보장	⑦ 기초학력 보장
교육 부적응 및 불평등 해소	학교 부적응 치유	⑧ 학업중단(위기)학생 예방 및 지원(Wee project 등)
		⑨ 귀국학생 교육 지원
		⑩ 탈북학생 교육 지원
		⑪ 다문화학생 교육 지원
	교육여건 불평등 해소	⑫ 도시저소득지역 교육여건 해소(교복우, 교복투)
		⑬ 농산어촌지역 교육여건 해소
		⑭ 정보화 격차 해소

12) 교육복지정책 추진과제는 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부에서 공식적으로 발표한 교육복지정책 관련 계획 문서에서 제시된 추진과제에 한정한 것임을 밝힘

또한 연구진에서는 〈표 2〉의 교육복지정책 추진과제를 바탕으로, 각 정부별 중점 교육복지정책을 〈표 3〉과 같이 정리하였습니다.

〈표 3〉 정부별 중점 교육복지정책

시기	중점 정책 추진과제
노무현 정부 ('03~'07)	① 무상교육 확대(중학교 무상교육) ③ 저소득층 교육비 지원(만3-4세 유아교육비) ⑫ 도시저소득지역 교육지원(교육복지투자우선지역사업)
이명박 정부 ('08~'13)	① 무상교육 확대(중학교 무상교육 대폭 확대) ⑦ 기초학력 보장(기초학력 향상 지원체계 구축) ⑧ 학업중단(위기) 학생 예방 및 지원(Wee Project 구축)
박근혜 정부 ('13~'17)	① 무상교육 확대(고등학교 무상교육, 누리과정 확대) ③ 저소득층 교육비 지원(대학교육비 부담 경감) ④ 저소득층 교육서비스 지원(방과후돌봄서비스, 초등돌봄교실 확대)
문재인 정부 ('17~현재)	① 무상교육 확대(고등학교 무상교육 확대, 누리과정 내실화) ③ 저소득층 교육비 지원 ⑦ 기초학력 보장(기초학력 보장 지원체계 강화, 학습결손 예방)

【문항Ⅱ-1】 각 정부별로 대표적인 교육복지정책을 선정하여 평가한다고 할 때, 평가대상으로 적합한 교육복지정책 추진과제를 〈표 3〉을 참고하여 정부별로 하나씩만 선정하고 그 이유를 작성해 주시기 바랍니다. (※ 각 정부별 대표적인 추진과제가 〈표 3〉에 누락되어 있는 경우에는 〈표 2〉를 참고하여 작성해 주시기 바랍니다.)

	대표적인 추진과제	선정 이유
노무현 정부		
이명박 정부		
박근혜 정부		
문재인 정부		

Ⅲ. 교육복지정책 재개념화 검토

본 연구에서는 교육복지정책의 개념과 관련된 주요 쟁점을 정리하고 이에 터해 교육복지정책의 지향점을 대상, 목적, 내용, 범위로 구분하여 〈표 4〉와 같이 정리하고자 합니다.

〈표 4〉 교육복지정책의 지향점

구분	지향점	의 미
대상	보편적 지원	모든 국민 대상(학령기 학생, 학교 밖 청소년과 성인 포함)
	선별적 지원	특정한 교육취약집단 대상(경제적·사회문화적 소외집단 포함)
목적	절대성	최소한의 절대적 교육수준을 보장하기 위한 지원
	상대성	상대적 격차를 해소하기 위한 지원
내용	학습지원	학습자의 유의미한 학습경험을 위한 맞춤형 지원
	생활지원	학습자의 학습참여를 위한 생활여건 지원
범위	교육기회 평등	교육기회에서의 실질적 접근 보장
	교육과정 평등	교육내용 및 여건의 보장
	교육결과 평등	학습자의 잠재 가능성 발현을 위한 최소한의 교육력 보장

【문항Ⅲ-1】 〈표 4〉의 '교육복지정책의 지향점'구분에 대한 동의정도에 V 표시해 주시기 바랍니다. 또한 수정·삭제되어야 하거나 추가되어야 할 내용이 있으면 자유롭게 의견주시기 바랍니다.

	교육복지정책의 지향점	동의 정도					기타 의견 (수정·삭제 또는 추가할 내용 등)
		전혀 동의하지 않음	동의 하지않음	보통임	동의함	매우 동의함	
1	**대상**에 따라 보편적 지원과 선별적 지원으로 구분	①	②	③	④	⑤	
2	**목적**에 따라 절대성과 상대성으로 구분	①	②	③	④	⑤	
3	**내용**에 따라 학습지원과 생활지원으로 구분	①	②	③	④	⑤	
4	**범위**에 따라 교육기회, 교육과정, 교육결과로 구분	①	②	③	④	⑤	
5	전반적으로 수정이 필요한 것이 있으면 기술해주시기 바랍니다.						

또한 본 연구에서는 교육복지정책의 목적, 대상, 내용, 범위 등 교육복지정책의 지향점을 고려하여 교육복지정책을 다음과 같이 개념화하고자 합니다.

〈표 4〉 교육복지정책의 개념

교육복지정책은

- [대상] 교육취약집단을 포함한 모든 국민을 대상으로 하여
- [목적] 교육영역에서의 상대적 격차를 해소하고 최소한의 절대적 교육수준을 보장하기 위해서
- [내용] 학습자의 학습참여를 위한 생활여건과 유의미한 학습경험을 위한 맞춤형 지원을 통해
- [범위] 교육의 전 과정인 교육기회 및 교육과정, 교육결과에서의 교육평등성을 보장하는 다양한 정책적 노력들의 총체이다.

【문항Ⅲ-2】 **〈표 4〉의**'교육복지정책의 개념'에 어느 정도 동의하십니까? 혹시 동의하기 어려우시다면 그 이유 또는 수정의견을 적어주시기 바랍니다.

동의 여부	전혀 동의하지 않음	동의하지 않음	보통임	동의함	매우 동의함
	①	②	③	④	⑤
기타 의견 (동의하기 어려운 이유 및 수정의견)					

★ 감사합니다 ★

[부록 2] 설문조사지

[부록 2-1] 설문조사지(시도교육청 및 교육지원청 담당자용)

교육복지정책 평가를 위한 설문조사

안녕하십니까?
바쁘신 와중에도 본 설문조사에 참여해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

한국교육개발원에서는 정부별로 추진되어 온 교육복지정책을 현시점에서 총괄적으로 평가하고 개선과제를 도출하여 향후 교육복지정책 방향 정립 및 정책 개발에 기여하기 위해서 『교육복지정책 평가 및 개선과제』 연구를 수행하고 있습니다. 본 연구의 일환으로 시도교육청 및 교육지원청 담당자의 교육복지정책에 대한 평가 및 요구를 파악하기 위해 설문조사를 실시하게 되었습니다.

귀하께서 응답해 주신 설문조사 결과는 향후 교육복지정책의 방향 및 과제에 중요한 기초자료로 활용될 것입니다. 바쁘시더라도 성심껏 응답해 주시기를 부탁드립니다. 조사결과는 익명으로 처리되며 연구목적으로만 사용될 것임을 약속드립니다.

감사합니다.

2019년 9월
한국교육개발원장 반상진

※ 본 설문조사와 관련하여 문의사항이 있으시면 아래로 연락하여 주시기 바랍니다.

[한국교육개발원 교육정책지원연구본부 교육복지연구실]
담 당 자: 오상아 연 구 원(tel: 043-5309-316 / e-mail: sangah@kedi.re.kr)
연구책임자: 이희현 연구위원(tel: 043-5309-341 / e-mail: hyun@kedi.re.kr)

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

Ⅰ-1. **현재까지 우리나라 교육복지정책**은 다음의 각 문항에서 두 가지 지향점 중 무엇을 더 강조해 왔다고 생각하는지 해당부분에 V 표시해 주시기 바랍니다.

1. “교육취약집단 대상 선별적 지원”과 “모든 국민 대상 보편적 지원”

①	②	③	④	⑤
교육취약집단 대상 선별적 지원만 강조	선별적 지원을 더 강조	보편적 지원과 선별적 지원 모두 강조	보편적 지원을 더 강조	모든 국민 대상 보편적 지원만 강조

2. “상대적 격차 해소”와 “최소한의 절대적 수준 보장”

①	②	③	④	⑤
상대적 격차 해소만 강조	상대적 격차 해소를 더 강조	최소한의 절대적 교육수준 보장과 상대적 격차 해소 모두 강조	최소한의 절대적 교육수준을 더 강조	최소한의 절대적 교육수준 보장만 강조

3. “학습참여를 위한 생활여건 지원”과 “유의미한 학습경험 지원”

①	②	③	④	⑤
학습참여를 위한 생활여건 지원만 강조	학습참여를 위한 생활여건 지원을 더 강조	유의미한 학습경험과 학습참여를 위한 생활여건 지원 모두 강조	유의미한 학습경험 지원을 더 강조	유의미한 학습경험 지원만 강조

4. “교육기회의 평등”과 “교육과정 및 결과의 평등”

①	②	③	④	⑤
교육기회의 평등만 강조	교육기회의 평등을 더 강조	교육기회의 평등과 교육과정 및 결과의 평등 모두 강조	교육과정 및 결과의 평등을 더 강조	교육과정 및 결과의 평등만 강조

Ⅰ-2. **앞으로 우리나라 교육복지정책**은 다음의 각 문항에서 두 가지 지향점 중 무엇을 더 강조해야 한다고 생각하는지 해당부분에 V 표시해 주시기 바랍니다.

1. “교육취약집단 대상 선별적 지원”과 “모든 국민 대상 보편적 지원”

①	②	③	④	⑤
교육취약집단 대상 선별적 지원만 강조	선별적 지원을 더 강조	보편적 지원과 선별적 지원 모두 강조	보편적 지원을 더 강조	모든 국민 대상 보편적 지원만 강조

2. “상대적 격차 해소”와 “최소한의 절대적 수준 보장”

①	②	③	④	⑤
상대적 격차 해소만 강조	상대적 격차 해소를 더 강조	최소한의 절대적 교육수준 보장과 상대적 격차 해소 모두 강조	최소한의 절대적 교육수준을 더 강조	최소한의 절대적 교육수준 보장만 강조

3. “학습참여를 위한 생활여건 지원”과 “유의미한 학습경험 지원”

①	②	③	④	⑤
학습참여를 위한 생활여건 지원만 강조	학습참여를 위한 생활여건 지원을 더 강조	유의미한 학습경험과 학습참여를 위한 생활여건 지원 모두 강조	유의미한 학습경험 지원을 더 강조	유의미한 학습경험 지원만 강조

4. “교육기회의 평등”과 “교육과정 및 결과의 평등”

①	②	③	④	⑤
교육기회의 평등만 강조	교육기회의 평등을 더 강조	교육기회의 평등과 교육과정 및 결과의 평등 모두 강조	교육과정 및 결과의 평등을 더 강조	교육과정 및 결과의 평등만 강조

Ⅱ. 각 문항에 제시된 교육복지정책 추진과제가 교육복지 측면에서 얼마나 중요하다고 생각하는지를 **(A)중요도** 부분에 V 표시해 주시고, 실제로 얼마나 충분히 실행되고 있다고 생각하는지를 **(B)실행도** 부분에 V 표시해 주시기 바랍니다.

(A) 중요도					교육복지정책의 추진과제	(B) 실행도				
매우 중요함	중요함	보통임	중요하지 않음	전혀 중요하지 않음		매우 충분함	충분함	보통임	부족함	매우 부족함
⑤	④	③	②	①	1. 무상교육 확대	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	2. 장애인 특수교육 지원	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	3. 저소득층 교육비 지원	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	4. 저소득층 교육서비스 지원 (방과후학교, 초등돌봄서비스 등)	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	5. 외국인 근로자 자녀 교육 지원	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	6. 저학력 성인 교육기회 확대	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	7. 기초학력 보장 지원 (기초학력미달학생 학력향상 지원 등)	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	8. 학업중단(위기)학생 예방 및 지원 (Wee Project 등)	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	9. 귀국학생 교육 지원	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	10. 탈북학생 교육 지원	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	11. 다문화학생 교육 지원	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	12. 도시저소득지역 교육여건 개선 (교육복지우선지원사업 등)	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	13. 농산어촌지역 교육여건 개선	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	14. 정보화 격차 해소	⑤	④	③	②	①

Ⅲ. 다음의 각 교육복지정책사업에 대해 어느 정도 알고 있다고 생각하는지 V 표시해 주시기 바랍니다.

		인지 정도				
		매우 잘 알고 있음	어느 정도 알고 있음	보통임	별로 알지 못함	전혀 알지 못함
1	교육복지우선지원사업	⑤	④	③	②	①
2	Wee Project 구축 사업	⑤	④	③	②	①
3	방과후돌봄서비스(방과후학교, 초등돌봄교실 포함)	⑤	④	③	②	①
4	기초학력미달학생 학력향상 지원 사업	⑤	④	③	②	①
5	고교무상교육 확대	⑤	④	③	②	①

Ⅳ. **교육복지우선지원사업**에 대한 문항입니다. 귀하의 생각과 가장 일치하는 곳에 V 표시해 주시기 바랍니다.

교육복지우선지원사업은		매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다
1	정책목표가 구체적이고 명확하다.	⑤	④	③	②	①
2	정책목표에 사회적 필요 및 요구가 반영되어 있다.	⑤	④	③	②	①
3	정책수단(인력 및 조직, 예산 등)이 정책목표를 달성하기에 적절하다.	⑤	④	③	②	①
4	정책수단이 재정적, 행정적, 법·제도적으로 실현가능성이 있다.	⑤	④	③	②	①
5	특정집단이 정책대상으로 집중되거나 소외되지 않도록 필요한 집단을 적절하게 포괄하고 있다.	⑤	④	③	②	①
6	정책이 의도한 결과인 정책목표를 달성하였다.	⑤	④	③	②	①
7	정책대상 집단이 정책에 대해 만족감을 가지고 있다.	⑤	④	③	②	①
8	정책이 환류를 통해 지속적으로 추진되고 있다.	⑤	④	③	②	①
9	정책추진으로 인해 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과가 나타났다.	⑤	④	③	②	①

V. Wee Project 구축 사업에 대한 문항입니다. 귀하의 생각과 가장 일치하는 곳에 V 표시해 주시기 바랍니다.

Wee Project 구축 사업은		매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다
1	정책목표가 구체적이고 명확하다.	⑤	④	③	②	①
2	정책목표에 사회적 필요 및 요구가 반영되어 있다.	⑤	④	③	②	①
3	정책수단(인력 및 조직, 예산 등)이 정책목표를 달성하기에 적절하다.	⑤	④	③	②	①
4	정책수단이 재정적, 행정적, 법·제도적으로 실현가능성이 있다.	⑤	④	③	②	①
5	특정집단이 정책대상으로 집중되거나 소외되지 않도록 필요한 집단을 적절하게 포괄하고 있다.	⑤	④	③	②	①
6	정책이 의도한 결과인 정책목표를 달성하였다.	⑤	④	③	②	①
7	정책대상 집단이 정책에 대해 만족감을 가지고 있다.	⑤	④	③	②	①
8	정책이 환류를 통해 지속적으로 추진되고 있다.	⑤	④	③	②	①
9	정책추진으로 인해 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과가 나타났다.	⑤	④	③	②	①

Ⅵ. 다음은 **방과후돌봄서비스(방과후학교, 초등돌봄교실 포함)**에 대한 문항입니다. 귀하의 생각과 가장 일치하는 곳에 V 표시해 주시기 바랍니다.

방과후돌봄서비스(방과후학교, 초등돌봄교실)는		매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다
1	정책목표가 구체적이고 명확하다.	⑤	④	③	②	①
2	정책목표에 사회적 필요 및 요구가 반영되어 있다.	⑤	④	③	②	①
3	정책수단(인력 및 조직, 예산 등)이 정책목표를 달성하기에 적절하다.	⑤	④	③	②	①
4	정책수단이 재정적, 행정적, 법·제도적으로 실현가능성이 있다.	⑤	④	③	②	①
5	특정집단이 정책대상으로 집중되거나 소외되지 않도록 필요한 집단을 적절하게 포괄하고 있다.	⑤	④	③	②	①
6	정책이 의도한 결과인 정책목표를 달성하였다.	⑤	④	③	②	①
7	정책대상 집단이 정책에 대해 만족감을 가지고 있다.	⑤	④	③	②	①
8	정책이 환류를 통해 지속적으로 추진되고 있다.	⑤	④	③	②	①
9	정책추진으로 인해 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과가 나타났다.	⑤	④	③	②	①

Ⅶ. 다음은 **기초학력미달학생 학력향상 지원 사업**에 대한 문항입니다. 귀하의 생각과 가장 일치하는 곳에 V 표시해 주시기 바랍니다.

기초학력미달학생 학력향상 지원 사업은		매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다
1	정책목표가 구체적이고 명확하다.	⑤	④	③	②	①
2	정책목표에 사회적 필요 및 요구가 반영되어 있다.	⑤	④	③	②	①
3	정책수단(인력 및 조직, 예산 등)이 정책목표를 달성하기에 적절하다.	⑤	④	③	②	①
4	정책수단이 재정적, 행정적, 법·제도적으로 실현가능성이 있다.	⑤	④	③	②	①
5	특정집단이 정책대상으로 집중되거나 소외되지 않도록 필요한 집단을 적절하게 포괄하고 있다.	⑤	④	③	②	①
6	정책이 의도한 결과인 정책목표를 달성하였다.	⑤	④	③	②	①
7	정책대상 집단이 정책에 대해 만족감을 가지고 있다.	⑤	④	③	②	①
8	정책이 환류를 통해 지속적으로 추진되고 있다.	⑤	④	③	②	①
9	정책추진으로 인해 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과가 나타났다.	⑤	④	③	②	①

Ⅷ. 다음은 **고교무상교육 확대**에 대한 문항입니다. 귀하의 생각과 가장 일치하는 곳에 V 표시해 주시기 바랍니다.

고교무상교육 확대는		매우 그렇다	그렇다	보통 이다	아니다	전혀 아니다
1	정책목표가 구체적이고 명확하다.	⑤	④	③	②	①
2	정책목표에 사회적 필요 및 요구가 반영되어 있다.	⑤	④	③	②	①
3	정책수단(인력 및 조직, 예산 등)이 정책목표를 달성하기에 적절하다.	⑤	④	③	②	①
4	정책수단이 재정적, 행정적, 법·제도적으로 실현가능성이 있다.	⑤	④	③	②	①
5	특정집단이 정책대상으로 집중되거나 소외되지 않도록 필요한 집단을 적절하게 포괄하고 있다.	⑤	④	③	②	①
6	정책이 의도한 결과인 정책목표를 달성하였다.	⑤	④	③	②	①
7	정책대상 집단이 정책에 대해 만족감을 가지고 있다.	⑤	④	③	②	①
8	정책이 환류를 통해 지속적으로 추진되고 있다.	⑤	④	③	②	①
9	정책추진으로 인해 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과가 나타났다.	⑤	④	③	②	①

Ⅸ. 다음은 **응답자 기본정보**에 관한 내용입니다. 해당하는 번호에 V 표시해 주시기 바랍니다.

1. 지역 소재지

___① 특별·광역시 ___② (자치)도

2. 재직 중인 소속기관

___① 본청(시·도교육청) ___② 교육지원청

3. 직위(직종)

___① 교육전문직 ___② 행정직 ___③ 기타( )

4. 교육행정기관(시·도교육청, 교육지원청 등) 근무경력

___① 1년 미만 ___② 1년 이상~5년 미만 ___③ 5년 이상~ 10년 미만 ___④ 10년 이상

【설문이 종료되었습니다. 감사합니다.】

[부록 2-2] 설문조사지(교원용)

교육복지정책 평가를 위한 설문조사

안녕하십니까?
바쁘신 와중에도 본 설문조사에 참여해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

한국교육개발원에서는 정부별로 추진되어 온 교육복지정책을 현시점에서 총괄적으로 평가하고 개선과제를 도출하여 향후 교육복지정책 방향 정립 및 정책 개발에 기여하기 위해서 『교육복지정책 평가 및 개선과제』 연구를 수행하고 있습니다. 본 연구의 일환으로 시도교육청 및 교육지원청 담당자의 교육복지정책에 대한 평가 및 요구를 파악하기 위해 설문조사를 실시하게 되었습니다.

귀하께서 응답해 주신 설문조사 결과는 향후 교육복지정책의 방향 및 과제에 중요한 기초자료로 활용될 것입니다. 바쁘시더라도 성심껏 응답해 주시기를 부탁드립니다. 조사결과는 익명으로 처리되며 연구목적으로만 사용될 것임을 약속드립니다.

감사합니다.

2019년 9월
한국교육개발원장 반상진

※ 본 설문조사와 관련하여 문의사항이 있으시면 아래로 연락하여 주시기 바랍니다.

[한국교육개발원 교육정책지원연구본부 교육복지연구실]
담 당 자: 오상아 연 구 원(tel: 043-5309-316 / e-mail: sangah@kedi.re.kr)
연구책임자: 이희현 연구위원(tel: 043-5309-341 / e-mail: hyun@kedi.re.kr)

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

Ⅰ-1. **현재까지 우리나라 교육복지정책**은 다음의 각 문항에서 두 가지 지향점 중 무엇을 더 강조해 왔다고 생각하는지 해당부분에 V 표시해 주시기 바랍니다.

1. “교육취약집단 대상 선별적 지원”과 “모든 국민 대상 보편적 지원”

①	②	③	④	⑤
교육취약집단 대상 선별적 지원만 강조	선별적 지원을 더 강조	보편적 지원과 선별적 지원 모두 강조	보편적 지원을 더 강조	모든 국민 대상 보편적 지원만 강조

2. “상대적 격차 해소”와 “최소한의 절대적 수준 보장”

①	②	③	④	⑤
상대적 격차 해소만 강조	상대적 격차 해소를 더 강조	최소한의 절대적 교육수준 보장과 상대적 격차 해소 모두 강조	최소한의 절대적 교육수준을 더 강조	최소한의 절대적 교육수준 보장만 강조

3. “학습참여를 위한 생활여건 지원”과 “유의미한 학습경험 지원”

①	②	③	④	⑤
학습참여를 위한 생활여건 지원만 강조	학습참여를 위한 생활여건 지원을 더 강조	유의미한 학습경험과 학습참여를 위한 생활여건 지원 모두 강조	유의미한 학습경험 지원을 더 강조	유의미한 학습경험 지원만 강조

4. “교육기회의 평등”과 “교육과정 및 결과의 평등”

①	②	③	④	⑤
교육기회의 평등만 강조	교육기회의 평등을 더 강조	교육기회의 평등과 교육과정 및 결과의 평등 모두 강조	교육과정 및 결과의 평등을 더 강조	교육과정 및 결과의 평등만 강조

Ⅰ-2. **앞으로 우리나라 교육복지정책**은 다음의 각 문항에서 두 가지 지향점 중 무엇을 더 강조해야 한다고 생각하는지 해당부분에 V 표시해 주시기 바랍니다.

1. “교육취약집단 대상 선별적 지원”과 “모든 국민 대상 보편적 지원”

①	②	③	④	⑤
교육취약집단 대상 선별적 지원만 강조	선별적 지원을 더 강조	보편적 지원과 선별적 지원 모두 강조	보편적 지원을 더 강조	모든 국민 대상 보편적 지원만 강조

2. “상대적 격차 해소”와 “최소한의 절대적 수준 보장”

①	②	③	④	⑤
상대적 격차 해소만 강조	상대적 격차 해소를 더 강조	최소한의 절대적 교육수준 보장과 상대적 격차 해소 모두 강조	최소한의 절대적 교육수준을 더 강조	최소한의 절대적 교육수준 보장만 강조

3. “학습참여를 위한 생활여건 지원”과 “유의미한 학습경험 지원”

①	②	③	④	⑤
학습참여를 위한 생활여건 지원만 강조	학습참여를 위한 생활여건 지원을 더 강조	유의미한 학습경험과 학습참여를 위한 생활여건 지원 모두 강조	유의미한 학습경험 지원을 더 강조	유의미한 학습경험 지원만 강조

4. “교육기회의 평등”과 “교육과정 및 결과의 평등”

①	②	③	④	⑤
교육기회의 평등만 강조	교육기회의 평등을 더 강조	교육기회의 평등과 교육과정 및 결과의 평등 모두 강조	교육과정 및 결과의 평등을 더 강조	교육과정 및 결과의 평등만 강조

Ⅱ. 각 문항에 제시된 교육복지정책 추진과제가 교육복지 측면에서 얼마나 중요하다고 생각하는지를 **(A)중요도** 부분에 V 표시해 주시고, 실제로 얼마나 충분히 실행되고 있다고 생각하는지를 **(B)실행도** 부분에 V 표시해 주시기 바랍니다.

(A) 중요도					교육복지정책의 추진과제	(B) 실행도				
매우 중요함	중요함	보통임	중요하지 않음	전혀 중요하지 않음		매우 충분함	충분함	보통임	부족함	매우 부족함
⑤	④	③	②	①	1. 무상교육 확대	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	2. 장애인 특수교육 지원	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	3. 저소득층 교육비 지원	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	4. 저소득층 교육서비스 지원 (방과후학교, 초등돌봄서비스 등)	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	5. 외국인 근로자 자녀 교육 지원	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	6. 저학력 성인 교육기회 확대	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	7. 기초학력 보장 지원 (기초학력미달학생 학력향상 지원 등)	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	8. 학업중단(위기)학생 예방 및 지원 (Wee Project 등)	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	9. 귀국학생 교육 지원	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	10. 탈북학생 교육 지원	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	11. 다문화학생 교육 지원	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	12. 도시저소득지역 교육여건 개선 (교육복지우선지원사업 등)	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	13. 농산어촌지역 교육여건 개선	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	14. 정보화 격차 해소	⑤	④	③	②	①

Ⅲ. 다음의 각 교육복지정책사업에 대해 어느 정도 알고 있다고 생각하는지 V 표시해 주시기 바랍니다.

		인지 정도				
		매우 잘 알고 있음	어느 정도 알고 있음	보통임	별로 알지 못함	전혀 알지 못함
1	교육복지우선지원사업	⑤	④	③	②	①
2	Wee Project 구축 사업	⑤	④	③	②	①
3	방과후돌봄서비스(방과후학교, 초등돌봄교실 포함)	⑤	④	③	②	①
4	기초학력미달학생 학력향상 지원 사업	⑤	④	③	②	①
5	고교무상교육 확대	⑤	④	③	②	①

Ⅳ. **교육복지우선지원사업**에 대한 문항입니다. 귀하의 생각과 가장 일치하는 곳에 V 표시해 주시기 바랍니다.

교육복지우선지원사업은		매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다
1	정책목표가 구체적이고 명확하다.	⑤	④	③	②	①
2	정책목표에 사회적 필요 및 요구가 반영되어 있다.	⑤	④	③	②	①
3	정책수단(인력 및 조직, 예산 등)이 정책목표를 달성하기에 적절하다.	⑤	④	③	②	①
4	정책수단이 재정적, 행정적, 법·제도적으로 실현가능성이 있다.	⑤	④	③	②	①
5	특정집단이 정책대상으로 집중되거나 소외되지 않도록 필요한 집단을 적절하게 포괄하고 있다.	⑤	④	③	②	①
6	정책이 의도한 결과인 정책목표를 달성하였다.	⑤	④	③	②	①
7	정책대상 집단이 정책에 대해 만족감을 가지고 있다.	⑤	④	③	②	①
8	정책이 환류를 통해 지속적으로 추진되고 있다.	⑤	④	③	②	①
9	정책추진으로 인해 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과가 나타났다.	⑤	④	③	②	①

V. Wee Project 구축 사업에 대한 문항입니다. 귀하의 생각과 가장 일치하는 곳에 V 표시해 주시기 바랍니다.

Wee Project 구축 사업은		매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다
1	정책목표가 구체적이고 명확하다.	⑤	④	③	②	①
2	정책목표에 사회적 필요 및 요구가 반영되어 있다.	⑤	④	③	②	①
3	정책수단(인력 및 조직, 예산 등)이 정책목표를 달성하기에 적절하다.	⑤	④	③	②	①
4	정책수단이 재정적, 행정적, 법·제도적으로 실현가능성이 있다.	⑤	④	③	②	①
5	특정집단이 정책대상으로 집중되거나 소외되지 않도록 필요한 집단을 적절하게 포괄하고 있다.	⑤	④	③	②	①
6	정책이 의도한 결과인 정책목표를 달성하였다.	⑤	④	③	②	①
7	정책대상 집단이 정책에 대해 만족감을 가지고 있다.	⑤	④	③	②	①
8	정책이 환류를 통해 지속적으로 추진되고 있다.	⑤	④	③	②	①
9	정책추진으로 인해 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과가 나타났다.	⑤	④	③	②	①

Ⅵ. 다음은 **방과후돌봄서비스(방과후학교, 초등돌봄교실 포함)**에 대한 문항입니다. 귀하의 생각과 가장 일치하는 곳에 V 표시해 주시기 바랍니다.

방과후돌봄서비스(방과후학교, 초등돌봄교실)는		매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다
1	정책목표가 구체적이고 명확하다.	⑤	④	③	②	①
2	정책목표에 사회적 필요 및 요구가 반영되어 있다.	⑤	④	③	②	①
3	정책수단(인력 및 조직, 예산 등)이 정책목표를 달성하기에 적절하다.	⑤	④	③	②	①
4	정책수단이 재정적, 행정적, 법·제도적으로 실현가능성이 있다.	⑤	④	③	②	①
5	특정집단이 정책대상으로 집중되거나 소외되지 않도록 필요한 집단을 적절하게 포괄하고 있다.	⑤	④	③	②	①
6	정책이 의도한 결과인 정책목표를 달성하였다.	⑤	④	③	②	①
7	정책대상 집단이 정책에 대해 만족감을 가지고 있다.	⑤	④	③	②	①
8	정책이 환류를 통해 지속적으로 추진되고 있다.	⑤	④	③	②	①
9	정책추진으로 인해 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과가 나타났다.	⑤	④	③	②	①

Ⅶ. 다음은 **기초학력미달학생 학력향상 지원 사업**에 대한 문항입니다. 귀하의 생각과 가장 일치하는 곳에 V 표시해 주시기 바랍니다.

기초학력미달학생 학력향상 지원 사업은		매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다
1	정책목표가 구체적이고 명확하다.	⑤	④	③	②	①
2	정책목표에 사회적 필요 및 요구가 반영되어 있다.	⑤	④	③	②	①
3	정책수단(인력 및 조직, 예산 등)이 정책목표를 달성하기에 적절하다.	⑤	④	③	②	①
4	정책수단이 재정적, 행정적, 법·제도적으로 실현가능성이 있다.	⑤	④	③	②	①
5	특정집단이 정책대상으로 집중되거나 소외되지 않도록 필요한 집단을 적절하게 포괄하고 있다.	⑤	④	③	②	①
6	정책이 의도한 결과인 정책목표를 달성하였다.	⑤	④	③	②	①
7	정책대상 집단이 정책에 대해 만족감을 가지고 있다.	⑤	④	③	②	①
8	정책이 환류를 통해 지속적으로 추진되고 있다.	⑤	④	③	②	①
9	정책추진으로 인해 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과가 나타났다.	⑤	④	③	②	①

Ⅷ. 다음은 **고교무상교육 확대**에 대한 문항입니다. 귀하의 생각과 가장 일치하는 곳에 V 표시해 주시기 바랍니다.

고교무상교육 확대는		매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다
1	정책목표가 구체적이고 명확하다.	⑤	④	③	②	①
2	정책목표에 사회적 필요 및 요구가 반영되어 있다.	⑤	④	③	②	①
3	정책수단(인력 및 조직, 예산 등)이 정책목표를 달성하기에 적절하다.	⑤	④	③	②	①
4	정책수단이 재정적, 행정적, 법·제도적으로 실현가능성이 있다.	⑤	④	③	②	①
5	특정집단이 정책대상으로 집중되거나 소외되지 않도록 필요한 집단을 적절하게 포괄하고 있다.	⑤	④	③	②	①
6	정책이 의도한 결과인 정책목표를 달성하였다.	⑤	④	③	②	①
7	정책대상 집단이 정책에 대해 만족감을 가지고 있다.	⑤	④	③	②	①
8	정책이 환류를 통해 지속적으로 추진되고 있다.	⑤	④	③	②	①
9	정책추진으로 인해 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과가 나타났다.	⑤	④	③	②	①

Ⅸ. 다음은 **응답자 기본정보**에 관한 내용입니다. 해당하는 번호에 V 표시해 주시기 바랍니다.

1. 지역 소재지

___① 특별·광역시 ___② (자치)도

2. 재직 중인 학교의 교육복지우선지원학교 여부

___① 교육복지우선지원학교 ___② 일반학교

3. 교직 경력

___① 1년 미만 ___② 1년 이상~5년 미만 ___③ 5년 이상~ 10년 미만
___④ 10년 이상~20년 미만 ___⑤ 20년 이상

4. 직위

___① 관리자(교장, 교감) ___② 수석교사 ___③ 부장교사 ___④ 교사
___⑤ 교육복지사 ___⑥ 기타( )

【설문이 종료되었습니다. 감사합니다.】

[부록 2-3] 설문조사지(학부모용)

교육복지정책 평가를 위한 설문조사

안녕하십니까?
바쁘신 와중에도 본 설문조사에 참여해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

한국교육개발원에서는 정부별로 추진되어 온 교육복지정책을 현시점에서 총괄적으로 평가하고 개선과제를 도출하여 향후 교육복지정책 방향 정립 및 정책 개발에 기여하기 위해서『교육복지정책 평가 및 개선과제』연구를 수행하고 있습니다. 본 연구의 일환으로 시도교육청 및 교육지원청 담당자의 교육복지정책에 대한 평가 및 요구를 파악하기 위해 설문조사를 실시하게 되었습니다.

귀하께서 응답해 주신 설문조사 결과는 향후 교육복지정책의 방향 및 과제에 중요한 기초자료로 활용될 것입니다. 바쁘시더라도 성심껏 응답해 주시기를 부탁드립니다. 조사결과는 익명으로 처리되며 연구목적으로만 사용될 것임을 약속드립니다.

감사합니다.

2019년 9월
한국교육개발원장 반상진

※ 본 설문조사와 관련하여 문의사항이 있으시면 아래로 연락하여 주시기 바랍니다.

[한국교육개발원 교육정책지원연구본부 교육복지연구실]
담 당 자: 오상아 연 구 원(tel: 043-5309-316 / e-mail: sangah@kedi.re.kr)
연구책임자: 이희현 연구위원(tel: 043-5309-341 / e-mail: hyun@kedi.re.kr)

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

Ⅰ-1. **현재까지 우리나라 교육복지정책**은 다음의 각 문항에서 두 가지 지향점 중 무엇을 더 강조해 왔다고 생각하는지 해당부분에 V 표시해 주시기 바랍니다.

1. “교육취약집단 대상 선별적 지원”과 “모든 국민 대상 보편적 지원”

①	②	③	④	⑤
교육취약집단 대상 선별적 지원만 강조	선별적 지원을 더 강조	보편적 지원과 선별적 지원 모두 강조	보편적 지원을 더 강조	모든 국민 대상 보편적 지원만 강조

2. “상대적 격차 해소”와 “최소한의 절대적 수준 보장”

①	②	③	④	⑤
상대적 격차 해소만 강조	상대적 격차 해소를 더 강조	최소한의 절대적 교육수준 보장과 상대적 격차 해소 모두 강조	최소한의 절대적 교육수준을 더 강조	최소한의 절대적 교육수준 보장만 강조

3. “학습참여를 위한 생활여건 지원”과 “유의미한 학습경험 지원”

①	②	③	④	⑤
학습참여를 위한 생활여건 지원만 강조	학습참여를 위한 생활여건 지원을 더 강조	유의미한 학습경험과 학습참여를 위한 생활여건 지원 모두 강조	유의미한 학습경험 지원을 더 강조	유의미한 학습경험 지원만 강조

4. “교육기회의 평등”과 “교육과정 및 결과의 평등”

①	②	③	④	⑤
교육기회의 평등만 강조	교육기회의 평등을 더 강조	교육기회의 평등과 교육과정 및 결과의 평등 모두 강조	교육과정 및 결과의 평등을 더 강조	교육과정 및 결과의 평등만 강조

Ⅰ-2. **앞으로 우리나라 교육복지정책**은 다음의 각 문항에서 두 가지 지향점 중 무엇을 더 강조해야 한다고 생각하는지 해당부분에 V 표시해 주시기 바랍니다.

1. “교육취약집단 대상 선별적 지원”과 “모든 국민 대상 보편적 지원”

①	②	③	④	⑤
교육취약집단 대상 선별적 지원만 강조	선별적 지원을 더 강조	보편적 지원과 선별적 지원 모두 강조	보편적 지원을 더 강조	모든 국민 대상 보편적 지원만 강조

2. “상대적 격차 해소”와 “최소한의 절대적 수준 보장”

①	②	③	④	⑤
상대적 격차 해소만 강조	상대적 격차 해소를 더 강조	최소한의 절대적 교육수준 보장과 상대적 격차 해소 모두 강조	최소한의 절대적 교육수준을 더 강조	최소한의 절대적 교육수준 보장만 강조

3. “학습참여를 위한 생활여건 지원”과 “유의미한 학습경험 지원”

①	②	③	④	⑤
학습참여를 위한 생활여건 지원만 강조	학습참여를 위한 생활여건 지원을 더 강조	유의미한 학습경험과 학습참여를 위한 생활여건 지원 모두 강조	유의미한 학습경험 지원을 더 강조	유의미한 학습경험 지원만 강조

4. “교육기회의 평등”과 “교육과정 및 결과의 평등”

①	②	③	④	⑤
교육기회의 평등만 강조	교육기회의 평등을 더 강조	교육기회의 평등과 교육과정 및 결과의 평등 모두 강조	교육과정 및 결과의 평등을 더 강조	교육과정 및 결과의 평등만 강조

Ⅱ. 각 문항에 제시된 교육복지정책 추진과제가 교육복지 측면에서 얼마나 중요하다고 생각하는지를 **(A)중요도** 부분에 V 표시해 주시고, 실제로 얼마나 충분히 실행되고 있다고 생각하는지를 **(B)실행도** 부분에 V 표시해 주시기 바랍니다.

(A) 중요도					교육복지정책의 추진과제	(B) 실행도				
매우 중요함	중요함	보통임	중요하지 않음	전혀 중요하지 않음		매우 충분함	충분함	보통임	부족함	매우 부족함
⑤	④	③	②	①	1. 무상교육 확대	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	2. 장애인 특수교육 지원	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	3. 저소득층 교육비 지원	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	4. 저소득층 교육서비스 지원 (방과후학교, 초등돌봄서비스 등)	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	5. 외국인 근로자 자녀 교육 지원	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	6. 저학력 성인 교육기회 확대	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	7. 기초학력 보장 지원 (기초학력미달학생 학력향상 지원 등)	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	8. 학업중단(위기)학생 예방 및 지원 (Wee Project 등)	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	9. 귀국학생 교육 지원	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	10. 탈북학생 교육 지원	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	11. 다문화학생 교육 지원	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	12. 도시저소득지역 교육여건 개선 (교육복지우선지원사업 등)	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	13. 농산어촌지역 교육여건 개선	⑤	④	③	②	①
⑤	④	③	②	①	14. 정보화 격차 해소	⑤	④	③	②	①

Ⅲ. 다음의 각 교육복지정책사업에 대해 어느 정도 알고 있다고 생각하는지 V 표시해 주시기 바랍니다.

		인지 정도				
		매우 잘 알고 있음	어느 정도 알고 있음	보통임	별로 알지 못함	전혀 알지 못함
1	교육복지우선지원사업	⑤	④	③	②	①
2	Wee Project 구축 사업	⑤	④	③	②	①
3	방과후돌봄서비스(방과후학교, 초등돌봄교실 포함)	⑤	④	③	②	①
4	기초학력미달학생 학력향상 지원 사업	⑤	④	③	②	①
5	고교무상교육 확대	⑤	④	③	②	①

Ⅳ. **교육복지우선지원사업**에 대한 문항입니다. 귀하의 생각과 가장 일치하는 곳에 V 표시해 주시기 바랍니다.

교육복지우선지원사업은		매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다
1	정책목표가 구체적이고 명확하다.	⑤	④	③	②	①
2	정책목표에 사회적 필요 및 요구가 반영되어 있다.	⑤	④	③	②	①
3	정책수단(인력 및 조직, 예산 등)이 정책목표를 달성하기에 적절하다.	⑤	④	③	②	①
4	정책수단이 재정적, 행정적, 법·제도적으로 실현가능성이 있다.	⑤	④	③	②	①
5	특정집단이 정책대상으로 집중되거나 소외되지 않도록 필요한 집단을 적절하게 포괄하고 있다.	⑤	④	③	②	①
6	정책이 의도한 결과인 정책목표를 달성하였다.	⑤	④	③	②	①
7	정책대상 집단이 정책에 대해 만족감을 가지고 있다.	⑤	④	③	②	①
8	정책이 환류를 통해 지속적으로 추진되고 있다.	⑤	④	③	②	①
9	정책추진으로 인해 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과가 나타났다.	⑤	④	③	②	①

V. Wee Project 구축 사업에 대한 문항입니다. 귀하의 생각과 가장 일치하는 곳에 V 표시해 주시기 바랍니다.

Wee Project 구축 사업은		매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다
1	정책목표가 구체적이고 명확하다.	⑤	④	③	②	①
2	정책목표에 사회적 필요 및 요구가 반영되어 있다.	⑤	④	③	②	①
3	정책수단(인력 및 조직, 예산 등)이 정책목표를 달성하기에 적절하다.	⑤	④	③	②	①
4	정책수단이 재정적, 행정적, 법·제도적으로 실현가능성이 있다.	⑤	④	③	②	①
5	특정집단이 정책대상으로 집중되거나 소외되지 않도록 필요한 집단을 적절하게 포괄하고 있다.	⑤	④	③	②	①
6	정책이 의도한 결과인 정책목표를 달성하였다.	⑤	④	③	②	①
7	정책대상 집단이 정책에 대해 만족감을 가지고 있다.	⑤	④	③	②	①
8	정책이 환류를 통해 지속적으로 추진되고 있다.	⑤	④	③	②	①
9	정책추진으로 인해 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과가 나타났다.	⑤	④	③	②	①

Ⅵ. 다음은 **방과후돌봄서비스(방과후학교, 초등돌봄교실 포함)**에 대한 문항입니다. 귀하의 생각과 가장 일치하는 곳에 V 표시해 주시기 바랍니다.

방과후돌봄서비스(방과후학교, 초등돌봄교실)는		매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다
1	정책목표가 구체적이고 명확하다.	⑤	④	③	②	①
2	정책목표에 사회적 필요 및 요구가 반영되어 있다.	⑤	④	③	②	①
3	정책수단(인력 및 조직, 예산 등)이 정책목표를 달성하기에 적절하다.	⑤	④	③	②	①
4	정책수단이 재정적, 행정적, 법·제도적으로 실현가능성이 있다.	⑤	④	③	②	①
5	특정집단이 정책대상으로 집중되거나 소외되지 않도록 필요한 집단을 적절하게 포괄하고 있다.	⑤	④	③	②	①
6	정책이 의도한 결과인 정책목표를 달성하였다.	⑤	④	③	②	①
7	정책대상 집단이 정책에 대해 만족감을 가지고 있다.	⑤	④	③	②	①
8	정책이 환류를 통해 지속적으로 추진되고 있다.	⑤	④	③	②	①
9	정책추진으로 인해 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과가 나타났다.	⑤	④	③	②	①

Ⅶ. 다음은 **기초학력미달학생 학력향상 지원 사업**에 대한 문항입니다. 귀하의 생각과 가장 일치하는 곳에 V 표시해 주시기 바랍니다.

기초학력미달학생 학력향상 지원 사업은		매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다
1	정책목표가 구체적이고 명확하다.	⑤	④	③	②	①
2	정책목표에 사회적 필요 및 요구가 반영되어 있다.	⑤	④	③	②	①
3	정책수단(인력 및 조직, 예산 등)이 정책목표를 달성하기에 적절하다.	⑤	④	③	②	①
4	정책수단이 재정적, 행정적, 법·제도적으로 실현가능성이 있다.	⑤	④	③	②	①
5	특정집단이 정책대상으로 집중되거나 소외되지 않도록 필요한 집단을 적절하게 포괄하고 있다.	⑤	④	③	②	①
6	정책이 의도한 결과인 정책목표를 달성하였다.	⑤	④	③	②	①
7	정책대상 집단이 정책에 대해 만족감을 가지고 있다.	⑤	④	③	②	①
8	정책이 환류를 통해 지속적으로 추진되고 있다.	⑤	④	③	②	①
9	정책추진으로 인해 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과가 나타났다.	⑤	④	③	②	①

Ⅷ. 다음은 **고교무상교육 확대**에 대한 문항입니다. 귀하의 생각과 가장 일치하는 곳에 V 표시해 주시기 바랍니다.

고교무상교육 확대는		매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다
1	정책목표가 구체적이고 명확하다.	⑤	④	③	②	①
2	정책목표에 사회적 필요 및 요구가 반영되어 있다.	⑤	④	③	②	①
3	정책수단(인력 및 조직, 예산 등)이 정책목표를 달성하기에 적절하다.	⑤	④	③	②	①
4	정책수단이 재정적, 행정적, 법·제도적으로 실현가능성이 있다.	⑤	④	③	②	①
5	특정집단이 정책대상으로 집중되거나 소외되지 않도록 필요한 집단을 적절하게 포괄하고 있다.	⑤	④	③	②	①
6	정책이 의도한 결과인 정책목표를 달성하였다.	⑤	④	③	②	①
7	정책대상 집단이 정책에 대해 만족감을 가지고 있다.	⑤	④	③	②	①
8	정책이 환류를 통해 지속적으로 추진되고 있다.	⑤	④	③	②	①
9	정책추진으로 인해 학교교육과 국민의 삶 등에 긍정적인 효과가 나타났다.	⑤	④	③	②	①

Ⅸ. 다음은 **응답자 기본정보**에 관한 내용입니다. 해당하는 번호에 V 표시해 주시기 바랍니다.

1. 거주지 지역소재

___① 특별·광역시 ___② (자치)도

2. 거주지 지역규모

___① 대도시 ___② 중소도시 ___③ 읍·면지역

3. 귀하의 자녀가 재학 중인 학교급(복수응답 가능)

___① 초등학교 ___② 중학교 ___③ 고등학교
___④ 기타

4. 귀하의 가구 월평균 소득수준

___① 150만원 미만 ___② 150만원 이상~300만원 미만
___③ 300만원 이상~450만원 미만 ___④ 450만원 이상~600만원 미만
___④ 600만원 이상

【설문이 종료되었습니다. 감사합니다.】

[부록 3] FGD 질문지

기 준	요 인	FGD 질문
정책 목표	명확성	-각 정부의 정책목표는 명확하고 구체적·체계적인 계획을 포함하였는가? -정책목표가 복수인 정부들은 목표 간의 일관성·통일성을 확보하였는가?
	적절성	-각 정부는 사회적 필요와 요구, 현안을 충분히 반영한 정책목표를 설정하였는가? -각 정부별 정책목표 수준은 너무 높지도 낮지도 않게 타당하게 설정되었는가?
	개선·변화	-정부별 정책목표는 어떻게 변화되어 왔으며, 향후 어떻게 변화되어야 하는가? -정책목표가 가장 긍정적·부정적으로 평가될 수 있는 정부는 각각 언제인가?
정책 수단	실현 가능성	-각 정부는 정책의 실현을 위한 예산, 인프라, 법적근거를 타당하게 마련하였는가?
	능률성	-각 정부는 목표 달성을 위해 합리적이고 적절한 인력·조직·예산을 마련하였는가?
	개선·변화	-정부별 정책수단은 어떻게 변화되어 왔으며, 향후 어떻게 변화되어야 하는가? -정책수단이 가장 긍정적·부정적으로 평가될 수 있는 정부는 각각 언제인가?
정책 대상	형평성	-각 정부는 정책대상을 소외받는 집단이나 대상 없이 적절하게 포괄하고 있는가? -각 정부의 수혜대상에 있어서 일부 집단으로 수혜가 집중·중복되지는 않았는가?
	개선·변화	-정부별 정책대상은 어떻게 변화되어 왔으며, 어떤 방향으로 변화되어야 하는가? -정책대상 설정이 가장 긍정적, 부정적으로 평가될 수 있는 정부는 각각 언제인가?
성과	효과성	-각 정부는 계획했던 정책목표를 충분히 달성하여 의도했던 결과를 얻었는가?
	만족도	-해당 정부에 대한 교육복지 대상자의 전반적인 만족도는 어떠하며, 그 이유는?
	개선·변화	-정부별 정책성과는 어떻게 변화되었고, 성과확대를 위한 어떤 노력이 필요한가? -정책성과가 가장 긍정적·부정적으로 평가될 수 있는 정부는 각각 언제인가?
영향	지속성	-각 정부의 정책들은 환류를 통해 지속적·안정적으로 추진되고 있는가? -해당 정부의 교육복지정책이 지속될 수 있었던(or 없었던) 이유는 무엇인가?
	영향력	-각 정부의 정책이 학교교육에 미친 파급 효과가 있다면, 무엇인가? -각 정부의 정책이 국민의 삶과 사회에 미친 파급효과가 있다면 무엇인가?
	개선·변화	-정부별 정책영향은 어떻게 변화되어 왔으며, 향후 어떻게 변화되어야 하는가? -정책영향이 가장 긍정적·부정적으로 평가될 수 있는 정부는 각각 언제인가?
종합	-	-각 정부별 우수한 점과 미흡한 점은 무엇이라 생각하며, 그 이유는 무엇인가? -각 정부별로 갖고 있는 차별성과 특징이 있다면 무엇인가? -가장 우수한 정부와 미흡한 정부는 언제이며, 그렇게 평가하는 이유는 무엇인가? -각 정부의 복지정책 추진·운영과정에서 어려웠던 점과 문제점은 무엇이었는가? -현시점에서 교육복지 정책의 문제점과 개선방안은 무엇이라 생각하는가?

[부록 4] 델파이조사지

교육복지정책 평가 및 개선과제 탐색을 위한 델파이조사

한국교육개발원에서는 기본연구과제로 「교육복지정책 평가 및 개선과제」를 수행하고 있습니다. 이 연구는 정부별로 추진되어 온 교육복지정책을 현시점에서 총괄적으로 평가함을 토대로, 우리나라 교육복지정책의 개선 방향 및 구체적인 과제를 도출함을 목적으로 하고 있습니다. 이에 연구진에서는 보다 객관적인 연구를 위하여 관련 전문가 20명을 대상으로 3회에 걸쳐 델파이조사를 시행하고자 합니다.

이번 **1차 조사**에서는 전문가들로부터 참여정부 이후 현재까지 추진된 교육복지정책의 **성과 및 한계** 그리고 향후 교육복지정책이 지향해야하는 **비전 및 정책 목표**와 함께 현시점에서 필요한 **정책 개선과제**들을 **개방형 문항** 형식을 빌려 폭넓게 듣고자 합니다. 그리고 2차 및 3차 조사는 1차 조사에서 제시된 내용들의 유목화를 통해 도출된 정책과제 등의 타당성에 대한 폐쇄형 문항을 통해 합의를 구하는 형식으로 진행될 예정입니다.

귀하께서는 전문가의 한 분으로 선정되었는바, 바쁘시더라도 귀한 시간을 내시어 조사에 응해 주시기를 간곡히 부탁드립니다. 조사결과는 무기명 통계 처리되고 연구목적으로만 사용될 것임을 약속드립니다. 아울러 총 3회에 걸쳐 시행되는 본 조사에 모두 참여해 주시는 분들께 조사 후에 약소하나마 감사의 사례드리고자 합니다(25만원). 감사합니다.

한국교육개발원장 반상진

☞ 응답방법: **9월 21일(토)**까지 응답결과를 기록·저장한 본 파일을 전자우편(e-mail)으로 전송하여 주시기 바랍니다. **주소는 seong09@kedi.re.kr입니다.**

☞ 문　　의: 한국교육개발원 교육복지연구실 오상아(043-5309-316)

☞ 연 구 진: 이희현, 황준성, 유경훈, 정동철(한국교육개발원), 이주하(동국대), 김성기(협성대)

□ **응답자 인적사항**

전공 : 일반교육학(　), 교과교육학(　), 기타 사회과학(　), 기타 영역(　)

소속 : 초·중·고(　), 대학(　), 교육행정기관(　), 연구 등 공공기관(　), 기타(　)

※ 응답은 선생님의 개인적인 희망보다는 전문가로서의 판단을 기록해주십시오.

Ⅰ. 교육복지정책의 주요 성과 및 한계

□ 질문1: 교육복지정책의 주요 성과

'교육복지정책'이라는 이름 아래에 국가의 종합 계획이 처음 수립되고 본격적으로 추진되기 시작했던 **참여정부 이후 현재까지 '교육복지정책'**의 **주요 성과**로 제시할 수 있는 것은 무엇이라고 생각하십니까? **우선순위에 따라 3가지**를 적어주십시오.

(1순위) _____

(2순위) _____

(3순위) _____

□ 질문2: 교육복지정책의 주요 한계

'교육복지정책'이라는 이름 아래에 국가의 종합 계획이 처음 수립되고 본격적으로 추진되기 시작했던 **참여정부 이후 현재까지 '교육복지정책'**의 **주요 한계**로 제시할 수 있는 것은 무엇이라고 생각하십니까? **우선순위에 따라 3가지**를 적어주십시오.

(1순위) _____

(2순위) _____

(3순위) _____

Ⅱ. 교육복지정책의 비전 및 추진 목표 등의 재설정

□ 질문3: 교육복지정책의 새 비전

참여정부 이후 현재까지 정부가 발표한 주요 '교육복지정책' 관련 문건에서 제시된 비전을 참고하시어, 새롭게 교육복지정책을 입안함에 있어서 바람직한 '비전'을 제시하여 주십시오.

(비전) _____

【참고】
- **"모든 국민의 주체적인 능력개발을 최대화하여 개인 삶의 질 향상, 사회 통합 및 국가 발전 실현"**(「참여정부 교육복지 종합계획(2004.10.)」)
- **"'누구에게나 차별없는 최고의 교육을' 교육복지 확충을 통한 선진일류국가"**(「이명박 정부 교육복지 대책(2008.12.)」)
- **"균등한 교육기회 보장을 통해 교육이 '희망'이 되는 사회 구현"**(「경제·사회 양극화에 대응한 교육복지정책의 방향과 과제(2017.3.)」)

□ 질문4: 교육복지정책의 새 목표

참여정부 이후 현재까지 정부가 발표한 주요 '교육복지정책' 관련 문건에서 제시된 목표를 참고하시어, 새롭게 교육복지정책을 입안함에 있어서 바람직한 '목표'를 제시하여 주십시오.

(목표1) _____

(목표2) _____

(목표3) _____

【참고】
- **'국민 기초 교육수준 보장', '교육 부적응 및 불평등 해소', '복지 친화적 교육환경 조성'**(「참여정부 교육복지 종합계획(2004.10.)」)
- **'저소득층·소외계층의 교육기회 획기적 확대', '실질적 교육격차 해소(학력격차 해소 지원 체계화', '기존 교육복지정책의 사각지대 대폭 보완', '교육복지 수요 높은 사업에 대한 투자 및 지원 대폭 확대'**「이명박 정부 교육복지 대책(2008.12.)」)
- **'저소득층에 대한 실질적 교육기회 보장', '취약계층별 맞춤형 지원', '성장단계별 학습결손 예방', '수요자 중심 지원 기반 구축'**(「경제·사회 양극화에 대응한 교육복지정책의 방향과 과제(2017.3.)」)

Ⅲ. 교육복지정책 개선의 방향 및 과제

□ 질문5: 교육복지정책 '개선의 기본 방향'

향후 교육복지정책을 개선함에 있어서 필요한 기본 방향 또는 원칙을 제시하여 주십시오.

(기본 방향 또는 원칙) _____

□ 질문6: 교육복지정책 개선 과제

현시점에서 영역별로 필요한 교육복지정책의 개선 과제를 자유롭게 제시하여 주십시오.

영역	개선과제
교육복지정책의 대상 (보편적 지원과 선별적 지원 등의 문제)	① ② ③
교육복지정책의 목적 (상대적 격차 해소 지원과 최소한의 절대적 수준 보장 지원 등의 문제)	① ② ③
교육복지정책의 내용 (학습참여를 위한 여건 지원과 유의미한 학습경험을 위한 맞춤형 지원 등의 문제)	① ② ③
교육복지정책의 범위 (교육기회의 평등, 교육과정의 평등, 교육결과의 평등의 문제)	① ② ③
교육복지정책 추진의 제도적 여건 (관련 법, 재정, 추진조직, 거버넌스 등의 문제)	① ② ③
기타	① ② ③

〈끝〉 감사합니다.

연구보고 RR 2019-12

교육복지정책 평가 및 개선과제

발 행 2019년 12월
발행인 원장 반상진
발행처 한국교육개발원
주 소 충청북도 진천군 덕산읍 교학로 7 (27873)
전화 : (043) 5309-114
팩스 : (043) 5309-819
http://www.kedi.re.kr
등 록 1973년 6월 13일, 제16-35호
인쇄처 디자인 범신 (042) 254-8737
ISBN 979-11-5666-383-6 93370

책 내용의 무단 복제를 금함

교육복지정책 평가 및 개선과제

KEDI

KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

ISBN: 979-11-5666-383-6
93370
9 791156 663836