유아 공교육, 사교육에 잠식되다

2013.11.04 | 최정은_ 새사연 연구원 | jechoi@saesayon.org

정부가 쏟아 붓는 무상보육 재정이 제 효과를 발휘한다면 부모 부담이 그만큼 줄어야 하나, 실상은 그렇지 못하다. 이제는 한국 내 유아 교육의 구조적인 문제와 함께, 영유아의 사교육시장이 공적 지원의 효율성을 잠식하는 문제에 주목해야 한다.

무상보육이라는 토대가 어렵게 마련되었다. 그동안 영유아의 연령과 소득 수준에 따라 공적 지원 밖에 있던 가정들이 많았으나, 올해부터는 그 간의 장벽이 사라지면서 만 0~5세 모든 영유아에 고른 혜택이 돌아갔다. 그야말로 무상보육이 보편 복지의 한 본보기가 되는 동시에, 국가 보육정책의 큰 방향으로 자리하게 되었다.

아직 무상보육은 완성된 그림은 아니다. 보육 사업을 함께 해온 중앙정부와 지방정부가 그 재정 책임을 어떻게 분담할지 여전히 합의하지 못했다. 지자체는 급격히 늘어난 무상보육 재정을 감당하지 못해 매년 중앙정부와 갈등을 겪고 있다. 2014년 예산안에 정부는 무상보육을 현실화할 재정을 충분히 배분하지 않아, 지자체와 갈등이 불가피할 전망이다.

이렇듯 무상보육 재정이 불안한 상태라, 사실 막대한 예산이 효율적으로 쓰이는가에 대해서는 관심을 두지 못한 측면이 있다. 영유아의 무상보육 사업에는 중앙정부와 지자체의 보육예산과 지방교육재정교부금 등의 교육재정을 합해 10조원이 훌쩍 넘는 재정이 들어가고 있다. 보육정책은 저출산과 고령사회 대응, 여성의 경제활동 지원, 영유아의

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

생애 초 불평등 해소 등 여러 목적을 담고 있다. 보육정책의 한 사업인 무상보육은 특히 육아에 대한 부모의 재정 부담을 덜어주는데 가장 큰 목적을 두고 있다. 한국 사회에서 자녀 한 명을 키우기 위해 평균 4억원이 소요돼, 가계 부담이 이만저만이 아니다.[1] 감히 아이 낳아 기를 엄두도 내지 못하는 부모들을 위해 생애 초기인 영유아에 대한 지원을 늘렸다.

정부가 쏟아 붓는 재정이 제 효과를 발휘한다면 부모 부담이 그만큼 줄어야 하나, 실상은 그렇지 못하다. 이제는 한국 내 유아 교육의 구조적인 문제와 함께, 영유아의 사교육시장이 공적 지원의 효율성을 잠식하는 문제에 주목해야 한다.

1. 유아 누리과정 진단

올해는 보육정책에서 두 가지 큰 변화가 있었다. 하나는 무상보육이 전면화 된 점이다. 동시에 만3~5세 유아 대상으로 누리과정이라는 공교육 공통과정이 시작된 점도 눈여겨봐야 한다. 누리과정은 어린이집과 유치원으로 이원화된 체계 내에 유아를 위한 동일 프로그램을 시행한다는 점에서 그 의미가 크다. 또한 이 누리과정은 정부의 재정 지원을 평가하는 잣대로도 활용되고 있다.

하지만 누리과정의 그 중요성에 비해 성급하게 진행되다 보니, 현장의 다양한 의견을 수렴하지 않아 여러 문제를 안고 있다. 누리과정은 고시문을 통해 공통과정 전반에 걸쳐 창의와 인성 교육을 강조하고, 초등학교 교육과정과의 연계성 강화를 내걸고 있다(교육과학기술부 보도자료, 2012). 그러나 아이들의 매 활동마다 창의와 인성 교육 평가를 요구해 교사들의 어려움이 크다. 게다가 누리과정의 내용이 방대한데다 과정 자체가 아동 중심이기 보다는 교사 주도적으로 이뤄져 있다는 분석이다. 누리과정 내용이 유치원과 친구, 나와 가족, 동식물과 자연 등 11개 분야로 제시돼, 초등학교 1학년의 교과 내용보다 많을 뿐 아니라, 따로 마련된 교사 지침서 내용도 아이들의 흥미나 관심보다는 교사의 수업 편의에 따르고 있어 우려가 높다. 무엇보다도 현장에서 그 내용을 모두 소화하기에도 활동 시간이 부족해, 교사나 아이들 모두 호흡이 가쁘다고 한다. 무엇보다도 누리과정에서 바깥놀이 1시간을 명시하고 있으나, 다른 일정 때문에 이 시간조차 누리기 힘들다고 한다(김은주, 2013).

갓 시작된 누리과정 내용이 사교육 업체들의 새로운 시장이 되면서, 부모나 기관의 사교육 부담으로 전가되고 있다는 문제의식도 높다. 누리과정의 창의와 인성교육이 유아들의 뇌발달이나 인지교육으로 둔갑시켜 사교육 업체들이 공략하고 있다. 또한 읽기, 쓰기, 수학, 과학 등 초등학교와 연계한 활동에도 일찌감치 사교육 시장이 들어와 어린

1) 최정은, 자녀양육비 부담 적신호, 2013년 8월 (한국사회 분노의 숫자 : 새사연, 2013), 1-2, 2013-15. (웹에서 보시려면 http://goo.gl/bI0iIw)

이집이나 유치원 등 기관의 교재교구나 활동 자료를 제공하고 있기도 하다.

누리과정은 하루 3~5시간으로 구성된 오전 활동일 뿐이다. 이 과정이 끝나면 어린이집 이집이나 유치원에서는 특별활동 명목의 사교육이 또 이뤄진다. 이 활동에 참여하지 않는 아이가 소수일 정도로, 대다수는 한 개 이상의 활동에 참여하면서 한 과목당 2만 원 이상의 비용을 내고 있다.

2. 유아 사교육비 현황

누리과정이 시작된 지 2년이 채 되지 않아 누리과정과 사교육의 실태가 전면적으로 조사되지는 못했다. 만5세아 누리과정은 지난해부터, 만3~4세 누리과정은 올해부터 실시되었다. 영유아의 사교육 조사가 시행된 것도 최근의 일이다. 영유아기에 광범위하게 퍼진 사교육이 문제되면서 2011년에서야 전국 표본조사가 이뤄졌다.

통계청에서 정기적으로 실시하는 초중고 사교육 실태조사에 영유아기는 여전히 빠져있다. 그렇다보니 영유아의 사교육 범위를 어떻게 할 지 공식적으로 합의된 바는 없다. 최근에 실시된 영유아 사교육비 실태 보고서를 토대로 보면, 어린이집이나 유치원의 기본 보육료 이외의 특별활동이나 특성화프로그램 비용, 기관 밖에서 이뤄지는 유사기관, 학원 및 문화센터, 학습지, 개인 및 그룹과외, 인터넷교육 등에 소요되는 비용은 사교육비로 구분하고 있다([표1] 참조).

[표1 : 보육 및 교육기관별 비용 구성]

구분	교육 및 보육비	사교육비
유치원	유치원 순수교육비, 기타 납부금, 유치원 돌봄 비용	특기적성활동 비용
어린이집	어린이집 순 이용료, 어린이집 추가 비용	특별활동 비용
기타 교육, 보육	보육 도우미, 혈연에 의한 보육료	유사기관, 각종 학원 및 문화센터, 방문학습지, 개인 및 그룹과외비, 인터넷교육, 전화교육 등 기타 교육

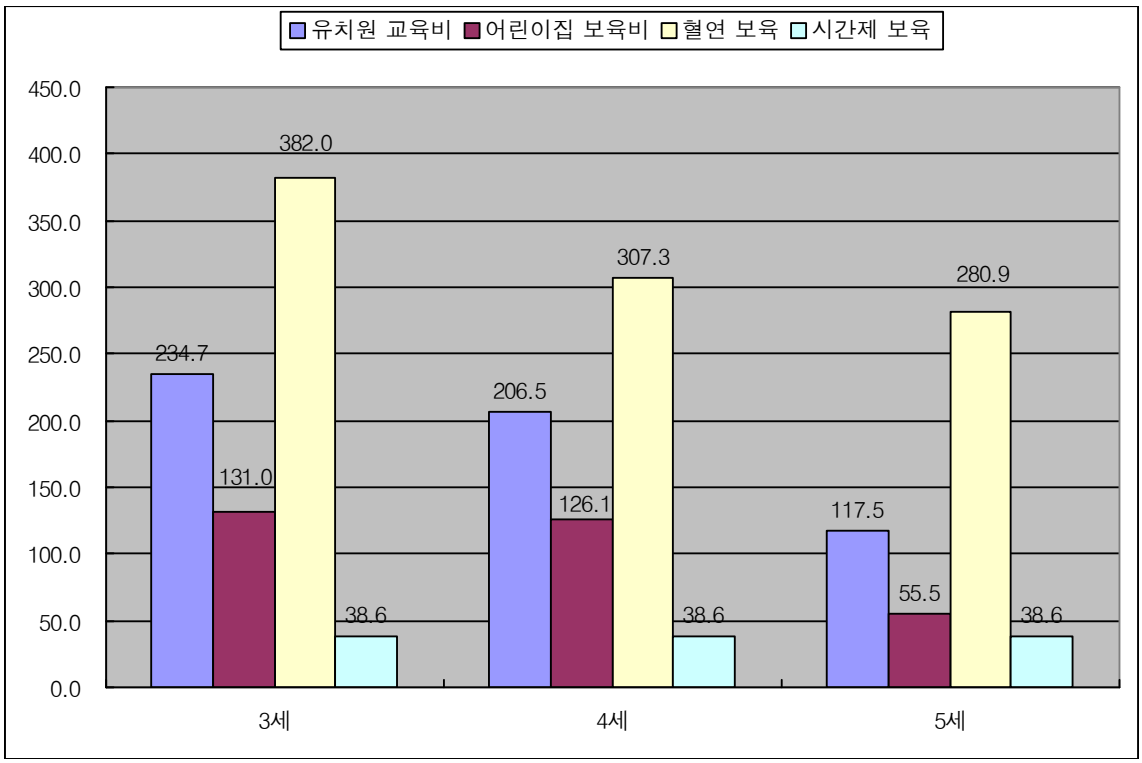
자료: 서문희·양미선, 2012.

최근 유아 교육비 실태조사를 보면(2012년 당시 만5세 누리과정으로 20만원 정부지원, 만3~4세는 소득하위 70%이하에 보육료 지원하고 2013년 누리과정 시행 발표), 만3세~5세까지 연령이 높아질수록 어린이집이나 유치원, 혈연에 의한 돌봄비가 줄어드는

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

사실을 확인할 수 있다(그림1 참조). 아무래도 연령이 높아지면서 교사 한 명당 맡는 아이들의 수가 늘어나면서 보육료나 교육비가 저렴해지는 측면이 있다. 정부의 누리과정 지원은 어린이집의 기본 보육비와 유치원의 교육비로 2012년 20만원에서 2016년 30만원까지 지원을 늘려갈 계획이다.

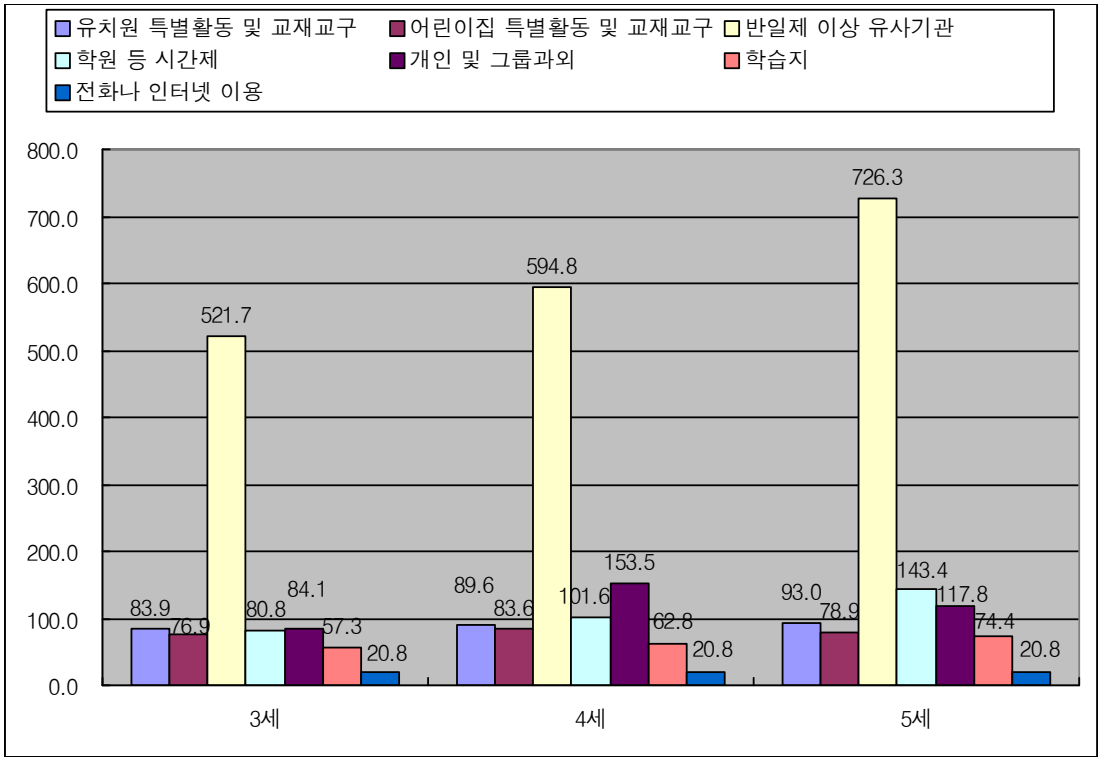
[그림1 : 유아의 교육비 및 보육비(단위: 천원)]



자료: 서문희·양미선, 참고 재구성.

그러나 유아의 사교육비는 연령이 높아지면서 오히려 증가하고 있다([그림2] 참조). 이는 초중등 과정에서 학년이 높아지면서 사교육비가 오르는 경향과도 일치한다. 영유아기는 학령기 연령에 가까워질수록, 초중등 과정은 대학입시에 가까워질수록 그 비용이 증가하고 있음을 알 수 있다. 이는 곧 부모의 과 부담으로, 부모 부담의 출발선을 영유아기로 낮춰 자녀 한 명당 양육비를 끌어올리고 있다. 특히, 영어유치원이라 불리는 반일제 이상의 유사기관을 이용하는 가정의 부담은 만3세 52만원, 만4세 59만원, 만5세 72만원으로 연령별 증가세가 뚜렷하다. 학원이나 학습지 비용도 유사한 흐름을 보이고 있다.

[그림2 : 유아 사교육비 (단위:천원)]



자료: 서문희·양미선, 참고 재구성.

무상보육의 구호에 맞게 부모의 추가 부담이 없어야 하지만, 현실은 그렇지 않다. 어린이집이나 유치원을 이용하는가에 따라 가계 부담은 5만원에서 12만원이 추가된다. 게다가 가계가 전적으로 부담해야할 어린이집이나 유치원의 특별활동비가 발생하면서 연령별로 평균 8만원~10만원을 더 부담하게 된다. 이처럼, 정부의 무상보육 지원비가 기관 유형에 따라 다른 기본 보육비 및 교육비를 모두 커버하고 있지 못하다. 또한 기관 안의 사교육도 의무활동으로 들어와 있으나 이 비용 부담은 전적으로 가계의 몫이다. 기관 밖의 사교육은 선택이기는 하나 학원이나 학습지 시장이 영유아기로 확장되면서 학령기 부모들의 불안 심리를 자극해 학습지를 이용하는 아동들도 점차 많아지고 있다.

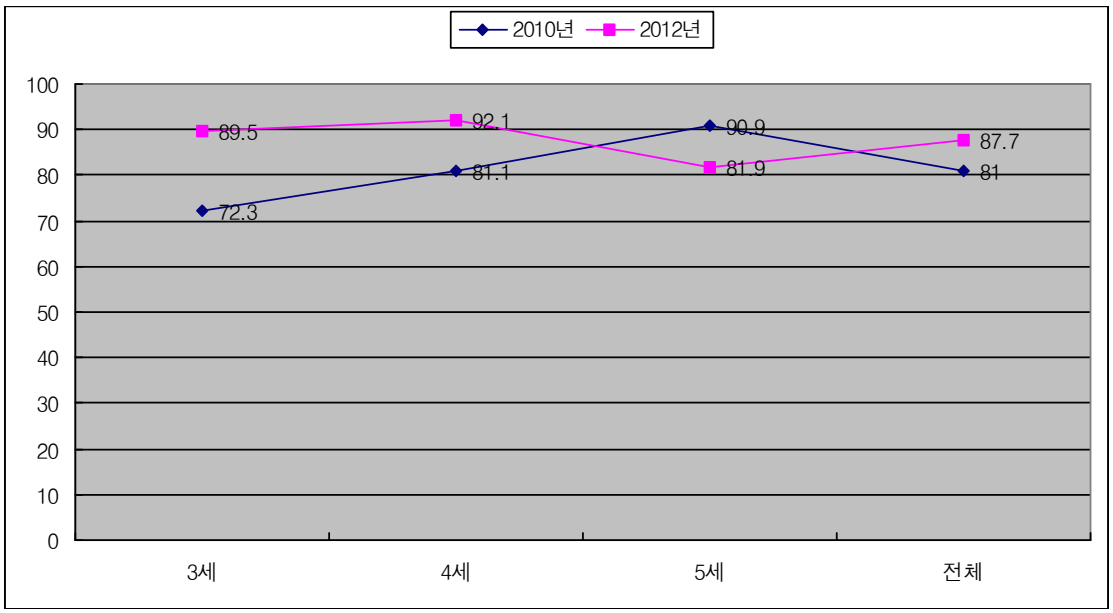
이런 현실에서 정부의 누리과정 지원금은 가계 경제에 도움이 되나, 절약된 그 돈은 또 다른 사교육비로 지출되고 있는 형국이다. 누리과정 지원으로 가계 경제에 도움을 얻고 있다는 가정이 94.9%로 높았다. 그러나 이 비용이 줄어들었다고 해서 경제적으로 그 부담이 크게 덜어지지는 않은 것으로 나타나고 있다. 절약된 돈으로 가족생활비에 41.8%, 누리과정 이용 자녀의 사교육비로 39.3%, 이외 다른 자녀의 사교육비로 6.8% 등으로, 이 돈은 생활비나 자녀의 사교육비로 많이 이용되고 있는 모습이다(이윤진·이정원·김문정, 2012).

3. 영유아 사교육시장 실태

정부의 무상보육 정책으로 어린이집과 유치원을 이용하는 유아는 급격히 증가하고 있다. 사교육 참여율이 비교적 높은 유아들의 기관 이용률을 살펴보면, 2010년과 비교해 영아 무상보육과 만5세 누리과정이 실시된 2012년과는 차이가 분명하다. 만3~5세 유아 전체로 보면, 2010년 81%에서 87.7%로 6.7%p 증가했다. 2013년 누리과정 시행을 앞둔 만3세는 2010년 72.3%에서 2012년 89.5%로, 만4세는 2010년 81.1%에서 2012년 92.1%로 10%p이상 씩 증가했다. 그러나 만5세의 경우는 다르다. 2010년 만5세의 기관 이용률은 90.9%였으나, 2012년 81.9%로 9%p 하락한다([그림3] 참조).

그 원인을 찾아보면 기관을 이용하지 않는 아동에 대한 양육수당이 지원되는 정부 정책의 변화와, 황금돼지해 태어난 아동이 많아서일 수도 있다. 그러나 유아 공통과정으로 누리과정이 전격 도입되면서, 초등 입학 전에 다른 아이들보다 더 앞서야 한다는 부모의 기대 심리에 의해 영어유치원 등으로 이탈했을 수도 있다. 누리과정의 미이용 사례를 심층면담한 내용을 들여다보면 일부 확인할 수 있다. 해당 사례의 대부분이 영어학원 등을 이용하는데, 그 부모들은 기관의 특별활동 영어를 보다 강화한 영어학원을 선호하는 것으로 나타난다. 그들 사이에서는 언어는 자연스럽게 배워야 나중에 힘들이지 않을 수 있다는 믿음이 강하며, 영어는 기본이라는 생각도 짙다. 이들 가정은 월 500만원 이상의 고소득자들로, 아이들을 위해 한 달 총사교육비는 최소 96만원에서 최대 275만원까지 쓰고 있다(이윤진 외, 2012).

[그림3 : 어린이집과 유치원 이용률(2010년과 2012년 비교)(단위:%)]

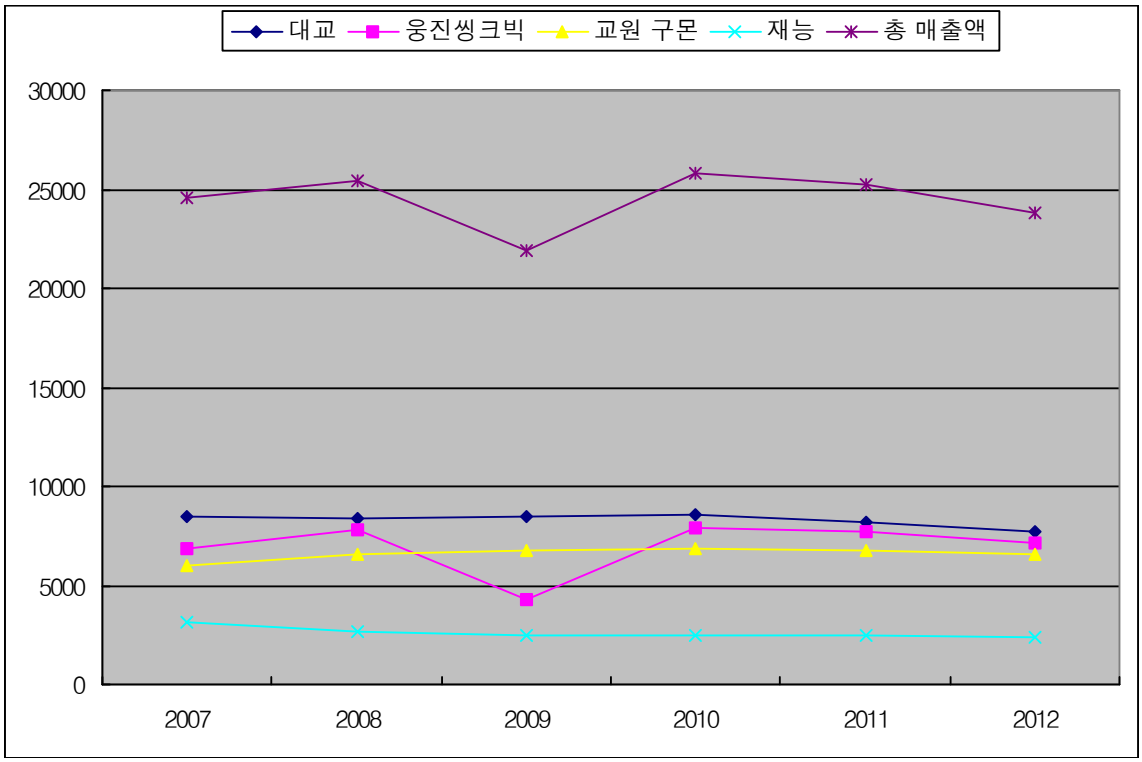


자료: 최은영, 2013.

유아들이 가장 많이 참여하는 사교육 형태는 학습지다. 이동이 쉽지 않은 유아 대상의 사교육은 유치원과 어린이집의 특별활동을 통해서나, 가정 방문학습 형태로 학습지 시장이 성장하고 있다.

한국의 학습지 시장은 대표적으로 웅진씽크빅, 교원구몬, 재능교육 등 4개사 중심의 구도로 형성되어, 2008년 기준으로 전체 시장의 77.8%를 차지하고 있다. 승승장구하던 이들 4개 학습지 업체들도 초중등 시장에서 입지가 약해지면서 매출도 2010년부터 계속 감소 추세였다([그림4] 참조).

[그림4 : 학습지 주요 4대회사 매출액(단위:억원)]



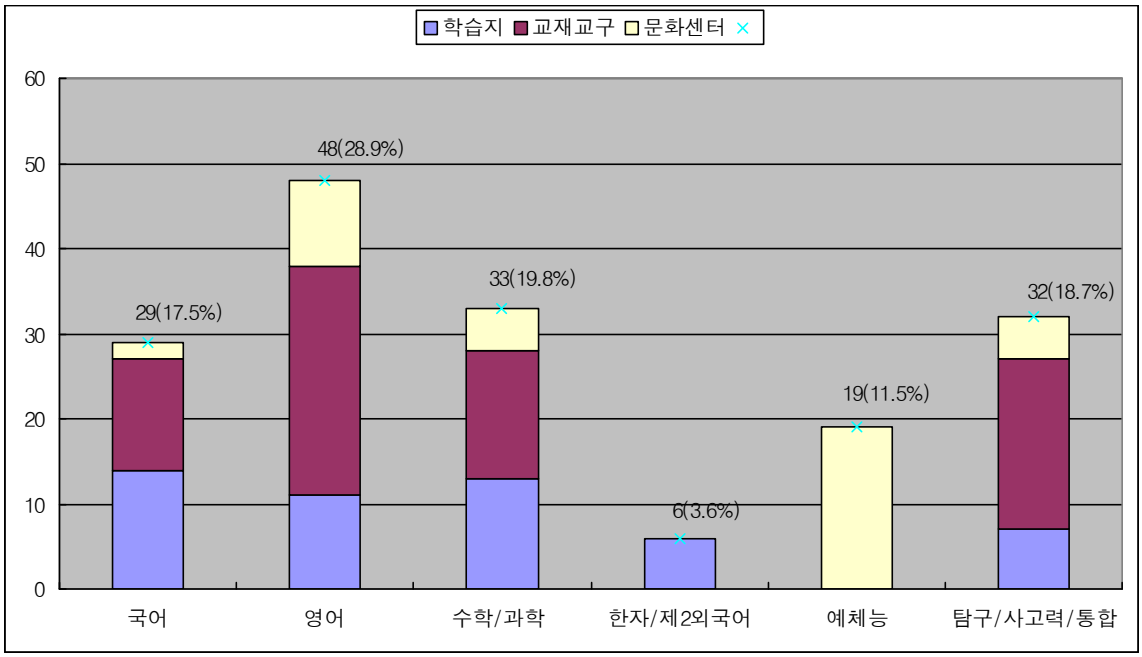
자료: 웅진씽크빅 2013년도 1/4분기 사업보고서, 사교육걱정없는세상, 2013 재인용.

그러나 공교롭게도 학습지 시장의 매출이 감소하던 그 즈음, 영유아의 무상보육이 영아, 유아로 확대되면서 2013년에는 전면화 되었다. 초중고에 집중해오던 학습지와 교재교구 업체들은 기존 학습지 연령을 낮춰 프로그램을 선보이는가 하면, 영유아 대상의 새로운 학습지를 쏟아내기 시작한다. 게다가 유치원이나 어린이집 중심으로 시작된 누리과정용 교재는 물론, 특별활동을 위한 프로그램을 공략하는 마케팅도 적극적이다(〈연합뉴스〉, 2012.9.7; 〈뉴시스〉, 2013.4.13; 〈북데일리〉, 2013.2.13).

이렇게 정부의 무상보육 확대기에 영유아의 사교육 시장도 급성장한 셈이다. 영유아 사교육 시장의 내용을 들여다보면 영어, 수학, 과학, 국어 등 교과 중심의 학습이 주를

이루고 있다. 시민사회단체 〈사교육없는세상〉이 학습지 사교육 업체 웅진씽크빅, 대교, 재능, 구몬, 한솔, 장원한자 등 6개 업체 50개 프로그램, 교재교구 프뢰벨, 몬테소리, 기탄, 오르다, 잉글리쉬에그, 튼튼영어, 웅진싱크빅 노리콩, 한솔 신기한 시리즈, CJ커뮤니케이션 등 10개 업체 75개 프로그램, 문화센터는 롯데백화점, 현대백화점, 홈플러스, 이마트, 롯데마트 등 5개 업체 41개 프로그램을 대상으로 분석한 결과를 발표했다([그림5] 참조).

[그림5 : 학습지, 교재교구, 문화센터 등의 영유아 사교육 현황(단위:수)]



자료: 사교육없는세상, 2013 참고 재가공.

학습지 사교육 업체들의 프로그램은 국어, 수학과 과학, 영어 등의 순으로 점유하고 있다. 교재교구는 영어, 탐구 영역, 수학과 과학, 국어 순으로 과학이 라인업되어 있다. 문화센터는 예체능, 영어 순으로 프로그램을 운영하고 있다. 종합적으로 살펴보면, 영유아 대상의 사교육 프로그램은 영어가 48개(28.9%)로 가장 높고, 수학 및 과학이 33개(19.8%), 탐구/사고력/통합이 32개(18.7%), 국어가 29개(17.5%) 순으로 구성되어 영유아의 발달에 영향을 주고 있다.

4. 유아 공교육 바로 세우기

유아기는 초등 준비기이기 이전에 성장발달의 중요한 시기이다. 이 연령대에 사교육이 극성을 부리면서 인위적이고 형식적으로 편향된 학습이 많아지면 아이들의 정서는 물론, 스트레스로 인한 발달장애마저 겪을 수 있다.

특히, 창의성이나 인성은 아이들이 자율적인 생활과정에서 자연스럽게 습득하는 영역이다. 사교육시장에 의해 강제로 주입하거나 크게 부풀릴수록 부작용이 더 큰 부분이기도 하다. 뇌 발달이나 창의라는 이름으로 붙여진 교육에 대한 우려도 이 때문이다. 영유아기에 뇌의 무게가 커지기는 하나, 뇌 발달은 청소년기까지 지속된다고 한다. 오히려 이 시기에 편중된 학습이 들어갈 경우 고른 뇌발달을 저해할 수 있다는 지적을 새겨들어야 한다. 창의성 발달 교구 역시 부작용이 클 수 있다. 정형화된 교구를 다루면서 오히려 아이들의 표현력이 제한되거나 창의성에 걸림돌이 될 수 있기 때문이다(사교육없는세상, 2013).

아직까지 누리과정에 대해 부모들이 완전히 인지하고 있거나, 이에 대해 긍정적으로 평가하고만 있지 않다. 최근 이뤄진 조사를 보면, 가구의 소득 수준과 무관하게 기관을 이용하는 만5세아의 의무교육을 제공하는 것은 긍정적으로 보고 있지만, 이에 대해 33.4%는 반대하고 있다. 바로 누리과정이 시행되고 있으나 추가비용이 발생하고 있기 때문이다(이윤진·이정원·김문정, 2012). 만3-4세에 대한 누리과정을 인지하는 학부모는 더 적다. 또한 만3-4세가 형식적인 교육을 받기에 연령이 낮다는 점에서 부모들의 우려도 있다.

누리과정이 공교육 과정으로 거듭나기 위해서는 앞으로 여러 면에서 수정되거나 보완되어야 한다. 누리과정의 보완 과정에서 정부의 무상보육 지원과 급성장한 영유아의 사교육 시장의 문제도 간과해서는 안된다. 현실적으로 누리과정이 사교육 시장에 크게 기대어 여과 없이 그 내용을 활용하고 있기 때문이다. 영유아기를 잠식하고 있는 기관 내 특별활동이나, 영어학원 등 고가학원, 학습지 시장에 대한 정부의 대책도 마련되어야 한다. 성급하게 시행된 누리과정이 창의와 인성 교육의 목적에 부합하려면 학습 중심의 내용에서도 벗어나야 한다. 아이들이 친구와 지역사회 안에서 마음껏 놀 수 있는 권리를 되찾아줘야 사교육의 그늘에서 벗어날 수 있다. 그래야 아이들은 학습 부담에서, 부모는 경제적 부담을 덜고 웃을 수 있다.

[참고문헌 및 자료]

교육과학기술부 보도자료, “3-5세 연령별 누리과정 완성·고시”, 2012.7.6.
김은주, “생태유아교육에서 본 누리과정 분석 및 유아교육과정 운영 자율화를 위한 제언”, 사교육없는세상포럼, 2013.
사교육없는세상, “학습지, 교구 등의 영유아교육상품 실태를 살핀다”, 2013.
서문희·양미선, "유아 사교육비 추정", 육아정책연구소, 2012.
이윤진·이정원·김문정, “5세 누리과정 이용 실태 및 요구조사”, 육아정책연구소, 2012.
최은영, “누리과정 재정 지원 현황”, 육아정책연구소, 사교육없는세상포럼 발제문, 2013.
최정은, 자녀양육비 부담 적신호, 2013년 8월 (한국사회 분노의 숫자 : 새사연, 2013), 1-2, 2013-15.
〈뉴시스〉 "사교육업체들, 영유아 시장으로 눈돌려", 2013.4.13.
〈북데일리〉 "2013년 교육시장 트렌드", 2013.2.13.
〈연합뉴스〉 “교육기업 사교육 정체,경기 침체 -〉 영유아 시장 진출 러시”, 2012.9.7.

2013년 새사연의 '이슈진단' 목록

2013년 11월 05일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
이슈진단	2/7	사교육비를 더 늘리거나 아예 포기하거나	김병권
이슈진단	2/15	20대 청년층 취업자 감소 양상 산업별, 직업별 분석	김수현
이슈진단	2/22	'나 홀로 아동' 대책은 없나	최정은
이슈진단	3/9	스위스 국민투표, "경영자 보수를 제한하라"	김병권
이슈진단	3/11	차베스 사후, 베네수엘라 경제는 지속 가능할까?	여경훈
이슈진단	3/11	경제가 부진해도 주가가 오르는 이유	김병권
이슈진단	3/13	여성 노동의 현실에 대한 진단과 과제	김수현
이슈진단	3/18	주주총회 시즌에 생각해 보는 경제 민주화	김병권
이슈진단	3/23	유럽의 숨겨진 분단국가 키프로스의 비극	김병권
이슈진단	4/2	성평등지수로 본 젠더불평등	최정은
이슈진단	4/3	부동산으로는 경기를 살릴 수 없다	김병권
이슈진단	4/11	한국 경제와 이스라엘 경제의 유사점과 차이점	김병권
이슈진단	4/24	박근혜 정부의 보육정책 평가	최정은
이슈진단	5/2	전 세계를 속인 엑셀 불황	여경훈
이슈진단	5/9	정년 연장법 통과 쟁점과 과제	김수현
이슈진단	6/7	메디텔, 멈추지 않는 의료민영화	이은경
이슈진단	6/12	험난한 고용률 70%의 길과 고용의 '질'	김병권
이슈진단	6/17	아베노믹스, 디플레이션, 그리고 고령화	여경훈
이슈진단	6/27	끝이 보이지 않는 최저임금 줄다리기	김수현
이슈진단	8/13	최근 전세가격 동향과 정책 방향	여경훈
이슈진단	10/8	인구고령화와 부동산 시장 전망	여경훈
이슈진단	10/11	2014년 정부예산안 평가: 보육 및 일가정 양립 부문	최정은
이슈진단	10/14	시간제 일자리가 양질의 일자리가 될 수 없는 이유	김수현
이슈진단	10/24	동양 사태는 왜 발생했는가?	여경훈
이슈진단	10/31	동양 사태가 보여준 재벌 개혁의 필요성	김병권
이슈진단	11/04	지뢰밭 속의 순항? : 2014년 경제 전망	정태인
이슈진단	11/05	유아 공교육, 사교육에 잠식되다	최정은

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.