

유네스코 정책세미나

유아교육과 보육 정책 조정을 위한 전략과 과제

- 일 시 : 2011.6.20(월) 13:30~17:40
- 장 소 : 서울 프레스센터 19층

일 정

13:30 ~ 14:00	<input type="checkbox"/> 등록
14:00 ~ 14:20	<input type="checkbox"/> 제1부 사회: 서문희 선임연구위원(육아정책연구소) 조복희 소장(육아정책연구소) <input type="checkbox"/> 개회사 <input type="checkbox"/> 환영사 황우여 국회의원(한나라당 원내대표) 안순일 본부장(교육과학기술부) 최성락 국장(보건복지부)
14:20 ~ 14:40	<input type="checkbox"/> 유네스코 유아교육과 보육 정책 조정 연구의 취지 및 개요 Yoshie Kaga (Programme Specialist, Division for Basic to Higher Education and Learning, UNESCO Headquarters)
14:40 ~ 15:30	<input type="checkbox"/> 유네스코 회원국의 유아교육과 보육 정책 조정의 전략과 성과 - 한국에의 시사점 John Bennett (Independent Consultant, Former Director of Basic Education, UNESCO)
15:30 ~ 15:45	휴 식
15:45 ~ 16:35	<input type="checkbox"/> 제2부 사회: 문무경 선임연구위원(육아정책연구소) <input type="checkbox"/> 미국 유아교육과 보육 정책 조정의 이슈와 진전 Steve Barnett (Co-Director, National Institute for Early Education Research, USA)
16:35 ~ 17:20	<input type="checkbox"/> 토론 임해규 국회의원(한나라당, 교과위) 이정옥 회장(한국유아교육학회) 이미정 회장(한국보육학회)
17:20 ~ 17:40	<input type="checkbox"/> 질의응답 및 폐회

Invited Speakers

Yoshie Kaga

Yoshie Kaga is Programme Specialist in early childhood care and education (ECCE) of the Division for Basic to Higher Education and Learning at UNESCO Headquarters, Paris. Having worked for the non-profit organizations, based in Japan and Thailand, supporting the welfare and education of disadvantaged children in Southeast Asia, she joined UNESCO in 1998. Since then, she has been working for the development and improvement of ECCE policies and programmes in various parts of the world.

Yoshie has been technically assisting national ECCE policy reviews and other policy work in a range of countries - including the Dominican Republic, Kenya, Kazakhstan, Senegal, Tunisia, the United Arab Emirates - to support inclusion and quality learning and care for young children. She manages an interagency collaboration to develop a holistic monitoring instrument for ECCE with partner organizations, such as UNICEF, World Health Organization and World Food Programme.

Yoshie has managed and authored occasionally the UNESCO Policy Brief on Early Childhood series, available in English, French and Spanish, in 2006-2010. She has led a research project on the integration of care and education (2008-2009), which draws experiences from Belgium Flanders, Brazil, Finland, France, Hungary, Jamaica, New Zealand, Slovenia, Sweden, and co-authored Caring and Learning Together: cross-national study on the integration of ECCE within education (2010) with Dr John Bennett and Prof Peter Moss. She is co-editor of Contribution of Early Childhood Education to a sustainable society (2008) with Prof Ingrid Pramling Samuelsson.

John Bennett

John Bennett was director of the Early Childhood and Family unit at UNESCO from 1989-97, and he was the official representative to the United Nations Committee on the Rights of the Child and the UN Committee for the

International Year of the Family. He joined the OECD as senior consultant to the Early Childhood Policy Review in 1998. In that capacity, he co-authored with Michelle Neuman, a comparative work on early childhood policy in twelve countries, which was published by the OECD in June 2001.

From 2005-2006, he prepared with Professor Collette Tayler, QUT, a similar report on 20 countries, which was published by the OECD in September 2006. Author of many articles, he has also been a member of several international juries and committees in the field of early education and children's rights. Educated at the National University of Ireland in philosophy, Dr. Bennett continued his studies at the University of Paris (René Descartes) in child psychology, and completed his doctorate in 1976.

Steve Barnett

Steven Barnett is a Board of Governors Professor and Co-Director of the National Institute for Early Education Research (NIEER) at Rutgers University. His research includes studies of the economics of early care and education including costs and benefits, the long term effects of preschool programs on children's learning and development, and the distribution of educational opportunities. Dr. Barnett earned his Ph.D. in economics at the University of Michigan.

Recent publications include *The State of Preschool 2007: State Preschool Yearbook*, the fifth in a series of annual reports profiling state-funded prekindergarten programs in the United States, and "Early Childhood Program Design and Economic Returns: Comparative Benefit-Cost Analysis of the Abecedarian Program and Policy Implications" with Leonard Masse for *Economics of Education Review* (2007). He most recently authored *Research on preschool education and its lasting effects: Research and policy implications for the Education and Public Interest Center & Education Policy Research Unit*.

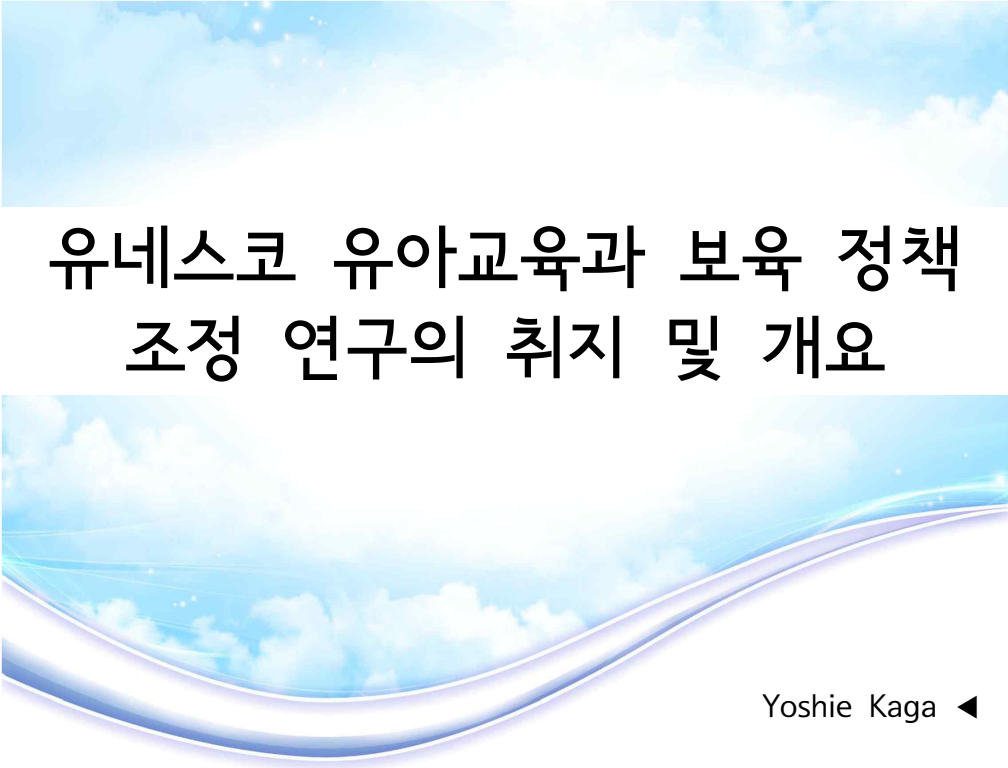
목 차

▣ 발 표

- 유네스코 유아교육과 보육 정책 조정 연구의 취지 및 개요 1
Yoshie Kaga
- 유네스코 회원국의 유아교육과 보육 정책 조정의 전략과 성과
- 한국에의 시사점 15
John Bennett
- 미국 유아교육과 보육 정책 조정의 이슈와 진전 35
Steve Barnett

▣ 토 론

- 토론 1 : 임해규 국회의원(한나라당, 교과위) 67
- 토론 2 : 이정욱 회장(한국유아교육학회) 69
- 토론 3 : 이미정 회장(한국보육학회) 75



유네스코 유아교육과 보육 정책 조정 연구의 취지 및 개요

Yoshie Kaga ◀

Caring and Learning Together



1

Caring and Learning together

UNESCO cross-national research
on the integration of
early childhood care and education

Seoul, 20 June 2011
Yoshie Kaga, UNESCO

2

Overview - countries and methodology

- Research in 2008-2009
- 5 countries and 1 municipality integrating ECCE within education
 - Brazil, Jamaica, New Zealand, Slovenia, Sweden; Ghent (Belgium)
- 1 country integrating ECCE within social affairs
 - Finland
- 3 countries that continue with split systems
 - Belgium Flanders, France, Hungary
- *Researchers:* Dr John Bennett, Prof Peter Moss, Yoshie Kaga
- *Methodology:*
 - Researchers designed questions for national experts (history, rationales, acceptance/refusal, processes, results of integration)
 - National experts prepare structured country reports on integration
 - Several interviews with some govt officials and experts

3

The rationale of the study

Split or integrated services

Selected countries	Unitary or split ECEC system	Ministry responsible for services for:		Services age-integrated or age-separated
		0-3 years	3-6 years	
DK Denmark	Unitary	Welfare		Both
FR France	Split	Welfare	Education	Separated
IT Italy	Split	Family Affairs (municipal)	Education	Separated
HU Hungary	Split	Welfare	Education	Separated
NO Norway	Unitary	Education		Integrated
PL Poland	Split	Welfare	Education	Separated
PT Portugal	Split	Welfare	Education	Separated
SI Slovenia	Unitary	Education		Integrated
SE Sweden	Unitary	Education		Integrated
UK United Kingdom	Pt Unitary	Education - large private sector in cc		Both

Unitary: responsibility covers access, funding, regulation and workforce integrated across all ECCE

Pt (part) Unitary indicates that government responsibility is integrated, but not in other dimensions.

Split: government responsibility for ECCE divided between two ministries, generally based on the age of children, with social welfare, health or family affairs given responsibility for 0-3 years, and education for 3-6 years

4

The rationale of the study

some advantages of split systems

- Because early childhood policy is complex, it may be necessary – in particular country circumstances – to divide it between ministries:
 - Pre- and post-natal care under health
 - Social protection and targeted programmes for poor families in the domain of welfare
 - Social and cognitive development under education (beginning at 2, 3, 4, or 5 years)
 - May offer a larger choice of services

5

The rationale of the study

some disadvantages of split systems

- Wasteful duplication of resources
- The vision (**conceptualisation**) of services differ from ministry to ministry. These different understandings result in different programme goals, different contents and approaches to young children
- Centre-based services are likewise **structured** in different ways:
 - Differences in service types, entitlement policies, opening hours, regulatory frameworks (including curriculum), staff training and qualification requirements, funding
 - Inequities between ‘childcare’ and ‘early education’ sectors
 - Discontinuities experienced by children transiting from one service to another
 - May weaken the ECCE sector... ‘schoolification’

6

‘Caring and Learning Together’

- A growing response to split system inefficiency: integration within education - since 1980s
 - Iceland, New Zealand (1986), Vietnam (1986), Spain (1990), Botswana (1994), Brazil (1996), Slovenia (1996), Sweden (1996), England (1998), Jamaica (1998), Scotland (1998), Zambia (2004), Norway (2005), Romania (2008)... Russia (1917)
- Lack of up-to-date and comprehensive research evidence that allows an assessment of the education option
- >>>> The *Caring and Learning Together* focuses on ‘integration within education’ as one policy approach to bring improvements in equity, quality and coherence of the ECCE sector

7

Decision to integrate within education: when and why

- At different times (1986 in New Zealand to 1998 in Jamaica) – but in all cases at least 10 years after the reform
- From different positions: Slovenia and Sweden already had integrated systems in welfare + more fully developed services
- In different contexts; with different resources
- In all cases, the transfer was based on a consensus that care and education are inseparable + weak obstacles to change
- The rationale for change varies between countries, but in all cases, it has been strong and principled, rather than a purely pragmatic concern (e.g. to cut costs or boost school readiness)

8

Brazil (1996)

Very large, federal state

- **Re-democratisation** after authoritarian rule with the active **participation of social movements** in new constitution
- A concept or image developed of the child as a **citizen with rights**, whose development is indivisible...
- A concept of universal public policies... **education as a right from birth**

9

Jamaica (1998)

Small unitary state with weak local authorities

- Assessment of **poor quality** in both day care and early education sectors, young children inadequately prepared for formal schooling.
- **Uneven treatment** of the sectors, e.g. financing, training and curriculum support, with particular concern for very young children.
- Improved quality in the early years would contribute to the government's goal to **reduce poverty**.
- A **strong body of expert opinion**, led by UNICEF and including key NGOs, academics and international funders.

10

New Zealand (1986)

Small unitary state with weak local authorities

- Broad-based and **unified body of opinion**, including a strong voice from women, and a political party influenced by this opinion coming to power.
- A sequence of working groups and national forums, where **proposals for reform took shape**.
- A commitment to **greater equity** between the 'childcare' and 'kindergarten' sectors.

11

Slovenia (1992)

Small unitary state with role for local authorities

- Longstanding **recognition of the close relationship** between care and education and the development of an age-integrated centre as the main form of ECCE provision.
- Major **political change** (independence), which stimulated consideration about the future structure of ECCE.
- **Public debate and expert consensus** that early childhood centres should be under education.

12

Sweden (1996)

Unitary state with strong decentralisation to local authorities

- **Longstanding debate** about the rightful place of ECCE, in a system that had long recognised the close relationship of care and education.
- **Local government increasingly integrating** responsibility for preschool and school within one administration.
- Recognition of the important role of ECCE in a broad education policy essential to national survival... '**lifelong learning**'

13

How far has integration gone?

- Integration – 'conceptual' and 'structural'
 - conceptual (how do we think about ECCE?)
 - structural (how do we organise ECCE?) ... There are 7 dimensions, i.e. administration, regulation, curriculum, access, workforce, provision, funding
- Integration as a continuum – from less to more...not either/or
- Jamaica (less)>>Brazil>>New Zealand>> Slovenia/Sweden (fully)
- Ghent less because local authorities lack control of key areas

14

Conceptual integration

examples

- **Sweden**
 - *'The pre-school should be characterised by a pedagogical approach, where care, nurturing and learning form a coherent whole'* (Swedish pre-school curriculum)
 - *'Parents now expect a holistic pedagogy that includes health care, nurturing and education for their pre-schoolers'* (Lenz Taguchi and Munkhammar, UNESCO report, 2003)
- **New Zealand: 'Education in its broadest sense'**
 - *(By the 1990s), 'early childhood education' had become the official term, as people took for granted that early education involved care as well – education is, again, understood as a broad, holistic concept, concerned with all aspects of well-being and development. 'Early childhood education' continues to be used as the generic term covering the diverse range of types of services in New Zealand* (Anne Meade and Val Podmore, 2009)

15

Consequences

Inadequate evidence and problems of interpretation in different contexts but...

'Generally, the consequences of integration in education have been positive, especially for children under 3 years and for the workforce in their services':

- 4/5 have 0-6 curriculum
- 4/5 have 0-6 profession (goal=50-80% of workforce)
- More resources into ECCE

16

Consequences

Access

- Access to services has increased in all cases, though by very varying amounts and it is not always possible to decide how much is accounted for by the reform process.
- In both Sweden and Slovenia, a universal entitlement to services, at least from 12 months, has been part of the reform process, with clear evidence in Sweden of increased overall attendance + narrowing of inequalities in access.

17

Consequences

Relationship with school system

- Only Sweden reports some 'schoolification'
- But little evidence of enhanced influence for early childhood pedagogy on compulsory schooling...little sign of the emergence of a 'strong and equal partnership'.
- Influence continues to be one way.

18

Why not integrate?

- No demand, no momentum: drivers weak, obstacles strong
- Takeover not integration: fear of education system and its narrow approach
- Politics of coalition government: party will lose part of its fiefdom
- Economic implications: successful integration = more costs as services for under 3s improved, upgrading of workforce, etc.

19

Conclusions (1)

- Integration is not an inevitability but a possibility. Much depends on the interplay of barriers to change and drivers for change.
- Deep integration requires careful thought about the conditions needed. There are risks involved, e.g.:
 - Schoolification
 - Poorer relations with other services
 - Increased costs

20

Conclusions (2)

- Potential benefits :
 - Rethinking purpose, provision and practice of ECCE
 - Rethinking meaning of education and other concepts
 - Can education think broadly enough?
 - Rethinking relationship ECCE & compulsory ed.
 - Restructuring for greater coherence, fewer inequalities
 - Increased resources
 - A stronger ECCE system
 - Changed perceptions of ECCE

21

Conclusions (3)

To get broad and deep integration, need:

- alliances, advocacy based on strong arguments and leadership
- re-thinking + re-forming: strong and integrative concepts on which to build substantive reform
- action at all levels of government
- a strategy that supports reform, including: resources and materials; support workers (e.g. *pedagogistas*) and training; and time to reflect on practice using tools such as pedagogical documentation

22

Links

Main Report

- [Caring and Learning Together: a cross-national study on the integration of early childhood care and education within education, 2010](#)

Country and Municipality Reports

- [Caring and Learning Together: A Case Study of Brazil, 2010](#)
- [Caring and Learning Together: A Case Study of New Zealand, 2010](#)
- [Caring and Learning Together: A Case Study of Slovenia, 2010](#)
- [Caring and Learning Together: A Case Study of Sweden, 2010](#)
- [Caring and Learning Together: A Case Study of Ghent, The Flemish Community of Belgium, 2010](#)
- [Caring and Learning Together: A Case Study of Jamaica, 2011](#)



유네스코 회원국의 유아교육과 보육 정책 조정 전략과 성과 - 한국에의 시사점

John Bennett ◀

Caring and Learning together

Further Comments

Seoul, 20 June 2011

Research team:

**Yoshie Kaga, UNESCO; Peter Moss, Institute of Education, London
John Bennett, Thomas Coram Research Institute.**

bennett.paris@gmail.com

1

유네스코 회원국 유아교육과 보육 정책 조정의 전략과 성과: 한국에의 시사점

연구진:

**Yoshie Kaga, UNESCO; Peter Moss, Institute of Education, London
John Bennett, Thomas Coram Research Institute.**

bennett.paris@gmail.com

2

Background

- ❖ The study examined 5 countries that had integrated all early childhood services for children, 0-6 years within education: New Zealand, Slovenia, Sweden etc.
- ❖ It included the study of a country that has integrated early childhood services within social welfare - Finland
- ❖ And studied also three countries that have continued with **age-related split systems** – Belgium, France, Hungary
- ❖ It did NOT study any parallel system country, but provides some useful information about age-related split systems

배경

- ❖ 본 연구는 만 0-6세 아동을 위한 모든 영유아기 서비스를 교육부로 통합한 5개국을 조사함: 뉴질랜드, 슬로바니아, 스웨덴 등
- ❖ 본 연구는 영유아기 서비스를 사회복지부로 통합한 국가를 포함함: 핀란드
- ❖ 또한 본 연구는 아동의 연령으로 이원화된 3개국을 연구함: 벨기에, 프랑스, 헝가리
- ❖ 중복병행체제의 국가는 연구하지 않았으나, 연령별 이원화체제에 관한 유용한 정보를 제공함

Limitations of the study

- ❖ We appreciate that national ministries and experts know much better than we can what is suitable for their country – its tradition, culture, the current expectations of parents, the economic implications, barriers on the ground, etc.
- ❖ Several country reports that we studied are partial, due especially to the absence of long-term evaluations of system change
- ❖ Despite these limitations, we hope that the study provides some valuable information on *why* integration within education was undertaken and *how* it was implemented.

연구의 제한점

- ❖ 각 국가의 공무원과 전문가들이 자국에 적합한 체제에 대해 잘 알고 있다고 판단함- 국가의 전통, 문화, 현재 부모들의 기대, 경제적 시사점, 장애요인 등
- ❖ 일부 국가보고서는 체제변화에 대한 장기적인 평가의 부재로 부분적임.
- ❖ 이러한 제한점에도 불구하고, 본 연구는 교육중심의 통합이 왜, 어떻게 실행되었는지에 관한 귀중한 정보를 제공해 주고 있음.

Part I

The rationale of the study

제 1부

연구의 취지

Unitary (integrated) and age-separated split services in Europe

Selected countries	Unitary or split ECEC system	Ministry responsible for services for:		Services age-integrated or age-separated
		0-3 years	3-6 years	
DK Denmark	Unitary	Social Welfare		Both
FR France	Split	Health & Welfare	Education	Separated
IT Italy	Split	Family Affairs (municipal)	Education	Separated
HU Hungary	Split	Health & Welfare	Education	Separated
NO Norway	Unitary	Education		Integrated
PL Poland	Split	Health & Welfare	Education	Separated
PT Portugal	Split	Health & Welfare	Education	Separated
SI Slovenia	Unitary	Education		Integrated
SE Sweden	Unitary	Education		Integrated
UK United Kingdom	Pt Unitary	Education... large private sector in cc		Both

Unitary: government responsibility covers access, funding, regulation and workforce integrated across all ECEC services;
Pt (part) Unitary indicates that government responsibility is integrated, but not in other dimensions.
Split: split systems occur when government responsibility for ECEC is divided between two ministries, generally based on the age of children, with Ministries of Social Welfare (Health, or Family Affairs) given responsibility for young children 0-3 years and to Ministries of Education for 3-6s. Ministerial responsibility can be more or less great depending on the degree of decentralisation practised in this field, e.g. in Italy, most dimensions are devolved to municipalities.

bennett.paris@gmail.com

9

유럽 국가들의 영유아기 서비스의 통합과 연령별 분리

선정국가	유아기 서비스의	서비스 주무부처		연령별 통합 연령별 분리
		0-3 세	3-6 세	
덴마크	통합	복지부		둘다
프랑스	분리	복지부	교육부	연령별 분리
이탈리아	분리	가족부 (지자체)	교육부	연령별 분리
헝가리	분리	복지부	교육부	연령별 분리
노르웨이	통합	교육부		연령별 통합
폴란드	분리	복지부	교육부	연령별 분리
포르투갈	분리	복지부	교육부	연령별 분리
슬로베니아	통합	교육부		연령별 통합
스웨덴	통합	교육부		연령별 통합
영국	부분 통합	교육부		둘다

- **통합, 일원화(Unitary):** ECEC서비스 전반이 통합된 형태로 접근성, 재정지원, 규제와 교사제도 등에 대한 책임을 정부에서 다루고 있음.
- **부분통합(Pt (part) Unitary):** 정부의 책임은 통합되어 있으나, 모든 차원에서는 통합되지 않은 상태를 의미함.
- **분리, 이원화(Split):** 분리 시스템은 ECEC에 관한 정부의 책임이 일반적으로 아동의 연령을 근거로 두 개의 주무부처로 나뉘어진 체제를 의미하며, 0-3세는 사회복지(건강, 가족)부처가 3-6세는 교육부가 담당함. 부처의 책임은 이 분야에서 실행되는 분권화의 정도에 달려있음. 예를 들어, 이탈리아에서는 대부분의 책임이 지자체에 있음.

bennett.paris@gmail.com

10

The disadvantages of age-related split systems

- ❖ Duplication of resources and financing ...
- ❖ Various analyses also suggest that the ministries in charge find it hard to work together. Comprehensive, integrated services are rare...
- ❖ In addition, their vision (conceptualisation) of services tend to differ . These different understandings result in different programme goals, different contents and approaches to young children
- ❖ Because of different conceptualisations, the services are structured in different ways with respect to service types, workforce, access criteria, funding and regulation (including curriculum), e.g.
 - Differences in entitlement policies, opening hours, regulatory frameworks, staff training and qualification requirements... **all leading to discontinuities experienced by parents when their children transit from one service to another.**

연령별 분리체제의 단점

- ❖ 자원과 재원의 중복...
- ❖ 다양한 분석에 의하면, 담당부처가 함께 일하기 어려움. 포괄적이며 통합적인 서비스가 드물
- ❖ 또한, 부처간의 서비스에 대한 개념화가 다른 경향이 있음. 이러한 다른 이해는 아동에 대한 다른 프로그램 목표, 다른 내용과 접근방식을 초래함.
- ❖ 다른 개념화로 인하여 서비스 유형, 인력, 접근 기준, 자원과 규정(교육과정을 포함하여) 등의 측면에서 서로 다른 방식으로 구조화 되어 있음
 - 재정전달체제, 관리감독기구, 재정지원혜택정책, 운영시간, 규제체계, 교직원 훈련, 자격요건의 차이에 따른 접근성과 질의 차이...부모들은 이러한 모든 것으로 인하여 아동의 서비스 전이시 불연속성을 경험하게 됨을 지적함.

But age-separated split systems can work quite well and in some instances are necessary

- ❖ **In Belgium , the age separated split system works quite well (see previous slide) and, because of numerous immigrant families, may be necessary. In addition, child:staff ratios are much better than in early education**
- ❖ **Again, when infant and maternity health in a country is poor, it may be more effective to give responsibility for children's services to the MoH , including home visiting, and then services for children 1 and 2 years old... at least up to the age of 3 years**
- ❖ **Or, in countries with much child and family poverty, it may be necessary for social programmes to organise early childhood services in disadvantaged areas.**

그러나 연령별 분리체제는 잘 작용하며, 어떤 경우에는 필요하다.

- ❖ 벨기에의 경우, 연령별 분리체제는 상당히 잘 작용하며, 상당수의 이민가정으로 인해 필요하기도 함. 또한 교사대 아동 비율이 교육에서보다 훨씬 낮음.
- ❖ 국가의 영아 및 모성건강이 열악한 경우, 가정방문 및 1, 2세아를 위한 서비스, 최소 만3세까지 아동서비스를 복지부 관할로 하는 것이 더 효과적일 수 있음.
- ❖ 혹은 많은 아동과 가족이 빈곤한 국가에서는 취약지역에 유아교육 서비스를 조직하는 사회프로그램이 필요할 것임.

And there are other reasons

- ❖ **The study examined the cases of Belgium Flanders, France and Hungary**
- ❖ **These countries do not integrate their services because**
 - **In the first two countries, the care system has been systematised for many years; it is predominantly public and heavily subsidised for modest-income families. There is little or no demand for integration.**
 - **A second reason is the fear that the childcare sector – and its traditions - may be overwhelmed by, and lost in, a strong school-like early education system.**
 - **Another barrier in Belgium Flanders and France is the separate political traditions of the childcare and early education sectors...**
 - **Integration has also economic implications, in particular, the costs of upgrading the childcare workforce**

또한 다른 이유가 있다

- ❖ **본 연구는 벨기에(네덜란드령), 프랑스와 헝가리를 조사함**
- ❖ **이상의 국가는 영유아 서비스를 다음과 같은 이유에서 통합하지 않음:**
 - **벨기에와 프랑스에서는 보육체제가 다년간 체계적으로 자리잡음; 절대다수가 공립서비스이며 중산층에게도 상당수준의 재정지원이 이루어지므로 통합에 대한 요구가 적거나 없음.**
 - **두 번째 이유는 보육계의 두려움 때문임: 강력한 학교와 같은 유아교육체제에서 영향력을 상실하게 될 것을 우려함.**
 - **또 다른 장애는 보육과 유아교육계의 분리된 정치적 전통임.**
 - **통합은 경제적 시사, 특히 보육교사의 질적 제고를 위한 비용이 필요함.**

Reasons for the choice of education

- ❖ Pressure from government to develop scarce human resources (all children should complete secondary education, with at least 50% to go on to tertiary education, especially toward science and technology careers)
- ❖ Parents find the education infrastructure more transparent, compared to the social sector. Education provides an easily recognisable network of services for young children that links into schooling.
- ❖ Public education highlights free access or at least **affordability**, entitlement, a concern for a (relatively) well trained workforce, and curriculum as a basic tool for practice.

교육을 선택하는 이유

- ❖ 귀중한 인적자원개발에 대한 정부의 부담 (모든 아동은 중등학교를 졸업해야 하며, 최소한 50%는 대학에 진학하고 특히 과학과 기술 경력을 쌓을 수 있어야)
- ❖ 부모들은 교육 인프라가 다른 사회영역에 비해 보다 투명하다고 인식하고 있음. 교육은 학교교육으로도 연결되며, 쉽게 인식할 수 있는 영유아 서비스 네트워크를 제공함.
- ❖ 공교육은 무상교육, 적어도 **부모부담비용 수준**, 비교적 잘 훈련된 교사, 및 서비스 실제의 기본 도구인 교육과정을 강조함

But integration within education carries risks...

- ❖ For example, critics point to the risk of turning early childhood services into 'junior school' where children can no longer play...
- ❖ Kindergartens may become more "school-like" in terms of opening hours, staffing, adult-child ratios, pedagogy and physical settings; and dissociation of ECCE from welfare, health and other related areas.
- ❖ And if there is a large private sector, the responsible ministry needs to study carefully how to maintain both equity of access and quality of services for poorer children

교육으로의 통합은 몇 가지 위험요인을 수반한다...

- ❖ 예를 들어, 유아기 서비스가 아이들이 더 이상 놀지 않고 '학습위주의 'junior school' 로 바뀔 수 있는 여지가 있음
- ❖ 유치원은 운영시간, 교직원, 교사대 아동비율, 교수방법 및 물리적 환경의 측면에서 보다 "학교처럼" 될 수 있음; 또한 복지, 보건 및 다른 유관 영역과 유아교육과 보육이 분리될 수 있음
- ❖ 또한 사립부문의 비중이 크다면, 담당부처는 서비스 접근성의 형평성과 질을 모두 유지하는 법을 세심하게 연구할 필요가 있음.

England (1998) – staff and training

(Compulsory school age is 5 - most children in nursery school by 3 or 4 years)

- ❖ Three main profiles: *Qualified Teachers* (graduate) for formal EE, one in each group; *Early Years Professionals* or lead practitioner or manager in many services and one for each Children's Centre . This professional will have an extended study course (12 months full time training) but will be issued a graduate professional degree; *Childcare Practitioners...*
- ❖ However, in childcare, the level of staff is low... But all expected to take further training. Currently, there is a *National Training Framework*, going from Level 2 to 6, and a new *An Integrated Quality Framework*, formulated in 2010, plans to provide common training for health, care and nursery education personnel
- ❖ The public sector fairly consistent (all graduate teachers and school assistants) but there is a wide variety of staffing in the private, for-profit sector. The integration of quality and staffing has not been achieved

영국 (1998) – 교사와 훈련

(의무교육은 만5세에 시작 - 대부분의 만3, 4세 아동은 유아원에 다님)

- ❖ 3가지 주요 프로파일: 자격 교사(유아기 전문가)는 심화된 교사 연수(12개월 전일 연수)를 받게 될 예정임. 그러나 보육 종사자들의 대졸 전문 학위가 이슈화될 것으로 예상됨.
- ❖ 그러나 보육 종사자의 질은 낮은 편임.. 그러나 모든 보육 종사자들이 연수를 더 받을 수 있도록 하고 는 있음. 최근 2수준에서 6수준으로 구성된 *National Training Framework*와 2010년판 *An Integrated Quality Framework*가 구성되어 건강과 보육, 유아원 종사자 관리를 위한 공통 연수를 제공할 수 있도록 계획하고 있음.
- ❖ 공공 부문에는 상당한 일관성이 있으나(모든 교직원이 대학 졸업자임), 사립과 영리 기관은 교직원의 수준이 매우 다양함. 교직원의 질적 수준의 통합은 아직 달성되지 않았다고 볼 수 있음.

England – curriculum and learning

- ❖ One curriculum for children 0-5 years: the EYFS curriculum
- ❖ 4 principles: every child is unique and competent; loving and secure relationships with significant adults are the foundation of becoming strong and independent; the environment plays a key role in supporting development and learning; all areas of learning and development are equally important and inter-connected
- ❖ Early learning goals formulated in 6 areas: personal development; communication, language and literacy; problem solving, reasoning and numeracy; understanding of the world; physical development; & creative development
- ❖ Assessment by teachers of each child's achievement (the EYFS Profile) and assessment of each centre by one INDEPENDENT inspection body (OFSTED) which issues annual reports

영국 – 교육과정과 학습

- ❖ 만0-5세 아동을 위한 단일한 교육과정: the EYFS curriculum
- ❖ 4 가지 원리: 모든 아동은 고유하며 유능하다; 주요한 성인과의 온정적이고 안정된 관계는 독립적, 자주적인 인성의 기초가 된다; 환경은 아동의 발달과 학습에 핵심적인 역할을 한다; 모든 학습과 발달은 동등하게 중요하며 상호 연관되어 있다.
- ❖ 영유아기 학습목표가 제시된 6가지 영역: 인성 발달, 의사소통, 언어와 문해, 문제해결, 추론과 수, 세계에 대한 이해, 신체발달, 창의성 발달
- ❖ 개별아동의 성취에 대한 교사 평가(the EYFS Profile) 와 독립적인 평가기구(OFSTED)에 의한 개별기관평가

Part II

Conclusions

제 2부

결론

Lessons from the 5 countries that have integrated all the services for young children within education

- ❖ **Mostly, integration within education has been positive, esp. for children under 3 years and for services and staff that cater for this younger group. These children now enjoy both care and education and staff are better qualified and better paid.**
- ❖ **Integration has greatly improved curriculum development and pedagogical work, e.g. NZ, UK...**
- ❖ **Four of the five countries now have a recognised early years professional, a graduate level worker educated to work with both under and over 3 years olds...**
- ❖ **in Sweden and Slovenia, a universal entitlement to services, at least from 12 months, has resulted, with clear evidence in Sweden of a significant narrowing of inequalities in access.**

유-보 서비스를 교육으로 통합한 5개국으로부터 얻은 교훈

- ❖ **대부분 교육으로의 통합은 긍정적이었음. 특히 3세 이하 영유아와 보육교사와 그리고 관련 서비스의 측면에서 긍정적인 결과를 보였음. 3세 이하 영유아들은 즐겁게 보육과 교육을 받고 있으며, 보육교사의 질과 봉급이 더 높아졌음**
- ❖ **통합은 교육과정 개발과 페다고지의 측면에서 더 큰 향상을 가져왔음. 예를 들어, NZ, UK의 경우..**
- ❖ **5개 국 중, 4개 국은 현재 3세 이하와 이상 의 영유아를 교육할 수 있는 대졸 수준 이상의 유아기 전문가를 보유하고 있음**
- ❖ **스웨덴과 슬로베니아에서는 적어도 12개월부터 영유아서비스에 대한 보편적인 재정지원이 이루어지고 있으며, 특히 스웨덴에서는 서비스 접근의 불평등의 격차를 명백히 줄여나가고 있는 것으로 보고됨**

The extent of integration is important

- ❖ Simply moving administrative responsibility for ECCE into education is not enough – attention needs to be paid to the subsequent process.
- ❖ There are at least seven dimensions to take into account - administration, regulation, curriculum, access, workforce, provision, and funding
- ❖ Integration requires a radical re-structuring . It needs to bring all children (1-5 years) into one system on an equal footing. (Integrating on age divided lines, e.g. 1-2 and then 3-5 , is risky and may lead to different service types, workforce, access criteria, funding and regulation. A split along those lines is particularly negative for the childcare staff, for quality in these services. Also, it goes against the know brain research ...
- ❖ Integration requires a rethinking of concepts , e.g. concerning how young children learn; concerning the need for care in learning; concerning what is useful knowledge for young children, concerning indicators of quality...

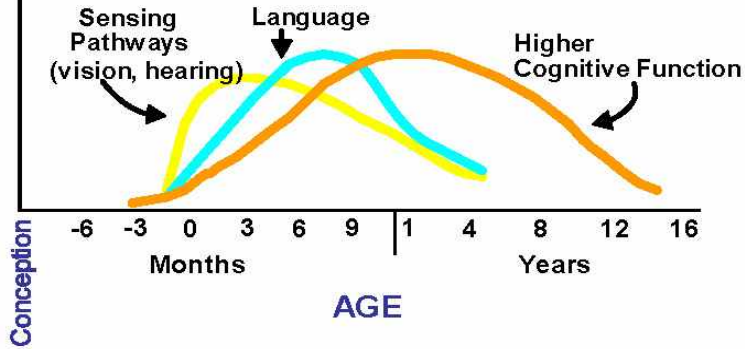
통합의 정도가 중요하다

- ❖ 유-보 서비스의 행정적 책임을 단순히 교육 부문에 두는 것만으로는 충분치 않음 - 진행 과정에 대한 전반적인 관심이 요구됨.
- ❖ 고려해야할 7가지 요인:행정, 규제, 교육과정, 접근성, 인적자원, 재정지원
- ❖ 통합은 급진적인 재구조화를 요구함. 하나의 시스템에서 모든 영유아들을(1-5세) 동등하게 관리할 필요가 있음(1-2세 ,3-5세와 같은 연령별 구분을 통합하는 일은 위험한 일일 수 있음. 서비스 유형과 인적자원, 접근기준, 재정지원과 규제가 서로 다를 수 있음). 연령구분의 분리는 특히 보육 종사자들과 보육 서비스의 질의 측면에서 부정적일 수 있음. 또한 우리가 알고 있는 영유아의 뇌발달의 측면에서도 부정적임.
- ❖ 통합은 개념의 재개념화를 요구함. 예를 들어 유아가 학습하는 방법, 학습에서의 돌봄에 대한 요구, 유아에게 유용한 지식, 질의 지표에 관한 개념을 보다 고찰할 필요가 있음

The language and cognitive development of 0-3s is often underestimated

Human Brain Development – Synapse Formation

The years from birth – to – three are an optimal time to support language and cognitive growth.

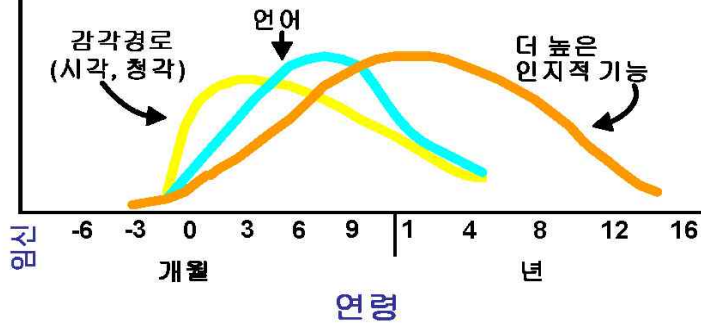


Source: Chuck Nelson, in From Neurons to Neighborhoods,2000.

0-3세 영유아들의 언어와 인지발달은 자주 과소평가되고 있다

인간의 뇌발달- 시냅스의 형성

출생에서 3세까지의 영유아기는 언어와 인지발달을 지원하는 최적의 시기이다



Source: Chuck Nelson, in From Neurons to Neighborhoods,2000.

It is not inevitable, but integration within education presents several opportunities

- ❖ The overall conclusion must be that the integration of split systems of care and early education is not inevitable. Good reasons can be found to continue a health/well being approach to children 0-3 years and their families, *but ensuring that the opportunities for language and cognitive development in this period are not neglected.*
- ❖ Another conclusion is that ECCE services can be integrated successfully within a number of ministries and policy domains, as long as young children are an important focus of the ministry in charge.
- ❖ Overall, but it depends on country, integration within education is more likely to achieve:
 - Universal entitlement,
 - Affordable access,
 - A unified and well educated workforce,
 - Enhanced learning for all ages, and
 - Smoother transitions for young children

교육중심의 통합은 필수조건은 아니나, 몇 가지 기회를 제공한다.

- ❖ 전반적인 결론은 유아교육과 보육의 통합이 필수조건은 아님. 그러나 이러한 통합이 중요한 이유는 0-3세 아동들과 가족들에게 지속적으로 건강과 안녕을 제공할 수 있으며, 이 시기에 필요한 인지적 자극과 언어발달의 기회가 도외시될 가능성이 낮추기 때문임.
- ❖ 또 다른 결론으로는 유아교육과 보육 서비스는 유아들이 주무부처의 가장 중요한 관심이 대상이 될 때, 수많은 정책영역에서 성공적으로 통합될 수 있다는 것임..
- ❖ 전반적으로 교육 중심 통합체제로부터 얻을 수 있는 혜택은
 - 보편적인 재정지원혜택
 - 재정적으로 이용 가능한 접근성
 - 통합되고 잘 교육된 교사인력
 - 모든 연령 아동들의 학습 향상
 - 영유아의 원활한 전이.



미국 유아교육과 보육 정책 조정의 이슈와 진전

Steve Barnett ◀



NIEER

NATIONAL INSTITUTE FOR EARLY EDUCATION RESEARCH

Integrating Care and Education: Problems and Progress in the US



Dr. Steve Barnett, Co-Director

National Institute for Early Education Research

June 10, 2011



NIEER

NATIONAL INSTITUTE FOR EARLY EDUCATION RESEARCH

미국 유아교육과 보육의 통합: 문제점과 발전



스티브 바넷 박사

미국 유아교육연구소장, June 10, 2011



Understanding US ECEC

- 3 levels of government
 - Federal, state, local
- 3 types of programs
 - Education (regular and special needs), child care, and child development
- 3 types roles of government
 - Direct operation, subsidies (programs/parents), regulation



미국 유아교육과 보육에 대한 이해

- 정부의 3수준
 - 연방, 주, 지방
- 프로그램의 3유형
 - 교육(정규교육, 특수교육), 아동보육, 아동발달
- 정부의 3역할
 - 직접 운영, 재정지원(기관 및 부모), 규제



US ECEC Funding Birth to 5

- **Federal:** \$20 billion in major programs
- **State and local:** \$17 billion plus
 - More because all local not reported
- **Parents:** \$40 billion (est. from 2005)
- Total about \$80 billion per year
- Cost of time for parental care not included
 - Parents and informal care still most time 0-5



미국의 0~만5세 재정지원 현황

- **연방정부:** 주요 프로그램지원비용, 약 200억 달러
- **주정부와 지방정부:** 약 170억 달러 이상
 - 모든 지방정부의 자료가 보고된 것이 아니므로 그 이상일 수 있음
- **부모 :** 약 400억 달러 (2005년 이후)
- **연간 총 800억 달러**
- 부모가 보육하는 시간에 대한 비용은 포함하지 않음
 - 부모보육과 비형식적 보육은 0-5세 시기에 여전히 가장 높은 비율을 차지함



US ECEC Arrangements 2005

Program	Birth-2	2 year olds	3 year olds	4 year olds
Special Ed	--	--	3%	5%
Public PreK	--	--	4%	12%
Head Start	1%	2%	8%	11%
Private Center	15%	30%	37%	44%
Informal	22%	17%	13%	6%
Parents	61%	50%	36%	21%



2005년 미국 0-만4세 유보 서비스 이용 유형

프로그램	0-2	2세	3 세	4 세
특수교육	--	--	3%	5%
공립 Pre-K	--	--	4%	12%
헤드스타트	1%	2%	8%	11%
사립기관	15%	30%	37%	44%
비형식적보육	22%	17%	13%	6%
부모에 의한 양육	61%	50%	36%	21%



US Arrangements 2010: age 3&4

- 27% of 4's in state pre-K
- 11% of 4's in Head Start
- 3% of 4's in Special Ed and not other public
- Effect on private centers, informal, and parent care uncertain. Private center < 38%?
- No change for 3's



2010년 미국 만3-4세 유보 서비스 이용 현황

- 주립 pre-K 만4세아 이용률: 27%
- 헤드스타트 만4세아 이용률 : 11%
- 특수교육 및 기타 만4세아 이용률 : 3%
- 사립센터보육, 비형식적 보육, 부모보육의 영향: 확실치 않음. 사립센터보육 < 38%?
- 3세아 이용율: 변화없음



Federal Programs (FY 2011)

- \$6.8 billion Head Start (3-5)
- \$1.6 billion Early Head Start (0-3)
- \$5.7 billion Child Care Subsidies (0-5)
- \$1.4 billion Child Care Food Program (0-5)
- \$2.2 billion Tax Credits (0-5)
- \$800 million Spec. Ed. & Early Intervention
- \$800 million Defense Dept. Child Care
- \$500 million Title I (local school aid)
- \$250 million Home Visiting



연방정부 프로그램 (FY 2011)

- 헤드스타트(만3-5세) 68억 달러
- 조기헤드스타트(만0-3세) 16억 달러
- 아동보육보조금(만0-5세) 57억 달러
- 아동보육식품프로그램(만0-5세) 14억 달러
- 세액공제 (만0-5세) 22억 달러
- 특수교육 및 조기개입 8억 달러
- 국방부 아동보육 8억 달러
- 미초중등교육법 지역학교지원 5억 달러
- 가정방문 2억 5천만 달러



State Programs FY2011

- Pre-K: \$5.4 billion
 - 40 of 50 states offer
 - Policies and standards vary greatly
- Special Education/EI: \$9 billion (0-5)
- Child Care Subsidies: \$2.2 billion (0-5)
 - States regulate child care
 - Regulations vary greatly by state



주정부 프로그램 (FY2011)

- Pre-K: 54억 달러
 - 50개 중 40개 주가 제공
 - 정책과 기준이 상당히 다양함
- 특수교육/조기개입(만0-5세): 90억 달러
- 아동보육보조금(만0-5세): 22억 달러
 - 주정부가 아동보육을 규제
 - 주마다 규정이 상당히 다양함



Private Child Care

- Federal and State subsidies to providers or to parents (vouchers and tax credits)
- State standards (vary but are low), not all regulated
- Lowest teacher qualifications and pay
- Subsidies for low-income, tax credits for most
- Full work day, full week, year-round
- Health and safety, but parents see as education
- May harm learning and development
- Small positive effects on maternal employment



민간보육시설

- 기관 또는 부모에게 제공되는 연방/주정부 보조금(바우처와 세액공제)
- 주정부의 기준(다양하지만 낮은 수준임) 존재, 그러나 모든 민간시설이 규제를 받고 있는 것은 아님
- 교사자격과 급여가 최하위임
- 저소득층을 위한 보조금지원, 대부분이 세액공제
- 연중, 연일, 종일 근무
- 건강과 안전-- 부모는 이를 교육으로 인식함
- 아동의 학습과 발달에 유익하지 않을 수도 있음
- 기혼여성고용에 약간의 긍정적 효과가 있음



Head Start

- Federal grants to local non-profit agencies
- Federal standards and compliance monitoring
- Low teacher qualifications and pay
- Serves children in poverty
- Can be part-day, part week, short school year
- Comprehensive education, social, and other services to enhance child and family development
- Very small effects on learning



헤드 스타트

- 연방정부가 지역 비영리 기관에 보조금 제공
- 연방기준과 기준 준수여부 모니터링(compliance monitoring)
- 낮은 교사 자격과 급여 수준
- 빈곤가정 영유아 대상의 서비스
- 시간제, 요일제, 적은 연간시수
- 가족과 아동발달을 위한 포괄적 교육 및 사회 서비스
- 학습에의 효과는 매우 적음



Education

- Public schools or contract w/ private center
- State education standards (vary)
- Some require 4 year degree, some do not
- Some require teacher license, some do not
- Some part-day, some 6 hours, school year
- Some for low-income, some universal
- Education, limited other services
- Larger effects from “better” state pre-K



교육

- 공립학교 또는 사립기관과의 계약
- 주정부 교육기준(다양함)
- 4년제 학사졸업 교사자격 여부도 주정부마다 다름
- 교사 자격증 소지 규정 여부도 주정부마다 다름
- 반일제, 6시간제, 학년기간 등 주정부마다 다름
- 저소득층 아동 대상 또는 보편적 서비스 여부가 주정부마다 다름
- 그 밖의 서비스가 제한적인 형태의 교육
- “더 나은” 주립 pre-K로 보다 큰 효과를 얻고 있음



Private Participation in State Pre-K

- 1/3 of state pre-K children served by privates.
- Examples of different approaches:
 - LEAs contract with private providers
 - States reimburse private based on enrollment
 - Public schools only, no private
- Many states allow lower teacher qualifications and pay in privately operated state pre-K



주립 Pre-K의 민간 참여

- 주립 pre-K 이용아동의 1/3 은 사립이 담당
- 다양한 접근의 예
 - 사립기관과 지역교육지원청과의 계약
 - 주정부가 아동 이용률을 토대로 사립을 변제해주는 방법
 - 공립만 있고 사립은 전혀 없는 경우
- 많은 주에서 민간에서 운영하는 주립 pre-K의 낮은 교사자격과 봉급수준을 허용하고 있음



Quality By Program Type

	ECERS > 5 (good)	CLASS >OK avg.
Head Start	24%	21%
State Pre-K	42%	34%
Private Pre-K	19%	19%
Private School	10%	23%
Child Care	7%	13%

All data from California, Source: Karoly et al. (2008).
Prepared to Learn. RAND.



프로그램 유형에 따른 질의 차이

	ECERS > 5(good)	CLASS >OK avg.
헤드스타트	24%	21%
주립 Pre-K	42%	34%
사립 Pre-K	19%	19%
사립학교	10%	23%
아동보육시설	7%	13%

All data from California, Source: Karoly et al. (2008). *Prepared to Learn. RAND.*



US ECEC Problems

- ECEC produces multiple products but public and private programs specialize
- Providing quality education & care is costly
- Education quality is often low
- Parents may choose hours over quality
- Programs must deal with multiple agencies with different goals, standards, etc.
- Parents must navigate complex system



미국 유보 서비스의 문제점

- 유보 서비스는 다양하나 공립과 사립 프로그램은 세분화되어 있음
- 질 높은 유보 서비스는 상당한 비용이 소요됨
- 교육의 질이 종종 낮은 경우가 있음
- 부모들은 서비스 질 보다는 맡기는 시간에 의해 기관을 선택할 수 있음
- 프로그램은 다양한 목적과 기준을 가진 여러 프로그램 에이전시들을 다룰 수 밖에 없음
- 부모들은 복잡한 시스템을 조정해야 함



Consequences of ECEC Problems

- Child care and private programs produce no or few education benefits
- Education programs produce few child care benefits and some parents do not enroll
- Head Start produces little education or care
- Huge loss in human potential & social cost
- Substantial loss in earnings from employment
- Higher costs for administration & parent time



유보 서비스 문제점의 귀결

- 보육과 사립 프로그램은 거의 교육적 혜택을 제공하지 못함
- 교육프로그램은 보육의 혜택을 거의 제공하지 못하며,
일부 부모들은 자녀를 기관에 보내지 않음
- 헤드스타트는 교육 또는 보육을 거의 제공하지 못함
- 인간의 잠재력과 사회적 비용의 상당한 손실 초래
- 고용으로 인한 수입의 실질적인 손해 발생
- 행정 및 부모 시간의 측면에서 더 큰 비용 발생



Benefits of Fixing ECEC Problems

- Largest cost is foregone benefits from failing to provide a good education

A *very* rough estimate of the economic loss:

- For poor children: \$80 billion per year
- For all children: \$120- \$200 billion per year?

For some populations the value of the child care benefit could equal the cost—if so, adding child care to education is “free” to society



유보 서비스 문제를 해결하면 얻을 수 있는 혜택

- 좋은 교육 제공에 실패할 경우, 가장 큰 비용이 요구됨
- 대략적인 경제적 손실 추정:
 - 저소득층 아동 대상: 연간 800억 달러
 - 모든 아동 대상: 연간 1200억-2000억 달러?
- 일부 대상자의 경우, 보육 혜택의 가치가 비용과 동등할 수 있음
그렇다면, 교육에 보육을 추가한다면 사회가 지불해야 할 비용이 들어가지 않게 됨



Benefits of Fixing ECEC Problems

For some populations child care increases not just short-term employment, but increases long-term productivity in the work force

Lifetime benefit could equal the cost of child care—if so, adding child care to education is “free” to society

May be additional benefits from increases in birth rates from reducing the cost of to family (unclear)



유-보 서비스 문제를 해결했을때 얻을 수 있는 혜택

- 일부 대상의 경우, 아동보육은 단기고용과 장기 생산성을 향상시킬 수 있음
- 생애혜택비용이 보육비용과 같아질 수 있음
- 교육에 보육을 추가한다면 사회가 지불해야할 비용이 들어가지 않게 됨
- 출산율 증가와 비용절감이라는 추가적 혜택이 가족에게 돌아갈 수 있음



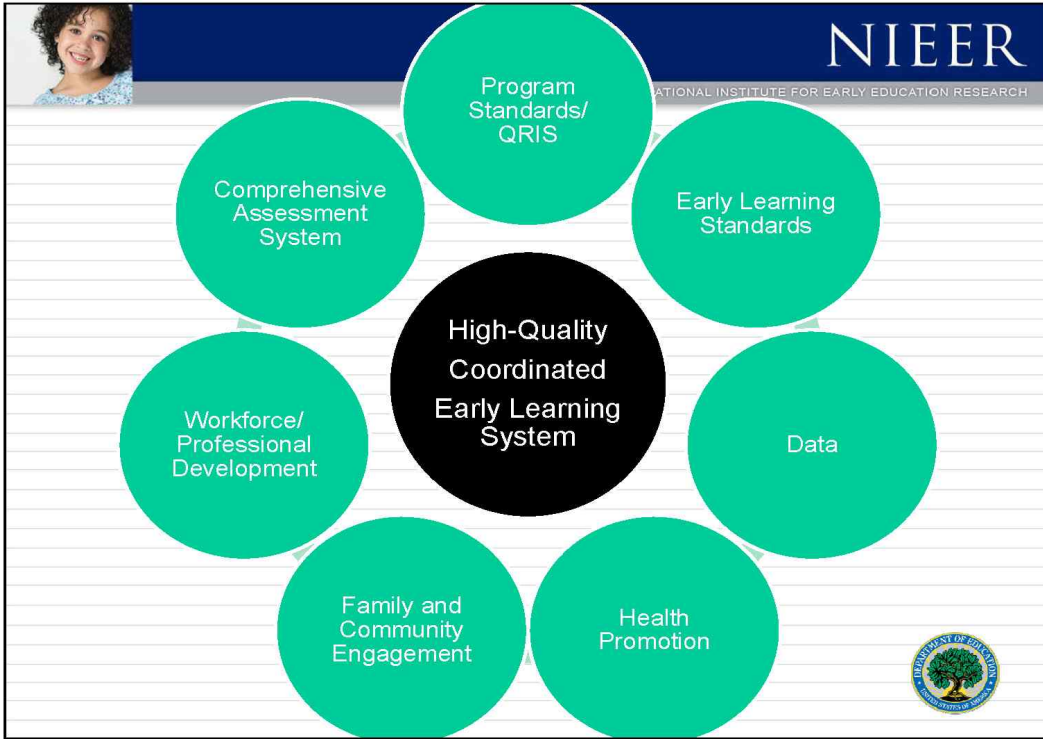
Federal Policy Improvements

- Federal interagency collaboration
- Federal funding for state ELAC
- Early Learning Challenge Fund for States
- Increase birth to 5 emphasis in Education Act



연방정부의 정책 개선방안

- 연방기관간의 협력
- 주정부의 유아기 학습자문위원회(ELAC)를 위한 연방의 재정지원
- 주정부의 유아기 학습 지원을 위한 재정지원
- 교육법에서 0-만5세아를 보다 강조





State Examples

- Oklahoma (OK) Universal Pre-K
- Florida (FL) Universal Pre-K
- New Jersey (NJ) Abbott Universal Pre-K
- Pennsylvania OCDEL



주별 사례

- 오클라호마 (OK) 보편적 Pre-K
- 플로리다 (FL) 보편적 Pre-K
- 뉴저지(NJ) 보편적 Abbott Pre-K
- 펜실베니아 OCDEL



OK UPK

- Administered by education
- All four-year-olds served at (mostly) state education standards
- Head Start included, state and local school pays for licensed teacher, but otherwise Head Start reg
- Some private providers included, state and local school pays for licensed teacher
- Special education included
- Mostly 6 hours, wrap-around care may be offered



오클라호마 보편적 Pre-K

- 주교육부가 담당
- 모든 만4세에게 주정부의 교육 기준에 따른 서비스가 제공됨
- 헤드스타트가 포함되며 주정부와 지역학교가 자격소지 교사의 봉급 지급
- 일부 민간보육시설도 포함되며, 주정부와 지역학교가 자격소지 교사의 봉급을 지급함.
- 특수교육 포함
- 하루 6시간, wrap-around 보육서비스임



FL UPK

- Administered by Workforce
- All four-year-olds served at low standards
- State requires some basic literacy training
- Teachers need only secondary school education
- Parents choose any private or public provider that will accept \$2500 for 4 hours per school day
- Head Start remains separate
- Special education is separate
- Parent can buy more hours or get subsidy hours



플로리다 (FL) 보편적 Pre-K

- 주의 인력국에서 담당
- 낮은 기준의 서비스가 모든 만4세아에게 제공됨
- 주정부는 기본 문해능력 훈련을 요구함
- 교사는 중등교육만 받아도 가능
- 부모들이 하루 4시간 2500달러를 지불하고 사립 또는 공립기관을 선택함
- 헤드스타트는 포함되지 않음
- 특수교육도 분리됨
- 부모가 비용을 지불하거나 보조를 받으면 추가 보육을 제공받을 수 있음



NJ “Abbott” UPK

- Administered by Education with Human Services
- All 3 and 4-year olds
- Includes some Head Start & 2/3 of children in private (non-profit, for-profit, faith-based)
- Includes Special Education
- Districts contract with private providers
- 6 hour school-day, subsidized wrap-around care hours and care available w/o eligibility rules
- All must provide “critical education components”



뉴저지(NJ) 보편적 Abbott Pre-K

- 주의 교육인적 서비스 부가 담당
- 3-4세 아동 대상
- 헤드 스타트를 하는 곳도 있으며, 사립(비영리, 영리, 종교단체)기관에 아동의 2/3가 등록
- 특수교육포함
- 지역구가 사립시설자와 계약
- 하루 6시간, 일부 보조금이 지원되는 부모 비용부담 보육, 자격규정이 없이 이용할 수 있는 보육
- 모든 기관은 “필수적인 교육 요소”를 제공해야 함



Critical NJ Program Components

- A certified teacher and assistant in each class;
- Maximum class size of 15 students;
- Evidence-based curriculum;
- Early learning standards and program guidelines;
- Support for potential learning difficulties; and
- Coaching for all teachers by school districts
- Teachers earn same salaries in public and private

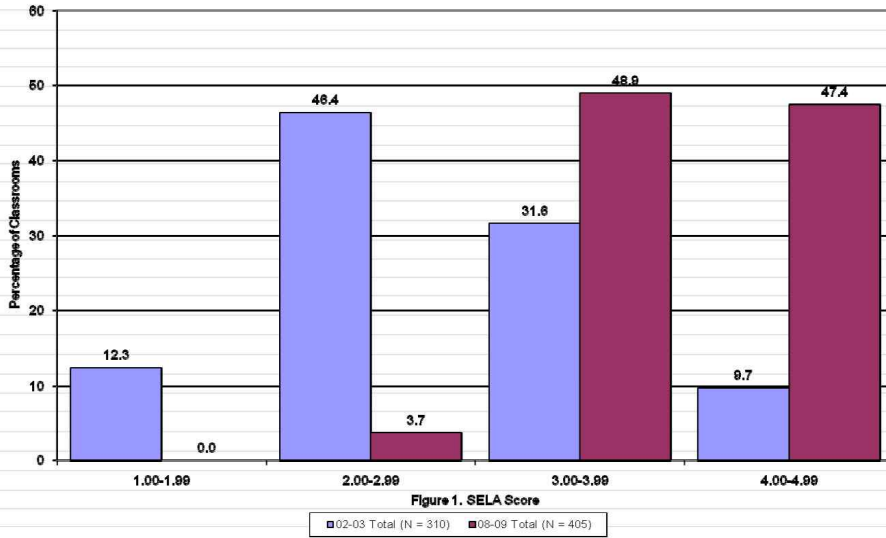


뉴저지 프로그램의 주요 구성요소

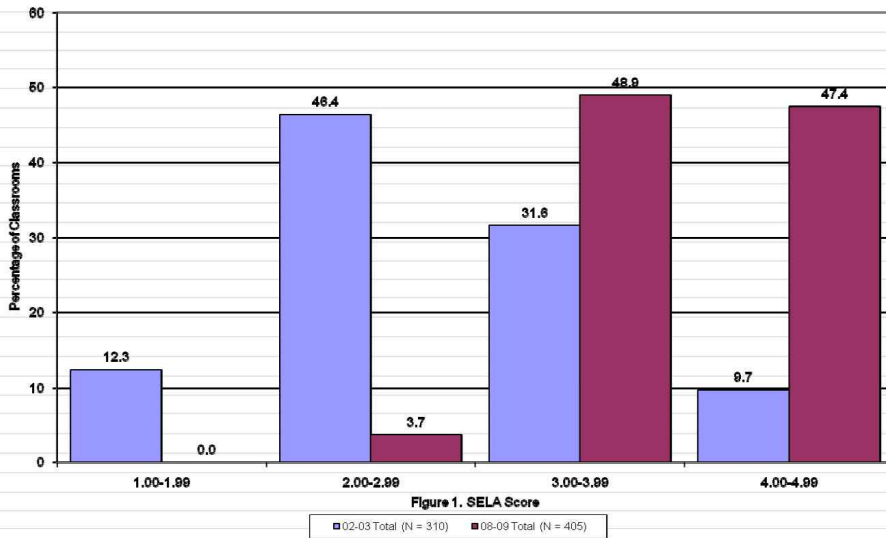
- 한 학급에 자격교사와 보조교사를 배치
- 한 학급 최대 정원은 15명
- (효과가 있다는) 증거에 기반한 교육과정
- 유아기 학습기준과 프로그램 지침
- 잠재적인 학습 어려움에 대한 지원
- 교육청이 모든 교사를 코칭
- 공립기관 및 사립기관에 근무하는 교사가 동일한 봉급 받음



NJ Classrooms Change in Literacy Quality Scores



NJ 학급의 문해력 점수 변화





NJ Classroom Change in Math Quality

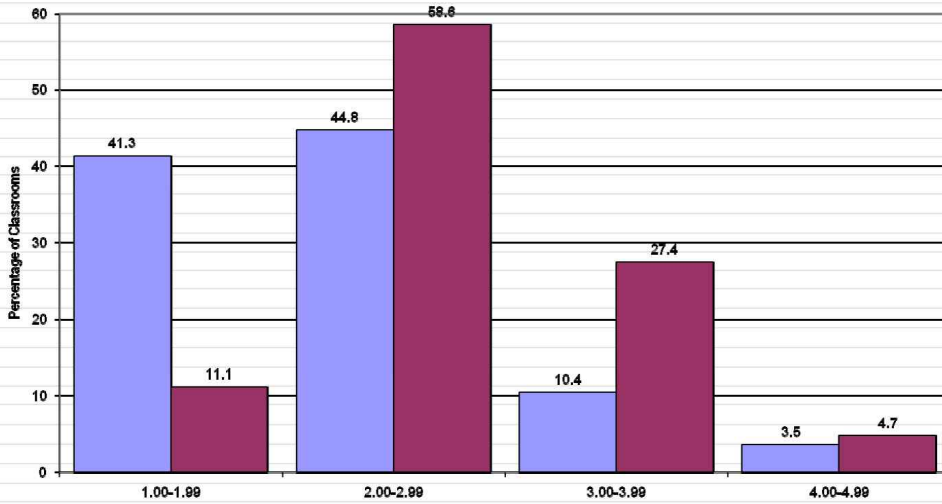


Figure 2. PCMI Score

02-03 Total (N = 310) 08-09 Total (N = 405)



NJ 학급의 수학능력 점수 변화

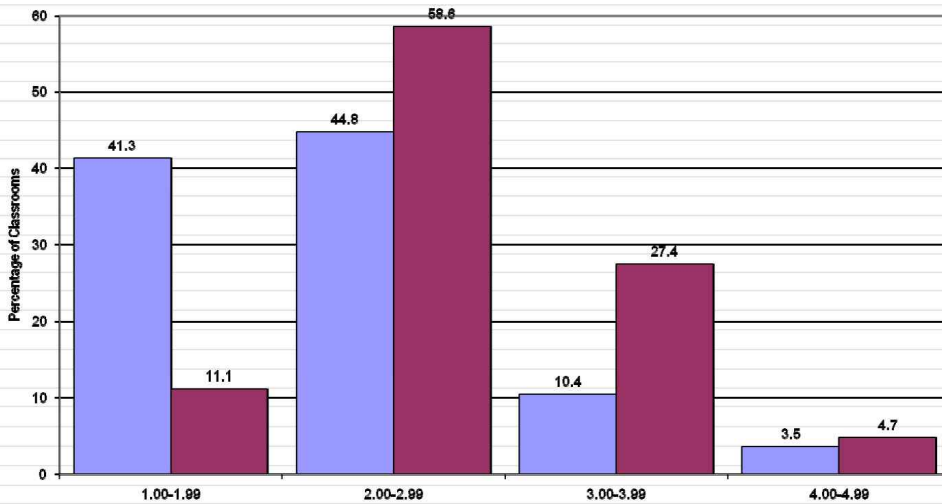
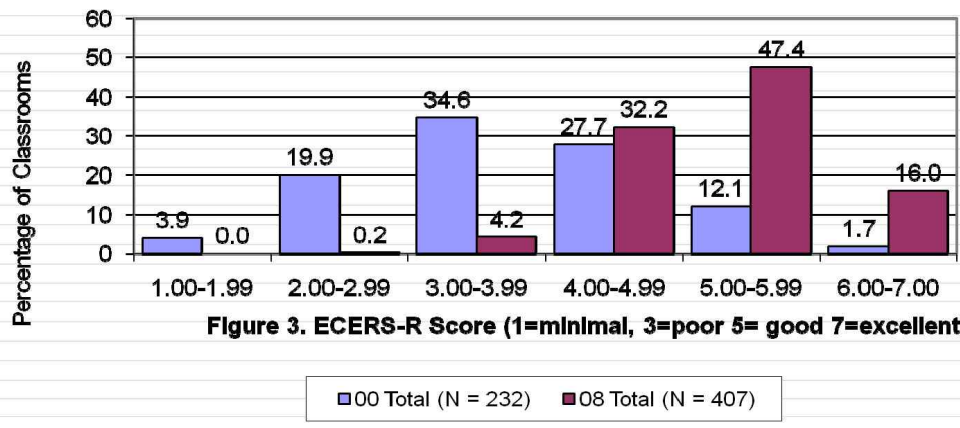


Figure 2. PCMI Score

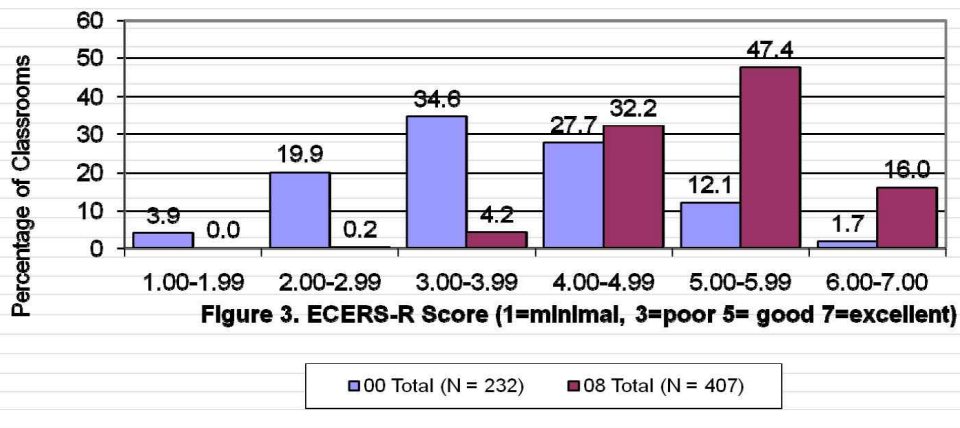
02-03 Total (N = 310) 08-09 Total (N = 405)



NJ Classes Change in ECERS-R Overall Quality 1999-2000 vs 2007-2008



NJ 학급의 ECERS-R 전반적인 질의 변화 1999-2000 vs 2007-2008





PA OCDEL Programs

Certification Services: <ul style="list-style-type: none"> ■ Licensing and Inspection of child care facilities 	Subsidy Services: <ul style="list-style-type: none"> ■ Child Care Works ■ Parent Counseling and Referral Services
Early Intervention Services: <ul style="list-style-type: none"> ■ Infant/Toddler Early Intervention ■ Preschool Early Intervention ■ Early Intervention Technical Assistance 	Early Learning Services: <ul style="list-style-type: none"> ■ Pennsylvania Pre-K Counts ■ Keystone STARS ■ PA Early Learning Keys to Quality ■ Full Day Kindergarten ■ Head Start State Supplemental ■ Family Support Programs



펜실베니아 OCDEL 프로그램

자격 서비스: <ul style="list-style-type: none"> ■ 보육시설의 허가 및 평가제도 	보조금 서비스: <ul style="list-style-type: none"> ■ 아동보육서비스 ■ 부모 상담과 활용참조 서비스
조기개입 서비스: <ul style="list-style-type: none"> ■ 영아와 걸음마기 아동을 위한 조기개입 ■ 유아학교 조기개입 ■ 조기개입 기술지원 	유아기 학습 서비스: <ul style="list-style-type: none"> ■ 펜실베니아Pre-K Counts ■ STARS 핵심원리 ■ 질 제고를 위한 펜실베니아 유아기 학습 핵심 ■ 종일제 유치원 ■ 헤드스타트 주정부 보충서비스 ■ 가정지원 프로그램



OCDEL's Approach



OCDEL's 접근





Systems Approach to Quality Improvement through STARS:

- All early learning programs and practitioners are encouraged and supported to improve child outcomes
- STARS is open to regulated child care programs- centers and family-based. Head Start sites may participate voluntarily. STAR level 3 is a pre-requisite for those child care programs wishing to participate in PA Pre-K Counts.
- Improvements in programming are designed to:
 - ✓ Increase the capacity to support children’s learning and development;
 - ✓ Increase educational attainment among practitioners;
 - ✓ Enhance professional skills and competencies in support of children’s learning and development



STARS를 통한 질 제고 시스템 접근

- 모든 유아기 학습 프로그램과 교사들은 아동의 발달결과를 향상시키도록 지원받고 있음
- STARS 는 규정된 보육 프로그램(기관보육과 가정보육)에 개방적임. 헤드스타트를 실시하는 현장에서도 자발적으로 참여할 수 있음. STAR 3수준은 펜실베니아 Pre-K Counts에 참여하고자 보육프로그램의 필수 선행조건임
- 프로그래밍에서의 개선방향은 다음을 위해 설계됨
 - ✓ 영유아의 학습과 발달을 지원할 수 있는 능력을 향상시킴
 - ✓ 교사들간의 교육적 성취 제고
 - ✓ 영유아의 학습과 발달을 지원하는 전문적 기술과 역량을 향상시킴



Conclusions

- US ECEC policy is fragmented and uncoordinated
- Education and child care programs produce specialize in producing different products
- Head Start and EHS have other goals and have limited success with education or child care
- Costs of policy failure and potential benefits of reform are high—education benefits esp. large
- Federal policy is directed at states, little federal change
- Some states have had success, but some show risks



결론

- 미국 유보정책은 분리되어 있으며 협력적이지 않음
- 교육과 보육 프로그램은 서로 다른 유형으로 전문화되어 있음
- Head Start 와 EHS는 서로 목적이 다르며 교육과 보육에서 제한적인 성공을 보임
- 정책실패 비용과 개혁에 드는 비용이 높음: 특히, 교육이 주는 효과는 큼
- 연방정책은 주정부에 전달되나 연방정부의 변화는 거의 없음
- 성공한 주정부도 있으나, 일부 주의 경우 위험요인을 나타냄



토 론 1



임해규 국회의원(한나라당, 교과위) ◀



토 론 2



이정욱 회장(한국유아교육학회) ◀

교육과 보육의 통합

이정옥(한국유아교육학회장, 덕성여대)

지난 5월 2일 ‘만5세 공통과정’ 도입·시행에 대한 국무총리의 발표를 통해 오랜 기간 동안 논의되어 온 유아교육과 통합의 첫 걸음을 내딛게 되었다. ‘만5세 공통과정 도입을 위한 TF’가 구성되어 운영되고 있는 현 시점에서 유아교육과 보육의 통합 정책에 대한 국제비교연구는 우리에게 여러 가지 시사점을 줄 수 있다. 본 토론자는 오늘 제시된 ‘Caring and Learning Together’ 프로젝트 사례 발표와 관련하여 가장 중요하다고 생각하는 두 가지 사항을 중심으로 논의하고자 한다.

1. 교육 중심 통합의 세계적 추세

각 나라의 역사와 사회문화적 맥락에 따라 유아교육과 보육은 일원화 또는 이원화의 체제로 진행되고 있으나 오늘 발표에서 지적된 바와 같은 이원화 체제에 따른 문제점은 우리가 이미 인식하고 있는 부분이다. 정부 내의 주관부처가 다르기 때문에 관련 법률, 교사자격, 교육과정 관련 규정, 정책 입안 기준 등 모든 것이 다른 이원화 체제에서 동일 연령대의 유아들에게 서비스를 제공하므로 이에 기인하는 중복투자, 행정마찰, 원아경쟁, 기관 선택 혼란 등의 문제는 익히 알고 있는 부분이다. 그러나 이제는 문제의 인식을 넘어서 해결을 해야 하는 단계이다. 이원화에 따른 문제 해결을 위해 단일화를 추구한다면 과연 어떻게 교육과 보육을 통합하여 단일화 체제로 갈 것인가에 대해 논의하고 합의해야 하는 시점이다.

오늘 발표된 국제비교연구에서는 이에 대한 방향을 제시하고 있다. 즉, 국제비교연구는 1980년대 후반 이래로 전반적인 추세가 교육중심으로 통합이 진행되고 있음을 지적한다(예: 뉴질랜드, 베트남, 스페인, 보스와나, 브라질, 슬로바니아, 스웨덴, 영국, 자메이카, 스코틀랜드, 잠비아, 노르웨이, 루마니아 등). 교육중심의 통합을 선택한 이유로 제시되는 내용들 중 주목해야 할 점은 보다 잘 교육받은 인력과 교육과정, 복지 영역보다 좀 더 명료한 교육기반시설, 모든 연령에 있어 교육 강화 등과 같이 현재의 우리 상황과 매우 유사한 부분들이다. 이에 덧붙여서 통합이 아닌 이원화 체제를 유지하는 국가들조차도 3~5세 유아는 교육부처 소관(예: 프랑스, 이태리, 헝가리, 폴란드, 포르투갈)임에

주목해야 한다.

우리와 같이 이원화 체제였던 대만의 경험도 교육중심의 통합을 지지한다. 대만정부는 2004년 유보 통합의 초기 단계에서 교육 중심의 통합은 정책 입안, 교사 자질, 환경 시설 표준 등과 관련된 법규를 보다 엄격하게 요구하므로 이에 따라 고비용 구조가 될 것으로 판단하여 보육 중심의 통합으로 방향을 잡았었다. 그러나 세계적 조류를 거스르는 시대착오적 발상이란 비난과 함께 저출산 시대의 부모들이 요구하는 우수한 고품질 교육에 대한 요구를 만족할 수 없다는 주장에 따라 결국 2005년 교육부 중심의 통합으로 결정이 되었다(페이 정 린, 2009).

생애 초기 기본학습능력의 격차가 이후 누적적 교육격차를 발생시키며, 영유아기 인적 자원 투자 대비 회수 비율이 가장 크게 나타난다는 연구결과들도 통합의 추세가 교육 중심의 통합으로 진행되어야 함을 정당화시키고 있다.

따라서 우리도 ‘만5세 공통과정’으로 시작하는 통합의 첫걸음이 향후 어떻게 진행되어야 할 것인지에 대해 고민하고 빠른 시일 내에 통합의 방향을 잡아야 할 것이다. 지금과 같이 ‘만 5세 공통과정’을 도입하면서 여전히 교육과학부와 보건복지부의 이원화 체제를 유지하는 것은 현재진행형인 이원화에 따른 문제점을 해결하는 데 전혀 도움이 되지 않기 때문이다.

이와 함께 오늘 발표한 국제비교연구에서 지적하였듯이 정부 담당부서의 일원화 이상으로 통합에 따른 새로운 개념 정의와 인식이 필요하다는 점에도 주목해야 한다. 만 5세 공통과정의 도입은 ‘공통과정’이라는 용어를 통해서도 우리가 통합의 방향 정립을 제대로 하지 못하고 어정쩡한 입장을 취하고 있음이 잘 드러난다. 공통과정이란 무엇을 의미하는가? 만 5세를 위해 공통되는 과정이라면 무엇에 대한, 무엇을 위한 공통과정인가? ‘공통과정’이란 애매모호한 표현 자체가 공통과정의 성격이 무엇인지, 어떻게 개념 정의를 해야 할지를 제시하지 못하고 통합의 방향 설정을 단지 미루어 있는 것뿐이다. 만 5세 공통과정은 유치원과 어린이집 어느 곳을 이용하든지 만 5세 유아에게 보편적 교육경험을 제공한다는 취지이다. 유치원교육과정과 표준보육과정으로 이원화된 교육과정을 일원화하여 초등학교 취학 전 1년 동안은 보편적인 교육경험을 제공하겠다는 정부의 의지를 드러내는 것임에도 불구하고 ‘교육과정’이란 용어를 사용하지 못하고 굳이 ‘공통과정’이란 용어를 사용하는 실정이다. 이런 점에서 볼 때, 통합에 의한 단일화는 단지 정부 주관부처가 한 곳으로 정해진다는 것 이상을 의미하며, 개념과 인식의 변화가 필요하다는 오늘 발표를 깊게 생각해야 할 것이다.

2. 교사의 질 관리

교육이든지 보육이든지 유아에게 제공되는 서비스의 질 관리는 교사의 질 관리에서 시작해야 한다. 아무리 양질의 프로그램을 구성할지라도 실제 프로그램을 운영하는 교사의 수준이 낮으면 프로그램이 의도한 바를 제대로 이해하고 실현하는데 한계가 있으며, 이에 따라 프로그램이 추구하는 목표를 달성하기 어렵기 때문이다.

뉴질랜드의 사례 발표에서 보듯이 교사의 자질이 향상되면 교육에 대한 생각이 강화된다. 교육과 보육을 통합하면서 childcare workers 즉, 보육교사들의 자질이 향상되고, 임금 인상, 직업안정성과 전문성이 발달됨에 따라 이들 교사들이 중요하게 생각하는 것이 바로 교수-학습, 교육과정과 교수법이란 점에 주목해야 한다. 돌봄도 중요한 요소지만 교육에 대한 생각이 보다 심화되고 있음에 주목해야 한다.

현재 우리 유치원교사와 보육교사 양성체제의 이원화는 교사의 질 관리와 교육과 보육의 통합을 위해 우선적으로 해결되어야 할 과제이다. 우리나라 보육교사의 최소학력 기준은 고등학교 졸업 이상인 반면, 유치원 교사는 전문대학 졸업 이상이다. 보육교사는 고등학교 이상의 학력에 보육교사수련원 수료를 통해 3급 보육교사 자격증을 취득할 수 있고, 경력 1년차에 보육교사 2급 승급 교육과정을 이수하면 2급 보육교사가 된다. 2급 보육교사도 전공에 관계없이 전문대학 이상의 학위에 보육전공과목 12과목 35학점 이수와 보육실습을 하면 취득이 가능하다. 이와 같이 낮은 최저 학력 기준, 전공 학과에 관계없이 기준교과목과 학점이수 중심의 개방형 체제가 보육교사의 전문성을 저하하는 주된 요인이 된다.

반면에 유치원 교사는 2~3년제 전문대학과 4년제 대학교에서 유아교육을 전공하고 교직학점 20학점 이상을 취득해야만 교사자격증을 취득할 수 있다. 유아교육과 이외에도 관련학과인 아동학과 등의 일부 졸업자도 교직 등 일정과정을 수료하고 일정 수준의 성취(예: 상위 20%의 성적)를 얻으면 유치원 교사자격증을 취득할 수 있다. 또한 유치원 교사를 양성하는 대학교는 교육과학부가 주관하는 교원양성기관으로서의 적합성에 대한 평가를 받아야만 한다. 이런 사실들에 근거하면 유치원 교사의 전문성과 질 관리가 보육교사 보다는 상대적으로 우수한 것을 알 수 있다. 그러나 일반 전문직이나 초·중등교사와 비교하면 유치원 교사의 최저학력도 더 낮은 것을 알 수 있다.

만 5세 공통과정의 도입에 따라 2011년 기준으로 약 2000억원의 지방교육재정 교부금이 보육교사 처우개선과 보육시설 개선 등에 사용될 예정이다. 예산 지원에 따른 책무성이란 측면에서 보육교사 자격과 질 관리가 병행되어야 함은 너무나 당연한 결과이다. 그러므로 유치원 교사와 보육교사의 질 제고를 위해서 교사 양성체제를 단일화하고,

최저 학력을 초·중등교사와 마찬가지로 4년제 대학 졸업 수준으로 향상시켜야 한다. 특히 고등학교 졸업 후에 6개월에서 1년의 보육교사 양성과정을 수료하고 3급 보육교사가 되는 양성경로는 지양해야 할 것이다. 2~3년 전문대학을 졸업한 교사는 전문학사와 전공 심화과정을 연계하여 4년제 학사과정을 이수하도록 유도해야 한다.

유아교육과 보육의 통합에 이의를 제기하는 이들은 흔히 우리나라 유아교육과 보육은 서로 구별된 영역에서 독자적인 역사를 가지고 발전되어 왔음을 지적한다. 보육은 보호와 양육을 강조하는 탁아에서 시작하여 최근에는 보호·양육과 함께 교육을 포함하는 개념으로 확장되었다. 반면에 유아교육은 유아를 대상으로 하는 교육에는 보호·양육이 분리될 수 없으므로 이미 이를 포함하는 개념이라고 정의내리고 있다. 출발은 서로 차이가 있는 입장에서 시작하였더라도 오늘날에 와서는 유아를 대상으로 보호·양육과 교육을 분리하는 것이 의미가 없다는 인식을 학계나 현장에서 대부분이 공유하고 있다. 이와 같이 모두가 공유하는 인식이 유아교육과 보육을 통합하는 토대가 된다.

유아교육과 보육의 통합과 관련해서 논의할 사항은 여러 가지가 있을 것이다. 그러나 본 토론자는 당장 만 5세 공통과정을 중심으로 통합의 첫 걸음을 시작한 상황에서 시급하게 논의해야 할 두 가지를 제시하는 것으로 토론을 대신하였다. 교육과 보육의 통합 논의에서 가장 중요한 것은 무엇이 유아에게 가장 최선의 것인가를 생각하는 것이다. 그동안 혹시 논의를 이끌고 주도하는 우리 성인에게 가장 최선인 것을 추구한 것은 아닌지를 돌아보고, 앞으로도 유아에게 최선인 것을 최우선에 두고 통합을 생각해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 이연승(2010). 한국 유아교육의 현안 및 발전방향. 계명대학교 유아교육대학원 10주년 기념 국제학술심포지엄.
- 페이 정린(2007). 양질의 유아교육 확보와 대만정부의 유보통합 정책. 환태평양 유아교육연구학회(PECERA) 한국위원회 세미나.



토 론 3



이미정 회장(한국보육학회) ◀

유아교육과 보육의 통합 및 협력에 대한 보육계의 의견

이미정(여주대 보육학과 교수, 한국보육학회 회장)

보육과 유아교육의 통합이나 협력을 논의하기 전에 필자는 다음과 같은 보다 원론적인 논의를 시작으로 논점주장의 진정성에서 출발해보고자 한다. 필자는 열린 마음으로 원고를 쓰고자 최대한 노력하였다. 따라서 읽는 이도 열린 마음으로 읽고자 하는 노력을 보이기를 진심으로 희망한다.

1. 보육과 유아교육은 같은가 다른가?

보육과 유아교육이 같은지 다른지에 대한 논쟁은 그야말로 원론적인 의문이다. 그럼에도 불구하고 이 원론적인 물음에서부터 시작할 수밖에 없는 이유는 이것이 통합이나 협력이나의 논의의 출발점이 되기 때문이다. 결론부터 말하자면, 양자의 이익과 편익에 따라 다름과 같음은 그때그때 다른듯하다. 그리고 그 다름과 같음의 기준이 그때그때의 편익과 이익에 다른 것 같아 유감스럽다. 유아교육에서는 통합 논의가 나올 때마다 양자가 서로 같다고 주장하지만, 교사의 자격증이나 급여 등의 문제가 제기될 때는 다르다고 한다. 통합이나 협력에 대한 객관적 타당성 주장에 진정성을 의심하게 되는 부분이다. 집단 이기주의에 보다 가까운 주장은 아닐지 자성의 과정이 선결되어야 할 것으로 보인다. 이중잣대의 문제는 유아교육·보육 곳곳에서 심각한 수준이다.

2. 보육과 유아교육을 모두 교육의 틀 안에서 고찰하는 것이 과연 타당한가?

보육과 유아교육을 교육의 틀 안에 넣고자하고 교육학의 계통성 안에서 양자를 바라보기 때문에 통합논의가 시작되었다고 보인다. 그러나 보육이 과연 교육학의 계통에 들어가는 것이 타당한가의 문제가 여기서 제기될 수 있다. 유아교육학은 학문의 계통이 교육학의 한 부분이기 때문에 당연히 보육도 교육학의 틀 안에서 고찰해야 한다고 생각하는 것 같다.

그러나 보육과 유아교육이 다르다고 생각하는 입장에서는 보육은 교육학의 테두리에

가두기에는 보다 더 포괄적이고 보다 더 복합적인 학문이다. 보육은 0세에서 만 5세 영유아에 대한 교육과 돌봄, 보호의 개념을 지니며, 현대사회에서 일과 가정의 양립을 돕기 위한 부모역할의 대행자이다. 따라서 어린이집은 집에서의 생활을 대신하는 가정과 부모의 역할 대행하는 곳이고 그 안에서 보호와 교육과 휴식과 놀이, 산책 등의 일상 생활이 이루어진다. 그러므로 영유아보육은 보육학, 아동학, 유아교육학, 아동복지학, 가족복지학 등의 학문분야에서 함께 참여하여 이끌어가는 다학제적 성격을 지니면서 발전해왔고, 이제는 철학적으로나 실천적으로나 복합학문으로서의 학문적 고유성을 지닌다고 판단된다. 결국 보육은 복지적 개념과 아동학 및 가정학적 개념, 그리고 교육학적 개념이 복합된 실천학문이다.

따라서 보육은 교육학의 범주를 벗어난다고 보이며 교육학의 테두리 안에서만 보육을 바라본다면 보육의 영역은 매우 축소될 것이고, 그 학문적 특성과 매력이 빛을 잃을 것이다.

3. 취학전 교육인가? 취학전 양육인가?

현대사회에서 일·가정 양립을 위해 요구되는 체제는 보육인가?

유아교육인가?

유아교육에서 보호의 역할을 담당하는가? 유치원에서 보육은 누가 담당하가?

같은 맥락에서 취학전 아동에 대한 서비스가 교육인지 양육인지의 개념이 설명될 수 있을 것이다. 현대사회에서 일·가정 양립을 위해 요구되는 체제는 보육인가? 유아교육인가? 필요한 체제는 보육이다. 그러므로 외국의 사례에서도 보호와 돌봄과 교육이 복합된 보육 서비스를 제공하고 있다. 외국의 경우 그 업무를 교육부에서 담당하든 복지부에서 담당하든 혹은 두 부처에서 함께 담당하든 관계없이 그 내용에 있어서는 보호와 돌봄과 교육이 복합된 보육의 형태를 가진다.

유아교육계에서는 교육 안에는 당연히 보호의 개념이 들어가므로 유아교육도 교육과 보호의 역할을 한다고 주장한다. 물론 교사가 아동과 함께 있는 동안은 일정부분 보호의 역할을 할 것이다. 그러나 유아교육의 주 역할은 교육에 있고, 그 출발은 ‘반일제 교육’이었으며, 100년의 유아교육 역사 중 지난 80여년 이상은 철저히 ‘반일제 교육’이었다. 그러므로 유아교육에서 건강 안전 영양 영역이나 아동의 일상적 생활 부분은 주요관심의 대상이 아니다. 최근 10여년 사이에 유치원도 종일제를 실시한다고

많은 홍보를 하면서 오후보육이나 시간 연장 유치원의 실시를 강조하고 있다. 그러나, 유치원에서 오후보육은 누가 담당하고 있는지에 대해 자문해볼 일이다. 대부분의 유치원에서 오후보육담당은 유치원교사가 아닌 보육교사가 담당하고 있는 것으로 보고되고 있다. 그러므로 유치원에서 보호와 돌봄의 역할을 한다고 하나 유치원교사의 주 역할은 아니며, 결국 현대사회에서 절실히 요구되는 보호와 돌봄과 교육의 역할은 보육에서 수행하고 있다고 판단된다.

유아교육은 1991년까지 그 교육대상이 4세와 5세였으며, 그보다 더 이전에는 만5세 아만을 교육대상으로 하였다. 그리고 반일제 교육을 주장하였고 그렇게 실천해왔다. 보육의 대상은 처음부터 0~5세 취학전 아동이었고 종일제(앞서 밝혔듯이 유치원에서의 종일보육 담당자는 보육교사이므로, 유치원은 내용적으로 여전히 반일제이다)를 기본으로 하였다. 그러던 것이 최근 10~20년 사이에 유아교육의 대상이 3~5세로 확대되고 반일제에서 종일제로 전환하였다. 그리고 유아교육계에서는 이를 근거로, 형태가 같으니 유아교육과 보육은 같은 것이라고 주장하면서 유아교육으로의 통합을 주장한다.

보육계에서 볼 때에는, 스스로 형태를 변화시켜 보육과 같은 유형을 만들어 보육을 모방한 쪽이 유아교육계이니 유아교육이 보육으로 통합된 것이라고 해석된다. 따라서 만약 통합을 원한다면 보육으로의 통합이 타당하다.

4. 유/보 통합의 논의는 어느 쪽에서 시작되었고, 누가 왜, 언제부터 더 원하는가?

유/보 통합의 논의는 분명히 유아교육계에서 먼저 시작하였고, 지금도 통합에 대하여 더욱 적극적이다. 그리고 이런 통합 논의는 약 15년 전에 갑자기 시작되었다.

보육은 우리사회가 일과 가정의 양립이 필요한 사회로 변화되고 저출산이 시작되면서 집대신에 부모대신에 취학전 아동을 보호하고 교육시킨 시스템이 필요할 때, 자생적으로 생겨났다. 그야말로 사회에서 필요로 했던 종일 돌봄과 보호와 교육을 제공하는 종일 보육시스템이 필요에 의해 생겨났고, 그것을 낮은 임금을 감수하며 지키고 확장시키면서 학문적 토대와 실천적 영역을 확대하였다. 유아교육계에선 1980년대 유아교육진흥법을 제정하여 모든 보육시설을 새마을유아원으로 통일하여 보육에 힘썼다고 주장하기도 하나, 당시 새마을유아원은 보육의 역할을 거의 수행하지 못하여, 정말로 사회에서 요구되는 종일보호와 교육을 담당하는 보육시설들이 우후준속처럼 엄청나게 발생되었음은 주지의 사실이다.

그렇게 많은 보육시설이 자생적으로 생길 때도, 1991년 영유아보육법을 제정할 때도

유아교육계에서는 통합의 논의가 전혀 없었음은 명백한 사실이다. 지금 그렇게 중요하다고 외치는 유아교육과 보육의 통합이 왜 그때는 중요하지 않았는지 의문이다. 지금의 주장만큼 중요하다면, 그때 유치원에서 보육을 적극적으로 실행했어야 한다. 물론 지금도 유치원의 종일보육이 대부분 유치원교사에 의해 수행되지 않고 보육교사에 의해 수행되고 있으므로 유아교육은 여전히 보육에 대한 애정과 관심과 적극성은 적다고 보아야 할 것이다.

유보통합논의가 본격적으로 이루어진 것은 1995년 이후 보육시설 3개년 확충계획이 실행되고 괄목한 만큼의 보육시설 양적확대가 이루어진 이후이다. 현장이 엄청나게 넓어지고, 재정지원의 폭이 어마어마하게 증대되면서 부터이다. 이 점도 유아교육 보육 통합 주장과 논리의 진정성을 의심하게 만드는 대목임에는 틀림없다. 보육예산이 증가 되면서 추후 유아교육예산도 함께 증가하는 시소효과를 보았고, 그 물꼬를 트는 역할을 보육에서 한 것이다. 그 결과 보육현장은 어마어마하게 확대되었고 역설적이게도 유치원은 계속해서 축소되고 있다. 현장에서는 보육이 요구되는 것이다. 현재 전국 38,000개 이상의 보육시설과 전국 8000개 유치원(이중 4200여개의 유치원은 초등학교 병설유치원으로 한 학급 내지 두 학급 정도의 규모이다)을 비교해 볼 때, 만약 통합을 논한다면 보육으로의 통합이 마땅하지 않겠는가. 통합을 주장하는 시점과 관련하여 볼 때, 아무도 돌보지 않는 아이들을 어려운 가운데 보살피고 가르치고 돌봄으로써 그 필요에 의해 보육현장이 확대되니, 그 현장을 내놓으라는 말처럼 들리기도 한다.

5. 모든 논쟁의 근거는 ‘아동을 위하여’라 주장하는데, 과연 ‘아동’에게 무엇이 문제 인가?

유아교육/ 보육의 통합에 대해 논의할 때 결코 빠지지 않는 주제는 ‘아동을 위하여’ 통합해야 한다는 것이다. 그러나 이 말에 진정성이 있는가 고찰해 볼 일이다.

이 문제와 관련하여 유아교육계에서 제기하는 논점은 어린이집에서 교육을 제대로 못시키므로 유치원에서 교육을 시켜야 한다는 것이다. 그래서 제시하는 문제점으로 항상 교육과정과 교사의 문제를 들고 나온다. 그럼, 교육과정과 교사의 문제를 짚어보자.

어린이집에는 국가수준의 교육과정인 표준보육과정이 있어 이를 근거로 보육활동을 하고 있으며, 유치원에도 국가수준교육과정인 유치원교육과정이 있고 이를 근거로 교육을 하고 있다. 따라서 두 기관 모두 국가수준의 교육과정을 근거로 교육보육을 하고 있으니 문제가 된다고 볼 수 없다. 특히, 현재 만5세아 공통과정 연구가 수행 중에 있어, 두 교육과정을 비교해보면 차례와 미세한 언어표현의 차이 이외에 내용적

차이를 발견할 수 없음에 대다수 연구자가 동의하고 있다. 결국 두 기관 모두 아동을 위해 국가에서 정한 교육과정을 갖추고 있음을 알 수 있다.

교사¹⁾의 부분인데, 보육교사의 경우, 보육교사교육원을 통해 배출되는 3급이 문제가 될 수 있으나, 교육원 출신은 대부분 가정어린이집에 종사하고 있고, 기관어린이집에는 전문대 졸업자와 4년제 졸업자 등이 근무하고 있다. 유치원 역시 현직에 근무하는 교사는 대부분 전문대 졸업자와 비율적으로 소수의 4년제 졸업자가 근무하고 있다. 두 기관이 모두 같은 상황이다. 어느 쪽에서 상대방을 비난할 자격이 있다고 보이지는 않는다. 보육교사 자격증이나 유치원교사 자격증 모두 국가에서 인증하는 국가자격증이고 유자격자가 현장에서 근무하고 있다. 특히 만5세아 공통과정을 가지고 교사의 질 문제를 제기하는데, 국가자격증을 가진 유자격자가 담당하고 있으니, 상대를 걱정할 일은 아니라고 본다.

그러므로 어린이집에 있는 아동이든, 유치원에 있는 아동이든 국가에서 정한 국가수준 교육/보육과정에 근거하여 국가자격증을 가진 교사에 의해 담당되므로, 어린이집에 있는 ‘아동을 위해’ 유아교육에서 특별히 할 일은 없다고 본다. 특히 국가수준의 평가인증 과정 등의 보육의 선도적 역할이 공식적인 인정을 받고 있고, 더 나아가 보육진흥원을 중심으로 한 최근의 교사교육이 맹렬하고 철저하게 실시되고 있으므로 보육의 질을 걱정할 이유가 전혀 없다. ‘어린이집의 아동을 위해’ 그들이 건전한 전인 발달을 할 수 있도록 돕는 역할의 주체는 보육계이고, 보육계는 혼신의 노력을 기울이고 있다.

6. 마치며.

보육과 유아교육의 통합을 진지하게 논의하기 위해서는 우선 상대방에 대한 인정과 존중이 선행조건이다. 서로 다르다는 것을 인정하고 서로 다르기 때문에 서로의 영역에 대한 인정이 있어야 한다. 그래야 협력이 가능해 지는 것이다. 또한 협력의 논의도 그동안 양측에서 겪어온 역사적 사실과 경험에 대한 인정과 존중이 선행되어야 함은

1) 보육교사교육원이 보육교사의 질을 낮춘다는 비난을 받아왔다. 그래서 보육계에서는 교육원 입학자격을 전문대졸 이상으로 상향조정하는 방안 등에 대한 논의가 지속되고 있다. 그러나 교육원졸업자들이 대부분 영아를 담당하는 가정보육시설에 근무하는 것으로 보고되어, 나름대로의 역할을 담당하고 있다고 판단된다. 그런데, 오히려 요즘 더욱 문제가 되는 것은 사이버대학 등 원격대학에서 무더기로 배출되는 보육교사의 문제이다. 원격대학에 입학자는 대부분 직장인이라 보육교사 자격 취득 후 현장에 직접 근무하는 비율은 아직 낮은 편이나, 앞으로 계속 배출 경우 심각한 위기를 맞을 수도 있다. 이에 사이버대학 등에서 보육교사배출을 통제해야 하는데, 이에 대한 업무는 교육과학기술부에서 담당하고 있다. 그런데 교육과학기술부에서는 유치원교사 자격증 발급은 엄격히 통제하는데 비해, 보육교사 자격증은 아무 통제없이 무조건 인가를 하고 있어 큰 문제로 대두되고 있다. 따라서 진정한 유보 통합을 원한다면 교과부의 보육교사 자격증인가에 대한 통제가 먼저 선행되어야 한다.

당연한 사실이다.

보육과 유아교육은 유사해졌으나 좀 다르다고 판단된다. 만약에 통합에 대한 주장이 강하다면 그것은 보육으로의 통합이 타당하다. 혹은 만5세와 초등1학년을 묶어 유아교육계에서 담당하고 만0-4세를 보육이 담당하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 그러나 현실적으로 많은 난관이 있을 것이다.

그러나 문제를 보는 시각을 다양화하고 사고의 경직성을 떨쳐본다면, 보육과 유아교육이 이원화되어 있는 현 체제가 반드시 혼란과 비효율성만 있는 것은 아니다. 사실, 보육시장이 거대해지고 보육재정이 확대되면서 유아교육 재정도 함께 증가되어 왔다. 그로인해 양쪽 기관에 있는 ‘아동들의 전인적 발달을 위해’ 요긴하게 쓰여졌다. 그리고, 보육과 유아교육의 질관리 체계, 교사교육, 영양, 건강, 안정관리에 대한 교육 등이 서로 영향을 주고받으며 상호 자극이 되어 상승효과를 가져오기도 했다. 따라서 두 영역의 통합이라기보다는 상대 영역에 대한 인정과 존중을 통한 상호 협력이 보다 가능한 해법이 아닌가 생각해 본다.

MEMO

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

MEMO

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

MEMO

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

MEMO

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

MEMO

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....
