미국의 육아정책 동향

김은영 육아정책개발센터 부연구위원

미국은 'The United States of America'라는 이름이 뜻하듯이 여러 개의 주정부가 연합하여 하나의 연방정부를 구성하고 있는 나라이다. 각 지방정부가 각기 고유의 정책을 추진할 수 있는 기반이 되는 지방자치권은 보는 시각에 따라서 국가차원의 정책수립과 실행을 하는 데에 있어서 장점으로 혹은 단점으로 작용하기도 한다. 미 연방정부의 육아정책방향이 각 주의 고유한 상황에 맞게 유연성 있게 적용될 수 있다는 점이 장점이라면, 한 국가의 육아정책이 50개의 주 별로 각기 다르게 적용되고 진행됨에 따라 국가차원의 정책이 일관성, 지속성, 효율성 면에서 결여될 수도 있다는 단점도 있다. 즉, 미국의 육아관련 정책들은 여러 연방정부 기관들과 주정부 기관들이 정책, 재정지원, 운영관리 면에서 얽혀 있고, 공립학교 입학연령 미만 아동들을 위한 프로그램 및 기타 보육 프로그램들 또한 가정보육, 공사립 유아원, 헤드 스타트 등 광범위하고 다양한 시스템으로 구성되어 있으므로, 연방 정부 및 주정부 차원에서 그 각각의 프로그램들을 관리하고 지원하는 체계 또한 복잡하고 다양하다. 이러한 정책적 어려움을 인식하고, 미국에서는 관계부처 간 협력기구 설립 및 초당파적 기구 설립 등의 방법을 통해 문제에 접근하고 있다.

이러한 배경을 기초로 미국의 최근 육아정책 동향에 대해 두 가지 면에 초점을 두어 살펴보고자 한다. 첫 번째는 정책추진의 방향에 있어서 관계기관 간의 상호협력체계 강화에 대한 것인데 육아정책 전반에 관해서는 '연방정부 관계부처 간 육아정책 통합 포럼(Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics: FIFCFS)'이라는 기구에 대하여 알아보고, 유아교육에 관해서는 부시 행정부의 'Good Start Grow Smart(GSGS)'라는 국책사업의 예를 통해 알아보고자 한다. 두 번째는 정책추진의 내용에 있어서 유아교육의 공교육화 추세에 대한 것인데, 주정부가 지원하는 유아교육 프로그램들이 미전역의 각 주에서 확장되어 가고 있는 상황을 기술할 것이다. 마지막으로 이러한 움직임들이 우리나라에 주는 시사점을 간단히 살펴보고자 한다.

1. 정책추진의 방향: 시스템 통합에 대한 인식과 노력

가. 아동 및 가족 관련 통합적 자료수집 체계 수립

미 연방 정부에서는 보다 정확하고 상호협력적인 아동 및 가족 정책을 수립하기 위해서 관련 통계자료 수집단계부터 연방정부 관계부처 간에 협조체제를 구축해야 한다는 인식하에, 6개의 연방기관으로 시작된 '연방정부 관계부처 간 협력처(Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics: FIFCFS)'라는 조직을 1994년에 설립하였다. 이는 연방정부 차원에서 '아동 및 가족 관련 자료를 수집하고 보고하는 데에 있어서 조정 및 협력을 도모하고, 아동들의 현 주소에 대한 정보를 정계와 일반국민에게 알리며, 주/지방정부 차원에서 아동들에 대한 보다 자세한 자료를 산출' 하고자 하는 목적으로 설립되었는데, 현재는 규모 및 협력관계 면에 있어서 '22개의 연방정부기관이 참여' 하며 '사설연구기관들과도 협력' 관계에 있는 명실상부한 관계부처 간 합동의 장이 되었다(FIFCFS, 2007).

나. 유아교육 정책에 관한 정부부처 간 협력체계 수립

교육면에 있어서, 미국의 연방정부는 큰 틀을 제시하고 주요 법안을 세우지만, 각 주정부는 현실적이고 구체적인 정책을 입안하고 운영해 왔다. 그러나 유치원부터 제공되는 공교육체계와는 달리 유치원 전 단계의 유아교육 관련정책에 있어서는, 주정부에 따라 정책의 유무, 지원규모, 대상아동, 교사자격요건, 인허가조건 등에 있어서 엄청난 차이가 있다. 그러한 맥락에서, 유아교육 관련정책에 있어서 각 주정부의 역할은 갈수록 커지고 있다. 하지만, 일선의 유아교육기관들과 행정직원들은 여러 가지 복잡한 연방정부, 주정부, 지방정부의 관리감독부처들의 규정 및 보고체계들을 따라야 한다. 특히, 저소득층이 거주하는 지역의 유아교육기관의 경우, 재정지원을 받는 부처 및 그 근거가 되는 정책이 여러 개(예컨대 헤드스타트, 언어교육 프로그램, 장애아동 지원 프로그램 등)이므로, 이러한 보고체계는 일선 업무의 효율성을 떨어뜨린다는 지적이 있다. 마찬가지로, 이러한 인적, 물적, 시간적 손실은 서로 비슷한 업무를 담당하고 있는 연방 및 주 정부 관계부처들에도 해당된다. 이는 근본적으로 서로 다른 정부부처 간 정책 및 그 관계서류들이 상호 교환되지 않고, 각자의 시스템으로 운영되기 때문이다.

이러한 정책 간 조율이 부족함으로 인해 생기는 문제들을 줄이기 위해서 미국연방정부

에서는 부처 간 협력 체제를 강화하려는 노력을 기울여 왔다. 그 주된 예가 GSGS 사업이다. GSGS의 목적은 연방 정부 부처들 및 그 각자의 프로그램들이 공통된 메시지를 개발하고, 잘 연계된 양질의 주정부/지방 유아교육 프로그램들을 개발하기 위해서 협동적으로 자원을 활용할 수 있는 방안을 모색하고자 하는 것이다(GSGS, 2006). 관계기관들은 아동의 학교 준비도를 촉진하는 효율적인 방법에 대한 연구결과들을 서로 나누고, 향후 연구 계획안들을 함께 조정하고, 기술적 지원 체계와 전문성 개발 계획들을 함께 나누는 등의 일을 정기적으로 해 왔다. 특히, 보육, 헤드 스타트, 조기교육 프로그램들 간에 협력적으로 일해 온 몇 몇 주를 선택해서, 그러한 각각의 프로그램들에 대해서 관련 정부부처간의 상호이해를 증진시킬 수 있는 전문성 개발 및 연구발표회 등을 지원해 왔다. 또한 GSGS 그룹의 멤버들은 NAEYC와 같은 전문학술대회 및 모임 등에서 공동발표 등을 하고 있다.

2. 유아교육의 공교육화 추세: 주정부 지원 Pre-K[1] 프로그램의 전국적인 확산

유아기의 중요성에 대한 인식이 높아짐에 따라서 연방정부 및 주정부 차원의 공적 지원도 증가해 왔다. 특히 지난 20여년 간, 주정부 지원을 받는 Pre-K 프로그램의 수는 급격히 늘어났다(American Federation of Teachers, 2002; Gilliam & Marchesseault, 2005; Schumacher, Ewen, Hart, & Lombardi, 2005). 현재 40여개의 주가 주정부 지원 하에 공립 프로그램을 운영하고 있는데, 앞으로 더 많은 주들이 이러한 움직임에 동참할 것으로 예상된다. 예컨대, 많은 주지사들이 연례 정책 및 예산안 발표 시에 주정부 지원 Pre-K 프로그램에 대한 지원을 증액시킬 것을 제안하고 있다(Pre-K Now, 2008). 또한 전국 주정부교육부협회(the National Association of State Boards of Education: NASBE)에서는, 현재 많은 주에서 진행하고 있는 주정부 지원 Pre-K 프로그램(State-funded Pre-Kindergarten programs)을 전체 50개 주로 확장시키기 위한 프로젝트를 시행하고 있다(Foundation for Child Development, 2005). 전국 초등학교 교장 협회(The National Association of Elementary School Principals: NAESP)에서도 지역사회투자로써 양질의 유아교육이 중요하다고 강조하면서, 회원들에게 이러한 Pre-K 프로그램에 대한 논의를 하는 데 앞장서도록 하고, 정책결정자들에게는 Pre-K 프로그램을 통해서 조기학습기회를 증대시키고자 하는 초등학교 교장들의 노력을 적극 지원하도록 당부하였다.

최근 몇 년 동안 많은 정부기관, 비영리기관, 그리고 대학부설 연구기관에서 이러한 공립학교 병설 유아원 및 주정부 지원 Pre-K 프로그램 등에 대한 연구를 활발히 해 왔고, 수많은 보고서들이 최근 들어 속속 나오고 있다. 아동 및 가족 정책 분야의 세계적 권위자이며, 컬럼비아 대학의 국립 아동 가족 센터의 소장인 샤론 린 케이건(Sharon Lynn Kagan) 교수는 이러한 유아교육의 공교육화에 대한 근래의 움직임을 '전국 Pre-K 운동(the national Pre-K movement)'이라고 지칭한다. 이 '전국 Pre-K 운동'이라는 용어는 주지사들의 회계년도 예산발표 등에서 유아교육 내용이 강조되는 것을 주시하고 분석한 보고서(Pre-K Now, 2008) 등에서도 자주 등장하고 있다.

1960년대 이후로 미국 유아교육 정책에서는 헤드 스타트가 그 주요사업이었으며, 주된 재정 지원 및 사회적 공감대가 형성된 사업이었다. 앞으로도 이는 변함이 없을 것이다. 그러나 주정부 지원을 받는 Pre-K프로그램이 늘어감에 따라, Pre-K 운동 혹은 프리스쿨 운동은 앞으로 미국 유아교육 정책에 있어서 헤드 스타트와 함께 또 하나의 중요한 화두가 될 것이다. 현재 미국의 공사립 연구기관에서는, 주정부 Pre-K프로그램들이 연방정부의 헤드 스타트 프로그램처럼 저소득층 위주의 정책(targeted Pre-K)이 되어야 하는지 아니면 모든 Pre-K 연령 아동들에게 개방되는 보편적인(universal Pre-K) 정책이 되어야 하는지, 교사진은 현재처럼 다양한 배경의 교사들을 그대로 유지할 것인지 공교육체제처럼 일정 대학교육 및 전문지식을 요구할 것인지에 대한 논의가 활발하게 일어나고 있다. 비슷한 맥락에서, 일부에서는 공교육체제가 기존의 K-12 학년으로 구성된 체제에서 PK-16으로 확대되어야 한다는 견해도 있다. 즉, 유치원(Kindergarten, K-학년)부터 12학년(우리나라의 고등학교 3학년)까지 공교육에서 책임을 졌지만, 앞으로는 만 4세 아동 (Pre-Kindergarten, PK 학년)부터 4년간의 대학교육(16학년)까지 정부에서 공교육기관으로 관리해야 한다는 목소리도 나오고 있다.

1)유치원 이전 단계로 Pre-Kindergarten이라고도 하며, 주정부에서는 만 3, 4세 유아의 교육을 공교육 차원에서 담당하려고 하고 있는 추세임.

3. 우리나라에 주는 시사점

가. 초당파적 정부기관 구성 및 제도적 뒷받침

정책 간 조율이 부족함으로 인해 생기는 문제들을 줄이기 위해서 미국연방정부에서 부처 간 협력 체제를 강화하려는 GSGS 사업은 우리나라 정책에 시사하는 바가 크다. 지난 몇 년간 우리나라에서는 국가차원의 육아정책이 여러 이익집단들의 상충되는 견해로 인해서 법령제정 단계부터 실력행사가 나타나고 여당과 야당의 정책입안자들이 이에 따라 정책방향을 수정하는 등 어려운 시기를 겪었다. 사설학원단체, 교원연합, 대학연합 등의 각종 단체에서는 다양한 목소리를 내며 의회 앞에서 집회를 열기도 하였다. 결국 유아교육법은 통과되었지만, 영유아보육법 개정과 함께 여전히 유치원은 유아교육법, 보육시설은 영유아보육법의 적용을 받으며 같은 연령의 유아들이 서로 다른 부처의 서비스를 받고 있다.

이에 2005년 12월 26일 보건복지부, 여성가족부, 교육인적자원부가 MOU를 체결하여 육아정책개발센터가 출범하였다. 여기에서 종합적인 육아정책개발 연구가 본격적으로 시작되었으며, 유아교육과 보육의 통합을 위한 연구를 비롯하여 육아정책에 관한 다양한 연구와 지원을 하며 지금에 이르고 있다. 이제는 부처 간의 혹은 이익 집단 간의 대립 구도에서 벗어나 오직 아동과 가족들을 위하여 최선의 길이 무엇인가를 함께 논의하고 그 방향을 함께 모색해야 할 것이다.

나. 유아교육·보육의 공교육화

국가차원의 육아정책이 일관성, 지속성, 효율성을 유지할 수 있는 방안 중 하나로 유아교육·보육의 공교육화를 고려해 볼 수 있다. 한국에서 유아교육의 공교육화에 대한 논의는 이전부터 있어 왔으나, 여전히 제도적으로는 유아교육과 보육이 학제에 포함되지 않는다. 이로 인해 실제적으로 공교육의 역할을 수행하고 있으면서도 제도적으로 학제에 포함되지 않음으로 인해 사회적 인식과 재정적 지원이 뒤따르지 못하고 있다.

미국에서 최근 불고 있는 전국 Pre-K 운동과 그에 따른 유아교육의 공교육화에 대한 논의, 그리고 그 논의가 구체화되어가는 과정 및 관련연구들은 우리나라에 시사하는 바가 크다. 특히 미국의 각 주에서는 각기 독창적인 모습으로 주정부 지원 Pre-K 프로그램을 운영하고 있는데, 그 중 어떤 주의 어떤 프로그램이 효율성이 높으며, 어떠한 자격을 갖춘 교사가 어떠한 아동을 대상으로 어떠한 서비스를 어떤 기관을 통해 제공해야 하는가에 대해서도 다양한 실험장이 되고 있다. 각 주의 프로그램을 분석하고, 성공적인 공교육화 과정에 대한 연구를 통해서 우리나라는 수십여 개의 다양한 공교육화 모델을 접할 수가 있고, 우리나라 현실에 가장 적합한 모델을 개발할 수 있을 것이다.

우리나라에서 유아교육·보육을 위한 정책은 그 동안 초중등교육에 비해 우선순위에서 항상 밀려 있었고, 결과적으로 재정지원도 가장 적을 수밖에 없었다. 그러나 최근 몇 년간 유아기의 중요성이 사회적으로 인식되기 시작했고, 결과적으로 재정지원도 상당히 늘어났다. 2002년 3,328억이던 예산은 2006년 8,860억이 되어 2.6배 증가하였다(육아정책포럼, 2008년 봄). 또한 최근 생애 초기 교육을 강조하는 세계적인 추세에 따라 2007년 영유아기 핵심역량 표준 설정을 위한 기초연구가 수행되었다. 한편 사회적인 저출산 문제와 연결되어 보육에 대한 정부의 관심과 재정지원은 최근 몇 년 간 급속하게 증가하였다. 2002년 4,803억이던 예산은 2006년 2조 476억원으로 4.3배 증가하였다(육아정책 포럼, 2008년 봄). 이러한 재정적인 지원과 함께 육아정책에 대한 연구도 활발해지고 있다.

정부의 관심과 지원 속에서 육아정책 연구가 활발히 이루어지고 있는 현 상황이 지속된다면, 이를 기초로 아동과 가족들에게 이상적인 육아정책을 구체화시킬 수 있는 방책들이 모색되고 시도될 수 있을 것이며, 우리나라의 육아정책이 다른 나라들의 연구모델이 되는 그 날도 머지 않을 것이다.

❖ 참고문헌

- 육아정책개발센터(2008, 봄). 육아정책포럼 제 8호. 육아정책개발센터.
- American Federation of Teachers (2002). *At the starting line: Early childhood education programs in the 50 states.* Washington, DC: Author.
- Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics (2007). *America's children: Key national indicators of well-being, 2007.* Federal Interagency Forum on Child

and Family Statistics, Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

- Foundation for Child Development. (April 3, 2005). *Experimental pre-school reforms show encouraging successes, plans underway to expand to all 50 states.* Available from http://www.ffcd.org/news/experimental.html
- Gilliam, W. S., & Marchesseault, C. M. (2005). *From capitols to classrooms, policies to practice: State-funded prekindergarten at the classroom level. Part 1: Who's teaching our youngest students? Teacher Education and training, experience, compensation and benefits, and assistant teachers.* New Brunswick, NJ: National Institute for Early Education Research.
- GSGS Interagency Workgroup. (2006). *Good Start, Grow Smart: A guide to Good Start, Grow Smart and other federal early learning initiatives.* Washington, DC: Author.
- Pre-K Now (April, 2008). *Leadership matters: Governors' Pre-K proposals Fiscal Year 2009.* Washington, D.C.: Pre-K Now.
- Schumacher, R., Ewen, D., Hart, K., & Lombardi, J. (2005). *All together now: State experiences in using community-based child care to provide Pre-Kindergarten.* Washington, DC: Center for Law and Social Policy.