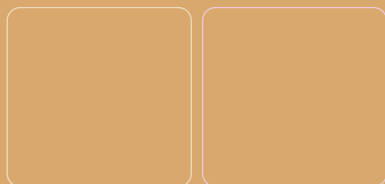
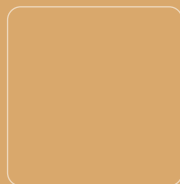


# 미국의 육아정책

| 조은경 김은영 편역



*International  
Trends and Issues in  
Child Care and Education Policy*



**KICCE**

육아정책개발센터

## 미국의 육아정책

---

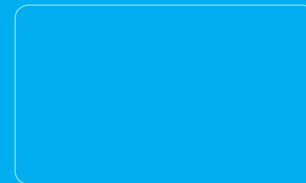
| 조은경 김은영 편역

# 미국의 육아정책

| 조은경 김은영 편역



*International  
Trends and Issues in  
Child Care and Education Policy*



# 발간사

최근 들어 많은 국가들이 육아지원정책에 심혈을 기울이고 있음은 주지의 사실입니다. 주요 선진국들은 일찍이 인구 감소의 위기와 여성경제 활동의 보편화 추세에 대응하는 핵심 사회정책으로서 정교하고 실효성 있는 육아지원정책을 개발하고 시행함과 더불어 좀 더 효과적인 육아지원정책 대안을 모색해 오고 있습니다.

특히 미래 인적 자원의 육성이 국가 경쟁력을 좌우하며, 인생 초기 영유아기 성장과 발달에 대한 지원이 여타 시기의 지원보다 효과적 일뿐더러, 사회적 비용을 감소시킬 수 있다는 주요 선진국에서의 실증적 연구 결과들 때문에도 영유아기 육아지원을 위한 세부 정책들을 마련하고 또한 계속 발전시키고 있는 것입니다.

육아정책개발센터에서 연속 간행될 세계의 육아정책 동향은 각 국가들에서 시행하고 있는 최근 육아정책의 주요 이슈와 동향을 소개하는 데 가장 큰 목적이 있습니다. 이를 위해 지난 2006년도에는 일본과 스웨덴, 2007년도에는 호주와 영국의 육아정책을 소개한 바 있으며, 금년에는 미국의 육아정책을 시작으로 여타 육아 선진국들의 육아지원정책 동향을 계속 소개할 예정입니다.

세계의 주요 국가들이 시행하고 있는 육아정책 정보들을 통하여 향후 우리나라 육아정책의 방향을 점검하고 실효성 있는 세부 육아지원 정책을 개발하는 데 적극 활용될 수 있기를 기대합니다.

# CONTENTS

## 목차

### 미국의 육아정책 프로파일 ••04

#### 1장

#### 미국의 사회적 특성

1. 개요 ••08
2. 인구구성 및 사회적 특성 ••09
3. 여성 취업률 ••13
4. 사회보장제도 ••13
5. 육아휴직제도 ••17

#### 2장

#### 미국의 육아지원 관련 법과 제도

1. 사회적 배경 ••20
2. 행정 및 전달체계 ••23
3. 관련법 ••31

#### 3장

#### 미국의 육아지원 서비스

1. 육아지원 서비스 개관 ••46
2. 대상별 육아지원 서비스 ••48
3. 교육과정 ••61
4. 육아지원 인력 ••64
5. 관리 감독 ••69

#### 4장

#### 미국의 육아 관련 비용 지원

1. 자녀가 있는 가정에 대한 세금공제 및 환급 ••76
2. 자녀 양육비 지불의무에 대한 제도적 장치 ••78
3. 육아지원 서비스에 대한 재정 지원 ••79
4. 각 주의 육아지원 예산조달 방식 ••90

#### 5장

#### 미국의 최근 육아정책 동향

1. 시스템 통합에 대한 인식과 노력 ••95
2. 주정부 지원 Pre-K 프로그램의 전국적인 확산 ••102

#### 6장

#### 맺음말

1. 육아지원기관 등급제 ••106
2. 유아교육에 대한 정부 및 지방 자치정부들의 재정지원 노력 ••108
3. 초당파적 정부기관 구성 및 제도적 지원 ••109
4. 유아교육의 공교육화 ••110

#### 참고 문헌

••112

# 미국의 육아정책 프로파일<sup>1)</sup>

- 전체 인구 : 3억 4백만명(2008년 6월 현재, U.S. Census Bureau)
- 출산률 : 2.07
- 1인당 GDP : \$36,700
- 만 5세 미만 아동 수 : 약 2천3십 8만명(U.S. Census Bureau, 2006)
- 여성 노동 참여율 : 2004년 현재 69.8%의 여성이 노동에 참여하고 있고, 이 중 18.8%는 임시직. 남성의 임시직 노동비율은 8.1%(임시직은 주당 30시간 이하의 근무임금을 받는 경우임)
- 만 6세 미만의 자녀를 둔 여성의 노동 참여율 : 58%가 정규직. 전업주 부 가정의 경우에도 육아에 대한 요구가 크고, 가정의 수입정도와 어머니의 교육수준에 따라 노동 참여율에 차이가 있음.
- 출산 휴가 및 육아 휴직
  - 육아휴직 및 병가에 관한 법(The Family and Medical Leave Act of 1993)에 따라, 1년동안 12주에 걸쳐 무급휴가를 이용할 수 있으며, 복직 및 근무 혜택 보장
  - 5개의 주에서는 10주간 한시적 장애급여를 지급하고 있음.
  - 자격요건: 고용 인력 50인 이상 사업체 근무자 중, 이전 년도에 1,250시간 이상 근무한 자
- 의무 취학 연령 : 만 6세(대다수 공립학교에서 만 5세 학급-Kindergarten-이 운영되고 있으나 의무교육은 아니며, 초등학교 1학년부턴 정식 의

1) 이 프로파일은 OECD(2006)리포트를 기본으로 하였으며, 그 이후의 최근 동향에 대해서는 2007년과 2008년에 발행된 The Clearinghouse on International Developments in Child, Family, and Youth Policies(CD-CFY)의 자료와 National Institute of Early Education Research(NIEER)의 자료를 통하여 보충하였음.

무교육이 시작됨)

- 사회 복지 지출 : GDP의 15.7%(OECD 국가 평균은 22% - OECD, Society at a Glance, 2005)
- 아동 빈곤율 : 21.7%(OECD 국가 평균은 12.3%) (Forster & d'Ercole, 2005)
- 만 4세 이하 유아교육 재정 지원
  - 만 4세아의 공교육에 대한 공적 투자는 GDP의 약 0.4%(투자는 주로 주 정부 및 지방 정부 차원에서 이루어짐)
  - 공립 유아교육 및 보육기관에 다니는 만 3~6세 아동 일인당 평균 교육비는 \$7,881(이 중 가정 부담률이 2/3)
  - 만 4세아 교육(주 정부 지원 Pre-Kindergarten[이하 Pre-K] 프로그램)에 대한 주 정부의 평균 지원액은 아동당 \$3,642(NIEER, 2007)
  - Head Start는 아동 1인당 \$7,200 투자하지만, 외부투자액 20%를 더하면 아동 1인당 교육비는 \$8,626(NIEER, 2005, The State of Pre-School Yearbook, Rutgers University, NJ, nieer.org/yearbook/pdf/yearbook.pdf)
- 부모부담 평균 육아비용 : 공립학교 교육, 헤드 스타트, 일부 주 정부 지원 Pre-K 프로그램을 제외하고는 부모부담이 100%. 전체적으로는, 연방 정부가 비용의 25%를 부담하고, 주 정부와 지방 정부가 15%, 그리고 부모가 나머지 60%를 부담. 저소득층 부모들은 보육기관에 다니는 한 자녀 당 교육비가 가정 평균 소득의 18%
- 무상 서비스에 대한 법적 수혜 자격 : 만 5세부터 무상교육. 그러나 주 정부 지원하에 제공되는 Pre-K 프로그램에서 무상교육을 받는 만 4세 아동이 증가하고 있음.

#### ■ 주요 서비스 유형

- 1) 일반적으로 주 정부 인허가를 받은 육아지원기관에서 서비스를 구매하는 시스템: 사립 가정보육, 보육, 유아교육기관(다양한 이름으로 불리움) 등에서 0~6세의 아동들에게 반일제부터 종일제까지 다양한 프로그램 제공
- 2) 공립학교 시스템: 각 주 정부 관할 및 지원 하에 3~4세 아동들에게 제공되는 Pre-K 프로그램 및 5세 아동들을 위한 유치원 프로그램
- 3) 저소득층 가정의 3~4세 아동들을 지원하는 헤드 스타트 프로그램

#### ■ 정규 서비스 이용률

- 5~6세아: 90% 이상이 유치원(Kindergarten)에 다님.
- 3세아의 40%: 4세아의 70%(Barnett, 2005)
- 헤드 스타트: 3~4세 아동의 11% 서비스
- 주 정부 Pre-K 프로그램: 3세 아동의 2.5%; 4세 아동의 16% 서비스
- 조지아 주와 오클라호마 주: 모든 4세 아동에게 주 정부 Pre-K 제공

#### ■ 교사자격

- 공립학교 유치원과 주 정부 지원을 받는 Pre-K 프로그램의 주교사는 4년제 대학 학위 소지자
- 헤드 스타트 프로그램의 주교사 중 75%는 최소 1년 과정의 아동발달 코스 이수자이며, 이 중 57%는 2년제 대학 이상 학위 소지자
- 사립 유아교육기관(유아교육기관의 90%를 차지)의 교사 중 자격요건을 갖춘 교사 비율에 대해서는 알려진 바 없음.

2) 이후 본 서에서 기술한 연령은 별도로 명기하지 않더라도 연령임.

#### ■ 교사 대 아동 비율 및 학급 당 최대 수용 인원

- 전국적으로 각기 다른 기준이 적용되고 있음.
- 영아 학급 정원은 8~24명 정도이며 비율은 1:4~6
- 유아 학급 정원은 14~40명 정도이며 비율은 1:10~20
- NIEER(2006)에서는 3~4세아 학급의 경우 1:10을 기준으로 하고 있으며, 현재 37개 주가 이러한 기준에 도달하였음.

# 미국의 사회적 특성

## 1. 개요

**미**국은 북미대륙에서 캐나다와 멕시코와 접경하고 있는 나라로 1776년 영국으로부터 독립 선언을 한 후, 1789년 초대 대통령으로 조지 워싱턴을 세우고, 이후 북미대륙의 서쪽까지 국토를 확장하여 오늘날의 국가를 이루었다. 미국은 국토면적(약 963만 평방 킬로미터)으로는 세계에서 세 번째로 큰 나라(러시아와 중국이 1, 2위)이고, 인구규모로도 중국과 인도 다음으로 큰 나라이며, 국가 GDP는 세계 최대 규모이며, 국제통상 규모로는 세계 최대의 수입국이자 세계 3대 수출국에 속한다. 미국의 실업률은 5.5%, 빈곤율은 12~13%이며, 직장인의 80%는 정규직이다.

미국은 50개 주와 수도 워싱턴이 위치한 연방 자치구인 컬럼비아 특별구(District of Columbia), 그리고

5개의 연방영토(푸에르토리코, 버진 아일랜드, 사모아, 괌, 노던 마리아나 아일랜드)로 구성되어 있는 연방국가이다. 정부체제는 연방 정부와 주 정부 그리고 지방(시, 군) 정부로 구성되어 있고, 의회는 상원(각 주에서 대표 2인씩으로 구성)과 하원(각 주에서 최소 1인 이상이며, 인구에 비례하여 의원 수가 할당됨, 총 435인)으로 구성된다. 두 개의 주요 정당이 미국의 정치를 주도하는데 중도우익 혹은 보수 진영이라고 볼 수 있는 공화당과 중도좌익 혹은 자유진영이라고 볼 수 있는 민주당이 있다.

미국은 이민자의 나라이다. 전반적으로는 백인이 다수이지만, 열린 이민정책으로 인해 해마다 이민자가 늘어나서, 서부의 캘리포니아 등 몇몇 주의 경우에는 아시아계 및 남미계가 다수를 차지하는 곳도 있다. 이들은 미국 경제운영에 필요한 노동력을 제공하고 있다. 그러나 9.11 사태 이후 이민자 정책은 이전보다는 엄격해 졌고, 국가 예산 편성 시에 교육이나 환경 등 다른 분야보다 군사정책에 들어가는 예산이 훨씬 커졌다. 경제규모와는 달리 사회보장정책은 북유럽 국가들에 비해 정부지원이 제한적이며, 국민건강보험이나 전국적인 보육정책도 없다.

## 2. 인구구성 및 사회적 특성

**20**08년 6월 현재 미국 총 인구는 약 3억 4백만명 이상이고, 약 1억 1천 1백 6십만 가구가 있으며, 이 중 약 3분의 1(3천 8백



6십만 가구) 정도가 18세 미만 아동이 있는 가구이고, 평균 가족 규모는 3.2명이다(U.S. Census Bureau, 2008). 미국 인구는 OECD 가입국 중에서는 최대수치이고, 유럽연합 전체 인구의 4분의 3에 버금가는 수치이다. 최근의 미국 인구조사결과에 의하면, 65세 이상 노인층이 차지하는 비율은 약 12.4%이고, 5세 미만 아동인구가 차지하는 비율은 6.8%이며, 만 9세까지의 아동인구는 전체의 13.5%를 차지한다(U.S. Census Bureau, 2006).

노인층 인구는 미국 사회복지 전반에 지대한 영향을 끼치고 있는 연령층으로서, 어린 자녀가 있는 이제 막 경제활동을 시작한 젊은 부부의 가정보다 경제력 면에서 우세하며, 또한 사회적 영향력 면에서도 어린 자녀가 있는 저소득층 가정 및 이민자 가정들보다 정치적 입김이 센 인구층이다. 노인 정책과 육아 정책은 다른 정책에 비해 마찬가지로, 정해진 국가예산을 두고 경쟁관계에 있다고 볼 수 있다. 미국에서 노인관련 정책(예, 연금제도, 유가족에 대한 사회보장제도)에 대한 지원이 매우 활발한 반면, 육아관련 정책은 상대적으로 더 지원이 필요하고 개발되어야 할 분야로 평가된다.

미국은 오랜 이민의 역사를 지니고 있고, 비교적 열린 이민정책을 행하고 있어서 세계 여러나라로부터의 이민자들이 공생하고 있는 다민족 국가이다. 해마다 많은 이민자들이 미국으로 오는데, 이 중 대다수가 남미와 아시아 국가에서 오는 이민자들이다. 2006년 인구조사에서는 인종별로 남미계가 약 15%를 차지함으로써, 백인(약 74%) 다음으로 많은 인구수를 가진 것으로 나타났다.

이러한 인종구성은 미국에서 육아정책을 실시할 때에도 영향을 미

〈표 1〉 미국의 인구 및 구성 비율

분류	인구 혹은 평균수치	전체 인구 중 해당 인구비율(%)
전체 인구	299,398,485	
5세 미만	20,385,773	6.8
18세 이상	225,633,342	75.4
65세 이상	37,191,004	12.4
외국출생자	37,547,789	12.5
가정에서 영어 이외의 언어사용자	54,858,424	19.7
장애 인구(5세 이상)	41,259,809	15.1
노동 인구(16세 이상)	152,193,214	65
가족 평균 수입	\$ 58,526	-
빈곤층 인구	-	13.3
빈곤층 가정	-	9.8
평균 가족 규모	3.2	-
인종 구성		
백인	221,331,507	73.9
흑인	37,051,483	12.4
아시아인	13,100,095	4.4
본토/알래스카원주민	2,369,431	0.8
하와이 원주민	426,194	0.1
기타 인종	19,007,129	6.3
복합 인종(둘 이상 섞인 인종)	6,112,646	2.0
라틴계(인종 불분)	44,252,278	14.8

자료 : U.S. Census Bureau, 2006 American Community Survey.

주 : 인구조사 시에 라틴계는 인종에 상관없이 별기하게 되어 있음. 그러므로, 각 인종별 구성비율의 합계가 100%를 넘음.

치게 되어서, 남미계와 아시안계 가정들이 많이 거주하는 미서부 캘리포니아 주의 경우, 주 정부 자료문건이 해당 언어로도 출간되며 정부 웹사이트에도 해당 언어로 자료열람을 할 수 있도록 되어 있다. 남미계와 아시안계 아동 및 가정을 대상으로 한 연구도 활발하고 그에 따른 정책들 또한 계속 나오고 있다.

미국은 결혼 및 이혼율이 유럽 국가들보다 높고, 혼외 자녀 출산율(2006년 현재, 거의 40%)도 높은 편이다. 결혼하지 않고 동거하는 가구의 비율은 2005년 기준으로 5%였고, 이 중 3분의 1은 15세 미만 자녀가 있다. 18세 미만 아동의 3분의 2는 결혼 가정의 두 부모와 함께 살고 있으며, 3분의 1은 혼합 가정(양부모, 입양 가정, 친척이 돌보는 가정 등)에서 지내고 있다(The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies [CIDCYFP], n.d.). 미국에서 가족이라는 단어는, 기존에는 결혼한 부모와 자녀를 의미했지만, 현재는 이보다 훨씬 넓은 영역의 개념정의를 포함하고 있다. 즉, 동성의 미혼 파트너 두 사람이 아이를 입양하여 가족을 이룬 경우, 십대 임신으로 미혼모 가정을 이룬 경우, 이혼 후 편부모 가정이 된 경우, 부모가 아이를 기를 수 없는 사정이 생겨 조부모가 손자를 기르는 경우 등 다양한 가족형태가 공존하고 있으며, 이러한 가족들의 다양한 요구에 부응하는 정책들이 나오고 있다(예: “임산부, 신생아, 5세 이하 유아를 위한 영양공급 프로그램 [Women, Infants, and Children: WIC Program]”, 위탁 가정 프로그램, 양육 지원금 프로그램, 손자손녀 혜택 프로그램).

### 3. 여성 취업률

2007년 미국의 노동인구현황을 조사한 자료(U.S. Department of Labor, 2008)에 의하면, 미국에서 18세 미만 자녀가 있는 여성의 노동 참여율은 약 71%이다. 자녀가 있는 기혼 여성의 68.8%가 직장에 나가고 있으며, 홀어머니(이혼, 사별, 미혼모 포함)의 약 76.5%가 직장에 나가고 있다. 특히 6세 미만의 어린 자녀가 있는 가정 중 부모 둘 다 직장에 나가는 경우도 절반 이상(61%)이고, 한살 미만의 영아를 둔 어머니(미혼모와 기혼여성 포함)중 절반 이상(55.1%)이 직장에 나가고 있다. 미혼모 가정이 증가하고 어린 자녀가 있는 직장여성이 증가하며 특히 임시직이 아닌 정규직으로 하루 종일 직장 생활을 해야 하는 어머니의 수가 증가함에 따라 미국에서 육아문제는 국가적인 이슈가 되어왔다. 그러나, 미국에서 정부차원의 재정지원 은 주로 자생력이 없는 저소득층 가정에 국한되어 왔다.

### 4. 사회보장제도

컬럼비아 대학의 국제 아동 및 가족 정책에 대한 보고서(CIDCYFP, n.d.)에서는 미 연방 정부 차원의 사회보장제도가 유럽 국가들에 비하면 약 30~50년 뒤진 상태라고 보고 있다. 미국의 국민 총 소득(GDP)은 OECD 국가 중 최대이며, 국민 일인당 소득도 룩셈부르크와 노르웨이에 이어 세 번째로 높다. 그러나, 미국정부

에서 사회보장제도에 투자하는 비율(2004년 GDP의 27.3%)은 스웨덴(32.9%), 덴마크(30.7%), 프랑스(31.2%), 독일(29.5%), 벨기에(29.3%) 등의 유럽국가들에 비하면 상당히 낮다(CIDCYFP, n.d.).

미국의 사회보장정책은 전반적으로 기본적인 사회적 보호장치를 가지고 있다고 평가된다. 그러나, 가족 수당(family allowances) 및 전국민 의료보험제도(national health insurance)는 없다. 또한 노인 복지 정책 및 장애 인구에 대한 정책은 비교적 잘 되어 있으나, 일반 아동 및 가족에 대한 사회보장 서비스 측면은 상당히 취약하다. 단지 저소득층 가정을 위한 현금 지원, 식품 구입비 지원 등과 장애아동이 있는 저소득층 가정을 위한 지원책 등이 있을 뿐이며, 연방 정부 차원에서 전국민에게 보장되는 아동 의료보험 및 전국민 의료보험도 없고, 최저임금 및 가계수입에 대한 정책도 존재하지 않는다(CIDCYFP, n.d.).

현재 미국의 사회보장제도 및 정책들은 1935년에 제정된 사회보장법 하의 세부정책들에 뿌리를 두고 있다. 앞서 밝힌 바와 같이, 미국은 연방 정부의 국가적 개입보다는 지방 정부 차원의 노력들이 활발하다. 그러나, 1930년대의 경제대공황이 닥쳤을 당시에 주 정부 및 지방 정부 그리고 자선사업체 등은 미국민들에게 필요한 경제적 도움을 제공하려 했으나, 경제적 여력이 부족한 상태에 이르렀고 이로 인해 연방 정부가 개입하게 되었다. 1932년에 연방 정부는 지방 정부에 차관(loans) 형식으로 재정지원을 하였으나, 나중에는 지원금(grants)을 제공하였다. 그리고, 1935년 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령 당시에 사회보장법이 통과되었다(Social Security

Administration, 1997). 당시 통과된 사회보장법의 10가지 정책들 중 대부분은 주로 노인수당과 실업수당에 관한 것이었다(표 2 참조). 사회보장법 중 육아정책관련 부분은 제 4조의 '자녀지원금'에 대한 내용과 제 5조의 '모성 복지 및 아동 복지 사업을 위해 주 정부에 제공

〈표 2〉 사회보장법(Social Security Act)

조항	내용
제 1조	노인 지원을 위해 주 정부에 제공하는 연방정부지원금 (Title I, Grants to States for Old-Age Assistance)
제 2조	연방정부차원에서 노인에게 제공하는 혜택 (Title II, Federal Old-Age Benefits)
제 3조	실업수당 관리를 위해 주 정부에 제공하는 연방정부지원금 (Title III, Grants to States for Unemployment Compensation Administration)
제 4조	자녀 지원을 위해 주 정부에 제공하는 연방정부지원금 (Title IV, Grants to States for Aid to Dependent Children)
제 5조	모성복지 및 아동복지 사업을 위해 주 정부에 제공하는 연방정부지원금 (Title V, Grants to States for Maternal and Child Welfare)
제 6조	공익보건사업 (Title VI, Public Health Work)
제 7조	사회보장위원회 (Title VII, Social Security Board)
제 8조	근로 관련 세금(노인 보험용) (Title VIII, Taxes with Respect to Employment for Old-Age Insurance)
제 9조	8인 이상 근무업체에 대한 세금(실업수당 관리용) (Title IX, Tax on Employers of Eight or More for administration of unemployment compensation)
제 10조	맹인 지원 사업을 위해 주 정부에 제공하는 연방정부지원금 (Title X, Grants to States for Aid to the Blind)
제 11조	기타 조항 (Title XI, General Provisions)

자료 : Social Security Administration, 1997.

하는 연방 정부 지원금'에 관한 조항이다.

1935년에 제정된 사회보장법은 이후 1996년에 개정되었고, 그 주요내용은 '도움이 필요한 가정에 대한 한시적 보조(Temporary

〈표 3〉 미국의 사회보장 프로그램 발달사

연도	사회보장 프로그램
	노인보험
	실업보험
1935년	저소득층 노인과 맹인에 대한 공공지원(1972년, 부가 지원금 [Supplemental Security Income: SSI] 프로그램으로 대체)
	자녀가 있는 가정에 대한 지원(Ad to Families with Dependent Children [AFDC]) (1996년에 도움이 필요한 가정에 대한 한시적 보조(Temporary Assistance for Needy Families [TANF]) 프로그램으로 대체)
1934년	철도 연금
1937년	공공 주택
1939년	노인 사회보장 및 유가족보험
1946년	전국 학교 점심 급식 프로그램
1950년	영구 장애인 및 한시적 장애인 지원(1972년에 SSI 프로그램으로 대체)
1956년	장애 보험
1960년	노인 의료보험(1965년에 의료보호 [Medicaid]로 대체)
1964년	푸드 스탬프 프로그램
1965년	의료보호 프로그램(Medicaid and Medicare)
1966년	학교 아침 급식 프로그램
1972년	부가 사회보장수입(Supplemental Security Income) 프로그램
1974년	'임산부, 신생아, 5세 이하유아(Women, Infants, and Children [WIC])를 위한 영양 공급 프로그램
1975년	근로소득세 공제(Earned Income Tax Credit)
1981년	저소득층 가정 에너지 보조
1996년	도움이 필요한 가정에 대한 한시적 보조(TANF) 프로그램

자료 : Social Security Administration, 1997.

Assistance for Needy Families [TANF])' 프로그램에 관한 조항이다. 미국의 사회보장 프로그램 발달사는 〈표 3〉과 같다.

연방 정부의 빈곤층 아동지원 프로그램은 TANF 프로그램과 WIC 프로그램 등이 있으며, 주 정부 차원에서는 연방 정부의 지원금과 주 정부 자체 지원금을 합하여 빈곤층 아동 및 가정을 지원하는 TANF 프로그램을 운영하고 있는데, 그 명칭은 주마다 각기 다양하다. 연방 정부 보고서(General Accounting Office, 2002)에 의하면, 각 주에서 TANF 지원금을 받는 사례 중 약 3분의 1(210만 가정) 정도는 아동만 지원받을 수 있는 경우인데, 이 중 40%는 조부모 등 친척이 돌보는 가정에서 양육되고 있는 아동이 수혜 대상인 경우였고, 23%는 부모가 연방 지원금 수혜 대상이 아닌 이민자여서 부모는 제외되고 아동만 지원받는 경우였다.

## 5. 육아휴직제도

미국은 연방 정부 차원의 육아휴직제도가 없다. 신생아의 탄생으로 인해 맞벌이 부부가정은 가사와 육아와 직장업무에서의 균형있는 역할수행이라는 문제에 부딪히게 되고, 한쪽 배우자가 직장을 쉬게 될 경우 경제적인 부담까지 가중되게 된다. 이러한 가장 힘들고 어려운 시기에 산모에게 유급 산후휴가가 정책적으로 보장된다면 부모들의 부담을 경감시킬 수 있을 것이다. 그러나, 미국의 경우 육아휴직 및 병가에 관한 법(The Family and Medical Leave

Act of 1993)에 기반해서, 단지 12주의 무급휴가가 제공될 뿐이다. Kamerman(2000)의 연구에 의하면, 당시 연구대상 130개국 가운데 대부분(127개국, 98%)의 나라가 산후 유급휴가를 보장하고 있었으나, 미국은 정부가 지원하는 유급휴가가 없는 3개국 중 하나였다.

육아휴직 및 병가에 관한 법은 1993년에 제정되었다. 이 법에 의하면 50인 이상의 사업체에서 일하는 노동자 중 현 사업체에서 1년 이상 근무한 자에 한하여, 아기를 입양했거나 낳은 경우 혹은 아이나 부모가 아픈 경우 등의 상황이 발생했을 때, 최장 12주까지 (해고의 염려 없이) 무급휴가를 신청할 수 있다. 그러나 대다수의 경우 부모들은 재정적 여건상 집에서 쉬기보다는 직장으로 복귀하기를 선택하기에, 실제로 이러한 무급휴가의 권리가 주어진다 해도 그 혜택을 누리는 부모들이 많지 않다(Jan & Waddfogel, 2003).

미국의 대부분 직장인들은 임신, 출산, 육아 등과 관련해서 임시휴직이 필요한 경우에, 회사규정 혹은 단체노동협약 등을 통해 보장되는 '한시적 장애에 대한 지원 프로그램'을 사용하고 있다. 2000년에 클린턴 행정부에서는, 휴직기간 동안 일정부분 현금지원을 해 줄 수 있도록 각 주 정부 차원에서 실업보험을 사용하도록 권고하였고, 노동부에서는 그러한 정책을 실행할 수 있도록 지원하는 규정을 발표하였다. 이를 기초로, 캘리포니아 주에서는 2002년에 관련 정책을 입법화하였다. 그러나, 2003년에 부시 행정부에서는 그 근거가 되는 연방 정책을 폐지하였다(CIDCYFP, n.d.).

주 정부들 가운데 5개 주 정부(캘리포니아, 하와이, 뉴저지, 뉴욕, 로드 아일랜드)에서는 단기간동안 일을 못 하게 되는 경우(임신기간

및 출산 후 등 포함), 대략 10~12주까지의 유급 휴직 혜택을 보장하고 있다. 캘리포니아 주의 유급 육아 휴직법은 2004년부터 전격적으로 시행되고 있는데, 미 전체 노동자의 약 10분의 1을 차지하는 캘리포니아 주의 노동자들은 정규 임금의 55% 수준까지의 대체임금을 최장 6주동안 지급받을 수 있다. 워싱턴 주에서는 육아휴직 기간 중 5주 동안 주급 250달러를 지급받을 수 있는 법안을 2007년에 통과시켰고, 이 법은 2009년 10월부터 시행된다.

# 미국의 육아지원 관련 법과 제도

## 1. 사회적 배경

미국의 육아정책을 이해하기 위해서는 과거로부터 현재까지 미국 사회에서 육아 및 교육의 책임소재에 대한 인식이 어떻게 변화되어 왔는지에 대한 이해가 먼저 필요하다. 따라서 육아의 책임이 가정에 있는가 아니면 국가에 있는가, 그리고 공교육의 책임은 연방 정부에 있는가 아니면 지방 정부에 있는가 등에 대한 미국 사회의 인식을 먼저 알아보고자 한다. 미국 사회에서 어떠한 가치가 중요시되며 어떠한 전통이 유지되어 왔는지 등에 대한 미국사회 기저에 내재되어 있는 그 사회문화적 맥락을 먼저 이해한다면, 미국의 육아관련 정책에 대해 보다 깊이있는 인식을 갖게 될 것이다. 미국사회에서 육아는 국민들 개 개인의 사적 영역에 대한 존중이라는 개념과 맞물려

### 미국 육아정책의 기저에 내재되어있는 사회 문화적 맥락

- 개인주의 - 집단의견/공동가치보다는 개인의 선택책임에 가치를 둠.
- 가정은 보호받아야 할 하나의 사적 영역 - 가정사에는 정부개입 최소화
- 청교도주의 - '선' 이란 법으로 제정하기 보다는 자발적으로 이루어져야 함 (voluntarism).
- 교회와 국가의 분리 - 다양한 종교의 자유보장
- 사회적 적자생존주의(Social Darwinism) - 적자생존법칙이 '자연의' 질서이며 사회적 개입은 그러한 질서에 어긋난다고 보는 19세기 중반의 과학적 신념
- 일하는 자가 가치롭다고 여김(a strict work ethic).
- 유럽식의 자유방임주의(Laissez-faire) 라고 볼 수 있는 경제 사회정책 및 시장(market) 경제를 통해서 사회가 성장하고 번영하게 된다는 이념
- 비교적 열려 있는 이민 정책으로 인해 이민자가 늘어나게 됨.
- 노예제도 → 시민전쟁(1865) 이후의 노예해방 → 민권운동(the civil rights movement, 1960년대) → 그러나 여전히 남아있는 인종주의의 잔해
- 연방 정부의 역할은 제한적임(19세기 말까지). 미 초대 대통령 조지 워싱턴은 사회적 영역(social sector)이 각 주(states)의 영역이라고 여겼기 때문에 연방정부가 책임이 있다고 여기지 않았음.
- 정부의 관료주의(bureaucracy) 및 최근의 민간 서비스(civil service) 증가 - 연방 정부의 사회정책 실행에 있어서 그 역량이 제한적으로 되었고, 국가적 노력의 질(quality)에 대한 회의가 일게 되었음.
- 2차 대전 이후, 여성의 역할에 대한 상반된 시각(ambivalence) - 공공 정책의 방향이 자녀가 있는 여성들이 가정에 머무르면서 자신의 자녀들을 돌보도록 해야하는지, 아니면 가정의 수입에 보탬이 되기 위해 직업전선에 나서도록 지원하는 역할을 취해야하는지에 대한 정부의 불확실한 양면적 태도

자료 : Kamerman & Kahn, 1997; OECD, 2001

서, 육이는 각 가정에서 각기 책임져야 할 부분이라는 인식이 기저에 있어왔다. 이러한 미국 사회의 가치체계는 변화하는 사회, 경제, 정치적 상황 속에서 다양한 형태로 육아정책에 영향을 끼쳤다.

미국 초창기의 법 조항들은 영국식의 전통을 따라 만들어졌는데, 이에 따르면 각 가정의 육아문제를 사적 영역으로 간주하였기에 국가차원에서 정책적으로 뒷받침하려는 노력이 미흡했다. 이러한 미흡한 법체계를 보상하고자 하는 민간차원의 노력으로서, 19세기경에는 중산층의 자선사업운동이 강하게 나타났다(CIDCYFP, n.d.). 즉, 1806년에는 이사벨라 그래햄(Isabela Graham)이 뉴욕 시에서 몇몇 자원봉사자들과 함께 고아들을 위한 자선단체이며 미국 최초의 보육 기관인 ‘고아원 협회(The Orphan Asylum Society)’를 설립하였고, 이에 영향을 받아서 1835년에는 ‘방치된 아동 및 빈민 아동 구제 협회(The Society for the Relief of Half Orphan and Destitute Children)’라는 자선단체가 문을 열었는데, 이 단체에서는 고아 뿐만 아니라 부모가 일하러 나간 동안 고아나 다름없이 방치된 아동들을 돌보고, 밖에서 일하는 부모들의 보육 요구에 부응하는 자선사업을 벌였다(Neugebauer, 1992, p. 5). 이처럼 민간차원의 노력이 활발했던 사회적 맥락 속에서, 사회 정책 역시 모든 아동과 가족을 위한 보편적 정책이라기보다는 사회적 도움이 필요한 불우아동, 장애아동, 빈곤층 아동 등을 위한 특수 정책에 초점이 맞추어져 왔다.

대통령 선거전 동안 후보들이 국민과의 의사소통을 위해 어떠한 내용을 언급하였는지를 본다면, 국가와 국민들이 정책적으로 가족관련 문제를 어떻게 보고 있는지를 알 수 있다. 일례로, 1976년 당시 대

통령 후보였던 지미 카터는 뉴햄프셔의 지방 유세전에서 “가족은 최초의 정부”이며 “가정이 실패할 경우에는 정부가 필수적으로 개입해야 하는 상황이 생기므로, 만일 우리가 작은 정부를 원한다면 우리는 반드시 더욱 강한 가정들을 이루어야 할 것이다”라고 강조하였다(Steiner, 1981, pp. 4-5). 가정이 독립적으로 운영되도록 하고, 정부 개입은 최소화하는 이러한 흐름은 현재까지도 지속되고 있다. 1960년대의 헤드 스타트 프로그램, 1990년대의 연방 정부 주도하의 여러 가지 아동 가족 지원 프로그램(예, TANF) 등은 도움이 필요한 아동 및 가족을 주요 대상으로 하는 미국의 육아 정책을 대표적으로 보여 주는 예라고 할 수 있다(CIDCYFP, n.d.).

## 2. 행정 및 전달체계

### 가. 교육 관련 정책 주관부처

50개의 주 정부와 5개의 미국령 영토와 컬럼비아 특별구(District of Columbia)로 구성되어 있는 미국은 미 연방 영토 내의 모든 학교들에 공통적으로 적용되는 교육 시스템이 존재하지 않으며, 모든 학교에서 가르치는 내용의 기틀을 제공하는 교육과정도 없는 ‘고도의 지방분권적 시스템’을 가지고 운영되고 있다(U.S. Department of Education, 2004b). 미 합중국 헌법(1787)의 제 10차 개정안(1791)에 보면, 헌법에 의해 주어지는 권한과 힘은 연방 정부가 아닌 각 주들과 그 주민들에게 있다고 명시되어 있다. 이에 기초하여

미국의 공립학교들은 연방 정부가 아닌 각 주 정부에 의해서 설립되고 관리된다.

### 1) 교육의 지방 분권적 시스템: 역사적 배경

미국의 역사는 17세기와 18세기 당시 유럽으로부터 이주해 온 정착민들로부터 시작된 식민지로 거슬러 올라간다. 현재의 미국을 구성하게 된 초기 13개의 영국령 식민지 중 일부는 식민 정부가 교육을 담당하였고, 일부는 각 지역 사회가 교육을 책임졌다. 즉, 각 지역 사회가 각자의 우선 순위, 가치, 필요 등에 따라서 지역 사회 주민의 교육을 담당하는 것이 당시의 관례였다. 이러한 역사적 배경 속에서, 현재까지도 주 정부와 지방 정부가 초·중·등 교육 정책에 상당한 영향력을 행사하고 있다(U.S. Department of Education, 2004b, p. 1).

### 2) 공교육(K-12)에 대한 연방 정부, 주 정부, 지방 정부의 역할

만 5세 이상이 교육을 받는 공교육 관련 정책에 있어서는 연방 정부가 큰 국가차원의 계획 및 방향 제시를 하고, 주 정부, 지방 정부가 그 제시된 테두리 안에서 크고 작은 정책 결정을 내리며, 체계적으로 운영하는 모습을 볼 수 있다. 연방 정부는 교육에 있어서 중요한 역할을 담당하기는 하지만, 실제적으로 학교를 설립하고 인가하고 관리하는 몫은 각 지방 정부에 있다. 각 주 정부는 미 연방 헌법과 연방 법률에 어긋나지 않는 범위 내에서 각자의 주 법과 규정에 따라 교육 정책을 시행한다. 대부분의 경우, 주 헌법에는 교육에 대한 내용이 명시되어 있고, 주 의회 의원들이 교육 정책 및 교육 관련 재정에 대

한 결정 권한을 가지고 있다. 하지만, 이러한 주 의회의 권한 중 일부는 각 지역의 교육기관이나 학군으로 위임되어 의사결정이 내려지고 실행에 옮겨진다.

〈표 4〉 공교육(K-12)에 대한 정부의 역할

정부	역할
연방정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>연방 의회에서 교육관계 법령 통과(예, NCLB Act of 2001)</li> <li>연방 교육부에서 교육관계 법령 시행(자료수집, 연구, 재정지원, 교육관련 문제에 대한 정책방향수립, 법 적용)</li> <li>기타 연방정부 부처들(예, 농무부, 통상부, 국방부, 노동부, 국립과 학재단)을 통해 재정 지원 및 교육활동 지원</li> </ul>
주 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육과정 지침 및 수행평가 기준 마련</li> <li>학군 및 학교에 대한 기술적 지원</li> <li>주 영토 내의 사립 초·중등학교 인가</li> <li>교사와 교육관료의 인준</li> </ul>
주 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>학생들의 학업 성취도 시험 실시</li> <li>학업 성취도 결과를 연방 교육부에 보고하고 향후 계획 수립</li> <li>고교 졸업기준 마련</li> <li>주 정부 및 연방 정부의 재정지원금을 각 학군으로 분배</li> <li>최소 교육일수 지정</li> </ul>
지방정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>예산 의결</li> <li>각 학교 및 프로그램으로 지원금 분배</li> <li>교사 및 교직원 채용</li> <li>학생들의 학업 성취에 대한 연간 보고서 준비 및 발행</li> <li>교사 및 관리자 임금 산정</li> <li>교육과정 실행</li> <li>교사 현직교육 계획 및 관리</li> <li>통학버스 운영으로 학생 통학 관리</li> <li>학교 건물 건립 및 관리</li> <li>교육 비품 구매</li> </ul>

자료 : U.S. Department of Education, 2004b, Education in the United States A brief overview, pp. 23-26.



미국에는 약 15,000개의 학군이 있다. 대부분의 주에서는, 학군 차원에서 학교 예산을 세우고 교육과정을 시행할 수 있도록 상당한 권한을 학군에 부여하고 있다. 더 나아가서, 학군은 의사결정 권한 및 예산집행 권한을 각 일선 학교에게 부여하고 있다. 이러한 방식은 ‘학교 현장 차원의 관리(site-based or school-based management)’로 불리운다(U.S. Department of Education, 2004 b, pp. 23-26).

만 5세 이상이 교육을 받는 공교육 정책에 있어서는 위에서 살펴본 바와 같이 커다란 흐름 속에서 연방 정부, 주 정부, 지방 정부가 크고 작은 정책결정을 내리고 각 단계별로 체계적으로 운영하는 모습을 볼 수 있지만, 만 4세 미만 아동들에 대한 유아교육 관련 서비스 및 정책은 저소득층 아동을 대상으로 한 헤드 스타트를 제외하고는 어떠한 연방 정책도 없다. 관련 정책들은 각 주별로 이루어지며, 관련 서비스도 공교육기관, 영리기관, 종교기관, 자선단체 등 여러 기관을 통해 복잡하게 이루어지고 있다. 자세한 내용은 3장에서 다룬다.

#### 나. 보육 관련 정책 주관부처

‘단편적이고 조각조각 흩어져 있는 시스템들(fragmented systems)’과 일률적이지 않고 ‘각기 다른 수혜 자격 및 요구조건들(varying eligibility and requirements)’ 그리고 ‘불충분한 재정 지원(insufficient funding)’ 등은 미국의 육아 정책을 잘 표현하고 있는 말이다(NEGP, 1997). 미국의 아동 및 가족 관련 정책들은 연방 정부, 주 정부, 지방 정부 차원에서 계획 및 실행되고 있으며, 여러 정책 분

야에 걸쳐 각기 이루어지고 있다. 연방 정부기관 중에서 육아 정책을 담당하는 기관은 보건복지부(U.S. Department of Health and Human Services: DHHS), 교육부(Department of Education), 노동부(Department of Labor), 농무부(Department of Agriculture), 주택부(Department of Housing), 재무부(Department of the Treasury), 사회보장 관리국(Social Security Administration) 등이 있으며, 각자 관할 영역의 아동가족관련 정책을 관리하고 있다(표 5 참조).

〈 표 5〉 연방정부 기관의 정책

연방정부기관	정책
보건 복지부 (Department of Health and Human Services)	건강, 보육, 아동복지
교육부 (Department of Education)	교육 및 특수교육 관련
노동부 (Department of Labor)	출산휴가 및 육아휴직
농무부 (Department of Agriculture)	푸드 스탬프
주택부 (Department of Housing)	주택바우처
재무부 (Department of the Treasury)	세금(tax) 혜택
사회보장 관리국 (Social Security Administration)	유가족 혜택(survivor's benefits) 장애아동 혜택(benefits for disabled children)

육아정책을 담당하는 주 정부 기관들은 주에 따라 명칭이 다르다. 일반적으로는, 복지부 혹은 사회부(복지 담당), 고용 및 사회부(보육 담당), 교육부, 건강부, 정신 건강부, 혹은 주에 따라 아동 및 가족부 등으로 불리는 부서들이 담당하고 있다. <표 6>은 그 일례로서, 뉴욕 주의 아동 및 가족 관련 정책을 담당하는 기관들과 관련 정책들을 정리해 놓은 표이다.

<표 6> 뉴욕주 정부기관의 정책

뉴욕주정부기관	정책
보건부 (Department of Health)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예방접종기록 시스템: 육아지원기관 및 공교육기관에서 아동의 예방접종기록 자동 등록</li> <li>• 저소득층 아동 위한 무료 건강보험 서비스(Child Health Plus)</li> <li>• 영양 및 급식 관리(Child and Adult Care Food Program: CACFP)</li> <li>• 결혼이나 노동여부와 관계없이, 영유아 자녀가 있는 저소득층 여성 지원(Women, Infants, Children Program: 일명 WIC program)</li> </ul>
교육부 (Department of Education)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조기 개입</li> <li>• 특수 교육, 유아특수 교육</li> <li>• Pre-K</li> </ul>
아동 및 가족지원국 (Office of Children and Family Services)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건강부와 교육부의 공동지원하에 육아 및 가족서비스</li> <li>• 육아기관 개설, 종사자 훈련, 자격요건</li> <li>• 입양 및 위탁</li> </ul>
노동부 (Department of Labor)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실업자 세제 혜택</li> <li>• 아동 노동(child labor) 및 노동자 보호, 최저임금</li> <li>• 직업 훈련 제공</li> </ul>
임시 지원 및 장애 지원국 (Office of Temporary and Disability Assistance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연방 정부의 TANF 지원금 관련</li> <li>• 임시 현금 지원</li> <li>• 푸드 스탬프</li> <li>• 난방 지원</li> <li>• 자녀 양육비 지불의무 이행 감시</li> <li>• 주거불명자(Homeless) 주택</li> <li>• 이민자</li> </ul>

National Child Care Information and Technical Assistance Center(NCCIC)의 웹사이트([http://www.nccic.org/poptopics/ece\\_structure.html](http://www.nccic.org/poptopics/ece_structure.html))를 방문하면, 각 주 정부의 육아정책 담당업무 및 해당 업무를 담당하는 정부 부처들에 대해서 더 자세히 살펴볼 수 있다.

여러가지 아동 및 가족 정책들이 여러 연방 및 주 정부기관을 통해서 이루어지고 있지만, 유아교육의 측면에서 접근해 본다면, 미국 연방 정부는 통합적인 서비스를 제공하기 위해 주무 부처(주로 보건 복지부와 교육부)를 협력체제로 이끌어서 상호 자료를 교환하고 이를 바탕으로 정책을 운영하려는 노력을 하고 있다. 그 예로는 부시 행정부의 조기교육 강화계획인 ‘좋은 시작으로 똑똑하게 성장 시키기(Good Start, Grow Smart [GSGS])’ 사업을 들 수 있다 (5장 참조).

〈표 7〉 주 정부의 다양한 보육관련 정책담당 부처 명칭의 몇가지 예

주정부 및 담당부처명칭(세로)/ 담당 정책(가로)	재정	인가	질적 향상	헤드 스타트 협력	주정부 지원 PreK	IDEA Section 619	IDEA Part C 조기 개입
<b>Florida</b>							
Agency for Workforce Innovation, Office of Early Learning; Voluntary Prekindergarten Program	X		X		X		
Department of Children and Families, Child Care Regulation Office		X					
Florida's Head Start State Collaboration Office				X			
Florida Dept of Education, Office of Early Learning					X		
Department of Education, Bureau of Exceptional Education and Student Services						X	
Department of Health, Children's Medical Services, Early Steps							X
<b>Indiana</b>							
Family and Social Services Administration, Division of Family and Children, Bureau of Child Development	X	X	X	X	No Program		X
Department of Education, Division of Exceptional Learners						X	
<b>New Jersey</b>							
Department of Human Services, Division of Family Development	X		X	X			
Department of Human Services, Division of Youth and Family Services, Office of Licensing		X					
Department of Education, Office of Early Childhood Education, Abbott Preschool Program, Early Childhood Program Aid, Early Launch to Learning					X		
Department of Education, Office of Special Education Programs						X	
Department of Health and Senior Services, Division of Family Health Services, Early Intervention Program							X

자료: National Child Care Information and Technical Assistance Center(NCCQ, 2006).

### 3. 관련법

**현**재 미국에서 시행되고 있는 육아관련 정책들은다음에 기술될 주요 법들에 근거하여 나온 정책들이다. 살펴볼 주요 연방법으로는 '교육목표 2000: 미국 교육개혁법(Goals 2000: Educate America Act)', '낙제학생 방지법(No Child Left Behind [NCLB] Act)', 그리고 1996년의 '개인책임 및 근로기회조정법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act [PRWORA] of 1996)' 등이 있는데, 처음의 두 연방법은 교육 관련법이고 세 번째 법은 사회보장제도 관련법이다.

'교육목표 2000(Goals 2000)'의 경우, 미국 교육개혁 역사상 유아교육에 관련된 내용이 처음으로 미국 교육목표에 언급된 주요한 법이고 현재 미국을 휩쓸고 있는 Pre-K 운동<sup>3)</sup>의 정책적 기반을 마련한 법이라고 볼 수 있다. NCLB의 경우, 양질의 교사를 교육현장에 투입하고 과학적으로 검증된 효과적인 교육방법을 사용하여 학생들의 학업성취를 돕고, 이 과정에서 학교와 가정이 연계되어야 한다는 점을 강조하고 있는데, 근래 유치원과 초등학교 저학년의 교육과정이 학습위주, 평가중심으로 흐르는 데에 커다란 영향을 미치고 있는 법이다.

자녀가 있는 저소득층 가정을 지원하기 위하여 제정된 사회보장제도 개정법(PRWORA)의 육아정책 관련조항은 제 1조의 "도움이 필요한 가정에 대한 일시적 지원(Temporary Assistance for Needy

3)유치원 이전단계(Pre-Kindergarten or Pre-K)특히 만 3~4세 아동들의 교육을 공교육차원에서 담당하려는 각 주정부들의 현 정책추진 방향. 공립학교 및 사립 유아교육기관들을 통해 교육서비스가 제공되며 주정부가 전체 혹은 일부에 대한 재정지원을 하는 움직임.

Families TANF” 조항이다. 이 조항에 의하면, 연방 정부가 주 정부 및 지방 정부에 연방기금을 보내면, 지방 정부에서는 저소득층 아동 및 가족에게 필요한 서비스를 제공하는 곳에 연방 기금을 사용하고 이를 연방 정부에 보고하도록 되어있다.

### 가. 교육목표 2000: 미국 교육개혁법(1994)

#### 1) 법안형성 배경 및 내용

1989년 샬로트빌에서는 조지 부시 당시 대통령과 주지사들이 모여 교육정상회담이 벌어졌다. “미국 학교개혁을 위한 최근의 노력들 중 가장 중요한 사건 중 하나” (Vinoski, 1999, p. 1)라고 일컬어지는 이 정상회담에서는 미국 교육개혁안을 논의하고 6개 항의 교육개혁 목표를 설정하였고, 이후 클린턴 행정부 시절에 두 가지 목표가 추가되었다. 이후, 국가교육목표위원회(the National Education Goals Panel, [NEGP])가 결성되었고, 이 위원회에서는 그 목표들의 진행상황을 감독하도록 하였는데, 그 목표들은 1990년대 교육개혁의 핵심 내용이 되었다(Vinoski, 1999). 이 교육정상회담(the Charlottesville Summit)은 처음으로 유아교육에 대한 내용 - 유아들이 정규학교 과정을 시작하기 전에 미리 도와주고 준비를 해 주어야 함 - 이 국가차원의 교육개혁 목표 중 하나로 논의되었다는 점에서 큰 의미가 있다.

당시 거론된 교육목표들은 빌 클린턴 대통령 재임기간 중인 1994년 1월 의회에서 통과되었고, ‘교육목표 2000(Goals 2000: Educate America Act)’이라는 이름의 법으로 탄생되었다. 이 법안은 2000년

까지 국가차원에서 노력을 기울여야 할 교육개혁 목표들을 담고 있는데, 아동들의 취학준비(school readiness), 교육이수(school completion), 학생들의 학업성취 및 국민의식, 교사교육과 전문성 개발, 수/과학, 평생교육, 안전한 학교, 부모참여 등의 8가지 항목이 포함된다. 8개의 미국 교육 개혁 목표 중 첫번째는 유아교육에 관한 것으로, “2000년까지 미국의 모든 아동들은 학습준비가 된 상태로 학교에 입학할 것이다(By the year 2000, all children in America will start school ready to learn)”라는 목표였다. 이 목표에 관한 세부조항은 <표 8>과 같다.

<표 8> ‘취학 준비(교육개혁 목표 1)’에 관한 세부조항

조항	내용
1항	모든 아동들은 학교 준비를 도와주는 양질의 발달에 적합한 유아교육 프로그램에 다닐 수 있게 될 것이다.
2항	미국의 모든 부모들은 자녀에게 있어서 최초의 교사가 될 것이며, 학령전 자녀의 학습을 돕는데 시간을 할애할 것이며, 부모들에게 필요한 훈련 및 지원 프로그램이 제공될 것이다.
3항	아동들이 건강한 신체와 정신을 가지고, 학습준비에 필요한 맑은 정신상태를 유지할 수 있도록 영양 신체적 활동 경험, 그리고 건강 면에서의 지원이 제공 될 것이며, 임신부 건강 시스템을 향상시킴으로써 저체중아가 태어나는 일이 현저히 줄어들게 될 것이다.

자료 : HR. 1804, Goals 2000: Educate America Act, 1994

이 법안은 아동이 취학할 수 있는 준비가 되기 위해서는 양질의 유아교육 프로그램이 제공되어야 할 뿐만 아니라 가정에서 이러한

환경이 조성되도록 정부가 도와야 하며, 건강과 영양과 보호 면에도 관심을 기울여야 한다는 내용을 담고 있다.

## 2) 취학 준비 달성을 위한 노력

구체적으로 아동들이 '취학 준비'라는 목표를 달성했는지 여부를 알아볼 수 있는 지표가 개발되어야 할 것이며, 또한 유아들에게 제공되는 서비스의 질을 기증하는 직접적인 지표가 있어야 할 것이라는 제안이 있었다(National Educational Goals Panel [NEGP], n.d.). 이에 대해 구체적인 목표달성을 위해서 유아교육계와 정계 인사로 구성된 전문가 그룹(Goal 1 Ready Schools Resource Group)이 결성되었고, 3~5세 유아의 취학준비를 원활히 하기 위해서는 가정과 지역사회와의 연계가 중요하며 아동 개개인과 교사 및 모든 교육관련 종사자들이 성공적으로 성장해 나갈 수 있는 바탕이 마련되어야 함이 강조되었다.

한편, 국가교육목표위원회(NEGP)에서는 학습환경 조성을 위한 원칙뿐만 아니라, 학습 기준(learning standards)도 마련하였다. 그러나 이러한 학습 기준은 언어 능력, 수리 능력 등 인지적 측면의 학습 준비도에 집중되어 있다. 이에 사회정서적 측면의 학습 준비도에 대한 관심을 높여야 한다는 지적이 있어 왔지만, 여전히 아동들의 문해(literacy)와 수(mathematics) 학습에 대한 내용이 주가 되고 있다.

## 3) 유아교육 지표

Goals 2000 법안은 미국 교육개혁을 위한 국가교육목표위원회

(NEGP)를 결성하도록 하였는데, 이 위원회는 주 정부 및 연방 정부의 진행상황을 평가하고 보고하는 '연방 정부의 독립 수행 기관(an independent executive branch agency of the federal government)'이다. 이 위원회는 연방 및 주 정부 관리들로 구성된 '초당파적인 정부 간(intergovernmental) 기관'으로서, 목표 수립 후 10년동안 교육개혁 목표 달성을 위해 초당파적인 합의를 도출해 내는 일들을 수행하였다(The NEGP website, accessed on May 14, 2008). 교육개혁 8개 목표를 아우르는 "포괄적인 도구이면서도, 실제로 각 목표들이 어떻게 성취되었는지 결정하는 데 있어서 가장 중요한 평가도구를 개발하고 이를 계속 보강해 나가도록"(NEGP, 1999, p. 2)한다는 기본 원칙 하에 27개 전국 지표와 34개 주 단위 지표를 선정하여 그 진행상황을 매년 평가하고 보고하였다.

이 중 유아교육에 해당하는 '학습 준비(National Educational Goal 1: Ready to Learn)'에 관한 국가지표로는 아동건강지표, 예방접종률, 가정에서의 책임기 환경, 유아교육 참여도가 포함되었고, 주 정부 차원에서는 보다 구체적으로 아동이 태어나기 전 상태(즉, 임신부 시기)에 대한 관리, 저체중아 출생률, 장애 아동의 유아교육 참여도 등의 분야에도 특별한 관심을 기울이고 있음을 볼 수 있다. 자세한 내용은 <표 9>와 같다.

〈표 9〉 교육개혁 목표 1. ‘학습준비(Ready to Learn)’ 관련 지표

구분	내용
국가 지표	1. 아동건강지표(Children's Health Index): 미 전국에서, 영아건강에 위태로운 4가지요인 중 1가지 이상을 가지고 태어난 영아의 비율이 줄었는가? 2. 예방접종(Immunizations): 미 전국에서, 예방가능한 질환에 대해 예방접종을 다 마친 2세아의 비율이 증가하였는가? 3. 가정에서 아이에게 책 읽어 주기(Family-Child Reading and Storytelling): 미 전국에서, 부모가 정기적으로 자녀들에게 책을 읽어주고 이야기를 들려주는 3~5세 아동들의 비율이 증가하였는가? 4. 유아교육 참여도(Preschool Participation): 미 전국을 기준으로, 고소득층 가정과 저소득층 가정의 3~5세 아동들의 유아교육 참여도에 있어서 그 간극이 좁혀졌는가?
주정부 지표	1. 아동 건강지표(Children's Health Index): 주에서, 영아 건강에 위태로운 4가지요인 중 1가지 이상을 가지고 태어난 영아의 비율이 줄었는가? 2. 예방접종(Immunizations): 주에서, 예방가능한 질환에 대해 예방접종을 다 마친 2세아의 비율이 증가하였는가? 3. 저체중아 출생률(Low Birth Weight): 5.5 파운드 미만의 저체중아 출생율이 감소하였는가? 4. 초기 임신부 보호(Early Prenatal Care): 임신 초기(first trimester)에 임신부 보호를 받는 여성 비율이 증가하였는가? 5. 장애아를 위한 취학 전 교육 프로그램(Preschool Programs for Children with Disabilities): 유아교육기관에 다니고 있는 (3~5세 아동 1,000명 당) 장애아의 수가 증가하였는가?

자료 : NEGP, 1999, The National Educational Goals report: Building a nation of learners, p. 17 & pp. 24-28

해마다 국가교육목표위원회(NEGP)에서 펴내는 보고서에서는, 이러한 지표들을 기준으로 미국 전체지표와 각 주의 진행상황을 비교

하면서 어느 주가 어느 지표에서 앞서고 있는지 등을 한 눈에 볼 수 있도록 하였다. 이러한 노력으로, 1989년 교육정상회담 이후 10년이 지난 후에 발표된 NEGP 보고서에서는 국가교육목표와 국가교육목표위원회가 초기에 설정한 “교육목표들이 모두 달성되었다(National Education Goals have been achieved)” 고 자체평가하였다(The National Educational Goals Report, 1999, p. 2). 하버드 교육대학원의 리처드 엘모어(Richard F. Elmore 1998) 교수는 이 NEGP 위원회의 구성 및 그 활동에 대해 “(교육) 개혁 목표들 및 주 정부 및 지방 정부들에서의 (교육) 개혁 진행 과정에 대한 공개 토론장으로서, 어떻게 하면 다양한 구성원들을 대표하는 초당파적인 기관을 구성하고 운영할 것인지에 대한 모델이 되었다” 고 의미를 부여하였다.

이 법안으로 인해서, 이후 다른 유아교육 관련정책에 대한 목표설정 시에 항상 ‘학습준비’ 라는 개념이 중요하게 언급되기 시작했고, 국가교육목표위원회가 목표달성지표로 삼았던 조기 언어교육환경, 예방접종, 건강지표 등의 항목들은 이후 부시 행정부의 유아교육 관련 정책수립 및 목표설정에 있어서 기본 틀이 되었다.

#### 나. 개정된 초중등 교육법: 낙제학생 방지법(2001)

2008년 현재 미국의 연방 정부가 주도하고 있는 교육정책은 ‘낙제학생 방지법(No Child Left Behind [NCLB] Act of 2001)’ 이다. 이 법은 1965년에 의회에서 통과된 초중등 교육법(Elementary and Secondary Education Act [ESEA] of 1965)의 개정법이다. 초중등 교육법(ESEA)은 미국 역사상 최초로 연방 정부가 초중등 교육(유치원부

터 12학년까지, K-12 education)을 위해 상당한 액수의 정부지원금을 제공하도록 하는 근거가 된 법이다.

### 1) 초중등 교육법(ESEA) 제 1조(Title I)

미국 교육계에서는 초중등 교육법(ESEA)의 제 1조를 보통 'Title I' 이라고 부른다. 이는 '불우아동의 학습성취도 향상시키기(Improving the academic achievement of the disadvantaged)' 라는 조항이다. 물론 다른 연방법들도 각각의 법 아래에 제 1조(Title I), 제 2조(Title II) 등의 법조항이 있긴 하지만, 교육계에서는 '초중등교육법 제 1조' 라고 부르기보다는 고유명사처럼 'Title I' 이라고 부른다. 'Title I' 에 근거하여 재정지원이 이루어지는 프로그램을 모두 'Title I 프로그램' 이라고 부르고, 이러한 재정지원을 받고 있는 모든 학교를 'Title I 학교' 라고 부른다.

주로 저소득층 밀집지역의 공립학교에서는 학업성취도를 향상시키기 위한 노력의 일환으로, 학생들에게 읽기 보충수업이나 산수 보충수업 등의 교육 프로그램을 제공한다. 1999-2000 학년도에 이루어진 전국 공립학교 대상 연구결과에 의하면, 해당 년도에 약 84,000 개의 공립학교 중 44,000개 이상의 학교가 Title I 프로그램에 참여하였다(National Center for Education Statistics [NCES], 2003). 현재 미국의 불우아동들을 교육하고 있는 모든 학교들이 Title I에 근거한 연방 정부 지원금을 받고 있으며, 그 액수는 연방 정부가 초중등교육에 지원하는 금액 중 최대부분을 차지한다. 일례로, 미 연방 정부에서 2005-2006 년도에 Title I 용도로 학교에 지원한 금액은 무려 12

조 7천억달러였다. 미국 전체의 공립학교 중 절반 이상(55%)이 이러한 'Title I 학교' 로 분류된다(U.S. Department of Education, 2006).

### 2) 낙제학생 방지법(NCLB)

현재 미국의 학교교육은 NCLB에 의해 좌지우지되고 있다 해도 과언이 아니다. 부시대통령은 이 법을 부시 행정부의 '주춧돌(cornerstone)' 이라고 불렀다. 이 법은 미국의 모든 아동들에게 양질의 교육을 제공하고, 학교생활을 잘 수행해 내고 있는 아동들과 그렇지 못한 아동들(이들 중 대다수가 소수민족계 아동이나 특수장애 아동, 저소득층 아동, 혹은 영어가 제 1언어가 아닌 아동) 사이의 학습 격차를 없애고자 하는 목표를 가지고 있다. 이러한 목표 하에서 이 법은 4대 원칙 하에서 운영되고 있다.

#### NCLB의 4대 원칙

1. 아동들의 학습과 그 결과에 대해서는 학교가 책임을 진다.
2. 각 주와 학군들에 지원되는 연방 정부 보조금은 각자가 유연성 있게 사용할 수 있다.
3. 과학적인 연구결과에 기초해서 교육현장의 실재를 이끌어간다.
4. 학부모들에게는 그들 자녀의 교육에 대한 정보를 제공하고 그들에게 선택권을 줌으로써 자녀교육에 참여하도록 한다.

NCIB의 주요 내용 중에서 유아교육 분야에 영향을 주는 요소는 연간 학업성취 향상기준 설정(Adequate Yearly Progress: AYP), 자격을 갖춘 교사 채용(Highly Qualified Teachers), 읽기 및 문해교육 강화(Reading and Literacy)의 세 가지로 볼 수 있다.

#### ■ 연간학업성취 향상기준 설정(Adequate Yearly Progress: AYP)

NCIB 법은 학생의 학업능력은 학교가 책임져야 한다는 입장을 취하고 있다. 해마다 각 주의 학생들의 학업성취도를 주 전체 시험(state-wide tests)을 통해 평가하고, 학생들의 해당 과목(예: 읽기와 산수) 평균점수가 '적절한 수준의 연간 학업성취 향상(AYP)' 기준에 미치지 못하는 공립학교는 학생들의 낮은 학업성취에 책임을 져야 하며 '개선이 필요한 학교(schools in need of improvement)'로 지정되는데, 만일 한 학교가 2년 연속으로 이러한 결과를 받았을 경우에는 그 학교의 재학생들은 다른 공립학교로 전학을 갈 수 있다. 3년 이상 기준 미달 결과를 받은 학교의 학생들은 보충 교육 서비스를 받을 수가 있다.

이 법은 '개선이 필요한 Title I 학교'에 재학 중인 학생들의 부모들에게 학교 선택범위를 확대시켰다는 점에서 의미가 있다(U.S. Department of Education, 2004a). 읽기와 산수능력 시험은 3학년부 터 실시되므로 유치원부터 2학년까지의 학생들은 직접적으로 영향받지는 않지만, 학교의 전반적 교육과정이 시험대비 교육으로 흘러가는 분위기 속에서, 저학년에서도 놀이중심 경험중심의 아동발달에 적합한 교육적 경험보다는 언어와 수 관련 학습활동들이 주된 목표

가 되는 등의 간접적 영향을 받는다.

'학습기준(academic learning standards)'이 강조되는 교육적 상황 속에서 유아교육 분야에서도 평가결과에 중점을 두고 평가기준을 마련하는 움직임이 일어나고 있다. 일례로, 연방 정부 주도의 헤드 스타트 관장부서에서는 헤드 스타트 아동들이 알아야 하고 할 수 있어야 하는 내용을 다룬, 지식적인 면(what they should know)과 기술적인 면(what they should be able to do)에서의 100가지 지표(indicator)를 포함한 헤드 스타트 학습 기준(Head Start Outcomes Framework)을 정하였다. 또한 각 주 정부 차원에서도 조기 학습 기준(early learning standards)을 마련하려는 움직임이 일어나고 있다.

#### ■ 자격을 갖춘 양질의 교사 채용(Highly Qualified Teachers)

NCIB에서 강조하는 내용 중 하나는 교사의 질이 학생들의 학업성취에 중요한 역할을 한다는 점이다. 양질의 교사는 4년제 대학 학위가 있고, 교사 자격증이 있으며, 가르치는 학과목에 대한 능력을 갖춘 교사로 정의하고 있다. 이 법에 의하면, 2002-2003학년도부터 새로 임용되는 공립 초중등학교 교사들은 위에서 정의된 자격을 갖춘 교사여야 하고, 2005-2006학년도 말까지 모든 주요 학과목(영어, 읽기/언어, 수학, 과학, 외국어, 사회, 경제, 미술, 역사, 지리학 등)의 교사들은 자격을 갖춘 교사들이어야 한다고 규정하고 있다.

현재 미국에서는 유치원(Kindergarten)부터 12학년까지가 K-12 공교육체제로 인정되고 있으며, Pre-K 및 그 이전 단계는 초중등학교 시스템의 일부로 공식화된 바가 없다. 물론 많은 주 정부에서 Pre-K



프로그램을 공립학교를 통해 지원하고는 있지만, 정식 공교육 체제라고 볼 수는 없으며, 교육법 및 정책에서는 거의 언제나 유치원부터 그 위 학년이 대상이 된다. 그러므로 NCLB에서 정의한 '양질의 교사'에 대한 연방 정부의 규정은 만 4세아 및 그 이전의 아동을 대상으로 하는 유아교육기관에는 직접 영향을 끼치지 않는다. 그러나, 현재 만 4세아들에게 주 정부차원에서 재정지원을 하고 관리하며 공립학교 및 사립 유아교육기관을 통해 Pre-K 프로그램을 운영하고 있다. 만 4세아 교육이 공립학교를 통해 이루어질 때에는 주 정부들도 유아 교사의 자격요건을 향상시키려는 움직임이 보이고 있다. 일례로 뉴욕 주에서는 주 정부 지원을 받는 공립학교 Pre-K 교사들이 초중등 교사들과 마찬가지로 4년제 학위와 교사 자격증(유아교육분야)을 구비할 것을 법규화하였다. 그러나, 교사 부족 현상으로 인해, 사립 유아교육 기관의 교사들에 대해서는 당분간 유예기간을 주고 있다. 현재 많은 주 정부에서 공립학교 Pre-K 프로그램을 제공하고 있는데, 교사 자격 요건에 대한 논의가 보다 활발히 이루어지고 있으며, 유아교육 관련 연구기관들에서도 유아교사 자격요건 정비 및 전문성 향상에 대한 많은 연구물들이 나오고 있다.

#### ■ 읽기 및 문해교육 강화(Reading and Literacy)

NCLB에서 학생들의 학업능력을 평가하는 과목 중 하나가 읽기이다. 물론 3학년에서부터 평가 대상이 되므로, 3학년 미만의 학생들을 직접 평가하지는 않지만, 연방 정부 차원에서 학생들의 읽기능력 향상에 관심을 두고 이를 지속적으로 관리하고 있다는 것은 분명하다. 특

히 NCLB는 3학년말까지 모든 아동들이 읽기 능력을 갖추는 것을 목표로 Reading First와 Early Reading First 두 프로그램에 대한 연방 정부 지원금을 크게 늘렸다. Reading First의 경우, 연방 정부에서는 일선 학교에서 아동들의 읽기능력 향상에 효과가 있는 것으로 입증된 "과학적인 연구에 기초한(scientific research-based)" 교수방법을 활용하도록 이에 필요한 자금을 주 정부를 통해 지원하고 있다(U.S. Department of Education, Reading First). 각 주에 있는 저소득층 아동과 도움이 필요한 학교의 수에 따라서, 주 정부는 약 2백만 달러부터 1억 3천만 달러에 이르는 액수의 연방 정부 지원금을 받아서 지역 사회의 일선 학교로 보낸다(Kauerz & McMaken, 2004).

### 다. 개정된 사회보장법: 개인책임 및 근로기회조정법(PRWORA)

#### 제 1조: TANF

PRWORA는 이전의 사회보장법(welfare law)이 1996년에 개정된 것으로서, 그 첫번째 조항이 '도움이 필요한 가정에 대한 한시적 지원(Temporary Assistance for Needy Families: TANF)'에 관한 내용이다. 특히 저소득층에서 높은 비율로 발생하는 혼외 임신 문제와 그로 인해 파생되는 저소득층 아동 및 편부모 가정의 문제와 부가적 사회 문제에 대한 인식에서 나온 정책으로서, 정부에서는 저소득층 부모가 자녀를 가정에서 바람직하게 양육하고 경제적으로 자립할 수 있는 방안을 모색하고자 기존의 사회보장법을 개정하였다.

개정된 법의 두 가지 주요 내용은 직업 관련 활동을 해야 한다는 조건(work requirements)과 수혜 기간 제한(time limits)이다. 대부분

---

의 수혜 가정은 2년이 지난 후부터는 반드시 일을 해야 한다. 연방법에서는 TANF 수혜 가정의 50%는 일주일에 최소한 30시간을 직업 관련 활동(직장생활, 직업 관련 경험 쌓는 일, 지역사회봉사, 12개월간의 직업 훈련)에 종사하도록 정하였다. 단, 예외가 되는 경우는 6주의 구직기간, 6세 미만 자녀가 있는 부모가 아이를 맡길 곳이 없는 경우, 1살 미만의 영아가 있는 어머니 등의 경우이다. 저소득층 가정이 TANF 지원금을 받을 수 있는 최장 수혜 기간은 5년간이다. 그러나, 주 정부 차원에서 이 기간을 더 짧게 줄일 수도 있고, 수혜 가정의 20%에 대해서는 5년이라는 기간 제한 조항을 면제해 줄 수도 있도록 하였다. 5년이 지난 후에는 다른 프로그램(예, Social Services Block Grant, 주 정부 지원금)을 통해서 현금이 아닌 형태의 지원과 바우처 등을 받을 수가 있다.

연방 정부에서 주 정부로 보내진 TANF 지원금은 저소득층 가정의 자생력을 키우기 위한 목적으로 쓰이게 된다. 예를 들면, 현재 어린 자녀를 키우고 있어서 직업훈련을 받기 힘든 가정의 경우에는 육아 서비스를 지원해 주고, 직업을 가질 수 있는 교육 및 훈련을 제공하며, 교육기관을 오가는 교통비 및 직장생활을 시작하는데 필요한 여러가지 부가비용도 지원한다. 자녀가 있는 여성인 경우에는 5년이 지났을지라도 의료보호 혜택을 1년 이상 받을 수 있고 다른 건강보험 혜택을 받을 수 있다. 그러나 개정된 사회보장법 하에서 혜택받지 못하는 저소득층 가정들도 있다. 즉, 자녀가 있는 저소득층 가정 중 많은 가정이 미국에 온 지 얼마 되지 않은 이민자 가정들이다. 이전 사회보장법에서는 이들도 혜택을 받았으나, 개정법 하에서는 이민 후 5

---

년이 되지 않은 이민자 부모들은 수혜 자격 미달이 된다. 또한, 수혜 기간이 5년으로 제한됨으로 인해서 정해진 기간 내에 직업훈련을 끝내지 못 했거나, 직장을 구하지 못한 가정의 경우 더 이상의 연방 정부 지원금을 받을 수 없다.

# 미국의 육아지원 서비스

## 1. 육아지원 서비스 개관

미국에는 다양한 형태의 육아지원 기관들이 있다. 프로그램들은 서비스 제공 시간(반일제/종일제), 서비스의 목적(보호/교육), 재정(공립/비영리 사립기관/영리기관), 인허가(인가/무인가) 등의 기준에 따라 여러가지로 나뉜다. 0~3세 아동들을 위한 가정 외 보육 서비스의 경우, 90% 정도가 가정 보육 혹은 사립 보육시설들이다. 4세 아동의 경우 주 정부가 지원하는 Pre-K 프로그램에서 교육받는 숫자가 점차 늘고 있고, 5세 이상 아동은 대부분 각 학군 내의 공립학교에서 유치원을 다닌다. 공립학교에 다니지 않는 학령기 아동 중 약 12%는 종교기관에서 운영하는 학교 및 사립학교에 다니고 있으며, 나머지 2%는 가정에서 교육(homeschooling) 받고 있다

(U.S. Department of Education, 2007). Pre-K나 유치원의 경우 만 4~5세가 대상인 경우가 대부분이지만, 점차적으로 만 3세 아동에게 까지 공공 서비스를 확대하는 추세이다. 일반적으로는 다음과 같은 세 가지 형태로 나누어 볼 수 있다.

### 1) 서비스구매 체계

2005년의 경우, 3~5세 아동의 약 4분의 3 정도가 유아교육기관에 다니고 있는 것으로 조사되었고, 3세 미만의 경우에는 약 3분의 1이상이 가정의 보육시설에서 돌보아지고 있는 것으로 나타났다(NCES, 2006). 대부분의 보육시설들은 사립인데, 이러한 기관들은 인가를 받아야 하지만, 교육과정이나 교사진에 대한 조항은 없는 경우도 있고, 교사자격요건 등의 기준이 있다 할지라도 높은 수준은 아니다. 일반 아동들의 교육문제는 각 가정에서 책임지고 있으며, 부모들이 내는 교육비는 전체 교육비의 3분의 2 정도를 차지한다.

### 2) 공교육 체계

대다수의 만 5세 아동들은 초등학교 1학년 이전에 공립학교에서 유치원(Kindergarten or Grade K)을 다니게 된다. 대부분 만 6세에 초등학교 1학년을 시작하게 되며, 의무교육이 시작되는 나이는 각 주마다 다르다. 한국의 초중등학교(초 1~6, 중 1~3, 고 1~3, 총 12학년)에 해당되는 정규교육과정이 미국에서는 'K-12(grades K through 12; 유치원부터 12학년)'의 체제로 보통 불리운다. 최근에는 많은 주정부에서 소득정도에 관계없이 만 3~4세 아동들을 위한 교육 프로그램을

주 정부 지원 하에 제공하고 있다.

### 3) 헤드 스타트

공립학교 입학연령 이전의 아동들(주로 만 5세 미만)은 사립기관을 이용해야 하는 경우가 많다. 그러나, 저소득층 가정의 경우에는 교육비 지출이 가계에 미치는 영향이 크다. 따라서 연방 정부에서는 저소득층 아동들과 장애아동들을 위한 지원을 한다. 저소득층 아동들 중 0~3세 아동들은 조기 헤드 스타트(Early Head Start: EHS) 프로그램에서 서비스를 받을 수 있고, 3~4세 아동들은 헤드 스타트 프로그램의 혜택을 받을 수 있다.

## 2. 대상별 육아지원 서비스

**미**국은 전국적으로 시행되는 유아교육 시스템이 없다. 전미 유아교육협회(The National Association for the Education of Young Children: NAEYC)에서는 유아를 0~8세의 아동으로 정의한다. 이 연령군의 아동들을 위한 육아지원 서비스는 크게 영아(infants and toddlers)를 위한 프로그램, 만 3~4세 아동(preschoolers)을 위한 프로그램, 그리고 학령기의 5~8세 아동(school aged children in kindergarten through grade 3)을 위한 프로그램으로 나눌 수 있다.

### 가. 영아(infants and toddlers)를 위한 프로그램

미국의 3세 미만의 영유아의 수는 6백만 이상이며, 이 중 약 40% 정도가 빈곤층 가정에서 자라고 있다. 만 4세 미만의 아동이 있는 가정에서, 약 3분의 2 이상의 부모들이 가정 외 보육 서비스를 이용하고 있다. 9개월 미만 영아의 약 50%가 정기적으로 여러 형태의 보육 서비스를 이용하고 있으며, 이 중 약 4분의 1 정도는 친척집에서 가정보육 서비스를 이용하는 경우이다(NCES, 2004). 2~3세 유아의 경우, 가정에서 아이를 보는 경우와 친척집에서 돌보아 주는 비율은 줄고, 가정 외 보육의 비율이 높아진다. 3세아 대상으로 공립 Pre-K 프로그램을 제공하는 26개 주(States) 가운데, 3세아의 10% 이상이 공립 Pre-K 프로그램에 다니는 경우는 켄터키, 메사추세츠, 뉴저지 등 5개 주에 불과하며(NIEER, 2007, 5[2]), 미국 전체로 볼 때 3세아의 약 50% 정도는 사립 유아원의 반일제 프로그램에 다니고 있다.

0~3세 아동을 위한 프로그램은 영리기관 및 비영리기관을 통해 이루어지며, 교육비는 각 가정에서 부담한다. 1995년에 행해진 연구(Cost, Quality, and Child Outcomes [CQCO] Study)에 의하면 미국의 영유아 프로그램은 양질의 서비스를 제공하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 가정외 보육 서비스를 이용하는 비율이 높은 미국의 현실을 감안해 볼 때, 이러한 결과는 상당한 우려를 불러 일으켰다. 1964년 연방 정부 차원에서 헤드 스타트를 시작한 이래로 만 3~4세 아동들을 위한 프리스쿨 프로그램은 미국 내에서 활발하게 운영되어 왔지만, 만 0~3세 영유아를 위한 프로그램은 육아정책에서 이제 관심을 두기 시작하는 분야이다. 특히, 연방 정부의 헤드 스타트 프로그

램은 이제 저소득층의 0~3세의 영유아를 대상으로 하는 조기 헤드 스타트까지 지원하고 있다. 1994년에 시작된<sup>4)</sup> 조기 헤드 스타트 프로그램은 0~3세 아동들을 지원하고 있다. 즉, 아동들이 학교가기 직전 단계에 학교준비를 하는 것 뿐만 아니라 그 이전단계(즉 출생단계)부터 관심을 두어야 한다는 인식이 커졌고, 건강한 아이는 건강한 임신 부에게서 탄생한다는 인식이 생기면서, 조기 헤드 스타트 프로그램에서는 임신부들에게 필요한 건강서비스를 제공하고, 신생아 및 영유아 발달을 촉진시키며, 궁극적으로 건강한 가족을 이룰 수 있도록 모성 및 아동에 대한 통합적인 지원을 하고 있다(The White House, 2002). 이러한 연방 정부의 헤드 스타트를 제외하고는, 각 주에서 행해지고 있는 조기교육은 주로 교회나 사업장, 대학, 고등학교, 가정 보육, 사립 유아교육기관 등을 통해서 제공되며, 주 정부나 지역사회에서 제공되는 공공 육아지원 서비스는 없다.

공립학교에서 0~3세 영유아에게 조기교육 서비스를 제공하는 곳은 거의 없다. 예외적인 경우로, 중고등학교 학생신분으로 임신을 하게 되고 자녀를 출산한 십대 부모들이 학업을 지속할 수 있도록 도와주는 서비스의 일환으로 그들의 영유아 자녀를 돌봐주는 서비스가 있다. 그러나 이러한 서비스는 정규 공립학교에서 다수 영유아들에게 제공되는 조기교육이 목적이거나 보다는 대안학교에서 십대 부모들이 수업받는 동안 보육서비스를 제공해 주는 정도이며 극히 제한된 서비스라는 점에서 다르다고 볼 수 있다.

<sup>4)</sup>백악관 자료에서는 1994년에 시작되었다고 하는데, 다른 정부자료에서는 1993년 회계연도에 확립되었다고 기록하고 있음.

## 나. 만 3~4세 아동(preschoolers)을 위한 프로그램

유치원 입학 연령 이전의 아동들을 돌보는 대부분의 기관은 사립 유아교육기관들이다. 영유아기 아동들과 마찬가지로, 이 연령층을 위한 국가적인 서비스는 없다. 다만, 연방 정부가 저소득층 아동들 대상으로 지원하는 헤드 스타트 프로그램과 주 정부가 일부(주로 저소득층 대상) 또는 전체 대상 아동에게 교육적 서비스를 제공할 수 있도록 공립학교 및 사립기관 등을 통해 교육비를 지원하는 Pre-K 프로그램들이 있다.

### 1) 헤드 스타트(Head Start: HS)

1964년에 린든 존슨 대통령은 ‘경제기회법(The Economic Opportunity Act of 1964)’을 통해 ‘빈곤과의 전쟁’을 시작하였고, 빈곤 가정의 아동들을 위한 프로그램을 제공하기 위해서 유아교육, 아동발달, 정신지체, 소아과 등 다양한 분야의 전문가로 구성된 14인의 헤드 스타트 계획 위원회를 발족하였다. 이 위원회에서는 전인적 아동관을 가지고 다각적인 지원을 하고자 영양, 신체적·정신적 건강, 부모 참여, 가족을 위한 사회적 서비스, 유아교육 등의 여러 방면에 걸쳐 종합적인 서비스를 제공할 것을 제안하였다(Zigler, Styfco, Gilman, 1993). 헤드 스타트 프로그램은, 저소득층 아동들과 그 가족들에게 종합적인 아동발달 서비스를 제공하고, 사회성 발달과 인지발달을 촉진시킴으로써, 저소득층 아동들의 학습 준비도를 향상시키려는 노력을 해 왔다. 기존 헤드 스타트 법에 의하면 100% 빈곤층 기준에 드는 가정의 아동만이 등록할 수 있었지만, 2007년 재 인준을 받은 헤드

스타트 법에서는 각 헤드 스타트 프로그램에서 등록 가능한 아동의 35%까지는 빈곤층 상위 130%에 해당하는 저소득층 가정의 아동도 등록할 수 있도록 수혜대상 범위가 상향 조정되었다(NIEER, 2008).

## 2) 주 정부 지원 Pre-K 프로그램

1990년대 이래로, 점점 많은 주 정부들이 만 3세 혹은 만 4세 교육 프로그램을 제공하고 있다. 어떤 프로그램을 주 정부 Pre-K 프로그램으로 정의하였는지에 대해서는 연구기관마다 조금씩 차이가 있다. 그러한 차이로 인해, 각 주 정부 관료들의 기관인 주 교육위원회(Education Commission of the States [www.ecs.org])에서는 주 정부 Pre-K 프로그램이 43개 주에서 운영되고 있다고 밝히고 있으나, 뉴저지 주의 럿거스 대학 부설 연구기관인 NIEER(The National Institute for Early Education Research)의 보고서에서는 38개 주(2007년 보고서 기준)에서 주 정부 지원 Pre-K 프로그램을 운영하고 있다고 보고하였다. 2007년의 경우, 미국 전체의 만 4세아 중 22%가 주 정부 지원 Pre-K 프로그램에 다니고 있으며, 10개 주에서는 그 비율이 40% 이상에 달하고, 특히 오클라호마 주의 경우에는 그 비율이 68%에 이른다(NIEER, 2008).

### 다. 만 5세 아동을 위한 프로그램<sup>5)</sup>

유치원 대상 연령(주로 만 5세) 아동들의 대부분은 공립 초등학교 유치원에 다닌다. 미국의 공교육 시스템은 공립 초중등학교를 통틀

5)연령별 구분에서는 유치원과 초등학교 1, 2학년을 묶어 학령기의 5-8세 아동을 위한 프로그램으로 구분하고 있으나, 여기에서는 만 5세를 중심으로 기술한다.

어서 보통 'K to 12(유치원부터 12학년까지)' 라고 부른다. 교육정책이 공포될 때에도 유치원부터 12학년까지 모든 학년의 교사와 학생들이 영향을 받게 된다. 이 때문에 미국 내에서 유치원은 정규 공교육 체제의 정식 일부분이라고 생각하기 쉽지만, 엄밀히 본다면 유치원은 각 주 정부와 학군에 따라 공립학교에서 의무적 혹은 선택적으로 제공되는 프로그램이다.

### 1) 유치원 입학연령

일반적으로 유치원 입학가능한 아동들의 연령은 만 5세이다. 그러나 일년 중 어느 시기까지 만 5세가 된 아동이 유치원에 등록할 수 있는지에 대한 기준 시점은 각 주별로 각기 다르다. 예를 들면, 커네티컷 주에서는 1월 1일 이전에 만 5세 이상인 아동만 등록대상이 되지만, 메릴랜드 주에서는 10월 31일이 기준시점이 된다. 근래에 들어서는 아동들의 입학 연령을 상향 조정하려는 움직임이 있는데, 이는 자신의 자녀가 학교에 입학하여 다른 아동들보다 신체적 사회적 인지적으로 뒤쳐지지 않도록 하기 위해, 자녀들이 조금이라도 더 성숙한 후에 학교에 보내려는 부모들이 늘고 있는 데 기인한 현상이다. 이러한 실재를 'academic red-shirting' 이라고 하는데, 이는 나이가 많은 아동들이 어린 아동들에 비해 유치원 적응을 잘 할 것이라는 기대에 바탕을 둔 것이다.

1965년에는 만 5세 아동 중 60%가 유치원에 다녔고, 종일제 유치원은 거의 찾기 힘들었다. 1990년에 이르러서는 대부분의 만 5세 아동들이 유치원에 다니게 되었고, 이 중 3분의 1 이상이 종일제 유치

원에 등록하였으며(NCES, 1992), 2003년에는 종일제 유치원에 다니는 아동의 비율이 65%로 증가하였고, 이러한 증가추세가 진행된다면, 앞으로는 대부분의 유치원이 종일제 체제로 옮겨갈 것으로 전망된다.

## 2) 유치원 교육시간에 대한 규정

유치원 교육시간은 종일제 혹은 반일제로 운영되고 있는데, 종일제 및 반일제 유치원 프로그램을 어떻게 정의하는지에 대한 규정은 주에 따라 각기 다르다. 즉, 어떤 주에서는 반일제 유치원 프로그램이 하루 2시간 교육인 반면(예: 알래스카 주, 일리노이 주, 버몬트 주), 어떤 주에서는 하루 4시간 교육을 지칭한다(예: 테네시 주). 어떤 주에서는 종일제 프로그램이 하루에 최소한 4시간 교육(예: 뉴저지 주)을 의미하는 반면, 어떤 주에서는 일년에 540시간 교육(예: 버지니아 주)을 의미한다. 유치원 프로그램이 반일제여야 하는지 종일제여야 하는지에 대한 규정도 주에 따라 다르며, 각 주 내에서도 학군에 따라 각기 다르다(Vecchiotti, 2001).

많은 주에서 최소한 반일제(2시간 반~3시간) 프로그램을 제공하고 있으며, 9개 주에서는 각 학군에서 종일제 유치원 프로그램을 의무적으로 운영하도록 정하고 있다. 14개 주에서는 아동들이 의무적으로 유치원에 등록하게 되어 있으며, 그 중 2개 주에서는 모든 대상 연령 아동들이 종일제 유치원에 다니도록 의무화하고 있으나, 그 외 대부분의 주에서는 아동들의 유치원 등록이 선택사항일 뿐 의무조항은 아니다(Education Commission of the States 웹사이트, 2008).

〈표 10〉 공립학교에서 유치원교육을 제공하도록 하는 법을 제정한 주

구분	주
공립학교에서 의무적으로 유치원 프로그램을 제공하도록 규정하는 조항이 없다.	알래스카, 아이다호, 미시간, 뉴햄프셔, 뉴저지, 뉴욕, 노스다코타, 펜실베이니아
공립학교에서 유치원 프로그램을 제공해야 한다.	위의 8개 주를 제외한 모든 주
모든 대상아동이 공립학교의 종일제 유치원에 다녀야 한다.	루이지애나, 웨스트 버지니아
공립학교에서 종일제 유치원 프로그램을 제공해야 한다. (대상연령 아동들의 유치원 등록여부는 선택적임)	알라바마, 일리노이, 조지아, 루이지애나, 메릴랜드, 미시시피, 노스캐롤라이나, 사우스 캐롤라이나, 웨스트 버지니아
공립학교에서 최소한 반일제 유치원 프로그램을 제공해야 한다.	유치원 의무규정이 없는 8개 주 및 종일제 유치원 프로그램을 의무화한 9개 주를 제외한 모든 주

출처 : <http://www.ecsog>

그러나, 이러한 주 정부 차원의 유치원 의무교육 관련규정과는 별도로, 지역사회 차원에서 많은 학군들이 종일제 프로그램을 운영하고 있는 추세인데, 이는 부모들과 아동들의 요구에 부응하고자 하는 노력의 일환이라고 볼 수 있다. 예를 들면 뉴욕 주의 경우, 주 정부에서 유치원 교육을 의무화하지는 않았지만, 대부분의 학군들이 공립학교에서 하루 6시간 정도의 종일제 유치원 프로그램을 제공하고 있다.

대부분의 종일제 유치원은 한 학급당 18~24명의 아동들이 있고, 보조교사가 있다. 유치원도 다른 학년들과 마찬가지로 교사자격증을 갖춘 교사가 임용되며 읽기, 셈하기 등과 같은 기본적 학습이 제공된다.

## 라. 특수한 요구가 있는 아동을 위한 프로그램

특수한 요구가 있는 영유아에 대한 관심이 높아지면서, 조기 개입(early intervention) 프로그램들도 공사립기관들을 통해 운영되고 있다. 그러나, 무엇이 ‘발달지체(developmental delay)’인지에 대한 연방 정부 차원의 단일한 개념정의를 되어 있지 않고 일정한 접근법도 없다. 미 연방 헌법 99-457에 의하면 발달지체에 대한 정의는 각 주가 내리게 되어있다. 아동을 평가하는데 있어서 여러 분야 전문가(예, 소아과 의사, 아동 복지 담당자, 사회 사업 전문가, 물리 치료사, 교사)가 함께 협조해야 하고, 여러 가지 평가분석 도구를 사용해야 한다는 데에는 이견이 없으나, 그 평가결과를 어떻게 해석해야 하는가에 있어서는 상이한 의견들이 있다.

특수 아동은 일반적으로 세 그룹(뚜렷한 신체적 장애를 가지고 태어난 아동, 생물학적으로 위험요인이 있는 아동, 환경적으로 위험요인이 있는 아동)으로 분류된다. 빈곤층 아동의 경우 환경적 위험요인을 가진 아동 부류에 속한다. 그 밖에도 소수민족 및 이중언어 배경을 가진 아동 및 이민자 가정의 아동들이 있다. 정부에서는 이러한 아동들이 적절한 교육을 받을 수 있도록 특수 교사, 이중언어교사 등을 채용하는 노력을 하고 있으며, 공립 초등학교에 다니는 경우, 해당 아동들은 필요한 서비스를 무료로 받을 수 있다.

### 1) 장애 아동을 위한 프로그램

미국은 장애 아동들에 대한 법적 보호장치가 잘 마련되어 있으며, 장애 아동을 평가하고, 도와줄 수 있는 방법을 여러 전문가와 부모가

함께 모색하며, 개개 아동을 위한 장단기 계획을 실행하고 보고하는 미세한 부분까지도 법으로 상세히 정해 놓고 이를 뒷받침할 수 있는 기술적, 재정적 면까지 지원하고 있다. 즉, 연방 정부에서는 미 전역의 장애아동들이 필요한 서비스를 받을 수 있도록 IDEA 2004라고 불리는 장애인교육법(The Individuals with Disabilities Education Improvement Act of 2004: IDEA 2004)을 운영하고 있다. 이 법의 가장 중요한 두 가지 특징은 ‘최소한 제한적인 환경(Least Restricted Environment: LRE)’에서 ‘가장 적절한 형태의 무료 공교육(Free Appropriate Public Education)’을 받을 수 있도록 보장하고 있다는 점이다(U.S. Department of Education, 2006). 즉, 기본적으로 장애 아동들은 제한된 공간 및 환경(예: 특수학급)에서 따로 교육받는 것이 아니라, 가장 적절한 최대한도 내에서 다른 일반 아동들과 함께 일반 교실에서 통합교육을 받도록 법으로 보장하고 있다.

미국에는 약 6천 5백만명 이상의 장애 아동이 있으며, 특히, 0~2세의 장애 아동 및 가족들은 장애인교육법 C 항(IDEA Part C), 3세 이상의 장애아동은 장애인교육법 B 항(IDEA Part B)에 근거하여 법적으로 보장된 조기 개입, 특수교육, 개별화 교육계획(Individualized Education Plan: IEP) 등의 서비스를 받을 수 있다. 낙제학생 방지법(NCLB)에 의하면 모든 아동들이 주 정부 단위의 시험을 치뤄야 하는데, 장애 아동의 경우에는 대안평가를 받을 수도 있다.

헤드 스타트의 경우, 전체 등록인원 중 최소한 10% 이상은 장애 아동을 수용하도록 법적으로 정해져 있다. 미국의 3~4세 아동의 약 5% 정도가 특수교육 프로그램의 혜택을 받고 있으며, 헤드 스타트에 다



니고 있는 장애 아동의 비율은 약 12%에 이른다(OECD, 2006).

## 2) 저소득층 아동을 위한 프로그램

미국에서 절대빈곤층 가정에서 살고 있는 아동의 비율은 점점 높아지고 있다. 미국의 빈민 아동 정책을 분석하고 대안을 제시하는 단체 중 대표적인 아동보호기구(Children's Defense Fund [CDF]) 보고서에 의하면, 미국 아동 6명 중 1명이 빈민층이며 이 중 절반은 극빈층에 속한다. 이러한 빈곤 아동 비율은 멕시코 다음으로 높은 수치이며, 한부모 가정의 경우 빈곤 아동 비율은 OECD 국가 중 최고치를 기록한다(UNICEF, 2007).

### 미국의 빈곤 아동 관련 통계

- 미국의 아동 6명 중 1명이 빈곤층(거의 천 3백만명)
- 이 중 거의 절반(5백5십만명)이 극빈층(가정 수입이 빈곤층 수입기준의 절반 미만인 가정)
- 매 35초마다 빈곤 아동 출생(하루에 2,483명 꼴)
- 2000년 이후 빈곤 아동 수는 증가 추세로, 현재 빈곤 아동 수는 2000년 당시보다 11% 증가
- 대부분 빈곤 아동의 부모들은 직장인 층. 빈곤 아동 중 대다수(10명 중 7명)는 부모가 정규직 혹은 비정규직으로 직장에 나가고 있으나 빈곤을 벗어날 수 있는 정도의 수입을 올리기 힘들.
- 유색 인종 아동들이 빈곤으로 고통받는 경우가 많음. 흑인과 라틴계 아동

들이 백인 아동들보다 빈곤층인 확률이 높음(백인 아동: 10명 중 1명, 흑인 아동: 3명 중 1명, 라틴계 아동: 4명 중 1명이 빈곤층).

- 2008년 미 연방정부의 빈곤가정 수입기준은 아동이 2명인 4인 가족 기준으로 \$21,200. 이러한 수입은 주택, 식품, 육아, 교육, 건강 등의 기본생활 영위에는 턱없이 부족한 액수임.

자료: Children's Defense Fund, 2008. Cradle to prison pipeline campaign: Poverty fact sheet.

저소득층 아동들에 대한 주요 서비스는 조기 헤드 스타트 및 헤드 스타트가 있고, Title I 프로그램을 통해서도 많은 지원이 이루어지고 있다.

## 3) 소수민족 및 이중언어 배경의 아동을 위한 프로그램

다양한 소수민족이 공존하는 미국에서 가장 큰 비율을 차지하고 가장 빠른 인구성장률을 보이는 소수민족은 4천4백만 인구에 달하는 남미계이다. 미국 인구의 12%는 국외 출생자이며, 이 중 절반 이상이 남미계이고, 이 중 거의 3분의 2가 멕시코인의 후손이며, 미국 인구의 10% 이상(약 3천만명)이 가정에서 스페인어를 사용하고 있다. 뉴멕시코 주의 경우에는 영어와 스페인어가 공식적으로 통용되고 있으며, 캘리포니아 주에서는 정부의 일부 문건들을 각종 언어로 출간하도록 하고 있다.

이중언어 배경을 가진 아동들에게 보다 적합한 교육을 제공하기 위해서 주 정부마다 다양한 정책(예: 이중언어로 자료제공, 이민자

부모와 지역사회의 서비스기관 연계, 이중언어 교사 채용, 통역관 제공 등이 개발되었다. 일례로 일리노이 주의 몇몇 학군에서는 여러해 동안 다른 나라에서 이중언어 교사를 채용해 왔는데, 최근 주 정부 차원에서 멕시코 정부와 공식협약을 맺고 영어와 스페인어를 할 수 있는 이중언어 교사를 채용해서 필요한 학군에 보낼 수 있도록 체계화시켰으며, 스페인 정부와도 이와 유사한 협약을 체결하여서 현재 운영 중이다(NIEER, 2008). 또한 가정에서 사용되는 제 1 언어로 시험을 보거나 평가될 수 있도록 시험문제를 번역하거나 질문을 통역하는 서비스도 제공한다. 이러한 서비스를 위해 학교에서는 자원봉사 통역자를 구해 주기도 하고, 통역비를 제공하기도 한다. 뉴욕 시의 경우, 이민자 및 이중언어를 사용하는 학생이 있는 학교에서는 학교의 모든 계획과정에서 이들에게 필요한 서비스와 자료 및 지원체계가 무엇인지를 파악하고, 이러한 정보를 가정에서 사용되는 언어로 제공하도록 규정하고 있다(NYC Board of Education, 1989, Lipsit, 2003에서 재인용).

교육은 가정과 학교가 협력할 때 그 효과가 커지며, 부모참여가 중요하다라는 인식 하에, 이민자 부모들의 자녀교육 참여를 높이기 위해 메릴랜드 주 등 몇몇 주에서는 소수민족의 언어로 부모용 지침서(parent handbook)를 발간하기도 하였다. 연방 정부 차원에서 발간되는 대부분의 자료들은 이민자 아동의 언어습득방식 및 학습방식, 가정에서 모국어 사용의 중요성, 학교에서의 효과적인 언어교육방법 등에 대한 내용들이 주를 이룬다.

### 3. 교육과정

아동들에게 제공되는 교육과정의 내용은 학문중심, 놀이중심, 창의성 중심, 미술활동 중심, 단원중심, 프로젝트 교육과정 등 여러가지 교육과정이 독자적으로 혹은 복합적으로 사용되고 있다. 주로 제공되고 있는 교육과정들은 다음과 같다.

#### 미국의 육아지원기관에서 사용되고있는 여러가지 교육과정

- Active Learning(가정방문 프로그램 및 기타 보육시설에서 주로 쓰임)
- Bank Street Developmental Interaction Approach(주제 및 단원 중심)
- Bright Beginnings(문해 중심 [literacy focused] 교육과정)
- The Creative Curriculum(헤드 스타트 수행평가 기준 및 CDA 요건에 맞추어서, 헤드 스타트에서 주로 쓰임)
- Curiosity Corner(뉴저지 주의 애보트 프리스쿨 프로그램에 사용되기 위해 개발됨)
- Developmentally Appropriate Practices(DAP) Approach(NAEYC의 교육과정 기본 원칙)
- Hawaii Early Learning Profile(HELP) (0~3, 3~6세용 교육과정 및 평가 내용 포함)
- High Reach Learning(HRL) (1~5세용 월별 주제중심 교육과정)
- High/Scope(헤드 스타트 프로그램에서 40여년 이상 사용되어 왔음)
- Learninggames(Abecedarian Project Curriculum에서 쓰임)

- The Marazon Systems(Classroom System, Home Visitor System, Family Child Care System, Christian System, Catholic System, and Parent System 포함)
- Mediated Learning Curriculum(유아특수교육 및 헤드 스타트에서 발달 지체 및 일반아동에게 사용됨)
- Montessori Method(몬테소리 이론에 기초)
- Opening the World of Learning(OWL) (문해중심[literacy-based] 교육 과정)
- Project Construct(구성주의 이론에 기초)
- Reggio Emilia Approach(대학 부설 유아교육기관 및 초등학교에서까지 최근 연구 및 실제에 사용되고 있음)
- Tools of the Mind Project(비고스키 이론에 기초)
- Waldorf Approach(루돌프 슈타이너의 발도르프 교육에 기초)

출처 : www.nccic.org

헤드 스타트 프로그램의 경우, 전국의 헤드 스타트 프로그램 중 절반 이상이 창의적 교육과정(The Creative Curriculum)과 하이스코프(High/Scope) 교육과정을 사용하고 있다. 주 정부가 지원하는 Pre-K 프로그램들의 경우에도 각각 자율적으로 교육과정을 채택하고 있다. 그러나, 최근 연방 정부에서는 각 주 정부에게 주 정부 차원의 '조기 학습지침(early learning guidelines)'을 개발하여서, 아동들이 무엇을 알고(what they should know) 무엇을 할 수 있어야 하는지(what they

should be able to do)에 대한 기준을 세우도록 권장하였고, 많은 주 정부에서는 이에 따라 조기학습지침을 개발하여 사용하고 있다.

유치원 교육과정의 경우에도 전통적으로는 놀이중심의 학습을 지향하였지만, 현재는 기존의 1학년에서 가르치던 학습중심 내용들이 유치원으로 '밀려 내려온(pushed-down and watered-down)' 양상의 학문적 교육과정이 만연하다.

〈표 11〉 주별 유치원 교육과정의 존재 여부

구분	주
K	아리조나, 조지아, 아이다호, 인디애나, 메릴랜드, 미시시피, 네바다, 뉴멕시코, 노스캐롤라이나, 오클라호마, 사우스캐롤라이나, 텍사스
K-3	알라바마, 알래스카, 알칸사, 델리웨어, 하와이, 루이지애나
K-4	콜로라도
P-2	커네티컷, 플로리다, 메인, 메사추세츠, 펜실베이니아
K-12	캘리포니아, 캔자스, 켄터키, 미주리, 오하이오
별도의 유치원 교육과정 없음	일리노이, 아이오와, 미네소타, 몬타나, 노스다코타, 오레곤, 로드아일랜드, 사우스다코타, 워싱턴, 위스컨신, 와이오밍
무응답	나머지 주

K : 유치원만 5세, P : Pre-K(만 4세), 2 : 2학년, 3 : 3학년, 4 : 4학년

자료 : Kauerz, 2005. *Full-day kindergarten: A study of state policies in the United States.*

주 : 위의 내용은 ECS가 실시한 설문조사결과를 정리한 표이며, 각 주의 교육부에서 응답한 결과임.

## 4. 육아지원 인력

아동들을 가르치는 교사를 어떻게 준비시키고, 그들의 전문성을 어떻게 개발시켜야 할 것인가 하는 점은 유아교육 분야의 주된 논의점 중의 하나이다. 양질의 교육을 제공하기 위해 정부 차원에서 여러 방면으로 유아교육계 종사자들의 전문성 향상을 위한 노력을 하고 있다. 그러나, 노동경제학자와 정책분석가로 이루어진 한 연구팀(Herzenberg, Price, & Bradley, 2005)이 미 통계청의 지난 25년간 인구조사자료를 바탕으로 하여 유아교육계 종사자의 교육정도 및 자질에 대한 연구를 한 결과에 의하면, “1980년 초 이래로 노동력 시장에서 유아교육의 위상은 점점 악화되어 왔다”고 한다(Bellm & Whitebook, 2006, p. 4). 이러한 결과는, 유아교육계의 교사자격요건이 더 강화될 필요가 있음을 시사한다.

2007년 10월에 재 인준을 받은 헤드 스타트 법에 의하면 2013년까지 모든 헤드 스타트 교사들은 2년제 대학 졸업자이어야 하며, 이 중 절반은 4년제 대학 졸업장을 가져야 한다. 그러나 이러한 규정을 따르지 않았을 경우에 대한 처벌사항은 명시되어 있지 않다(NIEER, 2008).

주정부 지원 Pre-K 프로그램에 종사하는 교사들의 경우, 교사자격 기준은 두 갈래로 나뉜다. 하나는 공립학교 Pre-K 프로그램에서 근무하는 교사에 대한 자격요건이고, 또 하나는 지역사회의 기존 유아교육기관들(community-based organizations: CBOs)이 주 정부로부터 위탁을 받아서 Pre-K 프로그램을 운영하는 경우, 그 곳에 근무하는

Pre-K 교사들에게 요구되는 자격요건이다. 공립학교는 공립 교사 자격요건과 비슷한 4년제 대학 졸업장 및 교사 자격증을 요구하는 경우가 대부분이고, 사립 유아교육기관(CBOs)에 근무하는 경우에는 다른 교직원과 같은 정도의 자격요건이 요구될 뿐이다.

유치원에서 근무하는 교사의 자격요건은 공사립 여부에 따라 다르다. 사립 유치원의 경우 별도의 교사 자격요건이 정해진 바 없지만, 공립학교 시스템(K-12)에서 근무하는 교사의 경우에는 공립학교의 모든 초중등 교원들과 마찬가지로 최소한 4년제 학위가 요구된다. 유치원 아동들과 양질의 상호작용을 하기 위해서는 교사가 유아발달과 학습이론 및 유아교육에 대한 전문적인 지식과 기술을 가져야 할 것이다. 하지만 일반적으로 공립학교 유치원 교사들에게 별도의 유아교육 관련 학위나 자격이 요구되지는 않는다.

〈표 12〉 주별 유치원 교사 자격요건

자격요건	주
유아교사 자격증 필요	메사츄세츠, 미시시피, 오클라호마
유아교사 혹은 초등교사 자격증 필요	일리노이
최소한 과목 이상 아동발달수업 이수	메릴랜드
별도의 유치원교사 자격요건 명시하지 않음	나머지 주

자료 : Kauerz (2005). Full-day kindergarten: A study of state policies in the United States

이처럼, 공립학교와 헤드 스타트 프로그램을 제외하고는, 미 전국에 통용되는 교사 관련 정책은 없다. 미국의 50개 주에서는 각 주마다 나름의 유아교사의 전문성을 개발시키는 시스템을 개발 운영해

오고 있다. 그러나 초등학교(Kindergarten-2학년 담당) 및 만 4세아(pre-kindgartener) 담당 교원의 전문성 향상을 위해 기울이고 있는 관심에 비하면, 아직까지 영유아를 담당하는 유아교사들에 대한 정부의 관심은 미약한 실정이다. 일반적으로 사립기관에 종사하는 유아교사들에게는 전국적으로 혹은 주 정부 차원에서 요구되는 특별한 자격요건은 없다.

일반적으로 사립 유아교육기관에서 일하는 교사들 중 2년제 혹은 4년제 대학에서 유아교육을 전공한 교사의 비율은 매우 낮다. 관리직이나 주교사가 아니라면, 대부분은 고졸이상의 학력에 약간의 현장 경험이 있으면 사립기관에서 일할 수 있다. 16개 주(알래스카, 캘리포니아, 커네티컷, 플로리다, 인디애나, 매사추세츠, 뉴햄프셔, 뉴저지, 뉴욕, 노스 캐롤라이나, 오클라호마, 오레곤, 펜실베이니아, 로드아일랜드, 버몬트, 웨스트 버지니아)의 경우, 각 유아교육기관 혹은 학급에 한 명 이상의 주교사가 있어야 한다고 정하고 있다. 주교사(master teacher)는 주 정부마다 부르는 이름이 다르다(예: lead teacher, head teacher, chief caregiver, fully-certified teacher, child care associate, or supervisor).

이러한 인가기준에 따르면, 한 유아교육기관에서 일하는 모든 교육종사자들이 모두 다 위에서 정해진 기준에 못 미친다 하더라도 단 한 명 이상의 주교사가 기관에 있다면(주로 원장 한 사람, 혹은 원장이외 기준자격을 갖춘 교사가 단 한 명이라도 있는 경우가 해당됨), 그 기관은 주 정부의 인가를 받을 수 있다는 해석이 가능하다. 실제로 현재 미국의 많은 유아교육기관에서는 유아교육분야의 수업이나

훈련을 받지 않고도 교사로 근무하는 직원들이 많이 있으며, 전문교육이나 자격증이 없어서 주교사로 근무하지는 못 하나 오랜 기간동안 현장에서 경력을 쌓아서 보조교사로 계속 근무하는 종사자들도 많이 있다. 원장들에 대해 요구되는 최소한의 전직교육 및 현직교육 조건도 까다롭지 않아서, 약간의 유아교육 학점을 이수하고 현장경력이 있는 교사는 몇 년 경력을 쌓은 후에는 원장으로 근무가 가능한 구조이다.

사립 유아교육기관에 대한 교사자격기준은 가정교육 프로그램에 대한 자격기준에 비하면 그나마 나은 편이라고 할 수 있다. 유아교육 전문가 인증협회(The Council for Early Childhood Professional Recognition)에서는 소정의 훈련을 마친 유아교육 종사자들에게 Child Development Associate(CDA) 인증을 부여하고 있다. CDA 자격증을 따는 것은 정규 2년제나 4년제 대학을 졸업하는데 드는 시간과 노력에 비해 훨씬 간편하다고 볼 수 있지만, 이마저도 가지지 못한 보육교사들이 상당히 많은 현실이다. 이로 인해서, 6시간(델라웨어)부터 30시간(플로리다)까지의 사전교육시간 혹은 CDA 자격증(텍사스) 등의 사전교육조건을 요구하고 있는 9개 주를 제외한 대다수의 주에서는 가정교육 종사자들에게 아무런 사전교육도 요구하지 않고 있으며, 심지어는 단 한시간의 현직교육도 요구하지 않고 있는 주(캘리포니아, 커네티컷, 인디애나, 미시건, 사우스 캐롤라이나, 유타)도 있다.

영유아를 담당하는 유아교사들의 전문성 향상 방법은 지원자들의 교육자격요건을 강화시키기보다는 현직교육을 통해 전문성을 키

우려는 정책적 움직임이 더 많다. 전문대학에서는 유아교육과 및 아동학과를 통해 교사를 배출하고 있고, 점점 더 많은 수의 4년제 대학에서 유아교육과를 개설하여 교사를 준비시키고 있으나, 아직도 영유아 담당 전문 훈련을 시키는 고등교육기관은 많지 않다. 현재 이 분야에 대한 더 많은 관심이 기울여져야 한다는 공감대가 형성되고 있다. 앞으로 영유아 프로그램에 대한 기준 설립과 관련규정 설립 뿐만 아니라 영유아 담당 교직원에 대한 훈련 프로그램이 필요한 실정이다.

전국 교사교육 인증위원회(National Council for Accreditation of Teacher Education: NCATE)에서 제시한 예비교사의 지식, 기술, 태도에 대한 내용은 교육대학 혹은 사범대학에서 길러내는 모든 교사들이 기본적으로 갖추어야 할 기본요소가 무엇인지를 보여준다. NCATE에 의하면, 장차 학교에서 교사로서 혹은 교내 전문요원으로 일할 예비교사들은 그들이 가르칠 다양한 학생들의 학습에 필수적인 교과내용, 교수방법, 전문적 지식과 기술 및 태도가 어떤 것인지에 대하여 알고, 이러한 지식, 기술 및 태도를 실제로 갖추어야 한다고 강조한다.

## 5. 관리감독

### 가. 육아지원기관 인가 체계

가정 외 보육시설에 대한 관리감독 및 인가 체계는 각 시설에서 돌보는 아동들의 건강과 안전 및 교육의 질에 영향을 미치게 된다. 2005년에 미국 50개 주 및 연방자치구(District of Columbia: DC)의 보육시설 관리에 대한 보고서(National Association for Regulatory Administration and National Child Care Information Center, 2006)에 의하면, 2005년 현재 미국에는 335,520개소의 인가받은 보육시설이 있으며, 이 중 약 3분의 1(105,444개소)은 유아원 등의 보육센터(child care centers)이고, 약 3분의 2(213,966개소)는 가정보육시설(family child care)이다. 인가 규정이 없는 아이다호주를 제외하고는, 미국의 모든 주에서는 각기 보육시설 인가 규정을 정하고 매년 이를 감독하고 있다. 미국의 각 주에서 적용되는 보육프로그램 인허가 규정은 각기 다르고, 대부분의 주에서는 보육센터(child care center), 가정보육시설(family child care), 소규모 가정보육시설(한 명의 보육종사자가 5~6명 정도의 아동을 개인의 집에서 돌보는 경우) 등에 따라 다른 규정이 적용된다.

일반적으로 관리 감독되는 사항들은 건강 및 안전 관리 규정, 영양, 성인 대 아동의 비율 및 학급당 최대 아동 수, 교사 및 관리자 자격 요건, 아동용 자료 및 물품, 아동 건강 검진 및 예방접종 기록 등이다. 일례로, 펜실베이니아 주에서는 가정보육시설(large/group family child care home)에 다음과 같은 성인 대 아동 비율 및 최대 수용 인원수에 대한 기준이 적용된다.

〈표 13〉 펜실베이니아 주 가정보육시설의 아동 대 성인비율 기준

연령별 학급			혼합연령 학급		
나이	최대인원	아동성인	나이	최대인원	아동성인
생후 12개월까지	12	4:1	생후 36개월까지	12	4:1
13-24개월	12	5:1	13-36개월	12	5:1
25-36개월	12	6:1	25개월-6세	12	6:1
37개월-6세	12	10:1	37개월-8세	12	10:1
6-8세	12	12:1	6-15세	12	12:1
9-15세	15	15:1			

캔사스 주에서는 아동 7명 미만을 수용하는 가정보육시설의 경우 등록만 하면 되고 인가를 받을 필요는 없으며, 7~10명을 수용하는 가정보육시설의 경우에는 반드시 인가를 받아야 한다. 캔사스 주에서 아동 7~12명을 수용할 수 있도록 인가받은 대규모 가정보육시설의 경우에는 보육 종사자의 수에 따라, 그리고 나이 어린 18개월 미만 및 2세반 미만의 아동이 몇 명인가에 따라서 다음과 같은 연령별 최대수용인원 기준이 적용된다.

〈표 14〉 캔사스 주 가정보육시설의 연령별 최대 수용인원

성인 1인이 보육하는 경우		성인 2인이 보육하는 경우			
나이	최대수용 인원	18개월 미만 아동의 수	18개월-유치원 아동의 수	유치원 연령~11세 아동의 수	최대수용 인원
2½~11세	9	0	7	3	10
3~11세	10	1	5	4	10
유치원~11세	12	2	4	3	9
		3	3	2	8

정부의 인가 관리담당 직원 1인당 130여개소를 관리하고 있으며, 인허가 규정이 있는 모든 주에서는 인가를 주기 전에 보육시설을 방문하며, 영구적인 인가를 내 주는 12개 주를 제외한 나머지 모든 주에서는 1~2년마다 인가를 갱신해야 한다. 대부분의 주에서는 또한 영아보육시설 및 방과후 시설에 대한 인허가 규정도 정해 놓고 있다. 대부분의 주에서는 보육시설에 입소하기 전에 아동들은 필요한 예방접종을 마쳐야 하고(모든 주), 건강검진을 받아야 하며(29개 주), 보육시설에서는 아동에게 제공되는 급식 및 간식에 대한 영양규정을 따라야 하고(모든 주), 특히 영아들에게 제공되는 음식에 대한 영양규정도 따라야 한다(47개 주)는 관리감독사항을 정해 놓고 있다(National Association for Regulatory Administration and National Child Care Information Center, 2006). 다음의 표는 보육시설 관리규정에 대한 2006년 연구보고서의 결과를 요약·정리한 것이다.

〈표 15〉 교사 대 아동 비율 및 학급당 최대 아동수

	교사 대 아동 비율	학급당 최대 아동수
영아 (Infants)	1:4	8
걸음마기 유아 (Toddlers)	1:6	12
학령 전 아동 (Preschool-age children)	1:10	20
학령기 아동 (School-age children)	1:15	30

자료 : National Association for Regulatory Administration and National Child Care Information Center, 2006.  
The 2005 child care licensing study: Executive summary.

〈표 16〉 보육시설 종사자 자격요건에 대한 관리감독

직위	사전교육 및 현직훈련에 대한 자격요건이 있는 주의 수			
	인기규정 있음	고졸 자격 이상 요구됨	사전교육 요구됨	현직훈련 요구됨
원장 (Director)	50	47	49	43
주교사 (Master Teacher)	16	14	16	15
교사 (Teacher)	50	30	40	47
보조 교사 (Assistant Teacher)	29	9	17	25
보조원 (Aide)	19	5	10	11

자료: National Association for Regulatory Administration and National Child Care Information Center, 2006.  
The 2005 child care licensing study: Executive summary.

이러한 감독사항들은 구조적 질에 관련된 사항이며, 이러한 조건에 맞다고 해서, 양질의 교육이 제공된다고 볼 수는 없다. 교육의 질은 교사-아동 상호작용이나 교육과정 등 여러가지로 알아볼 수가 있는데, 1995년도에 발표된 보육의 비용과 질에 대한 연구 보고서(CQCO, 1995)에 의하면, 미국의 영유아 교육기관들의 질적 수준은 결코 높지 않았으며, 이러한 연구결과는 많은 부모들과 유아교육 전문가 및 관련기관들에게 유아교육 실태에 대한 경고 사인으로 다가왔다. 이에 유아교육 현장에서 이루어지고 있는 교육의 질을 높이고 유아교육기관의 질을 높이기 위하여 다양한 평가 도구들이 개발되었다. 각급 교사 양성 기관에서는 장래의 교사들이 이러한 도구를 사용

하고 분석하는 방법을 훈련시키고, 보다 나은 교육환경을 제공할 수 있도록 교육시키고 있다. 영유아 보호 및 교육의 질을 평가할 때 가장 널리 쓰이고 있는 질적 평가 도구(quality rating scales)는 영유아 환경 평가 도구(the Infant/Toddler Environmental Rating Scale: ITERS) 및 유아 환경 평가 도구(the Early Childhood Environmental Rating Scale: ECERS)가 주로 쓰이고 있다.

#### 나. 육아지원기관의 질적 향상을 위한 체계

전미유아교육협회(NAEYC)에서는 유아 보호 및 교육 서비스를 제공하는 기관들을 인증하는 평가체계를 마련하였다. 각 보육시설 및 유아교육기관에서는 인증체계에 따라 자체심사를 하고 그 결과를 협회에 보고하면, 중앙에서 파견된 외부 평가팀이 각 기관을 방문하여 실재를 평가분석하고 인준해 주는 시스템이다. 평가 기준에는 기관 운영, 교사자격, 아동관련 기록부, 물리적 환경, 교사-아동 상호작용, 건강 및 안전관리 실태 등이 포함된다. NAEYC의 인증을 받은 기관은 정부의 기본 인허가만 받은 기관들에 비해 질적으로 높은 서비스를 제공하는 것으로 평가되고 있다.

각 주에서도 보육시설 및 유아교육기관들의 질적 향상을 위한 노력을 기울이고 있는데, 2006년 현재 14개 주(콜로라도, 디스트릭 오브 컬럼비아, 아이오와, 켄터키, 메릴랜드, 몬타나, 뉴햄프셔, 뉴멕시코, 노스 캐롤라이나, 오하이오, 오클라호마, 펜실베이니아, 테네시, 버몬트)에서는 다양한 형태로 각 센터의 질적 상태를 평가하는 시스템을 운영하고 있으며(NCCIC, 2006), 일반적으로 다음과 같은 5가지 요



소를 포함하고 있다.

- (1) 프로그램의 기준
- (2) 교육에 대한 책임
- (3) 유아교육 프로그램 종사자에 대한 지원
- (4) 질적 기준을 준수하는 프로그램에 대한 재정적 인센티브
- (5) 학부모 교육

켄터키, 노스 캐롤라이나, 테네시 등의 주에서는 주 정부 차원에서 질적 평가 체계를 법제화하였다. 다음은 질적 평가 시스템의 일례로, 노스 캐롤라이나 주 정부의 별표시 등급제에 대하여 정리한 것이다.

### 노스 캐롤라이나 주 정부: 별표시 등급제

- 시작 : 2000년
- 기관 : 노스 캐롤라이나 주 정부의 아동발달 분과(Division of Child Development)
- 대상 : 전체 유아교육기관과 가정보육 프로그램(종교기관 부설 프로그램은 예외)
- 개요 - 인가 대상 전체 육아지원기관에 별 등급이 표시된 인가증 발급.
  - 전체 세 항목에서, 기본적인 인가조건에 도달한 경우에는 별 한 개가 붙은 인가증 발급.
  - 별 두 개 이상(다섯 개가 최고 등급) 등급을 받고 싶을 경우에는 자발적으로 신청.

- 2005년부터는 두가지 항목(교직원 교육정도 및 프로그램 기준) 평가결과로 별 등급 산정.
- 두 가지 항목에 대해 인가를 받고, 관련 기준을 상향하면 '질적 인면의 점수' 를 받게 됨.

별 등급	3항목기준 점수대	2항목기준점수대
☆	3~4	1~3
☆☆	5~7	4~6
☆☆☆	8~10	7~9
☆☆☆☆	11~12	10~12
☆☆☆☆☆	14~15	13~15

자료: 노스 캐롤라이나 주 정부, 아동발달 분과.  
([http://ncchildcare.dhhs.state.nc.us/parents/pr\\_sn2\\_ov\\_sr.asp](http://ncchildcare.dhhs.state.nc.us/parents/pr_sn2_ov_sr.asp))

## 미국의 육아 관련 비용 지원

### 1. 자녀가 있는 가정에 대한 세금공제 및 환급

**미**국 정부에는 자녀가 있는 가정에 지급되는 자녀수당 혹은 가족수당이 없다. 대신, 가계 수입 정도에 따라 세금공제 및 환급혜택이 주어진다. 저소득층의 경우, 근로 소득세 공제(the Earned Income Tax Credit: EITC) 프로그램의 혜택을 받을 수 있다. EITC 프로그램은 정해진 한도 내에서 저소득층 노동자에게 수입 정도와 가족 상황에 따라 세금을 공제해 주고 환급해 주는 프로그램이다.

〈표 17〉 근로 소득세 공제율

무자녀 가정	한자녀 가정	두자녀 이상 가정
7.65%	34%	40%

대부분의 공제혜택은 35,458달러 미만의 수입을 올리는 가정에 제공되며, 3분의 2 정도는 연수입 2만달러 미만의 가정들이다(Marguerite Casey Foundation, n.d.). 2007년의 경우, 한자녀가 있는 저소득층 가정에서는 2,853달러를 공제받았고, 두 자녀 이상 가정에서는 4,716달러까지 공제받을 수 있었다. 저소득층에 대한 근로 소득세 공제 혜택은 자녀를 둔 부모뿐만 아니라, 아동(18세 이하)과 함께 거주하는 조부모나 이모, 삼촌 등 친척도 (회계년도 기간 중 절반이상을 같은 주소지에서 함께 지낸 경우에 한해서) 혜택을 받을 수 있다.

저소득층 기준이 되는 가계수입보다 약간 수입이 많은 가정에 대해서는 한 자녀 당 400달러 정도의 소득공제를 해 주고 있다. 2004년에는 그 소득공제 한도가 1,000달러로 증액되었다. 2006년의 경우, 11,300달러 이상의 소득에 대해서 약 15%까지 소득세를 환급받을 수 있도록 하였다. 또한, 자녀가 있는 가정의 경우, 해마다 연방 정부에 내야하는 소득세를 일부 감면받는다. 2006년의 경우, 가정 별로 한 자녀당 평균 3,300달러를 감면받았다. 입양을 한 가정의 경우에는, 일회에 한해 입양비용의 일부를 공제받을 수 있으며, 그 공제액은 각 가정의 수입에 따라 달라진다. 자녀가 유아교육기관에 다니는 경우 혹은 보육서비스를 이용한 경우에는, 지불한 교육비나 보육료 중 35%를 환급받을 수 있는데, 한 자녀의 경우에는 3,000달러까지, 두 자녀 이상인 경우에는 6,000달러까지 지불한 비용의 35%를 환급받을 수 있다. 기타 육아지원을 위해 부모들에게 주어지는 세금 공제 혜택(Child Care Tax Credits for Parents) 및 자녀가 있는 근로자가 유아교육 서비스를 이용할 수 있도록 지원하는 사업체에게 주

어지는 세금공제 혜택(Tax Credits for Employers to Support Child Care) 등이 있다.

## 2. 자녀 양육비 지불의무에 대한 제도적 장치

미국의 '자녀 양육비 지불의무 강화(Child Support Enforcement)' 프로그램은 자녀와 함께 살지 않고 자녀를 돌보지 않는 부모(주로 이혼한 가정의 아버지 혹은 미혼모 자녀의 생부)에게 육아 비용을 포함한 자녀양육비를 일부 보조하도록 하는 강제적 성격을 띠고 있다. Grall(2007)에 의하면, 이들 중 약 90% 정도는 생부가 자녀의 생모에게 지급해야 되는 경우에 해당하는데, 생모의 약 3분의 1 정도(32.8%)는 미혼여성이었다. 생부는 자녀의 생모에게 양육비로 수입의 일부를 지급하도록 정하고 있는데, 자녀가 한 명일 경우에는 본인 수입의 17%, 두 명일 경우에는 24%, 세 명일 경우에는 29%를 지급해야 한다(CIDCFYP, n. d.).

자녀를 돌보는 어머니 중 61.4%가 법정에서 자녀양육비 지급명령을 보장받았는데, 이 중 실제로 자녀의 생부에게서 법에서 정한 자녀양육비를 일부라도 받은 경우는 3분의 2(77.5%) 정도이며, 100% 받는 경우는 47.3%에 불과하였다(Grall, 2007). 정부에서는 생부와 자녀 사이의 친자관계를 입증하기 위해 유전자 검사를 제공한다. 자녀를 돌보지 않는 생부가 양육비 부담을 피하기 위해 타 주로 이사가서 살고 있더라도 각 주 정부가 소재를 추적 파악할 수 있는 공조체제를 가지

고 함께 협력한다. 또한 양육비 책임이 있는 부모가 일하는 직장에서 임금을 받으면 자녀양육비를 정부에서 원천징수해서 자녀에게 그 금액이 지불될 수 있도록 정하고 있다. 법정에서 정한 양육비 지급의무 불이행 시에는, 해당 부모의 임금 및 세금 환급금 등 수입에서 먼저 법정 양육비를 제하고 난 나머지를 부모에게 지급할 수 있다. 또한, 의무 불이행 시에는 양육비를 강제 집행하기 위해서 해당 부모의 운전 면허증 및 각종 자격증을 취소할 수 있고, 미 지급된 양육비가 5,000달러를 초과했을 경우, 정부에서는 해당 부모의 여권발급을 거부하도록 하고 있다(Office of Child Support Enforcement, 2005).

## 3. 육아지원 서비스에 대한 재정 지원

앞서 논한 바와 같이, 미국에서는 육아의 책임이 각 가정에 있다는 통념이 자리하고 있다. 이러한 이유로 육아서비스 비용은 주로 가족(60%)이 직접 육아지원기관에 등록금을 납부하는 방법을 통해 이루어지며, 나머지는 정부(연방, 주, 지방 정부, 39%), 그리고 사업체 및 자선기관(1%)을 통해서도 지원이 되고 있다(Mitchell, Stoney, & Dichter, 2001, p. 3, 그림 1). 정부 차원의 재정 지원은 주로 연방 정부와 주 정부에서 헤드 스타트와 공립 Pre-K 프로그램 및 다양한 유아 보호 및 교육 서비스를 제공하는 기관을 지원하는데에 쓰여진다. 2002년의 경우, 약 180억 달러 이상이 정부차원에서 유아교육 관련 서비스를 위해 지원되었고, 이 중 연방 정부에서 지원하는

자금은 약 140억 달러에 이르렀으며, 특히, 헤드 스타트 프로그램으로 들어가는 자금만 해도 약 65억 달러였다(The White House, 2002). 주로 유아교육에 대한 지원은 보건복지부와 교육부를 통해서 이루어진다. 현 정부에서 지원하고 있는 주요 프로그램을 알아보자.

## 가. 연방 정부 보건 복지부에서 지원하는 프로그램

### 1) 헤드 스타트

유일한 연방 정부 주도 유아교육 프로그램인 헤드 스타트 프로그램에 대한 지원금은 각 지역의 공사립기관에서 운영하는 헤드 스타트 기관(Head Start grantees)들로 직접 전달된다. 정부 지원금은 헤드 스타트 프로그램에 있는 아동들의 예방접종, 건강검진, 치과검진, 치료 및 영양 서비스 등의 건강 서비스와 교육서비스 등을 위해 사용되는데, 평균적으로 헤드 스타트에 있는 아동 1인당 지원되는 금액은 약 6,800 달러이다. 대부분의 헤드 스타트 프로그램들은 일년 중 6-8개월에 걸쳐 반일제로 제공되지만, 부모들이 일을 하거나 직업훈련을 받고 있는 경우 등 보육 서비스가 필요한 부모들을 위해서 종일제, 연중 무휴 프로그램을 제공하기도 한다. 2002년의 경우 약 65억 달러가 지원되었고, 이 중 약 10분의 1 정도는 조기 헤드 스타트 프로그램으로 지원되었다(White House, 2002). 2008년도 예산안에서는 이전 회계년도보다 4천6백만 달러가 증액된 예산이 통과되었는데, 이 중 40%는 프로그램의 질 향상에 사용되어야 하고, 여기에는 교사 임금 개선에 대한 예산도 포함된다(NIEER, 2008).

### 2) 보육 발전 기금(Child Care Development Fund: CCDF)

보육 발전 기금(CCDF) 프로그램을 통한 연방 정부 지원금은 주 정부로 전달이 되어서, 각 주 정부가 융통성 있게 0-5세 아동을 위한 프로그램을 위해 쓰도록 되어 있다. 주 정부로 전해진 연방 정부의 CCDF 지원금 중 75% 정도는 부모들에게 바우처의 형태로 제공된다. 2000년의 경우, CCDF의 지원을 받은 아동들 중 56%의 아동이 보육 기관에 있었고, 31%는 가정보육시설에 있었고, 9%는 각자의 집에서 보육되었다. 주 정부에서 바우처를 제공하면, 부모들은 각자 자녀들을 위해 자신들이 선택한 보육관련 비용으로 사용한다. 2005년의 경우, 89억 달러가 지원되었다(GSGS, 2006). 주 정부로 전달된 전체 CCDF 중 4% 이상은 반드시 보육의 질(quality)을 향상시키기 위한 목적으로 쓰여져야 한다는 조건이 붙는다. 주 정부에서는 영유아 서비스, 자료지원(resource and referral), 학령기 아동 보육, 전문성 개발, 육아 종사자 보조금, 통합교육, 언어교육, 조기교육지침 개발 등의 목적으로 CCDF 지원금을 사용하였다.

### 3) 도움이 필요한 가정에 대한 한시적 지원 프로그램(TANF)

2000년에 연방정부에서는 약 40억 달러를 보육 용도로 지원하였다. 연방 정부에서는 TANF 프로그램으로 확정된 금액 중의 30%까지는 보육발전기금(CCDF)으로 옮겨서 사용할 수 있도록 융통성있는 재정정책을 실시하고 있다.

### 4) 사회적 서비스 지원금(Social Services Block Grant: SSBG)

사회적 서비스 지원금(SSBG)은 광범위한 여러 가지 서비스를 제

정적으로 지원하는데 쓰여지는데, 이중 일부는 보육 서비스 지원에도 사용된다. 일례로 2000년의 경우, 43개 주에서 1억 6천5백만 달러 이상이 보육비용으로 지원되었는데, 이는 해당 회계년도 SSBG 지출액인 17억 7천만 달러의 약 9%에 달하는 금액이었다.

## 나. 연방 정부 교육부에서 지원하는 프로그램

### 1) Title I 지원금을 받는 프리스쿨 프로그램

앞서 기술된 바와 같이, 초중등 교육법 제 1조(Title I)에 따라서, 불우아동의 비율이 높은 학군과 학교들(Title I schools)은 정부의 재정적 지원을 받고 있는데, 이 지원금 중 일부는 각 학교의 병설 유아교육 프로그램을 위해 쓰여진다. 즉, 빈곤층이 밀집한 지역사회에 위치한 프리스쿨 프로그램을 지원함으로써, 아동들이 유치원 및 초등학교에 들어가서 학교생활을 하는 데에 필요한 기술을 익히도록 지원한다는 목적을 가지고 있다. 2002년의 경우, 연방 정부의 교육부에서는 Title I 학교로 보낸 지원금 중 약 2~3%(약 2억 달러)를 저소득층 지역의 프리스쿨 프로그램으로 보냈고, 약 30만명 이상의 프리스쿨 아동들이 혜택을 받았다.

### 2) 조기 읽기교육(Early Reading First: ERF)

이 프로그램은 NCIB에 근거를 두고 시작되었는데, 저소득층 가정 아동들의 읽기능력 향상을 위해 교사전문성을 향상시키고 연구에 기초한 교육과정 및 평가분석방법을 사용하도록 연방 정부 지원금이 제공된다. 지원금은 각 학군 및 헤드 스타트 센터 등 유아교육기관들

로 직접 지원된다. 2002년의 경우, 약 7천5백만 달러가 지원되었다(White House, 2002). 2007년까지 ERF 프로그램에 지원된 총 금액은 4억 5천만 달러에 이른다(NIEER, 2007).

### 3) 이븐 스타트(Even Start)

이 프로그램은 저소득층 가정의 부모 및 자녀(만 7세까지)에게 성인교육, 부모교육 및 언어교육활동 등의 요소를 포함하는 교육적 서비스를 통합적으로 제공할 수 있도록 지원하고 있다. 가정 문해(family literacy) 프로그램에 지원된 금액은 2002년의 경우 약 2억 5천만 달러에 이른다.

### 4) 유아 특수교육 지원금(Special Education Preschool Grants and State Grants)

연방 정부가 주 정부로 지원하는 유아 특수교육 지원금은, 주 정부에서 3~5세 유아들에게 특수교육 및 관련 서비스를 제공하는 용도로 쓰여진다. 이 프리스쿨 지원금은 조기개입(early intervention) 서비스 프로그램과 초등학교 사이의 연계를 돕는 곳에 사용된다.

### 5) 영아와 가정을 위한 특수교육 지원금(Special Education Grants for Infants and Families)

이 프로그램은 만 2세 미만의 장애 아동이 있는 가정에 대해서 아동에게 필요한 조기개입 서비스를 주 정부 차원에서 종합적으로 지원할 수 있도록 하기 위한 연방 정부 지원금이다.

6) 유아교사 전문성 개발 프로그램(The Early Childhood Educator Professional Development Program)

이 프로그램은 저소득층 밀집지역에서 근무하는 유아교육 관련 종사자들이 전문적 지식과 기술을 신장시킬 수 있는 활동에 참여할 수 있도록 지원한다. 특히, 아동의 언어 및 문해 능력 발달을 돕고 읽기 능력을 향상시킬 수 있는 전문성 개발 활동에 대해 지원을 하고 있다.

다음의 표(GSGS, 2006)는 미국 연방 정부에서 지원하는 주요 유아교육 관련 프로그램, 수혜대상 및 연간 지원금 규모에 대하여 정리해 놓은 최근자료이다. 유치원 및 초등학교에 대한 지원은 연방 교육부를 통하여 일괄적으로 진행되므로 아래의 표에 포함되지 않았고 별도로 소개된다.

〈표 18〉 미 연방 정부의 영유아 학습 프로그램 지원금

프로그램	연방정부 기관	서비스대상 아동	현재까지 서비스를 받은 아동의 수	연간 예산*	프로그램 형태
Child Care and Development Fund(CCDF)	Child Care Bureau, Administration for Children and Families, Health and Human Services(HHS)	부모가 사회보장 제도를 벗어난 가정 혹은 저소득층 가정의 13세 미만 아동	170만명 (이 중 110만명은 6세 미만임)	총 89억 달러 (여러 곳에서 조달된 금액들의 총액, 이 중 4억 8천만 달러는 연방 CCDF에서 올 <sup>**</sup> )	각 주정부는 이 연방 지원금을 받아서 자율적으로 사용한다. 대부분의 가정들은 일반 육아 서비스를 받는데에 바우처를 쓴다.
Head Start (HS) and Early Head Start (EHS)	Head Start Bureau, Administration for Children and Families, HHS	빈곤층의 5세 미만 아동 EHS: 0~3세 HS: 3~5세	90만 6천명 (이 중 6만 2천명은 3세 미만임)	68억 달러	연방 지원금이 HS 기준에 맞는 지방 사무소 (agency)로 직접 보내진다.

Title 1 Preschool	Office of Elementary and Secondary Education, Department of Education	주 정부의 학업 성취기준에 미달 할 가능성이 높은 저소득층 아동들이 밀집한 학군학교에 재학 중인 프리스쿨(주로 만 4세) 아동	40만명	2억 7천 4백만 달러	연방정부 지원금이 주 정부 교육담당 기관들을 거쳐서 각 지역 학군 및 학교들로 전달된다. 학교들은 그 금액 사용처를 결정한다.
Special Education Grants for Infants, Toddlers, and Families	Office of Special Education Programs, Department of Education	장애나 발달지체가 있는 0-3세 아동	27만 2천명	4억 4천 1백만 달러	연방정부 지원금이 주 정부로 전달되면, 이 중 대부분이 각 지역의 조기개입 실무기관들로 전해진다.
Special Education Preschool Grants(Part B, Section 619 of IDEA)	Office of Special Education Programs, Department of Education	장애나 발달지체가 있는 3-5세 아동	68만명	3억 8천 5백만 달러	연방 정부 지원금이 주 정부로 전달되고, 이 중 대부분이 각 학군으로 전해진다.

\*2006년 회계연도의 금액임

\*\*이 금액은 CCDF 경상비와 예비비, TANF로부터의 이월금, 그리고 2004년 회계연도의 주 정부 matching 금액과 maintenance-of-effort(MOE) 기금이 포함된 것임

자료 : GSGS(2006), Overview of selected federal early learning programs, p. 5

주 : 연령은 모두 만 나이임.

7) 공립 유치원 및 초등학교

미국에서 만 5세 이상은 공립학교 시스템을 통해 교육을 받으며, 정부에서는 교육부 관할 하에 주 정부와 공립학교로 재정지원을 한다. 공립학교의 재정지원은 일반적으로 90% 이상이 주 정부(50%) 및 지방 정부(41%)에서 지원되며, 연방 정부(7%) 및 기타 사립기관(2%)도 일부 지원을 한다(U.S. Department of Education, 2004b). 주 정부 및 지방 정부 차원의 재정지원 비율은 각 주에 따라 상당한 차이가 있다.

주 정부는 주로 소득세, 법인세(corporate taxes), 소비세 등을 통해 주 교육관련 재정을 조달하고, 지역 학군에서는 보유세(property tax)를 통해 재정을 지원한다. 각 지역의 부동산 시세에 따라 보유세가 산정되고 각 지역의 교육재정은 보유세를 통해 조달되다 보니, 학군 별로 교육재정 지원상황은 상당한 차이가 있다. 일례로 뉴햄프셔 주의 한 대학이 위치한 도시의 경우, 주택소유자들이 2007년에 내야 하는 세금은 주택가격 1,000달러당 세금 28달러 24센트였다. 그러므로 이 지역에서 30만 달러의 주택을 소유한 주민은 1년에 약 8천 4백달러를 부동산 보유세로 내야 한다. 이 지역의 경우, 학생 1인당 교육에 투자되는 비용은 연간 만 달러 이상이다. 한편, 부동산 시세가 낮은 지역의 학군은 학생 1인당 투자되는 교육비 또한 제한적일 수밖에 없다. 이러한 교육관련 재정지원 불균형 상황을 완화시키기 위해서, 몇몇 주에서는 ‘교육 재정지원 평준화’ 법을 제정, 시행하기도 하였다. 이러한 법은, 주 내의 모든 학교들이 지역에 상관없이 학생 일인당 교육 비용으로 지정된 최소한도 금액을 반드시 보장받도록 하고 있다(U.S. Department of Education, 2004 b, p. 28).

1학년부터 12학년까지의 공립학교 학생들이 종일제 수업을 받는 데 반해, 공립 유치원은 주별로 그리고 학군별로 종일제 혹은 반일제를 시행하고 있다. 미 교육부 산하의 교육통계청(NCES, 2004)에서 실시한 ECLS-K 1998-99 연구 리포트에 의하면, 미국 공립학교의 61%가 적어도 한 학급 이상의 종일제 유치반이 있고, 유치반 학생 중 56%가 종일제 프로그램에 다니고 있다. 종일제의 경우 반일제보다 교육비용이 더 들게 된다. 많은 학군에서 종일제 유치원 운영 경

비를 충당하기 위해서 Title I 자금을 쓰고 있다. 그러나, 이 자금은 저소득층 학생을 위한 종일제 유치원에만 쓰일 수 있으며, 그 밖의 다른 학생들을 위해서는 사용될 수 없는 자금이다. Title I 자금을 필요로 하는 다른 프로그램들도 많기 때문에, 종일제 유치원 프로그램은 학군 내의 다른 프로그램들과 경쟁해야 하는 현실이다. 몇몇 주 정부(알래스카, 조지아, 일리노이, 네브라스카, 뉴멕시코, 뉴욕, 위스컨신)에서는 반일제가 아닌 종일제 유치원을 운영하는 학군에 대해 재정지원을 강화해 주는 정책을 실시하고 있다(Kauerz, 2005). 즉, 종일수업을 하는 1학년 교육비 지원금에 버금가는 액수 혹은 그 이상의 금액이 종일제 유치원으로 지원되도록 정하였다.

#### 다. 주 정부에서 지원하는 Pre-K 프로그램

뉴저지 주에 소재한 럿거스 대학 부설 연구기관인 NIEER에서는 현재 미국 각 주 정부의 Pre-K 프로그램에 대한 비교분석 및 관련 연구를 본격적으로 하고 해마다 ‘주 정부 프리스쿨 프로그램 현황(The State of Preschool)’ 보고서를 발간하고 있다. 아래의 내용은 NIEER에서 ‘주 정부 Pre-K 프로그램’으로 정의한 기준에 맞는 38개 주 정부의 Pre-K 프로그램을 통해서 분석한 Pre-K 재정지원에 관한 보고서들을 근거로 작성된 내용이다.

### NIEER의 주 정부 지원 프리스쿨 프로그램의 기준:

1. 프로그램은 주 정부 차원에서 재정지원 및 관리감독된다.
2. 프로그램은 주로 3~4세의 유치원 이전 단계 아동을 대상으로 한다.
3. 프로그램의 주된 목적은 유아교육이다(부모교육 대상 프로그램은 제외).
4. 최소한 일주일에 2회 이상 단체 학습 경험이 제공된다.
5. 주 정부 Pre-K 프로그램은 정부 보조를 받는 기타 보육시설과는 차별성이 있어야 한다. 그러나 그러한 기타 보육체계와 협력하여 통합적으로 운영될 수는 있다.
6. 장애 아동만을 위한 프로그램이 아니다.
7. 연방 정부 지원을 받는 헤드 스타트 프로그램이라 할지라도, 대상 아동 수가 증가하였고, 주 정부가 상당부분 재정지원 및 관리감독 책임을 분담하는 경우에는 사실상 주 정부 Pre-K 프로그램으로 간주한다.

출처 : NIEER, 2007, p. 23

2006~2007년도 주 정부의 프리스쿨 지원액은 37억 2천만 달러로 이는 전년도에 비해 14% 증가된 액수이다. 주 정부 별로 지원대상 아동 수 및 지원금액에 있어서 상당한 차이가 있다. 일례로 네바다 주의 경우에 72,000명의 3~4세아 대상 프로그램에 3백만 달러를 지원한 반면, 텍사스 주의 경우에는 758,000명의 3~4세아 대상 프로그램에 5억 3천 3백만 달러를 지원하였다. 주 정부들의 아동 일인당 평균 교육비는 3,642달러인데, 이는 전년도에 비해 175달러 증액된 수치이다.

아동 일인당 평균 교육비 역시 주별로 상당한 차이가 있는데, 뉴저지 주의 경우는 10,494달러에 이른다. 2004~2005년도 현재, 미국 공립 초중등학교로 지원된 아동 일인당 교육비 규모가 8,701달러인 점을 감안해 본다면(NCES, 2008), 뉴저지 주 정부의 프리스쿨 프로그램에 대한 교육투자액이 상당한 규모임을 알 수 있다. 그러나, 대부분의 주에서 프리스쿨 프로그램에 지원하는 금액은 공립 초중등학교의 학생 일인당 교육비에 비하면 현저히 낮은 수치라고 볼 수 있다. 현재 미 연방의 50개 주 가운데 38개 주가 주 정부 지원의 프리스쿨 프로그램을 운영하고 있고, 뉴저지, 오레곤, 커네티컷 주의 경우 전국 평균의 두 배 이상을 지원하고 있으나, 12개 주의 경우는 프리스쿨 프로그램에 대한 재정지원을 하지 않고 있다(표 18).

〈표 19〉 Pre-K 프로그램 재정지원 규모

전체만 4세 아동 중 Pre-K 등록 인원 비율이 30%가 넘는 10개 주의 재정지원 규모				주 정부가 지원하는 Pre-K 프로그램이 없는 주
주 / State (해당 프로그램 이름)	각 주의 전체 4세 아동 중 주 정부 지원 Pre-K 프로그램에서 교육받는 4세 아동의 비율	해당 Pre-K 프로그램의 4세 아동 일인당 총 교육비 (주 정부 지원액)	주 정부의 해당 Pre-K 프로그램 지원 총액	알래스카 하와이 아이다호 인디애나 미시시피 몬타나 뉴햄프셔 노스다코타
오클라호마	68.4	\$6,731 (\$3,433)	\$118,003,070	
플로리다	56.7	\$2,335 (\$2,335)	\$290,406,902	
조지아	53.3	\$4,114 (\$4,111)	\$309,579,333	
웨스트버지니아	45.8	\$6,724 (\$4,441)	\$47,338,791	



텍사스	452	\$2,836	(\$2,836)	\$532,687,148	로드 아일랜드 사우스다코타 유타 와이오밍
버몬트 (공립 PreK)	449	\$2,932	(\$2,932)	\$8,904,484	
사우스캐롤라이나 (4K)	378	\$2,477	(\$1,182)	\$21,832,678	
위스콘신 (4K)	36,1	\$4,635	(\$3,063)	\$738,000,000	
뉴욕 (LPK)	346	\$3,776	(\$3,776)	\$244,605,812	
메릴랜드	340	\$6,132	(\$2,918)	\$74,910,729	

자료: NIEER(2007).

주: 주정부에서 지원하는 Pre-K 프로그램이 두 개 이상인 경우, 한 프로그램에 대한 지원 사례만 소개하였고, 그 해당 프로그램의 이름을 주 이름 아래에 명시함.

## 4. 각 주의 육아지원 예산조달 방식

앞서 기술된 각 프로그램에 대한 직접적인 지원뿐 아니라, 주 정부에서는 다양한 방식으로 육아관련 재원을 마련하고 지원하고 있다. 각 주 정부에서는 소득세, 소비세, 보유세 외에도 독창적인 방식으로 육아 관련 자금을 조달하고 있다(표 19). 그 한가지 예로 복권관련 이익금을 통한 유아교육지원에 대해 알아보려고 한다.

20세기 초기까지만 해도 미국에서 도박은 불법으로 규정되었다. 그러나 1931년에 네바다 주에서는 도박을 합법화하였고, 1976년에 뉴저지 주에서는 카지노 도박을 허용하기에 이른다. 현재 미국 원주민 인디언들은 각 주에 있는 그들 영내에서 카지노를 운영하고 있고,

10개 주에서 카지노 도박이 허용되고 있다. 1996년에 주 정부들의 도박관련 징수금은 2조 달러에 이른다. 미주리 주의 경우, 도박에서 거둔 금액의 일부를 유아교육발전기금으로 사용하고 있다(Mitchell, Stoney, & Dichter, 2001). 미국의 13개 주(캘리포니아, 플로리다, 조지아, 아이다호, 일리노이, 미시간, 뉴햄프셔, 뉴저지, 뉴멕시코, 뉴욕, 오하이오, 텍사스, 웨스트버지니아)에서는 복권을 발행하여 그 이익금 중 일부를 교육목적으로 사용하고 있다. 1963년에 뉴햄프셔 주에서는 처음으로 주 정부가 복권을 발행하였고, 현재 37개 주와 컬럼비아 특별구(District of Columbia)에서 주 정부 지원 하에 복권을 발행하고 있다. 1998년의 경우, 주 정부들이 복권발행으로 얻은 이익금은 12조 달러에 이른다. 평균적으로 복권 액면가의 약 33%가 주 정부 이익금으로 환수된다. 조지아 주의 경우, 이러한 복권발행 이익금으로 주 정부의 Pre-K 프로그램을 지원하고 있다.

정부의 공적 자금은 사회복지, 건강, 교육, 고등교육, 범죄예방, 지방 정부 지원 등의 목적을 가진 여러 프로그램들로 분배가 되는데, 보육관련 프로그램으로 분배되는 비율이 높고 있는 추세이다. 보다시피, 미국의 육아제정 지원책은 다양한 프로그램들과 다양한 자금처 그리고 다양한 자금 전달체제 등으로 인해서 복잡하게 얽힌 상태이며, 그 결과 일선의 육아지원 기관들과 관리자들은 한 아동의 교육비 지원을 받기 위해서 헤드 스타트, 주 교육부 등등 여러 기관(자금처)의 서로 다른(때로는 겹치는) 공문들과 씨름해야 하는 일에 종종 부딪히고는 한다.

〈 표 20〉 주 정부들의 독창적인 육아관련 재정지원 조달 방식의 예

<p>메사츄세츠 자동차 번호판 판매</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "아동들에게 투자하세요(Invest in Children)" 라는 문구가 쓰인 특별 자동차 번호판을 만들어서 판매한다.</li> <li>• 연간 이익금: 17만 달러(1999년)</li> <li>• 이익금은 보육의 질 개선 기금(Child Care Quality Fund)으로 보내진다.</li> <li>• 주 정부의 보육관련부처에서 비영리기관을 지원한다.</li> <li>• 지원된 기관의 교사교육 및 교육비품 구입 비용으로 사용된다.</li> </ul>
<p>켄타키: 자동차 등록시 기부금 권장</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자동차 등록 및 갱신 시에 보육 보조기금으로 1달러 이상의 기부금을 내도록 한다.</li> <li>• 연간 이익금: 7천 달러(1999년)</li> <li>• 이익금은 지역(county) 자동차 등록처에서 주 정부 교통처로 보내지고, 다시 주 정부 보육처로 보내진다.</li> <li>• 연방 정부 보육지원대상 빈곤층보다 약간 상위(133-150%) 수입이 있는 가정(빈곤층 지정은 못 받았으나 도움이 필요한 가정)</li> <li>• 직장이 있는 부모들의 보육지원비용으로 쓰인다.</li> </ul>
<p>미주리: 도박 관련요금</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도박관련 요금에서 거둬들인 주 정부 실수입 전액이 유아 발달 교육 및 보호 기금으로 보내지도록 법이 제정되었다.</li> <li>• 연간 기금 조성액: 2천 1백만 달러(1999~2000년)</li> <li>• 주 정부 초·중등 교육부 및 사회복지부에서 관리한다.</li> <li>• 신설 유아교육 프로그램, 저소득층 부모 등을 지원한다.</li> </ul>
<p>조지아: 교육복권판매</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육복권 판매 이익금이 Pre-K 프로그램 및 대학교육 지원금으로 사용되도록 법이 제정되었다.</li> <li>• 연간 지원금: 2억 2천 4백만 달러(2000년, Pre-K 용도)</li> <li>• 하루 6.5시간 이상 Pre-K 서비스를 지원하고, 저소득층 가정을 대상으로 하는 공사립 프로그램에 제공된다.</li> <li>• 교직원, 교재, 비품, 현직교육 등으로 쓰인다.</li> </ul>

자료: Mitchell, Stoney, & Dichter, 2001. *Financing child care in the United States: An expanded catalog of current strategies.*

미국의 육아정책에 있어서 재정문제는 반드시 풀어야 할 중요과제 중 하나이며, 현재 최선의 재정관련 정책을 세우기 위한 모델들이 제시되고 있고, 그러한 모델을 시행하기 위한 비용이 얼마나 들어야 할 것인지 등에 대한 경제학적 연구도 진행되고 있는 중이다. 미국의 육아관련 재정분야 연구 전문가인 앤 미첼(Anne Mitchell)과 루이스 스톤니(Louis Stoney)는 이러한 복잡한 재정문제를 풀기 위한 방안으로 현재의 복잡한 육아정책이 하나의 잘 조직된 시스템으로 진화해야 하며 그러한 시스템 속에서 기존의 자원과 자금을 최대한 효과적으로 사용할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이라고 제안하고 있다.

“우리는 0세에서 5세까지의 모든 아동들과 그 가족들을 도울 수 있는 하나의 육아 시스템이 건설될 수 있다고 믿는데, 이러한 시스템은 현재의 부분 부분들을 기초로 하여 약간의 보완을 통해 건설될 수 있을 것이다. 그러한 하나의 시스템을 효율적으로 재정지원하기 위해서는 현재의 재정지원 체계들과 지원처(revenue sources)들이 서로 연계되어서 모든 가능한 자원들을 최대한 활용할 수 있도록 하고, 향후 재정적 수입원을 만들어 내고 확장시킬 계획이 세워져야 한다.”

(Mitchell & Stoney, 2005, p. 1).

## 미국의 최근 육아정책 동향

미국의 최근 육아정책관련 동향에 대해서는 두 가지 면에 초점을 두어 살펴 보고자 한다. 첫 번째는 정책추진의 방향에 있어서 관계기관 간의 상호협력체계 강화에 대한 것인데 육아정책 전반에 관해서는 '아동가족통계에 관한 연방정부기관연합포럼(Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics: HFCFS)'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, 주 정부가 지원하는 유아교육 프로그램들이 미 전역의 각 주에서 확장되어 가고 있는 상황을 기술할 것이다.

### 1. 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 위해서는 관련 통계자료 수집단계부터 연방 정부 관계부처 간에 협조체제를 구축해야 한다는 인식 하에, 6개의 연방 기관으로 시작된 '아동가족통계에 관한 연방정부기관연합포럼(Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics: FIFCFS)'이라는 조직을 1994년에 설립하였다. 이는 연방 정부 차원에서 "아동 및 가족 관련 자료를 수집하고 보고하는 데에 있어서 조정 및 협력을 도모하고, 아동들의 현 주소에 대한 정보를 정계와 일반국민에게 알리며, 주/지방 정부 차원에서 아동들에 대한 보다 자세한 자료를 산출"하고자 하는 목적으로 설립되었는데, 현재는 규모 및 협력관계 면에 있어서 22개의 연방 정부기관이 참여 하며 '사실 연구기관들과도 협력' 관계에 있는 명실상부한 관계부처 간 합동의 장이 되었다(FIFCFS, 2007, p. v).

연방기관들과 사실 연구기관들이 연합하여 조사하고 발간하는 '미국의 어린이들(America's Children: Key National Indicators of Well-Being)'이라는 보고서는 2007년 현재 10년차 보고서를 발행하였는데, 이 보고서에는 아동(0~17세)의 삶에 중대한 영향을 미치는 38가지 지표가 포함되어 있다. 이는 다음의 7개 부분으로 나누어 볼 수 있다.

- 1) 가족 및 사회적 환경(family and social environment)
- 2) 경제적 상황(economic circumstances)
- 3) 건강 관리(health care)
- 4) 물리적 환경 및 안전(physical environment and safety)
- 5) 행동(behavior)
- 6) 교육(education)
- 7) 건강(health)

이 보고서에서는 또한 앞으로 추가되어야 할 지표들을 제안하고 있는데, '아동학대, 구강건강, 식수의 질, 혈액 내 납 함량, 아동상해 및 사망률, 청소년 상해 및 사망률, 성생활, 대학입학, 천식' 등의 지표들이 포함되었고, 인종관련 자료의 경우 보다 더 일관성 있고 지속성 있는 자료를 발표하기 위한 지침도 만들어졌다(FIFCFS, 2007, p. vi). 다음은 미국의 아동과 가족에 대한 2007년 보고서의 주요 내용이다.

〈표 21〉 미국의 아동과 가족에 대한 보고서(2007)

영역	내용
인구동향 (Demographic Background)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006년도에 0~17세의 아동 인구는 7천 3백 7십만명으로 미국 전체 인구의 25%를 차지하는데, 이는 '베이비 붐' 세대의 절정이었던 1964년의 36%에 비해서 감소한 수치이다.</li> <li>• 인종적 다양성은 계속해서 증가추세에 있다. 2006년에, 전체 아동 중 58%가 백인이었고, 나머지는 라틴계(20%), 흑인(15%), 황인(4%) 등이 있었는데, 이 중 라틴계 아동의 증가율은 (1980년도에 9%로부터 2006년에 20%로 증가해서) 다른 인종의 증가율에 비해 월등히 높았다.</li> </ul>
가족 및 사회적 환경 (Family and Social Environment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006년도에 0~17세의 아동 중 67%는 결혼한 두 부모와 살고 있었는데, 이 수치는 1980년도의 77%로 보다 감소한 수치이다.</li> <li>• 혼외 출생 아동의 비율은 15~44세까지의 여성 1,000명당 48명으로서, 이는 2004년의 46명으로부터 증가한 수치이다. 이러한 혼외 아동 출산율은 25세 이상의 여성에게서 두드러졌다. 혼외 아동 출산율은 전체 출산의 37%를 차지하였는데, 이는 현재까지 기록된 가장 높은 수치이다.</li> <li>• 2006년에 20%의 학령기 아동이 가정에서 영어 이외의 언어를 사용하고 있었으며, 5%의 학령기 아동이 영어로 대화하는 데에 어려움을 겪는 것으로 조사되었다.</li> <li>• 15~17세 사이의 청소년기 여성의 출산율은 2006년도에도 계속해서 감소하였다. 2005년에 15~17세 여성 1,000명당 21명이 출산을 하였는데 이는 1991년도에 비해 2/5의 수치이다. 2004~2005년도의 감소율은 특히 흑인 비라틴계 백인 아시아인 청소년에게서 두드러졌다.</li> <li>• 2006년도에 보고된 아동학대 건수는 1,000명당 12사례였다.</li> </ul>
경제적 상황 (Economic Circumstances)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006년에 0~17세의 아동 중 18%가 빈곤층이었다. 가족과 함께 거주하고 있는 아동중에서 빈곤층의 비율은 17%였다.</li> <li>• 연방정부 기준 빈곤층보다도 더 어려운 가정의 아동은 1980년대 초 이후로 그 비율이 오르고 내리는 변동이 있는데, 1993년에 22%에 달했고, 2000년에는 16%까지 내려갔다.</li> <li>• 부모 중 적어도 한 사람이 일년내내 정규직으로 일하는 가정의 아동 비율은 2004년의 77.6%에서 2005년의 78.3%로 상승하였다.</li> </ul>
건강 관리 (Health Care)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006년에 89%의 아동이 건강보험을 가지고 있었으며, 이는 2004년의 90%로부터 내려간 수치이다.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006년에 2~4세 아동의 48%, 5~11세 아동의 84%, 그리고 12~17세 아동의 82%가 전년도에 치과방문을 하였다. 2003~2004년도에는 2~4세 아동의 23%와 6~17세 아동의 14%가 치과검진 후에도 충치치료를 받지 않았다.</li> </ul>
물리적 환경 및 안전 (Physical Environment and Safety)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006년도에 60%의 아동들이 허용치 이상으로 공기가 오염된 지역에 살고 있었다.</li> <li>• 기준에 미달하는 공동식수시설을 통해 식수를 제공받는 아동의 비율은 1998년의 20%로부터 1998년의 8%로 감소하였다. 1998년부터 2005년 사이에는 그 비율이 5~10% 사이에 있었다.</li> <li>• 2001~2004년 동안에 1~5세 사이의 아동 중 1%는 혈중 납 수치가 10<math>\mu\text{g}/\text{dl}</math> 증가하였다. 평균적으로는 1~5세 사이의 아동의 혈중 납 수치가 1976~1980년도의 14<math>\mu\text{g}/\text{dl}</math>에서 2003~2004년도의 2<math>\mu\text{g}/\text{dl}</math>로 감소하였다.</li> <li>• 2006년에 아동이 있는 가정의 40%(2003년에는 30%)는 주택관련 문제가 있었는데, 가장 보편적인 문제들은 주택비용부담, 물리적으로 부적합한 주택, 그리고 혼잡한 주거환경 등이 있었다.</li> <li>• 2004년에 1~4세 아동의 상해로 인한 사망률은 10만명당 13명이었다.</li> </ul>
교육 (Education)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유치원에 아직 다니지 않는 3~5세의 아동 중 가족이 매일 책을 읽어주는 아동의 비율이 1993년의 53%에 비해 2005년에는 60%로 증가하였다. 또한 그 비율은 백인(68%)과 아시안(66%) 아동이 흑인(50%)과 히스패닉(45%) 아동에 비해 월등히 높았다.</li> </ul>
건강 (Health)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 저체중 신생아 비율은 2006년에 8.2%로 1984년(6.7%) 이후 점진적으로 증가해 왔다.</li> <li>• 2006년에 4~17세 아동의 5%는 심각한 정서적 혹은 행동적 장애가 있는 것으로 그들의 부모가 보고하였는데, 이러한 아동들의 부모 중 81%는 이러한 문제에 대하여 교직원이나 의료진에게 보고하였고, 40%는 그들의 자녀가 약물처방을 받았다고 하였으며, 47%는 약물 외의 치료를 받았다고 보고하였다.</li> <li>• 6~17세의 아동 중 과체중아의 비율은 1976~1980년의 6%로부터, 1988~1994년에는 11%로, 그리고 2003~2004년에는 18%로 계속해서 증가하였다.</li> <li>• 2006년에 0~17세 아동의 9%가 현재 천식을 앓고 있는 것으로 보고되었고, 약 5%의 아동은 한 번 이상의 천식발작증세를 전년도에 겪었으며, 천식은 흑인(13%)과 푸에르토리코(20%)계 아동들에게서 특히 높았다.</li> </ul>

자료 : FFCFS, 2007, pp. vii-ix

## 나. 유아교육 정책에 관한 정부부처 간 협력체계 수립

교육 면에 있어서, 미국의 연방 정부는 큰 틀을 제시하고 주요 법안을 세우지만, 각 주 정부는 현실적이고 구체적인 정책을 입안 및 운영해 왔다. 그러나, 유치원부터 제공되는 공교육체계와는 달리 유치원 전 단계의 유아교육 관련 정책에 있어서는, 주 정부에 따라 정책의 유무, 지원규모, 대상아동, 교사자격요건, 인허가 조건 등에 있어서 엄청난 차이가 있다. 그러한 맥락에서, 유아교육 관련 정책에 있어서 각 주 정부의 역할은 갈수록 커지고 있다. 하지만, 일선의 유아교육기관들과 행정직원들은 여러가지 복잡한 연방 정부, 주 정부, 지방 정부의 관리감독부처들의 규정 및 보고체계들을 따라야 한다. 특히, 저소득층이 거주하는 지역의 많은 유아교육기관의 경우, 재정지원을 받는 부처 및 그 근거가 되는 정책이 여러 개(예: 헤드 스타트, 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 정부 부처간 정책 및 그 관련 서류들이 상호교환되지 않고, 각자의 시스템으로 운영되기 때문이다.

이러한 정책간 조율이 부족함으로 인해 생기는 문제들을 줄이기 위해서 미국 연방 정부에서는 부처 간 협력체제를 강화하려는 노력을 기울여 왔다. 그 주된 예가 GSGS 사업이다. GSGS의 목적은 연방 정부 부처 및 그 각자의 프로그램이 공동된 메시지를 개발하고, 잘 연계된 양질의 주 정부 및 지방 유아교육 프로그램들을 개발하기 위

해서 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 조정하며, 기술적 지원 체계와 전문성 개발 계획들을 함께 나누는 등의 일을 정기적으로 해 왔다. 특히 보육, 헤드 스타트, 조기 교육 프로그램들 간에 협력적으로 일해 온 몇몇 주를 선택해서, 그러한 각각의 프로그램들에 대해서 관련 정부부처 간의 상호이해를 증진시킬 수 있는 전문성 개발 및 연구발표회 등을 지원해 왔다. 또한 이 GSGS 그룹의 멤버들은 NAEYC와 같은 전문학술대회 및 모임 등에서 공동발표 등을 하고 있다.

### 유아교육에 관한 정부부처 간 협력사업(GSGS)

#### 협력 부처 목록(Early Learning Programs and Research Offices)

1. 보건 복지부(U.S. Department of Health and Human Services)
  - Child Care Bureau(<http://www.acf.hhs.gov/programs/ccb/>)
  - Head Start Bureau(<http://www.acf.hhs.gov/programs/hsb/>)
  - National Institute of Child Health and Human Development (<http://www.nichd.nih.gov>)
  - Assistant Secretary for Planning and Evaluation (<http://www.aspe.hhs.gov>)
  - Office of Planning, Research and Evaluation at the Administration for Children and Families (<http://www.acf.hhs.gov/programs/opre/index.html>)

#### 2. 교육부(U.S. Department of Education)

- Institute of Education Sciences (<http://www.ed.gov/about/offices/list/ies/index.html>)
- Office of Elementary and Secondary Education (<http://www.ed.gov/about/offices/list/ose/index.html>)
- Office of Special Education and Rehabilitative Services (<http://www.ed.gov/about/offices/list/osers/osep/index.html>)

#### 유아교육에 관한 정부부처 간 협력의 결과

1. 헤드 스타트 프로그램 강화
2. 유아교육 증진을 위해 연방 정부와 주 정부가 동반자적 관계 확립
  - 미국의 모든 주가 각 주정부 차원에서, 주 내의 모든 유아교육관련 프로그램에 적용될 수 있는 조기학습지침(early learning guidelines) 개발 및 시행
  - 27개 이상의 주에서 조기학습지침을 전문성개발시스템에 포함
  - 모든 주와 미연방 자치구들은 각 주별로 4개 이상의 유아교육 프로그램들과 동반자적 관계를 유지하며 각 프로그램들이 전문성 개발 체계를 확립하는 데에 있어서 서로간에 협력 조정
3. 교사, 보육 종사자 및 부모들에게 유아교육관련 정보 제공
4. 관계부처 간 협력 및 조정
  - 최적의 연구방법 및 효율적인 학교준비도 촉진방안에 대한 내용을 상호 교환
  - 관계부처 간 향후 연구계획 교환 및 조정
  - 관계부처 간 합동 프로그램인 'School Readiness Consortium'을 통해서, 학교준비도 촉진 방안모색을 위한 8개의 연구 프로젝트를 공동 지원
  - 기술적 지원 도구 및 전문성 개발방책들을 교환

자료 : GSGS, 2006.

## 2. 주 정부 지원 Pre-K 프로그램의 전국적인 확산

유아기의 중요성에 대한 인식이 높아짐에 따라서 연방 정부 및 주 정부 차원의 공적 지원도 증가해 왔다. 특히 지난 20여 년간, 주 정부 지원을 받는 Pre-K 프로그램들의 수는 급격히 늘어났다(American Federation of Teachers, 2002; Gilliam & Marchesseault, 2005; Schumacher, Ewen, Hart, & Lombardi, 2005). 현재 40여개의 주가 주 정부 지원 하에 공립 프로그램을 운영하고 있는데, 앞으로 더 많은 주들이 이러한 움직임에 동참할 것으로 예상된다. 예를 들면, 많은 주지사들이 연례 정책 및 예산안 발표 시에 주 정부 지원 Pre-K 프로그램에 대한 지원을 증액할 것임을 제안하고 있다(Pre-K Now, 2008). 또한 전국 주 정부 교육부 협회(the National Association of State Boards of Education: NASBE)에서는, 현재 많은 주에서 진행하고 있는 주 정부 지원 공립학교 유아원 프로그램들(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 공립학교 유아원 프로그램에 대한 논의를 하는데 앞장서도록 당부하고, 정책결정자들에게는 공립학교 유아원 프로그램을 통해서 조기학습기회를 증대시키고자 하는 초등학교 교장들의 노력을 적극 지원하도록 당부하였다(NAESP, 2005).

최근 몇 년동안 많은 정부기관, 비영리기관, 그리고 대학부설 연구기관에서 이러한 공립학교 병설 유아원 및 주 정부 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 아동가족센터의 소장인 샤론 린 케이건(Sharon Lynn Kagan) 교수는 이러한 유아교육의 공교육화에 대한 근래의 움직임을 ‘전국 Pre-K 운동(the national Pre-K movement)’이라고 부른다. 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, 주 정부 지원을 받는 Pre-K 프로그램이 늘어감에 따라, Pre-K 운동 혹은 프리스쿨 운동은 앞으로 미국 유아교육 정책에 있어서 헤드 스타트와 함께 또하나의 중요한 화두가 될 것이다. 현재 미국의 공립 연구기관에서는, 주정부 Pre-K 프로그램들이 연방 정부의 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 공교육 체제가 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.



## 맺음말

**미**국은 The United States of America라는 이름이 뜻하듯이 여러 개의 주 정부가 연합하여 하나의 연방 정부를 구성하고 있는 나라이다. 각 지방 정부가 각기 고유의 정책을 추진할 수 있는 기반이 되는 지방자치권은 보는 시각에 따라서 국가차원의 정책수립과 실행을 하는 데에 있어서 장점으로 혹은 단점으로 작용하기도 한다. 미 연방 정부의 육아정책 방향이 각 주의 고유한 상황에 맞게 유연성 있게 적용될 수 있다는 점이 장점이라면, 한 국가의 육아정책이 50개의 주 별로 각기 다르게 적용되고 진행되어 옴에 따라 국가 차원의 정책이 일관성, 지속성, 효율성 면에서 결여될 수도 있다는 단점도 있다. 즉, 미국의 육아 관련 정책들은 여러 연방 정부 기관들과 주 정부 기관들이 정책, 재정지원, 운영관리 면에서 얽혀 있고, 공립학교 입학연령 미만 아동들을 위한 교육 프로그램

및 기타 보육 프로그램들 또한 가정보육, 공사립 유아원, 헤드 스타트 등 광범위하고 다양한 시스템으로 구성되어 있으므로, 연방 정부 및 주 정부 차원에서 그 각각의 프로그램들을 관리하고 지원하는 체계 또한 복잡하고 다양하다. 이러한 정책적 어려움을 인식하고, 미국에서는 관련부처 간 협력기구 설립 및 초당파적 기구 설립 등의 방법을 통해 문제에 접근하고 있다.

본 장에서는 미국의 육아정책의 주요 요소들 중 우리나라의 육아정책 개발 시에 고려될 수 있는 몇 가지 요소에 대해 알아보고자 한다.

## 1. 육아지원기관 등급제

호텔이나 식당 등에서 흔히 볼 수 있었던 친근한 별 등급제를 육아지원기관 등급 표시에 이용함으로써, 단순히 육아지원기관 인가 기능을 넘어서 교육의 질적인 향상을 도모하는 도구로 사용한 노스캐롤라이나 주 정부의 육아지원기관 인가 정책은 다른 주 정부 및 학계의 관심을 받았다. 또한 별등급제를 통해서 학부모들은 양질의 육아지원기관을 쉽게 분별할 수 있게 되었고, 서비스를 제공하는 기관에서는 어떤 부분을 개선시켜 나가야 하는지 어떤 노력을 기울여야 하는지 계획을 세우고 실천하게 되었다.

한국에서는 현재 유치원에 대한 평가와 보육시설에 대한 평가인증 제도가 운영되고 있다. 유치원 평가는 2007년 공사립유치원 100개원

을 대상으로 시범평가를 실시했으며, 2008년부터 2010년까지 1주기(3년) 평가가 전국적으로 실시될 예정이다. 교육과학기술부에서는 국가수준의 유치원 평가의 기본 계획과 추진 방향만 제시하고, 실제적인 평가시행은 각 시도교육청에서 담당하게 된다. 보육시설의 경우 2005년도에 평가인증 시범운영을 하여 2006년부터 평가인증제가 시행되고 있으며, 2008년 3기까지 보육시설의 55.4%가 평가인증에 참여하였다. 이처럼 유치원과 보육 시설 모두 평가를 실시하고 있지만 등급제는 아니며, 또한 이러한 등급에 따른 재정적인 보상도 실시하고 있지 않다. 다만 이러한 노력을 행정 및 재정적인 지원과 연결시키고자 하는 연구는 수행되고 있다.

우리나라에서도 유치원과 보육시설들에 대한 평가인증제에 등급제를 도입하고 양질의 서비스에 대한 행정적 재정적 보상이 연계될 수 있다면, 유치원과 보육시설의 질적 향상을 통해 유아와 학부모에게 양질의 교육 및 보육 서비스를 제공할 수 있고, 유아 교육과 보육 서비스의 위상을 더불어 높이며 이와 함께 양질의 인력을 유아 교육 및 보육 서비스로 모을 수 있는 부가적인 효과도 기대할 수 있을 것이다. 이러한 노력들은 정부 및 지방자치단체의 관심과 지원에 기반을 둔다.

## 2. 유아교육에 대한 정부 및 지방 자치정부들의 재정지원 노력

한국의 경우 유치원과 보육시설의 전달체계가 다르다. 유치원은 지역의 교육청을 통해 지원을 받고 있으며, 보육시설의 경우에는 지방자치단체에서 지원을 하고 있다. 지방자치단체에서 간혹 유치원에 대한 지원을 하는 경우도 있으나 그 수와 지원규모는 매우 한정되어 있다. 최근 한국은 중앙집권시대에서 지방자치시대로 변화하고 있으며, 유치원의 경우 2008년에 거의 대부분의 재정이 지방으로 내려가 지방자치정부들의 역할이 더욱 커졌다. 지방자치정부가 유아교육의 중요성을 인식하고 이에 대한 지원을 강화하도록 하기 위해서는 지역별로 많은 노력이 필요할 것이다.

이런 측면에서, 미국 연방 정부의 교육개혁 목표에 유아교육이 문서화된 점은 시사점이 크다. 미국에서 유아교육이 정책적 뒷받침을 받고 재정적 지원을 받을 수 있었던 데에는, '교육목표 2000'의 제1항인 '취학 준비'라는 교육개혁목표가 설정된 이후부터라고 볼 수 있다. 물론 헤드 스타트 프로그램이 1960년대부터 현재까지 정부의 지원을 받고 있으나, 저소득층 아동만이 아닌 모든 유아들을 대상으로 정책적인 관심을 두게 된 데에는 교육개혁목표 우선순위에 유아교육에 대한 내용이 포함된 1990년대 이후부터였다. 한국에서도 유아교육과 보육이 제도화된 이후, 학령 전 아동에 대한 육아지원 정책은 지난 5년간 가장 많은 정책적, 사회적 관심을 받았다고 평가할 수 있다(이옥 외, 2007). 이러한 관심과 지원이 지속적으로 이루어질 수

있으려면 제도적인 뒷받침과 함께 지속적인 재정지원이 필요하다.

## 3. 초당파적 정부기관 구성 및 제도적 지원

NEGP와 같은 '초당파적인 기관 구성'은 우리나라 정책에서 시하는 바가 크다. 지난 몇 년간 우리나라에서는 국가차원의 육아정책이 여러 이익집단들의 상충되는 견해로 인해서 법령제정 단계부터 실행행사가 나타나고 여당과 야당의 정책입안자들이 이에 따라 정책방향을 수정하는 등 어려운 시기를 겪었다. 사실 학원단체, 교원연합, 대학연합 등의 각종 단체에서는 다양한 목소리를 내며 국회 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. 여기서 종합적인 육아정책개발 연구가 본격적으로 시작되었으며 지금에 이르고 있다. 이제는 오직 영유아와 가족들을 위하여 최선의 길이 무엇인가를 함께 논의하고 그 방향을 함께 모색해야 할 것이다.

## 4. 유아교육의 공교육화

국가차원의 유아정책이 일관성, 지속성, 효율성을 유지할 수 있는 방안 중 하나로 유아교육의 공교육화를 고려해 볼 수 있다. 한국에서 유아교육의 공교육화에 대한 논의는 이전부터 있어 왔으나, 여전히 유아교육은 제도적으로 학제에 포함되지 않는다. 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 유아교육 공교육화에 대한 논의, 그리고 그 논의가 구체화되어가는 과정 및 관련 연구들은 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 이동을 대상으로 어떠한 서비스를 어떤 기관을 통해 제공해야 하는가에 대해서도 다양한 실험장이 되고 있다. 각 주의 프로그램을 분석하고, 성공적인 공교육화 과정에 대한 연구를 통해서 우리나라는 수십여개의 다양한 공교육화 모델을 접할 수가 있고, 우리나라 현실에 가장 적합한 모델을 개발할 수 있을 것이다.

결론적으로, 본서에서는 미국의 유아정책을 연방 정부 차원의 거시적 접근과 주 정부 차원의 미시적 접근을 통해 개관하였고, 또한 이러한 미국의 유아정책과 유아교육의 공교육화 정책이 우리나라의

육아정책에 주는 시사점은 무엇인지를 알아보았다. 미국에서는 유아교육을 교육개혁의 주요 목표 중 하나로 중시하며, 초당파적인 정부 기관을 구성하는 한편 제도적인 뒷받침을 통해 교육개혁이 열매를 맺을 수 있는 기반을 마련하였다.

우리나라에서 유아교육을 위한 정책은 그 동안 초중등교육에 비해 우선 순위에서 항상 밀려 있었고, 결과적으로 재정지원도 가장 적을 수밖에 없었다. 그러나 최근 몇년간 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 기초 연구가 수행되었다. 한편 사회적 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 영유아와 가족들에게 이상적인 육아정책을 구체화시킬 수 있는 방책들이 모색되고 시도될 수 있을 것이며, 우리나라의 육아정책이 다른 나라들의 연구모델이 되는 그 날도 머지않을 것이다.

## • 참고문헌

육아정책개발센터(2008, 봄). 육아정책포럼 제 8호. 육아정책개발센터.

이옥, 서문희, 유희정, 장명림, 이미화, 김은설, 신나리, 김은영, 이정원, 이윤진(2007). 육아 선진국을 향한 차기정부의 육아정책과제. 육아정책개발센터.

American Federation of Teachers. (2002). *At the starting line: Early childhood education programs in the 50 states*. Washington, DC: Author.

Bellm, D., & Whitebook, M. (2006). *Roots of decline: How government policy has de-educated teachers of young children*. Berkeley, CA: UC Berkeley, Institute of Industrial Relations, Center for the Study of Child Care Employment.

Children's Defense Fund. (2008). *Cradle to prison pipeline campaign: Poverty fact sheet*. Washington, DC: Author.

The Clearing House on International Developments in Child, Youth and Family Policies. (n.d.). *International developments in child, youth and family policies: US*. New York: Columbia University, Author.

Cost, Quality & Child Outcomes Study Team. (1995). *Cost, quality and child outcomes in child care centers*. Denver: Department of Economics, University of Colorado.

Education Commission of the States. (2008). *Kindergarten(no title)*. Retrieved from <http://www.ecs.org/html/issue.asp?issueid=77>

Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics. (2007). *America's Children: Key National Indicators of Well-Being, 2007*. Washington, DC: US Government Printing Office.

Forster, M., & Ercole, M. M. (2005). *Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s*. Paris: OECD.

Foundation for Child Development. (2005, April). *Experimental pre-school reforms show encouraging successes, plans underway to expand to all 50 states*. Retrieved from <http://www.fccd.org/news/experimental.html>

General Accounting Office. (2002, March). *Welfare reform: States are using TANF flexibility to adapt work requirements and time limits to meet state and local needs*. GAO-02-501T. Washington, DC: US General Accounting Office.

Gilliam, W. S., & Marcheseault, C. M. (2005). *From capitol 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.

Grall, T. S. (2007). *Custodial mothers and fathers and their child support: 2005*. Washington, DC: US Census Bureau, Current Population Reports.

GSGS Interagency Workgroup. (2006). *Good Start, Grow Smart: A guide to Good Start, Grow Smart and other federal early learning initiatives*. Washington, DC: Author.

Han, W. J., & Waldfogel, J. (2003). Parental leave: The impact of recent legislation on parents' leave taking. *Demography*, 40(1), 191-200.

---

S. Herzenberg, M. Price, D. Bradley. (n.d.) *Losing ground in early childhood education: Declining workforce qualifications in an expanding industry*. Washington, DC: Economic Policy Institute, 2005. Retrieved from [www.epi.org/content.cfm/ece](http://www.epi.org/content.cfm/ece)

Kamerman, S. B. (2000). From maternity to parenting policies: Women's health, employment, and child and family well-being. *Journal of the American Medical Women's Association*, 55(2), 96-99.

Kamerman, S. B. & Kahn, A. J. (1997). Family change and family policies in the United States. In S. B. Kamerman & A. J. Kahn (Eds.), *Family change and family policies in Great Britain, Canada, New Zealand, and the United States* (pp. 305-417). Oxford, England: Oxford University Press.

Kauerz, K. (2005). *Full-day kindergarten: A study of state policies in the United States*. Denver, CO: Education Commission of the States.

Lipsit, M. (2003). *Newcomers left behind: Immigrant parents lack equal access to New York City's schools*. New York: Center for New York City Affairs, Milano Graduate School of Management and Urban Policy, New School University.

Marguerite Casey Foundation. (n.d.). *The earned income tax credit: Analysis and proposals for reform*. Seattle, WA: Author. Retrieved June 24, 2008, from: [http://www.caseygrants.org/documents/reports/MCF\\_EITC\\_Paper.pdf](http://www.caseygrants.org/documents/reports/MCF_EITC_Paper.pdf)

Mitchell, A., & Stoney, L. (2005). *Financing early childhood care and education systems in the states: A standards-based approach*. The Alliance for Early Childhood Finance.

---

Mitchell, A., Stoney, L., & Dichter, H. (2001). *Financing child care in the United States: An expanded catalog of current strategies*. North Kansas City, MO: The Ewing Marion Kauffman Foundation.

National Association for Regulatory Administration and National Child Care Information Center. (2006). *The 2005 child care licensing study: Executive summary*. Conyers, Georgia: National Association for Regulatory Administration.

National Center for Education Statistics. (1992). *Digest of education statistics*. Washington, DC: Author.

National Center for Education Statistics. (2003). *Child care and early education arrangements of infants, toddlers, and preschoolers: 2001, Statistical analysis report*. Washington, DC: Author.

National Center for Education Statistics. (2004). *Early Childhood Longitudinal Study, Kindergarten Class of 1998-1999*. Washington, DC: Author.

National Center for Education Statistics. (2006). *Initial results from the NHES Early Childhood Program Participation Survey of 2005*. Washington, DC: Author.

National Child Care Information and Technical Assistance Center. (2006, August). *Early Child Care and Education: State Governance Structure*. Fairfax, VA: Author.

The National Education Goals Panel. (n.d.). *Reconsidering Children's Early Development and Learning: Toward common views and vocabulary*. Retrieved May 16, 2008, from <http://govinfo.library.unt.edu/negp/Reports/child-ea.htm>

---

The National Education Goals Panel. (1997). *Special early childhood report*. Retrieved May 16, 2008, from <http://govinfo.library.unt.edu/negp/Reports/spcl.pdf>

The National Education Goals Panel. (1999a). *1999 Data Volume for the National Education Goals Report*. Retrieved May 16, 2008, from <http://govinfo.library.unt.edu/negp/reports/99datvol.pdf>

The National Education Goals Panel. (1999b). *The National Educational Goals report: Building a nation of learners, 1999*. Retrieved May 16, 2008, from <http://govinfo.library.unt.edu/negp/reports/99rpt.pdf>

The National Institute for Early Education Research. (2005). *The State of Preschool Yearbook*. New Brunswick, NJ: Author.

The National Institute for Early Education Research. (2006). *2005 State Preschool Yearbook*. New Brunswick, NJ: Author.

The National Institute for Early Education Research. (2007). *The State of Preschool 2007*. New Brunswick, NJ: Author.

The National Institute for Early Education Research. (2007). *Preschool matters*, 5(2). New Brunswick, NJ: Author.

The National Institute for Early Education Research. (2007). *Preschool matters*, 5(5). New Brunswick, NJ: Author.

The National Institute for Early Education Research. (2008). *Preschool matters*, 6(1). New Brunswick, NJ: Author.

Neugebauer, R. (1992). Child care 2000. In B. Spodek & O. Saracho (Eds.), *Issues in Child Care* (pp. 1-8). New York: Teacher College Press.

---

OECD. (2001). *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*. Paris: Author.

Office of Child Support Enforcement. (2005). *Handbook on child support enforcement*. Washington, DC: US Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Office of Child Support Enforcement.

Pre-K Now. (April, 2008). *Leadership matters: Governors' Pre-K proposals Fiscal Year 2009*. Washington, DC: Author.

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.

Social Security Administration. (1997). *Social security programs in the United States*.

UNICEF. (2007). *Child Poverty in rich nations*. Florence: Innocenti Center.

U.S. Census Bureau, Population Division. (2006). *Annual population estimates*. Washington, DC: US Census Bureau, Population Division.

U.S. Census Bureau, Population Division. (2008). *US and world population clocks*. Retrieved June 17, 2008, from <http://www.census.gov/main/www/popclock.html>

U.S. Department of Education. (2004a). *Early implementation of supplemental educational services under the No Child Left Behind Act: Year one report*. Washington, DC: Author.

U.S. Department of Education, (2004b). *Education in the United States: A brief overview*. Washington, DC: Author.

U.S. Department of Education, (2006). *Assistance to States for the Education of Children with Disabilities and Preschool Grants for Children with Disabilities*. 34 CFR Parts 300 and 301, RIN 1820-AB57. Washington, DC: Author.

U.S. Department of Education, (2007). *Statistics about non-public education in the United States*. Washington, DC: Author.

Vecchiotti, S. (2001). *Kindergarten: The Overlooked School Year*. Foundation for Child Development.

Vinovskis, M.A. (1999). *The Road to Charlottesville: The 1989 Education Summit*. Washington, DC: National Education Goals Panel.

The White House. (2002). *Good Start, Grow Smart: The Bush Administration's Early Childhood Initiative*. Washington, DC: Author.

#### 조은경

이화여자대학교 교육학과 유아교육전공 졸업(학사)  
미국컬럼비아대학교 교육대학원 졸업(석·박사)  
뉴욕주립대학교 교수  
현, 뉴햄프셔대학교 교수

#### 김은영

이화여자대학교 교육학과 유아교육전공 졸업(학사)  
이화여자대학교 대학원 유아교육학과 졸업(석·박사)  
현, 육아정책개발센터 부연구위원

세계육아정책동향시리즈 5

## 미국의 육아정책

발행인 · 이옥

발행처 · 육아정책개발센터

편역 · 조은경 · 김은영

발행일 · 2008년 8월

주소 · 110734 서울시 중로구 안국동 175-87 안국빌딩 7층, 10층, 11층  
<http://www.kicce.re.kr>

대표전화 · 02) 730-7070

팩스 · 02) 730-3313

인쇄 · 도서출판 한희문화 02) 313-7593(대)

ISBN 978-89-92396-24-0 93330

정가: 5,000원