경제 · 인문사회연구회 미래사회 협동연구총서 16-25-01
수탁보고 2016-03

영유아기 교육 · 보육에 대한 재정지원의 적정성 연구

육아정책연구소 김나영 외

경제·인문사회연구회
National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences

경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구총서 16-25-01
수탁보고 2016-03

영유아기 교육·보육에 대한 재정지원의 적정성 연구

육아정책연구소 김나영 외

경제·인문사회연구회
National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences

경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구총서

“영유아기 교육·보육에 대한 재정지원의 적정성 연구”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
16-25-01	영유아기 교육·보육에 대한 재정지원의 적정성 연구	육아정책연구소

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구기관	육아정책연구소	김나영 부연구위원 (총괄책임자)	최은영 부연구위원 박원순 부연구위원 이동하 연구원 김승진 연구원
협력 연구기관	Deutsches Jugendinstitut	Bernad Kalicki	Simone Bloem Birgit Riedel

제 출 문

경제·인문사회연구회 이사장 귀하

본 보고서를 “영유아기 교육·보육에 대한 재정지원의 적정성 연구” 최종보고서로 제출합니다.

2016년 12월

육아정책연구소

소장 **우남희**

국문요약

영유아 교육·보육에 대한 국가 차원의 재정지원이 지속적으로 증가할 것이라고 예상되는 상황에서 향후 안정적 재정운용을 위하여 영유아 교육·보육 재정지원 수준과 내용의 적정성에 대한 논의가 필요하다고 보고, 본 연구는 효율적이고 적정한 수준의 재정지원 규모를 파악하기 위하여 우리나라의 영유아 교육·보육 재정지원의 현황을 정리하고, 이를 국제사례 검토를 통하여 비교해 보고자 한다. 특히, 해외 선진국들 역시 영유아 교육·보육에 대한 재정지원 확대 정책을 시행하고 있어 재정투자 확대는 전반적인 추세라는 것을 알 수 있고, 그러므로 해외 국가와의 비교는 우리나라의 영유아 교육·보육에 대한 재정지원 적정성 논의에 시사점을 제공할 것이다.

우선 본 연구는 경제·인문사회연구회의 연구역량 국제화 사업으로 진행된 바, 연구진을 독일 뮌헨의 German Youth Institute(Deutsches Jugendinstitut, DJI)에 단기 파견하여 공동연구를 수행함으로써 기관의 연구수준 향상, 국제적 교류 활성화 및 국제적 위상을 강화하였다.

또한 경제·인문사회연구회와 공동으로 「A Global Perspective on Early Childhood Education and Care: Implication on Policy and Public Finance」를 주제로 국제세미나를 개최하여 선진국들의 영유아 교육·보육 정책 및 정부재정투입 현황을 살펴봄과 동시에 이에 대한 전문가들의 심도 있는 연구내용을 공유하고 지속적으로 증가하고 있는 우리나라의 영유아 교육·보육에 대한 재정지원의 수준에 대한 시사점을 얻고자 하였다.

이러한 연구 추진을 통하여 다음과 같은 시사점을 제공하고자 한다. 첫째, 우리나라는 2012년 누리과정을 도입하면서 영유아 교육·보육에 대한 재정지원의 GDP비중이 2015년 1퍼센트까지 상승하면서 다른 선진 국가들과 비교하였을 때, 높은 재정지원 비율을 나타냈다. 따라서 재정지원의 규모는 어느 정도의 수준까지 올라왔다고 판단할 수 있으므로 향후 우리나라는 재정지원규모 확장과 같은 외연적 성장보다는 재정지원의 형평성 제고 및 서비스 질제고 등의 문제에 더 큰 비중을 두어가야 할 것이다. 둘째, 본 연구에 정리된 선진 국가들의 경우에도 중앙(혹은 연방)정부와 지방정부와의 재정분담을 두고 갈등을 빚어 왔고, 이를 계속해서 해결해 나가는 상황에 있다. 따라서 이들이 사회적 합의를 이루어 나가는 과정이나 방법을 보다 면밀하게 조사하여 우리나라 실정에 맞게 적용하

려는 시도가 필요하다. 끝으로 본 연구를 통하여서는 국가별로 대략적인 현황들을 살펴보았으나 향후에는 특정 국가에 대하여 보다 심도 있게 자료를 수집하고 분석해 볼 필요가 있다. 일본의 경우, 아시아 문화권의 국가로서 서구 국가들과는 다른 관점의 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이고, 독일의 경우, 서독과 동독으로 분단된 상황에서 운영 되어 오던 재정시스템을 통일 후 어떻게 운영해 나가고 있는가에서 통일을 준비하는 우리에게 여러 가지 현실적인 정책적 시사점을 제공해 줄 것이다.

Abstract

This study reviews policies and public finance on Early Childhood Education and Care (ECEC) in Korea, and compares them with those of other developed countries, so as to discuss on the effective and feasible amount of its financing on ECEC. Financing on ECEC will be expecting to continuously increase in the future as many socioeconomic environment change. It, therefore, needs to examine that the amount and components of government expenditures on ECEC. Especially, because developed countries also have expanded the financing on ECEC, researching on developed countries gives policy implications on feasibility of financing on ECEC in Korea.

There are three main bodies in this study; 1) co-researching as a visiting scholar, 2) holding international seminar, and 3) reviewing research materials. As this study was initiated as part of 'International Projects for World-Class Research' by National Research Council for Economics, Humanities, and Social Sciences (NRC), researchers from this study resided as visiting scholars in German Youth Institute (Deutsches Jugendinstitut, DJI), Munich, Germany for a month. In addition, this study held an international seminar, entitled 「A Global Perspective on Early Childhood Education and Care: Implication on Policy and Public Finance」, with NRC. We invited researchers from Japan, Australia, and Germany, and shared the policies and public finance on ECEC in each country.

Based on researching on other countries' policies and public finance on ECEC, this study suggests policy implications as follows. Since 2012, Korea has run Nuri Curriculum, and, as a result, financing on ECEC takes 1 percent of GDP as of 2015, which is above those of many other develop countries. The amount of financing on ECEC, therefore, may achieve the optimum level. Now the equal distribution of financial supports and quality of services would be considered. Secondly, there are conflicts between central (or federal) government and local government even in developed countries on the division of financing on ECEC, and they still have been in the

middle of solving the problem. So we take continuously a closer look at how they draw a social consensus, and then need to make full use of it. Finally, although in this study we examine generally on policies and public finance on ECEC in several developed countries, in the future research, collecting and analyzing data on the particular country for having more practical implications.

차 례

Ⅰ. 서론 ····· 1
1. 연구 필요성 및 목적 ····· 1
2. 연구내용 ····· 2
3. 선행연구 ····· 3

Ⅱ. 연구교류: 독일 파견연구 ····· 12
1. 출장 개요 ····· 12
2. 주요활동 및 성과 ····· 14

Ⅲ. 선진국들의 영유아정책 및 재정지원 구조 공유: 국제세미나 ····· 20
1. 제 1세션: 어린이 친화 도시(Children City) 설립 사례 ····· 20
2. 제 2세션: 선진국들의 ECEC 재정지원 정책 및 현황 ····· 21
3. 국제세미나의 성과 ····· 23

Ⅳ. 선진국들의 영유아 교육·보육 재정지원 현황 ····· 25
1. OECD 국가 동향 ····· 25
2. 일본의 영유아 교육·보육 재정지원 ····· 27
3. 호주의 영유아 교육·보육 재정지원 ····· 32

Ⅴ. 영유아 교육·보육 정책 및 재정 변화 ····· 36
1. 우리나라의 교육·보육 정책 및 재정 변화 ····· 36
2. 독일의 정책 및 재정지원 ····· 53

Ⅵ. 결론 ····· 75

참고문헌 ····· 79

부록 ····· 87
부록 1. 독일 뮌헨 파견 보고 자료 ····· 89
부록 2. 국제세미나 관련 자료 ····· 97

표 차례

〈표 Ⅰ-3- 1〉 미국의 5세 미만 보육 실태 ····· 9
〈표 Ⅱ-1- 1〉 출장활동 및 면담자 ····· 12
〈표 Ⅳ-3- 1〉 ECEC 유형 및 참여 아동 수(2012-2013) ····· 33
〈표 Ⅴ-1- 1〉 유아교육정책의 주요 내용 ····· 37
〈표 Ⅴ-1- 2〉 보육정책의 주요 내용 ····· 38
〈표 Ⅴ-1- 3〉 유치원 수 추이: 1990, 1995, 2000, 2005~2015 ····· 40
〈표 Ⅴ-1- 4〉 설립유형별 원아 비율 추이: 1990, 1995, 2000, 2005~2015 ····· 41
〈표 Ⅴ-1- 5〉 연도별 어린이집 설치 현황: 1990, 1995, 2000, 2005~2015 ····· 43
〈표 Ⅴ-1- 6〉 연도별 어린이집 이용 아동 수 변화: 1990,1995, 2000, 2005~2015 ·· 44
〈표 Ⅴ-1- 7〉 유아교육 지원 사업 구분 ····· 46
〈표 Ⅴ-1- 8〉 유아교육 항목별 예산: 2001-2015 ····· 47
〈표 Ⅴ-1- 9〉 국고 및 시·도 지원 보육 사업 ····· 48
〈표 Ⅴ-1-10〉 연도별 국고 지원 예산 규모: 2001-2015 ····· 49
〈표 Ⅴ-1-11〉 국고 및 시·도 지원 보육예산 현황: 2001~2015 ····· 50
〈표 Ⅴ-1-12〉 유아교육·보육 지원 사업 규모의 변화: 2001-2015 ····· 51
〈표 Ⅴ-2- 1〉 유아교육보육 예산, 2010-2014, 총 지출과 GDP % ····· 68

그림 차례

〔그림 Ⅱ-2-1〕 DJI 연구진과의 사전실무협의 ····· 14
〔그림 Ⅱ-2-2〕 제 1차 공동연구 회의개최 ····· 15
〔그림 Ⅱ-2-3〕 DJI 연구소입구 ····· 16
〔그림 Ⅱ-2-4〕 독일 DJI의 AID:A 조사 ····· 18
〔그림 Ⅱ-2-5〕 CESifo 홈페이지 ····· 19
〔그림 Ⅲ-1-1〕 이스라엘 홀론市, 어린이 친화 도시 사례 발표 ····· 21
〔그림 Ⅲ-2-1〕 각 국의 ECEC 정책 및 재정지원 현황 발표 ····· 22
〔그림 Ⅲ-2-2〕 독일 참석자의 주제발표 ····· 23
〔그림 Ⅲ-3-1〕 국제세미나 후 참석자 기념 촬영 ····· 24
〔그림 Ⅳ-1-1〕 재정 지출: 현금보조금(가구, % of GDP) ····· 26
〔그림 Ⅳ-1-2〕 영유아(0-5세)에 대한 현금 보조금, 조세감면과 교육·보육 ····· 26
〔그림 Ⅳ-1-3〕 가구 현물보조(서비스 포함)에 대한 재정 지출(% of GDP) ····· 27
〔그림 Ⅳ-2-1〕 기관 설립유형별 영유아 교육·보육 기관의 비중(3~5세) ····· 28
〔그림 Ⅳ-2-2〕 공립 유치원에 대한 공공지출 배분, FY2014 ····· 29
〔그림 Ⅳ-2-3〕 공립유치원에 대한 공공지출(중앙 및 지방정부), FY2014 ····· 30
〔그림 Ⅳ-2-4〕 영유아 1인당 공립유치원에 대한 공공지출(현(縣)), FY2014 ····· 30
〔그림 Ⅳ-2-5〕 유아교육(유치원)에 대한 연간 가구지출, FY2010 and FY2014 ·· 31
〔그림 Ⅳ-3-1〕 Children's participation in ECEC ····· 32
〔그림 Ⅴ-1-1〕 유치원 수 추이 ····· 41
〔그림 Ⅴ-1-2〕 설립유형별 원아 추이 ····· 42
〔그림 Ⅴ-1-3〕 연도별 어린이집 설치 현황 추이: 1990, 1995, 2000, 2005~2015 ·· 43
〔그림 Ⅴ-1-4〕 연도별 어린이집 이용아 추이: 1990, 1995, 2000, 2005~2015 ····· 45
〔그림 Ⅴ-1-5〕 유아교육·보육 설치 및 이용의 변화: 1990, 1995, 2000, 2005~2015 ·· 45
〔그림 Ⅴ-1-6〕 유아교육 항목별 예산 추이: 2001-2015 ····· 48
〔그림 Ⅴ-1-7〕 연도별 국고 지원 예산 규모 ····· 50
〔그림 Ⅴ-1-8〕 유아교육·보육 지원 사업 규모의 변화: 2001-2015 ····· 52
〔그림 Ⅴ-2-1〕 0-3세, 3-6세 동독과 서독 아동 참여율(1950-2015) ····· 54
〔그림 Ⅴ-2-2〕 독일의 유아교육보육 서비스 유형 ····· 56

〔그림 Ⅴ-2-3〕 0-2세 아동 유아교육보육 참여율 동향(독일/동/서) ····· 61
〔그림 Ⅴ-2-4〕 유아교육보육 센터의 교육 담당 인력 수, 2006-2015 ····· 63
〔그림 Ⅴ-2-5〕 유아교육보육의 재정 구조, 2013(총 비용의 %) ····· 67

Ⅰ. 서론

1. 연구 필요성 및 목적

정부는 영유아 교육·보육부문에의 지속적인 재정적 투자를 통하여, 부모의 소득수준의 차이에서 발생할 수 있는 생애초기의 교육격차를 해소하고, 양질의 교육 및 보육서비스를 제공하고자 노력을 기울이고 있다. 나아가 장기적이고 거시적인 관점에서 봤을 때, 이러한 영유아에 대한 국가 차원의 재정지원은 미래세대 양질의 인적자원을 확보하기 위한 투자로 해석할 수 있다.

우리나라 정부의 영유아 교육·보육 지원정책은 그 대상과 지원 규모를 꾸준히 확장해 왔고, 이에 따라 영유아 교육·보육에 대한 정부예산은 지속적으로 증가하고 있다. 2014년 기준, 유아교육 총예산(어린이집 누리과정 예산 포함)은 5.3조 원, 보육예산은 8.6조 원으로, 특히 최근 5년 간 유아교육 예산은 4.3배, 보육예산은 2.4배 증액되어 GDP 대비 1퍼센트를 넘어섬으로써 영유아 교육·보육에 대한 확장적인 재정지원이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

이러한 재정지원의 증가는 여러 가지 사회 상황들이 맞물린 결과라고 하겠다. 우선 과거와는 달리 가구구성 형태에 있어서 달리 맞벌이 가구가 증가함에 따라 육아지원에 대한 수요가 증가하였고, 아울러 자녀에 대한 가치관 변화로 자녀의 질(質)에 대한 관심이 증가하여 영유아기 자녀 양육 지원 정책에 대한 요구는 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 사회적 현상은 앞으로도 지속될 것이고 이에 따라 향후 영유아기의 교육·보육에 대한 재정투입은 더욱 증가할 것으로 예상된다.

재정지원 증가에 대한 논의에 있어서 재정지원의 구성에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 다시 말해서 재정투입의 양적 증가뿐만 아니라 지원내용의 구성에도 변화에도 주목해야 할 것이다. 최근까지 영유아기 교육·보육 서비스 이용을 지원하기 위한 이용비용의 지원과 시설 확충 등 양적 확대를 중심으로 재정 투입이 증가되어 왔으나, 향후에는 서비스의 질적 수준 제고를 위한 재정 투입이 증가할 것으로 예상된다. 2012년부터 시행되고 있는 누리과정 운영 지원을 위한

재정 투입은 물론이고, 가까운 미래에 실현될 것으로 예상되는 유보통합 이후에는 서비스 질 향상에 대한 요구에 부응하기 위한 인력과 인프라의 수준 제고를 위한 재정 투입이 더욱 확대될 것이다.

따라서 이렇듯 영유아 교육·보육에 대한 국가 차원의 재정지원이 지속적으로 증가할 것이라고 예상됨에 따라 향후 안정적 재정운용을 위하여 영유아 교육·보육 재정지원 수준과 내용의 적정성에 대한 논의가 필요하다고 보고, 본 연구는 효율적이고 적정한 수준의 재정지원 규모를 파악하기 위하여 우리나라의 영유아 교육·보육 재정지원의 현황을 정리하고, 이를 국제사례 검토를 통하여 비교해 보고자 한다. 특히, 해외 선진국들 역시 영유아 교육·보육에 대한 재정지원 확대 정책을 시행하고 있어 재정투자 확대는 전반적인 추세라는 것을 알 수 있고, 그러므로 해외 국가와의 비교는 우리나라의 영유아 교육·보육에 대한 재정지원 적정성 논의에 시사점을 제공할 것이다.

2. 연구내용

영유아 교육·보육에 대한 적정한 재정지원 규모 파악을 위한 연구의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, OECD 가입 국가 등 각국의 통계 자료를 이용한 국가 간 비교를 통해 영유아기 각국의 교육·보육 재정 지원의 현황을 분석하고자 한다.

둘째, 우리나라와는 차이가 있는 영유아 교육·보육 재정지원구조를 가지고 있는 국가와의 연구협력을 통하여 적정한 영유아 교육·보육 재정지원 수준에 대한 시사점을 제시하고자 한다. 특히, 교육기능 강화에 역점을 두고, 영유아 관련법을 개정하여 재정지원 확대에 힘쓰고 있는 독일의 영유아 교육·보육 재정지원 사례를 분석하여 활용하고자 한다. 이를 위하여 독일 뮌헨에 위치한 German Youth Institute (Deutsches Jugendinstitut, DJI)와 양해각서를 체결하고 해당 연구원에의 파견 연구를 통하여 관련 연구자 면담 및 자료 수집을 수행하고자 한다.

셋째, 국제세미나를 개최하여 다양한 선진국들의 영유아 교육·보육 정책 및 재정지원에 대한 연구를 공유하고자 한다. 주요 연구결과를 공유하고 확산하기 위하여 DJI의 연구진은 물론 일본, 호주의 전문가를 초청하여 국제세미나를 개최한다.

3. 선행연구

백선희(2005)의 연구에서는 재정지원방식의 전환이 미치는 영향을 살펴보기 위해 공급측면 지원과 수요측면 지원의 효과를 분석하였다. 공급측면 지원은 정부가 운영비를 보조하고 있어, 이용자에게 정부지원시설과 미지원시설의 보육료 차액만큼 간접적인 지원을 하는 효과를 나타냈다. 한편, 수요측면 지원은 보육료가 가족에게 직접 지원되는 것이 아니라 보육시설에 지급되기 때문에 민간보육시설이 간접적으로 정부 지원을 받게 되는 효과를 나타냈다. 공급측면 지원에서 수요측면 지원 중심으로 재정지원 방식이 바뀌면 정부지원시설이든 민간보육시설이든 이용자 부담 보육료 수준이 유사해지며, 간접적으로 재정을 지원받게 된 민간보육시설은 시설을 더 안정적으로 운영할 수 있다. 하지만 이전부터 정부지원시설을 이용한 이용자는 정부지원단가가 오른 만큼 보육료 인상을 느낄 것이며, 정부지원시설은 가격에서 점하던 우위가 사라지기 때문에 보육서비스 질 차원에서 다른 보육시설과 경쟁해야 한다.

다음으로 보육 재정지원 방식에 대한 논쟁을 구조화하고자 사회복지서비스 공급모델 중 버차드의 모델에 보육재정정책을 적용하여 공급, 재정, 결정의 요소별로 공급측면 지원과 수요측면 지원을 재구조화하였다. 서비스 공급의 측면에서, 공급 측면 지원 지지자는 시설 확충만이 많은 보육아동에게 보육료 간접지원의 혜택을 줄 수 있다고 본다. 하지만 직접지원을 강조하는 수요측면 지원 지지자들은 국공립보육시설이 필요하지만 절대적으로 더 많은 수가 필요하다고 보지는 않는다. 재정, 즉 서비스 비용 분담 측면에서, 공급측면 지원 지지자들은 정부지원시설 중심 지원을, 수요측면 지지자들은 아동중심 지원과 민간보육시설에 대한 간접 지원을 주장한다. 결정 측면에서, 공급측면지원은 정부지원시설의 수가 한정적이라는 점에서 선택권이 일부 제한된다. 수요측면지원은 시설 간 보육료차이가 줄어들 뿐 선택권 제한이 발생하지 않는다.

결론적으로 공급측면 지원의 효과를 얻기 위해선 보육재정과 공공보육시설을 전폭적으로 증대해야 하지만 현실적으로 어려울 뿐만 아니라 질적 보편주의를 지향하는 최근의 보육정책을 위해서 수요측면 지원이 더욱 타당하다. 다만 그 전제조건으로 자원의 선택과 집중, 민간 보육시설의 투명성과 책임성 관리, 행정 인프라 구축이 갖추어져야 한다.

지방자치단체의 유아교육 지원 활성화 방안 연구(하봉운, 2011)에서는 유아교육 및 보육 기능의 중요성과 정부의 지원 및 정부 개입의 방향을 살펴본 뒤 만 5세 아동의 초등학교 취학에 대한 내용을 살펴보고, 이러한 상황에서 지방자치단체가 유아교육지원을 활성화할 수 있는 방안을 모색하였다. 이를 위하여 유아 교육과 보육 기능에 대한 정부 개입의 방향을 법률적 측면과 재정지원 측면에서 살펴보았다. 재정지원은 교육과학기술부, 보건복지가족부, 농림부 3개 부처 관리 하에 있는데, 재정지원 규모가 OECD 국가의 평균에 미치지 못해 재정지원 확대가 요구된다고 지적하였다. 지방자치단체의 유아교육지원 활성화 방안을 세 가지 차원에서 제시하였는데, 첫째, 법·제도적 체제 개선방안으로 보편적 보육을 위한 조례 제·개정을 제시하였다. 나아가 지방자치단체장과 해당 지방의 교육청의 협력 체제 구성을 요구하였다. 둘째, 재정적 지원체제 개선방안으로 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」 개정을 통해 재정자립도가 낮은 시·군·구에도 교육경비를 지원할 것을 제시하였다. 또한 지방자치단체의 유아교육을 위한 새로운 재원 마련이 필요하다고 밝혔다. 마지막으로 유아교육 지원 전략 및 프로그램의 활성화 방안으로 종일반 운영 및 지원 활성화, 지역특성을 고려한 유아교육 지원 사업 추진, 유아교육 정보공유 및 지원센터 운영을 제안하였다.

취학전교육 재정지원의 쟁점과 방향(김병주, 2011)에서는 취학전교육 재정지원 관련 쟁점과 방향을 분석하기 위하여 취학전교육 재정지원의 현황과 문제를 살펴보았다. 2011년 예산안에 따르면 유치원에 해당하는 예산은 초중등교육예산 전체의 2.5퍼센트에 불과하다(대한민국정부, 2011). 2011년도 보육사업 예산은 2조 4,784억원으로, 2010년(2조1,275억원) 대비 16.5퍼센트 증가했다(보건복지부, 2012). 영유아 지원 예산은 전액 지방교육재정교부금으로 이루어진다. 유아교육에 대한 재정지원에는 다음과 같은 문제가 있다. 첫째, 국가차원의 유아교육지원이 국고보조금으로 이루어져 재정안정성이 떨어진다. 둘째, 유아교육 예산이 OECD 국가 중 최하위 수준이다. 셋째, 유아교육의 확대를 위한 재원이 마련되지 않았다. 넷째, 사립유치원이 공립유치원보다 많지만 재정은 공립보다 열악하다. 다섯째, 영유아에 대한 재정지원이 유아교육법과 영유아보육법으로 이원화되어 있어 동일한 유아에 대한 재정지원 주체가 다르다.

위의 내용을 바탕으로 취학전교육 재정지원의 쟁점을 일곱 가지로 정의했다. 첫째, 취학전교육기관의 공공성이다. 정부는 공공성 확보가 재정지원에 선행되

어야 한다고 주장하는 반면, 취학전교육기관들은 재정지원이 공공성 확보를 위해 선행되어야 한다고 주장한다. 둘째, 취학전 교육 재정지원의 정당성이다. 정부가 유아 교육 및 보육 서비스 시장에 개입할 경우 서비스의 재원조달과 개입의 정도가 문제된다. 셋째, 사립유치원의 불투명성 때문에 아동에 직접 지원해야 한다는 의견과 실질적으로 유치원 교육의 질이 향상되려면 기관에 간접 지원해야 한다는 의견의 대립이다. 넷째, 이원화된 관리 감독기관 문제이다. 교육과학기술부와 보건복지부로 이원화된 관리감독 기능을 효율성 제고를 위해 일원화해야 한다는 것이다. 다섯째, 만 3~5세의 아동에게도 취학전 교육 재정을 지원해야 한다는 주장과 재정 부담을 우려하는 주장의 대립이다. 여섯째, 이원화되어 있는 교육과 보육 서비스를 통합하기 위해 취원 아동에 대한 제한을 없애자는 의견이 있다. 점차 유치원과 보육시설의 구분을 허물도록 유도하기 위함이다. 일곱째, 무상교육의 범위이다. 그 범위가 교육비, 학부모부담경비, 또는 필요한 모든 경비 등 어디에 한정할 것인지에 관한 문제이다. 만 5세 누리과정을 도입하면서 발생한 추가재정을 지방교육재정교부금으로 충당함에 따라 모호해진 재정지원 주체 문제에 대해 다음을 제시했다. 유아교육법과 영유아보육법에 따라 유아교육에 드는 비용은 교육과학기술부가, 보육에 필요한 비용은 보건복지부가 부담한다고 보고, 교육과학기술부장관이 교육감에게 보육에 대한 비용을 부담시킬 수 있는 권한 마련을 요구하였다.

유아교육재정 관련법제 개선 방안(송기창, 2009)에서는 유아교육의 기회가 확대되려면 유아교육재정이 확충되어야 한다고 보았다. 따라서 유아교육재정 관련법령을 분석하여 문제점을 파악한 뒤 그에 대한 개정방안을 제시하였다. 유아교육재정 관련법제의 구조는 다음과 같다. 「교육기본법」을 기초로, 유아교육재정 배분에 관한 사항은 「지방교육재정교부금법」과 시행령, 시행규칙 그리고 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」에 규정되어 있다. 유아교육재정 지원에 관한 사항은 「유아교육법」과 그 시행령, 시행규칙에 규정되어 있다.

유아교육재정 관련법제의 내용을 파악하여 다음과 같이 문제점을 지적하였다. 첫째로 「교육기본법」 제 20조의 유아교육진흥 조항은 유아교육이 다른 학교교육과 융화되지 못한 별도의 업무로 인식되게 한다. 둘째로, 유아교육 및 기타 교육사업 지원을 위해 내국세 교부율이 0.6퍼센트 포인트 상향되도록 「지방교육재정교부금법」이 개정되었지만 인상분의 사용처가 명시되지 않았다. 마지막으로 「유아교육법」에 유아교육시설의 설치에 관한 책임이 규정되지 않았고,

유아교육에 필요한 재원을 교육감이 전적으로 정하므로 국가는 재원에 대한 부담을 지지 않는다.

유아교육재정 확충을 위한 개정 사항으로 크게 다음의 세 가지를 제시했다. 첫째, 「교육기본법」 제20조를 삭제해야 한다. 둘째, 「지방교육재정교부금법」에 유아교육 지원사업비 명목으로 내국세 총액의 0.6퍼센트를 재원으로 하는 분권교부금을 신설해야 한다. 셋째, 유아교육책임소재 및 유아교육재원에 대한 국가 부담 규정을 법령에 밝혀야 한다.

보육정책의 효과와 개선 방향(이혜원, 2013)에서는 우리나라 보육정책에 시사점을 제시하기 위하여 주요 선진국의 보육정책을 살펴보았다. 우선 OECD 국가의 육아지원 정책 규모를 전반적으로 밝힌 뒤 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 프랑스, 영국, 미국 등 6개국의 사례를 보육에 대한 정부지원, 각국의 육아휴직제도, 자녀가 있는 가족에 대한 경제적 지원정책의 차원에서 종합적으로 다루었다.

OECD 국가의 육아지원 정책 규모를 자녀가 있는 가족에 대한 정부지출액의 GDP 대비 비율로 나타내 보면, OECD 국가 평균은 2.6퍼센트(2009년 기준)이다. 아일랜드, 영국, 룩셈부르크는 4퍼센트 이상을 기록하였고, 대부분의 북유럽 국가와 프랑스, 헝가리, 뉴질랜드, 벨기에 독일은 3퍼센트를 기록하여 가족에 대한 정부지출액의 GDP 대비 비율이 높은 편으로 나타났다. 반면, 북미권 국가는 그 비율이 2퍼센트 미만으로 낮은 편이다. 자녀를 양육하는 가족에 대한 지원방식은 크게 현금지원, 서비스지원, 세제지원이 있으며 각 국가의 상황에 따라 지원방식에 대한 비중이 달라진다.

OECD 국가의 육아지원 정책 중 보육과 조기교육에 한정하여 살펴보면, OECD 국가의 평균 지출액은 GDP 대비 0.7퍼센트 수준이다. 북유럽 국가, 프랑스, 영국은 그 비율이 1퍼센트 이상으로 높다. 일반적으로는 보육보다 조기교육에 더 많이 투자하지만, 일부 북유럽 국가에서는 GDP 대비 0.7퍼센트 이상을 보육에 투자하여 공보육체계 확립에 큰 비중을 두고 있는 경우도 있다.

OECD 국가 간 아동 1인당 보육 지출액의 차이는 조기교육 지출액의 차이 보다 크다. 보육 지출액을 먼저 살펴보면 OECD 국가 평균 2,549달러(ppp 기준)이다. 북유럽 국가에서는 5,000달러(ppp 기준) 이상을 지출했지만 우리나라, 독일, 미국, 헝가리, 뉴질랜드, 슬로바키아, 멕시코는 1,000달러(ppp 기준) 미만을 지출했다. 아동 1인당 조기교육 지출액의 경우 OECD 평균 3,600달러(ppp 기준)이고 뉴질랜드, 호주, 네덜란드, 벨기에, 프랑스에서 많이 지출한 반면 우리나라와 일

본은 OECD 최저수준이다.

Thévenon(2011)에 따르면, OECD 국가들은 일·가정 균형(work-family life balance)을 주요 목표로, 1) 빈곤 축소 및 소득 보장, 2) 아동 관련 경제적 비용에 대한 직접 보상, 3) 고용 창출, 4) 양성 평등 개선, 5) 아동 발달 지원, 그리고 6) 출산율 제고 등 가족 관련 정책들을 다양화 하고 있다. 본 연구는 OECD 전체 34개 국가들 중 28개국의 2009년 발표 자료를 바탕으로 지역별 가족관련 정책의 차이를 밝혔다. 먼저 북유럽국가 그룹은 3세 이하 영아자녀가 있는 부모들이 일과 가정을 통합할 수 있도록 꼭 필요한 지원을 하고 있다고 분석하였다. 북유럽국가 그룹은 유급/무급 출산 휴가 등을 상대적으로 다양하게 사용할 수 있으며, 국가가 출산휴가를 지원하는데 드는 비용이 다른 회원국들의 2.5배에 달했다. 또한 출산휴가는 OECD 전체 회원국의 평균이 1.7주인데 반해 스웨덴과 아이슬란드는 약 10주에 해당하며, 일부는 아버지만 사용할 수 있도록 하여 양성평등에 기여하고 있다. 한편, 북유럽 국가의 영아에 대한 보육서비스 제공은 약 70퍼센트 이상으로 전체 회원국들의 평균과 비교할 수 없이 높다.

앵글로색슨 국가들과 스위스가 포함된 두 번째 그룹은 출산휴가의 보장은 평균적인 수준으로 법적인 유급 휴가의 기간은 짧지만 각 고용주들이 추가적으로 혜택을 주고 있다. 국가마다 차이는 있지만 3세 이하 영아에게 제공되는 보육 및 교육 서비스는 낮은 편으로, 부모의 비용부담이 크다. 그러나 영아보다는 유아에 대한 교육제공에 대한 정부의 재정 지원이 많다. 이들 앵글로색슨 국가들은 다른 나라에 비해 물품지원 보다는 현금지원을 선호하고, 현금지원은 주로 편부모 가정을 포함한 가난한 가정에 집중되어 있다.

남유럽, 일본과 한국이 포함된 세 번째 그룹은 보다 제한적 지원을 한다. 이들 국가에서는 재직 시와 동일한 임금을 보장하는 유급 출산휴가의 기간이 17.4주로 전체 회원국의 평균인 32주에 비하여 매우 짧다. 한국과 일본의 경우 남유럽 국가에 비하여 유급 출산휴가의 기간이 길기는 하지만 정규직에 제한되고 있다. 세 번째 그룹(특히 아시아 국가들)은 현금 지원이 매우 적지만 보육에 대한 부모들의 부담 역시 낮다. 여러 모로 보아 이 그룹의 국가들은 가족관련 정책에 결여가 많다. 특히 한국의 경우 대표적인데, 나이든 아동에 비하여 유아에 대한 지출은 1/10에 불과하다. 이들 국가는 가정에 대한 지원이 제한적이지만 세금 부담 또한 낮아 맞벌이가 유리하여, 일-가정의 균형이 잘 이루어지고 있다.

동유럽 국가들이 포함된 네 번째 그룹은 지난 20년간 시장경제로의 이행기에 있으나 이들의 정책이 모두 유사하지는 않다. 네 번째 그룹의 현금 및 현물 지원은 모두 앵글로색슨 국가들이나 남유럽 국가들보다 현격히 낮다. 그러나 네 번째 그룹에 속해있는 국가마다 큰 편차를 보여, 초기 이행기에 있는 국가와 다른 국가들과는 큰 차이를 보인다.

중앙유럽 국가가 포함된 다섯 번째 그룹은 가정 중심의 보수적 전통에서 벗어나고 있는 것으로 보인다. 일반적으로 이들 국가는 가정에 현금지원을 많이 한다. 다만 소득지원 정책이 저소득 가정만을 지향하고 있지는 않다. 이는 이들 국가가 가난하든 부유하든 아이가 있는 가정에 대한 지원이 전통적으로 이루어져왔기 때문으로 보인다. 또한 세금이 많아 맞벌이 가정이 큰 매력이 없다. 이들 국가 중 상당수가 장기간 고정된 유급 출산휴가를 지원하고 있다. 보육 서비스에 대한 지원은 전체 회원국의 평균을 약간 상회하는 수준이다. 종합적으로 중앙유럽 국가들의 가족 관련 정책은 전체 회원국들의 중간 정도에 위치하고 있다고 볼 수 있다.

이들 국가들 간의 정책의 차이는 정책의 발달 단계상의 차이라고 볼 수도 있으나 다른 유형의 발달을 보인다고 할 수 있다. 북유럽 국가들과 앵글로-색슨 국가들은 모두 여성 고용도 높고 출산율도 높지만 북유럽 국가들은 적당한 비용의 보육 서비스와 직접 현금 지원이 지속된 속에서 육아휴직급여가 일-가정의 균형을 이룰 수 있게 했다. 다양한 지원을 통해 직장에서 가정으로, 가정에서 직장으로의 이행이 수월하게 이루어질 수 있다. 적당한 비용의 보육서비스, 소득 지원, 육아휴직 기간의 소득 보장, 유연한 근로시간 등이 빈곤율을 낮추고 여성 고용률을 높일 수 있었다.

반면 앵글로-색슨 국가들의 정책 유형은 학령기 이하의 유아를 가진 어머니들을 위한 시간제 고용으로 일-가정의 균형을 이룰 수 있게 했다. 이 경우 공공의 보육에 대한 투자가 낮아 보육 서비스는 민간의 선택으로 하도록 하여 일-가정의 균형을 이루어 세금을 효과적으로 억제할 수 있었다. 이들 국가의 가정 지원 정책은 빈곤의 위험이 있는 부모들이 노동시장에 진입할 수 있도록 도와주는 데 그 목적이 있다. 세금을 낮추고 시간제 일자리를 늘여 노동시장을 유연하게 하여 저소득 부모가 일터로 쉽게 돌아가고 자신의 가정에 대한 의무를 다하게 하였다. 그러나 이들 국가의 빈곤율은 전체 회원국의 평균 빈곤율을 상회한다.

한국과 일본을 포함한 남부 유럽 국가들의 가족지원정책은 다른 국가들에 비하여 전반적으로 뒤쳐져있다. 가정에 대한 공공지원이 많이 부족한 실정이다. 특히 장시간 노동은 정규 보육 서비스가 부족한 상황에서 부모들이 가정에서의 책임을 다하기 어렵다. 이런 상황으로 인해 출산율, 여성 고용률이 낮고 빈곤율과 양극화 현상이 높은 것은 당연해 보인다.

Child Care Aware of America(2015)에 따르면, 미국에서는 약 1,100명에 달하는 5세 미만 영유아들이 보육서비스를 이용하고 있으며 이들의 평균 이용시간은 36시간인 것으로 나타났다(U.S. Census Bureau, 2013: Child Care Aware of America, 2015에서 재인용).

〈표 Ⅰ-3-1〉 미국의 5세 미만 보육 실태

보육 형태	비율(%)
기관 보육(어린이집, 유치원, Head Start)	35
조부모	32
기타 친척	10
가정 보육시설	8
가정 내 보육	5
이웃, 친구	5

자료: U.S. Census Bureau. (2013). Who's minding the kids? Child care arrangements: Spring 2011. Retrieved September 5, 2013, from http://www.census.gov/prod/2013pubs/p70-135.pdf (Child Care Aware of America, 2015 에서 재인용).

보육서비스를 이용하는 대다수의 아동들은 기관을 이용하고 있었으며, 나머지는 친척, 친구 및 이웃에게 맡기고 있었다. 전체 아이들 중 26퍼센트는 두 곳 이상의 보육서비스를 이용하고 있었다.

대부분의 가정들은 보육료를 부담하기 어려운 수준이며, 가계 소득의 상당부분을 차지하고 있다. 그러나 높은 보육료에도 불구하고 보육환경의 질은 그다지 높지 않다. 전국적으로 10퍼센트 미만의 보육서비스만이 아동 발달에 긍정적인 영향을 미치는데 충분한 것으로 나타났다.

미국에서 보육 서비스를 위한 지원은 다수가 있지만 포괄적이고 질 높은 보육 체계를 위한 지원은 없고, 모두가 각각의 목적에 따른 일부만을 담당하고 있다. 미국의 전체 보육비용의 60퍼센트는 부모가 직접 감당하고 있다. 반면 대학교육의 경우 전체 비용의 23퍼센트만 가정에서 부담하고 나머지는 주와 연방정부가 보조하고 있다.

연방정부의 보조를 받는 아동의 수는 전체 260만 명에 이르는데, 2015년 연방정부는 빈곤선 이하의 가정의 아이들이나 장애아를 위한 포괄적인 서비스와 서비스의 질 제고를 위하여 지역 헤드스타트와 조기 헤드스타트 프로그램에 8억 5천만 달러를 투자하였다. 그러나 헤드스타트는 소득 기준 지원 대상 중 42퍼센트, 조기 헤드스타트는 4퍼센트 미만의 아동만이 지원을 받고 있다.

보육 및 발달 포괄 보조금(Child Care and Development Block Grant, CCDBG)은 보육을 위한 가장 우선된 공공기금이다. 연방정부는 저소득층의 보육서비스 비용 보조를 위해 각 주에 기금을 제공하고 부모는 비용의 약 10퍼센트 정도를 자부담한다. 대략 전체 대상 아동의 1/6 정도인 약 150만 아동이 CCDBG의 지원을 받고 있다. 전체 수급자의 절반 정도가 연방 빈곤선 이하의 소득 수준이다. CCDBG는 인가시설만 지원하는 것은 아니다. CCDBG의 보조를 받는 전체 아동의 19퍼센트는 미인가 시설을 이용하고 있는데, 미인가 시설은 대개 질적으로 열악한 곳이 많다. 2016년부터는 미인가시설도 의무적으로 연례 소방, 건강, 안전 점검을 받도록 하고 있다. 보육을 위한 세금 공제로는 근로소득 세금공제(Earned Income Tax Credit), 아동 세금공제(Child Tax Credit), 오동 및 피부양자 보호 세금공제(Child and Dependent Care Tax Credit), 피부양자 보조 프로그램(Dependent Care Assistance Programs) 등이 있다. 공제 금액은 주와 가계 소득에 따라 다르다. CCDBG는 각 주가 지원금의 최소 4퍼센트를 질 제고를 위해 사용하도록 요구하고 있다. 최소한이기는 하지만, 이 기금이 보육 정책과 질 제고를 위한 기금을 강화하는 중요한 재원이 된다. 2014년에 통과된 법안에 의해 이 금액은 2016년과 2017년에 7퍼센트로 상향 조정되었다. 이는 또한 2018년과 2019년에는 8퍼센트, 2020년과 2021년에는 9퍼센트로 상향될 것이다. 추가적으로 2017년부터는 각 주가 최소 3퍼센트의 기금을 영아 지원을 위해 사용하도록 하고 있다.

Guner, Kaygusuz와 Ventura(2014)이 정리한 아동보육발달기금(Child Care Development Fund, CCDF)을 살펴보면, 이는 연방정부의 아동가족국(Administration for Children and Families, ACF)의 가족지원실(Office of Family Assistance) 산하의 아동보육과(Child Care Bureau, CCB)에서 운영하고 있는 프로그램으로써, 직업이나 교육 및 훈련하려는 저소득 가정을 돕기 위해 마련되었다. 기금의 대상이 되기 위해서는 주의 중위소득의 최대 85퍼센트 이하에 해당해야 한다. 실제 대상 가정은 2011년 기준으로 각 주 중위소득의 최저

37퍼센트에서 최대 83퍼센트 이하의 가정이 기금의 대상이 되었다. 그러나 실제 기금의 수혜는 대상자의 12퍼센트~15퍼센트 수준에 머물렀다(1999~2000년 기준). 2010년 기준으로는 전체 아동의 약 5.5퍼센트가 기금의 혜택을 받았다. 일반적으로 이 기금의 수혜는 가난한 편모 가정이 받는다. 2010년 기준으로 수혜 가정의 약 절반이 가계소득이 18,000 달러 미만이었으며, 전체 수혜자 아동의 80퍼센트가 편모 가정이었다. 기금은 자기부담금이 있는데 2010년 기준으로 기금이 양육제공자에게 연간 약 4,800 달러를 제공했고 이중 가정의 자기부담금은 기금수혜 평균 가계소득가정(19,000 달러)을 기준했을 때 연간 1,140 달러였다. 즉 보육료의 약 24퍼센트는 가정이 직접 부담한 것이다.

Ⅱ. 연구교류: 독일 파견연구

1. 출장 개요

본 연구는 경제·인문사회연구회의 연구역량 국제화 사업으로 진행된 바, 연구진을 단기파견하여 공동연구를 수행함으로써 기관의 연구수준 향상, 국제적 교류 활성화 및 국제적 위상을 강화하는 것에 주요 목적이 있다. 따라서 본 연구의 연구진인 김나영 부연구위원(2016.5.22.~6.9)과 박원순 부연구위원(2016.5.22.~6.1)이 독일 뮌헨의 German Youth Institute(Deutsches Jugendinstitut, DJI)에 방문하여 전문가 면담 및 공동연구를 진행하였다.

DJI는 영유아 및 아동청소년에 관한 연구를 수행하는 기관으로서 본 연구진은 영유아 연구팀과 긴밀한 공동연구를 수행하였다. 연구파견을 통하여 독일의 영유아 보육·교육 정책 현황 및 재정지원 구조 파악을 위하여 전문가 면담을 실시하고, 자료 수집을 하였다. 아울러 DJI는 본 연구소(육아정책연구소)에서 수행되고 있는 한국아동패널과 유사한 성격인 독일의 종단적 연구를 수행하고 있는 기관으로서 향후 두 국가의 패널자료를 활용한 공동 연구를 비롯한 다양한 연구 수행을 위해 공동 연구 계약 및 MOU 체결을 논의를 마무리하고자 하였다. 출장 일정 및 주요 활동과 전문가 면담과 관련한 내용은 아래와 같다(표 Ⅱ-1-1 참조).

〈표 Ⅱ-1-1〉 출장활동 및 면담자

날짜(요일)	주요활동	면담자(소속)
5.23(월)	DJI 도착, 연구실 배정	Birgit Riedel Gisela Schweikl
	연구추진 사전 실무협의회(14:00-16:00)	Simone Bloem Janina Eberhart Carolyn Seybel Birgit Riedel Simone Bloem

날짜(요일)	주요활동	면담자(소속)
5.24(화)	독일 양육환경에 대한 iCEC 팀의 브리핑(14:30-16:00)	Birgit Riedel Simone Bloem Janina Eberhart Carolyn Seybel Antonia Scholz Britta Schafer Dana Harring
5.25(수)	제 1차 공동연구 회의(10:30-12:30)	Birgit Riedel
	국제저널 특별호 협의(14:00-16:00)	Janina Eberhart Carolyn Seybel
5.26(목)	연구자료 정리	Simone Bloem
5.27(금)	- 독일의 ECEC 비용투입 규모 변화에 대한 설명과 자료 제공 (11:30 – 14:00)	Simone Bloem Dana Harring
5.30(월)	DJI Central Scientific Service Unit 면담(10:30-11:30)	Bernad Kalicki Birgit Riedel Felicitas Von Aretin Daniela Schafer
5.31(화)	독일의 양육 환경관련 추가 면담 (10:00-12:00)	Janina Eberhart Carolyn Seybel
6.1(수)	AID:A 소개(09:30-11:10 12:30-14:30)	Katrin Otremba Carolyn Seybel
6.2(목)	챕터구성 논의 (09:30-11:00)	Simone Bloem
	연구협력논의 (15:00-16:00)	Simone Bloem Bernad Kalicki
6.3(금)	제 2차 공동연구 회의(09:30-11:00)	Simone Bloem
	ADI:A분석 CESifo 1차 방문 (16:00-18:00)	Panu Poutvaara (Director, CESifo) 남창운(CESifo) 강은봉 정호근 김지우(이상 연구회)
6.4/5 (토,일)		
6.6(월)	AID:A 담당자와 자료 활용 논의 (13:00-15:00)	Katrin Otremba
6.7(화)	연구협력논의 (10:00-12:00)	Bernad Kalicki Birgit Riedel
	CESifo 2차 방문 (14:00-15:30)	Natalia Danzer (CESifo)

2. 주요활동 및 성과

가. 국제공동연구 협력 추진과 진행

독일의 영유아 교육 및 보육 정책과 재정구조 현황을 파악하기 위해서 German Youth Institute(Deutsches Jugendinstitut, DJI)의 Bernad Kalicki, Birgit Riedel, Simone Bloem, Janina Eberhart, Carolyn Seybel, Antonia Scholz, Britta Schafer, Dana Harring, Gisela Schweikl 등과의 면담을 진행하였다.

먼저 연구추진을 위한 사전 실무협의회를 5월 23일에 개최하여 전반적인 파견연구 일정 및 형식에 대해 논의하였다. DJI 연구진의 공동연구 참여를 구체적으로 논의하고, 연구에 위한 필요한 자료를 DJI 연구진에게 요청하였다. 또한 국제세미나 개최 시 참석자를 협의함과 동시에 MOU 체결과 관련한 논의를 진행하였다.

〔그림 II-2-1〕 DJI 연구진과의 사전실무협의

제 1차 공동연구 회의는 5월 25일에 개최하였다. 해당 회의에서 본 연구진은 독일의 ECEC 정책현황 및 가정보육(family day care) 관련 연구현황에 대한 자료지원을 요청하였고, 아울러 서울에서 개최할 국제세미나에 대하여 협의였다. DJI 연구진에 따르면, 독일 ECEC정책의 경우, 과거에는 연방이 지방정부보다 더 많은 개입을 했었으나, 최근에는 연방의 참여 및 기여가 점차 증가하는 추세

이다. 또한 법제정과 관련해서는 영유아가 기관 보육 및 교육서비스를 받을 수 있는 권리를 규정한 2008년 새 법 이전에 2005/2006년에 제정된 법이 있으며, 관련 내용은 iCEC 홈페이지(http://www.dji.de/index.php?id=1550&L=1)를 통해 자료를 찾아 볼 수 있다.

가정보육(family day care) 연구에 대해서는 일본과 독일이 0-3세를 위한 서비스를 확대하고 있는 상황에 대해 검토하였다. 마지막으로 국제세미나와 관련된 안건에서는 국제세미나 개최 일정을 협의하고, 일본 타부(Tabu) 박사(Seitoku University, Japan)의 국제세미나에의 참석 여부 문의 요청 및 연구주제와 관련 다른 일본 연구자와의 네트워킹도 추진하였다.

〔그림 II-2-2〕 제 1차 공동연구 회의개최

제 2차 공동연구 회의는 6월 3일에 개최되었는데, 회의에서는 '영유아 교육보육 재정지원 적정성 연구'의 일부분인 독일 사례에 대한 관련 챕터구성을 협의하였다.

〔그림 II-2-3〕 DJI 연구소입구

나. DJI와 MOU 및 기관 협력

독일의 우수 연구기관인 Deutsches Jugendinstitut(DJI)와의 교류 강화 및 MOU 체결을 위해 총 4일간 회의 및 면담을 진행하였다. 이와 관련하여 Felicitas Von Aretin, Daniela Schafer, Bernad Kalicki, Birgit Riedel, Simone Bloem, Janina Eberhart, Carolyn Seybel, Antonia Scholz, Britta Schafer, Dana Harring, Gisela Schweikl 등과 면담을 진행하였다.

iCEC 브리핑 회의에서는 독일의 ECEC 변화에 영향을 미친 주요한 사건(milestone), Language/Literacy education, Home child care의 증가에 대한 논의를 진행하였다. 독일 ECEC 변화에 대해서는 2008년 신규 법제정을 통하여 아동의 보육기관 이용의 권리를 연방 차원에서 인정한 것이 중요한 사건이며, 보육기관이 부족하여 기관을 이용하고 싶어도 이용하지 못하는 경우가 많이 발생하고 있다. 현재 여전히 주(state)별로 차이는 보이지만 많은 주(state)들의 관련법을 이행하고 있다. 이러한 독일 ECEC 정책의 변화의 원인으로 1)정부가 주도적으로 변화의 필요성을 제기하고 변화와 개혁을 위한 법 제정 등을 실행한 것과, 2) 여성의 노동시장 참여가 크게 높아져 기관보육에 대한 수요가 급증한 것, 3) 독일은

다른 많은 나라들과는 달리 실업률이 안정적으로 낮게 유지되고 있으며 이에 따라 여성 노동력에 대한 수요가 지속적으로 증가하고 있음을 꼽을 수 있다.

또한 이민자의 증가로 독일어가 모국어가 아닌 아이들이 지속적으로 증가하고 있으며, 많은 연구를 통해 이민자 자녀의 낮은 학습취도가 낮은 언어 능력에서 비롯되고 있음을 밝혀오면서, 독일어 교육과 더불어 이중 언어 교육이 독일의 교육 분야에서 중요한 이슈로 진행되고 있다. 그러나 Language/Literacy education을 진행하면서 언어교육의 문제는 비단 이민자 자녀만의 문제가 아니라, 다른 독일의 학생들 중에도 유창하지 않은 언어 문제로 학업에 영향을 받는 경우가 있어, 이를 이민자만을 위한 정책으로 이해하기 보다는 교육의 불균형으로 인지하고 관련 분야 지원을 위한 재정투입에 노력하고 있다.

2008년 신규 법제정을 통해 아동의 보육기관 이용의 권리를 연방차원에서 인정한 이후, 이용아동의 수는 증가하고 있으나 여전히 부족한 영아보육시설이 문제가 되었다. 그러나 여전히 자녀가 어리거나 맞벌이 가정인 경우 기관보다는 가정돌봄을 선호한다.

독일의 양육환경 관련한 면담회의에서는 현재 독일은 이민자, 난민자의 자녀의 보육 교육과 관련한 법적 지위에 관한 연구가 많아지는 추세에 주목하였다. 난민 자녀를 비롯해 영유아가 언제부터 기관이용에 대한 권리가 있는지에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 아울러 과거 체제별 차이로 인하여 서독 지역의 경우 상대적으로 질 높은 교육이 이루어져 왔고, 동독지역의 경우 전반적인 체제가 잘 갖추어졌다는 점을 확인할 수 있다. 그러나 결국 독일은 전반적으로 영유아 교육과 관련하여 중앙보다는 지역 중심으로 이루어지고 있었으며, 지역의 아동관련 정보는 아동복지국(Jugendämter)에서 주로 얻을 수 있다.

다. CESifo와의 기관 협력

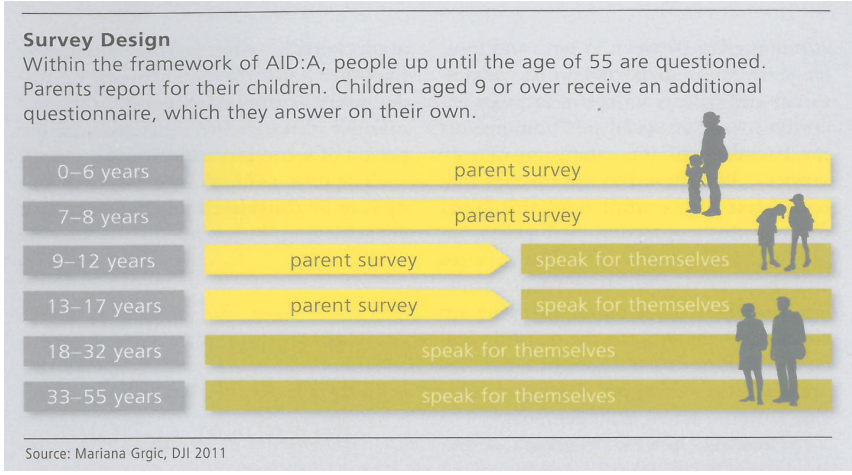
독일 우수 연구기관인 CESifo와의 교류 강화를 위하여 총 2차례 방문하였다. 첫 번째로는 6월 3일에 Ifo Center for International Institutional Comparisons and Migration Research를 방문하여 CESifo 설립배경과 연구 분야 등에 대해서 전반적인 기관 소개를 받았으며, 국제비교 연구방법론에 대한 논의를 이어갔다. 이날 회의의 참석자는 Panu Poutvaara(Director), 남창운(CESifo), 강은봉, 정호근, 김지우(이상 경제인문사회연구회), 김나영(육아정책연구소)이다.

6월 7일에 Ifo Center for Labour Market Research and Family Economics를 방문하여 독일 노동시장 현황을 파악하고, 독일 여성노동력 활용방안과 활용을 위한 육아지원 정책에 대해서 논의하였다. 이날 참석자는 Natalia Danzer (Deputy director), 김나영(육아정책연구소)이다.

라. 독일 종단연구 자료

1) AID:A(DJI)

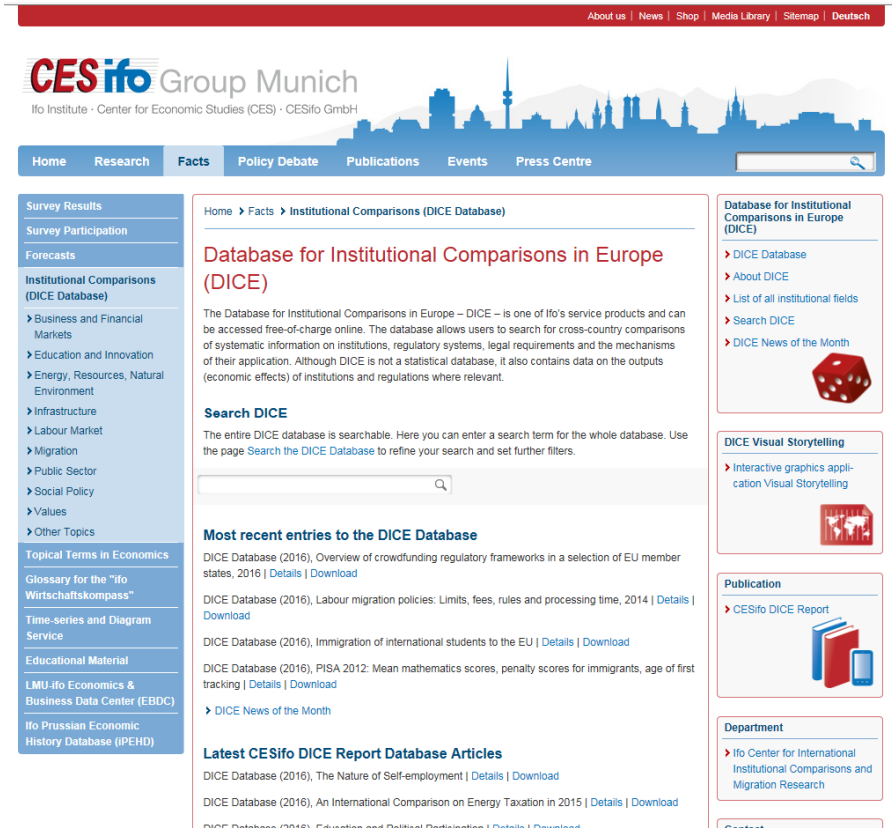
독일 DJI에서는 Childhood/ Youth/ Family로 나누어 각 분야마다 해당 부서에서 담당하여 조사 실시 및 자료 관리하는 AID:A를 진행하고 있다. AID:A I은 2009년부터 매 2년 주기 조사하고 있으며, AID:A II는 2013년부터 조사대상자를 추가하여 조사 실시하고 있다.



〔그림 II-2-4〕 독일 DJI의 AID:A 조사

2) Database for Institutional Comparions in Europe(CESifo)

CESifo의 Database for Institutional Comparions in Europe(DICE)은 유럽 국가들의 정책 및 제도들을 비교분석한 자료이다. DICE의 자료는 CESifo 홈페이지[1]를 통해 열람 가능하다.



［그림 II-2-5］CESifo 홈페이지

CESifo의 DICE(Database for Institutional Comparions in Europe) 보고서는 2003년부터 영어로 매년마다 4회씩 발행하고 있다. CESifo DICE Report는 1) Forum: 다양한 제도, 정책 이슈, 2) Research Reports: 최신 연구 주제, 3) Reform Models: 제도 개혁 등에 대한 추정 연구, 4) Database: 데이터 관련 정보, 5) News: DICE관련 최신 정보 (컨퍼런스, 출판물 등)으로 다섯 개의 섹션으로 구성되어 있다.

1) CESifo 홈페이지 http://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE.html

Ⅲ. 선진국들의 영유아정책 및 재정지원 구조 공유: 국제세미나

본 연구는 경제·인문사회연구회(이하 연구회)와 공동으로 「A Global Perspective on Early Childhood Education and Care: Implication on Policy and Public Finance」를 주제로 국제세미나를 개최하였다.

우리나라 정부는 생애초기의 교육격차를 해소하고, 양질의 보육 서비스를 제공하고자 영유아 교육·보육 지원 대상과 규모를 꾸준히 확장해 왔고, 그에 따라 재정투입이 지속적으로 증가하고 있는 상황이다. 이에 선진국들의 영유아 교육·보육 정책 및 정부재정투입 현황을 살펴봄과 동시에 이에 대한 전문가들의 심도 있는 연구내용을 공유하고자 본 세미나를 개최하게 되었다.

연구회 이사장님의 축사와 본 연구소 소장님의 환영사로 시작된 세미나는 크게 두 세션으로 나뉘어 진행되었다. 첫 번째 세션은 이스라엘의 '어린이 친화도시' 사례에 관한 특별주제로 진행되었고, 두 번째 세션은 우리나라를 비롯하여 독일, 일본, 호주 등의 영유아 교육·보육 정책전문가 및 연구자들이 각 국가의 정책 및 재정지원 시스템에 대한 현황과 관련 연구를 발표하였고, 이어서 이들 발표에 대한 연구자들의 토론과 참석자들을 대상으로 한 질의응답으로 이루어졌다.

1. 제 1세션: 어린이 친화 도시(Children City) 설립 사례

해당 세션에는 '어린이 친화 도시'로 알려진 이스라엘 홀론(Holon)시(市)의 하나 허츠만(Hana Hertsman) 부시장이 참석하여, 어린이 중심의 도시 설립 추진 배경과 진행과정, 그리고 현황까지 매우 귀중한 정보와 축적된 노하우를 공유하였다. 홀론 시(市)는 270 개의 유아교육기관을 지역별 클러스터로 나누어 관리하고 있고, 클러스터 별로 30~40개 기관이 속해 있다고 한다. 또한 학부모회와 지역 고령자를 활용하여 학부모와 지역주민들이 지역 유아교육에 참여할 수 있도록 유도하는 정책 등 어린이 친화 도시 운영을 위한 홀론 시(市)의 다양한 방안을 소개하였다. 해당 발표에 이어서 전(前) 예루살렘대학(Jerusalem University

College) 총장을 역임한 고세진 박사(現 KBS 교향악단 사장)가 이스라엘 체류 시절 두 자녀를 이스라엘 유아교육기관에 보냈던 경험을 공유하고, 이로부터 이스라엘 유아교육시스템과 역할이 우리나라 영유아 교육에 주는 시사점을 제시하였다. 특히, 이스라엘의 유아교육은 가정교육, 국사교육, 그리고 국가의 가치관 등을 하나의 선상에 놓고 연결하는 교육을 실현하고 있으나 한국의 유아교육은 그렇지 못하다는 점을 지적하고 개선해 나갈 필요가 있음을 제시하였다.

〔그림 Ⅲ-1-1〕 이스라엘 홀론市, 어린이 친화 도시 사례 발표

2. 제 2세션: 선진국들의 ECEC 재정지원 정책 및 현황

두 번째 세션에서는 우리나라를 포함한 독일, 일본, 호주의 영유아 교육·보육 연구자들의 발표와 함께 그에 대한 토론이 이루어졌다. 먼저 일본 세이토구대학교(Seitoku University)의 미키코 타부(Mikiko Tabu) 교수가 일본의 영유아 교육·보육 정책과 다른 국가들의 정책을 비교한 연구를 발표하였고, 이어서 본 집필자가 OECD 국가들의 영유아 교육·보육에 대한 정부재정지원 트렌드를 살펴보면서 우리나라의 재정지원 상황에 대하여 간략하게 소개하였다. 다음으로 케

이치 오가와 고베대학교(Kobe University) 교수가 일본의 영유아 교육·보육에 대한 재정지원 사례를 발표하였고, 이어서 독일 유아·청소년 연구소(Deutsches Jugendinstitut, DJI)의 시모네 블로엠(Simone Bloem) 박사가 독일의 영유아 교육·보육 서비스 구조, 정책 수립 배경, 그리고 재정지원 현황에 대하여 발표를 하였다. 마지막으로 뉴사우스웨일즈대학교(University of New South Wales)의 메간 블랙스랜드(Megan Blaxland) 박사가 호주의 해당 분야에 대한 재정지원 정책과 현황을 발표하였다. 이어 건국대학교 김진영 교수, 한국개발연구원 이영욱 박사, 국회예산정책처 이채정 평가관 등의 각 국가의 발표에 대한 토론이 이루어졌다.

〔그림 III-2-1〕 각 국의 ECEC 정책 및 재정지원 현황 발표

〔그림 III-2-2〕 독일 참석자의 주제발표

3. 국제세미나의 성과

이번 국제세미나에는 영유아 교육·보육 분야 연구자 및 전문가뿐만 아니라 영유아 교육·보육서비스 제공 기관 종사자 및 관련 전공 대학생들의 관심과 참여도 매우 높았다. 첫 번째 특별 세션인 이스라엘 홀론 시(市)의 '어린이 친화 도시' 사례 발표는 어린이가 건강하고 안정하게 자랄 수 있는 환경을 제공하기 위한 특수한 목적을 가지고 도시를 설계하고 운영한 노하우에 대한 실제적인 발표가 이루어짐에 따라 많은 관심을 받았는데, 특히 최근 들어 우리 사회에서 빈번하게 발생하고 있는 영유아 양육 환경의 열악한 상황 -예를 들면, 육아지원 기관 혹은 가정 내에서의 아동 학대, 아동의 교통사고 증가 등- 을 개선하기 위한 정책 마련에 여러 가지 중요한 시사점을 제공하였다 데에도 큰 의의가 있었다.

두 번째 세션에서 발표된 여러 국가들의 영유아 교육·보육 정책 및 재정지원 현황을 공유함으로써 다양한 국가의 영유아 교육·보육 정책 및 재정지원에 대한 최신 정보를 습득할 수 있는 좋은 기회였을 뿐만 아니라, 이를 바탕으로 다양한 정책적 시사점을 제공하는 기회가 되었다.

〔그림 III-3-1〕 국제세미나 후 참석자 기념 촬영

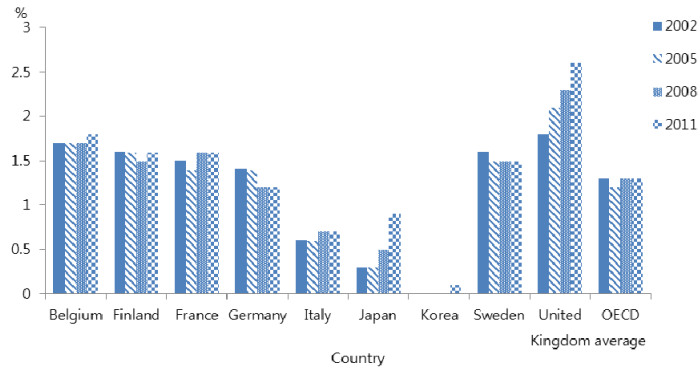
Ⅳ. 선진국들의 영유아 교육·보육 재정지원 현황

본 장에서는 OECD 국가들의 영유아 교육·보육에 대한 정책 및 재정지원의 전반적인 동향을 알아보고 국제세미나에 참석하였던 일본과 호주의 현황에 대하여 개략적으로 정리하고자 한다.

1. OECD 국가 동향

OECD family database(PF 1.1)에 따르면, 가족 보조금은 가족과 아동에 대한 재정적 지원을 의미한다. 특히 아동 관련 현금 지원, 서비스 제공, 그리고 이를 세액 공제의 형태로 제공하는 것을 의미한다. 이 지표에 포함되지 않은 다른 보조금은 보건과 주거 등에 대하여 가족 단위로 지원한다. 예를 들어, 현금 보조금은 현금 수당과 같이 자녀를 양육하는 가정에 아동과 관련해 현금을 지원하는 것을 포함한다. 대부분의 국가에서 이러한 보조금은 자녀가 있는 가족에게만 제공되며, 절반 이상의 국가에서 가족의 소득 수준과 관계없이 보편적으로 보조금을 지원한다.

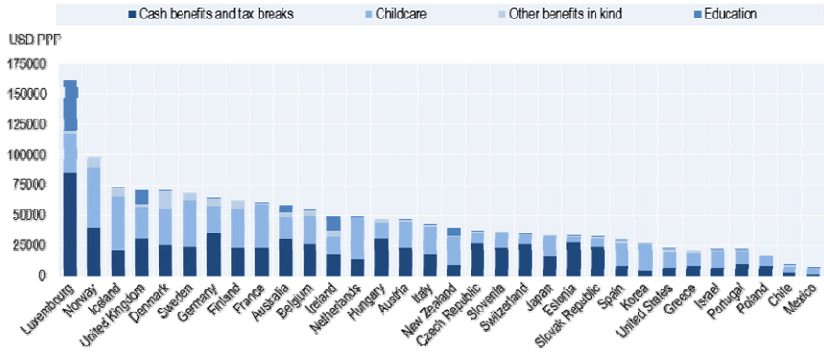
[그림 Ⅳ-1-1]에서 볼 수 있듯이, 현금 보조금에 대한 재정 지출은 영국이 가장 크다. 이탈리아를 제외하고 대부분의 유럽 국가들은 현금 보조금에 대한 공공 지출이 GDP의 1.5퍼센트를 상회한다. 그러나 스웨덴과 독일은 현금 보조금에 대한 지출을 삭감하였다. 반면 일본과 우리나라는 조사기간 동안 지출을 늘린 것을 알 수 있다.



자료: OECD Family Database(http://www .oecd.org/els/family/database.htm, accessed September 05, 2016)에 기초하여 재구성함.

〔그림 Ⅳ-1-1〕 재정 지출: 현금보조금(가구, % of GDP)

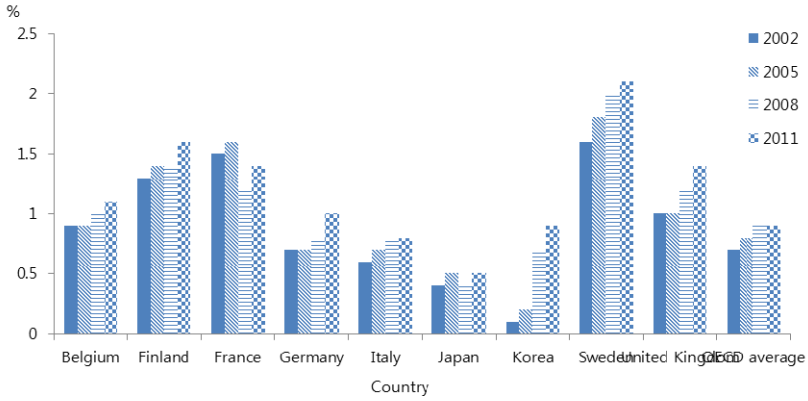
[그림 Ⅳ-1-2]는 각 국가의 유아기 아동(0-5세)에 대한 재정지출을 보여준다. 이스라엘, 미국, 한국은 유아 한 명당 20,000 달러에서 30,000 달러를 지출하고, 프랑스, 핀란드, 독일은 유아 한 명당 60,000 달러 이상을 지출한다. 노르웨이는 유아 한 명당 98,000 달러 이상을 지출한다. 놀랍게도, 룩셈부르크는 유아 한 명당 162,000 달러 이상을 지출한다. 회원국 사이의 큰 차이가 뚜렷하게 나타나며, 한국은 가장 적은 재정지출을 보인다.



자료: OECD Family Database, Chart PF1.6.C (http://www.oecd.org/els/family/database.htm, accessed September 05, 2016)에 기초하여 재구성함.

〔그림 Ⅳ-1-2〕 영유아(0-5세)에 대한 현금 보조금, 조세감면과 교육·보육

벨기에, 이탈리아, 일본, 한국, 영국은 조사기간인 2002년부터 2011년까지 가정에 제공하는 현물 보조(서비스 포함)와 현금 보조금에 대해 재정 지출을 늘렸다. 일본과 한국은 가장 큰 증가를 보였다(그림 Ⅳ-1-2, 그림 Ⅳ-1-3 참조).



자료: OECD Family Database(http://www.oecd.org/els/family/database.htm, accessed September 05, 2016)에 기초하여 재구성함.

〔그림 Ⅳ-1-3〕 가구 현물보조(서비스 포함)에 대한 재정 지출(% of GDP)

2. 일본의 영유아 교육·보육 재정지원[2)]

본 절에서는 일본의 영유아 교육·보육 시스템을 정리하고 재정지원 동향을 살펴보고자 한다.

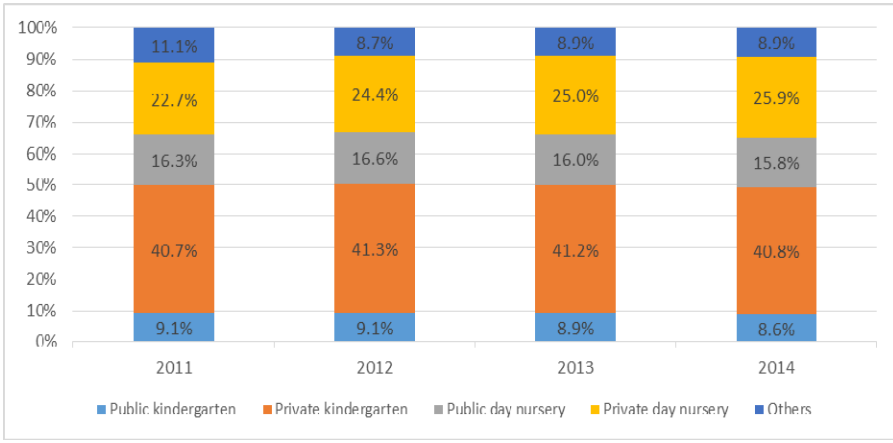
가. 영유아 교육·보육 시스템

일본의 영유아 교육·보육 시스템은 크게 두 부문, 유치원(kindergarten)과 어린이집(day nursery)로 구성되어 있으며, 이들은 서로 다른 방식으로 운영되고 있다. 우선 유치원은 교육부(Ministry of Education) 산하의 기관으로서 공적 학

2) 본 연구의 일환으로 진행된 국제세미나 「A Global Perspective on Early Childhood Education and Care: Implication on Policy and Public Finance」에서 발표된 Keiich Ogawa 박사의 "Public Finance Feasibility on Early Childhood Care and Education in Japan"를 요약하여 재정리하였음.

교(public school) 교육 시스템이며, 어린이집은 보건복지부(Ministry of Health, Labor and Welfare) 산하로 운영되고 있다.

아래 [그림 Ⅳ-2-1]에서 볼 수 있듯이, 3~5세 유아의 절반가량이 유치원에 다니고 있으며, 약 40퍼센트는 어린이집에 다니고 있다. 또한 사립기관들이 일본의 영유아 교육·보육에 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있는데, 이들 기관의 비중은 계속해서 증가하는 추세를 보이고 있다. 2014년 현재, 유치원에 다니고 있는 3~5세 유아 중에서 82.7퍼센트가 사립유치원에 다니고 있으며, 62.2퍼센트가 사립 어린이집에 다니는 것으로 조사되었다.



자료: Created by the author based on MIC Bureau of Statistics(2016), MEXT(2015a), and MHLW(2015). 본 연구의 국제세미나 자료집 내용 중 Ogawa(2016)에서 발췌함.

〔그림 Ⅳ-2-1〕 기관 설립유형별 영유아 교육·보육 기관의 비중(3~5세)

하지만 현재 일본은 유치원과 어린이집 두 개의 축으로 운영되던 시스템을 통합된 하나의 시스템으로 구축하고자 하는 움직임을 보이고 있다. 이는 급변하고 있는 사회·경제적인 상황 - 예를 들면, 여성의 경제활동 참가가 증가하고, 출산율은 저하되는 상황에서 자녀를 둔 가정들의 소득양극화가 점차 심해지는 것 - 에서 영유아 교육과 보육에의 평등한 접근을 꾀하기 위하여서는 유치원과 어린이집 시스템을 통합하여 단일한 시스템이 필요하다는 취지에서 제안된 것이다(Iwatate, 2015; Kimata & Kaneko, 2015).

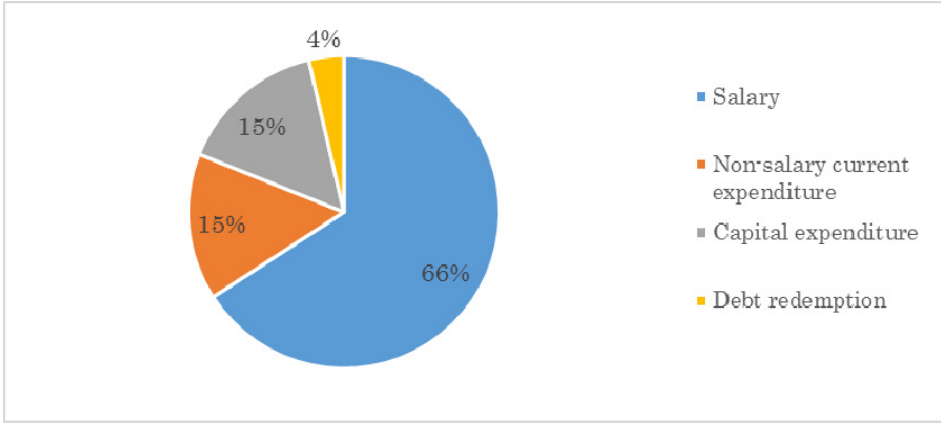
최근 일본에서는 이러한 통합을 위한 또 하나의 중요한 움직임이 있었는데, 2012년 제정된 Comprehensive Support System for Children and Childcare

(CSSCC)이 '사회보장과 세금시스템 통합 개혁'의 일환으로 2015년 4월부터 시행되었고, 이 시스템 하에서 '통합 영유아 교육·보육센터(Unified Type ECEC Center)'가 국무조정실의 관리 하에 공공교육기관 및 복지기관으로서의 단일 지위를 가지게 되었다.

나. GDP대비 영유아 교육·보육 비용 투자율

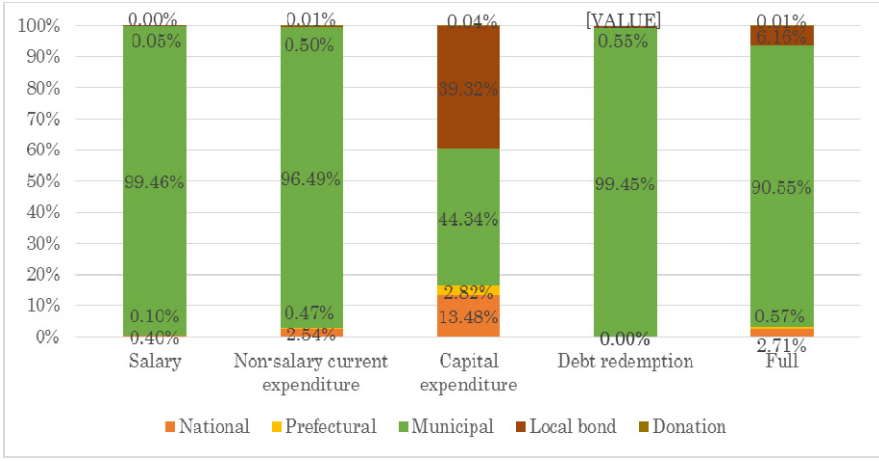
영유아 교육·보육에 대한 공공지출은 GDP 대비 0.1퍼센트에 불과한 수준인데, 이는 OECD 평균인 0.6퍼센트와 비교했을 때 매우 낮은 수준인 것을 알 수 있다(OECD, 2014). 다시 말해서 정부의 영유아 교육·보육에 대한 재정지원 수준이 매우 불충분하다는 것을 의미하는 것이다. 특히 연간 영유아 1인당 교육·보육에 대한 지출액이 5,591 달러(2011년 기준)로 집계되어 OECD 평균수준인 7,428달러와 비교해 보면 역시 매우 낮은 수준인 것을 알 수 있다(OECD 2014).

Ogawa(2016)가 문부과학성(Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, MEXT)의 데이터를 바탕으로 작성한 자료에 따르면, 2014년 공립유치원에 대한 공공지출의 60퍼센트 이상이 임금으로 사용되었음을 알 수 있다(그림 Ⅳ-2-2 참조).



자료: Ogawa(2016). 본 연구의 국제세미나 자료집.

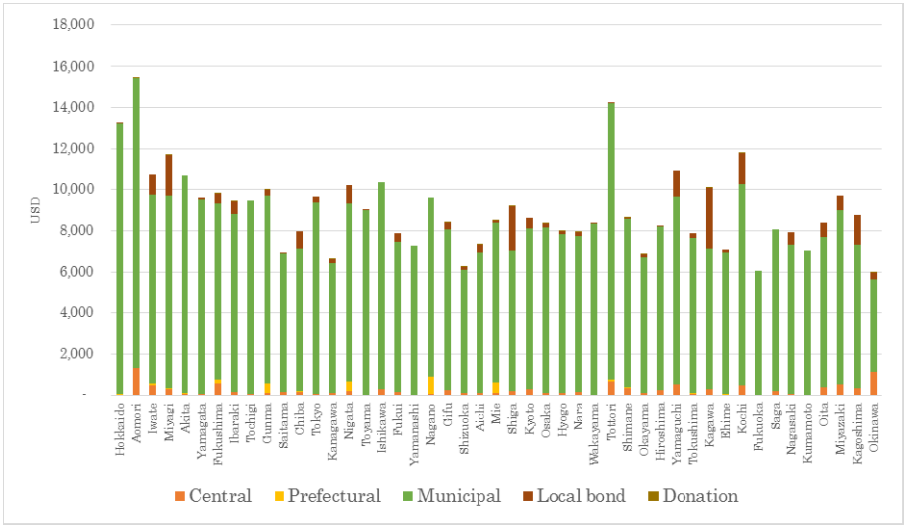
[그림 Ⅳ-2-2] 공립 유치원에 대한 공공지출 배분, FY2014



자료: Ogawa(2016). 본 연구의 국제세미나 자료집.

〔그림 Ⅳ-2-3〕 공립유치원에 대한 공공지출(중앙 및 지방정부), FY2014

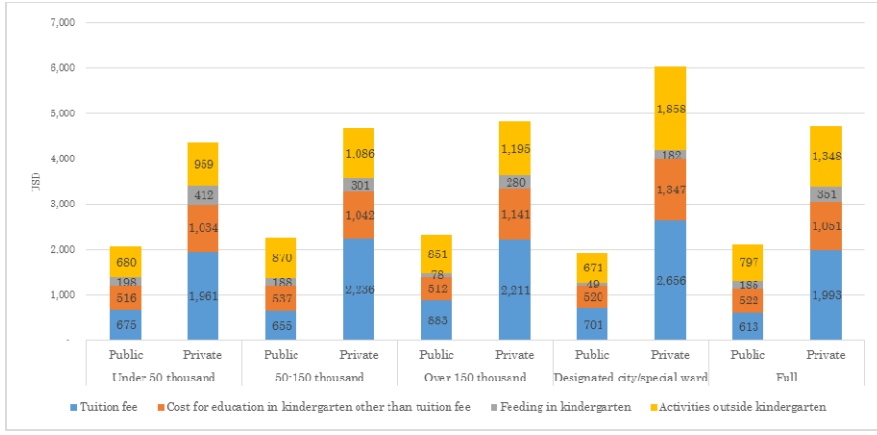
지방 행정 구역인 현(縣)별로 공립유치원에 대한 공공지출 수준을 살펴보면, 지역별 차이가 큰 것을 알 수 있다. 지역별로 중앙정부의 지원 수준 역시 편차가 큰 것을 알 수 있다.



자료: Ogawa(2016). 본 연구의 국제세미나 자료집.

〔그림 Ⅳ-2-4〕 영유아 1인당 공립유치원에 대한 공공지출(현(縣)), FY2014

다음으로 [그림 Ⅳ-2-5]를 통해 다양한 집단별로 유치원에 다니고 있는 자녀에게 연간 지출하고 있는 비용을 확인할 수 있는데, 사립유치원에 다니고 있는 유아의 경우 4,743달러(2014년 기준)인 것으로 나타나 공립유치원에 다니고 있는 경우 보다 두 배 가량 높은 지출을 하는 것으로 나타났는데, 이러한 차이는 등록비의 차이 때문인 것으로 보인다. 정부가 지원하는 사립유치원의 경우, 지방행정 기관인 현(縣)이 차지하는 비중이 매우 높다. 또한 사립유치원에 영유가 등록한 부모(혹은 보호자)는 지방 정부로부터 'Subsidies for Parents/Guardians of Children Entering Kindergarten'을 받을 수 있는데, 이는 부모(혹은 보호자)의 소득수준과 해당 영유아의 형제자매 수에 따라 차등 지급 된다.



자료: Ogawa(2016). 본 연구의 국제세미나 자료집.

［그림 Ⅳ-2-5］ 유아교육(유치원)에 대한 연간 가구지출, FY2010 and FY2014

기관에 대한 보조금의 특성을 살펴보면, 첫째, 유아가 등록한 기관의 유형에 관계없이 제공되는 재정지원에 대한 절차를 표준화 하고 있으며, 둘째, 재정지원 수준은 (앞서 살펴본 바와 같이) 부모(혹은 보호자)의 소득수준 및 자녀수에 근거하여 결정된다. 또한 CSSCC는 3세 이하 자녀양육 지원 서비스를 위한 방안을 수립하였다. 첫째, 중앙정부는 지방자치정부 허가만으로 운영되는 소규모의 어린이집(기관), 'Community-type Childcare Services (Chiiki-gata Hoiku),'에 대한 재정적 지원을 시작하였고, 지방정부는 'Community Childcare and Child-rearing Support Project(Chiiki Kodomo Kosodate Shien Jigyou)'를 수립·시행함으로써 다양한 정책 요구를 반영하고자 하였다.

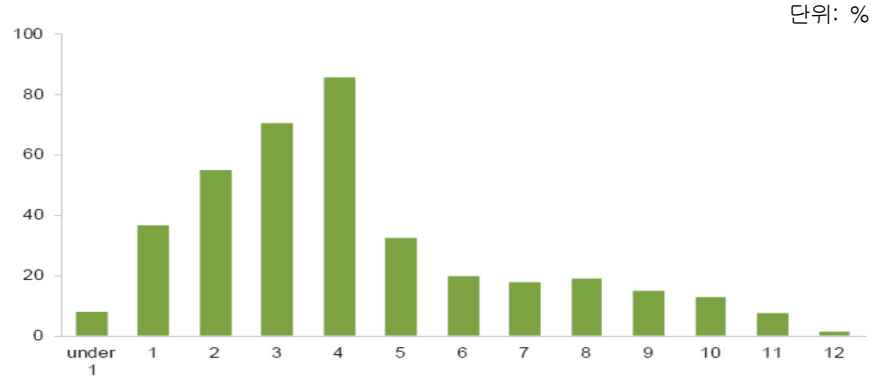
3. 호주의 영유아 교육·보육 재정지원[3)]

본 절에서는 호주에서의 영유아 교육·보육 시스템에 대한 최근의 정책적 변화에 대해서 살펴보았다. 지난 10여 년 간 호주에서는 영유아 교육·보육 정책에 대한 높은 관심이 있어 왔다. 특히 호주정부는 Child Care Subsidy(CCS)를 통해 현재의 상당히 복잡하다는 비판을 받고 있는 보조금 정책을 간소화시키고 보다 많은 중산층 가구가 혜택을 받을 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 있다.

가. 영유아 교육·보육 이용 현황

0~5세 영유아의 절반가량이 영유아 교육·보육서비스를 이용하고 있으며(Brennan and Adamson, 2014), 매우 적은 수의 영아들이 태어난 첫 해에 이러한 서비스를 이용하고 있다. 하지만 이러한 이용률은 연령이 증가함에 따라 동반 상승하여 4세에 가장 높은 수준을 보여 준다(그림 Ⅳ-3-1 참조)[4)].

단위: %



[a] Children aged between 0 and 12, type of care usually attended, including LDC, FDC, occasional care, preschool and before and after school care, as at June 2011.

자료: Productivity Commission(2014). p. 93 본 연구의 국제세미나 자료집 내용 중 Blaxland(2016)에서 발췌함.

〔그림 Ⅳ-3-1〕 Children's participation in ECEC

3) 본 연구의 일환으로 진행된 국제세미나 「A Global Perspective on Early Childhood Education and Care: Implication on Policy and Public Finance」에서 발표된 Simone Bloem 박사의 "Australian Early Childhood Education and Care Subsidies: Increasing Complexity and Decreasing Participation"을 요약하여 재정리함.

4) 호주는 5세에 초등학교에 입학함.

대부분의 영유아들은 어린이집(long day care)을 이용하고 있으며, 그 외에 소수의 영유아들이 유치원 혹은 가정돌봄 서비스를 이용하고 있다. 이러한 어린이집은 종일제와 반일제로 0~5세 영유아를 기관에서 돌보는 서비스이다. 일부 어린이집에서는 취학 전 프로그램과 서비스를 제공하기도 한다. 반면에 유치원은 일반적으로 상대적으로 짧은 시간 운영된다. 즉, 아침반 또는 오후반으로 운영되거나 오전9시~오후3시 동안 운영되며, 3~5세 유아들이 등록할 수 있다.

가정돌봄은 자신의 집에서 생후~5세의 자녀를 최대 4명까지 돌보며 일한 교육자들 네트워크에 의해 제공된다. 가정돌봄 조직(family day care organization)은 교육자들을 지지하는 동시에 감시하는 역할을 한다. 어떤 경우에는 학교에 다니는 아동에게도 돌봄이 제공된다. 보모와 같은 형식의 가정 기반의 돌봄은 ECEC 정규 시스템에 포함되지 않는다. 하지만 가정 돌봄과 관련해 소수의 몇몇 프로그램은 아이들의 장애나 거리상의 문제 때문에 다른 서비스에 대한 접근이 어려운 경우 일부 서비스를 제공한다.

일시보육서비스는 보통 중심가에 위치하며, 0~5세 아이들을 위해 짧은 기간 동안 또는 불규칙한 간격을 두고 매 시간마다 또는 회기마다 돌봄 서비스를 제공한다. 시간외돌봄은 학교에 다니는 아이들을 대상으로 학교 일과시간 전후, 공휴일과 방학에 돌봄 서비스를 제공한다.

〈표 Ⅳ-3-1〉 ECEC 유형 및 참여 아동 수(2012-2013)

어린이집(long day care)	863,690
유치원(preschool)	288,000
가정돌봄(family day care & In home care)	191,260
일시보육(occasional care)	13,080
시간외돌봄(outside school hours care)	462,100
Total	Data

자료: Blaxland(2016). 본 연구의 국제세미나 자료집.

나. ECEC 보조금

현재 호주에서 운영되고 있는 ECEC 보조금은 자녀 돌봄 혜택(Child Care Benefit; CCB)과 자녀 돌봄 리베이트(Child Care Rebate; CCR)이다. 두 가지 모두 가정에서의 ECEC 서비스에 대한 지출을 줄이고자 고안되었다. 자녀를 가지고 있는 거의 모든 가정(92퍼센트)은 CCB 또는 CCR에 등록되어 있으며 61퍼센트는 두 가지 다 받고 있다(Productivity Commission, 2014: 120). 이러한 재정

적 지원은 특히 지역적으로 떨어져 있거나, 원주민 아이들, 낮은 사회 경제적 지역에 있는 경우를 지원하도록 되어있다.

CCB는 정부에서 자산 조사 결과에 따라 지급하는 보조금이다. CCB 혜택의 수준은 가족의 수입, ECEC 기관을 이용하는 자녀 수, 2주 동안 기간을 이용하는 시간, 이용하는 돌봄의 종류, 그리고 자녀의 취학 여부에 따라서 결정된다.

CCB는 미취학 아동에게 시간당 최대 4.24 호주달러까지 지원되며 지원금의 85퍼센트는 취학 아동을 위한 것이다. 이는 시간당 8 호주달러인 종일돌봄 비용의 절반 수준이지만, 지급 범위는 상황에 따라 다르다. 소득이 낮은 가정과 정부로부터 소득 지원을 받는 가정은 4.17 호주달러를 모두 받을 수 있지만, 상황에 따라 가정에서 160,000 호주달러를 벌게 되면 지급 비율은 점점 줄어들어 어떤 지급도 받지 못하게 된다. 160,000 호주달러는 매우 높은 소득으로 2013~2014년에 자녀를 부양하고 있는 가정에서의 연평균 소득은 53,000 호주달러, 중간 값은 45,000 호주달러로 나타났다(ABS 2015b, Table 4.2). 또한 한부모 가정의 소득은 36,000 호주달러, 중간 값은 29,000 호주달러였다.

현재 호주의 보조금 시스템의 장점 중 하나는 모든 가정에서 그들의 고용상태와 관계없이 1주일에 24시간까지의 CCB를 요구할 수 있다는 것이다. 부모 모두가 적어도 주당 15시간을 공부하거나 일하는 경우 가정에서는 50시간까지의 CCB를 받을 수 있다. 가정에서는 보통 CCB를 그들이 먼저 내야할 요금을 줄이는 서비스에 직접적으로 비용을 지불하는 방법을 선택한다(Brennan & Adamson, 2014).

CCR은 부모 모두가 적어도 주당 15시간을 공부하거나 일하는 모든 가정이 취할 수 있다. CCR은 특히 보조 소득원(second earner)의 ECEC 비용을 줄이기 위해 고안되어서 부모 모두가 일을 하거나 공부하는 가정에서만 지급받을 수 있다(Brennan & Adamson, 2014). CCR은 CCB와 달리 정부의 자산 조사 결과에 따르지 않는다. CCR은 직접비(out-of-pocket costs)의 50퍼센트를 커버하는데 이는 가정에서 CCB 보조금을 통해 직접비 지출을 줄여 온 것과 더불어 ECEC 요금의 유용성이라고 볼 수 있다. 연간 가정 당 가장 높은 CCR 비용은 7,500 호주달러이다. 가정에서는 CCB에 대한 자격이 되지 않더라도 CCR을 받을 수 있다.

소득이 높은 가정일수록 ECEC를 더 많이 이용하며 낮은 비율의 CCB를 받을 수 있는 자격조건을 가지기 때문에 그들은 CCR로부터 최대한 혜택을 받는다(Brennan & Adamson, 2014). CCR 보조금은 격주로 직접적으로 서비스에 지불되거나, 분기별로 또는 매년 부모에게 직접적으로 지급될 수 있다.

많은 사람들은 CCR이 ECEC 비용을 올리는데 기여하였다고 주장한다 (Brennan & Adamson, 2014; Baker, 2013, Gittins, 2008). 특히 소득이 높고 수요가 많은 지역에서의 서비스들은 CCR 보조금을 흡수해서 결과적으로 ECEC 비용이 증가하였다.

Ⅴ. 영유아 교육·보육 정책 및 재정 변화

1. 우리나라의 교육·보육 정책 및 재정 변화

가. 유아교육과 보육 정책의 변천

1) 유아교육 정책 개관

2006년부터 최근까지의 유아교육 정책의 주요 내용을 살펴보면 <표 Ⅴ-1-1>과 같다. 교육인적자원부는 2005년 저출산에 대응하는 유아기 국가인적자원개발 전략 수립의 일환으로 유아교육 발전 종합계획(비전 2010)을 수립하였으며, '모든 유아를 위한 양질의 유아교육 실현'을 '2010 유아교육 비전'으로 제시하고, 지금까지 유아교육 정책의 성과를 검토하고 앞으로의 실천과제를 여섯 가지 분야로 구분하여 제시하였다(정미라·천세영·신은수·문무경·정명경, 2005). 그러나 유아교육 발전 종합계획은 일부 사립유치원의 반대로 정책이 추진되지 못하였다.

이어 2009년 '아이가 행복한 미래형 학교'를 비전으로 학부모의 유아학비 부담을 경감하고, 질 높은 유아교육 서비스를 제공하는 것을 목표로 하여 유아교육 선진화 추진 계획(5개 정책분야, 25개 핵심과제)을 발표하였고(교육과학기술부 보도자료, 2009. 12. 8), 선진화 추진 계획의 일환으로 유치원 정보공시제, 유치원운영위원회 등 유아교육의 투명성, 책무성을 강화하기 위한 정책을 수립·추진하였다.

한편 2012년 1월 26일에 개정되어 4월 27일에 시행된「유아교육법」에서는 교과부장관이 5년마다 유아교육발전 기본계획을 수립·추진하도록 하였고, 이에 교과부는 2012년 7월부터 유아교육학계, 유치원계 및 관련 분야 전문가, 교과부 담당자 등으로 '유아교육 발전 5개년 계획수립 TF'와 정책연구진을 구성하여 유아교육발전 기본 계획을 수립 하였다(김영옥 외, 2013). 유아교육발전 5개년 계획은 아이들이 행복한 유아교육의 실현을 비전으로 공정한 출발선을 보장한다는 목표를 가지고 있다.

〈표 Ⅴ-1-1〉 유아교육정책의 주요 내용

계획(시기)	주요 내용
유아교육발전 종합 계획 (2006~2010년)	1) 유아교육비 지원 2) 유아학교 체제 구축 3) 유아교육의 접근성 확보 4) 유아교육 서비스 및 질적 수준 제고 5) 유아교원 전문성 확립 6) 유아교육지원 체제 확립
유아교육 선진화 계획 (2009~2012년)	1) 저렴하게 이용할 수 있는 유치원 확충 2) 유아교육의 정체성 확립 및 재정지원 확대에 상응한 투명성과 책무성 제고 3) 유아들 모두, 어디에서나 높은 수준의 교육서비스를 받을 수 있는 여건조성 4) 교원 처우 개선과 전문성 강화를 통해 유아교육 서비스 수준 제고 5) 세계 수준의 유아교육 인프라 구축과 공동 활용 체계 구축
유아교육발전 기본 계획 (2013년~현재)	1) 유아교육 기회 확대 2) 유치원 운영 효율화 3) 교육과정 및 방과후 과정 내실화 4) 교원의 전문성 및 자긍심 강화 5) 유아교육 지원 체계 강화

2) 보육 정책 개관

2006년부터 최근까지의 보육 정책의 주요 내용을 살펴보면 <표 Ⅴ-1-2>와 같다. 2006년 7월 여성가족부에서 공보육 강화를 위한 제1차 중장기보육계획인 '새싹 플랜(2006~2010)'을 발표하였다. '새싹 플랜'은 국공립 보육시설 확충, 영아 기본보조금 지원 확대, 차등보육료 확대 등의 내용을 담고 있어 보육정책을 활성화하는데 기여하였다.

2009년 제2차 중장기 보육계획인 '아이사랑 플랜'이 수립·시행되었는데, '아이사랑 플랜'은 제1차 중장기 보육계획(새싹 플랜)을 수정하여 보육에 대한 국가책임을 강화하고, 수요자 중심의 보육정책으로 개편하였다. '아이사랑 플랜'은 보육료 지원 확대, 양육수당 도입, 어린이집 평가인증 활성화, 공공형 어린이집 사업 도입 등을 중심으로 정책을 추진하였다.

2013년 설계된 제2차 아이사랑 플랜은 영유아의 건강한 성장과 발달을 최우선으로 하고, 보육에 대한 국가의 책임 실현, 참여와 신뢰의 보육 생태계 조성을 3대 전략으로 하고 있다(보건복지부 보도자료, 2013. 12. 31). 제2차 아이사랑 플랜에는 어린이집의 공공성 강화, 일시 및 시간제 보육 확대, 서비스의 질제고 등을 위한 정책 등 수요자 중심의 정책을 추진하는 내용을 담고 있다.

〈표 V-1-2〉 보육정책의 주요 내용

정책(시기)	주요 내용
새싹 플랜 (2006~2010년)	1) 2010년까지 보육시설 이용아동의 30%수준까지 국공립 보육시설 확충 2) 보육시설 영아 기본보조금 확대 지원 3) 보육시설 차등보육료를 이용자의 평균소득 130%이하까지 확대
제1차 아이사랑 플랜 (2009~2012년)	1) 어린이집 이용자에 대한 보육료 지원 확대 2) 시설 미 이용가구에 대한 양육수당 도입 3) 어린이집 평가인증 활성화 4) 보육전자바우처(아이사랑카드) 도입 5) 보육서비스 품질 제고(보육프로그램, 아동의 건강·영양·안전 등) 6) 5세 누리과정 도입 7) 공공형 어린이집 사업 도입 등
제2차 아이사랑 플랜 (2013년~현재)	1) 공공형어린이집 확대 및 공공성 강화 2) 시간선택제 일자리 확대에 부응할 수 있는 일시 및 시간제보육 공급 확대 3) 서비스 평가제를 통한 공공투자와 서비스의 질적 수준 연계 등

3) 유아교육·보육 정책

가) 제1차, 육아지원정책(2004년), 제2차 육아지원정책 방안(2005년)

육아지원정책을 통합적으로 접근한 최초의 작업은 제1차 육아지원정책이다. 제1차 육아지원정책은 '미래인력 양성 및 여성의 경제활동 참여 확대'를 비전으로, 출산력 제고 및 우수한 아동육성, 육아비용 경감, 여성취업률 제고, 일자리 창출을 목표로 마련되었다(대통령자문정책기획위원회, 2008)[5]. 2004년 6월에 '제1차 육아지원정책방안'이 발표되었으며, 이어 2005년 5월 '제2차 육아지원정책방안'을 마련하였다. 2006년 6월에 마련된 보건복지부의 저출산·고령사회정책본부의 '제1차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2010(대한민국정부, 2006)'에 보육정책 추진방안을 포함시켰으며, 이어 여성가족부는 2006년 7월에 기존의 정책방향을 보다 구체화한 중장기 보육정책인'제1차 중장기 보육계획(2006~2010): 새싹플랜'을 발표하였다(백선희, 2009).

나) 누리과정 도입 및 시행

(1) 만 5세 누리과정 도입·시행(2012년 ~ 현재)

정부는 2011년「만 5세 공통과정」도입을 발표하였다.「만 5세 공통과정(5세

5) 대통령자문정책기획위원회(2008). 안정적 자녀양육 지원체계 구축: 보육의 공공성 강화를 위한 노력. 참여정부 정책보고서(2-26).

누리과정)[6]」은 유치원과 어린이집으로 이원화되어 있는 유치원 교육과정과 어린이집의 보육과정을 통합해 모든 만 5세 유아들이 새로운 공통과정을 경험할 수 있도록 하는 데 가장 큰 의의가 있으며, 유치원과 어린이집에 만 5세 자녀를 보내는 모든 가구에게 유치원의 유아학비와 어린이집의 보육료 지원을 순차적으로 늘려 가구의 경제적 부담을 경감하는 것도 공통과정 도입의 중요한 목표 중 하나이다(교육과학기술부 보도자료, 2011.05.02). 만 5세 누리과정을 시행함에 따라 2011년까지 전체 70퍼센트(소득기준)의 가정에 지원하던 비용을 유치원과 어린이집을 이용하는 만 5세아 가정에 확대·지원하게 되었다.

(2) 만 3-4세 누리과정 확대 시행(2013년 ~ 현재)

만 5세 누리과정 시행에 이어 2012년 정부는 만 3~4세까지 누리과정 확대를 주요 내용으로 하는 '3~4세 누리과정 도입계획'을 발표하였는데, 3~4세 누리과정의 지원 대상, 공통과정 적용, 지원 단가, 재원부담, 기관관리체제는 5세 누리과정과 동일하다(최은영, 2016). 2013년부터 만 3~4세 유아가정의 소득수준과 관계없이 유치원과 어린이집을 이용하는 전 계층에게 비용을 확대 지원하고 있다.

다) 유아교육·보육 통합 추진(2014년 ~ 현재)

교육부 대통령 업무보고('13.3.28)[7]에서 유아교육과 보육 통합을 위해 부처 간 협의를 통해 적절한 통합 시기를 결정하도록 논의하였으며, 이에 유아교육과 보육으로 이원화된 체계를 통합하기 위해 관계 부처, 학부모, 언론, 학계 대표 등으로 구성된 유보통합실무위원회를 설치하였다. 유보통합의 추진 방향은 학부모의 요구 충족에 최우선 순위를 두고, 이해관계자의 갈등요인을 효율적으로 관리하면서 '14년부터 단계적으로 추진하도록 설계되었다(국무조정실 보도자료, 2014.2.14.). 이에 2014년부터 국무조정실 산하에 유아교육·보육 통합 추진단을 두고, 유보통합을 위한 단계별 과제를 추진하고 있는 상황이다.

---

6) 만 5세 공통과정의 명칭을 공모한 결과, '5세 누리과정'을 정책 명칭으로 정한 바 있음(2011년 7월 14일 보도자료).

7) 교육부 대통령업무보고자료('13.3.28). '행복교육, 창의인재 양성' 중 누리과정 및 유·보통합 관련 내용만 발췌함.

나. 유아교육과 보육 현황 변화

1) 유아교육 현황

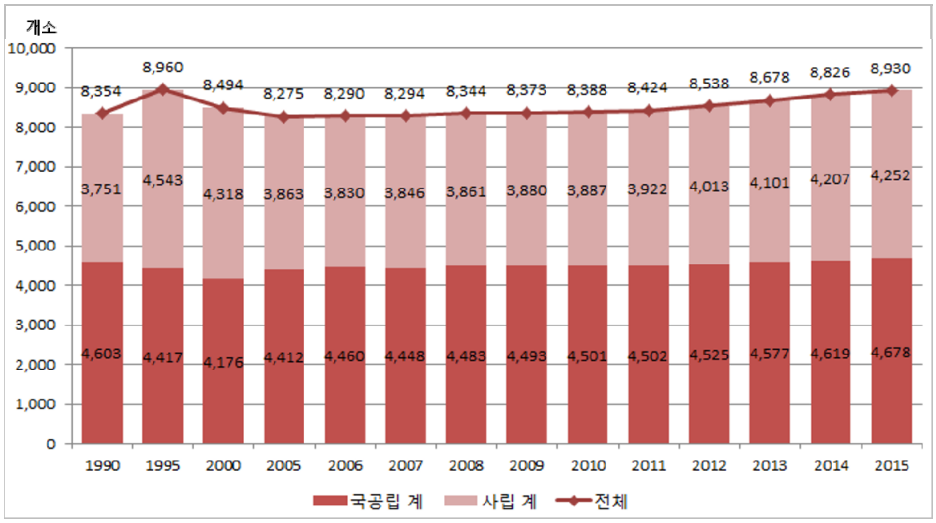
우리나라 유치원 수는 1990년 8,354개원에서 1995년 8,960개원으로 증가한 이래 일정 비율을 유지하다가 1998년 「유아교육진흥법」의 개정으로 무상교육이 법제화되고, 유아교육 선진화 계획의 일환으로 저렴하게 이용할 수 있는 공립유치원을 확충함에 따라 2011년 8,424개원에서 2012년 8,538개원으로, 2015년 8,930개원으로 확대되었다. 2000년 이후부터는 국·공립유치원 비율이 52~53퍼센트 수준을 유지하고 있다.

〈표 V-1-3〉 유치원 수 추이: 1990, 1995, 2000, 2005~2015

단위: 개소

구분	전체	국립	공립 (단설)	공립 (병설)	국·공립 계	사립 (법인)	사립 (사인)	사립 계	국·공립 비율
1990	8,354	1	4,602		4,603	3,751		3,751	55.1
1995	8,960	1	4,416		4,417	4,543		4,543	49.3
2000	8,494	3	4,173		4,176	4,318		4,318	49.2
2005	8,275	3	72	4,337	4,412	516	3,347	3,863	53.3
2006	8,290	3	83	4,374	4,460	609	3,221	3,830	53.8
2007	8,294	3	94	4,351	4,448	503	3,343	3,846	53.6
2008	8,344	3	101	4,379	4,483	511	3,350	3,861	53.7
2009	8,373	3	116	4,374	4,493	504	3,376	3,880	53.6
2010	8,388	3	131	4,367	4,501	498	3,389	3,887	53.7
2011	8,424	3	146	4,353	4,502	454	3,468	3,922	53.4
2012	8,538	3	167	4,355	4,525	469	3,544	4,013	53.0
2013	8,678	3	184	4,390	4,577	470	3,631	4,101	52.7
2014	8,826	3	228	4,388	4,619	493	3,714	4,207	52.3
2015	8,930	3	272	4,403	4,678	500	3,752	4,252	52.4

자료: 한국교육개발원·교육통계서비스(각 연도). 각 연도별 교육통계연보.



〔그림 Ⅴ-1-1〕 유치원 수 추이

취원아 수 추이를 살펴보면, 1990년 414,532명에서 1995년 529,265명으로 증가한 이래 약 55만명 수준을 유지하다가 2011년 564,834명에서 2012년 613,749명으로 크게 증가하여 증가하는 추세를 보인다. 취원아 수를 국·공립 유치원과 사립유치원 재원 기준으로 비교해보면, 23.6퍼센트의 유아만이 국·공립 유치원을 이용하고 사립유치원에서 76.4퍼센트를 수용하고 있으며 이러한 경향은 1990년 이후 크게 변화하지 않고 있다.

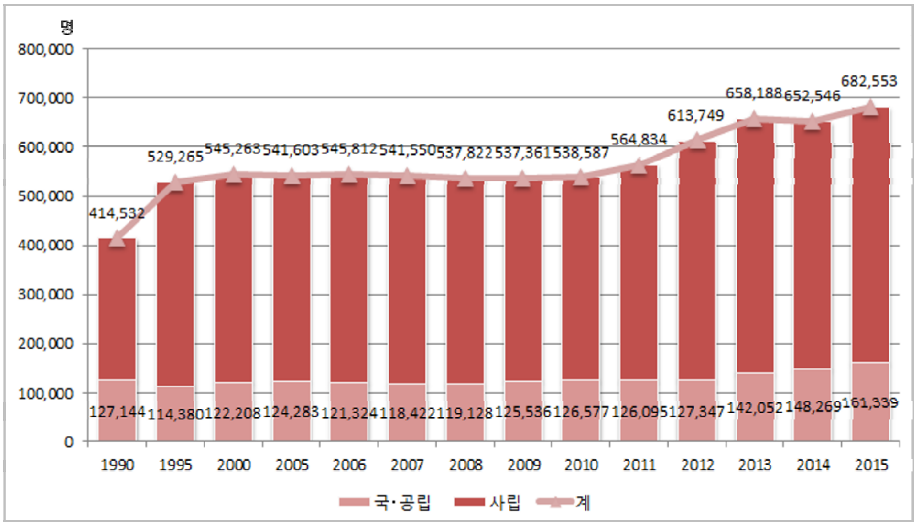
〈표 Ⅴ-1-4〉 설립유형별 원아 비율 추이: 1990, 1995, 2000, 2005~2015

단위: %(명)

구분	국·공립			사립	계
	국립	공립	소계		
1990	0.02(88)	30.65(127,056)	30.67(127,144)	69.33(287,388)	100.0(414,532)
1995	0.02(80)	21.60(114,300)	21.61(114,380)	78.39(414,885)	100.0(529,265)
2000	0.05(272)	22.36(121,936)	22.41(122,208)	77.59(423,055)	100.0(545,263)
2005	0.05(253)	22.90(124,030)	22.95(124,283)	77.05(417,320)	100.0(541,603)
2006	0.05(253)	22.18(121,071)	22.23(121,324)	77.77(424,488)	100.0(545,812)
2007	0.05(261)	21.82(118,161)	21.87(118,422)	78.13(423,128)	100.0(541,550)
2008	0.05(249)	22.10(118,879)	22.15(119,128)	77.85(418,694)	100.0(537,822)
2009	0.04(231)	23.32(125,305)	23.36(125,536)	76.64(411,825)	100.0(537,361)

구분	국·공립			사립	계
	국립	공립	소계		
2010	0.04(236)	23.46(126,341)	23.50(126,577)	76.50(412,010)	100.0(538,587)
2011	0.04(240)	22.28(125,855)	22.32(126,095)	77.68(438,739)	100.0(564,834)
2012	0.04(226)	20.71(127,121)	20.75(127,347)	79.25(486,402)	100.0(613,749)
2013	0.03(225)	21.55(141,827)	21.58(142,052)	78.42(516,136)	100.0(658,188)
2014	0.04(258)	22.68(148,011)	22.72(148,269)	77.28(504,277)	100.0(652,546)
2015	0.04(256)	23.60(161,083)	23.56(161,339)	76.36(521,214)	100.0(682,553)

주: 기관별 취원율 = (기관별 취원아 수/전체 취원아 수)x100.
자료: 한국교육개발원·교육통계서비스(각 연도). 각 연도별 교육통계연보.



〔그림 Ⅴ-1-2〕 설립유형별 원아 추이

2) 보육 현황

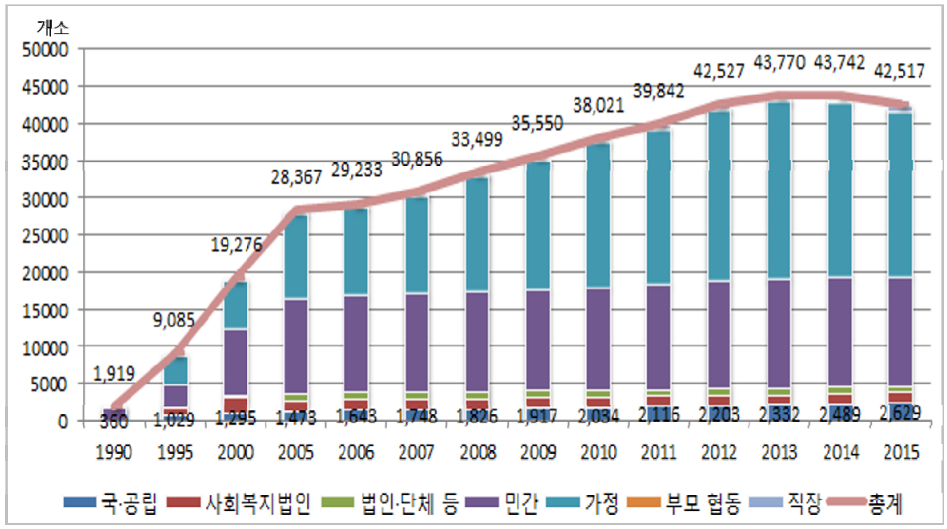
우리나라의 어린이집은 1990년 1,919개소를 시작으로 2013년 43,770개소로 최고 수치를 기록하였다. 1990~2000년대는 1,919개소에서 19,240개소로 약 10배가 증가하였으며, 2010년 어린이집은 38,021개소로 2000년 19,240개소에 비해 약 2배 증가로 지속적으로 급격한 상승추세였다. 이후 소폭 감소하는 추세이며, 2015년 기준 42,517개소가 있는 것으로 나타났고, 1990~2010년 동안 매년 평균 2천개 어린이집이 새롭게 개원한 것으로 나타났다.

〈표 V-1-5〉 연도별 어린이집 설치 현황: 1990, 1995, 2000, 2005~2015

단위: 개소

구분	국·공립	사회복지법인	법인·단체 등	민간	가정	부모 협동	직장	총계
1990	360	-	39	1,500	-	20	-	1,919
1995	1,029	928	22	3,175	3,844	-	87	9,085
2000	1,295	2,010	324	8,970	6,437	-	204	19,240
2005	1,473	1,495	979	12,769	11,346	42	263	28,367
2006	1,643	1,475	1,066	12,864	11,828	59	298	29,233
2007	1,748	1,460	1,002	13,081	13,184	61	320	30,856
2008	1,826	1,458	969	13,306	15,525	65	350	33,499
2009	1,917	1,470	935	13,433	17,359	66	370	35,550
2010	2,034	1,468	888	13,789	19,367	74	401	38,021
2011	2,116	1,462	870	14,134	20,722	89	449	39,842
2012	2,203	1,444	869	14,440	22,935	113	523	42,527
2013	2,332	1,439	868	14,751	23,632	129	619	43,770
2014	2,489	1,420	852	14,822	23,318	149	692	43,742
2015[1)]	2,629	1,414	834	14,626	22,074	155	785	42,517

자료: 1) 보건복지부(2016). 2015년 보육통계.
2) 통계청, 어린이집 및 이용자통계 http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action(2016년 8월 1일 인출).



〔그림 V-1-3〕 연도별 어린이집 설치 현황 추이: 1990, 1995, 2000, 2005~2015

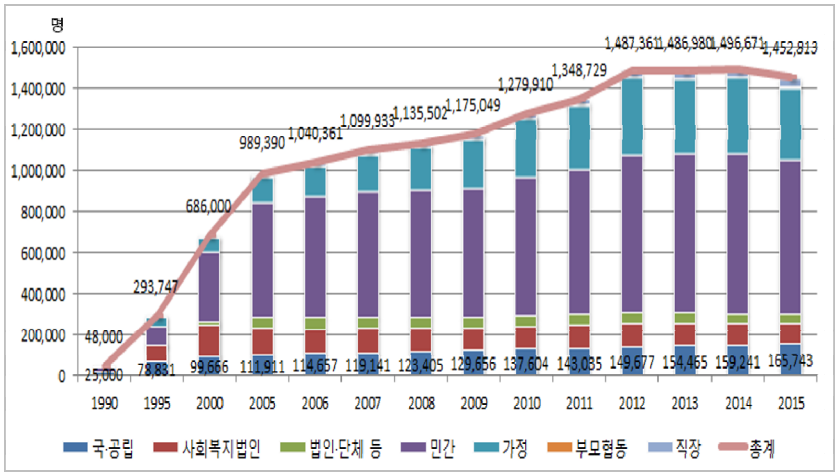
어린이집 이용아동은 1990년 48,000명을 시작으로, 2006년에는 약 100만명을 초과하였고, 2014년(약 149만 7천명)에 가장 많은 이용아동 수치를 나타내었다. 2014~2015년의 이용아동의 수가 소폭 감소한 것을 제외하고는 매년 증가추세를 보였으며, 특히 1995년 293,756명에서 2000년 686,000명으로 5년 사이에 약 40만 명이 증가한 것으로 가장 급격한 증가를 보인 시대였다. 2000년대 후반부터 사회복지법인과 법인·단체 등의 어린이집이용 아동의 수는 감소하는 추세이며, 민간, 가정, 직장 어린이집이용 아동의 수는 매해 증가하고 있다.

2015년 기준 어린이집을 이용하는 전체 아동의 86.5퍼센트가 민간과 가정과 국공립기관을 이용하는 것으로 나타났다. 민간 어린이집에 약 51.5퍼센트(747,598명)으로 가장 많은 아동이 이용하고 있으며, 그 뒤로 가정 23.7퍼센트(344,007명), 국·공립 11.4퍼센트(165,743명) 순으로 나타난다.

〈표 Ⅴ-1-6〉 연도별 어린이집 이용 아동 수 변화: 1990,1995, 2000, 2005~2015

단위: 명

구분	국·공립	사회복지법인	법인·단체 등	민간	가정	부모협동	직장	총계
1990	25,000	-	1,500	20,000	-	1,500	-	48,000
1995	78,831	77,187	591	92,643	42,116	-	2,388	293,756
2000	99,666	157,993	15,949	336,625	67,960	-	7,807	686,000
2005	111,911	125,820	56,374	552,360	129,007	933	12,985	989,390
2006	114,657	120,551	58,808	582,329	148,240	1,238	14,538	1,040,361
2007	119,141	118,211	55,906	612,484	177,623	1,444	15,124	1,099,933
2008	123,405	113,894	53,818	615,647	210,438	1,491	16,809	1,135,502
2009	129,656	112,338	52,718	623,045	236,843	1,655	18,794	1,175,049
2010	137,604	114,054	51,126	671,891	281,436	1,898	21,901	1,279,910
2011	143,035	112,688	50,676	706,647	308,410	2,286	24,987	1,348,729
2012	149,677	113,049	51,914	768,256	371,671	2,913	29,881	1,487,361
2013	154,465	108,834	51,684	770,179	364,113	3,226	34,479	1,486,980
2014	159,241	104,552	49,175	775,414	365,250	3,774	39,265	1,496,671
2015[1)]	165,743	99,715	46,858	747,598	344,007	4,127	44,765	1,452,813

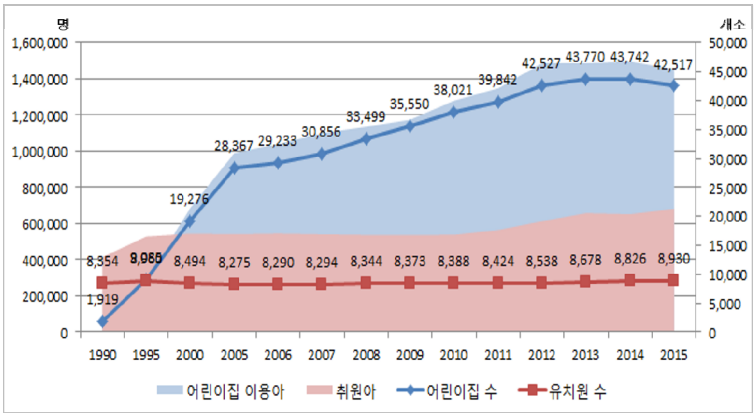


자료: 1) 보건복지부(2016). 2015년 보육통계.
2) 통계청, 어린이집 및 이용자통계 http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action (2016년 8월 1일 인출).

〔그림 V-1-4〕 연도별 어린이집 이용아 추이: 1990, 1995, 2000, 2005~2015

3) 유아교육·보육 설치 및 이용 현황

정부의 유아교육과 보육에 대한 재정지원 확대의 결과로 유치원과 어린이집 수, 이용아 수가 주요 정책 시기별로 변화 폭의 차이는 있으나, 지속적으로 증가하고 있다. 2012년 누리과정 도입 및 양육수당의 확대로 유치원과 어린이집 이용아 수는 2012년을 기점으로 확대되었으며, 최근까지도 유사한 수준을 유지하고 있다.



〔그림 V-1-5〕 유아교육·보육 설치 및 이용의 변화: 1990, 1995, 2000, 2005~2015

다. 유아교육과 보육 재정의 변화

1) 유아교육 재정

유아교육 재정은 교육부에서 집행하는 지방교육재정교부금과 17개 시·도 교육청에서 집행하는 자체 예산으로 나눌 수 있으며, 교육부의 유아교육 관련 정책 사업에 대한 재정 지원은 인적자원 운용, 교수-학습 활동지원, 교육복지 지원, 학교재정 지원관리, 학교교육여건 개설 시설의 다섯 가지 분야로 분류할 수 있다(최은영, 2016).

〈표 Ⅴ-1-7〉 유아교육 지원 사업 구분

정책사업	단위사업	세부사업
인적자원 운용	정규직인건비	공립유치원 정규교직원, 기타 공립유치원 정규직
	비정규직인건비	공립유치원 기간제(시간제)교사, 기타 공립유치원 비정규직
교수-학습 활동지원	유아교육진흥	사립유치원 담임수당, 사립유치원 처우개선비, 사립유치원 단기대체교사 인건비, 사립유치원 운영비, 유아학비지원시스템, 유치원 정보공시, 신용카드 납부 수수료, 유치원 평가, 유아교육 네트워크, 유치원 종합컨설팅단, 유치원 종합복지서비스, 유치원 수석교사, 유치원 교원능력개발평가, 학습연구년제 시범운영, 유치원 교원동아리, 유치원 교원멘토링, 3세대 하모니, 세대간 지혜나눔, 희망유아교육사, 누리과정 교원연수, 누리과정 자료보급, 엄마품 온종일 돌봄교실, 유치원 교재교구, 방과후과정반 시설환경 개선, 공립유치원 통학편의 및 운영비 지원, 유치원 시설환경 개선(공립단설유치원 제외), 유아교육진흥원 운영 및 관리, 기타 유아교육진흥 사업비
교육복지 지원	누리과정 지원	5세 유아학비 지원(누리과정), 3~4세 유아학비 지원, 3~5세 방과후과정비 지원, 다문화가정 교육비 지원, 기타 유아학비 지원 사업비
	급식지원	저소득층 유아 급식비 지원, 기타 유아 급식 지원 사업비
학교재정 지원관리	학교운영비지원	공립유치원 운영비 지원, 기타 공립유치원 운영 지원 사업비
학교교육 여건 개선 시설	학생수용시설	공립유치원 신증설비, 기타 원아수용시설 설립비,
	교육환경개선시설	공립 단설유치원 환경 개선비, 유아교육진흥원 설립비, 기타 유치원 교육환경 개선 시설비

주: 밑줄은 2014년 추가된 사업임.
자료: 최은영·이진화·오유정(2014). 2014 유아교육정책의 성과와 과제. p 60.

유아교육 예산은 2009년부터 항목이 변경되었을 뿐만 아니라 당해 연도부터 지방교육재정으로 충당되고 있다. 2012년 누리과정 도입 이후에는 어린이집 지원금(누리과정 지원비+운영비)이 포함되어 유아교육 예산은 2001년 2,712억원에서 지속적으로 증가하여 2015년 현재 약 5조 4,000억원 규모에 이르고 있다.

〈표 V-1-8〉 유아교육 항목별 예산: 2001-2015

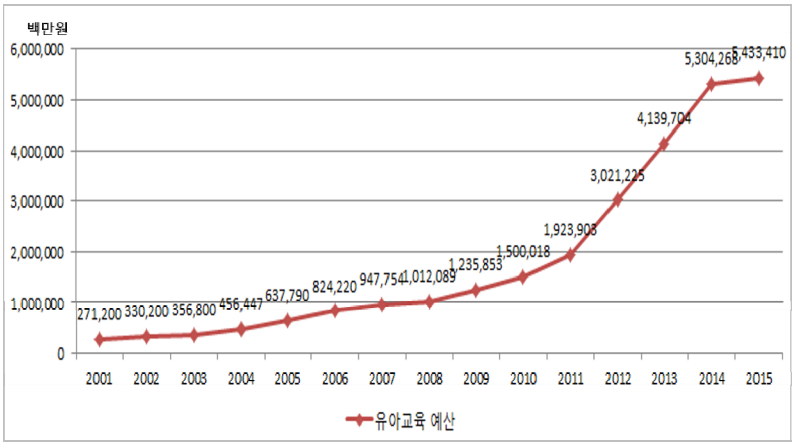
단위: 백만 원

항목	인건비	유아학비 지원	교재 교구비	기본 운영비	시설비	기타 (목적사업비 등)	계
2001	-	-	-	-	-	-	271,200
2002	-	-	-	-	-	-	330,200
2003	-	-	-	-	-	-	356,800
2004	-	-	-	-	-	-	456,447
2005	324,762	183,952	6,730	67,721	15,718	38,908	637,790
2006	363,523	293,901	8,777	73,637	23,951	60,431	824,220
2007	414,398	342,593	15,905	82,922	23,905	68,032	947,754
2008	408,896	363,774	23,342	86,362	69,135	60,582	1,012,089

항목	인적자원운용	교수-학습 활동지원	교육복지 지원	운영비 및 교육여건개선 지원	계
2009	470,301	37,686	544,296	183,570	1,235,853
2010	567,573	53,102	667,431	211,912	1,500,018
2011	815,144	46,987	795,008	266,764	1,923,903
2012	720,019	395,261	1,618,939	287,008	3,021,225
2013	685,486	390,702	2,700,581	362,935	4,139,704
2014	897,579	377,710	3,466,699	560,280	5,304,268
2015	-	-	-	-	5,433,410

주: 2012~2014년 어린이집 지원이 포함, 2014년은 예산, 그 이전은 결산임.

자료: 1) 유아교육학회(2007). 유아교육백서 2001-2005.
2) 부산광역시교육청·육아정책연구소(2010). 2009-2010 유아교육 연차보고서.
3) 최은영·김정숙·송신영(2013). 2012-2013 유아교육 연차보고서.
4) 교육부(2014). 유아교육 지원 2013년 결산 및 2014년 예산 현황. 내부자료.
5) 최은영·이진화·김승진(2015). 2015 유아교육정책의 성과와 과제. p 60.



〔그림 Ⅴ-1-6〕 유아교육 항목별 예산 추이: 2001-2015

2) 보육 재정

2004년 이후 보육 사업은 보육비용 확대, 보육서비스 질적 수준 제고에 집중되어 있으며, 정책 변화에 대응하는 사업들이 추진되고 있다(서문희·이혜민, 2014). 예산 사업은 크게 어린이집 운영, 보육인프라 구축, 어린이집 평가인증 운영, 어린이집 지원, 가정양육 수당 지원으로 나뉘어져 있다.

〈표 Ⅴ-1-9〉 국고 및 시·도 지원 보육 사업

정책사업	세부내용	세부명세
어린이집 운영	- 보육교직원 인건비 지원	국공립, 법인, 취약보육 담당 교직원
	- 보조교사	보조교사 인건비 지원
	- 대체교사	대체교사 인건비 지원
	- 농촌보육교사 특별수당	농어촌교사 특별수당 지원
	- 영유아보육료 지원	어린이집 이용 영유아 보육료 지원
	- 시간차등형보육 지원	시간제보육 이용 영유아 보육료 지원
	- 어린이집 기능보강	어린이집 증개축, 개보수, 장비비 등 환경개선
	- 어린이집 확충	국공립신축 135개소, 공동주택리모델링 19개소, 장애아전문 2개소, 기자재비: 156개소
보육 인프라 구축	- 보육사업관리	보육사업 행정지원 및 홍보
	- 육아종합지원센터 운영	부모 및 영유아에게 종합적인 육아서비스 제공
	- 어린이집 교원 양성 지원	교직원 보수교육, 보육자격관리 관련 운영비지원
	- 보육전자바우처 운영	전자바우처운영 및 시스템 기능 개선, ※보육사업관리 이관
	- 보육실태조사	3년마다 실시

정책사업	세부내용	세부명세
	- 부모 모니터링단 운영 지원	어린이집의 급식, 위생, 건강 및 안전관리 분야 모니터링을 위한 모니터링단 운영
	- 공익제보자 신고포상금	어린이집의보조금 부정수급, 아동학대 등 위반행위 신고자 포상금 운영
어린이집 평가인증 운영		평가인증운영 및 사무국 지원
어린이집 지원	- 교재교구비	교재교구비 지원
	- 차량운영비	차량운영비 지원
	- 교사 근무환경개선비	보육교사 근무환경개선비
	- 교사겸직원장지원비	교사겸직원장지원비
	- 농어촌소재 법인어린이집 지원	법인어린이집 운영비
	- 공공형 어린이집	공공형어린이집운영비 지원, 사후품질관리
가정양육수당 지원사업		취학전영유아 가구 아동 양육수당 지원

자료: 보건복지부(2015). 2016 보육사업안내에서 내용을 발췌하여 정리함.

중앙정부의 보육재정은 참여정부 초기인 2001년 약 1,700억원 규모였으며, 보육료 지원 확대가 본격화된 2004년 약 4,000억 원으로 증가한 이후 지속적으로 증가추세를 보이고 있다. 특히 2011~2012년, 2012~2013년 무상보육과 양육수당 지원이 전연령, 전계층 확대됨으로써 그 규모는 더욱 급격하게 증가하였다.

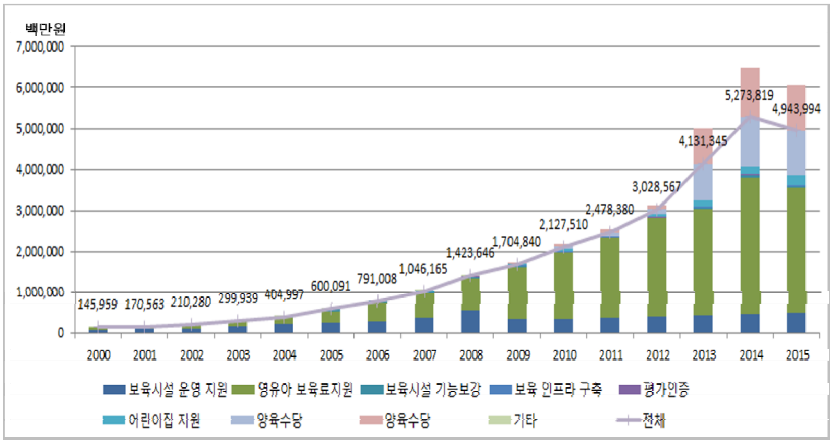
〈표 V-1-10〉 연도별 국고 지원 예산 규모: 2001-2015

단위: 백만 원, %

구분	보육시설 운영지원	영유아 보육료 지원	보육시설 기능보강	보육 인프라 구축	평가 인증	어린이집 지원	양육수당	기타	전체	GDP 대비 비율[1)]
2001	97,878	66,254	1,220	733	-	3,932	-	546	170,563	0.02
2002	105,164	97,446	2,070	708	-	4,014	-	878	210,280	0.03
2003	169,240	117,143	6,587	1,735	100	4,156	-	978	299,939	0.04
2004	218,693	152,444	20,821	2,627	100	9,155	-	1,157	404,997	0.05
2005	262,243	267,088	50,420	2,763	600	11,511	-	5,466	600,091	0.07
2006	297,193	438,554	34,268	4,488	1,580	14,925	-	-	791,008	0.08
2007	382,578	593,605	41,729	4,235	7,378	13,763	-	2,877	1,046,165	0.10
2008	549,747	807,851	24,089	5,658	11,987	14,364	-	10,000	1,423,646	0.13
2009	343,856	1,282,168	21,437	29,787	4,191	15,301	8,100	-	1,704,840	0.15
2010	349,528	1,632,240	9,438	12,181	3,401	55,093	65,664	-	2,127,545	0.17

구분	보육시설 운영지원	영유아 보육료 지원	보육시설 기능보강	보육 인프라 구축	평가 인증	어린이집 지원	양육수당	기타	전체	GDP 대비 비율[1]
2011	395,023	1,934,611	14,650	16,250	4,975	23,077	89,794	-	2,478,380	0.19
2012	423,153	2,391,291	11,867	15,377	6,026	78,207	102,646	-	3,028,567	0.22
2013	444,463	2,598,219	23,610	26,990	6,668	150,445	880,950	-	4,131,345	0.29
2014	467,111	3,333,028	42,432	18,268	8,600	189,061	1,215,319	-	5,273,819	0.35
2015	496,945	3,056,880	40,233	16,661	9,800	221,707	1,101,768	-	4,943,994	0.32

주: 통계청의 국내총생산(2010년, 명목)에서 2016년 8월 8일 인출 후 계산함.
자료: 1) 서문희·이혜민(2014). 영유아 교육·보육 재정 증가 추이와 효과: 2004~2014 p 85.
2) 보건복지부(2015). 2016 보육사업안내.



〔그림 Ⅴ-1-7〕 연도별 국고 지원 예산 규모

〈표 Ⅴ-1-11〉 국고 및 시·도 지원 보육예산 현황: 2001~2015

단위: 백만 원, %

구분	국고 사업비 (A)	시·도 특별 사업비 (B)	시·군·구 특별사업비 (C)	계 (A+B+C)	GDP 대비 비율[1]	국고사업대비 특별사업비 (B+C/A)	누리과정 지원금 (D)	총계 (A+B+C+D)
2001	360,027	41,755	-	401,782	0.06	11.6		
2002	435,517	43,552	-	479,069	0.06	10.0		
2003	627,705	156,230	28,081	812,016	0.10	29.4		
2004	872,285	143,904	45,544	1,061,733	0.12	21.7		
2005	1,322,974	176,464	96,175	1,595,613	0.17	20.6		
2006	1,723,613	224,842	89,647	2,038,102	0.21	18.2		

구분	국고 사업비 (A)	시·도 특별 사업비 (B)	시·군·구 특별사업 비 (C)	계 (A+B+C)	GDP 대비 비율[1)]	국고사업대비 특별사업비 (B+C/A)	누리과정 지원금 (D)	총계 (A+B+C+D)
2007	2,286,084	292,763	101,169	2,680,016	0.26	17.2		
2008	2,944,883	255,883	108,074	3,308,840	0.30	12.4		
2009	3,570,376	378,054	132,662	4,081,092	0.35	14.3		
2010	4,288,978	483,527	171,298	4,943,803	0.39	15.3		
2011	5,018,610	365,775	549,051	5,933,436	0.45	18.2		
2012	6,132,183	533,835	625,497	7,291,515	0.53	18.9	455,967	7,747,482
2013	8,222,709	594,743	441,599	9,259,051	0.65	12.6	1,163,894	10,422,945
2014	8,490,800	653,752	416,732	9,561,284	0.64	12.6	1,634,484	11,195,768
2015	7,950,735	1,411,872	235,715	9,598,322	0.67	20.7	1,762,336	11,360,658

주: 1) 국고지원 사업비는 국고지원사업의 국비와 지방비를 합한 것이고 시·도 특별사업비는 시·도 특별사업의 시·도 및 시·군·구 예산을 합한 것이며, 시·군·구 사업비는 시·군·구 고유의 특별사업비임.
2) 통계청, 국내총생산(2010년, 명목)에서 2016년 8월 8일 인출 후 계산.

자료: 1) 서문희·이혜민(2014). 영유아 교육·보육 재정 증가 추이와 효과: 2004-2014. p. 86.
2) 유해미·강은진·조아라(2015). 2015 보육정책의 성과와 과제. p. 95.

3) 유아교육·보육 재정

유아교육과 보육 재정을 모두 합산하면(표 V-1-12 참조), 2001년 약 6,700억 원에서 지속적으로 증가하여 누리과정, 무상보육이 전면적으로 확대된 2012년 GDP 대비 비율 0.75퍼센트로 증가하였으며, 2014년 1퍼센트 이상을 유지하고 있다. 이는 OECD 평균을 상회하는 수치이다.

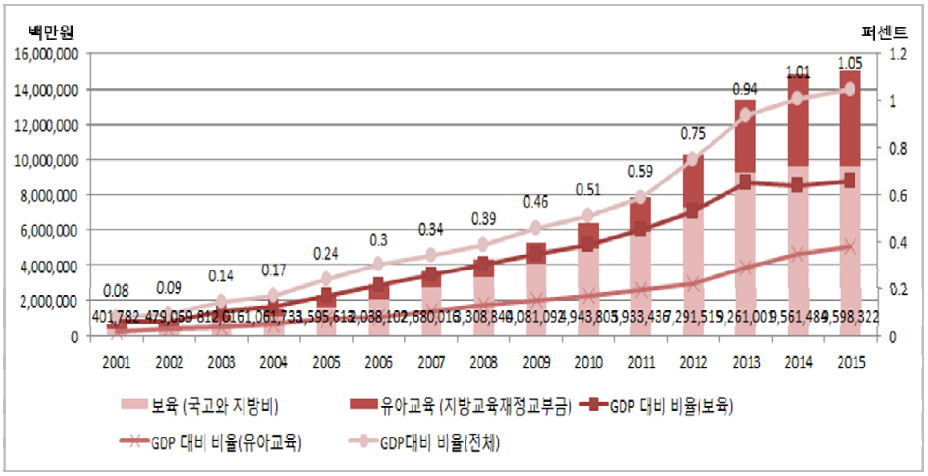
〈표 V-1-12〉 유아교육·보육 지원 사업 규모의 변화: 2001-2015

단위: 백만 원, %

구분	보육 (국고와 지방비)	GDP 대비 비율	유아교육 (지방교육재정 교부금)	GDP 대비 비율	계	GDP 대비 비율
2001	401,782	0.06	271,200	0.02	672,982	0.08
2002	479,069	0.06	330,200	0.03	809,269	0.09
2003	812,016	0.10	356,800	0.04	1,168,816	0.14
2004	1,061,733	0.12	456,447	0.05	1,518,180	0.17
2005	1,595,613	0.17	637,790	0.07	2,233,403	0.24
2006	2,038,102	0.21	824,220	0.08	2,862,322	0.30
2007	2,680,016	0.26	947,754	0.10	3,627,770	0.34
2008	3,308,840	0.30	1,012,089	0.13	4,320,929	0.39
2009	4,081,092	0.35	1,235,853	0.15	5,316,945	0.46

구분	보육 (국고와 지방비)	GDP 대비 비율	유아교육 (지방교육재정 교부금)	GDP 대비 비율	계	GDP 대비 비율
2010	4,943,803	0.39	1,500,018	0.17	6,443,821	0.51
2011	5,933,436	0.45	1,923,903	0.19	7,857,339	0.59
2012	7,291,515	0.53	3,021,225	0.22	10,312,740	0.75
2013	9,261,001	0.65	4,139,704	0.29	13,400,705	0.94
2014	9,561,484	0.64	5,304,268	0.35	14,865,752	1.01
2015	9,598,322	0.66	5,433,410	0.38	15,031,732	1.05

자료: 서문희·이혜민(2014). 영유아 교육·보육 재정 증가 추이와 효과: 2004-2014 p. 92.



〔그림 Ⅴ-1-8〕 유아교육·보육 지원 사업 규모의 변화: 2001-2015

라. 소결

최근 한국의 유아교육과 보육은 선별지원에서 보편지원으로의 패러다임 전환을 정책적 목표로 삼고, 양적 확충과 질적 제고를 중심으로 정책을 추진하여 왔다. 이러한 정책 목표 달성을 위한 재정지원의 확대 정책은 교육의 기능적 측면뿐만 아니라 국민의 기본적인 교육권을 보장하기 위한 교육복지 측면까지 고려한다는 점에서 당위성이 확보된다(나정, 2013). 그러나 이를 뒷받침할만한 제도적 근거에 대한 논란, 재원 부족 등으로 누리과정 예산편성 및 지원에 대한 정부와 시·도 간의 갈등이 되풀이 되고 있는 상황이다. 이와 관련해 무상의 범위

를 설정하지 않은 '무상 보육'을 통해 국가의 지원이 급속히 확대되는 과정에서 사회적 지향에 따른 정책 합리성이 정책 확립의 결정기준이었다고 보기 어렵다는 지적이 제기되기도 하였다(윤희숙·김인경, 2013). 하지만, 누리과정의 시행으로 영유아기의 출발선 평등을 보장하기 위한 기반이 마련되었고, 지속적으로 유아교육과 보육의 질적 제고를 위한 정책들이 추진됨으로써 우리나라의 유아교육과 보육에 있어서의 기본적인 정책 목표는 어느 정도 달성되었다고 볼 수 있다. 다만, 현재 추진 중인 유아교육과 보육의 통합을 통해 영유아를 대상으로 하는 포괄적이고, 통합적인 시스템을 구축함으로써 누리과정으로 야기된 갈등의 해법을 찾고, 재정 지원의 효율성을 도모해야 하는 과제가 남아 있다.

2. 독일의 정책 및 재정지원

독일 정부는 교육기능을 강화하기 위하여 관련법 개정 등을 통한 재정지원 확대에 힘쓰고 있으며, 영유아 교육·보육에 대한 공공지출의 구성을 보면 보육비용(child-care spending)보다는 취학 이전 교육비용(pre-primary education spending)에 대한 공적 비용 투입이 더 높다. 이는 보육비용에 대한 지출 비중이 더 높은 우리나라의 비용 지출 구조와 차이를 보이는 바, 우리나라의 재정지원 구조와의 비교를 통하여 시사점을 얻을 수 있을 것으로 기대한다.

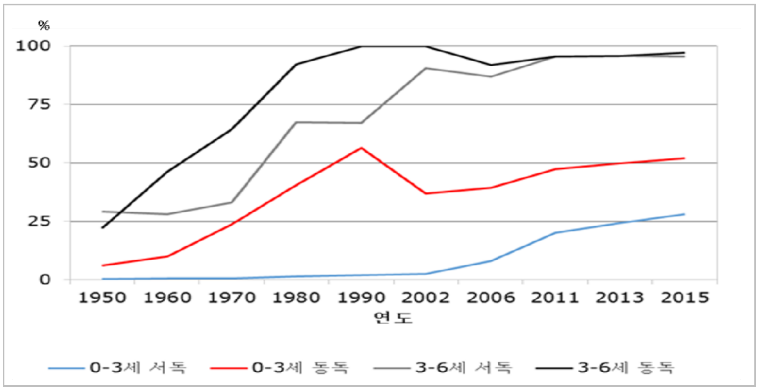
가. 독일 전통적 유아교육보육 및 가족 정책의 맥락

본 절에서는 독일의 전통적 유아교육보육과 가족 정책을 살펴보고자 한다. 독일의 가족 및 유아교육보육 정책은 지난 25년 동안 상당한 변화를 겪었으며, 최근에는 유아교육보육이 독일 복지와 교육제도의 가장 중요한 요소로 인식되기에 이르렀다. 유아를 돌보는 것은 가족의 가장 중요한 책임이라는 것이 오랫동안 독일인들의 생각을 지배해 왔다(Riedel & Klinkhammer, 2016). 서독에서는 대부분의 어머니가 집에서 아이를 돌보고, 아동이 3세가 되어 유치원에 들어가거나 6세에 학교에 입학하고 나서야 노동시장에 재진입 하였고, 그것도 주로 시간제로 근무했다.

과거 동독은 사회주의 전통에 따라 국민을 유아기부터 교육하여 사회주의 국가의 삶을 준비시키는 것을 궁극적 목표로 했기 때문에 유아는 태어나서부터

공적 관심의 대상이었다. 유아교육과 보육은 어린이가 태어나서 학교에 입학하기 전까지 전일 기관이 담당했다. 전 국민을 대상으로 한 기관 중심 유아교육 및 보육제도가 국가교육제도의 첫 단계였다. 이 제도로 여성(어머니)의 노동이 가능해졌고, 국가는 어린이 교육을 통해 그 영향력을 미칠 수 있었다. 동독의 유아교육보육 참여율이 높은 이유는 여성을 일하는 어머니로 바라보는 사회주의 시각과 밀접한 관계가 있다. 특히 1950년대 동독이 노동력부족으로 어려움을 겪었을 때, 국가는 종일 유아보육교육을 권장하였고 전액 무료로 지원하였다.

반면 서독의 전통적 가족 모델은 여성이 가사와 어린이 교육을 책임지고, 남성은 가족의 생계를 담당하는 것이었다. 연금과 건강보험 수급자격과 같은 사회복지제도와 생계부양자에게 유리한 세금제도는 남성에게 주어지기 때문에 여성들은 경제활동을 하지 않거나, 늦은 나이에 재취업하였다. 유아보육과 교육은 주로 가정에서 이루어졌기 때문에 기관보육, 특히 영유아의 보육에 대한 기관의 역할은 미약했다. 서독은 "남성 생계부양자 모델"이 근간이며, 사회복지는 "보수-협동조합"과 "가족주의" 복지체제 유형으로 분류할 수 있다(Riedel & Klinkhammer, 2016). 따라서 어머니의 고용률은 낮으며, 사회복지 수급자격도 일하는 아버지에게 종속되어 있고, 제공되는 아동복지 서비스 수준이 낮은 것이 서독 제도의 특징이다 (Oschmiansky, Kühl, & Obermeier, 2014).



자료: Tietze 외(2013). 주 통계청. 각 연도.

［그림 Ⅴ-2-1］ 0-3세, 3-6세 동독과 서독 아동 참여율(1950-2015)

여성의 교육과 직업적 성취를 주장하는 1970년대 여성해방 운동은 전통적 성별 역할에 대한 논쟁으로 이어졌다. 교육수준이 높아진 여성인구는 일과 가족

사이의 조화를 요구했다(Klinkhammer, 2014). 1990년대 후반부터 독일의 가족제도와 노동시장 환경이 변화를 맞이했다. 고령화와 낮은 출산율로 인구 구조가 변화함에 따라 결혼과 출산을 장려하는 정책이 도입되었다. 2000년대 초반에는 유럽 여러 국가의 사회복지 정책에 반영된 사회투자 전략 변화가 여성의 전통적인 역할을 바꾸는 요인이 되었다. "지식사회"의 이동으로 인적 자본의 중요성이 강조되고, 이것이 여러 정책에 영향을 미쳤다. 여성의 노동시장참여와 아동중심 투자에 대한 정치적 지원이 그 핵심이 되었다(Riedel & Klinkhammer, 2016).

국제 학생학업 성취도평가 프로그램(Programme for International Student Assessment, PISA)의 첫 결과에서 독일의 15세 학생들의 학업성취도는 다른 OECD 회원국들에 비해 상당히 낮고 교육 불평등이 심각하다는 현실이 드러났다. 이를 바탕으로 독일 교육제도의 현황과 미래에 대한 논쟁이 일어났고, 이를 계기로 유아교육보육의 개선과 개발이 더욱 촉진되었다. 그 이후 독일의 유아교육보육제도의 양/질적 확장을 꾀하는 전면적인 정책혁신 및 개혁이 이루어졌다.

지난 몇 십 년 사이 남성생계부양자 모델은 전체 가족의 1/5 수준으로 감소했다(Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016: 5). 남성 생계부양자 모델이 부부 모두가 가계수입에 기여하는 "맞벌이모델"로 점차 대체되면서 기관보육 수요가 증가하게 되었다. 현재 육아교육보육 서비스와 공급이 상당히 확대되고, 이와 더불어 여성의 노동시장 참여도가 증가하고 성별 역할이 사라지고 있음에도 불구하고, 자녀가 어린 어머니의 고용률은 아버지의 고용률보다 낮으며, 대부분 시간제로 근무하고 있다. 출산 1년 후 어머니의 전일근무자는 단 4퍼센트에 불과하며, 출산 후 2년이 지나면 11퍼센트로 소폭 늘어난다.

통일이 된지 25년이 지났지만, 구(舊) 서독과 동독 지역간의 차이가 여전히 크다. 1세 미만 아이를 둔 어머니의 근무 시간은 두 지역이 비슷하지만, 출산 후 1년이 지난 후에는 서독지역의 어머니들에 비해 동독지역 어머니들의 주간 노동시간이 두 배나 길다. 아동 나이가 12살 이상일 때부터 양쪽 지역 어머니들의 노동시간이 비슷해지며(BMFSFJ, 2014: 39) 보육 서비스 활용 행태 역시 비슷한 차이를 보인다.

나. 독일의 유아교육보육 제도

여기에서는 독일의 유아교육보육 제도에 대해 살펴본다. 이를 위해 독일 유아교육보육 제도의 다양한 서비스 유형을 소개하고, 서비스 제공 내용과 법적

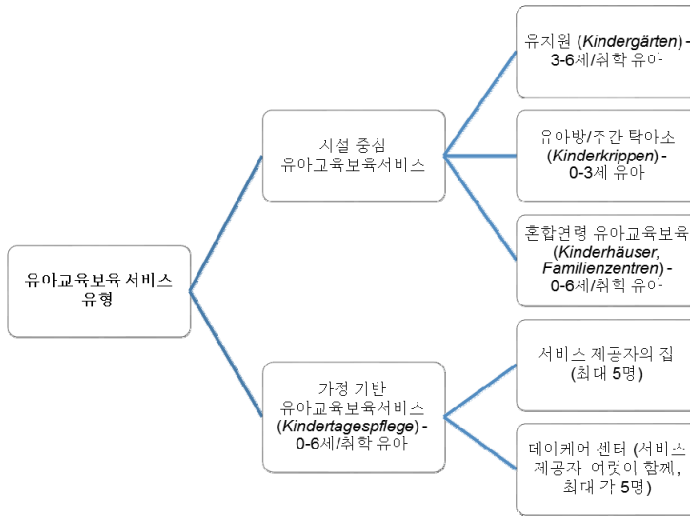
재정적 지원, 교육학적 전통의 개요에 대해 알아보았다.

독일에서 유아교육보육은 의무사항이 아니라 선택사항이다. 학교에서의 의무교육은 6세부터 받게 된다. 더 정확하게 말하자면, 정해진 날짜(6월 30일에서 12월 31일 사이, 주에 따라 다름)에 6번째 생일이 지난 어린이는 다음 입학가능 날짜에 학교에 가야 한다. 어린이는 주 정부가 주관하는 입학시험을 치러야 한다. 이 시험에서 입학 자격 여부를 판정하지만, 부모는 자녀 입학을 연기시킬 수도 있다.

1) 서비스 유형

독일의 유아교육보육 서비스는 다양하다. 킨더크리펜(kinderkrippen, 유아방 또는 주간 탁아소)는 0~3세까지의 유아를 위한 교육보육 기관이다. 3~6세(또는 학교 입학 연령) 사이의 유아를 위한 교육 및 보육 센터는 킨더가르텐(kindergarten)이라고 부른다. 최근 몇 년 사이 킨더가르텐은 더 어린 어린이들을 대상으로 서비스를 확대하여 0~3세와 3~6세로 나뉘어 있던 기존 프로그램의 경계가 허물어졌다.

이처럼 다양하고 혼합된 형태의 육아교육보육 서비스가 생겨났고 모든 연령대의 유아에게 교육과 보육을 제공하는 시설이 늘어나고 있다. 해당 시설은 혼합연령학급(3년 이상의 연령대) 또는 단일연령학급(3년 미만의 연령대, 동독에서는 같은 연령의 아이들로만 구성) 형태로 교육과 보육을 제공한다(그림 Ⅴ-2-2 참조).



〔그림 Ⅴ-2-2〕 독일의 유아교육보육 서비스 유형

시설기반의 유아교육과 보육서비스 이외에 독일에서 제공되는 또 다른 유아교육보육 형태로는 가정기반의 가정보육(kindertagespflege)이 있다. 1970년대부터 가정보육은 민간에서 조직된 서비스에서 공적 보조금을 받아 적절한 자격을 갖춘 교육과 보육을 제공하는 육아교육보육 서비스로 발달했다. 2005년 발효된 데이케어 확대 법률(Tagesbetreuungsausbaugesetz, TAG)은 0-3세 유아의 공공복지를 위해 가정보육과 시설기반 유아교육보육에 동등한 자격을 주는 근거가 되었다. TAG와 아동 및 청소년 발달 법률(Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe, KICK, 2005)은 독일 가정보육의 지속적인 질적 향상의 시발점이 되었다. 청소년 복지 사무소(Youth Welfare Office)로부터 재정지원이나 보육장소를 지원 받거나 또는 인증을 받는 등의 공적 지원을 받으려면, 유아교육보육서비스 제공자는 서비스 적정성 평가를 받아야 한다. 다른 사람의 유아자녀 한 명 이상(최대 5명)을 유아의 집 밖에서 일주일에 15시간 이상씩 3개월 이상 유아의 부모나 법적 보호자 없이 유급으로 돌보는 경우가 이에 해당한다(Schoyerer & Weimann-Sandig, 2016). 데이케어 센터(großtagespflege) 수의 증가와 집 밖에서 서비스 제공자 여럿이 공간을 공유하는 경우(Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016: table C2-14web)의 증가는 계속되는 가정기반 보육의 전문화 경향을 보여준다.

2) 유아교육보육 서비스 제공자

독일에서 유아교육보육 서비스 제공자는 아동 및 청소년 복지 서비스의 공공제공자와 민간 제공자(소위 "자유 제공자")로 나뉜다. 공공 제공자는 국가 정부 행정 기관(예: 지방자치단체 또는 아동복지국(Jugendämter))인 반면 민간 제공자는 대부분 비영리 조직, 협회, 기관, 또는 협동조합이다. 유아교육보육 시설의 33퍼센트는 공공 제공자에 의해 운영되고 있고 64퍼센트는 비영리 민간 제공자가 운영하고 있다. 영리를 추구하는 민간 제공자는 전체 서비스의 3퍼센트에 불과하다(Statistisches Bundesamt, 2016: table T1.1).

비영리 민간 제공자의 대부분은 교회(가톨릭, 신교도)를 기반으로 한 복지 단체이다. 특히 독일 서쪽 지역의 부모 협동조합이나 협회는 복지 제공자 역할도 한다. 부모 협동조합을 설립하고 운영하는 이유로는 육아교육보육 서비스의 부족, 기존 서비스에 대한 불만, 유아교육보육 서비스 디자인에 적극적으로 참여하고자 하는 의지 등을 들 수 있다.

독일 내 유아서비스 제공, 재정 및 관리 지원은 보완성의 원칙을 바탕으로 한다. 보완성의 원칙이라 함은 새로운 서비스 기관이 설립될 때 민간인에게 우선권을 주며, 공공 기관의 개입은 민간 기관이 수요를 충족시키지 못할 경우에만 할 수 있도록 한 것이다(§ 4 SGB VIII 참조). 민간 서비스 제공자들은 지원과 재정교부금을 받을 권리가 있으며, 서비스의 기획, 사업의 기본적 개념과 조직에서 폭 넓은 자율성이 부여된다. 민간 서비스 제공자들은 상의하달식으로 위임된 계약상의 제공자가 아니라 현장 관리의 주된 파트너로 인식되며, 위원회에도 대표를 파견하고 의사결정 과정에도 참여한다.

보완성의 원칙과 더불어 독일의 유아교육보육 제도는 아동 및 청소년 복지 서비스와 제공자의 다양성 원칙의 지배를 받는다. 이 원칙은 유아교육보육 서비스 제공자뿐만 아니라 교육학 개념도 선택할 수 있는 권리를 보장한다(§ 5 SGB VIII 참조).

3) 법적 및 재정지원 역량

독일에서 유아 교육과 보육은 공공복지 제도의 한 부분으로 독일 연방과 랜더(16개 랜더 /연방 주) 및 지방자치단체가 담당한다. 유아교육보육 제도는 독일 연방 정부의 가족·노인·여성·청소년부(Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, BMFSFJ)의 후원을 받는다. 유아교육보육 제도는 0세~취학연령까지의 유아를 대상으로 하는 통합적인 제도이며, 특정 인구를 대상으로 하지 않는 보편적인 제도이다. 독일 연방 정부는 법적 구속력이 있는 목적과 원칙을 포함한 법으로 명시된 체제를 정해놓았고, 그 내용은 아동과 청소년 복지 서비스 법(Kinder- und Jugendhilfegesetz – SGB VIII)에 명시되어 있다. 아동과 청소년 복지 서비스 법에 의하면 시설 기반 유아 교육 및 보육 서비스와 가정 보육 서비스의 목표는 다음과 같다:

- "아동이 독립적이고 사회적으로 통합된 인격체로 자라도록 지원한다,
- 가족의 교육과 보육을 지원하고 보완한다,
- 아동 보육과 직장 생활을 양립시킬 수 있도록 부모를 돕는다"(§ 22 세부항목 2 SGB VIII 참조).

아동과 청소년 복지 서비스 법에 의하면 아동과 청소년 복지 의무를 더 정교화 하는 작업은 16개 연방 주의 책임이다. 따라서 16개 주 모두 해당 연방 주의 유아 교육 및 보육을 규제하는 법령을 마련해놓았다(예: 베를린의 어린이 데이

케어 개발 법 - Kindertagesförderungsgesetz, KitaFöG). 해당 법률은 서비스의 품질 요건과 재정지원에 대한 세부사항을 명시하고 있다. 그래서 돌봄 교사 대 아동 비율과 재정지원 방법이 연방 주마다 크게 다를 수 있다. 연방 주는 각 항목 별 비용부담 주체(주, 지역, 지방자치단체, 서비스 제공자, 부모) 또는 정도를 구체적으로 정의하거나, 책임을 배분하고 실행은 지방자치단체에게 맡긴다. 지방자치단체의 실질적인 실행 방식 또한 다양하다(Riedel, 2011).

지방자치단체는 지역 차원의 유아교육 및 보육서비스를 기획하고 집행하며, 재정지원을 맡고 있다. 지방자치단체의 아동 및 청소년 복지 서비스 법은 공공복지 제공 책임을 청소년 복지 사무소에 위임하도록 되어 있다. 따라서 청소년 복지 사무소가 해당 행정구역 내의 유아교육보육 서비스 및 서비스 제공자와 관련한 업무를 기획하고 조정하며, 관리감독을 담당한다(§ 69 SGB VIII 참조). 또한 민간 기관의 서비스 품질 개선도 지원하며, 민간기관이 서비스 수요를 충족시키지 못할 경우 스스로 서비스 제공자 역할을 수행하기도 한다.

위에서 설명한 유아교육보육 서비스에 관련한 책임의 배분은 국가 개입주의를 피하기 위한 공동의 다층적 책임 및 협동적 관리를 기반으로 한다(Riedel, 2011).

4) 유아교육보육의 교육학적 전통

아동과 청소년 복지 서비스는 법은 그 입법목적을 다음과 같이 밝히고 있다.

"이 법은 어린이의 교육, 보육을 다루며, 이는 어린이의 사회적, 정서적, 신체적, 정신적 발달과 관련된 것이다. 예비적인 가치와 규칙을 가르치는 것도 여기에 포함된다. 교육과 보육은 어린이의 나이와 발달단계, 언어와 기타 능력, 생활환경, 관심과 필요를 바탕으로 이루어져야 하며, 인종 문제도 고려해야 한다" (§ 22 Abs. 3 SGB VIII).

이러한 전인적 접근법은 유아교육의 연구와 실제를 기반으로 형성되었다. '교육'은 학교 교육에서의 교육과 같은 의미로 사용되는 단어가 아니고, 아동이 적극적으로 세상, 문화 등의 다양한 측면에 익숙해지는 것에 뜻한다. 이러한 측면에서 아동의 발달과 배움은 장려하고 조력하여 지원해야 된다. 유아서비스는 아동이 일상적으로 겪는 세상과 관심사와 관련된 주제에 대해 배움 환경을 조성하도록 요청 받는다. 아동의 사회적 기술발달은 전통적으로 중시되어 왔다. '교육(education)'과 '양육(upbringing)'의 차이를 명시하지는 않았지만, '양육' 개념은 주로 아이들이 사회적 환경에 적응하고 가치와 성향을 발달시키는 것과 주

로 연관되어 있다. '돌봄(care)' 개념은 아동의 신체적 정신적 건강과 안녕을 보장하기 위해 돌보는 행위를 말한다(Oberhuemer, 2012).

또 다른 원칙으로는 통합교육 개념이 있다. 즉, 장애가 있는 아동과 없는 아동이 같은 장소에서 교육과 보육을 받는다. 모든 아이들이 개별 능력이나 사회적 또는 문화적 배경과 무관하게 같이 배우는 것이 또 하나의 중요한 목적이다. 태어나 처음으로 가족 밖에서 교육을 받는 환경인 유아교육보육 환경은 교육과 사회의 참여에 동등한 기회를 제공하는 기반이라는 중요한 역할을 한다(Schmude & Pioch 2014). 2015년에 총 90,373명의 아동이 통합지원을 받아 유아교육보육에 참여했으며, 독일의 유아교육보육 주체의 34퍼센트는 통합지원을 받는 아동 1명 이상을 맡고 있다(Bertelsmann Stiftung, 2015a: 표 84과 59a).

다. 2000년도 이후 정책 개발

본 절에서는 2000년 이후 유아교육보육 관련 주요 정책의 진전과 변화를 살펴본다. 몇 차례 법이 개정되고 시행되었는데, 그 중에서 가장 중요한 변화는 1세 유아부터 교육보육에 대한 법적 자격을 갖도록 한 2013년도 법 개정이다. 앞서 언급한 바와 같이, 독일에서는 유아교육보육의 질적 및 양적 확장이 정치적 우선순위이다.

1) 법률 개정 및 시행

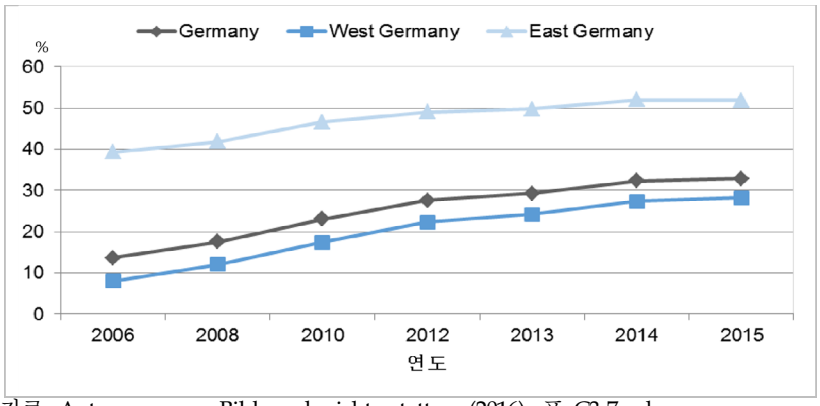
1996년도 이후, 모든 아동은 3번째 생일 이후에 반일 유아교육보육 서비스를 받을 권리가 법적으로 보장되었으나, 3세 미만 아동들에게는 서비스가 극히 제한적이었다. 독일 정부는 데이케어 확대 법(2005)과 아동보육 재정지원 법(Kinderförderungsgesetz, KiföG, 2008)을 통과시켜 유아교육보육을 양적으로나 질적으로 확대시켰다. 데이케어 확대 법(2005)은 부모가 직장에 다니거나 어떠한 형태의 교육 또는 직업훈련을 받고 있는 경우, 또는 유아교육보육 서비스가 아이의 복지에 중요하다고 판단 될 경우, 지방정부는 0~3세 유아에게 보육 서비스를 제공할 의무가 있다. 3년 후 아동보육 재정지원 법이 재정되어 첫 번째 생일이 지난 모든 유아에게 보편적이고 무조건적인 유아교육보육 서비스를 받을 권리가 법적으로 부여되었다. 아동보육 재정지원 법에 의하면, 2013년 8월부터 모든 1세 또는 2세 유아는 유아교육보육 시설이나 가정보육 서비스를 받을 수

있게 되면서, 5년 안에 지방정부는 유아교육보육 서비스를 확대해야 했다. 그 기간 동안 시설 확충과 부모의 보육 과잉수요가 연간 보고서와 조사를 통해 상세히 모니터링 되었다. 또한 연방정부는 유아교육보육 서비스 확충을 위해 주와 지방자치단체에 추가로 예산 배정을 하였다(Oiver & Mätzke, 2014).

2) 양적 확장

아동보육 재정지원 법 통과 후 해당 연령대 유아를 위한 새로운 시설들이 지속적으로 생겼으나, 시설 수요가 최근에 증가하여 수요와 신규공급 사이에 불균형이 일어났다(Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, 표 C3-3A). 아동과 청소년 지원 통계에 따르면 3~6세 유아가 공공 지원을 받는 유아교육보육 서비스를 전일제로 제공받는 경우가 증가했고, 기존의 반일제 보육 서비스는 시대에 맞지 않는 모델이 되었다(Statistisches Bundesamt, 2016: 표 42).

최근 10년 동안 3세 미만 유아의 유아교육보육 서비스 참여율이 상당히 증가했다. 상대적으로 보급률이 낮았던 2006년도에는 독일 전역에 30만 개소가 있었는데, 2015년에는 두 배 이상 증가한 70만 개소가 운영 중이다. 전체 유아교육보육 서비스에서 가정보육이 차지하는 비율이 아직 낮지만, 지난 10년 사이 3세 미만 유아의 가정보육 수가 3배 증가했고, 2006년부터 2015년 사이 3세 미만 아동의 유아교육보육 참여율은 14퍼센트에서 33퍼센트로 증가했다. 그러나 서독지역과 동독지역 사이의 차이는 아직도 현저하다(그림 Ⅳ-3-1 참조).



자료: Autorengruppe Bildungsberichterstattung(2016). 표 C3-7web.

〔그림 Ⅴ-2-3〕 0-2세 아동 유아교육보육 참여율 동향(독일/동/서)

그러나 3-5세 아동 수 증가와 3세 미만 아동의 유아교육보육 서비스의 공급 부족, 독일 국내로의 난민 유입 등으로 인해 유아교육보육 서비스 확장이 더 필요할 것으로 보인다(Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016: 7).

3) 보육 담당 인력의 전문화

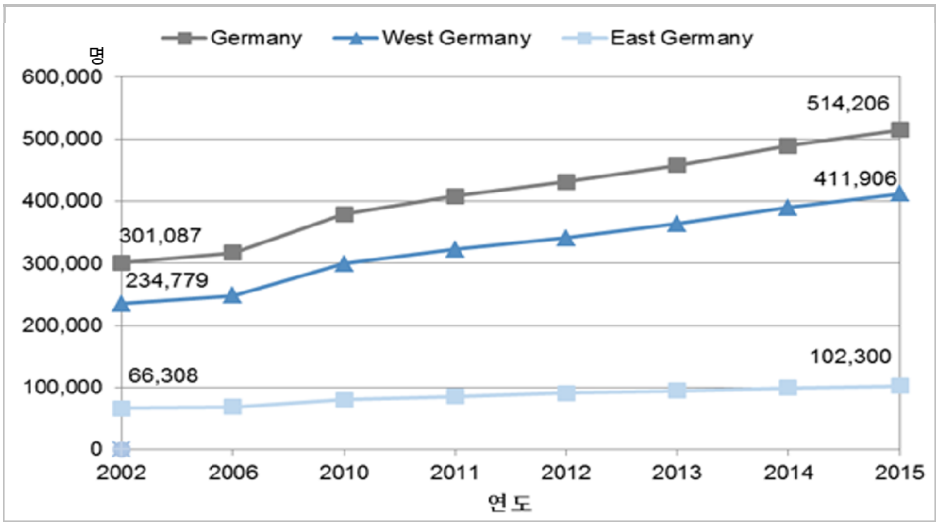
독일에서는 유아교육보육 시설 수가 증가함에 따라 이 분야의 일자리가 빠르게 증가하기 시작했다(Rauschenbach & Schilling, 2016). 최근의 관련법 개정도 이러한 경향에 기여했다. 특히 1996년도에 제정된 3세 이상 아동에게 유아보육 교육 서비스를 보장하는 법과 2013년도부터 그 권리를 1살 유아에게까지 확대하는 법이 큰 영향을 끼쳤다. 1990/1991~2015년 사이 보육인력이 78퍼센트 증가하여 총 642만 3천명이며, 특히 2006년도 이후에 큰 폭으로 증가한 것을 볼 수 있다(그림 Ⅴ-2-4 참조). 인력 규모를 보면, 독일의 어린이집과 유치원 고용부문은 유럽에서 규모가 가장 클 뿐만 아니라 국제적으로 비교할 때 가장 동질적인 인력구조를 가지고 있다(Rauschenbach & Riedel, 2016).

대부분의 보육인력(70퍼센트)은 국가가 인정하는 교육관련 학위(staatlich anerkannte/r Erzieher/in) 취득자로 해당 학위는 시간제나 전일제 또는 실습위주의 다양한 학위 프로그램을 제공하는 전문대학(소위 Fachschulen für Erzieher/innen)의 4년제 프로그램에서 취득이 가능하다. 국제표준교육분류(ISCED) 2011에 따르면 교육자는 레벨6에 해당한다. 또 다른 종류의 특화된 학교(berufsfachschulen)는 어린 아동을 대상으로 일할 자격(kinderpfleger/in)을 주는 예비교사 훈련을 제공한다. 독일 유아교육보육 센터의 보육 인력의 13퍼센트는 이러한 단기 프로그램을 통해 자격을 취득했다(Oberhuemer, Schreyer, & Neumann 2010: 181ff.). 국제표준교육분류(2011)에 따르면 이러한 프로그램은 학위는 레벨4에 해당한다.

2004년부터 유아교육보육 센터에 보육인력으로 근무할 수 있는 자격을 부여하는 대학 프로그램이 도입되었다. 2013년에는 53개 대학에서 70여개의 학사 프로그램이 개설되었다. 2013년- 2014년 사이 유아교육보육 센터에 근무하고 있는 교육 담당 인력 중 학사 학위 소지자 수가 거의 두 배인 3,040명이 되었다. 하지만 아직까지 학사학위 소지자 비율은 전문대학교(fachschulen)에서 자격증을 취득한 인력 수에 비하면 아직 소수에 불과하다. 현재 교육 담당 직원과 센터 대표 중 단 5퍼센트만이 학사 학위를 소지하고 있다(Autorengruppe Fachkräftebarometer, 2014: 31).

2015년도에 교육담당 인력 중 2/3이 시간제로 근무했고, 대부분이 일주일에 21-32시간 일했다. 지난 16년 동안 시간제 근무자 비율이 12 퍼센트 포인트 증가했다(KJH 2016). 유아 교육과 보육은 주로 여성들이 종사하는 분야이지만, 최근에 남성들에게 매력적인 분야가 되도록 유아교육보육에 다양한 프로그램들이 도입되었다. 그럼에도 불구하고 2014년 기준으로 보육 인력과 센터 대표 중 남성 비율은 5퍼센트에 불과하다(Autorengruppe Fachkräftebarometer, 2014: 26).

가정보육의 법적 동등화와 확대로 인해 유아 돌보미 인력수요가 증가해왔다. 가정보육은 규제를 받지 않으며 돌보미 업무를 하는 데에 필요한 정식 자격증도 없다(Schoyer & Weimann-Sandig 2016; Heitkötter, Heeg, & Wiemert, 2012). 기본 자격 과정만 수료(160시간)하면 보육업무가 가능하며, 돌보미 인력의 절반 정도(49퍼센트)가 160시간 또는 그 미만의 자격과정에 참여한 것으로 나타났다. 2014년 기준, 교사자격증을 가진 보육인력은 31퍼센트이며, 보육과 관련한 자격을 갖춘 인력의 비율은 2006년 33퍼센트에서 2014년 5퍼센트로 감소했다(Autorengruppe Fachkräftebarometer, 2014: 87).



자료: Autorengruppe Bildungsberichterstattung(2016). 표 C3-7web.

〔그림 V-2-4〕 유아교육보육 센터의 교육 담당 인력 수, 2006-2015

보육 인력에 대한 큰 수요를 충족시키기 위해 전문대학교(fachschulen)는 규모를 늘렸고 유아 교육 및 보육 분야에 진입하는 다양한 길이 생겨났다(예: 더 낮은 입학 요건, 또는 특별 예비자격이 있는 경우 수업 기간이 단축된 과정). 그 외에도 유아교육보육 분야에 재진입하는 인력으로 수요가 충족되었다. 최근에는 신입인력의 증가비율이 높으며, 신규인력과 재취업 인력이 교사 대 아동 비율을 개선시키고 안정적으로 유지하는데 기여하였다. 그러나 신규인력의 경우, 임시직으로 고용되고 있다(Meiner-Teubner & Schilling, 2015).

독일의 보육인력 급여수준은 상대적으로 낮으며, 2000년에서 2010년 사이 유아교육보육 인력의 급여는 평균 17퍼센트 인상되었으나 인상분은 같은 기간의 물가인상분과 일치해서 실질 소득은 정체되어 있는 상황이다. 2010년도 평균 세전 월 급여액은 2,630유로이다(Autorengruppe Fachkräftebarometer, 2014).

라. 보육 이용 행태

2015년 3월 현재, 3세 미만 아동 중 693,343명은 유아교육보육서비스, 593,639명은 시설기반서비스, 99,704명은 가정보육서비스를 받고 있다. 2015년도 보육 서비스 이용률은 33퍼센트이며, 동독과 서독 지역 간의 격차는 아직도 크다. 보육시설을 이용하는 아동 비율이 서독에서는 28퍼센트이지만, 동독지역(베를린 포함)은 52퍼센트이다(Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016: 표 C3-1A, C3-2A). 보육서비스 이용률은 독일 연방 주들 사이에도 차이가 커서 노르트라인 베스트팔렌의 경우는 26퍼센트인 반면 작센 안할트는 58퍼센트이다(Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016: 표 C3-13web).

2세 아동의 보육서비스 이용률은 61퍼센트로 1세 아동의 36퍼센트 보다 훨씬 높게 나타났다. 독일에서 1세 미만의 아이를 가족 밖에서의 보육하는 것은 아직도 드문 일이기 때문에 1세 미만의 유아교육보육 서비스 이용률은 겨우 3퍼센트다. 2015년 현재 95퍼센트의 3-5세 유아가 유아교육보육 서비스를 이용하고 있다(Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016, 표 C3-2A). 가정 보육에 참여하고 있는 유아의 비율은 지역에 따라 1퍼센트에서 11퍼센트까지 차이를 보이지만, 시설 기반 보육에 비하면 확실히 적다. 평균적으로 3세 미만 유아의 가정 보육 이용률은 5퍼센트를 밑돈다(Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016: table C3-13web).

유아교육보육 서비스 이용시간은 3세 미만 유아 중 37퍼센트가 하루 7시간 이상씩 시설이나 가정에서 보육서비스를 받고 있고, 3-6세 유아 중 47퍼센트가 하루 7시간 이상 보육서비스를 이용하는 것으로 나타났다(Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016: 표 C3-4A, C3-9web).

보육 서비스 이용을 보장하는 법이 도입되었지만, 실제로 이를 이용하는 데는 불평등이 따르고, 사회적 계층의 영향도 받는 것으로 나타났다. 고등교육을 받고 이민자 출신이 아닌 어머니의 자녀들이 그와 반대되는 배경을 가진 어머니의 자녀들보다 유아교육보육서비스를 받을 가능성이 높다. 특히 3세 미만의 유아에서 이런 경향이 뚜렷하게 나타났다. 2015년 기준, 부모 중 한 명이라도 해외에서 태어난 이민자 경우 3세 미만 자녀의 유아교육보육제도 이용은 22퍼센트인 반면, 그렇지 않은 경우의 자녀들은 38퍼센트가 유아교육보육제도 혜택을 받고 있었다. 3-6세 자녀의 경우, 이민자 자녀는 90퍼센트가 보육서비스를 이용하고 있고 이민자 출신이 아닌 자녀들은 97퍼센트의 이용률을 보이고 있어 그 차이는 줄어들었으나, 격차는 여전히 존재하고 있다. 하지만 최근 이민자 자녀가 유아교육보육제도를 이용하는 추세가 증가하는 것으로 나타났으며, 특히 3세 미만의 유아에서 눈에 띄게 나타나고 있다(Statistisches Bundesamt, 2015)[8].

2015년 현재 유아교육보육 서비스를 이용하는 3세 미만 유아 중 부모의 최종 교육수준이 국제표준교육분류 레벨2는 15퍼센트, 레벨3은 27퍼센트이며, 부모가 학사학위 소지자는 38퍼센트이다. 부모 학력에 따른 격차는 점점 더 벌어지고 있는 추세이다. 유아교육보육 제도에 참여하고 있는 저학력 부모의 자녀 비율이 2013년에서 2015년 사이 2퍼센트 포인트 감소한 반면, 고학력 부모(국제표준교육분류 레벨3)의 자녀는 4퍼센트 포인트 증가했고, 학사학위 소지자 자녀 비율은 7퍼센트 포인트 증가했다(Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016: 60).

마. 유아교육보육 재정지원

독일의 유아교육보육 재정지원 제도에 대한 자료가 제한되어 있어 이용 가능한 범위 내에 관련 내용을 설명한다. 데이터 수집과 보고의 중심에는 연방 주와 각 주에 소속된 지방자치단체가 있다. 그러나 유아교육보육의 재정지원에 참여하는 주체는 그들만이 아니다. 그 외에도 연방 정부, 서비스 제공자, 그리고 부모가 있다.

8) https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Kindertagesbetreuung/Tabellen/Tabellen_BetreuungsquoteMigrationshintergrund.html에서 인출함.

1) 혼합 재정지원 구조

독일의 유아교육보육 비용을 가장 많이 부담하는 주체는 지방자치단체로 공공 및 민간 비용의 약 절반 정도를 책임진다. 지방자치단체는 전통적으로 사회적 서비스와 돌보미 서비스를 책임져왔으며 유아교육보육 서비스도 여기에 포함된다. 종래 가정 외 보육이 필요한 소수의 가정만을 지원하다가 이제 그 대상이 거의 모든 가정으로 확대되면서 지방 정부의 경제적 부담이 크게 늘어났다. 지방 정부 중 상당수는 1990년대 중반 이후 예산부족에 시달려 왔다.

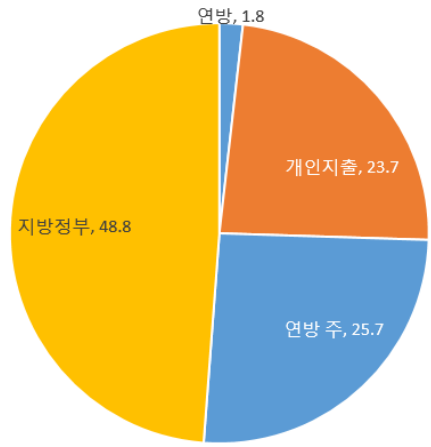
주 정부는 유아교육보육의 전체 재정 중 26퍼센트를 부담한다. 주 정부는 재정지원뿐만 아니라 해당 유아교육보육 관련법에 따라 재정지원 비율을 정하고 공동출자 방법을 정할 수 있는 법적 권한이 있다. 연방 주와 지방자치단체의 보조금 관련 규정은 주마다 큰 차이를 보인다. 재정지원 모델에는 몇 가지 종류가 있다. 그 중 하나는 연방 주와 지방자치단체 사이에 운영비용을 동등하게 부담하는 모델(예를 들어, 바이에른의 경우 주와 지방자치단체가 운영비용의 80퍼센트를 부담하고, 노르드라인베스트팔렌은 30퍼센트를 부담한다), 주에서 정해진 금액을 부담하고 지방자치단체에서 수요를 기반으로 추가 부담하는 방식(예를 들어, 작센, 작센안할트, 슐레스비히 홀스타인) 또는 확정금액을 주가 부담하면서 지방자치단체에서 지원하지 못하는 금액을 보조해주기로 보장하는 방식(튀링겐)이 있다(Stern외, 2015).

유아교육보육 제도는 가장 중요한 재원인 공공재원과 더불어 서비스 제공자와 부모가 부담하는 수업료와 기타 요금 등을 포함한 민간재원으로 운영된다. 독일에서 유아교육 관련 총 재원 중 24퍼센트가 민간재원이며, OECD 국가의 민간재원 비율 평균(19퍼센트)과 비슷한 수준이다(OECD, 2016: 표 C2.3).

2010년 통계청 조사에 따르면, 민간 비영리 유아교육보육 서비스 제공자가 운영하는 시설인 경우 전체 비용의 7퍼센트 정도를 서비스 제공자가 부담하고 있다. 공공시설과 영리시설 등 모든 육아교육보육 서비스 제공자를 포함시킬 경우 그 수치는 5퍼센트 미만으로 떨어진다. 전체 지출에 대한 다른 분담금은 기업, 단체, 협회 등의 기부금으로 전체 지출의 1퍼센트 정도를 차지한다(Bertelsmann Stiftung, 2015a: 7).

공공 유아교육보육 서비스 제공자의 지출에서 부모가 분담하는 비율에 대한 자료는 구할 수 있었으나, 민간 서비스를 이용하는 경우 부모가 부담하는 기여금과 수업료에 대한 신뢰할만한 자료는 구할 수가 없었다. 유아교육보육 서비스

비용 중 부모가 부담하는 비율이 주에 따라 7퍼센트에서 24퍼센트까지라고 추정되나, 그 평균은 15퍼센트를 웃도는 것으로 예상된다(Bertelsmann Stiftung, 2015a: 21). [그림 V-2-5]는 2013년에 유아교육보육 서비스의 비용의 주체별 분담비율을 보여주고 있다.



자료: Autorengruppe Bildungsberichterstattung(2016). 그림 B3-3A.

〔그림 V-2-5〕 유아교육보육의 재정 구조, 2013(총 비용의 %)

최근 10년 사이 비용이 크게 증가하여 재정지원 방식에도 변화가 있었다. 2006년 이후 연방정부가 유아교육보육에 정기적인 재정지원을 하지 못하고 있으나, 3세 미만 아동에게도 유아교육보육 서비스를 지원해야 하는 지방자치단체의 부담을 덜어주기 위해 유아교육보육에 투자하기 시작했다. 하지만 2008년에서 2014년까지 총 54억 유로를 투자했음에도 불구하고, 연방정부는 유아교육보육 재원의 2-5퍼센트만 기여한 것으로 추정되며, 그것 또한 2014년 이후에는 감소하였다. 유아교육보육 서비스 제공자의 기여분은 점차 감소하여, 몇몇 연방 주에서는 더 이상 기여를 요구하지 않으며, 이러한 추세는 지속될 것으로 보인다. 보육 서비스가 확장된 2006년 이후 지방자치단체와 연방 주 사이의 재원 분담이 일부 조정되었으나, 연방 주들 사이에 명확한 방향은 없다(비교: Bertelsmann Stiftung, 해당 연도).

2) 공적 예산의 개발

2014년도 독일의 유아 교육 및 보육을 위한 공공 및 민간 지출은 총 251억 유로이며, 이는 GDP의 0.9퍼센트를 차지한다(Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016: 235). 2010년에서 2014년 사이 유아교육보육 관련 총 지출은 193억 유로에서 251억 유로로 증가하였으며, 2005년에는 113억 유로 수준이었다(Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016: 표 B3-2A). 연방정부, 주정부와 지방자치단체가 3세 미만 유아를 위한 유아교육보육 기관을 늘이고 돌봄 시간도 늘렸기 때문에 지출규모가 증가한 것이다. 다음 표는 유아교육보육을 포함한 교육 관련 연간 예산과 GDP에서 해당 예산이 차지하는 비중을 보여준다.

〈표 V-2-1〉 유아교육보육 예산, 2010-2014, 총 지출과 GDP %

	지출									
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
	10억 유로					GDP 퍼센트				
국제표준교육분류에 따른 교육예산	157.9	161.7	164.0	168.2	171.8	6.1	6.0	6.0	6.0	5.9
공공 및 민간 교육기관 지출	138.0	141.3	143.9	148.1	151.7	5.4	5.2	5.2	5.3	5.2
국제표준교육분류 0 - 유아교육	19.3	20.3	21.8	23.9	25.1	0.7	0.7	0.8	0.8	0.9
3세 미만 아동을 위한 지출	5.8	6.4	7.0	8.1	/	0.2	0.2	0.3	0.3	/
3세~취학 전 아동을 위한 지출	13.4	13.9	14.8	15.8	/	0.5	0.5	0.5	0.6	/
국제표준교육분류 1~4 - 학교와 이에 상응하는 교육기관	85.6	86.2	86.4	87.6	89.6	3.3	3.2	3.1	3.1	3.1

자료: Autorengruppe Bildungsberichterstattung(2016) 표 B3-2A.

3세 미만 유아에게 유아교육보육 서비스를 제공하기 위해서는 추가적인 재정 투자가 필요할 것이다. 연방 주와 지방자치단체를 지원하기 위해 연방정부는 2015년과 2016년에는 연간 8억 4천 5백만 유로를 투자하고 2017년과 2018년에는 연간 9억 4천5백만 유로를 투자할 것을 약속했다[9].

3) 아동 당 지출

독일 연방 주들을 비교해보면 주마다 6세 미만 아동 당 지출 수준에 큰 차이를 보이고 있다. 이 지표는 연방 주와 지방자치단체의 지출만 고려하고 있다(예를 들어 부모의 분담금이나 연방 정부의 보조금은 제외). 그리고 자체 세수

9) http://www.fruehe-chancen.de/ausbau/investitionsprogramme에서 인출함.

로 충당해야 하는 경상비와 자본비를 포함하고 있다. 2012년도 자료가 이용 가능한 가장 최신 데이터다. 독일 연방 주와 지방자치단체는 6세 미만 아동 1명당 4,119 유로를 지출했고, 주에 따라 지출이 3,400유로에서 5,200유로까지 차이를 보였다. 동독지역의 평균 아동 당 지출(4,423유로)이 서독지역(4,023유로)보다 더 높았다. 지출 금액에 영향을 끼치는 가장 중요한 요인은 유아교육보육 서비스를 받고 있는 유아의 비율이다. 이 비율이 높을수록 아동 당 지출이 늘어난다. 또 교사 대 아동비율이 낮을수록 지출은 늘어난다. 연방 주와 지방자치단체의 가정보육과 시설기반 유아교육보육의 비율 또한 비용을 결정하는 주요 요인이다. 왜냐하면 가정보육이 일반적으로 더 저렴하기 때문이다. 유아교육보육 재원마련에 서비스 제공자와 부모의 참여도 역시 연방 주와 지방자치단체의 전반적인 지출 수준에 영향을 끼친다. 마지막으로 중요한 사실은 연방 주가 투자를 많이 하여 주 내에 유아교육보육 인프라가 잘 구축되어 있다면, 그렇지 못해 유아교육보육 서비스 수요를 맞추기 위해 공급을 늘려야 하는 주들에 비해 투자 수준이 낮다는 것이다(Ländermonitor Bertelsmann Stiftung, 2015: 218).

4) 재원조달 메커니즘

가) 시설 기반 유아교육보육 재정지원

모든 연방 주에는 지출 종류와 다른 연령대를 대상으로 동시에 적용되는 재정지원 메커니즘이 몇 가지씩 있다. 유아교육보육 제도에 재원을 배분하는 방식에는 각기 큰 차이를 보인다. 일반적으로 연방 주는 지역 사회와 지역의 복지 서비스 제공자 양쪽 모두에게나 어느 한쪽에 재원을 지원하거나 유아교육보육 서비스 제공자를 직접 지원한다. 경제학자들은 지원 접근법을 공급자(object) 보조와 소비자(subject) 보조 두 가지로 구분한다. 공급자 보조는 유아교육보육 서비스 제공자를 지원하는 것이고 소비자 보조는 유아교육보육 수요자를 보조하는 것이다. 실제로는 혼합된 형태로 지원이 이루어지고 있다. 독일에서 과반 이상은 “소비자와 관련된 공급자 재정 지원” 형태를 보인다. 따라서 유아교육보육 서비스 제공자들은 재원 유아 수에 따라 공적 재정 지원을 배정받는다. 베를린, 함부르크와 같은 일부 주와 지방자치단체는 바우처 형식 등을 통해 특정 용도만 사용할 수 있도록 소비자를 직접 지원한다. 특정 표적 인구에 도달하여 지원할 수 있다면 소비자를 지원하는 접근이 공급자를 지원하는 것보다 유리하다고 여겨진다(Spieß, 2012: 26).

재정지원 메커니즘은 4가지 기본 원칙으로, 1) 지방자치단체 재정 지원의 일환으로 포괄적으로 배분, 2) 유아 인원 수 또는 유아교육보육 시설의 정원수에 따른 종합적인 배분, 3) 유아 1명 당 수요 기준 배분(바우처 제도), 4) 비용관련 배분으로 구분된다. 첫 번째, 지방자치단체 재정조정제도의 틀 안에서 시설기반 유아교육보육의 재정지원 하에, 지방자치단체로의 포괄적인 배분 또는 지급하는 방식을 사용하는 주는 바덴뷔르템베르크, 튀링겐, 베를린, 브레멘이 있으며, 일부 연방 주에서 도입하여 유아교육보육 서비스를 지원하고 있다.

두 번째로 유아 인원 수 또는 보육 시설의 정원에 따른 배분 메커니즘은 8개의 연방 주에서 사용하는 방식으로, 지방자치단체를 대상으로 하고 일부(또는 추가로) 지역의 청소년 서비스 제공자를 대상으로 한다. 12세까지의 아동 인원수대로 일시불로 지급하는 방식에서부터 전일제 이용 아동 수대로 배분하는 방식까지 실행 방법은 다양하다.

세 번째로, 유아 1명 당 수요 기준 배분 방식은 유아교육보육 서비스의 이용 정도와 아동 관련 특성(나이, 이민자 여부, 장애 여부)을 둘 다 또는 어느 하나만 고려한다. 즉, 아래 언급된 비용관련 배분과 달리 정액이 지급된다는 뜻이다. 일반화의 정도가 다른 여러 형태가 있다. 수요 기준 배분 방식의 특별한 형태로는 바우처가 있다.

마지막으로 비용관련 배분은 각 서비스 제공자의 실제 비용에 초점을 맞추며, 이 비용의 특정 비율을 부담하는 것을 원칙으로 한다. 인건비의 일부를 부담하거나 운영 또는 재료비와 투자비용 둘 모두 또는 어느 하나의 일정 비율을 연방 주가 부담하는 방식이다. 부모나 보육시설 운영자가 부담하지 않는 추가 비용은 지방자치단체나 해당 지역의 공공 청소년 서비스 제공자가 지원해야 한다.

연방 주와 지방자치단체 그리고 유아교육보육 서비스 제공자들 사이의 직접적인 관계에 존재하는 재정지원 체계는 크게 두 가지로 단순화할 수 있고, 이 체계가 절반가량의 연방 주에서 시행되고 있다. 유아 1명 당 수요 기준 또는 보육시설의 정원을 기준으로 하는 경우 특정 기준(예: 이용 기간, 아동의 특성)을 근거로 서비스 제공자에게 일시불로 지급되며, 모든 서비스 제공자들에게 동일한 기준으로 배분된다. 일시불로 충당되지 않는 금액은 지방자치단체가 부담하는 경우가 많으며, 총 재정 지원금에서 지방자치단체와 연방 주의 부담 비율을 각 주와 지방자치단체에 따라 차이가 크다.

비용 관련 배분의 경우 지방자치단체가 실제 서비스 제공자의 인건비, 운영과 투자비용 양쪽 또는 어느 한쪽의 일정 비율을 부담한다. 지방자치단체가 부담해야 하는 비용의 비율에 대한 구체적인 요건을 연방 주가 제시하거나, 지방자치단체나 공공 유아교육보육 서비스 제공자 명확한 규정을 만들도록 한다. 일부 연방 주와 지방자치단체에서는 주 또는 지방 정부가 부담해야 하는 비율이 고정되어 있고, 나머지 액수는 부모가 부담하도록 한다. 또 다른 주에서는 서비스 제공자나 부모 분담금으로 충당되지 않는 금액의 전체 또는 부분을 지방자치단체가 부담하도록 되어있다.

나) 가정보육 재정지원

가정보육 지출은 연방 주와 지방자치단체의 주요 투자 분야가 되었다. 2014년 독일 전국에서 가정 보육에 지출된 금액이 8억 7,600만 유로에 달했다. 이 금액은 1년 전 7억 4,300만 유로에 비해 18퍼센트 증액된 것이며, 같은 기간 가정보육 규모는 1퍼센트 증가에 그쳤지만, 보육인력의 근무 시간과 보육 시간은 3.3퍼센트 늘어났다. 해당 지출은 가정보육 서비스 제공과 관련된 모든 공공 지출을 포함한다. 이 금액에는 청소년 복지 사무소의 보육인력을 위한 비용분담뿐만 아니라 청소년 복지 사무소 내에서 보육인력 인증, 보육장소 지정, 전문 상담 업무 등을 수행할 추가 인력 배치에 따른 인건비도 포함한다. 가정보육 비용에서 상대적으로 큰 비율이 보육인력 수당 이외의 항목으로 지출된다.

계약으로 합의된 근무시간과 위에 언급된 여러 형태의 지출을 근거로, 2014년 기준 보육 1시간 당 공공비용은 아동 1명 당 4.54 유로로 계산되었다. 서독 지역의 비용(4.94유로)이 동독 지역(2.91유로)에 비해 상당히 높다. 2011년에 비하면 평균 1.21유로 증가하였다. 시간당 증가액도 서독 지역(1.32유로)이 동독 지역(0.58유로)보다 높았다. 그러나 연방 주에 따라 2.11유로에서 5.53유로까지 그 차이가 상당했다. 대체로, 가정보육이 중요한 투자 분야가 되었다는 것을 데이터가 보여주고 있다(Schilling, 2016).

5) 부모 분담금

앞서 강조된 바와 같이, 부모는 독일의 유아교육보육에서 주요 비용부담주체이다. 부모의 분담 금액과 분담금이 규제되는 방식은 보육 서비스 이용 행태에 결정적인 영향을 끼친다. 사회적, 문화적, 경제적 배경과 상관없이 모든 유아가

유아교육보육 서비스를 받을 수 있도록 하는 것이 최우선 과제이기 때문에, 부모의 분담금에 대한 규제는 가족에게 분담금이 재정적 부담이 되지 않도록 조정되어야 하며, 그것이 아동의 유아보육교육 서비스 이용을 막는 요인이 되어서도 안 된다. 아동과 청소년 복지 법률(KJHG § 90, 1)에 의하면, 보육비는 보육서비스를 이용하는 아동 수와 부모의 소득 그리고 이용 시간에 따라 차등 분담하게 되어있다. 그러나 보육 서비스 제공자들이 실제 보육요금을 결정할 수 있다. 일부의 경우에는, 예를 들어 저소득 가정의 경우, 보육료 일부 또는 전액을 공공 청소년 복지 서비스가 부담할 수 있다.

부모 분담금은 연방 주에 따라 큰 차이를 보인다. 베를린과 노르드라인베스트팔렌의 부모 분담금이 가장 낮고 부모가 전체 비용의 1/4을 부담하는 슐레스비히 홀스타인과 메클렌부르크포어포메른의 분담금이 제일 높다. 일부 연방 주는 부모 부담금 전액면제를 규제하지만, 그 대상이 대체적으로 특정 연령대나 유아교육보육 참여도에 한정되어 있다.

더 나은 접근성과 높은 참여율을 위해 유아교육보육 서비스를 입학 바로 전해 아동을 대상으로 무료화 하는 것은, 그다지 큰 영향을 끼치지 않을 것이다. 왜냐하면 이미 거의 모든 어린이들이 입학 직전에는 유아교육보육 환경에 참여하고 있기 때문이다. 더 낮은 연령대 유아들을 대상으로 무료 유아교육보육 서비스를 제공함으로써 보육서비스 이용률을 높일 수 있을 것이다(Bertelsmann Stiftung, 2015a: 9). 연방 주와 지방자치단체, 서비스 제공자, 이용 시간, 부모 소득 등에 따라 차이가 크기 때문에 독일 유아교육보육 평균 부모 분담금을 추산하는 것은 불가능하다.

가계소득 연계 체계를 설명하기 위해 뮌헨의 사례를 살펴보겠다. 뮌헨 지원공식(The Munich Support Formula)은 뮌헨 시내의 모든 유아교육보육 서비스에게 추가 재정 및 기타 지원을 제시한다. 부모의 연 소득이 6만 유로를 넘지 않으면 부모 분담금을 감면 받을 수 있다. 부모가 사회보장수급자이거나 실제 소득이 1년(역년) 사이 크게 감소했거나 1만 5천 유로 미만이어도 감면 대상이다. 0-3세 유아의 보육비는 부모 소득에 따라 0에서 421유로이며, 3세에서 취학 전까지는 0에서 202유로다. 수업료 외에 부모는 급식비를 부담해야 하는데, 그것 또한 소득 수준에 따라 감면 받거나 아예 면제받을 수 있다[10].

10) https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Bildung-und Sport/Kindertageseinrichtungen/Gebuehren-und-Entgelte/Zentrale-Gebuehrenstelleinformiert.html#Elternentgelte%20in%20Einrichtungen%20in%20der%20MFF에서 인출함.

바. 독일 재정지원 시스템 비판

현재의 유아교육보육 재정지원 시스템은 적절성과 지속가능성에 대한 도전이 여러 차례 있었고 논쟁적 토론의 대상이 되기도 했다.

첫째, 유아교육보육의 비용과 혜택이 제도의 다른 레벨에서 일어난다는 비판이 오래 전부터 있었다. 5장에서 제시된 바와 같이 지방정부가 유아교육보육 재정지원에 가장 큰 분담금을 내고 있다. 하지만 금전적으로 보면 지방정부가 가장 낮은 투자 회수율을 기록하고 있으며, 연방 정부보다도 연방 주와 사회보장제도가 사회 공헌과 소득세를 통한 수익 증대의 혜택을 우선적으로 누린다. 이에 따라 연방 정부와 기타 경제적 주체들이 제도의 재정적 지원에 더 깊이 관여해야 한다는 요구로 이어졌다.

독일의 재정헌법은 연방으로부터 지방정부로의 직접적 재정지원을 허용하지 않기 때문에, "유아교육보육 기금"을 마련하는 것도 제안되었다. 이를 통해 연방 정부, 연방 주, 지방 정부와 고용 부문이 유아교육보육 재정지원을 나눌 수 있도록 할 것이다(Sell, 2013).

소비자 재정지원 시스템을 도입하자는 것이 대안으로 제시되기도 했다. 유아교육보육 공급 주체를 지원하는 대신 부모를 지원하여, 그들이 바우처로 보육을 "구매"할 수 있도록 하는 방안이다. 이러한 제도의 개념적 기초는 2001년도에 처음 제안되었다. 연방 정부가 부모들을 지원하는 동시에 연방 주나 지방자치단체에 자원을 배분하는 것을 막을 수 있는 "연방 어린이 또는 가족 은행" 의 개설 가능성이 고려되었다. 이러한 제안을 연방 가족부와 과학자문위원회가 긍정적으로 받아들였지만, 연방 주와 지방자치단체의 반대로 인하여 실행되지는 못했다(Stöbe-Blossey, 2012: 93).

둘째, 아동 당 지출 비교에서 볼 수 있듯이 16개 연방 주 사이에 재정지원 약속이 큰 편차를 보이고 있다. 그 결과 교사 대 아동 비율 등의 구조적 질 지표에 상당한 차이를 보이며, 다른 한편으론 유아교육보육 부모 분담금액에도 차이가 크다. 앞서 제시한 바와 같이 일부 연방 주에서는 부모가 보육비로 소득 중 유의미한 금액을 지불하지만 다른 주에서는 유아교육보육 서비스를 무료로 제공받을 수 있다. 이러한 상황은 독일 전역의 생활 여건을 비슷하게 만든다는 원칙을 위배하는 큰 문제점이다.

셋째, 각 지방 정부의 경제적 상황이 다르기 때문에, 육아보육교육의 재정 지원과 확대에 대한 약속도 다르다. 3세 미만 아동을 위한 유아교육보육 서비스 확대에 대한 연구에 따르면, 보육 확대와 관련된 지역간 규모와 속도 차이는 국내총생산(BIP)에 기록된 지역의 '부'와 상관관계가 있다(Hüsken, 2011: 63f.). 그 결과 가난한 지역의 유아교육보육 서비스 제공이 뒤떨어져 서비스가 가장 절실한 아동들이 그 혜택을 받지 못하는 문제가 발생한다.

넷째, 유아교육보육 서비스에 보조금을 지급하는 현재의 방식은 사회경제적 지위가 낮은 가정이나 이민 가정의 자녀 비율이 높은 원아 구성 등의 특정 문제에 직면한 시설의 필요를 충족하지 못한다. 국가적 연구에 따르면 이러한 상황에 처한 보육 센터의 보육의 질은 중산층 자녀들이 더 많은 센터들에 비해 열악하다(Tietze 외, 2013). 이것 또한 대안이 논의되어 지방자치단체 수준에서 일부 실행되고 있는데, 특정 '위험'이 있는 유아교육보육 서비스는 지방자치단체로부터 추가 재정지원을 받아 추가 인건비와 비용을 해결하는 방식이다(예: Münchner Förderformel).

Ⅵ. 결론

영유아 교육·보육에 대한 국가 차원의 재정지원이 지속적으로 증가할 것이라고 예상됨에 따라 향후 안정적 재정운용을 위하여 영유아 교육·보육 재정지원 수준과 내용의 적정성에 대한 논의가 필요하다고 보고, 효율적이고 적정한 수준의 재정지원 규모를 파악하기 위하여 본 연구는 우리나라의 영유아 교육·보육 재정지원의 현황을 정리하고, 이를 국제사례와 비교해 보고자 하였다. 특히, 해외 선진국들 역시 영유아 교육·보육에 대한 재정지원 확대 정책을 시행하고 있어 재정투자 확대는 전반적인 추세라는 것을 알 수 있고, 이러한 상황에서 해외 국가와의 비교는 우리나라의 영유아 교육·보육에 대한 재정지원 적정성 논의에 시사점을 제공할 것이라는 필요성에서 본 연구를 추진하게 되었다.

이러한 국제비교를 수행하기 위하여 본 연구는 독일 뮌헨의 German Youth Institute(Deutsches Jugendinstitut, DJI)에 연구진을 파견하여 공동연구를 수행함으로써 독일의 영유아 교육·보육 정책 및 재정구조 전반에 대한 방대한 자료를 수집할 수 있었다. 또한 이후에는 경제·인문사회연구회와 공동으로 「A Global Perspective on Early Childhood Education and Care: Implication on Policy and Public Finance」를 주제로 국제세미나를 개최하여, 일본, 호주, 독일 연구자들의 연구발표와 우리나라의 각계 전문가들의 토론이 이루어짐으로써 여러 국가의 현황 파악에서 더 나아가 국제교류 및 연구역량 국제화를 강화하는 기회를 가졌다.

각 국에서는 다양한 영유아 교육·보육 정책 및 재정지원을 시행하고 있지만 다음과 같은 여러 가지 개선점 역시 보고 되었다. 우선, 일본의 경우, 저소득층의 영유아 교육·보육 지원에 큰 관심을 가지고 있다. 즉, 저소득층의 경제적 부담을 덜어주고자, 다양한 재정적 지원을 하고 있지만 여전히 개인 수준의 비용부담이 매우 높은 것으로 나타났고, 영유아 교육·보육에 대한 재정지원이 지방자치정부 관할로 시행되고 있음에 따라 지역별 차이가 상당히 큰 것으로 나타났다. 아울러 사립기관에의 영유아 등록이 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 이들에 대한 정부의 적절한 지원이 이루어지지 않아 재정적 부담 감소 효과가 크지 않은 것으로 판단된다.

이어서 호주의 사례를 보면, 영유아 교육·보육 보조금에 대한 정책이 매우 복잡하여 저소득층과 중산층의 정책 이용률이 다소 낮음에 따라 고비용-저효율의 상황을 보이고 있다. 특히, 호주 연구자의 발표에서 현재의 복잡한 시스템이 단순화 되어가기 보다는 오히려 복잡해지고 있다는 점이 지적되었다. 이러한 점을 개선하기 위하여 해당 연구자는 뉴질랜드와 캐나다 퀘벡 주의 시스템 사례를 벤치마킹 할 수 있는 사례로 언급하면서 Brennan와 Adamson(2014)가 제시한 취학 전년도에 있는 모든 유아에 대하여 주 20시간 무료 혹은 저비용 교육·보육서비스 제공을 제안하였다.

독일의 경우를 정리하여 보면, 영유아 교육·보육의 비용과 혜택에 있어서 정부수준의 불일치가 존재한다는 지적이 계속되어 왔다. 즉, 지방정부가 영유아 교육·보육 재정지원에 가장 큰 분담금을 내고 있음에도 불구하고, 가장 낮은 투자 회수율을 기록하고 있다는 것이다. 이에 따라 연방 정부와 사회보장제도 등의 여타 경제적 주체들이 제도의 재정적 지원에 더 기여해야 한다는 요구가 있다. 하지만 독일의 재정헌법은 연방으로부터 지방정부로의 직접적 재정지원을 허용하지 않기 때문에, Sell(2013)과 같은 연구자는 “유아교육·보육 기금” 마련을 통하여, 연방 정부, 연방 주, 지방 정부와 고용 부문이 영유아 교육·보육 재정지원을 나누어 분담할 것을 제안하였다. 아울러 소비자 재정지원 시스템을 도입하자는 방안도 제시되었는데, 이는 영유아 교육·보육 공급 주체를 지원하는 대신 부모를 지원하여, 그들이 바우처로 보육을 “구매”할 수 있도록 하는 방안이다. 이러한 제도의 개념적 기초는 2001년도에 처음 제안되어 연방 정부가 부모들을 지원하는 동시에 연방 주나 지방자치단체에 자원을 배분하는 것을 막을 수 있는 “연방 어린이 또는 가족 은행” 의 개설 가능성이 고려되었다. 하지만 연방 주와 지방자치단체의 반대로 인하여 실행되지는 못했다(Stöbe-Blossey, 2012: 93). 둘째, 아동 당 지출 비교에서 볼 수 있듯이 16개 연방 주 사이에 재정지원은 물론 영유아 교육·보육 부모 분담금액에 있어서 큰 편차를 보이고 있어 결과적으로 교사 대 아동 비율 등의 구조적 질 지표에 상당한 차이를 보이게 된다. 이러한 상황은 독일 전역의 생활 여건을 비슷하게 만든다는 원칙을 위배하는 큰 문제점이다. 셋째, 각 지방 정부의 경제적 상황이 다르기 때문에, 영육아 교육·보육의 재정 지원과 확대에 대한 예산지원도 큰 차이가 있다. 3세 미만 아동을 위한 유아교육보육 서비스 확대에 대한 연구에 따르면, 보육 확대와 관련된 지역 간 규모와 속도 차이는 국내총생산에 기록된 지역의 “부”와 상관관계

가 있다(Hüsken, 2011: 63f.). 그 결과 가난한 지역의 유아교육보육 서비스 제공이 뒤떨어져 서비스가 가장 절실한 아동들이 그 혜택을 받지 못하는 문제가 발생한다.

이와 같은 각 국의 현황이 우리나라 영유아 교육·보육 정책 및 재정지원에 제공하는 시사점을 보면 다음과 같다. 첫째, 우리나라는 2012년 누리과정을 도입하면서 영유아 교육·보육에 대한 재정지원의 GDP비중이 0.75퍼센트(2014년)까지 증가하여, 당해기준 독일(0.9)을 제외한 호주(0.6), 일본(0.1)보다 높은 수준을 보였다. 이듬해인 2015년에는 그 비중이 1퍼센트까지 상승하면서 다른 선진국가들과 비교하였을 때, 여전히 높은 재정지원 비율을 나타냈다. 따라서 국제비교를 통해 보았을 때, 재정지원의 규모는 어느 정도의 수준까지 올라왔다고 판단할 수 있다. 따라서 향후 우리나라는 재정지원규모 확장과 같은 외연적 성장보다는 재정지원의 형평성 제고 및 서비스 질제고 등의 문제에 더 큰 비중을 두어가야 할 것이다. 다시 말해서 높은 수준의 재정지원을 우리나라 현실에 맞도록 효과적으로 사용하여, 정책수요자들의 만족도를 높일 수 있는 방향으로 나아가야 할 것이다.

둘째, 이러한 재정지원의 형평성과 서비스의 질 제고를 위해서는 재정지원 효율성이 달성되어야 할 것이다. 본 보고서에서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 영유아 교육과 보육에 대한 재정지원은 상당기간에 걸쳐 확대가 지속되어옴에 따라 이미 선진국 수준의 재정지원 규모를 달성하였다. 그럼에도 불구하고, 부정수급, 회계부정, 부실급식 등의 심각한 문제가 계속해서 불거져 나오고, 질 제고를 위하여 질적 관리와 평가를 보다 체계적으로 관리할 필요성이 학부모, 교원, 운영자 등 관련자로부터 제기되고 있다. 또한 관련 정부부처들의 재정지원 중복 문제도 간과할 수 없는 상황이므로 보다 효율적으로 재원을 집행하고 관리할 단일화된 체계 구성을 지속적으로 추진해 나가야 할 것이다.

셋째, 본 연구에 정리된 선진 국가들의 경우에도 중앙(혹은 연방)정부와 지방정부와의 재정분담을 두고 갈등을 빚어 왔고, 이를 계속해서 해결해 나가는 상황에 있다. 따라서 이들이 사회적 합의를 이루어나가는 과정이나 방법을 보다 면밀하게 조사하여 우리나라 실정에 맞게 적용하려는 시도가 필요하다. 이를 위하여 지속적으로 해외 사례를 모니터링 하고 자료를 수집할 수 있는 정책연구를 기획하여 추진해 나감으로써 관련 연구자들이 보다 효과적으로 정보를 공유하고 발전 방향을 모색해 나갈 수 있도록 지원할 필요가 있다. 아울러 영유아

교육·보육 재정 분야에 특화한 포럼 등과 같은 정기적인 학술 및 정책 모임을 구체화 하는 것도 고려해 볼 수 있겠다.

끝으로 영유아 교육·보육 재정지원에 대한 향후 연구는 보다 세부적인 주제들로 나뉘어져 진행될 필요가 있음을 강조하고자 한다. 우선 본 연구를 통하여서는 국가별로 대략적인 현황들을 살펴보았으나 향후에는 특정 국가에 대하여 보다 심도 있게 자료를 수집하고 분석해 볼 필요가 있다. 일본의 경우, 아시아 문화권의 국가로서 서구 국가들과는 다른 관점의 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이고, 독일의 경우, 서독과 동독으로 분단된 상황에서 운영 되어 오던 재정시스템을 통일 후 어떻게 운영해 나가고 있는가에서 통일을 준비하는 우리에게 여러 가지 현실적인 정책적 시사점을 제공해 줄 것이다. 또한 우리나라의 경우 앞서 바로 언급한 바와 같이 분단국가라는 특성 하에서 국방비에 대한 재정비중이 클 수밖에 없다. 이러한 국가적 재정배분의 특성을 고려할 필요가 있다. 즉, 각 국가마다 비중을 두고 있는 재정부문이 있고, 이러한 상황을 고려한 영유아 교육·보육 재정지원에 대한 비교가 이루어진다면 보다 실효성 있는 정책방안 마련에 도움이 될 것으로 기대한다.

참 고 문 헌

교육과학기술부 보도자료(2009. 12. 8). 유아교육 선진화를 위한 종합적인 발전 방안 마련.

교육과학기술부 보도자료(2011. 5. 2.). 만5세 어린이 교육·보육, 국가가 책임진다.

교육부(2013. 3. 28). '행복교육, 창의인재 양성' 중 누리과정 및 유·보통합 관련 내용.

교육부(2014). 유아교육 지원 2013년 결산 및 2014년 예산 현황. 내부자료.

국무조정실 보도자료(2014. 2. 14). 영유아 교육보육 통합추진단 발족(2.14).

김병주(2011). 취학전교육 재정지원의 쟁점과 방향. 교육정치학연구, 18(3), 93-114.

김영옥 외(2013). 유아교육발전 5개년 계획수립 정책연구. 교육과학기술부·광주광역시교육청.

나정(2013). 국가 교육재정지원정책의 평가와 방향. 한국교육재정경제학회 2013 연차학술대회 자료집.

대통령자문정책기획위원회(2008). 안정적 자녀양육 지원체계 구축: 보육의 공공성 강화를 위한 노력. 참여정부 정책보고서, 2-26.

대한민국정부(2006). 제1차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2010.

대한민국정부(2011). 2011년 예산안. 내부자료.

백선희(2005). 우리나라의 보육정책 환경 변화에 따른 재정지원방식 논쟁의 재구조화: Burchardt의 모델을 중심으로. 한국사회복지학, 57(1), 5-29.

백선희(2009). 김대중·노무현 정부 10년의 보육정책 평가. 상황과복지. 28.

보건복지부(2012). 2012년도 보육사업안내.

보건복지부(2015). 2016년도 보육사업안내.

보건복지부(2016). 2015년 보육통계.

보건복지부·보육발전위원회·기획단(2001). 21C 보육사업 선진화를 위한 보육제도 개선안.

부산광역시교육청·육아정책연구소(2010). 2009-2010 유아교육 연차보고서.

서문희·이혜민(2014). 영유아 교육·보육 재정 증가 추이와 효과: 2004~2014. 육아정책연구소.

송기창(2009). 유아교육재정 관련법제 개선방안. 교육재정경제연구, 18(4), 119-148.

유아교육학회(2007). 유아교육백서 2001-2005.

유해미·강은진·조아라(2015). 2015 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

육아정책연구소(2013). 2012-2013 유아교육 연차보고서.

육아정책연구소(2016). 육아정책연구. 10(1).

이미화·여종일·엄지원(2012). 2013~2017 보육 중장기 발전방향. 육아정책연구소.

이혜원(2013). 보육정책의 효과와 개선방향. 한국조세재정연구원.

인천문화재단(2016). 인천시보육특성과 보육의 질 향상방안.

장명림·황성온·김미나(2012). 2013~2017 유아교육 중장기 발전 방향. 육아정책연구소.

정미라·천세영·신은수·문무경(2005). 유아교육 발전 종합계획 수립(비전2010). 교육인적자원부.

중앙육아종합지원센터(2016). 보육정책-보육연혁 홈페이지.

최은영·이진화·오유정(2014). 2014 유아교육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

최은영·이진화·김승진(2015). 2015 유아교육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

하봉운(2011). 지방자치단체의 유아교육 지원 활성화 방안 연구: 만 5세 아동 초등 취학 방안에 대한 논의를 중심으로. 산업경제연구, 24(1), 391-410.

Australian Bureau of Statistics (2015a). *Childhood Education and Care, Australia*, June 2014, Australian Bureau of Statistics, Cat. No. 4402.0. Retrieved from http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Lookup/4402.0Main+Features1June%202014?OpenDocument.

Australian Bureau of Statistics (2015b). H*ousehold Income and Wealth, Australia*, 2013–14, Australian Bureau of Statistics, Cat. No. 6523.0. Retrieved from http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Lookup/6523.0Main+Features312013-14?OpenDocument.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016). Bildung in Deutschland 2016. München DJI.

Autorengruppe Fachkräftebarometer (2014). Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2014. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte. München: DJI.

Baker, D. (2013). *Trouble with childcare: Affordability, availability and quality*. In T. A. Institute (Ed.), (pp. 37). Canberra: The Australia Institute.

Bertelsmann Stiftung (2015a). Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme.

Bertelsmann Stiftung (2015b). Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme.

BMFSFJ (2014). Dossier Müttererwerbstätigkeit. Erwerbstätigkeit, Erwerbsumfang und Erwerbsvolumen. Berlin: BMFSFJ. Available online: https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/dossier-muetterer werbstaetigkeit/75488.

Brennan, D., & Adamson, E. (2014). Financing the Future: An equitable and sustainable approach to early childhood education and care, SPRC Report 01/14, Social Policy Research Centre, University of New South Wales.

Child Care Aware of America (2015). Parents and High Cost of Child Care.

Gittins, R. (2008. 19. March). *Child Care Rebate Bad for Kids,* Sydney Morning Herald.

Guner, N., Kaygusuz, R., & Ventura, G. (2014). Childcare Subsidies and Household Labor Supply, (November), 1–55.

Heitkötter, M., & Heeg, S., & Wiemert, H. (2012). Mehr als Qualifizierung. Was bedeutet Professionalisierung in der Kindertagespflege? Eine empirische Konkretisierung. In: DJI-Impulse(PDF,3,27MB,non-accessible),H2,Nr.98,pp.19-22.

Hüsken, K. (2011). Kita Vor Ort. München: DJI.

Iwatate, K. (2015). *Current Issues in ECEC Teacher Education in Japan*. In Early Childhood Education in Three Cultures: China, Japan and the United States, edited by Lian Huo, Susan B. Neuman, and Atsushi Nanakida, 111-25. Heidelberg, Germany: Springer.

Kimata, A., & Yoshihide K. (2015). *Latest Development of Japanese Kindergarten Education Policy*. In Early Childhood Education in Three Cultures: China, Japan and the United States, edited by Lian Huo, Susan B. Neuman, and Atsushi Nanakida, 61-81. Heidelberg, Germany: Springer.

Klinkhammer, N. (2014). Kindheit im Diskurs. Kontinuität und Wandel in der deutschen Bildungs- und Betreuungspolitik. Marburg: Tectum Verlag.

MEXT (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology). n.d. “Wagakuni no kyoiku zaisei nit suite [Education Finance in Japan].” Accessed August 25, 2016. http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/bunka/dai3/dai1/siryou4.pdf.

MEXT (2015a). “Gakkou kihon chousa [School Basic Survey].” Accessed January 13, 2016. http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa01/kihon/1267995.htm.

MEXT (2015b). “Kodomo no gakusyu-hi chousa [Survey for Household Expenditure on Children’s Education].” Accessed August 25, 2016. http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa03/gakushuuhi/1268091.htm.

Meiner-Teubner, C., & Schilling, M. (2015). Stabilität trotz Expansion – zu den Nebenwirkungen des Personalwachstums. KomDat. Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik. 18. Jahrgang, Dezember 2015, Heft 3 / 2015, p.5-9.

MHLW(Ministry of Health, Labor and Welfare). (2015). “Shakai hukushi shisetsu tou chousa [Survey of Social Welfare Facilities].” Accessed January 13, 2016. http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/23-22.html.

MIC(Ministry of Internal Affairs and Communications) Bureau of Statistics. (2016). “Population Estimates.” Accessed January 13, 2016. http://www.stat.go.jp/english/data/jinsui/2.htm.

Oberhuemer, P. (2012). Balancing Traditions and Transitions. Early childhood policy initiatives and issues in Germany. In: Papatheodoron, T. (eds). Debates on Early Childhood Policies and Practices. Global snapshots of pedagogical thinking and encounters, Routledge (p. 17-26).

Oberhuemer, P., Schreyer, I., & Neumann, M. J. (2010). Professionals in early childhood education and care systems. European profiles and perspectives. Opladen, Farmington Hills: Budrich.

OECD (2014). Education at a Glance 2014: OECD Indicators. Paris: OECD.

OECD (2016). “OECD. Stat.” Accessed August 25, 2016. http://stats.oecd.org.

Ogawa(2016). 본 연구의 국제세미나 자료집.

Oliver, R. J., & Mätzke, M. (2014). Childcare expansion in Conservative

Welfare States: Policy Legacies and the Politics of Decentralized Implementation in Germany and Italy, Social Politics, vol.21, No.2, pp.167-193.

Oschmiansky, F., Kühl, J., & Obermeier, T. (2014). Das Ende des Ernährermodells, Bpb, 11.8.2014. http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55097/ernaehrermodell?p=all

Productivity Commission (2014). *Childcare and Early Childhood Learning*, Inquiry Report No. 73, Canberra.

Rauschenbach, T., & Riedel, B. (2016). Germany's ECEC workforce: a difficult path to professionalisation. Early Child Development and Care, Vol. 186, 1, 2016, pp. 61-77.

Rauschenbach, T., & Schilling, M. (2016). Neuer Personalhöchststand in der.

Riedel, B. (2011) Kooperative Bildungsverantwortung in frühkindlicher Bildung - sozialempirische Perspektiven. In: Heimbach-Steins, Marianne, Kruip, Gerhard (eds.), Kooperative Bildungsverantwortung. Sozialethische und pädagogische Perspektiven auf "Educational Governance". Forum Bildungsethik, Bd. 9. Bielefeld: W. Bertelsmann verlag, S. 105-122.

Riedel, B., & Klinkhammer, N. (2016). Incomplete revolution? Changes and challenges within German early childhood education and care policy. In: Miller, L.; Cameron, C.; Dalli,C.;Barbour,N.(eds.)SAGEHand bookofEarlyChildhoodPolicy.

Schilling, M. (2016). Ausgabenanstieg in der Kindertagesbetreuung – eine Feinanalyse für das Jahr 2014. KomDat. Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik. 19. Jahrgang, Mai 2016, Heft 1 / 2016, 1-4.

Schmude, C., & Pioch, D. (2014): Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung – Kita inklusiv! Inklusive Kindertagesbetreuung – Bundesweite Standortbestimmung und weitergehende Handlungsnotwendigkeiten. Berlin.

Schoyerer, G., & Weimann-Sandig, N. (2016). Auf dem Weg der Etablierung?

Aktuelle Entwicklungen und Fragen der Kindertagespflege in Deutschland. In: Schoyerer, G.; Weimann-Sandig, N.; Klinkhammer, N. (eds.), Ein Internationaler Blick auf die Kindertagespflege. Deutschland, Dänemark, England und Frankreich im Vergleich. Munich: DJI, p. 25-44.

Sell, S. (2013). Die Finanzierung der Kindertagesbetreuung Vom Kopf auf die Füße stellen. Available online: https://www.bvktp.de/files/2013-10-24_ sell_kita-fonds-modell_1_.pdf.

Spieß, K. (2012). Eine ökonomische Perspektive auf das deutsche System der frühkindlichen Bildung, Aus Politik und Zeitgeschehen, 22-24/2012, p. 20-26.

Statistisches Bundesamt. (2015). https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Kindertagesbetreuung/Tabellen/Tabellen_BetreuungsquoteMigrationshintergrund.html.

Statistisches Bundesamt. (2016). Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2015. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Available online: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/TageseinrichtungenKindertagespflege.html.

Stern, S., Schultheiss, A., Fliedner, J., Iten, R., & Felfe, C. (2015). Analyse der Vollkosten und der Finanzierung Von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz. Forschungsbericht Nr. 3/15.

Stöbe-Blossey, S. (2012). Governance und Qualität in der Elementarbildung. In: Ratermann, M./ Stöbe-Blossey, S. (Hrsg.): Governance Von Schul- und Elementarbildung. Vergleichende Betrachtungen und Ansätze der Vernetzung. Springer VS: Wiesbaden (p.81-120).

Thévenon, O. (2011). Family Policies in OECD Countries: A Comparative Analysis. Population and Development Review, 37(1), 57 – 87.

Tietze, W., Becker-Stoll, F., Bensel, J.. Eckhardt, A. G., Haug-Schnabel, G., Kalicki, B., Keller, H., & Leyendecker, B. (2013). zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit (NUBBEK).

Weimar: Das Netz.

[인터넷 사이트]

중앙육아종합지원센터: central.childcare.go.kr

통계청 어린이집 및 이용자료통계: http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action

한국교육개발원 교육통계서비스 교육통계연보: http://kess.kedi.re.kr

CESifo 홈페이지: http://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE.html

OECD Family Database: http://www.oecd.org/els/family/database.htm

부록

부록 1. 독일 뮌헨 파견 보고 자료

부록 2. 국제세미나 관련 자료

부록 1. 독일 뮌헨 파견 보고 자료

차례

- 일정
- 파견 목적
- 파견 기관 소개
- 주요활동 및 성과
- 향후 일정

파견일정

- 기간 및 출장자:
  - 2016. 5. 22 ~ 2016. 6. 9 (김나영)
  - 2016. 5. 22 ~ 2016. 6. 1 (박원순)

파견목적

- 경제·인문사회연구회의 연구역량 국제화 사업
  - 독일 우수 연구기관 German Youth Institute (Deutsches Jugendinstitut, DJI) 에 연구진 단기파견
  - 공동연구 수행:
    - 기관의 연구수준 향상, 국제적 교류 활성화 및 국제적 위상 강화
    - 독일의 영유아 보육·교육 정책 현황 및 재정지원 구조 자료 수집 및 전문가 면담
- DJI와의 MOU
  - 체결 마무리 단계

파견기관 소개

- http://www.dji.de/index.php?id=792&L=1

Divisions

- Management
- Central Administration
- DJI Central Scientific Service Unit
- Social Monitoring
- Children and Child Care
- Youth and Youth Services
- Families and Family Policies
- Research Unit Youth Transitions

주요활동 및 성과

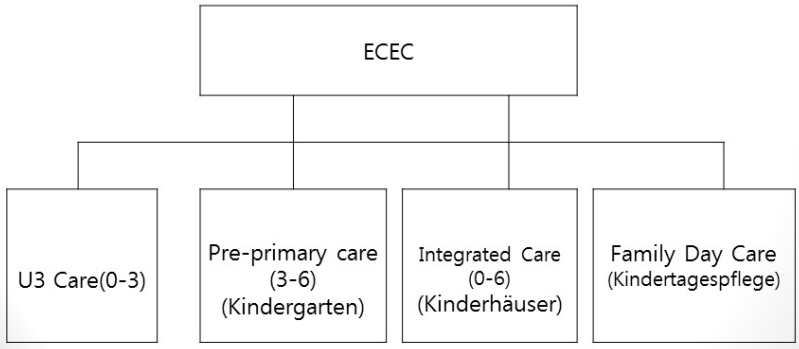
- 연구진 회의

주요활동 및 성과

- 공동연구 합의
  - 독일의 ECEC 정책과 재정구조 현황 파악
  - '영유아 교육보육 재정지원 적정성 연구'의 독일에 대한 관련 챕터 작성

- 챕터구성(초안)

1. Background
2. System of Early Childhood Education and Care (ECEC)



3. Providers

There are three different providers in each categories, 1) private for-profit provider, 2) private-government dependent (private for non-profit)provider, and 3) public provider.

4. Governance

Three tiers: Federal of Republic Germany, Länder, municipality

5. Financing (check regional disparity)

① Federal Republic of Germany

② Länder

③ Municipality (Munich)

NEWS 01.06.2016

Frühpädagogik: Forschungsteam aus Südkorea zu Gast am DJI

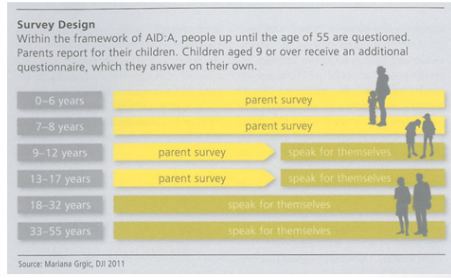
Das Korea Institute of Child Care and Education (KICCE) behandelt Fragen der Kindertagesbetreuung und des Aufwachsens von Kindern und damit ähnliche Forschungsthemen wie das Deutsche Jugendinstitut (DJI), ist aber bedeutend jünger. 2005 gegründet bemüht sich die nationale Einrichtung vor dem Hintergrund geringer Geburtenraten und des wachsenden Anteils älterer Menschen in Südkorea um die Gestaltung einer kinder- und familienfreundlichen Gesellschaft. Im Mai 2016 empfing das DJI zum zweiten Mal eine Delegation aus Seoul. Dr. Wonsoon Park als Vertreter der Frühpädagogik am KICCE war in diesem Jahr in Begleitung von Dr. Nayoung Kim (Wirtschaftswissenschaftlerin/KICCE) zu Gast in der DJI-Abteilung Kinder und Kinderbetreuung. Abteilungsleiter Prof. Dr. Bernhard Kalicki hob hervor, beide Länder befänden sich in einer dynamischen Ausbauphase der frühkindlichen Bildung und Betreuung und stünden daher vor ähnlichen Herausforderungen, etwa Zugang, Qualität und Finanzierung betreffend. Betreut wurden die Gäste durch Birgit Riedel (DJI), Leiterin des International Center Early Childhood Education & Care, die im Mai schon Kindertageseinrichtungen und einschlägige Forschungsinstitute in Japan besucht hatte.

CESifo 방문

- 1차 방문:
  - Ifo Center for International Institutional Comparisons and Migration Research
    - 참석자: P. Poutvaara (Director), 남창운 (이상 CESifo), 강은봉, 정호근, 김지우(이상 경인사연), 김나영
    - CESifo 설립 배경, 연구 분야 등 전반적인 기관 소개
    - 국제비교 연구 방법론 논의
- 2차 방문:
  - Ifo Center for Labour Market Research and Family Economics
    - 참석자: N. Danzer (Deputy director), 김나영
    - 독일 노동시장 현황 파악
    - 여성 노동력 활용을 위한 육아지원 정책

기타

- 자료
  - AID:A (DJI):
    - 조사분야는 크게 Childhood/ Youth/ Family로 나뉘고 각 분야마다 해당 division에서 담당하여 조사 실시 및 자료관리
    - AID:A I: 2009년부터 매 2년 주기 조사
    - AID:A II: 2013년부터 조사대상자를 추가하여 조사 실시



• 자료를 이용한 분석 예 (STATA)

```
. summarize v130j v11000 v11011 v12034 v11061 v11043 v11071 v11249

    Variable |       Obs        Mean    Std. Dev.       Min        Max
-------------+--------------------------------------------------------
        v130j |      7066    2009.097    2.500496      2005       2013
      v11000 |      7066    4.039485    .9697464         2         15
      v11011 |      7066    2.161619    1.008206        -8         14
      v12034 |      3313    228.1983    243.0731        -8        996
      v11061 |      7066    2.575007    1.932284        -8          5
-------------+--------------------------------------------------------
      v11043 |      7066    37.19459    5.763337        -7         69
      v11071 |       669    49.10463    190.6398        -7        996
      v11249 |      7066    3407.614    3668.947        -8      99996

. reg v130j v11000 v11011 v12034 v11061 v11043 v11071 v11249

      Source |       SS       df       MS              Number of obs =     275
-------------+------------------------------           F(  7,   267) =    3.34
       Model |  29.1099024     7  4.15855749            Prob > F      =  0.0020
    Residual |  332.075552   267  1.24372866            R-squared     =  0.0806
-------------+------------------------------           Adj R-squared =  0.0565
       Total |  361.185455   274  1.31819509            Root MSE      =  1.1152

------------------------------------------------------------------------------
       v130j |      Coef.   Std. Err.      t    P>|t|     [95% Conf. Interval]
-------------+----------------------------------------------------------------
      v11000 |  -.1472457   .1349915    -1.09   0.276    -.413029    .1185376
      v11011 |   .0324138   .1335626     0.24   0.808    -.2305561   .2953836
      v12034 |  -.0001236   .0002804    -0.44   0.660    -.0006756   .0004284
      v11061 |   .0335121   .0715126     0.47   0.640    -.1072882   .1743123
      v11043 |  -.0508967   .0129329    -3.94   0.000     -.07636   -.0254333
      v11071 |   .0003016   .0003779     0.80   0.426    -.0004425   .0010457
      v11249 |   .0000971   .0000417     2.33   0.021     .0000161   .0001792
       _cons |    2011.2    .6090287  3302.31   0.000     2010.001   2012.399
------------------------------------------------------------------------------
```

Hrs of caring children = age of children, no of family in household, total no of children, costs for raising children, Occupation, age of respondent, hrs of working, household average monthly income.

- DICE (CESifo)
  - Database for Institutional Comparisons in Europe
  - 유럽 국가들의 정책 및 제도들을 비교/분석한 자료임.
  - CESifo 홈페이지를 통하여 열람 가능함.
    http://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE.html
  - 2003년부터 *CESifo DICE Report*를 영어로 연 4회 발행하고 있음.
  - CESifo DICE Report는 다섯 개의 섹션으로 구성됨
    - Forum: 다양한 제도, 정책 이슈를 다룸
    - Research Reports: 최신 연구 주제를 다룸
    - Reform Models: 제도 개혁 등에 대한 추정 연구
    - Database: 데이터 관련 정보
    - News: DICE관련 최신 정보 (컨퍼런스, 출판물 등)

향후 일정

- 국제세미나 개최
  - 참석자
    - 독일(예정): Riedel, B. (DJI)
    - 일본: Tabu, M. (Seitoku Univ. Grad. School) 외 1인
  - 개최일정(예정): 9월 마지막 주

부록 2. 국제세미나 관련 자료

1) 초청장

Program

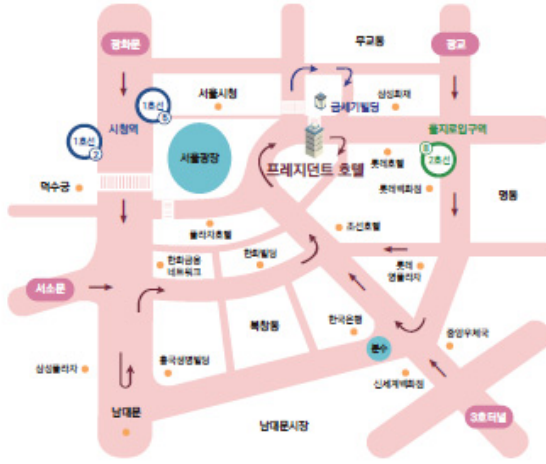
Time	Sessions
09:30~09:50	Registration
09:50~10:10	Welcoming Address **Se Young AHN** Chairperson, Nat'l Research Council for Economics, Humanities, and Social Science **Chaim CHOSHEN** Ambassador of Israel to the Republic of Korea **Namhee WOO** President, Korea Institute of Child Care and Education
10:10~11:10	Keynote Address I : Education and Culture in Holon - History and Background **Hana HERTSMAN** General Manager, Holon city, Israel
11:10~12:00	Keynote Address II : Lessons from Child-rearing in Israel **SeJin KOH** Former President, Jerusalem University College President & CEO, KBS Symphony Orchestra
12:00~13:20	Luncheon
13:20~13:30	Registration for Afternoon Sessions
13:30~16:00	Presentations Trend Review General Issues on ECEC : International Comparison **Mikiko TABU**, Professor, Seitoku Univ., Japan Government Financing on ECEC in OECD Countries : Outlook **Nayoung KIM**, Research Fellow, KICCE Country Cases Japan : **Keiichi OGAWA**, Professor, Kobe University Germany : **Simone BLOEM**, Research Fellow, Deutsches Jugendinstitut Australia : **Megan BLAXLAND**, Research Fellow, Univ. of New South Wales
16:00~16:20	Coffee Break
16:20~17:30	Discussion **Jin Young KIM**, Professor, Dept. of Economics, Konkuk University **Chae-Jeong LEE**, Policy Analyst, National Assembly Budget Office (NABO), Program Evaluation Bureau, Social Program Evaluation Division **Young Wook LEE**, Research Fellow, Korea Development Institute (KDI) **Chang Hwan KIM**, Director of Educational Statistics Research Division, Korean Educational Development Institute (KEDI)
17:30 ~	Closing

• 참가신청
– 원활한 행사 준비를 위해 KICCE 홈페이지(www.kicce.re.kr)에서 사전등록을 해 주시기 바랍니다. (등록비는 없습니다.)

• 문의처
– 감승진 연구원 (kicce0929@kicce.re.kr, 02-398-7762)

※전체 행사는 동시 통역으로 진행됩니다.

Map



주 소	서울시 중구 을지로 16, 호텔 프레지던트 (02-753-3131)
지하철	2호선 을지로입구역 8번 출구 (도보 4분) 1호선 시청역 5번 출구 (도보 5분), 2번 출구 (도보 6분)

※주차장이 협소하오니 대중교통을 이용해 주시기 바랍니다.

본 메일은 발신 전용으로 〈정보통신망 이용 촉진 및 정보 보호 등에 관한 법률 및 시행규칙〉을 준수합니다.
메일의 수신을 더 이상 원하지 않으시면 수신거부 ▶ 를 눌러주세요.

육아정책연구소
우)06750 서울특별시 서초구 남부순환로 2558 외교센터 3층, 4층 TEL. 02-398-7700 FAX.02-730-3313
COPYRIGHT(C)육아정책연구소, ALL RIGHTS RESERVED.

2) 자료집

KICCE International Seminar
육아정책연구소 국제세미나

A Global Perspective on Early Childhood Education and Care: Implication on Policy and Public Finance

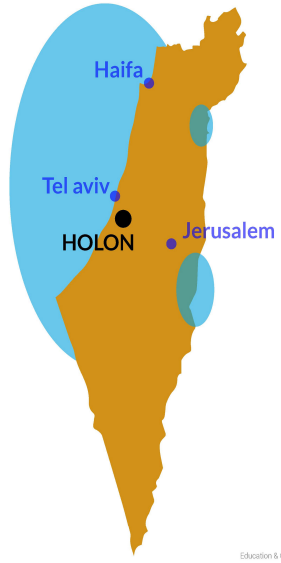
2016. 9. 29.(목) 09:30~17:40
서울 호텔 프레지던트, 슈벨트 홀(31층)

경제 · 인문사회연구회 육아정책연구소

Holon. The Children City

Holon. The Children City

- Founded in 1940
- 19,200 dunam
- 200,000 residents
- 10 minutes from Tel aviv
- 1 hour from Jerusalem



D.N.A=INNOVATION

Hana Hertsman

Born in Israel

D.N.A=INNOVATION

- **Managing director of the Holon Municipality since 1993.**
- **My qualifications include:**
  - B.A. degree in Sociology and Labor Studies from Tel Aviv University
  - M.A. degree in Public Administration from Tel Aviv University
  - M.A. degree in Early Childhood Education
  - Coacher for managers in public administration and education
  - Exhibition curator

CV

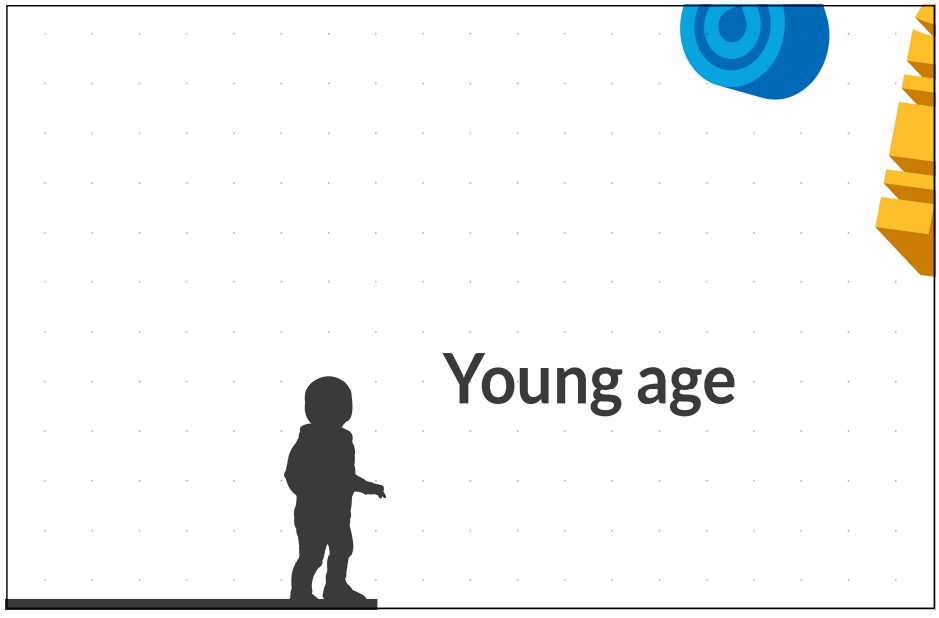
Children's parliament

Education & Culture for children's

Discussions with children

Education & Culture for children's

Education
for
Children


Young age

From inside - community center

Education - **Young age**

Education & Culture for children's - 2016

Buildings- community center

Education - **Young age**

Education & Culture for children's - 2016

Kindergarten

From inside

Education - **kindergarten**

Elementary School

Buildings

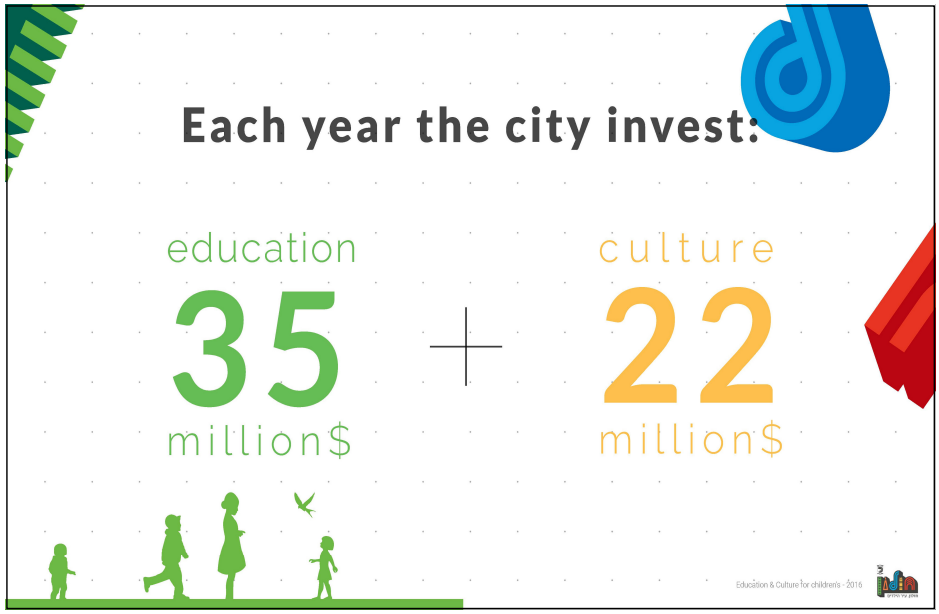
Education - **Elementry School**

High school

Product Based Learning
Education - High school
Education & Culture for children's - 2016

Special education

Education - **Special education**


Each year the city invest:
education
35
million$
culture
22
million$
Education & Culture for children's - 2016

Holon. The Children City
Thank you.

Preschool Education in Israel and Its Relevance for Korean Preschools: A Korean Parent's Perspective

Preschool Education in Israel and Its Relevance for Korean Preschools: A Korean Parent's Perspective

SeJin Koh, Ph.D.
President & CEO, KBS Symphony Orchestra, Korea
Former president, Asia United Theological University, Korea
Former president, Jerusalem University College, Jerusalem, Israel

Preface:

When I was approached by the staff of the Korea Institute of Child Care & Education regarding the possibility of presenting a paper on Israeli preschool education, I had the audacity to accept their request. Although I am not a pre-school education major, I have a fair amount of personal experience on that issue as the result of sending our two children to Israeli *gans* (preschools; kindergartens) during the time we resided in Jerusalem, where we lived for about 13 years when I was a university student there first and a professor later. My thoughts on the Israeli education system are a synthesis of my experiences as a parent and as an educator, data from Israeli websites, the Ministry of Education's literature, conversations with Israeli friends and educators, a former Korean student who is currently raising three children in Israel,[1] and the head of a nursery (childcare center/children's home) in Seoul.

I would like to discuss the subject of Israeli preschool education first and then suggest ways for applying several basic principles from that system to our education system in South Korea.

"The very world rests on the breath of a child in the schoolhouse."
(Babylonian Talmud: Shabbat, 119b, c. 200-500 AD).

1. History of Preschool Education in Israel

Historically, the Jewish people, and now the State of Israel, have always placed a high value on education. At least 20% of all Nobel Prize winners have been Jews or of Jewish descent, even though they make up only 0.2% of the world's population. Although they are not all Israelis, this high percentage speaks to the success of education among Jews. They must be doing something right. The education system in modern Israel pre-dates the founding of the State of Israel in 1948. Prior to the establishment of the State, there

[1] Every effort has been made to accurately credit all sources of information for this seminar. If any source has inadvertently been omitted, please contact the author and corrections will be made.

was already an educational system that originated with and was maintained by the Jewish Community, with Hebrew as the language used for instruction.[2]

"The development of day care centers and pre-nursery play groups in the beginning of the 70s derived from a trend to encourage women to go to work, to find a suitable solution for children in an educational-care framework and to open day care centers and pre-nursery play groups for children whose parents' functioning could jeopardize their personal and emotional development. The service began to operate at the initiative of the *Na'amat*, WIZO and *Emunah* women's organizations, and reached its peak at the end of the 90s, with the support of the Division of Day Care Centers and Pre-nursery Play Groups."[3]

A major educational challenge that Israel has had to deal with is how to integrate the huge numbers of immigrant children who have come to Israel with their families, or on their own, from over 70 countries, with two large population groups in the last 25 years coming from the very diverse nations of Russia and Ethiopia.[4]

Special programs are designed for these new immigrant children with unique curriculum plans and short-term classes to bridge the gap between the education, culture, and language of their countries of origin and Israel, including introductions to Hebrew language and Jewish history.

In addition, the Ministry of Education continually works to update educational standards and pedagogy to include such things as gender equality, improving teacher status, and developing curricula to include humanistic values and to promote scientific and technological studies for the modern world.

"Increasing concern with pre-primary education was prompted by strong interest in the developmental problems of early childhood, as well as the social dilemmas faced by Israeli society. In this regard, the education system has assumed that education must begin as early as possible in order to ensure that all children are provided with the necessary conditions and opportunities for effective functioning and personal achievement. The Ministry of Education is preparing to implement the Compulsory Education Law, which exempts parents from the need to pay tuition for children aged 3-4."[5]

---

[2] Israel Ministry of Foreign Affairs: maf.gov.il/MFA/AboutIsrael/Education/Pages/Education.aspx

[3] *Israel: Early Childhood Care and Education (ECCE) Programmes.* Compiled by UNESCO International Bureau of Education. Geneva, Switzerland. 2006. p. 4.

[4] The mass immigration of the 1950s, mainly from postwar Europe and Arab countries, was succeeded in the 1960s by a large influx of Jews from North Africa. In the 1970s, the first sizable immigration of Jews from the Soviet Union arrived, followed intermittently by smaller groups. Since the beginning of the 1990s, over one million Jews from the former Soviet Union have come to Israel, with many more still arriving each year. In two mass movements, in 1984 and 1991, almost the entire Jewish community of Ethiopia was brought to the country. Over the years, many Jews from the Americas and other western countries have also settled in Israel. (Israel Ministry of Foreign Affairs: maf.gov.il)

[5] *Israel: Early Childhood Care and Education (ECCE) Programmes.* Compiled by UNESCO International Bureau of Education. Geneva, Switzerland. 2006. p. 6.

2. Administration

Israel is a religiously, ethnically, linguistically, and culturally diverse nation. This extreme cultural diversity is evident in the structure of the education system. There are four primary groups of schools: (1) state schools for the majority of students; (2) state religious schools, where there is an emphasis on Jewish studies, tradition and observance; (3) Arab and Druze schools that use Arabic as the language for instruction with a focus on Arab and Druze history, religion and culture; and (4) private schools, which are operated by various religious and/or international groups.

In addition to these four main categories, there have been a few new schools established as the result of philosophical, educational, or cultural concerns of parents and teachers. The Nissui Experimental School, in Jerusalem, is an example of this type of school – one that brings together Jewish and Arab children, as well as children from other countries – like my kids – to learn in a politically and culturally diverse setting.

Several Israeli governmental departments are involved in the education of children. (1) "The Ministry of Industry, Trade and Labor operates and supervises educational institutions for children up to the age of 3." (2) "The Ministry of Education, Culture and Sports operates and supervises educational frameworks for children from the age of 3 until the age of 6 and upwards."[6] (3) "Within its services, the Ministry of Health operates a framework of early childhood medical care, including baby well care centers, neonatal intensive care units and child development centers." (4) "The Ministry of Social Affairs operates and budgets programs and frameworks for at-risk children and disabled children."[7]

The Karev Fund for Involvement in Education, which operates in cooperation with the Ministry of Education, is responsible for enrichment programs (including, but not limited to arts, crafts, dance, nature, music, and computers) in kindergartens in 110 municipalities, and it is now known as "the biggest educational involvement project in Israel."[8]

A number of non-profit organizations are also involved in providing supplemental support: (1) Sacta-Rashi of the Rashi Foundation: provides support for children in early childhood centers that involve the entire community, including the parents and

---

[6] *Trom-Trom Chova* is for 3-year olds, *Trom-Chova* is for 4-year olds, and *Gan Chova* (kindergarten) is for 5-year olds. Kindergarten (*Gan Chova*) is considered to be part of the preschool system. Hours for school are Sunday-Thursday - 8:00-1:20 for pre-kindergarten, and 8:00-2:00 for *Gan Chova* (kindergarten). School finishes earlier on Fridays at 12:40pm.

[7] *Israel: Early Childhood Care and Education (ECCE) Programmes.* Compiled by UNESCO International Bureau of Education. Geneva, Switzerland. 2006. p. 5.

[8] http://www.karev.org.il/ContentItem.aspx?TypeMain=ContentItem&CID=3515

professionals;[9] (2) PAKET: operates educational programs for Ethiopian children in a number of major cities; (3) Ashalim: provides support for youth at-risk and their families and operates programs for families from the Jewish and Arab sectors in cooperation with government ministries of education and health.[10]

"Approximately one-fourth of all kindergartens are under the supervision of the Ministry of Education, Culture and Sports and are included in non-official recognized organizational bodies. Most of them provide independent religious education (17% of all the kindergartens for children aged 3 - 6); various corporations provide Arab education (4%); secular Jewish education (2%). Private kindergartens constitute 3% of all the educational institutions for children aged 3 - 6, under the supervision of the Ministry of Education."[11]

3. Teachers

Kindergarten teachers, guidance and supervisory staff, and inspectors are hired by the Ministry of Education, Culture and Sports. Teachers receive professional training at Teacher Training Colleges in a four-year degree program (B.Ed.). The fourth year is spent as a student teacher in an internship.

In addition, the Ministry operates In-Service Training in learning centers (PISGAH Centers for Instructional Development) for kindergarten teachers, on pedagogical subjects. Aides are not required to have a college degree. Instead, they receive certification upon completion of 270 study hours in a 2-year program prepared by the Ministry of Education and the local governments.

Aides, psychologists, and paramedical workers are hired by the local governments.

As in most other countries, the majority of early childhood educators are female, with only about 40 male teachers in the public *gans* compared to 17,000 women teachers. In private schools, Dr. David Brody[12] estimates that there are an additional 300 to 400 men, but the number of male teachers seems to be decreasing. Part of the reason for the small number of male teachers is that the only place for training is in secular colleges, and this presents a difficulty for religious men, although Dr. Brody added that "… many of the men found in the secular system are actually religious."[13]

---

[9] http://www.rashi.org.il/early-childhood-programs

[10] http://www.ashalim.org.il/

[11] Ministry of Education Information Management System, as quoted in *Israel: Early Childhood Care and Education (ECCE) Programmes*. Compiled by UNESCO International Bureau of Education. Geneva, Switzerland. 2006. p. 5.

[12] Academic Dean of Efrat College of Education in Jerusalem.

[13] http://www.jpost.com/Israel-News/Where-are-the-men-in-Israels-early-childhood-education-441061

In addition to lack of religious schools providing training, another problem facing men who want to teach in early childhood education is the difficulty in finding a job in Israeli preschools. Those who are hired often face restrictions in terms of their interaction with the children. (In Korea, almost 100% of the preschool teachers are female. "In Norway, in comparison, colleges offer programs just for men in early childhood education and to date, 19 percent of students studying the profession are men. Furthermore, 9% of early childhood educators are men…. In looking at the kindergarten curriculum in Norway, what is the first goal of the curriculum? It is gender equality for children," Brody said.[14]) Brody found that some of the advantages of hiring male teachers is that they tend to "promote higher order thinking, encourage risk-taking, and show bravado and care for the children."[15]

The ratio of staff to students is approximately 2 staff for up to 35 students.[16]

4. Early Childhood Education Goals

The UNESCO reports lists the following goals for Israeli early childhood education:[17]

-

(1) Development of linguistic skills, thinking and the use of information and enrichment in different areas of knowledge, according to subjects suitable to the children's developmental level, their areas of interest and those of the communities in which they live.
(2) Acquisition of life skills conforming to experience and creating a foundation for future life skills, social skills, societal and national values and the cultivation of proper interpersonal relations.
(3) Cultivating an independent personality having viewpoints of respect, tolerance and acceptance of those who are the same and those who are different.
(4) The development of skills in literacy languages and symbols, linguistic skills– semantic and contextual, processes of authentic problem solving, implementation of ideas for using technology and mean(s) of communication, sensitivity to aesthetics and familiarity with the arts and ways of artistic expression.
(5) Creating a foundation and basic skills for self-learning, having a "craving to learn", interest and curiosity.

Israelis see education as a fundamental value, one that is the key to a successful future. The overarching goal is to "prepare children to become responsible members of a democratic, pluralistic society in which people from different ethnic, religious, cultural

---

[14] http://www.jpost.com/Israel-News/Where-are-the-men-in-Israels-early-childhood-education-441061

[15] http://www.jpost.com/Israel-News/Where-are-the-men-in-Israels-early-childhood-education-441061

[16] http://www.nbn.org.il/aliyahpedia/education-ulpan/education-child-teen/sending-your-child-to-gan-municipal-pre-school-a-kindergarten/

[17] *Israel: Early Childhood Care and Education (ECCE) Programmes.* Compiled by UNESCO International Bureau of Education. Geneva, Switzerland. 2006. p. 9-10.

and political backgrounds coexist. It is based on Jewish values, love of the land, and the principles of liberty and tolerance. It seeks to impart a high level of knowledge, with an emphasis on scientific and technological skills essential for the country's continued development."[18]

Children enter the education system at a very young age in order to give them a "head start." For Israelis, this is especially important for socialization skills and language development. Therefore, it is common for two-year-olds and most three- and four-year-olds to attend some type preschool. These may be in a day-care center, a religious institution, or a privately owned center, with the Ministry of Education providing special resources in disadvantaged areas.

Required kindergarten begins at age five, and it is free in the public sector. The curriculum focuses on fundamental skills such as language, numbers, creativity, and cognitive and social skills. The Ministry of Education provides guidance and supervision of the curricula in all preschools.

Sara Arnold, a teacher at the Beit HaKerem school in Jerusalem commented that "even though independent thinking and expressing your personal opinions are very important to Israelis, as a socialist country, social interaction is extremely important. Everything is geared toward working in society and with others."

According to the Israeli Ministry of Education Manual for Teachers, the first three objectives for pre-primary education are: (1) To nurture an **independent personality** and attitudes of **respect and tolerance** and acceptance **towards those who are like them and those who are different.** (2) To promote values of society and **cultural heritage**. (3) To develop and nurture **curiosity**, inquisitiveness and creativity as a basis for motivating learning.

5. Curriculum

Netta Ben-Hador, an Israeli friend who has had three children go through the school system in Jerusalem described the distinguishing feature of the curriculum as being very child-centered in every way. A lot of time is spent outdoors. Children are encouraged to be children. They have to be adults the rest of their lives, so they are allowed to enjoy this stage of life without the strain that they will face as teens or adults. Also, because of the pressures of living in Israel, they want to protect children and let them have a joyful time of life. They will have enough stress as they grow up. They gain skills that will help them in the future, and have options to learn, but they are not pressured into academic achievement in early childhood programs. They want children to have the opportunity to "grow up gradually." Parents have joint activities with the kids, have regular meetings with the teachers, and with modern technology, have regular contact with what is happening with their kids. All of the curriculum reflects this philosophy.

---

[18] http://mfa.gov.il/MFA/AboutTheMinistry/Publications/Pages/Vibrant%20Israel%20-%20Education.aspx

The required core curriculum for kindergarten has four categories: (1) "Language – linguistic literary skills, cultivation of self-expression abilities, and reading and writing skills. (2) Mathematics, Science and Technology – logical thinking, primary mathematic concepts and familiarity with the technological environment. (3) Arts – cultivation of ability and experience in music, movement and the plastic arts. (4) Life Skills – health education, social skills, physical education, road safety."[19]

Ongoing research and development projects for early childhood education training and curriculum are carried out by major universities. The Research Institute for Innovation in Education, established by the National Council of Jewish Women at the Hebrew University of Jerusalem, has developed a series of early childhood programs. A few examples include the following two programs which strengthen the role of parents in early childhood education: **HATAF (Home activities for toddlers and their families),** and **HA'ETGAR ("The Challenge"),** which promotes home instruction for parents of preschool youngsters.

Several educational programs are operated by the Ministry of Education in order to expand what is being done in *gans*:[20]

Enrichment Centers that specialize in the arts or sciences

Museum Supporters – a project for kindergartners to visit museums, and be involved in observation, discussion and play

Ten Musical Project – focuses on developing the role of music in kindergarten, including concerts by local orchestras

Segev – an experiential program that focuses on nutrition and health

Sesame Street –activities around the *Sesame Street* television program that deal with topics relevant to life in Israel, particularly the promotion of peace.

Mabat Lagan – a science and technology program in kindergarten developed by Tel Aviv University

On the Path of Memory – a special program to teach about the Holocaust in a non-fearful and age-appropriate atmosphere

Cooperation of Parents and Early Childhood Educators in Kindergarten – these policies lay out the role of parental involvement in the educational process.

---

[19] *Israel: Early Childhood Care and Education (ECCE) Programmes.* Compiled by UNESCO International Bureau of Education. Geneva, Switzerland. 2006. p. 6.

[20] *Israel: Early Childhood Care and Education (ECCE) Programmes.* Compiled by UNESCO International Bureau of Education. Geneva, Switzerland. 2006. p. 8.

6. Alternative curriculum

Due to the great diversity of the Israeli population, there are various groups that develop their own curriculum for preschool. The Israel Movement for Reform and Progressive Judaism (IMPJ) is one example.

The IMPJ curriculum includes such topics as "social justice, ecology, gender equality, tolerance and human dignity in an age-appropriate fashion and in the light of Jewish tradition and pluralistic values."[21]

The IMPJ curriculum claims to have the following distinctives in their preschools:

(1) "**They are Jewish** in that every subject, from the changing seasons to the family, is presented through the prism of Jewish sources and stories.
(2) **They are pluralistic** in that they are attended by children from diverse backgrounds, from completely secular to Halachically observant; from families deeply involved in IMPJ congregations to families who had not been inside a Reform synagogue (and sometimes any kind of synagogue) before they sent their child to the pre-school; from native Israeli families and from families speaking English, Russian, Spanish and other languages.
(3) **They are egalitarian** in that young children are encouraged from the start to recognize that boys and girls, and men and women, are equal and can choose what work to do, how to raise their children, and how to live Jewishly based on their personal beliefs and interests, and not on their gender.
(4) **They are community-based** because they operate within and alongside IMPJ congregations, creating constant opportunities to become acquainted with the synagogue, to meet the rabbi, to participate in broader communal activities, and to experience from the earliest age the sense of completeness and stability that comes from Jewish community.

More academic-style, private preschools tend to be operated by Russian immigrants who have brought with them a Russian style of education.

In addition to the preschool *gan* programs, there are also Tzaharon and Keit Hana programs under the Department of Education of a city. Tzaharon is an optional program for parents who both work. Their children are kept in the preschool after the regular hours. It is a good use of spare time while the parents are at work. However, they are not educational programs. Children are allowed to play as a group or develop their own hobby or do some free activities.

Keit Hana is usually operated during the vacation season. Children can learn how to swim, enjoy plays/dramas and music and sports. They are given opportunities to test themselves to discover what kind of talents they have. In some cases, adults can participate in this program.

---

[21] http://www.reform.org.il/eng/education/earlyeducation.asp

7. Sketch of the preschool education in South Korea

The Ministry of Education governs two kinds of preschools: Kindergartens (YuChiWon) and Childcare centers (nursery or children's home). A facility that can hold less than 20 children is licensed as a childcare center. Kindergartens are larger than childcare centers. They both accept and teach children from ages 0 – 7. Teachers are 100% female. In some cases, the head of a kindergarten or a childcare center is a male, but even that is not common.

The curriculums in both institutions are similar. The main focus of the curriculum is on language (story telling), experimental activities (observation, experiment, play with logic), expressive actions (drawing, making, singing, playing instruments), health (rhythmical exercises, play in the ground), and social activities. Children are encouraged and helped to develop their potentials.

On the other hand, the majority of parents are not satisfied with kindergartens or nurseries (childcare center). They want something more to ensure their children's future success. Hence, they send their kids to a third institution called *hakwon* (a private school) after they come home from kindergarten or nursery. Kids learn painting, ballet, piano, swimming, English, and so on.

Children from age 4 or above are driven by their parents to learn extra-curricular subjects, even after they have completed their activities in kindergarten or nursery for the day.

The reason why parents are forcing or pushing their children to do this is because they want to prepare them for their future. That means that parents want their children to become successful in entering prestigious universities and in getting high paying jobs in the future. But then the children have no freedom to be children, but rather become competitors in a fight for their future.

It seems that my Israeli friend Netta's comment has no place in a Korean preschool environment. She said that what happens in early childhood education reflects the Israeli cultural attitude toward children – they are highly valued and included, not simply tolerated or considered a nuisance to have someone else take care of or raise. They are encouraged to be independent thinkers and encouraged to express opinions, and have fun without the academic pressures that they will face later in life.

8. Israeli preschool implications for Korean educators and parents

In lieu of a conclusion, I would like to present this section 8.

According to my experience in Israel, and that of my Korean friend who is currently raising three kids in Israel, and that of the head of a nursery in Seoul, a comparison between the Israeli and the Korean preschool educational systems can present some good insights to Korean policy makers and parents who are involved with preschool

education. (I do not have data for financial investments for either the government on preschool education institutions. So, that topic is not within the scope of this presentation.)

(1) The curriculums for preschools in both nations are excellent, and they seem to overlap in many areas. Therefore, it is not meaningful to try to determine which one is better, despite the very different historical, ethnic, and philosophical backgrounds in both countries.
(2) It seems to me that while Israeli parents/teachers let children act like children in preschools, Korean parents/teachers are making them into fighters for their lives or for their future. The involvement of a third institutional element in Korea, *hakwon*, is more of a detriment than a benefit in terms of developing a child's talent or language acquisition, such as English, because there is no fun in being pushed to learn on the child's part. Parents must seriously re-think this matter with appropriate research, reflection, and observation.
(3) Israeli preschool education is not standing alone. It is on the horizon of family education + national historical education + national state values. Children study Israel's origin, its holy days and festivals, the Bible (Old Testament), and its recent national history. Korean preschools are almost blank in this regard. Korean children do not know the most recent history, such as the Japanese occupation and the Korean war. Korean preschools do not help children to establish their national identities.
(4) Israeli preschools have frequent field trips to historic sites, archaeological sites, problematic places, national parks, geological places, all kinds of museums, etc. So they learn on site with a hands-on approach. Sometimes the political situation is intense with Arab-Israel conflicts. But soldiers guard the buses and children and the field trips continue. Korean preschools rarely have field trips.
(5) Israeli's preschool is a supplement to the education held in families. Parents/families hold the primary responsibility for educating their children by being together, playing together, encouraging what they like to do, etc. But in Korea, parents play a very small role in educating children. They send their children to preschool and *hakwon* most of the day. They think they provide well for their children in terms of education by doing so, and that they have done their duties as parents. Educational institutions are Korean parents' primary and final educational methods. Parents do not know how they can educate their children. This sounds severe, but unfortunately it holds the truth.
(6) Israeli parents spend a lot of time with their children. Fathers are home in the evenings and weekends. Fathers spend time talking with their children. In contrast, Korean fathers are seldom home. Recent statistics show that fathers spend a mere 3 minutes in conversation with their children in Korea. That is a sad phenomenon. Unless this is improved, preschool education in Korea does not have much meaning because the primary educational foundation is failing.
(7) Israeli preschool teachers and parents encourage children to find answer to problems on their own or to find their own answers. But Korean teachers/parents make children accept and memorize ready-made answers. While Israeli children ask "*lama*?" (why?) to everyone, Korean children simply nod in agreement to their parents and teachers.

Policies and Trends in ECEC in Japan and Around
- Japanese Researchers Perspectives -

Policies and Trends in ECEC in Japan and Around
- Japanese Researchers Perspectives-

Mikiko Tabu: Professor, Department of Professional Teachers,
Graduate School of Seitoku University, Chiba, Japan

In many developed and developing countries, there has been a strong political interest in early childhood education and care (ECEC) since the late 1990s. It is the second wave of raised interest in the preschool years after World War Two, and for some countries this has been accompanied by a large expansion of investment in ECEC provision. Looking back, the first wave highlighted the learning abilities of preschool children, and many experimental preschool programs were introduced in the naïve belief of "the earlier, the better". The wave we are now riding seems more evidence based and policy dependent.

The aim of this seminar paper is: (1) to give a brief introduction to current ECEC in Japan in preparation for the second half of the seminar today, and (2) to report some large scale comparative studies carried out by several groups of Japanese researchers.

Contents:

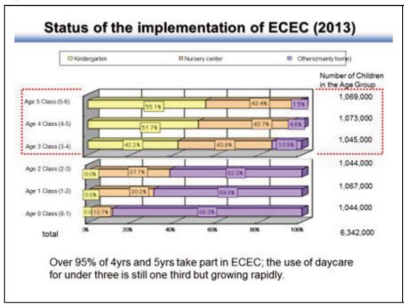
1. Current Status of ECEC in Japan
   1-1. Historical Context
   1-2. Outline of the New System and its challenges
2. Recent Projects
   2-1. Grant-in-Aid for Scientific Research
   2-2. Benesse survey
   2-3. CRN ECEC Conference (2013~)
   2-4. Establishment of CEDEP and Its First Two Years
   2-5. Establishment of Early Childhood Education Research Center at NIER
3. Conclusion

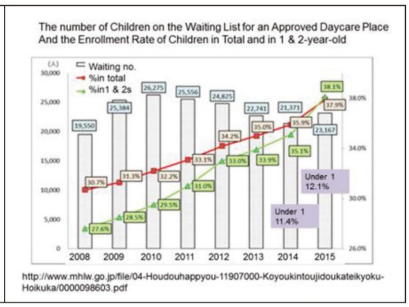
1. Current Status of ECEC in Japan

1-1. Historical Context

Japan has a fairly long history of institutionalized early childhood education dating back to the late 19th century and of state aided childcare provision from around the turn of the 20th century. After the Second World War, a dual system for ECEC was established. Two acts legislated two types of provision for children under compulsory school-age; the School Act (1947) defined Kindergarten as an educational facility and the Child Welfare Act (1947) laid the legal foundation of Nursery Center as a welfare institution. Efforts have been made to realize the postwar ideals of universal ECEC, provisions of state subsidized daycare and state

funded/aided early childhood education, but they have not kept up with the ever changing and increasing parental demand for ECEC.





Toward the end of the 20th century, Japan experienced a long economic recession that led to structural reform in the labor market and it became harder for one-earner (husband only) households to raise children comfortably. Therefore, more women were pressured to stay on, or re-enter the workforce before their maternal leave was over, that is when the child reaches 1 yr.

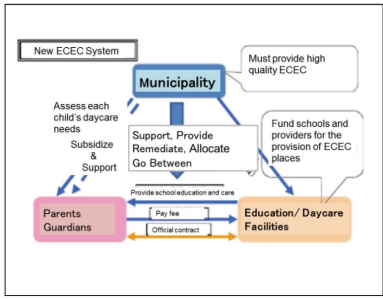
The above two slides depict the current use of ECEC. Kindergartens offering a 4 hour a day program for children over 3 have been losing enrollment numbers despite various arrangements to meet the demands for extended hours. Meanwhile the shortage of licensed and state subsidized daycare places has been getting serious in large cities. Demand is never satisfied because the increase of provision has stimulated hidden demand.

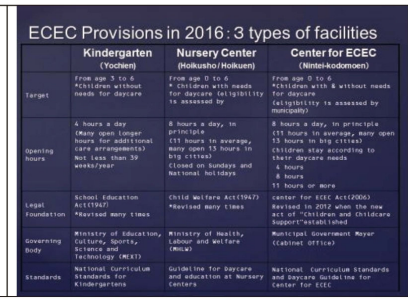
1-2. Outline of the New System and its challenges

In April 2015,"The Comprehensive Support System for Children and Child-rearing"(the New System) was put into full operation. It is the largest ECEC policy reform in Japan since the Second World War.

The New System is a municipality-based supply system according to the projection of local needs. Under the New System, the ECEC user (parents) is able to receive benefit through the general system. This is not a direct benefit paid to the user but to the facilities by the municipality. Each child's eligibility for daycare is assessed by the municipality, and the municipality must provide an ECEC place for the child according to the assessed needs.

While the New System was under discussion, it was initially expected that the dual system of care and education would all be fully integrated into Centers for ECEC. This now seems unlikely to happen, as funding under the New System is proving unsatisfactory to some private Kindergartens, and losing control over admission is a matter of concern to many. So, currently, Japan has a trichotomous system for ECEC provision as seen in the following tables.





The challenges of the New System pointed out by stakeholders so far are;

1) The introduction of eligibility assessment has caused much friction and uneasiness. In rural areas, where there are enough places already and the use of the ECEC was universal regardless of the parents' working patterns, the New System makes it harder for some parents to get daycare services.
2) The introduction of "Municipal-level childcare" (in small settings for 19 children or less) for 0-3yrs has brought concerns about safety and welfare issues, because the qualification requirements of staff were lowered in this category.
3) The municipalitys' overwhelming priority of delivering sufficient childcare has caused concern about a resultant downgrading of the educational side of ECEC.

Currently, the Ministry of Education (MEXT) is undertaking a revision of "National Curriculum Standards for Kindergartens", and its first draft is now available on the website. (http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/004/siryo/__icsFiles/afieldfile/2016/07/29/1374814_4.pdf)

The focus is more on the transition to compulsory schooling through clearer curriculum goals; acquiring key competencies and basic knowledge by active learning. In addition, the evaluation of children's learning and development is newly included and the importance of curriculum management at each Kindergarten highlighted. This new version of the standards for Kindergartens will be included as the educational element of the "Guideline for Nursery Centers" and "Guideline for Centers for ECEC", in the same way as it is now, and is expected to enhance the educational side of their programs.

2. Recent Projects

There are not many large scale comparative research projects on ECEC in Japan for which the research design and results are available. It is not because such studies are rare, but the release of information is slow and often the methodological detail is insufficient.

2-1. Grant-in-Aid for Scientific Research

In a time of rapid changes and reforms in ECEC policies, books from traditional academic bookstores tend to be out of date as soon as they are published. A good source of information is the "Kaken database"

(https://kaken.nii.ac.jp/). "Kaken-hi" is grant money for small and large research projects allocated to researchers on a competitive basis by the Japan Society for the Promotion of Science (JSPS), Japan's leading funding agency. The database is built to let the public know the outcomes of the projects funded by "Kaken-hi", but gives outlines only. On the other hand "Cinii" (http://ci.nii.ac.jp/en) is a useful database of individual articles that has links to full texts including many comparative studies. But it is not efficient for citing large scale project results because the full results are covered by a large number of separate articles.

The Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) or Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW) occasionally commission investigations on comparative ECEC topics, but their reports tend to circulate among a rather small research community.

Here are recent two studies.

(1) *International Comparative Study on Collaboration between Preschool Education and Primary Education to build Competencies for Life-long Development* (funded by JSPS in 2009 – 2011.)

Dr. ICHIMI of the National Institute for Educational Policy Research, the principal investigator, writes: Competence-based early childhood education and care helps to cultivate life-long learning abilities of people. Based on this research finding, this project aimed at investigating partnerships between preschool and primary education in the USA, France, Republic of Korea, China, Taiwan, and Japan, focusing on their educational policies and reforms, articulation of curriculum or learning standard, and engagement in parents and communities. She concludes that the importance of smooth transition to compulsory schooling is recognized and positive actions have been taken in all target countries.

Based on this work, her team translated *Starting Strong II*, OECD, 2006, into Japanese. It has been and will be a great handbook for many of Japanese researchers and practitioners who are interested in ECEC in the OECD countries. *Quality Matters in Early Childhood Education and Care: Japan* (OECD, 2012) dealt with the quality issues in ECEC as a complement to *Starting Strong II*, as there was no Japanese data in the latter.

(2) *Comparative study on current status and trends of ECEC: Provisions, curriculum delivery and evaluation, quality assurance in seven countries, USA, England, France, Germany, Sweden, New Zealand and Korea, 2013.*

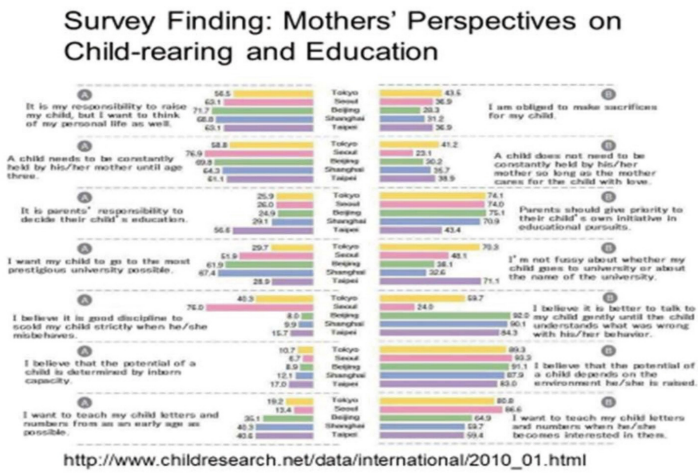
A group of Japanese scholars who have a detailed knowledge of these countries were commissioned by MEXT to carry out this investigation. The title of their 450 page report tells the focus of the study, but unlike the OECD country reports, each Japanese researcher has her/his own style in writing about the assigned country. Each section has a collection of curriculum guidelines and evaluation tools, such as observation-record templates and assessment scales used in that country (translated into Japanese). The executive summary points out the clear shift from "holistic" to "readiness for school" approach among these countries, and the assessment of children's learning and development still remains a big challenge.

2-2. Benesse Survey: Common Aspects and Differences in Child-rearing among Five Major Cities in the East Asian Region: Tokyo, Seoul, Beijing, Shanghai and Taipei

This is one of the few international surveys for which details are accessible. It was conducted in 2010

by Benesse, a Japanese research company which focuses on education and children. The survey theme was the current status of children's daily lives as well as parents' attitudes and practices regarding child-rearing in five East Asian cities. The report sums up the differences including that mothers in Tokyo expect their children to acquire social skills for relationship-building, while mothers in the other four cities would prefer their children to take on roles of leadership in their society in the future.

	Tokyo	Seoul	Beijing	Shanghai	Taipei
Target group	Parents of pre-school children between three and six years old				
Survey topics	Daily schedule of children/ Types of children's enrichment activities/ Expectations of kindergartens & daycare centers/ Mothers' perspectives on child-rearing and education/ Expectations for the future of children/ Aspects of parenting to which parents devote the most effort/ Mother's attitude towards child-rearing, etc.				
No. sent	3,805	23,643	33,304	29,671	9,029
Valid responses	1,693	969	765	1,073	1,745



The figures on mothers' perspectives on child-rearing and education show a sharp contrast between Seoul and Tokyo in the answers about discipline and behavior management of children; Seoul is more strict, but the way the question was asked might have caused this. Overall the results do show more similarities than differences among the modernized large East Asian cities. It would be interesting to know how these results compare to Europe or the USA.

2-3. CRN ECEC Conference (2013~)

Since 2013, Child Research Net (CRN), a non-profit internet-based child research institute supported by

Benesse, has hosted five successive conferences in search of what constitutes quality provision of ECEC in Japan.

(http://www.childresearch.net/events/ecec/)

1st Conference: Dr. Kiyomi Akita, who has chaired many important Japanese ECEC policy advisory committees and working groups, was invited to give a key note lecture. She pointed out the following three issues in current ECEC in Japan.

1) Lack of education and child care that will ensure that the individual child will lead a happy life in early childhood and beyond in a globalized, knowledge-based society in the 21st century
2) Lack of education and child care that responds to diverse needs amid widening disparity (economic and regional disparities, etc.)
3) Lack of facts and evidence to ensure the process of improvement in ECEC quality

Dr. Akita then introduced the recent ECEC system in Taiwan, Korea and Singapore as good examples of effective operation of the integration of kindergartens and daycare centers. She referred to ongoing international trends in data collection and monitoring providing examples from Australia and Canada. These examples convinced participants of the necessity of evaluation indicators for quality ECEC to increase the overall quality of Japanese ECEC at the national level.

Dr. Sakakihara, the vice-president of Ochanomizu University and the Director of CRN, introduced five challenges that Japanese ECEC faces:

1) How can Japanese ECEC be positioned in the global context?
2) Do we have an overall picture of Japanese ECEC? What is the average?
3) What are the appropriate standards to measure the quality of ECEC? What is quality ECEC?
4) How can we improve the quality of ECEC? Specific facts necessary.
5) What is the essential difference in ECEC between daycare centers and kindergartens?

These questions were posed to a panel of specialists. Their discussion highlighted the importance of a framework to collect and manage early-childhood data at grassroots level as well as governmental level, and of the mapping of Japanese ECEC in the global context. The difficulty of qualitative assessment of ECEC also sparked discussion. It was proposed that quality should be assessed in relation to the unique diversity of each kindergarten/center, rather than against a single unified set of ECEC quality standards.

Comparative Table: At the 4th and 5th conferences, the focus was "ECEC in Japan and around the World", country specialists were invited to talk about the unique aspects of their assigned country/city. As an outcome of the two conferences, a comparative table, largely based on literature-research, was created by the researchers, who had presented there. The table contains eight country/regional profiles. Four from Europe, namely England, Italy (Reggio Emilia and Pistoia), the Netherlands, Sweden, and four from Oceania & Asia - New Zealand, China (Shanghai), South Korea and Japan. Although the choice of county/region is rather arbitrary, the "per contra item" and the "analytic descriptions of each item" of the table show what this project looked into and learned from ECEC of other countries.

< Per contra item of the table and analytic descriptions from Japanese perspectives >

CRN ECEC Conference: Per contra item of the comparative table

New Zealand	Main Features	Features We Value	Challenges We See	Lessons We Learned
Outline of the System				
Idea of Childhood/View of ECEC				
National Curriculum/Guidelines and Evaluation of the Provisions				
Fundamental Principles				
Style of Daily Practice				
Typical Day in ECEC Provisions				
Relationship: Staff vs. Child				
Relationship: Child vs. Child				
Relationship: Staff vs. Parents				
Staff: Pre-service Education				
Staff: Pay and Working Conditions				
Staff: Professional Development				
Assessment of Children's Learning and Development				

For the reader's interest, CRN has an English Website "ECEC around the World" that covers a wide range of topics on ECEC from the perspective of researchers around the world. Many articles on this website were translated into Japanese, therefore this site helps to re-examine Japanese ECEC while learning from developments elsewhere. Please visit the site to see what those involved in Japanese ECEC know about relevant world trends and issues. (http://www.childresearch.net/projects/ecec/index.html)

2-4. Establishment of CEDEP and Its First Two Years

In 2015, the Center for Early Childhood Development, Education, and Policy Research (CEDEP) was established as a research center at University of Tokyo, the leading research university in Japan. Dr. Kiyomi Akita, professor of Department of Education, was appointed as its first director. Designed to carry out combined research on early childhood development, ECEC practice and public policies, CEDEP has already been actively working with many international research institutions as well as national/local organizations and governments. To achieve these goals, the outcome of their ECEC research projects are sent out to the world by uploading all the event information and related articles in both Japanese and English; at the moment their English site needs more time to catch up what is available in Japanese.
(http://www.cedep.p.u-tokyo.ac.jp/en/).

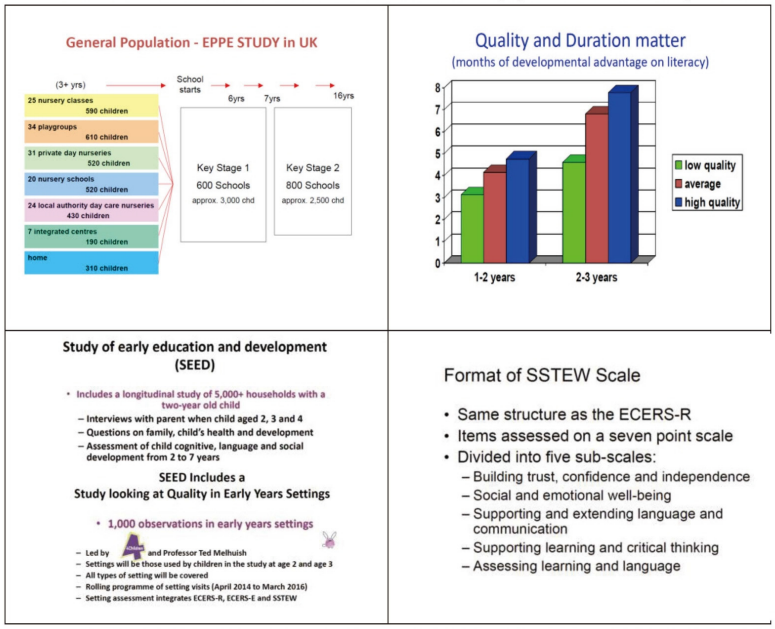
A quick look at its two symposiums will be a good indicator of the Japanese strategic interest to make an effective breakthrough in ECEC practice and policy.

The 1st symposium; In August, 2015, two key-note speakers reported trends in ECEC research mainly from European perspectives. (1) On Starting Strong Ⅳ : Monitoring Quality in ECEC, by Ms. Miho Taguma, a Japanese OECD officer. (2) Quality Childcare and Longitudinal Study in Europe, by Dr. Melhuish of Oxford University.

Prof. Melhuish talked about some famous large scale studies such as "Effective Provision of

Pre-school Education" (EPPE) and "Study of Early Education and Development" (SEED) in England, as well as those done in Norway, Denmark and France. He stressed that it was these evidence-based studies that made and will make big differences in ECEC policies. He also introduced a new evaluation scale his team developed: "Sustained Shared Thinking and Emotional Well-Being" (SSTEW).

These are the equivalent slides to those presented at the symposium; only the Japanese versions were available on the CEDEP site, so these were taken from other paper which was already on the web.



SSTEW was translated into Japanese and published in 2016 by Prof. Akita and her team. As the Early Childhood Environment Rating Scale (ECERS-R) and ITERS were already published in Japanese, Japanese researchers and practitioners now have one more tool available originated in Anglo-Saxon cultures, and one would expect the introduction of these tools will affect the ECEC in Japan in many ways.

The 2nd symposium: Held in January 2016, followed the Asian reform trend focusing on leadership in ECEC workplaces. Leadership was seen as a channel to assure "Process Quality". Researchers were invited from China, Taiwan and Singapore and, together with Japanese specialists, reported and discussed various approaches in search of the essential features of good leadership in ECEC.

Dr. Wang from the Chinese National Professional Development Center for ECE Teachers talked about the national organization of in-service training, and the introduction of Standards for the Profession in ECEC.

Dr. Shou and Dr. Kow of Taipei City University presented their in service training for teachers - the national coaching program for the leadership in curriculum delivery - and provided two case studies. Their

Curriculum Leader's Handbook and the *Supervisor's Coaching Manual* were explained and some chapters were translated into Japanese and handed out.

Dr. Lim of Singapore Sim University gave an international literature review of leadership in the ECE workplace from a Singaporean context which is very academically-geared, with high parental expectation/demands stand and a strong Euro-US orientation. She analyzed two major types of leadership models - hierarchical and collaborative - and other ideas of leadership by introducing several world-known educators' views and identifying what Singaporeans need to learned from the literature.

2-5. Establishment of Early Childhood Education Research Center at NIER

Newly established in Tokyo in April 2016 as the very first state funded national center of this kind, this center will undertake research studies on early childhood education, build research networks and disseminate research achievements. In FY2016, a new empirical study on the educational effects of ECE has been started through a longitudinal survey concerning preschool education across seven municipalities. Preliminary results are not yet available.

3. In Conclusion

The main challenges for Japanese ECEC have already been mentioned by Dr. Akita, and Dr. Sakakibara's list of research questions tells what Japanese researchers are currently looking at.

The following is the presenter's view on the basis of the literature search for this presentation.

1. The research themes and framework of the OECD's ECEC reports have been well understood. Assessment scales have already been modified for Japanese settings and are ready to use. Studies done so far "Look East" as well as West.
2. Japan is far behind the major OECD countries in data and evidence collection, and the lack is evident. More studies in search of quality in the process of ECEC as well as the structure of ECEC are required. These should include large scale longitudinal surveys, studies of leadership in the workplace and research involving evaluation and monitoring of existing assessment tools.
3. The lack of channels/hubs for the distribution of ECEC research findings is serious. The existing search engines, even in the government departments' homepages, are not efficient enough. The establishment of CEDEP and the ECE Research Center at NIER are both great steps forward.
4. The importance of valuing Japanese ECEC culture and traditional educational methods that respect compassion and empathy should be acknowledged by Japanese ECEC researchers, practitioners and policymakers.

Before closing, let the presenter introduce one of her own research projects.

She has carried out several micro-scale comparative studies, one of which was a kind of dialogue analysis using video-taped classrooms. A Japanese and a US preschool teacher were invited to join the project, and they visited each other's classrooms, video-recorded what their counterpart was doing. Then

they talked about what was in their videos. There were scenes involving pre-service students on practicum in both videos, as the setting were both preschools attached to universities that offered teacher education programs.

This is a shot from the video that the US teacher recorded and shows the typical position a Japanese student takes when the class teacher leads the group activities - she acts as if she herself were one of the children in the class. In contrast the Japanese teacher never saw US student-teachers sitting behind the preschool group. They were usually in front or by the side of the children and never acted as a member of the group.

When the presenter saw this, she started to think about what this difference meant; this could be one of the key elements that has enhanced Japanese teachers' empathy to children's feelings and deeds. She concluded that a comparative study to her was more about who am I, than where am I.

Thank you.

References (English links only)

- "Comprehensive Support System for Children and Child-rearing"

http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/event/publicity/pdf/naruhodo_book_2609/eng/print.pdf

- "ECEC System in Japan"

www.oecd.org/dataoecd/16/20/44647895.ppt

- "Social Security in Japan 2014"

http://www.ipss.go.jp/ssj-db/e/ssj-db-top-e.asp

- JSPS Kakenhi

https://kaken.nii.ac.jp/

- Benesse and CRN

http://www.childresearch.net/data/international/2010_01.html

http://www.childresearch.net/events/ecec/

- CEDP

http://www.cedep.p.u-tokyo.ac.jp/en/

Contact address : Seitoku University, 550 Iwase, Matsudo-City, Chiba, Japan, 271-8555
E-mail: tabum@seitoku.ac.jp

Government Financing on ECEC in OECD Countries: Outlook

Government Financing on ECEC in OECD Countries: Outlook

Nayoung Kim, Ph.D.
Research Fellow
Korea Institute of Child Care and Education

I. Public Expenditures on ECEC in OECD Countries

Fertility rates have been declining in most developed and developing countries over the past decades. To raise the fertility rate and to make the community child-raising friendly, several countries have introduced policies on early childhood education and care (ECEC), and have also increased the share of public expenditure to implement them. This study reviews the general trend in public spending on ECEC in each Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) country. In addition, by analyzing the OECD family database for selected countries, the study aims to establish how this financial input affects the mother's age at childbirth. A woman's age at her first childbirth is an indirect measure of the change in fertility.

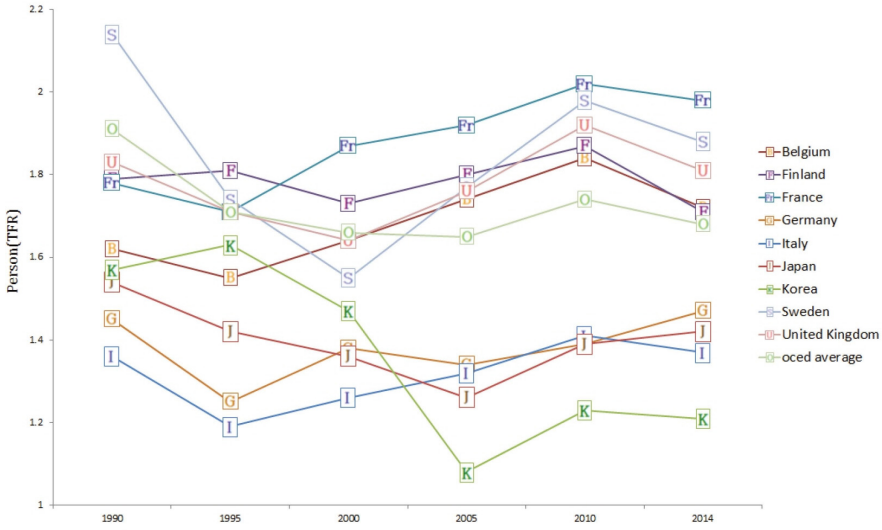
1. Total fertility rate in OECD countries

Total fertility rates (TFR) in selected OECD countries are shown in Figure 1. The TFR trend is divided into two groups: countries with relatively high rates versus those with low rates. Sweden experienced a dramatic decrease in its TFR until 2000. In 1990, it was 2.14, slightly above the replacement rate (2.00), but plunged to 1.50 in 1999 – the lowest in Sweden. However, it recovered to 1.98 in 2010. Similarly, South Korea experienced a significant drop in TFR. Prior to 2000, the country sustained a TFR of over 1.50. By 2005, it reached a historical low of 1.08. On the other hand, Belgium had a TFR of 1.6 in 1990, dipping marginally by 1995, and rising gradually until 2010. Japan and Germany are the only countries that experienced an increase in TFR after 2010. Germany's TFR fluctuated at around 1.3, but has been rising since 2005. More specifically, Germany's TFR trend saw an upturn after 2000. However, Japan's TFR was above 1.5 in 1990, and declined thereafter. In 2005, TFR stabilized and started to increase.

2. Mean age of women at childbirth

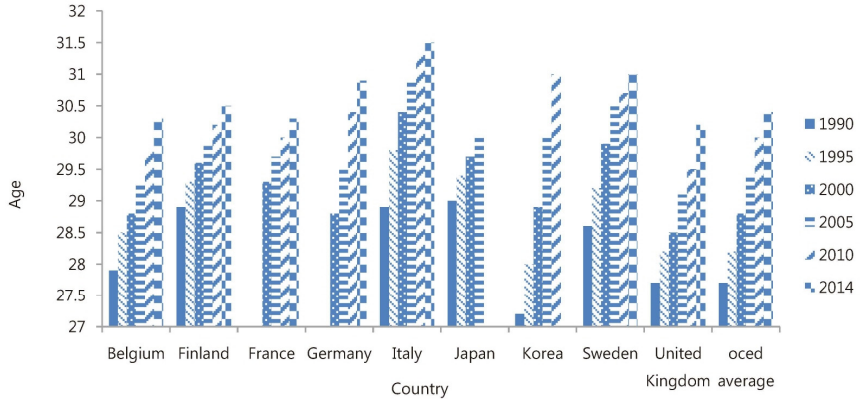
As shown in Figure 2, all OECD countries witnessed an increase in the mean age of women at childbirth, although variation is apparent among countries. For example, in Finland and France, the increase seems relatively gradual. Korea shows the largest increase, compared to other OECD countries.

Figure 1. Total fertility rate in selected OECD countries (1990-2014), including OECD average



Source: Reconstructed by the author, based on OECD Family Database (http://www.oecd.org/els/family/database.htm, accessed September 05, 2016)

Figure 2. Mean age of women at first childbirth in selected OECD countries (1990-2014)



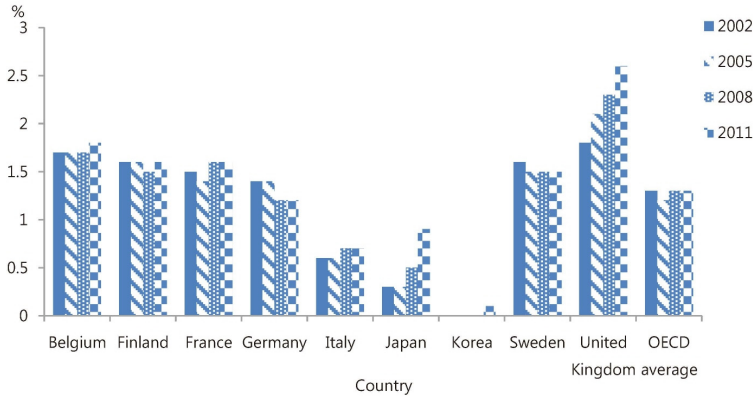
Source: Reconstructed by the author, based on OECD Family Database (http://www.oecd.org/els/family/database.htm, accessed September 05, 2016)

3. Public expenditures on family benefits

According to the OECD family database (PF 1.1), family benefits refer to the financial supports for families and children, exclusively child-related cash transfers, services, and those provided through the tax system. The other benefits not included in this indicator are spending assistance on family, such as health and housing. For example, cash benefits include child-related cash transfers to families raising children, such as cash allowances. In most countries, these benefits are only given to families with children, and in more than half the countries the benefits are universal, regardless of the family's income levels.

As shown in Figure 3, the United Kingdom has the largest public expenditures on cash benefits. Except Italy, most European countries' public spending on cash benefits is well above 1.5 percent of GDP. Sweden and Germany, however, have reduced their expenditures on cash benefits. On the other hand, Japan and Korea increased their expenditures during the reference period. Korea, interestingly, did not have a record of public expenditure prior to 2011.

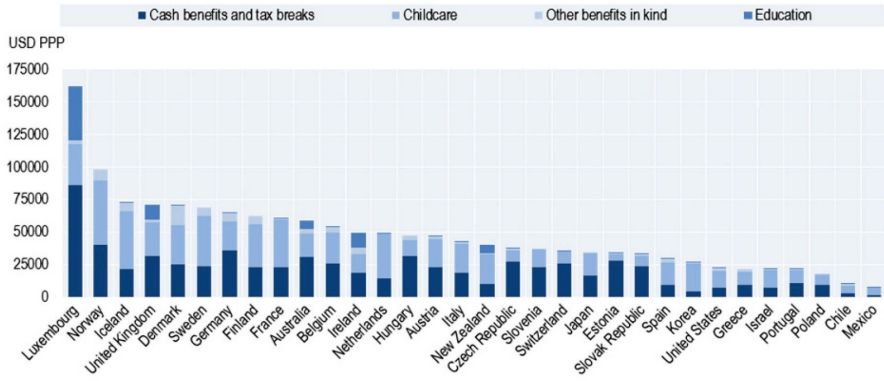
Figure 3. Public expenditures on cash benefits for families (% of GDP), 2002-2011



Source: Reconstructed by the author, based on OECD Family Database (http://www.oecd.org/els/family/database.htm, accessed September 05, 2016)

Figure 4 shows each country's public spending on children in early childhood (0-5 years). Israel, the U.S., and Korea spend $20,000 to $30,000 dollars per young child; France, Finland, and Germany spend more than $60,000. Norway spends more than $98,000 per young child. Surprisingly, Luxembourg spends more than $162,000 per young child. Large variations are apparent among member countries, and Korea emerges as the lowest spender.

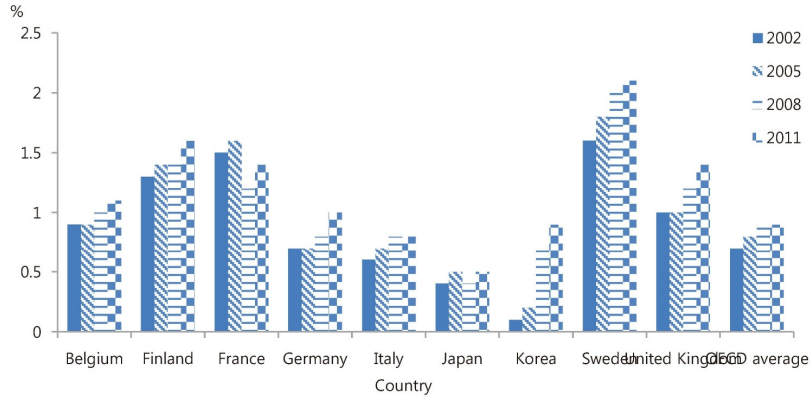
Figure 4. Cash benefits and tax breaks and childcare are important elements in per capita social expenditure on children in early childhood (0-5 years)



Source: Reconstructed by the author, based on OECD Family Database, Chart PF1.6.C (http://www.oecd.org/els/family/database.htm, accessed September 05, 2016)

Belgium, Italy, Japan, Korea, and the United Kingdom have increased their public expenditure on both cash and in-kind benefits (including services) for families as a percent of GDP during the reference period, 2002-2011. These are represented in Figure 3 and Figure 5. Japan and Korea represent large increases in those benefits

Figure 5. Public expenditure on in-kind benefits (including services) for families (% of GDP), 2002-2011



Source: Reconstructed by the author, based on OECD Family Database (http://www.oecd.org/els/family/database.htm, accessed September 05, 2016)

4. Analysis

The study analyzes the relationship between the mean age of women at first childbirth and public spending on child-related cash and in-kind benefits. This analysis will determine how public financing on ECEC affects the age of women at childbirth. Lutz and Skirbekk (2005) state that if the first childbirth is postponed, women tend to give fewer births during their lifetime. Thus, it is worthwhile to analyze the impact of public financing on families (childcare) decision to delay childbirth. Due to data availability, OECD countries such as Belgium, Finland, France, Germany, and Sweden have been selected for analysis for the period 2005-2011, by using the ordinary least squares (OLS) method. Two models have been examined: 1) public expenditure on cash benefits for families as a percentage of GDP, public expenditure on services and in-kind benefits for families as a percentage of GDP; 2) public expenditure on cash benefits for families as a percentage of GDP, public expenditure on services and in-kind benefits for families as a percentage of GDP, and employment rates of mothers (aged 15-64 years) with at least one child aged 0-15 years.

Table. 1. OLS results

			BEL		FIN		FRA		GER		SWE	
M 1	Public expenditure on	cash benefits for families as a % of GDP	0.185	(0.574)	-1.565**	(0.450)	1.305	(0.976)	-0.681	(0.392)	-1.136	(0.675)
		services and in-kind benefits for families as a % of GDP	2.154***	(0.441)	1.435***	(0.248)	0.890	(0.697)	2.684***	(0.382)	0.773**	(0.180)
	_cons		27.146***	(0.817)	30.457	(0.520)	26.554***	(2.421)	28.646***	(0.478)	30.818***	(0.846)
	Adj R-squared		0.859		0.844		-0.026		0.888		0.749	
M 2	Public expenditure on	cash benefits for families as a % of GDP	0.223	(0.675)	-1.351*	(0.433)	1.056	(0.489)	0.341	(0.623)	-1.160	(0.784)
		services and in-kind benefits for families as a % of GDP	2.014*	(0.762)	1.231**	(0.267)	0.928*	(0.346)	1.732*	(0.587)	0.780**	(0.210)
	Employment rates for all mothers with at least one child aged 0-15 years		0.014	(0.055)	-0.001	(0.001)	0.061**	(0.017)	0.007	(0.004)	-0.005	(0.028)
	_cons		26.255***	(3.750)	30.491***	(0.469)	22.550***	(1.629)	27.806***	(0.582)	31.276***	(2.591)
	Adj R-squared		0.816		0.874		0.747		0.932		0.670	

* p < .1, ** p < .05, *** p < .01.
Standard error in parenthesis.

The results show that public expenditures on services and in-kind benefits may lead to women postponing their first childbirth. However, even though only Finland reports statistically significant results, public expenditures on families as a percentage of GDP lowers a woman's mean age at childbirth.

5. Conclusion

Most OECD countries suffer from low fertility rates and the respective governments are trying to raise it through public expenditures. This study briefly presents the current trends in public expenditures on ECEC. Belgium, Italy, Japan, Korea, and the United Kingdom have increased their public spending on both cash and in-kind benefits (including services) for families during the reference period, 2002-2011. However, Korea has the lowest public expenditures on cash benefits even though the spending on in-kind benefits (services) matches that of other countries.

Based on the OECD family data, the study analyzes the impact of public expenditures on the mean age of women at first childbirth, which indirectly relates to the fertility rate. Unfortunately, public expenditures on services and in-kind benefits could lead to a woman postponing her first childbirth. However, even though only Finland reports statistically significant results, public expenditures on cash on families as a percentage of GDP reduces the mean age of women at first childbirth. This is a reflection on the Korean government, which has spent relatively more on in-kind benefits (services).

This study is based on a simplified analysis; thus, future studies should consider other empirical models with relatively more specific time-series data for several countries.

II. Finance of early childhood education and care system in Korea

1. Finance of early childhood education

The budget for financing early childhood education can be classified into 1) government financial support (provincial education finance grant) from Ministry of Education, and 2) autonomously executed budget by 17 metropolitan and provincial offices of education. Financial supports for early childhood education policy scheme provided by Ministry of Education can be classified into 5 following fields: human resource operation, professor-education activity support, education welfare support, school finance support and administration, school educational condition improvement support. Since 2009 early childhood education budget is allotted by provincial education finance, after Nuri process was passed in 2012, kindergarten financial aid (Nuri process support fund & operating cost) was included, and size of the budget kept growing from 271.2 billion KRW in 2001 to around 5.4 trillion KRW in 2015.

〈Table 2〉 Categorized list of early childhood education budget: 2001-2015

Unit: 1million KRW

	Labor Cost	Early childhood school expense support	Textbook and teaching material cost	Basic Operating Cost	Facility Cost	Miscellaneous (Targeted fund, etc)	Total
2001	-	-	-	-	-	-	271,200
2002	-	-	-	-	-	-	330,200
2003	-	-	-	-	-	-	356,800
2004	-	-	-	-	-	-	456,447
2005	324,762	183,952	6,730	67,721	15,718	38,908	637,790
2006	363,523	293,901	8,777	73,637	23,951	60,431	824,220
2007	414,398	342,593	15,905	82,922	23,905	68,032	947,754
2008	408,896	363,774	23,342	86,362	69,135	60,582	1,012,089

	Human Resource Operation	Professor-Education Activity Support	Educational Welfare Support	Operating Cost and Educational Condition Improvement Support	Total
2009	470,301	37,686	544,296	183,570	1,235,853
2010	567,573	53,102	667,431	211,912	1,500,018
2011	815,144	46,987	795,008	266,764	1,923,903
2012	720,019	395,261	1,618,939	287,008	3,021,225
2013	685,486	390,702	2,700,581	362,935	4,139,704
2014	897,579	377,710	3,466,699	560,280	5,304,268
2015	-	-	-	-	5,433,410

Footnote: 2012~2014 kindergarden support included. Figures in 2014 are budget.
Source: KSECE (2007). Early childhood Education White Book 2001-2005
Busan metropolitan city office of education · KICCE(2010). 2009-2010 Annual Report on Early Childhood Education.
KICCE (2013). 2012-2013 Annual Report on Early Childhood Education. (mimeo).
Ministry of Education (2014). Early Childhood Education supports: 2013 settlement of account and 2014 budget, internal data
E. Choi, J. Lee, S. Kim (2015). Outcomes of the Early Childhood Education Policy in 2015 and Future Tasks. p. 60.

2. Finance of early childhood care

Since 2004, the early childhood care project focused on expanding financial supports and improving quality of care (Suh and Lee, 2014). Details of the budget can be sorted out into kindergarten operation, early childhood care infrastructure establishment, kindergarten appraisal authentication, financial support for kindergarten, financial support for family home care allowance.

The early childhood care budget by central government in 2001 was around 170 billion KRW, and in 2004, when early childhood care subsidy scheme expanded, it was around 400 billion KRW, this figure had continued grow after. In 2011/12 and 2012/13, early childhood care budget increased greatly due to free early childhood care system and expansion of home care allowance, targeting to all age and all social stratum. In 2016, the early childhood care budget sized around 5.27 billion KRW

〈Table 3 〉 Annual size of National Treasury supported budget: 2001-2015

Unit: 1million KRW, %

	Early childhood care facility operation support	Infant Care Cost Support	Early childhood care facility function reinforcement	Early childhood care infrastructure establishment	Appraisal authentication	Kindergarten support	Home care allowance	Miscellaneous	Total	Proportion to GDP
2001	97,878	66,254	1,220	733	-	3,932	-	546	170,563	0.02
2002	105,164	97,446	2,070	708	-	4,014	-	878	210,280	0.03
2003	169,240	117,143	6,587	1,735	100	4,156	-	978	299,939	0.04
2004	218,693	152,444	20,821	2,627	100	9,155	-	1,157	404,997	0.05
2005	262,243	267,088	50,420	2,763	600	11,511	-	5,466	600,091	0.07
2006	297,193	438,554	34,268	4,488	1,580	14,925	-	-	791,008	0.08
2007	382,578	593,605	41,729	4,235	7,378	13,763	-	2,877	1,046,165	0.10
2008	549,747	807,851	24,039	5,658	11,987	14,364	-	10,000	1,423,646	0.13
2009	343,856	1,282,168	21,437	29,787	4,191	15,301	8,100	-	1,704,840	0.15
2010	349,528	1,632,240	9,438	12,181	3,401	55,093	65,664	-	2,127,510	0.17
2011	395,023	1,934,611	14,650	16,250	4,975	23,077	89,794	-	2,478,380	0.19
2012	423,153	2,391,291	11,867	15,377	6,026	78,207	102,646	-	3,028,567	0.22
2013	444,463	2,598,219	23,610	26,990	6,668	150,445	880,950	-	4,131,345	0.29
2014	467,111	3,333,028	42,432	18,268	8,600	189,061	1,215,319	-	5,273,819	0.35
2015	496,945	3,056,880	40,233	16,661	9,800	221,707	1,101,768	-	4,943,994	0.32

Footnote: Author's calculation (base year 2010) based on Statistics Korea, accessed on 2016.08.08.
Source: M. Suh, H. Lee (2014). The Increase in the Budget of and its Effect to Early Childhood Education and Care: 2004-2014p 85.
Ministry of Health and Welfare (2015). Information on Childcare Services.

〈Table 4〉 Present condition of National treasury and city, province supported early childhood care budget: 2001~2015

Unit: 1million KRW, %

	National Treasury project cost (A)	City·Province Special project cost (B)	city·town·district special project cost (C)	Total (A+B+C)	Proportion to GDP1)	Special project cost to National Treasury project cost	Nuri process support aid (D)	Overall Total (A+B+C+D)
2001	360,027	41,755	-	401,782	0.06	11.6		
2002	435,517	43,552	-	479,069	0.06	10.0		
2003	627,705	156,230	28,081	812,016	0.10	29.4		
2004	872,285	143,904	45,544	1,061,733	0.12	21.7		
2005	1,322,974	176,464	96,175	1,595,613	0.17	20.6		
2006	1,723,613	224,842	89,647	2,038,102	0.21	18.2		
2007	2,286,084	292,763	101,169	2,680,016	0.26	17.2		
2008	2,944,883	255,883	108,074	3,308,840	0.30	12.4		
2009	3,570,376	378,054	132,662	4,081,092	0.35	14.3		
2010	4,288,978	483,527	171,298	4,943,803	0.39	15.3		
2011	5,018,610	365,775	549,051	5,933,436	0.45	18.2		
2012	6,132,183	533,835	625,497	7,291,515	0.53	18.9	455,967	7,747,482
2013	8,222,709	594,743	441,599	9,259,051	0.65	12.6	1,163,894	10,422,945
2014	8,490,800	653,752	416,732	9,561,484	0.64	12.6	1,634,484	11,195,968
2015	7,950,735	1,411,872	235,715	9,598,322	0.67	20.7	1,762,336	11,360,658

Footnote: 1) The national treasury project cost is combination of national expenditure and province expenditure, the city·province special project cost is combination of city·province and city·town·district budget for city·province special projects. city·town·district project cost is city·town·district's innate special project cost.
2) Author's calculation (base year 2010) based on Statistics Korea, accessed on 2016.08.08.
Source: M. Suh, H. Lee (2014). The Increase in the Budget of and its Effect to Early Childhood Education and Care: 2004-2014 p. 86.
H. Yoo, E. Kang, A. Cho(2015). Achievements of the Childcare Policy in 2015 and Future Tasks. p. 95.

3. Finance of early childhood education and care system.

Overall figure of finance of early childhood education and care system was around 610 million KRW and this figure continually increased. In 2012, when Nuri Process and free early childhood care system expanded entirely, proportion to GDP increased up to 0.75 percent and in 2014 above 1 percent was maintained. This figure exceeds the OECD average.

〈Table 5 〉 Change in the size of the early childhood education and care project: 2001-2015

Unit: 1million KRW, %

	Early Childhood care		Early Childhood Education		Total	
	National Treasury and Province budget	Proportion to GDP	(provincial education finance grant)	Proportion to GDP		Proportion to GDP
2001	401,782	0.06	271,200	0.02	672,982	0.08
2002	479,069	0.06	330,200	0.03	809,269	0.09
2003	812,016	0.10	356,800	0.04	1,168,816	0.14
2004	1,061,733	0.12	456,447	0.05	1,518,180	0.17
2005	1,595,613	0.17	637,790	0.07	2,233,403	0.24
2006	2,038,102	0.21	824,220	0.08	2,862,322	0.30
2007	2,680,016	0.26	947,754	0.10	3,627,770	0.34
2008	3,308,840	0.30	1,012,089	0.13	4,320,929	0.39
2009	4,081,092	0.35	1,235,853	0.15	5,316,945	0.46
2010	4,943,803	0.39	1,500,018	0.17	6,443,821	0.51
2011	5,933,436	0.45	1,923,903	0.19	7,857,339	0.59
2012	7,291,515	0.53	3,021,225	0.22	10,312,740	0.75
2013	9,261,001	0.65	4,139,704	0.29	13,400,705	0.94
2014	9,561,484	0.64	5,304,268	0.35	14,865,752	1.01
2015	9,598,322	0.66	5,433,410	0.38	15,031,732	1.05

Footnote: Author's calculation (base year 2010) based on Statistics Korea, accessed on 2016.08.08.
Source: M. Suh, H. Lee (2014). The Increase in the Budget of and its Effect to Early Childhood Education and Care: 2004-2014:p. 92.

References

Busan metropolitan city office of education · KICCE (2010). 2009-2010 Annual Report on Early Childhood Education.

E. Choi, J. Lee, S. Kim (2015). Outcomes of the Early Childhood Education Policy in 2015 and Future Tasks. p 60.

H. Yoo, E. Kang, A. Cho(2015). Achievements of the Childcare Policy in 2015 and Future Tasks.

KICCE (2013). 2012-2013 Annual Report on Early Childhood Education. (mimeo).

KSECE (2007). Early childhood Education White Book 2001-2005.

Lutz, wolfgang, and vegard skirbekk (2005), Policies Addressing the Tempo Effect in Low-Fertility Countries, Population and development review 31(4): 703–723.

Ministry of Education (2014). Early Childhood Education supports: 2013 settlement of account and 2014 budget, internal data.

Ministry of Health and Welfare (2015). Information on Childcare Services.

M. Suh, H. Lee (2014). The Increase in the Budget of and its Effect to Early Childhood Education and Care: 2004-2014.

OECD family database, PF1.1: Public spending on family benefits. Available: http://www.oecd.org/els/family/database.htm [Accessed 5 September, 2016].

Public Finance Feasibility on Early Childhood Care and Education in Japan

Public Finance Feasibility on Early Childhood Care and Education in Japan

Keiichi Ogawa[1]

1. Introduction

Inspired by previous work showing higher rates of return from investing in Early Childhood Care and Education (ECCE), there is growing attention on how to ensure sustained public funding to ECCE, which is known as one of the most underfunded sub-sectors (Denboba et al. 2014). While Japan performs better than average in most of the ECCE outcome indicators, the previous literature has shown notably low public spending on ECCE (OECD 2012). However, there has been little discussion on this issue based on the detailed review of the level and composition of public expenditures. This topic is particularly important in providing evidence-based assessments for Japan's new comprehensive support system for ECCE.

Against this background, this paper aims at providing an analytical discussion of the public finance feasibility on ECCE in Japan. The rest of the paper is organized as follows. Chapter 2 and 3 provide an overview of the national ECCE system and the current trend in access to ECCE facilities, respectively. Chapter 4 reviews the recent trend in financing ECCE. The last chapter concludes the paper with the summary of findings and policy recommendation.

2. National Early Childhood Care and Education System

In Japan, ECCE has been provided by two types of facilities under different systems with different frameworks. The first is kindergarten (*youchien*), which is in the public school education system under the jurisdiction of the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT). The second is day nursery (*hoikusho*), which is in the welfare system under the jurisdiction of the Ministry of Health, Labor and Welfare (MHLW). In Japan, both kindergartens and day nurseries have their own long history and rich traditions.

However, Japan is currently at a transition stage from traditional "dual" system to a comprehensive support system for ECCE. It is argued that the unification of kindergarten and day nursery systems by combining their respective strengths is the best way to respond to equal access to education and childcare for every child under the recent rapid changes in social circumstances, including increasing female labor participation, declining birth rate, as well as the widening income gap among child-rearing families (Iwatate 2015; Kimata and Kaneko 2015). There is a long list of children waiting to be enrolled in nursery centers especially under 3 years old in urban areas. Under such circumstances, a new type of facility,

[1] Professor & Department Chair, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University

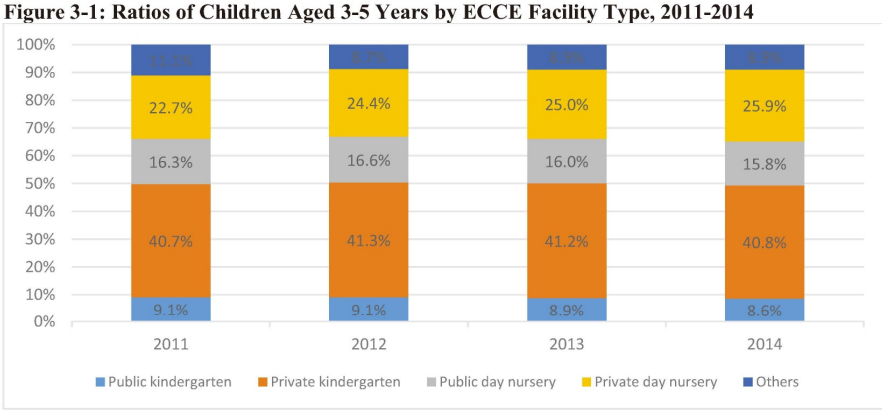
which is called ECCE Center (*Nintei Kodomo-en*) and functions as both a kindergarten and day nursery, was established in 2006.

Recently, Japan made another significant step towards the unification of the two systems. Based on the three laws enacted by the Japanese government in 2012, the Comprehensive Support System for Children and Childcare (CSSCC) was officially launched from April 2015 as part of the Integrated Reform of the Social Security and Tax Systems. Under this new system, Unified Type ECCE Center is given single status both as a public school education facility and welfare facility supervised by the Cabinet Office (CO).

3. Access to Early Childhood Care and Education

As shown in Figure 3-1, around half of the children aged 3-5 years enroll in kindergartens and around 40% of them enroll in day nurseries in Japan. This overall trend has not changed between 2011 and 2014, although the ratio of 3-to 5-year old children in day nurseries has slightly increased during this time period (from 39.0% in 2011 to 41.7% in 2014). The figure also shows that the private sector generally plays an important role in providing ECCE facilities in Japan, and the share of private sector's provision is gradually increasing. In 2014, 82.7% and 62.2% of 3- to 5-year old children in kindergartens and day nurseries, respectively, are in private ones (see Figure 3-1).

Figure 3-1: Ratios of Children Aged 3-5 Years by ECCE Facility Type, 2011-2014

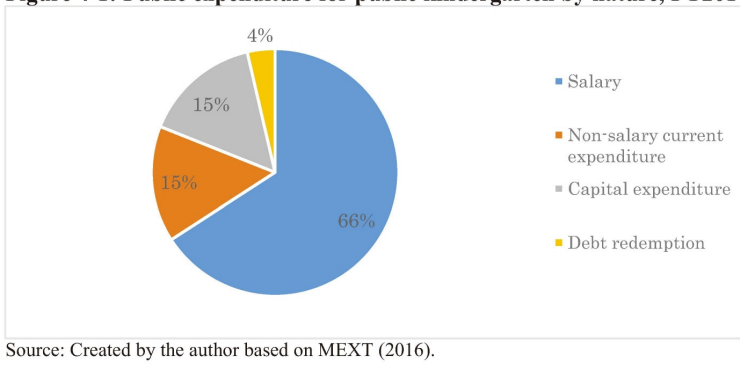


Source: Created by the author based on MIC Bureau of Statistics (2016), MEXT (2015a), and MHLW (2015).
Note: Statistics on the number of children in kindergartens are as of May 1 in each year. Statistics on the population estimates and the number of children in day nurseries are as of October 1 in each year. Others include Local Discretionary Type ECCE Centers, non-approval day nurseries, day nurseries in kindergartens, and family childcare businesses. The children enrolling in Kindergarten Type ECCE Centers are counted as enrolling in kindergartens. The children enrolling in Unified Type and Day Nursery Type ECCE Centers are counted as enrolling in day nurseries.

4. Funding of Early Childhood Care and Education

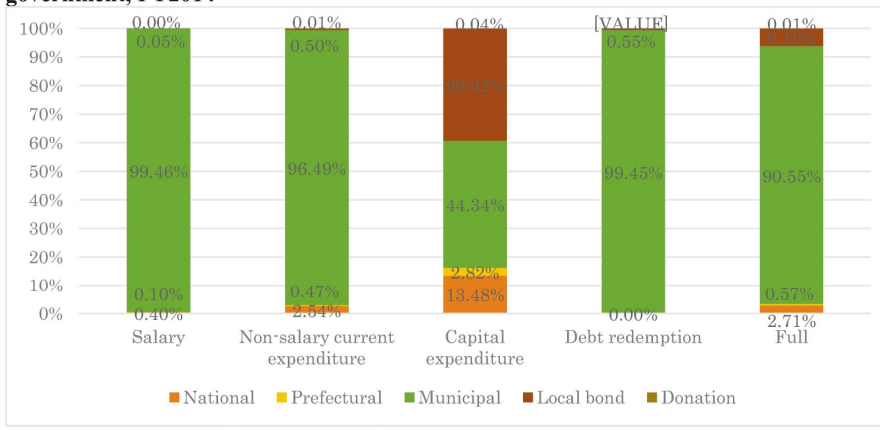
Public expenditure on ECCE comprises only 0.1% of the GDP in Japan, which is notably lower than the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) average of 0.6% (OECD 2014). This may imply that an inadequate level of public financing for ECCE in Japan. Besides, according to OECD (2014), the share of private expenditure on pre-primary education institution was 55% in 2011, which was substantially higher than the OECD average of 19%. Annual expenditure per student in ECCE was USD 5,591 in 2011, also significantly lower than the OECD average of USD 7,428 (OECD 2014).

Figure 4-1: Public expenditure for public kindergarten by nature, FY2014



Source: Created by the author based on MEXT (2016).

Figure 4-2: Public expenditure for public kindergarten from different levels of government, FY2014

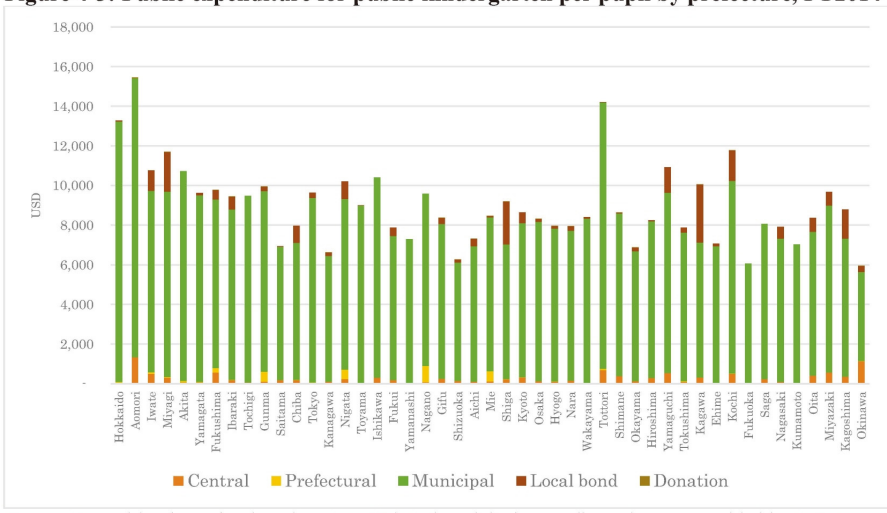


Source: Created by the author based on MEXT (2016).

Little data is available to see the breakdown of the actual public spending for day nurseries. However, MEXT has been collecting data on local governments' expenditure on operating

public kindergarten as well as its breakdown by nature. As shown in Figure 4-1, around two thirds of the public expenditure for public kindergarten was allocated for salary in FY2014. Both no-salary current and capital expenditures accounted for 15% of the public expenditure for public kindergarten. In addition, more than 90% of the public expenditure for public kindergarten came from the municipality (see Figure 4-2). The figure also shows that capital expenditure for public is largely covered by local bond (39.32%). The central government also contributes to capital expenditure for public kindergarten (13.48%). Moreover, Figure 4-3 shows that there is a significant variation in per pupil public spending for public kindergarten across different prefectures.

Figure 4-3: Public expenditure for public kindergarten per pupil by prefecture, FY2014



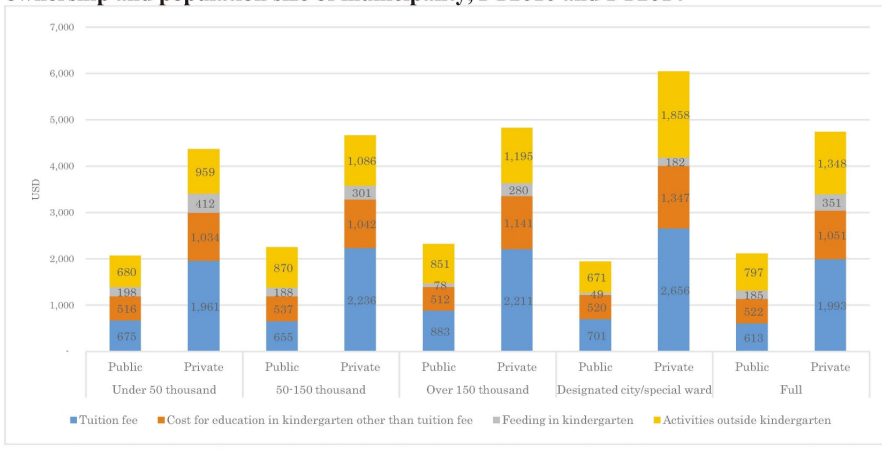
Source: Created by the author based on MEXT (2016). Original expenditure data are provided in JPY. Money value is converted to USD using the PPP in 2014 from OECD (2016).

Although little data on household spending for day nursery service is available, MEXT has been collecting data on household education spending for children in kindergarten every second year. The dataset allows us to partly see how the level of household contribution for ECCE varies across different groups. Basically, analysis shows that parents/guardians who send their children to private kindergarten pay much more expenses than those who send their children to public kindergarten. As shown in Figure 4-4, annual household education expenditure for children in private kindergarten was USD 4,743 in FY 2014, which was more than twice the amount spent for children in public kindergarten. In addition, this significant gap may be mainly attributed by the gap in tuition fees. Moreover, the figure generally shows that household education expenditure for children in private kindergarten is larger in a municipality with a bigger population. A similar trend is observed in the one for children in

public kindergarten. However, the correlation is weaker and the amount is the lowest for children in a designated city/special ward.

It is important to note that the government also pays expenses to support private kindergarten where prefectures play a significant role. In addition, parents/guardians of children enrolling in private kindergartens are eligible to receive "Subsidies for Parents/Guardians of Children Entering Kindergarten" (*Youchien Syuuen Syourei-hi Hozyokin*) through municipalities. One-third of the budget is covered by the central government at a maximum, while the rest is covered by municipalities. The amount of the subsidy for each child is decided based on the income level of his or her parents/households, as well as the number of his or her siblings. In general, parents/guardians can receive more subsidies if they are poorer and have more children. Taking all these into consideration, the central, prefectural and municipal government in Japan share approximately 10%, 36% and 54% of public expenditure, respectively (according to MEXT [n.d.]).

Figure 4-4: Annual household education spending for children in kindergarten by ownership and population size of municipality, FY2010 and FY2014



Source: Created by the author based on MEXT (2015b). Original expenditure data are provided in JPY. Money value is converted to USD using the PPP in 2014 from OECD (2016).

Facility-type benefits, introduced under CSSCC, have several innovative features worth highlighting. First, it standardizes the procedure for providing financial support for each child regardless of the type of ECCE facility he or she enrolls in. This is effective in that it equalizes the amount of user fees paid particularly between public and private facilities. Second, the level of financial support for each child is decided based on his or her parents'/guardians' income and the number of siblings. Since a part of the budget for

implementing CSSCC is covered by the increased revenue from the increase in consumption tax, this scheme may have income redistribution effect.

CSSCC also introduced some innovative measures to deal with the shortages of child-rearing support services for children under the age of three years. First, the government starts providing financial supports to the small-scale childcare facilities, called "Community-type Childcare Services (*Chiiki-gata Hoiku*)," which is licensed only at the municipal level. Second, the government starts to provide financial assistance for the projects--"Community Childcare and Child-rearing Support Project (*Chiiki Kodomo Kosodate Shien Jigyou*)--that are planned and implemented by the local governments so as to respond to the various needs of each community.

5. Conclusion

The paper reviewed the Japanese ECCE system and provided an analytical discussion on its overall fiscal situation. The study found that the level of user's contribution is relatively high although the government is implementing various mechanisms to mitigate the financial burdens for the lower quantiles. In addition, there seems to be a variation in the level of public financing among different municipalities as a result of highly decentralized financing schemes, although more detailed analyses are required to make the conclusion. Moreover, enrollment in the private ECCE facility is still increasing and government support for parents/guardians who send their children to private ECCE facilities seems to be not effective enough to mitigate their financial burden. There seems to be a scope for the Japanese government to make a more concerted effort to reduce the overall amount of users' contribution required to receive ECCE service, as well as its variation among different municipalities and between public and in private facilities.

Japan is currently in the midst of drastic reforms in ECCE policy to deal with recent rapid changes in socio-economic conditions including increasing female labor participation, declining birth rate, and the widening income gap among child-rearing families. The new public financing scheme under the new system has several innovative features, which include standardization of user charges among various types of facilities, promotion of decentralization in management, and boosting the entry of stock company to childcare service business. Further studies using the data after the reform will be necessary to assess if the new public financing system effectively deals with the issues identified in this paper.

References

CO (Cabinet Office). 2014. *White Paper on Children and Young People 2014*. Tokyo: CO.

CO (Cabinet Office), MEXT (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology), and MHLW (Ministry of Health, Labor and Welfare). 2014. *Information Booklet: The Comprehensive Support System for Children and Child-Rearing*. Tokyo: CO.

Denboba, Amina D. et al. 2014. *Stepping up Early Childhood Development: Investing in Young Children for High Returns*. Washington, DC: World Bank.

Iwatate, Kyoko. 2015. "Current Issues in ECEC Teacher Education in Japan." In *Early Childhood Education in Three Cultures: China, Japan and the United States*, edited by Lian Huo, Susan B. Neuman, and Atsushi Nanakida, 111-25. Heidelberg, Germany: Springer.

Kimata, Akiko, and Yoshihide Kaneko. 2015. "Latest Development of Japanese Kindergarten Education Policy." In *Early Childhood Education in Three Cultures: China, Japan and the United States*, edited by Lian Huo, Susan B. Neuman, and Atsushi Nanakida, 61-81. Heidelberg, Germany: Springer.

MEXT (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology). n.d. "Wagakuni no kyoiku zaisei nit suite [Education Finance in Japan]." Accessed August 25, 2016. http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/bunka/dai3/dai1/siryou4.pdf.

———. 2015a. "Gakkou kihon chousa [School Basic Survey]." Accessed January 13, 2016. http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa01/kihon/1267995.htm.

———. 2015b. "Kodomo no gakusyu-hi chousa [Survey for Household Expenditure on Children's Education]." Accessed August 25, 2016. http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa03/gakushuuhi/1268091.htm.

———. 2016. "Chihou kyouiku-hi chousa [Survey for Local Education Expenditure]." Accessed August 25, 2016. http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/index05.htm.

MHLW (Ministry of Health, Labor and Welfare). 2015. "Shakai hukushi shisetsu tou chousa [Survey of Social Welfare Facilities]." Accessed January 13, 2016. http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/23-22.html.

MIC (Ministry of Internal Affairs and Communications) Bureau of Statistics. 2016. "Population Estimates." Accessed January 13, 2016. http://www.stat.go.jp/english/data/jinsui/2.htm.

Nanakida, Atsushi. 2015. "Early Childhood Education and Care Curriculum in Japan." In *Early Childhood Education in Three Cultures: China, Japan and the United States*, edited by Lian Huo, Susan B. Neuman, and Atsushi Nanakida, 25-39. Heidelberg, Germany: Springer.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2012. *Quality Matters in Early Childhood Education and Care: Japan 2012*. Paris: OECD.

———. 2014. *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. Paris: OECD.
———. 2016. “OECD. Stat.” Accessed August 25, 2016. http://stats.oecd.org/.

The German Early Childhood Education and Care System

The German Early Childhood Education and Care System

Dr. Simone Bloem, German Youth Institute, International Center Early Childhood Education and Care (ICEC)

Discussion paper from 12th September 2016 for the KICCE Seminar on the 29th September 2016 (Seoul, Korea)

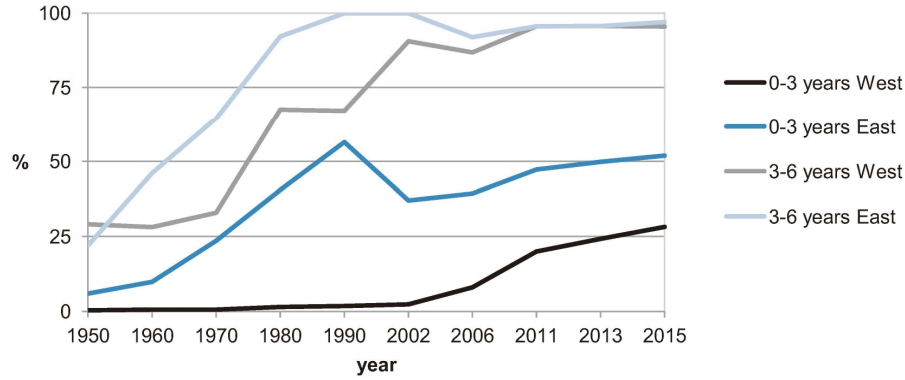
Traditions of German ECEC and family policy context

The paradigm that caring for young children was the foremost responsibility of the family was dominant in Germany for several decades (Riedel/Klinkhammer, 2016). At least in West Germany the majority of mothers stayed at home with their children and, if they did so, re-entered the labour market late and primarily part-time. It was quite different in the former German Democratic Republic (GDR), where centre-based ECEC for all young children 0 to school entry was a natural part of the lives of families in the GDR. From an early age they should be educated in the socialist tradition and be prepared for life in a socialist society.

Since the end of the 1990s the family and labour market context in Germany has significantly changed. A demographic change has and still is taking place with a growing number of elderly people and low birth rates. An important driver of an ECEC policy change was a social investment strategy within welfare policy that spread in the early 2000 years in European countries. Against the backdrop of the shift towards "knowledge societies" a discourse came up that stressed the promotion of human capital and which impacted various policy strands. At the core of this approach was the political support of female labour market participation and child oriented investments (Klinkhammer/Riedel, 2016).

Despite the significant expansion of ECEC services and provision policies, also accompanied by upward trends towards higher female labour market participation and the progressing removal of gender roles, mothers still work to a lower extent than fathers and are primarily employed part-time when they have young children. Figure 1 shows the participation rate of children in ECEC in East and West Germany from the 1950s till today.

Figure 1: Participation rates in ECEC for children 0-3 and 3-6 in East and West Germany, 1950-2015



Source: Tietze et al., 2013, Statistical Offices of the Länder, various years

The structure and legal and funding competences of ECEC in Germany

In Germany ECEC is part of the public welfare system, for which the government of the Federal Republic of Germany, the Länder (referring to the 16 Länder/federal states) and municipalities/local authorities share responsibility. On federal level the ECEC system is under the auspices of the Federal Ministry of Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (BMFSFJ). It is an integrated system since it covers the age range from 0 to school age years, and it is universal in its orientation, not focusing on particular target populations. The government of the Federal Republic of Germany sets a statutory framework that includes binding objectives and principles. These are expressed in the *Child and Youth Welfare Services Act*[1].

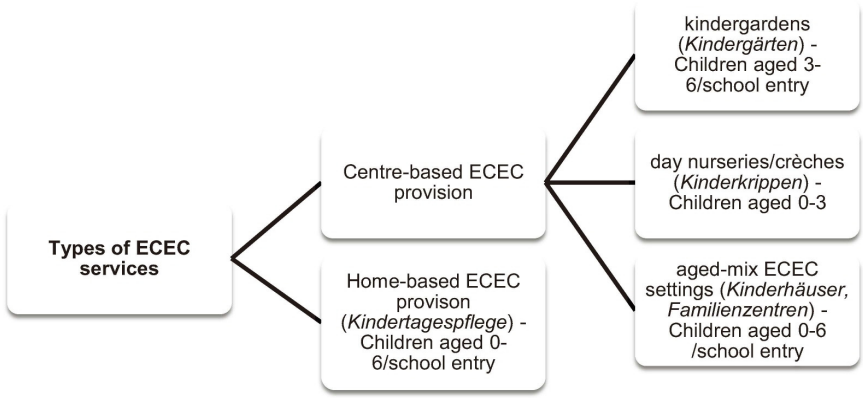
The 16 Länder are responsible for further elaborating on the child and youth welfare obligations according to the SGB VIII. Thus, all 16 Länder have specific laws and regulations, which legally regulate early childhood education and care services in the respective federal states. These laws stipulate in detail quality requirements and the funding of services. In this way, regulations concerning staff-child ratios or modalities of funding can differ widely between the Länder. State laws either concretely define which costs have be carried by whom (state, districts, municipalities, providers, parents) and to what extent, or solely distribute responsibilities, while the implementation is left to municipalities. The practical arrangements of municipalities again vary widely.

The municipalities are responsible for planning and implementing early childhood education and care services at the local level. They are also responsible for the major part of the funding of these services. At municipal level, the *Child and Youth Welfare Services Act* assigns the responsibility of public welfare provision to the youth welfare offices. The youth welfare offices have the overall responsibility – including planning, coordinating, and supervisory responsibility – for ECEC services and providers within their administrative area (see § 69 SGB VIII). They also support private providers in their quality development. At the same time youth welfare offices also act as direct providers of services.

In Germany attendance of ECEC is voluntary and obligatory school starting age is 6 years. Various forms of early childhood education and care services are offered. ECEC centres for children up to three years of age are called *Kinderkrippen* (crèches or day nurseries); ECEC centres which are generally attended by children aged three to six (or school entry age) are called *Kindergärten* (kindergardens). There are also a growing number of ECEC settings, which offer education and care for children of all age groups either in aged-mixed groups (covering more than a range of 3 years) or age homogenous groups (covering a range of 3 years, in East Germany often covering only children of the same age). Next to centre-based early childhood education and care services, home-based, family day care (*Kindertagespflege*) services are another form of early childhood education and care offered in Germany. Since the 1970s, family day care developed from a privately organized service into a publicly subsidized early childhood education and care servicing, providing qualified education and care.

[1] *Kinder- und Jugendhilfegesetz – SGB VIII; https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/ (last visited 12th september 2016)*

Figure 2: Types of ECEC services in Germany



Source: own

ECEC providers can be either public or private providers (also so-called “free providers”). Public providers are bodies of state administration (e.g. youth welfare offices at municipal/local or federal state level), while private providers are mostly non-profit organizations, associations, institutions or co-operatives. 33% of ECEC centres are run by public providers and 64% by private non-profit providers. For-profit providers only account for a minority of 3% of services (Statistisches Bundesamt, 2016, T1.1). The large majority of private non-profit providers are church-based welfare organizations (catholic and protestant). Particularly in Western Germany, parents' co-operatives or associations also operate as welfare providers.

The principal of subsidiarity is underpinning the governance, funding and provision of early childhood services in Germany. It determines the relationship between public and private providers. Private providers are given priority over public providers when new services are established. Public providers are asked to intervene only when the existing demand cannot be covered by private providers (see § 4 SGB VIII). Private providers are entitled to support and financial grants. In addition, they are granted far-reaching autonomy in the design, conceptual foundations and the organisation of their services. They are not perceived as contractual providers within a model of top-down delegation, but participate as main partners in the governance of the field e.g., through representation on boards and involvement in decision-making processes. In addition to the principle of subsidiarity, the early childhood and care system in Germany is also governed by the principle of diversity of child and youth welfare services and providers. This principle is based on the parents' right to choose a provider as well as pedagogical concept according to their wishes (see § 5 SGB VIII).

In recent years the German government advanced the quantitative and qualitative expansion of ECEC services by passing the 2005 *Day Care Expansion Act*[2] and the 2008 *Childcare Funding Act*[3]. The 2005 *Day Care Expansion Act* required local authorities to provide a childcare place to children 0-3 years in case their parent(s) were in employment or in any form of educational or professional training, or in case ECEC was considered crucial for the child’s wellbeing. It also provided the framework for the equal status of family day care and centre-based ECEC facilities in public child and youth welfare for children 0-3 years. Three years later, the *Childcare Funding Act* stipulated a universal and unconditional legal entitlement for all children from their 1st birthday. According to legislation, every child aged 1 or 2 years had to be guaranteed a childcare place either in centre-based or a family day care setting from August 2013. By this, local authorities were given another five years time to expand ECEC services and prepare for the entitlement. During this 5-year period progress in the expansion of places and parents’ excess demand of child care were closely monitored in yearly reports and surveys.

[2] *Tagesbetreuungsausbaugesetz, TAG*
[3] *Kinderförderungsgesetz, KiföG*

Since the *Childcare Funding Act* has been passed, new places for children 0-2 years have been continuously created. The participation of under-three-year-olds in ECEC increased significantly over the last 10 years. Starting from a relatively low level of provision in 2006, the overall number of places more than doubled from less than 300 000 in 2006 to around 700 000 in 2015 throughout Germany (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2013, table C3-1A). Flexible attendance hours have also been introduced. Data shows that full-time attendance of publicly subsidized ECEC for children aged three to six has increased, while the classic model of half-day attendance of early childhood services seems outdated (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016, table Tab. C3-4A). Although family day care still plays a minor role within ECEC provision, the number of young children under the age of three in family day care more than tripled within a decade. Altogether, from 2006 to 2015 the participation rate in ECEC of children under the age of three increased from 13% to 33% while differences between East and West Germany are still striking (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2013, table C3-2A).

In parallel with the expansion of ECEC places, ECEC is one of the most rapid growing work fields in Germany. The number of staff has increased by 78% from 1990/1991 to 2015 to a total of 642 300 staff. A rapid increase could particularly be observed from 2006 onwards (Autorengruppe Fachkräftebarometer, 2015, webb-app.1). With this personnel volume the employment sector of day-care centres in Germany is not only the largest of its kind in Europe, but also shows a homogeneous personnel structure in international comparisons (OECD, 2015). As part of the legal equalization and expansion of family day care there has been a growing demand for child minders. To become a child minder it is sufficient to obtain a basic qualification mostly in the extent of 160 hours. Around half of all child minders participated in a qualification course of 160 hours or less, but 31% of child minders have a pedagogical qualification (Autorengruppe Fachkräftebarometer, 2015). In recent years the German government has supported the professionalisation of family day care, especially focusing on the qualification of child minders.

Funding of ECEC

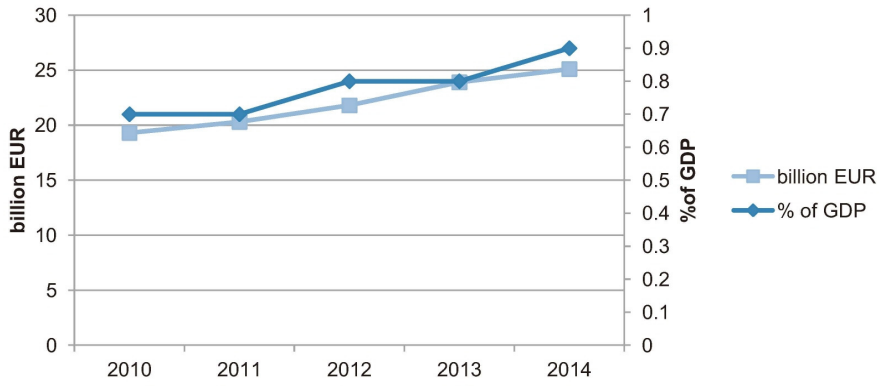
The availability of data on the German system of financing of ECEC is restricted so that this issue can only be shed light on partly and fragmented. In the focus of data collection and reporting are Länder and municipalities within the Länder. However, they are not the only actors that participate in the financing of ECEC. Other actors are the federal government, the providers and the parents.

There has been a dynamic development of costs over the past decade which has modified funding arrangements:

- While the Federal Government has no competence in the regular funding of ECEC from 2006 onwards it started to invest heavily in ECEC in order to alleviating the burden from municipalities which had to assure the expansion of ECEC services for under 3 year-olds. However, despite investments amounting to a total of 5.4 billion in the period between 2008 and 2014 the federal government is estimated to have contributed only up to 5% of the total funding of ECEC with a decrease after 2014.
- Own contribution of providers steadily decreased over time and are no longer expected in several Länder; this trend is likely to continue.
- In the expansion period after 2006 some redistribution also occurred between the local and Länder level however with no clear direction among the Länder (Bertelsmann Stiftung, 2015).

In Germany, public and private expenditure on early childhood education and care amounted to 25.1 billion EUR in 2014; the total spending represents 0.9% of GDP. This is 0.1 percentage points of GDP more than in 2012 and 0.2 percentage points more than in 2010 (see figure 3).

Figure 3:Total expenditure on ISCED0 and share of GPD (2010-2014)

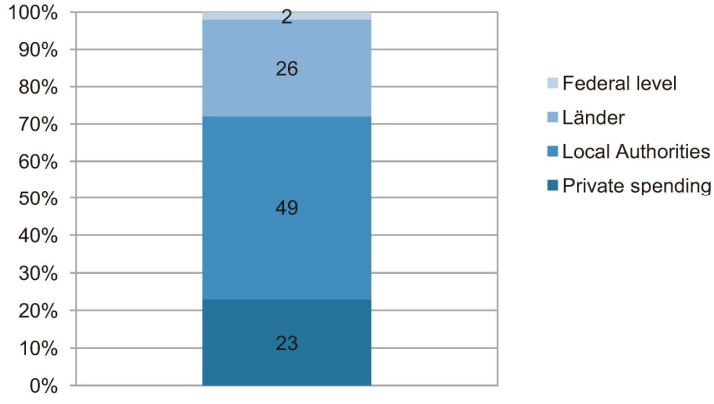


Source: Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, Tab. B3-2A

The main financiers of ECEC in Germany are municipalities that carry roughly half of all costs (see figure 4). Traditionally they are responsible for the provision and of social and care services, and among these of ECEC services. The shift from ECEC services from provisions for small groups in need of external childcare to universal provision has put a heavy financial burden on the local authorities, particularly since many of them suffer from tight budgets since mid-1990s.

The Länder have the legal competence to fix their share in the funding of ECEC and the modes of co-funding which is laid down in the respective ECEC laws of the Länder. The rules on subsidies on the part of the Land and the municipalities vary greatly among the Länder. Existing financing models are among others an equal division of operating costs between the Land and municipalities (for example, Bavaria, where land and municipality carry together 80% of the operating costs, or North Rhine-Westphalia where this amounts to 30%), a fixed state subsidy and a demand-based add-on by municipalities (for example, Saxony, Saxony-Anhalt and Schleswig-Holstein) or a determined state subsidy and a guarantee to carry over costs that are not covered by municipalities (as Thuringia) (Stern et al., 2015).

Figure 5: Public and private expenditure for ISCED 0 (2013)



Source: Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, Tab. B3-1A

With regard to private sources of funding – parents and own contributions of non-profit providers – only estimates are available. According to a study by the statistical office in 2010 the providers carry around 7% of the spending. This value refers to centres run by private non-profit providers. Taking into account all settings, including private for-profit providers and public settings, the share is somewhat lower at 5%. Other contributions to the total spending come from donations by enterprises, organizations and associations and make up around 1% of the total spending (Statistisches Bundesamt, 2012).

While data are available on parents' overall contribution to services of public providers, reliable data on parents' tuition fees and contributions in ECEC services of the free providers is lacking. It is estimated that parents' contributions to overall costs for ECEC lie between 7% and 24% depending on the Land. On average the amount to somewhat above 15% (Bertelsmann Stiftung, 2015). As parents' contributions vary widely between Länder and their municipalities and also between providers, and depend on attendance hours, family income etc. no average fee can be calculated for Germany. As an example the city of Munich is put forward in order to illustrate the family income related system. The Munich Support Formula presents an additional municipal financing and supporting concept for all ECEC settings in Munich. A reduction of parents' contribution is possible if the total amount of income of parents does not exceed 60 000 EUR a year. A reduction is also possible if parents receive social benefits, if the actual income has decreased significantly within the calendar year or is below 15 000 EUR. Depending on parents' income the fees are between 0 and 421 EUR in ECEC settings for children under the age of 3 and between 0 and 202 EUR in ECEC settings for children aged 3 to school entry. In addition to the attendance fees parents have to pay a meal allowance which can be reduced or fully dropped if parents are below a certain income threshold[4].

References

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016). Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Available online: https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwjHkKGur4nPAhUEcRQKHXwUCuYQjBAIKDAC&url=http%3A%2F%2Fwww.bildungsbericht.de%2Fde%2Fbildungsberichte-seit-2006%2Fbildungsbericht-2016%2Fpdf-bildungsbericht-2016%2Fbildungsbericht-2016&usg=AFQjCNGBgHfXE1cqxw3w6_AfL9uyxagjEg&cad=rja

Autorengruppe Fachkräftebarometer (2015). Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2015. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte. München.

Bertelsmann Stiftung (2015). Ländermonitor Deutschland, Tabellen. Tabelle 23: Finanzierungsanteil der staatlichen und nicht-staatlichen Ebenen an den Gesamtkosten ohne Eigenanteil der freien Träger* und Ausgaben des Bundes aus dem Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung" für die FBBE in den Bundesländern 2012 (Anteil in %). Available online: http://www.laendermonitor.de/typo3conf/ext/jp_downloadslm/pi1/download.php?datei=fileadmin/contents/downloads/2016/tab_lm16.pdf&ftype=pdf

OECD (2015). Education at Glance 2015. Paris: OECD Publishing.

Riedel, B.; Klinkhammer, N. (2016). Incomplete revolution? Changes and challenges within German early childhood education and care policy.

Statistisches Bundesamt (2012): Finanzen der Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft 2010. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2016). Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen inTageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2015. Available online:

[4] https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Bildung-und-Sport/Kindertageseinrichtungen/Gebuehren-und-Entgelte/Zentrale-Gebuehrenstelle-informiert.html#Elternentgelte%20in%20Einrichtungen%20in%20der%20MFF

https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/Tageseinrichtungen Kindertagespflege.html;jsessionid=F32C11D38D12392C830ECE49C9476EB5.cae1

Stern, S.; Schultheiss, A.; Fliedner, J.; Iten, R.; Felfe, C. (2015), Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz. Forschungsbericht Nr. 3/15

Tietze, W.; Becker-Stoll, F.; Bensel, J.; Eckhardt, A.G.; Haug-Schnabel, G.; Kalicki, B.; Keller, H.; Leyendecker, B. (2013). Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit (NUBBEK). Berlin: das netz.

Australian Early Childhood Education and Care Subsidies: Increasing Complexity and Decreasing Participation

UNSW AUSTRALIA
Never Stand Still | Faculty of Arts & Social Sciences | Social Policy Research Centre

Australian Early Childhood Education and Care Subsidies: Increasing Complexity and Decreasing Participation

Prepared for:
Korea Institute of Child Care & Education
Public Finance Feasibility on Early Childhood Education and Care Seminar

29 September 2016

Dr Megan Blaxland

1 Introduction[1]

Early childhood education and care (ECEC) has been high on the policy agenda in Australia for the past decade. Debates around quality, accessibility and affordability have led to many significant changes, including a proposal for a new subsidy for ECEC. The Australian Government argues that the new *Child Care Subsidy* (CCS) would simplify the current subsidy system and be better targeted providing more assistance to low and middle income families. In this paper, I argue that the proposed subsidy is far too complex for families and will limit the participation in ECEC of many children from low and middle income families.

2 Background

Australian Government funding for ECEC began in 1972 with the passage of the Child Care Act. The Act allowed for funding of government and other non-profit ECEC services for a portion of staff wages (Brennan, 1998). In addition, the Australian Government funded services with fee assistance to reduce costs for low and middle-income families. In the 1990s, operational funding was removed and fee assistance was extended to families attending all licensed services, whether or not they were operating for profit. This funding model is the antecedent to Australia's current ECEC subsidy system.

Historically in Australia, child care and early education have been regarded as separate policy responsibilities. In the Australian federal system, state governments have legislated for and funded preschools and also set child care standards while the Federal Government has held responsibility for funding child care. Significant steps towards integrated early education and care occurred in 2009 with the introduction of the National Quality Framework, which, for the first time, introduced quality standards that were consistent across types of ECEC throughout Australia (Council of Australian Governments, 2009). Preschools, however, remain in state government jurisdiction and, as a result, funding mechanisms vary widely across the country (Productivity Commission, 2014).

Currently the Federal Government spends around 0.6 per cent of GDP on ECEC, less than the OECD average (Brennan and Adamson, 2014). State governments and families also make significant contributions (Productivity Commission, 2014).

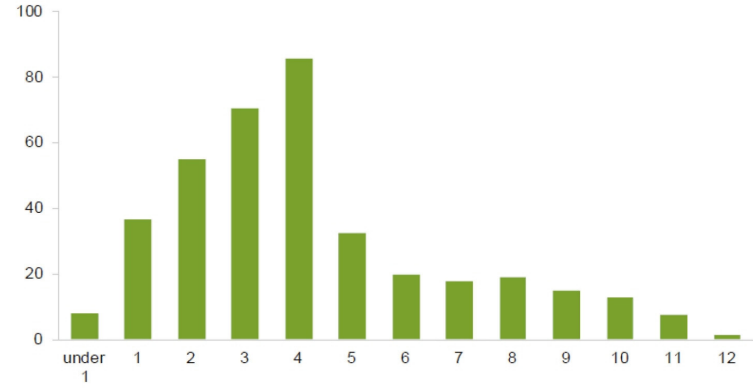
3 ECEC use in Australia

Close to half of all children aged 0-5 years old attend ECEC (Brennan and Adamson, 2014). Very few children attend in their first year of life, but participation increases steadily to peak at 4 years of age, when close to 9 out of 10 children attend (see Figure 1). Children generally begin school at 5 years of age.

---

[1] I would like to acknowledge my colleagues Professor Deborah Brennan and Dr Elizabeth Adamson, whose report, *Financing the Future* (2014), has been an important influence in this paper.

Figure 1: Children's participation in ECEC



[a] Children aged between 0 and 12, type of care usually attended, including LDC, FDC, occasional care, preschool and before and after school care, as at June 2011.

Source: Productivity Commission, 2014: 93

Most young children attend long day care, with a smaller proportion enrolled in preschool or attending home-based ECEC. Long day care is based in a centre and provides full time or part time care for children aged aged 0–5 years, usually for a full working day. Some long day care may also provide preschool programs or services.

By contrast, preschools or kindergartens usually operate for shorter hours, either short morning or afternoon sessions or short days (eg 9am to 3pm). Enrolment is limited to children aged between 3 and 5 years old.

Family day care is provided by a network of educators who work in their own homes caring for up to 4 children aged 0-5 years. Educators are supported and monitored by their family day care organisation. Some care is also provided to school aged children. Other forms of home-based care, such as nannies, are not part of the formal ECEC system. However, a small program, In Home Care, provides some services in children's own home where other services are inaccessible due to disability or distance.

Occasional care services usually operate at a centre and provide hourly or sessional care for short periods or at irregular intervals for children aged 0–5 years.

Outside school hours care services are for school-aged children before school, after school, during school holidays and on pupil free days.

Table 1: Types of ECEC attended by children, 2012-13 (n)

Long day care	863,690
Preschool	288,000

Family day care & In home care	191,260
Occasional care	13,080
Outside school hours care	462,100
Total	Data

Source: Productivity Commission (2014, Table 3.1)

On average, children attend long day care for 28 hours per week (SCRSP, 2016, Table 3A.23). The largest proportions of children (31%) attend ECEC for between 10 and 19 hours per week (Brennan and Adamson, 2014).

4 ECEC Subsidies

The two main ECEC subsidies currently available in Australia are Child Care Benefit (CCB) and Child Care Rebate (CCR). Both are design to reduce the expense of ECEC fees for families. Nearly all families (92%) with a child enrolled in ECEC receive either CCB or CCR and 61 per cent receive both payments (Productivity Commission, 2014:120). Funding that contributes to operating costs for services are highly targeted, design to support services in remote locations, services for Indigenous children and services in low socio-economic areas.

CCB is a means-tested payment. The level of benefit is determined by family income, the number of children in that family using ECEC, the hours used per fortnight, the type of care, and whether or not the child is school-aged.

CCB provides up to AU$4.24 per hour[2] for non-school aged children, and 85 per cent of that amount for school aged children. This is around half the average cost of long day care at $8 per hour, but this cost varies widely[3]. Low income families and families receiving income support are eligible for the full $4.17 but the rate tapers away so that families earning AU$160,000, depending on circumstances, generally do not receive any payment. This is a very high income, given the mean annual equivalised income for a couple family with dependent children in 2013-14 was $53,000 and the median, $45,000 (ABS 2015b, Table 4.2). For sole parent families income was $36,000 and $29,000 respectively.

One of the strengths of the current subsidy system is that *all families* can claim up to 24 hours of CCB per week, regardless of their employment. Families may receive up to 50 hours CCB if both parents meet the 'activity test'; i.e. they are studying or working for at least 15 hours per week. Families usually elect to have their CCB paid direct to their service which reduces their up-front fees (Brennan and Adamson, 2014).

CCR is available to all families who meet the activity test. It is particularly designed to reduce ECEC costs for a second earner, so only families where both parents are employed or studying can receive this payment (Brennan and Adamson, 2014). CCR is not means-tested. It covers 50 per cent of 'out-of-pocket' costs; that is the value of ECEC fees after they have been reduced by

[2] At 1 September 2016
[3] Calculation based on data in table 3A.39 for average cost of 50 hours of long day care (SCRGSP, 2016).

the CCB subsidy. The highest CCR payment per family per year is $7500. Families can receive CCR even if they are not eligible for CCB.

Because higher income families make greater use of ECEC, and are eligible for lower rates of CCB, they benefit the most from CCR (Brennan and Adamson, 2014). The subsidy may be paid directly to services fortnightly, or directly to parents quarterly or annually.

Many have argued that CCR contributes to rising ECEC fees (Brennan and Adamson, 2014; Baker, 2013, Gittins, 2008). Services, particularly in areas of high income and high demand, raise their fees to absorb the CCR subsidy, which ultimately pushes up prices.

5 Proposed Child Care Subsidy

In late 2013, the conservative Liberal/National Coalition Government initiated a review of ECEC subsidies by the Productivity Commission, an independent Government agency which provides research and advice on economic, social and environmental issues. The Productivity Commission (2014:v) inquiry was asked to:

> …examine and identify future options for a child care and early childhood learning system that:
>
> - supports workforce participation, particularly for women
> - addresses children's learning and development needs, including the transition to schooling
> - is more flexible to suit the needs of families, including families with non-standard work hours, disadvantaged children, and regional families
> - is based on appropriate and fiscally sustainable funding arrangements that better support flexible, affordable and accessible quality child care and early childhood learning.

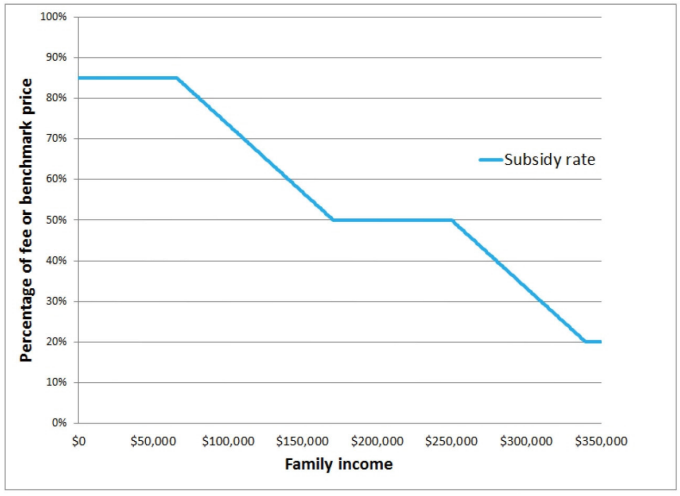
The Productivity Commission's recommendation to combine CCB and CCR into a single payment has been adopted, but modified, by the Liberal/National Coalition Government. The *Family Assistance Legislation Amendment (Jobs for Families Child Care Package) Bill 2015* has not yet been passed by Parliament. The Government intends that payments of the new subsidy will commence on 1 July 2017.

The Department of Education and Training (2015:1) explained that the proposed Child Care Subsidy will

- replace the Child Care Benefit (CCB) and Child Care Rebate (CCR) with a single, means-tested subsidy
- be paid directly to service providers
- be simpler than the current multi payment system
- be better targeted and provide more assistance to low and middle income families.

The CCS is based on the actual hourly rate charged at an ECEC service, or on a benchmark rate which is based on the anticipated average cost of ECEC (Klapdor, 2016). For long day care the benchmark price is $11.55 and for family day care, $10.70.

Figure 2: Rate of Child Care Subsidy by Family Income



Source: Phillips (2016:19)

The rate of payment is a percentage of the benchmark rate or the actual fee, whichever is lower. The payment rate:

- is 85 per cent for families earning $65,710 per annum or less
- tapers to 50 per cent for families earning $170,710
- is 50 per cent for families earning $170,710 to $250,000
- tapers to 20 per cent for families earning $340,000 (Klapdor, 2016)

The payment is capped at $10,000 per child for families earning $185,000 or more per annum.

The Productivity Commission (2014) proposed that eligibility for the new subsidy be tied to participation in employment or education. This marked a significant departure from the current CCB subsidy which is available for up to 24 hours per week for all families regardless of employment status. However, following widespread criticism of this measure, the Australian Government has significantly reduced the activity test requirements.

In the current proposal, both parents must be working or studying for at least eight hours each per fortnight to receive any subsidy. In a sole parent family, the parent must meet the activity test. The activity test is tiered as follows:

- working or studying for 8-16 hours per fortnight, can claim up to 36 hours CCS
- working or studying for 17-48 hours per fortnight, can claim up to 72 hours CCS

- working or studying for 49 hours or more per fortnight, can claim up to 100 hours CCS

However, if a family does not meet the activity test and their income is less than $65,710, then they are eligible for 24 hours CCS available per fortnight. It is important to note that long day care services usually charge in a 12 hourly block, so, in long day care, 24 hours of CCS would be the equivalent of just two days per fortnight.

The activity test will exclude many children from participation in ECEC. Analysis by Ben Phillips (2016) found that 127,250 families would no longer be eligible for ECEC subsidies due as their parents would not meet the eight hour activity test. A significant proportion of these children will be from low and middle income families, the very families that the subsidy is design to better assist.

Figure 3: Effect of proposed CCS on families

	Worse off families								*Better off families*	
Family income level	Activity test Hours worked by parents < 8 hours	< 16 hours	< 48 hours	*Total*	Price reduction (Cap)	Lower subsidy Other	*Worse off total*	% Worse off	Better/ No change	% Better/ No change
< $65 000	29 281	4079	2030	*35 390*	2814	33 428	71 632	25.0%	214 793	75.0%
< $175 000	79 394	7479	1404	*88 278*	19 854	36 665	144 797	26.9%	393 359	73.1%
< $250 000	7013	2187	563	*9763*	21 369	7186	38 318	30.4%	87 591	69.6%
> $250 000	11 563	4009	0	*15 571*	18 610	41 113	75 294	85.6%	12 658	14.4%
Total	**127 250**	**17 754**	**3997**	***149 002***	**62 648**	**118 392**	**330 042**	**31.8%**	**708 401**	**68.2%**

Source: Phillips (2016:7)

Brennan and Adamson have concluded that the activity test is 'out of touch with international best practice, which has seen many countries expand universal provision for preschool aged children' (cited in Klapdor, 2016). Instead, the Australian system would make participation in ECEC a workforce participation issue and limit the attendance of children whose families are not working.

The proposed CCS would not 'provide more assistance to low and middle income families' as intended (Department of Education and Training, 2015:1). Although the subsidy does direct the greatest level of funding to the lowest income families, the activity test excludes many of their children from meaningful participation in ECEC.

6 Families' experience of subsidies

One of the reasons given for the need to redesign ECEC subsidies was the complexity of the system. Families who took part in our *Families at the Centre* study would certainly agree that CCB is difficult to understand[4]. Families at the Centre was a three year study of early childhood education and care among low income families. The project sought to provide insights into the under-representation of low-income families in ECEC services. We conducted semi-structured

[4] https://www.sprc.unsw.edu.au/research/projects/families-at-the-centre-negotiating-australias-mixed-market-in-early-education-and-care/

interviews with 126 low income families, mostly mothers, in six neighbourhoods across four Australian states.

While most families understood that some kind of support was available from the Australian Government to help with the cost of child care, many families struggled to understand the details. Around a quarter of the research participants had not finished high school and literacy and numeracy tends to be lower than what is needed to function well from day to day life among this group (ABS, 2006). Even clear and uncomplicated policy information could be difficult for this group to access.

For many families in the study, submitting a claim for CCB was complicated and confusing (Skattebol et al., 2014). And for some, an opaque claims process and poor information led to serious financial issues. Five families paid full fees because they were initially unable to receive subsidies. Alicia's application for Child Care Benefit was delayed:

> I think I didn't fill out the Child Care Benefit number… Then they said [they were] processing everything and they take months. So I had to pay the whole fee for months, so I was so worried…but the problem is they didn't tell me

Alicia did not appreciate the importance of the unique identifier the Australian government assigns to each benefit recipient. Without this number, Alicia's claim for Child Care Benefit could not be processed. But it took several months for her error to be identified and resolved. As families living on a low income, paying full fees for months was a serious financial strain.

Most families, once they started receiving the subsidy, had few problems. However, very few could relay the percentage of CCB they were eligible for, and nor did they understand how their subsidy was calculated. This meant they could not determine if they were receiving the level of support to which they were entitled.

Although designed to reduce complexity, the new subsidy, CCS, will be just as complicated as CCB because it uses a similar calculation method. Under the CCS, families will be equally unlikely to know if the calculation of their level of entitlement is correct. Moreover, CCS introduces significant additional complexity in the form of the activity test. The activity test has been strongly criticised for this additional complexity, especially for families whose level of activity varies from week to week (Brennan and Adamson; Early Childhood Australia; cited in Klapdor, 2016).

In addition, the added complexity further disadvantages the most marginalised families, as it is those families who are most likely to working patchwork of multiple and unpredictable jobs. The complexity of maintaining paperwork that demonstrates eligibility for the CCS is likely to be so great that many families will make mistakes or cease to try to make a claim.

7 Conclusion

To conclude I would like to reflect on a possible alternative to the complex CCS proposal currently under consideration in Australia. This paper has shown that the current subsidy system is too complex. But the proposed CCS does not reduce complexity, rather the opposite is true, it

adds complexity for many families, especially those who could most benefit from ECEC. Moreover, by tying eligibility to participation in employment or study, the proposed CCS would result in many children having limited or no access to ECEC. Again, these are the children who would most likely benefit from ECEC.

Alternative models of ECEC subsidy could improve children's rates of enrolment in ECEC while also simplifying the system. In New Zealand, children aged 3-5 years are eligible for up to 20 hours per week of ECEC at no cost to their families. The *20 Hours ECE* subsidy is paid direct to services, making the subsidy a very simple benefit for families. *20 hours ECE* increased the proportion of preschool-aged children enrolled in ECEC in New Zealand and the amount of time those children were attending each week (New Zealand Ministry of Education, 2012). Importantly, rates of enrolment among Maori and Pacifica children also increased.

In Quebec, Canada, children may attend ECEC for a flat rate of $7 per day and children from low income families may attend for free. Fortin, Godbout and Cerny, (2012) estimate that the program directly increased maternal employment by 3.8 percent. Importantly, the increase in employment rate was especially strong among mothers with only a high school education and sole mothers.

Australia could adapt the New Zealand and Quebec models of free or very low cost ECEC for all children in the year before school for 20 hours per week, as proposed by Brennan and Adamson (2014). Gradually the entitlement could be extended to younger children. Such a subsidy would be far simpler for families, as they would not need to engage in constant form-filling to maintain their eligibility. And it should increase the participation of all children, especially the most disadvantaged, as similar schemes did in New Zealand and Quebec. Reducing complexity would be an important step towards increasing children's participation in ECEC.

References

ABS (Australian Bureau of Statistics) 2006. *Adult Literacy and Life Skills Survey, Summary Results*, Cat. no. 4228.0, Canberra.

Australian Bureau of Statistics, 2015a, *Childhood Education and Care, Australia, June 2014*, Australian Bureau of Statistics, Cat. No. 4402.0. Retrieved from http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Lookup/4402.0Main+Features1June%202014?OpenDocument

Australian Bureau of Statistics, 2015b, *Household Income and Wealth, Australia, 2013–14*, Australian Bureau of Statistics, Cat. No. 6523.0. Retrieved from http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Lookup/6523.0Main+Features312013-14?OpenDocument

Baker, D., 2013, *Trouble with childcare: Affordability, availability and quality*. In T. A. Institute (Ed.), (pp. 37). Canberra: The Australia Institute.

Brennan, D., 1998, *The politics of Australian child care: philanthropy to feminism and beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.

Brennan, D. and Adamson, E., 2014, *Financing the Future: An equitable and sustainable approach to early childhood education and care*, SPRC Report 01/14, Social Policy Research Centre, University of New South Wales.

Council of Australian Governments, 2009, *National partnership agreement on the national quality agenda for early childhood education and care*. http://www.eduweb.vic.gov.au/edulibrary/public/earlychildhood/nqf/nationalpartnershipagreementnqa.pdf

Department of Education and Training, 2015, *Jobs for Families Child Care Package*, Department of Education and Training, Canberra. Retrieved from https://docs.education.gov.au/node/38916

Fortin, P., Godbout, L., & St Cerny, S., 2012, Impact of Quebec's universal low fee childcare program on female labour force participation, domestic income, and government budgets: Working paper 2012/02, Université de Sherbrooke: Sherbrooke, Quebec. Retrieved from http://www.usherbrooke.ca/chaire-fiscalite/fileadmin/sites/chaire-fiscalite/documents/Cahiers-de-recherche/Etude_femmes_ANGLAIS.pdf

Gittins, R., 2008, 19 March, *Child Care Rebate Bad for Kids*, Sydney Morning Herald.

Klapdor, M., 2016, *Family Assistance Legislation Amendment (Jobs for Families Child Care Package) Bill 2015*, Parliamentary Library, Parliament of Australia.

New Zealand Ministry of Education, 2012, *Participation in Early Childhood Education: Evidence Booklet*. Wellington: Ministry of Education.

Phillips, B., 2016, *Distributional Modelling of Proposed Childcare Reforms in Australia.* Canberra, National Centre for Social and Economic Modelling.

Productivity Commission, 2014, *Childcare and Early Childhood Learning*, Inquiry Report No. 73, Canberra.

SCRGSP (Steering Committee for the Review of Government Service Provision) 2016, *Report on Government Services 2016*, vol. B, Child care, education and training, Productivity Commission, Canberra

Skattebol, J., Blaxland, M., Brennan, D., Adamson, E., Purcal, C., Hill, T., Jenkins, B., Williams, F., 2014, *Families at the Centre: What do low income families say about care and education for their young children?* (SPRC Report 28/2014). Sydney: Social Policy Research Centre, UNSW Australia.

Comments on "Australian Early Childhood Education and Care Subsidies"

Comments on "Australian Early Childhood Education and Care Subsidies"

Jin-Yeong Kim (Konkuk University)

Summary

- This paper explains the recent policy changes in Australian Early Childhood Education and Care (henceforth, ECEC) subsidies
- It argues that the intention of the recent change is to decrease complexity of the subsidy schemes but that it does not seem to be successful. The subsidy schemes are not simple enough so that beneficiaries, especially low income families still have difficulty in fully understanding the government's subsidy on ECEC
- The author proposes simpler subsidy program that is close to free education for all eligible kids up to 20 hours per week.

Comparison between Korea and Australia, and Lessons from the Experience of Australia

- Australia has tried to provide equal opportunity for ECEC, by providing more assistance (or more funds) to low and middle income families
- At the same time, Australia has tried to set up a subsidy schemes that are more favorable to working mothers or double-income families
- The policy goal would be the same in every country. Recently, Korea has instituted NURI program, which tries to provide free ECEC to every eligible child. Korea has done it in a very short period of time with large expansion in the budget for ECEC. This is very noticeable achievement and it is hard to find similar experience elsewhere.
- But there are some dark sides. Korea put less emphasis on equality issue. Low and middle income families do not get more benefit than high income families. With the subsidy, high income families can spend more money on private tutoring. In some sense, the government provide subsidy on the private tutoring for high income families. As a consequence, it is very likely that the spending gap on ECEC between low income and high income family persists even after the government subsidy.
- Also, there are quality issues. There are wide differences in the quality of ECEC around the country. For example, it is widely believed that public institution provides better service than the private institution. There are also quality gap among regions. It seems likely that low income families living in less-developed region get lower quality education. Korea needs more effort to close quality gaps.
- In short, Korea needs more care for low income family and working mothers and double income family. It is just obvious that every child must get minimum care. But given the budget constraint of government, more wise use of public funds require more favorable treatments for low income family, and more accessible long day care for working double-

income families. I think that what double-income families need is not just subsidy rather it is high quality long day care.

- But it should be reminded, form the experience of Australia, that complexity makes adverse effect on participation, especially of those who need the ECEC service most. So while making favorable conditions for low income and double income families, we try hard not to create complexity!

Some Questions

- How to insure the quality of ECEC? Are mothers and fathers satisfied with current education and care service? What are major measures that are currently working in Australia? What is the proportion of public provision in the ECEC?

Recommendations for the Korean Early Childhood Education and Care (ECEC) Policy

Recommendations for the Korean Early Childhood Education and Care (ECEC) Policy

Lee, Chae Jeong

(Policy Analyst, National Assembly Budget Office)

1. Improving the efficiency of financial investment on ECEC services

❑ carrying on the integration of ECEC based on establishing special account for local education supporting 'Nuri course' for children aged three to five

◦ the integrated ECEC provides ① 'Nuri course', the early childhood curriculum model, to children aged three to five whether they entitled to nursery or kindergarten and ② costs for ECEC services

◦ continuous conflicts between the central government and education offices in-local since budget for 'Nuri course' in nurseries which are operated by the Ministry of Health and Welfare is covered by the grant for local education finance[1]

❑ finding policy alternatives to solve the imbalance of demand and supply of nurseries as the rate of vacancy in nurseries has been decreasing since 2013 and the decline of population aged zero to five is expected

◦ the number of nurseries in 2015 (42,517 places) is increased 2,675 places compared with that of 2011 (39,842 places), a year ahead implementing the government provision of costs for

[1] The grant for local education finance refers to the source of revenue which is provided to the education offices in-local by the central government to utilise establishing and managing local kindergartens and schools.

using nursery, but the rate of vacancy in nurseries in 2015 is 81.1%, 2.1%p lower than that of 2011

2. Children aged zero to two: introduction of children's allowance

❑ according to the Childcare Survey by the KICCE and OECD family database, the use of nursery among children aged zero to two is universal in Korea as the utilization rate of nurseries among children aged zero to two is higher and the proportion of working mom having children in those age groups is lower in Korea compared with other industrialised countries

◦ in 2015, the utilization rate of nurseries among children aged zero to two is 59.5%, and the proportion of working mom with children in those age group is 27.2%, Korea has around 20~23%p lower proportion of working mom compared with France, Germany, the Netherlands and the UK and the utilization rate of nurseries is twice higher than the proportion of working mom

◦ according to the Ministry of Health and Welfare, the utilization rate of nurseries aged zero to two has been keeping about 35% since 2012, the year started to provide costs for nursery to every children aged zero to two in Korea, and the most children aged two are using nurseries as it reports 70.1% of the utilization rate

❑ providing children's allowance to the children aged zero to two rather than providing costs for nursery or home care allowance according to the children's use of nursery, to mitigate the crowding-out effect of unnecessary demand for using nursery due to the gap of amount between costs for nursery and home care allowance

◦ the amount of home care allowance is not sufficient to lead parents' direct rearing of children or to compensate the cost for using private childcare support service such as employing child-minders, baby-sitters, etc.

◦ the amount of home care allowance is lower than about 47~68 million KRW per month and only compensate maximum 31.0% of the costs for using private childcare support service

3. Children aged three to five: reorganising function of nursery for the integration of ECEC

❑ specifying the integration of ECEC, began in 2014, for the children aged three to five through reorganising function of nursery such as introducing nurseries for the aged three to five, strengthening qualification of nursing teachers working for these nurseries, etc.

◦ nurseries need to provide ‘Nuri course’ for the aged three to five and caring for the aged zero to two together, even though the integration of ECEC will be accomplished, because nurseries are established and operated for children aged zero to five

◦ children aged three to five entitled to nurseries need to be managed by the Ministry of Education for the actual integration of ECEC as the competent authorities of ‘Nuri course’ is under the Ministry of Education in Korea

Comments on Public Finance Feasibility on Early Childhood Care and Education in Japan

Comments on Public Finance Feasibility on Early Childhood Care and Education in Japan

Korea Development Institute, YoungWook Lee

1. Overview

□ Review about the Japan's ECCE system and its overall fiscal situation

○ Dual system under which kindergarten and day nursery operates differently

– Transition to a comprehensive support system for ECCE: CSSCC

○ Large share of private facilities and highly decentralized financing schemes

2. Comments and Suggestions

□ Korea's ECCE system similar with Japan's

○ Separate system between kindergarten and day nursery

○ Large share of private facilities

○ Trying to integrate the two types of facilities: Japan's case as a good example

□ More descriptions for Japan's ECCE system needed

○ Number/proportion of the unified type's facilities? Effects of its introduction?

○ Trend in government spending on pre-primary?: 0.1%(2011, OECD 2014) -> 0.23%(2012)

○ Reasons to focus on pre-primary education spending, not total ECCE spending?

(% of GDP)	Public Spending on ECCE, 2011		
	Childcare spending	Pre-primary spending	Total Spending
Japan	0.3	0.1	0.4
Korea	0.7	0.1	0.8
OECD	0.4	0.5	0.8

Source: OECD Family Database

□ Reasons for the significant variation in public spending on ECCE across prefectures?

○ Reflecting local taxpayers' preference? Then, is the variation still problematic even if a certain level of the service quality could be ensured?

□ Need to examine the level of household education spending by household income in order to argue that the government's support policy is not effective.

○ High income households willing to pay more for higher quality service of private facilities

Child's age	Korea's Household Education Spending for Children in Kindergarten by Household Income (USD)				
	~2,000	~3,000	~4,000	~5,000	5,000+
3~4	116	159	193	252	394
5	61	133	125	171	194

Source: Yoon et al. (2013): National Childcare Survey, 2012

A discussion about the presentation for 'The German Early Childhood Education and Care System'

A discussion about the presentation for 'The German Early Childhood Education and Care System'

○ Dr. Chang Hwan KIM (Korean Educational Development Institute)

I listened carefully to Dr. Simone Bloem's presentation about 'Early Childhood Education and Care System' in Germany. She provided very detailed and meaningful contents of it, so that I learned a lot and appreciate her presentation.

She explained the history, structure and funding of the German Early Childhood Education and Care System based on the relevant statistics. Especially, it is very notable that German Early Childhood Education and Care System has the legal basis. And I think we, Korea has an important implication that a securement of finance of its system is proceeded from the legal basis. Recently, a conflict is ensuing between federal and state government through the way to support finances of Early Childhood Education and Care System in Korea. It will offer us another implication to settle the conflict.

I would like to share my opinion with some questions about the presentation today.

1. I am wondering how to solve any problem when there is a conflict between federal government and the states or I am also wondering if there would be possible conflict of financial support between federal and state government, and between state and local government and if so, how to solve the problem.

2. Second is about [Figure 1].
   1) Since 1990s, the participation rate was increased. So here, I wonder what it's in connection to the unification of Germany.
   2) And since 2000s, the participation rate was gone in the same trend between West and East germany for 3-6 years. Now I wonder why there is still a difference in the West and East germany for 0-3 years old

children.

3. Dr. Bloem mentioned there are two laws to support 'The Early Childhood Education and Care System'. First is 'Day Care Expansion Act 2005' and second is 'Childcare Funding Act 2008.'
   1) In this regard, I'd like ask to explain the background, purpose and main contents of those two laws.
   2) I've heard that most of children were left in a daycare center in East Germany until the reunification, but many daycare centers were closed in East Germany right after the unity, and at the same time there was an argument about it. And I've heard some of West German citizen stated their views that it is desired to introduce a daycare center system that is one of the strengths of East Germany into the unification of Germany. I am wondering if the two laws are connected with this discussion after the unification of germany.

4. As we see [Figure 5], it shows Leader or Local Authorities takes charge of finances of Early Childhood Education and Care System. So how about the federal government and the federal funding? I wonder what the federal government's role is and how to use the funding from federal government.
   Especially, although the financial status is poor in former Eastern Germany(The new federal states of Germany), do they take the federal support much more than the state government of the former Western Germany?

5. I think it is the most important to get the stable securement of finance for Early Childhood Education and Care System. So my last question is what Korean government can do to draw up a plan for the stable securement of finance.

수탁보고 2016-03

영유아기 교육·보육에 대한 재정지원의 적정성 연구

발행일 2016년 12월
발행인 우남희
발행처 육아정책연구소
주 소 서울시 서초구 남부순환로 2558 외교센터 3층, 4층
전화: 02) 398-7700
팩스: 02) 398-7798
http://www.kicce.re.kr
인쇄처 경성문화사 02) 786-2999

보고서 내용의 무단 복제를 금함.

ISBN 979-11-5567-154-2

영유아기 교육 · 보육에 대한
재정지원의 적정성 연구

비매품
03330
9 791155 671542
ISBN 979-11-5567-154-2

경제·인문사회연구회
National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences
(30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 연구지원동(A) 4, 8~9층
T. 044-211-1000 F. 044-211-1298 www.nrc.re.kr