

유아교육 및 보육 정책 환경과 효과 분석: 핀란드, 영국, 일본을 중심으로*

장민영¹⁾ 박은혜²⁾ 이진화³⁾

요약

본 연구는 핀란드, 영국, 일본을 대상으로 유아교육과 보육 정책 환경을 살펴보고, 정책 웹을 활용하여 정책 효과를 비교 분석하는 데 목적이 있다. 이를 위해 정책투입과 산출요소를 선정하여 분석하였다. 그 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 핀란드와 영국은 국가의 영유아기 시기 공적자금 투자비율이 GDP 대비 OECD 평균을 상회하였다. 둘째, 각 국가마다 육아휴직제도와 같은 기업과 연관된 정책이 활성화되어 있으며, 특히 가족복지에 대한 지출이 비교적 높은 영국은 OECD 평균에 비해 높은 출산율과 어머니 취업률을 보이고 있다. 셋째, 세 국가 중에서 핀란드는 특히 가족지원체제를 강화한 것을 볼 수 있으며, 그 결과 여성취업률과 출산율에 있어서 OECD 평균을 상회하는 것으로 나타났다. 마지막으로 영국과 일본은 유치원 교사의 최소자격기준 등이 상대적으로 OECD 다른 국가에 비해서 높았으며, 이는 OECD 평균에 비해 높은 3-5세 유아의 취원율로 연결되어 나타났다. 이를 바탕으로 누리과정 지원을 위한 안정적인 재원 마련, 기업체와 연계한 실질적인 부부 일-가정 양립을 위한 정책과 실효성 확인방안 등 우리나라 유아교육과 보육의 효율적인 정책 개발 및 실행을 위한 정책적 시사점을 제언하였다.

주제어: 유아교육, 보육, 유아교육과 보육 정책 환경, 정책 효과

I. 서론

유아교육과 보육 정책 환경은 국가와 사회마다, 시대마다 다르다. 이는 유아교육과 보육 정책이 국가와 사회가 갖고 있는 환경에 그대로 노출되어 있고, 때로는 그 환경이 가

* 본 연구는 2016년 ‘유아교육분야 행정의 전달체제 국제 비교 연구’의 내용을 기반으로 한 것으로 교육부의 지원을 받았음.

1) 이화여자대학교 유아교육과 외래강사

2) 이화여자대학교 유아교육과 교수

3) 배재대학교 유아교육과 부교수

진 문제를 해결하는 데 수단이 되는 사회적인 특성을 반영하기 때문이다(이기숙, 2013). 따라서 유아교육과 보육 정책의 성공적인 실행과 효과는 국가와 사회의 미래 역량과 직결된다는 것은 의심할 여지가 없는 사실이다. OECD(2012) 조사에 의하면 대부분의 국가들은 영유아기 즉 취학전 교육과 보육을 강화함으로써 국가와 사회가 안고 있는 난제들을 해결하고자 하는 계획이 있다는 것을 알 수 있다. 이는 취학전 교육과 보육이 단순히 영유아기 발달과 교육의 필요성을 강조해 왔던 기존의 입장에서 보다 확대되어 사회적·국가적 차원에서 그 중요성이 부각되고 있다는 사실을 보여준다(OECD, 2012).

2000년대에 접어들면서 OECD 국가들은 안정적 출산율을 유지하기 위한 영국의 영유아교육보육에 대한 재정지원, 부부의 일-가정 양립을 위한 노르웨이, 스웨덴 등 북유럽 국가들의 남성육아휴직제, 기업의 시간단축근무 등의 양성평등 출산문화 형성, 유아교사의 전문성 향상을 위한 교사현직교육 강화, 유아교육과 보육 기관의 효율적 운영을 위한 일본의 인정원 등의 정책을 실행하고 있다(박은혜·우명숙·이진화, 2016). 이 같은 세계적 흐름과 유사하게 우리나라의 유아교육·보육 정책 환경도 유사한 경향성을 보이는데 그 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 우리나라는 유아교육과 보육 정책을 통해 출산율을 높이려고 한다. 현재 우리나라는 OECD 국가 중에서 가장 낮은 초저출산율을 나타내고 있다. 저출산을 극복하기 위한 우리나라의 정책적 노력은 출생아 수의 감소로 인해 정책의 효용성에 대한 의문이 제기되고 있는 상황이다(이진화·박창현·윤지연, 2015). 이는 2016년 현재, 우리나라 신생아 출산아 수는 30만명 시대로 접어들었기 때문이다.

둘째, 유아교육·보육정책 수립을 통해 새로운 육아문화를 형성하고자 한다(고광만·김소아, 2014). 즉, 부부모두 일과 가정을 병립 혹은 양립할 수 있는 사회문화를 형성하기 위해서 새로운 육아문화의 출현이 필요하다. 부부의 일과 양육병립의 육아문화의 출현은 단순히 정책으로 형성될 수는 없으나, 국가가 시행하는 정책은 육아문화를 형성하는 데 기폭제로 작용할 수 있다. 그러나 정부가 시행한 수 많은 육아정책들이 현재 실효를 거두고 있는가에 대한 부분 역시 의문을 갖게 만든다(장한나·이명석, 2013).

셋째, 유아교육·보육정책으로 미래 사회에 필요한 인재를 양성하고자 한다. 미래 사회를 이끌어갈 영유아기 생애 초기 학습권보장과 평등한 접근을 실행하기 위해 누리과정을 시행하게 되었다. 누리과정은 국가차원의 교육보육과정이며 3-5세 유아를 위한 지원정책명이다(이진화·박창현·윤지연, 2015). 누리과정의 도입으로 유아교육기관 취원율이 높아지는 등 사회전반의 영유아 교육과 보육에 대한 변화가 일고 있다. 그러나 누리과정의 긍정적인 성과에도 불구하고, 제도적 측면의 누리과정과 공통교육

보육과정으로서의 누리과정이 보다 개선되어야 한다는 주장이 대두되고 있다.

마지막으로 유아교육과 보육 현장에서의 실제적인 영유아 교육보육의 효과를 증진시키기 위한 개선점들이 고려하고자 한다. 실제 우리나라 유아교육·보육 현장에서의 구체적인 상황 즉 교사 대 아동의 비율, 유치원과 어린이집 교사 자격과 전문성 강화 등을 위한 정책적 노력들이 이루어졌으나, 아직까지도 많은 논의가 필요한 상황이다 (최은영·이진화·오유정, 2014).

위의 특징들이 반영된 우리나라의 유아교육과 보육정책들은 정책사항별로 구체적인 성과를 거둔 분야도 있으나, 여전히 OECD 초저출산국, 건강한 육아문화 형성을 위한 사회적 정책 이해와 실행 부족, 지나친 교육열로 인한 영유아기 정상적 교육과 보육의 위협 등으로 인해 그 효과성에 여전히 의문을 갖고 있다. 이에 우리와 유사한 정책을 시행중인 핀란드, 영국, 일본의 사례를 살펴보는 것은 매우 의미있는 일이다.

본 연구를 위해 핀란드, 영국, 일본의 세 국가를 선정한 기준은 다음과 같다. 첫째, 핀란드는 우리나라에서 지향하는 선진 유아교육·보육 정책을 통해 사회문제를 해결하고 있고, 특히 맞벌이 부부를 위한 육아정책이 활성화되어 있는 대표적인 국가이다(도미향, 2013; 류연규, 2005). 일과 가정의 병립을 통해 안정적인 육아환경을 조성하고자 하는 우리나라 보육 정책의 방향에 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대한다. 둘째, 영국은 아동복지적 관점에서 영유아 정책을 실행하기 위해 노력하는 국가로 최근 3-4세 유아의 유아교육기관 이용을 위한 재정지원을 적극적으로 시행하고 있어서 교육재정 지원에의 효과성과 관련하여 의미있는 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대한다(이진화·박진아·박기원, 2015). 마지막으로 일본은 최근에 ‘인정원’ 등과 같은 새로운 정책을 시도하고 있다는 면에서 현재 우리나라에서 추진하고 있는 유치원과 어린이집 간의 균형 발전과 유보통합 논의에 주는 시사점이 클 것으로 기대된다(현정환, 2011).

따라서 본 연구는 핀란드, 영국, 일본의 정책 환경을 살펴보고, 정책 웹분석을 통해 그 효과를 분석해 봄으로써 우리나라 유아교육과 보육의 효율적인 정책 수립 및 개선 방안을 수립하는 데 필요한 시사점을 얻고, 기초자료를 제공하는 데 그 목적이 있다.

II. 연구방법

본 연구는 핀란드, 영국, 일본의 세 국가의 유아교육과 보육 정책 환경과 효과를 분석하는 것을 목적으로 웹분석을 실시하였다. 웹분석을 위해 사용된 세 나라의 지표는

OECD에서 제공한 OECD family database(2014, 2016), OECD Network on ECEC's Survey for the Quality Toolbox and ECEC Portal(2011), OECD Education at a glance(2015), OECD PISA database(2015) 등을 활용하였다. 각 국가별 정책 투입 및 산출 효과 분석을 위해 엑셀 프로그램 내 방사형 차트(radial chart)를 활용하였다.

1. 정의 및 방법

방사형 차트는 다양한 종류와 양의 데이터를 시각화하여 결과를 한 눈에 보고자 하는 연구에서 주로 사용하는 방법이다(오병근, 강성준, 2008). 방사형 차트에서는 측정 목표에 대한 평가지표가 여러 개일 때 항목 수에 따라 원을 같은 간격으로 나누어 축을 기준으로 데이터를 표현한다(위키백과, 2017). 이때 최소값을 나타내는 중심으로부터 일정 간격으로 척도를 재는 칸을 나누어 해당 데이터의 값을 표기한다. 즉, 각 평가지표의 정량화된 점수에 따라 해당 위치에 점을 찍고 평가지표 간 점을 이어 선으로 만들어 지표 간 균형을 한 눈에 볼 수 있도록 한다. 본 연구에서는 방사형 차트는 두 유형이다.

먼저 유아교육 및 보육 정책 투입 방사형 차트는 국가별 정책 투입 지표를 중심으로 제시된다. 정책 투입 방사형 차트를 통해 먼저 OECD 국가별 평균 정책 투입에 비교하여 해당 국가의 정책 투입 현황을 비교할 수 있으며, 나아가 분석 대상 국가별 정책 투입 현황 분석을 토대로 정책 산출에 미치는 효과를 살펴볼 수 있다(OECD, 2012). 다음으로 유아교육 및 보육 정책 산출 방사형 차트는 국가별 정책 산출 지표를 중심으로 제시된다. 정책 산출 방사형 차트를 통해 OECD 국가별 평균 정책 산출과 비교하여 해당 국가의 정책 산출 현황을 비교할 수 있으며, 이를 토대로 보다 강화해야 할 정책 투입 지표 영역을 확인할 수 있다(OECD, 2012).

2. 유아교육과 보육 정책 투입과 산출 지표

OECD(2012)에서는 국가별 유아교육과 보육 정책을 비교·분석하기 위해 정책의 투입(policy input)과 그에 따른 산출(policy outcome) 관련 지표를 제시하였다. 유아교육과 보육 투입 지표는 국가 재정지원을 비롯하여 유아교육 질 향상을 위한 교사 대 아동 비율 등과 같이 유아교육과 보육 정책목표를 달성하기 위한 국가별 노력의 일환으로 볼 수 있다. 유아교육과 보육 산출 지표는 연령별 유아 취원율을 비롯하여 PISA 학업 성취도 등 정책 투입에 따른 결과와 관련된 것으로 볼 수 있다(OECD, 2015).

유아교육과 보육과 관련된 다양한 정책 투입 지표 중에서도 본 연구에서 보고자 한 투입지표의 첫 번째 범주는 교육 및 보육 재정지원을 비롯하여 0-5세 영유아를 위한 공교육/보육, 가족복지 지출에 대한 국가의 재정지원이다. 안정적인 국가의 재정지원은 영유아의 교육 및 보육 접근성을 향상시켜주며 동시에 보다 질 높은 영유아의 교육 및 보육 환경을 제공하는 데 주요한 영향을 미친다(Bennett, 2008; OECD, 2006). 두 번째 범주는 어머니와 아버지 육아휴가 등과 같은 가정에서의 육아 지원에 대한 국가의 정책 투입 부분이다. 자녀 양육에 대한 직·간접적인 부모의 참여도는 영유아의 이후 학업 성취도나 기관 및 사회에서의 적응력에 매우 큰 영향을 미친다(Harris & Goodall, 2006; Powell et al, 2010). 따라서 부모가 보다 자녀 양육에 참여할 수 있는 환경 조성 및 지원이 매우 중요하기에 이와 관련된 정책 투입 및 산출 지표를 살펴보고자 한다. 세 번째 범주는 유아교육 및 보육 종사자 최소학력단계, 영아와 유아 교사 대 영유아 비율로 교육 및 보육의 질과 관련된 정책 투입 지표를 살펴보고 이후 영유아의 학업 성취도에 미치는 영향을 PISA 점수와 같은 정책 산출 지표에 미치는 영향을 알아보고자 한다. 교사의 학력을 비롯한 교사 대 영유아 비율은 교사와 영유아 간 안정적이고 민감한 상호작용과 밀접하게 연관되어 영유아의 사회적, 정서적 발달에 영향을 미칠 뿐 아니라(Shonkoff & Philips, 2000), 교육현장에서의 교육과정 실행에도 영향을 주는 것으로 논의되고 있어(Elliott, 2006; Kagan & Kauerz, 2006), 영유아의 교육과 보육의 질에 영향을 미치는 매우 중요한 요소이다.

이에 본 연구에서는 이상에서 제시한 유아교육과 보육 정책 투입 및 산출 지표를 중심으로 핀란드, 영국, 일본의 유아교육과 보육 정책을 비교·분석하고자 한다.

가. 유아교육과 보육 정책 투입지표

정책투입지표를 보면 다음과 같다. 먼저 국가별로 유아교육 및 보육에의 재정 지원 측면을 살펴보기 위해 국내총생산(GDP) 중 전체 보육 및 교육에 대한 재정지원을 비롯하여 0-5세 유아를 위한 공교육 및 공보육에 대한 재정지원, 가족복지에 대한 재정지원을 살펴보고 있다. 다음으로 국가에서 법적으로 제시하는 부모의 육아휴직 기간을 살펴봄으로써 자녀 양육, 육아 환경을 살펴보고 있다. 마지막으로 유아교육과 보육 질 관련 지표로 보육종사자 및 유아교육 또는 교육·보육 통합 종사자에게 요구되는 국가별 최소 학력단계, 0-2세 보육, 3-6세 교육 시 교사 대 유아 비율 등이다. 자세한 지표별 설명은 <표 1>과 같다.

<표 1> 유아교육과 보육 정책 투입 지표

지표	내용	자료출처
보육에의 공공지출 (GDP 대비 %)	국가별 국내총생산(GDP) 중 보육 재정지원 비율	OECD family database(2014)
교육에의 공공지출 (GDP 대비 %)	국가별 국내총생산(GDP) 중 교육 재정지원 비율	
0-5세 공교육/보육에의 지출 (GDP 대비 %)	국가별 국내총생산(GDP) 중 0-5세 공교육 및 공보육 재정지원 비율	
가족복지 지출 비용 (GDP 대비 %)	국가별 국내총생산(GDP) 중 가족복지 관련 재정지원 비율	
모 육아휴가	자녀의 출산 및 양육을 위해 국가에서 법적으로 제시하는 어머니 육아휴가 기간	OECD family database(2016)
부 육아휴가	자녀의 출산 및 양육을 위해 국가에서 법적으로 제시하는 아버지 육아휴가 기간	
보육종사자 필수 최소 ISCED 단계	보육종사자에게 요구되는 필수 최소 학력수준: 국제표준교육분류(ISCED)	OECD Network on ECEC's Survey for the Quality Toolbox and ECEC Portal(2011)
유아교육종사자 또는 교육/보육 통합 종사자 필수 최소 ISCED 단계	유아교육종사자 또는 교육/보육 통합 종사자에게 요구되는 필수 최소 학력수준: 국제표준교육분류(ISCED)	
0-3세 종일보육: 교사-유아 비율(%)	0-3세 종일보육 시 교사 대 유아 비율	OECD Education at a glance(2015)
3-6세 유치원: 교사-유아 비율(%)	3-6세 유치원 교육 시 교사 대 유아 비율	

나. 유아교육과 보육 정책 산출지표

유아교육 및 보육 산출 지표는 첫째, 합계출산율과 만 3세 미만 영아와 4세, 그리고 5세 유아의 취원율 관련 지표, 둘째, 유아의 이후 학업성취도를 확인할 수 있는 PISA 점수, 마지막으로 전체 여성의 취업률, 3세 미만, 3-5세 자녀를 둔 여성의 취업률, 정규직 남녀 임금의 평균 격차 등이다. 지표에 대한 국가별 데이터는 OECD에서 제시하는 가장 최신의 자료를 중심으로 수집하였으며, 지표별 내용에 따라 수집한 자료의 출처는 <표 2>에 제시한 바와 같다.

<표 2> 유아교육과 보육 정책 산출 지표

지표	내용	자료 출처
합계출산율(%)	국가별 출산율 수준	OECD family database(2016)

지표	내용	자료 출처
어린이집 3세 미만 취원율(%)	0-2세 영유아의 어린이집 취원율	OECD family database(2016)
유치원·어린이집 4세 취원율(%)	유치원 및 어린이집 4세 취원율	OECD Education at a glance(2015)
유치원·어린이집 5세 취원율(%)	유치원 및 어린이집 5세 취원율	
PISA 읽기(점수)	국제 학업성취도 평가(PISA): 읽기	OECD PISA database(2015)
PISA 수학(점수)	국제 학업성취도 평가(PISA): 수학	
PISA 과학(점수)	국제 학업성취도 평가(PISA): 과학	
여성취업률 (25-64세, %)	국가별 25-64세 여성의 취업률	OECD Statistics (2015)
3세 미만 자녀를 둔 어머니 취업률(%)	국가별 3세 미만 자녀를 둔 어머니 취업률	OECD family database(2016)
3-5세 자녀를 둔 어머니 취업률(%)	국가별 3-5세 자녀를 둔 어머니 취업률	
정규직 남녀 임금 평균 격차(%)	정규직 남녀 임금의 평균 격차 비율	

III. 유아교육과 보육 정책 환경

1. 핀란드

핀란드는 전통적으로 다른 북유럽 국가들과 마찬가지로 보편적인 사회복지측면에서 유아교육 및 보육을 제공해 왔으며, 이에 대한 지원을 사회적 시스템의 필수 요소로 여겨왔다(박은혜·우명숙·이진화, 2016). 특히 ECEC(Early Childhood Education and Care; ECEC) 정책, 가족복지정책 등은 여성의 노동시장 참여를 비롯하여 육아에 대한 책임을 가정과 사회가 공유하는 관점에 초점을 두면서 지속적으로 발전해왔다(Karila, 2012). 특히 핀란드는 OECD 국가 가운데서도 법적으로 유아가 ECEC 서비스를 보장받을 수 있는 권리를 비롯하여 어머니 육아휴가를 길게 보장함으로써 부모가 사회생활과 병행하여 자녀를 직접 양육하는 것을 지원하고 있다. 실제로 핀란드를 비롯한 북유럽 국가는 OECD 국가 가운데 높은 여성취업률을 보이고 있으며, 남녀 임금 격차 또한 OECD 국가 중 낮은 편에 속한다(OECD, 2012).

1990년대부터 핀란드는 ‘보편성’을 기조로 3세 미만의 모든 유아에게 ECEC 서비스를 이용할 수 있는 권리를 보장하는 것을 기점으로, 1996년에는 7세 미만 모든 유아에게 지방정부에서 제공하는 ECEC 서비스를 받을 수 있는 권리를 보장하는 방향으로 유아의 ECEC 권리 보장 범위를 확장하면서, 1997년부터는 기관미이용 부모에게 양육수당을 제공하기 시작하였다(도미향, 2013; 윤희숙 외, 2013; 한유미, 2013). 2000년대에는 모든 6세 유아에게 무상으로 유아학교(preschool education)을 실행함으로써 의무교육이자 무상교육인 초등교육(basic education)의 일환으로 적용되고 있다. 즉, ECEC 제도에 따라 핀란드의 유아교육과 보육은 0세에서 5세까지의 유아에게는 유아교육과 보육 서비스를 제공하며, 초등교육이 시작되는 7세의 전 연령인 6세에는 초등교육과 마찬가지로 무상교육이자 의무교육인 유아학교(pre-primary)단계가 적용된다.

0-5세 영유아의 유아교육과 보육을 담당하는 교원은 크게 유치원 교사와 보육교사, 가정보육모로 구분된다(윤희숙 외, 2013; 한유미, 2013). 유치원 교사(kindergarten teacher)는 교육학 또는 사회과학 분야에서 학사 또는 석사학위가 있어야 하며, 보육교사(staff in daycare center)는 사회복지 및 보건 의료분야에서 3년제 직업학교 이상의 교육을 이수해야 한다. 가정보육모(family childminder)는 소정의 훈련과정을 이수해야 자격을 취득할 수 있다. 이때 유아학교 교육은 학사 또는 석사학위 이상의 유치원 교사가 담당해야 한다. 나아가 교원 편성에 대한 기준을 별도로 규정하고 있어 유아교육 및 보육의 질 향상을 꾀하고 있다. 각 보육시설 내 교원의 1/3은 3년제 직업학교 수준 이상, 기관 내 교원 3명 중 최소 1명은 교사자격증을 소지하고 있어야 한다.

사회복지적 측면의 ECEC 전통은 2000년대에 들어서면서 ‘미래 시민’으로서 유아를 양성하기 위한 교육에 초점을 맞추면서 유아교육에 대한 국가의 지원 방향이 전환되었다(Naudeau, Kataoka, Valerio, Neuman, & Elder, 2010). 전통적으로 0-5세 유아를 위한 유아교육과 보육 업무는 사회복지부(Ministry of social affairs and health)가 담당하였으며, 6세 유아를 위한 유아학교 업무는 교육문화부(Ministry of Education)에서 담당하여 왔다. 그러나 2013년도부터 교육문화부에서 0-6세를 위한 유아교육 및 보육 전반에 대한 업무를 관장하면서 국가적 책임을 띠게 되었다.

핀란드의 정규 교육과정은 공적재정으로 모두 무료로 제공되나 0-5세를 위한 유아교육과 보육은 예외이다. 0-5세 유아를 위한 유아교육과 보육에 대한 재정은 중앙정부와 지방정부, 부모가 각기 다른 비율로 분담한다. 개별 유아의 교육 및 보육비는 각 가정의 소득수준 및 자녀의 수에 따라 각 지역단체에서 책정한다(Eurydice, 2016. 8. 30일 인출4). 일반적인 가정의 경우 총 보육료의 약 14%를 부담하며, 저소득층의 경

우 보육료가 면제된다. 중앙정부와 지방정부는 가정 부담을 제외한 교육 및 보육료를 분담하여 지원한다.

자녀 양육을 위해 정부가 각 가정에 지원하는 제도는 크게 네 가지로, 아동수당(child benefit), 출산휴가 및 수당(maternity leave and allowance), 부모양육휴가 및 수당(parental leave and allowance) 그리고 자녀양육수당(child care allowance)이다(KELA, 2015). 아동수당은 핀란드 내 17세 이하 자녀를 위한 재정 지원으로, 가정의 재정수준과 상관없이 비과세 형태로 지원되며, 지원금은 자녀수에 따라 다르게 지급된다. 출산휴가 및 수당은 자녀의 출산 후 이루어지는 지원으로 어머니 출산휴가는 약 4개월로, 105일이, 아버지 양육휴가는 약 9주로 최대 54일이 제공되며, 출산 시 지원자의 급여에 따라 다르게 책정된 출산수당이 지급된다. 출산수당지급 후에 이루어지는 부모양육휴가 및 수당은 가정에서 자녀를 돌볼 수 있도록 어머니 또는 아버지에게 휴가를 주는 제도로, 부모 중 한 쪽이 출산휴가 기간이 끝난 후 신청할 수 있다. 부모양육휴가기간은 자녀의 수에 따라 다르며, 한 자녀일 경우 158일, 두 자녀 이상인 경우 추가로 60일을 연장할 수 있다. 이때 부와 모 양쪽이 기간을 분할하여 사용할 수 있으며 이 기간 동안 부모 수당이 지급된다. 자녀양육수당은 부모양육휴가 이후 지원되는 제도로 가정에서 자녀를 양육하는 경우 자녀양육수당을 지급하거나 공립 또는 사립기관의 교육 및 보육료를 부분적으로 지원한다. 이에 따라 핀란드에서는 부모 중 한 사람이 가정에서 자녀를 돌보는 경우에서부터 공립 또는 사립 유아교육 및 보육 기관에 보내는 경우까지 부모로 하여금 자녀 양육에 있어서 다양한 선택권을 가질 수 있는 양육환경을 지원하고 있다.

위의 내용을 종합해 보면, 핀란드의 ECEC제도의 특징은 자녀양육을 위한 공·사립기관을 이용하거나 또는 부모가 직접 자녀를 양육하는 것을 선택할 수 있는 ‘다양성’을 기반함과 동시에, 모든 유아에게 ECEC서비스를 받을 수 있는 동등한 권리를 보장하는 ‘보편성’도 추구하고 있다(서문희 외, 2011). 즉, 기관중심의 ECEC서비스 확충과 더불어 부모의 자녀 양육지원 제도의 확충을 동시에 추구하고 있는 것이다.

2. 영국

영국은 전통적으로 유아는 가정에서 양육되어야 한다는 관점에서 최소 개입주의를

4) Eurydice 사이트 내 Finland, Early Childhood Education and Care(Last modified on January 3, 2017)
https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Finland%27Early_Childhood_Education_and_Care에서 2016년 8월 30일 인출.

지향하였으나, 높은 영아 빈곤율 및 실업율 등의 사회문제 해결 및 복지국가 이념이 등장하면서 1997년 이후 적극적이고 명시적인 가족정책을 수립하였으며, 특히 영유아의 성장과 발달에 관심을 갖고 ‘교육이 최대의 경제 정책’이라는 공약 하에 교육에 대한 집중적인 개혁과 지원을 시작하였다(윌슨 외, 2013; DfE, 2014). 이에 기반하여 교육과 사회복지분야로 분리되었던 기존의 ECEC 서비스를 교육부(Department for Education; DfE)으로 통합하고, 국가의 경제적, 사회적 문제에 대한 대책으로 유아기 서비스 증진을 국가 최우선 과제로 채택·지원하였다.

그 결과 1994년 이래로 만 4세 유아에게 시행되었던 무상교육을 1999년 만 3세까지 확대시행 하였으며, 2006년에 이르러 아동보육법을 개정함으로써, 3, 4세 모든 유아를 위한 무상 유아교육과 보육을 위한 법적 기반을 마련하였다(Childcare Act, 2006). 이에 따라 3세와 4세 영유아는 1년에 38주, 1주일에 15시간의 무상교육을 받을 권리를 지니게 되었으며, 2017년 관련법(Childcare Act)의 개정이 이루어지면서 2017년 9월부터 모든 만 3-4세 유아의 주당 교육시간이 주당 15시간에서 30시간으로 확대되었다(Eurydice, 2016. 8. 22일 인출⁵⁾). 3-4세 유아는 영국 내 다양한 공·사립 유아교육 및 보육기관에 다닐 수 있으며, 기관의 형태와 관계없이 무상교육에 대한 지원을 받을 수 있기에 부모는 다양한 서비스 가운데 연령이나 필요성에 따라 기관을 선택할 수 있다. 한편 만 5세 유아 이상의 유아는 의무교육의 대상으로 간주하며, 초등학교 내 초등예비학급(reception class)에 다니게 된다.

유아교육과 보육을 위한 국가 재정 지원을 위해 영국 정부는 2015년부터 일원화된 예산을 구성하여 각 유아교육기관, 영유아의 가족을 위한 재정 지원을 실시하고 있다(United Kingdom Government, 2016. 8. 30일 인출⁶⁾). 각 지방정부(Local Authorities: LAs)는 중앙정부로부터 학교전용보조금(Dedicated School Grant: DSG)을 제공받아 각 기관에 전달하고, 이를 통해 3, 4세 유아의 무상교육비가 지원된다. 이 외에 저소득층 3-4세 유아를 대상으로 추가 지원을 하기 위해 유아특별지원(Early Years Pupil Premium: EYPP) 기금 또한 제공된다. 이는 3, 4세 유아의 무상교육을 위한 지원 외에 추가적인 도움이 필요한 경우 지원할 수 있으며, 2010년부터 저소득층 유아에게 추가적으로 주당 15시간, 1년에 38주까지 무상지원이 이루어졌으며, 2014년 9월부터 하위 40%의 만 2세 유아까지 그 대상이 확대되었다. 한편 자녀 양육을 지원하기 위해서 가

5) Eurydice 사이트 내 United Kingdom(England), Early Childhood Education and Care(Last modified on May 13)
https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/United-Kingdom-England:Early_Childhood_Education_and_Care에서 2016년 8월 22일 인출.

6) www.gov.uk/guidance/early-years-pupil-premium-guide-for-local-authorities

정에 근무세금공제(working tax credit) 및 육아면세(tax-free childcare) 제도를 적용하고 있다(DfE of UK, 2016. 9. 2 인출⁷⁾). 근무세금공제와 육아면세 등 세금 감면 제도를 적극적으로 시행하고 있다.

유아교육과 보육 서비스의 질적 제고를 위하여 0세부터 5세까지 영유아기 학습과 발달과 관련된 교육영역, 목표, 평가 등의 내용을 제안한 Early Years Foundation Stage(EYFS)를 2007년에 개발하여 유아교육 및 보육 전반에 적용하고 있다(Britain, 2014). EYFS 제도와 더불어 교원의 질 향상을 위한 제도 역시 꾸준히 제안하고 있다. 영국 내 유아학급(Nursery class)을 포함한 모든 교사는 교사자격인증(Qualified Teacher Status: QTS)를 받아야 하며, 유아교사의 경우 교사자격인증 외에도 Early Years Teacher Status(EYTS)와 Early Years Educator 두 가지 방법으로 교사 자격을 인증받을 수 있다. 교사자격인증 과정은 학사 또는 석·박사이사의 학위의 학력수준을 띄며, 그 외 EYTS는 학사학위 수준, 그리고 Early Years Educator는 직업전문양성과정 수준을 요구한다(Eurydice, 2016. 8. 22 인출⁸⁾). 특히 교사자격에 따른 교원 편성에 관한 규정을 두어 영유아의 유아교육 및 보육의 질 향상을 꾀하고 있다. 만 2세 미만의 경우, 영아 3명당 QTS 또는 EYTS 자격을 갖춘 교사 1인을, 2세는 영아 4명당 QTS 또는 EYTS 자격을 갖춘 교사 1인이 반드시 배치하도록 규정하고 있고, 3세 이상 유아의 경우, 자격있는 교사(qualified teacher)가 학급 내 있을 경우 유아 13명당 QTS 또는 EYTS 자격을 갖춘 교사 1인과 Early Years Educator 자격을 갖춘 교사 1인이 반드시 배치하도록 규정하는 등 교사 자격에 따른 아동 수에 제한을 두고 있다(DfE of UK, 2016. 9. 2 인출).

종합하여 보면 영국의 ECEC 제도의 특징은 교육적 관점에서 유아교육과 보육의 발전 방향에 초점을 두면서 다양한 기관유형 안에서 3세 이상 유아에게 무상교육서비스를 제공함으로써 교육과 보육간의 실제적 통합을 추구하고 있다. 이에 따라 부모는 종전과 변함없이 다양한 유형의 유아교육 및 보육 기관 가운데 자녀의 연령 또는 필요성에 따라 자녀가 취원할 기관을 결정하는 선택권을 갖는다. 나아가 3-4세 유아를 위한 무상교육제도를 적용하고, 0-5세 영유아를 위한 교육과정 및 교사자격요건을 강화함으로써 5세까지의 모든 영유아가 보다 질 높은 유아교육을 받을 수 있도록 국가적 차원의 지원을 강화하고 있다.

7) <https://www.gov.uk/guidance/early-years-pupil-premium-guide-for-local-authorities>

8) Eurydice 사이트 내 United Kingdom(England), Early Childhood Education and Care(Last modified on May 13) https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/United-Kingdom-England:Initial_Education_for_Teachers_Working_in_Early_Childhood_and_School_Education 에서 2016년 8월 22일 인출.

3. 일본

일본은 이원화 체제의 유아교육과 보육 제도를 오랫동안 유지해온 국가로, 3-5세 유아에게는 교육적 관점을, 0-2세 유아에게는 보육의 관점을 기반으로 유아교육 및 보육 제도를 운영하여 왔으나, 2006년부터 시작된 인정 어린이원 제도는 유아교육과 보육 통합을 시도하였고(이성한, 2014; 현정환, 2011), 2015년부터 ‘아동육아지원신제도’를 시행하여 유아기 학교교육, 보육 및 지역 아동·육아에 대한 지원을 보다 충실히 하기 새로운 시스템 구축을 꾀하고 있다(홍금자·정효정·이혜영, 2015).

일본의 ECEC는 0세에서 5세까지의 유아를 위한 보육과 교육을 제공하며, 기관유형에 따라 서로 다른 행·재정적 체제를 가지고 있다. 기관유형을 보다 세부적으로 살펴보면 3-5세 유아를 대상으로 하는 교육기관으로서 문부과학성 산하의 유치원과 0-5세 유아를 대상으로 하는 보육기관으로서 후생노동성 산하의 보육소, 그리고 0-5세 유아를 대상으로 하는 교육·보육 기관으로서 내각부 산하의 유보연계형 인정어린이원으로 나누어볼 수 있다. 각기 다른 유형별 기관은 서로 다른 교육과정 및 교육시간, 그리고 교직원 기준을 적용하고 있다.

일본의 유아교육 및 보육을 담당하는 교사는 크게 세 가지로 3-5세 유아의 교육을 담당하는 유치원 교사(yochien kyoyu), 0-5세 유아의 보육을 담당하는 보육사(hoikushi), 그리고 0-5세 유아의 교육과 보육을 담당하는 보육교사(hoiku kyuyu)가 있다(공병호, 2013; 홍금자, 2014). 유치원 교사는 최소 전문대학 이상의 학력이 요구되며 전문대학, 학사학위, 석사학위 이상의 학력 수준에 따라 서로 다른 면허장이 주어진다. 보육사는 고등학교 졸업 이후 보육사 양성기관에서 최소 2년의 수어연한을 마치고 졸업하거나, 보육사 시험에 합격한 자에게 부여된다. 특히 보육사 중 약 80%는 유치원 교사면허 1종 또는 2종을 동시에 취득하고 있으며, 유치원 교사와 보육사 자격을 모두 소유한 자는 유아교사의 자격이 부여된다.

한편 개별 유아의 유아교육 및 보육에 소요되는 재정은 중앙정부와 지방정부, 그리고 가정이 함께 부담한다. 특히 가정에서 부담하는 교육 및 보육료의 부담을 완화하고자 기관유형 및 가정의 소득수준에 따라 교육 및 보육료 상한금액을 제한하여 적용하고 있다(내각부·문부과학성·후생노동성, 2015). 3-5세에 해당하는 유치원과 인정 어린이원은 각 가정의 소득수준에 따라 계층대상 구분을 5개로 나누어 교육료가 설정되며, 0-5세에 해당하는 어린이집 및 인정 어린이원은 각 가정의 소득수준 및 부모의 근무여건, 보육시간에 따라 계층대상 구분을 8개로 나누어 보육료가 설정된다.

그 외 자녀의 양육지원과 관련된 재정 지원 제도를 살펴보면 크게 아동수당과 출산

전후 휴가 및 수당으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 ‘아동수당법’에 따른 아동수당은 가정생활의 안정과 아동의 건전한 성장의 목적을 달성하기 위해 일정 요건에 따라 지급되는 수당으로서 아동의 연령 및 출생순위에 따라 다르게 적용되어 지급된다(전일주·최영진, 2015). 아동수당은 국가와 지방, 그리고 양육자의 근로 관련 사업주가 재원을 분담하고 있으며, 비용부담은 양육자의 근로형태에 따라 다르게 책정·부담된다. 다음으로 출산 전후 휴가 및 수당은 크게 출생 후 생후 1년까지의 양육지원제도와 생후 1년 이후부터 초등학교 입학 전까지의 육아지원제도로 나누어볼 수 있다(최영진·전일주, 2014). 먼저 생후 1년까지의 양육지원은 일과 가정을 양립하기 위해 출산 전후 휴가 및 수당이 지급되는 것으로, 모든 부모에게는 기본적으로 출산 이후 1년간 육아휴직을 신청할 수 있는 법적 권리가 있다. 육아휴직 시 임금은 급여 수준의 50%를 지급하도록 되어 있으며, 이 중 육아휴직 기간 중에 30%를, 직장 복귀 6개월 후에 20%를 지급한다. 둘째, 생후 1년 이후 초등학교 입학 전까지의 육아지원제도는 근무시간 단축, 초과업무 제한 등의 제도가 0-3세 자녀를 둔 부모에게는 필수로, 3세 이상, 초등학교 입학 전까지의 자녀를 양육하는 부모에게는 권고 수준으로 적용된다.

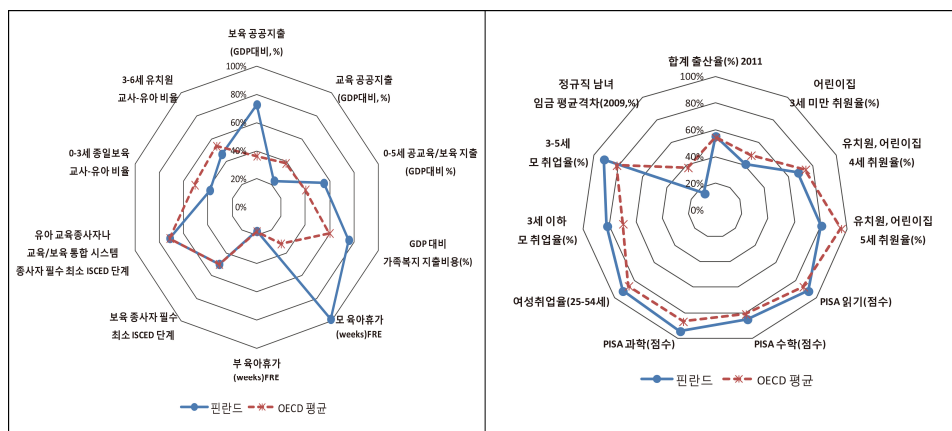
종합하여 보면 일본의 ECEC 제도의 특징은 유아교육과 보육 서비스의 통합 및 확충을 통해 저출산, 대기아동문제 등의 사회적 이슈를 해결하고자 한 점을 들 수 있다. 최근 들어 일원화된 체계로의 재정정비, 시설의 일체화로서의 종합어린이원 창설 등의 노력을 통해 보다 효율적인 유보일원화 시스템 구축을 마련하고 있다.

IV. 국가별 유아교육과 보육정책 웹분석 결과

1. 핀란드 유아교육 및 보육정책 웹분석 결과

먼저 OECD 국가의 유아교육 및 보육 정책 투입 평균과 비교하여 보았을 때, OECD 평균에 비해 높은 투입율을 보이는 부분은 보육에의 공공지출, 0-5세 공공교육/보육에의 지출, GDP 대비 가족복지 지출 비용, 그리고 어머니 육아휴가 부문으로 나타났다. 한편 OECD 평균에 비해 낮은 투입율을 보이는 부분은 교육에의 공공지출과 아버지 육아휴가, 0-3세 종일보육에서의 교사 대 유아 비율, 3-6세 유치원에서의 교사 대 유아 비율로 나타났다. 그 외 보육종사자 필수 최소 ISCED와 유아교육 종사자나 교육 또는 보육 통합 종사자 필수 최소 ISCED는 OECD 평균과 동일하게 나타났다.

다음으로 정책 산출 현황을 OECD 국가의 유아교육 및 보육 정책 산출 평균과 비교하여 보았을 때, OECD 평균에 비해 높은 산출율을 보이는 부분은 합계출산율과 PISA 읽기, 수학, 과학 점수, 여성취업률, 3세 이하 및 3-5세 자녀를 둔 어머니 취업률로 나타났다. 한편 OECD 평균에 비해 낮은 산출율을 보이는 부분은 3, 4, 5세 유치원 및 어린이집 취원율과 정규직 남녀 임금 평균 격차로 나타났다. 자세한 결과는 [그림 1]과 같다.



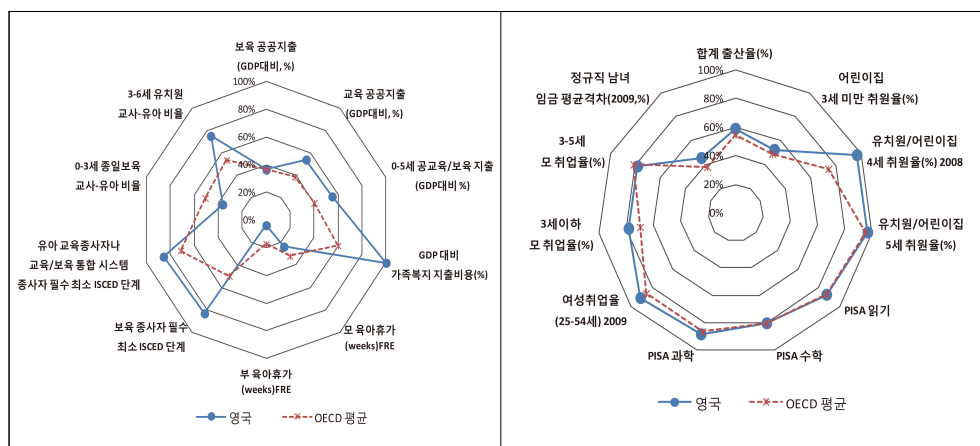
[그림 1] 핀란드의 유아교육 및 보육 정책 투입 및 산출

2. 영국의 유아교육 및 보육 정책 웹분석 결과

먼저, OECD 국가의 유아교육 및 보육 정책 투입 평균과 비교하여 보았을 때, OECD 평균에 비해 높은 투입율을 보이는 부분은 재정 측면에 있어서 교육에의 공공 지출, 0-5세 공교육/보육에의 지출, GDP 대비 가족 복지 지출 부분이며, 교사의 질 관련하여 보육종사자 필수 최소 ISCED 단계와 유아교육종사자 또는 교육/보육 통합 종사자 필수 최소 ISCED 단계가 OECD 평균에 비해 높게 나타났다. 그 밖에 3-6세 교사 대 유아 비율 또한 OECD 평균에 비해 높게 나타났다. 한편 OECD 평균에 비해 낮은 투입율을 보이는 부분은 어머니와 아버지 육아휴가 부분으로 나타났으며 0-3세 중 일보육에서의 교사 대 유아 비율로 나타났다.

다음으로 OECD 국가의 유아교육 및 보육 정책 산출 평균과 비교하여 보았을 때 영국이 OECD 평균에 비해 높은 산출율을 보이는 부분은 합계출산율과 3, 4, 5세 유치

원, 어린이집 취원율, PISA 읽기, 과학 점수, 여성취업률, 3세 이하 자녀를 둔 어머니 취업률, 정규직 남녀 임금 평균 격차로 나타났다. 한편 OECD 평균에 비해 낮은 산출율을 보이는 부분은 3-5세 자녀를 둔 어머니의 취업률로 나타났으며, PISA 수학 점수는 OECD 평균값과 동일하게 나타났다. 구체적인 결과는 [그림 2]와 같다.



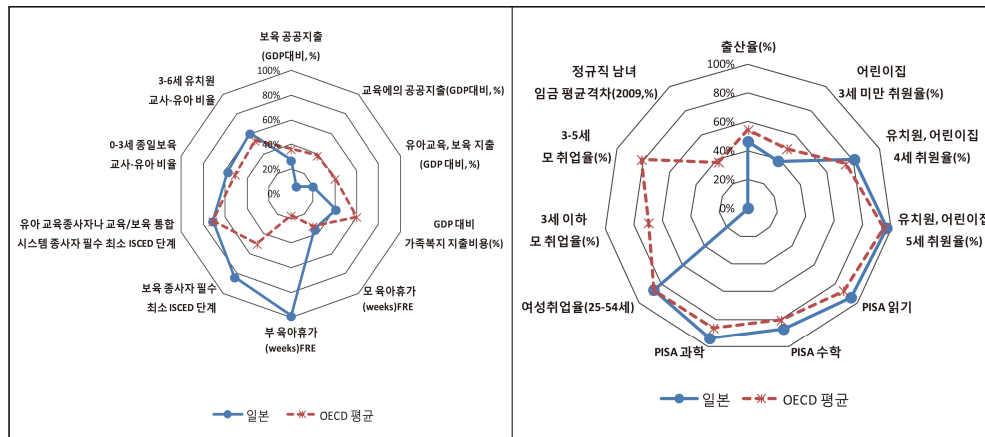
[그림 2] 영국의 유아교육 및 보육 정책 투입 및 산출 현황

3. 일본의 유아교육 및 보육정책 웹분석 결과

먼저 OECD 국가의 유아교육 및 보육 정책 투입 평균과 비교하여 보았을 때, OECD 평균에 비해 높은 투입율을 보이는 부분은 어머니와 아버지 육아휴가와 보육 종사자에게 요구되는 필수 최소 ISCED 단계를 비롯하여 0-3세 종일보육, 그리고 3-6세 유치원에서의 교사 대 유아 비율로 나타났다. 한편 OECD 평균에 비해 낮은 투입율을 보이는 부분은 교육 및 보육에의 공공지출을 비롯하여 0-5세 공교육/보육에의 지출로 나타났으며 GDP 대비 가족 복지 지출 비용으로 나타났다. 한편 유아교육종사자 또는 교육/보육 통합 종사자에게 요구되는 최소 ISCED 단계는 OECD 평균과 동일하였다.

다음은 OECD 국가의 유아교육 및 보육 정책 산출 평균과 비교하여 보았을 때, 만 3, 5세의 유치원 어린이집 취원율을 비롯하여 PISA 읽기, 수학, 과학 점수, 여성취업률은 OECD 평균에 비해 높았고, 합계출산율을 비롯하여 3세 미만 어린이집 취원율은

낮았다. 그 외 3세 이하 자녀 및 3-5세 자녀를 둔 어머니의 취업률, 그리고 정규직 남녀 임금 평균격차에 대한 자료는 제시되지 않아 이 부분은 분석에서 제외하였다. 자세한 웹분석 결과는 [그림 3]과 같다.



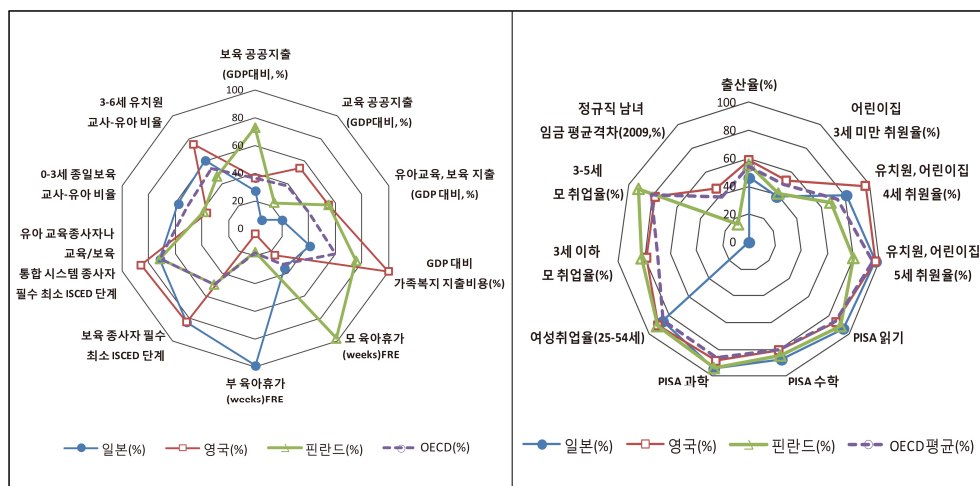
[그림 3] 일본의 유아교육 및 보육 정책 투입 및 산출현황

4. 세 국가 간 유아교육과 보육 정책 환경과 효과 비교

유아교육과 보육에 대한 정책 투입과 산출 지표를 중심으로 세 국가의 정책 환경과 효과를 비교하여 분석한 결과는 [그림 4]와 같다. 첫째, 재정투입측면에서 보면, 핀란드는 0-5세 공교육, 보육에의 지원 중에서도 보육에 대한 지원을, 영국은 교육에 대한 지원이 OECD 평균값을 상회하고 있다. 한편 일본은 OECD 평균값에 비해 매우 낮은 교육, 보육 및 0-5세 공교육/보육에의 지원을 하고 있는 것을 알 수 있다. 영국과 일본이 OECD 평균값을 상회하는 4, 5세 유치원 취원율을 보이는 반면, 핀란드는 영유아의 취원율은 낮았다. 세 국가 중 핀란드와 영국이 OECD 평균값 보다 높은 가족복지비용을 지출하는 것으로 나타났다.

둘째, 여성의 경제활동 지원을 보면, 세 국가 모두 어머니 육아휴직을 지원하고 있으나, 아버지 육아휴직은 핀란드 외에는 OECD 평균에 미치지 못하였다. 한편, 핀란드와 영국이 출산율을 비롯하여 3세 이하 자녀를 둔 어머니를 비롯한 전체 여성 취업률에 있어서 OECD 평균값을 상회하는 산출 결과를 보이는 반면, 일본은 OECD 평균값에 비해 다소 낮은 출산율과 여성 취업률을 보였다.

마지막으로 교육 및 보육 질에서 보면, 영국은 유아교육 및 보육 교사의 최소학력과 0-3세 교사 대 영아 비율 등은 OECD 평균 보다 높았다. 핀란드와 일본은 유아교육 및 보육 교사의 학력 단계에 있어서 OECD 평균값과 동일한 기준을 적용하고 있었으나, 핀란드의 경우 교사 대 영유아 비율이 OECD 평균값에 비해 낮고, 일본은 교사 대 영유아 비율이 OECD 평균값에 비해 높아 핀란드가 일본에 비해 보다 질 높은 교육 및 보육 환경을 조성하고 있음을 알 수 있었다. 이와 관련하여 PISA 읽기, 수학, 과학 점수 산출 지표를 살펴본 결과, 일본과 핀란드가 OECD 평균값에 비해 높은 점수를 보이고 있었으며, 영국은 OECD 평균값과 유사한 점수를 보이고 있었다.



[그림 4] 유아교육 및 보육 정책 투입 및 산출 국가별 현황

IV. 요약 및 결론

핀란드, 영국, 일본 세 국가의 유아교육과 보육 정책 환경과 효과 분석을 살펴본 결과를 차례대로 간략하게 요약하면 다음과 같다. 먼저, 핀란드는 교육과 보육에의 공공 지출, 0-5세 공교육/보육에의 지출, GDP 대비 가족복지 지출, 어머니 육아휴가 부문 등의 높은 정책 투입 비중이 높았으며, 각 가정의 상황에 따른 다양한 수준과 범위의 유아교육과 보육 정책이 투입되어 일과 가정을 병행할 수 있는 자녀 양육 환경이 구축되어 있었다. 이에 합계출산율, 여성취업률, 영유아기 자녀를 둔 어머니의 취업률 등이 OECD 평균값에 비해 높게 나타나는 반면 3-5세 유아의 기관 취원율은 OECD

평균값에 비해 다소 낮게 나타나는 정책 산출 결과를 볼 수 있다. 그 외 OECD 평균에 비해 높게 나타나는 PISA 읽기, 수학, 과학 점수는 영유아기 교육 및 보육에의 국가적 정책 투입으로 인해 나타나는 장기적인 효과로 그간의 질 높은 유아교육에의 중요성을 강조한 연구의 결과와 같은 맥락으로 이해할 수 있다(Heckman, 2000; Sylva, Melhuish, Sammons, Siraj-Blatchford, 2010)

다음으로 영국은 1997년 이후, 지속적인 노력으로 전체 교육에의 공공지출 중에서도 0-5세 영유아를 위한 공보육/교육에 대한 높은 공공지출 측면과 교사의 자격기준이 OECD 평균을 상회하였다. 영국의 정책적 투입은 교육적 측면의 정책 산출 결과에 영향을 미쳐 3-5세 유아의 기관취원율, PISA 읽기, 과학 점수 등의 부문이 OECD 평균에 비해 다소 높게 나타난 것을 볼 수 있다. 영국 정부의 유아교육과 보육에 대한 장기적이고 구체적인 계획과 실행이 OECD 평균보다 높은 출산율과 높은 학업성취율로 연결되었다고 볼 수 있다.

마지막으로 일본의 가장 큰 특징은 어머니의 육아휴가, 보육종사자의 최소 학력수준, 그리고 아버지의 육아휴가 등이 OECD 평균을 상회하였다. 그러나 육아휴가의 경우, 육아휴가가 가능한 자녀의 연령이 1세로 매우 낮은 데다, 육아휴가 시 임금 지급 비율이 50%로 다소 낮음에 따라 특히 아버지가 육아휴직제도를 활용하는 비율은 매우 낮아 실제 활용도는 높지 않다(이성환, 2014; 최영진·전일주, 2014). 또한 유아교육과 보육에 대한 공공재정 지출은 OECD 평균에 비해 전반적으로 낮은 것을 볼 수 있다. 그러나 일본은 2015년 새로운 정책 시행과 함께 출산율 향상, 여성경제 지원 등을 위한 유아교육과 보육에 대한 관심을 높이고 있다.

V. 정책적 제언 및 시사점

본 연구는 핀란드, 영국, 일본 세 국가의 유아교육과 보육의 정책 환경과 효과를 웹 분석을 통해 살펴보고, 효율적인 정책 수립 및 개선방안을 수립하는 데 필요한 시사점을 얻고, 기초자료를 제공하는 데 그 목적이 있다. 여기서는 각 국가별로 분석한 결과를 간략하게 제시하고, 이에 따른 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 유아교육과 보육의 공적 자금 투입 비율의 확대와 그에 따른 안정적인 재원 마련이 필요하다. 핀란드와 영국은 유아교육과 보육의 공적자금 투입비율이 OECD 평균을 상회하고 있다. 특히 영국은 전체 교육부분에서도 0-5세에 해당하는 시기 동

안의 공적자금 투입 비율이 높았다. 유아교육과 보육의 공적 자금 투입은 생애기초 교육 인프라를 국가에서 책임진다는 측면에서 그 의미가 매우 높다. 우리나라는 2013년 기준으로 GDP 대비 총 유아교육 재정은 0.3%이나 보육 재정을 합하면 GDP 대비 0.9%로 OECD 평균을 상회한다(최은영 외, 2014). 이는 3-5세 유아학비, 보육료 지원으로 인해 급격하게 늘어난 공적 자금 투입이 증가했기 때문이다. 이 같은 공적자금 투입의 증가는 매우 고무적이고 긍정적이다. 그러나 2016년까지 유아학비, 보육료의 재원을 둘러싼 논쟁이 지속되었고, 2017년 새 정부 출범이후 이 문제를 해결하기 위한 방안을 제시하였다. 최근 새로운 정부는 누리과정 지원금에 대한 중앙정부와 시도교육청 간의 해묵은 갈등을 해소하기 위해 국고지원을 특별회계로 결정하는 등 진일보한 양상을 나타내고 있다. 그럼에도 불구하고 유아학비와 보육료의 안정적인 공적 자금 투여를 위해서는 논쟁의 여지가 없는 재원마련과 이를 명문화하는 것이 필요하다.

유아교육과 보육이 공적 자금 투입 항목에서 가장 큰 비율은 위에서 논의한 바와 같이 유아학비, 보육료인데, 공적 자금 투입의 영역이 보다 확대되어야 한다. 교사 복지 향상, 시설 개보수, 유아복지 등과 같은 영역에서도 공적 자금 확대를 위한 노력이 필요하다.

둘째, 가족지원정책과 측면이다. 유아교육과 보육의 정책 수립은 가족 지원체계와 적극적인 연계 속에서 이루어져야 한다. 유아교육과 보육 정책은 가족 지원과 분리해서 수립되어 그 성과를 높이는 것은 매우 어렵다. 이는 유아교육과 보육의 주된 대상은 영유아와 그들의 부모를 포함한 가족으로 부모와 가족은 자녀 양육과 교육에 우선적인 책임을 가진 주체이기 때문이다. 이런 상황을 고려하여 우리나라의 유아교육과 보육 정책 수립에서도 가계경제지원, 부모의 양육부담 완화, 부모의 자녀 양육과 교육에 대한 사회적 지원 확대 등을 목표로 제시하고 있다. 그러나 핀란드와 같이 실질적인 효과를 거둘 수 있을 만큼 가족지원체계와 연계가 되고 있는가를 판단할 때는 여전히 부족하다. 따라서 유아교육과 보육 정책 수립 시, 가족의 요구, 가족과 유아의 생활이 나아지기 위해 필요한 요건 등을 파악하여 맞춤형 정책 수립을 지향해야 한다(이진화, 조하나, 최혜윤, 2012). 이는 유아교육과 보육 정책이 백화점의 나열식 형태가 아닌 가족특성과 요구가 반영되어야 그 효과성을 높일 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

셋째, 여성의 경제활동으로 기업의 육아지원정책의 활성화이다. 기업의 육아지원정책은 부모의 육아휴가제, 근무시간단축, 탄력근무제, 기업내 보육시설설치, 모유시설 설치 등 다양하다(김나영, 도남희, 이동하, 조혜주, 2016). 육아휴직제도의 세 국가의

이용률이 다른 투입지표에 비해 OECD 평균을 크게 상회하지 않지만, 어머니의 육아 휴직제도 이용은 비교적 높다. 이는 여성을 중심으로 하는 정책은 비교적 활성화된 반면 남성 즉 아버지의 육아를 지원하는 정책과 이의 이용은 아직까지 활발하지 못하다.

현재의 유아교육과 보육 정책환경에서 부모들은 기업이 단순히 여성 중심의 육아지원정책을 실행하는 것에 만족하지 않고 부부중심의 일-육아 혹은 일-가정 양립을 실현을 기대하고 있다. 아버지가 자녀 양육에 실질적으로 참여하고 이를 통해 진정한 부부의 일-가정 양립이 일어날 수 있도록 육아휴직 뿐만 아니라 기업환경에 적합한 맞춤형 형태의 다양한 육아지원정책과 구체적인 실행 및 지원 방안을 수립해야 한다.

특히 본 연구의 결과에서 5세 자녀를 둔 어머니의 취업률이 세 국가에서 모두 OECD 평균 보다 다소 높게 나타났고, 3세 자녀를 둔 어머니의 취업률은 일본을 제외한 다른 두 나라에서도 OECD 평균을 상회하였다. 이 같은 이유는 아버지의 육아제도 이용 외에도 영국과 핀란드 이 두 국가들은 유아교육과 보육에 대한 공적 자금 투여가 높고, 이에 따른 유아교육기관 이용률이 높다는 공통점에서도 찾아 볼 수 있다. 즉, 어머니의 경제활동을 유아교육과 보육의 공적 자금 투여한 결과로 간접적으로 지원하고 있다는 해석이 가능하다. 따라서 유아교육과 보육의 공적 자금 투여는 여성의 경제활동의 증가, 경력 단절에 대한 여성의 우려 감소 등의 효과가 분명하게 나타나고 있으므로 우리나라에서도 사회적으로 여성의 경제활동 보장 나아가 건강한 가정문화 형성과 출산율 향상을 위해 공적자금투여에 보다 적극성을 가져야 한다.

마지막으로 우리나라는 유아교육과 보육정책을 통해 출산율을 높이기 위한 노력을 지속적으로 하고 있지만, 출산율은 2015년 현재 1.2명으로 OECD국가중 최하위이다. 본 연구의 세 국가들에서 영국은 1.8명, 핀란드는 1.7명으로 OECD 평균 1.7명과 유사하거나 다소 높은 반면, 일본은 1.5명으로 낮은 것으로 나타났다(OECD, 2016). 출산율이 높은 다른 국가들을 적극적으로 분석해 볼 필요는 있겠지만, 이 두 국가들과 일본을 비교해 보면, OECD 평균에 비해 유아교육과 보육에 대한 공적투자 비율이 높고, 3,5세 자녀를 둔 어머니의 취업률이 높다. 다시 말하면, 출산율이 유아교육과 보육의 공적자금 투자 비율을 높이고, 경력단절을 줄이기 위한 노력이 출산율을 높이는 지표가 될 수 있다는 것이다. 최근 이진화 등(2015) 조사에서 누리과정 제도 시행에 따른 출산율 제고 목표 달성 여부를 확인하는 조사에서 누리과정 제도 시행이 출산율을 향상시키는데 기대한 만큼 기여하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이는 출산율 하지 않는 이유는 여러 가지가 복합적으로 얹혀있고 단순히 영유아기만의 문제는 아니기 때문이다. 그러나 위의 세 국가들에서 보는 바와 같이 정부재정 지원 투자가 출산율의

매개효과를 가져 올 수 있다면, 공적 자금 투여를 결정하는 데 한 변인으로 간주될 수 있다.

본 연구는 유아교육과 보육 정책 환경에 따른 정책 효과를 핀란드, 영국, 일본을 대상으로 공통된 투입 및 산출 지표를 이용한 웹분석으로 그 사례를 확인하여 우리나라 정책수립에 필요한 시사점을 얻었다는 점에서 매우 의미 있는 연구이다. 후속 연구에서는 각 국가별 정책입안자 등 관련자 면담 등 보다 구체적인 사례를 확보하여 보다 실제적 정보를 파악하는 것이 필요하겠다.

참고문헌

- 고광만·김소아(2014). 사회적 지원, 일-가족 양립 정책 및 부부특성이 후속출산의도 및 기대자녀수에 미치는 경로탐색. 한국가족관계학회지, 18(4), 35-51.
- 공병호(2013). 일본 보육사 양성제도의 고찰. 한국일본교육학연구, 18(1), 1-18.
- 김나영·도남희·이동하·조혜주(2016). 육아지원을 위한 시간정책의 실태 분석 및 활성화 방안 연구. 육아정책연구소 연구보고 2016-17.
- 내각부·문부과학성·후생노동성(2015). 아동육아지원신제도 (아동·육아관련3법). http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/event/publicity/pdf/naruhodo_book_2609/eng/print.pdf에서 2017년 8월 22일 인출.
- 도미향(2013). 핀란드의 보육 및 육아지원정책에 관한 탐색적 연구. 코칭연구, 6(1), 91-108.
- 류연규(2005). 복지국가의 아동양육지원 제도가 출산율에 미친 영향에 대한 비교연구. 사회보장연구, 21(3), 233-261.
- 박은혜·우명숙·이진화(2016). 유아교육분야 행정의 전달체제 국제 비교 연구. 교육부.
- 서문희·이윤진·유해미(2011). 출산수준 제고를 위한 육아지원 내실화 방안 연구. 육아정책연구소 연구보고 2011-24.
- 윤희숙·김인경·권형준·이지은·서문희·박은혜·장명림·이원선·우석진(2013). 영유아 교육·보육 통합모델(안) 개발에 관한 연구. 한국개발연구원.
- 오병근·강성중(2008). 정보디자인교과서. 서울: 안그라픽스.
- 이기숙(2013). 유아교육과정. 서울: 교문사.
- 이성환(2014). 일본 유보통합 흐름과 전망. 한국일본교육학연구, 19(1), 33-54.
- 이진화·박창현·윤지연(2015). 「3-5세 누리과정」 운영 및 이용 실태와 정책 효과 분석.

- 육아정책연구소 연구보고 2015-26.
- 이진화·박진아·박기원(2015). 영유아 교육·보육비용 추정 연구(Ⅲ). 육아정책연구소 연구보고 2015-28.
- 이진화·조하나·최혜윤(2012). 모의 후속출산계획에서 한자녀 취업모의 일반적 변인에 따른 차이와 부모됨이 미치는 영향. 육아정책연구, 6(1), 125-141.
- 위키백과(2017). 레이다 차트.
https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%A0%88%EC%9D%B4%EB%8D%94_%EC%B0%A8%ED%8A%B8 에서 2017년 3월 17일 인출
- 장한나·이명석(2013). 기혼 직장여성의 출산의도 결정요인에 관한 연구. Family and Environment Research, 51(4), 425-438.
- 전일주·최영진(2015). 일본 아동수당법의 내용과 시사점. 법학연구, 23(2), 179-206.
- 최영진·전일주(2014). 일본의 가족정책 관련 법제 연구: 자녀양육지원을 중심으로. 법학연구, 22(1), 405-432.
- 최은영·이진화·오유정(2014). 2014 유아교육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소 연구보고 2014-23.
- 한유미(2013). 스웨덴과 핀란드의 공보육제도. 한국스칸디나비아연구, 14, 181-214.
- 현정환(2011). 일본의 유보일원화 문제를 둘러싼 시대적 고찰과 최근의 동향 및 과제. 한국일본교육학연구, 15(2), 41-63.
- 홍금자(2014). 「아동·육아 관련 3법」 제정에 의한 일본의 육아 체제와 재정지원 방식의 변화. 아동과 권리. 18(3), 411-439;
- 홍금자·정효정·이혜영(2015). 일본의 유보일원화 흐름과 「아동·육아 관련 3법」을 통한 한국 보육의 방향. 한국영유아보육학, 91, 91-116.
- Bennet, J. (2008). Early childhood education and care systems in the OECD countries: the issue of tradition and governance. *Encyclopedia on Early Childhood Development*, 1-5.
- Britain, G. (2014). *Statutory Framework for the Early Years Foundation Stage: Setting the Standards for Learning, Development and Care for Children from Birth to Five*. Department for Education.
- Childcare Act (2006). <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/21/contents>에서 2016년 9월 30일 인출.
- Department for Education of UK. (2014). *Statutory Framework for the early years foundation stage*.
- Department for Education of UK. (2014. 11. 27). Early Years Pupil Premium: guide

- for local authorities (Last updated March, 27, 2015)
<https://www.gov.uk/guidance/early-years-pupil-premium-guide-for-local-authorities>에서 2016년 9월 2일 인출
- Elliott, A. (2006). Early childhood education: Pathways to quality and equity for all children. *Australian Education Review*, 50, 2006.
- Eurydice 사이트 내 Finland 유아교육 관련 자료 (Last modified on January 3, 2017),
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Finland:Overview>
 에서 2016년 8월 30일 인출.
- Eurydice 사이트 내 Finland, Early Childhood Education and Care (Last modified on January 3, 2017)
https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Finland:Early_Childhood_Education_and_Care에서 2016년 8월 30일 인출.
- Eurydice 사이트 내 United Kingdom (England), Early Childhood Education and Care (Last modified on May 13)
https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/United-Kingdom-England:Early_Childhood_Education_and_Care 에서 2016년 8월 22일 인출.
- Harris, A., & Goodall, J. (2006). *Parental involvement in education: An overview of the literature*. University of Warwick. Coventry.
- Heckman, J. J. (2000). Policies to foster human capital. *Research in Economics*, 54(1), 3-56.
- INCA (2009). Assessment arrangements.
<http://www.inca.org.uk/england-assessment-mainstream.html>에서 2017년 3월 11일 인출.
- Kagan, S., & Kauerz, K. (2006). Preschool programs: Effective curricula. Tremblay RE, Barr RG, Peters RDeV, eds. *Encyclopedia on Early Childhood Development*, 1-5.
- Karila, K. (2012). A Nordic perspective on early childhood education and care policy. *European Journal of Education*, 47(4), 584-595.
- KELA (2015). Home and family.
http://www.kela.fi/documents/10180/1978560/2015_Home_family2.pdf에서 2016년 8월 30일 인출.
- Naudeau, S., Kataoka, N., Valerio, A., Neuman, M. J., & Elder, L. K. (2010). Investing in Young People. In *An Early Childhood Development Guide for Policy Dialogue and Project Preparation*. Conference Edition. Washington, DC: The World Bank.
- OECD (2006). *Starting Strong II: Early childhood education and care*. Paris: OECD.

- OECD(2011). OECD Network on ECEC Survey for the Quality Toolbox and ECEC Portal. Paris, OECD.
- OECD(2012). *Starting Strong III: Early childhood education and care*. Paris: OECD.
- OECD(2014). Family Database. <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>에서 2017년 2월 20일 인출
- OECD(2015). Education at a glance 2015: OECD Indicators, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>에서 2017년 3월 11일 인출.
- OECD(2015). OECD Statistics. <http://stats.oecd.org/>에서 2017년 3월 12일 인출.
- OECD(2015) OECD PISA Database.
<https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf>에서 2017년 3월 18일 인출.
- OECD(2015). *Starting Strong IV. Early childhood education and care*. Paris: OECD.
- OECD(2016). Family Database. <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>에서 2017년 2월 21일 인출
- Shonkoff, J. P., & Phillips, D. A. (2000). *From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development*. Washington DC, National Academies Press.
- Powell, D. R., Son, S. H., File, N., & San Juan, R. R. (2010). Parent - school relationships and children's academic and social outcomes in public school pre-kindergarten. *Journal of School Psychology, 48*(4), 269-292.
- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P & Siraj-Blatchford, I., & Taggart, B(Eds.). (2010). *Early childhood matters: Evidence from the effective preschool and primary education project*. New York: Routledge London.
- United Kingdom Government.(Published November 27, 2014). 사이트 내 Early Years Pupil Premium: guide for local authorities 자료(Last updated March 27, 2015). www.gov.uk/guidance/early-years-pupil-premium-guide-for-local-authorities에서 2016년 8월 30일 인출.

·논문접수 11월 7일 / 수정본 접수 11월 29일 / 게재 승인 12월 12일

·교신저자: 이진화, 배재대학교 유아교육과 부교수, jinwhayu@pcu.ac.kr

Abstract

Analysis on the Environments and Effectiveness of Early Childhood Education and Childcare Policies: Mainly in Finland, England and Japan

Minyoung Jang, Eunhye Park and Jinwha Lee

The purpose of this study is to examine the policy environments of early childhood education and child care in Finland, the United Kingdom and Japan and to compare and analyze policy effects using the policy web. For this purpose, policy input and output factors were selected and analyzed. The results are summarized as follows: First, in Finland and the UK, the investment ratio of public funds in the infant and childhood period exceeded the OECD average compared with GDP. Second, policies related to companies such as parenting leave system are active in each country. Especially the UK, which has a relatively high expenditure on family welfare, has a higher fertility rate and mother employment rate than the OECD average. Third among the three countries, Finland especially strengthened the family support system which in result affected on the women's employment and fertility rate exceeding the OECD average. Finally, the UK and Japan have relatively high qualifications standards for teachers compared to other OECD countries and attributed to the higher rate of enrollment of 3 to 5 year old children in kindergarten. Based on these findings, policy implications such as the establishment of stable financial resources to support the Nuri curriculum, arrangement of an effective policy related to companies to promote housework and work compatibility for married couples and its confirmation plan have been suggested for early childhood education and child care in Korea.

Key words: early childhood education, childcare, early childhood education and care policy environment, policy effectiveness