

육아정책 Brief

통권 제54호 | 발행인 : 우남희 | 발행일 : 2016년 11월 10일 | 발행처 : 육아정책연구소

11 November

지속가능발전을 위한 우리나라 육아정책의 과제: 푸트라자야 선언문(Putrajaya Declaration)을 중심으로

I. 배경

2030 지속가능발전목표(SDG) Target 4.2는 '취학 전 모든 남아와 여아에게 양질의 교육과 보육 서비스를 제공하여 초등교육을 준비하는 것'임.

제2차 아태지역 장관 육아정책 포럼이 2016년 7월 말레이시아에서 개최되었으며, 향후 15년 동안 아태지역 ECCE의 비전과 실행의제를 골자로 '푸트라자야 선언문'이 발표됨.

푸트라자야 선언문에 기반하여 우리나라 육아정책의 방향과 과제를 전망할 필요가 있음.

- 유엔은 2030년을 향하여 지속가능발전목표(SDG: Sustainable Developmental Goals)를 17개 부문에 걸쳐 설정하였음. 이 가운데 교육부문은 네 번째 목표이며, 영유아부문은 지속가능발전목표(SDG) 4.2로 '취학 전 모든 남아와 여아에게 양질의 교육과 보육 서비스를 제공하여 초등교육을 준비하는 것'임.
- 2016년 7월 말레이시아 푸트라자야에서 제2차 아태지역 장관 육아정책포럼¹⁾을 개최하였으며, '푸트라자야 선언문(Putrajaya Declaration)'을 발표함.
 - ▶ 제2차 아태지역 장관 육아정책포럼은 '포용성과 질 보장을 위한 유아기 혁신의 변혁적 힘'(The Transformative Power of Early Childhood: Innovations for Inclusivity and Quality)을 주제로 개최되었으며, 말레이시아 수상 내외, 아태지역 36개국 대표단, 국제기구 관계자 등 총 1,200여명이 참석함.
 - ▶ '푸트라자야 선언문'은 유네스코의 '만인을 위한 교육(Education For All)'과 유엔아동 권리헌장에 근거하여 '교육은 출생과 더불어 시작됨(Learning begins at birth)'을 재천명하고, Education 2030을 위한 지속가능발전목표(SDG) Target 4.2 달성을 위하여 아태지역의 우선적 실행과제와 전략을 명시함.
- 푸트라자야 선언문에서 제시하고 있는 영유아기 정책의 비전과 우선순위 실행과제에 비추어 2030년을 향한 우리나라 육아정책의 방향과 과제를 전망해 볼 필요가 있음.

1) 아태지역 장관 육아정책포럼(Asia-Pacific Policy Forum on ECCE)은 육아정책연구소와 한국개발연구원, 유네스코 아태교육국, 유니세프, ARNEC과의 공동주최로 2013년 9월 서울에서 처음으로 개최됨. 아태지역 31개국의 대표단(21명의 장관 포함), 약 250여명이 참여함. 제1차 포럼은 유아의 전인발달과 원활한 초등학교로의 전이를 위한 정책 실행 및 모니터링에 필요한 정책 정보 교류와 대화를 지속할 수 있는 논의의 장(場)을 처음으로 마련하였다는 점에 큰 의의가 있음(문무경·채송아, 2013).

II. 푸트라자야 선언문의 주요 내용²⁾

- 본 선언문에서는 평생학습과 국가발전에 있어서 영유아기의 중요성을 재강조하고 다음 사항을 상기함.
 - ▶ 영유아기는 지속적인 발달의 기초가 되며 임신부터 8세까지를 포함함.
 - ▶ 양질의 영유아기 프로그램은 보호, 건강, 영양, 학습 등을 포괄하는 총체적, 통합적이어야 함. 특히, 부모와 가족, 유아교육과 보육기관 관계자들은 영유아의 가정에서 영유아기관으로, 다시 초등학교로의 성공적인 전이(transition)를 위하여 함께 노력하여야 함.
 - ▶ 유아교육과 보육은 ‘모든 이의 책임’(ECCE is everyone’s responsibility)이며, 특히 정부의 역할이 매우 중요함. 즉, 정부는 형평성과 질을 보장하기 위한 공적투자, 법과 규정 설정, 커리큘럼 및 질 관리 등에 책무성이 있음.
 - ▶ 아태지역 국가들의 상당수가 여전히 영유아부문을 국가의 사회경제 발전계획에 포함하지 않고 있으며, 영유아기에 대한 공적투자 역시 국제적 권장 수준인 GDP 대비 1% 및 총 교육예산의 10%에 미치지 못하는 실정임.
- 푸트라자야 선언문에서는 아태지역의 9가지 실행과제를 제시함.

〈표 1〉 푸트라자야 선언문에 제시된 아태지역 ECCE 실행과제

<ol style="list-style-type: none"> 1. 초등학교 직전 최소 1년간 양질의 무상교육을 실현하도록 (특히, 가장 취약한 소외계층의 유아에 특별한 관심을 두어) 법과 정책, 프로그램을 갖추도록 한다. 2. 건강, 보호, 위생, 정의, 교육 등을 담당하는 여러 부처 간의 통합적인 정책과 전략, 양질의 프로그램을 실행한다. 3. ECCE 교직원의 지위와 근무여건 등을 개선하여 교직원의 전문성 향상을 위한 명료한 정책, 전략, 지침, 실행전략을 개발한다. 4. 포괄적이고 접근가능한 양질의 통합된 ECCE 프로그램과 서비스, 지원체제(특히 장애가 있는 유아와 가족 지원을 위하여)를 설계한다. 5. ECCE에 대한 정부투자를 증대하고, 서비스 접근성의 형평성 및 양질의 서비스를 보장하기 위하여 이용가능한 자원 및 인적 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 사립부문, 시민사회와의 파트너십을 강화한다. 6. 학습준비도(영유아 발달 및 학습 성과), 취원율, 이용가능한 서비스 및 공적, 사적 재원에 대한 국제지표를 사용하여 국가 및 지역수준에서 SDG 4.2의 진전 정도를 모니터링하고 평가한다. 7. 유아발달과 학습성과에 대한 총체적 측정의 복잡성과 형평성을 규명할 수 있는 자료와 분산되어 있는 자료의 수집, 분석 및 활용을 강화한다. 8. SDG 4.2의 이행과 모니터링을 위하여 국제기구(유네스코, 유니세프, ARNEC), 여타의 아태지역 기구 및 네트워크와 공조하여 주요 관계자들의 인식을 증진한다. 9. SDG 4-Education 2030을 위한 아태지역의 조정 및 지원 기제하에 실행시기를 명시한 국가수준의 로드맵과 SDG 4.2 달성을 위한 아태지역의 틀/framework 개발에 착수한다.

자료: Asia-Pacific Regional Policy Forum on Early Childhood Care and Education (2016). Putrajaya Declaration on Early Childhood Care and Education in Asia-Pacific.
 (<http://www.unescobkk.org/news/article/putrajaya-declaration-on-early-childhood-care-and-education-in-asia-pacific>)

푸트라자야 선언문에서는 9가지 실행과제를 제시함. 이 중 핵심과제는 1) 취학 전 최소 1년 이상의 무상교육, 2) 정부의 투자 증대 및 사적 부문과의 파트너십 강화, 3) 부처 간의 정책 조정과 다부문간 통합, 4) 교사의 전문성 향상임.

- 우리나라 육아정책의 현 위치와 2030 지속가능발전목표를 고려하여 1) 취학 전 최소 1년 이상의 무상교육, 2) 정부의 투자 증대 및 사적 부문과의 파트너십 강화, 3) 부처 간의 정책 조정과 다부문간 통합, 4) 교사의 전문성 향상 등 네 가지 핵심 실행과제를 우선적으로 진단하고 모니터링할 필요가 있음.

2) 제2차 아태지역 육아정책포럼 장차관 round table 회의에서 동의한 Putrajaya Declaration (2016. 7월)의 내용을 토대로 함.

Ⅲ. 푸트라자야 선언문에 비추어 본 우리나라 육아정책의 현주소

우리나라의 경우, 취학전 최소 1년 이상의 무상교육과 보육 및 공적 투자 증대는 달성하였으며, 유보정책 조정과 통합, 교사 전문성 향상은 보다 집중적인 노력이 요구됨.

- 우리나라의 경우, 네 가지 우선적인 실행과제 가운데 전자의 두 가지를 달성한 상태임.
 - ▶ 1999년 처음으로 시작된 농어촌 5세아 무상교육과 보육이 누리과정 정책의 도입으로 2012년도에 모든 5세아를 대상으로, 2013년도에는 모든 3세아와 4세아까지로 전면 확대 실시하게 됨.
 - ▶ 또한 유아교육과 보육에의 공적 투자는 2010년도에 GDP 대비 0.62% 수준이었으나,³⁾ 2014년도에는 GDP 대비 약 1.0%⁴⁾로 증가하여 OECD 국가 권장수준에 도달함.
- 한편, 부처간의 정책 조정 및 교사 전문성 향상의 실행과제는 현재 추진 중이며 보다 집중적인 노력이 요구됨.
 - ▶ 양질의 일관성 있는 서비스를 제공하기 위하여 유아교육과 보육 체제를 일원화하고자 국무총리실 산하에 범부처간의 유보통합추진위원회와 추진단(2013년)이 구성되어 3개년 계획(2014-2016)을 추진 중임.
 - ▶ 유치원교사 중 학사학위 소지자의 비율이 2014년 기준 51.4%⁵⁾이며, 유치원교사와 보육 교사 양성과정 및 현직교육을 꾸준히 강화해 오고 있음. 특히, 유보통합 정책의 일환으로 유치원교사와 보육교사의 자격 및 양성과정 통합 방안을 마련하여 검토 중에 있음.
- 제2차 아태지역 육아정책포럼에서는 향후 15년 동안 앞서 제시된 실행과제의 달성도를 지속적으로 모니터링하고자 다음과 같은 구체적인 지표를 제시함.
 - ▶ 이 가운데 지속가능발전목표(SDG) Target 4.2의 핵심 모니터링 지표는 학교준비도에 대한 2가지 지표임: 1) 정상적인 발달수준의 유아가 초등학교에 입학하는 비율과, 2) 긍정적인 가정교육환경을 경험하는 5세이하 영유아 비율임.
 - ▶ 이외에도 ECCE 서비스 이용률, 무상 유아교육과 보육 법적 연한, 공적 자원 비율, 교사 자격 및 교사-아동 비율, 교사 보수 및 연수 관련 지표가 포함됨.

지속발전목표(SDG) Target 4.2의 핵심 모니터링 지표는 1) 정상적인 발달수준의 유아가 초등학교에 입학하는 비율과 2) 긍정적인 가정교육환경을 경험하는 5세이하 영유아 비율임.

〈표 2〉 SDG Target 4.2 달성을 위한 아태지역 모니터링 지표

항 목	지 표	우리나라 자료 유무 여부*
학교준비도	건강, 학습, 사회심리적 웰빙에 있어서 정상적으로 발달하고 있는 유아의 초등학교 입학률	○**
	긍정적인 가정교육 환경을 경험하는 5세 이하 영유아 비율	-
기관 이용률	초등학교 입학 전 일정기간 동안의 ECCE 서비스 이용률	○
	총 유아기 서비스 취원율	○
무상 ECCE	무상 및 의무 유아교육 법적 연한	○
ECCE 재정	총 정부예산 대비 ECCE 공적재원 비율	○
	GDP 대비 ECCE 공적재원 비율	○
	총 공적 교육예산 대비 유아교육(pre-primary education) 공적재원 비율(보육예산 제외)	○

3) 서문희·최혜선(2010). 2010 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소. p.60.
 4) 이정원·이혜민(2014). 2014 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소. p.69.
 5) 최은영·이진화·김승진(2015). 2015 유아교육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소. p.41.

항 목	지 표	우리나라 자료 유무 여부*
ECCE 교사자격 및 교사 대 영유아 비율	교육수준 및 기관유형에 대한 국가기준에 따라 자격을 갖춘 교사 비율	○
	자격을 갖춘 교사 대 영유아 비율	○
	교사 대 영유아 비율	○
ECCE 교사 보수 및 연수	교사 보수 수준(동일한 교육수준을 요구하는 직종과 비교)	○
	교육수준별 교사 이직 및 퇴직률	-
	최근 1년간 현직연수를 받은 교사 비율	○***

주: * 우리나라 자료 유무 여부는 저자가 작성한 부분임.

** 초등학교 입학 특수아 비율로 대체 가능함.

*** 공립 ECCE 기관에 국한하여 자료 수집 가능함.

자료: Asia-Pacific Regional Policy Forum on ECCE (2016). SDG 4.2 달성을 위한 아태지역 모니터링 지표.

IV. 지속가능발전을 위한 우리나라 육아정책의 과제

- 지속가능발전목표(SDG) Target 4.2 달성을 위해 푸트라자야 선언문에서 제시한 핵심 실행과제 중 부처간의 정책 조정 및 교사 전문성 향상에 보다 주력할 필요가 있음.
 - ▶ 특히 유보통합을 위한 재정 확보 및 소관부처 단일화 등이 급선무이며, 통합 추진을 위한 강력한 정치적 의지가 요구됨.
- 지속가능발전목표(SDG) Target 4.2 달성 정도를 모니터링하기 위한 추가적인 자료 수집 및 분석이 필요함.
 - ▶ 모니터링 지표 중 영유아가 경험하는 긍정적인 가정교육 환경, 교육수준별 교사 이직 및 퇴직률 관련 지표에 대한 자료와 자료수집 방법이 부재한 실정임.
 - ▶ ‘긍정적인 가정교육 환경’에 대한 사회적으로 합의된 정의를 도출하고 측정할 수 있는 타당한 도구를 마련할 필요가 있음. 영국의 EPPE연구⁶⁾ 등에서 활용한 가정교육환경 척도를 참고할 수 있을 것임.
- 또한 지속적으로 지적되어 온 높은 교사 대 유아의 비율(특히, 유치원의 경우), 보육교사의 낮은 자격기준과 보수 수준, 공사립 부문간의 교류와 네트워킹 등이 개선될 필요가 있음.
- 이상의 실행과제를 추진함에 있어서 우리나라의 제한된 물적, 인적 자원을 고려하여 우선순위를 결정할 필요가 있으며 설정된 목표달성의 장애요인 등을 규명하여야 할 것임.

문무경 선임연구위원 mgmoon@kicce.re.kr

우리나라의 경우, 영유아가 경험하는 긍정적인 가정교육 환경 및 교육수준별 교사 이직 및 퇴직률에 대한 자료는 부재한 실정임. 이에 대한 측정 및 모니터링 도구 개발과 자료수집이 필요함.

6) Sylva, K., et.al. (2003). The effective provision of pre-school education (EPPE) project. (http://eppe.ioe.ac.uk/eppe/eppepdfs/eppe_brief2503.pdf)