

영국의 육아지원 서비스 현황 및 정책 동향

문무경 육아정책개발센터 연구위원

영국은 1997년 노동당이 집권하면서 유아교육과 보육(이하 ECEC로 표기함) 서비스의 확대지원과 체제 개편을 단행하게 되었다. 이는 지난 20년 동안 영국의 세계화 및 경제 합리주의 정책의 결과로 부와 경제 분배의 불균형이 야기되었다는 인식에서 출발하였다. 특히 영유아기는 생애의 기초가 되는 발달과 성취를 결정하는 중요한 시기이므로, 모든 아동에게 공평하게 질 높은 ECEC 서비스를 제공해야 한다는 국가의 책무성을 강조하게 되었다. 이에 ECEC 서비스 증진을 국가의 최우선 과제로 채택하여 사회적 취약소외가정의 아동을 우선적으로 지원하게 되었다. 여기서는 최근 영국 ECEC 서비스 현황과 주요 육아정책 동향을 간략히 살펴보고자 한다.

I. ECEC 서비스 현황¹⁾

1. 서비스 기관 현황

2006년 기준으로 영국에는 총 110,343개의 육아지원기관이 있으며, 이 중 보육시설은 94,272개, 유아교육기관은 16,071개이다. 이는 종일제 보육, 기간제 보육(Sessional daycare), 방과후 클럽(After-school club)과 휴일 클럽(Holiday club), 보육사(Childminders), 초등학교 내의 유아학교(Nursery school), 초등학교 내의 유아학급과 초등 예비학급(Primary school with nursery and reception classes), 유아학급이 없는 초등학교

1) 2006 Childcare and Early Years Providers Survey (Nicholson, S., Jordan, E., & Kinnaid, R., 2006)를 토대로 함.

내의 초등예비학급(Primary schools with reception but no nursery classes)을 포함한다.

종일제 보육시설 수는 지속적으로 증가하여, 2006년도에 12,694개가 되었으며, 이는 2003년에 비해 27%, 2005년에 비해 7% 증가한 수치이다. 반면 기간제 보육시설 수는 2003년 이래 19% 감소하였다. 교육표준국(OFSTED)에 등록된 종일제 보육시설과 기간제 보육시설 수는 합하여 2003년에서 2006년까지 2% 증가하였다. 이는 상당수의 기간제 보육시설이 종일제 보육시설로 전환하였기 때문일 가능성이 크다.

아동센터(Children's Centre)는 823개가 운영 중이며, 이 중 종일제 보육을 제공하는 기관이 84%를 차지한다. 방과 후 보육시설은 2003년에서 2006년 사이에 크게 증가하였으며, 방과후 클럽 수는 70% 증가, 휴일 클럽 수는 130%나 증가하였다. 이는 연장제 학교 프로그램(Extended school programme)의 발전에 기인한 것으로 볼 수 있다. OFSTED에 등록된 보육사는 71,500명이며, 2003년 이래 2% 감소하였다. 등록된 보육사 가운데 2006년 기준 실제로 보육을 제공하고 있는 보육사는 57,855명(81%)이다.

유아교육기관의 경우, 2003년부터 2006년까지 총 기관수는 거의 변화가 없다. 2003년 16,001개 기관이 2006년도에는 16,071개의 기관으로 불과 70개의 기관이 증가하였다.

2. 서비스 이용 아동 현황²⁾

가. 보육시설 이용 아동 현황

종일제 보육시설, 방과후 클럽, 휴일클럽 이용 아동 비율은 각각 18%, 49%, 51% 증가하였다. 보육시설 수의 증가로 인하여 종일제 보육시설 당 평균 이용 아동 수는 2003년 66명에서 2006년 61명으로 감소하였고, 방과후 클럽의 경우는 60명에서 53명, 휴일클럽은 84명에서 57명으로 감소하였다. 보육사가 돌보는 총 아동 수는 267,900명이며, 보육사 1인당 돌보는 평균 아동 수는 2003년 4명에서 2006년 5명으로 증가하였다.

나. 유아교육기관 이용 아동 현황

2006년 유아학교에 다니는 아동 수는 총 36,100명이며, 이는 2003년에 비하여 1% 증가

²⁾ 영국의 서비스 이용 총 아동 수는 한 개 이상의 기관을 중복하여 이용하거나 시간제로 이용하는 아동 등으로 인하여 정확히 파악하기 어려우므로, 2006 Childcare and Early Years Providers Survey에서는 제시하고 있지 않음.

한 비율이다. 유아학교당 평균 이용 아동 수는 2003년 77명에서 2006년 82명으로 증가하였다. 유아학급 및 초등예비학급에 다니는 아동은 505,900명으로, 이는 2003년도에 비하여 6% 증가한 것으로 추정된다. 유아학급이 없는 초등학교의 초등예비학급에 다니는 아동 수는 251,000명이며, 2003년에 비해 9% 감소하였다.

이상의 서비스 기관 및 이용아동 현황을 포함하여, 영국의 육아지원 서비스의 전반적인 경향을 요약하면 다음과 같다. 종일제 보육시설과 방과후 시설 수는 증가하고 있으며 시설 종사자와 이용 아동수도 증가하는 추세이다. 보육사 수는 안정적인 반면, 기간제 보육 시설은 점차 감소하고 있다. 유아교육기관 수는 안정적이거나, 취원아동 정원규모는 감소하고 있다. 교직원 수는 취원 아동 정원 수가 감소하는 비율보다도 빠르게 감소하고 있는데, 이는 교직원 수가 실질적으로 감소했기 때문이다. 한편, 보육시설 관리자급 종사자 비율은 증가하고 있으며, 여타의 유급종사자의 비율은 감소하고 있다. 유아교육기관에서도 자격수준이 높은 교직원의 비율이 증대하고 있다. 모든 ECEC 기관에서 최소한 3급 이상의 자격을 소지한 육아지원인력의 비율이 증가하고 있다. 그러나 모든 사립(민간)보육 시설은 기존에 비하여 점차로 기관수입, 즉 이윤이 감소하는 추세이다. 방과후 학교 클럽을 제외하면, 대부분의 보육시설은 적자가 심각한 실정이다.

II. 영국의 육아정책 동향

1. 관할행정부처

영국에서는 2007년 8월부터 아동학교가족부(Department for Children, Schools and Families: DCSF)가 ECEC 정책을 총괄하고 있다. 아동학교가족부는 과거의 교육기술부(Department of Education and Skills: DES)를 대신하여 21세기 지식기반사회에서 국가경쟁력을 제고하고자 사회의 기반인 아동과 청소년, 가족에 대한 정부지원을 강화하려는 강력한 의지에서 출범하였다.

기존에 영국정부는 유아교육과 보육을 통합하려는 노력의 일환으로 교육기술부내에

슈어스타트국(Sure Start Unit)을 두어 각종 아동 서비스와 교육에 대한 업무를 담당하도록 하였다. 이러한 슈어스타트국은 교육기술부(Department for Education and Skills)와 노동연금부(Department of Work and Pension)의 책임 하에 독립적인 부서로서 기능해 왔으며, 새로운 아동학교가족부에 남아 업무를 수행하고 있다.

또한 슈어스타트국은 부모와 지역사회의 요구를 수용하여 아동이 출생함과 동시에 건강, 학습, 부모역할 등을 총체적으로 지원하고자 지방정부와 긴밀하게 협력한다.

2. 소외취약계층아동 지원

1990년대 후반부터 영국정부는 모든 아동에게 혜택을 주되, 가장 도움을 필요로 하는 아동과 가정을 보다 적극적으로 지원하는 ‘진보적 보편주의(progressive universalism)’ 정책을 지향하고 있다. 또한 영국정부는 2020년까지 아동빈곤을 완전히 퇴치하고자 1998년 3백4천만명이었던 절대 빈곤 아동수를 2010-11년까지 100만명 이하로 감소하는 것을 목표로 설정하고 있다.

가. 장애아동을 위한 지원

2001년 특수교육과 장애법(Special Educational Needs and Disability Act)에서는 통합을 실천하기 위하여 정책 방안과 개정된 안내지침을 제시하였다. 장애아동을 위한 보육과 교육 현장의 상황은 매우 다양하다. 부가적인 학습과 사회적 요구를 가진 아동의 25%를 통합하여 프로그램을 운영하는 지역자치구도 있는 반면, 전혀 진전이 없는 경우도 있다. 기부단체 및 사립 ECEC기관은 공적인 재정지원을 받지 않으므로 장애아를 받아들이는 일에 소극적이다. 이에 영국정부는 사립기관, 기부단체 등에서 특수한 교육적 요구를 지닌 아동들을 잘 수용할 수 있도록 하기 위해 중점적으로 재정지원을 하고자 노력하고 있다.

나. 저소득층 가정 아동을 위한 지원

영국은 2002-2003년 기준 저소득층 가정 아동(0-15세)의 비율이 21%였으며, 만5세 이하 아동의 약 22%가 편부모 가정에서 양육되고 있는 것으로 조사되었다(Department for

Work and Pension, 2004). 편부모의 경우, 보육비용의 70% 지원을 포함한 조세감면을 통해 저소득층 가정 아동의 보육서비스 이용률을 제고하고 있다.

3. 서비스 질 관리 기제

가. 규제

2005년부터 영국에서는 가정보육을 포함하여 8세 이하의 아동을 교육·보육하는 모든 ECEC 기관은 3년에 1회 평가를 받는 것으로 변경되었으며, 모든 평가는 교육표준국(OFSTED) 산하로 통합되어 있다. 영국은 교사 대 아동 비율에 대한 규제가 철저하며, 가정보육의 경우 최대 집단 크기는 6명이며(보조 교사를 포함한 경우는 12명), 6명 중에 5세 이하의 아동이 3명을 초과해서는 안 된다. 기관보육시설의 경우, 아동 대 교사 비율은 2세 미만 영아의 경우, 3:1, 2세의 경우는 4:1, 3-7세의 경우는 8:1을 준수하여야 한다.

한편, 유치원이나 초등예비학급의 경우, 최대 26명까지 수용할 수 있으며 주임교사가 행정적 업무를 담당하면서 교수활동을 겸한다면 10:1, 주임 교사가 교수활동에 참여하지 않는 경우는 13:1의 비율을 준수하여야 한다.

나. 교육과정

영국은 1999년 유아기 학습목표(Early Learning Goals)를 설정하여 국가수준 교육과정 Key Stage 1,2 이전에 처음으로 만3~5세 아동을 대상으로 하는 기초단계(Foundation Stage)를 포함하게 되었다. 그 후 수년 동안의 영유아기 교육과정과 표준의 발전을 토대로, 또한 10개년 아동보육전략인 부모를 위한 선택과 아동을 위한 최상의 출발(Choice for Parents, the Best Start for the Children, 2004)과 2006년 아동보육법(Childcare Act)에 근거하여 2007년에 대상아동을 0~5세로 확대하는 영유아기 기초단계 교육과정(Early Years Foundation Stage: EYFS)을 개발하였다. EYFS는 그동안 시행되어 왔던 8세 미만 아동을 위한 기관보육 및 가정보육 국가표준(National Standards for Under 8s Daycare and Childminding), 0~3세 아동을 위한 교육과정(Birth to Three Matters), 그리고 3~5세 아동을 위한 기초단계(Foundation Stage) 교육과정, 이 세 교육·보육과정을 대체한다.

EYFS는 이 세 교육·보육과정의 원리, 철학, 접근법상의 '연속성'을 강조하고, 모든 만

5세 이하 아동이 교육과 보육이 통합된 환경에 보다 쉽게 접근할 수 있도록 교사자격과 교육과정 관리국(QCA)에 의해 개발되었다. EYFS는 1년 동안 현장에서 시험적으로 시행·검토된 후, 2008년 9월부터 OFSTED에 등록된 모든 ECEC 기관에서 의무적으로 시행된다.

EYFS의 궁극적인 목적은 모든 아동이 Every Child Matters에서 설정한 안전(Staying safe), 건강(Being healthy), 즐거움과 성취(Enjoying and Achieving), 긍정적인 기여(Making a positive contribution), 경제적인 안정(Achieving economic well-being)의 다섯 가지 성과를 달성할 수 있도록 돕는 것이다.

다. 부모 및 지역사회의 참여

부모참여는 현재 영국의 ECEC 정책에 매우 주요한 요소이다. 슈어스타트 지역 프로그램에 있어서 프로그램 운영 협력의 50% 정도가 부모와 지역사회 구성원에 의해 이루어지므로 부모는 매우 중요한 파트너이다. 최근 평가결과는 슈어스타트 지역 프로그램이 긍정적이든 부정적이든 부모들에게 가장 강력한 영향력을 미친다는 것을 나타낸다(NESS Impact Study, 2005; Early Impacts of Sure Start Local Programmes on Children and Families, 2004). 0-5세 아동을 위한 기초단계 교육과정(EYFS)의 등장은 아동 발달과 교육을 위한 부모 참여의 중요성을 더욱 강조한다. 기초단계 교육과정과 더불어 아동보육법(Childcare Act 2006)은 부모가 ECEC 서비스의 계획, 전개, 수행 및 평가에 적극적으로 참여할 것을 권고하는 차원을 넘어서 강력히 '요구' 하고 있다.

4. 육아지원인력의 전문성 제고 정책

영국 정부는 2006년에 육아지원인력에 대한 대대적인 개혁(Workforce Strategy)을 시작하였는데, 개혁의 주안점은 다음과 같다.

첫째, 대학졸업 지도자 기금(the Graduate Leader Fund) 장려방안을 도입하여 모든 종일제 보육시설에서 2015년까지 대학졸업자들이 주도적으로 근무할 수 있게 하며, 소외빈곤지역에는 시설당 2명의 대학졸업자를 배치할 예정이다.

둘째, 육아지원인력의 자격 향상을 위한 연수를 계획하고 단일한 자격체계를 마련하여

전문성을 제고할 수 있는 기회를 제공하도록 한다. 또한 가정보육을 기관보육으로 더 많이 통합할 예정이다.

셋째, 보육사와 다른 가정보육사들에게 연수기회를 확대하여 3급 이상의 자격을 획득할 수 있게 한다.

2005년 3월 31일에 설치된 잉글랜드 육아지원인력 개발회의(The Children's Workforce Development Council for England: CWDC)는 육아지원인력에 관한 자문기관으로서의 주된 역할을 수행하고, 훈련 및 전문성 교육기관(the Training and Development Agency)과 밀접히 협력하며, 자격교사들의 공급을 보다 증대시키고자 한다.

5. 재정

취학 전 기관에 드는 사회적 비용은 GDP의 0.47%이며, 이 중 약 95.8%는 공적재원으로부터, 나머지 4.2%는 사립재원으로부터 충당된다(OECD, Education at a Glance, 2005). 전체 교육기관에 투자되는 총 비용의 8.0%가 취학 전 기관에 제공되는 반면, 7%의 아동이 취학 전 교육기관에 등록되어 있다. 3-6세 아동을 위한 ECEC 서비스에 투자되는 아동 1인당 비용은 8,452 USD로, OECD 국가 중 가장 높다.

2002-2003년 DfEC, 국내 세입 및 다른 자료들에 기초한 국가감사원(National Audit Office) 수치에 의하면, ECEC의 주된 재원은 가정 45%, 유아원 교육(nursery education) 38%, 슈어스타트 10%, 아동보호 조세 감면 5%, 고용주 2%이다. 여기서 가정과 고용주를 제외한 나머지는 공적 재원이다. 2002-2003년 전체 6.685억 파운드 투자에 기초하여 정부는 같은 해에 3.6억 파운드를 지원하였다. 2004-05년에는 3.8억 파운드에 달하며, 2007-08년까지 4.4억 파운드로 증대할 예정이다. 이는 1996/97년 1.1억 파운드에 비하면 크게 증가한 것이다. 1998/99년에서 2004/05년, 이 기간 동안 영국정부는 2008년까지 잠재적인 발전이 예상되는 아동과 가정을 위해 추가로 14억 파운드를 지원했다. 2004/05과 2007/08년 사이에 영유아기 서비스에 대한 투자가 2배로 확대되고, 실질적으로는 연간 23%의 성장이 예견된다. 이러한 증가는 영국이 ECEC 서비스와 규정, 그 중에서도 특히 정책과 질 제고에 관심을 기울였기 때문이다.

6. 평가 및 연구

1998년 이후 영국에서는 ECEC 서비스의 확대에 인하여 공적 서비스의 질 제고를 위해 관리감독 및 평가가 강화되고 있다. 실증적 자료를 토대로 한 정책 수립을 강조하면서 ECEC의 국가 수준 수행 목표가 수립되고 성과 평가 지표가 개발되었다. 관리 감독을 촉진하기 위해서 중앙 자료수집체제가 사용되어 지방정부의 부담을 완화하고 국가 발전을 일관성있게 파악하고 있다.

슈어스타트국은 육아정책 개발을 위해 다양한 연구와 프로그램 평가(1년 예산규모: 6백만 파운드/10,748,400 USD)를 수행해 오고 있다. 즉, 슈어스타드 프로그램에 대한 종단 연구를 수행하여 그 효과를 검증하였으며, 현재 활발히 운영되고 있는 이웃보육(Neighbourhood nursery)에 대한 대규모 평가 연구가 수행 중이다. ECEC 서비스의 질적 제고 과정을 뒷받침하는 대표적인 연구인 EPPE (Effective Provision of Pre-school Education) 프로젝트는 '질적으로 우수한 취학 전 교육이 이후의 아동발달에 긍정적인 효과를 가져온다'는 연구결과를 발표하여 영국 ECEC 정책 형성에 지대한 영향을 미쳤다.

영국의 육아정책은 최근 5년간 실로 많은 변화와 개혁을 거듭하고 있다고 볼 수 있다. 유아교육과 보육 정책 관할부처의 통합 및 슈어스타트국의 설치, 취약소의 영유아를 위한 막대한 국가재정의 투입, 부모와 영유아에게 통합적 서비스 제공을 위한 슈어스타트 아동센터의 확충, 육아지원인력을 위한 전략 수립, 서비스 질 제고를 위한 교육표준국의 평가체제 강화, 만0-5세 영유아를 위한 통합적 기초단계 교육과정의 개발 및 시행, 유럽최대 규모의 종단연구 등 기초연구를 통한 정책 수립 등에 주목할 필요가 있다. 이러한 획기적인 육아정책의 발전은 무엇보다도 모든 아동을 소중히 여기고 최상의 출발을 할 수 있도록 보장하려는 영국정부의 강한 책무성에 기초하고 있음을 인식하여야 할 것이다.