

일본과싱가포르의 유아교육 · 보육통합사례

신나리 · 김은설 육아정책개발센터 부연구위원

유아교육과 보육을 통합하고자 하는 정책적 시도는 세계적인 추세로 스웨덴은 이미 오래 전에 일원화된 유아교육과 보육 체계를 구축하였고, 뉴질랜드, 노르웨이, 중국, 스페인, 프랑스 등도 각 국가에 적합한 방식으로 협력과 통합을 이루어가고 있다. 유아교육과 보육의 통합은 행·재정적 효율성과 서비스 수준의 제고, 소비자 선택의 편리성 등의 측면에서 괄목할 만한 성과를 가져왔다. 그러나 아직도 그 외 상당수 국가에서는 현실적으로 좁히기 어려운 유아교육과 보육의 차이때문에 통합을 위한 노력이 장애에 부딪히는 경우가 빈번하다. 이에, 통합의 시도는 유아교육과 보육 체제를 ‘전반적으로 일시에’ 개혁하기보다는 가장 필요한 것부터 우선순위를 두고 시작하여 ‘부분적, 순차적으로’ 진행하는 편이 보다 현실적이라 하겠다. 일본과 싱가포르에서 후자의 통합방식의 사례를 찾을 수 있다.

일본과 싱가포르는 유아교육 및 보육의 역사적 배경과 사회적 요구에 있어서 우리나라와 많은 유사점을 가지고 있다. 즉, 우리나라와 마찬가지로, 두 나라 모두 유아교육과 보육의 이원화로 파생된 심각한 문제와 갈등이 장기간 지속되어 왔으며, 양 부문의 협력과 통합의 필요성을 인식하고, 자국의 상황과 여건에 맞게 이를 시도하는 과정에 있다. 이 과정에서 우리나라보다 앞서 일본은 시설 및 서비스의 통합을, 싱가포르는 교사양성과정의 통합을 이룩하였다. 이에 본고에서는 관련문헌, 관계자 면담 및 현장 답사 등을 통해 수집된 자료를 토대로, 일본과 싱가포르의 통합 사례를 소개하고자 한다.

1. 일본의 유아교육기관과 보육시설 통합 사례

최근 일본에서는 유치원과 보육시설의 서비스 기능을 통합하여 한 시설 내에서 교육과

보육을 모두 제공하는 ‘유·보 통합(幼保統合) 시설’이 늘어나고 있다. 몇 해 전부터 지방정부와 개별 유치원 및 보육시설을 중심으로 일어난 이러한 움직임은 이제 국가정책으로서 진행되기 위한 법적 근거를 마련하게 하였다. 여기서는 현재 일본의 이원화 체제 현황과 지역적 요구로 인해 최근 통합시설을 개원한 카케가와시의 예를 살펴보고자 한다. 또 ‘학령전 아동을 위한 유아교육·보육의 종합적 서비스 제공에 관한 법률(就學前子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律)’을 통해 일본이 추구하는 통합시설의 유형을 알아본다.

가. 유치원과 보육시설의 이원적 체제

일본의 육아행정은 병행이원화 체제이다. 즉, 유치원은 문부과학성 관할이고 보육시설(보육원 또는 보육소)은 후생노동성 담당이다. 법적 근거에 있어서도 차이가 있어 유치원은 ‘학교교육법’에 따라 교육기관이며, 보육원 또는 보육소는 ‘아동복지법’에 의거한 복지시설이다. 2005년 문부과학성의 ‘학교기본조사’와 2003년 후생노동성의 ‘사회복지시설조사’ 통계에 의하면, 3세아의 36.0%, 4세아의 54.7%, 5세아의 58.2%가 유치원에 등록되어 있고, 3세아의 33.2%, 4세아의 39.0%, 5세아의 38.8%가 보육소¹⁾에 다니고 있다. 일본의 유치원은 주로 반일제로 운영되며, 보육소는 전일제를 기본으로 한다. 2006년 2월 동경에서 간행된 ‘유아생활 앙케이트’에 의하면, 동경의 경우 유치원은 평균 일일 6시간 정도 운영하며 보육시설은 주로 오전 8시 경부터 10시간 정도 운영한다.

그러나 최근 저출산 때문에 유치원과 보육소 모두 취원아 수가 현저히 줄어들어 운영이 어려워지고 특히 이원화에 의한 비효율성의 문제가 대두되면서 유치원과 보육시설의 기능을 하나로 합친 통합시설을 운영하는 곳이 나타나게 되었다. 2004년에 조사된 통계²⁾에 의하면 유아교육·보육 통합시설은 일본 전역에서 304개에 이르고 있다.

나. 지자체 주도의 유아교육과 보육 일원화(幼保一元化) 시설 사례

카케가와시(掛川市)는 저출산문제와 시설의 노후화, 지역내 보육 요구의 상승, 소규모

1) 일본에서는 ‘보육원’과 ‘보육소’라는 말이 혼용되는 듯하나, 법률에는 ‘보육소’라고 명기되어 있음. 이에 본 고에서도 ‘보육소’로 통일하여 사용하였음.

2) 이기숙(2005). 일본의 유보일원화와 종합시설방문에 대한 고찰, 勅使千鶴외, 日本における幼児教育・保育政策の研究, (財) 平和中島財團, pp.25-51

시설의 문제 등으로 ‘유치원·보육원의 재편계획’을 수립하고 ‘유아교육검토특별위원회’ 등의 검토를 거쳐 유아교육과 보육의 일원화를 추진하였다. 그 중 하나의 프로젝트가 2003년 4월 두 개의 공립유치원과 한 개의 공립보육소를 통합하여 ‘스코야카 시립영유아센터’라는 ‘유보원’을 개원한 것이다. ‘유보원’은 유치원과 보육시설의 기능을 함께하는 기관이란 뜻으로, 기존의 유치원과 보육소라는 명칭을 사용하지 않으면서 한 시설내에 ‘유치원부’와 ‘보육원부’를 모두 두는 통합 시설이다.

카케가와시에서는 ‘스코야카’가 개원하기 4년 전부터 유치원과 보육소의 직원교류를 유도하는 등 쌍방의 이해를 도모하는 기간을 거쳤다. 특히, ‘개원준비위원회’를 발족하여 유치원, 보육소의 원장을 포함한 전 직원이 시설이나 운영에 대해서 의견을 나누고 검토하였다. 또한 시정부는 조례 제정을 통해 유치원교사와 보육사를 총칭하여 ‘유아교육사’라는 명칭을 사용하게 하였다. 이에 따라 ‘스코야카’에서 근무하는 교사는 유치원교사와 보육사 등 두 개의 면허증과 자격증을 소지할 것이 요구되고, 하나만 가진 경우는 통신교육을 통해 취득할 수 있게 하였다. 이전까지 차이가 있던 유치원교사와 보육사의 급여도 동일하게 책정하는 제도를 마련하였다.

‘스코야카’는 유아용과 영아용 건물로 분리되어 있고, 유아용 건물 내에 유치원교실과 보육소교실이 있다. 그러나 3, 4, 5세 모든 아동은 동일한 환경에서 생활하고 있으며 교구나 교육과정, 행사 등도 공유한다. ‘스코야카 유보원’의 일과를 보면 다음 [그림1]과 같다. 3~5세 아동 일부는 유치원부에, 다른 일부는 보육원부에 속해 있는 것이 특징이라고 하겠다. 따라서 유치원부에 속한 아동은 오전일과 후 귀가하지만 보육원부에 속한 아동은 유치원부 아동과 함께 오전일과를 마친 후 급식과 낮잠, 오후일과 및 시간연장보육까지 참여할 수 있게 된다.

‘스코야카’ 영유아센터는 관할부처가 문부과학성과 후생노동성으로 나누어져 있으므로 행정특구로 신청하여 행정적 편의를 도모하고 있다. 그러나 이원화된 서류상의 문제는 여전히 남아 있으며, 내부적으로도 아동수 증가로 인한 소집단활동의 위축, 직원 근무시간의 공평한 배정, 비상근 직원의 과다한 임용, 유치원부와 보육원부의 보호자간 상호 이해의 부족 등이 해결되어야 할 과제이다.

구 분	0~2세아	3~5세아	
개 원	보육원부		유치원부
	등 원		
7:00	시 간 연 장 보 육		
8:30			
11:30	오전 일과	오전 일과	
	급식	급식	오전 일과
13:00	낮잠	낮잠	귀 가
14:30	오후 일과		
16:30			
18:00	시간 연장 보육		
19:00			

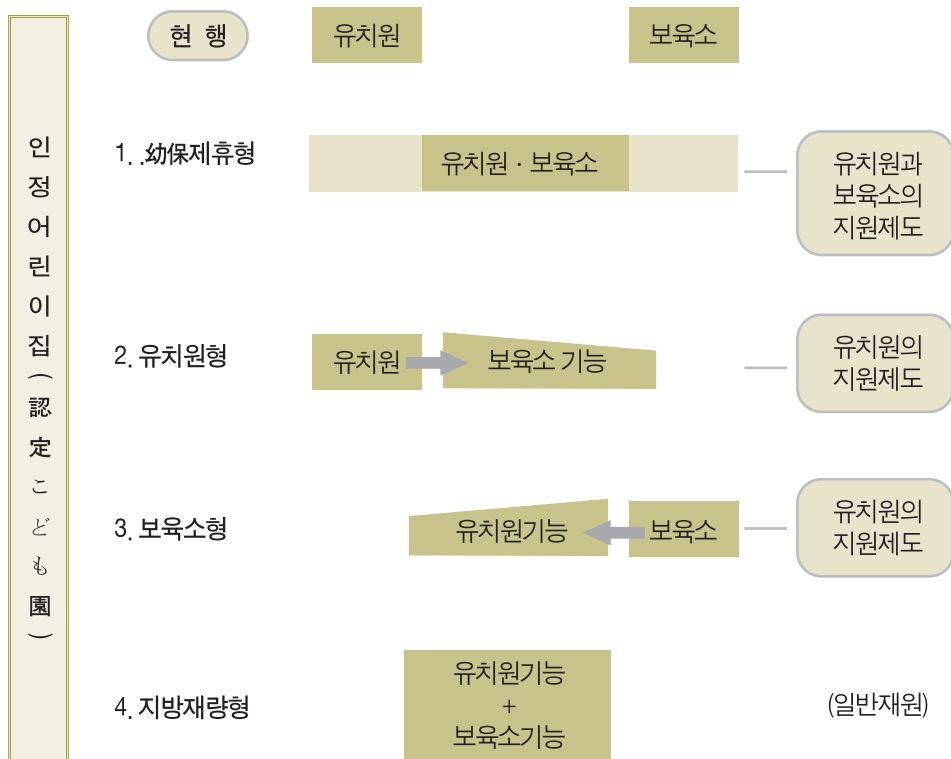
[그림 1] 카케가와시의 유보원 '스코야카 시립영유아센터'의 일과표

다. 중앙정부 주도 유아교육·보육 통합시설: '인정어린이집(認定こども園)'

일본정부는 카케가와시의 경우와 같이 지방자치단체의 유아교육·보육 통합노력을 국가차원에서 장려하고 정비하기 위해 2006년 6월 '학령전 아동을 위한 유아교육·보육의 종합적 서비스 제공에 관한 법률'을 마련하고 동년 10월부터 시행하게 하였다. 유·보(幼·保)통합을 위한 법을 제정하게 된 배경에는 농어촌의 소규모 유치원·보육소의 비효율적 운영과 취업모 자녀 우선 보육시설 이용자격부여로 불편함을 겪는 도시 전업주부의 불편함이 작용하였다. 위의 법은 국가가 인정한 유치원과 보육시설의 통합시설을 의미하는 '인정어린이집(認定こども園)'의 설립과 운영에 대한 규정을 골자로 하고 있다. '인정어린이집'이란, 유치원 또는 보육소 등이 각각의 고유한 역할 이외에, 유치원은 '아

동복지법'에 의한 보육을, 보육소는 3세 이상 아동에게 '학교교육법'에 규정된 교육의 내용을 포함함으로써 유아교육과 보육을 모두 행하는 법적 통합시설을 의미한다.

이러한 '인정어린이집'의 유형은 크게 네 가지로 나누어지는데, 첫째, 설치자가 다른 유치원과 보육시설이 상호 제휴·협력함으로써 서로의 기능을 보완하는 '유보(幼保)제휴형', 둘째, 현재 유치원인 시설이 보육소의 기능도 함께 가지는 '유치원형', 셋째, 현재 보육소인 시설이 유치원의 기능을 함께 가지는 '보육소형', 그리고 넷째, 지방의 특성에 따라 유치원기능과 보육소기능을 공동으로 가지는 시설을 새로이 마련하는 '지방재량형'이다. 인가를 위한 시설 및 운영 기준은 문부과학성 장관과 후생노동성 장관의 협의에 의하여 결정되며 기본적으로는 지방정부의 조례에 인정기준을 밝히게 하고 있다. 다음 [그림 2]는 '인정어린이집'의 유형과 그에 대한 재정지원 방식을 보여주고 있다.



[그림 2] 일본 유아교육 · 보육 일원화(幼保一元化) 시설의 유형과 재정지원

2. 싱가포르의교사 통합 사례

가. 싱가포르의 이원화 체제와 협력 및 통합의 노력

싱가포르의 학령전 영유아를 대상으로 하는 육아지원은 우리나라와 마찬가지로 유아교육과 보육으로 이원화되어 이루어지고 있다. 교육부(Ministry of Education)가 주무부처인 유아교육은 3세부터 6세에 해당하는 연령을 대상으로 유치원에서 교육중심의 프로그램을 주로 운영한다. 영유아보육은 우리나라의 여성가족부에 해당하는 지역개발·청소년·체육부(Ministry of Community Development, Youth & Sports)에서 관장하며, 보육시설을 중심으로 생후 2개월부터 6세까지의 아동을 대상으로 한다.

제공되는 서비스 성격상 유치원은 약 3~4시간 정도의 반일제로 2006년 현재 약 490개의 유치원이 등록되어있다. 한편 영아를 포함하는 보육은 오전 7시부터 오후 7시까지 12시간 정도의 시간연장 서비스를 기본으로 약 720개의 보육시설에서 이루어지고 있다.

1990년대 후반에 들어서서 싱가포르 교육부는 유아교육의 질을 제고하여야 한다는 반성이 있었으며, 보육업무의 주관부처인 지역개발·청소년·체육부와 함께 학령전 아동을 위한 서비스의 질 제고를 위한 노력을 도모하였다. 이를 위해 두 부처의 고위직 관료들로 구성된 위원회인 SCPE(Steering Committee on Preschool Education)를 설치하게 되었다.

영유아를 위한 서비스의 질적 수준 제고를 위하여 발족된 SCPE는 유아교육과 보육의 여러 영역들 중 교사의 질 제고를 우선적인 과제로 삼고, 이를 위해 유치원교사와 보육교사의 양성과정과 자격을 통일하도록 하였다. 교사일원화를 위해 SCPE는 산하에 PQAC(Preschool Qualification Accreditation Committee)라는 위원회를 구성하여 통합 영유아교사에 대한 자격규정, 교사양성을 위한 교육과정 개발, 양성기관 인증 등의 기능을 담당하도록 하였다.

나. 싱가포르의 후기 중등학교(post-secondary school) 제도

싱가포르의 영유아교사 양성과정의 일원화에 대한 이해를 돕기 위해 싱가포르의 학제를 간단히 살펴보면 다음과 같다. 영국 학제의 영향을 받은 싱가포르의 학제는 크게 초등학교(6년)와 중등학교(4~5년), 후기 중등학교(1~3년), 대학교로 크게 구분되며, 상급학교

진급을 위해서는 국가수준의 교육성취 평가인 GCE(General Certificate of Education)을 통과하여야 한다.

이 중 특징적인은 우리나라의 고등학교에 해당하는 ‘후기 중등학교’로서, 크게 세 가지 유형으로 분류된다. 첫 번째는 Junior College로 불리는 2, 3년제 대학준비학교로서, 이곳의 졸업생은 주로 GCE의 평가 후 그 결과에 따라 싱가포르 국립대학교 및 난양대학교 등의 대학에 진학한다. 두 번째 유형은 졸업 후 대학진학과 사회진출이 모두 가능한 Polytechnics(3년제)로서, 현재 싱가포르의 Polytechnics 졸업생은 대학진학보다는 사회진출에 더 비중을 두는 경향을 보인다. 마지막은 졸업 후 사회진출을 위한 직업교육 위주의 Institute of Technical Education(1, 2년제)이다.

다. 싱가포르의 일원화된 교사 양성 제도

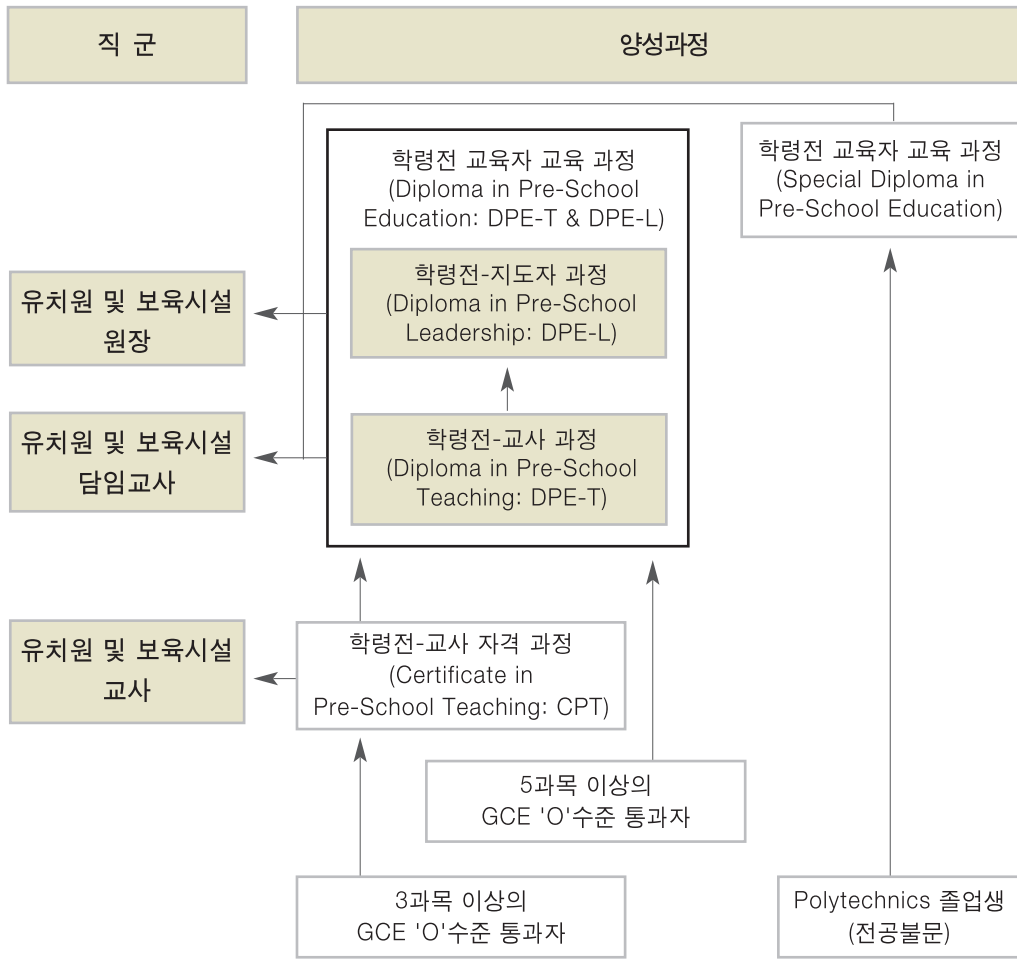
이상의 다양한 교육기관들 중 영유아교사 양성은 Polytechnics에서 학위과정을 통해 이루어진다. 이 과정의 명칭은 영아와 유아를 모두 대상으로 하고, 유치원과 보육시설에서 일하는 교사를 모두 포함한 의미에서 ‘학령전 교육자 교육 과정(Diploma in Pre-School Education)’으로 칭하고 있다. [그림 3]에서 보는 바와 같이 영유아교사가 되기 위해서는 싱가포르의 학제에 따라 중등학교 이상의 자격을 요구한다.

중등과정의 학력평가는 과목별로 ‘O’ 수준(Ordinary Level)을 통과하는지 여부로 결정되는데, 영유아교사 지원자는 ‘O’ 수준 통과 과목수에 따라 CPT(Certificate in Pre-School Teaching)로 불리우는 「학령전-교사 자격 과정」과 DPE-T(Diploma in Pre-School Teaching)로 불리우는 「학령전-교사 과정」에 차등을 두어 입학이 가능하다.³⁾

이 두 과정 이후에 「학령전-지도자 과정(Diploma in Pre-School Leadership: DPE-L)」을 들으로써 원장급의 현장 지도자를 위한 양성을 승급이 아닌 양성과정 내에 포함하고 있다.

정규 교사양성과정 이외에 특별 양성과정은 Polytechnics의 학위를 가진 졸업생들 중 정규 양성과정 보다 약간 적은 전공수업을 이수한 이들에게 주어지며, 이들 또한 교사와 원장 모두로 진출이 가능하다.

3) CPT 입학 자격은 ‘O’ 수준 통과 과목이 세과목 이상되는 자에 주어지며, DPE-T 입학 자격은 ‘O’ 수준 통과 과목이 다섯과목 이상되는 자에 주어짐. 단, 두과정 모두 영어 또는 국어 과목의 통과를 기본으로 함.



[그림 3] 싱가포르의 영유아교사 양성과정

PQAC는 교사양성을 하는 기관을 인증하는 역할을 하며, 이러한 과정을 통해 양성된 영유아 교사는 보육시설과 유치원에 모두 고용이 가능하다.⁴⁾

라. 일원화된 교사 양성의 효과⁵⁾

그렇다면 양성의 일원화 이후 나타난 긍정적인 효과는 무엇이 있을까?

4) 정규 교사 이외에 보조교사 및 가정보육시설 근무자는 자격요건이 더 낮으며, 별도의 단기 수업연한(약 70~165 시간)을 요구함.

5) Choo, K. K. (2004). Inter-ministerial Collaboration in Early Childhood Training in Singapore, *UNESCO Policy Brief on Early Childhood*, 24.

우선 양 부처가 교사와 관련된 여러 데이터를 공유하고 함께 생산함으로써 교사양성을 위한 계획 및 조정, 교사교육 수요와 관련된 행정 등에 효율성이 증가되고 있다고 보고되고 있다. 특히 교사양성의 일원화과정을 통해서 이전에 산발적으로 부여되던 영유아교사에 대한 양성 및 자격분여 기준이 명확해짐으로써 인증된 자격증을 소지한 교사가 증가하였다. 이 과정에서 새롭게 양성되는 교사의 강화된 자격요건으로 인해 교사의 질 제고가 이루어졌으며, 결과적으로 현장에서의 교사 급여 수준 또한 향상되었다고 보고되고 있다.

교사부분 이외에도 긍정적인 효과는 나타나고 있다. 즉, 서로 분리되어 유아교육과 보육 업무를 담당하던 두 개 부처는 교사양성의 협력을 통해서 교사뿐 아니라 그 외 관련 영역에 대해서도 포괄적인 이해를 하게 되었다. 이로 인해 두 부처가 고유의 업무는 유지함과 동시에 그 외 분야에 대한 협력 또한 점차로 증진되어가고 있다는 보고는 주목할만 하다.

3. 맺는 말

이상에서 보는 바와 같이, 변화하는 사회적 요구를 수용하여 유치원과 보육시설을 협력적으로 운영하고 있는 일본의 사례와, 교사의 질적 수준 제고를 목표로 관련 부처간 협력을 유도한 싱가포르의 사례는 우리에게 유아교육 및 보육의 협력과 통합에 대한 보다 현실적인 모델을 제시하고 있다. 즉, 유아교육과 보육이 관련된 여러 분야들 중 시설과 교사양성이라는 일부 영역의 일원화를 우선 시도함으로써 통합을 향한 순차적인 노력이 결실을 맺어가고 있다는 점은 우리나라에서의 향후 두 분야의 협력과 통합 방안에 대한 구체적인 시사점을 주고 있다. 특히 싱가포르의 경우 협력을 제안하고 진행했던 초기 주도부처와는 상관없이 교사통합을 위한 위원회(PQAS)를 통해 행정적으로 대립적이었던 두 부처가 동등한 역할을 공동으로 해낸 것은 협력과 통합의 과정에 있어서 가져야 할 우리의 자세와 태도에 많은 교훈을 준다고 하겠다.⁶⁾ 우리나라의 사회적 여건에 비추어 가장 시급하고 현실적인 부분부터 해당 부처, 유관 기관 및 단체가 노력할 때 유아교육과 보육의 협력과 통합은 보다 빨리 현실화될 것이다.

6) Choo(2004)에 의하면, 실제로 싱가포르에서 교사양성 일원화를 위해 PQAC를 설치하기까지는 교육부의 역할이 컸다고 보고되고 있음.