

## 발 간 사

경제협력개발기구(OECD) 교육위원회는 회원국들의 영유아 교육과 보육 정책에 대한 주제검토사업을 두 차례에 걸쳐 실시한 바 있다. 1998년과 2000년 사이에 수행된 첫 검토사업에는 12개 국가가 참여하였으며, 그 결과 1차 보고서인 <Starting Strong>(2001)이 발간되었다. 1차 주제검토사업의 가치와 이 사업이 제안한 정책대안에 대한 긍정적 인식을 바탕으로 OECD 교육위원회는 8개 국가가 참여한 2차 주제검토사업을 진행하고, 2006년 2차 보고서인 <Starting Strong II>를 발간하였다.

<Starting Strong II>는 열 개의 장으로 구성되어 있다. 그 가운데 1-9장은 영유아 교육과 보육에 대한 정책 주제별 각국의 정책을 검토한 결과를 담고 있으며, 마지막 10장에서는 각국의 정부와 ECEC(Early Childhood Education and Care) 관계자들이 고려해야 할 열 가지의 정책 선택 영역을 제안하고 있다. 예컨대 국가가 ECEC에 투자하는 이유, 영유아 교육과 보육 정책에 대한 통합적 접근, 교육체계와의 대등한 파트너십, 특수아동에 대한 관심과 영유아 교육과 보육에 대한 보편주의적 접근, 서비스와 기반시설에 대한 실효성 있는 공공투자, 서비스 질의 향상과 보장을 위한 참여적 접근, 교직원 교육과 근로조건, 자료수집과 모니터링에 대한 체계적 관심, 안정적이고 장기적인 정책 연구와 평가 등, 중요 정책 과제를 심도있게 검토하고 있다.

이 보고서는 또한 제2차 주제검토사업의 결론으로서, 회원국들이 지향해야 할 영유아 교육과 보육 정책의 방향을 제시한다. 구체적으로, 영유아 발달의 사회적 맥락에 주목할 것, 아동의 관점과 자연스러운 학습 전략을 존중하며 아동의 복리, 생애초기의 발달과 학습을 ECEC의 중심에 놓을 것, 제도의 책무성과 서비스의 질적 수준 보장에 필요한 거버넌스를 수립할 것, 이해관계자들이 함께 ECEC 서비스를 위한 지침과 교육과정 기준을 개발할 것, 질적으로 우수한 교육 목표를 달성하기 위하여 공공재원을 확보할 것, 재정·사회 및 노동정책을 통하여 아동의 빈곤과 소외를 감소시키고, 다양한 형태로 학습할 권리를 가진 아동을 위해 보편적 프로그램의 자원을 증가시킬 것, 영유아 서비스에 가족과 지역사회 참여를 장려할 것, ECEC 교직원의 근로조건을 향상시키고 전문적 교육을 실시할 것, 영유아 서비스에 자율성을 부여하고 행·재정적 지원을 할 것, 나아가 폭넓은 학습과 참여, 민주주의를 지지하는 ECEC 제도를 추구할 것을 강력히 제안하고 있다.

교육과학기술부와 육아정책개발센터는 OECD 영유아 교육·보육 정책 검토사업의 의미와, 이 사업이 제안하고 있는 정책적 시사점을 중요하게 인식하고, <Starting Strong II>의 한국어 번역판을 발간하기로 하였다. 특히 교육과학기술부 유아교육지원과에서는 OECD의 영유아 교육·보육 정책 주제검토사업의 주요 내용과 제안에 대한 학계 전문가와 정책결정자들 간의 공감대 확산의 필요성을 감안하여 번역작업을 육아정책개발센터에 일임하고, 신속하게 번역본이 발간되도록 육아정책개발센터 연구진을 격려하고 지원하였다.

제2차 주제검토보고서의 번역작업에는 유아교육과 보육, 사회복지 분야 등 비교적 다양한 배경의 연구진들이 참여하였다. 공동 번역진들 간에 일관성 있고 적절한 용어 사용과 개념 설명이 될 수 있도록 수차례의 공동협의과정을 거치고, 가능한 한 직역을 함으로써 원문의 내용이 제대로 독자에게 전달되도록 노력하였다.

우리나라 영유아 교육과 보육정책의 중요성을 인식하고 본 번역작업을 지원해주신 교육과학기술부 유아교육지원과장님과 관계자 여러분께 다시 한 번 감사의 말씀을 드린다.

2008년 8월

육아정책개발센터 소장 이 욱

# 목 차

**요약** ..... viii

**제 1 장 국가가 영유아 교육과 보육에 투자하는 이유** ..... 1

    1. 서비스 경제의 확대와 여성의 노동시장 유입 ..... 2

    2. 여성에게 보다 공평한 방식으로 일과 가정의 책무를 조화시키기 ..... 5

    3. 인구문제: 출산율 저하와 지속되는 이민 ..... 12

    4. 아동빈곤과 교육적 불이익에 대응하기 ..... 15

    5. 공공재로서의 영유아 교육과 보육 ..... 19

    참고문헌 ..... 22

**제 2 장 영유아 교육과 보육 정책에 대한 체계적, 통합적 접근** ..... 27

    1. 중앙정부 수준에서의 협력적인 정책구조 ..... 29

    2. 주무부처 지정하기 ..... 31

    3. 중앙정부와 지방정부의 협력 ..... 32

    4. 개혁을 위한 협력적이고 참여적 접근 ..... 35

    5. 지방정부 차원의 서비스 현장, 전문가, 부모들 간의 연계 ..... 35

    참고문헌 ..... 38

**제 3 장 교육체계와의 강력하고 대등한 파트너십** ..... 39

    1. 학습에 대한 통일된 접근방식 ..... 41

    2. 영유아 교육과 보육이 ‘학교화’되고 있는가? ..... 44

    3. 영유아의 기관 간 이동을 원활히 하기 위한 노력 ..... 47

    참고문헌 ..... 52

**제 4 장 특수아동에 대한 특별한 관심 및 영유아 교육과 보육에 대한 보편주의적 접근** ..... 55

    1. 모든 3-6세 아동에게 보편주의적이고 적절한 접근성을 제공하기 ..... 60

    2. 3세 미만 아동을 위한 공공서비스 증가시키기 ..... 67

    3. 모든 아동이 양질의 ECEC에 참석할 수 있는 동등한 접근성의 확보 ..... 76

    참고문헌 ..... 81

제 5 장	<b>서비스와 기반시설에 대한 실효성 있는 공공투자</b> .....	83
1.	영유아 교육과 보육 서비스에 대한 투자로 누가 이익을 보는가? .....	84
2.	영유아 교육과 보육 서비스에 어느 정도 투자하고 있는가? .....	85
3.	ECEC 분야에 대한 새로운 재정 조달 방식 .....	90
4.	정부는 ECEC 서비스를 어떻게 지원하는가? .....	92
5.	부모들의 보육비용 부담 .....	96
6.	재정지원 방식의 선택이 전체 체계의 질적 수준에 영향을 미치는가? .....	97
7.	효과적인 정책은 행정에 대한 투자와 서비스에 대한 지원을 포함한다. ....	103
	참고문헌 .....	105
제 6 장	<b>서비스 질의 향상과 질적 수준 보장을 위한 참여적 접근</b> .....	109
1.	ECEC 서비스의 질과 규제 .....	110
2.	OECD 국가들의 ECEC 서비스 규제 현황 .....	113
3.	규제와 질적 기준의 향상을 위한 개혁 .....	115
4.	교육적 구성들과 교육계획의 활용 .....	118
5.	ECEC 교육과정에 대한 주요한 이해 .....	119
6.	ECEC 서비스 내의 참여적 문화를 촉진하기 위해 국가들은 무엇을 하고 있는가? .....	131
	참고문헌 .....	139
제 7 장	<b>적절한 교직원 교육과 근로조건</b> .....	145
1.	양질의 ECEC 체계를 위해 요구되는 효과적인 교직원 훈련과 적절한 근로조건 ...	146
2.	ECEC 분야의 교직원 유형 .....	151
3.	영유아 서비스에서 핵심 전문가에 대한 새로운 사고 .....	156
4.	양성교육과 현직교육 .....	158
5.	급여와 근로조건 .....	159
6.	성비균형과 다양한 교직원 채용을 위한 전략 .....	161
	참고문헌 .....	164
제 8 장	<b>자료수집과 모니터링에 대한 체계적 관심</b> .....	167
1.	영유아와 이들을 위한 서비스에 대한 포괄적인 자료구축 .....	168
2.	ECEC 자료수집을 개선하기 위한 단계 .....	171
3.	신뢰할만한 ECEC 자료를 수집하고 제공하기 위한 국가적 절차 확립 .....	173
4.	ECEC 제도에 대한 모니터링 .....	175
5.	제도의 모니터링에 대한 보다 참여적인 접근 .....	177
	참고문헌 .....	178

제 9 장 연구와 평가를 위한 안정적 체계와 장기적 정책과제 .....	181
1. 어떤 유형의 연구가 가장 혼한가? .....	183
2. ECEC의 연구주제를 확장시키기 .....	188
3. 연구 분야에서의 도전들 .....	193
참고문헌 .....	197
제 10 장 정책 검토의 결론 .....	199
1. 고려해 볼 정책 영역들 .....	200
2. 결론 .....	215
참고문헌 .....	218
OECD 검토위원 .....	221

# 표 목 차

표 1.1. OECD 주요 국가들의 법령에 의한 휴직 권리규정 .....	6
표 1.2. 영국 EPPE 연구에서 사용되는 위험지표들, 1997-2007 .....	15
표 2.1. 일부 국가에서 최근 시행하고 있는 체계적 접근방식의 영유아 서비스 .....	30
표 4.1. OECD 국가들의 주요 ECEC 서비스 제공기관 .....	58
표 4.2. OECD 국가별 ECEC 서비스 이용자격 .....	62
표 4.3. 모성, 부성, 육아휴직 정책 .....	72
표 5.1. 양질의 영유아 프로그램에서의 아동 1인당 투자 추정치 .....	89
표 5.2. 주요 국가들의 ECEC 서비스에 대한 주된 재정지원 형태 .....	94
표 6.1. OECD 주요 국가들의 가정보육시설, 영아보육시설, 공립유아교육기관 필수인가요건 .....	114
표 6.2. 두 가지 교육과정 전통의 특성 .....	126
표 6.3. OECD 주요 국가들의 ECEC 교육과정 .....	130
표 7.1. ECEC 기관의 교직원 현황 .....	147
표 7.2. 영유아 교육 분야에서 단순화된 주 전문가 유형 .....	152
표 8.1. 플랑드르 지역의 하위집단별 보육시설 이용 .....	171

# 그림 목차

그림 1.1. 1980년과 2004년 OECD 국가들의 25-34세 남성 및 여성 고용률 ..... 3

그림 1.2. 전체 여성고용 중 시간제 고용과 전일제 고용의 비율, 2004 ..... 4

그림 1.3. 육아휴직규정의 효과성 ..... 7

그림 1.4. 2004년 여성과 남성의 전체 고용 대비 시간제 고용비율 ..... 9

그림 1.5. 2004년 남성과 여성의 취업률(25-54세) ..... 11

그림 1.6. OECD 국가의 인구고령화와 이민인구의 증가 ..... 13

그림 1.7. 사회적 이전이 아동빈곤에 미치는 영향 ..... 16

그림 1.8. OECD 주요 국가의 전체 가족 중 한부모 가족이 차지하는 비율 ..... 17

그림 1.9. 전 생애동안 투자가 동일하게 이루어졌을 때, 인적 자본 투자에 대한 회수율 ... 20

그림 4.1. 3-6세 아동이 규제를 받는 ECEC와 취학 전 교육기관에 등록하는 비율 ..... 61

그림 4.2. 3세 미만 자녀가 있는 어머니의 고용률과 3세 미만 아동의 인가받은 ECEC  
서비스에의 접근율 ..... 69

그림 4.3. 3세 미만 아동과 부모를 위한 정책 접근 ..... 75

그림 5.1. 페리 유아학교 연구의 40세에서의 주요결과 ..... 85

그림 5.2. GDP 대비 영유아와 가족에 대한 공공투자 ..... 86

그림 5.3. OECD 주요 국가들의 ECEC 서비스(0-6세)에 대한 공적 지출 ..... 87

그림 5.4. GDP대비 취학 전 교육(3-6세 대상)에 지출되는 공적, 사적 비용 ..... 93

그림 7.1. 비슷한 자격조건을 갖춘 직종과 비교했을 때, 영유아 종사자들(교사 불포함,  
보모 포함)의 평균 시급 ..... 160

그림 10.1. 선진국의 상대적 아동빈곤율(1997-2001년 자료에 기초) ..... 208

# 요약

## 서론

질 높은 영유아 교육과 보육(ECEC)의 제공은 국가의 주요한 정책과제로 확고히 자리 잡아가고 있다. 영유아 서비스의 공급부족과 미흡한 수준의 서비스에 대한 국민들의 인식으로 인해 이제는 많은 국가에서 보육과 방과 후 보육의 문제가 선거의 주요 이슈로 등장하고 있다. ECEC 서비스가 영유아들에게, 특히 저소득층과 다문화 집단에 속한 영유아들에게 인생에서의 좋은 출발점을 제공한다는 인식이 점차 증가하고 있는 것이다.

1998년과 2000년 사이에 수행된 첫 검토사업에는 12개 국가가 참여하였다. 첫 검토사업의 가치와 이 검토사업의 제안들에 대한 긍정적인 인식을 바탕으로, OECD 교육위원회는 8개 국가가 참여한 2차 검토사업을 승인하였다. 1차와 2차 검토사업 모두 정부정책과 서비스 현장, 가족, 지역사회가 영유아의 생애초기 발달과 학습을 어떻게 지원할 수 있는지를 고려하는 폭넓은, 총체적 접근법을 취하고 있다.

## 제 1 장 - 국가가 ECEC에 투자하는 이유

ECEC에 대한 정부 차원의 관심이 높아진 직접적인 배경에는 여성의 노동시장 참여 증가와 여성의 입장에서 보다 평등한 기반 위에 일과 가정의 책무를 조화시키려는 기대, OECD 국가들이 직면한 인구문제(특히 출산율 저하와 인구 고령화)에 대한 대응, 그리고 빈곤아동과 교육적 불이익의 문제를 환기시킬 필요성 등이 있다.

경제적 풍요는 높은 고용률에 좌우되기 때문에, 여성의 노동시장 참여에 대한 기대는 ECEC 서비스 확대에 대한 정부의 관심 제고의 핵심적 동기가 되고 있다. 특히 유럽 국가들은 부부가 자녀를 갖도록 하고, 부모가 일과 가족의 책무를 조화시킬 수 있도록 지원하기 위하여 가족 및 아동 정책을 우선시 하고 있다. ECEC에 대한 정부의 관심을 제고시키는 또 다른 요인은 이민 현상이다. 이민은 경제에 큰 기여를 하지만 동시에 노동과 사회, 교육 영역에서는 문제를 발생시킨다. 이민가족의 부모들은 일자리를 찾기가 쉽지 않고, 빈곤아동과 빈곤가족의 비율이 증가하며(1995년과 2001년 사이에, 자료를 입수할 수 있는 24개 국가 중 17개 국가에서 빈곤아동 비율은 증가하거나 유지되고 있다), 그 결과 이민 아동들은 교육상의 어려움에 직면할 수 있다. 포괄적 ECEC 서비스는 영유아가 있는 가족의 통합을 돕는다. 영유아 서비스는 아동의 건강, 전문기관에의 의뢰 및 기타 서비스를 제공함으로써, 영유아의 취학 준비에 많은 도움을 준다. 영유아 교육과 보육을 공공재로 보

아야 한다는 관점이 점차 증가하고 있으며, 이는 교육경제학자들의 연구결과에 의해 강력한 지지를 받고 있다.

## 제 2 장 - 영유아 교육과 보육 정책에 대한 체계적, 통합적 접근

제2장은 ECEC 정책결정과 서비스 협력 분야에서의 다섯 가지 도전적 과제를 검토한다. 즉, ① 중앙정부 차원에서 정책적 협력의 보장, ② 주무부처의 지정, ③ 중앙정부와 지방정부의 협력, ④ 개혁에 대한 협력적, 참여적 접근, ⑤ 지역사회에서 서비스 현장, 전문가, 부모의 연계 과제를 검토한다. 중앙정부 수준에서의 협력이 고려되는 곳에서는 영유아 분야 관련 정책수립의 복잡성이 논의될 것이다. ECEC 정책은 영유아의 교육과 보육에 대한 관심 뿐 아니라 여성의 취업과 기회균등, 아동발달과 빈곤문제, 노동시장 공급, 건강, 사회복지, 그리고 영유아기 이후의 교육에 관한 정책과제와도 연계되어 있다.

<Starting Strong II>에서 검토된 협력을 위한 두 가지 전략은 부처 간 협력기구의 설립과(또는) 영유아 교육과 보육 정책을 담당하는 주무부처 또는 기구를 지정하는 것이다. 본 연구는 협력기구들이 특정 목표달성을 위해 설립되었을 때 원만히 운용될 수 있음에 주목한다. 대다수 OECD 국가에서 ECEC 정책수립은 중앙정부와 지방정부의 공동책임이 되고 있다. 지방분권화의 이점은 지역의 요구에 민감하게 반응할 수 있어 지역사회 차원에서 ECEC 서비스 현장이 통합될 수 있다는 점이다. OECD 검토사업의 경험에 의하면, 중앙정부가 권한과 책임을 지방정부로 이양하는 경우, 지역 간에 서비스 접근성과 질적 수준에서의 차이는 더 확대되는 것으로 나타난다. 이러한 권한과 책임의 이양과정에서 특히 중요해 보이는 것은 영유아 서비스를 국가정책의 일부로서 잘 개념화하여 지방정부로 이양하고, 다른 한편으로는 서비스의 목표설정, 관련 법령과 규정의 제정, 재정지원 정책, 교직원 자격과 활동 프로그램의 기준 등에 대해서는 국가적 차원에서 접근하는 것이다.

## 제 3 장 - 교육체계와의 강력하고 대등한 파트너십

연구의 제안에 의하면 유아교육과 초등교육 체계는 아동의 학습에 있어서 통일된 접근법이 적용되어야 하며, 유아들이 직면하는 기관 간 이동(transition) 문제에도 관심을 기울여야 한다. 보다 통일된 접근을 한다면 이전과는 다른 정책을 선택하게 될 것이다. 그동안 프랑스어와 영어권 국가에서는 ‘학교 준비도(school readiness)’ 접근이 적용되어 왔다. 이 접근은 매우 광범위하게 정의되고는 있지만 생애초기의 인지발달과 일정범위의 지식과 기술, 자질(disposition)의 획득에 초점을 맞추는 것이다. 이 접근이 지닌 약점은 영유아의 자연스러운 학습 전략과 심리에 부합하지 않는 프로그램과 교육방법이 사용된다는 점이다. 사회교육의 전통을 지닌 북유럽과 중부유럽의 국가들에서는 유치원 시기를 평생 학습의

기초가 되는 장이자, 삶에 대한 전반적인 준비과정으로 본다. 유아의 기관 간 이동을 순조롭게 하는 일은 어느 나라에서나 정책적 도전일 것이다. 일반적으로 아동의 기관이동은 성장과 발달에 있어서 하나의 자극제이다. 그러나 만일 이동과정이 순탄하지 못하고 주의 깊게 다루어지지 않는다면, 특히 영유아들의 경우 퇴행과 실패의 위기를 맞는다.

---

#### 제 4 장 - 특수아동에 대한 특별한 관심 및 영유아 교육과 보육에 대한 보편주의적 접근

---

아동의 연령과 다양한 가정환경에 따라 ECEC 서비스에 대한 요구에 차이가 있기 때문에, 영유아 서비스에 대한 보편주의적 접근이 모든 영유아 서비스를 국가가 전담한다는 의미는 아니다. 보편주의적 접근은 부모가 참여를 원하는 아동들 모두에게 서비스 접근이 가능하도록 하는 것을 뜻한다. 보편주의적 접근은 ECEC 서비스에 대한 표적화된 접근, 즉, 특정집단의 아동들을 대상으로 하는 프로그램에 우선적으로 공공재정을 지원하는 접근과 대조된다. 제4장에서는 접근성이라는 개념이 갖는 복잡성을 개관하고, 보편주의적이면서 동시에 적절한 서비스 접근의 근거를 제시한다. 또한 방과 후 보육 영역에 대해 살펴보고, 서비스를 증가시키기 위한 여러 국가들의 노력들을 다룬다. 이 장에서는 ECEC의 주요 기관형태, 3-6세 아동의 ECEC 서비스 등록률, OECD 국가에서 ECEC 서비스를 받을 수 있는 권리(자격조건), 인가된 서비스를 이용하는 0-3세 아동의 비율, 모성휴가와 부성휴가 현황, 부모의 육아휴직 정책 관련 지표들이 제공된다.

---

#### 제 5 장 - 서비스와 기반시설에 대한 실효성 있는 공공투자

---

제5장은 영유아 서비스에 대한 공공투자의 주요 이슈를 탐색한다. 과거에 상대적으로 아동서비스에 대한 공공지출이 저조했던 몇몇 국가에서 지난 몇 년 동안 상당한 재정지출 증가가 이루어졌다. 그러나 질 높은 프로그램을 제공하기 위해 지출되어야 하는 아동 1인당 투자비용에 대한 전문적 증거에 따르면, 북유럽 국가를 제외한 OECD 국가들의 영유아 서비스에 대한 재정지출은 아직 미흡한 상태이다. 이 장에서는 재정지원 방식—특히 서비스 현장에 대한 직접지원방식과 부모에게 서비스 이용 보조금을 지급하는 방식—이 서비스의 질적 수준에 영향을 미치는지 여부를 논의하면서 각국이 어떤 재정지원 방식을 취하고 있는지를 보다 자세히 검토한다. 실증적인 자료에 의하면, 서비스 현장에 대한 직접지원이 부모 보조금 지원에 비해, 영유아 서비스에 대한 보다 효과적인 정부통제, 규모의 이익, 전국적인 서비스의 질 향상, 교사들에 대한 훈련의 효과성, 서비스 이용의 형평성 측면에서 보다 효과적인 것으로 나타난다.

## 제 6 장 - 서비스 질의 향상과 질적 수준 보장을 위한 참여적 접근

영유아 교육·보육 서비스의 질에 대한 규제와 정책적 접근을 탐색한다. 대다수의 OECD 국가에서, 3세 미만 아동 대상 서비스에 대한 규제에는 많은 관심을 기울이지 못하고 있다. 즉, 보육의 많은 부분을 민간 영역에서 담당하고 있으며, 교직원 훈련 및 사회교육적 프로그램이 특히 미흡하다. 유아교육 분야에서는 일반적으로 아동을 위한 적절한 건물과 공간, 교사대 아동 비율, 교육과정 틀, 교직원의 전문적인 교육과 자격 등과 같은 기본적인 구조적 기준들이 중시되고 있으나 실제로는 편차가 있으며, 특히 교사대 아동 비율에서 큰 편차가 있다. 부모참여도 일반적으로 조직화되어 있으나, 부모의 실제 개입 수준에는 차이가 있다. 이 장에서는 교육과정에 대한 두 가지 다른 접근, 즉, 유아교육적 접근과 사회교육 접근방식이 몇 가지 기준에 터하여 비교·검토하였다. 요약하면, 일반적으로 유아교육전통은 교육과정의 내용과 방법에 대하여 좀더 집중적이고 학문적인 접근을 유도하며, 반면에 사회교육 전통에서의 교육적 틀은 보다 개별적, 아동중심적, 총체적이다.

## 제 7 장 - 적절한 교직원 교육과 근로조건

제7장은 각국의 교직원 현황과 이들의 교육수준을 검토하고, 영유아 교육에 가장 적합한 기술 유형에 대한 새로운 사고를 강조한다. 각국의 상황은 혼합된 양상으로, 북유럽 국가의 교직원 교육은 전문적 수준이지만 대부분의 국가는 유아교육 분야에서만 교직원 교육수준이 수용할 만한 정도이다. 모든 국가의 영유아 서비스 종사자는 성비와 다양성에 있어 불균형 상태를 보인다. 이 보고서는 또한 국가별로 교직원에 대한 현직교육 수준에 차이가 있으며, 보육과 유아교육 간에도 상당한 차이가 있음을 지적한다. 미흡한 재정지원 때문에 시장과 부분적으로 연결된 많은 민간기관, 지역사회, 자발적 기관의 영유아 서비스 시설의 교직원들은 정규적인 현직교육을 받지 못하고 있으며, 자신들의 교육 실천을 향상시키기 위해 필요한, 아동과 접촉하지 않는(non-contact) 시간을 갖지 못하고 있다.

다양한 국가들의 현황을 보면 보육종사자들과 교사들의 임금 격차가 상당하며, 대부분의 국가에서 보육종사자들은 훈련이 부족하고, 최저수준의 급여를 받고 있다. 보육 분야에서 교직원 이직률이 높은 현상은 놀라운 일이 아니다. 제7장에서는 교직원들의 성비를 균형화하고, 다양한 배경을 지닌 근로자를 채용하기 위한 전략이 논의된다. 충분한 수의 남성과 소수민족 지역 출신의 교직원을 고용하고자 하는 선의에도 불구하고, 대부분의 국가에서는 ECEC 분야의 전문가 수준에서 이들을 고용하는 정책에 실패하고 있다. 몇몇 나라에 훌륭한 통합 프로그램들이 있기는 하지만, 이들은 여전히 소수 프로그램으로 존재할 뿐 전체 제도에 적용되지는 못하고 있다.

## 제 8 장 - 자료수집과 모니터링에 대한 체계적 관심

정책정보의 원활한 소통과 현실성 있는 ECEC 정책을 위해서는 행정부서의 관련 자료 수집과 모니터링 작업의 조직화가 필요하다. 영유아 분야의 핵심적 내용들, 예컨대 영유아 서비스의 수요와 공급, ECEC 이용률, 공적 재정지원의 규모와 배분, 서비스 이용 아동과 미이용 아동의 사회경제적 지위, 교직원 현황과 훈련 수준, 서비스 장소에 대한 질적 기준, 기타 정기적인 분석이 필요한 영유아 서비스 기관의 정보들이 연도별로 수집되고 모니터링 된다면, 보다 합리적인 정책결정이 이루어질 수 있다. ECEC 분야에서 자료수집이 어려운 것은 이 분야가 다소 새로운 영역이라는데 어느 정도 기인한다. 인구, 가구, 사회 정책, 혹은 교육과 같은 대규모의 정보수집체계들이 초창기에는 ECEC 정책을 발전시키기 위해 필요한 자료를 생산하도록 설계되지 않았던 것이다.

## 제 9 장 - 연구와 평가를 위한 안정적 체계와 장기적 정책과제

1차 검토보고서 <Starting Strong>에서는 정부가 핵심 정책목표에 대한 연구에 지속적인 지원을 해야 한다고 권고한 바 있다. 국가적 연구주제들은 또한 현재 제한적으로 연구가 이루어지고 있는 학문과 방법론들을 포함하도록 확대되어야 할 것이다. 다양한 계층에 연구결과를 보급하기 위한 전략들 역시 탐색되어야 한다. 이 모든 영역에서 그동안 진전이 있어왔다. 연구 영역 역시 확대되고 있어, 제9장에서는 질적 연구에 대한 새로운 관심을 언급하고 있다. 예를 들어, 성(gender)과 사회문화적 요인에 관한 조사, 다양성 연구, 성과 포스트모더니스트 분석, 참여관찰 및 아동연구 등의 분야에서 질적 연구가 이루어지고 있다. 제9장에는 또한 현재 수행 중인 보다 혼한 유형의 연구도 일부 포함되어 있는데, 국가마다, 그리고 연구유형에 따라 연구방법과 주제는 매우 다양할 수 있다.

## 제 10 장 - 정책 검토의 결론

마지막 장은 정부와 ECEC 관계자들이 고려해야 할 열 가지의 정책적 선택 영역을 제안한다.

- **영유아기 발달의 사회적 맥락에 주목할 것**: 영유아 관련 정책결정자들은 노동력의 공급, 여성에 대한 기회균등, 가족복지, 그리고 사회통합과 같은 중요한 사회경제적 목표를 달성할 수 있도록 아동서비스를 조직할 수 있다. 잘 조직된 서비스는 부모의 자녀양육을 지원하고, 여성에게 기회를 제공하며, 저소득층 가족과 이민가족이 지역과 사회에 통합되도록 도울 수 있다. 주무부처는 관련 부처와 지역 당국, 그리고 부모들이 동의할 수 있는 광

범위하지만 현실성 있는 영유아 서비스의 비전을 만들어내야 한다.

- **아동의 관점과 자연스러운 학습 전략을 존중하며, 아동의 복리, 생애초기의 발달과 학습을 ECEC의 중심에 놓을 것** : 아동의 복리와 교육은 영유아기 서비스의 핵심 목표들이면서도 불구하고, 3세 미만 아동을 위한 서비스는 노동시장 정책의 부속물로 취급되는 경우가 많았으며, 대상 영유아들은 취약한 발달목표를 가진 서비스에 맡겨지곤 했다. 또한, 유아교육 서비스는 높은 아동 대 교사 비율, 영유아 서비스 관련 자격이 없는 교사, 열악한 학습 환경, 그리고 보육인력이 부재하다시피 한 특성을 지닌 취학 전 학급에 3-6세 아동들을 배치하곤 했다. 각국은 아동에 좀 더 초점을 맞추고, 영유아의 구체적 발달과업과 학습 전략에 대한 이해를 토대로 서비스를 제공해야 할 시점에 있다.
- **제도의 책무성과 서비스의 질적 수준 보장에 필요한 관리감독체계(governance structure)를 수립할 것** : 필요로 하는 관리감독체계의 예는 광범위한 전문성을 가진 강력한 정책부서, 자료수집과 모니터링 기구, 평가기관, 훈련 담당국, 시찰단 또는 교육자문단 등이다. 많은 국가에서 ECEC 제도 내에, 국가 연구 위원회를 비롯한 관리감독체계의 일부를 결여하고 있다. 충분한 정보에 기반한 정책결정, 제도개혁, 포괄적인 서비스 구조의 발전을 보장하기 위해서는 연구와 자료수집, 모니터링 사업에 대한 국가의 강력한 투자가 필요하다.
- **이해관계자들과 함께 모든 ECEC 서비스를 위한 일반적인 지침서와 교육과정 기준을 개발할 것** : 지침서는 아동의 연령이나 기관에 관계없이 균등한 질적 수준을 촉진하는데 도움이 된다. 지침은 교직원을 지도하고 지원하며, 교직원과 부모의 의사소통을 촉진한다. 지침은 주요 이해관계자들과 공동으로 구성하였을 때 효과적이다. 일반적으로, 지침은 가르칠 것을 세세하게 제시하기 보다는 일반적인 교육적 지향점을 제시하고 모든 영역에서의 발달목표를 규정한다. 다음의 두 가지 교육적 접근이 아동의 복리와 학습을 위해 특히 중요하게 여겨진다. 하나는 아동이 갖고 있는 자연스러운 학습 전략을 존중하는 것을 포함하여 아동의 입장에 초점을 두는 것이고 나머지 하나는 영유아에게 서비스를 제공할 때, 경청하기, 프로젝트 작업, 기록화 같은 기술을 폭넓게 사용하는 것이다.
- **질적으로 우수한 교육목표를 달성하기 위하여 공공재원을 확보할 것** : 영유아에 대한 1인당 공공 재정투자는 영유아들이 초등학생보다 필요로 하는 교직원 수가 더 많고 서비스 시간이 긴데도 불구하고, 초등학생 1인당 투자액에 비해 현저히 적거나 비슷한 수준으로 지원된다. 신빙성 있는 비용 추계에 따르면, 대부분의 나라에서 수용할 만한 수준의 아동 대 교사 비율과 자격을 갖춘 교직원을 확보하기 위해서는 아동 1인당 연간 투자액을 현재의 두 배로 증가시켜야 한다. ECEC 지원체계가 원활히 기능하기 위해서는 정부가 자원의 효과적인 할당을 위한 명확하고 일관성 있는 전략을 발전시켜야 한다. 여기에는 장기계획과 질적 수준 제고를 위한 투자가 포함된다. 투자는 단지 ECEC 기관을 설립하는데 그치지 않고, 질 높은 교육목표를 달성하기 위한 방향으로 이루어져야 한다.

- **재정, 사회 및 노동정책을 통하여 아동빈곤과 소외를 감소시키고, 다양한 형태로 학습할 권리를 가진 아동을 위해 보편적인 프로그램의 자원을 증가시킬 것**: 영유아 서비스는 신체적, 정신적, 감각적 장애나 낮은 사회경제적 배경으로 인해 다양한 형태로 학습을 해야 하는 아동들에게 특히 중요하다. 그러나 이들 아동에게 유용한 프로그램들은 비정기적이고, 자금지원이 적으며 이들을 포용하지 못하는 경우가 많다. 그간의 연구결과는 이들 아동과 가족을 보편적 프로그램에 통합시키는 것이 이들에 대한 가장 효과적인 접근법이라고 제안한다. 성공적인 통합을 위해서는 재정지원의 증가와 낮은 아동 대 교사 비율, 전문성을 갖춘 교직원, 잘 계획된 교수법이 요구된다. 특정집단을 대상으로 한 표적 프로그램은 서비스 대상을 분리하고 낙인을 찍을 수 있으며, 수혜대상인 많은 아동들에게 프로그램을 제공하지 못하는 경향이 있다. 각 국가별 통계는 빈곤아동이 OECD의 다수 국가에서 증가하고 있음을 보여준다. 표적화된 영유아 프로그램에 많은 노력과 투자를 하는 정부는 취약계층의 아동들을 지원하는 데는 공헌하고 있으나, 동시에 빈곤가족의 재생산을 저지하기 위한 정책을 시행하지 않는다면 통합적인 정책수립은 실패하고 있다고 볼 수 있다.
- **영유아 서비스에 가족과 지역사회의 참여를 장려할 것**: 가족은 아동, 특히 영유아의 삶에서 양육과 교육의 중심 역할을 한다. 그들은 자녀의 발달과 학습을 지원하기 위해 영유아 서비스 기관과 교직원의 도움을 받아야 한다. 다양한 환경에서 아동이 연속성 있는 경험을 하기 위해서는 부모와 서비스 기관의 교직원들이 정기적으로 정보를 교환하고, 아동의 사회화와 일과, 발달 및 학습에 대해 일관성 있는 접근을 취할 필요가 있다. 영유아 서비스 기관에 대한 지역사회의 참여가 중요한 이유는 필요한 경우, 서비스 제공이 확대되고, 적절한 서비스로 의뢰할 수 있다는 점에서도 그러하지만, 파트너십과 부모참여의 장으로서도 중요하다.
- **ECEC 교직원의 근로조건을 향상시키고 전문적 교육을 실시할 것**: 영유아 기관 종사자의 충원율, 그리고 이들에 대한 전문적 교육과 근로조건에 대한 관심은 질 높은 영유아 서비스의 핵심요소이다. 이러한 관심은 영유아 서비스 분야의 인력 개발과 장기적인 고용안정을 위해서도 여러 국가에서 중요하게 다루어진다. 교직원 정책의 취약성은 OECD 검토사업에서도 나타난다. 특히 보육 분야에서의 낮은 충원율과 급여수준, 취학 전 교육제도에서 영유아 교육에 대한 인증의 미비, 여성 교직원 편중현상, 서비스 대상 지역주민의 다양성을 반영하지 못한 교육팀 구성 등이 그러하다.
- **영유아 서비스에 자율성을 부여하고 재정과 지원을 제공할 것**: 영유아 서비스의 목표와 프로그램 기준이 일단 국가 수준의 문서로 명시되면, 교육자와 서비스 기관은 스스로 보살피는 아동들을 위해 적합한 활동내용을 계획하고 선택하며 고안할 수 있는 자율성이 부여되어야 한다. 독립적인 예산 편성과 자율성은 숙련된 교직원들로 하여금 그들이 보살피는 아이들에게 적절한 교육적 선택을 하고, 그에 대한 책임을 지도록 하는 것이다. 기록화와 같이 서비스 질을 높이기 위한 참여적 접근에 대한 정부의 지원은 교직원들의 이해를 높이고 동기를 유발시킨다.

- 폭넓은 학습과 참여, 민주주의를 지지하는 ECEC 제도를 추구할 것 : 아동의 권리 존중, 특수하거나 부가적인 학습 욕구가 있는 아동들을 위한 교육과 보육 기회의 다양성과 접근성 강화를 포함하는, 보다 광범위한 사회적 관심이 영유아 서비스 제도에 반영되는 것이 중요하다. 중앙정부 차원에서 민주적 접근의 기준은 아동의 자발적 활동을 확대하고 자녀 교육에 개입할 부모의 기본적 권리를 지원하는 것이 될 것이다. 이러한 접근에서, 영유아 기관은 개개인의 내재적 가치를 인정하고, 우리가 공유하는 환경에 대한 존중과 더불어, 민주적 참여를 촉진하는 장이 될 것이다. ‘존재하기 위한 학습, 행동하기 위한 학습, 배움을 위한 학습, 더불어 살기 위한 학습’은 인간으로서의 성장 및 사회적 발달을 성취하기 위해 나아가는 아동 각자의 여정에서 중요한 요소로 여겨져야 한다.

## 제 1 장

# 국가가 영유아 교육과 보육에 투자하는 이유

제1장에서는 여러 국가에서 영유아 교육과 보육(ECEC)이 정부의 중요한 이슈가 된 이유를 살펴본다. 최근 수십 년간, OECD 국가들 사이에서 일어난 경제발전과 빠른 사회변화는 전통적인 가족과 육아의 양상을 변화시켰다. 아동발달의 중요성에 대한 인식과 아동의 권리와 욕구를 가진 시민으로 바라보는 관점이 ECEC에 대한 투자에 영향을 미친 것은 사실이지만, 보다 광범위한 사회경제적 요인들이 전체적으로 정부의 관심을 ECEC의 이슈로 집중시켜왔다. ECEC에 투자함으로써, 정부는 다음과 같은 목적을 달성하고자 한다. ① 여성의 노동시장참여를 증가시키고, ② 여성의 입장에서 보다 평등한 기반 위에 일과 가정의 책임을 조화시키며, ③ OECD 국가들, 특히 여기에서 검토하고 있는 유럽과 아시아 국가들이 직면한 인구문제의 심각성을 조사하고, ④ 마지막으로, 아동빈곤과 교육적 불이익의 문제를 완화시키기 위한 것이다. 본 장은 국가가 ECEC를 공교육과 마찬가지로 공공재로 간주해야 하는 이유에 대한 논의로 끝맺는다.

OECD 국가들에서 영유아에 대한 재정지원과 관련된 주된 이슈는 투자를 할 것인지 여부가 아니라, 얼마나 많은 액수를, 어느 정도 수준에서 투자할 것인지에 대한 것이다. 정부는 정부 관할 하에 있는 어린 자녀가 있는 가정에 어느 정도의 비용과 지원을 제공해야 하는가? 가정 밖에서 새롭게 창출되어야 하는 서비스는 무엇인가? 정부지출을 가급적 통제하는 현 상황을 고려했을 때, 적절한 재정지원의 수준은 어느 정도인가? 평등과 사회적 형평성에 모순되지 않는 수준에서 영유아 서비스를 재정지원하기 위한 새로운 자금출처를 개발할 수 있는가? 정부는 서비스를 규제하고 관리하는데 참여해야 하는가? 이러한 질문들은 모든 OECD 국가들에서 공통적으로 논의되고 있는 문제들로, 전쟁 직후에 만연했던 정통적 신념으로부터 현재까지 변화하고 있음을 나타낸다. 당시의 사회는 남성 생계부양자 가족모형 하에서 아동의 발달과 사회화를 전적으로 어머니-자녀간의 애착이라는 관점에서 바라보았다. 육아는 본질적으로 어머니에 의한 가정양육이었고, 다른 가족구성원이나 이웃을 통한 비공식적인 육아가 일부 이용되었다(Tizard, 1986). 이러한 양육모형은 현재 다음 네 가지의 광범위한 환경변화에 직면하여 지배적 위치를 내주었다.

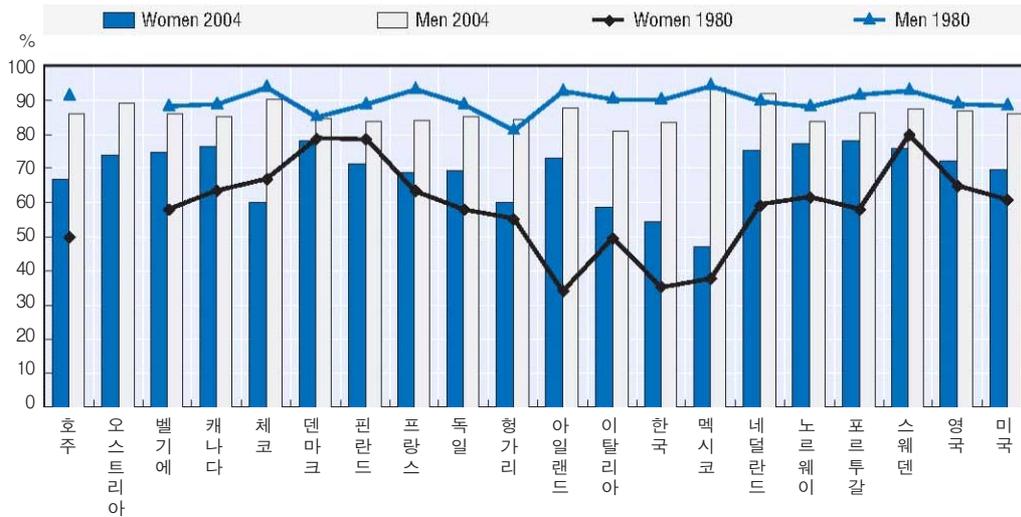
- 서비스 경제의 확대와 여성의 노동시장 유입
- 여성의 입장에서 보다 평등한 기반 위에 일과 가정의 책무를 조화시킬 필요성
- 특히 유럽 국가들에서 발생하고 있는 출산율 하락 및 이민 증가와 같은 인구문제
- 영유아기에 시작되는 빈곤과 불평등의 악순환의 고리를 끊어야 할 필요성

## 1. 서비스 경제의 확대와 여성의 노동시장 유입

1970년대 이후로 그 어느 때보다 많은 여성들이 노동시장에 진입해왔다. 노동시장에서의 이러한 변화는 산업사회로부터 성장과 번영을 유지하기 위해서는 높은 고용률을 유지해야 하는 서비스 및 지식기반 경제로의 전환에 의해 가속화되었다(그림 1.1 참조). 오늘날에는 이러한 요구에 부응하기 위해 노동시장에서 여성들을 필요로 하게 되었는데, 특히 그들의 높은 교육성취와 상대적으로 낮은 임금수준은 그들을 국가 경제의 주요한 기여자로 만들고 있다(Box 1.1 참조). 예를 들어, 최근의 영국 통계에 의하면, 여성의 노동은 현재 영국 GDP의 30%(덴마크와 스웨덴의 경우 40%)를 차지하고 있으며, 여기에 가정에서의 무급노동은 포함되지 않는다(교육기술부[DfES], 2004). 2003년 G7 국가들에서 여성의 평균 노동시장참여율은 66.4%로 이는 1993년에 비해 8% 증가한 수치이다.

많은 OECD 국가에서, 25-54세 여성의 75% 이상이 현재 노동시장에 진출해있다. 이러한 여성 고용의 현저한 증가는 아동양육 방식에 주요한 영향을 미친다. 공식적인 노동시장에서 여성참여가 일정 수준에 도달하면(일반적으로 50% 이상), 사적인 해결책으로는 더이상 육아에 대한 욕구를 해결할 수 없다는 것은 널리 알려진 사실이다. 부모나 다른 가족구성원들도 일을 하고 있으며, 비공식적인 육아서비스는 질적인 문제, 공급부족 및 불안정성으로 인해 불만족스럽다(American Business Roundtable, 2003; Dy-Hammer *et al.*, 2001).

그림 1.1. 1980년과 2004년 OECD 국가들의 25-34세 남성 및 여성 고용률



Box 1.1. 아일랜드의 경제성장

1993년에서 2003년 사이에, 아일랜드의 국내총생산(GDP)은 매년 7.8%씩 성장했으며, 이것은 이 기간 동안 OECD 국가들 중 가장 높은 성장률이다(OECD, 2004d). 이 시기에 성인 총고용인구는 51% 증가했다(CSO, 2004). 노동력에 대한 수요 증가는 실업률 하락과 노동 이민, 여성고용의 현저한 증가에 의해 충족되었다. 1997년과 2004년 사이에, 직장 내 여성 수는 48.5%나 증가하였다(539,700명에서 801,700명으로 증가). 이 기간 동안, 여성의 시간제 고용은 두 배로 증가했으며(124,600명에서 251,900명으로 증가), 전일제로 일하는 여성의 수도 거의 1/3 가량 증가했다(415,200명에서 549,800명으로 증가). 이후 GDP 성장이 연 5%로 둔화되었음에도 불구하고, 경제의 활력은 지속되어 2005년에는 87,000개의 새로운 일자리가 창출되었다.

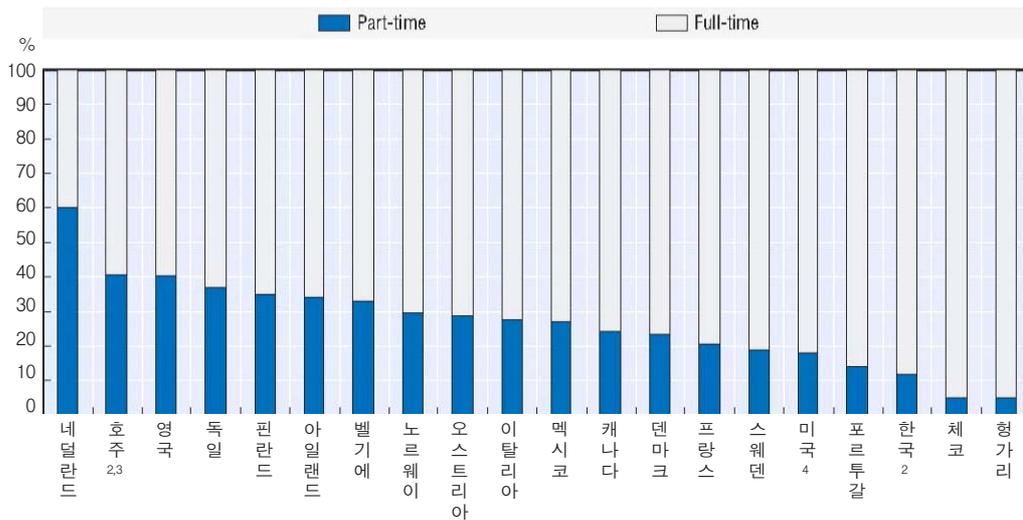
아일랜드의 공식경제에서 여성참여의 변화는 또한 높아진 여성의 교육수준과 개인적인 기대수준에 기인한다. 많은 여성들이 이 시기동안 경제적 독립과 사회적 지위를 획득했다. 그럼에도 불구하고, 모든 집단이 이러한 열매를 공유한 것은 아니다. 많은 여성들, 그리고 결과적으로는 아동들이 지속적인 빈곤을 경험하고 있다. 교육과 훈련, 고용기회의 접근성 향상이 사회적 배제로부터 벗어나기 위한 주요 경로임은 잘 알려져 있지만 그와 동시에, 저렴하고 질 높은 보육에 대한 투자가 일에 대한 접근성을 촉진하기 위한 필수적 전략이라는 인식 또한 증가하고 있다.

이러한 변화는 시민권과 권리의 이슈에 대한 아일랜드 사회의 인식 증가에 의해 보완되어 왔다. 두 가지 중요한 UN 협약이 비준되어 아일랜드 법에 포함되었다. 1985년 가입한 여성차별철폐협약(CEDAW)과 1992년 가입한 아동권리협약(CRC)이 그것이다. 아동은 전통적으로 “고유한 권리를 가진 개인이기보다는 가족 내에서의 지위에 따라” 처우되었다는 점이 인정되었으며(CPA, 2005, p. 20), 이러한 인식은 빠르게 변화하는 사회에서 아동의 욕구에 적합한 정책과 규정을 확보하기 위한 노력으로 이어졌다.

출처: 아일랜드 전국여성협의회(National Women's Council of Ireland), 2005.

여성고용양상의 이러한 변화는 많은 국가에서 육아정책을 발전시킨 추진력이었다. 그러나 여성 노동시장의 관점에서 ECEC에 접근하는 것은 다소 위험할 수 있는데, 먼저 아동이 여성의 일에 대한 장애물로, 그리고 육아가 필요악으로 여겨질 수 있다는 점에서 그러하다. 이러한 이유로 <Starting Strong>(OECD, 2001)에서는 약자인 ECEC에서 ‘보육(care)’ 앞에 ‘교육(education)’을 두었다. 즉, 발달과 교육에 대한 아동의 권리가 영유아를 위해 조직된 모든 서비스에서 우선순위로 여겨진다는 것이다. 두 번째로 마치 육아가 남성의 고용양상이나 사회의 일반적인 노동구조와는 관련이 없는 것처럼 보임으로써, 육아와 여성의 관련성을 강화시킬 위험성이 있다. 현재 제시되고 있는 육아에 대한 일부 해결책, 즉 여성의 시간제 고용이나 심지어 사회적 보호의 대상이 되지 않는 ‘비정규직’ 장려는 전통적인 성별화(gendering)의 증거이다. 유럽재단의 조사에 따르면, 어린 자녀가 있는 유럽 여성의 대다수는 질 높은 보육서비스에 대한 접근이 가능하기만 하다면 전일제 고용을 선호하는 것으로 나타났다(European Foundation, 2003). 시간제 고용은 또한 중요한 평등의 문제를 제기한다. 여러 국가에서 시간제 고용은 여성들의 영역이 되었으며(그림 1.2 참조), 자녀양육기간 동안 시간제 고용이 지속될 경우, 여성의 경력, 연금 및 생애 소득에 상당한 영향을 미친다(Glass and Estes, 1997). 더 나아가, 여성들을 위한 시간제 노동의 상당수는 ‘비정규직’이거나 ‘주변적인(marginal)’ 일이다(특히 오스트리아, 한국, 영국, 미국에서). 즉, 임시직이며 현금 보수를 받는 시간제 노동으로 구성된다. 서비스 경제에서, 이러한 일의 상당수는 계약에 의해 신분보장이 되지 않으며, 사회보장제도의 혜택을 받지 못한다. 요약하면, 어린 자녀가 있는 여성들이 가정의 책임과 기회의 평등을 만족스럽게 조화시키기 위해서는 정부당국이 신뢰할만한 전문적 보육서비스를 제공하거나 장려하는 동시에, 노동시장의 양상을 재검토할 필요가 있다. 더 나아가, 남녀 간의 형평(equity)<sup>1</sup>을 위해서는 육아나 가사를 전적으로 여성의 책임으로 제한해서는 안 된다.

그림 1.2. 전체 여성고용 중 시간제 고용과 전일제 고용의 비율, 2004<sup>1</sup>



1. 시간제 고용은 주요 일자리에서 주당 30시간 미만으로 일하는 것을 의미함. 통상적인 노동시간을 신고한 근로자들만이 포함되어 있음. 비계약적(non-contractual) 특성으로 인해, 본문에 언급된 ‘주변적인’ 혹은 ‘비정규직’ 일자리는 공식 통계에 포함되지 않음.
2. 실제로 일한 시간에 근거한 자료임
3. 모든 직장에서 일한 시간을 합친 것에 근거한 시간제 고용
4. 임금 노동자들만을 대상으로 한 자료임. 임시직 시간제 노동은 포함되지 않음.

출처: OECD (2005c).

## 2. 여성에게 보다 공평한 방식으로 일과 가정의 책무를 조화시키기

동등한 기회라는 주제에 관한 문헌과 연구들을 보면, 현대 사회의 여성에게는 여전히 세 가지 중요한 도전이 존재한다. 모성과 직업경력 조화, 직장 내에서의 동등한 기회, 그리고 육아와 가사의 보다 공평한 분담이 그것이다.

### 모성과 직업경력 조화

에스핑 앤더슨 등(2002)에 따르면, 모성과 직업의 양립가능성은 제도적 지원의 특성, 특히 육아휴직에 대한 공공지원, 영유아 서비스의 제공 및 가족친화적 직장의 이용가능성 등에 달려있다.

### 육아휴직에 대한 공공지원

대다수의 OECD 국가에서 유급 육아휴직은 가족 및 노동 정책의 중요한 요소가 되었다. 휴직은 초기에는 엄마와 아기의 건강을 위한 모성휴가로 시작되었다. 연구에 따르면, 생후 첫 1년간 아기를 일대일로 보살피는 것은 아이의 애착발달과 정서 및 언어발달에 기여한다(Tanaka, 2005). 또한 자녀양육에 아버지가 참여하는 것이 가치 있고 중요한 일이라는 증거도 있다(Cabrera *et al.*, 2000; McBride and Rane, 1997). 대부분의 유럽 국가<sup>2</sup>에서, 육아휴직은 최소 15주의 출산휴가를 포함해서 최소 3개월에서 약 1년까지 다양하다. 여기에는 적절한 휴직급여나 수당, 그리고 동일하거나 유사한 일자리로의 복귀가 보장된다. 휴직기간이 법적으로 보호되고 유급일 때에만 비로소 부모들에게 가계 혹은 직장경력에 과도한 불이익을 받지 않으면서, 가정에서 자녀를 돌볼 수 있는 진정한 선택권이 주어진다.

육아휴직은 현재의 경제구조와 노동시장으로 인해 발생하는 육아문제에 대한 효과적인 해결책이다.<sup>3</sup> 이 정책은 긍정적 측면과 부정적 측면을 모두 갖고 있다. 노르웨이나 스웨덴 같은 국가에서는(가장 최근에는 캐나다와 영국이 여기에 합류했다) 약 1년간의 유급 육아휴직이 아기와 엄마의 건강, 복리와 심리적 육구해소에 좋으며, 부모가 그 시기동안 급여를 받으면서 동시에 연금권과 노동시장에 대한 애착을 유지할 수 있다는 점에서 부모에게 도움이 되며, 또한 남성들이 점차 육아휴직과 영유아 보육에 참여할 때, 보다 폭넓은 가족 안정성과 업무분담을 가져올 수 있다는 점에서 공평한 해결책이라는 관점을 취해왔다. 그러나 육아휴직이 모성휴가로 여겨지거나 그렇게 불릴 때(육아는 전적으로 여성의 책임이라는 사고방식을 강화할 때), 혹은 오랜 육아휴직이 무급이거나 혹은 휴직급여가 실업급여로 여겨질 때, 여성들의 만족도는 떨어진다. 직장을 오랫동안 떠나있음으로 인해, 여성의 경력은 중단되는 경향이 있으며, 이로 인해 연금액수가 줄어들고 여성이 아동의 주 부양자일 때, 즉, 별거나 이혼 시에는 경제적 어려움을 겪을 가능성이 있다.

### 각국의 육아휴직 법안을 어떻게 비교할 것인가?

유럽 이사회에서는 각 국가로 하여금 적어도 세 달 이상 부모가 전적으로 자녀를 돌보는 것이 가능하도록 하는 법률의 도입을 강제하고 있으며, 유럽연합에 속한 국가들은 이 지시를 따라야만 한다. 그러나 휴직을 할 수 있는 자격조건과 휴직기간, 임금대체수준, 고용보호의 측면에서는 수없이 다양한 접근방법들이 존재한다. <표 1.1>은 OECD 각국에서 실시 중인 육아휴직 기간을 간략히 보여준다.

표 1.1. OECD 주요 국가들의 법령에 의한 휴직 권리규정

여성 출산휴가기간	남성 출산휴가기간	육아휴직기간	전체 산후 휴직기간	아픈 자녀를 위한 육아휴직
호주 법에 규정된 권리이나 무급임	×	√ 12 F	12(0)	×
오스트리아 √√√ 3.5	×	√√* 22 F	24(24*)	√√√ 0.5
벨기에 √√√ 3.5	√√√ 0.5	√√ 6 I	9.5(9.5)	√ 0.5
캐나다 √√√ 3.5	√ <0.5	√√√ 8.5 F	12(11.5)	√
덴마크 √√√ 4	√√√ 0.5	√√√ 7.5 F	10.5(10.5)	×
핀란드 √√√ 4	√√√ 1	√√√ 6 F	36(36)	√
프랑스 √√√ 3.5	√√√ 0.5	√√* 33 F	36(36) <sup>2</sup>	√ <0.5
독일 √√√ 3.5	×	√√* 34 F	36(24) <sup>3</sup>	√√√ 1
헝가리 √√√ 5.5	×	√√√ 31.5 <sup>4</sup>	36(36)	√√√ <sup>4</sup>
아일랜드 √√ 4.5	×	√ 6.5 I	12 <sup>4</sup>	√√√ <0.5
이탈리아 √√√ 4.5	×	√√ 10 <sup>5</sup> I	12.5(12.5)	√ <sup>5</sup>
네덜란드 √√√ 3.5	√√√ <0.5	√ 6 I	8.5(2.5)	√√√ 0.5
노르웨이 √√√ 2	√ 0.5	√√√ 10 F/I	11.5(11.5)	√√√
포르투갈 √√√ 5.5	√√√ 1	√ 6 I	11.5(5.5)	√√√ 1.5
스웨덴	√√√ 0.5	√√√ 16 F/I		√√√ <sup>7</sup>
영국 √√ 12	√√√ 0.5	√ 5-6 <sup>6</sup> I	18	√ <sup>6</sup> ?
미국 x <sup>8</sup>	×	×	0	×

해석 시 유의점:

× - 법에 규정된 권리가 아님

√ - 법에 규정된 권리이나 무급임; √√ - 법에 규정된 권리이며 유급이기는 하나, 소액 혹은 소득의 50%미만  
에 해당하는 낮은 급여를 제공하거나, 모든 사람에게 제공되지 않거나, 수당이 휴직기간 내내 지급되지 않  
는 경우; √√√ - 법에 규정된 권리이며, 소득의 50% 이상(대부분의 경우 최대한도까지)의 휴직급여가 모든  
부모에게 제공되는 경우. \*는 휴직 여부에 상관없이 모든 부모에게 수당이 제공되고 있음을 나타냄. ?는 휴  
직기간이 명시되어 있지 않음을 의미함.

표 안의 숫자들은 각각 휴직기간을 (가장 근접한)개월 수로 표시한 것이며 ‘전체 산후 휴직기간’ 항목에 있  
는 괄호 안의 숫자들은 유급 휴직기간을 나타냄.

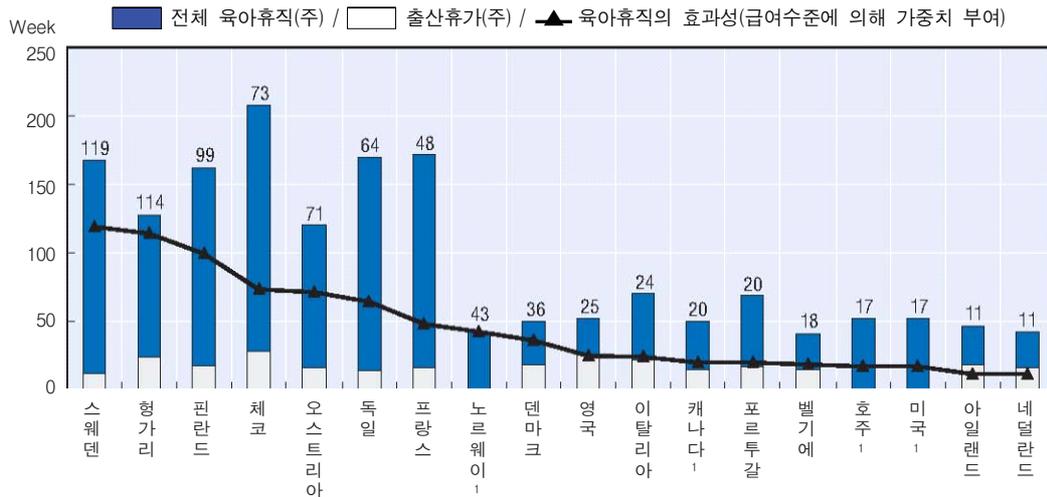
육아휴직: F=가족의 권리; I=개인의 권리, F/I=일정 기간은 가족의 권리이며, 일정 기간은 개인의 권리임.

1. 주(州)와 준주(準州) 간에 육아휴직기간의 차이가 있음. 세 개 주에서는 직계가족 구성원을 보살피기 위한 3-5일의 무급휴가를 허용하고 있음. 2001년도 연방예산에서는 아동의 출생이나 입양 후 아동이 장기간 병원에 입원한 경우에 부모가 출산급여를 받을 수 있는 기간을 2년까지 연장하였으며, 특별한 경우에 특별수당의 지급기간을 65주까지 연장하였음.
2. 아이 한 명이 있는 부모에게는 출산휴가가 끝난 후 6개월간만 지급됨.
3. 출산휴가가 끝난 후부터 아이가 2살이 될 때까지 지급되며 자산조사 결과에 따라 제공되는 급여임.
4. 보험가입자인 부모들에게는 자녀가 2살이 될 때까지 소득의 70%에 해당하는 휴직급여를 제공하며, 이후에는 정액 지급됨. 아동이 태어난 첫 해에는 어머니만 휴직을 할 수 있음. 아픈 자녀를 위한 육아휴직기간은 자녀의 연령에 따라 무제한(1세 이하)에서 14일(6-12세)까지 다양함.
5. 부모 한 명당 6개월씩, 그러나 가족 당 전체 휴직기간은 10개월을 넘지 못함. 아픈 자녀를 위한 육아휴직은 3세 이하 아동에 대해서는 무제한으로, 3세부터 8세까지의 아동에 대해서는 5일간 사용할 수 있음.
6. 12세 이하의 자녀가 한 명인 경우는 부모 당 10일, 두 명 이상일 경우는 15일임. 만성질환에 걸린 자녀가 있으면 휴직기간이 연장됨.
7. 가족 당 480일간의 유급휴가(개인의 권리와 가족의 권리가 나뉨)기간 중, 390일간은 소득의 90%가, 나머지 90일에는 소정의 금액이 지급됨. 부모는 각각 18개월의 무급휴직을 사용할 수 있으며, 아픈 자녀를 보살피기 위해 자녀 한 명 당 매년 60일의 휴직이 가능함.
8. 부모는 연방의 가족및의료휴가법(Family and Medical Leave Act)의 일부로 12주간의 출산휴가나 12개월간의 육아휴직을 무급으로 사용할 수 있음. 근로자수 50인 미만의 사업장은 면제됨. 5개 주와 푸에르토리코에서는 출생 전후로 근무를 하지 않은 부모에게 약간의 수당을 지급함.

출처: Deven and Moss (2005).

육아휴직 규정의 ‘효과성’을 나타내는 <그림 1.3>은 네덜란드 연구자인 플랜틴가와 시겔(2004)의 연구에 기반한 것이다. 휴가의 효과성은 법에 정해진 육아휴직기간에 휴직기간 동안 제공되는 대체임금이나 수당의 수준을 가중치로 부여함으로써 계산된다. 대체임금수준은 휴가 이용률에 영향을 미칠 것이므로, 그림은 부모가 느끼는 육아휴직제도의 효과성과 부모의 휴직 이용가능성을 나타낸다. 육아휴직의 효과성 계수는 스웨덴의 119점으로부터 아일랜드와 네덜란드의 11점에 이르기까지 광범위하다. 유럽연합에 속하지 않은 일부 국가들도 그림에 포함되어 있으나, 이들 국가의 부모들은 EU국가들과 달리 일반적으로 육아휴직에 대한 권리가 없거나 휴직기간 동안 실질적인 수당을 받지 못한다는 점에 유의해야 한다. 이러한 이유로, 호주와 미국에 할당된 계수 17은 단지 ‘최상의 사례’에만 해당된다. 호주와 미국의 부모들 대다수는 사실상 어떤 휴직제도의 혜택도 받고 있지 못하기 때문이다. 한국은 육아휴직이 법적으로 보장되기는 하지만, 직장 내 문화로 인해 대다수의 여성들이 육아휴직을 사용하지 않고 퇴사를 하고 있기 때문에, 포함되지 않았다. 35주간의 육아휴직에 대한 권리와 (일정 한도 내에서) 매월 임금의 55%에 해당하는 대체급여를 제공하는 캐나다는 예외이다. 캐나다에서는 또한 근로자가 중병에 든 가족구성원을 보살필 수 있도록 최대 6주까지 유급휴가를 허용하는 특별돌봄휴가(Compassionate Care leave) 수당도 제공한다.

그림 1.3. 육아휴직규정의 효과성



주: 육아휴직효과성의 정도는 육아휴직기간에 급여수준에 의한 가중치를 부여하여 계산됨. 육아휴직 효과성 = [(출산휴가 주수 - 14주) \* 대체급여수준%]+(전체 육아휴직주수\*대체급여수준%).

1. Cleveland and Krashinsky (2003)의 연구에서 가져온 자료임

출처: Deven and Moss (2005); Platenga and Siegel (2004).

그림 상에서 중부유럽 국가들의 위치는 다소 설명을 요한다. 이들 국가에서는 (적어도 근로자인 부모들에게) 육아휴직의 효과성은 높지만, 육아서비스 제공은 취약하다. 오스트리아와 구서독에서는, 아동의 가정 외 보호를 반대하는 견해가 전후 유럽의 이데올로기 대립을 통해 강화되었다. 모성주의가 서유럽과 연합한 중부유럽 국가들에서 지배적인 현상이 되면서, 0-3세 아동을 위한 서비스 제공은 낮은 수준에 머물렀고, 오스트리아에서는 2년간(3년까지 연장)

능), 독일에서는 3년간(6년까지 연장가능)의 긴 육아휴직이 가능하다. 소련의 영향 하에 있는 사회주의 국가들에서는 여성의 높은 노동시장 참여율에 대응하기 위해 육아서비스가 발달하였다. 1990년대 초 공산주의에서 민주주의 체제로 전환한 이후, 체코와 헝가리에서는 공공 부문의 육아제도에 대한 재정지원이 상당부분 감소한 반면, 육아휴직기간은 연장되었다. 결과적으로, 많은 지자체에서 보육서비스는 완전히 사라졌고, 최장 3년까지 지속되는 장기 육아휴직이 관례가 되었다. OECD 검토단의 보고에 따르면, 이들 국가에서 장기 육아휴직제도는 여성들의 지지를 얻고 있으며, 노동시장의 현 상황에도 잘 들어맞는다. 그러나 장기적으로 보면, 이러한 제도는 인구학적 동향에 부정적인 영향을 미치고, 노동공급 측면에서 취업률 증가를 요구하는 미래 수요, 즉, 보다 많은 여성의 노동시장 참여가 요구됨으로 인해 불만족스러운 결과를 가져올 수 있다.

부모 각각에게 6개월간의 무급 육아휴직 권리를 주는 네덜란드의 위치도 흥미롭다. 1990년대에 네덜란드에서는 육아휴직에 투자하기보다는 부모에게 보다 유연한 근로일정을 허용함으로써, 보다 평등한 ‘양쪽 부모가 4분의 3만큼씩 일하는(two-times, three-quarters)’ 업무패턴이 가능하도록 한다. 이 제도 하에서는, 원칙적으로 부모 모두가 공식적인 업무시간의 4분의 3만큼만 일을 하고, 그 사이에 한 주의 절반 정도는 자녀를 보살필 수 있다. 그러나 남성이 노동시간을 줄이는 비율이 훨씬 더 적기 때문에 현실은 기대에 미치지 못한다. 이것은 어느 정도는 합리적인 경제적 결정이라고 볼 수 있는데, 남성 배우자의 임금을 포기했을 때 가계에 미치는 기회비용이 더 크기 때문이다. 결과기에 합리적인 제도의 이면에서는 여성의 소득이 더 낮다는 점이 용인되고 있으며, 이러한 점에서 이루어지는 일련의 결정들은 남녀 간의 불평등을 더욱 강화시키는 경향이 있다. 남성과 여성의 임금격차로 인해, 육아부담의 공평한 분담이 될 것으로 기대되었던 것이 실제로는 1.5배(혹은 임금 측면에서 계산했을 때는 1.25배)의 업무분담패턴이 되었으며, 여성들은 다시 육아를 위해 시간제 노동을 택함으로써 임금과 경력, 연금을 희생하게 된다. 네덜란드 여성들의 노동시장 참여비율은 67%로 EU 평균보다는 높으나, 이것이 전일제 고용을 기초로 한 것은 아니다. 네덜란드 전체 여성의 거의 60%가 시간제로 일을 하며, 어린 자녀가 있는 여성의 시간제 고용비율은 64%에 달한다. 실제로, 네덜란드의 취업여성들 중 자녀가 한 명이나 두 명인 여성들은 90%가 시간제 고용인 반면, 자녀가 없는 여성들은 53%만이 시간제로 일을 하고 있다(OECD Employment Outlook, 2002b).

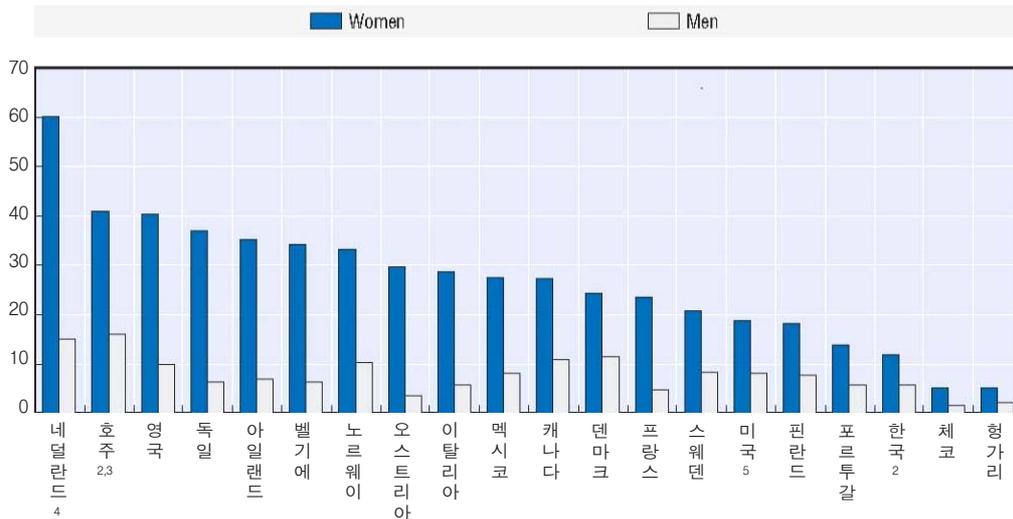
스웨덴에서 채택하고 있는 육아휴직 정책은 경제적인 측면과 양성평등이라는 기준에서 보았을 때 가장 성공적인 듯하다. 스웨덴은 (부모에게 주어진 휴직기간과 급여를 고려하여 계산된) 육아휴직의 효과성 면에서 선두에 있으며, 여성취업률도 세계에서 가장 높은 수준이다(위 그림 1.3 참조). 그러나 다른 국가들과 마찬가지로 육아휴직을 하는 사람들 중 여성의 비율이 압도적으로 높다. 스웨덴 당국은 이러한 불균형에 대처하기 위한 특별한 정책을 공식화했고, 현재는 아버지들의 35%가 6개월간 육아휴직 중이다. 이는 다른 어떤 국가보다도 훨씬 높은 비율이다. 연구결과에 의하면 출생 전후는 남성들이 배우자와 자녀에게 유대를 형성하는데 있어 중요한 순간이며, 그 기간 동안 남성들은 육아와 가사의 분담을 배운다(Mezulis et al., 2004; Barclay and Lupton, 1999, Dermott, 2001).

### 양성평등: 직업에 대한 동등한 접근성과 직장 내에서의 동등한 기회

여성에게 있어 두 번째 도전은 직장 내에서의 동등한 기회이다. 이것은 다음과 같은 몇 가지 조건에 달려있다.

- **직업에 대한 동등한 접근성**: 일하는 여성들은 여전히 불규칙적인 노동시간이 보다 흔한 저숙련 직종에 집중되어 있다. 그들은 또한 호주와 (상대적으로 고용보호가 잘 되고 있기는 하지만) 네덜란드에서처럼 불안정하고 급여수준이 낮은 시간제로 고용되어 있을 가능성이 더 높다(그림 1.4 참조). OECD 국가들에서, 남성보다 세 배나 많은 여성들이 시간제로 일하고 있는 것이 오늘날의 현실이다(OECD, 2005a). OECD 고용전망보고서(2002b)에 따르면, 여성의 시간제 고용 비율이 높은 것은(남성의 약 3배) 임금과 직업지위 측면에서 여성의 전문적 성취를 약화하는 요인이 된다.

그림 1.4. 2004년 여성과 남성의 전체 고용 대비 시간제 고용비율



1. 시간제 고용은 주요 일자리에서 주당 30시간미만으로 일하는 것을 의미함. 통상적인 노동시간을 신고한 근로자들만이 포함되어 있음. 여성들이 다수를 차지하는 임시직(marginal work)이나 비정규직은 수치에 포함되지 않음.
2. 실제로 일한 시간에 근거한 자료임
3. 모든 직장에서 일한 시간을 합친 것에 근거한 시간제 고용
4. 네덜란드의 취업률은 전체 인구가 아닌, 15-64세 인구에 대비하여 산출한 취업률 자료임
5. 임금 노동자들에 대한 자료만이 포함되었음.

출처: OECD (2005c).

- **동등한 임금**: 모든 OECD 국가에서 여성은 교육수준에 관계없이 남성보다 여전히 적게 받는다. 평균적으로, 고교교육을 받지 못한 여성은 동일한 학력수준의 남성 임금의 60%에 해당하는 임금을 받는다. 고교교육 및 대학교육을 받은 여성들은 동일수준 남성 임금의 평균 65%를 받는다(OECD, 2004a, *Education at a Glance*, 표 A11.1b). 뿐만 아니라, 여성은 남성보다 시간제 직장을 가질 확률이 훨씬 더 높다. 이렇듯 노동시장에 대한 애착이 남성보다 취약하기 때문에, 그 결과 여성들은 연금에 있어서 혹은 자녀가 있는 상태에서 이혼을 하게 되었

을 때 불평등의 심화를 경험하게 된다.

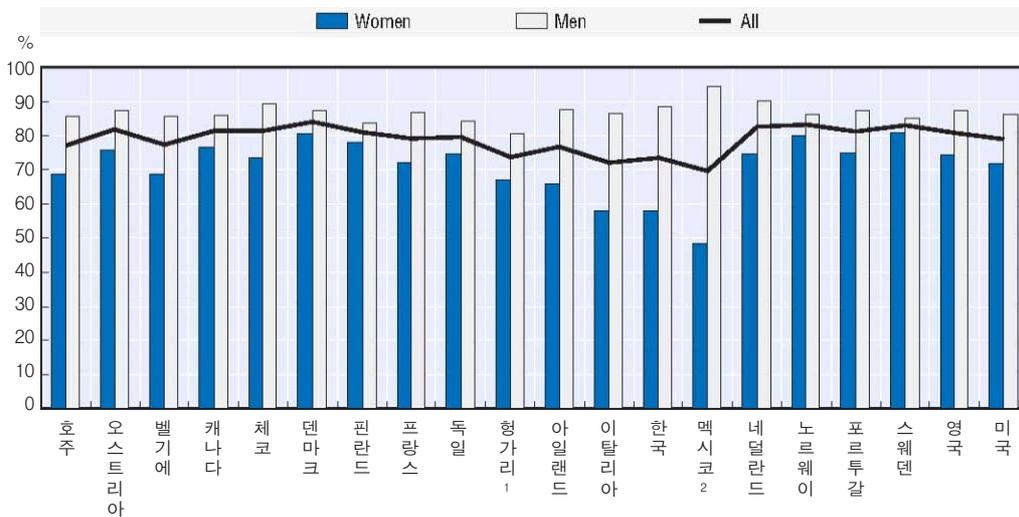
- **남편의 소득과 관련되어 여성고용에 부과되는 가산세 제거**: 각국의 조세정책은 큰 차이가 있지만 몇몇 국가에서는 여성이 일할 경우 수당이나 급여의 자격을 박탈하거나 높은 세율을 적용하기도 한다. 이것은 가족 내 이차소득원이 일을 할 재정적 유인을 없애는 결과를 초래한다.
- **육아비용에 대한 보조금 지급**: 많은 국가에서, 어머니가 일을 지속하는 재정적 유인이 과도한 육아비용으로 인해 상실된다. 이것은 정부가 무관심하거나 공급이 부족한 상황에서 공급자들이 시장가격을 온전히 요구하는 국가에서 주로 발생하기 쉽다. 지금까지 검토한 국가들 중에는 아일랜드가 예가 될 수 있는데, 아일랜드의 부모들은 평균적으로 육아비용의 50% 이상을 지불한다. 보조금을 제공하거나 서비스 제공자들이 요구하는 비용에 상한선을 정하지 않으면, 중·저소득 직종의 여성들은 양질의 육아서비스에 접근할 수 없다.
- **가사 및 육아의 보다 공평한 분담**: 많은 여성들이 직장육아, 그리고 가사의 더 많은 부분을 담당하는 삼중고에 직면한다(EU 국가들에서 평균 80% 이상). 가사와 육아의 보다 공평한 분배가 없다면, 여성들은 전일제 일을 택할 수 없다. 북유럽 국가들과 미국을 제외하면, 남성들의 습관은 조사가 시작된 이후 거의 변하지 않았다.
- **육아휴직과 가정친화적인 근로관행**: 출산 전후의 육아휴직과 유연한 근로관행은 여성이 일과 모성을 조화시키는데 도움이 될 수 있다. 가정친화적인 직장의 척도는 대부분 시간과 관련된 것들, 즉 수유기간, 자녀와 관련된 긴급휴가, 학교휴일에 맞춘 휴가, 유연한 노동시간, 시간제 노동, 심지어 재택근무와 관련된 것들이다. 오스트리아의 경우처럼 가족상담 서비스에 대한 접근성이나, 장기간의 육아휴직 이후 재통합을 돕는 방안들도 척도에 포함될 수 있다. OECD 연구에 따르면, “고용주는 충분히 그러한 장치들을 제공할 만한 이유가 있는데, 이러한 제도들은 기존의 근로자들에게 동기를 부여하고, 생산성을 향상시키며, 국지적 수요를 충족시키도록 노동유연성을 증가시키고, 우수한 인력들을 모집하고 유지하는데 도움이 되기 때문이다(OECD, 2003a).”

### 직업에 대한 동등한 접근성

직장 내에서의 동등한 기회는 기본적인 권리의 문제이며 대부분의 OECD 국가들에서 점차 법적인 해결책을 필요로 하는 문제이기도 하다. 이러한 이유로, 보다 앞선 양성평등 옹호자들은 고용과 임금책정, 승진, 복지 및 연금에 있어 여성을 우대하는 적극적 조치가 아닌 성 중립성(차별이 없는 상태)을 주장한다. 이러한 영역에서 균형을 추구하는 것은 단지 여성들만의 문제가 아니라, 사회적인 측면에서는 경제 및 사회의 진보와 관련된 문제이며, 가족 측면에서는 아동의 복지에 관련된 중요한 문제이다. 여성의 고용은 여러 다중적인 효과를 지닌다. 생산 측면에서 보면, 여성의 노동은 현대 경제에서 재화와 서비스의 축적에 기여한다. 소비 측면에서는 여성이 가구소득에 기여함으로써, 소비가 증가된다. 정부예산 측면에서 보면, 여성의 소득에 대한 과세는 정부의 세입을 증가시킨다. 가족 수준에서 보면, 여성의 노동은 전체 가구소득의 구성요소가 됨으로써, 모든 가구에서 가족소득과 아동을 위한 기회 향상에 유의미하게 기여한다. 더 나아가, 현대 사회와 같은 고령화 사회에서, 장기요양과 연금은 근로가능한 인구들 가운데 높은 취업률이 유지되어야만 겨우 지속될 수 있다.

여성이 직장 내에서 동등한 기회를 얻는 것은 복잡한 문제이다(그림 1.5 참조). 많은 차별적 관행들이 성역할과 영유아의 욕구에 대한 뿌리깊이 자리 잡은 사회적 관점에 근거하여 존재하며, 이러한 관점은 지난 세기 동안 이루어진 노동 및 사회관련 입법에 통합되어왔다. 결과적으로, 여성에 대한 공공연한 차별은 용인되지 않는 것으로 여겨지지만, 직업세계는 여전히 많은 제도적 차별을 포함하고 있다. 동등한 업무에 대해 여성에게 더 적은 보수를 지불하거나, 여성들이 하는 업무를 덜 가치 있는 것으로 규정하거나, 혹은 출산과 육아휴직을 성가신 것으로 치부하는 직장들이 그러하다. 상황을 여성들에게 호의적으로 개선하기 위해서, 아일랜드와 한국 정부는 지난 10년 동안 국가 내에 양성평등을 담당하는 부서를 신설했다. 예를 들면, 한국의 여성가족부는 (비록 법률상의 권리는 존재하지만)남성의 육아휴직 사용을 효과적으로 금지하며, 상당수의 여성들을 급여수준도 낮고 사회적으로 보호받지 못하는 비정규직으로 내모는 노동시장의 강한 남성 중심적 문화에 도전해왔다.

그림 1.5. 2004년 남성과 여성의 취업률 (25-54세)



1. 1990년도에 해당하는 수치는 1992년도 수치임.
2. 1990년도에 해당하는 수치는 1991년도 수치임.

출처: OECD (2005c).

### 돌봄노동 종사자들 내에서의 직무 분리

양성평등과 관련된 또 다른 이슈는 돌봄노동, 특히 보육업무의 낮은 지위와 성별화의 지속이다. 공공지출을 억제하거나 보육 영역에 영리적 서비스 제공자들이 진입할 수 있는 환경을 만들어낸다는 명분하에, 정부는 영유아를 보살피는 전문가들에게 학사학위 자격을 요구하는 것을 꺼릴 수 있다. 심지어는, 보육 영역을 자격수준이 낮은 여성들을 노동시장에 흡수하기에 적절한 활동 분야로 여길지도 모른다(OECD Germany Country Note, 2004b, Netherlands Country Note, 1999). 질적인 관점에서 보면, 이러한 접근법은 근시안적이다. 연구결과를 통해, 영유아에 대한 교육과 보육의 질이 높을 때 비로소 잘 교육받은 직원들의 헌신을 담보할 수 있다는 것을 지속적으로 확인할 수 있었다(Shonkoff and Philips, 2000). 많은 여성들이 영유아 분야에 헌신하

고 있는 것은 분명하지만, 낮은 임금수준은 필연적으로 낮은 채용수준으로 이어지며, 보육종사자들은 영유아의 인지 및 언어발달을 향상시키는데 필요한 전문지식과 상호작용기술, 언어능력이 결여된다. 더 나아가, 고용수준이 높은 서비스 경제에서는, 낮은 보수가 직원들의 불만족과 높은 이직률로 이어지는데, 이 또한 아동의 애착과 사회정서적 발달에 해로운 영향을 미친다(AAP/APHA, 2002).

### 남녀 간의 형평 - 가사 및 육아의 보다 공평한 분담

양성평등(gender equality)과 남녀 간의 형평(gender equity)은 유용하게 구분될 수 있다. 전자는 직업세계에 적용되고 원칙적으로 법에 의해 강제되어야 하는 권리로 구성된다. 즉, 직원의 모집과 일자리 접근에 있어서의 동등한 처우, 동일 업무에 대한 동일 보상, 경력 상에 있어 성과에 기반한 동등한 승진(vs. '유리 천정') 등이 여기에 해당된다. 반면, 남녀 간의 형평은 육아와 가사의 공평한 분담을 의미한다. 일반적으로 법률 영역의 밖에 존재한다고 해서, 남녀 간의 형평 문제를 과소평가해서는 안 된다. 가정 내에서 남녀 간의 형평이 무너지면, 많은 여성들은 직장에서도 양성평등을 이룰 수 없다. 과중한 가사노동으로 인해 여성은 교육수준이나 자격요건에 상관없이 가정 밖에서는 청소(cleaning), 돌봄(caring), 식당일(catering), 출납업무(cashiering) (4C) 같은 일반적으로 저임금의 여성화된 영역에서 시간제로 일하는 경우가 많다. 가정 내에서의 노동 분담은 자발적이고 전통적인 것으로 여겨지기 때문에, 가정 내에서 남녀 간의 형평문제를 제기하거나, 재판을 통해 대항하기는 어렵다. 모든 국가에서의 시간사용 연구는 전일제로 일하는 여성들조차도 여전히 육아와 가사에 남성들보다 훨씬 더 많은 시간을 할애한다는 것을 명백히 보여준다. 남성이 생계부양자인 경우, 가정에서 매일 남성이 일하는 시간은 일본의 13분에서 스웨덴의 3시간까지 다양하게 나타난다(OECD, 2003a). 그 결과, 많은 여성들이 직장과 육아, 그리고 가사의 더 많은 부분을 담당하는 삼중고에 직면한다(EU 국가들에서 여성은 가사와 육아의 평균 80%를 담당한다). 예를 들면, 프랑스에서는 여성이 가사와 가정 일의 주요한 책임을 지속적으로 담당하고 있다(Méda, 2001). 프랑스 배경 보고서(OECD, 2003b)에 따르면, 15세 이하 자녀를 둔 어머니들이 매일 양육에 1시간 35분을 할애하는 반면, 남성들은 31분만을 할애한다. 이러한 가정 내 성역할에서의 불균형은 어린 자녀를 둔 여성들의 낮은 취업률로 인해 더욱 악화된다.

### 3. 인구문제: 출산을 저하와 지속되는 이민

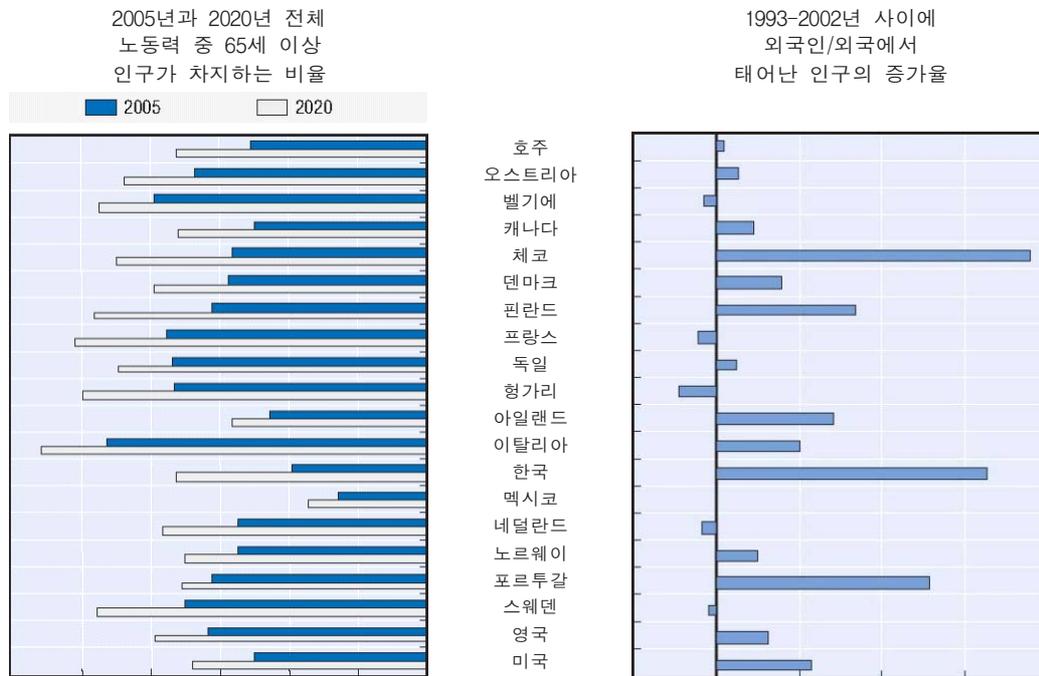
현재의 인구학적 양상(그림 1.6 참조)은 정부로 하여금 영유아 서비스의 제공을 보다 심각하게 받아들이게 하는 원인이 된다. OECD 국가들은 한편으로 낮은 출산율과 인구감소의 문제에 직면하고 있으며, 다른 한편으로는 다수의 이민자들과 학교에 진학하는 이중 언어 사용 아동들의 욕구에 대처해야 하는데, 이것은 교육적으로 중요한 문제를 야기한다.

#### 낮은 출산율의 문제

현재의 인구학적 예측은 일부 국가에서 미래의 노동력 공급과 현재의 경제성장을 유지하는데 문제가 있을 것이라는 우려를 제기하고 있다. 만약 그들이 고령 인구에 대한 연금과 공공보

건서비스의 제공을 현재와 같은 수준으로 유지하고자 한다면, 이는 매우 중요한 문제이다. 지금까지 검토한 모든 OECD 국가에서, 멕시코와 미국을 제외한 나머지 국가들의 출산율은 인구 대체수준(replacement level) 이하이다. 낮은 출산율의 원인 중 하나는 자녀를 갖기로 계획하는 것이 교육을 끝마치거나 고용안정성을 얻은 후에 이루어지기 때문이다(Becker, 2005). 따라서 점점 더 많은 남녀가 중등 후 교육과 고등교육을 추구하고 스스로 학비를 조달함에 따라, 가족 형성은 지연된다. 뿐만 아니라, 프랑스와 독일을 비롯한 여러 국가에서, 특히 젊은이들이 안정된 고용을 얻기는 매우 어려우며, 여성이 주로 근무하는 소매업, 비서직 및 기타 서비스 분야에서 높은 비율의 시간제 및 임시직 고용계약이 관례로 자리잡은 호주, 네덜란드, 영국에서는 고용이 매우 불확실하다. 게다가, 육아에 직접 소요되는 비용 뿐 아니라 어머니의 경력과 관련된 기회비용 같은 간접비용을 모두 포함하여 추정한 육아비용은 자녀를 갖기로 결정하는데 걸림돌이 된다(Becker, 2005).

그림 1.6. OECD 국가의 인구고령화와 이민인구의 증가



주: 호주, 캐나다, 멕시코, 뉴질랜드, 미국의 경우 외국에서 태어난 인구만이 자료에 포함됨.  
캐나다(1991년과 2001년 사이), 프랑스(1990-1999), 헝가리(1994-2002), 슬로바키아(1995-2002), 미국(1994-2002)을 제외한 나머지 국가들은 1993년과 2002년 사이의 연평균 변화를 나타냄

이러한 출산율 저하의 상황에서, 특히 유럽 정부들은 부부로 하여금 자녀를 갖도록 격려하고, 여성이 일과 가정의 책임을 양립하는 것이 가능하도록 하기 위한 포괄적인 가족 및 육아 정책들을 실시하였다. 몇몇 국가들은 아동수당, 가정친화적인 노동관행, 육아휴직 정책, 보육서비스 및 보육비에 대한 보조금 지급 등 어린 자녀를 둔 부모를 지원하기 위한 일련의 서비스를 제공한다. 덴마크와 핀란드, 독일의 구 동독지역 및 노르웨이(진행 중), 스웨덴 같은 일부 국가에서는 육아휴직이 끝나고 나면 영유아교육 및 보편적인 방과 후 서비스로 이어지는 보육시설

을 보장받을 수 있다. 워커(1995)에 따르면, 이러한 고용, 가족 및 육아 정책의 결합은 부부에게 직업안정성을 가져왔으며, 육아에 대한 걱정을 줄여줌으로써 자녀를 갖도록 결정할 수 있게 하는 보다 든든한 기반을 조성했다. 유럽 국가들에 대한 코젤(2002)의 분석에 따르면, 여성이 육아와 유급고용을 결합할 수 있는 기회는 스칸디나비아 국가들에서 가장 크며, 지중해 국가들에서 가장 희박하다.

그러나 영유아 서비스의 공급과 출산율과의 인과관계는 분명치 않다. 인구학적 변화는 복잡한 현상으로, 출산율 저하의 경우 국민의 교육수준 향상, 여성의 직업경력추구, 가정친화적 노동관행의 부재와 결합된 긴 노동시간, 자녀교육비용, 최초의 주택구입비용 및 상급학교 진학비용, 그 밖의 기타 사회문화적 요인들과 같은 많은 요인들이 작동하고 있다. 노벨상 수상자인 미국 경제학자 게리 베커는 영유아 서비스의 제공과 육아휴직 정책이 가족의 결정에 얼마간의 영향을 미칠지 몰라도, 단지 ‘간접적이고 비효율적인 방식으로’만 영향을 미칠 것이라고 판단했다(Becker, 2005). 미국과 달리, 이러한 정책을 시행하는 대부분의 유럽 국가에서 총 출산율은 여전히 인구대체수준을 훨씬 밑돈다. 베커의 판단으로는, 출산을 장려하기 위한 최선의 방법은 자녀를 한 명 더 출산하는 가정에 다달이 수당을 주는 것이다. “효과적인 가족수당 프로그램은 한계출산결정에 대한 보조금이 집중되어야 한다. 즉, 보조금이 없다면 출산하지 않았을 두 번째나 세 번째 이상의 자녀에게 지급되어야 한다(Becker and Posner, 2005)”.

베커의 주장이 항상 현실에 의해 지지되는 것은 아니다. 예를 들면, 셋째 자녀의 출산에 대한 특별수당이 꽤 많은데도 불구하고, 퀘벡의 출산율은 캐나다의 다른 주들과 크게 다르지 않다. 또한, 오스트리아는 대부분의 OECD 국가들보다 더 후한 가족보조금을 제공하지만 여전히 낮은 총출산율을 지속하고 있다. 뿐만 아니라, 베커의 주장은 인구학적 결과에만 초점을 맞추고 있어서, 불충분한 육아휴직 정책과 영유아 서비스의 부족이 여성에게 부과하는 인간 비용(human cost)은 고려하지 않고 있다. 유급 육아휴직은 부모에게 선택권을 제공하고, 어머니들로 하여금(그리고 원한다면 아버지들도) 직장이나 소득의 박탈 없이 가정에서 영아를 돌볼 수 있도록 한다.

## 이민

국가가 영유아 교육서비스에 투자하는 두 번째 인구학적 요인은 이민이다. 유럽과 미국의 가난한 도시지역에서는 학교와 영유아 교육·보육기관에서 외국인 부모를 둔 아동의 수가 50%를 훌쩍 뛰어넘는다. 이러한 다양성은 사회의 커다란 강점이 될 수 있으나, 또한 사회 및 교육 분야에서 문제를 야기한다. 특히, 이민자 가족의 아동들은 한편으로는 부모가 직장을 찾는 과정에서 경험하는 어려움으로 인해, 그리고 다른 한편으로는 이주국의 언어와 문화에 대한 지식의 부족으로 인해 ‘위험에 처할’ 가능성이 높다. 여러 위험요인이 결합할 때, 학업 실패의 확률은 증가한다. <표 1.2>에 제시된 요인들은 영국에서 지속되는 취학 전 교육·보육의 효과연구(EPPE)에서 사용되는 것들이다(EPPE, 2004).

다음 절에서는 질적으로 우수한 영유아 프로그램이 아동의 발달과 학업 성공, 특히 경제적으로 불우한 아동들의 향상에 어떻게 기여하는지를 논의할 것이다. 사회경제적으로 불리한 환경에, 이민자이고, 이중 언어를 사용하는 영유아들에게는 더욱더 그러한 프로그램이 필요하다. 이들은 교육기회를 이용할 준비가 덜 된 채로 학교에 진학할 위험이 있다. 예를 들어, 독일에서는 이민자 자녀의 25%가 유치원 경험 없이 곧바로 의무교육체계에 진입하고 있다(German

Background Report, OCED, 2004b). EPPE (2004) 연구를 보면 적어도 영국에서는 인지발달에 관한 한(특히 읽기 전 기술의 경우) 통합된 유아교육 및 보육시설이나 유아원에 다닌 아동들이 ‘위험’상태에서 벗어날 확률이 높은 것으로 나타난다. 아동의 정서적 발달(반사회적/불안/분노 행동과 반대되는 협동적이고 만족스러운 행동)은 모든 유형의 가정 외 서비스에서 향상되었으며, ‘위험’상태로 악화되는 아동보다는 ‘위험’상태에서 탈출하는 아동이 더 많은 것으로 나타났다. 또한 인지와 사회성 발달에서도 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났으며, 특히 통합기관과 유아원에서 가장 효과가 컸다. 한편, 호주의 퀸즐랜드에서 수행된 ‘학교 준비(Preparing for School)’ 연구에서는 보편적으로 이용가능한, 놀이에 기반한 종일제 교육 프로그램의 제공이 사회적으로 불리한 아동들과 그렇지 않은 아동들 간의 격차를 줄여주는 것으로 밝혀졌다(Thorpe *et al.*, 2004). 더 나아가, 이 연구는 취학 전 집단활동 경험의 부재가, 특히 사회적으로 불리한 아동들의 경우 이후의 부진한 발달을 예측하는 것을 밝혀냈다.

표 1.2. 영국 EPPE 연구에서 사용되는 위험지표들, 1997-2007

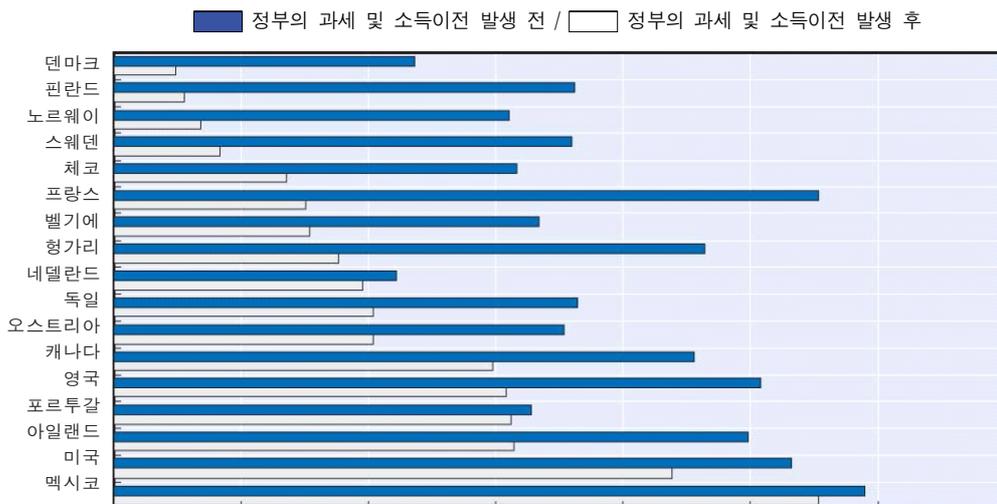
아동특성	불리함의 지표
모국어	= 영어가 모국어가 아님
가족구성원의 수	= 세 명 이상의 형제자매가 있음
출생시 체중	= 미숙아이거나 2,500그램 미만
부모특성	불리함의 지표
어머니의 교육수준	= 낮음
아버지 직업이 속한 사회적 계급	= 반숙련, 비숙련 노동자이거나 직업을 가진 적이 없음, 혹은 아버지 없음
아버지의 취업상태	= 실업상태임
어머니의 나이	= EPPE 프로그램 참여아동의 출생시 연령이 13-17세임
한부모 여부	= 한부모임
어머니의 취업상태	= 실업상태임
가정환경척도점수	= 하위 25%임

#### 4. 아동빈곤과 교육적 불이익에 대응하기

영유아 서비스에 대한 더 많은 투자를 끌어내는 네 번째 요인은 아직까지도 OECD 국가에서 상당수의 영유아가 빈곤과 교육적 불이익을 경험한다는 것이다. 아동빈곤은 일반적으로 ‘가정 내에서 자원의 공정한 분배를 가정하고 가족구성원 수와 가족구성을 고려했을 때 아동의 가용 소득이 같은 사회에서 자라는 아동들의 중위 가용소득의 반 이하일 때’ 존재한다고 인정된다. 아동빈곤이 OECD 국가들 내에서는 주요 현상이 아니라고 생각할지 몰라도, 실제로 1995년과 2005년 사이에 아동빈곤율은 자료가 입수가 가능한 OECD 24개국 가운데 17개국에서 증가했다 (UNICEF, 2005). <그림 1.7>의 하단에 있는 12개 국가들 가운데 10개국에서 아동빈곤율이 10%를 넘고, 멕시코와 미국 두 나라에서는 20%가 넘는다. 새로운 세계경제 하에서 고용주들이 찾는 미숙련 노동자 가족들은 쉽게 빈곤으로 추락할 수 있다(Lindert and Williamson, 2001; Minjuin *et al.*, 2002). 빈곤의 영향이 다른 어떤 연령집단보다 어린 아동들에게 더 크고 지속적인 영향력을 미친다는 점을 고려했을 때, 아동빈곤의 악순환을 끊어야 하는 강력한 사회경제적 근거가 존재한다. 아동빈곤은 여러 요인에 의해 결정되는데, 여기에는 부모의 불안전고용, 소득불평등, 불충분한 사회적 이전, 그리고 어떤 경우에는 저렴한 보육서비스의 부족 등이 포함된다. 부모의 불안전고용

은 실업상태와 저임금에 사회보장혜택도 받지 못하는 시간제 업무에 종사하는 것 모두를 포함하는 데, 이러한 업무는 대부분 여성들의 차지이다. 유럽에서 빈곤선 이상의 소득을 올리기 위해서는, 자녀가 있는 부부 중 한 사람은 최저 임금을 받으며 전일제로 일을 하고, 나머지 한 사람은 시간제로 일을 해야 하며, 한부모의 경우는 전일제로 일을 하면서 수당을 받아야만 한다(CERC, 2004). 이러한 이유로 아동빈곤은 이민자 가족에게서 더 흔히 발생하는데, 이들은 공식 경제에서 직업을 얻기가 시민권자들보다 훨씬 더 어렵기 때문이다. 뿐만 아니라, 많은 이민자 가족들은 사회보장제도와 가족수당의 혜택을 받지 못한다. <그림 1.7>에서 나타나듯이, 소득재분배 장치, 가족수당, 아동수당 및 기타 사회보장지출과 같은 사회적 이전은 아동과 가족빈곤을 예방하는데 중요하다.

그림 1.7. 사회적 이전이 아동빈곤에 미치는 영향



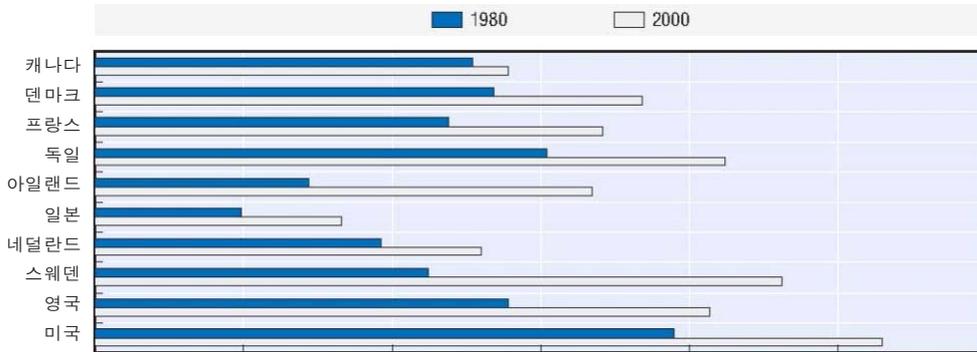
출처: UNICEF (2005).

가족빈곤은 또한 보육서비스의 부재와 관련되어 있을 수 있다. 보육서비스가 부족하거나, 너무 비싸거나, 질적으로 낮을 때 한부모(그림 1.8 참조)와 저소득 가정은 특히 취약하다. 특히 모자가정의 경우, 어머니가 노동시장을 떠나야만 하는 경우가 종종 발생하는데, 이로 인해 그들은 복지급여에 의존해서 근근이 살아야 하는 상황으로 내몰린다. OECD 국가들에서, 복지급여에 의존해서 살아가는 편모들은 여전히 가장 빈곤한 집단 가운데 하나이다.

교육 실패의 위기에 처한 아동들은 조기의 교육적 개입을 통해, 그리고 점진적으로 가정과 지역사회 환경에 초점을 맞춘 포괄적 서비스 접근을 통해, 문제를 해결하고자 하는 다양한 정책과 프로그램의 대상자들이다(Nair and Radhakrishnan, 2004; Tremblay *et al.*, 2004). 인적 자본은 유전자가 아닌 가족, 학교 및 직장 환경에 의해 평생에 걸쳐 만들어지는 것이다. 인적 자본의 이들 네 요소 간의 상호작용은 복잡하지만, 대부분의 연구는 가정환경이 아동의 지적 자본과 복리를 증진시키는데 중요한 역할을 한다는 점을 공통적으로 지적한다. 이러한 관련성은 실제 가정에서 뿐 아니라 세대 간에 걸쳐서도 명백하다. 사회경제적 지위(SES)가 낮은 가정의 아동들은 통계적으로 볼 때, SES가 높은 가정의 아동들과 동일한 수준의 기술과 지적 자본을 발달시킬 가능성이 낮다. 예를 들면, 파인스타인(2003)은 영국 가정의 SES가 높은 아동들과 낮은

아동들 사이에는 22개월 때 지적 발달에서 13%의 차이가 존재한다는 사실을 발견했다. 이 아동들이 열 살(118개월)이 되었을 때, 지적 발달의 평균 격차는 28%로 기록된다.

그림 1.8. OECD 주요 국가의 전체 가족 중 한부모 가족이 차지하는 비율



주: 캐나다, 아일랜드, 영국은 1981년, 스웨덴은 1985년, 프랑스, 네덜란드는 1988년, 독일은 1991년 자료가 사용되었음.

출처: 콜롬비아대학교 아동, 청소년 및 가족 정책 국제발전 정보센터(Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies at Columbia University, 2005).

가족빈곤<sup>7</sup>은 낮은 교육성취와도 유의미하게 관련된다. PISA (OECD, 2001, 2004)와 같은 평가를 통해 사회경제적 지위와 교육성취 간의 상관관계가 확인된다. 중산층 아동들이 성공하는 한 가지 원인은 가정환경이다. 이들은 주류 교육에서 가치 있게 여기는 규범과 언어, 문화적 자원에 일상적인 접근이 가능하다. 모든 국가에서 이들은 평균적으로 그러한 특권을 누리지 못하는 아동들보다 유의미하게 높은 성취를 보인다. 또 다른 이유는 고위험 군에 속하는 어린 아동들은 성공적인 역할모델을 경험하지 못했거나, 영유아기에 모든 학습의 바탕이 되는 근본적인 기술과 동기부여, 예를 들면 적절한 개념과 언어습득, 자기조절 및 교류하고 스스로를 표현하고자 하는 자신감 등을 획득하지 못할 가능성이 높다. 연구결과가 보여주듯이, 생애주기의 한 단계에서 획득한 기술은 다음 단계의 재능과 학습기술 모두에 영향을 미친다. 즉, 카네이로와 헤크먼(2003)의 말을 빌자면, “기술은 기술을 낳는다”. 이러한 의미에서, 그리고 또한 건강과 사회적 발전이라는 측면에서, 영유아기의 빈곤은 근본적인 기술습득을 심각하게 저해할 수 있기 때문에 생애주기의 다른 어떤 단계보다 더 심각한 영향을 미친다. 낮은 SES 배경과 낮은 학업성취 간의 관계는 빈곤지역 아동들이 적절한 초등 및 중등교육에 대한 접근성이 떨어지기 때문에 더욱 강화될 수 있다. OECD의 PISA 연구에 따르면, 괜찮은 학교에 대한 접근이 가능하더라도 학교 내에서 저소득층 아동과 주류 아동들 간의 격차가 반드시 줄어드는 것은 아니며, 오히려 더욱 두드러질 수 있다. 그러나 학교 제도 내에서 아동이 경험하는 불평등한 접근성과 처우는 얼마든지 바꿀 수 있다. 몇몇 국가들, 예를 들면, 호주, 캐나다, 핀란드, 일본 등과 같은 국가에서는 학교 제도를 통해 사회경제적 불평등을 보완하고, 저소득층 아동들이 학업성취에서 뒤쳐져 만회하지 못하는 일이 없도록 보장하고자 한다. 국내총생산(GDP)이 OECD 평균을 훨씬 밑도는 한국의 경우에도 모든 계층의 아동들이 일률적으로 높은 수행기준을 유지하고 있다. 물론, 이러한 면에 있어 한국 부모들의 자녀에 대한 지원과 야망을 평가절하해서는 안될 것이다.

광범위한 국가들을 대상으로 한 국제연구는 조기개입이 저소득층 아동들을 발달과 학교에서의 성공에 이르는 길로 인도하는데 유의미하게 기여한다는 것을 보여준다. 예를 들면, 소프 등, 2004(호주), 맥케인과 머스터드, 1999(캐나다), 자후스 등, 1992(프랑스), 캘러건과 그리니, 1993(아일랜드), 카지츠바시 등, 1991과 2001(터키), 오스본과 밀뱅크, 1987(영국), EPPE 중단 프로젝트, 1997-2007(영국), 베루에타-클레멘트 등, 1984(미국), 맥키 등, 1985(미국), 슈바인하트, 2004, 슈바인하트 등, 1993(미국)의 연구들을 보자. 이들 연구는 기금이 충분한 통합적 사회교육 프로그램들이 고위험 아동의 인지적, 사회적 기능을 향상시킨다는 점에서 모두 일치한다. 노동, 보건 및 사회 서비스에 적절히 연계되기만 한다면, 영유아 서비스는 어머니의 취업률 증가, 가족 빈곤 감소, 양육기술의 개선, 가족 및 지역사회 결속 향상 등과 같은 부가적인 성과를 거둘 것으로 기대된다. 미국 연방의회에서의 발표에서, 브룩스건 교수(2003)는 교육적인 성과에 초점을 맞추어, 주요 연구들에서 다음과 같은 결과가 나타난다는 점을 확인시켜주었다.<sup>8</sup>

- 질적으로 우수한, 기관에 기반한 프로그램들은 어린 아동들의 학업성취와 행동을 향상시킨다.
- 이러한 효과는 빈곤아동들과 부모의 교육수준이 낮은 아동들에게서 가장 크게 나타난다.
- 긍정적인 효과는 초등학교 입학 때보다 작아지기는 하지만 초등학교 고학년과 고등학교 때까지도 지속된다.
- 초등학교 저학년까지 지속되는, 집중적인 조기개입을 제공하는 프로그램들이 가장 지속적이고 장기적인 효과를 갖는다.

이러한 증거에도 불구하고, 영국의 슈어스타트 지역 프로그램들에 대한 최근 평가(NESS, 2005)는 저자들이 이러한 예비연구의 결론이 향후 중단연구를 통해 검증될 필요가 있음을 강조했다. NESS의 영향연구는 슈어스타트 지역 프로그램들이 긍정적이건 그 반대이건 효과가 크지 않다는 것을 보여준다. 대부분의 가족들에게 프로그램은 별다른 효과가 없는 것으로 나타났고, 서비스 이용을 증가시키려는 프로그램의 목표를 달성했거나, 지역사회에 대한 가족들의 인상을 향상시켰다는 증거는 발견되지 않았다. 그러나 이러한 결과는 유사한 연구인 조기 헤드스타트(Early Head Start, 이하 EHS)의 효과성에 관한 미국 연구와 상당히 동떨어진 것이다. EHS 프로그램은 보다 정밀하게 설계된 프로그램으로, 3세 아동과 그 부모들을 대상으로 하며, 엄격한 프로그램 기준을 가지고 있다. EHS는 17개 프로그램에 참여하는 3001 가구들에 대한 무작위 시험을 통해 러브 등(2005)에 의해 평가되었다. 회귀조정 영향분석 결과, 프로그램에 참여한 3세 아동들은 인지와 언어발달 면에서 통제집단의 아동들보다 더 잘 수행했으며, 부모와도 정서적으로 더 친밀한 것으로 나타났고, 장난감에도 보다 지속적인 관심을 보였으며, 공격행동의 수준은 더 낮았다. 통제집단과 비교했을 때, 조기 헤드스타트에 참여하는 부모들은 정서적으로 더 지지적이었고, 보다 많은 언어와 학습자극을 제공하였으며, 자녀에게 더 많은 책을 읽어주었고, 체벌은 덜 했다. 그러나 ‘개입’ 프로그램들로부터 얻은 불확실한 결과는 어린 아동들이 빈곤한 출발로부터 회복하는데 많은 어려움이 있다고 결론내리는 경향이 있다. 이러한 이유로, 상부의 재정 및 사회, 가족 정책을 통해 아동빈곤을 예방하려는 북유럽 모형이 더 많은 관심을 받고 있다.

## 5. 공공재로서의 영유아 교육과 보육

영유아 교육과 보육을 공공재로 인식하는 이론적 기반은 클리브랜드와 크래신스카이(2003)에 의해 구축되었다. 캐나다 경제학자인 이들은 ECEC를 공공재로 취급하는 것에 찬성하는 논거가 공교육을 찬성하는 데 사용되는 것과 비슷하다고 주장한다. 다시 말해, 영유아 서비스는 직접적인 개인의 이익이나 소비의 효과를 넘어선 외부효과<sup>9</sup>를 지닌다. 영유아 교육과 보육은 공익, 즉 국가 아동들의 일반적인 건강수준, 미래의 교육성취, 노동시장의 크기와 유연성, 사회적 결속에 기여한다. 영유아 서비스는 또한 ‘시장의 실패’를 경험하기 쉽다. 다시 말해서, 이들 서비스는 소비자가 정확히 판단하기 어려운 특징을 지니며, 잘못된 구매는 영유아의 발달에 심각한 영향을 미친다. 교육은 반복할 수 없는 과정이다. 환불이나 교환이 가능한 물건을 사는 것과 달리, 열악한 영유아 시설에서 아동을 옮긴다고 해도 지나간 기회 상실의 보상을 할 수는 없으며, 열악한 서비스를 지속적으로 이용하는 것은 실제로 아동발달에 해를 미칠 수 있다(NICHHD, 1997). 뿐만 아니라, 시장 상황에서 영유아 서비스는 심각한 공급부족에 시달리기 쉬우며, 질적으로 낮은 서비스일 가능성이 높다. 이 모든 것들은 정부의 개입이 적절하다는 것을 보여준다. 정부의 개입은 또한 질 높은 영유아 서비스로 인해 사회가 얻을 수 있는 이득이 그 비용보다 크다는 사실로 인해 정당화된다.

OECD 국가들의 현재 상황은 이러한 논거를 뒷받침해준다. 대부분의 국가에서, 영유아 서비스 재원의 상당부분은 공공재원이며, 서비스에 대한 정부의 집중적인 규제가 시행되고 있다. 자유주의 경제체제 하에서만 영유아 서비스 시장이 중요하고 독립적인 역할을 하는데, 그럼에도 불구하고, 이들 국가 중 아일랜드와 네덜란드, 영국에서는 적어도 4세 이상의 아동에 대해서는 매일 얼마간의 시간동안 보편적인 무상 영유아 교육이 제공된다. 미국에서는 46개 주에서 현재 4세 아동들을 대상으로 정부가 재정지원하는 형태의 유아학교를 도입하고 있고, 조지아, 오클라호마, 뉴욕(원칙적으로는) 세 개 주에서는 이들 프로그램을 모든 아동들에게 개방했다. 그러나 공공재로서의 영유아 교육이라는 개념이 광범위하게 받아들여지고 있음에도 불구하고, 정부의 서비스 제공과 서비스 접근에 대한 권리는 OECD 국가들 간에도 많은 차이가 있다(표 1.2 참조).

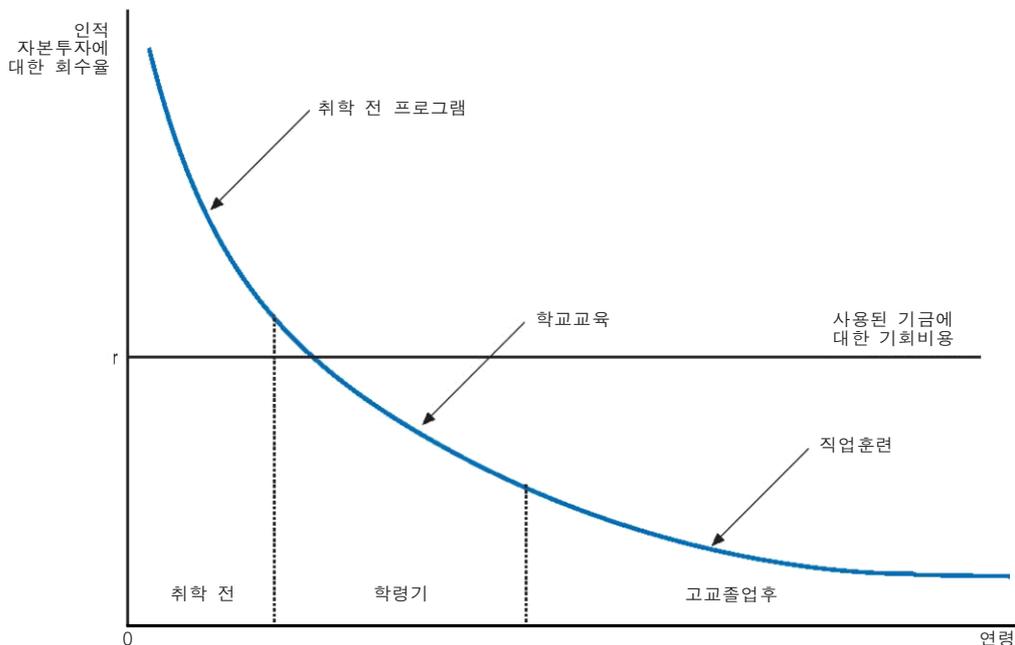
일부 평론가들은 영유아 서비스의 특수성을 반영한 통합적 교육개념에 기반하여 공교육제도와 더 밀접한 관계를 맺는 것이 ECEC가 공공재로 인정받기 위한 방법일 것이라고 주장한다(Barnett *et al.*, 2004). 일단 유치원과 영유아 교육의 교육적 효과가 공식적으로 인정받으면, 이들 서비스는 정기적으로 공공재정을 받을 수 있게 되며, 많은 경우 주류 공공서비스로 자리 잡는 경향이 있다.

### 배움은 배움을 낳는다.

영유아 서비스를 공공재로 보는 움직임은 최근 교육 연구자들 뿐 아니라 경제학자들로부터도 많은 지지를 받아왔다. 쿠나와 노벨 경제학상 수상자인 헤크먼은 영유아가 인적 자본 투자를 위한 절호의 기회라고 주장한다(그림 1.9 참조). 이들 저자는 인적자본 형성을 일생동안 지속되는 역동적인 과정으로 이해한다(Cunha *et al.*, 2005). 기본 원칙은 인생의 한 단계에서의 배움이 다음 단계에서의 배움을 낳는다는 것이다. 기초단계인 영유아기에 투자하면 다음 단계

의 생산성이 증가하고 그것이 또 다음 단계의 생산성을 증가시키는 것이다(이것은 또한 평생 동안 배움의 기회에 지속적으로 투자하는 것이 중요하다는 것을 의미한다). 단계들 간의 상보성은 어느 순간, 예를 들면 열악한 중등교육 기간에 의해 약화될 수 있다. 영유아기 혹은 학습의 기초단계는 가장 중요하다. 저자들이 말했듯이, “어렸을 때 투자한 1달러에 대한 수익이 나중에 투자한 1달러에 대한 수익보다 크다(p. 19).” 영유아기에는 사회 및 학습에 대한 긍정적(혹은 부정적) 생각을 흡수하며, 또래 및 어른들과의 협동, 자율성, 의미 만들기, 창의성, 문제해결, 끈기와 같은 삶의 기본 기술들을 획득한다. 뿐만 아니라, 이 연령의 자녀에 대해 부모들은 특히 보호적이며, 조기 발달과 학습을 열렬히 지지한다. 따라서 영유아기는 필연적으로 인적 자본에 투자해야하는 시기이며, 이는 아동 뿐 아니라 가족에 대한 투자이기도 하다. 반면, 학교 중도탈락 청소년들이나 기본 기술이 결여된 성인들을 대상으로 하는 교정적인 교육 개입은 훨씬 더 비용이 많이 들 뿐 아니라, 연구에 따르면 효과도 제한적이다(Alakeson, 2004).

그림 1.9. 전 생애동안 투자가 동일하게 이루어졌을 때, 인적 자본 투자에 대한 회수율



출처: Cunha et al. (2005). *Interpreting the evidence on life cycle skill formation*

### 육아와 영유아 교육에 대한 깊이 뿌리박힌 전통적 태도

어린 아이들이 매우 일찍부터(심지어 출생 전부터) 배우기 시작한다는 연구결과와는 연구자들과 가족, 그리고 정부에 의해 다양한 방식으로 해석된다. 일반적으로 연구는 가정 밖에서의 질 높은 보육이, 심지어 그것이 일찍부터 시작되었을 때에도, 긍정적인 효과를 갖는다는 것을 확인시켜준다. 즉, 영유아에게는 발달적으로 이롭고, 여성과 가족에게는 경제적으로 이로우며, 생산성과 세수 증가로 인한 긍정적인 사회경제적 효과와 노동시장의 확대와 유연성, 사회복지, 사회결속 및 지역사회 발전을 가져오며, 마지막으로 학습의 기초가 잘 다져진다면 아동에게 더 나은 교육적 성취를 가져올 것이다. NICHD 팀의 벨스키(1998, 2001)와 맥카트니(2003) 같은 연

구자들은 장기간의 가정 외 보육이 미치는 부정적인 영향에 대한 경고를 일부 쏟아내고 있다. 이 연구자들은 어머니가 대부분의 시간 동안 부재하고, 영아가 질적으로 열악한 보육서비스에 맡겨졌을 때 나타날 수 있는 정서 및 언어발달에서의 지연을 지적한다. 북유럽 국가들은 아이의 생후 1년 동안 여성이 동등한 기회를 유지하면서, 육아휴직을 사용할 수 있도록 육아휴직에 투자함으로써, 그러한 상황을 피하려는 전향적인 노력을 특별히 기울여왔다.

모든 국가에서, 가정 외 보육에 대한 부모의 태도는 지난 30년간 급격히 변화했다. 검토된 OECD 국가들에서, 대다수의 부모들은 보육을 하나의 대안으로 여긴다. 특히 그것이 근거리에서 있고, 저렴하며, 상당한 질의 서비스라면 그러하다. 미국의 0-3세 아동들 중 절반 이상이 일종의 가정 외 보육서비스에 맡겨진다. 보다 전통적인 태도 역시 존재하는데, 그것은 어린 자녀의 양육과 교육은 엄마의 보호나 확대가족의 도움 혹은 기타 사적인 방법을 통해 해결되어야 하는 가족의 문제라는 것이다. 예를 들어, 1994년 유럽의 ‘가족과 성역할’에 대한 국제 사회조사 프로그램(International Social Survey Program)에서는 조사에 참여한 오스트리아 국민의 60%, 아일랜드 국민의 50%가 취학 전 자녀가 있는 어머니는 집 밖에서 일을 해서는 안 된다고 여기는 것으로 나타났다. 2002년도 후속 조사가 보여주듯이, 대중의 태도는 그 때 이후, 특히 아일랜드에서 현저히 변화했다. 그러나 생후 첫 3년 동안 어머니의 전적인 보호가 이상적인 양육모형이라는 의견은 많은 사회에서 여전히 강력하게 남아있다.

정부의 ECEC에 대한 태도는 각 국가의 특정 유권자들이나 사회경제적 전통에 따라 상당부분 달라진다. 자유주의 경제체제 하에서는 국가가 육아에 도움을 주더라도, 정부는 일반적으로 노동시장의 활성화나 영유아의 학교 준비를 위해서가 아니면, 보편적인 ECEC 제도를 지원할 책임이 거의 없다고 생각한다. 결과적으로, 서비스에 대한 투자는 여전히 제한적이며, 아주 어린 아동들에 대해서는 특히 그러하다. 그러나 영유아 교육과 보육을 가족과 미래의 인적 자본에 대한 공공의 투자 기회로 보는 체크먼을 비롯한 연구자들의 주장이 점차 기반을 넓혀가고 있다. 더 나아가, 두뇌연구의 결과는 ‘보육서비스’를 보다 발달적인 관점에서 접근하도록 도움을 준다. 영유아에 대한 초기 양육은 이 시기에 발생하는 현저한 신경학적 발달로 인해 대단히 중요하게 여겨진다. 이러한 사실에 직면하여, 정부는 유치원 전 아동에 대한 대규모의 가정 외 보육이 국가의 인적 자본 정책과 아무런 관계가 없다고 여기기 어려울 것이다. 대부분의 국가에서, 유권자들과 서비스 관계자들은 영유아 서비스에 대한 보다 보편적인 재정지원과 규제를 점점 더 많이 요구하고 있다.

1 30쪽에 나와 있듯이, 여기에서는 양성평등(gender equality)과 남녀 간의 형평(gender equity)을 구분한다. 전자는 직업세계에 적용되고 원칙적으로 법에 의해 강제되어야 하는 권리로 구성된다. 즉, 직원모집과 일자리 접근에 있어서의 동등한 처우, 동일 업무에 대한 동일 보상, 경력 상에 있어 성과에 기반한 동등한 승진(vs. ‘유리천정’) 등이 여기에 해당된다. 반면, 남녀 간의 형평은 육아와 가사의 공평한 분담을 의미한다.

2 오스트리아, 한국, 멕시코, 미국에서는 육아휴직의 가능성과 가족친화적 정책들이 많은 기업과 산업체에 존재하고 있다. 그러나 유급휴직과 저렴한 육아서비스의 공급이 일반적으로 부족한 상황에서 많은 중·저소득층 부모들은 여전히 영유아를 위한 적절한 조합(arrangement)을 발견하기 위해 분투하고 있다(Fuller *et al.*, 2005; Pocock and Masterman-Smith, 2005; OECD, 2004c).

- 3 여기에서 육아휴직은 고용과 양성평등의 관점에서 논의되고 있다. 아동의 관점에서 보면, 최근 국립아동보건·인간발달연구소(NICHHD)의 분석결과는 보육의 질과 가정환경의 질, 그리고 어머니의 민감성을 통제 한 후에도 적어도 9개월간의 육아휴직이 아동에게 바람직하다는 것을 보여준다(Brooks-Gunn *et al.*, 2002).
- 4 모성주의는 영유아가 가정 내에서 양육되어야 하며, 특히 어머니에 의해 양육되어야 한다는 이데올로기 내지는 강한 신념으로 정의된다(Randall, 2000).
- 5 이 정의는 2005년 유니세프에서 발간한 이노첸티 보고서 시리즈 제6권 <Innocenti Report Card: Child Poverty in Rich Countries, Issue No.6>(OECD, 2005)에서 사용된 것이다.
- 6 유럽연합에서, 빈곤선은 중위 생활수준의 60%에 위치한다. 가구의 생활수준은 직접세를 제외한 가용소득을 가족 수로 나눈 것으로 정의된다(맨 처음 성인은 1로 그리고 나머지 구성원들은 각각 0.5로 계산됨).
- 7 빈곤은 광범위한 의미에서 저소득뿐 아니라 사회적 배제와 문화적 박탈까지 포함하는 것으로 정의된다.
- 8 이 주제에 대해 다른 나라들에서 행해진 국제연구의 보다 자세한 개관은 OECD(1999와 2002a)와 레시먼(Leseman, 2002)에서 볼 수 있다.
- 9 외부효과는 개별소비자나 생산자가 경제적 결정을 함으로써 다른 사람에게 발생하는 이익이나 비용을 일컫는 것으로, 경제학자들이 사용하는 용어이다. 즉, 아동을 영유아 교육기관에 등록하는 것은 아동에게 이익이 되지만, 동시에 그것은 가족에게도 이익이 되며(어머니들은 일을 함으로써 가계에 기여할 수 있다), 경제에도 이롭다(어머니의 노동이 경제 생산에 기여함으로써, 세수가 증가하고, 국가는 사회복지 비용을 절감할 수 있다).

## 참고문헌

- AAP/APHA (2002), (American Academy of Pediatrics/American Public Health Association and the National Resource Center for Health and Safety in Child Care), *National Health and Safety Performance Standards: Guidelines for Out-of-Home Child Care*.
- Alakeson, V. (2004), *A 2020 Vision for Early Years: Extending Choice; Improving Life Chances*, Social Market Foundation, London.
- American Business Roundtable (2003), *Early Childhood Education: A Call to Action from the Business Community*, <http://www.businessroundtable.org/pdf/901.pdf>
- Barclay, L. and Lupton, D. (1999), "The Experiences of New Fatherhood: A Socio-cultural Analysis", *Journal of Advanced Nursing*, Vol. 29(4), pp. 1013-1020.
- Barnett, W.S., J.T. Hustedt, K.B. Robin and K.L. Schulman (2004), *The State of pre-school: 2004 State pre-school Yearbook*.
- Bauer, P.J. (2002), "Long-term Recall Memory: Behavioral and Neuro-developmental Changes in the First Two Years of Life", *Current Directions in Psychological Science*, Vol.11(4), pp. 137-141.
- Becker, G. (2005), *Lloyd Delamar lectures*, American University of Paris, Paris.
- Becker, G. and Posner, R. (2005) "Should Governments Subsidise Child Care and Work Leaves?", Becker-Posner Blog, November 2005, [www.becker-posner-blog.com/](http://www.becker-posner-blog.com/)
- Belsky, J. (1988), "The 'Effects' of Infant Day Care Reconsidered", *Early Childhood Research Quarterly*, Vol.3, pp. 235-272.
- Belsky, J. (2001), "Developmental Risks (Still) Associated with Early Child Care", *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, Vol. 42.
- Berrueta-Clement, J.R., L.J. Schweinhart, W.S. Barnett, W.S. *et al.* (1984), *Changed Lives: The*

- Effects of the Perry Preschool Program on Youths Through Age 19*, High/Scope, Ypsilanti, Michigan.
- Brooks-Gunn, J. (2003), "Do you believe in magic? What we can expect from early childhood intervention programs", *Social Policy Report*, XVII (1), pp. 3-7.
- Brooks-Gunn, J., W. Han and J. Waldfogel (2002), "Maternal Employment and Child Cognitive Outcomes in the First Three Years of Life: The NICHD Study of Early Child Care", *Child Development*, Vol. 73(4), pp.1052-1072
- Brooks-Gunn, J. & Markman, L.B. Markman (2005), "The Contribution of Parenting to Ethnic and Racial Gaps in School Readiness," *Future of Children*, Vol.15(1) pp.139-165.
- Cabrera, N.J., C.S. Tamis-LeMonda, R.H. Bradley, S. Hofferith & M.E. Lamb (2000), "Fatherhood in the Twenty-First Century", *Child Development*, Vol. 71(1), pp.127-136.
- Carneiro, P. & J. Heckman (2003), "Human Capital Policy", in J. Heckman and A. Krueger, *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?*, MIT Press.
- CERC (Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale) (2004), *Les enfants pauvres en France*, La documentation française, Paris.
- Cleveland, G. and M. Krashinsky (2003), *Financing ECEC Services in OECD Countries*, OECD, Paris.
- CPA (Combat Poverty Agency) (2005), *Ending Child Poverty*, CPA Dublin.
- CSO (Central Statistics Office) (2004) *Women and Men in Ireland*, Stationery Office, Dublin.
- Cunha, F., J. Heckman, L. Lochner & D.V. Masterov (2005), "Interpreting the Evidence of Life-Cycle Skill Formation", IZA Discussion Paper Series, No 1575, Institute for the Study of Labour, Bonn, Germany, July.
- Dermott, E.M. (2001), "New Fatherhood in Practice? Parental Leave in the United Kingdom", *The International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 21, pp. 4-6.
- Deven, F. and P. Moss (eds.) (2005), "Leave Policy and Research: Overviews and Country notes" (CBGS Work documenty 2005/3), available at [www.cbgs.be/repository/WD\\_2005\\_03.pdf](http://www.cbgs.be/repository/WD_2005_03.pdf)
- DfES (2004), *Choice for Parents: The Best Start for Children. A 10-year Strategy for Children*, HMSO, Norwich.
- Dy-Hammer, F.J., C. Ernst, D.M. McCann, W.D. Salter & D.A. Kidd (2001), "How Working Conditions Affect Families: Working Time, Family Health and Gender Equality", *Global Economies at Work*, Working Paper Series, Harvard Center for Society and Health, Boston.
- EPPE project (1997-2007), "The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project. A Longitudinal Study Funded by the DfES", <http://k1.ioe.ac.uk/schools/ecpe/eppe/index.htm>.
- Esping-Andersen, G., D. Gallie, A. Hemerick and J. Myles (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford
- European Foundation (2003), *Promoting Gender Equality in the Workplace – Key Findings from 21 Company Structures*, European Foundation, Dublin.
- Feinstein, L. (2003), "Inequality in the Early Cognitive Development of British Children in the 1970 cohort", *Economica*, Vol.70, pp. 73-97.
- Fuller, B., S.L. Kagan, G.L. Caspary and C.A. Gauthier (2004), "Welfare Reform and Child Care Options for Low-income Families", *Child and Welfare Reform*, Vol.12(1), pp. 97-119.
- Fuller, B.C., A. Livas and M. Bridges (2005), "How to Expand and Improve Pre-school in California: Ideals, Evidence, and Policy Options", PACE Working Paper 05-1, Policy Analysis for California Education (PACE), Berkeley, California.
- Glass, J.L. and S.B. Estes (1997), "The Family Responsive Workplace." *Annual Review of Sociology*, Vol. 23, pp. 289-313.
- IRS (Internal Revenue Service) (2000), *Employment Review*, Feb. 2000, Reed/Elsevier, United Kingdom.
- Jarousse, J.P., A. Mingat and M. Richard (1992), "La scolarisation maternelle à deux ans: effets

- pédagogiques et sociaux. *Éducation et Formation*. ministère de l'Éducation nationale et de la Culture, Paris.
- Kagitcibasi, C. and S. Bekman (1991), *Cognitive Training Programme*, Finans Vakıf Publications, Istanbul.
- Kagitcibasi, C., D. Sunar and S. Bekman (2001). "Long-term Effects of Early Intervention: Turkish Low-income Mothers and Children", *Applied Developmental Psychology*, Vol. 22, pp. 333-361.
- Kellaghan, T. and B.J. Greaney (1993), "The Educational Development of Students Following Participation in a Pre-school Programme in a Disadvantaged Area in Ireland", *Studies and Evaluation Paper No. 12*, Bernard van Leer Foundation, The Hague.
- Koegel, T. (2002), "Did the Association between Fertility and Female Employment in OECD Countries Really Change its Sign?", Working Paper No.2001-034, Max Planck Institute for Demographic Research, Rostock, Germany (available at [www.demogr.mpg.de](http://www.demogr.mpg.de)).
- Leseman, P. (2002), *Early Childhood Education and Care for Children from Low-Income or Minority Backgrounds*, OECD, Paris.
- Lindert, P.H. & J.G. Williamson (2001), "Does Globalization Make the World more Unequal?", paper presented at the NBER Globalization in Historical Perspective Conference, Santa Barbara, California, May 3-6.
- Love, J.M. et al. (2005), "The Effectiveness of Early Head Start for 3-Year-Old Children and Their Parents: Lessons for Policy and Programs", *Developmental Psychology*, Vol. 41(6), pp. 885-901.
- Lynch, R. (2004), "Exceptional Returns. Economic, Fiscal, and Social Benefits of Investment in Early Childhood Development", Economic Policy Institute, Washington DC.
- McBride, B.A. & T.R. Rane (1997), "Father/male involvement in Early Childhood Programs: Issues and Challenges", *Early Childhood Education Journal*, Vol. 25(1), pp. 11-15.
- McCain, M.M. & J.M. Mustard (1999), *Reversing the Real Brain Drain: Early Years Study Final Report*, Government of Ontario, Toronto.
- McCartney, K. (2003), *Child Care and Behaviour: Findings from the NICHD Study of Child Care and Youth Development*, Harvard Graduate School of Education, Boston.
- McKey, R.H., L. Condelli, H. Ganson, B.J. Barrett, C. McConkey and M.C. Plantz. (1985), *The Impact of Head Start on Children, Families and Communities*, United States Department of Health and Human Services, Washington DC.
- Méda, D. (2001), *Le temps des femmes: pour un nouveau partage des rôles*, Champs/Flammarion, Paris.
- Mezulis, A.H., J.S. Hyde & R. Clark (2004), "Father Involvement Moderates the Effect of Maternal Depression during a Child's Infancy and on Behaviour Problems in Kindergarten", *Family Psychology*, Vol. 18(4), pp. 575-588.
- Minjuin, A., J. Vandemoortele & E. Delamonica (2002), "Economic Growth, Poverty and Children.", *Environment and Urbanization*, Vol.14(2), pp. 23-43.
- Nair, M.K. & S.R. Radhakrishnan (2004), "Early Childhood Development in Deprived Urban Settlements", *Indian Pediatrics*, Vol 41(3), pp. 227-237.
- National Women's Council of Ireland (2005), *An accessible Childcare Model*, NWCI, Dublin.
- NESS (2005), National Evaluation of Sure Start Impact Study, *Early Impacts of Sure Start Local Programmes on Children and Families*, Birbeck, University of London.
- Netherlands Country Note (1999), [www.oecd.org/document/3/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_27000067\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,2340,en_2649_201185_27000067_1_1_1_1,00.html).
- NICHD (National Institute of Child Health and Human Development) (1997), *Mother-child Interaction and Cognitive Outcomes Associated with Early Child Care: Results of the NICHD Study*, Society for Research in Child Development meeting symposium, NICHD, Washington DC.

- OECD (1999), *Education Policy Analysis*, OECD, Paris.
- OECD (2001), *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, OECD, Paris.
- OECD (2001-2004), OECD Programme for International Student Assessment (PISA), [www.pisa.oecd.org/pages/0,2966,en\\_32252351\\_32235731\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2966,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1,00.html)
- OECD (2002a), *Educational Policy Analysis*, OECD, Paris.
- OECD (2002b), *Employment Outlook*, OECD, Paris.
- OECD (2003a), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, Vol. 2, OECD, Paris.
- OECD (2003b), Background Report of France, OECD Web site: [www.oecd.org/edu/earlychildhood](http://www.oecd.org/edu/earlychildhood).
- OECD (2004a), *Education at a Glance: OECD Indicators*, OECD, Paris.
- OECD (2004b), Germany Country Note, OECD, Paris, [www.oecd.org/edu/earlychildhood](http://www.oecd.org/edu/earlychildhood)
- OECD (2004c), Mexico Country Note, OECD, Paris.
- OECD (2004d), *OECD in Figures*, OECD, Paris.
- OECD (2005a), *OECD in Figures. Statistics on the Member Countries*, OECD Observer 2004/Supplement1, OECD, Paris.
- OECD (2005b), *OECD Factbook*, OECD, Paris.
- OECD (2005c), *Employment Outlook*, OECD, Paris.
- OECD (2005d), *Society at a Glance*, OECD, Paris.
- Osborn, A.F. and J.E. Milbank (1987), *The Effects of Early Education: A Report from the Child Health and Education Study*, Clarendon Press, Oxford.
- Plantenga, J. and M. Siegel (2004), "Position Paper—Childcare in a Changing World", Prepared for *Child Care in a Changing World*, Conference sponsored by the Dutch Presidency, Groningen, the Netherlands, 21-23 October. available on [www.childcareinachangingworld.nl](http://www.childcareinachangingworld.nl).
- Pocock, B. & H. Masterman-Smith (2006), "Work-choices and Women Workers", *Journal of Australian Political Economy*, Vol. 56(12), pp 126-144.
- Randall, V. (2000), *The Politics of Child Daycare in Britain*, Oxford University Press, Oxford.
- Schweinhart, L. (2004), "The High/Scope Perry pre-school Study through Age 40: Summary, Conclusions, and Frequently Asked Questions", High/Scope Press, Ypsilanti, Michigan, [www.highscope.org/Research/PerryProject/perrymain.htm](http://www.highscope.org/Research/PerryProject/perrymain.htm).
- Schweinhart, L.J., H.V. Barnes and D.P. Weikart (1993), *Significant Benefits: The High/Scope Perry pre-school Study through Age 27*, High/Scope Press, Ypsilanti, Michigan.
- Shonkoff, J.P. & D.A. Phillips(eds) (2000), *From Neurons to Neighbourhoods: The science of Early Childhood Development*, National Academy Press, Washington DC.
- Sylva, K. et al. (2003), *The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project: Findings from the Pre-school Period*, Institute of Education, University of London.
- Tanaka, S. (2005), "Parental Leave and Child Health across OECD Countries", *Economic Journal*, Vol. 115, No. 501, pp F7-F27, February.
- Thorpe, K., C. Tayler, R. Bridgstock, S. Grieshaber, P. Skoien, S. Danby & A. Petriwskyj (2004), "Preparing for School", Report of the Queensland Preparing for School Trials 2003/4, Department of Education and the Arts, Queensland Government, Australia.
- Tizard, B. (1986), *The Care of Young Children: Implications of Recent Research*, University of London, Institute of Education, London.
- Tremblay, R.E., D.S. Nagin, J.R. Seguin, P.D. Zocolillo, M. Boivin, D. Perusse, & C. Japl (2004), "Physical Aggression during Early Childhood: Trajectories and Predictors", *Pediatrics*, Vol. 114(1), pp. 40-50.
- UNICEF (2005), *A League Table of Child Poverty in Rich Nations*, Innocenti Report Card, Florence.
- Walker, J.R. (1995), "The Effect of Public Policies on Recent Swedish Fertility Behaviour", *Journal of Population Economics*, Vol. 8(3), pp. 223-251.

## 제 2 장

# 영유아 교육과 보육 정책에 대한 체계적, 통합적 접근

제2장에서는 영유아 교육과 보육(ECEC) 정책에 대한 체계적이고 통합적인 접근에 대해 <Starting Strong>(OECD, 2001)의 권고 사항들을 검토하고 주요 결과를 요약한다. OECD 국가들의 발전양상은 나라마다 다르다. 대부분의 OECD국가에서 정책결정자들은 영유아기 경험의 연속성을 증진시키고 자원을 최대한 효율적으로 사용하는 방향으로 정책을 추구한다. 이러한 정책의 장점은 상당하다. ECEC 통합정책을 채택함으로써 정부부처는 합의된 정책을 조직화하고, 영유아 서비스를 위해 여러 자원들을 결합시킬 수 있다. 또한 규제, 재정, 인사제도, 부모가 지불하는 비용, 운영시간 면에서 더욱 더 일관성을 갖게 되고, 접근성과 질의 격차를 감소시킬 수 있으며, 연령별 및 시설별 서비스 수준 간의 연계는 보다 수월해 진다. 통합된 제도 하에서는 합의된 사회적, 교육적 목표를 가지고 교육과 보육의 공동된 비전을 만들 수 있다. 그렇지만 이러한 장점들은 몇 가지 정책적 도전과제들, 예를 들어 중앙정부 차원에서의 정책적 협력의 보장, 주무부처의 지정, 중앙정부와 지방정부의 협력, 개혁을 향한 협력적, 참여적 접근, 그리고 지역사회 차원에서의 서비스 현장, 전문가, 부모의 연계 등을 발생시킨다.

역사적인 이유로 인해, 영유아의 ‘보육’과 ‘교육’ 정책은 영유아에 대한 서로 다른 이해와 정부의 분절된 제도 속에서 분리되어 발전해 왔다. 가족과 영유아들의 실질적인 필요에서라기보다는 전통적으로 분리된 정부제도에 의해, 서비스 제공의 책임은 정부부처에 따라 분산되어 있다. 예를 들어, 1999년도 미국에서는 69곳의 연방정부가 5세 이하 아동을 위한 교육 및 보육 프로그램들을 제공하거나 지원하였다. 대다수의 프로그램들은 보건복지부(Department of Health and Human Service)와 교육부(Department of Education)에서 주관하고 있지만, 9개의 서로 다른 연방정부의 기관 및 부처에서 이들 프로그램의 운영에 관여하고 있다(United States General Accounting Office, 2000). 아일랜드도 유사한 상황으로, 지난 수십 년 동안 7개 부처와 기관에서 영유아 서비스의 책임을 맡아왔다가, 최근에는 아동사무국(the Office of the Minister for Children)에서 일부 협력을 추진하고 있다(Ireland, December 2005). 일반적으로 지원체계와 개념화의 차이로 인해, 영유아의 ‘보육’과 3-6세 아동의 ‘취학 전 교육’이라는 이중의 서비스 조직이 생겨난다. 그 결과, 두 조직은 재정체계, 운영절차, 규제제도, 교직원 교육 및 자격 측면에서 혼란스러울 정도로 달라서 영유아와 가족들에 대한 서비스의 일관성이 결여될 수 있다.

특히, 영유아 보육서비스의 어려움은 이와 같은 구분에서 비롯된다. 영유아 보육서비스는 서비스의 적용범위 측면에서 다소 미흡한 경향이 있으며, 때로는 미봉책으로 소규모의 보육시설이나 가정보육시설로 충당하게 된다. 서비스 구매능력도 중요한 이슈인데, 많은 국가에서 저소득층은 실제로 기관중심의 서비스에서 배제되고 있다. 보육시설 교사들은 종종 자질이 떨어지고 급여도 낮으며, 근로계약서나 보험에도 가입하지 못한다. 이러한 현상은 특히, 가정보육시설에서 볼 수 있다. 보육교사 자격의 유일한 필요조건은 ‘좋은 성품’에 있다. 이와는 반대로 영유아 교육서비스는 학교와 연계되어 있어 이용하기가 수월하며 부모의 비용부담이 없다. 고등교육을 받은 교사들은 대개 초등학교 교사와 비슷한 수준의 임용계약과 보수 수준을 누리고 있다. 그렇지만 초등교육과 밀접하게 연결되어 있기 때문에 영유아 교육서비스에서는 아동 대 교사의 비율이 상당히 부적절하며 종일제, 연중무휴로 운영하기에는 어려움이 있다.

ECEC 제도가 분절화되어 있는 국가들은 보육을 공적 영역의 책임이 아닌, 부모의 개인적 책임으로 보고 있다. 이 같은 접근은 자유주의 시장경제를 추구하는 국가들에서 나타난다(호주, 캐나다, 한국, 네덜란드, 영국, 미국). 이러한 국가들은 일반적으로 3세나 4세 아동(혹은 국가에 따라 그 이상의 아동), 특히 장애를 가졌거나 열악한 환경에 있는 아동들의 취학 전 교육에 대해서는 정부의 책임으로 인정하지만, 3세 미만의 아동들에 대해서는 별로 그렇지 않다. 3세 미만의 아동에 대해서는 ‘교육’보다는 ‘보육’이 필요하다고 보고 있으며 시장에서 보육서비스를 구매할 때, 부모는(소득에 따라, 그리고 여성의 노동시장 참여를 촉진해야 할 필요에 따라) 지원을 받거나 받지 못한다. 이러한 정책대안은 북유럽 국가들이 공적으로 추구해 온 ECEC 제도 보다 훨씬 많은 분절화를 가져왔다. 그렇지만 자유주의 경제체제 하의 국가들 사이에서도 공적 개입의 정도는 다르다는 사실에 주목해야 한다. 예를 들어, 영국은 민간기관을 장려하는 정책을 유지하고는 있지만, 앞으로 민간기관을 공적인 영역만큼 엄격히 규제하려는 계획을 갖고 있다. 교육기술부(DfES, 2004)에 의하면, 교육표준화국(the Office for Standards in Education, OFSTED)의 동일한 시찰단이 전국적인 표준화의 책임을 맡게 되며, 지방정부는 모든 서비스에 적용할 수 있는 동일한 자격조건과 비용구조의 개발 및 ECEC를 필요로 하는 모든 가정에게 적절하고 저렴한 ECEC를 제공해야 하는 법적 책임을 새롭게 부여받게 된다.

## <Starting Strong>은 무엇을 권고했는가?

0-6세 영유아 서비스의 통합을 강화하기 위해 <Starting Strong>에서는 다음과 같이 제안했다.

- 중앙정부와 지방정부 수준에서 협력적인 정책구조를 수립하여 일하기
- 다른 부처와 영역들 간의 협력을 추진할 수 있는 주무부처 지정하기
- 개혁을 위한 협력적이고 참여적인 접근방식 채택하기
- 지역사회 차원에서 서비스 현장, 전문가, 부모를 연계하기

### 1. 중앙정부 수준에서의 협력적인 정책구조

영유아 정책은 복잡한 분야이다. 영유아 정책은 아이들에게 교육과 보육을 제공하는 것 외에도 여성고용과 기회균등, 영유아의 발달과 아동빈곤, 노동시장 공급, 영유아의 건강, 사회복지, 교육 등 다양한 문제와 관련되어 있다. ECEC 정책결정자들은 프로그램과 서비스의 질에 관한 이슈 외에도, 서비스와 접근성, 가족수당, 육아휴직, 가족친화적인 법안, 재정조달방식, 직원의 지위와 훈련 등의 문제들을 다루어야 한다. 부모와 아이들에게 협력적인 방식으로 서비스를 제공할 수 있는 제도를 만들어내고자 하는 국가들은 이와 같은 정책의 다양한 요소들을 모두 끄집어 낼 필요성을 느낀다. 체계적인 접근방법은 제도 전반에 걸친 일관성 있는 목표와 중앙정부와 지방정부 간의 명확한 역할구분과 책임 등을 명시한 공동의 정책구조의 개발을 수반한다.

한 가지 정책대안은 부처들 간에, 그리고 지방자치단체들 간의 협력단체를 만들어내는 것이다. 이와 같은 조직은 캐나다, 덴마크, 영국에서 볼 수 있는데, 이들 국가에서는 재무부 장관이 조직의 장을 맡고, 행정부와 내각의 ‘아동위원회(Children's Committee)’를 지원부서로 하여, 정부가 (영유아를 포함한) 아동을 최우선시하는 전략을 개발하였다. 초이(2003)는 협력단체가 특수한 목적을 위해 설립되었을 때(예를 들어 특정한 영유아 업무를 위해 협력하거나, 표적 집단에 초점을 맞출 때), 제대로 기능할 수 있다는 점을 보여준다.

그렇지만 협력단체와 영역 간 협력의 한계점을 아일랜드나 한국에서 찾아볼 수 있다. 이들 국가에서 영유아 프로그램의 목적에 대한 이해는 증진되었지만, 여전히 부처들 간의 경계가 문제로 남아있다. 영유아 정책에 관한 올바른 지식을 가지고 영유아를 위한 의제를 결집시킬 주무부처나 기관이 없으면, 정부의 재정을 담당하는 부처는 영유아 서비스 정책을 노동시장이나 공공 재정지출의 관점에서 다루게 될 것이다(2001. 5).

결국, 부처들 간의 긴밀한 협조가 진정한 발전을 가져온다 할지라도, 부처들마다 문화와 목적이 다르기 때문에 영유아의 발달과 교육을 위한 협력정책은 성취하기 어려울 수 있다. ECEC 정책의 중심에 핵심 비전이 있고, 이 비전을 현실화하는데 헌신적으로 노력할 수 있는 부처를 지정할 때 좀 더 큰 진전을 이룰 수 있다는 사실을 각 국가의 경험을 통해 알 수 있다. 그렇다 하더라도, 주무부처는 과거의 역사에 민감하게 대처해야 하며 특정 분야에서의 협력을 이끌어내는 한편, 모든 영역의 관심사를 포용해야만 한다. 이를 위해서는 모든 관련부처와 지역당국, 그리고 부모가 동의할 수 있는 포괄적이면서도 현실적인 영유아 서비스의 비전을 만들어내야 한다.

## 각 국가들은 <Starting Strong>이 권고하는 체계적 접근방식에 대해 어떻게 대응했는가?

보육과 교육으로 분리된 전통적인 모형을 유지하면서 서비스를 통합하는 국가들의 흥미로운 사례들이 많이 있다. <표 2.1>은 이를 개략적으로 보여준다.

표 2.1. 일부 국가에서 최근 시행하고 있는 체계적 접근방식의 영유아 서비스

호주	2004년도에 연방정부는 최적의 아동발달을 위한 포괄적 틀을 제공하기 위해 '영유아 교육과 보육의 국가 의제'의 초안을 발표하였으며, 현재 주정부 및 준주정부에서 이를 마무리하고 있다. 여기에는 최적의 아동발달이란 목적을 달성하기 위해 다양한 수준의 정부당국들 간의 협력을 위한 구체적인 실행계획들이 포함되어 있는데, 가장 핵심적인 것은 영유아 교육과 보육의 밀접한 관계를 수립하는 것이다.
벨기에	여러 부처가 보육과 유아교육 서비스를 주관하고 있지만, 두 서비스 집단 모두 2.5세 이상의 아동들을 대상으로 한 무상의 의무교육서비스와 연속성 있는 영유아 서비스를 구축하는데 성공했다. 플랑드르 지방에서는 모든 아동의 3분의 1에 해당하는 아동들이 서비스를 받고 있다(불어권 공동체에서는 20% 미만). 지방분권화와 규제완화가 지속되는 상황에서, 시 차원에서 정기적인 협의회를 통해, 보다 통합적이고 효과적으로 서비스를 관리하기 위한 방안을 모색 중이다.
핀란드	정부부처(보건사회부와 교육부)와 책임을 맡은 STAKES(국립보건복지연구소)는 연구자, 지방자치단체, 서비스 제공자와 부모들이 제도개혁의 모든 측면에 참여하도록 많은 노력을 해왔다. 리더십, 협의회, 재정조율, 정보, 서비스제공자·부모·교사에 대한 지원 등이 핀란드가 시행하고 있는 체계적 접근방식의 특징들이다. 현재 진행 중인 개발과제와 연구에 관한 최신 ECEC 정보를 담고 있는 포괄적인 데이터베이스( <a href="http://varttua.stakes.fi/FI/index.htm">http://varttua.stakes.fi/FI/index.htm</a> )가 핀란드의 교직원들을 지원하기 위해 개발되었다. 이 포털사이트는 STAKES, 지방자치단체, 직원, 부모 모두가 참여하는 강도 높은 협의과정을 거쳐 다시 개발된 2003년도의 새로운 교육과정 지침을 실행하는데 주된 역할을 하고 있다.
노르웨이	아동가족부의 주관 하에, 2004년 중반 이 분야의 대표적인 연구자들과 이해관계자들, 그리고 ECEC의 지역참여자들은 제도개혁과 보육시설법안 개정의 필요성을 발표하였다. 개정된 교육과정체계는 2006년 8월부터 시행되며, 이후 유치원(the <i>barnehager</i> )을 포함한 모든 교육서비스는 교육부와 교육연구원에서 주관하게 된다.
영국	슈어스타트(교육기술부/노동부) 하에서 영유아 교육과 보육의 통합 및 지방정부의 권한은 강화되었다. 슈어스타트는 정부 전반에 걸쳐 영향력을 발휘했으며, 아동 및 가족들에게 보다 통합된 서비스를 제공하였다. 보육과 유아교육이라는 전통적인 이원화제도를 극복하고, 1-6세까지 모든 연령의 아동들을 아우르는 새로운 교육자 프로파일 계획이 진행 중이다. 2005년도 보육법안(The Childcare Bill 2005)은 보육의 10년 전략인 "부모에게는 선택을, 아동들에게 최고의 시작(Choice for parents, the best start for children)"에서 발표했던 것처럼 모든 영유아들에게 일관성 있는 하나의 발달단계만을 제공하고 있다. 새로운 제도는 보육서비스의 실제 운영방식을 반영하면서, 보육과 교육을 통합하는 방식을 취할 것이다. 광범위한 민간 영역이 존재하지만, 8세 이하의 아동을 보육하는 모든 서비스(학교 포함)에 대해 공통된 감독체계를 적용할 계획이다.
미국	주정부 수준에서 보육서비스와 유아교육을 통합하려는 움직임이 있다. 2004년 5월 조지아 주에서는 보육과 교육을 통합한 부처를 설립하여, 주 내의 다양한 영유아 서비스들을 효과적으로 운영하고 있다. 이와 비슷한 사례로 2005년 4월 매사추세츠 주에서는 교육담당부처와 보육담당부처를 하나의 부처로 통합했다. 2006년 워싱턴 주에서도 유사한 움직임이 있었다. 이외에도 몇몇 주와 지방의 관리감독체계(예를 들면, 아동을 위한 주정부 내각, 공공/민간의 관리위원회, 기관 간 협의회 등)가 ECEC 정책을 입안하고 실행을 감독하기 위해 통합되었다(Neuman, 2005).

## 2. 주무부처 지정하기

행정적 통합, 다시 말해서, ECEC에 대한 국가적 책임을 하나의 주무부처로 이동하는 것은 국가 수준에서 할 수 있는 또 다른 통합정책 수단이다. 북유럽의 4개 국가 외에도 아이슬란드, 뉴질랜드, 슬로비아, 스페인, 영국 등은 영유아 서비스를 하나의 부처로 통합하였다. 영유아 정책을 수립하는데 있어 영유아의 발달과 교육에 역점을 두고 있는 부처에 힘을 모으는 것은 중요하다. 이 하나의 부처를 교육부, 사회복지부, 가족부, 양성평등부 중 어디로 할 것인지는 그다지 중요한 문제가 아니다. 왜냐하면 각 부처마다 영유아 분야에서 나름대로의 정당성을 주장할 수 있기 때문이다. 교육부는 부처의 주요대상이 아동이고, 질적 관리에 필요한 많은 하부구조들—훈련기관, 평가체제, 교육시찰단 혹은 자문단, 통계 및 모니터링 장치 등—을 이미 갖추고 있으며, 숙련된 직원들로 구성되었다는 점에서 주무부처가 되기를 강력하게 요구한다. 중앙정부 수준에서 하나의 주무부처를 만들어 낸 국가들은 0-6세 영유아의 보육과 교육정책을 총체적이고 일관성 있게 추진할 수 있다. OECD 검토를 포함한 다양한 분석을 통해 하나의 주무부처에서 정책을 수립할 때 나타날 수 있는 장점들을 알 수 있다.

- 정책과 서비스의 엄격한 분리와는 대조적으로, 규제, 재정, 교원제도, 교육과정과 평가, 비용과 이용시간 등 여러 영역에 걸쳐 보다 일관성 있고 일치된 정책.
- 영유아에 대한 보다 효과적인 투자 및 질 높은 서비스. 보육과 교육이 분리된 제도 하에서, 영유아는 주로 부모에게 의존적이거나 단지 보육서비스를 필요로 하는 대상으로 정의된다. 그 결과, 영유아 서비스는 종종 시설설비가 충분치 않은 환경에서 자격이 없는 사람들에 의해 제공된다.
- 하나의 주무부처 하에서 서비스에 대한 접근성과 질적인 격차가 줄어들어 따라, 아동의 영유아기 경험의 연속성이 증대되고, 연령 및 시설별 서비스 수준의 연계가 보다 용이해짐.
- 서비스에 대한 공적 관리가 향상되면서, 부모에게 더 높은 질의 서비스와 서비스 접근성을 가져다줌.

### 하나의 주무부처 하에서 어떻게 통합이 이루어지는가?

잉글랜드와 스코틀랜드, 스웨덴의 통합과정을 살펴본 코헨 등(2004)의 연구에서는 한 부처 하에서 서비스 통합을 이끌어낸 몇 가지 조건들을 밝혀냈다. 연구진들은 특히 다음의 사항을 강조했다. ① 수년에 걸쳐 통합을 지지해온 목소리의 누적 효과 ② 영유아 정책에 역점을 두겠다는 정치 공약, 헌신적인 주무장관 혹은 정부부처의 검증된 지도력 ③ 다른 부처 혹은 이해관계에 있는 전문가 집단들의 큰 반대가 없던 점 그리고 ④ 조직 전반에 걸친 행정력 및 전문적 역량의 구축.

### 하나의 주무부처 하에서 전문적 역량 구축하기

통합된 영유아 서비스를 하고 있는 국가들에서 역량을 구축하는 몇 가지 공통된 방식들을 발견할 수 있다. 이들 국가들은 일반적으로:

- **영유아 분야에서 전문적으로 교육받은 공무원의 배출을 통한 국가 수준에서의 ECEC 정책 강화.** 한 예로 1996년도 스웨덴에서는 사회부와 교육부가 국립교육청(National Agency for Education)으로 통합되면서 경험 있는 타 부처의 행정공무원들도 교육청으로 자리를 옮겼다. 특히, 초기에는 영유아 서비스 규정에 대한 체계적인 접근을 위해, 핵심적인 다수의 정책전문가들이 필요하다. 이들 규정에는 공통된 서비스 설계와 욕구사정, 공통된 규제 및 재정체제, 자격절차의 통합, 예비교사 및 현직교사 교육, 교육과정 개발, 프로그램 평가, 질적 평가 등이 포함된다. 최근 미국의 조지아 주와 매사추세츠 주의 새로이 통합된 영유아 교육 및 보육국에서는 직원들 및 외부의 ECEC 전문가들을 통합하는 유사한 과정을 볼 수 있다.
- **새(또는 군이나 학군) 수준으로 서비스 관리업무를 이양.** 영유아 분야에서의 관리업무 이양은 불가피하다. 이는 가족과 지역사회의 권리를 실제로 인정하는 것일 뿐 아니라, 현실적인 관리상의 이유에서이다. 영유아 분야에서 많은 서비스 제공자와 여러 종류의 기관들이 생겨남에 따라, 중앙정부는 관리업무를 이양하지 않고서는 질적으로 높고 합리적인 영유아 서비스를 제공하기가 어려워졌다. 민주주의, 아동에 대한 지역사회의 책임, 부모권리, 참여와 주권 의식 같은 이슈들도 또한 이양과정의 일부이다.
- **대학, 연구소, 협회, 단체에서 영유아 서비스의 전문성 강화.** 영유아 서비스 제도를 개발하기 위해서는 담당 주무부처와 정부지원을 받고 있는 기관에서 ECEC에 대한 전문적 역량을 키우는 것이 필요하다. 대학, 연구소, 협회, 단체가 모두 독자적인 전문성을 발전시킬 필요가 있다. 몇몇 국가에서는 이것을 하기에 어려울 수 있다. 교사 교육을 중등교육 단계에서 하고 있는 오스트리아의 대부분 대학들은 유아교육에 관심을 갖기가 어렵다. 호주, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 한국, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 미국처럼 대학과 연구소가 영유아 서비스에 관여하고 있는 국가들에 견주어 봤을 때, 이와 같은 상황은 분명 손해이다. 이들 국가에서는 정책결정자들이 활용할 수 있도록 많은 정책분석, 자료수집, 증거에 기반한 연구 등이 현재 대학과 연구소를 통해 이루어지고 있다.

### 3. 중앙정부와 지방정부의 협력

몇몇 국가의 최근 교육제도에서, 지방정부를 건너뛰고 개별학교에 더 많은 자율성을 부여하는 대신, 규제, 성과목표, 정기적인 평가 등을 요구하는 경향을 보이고 있다. 그러나 영유아 분야에는 훨씬 더 다양한 공급자들이 있고, 많은 영유아 서비스가 ‘포괄적 서비스’<sup>2</sup>의 특성을 갖고 있기 때문에, 적어도 당분간은 이러한 방식으로 영유아 서비스 제도가 만족스럽게 운영되기는 어려울 것이다. 이외에도 부모들은 법적으로 자녀의 최초 교육자이기 때문에, 영유아 서비스는 특성상 지방정부 수준에서 제공되어야만 한다. 그래야만 영유아 교육에 대한 공공의 관심과 영유아 서비스에 대한 부모의 바람을 모두 포괄할 수 있다. 이러한 이유로, 많은 OECD 국가들에서는 ECEC 정책과 기관에 대해 중앙정부, 지방정부, 여러 단체, 부모(BOX 2.1 참조)들이 공동으로 책임을 지고 있다. 중앙정부는 지방정부에 서비스를 계획하고 조직할 수 있는 권한을 이양할 뿐만 아니라 서비스 현장을 규제, 지원, 평가하는 권한도 부여한다(예를 들어, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 이탈리아, 노르웨이, 스웨덴 및 연방국가들).

## BOX 2.1. 캐나다 지방정부에서 실시하고 있는 영유아 발달을 위한 협력정책

캐나다의 작은 어촌지역인 프린스 에드워드 섬(PEI)은 영유아 발달을 위한 협력정책인 건강한 영유아 발달 전략(the Healthy Child Development Strategy)을 수립해서 성공적으로 수행해 오고 있다. 이 정책은 5개 부처 및 다양한 지역사회의 이해관계자들이 협력하고 있는 정책으로, 태아기부터 영유아기까지의 아동들을 주요 정책대상으로 한다. 이 정책은 캐나다아동정책국(National Children's Agenda & Canada's Early Childhood Development Initiative)의 비전, 가치, 목적과 섬 주민들이 아이들에 대해 갖고 있는 희망과 열망이 통합된 것이다.

개방적이고 협력적인 과정 속에서, 정부와 지역사회의 파트너들은 건강, 안전, 성공적인 학습, 사회적 연대라는 목적을 달성하기 위해 함께 이 정책의 방향과 구체적 목표를 개발하기 위해 노력했다. 섬의 모든 주민들은 아이들에 대한 책임을 갖고 있는데 이 책임을 행동으로 옮길 수 있도록 도와주는 것이 정부의 역할이라는 믿음에서 PEI의 정책이 시작되었다. 이 정책의 지침이 된 원리는 부모, 가정, 기업, 지역사회, 학교, 정부 등 각계의 참여가 필요하다는 것이다.

이러한 전략의 통합적 특성은 전략실행을 위한 주요 집중 영역과 관리감독체계에서 명백히 드러난다. 주요 행동 영역은 임신, 출산 및 영아기, 영유아 교육과 보육, 특수육구 아동, 부모 지원, 아동기의 상해, 아동 정신건강, 가족들의 문해능력, 환경, 조사와 평가, 아동보호, 건강한 생활방식 등을 포함하여 아동발달에 영향을 미치는 광범위한 요인들을 포괄한다. 이 정책을 통해 개선시키고자 하는 환경들, 예를 들면, 건강한 공공정책, 가족소득, 지역사회 지원은 사회적 지표가 아동의 건강한 발달에 중요한 영향을 미친다는 점을 강조한다. 이러한 유형의 구조는 영유아 교육과 보육의 다면적 특성에 부합하며, 다양한 생각과 관점을 서로 교환함으로써 질 높은 프로그램을 만드는데 영향을 미친다.

PEI의 정부는 5개의 서로 다른 부처의 직원으로 구성된 '아동사무국(Children's Secretariat)'을 만들어 포괄적인 접근을 강화함으로써, 이 정책의 정착을 위해 노력하였다. '아동사무국'은 PEI '활동위원회(Children's Working Group)'의 일부로 정부를 대표한다. 이 활동위원회 역시 영유아 교육자, 지역사회 단체, 연구, 경찰, 연방정부, 그리고 아카디안과 프랑코폰 공동체(Acadian and Francophone: 역주—프랑스어를 사용하는 캐나다인들) 등 각 분야의 대표자들로 폭넓게 구성되어 있다. 이러한 '네트워크의 네트워크'는 모든 주요 활동 영역들이 상호 협력적이고, 아동 중심으로 이루어질 수 있도록 보장한다. '활동위원회'는 공동으로 일하면서 연간 실행계획을 준비하고, 재정과 정책개발에 있어 우선순위를 확정한다. 정부당국과 지역사회 양측은 이 실행계획에 대응하기 위해 준비하는 과정에서 중요한 파트너십을 수립한다.

출처: Canada Country Note(OECD, 2004)

지방분권화의 긍정적인 결과는 지방정부 수준에서 영유아 교육과 보육 서비스를 통합해서, 아이들에게 자원을 효율적으로 할당할 수 있게 된 것이다. 오스트리아, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 헝가리, 독일, 이탈리아, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 미국의 많은 지방정부들은 영유아 서비스와 교육의 포트폴리오를 더 효과적으로 계획하고 영유아 및 그 가족들에게 일관성 있는 서비스를 제공한다. 몇몇 지방정부에서는 여러 연령 및 영역에 걸쳐있는 행정과 정책개발을 통합해 왔다. 예를 들어, 덴마크, 이탈리아, 노르웨이, 스웨덴, 영국은 지방정부의 수가 늘어남에 따라 ECEC와 학교(때로는 다른 영유아 서비스)의 책임을, 하나의 부처와 정치위원회 밑으로

재조직하였다. 지방분권화의 또 다른 결과는 지역의 욕구에 더욱 민감해졌다는 것이다. 지방정부는 인구의 규모, 직업, 분포를 고려하여, 지원서비스의 적절한 균형을 결정할 수 있다. 또한, 지방정부는 부모, 교육자, 단체 및 기타 이익집단들을 이와 같은 결정에 참여하도록 보장함으로써, 영유아 서비스에 대한 폭넓은 공적 지원 이외에도 보다 민주적인 조직과 서비스 운영을 창출할 수 있다. 그렇지만, 국가가 이러한 서비스를 제공하는 이유는 어려운 환경에 있는 영유아들에게 동등한 기회를 보장하기 위한 것이므로, ECEC 서비스에 대한 주정부의 강력한 투자와 더불어 사회적 평등과 유대를 수호하려는 국가의 의지 또한 필요하다.

지방분권화는 몇 가지 도전을 가져올 수 있다. OECD 검토단은 권력과 책임을 지방정부로 이양하는 것은 한 국가 내에서 주에 따라 혹은 지역에 따라 접근성과 질적 측면에서의 격차를 더 크게 만들 수 있다고 주장한다. 스웨덴에서 이러한 현상이 발생했지만(Skolverket, 2004), 오스트리아, 캐나다, 독일, 미국처럼 통일된 국가정책을 추진하기가 어려운 연방국가들에서 이러한 현상은 더 뚜렷하게 나타난다(OECD Country Notes: United States, 1999; Australia, 2001; Canada and Germany, 2004). 예를 들어, 캐나다에서는 아동 1인당 재정, 프로그램 기준, 교사 자격제도, 학교 준비도 평가(Doherty *et al.*, 2002) 등에서 지방마다 유의미한 차이를 보이고 있다.

평등을 보장하기 위한 강력한 기제가 마련되어 있지 않으면, 지방분권화된 상황에서, 낙후된 지역의 영유아 서비스 행정은 어려움에 직면할 수 있다. 이유는 낮은 조세수입에 있다. 이러한 상황에서, 주정부로부터 추가적인 재정지원이나 운영지원이 없다면, 낙후된 지역에 사는 아동들은 질 낮은 서비스를 선택할 수밖에 없다. 지역에 따라서는 자원의 불평등으로 인한 어려움을 해결하지 못한다. 캐나다와 헝가리처럼 지방분권화가 잘 되어있고 좋은 취지의 민족정책이 시행되는 경우에도, 주정부의 강력한 지원이 없으면, 질 높은 건강지원 또는 영유아 서비스를 제공하기에는 너무 규모가 작거나 혹은 지나치게 빈곤한 민족자치구를 만들어내곤 한다. 오스트리아처럼 재정 확보가 가능한 경우라도, 인구밀도가 지나치게 낮거나, (취학 전 교육을 담당하는) 주정부의 기관이 분리되어 있거나, 이미 보육에 대한 시장적 접근이 만연해있다면, 효과적인 협력은 힘들 수 있다.

이러한 상황은 몇 가지 중요한 쟁점을 제시한다. 즉, 지방분권화 제도가 한 나라의 모든 영유아들에게 합리적이고 공평한 처우를 보장할 수 있는가? 모든 지방분권화된 행정조직이 광범위한 대인서비스를 감당할 수 있을 만큼 강력한가? 소규모 지방정부에, 국가 수준의 기준을 충족시킬 만큼 적절히 훈련받은 행정가 집단이 충분히 존재하는가? 대개 중앙정부는 자체적으로 행사할 수 있는 강력한 조정기제를 가지고 있어, 법을 제정하고 재정을 재량껏 사용할 수 있다. 따라서 지방정부에 동기를 부여하고, 지원을 제공해서 합의된 결과물을 산출할 수 있다. 예를 들어, 중앙정부는 지방행정부서가 기본서비스를 효율적이고 효과적으로 기획하고, 재정을 마련하고 전달할 수 있도록 도와주어야 한다(OECD Country Notes on Hungary, 2002). 부유한 지역과 가난한 지역 간의 평등을 보장하는 기제를 통해, 모든 지역에서 기본서비스를 제공할 수 있도록 해야 한다. 규모가 작은 지방정부 스스로가 필요한 서비스를 결정하고 운영의 전문성을 세워나갈 수 있도록 중앙정부는 적절한 지원을 제공해야 하겠다.

중앙정부가 단계적 이양 혹은 지방분권화 과정에서 지속적으로 책임을 유지해야 한다는 것은 중요한 문제이다. 이러한 이슈는 16개의 주정부가 영유아 서비스에 대한 모든 책임을 지는 독일을 검토하는 동안 본격적으로 논의되었다. 독일의 경우, 주정부의 특권은 철저히 보호되

지만, 한편으로 서비스 지침을 제공하고, 질적 향상을 위한 주도권을 유지하는 중앙정부의 역할 또한 인정받고 있다. 심지어 현재의 독일 헌법 하에서는 연방정부가 지방정부에 영유아 서비스 혹은 교육을 목적으로 재정을 할당할 수 없음에도 불구하고 그러하다. 영유아 서비스 분야는 그 특성상 지방정부의 압력과 인구분포, 그리고 지역 고유의 질적 평가에 의해 좌우되기 쉽다. 중앙부처와 지역당국의 지침(그리고 재정)은 국가 전역에 걸쳐, 영유아 정책의 일관성을 유지하고, 공동의 목표를 세우며, 경험적이고 연구에 기반한 표준과정을 홍보하는데 기여할 수 있다. 지금까지의 내용을 요약하면, 지방정부에 권력을 이양하는 것 외에도 중앙정부는 목표설정·규제·직원채용·교육과정 및 질적 수준 보장을 위한 방법을 마련함으로써, 영유아 서비스가 잘 개념화된 국가정책의 한 영역이 되게 하는 것이 중요하다. 관료주의를 최소화하고 서비스를 이용하는 가정이 겪는 혼란을 줄이는 방법으로는 권한의 명료한 구분, 재정흐름의 간소화, 자격의 표준화, 특별 프로그램 수의 감소, 표준화된 모니터링제도의 공유 등이 있다.

#### 4. 개혁을 위한 협력적이고 참여적 접근

<표 2.1>에서 알 수 있듯이, 많은 국가들이 ECEC 서비스의 발전을 위해 체계적이고 참여적으로 접근하려는 강력한 욕구를 가지고 있다. 정부가 지도력을 발휘해야 하겠지만, 지방정부, 기업대표, 조직화된 시민사회 및 지역사회 단체들도 ECEC 정책의 의제를 공식화하고 실천하는 일에 참여해야 한다. 이와 같은 포괄적, 참여적 접근은 ECEC에 대한 폭넓은 지지를 확보하는데 도움이 될 것이며, 의사결정을 하는데 있어 다양한 관점들이 기여할 것으로 확신한다. 특히, 영유아 정책과 프로그램 개발에 있어 부모들을 핵심적인 협력자로서 인식할 필요가 있다. 핀란드에서의 최근의 시도들은 좋은 사례이다(Box 2.2 참조).

이와 반대인 사례들도 있는데, 이는 부처 간 혹은 지방정부와 중앙정부 간의 협력이 실패한 사례들로, 특히 연방국가에서 찾을 수 있다. 분명, 법적인 문서들은 이와 같은 방식으로 일을 처리할 수 있는 권한을 부여했을 것이다. 그러나 상호협력적인 접근을 통해, 국가의 모든 아동과 가정을 위해 그런대로 동등한 접근성과 합의된 질적 수준을 보장하는 것이 보다 합리적인 것이다.

#### 5. 지방정부 차원의 서비스 현장, 전문가, 부모들 간의 연계

다양한 유형의 영유아 서비스와 가족들, 그리고 기타 영유아 서비스들(예를 들어, 학교, 건강, 특수교육) 간의 파트너십은 아이들과 부모들에게 보다 일관된 서비스를 제공할 수 있도록 한다. 그러나 이러한 접근방식을 채택하는 데에는 어려움이 존재한다. 서비스 제공자들은 각각 다른 형태의 훈련과 전문적 경험을 거쳤기 때문에, 영유아 서비스의 목적에 대해 서로 다른 비전을 가질 수 있으며, 다른 분야의 전문가들과 함께 일하기보다는 혼자 일하는 것을 선호할 수 있다. 아울러 서로 다른 형태의 규제, 재정, 노동력 및 전달체계는 영유아 서비스의 통합을 저해하는 장애물들이다. 일부 국가에서는 서비스 현장, 전문가, 영유아 자녀를 둔 부모들 간의 파트너십이 보편적이지만, 일부 국가에서는 이제 막 시작되고 있기도 하다(*Starting Strong*, OECD, 2001).

## Box 2.2. 핀란드의 ECEC 발전에 대한 참여적 접근

법률상에는 모든 관련자들에 대한 분명하고도 강력한 요구가 명시되어 있지만, 핀란드의 ECEC 제도는 1990년대 이후 지방분권화를 강력하게 추진해 왔다. 2000년 이후로는 자문 및 참여 기제를 통해, ECEC 정책결정에 있어 협력적 방식이 훨씬 더 강화되었다. 책임부처(보건복지부)와 STAKES(국립보건복지연구원)은 협의, 재정조율, 정보 등에 기반하여 이러한 접근방식을 보증해왔다. 핀란드의 영유아 서비스 제도는 신뢰, 대화, 전문성 개발, 효과적인 정보흐름이란 특징을 지니고 있으며 외적인 감시 또는 규제는 최소화하고 있다. 이러한 방식은 다양한 집단들이 자신의 서비스 질에 대해 책임을 지도록 격려하는, 보다 현대적인 의미의 공공관리에 부합한다.

정부는 ‘국가 ECEC 정책에 관한 결의문(Resolution Concerning National ECEC Policy)’을 통해, ECEC 발전을 위한 실행 프로그램을 제안하고 있다. 여기에는 ‘ECEC의 질적 제고와 조정을 위한 프로젝트’(2000-2005)가 포함되는데, 이 프로젝트는 지역, 지방 및 국가의 조정 및 평가 제도를 강화하는 것을 목적으로 한다. 많은 지원을 받게 된 지방자치단체들은 해당 지역에서 서비스의 실행과 조정에 대한 전적인 책임을 지게 된다. 대학들, 해당 부처, STAKES 간의 확고한 연결고리 속에서 서비스 질에 관한 연구는 지속적으로 확장되었다. 현재 진행 중인 개발과제와 연구에 관한 최신 ECEC 정보를 담고 있는 포괄적인 데이터베이스(<http://varttua.stakes.fi>)가 핀란드의 교직원들을 지원하기 위해 개발되었다. 이 포털사이트는 STAKES, 지방자치단체, 직원, 부모 모두가 참여하여, 강도 높은 협의과정을 거쳐 다시 개발된 2003년도의 새로운 교육과정 지침을 실행하는데 주된 역할을 하고 있다. 2002년 이후, 정보시스템은 ‘보건복지 데이터 및 정보개혁 전략(Social Welfare and Health Care Data and Information Reform Strategy)’이 주도해 왔다. 이 전략은 국가 차원의 보건복지 데이터 정보 시스템을 준비하기 위해 고안된 것으로써, 여기에는 각종 통계치와 기업 데이터, 반복조사 및 개별 연구에 관한 정보가 포함된다.

부모도 아이의 흥미와 욕구에 맞는 서비스를 제공하는 데 중요한 역할을 담당한다. 핀란드 정부의 <국가 ECEC 정책에 관한 결의문>에서는 부모참여의 이슈를 제기하고 있다. 마찬가지로, 부모참여는 교육과정 지침서에서도 중요하게 다루어진다. ‘교육적 파트너십(the Educational Partnership)’(2003-05)과 ‘영유아기 지원 (Early Support)’(2004-05) 같은 국가 차원의 프로젝트는 부모들의 욕구에 부응하고자 하였는데, 전자는 교직원 교육을 통해 부모와 부모됨(parenthood)을 지원하는 능력을 강화하는 것을 목적으로 하며, 후자는 조기개입에 있어 부모의 역할 개발을 목적으로 한다. 보육시설에서는 부모와 상의해서 개별 아동을 위한 ECEC 계획을 작성하는 것이 일상화되어 있으며, 계획의 실행여부를 매년 평가한다. 이는 ‘사회복지 대상자의 지위와 권리에 관한 법률(the Act on the Status and Rights of Social Welfare Clients)’(2000)에 규정되어 있는 법적 의무이기도 하다.

출처: STAKES, Finland, 2005.

영유아 교육과 보육의 오랜 전통을 갖고 있는 국가들에서는(벨기에, 덴마크, 프랑스, 스웨덴 등) 영유아의 기관 간 이동(transition)에 주목해서 유아학교, 학교, 방과 후 학교 프로그램을 통합하여 아동이 동일 장소에서 하루 종일 서비스를 받도록 한다. <Starting Strong>에 나와 있듯이,

“다학제적 팀으로 구성된 교사들은 전문직 간의 경계를 극복하고, 아동의 삶에서 일관성을 증진시키기 위해 함께 일하는 새로운 방법을 개발하였다. 덴마크에서는 영유아교사와 초등교사들로 구성된 팀이 6-9세의 혼합 연령으로 구성된 아동들을 위한 활동을 계획하고 조직한다. 그 결과, ECEC와 학교 양쪽 모두에 변화를 가져와서, 아이들이 한 기관(영유아 기관)에서 다른 기관(학교)으로 이동하는 것이 수월해졌다. 학교 일과 중이나 방과 후 여가시간에도, 동일한 교사들이 아이들과 활동을 함께 하곤 한다. 이러한 협력적 전략은 아이들이 하루 동안, 어른과의 관계 속에서 연속성을 갖는데 도움이 되며, 부모들은 교사와 소통할 수 있는 기회를 더 많이 갖게 된다.”

여러 유형의 보육시설 간의 협력도 영유아들에게 도움이 된다. 몇몇 국가(덴마크, 프랑스, 독일 등)에서는 지역 센터나 전문기관에서 가정보육모들의 집단 네트워크를 조직하고, 관리감독 및 지원을 해 왔다. 지역 교사센터 또는 아동보육센터에서는 매주 혹은 격주로 가정보육모들에게 교육을 실시하고 있어 전문성 향상은 물론, 그들이 지역사회에서 소외되지 않도록 한다. 이것은 매우 중요한 성과인데, 많은 가정보육모들이 (열악한 근로조건·급여·사회보장은 물론), 지원의 부족이나 다른 전문가들과의 접촉 부족으로 인해, 직업을 그만두고 있기 때문이다. 서비스 간의 연계는 가정보육모들에게 전문직에 대한 소속감을 갖도록 하며, 보육모가 아프거나 며칠 동안 일을 할 수 없을 경우, 대체인력을 구하는 데에도 도움이 된다.

다양한 서비스—기관중심 서비스, 가정보육, 학교 및 방과 후 학교—간의 협력도 마찬가지로 부모를 안심시키고 영유아의 욕구를 충족시킬 수 있는 연속성 있는 서비스를 만들어내는데 도움이 된다. 이는 또한, 단순한 서비스 제공의 차원을 넘어 부모와 시민사회단체 관계자들의 참여를 증진시키기 위한 대화의 장과 사회적 관계를 구축할 수 있도록 한다. 결국, 다양한 서비스 간의 협력은 아동이 하루 동안 느끼는 모든 학습 및 발달욕구, 그리고 보육 및 기타 서비스에 대한 부모의 욕구에 보다 민감하게 대응하는 포괄적인 서비스 접근을 가능하게 한다. 이러한 포괄적 영유아 서비스의 사례로 영국의 새로운 아동센터를 들 수 있다. 이 센터에서는 영유아의 발달과 교육에 중점을 두면서 동시에, 민주적 참여를 보장하고, 고용, 직업훈련, 부모집단, 여가활동 같은 광범위한 서비스를 제공하고 있다. 참여와 사회적 통합의 장치로서 서비스 및 지역사회들 간의 강력한 연계는, 이민자나 사회적으로 소외된 가족 및 아동들에게 특히 중요하다. 다양성이 존재하는 곳에서는 구체 차원의 접근—즉, 영유아나 특정 집단의 사람들을 나약하고 결함이 있는 사람으로 간주하는 것—을 피하고, 도움을 필요로 하는 부모와 지역사회의 욕구를 직접 찾아나서는 것이 필요하다. 궁극적인 목적은 부모와 상담을 통해, 특정 지역사회와 지역 내의 영유아들을 위한 적절한 교육적 접근방법을 고안해내는 것이다.

- 1 보육에 대해 자유경제학적 입장을 지지하는 사람들은 ‘분절’보다는 ‘유연성’이란 용어를 더 선호한다. 이 문제는 영유아 교육과 보육에 대한 공공투자라는 주제로 제5장에서 다룰 것이다.
- 2 영유아 교육과 보육의 포괄적 서비스란 영유아를 위한 프로그램과 활동 그 이상을 의미하는 것으로, 영유아의 일반적 건강과 복리와 같은, 보다 광범위한 발달의 측면과 가정 및 지역사회 환경에 초점을 둔다. 일반적으로, 포괄적 서비스 기관은 지역사회와 다른 서비스 기관과 협력하며, 부모에게 특별한 관심을 기울인다. 포괄적 서비스 기관은 필요할 경우, 양육(특히 아동발달을 지원하는 방법), 취업, 직업훈련, 여가활동 등에 대한 교육과 조언을 제공한다.

## 참고문헌

- Australia (2004), "Towards the Development of a National Agenda for Early Childhood", Department of Family and Community Services.
- Choi, S. (2003), *Cross-sectoral Co-ordination in Early Childhood: Some Lessons to Learn*, Policy Brief No. 9, UNESCO, Paris, France.
- Cohen, B, P. Moss, P. Petrie and J. Wallace (2004), *A New Deal for Children? Reforming Education and Care in England, Scotland and Sweden*, Policy Press, England.
- Dahlberg, G. and P. Moss (2005), *Ethics and Politics in Early Childhood Education*, Routledge Falmer, London and New York.
- Dahlberg, G., P. Moss and A. Pence (1999), *Beyond Quality in Early Childhood Education and Care: Postmodern Perspectives*, Falmer Press, London.
- DfES (2004), *Choice for Parents, the Best Start for Children: A Ten Year Strategy for Childcare*, DfES, London.
- Doherty, G.F., M. Friendly and B. Forer (2002), "Child Care by Default or Design? An Exploration of Differences Between Non-Profit and For-Profit Canadian Child Care Centres Using the You Bet I Care! Data Sets", Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, Toronto, Canada, p. 75.
- HM Treasury (2004), "Choice for Parents, the Best Start for Children: a Ten Year Strategy for Childcare. Summary of Consultation Responses", [www.hm-treasury.gov.uk](http://www.hm-treasury.gov.uk).
- Ireland (2000), Background Report of Ireland, Ministry of Education and Science, Dublin.
- May, H. (2001), *Politics in the Playground: the World of Early Childhood in New Zealand*, Bridget Williams Books and New Zealand Council for Educational Research, Wellington.
- Neuman, M. (2005), "Governance of Early Childhood Education and Care: Recent Developments in OECD Countries", *Early Years*, Vol. 25, No. 2, July, pp. 129-141.
- OECD (2001), *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, OECD, Paris.
- OECD (2005), *Country Profile: Finland*, OECD, Paris.
- Rinaldi, C. (2006), *In dialogue with Reggio Emilia: Listening, Researching and Learning*, Routledge, London and New York.
- Skolverket (2004), *pre-school in Transition: A National Evaluation of the Swedish pre-school*, National Agency for Education, Stockholm.
- STAKES (2005), Information supplied to the OECD by the STAKES Early Childhood Education and Care Team, Helsinki.
- United States General Accounting Office (2000), *Early Education and Care: Overlap Indicates Need to Assess Crosscutting Programs*, No. GAO/HEHS-00-78, Government Printing Office, Washington DC.

## 제 3 장

# 교육체계와의 강력하고 대등한 파트너십

교육에는 연속성이 필요하다는 인식에서 <Starting Strong>(OECD, 2001)은 유아교육과 초등교육 간 동등하면서 강력한 파트너십을 만들어가기 위해 많은 권고사항들을 제안한 바 있다. 제3장은 이와 같은 목적을 위해 여러 국가에서 이루어지고 있는 추진 상황들을 간략히 보여주고 있다. 유아교육이 공공재로 간주되어야 한다는 관점에 대한 지지가 높아지고 있고 노벨상 수상자인 헤크먼을 위시한 교육경제학자들의 연구는 여기에 강한 추진력을 더하고 있다.

<Starting Strong>은 두 체계에 동시에 적용될 수 있는, 학습에 대한 보다 통일된 접근 방식을 권고하였다. 이 접근방식은 다양한 정책대안들을 산출하였다. 프랑스와 영어권 국가들은 ‘학교 준비도(school readiness)’식의 접근을 채택하였는데, 이는 영유아기의 인지발달을 중요시하고 아동들이 학교수업의 결과로 얻게 되는 지식과 기술, 자질의 습득에 초점을 두고 있다. 초등 및 유아교육의 내용과 교육방법은 전반적으로 교사중심의 학문적 접근에 기반하여 서로 밀접하게 관련되고 있다.

반면 사회교육의 전통을 지니고 있는 국가들(북유럽과 중부유럽 국가들)에서는 유치원이 평생 학습의 기초가 되는 장이자, 삶에 대한 전반적인 준비과정으로 여겨진다. 주안점은 아동들의 발달과업과 흥미를 지원해 주는데 있다. 아동에 대한 접근은 보호와 양육과 교육 모두를 포괄하고 있다. 초등교육 및 방과 후 활동과의 연계는 다양한 방식으로 이루어지고 있고 유치원 교육이 최소한 초등학교 저학년 시기까지는 영향을 미친다는 점이 널리 인정되고 있다.

마지막으로 본 장은 아동의 유아교육에서 초등교육으로의 이동(transition)이라는 주제를 다루고 있는 바, 두 체계의 행정부서, 교직원 교육, 규정 및 교육과정 간의 연계를 통해, 체계 간의 이동을 보다 용이하게 하려는 여러 국가들의 노력을 간략히 보여주고 있다.

역사적으로 볼 때, 유아교육과 공식교육에 대한 지배체제와 재정지원체제, 교직원 교육 등의 제도들은 각각 개별적으로 발달해 왔다. 초등학교 교육은 보다 역사가 길고 견고한 제도로 19세기 말에 이미 많은 나라에서 국가의 공교육제도 속에 포함시켜 왔다. 이에 비해 유아교육제도는 상대적으로 발전이 늦었는데, 20세기 말까지도 OECD 국가에서는 어머니에 의한 양육과 확대가족에 의한 양육이 보편적인 자녀양육 방법이었기 때문이다. 오늘날 모든 OECD 국가는 유아를 위한 교육제도를 설립하려고 시도하고 있다. 보다 성숙한 북유럽 체제에서 적용된 모형은 부모가 10-18개월까지 영아를 양육하도록 지원하고 그 이후에 안정적으로 양육지원기관의 서비스를 이용할 수 있도록 하는 것이다.

영유아에 대한 보육과 교육의 협력은 대부분의 국가에서 이루어지고 있으며 특히 3-6세 아동의 경우에 더욱 그러하다. 이 시기 유아들을 위한 취학 전 교육제도는 많은 국가에 존재하며, 대개 학교제도와 유사한 자격기준 및 제도 특성을 갖고 있다(표 4.3 참조). 그러나 영아를 위한 서비스체계는 접근성에 있어 많은 문제를 지니고 있는데, 젓먹이 영아나 걸음마기 영아에 대한 서비스가 공식적/비공식적, 공적/사적 영역에서 혼재되어 제공되는 경우가 많기 때문이다. 유아교육이나 통합된 ECEC 체계와 비교해 볼 때 영아에 대한 서비스는 한 국가 내에서조차도 자격 조건, 규정, 종사자, 서비스 목적, 프로그램 등의 측면에서 상이하게 나타난다. 많은 경우 ‘교육’과 ‘보육’은 아동이 서로 다른 기대와 일과에 맞닥뜨렸을 때 겪게 되는 어려움에 대해 충분히 주의를 기울이지 않은 채 각각 독립적으로 운영되고 있다.

전통을 함께 세워가야 한다는 필요성을 느끼면서 <Starting Strong>은 영유아 서비스와 교육체계 간의 강력하고 대등한 파트너십을 제안한 바 있다. 교육체계와의 파트너십은 ECEC와 학교의 서로 다른 관점과 방법들을 함께 고려하는 한편, 두 접근 방식의 강점에 중점을 두게 될 것이다. 둘 간의 연계는 아동의 학습에 대한 보다 통일된 접근방법과 초등학교교로의 무난한 진학, 교육과정의 중요한 부분으로서 유아교육을 인정하는 것으로 이어질 것이다.

### <Starting Strong>이 권고한 것은 무엇인가?

<Starting Strong>은 영유아 서비스와 교육체계 간의 긴밀한 관계와 연계성을 강화하기 위해 많은 권고사항들을 제시하였다.

- 유아교육과 보육은 의무교육과 마찬가지로 공공재이며 교육과정의 중요한 부분으로서 인정되어야 한다. 모든 아동들은 취학 전에 질 높은 ECEC 서비스를 받을 권리를 가지고 있어야 한다.
- 학습에 대한 태도와 중요한 자질을 기르는 데 유아교육적 접근이 기여하는 점을 인정하면서 유아교육과 초등교육 체계는 학습에 대한 보다 통일된 접근방식을 채택해야 한다.
- 학교에 입학할 때나 다른 형태의 영유아 서비스로 전환할 때 어린 아동이 직면하게 되는 어려움에 주의를 기울여야 한다. 두 체계의 행정부서나 교직원 교육, 규정 및 교육과정 등을 연계해줄 수 있는 방안을 마련하기 위해 많은 노력을 기울여야 한다.

## 1. 학습에 대한 통일된 접근방식

교육계는 오랫동안 아동기의 학습에 대해 통일된 관점을 취함으로써, 취학 전 교육과 초등교육을 보다 밀접하게 연계시킬 수 있다는 점을 인정해왔다. 또한 유아교육과 초등학교를 연계하기 위한 수많은 전략들이 사용되어 왔다. 예를 들면, 프랑스에서는 교육과정을 연결하면서 유아교육의 후반기(5, 6세)와 초등학교 1, 2학년을 하나의 주기로 묶어 학습 영역의 연계에 초점을 두고 있다. 각 시기의 교사들은 모두 ‘아동교육전문가(professeurs d'école)’로 이쪽저쪽으로 자유롭게 이동이 가능하다. 또한 일반적으로 유아학교(écoles maternelles)는 초등학교와 같은 건물에 자리 잡고 있다. 두 체계가 이렇듯 밀접한 관계를 맺는 것에 대해 다음과 같이 질문할 수도 있을 것이다. 이것이 ECEC와 공식적 교육체계 간의 소위 ‘강력하고 대등한 파트너십’을 이루는 것인가? 이 질문에 답하는 것은 영유아의 복리와 영유아 기관들에 대한 적절한 개념화를 위해 중요하다.

OECD 국가들은 영유아 서비스와 초등교육 간의 파트너십을 또다른 방식으로 접근하고 있다. 즉, 두 체계 간의 조화를 이루려고 애쓰는 점에서는 같으나 국가마다 서로 다른 전제에서 시작한다. 이는 크게 두 가지 접근방식으로 대별될 수 있는데, 하나는 프랑스나 영어권 국가에서 채택하는 방식으로, 학교의 입장에서 파트너십을 이야기하는 것이다. 즉, 유아교육은 공교육의 목적을 지향하고 ‘취학준비’와 관련한 기능을 아이들에게 가르친다. 반대로 북유럽이나 중부유럽 등 사회교육의 전통(social pedagogy tradition)을 가진 국가들은 유치원을 영유아의 발달적 요구를 충족시키면서 가족을 지원하는 특수한 제도로 보고 있다.

### 사회교육 전통

유아교육에 대한 독특한 접근방식과 교육철학은 사회교육 전통을 이어받은 국가들(즉 북유럽과 중부유럽 국가들)에서 찾아볼 수 있다. 이런 나라들은 교육(pedagogy)을 넓은 개념으로 받아들이며 아동에 대한 보호와 양육, 학습을 위계 없이 모두 결합하는 것이라고 생각한다. ECEC 서비스를 ‘학교화(schoolifying)’하기보다는 유아교육이 초등학교 저학년 시기에 영향을 미칠 수 있어야 한다는 강한 신념을 가지고 있다(Martin-Korpi, 2005). 이러한 개념과 접근방식은 독일의 OECD 국가보고서(OECD Country note for Germany, 2004)에 잘 나타나있다.

*“19세기 독일에서 시작된 사회교육(Sozialpädagogik)은 아동과 함께 (때로는 청소년이나 성인도 포함하여)하는 이론이고 실천이고 전문화된 작업이다. 이는 국가마다 형태나 역할은 조금씩 다르지만 많은 유럽 국가에서 정착되어 왔다. 사회적 접근은 본질적으로 총체적이다. 교사는 전체로서의 아동 즉, 신체, 마음, 정서, 창의성, 역사, 사회적 정체성 등을 모두 가진 아동에 역점을 둔다. 이는 아동을 감정적인 존재로만 보는 심리치료적 접근과 다르고 신체에만 관심을 두는 의학이나 보건학적 접근과도 다르며, 아동의 이성에만 중점을 두는 전통적인 교육적 접근과도 다르다. 교사에게 있어 전체로서의 아동을 가르치는 것은 학습과 보호, 더 일반적으로는 양육과 모두 밀접하게 관련되는데 (독일어에서 원래 교육의 개념적 요소는 교육(Bildung), 양육(Erziehung), 보호(Betreuung)이다), 사실 일상적인 차원에서 이들은 분리될 수 없는 활동이다. 이들은 연결될 필요성을 가진 별개의 분야가 아니라 이미 상호 관련되어 있는 아동 삶의 일부부분들인 것이다.”*

이들 국가에서는 유치원이 삶에 대한 전반적인 준비기간으로 여겨진다. 부모는 중요한 동반자이고 영유아 기관은 영유아의 흥미와 부모의 권리를 충분히 고려하면서 사적 영역과 공적 영역을 연결해 주는 교량으로 인식된다. 학습에 대한 총체적 접근(holistic approach)이 실천되므로 더불어 사는 법을 배우는 것과 아동의 현재 발달과정 및 흥미를 지원하는 것에 중점을 둔다. 국가 수준의 교육과정이 유치원과 보육시설을 이끌어가고 있으며 교육활동과 학습내용을 제시한다. 이러한 교육과정은 모든 이해관계자들의 사전 협의를 거쳐 만들어졌기 때문에, 평준화를 위한 도구나 전통적인 개념의 교육과정이기 보다는 영유아 기관에서의 생활과 활동을 이끌어가는 지침으로 생각되고 있다(제6장 참조). 각 기관은 많은 자율권을 가지고 있으며 국가 수준의 교육과정을 기준 삼아 자체적인 교육과정이나 학습계획을 설계할 것으로 기대된다. 교사들은 놀이, 상호작용, 활동, 개인적 탐색과 같은 영유아들의 자연적인 학습전략들을 존중한다. 아이들에게 함께 작업하는 묘미를 느끼게 하고 선택된 주제를 보다 복잡적이고 다면적으로 이해할 수 있도록 교사들은 협동 프로젝트 작업을 많이 채택하고 있다. 아동이 스스로 술선하고 의미를 부여하도록 격려하는 것이 인지발달에 큰 도움이 된다는 신념이 널리 퍼져 있다.

영유아 기관과 다음 단계의 학습을 연계하기 위해 매우 다양한 전략들이 사용되고 있다. 스웨덴에서는 특히 체계의 통합이 잘 이루어져 있는데 ‘교육·연구·문화부(Ministry of Education, Research and Culture)’가 영유아 및 초등교육 서비스를 모두 책임지고 있다. 전문가 교육체계의 개혁을 통해 영유아교사와 초등교사가 동일한 필수 교과목을 이수하도록 하였고 프랑스나 아일랜드와는 달리 영유아교사는 영유아 이론과 교육 실재를 일 년 이상 전문적으로 공부하여야 한다. 기본적인 가치와 개념에 대한 동의와 공통된 학습 영역에 대해 규정함으로써 교육의 연속성이 국가 수준 교육과정에서 정립되었다. ‘취학 전 교육과정(The Curriculum for Pre-School)’(Lpfö, 1998)에서는 유아학교에서 아동이 다음과 같은 발달을 하도록 책임져야 한다고 이야기한다.

- 아동은 어휘와 개념, 단어를 가지고 노는 능력, 문자 언어에 대한 흥미, 의사소통기능, 기호 체계에 대한 이해력을 발달시킨다.
- 아동은 의미 있는 맥락과 상황에서 수학개념을 발견해내고 사용하는 능력을 발달시킨다.
- 아동은 수와 측정, 형태의 기본적 특징들을 이해하고 시간과 공간 속에 자신을 위치 지을 수 있는 능력을 발달시킨다.
- 아동은 식물이나 동물에 대한 지식과 같이, 자연의 과정 및 간단한 과학현상에 자신이 관여하고 있음을 이해한다.

그러나 위의 네 가지 목표는 취학 전 교육에 대해 제시된 15개 목표의 끝 부분에 나타나는 것이고, 그보다는 개인적인 목표가 먼저 나온다.

- 아동은 자아정체감을 발달시키고 스스로에 대해 안정감을 느끼게 된다.
- 아동은 유희능력과 학습능력 뿐 아니라, 동시에 호기심과 즐거움을 발달시킨다.

요약하면, 주요 목표는 “모든 아동이 미리 정해진 수준의 지식이나 기능을 획득하기보다는, 학습에 대한 욕구와 호기심, 자신감을 발달시켜야 한다”(Martin-Korpi, 2005)는 것이다.

덴마크와 핀란드, 스웨덴에서 유치원과 초등학교의 실질적 통합은 아동을 위한 ‘취학 전 학급(pre-school class)’을 통해 확고해졌다. 6세에서 7세 사이 아동을 위한 이 수업은 의무 초등 교육(7세에 시작됨)으로의 징검다리 역할을 하며 일반적으로 학교 내에서 이루어지고 있다. 이 수업의 교육은 여전히 활동과 경험 중심적이고 학습은 성인에 의해서가 아닌, 또래관계나 집단별 과제, 활동적 교육 등을 통해 이루어진다. 과거 북유럽의 방식에 대한 비판은 영유아교사들이 아동의 놀이에 항상 충분히 참여하는 것은 아니며, 아동의 현재 발달에 꼭 맞는 중요한 학습 경험에 대해 충분한 주의를 기울이지 않았으며, 사회적 개념은 강한 반면 인지발달에 대한 적절한 개념을 갖고 있지 않은 경우가 있다는 점이었다(Weikart, 1992). 이러한 비판이 어떤 시점에서 사실이었을지 모르나, 현재는 이러한 체계가 끊임없이 개선되고 있음을 볼 수 있다. 대부분의 국가에서 수업은 레지오 에밀리아(Reggio Emilia) 프로젝트 작업의 영향을 받아 복합적인 학습과제를 아동과 함께 계획하는 잘 훈련된 교육자들에 의해 이루어진다. 2004년도 유아교육 평가에 따르면(Skolverket, 2004), 비록 취학 전 교육을 담당하는 교사들이 아동의 활동은 과도하게 보고하고 자신의 활동은 불충분하게 제시하는 경향이 있긴 했지만(특히 스웨덴의 경우), 취학 전 교육기관과 학교는 사회적으로 합의된 가치와 교육방식을 함께 추구하는 쪽으로 나아가고 있다.

### 초등교육을 위한 준비로서의 유아교육에 대한 접근

검토사업에 참여했던 OECD국가들 가운데 교육에 대해 초등준비식 접근을 하는 국가가 꽤 많이 있다. 호주, 캐나다, 프랑스, 아일랜드, 네덜란드, 영국과 미국 등이 여기에 속한다. 이들 국가에서는 초등학교의 교육내용과 방법을 유아교육에 도입하는 경향이 있고 영국의 경우처럼 5세에 학교에 입학하기도 한다. 현재 미국의 표준에 기초한 교육모형은 유아학교, 유치원, 초등학교를 막론하고 학교와 비슷한 학습방법 및 내용을 더욱 강화하는 경향을 보이고 있다. 예를 들면 헤드스타트나 아칸소 주의 더 나은 기회 프로그램(Arkansas Better Chance Program, 제6장의 Box 6.1 참조)에서는 프로그램 기준이 공식화되었으며, 최근에는 대부분의 주에서 유치원과 유아학교에 대한 아동성취기준을 도입하였다. 이러한 기준은 아동들이 학교수업의 결과 발달시킬 것으로 기대되는 지식, 기능, 자질 등의 범위를 알려주고, 문해, 수학, 과학적 사고 등 점차 학교교육에 필요한 지식이나 기능교육을 확대시켜 가는데 주안점을 두고 있다. 미국 교육자들과 공공정책결정자들 사이에는, 유아교육에 프로그램 기준이 필요하며, 여기에는 아동이 취학 전 교육을 통해 알 수 있고 할 수 있어야 하는 교육적 성취가 포함되어야 한다는 데 점차 공감대가 형성되고 있다.

### 공통 교사 교육

초등학교의 교과목, 프로그램 기준, 교육방법이 유치원으로 하향 전달되는 것과 더불어, 공통 교사 교육도 일부 유아교육체계 내에서 이루어지고 있다. 예를 들면, 호주, 캐나다, 프랑스, 아일랜드, 네덜란드 등은 교사들이 취학 전 교육기관과 초등학교 어디서든 일할 수 있도록 교

육시키고 있다. 이것은 두 영역의 목표와 방법론을 통일하고 교육적 연속성에 힘을 실어주는 역할을 한다. 한 예로, 프랑스는 유아학교(*école maternelle*)와 초등학교에서 모두 가르칠 수 있는 교사를 배출하기 위한 공통 교육제도를 1993년에 채택하였고 이는 교사 교육 대학기관이나 교사양성원(*Instituts Universitaires de Formation des Maîtres: IUFM*)에서 이루어지고 있다. 정부가 승인한 교사 교육과정은 보통 교육학연구, 철학, 교육사, 사회학, 심리학, 교과목 연구<sup>2</sup>, 전공 교과, 행정실무 연습, 그리고 기타 선택과목들이다(Oberhuemer and Ulich, 1997). 유아교육적인 요소는 독립적인 과정으로 되어 있기도 하지만 전통적으로는 연령이 높은 아이들의 교육내용과 통합되어 있다. 기본교육을 성공적으로 마치고 나면, 졸업자들은 2세에서 11세까지의 아동을 가르칠 수 있는 자격을 갖게 된다. 그러나 이런 방식을 선택하면 초등학교 수업방식이 예비교사 교육과정과 실제 취학 전 학습을 점령해 버릴 수 있다는 우려가 대두되고 있다.<sup>3</sup> 반대로 최근 스웨덴이 시험적으로 운영했던 통합된 교사 교육과정은 영유아들의 구체적인 욕구와 학습 유형을 이해하는데 확실히 도움이 되는 것으로 나타났다. 공통되는 이론적 핵심은 다른 종류의 교사(유아학교 교사, 초등교사, 방과 후 교사)들 간에 공유하되, 그 이후에는 세 가지 부문, 즉 유아교육이나 초등교육, 방과 후 활동 중 하나를 선택하여 집중적인 훈련과 실습을 하게 된다(Children in Europe, 2003).

## 2. 영유아 교육과 보육이 ‘학교화’되고 있는가?

‘학교화’라는 말은 식민지화하는 방식으로 영유아 기관을 점령한다는 의미를 내포한다. 이것이 교육부처나 행정가, 교사들의 의도라고는 할 수 없는데, 많은 국가에서 이들은 대부분 학습자 중심 교육과 활동적 학습방법을 강력하게 지지하고 있기 때문이다. 뿐만 아니라, ‘학교’라는 단어는 많은 국가와 지역에서 신망과 다양성을 모두 유지하고 있는 말이다. 예를 들면 레지오 에밀리아에서는 공립학교(*scuolae*)가 초등교육 뿐 아니라 0-6세의 교육을 모두 담당하고 있다. 핀란드도 마찬가지인데, 6-7세 유아들을 위해 교육부가 운영하고 있는 취학 전 학습은 ‘구체적 실험, 아동의 자발적 탐구, 놀이활동, 상상, 상호작용, 연극, 활동참여, 정보획득, 문제해결, 꼼꼼이 생각하기’ 등을 특징으로 한다(Sinko, 2006). 사실 핀란드 전체의 초등학교는 아동의 활동적 역할을 가장 중요하게 여기고 아동을 점수 매기거나 등수를 부여하는 일이 전혀 없는 사회-구조주의적 학습개념을 표방하고 있다.

반면, 다른 국가들에서는 유아교육이 일찍이 지식전달이라는 초등교육 모형에 흡수되어 주로 ‘초등예비학교(*junior school*)’로 인식된다. 몇몇 국가는 아직도 교육담당 정부부처 내에 유아교육 영역에 있는 수천의 아동과 교사를 관할할 특정 부서를 두고 있지 않다. 전통적으로 초등교육 담당부서가 ‘초등예비학교’에 대한 책임을 맡고 있으며 초등학교의 연장선상에서 관리가 이루어지고 있다. 일부 국가에서는 의무교육 연령이 5세나 4세 입학으로 낮아지거나, 최소한 초등학교와 동일한 학습 주기 내에 이 연령을 포함하고 있다. 또 다른 국가들 중에는 보조교사 없이 교사 혼자서 한 학습에 3, 4세 유아 20-30명의 인원을 담당하는 대집단 수업을 받는 곳도 있다. 교사들은 초등학교 교육 방법론에 치우친 교육을 받았고 영유아 교육에 있어서는 자격이 미비하거나 아예 자격이 없는 경우가 많다. 학습은 연령에 따라 초등학교와 비슷하게 조직되어 있고 유아들은 대부분의 시간을 교실 내에서 글자나 숫자 공부 등 초등학교 준비수업을 하며 보낸다. 놀이 방법론이 현재 인정받고 있기는 하지만 이것도 주로 책상 위에 놓고 게임하는 놀

이들에 불과하여 북유럽의 취학 전 교육의 특징이라 할 수 있는 다양한 활동과 실외에서 하는 발견 놀이는 거의 이루어지지 않고 있다. 대집단 수업을 이끌어가며 이루어지는 교사의 강의식 수업이 기본이다(ISCED 0 단계의 정의 참조)<sup>4</sup>. 또한 간 상호작용과 아동 스스로의 발견과 의미 만들기를 강조하는 수평적 역학관계는 별다른 관심을 받지 못하고 있다. 유아의 자연스러운 학습 전략들 즉, 놀이, 실외 탐험과 자유 운동, 교실에서 다른 아이들과 관계를 이루고 토론하기 등이 항상 장려되는 것은 아니다. 요컨대, 초등학교의 역사적 유산은 비록 유아들에게는 적당하지 않은 것으로 오늘날 종종 비판의 대상이 되고 있으나, 여전히 교실환경 구성과 교육 실제에 잔재해 있다<sup>5</sup>.

이러한 영유아기의 ‘학교화’는 오늘날 미국에서 중시하는 학습 기준과 ‘학교 준비도’에 의해 어느 정도 강화되었다. 많은 주가 언어/문해, 인지/일반지식 분야에 중점을 두고 있는 학습 기준을 유아학교나 유치원 아동에게 적용하고 있다. 미국의 전국유아교육협회(National Association for the Education of Young Children: NAEYC), 주 교육부내 전국영유아전문가협회(National Association of Early Childhood Specialists in State Departments of Education: NAECS/SDE), 전국 유아교육연구소(National Institute of Early Education Research: NIEER) 등의 명망 있는 단체들은 준비도에 대한 성명서를 내고, 1997년의 국가교육목표위원회(National Education Goals Panel: NEGP)에 따라 ‘기준’에 대한 광의적 해석을 주장하였다. 그러나 미국의 최근 정책은 ‘학교 준비도’식의 접근을 중시하고 있으며, 행정부도 이것이 모든 유아가 기본 지식과 기술을 습득하도록 보장하고 초등학교와 유치원, 유아학교 간의 교육적 연속성을 제공하고 있다고 본다.

‘학교 준비도’ 모형은 미국(영어) 연구로 진행되고 있기 때문에 모든 국가에서 강력한 모형이 되고 있다. 초등학교에 입학하는 아동이 이미 읽고 쓰기를 할 준비가 되어 있고 일반적인 수업 과정을 따라갈 수 있을 것이라는 확신을 교육부처에 보장해 주는 것이다. 또한 영국과 미국에서 수행된 최근 연구는 취학 전 교육의 교육과정과 학습에 대한 구조화된 접근을 지지해준다. 미국 교육열 위원회(American Eager to Learn Committee)는 유아교육에서 자기 주도적 학습과 교사 주도적 강의를 혼합해서 사용할 것을 제안하고 있다(Bowman *et al.*, 2001). 마찬가지로, 최근 영국의 취학 전 교육·보육의 효과 연구(EPPE, 2003; Siraj-Blatchford *et al.*, 2003)나 호주의 취학 준비 연구(Thorpe *et al.*, 2004)도 효과적인 유아교육은 전통적으로 ‘교수(teaching)’라는 용어와 관련되어 있는 상호작용을 포함하고 있음을 발견했는데, 이는 아동의 학습을 확장시키기 위해 수업식 학습 환경과 ‘지속적인 사교의 공유’를 제공하는 방법이다. 또한 독일의 다양한 프로그램 유형에 대한 메타분석연구는 가장 효과가 오래 지속되는 인지적 성과는 구조화된 프로그램을 통해 인지적인 목표와 사회정서적인 목표가 동시에 추구될 때 얻어질 수 있다고 결론지었다(Leseman, 2002). 이러한 발견은 사회교육 전통에서 채택하고 있는 교육적 접근과 모순되지 않는다. 그러나 사회교육 전통은 아동의 역할을 증가시키고, 보다 총체적인 목표를 추구하기 위해 한층 결연한 노력을 기울인다.

### 이러한 논의에 대한 결론

두 가지 접근을 완전히 대비되는 입장으로 바라보기보다는, 각각 서로 다른 교육과정을 강조하는 접근법으로 보는 것이 보다 정확할 것이다. 즉, 동일 연속선상에서, 하나가 나머지 한 쪽으로 융화되어 가는 것으로 보아야 한다.

광범위한 발달 목표

집중된 인지적 목표



연속선의 한 쪽 끝은 광범위한 발달 목표에 초점을 맞추고 있는데, 여기에는 신체·운동 발달, 사회·정서 발달, 인성·사회기술, 예술·문화적 발달, 문자와 수, 과학적 사고에 대한 생생한(실제 상황을 통한) 접근 등이 포함된다. 북유럽의 예로부터 판단할 수 있다면, 이러한 접근은 학교 준비도라는 측면과 아동이 자신의 경험을 이해하는데 도움이 되는 일반지식(읽기와 쓰기 등)을 습득하는 데 있어 탁월한 성과를 이끌어낼 수 있을 것이다. 연속선의 다른 쪽 끝은 수학적 발달, 언어와 문해능력 등과 같은, 보다 집중적인 기술과 학교 학습 영역을 강조하는 경향이다. 이러한 접근은 아동의 삶을 중심에 두고 아동에게 제공되는 다양한 경험들은 부차적인 역할을 수행하는 것으로 본다. 어디에 초점을 둘 것인지는 각 국가의 유아교육 전통과 아동의 연령, 최근의 교육과정 이론, 또 (무엇보다) 제도적으로 정해진 구조적 기준(예를 들면 교사 대 아동 비율, 활용가능한 교재와 교구, 교직원 교육 등)에 따라 달라진다.<sup>6</sup>

점차 많은 나라에서 영유아 및 그들의 발달 욕구에 대한 지식이 축적되고 있다는 징후가 나타나고 있다. 예를 들면 벨기에 플랑드르 지역에서 활발히 벌어지고 있는, 영유아의 복리, 참여, ‘연계성’을 강조하는 경험 교육 운동(Experiential Education movement)은 취학 전 기관의 주 관심사를 프로그램 내용에서 아동으로 전환시켰다. 또한 0-3세를 위한 영어 교육과정인 ‘출생 후 3세까지의 중요성(Birth to Three Matters: DfES, 2005)’은 ‘유아교육’과 ‘보육’ 간의 구분 및 교사들의 처방적 접근방법과는 거리가 있는 다음과 같은 4가지의 기본 영역을 강조하고 있다<sup>7</sup>.

- 강한 아동(다른 사람들로 부터 인정받고 확인된 정체감의 확립, 자기확신의 발달, 소속감)
- 능숙한 대화자(더불어 살기, 목소리 찾기, 경청과 반응, 의미 만들기)
- 역량 있는 학습자(관계성 파악, 상상력 개발, 창조성 향상, 표상능력 향상)
- 건강한 아동(정서적 안정, 성장과 발달, 안전성 유지, 건강한 생활)

현재 13개국에 네트워크를 가지고 있는 레지오 에밀리아의 영향도 점점 커지고 있는데, 특히 교육에서의 민주주의 실천에 대한 실험과 연구 및 평가에 개방적인 환경일수록 그러하다. 레지오식 취학 전 교육은 사회적이고 역사적인 맥락(이탈리아 파시즘의 후폭풍)에 큰 영향을 받았고 ‘자신을 위해 생각하고 행동할 수 있는 아동의 비전을 유지하는 것’과 관련되어 있다(Dahlberg *et al.*, 1999). 레지오는 영유아들과 그들의 자유를 위해 기존의 지배적인 교육적 담론 즉, 교사나 부모와 논의하지 않고 영유아의 흥미나 경험을 위한 선택을 무시하면서 정해진 성과를 산출해내기 위한 장소로 ECEC 서비스를 보는 그러한 입장에 반대한다. ‘경청의 교육(pedagogy of listening)’을 적용하는 레지오의 방법은 경험에서 의미를 창출하는 아동들의 노력을 존중하고 있으며, 점차 영향력을 키워가고 있는 전달, 재생산, 취학준비로 교육을 바라보는 입장과 경쟁하고 있다(Rinaldi, 2006).

### 3. 영유아의 기관 간 이동을 원활히 하기 위한 노력

영유아에게 기관의 이동은 매우 중요한 사건이다. 기관의 이동은 성장과 발달을 자극할 수 있지만 너무 갑작기, 무분별하게 이루어진다면(특히 영유아의 경우) 퇴행이나 실패의 위험을 가져올 수 있다. 예를 들면 어떤 아동들은 상이한 서비스 유형 사이를 날마다 오갈 수도 있다. 이러한 이동은 종종 비용부담의 문제나 적절한 종일제 서비스의 부재, 혹은 (파트타임 일을 하는 부모가 매일 또는 주당 몇 시간 동안 보육시설에 자녀를 일시적으로 맡기도록 하는) ‘임시이용(slot)’제도 등과 관련되어 있다. 하루씩 오는 몇몇 아동들이 종일반을 모두 차지해버리게 되면 교사가 각 아동의 발달상황을 살펴보기가 어려워지고 아동도 다른 아동들과 관계를 맺는 것이 어려워진다. 이러한 상황은 영유아의 사회정서 발달을 위해서는 성인 및 다른 아동들과의 온정적이고 안정적인 관계를 필요로 한다는 점에서 우려를 낳고 있다(AAP/APHA, 2002). 이같은 위험성은 교사가 경험이 없고 자주 바뀌는 특징이 있는 기관에서 훨씬 더 크다. (영유아 서비스와 학교 사이의 관계를 논의하고 있는) 본 장의 논의구조 내에서는 취학 전 기관으로부터 학교로의 이동이 중심 주제이지만 ‘유아교육’과 ‘보육’ 사이의 관계 또한 OECD 검토사업에 참여한 일부 국가에서는 고민거리가 되고 있다. 특히 영유아의 교육과 보육 체계가 분리되어 있는 국가에서 그러하다. 다음에 나오는 논의는 비록 기관 간 이동의 어려움에 대한 관리방식과 기관중심의 해결책을 다루고 있지만 어떤 종류의 이동이든 그것을 경험하는 아동에게 가장 큰 힘이 되는 것은 역시 지지적인 부모이다(제6장 참조). 환경에 상관없이 아동의 경험은 부모와 교사가 사회화, 일과, 아동발달, 학습에 대한 접근방법들을 주기적으로 함께 의논하고 일관성 있게 적용할 때 훨씬 잘 개선된다. 또한 부모가 자녀의 발달에 대해 교사에게 정보를 제공하게 되면 교사는 아동의 장점과 욕구를 보다 정확하게 파악할 수 있으며, 부모-교사 간의 관계도 상호신뢰와 존중을 바탕으로 향상된다(Reveco *et al.*, 2004).

#### 보육에서 교육 프로그램으로의 이동: 두 체계가 분리된 국가의 문제

보육에서 유아교육으로의 이동의 어려움은 영유아 서비스가 통합된 행정체계를 이룬 국가 즉, 일반적으로 1-6세까지 모든 연령에서 공통된 교육과정을 채택하고 있는 핀란드나 노르웨이, 스웨덴과 같은 나라에서는 원칙적으로 대두되지 않는다. 제2장에서 논의된 바와 같이 행정체계의 통합은 통일된, 단일 교육과정 접근방식을 가져오고 아동의 다양한 연령 집단을 모두 담당할 수 있는 공통 교사들을 양성하게 되는데, 이것은 영유아기 동안 아동이 서비스 단절로 인한 어려움을 겪을 위험을 감소시킨다. 그러나 덴마크에서는 3세 미만의 영유아들이 가정보육시설을 다니다가 나이가 들면서 교사가 담당하는 기관형 보육시설로 옮기는 것이 일반적이다. 그렇지만 이동에 수반되는 어려움은 크지 않은데 이는 지역의 영유아 기관과 시립 가정보육시설 간의 교사 교육이 연계되어 있기 때문이다. 가정보육시설의 부모들은 자신이 보살피는 아동들과 함께 주별 혹은 월별로 영유아 기관에서 개최되는 훈련 프로그램에 참여하고 있다.

기관 간 이동이 가져오는 어려움은 검토사업에 참여한 다른 여러 국가에서 훨씬 더 심각하다. 앞 장에서 이미 간략히 살펴보았듯이, 이중으로 분리되어 있거나 층화된 유아교육제도를 가진 국가에서는 ‘보육’과 ‘유아교육’ 간에 목적과 수단의 근본적인 차이가 존재한다. 결과적으로 아동과 가족에게 제공되는 서비스의 일관성이 결여될 수 있으며, 목표와 재정지원체계, 운영 과정, 규제, 교직원 교육과 자격 면에서 다른 점이 많아 혼란이 생기고 있다. ECEC가 통합

되어 있거나 두 영역에서 공통된 교육적 접근방법을 사용하지 않는다면 아동이 보육에서 유아 교육으로 옮겨갈 때 연속성을 보장하기 위한 노력은 거의 없는 듯하다. 또한 많은 보육시설이 개인 소유이므로, 공적인 유아교육 영역에서 사용되는 접근방법과는 달리, 유아 대상 프로그램에는 각기 다른 일반적인 모형과 접근방식이 사용되고 있다. 이러한 상황에서 유아의 이전 경험을 잘 받아들일 수 있는 개방적 교육방법을 사용하도록 공립 유아학교 교사들을 교육시키는 것은 중요하다. 또 만약 공립 유아학교 교사가 보육과 민간서비스 영역에서 가장 많이 사용되는 교육방법 즉, 프리벨, 몬테소리, 슈타이너, 하이/스코프, 레지오 에밀리아와 같은 경험 교육 등에 어느 정도 익숙해 있다면 아이들에게 도움이 될 수 있을 것이다.

영아보육시설(crèche)에서 유치원으로의 이동 과정에서 나타나는 어려움을 완화시켜주기 위한 협력의 예는 OECD 검토 사업의 여러 부분에서 나타나있다. 플랑드르 지방의 교육부와 보육 기관(*Kind en Gezin*) 간의 협력은 영유아가 아주 어릴 때부터 접근 가능한 종일제 서비스들을 지난 10년 동안 원활히 연결하는 결과를 가져왔다. 근본적인 취지는 아동 및 가족이 서로 다른 서비스들 사이를 보다 쉽게 이동하도록 돕는 것이다. 예를 들면 겐트에서는 지자체가 유아원과 지역 영아 학교들 간의 밀접한 교류를 장려했다. 이러한 노력으로 보육교사는 유아원에서 유아 학교로 이동할 수 있게 되었는데 이러한 기제를 통해 프로그램과 서비스 간의 통합이 점차 증진될 것으로 기대된다. 공통적인 교육적 접근방식, 즉, 아동의 복리와 참여를 근본 목적으로 하는 교육방법인 경험 교육이 교육과 보육 두 영역에서 자주 사용된다.

미국의 여러 주들도 유아교육의 기준을 보육 환경에 통합하려는 노력을 경주하고 있다. 현재 29개 주가 학교 및 지역 보육시설의 유아학교(pre-kindergarten) 프로그램을 지원하고 있다 (Schumacher *et al.*, 2005). 이런 주나 학군 내에서는 보육시설과 계약을 해서 합의된 기준에 따라 유아학교 프로그램을 제공하고 있으며 이러한 기준에는 교사 대 아동 비율, 집단 크기, 교사 자격, 교육과정, 그 외 다른 서비스 필수요건 등이 포함된다. 적절한 재정지원이 이루어진다면, 그와 같은 계약은 유아교육과 보육 간의 전통적인 장벽을 무너뜨리고, 추가되는 자원, 기술 원조, 모니터링을 통해 지원되는 보다 수준 높은 프로그램 기준을 도입함으로써 지역 내의 보육 시설의 질을 높이는 데에도 도움이 될 것이다.

### 유치원에서 학교로의 이동

유치원에서 학교로의 이동은 일반적으로 유아들에게 자극적인 경험이 될 수 있으나 일부 아동들에게는 힘든 과정으로 느껴질 수도 있는데, 유치원과 학교의 일과와 기대가 현저히 다른 나라의 경우 특히 그러하다. 예를 들면, 학교에서 아동은 마음대로 여기저기 돌아다니지 않아야 하고 해야 할 활동은 일반적으로 교사가 선택해서 지시해준다. 일상적인 일과는 프로그램화 되어 있어 대부분 모든 아동들이 동시에 동일한 활동에 참여한다.<sup>8</sup> 엘킨드(2003)의 조사에 따르면, 교사들은 학교에 입학하는 아동들에게 인지적 능력보다는 사회성 기술을 기대한다. 즉 성인이 내리는 지시를 주의 깊게 듣고 따를 수 있는 능력, 과업을 시작해서 도움을 받지 않고 끝까지 완수할 수 있는 능력, 다른 아이들과 협동해서 작업하고 차례를 지키며 줄을 벗어나지 않고 서있을 수 있는 능력 등을 기대하는 것이다.<sup>9</sup>

만약 학교의 분위기와 일과가 유치원에서 진학한 아동에게 스트레스가 된다면 가정에서 보호를 받다가 바로 학교에 입학한 아동들에게는 훨씬 더 그러할 것이다. 이런 아동들은 집단 활동을 거의 경험하지 않았고 다른 아동과의 사회적 접촉을 해 본 적도 별로 없을 것이다.<sup>10</sup>

이런 상황을 예방하기 위해 OECD 검토에 참여한 모든 국가들은 최소 일 년의 취학 전 교육이나 유치원 과정을 제공하고 있다. 멕시코(Box 3.1 참조)와 헝가리는 이런 면에서 특별한 노력을 기울이고 있다. 멕시코는 3세부터 의무유아교육을 법제화하였고 헝가리는 유치원의 최고 학년을 의무교육으로 정하고 있다. 헝가리는 모든 아동들이 취학 전 최소한 일 년 동안 유치원을 다니도록 보장하기 위한 법을 채택하였다. 이 법은 불이익 집단의 아동(대가족에 속한 아동과 로마 아동 포함<sup>1)</sup>)에게 유치원에 다닐 수 있는 우선권을 부여하고, 무료 급식을 제공하도록 강제함에 따라 더욱 강화되었다.

### Box 3.1. 멕시코 누에보 레온 주의 교육과 보육 정책

우연히도 OECD 검토단이 누에보 레온 주를 방문한 시기는 의무유아교육법을 제정한 시기 뿐 아니라 신입 주 교육장관(State Secretary for Education)의 선거 및 취임 시기와 겹쳤다. 장관은 정부가 제안한 기본 정책노선을 설명해 주었다. 취학 전 교육은 새 정부에서 우선 정책이 될 것이며 다음과 같은 세 가지 방법으로 추진될 것이라고 하였다.

- 0-6세 연령에 대한 집중적 지원은 교육적인 관점의 연속선상에서 이루어질 것이다. 이것은 특히 0-3세 아동에 대한 현재의 시각으로부터 많은 변화가 있음을 의미한다.
- 교육적 관심의 주된 형태는 기관을 통해 이루어질 것이며, 여기에는 공공기관과 민간기관이 모두 포함된다.
- 관련 인력에 대한 교육과 자격부여는 정부가 제시하는 변화를 선도할 가장 핵심적인 요소가 될 것이다.

새 정부는 이와 같은 우선정책들을 발전시켜가기 위해 현재의 상황을 심층적으로 연구해야 함을 알고 있다. 이와 같은 지식에 근거해서 교육서비스의 제공을 확대하고 서비스의 질을 개선하기 위해 재정적 지원을 확충해 나갈 것이다.

방문기간 동안 검토단은 새 정부가 제안한 주요 변화가 일어나고 있는 상황을 더 깊이 탐색해 볼 기회가 있었다.

- 누에보 레온에서 나타나고 있는 가족구조의 변화와 전례 없이 높아진 부모의 경제활동 참여비율은 일과 가정의 책임을 모두 충족시키기 위해 자녀를 종일제 학교에 보낼 필요가 생겼음을 의미한다. 이렇듯 증가하는 새로운 요구는 아이들을 위한 서비스가 오전이나 오후에만 운영되고 있는 현실과는 대조적이다. 서비스의 공급을 늘리는 것은 대담한 계획과 중요한 예산상의 협의를 필요로 한다.
- 앞으로 0-6세 아동을 위한 학교 서비스는 정부뿐 아니라 개인이나 사회단체가 운영하고 발전시켜가게 될 것이다. 이러한 정책을 위해서 새 정부는 교육의 질을 보장하기 위한 기준을 수립하는 것이 필요하다. 또한 일관성과 다양성 간의, 그리고 교육의 질과 (때로는 교사당 아동이 30명을 초과하는) 학급 규모 간의 균형이 필요하게 될 것이다.
- 누에보 레온에서 나타나고 있는, 폐쇄적인 제도로부터 전문적 제도로의 변화 과정은 분명 전통적 힘과 대치되게 될 것이다. 영유아 교육에 대한 전통적 시각과 영유아가 필요로 하는 질문의 자유 사이에서, 또 전통적인 기계적 학습을 고수하는 구세대 교사와 보다 활동적이고 아동 중심적 역동성을 가진 교사 사이에서 적절한 균형점을 찾기 위한 고민이 필요하다. 요컨대, 전문가들의 정신을 변화시키는 것이 주요한 도전이 될 것이다. 이것은 아마도 가장 중요하지만 가장 성취하기가 어려운 목표일 것이다.

### 새로운 상위 정책의 도입

유치원과 학교 간의 연속성은 제도의 상위 조직과 유치원 및 학교 차원에서의 교육적 선택 모두에 의해 강화될 수 있다. 여러 국가에서 유아교육 서비스와 학교는 동일한 정부부처나 관리 하에 있고 둘 간의 조화를 장려하는 상황에 있다. 호주나 프랑스, 아일랜드, 포르투갈(통합된 초등학교 혹은 *Escolas Básicas Integradas*), 네덜란드에서 취학 전 교육기관과 초등학교 간의 이동은 두 기관이 같은 건물을 사용함으로써 인해 한층 쉬워진다. 두 영역의 교사와 아동들은 서로 정기적으로 만나기 때문에 취학 전 아동들이 장차 사용할 초등학교 교실을 방문하는 것은 어려운 일이 아니다. 뿐만 아니라 프랑스 교육부는 유아학교(*maternelle*)의 최종 학년에서 시작해서 초등학교 첫 두 학년까지 계속되는 공통 기초학습단계(*cycle des apprentissages fondamentaux*)를 마련하였다. 또한 벨기에 교육부는 취학 전 교육기관과 초등학교 교실에서 아동들이 습득해야 할 발달 목표(*Developmental Objectives*)를 설정하였다. 초등교육 내에 취학 전 교육 영역을 포함하지 않고 전통적으로 각각 별도로 운영해 오고 있는 기타 국가들에서는 많은 학교들이 ECEC 교사들의 학교에 대한 접근에 호의적이지 않았으나 이제는 두 기관 간의 협력을 강제하는 규정을 도입할 필요가 생겼다.

### 유치원과 학교 간의 연속성 : 기관 중심 시도

OECD 팀이 방문했던 기관에서 볼 수 있었던 또 다른 움직임에는 다음과 같은 것이 있다.

- **변화에 대해 미리 아동을 준비시키기**: 아동에게 변화에 대해 긍정적으로 이야기하고 그러한 이동이 아동 자신의 진보와 성숙의 표식이라는 점을 알린다. 준비는 새로운 선생님과 이야기해 보는 것, 새로운 교실을 방문해 보는 것으로 이루어진다.
- **초등학교에 대해 간단히 알려주기**: 규정이 허락하는 한 초등학교 교사가 유치원에서의 학생 기록과 작업기록을 참고할 수 있고 아동과 그 가족을 효과적으로 지원하는 방법을 공유하는 것은 매우 도움이 된다.
- **공통의 전문성 개발 과정을 마련하기**: 유아교육 및 초등학교 교사와 초등학교 교장들이 참여하는 교육과정은 기관 간 이동의 문제를 다루는데 도움이 될 수 있다.
- **부모, 취학 전 기관, 초등학교 교사들이 갖고 있는 학교입학과 초등학교 일학년에 대한 기대를 분명히 하기**: 여러 국가(프랑스, 독일, 아일랜드 등)에서, 초등학교는 취학 전 기관에서 초등학교로의 이동과 관련된 문제를 논의하기 위한 회의를 연말에 개최한다. 부모들은 자녀의 취학을 원활하게 하고 자녀의 공식적인 읽기·쓰기에 대한 최초의 시도를 도와줄 방법에 대한 지침을 필요로 한다. 이러한 회의는 남은 학기동안 관련자들이 협력할 수 있도록 기반을 다지는 역할을 한다.
- **유아를 위해 학교를 준비시키기**: 초등학교는 처음으로 학교에 입학하는 아동들을 위해 지지적인 환경을 제공하고 각각의 아동이 성공적으로 적응하도록 도와줄 교직원이 있어야 한다. OECD 검토단이 초등학교 교실을 방문하는 것이 항상 가능한 일은 아니었지만, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 미국에서는 많은 경우 일학년 교실이 유치원 아동에게 익숙한 가구와 교구들을 갖추고 아동에게 이미 익숙한 교육방법과 교육과정을 채택하고 있음을 알 수 있었다.

### 교과목과 교육방법에서의 연속성

취학 전 교육에서 널리 채택되고 있는, 유아에게 연속성 있는 학습경험을 제공하기 위한 또 다른 방법은 특히 유치원의 마지막 학년에서 초등학교 과정으로 연결되는 특정한 학습영역을 중점적으로 다루는 것이다. 위에서 이미 언급한 바와 같이, 대부분의 국가들은 4-6세 사이의 아동을 위해 문자화된 교육과정과 구조적 학습 영역을 구비하고 있다(EUROSTAT, 2000). 선호되는 지식의 영역은 자연과 환경, 문해출현과 산수, 일반지식, 과학적 개념과 추론이다. 교육과정에서 가장 많은 관심을 받는 학습 영역은 문해출현과 산수인데 특히 초등학교 입학 후 바로 진단평가를 실시하는 국가에서는 더욱 그러하다.

덴마크와 핀란드, 스웨덴에서는 교수방법에서의 연속성에도 주의를 기울이고 있다. 이들 국가는 의무 교육과정에 입학 전인 6-7세 아동들을 위해 1년간의 특별 준비기간이나 취학 전 학급(pre-school class)을 두고 있다. 덴마크에서는 지역 초등학교에 설치된 취학 전 학급을 유치원 교사 출신의 유아교사들이 이끌어 가고 있다. 이 교사들은 이듬해에 그 학급을 맡게 될 초등학교사와 함께 작업한다. 이러한 완충 기간 이후에 유아학교의 학습 환경에서 발견되는 활동적 학습과 아동의 주도성을 통합하도록 설계된 초등학교 1, 2학년 교육과정이 시작된다.

플랑드르에 있는 학교의 경우, 아동에 대한 공통된 접근방법을 통해 연속성을 보장하고 있는데, 이는 보육시설, 유치원, 초등학교, 기타 교육기관에서 점차 많이 채택하고 있는 경험 교육(Experiential Education) 프로그램으로 이루어진다. 이러한 접근의 목표는 학교를 다니는 동안, 모든 단계에서 아동의 복리와 참여를 보장하고 아동의 관점에서 시작하는 것이다. 영국, 미국과 같은 국가에서는 초등학교와 마찬가지로 유아교육에서도 조기 문해, 수학, 과학에 집중함으로써 연속성을 보장하고 '교수(teaching)'라는 용어와 관련된 방법, 예를 들면 성인 주도 활동, 명료화된 학습목표, 집단 활동, 강의, 풍부한 학습 환경 등을 사용한다. 영국의 EPPE 연구(Siraj-Blatchford *et. al.*, 2003)와 미국 교육열 위원회(Eager to Learn Committee)(Bowman *et al.*, 2001)는 유아교육에서 자기 주도적 학습과 교사 지시적 강의를 혼합되는 것을 선호하고 있다.

프로그램의 연속성을 보장하기 위해 사용되는 방법이 무엇이든, 한 아동에게 '연속성'의 의미하는 바에 주의를 기울이는 것은 바람직하다. 미국의 국립 영유아 발달 및 학습센터(National Center for Early Development and Learning: NCEDL, 2002)와 도케트와 페리(2001)가 수행한 연구에 따르면, 아동을 위한 연속성은 기본적으로 관계의 연속성을 말하는 것이다. 여기에는 친구들과 함께 상위 기관으로 이동할 수 있는 가능성과 익숙한 환경에서 유치원 교사와 함께 완충 기간을 갖는 것, 그리고 가족으로부터 지속적인 지원을 받는 것이 포함된다.

1 검토사업의 독일담당 보고자는 런던 대학 교육연구소 내 토마스 코람 연구소(Thomas Coram Research Institute)의 피터 모스(Peter Moss) 교수이다.

2 일반적으로 프랑스어, 수학, 과학 및 기술, 지리학, 체육, 미술, 음악 등이다.

3 이런 국가에서는 아동 대 교사 비율의 문제도 논의되고 있는데 아동 비율이 높아지면 교사가 아동중심 교육방법을 많이 사용하기가 어렵기 때문이다.

4 국제표준교육분류(International Standard Classification of Education: ISCED) 0단계 프로그램은 3세 이상

유아의 교육적, 발달적 요구에 맞도록 설계되어 있는 기관 또는 학교중심 프로그램으로, 아이들에게 교육 프로그램을 가르치도록 제대로 훈련받은(자격을 가진) 교사들이 담당한다. 보육이나 영유아의 놀이를 위한 프로그램은 이 정의에 포함되지 않는다. 이 같은 프로그램들이 '취학 전 교육'이 되면 조직적인 수업의 초기 단계가 된다. 프로그램들의 '학습적' 혹은 '교육적' 성격을 확인하기가 어렵기 때문에, 하나의 프로그램이 이 단계로 분류되어야 할 것인지 아닌지를 결정하기 위해 나라마다 다양한 평가지표를 사용하고 있다.

- 5 그러나 토빈 등(1987, 1989)은 유아교육에서 전세계적으로 보편화된 질적 수준이나 프로그램 기준이 있을 수 없다고 주장한다. 이 인류학자들은 '훌륭한' 프로그램의 많은 기준이 민족중심적이며 국민성의 기저에 있는 아동과 교육에 대한 특수한 문화적 신념을 반영하고 있다는 것을 보여준다.
- 6 구조적 기준은 중요하다: 작은 교실에서 성인 한 명당 아동의 비율이 20명을 넘어서고 처방적 교육과정(prescriptive curriculum)이 '전달'되는 상황에서는 상호작용을 강조하는 놀이중심 교육과정 즉, 유아가 자유롭게 자신의 흥미와 학습거리를 추구하도록 하는 교육과정을 교사들이 실천하기 어려울 수 있다 (Weikart *et al.*, 2003)
- 7 영국의 경우 ECEC에 대한 이 같은 광범위한 시각은 훨씬 오래된(1980년대 이전으로 거슬러 올라가는) 유아원(nursery school)의 전통과 이어져 있는데, 이 전통은 아동 개개인의 흥미, 자유놀이, 직접체험, 통합된 학습을 강조한다. '출생에서 3세까지의 중요성(Birth to Three Matters)' 교육과정은 그러한 전통으로 되돌아가는 것과 같다. '출생에서 3세까지의 중요성'을 대체하기 위해 개발된 0-6세 아동을 위한 '영유아기 기초 단계(Early Years Foundation Stage DfES, 2006)'라는 새로운 교육과정은 여전히 보육과 교육에 대한 통합된 접근방법을 취하고 있지만 아동보다는 교사에 초점을 맞추고 있어 결과적으로 훨씬 더 처방적이다.
- 8 영유아들을 위한 교실은 지난 10년간 커다란 변화를 거쳐 왔음에도 불구하고, 취학 전 교육을 실시하는 국가 중 일부에서는 여전히 전통적인 형태의 공간배치 및 아동의 동선배치가 눈에 띈다. IEA 취학 전 프로젝트, 소위 하이/스코프(IEA Pre-Primary Project: Hi/Scope)에 따르면, 이런 국가들의 대부분은 교사가 활동을 이끌어가고 전체 학급에 대해 강의식 수업을 하는 비중이 여전히 크다.
- 9 교사들은 아동이 신체적 또는 정서적으로 그들의 연령에 맞게 성숙했기를 기대하고 만약 유치원을 졸업했다면 어느 정도의 언어와 인지적 기술을 습득했기를 기대한다(Murphey and Burns, 2002).
- 10 1800명 이상의 호주 영유아를 대상으로 한 연구(Thorpe *et al.*, 2004)에서는 가정에서 보호받던 아동이 바로 학교로 입학하는 것이, 사회적, 인지적, 언어적 기술에 대한 초기 측정에서 낮은 성취를 예측하는 요인이 될 수 있다는 것을 보여주었다.
- 11 로마인은 여러 유럽 국가에 퍼져 있는 독특한 민족 집단이다. 많은 유럽 언어에서는 이들을 집시(Gypsies)라고 칭하기도 한다. 수세기 동안 유럽 전역에서 로마는 인종 때문에 박해받고 차별되어 왔다. 헝가리를 비롯한 여러 국가들은 이제 법적으로 로마 아동들을 보호하고, 이들에 대한 처우를 개선시키고 있다. 그러나 주류 교육에 대한 그들의 접근과 참여는 여전히 많은 문제를 야기한다.

## 참고문헌

- AAP/APHA (2002), (American Academy of Pediatrics/American Public Health Association and the National Resource Center for Health and Safety in Child Care), *National Health and Safety Performance Standards: Guidelines for Out-of-Home Child Care*.
- Barnett, W.S., J.T. Hustedt, K.B. Robin and K.L. Schulman (2004), *The State of pre-school: 2004 State preYearbook* (<http://nieer.org/yearbook/>).
- Bowman, B.T., M.S. Donovan and M.S. Burns (eds.) (2001), *Eager to Learn: Educating our Pre-schoolers - Committee on Early Childhood Pedagogy*, National Research Council Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington DC.
- Children in Europe (2003), *Early Years Services: Understanding and Diversifying the Workforce*, Issue 5.

- Cleveland, G. and M. Krashinsky (2003), *Financing ECEC Services in OECD Countries*, OECD, Paris.
- DfES (2005), *Birth to Three Matters*, London, Department for Education and Skills, Sure Start Unit.
- DfES (2006), *Early Years Foundation Stage Curriculum 0-6 Years (draft)*, London, Department for Education and Skills, Sure Start Unit.
- Dockett, S. and B. Perry (eds.) (2001), *Beginning School Together: Sharing Strengths*, Australian Early Childhood Association.
- Education Week (2005), *Quality Counts*, 2006, 10th Edition, Bethesda, MD.
- Elkind D. (2003), "The First Grade Challenge: Transition Stress", November 2003 *Exchange Magazine*, [www.childcareexchange.com](http://www.childcareexchange.com).
- EPPE (1997-2007), *The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project. A Longitudinal Study*, <http://k1.ioe.ac.uk/schools/ecpe/eppe/index.htm>.
- EUROSTAT (2000), Key Data on Education in Europe, 1999-2000, European Commission, Luxembourg.
- International Social Survey Programme (1994 and 2002), *Family and Gender Roles II and III*, Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung, University of Cologne.
- Laevers, F. (2003), *Experiential Education: Making Care and Education More Effective through Well-being and Involvement*, Leuven, Belgium.
- Leseman, P. (2002), *Early Childhood Education and Care for Children from Low-income or Minority Backgrounds*, OECD, Paris.
- Lpfö (1998), *Laroplan for forskolan*, Utbildningsdepartementet, Stockholm, Sweden.
- Martin-Korpi, B. (2005), "The Foundation for Lifelong Learning", in *Children in Europe*, Issue 9, September, Edinburgh.
- Murphey, D.A. and C.E. Burns (2002), "Development of a Comprehensive Community Assessment of School Readiness", *Early Childhood Research and Practice*, Vol. 4(2), p. 22, <http://ecrp.uiuc.edu/v4n2/murphey.html>.
- National Center for Early Development and Learning (NCEDL) (2002), *Transition to Kindergarten*, NCEDL, FPG Child Development Institute, Chapel Hill, NC.
- NICHD (1997), "The Effects of Infant Child Care on Infant-mother Attachment Security, Results of NICHD Study of Early Child Care", *Child Development*, Vol. 68(5), pp. 860-879.
- Oberheumer, P. and M. Ulich (1997), *Working with Young Children in Europe: Provision and Staff Training*, Paul Chapman Publishing, London.
- OECD (2001), *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, OECD, Paris.
- OECD (2003), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, Vol. 2, OECD, Paris.
- OECD (2004), "Starting Strong: Curricula and Pedagogies in Early Childhood Education and Care – Five Curriculum Outlines", OECD, Paris.
- Petriwskyj, A, K. Thorpe and C. Tayler (2005), "Trends in the Construction of Transition to School in Three Western Regions, 1990-2004", *International Journal of Early Years Education*, Vol. 13(1), pp. 55-69.
- Rinaldi, C. (2006), *In dialogue with Reggio Emilia: Listening, Researching and Learning*, Routledge, London and New York.
- Schumacher, R., D. Ewen, K. Hart and J. Lombardi (2005), "All Together Now: State Experiences in Using Community-based Child Care to Provide Pre-kindergarten", Centre for Law and Social Policy (CLASP) Policy Brief No.5, May, [www.clasp.org/publications/cc\\_brief5.pdf](http://www.clasp.org/publications/cc_brief5.pdf).
- Sinko, P. (2006), "pre-school in Finland", PowerPoint presentation, Morelia, March.
- Siraj-Blatchford, I., K. Sylva, B. Taggart, P. Sammons and E. Melhuish (2003), "The EPPE Case Studies", Technical Paper 10, University of London/Department for Education and Employment, Institute of Education, London.
- Skolverket (2004), *pre-school in Transition: A National Evaluation of the Swedish pre-school*, National Agency for Education, Stockholm.

- Thorpe, K., C. Tayler, R. Bridgstock, S. Grieshaber, P. Skoien, S. Danby and A. Petriwskyj (2004), "Preparing for School", Report of the Queensland Preparing for School Trials 2003/4, Department of Education and the Arts, Queensland Government, Australia.
- Weikart, D. (1992), "Appropriate Developmental Early Childhood Education", *Educare in Europe*, UNESCO, Paris.
- Weikart, D., P. Olmsted, J. Montie, N. Hayes and M. Ojla (eds.) (2003), "A World of Pre-school Experiences: Observations in 15 Countries", The IEA Preprimary Project Phase 2, High/Scope Press, Ypsilanti, Michigan.

## 제 4 장

# 특수아동에 대한 특별한 관심 및 영유아 교육과 보육에 대한 보편주의적 접근

제4장은 접근성에 대한 개념의 복잡성을 약술하고, 보편적이고 적절한 접근을 위한 원리를 제시한다. 본 장은 3-6세 아동의 최근 기관등록률을 나타낸 표를 포함하고 있으며, 영유아 교육과 보육(ECEC)에 대한 국제적인 접근율을 제시한 표를 해석함에 있어, 신중을 기해야 한다는 <Starting Strong>(OECD, 2001)의 권고를 되풀이한다. 이러한 수치가 무엇이 포함되고 제외되어야 하는가에 대한 질문을 던질 필요가 있으며, 모든 경우에 적합한 접근성의 개념을 원자료와 연결시키는 것이 필요하다. 이 장은 또한 방과 후 보육의 영역을 다루고 있으며, 기관의 수를 증가시키려는 국가들의 노력을 기술한다.

3세 미만 아동을 대상으로 한 인가받은 서비스 기관을 증가시킬 필요성은 여전히 중요한 이슈로 남는다. 본 장에서는 3세 미만의 자녀가 있는 여성의 고용비율과 인가받은 서비스의 실제 사용비율을 비교하였으며, 결론은 많은 여성들이 이 기간에 시간제로 일하고 있으며, 높은 비율의 아동이 여전히 비공식 혹은 미인가 보육시설에 배치되고 있다는 것이다. 이 장은 또한 육아휴직 정책과 관련된 이슈를 제기하고 서로 다른 국가들의 보육서비스와 부모에 대한 정책적 접근을 자세히 다룬다. 마지막으로 본 장은 질 높은 ECEC를 이용하는데 있어 모든 아동의 평등한 접근성을 보장하는 이슈를 다루는데, 특히 특수유구가 있는 아동 및 사회경제적, 문화적, 언어적 요인으로 인해 부가적인 학습유구가 있는 아동과 관련하여 논의한다. 이 영역에서 여러 국가들이 발의한 많은 정책 사례들이 언급된다.

본 보고서의 중요한 표 중 일부가 본 장에 제시되어 있다. 여기에는 OECD 검토에 참여한 국가들의 주요 ECEC 기관 형태, ECEC 서비스에 대한 현재 접근율, OECD 국가들이 부여하는 ECEC 서비스에 대한 이용자격, 모성휴가, 부성휴가, 육아휴직 정책, 3세 미만 아동과 그 부모에 대한 정책적 접근 등에 대한 표가 포함된다.

2001년, <Starting Strong>은 많은 국가에서 3-4세 이상의 아동을 위한 유아교육이 보편주의적인 접근을 향해 나아가고 있다는 것에 주목했다. 아동의 연령과 가정환경에 따라 ECEC에 대한 필요와 요구가 다양하게 나타날 것이기 때문에, 보편주의적인 접근이 반드시 모든 아동에 대한 서비스 제공을 의미하는 것은 아니다. 예를 들어 핀란드에서는, 아동이 보육서비스에 대한 무조건적인 권리를 지니고 있기 때문에 보편주의적인 접근방식이 존재한다고 말할 수 있지만, 동시에 서비스에 대한 등록률은 벨기에나 프랑스에 비해 상대적으로 낮다. 이것은 비용이 더 많이 드는 대안인 영유아 서비스를 창출하기보다는, 가정보육수당의 이용을 장려하는 지자체의 선호에 기인한 것일 수 있다. 독일의 지자체에서도 유사한 정책을 찾아볼 수 있다. 독일 정부는 부모들로 하여금 공공서비스를 사용하지 않도록 장려하고 있는데, 연구결과는 이러한 공공서비스가 양성평등을 제공하고 불우한 환경에 있는 아동들에게 진정한 혜택을 주고 있음을 보여준다는 점에서, 이러한 상황은 모순적이라고 할 수 있다. 보편주의적인 접근은 부모가 아동의 참여를 원할 경우, 모든 아동이 이용할 수 있는 서비스를 의미한다. 이러한 보편주의적 접근방식은 ECEC에 대한 표적 접근(targeted approach)과는 대조적이다. 표적 접근은 정부가 특정 집단의 아동을 위한 프로그램에 우선적으로 공공재정을 투입하면서, 주류 아동들에 대해서는 훨씬 적은 지원을 하는 것이다.

모든 국가가 보편주의적 접근에 대한 열망을 공유한 것은 아니다. 보편주의적 접근이 공평한 것인지, 만약 그렇다면 서비스가 어떻게 공정하면서 효율적인 방식으로 확장될 수 있을 것인지에 대한 질문이 제기된다. 예컨대 (저소득층 및 차상위 계층을 포함한) 모든 납세자들에게, 서비스에 대한 지불능력이 있는 중산층 아동 대상의 프로그램을 지원하도록 요구하기보다는 학업 실패의 위기에 처한 아동을 위한 표적 프로그램에 재정을 지원하는 것이 더 공평한 것이 아닐까? 뿐만 아니라, 보편주의적인 영유아 교육 프로그램은 주의 학교체계 내에서 제공되는 경향이 있는데, 많은 경우, 이것이야말로 진정한 혜택이다: 영유아 교육체계는 일반적으로 보육 프로그램보다 더 평등하게 서비스를 조직하고, 높은 기준을 준수하며 보다 자질 있는 직원을 고용한다. 그러나 주요 약점은 주의 취학 전 프로그램에 대한 평가의 부재에 있다. 정부 지원 프로그램에 대한 비판은 공공 영유아 교육 프로그램에 참여하는 것이 실제로 자녀에게 이득이 된다는 점을 부모에게 확신시킬 수 있는 평가를 주정부가 거의 실행한 적이 없다는 점이다 (Currie, 2004). 게다가, 어떤 연구든 ‘위험에 처한’ 환경에 있는 아동에게만 초점을 맞추고, 다수의 중산층 아동들을 대상으로 한 성과는 무시하는 경향이 있다.

이에 대하여, 보편주의적 서비스의 지지자들은 표적 집단 설정이 비용이 많이 들고 비효율적이라고 지적한다. 헤드스타트 같은 프로그램들은 대부분의 빈곤아동을 놓쳤고, 동시에 지원되는 서비스의 자격기준 바로 위에 있는 차상위층 가족들은 규정상 제외되었다. 차상위층 아동들도 추가 제공하는 무상 서비스로부터 많은 혜택을 받을 수 있었을 것이다. 게다가 그들의 참여는 빈곤가족이나 이민가족들이 필요로 하는 사회적 계층의 혼합과 다양성을 학급 내에, 그리고 부모협의회에 제공하였을 것이다(Barnett et al, 2004). 표적 접근법을 채택할 경우, 공공재정의 지원을 받는 ECEC는 모든 아동을 위한 사회적 재화라기보다는 위험에 처한 아동들을 위한 선별적 제도가 될 것이다. 예를 들면, 미국의 헤드스타트 프로그램은 정부의 전적인 지원을 받는데 반면, 3-4세 아동 대상의 보편주의적 영유아 서비스에 대한 주정부의 지원은 아직도 이루어지지 않고 있다.

## <Starting Strong>이 권고한 것은 무엇인가?

<Starting Strong>은 국가들에게 3세 미만의 영유아와 특수한 혹은 부가적인 학습욕구가 있는 아동에 대해 특별한 관심을 기울이는 한편, 보편주의적 접근방식을 택할 것을 장려하였다. 유럽 국가들에서 ECEC에 대한 접근이 3, 4세 아동에 대해서는 보편적인 경향을 띠는 반면, 다음 사항들에 대해서는 더 많은 주의를 기울일 필요가 있다 :

- **모든 3-6세 아동에게 보편적이고 적절한 접근성을 부여하기**: 이용가능한 서비스가 특정 아동이나 부모의 욕구를 충족시키지 못할 때, 예컨대 어떤 아동이 특수하거나 부가적인 학습욕구를 가지고 있는데, 지역 기관이나 유아학교에서 통합 프로그램을 제공하지 않을 때, 적절성이 문제가 된다. 또 다른 흔한 사례는 영유아 서비스가 맞벌이 부모의 욕구를 충족시키지 못하는 경우로, 예를 들면 유치원이나 초등학교 예비학교(the traditional junior school attached to primary school)가 학기 중에만 반일제로 운영되는 경우이다.
- **육아휴직을 포함하여 영아를 위한 서비스의 확장**: 국가 보고서들을 검토한 결과, 장기간의 육아휴직을 제공하는 나라에서조차 영유아 대상의 보육서비스에 대한 수요는 높으며, 충족되지 못하는 것으로 나타난다. 여성들은 점차 육아와 일을 병행하기를 원하고 있다. 그들이 이용할 수 있는 서비스는 비공식적이거나 인가받지 못했으며, 질적으로 의심스러운 경우가 많다. 인가받은, 저렴한 보육서비스 네트워크가 존재할 때, 친척이나 미인가 가정보육서비스의 이용은 사라진다. 모든 나라에서 점점 더 많은 고학력의 부모들이 공식적인 기관중심의 서비스를 선호하고 있다.
- **가족소득, 부모의 고용상태, 특수한 교육적 욕구, 민족적/언어적 배경에 상관없이 모든 아동이 질 높은 ECEC 서비스를 이용할 동등한 기회를 갖도록 공평한 접근이 보장되어야 한다.** 이에 따라 정부의 역할은 욕구를 조사하고 공평한 접근을 위한 목표를 설정하고, 이러한 목표를 만족시키기 위한 전략을 개발하는 것이다.

## 접근성의 개념

접근성에 대한 여러 국가들의 자료를 분석하기에 앞서, 접근성의 개념이 복잡한 것임을 상기하는 것이 바람직하다. 국제기구에서 제공한 표는 주의 깊게 읽을 필요가 있다. 왜냐하면 그것들은 일반적으로 영유아기 서비스(ISCED 0단계)에 대한 협의의 정의를 사용하며, ECEC 분야의 다음과 같은 중요한 내부적 요인을 설명하거나 고려하지 않기 때문이다.

- **접근성의 조건**: 접근은 무상인가, 유상인가? 만약 유상이라면 모든 부모가 지불할 수 있는 정도의 수준인가? 접근은 평등한가? 서비스 수급자격이 제한되는가? 저소득층 가정의 아동은 유상 서비스에 대한 보조금을 받는가? 특수한 학습욕구가 있는 아동이 서비스와 부가적인 자원에서 우선권을 갖는가? 몇 세부터 의무 무상교육이 시작되는가?
- **접근성의 범위**: 접근은 일반적으로 시간제인가, 반일제인가, 종일제인가? 일 년 내내, 부모가 일하는 동안 부모와 아동이 연속적인 서비스에 대한 접근이 가능한가? 시골에 사는 가정 및 여행하는 가족을 포함한 모든 가족들에게 서비스 이용이 편리한가?
- **접근의 유형**: 접근비용이 단지 한 가지 유형의 서비스에 대한 접근을 의미하는가? 그리고 서비스의 전체적인 그림에서 육아휴직, 가정보육, 놀이집단, 방과 후 보육과 같은 다른 서비스 또한 고려되는가? 아래의 <표 4.1>은 검토에 참여한 국가들의 주요 기관 유형을 보여주는

데, 이를 통해 ECEC 서비스의 복잡성을 알 수 있다.

표 4.1. OECD 국가들의 주요 ECEC 서비스 제공기관

아동 연령	0	1	2	2.5	3	4	5	6	7
호주	4세의 61.5%와 0-3세의 약 24.6%를 인종 받은 센터와 FDC의 서비스 대상에 포함됨. 수치는 시간제와 연장제를 포함함				유치원 혹은 초등예비학급(reception classes): 4세의 17%, 5세의 84%		6세에 의무학교		
오스트리아	0-3세의 8.9%를 Tagesmutter(FDC)와 Krippen(영아보육시설)에서 보육				3-6세의 80%가 유치원 입학		6세에 의무학교		
벨기에 (FL)	DOGs(플랑드르 지역에서 지배적인 형태인 가정보육)와 Kinderdagverblijf(기관중심의 영아보육시설)가 함께 0-3세의 34.2%를 보육: 0-1세의 31%, 1-2세의 42%, 2-3세의 32%				2.5세부터 90%, 3세에 거의 100%에 달함		Kleuterschool(영아 학교): 2.5세의 90%, 3세에 거의 100%에 달함		6세에 의무학교
벨기에 (FR)	Gardiennes encadrées(FDC) 12%, 0-1세 아동을 위한 영아보육시설 (12%), 1-3세를 위한 기관(21.5%) 이 함께 0-3세 아동의 18%에 대해 서비스를 제공함				2.5세부터 90%, 3세에 거의 100%에 달함		유아학교(École maternelle): 2.5세의 90%, 3세에 거의 100%에 달함		6세에 의무학교
캐나다	0-4세 아동에 대한 정확한 데이터 부족. 퀘벡 주를 제외하고 주의 지원은 약하며, 대부분 사립이고 감독을 받지 않음. 퀘벡 주는 0-4세의 38%가 입학함				Junior K: 온타리오 주 4-5세의 40%, 퀘벡 주는 50%		유치원: 5-6세의 95%가 대부분의 P/Ts에 입학		6세에 의무학교
체코	영아보육서비스가 거의 없음				Materska skola(유치원)가 3세 이상 아동의 76%에 서비스를 제공함. 5-6세는 98%		6세에 의무학교		
독일	Krippen(기관중심의 영아보육시설)이 구동독의 37%, 구서독의 약 3%를 대상으로 서비스를 제공함(전국적으로 0-3세 아동의 8.6%)				유치원이 3-6세 아동의 90%에 대해 서비스를 제공하고, 일반적으로 구동독에서는 종일제임. 대부분 사회적/가족 서비스 하에 있으나, 종종 지역 교육청의 소관임		6세에 의무학교		
덴마크	보육서비스(dagtilbud)는 6개월에서 6세까지의 아동을 보호함. 서비스 종류: Dagpleje(가정보육)이 3세까지의 아동 45%에 서비스를 제공함 Vuggestuer(영아보육시설)와 Adlersintegreret(혼합연령 기관)가 3세 미만아동 15% 이상과 3-6세 아동의 약 36%에 서비스를 제공함 Bornehaver(유치원)은 3-6세 아동의 약 58%가 입학						Kgarten classes(bornehaver-klasser)에 6-7세의 98% 입학		7세에 의무학교
핀란드	Perhepaivahoito(FDC)와 Paivakoti(지자체의 유아발달센터)가 함께 1-2세 아동의 27.5%, 2-3세 아동의 44%, 5세까지의 아동 73%에 서비스를 제공함 (가정보육 54%, 기관 46%)						Esiopetus(유아학교): 6-7세의 96% 입학		7세에 의무학교
프랑스	보모(Assistantes maternelles)가 0-3세의 18%, 영아보육시설이 8%, 다른 인가기관이 6%를 보호				유아학교(école maternelle)에 2세 아동의 35%, 3세에 거의 대부분의 아동이 입학. 이러한 무상서비스에 대한 자격은 3세부터 있음		6세에 의무학교		
헝가리	Bolcsode(영아보육시설)와 일부 가정보육이 0-3세의 9.3%에 서비스를 제공함				Ovoda(유치원)이 3-5세 아동의 85%, 5-6세 아동의 97%에 서비스를 제공함		5세에 의무 K		
아일랜드	인가받은 가정보육과 유아원이 태어나서 4세까지의 아동 10-15%에 서비스를 제공함. 대부분의 아동은 가정이나 규제 없는 비공식적인 보호 기관에 있음				학령전 교육이 3세의 4%, 3-6세의 56%를 서비스 대상에 포함시킴. 만 5세부터는 입학률이 100%에 이름		6세에 의무학교		
이탈리아	Asili nidi(영아보육시설)가 0-3세 아동의 18.7%에 서비스를 제공함. 대부분의 아동은 가정이나 다른 비공식적 환경에 있음				scuola dell'infanzia가 3세부터 (지역에 따라) 70-90%를 서비스 대상에 포함시킴. 5-6세 아동은 96%에 이름		6세에 의무학교		

4. 특수아동에 대한 특별한 관심 및 영유아 교육과 보육에 대한 보편주의적 접근

아동 연령	0	1	2	2.5	3	4	5	6	7	
한국	많은 아동이 가정보육과 비공식적인 보육을 받음. 여러 부처의 병행 체계. 보육시설이 0-3세 아동의 10%, 3-5세 아동의 31%, 5-6세 아동의 23%에 서비스를 제공함				교육부(MOE) 유치원이 3-4세 아동의 12%, 4-5세의 27%, 5-6세의 45%에 서비스를 제공함		5-6세 아동의 약 70%가 인가받은 서비스 내에 있음		6세에 의무학교	
멕시코	Educación inicial(기관중심의 영아보육시설)이 0-3세의 약 3%에 서비스를 제공함				(미래의 의무교육인) educación preschool가 3세부터 시작될 것임. 그러나 현재는 3-6세의 81%(3-5세의 55%, 5세부터 88%)					
네덜란드	Gastouderopvang(가정보육)과 Kinderopvang(보육시설)에 0-4세의 23%가 입학함. 5-10% 이상은 불우아동을 위한 지자체의 영유아 교육서비스에 입학함. 전체적으로 2-4세의 89%가 놀이집단이나 다른 서비스 형태에 입학함				4-6세에 유아학교(Pre-primary)에 들어가며 거의 모든 아동은 4세에 입학함		5세에 유아학교(Pre-primary School)에 입학함			
노르웨이	지역의 familiebarnehager과 사립(대부분임)과 공립 모두를 포함하여 Barnehager(유치원)에 0-3세의 48%, 3-6세의 88%가 입학함				Jardins de infancia에 3세 아동의 60%, 5-6세 아동의 90%가 입학함. 3-6세의 전국 평균은 76.3%임		6세에 의무학교			
포르투갈	영아가정보육(1.5%)과 기관중심의 영아보육(11%)이 3세 아동의 12.5%에 서비스를 제공함				Famliedaghem(가정보육)이 아동의 8%, 특히 중일제 forskola에 1-2세 아동의 45%, 2-3세 입학함		시골 지역 아동을 보육함. 아동의 86%, 5-6세 아동의 96%가 입학함		유아학급에 91%, 9%는 학교에 입학	7세에 의무학교
스웨덴					주로 사립유아원, 보육모, 놀이집단이 0-3세 아동의 26%를 보호함. 그러나 MOE의 책임 하에 있음		놀이집단과 유아원이 3-4세 아동의 95%에게 제공		초등예비 학급(reception classes)과 유아학교(nursery school)에 4-5세의 100% 입학	5세에 의무학교
영국(잉글랜드)					주로 사립 보육시설과 가정보육이 0-3세 아동의 약 50%에게 제공(이 중 38%가 인가받은 서비스)		3-4세 아동의 40%, 4-5세의 70%가 유아학교(pre-k), 사립 유치원, 헤드스타트, 구매 서비스를 포함하는 교육 프로그램에 입학. 헤드스타트는 3-4세 아동의 11%에 서비스를 제공함		6세에 의무학교	
미국					5세부터, 아동의 80%가 주 재정지원 유치원(교육 원조 education auspices)에 입학					

- 주:  복지, 건강, 가족 서비스 하의 가정보육, 영아보육시설  
 교육부 산하의 유아학교와 다른 서비스  
 무상 의무교육이나 유아학교 교육 서비스  
 혼합된 서비스, 일부는 교육부 산하에 있음

- **접근의 적절성과 질**: 서비스가 융통성 있으면서, 영유아의 욕구에 적합한가?(임시이용 서비스가 아닌 아동에게 지속적으로 발달 프로그램을 제공할 수 있는 훈련된 전문가에 의해 보호되는 환경) 서비스는 영유아에게 적합한가, 혹은 더 나이 든 아동에게 보다 적합한 환경과 교수법이 적용되는 초등학교체계의 일부인가? 기본적인 질적 지표들-아동 대 교사 비율, 집단 크기, 교사의 자격수준과 자격증, 교구와 환경의 질-이 서비스를 받는 모든 아동에 대해 준수되는가? 특별한 지원을 필요로 하는 아동에게 적절한가?

## 1. 모든 3-6세 아동에게 보편주의적이고 적절한 접근성을 제공하기

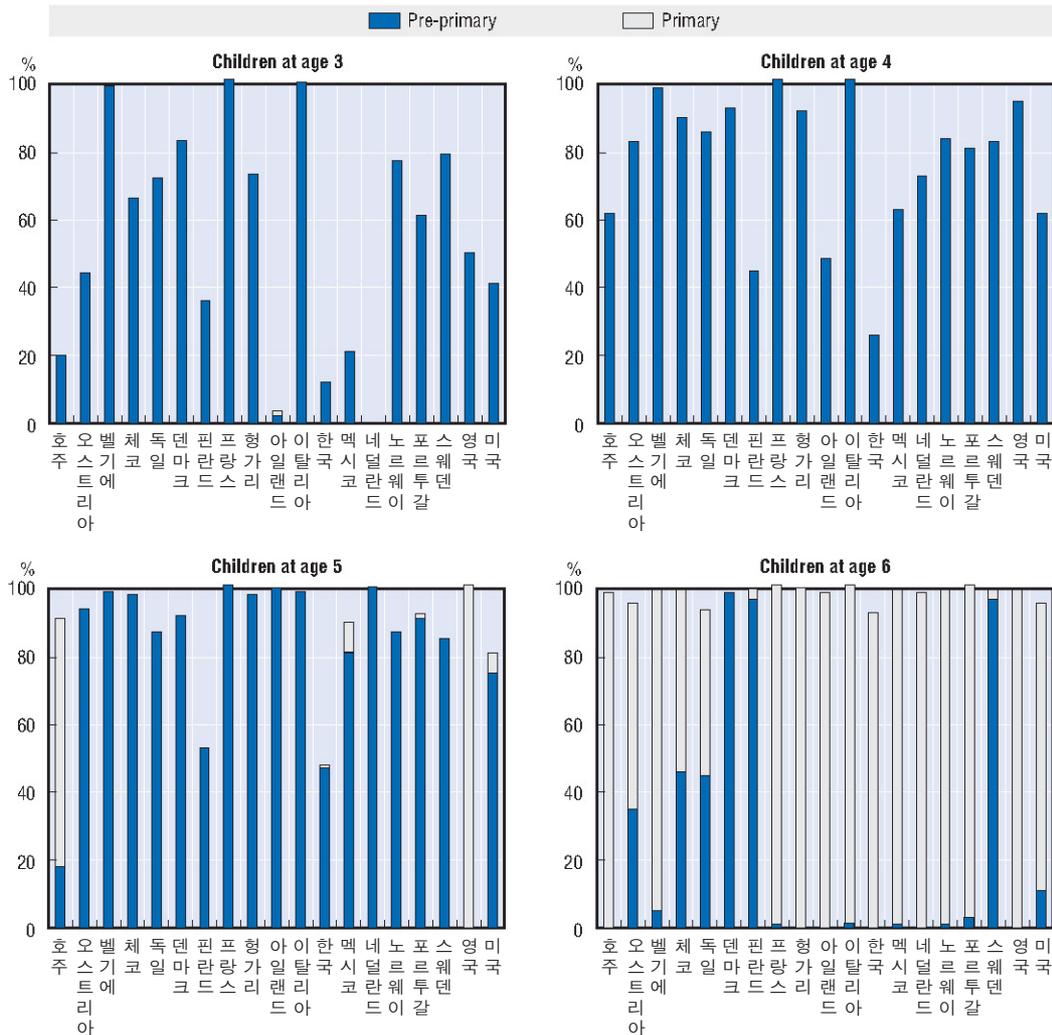
### 3-6세 아동에 대한 OECD 국가들의 ECEC 접근을

유럽에서는 3-6세 아동에 대한 보편주의적인 접근의 개념이 일반적으로 받아들여진다. 대부분의 나라에서, 모든 아동에게 초등교육 시작 전 최소 2년간 공공 재정지원을 받는 무상 서비스를 제공한다. 사실, 아일랜드와 네덜란드를 제외한 국가들에서 이러한 접근은 일반적으로 3세부터 부여되는 법적인 권리이며, 소수의 국가에서는 더 낮은 연령에서 시작된다. 유럽의 유아교육 프로그램은 무상으로 제공되며, 학교 부설인 형태가 많다. 유럽 외의 OECD 국가들은 대부분 5세가 되어야 비로소 유아교육에 대한 무상 접근을 제공한다. 호주, 한국, 미국의 일부 주에서는 많은 아동이 4세에 무상 정부 프로그램에 등록하지만, 서비스 수준은 일반적으로 유럽 국가들보다 훨씬 취약하다.

유럽에서 보편적인 서비스로의 움직임은 2002년 바르셀로나 회의에서 유럽연합이 2010 목표(2010 objectives)를 설정함으로써 가속화되었다. 2010 목표는 유럽연합의 회원 국가들에게 0-3세의 3분의 1과 3-6세의 90%가 이용할 수 있는, 정부 보조금을 받는 종일제 기관의 공급을 독려하는 것이다. 보편주의적이고 적절한 접근성을 향한 움직임에 대해 <Starting Strong>은, 표적이나 기준점을 정할 것이 아니라, 위에 개관한 바와 같이 접근성의 내적 요소를 다루어야 하며, 높은 서비스 적용범위는 단지 국가 성취의 한 측면으로만 보아야 한다고 권고한다. 지금까지 약 5개 국가-벨기에(플랑드르 지역), 덴마크, 프랑스, 노르웨이, 스웨덴-는 비록 질적인 차이는 있지만, 두 연령집단의 아동 모두에 대해 바르셀로나 회의에서 설정한 목표를 달성했다. 핀란드 또한 목표를 달성했다고 할 수 있는데, 3세 미만 아동에 대한 서비스 적용비율(지자체와 사립)이 24.7%일지라도 1세 미만의 아동을 제외하면(핀란드에서는 거의 모든 부모가 육아휴직을 사용함) 그 비율은 36.7%까지 올라가기 때문이다. 다른 국가들도 유사한 적용범위에 도달하는 중이다.

그림 4.1에 나타난 바와 같이, 거의 모든 국가에서 접근율은 높게 나타나지만, 그래프들은 일부 기본적인 취약점을 가리고 있다. 연구와 OECD 검토 사업의 경험에 따르면 접근성을 갖지 못하는 아동은 특수한 혹은 부가적인 교육적 욕구가 있는 아동, 즉 장애아동, 불우한 환경의 아동, 민족적, 문화적 소수집단에 속한 아동인 경우가 많다(Laseman, 2002). 게다가, 영유아에게 제공되는 서비스의 질과 지속기간은 그림에 명백하게 나타나지 않는다. 예컨대, 영국의 4세 아동에 대한 서비스 적용률은 실제로는 하루에 2시간 반, 1년에 9달 동안에만 이용자격이 주어지는 것을 의미한다. 반면 스웨덴의 서비스는 부모의 희망에 따라 매년 11개월 동안 종일제 서비스의 적용이 가능하다.

그림 4.1. 3-6세 아동이 규제를 받는 ECEC와 취학 전 교육기관에 등록하는 비율



주: 그림에서 어두운 색의 막대는 3세부터 의무교육 연령까지 아동의 인지적, 사회정서적 발달을 촉진하기 위해 만들어진 선택적인 기관중심의 취학 전 기관(중종 초등학교 환경 내에 속한)에의 입학률 말한다. 좀 더 밝은 색 막대는 공식적인 초등교육에의 입학률 의미한다.

한국의 서비스 적용비율은 교육부 산하에 있는 유치원 입학에 한정된다. 유치원과 병행되는 보육체계에서 3-4세의 44.9%, 4-5세의 36.7%, 5세의 31.7%가 보육시설에 입학한다. 한국에서 (유치원과 보육시설을 합친) 전체적인 입학비율은 2004년도 기준으로 3세의 59.5%, 4세의 66.4%, 5세의 78.9%이다.

출처: OECD education database, 2005 and national Background Reports.

영유아가 정상적으로 서비스에 접근하는 연령은 국가별로 매우 다양하다(표 4.2 참조). 부모의 유급 육아휴직기간과 무상의 유아교육 혹은 초등교육이 시작되는 연령이 두 가지 중요한 요소이다. 벨기에에서는 30개월부터 아동의 대다수가 무상 영유아 서비스에 등록하며, 프랑스는 2세부터 그 수가 증가한다. 오스트리아, 체코, 독일, 헝가리, 이탈리아, 노르웨이(대다수), 영국은 3세부터, 아일랜드(대다수), 네덜란드는 4세부터 무상 영유아 서비스를 받는다. 호주, 캐나다, 한국(대다수), 멕시코, 미국은 5세부터 무상의 영유아 서비스를 받지만, 이들 국가에서도 점차 4세 아동을 위한 기관이 증가하고 있다<sup>2</sup>. (노르웨이를 제외한) 북유럽 국가들에서는 아동이

3세 미만이라도 육아휴직이 끝나면, 지자체가 보육을 필요로 하는 가족에게 유상 기관이나 가정보육서비스를 제공할 책임이 있다. 이러한 국가에서는 요보호 아동의 경우, 부모부담 비용이 일반적으로 면제된다. 멕시코에서는 현재 법에 의해 주정부가 3세 이상 아동에게 유아교육 서비스를 제공할 책임이 있으며, 이는 의무교육이다. 캐나다와 미국의 대부분 학군에서는 5세 이상의 아동부터 학기제로 운영하는 반일제 유치원에 대한 법적인 혹은 사실상의 접근 권리가 있다. 여기에서 5세 이상 아동의 등록률은 80~100%에 달한다. 비록 미국 내 대부분의 주에서 (주의 재정지원을 받는) 공립 유아학교 서비스가 증가 추세이기는 하지만, 공공 프로그램에 대한 (5세 미만) 영유아의 접근성은 훨씬 떨어진다. 캐나다 퀘벡 주에서는 지역 내 아동들이 이용할 수 있는 인가받은 보육기관의 수가 크게 증가해왔으며, 그 자체만으로 1998년 이후 증가한 캐나다의 규제받는 ECEC 서비스의 대부분을 차지한다. 호주에서는 취학 전 서비스를 제공할 책임이 주와 준주에 있다. 2003-2004년에 4세 아동의 대부분(평균 83%)과 3세 아동의 17.1%가 주가 재정지원하는 유아학교에 출석하였으며, 2002년에는 3세 아동의 47.4%, 4세 아동의 35.8%, 5세 아동의 9.2%가 공식적인 보육기관에 등록하였다(종일제 보육, 가정보육, 시간제 보육).

포르투갈에서는 유아학교 네트워크에 대한 공공투자가 1996년과 1999년 사이에 눈에 띄게 확대되었는데, 이로써 그 기간 동안 3세 이상 아동에 대한 서비스 적용범위가 57%에서 72%로 극적으로 증가하였다. 5세 아동의 90% 이상이 *jardim de infância*(유치원)에서 매일 5시간의 무상교육 혜택을 받는다. 이러한 상황은 독일에서도 유사하게 나타나지만, 독일의 경우 그러한 서비스가 발달하기까지 훨씬 더 오랜 시간이 걸렸다. 1970년대 30%를 밀돌았던 유치원 취원율이 이제 서독의 반일제 기관과 동독의 종일제 기관에서 약 90%를 상회한다. 1996년, 유치원을 이용할 수 있는 법적 권리가 입법화되었다. 한국에서도 마찬가지로, 정부가 영유아 서비스에 훨씬 더 많은 투자를 하고 있다. 모든 5세 아동은 현재 무상으로 유치원을 다닐 수 있는 권리가 있다. 그러나 수요가 공급을 초과하기 때문에 약 50%의 아동만이 접근성을 지닌다. 최근에는 저소득층 가정 4세 아동의 20%에게도 서비스에 대한 접근 권리가 주어졌다.

표 4.2. OECD 국가별 ECEC 서비스 이용자격

자격 특성	해당 연령	서비스 이용시간	서비스 이용기간	무상 혹은 유상 여부
호주 - 0-4세 아동은 서비스에 대한 법적 권리 없음. 인증받은 서비스를 이용하는 가족에게 보육수당 제공 - 대부분의 주에서 4-5세 아동을 대상으로 무상이나 무상에 가까운 유아학교를 제공하고 있지만, 법적으로 보장된 권리는 아님	4-6세	대개 반일	어떤 권리도 보장되지 않지만, 주에 따라 일반적으로 1-2세도 유아학교 이용가능	일반적으로 무상 (주에 따라 다름)
오스트리아 - 0-3세 아동은 서비스에 대한 법적 권리 없음 - 3-6세 아동은 유치원 서비스에 대한 법적 권리 지님	3-6세	종일제 증가	3년	유상
벨기에 - 2.5세 미만 아동은 ECEC에 대한 법적 권리 없음. 그러나 정부의 감독과 보조금을 제공받는 서비스는 광범위하게 가능(공급이 수요를 충족시키지 못함): 프랑스어 사용 지역에서는 주로 영아 보육기관의 서비스, 플랑드르 지역에서는 주로 가정보육을 이용함 - 2.5-6세 아동은 보편적인 유아학교에 대한 법적 권리 지님	0-3세 2.5-6세	OSP로 종일제 증가	3.5년	무상

4. 특수아동에 대한 특별한 관심 및 영유아 교육과 보육에 대한 보편주의적 접근

자격 특성	해당 연령	서비스 이용시간	서비스 이용기간	무상 혹은 유상 여부
캐나다 - ECEC(유치원)에 대한 법적 권리는 지역마다 다양함. 대부분의 법적 자격은 5세나 6세에 시작 - 온타리오 주는 4세에 ECEC(유아학교)에 대한 법적 이용권리 부여. 퀘벡 주는 0-6세의 ECEC이용(0-5세에 대한 교육적 보호, 5-6세를 위한 유치원)에 대한 법적 권리 부여	6세 4세 0-6세	반일 혹은 종일 반일 다양	1년 1년 6년까지	무상 무상 유상
체코 - 3세 미만 아동은 ECEC에 대한 법적 권리 없음 - 3-6세 아동은 유아학교에 대한 법적 권리 없음. 그러나 서비스 접근성은 일반적으로 광범위하며, 5세에게 우선권이 있음	3-6세	종일	권리는 없으나 기관은 대부분의 지역에서 3세부터 이용가능	유상 4-6세 무상
덴마크 - 지방자치단체의 87%가 모든 1-5세 아동에게 이용 권리를 보장함 - 기관과 초등학교에서 제공하는 무상 유아학급 이용에 대한 법적 권리 - 방과 후 기관 서비스 이용에 대한 법적 권리 부여	0.5-6세 6-7세	일반적으로 종일	6년	무상인 유아학급을 제외하고 유상
핀란드 - 출생부터 기관 혹은 가정중심의 ECEC 서비스를 이용할 법적 권리 지님 - 기관과 초등학교에서 제공하는 무상 유아학급 이용에 대한 법적 권리 - 방과 후 서비스 이용에 대한 법적 권리 없음	0-7세 6-7세	종일 반일 방과 후	영유아기 내내 + 1년(반일) 무상	유상 무상 유상
프랑스 - 3세 미만 아동은 ECEC 이용에 대한 법적 권리 없음. 그러나 정부의 감독과 보조금을 제공받는 서비스는 광범위하게 가능. 2세의 35%, 3세의 90% 이상이 무상 유아학교(école maternelle) 서비스를 이용함. - 3세부터 학교중심의 ECEC 이용에 대한 법적 권리 지님.	3-6세	종일(8시간)	3년	무상
독일 - 3세 미만 아동은 ECEC에 대한 법적 권리 없음. - 3세부터 ECEC 서비스에 대한 권리 부여	3-6세	NBL(동부)에서 종일	3년	유상
헝가리 - 일하는 부모의 경우, 아동이 6개월부터 ECEC에 대한 법적 권리 지님. 사실상 3세까지 유치원(Ovada) 서비스에 대한 보편주의적인 접근은 없음	0-3세 3-6세	종일(10시간) 종일	실제로 3년	무상 무상
아일랜드 - 4세 미만 아동은 서비스에 대한 법적 권리 없음. - 4세부터 학교 중심의 유아학교를 이용할 수 있는 법적 권리 부여	4-6세	반일	2년	무상
이탈리아 - 3세 미만 아동은 서비스에 대한 법적 권리 없음 - 학교 중심의 ECEC 서비스에 대한 법적 권리	3-6세	반일 혹은 종일	3년	유상 공공 체계에서 무상
한국 - 2006년부터 저소득층 가정의 4세 아동(20% 적용)을 제외하면 0-5세 아동의 법적 자격 없음. - 5세부터 법적 자격 지님. 수요는 공급을 초과: 서비스 이용률은 2004년에 5세의 20%, 2005년에는 30%, 2006년에 50%로 변화	5-6세	보육시설 종일제 운영 유치원 종일제 운영증가	1년	무상
멕시코 - 3세 미만 아동의 법적 권리 없음 - 2009년까지 3세부터 학교 내 기관에서 무상 의무교육 받음	3-6세	반일	3년	무상
네덜란드 - 4세 미만 아동은 서비스에 대한 법적 권리 없음, 그러나 '위험에 처한'아동에 대한 보조금에는 많은 투자를 하고 있음. - 4세부터 초등교육에 대한 법적 권리 부여	2-4세 4-6세	반일 수업일	2년	무상
노르웨이 - 서비스에 대한 법적 권리는 없으나, 4세 이상 아동의 80%가 등록함. 보편주의적인 서비스 이용이 이루어지는 대로, 서비스 이용자격이 도입될 예정임	0-6세	종일	자격은 없으나 기관 대부분의 지역에서 3세부터 가능	유상

자격 특성	해당 연령	서비스 이용시간	서비스 이용기간	무상 혹은 유상 여부
포르투갈 - 3세 미만 아동은 서비스에 대한 법적 권리 없음 - 4세부터 무상 <i>Jardim</i> 입학에 대한 법적 권리	4-6세	5시간, 주당 5일	2년	무상
스웨덴 - 12개월부터 일하거나 공부하는 부모의 자녀를 위한 서비스를 제공해야 할 법적 책임 - 이중 언어를 사용하는 3세부터 4, 5세까지의 모든 아동에게 무상 유아학급에 대한 법적 권리 부여 - 6-7세 아동의 무상 유아학급에 대한 법적 권리 - 1-12세 아동에게 방과 후 서비스 이용에 대한 법적 권리 부여	1-6 3-6 6-7 6-12	종일 반일 반일 방과 후	대부분의 아동에게 3년의 무상 반일 서비스 가능	유상 무상 무상 유상
영국 - 3세 미만 아동은 법적 자격 없음 - 의무교육을 시작하기 전 모든 3-4세에 대한 보편주의적인 무상 시간제 유아교육	3-5세	3-4세 모든 아동에 대한 무상 시간제 서비스에 대한 법적 자격 33주 동안 주당 12.5시간	의무교육(잉글랜드에서는 5세에 시작) 시작 전 2년	무상
미국 - 0-5세 아동은 법적 권리 없음 - 조지아 주와 뉴욕 주만 모든 4세 아동에게 보편주의적인 유아학교 접근을 제공. 일부 주에서 위험에 처한 아동을 위한 유아학교 제공 - 대부분의 학군에서는 초등교육의 일부로 모든 5세 아동에게 무상의 유치원 학급 제공	4-5세 5-6세	반일, 학기(다양) 반일, 학기(다양)	전지역에 걸쳐 1년	무상

미국의 주정부는 저소득층 가정이나 십대 부모의 자녀나 장애가 있거나 영어능력에 문제가 있는 아동과 같이, 학업 실패의 위험이 있는 것으로 간주되는 아동들을 표적으로 한 프로그램을 적용하는 경향이 있다. 사적인 교육비를 지불할 수단이 없거나 공공 지원서비스나 보조금을 받기에는 소득이 많은 중저소득층 가정은 종종 접근성의 어려움을 경험한다(Fuller *et al.*, 2005). 그러나 해가 가면서 중앙정부와 주정부의 보조금(일부 주에서만)이 괄목할만하게 증가하고 있는데, 예를 들어 미주리 주는 저소득층 가정에 많은 혜택을 주고 있다. 게다가 최근 미국에서 주정부가 지원하는 3-4세 대상의 유아학교 프로그램의 수가 상당히 증가했다(Schulman 등 1999; NIEER, 2004). 이들 프로그램 중 상당수가 시간제 또는 반일제이기 때문에 주정부는 전일제로 일하는 부모들의 나머지 시간에 대한 비용부담을 완화하기 위해, 유아학교와 보육 보조 프로그램을 통합하려는 노력을 하고 있다. 주 정부는 또한 보육시설 내에서 유아학교 프로그램을 제공함으로써, 아동이 나머지 시간동안 같은 장소에 머무르도록 할 수 있다.

### 적절한 접근성

이러한 긍정적인 신호에도 불구하고 많은 나라에서 적절한 접근성을 확보하는 것은 도전으로 남아있다. 접근성은 특수한 욕구나 부가적인 학습을 필요로 하는 아동에게 적절치 못한 경우가 많다. 그래서 많은 경우 기관장들이 그들의 입학을 허락하지 않을 수 있으며, 또는 자녀가 참여하는 데 어려움을 겪는 것을 보면서 부모들이 그냥 단념하기도 한다. 접근성을 얻는다고 해도, 학급 규모가 이러한 아동에게 너무 크거나 그들을 돌볼 수 있는 적절하게 훈련된 직원이 없을 수도 있다. 마찬가지로, 집단의 크기, 보육 및 교육적 접근은 학교와 같은 방침에 따라 설립된 영유아 교육체계 내에 있는 아주 어린 아동에게는 맞지 않을 수 있다. 게다가, 유아학급은 종종 맞벌이 부모의 욕구를 충족시키지 못한다. 예컨대 유치원이나 초등학교 예비학교(traditional junior school attached to primary school)는 반일제로 학기 중에만 운영된다. 여름, 겨

을, 봄 방학과 교사의 연수기간 동안에는 서비스가 제공되지 않는다. 이러한 서비스가 방과 후 보육이나 기타 지역사회 기반 서비스(wraparound service)와 연계되지 않는다면, 영유아를 자녀로 둔 많은 여성들은 근로시간을 시간제로 줄이거나 몇 년간 일을 쉴 수밖에 없다.

### 방과 후 서비스<sup>3</sup>

맞벌이 부부의 자녀를 위한 방과 후 서비스는 여전히 대부분의 OECD 국가에서 정책의 우선순위에 있지 않다. 학교에 기반한 ECEC의 대부분은 부모의 근무일을 모두 포괄할 수 있을 만큼 운영기간이 길지 않고, 많은 부모들이—일부 국가에서는 30% 이상이—표준 근로시간에 일하고 있지 않기 때문에, 방과 후 서비스에 대한 수요는 빠르게 증가하고 있다. 방과 후 서비스에 대해 좀 더 일관성 있는 접근이 필요하다. 현재는 덴마크(그리고 구 동독)와 스웨덴만이 수요를 충족시키기 위해 충분한 서비스를 제공하고 있으며, 이들은 일반적으로 영유아 기관이나 학교 건물 내에서 제공된다. 스웨덴에서는 12세 미만의 모든 아동이 서비스 이용 자격을 법적으로 보장받는다. 여가시간 서비스는 개념과 조직 면에서 ECEC 서비스와 밀접히 관련되어 있으며, 사회적 유능감과 아동의 흥미를 강조한다. 아동을 보살피는 직원은 대학교육 수준에서 특히 이러한 형태의 보호에 대해 훈련받는다. 대부분의 다른 국가에서는 방과 후 서비스에 대한 규제가 별로 엄격하지 않아서, 서비스의 종류나 직원의 자격 면에서 매우 다양하며, 신뢰할 만한 통계수치도 거의 집계되지 않는다. 그러나 벨기에 플랑드르 지방의 2002 서비스 질에 대한 법령(2002 Quality Decree)은 2010년까지 방과 후 보육기관 인력의 절반 이상이 보육 분야의 학위를 가져야 한다고 규정하였다.

방과 후 서비스와 관련된 이슈 중 일부, 특히 방과 후 서비스를 어떻게 이해하고 조직해야 하는가에 대한 이슈는 <Starting Strong>에서 이미 제기된 바 있다. 비평가들은 여가시간 활동의 개념이 명백하지 않고, 대부분의 방과 후 서비스가 학교 내에서 제공됨으로써, 서비스가 숙제하는 모임처럼 변질되는 경향이 있다는 점을 지적한다. 게다가, 학교 건물은 여가의 목적으로 사용하기에는 이상적이지 않다. 그러나 학교 밖에서 운영된다면, 아동이 이동해야하는 문제가 있다. 게다가 서비스는 부모의 관리나 기여에 (때로는 전적으로) 의존할 수 있고, 이는 다시 서비스의 전문성과 지속성의 이슈를 야기한다. 요약하면, 방과 후 서비스에 대한 인식과 지원은 아직까지 부족하며, 그로 인해 부적절하게 조직되는 경우가 많다. 결국 이는 가족과 영유아에 대한 기회의 박탈이라는 결과를 가져온다. 왜냐하면 연구에서는 여가시간 서비스와 방과 후 보육, 학습지원이 특히 불우한 가정의 아동에게 도움이 되며, 부모가 일을 계속할 수 있도록 함으로써 아동의 빈곤퇴치에 기여하고 있는 것으로 나타나기 때문이다(United Kingdom Interdepartmental Childcare Review, 2002).

### 국가들은 방과 후 서비스를 증가시키기 위해 어떠한 노력을 해왔는가?

최근 방과 후 서비스에 대해 정부가 주도권을 갖는 경향이 있는 것으로 나타난다. 네덜란드에서는 복지 영역의 교직원 자격을 포함한 ECEC에 대한 질적 규제가 방과 후 서비스에도 적용된다. 비록 이러한 요구조건들이 새로운 시장화된 체계 내에서는 상당히 완화되었지만 말이다. 그러나 2005년 국회제정법(Act of Parliament)에 의하면 학교 위원회는 2007년 1월부터 서비스를 필요로 하는 모든 부모들을 위해 방과 후 서비스를 조직해야 할 책임을 갖는다. 그들은 자유롭게

보육단체와 교류하고, 지역사회 내의 학교 서비스를 활용하며, 학교 건물 내에서 보육 및 여가활동을 제공할 수 있다. 2006년에는 3,500만 유로가 이러한 서비스의 발달을 위해 배정될 것이고, 2007년부터는 매년 2,700만 유로를 이러한 활동을 위해 사용할 수 있다. 벨기에에서는 서로 다른 언어를 사용하는 두 지역 모두에서 규제에 이슈가 제기되었으며, 새로운 시도가 나타났다. 예컨대, 프랑스어 사용지역에서는 2001년에 12살 이하 아동 대상의 모든 여가 활동에 대한 조사가 이루어졌고(Observatoire de l'Enfance, 2003), 플랑드르 지방에서는 방과 후 서비스의 질을 규제하기 위한 법적 구조와 면허장이 공식화되었다. 오스트리아와 독일 또한 유치원과 학교(이러한 서비스는 전통적으로 반일제였음) 모두 종일제 기관으로 확장함으로써 일반적으로 이러한 이슈를 다루고 있다. 비록 초기에는 어린 아동에게 교육적 압력을 가하는 것에 대한 우려가 나타났지만, 학급은 전과 다름없이 오전 시간에만 한정되고, 오후에는 스포츠, 음악, 미술, 공예 등의 오락, 여가, 사회적 활동 및 학습활동들로 채워졌다. 부모와 비법정 단체들도 참여하는데, 후자는 종종 프로그램의 운영자로 참여했다. 새로운 재교육 프로그램이 일부 주(Länder)에 도입되었는데, 여기에는 교사, 여가시간 교육자, 스포츠 강사들이 모두 참여한다. 부모가 지불하는 비용은 매우 합리적이어서, 공적 보조금을 받는 서비스의 경우 매월 30-50 유로부터이다.

프랑스에서 유아학교(école maternelles)와 학교는 (수요일을 제외하고) 오전 8시 30분부터 오후 4시 30분까지 전통적으로 하루에 8시간 운영한다. 방과 후 서비스에 대한 수요를 충족하기 위해서 이 나라는 유아학교를 중심으로 인증된 지원 서비스 네트워크를 만들었다. 비영리 연합회나 공동체가 운영하는 여가 센터(Centres de loisirs)는 수요일, 방과 후, 그리고 단기방학 동안 운영된다. 지방자치단체나 부모 연합이 운영하는 방과 후 보육(garderies périscolaires)은 학교 일과 전후에 대개 학교 건물 내에서 운영된다. 프랑스 아동들은 또한 방과 후 보육을 위해 인증된 혹은 비공식적인 가정보육모의 집으로 간다. 스코틀랜드도 이러한 서비스에 기본운영계획서와 재정지원을 함께 제공하는 새로운 기회 기금(New Opportunities Fund)을 통해 방과 후 보육에 기여하고 있다(Scottish Executive, 2003). 미국의 헤드스타트는 다른 유아기 프로그램 및 자금원과의 파트너십을 통해, 종일제/연중 서비스를 확장하기 위한 시도를 주도하고 있다. 서비스에 대한 전국적인 조사가 국립교육통계국(National Centre for Educational Statistics)(2004), 방과 후 연합회(Afterschool Alliance)(2004), 하버드 가족연구 프로젝트(Harvard Family Research Project)<sup>4</sup>에 의해 수행되었다.

그러나, 사회와 교육체계가 아동에 대해 좀 더 보호적인 태도를 채택하기 전까지는, 이러한 노력들은 주변적인 것으로 남아있을 것이다. 많은 국가에서, 교육체계는 방과 후 서비스를 제공하는데 있어 어떤 공식적인 역할도 수행하지 않는다. 만약 수행한다고 해도, 발달에 도움이 되는 여가시간 활동보다는 주로 단순 보호나 숙제만을 강조하고 있을 것이다. 교사들 또한 공식적인 학교 일과 전후로, 별도의 시간을 맡는 것을 꺼릴 수 있다. 이러한 이유로 많은 방과 후 조직들은 공공기관으로부터의 꾸준한 재정지원 없이, 자원봉사에 기초해 부모들이 주도하는 관리위원회에 의해 운영된다. 서비스의 공공적 특성에도 불구하고 학교 내 건물은 공식적인 학교 일과시간 외에는 아동에게 개방되지 않는 경우가 많기 때문에, 자원봉사자나 방과 후 보육을 촉진하기 위해 지역당국이 지명한 집단에서 마음대로 학교 건물을 사용할 수 없다. 게다가 이러한 건물은 (특히 회의 장소나 실외 공간은) 어린 아동의 여가활동을 염두에 두고 세워진 것이 아니다.

## 2. 3세 미만 아동을 위한 공공서비스 증가시키기

3세 미만 아동을 대상으로 한 충분한 서비스 여부가 여성에 대한 기회평등을 추구하는 정부 정책을 보여주는 견고한 시금석이 될지라도, 대부분의 국가에서 3세 미만 아동에 대한 서비스는 미취학 아동 대상의 서비스에 비해 상대적으로 관심을 덜 받아왔다(Box 4.1 참고). 접근성에 대한 확실한 자료는 습득하기 어려운 경우가 많다. 독일 배경 보고서(2004)의 한 문장은 많은 국가의 일반적인 상황을 보여준다.

“19세기 초까지만 해도 서부(구 서독)에서는 공공기관이나 공공의 지원을 받는 시설에서 보호받는 3세 미만 아동이 2% 미만에 불과했으며, 또다른 2%는 가정보육에 의해 보호되었다. 이에 반해 사적인 보육서비스를 이용하는 아동의 수는 셀 수 없이 많았다.”

### Box 4.1. 3세 미만 아동을 위한 새로운 서비스 개발

#### Csemete Gyermekcentrum(아동센터), 세케슈페헤르바르, 헝가리

중부유럽에서 보육서비스의 역사는 방향전환을 하고 있다. 19세기에 중부유럽 국가들은 유럽에서 가장 먼저, 대규모의 영유아를 위한 제도를 구비하였다. 헝가리에서는 최초의 유치원(óvoda)이 1828년에 설립되었고, 최초의 보육시설(bölcsőde)은 페스트에서 1852년에 개원하였다. 이러한 기관의 설립 문서들을 보면, 당시의 매우 진보적인 생각을 공식화하고 있다. 2차 세계대전 후에는 주정부가 영유아 서비스의 발전을 책임지게 되었다. 학업과 노동에 대한 양성평등과 여성의 권리를 지지함에 따라, 헝가리에서 도입한 정책은 노동시장과 공적인 삶에 여성의 참여를 격려하는 도구로서 영유아 기관 수를 증가시키는 것이었다. 1960년대와 1970년대 동안 학령전기 아동을 위한 새로운 기관들이 많이 고안되고 설립되었다. 0-3세 아동의 20-30%와 3-6세 아동의 60% 이상이 등록했다. 서비스 제공은 주정부가 전적으로 책임졌으나, 교육과정은 질적으로 높긴 해도 중앙집권화되었고, 서비스는 다양한 가족의 요구에 맞추기에 불충분하였다.

1989년 이후의 변화과정은 주정부의 재산을 소멸시키고 많은 공공기관을 매각하는 결과를 낳았다. 헝가리에서는 1984년과 2003년 사이에 반 이상의 보육기관과 상당수의 유치원이 사라졌다. 오늘날, 보육체계는 3세 미만 아동의 8-9%에게만 서비스를 제공하고, 유치원체계에서는 3-6세 아동의 90%에게 제공한다. 체코에서는 변화 이전에 0-3세의 20% 이상을 서비스 대상에 포함했던 구조화된 보육 네트워크가 붕괴되었다. 오직 60개의 영아보육시설(2004년 현재)만이 이전의 체제에서 살아남았다. 전에 영아보육시설로 사용되었던 건물들은 매각되거나 다른 목적으로 사용되었다. 체코의 출생률은 훨씬 더 감소하였고, 고용률도 감소했다. 이러한 상황에서 정부는 법적으로 보호받는 3세까지의 모성휴가를 제공했다. 자유주의 경제로의 변화 또한 고용구조의 변화를 가져왔고, 결과적으로 다양한 업무구조, 비전형적인 노동시간, 고용주 측의 다양한 요구 등이 생겨남에 따라 공공서비스 영역에서도 다양한 욕구들이 생겨났다.

세케슈페헤르바르 지자체의 Csemete Gyermekcentrum 보육시설도 유사한 발전과정을 따르고 있다. 이것은 1970년대 말에 보육시설(bölcsőde)로 설립되었다. 처음에는 지역협회가 운영을 맡다가, 1989년과 1990년 지자체가 생긴 후에는 세케슈페헤르바르 지자체가 3세 미만 영아를 대상으로 직접 서비스를 제공하였다. 이어 2000년에 민영화되었다가, 비영리단체가 인수하였다. Csemete Gyermekcentrum은 영유아와 그 가족을 위한 광범위한 서비스를 제공한다. 매

일 오전 7시부터 오후 5시까지 운영되며, 2003년에는 72명의 아동을 위한 종일제 보육과 더불어 다음과 같은 부가적인 서비스를 제공하였다: 임시 영아보육서비스, 가정보육서비스, 오전 8시부터 오후 4시까지 어머니-영아 대상 집단 프로그램, 부모를 위한 상담서비스와 집단 상담; 예비 가정보육서비스 공급자를 위한 인증 과정, 현직 가정보육서비스 제공자를 위한 상담 서비스, 가정보육에 관심 있는 지역 관리자들을 위한 상담서비스 등. 종일제 보육을 받는 아동은 식비와 일부 부가적인 서비스(아래 참조)에 대해서만 비용을 지불한다. 가족이 어려운 상황에 있는 것으로 판단되거나 3자녀 이상인 경우에는 식비부담도 줄여주거나 감면해준다.

이러한 모든 변화는 생존과 적응의 놀라운 힘을 보여준다. 그러나 새로운 도전이 등장하고 있다. 노동시장의 상황은 점점 더 문제가 되고 있다. 아동을 보살피는 대부분의 교직원들은 자격을 갖추고 있지만(헝가리의 경우, 모든 유치원 교사와 보육종사자의 89%가 훈련된 인력이며, 유치원은 대학 수준, 보육은 실업 고등학교 수준의 교육을 받았다), 볼로냐 선언(Bologna Declaration)에서와 같이, 더 높은 수준의 교육을 제안한 개혁은 유치원 교사들의 교육수준은 향상시키는 반면, 자격수준이 낮은 이들에게는 별다른 도움이 되지 않을 것이다. 보육종사자들의 평균 연령은 증가하고 있으며, 더 어린 세대는 이러한 역할을 원하지 않는다. 가장 중요한 것은 새로운 직원이 모집될 수 있도록 이들의 지위, 임금, 교육 및 근로조건을 개선시키는 방법을 찾는 것이다.

출처: Dr. Marta Korintus: Background Report of Hungary, OECD, 2005; Care work in Europe Study, 2005.

가구조사 및 다른 조사를 통해 일반적인 보육서비스 사용실태에 대한 조사가 이루어지고 있으나, 제공된 서비스의 사용기간이나 서비스의 형태 및 질에 대한 고려는 거의 없다. 결과적으로 보육서비스에 대한 국가적인 자료는 정책결정자들에게 유용하지 않은 경우가 많다. 통계적인 수치는 정부가 영유아 대상의 서비스를 직접 제공할 때 혹은 인가받은 서비스 이용에만 부모 보조금을 제공할 때, 많이 향상된다. 위의 <표 4.2>는 검토에 참여한 국가들의 ECEC 서비스 수급자격에 대해 정보를 제공하며, 아래의 <그림 4.2>는 OECD 국가들에서 인가받은 보육기관에 등록된 추정치를 보여준다.

그림 4.2. 3세 미만 자녀가 있는 어머니의 고용률과 3세 미만 아동의 인가받은 ECEC 서비스에의 접근율



1. 벨기에에서 영아학교(infant school) 입학은 2.5세에 시작되며, 아동의 90%가 등록한다. 벨기에(플랑드르 지방)에서 규제받는 보육서비스를 이용하는 아동의 비율은 34.2%이다.
2. 영아학교(infant school)는 2세에 시작된다. 아동의 35%는 2-3세이다.
3. 캐나다에서 0-5세 아동의 서비스 이용률은 24%이다. 0-3세 아동의 서비스 이용률에 대한 자료는 없다.

주: 수치를 해석할 때에 다음과 같은 주의가 요구된다.

- ‘인가된 서비스’의 정의는 국가마다 다르다. 단순히 활동을 등록하는 것부터 교육과정을 따르고 정기적인 감독과 평가를 받는 프로그램에 이르기까지 다양하다. 또한, 대부분의 국가에서 보육서비스의 사용기간과 관련하여 기록된 비율이 시간제인지 반일제인지 종일제인지에 대한 정보는 알 수 없다.
- 마찬가지로, 고용률도 달리 해석할 수 있는 여지가 있다. 이 수치는 시간제와 종일제 고용을 구분하지 않는다. 때로는 육아휴직이나 다른 휴가를 사용 중인 여성을 포함하기도 한다. 예컨대, 오스트리아의 여성고용률은 육아휴직 중인 여성을 포함한다. 반면 실제로 일하는 여성의 비율은 30%에 이른다.
- 일부 국가에서 나타나는 낮은 등록률의 이면에는 영아 대상 서비스에 대한 요구를 감소시키는데 중요한 역할을 하는 육아휴직 정책이 숨어 있을 수 있다. 뿐만 아니라, 여기에는 많은 비공식 기관이나 미인가 시설들의 존재가 포함되지 않는다.

출처: 고용률 자료는 EUROSTAT, 미국 노동 통계국, OECD, Babies and Bosses(1-4편)에 의해 제공됨. 접근률에 대한 정보는 2004년에 OECD국가들에 의해 제공됨.

### 0-3세를 위한 서비스

공적 보조금을 받는 영아 대상 서비스에는 몇 가지 형태가 있다(위의 표 4.1 참조). 핵심적인 서비스에는 가정보육, 기관중심의 영아보육서비스, 통합 기관(1-6세)이 있다. 이러한 서비스는 대부분 부모가 비용을 부담하며, 많은 국가에서 그 비용을 상당부분 보조해 준다. 전문적인 핵심 서비스는 종종 영아와 어린 아동이 함께 놀면서 보육모가 전문적인 조언을 할 수 있는 어머니를 위한 임시이용(drop-in) 기관, 정보센터, 모자 클리닉, 가족센터, 부모 주도의 놀이집단에까지 이르며, 그 목적은 다양한 가족들의 서로 다른 욕구를 충족시켜주는 연속성 있는 서비스를 제공하기 위한 것이다. 전문적인 기관중심 서비스가 이용가능하다면, 사회경제적 지위가 높은 집단은 그렇지 못한 집단에 비해 그러한 서비스를 더 많이 이용하는 경향이 있다. 예컨대 노르웨이에서는 대학교육을 받은 여성의 41%가 3세 미만 아동을 대상으로 하는 기관중심 아동보육

서비스를 이용하는 반면, 중등교육을 받은 어머니는 21%만 이러한 서비스를 이용하는데, 일반적으로 이들은 어머니에 의한 보육 혹은 가족구성원이나 친척에 의한 비공식적인 보육을 선호한다. 프랑스에서도 유사한 상황이 나타난다. 가정 내 혹은 확대가족에 의한 보육에 대한 선호는 종종 문화적인 것과 연관이 깊다. 그러나 그것은 또한 서비스 비용과 이민자인 어머니가 일을 찾는 것이 훨씬 더 어렵다는 사실에 의해 영향을 받는다.

### 부모가 지불하는 비용

3세 미만 아동에 대한 서비스 비용은 일반적으로 부모와 정부가 나누어 지불한다(네덜란드에서는 고용주도 일부 지불한다). 서비스에 대한 보조금을 지급하는데 있어 정부는 지방정부를 통해서 직접 지급하기도 하고(덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴), 가족수당(오스트리아, 미국), 세금 감면(벨기에, 영국), 고용주 기여(벨기에, 이탈리아, 네덜란드 등)와 같은 간접적인 방식으로 지급하기도 한다. 검토에 참여한 20개국 중 3개국만이(덴마크, 핀란드, 스웨덴) 정부가 제공하는 양질의 ECEC 서비스에 대한 수급자격을 출생 직후부터 유아 대상 서비스와 마찬가지로 제공한다.

3세 미만 아동을 위한 서비스에 대해 부모들은 평균적으로 비용의 25-30%를 부담한다. 핀란드, 노르웨이, 스웨덴처럼 9-15%를 부담하는 경우부터, 아일랜드, 영국, 미국과 같은 일부 국가처럼 3세 미만 아동의 대부분을 담당하는 민간 제공자들이 서비스 비용 전액을 청구하는 경우에 이르기까지 다양하다. 벨기에와 네덜란드와 같은 국가에서는 영아 대상 서비스 비용이 상대적으로 높다. 그러나 이들 국가도 더 나이든 아동에 대해서는(벨기에는 2.5세부터, 네덜란드는 4세부터) 보편적인 무상서비스를 제공한다. 북유럽 국가들은 일반적으로 의무교육에 진입하기 전까지 비용의 일부를 부모에게 부담시킨다. 그러나 비용부담은 가족의 수입과 연동하여 감소하며(또는 노르웨이와 스웨덴에서처럼 낮고 보편적인 일률부과), 저소득층과 외국어를 사용하는 가족에 대해서는 완전히 면제된다.

### 등록률

보조금을 받는 기관에서 3세 미만 아동의 등록률은 ECEC에 대한 공공 재정지원의 오랜 역사와 다년간의 양성평등 및 가족정책이 결합한 덴마크와 스웨덴에서 가장 높은 수준으로 나타난다<sup>5</sup>. 이들 국가(와 핀란드)를 제외한 모든 검토된 국가들의 보고서는—서비스 수요를 줄이는데 도움이 되는 방안인 긴 육아휴직, 특히, 자녀의 출산 첫 해에 육아휴직을 제공하는 국가들을 포함—어린 아동을 위한 서비스 수요가 이용가능한 기관의 수보다 훨씬 높다는 것을 보여준다. 서비스를 위한 공공재원이 제한되어 있는 국가에서는 대부분의 맞벌이 부모들이 지불능력에 의해 접근성과 질이 결정되는 사적 시장에서 해결책을 찾거나 가족, 친구, 이웃과의 비공식적인 합의에 의존해야 한다. 예를 들어 미국에서는 유급 육아휴직의 부족과 서비스에 대한 제한된 공공투자로 인해 많은 저소득이나 중산층 부모들이 6주된 어린 영아에게 맡길 수 있는 기관을 찾는 데 어려움을 겪고 있다(Capizzano, 2000a, 2000b). 그러나 최근 저소득과 중산층 가족이 사적 시장에서 ECEC를 구매할 수 있도록 하는 보조금 액수를 증액하면서, ECEC는 발전하고 있다.

<그림 4.2>는 북유럽을 제외한 나머지 국가들에서, 영아를 대상으로 한 인가받은 서비스의 적용범위가 3-6세에 비해 상당히 낮다는 것을 보여준다. 동시에 일하는 여성의 비율은 어린 아동의 등록비율보다 훨씬 높다. 이것은 많은 비공식적인 보호가 발생하고 있다는 것과 많은 여

성이 시간제로 일하고 있음을 나타낸다. 덴마크와 노르웨이에서만 일하는 여성의 비율보다 아동이 이용할 수 있는 서비스가 더 많다. 그 비율은 아마도 스웨덴에서도 비슷할 것이다. 왜냐하면 서비스에 대한 접근성은 법에 규정된 권리이며, 효과적인 육아휴직 정책으로 인해 첫 18개월 동안에는 등록률이 상대적으로 낮기 때문이다. 3세 미만 아동 대상의 보조금을 받는 기관은 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴과 같은 나라에서 가장 잘 발달하였는데, 이들 국가는 광범위한 양성평등과 가족지원 정책의 일부로 공공 재정지원을 받는 ECEC를 오랫동안 지원해오고 있다. 대부분의 서비스는 부모의 소득에 따라 비용을 지불하는 종일제이다. 이들 국가에서 서비스는 한 부처의 관리 하에 통합된다. 3세 미만 아동의 대부분을 지자체가 관리하는 가정보육 시설에서 보호하는 덴마크를 제외하면, 서비스는 대부분 전문 기관에서 이루어진다.

벨기에(플랑드르 지방)와 프랑스는 30개월 미만 아동의 약 3분의 1에 가정보육, 영아보육시설 및 기타서비스를 제공한다. 이들 국가에서 유아학교 교육은 2세(프랑스)나 2.5세(벨기에)에 시작한다. 유아학교에 입학하는 이 연령의 아동은 그림에 포함되어 있지 않다; 그들이 포함된다면 프랑스의 등록률은, 상황은 많이 다르지만 스웨덴과 유사해질 것이다. 지난 5년 간 네덜란드, 노르웨이, 그리고 보다 최근에 영국은 영아를 위한 공공 재정지원 기관을 크게 확대하였다. 예를 들면, 네덜란드에서 최근의 장려 정책의 결과 현재 4세 미만 아동의 20%가 ECEC에 배치되어 있고, 2-4세의 50%가 시간제 놀이집단에 출석한다.

많은 영유아들이 비공식적인 혹은 인가받지 않은 보육시설에 배치되는 현상은 어머니의 고용률이 인가받은 보육시설 이용률을 훨씬 능가하는 대다수의 국가들에서 볼 수 있다. 전국적인 가구조사와 다른 출처로부터의 자료를 보면, 실제적인 보육시설 이용이 인가받은 보육시설에 등록하는 비율보다 훨씬 높다는 것을 확신할 수 있다. 예를 들어, 아일랜드의 취학 전 서비스 규정(Pre-school Service Regulations)을 보면, 보육모가 자신의 집에서 6세 미만 아동을 3명 이상 돌보려면 지역의 건강국(Health Board)에 신고해야 하며, 특정한 규제를 받게 된다. 그러나 전국 보육모연합회(National Childminding Association)에서 제공한 수치에 따르면, 아일랜드 보육모의 95%가 이러한 규제 밖에서 활동한다. 종일제 보육의 70%가 사적인 보육을 통해 제공되고 있는 것으로 추정된다. 그러한 서비스는 일반적으로 관리감독을 받지 않으며, 건강, 안전, 발달, 프로그램에 대한 규제를 피해 가고 있다(OECD Country Note for Ireland, 2003). 호주와 미국을 제외하면, 유사한 수치가 다른 자유주의 경제체제 하에 있는 대다수의 (인가받지 않은) 보육서비스에 인용될 수 있다. 미국에서는 인가를 위해 요구되는 기준이 낮고 많은 면제 항목들이 있다.

보다 긍정적인 것은 모든 국가에서 3세 미만 아동을 위한 서비스 개념이 노동시장 관점으로부터 질적인 목표를 포함하는 것으로 확대되고 있다는 신호가 나타나고 있다는 점이다. 매우 어린 아동을 위한 서비스의 발달적이고 교육적인 역할에 점점 초점이 맞추어지고 있다는 것이다. 이것은 생애 첫 3년이 태도와 사고패턴을 형성하는데 매우 중요하다는 것을 보여주는 연구에 의해 입증된다(Shore, 1997; Shonkoff와 Phillips, 2000). 이렇듯 아동에 대한 새로운 이해는 젓먹이 영아/걸음마기 영아와 유아의 학습능력 사이에 구분을 두고 있지 않은 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 같은 일부 국가들의 국가 수준의 교육과정에서 볼 수 있다. 호주에서 모든 보육서비스는 품질증진보장제도(Quality Improvement Assurance System)에 참여하고, 특정 운영시간을 충족시키며, 부모에게 보육수당을 주는 것보다는 접근성을 확보하는 것에 우선권을 두도록 한다. 가족들이 양질의 보육서비스를 찾는 것을 돕기 위해 국가보육시설인증협회(National Childcare Accreditation Council: NCAC)에서는 또한 서비스 질 인증(Quality Assurance: QA)을 받은 서비스 제공자의 이

를 웹 사이트에서 검색할 수 있도록 가족을 지원하고 있다. 다른 국가들에서도 등록되고 인증된 서비스는 아동과 부모 모두에게 도움이 되며, 아동발달, 양성평등, 사회적 통합, 가족지원과 같은 공공의 목적에 기여할 수 있는 공공재로 여겨진다. 이탈리아의 경우, 1998년도의 정부 제안서에서 ‘개별 수요’에 대한 서비스에서 ‘공공의 이익을 위한 교육적이고 사회적인 서비스’로 영아보육서비스(*asilo nido*)에 대한 이해가 변화했음을 기술하고 있다. 결과적으로 어린 자녀가 있는 가족을 위한 융통성 있는 서비스-시간제, 종일제, 임시이용센터, 놀이집단 등-가 발달하였고, 이것은 부모의 취업 여부에 상관없이 부모를 지원한다. 그러나 전국적으로 2,500개의 기관을 설립하여 보육을 확장하겠다는 이탈리아 정부의 공약은 결코 실현되지 못했다.

### 육아휴직 정책

제1장에서 언급했듯이 유급 육아휴직은 효과적인 ECEC 정책의 필수 요소이며, 아동과 산모의 건강증진, 낮은 영아사망률, 저체중아 비율 감소, 산모 우울증의 감소, 높은 모유수유 비율과 관련된다(Chatterji and Markowicz, 2004; Tanaka, 2005). 유럽 국가에서 육아휴직은 일반적으로 적절한 대체급여나 수당을 받으면서, 같거나 유사한 직무에의 복직을 보장받으며, 6개월에서 1년까지 직장을 떠나 있는 기간을 포함한다. 육아휴직은 중요한 출생의 순간에, 아기와 부모의 욕구에 부응한다. 그것은 또한 부모가 가계나 경력에 큰 피해를 입지 않으면서, 특정 기간 동안 자녀를 집에서 돌볼 수 있도록 선택권을 준다. 만약 아버지가 포함된다면, 그들과 배우자, 그리고 자녀 간의 더 큰 유대와 육아와 가사의 공평한 분담이 언급된다. 육아휴직 정책에 의해 발생하는 공공지출의 부담은 고용보험과 고용주의 기여금에 의해 감소될 수 있다. 많은 국가에서, 그러한 보험금 및 기여금은 낮은 급여대체수준이나 정액수당을 보완하는 역할을 한다(표 4.3 참조).

표 4.3. 모성, 부성, 육아휴직 정책

출산 휴가 부여 기간	대체 급여 비율 <sup>1</sup>	육아휴직 부여 기간	수당	보충 휴가
호주 <sup>2</sup>		12개월(가족 단위 휴가)	비급여	
오스트리아 16주	16주 100%	30개월 혹은 양 부모가 ECEC 임무를 공유하면 36개월	정액으로 월 425유로 저소득층에 181유로 보충	
벨기에 15주	첫 달 82%, 이후 75%	4세 이전 3개월(시간제 6개월)	정액으로 월 ±500유로	부성 10일(3일은 고용인 지급, 7일은 사회보장 지급) 낮은 정액수당(300유로 이상)에 플랑드르 정부의 적은 보조금을 더하여 육아를 위한 휴직 가능
캐나다 15주	상한선이 있는 55%	35주; 법적인 새 부모에게 50주까지	상한선이 있는 55%, 저소득층 65%까지	아픈 자녀를 위한 휴가
체코 28주	69%	4세까지	정액	
덴마크 18주	대부분의 어머니에게 100%(혹은 실업급여)	32주(가족단위)	100% 혹은 실업급여	2주간의 부성휴가, 100% “사용하지 않으면 소멸” 각 부모에게 실업급여의 60%를 제공하며 13(혹은 26)주 육아휴직
핀란드 18주	66%	6개월	66%	3주간의 부성휴가 월 253유로, 저소득층은 보충 3세까지 육아휴직 혹은 6세까지 나누어서 휴직가능 아픈 자녀를 위한 휴가

4. 특수아동에 대한 특별한 관심 및 영유아 교육과 보육에 대한 보편주의적 접근

	출산 휴가 부여 기간	대체 급여 비율 <sup>1</sup>	육아휴직 부여 기간	수당	보충 휴가
프랑스	16주	상한선이 있는 84%	3세까지	소득조사를 통과하면, 정액으로 월 485유로	부성휴가 14일
독일	15주	100%	3년	첫 6개월 간 월 300 유로까지 이후 1.5년 소득조사, 3년차에는 비급여	
헝가리	24주	2년간 70%, 이후 일률적	36개월	보험에 가입 안한 경우: 23,200포인트(2004) 보험에 가입한 경우: 24주 동안 급여의 70%, 이후 3년까지는 정액지급(2004)	
아일랜드	15주	첫 14주 상한선 있는 70% (주 232유로) 4주는 무급	6.5개월	비급여	
이탈리아	21주	80%(고용주 지급)	10개월	30%(고용주 지급)	아버지가 3개월 휴가를 사용하면 육아휴직은 11개월까지 확대
한국	3개월	3개월 100%	출산 휴가 포함 하여 1년	월 500달러	
멕시코	12주	100%	없음		
네덜란드	16주	상한선이 있는 100%	주당 최소 20시간 일하는 부모에게 각각 6개월	비급여	양육휴가 2-18개월, 월 430 유로
노르웨이	부성 휴가 포함		43주 혹은 53주 이 중 30일은 아버지를 위한 것임(사용하지 않으면 소멸)	상한선이 있는 80% 혹은 상한선이 있는 100% 42주	
포르투갈	16주 100% 혹은 20주 80%	100% 혹은 80%	4세까지 3개월	비급여	부성, 어머니와 동시에 5일간 휴직 혹은 어머니 대신 120일 (급여 100% 지불) 조부모휴가, 부모가 16세 이하라면 100% 30일
스웨덴	육아 휴가만	80%	각 부모에게 240일	390일 80%, 90일은 정액으로 일 60크로나	육아휴직 권리 동등하게 공유 부성휴가는 출생 시 10일(상한선이 있는 80%) 육아휴직 중 30일 아버지 사용 가능(사용하지 않으면 소멸)
영국	28주 + 같은 고용인에게 26주간 고용되었다면 무급 28주 추가	6주 90%, 20주 일률적으로 100파운드, 혹은 26주 90%, 이 중 낮은 것 선택	13주(장애아 부모에게 18주)	비급여	부성, 1-2주 정액으로 100파운드 혹은 90%, 이 중 낮은 것 선택
미국	<sup>3</sup>		50인 이상을 고용한 회사에서 12주	비급여, 직업 보호 <sup>4</sup>	

1. 거의 모든 국가에서 수당은 사회보험이나 사회보장의 일부로 지원된다. 즉 정부와 고용인이 대부분의 비용을 부담한다. 일부 국가에서는 직접적인 피고용인 기여가 재원의 일부를 형성한다. 핀란드와 스웨덴을 제외하면, 출산과 육아휴직 정책의 전체 비용은 GDP의 1%를 넘지 않는다(Kammerman, 2000).
2. 어머니의 17-28%만이 출산휴가를 받을 자격이 있다(직장의 동의에 따라).
3. 일부 유급 출산휴가는 직장의 동의에 달려있다. 5개 국가 유급 장애휴가를 제공하는데, 이것은 1977년 이후 임신과 출산에까지 적용된다.
4. 1993년 가족 및 의료 휴가법(Family and Medical Leave Act)에 의해 임신, 출산, 질병의 경우에 제공된다. 고용주는 피고용인이 가족휴가를 요구하기 전에 휴가와 병가를 사용하도록 요구할 수 있다.

출처: 국가들이 제공한 자료.

NICHD 표본에서 900명의 유럽계 미국인에 대한 자료를 보육(질, 형태 등), 가정환경(학습 준비 등), 부모의 양육효과(민감성 등)를 통제하여 분석한 브룩스건 등(2002)은 서비스의 질이 높지 않다면, 1세 미만의 영아를 가정 외 보육시설에 배치하는 것은 발달에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 결론지었다. 마찬가지로 ‘뉴런에서 이웃으로(Neurons to Neighbourhoods)’ 위원회는 아동발달에 있어 초기 관계의 중요성에 대한 ‘압도적인 과학적 증거’를 발견했다. “정말이지, 사랑을 주는 일관된 성인이 한 명도 없는 영유아는 종종 심각하고 오랫동안 지속되는 발달적 문제를 경험한다. 그러나 오늘날 미국에서 삶의 현실은 많은 맞벌이 부모들이 그들의 자녀와 충분한 시간을 보내기 어렵게 만든다. 그리하여 본 위원회는 부모가 어린 자녀와 친밀하고 안정된 관계를 형성하도록 돕기 위해, 더 많은 시간과 재정적 안정, 기타 지원서비스를 보장해주는 정책을 권고한다”(Shonkoff, 2000).

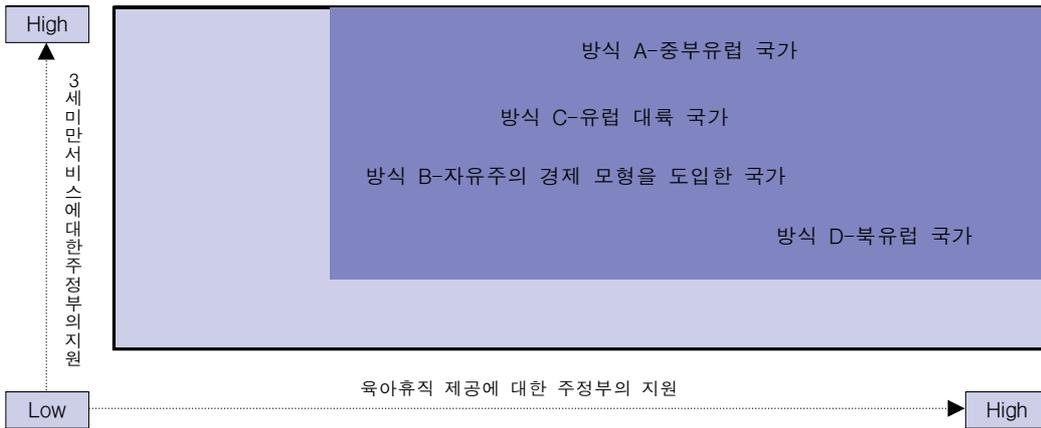
제1장에서 언급했듯이 적절하게 인가받은 보육시설과 육아휴직 권리는 (캐나다와 최근 영국의 사례를 제외하면) 자유주의 경제체제에서 가장 취약하다<sup>6</sup>. 이들 경제의 보다 전통적인 영역에서(이탈리아 같은 보수적인 유럽 경제에서 또한), 아동서비스에 대한 필요는 상대적으로 약할 수 있다. 왜냐하면 가족구성원이나 다른 집단이 어린 아동을 돌볼 수 있기 때문이다. 그러나 점점 더 많은 여성들이 노동시장에 진입하면서, 단지 노동시장의 흐름을 보다 효과적으로 조직하기 위해서라도, 이 영역에 대한 정부의 개입은 증가한다. 게다가, 현재 조부모는 연금을 보장받기 위해 더 많은 시간을 일해야 할 책임이 있기 때문에, 부모세대가 채택해 온 전통적인 비공식적 해결책은 점차 지속될 수 없게 되었다. 요약하면, 과거 젊은 부모를 지원하던, 일반적으로 나이 든 세대의 비공식적인 보육모 집단이—예를 들어, 아일랜드, 이탈리아, 한국, 중부 유럽의 이전의 사회주의 국가에서의—태도 변화와 여성고용 증가로 인해 미래에는 사라질 수도 있다 (Ireland Background Report and Country Note, 2004).

그러나, 자유주의 경제는 노동시장으로부터 어머니의 (일시적) 퇴출과 비공식적인 보육서비스에 의해 심각한 보육 부족상태를 겨우 면하고 있다. 한국을 제외한 이들 국가에는 거대한 이민 인구가 존재한다. 호주, 캐나다, 영국, 미국에서는 개발도상국에서 온 젊은 여성들이 가사와 보육에 종사하고 있으며, 만약 현재의 이민 수준이 유지된다면 향후 몇 년 동안에도 그러할 것이다. 그러나 이러한 선택도 보육에 대한 수요를 완화시키는데 있어 일시적인 해결책일 뿐이다. 왜냐하면 교육에 대한 접근성은 이민 여성을 포함한 모든 집단의 기술과 일에 대한 기대 수준을 향상시키고, 그들이 더 나은 급여와 근무 환경(2000년 현재 미국에서 보육종사자의 평균 임금은 ‘시간당 약 6달러 또는 연간 1,200 달러’로 파출부보다 적었다. Shonkoff, 2000)을 제공하는 다른 형태의 고용에 진입하도록 도움을 주기 때문이다. 게다가, 한 사회에서 육아와 영유아 교육에 대한 지식이 증가하면, 부모들은 자녀를 위해 비공식적인 해결책보다는 더 나은 질의 보육서비스를 추구한다. 만족스러운 수준의 규제받는 가정보육이 충분히 공급되는 나라에서조차 부모들은 자녀를 위해 가능하면 점점 전문적인 기관중심의 보육을 선택한다.

<그림 4.3>은 보육과 육아휴직에 대한 서로 다른 국가집단의 정책적 접근법을 시각적으로 보여준다. 그러나 우리는 보육 영역 전체가 빠르게 변화하고 있다는 사실을 인식하고 있는데, 예를 들면, (전통적으로 자유주의 경제인) 영국에서 약속된 많은 ECEC 정책, 보육시설과 유치원 모두 접근성을 확장하고 있는 한국의 진보, 캐나다의 유급 육아휴직 정책 도입 등이 이러한 사실을 증명하고 있다. 요약하면, 아직까지 매우 낮은 수준이기는 하지만, 많은 국가에서 3세

미만 대상의 서비스는 많은 변화를 겪고 있으며, 정부의 관심과 재정지원 또한 증가하고 있다. <Starting Strong> 이후 국가들은 다음과 같은 정책을 도입하거나 정책상의 진전을 이루어왔다. 육아휴직을 도입하거나 발전시키고(캐나다, 이탈리아, 노르웨이, 영국), 가족친화적인 노동관행을 증가시키며(아일랜드, 네덜란드, 노르웨이), ECEC 기관에 대한 공공과 민간의 협력을 도입하고(덴마크, 스웨덴, 핀란드), 영유아 서비스에 대한 훨씬 더 나은 접근성을 제공하였다(호주, 핀란드, 한국, 멕시코, 포르투갈). 또한 특히 저소득층 가족을 위해 기관중심의 서비스에 대한 접근 장벽을 다루거나(벨기에, 프랑스, 아일랜드, 한국) 저소득층 지역에서 공급측면의 장벽을 다루기 위한 전략들(호주, 캐나다, 독일, 아일랜드, 한국, 멕시코)이 시행되고 있다.

그림 4.3. 3세 미만 아동과 부모를 위한 정책 접근



- 방식 A.** 육아휴직에 대한 강력한 정부 지원, 그러나 3세 미만 아동을 위한 서비스에 대해서는 약한 지원. 예컨대 오스트리아, 체코, 독일(이전 동독이었던 NBL을 제외하고), 헝가리는 공적으로 재정지원되는 보육 대안이 없이 3세까지 자신의 자녀를 부모(어머니를 말함)가 돌보는 것을 선호한다. 이러한 나라에서 아동수당은 중요하다. 그리고 이들은 보육서비스 이용에 연연하지 않기 때문에, 서비스 제공을 장려하거나 일을 찾는 여성에게 인센티브를 제공하지 않는다. 보육서비스는 거의 남아있지 않거나, 이전의 공산주의 지역에서처럼 변화기간 동안 상당히 단축되었다. 예를 들어 체코에서는 1989년 20%가 서비스를 제공받던 것과 비교하여 2001년에는 1% 미만의 아동에게 서비스를 제공하는 67개의 공공 영아보육시설만이 남았다. 자녀를 양육하기 위해 가정에 머무르는(그리하여 경력, 봉급, 연금권을 포기한) 여성이 고용기회에 대한 동등한 권리를 가져야 하는지에 대한 질문은 공공 토론에서 주요 이슈가 아니다.
- 방식 B.** 특히 저소득층 가족을 표적으로 하는 3세 미만 아동 대상 서비스에 대해 중간 정도의 정부 지원을 하며, 육아휴직에 대해서는 약한 지원. 자유주의 경제에서는 3세 미만 아동 대상의 인가받은 서비스에 대해 중간 정도의 정부 지원과 휴직기간과 급여수준 모두 증가하고 있는 캐나다, 한국, 영국을 제외하고 육아휴직에 대한 지원이 약하다. 3세 미만 아동의 규제받는 서비스로의 접근율은 미약해서, 예컨대 캐나다와 아일랜드에는 많은 비공식적인 보육이 존재한다. 1998년 이래로 영국의 상황은 급격히 개선되었는데, 그 결과 현재 영국의 방식은 유럽 대륙의 방식에 가깝게—몇몇 경우에는 더 우수하게—변화했다. 호주에서는 정부에 등록된 기관에 대한 등록률이 미국보다 낮지만, 서비스에 접근하는 부모에게 더 많은 재정지원을 한다. 멕시코의 경제 형태는 자유주의적이어서, 건강보호, 보험, 연금이 대부분 개인의 책임이다. 공공 사회복지지는 상대적으로 취약하고 직업 및 공식적 고용과 강하게 연결되어 있다. 출산율, 인구분포, 노동시장 상황 또한 대부분의 OECD 국가들과 다르다. 멕시코 보육시설의 90%는 가정보육이거나 비공식적이거나 민간시설이다. 그러나 정부 공무원과 일부 일하는 여성들은 잘 조직된 서비스에 접근이 가능하다. 공식적으로 고용된 여성(소수)은 의료적인 주의를 요하는 출산 전후에 최소 50%의 급여를 받는 12주의 출산휴가를 받을 수 있다.
- 방식 C.** 육아휴직에 대한 중간 정도의 정부 지원과 특히 저소득 집단의 3세 미만 아동을 위한 서비스에 대해 중간 정도의 지원. 검토된 나라의 대다수에서 발견되는 세 번째 방식은 자녀를 위해 보육을 제공하거나 찾

는 우선적인 책임이 여전히 가족에게 있다고 보고 있으며, 가정보육이나 기관중심의 교육과 보호에 대해서는 정부로부터의 중간 정도의 지원을 받는다. 여러 국가에서, 일반적으로 공공의 수요를 충족시키기 위해 불충분한, 적당한 수준의 공공 재정지원을 하는 보육서비스와 함께 1년까지의(이탈리아, 포르투갈) 유급 법정 육아휴직기간이 있다. 보육서비스는 맞벌이이거나 불이익 집단에 속한 부모에게 우선적으로 제공된다. 벨기에에는 상대적으로 육아휴직제도가 약하다. 그러나 더 많은 보조금과 보육서비스를 위한 조직이 있고 2.5세부터 모든 아동을 위한 영유아 교육을 무상으로 받을 수 있다. 프랑스는 또한 3세 미만 아동 대상 서비스에 훌륭한 지원을 제공하며, 최근에는 부모(즉 어머니)에게 3년 동안 낮은 급여를 받는 대신 긴 휴가를 가질 수 있는 가능성을 제시함으로써, 광범위한 부모 선택권을 제공하고 있다.

**방식 D.** 3세 미만 아동을 위한 잘 발달된 서비스로 부모에 대한 강력한 정부지원. 네 번째 모형은 서로 다른 2가지를 강조한다. 핀란드와 노르웨이에서 중요한 목적은 부모의 선택권이며, 이는 수요가 있는 아동 및 가족 서비스에 정부가 강력히 투자함으로써 지원된다. 육아휴직이나 현금수당 정책은 한 명의 부모가 자녀를 돌보기 위해 3년까지 노동시장 밖에 머물 수 있도록 허용한다(노르웨이, 핀란드). 그리고 3세 미만 아동을 위한 서비스는 공공재정의 지원을 받는다. 핀란드에서는 모든 아동이 공적으로 지원되는 서비스에 배치될 법적 권리가 있다. 반면 노르웨이에서는 3세 미만 아동을 위한 서비스 부족을 해결하는 것이 정책적 우선과제이다. 덴마크와 스웨덴의 정책은 각각 11개월과 18개월간의 상대적으로 급여수준이 높은 육아휴직 이후에 부모 고용을 강조한다. 육아휴직이 끝날 무렵, 공공재정의 지원을 받는 양질의 ECEC 서비스에 대한 이용권이 보장되고, 서비스 비용은 유상이며, 소득에 따라 차등 적용된다. 부모의 휴직기간이 끝나기 전에 ECEC에 출석하는 영아는 거의 없다.

출처: Bennett(2002). OECD Education Policy Analysis, updated 2005.

### 3. 모든 아동이 양질의 ECEC에 참석할 수 있는 동등한 접근성의 확보

동등한 접근성을 증가시키기 위한 노력은 주로 2가지 범주의 아동을 표적으로 한다. 신체적, 정신적, 혹은 감각 장애로 인해 특수육구가 있는 아동과 가정의 역기능, 사회경제적 불리함, 민족적, 문화적, 언어적 요인으로 인한 부가적인 학습육구가 있는 아동이 그들이다.<sup>7</sup> 실제로, 특수한 혹은 부가적인 교육적 지원을 요하는 많은 아동들이 신체적, 사회문화적 위험요인들을 모두 축적해 왔다. 영유아 서비스는 특히 그러한 아동들에게 중요하며, 아동의 건강과 사회적, 인지적 발달 뿐 아니라, 가족의 사회적 통합과 향후 그들의 사회참여에 강력하게 기여한다. 더 나아가, 이러한 서비스는 특수육구를 발견하는데 있어 조기 선별기능을 충족시키는데, 이러한 특수육구는 충분히 빨리 확인되지만 한다면 가족에게 지원을 제공하는 것을 포함하여, 보다 효과적으로 다룰 수 있다.

#### 신체적, 지적 장애를 가진 아동의 접근성 향상시키기

1980년대 이전에 특수육구를 지닌 영유아의 보호는 일반적으로 보건 및 의료 서비스를 지원 받으면서 가족에 의해 이루어졌다. 영아의 경우에는 아직도 그러한 사례가 빈번한데, 예를 들면 영유아에 대한 포괄적 건강검진 네트워크를 갖춘 네덜란드에서도 그러하다. 유아의 경우에는, 교육 부문이 오늘날 보건서비스와 강력한 동맹을 맺어, 장애와 학습상의 어려움을 다루는데 주요한 역할을 하고 있다. IEA/하이/스코프 연구(Weikart *et al*, 2003)에 따르면, 교육성취도 평가를 위한 국제위원회(IEA: International Association for the Evaluation of Educational Achievement)의 학령 전 프로젝트(Pre-primary Project) 2단계에서 검토된 기관 중 절반가량이, ECEC 기관에 있는 아동에게 건강 및 발달적 선별검사를 제공한다.<sup>8</sup> 그렇게 하면서 교육 부문은 특수육구를 지닌 아동을 특수교육기관으로 분리하는 이전의 관행을 상당부분 수정하였다. 이러한 측면에서, UN의 아동권리협약과 ‘최소 제한적 환경’에의 배치를 요구하는 미국의 법령은 특수육구 아동과 그 가족을 위한 보호수단이 되었다. 구 동유럽 국가들에서는, 특수육구를 지닌 아동을 별도의 기관으로 분리하는 관행이 깊이 뿌리박혀 있었으나, 현재에는 보다 통합적

인 접근방식을 독일의 뉴 랜더(New Länder, 구 동독)와 헝가리에서 볼 수 있다. 오늘날 뉴 랜더 지역에서는 주류 영유아 서비스의 3%를 특수육구 아동을 위해 남겨두는데, 이는 올드 랜더(Old Länder, 구 서독)의 0.84%에 비하면 엄청나게 높은 수치이다. 헝가리에서는 로마 아동을 특수육구 아동으로 분류하던 관행이, 형평성(이들 아동에게 더 많은 자원을 지원), 빈곤감소, 조기개입 및 통합을 강조하는 정책에 자리를 내주었다. 그러나 차별과 관련된 중앙정부의 지시와 지자체의 실제 관행 사이에는 격차가 존재한다.

미국은 장애아동에게 서비스를 제공하는데 선두적인 역할을 하는 국가이다. 바넷 등(2004)에 따르면, 유아학교의 특수교육 프로그램은 주 전체를 통틀어, 단연 가장 많은 재정지원을 받는 ECEC 프로그램이다.

*“연방법은 주정부가 장애아동에게 3세부터 시작되는 ‘적절한 무상교육’을 제공하도록 요구한다. 그러나 연방정부는 프로그램에 사용되는 비용의 상한액을 정하고 있으며, 연방의 아동 1인당 유아학교 특수교육 재정은 지난 몇 년 간 꾸준히 감소하였다. 32개 주와 지역 학군에서는 이러한 프로그램 비용의 대부분을 부담해야만 했다. 이러한 경험으로부터의 교훈은 적절한 재정확보가 법원에 의해 강제되는 강력한 법적 권리에 의존한다는 사실일 것이다. 이러한 측면에서, 장애아동을 위한 유아학교 프로그램을 가장 잘 지원하는 주는 뉴저지이다. 뉴저지 주의 대법원은 양질의 유아학교 교육을 위해 개입한다.”(Barnett et al., 2004).*

미국의 경험은 다른 OECD 국가들로부터 주목을 받을 만하다. 비록 특수육구가 있는 아동에 대한 조기개입의 극단적인 사례가 만들어질 수 있다고 할지라도(Guralnick, 1998), 통합 프로그램에 대한 접근성은 말할 것도 없고, 누가 특수육구 아동을 담당하는 것이 적절한지는 여전히 해결과제로 남는다. 국가의 법이나 정부 정책은 통합서비스를 허용하고 장려하더라도, 이러한 공식적 입장에 따라, 장애아동에게 구조화된 조기 학습 프로그램을 제공하고 이들이 주류 유아학교 서비스에 체계적이고 적절하게 통합되도록 보장하기 위한 국가 계획을 실행하기에 충분한 재정지원이 뒷받침되지 않을 수 있다. 일부 국가를 제외한 나머지 국가들에서는 특수육구 아동과 가족에 대한 공적 지원이 비정기적이고, 자금난에 시달리며, 비통합적인 모습으로 나타난다(OECD, 2001). 그러나 무시와 차별에도 불구하고 대부분의 국가에서 선호하는 정책은—그리고 UN 아동권리협약에서 권고하는 바는—통합이 아동을 위한 최선의 방법이라고 결정되었다면, 신체적, 지적 장애를 지닌 영유아들도 주류 ECEC 서비스에 통합하는 것이다. 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴과 같은 일부 국가에서는 특수육구 아동이 주류 서비스에 등록하는데 있어 우선권을 가지며 전문 교직원에게 의해서 더욱 개별화된 관심을 받을 수 있도록 부가적인 교직원의 할당을 보장하는 의도적인 정책이 존재한다. 북유럽 국가와 이탈리아 같은 경우, 이렇듯 어린 연령에는 사실상 특수육구 아동을 범주화하지 않으며, 대다수의 아동들이 주류 유치원 서비스를 받는 것을 당연히 여긴다. 특수육구를 지닌 아동과 위험에 처한 아동의 통합을 지원하기 위해 지출되는 비용은 네덜란드와 미국에서 높게 나타난다. 조기개입 서비스는 문제의 조기 발견, 장애나 향후 예상되는 어려움의 예방, 발달적 자극, 가족에 대한 도움과 지원에 초점을 둔다. 헝가리 유치원에서는 로마 아동에게 관심을 두는 것과 더불어, 어린 시기부터 난독증이나 기타 인지과정상의 장애를 발견하고 예방하는 것에 관심을 둔다.

<Starting Strong>에서 언급한 것처럼, 성공적인 통합을 위해서는 ECEC 환경의 조직과 관리

에 대한 주의가 요구된다. 특히 장애아동의 욕구에 적합하도록 건물을 개조하고, 전문 인력을 고용·배치하며, 특별수업에 적절하도록 집단의 규모와 공간을 보다 융통성 있게 조직하는 것이 필요하다. 기관과 교실에 대한 접근은 시각장애나 운동장애가 있는 아동에게는 여전히 어려울 수 있다. 그리고 많은 서비스에서 부가적인 학습을 필요로 하는 아동을 지원하기 위한 전문 인력이 부족하다. 바꾸어 말하면, 특수교육 아동 수에 대한 현실적인 사정에 기반한(전체 인구의 5% 정도이나 아동빈곤율이 높고 공공 보건체계가 취약한 상황에서는 더 높음) 더 많은 공공재정이 필요하다.

특수한 혹은 부가적인 교육적 욕구를 지닌 아동의 성공적인 통합을 위해서는 반응적인 교육적 접근방법과 교육과정, 예컨대, 교직원이 개별 아동의 학습욕구에 지속적으로 대응하려고 노력하는 한편, 보다 철저한 팀 계획과 활동에 대한 주의 깊은 관리를 요구한다. 아동이 현실적으로 성취할 수 있는 학습목표에 도달하기 위해서, (아동, 부모, 교사가 함께 결정한) 개별화 교육 프로그램을 만들고 수행해야 한다(예컨대 캐나다, 핀란드, 벨기에의 플랑드르 지방, 헝가리, 미국의 경우). 반드시, 특수교육 아동에 대한 교직원 비율(교사와 보조교사를 모두 포함)은 더 높아야 하며, 특별한 훈련이 필요하다. 그리고 이것은 여전히 일부 국가에서 통합을 억제하는 요소이기도 하다. 캐나다(일부 지역), 핀란드, 이탈리아에서 특수교육 교직원은 주류 서비스를 제공하는 동료들에게 현장교육(on-the-job training)을 제공한다.

부모참여는 영유아를 대상으로 하는 모든 프로그램에서 바람직하지만, 특수한 교육적 욕구를 지닌 아동이 포함되어 있는 프로그램에서는 특히 그러하다. 뿐만 아니라, 장애아동이나 기타 교육적 어려움을 지닌 아동을 맡고 있는 ECEC 기관들은 전문성과 많은 시간적 투자를 요하는 활동을 위해, 지역 보건센터 및 사회서비스 기관들과 협력적인 계약을 체결해야 한다. 다른 서비스 기관과의 계약과 협력은 캐나다와 미국에서 볼 수 있는 특수교육 서비스의 특성이다.

### **열악한 사회경제적 혹은 소수민족의 배경으로 인해 부가적인 교육적 욕구가 있는 아동**

열악한 사회경제적 혹은 소수민족의 배경으로 인해 부가적인 교육적 욕구가 있는 아동의 경우, 보편적인 서비스 내에 있는 특별 프로그램으로 이들 아동의 교육적 퇴보를 막고, 가족의 서비스 이용을 막는 장애물을 다루는데 도움을 줄 수 있다. 대부분의 국가들은 차별화된 교수방법, 향상된 교직원 자원, 가족과 지역사회에 대한 아웃리치(outreach)를 통해 (서로 다른 정도의) 포괄적인 ECEC 서비스를 제공한다. 뛰어난 프로그램들—예컨대 독일 문하임의 모키(Mo. Ki) 프로젝트, 스웨덴의 린케비(Rinkeby), 영국의 쉬펠드(Sheffield), 벨기에 겐트의 프레네(Freinet) 학교<sup>9</sup>—은 유아교육 프로그램이 문화적 다양성을 인정하고 환영할 때, 이민자 사회에서 더 잘 받아들여질 수 있음을 보여준다. 그러나 포괄적인 프로그램은 여전히 소수이다. 일부 국가(네덜란드, 포르투갈, 영국, 미국)에서의 평가 결과는 불이익 집단의 아동들이 ECEC에 참여할 때, 그들의 학습을 최적화하기 위해 필요한 광범위한 아동발달, 보건 및 가족 서비스를 받지 못하는 경우가 많다는 것을 보여준다(Starting Strong, OECD, 2001). 이들 아동은 단지 서비스에 대한 동등한 접근뿐 아니라 더욱 풍부한 자원과 더 낮은 아동 대 교직원 비율, 혁신적이고 적절한 교수법을 갖춘 서비스를 필요로 한다. UN의 아동권리협약에 따라, 아동과 가족의 다중 정체성을 긍정적으로 인정하는 배려도 함께 이루어져야 한다(Murray, 2006). 공공서비스는 또한 저소득층이나 소수민족 가정의 아동이 학교 안팎에서 맞닥뜨리는 편견과 차별의 이슈를 다룰 것이다(Derman-Sparks, 1989).

#### Box 4.2. 시범 프로젝트 Mo. Ki(Monheim für kinder) — Monheim for Children 독일, 웨스트팔리아

몬하임은 노르트라인 웨스트팔리아 주에 위치한 인구 44,000명의 도시이다. 인구의 약 11.5%는 외국 출신이고, 전체 실업률은 8%에 육박한다. Mo. Ki 프로젝트(Monheim for Children)는 전체 인구 11,000명 중 대다수가 이민자인 베를리너 피어텔(Berliner Viertel) 지역에 위치해 있다. 이 지역 아동의 82%는 취약 전, 사회경제적이고 문화적인 요인에 의해 야기될 수 있는 인지 및 언어지연을 나타냈다. 이 지역의 청소년 복지 사무소(Jugendamt)와 근로자 복지서비스(Arbeiterwohlfahrt)는 1999년 주정부의 청소년 복지 사무소의 재정적 도움을 받아, 시범 프로젝트인 Mo. Ki를 착수하기 위해 손잡았다. 프로젝트의 중요한 목적은 출생에서부터 교육기간 내내, 빈곤이 어린 아동에게 미치는 영향을 예방하고 극복하는 것이다. 그 프로젝트는 많은 기관, 예를 들어, 학교, 보건, 경찰, 사회교육, 가족 및 고용 서비스 기관과의 협력에 기반하고 있다. 사회사업과 교육학 연구기관인 ISS가 프로젝트의 과학적인 기록화 작업을 하고 있다. ISS는 참여연구의 관점에서 프로젝트를 지원하고 연구하며, 아동발달과 빈곤예방의 개념 발전에 기여하였다. ISS는 또한 자료를 수집하고, 분석하고, 기록화하며, 활동과 접근방법들의 효과성을 검증하고, 새로운 제안점들을 제시한다.

Mo. Ki는 빈곤에 대한 포괄적인 접근방법을 채택하여, 일련의 상호연계된 프로그램들을 발전시켜왔다. 이들은 크게 3가지 주요 활동 영역으로 구분된다.

- **아동을 위한 예방 프로그램**: 보호와 조기 발달. 아동을 위한 예방적인 프로그램은 양질의 기관 보육에 대한 수요를 충족시킬 만큼 확장되었다. 여기에는 보다 융통성 있는 운영시간, 가난하고 사회적으로 소외된 아동 비율이 높은 기관에 더 많은 인력을 제공하는 것 등이 포함된다.
- **부모 역량 강화**: 부모 상담과 교육을 위한 방안이 가족의 자원을 강화시키기 위해 포함된다. 부모에게 자녀의 복리에 기여하는 요인들을 알려주는데, 여기에는 가족 내에서의 규칙적인 일과 활동; 좋은 가정 분위기, 독일어를 잘 아는 부모가 최소한 한 명 있는 것, 가정에 부채가 없는 것, 적절한 주거 환경 등이 포함된다.
- **'Monheim for Children' 협력 네트워크 구축**: 몬하임 시는 주거 공간으로서, 베를리너 피어텔의 이미지를 향상시키기 위한 대규모 프로그램을 발달시켜왔다. 여기에는 새로운 프로그램을 시도하는 것 뿐 아니라, 지역 내 존재하는 프로그램들을 조정하고 연계하는 것도 포함된다.

보육시설은 빈곤한 가족이 수시로 이용할 뿐 아니라, 빈곤이 영유아에게 지대한 영향을 미친다는 점에서 활동의 제 일선으로 선택되었다. 이러한 측면에서 양질의 영유아 서비스는 예방효과를 갖는 것으로 입증되었으며, 영유아에게 안전, 보호, 조기 교육을 제공할 뿐 아니라 가족기능을 향상시키고, 상당수가 실업 상태에 있는 부모들의 사회참여를 증진시킨다.

보다 자세한 정보는 [www.monheim.de/stadtprofil/moki/index.html](http://www.monheim.de/stadtprofil/moki/index.html) 을 참조할 것

제1장에서 개관했듯이, 지지적인 고용장려정책, 소득지원, 사회서비스 및 아동수당을 통해 보다 상위 수준에서 아동빈곤의 더 큰 이슈를 다루는 것 역시 중요하다. ECEC는 고위험 환경에서 살고 있는 영유아의 발달에 중요한 기여를 한다. 그러나 ECEC가 이후의 교육적 경험에 대비하여 면역력을 강화시키거나, 실질적으로 구조적인 빈곤의 문제를 다룰 수는 없다(Zigler *et al.*, 1996). <그림 1.7>.과 <그림 10.1>에서 볼 수 있듯이, 검토에 참여한 OECD 국가들은 불이익(disadvantage)의 이슈를 서로 다른 방식으로 평가하고 접근한다. 이 중 덴마크, 노르웨이, 스웨덴은 아동빈곤을 예방하는데 있어 가장 성공적인 국가들이다.

- 1 헤드스타트는 연방정부가 재정지원하는 프로그램으로, 미국 저소득층의 3-5세 취학 전 아동에게 포괄적인 발달서비스를 제공하는 한편, 그 가족에게는 사회서비스를 제공한다. 대략 1,400개의 지역에 기반한 비영리 단체와 학교체계가 이러한 표적 집단의 욕구를 충족시키기 위해 헤드스타트 프로그램을 개발한다. 프로그램은 미국 전체 0-5세 아동의 약 3%와 수급자격이 있는 3-5세 아동의 약 60%에 시간제 서비스를 제공하고 있는 것으로 추정된다(Kagan과 Rigby, 2003).
- 2 이탈리아의 취학 전 교육은 비록 사립 기부제 학교(voluntary school)의 대다수가 소액의 수업료를 받고 있다고 하더라도, 주정부나 지자체에서 운영할 경우에는 무상이다. 네덜란드에서는 사립 기부제 학교라도 전액 보조금을 받기 때문에, 비용을 청구할 수 없다. 기관의 일일 운영시간 및 연중 운영기간은 국가마다 상이하다.
- 3 방과 후 서비스는 시간제로 운영되는 유아학교의 상황에서는 지역사회 기반 서비스(wraparound service)로, 초등학생에 대해서는 ‘학령기 아동보호’ 혹은 이들 서비스가 이상적으로는 어린 아동들에게 오락의 성격을 지녀야 하므로 ‘여가시간 서비스’로도 알려져 있다.
- 4 하버드 가족연구 프로젝트(Harvard Family Research Project)는 미국의 광범위한 방과 후 프로그램에 대한 내용과 평가를 담고 있는 유용한 방과 후 프로그램 평가 데이터베이스(Out-of-School Time Program Evaluation Database)를 구축했다. 자세한 내용은 다음 사이트를 참조할 것.  
[www.gse.harvard.edu/hfrp/projects/afterschool/evaldatabase.html](http://www.gse.harvard.edu/hfrp/projects/afterschool/evaldatabase.html)
- 5 스웨덴에서는 길고 관대한 육아휴직제도로 인해 영아는 보육서비스에서 거의 볼 수 없고, 일반적으로 15-18개월 사이에 등록한다.
- 6 캐나다는 주당 413 캐나다 달러를 상한선으로, 급여의 55%를 지급하는 거의 1년간의 육아휴직 정책을 2001년 연방정부의 고용보험법(Employment Insurance Act)에 도입했다. 그러나 인가받은 보육서비스의 이용은 퀘벡 주를 제외하고는 극도로 취약하다.
- 7 OECD 교육관(Directorate for Education)은 특수교육에 대한 욕구를 다음과 같은 방식으로 분류하고 있다.
  - 범주 A : 맹, 시각 장애, 농, 청각 장애, 심각하고 깊은 정신적 장애, 복합 장애 등과 같은 감각, 운동, 신경학적 결함과 관련된 기관의 병리로 인한 기관 장애로 고통을 받는 학생의 교육적 욕구를 말한다. 이것은 사회적 계급이나 직업과 관계없이 모든 학생들에게 영향을 미치는 상태이며, 일반적으로 인구의 5% 정도이다. 일반적으로 적절한 측정 도구와 합의된 기준이 존재한다.
  - 범주 B : ‘A’나 ‘C’의 범주로 이끌 수 있는 요인에 직접적인 혹은 주요 원인은 아닌 것으로 보이나, 학습상의 어려움을 가진 학생이 갖고 있는 교육적 욕구를 일컫는다. 예를 들어 미국에서 정의된 학습장애를 가진 학생이 이 범주로 분류된다. 이러한 어려움은 그 특성상 일시적인 경우가 많으며, 인구의 1% 정도로 낮게 나타난다.
  - 범주 C : 사회경제적, 문화적, 언어적 요인으로 인해 발생하는 것으로 여겨지는 학생의 교육적 욕구를 말한다. 일반적으로 불이익으로 여겨지는 배경의 몇 가지 형태가 있으며, 여기에 대해 교육적으로 보상하고자 하는 것이다. 이것은 많은 국가에서 도시 아동인구의 15%-25%를 차지하는 큰 집단이다.
- 8 IEA 학령 전 프로젝트(The IEA Pre-Primary Project)는 15개 국가(벨기에, 핀란드, 그리스, 아일랜드, 이

탈리아, 스페인, 폴란드, 루마니아, 슬로베니아, 중국, 홍콩, 인도네시아, 태국, 나이지리아, 미국)에서, “다양한 국가의 아동이 시간을 보내는 환경을 인식하고 이러한 환경에서 아동의 ‘삶의 질’을 평가하고, 이러한 환경이 7세 아동의 지적, 사회적, 학문적 발달에 어떠한 영향을 미치는지를 결정하기 위한” 노력의 일환으로 1986년과 2002년 사이에 수행한 연구이다.

9 겐트의 학교에 대한 해설은 <Children in Europe> No. 4, 2003을 볼 것.

## 참고문헌

- Afterschool Alliance (2004), “America After 3 PM: A Household Survey on Afterschool in America”, Afterschool Alliance, Washington DC.
- Austalian Government Productivity Commission (2006), “Report on Government Services 2006”, [www.pc.gov.au/gsp/reports/rogs/2006/index.html](http://www.pc.gov.au/gsp/reports/rogs/2006/index.html).
- Barnett, W.S., K. Brown and R. Shore (2004), “The Universal vs. Targeted Debate: Should the United States Have Pre-school for All?”, *Preschool Policy Matters*, Vol. 6. National Institute for Early Education Research, Rutgers University, New Brunswick, NJ.
- Bennett, J. (2002), “Strengthening Early Childhood Programmes: A Policy Framework“, *Education Policy Analysis*, OECD, Paris.
- Brooks-Gunn, J., W. Han and J. Waldfogel (2002), “Maternal Employment and Child Cognitive Outcomes in the First Three Years of Life: The NICHD Study of Early Child Care”, *Child Development*, Vol. 73(4), pp. 1052-1072.
- Capizzano, J. and G. Adams (2000a), “The Hours that Children under Five Spend in Child Care: Variation across States”, Series to Assess Changing Social Policies, No. B-8, March, The Urban Institute, Washington DC.
- Capizzano, J. and G. Adams (2000b), “The Number of Child Care Arrangements Used by Children under five: Variation across States, New Federalism National Survey of American Families”, Series to Assess Changing Social Policies, No. B-12, March, The Urban Institute, Washington DC.
- Currie, J. (2004), *Combining Early Care and Education: Is Universal Pre-K the Best Way?*, UCLA, Los Angeles, CA.
- Chatterji, P. and S. Markowicz (2004), “Does the Length of Maternity Leave Affect Maternal Health?”, Social Science Research Network, National Bureau of Economic Research Working Paper No. W10206, Harvard Medical School/Rutgers Department of Economics.
- Derman-Sparks, L. (1989), *Anti-bias Curriculum: Tools for Empowering Young People*, NAEYC, Washington.
- Fuller, B.C., A. Livas and M. Bridges (2005), “How to Expand and Improve Pre-school in California: Ideals, Evidence, and Policy Options”, PACE Working Paper 05-1, Policy Analysis for California Education (PACE), Berkeley, California.
- Guralnick, M.J. (1998), “The Effectiveness of Early Intervention for Vulnerable Children: A Developmental Perspective”, *American Journal on Mental Retardation*, Vol. 102, pp. 319-345.
- Hungarian Ministry of Youth, Family, Social Affairs and Equal Opportunities and the Hungarian Ministry of Education (2005), Background Report of Hungary, Budapest.
- Kagan, S.L. and E. Rigby (2003), “Policy Matters: Setting and Measuring Benchmarks for State Policies. Improving the Readiness of Children for School. A Discussion Paper”, Center for the

- Study of Social Policy, Washington DC, February.
- Kammerman, S.B. (2000), "Parental Leave Policies: An Essential Ingredient in Early Childhood Education and Care Policies", *Social Policy Report*, Vol. 14, No. 2, ICFP Publications, NY.
- Leseman, P. (2002), "Early Childhood Education and Care for Children from Low-income or Minority Backgrounds", OECD, Paris.
- Murray, C. (2006), *The Dominant Walk: A Training Practice*, Pavee Point, Dublin.
- National Centre for Educational Statistics (NCES) (2004), "Before- and After-school Care. Programs and Activities for Children in Kindergarten through Eighth Grade: 2001. Statistical Analysis Report", April, <http://nces.ed.gov/pubs2004/2004008.pdf>.
- NIEER (National Institute for Early Education Research) (2003), "The State of Pre-School Yearbook", NIEER, NJ, [nieer.org/yearbook/pdf/yearbook.pdf](http://nieer.org/yearbook/pdf/yearbook.pdf).
- NIEER (2004), "Pre-School Policy Matters", Issue 6, NIEER, Rutgers University, NJ, [nieer.org](http://nieer.org).
- Observatoire de l'Enfance (2003), *État des lieux de l'accueil des enfants 2.5 à 12 ans en dehors des lieux scolaires*, ONÉ, Bruxelles.
- OECD (2001), *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, OECD, Paris.
- OECD (2003), Ireland Country Note, OECD, Paris.
- OECD (2004a), Germany Background Report, OECD, Paris.
- OECD (2004b), Ireland Background Report and Country Note, OECD, Paris.
- Schulman, K., H. Blank and D. Ewen (1999), "Seeds of Success: State Pre-kindergarten Initiatives: 1998-1999", The Children's Defence Fund, Washington DC.
- Scottish Executive (2003), "Integrated Strategy for the Early Years", Scottish Executive, Edinburgh.
- Shonkoff, J.P. (2000), "Science, Policy, and Practice: Three Cultures in Search of a Shared Mission", *Child Development*, Vol. 71, pp. 181-187.
- Shonkoff, J.P. and D.A. Phillips (eds) (2000), "From Neurons to Neighbourhoods: The science of Early Childhood Development", National Academy Press, Washington DC.
- Shore, R. (1997), "Rethinking the Brain: New Insights into Early Development", Families and Work Institute, Washington.
- Strategy Unit (2002), "Delivering for Children and Families: Interdepartmental Childcare Review -- November 2002", Strategy Unit, London.
- Tanaka, S. (2005), "Parental Leave and Child Health across OECD Countries", *Economic Journal*, Vol. 115, pp. F7-F28, February 2005.
- United Kingdom Interdepartmental Childcare Review (2002), "Government Review of Childcare -- Good News for Children, Parents and Communities", [www.dfes.gov.uk/pns/DisplayPN.cgi?pn\\_id=2002\\_0209](http://www.dfes.gov.uk/pns/DisplayPN.cgi?pn_id=2002_0209).
- Weikart, D., P. Olmsted, J. Montie, N. Hayes and M. Ojla (eds.) (2003), "A World of Pre-school Experiences: Observations in 15 Countries, The IEA Preprimary Project Phase 2", High/Scope Press, Ypsilanti, MI.
- Zigler, E., S.L. Kagan and N. Hall (eds) (1996), *Children, Families and Government: Preparing for the Twenty-First Century*, Cambridge University Press, New York.

## 제 5 장

# 서비스와 기반시설에 대한 실효성 있는 공공투자

제5장에서는 공공투자의 중요 이슈들에 대해서 논의하고 있다. 여기에는 통합적 기반 시설과 지원서비스에 대한 투자 등을 포함한 영유아에 대한 공공투자가 해당된다. 이 장에서는 영유아 교육과 보육(ECEC)에 대한 공공투자의 이점을 논의하는 동시에 여러 국가들의 ECEC 서비스에 대한 투자 정도를 평가하고 있다. 또한 영유아 교육과 보육 분야에 추가자금을 투입하기 위해 몇몇 국가들이 사용하고 있는 전략들과, 이들 정부가 어떻게 ECEC 서비스에 대해 재정지원을 하고 있는지에 대한 정보를 제공한다. 이 장에서 전개된 논의 중 한 가지는 서비스에 대한 직접지원 방식과 부모들에게 보조금을 주는 방식 중 어떤 방식이 전체 보육서비스의 질을 보다 향상시킬 수 있을지에 대한 것이다. 결과적으로, 예산지원은 서비스에 대한 직접지원이 부모들에게 보조금을 지급하는 것보다 정부 통제의 효과성, 규모의 이익, 전국적인 서비스의 질 향상, 교사들에 대한 훈련의 효과성, 서비스 이용의 형평성 측면에서 더 효과적인 것으로 나타났다. 이는 아마도 부모 보조금 지원 모형이 새로운 모형이고, 민간서비스 제공자들에게 책임성과 공정성을 요구하기에는 행정부서가 상대적으로 미숙하기 때문일 수 있다. 영유아 분야는 아직까지도 비교적 새로운 분야이므로 효과적인 정책수립을 위해서는 행정 및 지원서비스에 많은 투자가 요구된다. 하지만 조언을 제시하고 연구결과에 관심을 갖는 다수의 숙련된 관리자들이 없다면 영유아에 대한 공공정책들은 근시안적이고 소모적인 것이 될 것이다.

OECD의 주제별 검토 보고서에서는 지속가능하고 공정한 영유아 서비스 제도를 지탱하기 위해서는 상당한 금액의 공공투자가 필요하다고 주장한다. 이러한 투자가 없다면 양질의 프로그램들이 부족해지고, 서비스 참여기회는 불공평하게 배분될 것이며 소득에 따른 아동의 분리 현상이 일어날 것이다. 만일 프로그램 비용에 대한 부담이 부모들에게 전가된다면, 부유하지 못한 집안의 아이들은 ECEC 서비스에 의한 혜택을 덜 받게 되며, 혜택을 받는다 해도 적절한 수준의 혜택은 받기 힘들게 된다. 투자가 줄어들 경우 생길 수 있는 또 다른 문제는 여성들이 직장 생활을 하는 데 큰 장벽이 생기는 것이다. 이로 인해서 여성들은 자녀를 기르기 위해 직장을 그만두거나 저임금의 시간제 취업<sup>1</sup> 외에는 선택의 여지가 없게 된다. 이 장에서는 여러 국가들이 어떻게 영유아들에 대한 서비스 지원금을 조성했는지 알아보고, 각국의 여러 재정지원 방안들에 대하여 개괄해보며, 보조금 지원방식이 서비스 조직화와 운영에 미치는 영향을 알아본다. 이 장은 또한 정부 지원금 조성이 곧바로 영유아 지원체계의 통합적 관리·운영 구조로 전달되게끔 권고하는 내용을 담고 있다.

### <Starting Strong>이 권고한 것은 무엇인가?

- 접근가능한, 양질의 서비스를 제공하는 체계를 지탱하기 위해서는 정부 차원의 많은 공공투자가 필요하다. 제한적인 공공투자는 부정적인 효과를 나타내며, 이는 서비스의 부족, 낮은 수준의 서비스(일반적으로 덜 부유한 가정의 아동들에게 해당된다), 서비스에 대한 불공평한 접근성과 소득에 따른 아동의 분리 등으로 나타난다.
- 일관성 있는 양질의 영유아 지원체계를 구축하기 위해서는 서비스에 대한 재정지원과 더불어 계획, 규제, 평가, 현직교육, 모니터링과 연구 등을 위한 운영기반시설에 대한 투자 또한 필요하다.

## 1. 영유아 교육과 보육 서비스에 대한 투자로 누가 이익을 보는가?

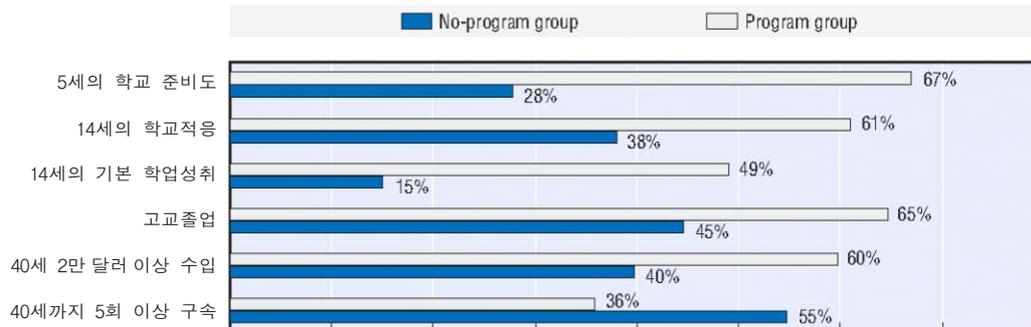
양질의 영유아 교육과 보육이 가져오는 이익에 관한 국제적인 증거들은 이 보고서의 부록 D에 제시되어 있다. 이 문헌은 OECD와 개발도상국들에서 이루어진 연구결과에 근거하고 있으며, 공중위생 관리자, 영양사, 신경생물학자, 교육학자와 같은 다양한 연구자들에 의하여 제공되었다. 마이어스(2004)에 의하면 이와 같은 방대한 연구는 다음의 내용을 지지하기 위하여 실행된 것이다.

*“영유아기는 지능, 인성, 행동의 발달에 있어서 가장 중요한 시기이다.  
영유아의 학습 및 발달은 향상될 수 있다.  
초기 학습 및 발달이 이루어지는 방식은 문화적, 사회적, 경제적 환경 변화에 민감하다.”*

영유아 교육과 보육 서비스가 널리 보급됨에 따라 이익을 보는 정부의 영역은 다음과 같다. 국가경제의 발달(단기적으로는 여성들의 직업 활동 증대, 장기적으로는 보다 효과적인 인적 자본의 형성), 국민건강 증대(아동과 가정의 정신적, 신체적 건강 향상과 위험행동의 억제), 사회복지 및 사회정의 구현(가계의 사회복지 의존도 약화, 가계소득 증대, 성 평등성 향상, 가정 내 폭력 발생건수 저하, 낮은 범죄율 등), 교육(위험에 처한 아동의 초등학교 통합 기회 증진, 더

높은 진학률, 특수교육 참여 감소 등)이다. 이와 같이 정부가 얻는 이득은 하이/스코프 페리 유아학교 연구(High/Scope Perry Pre-school Study)의 참여자들과 40세의 통제집단을 비교한 그래프를 통해서 보다 자세하게 살펴볼 수 있다.

그림 5.1. 페리 유아학교 연구의 40세에서의 주요결과



출처: Schweinhart, L. and Montie(2004), "Significant Benefits: The High/Scope Perry, Pre-school Study through Age 40", High/Scope Educational Research Foundation, Work Bank Presentation, 2004. 11. 17.

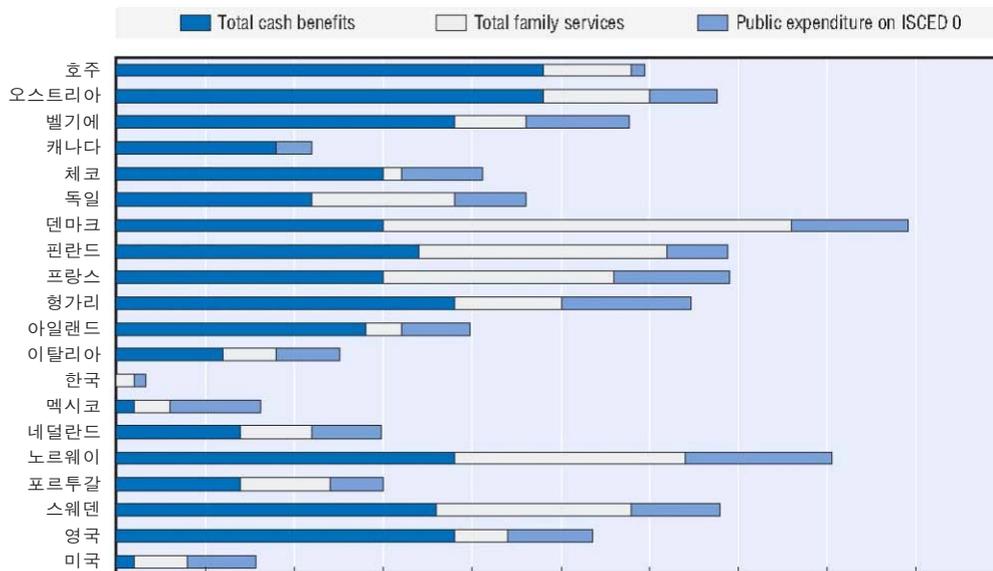
요컨대, 연구결과는 영유아들에 대한 투자는 확실한 것이며 이러한 투자는 그 대상이 되는 영유아들과 그 가족에게 이익이 될 뿐만 아니라 거시적인 관점에서는 사회 전체에도 이익이 됨을 주장하고 있다. 반면 부족한 투자가 가져오는 결과는 분명하게 드러나는데, 특히 통제군에서 일관성 있게 범죄율이 높고, 14세의 학업성취도가 두드러지게 낮았다. <그림 5.1>에는 나타나 있지 않지만, 투자 부족은 또한 보육서비스의 부족, 특히 부유하지 못한 가정의 아이들에 대한 서비스에서의 낮은 질적 수준<sup>2</sup> 서비스 접근성에 있어서의 불평등과 소득에 따른 아동들의 분리 등을 야기한다(Prentice, 2005; Sadowski, 2006; Waters Boots, 2005). 보육서비스를 이용할 수 없는 경우, 여성들은 정규직 취업에 어려움을 겪게 되며 낮은 임금의 시간제 직종으로 발길을 돌리게 된다(Lee, 2004; Immervoll & Barber, 2005).

## 2. 영유아 교육과 보육 서비스에 어느 정도 투자하고 있는가?

현재 OECD 국가들이 영유아 교육과 보육에 투자하고 있는 금액을 구체적으로 산출해 내기는 힘들다. 왜냐하면 정부의 보육관련 지출에 대한 신뢰성 있는 자료를 확보하기 어렵기 때문이다. 게다가 현재 취학 전 교육을 실시하는 국가들이 OECD에 제공한 국제표준교육분류(ISCED)의 0단계에 해당하는 수치들은 자료를 제공한 국가들의 '취학 전'에 대한 해석이 서로 다르기 때문에 비교가 불가능하다. 제8장에서도 이와 비슷한 문제점을 발견할 수 있다. <Education at a Glance>(OECD, 2005)에서 제공한 자료에 따르면, 3-6세 아동 1인당 지출액은 프랑스는 4,512 달러, 스웨덴은 4,107 달러, 영국은 8,452 달러이다. 이들 국가에서 이루어지는 서비스에 대해 조금이라도 알고 있다면 스웨덴의 수치가 매우 과소평가 되어 있음을 알 수 있다. 스웨덴의 교사 대 아동 비율은 타 국가에 비해 상당히 낮은 편이고, 교사(1-6세 대상)의 50%는 대학수준의 교육을 받았으며 역시 대학졸업자 수준의 급료를 받는다. 보육시설이 일 년 내내, 하루 10시간씩 운영되기 때문에, 근무시간 또한 영국이나 프랑스에 비해 월등히 길다.

<그림 5.2>는 OECD 자료에 근거하여, 각 국가가 가족과 아동에게 투자한 금액을 GDP대비 비율로 나타낸 것이다. 그림의 흰색 부분은 주식에서 언급하고 있는 점을 주의해서 해석해야 한다.

그림 5.2. GDP 대비 영유아와 가족에 대한 공공투자



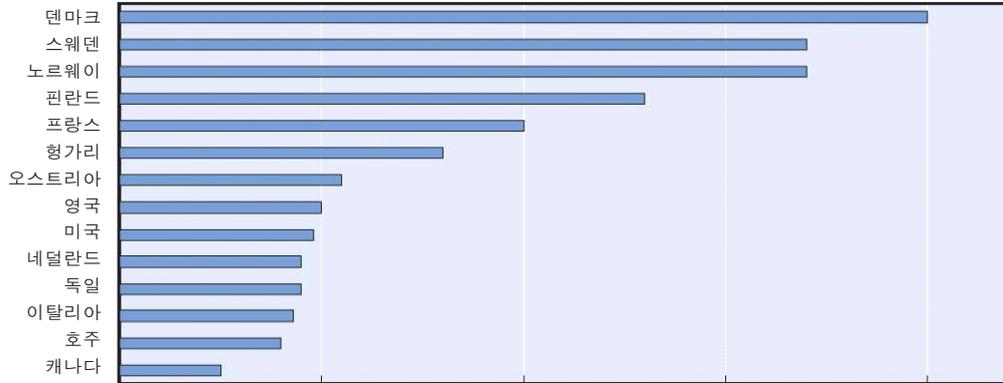
주: 덴마크와 스웨덴의 경우, ISCED 0단계에 해당하는 지출액은 이들 국가가 실제로 영유아 교육과 보육에 지출하는 금액 중 일부분을 반영한다(그래프의 흰색 부분). 한국의 경우도 마찬가지로, 교육부에서 이루어진 지출만을 포함하고 있다.

OECD가 제공하는 국가별 ECEC 관련 자료들을 통하여 <그림 5.3>을 도출해 낼 수 있었다. 이 그림은 ECEC 서비스(방과 후 서비스는 포함되지만 육아휴직이나 가족수당은 제외)를 제공하고 있는 특정 국가들의 공공투자에 대한 보다 현실적인 그림을 제공한다. 이 그림은 국가별 영유아 서비스에 대한 투자 정도를 나타내는데, 캐나다는 GDP 대비 0.3%, 덴마크는 2%임을 알 수 있다. 이러한 커다란 차이는 서비스의 질적 측면이나 부모들이 이용할 수 있는 서비스의 다양성 측면에서도 발견된다.

최근 몇 년간 과거 영유아 서비스에 대한 공공투자가 비교적 적었던 국가들(아일랜드, 한국, 포르투갈, 네덜란드, 영국 등)에서 공공투자가 크게 증가하고 있다. 예를 들면, 포르투갈은 취학 전 영유아 교육에 대한 예산을 1996년 이래 2배 정도 늘렸으며, 동일 부문에 대하여 한국은 3배 가까이 늘렸다. 영국의 경우, 공식적인 추정에 의하면, 정부지출액은 1997년부터 2007년 사이에 4배 가까이 증가하였다(1996년 7월 11억 파운드에서 2007년 8월 44억 파운드). 이와 같은 막대한 투자가 이루어졌음에도 불구하고 여전히 3세 미만의 영유아에 대한 지원 정책에는 중요한 문제점들이 남아있다. 이는 부분적으로, 직업을 지속적으로 유지하려는 젊은 여성들의 수가 계속 증가함에 따라 ECEC에 대한 수요가 전례 없이 증가한 것에 기인한다. 급속한 수요 증가에 미처 준비되지 못했던 많은 국가들에서는 수요의 증가에 재빠르게, 그리고 충분한 양을 공급하고자 시장에 의존하는 길을 택했다. OECD 검토사업의 경험에 의하면, 시장을 통한 이들 서비스의 제공은 분명 빠르게 수요를 충족시킬 수 있기는 하지만, 정부 차원에서의 많은 투자

와 노력 없이는 만족스러운 수준의 서비스를 얻을 수 없다는 것을 보여준다(투자의 이익에 가장 중요한 역할을 하는 서비스의 질에 대해서는 제6장에서 논의한다).

그림 5.3. OECD 주요 국가들의 ECEC 서비스(0-6세)에 대한 공적 지출



주: 이 수치들은 개별 국가들이 2004년 OECD조사에 제출한 자료를 기반으로 작성되었다. 제공된 수치는 덴마크가 0-6세 아동들을 대상으로 하는 보육서비스에 연 GDP의 2%를 지출했으며 스웨덴은 1.7%를 지출했다는 것을 알려준다. 핀란드를 포함한 위 국가들은 또한 추가적으로 GDP의 (약) 0.3% 정도 되는 금액을 6-7세 취학 전 아동들을 대상으로 한 취학 전 학급(pre-school class)에 할당한다.

부모들에게 제공되는 지원 정책들 또한 국가마다 매우 다양하다. 이러한 사실은 이미 육아휴직 제도와 관련하여 언급한 바 있다. 그러나 각종 수당이나 자녀를 키우는 부모들, 특히 중산층-저소득층 부모들이 서비스를 이용하여 취업에 불편함이 없게끔 하는 시설 등에 있어서도 국가별로 서로 다르게 운영되고 있다. <Box 5.1>에서는 프랑스에서 10년 이상 실시했던 정책에 관해 언급하고 있다. 몇몇 비평가들은 이 정책들 가운데 일부는 효과가 없거나 한 성별에게만 유리하게 작용했다고 비판했다(예를 들어 육아휴직수당(APE)이나 연장 육아휴직의 경우 거의 여성들에게만 적용되었다). 하지만 전체적인 효과를 살펴보면 어린 자녀가 있는 프랑스 부모들은 일하기가 더 쉬워지고 보육에 대한 욕구를 해결하는 것이 더 쉬워졌다고 할 수 있다.

### 국가는 어느 정도 투자하여야 하는가?

1996년 유럽보육위원회(European Commission Network on Childcare: ECNC)는 각 유럽 국가들에게 GDP의 최소 1% 수준의 투자를 권고했다. 하지만 <그림 5.3>에서 볼 수 있듯이 20개국 중 덴마크, 핀란드, 프랑스, 노르웨이, 스웨덴 5개국만이 이러한 수준을 달성하고 있다(프랑스의 1% 투자 안에는 보육서비스와 2세 대상의 유아학교, 지방자치단체의 투자액 등이 포함되어 있다). 벨기에(플랑드르 지방)도 2.5세 이상 영유아를 대상으로 하는 유아학교(kleuterschool), 보육서비스, 그리고 다양한 분야에 대한 투자액을 포함하면 1%에 달한다고 볼 수 있다. 헝가리의 투자액도 1%에 근접한 수치를 나타내고 있는데, 유치원에 대한 투자액은 상당하지만 전반적으로 보육서비스에 대한 투자는 상대적으로 낮다(육아휴직급여는 제외한 수치임). 그렇지만 GDP 대비 1%라는 기준은 적정 서비스 수준 유지를 위한 최소 금액이라는 점에 유의해야 한다. 이러한 면에 비추어 볼 때, 프랑스의 1% 투자액은 비교적 높은 편이지만 이것이 적정 아동 대 교사 비율을 보장하지는 못한다. 프랑스는 대학졸업 이상의 학력이 있어야만 교사로 고용하며, 3세

이상 아이들의 거의 100%가 이 체계 안에 등록되어 있다. 게다가 프랑스에서는 거의 대부분의 비용을 부모 부담 없이 공적 자금으로 재원을 충당하고 있다. 이에 반해 핀란드는 GDP의 1% 이상을 영유아 교육과 보육 서비스에 투자하고 있는데, 프랑스보다 30% 적은 수의 아동을 대상으로 하며 부모에게 소정의 비용을 부담케 하고 있다. 고용하는 교사들도 대학졸업자와 그렇지 않은 사람들이 혼재되어 있다.

#### Box 5.1. 프랑스 가족에 대한 ECEC 보조금

현재 프랑스에는 영유아 교육과 보육(ECEC)에 들어가는 비용을 보전하기 위한 다섯 가지의 수당이 있다.

APE(*Allocation parentale d'éducation*), 혹은 육아휴직수당 : 최소 2인 이상의 자녀가 있으면서, 현재 직업을 가지고 있지 않거나 시간제 근무를 하고 있는 부모가 대상이다. 2자녀의 경우 부모는 과거 5년 기간 중 2년간 직업을 가졌어야 하고, 3자녀의 경우는 과거 10년 기간 중 2년간 직업을 가졌어야 한다. 최대지급액은 484.97 유로이고, 세 번째 생일을 맞는 자녀가 있는 가정까지가 대상이다. 이 수당은 후술하는 APJE와 중복될 수 없으며 가계 공제액 계산에 포함될 수 없다.

AFEAMA(*Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle*), 혹은 가정보육수당 : 6세 이하 자녀가 있으면서, 자녀를 공인된 가정보육시설(*assistante marternelle*)에 위탁하는 가정을 대상으로 한다. 아이의 나이와 가계소득 정도에 따라 차등적으로 지급되는 추가수당을 통해서 기타 비용을 보전하도록 한다. 3세 이하 자녀의 경우 연 가계소득이 12,912 유로 이하인 가정은 매월 203 유로씩을, 연소득 12,912-17,754 유로인 가정은 160 유로씩을, 17,754 유로 이상인 가정은 133 유로씩을 지급받는다. 자녀가 3-6세인 경우는 해당액의 50%를 지원받는다.

AGED(*Allocation de garde d'enfant à domicile*), 혹은 가정 내 보모수당 : 자신의 집에서 1인 이상의 6세 이하 자녀를 돌보기 위해 보모를 고용하는 맞벌이 부모를 위한 보조금 제도이다. 이 보조금은 사회보험기관(URSSAF)으로 직접 지불된다. 보조금 액수는 가구소득과 자녀의 나이에 따라 차등 적용된다. 3세 이하의 자녀가 있는 가정 중 가계소득이 34,744 유로 이하인 가정에는 보조금이 사회보장기금비용의 75%(최대 3개월 간 1,548 유로)까지 지원된다.

APJE(*Allocation pour jeune enfant*), 혹은 아동수당 : 이 수당은 소득보조금이자 자녀양육 보조금으로 간주된다. 아동수당은 APE와 동시에 받을 수 없다. 이 수당은 임신 5개월부터 자녀가 3세가 될 때까지 받을 수 있다. 현재 3세 미만의 아동이 있는 가정의 약 80%가 이 수당을 받고 있다.

세제 혜택 : 부모들은 ECEC 비용에 대해 세금 감면의 혜택을 받을 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 부모들은 지출경비의 25%(최대 연 2,300 유로)까지 환급받을 수 있으며, 연간 최대 세제 혜택은 575 유로이다. 보모를 고용하는 경우, 보모비용을 보전하기 위하여 지출금액의 50%에 상당하는 금액(최대 연 6,900 유로)을 세금 감면 받을 수 있다. 그러므로 최대 수혜가능액은 연 3,450 유로이다.

출처: French Background Report and Country Note for France, 2003, 2004

ECEC에 대한 투자를 바라보는 또 다른 관점은 높은 수준의 교육 프로그램이나 사회적으로 검증받은 양질의 공공 ECEC 체계에서 평균적으로 아동 1인당 지출하는 금액이 얼마인지 점검해 보는 일이다. 영유아 서비스 운영자들에게는 아마 이 수치가 보다 구체적인 비교 기준이 될 것이다. 우리가 가지고 있는 자료들—예를 들면 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴에서의 아동 1인당 평균 비용, 미국 조기 아동투자사업 및 헤드스타트 프로젝트(American Abecedarian<sup>3</sup> & Head Start project)의 아동 1인당 평균 비용 추산치, 경제개발위원회(Committee for Economic Development; CED, 2002, 2006)의 추산치, 카간과 리그비(2003)의 추산치 등—에 의하면 3-6세 유아를 대상으로 하는 종일제 프로그램에서 교육에 들어가는 비용은 아동 1인당 연 8,000 달러로 추정된다. 이 프로그램은 합리적인 아동 대 교사 비율을 실현하고 대다수의 자격 있는 교사들이 종사하고 있는 프로그램이다. 경제개발위원회는 종일제 프로그램이 아닌, 일시 교육·보육 프로그램의 출발점으로 대략 5,000 달러 정도로 제안했다(2006). 카간과 리그비는 미국의 경우 종일제 프로그램에 참석하는 영유아에 대해서는 8,000-12,000 달러, 반일제 프로그램에 참여하는 영유아에 대해서는 그 반액인 4,000-6,000 달러에 상당하는 예산을 배분해야 한다고 주장했다. 이는 <표 5.1>을 통해서 확인할 수 있다.

표 5.1. 양질의 영유아 프로그램에서의 아동 1인당 투자 추정치

국가 (또는) 프로그램	반일제, 학기제 프로그램	종일제, 학기제 프로그램	종일제, 연중 운영되는 통합된 아동 보육프로그램	출처
덴마크, 2004			19,500 달러(약 30% 정도의 부모 기여금을 포함한 수치). 순수 공공투자는 13,650 달러	BUPL, 2005
핀란드, 2004			10,248 유로 이상 (부모 기여금 포함하지 않음)	STAKES, 2005
노르웨이, 2005			12,520 유로 (부모 기여금 포함하지 않음)	BFD, 2005
스웨덴, 2004			12,097 달러(부모 기여금 포함하지 않음)	교육문화부, 2005
미국 노스캐롤라이나 주의 조기 아동투자사업 (Abecedarian project)		2002년 비용으로 13,000 달러		Masse and Barnett, 2003
경제 개발 위원회, 2006	5,100 미국달러	8,800 달러	12,970 달러	CED, 2006 www.ced.org
헤드스타트 프로젝트, 2005	8,626 달러(연방, 지역 기여금 통합)			NIEER, 2006
카간과 리그비 추정치	4,000~6,000 달러	8,000~12,000 달러		Kagan and Rigby, 2003

각 국가들은 자국의 경제적 여건에 비추어 이와 같은 수치들을 결정하여야 한다.<sup>4</sup> 하지만 제시된 모든 프로그램과 국가들을 통해 살펴볼 때 질 높은 프로그램을 제공하기 위한 영유아 1인당 비용에 관한 주목할 만한 결과가 도출되었다. 헤드스타트 프로그램이 단위 당 비용이 높은 것처럼 보이지만, 대부분의 프로그램들은 종일제 프로그램이며 1년 내내 운영되는 프로그램이

다. 덴마크, 노르웨이, 스웨덴의 1-6세 아동에 대한 단위 당 비용은 모두 영유아 1인당 10,000 달러를 초과하였으며 그 중 덴마크의 수치는 13,650 달러에 달한다. 이들 국가는 초반에는 많은 비용이 발생하지만 뒤로 갈수록 비용이 줄어드는 경향을 보이고 있다. 이와 같은 금액의 차이는 대학교육을 받은 교사의 비율이 핀란드보다 덴마크에서 더 높다는 점 등으로 설명할 수 있다. 이와 반대로 OECD 국가들의 취학 전 아동을 대상으로 하는 프로그램(2.5-8시간 정도의 프로그램)에서의 영유아 1인당 평균투자액은 4,294 달러로 나타나는데, 이는 초등이나 중등교육 프로그램의 학생 1인당 투자액에도 훨씬 못 미치는 수준이다. 물론 대부분의 국가에서 가장 많은 투자가 이루어지는 고등교육에 대한 투자액과는 비교도 되지 않는다. 이러한 현상은 영유아에 대한 투자가 다른 어떤 연령대에 투자하는 것보다 더 근본적이고 지속적인 학습능력을 발달시킨다는, 즉 헤크먼의 말에 따르면 “배움이 배움을 낳는다”는 것을 보여주는 쿠나 등(2005)과 다른 연구자들(제1장의 그림 1.9 참조)의 투자회수율 분석에 반하는 것이다.

### 3. ECEC 분야에 대한 새로운 재정 조달 방식

ECEC 체계에 새로운 자금을 조달하기 위한 다양한 전략이나 방법들 가운데, OECD 팀은 국가별 검토에서 다음과 같은 것들을 언급하고 있다.

- **영유아와 그 가족들을 대상으로 한 공동의 목표를 갖고 있는 경우, 각 부처와 사회협력기구, 지방공동체와 사용자들 간의 자원공유와 비용분담**: 영유아에 대한 포괄적인 교육과 보육이 사회통합과 노동시장 확대를 촉진시킨다면, 해당 부처들과 관련된 이해집단들 간에 서비스의 자본과 운영비용을 공유하는 것이 바람직하다. 그 예로 벨기에, 프랑스, 이탈리아에서는 사회보장제와 법인세 중 상당 부분(약 1%)을 영유아 서비스를 위한 지원기금으로 사용한다. 덴마크, 핀란드, 한국, 스웨덴, 영국에서는 지방자치단체가 보건, 사회복지, 교육서비스를 지원하기 위해서 자체적으로 세율을 올렸다.
- **교육 예산 내에서의 자원 재분배**: 교육제도의 모든 부분은 각기 나름대로의 중요성을 지니지만 영유아에 대한 예산을 보다 많이 책정하는 것을 고려할 필요가 있다. 이는 기본적으로 영유아에 대한 교육자원의 공정한 분배와 관련된 문제일 뿐만 아니라 교육 투자의 효율성과 관련한 문제이기도 하다(제2장, Cunha *et al.*, 2005 참조). 투자 대비 회수율을 높이기 위해서는 영유아들을 위한 프로그램은 적절한 아동 대 교사 비율과 알맞은 교수법 등 일정 수준 이상의 질적 수준을 유지해야 한다. 더욱이 영유아들은 다른 어떤 그룹의 학생들보다 기관에서 가장 많은 시간을 보낸다.<sup>5</sup>
- **보육서비스 시장의 조성**: 이것은 특히 자유주의 경제국가에서 많이 쓰이는 전략이다. 호주, 캐나다, 아일랜드, 네덜란드, 영국, 미국 등의 국가에서는 국가가 전적으로 ECEC 서비스를 제공하기 보다는 정부와 지역사회의 제공자들 외에 영리집단이 함께 참여하고 있다. 근본적인 이유로는 공공지출을 보충하고, 서비스 공급의 원천을 다양화하며, 서비스 제공에 경쟁원리를 도입하여 부모들에게 선택권과 보다 융통성 있는 서비스를 제공하기 위해서이다. 공급이 매우 부족하고 특히 규제의 수준이 낮은 경우, 가정보육모와 같은 영리서비스 제공자들은

보육서비스에 대한 수요를 더 빨리 충족시킬 수 있다. 일례로 미국을 들 수 있다. 미국은 모든 분야에 걸쳐 시장경쟁 논리를 도입하는 오랜 전통을 가지고 있다. 미국의 보육사업 중 약 90% 정도가 민간 사업자에 의해 제공되고 있으며, 여기에 종사하는 사람들 중 절반 정도는 영리를 목적으로 운영하고 있다. 호주 또한 서비스의 민영화를 추진하고 있으며, 1996-1998년 동안 공정 경제체제 도입정책의 일환으로 지역사회의 비영리 서비스에 대한 보조금을 삭감했다. 현재 다수의 호주 정책결정자들은 그간 기금이 부족했던 분야에 새로운 투자를 유치할 수 있었다는 점에서 이 정책을 성공적인 것으로 평가하고 있다.<sup>6</sup> 이들은 이와 같은 새로운 투자유치가 없었다면 서비스의 공급이 점점 더 악화되었을 것이라고 주장한다(Purcell, 2001). 네덜란드는 최근 지자체 주도의 공공 보육서비스 정책을 수요자 측면의 부모에 대한 보조금 체제로 전환시켰다. 하지만 새로 제정된 네덜란드 아동보호법(Youth and Child Care Act; 2005)이 시장원리 적용을 용이하게 하기 위해 집단의 크기, 영유아 대 교사 비율에 관한 규제를 폐지하고 보육교사들의 추가적인 교육과 훈련 기회를 박탈함으로써 서비스 질의 하락이 우려되고 있다(Mooney, *et. al.*, 2003).<sup>7</sup> 또한 네덜란드의 중산층 부모들은 지금까지 해왔던 것보다 훨씬 더 많은 비용을 현재 부담하고 있으며, 이는 EU 평균의 1/3 가량을 추가로 부담하는 수준이다(Vermeer 외, 2005).

- **중앙정부에서 영유아 정책의 비용효과성을 위한 협력과 특히 3-6세를 대상으로 한 지방정부의 서비스 통합**: 앞서 제2장에서 이미 중앙정부에서의 영유아 서비스 관리의 협력에 대해 논의한 바 있다. 한 부서로 통합하는 것이 비전을 수립하고 서비스 계획을 세우는데 있어 분권화된 상태보다 효율적이라고 할 수 있으며, 정책이나 규제 기구의 중복을 방지할 수 있다. 지방정부에서는 마찬가지로 행정부 수준에서 서비스의 합리화 정책이 추진될 수 있다(북유럽 국가들에서는 지역 단위의 통합이 중앙정부 차원의 통합보다 먼저 이루어졌다). 지방정부 차원에서는, 학교 기반시설에 많은 투자를 하여 유아교육과 보육, 종일제와 방과 후 서비스 등을 한 곳에서 제공하는 것이 각각의 프로그램을 위해 개별적으로 건물을 임대하는 것보다 더 나은 것이다. 중앙집권화된 서비스는 비용을 절감하는 동시에 시너지 효과를 창출해 낼 수 있다. 서비스가 한 곳에 모여 있으면 아이들의 이동거리도 줄어들 것이고, 따라서 맞벌이 부모들의 일정 조정도 용이해질 것이다.<sup>8</sup> 그러나 학교에 서비스가 과도하게 집중되는 것에 대해 덴마크 국내에서는 비판의 목소리가 나오고 있다. 이로 인해 자유시간 서비스와 같은 보다 작은 서비스에 대한 관심이 저하될 수 있다는 것이다. DLO(2001)에 따르면, 영유아 서비스와 방과 후 서비스는 각각의 특정한 목적에 맞게 잘 설계된 건물이 있어야 하고, 프로그램이 아이들에게 적합한 것인지를 확인하기 위한 독립적인 학부모회가 있어야 한다.
- **공공과 민간의 파트너십—자발적 영역, 지역사회, 민간 영역 간의 업무공유, 그리고 민간서비스 제공자들에게 공공 재정지원을 제공하고 이들을 전문적으로 운영되는 서비스체계 내로 통합시키는 것**: 비정부조직과 지역의 민간서비스 제공기관들이 정부의 네트워크에 기여하는 바는 매우 클 뿐더러 필수불가결할 때도 많다. 호주, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 헝가리, 아일랜드, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 미국 등의 많은 국가들은 질적 기준을 유지하는 기관의 운영을 허가하고 있으며, 이들에게 운영보조금을 주는 등의 직접적인 지원뿐 아니라 부모들에 대

한 비용 지원 등 간접적인 지원을 행하기도 한다. 보조금 지급 시 정부당국은 자발적 영역의 기관으로 하여금 장애 영유아나 특수육구를 가진 영유아를 적정 비율로 우선 취원시킬 것을 요구할 수 있으며, 서비스 요금을 정부당국이 정한 범위 내에서 받도록 제한할 수 있다. 하지만 자유주의 경제체제에서는 때때로 공공서비스에 대한 기준을 완화하기도 한다. 일례로 미국의 워싱턴 주법(Washington State Law, 2006)에서는 “워싱턴 주법에서 요구하는 인가조건을 제외하면, 유아교육 부서의 책임자는 연방법에서 허용하는 정도까지는 아동들과 가정을 위하여 최선의 결과를 가져올 수 있는 시장중심 정책을 유연성 있게 추진하여 정부와 민간의 파트너십에 의한 유아교육 프로그램의 운영이 주의 규정을 지키지 않을 수 있다.”고 언급하고 있다.

- **회사와 기업에 의한 지원**: 몇몇 국가에서는, 고용주나 기업이 영유아 서비스의 기금 조성에 중요한 역할을 한다. 일례로 네덜란드에서 일정 수 이상의 직원을 고용한 기업들은 직원의 자녀가 인증된 영유아 기관을 이용하는 경우, 보육비의 3분의 1을 보조하도록 기대된다. 한국과 멕시코에서도 일정 비율 이상의 젊은 여성 직원을 고용한 기업은 법에 의하여 보육시설을 설치하거나 영유아 교육과 보육비용을 지원하도록 되어 있다. 프랑스의 고용주들은 가족수당기금을 출연해야 하는데, 그 기금은 다시 지역 내 보육비의 평균 25% 정도를 지원한다. 벨기에(임금의 0.05%)와 이탈리아에서도 고용주들이 비슷한 정도로 보육비용을 지원한다. 호주, 아일랜드, 영국 등과 같은 국가들에서는 건축회사들이 주택단지를 조성할 때 적절히 설계된 영아보육시설과 학교의 건축에 들어가는 비용을 건설비용에 포함해야 한다. 지역 공동체와 산업체들 또한 이러한 정책들에 공헌한다.
- **기타 자금원**: 미국에서는 대기업이 영유아 서비스에 기부하는 일이 흔한데, 이는 기부 금액이 많은 경우 정부당국에 의해 세제 혜택이 주어지기 때문이다. 또 다른 재원은 특별세인데, 아칸소 주에서는 맥주에 부과되는 특소세를 더 나은 기회(Better Chance) 프로그램에 사용하고, LA 카운티는 담배에 부과되는 세금을 영유아 프로그램 지원에 사용한다. 조지아 주에서는 복권 수입으로 영유아 서비스를 지원하고, 대학 진학을 희망하는 가난한 3단계(Stage 3) 학생들에게 장학금을 제공하기도 한다. 영국에서도 이와 유사하게 새로운 기회 기금(New Opportunities Fund)이라는 제도를 통해서 복권 수입이 사용되고 있다. 몇몇 국가들은 영유아 교육과 보육이 공교육의 첫 단계이므로 정부가 당연히 직접 책임져야 하며, 따라서 위와 같은 특별 기금에 의한 재정지원을 불필요하며 수상쩍은 것으로 여기고 있다.

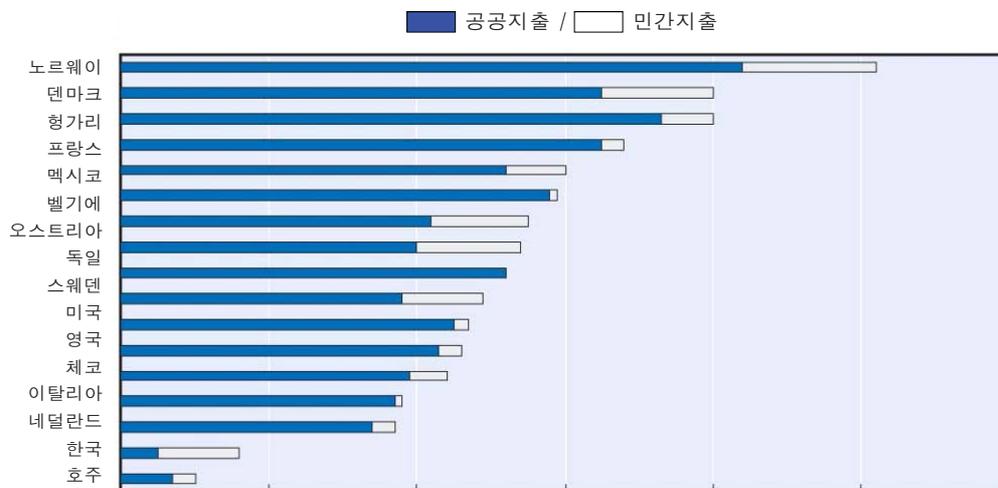
#### 4. 정부는 ECEC 서비스를 어떻게 지원하는가?

이 문제에 대한 원활한 논의를 위해서는 취학 전 교육(Pre-primary education), 영유아 교육(early education), 그리고 보육(child care) 간의 용어 구분이 필요하다. 모든 정부는 넓은 범위에서 볼 때 3-5세부터 시작되는 공공 영유아 교육에 대한 비용을 대부분 부담하고 있다. <그림 5.4>는 ISCED 0단계에 대한 공공 영역과 민간 영역의 지출 규모를 통해, 국가별 비교를 제공하고 있다.<sup>9</sup> 이러한 공공서비스가 교육담당 부서의 지원을 받는다면 투입 자금은 전적으로 중앙정부가 담당하게 될 것이다(벨기에, 프랑스, 이탈리아,<sup>10</sup> 네덜란드, 영국 등이 그 예이다). 검토된

국가들 중 멕시코를 제외한 나머지 비유럽 자유주의 경제국가들은 다른 국가들보다 더 늦은 연령부터 무상의 공교육을 제공한다. 호주, 캐나다, 한국, 미국에서는 정부가 5세 이상 유아에 대한 취학 전 교육을 담당하고 있다. 몇몇 경우에는 정부나 지방자치단체의 지원을 받거나 중앙 정부의 표적 프로그램을 통해 4세 아동에 대한 무상 반일제 서비스를 제공하려고 노력한다. 북유럽 국가들은 6세 아동까지 서비스에 대한 비용을 청구하는데, 이 때 청구되는 비용은 크지 않다(부모들은 서비스 비용의 9-15%를 부담한다). 하루 중 특정 시간대(‘영유아 교육 시간’)에는 무상으로 서비스가 제공되며, 저소득층 부모들에게도 비용이 감면된다. 독자들은 <그림 5.4>와 OECD의 다른 자료들(*Education at a Glance* 시리즈)이 공통적인 약점을 갖고 있다는 것을 알아차릴 수 있을 것이다. 즉, 이들 수치에는 덴마크, 핀란드, 스웨덴의 공공재정 기여금이 크게 과소평가되어 있다. 여기에 나타난 수치는 취학 전 학급이나, ‘교육적인’ 프로그램을 제공하는 무상 오전반 프로그램만을 포함한 것이다.

북유럽 국가들을 제외하면, 보육의 그림은 다르게 나타난다. 보육비용은 주로 부모들이 부담하며, 여기에 많은 적은 정부가 보조금을 지원한다. 지원 금액은 국가별로, 그리고 부모의 소득에 따라 다양하다. 예를 들어 아일랜드, 영국, 미국의 중산층 부모들은 보육비용의 대부분을 부담하는 반면, 유럽대륙의 국가들에서는 비용의 절반 정도를 공공 보조금이 부담한다. 북유럽 국가들에서 중앙정부와 지방정부가 부담하는 보조금은 보육비용의 85%가량이다(덴마크는 제외). 또한 핀란드와 스웨덴에서는 육아휴직 기간이 끝나는 때부터 사실상 보육 보조금이 지원되는데, 부모들의 부담 부분은 15% 미만이다(스웨덴 9%).

그림 5.4. GDP대비 취학 전 교육(3-6세 대상)에 지출되는 공적, 사적 비용



주: 벨기에와 프랑스의 영유아 교육에 대한 지출은 그림에서 나타나는 것보다 높으며, 덴마크와 핀란드, 스웨덴에서도 그림이 제시하는 수치보다 높다. 벨기에와 프랑스의 경우 영유아 교육은 3세 이전부터 시행된다. 덴마크와 핀란드, 스웨덴은 그림이 제시하는 통계가 무상교육서비스에 관한 지출만을 나타낸다고 봐도 무방하다. 일례로 핀란드의 경우는 6세 유아를 대상으로 하는 취학 전 교육 프로그램(취학 전 의무 선행교육 프로그램)과 3-5세 유아를 대상으로 하는 기관중심 보육이 포함되며 비용의 50% 정도이다. 캐나다는 OECD에 자료를 제출하지 않았기에 이 그림에서 제외되었다. 캐나다로부터 받은 최근 자료는 2000년도 자료인데, 이 자료에 의하면, 캐나다가 GDP의 0.2%를 3-6세 유아를 대상으로 하는 취학 전 교육 프로그램에 지출했다고 보고되고 있다. 한국은 유치원 교육에만 해당하는 통계로, 다른 체계에 의하여 운영되는 보육에 대한 공공지원은 포함되어 있지 않다.

### 사용되고 있는 모금 방식

각 국가들이 채택하고 있는 모금 방식은 국가별로 매우 다양하다(표 5.2 참조). 하지만 일반적으로 3세 이상 유아나 위에서 언급된 바와 같이 4, 5세 유아(호주, 캐나다, 아일랜드, 한국, 네덜란드, 미국의 경우)를 대상으로 하는 유아교육 서비스에서는 정부가 공급자 측면에서, 공공 재정지원 방식을 채택하고 있다. 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴의 경우, 부모들에게 약간의 비용이 부과되기는 하지만 공급 측면의 공공 재정지원이 모든 서비스 지원에서 가장 두드러진 지원방식이다. 덴마크를 제외한 나머지 국가에서는 교육적 요소를 가진 서비스(오전반 수업)에서 부모들이 부담하는 비용이 낮은 비용의 정액제로 책정되며, 스웨덴에서는 4세부터 무상교육을 실시하고 있다. 보육 분야에서는 혼합형 재정지원 방식이 사용되고 있는데, 몇몇 국가에서는 부모들 중 상당수가 보육비 지출에 대한 공공지원을 받지 못하기도 한다(보다 자세한 내용은 아래를 참조할 것).

### 3세 이상 아동에 대한 공공 유아교육 서비스에 대한 재정지원

3세 이상 유아(몇몇 자유주의 경제 국가에서는 더 높은 연령일 수 있음)에 대한 공공 유아교육 서비스 지원은 검토된 국가들에서 모두 유사하게 나타난다. 공급자 지원방식이 주된 지원방식이며, 유아교육 서비스 영역은 공공 재정지원을 받는 서비스가 대다수를 차지한다. 이들 서비스는 일반적으로 기관중심으로 운영되며, 자격을 갖춘 교직원들에 의해 운영된다. 서비스의 대부분은 중앙정부나 주정부(연방국가의 경우), 지방자치단체, 혹은 정부로부터 재정의 50% 이상을 지원받으며, 정부의 규정과 계약의무에 따라 기관을 운영하기로 합의한 민간단체와 자발적 단체들에 의해 직접 제공된다.

표 5.2. 주요 국가들의 ECEC 서비스에 대한 주된 재정지원 형태

서비스에 대한 재정지원		부모에 대한 보조금	고용주 기여금
호주	공립유치원에 제한됨	주요 형태	있음, 과세
벨기에	주요 형태	보육과 혼합되어있음	있음, 고용주 과세
캐나다	주로 공립유치원과 지역사회 서비스에서 이루어짐(주와 준주에서도 다른 서비스를 지원하기 위해 다양한 정도로 공급자에 대한 보조금, 운영자금, 급여보상금 등을 사용함) 퀘벡에서는 주요 형태	혼합형. 지역사회서비스에 대한 공급 측면의 재정지원 방식이 일반적	없음
덴마크	주요 형태	없음	없음
핀란드	주요 형태	혼합형	없음
프랑스	주요 형태	유아학교 외의 ECEC에서 혼합형	있음, 고용주 과세
독일	주요 형태	보육시설에서 혼합형	없음
헝가리	보육시설과 유치원에서 주요 형태	없음	없음
아일랜드	공립유아원(social nursery)과 공공 유아교육에만 제한됨	제한적, 주로 부모 부담	없음
이태리	주요 형태	없음	있음, 고용주 과세
한국	공립유치원 및 보육시설에서 진행되는 공공 표적 프로그램에만 제한됨	정부 보조가 주요 형태이지만 부모 부담 정도 높음	일부 사례에만 해당
네덜란드	취학 전 및 표적 프로그램에서만 주요 형태	보육시설에서 주요 형태이지만 부모 부담정도가 높음	있음, 비용의 약 30% 정도에 과세

서비스에 대한 재정지원		부모에 대한 보조금	고용주 기여금
노르웨이	주요 형태	혼합형	있음, 과세
포르투갈	주요 형태	있음	있음
스웨덴	주요 형태	없음	없음
영국	공공 유아교육, 공립유아원 및 표적 프로그램에만 제한됨	보육시설에서 주요 형태, 하지만 주로 부모 부담	있음, 과세
미국	공립유치원, 표적 프로그램 및 헤드스타트에만 제한됨	주요 형태이지만 주로 부모 부담	있음, 과세

출처: OECD, Country Background Reports.

서비스 전달을 위해 정부가 이용하고 있는 인증받은 자발적 단체 혹은 민간단체들의 범위는 다양하다. 아마도 3-6세 아동을 대상으로 한 영유아 교육 분야에서 정부의 지원을 받는 가장 규모가 큰 인증기관은(의무교육의 경우와 마찬가지로) 종교에 토대를 둔 기관들일 것이다. 예를 들면 베네룩스 국가들과 독일, 아일랜드, 이탈리아에서는 교회 조직들이 모든 영유아 서비스의 3분의 1 이상을 담당하고 있다.

이와 같이 공공, 혹은 계약상의 서비스에서 정부(중앙정부와 지방정부를 포함)는 서비스 제공자들에게 그들이 보살피고 있는 아동 수에 비례하여 직접 재정을 지원한다. 이와 같은 공급 측면의 재정지원은 일반적으로 운영보조금, 직원 급여(혹은 초과수당), 시설설비 투자 보조금, 부가적이거나 특수한 교육적 욕구가 있는 아동대상 서비스에 대한 추가지원금, 프로그램의 질적 향상이나 기타 공공의 목적을 위한 지원금 등의 형태를 띤다. 일반적으로 유아교육 분야에서 정부의 재정지원을 받는 서비스는 동시에 정부의 강한 규제도 받는다. 비록 유럽(북유럽은 제외)에서 이러한 서비스의 상당수는 아동 대 교사 비율이 높으며, 특히 신당시를 중심으로 공급부족 현상이 발생하고 있는 형편이지만 말이다. 서비스는 또한 정부, 혹은 지자체의 관리 조직으로부터 지원을 받는데, 이것은 다시, 호주, 벨기에, 독일, 아일랜드, 네덜란드의 경우처럼 정부의 재정지원을 받는 대규모 서비스 제공자들의 관리부서에 의해 보완될 수 있다. 대부분의 국가에서 정부부처는 법률을 제정하고 규정을 마련하며, 인증 프로그램을 준비하고, 집단 규모와 교직원 자격기준을 설정한다. 국가에 따라, 정부의 서비스는 또한 프로그램의 질과 기준에 대한 모니터링과 교육자에 대한 지원 및 전문성 개발의 기회 제공, 부모참여의 장려 등의 측면에서 서비스 제공자 운영집단의 도움을 받을 수도 있다.

### 3세 미만 아동들에 대한 재정지원

3세 미만 아동들에 대해서는 공급 측면(서비스에 대한 지원)과 수요 측면(부모에 대한 보조금 지원)에서의 재정지원이 동시에 이루어지거나 혼합형으로 이루어진다. 일반적으로 자유주의 경제국가와 기타 국가로 구분하여 살펴볼 수 있다. 전자에는 호주, 캐나다, 아일랜드, 한국, 네덜란드, 영국, 미국 등이 포함되는데, 이들은 주로 수요자들에 대한 보조금 지원방식을 사용하며, 현금 지급, 세금 감면, 바우처 지급, 이외 기타 유사한 방법들이 사용된다. 이외는 대조적으로 유럽대륙의 국가들은 서비스에 직접 지원하는 공급자 중심의 보조금 지원방식을 사용한다. 이들 국가 중 벨기에와 프랑스 등은 예외적으로 부모에게 세금 감면의 혜택을 주기도 한다. 사회주의 국가들에서는 세액 공제와 공급자 측면의 지원 형태가 거의 대부분을 차지한다. 이들 국가에서는 가정보육을 포함하여 지방자치단체가 직접 운영하는 보육시설이 거의 대부분이나,

노르웨이에서만 예외적으로 2004년 현재 사립유치원이 이미 전체 영유아의 57%에게 서비스를 제공하고 있다(Moser, 2005). 하지만 덴마크의 가정보육이나 핀란드, 노르웨이의 민간 보육시설들은 자유주의 경제체제에서 발견되는 독립적인(그리고 때로는 규제도 받지 않는) 단체들이 아니라 지방정부로부터 허가와 규제를 받는다.

## 5. 부모들의 보육비용 부담

모든 국가에서 모든 형태의 보육비용은 부모와 정부가 공동으로 부담한다(벨기에, 프랑스, 이탈리아, 그리고 특히 네덜란드에서는 고용주 또한 함께 부담한다). 검토된 20개국 가운데 단 3개국(덴마크, 핀란드, 스웨덴)만이 0세부터 나이가 많은 유아에게까지 모두 양질의 공공 영유아 교육과 보육 서비스를 제공한다. 이들 3개국과 노르웨이에서는 또한 영유아들이 의무교육을 받기 전까지 부모들에게 비용을 부담시킨다(단 2002년부터 스웨덴은 4-6세 유아를 대상으로 매일 3시간의 무상교육을 실시하고 있다). 부모들이 부담하는 비용은 적으며, 자산조사에 의해 결정되기는 하지만 상한선이 정해져있다. 저소득층은 명목상의 금액만을 부담한다. 핀란드에서는 부모들이 평균적으로 15% 정도의 비용을 부담하며, 노르웨이와 스웨덴에서는 약 10% 정도를 부담하고 있는데, 이들 국가에서는 비용부담의 상한선을 도입하였다.

유럽대륙의 국가들의 경우, 공공보육 프로그램이 민간보육에 비해 크게 우세하며, 부모들은 25-30%에 달하는 비용을 부담한다. 벨기에, 프랑스, 네덜란드와 같은 국가들은 다양한 방식으로 영유아 서비스에 대한 보조금을 지원하고 있다. 게다가 이들 국가에서는 어린 연령부터 보편주의적인 무상 유아교육 서비스를 제공하고 있다. 프랑스는 2세부터, 벨기에는 2.5세부터, 체코, 헝가리, 이탈리아 등은 3세부터, 네덜란드는 4세부터 시작한다. 자유주의 경제체제에서는 취약계층을 대상으로 정부가 제공하는 프로그램을 제외하고는 부모들이 부담하는 보육비용이 매우 높아져서, 캐나다의 일부 주에서는 82%까지 부담하며 미국의 많은 서비스에서는 부모들이 전액을 부담한다.<sup>11</sup> 예를 들면, 캐나다에서 종일제 보육기관에 다니는 한 명의 영아와 한 명의 취학 전 유아가 있는 가정의 연간 비용의 중위값은 대략 12,000 파운드 정도로, 1998년 맞벌이 가구 전체의 연간 가구중위소득인 52,500 파운드의 약 23%에 달한다(Statistics Canada, 2000). 또한 아일랜드에서는 가정이 평균적으로 보육비용의 51%를 부담하고 있는데 이는 취업을 유지하고자 하는 여성들의 의욕을 꺾고 있으며, 특히 두 번째 아이가 태어날 경우 더 심해진다(Background Report on Ireland and Country Note for Ireland, OECD, 2000). 호주는 자유주의 경제체제 국가들 중 특이한 사례인데, 이들은 보육수당(Child Care Benefit)과 더불어 30%의 세금 환급 등을 통해서 98%에 달하는 부모들에게 보조금을 지급하고 있다(특히 저소득층 부모들에게는 더 많은 혜택을 제공한다). 호주는 영유아 서비스에 대한 지출액 가운데 60%를 공공 부문에서 지출하며, 부모들이 부담하는 부분은 전체 비용의 38%정도이다. 전체 그림 상에서 보면, 유럽 국가의 경우 전체 보육비 중 정부의 부담분이 66-90%에 이르고 부모 부담분이 1/3 이하인 반면, 대부분의 자유주의 경제 국가에서는 상황이 역전되어, 부모가 비용의 대부분을 부담하고 정부가 비용의 1/3 정도만을 제공한다(호주는 전술한 바와 같이 60%를 정부가 부담).<sup>12</sup>

## 6. 재정지원 방식의 선택이 전체 체계의 질적 수준에 영향을 미치는가?

현재의 경제적 통설과는 달리, OECD 검토에서 밝혀진 바로는 국가에 의해 관리되는, 공공 부문의 투자를 통한 지원방식이 부모에 대한 보조금 지급 방식보다 동질의 서비스 수준을 유지시키고 1-6세의 모든 영유아들에게 그 혜택을 제공한다. 시장체제에 기반한 제도의 경우, 민간 서비스에 대한 미흡한 규제와 가정보육의 활성화, 그리고 민간서비스 제공자들이 자격 있는 교사들을 충분히 고용하는 것을 꺼리는 문제 등으로 질적 수준이 불균등해질 수 있다.<sup>13</sup> 이는 또한 부모에 대한 보조금 지원 모형이 아직 정착되지 못했기 때문일 수도 있고, 행정부서가 시장화된 보육서비스를 다루는데 미숙하기 때문일 수도 있다. 스웨덴의 ECEC 제도에 대한 2004년도 평가결과는 서비스의 운영주체를 중앙정부에서 지방정부나 부모들로 전환하는 과정에서, 보육서비스의 질적 수준이 불균등하고, 다양해질 수 있다는 것을 보여준다. 직접적인 재정지원이나 용도를 지정하여 지원하는 방식은 정부로 하여금 직접적인 관리감독을 가능하게 한다. 자금의 용도를 지정하지 않고, 지방자치단체로 하여금 어떤 용도로, 어떤 방식으로 자금을 지원할 것인지 결정하도록 하는 스웨덴의 포괄보조금제도(block grant system)는 정부의 통제를 약화시킨다(Bjorklund 외, 2004).<sup>14</sup>

더구나, 부모들을 직접 지원하는 전략은 정치적으로는 매력적일 수 있지만, 이는 영유아 분야에 대한 정부의 관리감독을 더 어렵게 할 수 있다. 그 이유가 무엇이든 간에 OECD의 검토 결과는 검토에 참여한 대다수의 국가들에서 서비스에 직접 지원을 하는 방식이 더 효율적인 관리감독을 가능하게 하고, 규모의 이익(advantage of scale)을 볼 수 있으며,<sup>15</sup> 국가 수준의 질을 높이고, 교사들을 더 효과적으로 훈련시키며 접근과 참여 기회를 더 균등하게 할 수 있다고 결론내리고 있다. 일반적으로 공교육을 담당하는 공공 유아교육 조직과 보육을 비교할 때 이 효과는 극명하게 드러난다. 북유럽 국가들에 널리 퍼져있는 공공서비스 모형과 시장화된 보육 모형과 비교할 경우에도, 서비스의 적용범위나 질적 수준에서의 차이가 명백하게 드러난다. 노르웨이와 스웨덴의 예는 민간서비스 제공자들이 정부와 적절하게 계약하고, 정부의 관리감독에 따르며 공공재정을 통한 지원을 받는다면 공공서비스 모형도 이들을 충분히 수용할 수 있다는 것을 보여준다.

공급 측면의 지원방식(몇몇 국가들에서는 부모 부담금으로 이를 보충하고 있지만)을 채택한 정부는 보육시설에게 운영비를 보조하거나 일반적으로 급여보상금을 제공하거나 종사자 급여를 지불한다(후자의 경우가 전체 ECEC 비용의 70%를 차지한다). 공적으로 관리되는 체계에서는 서비스 규제가 일반적으로 이루어지고 있어, 집단 규모와 교직원의 자격 등이 담당부처나 지방정부의 법률이나 지침을 따른다. 또한 서비스는 담당부처나 지방정부의 관리부서의 감독과 지원을 받거나, 혹은 공공 아동기관의 지침을 따른다. 이러한 이유로, 서비스의 보다 효과적인 설계, 보다 일관된 훈련, 그리고 벤치마킹이 가능하게 된다. 공교육이 가치를 두고 있는 아동들의 혼합(mixing) 역시, 공공서비스의 대상 지역 내에서 공간적인 분리가 심하지 않다면(이 또한 종종 발생하는 사례임) 공공서비스에서 보다 손쉽게 달성될 수 있다.

공공투자 모형에 대한 가장 주된 비판으로는 비용이 많이 든다는 것이다. 물론 영유아 서비스에 대한 높은 공적 투자가 세금 인상을 가져온다는 주장은 지나치게 단순화된 것이라는 반박도 존재한다(그 예로 Kvist, 2002의 논의를 들 수 있음). 레시먼(2002)의 <저소득층과 소수민족을 위한 영유아 교육과 보육(Early Childhood Education and Care for Children from Low-income or

*Minority Backgrounds*)>에서 언급된 또 다른 비판으로는 헤드스타트와 같이 재정지원이 풍부한 공공 프로그램은 구축효과를 낳기 때문에, 민간서비스 제공자들의 참여를 감소시킨다는 것이다. 왜냐하면 민간서비스는 자금이 풍부한 공공서비스와 경쟁하기 어렵기 때문이다. 이러한 비판은 전통적인 유럽 국가들에서 나타나는 공공 ECEC 제도의 주요 단점들을 또한 설명해준다 (벨기에와 프랑스는 제외). 다시 말해, 많은 국가들이 공공 재정지원을 받는, 3세 미만 영유아 대상의 인가받은 보육시설을 충분히 확보하는데 실패한 이유를 설명해준다. 그러나 이러한 실패는 정부의 개입에서 그 원인을 찾을 수 있을 듯하다. 공공 재정지원을 받는 체계는 정부에 대한 의존성을 키우는 반면, 민간시장에 기반한 경쟁력 있는 보육체계는 보다 자립심 있는 가족들을 만들어내고, 정부가 내세우는 형평성에 대한 요구, 통제 및 기준보다 경제적으로 더욱 효율적이라는 비판 또한 존재한다.

### 수요 측면, 혹은 소비자 보조금을 통한 재정지원

영유아 서비스의 시장화는 최근 OECD 국가들 사이에 널리 진행되어 왔다(OECD, 2002, 2003, 2004). 공적 지출을 제한하고 부모들에게 보다 많은 선택과 통제권을 부여하자는 것이 주된 이유이다. 바우처와 보조금이 서비스에 대한 직접적인 재정지원보다 선호되었는데, 이는 보조금을 직접 지원하여 부모들이 서비스를 이용하도록 하면 서비스 제공에 민간 기업의 참여가 증가하고, 새로운 자금과 보다 큰 역동성이 유입되어, 결과적으로는 정부지출을 줄일 수 있을 것이라는 기대 때문이었다. 동시에 규제완화는 영리적 서비스 제공자들이 영유아 대 교사 비율이나 일선 교직원의 자격수준에 융통성 있게 대응하도록 하였다. 지방자치단체의 관리감독은 소비자들에게 더 많은 정보를 제공하고, 공급자들 사이의 경쟁이 심화될수록 더 낮은 비용으로 높은 수준의 서비스를 제공할 수 있을 것이라는 기본적인 시장원리로 대체되었다. 몇몇 국가들은 부모가 자신의 자녀에게 가장 적합한 서비스 공급자를 자유롭게 선택할 수 있는 기회가 증가할 것이라고 여겼다. 평등을 달성하기 위해, 미국의 헤드스타트나 영국의 슈어스타트 같은 대규모 표적 프로그램들은 원칙적으로 저소득 계층의 보육과 유아교육에 대한 요구를 충족시키기 위해 계속 유지되었다.

소비자에게 보조금을 지원하는 방식은 접근방식으로 보면, 현재 지배적인 ‘제3의’ 사회복지 모형과 맞아떨어진다. 즉, 공공서비스 영역에 시장논리를 도입할 경우, 더 부담이 적고, 저렴하면서 욕구에 민감한 공공서비스를 창출할 수 있다는 것이다(Giddens, 2003). 실제 지불비용보다 더 적은 액수를 지급하므로, 부모에게 제공되는 보조금은 공공예산이 보다 적게 들고, 동시에 보육체계 내에 새로운 공급자들을 끌어들이어서 경쟁을 활성화시킨다. 인가된 서비스 공급자를 이용할 때에만 보조금을 지급함으로써, 소비자에 대한 보조금 지급은 또한 인가받지 못한 공급자들을 공식적인 경제체제 및 세제 안으로 편입시킬 수 있다. 호주의 경험을 통해, 정부가 충분한 바우처나 보조금을 줄 수 있다면 독립적인 가정보육모들과 영리적 서비스 제공자들이 사업에 참여함으로써, 서비스 제공이 빠르게 확대될 것임을 알 수 있다. 소규모의 민간서비스 제공자들이 빠르게 사업을 시작할 수 있는 것은 큰 장점이라고 볼 수 있는데, 공공제도에서는 새로운 영유아 기관을 각각 계획하고 건설하는데 수년이 걸리기 때문이다.<sup>16</sup> 독립적인 가정보육모들과 튼튼한 자본을 가진 영리적 서비스 제공자들은 시류에 더 빨리 편승할 수 있고, 이는 자녀를 맡길 수 있는 장소를 절실히 필요로 하는 부모들과, 보육시설 부족에 대해 특단의 조치를 찾

는 정부에게는 매우 반가운 일 아닐 수 없다.

위와 같은 내용을 지지하는 사람들은 부모들에게 제공되는 프로그램의 범위가 공공서비스에서 제공되는 것보다 더 혁신적이고 부모들의 요구사항에 잘 부응할 수 있다고 주장한다. 예를 들어 헝가리와 체코에서 새로 생긴 민간기관에서는 아이들에게는 영어와 컴퓨터, 음악, 수영 등을, 부모들에게는 요가, 미술, 교육 과정 등을 제공하고 있다. 부유한 부모들에게는 특히 이러한 프로그램이 매력적이지만, 대부분의 일반인들에게 이러한 프로그램에 드는 비용부담은 너무 과중하다. 영리서비스들은 ECEC 영역의 틈새시장, 특히 기업의 지원을 받는 직장보육시설에서 성공적으로 정착한 것으로 나타났다. 소비자들을 겨냥한 영리서비스들은 또한 ‘융통성 있는 이용시간(flexible places)’을 제공하고 있는데, 이는 자녀를 시간제로 맡기거나 반나절 동안만 맡길 수 있도록 하여 부모들이 시간제로 일을 하거나 아무 때나 쇼핑을 할 수 있도록 한다. 이와 같은 융통성은 공공서비스에서 찾아보기 힘든데, 공공서비스는 영유아의 복리와 발달을 가장 전면에 내세우고 있기 때문에, 많은 공공서비스들은 ‘임시이용’서비스의 제공을 거부한다. 공공서비스에서는 개별 아동이 교사 및 다른 아동들과 유대를 형성하고, 발달 프로그램을 통합적으로 따라갈 수 있는 기회를 제공해야 한다고 여기기 때문이다.

시장 접근방법의 이점은 종종 정부로 하여금 보육서비스의 공급 부족에 빠르게 대처하도록 한다는 점이다. 게다가 현재의 경제 분위기는 공공서비스를 줄이고자 하고, 여러 국가의 재정부처들은 시장 혼합형 서비스를 선호하고 있는 실정이다. 이는 불평등을 피할 수 있고, 민간서비스가 적절한 공적 기준을 유지할 수 있다면 합리적이다. 하지만 영유아의 발달과 교육은 어느 누구에게도 반복될 수 없는 과정이므로, 보다 신중하고 장기적인 관점을 취할 필요가 있다. 시장의 상품과는 달리, 부모들은 자녀의 성취가 불만족스럽다고 해서, 쉽사리 환불받거나 교환할 수 없다. 국가가 영유아 서비스의 조직화 방법을 잘못 선택한다면, 이것은 특정 집단의 가족과 영유아들에게 심각한 불이익을 가져다줄 수 있다. 영유아 정책전문가와 정책결정자들은 시장 모형에 대해 다음과 같은 우려를 제기하고 있다.

- *전적으로 시장에 기반한 제도는 교육의 보편주의 원칙을 해칠 것이다.*

교육의 보편주의 원칙은 시민권의 가치가 주입되고, 아동들에 대한 민주적이고 다문화적인 통합이 이루어지는 보편주의적인 제도 내에서 모든 아동에게 동등한 기회를 제공해야 한다는 원칙이다. 반면, 보편주의적인 제도 내에서도 특정 집단에 대한 표적 지원 및 특수 지원은 효과적으로 이루어질 수 있는데, 다양한 배경을 가진 아동들을 교육적으로 통합하는 것은 일반적으로 위험에 처한 아동과 주류 아동 모두에게 긍정적인 효과를 갖는다(Jensen & Saint-Martin, 2003).

- *수요자 측면의 재정지원은 일반적으로 충분하지 못하다.*

시장 주도적인 체제 하에서의 비용부담은 고스란히 부모들에게 전가되어 저소득층이 아닌 이상 소요비용의 35-100%를 부모가 부담해야 한다. 공공 보조금의 지급대상이 되지 않는 중하층에 속하는 가족들은 종종 이러한 비용을 감당하기 어렵다. 그 결과 그들의 자녀는 영유아 서비스에 참여하지 못할 수 있다(Fuller et al., 2005).

- *보육서비스에 대한 공공 재정지원이 부모들에게 보조금을 직접 지불하는 방식으로 이루어질 경우, 정부의 관리감독 능력이 약화될 수 있다.*  
 세금 환급과 부모에 대한 보조금 지급은 체계의 조정이나 보편주의적인 서비스를 지원하지 않으며, 분명 교직원에 대한 현직교육과 급여를 향상시키지도 않는다. 부모들이 인가받은 보육시설 뿐만 아니라 미인가 서비스 제공자들에게까지도 바우처를 사용한다면, 그 결과 보육 서비스를 제공하는 소규모 조직들과 개인들의 네트워크를 확산시키게 될 것이다(Fuller et al., 2005). 부정적인 효과들이 나타날 수 있는데, 예를 들면 규정에서 벗어난 서비스와 임시보육 서비스의 증가 등을 들 수 있다. 특히 임시보육 서비스는 영유아들의 지속적인 관계 형성을 해칠 수 있고 발달과정에도 나쁜 영향을 미칠 수 있다.
- *부모들에 대한 보조금 지원이 아동을 위해 쓰이지 않을 수도 있다.*  
 한 마디로, 부모에게 직접 지급된 지원금은 보육서비스 제공자에게 전액 전달되지 않을 수 있다. 반면, 저학력의 무직상태인 부모들은 자신들이 받아야 할 몫을 주장하는데 어려움을 겪을 수도 있다(UK Inland Revenue, Analysis & Research, Child and Working Tax Credits, 2004).<sup>17</sup> 사회계획의 관점에서 보아도 수요 측면의 보조금 지급은 문제가 많다. 부모 보조금 지원제도에서의 재정흐름은 (예측가능한) 지원 대상 영유아 수가 아닌, 얼마나 많은 부모들이 세금 공제를 청구하는지에 따라 결정되기 때문이다.
- *시장의 공급자들이 빈곤지역에 투자를 꺼림으로써, 저소득층 가족과 영유아들에게 불평등의 문제를 불러일으킬 수 있다.*  
 이는 영유아 서비스에 공공투자를 해야 하는 주요한 근거를 손상시킨다. 다시 말하면 영유아들이 교육을 처음 받기 시작하는 시점에서는 모두 다 평등해야 한다. 이러한 위험성은 호주나 영국 등에서와 같이 저소득층에 대한 지원책을 늘리거나, 미국의 헤드스타트, 영국의 슈어스타트 등의 국가가 지원하는 표적 프로그램을 통하여 어느 정도는 해소할 수 있다. 하지만 이들 프로그램은 서비스 적용대상인 영유아들의 상당수를 놓치고 있을 뿐 아니라, 시장에서 제공하는 서비스를 이용할 수 없는 중하층 자녀들을 지원하지 못한다. 게다가 대상 영유아의 선정도 일반적으로 부정확한데, 이는 이들 프로그램이 사회적, 문화적, 언어적 상태와 무관하게 위험상황을 드러내는 아동들에 대처하지 못한다는 것을 의미한다(NIEER, 2004; Fuller et al., 2005). 데이케어 트러스트(Daycare Trust)의 2003년도 분석에서 알 수 있듯이, 영국에서 위험에 처한 아동의 반 이상이 서비스 제공지역인 빈민지역 밖에 살고 있다.
- *보육과 관련한 부모 보조금은 일반적으로 가정보육을 상당히 증가시킬 수 있다.*  
 통계적으로 가정보육은 전문적인 영유아 기관보다 질적 수준이 매우 낮다(NICHHD, 1997b). 가정보육과 관련한 또 다른 문제점은(덴마크처럼 공공제도 내에서 조직화되지 않는 이상) 재정관리가 당국의 손을 벗어나서 계획과 관리감독에서 문제를 야기할 수 있다는 것이다.
- 2004년 프라이스워터하우스쿠퍼스 사(PWC)의 보고서에서 2020년까지 영국의 보편주의적 ECEC 제도에 대한 자금조달과 관련하여 내린 결론은 다음과 같다.

“공급자 측면의 재정지원은 스웨덴, 덴마크, 프랑스, 뉴질랜드와 같이 영유아 교육과 보육이 잘 발달된 국가들에서 가장 지배적으로 나타나는 방식이다. 반면 자산조사에 기반한, 수요자 측면에 대한 재정지원은 이보다 다소 미흡하게 발달된 체계인 영국, 미국과 같은 국가들에서 보다 전형적으로 나타난다”(PricewaterhouseCooper, 2004).

보육에서 시장 모형을 채택한 자유주의 경제체제에서도 영유아에 대한 인가된 서비스의 증가라는 면에서는 유럽의 보수적인 국가들과 다를 바가 없는데, 이는 ‘전환(churning)’효과 때문이다. 즉, 서비스 기관에 대한 인가기준을 낮게 책정하지 않는 이상, 높은 비율의 공급자 교체가 발생하는 것이다. 이러한 현상은 현재 구할 수 있는 서비스 관련된 통계에서도 쉽게 발견된다. 자유주의 경제체제는 보육 분야에서 적절한 규제와 모니터링 구조, 그리고 질적 기준을 설립하는데 실패하는 경우가 많다(Kagan & Rigby, 2003).

경제적 효과에 관한 보다 집중적인 논의는 위에서 언급한 PWC의 보고서나 캐나다의 경제학자인 클리브랜드와 크래신스카이(2003)의 연구에서 찾아볼 수 있다. 이들은 “수요 측면과 공급 측면의 재정지원에 관한 논쟁은 실제로는 서비스의 질적 기준에 대한 논쟁인 경우가 많다.”고 말한다. 이들에 의하면, 시장 경제체제는 영유아 서비스에 적절하지 않다. 이들에게 영유아 교육이란 공공재로서 즉각적이고 개인적인 소비를 통한 이익 이상의 외부효과가 있다. 국가는 영유아 교육과 보육을 통해서 중요한 목표를 달성할 수 있으며, 특히 아동들의 건강, 발달, 학습에 지대한 영향을 미친다. 만약 그렇다면, 그리고 특히 서비스를 통해서 얻어지는 사회전체의 이익이 투입된 비용보다 크다면, 정부가 재정지원과 더불어서 서비스의 질 관리에 개입하는 것이 타당하다.

사회정책분석가들의 최신 연구에서는 후기 산업경제사회에서 발생하는 새로운 위험에 대응하는 방식으로 ‘적극적 사회정책’을 제안하고 있다(Martin & Pearson, 2005). 이러한 맥락에서, 주요 정책수단은 ‘평등’의 정의에 대한 패러다임 전환을 포함한다. ‘평등’은 기회의 평등(equality)과 결과의 균등(equivalence)이라는 개념으로 확고히 자리매김해야 하며, 따라서 앞으로의 삶의 기회에 초점을 맞추도록 해야 한다. 이러한 사고의 전환은 보편주의적인 ECEC 서비스의 제공과 집합제에 대한 투자를 요구한다. 쟈슨과 세인트 마틴(2005)은 이것을 (자유 시장을 움직이는) 소비 패러다임에서 미래 지향적인 투자 패러다임으로의 변화라고 규정한다. 미래사회에서 가장 위협적인 사회적 위험은 빈곤, 특히 아동빈곤으로 여겨진다.

## 결론

<Starting Strong>은 국가, 개인, 기업, 부모 등의 다양한 재정원천이 영유아에 대한 재정지원의 현실이라고 기술하고 있다. 접근방식의 차이는 앞으로도 지속될 것으로 보이는데, 이는 경로의 존성, 즉 ECEC 체계가 강력한 사회경제적 모형들 안에 포함되어 있기 때문이다(Mahon, 2006). 공급과 수요 측면 모두에서, 정부는 서비스 이용을 요구하는 부모의 자녀들과 특히 그 서비스를 가장 필요로 하는 아동 모두에 대한 서비스 접근성을 보장하고자 노력한다. 20개 국가에 대한 검토 결과, 정책, 서비스, 운영에 대한 상당한 공공투자가 없다면 서비스의 질적 수준과 부모의 이용가능성이 모두 저해될 수밖에 없다는 증거가 넘쳐나고 있다. 이것은 공공서비스뿐만 아니라 인가받은 민간서비스에 대해서도 마찬가지로 적용된다. 지속적인 투자(직접지원이든 간접지원이든)와 모든 서비스 제공자들에 대한 공적인 규제가 없다면 ECEC 서비스는 균형적일 수 없으

며, 부유한 계층 이외의 사람들은 낮은 질적 수준의 서비스를 이용할 수밖에 없다. 그리고 이러한 현상은 영유아 서비스의 주요 목표, 모든 아동에게 양질의 보호, 발달 및 학습을 제공하고, 특히 불우한 환경에 살고 있는 아동의 기회를 증진시킨다는 근본 취지에 어긋난다.

국가가 어떤 재정지원 방식을 선택하든지, 영유아의 최선의 이익을 항상 주요 지침으로 삼아야 한다. 영유아 분야에서 시장논리는 그 역할을 제대로 하지 못하는데, 시장논리에 의해 낮은 수준의 서비스를 퇴출하는데 걸리는 오랜 시간동안, 어떤 아이든 이러한 서비스를 받게 될 것이기 때문이다. 따라서 규제를 받지 않는 시장화는 영유아의 교육과 발달에 있어 심각한 결과를 초래할 수 있다. 다른 시장에서의와 마찬가지로 정부 개입은 시장실패의 상황에서 충분히 정당화될 수 있는데, 사실 시장실패는 보육 분야에서 빈번하게 일어나는 현상이다. 한 예로, 불과 빈센트(2005)는 보육시장이 “일반적인 시장논리에 따라 움직이지 않으며, 보육시장에서의 시장논리는 서비스의 질적 수준이나 효율성 등을 보장할 수 없을 뿐만 아니라, 실제로 서비스를 매우 불공정하게 분배하기도 한다”라고 결론 내린다. 공공지출을 줄인다거나 보다 빠르게 보육시설을 보급할 수 있다는 시장화의 이점에도 불구하고, 정부는 특수하거나 부가적인 교육적 욕구를 가진 아이들을 포함한 모든 영유아들에게 양질의 서비스를 제공하고자 한다면, 스스로 민간 서비스에 자금을 지원하고, 감독하고 규제해야 한다. 비용편익 분석 결과는 투자에 의한 이익이 투자비용을 초과한다는 것을 보여주기 보다는, 비용대비이익률이 제공되는 서비스의 질적 수준에 의해 크게 영향을 받는다는 것을 보여준다(Lamb, 1998).

영리서비스는 ECEC의 특정한 틈새 영역에서, 특히 기업의 직접 지원을 받는 직장 내 보육시설에서, 성공적으로 정착했다. 그러나 다시 한번, 그러한 서비스의 적절성을 형평성과 공공재라는 측면에서 점검해볼 필요가 있다. 2001년 <Starting Strong>이 발간된 이래로 특히 미국과 영국에서 독립교육(사립교육)과 부모의 선택권에 관한 많은 논의가 이루어졌다. 이 과정에서 부모의 선택을 극대화 하는 동시에 사립교육에 의해 발생하는 (때로는 높은 수준의) 불공정성을 줄일 수 있는 새로운 방법들이 등장했다(Loveless & Betts, 2005). 이들 중 일부 — 학군별로 입학규제하는 것, 학생선발을 제한하는 것, 사회경제적 수준에 따른 할당을 마련하는 것, 특정 서비스로 제한한 바우처 지급, 학교에 대한 재정지원을 늘리는 것, 요금의 상한선 설정, 위험에 처한 학생의 등록 등 — 는 시장화된 보육체계에도 그대로 적용될 수 있다. 또 다른 대안으로는 분산된 서비스들에 대한 복잡한 규제를 피하고, 지방분권화와 민주적 참여에 기반한 보편적인 공공체계에 많은 재정지원을 하는 한편, 민간서비스 제공자들도 공공체계 내에 포함시키는 것이다. 우리의 관점에서는 아동의 빈곤과 불이익을 감소시킴으로써, 불평등한 사회를 특징짓는 증상완화책과 프로그램의 과도한 이용을 피하고자 하는 북유럽의 예방 정책들도 고려되어야 할 것이다.

그런 의미에서, 폭넓은 선택이 가져오는 이익을 간과해서는 안 된다. 이러한 측면에서, 몇몇 국가의 공공 ECEC 분야에서의 상대적인 정체(혁신과 발전이라는 면에서)를 살펴볼 필요가 있다. 3-6세 유아대상 서비스에서의 바람직하지 못한 아동 대 교사 비율이나, 영아가 있는 가족들에 대한 전적으로 부적절한 서비스 등이 그 예가 된다. 여러 형태의 공급자들이 섞여있는 서비스 네트워크인 ‘사회적 시장’을 효과적으로 만들어내기 위한 방법에 대한 보다 많은 연구가 필요하다. ‘사회적 시장’에서는 선택과 혁신이 존재하는 동시에, 국가와 공동체가 서비스에 대한 책임감을 유지하는 것이 관건이다. 다양한 수준의 구매력은 재화나 개인 물품을 구매할 때에는 그 차이가 용인될 수 있지만, 공중보건과 교육 분야에서는 형평성과 사회적 결속을 저해한다.

## 7. 효과적인 정책은 행정에 대한 투자와 서비스에 대한 지원을 포함한다.

OECD 검토단은 영유아 교육과 보육 체계가 이미 잘 자리잡은 국가들은 중앙정부와 지방정부 모두에서 탄탄한 행정력을 갖추고 있는 반면, 최근에는 ECEC 체계 내에서 평등성을 확보하기 위한 도전에 부딪히기 시작한 국가들은 행정력이 상대적으로 취약하다는 점에 주목하였다. 국가, 정부, 지방정부 차원에서 전체 체계를 관리할 수 있는 다수의 숙련된 관리자들이 없다면 영유아에 관련된 공공정책은 불공평하고 파편화된 채로 남아있을 수밖에 없다. 많은 국가들은 지역 행정부서에 영유아 정책 및 관리에 대한 경험과 전문성을 갖춘 다수의 지역 관리자들을 고용하고 있다. 대부분 지방정부에서 일하는 관리자들은, 욕구사정을 수행하고, 서비스를 설계하며, 건강, 가족 및 기타 서비스를 조정하고, 부모와 관련자들에게 정보를 제공하며, 지역체계 내에서의 투입과 산출을 모니터링하고, 서비스의 질적 수준을 높이기 위한 재정적 지원이나 기타 장려책을 제공하며, 기관과 직원들이 필요로 하는 지원서비스를 조직화한다.

행정에 대한 투자를 장려하는 신호가 영유아 분야에서 정책과 수행을 개선시키고자 하는 국가들에서 나타나고 있다. 영국의 슈어스타트 부서에는 영유아 서비스를 개혁하고 강화하는데 적극적으로 참여하는 중요한 관리자 집단이 있으며, 이들 외에도 영국 전역의 지역 사무소에서 일하는 많은 숙련된 공무원들이 있다. 미국의 여러 주에서도 영유아 분야에 대한 귀중한 전문성을 강화하고, 서비스의 급속한 팽창에 따른 도전에 부응하기 위한 유사한 움직임이 나타나고 있다. 그 예로, 매사추세츠 주는 교육부의 학교준비국(Department of Education's Office of School Readiness)과 보육서비스국(Office of Child Care Services)을 합병하여, 주의 영유아 교육 및 보육을 담당하는 통합 부서를 만들었으며, ECS 보고서에 따르면, 강력한 행정팀이 이 새로운 부서에서 근무하게 된다. 이와 같은 현상은 ECEC 정책과 계획이 성숙단계에 들어섰음을 보여주는 희망적인 신호이며, 또한 더 이상 영유아 발달 및 교육과 관련이 없는 대규모 행정부처에 소속되어 감독받을 필요가 없다는 것을 의미한다.

- 1 여기에서 말하는 저임금의 직종은 청소(cleaning), 돌봄(caring: ECEC 포함), 식당일(catering), 출납업무(cashiering) 등 4C로 대변되는 직종이다. 이들 직종에는 일반적으로 여성들이 종사하고 있다.
- 2 ECEC 서비스에 대한 비용-편익 연구의 기본적인 가정은 이 서비스들의 질이 높다는 것이다. 질이 낮다면 투자로 인한 수익은 줄어들 것이다(Schweinhart & Weikart, 1996; Lamb, 1998).
- 3 조기 아동투자사업의 비용(Abecedarian cost)은 지난 5년간 아동 1인당 63,476 달러에 달했다. 오클라호마 주의 유아학교 비용(Gormley & Philips, 2004)과 5개 주에 대한 유아학교 비용에 대한 분석(Barnett et al., 2005)을 참조할 것.
- 4 영유아 1인당 연간 8,000 달러라는 비용은 OECD 이외의 국가들에서는 연간 가계소득 수준을 훨씬 넘는 수준이다.
- 5 대학교 수준에서 학생 1인당 지원금은 평균적으로 영유아 서비스를 받는 아동의 2.5배에 달한다(OECD, 2004). 비록 정치적으로도 달성하기 어려운 목표이지만, 모든 학생들을 위한 무료 대학교육(free university)의 후퇴는 이제 막 교육을 받기 시작하는 어린이들에게 더 평등한 교육기회를 제공한다는 의미에서 정당화될 수 있다. 대학교육에서는 보다 높은 수준의 지식을 가르치고 있으므로 최소한 일부 대학생들에게라도 사적인 교육비 부담을 요구하는 것은 합당하다. 또한 고등교육은 투자의 효과가 장기적으로 이루어질 수밖에 없는 영유아 서비스보다 민간 영역의 투자와 후원의 혜택을 받을 가

- 능성이 높다. 게다가 무료 대학교육을 실시할 경우, 저소득층 학생들보다는 중/고소득층 학생들에게 더 많은 혜택이 돌아가는데, 이는 많은 국가에서 저소득층 학생들이 고등교육을 잘 받지 않기 때문이다. 호주에서의 연구는 적절한 비용 감면과 저소득층 학생들에게 유리한 학자금 대출제도, 즉 졸업 후에 일정한 수준의 소득을 얻는 것을 상환 조건으로 하는 대출제도 등을 낮은 사회경제적 지위의 학생들을 지원하기 위해 도입한다면, 학생들에게 비용을 부담시키는 것은 학교 등록에 별다른 영향을 미치지 않을 것이라고 주장한다(Gallagher, 2003).
- 6 이 시기에 호주는 세계에서 가장 큰 성장 보육 그룹인 ABC 학습센터(ABC Learning Centres)를 유치했다. “브리스베인에 위치한 이 회사는 기간 순수익률이 4,400만 달러로 두 배 이상 증가했으며, 현재 최소 8,800만 달러 이상의 연간 소득을 기록하기 위해 순항 중이다”(The Australian, 2/28, 2006). ABC의 소득 중 상당부분은 양육수당을 통한 납세자 기금으로 구성되어 있다.
  - 7 이러한 규제요소들은 보육의 구조적인 질을 보장하는 철의 삼각지대(Iron Triangle)로 여겨진다(Mooney et al., 2003).
  - 8 학교에 부속된 서비스에서는 영유아의 생활리듬 및 흥미를 존중하고, 부모와 지역사회, 혹은 자발적 영역(voluntary sector)과의 협의회를 보장해야 한다.
  - 9 ISCED 0단계 프로그램은 3세 이상 유아의 교육 및 발달 욕구를 충족시키기 위해 설계되었고, 아동 대상 교육 프로그램을 제공하도록 적절히 훈련된(즉, 자격 있는) 교직원들이 있는 기관이나 학교 기반 프로그램으로 정의된다. 보육만을 위한 프로그램은 이 범주에 포함되지 않는다. 이 프로그램들이 ‘취학 전 교육’으로 간주되는 경우, 이들은 더 나아가 조직화된 가르침의 초기 단계로 정의된다. 프로그램의 교육적인 특성을 밝히는 것은 쉽지 않기 때문에, 프로그램을 이 단계로 분류해야 하는지 결정하기 위해 국가마다 각기 다른 대리변수(proxy measure)를 사용하고 있다.
  - 10 3-6세 아동의 약 15%에 서비스를 제공하는 기관인 *scuole materne*의 강력한 지방자치제도가 이탈리아 에도 또한 존재한다. 이에 들어가는 비용은 모두 이탈리아 지방정부가 부담한다. 레지오 에밀리아가 한 예라고 할 수 있다.
  - 11 미국의 경우, 3-5세 아동들 중 고소득층 자녀는 75% 정도가 취학 전 프로그램에 등록되어 있는 반면, 저소득층 자녀들은 45%만이 등록되어 있다. 이 비율의 차이는 비용에 기인한다(Fuller et al., 2005).
  - 12 어느 국가가 부모들에게 가장 많은 지원을 하는지를 계산하려면 각 국가의 과세방식과 세계에서 여성 배우자에 대한 처우, 급여제도, 가족 지원의 범위 등의 다른 요인들이 함께 고려되어야 한다.
  - 13 서비스의 질적 수준은 전적으로 경험 많고 자격 있는 교사들에 의존한다. 이들에 대한 급여가 적을 경우 서비스의 질은 높아지기 힘들다.
  - 14 ECEC 운영의 지방분권화를 지지하는 주장이 강력하다(제2장의 내용). 지방분권화는 국가 전역에 걸쳐 행정능력을 강화시키고, (원칙적으로) 각 지역의 요구에 더 민감하게 반응할 수 있으며 민주적 참여과정을 보장할 수 있다. 단점으로는 지방정부가 주로 지역 내 다수이익집단을 위해서만 정책을 수립할 경우 국가적 목표인 형평성과 질적 수준 보장을 게을리 할 수 있다는 점이다. 스웨덴에 대한 평가조사와 마찬가지로, 헝가리에 대한 OECD 검토는 헝가리 지방정부의 이러한 취약점에 주목하도록 한다.
  - 15 규모의 ‘경제’와는 구분되는 개념이다. 규모의 경제 효과는 공공 ECEC 체계에 대한 지원 과정에서 잘 나타나지 않으며, 이는 주요 관심사가 아니다. ECEC에서 대부분의 지출은 종사자들의 급여에 사용된다(약 70%). 그러나 규모의 ‘이익’은 고려해볼 만한데, 공공체계는 그 안에서 규정을 집행하고, 교육자들을 지원하며, 서비스의 질적 수준을 감시하고 훌륭한 실적을 공유하는데 유리하기 때문이다.
  - 16 이것이 공공체계의 필수적인 특성은 아니라는 것은 영국에서 Early Excellence and Children’s Centres가 설립, 운영되어 온 속도를 보면 알 수 있다.
  - 17 보육서비스에 대한 보조금이 무직의 부모들에게 지급되어서는 안 된다는 점이 종종 논란거리가 되고 있는데, 이들은 원칙적으로 집에서 아이들을 돌볼 수 있기 때문이다. 그러나 보육서비스의 이용을 중단하는 것은 아이들에게 해로울 수 있고, 부모들이 새로운 직장을 찾는데 도움이 되지 않는다.

## 참고문헌

- Ball, S.J. and C. Vincent (2005), "The 'Childcare Champion'? New Labour, Social Justice and the Childcare Market", *British Educational Research Journal*, Vol. 31(5), pp. 557-570.
- Barnett, W.S., C. Lamy and K. Jung (2005), "The Effects of State Pre-kindergarten Programs on Young Children's School Readiness in Five States", NJ, NIEER, Rutgers University.
- Bjorklund *et al.* (2004), "Education, Equality and Efficiency: An Analysis of Swedish School Reform during the 1990s", IFAU Report, No. 1, Stockholm.
- Carnegie Corporation (1994), "Starting Points: Meeting the Needs of our Youngest Children", available: [www.carnegie.org/starting\\_points/startpt1.html](http://www.carnegie.org/starting_points/startpt1.html).
- CED (2002), *Pre-school for All: Investing in a Productive and Just Society*, New York Committee for Economic Development, New York.
- Center of Excellence for Early Child Development (2005), online encyclopaedia, [www.excellence-earlychildhood.ca/](http://www.excellence-earlychildhood.ca/).
- Cleveland, G. and M. Krashinsky (2003), "Financing ECEC Services in OECD Countries", OECD, Paris.
- Cunha, F., J. Heckman, L. Lochner and D.V. Masterov (2005), *Interpreting the Evidence of Life-Cycle Skill Formation*, IZA Discussion Paper Series, No. 1575, Institute for the Study of Labor, Bonn, Germany, July.
- Daycare Trust (2003), "Costs and Benefits of Universal Childcare. A Preliminary Economic Analysis for the United Kingdom", [www.daycaretrust.org.uk/mod/filemanager/files/Cost\\_benefits\\_universal\\_childcare.pdf](http://www.daycaretrust.org.uk/mod/filemanager/files/Cost_benefits_universal_childcare.pdf).
- DLO (2001), Daginstitutionernes Lands-Organisation, Communication on SFOs (*skolefritidsordninger* school-based leisure-time facilities), Copenhagen.
- EC Network on Childcare (1996), *A Review of Services for Young Children in the European Union 1990-1995*, European Commission, DGIV, Brussels.
- Fuller, B.C., A. Livas and M. Bridges (2005), "How to Expand and Improve Pre-school in California: Ideals, Evidence, and Policy Options", PACE Working Paper 05-1, Policy Analysis for California Education (PACE), Berkeley, California.
- Gallagher, M. (2003), "Higher Education Financing in Australia", OECD, Paris.
- Giddens, A. (2003), *The Progressive Manifesto*, Cambridge Polity.
- Gormley, W.T. and D. (2004), "The Effects of Universal Pre-K in Oklahoma: Research Highlights and Policy Implications", DC, Georgetown University.
- HM Treasury (2004), "Choice for Parents, the Best Start for Children: a Ten Year Strategy for Childcare. Summary of Consultation Responses", [www.hm-treasury.gov.uk](http://www.hm-treasury.gov.uk).
- Immervoll, H. and D. Barber (2005), "Can Parents Afford to Work? Childcare Costs Tax Benefit Policies and Work Incentives", OECD Social Employment and Migration Working Paper 31, Paris, December.
- Jensen, J. and D. Saint-Martin (2003), "New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State", *Canadian Journal of Sociology*, Vol. 28(1), pp. 77-99.
- Jensen, J. and D. Saint-Martin (2005), "Building Blocks for a New Social Architecture: The Lego™ Paradigm of an Active Society", Paper from the project Fostering Social Cohesion: A Comparison of New Policy Strategies, Social Sciences and Humanities Research Council of Canada.
- Kagan, S.L. and E. Rigby (2003), *Policy Matters: Improving the Readiness of Children for School: Recommendations for State Policy*, The Children's Project, Washington DC.
- Keating, D.P. and C. Hertzman (1999), *Developmental Health and the Wealth of Nations*, Guilford, London.
- Kvist, J. (2002), "Changing Rights and Obligations in Unemployment Insurance", in: R. Sigg and C.

- Behrendt (eds.), *Social Security in the Global Village*, International Social Security Series No. 8, Transaction Publishers, New Brunswick, pp. 227-245.
- Lamb, M.E. (1998), "Nonparental Child Care: Context, Quality, Correlates and Consequences", in W. Damon, I.E. Sigel and K.A. Renninger (eds.), *Handbook of Child Psychology* (Vol. 4), *Child Psychology in Practice* (5th ed.), Wiley, New York.
- Lee, S. (2004), "Women's Work Supports, Job Retention and Job Mobility", Research-in-Brief, Institute for Women's Policy Research, [www.iwpr.org](http://www.iwpr.org).
- Leseman, P. (2002), "Early Childhood Education and Care for Children from Low-income or Minority Backgrounds", OECD, Paris.
- Loveless, T and J.R. Betts (eds.) (2005), *Getting Choice Right: Ensuring Equity and Efficiency in Education Policy*, Brookings Institution Press, Washington.
- Mahon, R. (2006), "The OECD and Reconciliation Agenda: Competing Blueprints", in J. Lewis (ed.), *Children, Changing Familie and Welfare State*, Edwin Elgar.
- Martin, J. and M. Pearson (2005), "Time to Change. Towards an Active Social Policy Agenda", OECD Observer, March.
- McCain, M and F. Mustard (2002), *The Early Years Study. Three Years Later*, Ontario Founders Network, Toronto.
- McKay, H., L. Sinisterra, A. McKay, H. Gomez and P. Lloreda (1978), "Improving Cognitive Ability in Chronically Deprived Children", *Science*, Vol. 200.
- Mooney, A., C. Cameron, M. Candappa, S. McQuail, P. Moss and P. Petrie (2003), *Early Years and Childcare International Evidence Project: Quality*, Thomas Coram Research Unit, Institute of Education, University of London, London.
- Moser, T. (2005), Communication, Sofia Education Conference, 2005.
- Myers R. (2004), *In Search of Quality in Programmes of Early Childhood Education and Care*, UNESCO EFA Global Monitoring Report, 2004.
- NICHD Early Childcare Research Network (1997a), "The Effects of Infant Child Care on Infant-mother Attachment Security, Results of NICHD Study of Early Child Care", *Child Development*, Vol. 68(5), pp. 860-879.
- NICHD Early Childcare Research Network (1997b), "Familial Factors Associated with the Characteristics of Non-maternal Care for Infants", *Journal of Marriage and Family*, Vol. 59, pp. 389-408.
- NIEER (2004), "Pre-School Policy Matters", Issue 6, NIEER, Rutgers University, NJ. 5. SUBSTANTIAL PUBLIC INVESTMENT IN SERVICES AND THE INFRASTRUCTURE.
- OECD (2002), *Employment Outlook*, Chapter 2: "Women at Work: Who are they and how are they Faring?", OECD, Paris.
- OECD (2003), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, Vol. 2, OECD, Paris.
- OECD (2004), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, Vol. 3, OECD, Paris.
- OECD (2004, 2005), *Education at a Glance: OECD Indicators*, OECD, Paris.
- Prentice, S. (2005), "For Profit Child Care: Past Present and Future", Occasional Paper 21, Childcare Resource and Research Unit, Toronto, Canada.
- PricewaterhouseCoopers (2004), "Universal Early Education and Care in 2020: Costs, Benefits, and Funding Options", A Report for Daycare Trust and the Social Market Foundation.
- Purcell, G. (2001), Personal communication during the Starting Strong meeting in Stockholm, June.
- Ramey, C.T. and S.L. Ramey (1998), "Early Intervention and Early Experience", *American Psychologist*, Vol. 53, pp. 109-120.
- Rutter, M., H. Giller and A. Hagell (1998), "Antisocial Behavior by Young People", Cambridge University Press, New York.
- Sadowski, M. (2006), "Degrees of Improvement", *Harvard Education Letter*, Vol. 22(1), pp. 1-4.

- Schweinhart, L.J. and D.P. Weikart (1996), "Lasting Differences: The High/Scope Pre-school Curriculum Comparison Study through Age 23", Monograph of the High/Scope Educational Research Foundation, No. 12, High/Scope Press, Ypsilanti, Michigan.
- United Kingdom Inland Revenue (2004), *Quarterly Statistics: Tax Credit*, IR, London.
- Vermeer *et al.* (2005), *Quality of Dutch Child Care Centres: Trends in Quality in the Years 1995-2005*, University of Leiden, Netherlands.
- Waters Boots, S. (2005), "Building a 21st Century Economy: The Case for Investing in Early Childhood Reform", Early Childhood Initiative Issue Brief, New America Foundation, December.
- Werner, E.E. and R.S. Smith (1982), *Vulnerable but Invincible: A Longitudinal Study of Resilient Children and Youth*, McGraw-Hill, New York.
- Young, M.E. (2002), *From Early Child Development to Human Development*, World Bank, Washington.
- Youth and Child Care Act (2005), Ministry of Health, Welfare and Sport, The Hague, Netherlands.
- Zeitlin, M., H. Ghassemi and M. Mansour (1990), *Positive Deviance in Child Nutrition: With Emphasis on Psychosocial and Behavioural Aspects and Implications for Development*, United Nations University Press, Tokyo.

## 제 6 장

# 서비스 질의 향상과 질적 수준 보장을 위한 참여적 접근

영유아 교육과 보육의 질적 기준을 유지하고 향상시키기 위하여 <Starting Strong> (OECD, 2001)은 영유아 교육과 보육(ECEC) 체계에 대한 정부의 효과적인 조정과 질적 수준 향상을 위한 참여적, 자발적 접근을 권장하고 있다. 이와 같은 접근법을 고찰하기 위하여 제6장에서는 몇몇 국가들의 3세 미만 아동을 위한 서비스, 통합서비스 체계, 유아 교육 분야에서의 규제 현황을 검토하고, 규제 영역에서의 몇몇 진전된 사례들을 소개한다.

또한 본 장에서는 민주적인 협의와 정부 지도의 주요 도구인 교육과정의 틀에 관한 논점을 고찰하였다. 교육과정에 대한 2가지 접근방식은 유아교육적 접근과 사회교육 접근방식으로 구분될 수 있는데, 이 두 접근법의 특성을 몇 가지 기준에 따라 비교하였다.

제6장에서 검토한 또 다른 이슈는 영유아 교육과 보육에 대한 부모의 참여이다. 부모들이 자녀와 함께 읽기과제를 수행하도록 장려하고 훈련시키면, 아동의 언어발달과 읽기 전 기술에 긍정적인 효과가 있다고 보고되었다. 영국에서 수행된 취학전 교육·보육의 효과연구(EPPE) 프로젝트는 유아기의 문해출현에 대한 부모의 지원이 부모의 사회계층보다 아동의 성취에 더 큰 영향을 미친다고 결론 내렸다. 이는 부모들이 어떤 사람인지보다 부모가 어떤 행동을 하는지가 더 중요하다는 것을 의미한다.

본 장은 서비스의 질적 수준 유지와 향상을 위해 교직원들을 지원하고 참여시킬 수 있는 모니터링 실천에 대한 논의로 끝맺는다. 또한 영유아 교육과 보육 서비스의 질에 대한 논의와 평가 문화를 촉진시키기 위해 여러 국가들에서 실시하고 있는 몇 가지 사례들도 간단히 검토하였다.

영유아 교육과 보육(ECEC)에 대한 정부의 투자가 증가하면서, 서비스의 질에 대한 관심이 높아지고 있다. 정부의 입장에서 서비스의 질 향상이란, 필수적인 프로그램 기준을 확보하고 정부의 목표에 맞게, 아동이 발달하고 학습할 수 있도록 보장하는 것을 의미한다. 서비스의 질적 수준을 보장하기 위해, <Starting Strong>은 2가지 정책전략을 권고하고 있는데, 하나는 ECEC 체계에 대한 정부의 효과적인 조정이고 또 하나는 질적 수준 향상을 위한 참여적, 자발적 접근이다. 이 두 가지 전략은 상호보완적이며 반드시 필요한 것이다. 예를 들어, 미국의 NAEYC 인증제, 레지오 에밀리아 프로그램의 기록화 과정, 또는 북유럽 국가들의 반성적 실천은 자발적 접근을 통하여 서비스의 질을 향상시킨 사례들이다. 그러나 검토 결과는 서비스 제공기관의 자발적 노력을 강화하기 위해서는 중앙정부나 지방정부가 전면적으로 기본적인 기준을 정의하고, 재정지원하고, 강제하는 노력을 기울여야 한다고 제안하고 있다. 즉, 정부의 적극적이고 진취적인 접근이 없다면, 서비스 제공자 수준에서의 자발적인 질적 개선노력은 지속될 수 없다는 것이다.

이와 더불어, 정부당국이 정책개발과 행정자문에 관여하고, 기준의 필요성과 적절성에 관한 일반적인 합의를 도출해 나갈 때 서비스 규제의 집행이 성공할 가능성이 높다. 서비스의 질 향상을 시장경쟁 체제에 맡겨둘 때 저절로 해결될 수 있다는 생각은 경험부족에서 비롯된 것이다. 시장은 시장이 잘 뿌리내린 곳에서만 효율적으로 작동한다. 대기업에서 운영하는 영유아 기관과 같은 틈새시장을 제외하면 대부분의 OECD 국가에서 시장화된 서비스의 뿌리는 약하며, 특히 ECEC 서비스를 가장 필요로 하는 빈곤지역에서 더욱 그러하다. ECEC 정책 검토 결과는 프로그램 기준의 정의와 확보, 강력하고 공평한 영유아 서비스 제도의 확립에 있어 정부가 핵심적인 역할을 맡고 있음을 보여준다.

### <Starting Strong>이 권고한 것은 무엇인가?

- 공동투자에 의해 설립된 모든 서비스 기관에 대한 규제 기준을 마련하기.
- 서비스 질에 대한 정의와 질적 보장의 측면에서 참여적 과정을 촉진시키기. 기본 규제에 의해 보장되어야 하는 최소 기준을 넘어선 서비스 질에 관한 정의 및 질적 수준의 보장은 아동, 부모, 가족 및 전문가들을 포함한 다양한 집단들을 포함시키는 참여적이고 민주적인 절차를 따라야 한다. 참여적 접근은 여러 형태로 나타날 수 있으며, <Starting Strong>은 2가지 정책적 접근을 제안하고 있다.
  - ❖ 관계자들과의 협의를 통해, 영유아 교육과 보육을 관리하는 기준과 가치에 초점을 둔 국가 수준의 교육과정 틀 만들기
  - ❖ 기관의 교직원과 부모, 아동을 참여시키고 지원하기 위한 모니터링 실행하기

## 1. ECEC 서비스의 질과 규제

영유아 서비스 제도를 평가하고자 할 때에는, 서비스의 질을 여러 측면에서 검토할 수 있다(Dalberg *et al.*, 1997; Tietze and Cryer, 2004).

- **정책지향성의 질**: 정책지향성의 질이란, 법률, 규제, 정책 개혁안 등을 통해 정부가 영유아

정책에 관여하는 국가적 관심의 유형과 수준을 의미한다. 예를 들어, 지난 10여 년간 스웨덴과 영국 정부의 정책지향성은 분명 높았다. 정책지향성의 측면에서 중요한 이슈는 다음과 같다. 정책지향성이 시장체계, 공공체계, 또는 이들의 혼합체계중 어디에 맞추어져야 하는가? 부모들이 일하는 동안 영유아에 대한 기본적 보살핌과 보호에 초점을 맞추어야 하는가, 아니면 교육과 발달 측면에 중점을 두어야 하는가? 연령이 높은 아동의 학교 준비도에 초점을 두어야 하는가, 아니면 영유아의 보호, 양육, 학습을 포괄하는 통합적 체계를 개발하는 것이 중요한 국가적 목표인가? 정부의 정책지향성은 영유아의 교육과 보육에 대한 부모들의 이해뿐 아니라, 교육자들의 훈련과 교육(pedagogical) 개념에 영향을 미친다. 정부의 지향성은 부모를 포함한 영유아 분야의 주요 관계자들과의 폭넓은 협의를 통해 얻어졌을 때, 그리고 증거에 기반한 연구에 기초할 때, 가장 강력한 합의와 지지를 이끌어낼 수 있다.

- **구조적 질** (미국에서는 주로 프로그램의 기준으로 부르고 있음) : 구조적 질이란, 영유아 프로그램의 질적 수준을 보장하기 위해 필요한 가장 지배적인 구조를 의미하며, 법과 규제를 명확히 공시하고 집행하는 것을 통해 보장된다. 이러한 구조적 질은 주로 행정부서가 책임을 맡고 있다. 구조적 요소는 영유아를 위한 물리적 환경(건물, 공간, 실외시설, 교재)의 질적 수준, 교직원들의 질적 수준과 훈련 수준, 아동의 전 발달 영역을 포괄하는 교육과정, 적절한 아동 대 교사 비율, 교직원에 대한 적절한 근로조건 및 보상제도 등으로 정의할 수 있다. 일반적으로 구조적 기준의 선택은 국가의 인가요건의 본질을 이룬다. 미국의 경우, 프로그램 기준 아래에 학급 기준(주로 공간, 학급규모, 아동 대 교사비율), 교수 및 교육과정 기준(교육적 접근방식, 교육과정 목표 등)과 같은 일련의 하위기준을 두고 있다.
- **교육 개념과 실천** : 일반적으로 기관의 교육 개념과 실천은 영유아 서비스 제도의 핵심 목표를 설정한 국가 교육과정 지침을 따라야 한다. 핵심 목표는 국가별, 시대별로 다르지만, 영유아 프로그램의 폭넓은 목표를 달성하기 위해서는 주요 교직원들이 높은 수준의 교육을 받을 필요가 있다는 신념을 공유하고 있다. 일례로 1997년의 미국 국가교육목표위원회(American National Education Goals Panel: NEGP)<sup>1</sup>가 제시한 다섯 가지 목표와 델로르 보고서(Delors Report)가 제시한 21세기 교육을 위한 일반 목표가 있다(Delors, 1996). 특히, 후자는 영유아에게 적합한 교육목표로 여겨지는데, 이는 다음과 같은 사항을 포함하고 있다. ① 존재하기 위한 학습(자아정체성의 형성) ② 행동하기 위한 학습(놀이, 실험, 집단활동을 통한), ③ 배움을 위한 학습(흥미와 선택을 제공하면서 잘 초점화된 교육목표를 포함하는 학습 환경을 통해) ④ 더불어 살기 위한 학습(영유아 기관 내에서, 민주적 방식으로, 차이를 존중하며). 이들 각 분야에서 경험적이고, 스스로 동기화된 학습을 촉진하기 위해서는 아동의 참여를 교육과정의 중심에 두는 실천이 요구되며, 영유아 교육자들이 이러한 실천역량을 키울 수 있도록 하기 위한 특정 훈련이 필요하다. 새로운 훈련과 능력이 요구된다. 학급을 중시하는 전통적인 전문가 훈련은 더 이상 부모, 가족, 지역사회와 관련된 새로운 책임성에 대응하기에 충분치 않으며, 교육자들이 기관에서 접하게 되는 점차 증가하는 다양성에 맞서기에도 부족하다.

- 상호작용 또는 과정의 질 : 교육자와 아동 간의 교육적 관계에서 나타나는 친밀함과 관계의 질, 아동들 간의 상호작용의 질, 교육자 팀 내의 관계의 질은 가장 자주 인용되는 과정 목표들이다. 지난 수십 년간의 연구들은 아동의 성취를 결정짓는 핵심변수로 ‘관계의 질’을 다루어 왔다(AAP/APHP, 2002; NICHD, 2004, Rutter *et al.*, 2003 참조). 아동과 교육자 간의 교육적 관계는 아동의 학습에 대한 전문적 지원뿐 아니라, 개별 아동의 일반적인 복리를 위해 보호, 양육, 관심 등을 포함할 때 가장 효과적일 수 있다. 이런 통합적 접근과 관계는 북유럽과 유럽대륙의 사회교육 전통에서 주로 나타난다(Country Note for Germany, OECD 2004a, Cohen *et al.*, 2004 참조).
- 운영의 질, 특히 지역의 욕구에 대한 민감성, 질적 수준 향상, 효과적인 팀 구축에 초점을 둔 관리 : 운영의 질은 팀워크와 정보 공유를 장려하는 리더십을 통해 유지된다. 여기에는 기관과 학급 수준에서의 정기적인 계획, 직원에 대한 지속적인 전문성 및 경력 개발 기회, 아동 관찰, 평가, 그리고 기록화를 위한 시간 확보, 동료애나 멘토링의 형태를 통한 직원의 성과지원 등이 있다. 또한 운영의 질은 융통성 있고 (아동들에게) 적합한 운영시간, 핵심 프로그램과 기타 필요한 서비스(방과 후 서비스, 사회/보건 서비스, 특수욕구 아동을 위한 서비스)의 통합을 포함할 수 있다. 운영기준의 질은 주로 지방 행정부서와 기관장들의 전문적인 역량에 달려있다.
- 아동성취의 질 또는 수행 기준 : ECEC 서비스는 노동시장의 활성화나 다른 목표를 위해서도 필요하지만, 무엇보다도 아동의 현재와 미래의 복리를 증진시키기 위하여 존재한다. 모든 국가의 ECEC 프로그램의 주요목표는 아동의 긍정적인 성취이다. 국가마다 우선시하는 아동의 성취 영역은 다르다. 프랑스 및 영어권 국가들(뉴질랜드는 제외) 같이 ‘학교 준비도’ 접근법을 채택하는 국가들은 언어와 논리-수학적 기술을 우선시하는 경향이 있다. 이 접근방법은 한 해가 끝날 때까지 아동이 획득해야 하는 지식과 기술을 다루는 것을 종종 포함한다. 아동은 유아학급에서 또는 초등학교 입학 때, 일반적으로 문해출현과 산수뿐만 아니라, 사회정서 발달과 일반건강 영역에서의 발달 정도에 대한 평가를 받는다. 의심할 여지없이 행정가들은 위 영역에 대한 유아들의 연도별 발달 곡선을 측정하기 위해 객관적인 평가도구를 원한다. 그러나 이런 방식은 평가내용에만 초점을 두게 함으로써, 교사들로 하여금 유아들에게 필요한 긴밀한 관계적, 교육적 접근을 어렵게 한다. 평가를 지지하는 사람들은 정기적인 평가는 형성평가의 일부로서, 개별 아동의 교육 효과에 대한 귀중한 정보를 제공하기 때문에 교사의 수행능력을 향상시킬 수 있다고 주장한다.
- 일부 국가들은 이 같은 접근법을 그대로 따르지 않고 있으며, 실제로 형식적인 평가는 영유아에게 부적합하다고 여긴다.<sup>2</sup> 스웨덴을 포함한 여러 국가에서는 기관에 대한 수행평가를 더 선호하고 있으며, 상세한 학습기준을 측정하기 위해 아동 척도를 사용하는 것을 꺼린다. 동시에 직원과 기관의 수행평가를 측정하기 위하여 전국적인 표본에 대한 평가와 기관중심 수행평가를 시행하고 있다. 개별 아동의 발달평가는 기관 내에서 이루어지며, 되도록 신중한 평가를 위하여 체계적인 일과관찰과 지속적인 기록, 아동 작품집, 부모 면접, 학습 경력

(learning stories), 그리고 전국적인 표본조사 결과 등을 이용하고 있다. 기관평가의 한 사례로 2004년 스웨덴의 국립교육청(National Agency for Education)이 출간한 스웨덴 유아학교에 관한 국가 연구가 있다(Skolverket, 2004).

- **부모와 지역사회에 대한 접근 및 참여와 관련된 기준:** 이 영역은 국가의 규제와 교육과정에서 다른 질적 기준보다 훨씬 적게 언급되고 있지만, 지역의 표적화된 ECEC 프로그램에서는 강력하게 요구되고 있다. 빈곤한 지역사회에 위치한 기관의 업무에는 부모에 대한 접근과 가정의 학습 환경 개선을 위한 노력, 편견 없이 지역의 문화적 가치 및 규범과 좋은 관계를 맺는 능력, 여성과 부모, 그리고 기관 경영에 참여하는 부모 집단에 대한 지원, 고용·사회·건강·성인교육기관과 함께 통합적인 형태로 운영되는 프로그램에의 참여, 다른 서비스에 의뢰할 수 있는 능력 등이 포함된다. 그러나 국가가 이러한 업무를 수행하기 위해 새로운 유형의 교육자를 선택할 것인지, 혹은 영유아 종사자들이 지역 내 여러 분야의 전문가들이 모인 팀에서 작업할 수 있도록 훈련을 받는 것으로 충분할지는 명확하지 않다(이 이슈는 제7장에서 보다 구체적으로 다루어짐).

## 2. OECD 국가들의 ECEC 서비스 규제 현황

가정 밖에서 제공되는 유아교육과 보육이 확대됨에 따라, 서비스 규제는 필수적인 공적 책임이 되었다. 모든 국가들은 아동보육이 허가된 기관이나 가정보육시설에 예비적인 건강과 안전 점검의무를 부과하고 있다. 규제의 정도와 방식은 국가마다 상당한 차이가 있으며, 한 국가 내에서도 서비스 유형과 지역 사정에 따라 다양하게 나타나고 있다. 적절한 수준의 규제는 건강과 환경, 프로그램 기준을 정의하고 강제하는데 도움을 줄 뿐 아니라, 빈곤지역의 부모와 아동들을 위한 형평성 보장에 필요하다. 빈곤지역에서도 적어도 국가평균과 동등한 수준의 구조적 투입(재정지원, 건물, 교구, 교사 대 아동 비율, 자격을 갖춘 교사 등)을 기대할 수 있어야 한다. 서비스 규제의 효율성은 다음의 요인들에 의해 지지된다.

- 주요 영역에서 프로그램의 최소 기준에 대한 국가의 정의 및 각 영역에서 그것을 수용하는 정도
- 기관들이 예상되는 프로그램 기준을 따를 수 있도록 하는 ECEC 체계(또는 프로그램)에 대한 적절한 재정지원과 지지<sup>3</sup>
- 기준에 대한 정의, 실행, 질적 향상에 대한 참여적, 민주적 접근
- 기관과 종사자들이 질에 관한 의제를 제안하도록 돕기 위해 정부 또는 국가기관의 리더십, 기술지원, 전문성 개발 및 다른 장려책의 제공
- 지역 내 효과적인 관리감독 및 지원기관의 존재

### 0-3세 아동을 위한 서비스 규제

대부분의 OECD 국가에서 3세 미만 아동을 위한 서비스 규제 수준에 대한 관심이 높아지고 있다. OECD가 수행한 프로그램 기준 조사는 국가별로 가정보육시설의 인가를 위한 최소 필요

조건들이 매우 다양함을 보여주고 있다(OECD, 2004b)(표 6.1 참조). 이러한 필요조건의 범위는 초기(에만 실시되는) 건강검진 및 안전검사로부터 매년 실시되는 건강검진 및 안전검사 등록(대부분의 인가시설에서 의무임)에 이르기까지 다양하며, 가장 발전된 형태로는 교직원 및 교육과정 기준, 매년 실시되는 교육시찰, 현직교육, 인증부여기관에 의한 정기적인 교육감독 등이 포함된다. 그러나 많은 국가에서 대다수의 보육기관들은 미등록 상태이며, 보육대상 아동 수에 대한 법적 제재를 제외하면, 인가조건 없이 자유롭게 운영되고 있는 실정이다.

표 6.1. OECD 주요 국가들의 가정보육시설, 영아보육시설, 공립유아교육기관 필수인가요건

	가정보육시설(인가)	영아보육시설(인가)	공립유아교육기관
호주	2/3수준	3수준	4수준
오스트리아	2/3수준	3수준	4수준
벨기에(프랑드르 지역)	2/3수준	4수준	4수준
캐나다	1/2수준	2/3수준 또는 4수준 (지역에 따라 다름)	4수준
헝가리	3수준	4수준	4수준
아일랜드	1수준	2수준	4수준
한국	2수준	2수준	4수준
포르투갈	1수준	3수준	4수준
스웨덴	4수준	4수준	4수준

1수준 : 초기 건강검진 및 안전점검 등록

2수준 : 매년 건강검진 및 안전점검 등록

3수준 : 매년 건강검진 및 안전점검 등록, 공식적인 교육과정 또는 발달 프로그램, 교직원의 최소자격기준을 의무적으로 따름.

4수준 : 매년 건강검진 및 안전점검 등록, 교육과정 또는 질에 관한 기준, 교직원 자격, 현직 직무연수와 인증된 감독기관에 의해 정기적으로 교육감독 실시.

출처: OECD에 제공된 국가 정보(2004b).

대다수의 영유아들이 공공 유아교육을 시작하기 전에 미인가 시설이나 자격기준이 낮은 시설을 이용하는 국가에서는, 서비스 규제의 미비가 특별한 관심사이다. 미국 대부분의 주에 있는 교육위원회는 공립 유아원 및 유치원 프로그램(3-5세 아동)에 대한 최소 운영 기준을 마련하고 있으나, 아동보육시설의 인가기준은 미약한 편이다. 미국의 37개 주에서는 3세 미만 아동을 위한 서비스의 대다수를 제공하는 민간 영역의 서비스 제공자에 대한 훈련이 없거나, 최소한의 훈련만을 요구하고 있다(Kagan and Rigby, 2003). 민간 영역에 근무하는 대다수 교직원들의 교육수준과 근무조건은 열악한 편이고, 교직원의 연간 이직률이 35%에 이르는 경우도 적지 않다.<sup>4</sup> 이런 상황은 아동보육 분야에 대한 입법이 충분치 않거나, 정부가 질적 기준을 강제하지 않거나, 서비스 제공자들에게 충분한 장려책을 제공하지 못하는 다른 OECD 국가들에서도 유사하게 나타나고 있다. 실제로 최근 검토된 국가들 가운데 캐나다나 아일랜드에서는 대다수의 민간 아동보육시설들이 최소한의 건강과 안전에 대한 규제조치 면제받는 경향을 보이고 있다. 동시에 미국에서 수행된 연구들은 적절한 정부 규제, ECEC 서비스에서의 인가와 프로그램 기준들을 통해 서비스의 질적 향상을 지속적으로 개선할 것을 제안하고 있다(예를 들어, 1995년

과 1999년 비용, 질, 성취에 관한 연구, Helburn and Howes, 1996; and Phillipsen *et al.*, 1997을 참조).

덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴의 공공 및 통합 ECEC 체계는 상황이 훨씬 나은 편이다. 이들 국가에서는 정부의 법률적 규제가 확고하며, 지방자치단체는 모든 ECEC 서비스에 대해 재정지원, 인가, 관리감독 역할을 할 수 있는 영향력 있는 지위를 확보하고 있기 때문에, 규제에 대한 별다른 논의가 없는 편이다. 프로그램 기준과 ECEC 서비스의 목적에 대한 핵심적인 이해가 능동적으로 공유되고, 서비스 제공자들이 기대되는 기준을 준수할 수 있도록 충분한 재정이 지원되고 있다.

### 유아교육 제도에서의 규제

국가와 주정부 수준의 확실한 서비스 규제는 영유아 보육 분야 보다는 공립 유아교육 체계에서 더 잘 나타난다. 유아교육에서는 적절한 건물, 아동 대 교사비율, 교육과정의 틀, 교직원에 대한 적절한 전문가 교육과 자격부여, 조직화된 부모참여 등과 같이 각 나라에서 결정한 서비스 질에 관한 기본 기준 또는 수준이 일반적으로 잘 지켜지고 있다. 그러나 이들 지표 중에서 특히 건물, 아동 대 교사 비율, 교육자의 자격수준, 부모역할에 대해서는 다양한 견해가 존재한다. OECD 검토결과에 의하면 3-6세 아동을 위한 아동 대 교사 비율은 북유럽 국가들의 경우 7:1, 프랑스와 아일랜드, 한국, 멕시코의 경우에는 25:1 이상으로 규제되고 있다. 더욱이 규제를 준수하는 정도가 국가별로 다르고, 많은 국가에서 교직원들의 자격저하가 발견되고 있기도 하다. 그렇지만 미국 내 특정 주들을 제외하면, 영유아 분야에서 교직원들의 자격 저하는 크게 나타나지 않는다. 미국의 경우, 카간과 리그비(2003)에 따르면, 14개 주에서 유아원, 또는 유아학교가 인가를 받지 않아도 되고, 13개 주에서는 종교단체가 운영하는 기관에 대해 인가를 받지 않아도 되도록 허락하고 있다.

## 3. 규제와 질적 기준의 향상을 위한 개혁

OECD 검토단은 검토 과정에서, ECEC 서비스 규제와 질적 기준 향상을 위한 여러 가지 궁정적 개혁을 접하게 되었다.

### ● 재정적 지원과 프로그램 기준 연계 :

일부 국가 및 지방정부에서는 기본 인가 요건을 넘어서는 프로그램 기준을 달성할 때에는 프로그램에 대한 재정지원을 하고 있다. 호주의 경우, 정부의 재정지원을 받으려면 서비스 제공자들이 품질인증(Quality Assurance)에 참여해야 한다. 이러한 품질인증제도는 종일제 보육과 가정보육, 방과 후 보육서비스를 모두 포괄한다. 서비스 기관들이 품질인증과정에 등록하여 인증을 받지 못하면(NCAC, 2006), 그 기관은 보육 지원금을 받을 자격을 상실한다. 미국의 조지아 주, 뉴저지 주, 뉴욕 주와 같은 경우에는 기본 자격요건보다 뛰어난 기관들을 장려하기 위해 ‘층별 보조금상환제도’를 활용하고 있다. 이는 질 높은 보육서비스를 제공하는 기관에게 더 많은 보육 지원금을 지급하는 것이다. 캘리포니아 주를 비롯한 일부 주에서는 아동보육기관의 기준과 수행을 향상시키기 위해 계약 제도를 활용하고 있다. 동시에 한국 정

부도 최근에 서비스 제공자가 국가 수준의 유치원 교육과정, 유치원 교사 자격, 국가의 관리 감독 및 환경 규제를 수용한다면, 질 높은 학원(사설학습기관)들에 한하여 바우처를 통한 재정지원을 시작하였다. 높은 질적 기준(특히 교사들의 자격 향상과 아동 대 교사비율을 낮추는 것)을 달성하기 위해서는 재정지원이 중요하기 때문에, 이런 전략은 정부의 강력한 책임을 요구한다.

- *미인가 시설을 줄이기 위한 규제와 재정 조치의 혼합*: 예를 들어, 호주와 벨기에의 부모들은 공공과 민간 여부에 관계없이 정부당국에 등록, 관리되고 있는 보육서비스를 이용할 때에만 세금 면제와 바우처의 혜택을 받을 수 있다. 덴마크의 경우, 가족 이외의 보육자가 인가받지 않고, 한 명 이상의 아동을 돌보면서 보상을 받는 행위를 금지하고 있다.
- *가정보육체계의 개선*: 대부분의 국가에서 가정보육서비스에 대한 적절한 관리감독과 훈련이 부족한 실정이다. 몇몇 국가들은 이 분야에 대해 특정 인가조건을 마련하고, 개별 보육모들이 지역 네트워크 또는 지역보육모연합회에 소속되도록 장려하고 있다. 그러면 연합회들은 지방자치단체와 계약을 맺고, 재정지원을 받으며 가정보육모들의 전문성 교육과 질 향상을 책임지게 된다. 이 제도는 오스트리아, 벨기에, 캐나다 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 헝가리, 노르웨이, 스웨덴과 같은 국가에서 시행되고 있다. 그러나 이들 국가의 경우에도 전문적인 아동보육서비스가 여전히 부족하고, 미인가 보육서비스가 여전히 널리 이용되고 있는 실정이다.
- *자발적 기준, 윤리강령, 지침의 개발*: 네덜란드와 미국이 그 예가 되는데, 미국의 경우, 전국 유아교육협회(NAEYC)와 전국영유아프로그램 인증협회(NECPA), 전국가정보육연합회(NAFCC)가 개발한 자발적 지침서는 다양한 유형의 서비스에 긍정적인 영향을 주고 있다. 특히 NAEYC의 인증수행기준(Accreditation Performance Criteria)은 미국의 기관중심 ECEC 서비스의 기준으로 인정받고 있으며, 국제적으로도 널리 이용되고 있다.

### Box 6.1. 미국 ABC(Arkansas Better Chance) 프로그램 관할 규정

아동과 유아교육기관의 프로그램 자격규정을 정의하는 것 이외에, ABC 프로그램 관할 규정들은 다음의 5가지 핵심 영역을 담고 있다.

**아동 대 교사비율, 집단규모:** 학급 내 교사 대 아동비율은 18개월까지의 영아는 4:1, 18개월-3세 미만의 걸음마기 영아들의 경우에는 7:1, 3-5세 아동의 경우는 10:1을 초과할 수 없다. 또한 각 연령집단 아동들의 최대 학급 규모도 각각 8명, 14명, 20명을 초과할 수 없다.

**교직원의 유형, 채용양상 및 전문성 개발:** 교직원들은 다음과 같은 3개 범주로 구분되며, 각각 최소한의 자격을 획득하여야 한다. 유아교육 분야의 학사 또는 석사자격을 가진 주임교사들(또는 아동발달 관련 학위를 소지한 자), 유아교육 분야의 2년제 대학학위를 가진 학급교사들, 아동발달 관련 자격을 가진 보조교사들로 구분된다. ABC 프로그램 종사자들은 해당 프로그램에 참여하는 아동들의 민족적 다양성을 반영해야 한다. 주임교사는 교육과정과 프로그램 계획, 보조교사 관리에 대한 책임이 있으며, 전문성 개발을 위해 연간 30시간을 투자해야 한다. 보조교사들은 연간 20시간의 전문성 개발을 위한 권리를 갖는다. 각 학급은 1명의 교사와 1명의 보조교사에 의해 운영된다. 4학급으로 구성된 기관은 2명의 주임교사, 2명의 학급교사, 4명의 보조교사를 고용해야 한다.

**프로그램 기준과 교육과정:** 프로그램은 개별 아동의 요구를 만족시킬 수 있도록 발달단계별로 적합해야 하며, 개별화되어야 한다. 기관들은 NAEYC 지침과 아칸소의 ECE 구성틀을 따라야 한다. 풍부한 환경(아동을 위한 장비와 도구, 놀이 영역과 학습 영역, 적절하게 설계된 실외 놀이시설)과 함께, 프로그램은 문화적 다양성, 사회-정서 학습, 창의적-미적학습, 인지발달, 신체발달과 언어 등과 관련된 주제별 단원과 목표를 포함해야 한다. 교사들은 아동들의 활동결과물 표본과 교사 및 부모들의 관찰을 포함한 개별 아동의 작품집을 만들어 보관해야 한다. 하루 일정은 균형 잡힌 실내/실외활동, 정적/동적 활동, 개별/소집단 활동, 대근육/소근육 활동, 아동주도/교사주도 활동을 포함해야 한다. 필요한 아동에게는 식사와 간식이 무료로 제공되고, 식사시간 및 다른 일상 활동들을 부차적인 학습기회로 활용해야 한다. 또한 프로그램 간의 이동 또는 연령집단 간의 이동을 원활히 하는데 관심을 기울이고, 특히 공립유치원으로 이동할 때 특별한 관심을 기울여야 한다.

**아동평가, 발달 및 건강검진:** ABC 프로그램에 참여하는 모든 아동들은 개별적 요구를 정확히 파악하기 위해 포괄적인 건강검진 및 발달검사를 받아야 한다. 건강검진은 성장과 영양, 발달평가, 신경 및 심장 상태, 시력, 청력, 구강 및 면역 상태, 혈액과 소변 검사를 포함한다. 발달검사에는 단어, 시각과 운동기능의 통합, 언어와 말하기 발달, 소근육과 대근육 기술, 사회적 기술과 발달지표에 관한 검사들을 포함한다. ABC 프로그램을 평가하고 목표달성을 보장하기 위한 포괄적인 종단연구가 수행되어야 한다.

**부모와 지역사회 참여:** 각 프로그램들은 부모들을 위한 안내서와 부모가 프로그램 운영과 계획에 참여할 기회를 포함하는 부모참여계획을 제공하여야 한다. 이 계획에는 프로그램 계획에 대한 부모들의 검토와, 학부모 회의, 그리고 아동의 교육경험에 부모를 참여시키는 방법 등이 포함된다. 또한 교실활동에 부모들이 방문하고 참여하도록 하는 '수업개방 정책(open door)'도 포함될 수 있다.

- **규제 장치의 활용** : 여러 국가에서 강력하고 상세한 서비스 규제 장치를 실행 중에 있다. 2001년 영국은 8세 미만 아동을 대상으로 하는 영유아 서비스의 국가 기준을 도입하여 모든 기관들이 지켜야 하는 최소한의 질적 표준을 설정하였다. 2005년 아동보육법에 의거하여, 이들 기준에 대한 검토가 현재 진행 중이며, 아동과 유아를 위한 모든 서비스에 적용될 예정이다. 또한 이들 기준을 강제하기 위한 새로운 통합적 감독 장치들이 개발되고 있다. 미국의 여러 주들도 최근 공공 재정지원을 직·간접적으로 받고 있는 영유아 서비스를 포괄적으로 규제하기 위한 장치들을 법제화하였다. 미국의 아칸소 주에서 제정된 (위험에 처한 아동을 위한) 아칸소 더 나은 기회 프로그램 관할 규정(Rules Governing the Arkansas Better Chance Programme)은 프로그램 기준을 미국 대부분의 주에서 만든 인가기준 또는 최소운영 기준보다 높여주는 결단을 보여주고 있다(Box 6.1 참조).
- **평정체계의 활용** : 미국 애리조나 주, 아이오와 주, 위스콘신 주에서는 기관들로 하여금 서비스의 질을 향상시키도록 장려하고, 부모들에게 자녀를 위해 질 높은 프로그램을 선택할 수 있도록 정보를 주기 위해, 평정체계를 도입했다. 이러한 평정체계는(주로 헤드스타트와 NAEYC에 근거함) 프로그램 기준, 즉 아동 대 교사비율, 보육모 또는 교사의 교육수준 등과 같은 지표에 관한 정보를 제공하고 있다. 평정체계는 부모들에게 귀중한 정보를 제공하고, 좋은 기관에 대한 재정지원을 늘리도록 함으로써 보다 많은 저소득층 아동이나 위험에 처한 아동들이 보육 재정지원을 받을 수 있게 한다.

#### 4. 교육적 구성들과 교육계획의 활용

지난 수년간 국가 또는 주정부 차원의 수많은 새 교육과정 공표(독일은 16개 주마다 각각의 교육과정을 가지고 있음)와 더불어 영유아 분야에 주요한 정책적 변화들이 있었다. 중앙에서 내려오는 전통적인 방식의 초등교육과정과는 달리, ECEC 교육과정은 종종 간략한 교육적 구성들(pedagogical frameworks)의 형태를 지닌다. 협의에 기반한 이러한 구성들은 지역적 해석을 수용하고, 일반적인 질적 목표를 명확히 하고 있으며, 목표 달성방법을 제시하고 있다. 또한 교육적 구성들에서는 각 기관에서의 보다 세밀한 교육과정 구성을 장려하고 있다. 많은 국가들이 3세 이상 아동을 위한 프로그램에 교육과정을 도입해 왔다(Korea 1969, Australia QL 1997; England in 1999, 2000 and 2002, Scotland 1999; Ireland 2004; Germany 2004-05). 또한 일부 국가들은 0-6세 아동을 위한 공통 교육과정 또는 교육적 구성들을 개발해 왔으며(Denmark 2004, Finland 1996<sup>5</sup> and 2003, Norway 1996 and 2005, Sweden 1998), 어떤 국가들의 경우에는 0-3세 아동의 활동을 위한 지침을 개발하기도 하였다(England 2005). 이러한 교육과정은 모든 연령집단과 서비스에 대한 균등한 질적 수준의 유지, 전문 교직원들의 실천을 위한 안내와 지원, 교직원과 부모간의 의사소통 촉진, ECEC 서비스 기관과 학교간의 교육적 연계성을 확보 등에 도움이 된다. 프랑스, 아일랜드, 한국, 멕시코는 2000년 이후 국가 교육과정을 시작하거나 개정 또는 완성한 국가들이다. 2006년 한국은 7차 유치원 교육과정을 개정하였고, 영국은 0-6세 아동을 위한 새로운 영유아기 기초 단계(*Early Years Foundation Stage*) 교육과정을 구성하였다.

국가 수준의 교육적 구성들은 광범위한 요소들을 포함할 수 있으나, 일반적으로 해당 국가의 서비스 핵심 목표를 밝힌다. 이러한 지침이 없다면, 미숙하거나 훈련받지 않은 교사들은 그들

의 기본방식인 직접 교수법으로 쉽게 돌아가거나, (아동은 풍부한 학습 환경에 있는 다른 아이들과 함께 있을 때 직관적으로 배운다는 전제 하에) 프로그램과 기본 기술 습득에 있어 자유방임적 접근을 택하게 된다. 동시에 교육적 구성들은 교사들이 서로 다른 방법론, 교훈적, 교육적 접근법들을 실험해볼 수 있도록 충분히 유연할 필요가 있다. 합의된 교육적 구성들은 국가 전체의 실행지침으로 유용하며, 만약 주로 지역정부서와 기관에 초점을 맞추고 있다면 서로 다른 형태의 영유아 서비스 전반에 대한 공통된 기준을 확보할 수 있다. 또한 이렇듯 합의된 구성들을 통해 의무교육 연령에 이르기까지 아동학습의 연속성도 확보할 수 있다.

국가별로 교육과정의 틀(curricular frameworks)은 서로 다른 분야들을 다루고 강조한다. 교육과정의 틀은 국가가 유아교육을 통해 알려주고자 하는 사회적 및 시민적 자세에 초점을 맞추거나(Swedish Ministry of Education, 1998), 중요한 학습 영역을 확인하거나(England, Department for Education and Skills[DfES], 2002), 질 높은 학습 환경을 위한 물리적, 관계적, 프로그램적 요구사항들을 강조할 수 있다(US Bredekamp and Copple, 1997; Harms *et al.*, 1998). 프랑스 및 미국을 포함한 영어권 국가들은 문해능력과 산수에 대한 기준을 세우기도 한다. 환경과 환경 보호를 영유아들에 대한 주요 테마로 포함시키려는 움직임이 여러 국가 및 프로그램에서 나타나고 있다.

여러 국가에서, 국가 지침은 폭넓은 협의과정을 통해 공식화되는데, 이러한 절차는 보다 민주적이고, 교육자와 부모의 요구를 존중하는 것처럼 보인다. ECEC 프로그램의 질적 수준에 관한 정의는 전문가적 관점에서 검토될 수 있으나, 중요한 투입요인은 참여아동과 부모, 지역 실천가들, 유아교육전문가, 국가아동기관 등이 서비스 질에 부여한 의미이다. 서비스 질에 관해서 실천가와 부모들의 동의를 얻는 것을 목표로 설정하면 그들의 관점을 포용하려고 노력할 것이다. 요약하면 교육과정은 가치기반이 폭넓은 동의에 기초하고, 핵심목표가 교직원, 부모, 기타 지역사회 구성원들을 포함한 광범위한 이해관계자들과 함께 정의될 때 성공할 수 있다(Lindberg and Välimäki, 2004).

## 5. ECEC 교육과정에 대한 주요한 이해

현재 대부분의 OECD 국가들은 특히 아동이 커갈수록, 교육목표에 맞게 아동의 경험을 구조화하고 순응시키는 영유아 교육과정을 일반적으로 채택해 왔다. 유럽연합통계청(EUROSTAT)의 분석에 따르면, 유럽의 여러 국가들은 일반적으로 4-6세 아동들에게 구조화된 학습 영역을 도입하고 있다(EUROSTAT, 2000). 선호되는 지식 영역으로는 자연과 환경, 문해출현과 산수, 일반지식, 과학적 개념과 추론하기를 들 수 있다. 특히, 초등학교 입학 직후 아동평가를 실시하는 국가들의 경우, 공식 교육과정에서 문해출현과 산수 학습 영역이 특히 강조되고 있다. 현재는 여러 국가에서 교육과정에 대한 이해가 다양화되고 있는 시점이다. 사회교육의 전통을 계승하고 있는 국가들은 문해출현과 산수기술을 배제하고 있지는 않지만 아동이 초등학교에 입학하거나 때때로 초등예비학급에 들어가기 전까지는 개방적이고 총체적인 교육과정을 시도하고 있다. 반면, 유아교육이 초등학교에 부속되거나 밀접하게 연계되어 있는 국가들의 경우에는 학교에 대한 적응성을 강조하고, 교육과정과 교육방법의 측면에서 보다 학문적으로 접근하는 경향이 있다.

교육과정설계의 관점에서 보면, 접근방식의 차이는 초등예비학급에서는 순차적인 학습 접근

방식을 채택한 것으로 볼 수 있는 반면, 사회교육 전통에서는 보다 총체적인 학습을 선호하는 경향을 보이고 있다. 전자의 경우, 문해출현과 산수기술을 포함한 서로 다른 발달 영역에 대하여 교사들이 순차적으로 아동들의 지식과 기술을 향상시키도록 요구되고 있다. 교사들은 주어진 시기에 아동들의 성취도를 알고 있으며(교사는 근접발달 영역 개념을 인지하고 있음), 아동들이 앞으로 나아갈 시기가 되었다고 판단할 때마다 학습의 수준을 높일 수 있다. 그러나 네덜란드에서 광범위하게 사용되는 피라미드 프로그램의 저자인 판 카위크(2006)는 다음과 같이 주장하고 있다.

*“순차적 접근은 주로 교사 주도적이며, 아동들이 자기조절능력을 발달시킬 기회를 제한하고 있다. 여러 활동들이 아동의 진정한 욕구와 흥미를 만족시키지 못하고 있기 때문에, 아동의 내적 동기 발현은 종종 실패한다. 이런 내적 동기가 사라져 갈 경우, 교사들은 아동이 학습에 몰입하도록 하기 위해 보다 많은 노력을 하고, 아동들에게 배움은 인위적이고 재미가 없어진다. 아동들은 학습을 위한 유의미한 맥락을 요구한다. 학습활동들이 맥락화 되지 않으면 교사들은 기능적 맥락과 재미만 유발하는 활동들로 아동들을 유혹하는 수밖에 없다. 순차적 접근에서 학습목표는 매우 명확하지만, 발달 영역 간의 자연스러운 연계와 통합은 부족하다.”*

총체적 접근방식에서는, 모든 발달 영역들이 주요 발달 영역에서의 능동적 학습과 다양한 경험들을 촉진시키는 놀이와 광범위한 프로젝트 작업을 통해 다루어진다. 경험이 풍부한 교사들(그리고 부모와 더 나이든 아동들)의 도움을 받아, 영유아들은 자신의 활동을 선택할 수 있으며, 프로젝트를 조직할 수 있다. 이를 통해 아동들의 자기조절능력과 주도성이 향상되며, 동기 부여가 높아진다. 프로젝트 작업은 또한 교사들로 하여금 아동의 서로 다른 발달 영역에서의 의미 만들기에 도전하고, 확장시키는 기회를 제공한다. 언어, 협상, 의사소통능력은 또한 집단 프로젝트 작업의 기본적 요소이다. 자연과 환경 활동 같은 프로젝트는 아동들을 조사, 측정 및 가설설정 참여시키며, 식품공급 및 쇼핑과 같은 프로젝트들은 자신의 건강에 대한 책임, 또는 단순한 숫자놀이 개념에 익숙해지도록 한다.

### 유아교육적 전통

프랑스 및 영어권 국가들(뉴질랜드의 *Te Wharike* 교육과정은 제외)에서 국가 또는 주정부의 영유아 교육 프로그램들은 인지발달, 초기 문해, 산수에 초점을 두는 경향이 강하다. 현대 경제에서는 문해와 산수기술 습득이 교육의 필수불가결한 요인으로 인식되고 있기 때문에, 경제 및 노동시장 요인들도 이 같은 경향을 부채질하고 있다. 또한 여러 영유아 서비스 기관들에서 학업 실패의 위험에 처한 아동들의 비율이 높아지고 있는 추세이기 때문에 국가 구성원들의 이질성이 높아지고, 사회적 분화가 확대되어 교육적 접근이 필요하게 되었다. 이런 상황에서 언어와 학교 준비도에 대한 강조는 이해할만하다. 물론, 공간부족 및 대집단화도, 특히 도시지역의 경우, 아동중심 교육과정을 가로막는 요인이 되고 있기는 하다. 이런 국가들의 영유아 기관에서는 문해 활동의 증거들이 많이 나타난다. 교사 주도의, 대집단활동이 우세하고 매일 언어활동 시간이 계획되어 있다.

미국의 헤드스타트 같은 영유아를 위한 연방 계약 프로그램들은 프로그램 기준을 구성하고, 아동에 대해 기대되는 성취를 명확히 하도록 요구받고 있다(Head Start Bureau, 2001). 이런 분

위기는 주정부로 하여금 3학년(8-9세)에서 12학년(17-18세)까지의 읽기/언어, 수학, 과학에 관한 성취 기준을 매년 공표하도록 규정한 아동낙오방지법(No Child Left Behind: NCLB) 개혁안과 함께 무르익었다. 공립 유치원 서비스를 담당하는 학군들도 학습기준을 채택하였고, 공립 유치원 서비스에 학습에 보다 초점을 둔 전략을 도입하는데 주력해 왔다. 현재 미국 대다수의 주에서는 영유아를 위한 조기 학습기준을 공표하였으며, 이 중 4개의 주에서는 3세 미만 아동에 관한 기준도 마련하고 있다(Scott-Little *et al.*, 2003). 미국의 여러 주들은 헤드스타트나 NAEYC/NAECES/SDE<sup>6</sup>의 지침을 따르고 있고, 평가를 위해 폭넓은 발달 영역을 포함시키고 있다.<sup>7</sup> 그러나 실제로 평가에서 우선시되는 발달 영역은 언어/산수, 인지/일반지식인 경우가 많다. 교육문제에 관해 큰 영향력을 가진 매사추세츠 주는 <취학 전 학습 경험을 위한 지침서(*Guidelines for pre-school Learning Experience*)>에서 영어, 수학, 과학, 기술/공학, 역사/사회과학, 건강교육, 예술과 같은 학습 영역들만 언급하고 있다.<sup>8</sup>

미국의 학습기준이 읽기 전 기술과 산수로 이동하는 것은 몇 가지 이유로 옹호되고 있다. 첫째, 읽기 전 기술과 산수기술에 대한 비판에 의해 간과되고 있기는 하지만, 아동들은 어릴 때부터 진정으로 읽기와 쓰기에 흥미가 있다는 것이다. 또한, 유아교육에서 문해능력과 산수 기준을 공식화한 이면에는, 모든 영유아들이 삶의 출발에서 평등한 시작을 해야 하고, 조기 발달을 위한 지원을 받아야 하며, '배울 준비(ready to learn)'가 된 상태에서 학교에 입학하도록 해야 한다는 진정한 민주적 관심이 깔려있다. 미국의 아동인구 구성이 다양화되면서(대부분의 유럽의 경우와 마찬가지로) 기본적인 언어기술 및 현지사회와 관련된 일반지식에 대한 특별한 관심이 요구된다. 이러한 영역들은 보다 동질적인 사회에서는 당연한 것으로 여겨지나, 다문화 사회에서는 저소득층이나 이민가정의 아동들을 위한 평등한 교육기회의 이슈가 된다. 학습기준은 또한 영유아 '제도' 내에 필요한 표준을 제공해주는데, 이는 많은 경우, 영유아 서비스와 프로그램들이 일관성 없는 규제 및 교직원 채용요건, 여러 관리당국의 개입, 지나치게 다양한 목표들로 누더기가 되었기 때문이다(Fuller *et al.*, 2005). 기준에 근거한 접근법은 또한 미국의 대규모 교육체계에서 질적 수준 보장을 위한 기제로 사용되고 있다. 여기에는 산출에 대한 강조, 명확한 목표 및 평가방법 설정, 규제, 교육실천의 중요성에 대한 강조 등이 포함된다.

## Box 6.2. 미국의 아동낙오방지법(No Child Left Behind, NCLB)

NCLB 정책 기초의 일부인 조기교육강화계획(the Good Start, Grow Smart)은 모든 학군들로 하여금 초등교육 및 중등교육의 문해 및 산수 능력 기준에 맞추어, 연구결과에 기반한 영유아에 대한 기대수준을 설정하도록 요구하고 있다. 이러한 계획은 책무성과 적절한 연간 발달, 보다 높은 자격을 갖춘 교사들, 유치원 입학 전(5세) 아동들의 조기 문해 및 산수기술에 대한 집중적인 준비를 보다 강조하는 NCLB에 의해 보다 분명해진다. 이 계획의 영향으로 대부분의 주가 아동들이 유치원에 입학하였을 때 무엇을 알아야 하고, 무엇을 할 줄 알아야 하는지에 대한 기준이 명시되어 있는 초기학습지침을 자발적으로 수립하였다. 헤드스타트 프로그램에서와 같이 책무성 제도가 실시되고 있으나, 2학년 이하의 아동에 대한 시험은 의무규정이 아니며, 일반적으로 권장되지 않는다.

**교사 및 보육자들의 전문성 개발**

Good Start, Grow Smart(GSGS). NCLB의 조기교육강화계획에는 ‘높은 자격수준을 갖춘’ 교사를 영유아 및 유아학교 교사들의 자격요건에 포함시키지 않는다. 대부분의 주에서는 사실상 보육 교직원에 대한 훈련요건이 최소한의 수준으로 설정되어 있고, 고교졸업 이상의 사전 훈련을 요구하지 않는 주도 많다. 이 분야는 ‘높은 교사 이직율, 낮은 급여, 의미 있는 경력경로의 부재’에 시달리고 있다. 이러한 문제는 상당 규모의 공공 재정지원이 없이는 해결될 수 없다. 그러나 NCLB는 영유아 및 유아학교 프로그램의 교육의 질을 향상시키기 위해 재정지원 규모를 실효성 있게 늘리지 않는다(Kauerz and McMaken, 2004). 아동낙오방지법에는 영유아 교육자 전문성 개발 프로그램(Early Childhood Educator Professional Development Program)이 포함되어 있는데, 이는 저소득층 아동을 대상으로 일하는 교육자들에게 높은 수준의 전문성 개발 프로그램을 제공하는 협력기관에 재정지원을 하는 것이다.

**조기 읽기능력 강조(Early reading first)**

NCLB에는 3-5세 사이의 미취학 아동을 대상으로 하는 조기 읽기교육 프로그램이 포함되어 있어 아동들이 학교생활을 시작할 때 글을 잘 읽을 수 있도록 언어와 인지, 조기 읽기능력을 준비시키도록 한다. 이 프로그램은 저소득층 아동을 대상으로 하고, 전문성 개발 활동에 초점을 맞추며, 연구에 기반을 둔 교육과정 및 평가를 필요로 한다.

**연구에 대한 신뢰**

GSGS는 조기 학습을 성공적인 학교생활을 위한 결정적 요소로 간주하고, 가족과 교사가 영유아의 조기 문해를 촉진하도록 돕기 위해서는 조기 문해에 관한 최신 연구결과를 활용하는 것이 중요하다고 강조한다. 미국에서 4,500만 달러가 투입되는 5개년 연구계획은 영유아 교육자들과 보육교사들에게 가장 효과적인 초기 읽기 전 기술과 언어교육과정, 교수 전략을 알려줄 것이다. 현재까지 연구자들은 언어 발달, 특히 음소 인식 및 어휘가 이후의 읽기 능력에 기초가 된다고 이해하고 있다. 읽기 연구자들은 글자와 소리를 연결하는 능력과 같은 읽기 기술과 대화식 읽기 기술 등의 실천이 아동 성공의 핵심요소라고 밝히고 있다.

출처: Kauerz and McMacken (2004).

다른 OECD 회원국들은 일반적으로 이러한 접근법을 염려스럽게 받아들인다. 다수의 영유아 분야의 전문가들과 운영자들은 주로 논리 수학적 영역에 교육기준을 설정하는 것은 영유아 프로그램에 대한 전통적인 이해를 벗어나는 것이고, 영유아 서비스가 ‘학교화’될 우려가 있다고 주장한다. 영유아 교육의 초점을 사전에 정의된 인지기술로 이동시키는 것은 영유아 교육방법론의 창설자들의 견해와 북유럽 및 중부유럽에 존재하는 강력한 사회교육 전통에 반하는 것이다. 이 분야에 대한 보다 많은 연구와 사회문화적 민감성이 요구된다. 아동에게 기대되는 지식과 행동은 ECEC 프로그램의 본질에 막대한 영향을 미치고, 결국 서비스를 이용하는 영유아들의 일상 경험에도 큰 영향을 미친다. 영유아의 최선의 발달을 위해 중요한 기술, 지식, 교육 접근법에 대한 국가 간의 합의된 견해는 없다.

## 사회교육 전통

사회교육 전통을 가진 국가들이 추구하는 영유아 프로그램의 목표는 아동의 학교생활 준비 그 이상이다. 이미 스웨덴 교육과정의 참여적인 민주적 목표에 대해 언급한 바 있다. 이러한 교육과정(그리고 인접 국가들의 교육과정)의 또 다른 특성은 전통적인 의미에서 규범화되고 표준화된 교육 과정이 아니라는 점이다. 북유럽 국가에서 교육과정은 유치원 교육의 주요 가치와 필요조건들에 대한 원칙을 명시한 것이다. 이들 교육과정은 아동이 무엇을 배워야 하는지를 다루는 것이 아니라 지방정부와 교육기관에게 영유아 교육과 보육의 가치와 목적, 과정에 대한 지침을 제공해 준다.

노르웨이 교육과정 또는 기본계획(Ministry of Children and Family Affairs, 1996)은 유럽에서 처음으로 수립된 것으로 현재 개정되었는데(2006, 제10장 참조), 학습의 총체적 개념에 기초하고 있다.<sup>9</sup> “이는 교육에는 제한된 기간 동안 지식의 구체적인 형태를 구축하고 전수하는 과정이 포함된다”는 관점과 대조적이다”(Norway Background Report, 1998). 여기에서는 유치원(*barnehage*)의 격식 없는 학습과정을 통하여 아동이 습득하는 기초적인 역량에 주안점을 둔다. 기초 역량이란 사회적 상호작용 기술 발달과 폭넓은 의미에서의 언어 및 의사소통 기술 발달로 정의된다. “아동의 놀이는 내용 자체 뿐 아니라 작업 방법으로서도 중요한 가치를 지닌다” —이는 연구에 의해 지지되는 관점이다(예로 Winnicott, 1971; Bruner, 1990; Michelet, 1999 참조). 교육목표는 기초역량 뿐만 아니라 사회, 종교, 윤리/ 예능 과목/ 언어와 글, 의사소통/ 자연과 환경, 기술/ 신체활동과 건강 등 다섯 가지 학습 영역에서 아동의 개발 및 학습을 위하여 수립된다.

덴마크에서 유치원은 또한 ‘사회적 환경에서 아동의 자유롭고 창의적인 발전’을 강조한다(Lund, 2005). 국가 차원의 교육과정을 구성하는 일은 2004년 교육과정에 관한 법률(Law on Pedagogical Curriculum)<sup>10</sup>이 도입될 때까지 교육자들의 반대에 부딪혔다. 새로운 교육과정은 여섯 가지 분야에 초점을 맞춘다. 아동의 인성 개발, 사회적 역량, 언어, 신체 및 운동, 자연 및 자연현상, 자국문화 및 타문화 이해가 이에 해당한다. 또한 각 기관은 아동이 습득하게 될 역량(competence)과 경험을 구체적으로 명시해야 한다. 또한 교사는 연령이 낮은 아동(3세 미만)과 높은 아동(3-6세)을 구별하여 각각의 상황을 고려해야 한다. 역량의 개념이 아동이 이해하기에 적합한 지식을 포함하긴 하지만 덴마크의 접근법에서 볼 때 지식의 습득보다 역량이 더 중요하다. 덴마크에서는 영유아 기관이 사회교육 기관이라는 강한 신념이 존재하며, 따라서 교육기관과 달리, 아동의 발전에 대해 광범위하고 총체적인 접근법을 채택해야만 한다. 인터뷰했던 많은 덴마크 교사들은 “역량을 가르칠 수는 없습니다. 각각의 아동은 경험을 통해 배워야 합니다.”라고 말한다. 이러한 이유로 덴마크의 유치원은 일반적으로 아동에게 좋은 환경을 만들어 주어 다양한 경험을 할 수 있도록 한다. 폭넓은 의미의 교육개념(pedagogy)은 중요한 요소로 간주되며, 이는 아동의 보육과 교육을 아우르는, 아동과의 적극

적인 관계를 의미하는 것이다(제3장 참조).

학습 또는 ‘교육’에 대한 강조가 유치원 교육에서 우위를 차지하게 되어 유치원의 기본 목표(아동의 전인적 발달을 지원하는 것)를 약화시킬 것이라는 덴마크 교육자들의 우려는 반드시 레지오 에밀리아 유아학교나 스웨덴 정부가 공유하는 관점은 아니다. 레지오 에밀리아 유아학교는 사회에 대한 민주적 비전뿐만 아니라 기관에서 아동들이 창출해내는 학습의 수준과 복잡성으로 인해 명성을 얻었다. 아동은 교사와 함께 자유롭게 선택한 프로젝트를 통하여 자신을 둘러싸고 있는 세상의 여러 측면(도시에서의 삶의 경험을 포함)을 경험하고, 그것들의 상호연계성을 탐구하게 된다. 아동의 생각과 학습은 다양한 형태(말, 프로젝트, 그림, 사진, 만들기 등)로 표현되고, 교육 자료로 기록된다. (문해/산수 교육과정을 훨씬 뛰어넘는) 풍부한 표현은 레지오 교육의 프로젝트따씨오네(프로젝트)에서 질문과 문화, 상상의 자유를 중시하는 분위기를 반영한다(Rinaldi, 1998). 이들 기관은 영유아의 감각, 상상력, 그리고 창의력 교육을 달성한다.

또한 강력한 레지오 운동은 사회적 역량과 전인적 개발, 아동의 복리를 강조하는 사회교육의 전통을 유지하면서 최근 몇 년간 학습과 교육에 상당한 비중을 두어 온 스웨덴의 취학 전 교육의 실체를 알려준다. ECEC는 평생학습의 기초 단계로 여겨지며, 1996년 이후 교육체계에 통합되어 왔다. 그 이후로 취해진 개혁은 유치원, 자유시간 서비스(취학연령 아동 보육), 그리고 학교 간의 긴밀한 연계를 구축하여, 이들 모두를 교육체계 내에서 동등하게 취급하였다. 스웨덴 정부가 발표한 목표는 보호, 양육 및 학습을 폭넓게 강조하는 영유아 교육은 적어도 의무교육의 초기 몇 년 동안에는 효과가 있어야 한다는 것이다. 현재는 취학 전 교육과 여가시간 활동을 초등교육에 통합시키는 작업과 이들 세 서비스 간에 교육적인 ‘만남의 장소’를 창출하는 작업에 초점을 맞추고 있다. 영국이나 프랑스의 체계와는 달리 스웨덴에서는 취학 전이나 초등학교 저학년 때 아동의 성적을 매기거나 평가하지 않는다.

*“... 모든 아동은 일정 수준의 지식과 역량에 도달하기보다는 학습에 대한 갈망과 호기심, 자신감을 발전시켜야 한다. 유치원은 놀이와 탐구, 학습에 대한 사랑으로 가득한 공간으로, 역량있는 아동의 이미지를 가지고 아동의 말에 진지하게 귀 기울여주며, 그들의 생각과 관점, 꿈을 존중해주는 실천장소가 되어야 한다. 이는 일생동안의 학습을 위한 강력한 토대를 마련할 것이다”(Martin-Korpi, 2005a).*

그러나 영유아 발달에 대한 이러한 총체적 접근법을 기준이 없다는 의미로 받아들여져서는 안 된다. 이와 반대로 취학 전 기관들은 연간 보고를 통해 어떻게 자신들의 목표와 목적을 달성하고 있는지를 제시해야만 한다. 이 때 학부모와 지역사회의 견해는 반드시 필요한 요소이다. 기관 내에서 아동의 발달은 관찰, 기록화, 부모면담을 통하여 정기적으로 평가된다. 교사에 대한 수행평가도 기록화나 기타 내부절차를 통해 정기적으로 이루어지며, 시도 단위의 교육감 감사관을 통한 외부 평가를 국가교육부나(스웨덴) 또는 사회복지국(덴마크, 핀란드)에서 실시한다. 영유아 서비스에 대한 국가 차원의 평가 중 가장 엄격했던 평가 중 하나는 스웨덴 국립교육청이 2003년 실시한 평가였다(Skolverket, 2004).

아동에 대한 이해 역시 교육과정을 결정짓는 중요한 요소이다(Soto Guzmán and Reveco, 2004, Rayna and Brougère, 2000, Rayna et al., 1996). 예를 들어 노르웨이 기본계획(the Norwegian Framework Plan)에서는 영유아기를 삶에서 본질적인 가치를 가진 단계라고 보며, 행복, 자율성 및 자유에 대한 영유아의 권리를 분명히 인정하고 있다. 아동기는 단지 되도록 빨리 성인 공동체에 참여하기 위해 지식과 기술을 습득하는 단계가 아니다. 이 시기는 아동 자신의 고유한 전

제에 기반하여 성장이 이루어진다. <Starting Strong>은 또한 지금 여기(here and now)의 관점에서 아동을 보도록 언급하고 있으며, “영유아기는 다시 되돌아오지 않는다”고 이야기한다. 이는 북유럽 국가들에서 종종 들을 수 있는 어구이다. 이러한 접근법은 ECEC를 미래에 대한 투자로 바라보며, 실용적인 목적(예를 들어 학교생활과 이후의 직장생활을 준비시키는 것)과 연계시키는 관점과는 대조적이다. 이러한 관점에서 보면, 아동은 ECEC 기관의 생활에 적극적으로 참여하는 시민이라기보다는 형성되어야 할 한 인간으로 여겨진다. 실용주의적인 관점에서 보면 국가의 목표가 전면에서 나서게 되고, 아동의 실제 소망과 자연스러운 학습 전략은 가려질 수 있다.

이와는 대조적으로 사회교육 전통에서의 교육과정은 영유아를 스스로의 학습을 주도하는 사람이자, 세상에 참여하고자 하는 역량 있는 사람으로서 신뢰한다. 교육자들은 풍부한 학습 환경뿐 아니라 자신감을 심어줄 수 있는 정서적 환경을 조성하도록 장려된다. 아동의 자연스러운 학습 전략(놀이, 관계, 호기심, 의미를 만들어내고자 하는 욕구)이 장려되고, 이는 아동과 교육자 모두 가치 있다고 여기는 활동으로 이어진다. 또한 교육과정은 아동과의 공동 구성과 아동의 자유로운 선택 및 관심사를 존중하는 태도를 강조한다. 레지오 에밀리아의 리날디에 따르면 “교사의 임무는 아동의 호기심과 이론 및 연구가 인정되고 받아들여지는 환경을 조성하는 것이다.”(Children in Europe, 2005) 사회의 요구를 동시에 충족시키는 학습 환경 내에서 아동 개인의 상상의 자유, 창의성, 즐거움을 존중하는 것이 가장 중요한 우선 과제이다.

취학 전 제도와 사회교육접근법의 일부 대조적인 특성이 <표 6.2>에 제시되어 있다.

사회교육 접근법의 보다 심도 깊은 발전은 최근 일부 독일 주에서 작성한 ‘교육계획’에서 볼 수 있다.

### 독일의 ‘2세대’ 영유아 교육과정

독일 일부 주에서 개발된 ‘2세대’ 교육과정 또는 교육계획은 본질적으로 사회교육 접근법을 영유아에게 적용한 것이다. 이는 2003년부터 2005년까지 설계되었기 때문에 ‘2세대’라고 불리며, 1980년대와 90년대에 OECD 국가들에서 만들어진 영유아를 위한 ‘1세대’ 교육과정의 영향을 받았다. 새로운 교육과정은 다음과 관련하여 영유아 발달에 대한 총체적 접근을 채택하고 있다.

- **교육(Bildung), 보호(Betreuung), 양육(Erziehung)을 통합하는 교육 개념.** 포괄적 교육개념은 아동의 가정 배경과는 관계없이 영유아의 모든 기본적 욕구가 적절히 충족되도록 보장한다 (OECD, 2004).
- **영유아와 함께하는 교육 내용:** 교육계획은 모든 주요 발달 영역을 포괄하고 있다. 어린 연령에서 특정 분야의 지식을 습득하는 것은 아동의 총체적 발달 및 학습에 대한 참여에 비해 덜 중요하게 여겨진다. 이러한 이유로 이 계획에 제시된 목표는 학교 준비를 위한 과목에서의 순차적 지식 습득에 우선순위를 두지 않고, 아동과 부모의 관심을 존중하고자 한다. 그와 동시에 교육과정은 사회의 요구를 충족시켜야 한다. 예를 들어 이들 교육과정은 사회성을 갖춘 유능한 아동, 아동의 다양한 언어로 의사소통할 수 있는 능력, 민주적 참여를 강조한다.

표 6.2. 두 가지 교육과정 전통의 특성

	학교 준비도 전통	북유럽 전통
아동 및 아동기에 대한 이해	성장해야 할 어린 사람, 미래사회에 대한 투자로서의 아동. 생산적인 지식 근로자, 온건한 시민. 호의적이고 실용적인 접근법. '유용한' 학습과 학교 준비도에 초점을 맞춘 교육, 실내 학습을 선호하는 경향.	자율성, 행복, 자신의 고유한 천재에 따라 성장할 권리를 지닌 권리의 주체로서의 아동. 자신의 학습을 주도하는 존재로서의 아동. 자연스러운 학습 및 연구전략이 풍부한 아동. 또래들 및 성인들로 구성된 보호공동체의 구성원으로서의 아동. 즐거움과 자유를 위한 실외 학습에 초점. 아동기는 다시 반복될 수 없음.
영유아 기관	일반적으로(항상 그런 것은 아니지만) 기관은 개인의 욕구에 기반한 서비스이며, 개별 부모에게는 '선택'의 문제로 여겨짐. 기관은 발달, 학습, 교육, 교육의 장소로 간주됨. 아동은 미리 정해진 발달 및 학습 수준에 도달하도록 기대됨.	기관은 지역사회의 관심뿐 아니라 개별 부모의 관심까지도 고려해야 하는 공공 사회교육 기관으로 여겨짐. 삶의 공간이자 아동과 교육자가 '함께 존재하고, 배우며, 일하고, 살아가는' 공간으로 받아들여짐 (Delors Report, 1996). 기관의 목표는 아동의 발달과 학습을 지원하고, 민주적 가치를 경험하도록 하는 것. 아동은 일반적인 목표를 향해 나갈 것으로 기대되므로 부담을 느끼지 않음.
교육과정 개발	목표와 성과를 구체적으로 설정해 놓은 교육부 차원의 교육과정인 경우가 많음. 교육받는 집단이나 기관에 관계없이 교육과정이 개별 교사에게 의하여 표준화된 방식으로 '전달'된다고 봄.	폭넓은 국가지침. 교육과정의 세분화 및 시행권한을 지방자치단체와 교육기관에 위임함. 교육의 책임은 기관 교사에게 있으며, 동료 간의 협동심, 아동이 무엇을 배우고자 하고, 어떻게 배우는지를 연구하는 풍토
프로그램의 초점	특히 학교준비에 유용한 분야의 학습과 기술에 초점을 맞춤. 주로 교사의 지도에 따름 (Weikart et al., 2003). 교사 대 학생의 비율이 높고, 교육과정의 세부 목표를 달성해야 하므로 교사와 아동의 관계가 도구화될 수 있음.	전인적 아동 및 가족을 대상으로 교육을 수행하는데 초점을 맞춤(학습뿐 아니라 발달목표도 추구). 프로그램은 아동 중심으로 구성됨. 교사 및 또래와의 상호작용이 장려되며, 기관 내에서 생활의 질이 매우 중요.
교육적 전략	아동주도활동과 주제별 학습이 균형을 이룬 교육이 권장되며, 일반적으로 교사가 교육을 관장함. 국가 교육과정은 정확하게 '전달'되어야 함. 개인의 자율성과 자기조절을 중시함.	국가 교육과정은 교육 주제와 프로젝트 선택을 지도하는 역할을 함. 아동의 학습 전략과 흥미를 신뢰함. 즉, 관계와 놀이, 적절한 순간의 교사 지원을 통한 학습을 신뢰함.
언어 및 문해 발달	개인의 국어 능력에 대한 관심이 높아지고 있음. 구술능력과 음운 인식, 글자와 단어 인식을 가지있게 여김. 문해출현에 중점을 둠. 읽기 전 기술, 산수 전 기술, 인지기술 및 사회성 발달에 대한 기준이 설정되어 있음.	개인의 국어 능력, 특히 언어생성과 의사소통 능력에 중점을 둠. 또한 상징적 표현과 '아동의 100가지 언어'를 강조. 가족의 문해능력과 세대 간 언어 경험을 촉진함.
아동을 위한 목표	일반적으로 인지발달과 관련이 있는 교육 목표를 국가 수준에서 설정할 수 있으며, 모든 기관에서 이를 달성해야 함. 목표는 연령별로 달리 적용될 수 있음.	정해진 성취보다는 폭넓은 지향성 추구. 목표는 달성되어야 하는 것이라기보다는 그것을 향해 노력하는 것임. 적극적으로 질적 수준 보장을 추구하지 않을 경우 책임성이 감소하면서 목표가 분산될 수 있음.
영유아를 위한 실내외 공간	실내를 주요 학습공간으로 여겨, 자원이 실내에 집중되어 있음. 실외는 일반적으로 오락과 여가를 위한 장소, 즉 건강과 체육 활동에 중요한 장소로 여겨짐.	실내와 실외는 교육적으로 똑같이 중요함. 실외공간의 조직화와 활용에 대하여 많은 고려와 투자가 이루어짐. 영유아들은 계절에 상관없이 실외에서 하루에 서너 시간을 보내게 됨. 환경과 환경보호는 중요한 주제임.
평가	학습 성취와 평가가 종종 요구되며, 최소한 초등학교 입학 시에는 필요함. 집단의 목표가 분명히 주어짐. 미리 정해진 능력에 대해 개별 아동의 능력을 평가하는 것은 교사의 중요한 역할이 될 수 있음.	공식적인 평가는 요구되지 않음. 교육자-부모-아동의 협의를 통해 개별 아동을 위한 폭넓은 발달목표가 수립됨. 선별이 필요한 경우가 아니면 목표는 비공식적으로 평가됨. 다중 평가 절차를 선호.
질적 통제	분명한 목적과 관리감독, 그리고 종종 미리 정해진 학습 성취에 기반한 질적 통제. 프로그램 평가 시, 일부 표본을 대상으로 표준화된 시험을 사용할 수 있으나, 대부분의 기관에서 아동을 대상으로 한 시험은 허용되지 않음. 기술습득에 대한 평가는 일반적으로 지도교사의 책임 하에 지속적으로 수행됨. 또한 외부 시찰도 허용되나, 시찰인원이 부족하거나(특히 보육 분야) ECEC 교육과정에 대한 훈련을 받지 않는 인사에 의한 시찰일 수 있음.	질적 통제는 교육자와 팀의 책임 하에 보다 참여적으로 이루어짐. 국가에 따라 학부모회와 지방자치단체의 감독을 받음. 기록화는 아동의 발달을 기록하기 위해서일 뿐 아니라 교직원의 교육적 접근법에 대한 조직연구에도 사용됨. 광범위한 아동의 성취가 추구되며, 다양한 방식을 사용하여, 비공식적으로 평가가 이루어짐. 지방자치단체의 교육 담당 자문관 또는 감사관에 의해 외부 시찰이 시행될 수 있음. 평가의 초점은 아동평가가 아닌 기관의 수행임.

출처: Bennett (2005) revised.

- **교육적 접근법**: 독일 교육학자들은 광범위한 발달 영역과 아동의 다양한 지능(인지적, 사회정서적, 육체적)이 동시에 개입하는 총체적 집단 프로젝트를 선호한다.

독일 교육계획은 주정부와 기관 수준 모두에서 교육과정에 사회-구성주의적 접근법을 채택하고 있다. 북유럽 국가에서와 마찬가지로, 바바리아와 베를린, 헤세에서도 교사와 학부모, 서비스 제공자, 행정부서 및 교육과정 전문가의 광범위한 협의를 거쳐 교육계획이 개발되었다(Fthenakis, 2006, Prott and Preissing, 2006). 이 계획안은 또한 영유아 기관 뿐 아니라 아동의 학습이 이루어지는 다양한 장소에 대해 다루고 있다. 여기에는 가정학습과 부모의 역할, 여가활동, 초등학교, 지역 공동체와 아동복지가 사회적 학습 및 문화에 공헌하는 잠재적 기여 등이 포함된다. 이러한 점에서 단순히 영유아 기관 뿐 아니라, 아동의 학습기록이 증시된다(Fthenakis, 2006). 영유아 기관에서의 교육은 점차 교직원과 부모, 그리고 무엇보다 아동의 관점을 포함하는 사회적 과정으로 받아들여지고 있다. 이는 또한 아동의 사회적 환경에 유연하게 반응하고, 아동의 보호와 양육, 교육에 지역 공동체를 참여시키는 과정이다.

베를린 주 교육과정의 근본적인 목표는 영유아의 역량구축을 돕는 것이다. 아동의 역량은 자아 역량과 사회적 역량, 지식 역량, 그리고 7가지 선택교육 영역에서 학습방법 역량을 말한다. 7가지 선택교육 영역에는 신체, 운동과 건강/ 사회 및 문화생활/ 의사소통(언어, 글쓰기 훈련과 미디어)/ 예술 활동/ 음악/ 기본적인 수학경험/ 자연과학과 기술 분야에서의 기본적 경험이 해당된다. 이들 역량은 각각 세상 속의 아동, 공동체 속의 아동, 세상을 경험하고 발견하는 아동과 같은 여러 관점으로 분화된다. 이러한 의미에서, 다양한 분야에 걸쳐 아동이 다루어야 할 학습 목표와 교육자들이 수행해야 할 과제를 훨씬 길고 상세하게 서술하였다는 점에서 독일 교육과정은 북유럽 국가의 '1세대' 교육과정의 단순함(그리고 아마도 명쾌함)으로부터 벗어나 있다. 이 같은 규정에 의한 지시는 현행 교사훈련에 대한 신뢰의 결여, 독일 유치원 교육에서 인식된 '헤이함'을 다루어야 할 필요성, 또는 단순히 교육자들에게 포괄적인 교육과정 자료를 제공하기를 원하는 것에 기인하는 것일 수 있다(OECD, 2004 참조).

바바리아와 헤세 주의 아동교육 목표는 영국의 '출생부터 3세까지' 교육과정에 영향을 받아, 2005년에 네 가지 단순하지만 강력한 목표를 제시하였다. 강한 아동, 능숙한 의사소통자, 유능한 학습자, 건강한 아동이 그것이다. 0-10세 아동의 교육을 다루고 있는 보다 정교한 헤세 교육과정은 강한 아동, 의사소통과 미디어에 유능한 아동, 창의력과 상상력 있는 예술가로서의 아동, 능동적인 학습자, 탐험가, 발견자로서의 아동, 가치체계에 기반하여 행동하는 책임 있는 아동이라는 목표를 세웠다(Fthenakis, 2006). 교육자를 위한 활동과 역량, 지향성은 이 모든 영역에 약술되어 있다.

신 교육계획에서 나타나는 주요한 특징들.

- **학습과정(메타인지) 및 규제에 대한 초점**. 자신의 삶에 대한 아동의 자기조절(사회정서적 발달)은 효과적인 학습의 전제조건으로 간주된다. 예를 들면 다른 아동과 함께 놀고 작업할 수 있는 능력, 조직화 및 필요시간에 대한 인식 증가, 노력과 인내에 대한 존중, 한 분야에서 습득한 지식이나 기술을 다른 분야에 적용할 수 있는 능력 등이 해당된다. 교사에 의한 규제 또는 중재도 마찬가지로 강조되는데, 예를 들면 3-6세 아동집단에 대해 총체적인 교육과 적

극적인 집단활동을 장려하는 것, 아동을 학습양식과 학습순간에 민감하게 만드는 것, 적절한 지원과 교수방법의 사용(아동의 이해력에 대한 도전 및 확장, 기술과 행동을 시연하고 모방하도록 하는 것 등), 관계와 언어, 의사소통을 강조하는 것 등이다.

- **가치에 대한 초점(다양성에 대한 존중을 포함)**. 여러 측면에서, 학습과정 및 양식에 초점을 두는 것은 성별, 연령, 학습 및 개인적 관심사에 대한 개별적 접근법 등과 관련된 개성과 차이에 대한 인식을 장려한다. 또한 이 교육과정은 가치체계와 타인에 대한 인식에 주목하고 있다. 베를린 교육과정에는 교육과정과 방법론에 관한 단원이 포함되어 있는데, 이는 ‘아동과 함께 일상생활 설계하기(*Designing everyday life with children*)’ 부분에 속해 있다. 이 단원은 기관에서의 생활이 아동의 자율성과 다양한 집단에서 책임감 있고 민주적으로 살아갈 수 있는 능력을 강화하도록 보장하기 위한 교육자(*Erzieher*)의 역할을 열거한다.
  - ❖ 교육자들은 아동이 스스로 일상을 계획하고 공동체 속에서 적극적으로 활동하며, 책임감을 가질 수 있도록 자극한다.
  - ❖ 교육자들은 아동이 독립적으로 교구 및 기술매체에 접근할 수 있도록 해주고, 그것들의 용도를 아동과 함께 알아낸다.
  - ❖ 교육자들은 아동이 기관 주변의 이웃과 지역사회에 대하여 스스로 결정한 독립적인 방식으로 인식하도록 돕는다.
  - ❖ 교육자들은 다른 문화적 배경을 지닌 아동의 공통된 관심사와 특별한 점을 고려한다.
  - ❖ 교육자들은 다른 언어와 방언을 사용하는 아동이 일상생활에서 정당한 존중과 관심을 받도록 보장한다.
  - ❖ 교육자들은 공간배치와 교구 및 교재 선택에 있어 아동의 문화적 배경이 반영되도록 한다.
  - ❖ 교육자들은 상호존중하는 분위기를 조성한다.
  - ❖ 교육자들은 아동이 일상 속에서 구조와 방향성을 제공하고, 아동의 공동체 의식을 강화시키기에 적절한 의식과 구조를 개발한다.

사회 및 문화생활에 관한 단원도 동일하게 민주적인 논조로 기술되어 있다. 자아 역량을 포함한 대부분의 역량은 민주적인 반응과 태도를 장려한다. 예로 들면 ‘자신의 견해를 형성하고, 입장을 정하는 것’, ‘생각을 발전시키고, 주도권을 가지며, 다른 사람들에게 영감을 주고, 자기 주장을 펼치는 것’, ‘자신의 권리를 당당하게 주장하고 불의에 대항하는 것’, ‘자신의 의견을 주장하면서 다른 사람의 관점을 받아들이는 것’, ‘비판을 표현하고 수용하는 것’, ‘자신의 경험과 미디어를 통한 경험의 차이를 구별할 줄 아는 것’, ‘의사결정과정을 이해하고 사용하는 것’ 등이다(Pratt and Presing, 2006).

- **교육환경 및 과정에서 일관성의 추구**: 취학 전 교육의 ‘학교화’가 이루어지지 않았다면 유치원에서 초등학교로의 이동은 일부 아동에게는 힘든 일이 될 수 있다는 사실은 잘 알려져 있다(제3장 3절: 영유아의 기관 간 이동을 원활히 하기 위한 노력, 참조). 이러한 이유로 북유럽 국가들은(노르웨이는 제외) ‘초등예비학급’을 도입하여 두 영역을 이어주는 역할을 하고, 총체적 지식습득 방법에서 순차적 방법으로서의 전환을 보다 원활히 하였다. 이러한 방식으로 초등학교의 학습주제와의 연속선상에서 영유아기의 학습 경험을 되돌아보고 확장시킬 수 있

다. 독일의 새로운 교육과정에서는 모두 유치원에서 초등학교로의 이동을 다루고 있고, 유치원과 초등학교 사이의 교육 환경과 절차에 보다 일관성이 있어야 한다고 말하고 있다. 한층 더 강화된 사례로 헤세 주의 경우를 들 수 있다. 헤세 주에서는 0-10세의 모든 아동에 대한 통합 교육과정을 설계하여 전 연령집단에 동일한 학습목표(강한 아동 등)를 설정하고, 연령별 발달과정 및 개인의 발달과정에 주의를 기울인다. 요약하면, 개념들은 유치원과 초등학교 사이의 이동을 없애고 교육과정 및 규제의 연속성을 달성할 수 있도록 진보하였다(이는 초등학교 교육에 근거한 초등예비교육으로서가 아니라 아동에게 더 적합한, 보다 총체적인 목표와 학습 경험에 근거한 것이다).

<표 6.3>은 일부 OECD 국가들에서 실행중인 ECEC 교육과정을 개괄한 것이다(*Children in Europe, 2005*). 표에서 매우 길고 자세한 교육과정이 여러 개 나타나는 것으로 보아(벨기에의 프랑스어 사용지역, 잉글랜드), 규제가 완전히 사라지지 않았음을 알 수 있다. 다른 국가의 교육과정은 그만큼 길지 않지만, 언어나 산수 등과 같은 특정 학습 영역을 강조하기도 한다. 예를 들어 프랑스에서는 유아학교(*école maternelle*) 최고학년의 경우 1주에 26시간의 수업시간 가운데 프랑스어(10시간)와 수학(5시간 30분)이 가장 큰 비중을 차지한다(CNDP, 2002). 일부 교사들은 규정에 따른 교육과정이 목적의식과 체계를 인식하도록 한다고 느낀다. 즉, 어떠한 내용을 다루어야 하고, 각 학년마다 어떠한 수준으로 수업을 해야 하는지 알게 된다는 것이다. 동시에 규정에 따른 교육과정은 아동과 교육자 모두에게서 주도권을 빼앗아갈 수 있고, 좁은 범위에 국한하여 많은 목표 및 역량을 설정할 수 있으며, 무엇보다도 아동의 취약점에 초점을 맞추는 위험을 초래할 수 있다. 만약 교육체제가 체계적인 관찰 절차와 다양한 비공식 평가 도구를 사용하여 아동의 발달과정을 계획하고 평가할 수 있는 훌륭한 교사를 채용한다면 이런 경향은 불필요하다(Claxton and Carr, 2004; Martin-Korpi, 2005b). 일부 연구에 따르면 공식 수업과 연관된 구체적인 학습목표의 규정은 아동들로 하여금 장기간 무능하다는 느낌을 경험하는 상황에 처하도록 하거나, 자존감과 학습동기에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다(Sylva and Wiltshire, 1993; Schweinhart and Weikart, 1997; Sharp, 2002; Skolverket, 2004).

표 6.3. OECD 주요 국가들의 ECEC 교육과정

	적용 연령	교육과정 분량(페이지)	담당 정부	교육과정 관련 평가	고등교육수준의 훈련을 받은 교직원 비율	아동 대 교사 비율
벨기에 플랑드르 지역 프랑스어 사용지역	2.5-6세	30 페이지	광역지방	없음	보조교사를 제외하고는 100%	국가 수준의 규제 없음 보조교사 제외 평균20:1
덴마크	0-6세	2 페이지	중앙+개별 기관	없음	65%	국가 수준의 규제 없음 약 3.3:1(3세 이하) 7.2:1(3-6세)
프랑스	2.5-6세	약 150 페이지	중앙	있음	교사는 100% 보조교사 제외	국가 수준의 규제 없음 평균 25.5:1 보조교사제외
독일	대부분 3-6세	18-320 페이지 (주별로 다양함)	광역지방	대부분 없음	2%	국가 수준의 규제 없음 비율은 다양하나 대략 12-15:1(3-6세)
이탈리아	3-6세	24 페이지	중앙+광역+기초	없음	전무(새로 개정된 법은 향후 고등교육 자격을 요구)	25-28:1 또는 12-14:1 학교 수업이 8시간인 경우
한국	3-6세(유치원)	39 페이지	중앙	없음	교사 100%(유치원)	약 1:20(2004 전국 통계)
멕시코	3-6세	142 페이지 <sup>1)</sup>	중앙	비공식 평가 권장	약 70%	국가 수준의 규제 없음 평균 20:1 그러나 도심에는 30:1이 넘는 경우도 있음
노르웨이	1-6세	1996년 139 2005년 29	중앙+기초	없음	훈련된 교육자 32% 나머지 교직원은 직업훈련을 받은 보조교사	국가 수준의 규제 없음 평균 15:1(3-6세) 8:1(3세 이하) 보조교사 제외
스웨덴	1-6세	지침서 (22 페이지)	중앙+기초	없음	50%	국가 수준의 규제 없음 약 5.4:1 (교사 및 보조교사 포함)
영국	3-6세	128 페이지	중앙	있음	학교 내 모든 교사는 대학졸업자. 학교 및 기타서비스 내 다른 직원은 학력 수준이 낮음. 총 비율에 관한 정보는 없음.	1:13(학교), 1:10(기타)
잉글랜드 <sup>2)</sup>	3-6세	60 페이지	중앙	없음		1:13(학교), 1:8(기타)
스코틀랜드						정보 없음

1. Programa de educación preescolar (2004), Secretaría de Educación Pública, Mexico.

2. 개정판 <Early Years Foundation Stage Curriculum> (DfES, 2006)은 총 142페이지로, A4 용지 크기에 2중 단락(double column)으로 되어 있다.

출처: Children in Europe (2005) and OECD (2003, 2004).

## 6. ECEC 서비스 내의 참여적 문화를 촉진하기 위해 국가들은 무엇을 하고 있는가?

<Starting Strong>은 규제 및 교육과정 개발에 더하여 각국 정부가 ECEC의 질적 수준을 향상시키기 위한 참여적 절차를 지원할 것을 권고한다. 여기에는 교직원과 부모의 참여가 포함된다.

### 교직원 참여를 통한 질적 수준 향상

방문한 국가들에서 OECD 팀이 목격했던 여러 개혁안 가운데, 다음과 같은 사항은 모든 국가가 고려해볼 만하다.

- **기록화(Documentation)** : 기록화는 레지오 에밀리아 유아학교와 가장 밀접하게 연관된 것이지만 스웨덴을 비롯한 다른 국가들에도 광범위하게 전파되었다. 스웨덴의 2004년 유아학교 평가에서도 언급했듯이, 많은 기관에서 기록화는 아동의 활동과 발달상황을 추적하는 것으로만 이해될 가능성이 있다. 이에 따라, 기록화는 주로 작업표본, 아동의 작품집, 필기, 개별 아동의 발달상황에 대한 교사와 학부모의 관찰과 관련된 것으로 보인다. 기록화는 그 자체로 가치 있고, 현재 많은 기관에서 실천되고 있는 이상의 것이지만 그러한 방식으로 받아들여진다면, 계속해서 피상적인 것으로 남게 될 것이다. 이러한 식으로 본다면, 기록화는 아동이 무엇을 하고 있는지 부모가 눈으로 확인할 수 있는 기록이나, 또는 좀 더 걱정스러운 것은 아동이 다양한 기술을 습득하였는지 평가하는 도구로 사용될 것이다. 보다 광범위한 의미에서, 기록화는 연구의 개념과 교사의 생각 및 태도에 대한 동료평가를 모두 포함한다. 아동이 만든 작품(회화, 영상, 조각 등)이나 동영상의 선택은 아동과 교사 모두가 다시 보면서 검토할 수 있도록 개별 또는 집단학습 과정의 의미 있는 절차들을 기록하기 위한 것이다. 아동으로 하여금 자신이 한 일을 돌이켜 보도록 하는 것은 교육학에서 중요한 요소가 된다. 또한 아동이 만든 작품들은 교사로 하여금 그 특정 순간에 그들이 갖고 있었던 가치와 관심사, 아동의 학습에 대한 판단을 돌아보게 하고, 그 사건과 학습 환경에 대해 조직화한 것을 동료 토론과 분석을 위해 제출한다. 요약하면 기록화는 연구를 교육과정에 포함시키는 것이다. “교육적 기록화는 평가에 대한 우리의 견해, 즉 학습을 가시적으로 만드는 것의 중심에 있다. 평가는 반성과 연구로 이해된다. 경험의 공유는 아동이 일정한 교육적 목표나 발달수준을 달성했는지를 측정하는 것보다는, 학습을 이해하고, 새로운 지식을 창출하는 것과 더 깊은 관련이 있다.”(Rinaldi, 2006).
- **기관 형성평가**는 영유아 서비스가 훈련된 외부 전문가의 지원과 확인을 받아, 정기적이고 체계적인 자체평가를 실시하는 과정이다. 기관 형성평가의 주요 목적은 다양한 질적 측면에 대한 교직원의 인식을 제고하는 것이다. 다양한 참여적 평가 도구가 이러한 목적을 위하여 영국에서 개발되었다. 예를 들어 효과적인 영유아 학습(Effective Early Learning, EEL) 도구는 교직원으로 하여금 운영과 재정, 기획 등의 보다 기술적인 측면뿐 아니라 자신들이 참여하는 프로그램과 아동 및 학부모에 대한 자신들의 태도와 실천에 대해 토의하고 반성하도록 장려함으로써, 자체평가를 실시하는 기관을 지원한다. 주로 몇 개월에 걸쳐 실행되는 EEL 프로세스를 통해, 기관은 지역사회 환경에 맞게, 기관의 프로그램과 활동을 정의한다(Bertram and Pascal, 1997; *Starting Strong*, OECD, 2001, p. 68 ff 참조). 또한 <Starting Strong>은 오늘날 국가

품질인증제도(National Quality Assurance System)로 알려진, 호주에서 사용된 전국적인 형성평가 도구에 주목하도록 한다.

- 영아/걸음마기 영아 환경평정척도(ITERS)나 영유아환경평정척도(ECERS) 같은 평정체계나 NAEYC/NAECS/SDE<sup>11</sup>의 지침들은 또한 자체평가와 질적 수준 향상을 위한 도구로 전환되었다. 이러한 척도와 지침들은 미국에서 가장 널리 사용되지만, 호주, 벨기에의 플랑드르 지방, 독일, 영국 등을 비롯한 20여개 국가에서도 이들 도구를 채택하고 있다. 평가척도와 중앙정부의 상세한 교육과정은 때때로 지역 공동체들에 의한 참여적이고 민주적인 질에 대한 재작업을 위태롭게 할 수도 있다는 점에서 표준화되고 탈맥락화된 도구로 비판받기도 한다(Dahlberg and Moss, 2005). 교직원들이 이들 척도의 이면에 깔린 이론과 문화적 가정들을 이해하고 자신들의 욕구와 상황에 맞게 채택할 수 있도록 하기 위한 충분한 훈련이 중요하다.<sup>12</sup> 전문가 척도와 지침서는 참여적인 방법으로 사용되었을 때 전문가와 학부모 모두에게 공통된 이해를 제공할 수 있다.

이와 유사한 질적 수준 향상을 위한 형성평가 도구가 다른 국가들에서도 사용된다. 예상대로, 질적 수준 향상에 대한 투자는 접근성 문제를 해결한 국가들에서 가장 분명하게 나타난다. 영유아 분야에 대한 계획을 수립한 지 10년이 채 되지 않은 국가들에서도 질적 향상을 위한 흥미로운 개혁들이 체계적인 방식으로 나타나고 있다. 다음 내용은 OECD 2차 검토에서 발췌한 일부 사례이다.

- 독일: 독일은 3-6세 아동을 위한 매우 잘 발달된 유치원체계를 갖추고 있다. 그러나 구 동독 지역(Neue Bundesländer)은 예외이며, 0-3세 아동에 대한 서비스는 드물다. 1999년에 질 향상을 위한 국가계획(National Quality Initiative)이 시작되었는데, 여기에는 ECEC의 각기 다른 분야, 즉 3세 미만 아동 대상의 서비스, 유치원, 학령기 아동보육, 교육에 대한 상황 중심 접근 방법, 지방정부와 서비스 제공자들, 즉 *Träger*(독일 전역에서 승인된 6개의 자발적 복지 제공자들)에서 질적 수준을 평가하고 개선하기 위한 방법을 발전시키는데 초점을 맞춘 5개의 프로젝트가 포함된다. 오늘날 거의 모든 *Träger*가 질 개선 정책에 관여하고 있다.
- 아일랜드: 비록 최근의 ECEC 정책평가가 긍정적이지는 않지만, 2002년 OECD 검토 이후, 아동 서비스 부문에서 질 향상이 필요하다는 인식에 발전이 있었다. 1999년 발간된 아일랜드 국가보육전략(Irish National Childcare Strategy)에서는 5가지 질적 지표를 제시하였다. 아동 지표(아동 대 교사비율 및 집단규모 같은 구조적 지표, 적절한 프로그램, 광범위한 발달목표 등), 교직원 지표, 물리적 환경 지표, 사회복지 지표(저렴한 비용, 접근성, 부모와 지역사회의 참여도 등), 국가 지표(입법, 규정, 감독, 정책 및 서비스의 조정 등)가 이에 해당한다. 이러한 작업을 토대로, 영유아 발달 및 교육기관(Centre for Early Childhood Development and Education, 2005)은 아일랜드의 모든 영유아 서비스에 대한 질 관리체계를 개발하였는데, 이 체계는 종일제 및 반일제 보육, 시간제 서비스, 학교 내의 유아학급, 가정보육 등에 모두 적용된다.
- 멕시코: 멕시코에서는 2001년 9월, 품질인증 프로젝트가 시작되었으며, 이는 영유아 기관에서 사용하게 될 질 측정도구의 개발과 현장 검증으로 이어졌다(Proyecto intersectorial, 2004).

전 과정은 자문과 협의를 통해 진행되었다. 질의 여러 차원들이 포함되었는데, 여기에는 자원의 이용가능성, 안전 및 건강, 교육과정 진행방식, 운영절차, 부모와 지역공동체와의 관계 등이 포함된다(Myers, 2004).

- **한국:** 한국에서는 영유아보육법 2004(the Child Care Act of 2004)가 개정되어 보육의 질을 향상시키기 위한 몇 가지 규제가 도입되었다. 예를 들어, 보육시설 설립 인가를 얻기 위해서는 아동 대 교사 비율과 고용 환경 등의 측면에서 한층 더 엄격한 조건이 요구된다는 점 등이다. 최근에는 국가 표준보육과정뿐만 아니라, 국가 수준의 보육시설 평가인증제가 도입되었다. 새 유아교육법이 2004년도에 통과되어 유아교육을 초등교육과는 구별된 영역으로 인정하게 되었다. ECEC에 대한 국가 투자는 2002년 이후 두 배 이상으로 증가하였다. 그러나 공적 재정지원은 좋은 서비스를 제공하고 있는 사립유치원에까지 이르지 못하고 있다. 한미 레지오 에밀리아 기관(Box 6.3을 참조)의 예에서 나타난 바와 같이 공공 네트워크로의 편입은 여러 가지 이점을 가져다 줄 수 있다.

### 부모참여를 통한 질적 수준 향상

<Starting Strong>이 부모 참여에 대하여 구체적으로 권고한 바는 없지만 이 주제는 보고서에서 상당히 비중있게 다루어지고 있다. 주요 논점은 다음과 같다.

“부모들은 아동의 최초의, 가장 중요한 교육자이다. 비록 핵가족과 확대가족 모두에서 부모의 영향이 어느 정도 감소되었다고 할지라도 자녀에 대한 부모의 영향력은 여전히 중요하다. 아동의 초기 발달 및 교육을 지원하기 위해서는 ECEC 교직원이 부모와 협력관계를 구축할 필요가 있다. 이는 지식과 정보가 자유롭게 쌍방향으로 흐르는 과정을 내포하고 있다. 부모는 아동 자신 다음으로 자녀에 관한 가장 뛰어난 전문가이다. 부모는 특정 아동 또는 특정 집단의 욕구에 적합한 프로그램을 구성하는데 있어 상당부분 교직원을 도울 수 있다.”

“부모참여는 다음의 목적을 가지고 있다. a) 부모만이 가질 수 있는 자녀에 대한 지식을 축적하고 자녀의 학습을 가정에서 지속시킨다. b) 자녀의 학습에 대한 긍정적인 태도 및 행동을 장려한다. c) 부모에게 다른 서비스에 관한 정보와 의뢰서비스를 제공한다. d) 부모와 지역사회의 역량강화를 지원한다.”

부모와 가족, 지역사회의 ECEC 참여 형태는 국가마다 다양하게 나타난다. 전적인 참여 및 운영상의 참여를 촉진하기 위하여 몇 가지 공식적, 비공식적 기제들이 사용된다. 부모의 적극적인 참여를 방해하는 일부 장애물로는 문화적, 태도적, 언어적, 논리적 장벽, 그리고 시간 부족 등이 포함된다. 특히 다양한 배경을 지닌 가족들의 공평한 참여를 보장하는 것은 어렵다.

아동 양육에 있어, 가족이 주된 역할을 담당하는 것은 국제법에 따라 보호된다. 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights, 1948)과 UN 아동권리협약(UN Convention on the Rights of the Child, 1989)은 가족의 역할에 대하여 분명하게 명시하고 있다. 예를 들면, 아동권리협약의 서문에서는 다음과 같이 밝히고 있다.

## Box 6.3. 한국의 한미 '레지오 에밀리아' 기관

한미 유치원은 서울 근교에 위치하며, 3-5세 아동을 대상으로 운영되고, 정원은 275명이다. 또한 소득수준이 중하 수준인 가정을 대상으로 한다. 정부 보조금은 사립 유치원에 지원되지 않기 때문에 부모가 지불하는 등록금으로 전체 프로그램 운영비용을 충당한다. 이 기관의 특징이라면 레지오 에밀리아의 교육적 접근법을 적용한다는 것이다. 원장은 OECD 팀에게 운영 목표까지 외국 프로그램의 운영 목표를 채택하는 것이 아니라는 점을 강조하였다\*. 기관은 프로그램의 질을 제고하기 위하여 국가 교육과정을 따르고, 레지오 에밀리아의 구성주의적 교육원리와 교직원의 반성적 실천, 그리고 기록화를 활용한다.

유치원에서 아동은 훈련된 교사의 지원 하에 자발적으로 그룹을 이루어 활동한다. 교직원의 대부분(22명 중 16명)은 4년제 대학을 졸업하였다. 또한 과학/컴퓨터와 체육 전공자를 교사로 참여시킨다. 교직원들은 팀을 이루어 활동하며, 자신들이 하는 활동과 그 이유에 대해 지속적으로 함께 검토한다. 아동과 기관의 활동은 아동이 만들어내는 창작물을 이용하여 계속적으로 기록된다. 이러한 기록은 단지 어떠한 일이 일어났는지를 보여주는 데 그치지 않고, 말과 행동이 아동에게 미치는 가치와 의미에 초점을 둔다. 교사들은 우리에게 말하길 “우리는 단지 발생한 일들에 대한 기록을 하는 것이 아니라, 아동의 인지적 작품이 드러나도록 하는 인생관을 보여주고 있습니다.” 이러한 방식으로 기관은 한국 교육의 지배적인 패러다임, 즉 그들이 설명하기를, “정해진 주제에 대하여 수동적인 아이들에게 틀에 박힌 수업을 하는 것”을 극복할 수 있었다.

교실을 방문하자 높은 수준의 사회 및 언어적 상호작용을 바탕으로 한 여러 활동에 집중하고 있는 아동들을 볼 수 있었다. 아동들은 자유롭게 소그룹을 구성할 수 있었고, 이러한 소그룹은 특정 부분에 대한 관심을 공유한 모임이며, 자신들의 계획을 달성하기 위해 교사의 지시나 지원을 구하고 있었다. 또한 자유롭게 홀로 생각에 잠기거나 개인적인 일에 집중할 수도 있었고, 친구와 함께 할 수도 있었다.

이것은 분명 레지오 에밀리아 식의 프로그램이었지만, 교실 안에는 한국의 문화를 나타내는 작품과 상징들이 다른 기관보다 많이 눈에 띄었다. 통상적인 레지오 에밀리아의 예능 및 의사소통 장비 뿐 아니라, 아동이 선택하여 사용할 수 있는 자연적인 교구들이 풍부한 환경이었다. 교실은 웃음소리와 왕성한 활동으로 가득했다.

교사들은 부모들이 자녀를 위하여 최고의 교육을 원한다는 사실을 인식하면서 부모의 참여를 강조하고, 부모들에게 기관에서 어떠한 시도를 하고 있으며, 왜 하는지에 관하여 자주 설명해 준다. 모든 학급에서 매달 열리는 학부모 회의에서는 진행 중인 활동의 교육적 가치를 구체적으로 설명하고, 아동의 사고방식을 보여준다. 이러한 노력은 지난 몇 년간 상당한 성과를 가져왔는데, 그 결과 학부모들은 다른 아동들과의 관계와 공동 작업을 통한 학습의 효과를 확신하게 되었다.

이 기관의 교사들은 해당 지역 내에서 실질적인 자원이 되었다. 이들은 다른 교사들을 위한 소규모 컨퍼런스를 개최하여 유치원 내에서 어떻게 프로그램을 개발하고 평가하는지를 보여준다. 65명의 교사들로 구성된 교사 연합은 현재 역할을 분담하고, 서로의 유치원을 방문한다. 이 기관의 아동들은 자신의 학습에 대한 적극적인 참여자라는 점을 인정받았고, 지역의 초등학교에서 따뜻한 환영을 받고 있다. 원장은 다음과 같이 말했다. “아이들의 태도를 수동적인 방관자에서 능동적인 참여자로 변화시키는 데는 두 달이 걸립니다. 그리고 교사를 변화시키는 데는 2년이 걸립니다.” 공공 재정지원이 이루어진다면, 이 유치원은 해당 지역 내에서 중요한 현직교육 기관이 될 수 있을 것이다.

\* 레지오 에밀리아 유아학교는 잘 알려진 바와 같이 외부의 교육과정을 따르지 않는다. 교육과정, 또는 수업 내용은 ‘발현적인(emergent)’ 것으로 알려져 있다. 이는 곧 아동에 의하여 주로 선택되고, 교사와 함께 의논하여 결정되며, 교사의 주 임무는 아동이 자신의 프로젝트를 인식하고 그에 대하여 생각하도록 돕는 것이다.

출처: 한국 국가보고서(Country Note of Korea), 2003.

“가족은 사회의 가장 기본적인 집단이자 모든 가족구성원, 특히 아동의 성장과 복리를 위한 자연스러운 환경으로서, 지역사회 내에서 그 책임을 충분히 감당할 수 있도록 필요한 보호와 원조가 제공되어야 한다..”

사회의 기본단위에 대한 법적 보호는 가족이 수행하는 양육 및 교육적 역할이 중요하다는 것을 보여준다. 비록 기존 연구에서는 자녀교육에 대한 부모의 참여가 기관에 기반한 유아교육 프로그램과 비교하였을 때 아동의 인지발달에 미미하거나 일시적인 기여만을 한다는 것을 보여주지만(White *et al.*, 1992), 직관적으로 보았을 때, 부모를 자녀교육에 참여시키라는 권고는 충분한 근거가 있는 듯하다. 브론펜브레너(1986)의 영유아 발달에 대한 생태학적 모형에서는 아동 양육이 가족과 영유아 기관, 지역 학교 및 가족이 속한 지역사회 간의 공동 노력을 필요로 한다는 점을 강조하였다.

이 문제에 관한 좀 더 최근 연구는 브론펜브레너의 견해를 입증해 주고 있다. 또한 주요 미국 연구인 손코프와 필립스(2000), 보먼 등(2001)의 연구에서는, 영유아기 동안에 기관이 부모에게 아웃리치를 실천해야 한다고 주장한다. 마찬가지로, 프랑스도 이 문제를 연구하기 시작했는데, 비록 프랑스에서는 공공 분야와 민간 분야 간의 해묵은 구분이 공교육에 대한 부모의 참여를 방해하였음에도 불구하고, 보육과 유아교육 전반에 걸쳐, 부모와 학교 간의 파트너십을 발전시키려는 노력이 시작되었다(Rayna and Brougère, 2005). 부모와 교직원이 정기적으로 교류하고, 아동의 사회화, 일과, 발달 및 교육에 대하여 동일한 접근법을 채택할 때, 모든 환경에서 아동 경험의 일관성이 크게 향상된다. 다시 말해서 부모가 전문 교직원에게 자녀의 발달과 관련된 정보를 제공하면, 아동의 강점에 관한 보다 정확한 평가가 이루어지고, 상호신뢰와 존중을 바탕으로 한 부모-교사의 관계도 향상된다(Reveco *et al.*, 2004). 아동에 대한 정보는 교육자로부터 아동의 강점과 욕구에 대하여 더 정확하게 반응할 수 있도록 해준다. 예를 들어 새로운 NAEYC 인증 기준은 기관이 부모를 상대로 지켜야 할 30여 가지의 기준을 제시한다.

- 프로그램 교직원은 아동의 가족과 처음 만났을 때부터 강력한 상호관계를 형성하고 이를 유지하기 위하여 의도적인 계획을 수립한다.
- 프로그램 교직원은 아동의 흥미와 학습에 대한 접근방법, 발달적 욕구에 대한 정보를 가족들과 공유하고, 아동에 대한 그들의 관심과 목표를 알려준다. 이러한 정보는 향후 진행될 수업 계획에 통합된다.
- 프로그램 교직원은 다양한 공식적, 비공식적 방법을 사용하여 프로그램의 철학과 교육과정 목표에 대해 의사소통해야 하며, 여기에는 교육의 목표와 아동의 학습을 촉진하기 위하여 가족이 사용할 수 있는 효과적인 전략들도 포함된다. 새로운 가족 대상의 예비교육과 소집단 모임, 개별 상담, 서면 질의 등의 다양한 방법을 활용하여 일 년 내내 가족을 교과활동에 참여시킨다.
- 가족은 기관의 절차에 명시된 대로, 프로그램의 정규 운영시간 중 아무 때나 기관의 어떤 장소든 방문할 수 있다.
- 가족은 프로그램의 이사회 및 자문단에 구성원이자 적극적인 참여자로 포함된다. 프로그램에서 가족구성원들은 교직원이나 다른 가족들의 지도를 받아, 리더 역할을 담당한다.

- 프로그램 교직원은 가족들에게 다른 기관의 프로그램과 서비스에 관한 정보를 제공한다. 교직원은 아동의 건강, 정신건강, 평가, 교육서비스에 대한 가족의 협상 노력을 지원하고 장려한다(NAEYC, 2005).

움스테드와 몬티(2001)는 부모참여의 효과에 대한 연구를 종합적으로 요약하면서, 부모가 자녀의 교육 프로그램에 참여하도록 장려될 때 최소한 자녀의 인지적 발달에 대해서는 긍정적인 효과를 얻을 수 있다고 결론 내린다. 부모가 자녀와 함께 특정 읽기 과제에 참여하도록 장려되고 훈련받았을 때, 아동의 언어능력에 긍정적인 효과가 있는 것으로 보고되었다. 이러한 연구결과는 영국의 중단 EPPE 프로젝트에 의하여 다시금 입증되었는데, 이는 인지 및 언어능력은 가정에서 아동의 문해에 대한 부모의 개입에 의해 크게 좌우된다는 것을 보여준다(Siraj-Blatchford *et al.*, 2002; Sylva, 2000; and Sylva *et al.*, 2003). EPPE에 따르면, 영유아기의 문해출현에 대한 부모의 지원은 사회계층이 미치는 영향보다 더 크다. 즉, 부모가 누구인지보다 무엇을 해주는 지가 더 중요하다는 것이다. 자녀와 함께 읽기 및 다른 활동에 적극적으로 참여하는 부모는 자녀의 지적, 사회적 발달을 촉진한다. 일부 프랑스 연구(Tijus *et al.*, 1997)에서도 영아보육시설의 활동에 부모가 아동과 같이 참여하는 것이 더 복잡한 인지적 상호작용을 촉진하고, 사회적 불리함의 영향을 완충하는데 도움이 된다고 밝혔다.

움스테드와 몬티는 또한 부모와 교사 간의 의사소통을 살펴보았는데, 부모와 교사 간의 교류 빈도는 기관에서 제공하는 보육 수준과 정적인 관련이 있었다(Ghazvini and Readdick, 1994). 그러나 그 후에 나온 하이/스코프 연구(Schweinhart and Weikart, 1997)에서는 만남의 횟수보다는 그 내용과 더 관련성이 있다고 주장한다. 예를 들면, 아동을 데려다 주고 데리러 오는 만남의 경우, 일상적일 수 있지만 급한 용건만 다루게 된다는 것이다. 이러한 이유로 엔즐리와 미니쉬(1991)는 이러한 만남이 서로를 알아갈 수 있는 기회를 제공하지 않는다면 집중적인 부모-교사 모임과 소식지, 가정방문으로 보충해야 한다고 주장한다. 브룩스건과 마크맨(2005)은 부모참여의 비중이 유치원에서 높아져야 한다고 주장한다. “우리는 빈곤가정과 비빈곤가정 아동의 학교 성취에서의 차이 중 약 3분의 1에서 2분의 1정도가 양육의 차이로 인해 설명된다고 추정합니다.”(in Harvard Family Research Project, Winter 2004/5). 가정에서의 언어와 학습교구가 어휘 및 초기 학교 성적과 가장 연관성이 높은 부양육행동이다. 별과 애정 어린 돌봄은 행동문제와 집중력, 충동 억제와 가장 밀접하게 관련된다. 부모에 대한 관심과 기관의 가정방문은 양육행동에 상당한 영향을 미친다. 하버드 가족연구 프로젝트(Harvard Family Research Project, 2005)는 가족과 대화하고, 자녀에 대해 가족이 알고 있는 바를 활용하는 것 뿐 아니라, 부모에 대한 리더십 훈련까지도 권고하고 있다. 기관은 또한 아동이 경험하는 광범위한 학습 환경 전반에 걸쳐, 부모와의 교류를 증진시켜야 한다.

### 부모참여와 관련한 OECD의 검토 경험

OECD 검토 경험은 담당부처와 연구에서 강하게 주도하지 않으면, 부모와 교사의 협력에 대한 인식(Box 6.4 참조)은 국가마다, 그리고 서로 다른 기관 간에 많은 편차를 보인다는 점을 알려준다. 교육기관들은 보육시설이나 사회교육 전통에 기반한 기관들보다 부모 참여를 이끌어 내는데 더 큰 어려움을 겪는 듯하다. 이는 해당 아동의 연령 때문일 수도 있지만, 또한 아이를

맡기고 데려가는 시간이 상대적으로 융통성 있는 보육시설에 비해, 교육 서비스의 공식성과 구조화된 일과 때문일 수 있다. 학교는 계속하여 가족을 폭넓은 분야에 참여시키려 애쓰는 한편, 부모들은 자녀의 학습에 더 깊이 참여하고자 하는 바람을 드러낸다. 이 문제에 대해서는 더 많은 연구가 필요하며, 아마도 부모참여를 효과적으로 이끌어낼 수 있는 교사의 전문성 개발이 필요할 것이다. 분명 사회적 보육(즉, 노동계급 여성 또는 ‘위험에 처한’ 것으로 여겨지는 가정의 아동들에 대한 보육)에 대한 19세기의 태도는 노동계급 어머니들의 ‘무지’와 ‘방임적 실천’을 가정하는 계급과 성별에 대한 편견으로 가득 차 있었다. 사회는 빈곤층의 비참한 경제적 상황과 열악한 근로조건을 변화시켜야 할 필요성을 외면하고, 노동계급 어머니들의 양육형태를 변화시키기 위한 교육적, 도덕적 개혁운동을 수행하고자 했다(Hobsbawm, 1975, 2000).

#### Box 6.4. 영유아 교육에서의 부모참여—미국의 사례

1980년대 이후로 미국의 대규모 헤드스타트 프로젝트가 부모참여의 중요성을 강조하였다. 프로젝트 수행 기준에 따르면 프로그램 구성과 교육과정 개발에 부모가 참여해야 한다. 부모와 교사의 모임이 자주 개최되고, 부모들은 정기적으로 교육 프로그램과 가정방문에 참여해야 한다. 뿐만 아니라 헤드스타트 프로그램은 부모에게 건강과 영양, 아동발달에 관한 교육 프로그램을 제공해야 하고, 지역사회 자원에 관한 정보를 제공하며, 부모들이 지역사회 활동에 참여할 수 있도록 권장한다(Head Start Bureau, 1984).

부모참여는 표적 프로그램을 위해서만 필요한 것이 아니다. 부모참여의 중요성에 관한 증거가 축적됨에 따라 미국 내 여러 주에서는 유치원 프로그램에 부모참여를 증진시키기 위한 법률을 제정하였다. 17개 주가 모든 학군과 교육위원회, 학교로 하여금 부모참여 정책을 실행하도록 하였다. 17개 주는 학교 또는 학군에서 부모를 참여시키는 프로그램을 실행하도록 장려하기 위하여 보조금을 지급하기도 한다. 또한 15개 주에서는 사업장의 고용주들로 하여금 부모들이 부모-교사 모임이나 회의 등의 학교 활동에 참석할 수 있게 해주도록 권장하거나 지시하였다. 이러한 정책 이외에도 여러 주들이 조기 문해 프로그램과 위험에 처한 아동이나 영어학습자 등의 하위집단을 대상으로 마련된 표적 프로그램에 부모의 참여를 요구한다. 이러한 정책은 각 주가 부모참여를 이끌어내기 위하여 이미 형성해 놓은 핵심노력을 보완하게 된다.

- **코네티컷 주:** 조기 읽기 프로그램에 참여하는 종일제 유치원은 부모참여를 지원해야 한다. 특별히 방과 후 및 여름 프로그램을 포함하여 심화 읽기 프로그램에 대한 제안서는 부모들이 가정에서 사용할 수 있는 방법에 대한 정보를 제공해야 한다.
- **켄터키 주:** 지역 학군들은 매년 10월1일까지 위험에 처한 4세 아동을 위하여 발달상 적합한 반일제 예비학교 프로그램을 제공해야 한다. 모든 제안서에는 예비학교 프로그램에 대한 적극적인 부모참여를 조장하기 위한 계획이 포함되어야 한다. 여기에는 적절한 시기에 부모를 대상으로 보충교육을 실시한다는 내용도 포함된다.

- *미시간 주* 각 학군 이사회는 부모참여도를 높이기 위한 부모참여 계획을 채택하고 실행해야 한다. 이 계획의 복사본은 모든 학생의 부모 혹은 보호자에게 제공된다. 교육부는 부모 참여 실태를 검토하고 성공적인 부모참여 정책에 관한 정보를 웹사이트에 게시한다. 또한 학부모를 위한 프로그램을 운영하면서 부모들에게 1) 아동발달에 관한 정보 2) 부모와 자녀의 상호작용 향상을 위한 방법 3) 아동의 지적, 신체적, 사회적 성장을 촉진시킬 수 있는 예시 또는 학습기회 4) 지역사회-학교-가정의 파트너십을 통해 지역사회 서비스에 대한 접근성 등을 제공하는 학군에게는 특별 보조금이 제공된다.
- *오하이오 주* 각 교육위원회는 학군 내 학교들을 위한 부모참여 정책을 채택해야 한다. 이 정책을 통하여 아동의 부모와 보호자가 교육에 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 제공해야 하고, 또한 1) 자녀교육에 대한 부모참여의 중요성 2) 어떻게, 언제 자녀를 돕고 학습활동을 지원해야 하는지 3) 학교에서의 학업을 향상시키고, 미래에 책임 있는 사회 구성원으로 발전하기 위하여 가정에서 사용될 수 있는 기술과 방법 등에 대한 정보를 제공해야 한다.
- *사우스 캐롤라이나 주* 교육감시위원회는 상무부와 국세청, 상공회의소와 협력하여 장려책으로서 고용주들에게 다음과 같은 항목에 대해 세액공제를 해주기 위한 권고안을 마련할 것이다. 1) 학부모인 근로자들이 부모-교사 회의에 참석하거나 자녀의 학업 관련 행사에 참여할 때 급여의 불이익이 없이 참석할 수 있도록 여유시간을 제공하는 것 2) 고용주들이 지역학교 담당자와 협력하여 학부모들로 하여금 자신의 문해능력을 향상시키고, 자녀의 학업을 도우며, 자녀교육에 더 많이 참여할 수 있도록 하는 직장 정책 개발.

출처: Education Commission of the States, March 2005.

- 1 국가교육목표위원회(National Education Goals Panel, NEGP)는 국가 교육목표 달성의 진행상황을 연방 및 주 차원에서 평가하고 보고하기 위하여 1990년 7월 연방 및 주의 초당파적인 정부 간 협력기구로 구성되었다(의회 명령에 따라 2002년 해산). 1997년 NEGP는 아동의 전반적인 발달과 추후 학업 성공에 기여할 수 있는 다섯 가지 목표를 설정하였다. 이는 건강과 신체발달, 정서적 행복 및 사회적 역량, 학습에 대한 적극적 태도, 의사소통 기술, 인지 및 일반 지식이다.
- 2 보먼 등(2002)에 따르면, '시험(test)'과 '평가(assessment)'라는 용어는 중복하여 사용될 수도 있지만, 전자는 주로 표준화된 도구를 사용하여 공식적으로 운용되고, 시험환경에 의한 차이를 최소화하도록 설계되는 반면, 평가(assessment)는 다양한 도구(관찰, 수행평가, 면담, 포트폴리오 및 아동 작품들)를 활용하며 장시간에 걸쳐서 이루어지는 경향이 있다
- 3 교직원의 질은 기본적인 프로그램 기준인 듯하다. 그러나 질 높고 경험 있는 교직원 유치를 위해서는 적절한 급여 수준이 마련되어야 할 것이다. 만약 아동 1인당 보육 보조금 또는 정부 지원금의 수준이 충분치 못하다면 공급자는 아동비율 등과 같은 다른 질적 지표 부분을 줄이고자 하는 유혹에 빠질 수 있다.

- 4 아동의 심리적 발달을 위해서는 주 양육자가 자주 바뀌지 않는 것이 중요하다. 경험 있는 교직원의 유치는 보육의 질에 있어서 매우 중요한 요소이다(van Gevers Deynoot-Schaub and Riksen-Walraven, 2002). 뿐만 아니라, 신입 교직원의 임용 및 훈련이 요구되므로 교직원의 이직으로 인한 비용은 높다. 미국 내 교육 분야에서는 영유아 분야에 비해 교직원의 이직률이 3배나 적는데, 이러한 비용에 대한 관심이 높아지고 있다.
- 5 핀란드의 1996년도 교육과정은 사실상 취학 전 학급(6-7세)에서의 교육을 위한 것으로, 2000년도에 개정되었다. 보육(1-6세)을 위한 신 교육과정은 2003년에 구성되었다. 이들 교육과정은 많은 분야에서 서로 연계되어 있어서, 아동을 위한 교육적 연속성을 만들어낸다.
- 6 미국의 전국유아교육협회(National Association for the Education of Young Children)와 전국영유아전문가협회(National Association for Early Childhood Specialists in State Departments of Education).
- 7 이 지침서에서는 조기 학습기준에 다음 사항이 포함되어야 할 것을 권고하고 있다. ① 모든 발달 영역의 통합 ② 아동의 학습과 발달에 중요한 것으로 보이는 내용 강조 ③ 아동의 영유아기 발달과정에 대한 지식기반 ④ 문화, 언어, 지역사회, 가족, 개인의 관점의 통합
- 8 글의 도입부에서는 지침서가 “아동이 3, 4세에 알아야 할 것으로 기대되는 내용이 아닌 아동에게 필요한 기술과 지식의 개발을 돕기 위해 교사가 해야 할 일에 중점을 둔다.”는 점을 강조하고 있다.
- 9 2006년 개정판은 당시에 이용가능하지 않았으므로, 인용이 된 부분은 1996년 판이다.
- 10 ‘교육적(pedagogical)’이라는 단어는 일반적인 영어에서의 ‘교수법의 과학과 관련된’이라는 의미 외에 덴마크어에서는 다른 의미를 포함하고 있다. 사회교육 전통에서의 ‘교육’이라는 단어는 보호와 양육, 학습을 아우르는 총체적 접근법을 의미한다.
- 11 (미국의) 전국유아교육협회(National Association for the Education of Young Children)와 전국영유아전문가협회(National Association for Early Childhood Specialists in State Departments of Education).
- 12 예를 들면, ECERS는 개인의 일상과 비품, 언어, 추리경험, 운동 활동, 창의적 활동, 사회성 발달 및 교사의 욕구 등을 검토한다(Harms *et al.*, 1998).

## 참고문헌

- AAP/APHA (2002), (American Academy of Pediatrics/American Public Health Association and the National Resource Center for Health and Safety in Child Care), *National Health and Safety Performance Standards: Guidelines for Out-of-Home Child Care*.
- Bennett, J. (2005), "The OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy", *Learning with Other Countries: International Models of Early Education and Care*, Daycare Trust, London.
- Bertram, A.D. and C. Pascal (1997), "A Conceptual Framework for Evaluating Effectiveness in Early Childhood Education", in M. Karlsson Lohmander (ed.), *Researching Early Childhood*, Vol. 3, Göteborg, Suécia, Universidade de Göteborg, , pp. 125-150.
- Bowman, B.T., M.S. Donovan and M.S. Burns (eds.) (2001), *Eager to Learn: Educating our Pre-schoolers. Committee on Early Childhood Pedagogy*, National Research Council Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington DC.
- Bredenkamp, S. and C. Copple (eds.) (1997), *Developmentally Appropriate Practice in Early Childhood Education* (revised ed.), National Association for the Education of Young Children, Washington DC.

- Bronfenbrenner, U. (1986), *Reality and Research in the Ecology of Human Development*, American Psychological Association.
- Brooks-Gunn, J. and L.B. Markman (2005), "The Contribution of Parenting to Ethnic and Racial Gaps in School Readiness", *Future of Children*, Vol. 15(1), pp. 139-165.
- Bruner, J. (1990), *Acts of Meaning*, Harvard University Press, MA.
- Claxton, G. and M. Carr (2004), "A Framework for Teaching and Learning: the Dynamics of Disposition. Early Years", Vol. 24(1), pp. 87-97.
- Centre for Early Childhood Development and Education (CECDE) (2005), *Early Childhood in Ireland. Evidence and Perspectives*, CECDE, Dublin.
- Children Act (2004), The Stationery Office, London, United Kingdom.
- Children in Europe. (2005), *Curriculum and Assessment in the Early Years*, Issue 9, Children in Scotland, Edinburgh, Scotland.
- CNDP (2002), *Qu'apprend-on à l'école maternelle ?*, Centre national de documentation pédagogique, Paris.
- Cohen, B., P. Moss, P. Petrie and J. Wallace (2004), *A New Deal for Children? Reforming Education and Care in England, Scotland and Sweden*, Policy Press, England.
- CQO Study Team (1995), *Cost, Quality and Outcomes in Child Care Centres, Public Report*, Denver, University of Colorado.
- CQO Study Team (1999), "The Children of the Cost, Quality and Outcomes Study Go to School. Executive Summary".
- Dahlberg, G. and P. Moss (2005), *Ethics and Politics in Early Childhood Education*, RoutledgeFalmer, London and New York.
- Dahlberg et al. (eds.) (1997), *Beyond Quality in Early Childhood Education and Care*, Routledge, London.
- Delors, J. (ed.) (1996), *The Treasure Within*, UNESCO, Paris.
- DfES(2002), *Curriculum :the Foundation Stage*, DfES, London, [www.standards.dfes.gov.uk/primary/foundation\\_stage/](http://www.standards.dfes.gov.uk/primary/foundation_stage/).
- Endsley, R.C. and P.A. Minish (1991), "Parent-staff Communication in Daycare Centers during Morning and Afternoon Transitions", *Early Childhood Research Quarterly*, Vol. 6, pp. 119-135.
- EUROSTAT (2000), *Key Data on Education in Europe, 1999-2000*, European Commission, Luxembourg.
- Fuller, B.C., A. Livas and M. Bridges (2005), "How to Expand and Improve Pre-school in California: Ideals, Evidence, and Policy Options", PACE Working Paper 05-1, Policy Analysis for California Education (PACE), Berkeley, California.
- van Gevers Deynoot-Schaub, M. and M. Riksen-Walraven (2002), "Toddlers' Interactions with their Parents and Caregivers in Child Care: A Longitudinal Study", University of Amsterdam, The Netherlands.
- Ghazvini, A.S. and C.A. Readdick (1994), "Parent-caregiver Communication and Quality of Care in Diverse Child Care Settings", *Early Childhood Research Quarterly*, Vol. 9(2), pp. 207-222.
- Harms, T., D. Cryer and R. Clifford (1998), *Early Childhood Environment Rating Scale*, Teachers College Press, New York.
- Head Start Bureau (1984), *Child Outcomes Framework*, Washington.
- Helburn, S. and C. Howes (1996), "Child Care Cost and Quality", *The Future of Children: Financing Child Care*, Vol. 6, pp. 62-82.
- Hobsbawm, E. (1975, 2000), *The Age of Capital*, Weidenfeld and Nicholson History, London.
- Kagan, S.L. and E. Rigby (2003), *Policy Matters: Improving the Readiness of Children for School: Recommendations for State Policy*, The Children's Project, Washington DC.

- Kauerz, K. and J. McMaken (2004), *No Child Left behind Policy Brief. Implications for the Early Learning Field*, Education Commission of the States (ECS), [www.ecs.org/clearinghouse/51/82/5182.pdf](http://www.ecs.org/clearinghouse/51/82/5182.pdf).
- Van Kuyk, J. (2006) "Holistic or sequential approach to curriculum: what works best for young children?" in *The quality of early childhood education* van Kuk (ed.) Arnhem, CITO.
- Lindberg, P. and A.-L. Välimäki (2004), *ECEC Curricular Process in Finland: An Open Dialogue* EECERA communication, Malta.
- Lund, S. (2005), "Denmark 'Progress or pitfall?'" in *Children in Europe, Curriculum and Assessment in the Early Years*, Issue 9, September, Children in Scotland, Edinburgh.
- Martin-Korpi, B. (2005a), "The Foundation for Lifelong Learning", in *Children in Europe, Curriculum and Assessment in the Early Years*, Issue 9, September, Children in Scotland, Edinburgh.
- Martin-Korpi, B. (2005b), "Early Childhood Education and Care in Sweden – A Universal Welfare Model", *Learning with Other Countries: International Models of Early Education and Care*, Daycare Trust, London.
- Michelet, A. (1999), *Le jeu de l'enfant: progrès et problèmes*, OMEP, Québec.
- Moss, P., C. Owen and J. Stantham (1998), "Informing Ourselves about Early Childhood Services", *Children and Society*, Vol. 12, pp. 263-274.
- Myers, B. (2004), *In Search of Quality in Programmes of Early Childhood Care and Education. Background Paper*, EFA Global Monitoring Report 2005.
- NAEYC (2005), New Accreditation System, Washington, [www.naeyc.org](http://www.naeyc.org).
- NCAC (National Childcare Accreditation Council Inc.) (2006), *Child Care Quality Assurance*, [www.ncac.gov.au/](http://www.ncac.gov.au/).
- NEGP (National Education Goals Panel) (1996), *The National Education Goals Report. Building a Nation*, Government Printing Office, Washington DC.
- NEGP (1997), *The National Education Goals Panel Report: Building a Nation of Learners, 1997*, Government Printing Office, Washington DC.
- NESF (National Economic and Social Forum) (2005), "Early Childhood Care and Education", NSEF Report No. 31, NESF, Ireland.
- NICHD Early Child Care Research Network (2004), "Family and Childcare Predictors of Mother-child Interaction and Children's Developmental Outcomes", Symposium presented at 18th Biennial Conference on Human Development, Washington DC.
- Norwegian Ministry of Children and Family Affairs (1996), *Framework Plan for Day Care Institutions*, Oslo.
- OECD (1998), "Background Report from Norway – Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy", OECD, Paris.
- OECD (2001), *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, OECD, Paris.
- OECD (2004a), Country Note for Germany, OECD, Paris.
- OECD (2004b), "Starting Strong: Early Childhood Education and Care Data and Information Survey", OECD, Paris.
- OECD (2004c), "Starting Strong: Curricula and Pedagogies in Early Childhood Education and Care – Five Curriculum Outlines", OECD, Paris.
- Olmsted, P.P. and J. Montie (2001), "Early Childhood Settings in 15 Countries: What are Their Structural Characteristics?", High/Scope Educational Research Foundation, Ypsilanti, Michigan.
- Phillipsen, L.C., M.R. Burchinal, C. Howes and D. Cryer (1997), "The Prediction of Process Quality from Structural Features of Child Care", *Early Childhood Research Quarterly*, Vol. 12, pp. 281-303.
- Proyecto Intersectorial (2004), "Escala de Evaluación de la Calidad Educativa en Centros Preescolares" (Versión 3), Departamento General de Evaluación Educativa, mimeo.

- QCA/DfEE (2000), *Curriculum Guidance for the Foundation Stage*, Qualifications and Curriculum Authority/ Department for Education and Skills, London.
- Rayna, S., F. Laevers and M. Deleau (eds.) (1996), *L'éducation préscolaire : quels objectifs pédagogiques ?*, Nathan/Pédagogie, Paris.
- Rayna S. and G. Brougère (2000), *Traditions et innovations dans l'éducation préscolaire : perspectives internationales*, INRP/CRESAS, Paris.
- Rayna S. and G. Brougère (2005), *Accueillir et éduquer la petite enfance : les relations entre parents et professionnels*, INRP, Paris.
- Reveco, O. et al. (2004), *Participación de las familias en la educación infantil latinoamericana*, OREALC, Santiago de Chile.
- Rinaldi, C. (1998), "Projected Curriculum Constructed through Documentation – Progettazione: An interview with Lella Gandini", in C. Edwards, L. Gandini and G. Forman (eds.), *The Hundred Languages of Children: The Reggio Emilia Approach – Advanced Reflections* (2nd ed.), Ablex, Greenwich, CT, pp. 113-125.
- Rinaldi, C. (2006), *In Dialogue with Reggio Emilia: Listening, Researching and Learning*, Routledge, New York, NY.
- Rutter, M., K.J. Thorpe, R. Greenwood, K. North and J. Golding (2003), "Twins as a Natural Experiment to Study the Causes of Language Delay: Examination of Obstetric and Perinatal Environment", *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, Vol. 44(3), pp. 326-341.
- Schweinhart, L.J. and D.P. Weikart (1997), *The High/Scope pre-school Curriculum Comparison Study*, High/Scope Press, Ypsilanti, Michigan.
- Scott-Little, C., L. Kagan and V.S. Frelow (2003), "Creating the Conditions for Success with Early Learning Standards: Results from a National Study of State-level Standards for Children's Learning prior to Kindergarten", *Early Childhood Research and Practice*, Vol. 5(2), pp. 1-21.
- SEP (2001), *Proyecto Intersectorial sobre Indicadores de Bienestar en la Primera Infancia*, Secretaría de Educación Pública, Mexico.
- Sharp, C. (2002), "School Starting Age: European Policy and Recent Research", paper presented at the LGA seminar "When Should Our Children Start School?", LGA Conference Centre, London.
- Shonkoff, J.P. and D.A. Phillips (eds) (2000), *From Neurons to Neighbourhoods: The science of Early Childhood Development*, National Academy Press, Washington DC.
- Siraj-Blatchford, I., K. Sylva, S. Muttock, R. Gilden and D. Bell (2002), *Researching Effective Pedagogy in the Early Years*, DfES Research Report 356, DfES, London.
- Soto, V. and O. Reveco (2004), *Problemáticas del curriculum educacional, hoy*, Editorial Arcis, Santiago de Chile.
- STAKES (2005), information supplied to the OECD by the STAKES Early Childhood Education and Care Team, Helsinki.
- Swedish Ministry of Education (1998), *Lpfö 98: Curriculum for the Pre-School*, Stockholm.
- Sylva, K. (2000), *Effective Provision of Pre-school Education* (EPPE Research Project), Oxford.
- Sylva, K., B. Taggart and I. Siraj-Blatchford. (2003), *Assessing Quality in the Early Years*, Trentham Books, London.
- Sylva, K. and J. Wiltshire (1993), "The Impact of Early Learning on Children's Later Development", *European Early Childhood Education Research Journal*, Vol. 1(1).
- Skolverket (2004), *pre-school in Transition: A National Evaluation of the Swedish Pre-school*, National Agency for Education, Stockholm.
- Tietze, W. and D. Cryer (2004), "Comparisons of Observed Process Quality in German and American Infant/toddler programs", *International Journal of Early Years Education*, Vol. 12(1), pp. 43-62.
- Tijus, C.A., A. Santolini and A. Danis (1997), "The Impact of Parental Involvement on the Quality of Day-care Centres", *International Journal of Early Years Education*, Vol. 5(1), pp. 7-20.

- Weikart, D., P. Olmsted, J. Montie, N. Hayes and M. Ojla (eds.) (2003), *A World of pre-school Experiences: Observations in 15 Countries. The IEA Preprimary Project Phase 2*, High/Scope Press, Ypsilanti, Michigan.
- White, K., M. Taylor and V. Moss (1992), "Does Research Support Claims about the Benefits of Involving Parents in Early Intervention Programs?", *Review of Educational Research*, 62.
- Winnicott, D. (1971), *Playing and Reality*, Tavistock Publications, London.

## 제 7 장

### 적절한 교직원 교육과 근로조건

제7장에서는 교직원의 근무환경과 훈련에 대해 살펴본다. 여러 국가에서는 영유아 교육자들이 높은 질의 서비스를 제공하기 위한 열쇠라는 것을 인식하고 있다. OECD의 교사 검토에서는(OECD, 2005), 교사가 높은 질적 수준의 서비스를 제공할 수 있도록 하려면 전문적인 훈련과 좋은 근로조건을 제공하는 교육제도가 필요하다고 밝혔다. 하지만 여전히 많은 국가에서 영유아 종사자들을 위한 이러한 목표들이 달성되지 않고 있다.

이 장에서는 검토된 국가들의 교직원 특징을 살펴보고, 영유아 교육 분야의 전문가 특징을 간단한 유형으로 구분하여 설명한다. 영유아 교육 분야와 인가된 보육 분야의 전문 준비과정에 대해 기술하고, 근로조건과 보수에 대한 개관을 제시한다. 여성의 업무(자녀 양육을 포함)에 대한 사회적 인식과 보육 분야에서 임금수준이 낮게 지불되는 것에는 관련성이 있다. 또한 교직원들의 전문성 발달 및 현직교육 참여 기회를 제공하는 것과 관련된 문제가 제기된다. 마지막으로 교직원의 성비를 균형화하고 다양한 노동력을 채용하기 위한 전략들이 논의된다. 충분한 수의 남성과 소수민족 지역 출신의 교직원을 고용하고자 하는 선의에도 불구하고, 대부분의 국가에서는 영유아 교육과 보육(ECEC) 서비스 분야에서 전문가 수준에서 이들을 고용하는 정책에 실패하고 있다.

OECD 국가들에서는 영유아의 학습, 발달, 사회적 참여에 대한 중요성에 대한 인식이 크게 증가하고 있다. 정부는 점차 인적 자본 형성의 해결책이 평생교육임을 인식하며, 중요한 발달적 기초가 영유아기에 이루어진다고 보고 있다. 이러한 인식에도 불구하고 영유아 교육 분야 종사자들의 직업적 지위가 여전히 낮은 수준에 머물러 있는 경향이 있다. 이와 같이 낮은 수준의 교직원 훈련과 근로조건은 영유아의 가치와 이들의 발달과 학습의 중요성이 널리 알려져 있는 상황과 모순된다. 특히 보육 분야에서는 채용기준이 부적절하기도 하고, 급여가 최저 급여수준으로 다른 교사들에 비해 상당히 낮은 보수를 받는다.

일반적으로 학령기에 가까운 연령을 대상으로 하는 교직원들이 보다 좋은 훈련을 받고, 높은 보수를 받는다. 각 국가들을 살펴보면, 3-6세를 돌보는 교사들은 3, 4년제 대학(고등교육 유형A) 또는 2년제 대학(고등교육 유형B)의 학위를 가지고 있다. 이와 대조적으로 가장 어린 영유아를 돌보는 교직원들은 훈련을 받지 않은 사람부터 3년간의 전문적인 교육(고등교육 유형B) 또는 2년제 학위(표 7.1참조)를 이수한 사람까지 보다 다양한 배경을 가지는 경향이 있다. 또한 ECEC 분야의 영유아교사(pedagogues), 교육자(educators), 교사(teacher)의 역할을 위한 준비과정은 실질적으로 차이가 있다. 그리고 직업 내에 심각한 성비 불균형은 사회에서 여성과 남성의 역할과 아동 양육에 대한 문화적 인식이 깊게 반영된 것이다.

### <Starting Strong>이 권고한 것은 무엇인가?

- ECEC의 질은 영유아 서비스 영역 전반에 걸친 높은 질의 교직원 훈련과 적절한 근로조건에 따라 결정된다.
- ECEC 분야에서 충분한 자격과 다양한 배경을 가진, 성비의 균형을 이룬 노동력을 고용하고 유지하는 것과 더불어, 만족스럽고, 존중받으며, 재정적으로도 안정된 직업을 보장하는 것이 필요하다.

## 1. 양질의 ECEC 체계를 위해 요구되는 효과적인 교직원 훈련과 적절한 근로조건

많은 국가의 연구들은 영유아 분야에서 높은 질의 서비스를 제공하기 위해서는 교직원들에 대한 충분한 훈련과 적절한 근로조건이 필요하다는 관점을 뒷받침해 준다. 이러한 내용은 <Starting Strong>에 요약되어 있다(OECD, 2001) :

*“ECEC 프로그램에서 영유아를 담당하는 교직원은 아동의 초기 발달과 학습에 주요한 영향을 끼친다. 여러 연구에서 높은 수준의 훈련 및 교직원에 대한 지원(적절한 급여와 조건)과 ECEC 서비스의 질 간의 관계를 제시하고 있다(Bowman, 2000; CQCO Study Team, 1995; EC Childcare Network, 1996; Whitebook et al., 1998). 그 중에서 특히, 공식적인 교육과 전문적인 영유아기 관련 교육을 많이 받은 교직원일수록 아동들과의 상호작용에서 보다 많은 자극을 제공하고 따뜻하며, 지지적이다(CQCD Study Team, 1995, NICHD, Phillipsen et al., 1997, EPPE, 2004).*

표 7.1. ECEC 기관의 교직원 현황

국가	주 교직원 유형	양성과정	대상 연령	주근무지	초등근무	남자교직원	현직교육기회	초등교사 임금대비
호주 <sup>1</sup>	교사	3-4년제대학(고등교육 유형A <sup>2</sup> )	0-8	유아학교, 유치원	가능	보육시설에서 3.3%미만	교사-연중 몇 일간 지원 받음	100%
	보육교사 <sup>1</sup>	2-3년제(고등교육 유형B <sup>2</sup> ) - 4년제 대학 (고등교육유형A) (소수)	0-5	종일제 보육시설	불가	유아학교에서 2.3% 미만	보육-일부 서비스에 제한됨	-75%
AUT	kindergartenpädagoginnen (유치원 교사)	유치원 교육 분야에서 5년제 중등교육학위	0-5	유치원	불가	2.7%	지방 당국의 지원으로 연중 3-5일	
	Erzieherinnen (사회적 교사)	Sozialpädagogik(사회교육 분야)의 중등직업훈련 학위	0-6	주로 Krippen and Hort (방과후 보육)과 유치원 보조교사			주마다 편차가 큼. 교사들은 전문성 발달과 승진기회 부족에 대해 우려를 표함	
	유치원 보조교사	훈련이 요구되지 않는 경우도 있으나 주로 Erzieherinnen가 보조교사로 일함	3-6	유치원				
벨기에/ 프랑스어 사용지역	Institutrice de maternelle (유아학교 교사)	3년제 사범계 고등학교 (고등교육 유형B)	2.5-6	유아학교	불가	1%미만	재원을 학교에 넘김	100%
	Puéricultrices (보모)	16세 이후의 3년제 중등직업교육	0-3	영아보육시설 (혹은 유아학교 보조교사)	불가			
벨기에/ 플랑드르 지역	Kleuteronderwitzer(es) 유아학교 교사	3년제 사범계 고등학교 (고등교육 유형B)	2.5-6	Kleuterschool	불가	1%미만	재원을 학교에 넘김	100%
	Kinderverzogsster (보모)	16세 이후의 3년제 중등직업교육	0-3	Kinderdagverblijf 혹은 영아보육시설	불가			
캐나다	교사	4년제 대학(고등교육 유형A, PEI제외)	0-5/ 5-10	유치원/유아학교(pre-K) /초등학교	가능	2%	유치원 교사들에게 제공됨	
	영유아 교육자	2년제 ECE, 유형B	0-12	보육시설/탁아소/유아학교	불가			
체코	Uitel mateske koly	4년제 중등 사범계 학교, 3년제 고등교육유형 B, 고등교육유형 A	3-6	Mateská kola	불가	1%미만	지역기관이 제공, 자발적	75%
	Detska sestra	4년제 중등 간호학교	0-3	영아보육시설	불가			
덴마크	Paedagoger (유치원 교육 전문가)	3.5년의 고등직업교육(유형B) - 이전 경력에 따라 다름	0-10	6개월~7세 아동 대상 기관 교직원의 60%를 차지함	가능	14%, personal class 내 3%	재원을 기관에 넘김	
	Paedagogmedhjælpere (보모 및 보육 보조인력)	중등직업훈련. 일부 보조원들은 사회보호 분야에서 18개월간 성인교육을 이수함. 일부는 공식적인 자격을 갖추지 않음		영아보육시설, 유치원, 연령통합서비스(Dagtilbud), SFO들	가능-취학전 학급의 6,7세 아동교육 및 6~10세 아동교육팀에 소속	Dagtilbud의 14%, 취학전 학급의 3%, 여가시간 서비스의 25%	재정을 지방정부로 넘김	

국가	주 교직원 유형	양성과정	대상 연령	주근무지	초등근무	남자교직원	현직교육기회	초등교사 임금대비
핀란드	Lastentarhanopettaja (교육학 학사/석사학위를 가진 보육시설 교사)	교육학 학위(고등교육 유형 A)	0-7	Päiväkoti (보육시설). 교직원의 1/3 이상이 대졸자여야 함. 그러나 규정상 간호조무사와의 다학제적 협력해야 함	6,7세 아동대상으로만 가능	4%	재원을 지방정부로 넘김	81%
	Sosionomi (사회과학 분야의 대학졸업장을 가진 사회적 교사)	사회과학 학위 (고등교육유형 B)	0-6					
	Lähihoitaja (간호조무사)	간호실무 분야에서 3년간 중등직업훈련	0-7	Päiväkoti와 취학전 학급. 대다수의 Päiväkoti 교직원은 보육 분야의 훈련 받음				
	훈련받은 보육 보조인력	훈련을 받아야 함	0-7					
프랑스	Professeurs d'école	4년제 대학학위(유형A) + 18~24개월 간 전문가 훈련	2-6	유아학교	모든 초등 학급에 가능			
	Puericultrices (보모)	간호/산과학 학위+1년간 전문과정	0-3	영아보육서비스	불가			
	Educateurs de jeunes enfants	학사학위 후 27개월간 전문훈련기관에서 훈련	0-3	영아보육서비스	불가			
	ASTEM (유아학교 보조교사)	영유아 분야 중등자격증. 나이는 ASTEM 중에는 훈련받지 않은 사람이 있음	2-6	특히 도시지역 유아학교의 보조교사로 일함				
독일	Erzieherinnen (유치원 교사)	18세 이후 2년간 직업훈련 + 1년간 수련과정	3-6	유치원, Hort (여기시간 및 과제 프로그램)	불가			
	Kinderpflegerinnen (보육교사)	2년제 중등직업교육+1년간 수련과정	0-6	krippe(영아보육시설), Hort, 유치원				
헝가리	Óvodapedagógus (유치원 교사)	3년제 학위	0-7	Óvoda(3-6세의 유치원). 교직원의 2/3 이상이 대졸자이며, 나머지는 훈련받은 보조교사임				
	Gonozó (보육교사)	3년제 중등후직업훈련 - 전문가 자격증	0-3	Bölcsde (3세 이하 대상). 교직원의 90% 이상이 훈련받은 교직원				
아일랜드	교사	3년제 학위(고등교육 유형A)	4-12	학교	가능	1% 미만		100%
	보육 보조인력	편차가 심함- 대부분 훈련받지 않음	0-6	보육시설				c. 60%
이탈리아	Insegnante di scuola materna	4년제 학위(고등교육 유형A)	3-6	Scuola masterna	불가	1% 미만	지방정부 또는 담당자/장학관이 결정	c. 100%
	Educatrice	중등직업훈련	0-3	Asili nidi	불가			

국가	주 교직원 유형	양성과정	대상 연령	주근무지	초등근무	남자교직원	현직교육기회	초등교사 임금대비
한국	유치원 교사 A 유치원 교사 B 보육교사	4년제 학위(고등교육 유형A) 2년제 학위(고등교육 유형B) 고등학교 졸업 후 1년 교육과정	3-6 0-6 0-6	유치원 아동보육시설 학원(사설 학원)	불가		지역 내 교사기관에서 모든 유치원 교사와 보육교사에게 제공	
멕시코	Docentes (영유아교사) 보육시설 교직원	학사학위(고등교육 유형A)-licenciatura 대부분 훈련받지 못했거나 종사자 훈련(in-service training)을 받음	3-6 0-3	Educación preescolar Educación inicial	불가		전문성 개발을 위한 교육이 연중 여러 차례 제공되며, 매년 3일간은 의무교육임	
네덜란드	Leraar basisonderwij Leidster kindercentra	3년제 직업훈련 고등교육(유형B) 18세 이후 2년간 훈련과정	4-12 0-4	Basischool Kinderopvang	가능 불가	초등학교에 25%, 그러나 4-6세 영유아 서비스에는 거의 없음	재원을 지방정부로 넘김	100%
노르웨이	Pedagogiske ledere Assistents	3년제 대학전문교육 (고등교육 유형B) 16세 이후의 2년간 도제과정	1-6 1-6	Barnehager, SFOs (유치원 교직원의 1/4 이상)이 고등교육 이수) Barnehager,의 교직원 상당비율(2/3 이상)이 훈련받지 않음	가능 (1년간의 별도훈련을 받으면 1-4학년 담당가능)	7%	공공 부문 노동협약에 교육에 대한 접근 계획이 포함됨	88-96%
포르투갈	Educadoras de infancia (영유아교사) Educadoras (보모와 사회복지사) 보조교사	4년제 대학 또는 기술전문대학 고등교육 B유형의 전문자격 현재 훈련이 의무화되어 있으나, 여전히 훈련되지 않은 다수임	3-6 0-3 1-7	Jardim de infância (유치원) 영아보육시설 유치원과 영아보육시설, Educadoras와 보조교사의 비율은 알 수 없음	불가	1%미만	지역 교사기관과 대학에서 제공하며, 모든 교사에게 연간 최소 56시간 교육이 요구됨. 의무교육은 아니지만 승진을 위해 필요함	100%
스웨덴	Förskollärare(유아학교 교사), Fritidspedagog(여가 교사) 및 초등학교 교사로서 구성된 Lärare (교사들) <sup>3)</sup> Barnskötare (보조인력, 교육팀의 온전한 일원임)	3,5년간 대학교육, 전문교육 (고등교육 유형A) 2년제 중등직업학교 (유아학교 교직원의 거의 90%를 차지하며 대부분 훈련된 인력임)	1-7	유아학교 교사는 유아 학교(교직원의 50%를 차지하며 나머지는 훈련된 보조교사), 개방 형 유아학교, 취학전 학급 및 초등학교의 다학제 팀에서 일함 모든 기관	가능	5%	재정을 지방정부로 넘김	

국가	주 교직원 유형	양성과정	대상 연령	주근무지	초등근무	남자교직원	현직교육기회	초등교사 임금대비
영국	자격교사 (QTS) - 유사한 자격을 가진 보육교사 포함  보조교사  (예정) 각 기관마다 4년제 대졸자인 영유아 전문가와 2년제 B유형의 자격을 가진 중견실천가	4년제 대학 (고등교육 유형A)  3수준, 직업훈련학위  고등교육 유형A	3-11  0-5	3~5세 아동을 위한 유아원과 초등예비학급. 의무규정이기는 하나 공공 재정지원을 받지 않는 유아학교에서 항상 규정이 준수되지는 않음  아동보육시설, 유아원, 초등예비 학급에서 보조교사로 일함. 보조교사의 30%는 학위가 없음	가능	학교가 아닌 ECEC에서 1%	교사들에 대한 정기교육  보육 분야에서는 교사들을 위한 정기교육이 제한적임	
미국 <sup>1</sup>	공립학교 교사  헤드스타트 교사 보육인력	4년제 대학  CDA=1년제 고등교육 유형B 4년제 대학에 1과목	4-8 (0-8) 0-5 0-5	공립학교 헤드스타트 보육시설	가능 불가 불가	3%	대부분의 주정부가 연간 일정시간의 교육을 요구함	100% 학교 42% 보육시설

1. 공식적인 연방정부의 서비스를 제외하면, 각 주나 준주의 규정에 따라 교직원들에 대한 자격 및 요구조건은 다양함.
2. 고등교육 유형A는 ISCED의 5A 수준에 해당하고, 고등교육 유형B는 ISCED의 5B 수준에 해당함. 주요한 차이점은 유형A의 대학들은 연구수행이 의무화되어 있고, 이를 위한 재정지원을 받는다는 점임.
3. 스웨덴의 새로운 전문교육체제에서, 이들 전문직은 1-12세 아동을 대상으로 하는 단일한 '새로운 교사' 전문가 유형으로 통합되었다. 새로운 졸업생들은 이제 공동핵심과목을 함께 수강한 후, 초등교육, 유아교육, 혹은 여가시간 교육으로 전문화된다. 혼합팀(보조원 포함)은 이제 요구되는 능력에 따라 광범위한 연령집단에 대해 함께 서비스를 제공할 수 있다.

출처 : OECD Country Reports; Oberhuemer and Ulich (1997).

그러나 정부들은 교직원의 자격수준을 높이는 것에 따른 재정적 결과를 우려한다. 교직원이 더 높은 자질을 갖추수록 더 높은 임금을 요구할 수 있으며, 이는 다시 서비스의 비용에 상당한 부담을 준다. 비록 훈련과 자격수준의 향상이 ECEC 서비스에서의 상호작용과 교육의 질을 높인다는 강력한 증거가 있지만—교사 자격에 있어서도 유사한 증거들이 존재함(OECD, 2005)—정부는 다음과 같은 의문을 던지게 된다. “이것이 예산을 효율적으로 사용할 수 있는 최선의 방법인가?” 예를 들어, 2005년 캘리포니아에서는 초등교사와 동등한 전문적 수준 즉, 4년제 학위(고등교육 수준)와 교사 자격증을 갖춘 교사들을 채용하는 유아학교 체계를 보편화하는 것에 대한 논의가 이루어졌다. 풀러, 리바스, 브릿지의 연구팀(Fuller *et al.*, 2005)은 심한 서비스 부족이 존재하며, 많은 중간 소득계층 가족들이 낮은 질의 서비스에만 접근할 수 있는 현재의 캘리포니아가 처한 상황을 고려하면, 우선적인 목표를 2년제 대학학위 수준으로 정하는 것이 더 나을 것이라고 주장했다. 예산 절약을 통해 심각한 비용문제와 제한된 질적 수준에 직면해 있는 가정들에게 보조금을 제공할 수 있다. 다음에서 제시하는 OECD 국가의 영유아 서비스 종사자들에 대한 간략한 개관은 위와 같은 이슈가 논의되는 배경을 이해하는 데 도움이 될 것이다.

## 2. ECEC 분야의 교직원 유형

<표 7.1>과 같이, OECD 각 국가들은 영유아 서비스 분야의 교직원에 대해 주로 두 가지 관점을 채택하고 있다.

- **이원화된 정책(보육/유아교육)을 시행하고 있는 국가**에서는 자격을 갖춘 교사가 3세 이상의 유아들을 가르치는 영유아 교육기관에서 근무하는 반면 0-3세를 대상으로 서비스를 제공하는 보육 분야에서는 보다 낮은 훈련을 받은 교직원들이 고용된다. 영유아 교육 분야에서, 여러 국가들은 유아학교에서 영유아에 대한 주요 책임을 담당하고 있는 전문 종사자(일반적으로 교사)가 최소 3년제 고등교육 학위를 취득하도록 규정한다. 종종 교사들은 초등학교 교사 집단의 일부로써 양성되어지기도 하지만(프랑스, 아일랜드, 네덜란드 등), 영유아 교육 분야와 관련된 높은 수준의 훈련을 받거나 적절한 자격증을 갖지 못할 수 있다. 여러 국가들을 볼 때, 보다 어린 영유아를 대상으로 하는 서비스 분야에서는 영아와 걸음마기 영아를 직접 대하며 일하는 핵심적인 전문가를 찾아보기 어렵다. 많은 국가의 보육서비스 분야는 영유아들을 보호하고, 영유아와 상호작용하는 다수의 보조직원들과 이들을 관리하는 소수의 전문가(주로 훈련받은 간호사)로 이루어진 위계적인 구조를 띠는 경향이 있다.<sup>2</sup>
- **1-6세 아동에 대한 일원화된 서비스**를 제공하는 국가에서는 핵심적인 주 전문가 유형이 1-6세 아동을 대상으로 하는 서비스에서 나타난다. 고등교육 수준의 훈련을 받은 영유아교사(pedagogue) 또는 영유아 교육자(educators)들은 전 연령의 아동을 직접 담당한다. 이 영유아교사들은 주로 보육에 대한 책임을 맡은 보조교사들과 함께 근무한다. 보조교사들은 보조적 위치에 있는 사람이 아닌 업무팀에서 동등하고 중요한 구성원으로 여겨진다(Martin-korpi, 2005).

### 교직원의 유형

복잡한 상황을 단순화하기 위해, 기본적으로 영유아 교육기관에서 근무하는 3가지 유형의 주 전문가(표 7.2 참조)와 다양한 수준의 보육교사, 보조교사로 구분하였다(Oberhuemer and Ulrich, 1997; Oberhuemer, 2000, 2005).

표 7.2. 영유아 교육 분야에서 단순화된 주 전문가 유형

유형(Profile)	국가(Country)	교육(Education)
영유아 전문가 (영유아교사 또는 교사)	오스트리아, 벨기에, 체코공화국, 헝가리, 이탈리아, 멕시코, 스웨덴	오스트리아와 체코를 제외한 국가에서는 1-6세 또는 3-6세 대상으로 전문 훈련을 받은 고등교육 수준 학위
교사 (예비초등학교 또는 초등학교)	호주, 캐나다, 프랑스, 이스라엘, 네덜란드, 영국	초등교육 분야에 대한 훈련을 주로 받은 고등교육 수준의 학위
사회적 교사	오스트리아, 덴마크, 핀란드, 독일, 노르웨이	사회적 교육, 보육에 대한 고등교육 수준의 졸업 또는 학위와 유아학교 영유아 교육과 보육에 대한 특정 훈련

**영유아 전문가 (영유아 교육자 또는 교사)** : 이 교직원의 유형은 오스트리아, 벨기에, 체코, 핀란드, 헝가리, 이탈리아, 멕시코, 스웨덴에 기초를 두고 있다. 국가들마다 유아학교의 전문가 유형과 훈련 간에는 상당한 차이가 있지만, 일반적으로 3세 또는 초등학교 입학 이전 연령의 유아를 담당하기 위해 특별히 교육된 인력을 일컫는다. 대개 영유아 전문가들은 영유아 기관에서만 근무를 하고, 학기 중에만 근무를 하는 벨기에, 이탈리아, 멕시코를 제외한 나머지 국가에서는 국가에 따라 종일제로 연중 내내 근무를 한다. 영유아 전문가들이 고등교육 수준의 학위를 취득할 경우(오스트리아와 체코의 경우는 제외), 초등학교 교사에 비해 조금 낮거나 유사한 임금을 받는다.

오스트리아, 체코, 핀란드, 헝가리, 스웨덴에서 영유아 전문가들의 접근방식은 보호, 양육, 교육을 포함하는 포괄적인 교육(pedagogy) 개념에 기반하고 있다.

*“영유아교사는 전체로서의 아동, 즉 신체, 정신, 감정, 창의성, 역사, 사회적 정체성 등을 모두 가진 아동에 역점을 둔다. 이는 아동을 감정적인 존재로만 보는 심리치료적 접근과 다르고 신체에만 관심을 두는 의학이나 보건학적 접근과도 다르며, 아동의 이성에만 중점을 두는 전통적인 교육적 접근과도 다르다.”* (Moss and Petrie, 2002)

(개인 또는 집단으로서) 아동의 학습궤도를 민감하게 지원할 수 있고, 연구를 수행하며, 자신의 실천의 효과성에 대해 반성할 줄 아는 교육자를 양성하는 것에 중점을 두고 있다.

**취학 전 / 초등 교사 (또는 호주, 캐나다, 미국에서는 유치원 / 유아학교 교사)** : 취학 전 교사들은 취학 전 기관에서 근무하더라도 일반적으로 초등학교 교사와 동일한 훈련기관에서 동일한 수준의 훈련을 받는다. 이 교사 유형은 호주, 캐나다, 프랑스, 아일랜드, 네덜란드, 영국, 미

국에서 발견된다.<sup>4</sup> 이들 국가에서는 학교 준비도가 영유아 교육의 중요한 목표이고, 취학 전 학급은 전체 및 소집단 경험을 통해 문자와 숫자를 집중적으로 소개하는 것을 포함한다. 전통적으로 교사는 수업시간과 학기 중에만 학급의 영유아에 대한 책임을 맡는다.<sup>5</sup> 프랑스, 아일랜드, 네덜란드 같은 국가들에서는 취학 전 교사가 유아학교와 초등학교 두 분야의 훈련을 모두 받지만, 주로 초등교육론과 교육학에 대한 훈련을 받는다. 반면에 호주, 캐나다, 미국의 경우 영유아 교육이론과 방법론에 더욱 초점을 두어 훈련을 시키지만, 이 훈련은 초등학교 교사 자격증을 발급받기 위한 이수과정 중 일부로 영유아기에 대한 관심은 여전히 부족하다(AAGET, 2004). 유치원 교사는 유치원생과 저학년 학생들을 가르칠 수 있는 자격이 주어지며, 법적으로 전 학년의 초등학생을 가르칠 수 있도록 되어 있더라도, 보통은 유아학교부터 초등학교 3년까지의 교육을 담당한다. 국가 또는 주정부 차원에서 취학 전 학급의 교육과정이 일반적으로 규정되는데, 세부적인 내용을 살펴보면 단지 학교 준비도를 위해 중요하다고 여겨지는 학문 영역의 내용만이 포함되어 있다. 2004년 OECD의 비공식 통계자료에 의하면 취학 전 교사의 임금은 초등학교 교사의 임금보다 동일하거나 낮았다.

*사회적 교사*: 사회적 교사는 영유아 전문가보다 업무 분야가 넓고, 유치원 외의 다양한 기관, 특히, 청소년 및 노인 관련 기관에 근무하기 위해 훈련받는다. 덴마크, 핀란드<sup>6</sup>, 독일, 노르웨이<sup>7</sup>에서 발견되는 사회교육 전통 내에서, 영유아의 보호와 양육, 학습에 대한 전문적 지식을 갖춘 사회적 교사의 양성에 주안점을 둔다. 사회적 영유아교사는 영유아기 학습에 대해 보다 넓은 관점을 가지며, 보다 다양한 사회 영역에서 ECEC의 역할을 이해하도록 훈련된다. 영유아 서비스는 아이들에 대한 교육 뿐 아니라, 가족에 대한 사회적 지원을 제공하기 위한 틀로 여겨진다. 오버취머와 올리치(1997)에 따르면 훌륭한 전문가의 역할은 ‘명확한 교육적 기능을 갖춘 사회적 네트워크 전문가’이다. 교육적 기능은 보육과 학습을 목표로 하는 영유아 기관의 조직과 교육과정의 산출을 포함한다. 교육과정 산출은 국가의 교육과정 체계와 참여하는 영유아 부모들과의 협의회를 통해서 진행된다. 사회적 영유아교사는 또한 가정보육모의 전문성 개발에 기여하거나 이들에게 자문서비스를 제공할 의무가 있다. 사회적 영유아교사의 임금은 초등학교 교사보다 낮은 반면, 근무시간은 훨씬 길다.

*여가시간 교사*: 모든 상황을 충족시키기 위해, 북유럽 국가에서는 새로운 유형 또는 직업이 나타나고 있다. ‘자유시간’ 혹은 ‘여가시간 교사’들은 유치원, 학교, 방과 후 기관에서 1-12세 아동들을 대상으로 근무하며, 덴마크 같은 일부 국가에서는 청소년 및 노년층을 대상으로 근무하기도 한다<sup>8</sup>. 여가시간 교사는 영유아들의 여가시간 활동을 담당하는 것이 주요 역할이며, 학교에서는 영유아 전문가 및 교사들과 함께 팀으로 일한다. 현재는 스웨덴에서만 이들 교사에 대해 고등교육 수준의 훈련을 요구하지만, 다른 북유럽 국가들이나, 벨기에, 미국에서도 여가시간 교사들을 위한 흥미로운 훈련 프로그램이 마련되는 것을 볼 수 있다. 덴마크와 스웨덴에서는 여가시간 교사의 급여가 초등학교 교사들과 유사하지만, 그 밖의 국가들에서는 자격이 부족하거나 임시직이어서, 혹은 이들 서비스의 조직화가 열악한 상태이기 때문에 이보다 낮은 급여를 받는 경우가 많다.

### 보육 분야의 교직원 유형

공공 또는 민간 영역의 보육서비스에서는 주된 전문 교직원의 유형이 불명확한 경우가 많다. 다양한 유형의 교직원이 채용되더라도, 주로 보조적 위치에 있거나 낮은 급여를 받는 직원들의 비율이 높는데, 아마도 이는 보육이 훈련받지 않은 여성들이 영유아의 신체적인 보호만을 담당하는 것이라는 인식에 기인할 것이다. 이원화된 공적 체계를 가진 국가에서도 유사한 상황이 나타나는데, 미숙련, 저임금 여성들이 보육 분야에 고용되어 있는 비율이 높다. 보육 분야 교직원들의 자격수준이 낮은 또 다른 이유는 경력진행에 따른 기술 발달을 명확히 해주는 구조가 부족하기 때문이다.

#### 보육교사(Child care workers)

보육교사의 자격은 국가마다, 그리고 서비스에 따라 많은 차이가 있다. 이원화 체계를 채택한 국가에서는 영아와 걸음마기 영아를 담당하는 핵심 전문가 유형이 나타나지 않는다. 이는 이러한 업무를 주로 보호의 문제로 보거나, 집단 상황에서 건강과 위생을 유지하는 문제로 보기 때문일 것이다. 통합된 서비스를 제공하는 국가에서는 교사들의 근무환경이 상당히 개선되었고, 고정된 임금수준과 근로조건을 갖춘 전문가 유형이 분명히 드러난다. 대부분 국가에서 주된 보육교사들은 일반적으로 보모(nurse) 수준(상위 중등교육이나 직업교육 수준)에서 직업훈련학위를 갖고 있다. 물론 많은 국가에 중등교육 후 1~2년간 고등교육 수준의 직업교육을 받은 전문 교직원들이 있을 것이다. 예를 들면, 프랑스의 대규모 영아보육시설에서는 대학 졸업 후 27개월 이상의 훈련을 이수한 영유아 교육자들(éducateurs de jeunes enfants)만을 고용하도록 의무화되어 있으며, 최근에는 자격증이나 3년제 학위를 취득해야 한다. 한국과 호주의 보육서비스에서는 주 교육자의 일반적 자격기준은 2년제 대학의 유아교육 전공자이다. 2002년 아일랜드에서도 양성교육과 현직교육에 대한 조화로운 비전을 제공하고, 핵심가치와 직업유형, 전문가 기준을 규정하는 영유아기 교직원에 대한 승인된 자격체계를 발표하였다. 국가마다 급여에 상당한 차이가 있지만, 우리의 계산에 따르면 보육 분야의 여러 교직원의 초임은 교사 초임의 약 50-75%이다.

#### 보조교사(Auxiliary staff)

각기 다른 훈련을 받은 보조교사들이 다양한 형태로 근무한다. 정부의 관심과 자본 제공이 미약한 국가에서는, 보육서비스를 제공하는 보조교사의 대부분이 16세 이후 1년간 직업훈련과정을 이수하거나 자격을 갖추지 않은 여성들로 구성되어 낮은 임금을 받고 열악한 근로조건에서 일하고 있다. 높은 수준의 교육을 받은 교직원이 영유아들에게 보다 높은 언어기술을 제공한다는 연구결과가 보여주듯이(Shonkoff and Philips, 2000; EPPE, 2004), 보조교사들의 낮은 자격조건은 부정적인 결과를 가져올 수 있다. 유아교육과 보육에 대한 정부의 강력한 지원이 있는 국가들에서는 보조교사들에게 보다 높은 수준의 훈련을 시키거나 자격을 갖춘 교사들과 팀을 이루어 함께 근무하도록 한다. 예를 들어, 스웨덴에서는 보조교사나 보조인력(child assistant)이 오스트리아의 유치원에서 근무하는 사회적 영유아교사와 유사한 정도의 자격조건을 갖추거나, 네덜란드의 보육교사와 같이 상위 중등교육 수준의 3년제 직업훈련학위를 취득하도록 한다.

### 가정보육모(Family day carers)

오스트리아, 벨기에/플랑드르, 덴마크, 핀란드, 캐나다, 아일랜드, 영국, 미국 등 다양한 국가에서 3세 미만 아동에 대한 주요 보육서비스 형태는 가정보육(FDC)이다. 첫 번째 그룹의 국가들에서 가정보육은 주정부의 영유아 서비스 제도 내에 통합되어 적절한 규제를 받는다(오스트리아의 경우, 모든 주에서 그런 것은 아님.). 예를 들면, 핀란드에서는 보육모가 반드시 적절한 훈련을 받아야 하지만, 실제로 교육기간과 훈련의 내용 면에서 편차가 있다. 2000년 국립교육위원회(National Board of Education)의 의장은 보육모의 새로운 자격기준에 대한 권고사항을 제안했다(Further Qualification for Child Minders, 2000). 교육에 대한 요구는 엄격하지만(아마도 OECD 국가들 중 가장 요구 수준이 높을 것이다), 실제 교육기간은 보육모의 능력과 업무 경험에 따라 다양할 수 있다. 훈련을 제공하고 능력평가를 책임지는 학교에서는 각각의 학생에 대해 개별적인 학습계획을 세워야 한다. 취득한 자격은 상위 중등교육 또는 고등교육 수준의 업무를 위한 기초가 될 수 있다. 오스트리아의 경우도 또한 지역연합에 의해 조직화된 가정보육모들은 업무에 대한 자격증을 갖고 있어야 할 뿐만 아니라 기본적인 훈련과정을 이수해야만 한다. 여기에는 ① 개인의 발달과 의사소통, ② 발달심리와 교육학, ③ 보육시설의 특수 교수법, ④ 가정관리, ⑤ 응급처치와 사고예방, ⑥ 조직 및 법적 기초 등이 포함된다(Austrian Federation of Foster Parents, Adoptive Parents and Childminder's Association, 2004). 반면에 이 그룹 이외의 국가들에서는 가정보육모들이 영유아 교육과 보육 분야에서 최소한의 훈련만을 받거나 또는 전혀 받지 않는다. 보육모연합회는 가정보육모들에게 영유아 교육과 보육 분야의 국가공인 자격증을 받도록 강력히 장려하고 있으나, 이들 국가에서는 가정보육모들이 대규모의 무허가 보육 영역을 차지하는 일이 빈번히 발생한다. 게다가 2004년 OECD에 의해 수행된 국가 조사에 의하면, 가정보육에 대한 관리감독이 부족한 경우가 많다(제6장 표 6.1 참조). 더욱이 정부 당국의 관리감독을 받을 때, 조사감독관들은—조사감독관들은 종종 초등교육 또는 보건서비스 분야에서 오기도 한다.—영유아 교육이나 가정보육모들이 부딪치는 특수한 문제에 대한 지식이 거의 없는 경우가 있다.

가정보육 분야에서 정부체계에 속한 가정보육모와 자영업자로 근무하는 가정보육모를 구별하는 것은 유용하다. 자영업자들 중에도 자격증을 가지고, 정부 당국의 규제를 받는 가정보육모들이 있지만, 많은 국가에서 대다수의 가정보육모들은 외부의 어떤 감독도 없이 개인적으로 운영한다. 그러나 벨기에에서는 인가된 보육시설을 이용하지 않는 부모들에게 세금 혜택과 보조금 지급을 제한함으로써, 이러한 현상이 반복되는 것을 효과적으로 막았다. 지자체와 가정보육모들을 서로 연계하는 담당 기관에서는 가정보육모들에게 훈련을 제공하고(프랑스에서처럼 강제적인 경우도 있음), 최저임금 및 사회보험과 건강보험을 보장해주는 책임을 맡고 있다. 예를 들어, 덴마크에서는 가정보육모들이 지자체에 소속되어, 지역 유치원에서 1~2주마다 훈련을 받고 있으며(또한 영유아들에게는 유치원의 자원을 경험할 수 있도록 허락함), 그에 따라 지역사회 내에서 전문가로 여겨진다. 그들은 사실상 지자체의 공무원들이며, 지자체는 가정보육모들에게 임금과 사회보험을 보장해줄 뿐 아니라 각 보육모 가정에 아동을 분배해주는 일을 담당한다.

### 3. 영유아 서비스에서 핵심 전문가에 대한 새로운 사고

영유아 분야에서 교직원 유형이 이처럼 큰 차이를 보임에 따라, 적합한 유형의 영유아 교육자들과 이들에 대한 특별한 훈련의 필요성에 주목하게 된다. 만약 영유아 전문가의 업무가 지금까지 영유아의 학습에 초점을 맞춘 것과 달리, 사회적 보호와 복지를 포함하게 된다면, 이를 위해 새로운 전문가를 유형화하고 훈련하는 방법에 대한 고민이 필요할 것이다. 적어도 영국의 교육기술부(Department for Education & Skills)에서는 이러한 관점을 취하고 있는데, 그들은 보육, 유아교육 서비스와 사회사업을 통합하고, 조직 및 전문가들 사이에서의 경계선을 허물기 위해 시도하고 있다. 이 프로젝트는 영국의 영유아 서비스 제도에서의 야심찬 개혁 방안의 일부분으로, 첫 번째 OECD 검토 이후에 ECEC 분야에서 가장 주목할 만한 프로젝트 중 하나가 되었다.

*“정부의 보육에 대한 10년 전략은 보다 자격을 갖춘 인력과 보다 전문적 수준으로 훈련된 교직원을 통해 종일제 보육기관을 포함한 보육서비스가 세계에서 최고가 되는 것을 목표로 하였다. 교직원의 질은 기관의 질을 결정하는데 결정적인 역할을 한다는 것이 밝혀짐에 따라, 이를 성취하기 위해 영유아 서비스 그리고 더 넓은 개념의 보육에 종사하는 인력을 근본적으로 개혁해야 하는 상황에 직면했다. 우리는 ‘취학 전 교육·보육의 효과연구(EPPE)’를 통해 영유아 서비스의 질적 수준이 높아지면, 영유아의 발달수준도 높아진다는 것을 알게 되었다.(DfES, 2005a).”*

현재 영국의 영유아 기관, 특히, 민간시설, 자발적 시설 및 독립시설에서 이용할 수 있는 교사 또는 높은 자격을 갖춘 교직원이 충분하지 않음에 따라, 종사자의 역할에 대해 재고해보고, 전문가의 역할을 정립할 수 있는 기회가 등장했다. 전문가를 중심으로 보육교사와 보조교사, 기타 전문가들이 다학제적인 팀을 구성하여 일하게 될 것이다. 핵심적인 공통기술과 지식을 기반으로 하는 단일자격체계가 전 영역에 걸쳐 전문가 교육에 이용될 것이다. 문서에 따르면, 프로젝트를 진행하는 것은 다음 세 가지 이슈의 해결을 의미한다. 첫째, 그것이 ‘자격을 갖춘 교사’ 이든, 혹은 ‘영유아 발달에 대한 적절한 훈련을 받고 영유아를 직접 대하는 전문가’이든, 그 분야에 가장 적합한 모형을 결정하는 것이다. 둘째, 그 분야의 욕구를 충족시키기에 충분한 전문가를 공급하는 것이다. 셋째, 공급자들이 전문적인 수준의 교직원을 채용하는 것에 대해 인센티브를 제공하는 것이다. 여기에는 이러한 교직원들이 요구하는 더 높은 수준의 임금을 지불하기 위한 수단 등이 포함된다. 다른 유럽 국가의 전문가 모형을 검토해보면, ‘새로운 교사(new teacher) 모형’과 ‘영유아교사(pedagogue) 모형’을 선호한다. 이 두 가지 모형은 2010년까지 전 지역에 3,500개의 영유아 기관이 설립될 예정인 영국의 개편된 영유아 서비스 조직에 적합할 것이다. 참고자료에 따르면, “영유아 기관의 예에서 알 수 있듯이, 영유아에 관한 교사의 총체적 접근 방식은 점차 증가하는 영유아 서비스의 통합 추세와 특히 잘 맞아떨어지는 듯하다”.

- **영유아교사 모형(The pedagogue model)** 중, 본 보고서에서 선호하는 것은 대학을 졸업한 사회적 교사이다. 사회적 교사는 덴마크를 비롯한 국가들에서는 영유아 기관에 근무하는 주된 교사의 형태이지만, 그밖에도 방과 후 서비스, 청소년 관련 업무, 아동에 대한 시설보호 및 위탁보호, 노인 및 심각한 장애가 있는 사람들을 위한 서비스 분야에서도 일하고 있다. 그러나 이들은 단순한 교사와는 구분되는 특성이 있다. 이들의 아동에 대한 접근방법은 보호, 양육,

교육을 동일하게 중시하는 교육의 개념(pedagogy)을 통해 이루어진다. 영유아 교육기관은 초등학교가 아닌 사회적 상호작용을 통해 인간관계와 학습을 배우는 사회적 교육기관이다. 핵심은 영유아 기관이 부모와 더불어, 개별 아동의 발달과 복리에 기여해야 한다는 점이다. 이것은 일반적으로 사회에서 살아가는 방법을 배우고, 자율성 및 독립성에 대한 존중을 포함한 사회의 근본적인 가치를 공유하는 것으로 해석된다. 이것은 교육보다는 가족 및 사회에서의 삶을 통해 촉진되는 접근방법이다(Lund, 2005).

보디 등(2005)에 따르면, 사회교육은 “영유아와 청소년들이 적극적인 시민의식, 권리, 참여에 대한 이상을 구현하도록 하는 접근방식이자, 전인적 아동 및 가족 모두를 대상으로 함께 일하도록 하는 강력한 기초를 제공한다.”고 하였다.

- ‘새로운 교사’ 또는 ‘영유아 전문가 모형’에서도 아동에 대해 보호, 양육, 학습을 동일하게 중시하는 교육적 접근방법을 사용한다. 스웨덴에서는 1996년 영유아 서비스를 교육에 통합함에 따라, 영유아교사직은 2001년 개정 때까지 지속되었으며, 2001년에는 자유시간 교사 및 초등학교 교사와 함께 단일한 ‘교사’직으로 결합되었다. 동일한 교사직에 속한 각 세부 영역의 교사들은 18개월간 고등교육 수준에서 공통핵심훈련을 받은 후, 다시 2년 동안 더 각자의 영역에서 집중적으로 전문 훈련을 받는다. 이 점에서 스웨덴 모형은 명백한 강점을 드러내는데, 아동발달 및 교육학 분야에 대한 집중적인 훈련은 영국을 비롯한 여러 국가의 취학 전 교사들이 종종 부족하기 쉬운 부분을 보완해준다. 졸업 후에 세 분야의 교사들은 유아학교, 학교에 속한 취학 전 학급, 초등학교 학급, 여가시간 서비스에서 팀을 이루어 함께 일을 하며, 각 분야의 교사들이 필요에 따라 돌아가며 주된 역할을 담당한다. 이러한 훈련과정의 통합은 모두 아동의 이익을 위한 것으로, 1-16세까지의 아동에게 제도 내의 모든 교육과 보육이 동일한 장소에서, 팀으로 일하는 교직원들에 의해 제공됨으로써, 아동의 일정이 통합되는 것이다. 아동의 일과는 날마다 같은 장소에서 동일한 팀의 교사(유아학교, 초등학교, 여가시간 교사)들과 함께 이루어지고, 유치원부터 중학교까지 단일화된 교육과정에 따라 진행된다. 그러나 현재 이 개혁의 효과를 평가하기는 아직 너무 이르다.

현 단계에서 영국에서 어느 유형을 채택할지는 예측하기 어렵다. 영어권 국가에서는 교수(teaching) 역할에 초점을 두는 영유아 서비스의 교육적 역할을 강하게 강조한다. 미국에서부터 시작된 조기 학습에 대한 정부의 새롭고 강력한 논의는 학교 교육을 더욱 효과적으로 지원하도록 영유아 전문가들을 장려해야 한다는 것이다. 영국의 포괄적인 취학전 교육·보육의 효과(EPPE) 연구 중 특히 영유아기에 효과적인 교수법 연구를 다룬 부분(Siraj Blatchford *et al.*, 2002)에서는 성인과 아동의 참여, 인지적(상호구성적) 개입, 그리고 모델링, 설명, 질문하기, 선택의 자유를 제한하지 않으면서 아동의 관심을 사회적으로 바람직한 학습목표들로 전환하기 등의 교수기법 사용 등을 포함한 효과적인 교수법을 또한 제안하고 있다. 이것은 영유아 교육자들에게 높은 교육기준, 이론적 지식, 정기적인 전문성 개발을 요구하는 도전적인 과제이다. 한편 영유아 기관에서는 영어권 국가에서의 높은 아동빈곤 수준, 점점 다양화되는 가족 및 아동 양육 형태, 사회적·심리적 지원을 필요로 하는 많은 수의 아동과 가족, 맞벌이 부모의 요구와 기대 등 사회 환경의 변화에 대응하는 것이 필요하다. 특정 환경에서 다양성을 가지고 일하

는 것은 ECEC 전문직의 업무상 특성이며, 전통적인 교사훈련은 여기에 불충분하게 대응해왔다. 미래에는 사회적 결속(cohesion)을 강화시키는 역할이 실천가에게 요구될 것이며, 이를 위해서는 새로운 기술과 지역사회 및 사회에 대한 이해가 중요하다.

영유아 서비스에서의 주된 역할을 교육자(educator)와 영유아교사(pedagogue) 중 누가 담당할 것인지 선택하는 것은 복잡한 문제이며, 양자택일 할 수 없는 사항이다. 핀란드에서는 중등교육 수준의 보모를 포함한 각 전문 분야 협력팀이 증가해야 한다고 강조한다. 이 때 보모는 보조 인력이 아닌, 교육(보호, 양육, 교육)팀의 정식 구성원으로 여겨진다. 국가마다 처한 환경의 요구에 따라 팀의 유형을 달리 구성하는 것이 가능하다. 가령 빈곤하고, 다문화적인 환경에서는 보다 많은 사회적 영유아교사, 이중 언어 전문가, 특수교육자들이 (보다 낮은 아동 대 교사 비율로) 팀에 포함되어야 할 것이며, 보다 많은 ‘새로운 교사들’(높은 수준의 언어 및 프로젝트 작업을 포함한 1-6세 아동의 보육, 양육 및 학습에 대해 훈련받은)이 주류 사회에서 역할을 담당해야 한다. 주류 사회에서 일하는 팀은 아동 대 교직원 비율이 비교적 높으며, 적어도 한 명의 사회적 교사가 중심 팀에서 일해야 한다. 훈련된 보모는 두 가지 유형의 교육팀 모두에서 필수적인 역할을 담당한다. 레지오 에밀리아 유아학교에서 사용되는 몇 가지 유형을 살펴보면, 모든 유아학교에서 atelierista(미술전문가)가 물리적인 표현양식을 익히도록 하기 위해 교사 및 아동들과 협력하며, pedagogista(교육조정자)는 여러 학교들 간의 문서와 의견교환을 통해 질적 발달을 촉진한다.

#### 4. 양성교육과 현직교육

<Starting Strong>에서는 전문화된 양성교육 프로그램의 내용을 기술하였고, 부모 대상 업무, 영아 및 걸음마기 영아 대상 업무, 이중 언어 교육, 다문화 교육, 특수교육, 연구와 평가 부분 등에서의 훈련의 격차를 제시한 바 있다. 이원화된 체계에서 0-3세를 대상으로 하는 보육교사 훈련은 중등 직업교육의 수준(오스트리아, 체코, 독일<sup>9)</sup>) 또는 고등교육 B유형이나 이에 준하는 수준(호주, 한국, 네덜란드, 미국 헤드스타트 등)에 머무는 경향이 있다. 반면에 3-6세를 대상으로 하는 교육자들의 전문 준비과정은 4년제 대학의 학과나 학사학위 수준의 교육대학으로 점차 제한되고 있다. 현재 오스트리아만이(그리고 정도는 덜하지만 체코와 독일에서도) 3-6세를 대상으로 하는 주된 인력의 훈련을 중등 직업교육 수준에서 하고 있다. 정부에서는 4년제 대학 수준의 영유아교사 훈련이 서비스 비용을 증가시킬 것을 우려하여 이를 반대하고 있다. 또한 이들 국가의 숙련된 영유아 교육 분야의 훈련자들은 4년제 대학교육은 너무 이론적이고, 영유아들을 교육하기에 적합한 경험 교육 모형과 상호구성주의적(co-constructive) 교육 모형으로 교육하지 않는다고 우려하고 있다. 숙련된 영유아 교육 분야의 훈련자들에 따르면, 우수한 교육 과정을 가진 몇몇 학교에서는 영유아 교육 분야의 자격증을 가진 4년제 대학졸업자들을 채용하더라도 신입교사가 그들의 고유한 교육과정을 잘 이해하고 교육원리에 따라 업무를 수행할 수 있도록 더 많은 훈련을 요구하고 있다(예: 몬테소리, 프리벨, 이탈리아의 레지오 에밀리아, 미국의 하이스코프와 브라이트 스타트, 네덜란드의 피라미데 또는 칼레이더스코페, 벨기에의 프레네).

전문성 발달과 현직교육에 참여하기 위한 기회는 국가마다 다르고 이원화된 체계의 국가에서는 유아교육과 보육 간에도 차이가 있다. 가정보육모를 포함해 보육 분야에서 낮은 수준의

양성교육을 이수한 교직원은 현직교육의 참여 기회가 가장 적다. 반면에 벨기에, 이탈리아, 헝가리의 교육자들은 전문성 개발을 위하여 근무시간의 10%를 아동과의 접촉이 없는(non-contact) 업무로 배정할 수 있다. 한국에서는 최소한의 교직원 개발을 위해 지방자치단체에서 재정지원을 하도록 법령에서 요구하고 있다. 예를 들어, 유치원 교사들은 3년마다 자격급수를 높이기 위해 80시간의 현직교육을 이수해야 하고, 보육교사들은 전문성 개발을 위해 40시간동안 현직교육을 이수해야 한다. 헝가리에서는 모든 영유아교사들이 전문성 개발을 위해 7년 단위로 120시간의 현직교육을 이수해야 하는 의무를 가지며, 비용은 국가에서 지불한다. 또한 서비스 제공자(일반적으로 지방자치단체)는 교직원들을 위한 현직교육을 자주 제공한다. 서비스 제공자가 정당하다고 인정한다면 전문성 개발을 위한 교육은 방법론을 중심으로 제공되는 많은 교육과정 참여하는 형태를 띠 수도 있다.

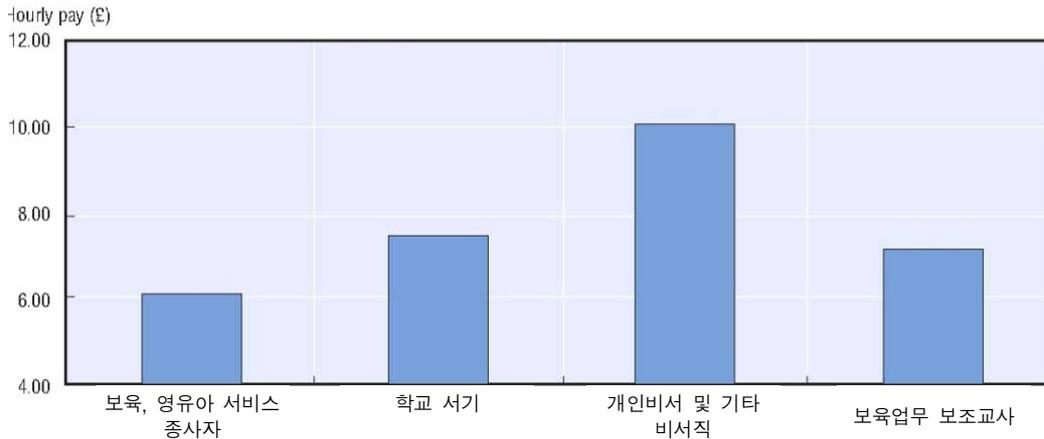
## 5. 급여와 근로조건

혼합 또는 자유주의 시장제도에서 양성교육, 지속적인 전문성 개발, 그리고 급여, 휴가, 일선 업무시간 및 준비시간 같은 근로조건은 매우 다양하다. 이원화된 체계에서는 3-4세 이하의 영유아를 대상으로 하는 기관의 근로조건이 가장 열악하다. 오버취머(2005)에 따르면, “보육의 시장 모형은 특히 훈련, 급여, 고용조건 체계에 큰 차이를 발생시킨다.”고 하였다. 혼합 시장체계의 일부분인 지역사회 단체 또는 자발적 단체 대부분이 충분한 자금을 지원받지 못해서 직원들에게 적절한 보상을 제공할 수 없는 상황이다. 영리 분야에서 기업들은 시장의 최고한도까지 급여와 근로조건을 맞추려고 노력한다. 그러나 브라운(2001)이 말했듯이, 많은 기업들은 “대개 국가의 최소인가수준(minimal state-licensing laws)을 겨우 충족시킬 정도로” 의식적으로 노동비용을 낮추고 질을 경시한다.

가정보육모들의 급여는 국가마다 큰 차이가 있고, 시행중인 규정에 의해 많은 영향을 받는다. 우리의 추정에 따르면, 가정보육모들이 공급은 불충분하고 수요는 많은 시장 상황에서 고용되지 않는다면, 이 분야의 급여는 평균 가구소득보다 현저히 낮을 것이다. 보육서비스 제도 및 기관에서는 부모부담금의 상한선이 정해지는 경우가 많고, 때때로 생활임금(living wage)보다 낮은 급여가 가정보육모들에게 제공되기도 한다. 예를 들어, 독일에서는 가정보육모의 급여가 생활하기에 충분치 않기 때문에, 오늘날까지도 배우자가 벌어오는 주요 생계비를 보충하는 것으로 이해된다. 가정보육모들의 대다수가 자격증이 없는 국가들에서는, 수요와 공급의 법칙에 따라 부모부담금과 가정보육모의 수입이 결정된다.

여러 국가들의 보육비용과 교사의 보수 간의 차이가 다음 그림에 제시되어 있다. 2004년 OECD 국가들로부터 받은 자료를 살펴보면, 많은 국가의 보육교사들은 훈련이 부족하고, 최소 수준의 급여를 받고 있다. 예를 들어, 영국에서는 보육교사들의 시간당 평균 급여가 4.80 파운드에서 5.30 파운드 사이이고, 간호사와 초등교사는 시간당 13.76 파운드이다. 보육교사의 평균 연봉은 7,831 파운드이고, 초등학교 교사는 22,662 파운드이다(Sure Start, 2004). <그림 7.1>은 2003년 영국 노동력 조사(British Labor Force Survey) 자료이다(DfES, 2005b).

그림 7.1. 비슷한 자격조건을 갖춘 직종과 비교했을 때, 영유아 종사자들(교사 불포함, 부모 포함)의 평균 시급



출처 : Labour Force Surveys, Winter 2003.

미국의 경우, 카간과 리그비(2003)는 다음과 같은 이슈를 적나라하게 제기한다.

“교사의 급여와 보육의 질 간에 관련이 있다는 것이 연구를 통해 밝혀졌다. 유아교육(ECE) 제공자들이 장례수행원 (17,320 달러)이나 쓰레기 수거인(25,020 달러)보다도 적게 버는 시장 경제에서 ECE의 전문가들의 질적 수준을 기대하기는 어렵다. 미국 평균 근로자보다 더 높은 정규 교육 수준을 가지고 있음에도 불구하고 ECE 전문가들은 평균 연봉 16,980 달러로 매우 낮은 급여를 받는다. 게다가 그들은 수당이나 유급휴가를 거의 받지 못한다. 이처럼 낮은 급여를 감안한다면, 공립학교 이외의 영유아 프로그램에서 직원들의 이직률이 높은 것은 당연한 일이다. 이직률은 한해 약 36% 정도로 추정된다.”

의심할 여지없이, 여성고용에 대한 태도가 ECEC 교직원 고용 및 보수에 영향을 미친다. 이러한 측면에서, 제1장에서는 여성고용과 급여에 대한 일반적 태도를 기술하였다. 즉, ① ‘여성의 일’이라고 여겨지는 것에 더 낮은 인정과 지위를 부여하는 것, ② 동일한 업무에 대해 여성에게 더 낮은 급여를 지불하는 것, ③ 돌봄 전문직에서 성비 분리와 낮은 보수를 견디는 것, ④ 시간제 근무에 여성이 더 많이 참여할 것으로 기대하는 것 등이 그것이다. 분명, 이러한 경향은 오래된 인식이 반영된 것으로, ECEC에 대한 새로운 요구를 바라보는 명확한 관점, 즉, 높은 수준의 훈련된 종사자들이 영유아의 언어와 사회적 발달, 부모의 자녀양육기술을 지원할 수 있는 장소라는 점을 가로막는다. 실제로 교직원 모집에 대한 결정은 국가가 영유아들에게 제공하고 자 하는 서비스의 질적 수준에 대한 결정인 것이다(Phillips, 1988 cited in Kontos *et al.*, 1995:9, Blenkin *et al.*, 1996, Oberhuemer and Ulich 1997:3, Abbott and Pugh, 1998; Feeney and Freeman, 1999).

교직원의 지위와 훈련에 영향을 미치는 다른 요소는 ECEC 서비스의 기능에 대한 관점이다. 아동서비스를 주로 ‘아이 돌보기(child-minding)’의 관점에서 보는 정책결정자들과 관리자들도 영유아가 신체적으로 보호되고 안전하기만 하면 만족하고, 그에 따라 교직원을 고용할 수 있다. 그러나 일단 영유아가<sup>10</sup>의 학습 및 사회적 잠재력이 인정되고 나면<sup>11</sup> 교직원의 특성과 수준은 변

화한다. 만약 ECEC 서비스에 주어진 새로운 책임 즉, 부모에게 사회적·교육적 지원을 제공해야 할 책임을 또한 고려한다면, 많은 기관의 교직원들에게 아동심리학, 학습이론, 성인교육과 사회사업에 대한 견고한 지식이 필요하다는 것이 명확해진다. <Starting Strong>에 따르면, 앞으로 모든 국가는 ECEC 교직원의 전문적 교육, 지위, 급여, 근무환경에 대해 다루어야 할 것이다. 그렇지 않다면, 적어도 일부 국가에서 이 분야는 서비스의 질과 아동의 성취에 관한 한 비생산적일 것이며, 직원고용 및 유지와 관련된 다른 영역들도 경쟁력 없는 상태로 머무르게 될 것이다.

## 6. 성비균형과 다양한 교직원 채용을 위한 전략

### 성비

영유아 분야에서 어떤 서비스 유형을 접하든지 간에 대부분의 교직원은 여성이다. <Starting Strong>에서는 교직원의 성비균형의 이슈를 제기하였고, 성비균형을 이루어야 하는 이유들을 제시하였다. 예를 들면, 영유아에게 여성과 남성 역할 모델이 모두 있는 것은 영유아 발달에 긍정적인 효과를 주며, 영유아 기관에 남성이 근무함으로써 보육과 교육 분야에 부가가치가 발생한다. 제1장에서 논의하였던 바와 같이 부정적인 측면은 성별화가 영유아 전문직에게 낮은 급여를 제공하고, 이들의 업무를 중요하지 않은 것으로 여기는 전통적인 견해를 반영하여, 양육은 근본적으로 ‘여성의 일(women's work)’이라는 견해를 강화한다는 것이다.

몇몇 소수 국가에서는 남성을 채용하는 것이 영유아와 근무환경에 가져다 줄 수 있는 이익을 확신하고, 이러한 도전을 진지하게 받아들이고 있다. 영국에서는 교육대학과 영유아 서비스에서 남성의 채용을 일정 비율까지 끌어올리기 위해 노력하였지만 실제로 큰 성과는 없는 듯하다. <Starting Strong>발간 이후, 플랑드르 지역에서는 여가시간 교사와 같이 젊은 남성이 실제 기여할 수 있는 보육 업무를 여러 가지 포스터 캠페인을 통해 대중에게 알렸다. 이에 따라 오늘날 이 과정 지원자의 3분의 1이 남성이다. 이와 유사하게 덴마크의 교육자 과정에서 남성의 등록 비율은 25%를 유지하고 있다(Jensen and Hansen, 2003). 그리고 노르웨이에서는 ECEC 서비스에서 활동적인 영유아교사로서의 남성 비율을 20%까지 확보하자는 1997년의 목표에 도달하기 위해 다시금 노력하고 있다. 그러나 아직도 많은 국가에서는 이 문제가 논의조차 되지 않고 있으며, 성별화가 너무나 만연해 있어서 ‘눈에 띄지 않을(invisible)’ 지경이다(Moss, 2001). ECEC 분야에 남성채용을 목표로 정하거나 성별화를 완화할 수 있는 방식으로 이러한 업무를 재고해 보려는 노력을 기울이는 국가는 거의 없다.

### 다양성

교직원의 다양성에 대한 문제는 대부분 OECD 국가의 ECEC 서비스에서 점차 커져가는 도전 과제이다. 이 분야의 연구자들과 OECD 검토단이 방문한 많은 포괄적 서비스의 지도자들은 ECEC 분야 교직원의 민족적 다양성을 확보하는 것은 기회의 평등에 관한 문제 뿐 아니라 질적인 문제임을 강조하고 있다(Vandenbroeck, 2003). ECEC 체계에서 다문화적인 교직원을 채용하고 다양성을 적절하게 강조하는 것은 영유아 발달에 도움이 되며, 영유아의 가족에게 믿음을 줄 수 있다. 그러나 적어도 유럽에서는, ECEC 서비스의 교직원들이 성별과 민족이라는 점에서 높은 수준의 동질성을 가지고 있다. <Starting Strong>에 기술된 바와 같이, 미국에서는 많은 민

족적 다양성이 존재하지만, 다양한 민족의 교직원을 채용하는 수준은 낮다.

“미국의 자료에 따르면, 가정보육모들은 자신이 돌보는 영유아들의 민족적, 언어적 배경에 따라 적절한 서비스를 제공한다. 또한 공립학교보다는 ECEC 기관에서, 그리고 기관보다는 방과 후 서비스가 보다 다양한 교직원들로 구성되어 있다.”(p.106)

교직원에 대해 보다 높은 자격을 요구하고, 서비스가 제도화될수록, 다양한 교직원을 확보할 가능성은 낮아진다는 점에 주목할 필요가 있다. 소수민족 여성들은 가장 낮은 수준의 급여를 받는, 최소한의 자격을 요구하는 분야에서 두드러지게 발견된다. 이러한 유형의 직원채용은 통합과 존중이라는 긍정적인 메시지를 전달하지 못한다. 소수민족 아동들은 자신과 같은 출신배경을 가진 긍정적인 역할 모델과 전문가가 필요하다. 더욱이 반박의 여지가 있기는 하지만, 소수민족 출신의 전문 보육종사자들과 교육자들은 소수민족 아동의 특별한 욕구를 이해할 수 있고, 아동의 실제 삶에 가까운 진실된 경험을 가지고 아동의 학습 및 언어 발달을 지원해줄 수 있을 것이다. 이러한 이유로, 성공적인 지역사회 서비스에서는 다양성의 이슈를 면밀히 다루고 있다. 이러한 노력들은 정부 정책을 통해 많은 도움을 받을 수 있다.

<Starting Strong>에서는 다양성의 이슈를 다룬 정책과 규정 중에서 다음과 같은 시도들에 주목했다. ① 미국 헤드스타트 프로그램은 지역사회 학부모와 자원봉사들을 고용하도록 요구된다. ② 여러 국가들은 완벽한 자격을 갖춘 교직원(호주, 노르웨이, 스웨덴, 영국)이나 교량(bridging)직원(벨기에, 네덜란드)으로서 소수민족 교직원 채용 정책을 장려하고 있다. 이후, 벨기에의 정책은 교량직원이 그 이상 역할을 담당할 수 있도록 현저히 발전하였고, 플랑드르 공동체에서는 소수민족 교사를 영유아교사와 영아보육시설 교사로 채용하기 위한 많은 노력을 기울였다. 앤트워프나 겐트 같은 큰 도시에서는 다양성 장려정책에 대해 자금을 지원하고 있다. 검토된 8개 신규 국가들은 우수한 포괄적 프로그램들을 운영하고 있지만, 이들 프로그램은 고립된 채로 남아있어 체계 전반에 걸쳐 확대되지 않는 경향이 있다. 캐나다에서는 동등한 기회 보장을 위한 강력한 정책이 시행되고 있다. 높은 수준의 교육을 받은 이민 여성들은 캐나다인의 삶의 모든 영역에서 발견된다. 그러나 원주민 보호 거주지를 제외하면, 캐나다 원주민(First Nations)들은—전문가의 존재와 문화의 측면에서 볼 때—캐나다 ECEC 서비스에서 찾아보기가 매우 힘든 듯하다. 특히 원주민 아동이 소수민족의 큰 부분을 차지하는 도시들에서 그러하다(OECD Canadian Country Note, 2004). 헝가리에서는 정부가 중부유럽과 동유럽에서 오랫동안 주류 사회로부터 차별과 고립을 겪은 로마 공동체 구성원들을 위하여, 균형을 되찾기 위한 헌신적인 노력을 해왔다. 검토단은 유치원 교사 훈련과정에 있는 몇몇 로마 여성들을 만날 수 있었으며, 로마의 대표성을 고려하고, 그들을 눈에 띄는 존재로 만들려는 정부의 실질적인 노력을 볼 수 있었다. 소수민족의 문제를 중점적으로 다루는 몇몇 정부 위원회와 기관들이 존재하며, 국무총리 내각에 로마의 문제를 담당하는 차관을 두었고, 교육부에서는 불리한 조건에 있는 로마 영유아들을 위해 로마 공동체 출신의 국장을 임명하였다. 그러나 소수인종 집단을 ECEC 전문가로 채용하는 문제는 아직까지도 더딘 진전을 보이고 있다. 헝가리의 중대한 교육 개혁에도 불구하고 초등학교에 입학한 로마 아동들 중 33%만이 중등교육에 진입하고, 그 중 고등교육을 받는 비율은 0.2%에 불과하다(Katz, 2005). 유사한 사례로 아일랜드의 유랑민 공동체의 영유아를 들 수 있다. 교사 또는 행정직에서 이들 공동체 출신은 거의 찾아보기 힘들다.

이민 여성들이 전문직으로 영유아 서비스에 취업했을 때에도 유사한 어려움에 직면하게 되는데, 이들이 모국에서 이수한 양성교육은 자격수준이 낮거나 현지국가에서 인정받지 못하는 경우가 자주 있다. 해당 지역의 성인을 보육교사로 채용하는 정책을 채택하는 동시에, 보육시설 교직원들에 대한 철저한 현직교육을 통해 질적 수준을 유지하기 위한 만족할만한 방안을 여전히 모색 중에 있다. 벨기에(플랑드르)에서는 ‘보육서비스의 승인에 관한 법령(*Decree on the recognition of child care services*)’이 2001년에 통과되었고, 다음과 같은 전략을 전망하고 있다. 지방정부는 기관의 교직원 채용이 기관이 속한 이웃지역의 민족 구성을 반영하도록 요구하는 동시에, 기관과 자유시간 서비스의 교직원 자격수준을 높일 수 있도록 중앙정부의 지원을 받을 것이다. 또한 허가된 훈련 기관에서는 기존의 훈련과 경험을 고려한 평가를 통해 소수민족 지원자의 등록을 촉진하도록 요구될 것이다. 현재 플랑드르 지방의 대도시들에서는 지방정부가 기존의 다양성 프로그램을 확장하였으며, 여러 시에서는 교직원의 다양성을 장려하는 동등한 기회 정책을 추구할 것이다(Vandenbroeck, 2003 참조).

- 1 호주, 캐나다, 미국의 공교육 서비스는 담당하는 전문가의 자격수준이 낮아서 대부분의 아동들이 4-5세가 될 때까지 이용하지 않는다.
- 2 프랑스에서는 영유아의 발달을 ‘영유아 교육자(*éducateurs de jeunes enfants*)’의 창조물로 본다.
- 3 영국의 영유아기는 원칙적으로 교육부 하에 통합되었다. 그러나 코헨 등(2004)은 이러한 통합이 상대적으로 새로운 것으로, 개념상의 통합이나 영역의 통합은 아직까지 이루어지지 않았다고 지적한다.
- 4 연방 국가들에서는 주나 지방에 따라 편차가 존재하지만, 훈련의 지배적 유형은 초등학교 지향 교육(primary school-oriented pedagogy)이다.
- 5 현재 노동시장의 상황으로 인해, 많은 국가의 학교들이 운영시간을 종일제로 연중 운영하는 방향으로 점차 변화하고 있다.
- 6 핀란드는 영유아 전문가와 사회교육 집단에 둘 다 속하는 것으로 보이는데, 두 가지 유형이 모두 핀란드 ECEC 체계에서 발견되기 때문이다.
- 7 많은 국가의 사회적 영유아교사들은 이원화된 체계에서 영유아 교육보다 아래에 위치하는 보육서비스에서 발견된다. 프랑스와 네덜란드를 예로 들 수 있는데, 이들 국가에서는 사회적 돌봄에 대한 훈련이 양성교육의 중요한 부분이다.
- 8 덴마크에서 사회적 교사들은 영유아 기관, 취학 전 학급, 방과 후 서비스, 시설보호, 특수한 보호와 지원을 필요로 하는 이들을 위한 기관에서 근무한다. 사회적 교사의 양성교육은 덴마크 사회에서 이들의 사회적, 문화적 역할을 강조한다(Jensen and Hansen, 2003).
- 9 독일에서 *Erzieherinnen*(유치원에서 근무하기 위해 훈련받은 사회적 교사들)은 유치원 교직원의 64%로 2년간 상위 중등직업교육을 받고, 유치원에서 1년간 견습과정을 거친다.
- 10 영유아기는 단지 5세 아동을 일컫는 말이 아니다. 아기들은 생후 첫 3년 동안 타인과 상호작용하고, 말하고, 걷고, 자신들의 세계에 대한 복잡한 이론을 창조하는 법을 배운다.
- 11 제임스 헤크먼은 영유아기의 투자와 관련된 2가지 핵심 개념을 밝히고 있다. 즉 ①자기 생산성(*self-productivity*)(생애주기의 첫 단계에서의 기술 습득은 이후 단계의 기술 습득을 불러온다)과 ②상보성(*complementarity*)(영유아기에 투자하는 것은 교육에서 이후 투자의 생산성을 촉진한다)이 그것이다.

## 참고문헌

- Abbott, L. and G. Pugh (1998), *Training to Work in the Early Years: Developing the Climbing Frame*, Open University Press, Buckingham (England).
- AACTE (American Association of Colleges for Teacher Education) (2004), *The Early Childhood Challenge. Preparing High-quality Teachers for a Changing Society*, AACTE, Washington DC.
- Austrian Federation of Foster Parents, Adoptive Parents and Childminders' Association (2004), *Berufsbild Childminder*, Salzburg.
- Blenkin, G., J. Rose and N. Yue (1996), "Government Policies and Early Education: Perspectives from Practitioners", *European Early Childhood Research Journal*, Vol. 4(2), pp. 5-19.
- Boddy, J., C. Cameron, P. Moss, A. Mooney, P. Petrie and J. Statham (2005), *Introducing Pedagogy into the Children's Workforce, Children's workforce Strategy Consultation Response*, TCRU, London.
- Bowman, B.T., M.S. Donovan and M.S. Burns (eds.) (2001), *Eager to Learn: Educating our pre-schoolers. Committee on Early Childhood Pedagogy*, National Research Council Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington DC.
- Brown, R. (2001), "How We Built a Strong Company", *Harvard Business Review*, Cambridge MA, February.
- Cohen, B. P. Moss, P. Petrie and L. Wallace (2004), *A New Deal for Children: Reforming Education and Care in England, Scotland and Sweden*, Polity Press, United Kingdom.
- Cost, Quality and Child Outcomes [CQCO] Study Team (1995), "Cost, Quality, and Child Outcomes in Child Care Center", Department of Economics, University of Colorado at Denver, Denver, CO.
- DfES (2005a), Children's Workforce Strategy (CWS) Consultation, DfES, London.
- DfES (2005b), *The Children's Workforce in England: A Review of the Evidence, Version 1*, DfES, London, April.
- EPPE (2004), *The Final Report*, Technical Paper 12, Institute of Education, University of London, London.
- European Commission Childcare Network (1996), *A Review of Services for Young Children in the European Union 1990-1995*, Brussels.
- Feeney, S. and N. Freeman (1999), *Ethics and the Early Childhood Educator*, National Association for the Education of Young Children, New York.
- Fuller, B. A. Livas and M. Bridges (2005), *How to Expand and Improve pre-school in California: Ideals, Evidence, and Policy Options*, PACE Working Paper, UC-Berkeley.
- Jensen, J.J. and H.K. Hansen (2003), "The Danish Pedagogue – A Worker for all Ages", in *Children in Europe*, Vol. 5, pp. 9-14.
- Kagan, S.L. and E. Rigby (2003), "Policy Matters: Setting and Measuring Benchmarks for State Policies" (Discussion Paper), Centre for the Study of Social Policy, Washington DC.
- Katz, S.R. (2005), "Emerging from the Cocoon of Roma Pride: First Graduates of the Gandhi Secondary School in Hungary", *Intercultural Education*, Vol. 16(3), pp. 247-261.
- Kontos, S., C. Howes, M. Shinn and E. Galinsky (1995), *Quality in Family Child Care and Relative Care*, Teachers College Press, New York.
- Lund, S. (2005), "Denmark 'Progress or Pitfall?'" in *Children in Europe, Curriculum and Assessment in the Early Years*, Issue 9, September, Children in Scotland, Edinburgh.
- Martin-Korpi, B.M. (2005), "The Foundation for Lifelong Learning", in *Children in Europe, Curriculum and Assessment in the Early Years*, Issue 9, September, Children in Scotland, Edinburgh.
- Moss, P. (2001), *The UK at the Crossroads: Towards an Early Years European Partnership*, Daycare Trust, London.
- Moss, P. and P. Petrie (2002), *From Children's Services to Children's Spaces: Public Policy, Children and Childhood*, Routledge Falmer, London, United Kingdom.

- NICHHD (National Institute of Child Health and Human Development) (1997), *Mother-child Interaction and Cognitive Outcomes Associated with Early Child Care: Results of the NICHHD Study*, Society for Research in Child Development meeting symposium, NICHHD, Washington DC.
- Oberhuemer, P. (2000), "Conceptualising the Professional Role in Early Childhood Centers: Emerging Profiles in Four European Countries", *Early Childhood Research and Practice*, Vol. 2(2), pp. 1-7.
- Oberhuemer, P. (2004), "Controversies, Chances and Challenges: Reflections on the Quality Debate in Germany", *Early Years*, Vol. 24(1), pp. 9-21.
- Oberhuemer, P. (2005), "Conceptualising the Early Childhood Pedagogue. Policy Approaches and Issues of Professionalism", *European Early Childhood Research Journal*.
- Oberhuemer, P. and M. Ulich (1997), *Working with Young Children in Europe: Provision and Staff Training*, Paul Chapman Publishing, London.
- OECD (2001), *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, OECD, Paris.
- OECD (2004a), Canadian Country Note, OECD, Paris.
- OECD (2004b), "Starting Strong: Curricula and Pedagogies in Early Childhood Education and Care – Five Curriculum Outlines", OECD, Paris.
- OECD (2005), *Teachers Matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, OECD, Paris.
- Phillipsen, L., M. Burchinal, C. Howes and D. Cryer (1997), "The Prediction of Process Quality from Structural Features of Child Care", *Early Childhood Research Quarterly*, Vol. 12, pp. 281-303.
- Shonkoff, J.P. and D.A. Phillips (eds.) (2000), *From Neurons to Neighbourhoods: The science of Early Childhood Development*, National Academy Press, Washington DC.
- Siraj-Blatchford, I., K. Sylva, S. Muttock, R. Gilden and D. Bell (2002), *Researching Effective Pedagogy in the Early Years* (DfES Research Report 356), DfES, London.
- Sure Start (2004), *Childcare and Early Years Workforce Survey 2002/3. Day Nurseries and other Full Day Care Provision*, DfES, London.
- Vandenbroeck, M. (ed.) (2003), *Diversity and Training in Early Childhood Training in Europe*, DECET, VBJK, Ghent, Belgium.
- Whitebook, M., C. Howes and D. Phillips (1989), *Who Cares? Child Care Teachers and the Quality of Care in America: Final Report of the National Child Care Staffing Study*, Child Care Employee Project, Oakland, CA.

## 제 8 장

# 자료수집과 모니터링에 대한 체계적 관심

제8장에서는 영유아 교육과 보육(ECEC) 분야에서의 자료수집 상황을 살펴본다. 전반적으로 자료수집 부분, 특히 3세 미만 아동에 대한 자료수집은 취약한 상황에 있다. 3-6세 아동에 있어서도 국제적 혹은 국내의 주요 자료수집이 불충분한 경우가 많다. UNESCO/OECD/EUROSTAT(UOE)의 수집 자료에도 영유아 교육의 기본 모형이 제한적이고, 영유아에 대한 정보도 비교나 분석을 하기에 부족하다. 그러나 긍정적인 측면을 보면, 많은 국가들이 OECD 검토단에 방대한 자료를 제공할 수 있었으며, 일부 국가들은 자료수집 절차를 개발하고 있다. 북유럽 국가들은 최상의 국가 수준 자료를 제공할 뿐 아니라 정책결정을 하는데 있어서도 협력적 접근방식을 취하고, 지방자치단체와 ECEC 기관으로 하여금 정부를 대신하여 자료수집에 참여하도록 독려한다. 제2절에서는 ECEC 분야의 자료수집에 있어서의 발전을 위한 몇 가지 제안을 하고 있다.

ECEC 제도에 대한 모니터링은 제도수행을 책무성과 정책목표달성 측면에서 지속적으로 평가하는 것을 포함하며, 일반적인 동향과 부모의 기대를 추적하는 활동을 수반한다. 모니터링이란 일반적으로 정부의 책임이며, 통계기관, 평가 및 연구 부서를 통해 수행하게 되나, 많은 국가에서 중앙정부나 주정부는 지방행정부서, ECEC 교직원, 부모, 독립적 연구·조사 집단들을 또한 참여시키고 있다. 이 장은 모니터링 과정이 부모, 교육자, 아동의 욕구에 보다 민감하도록 하기 위해 정부가 취하는 모니터링 및 기타 정책에 관한 접근방법을 개관하고 있다.

증거에 기반한 정책결정을 하기 위해 정부 당국은 ECEC 분야에서 ECEC 자료수집을 체계화 하여, 매년 ECEC 기관의 수요, 공급 및 이용, 공공재정의 규모와 배분, 서비스 영역 내·외에 있는 아동의 특성(인구학적, 건강, 사회경제적 특성 등), 교직원 채용과 훈련수준 등 ECEC 정책의 주요 분야들을 다룰 필요가 있다. 그러나 ECEC 분야에 이용되는 자료수집체계는 오직 소수의 OECD 국가들에만 존재한다. 영유아 정책과 관련된 정보는 타 연령집단 및 다른 목적을 위해 수집된 자료에서 얻어지는 경우가 종종 있다. 그러한 자료의 한계는 국가 수준에서의 불확실한 정책결정, 그리고 국제 수준에서는 신뢰할 수 있는 비교 자료의 결핍으로 이어진다.

### 〈Starting Strong〉이 권고한 것은 무엇인가?

- 대부분의 국가에서 ECEC에 대한 일관성 있고 비교 가능한 정보를 수집·제공하는 체계적인 절차가 필요하다. 현재 영유아를 담당하고 있는 부처들은 아동에 관한 자료를 수집하는데 각기 다른 지표와 다양한 방법을 이용하고 있다.
- 미래의 자료수집에는 0-6세의 아동이 모두 포함되어야 하며, 행정적 책임(교육, 건강, 복지 등), 재정(공공, 민간, 또는 공공과 민간 혼합), 장소(가정, 주간가정보육, 기관 또는 학교)에 관계없이 모든 형태의 서비스(육아휴직을 포함하여)가 포함되어야 한다. 오늘날의 영유아 관련 통계는, 특히 3세 미만 아동에 대해서는 자료 결핍이 두드러지게 나타나며 존재하는 자료들은 대체로 3-6세 아동에 집중되어 있다.

## 1. 영유아와 이들을 위한 서비스에 대한 포괄적인 자료구축

자료의 일관성과 통일성은 ECEC 연구자들에게 지속적인 도전을 제공한다. 많은 국가들이 이제야 어린 아동들에 대한 자료를 포함하도록 정보체계의 수정을 시작하고 있다. 일반적으로 국가 수준의 통계부처에 의해 관리되는 인구, 가구, 사회정책, 또는 교육에 관한 대규모 정보체계는 애초에 ECEC 정책과 서비스를 발전시키기 위해 필요한 자료들을 제공하기 위해 설치된 것이 아니었다. 이러한 체계들은 보다 큰 정부부처의 전통적인 욕구에 맞는 정보를 제공하며, 영유아 분야의 주요한 지표들은 고려하지 않는다. 그러한 예는 많이 있는데, 사회복지 데이터 베이스는 전통적으로 어린 아동들을 하나의 구별된 범주로 다루지 않아왔고, ECEC 서비스에서 공통적으로 발견되는 연령집단과는 거의 관련이 없는 연령 구분을 이용하였다. 교육부처도 종종 자료수집의 대상을 부처에 의해 인정받은 교육 프로그램—많은 국가에 존재하는 유아교육 프로그램 중 작은 비중을 차지하는—에 등록된 3세 이상 아동으로 제한한다.

검토가 이루어지는 동안, 0-3세 아동에 대한 신뢰할 수 있는 자료는 유난히 접근이 어려웠는데, 특히 그 연령대 아동의 다수가 규제를 받지 않는 서비스나 가정보육모에 의한 서비스를 이용하고 있는 나라에서 그러했다. 정보는 불완전하였으며, 서비스를 받고 있는 3세 미만 아동의 숫자, 그들의 서비스 이용형태, 사회경제적 배경, 비공식적 보육서비스 이용 정도에 대한 정보는 특히 피상적이었다.

이러한 어린 아동에 대한 지식의 부족은 영유아 정책결정의 기반을 손상시키며, 이는 국제 비교 뿐 아니라 아동 보호와 같은 국가적 이슈와도 밀접한 관련이 있다.

## UOE 자료수집

국가 ECEC 통계의 불충분함은 UOE 자료수집에서도 드러난다<sup>1</sup>. OECD에 기반하고 있는 이 자료는 유네스코 통계연구소(UNESCO/UIS), 경제개발협력기구(OECD), 유럽연합 통계사무소(EUROSTAT)의 후원을 받고 있으며, 따라서 UOE라는 약자로 통용된다. 이 자료수집의 목적은 교육에 사용되는 여러 종류의 자원과 비용뿐 아니라 특히 교육 프로그램의 등록과 졸업과 같은 교육제도의 주요 측면에 대해 국제적으로 비교 가능한 자료를 제공하는 것이다. 회원국들은 정보를 모으고, 자료의 질을 통제하기 위해 공통된 정의와 범주를 개발·적용하며, 제출된 자료를 해석하고 보고하는데 필요한 정보를 제공하기 위해 자료를 확인하는데 협력한다.

원칙적으로 UOE는 영유아 자료의 수집과 분석에 유리한 틀을 제공한다. 그러나 취학 전 교육은 UOE의 작업 계획에서 부차적인 부분으로 남아있음을 인지하여야 한다. 자료는 일부 관련 영역에 대해서만 수집되며, 최근까지 이러한 자료에 대한 분석은 제공되지 않았다. 사회경제적 지위와 학생의 특성, 재정적 변수 등을 관련짓는 국제학생평가프로그램(Programme for International Student Assessment :PISA)의 역동적 분석 과정은 영유아를 위한 서비스에는 적용되지 않는다. ECEC 연구자들은 등록이나 아동 1인당 비용의 원자료 정도에 만족해야 한다. 요약하면, ECEC는 마치 서비스 조직, 목표, 집단 크기, 교사 대 아동 비율, 채용과 훈련 등의 영역이 학교 제도와 유사한 것처럼 초등교육의 틀에 포함된다.

또, 회원국들이 “현 문서에서 밝히고 있는 정의, 분류, 서비스 적용범위에 따라 보고하고, 그들의 자료수집 규정에서 이러한 기준으로부터 벗어나는 것이 있으면 이를 보고하기 위해 모든 합리적인 노력을 기울여왔음에도 불구하고” 취학 전 교육에 제공되는 자료는 비교에 사용되기에 불충분한 경우가 많다. 예를 들어, 현재 <Education at a Glance> (OECD, 2005)에서는 유아교육 기관에서의 3-6세 아동에게 지출되는 아동 1인당 지출 수치를 제공한다. 이에 따르면, 아동 1인당 프랑스에서는 4,512 달러를, 스웨덴에서는 4,107 달러를, 영국에서는 8,452 달러를 지출한다. 스웨덴의 아동 대 교사 비율이 타 국가보다 현저히 낮고<sup>2</sup>, 스웨덴의 유치원이 종일제로 연중 내내(11개월) 서비스를 제공하며, 교사 중 절반 이상이 고등교육 수준(ISCED-5A 수준의 자격)의 교육을 받았음을 고려하면 이는 적절치 않다는 것을 알 수 있다. 그렇다면, 어떻게 스웨덴의 아동 1인당 단위비용이 3, 4세 아동을 대상으로 학기 중에만 하루 2시간 반씩 무상교육을 제공하는 영국의 절반에도 미치지 못할 수 있는가? 분명, 이들 국가는 ISCED 0단계(취학 전 교육)의 범주를 각기 달리 해석하고 지출 및 여타 자료를 보고하는데 다른 방식을 사용하고 있다.

국가들은 1997년 ISCED의 영유아 교육의 정의를 해석하는데 부분적으로 어려움을 겪는다. ISCED 0 단계 프로그램은 ‘3세 이상 아동의 교육적, 발달적 욕구를 충족시키기 위해 설계되고, 아동에게 교육적 프로그램을 제공할 수 있도록 적절히 훈련받은(즉, 자격 있는) 교직원이 있는 기관 혹은 학교 기반 프로그램’으로 정의된다. 이러한 프로그램은 더 나아가 조직화된 교육의 최초 단계로 정의된다. 이러한 이해는 많은 국가에서 영유아 프로그램을 이해하는 방식이나 <Starting Strong>(OECD, 2001)에서 설명되는 방식과는 일치하지 않는다. ISCED에서 도출해낸 ‘교육’과 ‘보육’의 차이와, 그러한 차이에 기반해서 3세부터 자료수집을 시작하려는 결정, 특정한 유치원 프로그램을 ISCED의 정의 밖에 존재하는 것으로 다루려는 결정이 근본적인 혼란을 초래한다. 우리가 아는 한, 교육과 보육을 구분하는 설득력 있는 교육적 이유는 존재하지 않으며, 사실상 몇몇 국가에서는 더 어린 연령에서 유아교육을 시작하고 있고, ECEC 기관에서 종종

연령혼합형 서비스를 제공하기도 한다. 1998년 영국의 정부 간행물에서는 생애 초기에 “교육과 보육 사이에는 눈에 띄는 차이가 없다”고 단언하였다(DfES, 1998). 더욱이 프로그램의 ‘교육적’ 속성은 식별하기 어렵다. ECEC 프로그램이 잘 발전되느냐는 상당부분 아동의 타고난 학습 전략(놀이, 타인과의 상호작용, 더 넓은 환경의 탐구 등)에 의존하며, ECEC 프로그램은 또한 인지적 발달 뿐 아니라 단지 교육에 의해서만은 배울 수 없는 사회성과 같은 다른 목적도 추구한다.

요약하자면, UOE 수치에 근거해 ECEC의 양적 측면에 대한 국가 간 직접 비교 자료로 제공된 등록률, ECEC에 대한 공공지출, 아동 1인당 비용 등은 불완전하다.

- 취학 전 교육을 받을 것으로 여겨지는 인구집단의 정의는 자의적이다. 두뇌 연구, 발달심리학, 그리고 국가들의 실제 수행은 3세가 분기점이 되어야 하는 설득력 있는 이유를 제시하지 못한다.
- ‘아동의 교육적, 발달적 욕구를 충족시키기 위해 설계된 기관 혹은 학교 기반 프로그램’이라는 프로그램의 기준은 혼란스럽다. 분명한 것은 국가들이 어떤 프로그램을 교육적 프로그램으로 분류해야 하는지 결정하기 위해 다양한 대리변수(proxy measures)를 이용한다는 것이다. 이러한 대리변수의 다양성은 비교를 어렵게 한다.
- 주당, 연간 ECEC 수업기간은 거의 고려되지 않는다.

이러한 결함에도 불구하고, 현재의 UOE가 이루어낸 성과는 유용하다. 약간의 주의를 기울인다면 ECEC 체계가 유사하게 조직화된 국가들을 비교할 수 있고, 등록률 및 투자 동향도 알아낼 수 있다. OECD에서도 정의를 개선하고, 특히 국제교육제도지표(International Indicators of Education Systems: INES)의 기술 그룹을 통해 자료수집 방법론을 표준화하기 위한 작업이 진행 중이다. 예를 들어, 회원국들 사이에 아동 대 교사 비율에 관한 보다 정확한 정보를 얻으려고 노력을 하는 과정에서 ECEC 교사의 정의와 자격에 대해서도 재고하게 된다. 영유아에 대한 자료수집 설계가 범위와 기본 정의, 비교의 측면에서 여전히 과제로 남아있기 때문에 이러한 논의들은 ECEC 전문가들과의 협의를 포함하는 것이 바람직할 것이다.

### 국가들은 무엇을 하고 있는가?

영유아에 대한 정책결정을 지원하는 자료체계가 부적절하다는 일반적인 사실에도 불구하고, 여러 희망적인 예가 존재한다. 영유아 서비스가 정착된 지 오래된, 미인가 서비스를 적극적으로 배제하고 있는 국가들은 영유아 정책의 욕구에 맞는 조사와 자료수집을 실현해 올 수 있었다. 국가 및 지역 수준에서 아동의 문제를 담당하는 특정한 정책집단이 있는 북유럽 국가들은 영유아 분야와 관련된 자료를 산출하는데 탁월함을 보여준다. 다른 많은 국가들도 전담 기관을 두고, 그들로 하여금 자료수집과 정부와 공공대중에게 영유아 및 그 가족에 대한 포괄적 정보를 제공하도록 하는 책임을 부여하고 있다. 한 예로 벨기에의 플랑드르 지역은 영유아에 대한 포괄적인 통계 요약서인 <The Child in Flanders>(Kind en Gezin, 2004)를 매년 발간하고 있다. 이 발간물은(영문판 있음) 광범위한 자료를 담고 있는데, 인구학적 자료(출생률, 연령집단별 아동 수, 소수민족 아동 수, 입양아동, 망명자와 같이 플랑드르 지역에 이주한 소수 집단), 가족 배경에 관한 자료(가족구성, 민족, 부모연령, 가족 내 역할, 가족의 소득과 빈곤, 부모의 노동시장 참

여), 보육, 방과 후 보육, 특별한 지원을 받는 아동에 관한 자료, 아동의 건강과 신체발달에 관한 자료, 그리고 마지막으로 아동이 건강한 생활양식으로 살아가는지에 관련된 질문에 관한 자료가 그것이다. 분석의 명확성과 수준은 <표 8.1>에 나타나 있다.

표 8.1. 플랑드르 지역의 하위집단별 보육시설 이용

	정기적 이용(2002)	정기적 이용(2004)	제한적 이용(2004)	미이용(2004)
소수 민족 아동	19.6	23.8	6.7	69.5
취약계층 아동	18.8	21.9	5.9	72.3
이 중 벨기에인 취약계층 아동	26.8	29.7	3.4	66.9
이 중 소수민족 취약계층 아동	8.1	12.7	7.9	79.4
모든 아동	52.2	55.7	10.1	4.2

주: 소수민족 아동과 취약계층 아동은 보육시설 이용이 훨씬 적으나, 이용률은 두드러지게 증가했다. 단지 23.8%의 소수민족 아동과 21.9%의 취약계층 아동만이 보육시설을 정기적으로 이용하고 있다. 가장 이용률이 낮은 것은 소수민족 취약계층 아동(12.7%)인 것으로 나타났다. 2002년 가을과 비교했을 때, 소수민족 아동과 취약계층 아동들의 정기적인 보육시설 이용률도 유의미하게 증가하였다.

출처: Kind en Gezin: 3세 미만 아동의 보육시설 이용에 관한 조사, 2002년 가을과 2004년 2월.

## 2. ECEC 자료수집을 개선하기 위한 단계

아동에 관한 국가 수준의 데이터베이스가 아직 없다면, 맨 처음 요구되는 단계는 데이터베이스를 하나 구축하는 것이다. 모든 아동에 관한 통합적 자료, 공동 이용이 가능한 자료체계가 바람직하며, 어린 아동을 다루는 전문가들(경찰, 사회복지 및 기타 분야 포함)이 중요한 정보에 접근할 수 있도록 허용한다. 일반적으로, 중앙정부가 데이터베이스 구축을 담당하는 것이 전문성과 시야를 넓히고, 지방정부로 하여금 독자적인 자료수집체계를 위해 재정을 투입하거나 값비싼 자료관리 기술을 구입할 부담을 감소시킨다. 중앙정부의 데이터베이스는 대규모 공공재정이 투입되는 ECEC 프로그램을 효과적으로 관리감독하고, 국가 전반의 상황에 대해 보다 일관된 조망을 제공해준다. 동시에 지역 전문가들의 역량을 증진시키기 위한 관리감독이 이루어질 것이다. 일반통계, 서비스 제공 및 참여에 관한 행정적 정보, 평가연구, 주류 ECEC 연구의 요약, 새 소식과 현재의 관심사, 기관지원 수단, 부모 정보 등 명확하게 정의된 구분이 있는 쌍방향 데이터베이스는 모든 지방정부가 정보를 제공할 수 있는 것이어야 한다. 국가들은 여러 수준의 행정부서(연방, 지방, 지역, ECEC 기관 또는 서비스 제공자)에 관련 분야에 대한 자료수집과 관리에 대한 명확한 책임을 할당할 것이다.

적절히 설계된 포괄적 자료수집은 중앙정부뿐 아니라 지방정부와 기관에도 강력한 관리 수단이 될 수 있다. 뿐만 아니라, 연구자와 부모, 교육자, 일반대중을 위해서도 귀중한 정보원이 될 수 있다. 영유아 분야에서, 자료수집의 범위는 민간기관의 서비스 뿐 아니라 가정보육까지 가능한 광범위하게 포함시켜야 한다.

두 번째 단계는 본문 전체에 걸쳐, 다른 맥락에서 언급되고 있는 것으로, 팽창하고 있는

ECEC 분야의 정책지도, 자료수집, 질과 교육과정 문제를 담당할 ECEC 정책부서를 (아직 존재하지 않는다면) 설립하는 것이다. 정부 수준에서 영유아 정책의 특수성과 필요성을 공식적으로 인정하지 않는다면, 중앙의 통계부처가 작업방식을 바꾸거나 ECEC 조직에 대한 실무지식을 갖춘 통계전문가들을 고용할 이유가 없다.

세 번째 단계는 수요, 공급, 공정한 접근성과 질에 관한 주요 이슈에 초점을 두는 것이다 (Olmsted and Montie, 2001). 대부분의 국가에서, 특히 0-3세 대상의 영유아 서비스에 있어 이러한 이슈들이 만족스럽게 해결되지 못했기 때문에, 수집된 자료는 정책결정자가 서비스를 예측하고 계획하는데 적절한 정보를 제공할 수 있어야 하며, 동시에 다양한 연령집단의 아동들에게 제공되는 서비스의 질과 적절성을 측정하기 위한 정보를 제공해주어야 한다. OECD의 영유아 서비스 검토 경험은 이러한 이슈들에 관한 많은 정보가 있으나, 자료가 잘 조직화되어 있지 않거나, 쉽게 접근하지 못할 수 있음을 시사한다.

네 번째 단계는 현재의 ISCED '0 단계' 관점을 넘어, 영유아를 위한 모든 교육과 보육 서비스를 포괄하도록 자료수집을 재정의하고 확장하는 것이다. 확장된 관점에서는, 3-6세 아동을 위한 취학 전 교육도 지속적으로 검토될 것이지만, 기타 등록된 서비스들도 충분히 집중적이고 효과적인 인지적, 사회적 발달을 제공한다든 또한 지속적으로 검토에 포함될 것이다. 가정보육, 보육시설, 보육기관, 연령통합 보육시설, 놀이집단, 유아원/취학 전 교육, 방과 후 보육, 특수서비스 등 알려진 범주들에 대한 모니터링과 각각에 대한 신뢰할 수 있는 자료수집이 이루어질 것이다. 공식 문서와 국가 전문가의 자문에 기초해 연구를 수행한 덴마크 연구자 로스트고르와 프리드베르(1998)는 이미 서비스 종류를 정의하고 이들에 대해 종일제 서비스의 측면에서 국가 간 비교를 시작하였다.

다섯 번째, 혼합형 전달체계를 가진 국가들에서는 영유아 정책결정자들이 영유아에게 지불되는 공공 및 민간 보조금에 대한 신뢰할만한 수치를 확보하는 것이 유용할 것이다. 이러한 수치는 지출의 주요한 요소들, 즉 다양한 ECEC 서비스 유형에서의 아동-교직원 지출, 출산휴가 및 육아휴직에 대한 지출, 아동수당 및 영유아가 있는 가족에 대한 기타 이전소득(현금급여, 세금 공제, 보육비를 보전하기 위해 고용주가 부담하는 기여금) 등을 포함하고 있어야 한다.<sup>3</sup> 자금추적과 모니터링은 책무성을 높이는데 기여하고, 계획과 자원 배분에 유용한 정보를 제공한다. 예를 들어 자원의 효율적인 이용이 관심사인 경우, 공공 영아보육시설에서 지출되는 아동 1인당 단위비용이 공공 재정지원을 받는 가정보육서비스나 연령통합 보육시설, 또는 집에서 돌보는 경우와 비교했을 때 상대적으로 어떠한지를 정부부처가 알 수 있다면 유용할 것이다.<sup>4</sup>

여섯 번째는 자료수집과 ECEC의 목표, 즉 영유아의 총체적인 발달 간의 조화이다. 각 국가는 아동과 관련해 성취해야 할 국가의 주요 목표를 명확히 밝힐 것이며, 그러한 성취를 측정할 지표를 만들어낼 것이다. 교육 모형에서는 영유아기 개입의 효과성을 아동에 초점을 둔 성취나 영향 지표로 편협하게 선정하고 측정하는 경향이 있다. 예를 들면, 아동이 유치원을 졸업하거나 의무교육의 첫 단계에 진입할 때의 읽고 쓰는 능력이 주요 지표가 된다. 이러한 실천은 나름대로의 유용성이 있으나 이러한 연령대의 아동에게 중요한 다른 중요한 성취들을 간과할 수 있으며, 구조적 기준 및 과정 기준에 대한 정보수집의 필요성 또한 소홀히 취급할 수 있다. 성취와 관련하여, 미국 국가교육목표위원회(National Education Goals Panel, 1997)는 아동의 학교 성취에 유의미하게 기여하는 다섯 가지 차원을 밝힌 바 있다. 이들은 건강과 신체적 발달, 정서적

행복과 사회성, 학습에 대한 적극적 접근, 의사소통 기술, 인지 및 일반지식이다. 국가들은 이들 각각의 차원 내에서 측정 가능한 지표를 발전시키거나, 혹은 각 국가의 사회적 요구에 중요하게 여겨지는 성취를 주요 지표로 결정하고자 할 수 있다. 헤드스타트나 슈어스타트 같은 주요 표적 프로그램들이 정기적으로 평가를 실시하는 것과 같이, 주요 프로그램들은 합의된 성취에 기반하여 평가를 한다면 유용할 것이다.

마지막으로, 영유아 분야에서 보다 동태적인 통계분석 방법들이 개발될 필요가 있다. 동태적이라 함은 자료를 상호작용 변수로 다룰 수 있는 능력으로, 제도의 목표에 대한 상호작용 변수의 영향력은 어느 정도 정확하게 측정될 수 있다. 중학교 교육에서의 예는 국제학생평가프로그램(PISA)으로, 이는 OECD에 의해 32개국을 대상으로 수행되었다(OECD, 2001, 2004). PISA는 가족과 사회경제적 배경, 학습 환경 자료, 아동-교사 재정 또는 학교체계에서의 교직원 수준, 교수전략 등과 같은 학생 관련 자료들 간에 역동적인 관계설정이 가능하도록 하며, 다양한 변수들이 학교체계 내에서 선정된 목표에 미치는 교차적인 영향력을 밝히도록 한다. 탄탄한 자료에 근거한 이와 유사한 분석을 통해 영유아를 위한 프로그램을 보다 엄격히 설계할 수 있었으며, 차이를 가져오는 환경적 특성에 관한 신뢰할만한 정보를 제공할 수 있었다. 영국에서 수행된 취학전 교육-보육의 효과 연구(EPPE)가 그러한 접근방법의 한 예이다.

### 3. 신뢰할만한 ECEC 자료를 수집하고 제공하기 위한 국가적 절차 확립

검토사업에 참여한 몇몇 국가에서는 ECEC 자료수집이 잘 조직화되어 있는 데 반해, 다른 국가들은 별로 성공적이지 못했다. 소수의 국가를 제외한 모든 국가가 안고 있는 문제는 엄밀히 말해, ECEC 분야에서의 기본적인 자료수집을 위한 조직화가 실제로 시작되지도 않았다는 것이다. 즉, 영유아 정책결정을 위해 필요한 관련 자료를 수집하기 위한 어떠한 절차도 존재하지 않는다. 어떻게 보면 이는 놀라운 일이 아니다. 많은 국가에서 영유아 정책결정은 이제 막 독립된 분야로서 나타나기 시작했을 뿐이고, 이전에는 영유아 정책부서가 존재하지 않았거나 미미하였다. 이러한 부서들이 힘을 갖출 때까지, 영유아에 대한 핵심정보, 즉, 연령대별 아동 수, 서비스의 유형과 숫자, 교사의 수와 질 등에 대한 정보를 제공하기 위한 정기적인 자료조사가 조직화될 가능성은 낮다. 만약 이러한 자료가 정책결정자, 연구자 및 가족의 욕구를 만족시키기 위해 정기적으로 수집되지 않는다면, 가구조사, 건강, 사회복지, 교육, 노동통계와 같은 다양한 조사와 원자료로부터 힘들게 자료를 뽑아내어야 한다. 3세 때 영유아 교육이나 보육 서비스에 등록된 이민자 가정의 아동 수와 같은 보다 구체적인 질문은 향후 국가 수준의 조사에 새 질문을 첨가하거나, 보충적인 소규모 사례조사를 필요로 한다. 소규모 조사는 부모부담비용, 특별한 지원을 필요로 하는 아동과 같이 현행 이슈에 대한 정보를 신속하게 끌어내는데 도움이 될 수 있다. 적극적이고 의욕적인 정부부처는 그러한 질문들을 정기적으로 조사하고, 그 자료가 정기적으로 공표되어 대중의 감시와 비판을 받도록 할 것이다. <Box. 8.1>에 기술된 오스트리아의 소규모 조사는 부모부담비용, 서비스 이용률이 저조한 이유, 아동의 사회경제적 배경과 같은 현행 이슈에 대한 정보를 신속히 끌어내는데 도움이 될 수 있다.

### Box 8.1. 오스트리아 통계청(Statistics Austria)—국립 통계국의 역할

1972년 이후, 오스트리아 통계청은 오스트리아에 있는 영유아 기관에 관한 자료를 매년 수집해왔다. 영아보육시설, 유치원, 방과 후 보육기관, 연령혼합 보육기관 및 기타 모든 형태의 보육기관들이 표준 자료수집 양식을 작성하여, 지방정부의 담당 조사감독관을 통해 오스트리아 통계청에 제출한다. 보육기관에 관한 정보(서비스 제공자, 운영시작시간, 시설, 장비, 점심 제공 여부, 의료적 보살핌, 놀이터 이용가능성), 아동에 관한 정보(기관에 머무르는 시간, 장애 여부, 연령, 어머니의 취업여부, 기관에서 점심을 먹는지 여부, 국적), 교직원에 대한 정보(고용관계, 결혼상태, 학력/훈련 수준, 연령, 업무범위)가 수집된다. 자료처리 및 분석 후에, 지방정부의 통계부서와 조사감독관이 지역정책 및 행정적 목적을 위해 이용가능하도록 결과를 제공한다. 이러한 자료는 주로 오스트리아의 영유아 교육과 보육에 영향을 미치는 결정을 내릴 때 근거자료로 사용된다.

#### 오스트리아의 소규모 인구조사를 통한 특별한 자료수집

매년 이루어지는 자료수집뿐 아니라 특별한 자료의 수집 및 조사도 이루어진다. 1995년과 2002년에 이루어진 소규모 인구조사에는 ‘가정관리, 주간보육 그리고 간호’라는 제목의 특별판이 포함되었다. 이러한 소규모 인구조사는 서비스의 부족과 주간보육기관을 이용하지 않는 여타의 이유에 관한 질문 등 주간보육에 관한 항목을 포함하고 있다.

#### 가정보육과 부모-영아 그룹에 관한 통계

오스트리아 통계청은 보육모와 부모-영아 그룹에 대해 통일된 통계치를 갖고 있지 않다. 지역보육모협회는 자료를 일부 수집하지만, 이 자료는 표준화되지 않고, 회원으로 가입되지 않은 보육기관에 관한 정보는 포함되지 않는다. 그들은 또한 보육의 범위를 지속적으로 문서화하는데, 보육모에게 지불하는 보수와 부모의 기여는 이러한 보육의 범위에 따라 달라지기 때문이다. 같은 방식으로 오스트리아 부모-영아 그룹 연맹은 1995년 이후 매년 지역연합을 통해 조직된 부모-영아 그룹에 관한 자료를 집단에 의해 가입되는 질문지를 이용해 수집해왔다. 이러한 자료수집의 목적은 다음을 밝히려는 것이다. “각 연방 지역에서 부모-영아 그룹 및 놀이집단의 위치, 지역 간 비교 시에 서로 다른 구조적 조건들(법제와 재정)이 이들 기관에 어떻게 영향을 미치는지, 부모-영아 그룹과 놀이집단의 욕구와 현황을 밝히는 것, BÖE 훈련과정을 계획하기 위한 기초로서 초기교육 및 지속교육 프로그램의 현황과 이에 대한 욕구평가, 공공관계 업무와 재정기관을 위한 통계자료, 기록화와 개발과정”(Naderer, 2000).

출처: 오스트리아 배경보고서(Background Report of Austria), 2004.

자료가 공표되는 수준은 종종 이데올로기, 사생활, 윤리에 관한 논쟁을 포함하는 쟁점이 되곤 한다. 영국의 아동법(2004)은 지방정부와 개별서비스의 부담을 완화하기 위하여, 중앙정부와 지방정부가 함께 자료수집을 분담하도록 하는데 필요한 법적 변화를 이루어냈다. 미국에서는 자료관리 기술의 진보가 이루어졌는데, 이는 아동낙오방지법(No Child Left Behind: NCLB) 발의에 의해 촉진되었다. 법제화 이후, NCLB는 주정부가 아동, 교사, 학교의 발전을 엄격히 관리하도록 요구하고 있다. 이러한 목적을 위해 주정부는 학생의 성취와 학교의 지출, 학생의 건강기록, 가족사에 이르기까지 학교생활의 다양한 측면에 관한 자료를 축적하고 분석할 체계를 확립

해야만 한다. 이렇듯 복잡한 주 전체의 자료수집체계에 재정지원을 하는 것과 자료를 온전히 활용하지 못하는 교사들의 능력 부족에 관한 어려움이 보고됨에도 불구하고, 주의 행정가들은 새로운 정보체계를 통해 의무적 보고를 촉진시키고 학생 개개인과 집단의 성취에 관한 모니터링을 제공하며, 예산수립을 향상시키고, 자료에 기초한 합리적인 정책결정을 가능케 할 수 있다고 생각한다. 프로그램 개선과 효과적인 교수전략을 위한 제안들도 이 데이터베이스에 포함된다. 이러한 자료에 기반한 모니터링 방식은 헤드스타트와 대부분의 주에서 유아교육에 적용되어왔다.

#### 4. ECEC 제도에 대한 모니터링

모니터링이란 제도수행을 책무성과 국가나 주 전체의 정책목표달성 측면에서 지속적으로 평가하는 것뿐 아니라, 일반적인 동향과 부모의 기대를 추적하는 활동을 포함한다. 모니터링은 일반적으로 통계기관, 평가 및 연구기관을 통해 수행되는 정부의 책임이지만 많은 국가에서 중앙 또는 주정부는 지방 행정조직, 교직원, 부모, 독립적 연구·조사 집단 등의 관계자들을 참여시키고 있다.

##### 정부의 역할

본 장의 첫 번째 부분에서 지적했듯이 정부가 매년 ECEC 제도에 관한 신뢰할 수 있는 자료를 수집하고 분석하는 것은 ECEC 제도의 모니터링에 있어 핵심적인 업무이다. 제도에 대한 모니터링은 국가 또는 주정부의 조사감독관에 의해 더욱 강화되는데, 이들의 업무가 가능하려면, 먼저 규제의 틀에 대한 합의가 이루어지고, 교육의 질적 측면에서 제도 전체의 명확한 목표를 설정한 국가의 교과과정이나 지침이 공표되어야 한다. 예를 들면, 미국 내 각 주의 공공 프로그램이 채택한 목표나 기준은 본질적으로 NEGP, 헤드스타트 또는 NAEYC의 지침으로부터 나온 것이다. 따라서 이들은 광범위하며, 서로 구분되는 일곱 개의 영역—운동발달, 건강·안전·영양, 일반 인지발달, 수리능력, 언어, 사회정서 발달, 미적 정서—에 걸쳐있다(Bowman *et al.*, 2001). 많은 주에서는 또한 적합한 교육이 이루어지도록 하기 위해 프로그램 기준—예를 들면 10:1 이하의 아동 대 교사 비율, 적절한 훈련을 받은 자격증 있는 교사, 적절한 공간이 확보된 풍부한 학습 환경, 영유아의 작업과 놀이욕구를 충족시키기 위한 교구와 실내외 공간배치—을 이용한다. 정부 당국과 조사감독관의 업무(‘교육적 지원’ 또는 ‘지도’로도 불리는)는 모든 기관에서 이러한 기준이 충족되도록 하고, 각 기관이 교육 업무에서 높은 질적 수준에 도달하도록 노력하게 하는 것이다.

이미 언급했듯이, 이러한 모니터링은 유럽의 전통적인 취학 전 체계에서 항상 만족스럽게 이루어지지는 못했는데, 이는 초등학교 행정부서 아래에 유아학교를 둬으로써, 체계의 ‘학교화’가 발생했기 때문이다. 이러한 상황은 취학 전 분야에 부적절한 특정 목표의 설정, 초등학교 기준에 기초한 프로그램 기준, 그리고 영유아 교육에서 교사와 조사감독관 모두의 낮은 자격기준을 초래하게 되었다. 미국에서 모니터링이 제대로 이루어지고 있지 않다는 것은 명백하다. 보육 분야에서 다수를 차지하는 민간기관에 대한 부정기적인 모니터링과 공공 유아학교 및 종교단체에서 운영하는 유아학교 프로그램이 인가와 모니터링의 대상에서 벗어난 점이 그 예이다.

## 교육자문 서비스

영유아 서비스의 질적 기준을 전면적으로 보장하고자하는 국가들은 일반적으로 교육 및 프로그램 기준이 영유아 서비스 전반에 널리 알려지고 지켜지도록 하기 위해 외부의 감독관이나 지역자문단을 두고 있다. 이러한 지원서비스들이 영유아 연구와 교육에서 보증되어야 함은 명백하나, 앞서 말한 바와 같이 현실이 항상 그러한 것은 아니다. 따라서 전통적인 학교 서비스에 대한 시찰에서는 ‘충체적 학교’ 접근이 채택될 때조차도 취학 전 학습은 상대적으로 무시되었다. 또한, 북유럽 국가에서의 교육자문단은 전문성과 현장감에 있어 두드러진다. 교육자문위원들은 실무교사들(practicing pedagogues)로부터 선출되며, 이들은 모든 서비스에서(일부 국가에서는 가정교육에 관심을 덜 기울임) 교육의 질적 수준을 향상시키기 위해 지역에서 포괄적인 업무를 집행한다. 지역의 교육자문위원들은 아동을 위한 서비스에서 최소 기준이 유지되고, 교육 업무가 발전하도록 보장한다. OECD 검토단에 의해 확인된 몇몇 사례에서는 자문위원들이 교직원에게 새로운 형태의 교육에 관한 최신 정보를 제공하고 팀 평가와 기록화 같은 조직 내부의 질을 향상시키는 과정을 지원하였다.

## 국가 또는 프로그램 평가

ECEC 제도 또는 적어도 국가체계 내에 있는 대규모 프로그램들을 모니터링하는 또다른 방법은 대규모 평가 연구를 이용하는 것이었다. 이에 대한 논점은 제9장에 보다 자세히 나와 있다. 미국은 이 분야에서 선구적 위치를 차지하며, 대규모 프로그램에 대해 연구에 기반한, 포괄적 평가를 다수 수행하고 있다. 이는 프로그램의 수행 결과를 보여주고, 공공재정의 운영을 정당화해야 하는 요구 때문인데, 헤드스타트에 관한 재인증 평가가 그러한 접근의 한 예이다. 영국에서는 가장 중요한 프로그램인 슈어스타트에 관해 여러 유사한 연구들을 수행하였는데, 한 예로 2005년도에 수행된, 슈어스타트 지역 프로그램이 아동과 가족에 미친 영향에 대한 연구(NESS Impact Study, 2005)를 들 수 있다. 게다가, 교육기술부에서는 다양한 유형의 ECEC 기관에서 3-7세 아동의 발달(인지/사회/행동)을 측정하는 취학전 교육·보육의 효과 연구(EPPE)라는 종단연구를 재정지원 하고 있다. 3,4세 아동을 대상으로 한 취학 전 교육의 효과를 살펴보기 위해, EPPE 팀은 3000명 이상의 아동과 부모, 가정환경 그리고 이들이 다니는 취학 전 기관에 관한 광범위한 자료를 수집하였다. 이 연구는 정부부처와 정책결정자들에게 많은 귀중한 정보를 제공해왔다. 이러한 연구들은 유럽 국가들에서는 흔치 않지만, 앞서 언급한 한계와 함께 관리 감독 및 지속적인 모니터링에 의해 대체될 수 있다. 몇몇 국가를 제외하면, OECD 팀은 영유아기 제도에 대한 포괄적인 국가 수준의 평가를 발견하지 못했다. 이는 아마 최근까지도 이들 프로그램의 사회적, 교육적 목표를 대부분의 국가에서 잘 정의내리지 못했기 때문일 수 있다. 반대로 스웨덴의 취학 전 제도에 관한 국가 평가는 인상적인 업적이다. 2004년도에 국립교육청(National Agency for Education)에 의해 발간된 이 자료는 중앙정부와 지방정부의 정책결정자들에게 국가 수준의 취학 전 교육과정이 행정 당국과 기관, 교직원에게 어떻게 이해되고 실행되어야 하는지에 관한 귀중한 통찰력을 많이 제공한다. OECD 국가들 전반에 걸쳐 이러한 형태의 보다 정기적인 국가 평가가 요구된다.

## 5. 제도의 모니터링에 대한 보다 참여적인 접근

### 지방 행정가와 기관 참여시키기

전문자료와 모니터링체계가 정부 목적을 위해 필요한 자료를 제공함에도 불구하고 지방 행정가들과 정부는 오랫동안 이들의 관심 밖이었다. 이러한 동반자들이 귀중한 정보의 원천이며, 자문을 받을 만한 가치가 있다는 인식에 따라, 오스트리아 같은 몇몇 국가에서는 등록률, 가족 배경, 수요 욕구 및 양상에 대한 원자료를 매년 제공하기 위해 지방 행정가와 기관에 의존한다. 중앙정부의 통계부서는 지방자치단체와 기관들의 참여를 독려하는 한편, 대중의 관심사에 초점을 맞추기 위해 그들의 통계 및 연구 역량을 이용할 수 있다. 예를 들어, 1990년대 초, 방과 후 보육 문제에 직면하였을 때, 스웨덴 당국은 문제의 범위를 측정하기 위한 통계자료를 수집하였을 뿐 아니라, 이용자의 관점에서 문제를 분석하기 위해 기관(부모와 함께)들의 네트워크를 후원하였다. 기관 네트워크의 임무는 아동과 가족들의 정확한 욕구에 대한 양질의 정보를 제공하는 것이었다. 즉, 부모들은 무엇을 필요로 하는가? 부모들은 무엇을 질 높은 자유시간 서비스라 생각하는가? 학교는 자유시간 서비스를 제공하기에 좋은 장소에 위치해 있는가? 이러한 서비스에 종사하는 교직원들의 실제 자격조건과 바람직한 자격조건은 무엇인가? 일반적으로, 북유럽 국가에서 부처들의 대응은 정책에 대해 보다 협력적인 접근방식을 취하는 것이다. 법제화와 정보를 통해, 지방자치단체와 기관들로 하여금 자료수집에 참여하는 동시에 자체적으로 질적 수준을 보장하고 모니터링 하도록 장려하는 것이다.

### 모니터링에 부모와 교사 단체를 참여시키기

지역 행정부서와 기관 뿐 아니라 부모들도 또한 모니터링과 정보수집 절차의 한 부분이 될 필요가 있으며, 그들의 의견을 국가 수준의 검토 기구와 서비스 수준에서 정기적으로 반영할 필요가 있다.

덴마크, 노르웨이, 그리고 최근의 영국과 같은 몇몇 국가들은 부모 의견에 대한 조사를 실시하여 부모들에게 정기적으로 ECEC 제도와 관련된 어려움과 요구에 관해 묻고 있다. 부모참여는 또한 부모에게 ECEC 기관에 대한 상당한 운영책임을 부여함으로써 이루어졌는데, 이는 부모들로 하여금 영유아 프로그램에 대해 정보에 입각한 판단을 하도록 도움을 주기 위함이다. 부모는 교직원들에게 서비스에 대한 부모의 욕구와 기대를 알려줄 수 있을 뿐 아니라, 그들의 존재 자체가 질적 수준과 저렴한 서비스 비용, 예산 사용의 투명성을 유지하는데 결정적일 수 있다. 국가 수준의 조사 및 부모(‘고객’, ‘소비자’, 또는 ‘서비스 이용자’) 협의는 또한 <Starting Strong>에서도 언급된 바 있다. 이러한 접근방법을 통해, 다양한 변수에 대한 정보가 수집될 수 있다. 여기에는 접근의 용이성, 이용시간의 편리성, 효율적인 행정과 장소의 분포, 가족배경(사회경제적, 문화적, 종교적, 언어적 배경 등)에 대한 민감성, 질적 기준, 아동의 행복과 복리에 대한 부모의 인식, 아동에 대한 식사 제공 및 일상적인 건강관리, 교사와의 관계 등에 대한 정보가 포함된다. 이러한 정보는 부모가 자녀에게 적합한 기관을 선택하는데도 유용하게 활용된다. 연구자나 주요 단체에 의해 수행된, 교사를 대상으로 한 조사도 특히 정기적으로 수행된다면 귀중한 모니터링 정보를 제공할 것이다.

## 연구 집단 참여시키기

ECEC 제도에 관한 정보를 모으는 데에는 개별 연구자들의 기여 또한 중요하다. 미국의 전국 유아교육연구소(NIEER)에서 수행한 연구가 한 예로, 이들은 유아학교의 현황에 관한 자료를 매년 수집하기 시작했다. NIEER 연감인 <The State of pre-school> (NIEER, 2003, 2004, 2005)은 취학 전 프로그램에 대한 국가의 투자 정도, 3,4세 아동 중 취원 아동 수, 정원 규모, 아동 대 교사 비율, 교사의 자격수준, 기타 중요한 질적 지표에 관한 자료를 글이나 도표로 보여주고 있다. 개별 연구 자료의 정보는 행정부서 및 정치 지도자들의 수행을 모니터링 할 때 유용한 수단이다.

- 1 UOE 자료는 UNESCO/OECD/EUROSTAT의 자료수집을 지칭한다. OECD 국제비교교육통계핸드북(OECD Handbook for Internationally Comparative Education Statistics)(2004)을 참조할 것.
- 2 아동 대 교직원 비율이 낮다는 것은 물론 비용이 높음을 의미한다.
- 3 노르웨이에서 아동가족부의 업무는 모든 부처에서 아동에 대해 발생한 지출을 수집하여, 아동을 위한 정부의 목적과 정책을 공식화할 뿐 아니라 아동에게 지출되는 예산의 비율을 보여주는 하나의 문서를 작성하는 것이다.
- 4 비용효과성 측정에 더하여, 아동에게 제공되는 서비스의 질, 아동의 최선의 이익과 부모의 선택 또한 정책결정시 고려될 필요가 있다.
- 5 '기준'은 보먼 등(2001)에 의해 '교육의 가치, 기대 및 성취'로 정의된다.

## 참고문헌

- Ball, S.J. and C.Vincent (2005), "The 'Childcare Champion'? New Labour, Social Justice and the Childcare Market", *British Education Research Journal*, Vol.31(5),pp.557-570
- Bowman, B.T., M.S.Donovan and M.S. Burns(eds.) (2001), *Eager to Learn: Education our pre-schoolers*, Committee on Early Childhood Pedagogy, National Research Council Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington DC.
- Children Act (2004), The Stationery Office, London, United Kindom.
- Dahlberg, G. and P. Moss(2005), *Ethics and Politics in Early Childhood Education*, Routledge Falmer, London.
- DfES(1998), "Consultation Paper on the Regulation and Inspection of Early Education and Day Care", DfES, London, [www.dfes.gov.uk/consultations/downloadableDocs/37-1.doc](http://www.dfes.gov.uk/consultations/downloadableDocs/37-1.doc).
- DfES(1997-2007),"Effective Provision of pre-school Education-A Longitudinal Study Funded by the Department for Education and Skills", DfES, London, <http://k1.ioe.ac.uk/schools/ecpe/eppe/index.htm>.
- Kind en Gezin (2004), *Child in Flanders*, available at: [www.kindngezin.be/KG/English\\_pages/default.jsp](http://www.kindngezin.be/KG/English_pages/default.jsp).
- Naderer,E.(2000), *Elternverwaltete Kinder-und Spielgruppen in Österreich. Datenerhebung 1999/2000*, A study commissioned by the BÖE, Vienna.
- NIEER(2003), *The State of Pre-School Yearbook*, NIEER, Rutgers University, NJ, available at: [nieer.org/yearbook/pdf/yearbook.pdf](http://nieer.org/yearbook/pdf/yearbook.pdf).
- NIEER(2004), *Pre-school Policy Matters*, Issue 6 NIEER, Rutgers University, NJ.
- NIEER(2005), *2005 State pre-school Yearbook*, by W.S.Barnett, J.T.Hustedt, K.B.Robin and K.L.Schulmann, <http://nieer.org/yearbook/>.

- OECD(2001), *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, OECD, Paris.
- OECD(2004), *Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003*, OECD, Paris.
- OECD(2005), *Education at a Glance: OECD Indicators*, OECD, Paris.
- Olmsted, P.P. and J. Montie (2001), *Early Childhood Settings in 15 Countries: What are their Structural Characteristics?*, High/Scope Educational Research Foundation, Ypsilanti, Michigan.
- Rostgaard, T. and T. Fridberg (1998), *Caring for Children and Older People: A Comparison of European Policies and Practices*, The Danish National Institute of Social Research, Copenhagen.
- Sylva, K.,B. Taggart and I.Siraj-Blatchford(2003), *Assessing Quality in the Early Years*, Trentham Books, London.

## 제 9 장

# 연구와 평가를 위한 안정적 체계와 장기적 정책과제

제9장에서는 영유아 교육과 보육(ECEC)에 관한 연구의 상황을 살펴보는데, 이것은 검토된 여러 국가들에서 여전히 초보적인 단계에 있다. 영유아 교육과 보육(ECEC) 분야에서 수행된 보다 공통된 유형의 연구들을 개괄해보면, 국가별 정책연구, 대규모 프로그램 평가, 종단연구, 국가비교 연구, 신경과학 및 두뇌 연구 등이 있다. 이들 분야의 대부분은 미국에서 주로 연구되고 있다.

ECEC 연구주제의 확대는 실천가 연구(practitioner-research)의 증가와 포스트모던 및 사회문화 분석, 다양성 및 아동을 위한 공간과 환경 같은 특별한 주제에 대한 연구의 급성장에서 볼 수 있다. 본 장에서는 ECEC 연구에서의 몇몇 중요한 이슈들을 또한 간략하게 살펴보았는데, 예를 들면, 다른 언어를 사용하는 집단이 연구결과를 외국에 널리 알리지 못함으로 인해, 영어권의 연구에만 이 분야가 개방되는 경향이 있다. 영어권 연구는 교육 연구와 강력히 연계되어 있기 때문에, 이들이 ECEC 연구에서 높은 비율을 차지함으로써, 다른 나라에서는 영유아와 관련된 주요 관심사가 아닌 교육문제들이 논의되는 경향이 있다. 또한 연구에서 지역참여의 형태를 확장시키는 방법에 관한 이슈가 제기되었다. 또 다른 도전은 원래의 연구들을 보다 대중적으로, 널리 보급시키는 것이다. 처음에는 동료검토를 거치는 학구적이고 전문적인 학술지를 통해, 그리고 이후에는 대중매체나 부모에게 정보를 제공하는 경로를 통해 보급하는 것이다.

2001년 <Starting Strong>이 출간되고, 이후 8개 국가에 관한 검토가 이루어진 이후로, 정책수립을 지원하기 위해 국가 수준에서 수행된 ECEC 연구에는 괄목할만한 진전이 있었다. 종단연구와 특정 시점에서의 평가들은 이러한 과정에서 중요한 역할을 하였다. 종래의 학문 영역을 초월한 폭넓은 연구 영역과 연구방법론의 확장 또한 중요한 역할을 하였다. 이러한 고무적인 발전에도 불구하고, 많은 국가들의 경우, ECEC의 연구기반이 워낙 낮은 수준에서 시작되었기 때문에 여전히 더 많은 진전이 이루어져야 한다. 다음은 보편적인 ECEC 연구 상황을 기술하고 있는 OECD 국가보고서에서 인용한 말이다.

“...(영유아 연구 분야에서), 영유아 연구를 하는 대학교수는 거의 없다. 일본어 분야의 교수보다 더 적고, 다른 교육 분야에 종사하는 대학교수들에 비하면 일부에 불과하다. 이것은 생애초기에 중점을 둔 학술지나 학위논문, 대학원 프로그램이 적은 것과 연결된다. 결국 영유아 분야가 확장되고 있는 현 상황에서, 영유아 분야의 연구기반은, 뚜렷한 대책 없이, 지나치게 작다. 한 연구자가 말하기를, 이 분야는 ‘절대적인 연구자 수의 부족’에 허덕이고 있다. 반면, 이전의 정부 연구기금 제공자는 새로운 연구 과제들을 개발하고자 할 때 전문 연구자의 부족이 문제라고 언급했다.”

또 다른 중요한 문제는 그러한 연구들이 정부기금(주정부나 지자체)에 지나치게 의존하게 되었다는 점이다. 연구기금 제공자가 연구문제를 정하는 경우에는 정책이나 평가 위주의 연구과제들이 중점적으로 이루어지고, 다른 형태의 연구를 수행할 기회는 거의 없다. 우리가 만났던 대부분의 연구자들은 ‘간단히 말해 영유아 교육 분야에는 언급할 만한 대학 수준의 기초 연구가 없다’는 데 동의하였다. 게다가, ECEC의 연구기반이 작기 때문에, 대학의 주요 연구기금을 얻는 것도 어렵다. 이러한 기금을 얻기 위한 경쟁은 매우 치열해서, 소수의 영유아 연구자들이 대학에 기반을 둔 다수의 연구자들이 포진한 체계가 잘 정비된 분야와 경쟁해야 한다. 이러한 현상은 정부 자금을 대한 의존을 지속시킨다.

뿐만 아니라, ECEC 서비스에 관한 국가 수준의 정보는 잘 발달되어 있지 않다. 정부부처 및 연구 분야의 정보 제공자들의 말에 따르면, 전국적으로 아동 및 가족의 ECEC 서비스 사용에 관해 수집되는(이용자 수나 배경과 관련해서) 정기적이거나 비교 가능한 데이터가 없다. 그 결과 실제로 서비스에 참여하고 있는 정확한 아동의 수는 알려져 있지 않으며, 이용자와 비이용자들의 특성들이 충분히 연구되어 있지 않다. 서비스 비용과 비용분담 방안에 대한 비교 가능한 정보도 마찬가지로 없다. 한 전문가는 오직 소수의 사람들만이 자금지원 체계를 전반적으로 이해하고 있다고 덧붙였다. 우리가 위에서 살펴 보았듯이, 이것은 분명 연구와 모니터링을 위한 기반시설에 대해 명확한 책임소재가 없는 느슨한 현제도와 관련되어 있다. 그러나 효과적인 제도는 상당부분 이러한 기반시설에 의존해야 한다.

### <Starting Strong>이 권고한 것은 무엇인가?

- 연구의 틀과 장기적인 정책목표를 지원하기 위한 지속적인 투자 : <Starting Strong>은 국가 연구과정의 필수 요소들을 강화시킬 것을 제안하였는데, 여기에는 계획된 연구주제와 훈련 기회를 안정된 연구 기반시설 및 장기적인 연구비 지원과 결합하는 것이 포함된다. 연구와 개발에 투자를 늘리는 것은 물론이고, 연구와 정책, 실천 사이의 연계성을 높이는 것도 중요해 보인다.
- 현재 잘 사용되지 않는 학문과 방법론까지도 포괄하도록 연구주제를 확장시키기 : <Starting Strong>은 ECEC 연구에서 프로그램 평가와 발달심리학에 기반한 관심사와 방법론이 우세한 것에 주목하였다. 이러한 분야도 ECEC에 중요하게 여겨지지만, 다른 학문을 활용한 보다 넓은 연구관점 또한 필요하다. 문화인류학, 사회학, 공공정책, 여성학과 학습이론은 학문적 기초로서 연구해야 하는 분야인 동시에, 그로부터 적절한 이론과 실천이 개발될 수 있는 분야

로 언급된다. 국가비교 연구 또한 서로 다른 정책의 영향력을 평가하는데 유용한 것으로 보인다.

- 초기 아동기 환경의 복잡한 역동성과 서비스 이용자 및 교직원의 욕구에 민감한 도구와 평가절차의 개발 : <Starting Strong>은 자기평가 절차 및 지역 수준에서의 현장연구(Action Research)의 중요성에 주목했다. 연구결과를 국내외로 보급하기 위한 전략과 더불어, 서로 다른 접근방법들에 대한 비용편익 분석이 장려되었다.

## 1. 어떤 유형의 연구가 가장 흔한가?

여전히 많은 국가에서 연구가 부족한 상황이지만, 그럼에도 불구하고 영유아기 연구는 급속하게 증가하고 있다. 벨기에, 프랑스, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 미국 등의 국가들은 광범위한 자료체계 및 정부-대학 간의 협약과 연결된 공동연구 주제들을 잘 설정해왔다. 선호되는 연구방법론과 연구주제는 국가마다 크게 다를 수 있지만, 다음과 같은 유형의 연구들이 가장 일반적으로 수행되었다.

### 국가별 정책연구

국가별 정책연구는, 예를 들면, 국가의 행정부가 직면한 광범위한 정책 이슈들과 선택된 정책방안을 검토한다. 종종 정부에 의해 직접적으로 지원받는 이러한 형태의 연구는 특정 프로그램이나 정책의 효과나 특성을 평가하는데 중점을 둔다. 많은 OECD 국가들이 나름대로의 체계에 기반하여 좋은 연구결과를 산출해내지만, 미국이 이 분야에서 선두주자인 것은 의심할 여지가 없다. 영유아 분야에서 미국의 연구는 전 세계적으로 많은 국가들의 정책결정에 영향을 미치며, 학술지에서도 가장 빈번하게 인용된다.<sup>1</sup> 강력한 국가 연구기관들이 여럿 있을 뿐 아니라, 많은 대학의 학과와 사설 기관들이 영유아 분야에 참여하고, 정책과 조직의 모든 측면에 대한 연구를 제공한다.

그러나 다른 맥락, 국가 혹은 문화에서 이루어진 연구를 활용할 때에는 주의를 기울일 필요가 있다. 자주 인용되는 사례는 각기 다른 연령의 아동들의 발달과 성숙을 추적함으로써, 영유아 교육 실천에 귀중한 공헌을 하는 발달심리학 분야의 사례이다. 1980년대와 90년대에, 미국에서는 발달심리학으로부터 얻어진 결과를 바탕으로 영유아에 대한 프로그램식 접근법—발달적으로 적합한 실천(DAP)—을 만들어냈다. 이 접근방법은 미국을 비롯한 많은 국가들에 영유아 실천에 관한 정보를 제공하는데 기여하였다. 그러나 연구결과가 실제와는 다른 경우가 자주 발생했다. DAP이 권고하고 있는 내용, 행동, 환경 등은 대도시의 백인 미국 문화와 그들의 교육적 가치를 강하게 반영하고 있었다. 이러한 가치를 ‘보편적인’ 심리적 도식과 연결 짓는 것에 대해 소수집단 및 연구자들의 비난이 이어졌고, 사회적 환경과 사회문화적 요인들에 대해 보다 민감해질 것을 호소하였다(Dahlberg *et al.*, 1999; Tobin *et al.*, 1989; Woodhead, 1998).

## 국가비교 연구

국가비교 연구는 다른 국가의 국민들이 시사점을 얻을 수 있는 특정 정책이나 실천을 다룬다. 연구의 의도는 모방하기 위한 모형을 만들거나 실적대비 일람표를 구성하는 것이 아니라, 정책결정자들이 ECEC에 관하여 좀 더 폭넓고 비판적으로 생각할 수 있도록 돕는 것이다. 이러한 목적을 위해서, OECD 교육부의 지원 하에 실시된 ECEC에 관한 주제별 검토는 이 분야에 대한 지식과 이해를 넓히는데 기여한다. 비교연구는 교육인류학 및 사회문화이론과 잘 연계되어 있으며, 자신이 속한 국가에서 질문되지 않는 명백한 가정들, 담론 및 실천을 밝히는 프리즘이나 렌즈와 같은 역할을 한다(Moss, 2001). 비교연구는 운영과 실천에서의 중요한 국가별 차이를 보여주는데, 예를 들면, 공공 재정지원의 범위나 아동-교직원의 비율이 OECD 국가마다 매우 큰 차이를 보인다. 그러한 차이에 대한 인식은 국내 정책에 대한 재평가로 이어질 수 있고, 중요한 이슈들, 예컨대 ECEC 실천의 문화적 토대(예를 들면, Tobin *et al.*, 1989, Rayna and Brougere, 2000 참조)에 관한 보다 심층적인 연구를 하기 위한 추진력을 제공한다.

## 종단연구들

종단연구들은 몇몇 OECD 국가에서 시작되었으나, 미국에서 보다 빈번하게 재정지원이 이루어진다. 최근 ‘하이/스코프 페리 유아학교 40년 연구(Perry Pre-school Study through 40)’의 보고서(제5장의 그림 5.1 참조)가 출간되었다(Schweinhart and Montie, 2005). NICHD 연구들이나, 초기 ‘비용, 질, 성취에 관한 연구(Cost Quality and Child Outcome study)’와 같은 미국 종단연구의 결과는 전 세계적으로 영향을 미쳤고, 연구자들과 정책결정자들에 의해 널리 읽혀졌다. 이들 연구는 예컨대, 질적 지표들과 그 효과, 가족특성과 아동건강, 교육, 고용결과 간의 관계 등을 명확히 밝히는데 유용했다. 대표성을 갖는 전국 표본이나 특정 형태의 동년배 집단에서 각기 다른 시기에 수집된 반복적인 데이터는 연구자들이 현대 사회의 아동들에 관한 많은 중요한 이슈들을 오랜 시간에 걸쳐 심층적으로 연구할 수 있도록 해 주었다. 이러한 유형의 전형적인 연구는 특정한 형태의 영유아 프로그램에 참여하는 것이 다른 결과를 도출하는지 평가하는 것이다. 종단연구의 시간적 측면은 아동과 프로그램 모두 성숙할 수 있는 시간을 주고, 프로그램의 즉각적인 결과가 어떻게 장기간에 걸쳐 변화할 수 있는지를 보여준다(Chatterji, 2004). 검토사업에 참여한 OECD 국가들 중 대부분의 큰 국가들은 국가 종단연구를 수행 중이며, 영국(the Millenium Cohort Study)과 미국(the National Children's Study)에서는 최근 새로운 종단연구에 착수했다. 마찬가지로, 호주(LSAC)와 한국도 최근에 종단적인 아동연구를 시작했으며, 아일랜드도 비슷한 모형을 계획하였다. 이러한 시도들이 ECEC 서비스를 받는 아동들에 대한 지식을 얻는데 얼마나 밀접하게 연관될 것인지는 의문이다. 국가 종단연구를 진행시키려면, 많은 비용이 들며, 작은 국가에서는 종단연구 설계자들이 여러 후원자들의 비위를 맞추거나, 다른 국가에서 개발된 척도와 실행계획을 변용하지 않고 그대로 적용하도록 요구될 수 있다. 그러한 결과로 얻어지는 자료는, 종단연구의 틀을 이끌었던 전략적 방향에 따라 ECEC 정책 및 실천과 잘 연계될 수도, 그렇지 않을 수도 있을 것이다.

## 대규모 프로그램 평가

다시 말하지만, 미국은 이러한 유형의 연구에 있어서는 자타가 공인하는 선두주자이다. 이러한 사실은 미국의 연구 공동체가 갖고 있는 고유의 강점에 기인할 뿐 아니라, 미국에서 공공 재정지원을 받는 프로그램들은 수행결과를 제시하고 공공자금의 운영을 정당화하도록 요구되기 때문이다. 헤드스타트에 대한 재인증 평가는 이러한 접근방식의 한 예이다. 몇몇 비평가들은 빈번한 평가가 프로그램 관리자들과 교육자들에게 산수나 문해능력 같이, 쉽게 측정가능한 결과를 산출하도록 압력을 가함으로써, 중요하지만 덜 수량화될 수 있는 다른 목적들을 희생하게 한다고 단언한다(Meisels *et al.*, 1996; Clark Wortham, 2004). 영국을 제외한 유럽에서는 공공 프로그램 평가가 상대적으로 드물고, 일반적으로 정기적인 모니터링과 감독 과정으로 대체된다. 그러나 크라이어 등(1999)의 비교연구는 몇몇 유럽 국가들에서 공공 영유아 교육 프로그램의 보호의 질이 취약하다는 결과를 보여주었고, 이는 유럽에서 더 많은 공공 프로그램에 관한 연구평가가 정부의 주무부처에 유용한 피드백을 제공할 수 있다는 것을 암시한다.

영국의 경우, 교육기술부(DfES)가 ECEC의 정책과 질적 이슈를 다루는 연구에 투자한 자원은 가히 인상적이다. 슈어스타트는 슈어스타트 센터의 효과성과 관련된 증거를 제공하기 위한 대규모 연구평가 프로그램을 갖고 있다(연간 예산은 대략적으로 6백만 파운드, 혹은 10,748,400 달러임). 최근의 연구결과들은 이미 제1장에서 언급한 바 있다(NESS, 2005). 서비스의 질 향상 과정을 지원하는 영국의 또 다른 주요 평가 프로그램은 취학 전 서비스가 아동의 초등학교 입학부터 11세까지의 성취에 미치는 영향을 추적하는 심층 연구인 ‘취학 전 교육·보육의 효과 연구(EPPE)’ (2004- 2005)이다. 반면, 언어상의 문제로 다른 국가의 연구결과에 국제적으로 접근하는 것이 가능하지 않아서인지는 몰라도, 장기간에 걸쳐 수립된 영유아 서비스 제도를 포함하여, 다른 국가에서 국가의 영유아 관련 이슈들에 관해 수행되는 정부지원 연구의 양은 다소 적은 것처럼 보인다(Boocock, 1995).

## 신경과학과 두뇌 연구

지난 수십 년에 걸쳐, 영유아 및 그들의 학습에 관한 연구는 크게 발전하여, 1960년대와 1970년대의 행동유전학 관점으로부터, 환경에 보다 큰 관심을 갖는 발달적, 상호작용주의적인 패러다임으로 옮겨졌다. 행동유전학에 대한 브론펜브레너(1986)의 비판에 따라, 최근의 신경과학 연구는 복잡한 기술의 발달은 본질적으로 ‘경험 의존적(experience dependent)’ 이며, 사회적 상호작용을 통해 구조화된 경험을 요한다는 사실을 보여준다. 요약하면, 아동의 발달은 긍정적인 상호작용, 모델링과 부모 및 다른 양육자들에 의한 외부의 지지를 필요로 한다(Leseman, 2002). 두뇌 연구에 관한 대중매체의 관심으로 인해 뇌의 초기 발달에 대한 많은 대중적인 개념들(시냅스 형성, 좌뇌/우뇌의 발달, 결정적 시기 등)이 유포되고 있으나, 많은 경우, 그들이 영유아 실천에서 갖는 관련성은 입증되지 않았다(Bruer, 1999, OECD 2002).

## Box 9.1. 영국의 취학 전 교육·보육의 효과(EPPE) 연구

취학 전 교육·보육의 효과(EPPE) 연구는 전국적인 표본을 사용하여 3-7세 사이의 영유아 발달(인지와 사회/행동)에 관해 연구한 유럽 최초의 주요 종단연구이다. 3, 4세 아동들을 대상으로 취학 전 교육의 효과를 조사하기 위해서, EPPE 팀은 3000명에 걸친 아동들과 그들의 부모들, 그리고 아동의 가정환경과 아동이 다녔던 취학 전 기관들에 관한 광범위한 정보를 수집했다. 대상 기관(141)은 다양한 서비스 제공자들(지역관할 보육시설, 통합\* 기관, 놀이집단, 민간 보육시설, 재정지원을 받는 유아학교와 유아교실)로부터 추출되었다. ‘가정’에 있는 아동(취학 전 기관에 다녀본 경험이 전혀 없거나 거의 없는 아동들)의 표집은 취학 전 기관에 다닌 경험이 있는 집단과의 비교를 위해 입학 시에 모집되었다. 취학 전 서비스가 영유아의 발달에 미치는 효과를 조사하는 것 외에도, EPPE는 아동들이 긍정적인 성취를 보인 12개 기관에 대한 집중적인 사례연구를 통해 효과적인 실천(그리고 이를 지원하는 교수법)이 갖는 특성들을 탐색한다. EPPE는 양질의 서비스가 아동의 인지, 사회/행동 발달에 미치는 긍정적인 효과를 증명해주었다. 주요 연구결과는 다음과 같다.

**취학 전 기관의 영향**

- 취학 전 경험은, 경험이 전혀 없는 것과 비교했을 때, 아동발달을 증진시킨다.
- 기관에 다닌 기간과 다니기 시작한 시기는 인지발달과 독립성, 집중력 및 사회성 증진과 관련되어 중요하다.
- 종일제 기관에 다닌 것은 시간제 서비스와 다른 결과를 나타냈다.
- 특히 불이익 집단의 아동들은 다른 사회적 배경의 아동들과 함께 있는 기관에 다닌 경우, 양질의 취학 전 경험으로부터 많은 혜택을 받을 수 있다.

**다녔던 취학 전 기관의 유형**

- 모든 유형의 영유아 기관에서 양질의 서비스를 받을 수 있지만, 아동들은 통합된 기관, 유아학교 및 유아학급에서 더 나은 지적 발달을 이루는 경향이 있었으며, 전반적인 질 또한 이들 기관에서 더 높게 나타났다.

**취학 전 기관의 질과 실천방법들**

- 취학 전 기관의 질은 더 나은 지적/인지적, 사회/행동적 발달과 관련된다.
- 자격수준이 더 높은 교직원들이 있는 기관들, 특히 직원들 중 훈련된 교사의 비율이 높은 기관이 보다 양질의 서비스를 제공했으며, 그들이 보살피는 아동들은 더 많은 진전을 보였다.
- 교육적 발달과 사회적 발달이 서로 보완적이며, 똑같이 중요하다고 보는 기관에서, 아동들은 여러 측면에서 더 나은 진전을 보였다.
- 효과적인 교수법은 전통적으로 ‘교수(teaching)’이라는 용어와 관련된 상호작용을 포함한다. 이것은 아동의 학습을 확장하기 위해 수업식 학습 환경과 ‘지속적인 사고의 공유’를 제공하는 것을 의미한다.

**가정 내 학습의 중요성**

(부모들이 적극적으로 아동의 활동에 개입하는 장소인) 가정 내 학습 환경의 질은 모든 아동의 지적, 사회적 발달을 증진시켰다. 부모의 사회계층과 교육수준도 아동의 성취와 관련되어 있었지만, 가정 내 학습 환경의 질이 더 중요하였다. 가정 내 학습 환경은 사회계층에만 다소 관련성이 있었다. 부모가 누구인지보다는 그들이 무엇을 해주는지가 더 중요하다.

\* ‘통합(integrated)’ 기관은 교육과 보육이 완전히 결합한 곳으로, EPPE 기술보고서(Technical Papers)에서는 ‘결합(combined)’ 기관으로 언급된다.

출처: DfES Brief, No: RBX15-03, October 2003

그러나 다음의 연구결과들이, ECS(1998)와 국립의학연구위원회/연구원(The National Research Council/Institute of Medicine, 2000)에 의해 요약되어 알려져 있다.

- 학습 용량의 발달은 생후 일 년 간 가장 수용적이며, 이 시기는 전통적으로 교육계의 관심을 가장 적게 받는 시기이다.
- 상호작용적인 환경은 뇌와 신경 연결의 발달을 촉진한다. 그러나 많은 영아들이 영유아 발달에 관한 훈련이 부족하고, 너무 많은 아동들을 보살펴야 하는 고용인들과 함께 지나치게 오랜 시간을 보육시설에서 보낸다.
- 집중적인 조기개입으로, 일부 부정적인 효과들을 만회하거나 혹은 이후에 특수서비스를 제공하기 위해 지불해야 하는 비용보다 훨씬 더 적은 비용으로 이를 예방할 수 있다. 교육제도는 학생들이 뒤처지길 기다렸다가 이후 주정부의 비싼 비용으로 그들을 특수교육 프로그램에 배치하는 경향이 있다.
- 영유아의 학습은 정서적인 스트레스가 많은 가정이나 학교 환경으로 인해 방해받는다. 영유아 교육 및 보육 기관과 학교는 개개인에게 만족스러운 방식으로 학습이 가능하도록, 편안하면서도 집중적인 분위기를 유지해야 한다.
- 학생들을 지식으로 채워지길 기다리는 빈 용기로 보는 오래된 관점은 아동이 자신의 행동과 이전 경험, 새로운 정보를 기초로 한 상호작용(잘 훈련된 교육자와의 상호작용을 포함)을 통해 지속적으로 새로운 정보를 구축한다는 보다 신뢰할 만한 작업가설에 자리를 내주었다. 고정능의 개념은 지능이 외부 자극과 상호작용에 따라 점진적으로 발달한다는 보다 융통성 있는 지능의 개념에 자리를 내주었다.

<From Neurons to Neighbourhoods>(Shonkoff&Philips, 2000)라는 책은 이 분야의 연구들을 상당부분 요약하고 있다. 많은 연구결과들이 ECEC 분야와 연관되는데, 건강한 인간발달에서 관계의 중요성을 강조하는 것 등이 그러하다. 아동의 감정에 대해서도 아동의 생각과 마찬가지로 수준으로 관심을 가져야 하며, 정서를 조절하는 법을 배우는 것이 숫자세기나 읽기를 배우는 것보다 영유아에게는 훨씬 더 어려운 것으로 알려져 있다. 아동이 어른들 및 다른 아동들과 맺는 성공적인 관계는 아동이 전 생애에 걸쳐 사용할 역량의 견고한 토대를 제공한다. 이러한 효과적인 학습적 상호관계는 아동에게 자신이 누구이며, 무엇이 될 수 있고 자신이 어떻게, 왜 다

른 사람들에게 중요한지를 설명할 수 있는 방법을 제공한다. 영유아의 정서발달은 “전 생애에 걸쳐 커다란 중요성을 갖는 전반적인 두뇌 구조의 발달에 매우 중요한 측면이다.”

## 2. ECEC의 연구주제를 확장시키기

위에서 언급한 연구 영역 외에도, 다른 초점, 학문, 접근방법을 이용하는 보다 넓은 연구 관점이 ECEC에서 등장하는 것을 볼 수 있다. 다음은 최근 ECEC 문헌에서 발견되는 연구들 중 보다 유망한 연구방법의 일부 사례들이다.

### 사회문화적 분석 및 포스트모더니즘 연구

사회문화적, 사회경제적 분석은 다양한 국가들의 ECEC 상황을 이해하는데 도움이 되며, 영유아 서비스 제도를 둘러싸고 있는 사회적, 조직적, 정책적 환경에 대한 유용한 통찰력을 제공한다. 이러한 분석은 영유아 서비스 제도가 더 큰 사회경제적 구조(Esping Andersen, 2002) 내에서 얼마나 ‘경로 의존적(path dependent)’일 수 있는지, 혹은 현재의 노동시장 조직화에 의해 산출되는지를 보여준다(Morgan, 2005). 이들 연구 중 몇몇은 개념과 언어적 등가성 측면에서의 비교가능성 이슈에 관심을 갖는 방법과 표집과정을 이용하는 국가비교 연구로 설계되었다(Osbom, 2004). 이들 연구는 다양성을 존중하며, 양육과 교육에 있어서의 문화적 차이를 밝혀낸다. 이러한 접근법을 채택한 분석가들과 작가들은 ‘아동기’, ‘영유아 교육’, ‘아동서비스’처럼 영유아 정책수립에 사용되는 핵심 개념들에 부여된 의미를, 동일한 문화와 언어를 지닌 집단 내에서 그리고 다른 집단들과의 비교를 통해, 명확히 하고자 한다.

사회문화적 분석은 또한 여성학과 관련되어, 여성의 역할과 양육의 사회적 구조를 밝힌다. ECEC 정책 및 사고는 양육, 아동기, 그리고 자녀양육에 있어 여성의 역할에 관한 (종종 인정되지 않는) 이론과 신념에 의해 지지된다. 우리가 알고 있듯이, 맞벌이 가정에서 영유아를 양육하기 위해서 여성들이 주로 육아휴직을 사용하고, 시간제로 일을 한다. 인정과 보상의 수준이 제한적이어서, 주로 여성들에 의해 유지되는 분야인 ECEC에는 남성이 거의 없다. 이러한 서비스의 조직화는 누가 아동양육에 책임이 있는 것으로 여겨지는가에 대한 분명한 메시지를 전달한다. 이러한 연구에서 가족기능, 모성주의, 아동 및 가족문제에 있어 정부의 역할 등은 매우 중요한 이슈이다.

포스트모더니스트들은 그러한 분석을 더 진전시켜 ECEC를 바라보는 다른 견해들이 공존하고 있음을 언급한다. 그들은 정책결정의 기저에 있는 가정들을 밝혀내고, ‘진리 체제(regime of truth)’, 다시 말해, 현실에서 당연시되어온 정상적인 접근방식에 도전하고자 한다. 예를 들면, 달버그 등(1999)은 전문가나 주요 권위자들이 구체화한 질적 기준에 기반한, 가치중립적이고 기술적인 ECEC의 질에 대한 정의에 의문을 제기한다. 다양한 문화와 아동양육의 이상적 전형, 그리고 이해관계자(정부 뿐 아니라 지역사회, 부모, 교육자, 아동 등)들의 소망, 아동과 아동기의 다양성을 모두 공정하게 고려한다면, 현존하는 정부의 ‘질에 대한 담론’은 인종적, (소수의) 정치적 선택이 인정되는 참여와 ‘의미 만들기의 담론’으로 대치되어야 한다(Dahlberg and Moss, 2005). 이러한 관점에서, 영유아 기관들은 단지 소비자에게 (보육, 유아교육, 학교 준비 등의) ‘서비스’를 제공하는 기관이 아닌, ‘아동의 공간’, ‘사회적 실천과 관계가 타협된 영역’으로 여

겨져야 한다.

대규모 데이터를 분석하기 위해 실험설계와 복잡한 통계방법을 사용하는 RCT(무작위통제시험)과는 달리<sup>2</sup>, 사회문화적 연구와 포스트모더니즘 이론들은 문화기술지적, 질적 방법론을 더 많이 사용한다. 포스트모더니즘을 비롯한 최신 접근방법들은 또한 경제, 역사, 문화인류학, 사회학과 같은 다른 학문 분야의 관점을 받아들임으로써 더욱 풍성해진다.<sup>3</sup> 중요한 질문에는 다음의 것들이 포함된다. 특정 국가나 문화에서는 아동기와 아동양육을 어떻게 바라보는가? 그곳에서 가족기능과 양성평등에 관한 이해는 어느 정도인가? 영유아 기관의 목적은 무엇인가? 이러한 목적들이 사회 내의 모든 인종집단에게 타당한가? 질적 기준과 성취목표는 어떻게 합의되었는가? 사회는 지식과 학습, 보육을 어떻게 이해하는가? 어떤 권력관계와 사회적 비전들이 교육 및 아동기에 관한 기술적 담론의 기저에 있는가?

포스트모더니즘의 비평은 교육에 관한 ‘상식적인’ 담론이 실은 인간의 활동을 바라보는 특정한 시각의 산물에 불과하다는 사실에 주의를 환기키는 데 유용하다. 현재 만연해있는 경제적 경쟁의 담론 속에서 OECD 국가들은 그들의 (미래) 노동자들에게 더 높은 교육수준을 강요한다. 앞으로 중국, 인도와 경쟁하기 위해, 혹은 미래의 연금을 지불하기 위해 더 높은 생산성이 요구된다는 주장은, 아동들이 전례 없이 이른 나이에 문해, 산수 등의 측정 가능한 기술에서 유능함을 획득해야 한다는 모호한 결론으로 이어진다. 포스트모더니스트들은 영유아에게 다른 시나리오를 적용하는 것이 가능하며, 그것이 타당하다고 지적한다. 예를 들면, 전문적 기술을 사용가능하고, 의미 있게 만들기 위해, (특히 빈곤하거나 다양한 배경의) 영유아의 경험과 지식을 넓히는 것, 영유아들에게 손쉽게 반응할 수 있는 자연, 문화, 예술을 소개함으로써, 이들의 학습에서 창의성과 기쁨을 장려하는 것, 학교를 영유아와 가족들이 민주적이고 긍정적 태도를 배울 수 있는 아동참여의 공간, 문화상호주의의 공간으로 개념화하는 것, 영유아의 자연스러운 연구 및 학습 능력에 주목함으로써, 교육을 의미 만들기와의 기회로 삼는 것 등이 그러하다.

포스트모더니스트들의 제안 중 상당수는 몇몇 국가의 영유아 서비스 제도 하에서는 이상에 불과한 반면, 다른 국가들에서는 현재 실현되고 있는 중이다.

- 영유아 관련 이슈와 서비스 조직화를 둘러싼 새로운 민주적 제도와 만남의 장을 공동으로 만들어갈 것.
- 영유아에 대한 평등주의적이고 존중하는 접근방식을 포함하여, 윤리적 실천으로서 가르치고 배울 것.
- 영유아 기관에서 교육의 개념을 보호, 양육 및 교육을 포괄하는 것으로 확대할 것.
- 영유아를 보살피는 중요한 수단으로 경청, 프로젝트 작업, 기록화를 활용할 것.
- 부모참여와 다양성의 가치를 증진시킬 것

### 실천과 과정에 관한 연구

때때로 ‘현장연구 또는 실천가 연구(action- or practitioner-research)’라고 불리는, 실천과 과정에 관한 연구는, 교직원들로 하여금 자신의 실천을 체계적으로 반성할 수 있도록 한다는 점에서 가치 있는 연구방법이다. 몇몇 연구자들은 이러한 연구방법들이 초보적이고 엄격성과 신뢰성을 결여하고 있다고 말함으로써, 이러한 연구 형태에 우려를 표명한다. 그러나 대학 연구부

서의 지원을 받은 실천가들에 의해 수행되었다면, 연구의 방법론과 신뢰성이 보장될 수 있다. 그러한 연구는 또한 ECEC의 주요 목적, 즉 참여자들이 이론을 수립하고, 민주적이고 상호지지적인 방식으로 환경을 고려하고 실험해볼 수 있도록 격려하는 실천의 모범이 된다. 노르웨이 같은 몇몇 국가들은 ECEC 전문가들을 대상으로 한 사전훈련에 실천과 연구방법론을 통합했다. 다른 국가들에서는 정부나 기관이 재정지원하는 프로그램의 갱신을 통해(벨기에), 기록화를 실천함으로써(이탈리아의 레지오 에밀리아), 혹은 참여적인 자기평가도구를 통해(영국) 실천에 대한 반성을 장려하고 있다. 또 다른 국가들에서는, 교직원의 연구가 지역 대학의 영유아 관련 학과나 전문가 기관에 의해(핀란드), 교육자문가들에 의해(덴마크), 혹은 지속적인 연구와 팀 교육을 장려하는 다양한 시범 프로그램에 의해(스웨덴의 레지오 에밀리아 교육) 이끌어진다. 연구가 주도하는 전문성 개발은 벨기에, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 그리고 점차 영국에서도 강한 전통이 되고 있다. 실천가 연구는 교육, 반성, 품질향상과정과 방법론적으로 명백히 연계되어 있기 때문에, 전문성 개발의 도구로 높은 가치를 지닌다. 이러한 연구가 가질 수 있는 약점은 정부부처가 열린 의사소통 경로를 유지하는데 적극적이지 않으면, 많은 가치 있는 연구결과와 통찰력이 지역 수준에서 머물러, 체계적인 방식으로 상부로 전달되지 못한다는 것이다.

### 참여관찰과 아동연구

현재 영유아 교육 연구의 장점 중 하나는 아동을 보는 새로운 관점을 포용하는데 있다(Kilderry, Nolan and Noble, 2004). 최근 영유아를 유능한 학습자로 인정함으로써, 연구대상으로서 뿐만 아니라 참여자로서 연구에 아동의 관여를 증가시키게 되었다. 연구윤리 의무는 이 영역에서 강화되고 있다. 참여관찰과 아동에 대한 질문을 통해 놀이, 사회적 상호작용, 일대일 혹은 집단 내에서의 지속적인 사교의 공유와 같이 영유아들이 자연스럽게 채택하는 학습 전략의 새로운 면모가 부각되고 있다.

### 발전하는 두 연구 영역

#### *다양성의 이슈에 관한 연구*

국내에서 혹은 국제적으로 이루어지는 국민의 이동은 거의 모든 OECD 국가의 ECEC 서비스 규정에 영향을 미친다. 국가들 내에서 점차 증가하는 인구의 다양성은 이에 대응하는 ECEC 정책과 서비스의 필요성을 강조하였고, 문화상호주의와 다양성의 문제에 관한 연구가 새로이 중시되었다. 건강상태와 소득 뿐 아니라, 문화, 언어, 종교, 인종, 지리적 위치에 있어 다양성의 수준이 높은 국가에서는 접근성과 형평성의 이슈가 중요해진다. 영유아 서비스에 대한 문화적 기대와 지역의 인구학적 양상에 관한 연구는 서비스 계획 및 정책에 중요한 정보를 제공한다. 언어와 인종적 다양성, 연령과 특수욕구 등에 따른 특정집단 아동들의 접근율에 대한 자료는 행정부가 가족들에게 충분한 정보를 제공하고, 그들의 자녀에게 주요 서비스에 대한 합리적이고 적절한 접근성을 보장하는데 도움이 된다. 연구 네트워크인 ‘영유아 교육과 훈련에서의 다양성’(Diversity in Early Childhood Education and Training; DECET)은 유럽에서 이루어진 현장연구 프로젝트의 사례를 제공한다(Box 9.2 참조).

### 아동의 공간과 환경에 관한 연구

아동의 공간과 환경에 관한 연구는 미국과 유럽(핀란드, 네덜란드, 노르웨이, 영국 등) 모두에서 증가하고 있는 연구 분야이다. 국가 간 비교는 이러한 이슈에 관심을 집중시키는데 유용하였다. 예를 들면, 북유럽 국가들이 갖고 있는 강력한 실외 접근방식과 비교하여, 영유아의 ‘진지한’ 학습과 교육은 실내에서만 발생할 수 있다는 가정에 의문을 제기하는 것이다. 또한, 학교에서 점점 더 많은 장애아동들을 받아들임으로써, 학교 설계사나 건축가들은 많은 국가에서 장애아동이 이용할 수 있는 건물이 거의 없고, 집단활동 및 아동의 활동에 잘 맞지 않게 건물이 설계된 경우가 많다는 사실을 깨닫게 된다. 요약하면, 영유아 환경은 종종 말라구찌가 제안한 ‘제3의 교사’ 역할을 충족시키는데 실패한다.

실내외 모두에서 영유아 건물과 학습 환경에 대한 투자 수준과 적절성은 중요한 질적 지표이다. 이것은 일반적으로 건강 및 위생관점에서 인식되지만, 교육적인 관점에서 항상 이해되는 것은 아니다. 비록 최소한 두 명의 위대한 영유아 교육과 보육의 창시자들, 즉 프레드리히 프뢰벨과 마리아 몬테소리가 공간과 교구의 조직화에 대한 관점을 결정했더라도 말이다.

#### Box 9.2. 영유아 교육과 훈련에서의 다양성

‘영유아 교육과 훈련에서의 다양성(Diversity in Early Childhood Education and Training)’ 혹은 DECET로 알려진 연구 네트워크는 다양한 문화적 배경의 아동과 가족들에게 적절한 ECEC 접근성을 제공하는 문제를 해결하는데 관심이 있는 연구자들과 실천가들의 모임이다. 이 네트워크의 목적은 다음과 같다.

- 유럽 전역에 있는 훈련가, 실천가, 연구자 및 정책결정자들 간의 교류를 촉진하는 것.
- ECEC 서비스에서 형평성과 다양성의 존중을 적극적으로 추구하는 것
- ECEC 분야에서 새로운 통찰력과 지식을 발전시키는 것
- 유럽 안팎의 다른 조직들과 협력하는 것

DECET의 연구와 활동은 본질적으로 다양성의 견지에서 방법론, 훈련, 질적 평가에 중점을 두는 것이다. 8개의 유럽 국가들이 이 네트워크에 속해있는데, 벨기에, 독일, 그리스, 프랑스, 아일랜드, 네덜란드, 스페인, 영국(영국과 스코틀랜드)이 그들이다. DECET 네트워크는 다른 국가 및 지역 정부들과 함께 많은 연구 과제를 수행해 왔는데, 예를 들면, 플랑드르에서 DECET는 영유아 서비스 종사자들에게 다양성 실천을 훈련시키는데 참여했다. 이것은 교육자들로 하여금 부모들과 효과적으로 대화하고, 판에 박힌 사고방식과 제도적 차별에 맞서도록 그들을 훈련시키는 것이다. 정책결정자 및 관리자들과 함께, ECEC 서비스에 대한 아동의 동등한 접근성을 보장하기 위해 노력하고, 서비스에서의 불평등한 권력관계를 되돌리고자 하는 것은 중요한 도전이다.

DECET 네트워크는 버나드 반 리어 재단([www.bernardvanleer.org](http://www.bernardvanleer.org))으로부터 재정지원을 받는 동시에, 네트워크의 목적을 지원하기 위해 EU 프로그램과 재단들로부터 보조금을 구한다.

출처: [www.decet.org](http://www.decet.org).

핀란드 연구자들인 베르그스트롬과 이코넨(2005)은 이러한 통찰력을 오늘날까지 이어와서, 아동에게 적절한 공간과 두뇌 발달 사이의 연관성을 보여준다. 그들은 “자연의 빈 공간이 영유아 학습을 위한 최선의 환경”이라고 주장한다(Children in Europe, April, 2005). 동일한 학술지에서, 보육에 대한 EC 네트워크(EC Network on Childcare)의 1995년 보고서를 인용하고 있는데, 보고서에 따르면, 일부 국가와 많은 프로그램 유형에는 다음과 같은 것들이 존재한다.

“... 어떻게 교육적 목표가 아동을 위한 환경을 결정하는가에 관한 분명한 견해들. 다른 경우에는, 건물들이 지극히 기능적이거나, 엉망으로 지어졌거나, 다른 용도로 사용되던 것을 부적절하게 용도 변경한 것이었다. 그 보고서는 때때로 화장실의 개수, 방의 크기가 지나치게 강조되고 있다고 비평했지만, ‘공간은 자유다’라는 말과 함께, 아동은 실내외에서 자신의 환경을 탐색할 공간을 필요로 한다는 점을 지적했다.”(Children in Europe, April 2005).

많은 연구가 이루어진 플랑드르의 교육과정인 ‘경험 교육(Experiential Education)’에서는 교사들을 위한 10가지 행동목표를 제시하고 있는데(Laevens, 2003), 이 중 무려 4개의 항목을 교실내 공간구성에 대해 할애하고 있다.

- 아이들이 흥미를 느끼도록 교실 구석구석을 재배열하라.
- 교실에 배치된 내용을 정기적으로 점검하고 매력적이지 않는 교구들을 보다 흥미로운 것들로 대체하라.
- 판에 박히지 않은 새로운 교구와 활동들을 소개하라.
- 아동을 관찰하고, 그들의 흥미를 발견하고 이를 충족시키는 활동들을 개발하라.

‘경험 교육’을 비롯한 유사한 프로그램들에서는 교사들이 공간을 활용하고, 공간 내에서 이동할 때에도 아동들과 집중적으로 상호작용해야 하는 것으로 여겨진다. 적극적인 성인의 존재는 환경에 대한 관심과 학습 잠재력을 증진시킨다.

실외 공간의 경우에는, 기관에 딸린 운동장을 오락적인 목적 이상의 용도로 계획할 수 있다. 오락과 신체놀이는 영유아에게 물론 필요하며, 그들은 스스로 즐겁게 게임이나 놀이를 즐기며 움직일 공간을 필요로 한다. 게다가 아동건강과 비만에 대한 최근의 관심을 고려한다면, 아동의 환경에 격렬한 운동의 기회를 끼워 넣는 것은 적합해 보인다(Penn, 2004). 그 외에도, 발견학습을 위한 정원과 같이 인지적으로 구성된 실외 환경은, 영유아들에게 풍부한 학습이 될 수 있다. 식물, 나무, 꽃, 물, 점토, 모래, 진흙, 동물, 곤충, 새들은 수많은 조작과 관찰의 기회를 제공한다. 자연은 아동에게 높은 수준의 다양성과 관심을 제공하고, 보다 길고 복잡한 놀이로 초대한다. 자연의 상호작용적인 속성 때문에, 그것은 관찰, 발견, 역할놀이와 상상을 자극한다.

실외에서, 아동들은 생명체를 관찰함으로써 생애주기에 대해 배우고, 교사의 주의 깊은 지도를 받는다면, 생명과 자연에 대한 존중을 배울 것이다. 자연스럽게, 혹은 지적으로 구성된 실외 환경은 ‘가르침’ 보다는 ‘경험’에 중점을 둔다. 영유아들은 발견과 자기 주도적 활동을 통해 많은 것을 배우며, 특히 반응적인 타인들과 함께 할 때 그러하다. 그들의 학습은 실물조작, 감각적인 작업과 자기 주도적인 탐색과 같은 적극적인 개입을 통해 가속화된다. 자연의 요소들은 개방된 놀이와 다양한 물질에 대한 창의적인 탐구를 제공한다.

몇몇 국가에서는 건축 박람회나 적절한 건물을 발전시키는데 유용한 촉매제 역할을 해온 것으로 나타났는데, 특히 덴마크, 핀란드, 독일, 이탈리아, 스코틀랜드에서 가장 두드러진다. 이들 국가의 특정 지역에서는 생태학적인 설계가 장려되어 왔는데, 그러한 곳에서는 아동과 교사들이 쉽게 환경과 자연에 대해 탐구할 수 있을 것이다. 노르웨이에서는 또한 아동이 실외 환경에 친숙해지는 것과 자신이 속한 곳의 기후와 날씨를 정복하는 것이 중요하고 믿는다. 자연과의 접촉은 아동의 건강한 정서발달, 독립심, 자주성에 기여한다. 아동이 경험적인 방식으로 환경에 의해 감명을 받고, 그것에 의미를 부여하며, 자신의 행위를 통해 환경이 변화하는 경험을 하는 것은 아동에게 유익한 기회이다.

학교 준비도의 측면에서 보면, 아동은 또한 자연에 대한 자신의 경험을 표현하고, 말과 쓰기, 동작 및 다른 언어들로 그것을 상징화하기 위한 개념과 어휘를 필요로 한다. 북유럽의 숲속 학교와 자연 학교에서는, 잘 훈련된 전문가들이 아동의 경험을 언어 및 다른 창의적인 매체를 통해 재현할 수 있도록 아동이 필요로 하는 지원을 제공한다. 숙련된 교직원들의 지도하에, 아동은 자연스러운 상황에서 색깔, 숫자, 어휘를 경험적으로 배우고, 자연물을 수집, 조작해보고 식물, 동물과 새의 생활을 관찰함으로써 과학적 탐구의 기초 원리를 경험할 수 있다.

### 3. 연구 분야에서의 도전들

#### 정부지원 연구의 주도적 역할

영유아 교육 분야에서 실제로 연구를 수행하고 있는 나라들에서, 정부는 종종 주요 자금원이자 ECEC 연구에 대한 재정지원은 매우 중요하며, 필요한 연구를 촉진시키고 이 분야의 대학연구소를 설립하는데 많은 역할을 한다. 독립적인 연구에 대한 균형 잡힌 재정지원이 또한 이루어질 필요가 있다. 정부지원 연구는 프로그램 평가, 재정, 표준, 성과 등 행정상 중요한 이슈에 관한 연구를 더 선호하는 경향이 있다. 정부지원 연구들은 실용적인 주제에 주안점을 둘 뿐 아니라, 당파성을 띠게 될 우려가 있다. 즉, 현재의 정통적 신념에 반대하는 비판적 연구들에 공공 재정지원을 하지 않는 것이다. 연구의 국가적 틀이 법률로 제정되면, 독립연구와 기초연구의 수행을 보장하고, 연구자금 할당에 공정성을 확보하는데 많은 도움이 될 수 있다.

#### 영어의 지배적인 역할

연구문제와 접근방법의 토대가 되는 패러다임이 영유아 분야에 대한 특정한 방식의 이해를 통해 결정된다는 점을 고려했을 때, 현재 영어권 국가들이 연구의 보급에서 지배적인 위치를 차지하고 있는 것은 우려할 만하다. 영어권 국가들의 연구 초점은 영유아에 대한 개념과 정의를 반영하는데, 이것이 반드시 다른 국가들의 전통이나 영유아에 대해 갖는 포부에 부합하지는 않는다(본 주제에 대해서는 Bowman *et al.*, 2001의 논의를 참조할 것). 뿐만 아니라, 영어권 국가들에서는 ECEC가 교육에 포함되는 경우가 많기 때문에, 영어로 된 ECEC 연구들에 자주 오르내리는 주제들은 교육 연구로부터 파생된 것이 많다. 이러한 상황에서는 기준, 교수방법, 인지적 성취, 어린 나이에 문해와 산수기술 익히기, 표적 프로그램 등에 대한 집중이 두드러지게 발생하는 경향이 있는데, 이들은 상이한 사회경제적 구조와 전통을 지닌 국가의 ECEC에서는 중요한 관심사가 아닐 수 있다.

비록 캐나다가 미국의 연구를 프랑스어 사용 국가들로 전달하는데 중요한 역할을 하고 있기는 하지만, 유럽 언어들로부터 영어권 국가로의 상호정보교류는 여전히 미약한 상태이다. 여러 국가검토보고서에서 OECD 팀들은 유럽의 정부부처가 때로는 그들 국가의 ECEC 연구 요약본을 영어로 출판하는 것을 지원하고자 한다고 밝히고 있다. 예를 들면, 질 향상을 위한 국가계획(National Quality Initiative)이 독일에서 처음 시작된 1999년 이후로, 영어로는 흔히 논의되지 않았던 개념들을 활용한 서비스 질에 관한 흥미 있는 연구들이 독일에서 축적되고 있다. 이러한 연구에 대한 접근성은 모든 OECD 국가들에서 반길 것이며, 독일의 사회교육 전통과 그 개념에 대한 통찰력을 제공할 것이다.

유럽에서, 모스와 그 동료들의 연구는 다른 국가와 언어 집단으로부터 연구를 청탁하여 출판한 예이다. 현재, 일 년에 2번 출간되는 학술지인 <Children in Europe>은 유럽 실천가들의 공개 토론장이 되어가고 있다. 이 학술지는 8개 언어 판으로 출판됨으로써, 서로 다른 언어집단 간의 상호교류를 크게 증진시킨다. 마찬가지로, 유럽영유아교육학회(European Early Childhood Education Research Association; EECERA)와 환태평양영유아교육학회(the Asian Pacific Early Childhood Education Research Association; the Asian PECERA)는 매년 다양한 국가와 언어집단에 속한 연구자들이 자국에서 중요한 주제들에 대한 의견을 교환하기 위해 함께 모인다. 이러한 특성을 지닌 모임이 보다 많이 시작될 필요가 있다.

### 연구 참여형태의 확장

또 다른 도전은 많은 연구가 실천가 및 부모들과 무관하게 이루어진다는 것이다. 지역의 영유아 서비스 현장 내에 심층적인 지식을 구축하는 것보다는 정부의 즉각적인 요구에 중점을 두는 전문가 중심의 자료수집에 대해서는 이미 언급된 바 있다. 소수의 국가들을 제외하면, 실천가들을 포함하는 과정 및 실천에 관한 연구기금은 미약하다. 예를 들면, 벨기에(플랑드르)에서 실천가 연구는 서비스 지점에서의 질적 개선을 위한 실용적 적용을 목적으로 한다. 일련의 연구들을 통해, 플랑드르는 아동의 복리와 관여를 주요 지침으로 하는, 아동 경험의 관점(child-experience perspective)에서 질을 평가하기 위한 수많은 참여 방안들을 발전시켰다(Laevens, 2003). 이러한 연구는 특히, 지역 수준에서 서비스의 질을 측정하기 위해 부모와 교육자들을 대상으로 사용할 수 있는 참여적 자기평가도구를 개발하는데 집중한다(Box 9.3 참조).

### Box 9.3. 벨기에(플랑드르)의 보육시설에서 사용되는 과정지향적 자기평가도구(PSIC)

아동보육시설의 질을 개선시키기 위한 정책의 일부로서(플랑드르에서 보육은 0-3세를 위한 종일제 보육과 더 나이 많은 아동을 위한 시간제 방과 후 서비스를 의미한다), 보육정책 및 시설을 담당하는 국가 기관인 *Kind and Gezin*은 2003년, 영유아 기관에서 쉽게 이용될 수 있는 자기평가도구를 개발하기로 결정했다. 이 도구는 벨기에 르우벤 대학교의 경험교육연구소(the Research Centre for Experiential Education)에 의해 개발되었고, 아동과 아동의 보육환경 경험을 질의 주요 평가 기준으로 본다.

PSIC의 개념적 틀은 지난 수십 년간 래버스 교수와 그의 팀이 수행한 연구를 통해 확고하게 구축되었고, 그것은 현재 유아, 초등, 중등 및 고등교육에서 사용되는 유명한 경험 교육(Experiential Education) 모형을 만들어냈다. 개념적 틀의 중심에는 과정변수, 안녕감(well-being), 몰입이 있다. 안녕감은 즐기는 것, 편안하게 느끼는 것, 자발성, 생동감, 그리고 보다 깊은 수준에서, 자신감과 자신의 감정과 경험을 지속적으로 탐구하는 것으로 정의된다. 몰입은 참여, 집중과 인내, 집중적인 정신 활동, 탐구하고자 하는 동기를 만족시키는 것, 자기능력의 한계에 이르기까지 활동하는 것을 말한다. 안녕감과 몰입은 질적 평가의 주요 기준으로 여겨진다. 안녕감은 정신건강을 보장하는 상태로 간주되고, 몰입은 깊은 수준의 학습과 발달을 위한 조건으로 여겨진다.

도구에서 정의된 자기평가 절차는 아동의 안녕감과 몰입의 실제 수준을 측정하는 것으로 시작한다. 두 가지 항목에 대해, 5점 척도의 도구를 사용하여 서비스에 참여하는 각 집단에서 실행되는 관찰을 기록한다. 체점을 위하여, 예비조사절차가 시설장이나 기관 내 담당자에 의해 수행된다. 개별 아동을 차례로 2분간 관찰한 후, 다음 단계에서는 기록된 아동의 안녕감과 몰입 수준을 설명하는 조건들을 밝히기 위해 점수를 분석한다. 이러한 분석은 교육적 접근의 다섯 가지 차원, 즉, 기반시설 및 활동의 제공, 집단 분위기, 아동의 주도성, 성인 유형과 구성을 구분하는 틀에 기반하여 이루어진다. 이러한 차원들은 더 나아가, 각각 3점 척도(‘괜찮음’-‘개선의 여지 있음’-‘시정을 요함’)로 평가될 수 있는 일련의 항목들로 정의된다.

교육적 접근법의 분석은 실천가 집단이 행동의 우선순위를 설정하기 위해 협력해야 하는 공유 활동이다. 이것은 가능한 개입방법을 밝히고, 그것을 실행하며, 그 효과에 대해 살펴보는 데 있어 지침 역할을 한다. 이러한 관찰, 분석, 행동의 전체 주기는 일 년에 몇 차례씩 반복될 수 있다.

2004년 이후로, *Kind and Gezin*은 일련의 현직교육 프로그램을 통해 시설 운영자와 실천가들에게 PSIC를 소개했다. 도구에 대한 완전한 평가는 아직 이루어지지 않았지만 자기평가도구를 사용하는 기관에서 중요한 변화가 관찰되었다. 실천가들은 또한 도구의 사용이 자신들의 전문성 향상과 팀워크에 기여한다고 느끼고 열광한다. 교육적 접근에 있어, 그들은 아동의 관점을 고려하는 것을 배우고, 이로 인해 사회정서 및 인지발달을 위한 최적의 상황을 조성하는 법을 배운다.

출처: *Kind en Gezin*, 2005.

북유럽 국가들의 실천가 연구 문화 또한 주목할 만하다. 전문가 연구는 교사/교수방법 훈련의 중요한 일부로 자리잡고 있으며, 교사들은 일을 하면서 전문가 연구를 지속적으로 실천하곤 한다. 일부 도시에서는, 교육자-연구자 간의 네트워크가 지역 수준에서의 실질적인 문제들을 밝히고, 출간된 논문을 통해 산출된 지식을 보급하는데 도움을 준다. 실천가 연구는 전문적 사고, 팀 평가, 지속적인 질적 개선에 기여하는 것으로 여겨진다. 이러한 지역의 연구 활동은 질적 통제의 관점에서 정보와 홍보를 통한 질적 향상의 관점으로 이동하는 새로운 정책에 의해 장려된다. 이러한 체계 내에서 또한 ‘부가가치’를 확대시키는 것 또한 관심의 대상이다. 예를 들면, 기존 체계 내에서 아동의 질적 성취를 증진시키기 위해, 태도와 실천에서 무엇을 변화시킬 수 있는지를 밝히는 것이다. 자기평가와 실천가 연구의 실행은 교직원의 교육수준으로 인해, 혹은 양성교육의 부실이나 훈련이 제대로 이루어지지 않는 서비스 유형인 가정보육시설의 우세로 인해, 다른 국가들에서는 그다지 깊이 뿌리내리지 못하고 있다. 이러한 ‘연구-정책-실천’의 패러다임은 연구방법론에 관한 훈련이 이러한 활동에 종사하고 있는 교직원들의 승진이나 경력 상의 보상과 관련되어, 양성교육 및 현직교육 과정에 포함될 때 성공할 가능성이 더 높다.

## 연구 보급

연구결과의 보급은 2001년 <Starting Strong>의 출간 이후 현저히 증가했다. 조사 및 분석기관들이 급격히 발전하였으며, ECEC 웹사이트와 검색 엔진의 증가는 아동발달과 이용가능한 프로그램들, 각각의 지역이나 지방, 국가에서 시행 중인 정책에 대한 정보를 찾는 부모와 전문가들에게 새로운 힘을 부여한다. 그러나 유용한 정보를 얻는 것은 여전히 어려울 수 있다. 이러한 정보가 다른 지역의 독자들을 위해서는 준비되지 않았을 수도 있고, 혹은 연구비를 지원해준 기관이나 집단에만 접근을 허용할 수도 있기 때문이다. 원 연구를 동료검토를 거치는 전문 학술지들을 통해 발표한 후, 이어 대중매체나 부모들을 위한 소식지 등의 대중보급으로 확대하는 단계는 효과적으로 조직되지 않는 경우가 많다. 캐나다 아동보육 자원 및 연구단체(Canadian Childcare Resource and Research Unit, [www.childcarecanada.org](http://www.childcarecanada.org))에서 하는 일이 이러한 활동의 대표적인 예인데, 이들은 여러 국가의 주요 정책과 연구계획에 대한 최신 정보를 연구자와 실천가들에게 무료로 제공한다.

- 1 세계은행(World Bank)과 같은 국제기구의 자금지원 정책은 영유아 단체에 대한 미국의 연구결과와 접근방식에 의해 큰 영향을 받는다.
- 2 무작위 통제시험(RCT)은 통제집단이나 처치집단에 개인을 임의로 배정한다. 특정 가정이 충족되었을 때, 개입이 결과에서의 집단차이를 유발한 것으로 해석한다.
- 3 범학문적(trans-disciplinary) 연구에서 사용되는 패러다임과 방법론, 그리고 정책결정에 ‘연성(soft)’ 연구가 활용되는지에 대한 의문이 자주 제기된다. 정책결정자들은—특히 영어권 국가에서—수량화된 정보를 바탕으로 정책대안을 산출할 수 있도록 하는 대규모 연구에 더 높은 가치를 둔다. 대량의 데이터를 활용한 무작위 통제시험(RCT)이 점점 더 정부기관에 의해 선호되는 추세이다. 이러한 발전으로 인해 제기되는 도전은 독립적인 단체들은 RCT에 자금을 제공할 능력이 없기 때문에, 연구가 정부의 기금에 의존하는 대규모 연구기관으로 집중된다는 것이다.

## 참고문헌

- Bergstrom, M. and P. Ikonen (2005), "Space to Play, Room to Grow", in *Children in Europe*, Vol. 8, pp. 12-13.
- Boocock, S.S. (1995), "Early Education Programs in Other Nations: Goals and Outcomes", *The Future of Children*, Vol. 5(3), pp. 1-19.
- Bowman, B.T., M.S. Donovan and M.S. Burns (eds.) (2001), *Eager to Learn: Educating our pre-schoolers*, Committee on Early Childhood Pedagogy, National Research Council Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington DC.
- Bronfenbrenner, U. (1986), "Ecology of the Family as a Context for Human Development: Research Perspectives", *Developmental Psychology*, Vol. 22, pp. 723-742.
- Bruer, J. (1999), *The Myth of the First Three Years*, The Free Press, New York.
- Chatterji, M. (2004), "Evidence on 'What Works': An Argument for Extended-term Mixed-method (ETMM) Evaluation Designs", *Educational Researcher*, Vol. 33(9), pp. 3-13.
- Children in Europe (2005), *Curriculum and Assessment in the Early Years*, Issue 9, Children in Scotland, Edinburgh.
- Clark Wortham, S. (2004), *Assessment in Early Childhood Education*, 4th Edition, Prentice Hall/Pearson, New York.
- Cryer, D., W. Tietze, M. Burchinal, T. Leal and J. Palcois (1999), "Predicting Process Quality from Structural Quality in pre-school Programs: A Cross Country Comparison", *Early Childhood Research Quarterly*, Vol. 14(3), pp. 339-361.
- Dahlberg, G., P. Moss and A. Pence (1999), *Beyond Quality in Early Childhood Education and Care: Postmodern Perspectives*, Falmer Press, London.
- Dahlberg, G. and P. Moss (2005), *Ethics and Politics in Early Childhood Education*, RoutledgeFalmer, London and New York.
- DECET (Diversity in Early Childhood Education and Training) (2006), DECET projects, <http://decet.org/>.
- ECS (Education Commission of the States) (1998), *Brain Research*.
- EPPE project (1997-2007), "The Effective Provision of Pre-School Education Project. A Longitudinal Study Funded by the DfE <http://k1.ioe.ac.uk/schools/ecpe/epe/index.htm>.
- Esping Andersen, G. (2002), "A Child-centred Investment Strategy", in G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerick and J. Myles (eds.), *Why we Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, England.
- Kilderry, A., A. Nolan and K. Noble (2004), "Multiple Ways of Knowing and Seeing: Reflections on the Renewed Vigour in Early Childhood Research", *Australian Journal of Early Childhood*, Vol. 29(2), pp. 24-28.
- Kind en Gezin (2005), [www.kindengezin.be/KG/](http://www.kindengezin.be/KG/).
- Laevers, F. (2003), *Experiential Education: Making Care and Education More Effective through Well-being and Involvement*, Leuven, Belgium.
- Leseman, P. (2002), "Early Childhood Education and Care for Children from Low-income or Minority Backgrounds", OECD, Paris.
- Mahon, R. (2006), "The OECD and Reconciliation Agenda: Competing Blueprints", in J. Lewis (ed.) *Children, Changing Families and Welfare State*, Edwin Elgar.
- Meisels et al. (1996), *Assessment of Social Competence, Adaptive Behaviour and Approaches to Learning with Young Children*, Washington, NCES.
- Morgan, K.J. (2005), "The Production of Child Care: How Labor Markets Shape Social Policy and Vice Versa", *Social Politics*, Vol. 12, p. 243-263.
- Moss, P. (2001), *The UK at the Crossroads: Towards an Early Years European Partnership*, Daycare Trust, London.

- National Research Council and the Institute of Medicine (2000), *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood*, by J. Shonkoff *et al.*, National Academy Press, Washington.
- NESS Impact Study (2005), *Early Impacts of Sure Start Local Programmes on Children and Families*, Birbeck, University of London.
- OECD (2001), *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, OECD, Paris.
- OECD (2002), *Understanding the Brain: Towards a New Learning Science*, OECD, Paris.
- OECD (2003), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, Vol. 2, OECD, Paris.
- Osborn, M. (2004), "New Methodologies for Comparative Research? Establishing 'Constants' and 'Contexts' in Educational Experience", *Oxford Review of Education*, Vol. 30(2), pp. 265-285.
- Penn, H. (2004), in Country Note for Canada, OECD, Paris.
- Rayna, S. and G. Brougère (2000), *Traditions et innovations dans l'éducation préscolaire : perspectives internationales*, INRP/CRESAS, Paris.
- Rayna, S. and G. Brougère (2005), *Accueillir et éduquer la petite enfance : les relations entre parents et professionnels*, INRP, Paris.
- Schweinhart, L. and J. Montie (2005), "Significant Benefits: The High/Scope Perry Pre-school Study through Age 40", High/Scope Educational Research Foundation, World Bank Presentation, November 17, 2004.
- Shonkoff, J.P. and D.A. Phillips (eds.) (2000), *From Neurons to Neighbourhoods: The science of Early Childhood Development*, National Academy Press, Washington DC.
- Tobin, J.J., D.Y.H. Wu and D.H. Davidson (1989), *pre-school in Three Cultures: Japan, China, and the United States*, Yale University Press.
- Woodhead, M. (1998), "'Quality' in Early Childhood Programs: A Contextually Appropriate Approach", *International Journal of Early Years Education*, Vol. 6(1), pp. 5-17.

## 제 10 장

### 정책 검토의 결론

OECD 20개 회원국에 대한 정책 검토를 통해 제10장에서는 영유아 교육과 보육 분야에서 고려해야 할 10가지 사항을 제안한다. ① 영유아기 발달의 사회적 맥락에 주목할 것, ② 아동의 관점과 자연스러운 학습 전략을 존중하며, 아동의 복리, 생애초기의 발달과 학습을 ECEC의 중심에 놓을 것, ③ ECEC 제도의 책무성과 질적 수준 보장에 필요한 관리감독체계(*governance structure*)를 수립할 것, ④ 이해관계자들과 함께 모든 ECEC 서비스를 위한 일반적인 지침서와 교육과정 기준을 개발할 것, ⑤ 질적으로 우수한 교육목표를 달성하기 위하여 공공재원을 확보할 것, ⑥ 재정, 사회 및 노동정책을 통하여 아동빈곤과 소외를 감소시키고, 다양한 형태로 학습할 권리를 가진 아동을 위해 보편적인 프로그램의 자원을 증가시킬 것, ⑦ 영유아 서비스에 부모와 지역사회의 참여를 장려할 것, ⑧ ECEC 교직원의 근로조건을 향상시키고 전문적 교육을 실시할 것, ⑨ 영유아 서비스에 자율성을 부여하고, 재정과 지원을 제공할 것, ⑩ 폭넓은 학습과 참여, 민주주의를 지지하는 ECEC 제도를 추구할 것.

앞선 장에서는 OECD 국가들의 ECEC 정책결정을 광범위하게 검토하였다. 제1장에서는 빈곤과 여성의 경제 역할 변화 등의, 영유아 정책에 영향을 미치는 사회적, 경제적 맥락에 대해서, 제2장-제9장에서는 2001년도에 발간된 <Starting Strong>에서 밝힌 정책수립의 8가지 주요 성공요인이 주는 시사점을 고려하고, 회원국들이 이를 어떻게 반영하고 있는지에 대하여 살펴보았다. 이러한 시사점을 반영함에 있어서 여러 OECD 국가 간의 발전 수준이 다름을 감안하여(예를 들어, ECEC 제정은 첫 번째 검토사업 이후 계속 정체되어 있으며, 교직원의 채용과 전문성 교육은 여전히 주요 관심사이다.), 마지막 장에서는 일부 OECD 국가에서 효과적으로 접근해온, 따라서 다른 모든 국가들도 관심을 기울일 필요가 있는 10가지 정책 영역을 규명하고자 한다.

본 장의 결론은 이러한 정책 영역들이 OECD 검토의 상세한 분석을 토대로 도출되었으나 정부의 관점에 따라 크게 영향을 받는다는 점이다. 또한 정부와 이해관계자들이 고려해보도록 제안되었지만 모든 국가의 표준화를 지향하려는 의도는 아니다. OECD 국가 검토사업에서 얻은 중요한 교훈은 성공적인 정책은 급히 외부로부터 들여와 개선하려고 하기보다는 주요 이해관계자들 간의 세심한 논의를 통해서 생성된 민주적 합의를 통해서 이루어진다는 점이다. 영유아 분야의 정부 정책이 주요 이해관계자들 간의 사전 논의에 기초하거나 지역적 자율성과 특성을 고려하지 않고 이루어진다면 저항을 불러일으키거나 무시될 가능성이 있다.

## 1. 고려해 볼 정책 영역들

### 1. 영유아 발달의 사회적 맥락에 주목할 것

- 영유아 분야의 정책수립을 위해서는 근본적으로 사회적, 경제적 맥락에 대한 이해가 있어야 한다. ECEC 프로그램은 단순히 영유아의 보호, 양육과 교육을 다룰 뿐 아니라, 복잡한 사회적 이슈를 해결하는 데에도 기여한다. 사회통합, 가족복지, 양성평등과 같은 사회적 이슈들은 포괄적이고 탁월한 정책을 통해서 다루어져야한다. 영유아 서비스에 대한 통합적인 비전은 부모의 육아휴직 및 0-3세 아동을 위한 저렴한 양질의 서비스를 촉진하고, ECEC 분야의 근로조건과 급여를 향상시키며, 부모 지원과 저소득층 및 이민자 가족의 사회적 통합을 증진하기 위한 방안을 마련하는 것이다.
- 사회적 평등 : 아동 및 가정의 빈곤감소는 성공적인 영유아 교육과 보육 체계를 위한 선행조건이다. 영유아 서비스는 영유아를 교육하고 기본적인 서비스와 사회참여에 대한 가족의 접근을 용이하게 함으로써, 불리한 환경에서 비롯되는 부정적인 효과들을 완화시키는데 상당 부분 기여한다. 그러나 한 국가의 아동 및 가정 빈곤율이 높은 상태로 지속된다면, 이러한 노력은 저해되며 교육수준의 향상을 크게 방해하게 된다. 정부는 가족빈곤을 감소시키고 영유아에게 인생에서의 공평한 출발을 보장하기 위해, 국가의 재정, 사회 및 노동정책을 이용할 필요가 있다.
- 가족의 복지와 참여 : 정책을 제안함에 있어서 정부는 현대 가족들의 실제 욕구에 주목할 필요가 있다. 예를 들어, 가족이 원하는 바에 따라 전일제나 시간제 고용기회가 제공될 수 있도록 영유아 서비스를 조직하고 제공하여야 한다. 또한 1년간의 유급 육아휴직 제공에 연이어,

영유아 서비스를 이용할 수 있는 권리를 아동에게 제공함으로써 결정적 시기인 생후 1년간 부모가 자녀와 함께 있을 수 있도록 하며, 가정의 재정을 지원하고 복지를 용이하게 해야 한다. 이는 고도로 산업화된 경제사회가 반드시 고려해야만 하는 가정생활과 가족의 유대에 대한 ‘인적 지원’(human support)이다. 관련 연구는 최소한 9개월의 육아휴직은 영아사망률을 낮추고 모유 수유율을 높이며, 산후우울증을 감소시키고, 예방적인 건강관리를 보다 많이 이용하게 되는 등 여러 장점이 있음을 보여준다(Chatterji and Markowicz, 2005; Tanaka, 2004, 2005). 그러나 무급휴직에는 이와 동일한 예방적 효과가 없는 듯하다(Tanaka, 2005). 또한 육아휴직이 끝난 후 곧바로 공공 재정지원을 받는 영유아 서비스를 이용할 수 있도록 연계하는 것은 가족과 영아의 복지와 안정을 우선으로 하는 육아휴직 정책의 중요한 요소가 된다. 영유아 서비스에 있어서 가족의 참여, 특히 차별과 소외의 위험에 직면하고 있는 저소득층과 이민자 가족의 참여가 장려되고 중시되어야 한다.

- 여성에 대한 동등한 기회 제공 : UN의 여성차별철폐협약(CEDAW)과 국제적, 국가적 수준의 다른 평등협약들은 여성들이 일할 기회와 근로여건에서 동등한 기회—특히, 공식적인 근로계약서, 동등한 급여, 정규직으로 일할 권리, 동등한 승진 기회 등의 측면에서—를 가져야 한다고 주장한다. 탄력적인 근무시간과 ECEC 서비스를 제공함으로써, 여성들이 직장 과 육아의 책임을 병행하도록 도울 수 있다. 또한 부부 중심의 가정(즉, 함께 사는 조부모나 친척이 없는)에서는 육아와 가사를 동등하게 분담함으로써 전일제로 일하는 여성을 도울 수 있다.

## 2. 아동의 관점과 자연스러운 학습 전략을 존중하며, 아동의 복리, 생애초기의 발달과 학습을 ECEC의 중심에 놓을 것

- 아동의 학습이 영유아 서비스의 핵심 목표이기는 하나, 이는 아동의 사회정서적 발달과 복리가 보장되는 환경에서 이루어져야 한다. 과거에 3세 미만 아동을 위한 서비스는 노동시장의 부속물로 여겨졌고, 발달적 접근이 미약한 서비스를 제공해왔다. 또한, 전통적인 유아교육 서비스는 3-6세 아동을 대상으로, 취학 전 학습의 형태로 이루어졌는데, 이러한 서비스는 높은 교사 대 아동 비율, 영유아 서비스 자격기준을 갖추지 못한 교사 채용, 열악한 교육 환경, 보육 인력이 부재하다시피 한 특징을 지닌다. 많은 국가에서 아동에 초점을 두고 영유아의 구체적인 발달과정과 학습 전략을 더 잘 이해해야 하는 등의 도전이 존재한다.
- 국가 검토를 통해 선정된 다음 두 가지 원리가 아동 개인의 학습과 복리를 지원하는 것으로 보인다.
  - ❖ 아동의 자연스러운 학습 전략에 대한 존중을 포함한 아동의 관점에 초점 맞추기(스웨덴, 노르웨이)
  - ❖ 영유아를 지도하고 돌보는 주된 방법으로써의 경청하기와 프로젝트 작업, 기록화를 활용하기(레지오 에밀리아)

이러한 접근은 학교를 외부에서 정해진 목표와 기술을 아동에게 부과하는 곳으로 인식하는 경향과 반대된다. 첫 번째 원리는 아동 자신의 학습 전략에 있어서 아동 스스로의 영향력을 증진하고 아동의 학습 전략에 대한 신뢰를 보여준다. 이러한 학습 전략은 능동적인 학습, 놀이, 언어 이외의 표현수단, 자신에게 중요한 사람들과의 관계, 흥미나 관심 있는 문제들에 대한 비형식적이지만 집중적인 연구 등을 의미한다. 두 번째 원리인 ‘영유아에게 귀 기울이기’ 또한 스스로 학습을 주도할 수 있는 아동의 능력에 대한 존중을 나타내며, 이는 풍부한 학습 환경과 잘 훈련된 교육자들에 의해 지지될 수 있다. 주변 환경에 의해 영향을 받는 프로젝트 주제나 구체적인 소재는 아동과 교사 간의 대화를 통해 결정된다. “주된 목적은 아동이 학습에 대한 호기심과 열망을 발달시키는 것이며 스스로의 학습에 대해 자신감을 갖게 하는 것이지 미리 정해놓은 지식과 숙련도의 성취가 아니다”(Martin-Korpi, 2005). 이 접근은 아동에게 민주적인 가치와 반성—즉 존중하고 대화하는 방식으로 성인 및 다른 아동들과 함께 살아가는 것—을 학습하도록 안내해 주고자 하는 바람에서 비롯된다.

### 3. ECEC 제도의 책무성과 질적 수준 보장에 필요한 관리감독체계(governance structure)를 수립할 것

- OECD 검토의 경험은 ECEC 체계에 대한 적극적인 관리가 서비스의 접근성과 질을 지속적으로 향상시킴을 보여준다. 이를 효율적으로 이끌기 위해서 중앙정부에 상당수의 전문가들이 포진해있는 ECEC 정책부서가 설치되어야 하며 법률과 재정적인 힘이 뒷받침되어야 한다. 점차 증대하고 있는 이러한 부서의 중요성은 미국의 조지아 주, 매사추세츠 주, 그리고 워싱턴 주에서 그 예를 찾아 볼 수 있는데, 이들 주는 하나의 중앙부서 아래에서 서로 협력하여 주마다 다양한 보육 및 교육 서비스를 전개한다. 또한 영국이나 북유럽의 대도시에서도, 새로운 요구와 도전에 적응하면서 지속적으로 서비스 구조를 향상시키는 능동적이고 통합된 정책부서를 찾아볼 수 있다.
- 지방분권화는 효율적인 정부를 위해서 필요하며 특히, 영유아 서비스처럼 지방화되고 다양한 분야에서 요구된다. 지방분권화 과정에서 영유아 서비스가 상위 수준의 주 정책의 일부로 기능하는 것이 중요하며, 반면에 실질적인 운영은 지방 정부에 이양하되 동시에 규제와 교직원의 자격기준, 질적 수준 보장은 동일하게 이루어져야 한다. 국가 전 지역에 걸쳐 동등한 접근성과 질을 확보하기 위하여, 중앙정부와 지방정부 간에 제도의 목표와 재정지원 절차, 프로그램 표준에 대한 명확한 합의가 필요하다.
- 적극적인 정책부서와 교사훈련 및 교육과정 담당국, 독립적인 모니터링 및 평가기관, 연구위원회, 교육자문단, 모니터링 및 통계부서와 같은 지원체계 및 기관들은 성공적인 ECEC의 필수요소이다. 전문화된 지원 기관들은 체계의 특정한 업무를 맡으며, 다양한 대규모 체계들 간에, 동등한 기준과 책무성을 유지한다. 이러한 많은 지원 구조는 이미 교육체계 내에 존재하지만, 영유아 분야의 전문성이 결여된 상태에서는 영유아 분야의 목적에 적합하지 않을 수 있다. 예를 들면, 영유아 분야의 자격증이 없는 시찰단이나, 영유아 분야의 조직화와 통계적 욕구에 대해 잘못 알고 있는 자료수집기관 등이 그러하다.

- 많은 국가에서 영유아 관련 연구를 조직하고, 연구와 정책, 현장 간의 연계성을 강화해줄 국가 연구위원회 혹은 협의회의 필요성이 증대하고 있다. 이러한 필요는 대학에서의 영유아 연구가 부족한 국가, 예를 들어 교육자들에 대한 훈련이 중등교육 수준에 머물러 있거나 교육 대학에만 국한되거나, 또는 연구재원이 부족하거나, 연구의무가 부족한 국가에서 더욱 절실하다. 여러 국가에서 고등교육체계가 연구대학과 직업훈련학교로 구분되는 이분적인 특성은 영유아기 연구에 도움이 되지 않는다.
- 체계의 책무성과 질적 성장을 위해서 프로그램 평가가 필요하다. 이러한 평가는 미국에서는 이미 일반적이며, 최근 스웨덴(2004년)이나 영국(1997-2007년)에서도 이루어지고 있다. 국가의 영유아 서비스를 위한 교육적 구성들은 여러 가지 형태의 프로그램(가정보육, 기관중심 교육, 통합서비스 등)에 대한 합의된 목표와 관리감독 규정을 포함하며, 이는 프로그램 평가를 용이하게 한다. ECEC 기관에서는 여러 이유에서 표준화된 검사나 척도를 통한 평가보다는 프로그램 평가가 적합하며, 실제로 많은 영유아 기관들이 표준화된 평가를 금지하거나 장려하지 않고 있다. 프로그램 평가는 구조(재정, 교직원의 질, 프로그램 기준 등)와 과정(관계적, 교육적), 교육과정의 목표 달성에 초점을 맞춘다. 주된 관심은 영유아를 시험하는 것보다 행정적인 책무성과 교육자의 업무에 대한 (형성)평가에 있다.

#### 4. 이해관계자들과 함께 모든 ECEC 서비스를 위한 일반적인 지침서와 교육과정 기준을 개발할 것

- 지난 십 년 동안 많은 국가에서 ECEC 서비스를 위한 국가 수준의 교육과정을 발간하였으며, 이는 대부분 3세 이상 아동 대상의 서비스를 위한 것이었다. 영국은 1999, 2000, 2002, 2006년, 스코틀랜드는 1999년, 프랑스는 2002년, 아일랜드는 2004년, 독일은 2004-5년, 멕시코는 2005년에 교육과정을 발간하였다. 2006년도에 한국에서는 1969년의 교육과정을 기초로 3-5세 아동을 위한 제7차 유치원 교육과정이 발간되었다. 일부 국가에서는 0-6세를 위한 교육적 구성틀이나 공식 교육과정을 개발하였다는데, 덴마크는 2004년, 영국은 2006년, 핀란드는 2003년, 노르웨이는 1996년과 2006년, 스웨덴 1998년에 개발이 이루어졌다. 이러한 교육과정은 여러 연령집단 간에 보다 동일한 질적 수준을 보장하고, 현장에서 교직원을 지원하고, 부모와 교직원 간의 의사소통을 돕고, ECEC 기관과 초등학교 간의 교육적 연속성을 보장한다.
- 많은 교육적 구성틀은 전통적인 교육과정보다 광범위해졌으며, 명백한 가치기반과 규정을 포함한다. 이러한 구성틀은 영유아 서비스의 법적 지위, 교육목표, 교육적 방향성과 규정(프로그램 기준을 포함)을 밝힐 수 있으며, 교육자나 부모, 기타 관계자들과의 협의를 통해서 형성될 때, 교육과정에 대한 지식과 주인의식이 고양될 수 있다. 주요 목적은 국가가 영유아들을 위해서 설정한 전체 목적을 확인하는 것이다. 협의에 바탕을 둔 교육적 구성틀은 지역적 특성을 고려하여 적용되며, 일반적인 질적 목표를 밝히고 이 목표가 어떻게 달성되는지 확인할 수 있다. 또한 보다 자세한 교육과정이나 교육계획은 각 기관에 의해서 작성되도록 한다. < Box 10.1>에는 2000년에서 2003년까지 핀란드에서 새로운 ECEC 교육과정을 개발하기 위해 이루어진 광범위한 국가적 협의 사례가 제시되어 있다.

## Box 10.1. 핀란드의 ECEC 교육과정 개발(2000-2003)

2000년도에 STAKES는 핀란드 ECEC 서비스의 새로운 교육과정을 위한 전략적 구성들의 초안을 준비하기 위해 전문가 운영위원회를 설립하였다. 이 구성들은 최고의 연구에 기반하여, 내용 영역보다는 원리와 과정에 초점을 맞추었다. 문서의 서두는 다양한 이해관계자들의 논의를 자극하기 위해, 특히 지방자치단체, 교육자, 부모와의 대화를 시작하기 위한 의도로 작성되었다. 이 구성들에 대한 지역적 관점이 수집되고 분석되었으며, 전용 웹사이트를 통해 핀란드 전역에서 이용가능하도록 하였다. 이러한 과정은 서비스의 질과 어떻게 질적 기준을 성취할 것인지에 대한 종합적인 논의가 이루어지는 전국적인 기반을 제공했다.

따라서 전략적 구성들의 후속안은 논의와 비평을 위해 웹상에서 발표되었다. 이와 동시에 지방자치단체로 하여금 교육과정 지도자를 훈련하고, 교육자, 부모, 선출된 공무원간의 대화를 시작하도록 장려하였다.

지역에서 교직원과 부모들은 국가의 교육적 구성들과 지방자치단체의 목표에 기반하여, 각 기관의 보다 상세한 교육과정과 교육계획을 수립할 책임이 있다. 또한 부모와 협력하여 아동개개인에 대한 개별적인 발달 및 학습계획을 세워야만 한다. 교직원은 교육계획을 실행하고 자신의 수행을 정기적으로 평가하도록 지방자치단체의 지원을 받는다.

출처: STAKES (2005)

- 협의된 교육과정 구성들은 일반적으로, 모든 발달 영역에서 추구해야 할 목표들을 설정한다. ‘학교 준비도’도 중요하지만, 영유아의 건강과 복리, 사회정서적 발달, 신체지능(근육발달, 공간지각, 음악과 율동, 상징적 의사소통, 리듬감 등), 그리고 민주주의 및 지식, 환경 등과 같은 공유된 가치들이 목적이 된다.<sup>1</sup> 성공적인 교육과정의 실행을 위해서는 상황적 변인(재정, 정부의 규제와 지원 등), 구조적 변인(프로그램 기준, 자극적인 학습 환경, 교사 자격, 교직원에 대한 강력한 지원, 전문성 개발 등), 그리고 과정 변인(아동과의 상호작용과 교수법)이 중요하다.
- 여러 국가에서 교육과정의 기준은 주로 프로그램 기준을 의미한다. 이는 질적으로 우수한 영유아 서비스(자격을 갖춘 교사, 낮은 교사 대 아동비율)의 제공을 위해 요구되는 구조적 기준과 과정 기준을 포함한다. 학습기준에 보다 초점을 맞추는 국가들도 있으나, 많은 경우, 이는 아동에게 요구되는 것이라기보다는, 정부가 *지향해야 할* 목표로 여겨진다. 이 분야에 대한 보다 많은 연구와 사회문화적인 민감성이 요구된다. 아동에게 기대되는 지식과 행동은 ECEC 프로그램의 성격에 영향을 미치고, 결국 서비스를 받는 영유아의 일상 경험에도 큰 영향을 미친다. 영유아의 최선의 발달을 위해 중요한 기술, 지식, 교육 접근법에 대한 국가 간의 합의된 견해는 없다.
- 교실 수준에서, 종합적인 교수 기술은 기본 요소이다. 잘 훈련된 교육자들은 유아의 정서적 관여와 인지적 활동에 주목한다. 그들은 개인적인 안전과 건강, 사회적 상호작용(공유하기, 감정 조절하기, 갈등 해결하기) 및 사회에서 유아에게 요구하는 중요한 지식, 태도와 기술을

지도함에 있어서 다양한 모델링과 교수 기술을 사용한다. 교육자는 개별 아동과의 일대일 상호작용뿐 아니라 아동 및 부모와 함께 학습 프로젝트를 생성함에 있어서도 결정적인 역할을 한다. 프로젝트는 아동과 부모의 동기를 유발하고, 특정 수준의 강도와 지속성이 있어야 하며, 발달의 모든 측면을 다루며, 협력으로 이끌고, 개별 아동 및 모든 아동의 이해와 지식을 확장시켜야 한다. 교육자는 또한 영유아들이 매우 다양한 경로와 속도로 성장하는 것을 인식할 것이다. 아동의 지식과 행동을 포함하여, 아동에 대해 높은 기대를 갖는 것은 중요하지만, 기준에 대한 지나친 강조는 교육활동의 질을 저해할 수 있다. 아동의 성공적인 성취를 지원하는 것은 결국 상호작용과 교육적 활동이다.

- 최근에 작성된 교육과정의 특징은 무엇을 가르치고, 배워야 하는지를 상세하게 설명하기 보다는 광범위한 교육적 원리를 제안한다는 점이다.<sup>2</sup> 이러한 접근은 지방자치단체와 기관들이 지역 특성을 고려한 프로그램을 개발할 수 있도록 장려한다. 이는 또한 프리벨이나 몬테소리, 프레네와 슈타이너 같이, 오랜 시간에 걸쳐 검증된 교육과정 접근법이나 하이스코프, 경험 교육, 레지오 에밀리아 등의, 보다 최신의 개방적 접근방법의 사용을 허용한다. 이러한 개방적 접근방법은 교사를 통제하거나 상세한 학습목표를 부과하기 보다는 교사에 대한 국가의 신뢰를 필요로 한다. 교육자에 대한 신뢰와 지역적인 운영은 개방적 체계에서 매우 중요하다. 이는 일반적으로 높은 수준의 양성교육 및 현직교육, 지속적인 정보의 흐름과 지원에 기반을 둔다.

## 5. 질적으로 우수한 교육목표를 달성하기 위하여 공공재원을 확보할 것

- <Starting Strong>에서는 ECEC가 다양한 재원을 통해서 재정지원을 받더라도, 높은 질과 저렴한 서비스체계를 지속하기 위해서는 정부의 투자가 필요하다는 점을 명시하였다. ECEC 지원체계가 원활히 기능하기 위해서는 정부가 자원의 효과적인 할당을 위한 명확하고 일관성 있는 전략을 발전시켜야 한다. 여기에는 장기계획 측면에서의 기반시설에 대한 투자와 지속적인 질적 혁신이 포함된다. 강력한 정부투자 없이는 질적으로 우수한 교육목표나 체계의 광범위한 목적(사회통합, 아동건강과 복지, 양성평등)을 달성하기 어렵다.
- 각 국의 ECEC 재정 부문에 대한 OECD의 검토 결과는 다소 실망스럽다(제5장의 그림 5.3 참조). 영유아 서비스에 대한 투자는 대부분의 OECD 국가에서 1999년부터 2004년 동안 매우 낮은 수준으로 증가했다. 한국, 멕시코, 영국, 미국만이 예외였는데 이들 국가는 유아교육 프로그램의 확장에 직접적으로 투자하였다. 이미 유럽보육위원회(European Commission Network for Childcare)가 지적했듯이, 북유럽 국가들과 벨기에, 프랑스, 헝가리를 제외하고는 대부분 국가의 ECEC 투자는 GDP의 1%에도 미치지 못한다. 영아가 유아보다 더 많은 교직원을 필요로 하고, 일반적으로 하루에 8-10시간 동안을 기관에서 지냄에도 불구하고, 많은 OECD 국가에서 영유아에 대한 1인당 투자액이 초등학교 한 명에 대한 투자액보다 낮거나 겨우 동등한 수준에 머무르는 것이 현실이다. 교육의 질을 향상시키지 못하는 재정할당은 지극히 근시안적이다. 다른 조건이 동일하다면, 취학 전 아동에 대한 1인당 투자액은 적어도 초등학교에 대한 투자와 동등한 수준이 되어야 한다.

- 신빙성 있는 자료에 의하면(CED, 2006; Kagan and Rigby, 2003; NIEER, 2003; Head Start, 2004; Barnett and Robin, 2006, etc.), 훈련된 교사 한 명이 담당하는 아동 수가 10명 이하인, 질적인 ECEC 서비스를 제공하는데 드는 아동 1인당 비용은 1-3세는 연간 8,000 달러에서 14,000 달러이고, 3-6세는 6,000 유로에서 10,000 유로라고 한다. 자격을 갖춘 교육자와 서비스 이용시간을 고려한 최상의 추정치는 다음과 같다.

- ❖ 반일제, 학기 중 프로그램, 아동 1인당 연간 최소한 5,000 달러,
- ❖ 전일제, 학기 중 프로그램, 아동 1인당 연간 9,000 달러 내외,
- ❖ 전일제, 연중 운영되는 통합된 보육시설, 아동 1인당 연간 13,000 달러 내외.

이러한 수치는 현재 OECD 국가들이 취학 전 교육에 할당하는 평균 비용의 2-3배에 해당하는 공공지출이다(OECD, *Education at a Glance*, 2005).<sup>3</sup> 결국 ECEC 서비스의 아동 1인당 비용은 앞으로 심각한 문제가 될 것이다. OECD 국가들의 아동 1인당 평균 투자액을 4,294 달러(OECD, *Education at a Glance*, 2005)에서 그 두 배(20%의 지역기여금을 포함한 헤드스타트 수준의 투자)로 늘리기 위해서는 정부의 강력한 재정적 노력을 요구하게 될 것이다.

- OECD 국가에서는 ECEC 체계에 새로운 자금을 조달하기 위해 다양한 전략들을 사용한다. 여타의 사회, 교육서비스와 마찬가지로 자격을 갖춘 교육자의 고용 비율이 ECEC 비용을 본질적으로 결정하는데, 많은 경우, 국가는 교직원 대 아동 비율을 높임으로써 비용을 절감한다. 또한 교육수준이 낮은 교직원을 고용하여 낮은 임금을 지급함으로써 비용을 절감하기도 하는데 이러한 특성은 자유주의 경제국가들의 시장화된 보육서비스에서 종종 나타난다. 영유아에게 질적으로 우수한 교육과 보육 서비스를 제공하고자 한다면, 위의 두 가지 방법 모두 적합하지 않다.
- 비용을 합리적인 수준으로 유지하기 위한 보다 바람직한 방법은 팀 티칭이다. 핀란드의 경우 ECEC 기관 교직원의 3분의 1이, 스웨덴의 경우 절반이, 덴마크는 60%가 대학교육을 받은 유치원 교사들이다. 이들은 훈련받은 보조 교사 또는 보조교사와 함께 팀을 구성해서 일한다. 이러한 방법으로 이들 국가는 적절한 교사 대 아동 비율을 유지하면서, 양질의 프로그램을 제공할 수 있다. 동시에 만족스러운 근로조건과 지속적인 전문성 개발을 통해 교직원의 지식과 사기도 유지된다.
- 또 다른 방법으로는 ‘유사시장(qusai-market)’ 접근법이 있는데 민간서비스 제공자들이 공공-민간의 파트너십을 통해 서비스 네트워크를 형성하는 것이다. 이는 뉴질랜드에서 지배적인 형태로, 비용을 절감하면서<sup>4</sup> 부모들의 선택 기회를 확대하는 방법이다. 이 접근방법에 대해서는 ECEC 종사자들도 수용적인데, 높은 자격을 가진 인력에 대한 국가의 지원이나 임금수준은 어디에서 일하든지 상관없이 동일하게 보장되기 때문이다. 유사한 상황이 공교육제에도 존재하는데, 정부의 재정지원을 받는 기관들이 계약을 통해 초등학교 및 중학교를 제공하는 경우이다. 네덜란드나 스웨덴을 비롯한 많은 국가에서, 이들 기관은 정부로부터 충분한 재정지

원을 받는 대신, 비용을 아예 부과하지 못하거나(스웨덴의 경우), 다른 공공서비스에서 부과하는 것 이상의 비용을 부모로부터 받지 못하도록 되어 있다. 유사시장 접근이 효율적이고 공평하게 이루어지기 위해서는 정부의 적극적인 감독과 정책결정이 필요하다.

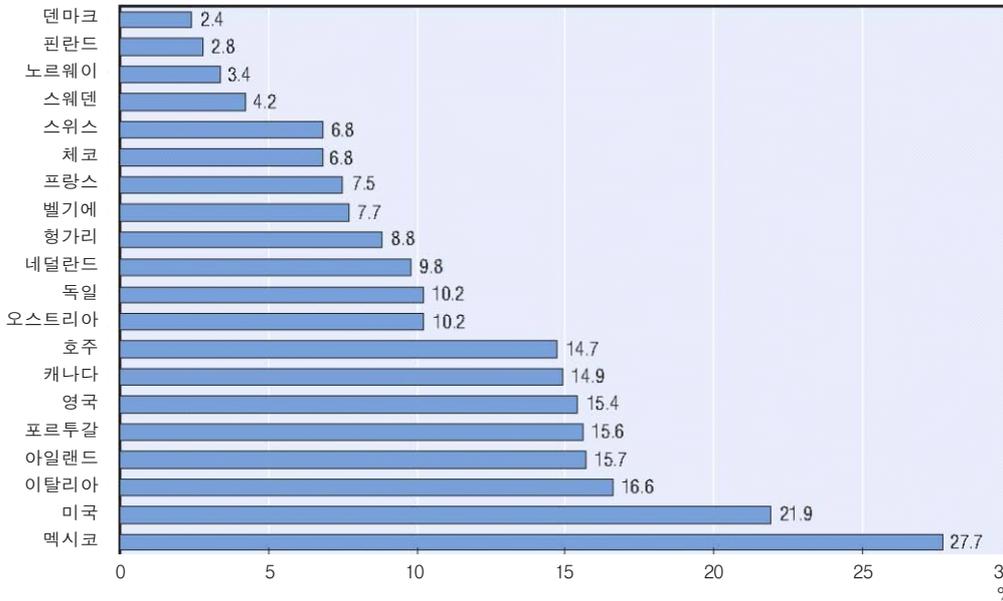
- 보다 급진적인 비용절감 방법은 정부가 ECEC 서비스 시장을 개방하고, 규제를 없애는 것이다. 현재까지, 이러한 정책의 결과는 그다지 긍정적이지 않았는데(Mitchell, 2002; Prentice, 2005; Cleveland and Krashinsky, 2004, 2005), 그 원인은 일반적으로 정부의 개입중단과 규제 완화가 서비스의 시장화를 초래한다는 것이다. 약한 정부 규제는 다시, 서비스의 분리, 서비스 질의 하락, 서비스 접근성과 이동성취에 있어서의 명백한 불평등을 야기한다. 문제의 핵심은 보육체계의 공공 재정지원이 부모에게 직접 지급되는 보조금 형태로 이루어질 때, 이러한 보조금은 일반적으로 우수한 교직원을 채용하거나 기반시설을 위한 재정으로 사용하기에는 매우 낮은 수준이라는 점이다. 뿐만 아니라, 부모에게 직접 보조금을 지불하는 방식을 채택할 경우, 정부의 관리감독 능력은 서비스체계에 직접 재정지원을 하는 경우보다 훨씬 더 미약하다.
- 최근에 시장경제의 이론과 실제에 있어서 소비자의 선택은 매우 중요해졌다. 이를 부모와 영유아 분야에 적용하려면 용어의 분석과 해체가 필요하다. ‘부모의 선택’이라는 용어는 아동 서비스의 복합적 실체를 잘 드러내지 못할 수가 있는데, 이는 영유아 교육과 보육 분야에서의 선택은 제공되는 서비스의 질, 질적 척도에 대한 정보의 이용가능성, 그리고 다양한 가족들의 재정수단과 밀접한 관계가 있기 때문이다. 이러한 점에서, OECD 프랑스 국가보고서는(OECD, 2004) 보다 전문성을 갖춘 교직원이 있는 기관을 개원하는 대신 가정보육서비스를 확대하는 정책의 채택하는 것과 선택권에 관한 담론에 대해 유용한 분석을 제공한다. 부모가 잘 선택할 수 있도록 하는 것이 정책결정자의 바람직한 목적이지만 가장 값싼 형태의 보육 서비스를 확대하는 반면 전문적인 서비스를 감축하여 중산층 및 저소득층 가족의 서비스 접근성이 낮아지는 경우, 이러한 논의는 신빙성이 퇴색한다.

## 6. 재정, 사회 및 노동정책을 통하여 아동빈곤과 소외를 감소시키고, 다양한 형태로 학습할 권리를 가진 아동을 위해 보편적인 프로그램의 자원을 증가시킬 것

- 모든 국가의 주된 목표는 모든 영유아, 특히 저소득층과 이중 언어 사용 아동의 발달과 학습을 증진시키는 것이며, 영유아 프로그램은 이러한 목표에 매우 중요한 기여를 한다. 영유아 프로그램은 영유아의 발달, 학업성취, 행동에 기여하며(Brooks-Gunn, 2003; Thorpe *et al.*, 2004; Takanishi, 2004), 특히 신체적, 정신적, 감각적 장애, 또는 사회경제적 어려움 등으로 인해 다양한 형태로 학습을 해야 하는 아동들에게 중요하다. 전체 영유아 인구의 약 5%정도가 장애아동이며, 사회경제적인 어려움을 겪는 아동은 전체의 2.4%(덴마크)에서 20%(여타 국가)에 이른다(그림 10.1 참조).
- ‘위험에 처한’ 아동에게 보육과 교육 서비스를 제공한다 하더라도, 영유아 프로그램은 구조적인 가난과 제도적인 차별 문제를 충분히 다루기에는 한계가 있다(Zigler *et al.*, 1996;

Dearing *et al.*, 2006). 아동빈곤을 감소시키는 문제는 저소득층으로의 사회적 이전, 포괄적인 사회·가족정책, 지지적인 고용구조와 직업훈련을 포함한 능동적인 사회정책, 주택정책과 노동정책을 통하여 정부에 의해 다루어져야 한다. 예방적인 빈곤퇴치방안은 유아교육과 보육 기관에 이미 부가적인 학습욕구를 가지고 들어오는 아동의 수를 감소시킬 수 있다.

그림 10.1. 선진국의 상대적 아동빈곤율(1997-2001년 자료에 기초)



유니세프에 의하면,

- 아동빈곤율의 순위가 가장 높은 국가는 덴마크와 핀란드로 3% 미만이다. 가장 낮은 순위의 국가는 아동빈곤율이 20% 이상인 멕시코와 미국이다.
- 지난 10년간의 자료를 비교해보면 빈곤한 환경에서 사는 아동의 비율은 OECD 24개국 중 17개 국가에서 상승하였다. 노르웨이는 아동빈곤율이 ‘매우 낮으며, 지속적으로 감소하고 있는’ 유일한 OECD 국가이다.
- 가족 및 사회적 급여에 대한 높은 정부지출은 낮은 아동빈곤율과 명백히 관계가 있다.
- 1990년대의 자료가 있는 13개국 중 4개 국가에서 가장 소득수준이 낮은 하위 25%의 아버지들의 소득이 감소하였고, 7개 국가에서는 하위 10%의 소득이 감소하였다.
- 평균적으로 정부의 개입은 아동빈곤율을 40% 정도 감소시키는데, 이는 이론적으로 그들에게 남아있는 시장 원리에 기인한 것이다.
- 아동빈곤율이 낮은 국가는 ‘시장에서의 빈곤(market poverty)’을 80% 이상 감소시키는 반면, 아동빈곤율이 높은 국가는 겨우 10-15%만 감소시킨다.
- 정부 정책의 차이가 OECD 국가 간의 아동빈곤율의 차이를 설명하는 듯하다.
- GDP의 10% 이상을 사회적 이전에 쓰는 국가 중 아동빈곤율이 10%를 넘는 국가는 없으며, GDP의 5% 미만을 사회적 이전에 투자하는 국가 중 아동빈곤율이 15% 미만인 국가는 없다. 즉 정부의 지원 수준과 아동빈곤율의 관계는 고정되어 있지 않다.
- 많은 OECD 국가들이 괄목할만한 비용의 증가 없이도 아동빈곤율을 10% 미만으로 감소시킬 수 있는 잠재력을 가진 것으로 보인다.
- 대부분의 OECD 국가에서 1990년대에 증가한 사회적 비용은 주로 연금과 건강보험에 할당된 것으로 보인다.
- 정책을 수립하고, 실행할 때 빈곤에 대한 합의된 개념 정의와 측정은 필수적이다.
- 상대소득 빈곤 측정은 물질적 결핍에 대한 직접적인 측정으로 보완될 필요가 있다.

- 유니세프의 아동빈곤척도는 부모의 소득수준에 근거하는 반면, 일반적으로 빈곤 상황에는 또 다른 요인들이 존재하며 이 요인들은 아동빈곤의 영향력을 악화시킨다. 이 요인들 중 주로 언급되는 것은 실업, 한부모 가정, 부모의 낮은 교육수준, 인종차별, 범죄율이 높은 반사회적 환경, 열악한 주택, 질병과 가족해체 등이다. 이러한 이유로 저소득층 아동을 위한 프로그램은 인지발달에만 초점을 맞출 수가 없으며, 교육뿐만 아니라 보호와 양육을 함께 포함하는 강력한 교육적 개념이 필요하다.
- 다양성에 대한 새로운 사고는 영유아를 그들에게 결핍된 것이나, 인종, 종교, 언어 등에 근거하여 진단하는 것을 거부한다. 모든 개인들은 폭넓은 범주에 의해서도 포착되지 않는 다면적 정체성과 특성을 갖고 있다. 각각의 아동은 나름대로의 재능과 역량을 갖고 있으며, 불리한 환경에서 태어났을 때에도 비범한 내면적 힘과 탄력성(resilience)을 보여줄 수 있다. 성공적인 프로그램은 영유아를 발달적 또는 언어적 욕구를 가지고 있다고 분류하지 않으며, 지지적이고 교육적인 환경이 제공된다면 아동이 재빨리 학습하고 발달할 수 있다고 믿는다. 보편적인 프로그램 속에 이러한 아동을 포함시키는 것은 가장 바람직하고 효과적인 접근으로 여겨진다. 표적 프로그램은 아동을 격리하고, 낙인찍으며, 특수 프로그램의 대상이 되는 많은 아동들에게 일반적으로 제공되지 않기 때문이다(Barnett *et al.*, 2004). 동시에, 빈곤지역에 있는 기관들은 영유아들에게 그들의 학습을 최적화하는데 필요한 아동발달, 건강 및 가족 서비스를 포괄적으로 제공하기 위해 재정지원과 교직원 충원을 필요로 한다.

## 7. 영유아 서비스에 부모와 지역사회의 참여를 장려할 것

- 아동양육에 있어 가족의 우선적인 역할은 국제법에 의해 보호받는다. 세계인권선언(1948)과 UN 아동권리협약(1989)은 가족의 역할을 명시하고 있으며, 아동권리협약의 서문에서는 다음과 같이 밝히고 있다.

*“가족은 사회의 가장 기본적인 집단이자 모든 가족구성원, 특히 아동의 성장과 복리를 위한 자연스러운 환경으로서, 지역사회 내에서 그 책임을 충분히 감당할 수 있도록 필요한 보호와 원조가 제공되어야 한다..”*

- 가족은 아동을 양육하고 교육하는데 중요한 역할을 하며, 특히 두뇌발달과 인격형성이 지속적으로 이루어지는 영유아기에는 더욱 그러하다(Gerhardt, 2004). 아동에게 최초의 교사로서 부모는 자녀의 발달과 학습을 지원하고자 한다. 그러나 많은 부모들이 시간이 부족하다거나 어떻게 자녀의 학습을 효과적으로 지원할 수 있는지 방법을 잘 알지 못하거나, 양육책임의 중요성을 과소평가함으로써, 제대로 자녀를 지원하지 못한다. 그러나 부모가 특히 영유아기에, 자녀의 사회화와 학습에 투자하는 것은 매우 중요하다. 안정적이고 사랑이 넘치는 가정 환경과 더불어 부모는 영유아 기관의 프로그램을 모니터링하고, 흥미 있는 학습 경험을 제공하며, 특히 매일 대화하고 동화책을 읽어줌으로써, 아동의 학습에 크게 도움을 줄 수 있다.
- 다양한 환경에서 아동이 연속성 있는 경험을 하기 위해서는 부모와 교사가 정기적으로 정보를 교환하고, 아동의 사회화, 일과, 발달 및 학습에 대한 일관된 접근법을 채택할 때 향상될

수 있다. 영유아 기관의 교직원들은 부모의 말을 경청하도록 훈련받아야 한다. 교직원들은 부모가 영유아의 학습을 지원할 수 있도록 부모를 장려하고 다양성에 대한 존중과 참여를 포함하여, 기관이 추구하는 기본적인 가치를 가족들과 공유해야 한다. 교직원들은 기관 활동에 부모들을 참여시켜야 한다. 부모참여는 자녀에 대한 부모의 특별한 관심과 지식을 토대로 이루어진다. 부모참여는 자녀의 학습에 대한 부모의 긍정적인 태도를 장려하고, 부모에게 다른 서비스에 대한 정보와 의뢰서비스를 제공하며, 기관의 위원회나 기관운영에 부모를 포함시킨다. 다양한 배경을 지닌 가족들의 공평한 참여를 보장하려는 노력이 필요하다.

- 미국의 대규모 헤드스타트 프로젝트의 수행기준은 프로그램 및 교육과정 개발에 부모의 참여를 요구한다. 부모-교사 모임이 자주 개최되었고 부모들은 정기적으로 기관의 프로그램 및 가정방문에 참여하였다. 또한 헤드스타트 프로그램은 부모에게 건강과 아동발달, 영양에 대한 교육 프로그램을 제공하고 지역사회 자원에 대한 정보를 제공하며, 부모가 지역사회활동에 참여하도록 장려하였다. 이러한 프로그램은 확장된 서비스<sup>5</sup>를 제공하고, 필요에 따라 다른 서비스에 의뢰해줄 뿐만 아니라, 파트너십과 민주적 참여의 장이 될 수 있다.
- 부모와 이야기할 때에는, 권력관계에 대한 인식이 필요하다. 자녀에 대해 부모가 가지고 있는 특별한 관심과 지식에도 불구하고, 부모보다 더 잘 알고 있다는 교사의 자부심은 극복하기 어렵다. 사회문화적 차이에 대한 민감성 또한 요구된다. 많은 가족들은 기관의 기대에 그다지 부합하지 않는 문화적 신념과 행동을 고수한다(Ryan and Grieshaber, 2005). 편견, 성별에 대한 가정, 계급적 태도, 자민족 중심주의를 피하기 위하여 아동양육과 영유아 대상 실천에 대한 보다 인류학적이고 사회-역사적인 분석이 필요하다. 물론, 교육자들과 행정가들을 대상으로, 반편견적 태도에 대한 보다 철저한 훈련이 이루어져야 할 것이다(Derman-Sparks, 1989).
- 유아학교에서 지역사회 참여의 중요성은 점차 증가하고 있는데, 이는 확장된 서비스를 제공하고, 필요에 따라 다른 서비스에 의뢰해줄 뿐만 아니라, 부모들의 파트너십과 민주적 참여의 장이 될 수 있다. 기회가 있을 때마다 지역사회와 교육 당국은, 가능하면 영유아 기관을 통해, 부모를 위한 성인교육, 정보, 서비스와 사회적 활동들을 제공할 것이다.

## 8. ECEC 교직원의 근로조건을 향상시키고 전문적 교육을 실시할 것

- 교직원에 대한 훈련과 지원 —적절한 급여와 근로조건을 포함한—은 ECEC의 질과 강한 관련성이 있다. 영국의 최근 연구에서는 이전의 미국 연구결과를 재확인하는 결과가 도출되었다.

*“보다 높은 자격을 갖춘, 특히 훈련받은 교사의 비율이 높은 기관에서 보다 높은 서비스 질과 아동의 진전이 두드러진 것으로 나타난다. 교직원, 특히 기관 운영자의 자격기준이 높을수록, 아동의 발전이 두드러졌다. 자격을 갖춘, 훈련받은 교사가 아동과 함께 활동을 진행하는 것(상당한 시간을 할애하고 교육적 지도자로서 중요한 역할을 하는 경우)은 기관의 질에 큰 영향을 주며, 아동의 읽기 전 기술과 사회성 발달에서의 더 나은 성취와 관련이 있다(Sylva et al., 2004).”*

- 영유아 서비스 종사자들의 충원율, 양성교육 및 현직교육, 그리고 심지어 일부 국가에서는 고용의 장기적인 안정성에 대해서도 각별한 주의를 기울여야 한다. 낮은 급여와 전문성 개발

의 기회부족, 장시간 근무 등으로 인해서 교직원의 이직률은 높을 수 있으며, 영유아에게 제공되는 서비스의 질은 분명 부적절하다. 이러한 단점은 충분한 국가적 지원이나 규제 없이 운영되는 보육시장에서 더 악화된다.

- 영유아 관련 업무의 위상과 질을 제고하기 위해, 정부는 초등학교와 영유아 서비스 분야에서, 동일한 자격에 대해 동등한 근로조건(급여, 혜택, 전문성 개발의 기회 등)을 도입하는 것을 고려해야 한다. 장래성 없는 직업들은 영유아 분야에서 사라져야 하며, 현직교육이 경력 발전 및 보다 높은 수준의 자격획득과 연계되도록, 세심한 주의를 기울여야 한다.
- OECD 검토사업을 통해, ECEC 교직원 정책의 여러 취약점들이 나타난다. 낮은 충원율 및 급여수준(특히 보육서비스에서), 취학 전 교육제도 내의 자격증 부족, 노동력의 여성화, 서비스 제공지역의 다양한 인종적 배경을 반영하지 못하는 교직원 구성 등이 여기에 해당된다. 또한 전문성 개발 기회 및 아동과 접촉하지 않는(non-contact) 업무 시간이 충분치 않을 수 있다. 정부 당국과 교직원 노조 간의 공동합의는 이러한 문제를 해결하는데 도움이 된다.
- 전문성 개발 및 현직교육의 참여 기회는 국가마다 다르며, 이원화된 체계를 가진 국가에서는 보육과 교육 서비스 간에도 큰 차이가 있다. 다른 고용 분야의 동향과 마찬가지로 가장 낮은 수준의 기본교육을 받은 종사자들은 현직교육을 받을 기회가 거의 없다(OECD, 1999). 특히 보육시설의 종사자들은 현직교육을 받기에 현실적인 어려움이 있는데, 예를 들면 교육에 참여할 시간적 여유가 없다. 교육의 책임이 기관으로 이양된 국가에서는, 관리직원들이 예산 수립과 조직화, 인적자원 기술을 개발할 필요가 있다. 현재로서는 공공 부문에서의 전문성 개발 기회는 매우 드물며, 일부 민간 및 영리 부문도 그러하다.
- 다양성과 관련하여 <Starting Strong>에서는 헤드스타트 프로그램처럼 지역사회의 부모와 자원봉사자들을 고용할 것을 권고한다. <Starting Strong>은 또한 소수민족 교직원의 고용을 장려하는 다른 국가의 채용정책에 대해서도 주목하였다. 최근 벨기에의 플랑드르 지역은 이러한 점에 있어서 선도적이며, 플랑드르의 ‘보육서비스의 승인에 관한 법령(Decree on the recognition of child care services)’은 기관과 자유시간 서비스의 교직원 자격수준을 높일 수 있도록 지방정부에 대한 재정지원을 제안하고 있는데, 이는 주변 지역의 인종적 다양성을 반영하여 종사자를 고용하는 것을 조건부로 한다. 또한 공인된 훈련기관에서는 기존의 훈련과 경험을 고려한 평가를 통해 소수민족 지원자의 등록을 촉진하도록 요구된다.
- 교육은 발달에 중요하며, 교육자는 성공적인 영유아 프로그램의 핵심이다. ECEC 기관의 전문 교직원의 업무는 매우 복잡하며 양질의 훈련이 요구된다는 인식이 점차 증가하고 있다. 자격수준에 상관없이 모든 전문가 훈련은 아동발달과 학습과정에 대한 지식, 그리고 영유아의 권리와 잠재력에 대한 인식을 포함해야 한다. 자질 향상에 대한 지속적인 지원과 참여적인 자질 향상의 기회는 교직원의 사기 진작에 크게 기여한다. 팀 기록화의 실천은 특히 연구와 영유아 서비스의 반성적 실천에 적합한 듯하다.

### 9. 영유아 서비스에 자율성을 부여하고, 재정과 지원을 제공할 것

- 일단 국가적 지침을 통해 기본 원칙과 목적, 영유아의 성취가 정해지고, 충분한 재정이 제공되면, 교육자들과 서비스 제공자들이 자신이 보살피는 아동들에게 적절하다고 생각되는 교육과정을 계획하고, 선택하거나 창출할 수 있도록 자율성이 보장되어야 한다. 많은 국가에서 잘 훈련받은 교직원들은 자신이 보살피는 아동에게 적합한 프로그램과 교육적인 선택을 하는데 있어 온전한 책임을 지고 있다. 독립적인 예산운영과 자신들의 방식으로 아동에 대한 국가적인 목표를 달성할 수 있는 자율성은 교직원들을 동기화하고 자질 향상에 도움이 된다.
- 교육자 지원의 중요한 요소는 특히, 새로운 교육과정이나 여타 주요한 변화가 생겼을 때 지속적으로 전문성을 개발하는 것이다. 또한 교직원을 팀 관리 및 팀 계획에 참여시키는 것도 중요하다. 일부 국가에서 성공적으로 사용된 전략은 연구자들과 교육자들, 지역 행정가들을 모두 참여시키는 지역적인 연구 네트워크를 형성하고 지원하는 것이다. 이러한 네트워크의 주된 목적은 팀으로 이루어지는 반성적 고찰의 중요성을 객관적인 데이터와 증거로 뒷받침하여 이에 대한 교사들의 인식을 제고하고 지역적인 문제를 함께 조사하고 해결하는데 있다. 프로그램의 질은 참여적이고 형성적인 접근방법을 통해서 강화될 수 있다.
- 많은 참여적인 자질향상 방법 중에서, 레지오 에밀리아의 기록화 실천은 매우 영향력이 크다. 기록화는 연령, 발달단계, 내용 영역 등과 상관없이 아동의 학습과 연구에 초점을 맞춘다. 글, 그림, 사진, 비디오 등을 통해서 기록화는 아동의 중요한 학습 경험과 아이디어, 사회적 상호작용과 역동적인 질문에 대한 교사의 관찰을 시간의 흐름에 따라 적는다. 이러한 기록화 작업에서 교사는 ‘반성적인 실천가’, 즉, 자신의 실천과 학습이론을 지속적으로 검토하고 반성하는 전문가로 여겨진다. 기록화의 목적은 아동을 발달이나 학습 면에서, 외부 기준에 의해 평가하기 위한 것이 아니라 학습과정과 교육 실천에 대하여 전문가, 부모와 아동이 공통적으로 반성하도록 이끄는 것이다.
- 생애초기 아동발달의 경로는 개별성이 매우 강하므로 교육자는 시험이나 점수로써 아동의 발달을 평가해서는 안 된다.<sup>6</sup> 아동의 진전에 대한 보다 지지적이고 참여적인 접근이 필요하다. 관찰이나 아동 활동의 기록화, 아동의 작품집, 부모-아동-교육자 계약 등이 그 예가 된다. 영유아 평가는 아동 스스로 역량 있는 존재이며 유능한 학습자라는 인식을 증진하도록 이루어져야 한다. 이러한 평가는 의미 있는 활동과 관계를 통해서 일어나며, 가족은 평가과정의 일부가 되어야 하고, 아동에게 발언권을 줌으로써, 평가는 상호적이어야 한다. 프로그램은 항상 긍정적이고 비판적이지 않은 학습 환경을 제공함으로써 아동의 자연스러운 호기심과 배움에 대한 즐거움을 발달시킬 수 있어야 한다.
- 아동에게 접근할 때, 영유아 교육자는 개별 아동에게 특정 연령의 표준에 이르도록 요구해서는 안 되며, 전 생애를 통한 인간발달이라는 측면에서 서두르지 않고 여유 있게 접근해야 한다. NEGP<sup>7</sup> 또는 1996년의 들로르 보고서(Delors Report, UNESCO, 1996)에서 ‘존재하기 위한 학습, 행동하기 위한 학습, 배움을 위한 학습, 더불어 살기 위한 학습’을 권고한 것처럼,

학습은 경험적이며 광범위한 영역에 걸쳐서 이루어져야 한다. 교육자는 아동의 자연스러운 학습 전략(놀이, 탐구, 또래와의 상호작용, 성인행동의 모방 등)을 존중하고, 아동의 흥미에 부합하는 프로젝트를 격려하고, 다른 아동들과 함께 팀으로 작업하는 경험을 제공하여야 한다. 아동의 복리와 참여는 주요한 일상 목표이다.

- 모든 아동은 가능한 최상의 조건에서 공식적인 교육을 받을 권리가 있으므로 교육자는 아동이 학령기가 됨에 따라 학교로의 원활한 이동과 준비를 보장할 수 있어야 한다. 영유아 서비스에서 초등학교로의 원활한 이동을 도와주는 복합적인 몇 가지 전략이 있다. 첫째, 의무교육이 시작되기 전 최소 1년간은 유치원이나 취학 전 학급에 무상으로 다닐 수 있도록 보장해야 한다. 두 번째 전략은 문해 및 산수에 노출될 수 있는 환경 제공을 포함하여, 적합한 사회 및 인지 발달 프로그램을 통해 아동이 학교에 적응할 수 있도록 준비시키는 것이다. 세 번째 중요한 전략은 영유아의 적응을 위해서 학교가 준비하는 것이다. 일부 국가에는 학교 교직원과 지역 영유아 프로그램 간의 대화와 파트너십을 장려하는 정부 규정이 있는데, 이는 개별 아동의 긍정적인 이동을 보장하기 위한 것이다. 학부모에 대한 아웃리치 뿐만 아니라 영유아의 총체적인 목표와 적극적인 교육도 초등학교로 이행되어야 한다. 일부 보다 새로운 교육 과정은 이러한 이슈에 대하여 언급하고 유치원과 초등예비학교의 학습 영역과 과정, 목표 간에 일관성을 추구하고 있다.

## 10. 폭넓은 학습과 참여, 민주주의를 지지하는 ECEC 제도를 추구할 것

- 영유아 서비스 제도는 민주주의의 가치에 기반한다. UN 아동권리협약의 정신과 조항들은 대부분의 문화에서 영유아 서비스 발전의 지침이 될 만한 공통된 가치기반을 제공한다. 정부는 어떤 종류의 차별도 없이 국가 관할 안에 있는 모든 아동들에게 서비스를 제공해야 한다(제2조). 정부는 각 아동의 인성과 능력이 최대한 발달할 수 있도록, 또한 평화, 관용, 그리고 다른 사람들과의 유대를 위해, 자연 환경에 대한 지식과 존중을 위해, 그리고 자유사회에서의 책임 있는 삶을 아동이 준비할 수 있도록 교육을 주관하여야 한다(제29조). 스웨덴 교육과정의 첫 장은 다음과 같이 시작한다.

*“민주주의는 유아학교의 기초를 형성한다. 이러한 이유로, 모든 유아학교의 활동은 민주주의의 근본 가치에 따라 수행되어야 한다. 유아학교에 있는 개인 및 모든 사람은 우리가 공유하는 환경에 대한 존중뿐만 아니라 개개인의 내재적 가치에 대한 존중을 증진하여야 한다.”*

*유아학교의 중요한 임무는 우리 사회의 기본적인 가치를 확립하고, 아동들이 그것을 습득할 수 있도록 도와주는 것이다. 인간 생명의 불가침성, 개인의 자유와 존엄성, 모든 사람의 동등한 가치, 양성평등, 약자와의 유대, 이 모든 가치는 유아학교에서 아동들의 활동을 통해 활발하게 증진되어야 한다.”*

- 학습 및 지식습득 외에도 공교육의 변치 않는 목적은 사회에 대한 아동의 이해를 증진시키고 민주주의적 반응을 장려하는 것이다. 오늘날의 사회는 이러한 이상에 대한 관심이 줄어든 듯하다. 한편, 공공서비스의 시장화 경향을 반영하여, 교육과 지식에 대한 소비자적 태도는 점차 증가하고 있다. 개인의 선택은 사회적 결속 또는 지역사회의 요구와 관계없이 최우선의

가치로 여겨진다. 많은 학교에서 ‘시험 준비’에 초점을 둔 지식은 과거 정보에 입각한 비판적인 사고를 지탱하던 폭넓은 교양을 위협한다. 영유아 분야에서, 학교 준비도에 관한 도구적인 협의의 담론이 증대하고 있다. 이러한 위협에 직면하여 영유아 기관은 아동의 참여와 타인과의 나눔을 장려하며, 학습을 주로 상호적, 경험적, 사회적인 것으로 여기는 학습 공동체로 자리매김 하는 것이 특히 중요한 듯하다. ‘존재하기 위한 학습, 행동하기 위한 학습, 배움을 위한 학습, 더불어 살기 위한 학습’, 이 각각은 영유아에게 중요한 목적이다.

- 정부가 영유아들을 대변하는 강력하고 영향력 있는 목소리가 되는 것은 중요하다. 예를 들어, 노르웨이의 새로운 ‘유치원 과정 기본계획서(Framework plan for the content and tasks of Kindergartens)’ (Norwegian Ministry of Education and Research, 2006)는 지역 기관의 자율성, 부모참여, 아동의 관점을 매우 강조하고 있다. UN의 아동권리협약에 따르면, 아동은 자신에게 영향을 미치는 모든 문제에 대해 자신의 견해를 표현할 권리가 있으며 교직원들은 표현된 아동들의 견해를 고려해야 한다는 점을 강조한다. 영향력을 미칠 아동의 권리는 유치원법(Kindergarten Act, Norway, 2005) 제3조에도 강력히 반영되어 있는데, 이는 유치원 생활의 모든 측면에 참여할 아동의 권리를 강조하고 있다.
  - ❖ 유치원에서 아동은 유치원의 일상적인 활동에 대해 자신의 견해를 표현할 권리가 있다
  - ❖ 아동은 유치원에서의 활동을 계획하고 평가하는데 능동적으로 참여할 정기적인 기회를 가진다.
  - ❖ 아동의 견해는 연령과 성숙도에 따라 적절한 비중을 지녀야 한다.
- 부모참여를 통해, 아동의 학습을 가정에서 지원하도록 보장하는 것과 같은 실용적 결과를 추구할 수도 있다. 부모참여는 민주주의적 차원에서 중요한데, 이는 자녀교육에 관여할 수 있는 부모의 기본권 행사이기도 하다. 대다수의 도시들이 그렇듯, 다양한 인구집단이 뒤섞인 지역사회에서, 영유아 기관을 소수민족의 영유아와 그 가족들이 환대와 민주주의, 관용을 경험할 수 있는 참여와 상호문화주의를 위한 공간으로 개념화하는 것은 유용하다. 검토된 많은 국가들의 사례는 유치원 활동 참여가, 부모들이 지역사회의 다른 기관들을 인식하고, 참여하고자 하는 동기와 경험을 얻는다는 점에서 매우 긍정적임을 보여준다. 교사들과의 지속적인 대화 역시, 다문화 사회에 대한 인식을 이끌어낼 수 있다. 비록 아동 교육에 대한 관점이 서로 다르더라도, 부모와 기관 간에 의견 절충이 가능하다.
- 영유아의 복리, 참여, 학습을 증진시키기 위해 교육자와 가족이 협력할 수 있는 생활공간으로서의 영유아 서비스의 비전은 민주적 참여의 원리에 기초한다. 이 원리는 서비스 운영에 있어서도 효과적으로 적용될 수 있다. 운영기능의 지방정부 분산은 참여 민주주의의 척도이다. 동시에, OECD의 ECEC 정책 검토의 경험은 중앙정부가 강력하고 공정한 영유아 서비스 체도를 만들어 내고, 프로그램 기준을 공동으로 구성하고 보장하는데 있어, 중추적인 역할을 한다는 것을 보여준다. 요컨대, 중앙부처가 파트너십의 틀 안에서 입법과 재정 두 가지 모두에 대해 상당한 영향력을 행사하는 강력한 사례가 있다. 이러한 수단을 통해, 민주적 정부는

민주주의와 인권, 특수하거나 부가적인 학습욕구를 가진 아동의 접근성 향상 등의 사회적 가치를 포함하는, 보다 광범위한 사회적 이익이 영유아 서비스 제도에 반영되도록 보장할 수 있다.

- 이러한 행정적 비전에서, 국가는 단순히 중앙정부의 정책을 적용하는 대신, 지역 수준에서 민주적 토론과 실험이 이루어질 수 있도록 보장해야 한다(Dahlberg and Moss, 2005). 스웨덴 국립교육청(National Agency for Education)에서는 교육적 기록화를 그릇되게 이해한 일부 지방자치단체에 대해 주목하면서, 대화할 것을 조언한 사례를 제시하였다.

“원래의 의도와는 달리, 발달계획(또는 다른 종류의 설계)은 실제로 아동의 결점에 대해 보다 초점을 맞추며, 개별 아동에게 기대되는 성취를 기반으로 평가하는 표준화의 수단이 되고 있다. 이러한 점에서, 취학 전 교육의 다양한 여건과 아동이 사회적, 교육적 맥락에서 어떻게 기능하는지를 고려하지 않고 과도하게 개별 아동의 수행에만 초점을 맞출 위험이 존재한다. 그러므로 취학 전 기관에 다니는 1-6세 아동에게 ‘발달과 학습’이란 용어가 의미하는 바에 대하여, 기관의 운영진과 전문가들이 보다 의미 있는 대화를 나누는 것이 중요하다. 이러한 토론은 향후 취학 전 기관의 교육적 발전을 자극하는데 기여할 것이다”(Skolvernet, 2004). 이러한 조언은 레지오 에밀리아의 ‘사회적 관리’(social management) 개념과 일치하는데, 이는 지역사회 수준에서, 영유아의 발달과 유아학교들의 역할에 대한 정기적인 협의와 논의를 강조한다.

## 2. 결론

이 장에서는 ECEC 분야의 주요 이해관계자들과 정부가 고려해야 할 10가지 정책 영역을 살펴해보았다. ① 영유아기 발달의 사회적 맥락에 주목할 것, ② 아동의 관점과 자연스러운 학습 전략을 존중하며, 아동의 복리, 생애초기의 발달과 학습을 ECEC의 중심에 놓을 것, ③ ECEC 제도의 책무성과 질적 수준 보장에 필요한 관리감독체계(governance structure)를 수립할 것, ④ 이해관계자들과 함께 모든 ECEC 서비스를 위한 일반적인 지침서와 교육과정 기준을 개발할 것, ⑤ 질적으로 우수한 교육목표를 달성하기 위하여 공공재원을 확보할 것, ⑥ 재정, 사회 및 노동 정책을 통하여 아동빈곤과 소외를 감소시키고, 다양한 형태로 학습할 권리를 가진 아동을 위해 보편적인 프로그램의 자원을 증가시킬 것, ⑦ 영유아 서비스에 부모와 지역사회의 참여를 장려할 것, ⑧ ECEC 교직원의 근로조건을 향상시키고 전문적 교육을 실시할 것, ⑨ 영유아 서비스에 자율성을 부여하고, 재정과 지원을 제공할 것, ⑩ 폭넓은 학습과 참여, 민주주의를 지지하는 ECEC 제도를 추구할 것. 이러한 10가지의 정책 영역은 OECD의 첫 번째 검토와 2002-2004년에 걸쳐 이루어진 후속 검토를 바탕으로 제시되었다.

OECD 검토에 대한 자세한 분석을 토대로 선별된 이들 정책 영역은 정부의 관리감독체계와 아동권리의 관점에 의해 지대한 영향을 받는다. 이러한 정책들은 정부와 이해관계자들이 고려해보도록 제안되었으나 모든 국가가 확일적으로 이를 반영해야 하는 것은 아니다. 각 국가는 고유의 강점과 관심사가 있으며, 일반적으로 자국의 영유아 서비스가 직면한 주요문제들을 다루기에 충분한 전문성을 갖추고 있다. OECD 검토에서 비롯된 또 하나의 강력한 교훈은 ECEC 정책은 외부에서 수립되는 것이 아니라는 점이다. 올바른 정책과정은 국가 내에서의 토의와 협

력적인 분석을 통한 합의 도출 과정을 반드시 포함하여야 한다. 정부 정책이 주요 이해관계자들 간의 논의나 지역적인 특성을 고려하지 않고 이루어진다면 저항을 겪거나 무시될 수 있다.

마찬가지로 중요하면서 아마도 더 종합적인 주제들이 논의를 위해 제안되었다. 예를 들어, 인구의 다양성이 모든 국가에서 증가하고 있으나, 많은 사회는 그러한 다양성이 가져올 문화, 경제적 변화에 대해서 제대로 준비하고 있지 못하다. OECD 국가들은 선호되는 이주국가들이면서, 동시에 노령화와 인구감소 문제를 직면하고 있다. 이민자들은 자국민과 같은 수준의 자격을 가지고 있지 못하며 이민자 자녀들은 학교에서 뒤쳐질 수도 있다(OECD, 2005). 교육제도에서 이주민 또는 원주민 아동들을 위하여 공식적인 언어를 지도하는 교사를 충분히 공급하는 것은 어려운 일이며, 이러한 아동들의 언어를 구사하는 외국인 개인교사는 말할 것도 없다. 이러한 상황에서 영유아 서비스가 이러한 문제의 일부를 해결해야 하는 무거운 부담을 떠맡을 듯하다. 공립 영유아 기관들은 다양한 언어적 배경을 가진 아동들의 취학을 준비시키고, 주변적이거나 새로운 인구집단에 속한 가족들에게 포괄적이고 반응적인 서비스를 제공하고, 지역 사회에서 이들의 사회적 통합을 돕는 역할을 하도록 기대된다. 이러한 도전 속에 바로 언어문제가 있다. 즉, 어떻게 현지국가의 언어를 영유아들에게 효과적이면서 이들을 존중하는 방식으로 습득시킬 것인가의 문제이다. 스웨덴과 이탈리아의 레지오 에밀리아 프로그램에서 희망적인 신호가 나타나고 있다. 이들 프로그램에서는 영유아의 자아존중감이나 이해와는 동떨어진 문해나 산수 훈련에 의존하지 않고 ‘아동의 100가지 언어’를 통해 이러한 목표를 성취하고 있다 (Barsotti *et al.*, 2004).

가까운 장래에 나타날 수 있는 다른 정책 주제는 세계화와 그에 따른 영향에 대한 것이다. 지난 십 년 동안 포스트모더니스트들은 과거의 역사, 문화, 사회구조와 지식의 확실성이 점차 약해져왔다고 주장하였다. 세계화 속에서 세상은 가속화된 변화의 순간에 진입하고 있다. 시간과 공간은 집약되고, 인구는 이동하고 다양화 되며, 과학과 기술은 눈에 띄는 속도로 진보한다. 그러나 전쟁이나 무역경쟁, 불안정한 정치상황이 벌어지기도 한다. 하그리브스(1994)는 교사들에 대한 비판적 연구에서, 공교육제도는 문화적 혁명에 시대착오적으로 대응하고 있다고 지적하였다. 학교의 조직화, 교육과정, 의사결정은 과거의 확실성으로 가득 찼던 교육과정, 개별적인 지식과 기술에 대한 형식적인 시험, 교사의 전공 세분화의 측면에서 여전히 19세기와 유사하며, 교육기관으로서의 학교는 이를 그대로 답습해선 안 된다.

지식은 다학제적이며, 점차 소규모의 네트워크 속에서 형성된다. 미래에 지식은 개인적인 탐구 및 많은 관련자들과의 교류와 논의를 통해 구성될 것이며, 팀 티칭으로 특징 지워지는 학습 공동체 속에서 상호 구성될 것이다. 지식에 대한 이러한 접근은 영유아기에 시작될 수 있으며, 실제로 사회적 상호작용과 호기심을 기본으로 하는 아동의 자연스러운 학습 전략에 적합하다.

세계화는 교육과 영유아 서비스에 있어서 중요한 질문을 제기하는데, 특히 방향성과 초점이 이슈가 된다. 국가는 치열한 경쟁세계에서 살아남을 수 있도록 교육제도 내에서 기술적인 면을 훈련시켜야 할 것인가? 아니면 다양성, 지식 폭발과 기회의 확대를 표현되는 세계에 대비하여, 아동이 창의성과 타인에 대한 개방성을 기르도록 지원해야 할 것인가? 이러한 딜레마에 직면하여, 유아교육에서 소득수준에 따른 이원화 체계의 출현은 하나의 분명한 가능성을 보여준다.

다른 사람에 대한 개방적 태도 및 다른 사람과 더불어, 그들을 통해 배우는 것은 OECD의 검토 사업을 관통하는 기본 맥락이다. <Starting Strong>에서 논의된 8가지 주제에 대한 국가별 다

양한 접근은 모든 국가의 정책결정자들에게 영유아를 위한 서비스의 다양한 접근방법이 존재함을 알리는데 도움이 될 수 있다. 검토가 진행되는 동안에 이루어진 회의들은 정책을 상세히 논의하고, 국가들이 서로의 정책에 대해 배울 수 있는 기회를 제공하였다. 목적은 정책의 신속한 전이가 아니다. 고도로 숙련된 행정가들은 적절한 적응이나 반성과정 없이 정책이 한 맥락에서 다른 맥락으로 곧바로 전이되어서는 안 된다는 점에 동의할 것이다. 그보다는, 정책 검토의 다양한 과정—국가 방문, 보고 및 국가조정관들의 정기적인 회의 등—을 통해, 정책 대안들을 개방하고, 당연시 여겼던 가정들에 대해 참여자들이 논의하고 질문을 할 수 있는 기회를 제공하였다.

<Starting Strong>에서 권고한 정책들이 모두 달성되지는 않았지만, 검토에 참여한 대부분의 국가들은 자신들의 노력을 만족스럽게 되돌아볼 수 있다. 어떤 국가에서는 매우 빠듯한 예산 제한을 받으면서도 서비스를 유지하고 심지어는 확대하기도 한 반면, 어떤 국가에서는 체제 개혁을 단행되었다. 물론 많은 도전들이 남아있다. 영유아 정책은 본질적으로, 사회적 이슈와 교육적 이슈를 모두 다루어야 하는 복합적인 분야이다. 빈곤과 가족복지, 양성평등 및 노동과 관련된 이슈, 교직원 교육과 전문성 개발, 다양한 배경을 가진 아동의 욕구, 영유아 서비스와 학교 간의 연계 등은 정책결정자가 서비스에서 영유아의 학습과 복리를 증진해야 하는 핵심과제에 주안점을 두면서 동시에 직면하여야 하는 도전과제이다. 이러한 복잡성은 앞으로도 계속될 것이다. OECD 프로젝트는 정부부처가 직면한 이러한 도전과제에 대해서 정보와 지원을 제공하고, 미래에 가족과 영유아를 위한 정책결정을 강화하는데 기여할 수 있기를 바란다.

- 1 호주 퀸스랜드의 유아교육 기관인 캠퍼스 유치원(Campus Kindergarten)은 지금까지 십여 년 동안 ‘환경친화적 지구 프로젝트 (Sustainable Planet Project)’(Davis et al., 2005 참고)를 수행해왔다. 이러한 프로젝트의 다양한 교육과정과 활동들은 놀이공간의 개선과 쓰레기 재활용, 물 소비 감소를 가져왔고, 이제 유치원 전체에 친환경적 문화가 파급됨과 함께 생물의 다양성 향상에도 효과를 나타냈다. 친환경적 문화가 반영되는 방식 중 하나는 아동의 아이디어가 기관의 실천을 보다 친환경적으로 변화시키는데 상당한 동기와 영감을 제공하는 점이다. 예를 들어, 물 보존에 관한 기관 전체의 프로젝트는, 4세 아동들이 모래놀이터에서의 물 사용에 대해 교직원들에게 우려를 포함으로써 시작되었다. 환경친화적 문화의 창출은 작지만 현실적인 목표와 성취를 통합하는 원대한 비전을 요구하며, 장시간의 전개과정을 거친다.
- 2 미국을 비롯한 여러 국가에서 학습 기준을 담당하는 행정가들은 학교 준비도에 광범위한 목표(예를 들어, ‘인지, 정서, 언어, 신체, 사회 영역과 같은 전반적인 아동발달 영역들을 장려하는 교육과정을 수행’하도록 하는 NAEYC의 권고사항)를 포함하도록 강조하고 있으나, 학습 기준에 관한 최근의 분석에 의하면, 현장에서는 언어와 인지 영역에 더 초점을 두고 있다(Scott-Little, Kagan and Frelow, 2005).
- 3 이러한 추정치는 검토 과정에서 면담했던 헤드스타트와 북유럽 국가 및 지자체들이 제공한 재정비용에 의하여 확인된다. OECD의 <Education at a Glance>(2005)에서, 덴마크, 핀란드, 스웨덴의 경우, 취학 전 서비스에 관한 아동 1인당 평균지출은 비현실적으로 낮은 수치를 나타내는데, 이는 이들 국가들이 ‘교육적’이라고 생각되는 취학 전 학습이나 기타 서비스 이용만을 포함하고 있기 때문이다.
- 4 스웨덴 교육 제도에서 공공-민간의 파트너십 경험을 비추어 볼 때, 교사에 대한 임금이 보장되는 구조에서는, 유사시장 구조를 도입한다고 해서 서비스 비용이 절감되지는 않는다.
- 5 연장제 서비스는 유치원과 유아학교 또는 공공 취학 전 프로그램에서 발견된다. NIEER(2004)의 정의에 따르면, 연장제 서비스는 적어도 다음 사항들 중 적어도 3가지 조건을 포함한다. 1) 현장에서 간식과 적어도 한 끼 이상의 식사를 제공할 것, 2) 동일한 장소에서 최소 7시간의 연장 서비스를 제공할 것, 3) 건강검진과 의료 서비스를 제공할 것, 4) 위협에 처한 것으로 간주되는 아동을 가족 및 사회 서비스

와 정기적으로 연계할 것.

- 6 보먼 등(2002)에 따르면, ‘시험(test)’와 ‘평가(assessment)’라는 용어는 중복하여 사용될 수도 있지만, 전자는 주로 표준화된 도구를 사용하여 공식적으로 운용되고, 시험환경에 인한 차이를 최소화하도록 설계되는 반면, 평가(assessment)는 다양한 도구(관찰, 수행평가, 면담, 작품집 및 아동 작품들)들을 활용하며 장시간에 걸쳐서 이루어지는 경향이 있다. 평가(evaluation)라는 용어는 일반적으로 프로그램에 관하여 사용된다. 국가 수준의 평가에서는 일반적으로 국가기관이 교육과정에서 정의된 아동발달 전 영역에 대해서, 영유아들 중 소규모 표본에 시험을 실시하는 것이 정당화 된다. 그러나 여기에는 아동 및 결과 해석에 대한 적절한 배려가 수반된다.
- 7 미국의 교육목표위원회(The American National Goals Panel: NEGP)는 국가교육목표 달성의 진행상황을 연방 및 주 차원에서 평가하고 보고하기 위하여 1990년 7월 연방 및 주의 초당파적인 정부 간 협력기구로 구성되었다(2002년 해산). 1997년 NEGP는 아동의 전반적 발달과 추후 학업 성공에 기여할 수 있는 다섯 가지 목표를 설정하였다. 이는 건강과 신체발달, 정서적 행복과 사회적 역량, 학습에 대한 적극적 태도, 의사소통 기술, 인지 및 일반지식이다.

## 참고문헌

- Barnett, W.S. and K.B. Robin (2006), *How Much Does Quality Pre-school Cost?*, NIEER, Rutgers, N.J.
- Barnett, W.S., K. Brown and R. Shore (2004), *Universal Versus Targeted Debate. Should the United States have pre-school for all?*, NEIIEER pre-school Policy Matters, April.
- Barsotti et al. (2004), *Multiculturalism and Communication: Interim Report*, Stella Nova pre-school, Stockholm.
- Bowman, B.T., M.S. Donovan and M.S. Burns (eds.) (2001), *Eager to learn: Educating our pre-schoolers. Committee on Early Childhood Pedagogy*, National Research Council Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, Washington DC, National Academy Press.
- Bjorklund, A., P.A. Edin, P. Frederiksson and A. Krueger (2004), *Education, Equality and Efficiency: An Analysis of Swedish School Reforms during the 1990s*, IFAU Report, No. 1.
- Brooks-Gunn, J., W. Han and J. Waldfogel (2002), *Maternal Employment and Child Cognitive Outcomes in the First Three Years of Life*, The NICHD Study of Early Child Care, Child Development, 73(4), 1052-1072.
- Brooks-Gunn, J. (2003), "Do you Believe in Magic? What we Can Expert from Early Childhood Intervention Programs", *Social Policy Report*, XVII (1), 3-7.
- CED (2002), *pre-school for All: Investing in a Productive and Just Society*, New York, New York Committee for Economic Development.
- Chatterji, P. and S. Markowitz (2005), "Does the Length of Maternity Leave Affect Maternal Health?", *Southern Economic Journal*, 72(1), 16-41.
- Cleveland, G. and M. Krashinsky (2004), *The Quality Gap: A Study of Non-Profit and Commercial Child Care Centres in Canada*. Toronto, Ontario: University of Toronto at Scarborough.
- Cleveland, G. and M. Krashinsky (2005), *The Non-profit Advantage: Producing Quality in Think and Thin Child Care Markets*, Toronto, Ontario: University of Toronto at Scarborough.
- Dahlberg, G. and M. Moss (2005), *Ethics and Politics in Early Childhood Education*, RoutledgeFalmer, London and New York.
- Davis, J., M. Gibson, R. Pratt, A. Eglinton and N. Rowntree (2005), *Creating a Culture of Sustainability: From Project to Integrated Education for Sustainability at Campus Kindergarten*, in Walter Leal Filho (ed.), *Handbook of Sustainability Research*, Vol. 20, pp. 563-594, Germany: Peter Lang.
- Dearing, E., D. Berry and M. Zaslow (2006), Poverty during Early Childhood, in K. McCartney and D.

- Phillips, *Blackwell Handbook of Early Childhood Development*, pp. 399-423.
- Edwards, C., L. Gandini and G. Forman (1993), *The Hundred Languages of Childhood*, Norwood NJ: Ablex.
- Gerhardt, S. (2004), *Why Love Matters. How Affection Shapes a Baby's Brain*, London: Palgrave Macmillan.
- Hargreaves, A. (1994), *Changing Teachers, Changing Times: Teachers' Work and Culture in the Post-modern Age*, London, Cassell.
- Head Start (2004), *Research and Statistics*, [www.acf.hhs.gov/programs/hsb/research/2004.htm](http://www.acf.hhs.gov/programs/hsb/research/2004.htm).
- Kagan, S.L. and E. Rigby (2003), *Policy matters: Setting and Measuring Benchmarks for State Policies. Improving the Readiness of Children for School. A Discussion Paper*. Washington, DC, Center for the Study of Social Policy, Washington, DC. February.
- Martin-Korpi, B. (2005), "The Foundation for Lifelong Learning", in *Children in Europe Issue 9, September 2005: Curriculum and Assessment in the Early Years*, Edinburgh, Children in Scotland.
- Masse, L.N. and W.S. Barnett (2003) *A Benefit Cost Analysis of the Abecedarian Early Childhood Intervention*, NIEER, Rutgers, N.J.
- Mitchell, L. (2002). *Differences between Community Owned and Privately Owned Early Childhood Education and Care Centres: A Review of the Evidence*. New Zealand Council for Educational Research Occasional Paper 2002/02. Wellington, NZ: NZCER.
- NAEYC (2006), National Association for the Education of Young Children, *New NAEYC Program Standards and Accreditation Criteria*, [www.naeyc.org/accreditation/standardscriteria/](http://www.naeyc.org/accreditation/standardscriteria/).
- NIEER (2005), *2005 State pre-school Yearbook*, by W.S. Barnett, J.T. Hustedt, K.B. Robin and K.L. Schulmann, <http://nieer.org/yearbook/>.
- Norway (2005), Act No. 64, June 2005, relating to Kindergartens, Oslo, Government Publications.
- Norwegian Ministry of Education and Research (2006), *Framework Plan for the Content and Tasks of Kindergartens*, Oslo, Author.
- OECD (1999), *Training of Adult Workers in OECD Countries: Measurement And analysis. Employment Outlook 1999* (pp. 133-175), Paris: Author.
- OECD (2001), *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, Paris, OECD.
- OECD (2004), *Country Note for France*, Paris, Author:  
[www.oecd.org/document/3/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_27000067\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,2340,en_2649_201185_27000067_1_1_1_1,00.html).
- OECD (2005), *Education at a Glance*, Paris, OECD.
- Prentice, S (2005). *For Profit Child Care: Past Present And Future*, Childcare Resource and Research Unit, Occasional Paper 21, Toronto, Canada.
- Rinaldi, C. (2006), *In dialogue with Reggio Emilia: listening, researching and learning*, London and New York, Routledge.
- Ryan, S. and S. Grieshaber (2005), Shifting from Developmental to Postmodern Practices In Early Childhood Teacher Education. *Journal of Teacher Education*, 56(1), pp. 34-45.
- Scott-Little, C., L. Kagan and V.S. Frelow (2003), "Creating the Conditions for Success with early Learning Standards: Results from a National Study of State-Level Standards For Children's Learning Prior to Kindergarten", *Early Childhood Research and Practice*, 5(2), pp.1-21.
- STAKES (2005), National Research and Development Centre for Welfare and Health, Helsinki: Information supplied to the OECD by the STAKES Early Childhood Education and Care Team.
- Sylva, K., E. Melhuish, P. Sammons, I. Siraj-Blatchford and B. Taggart (2004), *The Effective Provision of Pre-School Education [EPPE] Project. Final Report*,. November, London: Sure Start.
- Takanishi, R. (2004), "Levelling the Playing Field: Supporting Immigrant Children from Birth to Eight", *Children of Immigrant Families*, 14(2) pp.61-79, [www.futureofchildren.org](http://www.futureofchildren.org).
- Tanaka, S. (2005), "Parental Leave and Child Health Across OECD Countries", *Economic Journal*, Vol. 115, No. 501, pp. F7-F28, February.
- Thorpe, K., C. Tayler, R. Bridgstock, S. Grieshaber, P. Skoien, S. Danby and A. Petriwskyj (2004),

- "Preparing for School", *Report of the Queensland Preparing for School Trials 2003/4*, Department of Education and the Arts, Queensland Government, Australia, [www.education.qld.edu.au/etrp](http://www.education.qld.edu.au/etrp).
- UNESCO (1996), *Learning: The Treasure Within*, J. Delors (ed.), Paris, Author.
- UNICEF (2005), *A League Table of Child Poverty in Rich Nations*, Innocenti Report Card, Florence.
- Vandenbroeck, M. (2006), *Globalisation and Privatisation: the impact on child care policy and practice*, Bernard van Leer Foundation, The Hague, Netherlands.
- Zigler, E., S.L. Kagan and N. Hall (eds.) (1996), *Children, Families and Government: Preparing for the Twenty-First Century*, Cambridge University Press, New York.

# OECD 검토위원

## Australia

### National Co-ordinator

Tony Greer

### Members of the Review Team

John Bennett (OECD)

Wolfgang Dichans (Germany)

Helen May (Rapporteur) (New Zealand)

Michelle Neuman (OECD) Mikko Ojala (Finland)

## Austria

### National Co-ordinator

Marisa Krenn-Wache

### Members of the Review Team

John Bennett (OECD)

Martha Friendly (Canada)

Wassilios Fthenakis (Germany)

Collette Tayler (Australia)

## Belgium, Flemish Community

### National Co-ordinator

Sonja Van Craeymeersch

### Members of the Review Team

Boudewijn Bekkers (Netherlands)

John Bennett (OECD)

Tarja Kahiluoto (Finland)

Michelle Neuman (OECD)

Helen Penn (Rapporteur) (United Kingdom)

## **Belgium, French Community**

### **National Co-ordinator**

Dominique Barthélémy

### **Members of the Review Team**

John Bennett (OECD)

Sylvie Rayna (Rapporteur) (France)

Isabel Lopes da Silva (Portugal)

Michelle Neuman (OECD)

## **Canada**

### **National Co-ordinators**

Ross Ezzedin

Kathryn McDade

Lindy VanAmburg

### **Members of the Review Team**

John Bennett (OECD)

Bea Buysse (Belgium)

Païvi Lindberg (Finland)

Helen Penn (Rapporteur) (United Kingdom)

## **The Czech Republic**

### **National Co-ordinators**

Petr Roupec

Jaroslav Sekot

### **Members of the Review Team**

Josette Combes (France)

Lars Gunnarsson (Rapporteur) (Sweden)

Márta Korintus (Hungary)

Michelle Neuman (OECD)

## **Denmark**

### **National Co-ordinators**

Helle Beknes

Lisbeth Denkov

### **Members of the Review Team**

John Bennett (OECD)

Patrizia Orsola Ghedini (Italy)

Perrine Humblet (Belgium)  
Michelle Neuman (OECD)  
Bridie Raban (Rapporteur) (Australia)

## **Finland**

### **National Co-ordinators**

Sirkku Grierson (until June 2000)  
Barbro Högström (from June 2000)

### **Members of the Review Team**

John Bennett (OECD)  
Philip Gammage (Rapporteur) (Australia)  
Michelle Neuman (OECD)  
Ulla Nordenstam (Sweden)  
Milada Rabušicová (Czech Republic)

## **France**

### **National Co-ordinators**

Viviane Bouysse  
Nadine Prost

### **Members of the Review Team**

John Bennett (OECD)  
Fred Deven (Belgium)  
Ferre Laevers (Belgium)  
Michelle Neuman (Rapporteur) (United States)  
Tullia Musatti (Italy)

## **Germany**

### **National Co-ordinator**

Wolfgang Dichans

### **Members of the Review Team**

John Bennett (OECD)  
Marisa Krenn-Wache (Austria)  
Peter Moss (Rapporteur) (United Kingdom)  
Jung Na (Korea)

## Hungary

### **National Co-ordinator**

Márta Korintus

### **Members of the Review Team**

John Bennett (OECD)

Richard M. Clifford (Rapporteur) (United States)

Milada Rabušicová (Czech Republic)

Heino Schonfeld (Ireland)

Peter Jorna (Netherlands)

## Ireland

### **National Co-ordinator**

John Fanning

### **Members of the Review Team**

John Bennett (OECD)

Colette Kelleher (United Kingdom)

Pamela Oberhuemer (Rapporteur) (Germany)

Anke Vedder (Netherlands)

## Italy

### **National Co-ordinator**

Mario Giacomo Dutto

### **Members of the Review Team**

Abrar Hasan (OECD)

Barbara Martin Korpi (Sweden)

Michelle Neuman (OECD)

Rebecca New (Rapporteur) (United States)

Martin Woodhead (United Kingdom)

## Korea

### **National Co-ordinator**

Jung Na

### **Members of the Review Team**

John Bennett (OECD)

Kathleen Flanagan-Rochon (Canada)

Marta Korintus (Hungary)

Collette Tayler (Rapporteur) (Australia)

Mark Wekenborg (Netherlands)

## **Mexico**

### **National Co-ordinator**

Dulce Maria Nieto

### **Members of the Review Team**

Irene Balaguer (Spain)

John Bennett (OECD)

Robert Myers (Rapporteur) (Mexico)

Ofelia Reveco Vergara (Chile)

## **The Netherlands**

### **National Co-ordinators**

Mark Weekenborg

Anke Vedder

### **Members of the Review Team**

John Bennett (OECD)

### **Tricia David (Rapporteur) (United Kingdom)**

Abrar Hasan (OECD)

Pino Kosiander (Norway)

Michelle Neuman (OECD)

Teresa Vasconcelos (Portugal)

## **Norway**

### **National Co-ordinators**

Kristin Bruusgaard Arneberg (until September 2000)

Eli Sundby (from September 2000)

Kari Jacobsen

### **Members of the Review Team**

Peter Moss (Rapporteur) (United Kingdom)

Michelle Neuman (OECD)

Rosemary Renwick (New Zealand)

Albert Tuijnman (Sweden)

Anke Vedder (Netherlands)

## **Portugal**

### **National Co-ordinator**

Teresa Vasconcelos

### **Members of the Review Team**

Anthony Bertram (Rapporteur) (United Kingdom)  
Jo Hermanns (Netherlands)  
Kari Jacobsen (Norway)  
Michelle Neuman (OECD)  
Patrick Werquin (OECD)

## **Sweden**

### **National Co-ordinator**

Barbara Martin Korpi

### **Members of the Review Team**

John Bennett (OECD)  
Sharon Lynn Kagan (Rapporteur) (United States)  
Susanna Mantovani (Italy)  
Michelle Neuman (OECD)  
Tine Rostgaard (Denmark)

## **The United Kingdom**

### **National Co-ordinators**

Nick Blake (from March 2000)  
Patrick Curran (until March 2000)

### **Members of the Review Team**

Kristin Bruusgaard Arneberg (Norway)  
Ferre Laevers (Belgium)  
Sally Lubeck (Rapporteur) (United States)  
Michelle Neuman (OECD)

## **The United States**

### **National Co-ordinator**

Naomi Karp

### **Members of the Review Team**

Jytte Juul Jensen (Denmark)  
Michelle Neuman (OECD)  
Pamela Oberhuemer (Rapporteur) (Germany)  
Mark Wekenborg (Netherlands)

---

---

**OECD 영유아 교육·보육정책 II**

**Starting Strong II** EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE

---

**발간일** 2008년 8월

**발행인** 이 옥

**발행처** 육아정책개발센터

**주 소** 서울시 종로구 안국동 175-87 안국빌딩 7층, 10층 11층

전화: 02) 730-7070

팩스: 02) 730-3313, 3317

<http://www.kicce.re.kr>

**인쇄처** 도서출판 한학문화 02) 313-7593

---

보고서 내용의 무단 복제를 금함.

ISBN 978-89-92396-27-1 93330