

2. 보육정책 추진의 배경

1) 서비스경제의 증가와 여성의 노동시장으로의 유입

1970년대 이후 여성의 임금시장으로의 유입이 증대되었다. 산업국가들이 서비스 및 지식기반 경제로 전환해 가면서 성장과 부를 유지하기 위해서는 고용을 증가시켜야 하고, 이러한 요구에 부응하기 위해서는 여성의 노동력이 필요하게 되었다. GDP에서 여성이 차지하는 비중이 영국 30%, 덴마크, 스웨덴은 40%이다. 최근 G7 국가의 2003년도 여성취업률은 66.4%로 10년간 8%가 성장하였다.

이러한 여성의 취업 증가와 더불어 기회 평등 관점에서 세 가지 주요한 도전이 존재한다. 일과 모성의 조화, 일에서의 기회 균등, 자녀양육과 가사의 평등한 분담이다. 각 국가는 일과 모성의 조화를 위한 보편적 정책으로 부모휴가와 보육 지원정책을 실시하고 있다.

2) 인구학적 요인: 출산력 하락과 이민 증가

저출산은 인구구조의 변화로 인해 경제활동 인구 감소로 인한 GDP 성장이 둔화되고, 수명의 연장과 맞물려 인구고령화를 가속화시키고 있다. 저출산과 인구고령화로 인해 높은 사회복지 비용 지출로 국가의 정당성이 도전받는 위기가

발생하게 된다. 보육시설, 비용, 보육담당자 여부 등을 포괄한 공보육정책이 출산율에 주는 영향은 미약하지만 유의하다는 결과가 많다. 특히 공공보육시설 유무는 출산력에 유의한 영향을 주고 있다.

베커(Becker, 2005)²⁾는 저출산의 요인으로 교육과 고용 안전성 추구를 주된 원인으로 분석하고 있다. 양육비도 직접 비용은 물론, 어머니의 경력 단절과 같은 간접비용 역시 자녀 출산 저해 요인으로 나타나고 있다고 분석하였다. 이에 유럽국가들은 가족수당, 가정친화적 근로정책, 부모휴가, 보육서비스, 보육 부모보조금 등으로 국민에게 일과 가정 조화가 가능하다는 확신을 주려는 정책을 추진하였다. 덴마크, 핀란드, 동독, 노르웨이, 스웨덴은 부모휴가가 끝난후 보육서비스를 보장하고 조기교육과 포괄적 방과후보육서비스를 제공하는 연계된 정책을 추진하는 대표적 국가들이다.

유럽 각국의 보육정책을 강력하게 추진한 또 하나의 인구학적 요인은 이민이다. 유럽과 미국 도시 저소득층 밀집지역 보육교육기관의 50%의 아동이 이민자 자녀이다. 이들은 부모들의 취업 어려움, 언어와 문화에 대한 지식 부족 등으로 위험 집단에 속할 가능성이 높다. 독일은 25%의 이민아동이 유치원에 다니지 않은 채 초등학교에 입학한다고 보고하고 있다.

2) Becker, G(2005), Llyode Delama Lectures, American Univ. of Paris, Paris.

외국의 보육정책¹⁾

서문희

한국보건사회연구원 연구위원

1. 서론

생후 첫 1년간은 인지적, 사회적, 정서적, 신체적 발달의 결정적 시기이며, 생후 첫 2~3년 동안은 인간의 두뇌가 크게 발달할 수 있는 시기이다. 따라서 생후 3년 동안 제공되는 보호와 교육의 질이 유아의 인지적, 언어적 발달과 긍정적이고 사회적인 상호작용에 중요한 영향을 미친다. 인간은 이 기간 동안 다양한 경험을 통하여 타인과의 의사소통 기술을 습득하고, 외부세계를 이해할 수 있는 기본적 인지력을 획득하며, 타인과 함께 살아갈 수 있는 사회성의 기틀을 마련하게 되는 것이다.

양질의 서비스가 아동발달에 미치는 효과는 특히 사회적 취약계층 아동에게서 보다 뚜렷하

게 나타난다. 이는 육아지원정책이 사회구조적 불평등에 의해 발생할 수 있는 인생의 출발단계에서의 소외를 방지하고 누구에게나 균등한 출발을 보장한다는 점에서 중요한 국가개입 기능의 수단임을 확인하게 해 준다. 영유아기 교육과 보호는 개인은 물론, 가정과 사회, 국가에도 최고의 투자 효과를 가져다준다.

그러면 선진국들은 미래의 인력을 개발하기 위하여 이 분야에 어떤 정책을 추진하고 있는가? 선진국들의 영유아에 대한 교육보육 정책은 기회를 확대하고, 양질의 서비스를 제공하는 것이다. 본 고에서는 기회 확대, 질적 수준 개선 정책, 재정 및 행정체제로 나누어 OECD 국가들의 영유아 교육보육 정책을 살펴본다.

1) 이 글은 OECD(2001), Start Strong 및 최근에 발표된 OECD(2006), Start Strong II를 기초로 작성되었음.

비스는 중하 정도인 국가들이다. 자유경제모형 국가들로 미국, 영국, 포르투갈, 벨기에 같은 국가들이다. 유형 C는 부모휴가제도와 공적기관서비스가 모두 적당 수준의 국가들로 유럽 대륙 국가가 이에 속한다. 이탈리아, 포르투갈, 벨기에 등이 이에 속한다. 유형 D는 부모휴가가 길고 수당 수준도 높으며, 공적기관서비스도 잘 되어 있는 국가들이다. 국가마다 다소 차이는 있지만 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드가 이에 해당되는 국가이다. 이들 국가의 보육, 교육기관은 비영리 공공기관이며 가정보육도 국가 보육체계의 하나로 제도화되어 있다.

2) 유아에 대한 정책

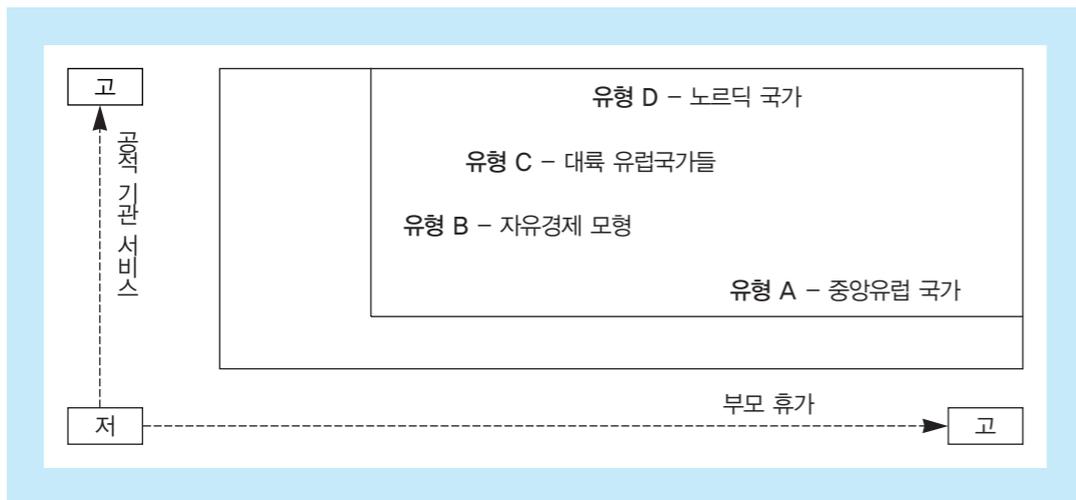
유럽국가들에서 유아에 대한 기본적 정책방

향은 보편적 접근이다. 국가들이 모든 유아에게 초등학교 입학 전 2년간의 무상 교육서비스를 제공하고 있고, 많은 국가에서 이것이 3세 이상 아동의 권리로 인식되고 있다. 영아기 아동을 위한 재정 투자를 하지 않는 국가들도 3세이상 아동에게는 많은 투자를 한다.

각국의 예를 들어 보면 벨기에는 생후 30개월부터, 프랑스는 2세부터, 오스트리아, 체코, 독일, 헝가리, 이탈리아, 노르웨이, 영국은 만3세부터, 아일랜드, 네덜란드는 만4세부터, 오스트레일리아, 캐나다, 미국은 만3세부터 유아교육 서비스를 무상으로 제공받을 수 있는 권리를 부여하고 있다.

2002년 EU 바셀로나 회의(Baselona Meeting)에서는 2010년을 목표로 0~3세 아동의 1/3이 중일 이용할 수 있는 서비스를 제공하고 3세 이상

그림 1. 3세 미만 영아에 대한 정책접근 유형



자료: Bennett(2002), OECD Education Policy Analysis, Updated 2005, OECD(2006). Start StrongII. 재인용.

3) 아동 보호와 교육

아동발달 관점에서는 두 가지 측면에서 논의할 수 있다. 첫째는 불이익을 받는 아동에 대한 국가의 개입이다. OECD 국가들은 이민으로 인한 도시 빈민의 증가로 이들 아동에 대한 정책이 과제가 된다. 조사된 24개 OECD 국가들 중 17개 국가에서 1995~2005년간 아동빈곤율이 증가하였다. 둘째는 공공의 선으로서의 조기교육과 보호의 필요성이다. 보육서비스와 아동발달과의 관계에 대한 기존 연구들은 양질의 보육환경은 아동이 인지발달을 유인할 수 있는 다양한 자극을 제공할 수 있는 환경과 활동을 제시하여 지적능력, 지적활동, 사회적 상호작용에 영향을 주게 된다고 확신할 수 있는 자료를 제공하였다. 특히 취약계층의 아동은 열악한 가정환경에서 비롯될 수 있는 발달 장애요인의 영향을 상쇄할 수 있다. 미국의 연구에서는 보육시설 재정 투입의 비용-효과는 성인이 되기까지의 전 과정을 통하여 투자 4달러당 1달러의 환원효과를 가져온다고 보고되었다.

3. 보육서비스의 접근 기회 확대

1) 영아에 대한 접근법

유럽 OECD 각국의 영아에 대한 두가지 접근으로 부모휴가에 의한 보호와 시설 및 개인에 의한 대리보호 기회의 확대가 있다. 출생 후 1년에

대해서는 가정에서 어머니와 함께한다는 것을 기본으로 출산 및 육아 휴가를 실시하고 있다. OECD 국가들을 보면 최소 12주에서 28주의 출산휴가를 제공하고, 최장 180주까지의 부모휴가를 제공한다. 대체로 유럽국가들은 출산휴가 및 부모휴가 기간이 더 길고 휴가 중 대체임금 지원 비율이 높고, 휴가 후 직장으로서의 복귀가 보장되어 있으며, 부모휴가에 아버지의 동참이 추가되고 있는 추세이다. 그러나 자유주의형 국가들은 출산 및 부모휴가 기간도 짧고 무급이다.

대부분의 국가가 대체로 출산 후 1년 이후에는 공적 보육기회를 제공하고 있으나, 3세 미만 영아를 위한 기회는 3세 이상 유아들에 비해 아직까지는 공적 기회가 크게 확대되지 못하고 있다. 그러나 최근 영국, 미국 등에서는 저소득층 가정의 영아를 위한 서비스 기회를 제공하는 등 영아에 대한 관심이 증가하고 있다. 최근에 서비스를 확충하고 있는 추세이다.

[그림 1]은 베넷(Bennett)이 분류한 영아에 대한 정책 유형이다. [그림 2]는 각국의 영아에 대한 효과적 부모휴가 및 보육등록률 자료이다. 여기서 효과적 부모휴가는 휴가기간과 수당 수준을 이용하여 객관적 비교가 가능하도록 산출한 자료이다. 이 두 자료를 보면 각국의 영아보육정책의 비교가 수월하다.

[그림 1]에서 유형A는 부모휴가는 잘 되어 있으나 공적기관서비스는 미약한 국가들이다. [그림 2]를 보면 오스트리아, 체코, 헝가리, 독일과 같은 국가들이 이에 해당되는 국가임을 알 수 있다. 유형B는 부모휴가제도 취약하고 공적기관서

표 1. 3~6세 아동의 보육교육기관 등록률

	등록률							
	3세아		4세아		5세아		6세아	
	유아기관	초등	유아기관	초등	유아기관	초등	유아기관	초등
오스트레일리아	20	0	62	0	18	73	0	99
오스트리아	44	0	83	0	94	0	35	61
벨기에	99	0	99	0	99	0	5	95
체코	66	0	90	0	98	0	46	54
독일	72	0	86	0	87	0	45	49
덴마크	83	0	93	0	92	0	99	0
핀란드	36	0	45	0	53	0	97	3.3
프랑스	101	0	103	0	101	0	1.2	101
헝가리	73	0	92	0	98	0	72	28
아일랜드	2.3	1.2	1.5	47	0.8	99	0	99
이탈리아	100	0	102	0	99	0	1.3	102
멕시코	21	0	63	0	81	9	1	99
네덜란드	0	0	73	0	100.2	0	0	99
노르웨이	77	0	84	0	87	0	1	99
포르투갈	61	0	81	0	91	1.5	3	101
스웨덴	79	0	83	0	85	0	97	3
영국	50	0	95	0	0	101	0	100
미국	41	0	62	0	75	6	11	85

자료: OECD education database, 2005 and National Background Report.

4. 서비스의 질적 수준 관리

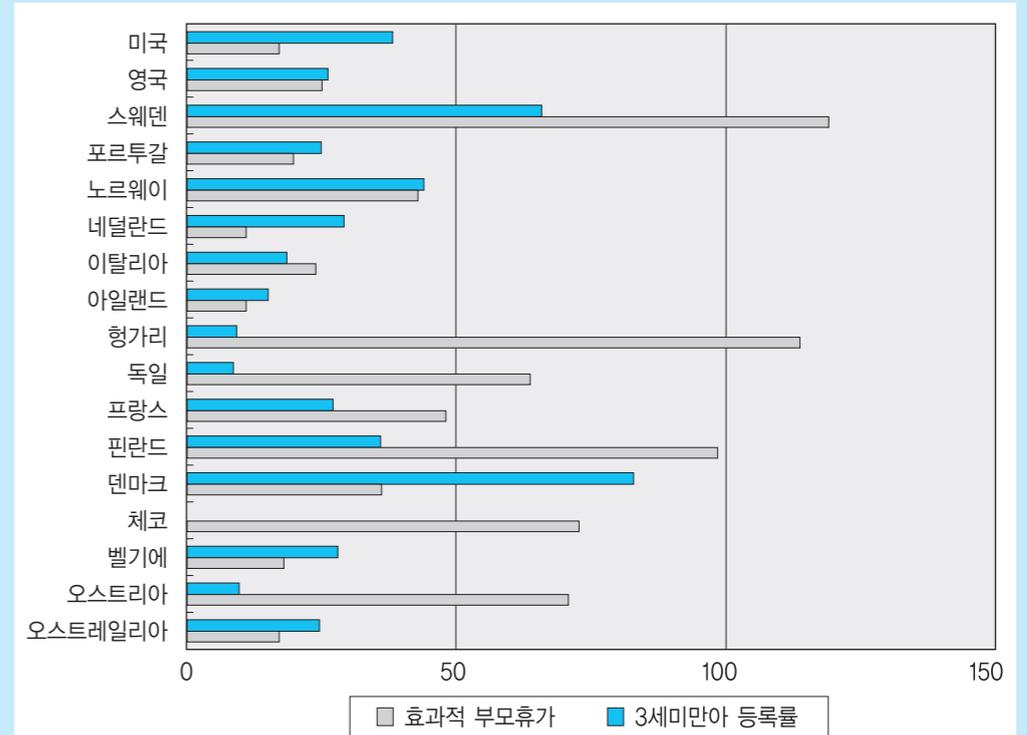
많은 연구들이 양질의 유아교육보육을 경험한 유아들은 그렇지 않은 유아들보다 인지적, 언어적 능력이 우수하고, 질이 낮은 프로그램을 경험한 유아들은 언어, 사회 및 행동발달에서 어려움을 겪는 경우가 많다고 보고하고 있다. 선진국들은 프로그램의 질을 개선하기 위해 다양한 측면에서 접근하고 있다. 이 내용을 간략히 살펴본다.

1) 규 제

각 국가에서 법이나 제도 등을 통한 영아보육에 대한 규정은 엄격한 편이 아니다. 그러나 유아교육에 대해서는 비교적 엄격한 기준을 요구하고 있다. 대부분의 국가에서 3세 이상 유아 프로그램 질의 구조적인 측면을 결정하는 교직원 대비 유아 비율, 집단 크기, 시설 설비 상태, 교직원 자격 및 교육 등에 대한 규제를 하고 있다.

이외에 최근에 각 국가에서 실시하고 있는 규

그림 2. OECD 각국의 부모 휴가 및 영아 보육기관 등록률



주: 효과적 부모휴가는 휴가수당을 반영하여 가중치를 둔 지수임.
 자료: OECD(2006). Start Strong II. 재구성.

취학아동은 90%가 이용가능 하도록 한다는 목표를 설정하고 회원국들을 독려했다. 벨기에, 덴마크, 프랑스, 노르웨이, 스웨덴의 5개 국가가 이러한 목표 수준에 도달한 것으로 평가된다.

<표 1>은 유아의 각 연령대별 기관 이용률을 나타낸다. 각 국가마다 초등학교 의무교육 연령이 다르기 때문에 초등학교 등록률을 함께 제시하였다. 벨기에, 프랑스, 이탈리아는 3세 이상 아

동이 의무교육 이전에 거의 전부 교육보육기관을 이용하고 있다. 호주, 멕시코, 미국과 같은 국가들의 취학 전 아동 등록률은 다소 떨어진다.

스웨덴은 1998년부터 국가수준의 보육목표와 지침을 제시하여 이에 따라 피르스콜라에서 보육 및 교육을 실시하도록 하고 있다. 그러나 가정보육의 활동 관리지침은 취약한 편으로 별도의 교과과정은 없고, 지침서만을 발간하고 있다. 1998년부터 교육부 소관인 국립교육원(National Agency for Education)에서 평가, 연구 및 감독 업무를 담당하였으며, 2003년부터는 국립학교진흥원((National Agency for School Improvement)을 두어 종전에 국립교육원에서 하던 지원 활동을 담당하게 하였다(한유미 외, 2005)⁴⁾.

미국은 2002년 GSGS (Good Start, Good Smart) 운동을 통하여 각 주에서 유아교육 과정 지침을 개발하도록 장려하였고, 일본은 후생국의 '보육소 보육지침'에 따른 프로그램을 운영하고, 제3자 평가를 실시하고 있다.

4) 참여를 통한 질적 수준 개발

보육과 교육의 질적 수준을 개선시키는 데 있어 특히 중요한 점은 교사와 원장 등 관련 직원들이 서비스의 질을 개선시키고자 지속적으로 노력하는 일이다. 교사 등 직원의 참여를 통한 질적 수준 제고 방법으로는 기록(documentation), 정규적이며 체계적인 자기 평가(self-evaluation), 평가척도(rating scale)의 이용 등을 들 수 있다. 기록은 스웨덴 등 여러나라에서 채

택하는 것으로 교직원들이 아동 교육 기록을 작성하게 하여 자신들의 교육 행위에 대한 이해를 심화시키고 반성의 기회를 갖는데 유용한 수단으로 활용하고 있다. 자기 평가는 호주의 평가인증 과정의 초기 과정에서의 자기 평가가 가장 대표적인 사례이다. 또한 영아 평가척도와 같은 도구를 이용한 측정도 스스로의 수준을 파악하는 좋은 방법이 된다. 또한 부모의 참여도 교육이나 보육의 수준을 개선해나가는 과정에서 매우 유용한 도구가 된다.

5) 교직원에 대한 자격 취득 교육 및 보수교육 강화와 근무 조건 개선

선진국들은 교사의 자격 취득을 위한 교육과 보수교육을 강화하고, 전문성 개발을 위한 기회를 확대하고 있고, 요구하는 교육수준도 높아지고 있다. 유아교사는 최소 3년의 고등교육을 받았거나, 대학에서 교사 학위를 취득한 경우이고, 보육 관련 종사자는 16세 이후 최소 3년 이상의 직업훈련과정 이수가 최소한의 기준이 되고 있다.

공교육체계가 가장 잘 확립된 프랑스의 경우 유아교육교사는 정규교사는 2년제 대학 입학 후 2년 경력부터 가능하고, 보조교사는 고졸 이후 2년 경력부터 가능하다. 보육 교사는 원장은 5년 이상의 경력을 가진 국가 면허를 소지한 보육전문가이고, 보육전문가는 3년 이상의 간호대학을

제와 관련된 정책들은 살펴보면, 주요 영역에서 최소한의 프로그램 기준에 대한 국가적 정의, 이러한 프로그램 기준을 충족시킬 수 있는 국가의 적절한 자원과 지원, 기준을 정하고 이를 시행하며 질적 수준을 개선하는 과정에서의 참여와 민주적 접근, 보육교육 제공자와 그 직원이 서비스의 질적 개선을 도모할 수 있도록 돕는 정부 및 국가 기관의 지도력, 기술적 지원이나 전문성 개발 등의 인센티브 제공, 지역단위에서의 효과적 감독과 지도 기관의 압력 등의 방법이 적용되고 있다.

2) 규제와 질적 기준 개선

몇몇 국가들이 규제와 프로그램의 질적 수준을 연계하는 정책을 실시하고 있다.

첫째, 프로그램 기준과 재정을 연계하는 것으로, 대표적 국가가 호주이다. 호주는 평가인증 제도를 실시한 후 평가인증을 받는 시설을 이용하는 경우에 한하여 보육료 부모 보조금을 지급한다.

둘째는 비인가 시설을 축소시키기 위해 규제와 재정적 수단을 연계하여 사용하는 사례이다. 벨기에에는 부모들이 당국에 등록되고 감독을 받는 공공 또는 사립 시설을 이용할 때만 세금 공제 혜택을 준다.

셋째는 오스트리아, 캐나다, 벨기에, 스웨덴, 노르웨이 등 가정보육이 보편화된 국가에서 실시하는 정책으로, 가정보육 단체를 강화하는 방안이다. 가정보육은 대체로 보육제공자의 자격

기준이나 제 규제가 약하기 때문에 개인 보육서비스공급자들의 연계망을 구축하고 단체에 가입하게 하여 교육기회를 제공하는 등의 방법으로 질적 수준을 개선할 수 있도록 지원하는 것이다.

넷째는 자발적 기준, 윤리강령, 지침 등 만들기 추진한다. 미국과 네델란드에서 그 예를 찾을 수 있다. 주로 민간 단체가 중심이 되어서 스스로의 최소한의 기준을 만들고 지키는 방법으로 서비스의 질을 관리하는 것이다.

다섯번째로 규정의 적용이다. 영국은 2001년 영유아 대상서비스의 국가 기준을 만들었다. 이에 따라 조만간 이 규정을 모든 보육기관에 적용할 계획이다. 미국에서도 몇몇 주에서 최소한으로 충족하여야 할 규정을 제정하여 적용하고 있다.

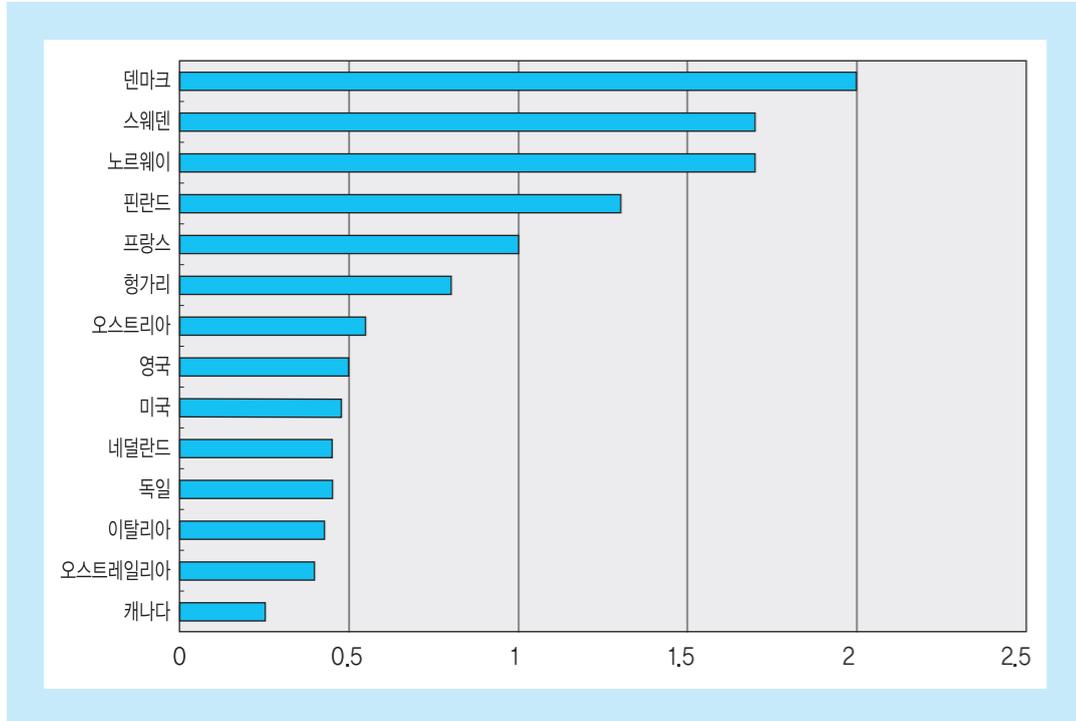
3) 커리큘럼의 제정 및 사용

국가마다 차이가 있으나 유아교육 및 보육에 대한 국가 기준들이 개발, 제시되고 있다. 특히 유아교육에 대해서는 대부분의 국가가 체계를 수립하고 교육과정을 개발하여 현장에서 적용하도록 하고 있다.

3세 이상아의 공교육체계가 매우 확고한 프랑스는 모든 유치원은 5개 영역으로 이루어진 국정 교과과정에 따른다. 이 과정은 유아교육과 초등학교의 원활한 연계교육이 반영되어 있다(나정 외, 2003)³⁾. 그러나 표준화된 보육과정은 없다.

3) 나정·서문희·유희정 외(2003), 교육보육 발전방안, 교육인적자원부.
4) 한유미 외(2005), 스웨덴의 보육제도, 학지사.

그림 3. 0~6세아 보호와 교육 비용의 GDP 대비 비율



주: OECD survey in 2004.
 자료: OECD(2006). Start Strong II.

이수하여 간호사나 조산원의 자격을 가진 사람이 보육학교에서 1,440시간의 교육과정을 이수하고 국가에서 실시하는 국가시험을 통과하여 국가자격증을 받은 사람이다. 육아전문가는 대학입학자격시험에 합격한 후 육아전문가 양성 학교에서 실습 중심으로 운영되는 1년 교육과정을 수료하고 국가면허시험에 합격한 사람이고, 준육아전문가는 중등교육을 마친 후 보육학교에서 1년 정도의 전문교육과정을 이수하고 시험 검정에 의한 국가 자격증을 받은 사람이다. 소규모 보육시설은 육아전문가 이외에 5개 시설당 1명의 유아교육교사를 채용하도록 규정되어 있다. 대규모 시설은 1명 이상의 유아교사를 채용해야 한다.

미국 보육교사 자격은 민간 자격으로 CDA에서 발급하는 보육교사 자격증이 대표적이다. CDA 교육과정은 1년 과정으로 120시간의 교육과 8개월간의 실습으로 구성된다. 입학자격은 고등학교 졸업이상자이다. 공립유치원은 일반적으로 4년제 대학을 마치거나 교사교육 석사학위를 소지하고 주정부가 발급하는 교사자격증을 가진 사람이어야 한다.

5. 영유아를 위한 재정 확대

1) 재정 투자 규모

각국이 영유아 보호와 교육에 재정투자 규모를 확대하고 있고, 그 수준이 점차 증가하는 추

세이다. 이는 인적자원개발 관점에서 볼 때 투자 대상 연령이 낮으면 낮을수록 그 효과가 크게 나타나고 있기 때문이다. 미국 Perry 유치원 중단 연구에 의하면 영유아기 투자로 인한 혜택은 단기적으로 국가경제, 여성취업, 장기적으로는 보다 효과적 인적 자원 형성에 의한 국가경제, 아동과 가족의 건강, 사회복지, 범죄, 교육 등에서 분명하게 나타난다.

영유아에 대한 투자는 북유럽 국가들이 가장 높고, 유럽 대륙 국가들이 중간 수준, 호주와 일본이 가장 낮은 수준이다. [그림 3]은 OECD 각 국가의 0~6세 아동에 대한 공적 재정 규모의 GDP 대비 비율을 나타낸다. 이 그림을 보면 덴마크가 GDP의 2%를 0~6세아 보호와 교육에 사용하고, 다음으로 스웨덴이 1.7%를 사용한다. 캐나다가 0.25% 수준으로 제시된 국가 중 가장 낮다.

다음으로 [그림 4]는 유아에 대한 공적재원 및 민간재원 규모의 GDP 대비 비율을 나타낸다. 세계적으로 공적 재원은 노르웨이가 각각 4.14%, 4.04%로 가장 많은 규모의 재원을 투입하고 있고, 다음이 헝가리, 프랑스, 덴마크로 3% 이상이다. 호주, 핀란드, 네델란드가 비율이 낮다. 한편 민간재원의 비율이 낮은 국가는 벨기에, 스웨덴, 프랑스이다. 프랑스의 경우 3세 이상 보육·유아교육 투자비율이 GDP 대비 0.7%인데, 공적 투자 규모는 유치원아 1인당 4,040유로로 초등학생(1인당 4,320유로)과 비슷하다. 비용 부담은 보육시설이나 가정보육 보육비용의 42.7%는 정부가 부담하고 27.7%는 가족수당기

금(Family Allowance Fund)에서 부담하며 나머지 27.3%는 부모가 부담한다.

3) 재정지원방식

영유아에 대한 재정 지원 방식은 유아교육은 대부분 시설에 대한 보조금 형태로 지원된다. 영아에 대한 지원은 자유주의형은 부모보조금을 주된 방식으로 채택한 반면에 그 이외의 국가들은 공급자 보조금을 주된 방식으로 사용한다.

국가별로 보면 덴마크, 헝가리, 이탈리아, 스웨덴이 시설보조금 지원이 주된 형태이고, 영국과 미국은 시설보조는 매우 제한적이고 부모보조금이 주된 지원 형태이다. 프랑스, 핀란드, 벨기에, 독일, 노르웨이, 포르투갈은 시설보조가 주된 지원 방식이지만 부모보조금 지원도 있다. 벨기에와 프랑스는 세액공제 방식도 사용한다. 한편 네델란드는 유아교육은 시설보조금으로, 보육은 부모보조금을 주된 지원방식으로 채택하고 있다. 유치원과 보육시설이 중복이원화 체계

표 2. 가족 및 아동에 투자된 재정의 GDP 대비 비율

	총 현금급여	총 가족서비스	영유아 투자(SCED 0) 공적 비용	총 공적 비용
오스트레일리아	2.4	0.5	0.07	2.97
오스트리아	2.4	0.6	0.42	3.42
벨기에	1.9	0.4	0.58	2.88
캐나다	0.9	0	0.2	1.1
체코	1.5	0.1	0.43	2.03
독일	1.1	0.8	0.40	2.55
덴마크	1.5	2.3	0.65	4.14
핀란드	1.7	1.4	0.34	3.75
프랑스	1.5	1.3	0.65	3.2
헝가리	1.9	0.6	0.73	3.23
아일랜드	1.4	0.2	0.39	1.85
이탈리아	0.6	0.3	0.39	1.29
멕시코	0.1	0.2	0.52	0.82
네덜란드	0.7	0.4	0.37	1.47
노르웨이	1.9	1.3	0.84	4.04
포르투갈	0.7	0.5	0.30	1.55
스웨덴	1.8	1.1	0.52	3.42
영국	1.9	0.3	0.45	2.65
미국	0.1	0.3	0.38	0.78

주: ISCED 0은 덴마크와 스웨덴은 실제 1~6세에 투자된 비용의 일부가 누락된 것으로 추정.
 자료: OECD (2005), Education at a Glance: OECD/DELSA/ELSA (2004)8.

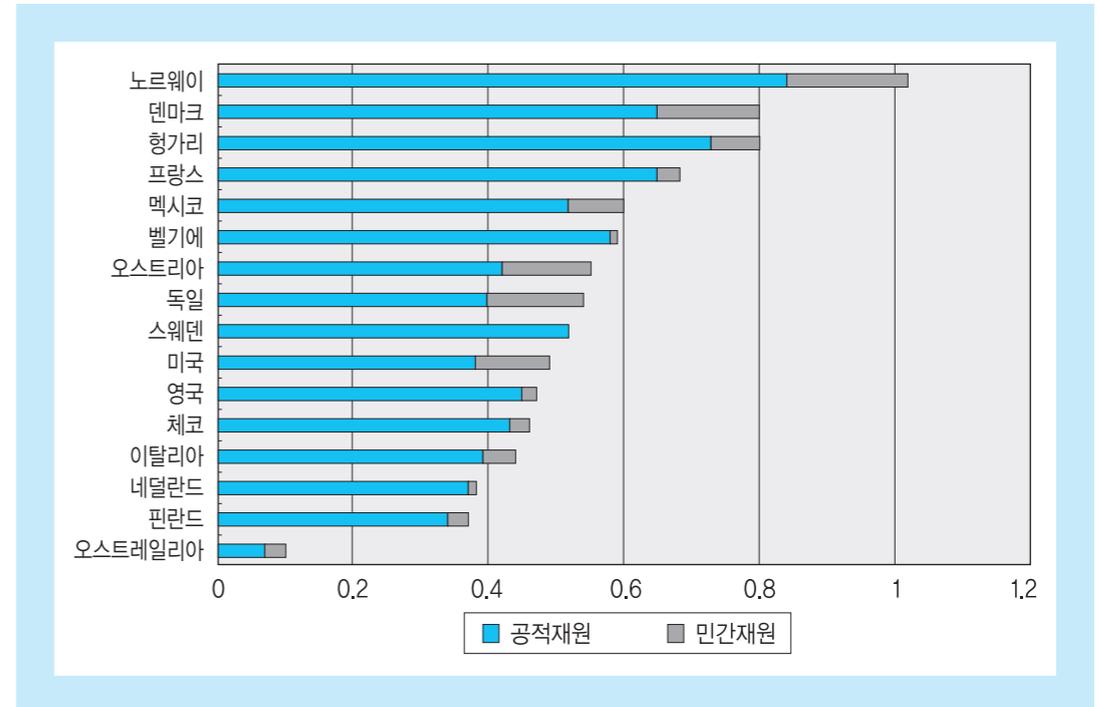
고 노동부와 보건복지부 공동 관할하고, 3~5세 교육은 유치원에서 담당하며 교육부가 담당 부처이다.

다음으로 한 개의 부처가 일괄해서 관리하는 통합된 일원화체제로는 스웨덴, 영국, 스페인, 뉴질랜드 등은 교육부로 일원화하고, 노르웨이는 아동가족부가 맡고 있다. 이 국가들도 체제를 정비하기 이전에는 대부분 두 개 이상의 부처가 관리하고 있었으나 평생교육의 관점에서 0~5세 취학전 아동에 대한 관리부처가 교육부로 통합

되는 추세이다. 단일 부처로의 통합은 자원의 합리적 사용, 정책 추진과 예산의 효율성 등의 장점이 있다.

마지막으로 미국, 호주, 일본, 우리나라 등이 채택하고 있는 체제로 교육부와 보건사회부가 공동으로 영유아 교육과 보호를 담당하는 중복 이원화 체제이다. 현재 연방정부에서 가족 및 지역사회 서비스부(Department of Family and Community Services)가 보육 주무 부처이고, 교육과학기술부(Department of Education, Science

그림 4. 3~6세아 교육에 소요되는 공적 자금 및 민간 자금의 GDP 대비 비율



주: 벨기에, 프랑스, 덴마크, 스웨덴은 저추정된 것임. 벨기에와 프랑스는 3세 전부터 무상교육이 시작되며, 덴마크, 스웨덴은 무상교육기관만 포함된 것임.
 자료: OECD(2005), Education at a Glance. 재구성.

인 호주는 유치원에는 주로 지방정부가 시설 보조금을 직접 지원하고 부분적으로 부모로부터 교육비를 수납하도록 하고 있는 반면에, 보육시설은 주로 연방정부가 아동별 보육급여로 부모가 부담하는 보육비용을 지원하는 방식을 채택하고 있고, 지방정부와 연방정부가 약간의 운영비를 직접 지원한다.

6. 행정전달체계

1) 행정체계

OECD 국가들의 보편적인 영유아 보육교육 행정체제는 3세 미만은 복지부가, 3세 이상은 교육부가 담당하는 연령별 이원화체제이다. 이탈리아, 프랑스, 독일, 네덜란드 등을 비롯하여 OECD 국가들의 가장 보편적인 체제이다. 프랑스의 경우 0~2세 보육은 보육시설에서 담당하

의 책임이다. 중앙부처에서는 지침을 정하고 평가하고 지원하는 업무는 두개의 기관이 담당하고 있다.

호주는 보육이 보육료 지원 등은 연방정부 중심으로 정책을 추진하는 반면에, 유아교육은 지방정부가 대부분의 통제 권한을 가지고 있기 때문에 유아교육에서 연방정부의 역할은 크지 않다. 보육시설의 설치 최저기준 및 인가에 대한 책임은 지방정부(주)가 진다.

미국도 연방정부는 교육이나 보육에 대하여 재정 지원 등의 보조적인 기능을 하고 직접적인 책임과 권한은 주가 가지고 있다.

7. 맺는 말

OECD 각국가의 보육정책은 몇 가지 유형으로 분류되는데 미국, 영국, 캐나다 등 자유주의형 국가들의 보육정책이 가장 취약한 특성을 나타낸 반면에, 노르딕 국가들은 공보육·공교육 체계를 구축하고, 동시에 강력한 부모휴가제도를 실시하고 있다. 이들 노르딕 국가들은 출산수준과 여성취업률이 높은 수준을 유지하고 있다. 우리나라는 보육 중장기 발전계획으로 2010년까지 재정 투자 등이 크게 확대될 예정이지만, 이와 더불어 공적 보육·교육기관의 확충과 부모휴가에 대한 지원정책도 보다 강화되어야 할 것이다 [GSST](#)

and Technology)가 유아교육 담당 부처이다. 미국은 Head Start를 포함한 영유아 보육을 '보건복지부(DHHS)'가 맡고 있으나 3-5세아 대상 의무교육과 특수교육은 '교육부(DOE)' 소관이다. 일본도 이원병행체제로, 유치원은 문부성, 보육시설은 후생성 관할이다.

2) 협력

각 국가들은 부처간, 서비스 공급기관간 협력 체계를 구축하고 있다. 덴마크는 '아동관련부처간위원회'를 설립하여 부처간 일관성 있는 아동가족 업무를 추진하고자 하였고, 노르웨이는 아동가족부가 아동 서비스에 대한 목적과 정책을 총괄하고, 모든 부처가 영유아에게 사용한 연간 지출을 통합 관리한다.

보육과 교육이 중복 이원체계인 호주는 최근에 보육과 유아교육의 경계가 다소 허물어져 가고 있고, 일부에서는 유치원과 보육시설을 한 장소에서 함께 운영하기도 한다. 또한 보육과 유아교육의 기존활동을 극대화하고 이원체제의 단점을 극복하기 위한 노력의 일환으로 중앙정부에서 영유아 국가 아젠다(National Agenda for Early Childhood)를 구축하여 중앙 및 지방 정부 관련부서가 상호협력하고 있고, 일부 지방정부에서는 아동청소년위원회(Commission for Children and Young People)를 설치하여 정부 정책을 모니터링하고 아동 이익에 부합되는 활동

을 하는 등 새로운 시도를 하고 있다(OECD, 2006).

일본에서는 과거에 보육과 유아교육의 통합 논의가 진행되다가 소강상태로 들어갔었으나, 출산율 저하로 아동수가 감소하면서 운영이 어려워지고 특히 과도한 재정부담과 비효율성의 문제가 대두되면서 2000년 전후로 다시 논의가 활발해져서 보육과 유아교육이 통합된 형태의 인정어린이원이 설치되고 있다. 이는 2006년에 '학령전 아동을 위한 유아교육·보육의 종합적 서비스 제공에 관한 법률(就學前子どもに関する教育,保育等の総合的な提供の推進に関する法律)'을 통해 제도화되었다(日本 保育團體連絡會, 2005).⁵⁾

3) 지방분권화

대부분의 국가에서 보육담당 업무는 지방정부가 책임을 지고 실시한다. 영국, 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등은 지방 정부의 교육부 산하로 지방 행정과 교육과 보호 및 학교를 통합하거나 재조직하고 있다.

스웨덴은 1990년에 들어서 중앙정부의 책임은 점차 감소하고 지방정부의 책임이 강조되기 시작하여 현재는 중앙 정부는 지침만 제공하고 실무적인 모든 일은 289개 지방정부에서 자체적으로 추진하고 있다. 교과과정에 따른 교육과 보육 실시 책임, 교사에 대한 교육도 지방자치단체

5) 日本 保育團體連絡會(2005), 保育白書.