

유아교육·보육 통합에 대한 제도분석 발전모형의 접근:

노무현 정부부터 이명박 정부까지(2004년~2013년까지)*

이 동 규**

민 연 경***

곽 명 규

국문요약

본 연구는 유치교육과 보육의 통합제도인 누리과정의 발전모형에 대한 구조분석과 연구방안을 모색하기 위하여 Elinor Ostrom의 제도분석 틀(Institutional Analysis and Design/Development Framework)을 활용하였다. 이를 위하여 유치원과 보육시설에 대한 통합안건이 제시되고 「유아교육법」과 「영유아보육법」이 개정된 노무현 정부(2004-2008년)부터 누리과정을 도입한 이명박 정부(2008-2013년)까지를 시간적 범위로 한정하였다. 분석결과 첫째, 누리과정이 시행됨에 따라 5세 영유아의 교육이나 보육에 들어가는 비용이 절감되어 가정의 경제적 부담은 감소하였으며, 둘째, 5개의 주요 과목을 중심으로 맞춤형 교육을 시행함으로써, 5세 영유아에 대한 양질의 교육과 보육 서비스 제공이 가능해졌다. 이러한 연구결과를 통해 우리나라의 영유아에 대한 누리과정이 성공적으로 자리 잡았으며, 동시에 Ostrom의 제도분석 틀이 다양한 연구분야에 적용될 수 있음을 확인하였다.

주제어: 유아교육·보육 통합, 제도분석 틀, 5세 누리과정

I. 서론

저출산의 주요 원인으로 자녀양육 부담과 여성의 사회진출 확대가 꼽히고 있으며, 여성의 일·가정 양립을 위한 핵심방안으로 탁아시설 확충 및 개선이 논의되고 있다. 나아가 21세기는 지식 기반사회로 노동, 자본보다 개인의 지식창출 그리고 이를 활용할 수 있는 능력이 인적자원이 되고 있으며, 이를 확보하는 것이 국가차원의 장기적인 경쟁력을 높일 수 있는 방안으로 인식되고 있다. 따라서 유아 교육과 보육에 대한 국가의 역할 및 책임이 강화되고 있다.

* 이 논문은 2010년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.
(NRF-2010-328-B00062)

** 제1저자

*** 교신저자

이러한 맥락에서 우리나라는 2012년 ‘만 3-5세 누리과정’ 확대 도입을 발표하였다. 기존 만 3-4세 영유아 대상 누리과정을 만 5세로 확대되기에 이른 것이다. 이러한 복지 확대에 대해 2012년 대선과 함께 정치권의 관심, 포퓰리즘에 따른 선심성 공약이란 주장도 있는 것이 사실이지만, 여성의 사회진출 확대와 함께 21세기 지식기반사회에서 인적자원 수준에 따라 국가경쟁력이 좌우되는 만큼 유아의 교육과 보육은 그만큼 중요한 사회문제이자 더 이상 미룰 수 없는 정부과제라고 볼 수 있다.

하지만 과거 유아교육과 보육 통합 논의에서부터 현재의 ‘만 3-5세 누리과정’ 도입에 이르기까지의 과정은 결코 평탄하지 않았다. 실제로 한국은 100년 전부터 유아교육과 보육에 대한 관심이 시작되었음에도 불구하고 1960년대까지만 해도 유아교육과 보육에 대한 관심이 적어 대상자가 많지 않았던 것이 사실이다(윤건호, 2007). 이에 따라 유아 교육과 보육은 대부분 가정에서 시행되었다. 하지만 1970년대 들어 국가경제가 발전하면서, 유아기의 교육에 관심을 가지게 되었고, 이후 여성이 본격적으로 사회에 진출함에 따라 유아를 대신 돌볼 수 있는 보육시설의 필요성이 사회문제로 대두되었다. 정부는 1982년 「유아교육진흥법」을 제정하는데 있어서 유아교육은 교육부(당시 문교부), 보육은 보건복지부(당시 보건사회부) 소관으로 이원화되면서 두 집단 간 갈등이 시작되었다. 1991년에는 「영유아보육법」이 제정되어 유치원과 보육시설 기관을 정비하였으며, 이후, 2004년 노무현 정부에서는 「유아교육법」을 개정하여 유아교육과 보육의 통합이 논의되기 시작하였고, 유치원과 보육시설 통합에 대한 갈등이 전개 및 확산되었다. 이명박 정부는 소득 상관없이 양질의 교육과 보육을 가능하게 하기 위하여 기존의 유치원과 보육시설 통합을 ‘5세 공통과정’이라는 명목으로 2009년부터 추진하였다. 2012년 그 명칭을 5세 누리과정으로 바꾸었으며, 2013년 그 연령을 3-5세로 확장하여 적용하고 있다.

이처럼 약 20년 동안 유치원과 보육시설 관련 집단의 이해관계를 좁히지 못해 갈등이 확대되었음에도 불구하고 불과 몇 년 사이 누리과정이 시행되면서 드디어 현장에서는 유치원과 보육시설 통합에 대한 진전된 논의가 진행되고 있다. 따라서 본 연구는 2004년 노무현 정부의 「유아교육법」 개정에서부터 2013년 이명박 정부의 통합된 교육과정인 ‘만 3-5세 누리과정’ 도입까지의 발전모형을 Ostrom이 제시한 제도분석 틀(IADF)을 통해 분석하고자 한다. 나아가 성공적인 ‘만 3-5세 누리과정’ 도입을 위하여 현 박근혜 정부에서 이뤄져야 할 연구방안을 제시하는데 목적이 있다.

II. 이론적·제도적 배경

1. 제도 분석 및 발전 모형 (IADF)

제도(Institution)란 특정 조직에 있어서 구성원과 구성원간의, 또는 구성원과 조직간의 상호작용에 있어서 적용되는 형식적인 규칙, 비형식적인 규범으로 정의할 수 있다(김영술, 2004). 이러한 제도를 통해서 인간의 행동을 변화시킬 수 있지만 조직처럼 눈에 보이는 것이 아니라 구성원들의 합리적 선택에 의해서 나타나기 때문에 맥락 지향성을 확보하는 것이 중요하다. 이를 위해

제도를 상·하위 차원으로 구분하여 다차원적인 규칙의 수준¹⁾을 파악하는 것이 중요하다(Ostrom, 1986; 김영술, 2010).

이처럼 제도분석 틀(IADF)은 사회현상 또는 사회문제를 보다 구조적으로 파악하기 위한 분석 틀로, 사회현상·사회문제를 설명하기 위한 요소들을 파악하고 이들 간의 관계 및 상호작용을 종합적으로 분석하는데 유용하다(이명석, 2006). 특히 공유재 관리를 최적화하는데 활용하는 제도적 관리방법론이었다(이용훈, 2013). 따라서 본 연구는 제도분석 틀을 노무현 정부에서부터 이명박 정부로 변화된 유치원과 보육시설의 통합(5세 누리과정)의 제도적 발전모형을 분석하는데 적합한 분석의 틀로 판단된다.

제도분석 틀은 ‘사회적 딜레마’ 상황에서의 자원을 효율적으로 공급하고, 사회현상을 이해하기 위하여 다음의 요소를 제시하고 있다(Ostrom, 2007). 제도분석 틀의 기본적인 구조는 <그림 1>과 같이 (i) 행동 무대 (ii) 행동 무대에 영향을 미치는 물리적 속성(physical attributes), 공동체 속성(community attributes), 규칙(rules), (iii) 행위자(participant·actors)와 행위상황으로 구성된 행동 무대(action arena), (iv) 행동무대에서 이루어지는 상호작용과 이로 인해 산출되는 결과를 포함하고 있다. 이러한 제도분석 틀은 현재, 수자원이나 관계시설 등 공공재를 다른 나라와 비교연구하기 위해 사용되거나, 현 제도의 분석을 위한 분석 틀로 사용하고 있다.

먼저, 행동 무대의 경우, 행위자(participant)가 행동상황(action arena)을 하는 장소로 행위자들이 상호작용하고, 서비스와 재화를 교환하며 나아가 사회문제를 해결하며, 다른 사람들과의 의견을 주고받을 수 있는 공간이다(Ostrom, 2007). 즉, 행동 무대는 사회현상이 일어나는 현장을 의미한다(이용훈, 2013). 하위변수인 행동상황은 행동 무대 내에서 행위자가 어떠한 행동을 할 때, 발생 가능한 변수를 말하는 것이다. 구체적으로 Ostrom(2007)은 행동상황을 (1) 참가자 집단²⁾, (2) 참가자들의 직위, 직장³⁾, (3) 허락가능한 행동의 집합과 그들의 결과로의 연결⁴⁾, (4) 개인행동의 결과와 연결되는 잠재적인 결과⁵⁾, (5) 각 참가자들의 통제의 수준은 그들의 선택에 있음⁶⁾, (6) 행동무대 구조에 대한 참가자들의 이용 가능한 정보 그리고 (7) 유인책과 제지책의 역할을 하는 행동과 결과에 할당된 비용과 이익 등으로 구분하였다(Ostrom, 2007). 행위자는 어떠한 상황에 있어서 행동 무대의 영향을 받아 자신에게 가장 이익이 되고, 합리적이며, 이성적으로 판단하여 행동하게 된다. 이를 ‘Homo Ecomomicus’라고 부르며(Ostrom, 2007), 결국 행위자가 행동무대에서 어떠한 행위를 할 때, 자신의 상황에서 가장 이익이 되는지를 합리적으로 선택하게 됨을 의미한다.

1) Kiser & Ostrom(1982), Rudd(2004)은 제도가 개인의 행동에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보기 위하여 운영적 선택수준(operation level), 집합적 선택수준(collective choice level), 제도적 선택수준(constitutional choice level)로 구분하였다.

2) 어떤 참가자 집단이 참여하게 될 것인가를 아는 것이다.

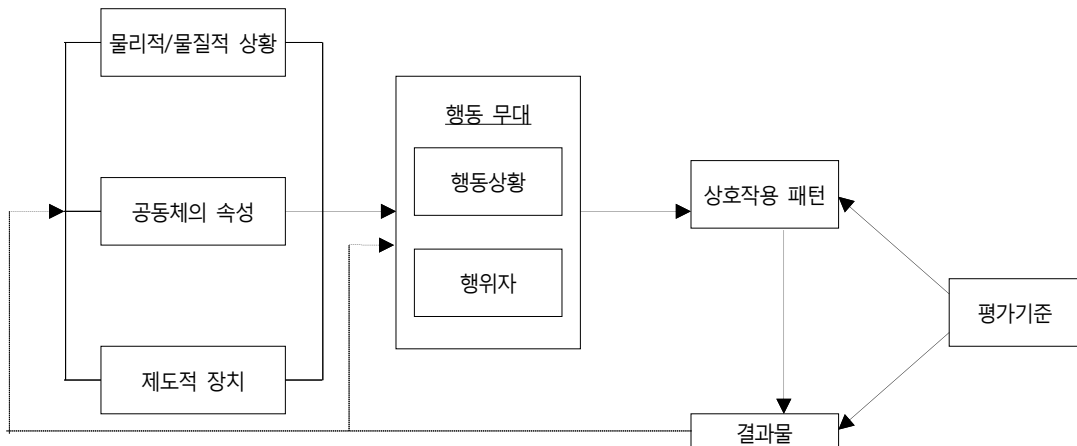
3) 그 제도를 따름에 있어서 어떤 자리가 있는가? ex) 원장, 교사, 학부모..

4) 허락가능한 행동이란 제도를 적용하는데 있어서 다른 어떤 규칙이나 법률이 적용되는 것을 의미한다.

5) 잠재적인 결과는 제도가 정착된 장소가 참가자들에 의해 영향을 받아 산출되는 부분을 뜻한다.

6) 통제수준은 그들의 동기에 따라 어떤 행위를 선택할 때, 가능한 정도의 여부를 묻는 것이다.

〈그림 1〉 제도분석 틀



자료: Ostrom(2007) 재구성.

다음으로, 행동 무대에 영향을 미치는 외생변수(exogenous variables)는 (i) 사회의 물리적·물질적 상황(biophysical·material conditions), (ii) 공동체 속성(attributes of community), (iii) 제도적 장치(rules) 크게 3가지로 구분하고 있다. 먼저, 사회의 물리적·물질적 상황은 활동의 장에서 발생하는 상호작용의 대상인 자원과 지역의 물리적 속성 및 성격, 주민의 특성 등을 의미한다(최재송 외, 2001; 홍성만 외, 2003; 홍성만·주재복 2003). 본 연구에서는 공동체의 속성과 규칙이 따로 있으므로, 일반적인 상황에서 일어나는 물리적 속성으로 파악한다. 다음으로, 공동체 속성은 사회를 구성하고 있는 구성원이 가지고 있는 특징으로써, 그 지역 주민들의 나이, 성별 비율, 직업 군 등의 인구통계학적인 관점에서부터 구성원 개인의 성격이나 재산 정도까지 포함한다. 마지막으로, 제도적 장치는 현재 적용되고 있는 법이나 규칙을 뜻하는 것으로, 행동 무대에 있어서 영향을 주는 대통령의 명령이나 지방자치단체의 조리도 포함하는 개념이다.

상호작용의 패턴은 어떤 제도가 시행되고 있는 행동 무대 안에서 가지는 특정 행동상황에 대해 행위자가 어떤 반응을 하며, 어떻게 상호작용하는지를 파악하는 것이다. 이 상호작용의 양식을 통해 분석가들은 결과물에 대해 특정한 예측을 할 수 있다. 또한 평가기준은 상호작용의 양식이나 위 모형을 이용하여 산출할 수 있는 결과를 평가하는데 필요한 기준으로, 수많은 잠재적 평가기준이 존재할 수 있고, 구체적이고 정형화된 평가기준도 존재할 수도 있다. 다음으로, 산출 결과는 행동 무대에서 행동상황에 따른 행위자의 선택으로 인해 그 상황에 맞는 결과가 산출되는 부분이다. 즉, 결과가 도출되면 보통 평가기준에 의해 환류(feed back)과정을 거친다. 여기서 상호작용은 사회의 물리적·물질적 상태, 공동체 속성, 사용 규칙을 통해 형성된 행동상황에서 행위자가 어떻게 반응하는지 나타난다.

본 연구는 Ostrom의 제도분석 틀(IADF)의 적용을 통해 행동 무대의 내부적 조건인 물리적 상황과 공동체 속성을 분석하고, 제도적 규칙 역시 분석하여 이를 토대로 실행 및 운영규칙이 노무현 정부를 시작으로 이명박 정부에 이르기까지 지속되어온 유치교육과 보육의 통합 문제에 어떻게 작동하고 발전되었는지를 분석하고자 한다.

2. 유아교육·보육 통합에 관한 논의

1) 「유아교육법」의 제정

전두환 정부부터 이명박 정부 시기 유치교육·보육 통합과 관련된 주요 정책 변천과정을 살펴 보면 다음과 같다. 교육부(1980) 자료에 따르면, 1980년은 유아교육기관으로는 유치원이 794개, 어린이집은 611개가 있었으나, 유아교육을 받고 있는 아이들은 주로 상류층에 존재했으며, 전체 숫자의 8%밖에 되지 않았다(교육부, 1980; 윤건호, 2007 재인용). 따라서 전두환 정부는 정책이 복지사회의 건설과 교육을 중심으로 이뤄지게 되면서, 발전하는 사회에 발 맞추어 유아교육의 질적 개선과 양적 확충이 필요하다는 인식하에 1982년 「유아교육진흥법」을 제정하였다. 나아가 「유아교육진흥법」을 제정하면서 교육은 유치원과 보호 및 보육은 어린이집이 담당하는 이원화 되어 운영되던 것을, 두 시설에서 모두 동일한 교육을 받을 수 있게 되었다. 또한 생활보호 대상자와 저소득층에게 유아교육비용 전액 또는 일부를 지원해 주기 시작하였으며, 전문교원을 이시기부터 양성하기 시작하였다.

이후, 노태우 정부는 범부처 차원에서 보육사업을 활성화하기 위하여 1991년에 「영유아보육법」을 제정하였다. 하지만 영유아 교육을 담당하는 유치원의 주관부서인 교육부는 「유아교육진흥법」을 전면 개정하여 오히려 교육시설에 대한 개선과 발전을 꾀함으로써⁷⁾ 유아교육시설과 보육시설의 통합은 현실적으로 이뤄지지 않았다. 이처럼 약 20년 동안 유치원과 어린이집 일원화에 있어서 이해관계자들은 침예하게 대립하고 있었으며 특히 3-5세에게 이원적 정책운영의 비효율성이 드러났다(윤건호, 2007).

2000년대 들어 사회문제로 대두된 저출산의 주요 원인으로 보육시설 부족, 여성의 사회활동 증대가 논의되면서 당시, 노무현 정부는 유아교육을 개혁하였다. 구체적으로, 아동에게는 양질의 보호와 교육, 학부모에게는 사교육비 부담을 덜어주고 마음 놓고 일할 수 있는 기회를 주기 위하여, 현행 유아교육시설과 보육시설을 일원화하였다. 또한 학부모의 유아교육방법에 대한 선택폭을 넓히며 국가의 지원 아래 질 좋은 유아교육과 보호를 할 수 있는 유아학교를 신설하고자 하였다. 그리하여 노무현 정부는 2004년 「초·중등교육법」 이후 교육부의 관할 대상이었던 유아교육기관의 5세 아동 무상교육과 질 높은 보호 등의 내용을 담은 「유아교육법」과 아동의 보호를 교육에 포함하여 「아동교육법」을 새로 제정하게 되었다. 따라서 노무현 정부는 유아교육과 보육을 일원화된 즉, 통합적 시각을 제시하였다는 점에서 의의가 있다(장아름, 2013: 161).

7) 「유아교육진흥법」은 제정의 정의, 목적, 국가와 지방자치단체의 의무, 무상교육, 유아 교육 진흥 위원회, 유아 복지증진, 수업과정, 비용의 부담, 장학지도위원회 등에 대한 내용으로, 총 11조로 구성되었다.

8) 국가기록원 나라기록 「유아교육법」 제정 부분(www.archive.go.kr)

〈표 1〉 유치원·보육시설 통합 관련 정책의 주요 변천과정

정부	법령·정책	내용
전두환 정부 (1980-1988)	유아교육진흥법(1982)	- 유치원과 새마을 유아원으로 유아교육·보육 이원화
노태우 정부 (1988-1993)	영유아보육법(1991)	- 보호와 교육을 통합한 '보육'사업 발전
김영삼 정부 (1993-1998)	교육개혁위원회개혁안(1997)	- 1994년 유아교육법안 발의 - 1997년 유치원과 어린이집 일원화(안) 제시
김대중 정부 (1998-2003)	보육사업활성화방안 (2002)	- 보육의 공공성 확대 방안
노무현 정부 (2003-2008)	유아교육법(2004) 영유아보육법개정(2004) 육아지원정책방안(2004) 육아정책개발센터(2005) 제7차 유치원교육과정 개정(2007) 표준보육과정(2007)	- 2004년 유아교육법 제정, 영유아보육법 개정 - 2004년 제1차 육아지원정책방안 마련 → 0-8세 영유아기 아동을 대상으로 한 통합적 육아지원 방안 제시 - 2005년 국무총리실 산하 육아정책개발 설립
이명박 정부 (2008-2013)	만 5세 누리과정(2011) 표준보육과정개정(2012) 만 3-5세 연령별 누리과정(2012) 제3차 표준보육과정 개정(2013)	- 2011년 만 5세 누리과정 고시 - 2012년 표준보육과정 개정, 만 3-5세 연령별 누리과정 고시 → 만 5세 누리과정 도입에 따라 만 0-4세, 만5세로 재편 - 2013년 제3차 표준보육과정 개정 → 만 3-5세 연령별 누리과정에 따라 만 0-2세, 만3-5세로 재편

자료: 장아름(2013).

2) 누리과정 도입

누리과정에 관한 논의는 노무현 정부시기 「유아교육법」에 대한 공약이 나오면서부터 시작하였다. 2004년 「아동교육법」과 2007년 유치원, 어린이집 교육과정이 개정되었음에도 불구하고 2010년 당시, 만 5세 유아의 약 10%는 여전히 보육과 교육의 혜택을 받지 못했다. 또한 국제적으로 유아교육에 대한 투자로 확대되면서, 한국 또한 이러한 흐름에 발 맞춰 「아동교육법」 제정함으로써 유아교육과 영유아보육을 통합하여 국가적 지원을 확대하고자 하였음에도 불구하고 잘 시행되지 못하였다.

이후, 이명박 정부는 만 5세 영유아를 대상으로 교육과 보육을 강화하고자 2011년 5월 2일부터 ‘만 5세 공통과정’⁹⁾을 시행하였으며, 2012년 3월부터는 ‘5세 누리과정’¹⁰⁾으로 명칭을 변경하고 5세 유아들이 교육과 보육을 받을 수 있도록 유치원과 어린이집을 통합하였다. ‘5세 누리과정’을 통해 자녀를 교육시설에 보내는 모든 학부모에게 유아의 학비·교육비의 지원을 점차 늘려

9) 만 5세 공통과정은 후에 명칭 공모를 통해 5세 누리과정으로 그 명칭이 변하였으며, 이 5세 누리과정은 5세 유아에게 제공되는 무상 교육, 무상 보육 정책을 뜻한다.

10) 누리과정은 UNESCO에서 지정한 ‘3-5세 누리과정’을 따르는 것으로 ISCED 02단계에 해당한다. 우리나라의 누리과정은 모든 3-5세에 해당하는 유아를 위한 보편제도로써 교육과정과 보건복지부가 고시한 표준보육과정을 통합한 것이다(박은혜 외, 2012).

경제적 부담감을 경감하고자 노력하였다. 나아가 이러한 누리과정은 2013년부터 적용대상을 만 3-4세를 포함해 3-5세로 확대 적용되어(박은혜 외, 2012; 교육과학기술부, 2012) 소득과 상관없이 다양성과 보편성을 추구하는 교육프로그램을 실시하게 되었다.

3. 선행연구와 새로운 연구의 필요성

최근에 와서야 누리과정, 영차 프로젝트와 같은 일원화가 시행되고 있기 때문에 유아교육과 보육 통합에 관한 이전의 연구들은 이원화 체계에서의 교사의 인식과 통합방안 제시가 대부분이었다. 연구방법 차원에서 살펴보면 교사의 인식, 직무 만족도는 실증분석이 많으며, 유치교육과 보육의 통합에 대한 발전방안 등은 사례연구가 진행되었다.

구체적으로 유아교육과 보육을 분석한 실증분석 연구는 유치원과 보육시설 교사들의 직무만족도와 요구사항에 관한 연구로 구분되어질 수 있다. 먼저, 직무만족도에 관한 대표적인 연구는 아래와 같다. 임양미·이명신(2008)은 유치원과 보육시설 교사를 대상으로 요구도와 직무만족도를 살펴보았다. 분석결과, 유치원과 보육시설 교사들은 현직 교육의 필요성, 선호하는 학습과 평가방법에서는 의견이 일치하였지만 승진심사, 교육 내용에 있어서는 의견의 차이가 나타났다. 나아가 근무 여건과 복지수준이 직무 만족도에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 유치원과 보육시설의 교사들은 일원화로 인한 환경변화가 직무 불만족을 가져올 수 있다는 점을 제기하였다. 이세나(2007) 역시 유치원과 보육시설 교사의 직무 만족도는 유아교육 및 보육 업무를 수행해가는 과정에 있어 내외적 요인에 의하여 영향을 받는 직장 생활 전반에 대한 정서적 충족으로 파악하였다.

다음으로, 유치원과 보육시설 통합에 관한 사전논의로 요구사항에 관한 연구로서, 김정희(2011)는 유아교육과 보육이 일원화되는 상황에서 같은 지역내 보육교사와 유치원교사를 상대로 교사들의 직무수행에 대한 개선 및 요구사항을 인식조사·분석하였다. 연구결과, 현장실습 내용과 방법에 개선, 직무영역별 계획 공유, 자기개발 지원, 협력체계 지원 등으로 나타났다. 김지영(2011)은 2007년 유치원 교육과정이 개정됨에 따라 추가 도입된 탐구생활영역에 대한 교사의 인식과 적용실태를 조사하여 인식과 적용실태간의 차이를 살펴보았다. 교사 대부분은 유치원 교육과정이 개정되었음을 대체로 이해하는 것으로 나타나 이해도가 높으며, 교육을 반영하려는 의지 역시 높은 것으로 나타났다. 하지만 연구방법에 있어 갈등이 심화되고 있는 사항에 대하여 이해관계자들이 설문이라는 방법에 있어서 평가도구로 여기고 사전에 편견을 가지고 있어 연구결과가 제한되었다고 제시하였다.

사례연구를 통하여 유치원과 보육시설의 비교분석은 다음과 같다. 강순화(2008)는 유아교육과 보육체계의 이원화된 시스템으로 인하여 소모적인 갈등이 발생하는 상황에서 이원화 시스템의 문제점과 일원화 방안을 제시하였다. 우리나라 유아교육과 보육의 역사, 법적·제도적 차이점과 유사점을 비교하였다. 백선희(2008)는 국가과제로 시행하고 있는 영국의 국가아동보육전략과 슈어스타트(sure start) 프로그램 연구를 통하여 우리나라에 적합한 보육정책의 발전방안을 제시하고자 하였다. 포괄적인 육아지원정책을 추진하기 위해서는 결국 정부와 지역사회, 민간 영역이

네트워크를 이뤄 지방자치단체 중심의 통합적 육아지원이 필요하다고 제시하였다. 신화식·박진옥(2008), 이석순(2008), 지성애(2008)는 국가수준의 유치원과정과 보육과정의 전반적인 구성체계와 내용 공통점과 차이점을 비교분석하였다. 먼저, 이석순(2008)은 단순 비교에 있어서 관련법과 관련조직이 다른 반면 편성운영체계는 비슷한 것으로 평가하였다. 또한 교육과 보육과정의 성격, 용어상의 표현은 세부적인 차이는 분명히 있지만 매우 유사한 것으로 제시하였다. 지성애(2008)는 다원주의 관점에서 우리나라의 유치원 교육과정과 보육과정의 특성을 지역화, 수요자의 요구부응, 통합화 측면에서 비교분석하였다. 저자는 우리나라 교육과정과 보육이 분리되어 있다가 얼마 전이야 통합을 강조하고 있어 현실은 부모교육이나 상담 정도만을 공동으로 하고 있을 뿐이다. 따라서 이처럼 이원화된 체계 내에서 한국 사회의 육구를 충족시키기 어렵기 때문에 포괄적 서비스를 통해 가족뿐만 아니라 지역사회와 국가 역시도 영유아 역량을 강화하는 적극적인 교육·보육과정이 필요하다고 제시하였다.

이상의 선행연구를 보면, 유아교육과 보육 통합에 관한 사전연구로써 일원화를 위한 과제가 무엇이고, 기관별 교사들이 인식하는 직무만족과 요구사항은 어떠한 것이 있는지에 대해 유의미한 정보를 제공하였다. 그럼에도 불구하고 유치원과 보육시설의 통합에 대한 초반 논의에서부터 2013년 ‘5세 누리과정’ 시행에 이르기까지의 갈등과 발전단계에 관한 연구는 전혀 이루어지지 않았다. 따라서 본 연구는 유치원과 어린이집의 통합제도인 누리과정의 발전모형·과정에 대한 구조분석과 연구방안을 모색하기 위하여 Elinor Ostrom의 제도분석 틀(Institutional Analysis and Design/ Development Framework)을 활용하였다.

Ⅲ. 연구 모형 및 방법

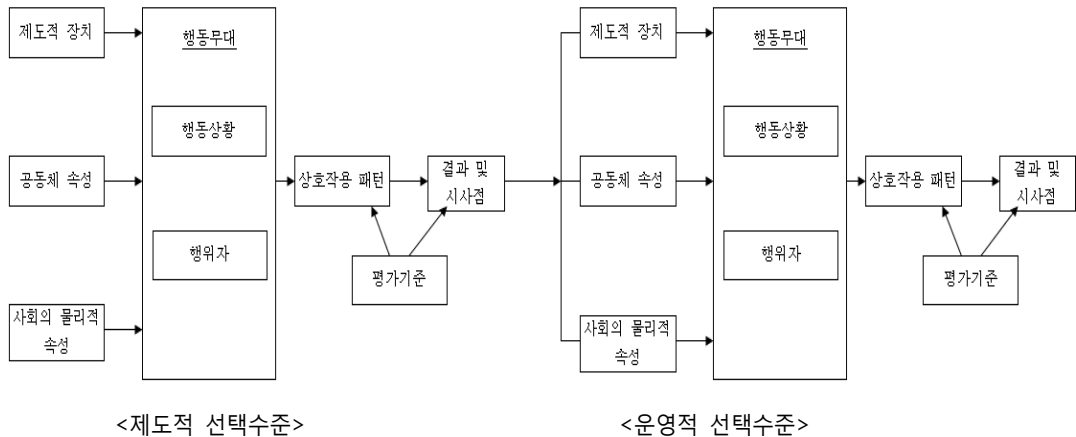
본 연구는 Ostrom의 제도분석 틀(Institutional Analysis and Development Framework)을 응용하여 유치교육과 보육 통합에 관한 갈등 및 발전의 과정을 구조적으로 분석하고 발전방안을 모색하는데 목적이 있다. 이를 위해 유치원과 보육시설의 교육과정에 관한 개정안이 처음으로 제시된 노무현 정부 때부터 일원화 사례인 ‘5세 누리과정’을 도입한 이명박 정부까지를 시간적 범위로 설정하였다.

나아가 본 연구는 <그림 1>과 같이 제도분석 틀을 노무현 정부와 이명박 정부 2단계로 이분화하여 Ostrom 모형의 제도적 장치와 공동체 속성, 사회의 물리적 속성이 행동무대와 행동상황, 행위자에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보고자 한다. 먼저, 1차 분석에서는 기존 Ostrom의 자체 모형에서 상호작용을 거쳐 또 다른 제도분석을 시행하는 반면, 노무현 정부는 2004년 「유아교육법」과 「영유아보육법」을 개정함으로써 유치원과 보육시설 이해관계자의 집단행동에 영향을 주는 도화선의 역할을 수행하였기 때문에 이 시기는 제도적 선택수준으로 파악할 수 있다. 다음으로, 2차 분석에서는 기존의 1차 분석결과와 함께 시간의 흐름에 따라 변화한 공동체의 속성과 사회의 물리적 속성들이 행동 무대에서의 행위자의 특정 행위에 어떠한 결과를 가져오는지 보고자 한다. 이명박 정부는 2012년 「유아교육법」을 개정하여 2013년부터 ‘5세 누리과정’을 시행

함으로써 약 10년 동안 계속되어왔던 갈등이 해결되기 시작하였다는 점에서 운영적 선택수준으로 파악한다. 앞서 설명한 바와 같이 제도적 규칙변수에서 사회현장의 물리적 속성, 제도, 공동체 속성이 행동무대 그리고 행동상황에서 이루어지는 행위자의 상호작용으로 인해 도출된 제도적 선택수준에서의 결과는 운영적 선택수준의 제도적 장치에 영향을 미치게 된다(Ostrom, 2004). 따라서 본 연구에서 이명박 정부를 1차 노무현 정부에서의 결과로부터 도출된 운영적 선택수준이자 2차 분석단계로서 인식하고 유치원과 보육시설 통합에 대한 갈등과 발전과정을 분석하였다는 점은 타당하다고 볼 수 있다.

특히 본 연구에서 사용하고자 하는 제도분석 틀의 내부적 상황조건 변수를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 제도적 장치는 공동체의 속성, 사회의 물리적 속성과 병합하여 행동 무대에 영향을 미치는 되는 관련범류를 통해서 파악하였다. 두 번째 외부변수인 공동체의 속성은 이러한 제도적 장치에 의해 영향을 받는 즉, 공동체에 속해있는 구성원들의 나이나 성별, 직위 등이 이에 속한다. 마지막으로 사회의 물리적 속성은 제도가 시행될 때의 사회적 속성을 나타내는 사회·문화적 행태로, 제도 시행에 따른 그 시기의 사회적 분위기나 사회의식, 윤리의식 등을 포함한다. 그 외에 평가기준은 그 사회의 환경에 따라 정해지는 것으로 본 연구는 그 중에서도 교육과 관련된 의식으로 파악하고자 한다.

〈그림 2〉 유·보통합 발전모형 연구를 위한 수정된 제도분석 틀



한편 본 연구는 노무현 정부와 이명박 정부가 추진한 유아교육사업과 보육정책을 통합적으로 파악하기 위하여 문헌연구를 실시하였다. 구체적으로, 시간적 범위 내에 개정되거나 제정된 법안을 파악하기 위하여 국회의 의안정보시스템과 국정운영백서를 분석하였다. 그 외 통계청과 e-나라지표, 한국사회과학자료원의 자료 등 여러 문헌들을 종합적으로 활용하였다.

IV. 제도분석 틀(IAD)을 활용한 유·보 통합 분석

1. 분석결과

1) 노무현 정부

노무현 정부는 ‘교육 개혁과 지식 문화 강국의 실현’이라는 비전아래에서 초등·중등·고등 교육뿐만 아니라 유아기의 교육에 대해서도 정책을 추진하였다. 유아교육은 생애 초기 기본학습능력 개발을 목적으로 추진되었으며, 유아기와 초등 저학년 수준의 교육을 통합하여 만 0세에서 만 14세에 이르기까지 포괄적인 정책을 제시하였다. 따라서 수정된 제도분석 틀 모형에서 노무현 정부(2003.03-2008.02)는 제도적 선택수준에 속한다고 볼 수 있다.

(1) 제도적 장치

노무현 정부 당시 2004년에 개정된 「유아교육법」과 「영유아보육법」은 제도적 장치로 볼 수 있다. 노무현 대통령이 임기하는 동안 「유아교육법」은 총 10건의 안건이 제시되었으나, 9건이 임기만료로 인해 기간 만료폐기 되었고, 1건은 일반폐기 되었다. 2004년에 통과한 「유아교육법」은 2003년 교육위원장이 제안한 것으로, 기존 「아동교육법」이 여전히 초·중·고등 교육법에 부속적으로 적용됨으로써 발생하는 많은 문제점을 해소하기 위하여 제정되었다. 구체적으로, 유아단체부터 적용하여 국가인적자원관리체제의 기본 틀을 체계화하고, 유아의 교육과 보호에 대한 통합 공교육 체제를 마련함으로써, 균형적이고 조화로운 발달을 조장하여, 학부모의 사회·경제적 활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 하기 위함이다. 총 14개 조항이 개정되었다¹¹⁾.

11) ① 교육기본법 제9조의 규정에 따라 만3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이를 대상으로 유아교육과 보호에 관한 사항을 정함을 목적으로 함(안 제1조 및 제2조제1호·제2호). ② 유아교육 및 보육에 관한 기본계획, 유치원 및 보육시설간의 연계운영 등을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 유아교육·보육위원회를 두며, 위원회는 위원장을 포함한 11인의 위원으로 구성하되, 위원장은 국무조정실장이 되고 위원은 교육인적자원부차관, 보건복지부차관, 여성부차관 및 기획예산처차관 등 정부관계자와 각계 대표로 구성함(안 제4조제1항·제2항). ③ 유아교육에 관한 정책, 사업의 기획·조사 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육인적자원부에 중앙유아교육위원회를 두고 특별시·광역시·도교육청에 시·도유아교육위원회를 둔(안 제5조). ④ 국가 및 지방자치단체는 유아교육과 보호에 관한 연구와 정보 제공, 프로그램 및 교재 개발, 유치원 교원 연수 및 평가를 담당하는 유아교육진흥원을 설치할 수 있도록 함(안 제6조). ⑤ 유치원의 학년도는 3월 1일부터 다음해 2월 말일까지로 하고, 보호자의 요구 및 지역실정에 따라 반일제, 시간연장제, 종일제 등을 운영할 수 있도록 함(안 제12조제1항·제2항). ⑥ 원장은 교육·보호하고 있는 유아에 대한 건강검진을 실시하여야 하며 적합한 급식을 제공할 수 있도록 함(안 제17조제1항·제2항). ⑦ 유치원에는 교원으로 원장, 원감 및 교사를 두되, 교원 외에 축탁의사, 영양사, 간호사 또는 간호조무사, 행정직원 등을 둘 수 있도록 하며, 교육과정 운영상 필요한 경우 교원 외에 강사, 기간제 교사 또는 명예교사 등을 둘 수 있도록 함(안 제20조제1항·제2항 및 제23조제1항). ⑧ 초등학교 취학직전 1년의 유아 교육·보호는 무상으로 하며, 무상 교육·보호에 필요한 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 함(안 제24조제1항·제2항). ⑨ 국가 및 지방자치단체는 무상 교육·보호 대상이 아닌 유아 중에서 국민기초생활보장법의 규정에 의한 수급권자와 대통령령이 정하는 저소득층 자녀의 유아교육·보호에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위 내에서 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 함(안 제26조제1항). ⑩ 국가 및 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 따라 사립유치원의 설립 및 운영에 소요되는 경비의 일부를 보조할 수 있도록 함(안 제26조제3항). ⑪ 국가 및 지방자치단체는

위 「유아교육법」의 ①, ②, ③, ④조 개정은 영유아라는 기준이 명확하지 않으며, 종전 초·중·고등 교육법에 적용되지 못했던 「유아교육법」을 하나의 통합교육 제도로써 자리잡게 하기 위함이었다. 또한 ⑤, ⑧, ⑨조의 제안은 학부모들이 영유아를 교육하고 보육하는데 있어서 소요되는 경제적 부담감을 감소시키기 위한 정책으로써, 특히 ⑤조는 여성의 사회진출이 증가함에 따라, 유아를 만나질 또는 종일 맡길 수 있는 통합시설을 추진하려는 것이다. ⑥, ⑦, ⑩, ⑪, ⑬조의 경우 역시 운영상의 목적으로 제안된 것인데, ⑥조는 영유아들의 건강상 보호를 목적으로 하는 조항이고, ⑦조는 전문 교사의 임용과 인력이 부족할 경우, 운영상에 차질이 생기지 않도록 조정하는 조항이다. ⑩, ⑪, ⑬조는 나라가 유치원에 개입할 수 있는 조건을 보장하는 조항이다. ⑭조는 유치원에 대한 나라의 포괄적인 권한으로써, 「유아교육법」에 반하는 교육시설의 경우 바로 조치할 수 있도록 허가하는 조항이다.

다음으로, 「영유아보육법」의 경우, 노무현 정부 당시 총 34건의 안건이 제안되었으며, 그 중 5건이 가결되어 공포되었다. 그 중 2004년 여성위원장이 제안한 「영유아보육법」은 5세 영아를 전담하는 농어촌 보육시설의 경우, 도시에 비해 인구 고령화와 이동인구 감소속도가 빠르기 때문에 현실적으로 보육시설의 설치가 어려울 뿐만 아니라 설사 운영되고 있다고 하더라도, 체계적인 운영이 어려울 수 있기 때문에 농어촌 지역의 실정에 맞는 보육법을 추가해야 한다는 내용으로 일부 개정되었다. 이에 국가는 보육시설의 설치기준과 종사자 배치기준 등을 완화하여, 적용 대상지역에 농어촌 지역을 추가하고 구체적인 범위를 지정하였다.¹²⁾

(2) 공동체 속성

본 연구에서는 공동체 속성을 알아보기 위하여 노무현 정부 당시, 5세에 대한 통합교육과 보육과정의 시행되던 유치원, 어린이집을 이용하는 학부모 집단을 대상으로 월 평균 수입, 평균 학력, 직종 변수를 통하여 가정의 경제적 형평과 누리과정에 대한 이해, 유치원과 어린이집에 대한 정보획득 정보를 파악하였다. 국가통계포털(2005)에 따르면, 이 시기의 학부모의 연령은 19세 이하 5%, 20-29세 11.5%, 30-39세 23.5%, 40-49세 17.4%, 50-59세 13.3% 60세 이상 29.3%로 나타났다. 학부모의 월 수입은 99만원 이하 4.3%, 100-199만원 28%, 200-299만원 42.7%, 300-399만원 16.6%, 400-499만원 5%, 500만원 이상 3%, 잘 모름 0.4%로 나타났다. 다음으로 학부모의 학력은 초등학교 이하 26.2%, 중학교 졸업 10.9%, 고등학교 졸업 35%, 전문대·4년제 대학교 졸업 25.7%, 대학원 이상 2%, 잘 모름 0.2%로 나타났다.

종일제를 운영하거나 대통령령이 정하는 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 대하여는 운영에 소요되는 경비를 보충할 수 있도록 함(안 제27조). ⑩ 국가 및 지방자치단체는 사립유치원의 장이 유치원의 목적 이외에 보조금을 사용한 때, 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 보조금의 교부를 받은 때 등에는 이미 교부한 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있도록 함(안 제28조). ⑬ 관할청은 재해 등의 긴급한 사유로 정상적인 교육·보호가 불가능하다고 인정하는 경우에는 유치원의 장에게 휴업을 명할 수 있으며, 이에 불구하고 휴업하지 아니하거나 특별히 긴급한 사유가 있는 경우에는 휴원 처분을 할 수 있도록 함(안 제31조). ⑭ 관할청은 유치원의 장 또는 설립·경영자가 고의 또는 중과실로 이 법 또는 이 법에 따른 명령에 위반한 경우 등 정상적인 교육·보호과정 운영이 불가능한 경우에는 유치원에 대해 그 폐쇄를 명할 수 있도록 함(안 제32조제1항) 이 있다.

12) 2004년 12월 31일에 공포된 이 관련 법률안을 제외하고, 2005년 12월 8일 가결된 여성부위원장의 개정법률안, 2007년 12월 28일에 수정 가결된 김기현의원 외 15명의 개정법률안, 2007년 9월 20일에 수정가결된 정부의 개정법률안, 2007년 7월 3일에 가결된 여성부위원장의 개정법률안 등이 있다.

〈표 2〉 노무현 정부시기의 공동체 속성

변수	내용(%)	
학력	초등학교 이하(26.2%)	중학교 졸업(10.9%)
	고등학교 졸업(35%)	전문대/4년제 대학 졸업(25.7%)
	대학원 졸업(2%)	잘 모름(0.2%)
연령	19세 이하(5%)	20-29세(11.5%)
	30-39세(23.5%)	40-49세(17.4%)
	50-59세(13.3%)	60세 이상(29.3%)
가구소득	99만원 이하(4.3%)	100-199만원(28%)
	200-299만원(42.7%)	300-399만원(16.6%)
	400-499만원(5%)	500만원 이상(3%)
	잘 모름(0.4%)	

자료: 국가통계포털(2005).

(3) 사회의 물리적 속성

2004년 「유아교육법」과 「영유아보육법」이 개정됨으로써, 유치원과 어린이집의 역할 또한 변화되었다. 기존 유치원의 경우, 초등학교에 진학하지 전인 영유아를 대상으로 예절, 생활 방식, 학업에 대한 교육 등을 담당하였으며, 어린이집은 영유아를 보육하는 정도에서 그 역할이 제한되었다. 하지만 노무현 정부가 들어서면서부터 유치원과 어린이집의 역할이 변화되었다. 구체적으로 살펴보면, 당시 5세 통합과정이 제대로 자리잡은 시기가 아니었기 때문에, 자녀수가 많고, 소득이 낮은 가정에게 우선적으로 무상교육을 적용했다. 또한 2010년까지 유치원을 보육시설과 마찬가지로 종일제로 운영하는 정책을 내세웠으며, 유아교육 수요를 파악하기 위하여 정기적인 조사를 시행하여 유아 교육의 질과 규모를 조정하고 평가할 수 있는 제도를 겸비했다. 나아가 사립유아교육기관이나 가정 학교 등에 재학하고 있는 경우에도 공교육비의 일정비율을 지원해 주고, 중앙·지방부처간 이원화된 관리·감독 체계와 우수한 교육과 보육을 위해 교사의 자격기준, 시설 설치 기준, 정부지원제도 등을 조정하였다.

(4) 행동 무대

행동 무대는 5세 영유아를 대상으로 통합 교육과정과 보육이 시행되고 있는 유치원과 어린이집을 대상으로 한다. 또한 공립·사립 기관 모두 적용되는 정책이므로 기관 유형에 차이를 두지 않는다. Ostrom의 수정된 제도분석 틀에 따라 행동 무대를 행동 상황과 행위자로 나눠 분석한다.

① 행동 상황

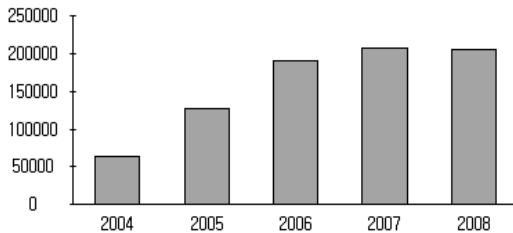
5세에 대한 통합과정이 나오기 전까지는 유치원과 어린이집이 따로 운영되었고 공립 시설의 경우에는 이용비용이 저렴하여 맞벌이 부모들은 경제적 부담없이 이용할 수 있었다. 하지만 문제는 종일제가 아니었기 때문에 부모 모두 사회생활을 하고 있을 경우에는 시설의 운영시간 외에는 영유아들을 보호할 수 있는 기관이 거의 없었다. 그리하여 2004년 맞벌이 또는 저소득층의 어려움을 반영하여 「유아교육법」과 「영유아보육법」을 개정하였으며 이를 기반으로 유치원과 어

린이집의 교육과 보육정책이 변화되기 시작하였다. 하지만 「유아교육법」과 「영유아보육법」이 개정된 2004년 대비 유치원과 어린이집 제도가 개정된 2007년의 유아교육에 대한 지원율과 국가 지원금은 상당히 증가하였음에도 불구하고 대상인원에 대한 충분한 지원에는 현저히 부족하기 때문에 현실적으로 제도가 개편되었다고 판단하기 어렵다.

〈표 3〉 노무현 정부의 유아교육 지원 현황

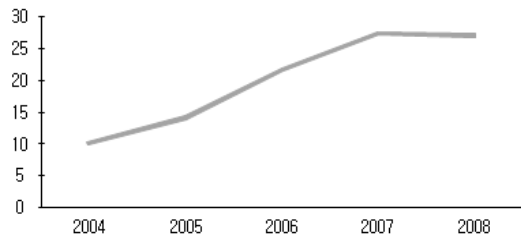
<표 3-1> 유아교육에 대한 국가 지원금

(단위: 백만원)



<표 3-2> 유아교육에 대한 지원율¹³⁾

(단위: %)



② 행위자

행동 무대에서 행위자는 5세 통합과정 제도가 정립된 도시에서 영유아 교육시설인 유치원이나 보육시설인 어린이집을 이용하는 5세 영유아와 이들의 학부모를 대상으로 한다. 여기서 지역적 범위를 언급한 이유는 당시, 「유아교육법」과 「영유아보육법」, 사회상황이 바뀌었음에도 불구하고 주요 광역시만 퍼졌을 뿐, 도시외곽이나 시골에는 제도가 적용되지 않았기 때문에 영유아 교육과 보육 과정에 참여하지 않는 사람이 대부분이었기 때문이다.

(5) 평가기준

「유아교육법」과 「영유아보육법」 개정과 함께 5세를 대상으로 한 유치원, 어린이집 개편 모두 노무현 정부에 시행되었는데 이에 대한 평가기준으로 크게 2가지 측면에서 고려할 수 있다. 먼저, 유치원과 어린이집과 같은 보육시설의 통합이 한국의 교육 문화와 사회에 얼마나 잘 녹아들어 실현되었는가 중요하게 고려되었다. 다음으로, 5세 영유아의 교육과 보육을 통합하는 것은 궁극적으로 가정의 경제적·사회적 부담을 줄여주기 위한 것인지, 또한 얼마나 지원가능한가에 대한 부분이다.

(6) 상호작용 및 결론

5세 영유아를 대상으로 한 통합과정은 ‘5세 누리과정’으로 명칭이 바뀌었다. ‘5세 누리과정’은 「유아교육법」을 개정하여 취학 전 유아교육을 공교육체제로 전환하고, 만 5세 아동을 대상으로 무상교육 실시, 유아교육의 질을 높이고 수요자의 선택이 가능하도록 교육비지원보장제도를 실효성있게 확대하기 위한 제도였다. 나아가, 국·공립과 사립의 유아교사에 대한 처우를 동일한 수준으로 개선하여 종일반 유아교육프로그램을 추진하였다. 하지만 전국의 만 5세 영유아를 대상

13) 여기서 지원율은 지원인원/대상인원*100을 나타내는 것이다.

으로 하는 제도임에도 불구하고 앞에서 서술한 바와 같이 유아교육에 대한 낮은 국가 지원금과 지원율과 함께, 전문 교원의 부재 등이 문제점으로 나타났다.

2) 이명박 정부

이명박 정부(2008.02-2013.02)는 수정된 제도분석 틀에서 운영적 선택수준에 속한다. 이명박 정부의 교육정책은 ‘어느 누구, 어떤 재능도 놓치지 않는 모두를 위한 교육, 창의 인성을 갖춘 글로벌 인재 양성, 선진 일류국가로의 진입을 위한 대학 개혁, 창의·융합을 통한 과학기술 르네상스 실현’이라는 4대 전략 하에 체계적으로 추진되었다. 특히 첫 번째 전략인 ‘어느 누구, 어떤 재능도 놓치지 않는 모두를 위한 교육’은 이명박 정부가 유아교육을 바라보는 시선을 알 수 있는 부분으로 이명박 정부는 노무현 정부 때 개정된 「유아교육법」과 「유아보육법」, 유치원과 어린이집 개정을 이어받아 ‘5세 누리과정’을 시행하면서 영유아 교육과 보육에 본격적으로 힘쓰기 시작했다.

(1) 제도적 장치

2011년 5월, 이명박 정부는 ‘5세 누리과정’이란 사업명으로 만 5세 유아에 대한 공통 교육과정을 본격적으로 적용하기 시작했다. 따라서 「유아교육법」과 「영유아보육법」 개정에 관한 논의가 다시 진행되었다. 먼저 「유아교육법」의 경우, 총 38건의 안건 중 5개가 받아들여졌으며, 이 중 교육과학기술위원장이 제안한 「유아교육법」의 개정내용은 총 4가지이다. 2011년 12월 30일에 의결된 「유아교육법」 일부 개정안의 주요 내용은 교육과학기술부 및 시·도 교육청이 유아교육에 대한 중장기 정책목표 및 방향을 설정하기 위해, (i) 현 유아교육의 실태를 조사하고 (ii) 국립유치원에 대한 장학지도와 유치원의 운영실태 등에 대한 평가를 교육감이 실시하도록 하고, (iii) 행정직원은 법령이 정하는 바에 따라 유치원의 사무를 담당할 수 있는 근거를 마련하며, (iv) 미성년자에 대한 성폭력범죄행위로 파면·해임되거나 집행유예를 포함한 벌금형 이상의 형을 선고받은 사람은 유치원의 강사로 임용되거나 재직하지 못하도록 교육공무원법과 사립학교법의 채용제한 및 결격사유 규정을 준용하도록 하게 하는 것이다. 또한 2012년 2월 27일에 의결된 「유아교육법」은 6개 조항이 추가¹⁴⁾되어 개정되었다. 개정안은 유아교육에 대한 가정의 경제적 부담 경감, 저출산 문제를 해결하기 위해 초등학교에 취학 전 영유아에게 3년간 무상보육을 제공하여 영유아의 신체적 보호뿐만 아니라 개인정보, 정신적 보호를 포함하고 있는 내용이다.

14) ① 교육과학기술부장관은 중앙유아교육위원회의 심의를 거쳐 유아교육발전기본계획을 5년마다 수립함(안 제3조의2제1항 및 제2항). ② 교육과학기술부장관은 필요한 경우 유아교육에 관한 전반적인 실태조사를 함(안 제3조의2제4항). ③ 교육과학기술부 장관은 추진실적을 매년 중앙유아교육위원회의 심의를 받고, 시·도교육감은 시행계획 및 지난 해 추진실적을 시·도유아교육위원회의 심의를 받음(안 제3조의2제6항). ④ 교육과학기술부장관이 실시하도록 되어 있는 국립유치원에 대한 장학지도와 유치원에 대한 평가를 교육감이 실시하도록 함(안 제18조 및 제19조). ⑤ 유치원 교육과정 운영을 반일제, 시간연장제 및 종일제로 구분하는 것을 제13조제1항에 따른 교육과정 운영과 교육과정 이후에 이루어지는 그 밖의 교육활동과 돌봄활동인 “방과후과정”으로 나누고, 방과후 과정에 대한 정의와 관련 조문을 정비함(안 제2조제6호, 제12조제2항, 제13조 등). ⑥ 유아의 유치원생활기록 및 건강검진에 관한 자료를 보호자의 동의 없이 제3자에게 제공할 수 없도록 함(안 제17조의2 및 제34조제2항제4호 신설). 등이 있다.

다음으로, 「영유아보육법」의 경우, 이명박 정부 기간 동안 총 85건의 안건이 제안되었으며, 그 중 4건만이 통과되었으며, 보건복지위원장이 제안하여 2011년 4월 29일에 통과된 「영유아보육법」에 대한 안건은 5개의 조항이 추가¹⁵⁾되었다. 구체적으로 살펴보면, 국민들에게 밝고 긍정적인 이미지를 주기 위하여 보육시설, 시설의 장 및 종사자의 명칭을 각각 어린이집, 어린이집의 원장 및 보육교직원으로 변경하였다. 또한 보육실태조사를 5년에서 3년으로 단축함으로써 환경 변화를 보다 빠르게 파악할 수 있도록 하였으며 어린이집의 원장과 보육교사의 자격증 교부와 자격검정 업무를 공공·민간 기관, 단체에 위탁하여 실시할 수 있도록 하면서, 업무 위탁에 소요되는 비용을 절감하여 결국, 업무의 안정적인 운영을 지원하고자 하였다(국회 의안정보시스템).

(2) 공동체 속성

이명박 정부 당시, 전국의 유치원과 어린이집은 ‘5세 누리과정’을 통해 영유아에게 통합교육을 제공하였기 때문에 본 연구에서는 전국의 5세 영유아를 둔 학부모를 공동체 속성으로 파악하였다(장명림, 황성온, 김미나, 2012). 국가통계포털(2010)에 따르면, 2010년 5세 영유아의 학부모 나이는 19세 이하 0.3%, 20-29세 6.1%, 30-39세 25.9%, 40-49세 20.2%, 50-59세 16.7%, 60세 이상 30.8%로 나타났다. 학부모의 평균 월수입은 100-199만원 7%, 200-299만원 20.9%, 300-399만원 24.4%, 400-499만원 26.7%, 500만원 이상이 20.9%로 나타났으며, 학부모의 학력은 고졸 4.7%, 전문대 졸업 16.3%, 4년제 대학 졸업 62.8%, 대학원 이상 16.3%였다. 이러한 결과는 2005년도 공동체 속성과 비교하여, 학부모들의 평균연령이 많이 상승하였으며, 교육수준과 함께 소득 역시 증가한 것으로 나타났다.

〈표 4〉 이명박 정부의 공동체 속성

변수	내용(%)	
학력	고등학교 졸업(4.7%)	전문대 졸업(16.3%)
	4년제 대학 졸업(62.8%)	대학원 졸업(16.3%)
연령	19세 이하(0.3%)	20-29세(6.1%)
	30-39세(25.9%)	40-49세(20.2%)
	50-59세(16.7%)	60세 이상(30.8%)
가구소득	100-199만원(7.0%)	200-299만원(20.9%)
	300-399만원(24.4%)	400-499만원(26.7%)
	500만원 이상(20.9%)	

자료: 국가통계포털(2010).

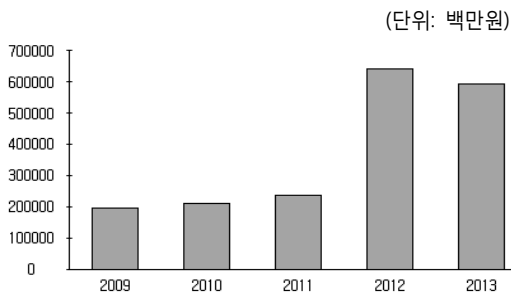
15) ① 보육시설 및 보육시설종사자 등의 명칭을 각각 어린이집 및 보육교직원으로 변경함(안 제2조제2항 내지 제5항). ② 보육실태조사의 실시 주기를 3년으로 함(안 제9조). ③ 어린이집의 원장 또는 보육교사의 자격검정 및 자격증 교부에 관한 업무를 공공 또는 민간 기관·단체에 위탁할 수 있도록 하고, 업무 위탁에 따른 비용을 보조할 수 있도록 하면서, 업무를 위탁받은 공공 또는 민간 기관·단체에서 납부받은 자격증 교부 수수료를 해당 업무의 경비에 직접 충당할 수 있도록 함(안 제22조제2항 내지 제5항 신설) ④ 다문화가족의 자녀에게 국공립어린이집 등을 우선 이용할 수 있도록 하고, 무상보육의 특례를 부여함(안 제28조제1항 제5호 신설 및 제35조제1항) ⑤ 보육료 및 양육수당의 지원이 확정된 자에 대하여 비용 지원대상 자격확인을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 인적사항을 기재한 문서로 금융기관 등의 장에게 금융정보 등을 제공하도록 요청할 수 있음(안 제34조의6 제2항 신설) 등이 있다.

(3) 사회의 물리적 속성

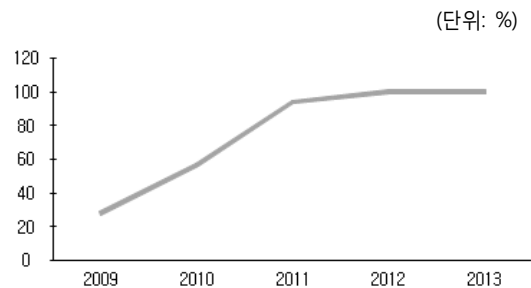
노무현 정부 때, 일부 도시 지역에 한하여 시행했던 5세 영유아에 대한 지원과 교육정책을 2009년 이명박 정부는 영유아의 교육 및 보육을 통해 맞춤형 복지와 저출산, 일자리 문제 등을 해결할 수 있다는 인식하에 전국의 모든 지역으로 확대 및 적용하여 추진하였다. 구체적으로, 이명박 정부는 2009년 7월부터 가정에서 돌보는 영유아에 대해서도 양육수당을 지급하였으며, 2007년도에 4,542개였던 보육시설을 2011년 2만 9,880개, 2012년에 3만 4,796개로 확충하였다. 누리과정을 시행하는데 있어 보육시설의 교사에 대한 처우를 개선하기 위하여 농어촌 지역의 경우, 특별수당 및 처우 개선비를 지급하였으며, 어린이집의 환경개선을 위해 화재대비 기준마련, 위험시설의 입지 제한, 어린이 영양·건강·안전관련 프로그램 강화, 노후화되고 협소한 어린이집의 환경개선 작업 등을 시행했다. 또한 영유아 교육비와 보육비 지급대상이 확대되어 e나라지표 통계에 따르면, 2011년 1인당 월 17만 7000원의 유아학비와 보육료가 지원되었지만 2012년에는 20만원, 2016년에는 30만원으로 증대된다. 결국, 한국은 1997년 「유아교육법」과 「영유아보육법」이 명문화된 지 15년 만에, ‘5세 누리과정’에 의하여 유치원과 어린이집을 통합하여 공통 교육과정을 가르치게 되었다.

〈표 5〉 이명박 정부의 유아교육 지원 현황

<표 5-1> 유아교육에 대한 국가 지원금



<표 5-2> 유아교육에 대한 지원율¹⁶⁾



(4) 행동 무대

이명박 정부의 행동 무대는 노무현 정부와 마찬가지로 5세 영유아가 다니고 있는 유치원과 어린이집이며, 행동상황과 행위자를 포함한다. 이명박 정부의 전국 모든 유치원과 어린이집은 5세 통합과정을 시행함으로써, 공공과 사립시설간의 차이가 많이 완화되었다. 따라서 행동 무대가 전국구로 확대되고, 그 표본 집단의 특징 또한 다원화되었다고 볼 수 있다.

① 행동 상황

누리과정을 통해, 5세 영유아에 대한 지원율이 급격하게 증가함에 따라 1차적으로 부모들의 경제적 부담을 줄일 수 있게 되었고, 맞벌이 부모의 경우, 전문교사의 임용과 함께 유치원과 어린이집의 종일제 운영을 통해 사회 생활하는데 있어서 제약을 덜 받게 되었다. 또한 누리과정의 적용대상이 전국으로 확대되면서, 유치원과 어린이집을 다니고 있는 5세 영유아들은 농촌과 도시지역 상관 없이 같은 대우를 받기 시작했다. 따라서 영유아 교육에 대한 양극화가 어느 정도 해소되었다.

16) 여기서 지원율은 지원인원/대상인원*100을 나타내는 것이다.

② 행위자

노무현 정부의 5세 통합과정이 이명박 정부에 5세 누리과정으로 그 명칭이 변경되면서, 5세 영유아와 그들의 학부모인 행위자의 범위가 확대하였다. 도시외곽과 농촌 지역을 포함한 전국의 모든 어린이집과 유치원에 다니는 5세 영유아를 대상으로 국가지원이 이뤄지고 있기 때문이다.

(5) 평가기준

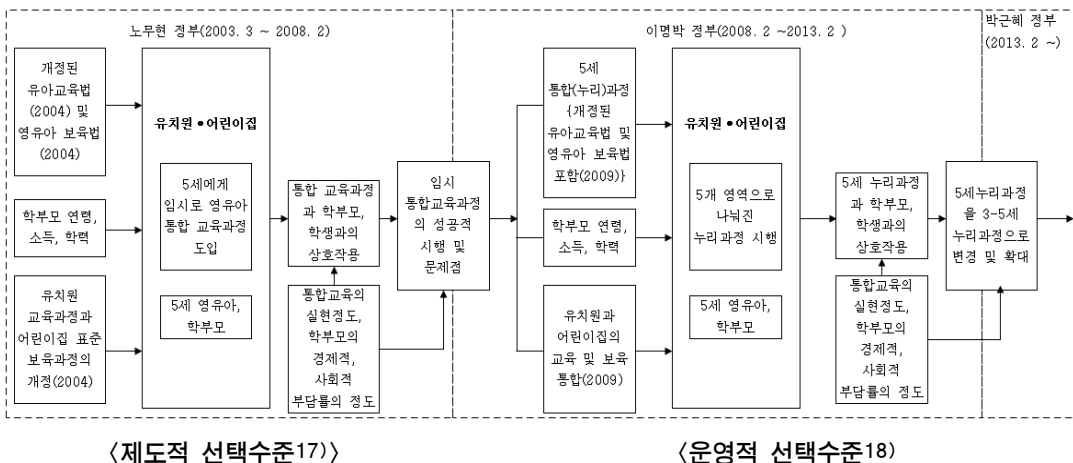
이명박 정부는 5세 누리과정이 정착되는 시기로 누리과정이 얼마나 잘 시행되고 있는가를 평가하는 것 보다, 얼마나 많은 5세 영유아들이 이용하고 있는지가 중요한 평가기준이다. 또한 노무현 정부와 마찬가지로 누리과정을 통해 가정의 경제적·사회적 부담이 얼마나 줄었는가 역시 지원의 확장을 평가하는데 있어 중요하다.

(6) 상호작용 및 결과

경제적 형편으로 인해 교육시설이나 보육시설에 다니지 못했던 영유아들이 누리과정을 통해 모두가 같은 교육을 받게 되면서, 각자의 능력을 발전시키는 공정한 출발선의 전략기틀을 마련하게 되었으며, 누리과정을 통해 유아교육부터 고등학교까지 보다 체계적인 교육 지원체제가 구성되었다. 나아가 누리과정을 통해 유아의 교육과 보육에 대한 국가의 책임과 역할이 강화되었다는 점에서 의미가 있다. 물론 전계층으로 지원대상이 확대됨으로써 영유아 학부모의 경제적 부담을 덜어주고 안전한 교육환경을 조성하였다는 점 외에도 질적 향상에서 많은 성과가 있었다. 한 예로 어린이집 평가인증 제도의 경우, 바람직한 영유아 발달기준 및 환경과 밀접한 관련이 있기 때문에 성공적인 보육지원의 성과로 볼 수 있고, 이로 미루어 볼 때, 물리적인 환경의 개선과 기초적인 보육정책이 성공적으로 자리매김함을 알 수 있다. 하지만 보육시설 교사에 대한 처우개선이나 전문성의 제고 등과 같은 부분은 미흡한 부분이 남아있어 이를 어떻게 해결할지가 과제로 남겨져 있다.

이처럼 누리과정이 도입되기 까지 노무현 정부(2004-2008)에서 이명박 정부(2008-2013) 시기의 발전모형을 수정된 제도분석 틀 모형을 <그림 3>과 같이 나타낼 수 있다.

<그림 3> 영유아 교육 및 보육시설에 대한 제도분석 결과 (2003-2013)



<제도적 선택수준17>

<운영적 선택수준18>

2. 소결

본 연구에서의 수정된 제도분석 틀은 시간흐름에 따른 제도의 생성과 변화를 분석하기에 적합하도록 고안된 것이다. 유아교육과 보육 통합은 김영삼 정부 시절부터 논의되었으나 2004년 노무현 정부 들어서 유치원과 어린이집의 개편이 본격화되었다. 당시에는 학부모의 연령이나 소득 수준, 학력이 상대적으로 높지 않던 시기였고, 비싼 교육비와 보육비, 그리고 종일반 운영이 없었던 점을 감안하면, 맞벌이 부부가 사회생활을 하는데 있어서 많은 어려움이 존재했다. 따라서 노무현 정부는 영유아 교육비와 보육비 지원을 늘리고, 정부지원제도나 교사 임용 기준 등을 만들어 학부모의 경제적 부담을 줄이기 위해 노력했다. 이를 위해 영유아 교육과 보육을 합친 ‘5세 통합교육’ 제도를 추진함으로써 초등학교 취학 전인 유아들에 대한 지원확대와 종일반 운영을 통한 학부모들의 부담을 감소시켰으며, 나아가 유치원과 어린이집의 적절한 내·외적 개선을 할 수 있는 배경이 되었다. 하지만 지원대상이 소득분위 70% 이하이며, 유치원 또는 어린이집을 이용하는 5세 영유아의 비율은 여전히 낮다는 점이 한계로 지적되었다.

이러한 장점과 문제점을 안고 시작한 이명박 정부는 5세 통합과정을 거쳐, ‘5세 누리과정’을 정착시켰다. ‘5세 누리과정’은 2009년도 「유아교육법」과 「영유아보육법」 개정과 함께 시행되었으며, 유치원과 어린이집 통합 및 전국의 5세 영유아에 대한 지원확대를 목적으로 하고 있다. 앞서 공동체 속성에서 나타난 바와 같이, 여성의 교육수준이 높아짐에 따라 결혼 및 출산연령이 높아지고, 경제활동 참여가 늘어남에 따라 영유아 교육과 보육시설의 종일제 운영과 함께 양질의 운영 서비스가 중요해졌다. 이러한 이유로 이명박 정부는 ‘5세 누리과정’을 시행함으로써 지역과 소득수준 상관없이 모두에게 동일하게 교육비와 보육비를 지원하게 되었다. 또한 어린이집 평가 제도를 도입하여 학부모가 원하는 종일제 및 양질의 교육과 보육서비스를 제공하였다. 하지만 전문교사의 부족과 처우개선의 문제는 해결되지 않아, 이러한 점이 2013년에 취임한 박근혜 정부가 ‘3-5세 누리과정’을 시행하면서 해결해야 할 문제로 남아있다.

V. 결론 및 한계

본 연구는 Ostrom의 제도분석 틀을 이용하여 유아교육과 보육 통합논의가 본격화된 노무현 정부(2004-2008년)에서부터 ‘5세 누리과정’이 실시된 이명박 정부(2008-2013년)까지 추진되었던 정책의 발전과정을 구조적으로 이해하고자 하였으며, 나아가 현 박근혜 정부가 해결해야 할 과제를 제시하는데 목적이 있다. 누리과정은 영유아 교육 및 보육의 이원화 시스템에서의 문제점

17) 제도적 선택수준에서의 주요 법률은 2004년 개정된 「유아교육법」 일부개정안(교육위원장이 제안한) 및 영유아보육법 일부개정안(여성가족 위원장, 김기현 의원 등 15명이 제안한)이 있다.

18) 운영적 선택수준에서의 주요 법률은 2010년(교육위원장이 제안한)과 2011년(교육위원장, 권영진 의원 등 21명이 제안한), 2012년(교육위원장이 제안한)에 개정된 「유아교육법」 일부개정안 및 2008년(손숙미 의원 등 12명이 제안한)과 2011년(보건복지위원장이 제안한)에 개정된 영유아보육법 일부개정안이 있다.

을 해결하기 위한 제도로써, 한국은 1980년대부터 「유아교육법」과 「영유아보육법」 등을 제정하였음에도 불구하고, 영유아에 대한 교육과 보육시설 이용은 현저히 낮았음은 물론이고 정부의 지원 역시 미미했던 것이 사실이다.

공통과정과 누리과정이 도입되기 전까지 유아교육과 보육은 초·중·고등학교 교육에 밀려 제대로 보장되지 않았음은 물론이고 오히려 초·중·고등학교 기준에 맞춰 조정 및 운영되면서, 영유아 교육과 보육체계의 이원화로 다양한 문제점이 대두되었다. 이에, 노무현 정부는 한국의 실정에 맞게 영유아 교육과 보육을 개선하기 위하여 「유아교육법」과 「영유아보육법」을 개정하는 등 통합을 위하여 노력하였다. 또한 유치원과 어린이집의 시설 확대 및 개선을 통해 영유아가 쾌적하고 안전한 곳에서 교육과 보육서비스를 받을 수 있게 하였으며, 학부모의 경제적 부담을 덜어주기 위해 경제적 지원을 실시하였다. 하지만 「유아교육법」과 「영유아보육법」을 개정하고 유치원과 어린이집을 통합하였음에도 불구하고 서비스의 적용대상자는 여전히 농촌과 소도시를 제외한 광역시와 큰 도시 위주였으며, 소득분위 70%이하인 가정이나 주로 국가가 운영하거나 국공립 시설에 다니는 가정에만 한정되어 있었다. 이후, 이명박 정부는 노무현 정부의 공통과정 정책을 ‘5세 누리과정’으로 명칭을 변경하였고 본격적으로 영유아 교육 및 보육 산업에 대한 지원을 확대하였다. 이로 인하여 도시뿐만 아니라 농어촌 지역의 유치원과 어린이집에도 ‘5세 누리과정’이 적용되었으며, 그 지역의 실정에 맞는 운영을 할 수 있도록 지원해주었다. 또한 그리고 유치원과 어린이집에 대한 평가제도의 도입으로 학부모가 믿고 영유아를 보낼 수 있는 제도가 마련되었으며, 전국 유치원 및 어린이집의 종일제 시행으로 학부모의 사회생활에 제약이 받지 않게 되었다.

지난 10년간 ‘5세 누리과정’은 이처럼 많은 발전에도 불구하고 여전히 정책 초기 단계로써 다음과 같은 과제가 존재한다. 첫째, 학부모들의 5세 누리과정에 대한 낮은 인식이다. 유치원과 어린이집을 이용하고 있는 5세 학부모를 대상으로 ‘5세 누리과정’에 대한 인지도 정도를 설문조사한 결과, 단순히 ‘5세 누리과정’을 들어본 적 있는 학부모는 94.5%였으나, 누리과정의 내용을 알고 있는 학부모는 68.3%에 그쳤다. 따라서 정부의 누리과정에 대한 적극적인 홍보와 영유아 학부모를 대상으로 한 교육이 필요하다. 둘째, ‘5세 누리과정’ 이용에 따른 추가비용의 문제이다. 유치원이나 어린이집을 이용하는데 있어서의 학비는 국가가 ‘5세 누리과정’을 통해 지원해주고 있지만, 그 외 특별 활동과 같이 추가비용이 들어가는 프로그램은 대부분 개인이 부담하여야 한다. 이영(2012)에 따르면, 누리과정 시행이후, 시설이용 평균 비용은 월 201,200원에서 111,800원으로 89,400원이 감액되었지만 여전히 적은 액수라 하기 힘들기 때문에, 기본 보육료 및 수업료 이외의 기타 비용을 절감하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다(이영, 2012). 셋째, 누리과정이 도입되면서, 어린이집과 유치원의 학급수가 늘어나고, 이에 교사의 수도 늘어났다. 하지만 OECD 국가들과 비교하면, 한국의 취원율은 약 40%를 웃도는 수준으로 타 국가에 비해 많이 저조한 수준이다. 이러한 결과는 공급 대비 소비의 저조를 보여주는 것으로, 경제적·사회적 지원의 확대를 통해 취원율을 높일 방안을 모색해야 한다.

본 연구는 제도분석 차원에서 유용한 관점을 제시하였지만 다음과 같은 접근의 한계를 가지고 있다. 구체적으로, 첫째, 유치원과 보육시설 통합에서부터 누리과정이 시행된 노무현 정부에

서 이명박 정부라는 기간을 한정하여 분석하였기 때문에 노무현 정부 이전의 교육과정이나 보육 과정을 담지 못하며, 그 전 누리과정에 대한 논의나 등장배경을 서술하지 못하고 있다. 둘째, 본 연구의 주제는 5세 누리과정 제도에 대한 분석 내용과 결과를 통하여 앞으로 해결해야 할 과제를 찾아내는 것으로써, 누리과정이 시행됨에도 불구하고 여전히 낮은 취원율과 전문교사의 부족 및 처우 개선 등의 과제를 해결할 수 있는 방안에 관한 후속 연구가 필요하다.

참고문헌

- 강순화. (2008). 유아교육·보육체계 일원화 방안 탐색. 「교육문화연구회」, 14(2): 209-234.
- 강윤호. (2005). 지방정부간 공유제 갈등의 원인과 해결방안: 거래비용 이론을 통한 부산신항만 관할권 분쟁 사례분석을 중심으로. 「한국행정학보」, 39(2): 263-285.
- 김정희. (2011). 보육교사와 유치원교사의 직무수행을 위한 지원요구에 대한 인식. 「유아교육·보육 연구」, 15(3): 103-123.
- 김지영. (2011). 2007년 개정 유치원 교육과정 탐구 생활영역에 대한 교사의 인식과 적용실태. 「한국보육학회지」, 11(2): 21-39.
- 교육과학기술부. (2011). 유치원교육과정. 교육과학기술부 고시 제2011-30호
 _____. (2012). 유치원교육과정. 교육과학기술부 고시 제2012-16호
 _____. (2013). 교육과학기술부 고시 제 2012-16호, 보건복지부 고시 제2012-82호에 따른 3-5세 연령별 누리과정: 해설서
- 김영명. (2005). 영유아보육법령 개정과정에서의 쟁점 분석: 보육이념의 실현을 위한 조항을 중심으로. 「한국아동권리학회」, 9(2): 225-247.
- 김영술. (2010). 중앙아시아 수자원 갈등구조분석과 해결방안 모색. 「분쟁해결연구」, 8(1): 5-37.
- 박은혜·신은수·조형숙. (2012). 세계 유아교육과정 동향에 비추어 본 국가수준 교육과정의 개정 방향: 영국, 뉴질랜드, 미국의 유아교육과정 비교를 기반으로. 「유아 교육학논집」, 16(5): 487-514.
- 박재환·박지영. (2007). 유아교육법의 제정과정 및 문제점에 관한 연구. 「유아교육학논집」, 16(1): 95-117.
- 백선희. (2006). 영국의 국가아동보육전략연구를 통한 우리나라 보육정책의 발전방안 모색. 「사회 복지정책」, 27: 79-113.
- 배인숙. (2006). 유아교육법 제정과정 참여집단의 활동과 영향력 분석. 「열린유아교육연구」, 11(2): 183-210.
- 유희정. (1998). 보육서비스의 질적수준 향상에 관한 연구. 한국여성개발원.
- 윤건호. (2007). 유아교육법 제정의 의의와 한계. 「한국여성교양학회지」, 16: 159-179.
- 이명석. (2004). 정책학의 맥락지향성과 신제도주의. 한국정책학회 동계학술발표논문집, 199-219.
 _____. (2004). 정책분석과 합리적 선택 신제도주의. 한국정책학회 동계학술발표논문집, 55-67.

- 이석순. (2007) 국가수준의 유아교육과정과 표준보육과정의 비교연구. 「유아교육·보육행정연구」, 11(4): 183-208.
- 이세나. (2007). 보육교사의 보육 효능감과 직무만족도에 관한 연구. 「미래유아교육학회지」, 14: 61-84.
- 이용훈. (2013). 공공갈등의 원인과 해결과정에 관한 연구: 4대강사업 갈등사례를 중심으로, 「한국공공관리학보」, 27(1): 1-26.
- 이주연. (2008). 국내 영유아보육 논문의 연구동향 분석. 「한국가정관리학회지」, 26(6): 21-34.
- 임양미·이명신. (2008). 유치원·보육시설 교사의 현직교육 요구도 및 직무 만족도와 관련된 변인. 「한국영유아보육학」, 54: 23-51.
- 장명림·황성온·김미나. (2012). 2013-2017 유아교육 중장기 발전 방향. 육아정책연구소.
- 장아름. (2013). 다중흐름모형을 통한 유아교육·보육 통합 논의의 변동과정 분석: 만 5세 누리과정 고시까지의 과정을 중심으로. 「교육정치학연구」, 20(3): 159-187.
- 지성애. (2008). 영유아 교육·보육과정 비교. 「유아교육학논집」, 12(3): 91-110.
- 차현숙·윤석진·윤계형·장건춘. (2009). 영유아보육법상 보육료 지원에 대한 입법평가. 한국법제연구원.
- 최재송·이명석·배인명. (2001). 공유재 문제의 자치적 해결: 충남 보령시 장고도 어촌계의 사례를 중심으로. 「한국행정연구」, 10(2): 152-172.
- 한국사회과학자료원. (2011). 부산지역 영유아 보육실태 조사: 학부모 CODE BOOK. 5~10.
- 홍성만·주경일·주재복. (2004). 공유재 이용을 둘러싼 정부간 갈등의 조정과 협력 분석: 용담댐 수리권 분쟁사례에 대한 제도분석 틀(IAD framework)의 적용을 중심으로. 「한국정책학회보」, 13(1): 107-132.
- 홍성만·주재복. (2003). 자율규칙형성을 통한 공유재 관리: 대포천 수질개선사례를 중심으로. 한국행정학보, 37(2): 469-494
- Eduardo Araral. (2009). The Strategic Games that Donors and Bureaucrats Play: An Institutional Rational Choice Analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4): 853-871.
- Elinor Ostrom. (2007). Institutional Arrangements and the Commons Dilemma. In V. Ostrom, D. Ferry and H. Picht (eds). *Rethinking Institutional Analysis and Development: Some issues, Alternatives, and Choices*, Sam Francisco: ICS press: 101-139.
- Elinor Ostrom. (2007). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis And Development Framework. *Theories of the Policy Process*, 21-64.
- G. John Ikenberry. (2001). Conclusion: an institutional approach to American foreign economic policy. *International Organization*, 42(1): 219-243.
- Hess, C. and E. Ostrom. (2004). Studying Scholarly Communication: Can Commons Research and the IAD Framework Help Illuminate Complex Dilemmas? Paper to be presented at “The Commons in an Age of Global Transition: Challenges, Risks and Opportunities”, the Tenth

Biennial Conference of the International Association for the Study of Commons Property, Oaxaca, Mexico, August 9-13, 2004.

Kiser, Larry L., & Elinor Ostrom. (1982). The Three World of Action: “A Meta Theoretical Synthesis of Institutional Approaches”. in Elinor Ostrom(ed). Strategies of Political Inquiry. 179-222. Beverly Hills. Calif: Sage Publication.

이동규(李東奎): 성균관대학교에서 “초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대형 재난 사례를 중심으로”라는 주제로 행정학 박사학위를 취득하였으며(2010.8), 국회 예산정책처 경제예산과 예산분석관을 거쳐, 현재 동아대학교 석당인재학부장으로 재직 중이다. 주요 연구 및 관심분야는 정책학 이론 및 방법론, 위기관리 등이다. 최근에 발표한 논문으로는 “예산불성립시의 임시예산 제도의 개선방안에 대한 비교연구: COSMOS Corporation 사례연구 방법을 중심으로”(2014), “Collaborative Network Structure for Information Exchange: Focusing on Settlement Support Program for North Korean Defectors”(2012) 등이 있다. 2010년 제8회 행정학 학술논문대회 최우수상, 2011년 한국행정학회에서 제18회 학위논문부문 학술상을 수상하였다(schema209@naver.com).

민연경(閔演卿): 성균관대학교 국정관리대학원 박사과정에 재학 중이며, 주요 관심분야는 네트워크 거버넌스, 공공서비스 전달체계, 고령화, 노인복지행정이다. 주요 논문으로는 “서울시 재가노인복지시설의 형평성과 특화도에 관한 연구(2012)”, “시·도별 고령화 격차와 지방자치단체의 고령화정책 대응(2013)”, “저출산 정책과 양성평등문화의 출산율 제고 효과(2013)”, “국민연금제도가 은퇴시기와 은퇴 만족도에 미치는 영향(2013)” 등이 있다(yk4198@skku.edu).

곽명규(郭明奎): 현재 동아대학교 석당인재학부 공공정책학 전공에 재학 중이다.

Abstract

Approach to Institutional Analysis Development Model for the Integrated System of Early Childhood Education and Childcare: Focusing on Governments of Roh Moo-Hyun and Lee Myung-Bak(2004-2013)

Lee, Dong Kyu
Min, Youn Kyoung
Kwak, MyeongGyu

This study attempts to analyze Nuri Program, integrated curriculum for all the 5-year-old children attending kindergartens and childcare facilities utilizing the institutional analysis and design/development framework of Ostrom. The period of the analysis is from the Roh Moo-hyun administration (2004-2008), in which the integration of early childhood education·childcare was first proposed and Early Childhood Education Act and Infant Care Act were accordingly revised, to the Lee Myung-bak administration (2008-2013) in which Nuri Program for 5-year-olds was introduced and enforced and can be evaluated. Since Nuri Program is an educational system, the institutional analysis and design/development framework of Ostrom, which can analyze and evaluate the proposal and the enforcement contents of this system, is utilized. The major results of the analysis are as follows. First, as Nuri Program became effective, the educational and childcare cost for 5-year-old children sharply reduced, thereby reducing the economic burden. Second, by enforcing customized education for 5-year-old children with 5 major subjects, high quality education and childcare for 5-year-old children were made possible and pleasant environment was promoted. Through this research, it was confirmed that Nuri Program for 5-year-old children of our country was successfully established, implying that the institutional analysis and design/development framework of Ostrom can be applied to diverse fields.

Key Words: Integration of Early Childhood Education·Childcare, Institutional Analysis and Design/Development Framework, Nuri Program for Age 5-year-old

