
핀란드의 어린이집 평가제도에 관한 연구*

한 유 미

최근 연이어 보도되는 어린이집 학대 사건으로 어린이집에서 제공하는 보육의 질에 대한 관심이 고조되고 있으며, 어린이집이 평가인증제도의 실효성에 대한 논란이 제기 되고 있다. 이에 본 연구에서는 학교준비도 전통의 미국이나 호주와 달리 사회교육전통의 핀란드의 어린이집 평가 제도를 소개하는 것을 목적으로 한다. 먼저, 핀란드 어린이집의 특성을 소개하고, 어린이집 평가제도의 배경과 역사를 살펴보고, 평가 주체(기관/지자체, 지역, 국가)에 따른 구체적인 평가 내용 및 방법을 제시한 후 이러한 핀란드의 사례를 통해 우리나라 평가인증제도에 대한 시사점을 논의할 것이다.

주제어: 영유아, 보육, 평가, 핀란드

* 이 논문은 2015년도 호서대학교의 재원으로 학술연구비 지원을 받아 수행된 연구임(2015037)

1. 서론

인천시 어린이집에서 4살 원아를 폭행한 사실이 알려지면서 보육의 질이 국민적인 관심사가 되었다. 한국에서 보육의 질을 관리하는 대표적인 방안으로 어린이집 평가인증제도를 들 수 있다. 어린이집 평가인증제도 (accreditation of child-care center)란 어린이집을 이용하는 모든 영유아에게 안전한 보호와 질 높은 보육서비스를 제공하기 위해 정해놓은 평가인증지표를 기준으로 어린이집의 수준을 점검하고 개선하도록 한 후 객관적인 평가를 통해 일정 수준 이상의 시설에 대해 국가가 인증을 부여하는 것이다. 정부는 평가인증제를 도입하고자 2004년 영유아보육법 제30조에 어린이집 평가인증의 법적근거를 마련하고, 2005년 시범운영을 거쳐 2006년도부터 평가인증제도를 본격적으로 시행하였다. 2004년 여성개발원 산하에 보육시설평가인증국이 설립되어 평가인증업무를 맡다가 2005년 11월부터 육아정책개발센터가 위탁해 왔고, 2010년 초 별도의 법인으로 설립된 보육진흥원으로 업무가 이관되어 현재까지 평가인증업무를 담당하고 있다(조복희·한유미·강희경·김양은, 2013).

또한 2009년까지 제 1차 시행시기를 마치고 2010년부터 실시된 제 2차 어린이집 평가인증에서는 지표의 개선과 보완 외에도 어린이집의 기본사항 확인 절차를 추가하여 이를 지자체에서 확인하게 함으로써 기본적인 법적 사항 준수 내용을 강화했다. 또한 최근 무상보육 시행, 누리과정 도입 등 보육환경의 급격한 변화와 어린이집의 질적 수준을 보다 면밀하게 변별해낼 수 있는 평가지표의 필요성을 반영하여 어린이집 평가인증 3차 지표가 개발되어 시범운영 중이다. 3차 지표의 주요 개선 사항은 ① 지표 수 감축, ② 실행과정 중심의 평가방법으로 보육서비스의 실제적인 질 평가, ③ 현장의 문서준비 부담 완화를 위한 보육일지 확인기간 단축(3개월> 1개월), ④어린이집 정보공시포털 및 보육통합정보시스템을 통한 정보의 활용 등이다(보건복지부, 한국보육진흥원, 2014).

어린이집 평가인증 제도의 도입으로 한국의 보육의 질은 비약적인 향상을 이루었다는 평가를 받는다. 실제로 어린이집 평가인증 신청 이전에 관찰

평가 한 사전관찰 점수와 실제 평가인증 시 관찰평가한 점수를 비교한 서문희·신희연·송희영(2009)의 연구 결과, 거의 대부분의 항목에서 사전관찰 평균 점수에 비하여 실제 관찰 평균 점수가 유의하게 상승한 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 평가인증은 교사로서의 효능감이나 전문성 향상(원정아·이진희·2008; 하은경·김주후·김경란, 2008)과 부모들의 만족도(정찬우·김언주·민현숙, 2008) 및 보육에 대한 지식 증가(박자연·김희진, 2008)도 가져온 것으로 보고되었다.

그러나 아동학대 사건이 일어난 인천시 어린이집이 100점 만점 중 95.36점의 높은 점수로 평가인증을 통과했다는 것이 드러나면서 현행 평가인증제도의 실효성 및 신뢰성 문제가 제기되고 있다. 무엇보다 일회성 현장관찰 및 서류 중심 평가로 현장의 부담은 과중한 반면 평가 결과가 상시적 질 상태를 담보하지 못한다는 것이다. 실제로 한 시민단체(아이들이 행복한 세상)의 조사에서도 교사들은 평가인증 준비에 평균 4.8개월 매달리고 있으며, 평가 항목의 52.7%는 인증 후 기준을 유지하지 못하고 있는 것으로 밝혀졌다(연합뉴스, 2015.07.27.).

이와 같이 부모들이 안심하고 이용할 수 있는 어린이집을 소개한다는 평가인증제도의 취지가 무색해지자 2015년 4월 복지부는 부모가 원하는 경우 자녀가 어린이집을 이용하는 모습을 언제든지 확인할 수 있고, 어린이집 운영에 참여할 수 있는 ‘열린어린이집 조성’을 보육정책의 핵심 목표로 선정하고, ‘열린어린이집 가이드라인’을 제작, 6월 전국 어린이집에 배포하였다. 이와 더불어 보건사회연구원에서는 어린이집 평가 시에 부모가 참여할 수 있는 방안과 이에 필요한 지표를 개발하기 위해 ‘수요자 중심의 어린이집 평가체계’를 개발하고 있다. 수요자 중심 평가체계에서는 어린이집 평가 과정에 부모가 참여할 수 있는 방안을 ① 부모 만족도 설문과 ② 어린이집 관찰 평가시 ‘부모’나 ‘부모 평가단’이 평가하는 방안 두 가지로 구상하고 있다(박신아, 서문희, 2015).

원래 평가인증제도는 미국이나 호주 등 민간의존도가 높은 국가에 효과적인 제도로 알려져 도입한 것이다. 이들 영어권 국가들은 교육에 있어 인지 발달을 중요시하고 지식과 기술의 습득에 초점을 두는 학교 준비도 전통

(school readiness tradition)이 있다. 이에 비해 스웨덴이나, 핀란드, 노르웨이 등은 학습에 대한 총체적 접근을 취하며 더불어 사는 법을 배우고 영유아의 현재 발달과업 및 흥미를 지원하는 것에 초점을 두는 사회교육 전통(social pedagogy tradition)을 갖고 있는 국가들이다. 이러한 교육에 대한 접근 방식의 차이는 어린이집 평가에 대한 관점의 차이로도 연결되어 학교준비도 전통의 국가들에서는 주로 평가인증제도를 하는 반면 사회교육 전통의 국가들에서는 어린이집 평가에 있어서 어린이집의 자발적, 참여적 접근을 중요시한다(OECD, 2006). 따라서 그동안 우리가 참고해 왔던 미국이나 호주와 다른 특성을 갖고 있는 북유럽의 어린이집 평가(evaluation) 제도를 살펴보는 것은 정책적 관점에서 큰 의미가 있을 것이다. 그나마 국내에 소개된 북유럽의 보육제도나 정책은 스웨덴에 초점을 둔 것이 대부분이므로 스웨덴 외에 다른 북유럽 국가들 특히, 스웨덴보다 보수적인 문화를 갖고 있는 핀란드의 질 높은 보육제도와 어린이집 평가제도에 관심을 가질 필요가 있다.

스웨덴과 핀란드는 지리적으로 뿐 아니라 전통, 문화, 가치, 이상의 측면에서 밀접하게 연결되어 있으며, 국가의 규제나 평가 등을 비롯한 보육제도와 정책에서 많은 유사점을 보이지만(한유미·권정운·신미자, 2011) 보육정책에서 적지 않은 차이를 보이고 있다. 예를 들어, 공립 어린이집의 설치와 운영에 주력해온 스웨덴과 달리 핀란드는 일찍이 부모의 선택권을 존중하여 자녀가 3세가 될 때까지 양육수당을 받고 집에서 육아를 하거나 공립 어린이집에 보내는 것 중에서 선택을 할 수 있는 법적인 권리를 부여하였다. 그 결과 2014년 핀란드 1~2세 영아의 보육률은 41%로 다른 스웨덴 뿐 아니라 다른 북유럽 국가들(70~89%)에 비해 현저히 낮은 수치를 나타낸다(National Institute for Health and Welfare, 2015). 한국 역시 핀란드와 같이 영아의 경우 시설보육보다 부모나 조부모 등 친인척, 베이비시터 등에 의한 가정양육을 선호하는 추세이다(한유미, 2010). 또한 그동안 스웨덴과 같이 시설보육 서비스를 제공하는 데 초점을 두다가 시설미이용 아동에게 양육수당을 지급하는 한국 보육정책의 변화를 볼 때 어린이집 평가제도 역시 핀란드 사례를 참고해 보는 것이 좋을 것이다.

이에 본 연구에서는 현재 논란이 되고 있는 평가인증제도의 실효성과 보

건사회연구원이 개발 중인 수요자중심 어린이집 평가체계의 적절성 등을 파악하고, 보육의 질을 향상시키기 위해 아직까지 한국에 상세히 알려지지 않은 사회교육 전통의 핀란드의 어린이집 평가 제도를 소개하고자 한다. 이를 위해 국내외 학술 논문뿐 아니라 핀란드 어린이집 평가와 관련된 각 기구의 홈페이지나 발간물, OECD 연구보고서 등을 통해 문헌조사를 실시할 것이다. 문헌 분석결과를 바탕으로 먼저, 핀란드의 질 높은 보육제도(행정제, 교직원, 보육유형별 특성)을 살펴 본 후 어린이집 평가제도의 역사와 배경을 고찰하고, 평가 주체(기관/지자체, 지역, 국가)에 따른 구체적인 평가 내용 및 방법을 소개한 후 이러한 핀란드의 사례가 한국 어린이집 평가인증제도에 시사하는 바를 논의할 것이다.

2. 핀란드의 어린이집의 특성

2.1 행 재정

핀란드에서는 초등학교 입학 전 0~5세를 대상으로 한 ECEC(Early Childhood Education and Care)¹⁾ 서비스와 6세를 대상으로 한 학령전 교육을 제공한다. 핀란드는 북유럽 국가 중 최초로 공립 ECEC 기관을 설립한 국가로서 1916년부터 유치원에 정부 보조금을 제공하기 시작했으며, 1919년에는 지방정부에서 운영하는 공립유치원이 설립되었다. 1927년 정부 교부금에 대한 법이 제정됨에 따라 지방정부는 유치원의 설립 및 운영 등에 관한 모든 책임을 지게 되었으며, 사회적 서비스와 교육적 서비스를 함께 제공하는 곳이라는 의미를 부여하기 위해 유치원(*lastentarha*)이라는 명칭이 보육시설이라는 의미가 첨가된 *Päiväkoti*로 바뀌었다. 초기의 핀란드 ECEC 서비스는 부모의 취업과 양육 지원에 초점이 있었고, 보육은 사회서비스의 일종으로서 최근까지 보건사회부(Ministry of Social Affairs and Health)의 관할을 받아

1) ECEC(Early Childhood Education and Care)는 일반적으로 초등학교에 입학하기 전 유아에게 제공되는 교육 및 보육서비스를 총칭하는 용어임

왔다(신동주, 2015; 한유미, 2013). 그러다 보육보다 교육에 초점을 두는 논의가 시작되었고, 2007년 보건사회서비스의 대대적인 재개편으로 보육서비스가 사회서비스나 교육서비스 안에 편입될 수 있게 되면서 2013년 1월부터 교육문화부(Ministry of Education and Culture)로 이관되었다²⁾(Heinäiäi, 2008). 그러나 어린이집은 여전히 두 개의 국가 기구 즉, 보건복지연구센터(보건사회부 산하)와 국립교육청(National board of education)의 관할을 받아왔고, 2015년 개정된 보육법(Revised Act on Early Childhood Education and Care)이 발효됨에 따라 국립교육청이 비로소 보육을 전담하는 국가 기관이 되었다.

어린이집의 설치, 운영, 감독의 책임은 지자체에 있다. 특히 지방분권화 추세에 따라 중앙정부는 보육목적과 지침을 수립하고 재정의 틀을 설정하고 지자체는 상당한 재량권을 부여 받고 보육업무를 수행한다. 초등학교 입학 전의 모든 아동은 보육을 받을 권리가 있으며, 부모가 시설에 지불하는 보육료는 총 보육비용의 14% 정도로 부모 부담률이 낮다. 보육료는 가족의 수입과 자녀수에 의해 결정되어 소득층의 경우에는 무료이며, 첫째 자녀의 경우 EUR 283, 둘째 자녀는 EUR 180, 그리고 셋째 이하 자녀는 EUR 40을 초과할 수 없다³⁾. 사립기관(비영리기관, 교회교구나 NGO 등)을 이용하는 경우 국립기관보다 비용이 더 드는 경향이 있다(최윤경 외, 2015). 그러나 사립기관의 보육료는 기관마다 편차가 클 뿐 아니라 사립보육수당을 신청할 수 있으므로 사립기관을 이용한다고 반드시 비싼 보육료를 부담하는 것은 아니다 (<http://www.infopankki.fi/en/living-in-finland/education/child-education/day-care>).

2.2 보육교직원

핀란드에서는 어린이집이나 학령전 교육, 초등학교 등에서 일하는 교사들의 자격 조건과 의무가 서로 다르다. 어린이집 원장이나 보육교사는 학사학위(3년)를 취득해야 하며, 사회교육가(social pedagogues)⁴⁾도 기술대학

2) <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/varhaiskasvatus/?lang=en>

3) 2016년 8월부터는 EUR 354로 증가한다(EURYDICE, 2016. 4.1).

4) 유아교사보다 업무 분야가 넓고, 어린이집 외의 다양한 기관(청소년 및 노인 관련)에 근무하기 위한 교육을 받는 자들이다. 보육서비스를 아이들에

(polytechnic: 3년)에서 유아교육 과목을 최소 55학점 이상 이수하면 이러한 자격이 주어진다. 어린이집이나 학령전 교육에서 일하는 보육사(간호조무사 또는 보조)는 보건학교나 직업학교를 졸업해야 하며(3년), 가정보육사는 지자체에 고용된 사람으로서 대개 자신의 집에서 자유롭게 일하며, 교육활동과 식사제공, 그리고 부모나 어린이집과 협력해야 하는 책임이 있다(한유미 외, 2011). 개인의 능력과 경력에 따라 다르지만 가정보육사는 고용 전 몇 주 동안 훈련과정을 이수해야 하는데, 2005년부터 직업학위(vocational degree) 취득이 권장되는 등 OECD 국가들 중에서 가장 엄격한 요건을 부여받는 것으로 알려져 있다(이윤진·송신영, 2009; DICE Report, 2010). 6세를 위한 학령전 교육의 교사는 대학에서 학령전 교육 교육학을 전공해야 하며, 교육(양육), 교수계획과 실행, 평가, 학령전 교육 교육과정 개발, 그리고 부모·어린이집·초등학교와의 협력 등을 담당한다. 초등학교 교사(1~6학년)는 석사학위를 취득하여야 하는데, 이들도 학령전 교육에서 가르칠 자격이 있다(한유미 외, 2011).

핀란드에서는 보육에 보호와 교육이 모두 포함되므로 어린이집 종사자 역시 다학제적(multidisciplinary)인 경향이 있다. 시설 내 모든 종사자는 최소한 고졸이어야 하며, 1/3 이상은 교육학 학사 또는 교육학이나 사회과학 석사학위 소지자여야 한다(Heinäiä, 2008). 한편 1995년 보육교사 자격을 대학 수준으로 강화하는 등 학력을 높이고 초등교사 수준과 좀 더 근접하게 만들었다. 보육교사 양성과정과 초등교사 양성과정이 교류하게 됨에 따라 어린이집에서 초등학교로의 전이 기간 동안 교사들 간의 협력 및 아동의 성장발달을 위한 지원이 증진되는 등 시너지 효과가 발생한 것으로 밝혀졌다(OECD, 2012).

또한 보육교사 등을 포함한 사회복지종사자의 보수교육 비용의 33%를 국가가 부담하는데, 이들은 2005년 개정 사회복지법(Social Welfare Act)에 따라 연간 3~10일 보수교육을 받아야 한다. 이와 같이 보수교육을 의무화한 것은

대한 교육과 가족에 대한 사회적 지원 모두를 위한 것으로 보면서 영유아기 학습에 대해 보다 넓은 관점과 보다 넓은 사회 안에서의 보육의 역할을 이해하도록 훈련된다.

종사자의 전문성을 유지·갱신하기 위한 것으로 지자체는 정부의 지원금을 통해 적절한 보수교육을 제공할 수 있게 된다. 전문성 발달을 유도하기 위해 급여 손실분이나 교육비를 위한 경제적 지원, 자격급수의 상향, 학습휴가(study leave) 등을 제공하지만, 급여인상이나 승진과 연결시키지는 않는다. 교육 형태의 측면에서는 형식적인 훈련 과정뿐 아니라 세미나나 워크숍, 현장 멘토링(일대일 학습)을 통해서도 교육이 이루어진다(OECD, 2012).

2.3 보육 유형별 특징

초등학교 입학 전 아동의 보육은 주로 어린이집과 가정어린이집에서 이루어지며, 취학 직전의 6세 아동은 학년 전 교육을 받는다.

2.3.1 어린이집(Day-care center)

어린이집은 아동이 가장 많이 이용하는 보육 유형으로서 시설보육에 속하며, 지자체에서 직접 설치·운영하는 공립이 대부분이다. 공립어린이집을 이용하려면 최소 4개월 전 신청을 해야 하지만 부모가 취업이나 학업 중인 경우에는 신청한지 2주 내에 이용이 가능하다(<http://www.infopankki.fi/en/living-in-finland/education/child-education/day-care>). 핀란드 어린이집은 대체로 3~4개 정도의 학급과 정원 50명 정도의 소규모 시설이 많으며, 예외적인 경우를 제외하면 정원을 100명 이하로 엄격하게 규제하고 있다. 학급은 주로 3세 미만 학급과 3세 이상 학급 등 2 가지 혼합연령집단으로 구성되며, 학급 크기의 상한선을 규제하지는 않지만 최대 20명을 넘지 않을 것을 추천하고, 13명 이상이면 보조교사를 두어야 한다. 또한 국가수준 지침에 의해 아동 대 교직원의 비율이 3세 미만의 경우 1:4, 3세 이상의 경우 1:7로 규제되고 있다. 어린이집은 연중 중일제(대략 오전 7시부터 오후 5~6시)로 평균 운영 시간은 11시간이다(한유미, 2013). 아동이 어린이집에서 지내는 시간은 최대 하루 10시간의 범위 내에서 부모의 선택과 필요에 따라 달라지지만 부모가 장시간 근무하는 날에는 10시간 이상 어린이집에 있게 된다. 또한 저소득 가족의 경우에도 아동이 무료로 보육을 이용할 수 있는 시간이 10시간을 상회

하게 된다(Engel, Barnett, Anders, and Taguma, 2015). 어린이집에 근무하는 보육교사는 자신이 맡은 학급의 훈육, 돌봄, 가르침, 계획, 평가에 대한 책임을 질 뿐 아니라 부모, 동료교사, 학교교사, 보건소 간호사, 가정보육사들과 협력해야 한다. 원장은 이러한 업무 외에도 어린이집의 대내외 협력뿐만 아니라 일반 행정, 발달, 전체 활동에 대한 책임을 맡고 있다.

2.3.2 가정어린이집(Family day-care)

가정어린이집은 1973년 보육법으로 가정어린이집이 일반 어린이집과 동일한 규제를 받게 되었다(문무경·최윤경, 2012). 따라서 가정어린이집을 운영하려면 지자체의 조사와 승인을 받아야 하며, 특히 공립가정보육사는 지자체에 고용되고 급여를 받는 대신 철저한 관리와 감독을 받는다. 또한 지자체는 부모들에게 가정보육에 문제가 있을 경우 지자체에 알리도록 안내한다. 이와 같이 보육비용의 지원(가정보육사의 자녀도 포함)과 함께 공적인 규제를 받는다는 점에서 가정어린이집은 시설 중심의 일반 어린이집과 마찬가지로 공보육의 일종으로 간주된다. 시설보육의 발달에 따라 가정어린이집이 감소하는 것이 세계적인 추세이지만 핀란드의 경우 415개 지자체 중에서 38개 지자체에는 일반 어린이집이 전혀 없을 정도로 가정어린이집에 대한 의존도가 높은 편이다(한유미, 2013).

가정어린이집은 대부분 어린 아이들을 위한 것으로 집단의 크기는 자기 자녀를 포함하여 최대 4명의 영유아와 1명의 학령전 유아나 초등학생으로 제한된다. 개인적인 가정어린이집 외에도 2~3명의 가정보육사가 지자체가 제공하는 시설에서 보육을 제공하는 집단적인 가정어린이집(group family day care)과 2~3 가족들이 품앗이로 보육하는 세 가정 어린이집(three-family day care) 등이 있다(한유미, 2013). 가정보육교사의 연수를 지원하는 국가는 거의 없음에 비해 핀란드는 가정보육교사의 연수가 의무사항으로 정부가 훈련비용을 지원하는데(문무경·최윤경, 2012) 이는 가정어린이집의 질에 대한 핀란드 정부의 관심을 나타낸다.

2.3.3 학령전 교육(Pre-primary education)

취학 연령 하향화의 대안으로 6세아를 대상으로 도입된 학령전 교육은 그동안 무상교육이었으나 2015년 8월부터 의무교육으로 바뀌었다. 학령전 교육은 공립어린이집이나 가정어린이집, 학교, 기타 적절한 기관에서 실시되는 점에서 물리적으로 독립된 공간의 기관이라기보다는 일종의 교육과정으로 볼 수 있다(이윤진·송신영, 2009). 이는 그동안 학령전 교육이 교육문화부의 관할과 기본교육법(Basic Education Act)의 적용을 받으면서도 어린이집 안에 설치된 경우에는 보육교사 및 아동의 수에 관한 보육법의 조항을 적용을 받아 왔다는 점에서도 나타난다. 한편 학령전 교육은 서비스 제공자의 다양성 때문에 시설마다 질적인 차이가 크고, 운영시간도 주당 몇 시간(교회)에서 21시간(학교)까지 다양했으나 현재에는 교육시간이 주당 18시간 즉, 연간 700시간으로 강화되었다(한유미, 2013). 이미 자신만을 위한 국가핵심교육과정(National Core Curriculum for Pre-primary Education)을 갖고 있으며, 2016년부터는 개정된 교육과정을 적용 받게 되는 등 어린이집과 초등학교 사이에서 독립적인 위치를 구축하고 있다. 교직원 대 아동의 비율은 어린이집이나 가정어린이집보다 높은 1:13이며, 학령전 교육은 반일제로 운영되므로 대부분의 아동이 다른 형태의 보육을 이용하고 있는 특징이 있다(EURYDICE, 2016. 4. 1).

3. 핀란드의 어린이집 평가제도

3.1 핀란드 어린이집 평가제도의 역사 및 배경

핀란드에서 평가의 역사적 배경은 초등교육 감사관(Inspector)의 업무에서 찾아볼 수 있다. 이들의 역할은 규제(regulation)를 준수하고 있는지를 확인하는 것이었으며, 이외에도 질 향상을 위한 제안과 상담을 제공하였다. 교육과 달리 보육은 국가 행정에 의한 중앙집권적인 감사와 평가를 받지 않았고, 1980년대 말까지 상당히 세부적인 법 조항을 통해 조정(steering)을 받았다.

법제화를 통한 조정은 운영비용에 대한 국가의 보조금 지급과 연결되어 있었는데, 이는 어린이집 운영에 대한 평가(evaluation)와 감사(inspection) 역시 보조금 지급을 통한 방식으로 이루어졌음을 뜻한다. 이러한 법제화를 통한 조정 시스템은 1980년대 해체되고 정보에 의한 조정으로 대체되기 시작하여 1991년 교육 부문에서 감사 제도가 철폐되면서 국가지방사무국의 업무가 점차 감소하고 세부적인 행정적 권한 뿐 아니라 감사 의무도 상실했다. 따라서 당시 보육법(Act and Decree on Children's Day Care)이 여전히 큰 틀은 정했지만 지자체는 과거보다 더 많은 자유를 갖게 되었다. 법제화를 통한 조정의 붕괴와 국가 보조금 개혁에 더해 지자체들 간의 차이를 인정하는 전략이 1995년부터 지방정부법에 의해 더욱 힘을 얻게 되었다. 이 법은 이전의 법에 비해 지자체 주민들의 참여와 영향력을 더욱 강조하게 만들었다(European Commission, 2015; OECD, 2000).

1995년 최초로 국가 수준에서 사회 및 보건 서비스의 질 관리에 대한 권고가 이루어졌다. 구체적 내용은 ① 질 관리는 일상 업무의 일부이며, ② 고객중심 접근이 질 관리의 핵심이어야 하며, ③ 정보는 사회복지 및 보건의 질 관리(management) 실체를 조정하는 중추적인 도구라는 것 등이다. 보육도 이와 같이 질 관리를 발달시키려는 국가적 노력의 일환이었다. 1996년에는 국립교육청과 국가보건복지 연구센터가 도입한 취학전 교육을 위한 핵심교육과정(Core Curriculum for Preschool Education)에 지자체가 책임이 있는 어린이집의 기준이 명시되었다(OECD, 2007).

1999년 교육기관의 자체평가와 국가의 전문 기구에 의한 외부평가가 질 보증의 기초가 된다는 분권화 원칙에 토대하고 있는 현재의 교육법이 도입되었다. 이에 교육평가가 법적 요구 사항이 되었고 국립교육청(National Board of Education)이 모든 기관을 정기적으로 평가하였다(OECD, 2007). 또한 기관 및 지방, 국가 수준의 평가 체계를 강화하기 위한 목적으로 ‘보육정책에 관한 결의문(Resolution Concerning National ECEC Policy)’에 제시된 ‘보육의 질 향상 프로젝트 2002~2005’(Project on Quality and Steering in ECEC 2000-2005)이 발표되었다. 여기에는 개별 기관들은 자신들의 목표와 목적을 어떻게 달성하고 있는지에 관한 보고서를 매년 제출해야 하며, 국가지방사

무국 관할 하에 지자체들은 정부로부터 많은 재정 지원을 받고 해당 지역에서 보육 서비스의 실행과 조정에 대한 전적인 책임을 맡고 있음이 명시되어 있다(한유미, 2013; Finnish National Board of Education, 2013; OECD, 2006). 2010년에는 기초교육법에 질(quality) 기준이 제기되었는데, 교육의 질과 다양한 공급을 안정시키고 거주, 모국어, 경제 상황과 관련 없이 아동의 교육 권을 보장하는데 목적이 있었다. 지역 수준의 질 업무에서 이러한 질 기준은 보육에도 적용이 되고, 지역의 정책 입안가들에게 그들의 결정이 기관의 질에 미치는 장, 단기 영향을 평가하는 유용한 도구가 되었다. 또한 지역 간의 협력을 위해 질 기준이 만들어지기도 하며, 지방의 행동 모델(regional action model)은 담당자들이 지자체의 경계를 벗어나 평가를 할 때 협동할 수 있게 해준다(European Commission, 2015).

한편 1991년 교육감사 제도가 철폐되었음에도 불구하고 핀란드에서는 여전히 ECEC를 비롯한 기관을 다니는 아동들의 학습 성과를 모니터링 하는 것을 중요시 되었다. 교육평가위원회(Finnish Education Evaluation Council), 고등교육평가위원회(Finnish Higher Education Evaluation Council), 국립교육원(National Board of Education) 등 3개의 기구 등이 평가를 수행해 오다 2014년 평가 과정을 강화하고 중앙집권화하기 위해 교육문화과학부가 교육평가계획(Education Evaluation Plan)을 선포하고, 교육평가센터(Finland Education Evaluation Center)를 설립했다(OECD, 2015). 이와 같은 평가의 중앙집권화 과정은 단일 기구를 통해 평가를 명확히 하고 평가의 효과를 높이기 위한 것으로 볼 수 있다. 이는 또한 국가 수준 평가에 일관성을 높여 국제적 비교에도 일조한 것으로 평가된다.

3.2 핀란드 어린이집 평가제도의 주요 특징

<표 1>과 같이 핀란드 보육의 질 기준은 총 10개 항목으로 크게 구조적 질과 아동과 관련된 질 등 2가지 영역으로 나누어진다. 구조적 질에는 관리, 인력, 재정적 자원, 평가 등 4가지 질이 포함되며, 아동과 관련된 질에는 교육과정의 시행, 교육과 교수, 학습, 성장, 복지에 대한 지원, 통합과 영향력,

학교와 가정의 협력, 학습환경의 안전 등 6가지 질이 있다.

<표 1> 핀란드 보육의 질 기준

구조적 질과 관련된 4개의 질	아동과 관련된 6가지 질
관리	교육과정의 시행
인력	교육과 교수
재정적 자원	학습, 성장, 복지에 대한 지원
평가	통합과 영향력
	학교와 가정의 협력
	학습 환경의 안전

출처: European Commission(2015)

구조적 질은 물리적 측면이나 객관적으로 측정이 가능한 요인들을 말하는 것으로서 한국의 국가 수준의 평가인 어린이집 평가인증제도에서 매우 중요시되고 있는 보육의 질이다. 핀란드는 지방분권화에도 불구하고 여전히 교사의 자격, 성인:영유아 비율, 적절한 환경 및 급식의 제공 등 구조적 질에 대해 국가적 수준에서 강력하고도 명확한 기준을 제시하고 있다(예, 성인:아동 비율을 3세 미만 1:4, 3세 이상 1:7⁵⁾). 이는 국가가 법제화를 통해 전국적으로 어린이집들의 최소한의 질을 보장할 수 있다는 경험에서 비롯된 것이다(한유미, 2013; DICE Report, 2010; OECD, 2013). 그러나 최저 기준에 대한 규제를 제외하면 <표 2>와 같이 핀란드는 전반적으로 보육에 있어 외부의 감시나 규제는 최소화하는 반면 신뢰, 대화, 전문성 개발, 효과적인 정보의 흐름 등을 강조하며, 정보, 지원, 기금 등을 통해 조정을 수행한다.

5) 이는 OECD 국가 중 최소의 수치로 핀란드의 높은 보육의 질을 잘 나타내 준다(Taguma, Litjens, and Makowiecki, 2012).

<표 2> 외부평가 영역

	규제의 준수*	교직원의 수행	기관 운영	아동의 학습 성과	부모만족	아동의 복지	기타
핀란드	○						

* 건강및 안전, 아동대 교직원 비율, 교직원의 자격

출처: DICE(Database for International Comparison in Europe)

한편 Hujala, Fonse'n, and Elo(2012)이 주장한 바와 같이 전국적으로 공평한 보육 서비스의 질을 보증하기 위해서는 국가 수준의 질 평가 체계가 필요하다라는 목소리도 있다. 그럼에도 불구하고 핀란드에서는 어린이집의 질을 외부 관점에서 표준화하는 것은 교육의 질을 떨어뜨릴 위험이 있다는 인식이 지배적이다. 따라서 영유아의 발달과 보호'에 기초한 포괄적인(inclusive) 질 평가가 보육현장의 발전을 위한 전제가 되고, 보육종사자들에게 교육적 도구로 작용해야 한다는 것이다(Fenech, Sumsion, and Goodfellow, 2008; Hujala, Fonse'n, and Elo, 2012). 그 결과 핀란드에서는 보육은 물론 교육에서도 감사가 행해지지 않고 있으며, 외부평가가 이루어지는 영역이 제한적이다(European Commission, 2015). 예를 들어, 지자체 수준에서 부모설문조사가 이루어지고 있으나 국가 수준에서는 행해지지 않으며, 법적 구속력이 있는 것도 아니다. 또한 모든 부모가 설문에 참여하는 것은 아니며, 설문 내용도 개별 기관이나 지자체에 따라 각기 다를 뿐 전국을 대표하는 설문 양식은 없다(OECD, 2015).

<표 3> 핀란드 보육 평가 개요

평가대상	평가 유형			평가방법	평가자	평가시기
	외부 평가	자체 평가	혼합			
아동			○	표준화검사	지역	상시
				체크리스트		
				질문지	부모, 지역	
				포트폴리오	교직원	
교직원		○		자기보고	교직원	
				평정척도	원장	
보육 서비스의 질			○	질문지/서베이	국가, 지역, 교직원, 관리자, 부모	필요나 자원에 따라
규제의 준수	○			서베이	국가, 교직원	
				자기보고	교직원, 원장	
교육과정 실행			○	관찰	교직원, 부모	상시
부모만족	○			평가보고서	국가, 지역	상시

출처: <http://www.oecd.org/education/school/49322814.pdf> 에서 재구성

평가대상, 평가유형, 평가방법, 평가자, 평가시기 등에 따른 핀란드 보육 평가의 특징을 살펴보기 위해 OECD Portal에 탑재된 국제 비교표를 재구성 하면 <표 3>과 같다. 먼저 어린이집 평가를 위해 아동, 교직원, 보육 서비스의 질, 규제의 준수, 교육과정의 실행, 부모 만족 등 총체적인 측면을 평가대상으로 하며, 평가자의 경우에도 국가 뿐 아니라 지역, 원장, 교직원, 부모 등 다양한 주체를 포함한다. 또한 평가방법도 관찰, 포트폴리오나 자기보고와 같은 정성적인 방법에서 표준화 검사나 질문지와 같은 정량적인 방법에 이르기까지 다양하며, 자체평가나 외부평가를 하기도 하지만 이 두 가지를 혼합하여 사용하는 경우가 많다.

이러한 점에서 핀란드의 어린이집 평가는 각 집단이 자신의 서비스 질에 대해 책임을 지도록 격려하는 현대적인 의미의 공공관리에 부합한 것으로 평가된다. 즉, 표준화된 지표에 대한 외부관찰자의 평가에 의존하는 평가인

증체도를 시행하는 한국이나 미국, 호주 등과 달리 어린이집 평가에 있어서 개별 기관의 자발적이고 참여적인 접근을 중요시하고 있다(OECD, 2006). 따라서 핀란드 어린이집의 주요 특징은 통제(control)보다는 조정(steering)에 있으며, 조정의 주요 참가자는 지역적, 지방적, 국가적 수준으로 각기 다음과 같이 평가 업무를 수행하고 있다.

4. 핀란드 어린이집의 질 평가의 실제

4.1 지역 수준(Local level)

4.1.1 기관

어린이집은 교육과 교육의 효과성을 평가하고 교육법에 기초한 외부평가에 참여해야 하는 의무가 있다. 기관 수준에서 평가의 표적은 목표의 성취, 교육과정 개혁의 완수, 자원의 사용 등을 포함한다(European Commission, 2015). 그러나 어린이집의 자체평가 방법에 대해서는 어떠한 국가적인 지침도 없다. 원장은 자체평가 대신 외부 평가를 요청할 수도 있지만 실제로 원장이 외부 평가를 요청하는 일은 그리 자주 일어나진 않는다고 한다. 최근에는 원장이 그들의 업무를 뒷받침하기 위해서 평가 시스템을 도입하는 비율이 점차 증가하고 있다. 먼저 원장의 공식적 승인 후 평가 시스템을 채택하며, 대개 교사나 행정직원들이 적절한 평가 시스템의 개발 및 평가 시스템의 자체에 대한 평가를 담당한다(European Commission, 2015).

어린이집 안에서 관찰, 기록, 부모면담을 통하여 영유아의 발달이 정기적으로 평가되며, 교사에 대한 수행평가 역시 기록이나 기타 내부 절차에 의해 이루어진다. 이외에도 지자체의 장학사나 교육감과 감사관을 통한 외부 평가, 그리고 사회복지국이 실시하는 국가 수준의 조사 등이 정기적으로 이루어진다(한유미, 2013; OECD, 2006). 한편 양육수당의 발달에서 확인되듯 핀란드는 부모를 매우 중요한 보육 주체로 인식하여 서비스의 이용 여부와 서비스의 유형 및 장소를 결정하는 선택권을 부여해왔다. 보육과정에 대한 국

가지침(National Curriculum Guideline on ECEC)에도 부모와 영유아가 교육과정 활동에 대한 평가에 참여해야 함을 명시되어 있다(OECD, 2012). 부모는 교육과정에 설정된 목표의 달성을 점검, 평가할 것으로 기대될 뿐 아니라 보육의 시작 단계부터 교사와 밀접한 협업을 통해 구체적인 보육 계획서를 작성하도록 권고되며, 가능하면 영유아의 의사도 이 과정에서 반영된다(Lindeboom and Buiskool, 2013). 부모는 교사와의 일상적인 대화 뿐 아니라 질문지나 웹사이트를 통해 보육의 질에 대한 피드백을 전달할 수 있다(http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/5bd1d0004c256cfb9656febd6400d3e3/Varhais_ENGL_v3.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5bd1d0004c256cfb9656febd6400d3e3). 또한 핀란드에서는 기본적으로 기관보육과 가정보육의 평가 방식에 차이가 없다. 핀란드 부모는 기관보육 뿐 아니라 가정보육에서도 설문지뿐 아니라 포트폴리오를 이용하여 교사나 아동과 동반하여 보육의 질 평가에 참여한다(OECD, 2012).

4.1.2 지자체

지자체는 국가지방사무국(State Provincial Offices) 산하에서 정부로부터 많은 재정 지원을 받고 해당 지역에서 보육 서비스의 실행과 조정에 대한 전적인 책임을 맡고 있다. 행정적 재량권도 커서 지자체는 국가지방사무국의 감독 하에 교육과정에 명시된 것에 더하여 지역 기준을 집행할 수 있다(한유미, 2013; OECD, 2006, 2007). 일차적으로 지자체의 평가는 지자체의 보육 목적이 국가 수준의 목적과 부합해야 해야 한다는 것에서 출발하며, 보육의 접근성, 어린이집의 회계 책임, 지자체의 교육 및 문화 정책 목적의 실현, 각 기관간의 차이점 등에 초점을 두고 평가가 이루어진다. 또한 지자체는 다른 서비스들과 더불어 영유아의 보육에 관한 고객만족 설문조사를 실시하고, 결과를 보고한다(European Commission, 2015; OECD, 2000).

지자체의 보육 평가에는 표준화된 시스템이 없다. 평가에 사용되는 도구는 지자체 마다 각기 다르다. 예를 들어, 지자체는 관할 어린이집의 서비스의 질을 점검할 때 설문조사, 평정척도, 체크리스트, 관찰(평정척도나 체크리스트 외의), 면접, 자체평가 결과, 원장/교직원의 설문조사 결과, 부모 설문조

사 결과, 기관의 내부서류 분석 등의 도구 중에서 자유롭게 선택할 수 있다 (OECD, 2015).

다음 <표 4>는 지자체의 평가 사례로 **Kaarina** 지자체의 보육 추적 (follow-up) 및 평가 계획이다. 이를 보면 부모의 피드백이나 부모참여와 관련된 평가 뿐 아니라 아동중심적이며 상호작용적인 평가, 교직원이나 지역 사회와 환경 등에 대한 자체평가가 중요시 되고 있으며, 보육의 평가는 주로 정성적이며 서술적인 특성이 있음을 알 수 있다.

<표 4> Kaarina 지자체의 보육 추적(follow-up) 및 평가 계획

평가목적	평가방법	평가자	시점/빈도
A. 아동의 성장과 발달에 대한 평가와 추적	1. 부모와의 교육적 토론	교직원과 부모 (와 아동)	연간 1~2회, 필요시 상시
	2a. 아동의 개별적인 보육 계획 2b. 개별적인 학습계획(ILP)/개별적인 교육계획(IEP)	교직원과 부모 (와 아동) 교직원과 부모 (와 아동)	연간 1~2회, 필요시 상시 필요시 상시, 정기적으로
	3. 아동발달 파일	아동, 부모, 교직원	다른 어린이집에서 합의된 대로
	4. 아동과의 상호작용적인 평가	아동, 교직원	매일
	5. 패키지 5	부모, 교직원, 아동	아동의 만 5세 생일 무렵
	6. 시설에서의 아동 관찰	교직원	아동의 생일 무렵, 필요시 복지클리닉과 협업
	7. 초기 교육을 지원하기 위해 아동을 가정과 시설에서 관찰	취학전 교육에 책임 있는 KT, 부모, 아동	4-5월
	8. 음운인식 검사	취학전 교육에 책임 있는 KT, 부모, 아동	가을과 봄
	9. 통제된 그림 검사	취학전 교육에 책임	가을

		있는 KT, 부모, 아동	
	10. 학교준비도 집단검사	교직원	1월
B. 보육 실행 평가	시설에서 합의한 대로	교직원	시설에서 합의한 대로
C. 취학전 실행평가	취학전 보고서 작성	취학전 교육에 책임 있는 KT, 부모, 아동	6월
D. 교사의 자기평가	1. 교육 활동에 대한 평가	교사+수퍼바이저	시설에서 합의한 대로, 최소 학기당 1회
	2. 발달 토의	교사+수퍼바이저	스케줄에 따라 최소 학기당 1회
E. 부모참여 평가	시설에서 합의한 대로	부모와 교직원	시설에서 합의한 대로
F. 보육과 취학전 교육 소비자 만족	1. 소비자 만족 조사	부모	5월
	2. 부모의 피드백	부모	2월, 학교준비도에 대한 토론과 연계하여

출처: www.kaarina.fi/perhe_ja_sosiaalipalvelut/.../fi.../default/

4.2 지방 수준(Regional level)

<표 5>와 같이 핀란드에서 ECEC 기관을 평가하는 일차적인 책임은 지자체에 있으며, 지자체 수준 평가와 국가 수준 평가 사이에 지방 수준 평가가 존재한다.

<표 5> 외부평가의 주체

	중앙정부	지방정부	지자체
핀란드	○	○	○
스웨덴	○		○

출처: DICE(Database for International Comparison in Europe)

지방 수준의 평가 목적은 국가수준 평가에 필요한 정보를 습득하는 것을 지원하기 위한 것이다. 지자체들의 서비스의 실행을 점검, 평가해야 한다는 지방행정법(Act on Regional administration 2009/896)에 의거하여 국가지방사무국이 각 지방에 분산되어 있는 행정 운영 실태를 점검하고 서비스를 매해 평가한다(이윤진, 송신영, 2009). 평가 내용에는 보육에 대한 공평한 접근과 관련하여 ECEC 연합회의 서비스 능력과 ECEC 수요에 의해 설정된 욕구의 만족 등이 포함된다(European commission, 2015). 이와 같이 6개 광역자치체의 국가지방사무국은 지방 당국의 활동이 적합하고 합법적인지를 통제, 조정, 점검한다. 지방 수준에서 보육서비스는 보건사회 부서와 교육문화 부서 등 두 곳에서 수행되며, 국가지방사무국은 성과계약제(target outcome agreements)를 통해 두 정부 부처로부터 조정을 받는다(OECD, 2000).

4.3 국가 수준(National level)

국회와 보건사회부, 교육부 등의 두 정부부서가 수행하는 조정의 성격은 법이나 시행령, 시행규칙 등의 법제화의 형태를 띤다(OECD, 2000). 예를 들어 국가적 교육과정 지침(STAKES, 2004)에서는 다음 <표 6>과 같이 6가지 질 높은 보육의 주요 특성을 제시하고 있으며, 이러한 맥락에서 국가 수준의 평가는 주로 표본 조사와 주제별 평가(sample-based and thematic evaluation)를 통해 이루어진다(European Commission, 2015; OECD, 2015).

<표 6> 핀란드 국가적 교육과정 지침에 제시된 질 높은 보육의 특성

-
- 아동의 권리, 안정감의 필요, 돌봄, 지원과 존중에 토대한 가치
 - 강인하고 양심적인 인간과 시민을 양성하기 위한 교육 목표
 - 헌신적이고 민감하고 지적인 교사를 의해 아동의 통합적인 욕구와 신체, 인지, 정서 및 사회성의 건강한 발달에 맞추어진 보육의 실행
 - 어린이집과 아동을 위한 개별 계획 모두에 관한 계획 및 평가의 일환으로서의 부모 개입
 - 모두를 위한 양질의 보육을 보증하기 위한 특수한 욕구 측면
 - 국가 교육과정 지침에 설정된 주요 지침과 전략을 사용하여 계획된 지역의 교육과정
-

출처: STAKES(2004)

국가 수준에서는 이미 오래전 교육감사를 없애고, 정보, 지원, 기금 등을 통한 조정이 평가의 철학으로 삼고 있다. 국가적 질 보증 체계는 조정 시스템(교육을 제공하는 면허, 국가핵심교육과정, 질 기준과 추천), 교육 제공자들의 자체 평가 및 질 보증, 외부평가 등으로 구성된다(Goman, 2015). 현재 핀란드에서 어린이집의 외부평가를 수행하는 국가 기관은 핀란드교육평가센터(Finland Education Evaluation Center: FEEC)이다. 이 센터는 독립된 정부 기구로서 보육에서 고등교육에 이르기까지 교육공급자들의 운영 등 교육과 관련 평가를 수행한다. 2014년 5월 1일 고등교육평가원, 교육평가원, 국립교육청 등의 평가활동을 통합하여 핀란드교육평가센터가 설립되었는데, 이는 평가 관련 업무와 역량을 하나의 체제로 모으고 학교 급간의 경계를 넘어 평가 활동을 공고히 하기 위해서였다. 핀란드교육평가센터 헬싱키에 본부들 두고 있으며, 직원 수는 40명 정도이다.

핀란드교육평가센터의 주요 운영 원칙은 독립성과 향상유도평가(enhancement-led evaluation)이다. 평가의 독립성이란 평가 방법이나 구성 및 결과가 교육문화부나 기타 기구의 영향력으로부터 자유로워야 한다는 것이다. 향상유도평가는 평가수행기구와 평가참여자간의 신뢰뿐 아니라 참여 그리고 운영의 질을 발달시킬 원장들의 책임 등을 강조한다. 향상유도평가에

서는 평가의 목적과 평가할 주제에 따라 평가방법이 맞추어진다. 이와 같이 핀란드교육평가센터는 보(교)육의 질을 보증하면서 학습을 지원하고 교육을 발달시키는 것을 평가의 목적으로 하며, 발달 업무와 국제 비교뿐 아니라 지역, 지방, 국가 수준에서의 보육 관련 의사결정을 위한 정보를 산출한다. 또한 평가 자료를 통해 어린이집 원장들에게 질 관리의 문제와 관련한 지원을 제공하며, 원장과 연계하여 보육 평가를 발달시키며, 현재에는 보육 평가 지침 등을 포함한 2016-2019년 새로운 국가 수준 평가 계획을 준비 중이다. 핀란드교육평가센터에서 제시한 스코어카드는 <표 7>와 같다.

<표 7> 핀란드교육평가센터의 스코어카드

과정	평가과정의 효율성 향상 평가결과에 대한 소통과 사용가능성 향상 전자 평가 환경의 표준화 평가활동 자료 관리 향상 교육과 관련된 환경에 대한 지속적 분석 파트너십 관계 강화
자원	안전한 예산 외부 기금의 증가 비용의 효율성 보장 HR과정 개발
평가 결과와 영향	적절한 규모의 인적 구조 교육시스템의 발달과 개혁 학습과 유능성의 질 발달 교육기구의 운영 향상 교육관련 의사결정 시 증거에 기반한 평가 정보의 활용
유능성과 개혁	고용자로서의 좋은 평판 유능성 보장 학습과 복지 커뮤니티 방법의 개발 내재화의 강화

출처: <http://karvi.fi/en/finecc/>

5. 결론

이상과 같이 본 연구에서는 어린이집에서 제공하는 보육 서비스의 질에 대한 사회적 관심이 증가하고, 호주 등 학교준비도 전통을 따르는 나라들을 모델로 도입한 어린이집 평가인증제도의 실효성에 대한 의문이 제기되는 상황에서 보육의 질 향상을 위해 사회교육 전통을 따르는 보육선진국인 핀란드의 어린이집의 평가제도를 소개하고자 하였다. 먼저, 보육의 질 측면에서 핀란드 보육제도의 일반적 특징(행재정 정책과 보육교직원, 보육유형별 특징)을 살펴본 후 어린이집 평가제도의 발달 과정 및 배경을 고찰하고, 지역(지자체, 개별 기관), 지방, 국가 등의 수준에서 이루어지고 있는 평가 방법과 내용 등을 살펴보았다. 주요 연구결과를 토대로 한국 어린이집 평가인증제도의 개선과 보육의 질 향상을 위한 시사점을 논의하면 다음과 같다.

첫째, 핀란드는 일찍이 유보통합(幼保統合)을 이룩한 후 최근 복지부에서 담당하던 보육업무를 교육부로 이관 하였다. 그러나 핀란드에서는 과도기 동안 어린이집이 보건사회부 산하의 보건복지연구센터와 교육부 산하의 국립교육청 등 두 부처 모두의 관할을 받아 왔다. 이는 유아교육은 교육부, 보육은 보건복지부로 이원화된 체제로 혼란과 갈등, 비효율성을 극복하기 위해 한국도 반드시 유보통합이 되어야 하겠지만 일원화 과정이 점진적으로 이루어져야 할 뿐 아니라 일원화 이후에도 여러 정부 부처들 간의 긴밀한 조화와 협력이 필요함을 시사한다.

둘째, 핀란드에서는 어린이집의 질을 외부 관점에서 표준화하는 것은 교육의 질을 떨어뜨릴 위험이 있다는 인식이 지배적이다. 또한 Kaarina 지자체의 사례에서 나타났듯이 자체평가가 중요시 되고 있으며, 주로 정성적이며 서술적인 특성이 있다. 이와 관련하여 평가인증제도 도입으로 인해 개별 어린이집의 특색이 사라지고 있다는 지적을 되새겨 볼 필요가 있다. 예를 들어, 어린이집 텃밭에서 직접 재배한 유기농 채소를 사용하는 경우 평가인증 지표 안전 영역의 유통기한 문항에서 점수를 받을 수 없고, 숲 어린이집의 경우 실내외 공간의 면적 기준 등 대다수 지표에서 정량적인 평가가 불가능하다. 따라서 한국 어린이집 평가인증에서 지나치게 경직된 현행 지표를 개

선하고, 핀란드 국가 수준에서 이루어지는 주제별 질 평가와 같이 정성 평가의 비중을 늘려야 할 것이다. 이러한 점에서 볼 때 평가방법을 실행과정 중심으로 개선하여 보육서비스의 실제적인 질을 평가하고자 한 제 3차 지표의 개선 방향은 바람직하다고 하겠다.

셋째, 핀란드에서는 어린이집 평가에 부모가 적극적으로 참여하고 있다. 최근 한국에서 어린이집 확대를 방지하기 위해 CCTV 설치와 더불어 ‘열린 어린이집’을 모토로 부모의 적극적인 참여를 촉구하는 분위기가 조성되고 있으며, 이의 일환으로 어린이집 평가에 ① 부모 만족도 설문과 ② 어린이집 관찰평가 시 ‘부모’나 ‘부모 평가단’이 평가하는 ‘수요자 중심의 어린이집 평가체계’가 개발되고 있다. 그러나 부모가 외부평가자와 같은 입장에서 어린이집 평가에 참여하는 것은 부모가 보육 및 어린이집에 충분한 전문 지식을 갖고 있음이 전제되어야 한다. 특히 공립 어린이집이 대부분을 차지하는 핀란드와 사립 어린이집에 대한 의존도가 높은 한국의 보육현실에서 부모에 의한 직접적인 어린이집 평가는 자칫 부모와 교직원간의 신뢰감을 저하시키고 교직원의 사기를 떨어뜨릴 뿐 아니라 인기에 영합한 과행적인 어린이집 운영을 초래할 위험이 있다. 핀란드의 경우에도 부모가 어린이집 평가의 중요한 주체이기는 하지만 주로 만족도 조사의 형태를 띠 뿐이며, 보육 프로그램의 세부적이고 전문적인 부분까지 평가하지는 않음을 주목할 필요가 있다. 따라서 ‘수요자 중심의 어린이집 평가체계’의 두 번째 방안인 어린이집 관찰평가시 ‘부모’나 ‘부모 평가단’이 평가하는 것을 도입하는 것은 신중할 필요가 있으며, 첫 번째 방안인 부모 만족도 설문만을 포함하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 핀란드는 최저 기준에 대한 규제를 제외하면 전반적으로 외부 규제는 최소화하고 개별 시설이 서비스 질에 대해 책임을 지도록 하고 있다. 이는 객관적인 평가를 통해 일정 수준 이상의 시설에 대해 국가가 인증을 부여하는 학교 준비도(school readiness) 전통과 달리 개별 기관의 자발적이고 참여적인 평가 노력에 초점을 둔 사회교육 전통(social pedagogy tradition)의 전형적인 특성이다. 한국에서도 개별 어린이집에게 평가결과를 미리 확인하고 피드백을 제공한 기회를 제공하는 등 평가인증과정에서 어린이집의 권리

보장을 강화하고, 보육의 질 향상을 위한 어린이집의 자발적인 노력의 중요성에 대한 인식을 확산할 필요가 있다.

다섯째, 핀란드 중앙정부는 보육목적과 지침을 수립하고 재정의 틀을 설정하고 지자체는 상당한 재량권을 부여 받으면서 어린이집의 설치, 운영, 감독의 책임을 갖고 있다. 지역밀착적인 성격이 강한 어린이집의 속성상 한국도 핀란드처럼 중앙집권적인 평가 체제에서 지자체에 더 많은 재량권을 부여하는 방향으로 나아가는 것이 바람직할 것으로 보인다. 그러나 OECD(2012)에 의하면 보육 서비스의 질을 향상시키기 위해서는 정부의 효과적인 조정과 개별 어린이집의 참여적 자발적 노력이 모두 필요하며, 이 둘은 상호보완적이다. 따라서 어린이집 평가인증제도의 무용론을 주장하기보다는 어린이집 평가인증 제 3차 지표 개선과 같이 세부적인 문제점들을 개선하고, 어린이집의 자발적 질 향상 노력을 강화하기 위해 중앙정부나 지방정부가 재정을 지원하고 강제하는 노력을 기울이는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

본 연구는 학술논문뿐 아니라 핀란드 정부 및 지자체의 홈페이지와 OECD 발간물 및 각국의 보고서 등을 통해 핀란드 어린이집 평가제도의 최신동향을 수집하고자 하였으나 2차 자료의 분석과 영어로 작성 또는 번역된 문헌조사에 제한되어 세세한 내용이 누락되었을 가능성을 배제할 수 없다. 추후 연구에서는 핀란드어 해독이 가능한 연구자 및 현지 시찰을 통한 핀란드 어린이집 평가 관련자들의 인터뷰를 포함함으로써 보다 정밀하고 정확한 사례를 제공해야 할 것이다. 이상과 같은 한계점에도 불구하고 본 연구는 우리와 다른 전통을 갖고 있고 우리에게 잘 알려지지 않은 보육선진국 핀란드의 어린이집 평가제도를 소개함으로써 한국 어린이집 평가제도의 개선을 위한 기초 자료를 제시했다는 데 의의가 있다.

《참고문헌》

- 문무경·최윤경. 2012. 『OECD 유아교육과 보육의 질 향상 방안 연구』. 육아정책연구소.
- 박신아·서문희. 2015. 어린이집 평가시 부모참여에 대한 서면 자문 설문지 (미간행). 보건사회연구원.
- 박자연·김희진. 2008. “보육시설 평가인증제와 평가인증에서의 부모참여에 대한 부모의 인식.” 『열린유아교육연구』, 13(2), 1-23.
- 보건복지부, 보육진흥원. 2014. 『어린이집 평가인증 안내: 3차 지표 시범사업용』. 보건복지부. 보육진흥원.
- 서문희·신희연·송희영. 2009. 『보육시설 평가인증 효과 분석-사전 사후 관찰 평가 비교』. 육아정책연구소.
- 신동주. 2015. “노르딕국가의ECEC제도 연구-노르웨이, 핀란드, 스웨덴을 중심으로”. 『유아교육학논집』, 19(5), 73-99.
- 원정아·이진희. 2008. “보육시설 평가인증 참여 전후의 교사 효능감과 평가인증 과정에 대한 인식 및 경험”. 『한국아동교육학회지』, 17(4), 213-224.
- 이윤진·송신영 편역. 2009. 『핀란드의 육아정책』. 육아정책개발센터.
- 정찬우·김언주·민현숙. 2008. “보육시설 평가인증제의 효과에 관한 연구”. 『한국아동교육학회지』, 17(1), 269-279.
- 조복희·한유미·강희경·김양은. 2013. “한국 보육의 역사 및 관련법과 현황”. 『한국보육지원학회지』, 9(5), 381-405.
- 최윤경·김은설·신동주·장혜진·박창현·홍성은. 2015. 『유아교육(ECEC) 교원양성·자격 정비 및 재교육에 관한 국제비교 연구』. 육아정책연구소.
- 하은경·김주후·김경란. 2008. “시설장과 보육교사의 평가인증 참여 및 만족도 분석: 평가인증 심의 통과 보육시설을 대상으로”. 『미래유아교육학회지』, 15(4), 153-176.
- 한유미. 2010. “양육수당 도입에 대한 어머니와 보육시설장의 인식”. 『아동학회지』, 31(2), 263-275.

한유미. 2013. “스웨덴과 핀란드의 공보육제도”. 『스칸디나비아 연구』, 14, 181-214.

한유미·권정윤·신미자 역. 2011. 『북유럽의 아동기와 유아교육: 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴의 철학, 연구, 정책, 실제』. 고양시: 한권(J. Einarsdottir and J. T. Wagner.(Eds) Nordic Childhoods And Early Education: Philosophy, Research, Policy And Practice in Denmark, Finland, Iceland, Norway, And Sweden. Greenwich, CT: Information Age Publishing Inc.)

City of Helsinki Social Services Department, *Early childhood education in Helsinki*.

(http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/5bd1d0004c256cfb656febd6400d3e3/Varhais_ENGL_v3.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5bd1d0004c256cfb9656febd6400d3e3)

DICE Database. 2010. *The Quality of Childcare Services - A Comparative View*, Ifo Institute, Munich.

(<http://www.cesifo-group.de/DICE/fb/3fRBc3Y4p>)

DICE Database. 2012/2013. *Quality management: Evaluation and accreditation of centre-based child care*.

(<http://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE/Social-Policy/Family/Childcare/Quality-management-evaluation-accreditation-child-care/fileBinary/Quality-management-evaluation-accreditation-child-care.pdf>)

Engel, A., Barnett, W. S., Anders, Y., and Taguma, M. 2015. *Early Childhood Education and Care Policy Review Norway*, OECD.

EURYDICE, 2016. *Early Childhood Education and Care*.

(https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Finland:Early_Childhood_Education_and_Care)

European Commission. 2015. “Quality assurance in early childhood and school education”

- (https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Finland:Quality_Assurance_in_Early_Childhood_and_School_Education)
- Fenech, M., Sumsion, J and Goodfellow, J. 2008. "Regulation and risk: Early childhood education and care services as sites where the "laugh of Foucault" resounds". *Journal of Educational Policy*, 23, 35 - 48.
- Finnish National Board of Education. 2013. *Quality assurance in general education: steering instead of control*.
(http://www.oph.fi/download/148966_Quality_assurance_in_general_education.pdf)
- Goman, J. 2015. "Education evaluation and quality assurance system in Finland", *12th Convention of the International Confederation of Principals*. 3-6 August 2015, Helsinki, Finland.
- Heinäääi, L. 2008. *Early Childhood Education in Finland*, Potsdam: Liberal Institute.
- Hujala, E., Fonse'n, E., and Elo, J. 2012. "Evaluating the quality of the child care in Finland", *Early Child Development and Care*, 182(3-4). 299-314.
- Lindeboom, G. J. and Buiskool, B. J. 2013. "Quality in early childhood education and care", *Annex report country and case studies*. European Parliament.
- Lindgren, J., Hult, A., Segerholm, C., and Rönnerberg, L. 2012. "Mediating school inspection-Key dimensions and keywords in agency text production 2003 - 2010", *Education Inquiry*, 3(4), 569 - 590.
- National Institute for Health and Welfare. 2015. *Daycare of small children rarer in Finland than in the other Nordic countries*, (<https://www.thl.fi/fi/web/thlfi-en/-/daycare-of-small-children-rarer-in-finland-than-in-the-other-nordic-countries>)
- OECD. 2000. *Early childhood education and care policy in Finland: Background report prepared for the OECD thematic review, of early childhood education and care policy*.

(<http://www.oecd.org/finland/2476019.pdf>)

OECD. 2006. *Starting Strong II: Early childhood education and care*, Paris, France: OECD.

OECD. 2007. *Babies and bosses - Reconciling work and family Life: A synthesis of findings for OECD countries* Paris, France: OECD.

OECD. 2012. *Starting strong III: A quality toolbox for early childhood education and care*, OECD Publication.

OECD. 2015. *Starting Strong IV Monitoring quality in early childhood education and care*, OECD Publication.

Taguma, M., Litjens, I, and Makowiecki, K. 2012. *Education and Care in Finland*, OECD.

STAKES. 2004. *National curriculum guidelines on early childhood education and care*, Finland.

연합뉴스. 2015. 07. 27. “<어린이집 긴급점검> ② 평가·선발·인증·제재 모두 부실”.

<Abstract>

Evaluation of ECEC Center in Finland

Han, You Me*

Due to the repeated occurrence of child abuse in the child-care center, quality of child-care emerges as a great social concern. Also, it raises the question of the national accreditation of child-care center. In this context, this study introduced the evaluation system of child-care center in Finland which has an social education tradition in contrast to school readiness tradition of U.S and Australia etc. First, Finland's high quality child-care system were summarized in terms of the policy fo adminstration and finance, training of the staff, and the type of child-care. Resepctively, the history and background of child-care evaluation were reviewed and the then the evaluation process of child-care quality were described according to the three levels: institution, municipality and government. Implication for the national accreditation of child-care center in Korea were discussed.

Key Words: child, ECEC, evaluation, Finland

* Department of Early Childhood Education, Hoseo University.

성명: 한유미
소속: 호서대 유아교육과
E-mail: hanym@hoseo.edu

논문 접수일: 2016.5.30.

논문심사 완료일: 2016.6.20.

수정원고 접수일: 2016. 6.24.

게재 확정일: 2016.6.24.