
스웨덴 영유아 보육·교육기관 평가의 배경과 실제

한 유 미* · 조 경 자**

우리나라에서는 최근 어린이집과 유치원 운영의 투명성과 보육 및 교육의 질에 대한 사회적 관심이 증대되고 있다. 이와 관련하여 어린이집과 유치원의 평가와 관리의 적절성과 실효성에 대한 논란이 제기되고 있다. 이러한 상황에서 본 연구는 어린이집의 평가인증제도 도입에 참고가 되었던 미국과 호주와는 다른 특성을 지니고, 영유아보육과 교육이 통합된 체제를 이루고 있는 스웨덴의 평가 체제를 살펴보고자 하였다. 먼저 스웨덴의 평가제도의 역사적 배경을 살펴보고, 영유아보육·교육기관 평가의 실재를 기관, 지자체, 국가 등 평가 주체에 따라 살펴보았다. 사회교육의 관점에서 개별 기관의 자발적인 질 향상 노력을 추구하면서도 학교감사관제도를 통해 중앙정부의 관리감독 기능을 강화한 스웨덴의 사례를 통해 우리나라의 어린이집과 유치원 평가 및 질 향상에 주는 시사점을 논의하였다.

주제어: 스웨덴, 영유아보육 교육, 피르스콜라, 평가, 감사

* 주저자, 호서대학교 유아교육과

** 교신저자, 호서대학교 유아교육과

I. 서론

연이어 보도되던 어린이집 아동학대 사건과 더불어 최근의 이른바 ‘비리 유치원’ 사태로 어린이집과 유치원의 평가 및 관리 감독에 관한 관심이 증가하고 있다. 우리나라에서 영유아보육 및 교육의 질을 관리하는 대표적인 방안으로 어린이집 평가인증제도(accreditation)와 유치원 평가를 들 수 있다.

어린이집 평가인증제도는 어린이집을 이용하는 모든 영유아에게 안전한 보호와 질 높은 보육서비스를 제공하기 위해 국가가 정한 평가인증지표를 기준으로 기관의 수준을 점검하고 개선하도록 한 후 객관적인 평가를 통해 일정 수준 이상의 기관에 대해 국가가 인증을 부여하는 것이다. 평가인증제도는 2004년 영유아보육법 제30조에 법적 근거가 마련된 후 2006년부터 2009년까지 ‘인증 참여 격려’라는 추진목표로 1차 시행시기를 마치고, 2010년부터 2013년까지 ‘보육시설의 질적 수준 안정화’를 목표로 2차 시행을 거치면서 지표의 개선·보완 이외에도 어린이집의 기본적인 법적 사항 준수 내용을 강화하였다(한유미, 2016). 그리고 보육의 공공성 강화 및 질적 수준 제고를 위한 국가 책무성 강화의 필요성이 제기됨에 따라 2015년 12월 3차 지표를 시범 적용한 이래 현재까지 시행 중에 있다. 평가 인증은 신청한 어린이집만 대상으로 하고 있으나 모든 어린이집을 의무적으로 평가인증을 받도록 한 영유아보육법 개정안이 2018년 11월 23일 국회 본회의에서 통과되어 2019년 6월부터 시행될 예정이다.

어린이집 평가인증 3차 지표에서는 어린이집의 규모와 유형(40인 이상, 39인 이하, 장애아전담)에 관계없이 ‘공동지표’를 개발하고 지표의 수를 줄였으며, 평가기준을 명확하게 제시하고 변별력 강화를 위한 구성요소를 ‘필수’, ‘기초’ 등 수준별로 구성하였다. 또한 평가방법을 실행과정 중심으로 개선하여 보육서비스의 실제적인 질을 평가하고 현장의 문서 준비 부담을 완화고, 아동학대 및 안전사고 예방 강화, 보육 교직원의 처우 개선 강화 등 보육환경의 변화에 따른 요구 사항을 반영하고자 했다. 특히 보육과정 운영, 보육 활동과 상호작용 등 과정적 질을 측정하는 영역의 경우에는 질적 수준을 평가하기 위하여 관찰과 면담 중심으로 평가가 진행되도록 평가방법의

비중을 조정하였다(보건복지부, 한국보육진흥원, 2017; 정진희, 이대균, 2017).

이러한 어린이집 평가인증 제도의 도입으로 우리나라 보육의 질은 비약적인 향상을 이루었다는 평가를 받았다. 예를 들어, 어린이집 교직원들이 평가인증 제도를 통해 대체로 보육의 질이 향상되었다고 인식하고 있었으며(김경란, 서동미, 2012; 박태준, 2012; 허윤석, 2012), 실제로 육아정책연구소에서 어린이집 평가인증 신청 이전에 관찰평가한 사전관찰 점수와 평가인증 시 관찰평가한 점수를 비교한 결과, 거의 대부분의 항목에서 점수가 유의하게 상승한 것으로 나타났다(서문희, 신희연, 송희영, 2009). 뿐만 아니라 평가인증은 교사의 효능감이나 전문성 향상(원정아, 이진희, 2008; 하은경, 김주후, 김경란, 2008)과 부모의 만족도(정찬우, 김언주, 민현숙, 2008) 및 보육에 대한 지식 증가(박자연, 김희진, 2008)도 가져온 것으로 나타났다.

그러나 여러 연구에서 어린이집 평가인증 제도의 문제점이 지속적으로 지적되고 있다. 예를 들어, 정재은과 정은정(2012)의 연구에서 보육교사들은 평가인증 준비 과정에서 과중한 문서작업과 시간외 초과 근무가 가장 어려운 문제점이며, 이로 인해 보육 활동을 위한 수업준비와 상호작용을 가장 소홀히 하게 되었음을 보고하였다. 황해익, 김남희와 정혜영(2013)은 선행연구 고찰을 통해 2주기까지의 평가인증에 대한 준비과정, 지표, 평가결과 및 사후관리 등에 따라 평가인증의 문제점을 종합하였다. 이들에 따르면, 준비과정의 문제점은 업무 과중 등 보육교직원의 처우 및 복지 측면의 문제, 구성원간의 갈등 등 관계 문제, 조력활동의 문제, 재정적 문제 등이다. 평가인증 지표에 대한 문제점으로는 시설의 다양성을 반영하지 못하는 등 지표 자체의 한계, 참여설명회 기회와 내용에서의 편향, 현장관찰자의 객관성 및 전문성 부족 등이 있다. 그리고 평가인증 결과 및 사후 관리의 문제점으로는 인증 유효기간의 짧음, 평가인증을 받은 후 원래대로 돌아가는 사후유지의 불안정성 등이 제시되었다(이진희, 이해정, 2016).

원래 평가인증제도는 미국이나 호주 등 민간보육에 대한 의존도가 높은 국가에 효과적인 제도로 알려져 우리나라에서도 적극적으로 도입, 실시해 온 것이지만, 아동학대가 발생한 어린이집이 높은 점수로 평가인증을 통과

했다는 것이 밝혀지면서 평가인증제도의 실효성 및 신뢰성 문제가 제기되었다. 이에 보건복지부는 부모가 원하는 경우 자녀가 어린이집을 이용하는 모습을 언제든지 확인할 수 있고, 어린이집 운영에 참여할 수 있는 ‘열린 어린이집’ 조성을 보육정책의 핵심 목표로 선정하고, 일선 현장에 ‘열린 어린이집 가이드라인’을 배포하는 등 어린이집의 개방성과 부모의 자발적 참여를 높이기 위한 정책을 펼쳐 왔다. 또한 부모의 불안감 해소를 위해 공무원 중심의 어린이집 지도점검과 달리 수요자인 부모가 어린이집 보육환경을 모니터링하고 개선을 위한 컨설팅 하는 부모모니터링단과 부모만족도 설문 등을 통한 수요자 중심의 어린이집 평가체계를 구축 중에 있다(박신아, 서문희, 2015; 보건복지부, 2018).

유치원 평가는 유치원 운영을 종합적으로 점검, 모니터링 함으로써 유치원의 책무성과 공교육화의 강화, 그리고 질적 수준을 제고하기 위한 것이다(교육인적자원부, 2007). 2004년 유아교육법 제 19조에 근거가 마련되었으며, 2007년에 공사립유치원 100기관을 대상으로 시범평가를 실시하였다. 유치원 평가는 모든 유치원을 대상으로 2008년부터 3년 주기로 실시되고 있는데, 현재는 2017년부터는 2019년에 완료되는 제 4주기 평가가 시행중이다. 1주기 평가는 교육인적자원부가 주관하였으나 2주기 평가부터는 시·도교육청별로 시행하고 있다. 평가 지표는 1주기부터 전국적으로 적용되는 국가수준의 공통지표와 시·도교육청의 자체지표로 이원화되어 있다.

유치원 평가와 관련된 연구는 어린이집 평가 관련 연구에 비해 적으며, 주로 1,2주기 평가와 관련된 것이다. 연구에 의하면 대체로 평가에 대한 교사의 인식이 평가 실시 후에 긍정적이 되고, 교사의 전문성과 유치원 교육 및 운영의 질을 개선시키는 측면도 있는 것으로 나타났다. 그러나 어린이집 평가 인증에서와 마찬가지로 관련 서류 및 자료 준비의 부담, 교사들의 소진 및 수업 준비 소홀, 평가의 공정성과 타당성, 평가 지원 체계 부족 등도 문제로 나타났다(강민정, 2011; 김민희, 강민정, 2012; 강수경, 2011; 유수경, 송연숙, 2009; 이경미, 2015). 이에 평가 준비 업무 감소 방안과 유치원의 다양성을 반영한 평가방법의 수정 및 다양화 모색, 현장 평가의 공정성과 타당성 확보, 사후관리의 필요성, 평가위원 관리 체계 모색 등이 제기되었다(강수경,

2011, 김경철, 김안나, 2009; 김안나, 2011; 박사빈, 2012, 2014).

2017년부터 실시되는 어린이집 평가 인증과 유치원 평가에는 통합된 평가 지표가 적용되고 있다. 통합지표는 보건복지부 관할의 어린이집과 교육부 관할의 유치원으로 이원화된 보육과 유아교육을 통합하기 위해 이전 정부에서 추진한 과제의 하나로 마련된 것이다. 통합지표의 개발 목적은 영유아를 보육하고 교육하는 기관의 질적 수준을 제고하여 영유아의 발달을 도모하고, 부모에게는 서비스 질에 대한 비교 가능한 정보를 제공하는 것이었다(국무조정실 영유아교육보육통합추진단·육아정책연구소, 2015).

통합지표는 일부 항목을 제외하고는 유치원과 어린이집에 공통으로 적용되나 두 유형의 기관 특성을 살려 운용하도록 되어 있다. 어린이집의 평가인증의 내용이 전국적으로 동일한 기준임에 비해 유치원 평가는 이전과 마찬가지로 시도교육청 중심의 평가로서 지방자치단체의 특성을 반영할 수 있게 되어 있다. 따라서 유치원은 국가수준의 지표인 공통지표 외에 자체지표를 시도교육청에서 자율적으로 선정한다. 평가 과정에 어린이집과 유치원 모두 자체평가 및 점검, 자체평가보고서에 대한 서면 평가 및 현장 평가 등이 원칙적으로 포함되나 유치원의 경우, 이러한 평가 과정이나 방식은 시도교육청별로 다르게 운영될 수 있다.

한편 OECD(2012)에 의하면, 영유아보육과 교육의 질에 대한 감독을 설계하고 집행하는 데에는 국가 간에 커다란 차이가 있다. 이는 교육에 대한 접근 방식의 차이에서 일부 비롯된 것으로 미국이나 호주 등 영어권 국가(Anglo Saxon countries)는 교육에 있어 인지발달을 중요시하고 지식과 기술의 습득에 초점을 두고 있다. 평가인증제도는 주로 이러한 학교 준비도(school readiness)를 강조하는 전통이 있는 나라에서 실시되고 있다. 이에 비해 북유럽은 학습에 대한 총체적 접근을 취하며 더불어 사는 법을 배우고 영유아의 현재 발달과정 및 흥미를 지원하는 것에 초점을 두고 있다. 이러한 사회교육 전통(social pedagogy tradition)의 국가에서는 평가에 있어서 기관의 자발적, 참여적 접근을 중요시해왔다.

이러한 맥락에서 대표적인 북유럽 국가인 스웨덴 역시 평가와 관련하여 “영유아의 결과물”이라는 용어를 사용하는 것을 꺼려하는 경향이 있었다

(OECD, 2012). 그러나 스웨덴에서는 영유아보육·교육 정책에서 교육이 차지하는 비중이 크게 증가하고 있다. 그 대표적인 근거의 하나는 영유아보육과 유아교육을 보건복지부에서 일원화한 이후 다시 교육부로 이관했다는 것이다. 현재 스웨덴은 영유아와 아동기의 모든 서비스와 교육이 교육부 관할인 통합된 체계를 갖추고 있다. 즉, 영유아의 보육과 교육이 이후 학교 체계와 동일한 예산 기반과 규제, 교직원 교육과 훈련, 서비스 전달 등의 측면에서 일관성과 연계성을 지닌다. 교육부로의 통합과 더불어 영유아를 대상으로 한 기관 명칭의 변화를 들 수 있다(OECD, 2012). 스웨덴에서 ‘교과중심이 아니거나’, ‘학교 같지 않은’이라는 의미를 담은 유치원(킨더카르텐, kindergarten)이나 어린이집(데이케어, day care)라는 과거의 명칭 대신 오늘날 ‘학교 이전’(before school)이라는 포괄적 용어인 피르스콜라¹⁾(förskola) 즉 ‘유아학교’라는 용어를 사용하는 것은 보육 및 교육정책의 목적에 관한 철학의 변화를 나타내는 것으로 볼 수 있다(한유미, 권정윤, 신미자 역, 2011). 또한 가정보육담당자(family child minder)에 의한 비형식적인 개인 서비스인 ‘가정보육(family day care)’이라는 명칭도 2009년부터 ‘교육적 보육(pedagogical care)’로 바뀌었다(최윤경, 김윤환, 이혜민, 2015). 이러한 맥락에서 Vallberg-Roth(2013a)은 개별 아동의 발달과 평가에 대한 관심의 증가로 인하여 최근 스웨덴에서는 사회교육 전통뿐 아니라 학습 준비도 전통도 공존하고 있다고 하였다. 그러나 여전히 스웨덴 개정 교육법(Swedish Education Act(Ds 2009:25)은 영유아는 표준화된 검사로 평가받거나 다른 영유아와 비교되어서는 안 된다는 점을 명시하고 있다.

이에 본 연구에서는 현재 논란이 되고 있는 우리나라 어린이집 평가인증제도와 유치원평가의 실효성과 3차 지표의 개선방향이나 수요자중심 어린이집 평가체계의 적절성 등을 파악하고, 영유아 보육 및 교육의 질을 향상시키기 위해 보육·교육 선진국인 스웨덴의 평가 체계를 소개하고자 한다. 먼저, 스웨덴 영유아보육·교육 평가체도의 역사적 배경을 살펴보고, 평가의 세 주

1) förskola는 1-5세 영유아를 위한 통합적인 보육·교육기관으로서 종일제로 운영된다. 국내에서는 유아학교 또는 유치원으로도 번역되기도 하는데 본 논문에서는 문맥에 따라 ‘영유아교육기관’ 또는 ‘피르스콜라’로 표기함.

체 측 기관, 지자체, 국가에 따른 구체적인 평가 내용 및 방법, 사례 등을 제시한 후 이러한 스웨덴의 사례가 평가 제도를 비롯한 우리나라 영유아보육 및 교육의 평가 및 질 향상에 주는 시사점을 논의할 것이다. 특히 우리나라가 이제 어린이집과 유치원이 통합지표를 사용하여 평가인증 및 평가를 시행하게 된 상황에서, 우리나라가 보육기관의 평가인증 제도를 도입하기 위해 참고해 왔던 미국이나 호주의 제도와 질적으로 다른 특성을 갖고 있고, 영유아보육과 보육이 통합된 체제를 갖춘 스웨덴의 평가 제도를 살펴보는 것은 학문적 의미 뿐 아니라 실제적 유용성이 있을 것이다.

II. 스웨덴의 영유아 보육 교육의 질 평가제도의 역사적 배경

1960년대와 1970년대 스웨덴에서는 영유아보육·교육 기관의 구조적 질²⁾에 대한 사회적 책임 의식이 높았으며, 정부 역시 중앙집권적인 규칙과 규제를 통해 보육의 질을 통제하고자 했다. 당시 실질적인 보육 업무를 담당하던 국립보건원은 영유아보육·교육 기관의 확장으로 인해 보육과 교육의 질이 떨어지는 것을 방지하기 위해 교사 대 아동 비율이나 학급 크기, 목적에 맞게 건축된 건물 등에 관해 구체적 규정을 마련하였고, 이러한 보육·교육의 구조적 질에 대한 사회적 관심과 정부의 규제가 스웨덴 보육·교육의 질을 높이는 원동력이 되었다. 이후 영유아보육·교육 기관이 일정한 수준에 이르게 되자 구조적 질은 더 이상 규제 대상이 아니게 되었다. 그러나 지자체가 경기 침체로 영유아보육·교육 기관의 학급 크기를 20명으로 늘어겠다고 발표하자 부모들이 공개시위를 벌여 이를 무산시켰을 정도로 보육·교육의 구조적 질에 대한 스웨덴 국민들의 인식은 매우 높았다(한유미, 오연주, 권정윤, 강기숙, 백석인, 2005; Alock, 1996).

1980년대 이후 지방분권화가 심화되면서 정부는 직접적 규제(regulation)를

2) 아동 1인당 면적이나 교사 대 아동 비율 등과 같이 계량화 할 수 있는 질을 말함

하지 않고, 지방정부에 제공하는 보조금을 통해 보육·교육의 질을 통제(control)하였다. 그러나 지자체가 실질적으로 영유아보육·교육 기관의 질을 감독(supervision)하는 지방분권화 정책은 지역마다 인구 구성이 다르므로 보육·교육의 질을 떨어뜨린다는 우려와 비판을 받았다. 실제로 1994년 국립보건위원회의 보고서에 의해 많은 지자체에서 질이 떨어진 것으로 밝혀졌다. 또한 당시 지방분권화로 인해 학급 크기나 특수아동을 위한 활동에 관해서도 지자체가 아닌 기관 단위에서 결정이 이루어졌는데³⁾, 개별 기관마다 국가 교육과정의 취지를 실행할 수 있는 가능성과 조건이 상이하기 때문에 지자체간의 차이뿐 아니라 지자체 내의 차이가 증가하게 되었다⁴⁾.

이에 1995년 스웨덴의 보육·교육 관련 법규에 보육·교육의 질에 관한 단락이 특별히 삽입되고, 국립교육원(National Agency for Education)의 감사(inspection)가 실시되기 시작했다. 그러나 당시 국립교육원의 감사는 개별 기관은 제외한 채, 지자체만을 대상으로 했을 뿐 개별 기관이 국가의 규제를 준수하는가를 확인하는 절차 없이 ‘대화중심의 유연한 접근’(soft and dialogue oriented approach)이라는 비판을 받았다(Lindgren, Hult, Segerholm & Rönnerberg, 2012). 비로소 2003년에 국가수준의 감사가 의무화되었는데, 이는 모든 영유아가 가장 적합한 보육·교육을 받고 있는지 확인하려는 것으로 국가와 지자체가 영유아보육·교육 기관의 질 평가에 책임을 공유하고 있음을 나타낸다. 즉, 스웨덴의 감사 모델은 고도로 지방분권화가 이루어진, 분산된 지배 관리 구조를 가진 체제 하에서 국가적 평가나 회계 감사가 필요함을 인식하게 됨으로써 만들어진 것이다(Skolinspektionen, 2009). 또한 같은 해 국립교육원의 감사를 강화하기 위해 국립학교진흥원(National Agency for School Improvement)⁵⁾이라는 별도의 기구를 만들어 개별 기관의 발전을 지

3) http://www.wilcoproject.eu/wordpress/wpcontent/uploads/WILCO_WP2_Report_03_SW1.pdf

4) http://www.google.co.kr/url?url=http://democracyforchildren.com/file/repository/PRESCHOOL_IN_SWEDEN.doc&rct=j&frm=1&q=&src=s&sa=U&ved=0ahUKEwiFx_eFlp3NAhVJKpQKHwCAWoQFggTMAA&sig2=GUewZkx2w_00h5ZpVtpTog&usg=AFQjCNER4VOMtJjJG74losjqnJkuxqQ1VA

5) 국립학교진흥원은 2003~2008년까지 존재하고 다시 국립교육원으로 통합

원하는 역할을 담당하게 하였다(Lindgren et al., 2012).

오랜 기간 사민당이 집권하던 스웨덴에서 2006년 선거 이후 집권한 중도우파 정권은 광범위한 교육개혁을 단행하고자 했다. 그 결과, 각급 학교에 대한 중앙 정부의 관리구조가 보다 세분화되고, 외부 평가와 통제가 보다 강화되고 엄격해졌다. 우파 정부의 교육개혁은 중앙 정부의 학교에 대한 관리구조를 보다 세분화하여 지자체가 향유하던 자율적인 교육 권한에도 영향을 미쳤다. 또한 신정부는 2008년 10월 국립교육원 산하에 국립교육감사청(Swedish Schools Inspectorate)이라는 새로운 기구를 조직하여 감사 업무를 담당케 하였다. 이는 평가와 통제를 하는 조직으로부터 조정과 지원을 담당하는 부서를 분리하는 것이 중요하다는 인식에서이다. 이외에도 이 기구의 설립 취지는 중앙 정부의 감사제도의 중요성을 더욱 강조하고, 더욱 더 강력하고 엄격한 감사를 빈번히 수행하도록 하기 위해서였다(Skolinspektionen, 2009). 또한 정부는 2009년 이후 학교 감사에 연간 300업무 단위 이상에 해당하는 자원을 할당했다(Lindström & Perdahl, 2014).

규범이나 가치와 같이 유연한(soft) 부문에 감사의 초점을 두었던 2003~2008년에 비해 국립교육감사청이 도입된 2008년 이후에는 지식이나 성취와 같이 경직된(hard) 부문으로 감사의 초점이 변화했을 뿐 아니라 표준화된 과정을 통해 수집한 객관적 데이터나 증거 등의 비중이 증가하는 등 감사 기법도 바뀐 것으로 평가된다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 이 두 시기 동안 국가수준 교육과정이나 교육활동 자체에 큰 변화가 있었던 것은 아니라고 지적된다(Lindgren et al., 2012).

III. 스웨덴 영유아 보육 교육의 질 평가의 실제

스웨덴에서 영유아 보육·교육의 질 평가는 다음과 같이 개별 기관, 지자체, 국가 등 세 가지 수준에서 이루어진다.

되었는데(Lindgren et al., 2012), 이는 교육부와 교육청의 갈등으로 인한 것이다.

1. 기관 수준의 평가

스웨덴의 영유아보육 및 교육기관에서는 영유아의 학습과 발달을 평가할 때 영유아들간의 비교를 하지 않고 개별 영유아의 장기간에 걸친 변화에 초점을 둔다(Taguma, Litjens, & Makowiecki, 2013). 새로운 교육법(Ds 2009:25)은 교육적 기록과 포트폴리오를 평가 방법 및 기록 도구로 사용할 것을 권장한다. 포트폴리오(portfolio)는 하나 혹은 그 이상의 분야에서 개별 영유아의 노력이나 진전을 보여주기 위한 영유아의 작품과 학습 이야기에 대한 칭찬으로 이루어지며, 영유아에게 목표 설정, 계획, 기록, 반성적 성찰과 평가 등과 관련하여 자신의 학습에 대한 영향력과 책임감을 가질 기회를 제공한다. 교육적 기록(pedagogical documentation)은 다양한 기법과 초점을 갖고 다양한 방법으로 수행된다. 개별 영유아 혹은 집단을 대상으로 할 수 있고, 비디오, 녹화, 디지털 카메라, 종이와 연필 등을 통해 만들어질 수 있다. 또한 교사들에게는 상호 반성적 성찰의 근거로 사용될 수 있다.

한편 일각에서는 교육적 기록은 영유아의 관점을 시각화하는 민주적 도구이자 교사라는 직업을 전문화하는 도구로 긍정적 측면이 있지만, 기록은 시간이 많이 걸리는 작업이며, 현장에서는 기록에 대해 분석하고 반성적 성찰할 시간이 충분치 않고, 결과적으로 영유아와 지낼 시간을 빼앗는다고 우려도 존재한다(Vallberg-Roth, 2013b). 또한 대개 평가의 초점을 영유아가 활동으로부터 즐거움을 얻느냐의 여부에 두기 때문에 영유아에게 형식적 평가를 실시하는 것을 걱정하고 문서기록을 꺼려하는 기관들도 있다. 일부 교사들 역시 개별 영유아의 학습과 이해의 변화를 이들에게 지원과 도전을 제공하는 수단으로 기록하는 방법을 잘 알지 못할 뿐 아니라 기록에서 나온 지식을 평가의 기초로 그리고 기관의 질을 향상하는 수단으로 사용하는 방법을 알지 못한다고 고백한다(Sonja, Pia, & Anette, 2013).

이외에도 스웨덴에서 사용되는 평가방법들의 주요 내용과 특징을 차례로 소개하고 평가하면 다음과 같다(Vallberg-Roth, 2013b).

1.1. 발달 심리적 평가(Developmentalpsychological assessments)

이는 영유아가 언어, 운동, 사회정서의 측면에서 연령별 특성이 있다는 가정에 기초한다. 이렇게 어린이집에서 표준화된 도구를 통해 영유아의 발달을 평가하고 심리적 발달 정도를 유목화 하는 것은 교육법(Ds 2009:25)에 명시된 취학 전 유아는 표준화된 평가를 받아서는 안 된다는 조항에 위배된다.

1.2. 지식중심/등급 평가(Knowledge-oriented and graded assessments)

TRAS⁶⁾와 같은 표준화된 자료에서 나타나는 평가로 영유아가 이름을 쓰거나 수수께끼를 풀 수 있는 등의 학습 성과나 발달 단계에 도달한 시점을 기록하는 것이다. 이는 개별 영유아 수준의 성과나 결과에 초점을 둔 것으로 역시 취학 전 유아는 표준화된 평가를 받아서는 안 된다는 교육법(Ds 2009:25)에 위배되는 총괄 평가 유형으로 볼 수 있다.

1.3. 인성평가(Personal assessments)

포트폴리오에도 포함될 수 있는데, ‘~는 성격이 원만하다’와 같이 대개 긍정적인 판단의 형태를 띤다(Vallberg-Roth, 2012). 국립교육원(Skolverket, 2008)은 개별 영유아의 기록에는 인성적 특징에 대한 채점이 포함되어서는 안 되며, 교사는 객관적 용어를 사용해야 한다고 서술되어 있다. 취학 전 교육과정에는 이와 관련된 목표는 없으므로 인성평가는 국가 교육과정에 기초한 평가는 아니라고 할 수 있다.

1.4. 자기평가(Self-assessments)

자신의 학습이나 행동, 그리고 자기 자신에 대해 생각하고 평가하는 능력 즉, 메타인지 이론(metacognitive theory)과 관련 있다. 대개 면담 과정에서 표현되는 “나는 이게 재미있다/지루하다”, “이것을 배웠다/배우고 싶다”와 같은 영유아의 반성적 성찰로 포트폴리오에 기록된다. 발달 심리적 평가나 지

6) TRAS는 스웨덴 어린이집에서 표준화된 평가로 가장 많이 사용하는 것으로 예를 들어 4~5세의 경우에는 이름을 쓸 수 있는지, ‘s’ 발음을 할 수 있는지, ‘왜냐하면’이 들어간 문장을 사용하는지 등의 문항이 포함된다.

식 중심/등급 평가와 달리 국가 정책과 양립 가능한 것으로 볼 수 있다.

1.5. 내러티브 평가(Narrative assessments)

포트폴리오, 일지, 개인별 발달 계획 및 교육적 기록에는 학습 이야기에 관한 기록을 포함시킬 수 있다. 내러티브 평가에서는 다양한 형태의 평가가 이야기 속에서 함께 진행된다. 또한 사진이나 보조 자료를 개인과 집단 간 그리고 지식평가와 자기평가 간을 넘나들 수 있는 이야기와 결합할 수 있다. 개인 수준의 자기 평가와 집단 수준의 수행 평가를 모두 포함할 수 있으며, 다음 설명할 활동중심, 투입 및 기관에 초점을 둔 평가로 전환될 수 있다.

1.6. 활동중심, 투입 및 기관에 초점을 둔 평가

(Activity oriented, input, and centre focused assessments)

이 평가의 초점은 학습 환경에 있고, 기관과 활동 또는 기관의 환경이 어떻게 영유아의 발달과 학습을 지원하기 위해 변화할 수 있는지를 평가하는 것이 목적이다. 예를 들어, 영유아가 어떠한 경험을 하기 바라는지, 이들에게 무엇을 제공하려고 하고 어떻게 도전을 제공할 수 있는지 등의 형태를 띠며, 영유아에게 필요한 환경이나 교사의 지원 또는 도전 뿐 아니라 영유아의 흥미와 참여 및 질문에 초점을 둔다. 스웨덴 정책과 부합하는 평가로 볼 수 있다(Vallberg-Roth, 2012).

교사와 원장이 교육과 활동의 실행, 후속 조치, 평가 및 개발에 관한 책임을 갖지만 영유아와 부모도 질 평가에 참여한다. 일례로 개별 영유아 평가의 출발점으로 강점 카드(Strength Card)를 이용한 부모면담을 들 수 있다. 교사는 공정한, 친절한, 단호한, 행복한, 신중한, 민감한 등 성격 특성을 나타내는 형용사가 적힌 교육 카드 20장을 부모 앞에 올려놓고 면담을 시작하며, 부모에게 자녀를 나타내는 카드 3개를 고르라고 한다. 이를 통해 부모는 적극적으로 대화에 참여할 수 있게 된다. 따라서 대부분 교사가 주도하고 부모에게 영유아에 대해 묻고 부모는 간략하게 응답하는 기존의 부모면담과 달리, 강점 카드를 이용한 부모면담에서 교사는 영유아를 평가하거나 재단하지 않은

대신 아이의 특징에 대해 부모가 명명한 것을 기초로 대화를 이어갈 뿐이며, 부모가 대화를 주도하고 정보를 교사에게 전달하게 된다(Markström, 2011).

이와 같이 영유아에 대해 포트폴리오 평가를 사용하고, 부모의 의견과 관점을 평가에 반영하는 기관의 자체 평가는 기관 운영에 도움을 줄 수 있는 자료로 활용할 수 있다는 점에서 커다란 의미를 갖고 있다(한유미 외, 2005). 또한 기관은 일차적으로 자체 평가를 실시하여 그 결과를 지자체에 제출해야 하며, 원장은 지자체가 평가를 위해 요구하는 자료를 준비하는 책임뿐 아니라 연간 계획을 실행하고, 보육 및 교육의 질을 보증해야 하는 책임을 갖는다. 질 보고서는 매년 제출하는데, 이는 (항상은 아니지만) 교육목표의 성취에 대한 평가 (그리고 필요한 경우 조언)를 포함한다(OECD, 2007).

예를 들어, Hoor 지자체가 운영하는 공립 영유아보육·교육 기관의 자체평가 보고서에는 안전한 환경, 주간 계획에 토대한 교육 활동, 규정을 해석해서 실천하기 시작, 부모의 긍정적인 영향력, 교직원의 능력, 적합한 학급 규모와 구성 등의 5가지 강점과 기관을 좀 더 홍보할 필요가 있으며, 교육적 기록을 위한 관행과 질이 강화될 필요가 있고, 주간 계획에 반성적 성찰 시간이 필요하며, 업무 분담을 명확하게 할 필요가 있다는 등의 4가지 개선점이 도출되어 있다. 이 기관의 자체평가 보고서 내용을 인용하면 다음과 같다).

교육과정 목표에 적합한 환경을 만들기 위해 교실의 흥미영역 등 실내 환경을 개선하고 있는 중이다. 이러한 공간이나 환경은 영유아의 학습을 지속적으로 자극하기 위해 변화되어야 한다. 교직원들은 실외환경을 좀 더 아늑하게 하고 아이들이 놀 수 있도록 관목을 심기를 원한다. 어떤 영유아의 창의성과 학습은 벽에 기록되었고 어떤 영유아의 경우에는 파일 바인더에 기록되었다. 영유아가 한 활동과 사용한 자료 등이 기록되었으나 모든 경우 활동 결과로서 학습이 일어났다는 증거를 남긴 것은 아니다. 기록의 많은 부분이 사진과 동영상 통해 이루어졌다. 교사들은 자신들의 교육적 기록을 개발하고 싶어 한다.

7) <http://www.hoor.se/Global/BUN/Kvalitet%20och%20Utveckling/Internkontroll%20F%C3%B6rsko%1fleomr%C3%A5de%205.pdf/>

국립교육원이 출간한 'Follow Up, Evaluation and Development in Preschool'(2012)을 교사들은 접하지 못했다. 교사들에게는 주 5시간씩 반성적 성찰 및 기록 시간이 주어진다. 한 교사는 기록, 분석, 발전을 위한 시간이 충분하지 않다고 느꼈는데, 이유는 시간 부족과 반성적 성찰 및 교육적 기록 시간에 급료가 지급되지 않기 때문이다.

교사들은 시설 확장과 인력 보강으로 개개 영유아에게 좀 더 많은 시간을 쏟게 되었다고 느낀다. ...중략.. 이제 교사들은 특수교사에게 조언을 받을 수 있게 되었다. 교사가 특수영유아에게 적절한 지원을 제공할 수 있도록 특수교육 도구가 마련되어 있다. 교사들은 이러한 도구와 특수교사에 대한 지원에 만족하고 있다. 특수영유아의 판별은 쉽게 이루어지며, 아주 특별한 장애가 있는 영유아의 경우에는 중앙자원센터에 신청할 수 있다.

5세 유아는 유아학급과 매주 협력을 하는데, 언어발달에 초점을 두면서 협력이 매우 잘 이루어져왔고 앞으로도 계속될 것이다. 기관은 또한 설문조사, 방문, 발달에 대한 대화, 부모회의, 포럼 등을 통하여 부모와 영유아, 활동에 중요한 사안을 다루면서 부모참여를 향후 더욱 촉진하고자 한다.

부모양육자들은 영유아가 기관에서 안전하다고 느끼며, 이중 한 사람은 건물이 하나에서 둘로 바뀌면서 영유아가 더 차분해졌다고 말했다. 이들은 부모의 말을 신중하게 받아들이는 교사의 반응적인 태도가 중요함을 지적했다. 이들은 현재의 보육 활동에 만족했으며, 한 사람은 자녀가 안전 위안, 학습을 제공받았고, 영유아의 욕구가 충족되었다고 말했다. 이들은 자녀의 발달에 대해 들은 정보에 만족하고 있었다. 어떤 이들은 부모용 설문지를 못 받았다고 생각했는데, 사실 자신들이 깜빡했을 수도 있다고 했다. 웹사이트를 통한 신청도 양호하지만 지자체 웹사이트에는 기관에 관한 정보가 너무 부실했다. 이들은 이러한 주제에서 기관에 대한 홍보가 좀 더 필요하다고 덧붙였다.

기관의 안전계획이 안전하지 않으며 추후 보강될 필요가 있다. 교사들도 이를 인지하고 있었으며 부모들이 알고 영향력을 행사해줄기를 원했다. 부모와 양육자들은 질 업무에 참여할 시간을 만들기 어렵다고 했으며, 참여 숫자도 줄었다. 이들은 다음에는 전화를 통해 회의를 대안으로 제시했다.

2. 지자체 수준의 평가

지자체는 지역 내 모든 교육기관의 평가에 대한 전반적인 계획을 수립하며, 질을 보장할 책임을 갖고 있다. 국가수준 감사가 지역 내의 모든 것을 늘 꼼꼼히 조사할 수는 없으며, 제한된 시점의 상황만을 기술할 수밖에 없고, 운영 상황을 외부인의 관점에서 분석하는 한계로 인해 지자체의 평가보고서

는 매우 중요한 역할을 해왔다(한유미 외, 2005; Gunnarsson et al., 1999). 1997년 이후 지자체는 해당 지역 내의 학교와 피르스콜라의 질을 국립교육원에 보고하고, 2000년부터는 어떠한 방법으로 질을 평가했는지도 밝히도록 되었다(Kärby, 2002). 당시 정부는 보육의 질을 향상하고 지역별 질 차이를 줄이고 나아가 영유아보육·교육 기관과 학교를 대등하게 만들기 위해 피르스콜라의 질을 문서화하고 매년 보고서로 제출할 것을 (학교보다 몇 년 먼저) 의무화했지만(Munkhammar & Wikgren, 2010) 지자체는 보육·교육의 질의 측정 및 평가방법을 재량껏 결정할 수 있다. 예컨대 균형점수 카드(Balanced Score Card)나 반구조화 설문지 등을 자체평가나 훈련된 관찰자에 의한 외부 평가와 합쳐진 형태로 사용하기도 하며, 국립교육원이 개발한 ‘피르스콜라의 질 평가를 위한 국가 지표 시스템(National System of Quality Indicators for Preschools)’으로 평가하는 등(Kärby, 2002) 지자체 마다 다른 방법을 사용한다(OECD, 2012). 예를 들어, 부트쉬르카(Botkyrka) 지자체에서는 <표1>과 같이 보육·교육의 질 평가 시 현재의 상황, 목표 또는 원하는 결과, 개입, 추적, 평가 및 분석 등을 반영한다. 첫 번째 현재의 상황에 대한 파악에서 시작하여 마지막 단계인 평가와 분석으로 이어지며, 다시 첫 단계인 현재의 상황으로 돌아가 평가 결과가 현재의 상황에 반영되어 개선을 이루게 된다.

<표1> 부트쉬르카 지자체의 보육·교육의 질 평가

단계	내용
1. 현재 상황	현재 우리는 어느 정도 수준에 있는가?
2. 목적/ 바람직한 결과	우리가 지향하는 바는 무엇인가?
3. 개입	우리는 무엇을 하고 있는가?
4. 추수작업	우리는 무엇을 했고, 그 결과는 어떠했는가?
5. 평가 및 분석	이렇게 된 이유는 무엇이며, 이를 통해 어떤 것을 배웠는가?

또한 대부분의 지자체에서 매년 1~2회 부모만족도 조사를 실시한다. 예를 들어, 나까(Nacka) 지자체에서는 6가지 항목의 부모만족도 조사 결과를 지자

체 교육위원회에서 평가에 반영한다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음 <표2>와 같다.

<표2> 나카 지자체의 부모만족도 조사에 기초한 통계 항목

1. 부모의 80% 이상이 만족하고 있는 피르스콜라의 비율
2. 피르스콜라의 프로그램이 자녀의 발달에 도움이 된다고 생각하는 부모의 비율
3. 피르스콜라가 자녀의 과학과 기술에 대한 이해를 발달시킨다고 믿는 부모의 비율
4. 피르스콜라가 자녀의 사고력과 흥미를 갖게 한다고 생각하는 부모의 비율
5. 자녀가 어떻게 발달하고 있는지에 대해 명확한 정보를 제공받는 부모의 비율
6. 피르스콜라에서 자녀가 안전하게 있다고 믿는 부모의 비율

지자체의 질 평가 보고서는 각 기관이 제출한 자체 평가 보고서를 취합하여 작성되며, 매년 5월 1일 국립교육원에 제출된다(OECD, 2012). 지자체 및 영유아보육·교육 기관의 자체 질 평가를 위한 국가적 기준은 발달과 학습, 기본 가치 및 영향력, 안전 및 환경, 운영 및 교육 개발, 교육적 리더십 및 교육 개발, 운영 구조 및 교육의 조직, 유아교사와 교육 활동, 교직원의 역량, 교육의 제공, 영유아보육·교육 기관에 대한 권리, 집단 구성의 적합성, 물적 자원, 운영 방식 등 13가지 영역이며, 그 구체적인 내용은 다음 <표3>과 같다.

<표3> 학교감사관의 방문 전 지자체(principal organizers)와 영유아보육·교육 기관의 자체 질 평가를 위한 국가적 기준(축약판)

발달과 학습	1. 영유아의 다양한 상황과 능력, 욕구 등을 고려하고, 모든 지자체의 영유아보육·교육 기관의 질이 동등함을 보장한다.
	2. 보육·교육 업무가 가정과 긴밀하고 신뢰로운 협력 하에 수행된다. 부모에게 활동에 영향력을 행사할 기회를 제공했는가? 부모들은 필요한 정보를 받았는가? 부모는 교직원과 지속적인 대화를 통해 영유아의 발달을 추적할 수 있는가? 모든 부모가 최소 1년에 1회 발달적인 대화를 제공받았는가? 부모는 자신이 참여한 기관 활동이나 기관과의 접촉에 대해 어떻게 느끼는가?
	3. 영유아보육·교육 기관은 영유아의 발달과 학습을 자극하는 다양한 내용을 갖고 있어야 하며 안전한 보호를 제공해야 한다. 활동은 영유아

	<p>의 발달과 학습을 자극해야 한다. 학교감사관은 영유아 보육·교육 기관이 이러한 목적을 위해 의식적으로 어떤 방식을 취하는지 질문한다.</p> <p>4. 교육목적에 따라 가능한 발달할 수 있도록 프리스쿨 내 모든 영유아가 자신의 상황에 따라 필요한 지원과 인센티브를 받는다.</p> <p>5. 신체적, 심리적 문제가 있거나 특별한 도움이 필요한 영유아가 기관에서 적절한 도움을 받는가? 영유아 보육·교육 기관의 모든 영유아가 자신의 특별한 필요에 대해 도움을 받는가? 원장은 영유아가 충분한 도움을 받았음을 보장하는가? 부모나 보호자는 특별한 도움을 제공한 계획에 참여할 수 있는가?</p>
기본 가치 및 영향력	<p>1. 사회의 가치를 수립하는 일에 영유아 보육·교육 기관이 체계적으로 작업한다.</p> <p>2. 영유아의 최선의 관심을 토대로 활동을 하며, 영유아는 자신의 교육에 대해 적극적으로 영향력을 행사할 수 있다.</p>
안전 및 환경	<p>1. 안전, 영유아의 복지에 대한 관심, 좋은 보호 등의 특징을 갖고 있는 환경이다.</p> <p>2. 기관에서는 영유아 학대 행위를 봉쇄하기 위한 업무를 하는가?</p>
운영 및 교육 개발	<p>체계적인 질 작업은 원장이 교육의 계획, 점검, 발달을 수행하는지 보장할 책임을 지고 있는가? 원장은 요구, 목표 및 지침이 모니터되고 평가되고, 문서화되도록 하는가? 원장은 자신과 기관 간의 책임을 명확히 하는가?</p>
교육적 리더십 및 교육 개발	<p>1. 운영자는 기관이 교육과정과 교육법, 기타 영유아 보육·교육 기관에 관한 규정에 근거하여 운영됨을 보장하는가? 원장은 기관 업무 수행 방법에 대한 실제적인 지식을 갖고 있는가? 원장은 기관의 발전을 선도하는 책임감을 갖고 있는가?</p> <p>2. 원장은 교육의 계획, 점검, 발달에 어떻게 책임을 지는가? 교사와 기타 직원들이 모두 있고, 영유아와 부모가 참여할 기회가 있는가? 운영자와 발달 욕구를 다룰 절차가 마련되어 있는가?</p>
운영 구조 및 교육의 조직	<p>원장은 기관의 업무를 이끌고 조정하는가? 원장이 특정한 운영 또는 의사 결정 권한을 어떤 상황에서 누구에게 위임할지가 명확한가? 원장은 이러한 운영 업무를 위임받은 사람들이 충분한 수행 역량과 경험을 갖고 있고 관련 사안에 대해 적절한 결정을 내릴 수 있는지 보증하는가?</p>
유아교사와 교육 활동	<p>교사는 1. 교육과정 목표에 근거한 활동 실행, 2. 영유아의 발달과 학습에 대한 지속적이고 체계적인 기록, 3. 영유아의 발달과 학습을 토대로 영유아 보육·교육 기관을 평가하기 위한 추가조치와 분석, 4. 발달 업무를 어떻게 수행할지에 대한 결정 등을 보장할 책임을 지고 있는가?</p>
교직원의 역량	<p>1. 원장은 교육적 통찰력이 있을 것임을 보장할만한 교육적 배경과 경험이 있는가?(예, 교육학 학위)</p> <p>2. 교직원은 자신의 업무를 수행할 교육과 기술을 갖고 있는가?</p>

	3. 교직원 은 자신의 기술을 개발하고 영유아 보육·교육 기관에 시스템에 대한 규제에 통찰력을 가질 수 있는 기회를 제공받는가?
교육의 제공	지자체는 영유아 보육·교육 기관이나 기타 교육활동에 자리가 있는지, 어떻게 신청하는지, 그밖에 부모가 알아야 할 것은 없는지에 대해 정확하고 명확한 정보를 제공하는가?
유아교육기관에 대한 권리	지자체는 기관(또는 교육적 보호)을 제공할 책임이 있다. 지자체는 영유아의 보호자가 기관 등록 요청을 하면 일정 기한, 즉 4개월 내에 기관을 제공하는가? 지자체는 부모가 실업, 육아휴직 중인 영유아나 특수한 도움이 필요한 영유아에 관한 기타 요구 사항을 다루는가? 지자체는 만 3세부터 영유아를 공립 기관에 등록할 수 있게 하는가?
집단 구성의 적합성	영유아는 기관에서 건강한 환경을 누릴 권리가 있다. 운영자와 기관은 질병을 예방하기 위한 좋은 물리적 환경과 영유아에게 안전한 실내의 환경을 어떻게 만드는가? 집단 구성을 할 때 영유아의 연령을 어떻게 고려하는가? 특별한 도움이 필요한 영유아, 영유아의 상이한 상태와 욕구, 그리고 활용 가능한 전문가와 인력의 관점에서 영유아의 출석을 고려하는가?
물적 자원	기관에서 이루어진 활동에 시설이 어떻게 적합한가? 설비가 영유아에게 안전하고 환경적으로 적합한가, 그리고 영유아가 활동들을 전이하고 휴식 및 보호를 받을 수 있는 활동을 실시할 수 있는가? 기관은 실내의 활동 모두에서 영유아 자신의 계획, 상상력, 독창성을 위한 공간과 시설을 제공하는가? 환경 구성에 영유아들이 참여하는가? 교직원은 사려 깊은 접근과 행동 준비 태세를 보여 주며, 영유아들과 함께 발생할 수 있는 상황과 사고에 대한 서면 절차가 있습니까? 기관은 부상과 사고를 책임 기구에 보고하는 명확한 절차를 가지고 있는가?
운영 방식	기관은 헌법에 부합하는 행정 절차를 수행하고 있는가? 아동 학대가 의심될 때 기관에서는 이를 사회복지 부서에 보고하는가? 기관은 위험에 처한 영유아들에 관한 다른 지역사회 기관들과 가능한 협력 형태를 가지고 있는가? 기관에는 교육에 대한 불만을 처리하기 위한 적절한 절차가 있으며, 이러한 불만 사항이 운영자에게 적절하게 전달되는가?

출처: Vallberg-Roth(2013b)

3. 국가 수준의 평가

국가 수준에서는 국회와 정부가 영유아 보육·교육 기관의 질에 대한 포괄적인 문서 작성, 후속 조치, 평가, 개발 등의 목표를 설정하고 큰 틀을 결정

한다. 2003년 이후 국립교육원에 위임된 국가 수준의 감사 업무가 2008년 10월 스웨덴 학교 감사관에게 이양되었다. 2003~2009년은 종합감사 형태로 행해졌고, 2010년에는 정기적인 감독과 주제별 질 평가가 나뉘어 이루어졌다. 스웨덴 국립교육감사청은 영유아 보육·교육 기관부터 성인교육기관에 이르기까지 모든 교육 시스템에 대한 국가 수준의 행정기구이자 감독기구로 교육감사, 민원조사, 독립적 학교의 승인 등을 주요 업무로 삼는다. 국립교육감사청의 감사는 정부가 지방분권화 체제의 책임자로서 지자체가 기관을 관리하고 있는 방식에 의문을 제기함으로써 탄생한 일종의 재중앙집권화(recentralisation)라고 할 수 있다(Gustafsson, 2014).

학교감사관의 역할은 영유아 보육·교육 기관과 원장을 법적 요건에 따라 점검하고 조사하는 것이다. 감사의 초점은 지자체와 기관이 교육법의 각 규정들과 관련된 책임을 완수하고 있는가를 통제하는 데에 있다. 감사는 또한 교육의 전반적인 내용과 각 기관들이 국가적 목표나 교육과정과 관련하여 얼마나 잘 기능하고 있는지를 평가한다. 무엇보다도 감사는 지자체와 기관들이 ‘자체평가 시스템’과 ‘자기향상 전략’을 구비하고 있는지를 평가한다. 또한 국립교육감사청은 ‘위기분석 기법’과 학교의 수행 등급을 식별하기 위한 방법을 정교화하고 있다(Vallberg-Roth, 2013b).

이러한 국립교육감사청의 감사는 다음 4가지 유형으로 분류된다 (Skolinspektionen, 2009).

<표4> 국립교육감사청의 감사 유형

감사유형	내용
종합감사	-2003~2009년까지 행해진 감사 유형 -법적 측면과 질과 관련된 측면을 다룸
정기감독	-교육법과 의거하여 개인의 권리를 보장하는 것이 목적 -법적인 측면에 초점. -상당한 압박감이 있으나 감사관은 폐원을 결정하거나 벌금을 내릴 수는 없음
주제별 질	-성취의 기준과 질을 향상시키기 위해 기관이나 지자체의 업무에 영향

평가	을 주는 것이 목적 -중심 영역이나 전략적 중요성이 있는 영역을 교수학습 과정에 초점을 두고 심층적으로 고찰
민원조사	-지자체나 기관이 규정과 관련된 책임을 다했는지, 실제 영유아의 권리가 존중되었는지를 알아보는 것이 목적 -부모의 불만이 접수되었을 때 검토할 근거가 있다고 판단되면 엄격한 법적 관점에서 조사를 실시

출처: Skolinspektionen(2009)

이들은 정기 감독, 표적 감독(targeted supervision), 질 감사, 인가(licensing) 등 다양한 감사 활동을 수행한다(Lindström & Perdahl, 2014). 교육감사 시스템은 정기적인 감독과 주제별 질 평가를 통해 수행된다. 정기적인 감독의 착안점은 합법성 심사이며, 감독의 궁극적 목표는 모든 개인들이 교육법에 준거한 권리를 확보하는 데 있다. 주제별 질 평가의 착안점은 기관의 교육활동 결과치와 관련하여, 교수학습 과정의 정성 평가이다(Skolinspektionen, 2009).

학교감사관은 관할 내의 모든 기관을 방문하여 정기적인 감독을 실시하는데, 원장과 교사 및 기타 종사자, 영유아 등을 면접하고, 수업 관찰을 하기도 한다. 2명의 감사관이 현장 방문을 하며, 대개 1~2일 정도이나 좀 더 길어지는 경우도 있다. 기관 및 지자체의 예비보고서에 대한 반응과 더불어 원장에게 구두로 피드백을 제공한다. 인터넷에 형식적 보고서를 탑재하며 신문이나 기타 매체를 통해서도 발표한다. 주제별 질 평가 감사(thematic quality audit)는 특정 이슈(예, 리더십, 과목)에 초점을 둔다. 연구자나 기타 전문가 등 관련 집단과 더불어 소수의 기관이 무작위로 추출된다. 기관 당 2명의 감사관이 방문하며 관련 집단은 최종 보고서에 대한 제안사항을 제공한다. 기관에 대한 피드백도 슈퍼비전에 대한 경우와 동일하게 이루어지지만 미디어, 회의, 세미나 등을 통해 요약 보고서가 출판된다. 감사의 목적은 기관의 질 향상을 지원하는 지식의 근거를 세우는 것이다(Gustafsson, Lander, & Myrberg, 2014). 국립교육감사청의 감사 단계를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(Skolinspektionen, 2009).

3.1. 1단계: 준비

종합감사/정기감독에서는 첫 단계인 준비 단계에서 지자체와 기관 모두에 사전에 설문조사 실시하며, 통계, 질에 관한 보고서, 사전감독 결과 및 설문조사 결과 등 기존의 자료들을 검토한다. 지자체나 기관의 활동을 개관하고 단점을 파악하는 것이 목적이다(예: 영유아가 충분한 지지를 받지 못한다는 징후가 있는가?). 주제별 질 평가의 경우에는 첫 조사에 대한 보완책으로 연구 및 개발에 대한 설문조사를 수행하며, 평가 주제와 관련된 외부전문가와 접촉한다. 평가가 신뢰할만하고 객관적이며 핵심 문제를 포함하고 사실에 기초하고 있는지 확인하는 것에 목적이 있다.

3.2. 2 단계: 방문

종합감사/정기감독의 경우 2명의 감사가 1~2일 방문하며, 영유아나 부모, 관련 정치인 뿐 아니라 원장, 교사, 양호교사 등과 면담을 한다. 자유롭게 말할 수 있도록 가능한 개방형 면담으로 질문이 이루어진다. 교육활동을 다각적인 관점과 다양한 근거에서 기술하는 것이 목적이며, 수업 관찰이나 환경 관찰 시 규제와 관련해서 이루어지고 있는지를 세밀히 주의해서 본다. 주제별 질 평가에서는 대개 1~2명이 기관을 방문하며 주제와 기관의 상황에 따라 방문 기관은 차이가 있다. 특정 측면에서 평가 주제에 따라 차이가 있는 영유아보육·교육 기관들을 선발한다. 우수 기관과 열등 기관을 모두 선택(우수한 것을 확산하고 도움이 필요한 곳은 지원하기 위한 목적)한다. 교실에서 무슨 일이 일어나는지에 초점이 있으며 교사의 역할이 필수적이다.

3.3. 3단계: 분석

이 단계는 종합감사/정기감독과 주제별 질 평가 같은 방식으로 이루어진다. 취합된 자료를 기록하고 대조하여 보고서 초안을 작성한다. 문서분석, 통계, 구조화된 면접, 비형식적인 대화와 관찰 등에서 얻은 정보를 단계별로 분석하며, 모든 결과는 다양한 원천으로부터 삼각측정(triangulate)되고 해석은 팀 안에서 연합적으로 수행된다. 분석(analysis)·평가(evaluation)·사정(assessment)을 토대로 각 시찰대상을 평가한다.

3.4. 4단계: 보고

종합감사/정기감독에서는 원장에게 구두로 피드백을 직접 전달하며, 몇 주 후 보고서 출판한다. 출판 전 지자체와 원장은 감사단의 예비보고서에 대해 의견을 제시할 기회가 있다. 정부가 규정한 법적 요건을 충족하지 못한 경우 감사단은 책임자에게 결점을 시정하는 조치를 취할 것을 요구한다. 주제별 질 평가는 종합감사의 경우와 동일한 절차를 따르며, 기관의 보고서에도 평가대상 기관들의 결과가 요약되어 있다는 점만 차이가 있다.

3.5. 5단계: 추가 조치(follow up)

감사받은 지자체는 결점을 시정하기 위한 작업에 대해 3개월 내에 보고서를 작성해야 한다. 감사단이 만족스럽다고 생각하면 감사가 종료되며, 감사단은 추가적인 자료를 요청할 수 있다.

IV. 논의 및 결론

본 연구에서는 영유아보육과 교육 서비스의 질에 대한 사회적 관심이 증가하고, 어린이집과 유치원의 평가인증제도 및 평가제도의 실효성에 대한 의문이 제기되는 상황에서 보육·교육의 질을 향상시키고자 영유아보육과 교육이 통합된 체제를 가추고 체계적 평가가 이루어지고 있는 스웨덴의 평가제도를 살펴보았다. 구체적으로는 평가제도의 배경과 개별 기관, 지자체, 국가 등의 세 수준에서 이루어지고 있는 평가 방법과 내용 등을 살펴보았다. 주요 결과를 토대로 우리나라 영유아 보육 및 교육의 질 향상을 위한 평가의 시사점을 논의하면 다음과 같다.

먼저, 스웨덴은 이분화 된 유아교육과 보육을 복지부에서 일원화 한 후 평생교육의 관점이 대두됨에 따라 교육부로 이관 하였다. 이후 인근 핀란드 등 다른 여러 나라들도 스웨덴을 따라 복지부에서 관장하던 업무를 교육부로 이관하는 추세를 보이고 있다. 이는 유아교육은 교육부, 보육은 보건복지부로 이원화된 체제로 인한 혼란과 갈등, 행재정 운용의 비효율성 등을 극복

하기 위해 우리나라도 반드시 유보통합(幼保統合)을 이룩해야 함은 물론이고, 일원화 이후에도 여러 정부부처들 간의 긴밀한 조화와 협력이 필요함을 시사한다. 그럼에도 불구하고 최근 우리나라에서는 유보통합이라는 용어 대신 격차해소라는 용어를 사용하는 등 뒷걸음친 정책을 펼치고 있다. 이는 세계적 추세에 역행하는 것이므로 향후 보다 적극적이고 실효성 있는 유보통합 정책을 추진해야 할 것이다.

둘째, 스웨덴의 경우 1995년부터 시작된 국립교육원의 감사 기능을 강화하기 위해 2003년 발달 지원을 전담하는 국립학교진흥원이라는 새로운 기구를 설립했다. 이러한 면에서 볼 때 우리나라도 보육진흥원 산하의 평가인증 사무국에 어린이집 평가와 인증 부여 등의 기능만 남기고, 가칭 ‘어린이집 품질보증국’과 같은 독립적인 기구를 통해 어린이집의 질 향상 및 유지를 위한 지원 업무를 담당하게 하자는 최근의 논의도 긍정적으로 고려해 볼 수 있겠다.

셋째, 스웨덴에서 중앙정부는 보육·교육 목적과 지침을 수립하고 재정의 틀을 설정하고, 지자체는 상당한 재량권을 부여 받으면서 영유아 보육·교육 기관의 설치, 운영, 감독의 책임을 갖고 있다. 우리나라는 유치원 평가는 현재 각 시도 교육청에서 주관함으로써 지역의 특성을 반영한 지표의 적용과 운영방식의 융통성을 띄고 있으나 어린이집은 그러하지 않다. 지역사회와 사회문화와 밀접한 관련이 있는 영유아보육 및 교육의 특성 상 우리나라의 어린이집 평가도 스웨덴처럼 과거의 중앙집권적인 평가 체제에서 좀 더 지자체에 재량권을 부여하는 방향으로 나아가는 것이 바람직할 것으로 보인다.

한편 이와 관련하여 스웨덴에서 1990년대 지방분권화로 인해 보육·교육의 질이 떨어지는 현상이 나타나고, 최근 국가 수준의 평가 즉, 재중앙집권화의 움직임이 보이고 있음을 또한 주목할 필요가 있다. 이는 정부의 적극적이고 진취적인 접근이 없다면, 개별 기관 수준에서의 자발적인 질적 개선노력은 지속될 수 없다는 인식에서 비롯된 것이다. 즉, OECD(2012)가 지적한 바와 같이 보육·교육 서비스의 질을 향상시키기 위해서는 정부의 효과적인 조정과 개별 기관의 참여적, 자발적 노력이 모두 필요하며, 이 둘은 상호보완적

이라고 할 수 있기 때문이다. 따라서 우리나라의 경우에도 어린이집 평가인증제도의 폐지를 주장하기보다는 오히려 평가인증 제 3차 지표(통합지표) 개선과 같이 세부적인 문제점들을 개선하고, 중앙정부나 지방정부가 재정 지원을 통해 어린이집의 자발적 질 향상 노력을 강화하고 강제하는 것이 효과적일 것으로 생각된다. 이는 특히 2019년부터 어린이집 평가가 의무화됨을 고려할 때 더욱 중요하다. 이러한 노력은 시·도교육청별로 평가 내용과 방식을 운용하는 유치원 평가에도 필요하다. 평가 방식이 유치원의 자체 평가보고서 제출에 그쳐 충실한 질적 관리를 기대하기 어려운 곳도 있어 재량권을 부여하되 교육부 차원의 질적 관리를 위한 지원과 노력도 병행될 필요가 있다.

한편 우리나라에서는 어린이집 평가인증제도의 도입으로 오히려 개별 어린이집의 특색이 사라지고 있다는 점이 지적되고 있다. 예를 들어, 어린이집 텃밭에서 직접 재배한 유기농 채소를 사용하는 경우 평가인증지표 안전 영역의 유통기한 문항에서 점수를 받을 수 없고, 숲 어린이집의 경우 실내외 면적 등 대다수 지표에서 정량적인 평가가 불가능하다(한유미, 2016). 따라서 평가인증의 가장 큰 문제점 중 하나로 지적되는 경직화된 지표를 개선하고, 스웨덴 국립교육감사청의 주제별 질 평가와 같이 정성 평가의 비중을 늘려야 할 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때 제 3차 평가인증에서 실행과정 중심으로 평가방법을 개선함으로써 보육서비스의 실제적인 질을 평가하고자 한 점은 긍정적으로 보인다.

넷째, 스웨덴에서는 영유아보육·교육기관의 평가에 부모가 적극적으로 참여한다. 우리나라의 경우에도 최근 어린이집 학대를 방지하기 위해 CCTV 설치와 더불어 ‘열린 어린이집’을 모토로 부모의 적극적인 참여를 촉구하는 분위기가 조성되었고, 이에 따라 어린이집 평가에 부모 만족도 설문과 평가인증에 부모모니터링단이 참여하는 ‘수요자 중심의 어린이집 평가체계’가 개발되었다. 그러나 이는 부모가 보육 및 어린이집에 충분한 전문 지식을 갖고 있음이 전제되어야 한다. 공보육·교육이 구현된 스웨덴과 달리 민간주도의 우리나라 보육·교육 현실에서 부모에 의한 직접적인 평가는 자칫 부모와 교사간의 신뢰감 저하와 인기에 영합한 과행적 운영으로 호를 위협이 있기 때

문이다(한유미, 2016). 유치원 평가에서는 1주기 평가에 학부모 만족도가 포함되었으나 이후는 포함되지 않고, 교원평가에 학부모에 의한 평가가 포함되어 있다. 스웨덴에서도 부모가 기관의 평가 주체이기는 하지만 주로 만족도 조사에 참여하는 정도이며, 세부적이고 전문적인 보육·교육 프로그램 내용까지 평가하지는 않음을 주목할 필요가 있다. 따라서 어린이집 평가인증 과정에 부모를 어느 형태로 어느 범위까지 참여시켜야 할지는 신중히 결정해야 할 것이다. 또한 스웨덴과 같이 기관의 자체 평가의 일환으로 다른 기관이용 부모들의 의견 조사를 통해 자신의 명성을 파악하는 것도 참고할 만하다.

다섯째, 평가 보고서 출판 전에 지자체와 원장에게 감사단의 예비보고서를 읽고 의견을 제시할 기회를 주는 스웨덴 국립교육감사청의 관행도 눈여겨 볼 가치가 있다. 이는 객관적인 평가를 통해 일정 수준 이상의 시설에 대해 국가가 인증을 부여하는 평가인증제를 사용하는 학교 준비도(school readiness) 전통의 영어권 국가와 달리 개별 기관의 자발적이고 참여적인 평가 노력에 초점을 둔 사회교육 전통(social pedagogy tradition)의 평가의 전형적인 특성이다. 우리나라에서도 스웨덴과 같이 개별 어린이집에게 평가 결과를 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.

《참고문헌》

- 강민정. 2011. “교사의 직책을 중심으로 본 유치원 평가 준비과정의 실태와 어려움”. 『열린유아교육연구』 제 16권, 5호. 한국열린유아교육학회, pp. 19-44.
- 강수경. 2009. 유치원 평가의 과정과 지표에 대한 교사와 평가위원의 인식. 이화여자 대학교 대학원 박사학위논문.
- 교육인적자원부. 2007. 『유치원 평가 기본 계획』. 서울: 교육인적자원부.
- 국무조정실 영유아교육보육통합추진단·육아정책연구소. 2015. 『유치원·어린이집 통합평가설명자료(기관용)』.
- 김경란, 서동미. 2012. “1차, 2차 평가인증 통과에 대한 국공립 어린이집의 원장과 교사의 인식”. 『아동보육연구』 제 8권, 2호. 한국아동보육실천학회, pp. 23-44.
- 김경철, 김안나. 2009. “국가수준 유치원 평가 향후 개선을 위한 교사들의 논의”. 『열린유아교육연구』 제 14권, 3호. 한국열린유아교육학회, pp. 79-101.
- 김민희, 강민정. 2012. “1주기 평가를 경험한 사립유치원 교사의 유치원 평가 준비 실태 및 인식과 어려움: 교사의 경력과 유치원 학급 수를 중심으로”. 『유아교육·보육복지연구』 제 16권, 1호. 한국유아교육·보육복지학회, pp. 309-333.
- 김안나. 2011. “국가수준유치원 평가위원의 책무성과 그 한계”. 『유아교육학논집』 제 15권, 3호. 한국영유아교원교육학회, pp. 343-368.
- 박사빈. 2012. “유치원 평가에 대한 유아교육 담당 장학사들의 인식 연구”. 『아동교육』 제 제 21권, 1호. 한국아동교육학회, pp. 137-148.
- _____. 2014. “교사, 평가위원, 장학사의 유치원 평가에 대한 논의”. 『한국영유아보육학』 제 84권. 한국영유아보육학회, pp. 185-208.
- 박신아, 서문희. 2015. 어린이집 평가시 부모참여에 대한 서면 자문 설문지 (미간행). 보건사회연구원.
- 박자연, 김희진. 2008. “보육시설 평가인증제와 평가인증에서의 부모참여에

- 대한 부모의 인식”. 『열린유아교육연구』 제 13권, 2호. 한국열린유아교육학회, pp. 1-23.
- 보건복지부. 2018. 『2018년도 어린이집 부모모니터링단 운영 매뉴얼』. 보건복지부.
- 보건복지부, 보육진흥원. 2014. 『어린이집 평가인증 안내: 3차 지표 시범사업 적용』. 보건복지부, 보육진흥원.
- 서문희, 신희연, 송희영. 2009. 『보육시설 평가인증 효과 분석사전 사후 관찰평가 비교』. 육아정책연구소.
- 원정아, 이진희, 2008. “보육시설 평가인증 참여 전후의 교사 효능감과 평가인증 과정에 대한 인식 및 경험”. 『아동교육』 제 17권, 4호. 한국아동교육학회, pp. 213-224.
- 유수경, 송연숙. 2009. “유치원 평가에 대한 현장 교사들의 이야기 탐구”. 『유아교육연구』 제 29권, 1호. 한국유아교육학회, pp. 181-206.
- 이경미. 2015. 유치원 평가 참여에 따른 교사효능감, 전문성 발달과 소진. 한국방송통신대학교 대학원 석사학위논문.
- 이윤진, 송신영 편역. 2009. 『핀란드의 육아정책』. 육아정책개발센터.
- 이진희, 이해정. 2016. “어린이집 평가인증 제도의 유용성에 대한 보육교직원의 경험 및 인식”. 『아동교육』 제 25권, 2호. 한국아동교육학회, pp. 141-164.
- 정진희, 이대균. 2017. “어린이집 평가인증 3차 지표 실행에 따른 교사의 성장과정-보육활동과 상호작용 중심으로-”. 『열린유아교육연구』 제22권, 5호. 한국열린유아교육학회, pp. 131-161.
- 정찬우, 김언주, 민현숙. 2008. “보육시설 평가인증제의 효과에 관한 연구”. 『아동교육』 제 17권, 1호. 한국아동교육학회, pp. 269-279.
- 조복희, 한유미, 강희경, 김양은. 2013. “한국 보육의 역사 및 관련법과 현황”. 『한국보육지원학회지』 제 9권, 5호. 한국보육지원학회, pp. 381-405.
- 최윤경, 김윤환, 이해민 편역. 2015. 『스웨덴의 육아정책(II): 교사정책을 중심으로』. 육아정책연구소.

- 하은경, 김주후, 김경란. 2008. “시설장과 보육교사의 평가인증 참여 및 만족도 분석: 평가인증 심의 통과 보육시설을 대상으로”. 『미래유아교육학회지』 제 15권, 4호. 미래교육학회, pp. 153-176.
- 한유미. 2013. “스웨덴과 핀란드의 공보육제도”. 『스칸디나비아 연구』 제14호. 한국 스칸디나비아학회, pp. 181-214.
- _____. 2016. “핀란드의 어린이집 평가제도에 관한 연구”. 『스칸디나비아 연구』 제 17호. 한국 스칸디나비아학회, pp. 219-248.
- 한유미, 권정윤, 강기숙, 백석인. 2005. 『스웨덴의 영유아보육제도』. 서울: 학지사.
- 한유미, 권정윤, 신미자 역. 2011. 『북유럽의 영유아기와 유아교육: 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴의 철학, 연구, 정책, 실제』. 고양시: 한권(J. Einarsdottir & 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.)
- Gustafsson, J-E. 2014, Impact of school inspections on teaching and learning in primary and secondary education in Sweden Technical report ISI-TL project year 1-3 data.
<http://schoolinspections.eu/impact/wp-content/uploads/downloads/2014/07/Sweden-report-years-1-2-and-3.pdf>
- Gustafsson, J-E., Lander, R., & Myrberg, E. 2014. “Inspections of Swedish schools: A critical reflection on intended effects, causal mechanisms and methods”, *Education Inquiry*, 5(4), pp. 461-479.
- Hujala, E., Fonse'n, E., & Elo, J. 2012. “Evaluating the quality of the child care in Finland”, *Early Child Development and Care*, 182(34), pp. 299-314.
- Kärby, G. 2002. Report to international country archives(INCA). Unpublished manuscript.
- Lindgren, J., Hult, A., Segerholm, C., & Rönberg, L. 2012. “Mediating school

- inspection - Key dimensions and keywords in agency text production 2003-2010”, *Education Inquiry*, 3(4), pp. 569-590.
- Lindström, L. & Per Dahl, S., 2014. “The Swedish schools inspectorate's view of Swedish schools”, *Journal of Education and Learning*, 3(3), pp. 1927-5250.
- Markström, A. M., 2011. “To involve parents in the assessment of the child in parent-teacher conferences: A case study”, *Early Childhood Education Journal*, 38, pp. 465-474.
- Munkhammar, I. & Wikgren, G. 2010. Caring and learning together: A case study of Sweden. U N E S C O. Early childhood and family policy series n° 20, pp. 16-21.
- OECD. 2007. Babies and Bosses Reconciling work and family Life: A synthesis of findings for OECD countries.
- _____. 2012. *Starting strong III: A quality toolbox for early childhood education and care*. OECD Publication.
- Skolinspektionen. 2009. The Inspectorate of Educational Inspection of Sweden. (<http://www.skolinspektionen.se/PageFiles/1854/SwedishSchoolsInspectorate2009.pdf>)
- Sonja, S., Pia, W., & Anette, S. 2013. “Systematic Quality Work in Preschool”, *International Journal of Early Childhood*, 45(1), pp. 123-150.
- Taguma, M. Litjens, I. & Makowiecki, K. 2013. Quality Matters in Early Childhood Education and Care : Sweden. Paris: OECD.
- Vallberg-Roth, A. C. 2012. “Different forms of assessment and documentation in Swedish pre-schools”, *Nordic Early Childhood Education Research*, 5(23), pp. 1-18.
- _____. 2013a. *Nordisk komparativ analys av riktlinjer för kvalitet och innehåll i förskola* [Nordic Comparative Analysis of Guidelines for Quality and Content in Early Childhood Education.] Nordic: Nordic Council of Ministers.

_____. 2013b. *Quality, assessment, and documentation in Swedish preschools - regulations, practices, and concepts*. Munich. German Youth Institute.

<Abstract>

Evaluation of Early Childhood Education and Care Program in Sweden

Han, You Me* · Jo, Gyeong Ja**

Recently, social interest in the transparency of management and quality of education of child-care center and kindergarten has been increasing in Korea. In this regard, questions are raised about the appropriateness and effectiveness of the national accreditation, evaluation, and inspection of child-care center and kindergarten. In this context, this study focused on the evaluation system of early childhood education in Sweden which has an social education tradition in contrast to school readiness tradition of U.S. and Australia etc.. Respectively, the history and background of evaluation were reviewed and the then the evaluation process of early childhood education and care quality were introduced according to the three levels: institution, municipality and government. Swedish cases has significant implications for the development of early childhood education and care quality in Korea.

Key Words: Sweden, early childhood education and care, förskola(preschool), evaluation, inspection

* Department of Early Childhood Education, Hoseo University

** Department of Early Childhood Education, Hoseo University

성명: 한유미(Han, You Me)
소속: 호서대 유아교육과
E-mail: hanyu@hoseo.edu

성명: 조경자(Jo, Gyeong Ja)
소속: 호서대 유아교육과
E-mail: jokj@hoseo.edu

논문 접수일: 2018.11.29.
수정원고 접수일: 2018.12.28.

논문심사 완료일: 2018.12.24.
게재 확정일: 2018.12.29.