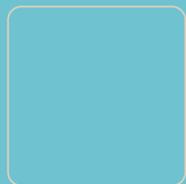


# 핀란드의 육아정책(II)

| 이윤진 · 정도상



*International  
Trends and Issues in  
Child Care and Education Policy*



## 핀란드의 육아정책(II)

---

ㅣ 이윤진·정도상

## 핀란드의 육아정책(II)

| 이윤진 · 정도상



*International  
Trends and Issues in  
Child Care and Education Policy*





# 발간사

육아정책연구소에서 연속 간행하고 있는 세계 육아정책동향 시리즈는 외국에서 시행하고 있는 최근 육아정책의 주요 이슈와 동향을 소개하는데 가장 큰 목적이 있습니다. 이를 위해 2006년도의 일본과 스웨덴의 육아정책을 시작으로 호주, 영국, 미국, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 뉴질랜드, 독일, 대만, 노르웨이 등 선진국들의 육아정책 동향을 꾸준히 발간하고 있습니다.

금년에는 아일랜드편이 새로 발간되었고, 2006년 발간된 스웨덴편과 2009년 발간된 핀란드편의 개정판을 발간하게 되었습니다.

5년 만에 나오는 핀란드 육아정책 개정판은 기존 내용의 보완은 물론이고, 교육문화부로의 부처 통합, 예비초등학교 교육의 의무화 등 변화된 주요 정책을 소개하였습니다. 또, 2009년도에는 다루지 않은 육아지원 비용, 유아교사 양성과정 등의 새로운 내용도 추가하였습니다. 이번 개정판은 핀란드에서 석사학위를 한 정도상 박사님이 공동 집필자로 참여하여 핀란드 육아정책을 보다 충실하게 다룰 수 있었습니다.

전 세계가 부러워하는 핀란드 육아정책의 최신 정보를 담은 이번 개정판이 현재 우리나라의 육아정책을 점검하고, 앞으로의 정책 방향 및 정책 개발에 적극 활용될 수 있기를 기대합니다.

육아정책연구소 소장 **우 남 희**

# 목차

## 1장

### 들어가며 · 4

1. '사람'을 중시하는 나라, 핀란드 · 4
2. 일러두기 · 6

## 2장

### 핀란드 개요 · 8

1. 지리와 산업 · 8
2. 인구와 언어 · 10
3. 출산율과 여성경제활동참가율 · 12
4. 행정조직 · 13
5. 교육제도 · 15

## 3장

### 핀란드 육아지원정책 · 21

1. 임신·출산 지원제도 · 21
2. 육아휴직제도 · 23
3. 자녀양육수당 · 32

## 4장

### 핀란드 ECEC 정책 · 37

1. ECEC 관련 법령 변천 · 38
2. ECEC 제도의 철학과 주무부처 · 42
3. ECEC 이용 현황 · 44
4. 비용 · 50
5. 예비초등학교 · 55
6. 특수교육 · 57
7. 이주민 자녀교육 · 57

# CONTENTS

## 5장

### 핀란드 ECEC 종사자 · 60

1. ECEC 교직원 · 61
2. 유치원 교사 양성과정 · 63

## 6장

### 맺음말 · 69

1. 핀란드 육아정책이 우리에게 주는 시사점 · 69
2. 향후 과제 · 75

## 참고 문헌

· 76

## 들어가며

### 1. ‘사람’을 중시하는 나라, 핀란드

2009년 핀란드의 육아정책을 발간할 때는 사교육 없이도 공부 잘하는 나라, 아버지도 자유롭게 육아휴직을 사용하는 나라, 공교육·보육 시스템이 잘 구축되어 있는 나라, 자녀가 3살이 될 때까지 육아휴직을 쓰면서 양육수당을 받는 나라 등 핀란드란 나라 앞에 붙은 화려한 수식어를 부러워하면서, 제도 중심으로 고찰하였다.

개정판을 발간하는 지금은 눈에 보이는 제도보다는 겉으로 보이지는 않지만, 핀란드 사회 전반에 스며있는 상식과 평등에 기초한 사회 구성원들 간의 합의를 가능케 하는 힘의 원천이 궁금해 졌다.

다음의 인용글은 핀란드의 사회보건부 장관관을 지낸 타이팔레 부부가 내한했을 때, 핀란드가 글로벌 경쟁력을 지닌 국가로 성장하게 된 배경과 요인을 세 가지로 설명한 인터뷰 내용이다.

---

핀란드가 글로벌 경쟁력에서 상위에 속하게 된 요인은 다음과 같습니다. 첫째, 가장 중요한 것으로 무상교육입니다. 핀란드에서는 초등, 중등은 물론 대학의 박사과정까지 무상으로 교육을 합니다. 무상교육은 1800년대 말부터 실현해 온 정책입니다. 사회적 합의죠. 둘째, 평등입니다. 핀란드에서는 남녀, 지역, 출신, 종교에 상관없이 모든 사람이 평등하게 대접을 받습니다. 셋째, 타협과 협상의 사회입니다. 핀란드에서도 갈등과 분쟁이 있지만 타협을 통해 사회가 발전하고 유지됩니다. 95%에 이르는 노조 가입률이 그 답일 수도 있겠네요. 핀란드에는 엘리트 학교가 없고 모든 학교가 평준화되어 있습니다(출처: 한겨레, 2014년 4월 11일, 무상교육이 '세계 1등' 비결입니다).

이어서 타이팔레는 핀란드에서 추구하는 평등에 대해서 다음과 같은 예를 들었다. “핀란드에서는 똑같이 자동차 속도위반을 해도 부유층은 100만 유로를 내지만 서민은 100유로를 냅니다. 소득 차이에 비례해서 부과하는 벌금 제도는 핀란드가 추구하는 ‘평등’이고, 이것이 핀란드 경쟁력의 원천입니다.” 노블리스 오블리주(noblesse oblige) 철학을 반영하여 핀란드 사회가 합의한 평등의 개념이다.

2013년 국제 아동 권리인 세이브더칠드런(Save the Children)에서 발표한 ‘엄마지수’(mother’s index)에서 핀란드는 최고점을 받아서 176개국 중 당당히 1위에 올랐다. 한국은 31위를 차지한 일본 다음인 32위를 차지했다. 영국의 한 여성단체는 ‘나는 차라리 핀란드에서 엄마가 되고 싶다’는 캠페인을 벌이기도 했다(나유미·미셸 램블린, 2015: 274). 전 세계가 부러워하는 핀란드의 육아정책도 노블리스 오블리주의 평등을 기조로 해서 설계되었을 것이다.

핀란드는 2000년과 2003년에 국제학업성취도평가(PISA)에서 연속해서 세계 1위를 차지해서 세계를 놀라게 했다. 그런데 2012년 실시한 PISA에서는 이전보다 순위가 몇 계단 하락했다.

---

그러나 각종 평가나 지수에서 몇 등을 차지하느냐는 것은 핀란드 사람들에게는 관심사가 아닐 수 있다. 등수를 매기고 수치화하는 것이 습관화 되어 버린 우리들이 핀란드란 나라를 그렇게 평가하고 수치만을 부러워했던 것은 아닌가 싶다.

핀란드 육아정책의 개정판을 발간하는 이유가 내용상의 단순한 업데이트가 아니라, 이와 같은 문제의식에서 출발하였음을 밝힌다. 요컨대, 자신들만의 ‘평등’과 ‘정의’의 개념을 사회적 합의를 통해 도출하고 이를 제도화한 핀란드의 숨은 저력에 주목하면서, 핀란드의 육아정책 개정판을 집필하였다.

## 2. 일러두기

개정판(2015)은 『핀란드의 육아정책』(2009)와 비교해서 많은 점에서 보완되었다. 『핀란드의 육아정책』(2009)을 집필할 때는 핀란드어로 발간된 자료를 활용할 수 없는 한계로 인해 영어로 번역된 자료들을 주로 이용했다. 이번 개정판에서는 대부분 핀란드어로 쓰인 원 자료를 활용하여 더 세부적인 자료를 확보할 수 있었고, 자료의 객관성과 정밀성을 더했다. 2015년도 개정판과 『핀란드의 육아정책』(2009)의 차이를 요약하면 다음과 같다.

- 1) 번역의 한계로 인해 핀란드 원어를 제시하려고 노력했다. 또, 우리말 번역보다는 영어로 명기하는 것이 타당하다고 판단되는 용어는 영어로 제시하거나 핀란드어와 영어를 병기하였다.

- 
- 2) 2장 핀란드 개요는 큰 차이는 없지만 최근 자료들을 확보하여 통계 수치를 업데이트하였다. 특히 교육제도는 완전히 새로운 버전으로 서술하였다. 행정제도도 새롭게 추가하였다.
  - 3) 3장 육아지원정책에서는 엄마상자, 자녀양육수당 등 이전에는 다루지 않는 내용들을 새롭게 소개했다. 육아휴직제도는 변화된 내용이 거의 없어서 2009년 판과 거의 유사하다.
  - 4) 4장 ECEC 제도에서는 주무부처의 일원화, 예비초등학교의 의무화 등 최근의 굵직한 정책변화를 소개하였고, 2009년 판에 없었던 예산, 가정보육사, 예비초등학교 부분을 새롭게 집필했다. ECEC 기관 이용 현황은 최근 수치로 업데이트하였다. 핀란드 교육에서 매우 중요한 영역에 속하는 특수교육과 이주민 자녀 교육에 대한 내용을 추가했다.
  - 5) 5장 ECEC 종사자에 대한 내용은 전면 수정하였다. ECEC 교직원의 구성과 업무를 고찰하였으며, 유치원 교사의 자격 요건 및 양성과정을 구체적으로 다루었다. 유치원 교사 양성과정 커리큘럼을 기초 분야, 교육학, 전공과목으로 상세하게 구분하여 우리나라의 유치원 교사 양성과 비교할 수 있도록 정보를 제공하였다.

## 핀란드 개요

**핀**란드의 ECEC 제도를 보다 잘 이해하기 위해서 먼저 핀란드 사회의 일반적인 특징을 살펴보고자 한다. 본 장의 내용은 주 핀란드 대한민국 대사관 사이트 (<http://fin.mofa.go.kr>)와 정도상(2011) 연구를 참조하여 작성하였다.

### 1. 지리와 산업

**스**칸디나비아반도 북동쪽 끝에 자리하고 있는 핀란드는 면적의 1/3이 북극권에 속한 나라이다. 공식 명칭은 핀란드 공화국(Republic of Finland)이고, 핀란드어로는 Suomi이다. 영어 'Finland'는 '지구의 끝'을 뜻하고, 'Suomi'는 다양한 의견이 있는데 높을 의미하는 'suo'와 땅을 뜻하는 'maa'가 결합한 '높이 땅'이라는 주장이 가장 설득력이 있어 보인다. 아이슬란드 다음으로 가장 북쪽에 자리한 이 나라는 육지의 71%가 울창한 산림으로 뒤덮여 있고, 20만여 개의 크고 작은 호수가 산재해 있다. 핀란드는

자연경관이 뛰어나고, 여름에 북쪽 지역에서는 하루 종일 해가지지 않는 백야 현상이 나타난다. 핀란드 수도 헬싱키는 바닷가에 위치해서 겨울에도 온도가 낮지 않지만, 내륙 지방과 북쪽 지역은 한겨울에 영하 30도 이하로 떨어지기도 한다. 핀란드는 환경보호를 철저히 하는 나라이고 수돗물을 그대로 마실 수 있는 흔치 않는 국가로 손꼽힌다.

핀란드는 남북이 1,165km이고, 동서로 550km로 국토 면적은 338,148km<sup>2</sup>이다. 한반도의 1.5배에 달하는 유럽에서 여섯 번째로 면적이 큰 나라이다. 북쪽은 스웨덴과 노르웨이, 동쪽은 러시아와 국경을 접하고 있다. 서쪽은 보트니아 만, 남쪽은 핀란드 만과 바다와 직접 접하고 있다. 핀란드는 러시아와 스웨덴 통치 하에 있다 1917년 12월 6일 독립한 공화제 국가이다. 행정구역은 6개 지역(lääni), 20개 주(maakunta)로 구분되어 있으며 수도는 헬싱키이다.



출처: www.naver.com(검색일: 2015년 9월 28일)

[그림 1] 핀란드 지도

---

산업구조는 2012년 통계에 따르면 전통산업이었던 제조업 34.3%, 도매 및 소매업 32.3%, 건설, 운수 9.3%로 구성되어 있지만, 빠른 속도로 정보통신 분야가 성장하고 있다. 농업은 국민총생산의 0.4% 미만으로 남부지역에 제한되며, 보리·귀리·밀 등과 같은 곡물이 재배되고 감자·딸기 등이 생산되고 있다.

한 때 세계 휴대전화 시장의 40% 이상을 점유했던 노키아가 쇠퇴했지만, 최근에는 모바일 게임 중심의 정보통신 산업이 큰 성과를 거두고 있고 풍부한 광물 자원이 새로운 산업 분야로 부상하고 있다. 핀란드에는 바나듐·수은·은·금 등이 포함되고, 철광·아연·구리·니켈·코발트 등이 다량 매장되어 있다. 전통적으로 강세를 보였던 목재, 합판, 종이, 펄프 산업에서 여전히 첨단 기술을 보유하고 있다.

## 2. 인구와 언어

**핀**란드의 인구는 2014년 기준으로 약 547만 명으로, 핀란드어를 모국어로 사용하는 인구의 93%를 차지하고 스웨덴어 모국어 사용자가 약 6%이다. 핀란드에서는 핀란드어와 스웨덴어가 공용어로 사용되고 있다. 최근에는 아프리카, 중국, 러시아, 중동 등에서 인구의 약 6%에 달할 정도로 많은 이주민이 유입되고 있다.

인구는 남쪽 지방에 밀집하여 분포하고, 북쪽 지방은 인구가 드문 편이다. 헬싱키를 포함한 우시마(Uusimaa) 지방의 인구밀도가 100인/km에 이르지만, 북쪽의 램 지역은 2인/km에 불과하다. 주요 도시는 헬싱키, 탐페레, 투르쿠 등 세 도시이고 핀란드 국민 중 67%가 도시에 거주하고 있다.

핀란드 역시 다른 국가와 마찬가지로 인구 고령화 현상이 나타나고 있어 1900년대 초반 0~14세 인구는 전체 인구의 35.1%를 차지했지만, 1990년대 접어들면서 10%대로 급감하였다. 2014년 기준으로 전체 인구에서 0~14세 인구가 차지하는 비율은 16.4%이다.

반면, 65세 이상 인구는 1900년에 5.4%에서 1990년에 13.5%로 증가하였으며 2000년대 후반부터는 65세 이상 인구수가 15세 미만 인구수를 초과하였다. 15~64세 인구비율도 1990년 이래 점차 감소하고 있다. 2014년에는 전체 인구의 약 20%를 차지하는 등 고령화 현상이 심해지고 있다.

〈표 1〉 연령별 인구 추이(1900년~2014년)

단위: 천명

연도	합계	성별		연령별(%)		
		남자	여자	0~14세	15~64세	65세 이상
1900	2,656	1,311	1,345	35.1	59.6	5.4
1950	4,030	1,926	2,104	30.0	63.3	6.7
1990	4,998	2,426	2,572	19.3	67.2	13.5
2000	5,181	2,529	2,652	18.1	66.9	15.0
2010	5,375	2,638	2,737	16.5	66.0	17.5
2011	5,401	2,652	2,749	16.5	65.4	18.1
2012	5,427	2,667	2,760	16.4	64.8	18.8
2013	5,451	2,680	2,771	16.4	64.2	19.4
2014	5,472	2,692	2,781	16.4	63.7	19.9

출처: [http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk\\_vaesto.htm](http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto.htm)(각년도 12월 31일 기준)

### 3. 출산율과 여성경제활동참가율

**핀**란드의 영유아 인구수는 대략 420,000명으로 총 인구 대비 1/10을 넘지 않는다. 최근 출산율은 평균 1.8명을 전후로 변동 폭이 크지 않다. 핀란드의 출산율은 2005년 1.80명에서 꾸준히 증가하여 2010년 1.87명까지 증가했으나 이후 다시 하락하고 있다. 1940, 50년대 출산율이 약 3.5명에 달하던 것에 비해 현저히 떨어졌다.

초산 평균 연령과 산모의 평균 연령 모두 점점 늦어지는 추세이다. 2005년에는 초산 평균 연령이 27.9세였으나, 2014년에는 28.6세이고 산모 평균 연령도 동기간 동안 30.0세에서 30.5세로 여성의 출산 연령이 높아지고 있다.

여성경제활동참가율은 지난 10년 동안 큰 변동 없이 55% 전후이다. 이는 이웃나라인 스웨덴이나 노르웨이보다는 낮지만 프랑스, 독일에 비해서는 높은 비율이다. 참고로 우리나라 여성경제활동참가율은 동 기간 동안 50% 전후 수준이다(국가통계포털, <http://kosis.kr>. 검색일: 2015년 10월 30일).

〈표 2〉 핀란드의 출생아수·초산 및 산모평균연령·총출산율·여성경제활동참가율(2005년~2014년)

단위: 명, 세, %

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
출생아수	57,745	58,840	58,729	59,530	60,430	60,980	59,961	59,433	58,134	57,232
초산평균연령	27.9	28.0	28.1	28.2	28.3	28.3	28.4	28.5	28.6	28.6
산모평균연령	30.0	30.3	30.0	30.1	30.1	30.1	30.3	30.3	30.4	30.5
총출산율	1.80	1.84	1.83	1.85	1.86	1.87	1.83	1.80	1.75	1.71
여성경제 활동참가율	56.8	57.1	57.4	57.4	57.0	56.0	55.8	56.0	55.5	-

출처: 1) 여성경제활동참가율 [http://kosis.kr/stat.html/stat.html.do?orgId=101&tblId=DT\\_2KAA301\\_OECD#](http://kosis.kr/stat.html/stat.html.do?orgId=101&tblId=DT_2KAA301_OECD#)

2) 나머지 항목 [http://tilastokeskus.fi/til/synt/2014/synt\\_2014\\_2015-04-14\\_tie\\_001\\_fi.html](http://tilastokeskus.fi/til/synt/2014/synt_2014_2015-04-14_tie_001_fi.html)

---

## 4. 행정조직<sup>1)</sup>

**핀**란드의 지방자치단체는 20개의 광역지자체와 342개의 기초지자체로 구성되어 있다. 20개의 광역지자체 중 1개는 Åland섬이고, 342개의 기초지자체 중 108개는 시(cities), 234개는 군(rural municipalities)으로 구성되어 있다. 모든 지자체는 법에 정해진 책임과 권한을 가지며, 교육, 복지서비스, 의료보건서비스 등 공공서비스를 보다 효과적이고 효율적으로 제공하기 위해 ‘합동기초지자체 협의회(Joint Municipal Board)’라는 기구를 구성할 수 있다. 각 광역지자체는 광역지자체 내 기초지자체들 간의 협력을 위해 ‘지역위원회(Regional Councils)’을 운영하고 있다. 기초지자체는 의무적으로 지역위원회에 가입하도록 되어 있다. 핀란드의 광역지자체는 그 역할과 권한이 매우 약한 편으로 실질적으로 기초지자체의 모임 차원이다.

지방정부는 보편적인 복지서비스를 제공해야 하는 권한과 의무를 가지고 있다. 핀란드 사회정책의 중요한 특징은 모든 시민(거주자)에게 사회급여와 사회서비스 보장이라는 보편적 권리가 작동된다는 것이다. 보편적 사회정책의 운영을 위해 높은 수준의 조세체제를 가지고 있다. 보편적 교육, 의료서비스, 아동 및 노인서비스를 국가 및 지방자치단체는 주로 높은 세금의 조세로 제공하고 있다.

사회서비스의 생산과 분배에 관한 운영은 대부분 기초지자체에서 담당한다. 가장 중요한 보편주의 복지는 무상급식을 포함한 포괄적인 무상보육·교육시스템이다. 보편적인 출산휴가, 소득에 따라 차등적 요금을 부과하는 ECEC서비스, 취학 전 보육·교육서비스도 기초지자체가 담당하는 대표적인 보편적 복지이다.

---

1) 이 부분은 김인춘(2013)의 「북유럽 국가들의 복지재정 제도 연구」(한국지방세연구원의 IV장 노르웨이 및 핀란드의 4절 핀란드 복지국가와 지방정부 부분에서 발췌, 정리한 것임).

즉, 핀란드는 사회적 평등과 정의를 위해 보편적인 복지를 원칙으로 채택하고 있다. 중앙정부와 지방정부의 복지관련 업무는 다음과 같이 분담되어 있다.

〈표 3〉 중앙정부와 지방정부의 복지 관련 업무 분장

중앙정부	광역지자체	기초지자체
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가사회보험(의료보험, 장애급여, 노령연금, 유족 연금, 실업급여)</li> <li>- Higher education</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welfare homes</li> <li>- Social security</li> <li>- Primary care</li> <li>- Hospital and convalescent homes</li> <li>- Vocational and technical</li> <li>- Regional planning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Kindergarten and nursery</b></li> <li>- <b>Family welfare services</b></li> <li>- Social assistances</li> <li>- Other social welfare</li> <li>- <b>Pre-school</b>, Primary school</li> <li>- Secondary school</li> <li>- Vocational and technical</li> <li>- Adult education</li> <li>- Library etc.</li> <li>- Primary care</li> <li>- Hospital and convalescent homes</li> <li>- Health protection</li> <li>- Housing</li> </ul>

출처: 김인훈(2013), 「북유럽 국가들의 복지재정 제도 연구」 한국지방세연구원, p.101

1995년 도입된 ‘지방정부법’은 법적 규정 내에서 기초지자체의 자율성을 크게 확대하였다. 그러나 최근 들어 지자체의 자율성이 커지면서 민간 제공의 서비스 영역이 확대되고 있다. 이는 핀란드의 보편적인 공공복지 서비스 보장 원칙에 대한 도전이 되고 있다. 오늘날 기초지자체는 법에 따라 모든 시민들에게 복지서비스를 제공하는데 어려움에 처해있다. 주된 요인으로는 국가지원금의 축소, 고령화로 인한 복지수요 증가, 인구이동으로 인한 조세수입 감소 등을 꼽을 수 있다.

## 5. 교육제도

### 가. 개요

핀란드 교육은 연령, 경제적 상황, 성별, 모국어에 상관없이 모든 시민에게 공정한 교육기회를 제공하는 기회균등의 원칙을 철저하게 준수한다. 핀란드의 의무교육기간은 7세부터 시작된다. 한국의 초등학교와 중학교가 통합된 종합학교(peruskoulu)에서 9년의 의무교육을 마친 학생들은 일반 인문계 고등학교(lukio)나 직업학교(ammattikoulu)에 진학한다. 인문계 고등학교와 직업학교는 3년에 마칠 수 있다.

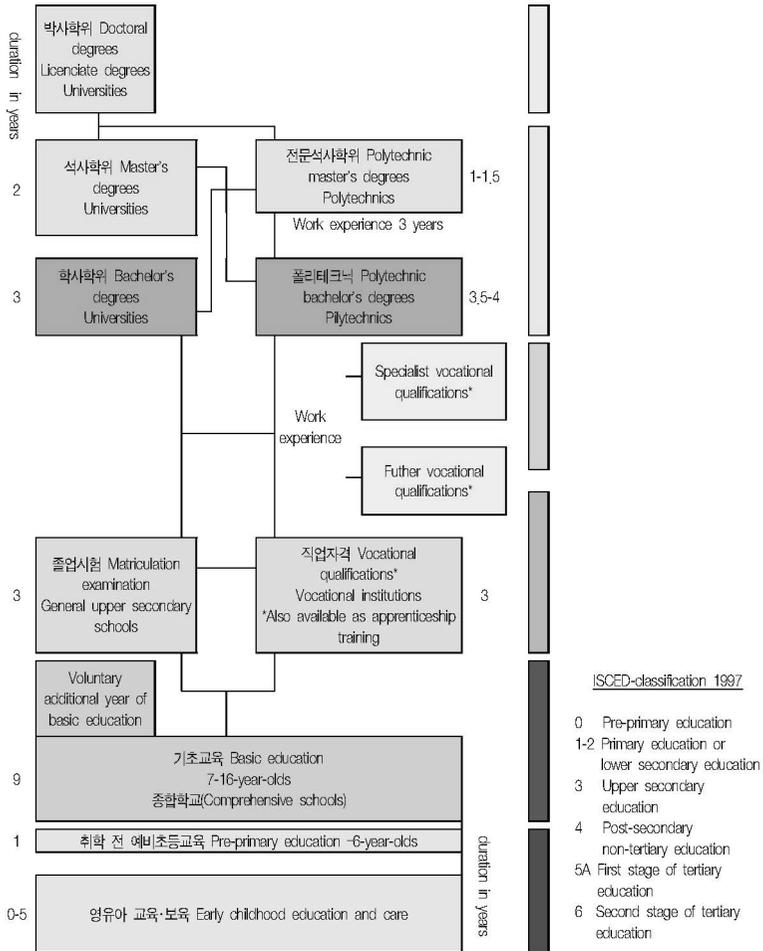
대체로 인문계 고등학교 졸업생은 종합대학에 진학하고, 직업학교 졸업생은 전문대학에 진학한다. 최근에는 인문계 고등학교 졸업생들이 직업학교에 진학하는 경우가 증가하는 추세이다.

〈표 4〉 핀란드 학교제도

1. 예비초등학교(pre-primary education: esiopetus 6세: 2015년 8월부터 의무교육) - 2015년 8월부터 의무교육이 되면서 취학 전 6세 모든 아동은 이수해야 하며, 주로 기초교육을 담당하는 종합학교 또는 빠이바꼬띠(päiväkoti; daycare-center)에서 실시함.
2. 종합학교(basic education; peruskoulu, 6세~17세; 의무교육)
3. 중등교육(secondary school 혹은 vocational school: 18세~20세) - 일반 인문계 고등학교(lukio)에 진학하는 학생이 대략 50~51% - 직업 학교(ammattikoulu)에 진학하는 학생이 대략 40~41% - 당해년도 약 9%의 미진학자는 1~2년 후 직업학교 진학
4. 고등교육과정: 전문대(폴리테크닉) 및 대학교

2003년 OECD회원국 학생을 대상으로 한 학습능력 평가(PISA)에서 최상위를 기록하여 핀란드 교육제도의 우수성이 전 세계에 알려지기 시작했다. 특히, 이러한 결과는 공교육으로 이뤄낸 결과여서 더욱 주목을 받고 있다.

핀란드는 교육 강국으로 인정받고 있으며, 세계 각국 시찰단이 핀란드 교육을 탐방하기 위해 방문하고 있다. 취학 1년 전 교육과 종합학교(기초교육)는 의무교육이며 교재, 급식, 교통비, 건강관리비 등은 모두 무상이다.



[그림 2] 핀란드 학제

한편, 핀란드에서 종합학교(기초교육) 졸업자의 직업학교 진학 비율은 2005년 이후 40%를 유지하고 있다. 중학교 졸업자 중 직업학교 진학자는 인문계 고등학교 진학자보다는 적다(표 5 참조).

그렇지만 직업학교 재학생 수는 2014년 기준으로 133,500명으로 일반고의 105,000명보다 많다. 이것은 기업의 요청으로 25~64세의 직장인 23,000여명이 매년 직업학교에 입학하기 때문이다. 또한, 인문계 일반고를 졸업하고 다시 직업학교에 입학하는 경우도 있다. 2011년 기준 일반고 전체 졸업자 중 약 4.2%의 학생이 직업학교에 진학하였다. 수준 높은 교육과 취업시장의 직접적인 수요에 초점을 맞춘 직업학교 졸업생은 바로 취업이 된다(Kuntaliito: 2015).

(표 5) 종합학교 졸업 후 고등학교진학 상황(2013년 기준)

단위: 명, %			
종합학교 졸업자	일반계 고등학교	직업학교	미진학자
59,581	30,267	24,013	5,301
100.0	50.8	40.3	8.9

출처: [http://www.stat.fi/til/khak/2013/khak\\_2013\\_2015-02-12\\_tau\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/khak/2013/khak_2013_2015-02-12_tau_001_fi.html)

종합학교를 졸업하고 졸업한 해에 상급 학교에 진학하지 않은 학생들은 1~2년이 지나면 대부분 직업학교나 일반계 고등학교에 진학을 한다. 핀란드에서 종합학교뿐만 아니라 고등학교를 졸업하고 당해 연도에 상급 학교에 진학하지 않는 학생이 약 9%로 적지 않다(표 5 참조).

## 나. 교육철학: 한 명의 낙오자도 만들지 마라

2012년 11월 영국의 교육전문 그룹 피어슨의 발표에 의하면, PISA, TIMSS 등 국제학력비교에서 학생들의 성취도, 졸업률, 문맹률 등을 분석한 결과, 핀란드가 1위, 한국이 2위를 차지하였다(Pearson, 2012). 이 순위는 교육의

---

내부적인 시스템에 초점을 맞춘 것은 아니다. 분명한 것은 핀란드는 우수한 교육 시스템을 갖추고 있고, 한국은 높은 교육열로 유명하다는 사실이다.

핀란드 교육의 특징에 대해서 정도상(2011: 115~119)은 다음과 같이 서술하고 있다. 핀란드와 한국이 통계상 교육 강국으로 평가받고 있지만 두 나라의 교육 제도에서 공통점을 찾기는 쉽지 않다. 핀란드의 아동은 6세가 되어 예비초등교육(esikoulu)에 입학하기 전에는 모국어의 알파벳을 배우지 않는다. 그렇지만 성인이 되어서 글을 읽지 못하는 핀란드인은 거의 없다. 또한, 유아들이 유치원에서 영어를 배우는 일은 상상할 수 없다.

의무교육에 해당하는 종합학교(peruskoulu)에 입학하면, 영어를 배울 수 있지만, 대부분의 아이들은 3학년이 되어서 영어 학습을 시작한다. 이렇듯 9~10세가 되어서야 영어를 배우지만, 고등학교를 졸업한 대부분의 핀란드인은 영어로 의사소통하는 데 어려움을 느끼지 않는다. 기초의무교육에서 영어 수업은 주당 2시간에 불과하다. 핀란드에는 영어와 수학을 배울 수 있는 사교육 기관이 없다. 한국의 학원과 비교할 수 있는 사교육 기관이 핀란드에는 존재하지 않는다.

핀란드의 교육은 여러 가지 측면에서 특별하다고 평가할 수 있다. 핀란드의 16세 이하 학생들의 학습시간은 한국에 비해서 상대적으로 적은 편이다. 그렇지만 그들은 많은 국제적인 학업성취도 평가에서 상위권을 유지하고 있다. 핀란드는 2001년 성장 경쟁력 지수에서 미국, 일본 등의 소위 선진국들을 압도적인 점수 차로 따돌리고 1위를 기록하였다. 그리고 2003년 글로벌 경쟁력 지수에서도 당당히 1위를 기록하였다. 글로벌 경쟁력 지수는 경제 개방 정도, 기술력, 정부 정책, 주변 경제 블록과의 관계 등 259개 평가지수를 조사해서 높은 성장률의 유지 가능성을 보여주는 지표이다.

---

OECD에서 회원국 학생들의 읽기, 수학, 과학 학력 평가를 위해 실시하는 PISA에서도 핀란드는 줄곧 상위권을 유지하고 있다(정도상, 2011; OECD, 2012). 핀란드의 뛰어난 학업 성과는 오로지 공교육에서만 이루어진 결과라는 점에서 한국과 질적으로 다르다. 핀란드 교육에서 가정과 부모가 학생의 학습에 관여하는 일은 없다. 학생의 학습은 전적으로 학교와 교사가 담당한다. 가정에서는 학생들이 영어와 수학을 따로 배우지 않는다. 과외교사를 두고 학생을 가르치지도 않는다. 핀란드 교육의 중심은 학교이다. 학교가 교육의 시작이면서 끝이다. 핀란드 교육은 공교육에서 모든 것이 이루어진다. 그럼에도 불구하고 공교육만으로 국가가 목표로 하는 교육의 성취 수준을 달성한다는 점이 특별하다. 핀란드 공교육에 관심을 갖게 되는 대목이다. 특히, 사교육이 극성을 부리고 있는 우리에게 핀란드 교육은 특별하면서도 부러운 대상이다.

이처럼 최강의 공교육을 자랑하는 핀란드의 교육철학은 한마디로 ‘한 사람의 낙오자도 만들지 마라’이다. 이는 핀란드인 뿐 아니라 핀란드에서 오랫동안 유학생생활을 한 한국인들도 인정하는 핀란드 교육의 핵심 가치이다. 나유리·미셸 램블린(2015: 75)는 왜 핀란드 교육에서 한 사람의 낙오자도 만들지 않아야 하는 지에 대해서 다음과 같이 설명하고 있다.

우리(핀란드인)는 핀란드가 유럽의 외딴 나라이고, 좁고, 언어도 다르고, 다른 나라에 비해 약소국이며, 그래서 아무도 오려 하지 않는 나라라고 항상 생각해. 이렇게 작은 나라, 열악한 환경에서 노키아와 같은 큰 성공을 거둔 기업이 탄생한 것에 대해 우리는 무척 자랑스러워하고 만족하고 있어. 이런 성공을 위해서 우리는 ‘모두가 필요하다’라는 가르침을 배웠다고 생각해. 또한 우리는 ‘이 나라가 잘 되기 위해서는 한 명 한 명의 노력이 다 중요하다’라는 생각을 갖고 있어. 고작 인구 500만 명 가운데 얼마나 많은 천재가 있겠어? 우리보다 인구가 많은 중국 같은 경우 우리보다 똑똑한 인재들이 훨씬 많겠지. 그래서 한 명의 낙오자도 만들 수 없다는 게 핀란드 사회야. 우리는 인구가 적기 때문에 함께 일해야 하고, 함께 나아가야 한다는 생각을 갖고 있어. 그래서 우리에게는 공리주의 입장에서 ‘한 명도 포기하지 말자’라는 이유를, 존재론적 입장에서는 ‘우리는 더 나은 핀란드를 만들기 위해 이곳에 살고 일하는 외국인도 똑같다’라는 이유를 갖고 있어.

---

핀란드 교육의 성공 요인은 다양한 측면에서 연구되어야 한다. 교육은 그 나라의 문화, 사회, 역사, 정치, 경제 등의 다른 요소들과 긴밀하게 연관되어 있기 때문이다. 핀란드 교육의 성공 요인으로 핀란드 교사들의 개인적인 능력, 교사로서의 전문성, 그리고 책임감으로 유지되고 발전해 왔다는 게 일반적인 견해이다(Sahlberg, 2010). 공교육 중심의 핀란드 교육에서 교사가 핵심적인 역할을 수행하는 것은 당연한 일이기도 하다.

핀란드의 낙오자를 만들지 않는 교육은 영유아 시기부터 시작된다(이혜영, 2013: 84~106). 학습에 어려움을 겪는 아이들을 조기에 찾아내서 집중적인 지원을 한다. 핀란드는 2000년대 초반까지 이혼율 세계 1위였다. 그리고 1990년대부터 러시아, 에스토니아, 소말리아, 아랍 국가, 베트남 등 여러 국가에서 많은 사람들이 핀란드로 이주해 왔다. 2015년 핀란드에 살고 있는 외국계 시민권자의 규모는 전체 인구의 6%에 육박하고 있다. 외국계 시민권자의 자녀들은 언어적, 문화적, 사회적 측면에서 적응에 어려움을 겪는다. 핀란드 교육체계에 제대로 적응하지 못하는 10,000여 명에 가까운 집시들이 떠돌이 생활을 하고 있다.

핀란드의 학교에서 세심한 주의를 기울이고 있는 주의력 결핍·과잉행동장애(ADHD)를 겪고 있는 학생이 전체 학생의 3.5%이고, 자폐증과 실어증에 시달리는 학생들의 숫자도 2%를 넘어선다(Lindström & Tanskanen, 2001).

핀란드에서는 부적응 학생을 조기에 찾아내서 즉각적인 선제적 조치를 취하고 있다. 여기에는 언어 치료사, 심리학자, 아동 교육 전문가, 교육학자 등이 참여하게 된다. 유아기부터 고등학교까지 필요에 따라 일반지원, 집중지원, 특수지원을 받는다.

## 핀란드 육아지원정책

3 장에서의 육아지원정책이란 부모의 직접 양육지원을 의미한다. 따라서 임신과 출산, 그리고 가정 내 육아지원정책들을 살펴보았다. 핀란드 정부가 무료로 지급하는 '엄마상자', 부모 모두가 사용할 수 있도록 설계한 다양한 종류의 육아휴직제도, 자녀의 출생순위를 기준으로 지급하는 이동수당과 가정양육수당 등을 고찰하였다.

### 1. 임신·출산 지원제도

**켈라(kela)**는 핀란드 정부가 운영하는 사회복지 기관으로, 다양한 복지 서비스와 복지 수당을 책임지고 있다. 켈라는 핀란드의 모든 임신부에게 출산 전 육아 필수품이 모두 들어있는 출산 패키지인 엄마상자를 제공한다. 모든 예비 엄마들은 켈라에서 지급한 엄마상자와 현금 140€(유로) 중 필요한 것을 선택할 수 있는데, 엄마상자의 실질적 가치가 현금보다 높아 첫 아이의 경우 대부분의

---

부모는 엄마상자를 선택한다. 엄마상자는 흔히 생각하듯, 빈곤층에게 제공되는 보급 물품 같은 것이 아니다. 핀란드의 모든 엄마들에게 주어지는 일종의 ‘상’이며, 국가도 태어난 아이를 함께 키우겠다는 약속이다. 엄마상자는 아이의 성별과 관계가 없으며, 핀란드의 엄마들은 모두 똑같은 상자를 받는다. 그래서 핀란드의 아이들은 부모가 부지든 가난하든 모두 평등하게 태어나고 자란다는 생각을 하게 된다(나유리·미셸 램블린, 2015: 275). 2013년 여름, 켈리는 출산을 앞둔 영국의 윌리엄 왕세자 부부에게 이 엄마상자를 선물로 보냈다(나유리·미셸 램블린, 2015: 276) 사실에서, 아이에 대한 핀란드 사회의 평등한 생각을 잘 엿볼 수 있다.

상자를 열어보면 가장 먼저 ‘임신을 축하하며 이 상자가 가정에 행복을 주기 바란다’는 내용의 편지가 나온다. 그리고 신생아를 위한 열 벌의 옷과 보온 담요, 장갑, 장난감, 온도계, 손톱가위, 기저귀, 동화책 등이 기본으로 들어있고, 콘돔, 속옷 세트 같은 엄마를 위한 물품도 담겨있다(나유리·미셸 램블린, 2015: 274).

핀란드에서 산모에게 지원하는 무료 산모용품의 역사는 1940년대로 거슬러 올라간다. 당시 전쟁 직후 돈이 있어도 사지 못하고 배급받아야 할 정도로 물건이 부족하면서 지원하게 되었다(일까 따리팔에 엮음, 2010: 109). 1949년에는 보호시설 수용자나 재소자 산모를 제외한 모든 산모에게 무료로 제공되었으며 1977년 이후에는 모든 산모에게 이 혜택이 주어졌다(일까 따리팔에 엮음, 2010: 110).

시간이 지나면서 품목의 품질뿐만 아니라 아이의 정서발달에 도움이 되는 품목에 관심을 갖게 되었다(일까 따리팔에 엮음, 2010: 111). 무료 산모 육아용품 제공은 핀란드 사회에서 새로운 전환점을 가져왔는데, 이 용품을 받으려면 엄마가 임신 4개월 이전에 반드시 임신부 클리닉을 방문

해야 한다는 전제조건이 있었다. 사실상 모든 임산부는 보건의료 서비스에 등록하게 된다. 1960년대 이후 핀란드에서는 산모와 신생아의 사망률이 크게 줄었고, 그 결과 핀란드는 오랫동안 복지분야에서 세계 3위권을 유지할 수 있었다(일가 따리팔에 엮음, 2010: 112).



출처: <http://www.kela.fi/aitiyspakkaus>, 검색일: 2015년 12월 11일

[그림 3] 무료 산모 육아용품: 엄마상자

## 2. 육아휴직제도

“영유아 자녀를 둔 부모 모두는 육아휴직을 반드시 사용하라.”

이 격언은 핀란드의 육아휴직제도가 얼마나 발달했는지를 단적으로 보여준다. 핀란드에서 사용자는 육아휴직을 이유로 해고나 어떠한 불리한 처우를 해서는 안 되며, 육아휴직기간에는 근로자를 해고할 수 없다. 육아휴직을 마친 후에는 휴직 전과 같은 업무 또는 동등한 수준의 임금을 지급하는 직무에 복귀시켜야 한다. 이러한 내용은 우리나라 법령

---

에도 명시되어 있으나, 법과 현실의 괴리가 크다는 게 우리의 현실이다 (나유리·미셸 램블린, 2015: 278~279).

핀란드에서는 고용주(사용자)가 근로자의 육아휴직이 큰 부담이 없도록 켈라에서 보조를 해 주기 때문에, 핀란드의 사업장들은 규모와 상관없이 이 법을 준수하며, 고용주들은 대체 인력을 정규직이나 계약직으로 고용하여 육아휴직의 빈자리를 채우는 시스템을 갖추고 있다(나유리·미셸 램블린, 2015: 279).

## 가. 개요

부모 육아휴직을 담당하는 주무부처는 우리와 마찬가지로 노동부(Ministry of Labor)이다. 핀란드의 육아지원정책에서 우리가 주목해야 할 점은 영유아기 자녀를 기관 서비스와 더불어 부모가 직접 양육을 할 수 있도록 제도적으로 마련해 왔다는 사실이다. 이는 우리나라 부모들은 영유아기의 가장 이상적이고 바람직한 양육주체자는 부모라고 생각하는 정서와 부합되고, 그래서 우리에게 시사점을 줄 수 있는 대목이므로 핀란드의 육아휴직제도를 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

우리나라는 법적으로 보장되어 있다고는 하지만 현실적으로 근로자가 육아휴직을 자유롭게 이용하고 있다고 보기는 어렵다. 또한, 육아휴직제도를 신청하는 사람은 대부분 어머니, 여성이다. 그러나 이미 핀란드를 비롯해서 덴마크, 스웨덴, 프랑스, 독일 등 유럽국가에서는 아버지에게도 육아휴직을 부여하고 있다.

여성이 그 사회에서 얼마나 사회적으로 승진할 수 있는냐를 가름하는 '유리천정지수(glass-ceiling index)'에서 2015년에 핀란드는 80점으로, OECD 28개 국가 중 1위를 차지했다. 한국은 25.6점으로 최하위 28위를

---

기록했다. 핀란드 여성의 사회 진출이 활발하고 조직 내에서 상층부로의 이동이 가능한 것은 발달된 육아휴직제도가 큰 역할을 하다고 볼 수 있다. 출산과 육아로 인해 노동시장에서 단절되지 않도록 지원하는 제도가 다른 아닌 육아휴직제도이기 때문이다. 이 제도가 얼마나 실질적으로 작동하는지와 지원범위가 어느 정도인지에 따라 여성의 삶은 달라질 수 있다. 2015년에 우리나라 여성의 '유리천정지수' 최하위를 차지했다는 것은 현재 우리네 육아휴직제도의 실행 수준과 지원 범위가 어느 정도인지를 대변해 준다.

## 나. 가족육아휴직(Family Leaves) 종류<sup>2)</sup>

가족육아휴직은 영아 자녀를 둔 부모가 정해진 기간 동안 가정에서 자녀양육을 할 수 있도록 돕는 제도이다. 가족육아휴직을 이용한 근로자는 직장으로서의 복귀가 보장되어 있다. 만약 직장이 폐쇄되었다면, 유사한 직장을 제공받을 수 있다.

또, 근로자가 가족휴가를 신청하거나 또는 가족휴가를 사용 중에 있을 때, 해고될 수 없다. 가족육아휴직은 가족이 필요한 상황에 따라 선택해서 사용할 수 있도록 다음과 같이 다양한 육아휴직제도가 있다.

### 1) 출산휴가(maternity leave)

출산휴가는<sup>3)</sup> 토요일을 포함해서 150일이다. 어머니들은 출산 전 30~50일, 출산 후 55~75일을 출산휴가로 받을 수 있다. 또한, 태아에게 해로운 환경에 근무하는 임산부를 위한 '특별출산휴가'도 별도로 있다.

---

2) 이 장은 2009년 이후 변화된 내용이 거의 없어서 2009년도의 내용을 일부 보완하는 정도로만 보완하고 거의 그대로 가져옴.

3) 2009년도에는 '모성휴가'와 '출산휴가'와 혼용해서 사용했는데 2015년 개정판에는 '출산휴가'로 통일함.

\* 특별출산휴가(special maternity leave)

- 임신부가 화학물질이나 방사선에 노출될 수 있는 환경 등 태아에게 해로운 곳에서 근무하고 있는 경우, 의사 지시 하에 임신기간에 쉴 수 있다.

## 2) 아버지 휴가(parental leave)

아버지는 출산 후 최대 3주(1~18일)이며, 유급의 출산휴가 또는 부모휴가 동안 언제든지 신청할 수 있다. 그래서 부인이 모성 휴가를 받는 동안 아이의 출생을 곁에서 지켜보거나 아이를 돌볼 수 있다. 아빠가 되는 남자들 중 약 3분의 2가 아버지 휴가를 이용했다. 2003년 통계로는 약 4만 4,500명이 아버지육아수당을 청구했고, 평균 휴가 시간은 14일이었다(일까 타이팔레, 2010: 107).

그러나 핀란드도 우리와 비슷하게, 민간보다는 공공기업에서, 블루칼라보다는 화이트칼라 직종에서 아버지 휴가를 더 많이 사용한다고 한다(일까 타이팔레, 2010: 108).

## 3) 부모 휴가(parental leave)

출산휴가가 끝난 후 어머니 또는 아버지 중 한 사람이 부모 휴가를 신청할 수 있다. 부모 휴가 기간은 158일이다. 쌍둥이를 출산한 경우에는 한 자녀당 주말을 제외한 60일이 더 늘어나며 조산인 경우는 부모 휴가기간이 208일이 된다.

부모 각각 최대 2회(period)를 신청할 수 있다. 1회에 전일제 부모 휴가를 신청 가능한 최소 휴가일은 12일이며 육아휴직은 한 달이다. 그렇지만 사용인과 근로자 간의 합의 하에 육아휴직의 최소 기간인 한 달을 덜 쓰면 2회 이상 전일제 육아휴직을 신청할 수도 있다. 아이를 입양한 가족이나 무지개 가족(동성커플)도 엄마상자 제공과 함께, 부모휴가를 사용할 수 있다(나유리·미셸 램블린, 2015:279).

#### 4) 시간제 육아휴직(partial child-care leave)

영유아 자녀를 둔 부모들은 근무시간을 탄력적으로 사용할 수 있다면, 일·가정 양립에 많은 도움이 된다. 부모휴가가 끝나면 부모 모두가 시간제 육아휴직을 신청할 수 있으나, 부모가 동시에 신청할 수는 없다. 고용주와 근무시간 단축에 있어 합의가 있어야 하며, 급여의 40~60%만 받게 된다.

시간제 육아휴직은 자녀가 입학한 이후에도 사용할 수 있다. 종합학교 2학년까지) 사용할 수 있지만, 만약 자녀의 입학이 늦춰졌다면, 3학년도 해당된다. 시간제 육아휴직은 18세 미만 자녀가 장애를 가졌거나 오랫동안 질병으로 누워있거나 또는 특별한 보호가 필요한 상황일 경우 등에서 부모가 사용할 수 있다.

시간제 육아휴직 동안 자녀양육의 책임은 부모가 공동으로 진다. 따라서 부모 각각은 일별(daily) 또는 주별(weekly) 단위로 번갈아가면서 자녀를 돌본다. 또는 오전에는 엄마가 오후에는 아빠가 돌볼 수도 있다. 부모가 동시에 전일제와 시간제 육아휴직을 사용할 수는 없는 것이 원칙이지만 다음의 경우는 예외이다.

- \* 시간제 부모휴가/육아휴직 중복사용 가능 경우
  - 어머니가 출산휴가 또는 부모휴가 중일 때
  - 아버지가 아버지 휴가 또는 육아휴직 중일 때
  - 부모 중 한 명은 부모휴가 중이고, 다른 한 명이 육아휴직 중일 때
  - 다자녀일 경우: 유급휴가 기간이 연장됨.

#### 5) 일시적 육아휴직(temporary child care leave)

부부가 자녀와 같은 집에 살지 않을 경우—예를 들어, 주말 부부와 같이—같이 살고 있지 않는 배우자는 임시제 육아휴직을 신청할 수 있다. 부모휴가는 법적으로 혼인한 부부사이에 아이가 태어난 경우, 그리고 7세 미만의 아이를 입양한 경우에도 부여된다. 또한 이 육아휴직을 사용하여

---

10세 미만의 자녀가 아플 경우 1~4일의 근무일을 조정해서 돌볼 수 있다.

#### 6) 가족원 돌봄을 위한 일시적 휴직(temporary right of absence for a compelling family reason)

가족 또는 가까운 친인척이 질병이나 사고 등으로 보살핌이 필요한 경우 일시적으로 사용할 수 있는 휴직이다.

#### 7) 육아휴직과 가정양육수당(Care leave and Child home care leave)

자녀가 3살이 될 때까지 부모 중 한 사람 이 무급 육아휴직을 받을 수 있고 가정양육수당은 부모휴가수당이 끝나는 시점에서 지급된다. 3세 미만의 자녀를 기관(빠이바꼬피)에 보내지 않고 집에서 양육하는 경우에 지급된다.

육아휴직의 최소기간은 1년이다. 근로자(부모)는 법으로 1년 내지 2년 휴직기간을 보장받는다. 뿐만 아니라 기간연장도 고용주(사용자)의 동의가 있으면 가능하다. 근로자(부모)는 최소 2달 전에는 고용주에게 육아휴직을 공지해야 하며, 만약 그렇지 못했다면 그 이유를 충분히 설명해야 한다.

핀란드의 다양한 가족육아휴직제도는 새로운 지식, 기술, 경험을 습득할 수 있는 좋은 기회로서 향후 더 좋은 직업을 구할 수 있는 기회로 활용된다. 아이를 양육하고 가정생활을 꾸려나가는 가운데, 사회적으로 필요한 기술을 배우고 더 나아가 세상을 바라보는 시야를 넓히는 계기가 된다. 이처럼 핀란드는 육아휴직제도를 사회 경제적 측면에서 손실이라 생각하기는 보다는 개인의 미래에 건설적으로 작용하며 사회를 보는 안목을 키울 수 있는 시간으로 긍정적으로 보고 있다.

〈표 6〉 핀란드의 다양한 육아휴직제도

휴가종류	권리 및 유효기간	휴가기간	휴가신청 공지기간	수당/기타 유급 및 비용 지급 기간
출산휴가 (maternity leave)	105일, 출산예정일 30일~50일 전부터 신청가능. 유급휴가		두 달 전에 공지하며, 시작일은 공지하지 않아도 됨.	휴가 개시일 최소 2달
	출산직후 1~18일. 유급휴가임.	1~4기간	휴가신청 두달 전	유급휴가 만료 후 2달 이내
아버지 휴가 (paternity leave)	유급휴가 기간 동안 아버지가 최소한 12일을 하루도 빠지지 않고 사용하면 추가로 1~12일의 유급 부성휴가를 쓸 수 있음.	유급휴가기간이 만료된 후 180일 이내에 신청할 수 있으며, 한번만 사용가능 함.	www.kela.fi 참조	상동
전일제 부모휴가	유급 출산휴가 후 158일. 다자녀일 경우 60일 연장가능.	부모 각각 두 번을 사용할 수 있으며 한 번 사용 기간은 최소 12일임.	두 달	최소 한 달
시간제 부모휴가	상동	부모 모두가 최소 두 달의 시간제 근무를 동의를 경우.	-	상동
전일제 육아휴직 (full-time child care leave)	3세 미만 영아 자녀를 둔 부모에게 해당됨. 입양아동일 경우 입양으로부터 2년 사용할 수 있으며 취학전 까지임.	- 부모 각각 두 번 신청할 수 있는데 한 번 신청시 최소 기 간은 한 달임. - 부모 중 한 사람 이 출산 휴가 또는 부모휴가 일 경우 육아휴 직 신청횟수는 한 번임.	사용하기 두달 전: 타당한 이유가 있는 경우 예외가능	-

휴가지종류	권리 및 유효기간	휴가기간	휴가신청 공지기간	수당/기타 유급 및 비용 지급 기간
시간제 육아휴직 (partial child care leave))	초등학교 2학년(3학년 가능) 자녀를 둔 부모 해당됨. 단, 질병이나 장애가 있는 아동은 18세까지 사용할 수 있음.	고용주와의 동의 필요	두달 전에 공지해야 하나, 타당한 이유가 있으면 상호동의하에 가능.	-
임시제 육아휴직 (temporary child care leave))	- 10세 미만의 자녀 가 갑자기 아프거나 할 때 4일까지(자녀 한 명당) 근무일을 조정할 수 있음. - 자녀와 배우자와 같은 집에서 살고 있지 않은 경우에 도 사용할 수 있음.	-	-	-
가족원 돌봄을 위한 일시적 휴직 (temporary right of absence for a compelling family reason)	가족 중에서 갑자기 아프거나 해서 돌봄이 발생하게 될 경우 사용할 수 있음.	-	최대한 빨리 알려야 하며 이 휴가를 쓰는 정당한 사유를 밝혀야 함.	대개 무급임

출처: 핀란드 노동부(2007).

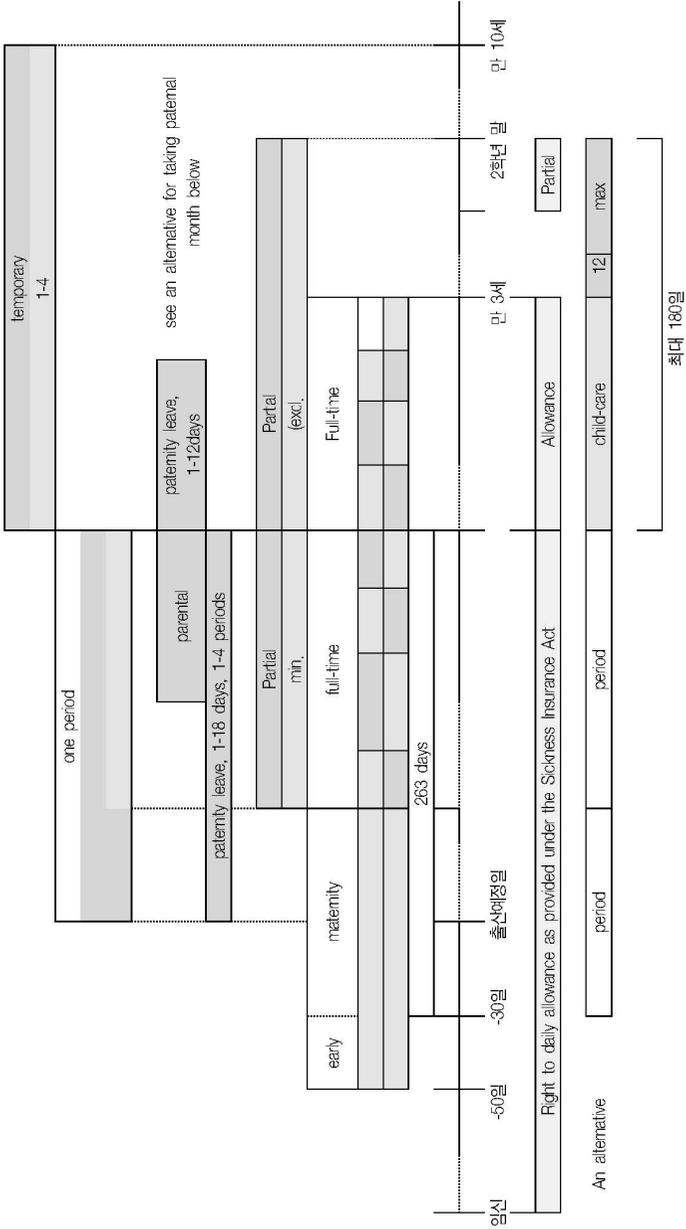


그림 4 핀란드 육아휴직제도

### 3. 자녀양육수당

#### 가. 아동수당(Lapsilisä)

아동수당은 17세 이하의 아동을 보육하는 부모에게 지원하는 제도로 세금의 대상인 소득으로 간주하지 않는다. 아동수당은 부모의 소득, 부모의 재산을 고려하지 않고 일률적으로 그리고 정해진 금액을 지원한다. 국가가 부모에게 최소한의 자녀양육을 해 달라는 의미에서 제공하는 지원비이다. 부모가 이 지원비를 아동을 위해 쓸 것인지는 고려의 대상에 속하지 않는다. 핀란드에서는 부모를 믿고 그 비용을 직접 부모의 통장에 입금한다.

다음 <표 7>은 핀란드에서 아동수당을 지급하는 기관인 켈라에서 정한 아동수당 지원 기준이다. 이 기준에 의하면 자녀가 많을수록 아동수당이 늘어나고, 특히 셋 이상의 아이를 키우는 부모에게 더 많은 지원을 하고 있음을 알 수 있다.

핀란드에서 많은 논란이 있었지만 경제 상황을 고려하여 2015년 1월 1일부터 아동수당을 다음과 같이 축소하여 지급하고 있다. 한부모 가정에는 월 46.55€(유로)의 추가 수당을 지급한다.

<표 7> 2012년·2015년 아동수당

단위: €/월

구분	2012년	2015년
첫째 아이	104.19	95.75
둘째 아이	115.13	105.80
셋째 아이	146.91	135.01
넷째 아이	168.27	154.64
다섯째 이상 아이	189.63	174.27

출처: [http://www.kela.fi/lapsilisa\\_maara](http://www.kela.fi/lapsilisa_maara), 검색일: 2015년 8월

---

핀란드에서 아동수당은 1948년부터 시작되었고, 그 이후로 한 번도 중단된 적이 없다. 핀란드가 경제적으로 가장 어려운 시기였다는 1990년대 초에도 아동수당은 변함없이 지급되었다. 비록 다른 지원에 비해서 많지는 않지만 국가가 부모의 노고에 감사의 표시를 하고 있다는 의미를 지닌다. 이를 통해서 부모는 아이를 키우고 있다는 자부심을 느끼고 아이에게도 감사의 마음을 가질 수 있다.

## 나. 가정양육수당(hoitotuki)<sup>4)</sup>

핀란드 육아정책에서 가장 특징적인 제도이다. 이 수당은 3세 미만의 자녀 돌봄을 지원하는 데 초점을 맞추고 있다. 전체적인 체계는 부모가 처한 환경에 따라서 다양한 유형으로 지원 체계가 있지만 기본적인 배경은 3세 미만 아이를 부모가 직접 양육할 수 있는 환경을 제공하기 위함이다.

자녀를 가정에서 부모가 직접 키우는 것을 지원하는 이 정책은 1950년대 말에 제안되었고, 실현되기까지 30년의 시간이 걸렸다. 이는 3세까지는 가정에서 한 사람이 키우는 것이 바람직하다는 아동심리학자의 견해를 따른 정책이다. 빠이바꼬띠(päiväkoti)와 같은 기관에서 교사가 자주 바뀔으로써 생기는 불안감은 3세 미만 유아들에게는 바람직 못하다는 것이다. 그러나 엄마가 어린 자녀를 돌보기 위해 가정에 있다면 소득이 감소할 수밖에 없다. 물론 엄마가 직장에서 계속 다닐 수 있게 자녀를 기관에 맡길 수 있고 이 때 발생하는 비용도 가족의 능력에 따라 지불하므로 실제 비용 중 일부만 부모가 부담하는 정도였다. 그런데 직장에 다니는 엄마는 연금을 축적할 수 있지만 집에 있는 엄마는 연금을 잃는 셈이다. 이것이 아이를 집에서 키우는 소중한 책무를 다하고 싶은 여성들에게 불공평하다는 것이다.

---

4) 2009년 발행한 「핀란드의 육아정책」(이윤진·송신영 편역)에는 아동양육수당이라 칭함

자녀양육이 사회화된 공산주의 국가와는 달리, 민주주의 사회에서는 가족이 육아를 위해 선택의 자유를 가질 수 있어야 하고, 평등사회 구현을 위해 가정양육수당(처음에는 ‘모성급여’라 함)이 지급되어야 한다는 주장이 제기되면서 1962년 중도당의 의제로 채택되었고, 1976년에 비로서 시범적으로 실시되었다(일까 따리팔레, 2010: 103). 그러나 이에 여성단체와 학계에서는 이 수당이 오히려 여성의 커리어 발전에 장애가 될 수 있다는 이유로 반대했으며, 의회와 연립정부 내에서도 팽팽히 맞서다가 마침내 1986년에 통과되었다.

이 수당은 3세 미만의 경우 출산수당과 부모수당 지급 기간이 끝난 후에 지급되고, 6세 이하의 미취학 아동에게도 지급되는 것으로 결정되었다(일까 따리팔레, 2010: 104).

이로서 핀란드 부모들은 자녀가 3세가 될 때 까지, 가정양육수당을 받으면서 부모가 직접 양육하거나 또는 기관에 맡길 수 있는 선택권을 갖게 되었다. 3세 미만의 아이를 부모 중의 한 사람이 가정에서 돌볼 때 지원하는 가정양육수당은 다음 <표 8>과 같다.

<표 8> 2013년 가정양육수당

단위: €/월

구분	2013년
첫째 3세 미만 아이	336.67
둘째 3세 미만 아이	100.79
6세 이하의 미취학 아이	64.77

출처: Opetus- ja kulttuuriministeri(2014: 86)

3세 미만의 한 자녀를 집에서 키우는 부모는 기본적으로 아동수당(2012년 기준)과 가정양육수당을 합쳐서 약 449.86€(유로)을 지원 받는다.

2012년 기준 가정양육수당은 평균 398€였고, 지방자치단체의 지원을 포함한 평균 지원 비용은 462€였다. 한 자녀를 둔 부모가 국가와 지자체에서 받을 수 있는 총액은 780.84€다. 그런데 세 자녀가 모두 미취학 이 동일 때 가정에서 다른 지원까지 합쳐서 받은 총액은 1070.38€이다 (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2014: 87).

2012년 기준 총 95,785명이 가정양육수당을 받았는데, 연령별 비중을 보면, 0세 아이 중에서 73.3%, 1세 아이 중에서 61.1%로 그 비중이 매우 높았다. 2세부터는 가정양육이 급격히 줄어들어 3세 아이 중에서 14.1%만이 가정양육수당을 받는 것으로 나타났다. 자녀가 커갈수록 가정보다는 기관에 맡기는 것이 일반적인 현상이라 하겠다.

가정양육수당을 받는 경우도 2008년에 97,687명에서 2012년 95,758명으로 감소하는 추이다. 전체 영유아 인구 수 중에서 가정양육수당을 받는 경우는 2008년에 18.2%에서 2012년 17.2%로 소폭 감소하였다(표 9 참조).

전반적으로 가정 내 양육보다는 기관에서의 양육이 증가하는 추 이임을 알 수 있다.

〈표 9〉 가정양육수당 지원받은 아동의 연령별 수(2008-2012)

단위: 명

	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%
0세	11,526	76.9	11,358	76.5	11,419	75.4	10,923	73.8	10,888	73.3
1세	35,252	59.7	36,722	61.3	36,741	60.4	36,570	59.5	36,961	61.1
2세	21,927	36.8	22,038	37.1	21,813	36.2	21,065	34.5	21,366	34.6
3세	9,067	15.5	9,001	15.1	8,753	14.7	8,440	14.0	8,683	14.1
4세	8,213	14.0	7,818	13.4	7,978	13.3	7,575	12.7	7,415	12.2
5세	6,077	10.6	5,741	9.8	5,639	9.6	5,511	9.2	5,450	9.1
6세	5,583	9.9	5,353	9.3	5,233	8.9	5,030	8.5	4,974	8.2
7세	42	0.1	39	0.1	29	0.1	34	0.1	21	0.0
총합계	97,687	18.2	98,070	18.2	97,605	17.9	95,148	17.3	95,758	17.2

출처: Lände: Lapsiperhe-etuustilastot 2008-2012, Kela

부모가 가정양육수당을 받는 경우, 공·사립 **빠이바꼬띠(päiväkoti)** 기관을 시간제로 이용할 수 있다. 다음 <표 10>는 이와 같은 시간제 돌봄을 받은 아동 수의 추이변화이다. 전반적으로 0세는 기관의 시간제 서비스를 받는 경우가 거의 없으며 1세~2세는 가정 내 양육과 기관의 돌봄 서비스를 시간제로 이용하는 경우가 늘어나기는 하지만, 비중은 4% 내외로 아주 적다.

3세부터는 가정양육수당을 받지 않고 **빠이바꼬띠**에서 종일제로 돌봄 서비스를 받는 경우가 대부분이므로 시간제 돌봄 서비스를 이용하는 가정은 거의 없다. 오히려 시간제 돌봄 서비스는 다음 <표 10>에서 나타난 바와 같이, 종합학교에 입학한 저학년(7세, 8세) 아동들이 이용하는 경우가 미취학 아동보다 많은 것을 알 수 있다.

전체 영유아 인구 수 중에서 시간제 돌봄 서비스를 이용하는 경우는 2.0% 내외로, 보편화된 서비스는 아닌 것을 알 수 있다. 2008년에 전체 영유아 중에서 1.9%가 이 서비스를 이용했다면, 2012년에는 2.3%로 이용자가 조금씩 증가했다.

<표 10> 빠이바꼬띠 시간제 돌봄 지원을 받은 아동의 연령별 수(2008~2012)

단위: 명

	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%
0세	28	0,2	43	0,3	46	0,3	54	0,4	49	0,3
1세	1,329	2,2	1,465	2,5	1,829	3,0	1,887	3,1	2,059	3,4
2세	1,966	3,3	1,937	3,3	2,477	4,1	2,653	4,3	2,803	4,5
3세	5	0,0	-	0,0	5	0,0	2	0,0	7	0,0
6세	20	0,0	22	0,0	21	0,0	26	0,0	24	0,0
7세	3,600	6,3	3,322	5,9	3,956	6,8	3,993	6,8	4,258	7,2
8세	3,273	5,7	3,022	5,3	3,238	5,7	3,486	6,0	3,617	6,1
9세	143	0,2	109	0,2	109	0,2	116	0,2	109	0,2
총합계	10,365	1,9	9,925	1,8	11,681	2,1	12,217	2,2	12,935	2,3

출처: Lände: Lapsiperhe-etuustilastot 2008-2012, Kela

## 핀란드 ECEC 정책

4 장에서는 핀란드의 ECEC 관련 법령을 비롯해서 ECEC의 철학, 기관 종류와 이용 아동 수 및 주무부처의 일원화 등 최근 정책 변화를 고찰하였다.

핀란드의 ECEC 정책은 사회정의라는 포괄적인 이념을 바탕으로 영유아와 성인 모두의 권리와 책임을 규정하고 유기적인 사회구조를 창출하는 데 목적을 두고 있다. 따라서 핀란드 ECEC 고찰을 통해 핀란드 사회가 추구하는 ‘평등’과 ‘정의’가 이 정책에서 어떻게 구현되고 있는지를 알 수 있을 것이다.

본고에서의 ECEC 제도란 부모의 직접양육이 아닌, 기관(päiväkoti)이나 가정보육사에 의한 대리 양육 서비스 제도를 의미한다.

---

## 1. ECEC 관련 법령 변천

### 가. 1973년 아동보육법(Day Care Act, 1973)

핀란드 ECEC 정책의 분수령이 된 계기는 1973년에 제정된 ‘아동보육법’이다. 동법의 제정으로 중산층 자녀들이 주로 다녔던 ‘유치원’과 저소득층의 기혼모 자녀들이 주로 다녔던 ‘탁아소’가 하나의 시설로 새롭게 탄생하였다(Eeva-Leena Onnismaa & Marjatta Kalliala, 2010: 269). 유치원과 탁아소를 합친 이 시설을 핀란드어로는 빠이버꼬띠(päiväkoti)<sup>5)</sup>, 영어로는 데이케어센터(Day Care Center)라 한다.

동법은 물리적 환경에 대한 규정을 마련하고 교육 목표를 정의함으로써 부모와 함께 아동이 건강하고 균형있는 성장을 목적으로 제정되었다. 또한 동법은 보육과 교육의 목적에 관한 조항을 분명하게 규정했다. 보육의 목적은 영유아의 균형된 발달을 촉진하는 것으로, 이를 위해 보육·교육서비스는 영유아와 안전하고 따뜻한 관계를 형성하는데 기여하여야 하며, 아동 발달을 위해 다양한 방법으로 활동들을 지원하고, 아동 개개인이 처한 상황에 맞는 건전한 환경을 제공해야 한다(Opetus-ja kulttuuriministeriö, 2014: 14).

동법은 모든 지방자치단체가 중앙정부의 재정 지원을 받아 보육·교육 기관을 설치하는 것이 주요 골자이다. 이 법이 탄생한 배경은 1) 사회복지 정책의 일환으로 다른 제도와 함께 영유아가 있는 가족을 지원 2) 남성과 여성이 평등하게 직업에 종사하거나 학업을 할 수 있는 기회 제공 3) 아동

---

5) 개정판에는 핀란드 용어를 가능한 한 그대로 사용함. 핀란드의 빠이버꼬띠를 영어로 번역하면 day care-center이지만, 핀란드는 우리나라처럼 어린이집과 유치원으로 기관이 이원화되어 있지 않아서 어린이집이나 보육시설로 번역하는 것은 적절치 않음

---

이 학습에 어려움을 겪지 않도록 사전 예방 조치를 하고, 발달이나 사회적 배경에서 발생하는 격차를 해소 4) 모든 아동에게 연령과 발달 차이에 따른 개별 활동, 학습, 휴식의 지원 등이 작용하였다(Opetus- ja kulttuuri ministeriö 2014: 8-11).

그런데 이 법의 입법 과정에서 ‘어린이들을 공공시설에 수용한다’는 것에 대해 열띤 논쟁이 벌어졌다고 한다. 우파는 가정에서 엄마가 아이들을 돌봐야 한다고 강조하면서 반대했고, 좌파는 당시 노동시장의 상황을 언급하며 법안에 찬성하였다(일까 타이팔레, 2010: 99). 결과적으로 이 법은 통과되었고, 가정에서 자기 자녀를 포함한 아이를 돌보는 ‘가정보육사’를 탄생시켰다.

1980년대 들어서자 보육·교육기관의 공급이 수요를 따라가지 못했다. 그래서 육아휴직을 9개월 늘리면서, ‘가정양육수당’이 하나의 대안으로 제시되었다. 당시 정치적으로 좌파는 여성들이 직장을 그만두거나 직장에 불리한 위치에 놓일 것을 우려하면서 이 수당 제도를 반대했다. 결국, 부모에게 선택권을 보장하는 방향으로 법이 개정되었다. 3세 미만의 자녀가 있는 부모는 기관을 이용하면서 직장을 다닐 것인가 아니면 가정양육수당을 받고 복직을 연기할 것인가를 선택할 수 있게 되었다.

## 나. 1990년대

1990년대 들어서면서 핀란드 사회의 ‘평등’과 ‘정의’의 가치를 실현하고 아동의 보편적 권리를 보장하는 ECEC 제도가 정착되었다.

1996년부터는 취학 전 아동들 ‘누구나’ 지방자치단체에서 제공하는 공립 빠이바꼬띠(päiväkoti)를 이용할 수 있도록 공적 재정을 투입하였다(OECD, 2005). 아울러 이들 서비스의 질적 제고를 위해 명확하고도 엄격

---

한 규정이 만들어졌다. 요컨대, 1996년 이후부터는 취학 전 모든 아동은 기관에서의 양질의 ECEC 서비스를 받을 권리가 강화되었다.

1997년 8월부터는 민간 기관을 이용하는 경우에도 민간 가정양육수당(private childcare allowances)을 받게 되면서, 공립과 민간에서 제공되는 모든 종류의 ECEC 서비스를 선택할 수 있게 되었다. 1998년에는 의무교육을 위한 ‘기본교육법(the Basic Education Act)’이 제정되었다.

## 다. 2000년대

2000년대 들어서면서, 핀란드 정부는 ECEC 기관에서 제공하는 보육·교육과정(커리큘럼) 제정 작업에 착수하였다. 2000년의 예비초등교육 중핵 교육과정(the Core Curriculum for Pre-School Education, 2000), 2002년의 국가수준의 ECEC 정책에 관한 정부 결의(the Government Resolution Concerning the national Policy Definition on Early Childhood Education and Care, 2002), 2003년도의 국가수준의 ECEC 커리큘럼 지침서(the National Curriculum Guidelines on Early Childhood Education and Care in Finland, 2003) 등 핀란드 정부는 커리큘럼 제정을 빠르게 추진하였다. 2002년에는 핀란드 ECEC의 주요 원리와 방향을 제시한 국가 수준의 강력한 영유아 교육·보육정책이 수립되었으며, 2003년도에 만들어진 국가수준의 ECEC 커리큘럼은 핀란드 ECEC 제도와 관련된 핵심적인 계획이라 하겠다. 2003년도 커리큘럼의 핵심은 보육, 육아, 교육의 총체적인 통합이다. 뿐만 아니라 평생학습의 한 영역으로 영유아기의 교육적 연계성을 강조하여 아동발달에 있어 지속성과 계속성을 도모하는 교육과정을 제공할 것을 주안점으로 두었다.

---

기초교육단계에서 이수해야 하는 신(新)필수교육과정은 ‘국가교육위원회(National Board of Education)’에서 제정하였다. 이 교육과정은 대개 지방자치단체가 만드는 지방교육과정의 기초가 된다. 신(新)필수교육과정은 2006년 8월1일부터 기초교육단계에서 의무적으로 실시되고 있다.

예비초등학교(pre-school education)<sup>6)</sup>는 의무교육인 기초교육이 시작되는 바로 전 단계에 제공되는 제도권 교육이란 점에서 중요하다. 의무교육은 7세가 되는 해의 8월에 시작한다. 예비초등학교 교육은 무상으로 실시해 왔으며 2016년부터는 모든 지자체가 의무교육으로 실시하고 있다.

2000년도에 개정된 예비초등교육 중핵 교육과정에 근거하여, 2001년 8월부터 6세아의 예비초등학교의 교육과정은 지방자치단체로 이관되었다(OECD, 2005).

핀란드의 ECEC 커리큘럼은 보육, 교육 그리고 교수학습(teaching)은 각기 분리된 개념이 아니라 총체적으로 하나라는 통합적인 개념이다. 또한, 핀란드 ECEC 제도는 교사(직원 포함)와 부모의 긴밀한 협력을 목적으로 한다. 국가수준의 보육·교육과정 지침에도 교사와 부모의 파트너십(partnership)이란 새롭고 보다 근본적인 접근을 강조하였다. 기존의 부모-교사 협력(cooperation) 그 이상의 참여(participation) 및 제휴관계(partnership)를 맺는 방향으로 지향점을 이행하였다.

---

6) 자세한 내용은 4장의 5절의 참조

〈표 11〉 핀란드 ECEC 관련 법령 변천

<ul style="list-style-type: none"><li>- 아동보육법(Day Care Act, 1973)</li><li>- 아동보육 시행령(Day Care Decree, 1973)</li><li>- 기초교육법(Basic Education Act, 1998)</li><li>- 기초교육 시행령(Basic Education Decree, 1998)</li><li>- 예비초등교육 중핵 교육과정(Core Curriculum for Pre-School Education, 2000)</li><li>- 국가수준의 ECEC 정책에 대한 정부 결의(Government Resolution Concerning the national Policy Definition on Early Childhood Education and Care, 2002)</li><li>- 국가수준의 ECEC 커리큘럼 지침서(National Curriculum Guidelines on Early Childhood Education and Care in Finland, 2003년 제정; 2005년 개정)</li><li>- 국가수준 예비초등교육 중핵 교육과정 2010(National Core Curriculum for Pre-Primary Education, 2010)</li><li>- 국가수준 예비초등교육 중핵 교육과정 2014(National Core Curriculum for Pre-Primary Education, 2016년 8월부터 시행)</li></ul>
---

출처: [http://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php?title=Finland:Early\\_Ch...](http://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php?title=Finland:Early_Ch...) 검색일: 2015년 8월 7일

## 2. ECEC 제도의 철학과 주무부처

### 가. ECEC 제도의 철학

핀란드의 아동보육법(Day Care Act) 제2조 목적에 다음과 같이 명시되어 있다. 1) 영유아가 있는 가정을 지원하고, 가정과 더불어 영유아 개인의 균형 발전을 지향한다 2) 영유아에게 지속적이고 안전하며 따듯한 인간관계를 형성할 수 있도록 아동의 발전과 다양한 활동을 지원한다 3) 영유아의 출발점을 고려하여 가장 적절한 성장 환경을 제공한다 4) 영유아의 연령과 개인적인 필요성을 고려하여 영유아의 신체적, 사회적, 정서적 발전과 윤리적, 지적, 종교적 성장을 돕는다. 또한 동법 제11조에는 5) 영유아는 자기의 모국어에 따라서 핀란드어, 스웨덴어, 사미어로 교육을 받으며 6) 개인, 부모, 환경에 상관없이 ECEC 서비스를 받을 주관적인 권리가 있음을 규정하고 있다.

---

## 나. ECEC 주부부처

2013년 1월 1일부터 0~6세의 ECEC 주관부처를 교육문화부로 일원화되었다. 2013년 이전에는 핀란드의 ECEC를 주관하는 주부부처는 사회보건부와 교육문화부로 이원화되어 있었다. 0~5세의 아동 보육은 사회보건부(Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö)에서, 6세의 예비초등교육은 교육과학부(Opetus- ja kulttuuriministeriö)에서 담당하였다.

부처를 일원화를 하게 된 배경에는 이미 지방자치단체의 교육문화부 관련 부처에서 보육 업무를 담당하고 있었으며 교육과 보육의 연속성, 통합성 강화라는 세계적인 추세 등이 작용하였다(Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2012: 21).

그러나 새로운 법이 제정될 때까지는 사회보건부에서 추진했던 정책은 그대로 유지한다. 사회보건부의 ECEC 제도 운영은 2012년 12월 31일로 끝났지만 업무의 지속성을 유지하기 위하여 보육료 지원 등은 여전히 담당하고 있다. 또, 영유아의 건강, 복지 분야와 다음에 이어서 나오는 국립 보건복지연구센터(STAKES)도 사회복지부가 계속해서 담당한다.

2013년부터 교육문화부에서 담당하는 업무는 다음과 같다(Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2014: 27).

- 지식, 교육과 아동 보육
- 예술, 문화, 운동, 청소년 업무
- 문서 보관소, 박물관, 일반 도서관 업무
- 교회, 정교, 기타 종교 관련 업무
- 학습지원금
- 아동권리

---

ECEC 정책을 연구하는 국책연구기관으로 ‘국립보건복지연구센터’(The National Research and Development Center for Welfare and Health, STAKES)가 있다. STAKES의 웹사이트(www.stakes.fi./varttua)에는 ECEC와 관련된 방대한 자료들이 구축되어 있으며, 최신의 육아 정보와 연구물도 찾아볼 수 있다. 또 STAKES는 새로운 교육과정을 개발하는데 중추적인 기능을 수행하고 있다. 2002년 이후, 국가정보혁신전략에 따라 국가수준의 보육·교육 통계, 정기간행물 및 연구물, 조사자료 등의 정보를 구축하는 작업을 담당하고 있다(OECE, 2005).

2003년도에 제정된 국가수준의 ECEC 커리큘럼 지침서(The National Curriculum Guidelines in ECEC)도 이 연구기관에서 개발하였다. 예비초등학교 교육과정과 방과 후 활동에 관한 규정은 국가교육위원회(The National Board of Education)에서 개발한다.

지방자치단체는 ECEC 서비스를 이행하고 조정해야 하며 부모가 선택할 수 있는 다양한 ECEC 기관을 제공해야 하는 책임을 지고 있다. 각 지방사무국(Provincial State Offices)에서는 지방자치단체가 이러한 역할을 잘 수행하는지를 관리·감독하고 매년 평가를 실시한다(OECD, 2005).

### 3. ECEC 이용 현황

**앞**에서 이미 언급했듯이 본고에서 ECEC란 기초교육이 시작되는 중합학교 입학 전까지 핀란드 정부가 영유아 자녀의 보육과 교육을 위해 공식적으로 지원하는 서비스를 의미한다. 정부가 공식적으로 지원하는 서비스 종류는 다음과 같다. 영유아 자녀를 둔 부모는 다음의 3개 서비스 중에서 선택할 수 있다.

- ① 지방자치단체가 제공하는 공립 빠이바꼬띠(päiväkoti) 또는 공립 가정보육사<sup>7)</sup>
- ② 민간이 제공하는 사립 빠이바꼬띠 또는 사립 가정보육사(이 경우, 민간가정양육수당 지급)
- ③ 자녀가 3세가 될 때까지 부모가 가정양육수당을 받고 집에서 양육(이 경우, ① 또는 ②의 시간제와 병행 가능)

앞서 밝혔듯이, 부모가 가정양육수당을 받으면서 자녀를 직접 양육하는 ③을 제외하고, 빠이바꼬띠(päiväkoti)와 가정보육사의 대리 양육지원 서비스 중심으로 살펴보겠다.

### 가. 연령별 ECEC 이용 현황

영유아 연령에 따른 ECEC 서비스 이용 양상을 살펴보면, 다음 <표 12>와 같다. ECEC 서비스 이용은 연령별로 큰 차이가 있다. 연령이 높아질수록 ECEC 서비스 이용도 비례해서 높아지는데, 대체로 3세를 기점으로 50% 이상이 가정 내 양육에서 기관(빠이바꼬띠) 또는 가정보육사에 의한 대리양육 서비스로 이동한다. 2008년 이후부터는 ECEC 서비스를 이용하는 연령이 2세로 하향화되고 있다.

1세 미만의 영아를 기관에 맡기는 경우는 거의 없으며 1세 영아의 기관 이용률도 30% 이내이다. 연령이 높아지면서 기관 이용도 점차 많아지면서 5세의 약 79%가, 6세의 약 71%가(2012년 기준) ECEC 서비스를 이용한다. 7세는 종합학교를 입학하는 연령이므로 ECEC 서비스를 이용하는 경우는 매우 드물다.

7) 이 장의 다 절을 참조바람.

〈표 12〉 연령별 ECEC 서비스 이용 현황(1997-2012)

단위: 명, %

	1997	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012
총계	229,090	214,545	201,420	219,198	217,997	223,088	226,958	228,981
1세 미만	2,0	1,6	1,3	1,2	0,9	1,0	1,0	0,8
1세	28,5	28,0	28,2	31,6	29,0	29,7	30,5	28,8
2세	41,4	42,7	46,3	52,2	50,3	51,3	52,4	52,2
3세	56,8	60,5	63,0	68,4	67,1	67,9	68,5	68,2
4세	62,9	67,1	69,5	73,8	73,5	73,9	74,2	74,7
5세	66,9	71,6	73,0	77,4	77,1	78,1	78,2	78,7
6세	79,1	66,8	66,8	69,4	69,4	70,5	70,2	71,2
7세	15,2	11,8	5,2	3,6	3,2	2,7	2,3	2,2

출처: Lapsiperhe-etuustilastot 2008 -2012, Kela

## 나. 공·사립 ECEC 이용 현황

ECEC 서비스가 보편적인 권리로 확대되기 시작한 1996년 이후부터 2012년까지 공립 빠이바꼬띠(päiväkoti)와 가정보육사(①) 및 사립 빠이바꼬띠(päiväkoti)와 가정보육사(②)의 이용 추이 변화는 다음 〈표 13〉와 같다. 1997년에는 ①과 ②의 ECEC 서비스를 받은 아동수는 총 229,090명이었다. 이후 감소와 증가를 반복하는 가운데, 2012년 기준으로 228,981명으로 집계되었다.

1997년의 229,090명의 ECEC 서비스 이용 현황을 세부적으로 보면, 지자체가 제공하는 공립 빠이바꼬띠를 이용하는 아동이 140,991명으로 가장 많고, 다음은 공립 가정보육사 서비스를 이용하는 아동은 78,389명, 민간이 제공하는 빠이바꼬띠 또는 가정보육사 서비스를 이용하면서 민간 가정양육수당을 받는 아동은 9,710명 순이었다. 이를 비율로 환산하면 공립 빠이바꼬띠 61.5%, 공립 가정보육사 34.2%, 민간 가정양육수당 4.2%로서, 핀란드 영유아의 거의 대부분(95.7%)이 지자체가 제공하는 공립 ECEC 서비스를 이용한다고 볼 수 있다.

그런데 2012년에 ECEC 서비스를 받은 228,981명의 서비스 이용 양상을 분석해 보면, 공립 빼이바꼬띠와 민간 가정양육수당의 비율은 각각 75.8%, 7.8%를 차지하여 1997년보다 상승했으나 공립 가정보육사의 이용 비율은 16.4%로 감소하였다.

그러나 여전히 지자체가 제공하는 공립 ECEC 서비스를 이용하는 비율이 92.2%를 차지하는 등 대부분의 영유아들은 공적인 ECEC 서비스를 받는다고 하겠다. 결론적으로 지방자치단체가 제공하는 공립 빼이바꼬띠가 핀란드의 가장 일반적인 ECEC 서비스라 하겠다.

(표 13) 공·사립 ECEC 서비스 이용 아동수(1997~2012)

	1997	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012
① 공립								
빼이바꼬띠	140,991	131,857	131,078	150,239	154,082	160,735	168,110	173,460
가정보육사	78,389	68,630	54,974	51,311	46,637	44,012	40,988	37,603
소계	219,380	200,487	186,052	201,550	200,719	204,747	209,098	211,063
② 민간								
민간양육수당	9,710	14,060	15,368	17,648	17,278	18,341	17,860	17,918
총계(①+②)	229,090	214,547	201,420	219,198	217,997	223,088	226,958	228,981

주: ② 민간양육수당을 받는다는 것은 사립 빼이바꼬띠 또는 사립 가정보육사를 이용하는 것을 의미함  
출처: Tilasto-ja indikaattoripankki SOTKANet, THL: Tilastotietokanta Kelasto(각 년도)



[그림 5] 핀란드 ECEC 서비스 종류별 이용 비율 변화(1997년, 2012년)

핀란드의 빠이바꼬띠와 가정보육사는 연중으로 운영되며 종일제를 기본으로 한다. 필요에 따라서는 시간제도 가능하며 교대로 근무하는 부모를 위한 24시간 서비스도 제공한다.

원칙적으로 일일 이용시간은 10시간을 초과할 수 없으며 시간제는 일일 최대 5시간을 이용할 수 있다. 부모가 지불하는 빠이바꼬띠의 비용은 가족수, 가구소득, 그리고 이용시간에 따라 다른데(http://www.minedu.fi, 검색일: 2015년 8월 7일), 최저 0€에서 최고 254€(2012년 기준)에 이르기까지 편차가 크다.

사립 빠이바꼬띠의 비용은 대개 비싸다. 사립 빠이바꼬띠는 교회 또는 NGO 단체에서 설립·운영하며 비용은 자체적으로 정할 수 있다. 그러나 앞서 언급한 대로, 부모는 민간 가정양육수당을 받아서 이 비용을 부담할 수 있다(http://www.minedu.fi, 검색일: 2015년 8월 7일).

대부분의 부모들은 종일제를 이용한다. 빠이바꼬띠의 종일제 비율은 약 77% 전후, 가정보육사의 종일제 비율은 약 91% 전후로 가정보육사의 종일제 비율이 더 높다(표 14 참조).

〈표 14〉 공립 ECEC 서비스 종일제 이용 아동수(1997~2012)

단위: 명

	1997	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012
총계	219,380	200,487	186,052	201,550	200,719	204,747	209,098	211,063
빠이바꼬띠	140,991	131,857	131,078	150,239	154,082	160,735	168,110	173,460
종일제	109,732	89,132	94,818	114,154	117,474	122,806	129,973	133,586
%	77.8	67.6	72.3	76.0	76.2	76.4	77.3	77.0
가정보육사	78,389	68,630	54,974	51,311	46,637	44,012	40,988	37,603
종일제	67,382	58,914	48,272	46,308	42,244	40,231	37,659	34,428
%	86.0	85.8	87.8	90.2	90.6	91.4	91.9	91.6

주: %는 해당 서비스 이용 아동수 중 종일제 이용 아동수 비율임

출처: Tilasto-ja indikaattoripankki SOTKANet, THL: Tilastotietokanta Kelasto(각 년도)

다음 <표 15>는 전체 영유아(1세~6세) 인구 중에서 공·사립 ECEC 서비스를 이용한 비율의 변화 추이다. 1997년부터 2012년까지 15년 동안 ECEC 서비스의 이용 비율은 59.3%에서 62.7%로 지속적으로 상승했으나 상승폭이 크지 않음을 알 수 있다.

<표 15> ECEC 서비스 수혜 아동수(1997~2012)

단위: 명(%)

	1997	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012
총계	229,090	214,547	201,420	219,198	217,997	223,088	226,958	228,981
1~6세 전체 영유아 수 대비 비율	(59.3)	(59.1)	(58.8)	(62.7)	(61.6)	(62.3)	(62.7)	(62.7)

출처: Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKAnet, THL: Tilastotietokanta Kelasto(각 년도)

## 다. 가정보육사 이용 현황

가정보육사란 자기 자녀를 포함해서 약 5명의 아이를 돌보는 사람으로, 이들에게도 부모와 지방자치단체가 공동 부담하는 월급이 지급되고, 근로 연금도 받을 수 있으며 특별교육을 받도록 의무화되어 있다(일까 타이팔레, 2010: 99). 가정보육사는 Kela에서 총괄한다.

다음 <표 16>는 민간 가정보육사 돌봄 서비스의 이용 추이다.

2012년 기준으로 민간 가정보육사 돌봄 서비스를 받은 아동은 17,918명으로 전체 영유아 인구 중에서 민간 가정보육사 돌봄 서비스를 이용하는 경우는 3.2%로, 일반적인 서비스가 아님을 알 수 있다. 연도별 변화도 거의 없는 것을 알 수 있다.

(표 16) 민간 가정보육사 돌봄 지원을 받는 아동의 연령별 수(2008-2012)

단위: 명

	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%
0세	96	0.6	67	0.5	73	0.5	78	0.5	60	0.4
1세	1,718	2.9	1,683	2.8	1,885	3.1	1,867	3.0	1,711	2.8
2세	2,579	4.3	2,645	4.5	2,814	4.7	2,812	4.6	2,905	4.7
3세	3,412	6.0	3,511	5.9	3,713	6.2	3,549	5.9	3,662	6.0
4세	3,712	6.3	3,534	6.0	3,744	6.2	3,705	6.2	3,630	6.0
5세	3,558	6.2	3,521	6.0	3,595	6.1	3,500	5.8	3,571	5.9
6세	2,445	4.3	2,305	4.0	2,499	4.2	2,333	4.0	2,367	3.9
7세이상	28	0.0	12	0.0	18	0.0	16	0.0	12	0.0
총합계	17,648	3.3	17,278	3.2	18,341	3.4	17,860	3.4	17,918	3.2

출처: Lände: Lapsiperhe-etuustilastot 2008-2012, Kela

## 4. 비용

### 가. 전체

지방자치단체가 지원하는 ECEC 예산과 켈라가 지원하는 수당 지원은 다음 (표 17)과 같다. 지자체 지원 예산의 70%이상이 빠이바꼬띠(päiväkoti)에 투입되며 켈라가 지원하는 예산의 약 85%이상이 가정양육수당에 소요된다.

2012년을 기준으로 보면 지자체가 영유아 돌봄 서비스를 위해 투입한 전체 예산은 26억€였다. 2008년부터 2012년 사이에 4억 68백만€ 증가하여 증가 비율은 22%였다. 비용 증가는 4년 동안 빠이바꼬띠를 이용하는 아동 수가 늘었고, 종일제 돌봄이 증가했기 때문이다.

(표 17) 지자체 및 Kela가 지원한 돌봄 예산(2008~2012)

단위: 백만 €

구분	2008		2009		2010		2011		2012	
지자체가 지원한 예산										
총 보육비	2,129	%	2,235	%	2,313	%	2,466	%	2,597	%
빠이바꼬띠	1,491	70.0	1,592	71.2	1,669	72.2	1,811	73.4	1,949	75.1
가정보육사	491	23.0	475	2.0	455	19.7	448	18.2	442	17.0
기타 보육*	147	6.9	168	7.5	189	8.2	207	8.4	206	7.9
Kela가 지원한 예산										
총액**	327	%	343	%	353	%	349	%	361	%
가정양육수당	289	88.4	303	88.34	307	87.0	301	86.25	311	86.2
민간양육수당	29	8.9	32	9.3	34	9.63	35	10.03	36	10.0
부분보육	9	2.8	8	2.33	12	3.40	13	3.72	14	4.9
자발적 지자체보조금	68	-	83	-	91	-	97	-	97	-

주: \*Kela에서 지불된 지원금이 포함되지 않음

\*\*지자체 보조금 포함되지 않음

출처: Tilasto-ja indikaattoriopankki SOTKANet, THL; Lapsiperhe-ettustilasto, Kela

2012년에 지자체 전체 예산의 75%인 19억€가 빠이바꼬띠에 사용되었고, 전체 예산의 17%인 4억 42백만€(유로)가 가정보육사에 사용되었다. 2008년~2012년 사이에 빠이바꼬띠 예산은 31% 증가하였고, 가정보육사 예산은 10% 감소했다.

지방자치단체의 예산과 켈라에서 지원한 예산을 포함한 2012년 총 돌봄 예산은 약 30억€였다. 지자체가 88%, 켈라가 12%를 담당한 셈이다.

## 나. 영유아 1인당 일일 돌봄 비용

핀란드 전체 예산에서 영유아 1인당 돌봄 비용은 빠이바꼬띠 종일제와 가정보육사 종일제에 가장 많이 투입되고 있다. 2012년 기준 빠이바꼬띠 종일제와 가정보육사 종일제가 73.6€로 동일했다. 빠이바꼬띠 시간제와 가정보육사 시간제도 44.16€으로 동일하였다. 요컨대, 종일제나 시간제냐에 따라 비용 차이만 있을 뿐 서비스 종류에 따른 비용 지원의 차이는

없다는 것을 알 수 있다.

영유아 1인당 돌봄 비용은 2007년 이후로 꾸준히 상승하였다. 예를 들어, 2007년의 빠이바꼬띠 종일제는 60.6€에서 2012년에는 73.6€로 증가하였는데 동 기간 동안, 마찬가지로 빠이바꼬띠 시간제도 36.36€(유로)에서 44.16€(유로)로 증가하였다.

동 기간 동안 가정보육사 종일제는 55.5€에서 73.6€로, 시간제는 33.3€에서 44.16€로 증가하여 가정보육사 비용이 빠이바꼬띠에 비해 더 많이 증가했음을 알 수 있다.

〈표 18〉 영유아 1인당 일일 돌봄 비용(2007~2012)

단위: €(일일 기준)

구분		2007	2008	2009	2010	2011	2012
빠이바꼬띠	종일제	60,6	63,5	67,9	68,8	70,6	73,6
	시간제	36,36	38,1	40,74	41,28	42,36	44,16
가정보육사	종일제	55,5	57,8	62,5	63,2	67,0	73,6
	시간제	33,3	34,68	37,5	37,92	40,2	44,16

출처: Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKAnet, THL

## 다. 빠이바꼬띠(päiväkoti) 이용 비용

핀란드는 영유아 돌봄을 위해 중앙정부와 지자체가 비용을 지원하고 있지만, 모두에게 전액 무상은 아니다. 가정이 추가로 내는 금액은 철저하게 가족경제력, 부모의 소득, 아동 수(가족규모)에 비례해서 차등적으로 부담하게 한다. 앞서 살펴본 각종 돌봄 지원금은 차이가 거의 없지만 빠이바꼬띠 이용 비용은 가구 소득에 따라 큰 차이가 있다.

전체적으로 핀란드의 빠이바꼬띠 이용 시 부모의 부담률은 약 12% 이내이다. 2인 가족의 경우 월 수입이 1,278€를 넘지 않는 경우에 한해 비용 지원을 받을 수 있으며, 3인 가족은 1,576€, 4인 가구는 1,871€ 이하로 비용 지원이 제한된다(2012년 8월 1일부터 기준).

한편, 2008년 8월 1일부터는 5인 가구와 6인 가구를 구분해서 월 비용 지원의 상한선을 좀 더 세분화하였다. 또, 2012년 8월 1일부터 빠이바꼬띠 이용료는 첫째 아이 월 264€(유로), 둘째 아이 월 238€(유로), 셋째 아이 부터는 20%에 해당하는 최대 52,80€(유로)이다(Opetus-ja kulttuuriministeriö 2014: 91).

다음 <표 19>는 개인 소득에 따른 빠이바꼬띠 이용료 부담 비율이다. 이를테면 2인 가족으로 월 소득 1,278€까지는 이용료로 소득의 최대 11.5%를 내지만, 6인 가족일 때 월 소득이 2,121€(유로)까지는 소득의 최대 7.9%를 내게 된다(2012년 기준). 이것은 최대로 산정했을 경우이고, 다른 소득과 지출을 고려하면 그 보다 줄어들 수 있다.

<표 19> 가구소득 대비 빠이바꼬띠 이용료 부담 비율

가족 규모	2008년 8월 1일이전		2008년 8월 1일부터		2010년 8월 1일부터		2012년 8월 1일부터	
	소득제한 €/월	보육비 최대-%	소득제한 €/월	보육비 최대-%	소득제한 €/월	보육비 최대-%	소득제한 €/월	보육비 최대-%
2	918	11.5	1,099	11.5	1,198	11.5	1,278	11.5
3	1,132	9.4	1,355	9.4	1,477	9.4	1,576	9.4
4	1,344	7.9	1,609	7.9	1,754	7.9	1,871	7.9
5	-	-	1,716	7.9	1,871	7.9	1,996	7.9
6	-	-	1,823	7.9	1,988	7.9	2,121	7.9

출처: Sosiaali-ja Terveysministeriön ilmoitus tarkistetuista Sosiaali-ja terveyshuollon asiakasmaksuista ja kotipalvelun ja kotisairanhoidon palvelusetelistä(1148/2011)

핀란드에서는 2000년대 들어 2002년, 2008년, 2010년, 2012년에 빠이 바꼬띠 이용료에 대한 조사를 실시하였다. 이 중 공개한 가장 최근 자료 인 2010년도를 보면, 최대로 이용료(254€)를 부담한 아동 비율은 27.3% 였고, 무상으로 이용한 아동 비율은 16.1%였다. 이들 사이에 100~179€를 지불한 경우가 22.9%로 가장 많았다.

다시 말해서, 핀란드에서 완전 무상으로 빠이바꼬띠를 이용하는 경우는 약 16% 정도이며 대다수(약 84%)는 부모소득, 가족규모, 가족경제력 등을 고려하여 책정된 이용료를 내고 있다. 그래서 핀란드에서는 종합학교부터 박사과정까지는 무상교육이지만, 비용을 내는 취학 전인 “지금 이 돈이 가장 많이 들어가는 시기”라고 한다(나유리·미셸 램블린, 2015:280).

2007년 무상보육 아동의 비율은 11.8%, 최대 보육비를 낸 비율은 34.8%였다. 2007년 대비 무상보육의 비율이 늘고, 최대 보육료를 낸 비율이 감소했다는 것은 핀란드 경제가 침체되었음을 보여주는 대목이다.

(표 20) 2010년 기준 빠이바꼬띠 월 이용료와 부담 비율

€/1인당/월	2010년(명)	%
0	21,214	16.1
23-59	8,664	6.6
60-99	10,125	7.7
100-179	30,208	22.9
180-228	16,716	12.7
229	6,513	4.9
230-253	2,587	2.0
254	35,922	27.3
합계	132,019	100.0

주: 약 276개 지자체가 답변하고 약 66개 지자체가 답하지 않은 결과임

출처: Lasten päivähoito 2010-Kuntakyselyyn osaraportti, Tilastoraportti 37/2011, THL(아동 돌봄 2010-지자체 설문지 부분보고서, 통계보고 37/2011, THL)

## 라. 가정보육사 이용 비용

2013년 기준, 가정보육사 서비스의 지원금(hoitoraha)은 아동 일인당 월 171.40€이고, 양육수당(hoitolisä)은 최대 144.14€이다. 이 지원금은 가족의 경제적 여건에 따라서 차등 지급되고 있다. 2012년 가족당 평균 지원금은 213€, 아동 당 평균은 163€였다. 최근에 사립 가정보육사 지원

이 점차 증가하고 있는데 2012년에 이 수당을 지급한 지자체는 전체의 43%에 달했다(Opetus-ja kulttuuriministeriö 2014: 87-88).

Kela에서 지급하는 돌봄 수당과 지자체가 지급하는 돌봄 수당을 합친 평균 지원금은 302€였다.

## 5. 예비초등학교

**예**비초등학교 교육(Esiopetus)은 종합학교에 입학하기 직전 년도에 6~7세 유아들이 하루 4시간 동안 학교교육을 받는 제도이다. 미취학 아동의 예비초등학교 교육은 대부분 지방자치단체가 운영하는 공립 뼈이바꼬띠나 학교에서 운영한다.

예비초등학교 교육에는 초기에는 70% 정도의 유아들이 참여했지만, 2012년 이후에는 약 98%로 대부분의 6세 유아들이 이 교육에 참여하고 있다. 2014년에 예비초등학교에 참여한 아동은 총 60,400명이었다. 이 중에서 11,400명이 종합학교, 49,000명이 공립 뼈이바꼬띠에서 운영하는 예비초등학교에서 교육을 받았다([http://www.stat.fi/til/pop/2014/pop\\_2014\\_2014-11-14\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/pop/2014/pop_2014_2014-11-14_tie_001_fi.html), 검색일: 2015년 9월 30일).

(표 21) 예비초등학교 이용 아동(1997~2012)

	1997	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012
총계	229,090	214,547	201,420	219,198	217,997	223,088	226,958	228,981
예비초등학교 아동수	-	58,654 (27,3)	57,580 (29,0)	56,209 (25,6)	57,279 (26,3)	58,013 (26,0)	57,934 (25,5)	58,705 (25,6)

주: 1) 1997년~1999까지 예비초등학교 아동수는 집계하지 않음

2) 괄호 안의 비율은 예비초등학교 아동수/총계(ECEC 이용 아동수)×100 임

출처: Tilasto-ja indikaattoriopankki SOTKAnet, THL: Tilastotietokanta Kelasto(각 년도)

---

예비초등학교 교육은 기초교육법 제26조에 근거해서 2015년 8월부터 희망하는 지자체가 예비초등학교 교육을 의무교육으로 전환했고, 2016년부터는 모든 지자체에서 반드시 실시해야 한다. 요컨대, 2016년부터 예비초등학교 교육은 모든 아동이 취학 1년 전에 의무적으로 받아야 하는 의무교육이 되었다. 예비초등학교 교육은 무상교육이며 이에 대한 책임은 지자체에 있다.

예비초등학교 교육은 아동의 성장, 발달, 학습에 필요한 생활습관을 미리 익혀서 입학 후의 학교교육을 자연스럽게 배우기 위한 과정이라 하겠다. 그렇다고 유아는 교과목을 미리 학습하는 것이 아니라, 놀이·운동·탐구·질문·또래들 그리고 성인들과의 의사소통하는 방식 등을 배운다.

배우는 내용(커리큘럼)은 국가수준 중핵 교육과정(2010년 제정)을 준수하는 범위 내에서의 지역교육과정(local curriculum)이다. 유아기 교육, 예비초등학교 교육, 기초교육으로 연계되는 일련의 교육과정은 통합된 교육과정으로써, 아동의 발달과 성장을 촉진하는 데 그 목적이 있다. 예비초등학교 교육의 커리큘럼은 언어와 상호작용, 수학, 윤리와 종교, 환경과 자연, 건강, 신체발달, 예술과 문화의 6개 영역으로 구성되어 있다(Finnish National Board of Education, 2010).

2013년 1월 1일부터 국가수준 ECEC 서비스의 주무부처가 교육부가 되면서, ECEC 관련 법령도 개정 중에 있다. 현재 진행 중인 종합학교의 교육과정 개정에 따라, 예비초등학교의 중핵교육과정도 개정 중에 있다(The Finnish National Board of Education\_Early childhood education and care, [http://www.oph.fi/english/education\\_system/early\\_childhood\\_education](http://www.oph.fi/english/education_system/early_childhood_education), 검색일: 2015년 8월 19일).

---

## 6. 특수교육

**장** 애 영유아 등 특수한 돌봄 서비스가 필요한 아동도 핀란드에서는 일반 아동들과 마찬가지로 일반적인 ECEC 기관에서 함께 생활하는 것이 원칙이다. 그렇지만 ECEC 기관 내에서 특수 아동을 위한 프로그램을 운영하고 있다. 대표적인 제도가 “개인 맞춤형 교육”으로 언어 습득에 어려움을 겪는 아이, 행동 발달에 장애가 있는 아이, 정신적 문제를 안고 있는 아이들을 위한 특수교육이 이루어진다.

특수교육 대상자는 부모, 보육·교육 교사, 전문가 집단이 함께 모여서 진단한다. 특수교육이 필요하다고 판정이 되면 아동이 지닌 문제를 해결할 분야의 전문가들이 투입된다. 여기에 참여하는 전문가는 심리치료사, 언어치료사, 행동발달 전문가 등이다. 특수교육을 받는 아동의 상황은 부모와 보육·교육 담당자에게 정기적으로 보고된다.

2010년 특수교육을 받은 아동은 15,581명으로 전체 뼈이바꼬띠 이용자의 8.3%이다. 성별로 보면, 남자 아이가 69%, 여자 아이가 31%로 남녀 비율에서 차이가 크다(Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014:40-41).

## 7. 이주민 자녀교육

**핀** 란드에는 2005년부터 이주민 가정이 급격하게 증가했다. 에스토니아, 러시아, 스웨덴, 영국 등 유럽에서만 아니라 중국, 태국, 베트남 등의 아시아 대륙과 소말리아, 아프가니스탄 등의 아프리카 대륙 등 전 세계 각지에서 이주민들이 들어오고 있다. 이 중 에스토니아, 러시아에서

온 이민자의 비중이 높다. 아시아에서는 중국과 베트남이 유럽에서는 에스토니아와 폴란드가 이주민이 꾸준히 증가하고 있다.

〈표 22〉 핀란드로 이주한 국가별 인구 수(2013년, 2014년)

국가	2013년			2014년		
	명	%	연간변화%	명	%	연간변화%
에스토니아	44,774	21.6	12.6	48,352	22.0	8.0
러시아	30,757	14.8	1.9	30,619	13.9	-0.4
스웨덴	8,382	4.0	-0.4	8,288	3.8	-1.1
중국	7,121	7.5	7.5	7,559	3.4	6.2
소말리아	7,465	0.0	0.0	7,381	3.4	-1.1
태국	6,484	7.5	7.5	6,864	3.1	5.9
이라크	6,353	7.3	7.3	6,795	3.1	7.0
인도	4,372	8.5	8.5	4,728	2.2	8.1
터키	4,398	2.9	2.9	4,508	2.1	2.5
영국	4,048	4.4	4.4	4,280	1.9	5.7
독일	3,974	1.7	1.7	4,044	1.8	1.8
베트남	3,595	7.5	7.5	3,993	1.8	11.1
폴란드	3,319	15.0	15.0	3,684	1.7	11.0
아프가니스탄	3,202	1.5	7.1	3,527	1.6	10.1
구 세르비아·몬테네그로	3,155	1.5	3.9	3,360	1.5	6.5
기타	66,112	31.9	5.3	71,691	32.6	8.4
합계	207,511	100.0	6.1	219,675	100.0	5.9

출처: [http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk\\_vaesto.html](http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto.html), 검색일: 2015년 8월

2014년 기준으로 이주민의 비율은 핀란드 전체 인구의 6.6%에 이른다. 이들 이주민은 주로 헬싱키와 인근 도시에 거주하고 있다. 헬싱키 주변 도시의 종합학교의 7~9학년 학생 중에서 이주민 자녀의 비중이 30%를 넘는 학교도 있다. 핀란드에서는 이주민 자녀의 정착을 돕기 위해서 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 성인과 청년들을 위한 직업 교육, 핀란드어 교육 등이 대표적인 지원 프로그램에 속한다.

이주민 가정의 영유아에게 제공하는 프로그램들 중 핵심은 핀란드어 교육이다. 영유아 자녀에게 언어교육은 무상으로 지원되며, 필요한 경비와 지원금까지 제공한다. 이러한 이주민 자녀를 위한 특별 지원은 종합학교에서도 지속적으로 운영되고 있다.

핀란드의 이주민이 증가하면서 미취학 아동수도 비례해서 증가하고 있다(표 23 참조).

〈표 23〉 외국어가 모국어인 7세 이하의 핀란드 이주 아동수(2005~2012)

단위: 명

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
아동수	15,063	16,095	17,488	19,294	20,981	22,876	25,180	27,751

출처: Opetus- ja kulttuuriministeri(2014: 78)

## 핀란드 ECEC 종사자

…… 핀란드 사회에서 교사는 매우 존경받는 전문직이다. 기초 학교와 고등학교 교사들은 모두 교육학 석사 학위가 있어야 하며, 더불어 융합 과목과 선택 과목을 포함한 두 개의 부전공 학위가 있어야 한다. 경쟁률도 치열해 상위 10%만이 교사가 될 수 있다. 핀란드에서는 교사에게 상당한 자율성을 보장한다. 교사에 대한 무한한 신뢰는 핀란드 교육 경쟁력의 핵심이라고 해석될 만큼 다른 서구 국가들의 교육 모델과도 큰 차이를 보인다……  
(나유리·미셸 램블리, 2015).

5 장에서는 ECEC 기관에서 근무하는 교사뿐 아니라 원장, 특수교사, 보육사, 사무보조원 등 직원을 포함한 교직원의 현황을 살펴보았다. 빠이바꼬띠에는 보육사와 유치원교사가 같이 근무하고 있는데 이번 개정판에서는 유치원교사의 양성과정을 구체적으로 알아보았다.

## 1. ECEC 교직원

핀란드의 ECEC에는 다양한 분야의 전문가들이 종사하고 있다. 2012년 10월 1일 기준 핀란드의 육아 관련 기관에 참여하는 총 인원은 55,480명이다.

빠이바꼬띠에 근무하는 책임자(원장)와 지도사가 2,750명이고, 정규 교사 자격증을 가진 유치원 교사가 13,554명, 특수 교사가 1,048명이다. 주로 3세 이하의 아동을 돌봄을 담당하는 보육사(nurse)가 21,694명으로 유치원 교사와 함께 가장 비중이 높다. 가정에서 그룹으로 아동을 돌보는 가정보육사는 총 10,830명이다. 이 외에 놀이, 체험 활동, 외부 활동 전문 보조자와 일반 보조원 그리고 사무실 보조원으로 구성되어 있다.

가정보육은 빠이바꼬띠 다음으로 핀란드 부모들이 많이 이용하는 ECEC 서비스이다. 그러한 이유로 보육사(39.1%), 유치원 교사(24.4%)에 이어 가정보육사가 19.5%로 그 비중이 매우 높다.

〈표 24〉 ECEC 교직원의 업무와 인원 분포

부문별 종사자	인원 수(명)	비율(%)
책임자(Johtajat), 지도사(Ohjaajat)	2,754	5.0
유치원 교사(Lastenharjoittelijat)	13,554	24.4
특수 교사(Erityislastentarhoittelijat)	1,048	1.9
보육사(Varhaiskasvatuksen lastenhoitajat)	21,694	39.1
보조원(Varhaiskasvatuksen avustajat)	2,649	4.8
가정보육사(Perhepäivähoitajat)	10,830	19.5
놀이, 체험, 외부 활동 전담 보조자	768	1.4
기타 유치원 및 사무실 보조원	2,186	3.9
계	55,480	100.0

출처: Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014:132-135

---

ECEC 교원들의 교육 수준은 매우 복잡하다. 핀란드에서 1986년 직업 학교 학제가 변경되었고, 1995년부터 유치원 교사의 자격 요건이 학사 학위 소지자로 강화되었다. 이러한 이유로 현재 ECEC와 관련된 일을 하고 있는 인력의 학력은 매우 복잡하게 뒤섞여 있는 상황이다.

대체로 빠이바꼬띠 책임자(원장)는 기존의 학제 시스템에서 보건사회 분야를 전공한 직업전문대학 졸업자들이다. 또한 유치원 교사와 특수 교사들은 직업전문대학 졸업자와 1995년 이후 종합대학에서 유아교육을 전공한 학사 학위 소지자들이 대부분이다.

보육사와 보조원은 대부분 한국의 실업계 고등학교에 대응하는 직업학교 졸업자들이다. 1980년대부터 보육과 관련된 일을 해온 사람들이 아직 남아 있어서 정확하게 학력에 대한 제한이나 자격 요건이 없다고 볼 수 있다.

1995년 이후 유치원 교사 자격 요건이 강화되어서 향후에는 정규 교사와 특수 교사는 모두 최소한 학사 학위 소지자들로 채워질 예정이다. 현재 유치원 교사는 전체 직원의 약 30%를 차지하는데 이들은 대학에서 유아교육을 전공한 학사 학위 소지자이다. 빠이바꼬띠에 근무하는 교사들도 대부분 대학원 과정에서 석사 학위를 공부하고 있다. 예비초등학교를 담당하는 교사는 대학 졸업 이상의 학력을 소지한 유치원 교사들이다.

보육사는 아동의 건강과 안전 등 다양한 업무를 수행한다. 보육사는 실무 위주로 교육과정(이 구성되어 있는 3년제 직업학교(vocational training)를 졸업해야 한다. 다른 보조자들도 대부분 직업학교에서 보건사회분야를 전공한 인력이다.

가정보육사도 별도의 자격 요건은 없지만, 아동 보육에 필요한 일정 수준 이상의 훈련을 받아야 한다. 훈련 조건은 상당히 엄격한 편이나 훈련

---

기간은 보육사의 능력이나 경력에 따라 달라진다. 이에 교육 훈련을 진행하는 기관은 학생에 따라 각기 다른 개별화된 학습 계획을 세워 훈련을 시키고 있다. 2000년도 국가교육위원회에서는 가정보육사의 자질과 능력을 강화하는 권고안을 발표했다.

## 2. 유치원 교사 양성과정

### 가. 일반 교사양성

현재 핀란드의 유아교육, 기초의무교육, 과목전담교사, 특수교육, 직업교육, 성인교육 기관의 모든 교사는 대학에서 배출된다. 핀란드에서 유치원 교사는 8개 대학에서 배출된다. 헬싱키대학교, 이따-수오미대학교, 위바스펠라대학교, 오울루대학교, 탐페레대학교, 랍페대학교, 투르쿠대학교와 스웨덴어로 교육하는 오보 아카데미에 유치원 교사과정이 설치되어 있다.

각 대학은 국가에서 정한 교사과정 교육 규정을 준수해야 한다. 그렇지만 대학마다 세부적인 내용에서는 독자적인 교사과정 커리큘럼을 운영할 수 있다. 8개 대학의 교사과정 커리큘럼을 비교해 보면 학점 분포, 개별 학점 이수 시기 등의 세부적인 차이를 보인다(정도상, 2013).

핀란드에서 교사는 누구나 공통으로 최소한 교육학 기초 25학점과 전공 35학점을 이수해야 한다. 이 규정에는 예외가 없다. 그리고 보육사와 유치원 교사를 제외한 정규학교 교사는 반드시 석사학위를 취득해야 한다. 유치원 교사는 대학에서 총 180학점을 이수해야 한다. 유치원 교사의 교육학 전공 학점은 대학마다 조금씩 차이가 있다.

헬싱키 대학의 유치원 교사 이수 학점의 구성은 다음 <표 25>와 같다.

“유아교육과 예비초등교육 직업과정”이 60학점으로 가장 많고, 교육학 전공 47학점, 교육학 기초 25점, 부전공과 자유 선택 28학점, 언어와 의사소통 20점 순으로 구성되어 있다. 유아교육 직업과정 관련 이수 학점이 60점으로 가장 많지만, 교육학 전공과 교육학 기초를 합치면 72점으로 교육학 관련 과목을 중시한다는 것을 알 수 있다.

〈표 25〉 헬싱키대학교 유치원 교사 양성과정 총 이수 학점

이수 분야	학점
언어와 의사소통	20
교육학 기초	25
교육학 전공	47
유아교육과 예비초등교육 직업과정	60
부전공과 자유 선택	28
<b>총 학점</b>	<b>180</b>

출처: <http://www.helsinki.fi/ok/koulutukset/varhaiskasvatuksen/Lto-tutkintorakenne%202012-2015.pdf>

핀란드에서 교사 자격증을 취득하기 위한 별도의 임용고사는 없다. 유치원 교사는 유치원 교사과정에 입학하여 180학점을 이수하고 학사학위를 취득하면 교사 자격이 주어진다. 상급학교인 종합학교와 중등학교 교사는 석사학위를 취득해야만 교사자격을 획득할 수 있다.

## 나. 유치원 교사 양성과정

### 1) 공통필수과목

유치원 교사는 대학에서 공통필수과목을 이수해야 한다. 대학에서 규정하는 공통필수과목은 대학마다 독자적으로 운영한다. 대부분의 대학에서는 전공에 상관없이 모든 학생이 이수해야 하는 과목을 지정한다. 다음 〈표 26〉은 헬싱키대학교에서 교사양성과정이 속한 행동과학대학에서 지정한 공통필수과목이다.

〈표 26〉 헬싱키대학교 유치원 교사양성과정의 공통필수과목(언어와 의사소통)

공통필수과목(언어와 의사소통)	학점
교사로의 성장과 학습 계획	4
지적인 글쓰기	3
구어 의사소통	2
제2공용어	3
외국어	3
정보통신기술 자격	3
기타 정보통신기술	2
총 학점	20

출처: <http://www.helsinki.fi/ok/koulutukset/varhaiskasvatuksen/Lto-tutkintorakenne%202012-2015.pdf>

이 공통필수과목들을 한국의 대학교에서 지정하고 있는 교양필수과목과 비교해 보면 다음과 같다. 한국의 대학교에서도 단과대학별로 차이는 있지만, 대체로 국어와 영어를 포함하고 인문과학, 사회과학, 자연과학 분야에서 1개 과목을 공통필수로 지정한다. 헬싱키대학교의 교사과정에서 지정하고 있는 공통필수과목에는 언어와 의사소통 관련 과목이 유난히 많다. 쓰기와 말하기를 중심으로 의사소통에 중점을 둔 모국어, 제2공용어, 외국어, 정보기술, 의사소통 등이 모두 이에 속한다.

언어 중심의 공통필수과목 지정은 핀란드의 다른 대학에서도 공통적으로 나타나는 특징이다. 이를테면 위바스킬라대학교와 투르쿠대학교에서도 공통필수과목은 대부분 언어와 의사소통으로 구성되어 있다.

핀란드의 모든 대학교의 교사과정에서 핀란드어, 스웨덴어, 영어로 의사소통하는 능력을 강조한다. 미래의 교사들은 이 언어들로 의사소통을 할 수 있도록 실력을 배양해야 한다. 핀란드 사람들이 일반적으로 3개 언어를 구사한다는 풍문은 적어도 교사들에게는 맞는 말이다.

핀란드에서 교사들에게 의사소통과 언어 능력을 강조하는 이유는 무엇일까? 핀란드에서는 가르침과 배움 활동을 상호 존중을 전제로 한 대화라

고 간주하기 때문이다. 교사와 학생은 교육자와 피교육자라는 일방적인 관계가 아니며, 대화의 기본 조건은 의사소통 능력에 있다는 상식을 핀란드의 교사양성과정에서 실천하고 있다.

## 2) 교육학 기초 및 전공(교직과목)

핀란드의 모든 교사가 반드시 이수해야 하는 교육학 기초과목은 25학점이다. 교육학의 사회적·역사적·철학적 기초, 교육심리학, 교육 일반, 교육학 연구 기초 등이 포함된다. 어린이의 생리적, 사회적, 심리적 발달 과목이 5학점으로 비중이 가장 크고, 교육학 일반이 2학점으로 가장 낮다.

헬싱키대학교는 유치원 교사의 교육학 기초 과목에서 유아 교육학, 어린이의 발달과 심리, 변화를 강조한다(표 27 참조).

(표 27) 헬싱키대학교 유치원 교사양성과정의 교육학 기초

교육학 기초	학점
교육학의 사회적, 역사적, 철학적 기초	4
어린 시절의 변화	4
교육심리학 입문	3
어린이의 생리적, 사회적, 심리적 발달	5
교육학 일반	2
유아 교육학	4
교육학 연구 기초	3
총 학점	25

출처: <http://www.helsinki.fi/okj/koulutukset/varhaiskasvatuksen/Lto-tutkintorakenne%202012-2015.pdf>

학생들은 교육학 기초과목을 이수하고 나면, 전공과목 47학점을 이수해야 한다. 교육학 기초과목이 교육 이론에 중점을 두었다면, 전공과목들은 실제 현장에서 필요한 과목들로 구성된다(표 28 참조).

〈표 28〉 헬싱키대학교 유치원 교사양성과정의 교육학 전공

교육학 전공	학점
유아교육의 계획과 발전	3
현장 학습	5
유아교육과 초기 교육 이론과 교수법	3
3세 이하 유아 교육학	3
다름과 다양성 대처법	6
유아기의 이질성, 다문화 교육	5
성인 사회에서의 공동 작업	5
양적 연구 계획	4
질적 연구 계획	3
학사학위 논문	10
총 학점	47

출처: <http://www.helsinki.fi/ok/koulutukset/varhaiskasvatuksen/Lto-tutkintorakenne%202012-2015.pdf>

한국의 교사양성과정(교직과목)에서는 찾기 어려운 “다름과 다양성 대처법”, “유아기의 이질성, 다문화 교육”이 큰 비중을 차지하고 있음에 주목할 필요가 있다.

핀란드에서 전체 인구의 6.6%에 달하는 다문화 가정 자녀 교육에 얼마나 적극적으로 대처하고 있는지를 확인할 수 있는 대목이다.

### 3) 개별 교과목 커리큘럼

핀란드에서는 유치원 교사에게 감각과 운동 능력의 배양을 매우 중시한다. 따라서 이와 관련된 개별 교과목의 이수 학점이 졸업학점 180학점 중에서 60점으로 가장 많은 비중을 차지한다.

〈표 29〉 헬싱키대학교 유아교육과 예비초등학교 교사양성에 필요한 개별 교과목

구분	교과목	학점
• 유아교육 영역	체육과 보건	3
	언어와 의사소통	3
	수학	3
	환경과 자연	3
	종교와 윤리	3
	음악 교수법 1	4
	체육과 보건 교수법 1	4
	미술 교수법 1	4
	손기술 교수법 1	4
	아동 문학	3
드라마 교수법	3	
• 선택 과목(2과목 선택)	음악 교수법 2	4
	체육 교수법 2	4
	미술 교수법 2	4
	손기술 교수법 2	4
• 실습	기초 실습	3
	통합 실습	6
	최종 실습	6
총 학점		60학점

출처: <http://www.helsinki.fi/ok/koulutukset/varhaiskasvatuksen/Lto-tutkintorakenne%202012-2015.pdf>

유치원 교사들의 개별 교과목도 체육, 미술, 음악, 손유희 등의 실천적 교과목이 대부분을 차지한다. 유치원 교사양성의 커리큘럼만 보아도 유치원 교육의 중점이 학습이 아니라 아동들의 신체적 성장과 감각에 있음을 알 수 있다.

한국어로 직역하면 ‘손을 사용한 일’로 번역되는 käsityö라는 과목에 주목할 만하다. 이 과목은 한국에서 가르치는 가정과 기술을 포함하는 과목이다. 직물과 가죽을 소재로 한 수공 분야와 각종 공구를 사용하는 기술을 모두 이 과목에서 가르친다(표 29 참조).

## 맺음말

### 1. 핀란드 육아정책이 우리에게 주는 시사점

지금까지 핀란드의 임신·출산을 지원하는 육아지원 정책, 부모의 양육을 지원하는 발달된 육아휴직 제도, 국가와 지자체가 책임지고 지원하는 제도권 내의 ECEC 기관 및 ECEC 교직원 등을 살펴보았다.

핀란드 육아정책은 국가와 지자체가 육아에 대해 전적으로 책임지지만, 분야에 따라서 보편 지원과 차등 지원을 병행하고 있다는 점이 진다는 것이 가장 큰 특징이다. 지금까지 살펴본 내용을 정리 요약하고, 핀란드 육아정책의 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 핀란드 육아정책은 ‘모든 아이는 평등하다’는 철학을 기조로 한다. 켈라(kela)에서 모든 임신부에게 무상으로 제공하는 ‘엄마상자’는 계층, 자녀 성별, 지역을 불문하고

---

동일한 육아 물품을 지원한다. ‘엄마상자’는 빈민층에게 제공하는 구호품이 아니라, “모두 평등하다”는 철학의 실천 정책이라 하겠다.

둘째, 핀란드 육아정책은 부모가 직접 양육이나 기관에 의한 대리 양육 중에서 양자택일이 아니라, 필요에 따라 선택할 수 있도록 설계되어 있다. 3세 이하 자녀는 부모가 직접 양육하는 것이 좋다는 전문가들의 견해를 반영하여 ‘가정양육수당’제도를 도입, 육아휴직이 끝난 후에도 양육수당을 지원받으면서 자녀를 직접 양육을 할 수 있도록 하면서, 동시에 국가와 지자체는 양질의 빠이바꼬띠를 설치, 운영하여 부모들이 직접양육과 대리 양육을 선택할 수 있도록 제도화하였다. 결과, 핀란드의 3세 이하 아동의 기관 이용률은 다른 북유럽 국가보다 낮다. 우리와 비교해서도 3세 아동의 기관 이용률은 훨씬 낮다. 3세 아동의 기관 이용률을 우리와 비교하면, 핀란드가 약 68.2%(2012년 기준)라면, 우리나라는 88.7%(2014년 기준: 유해미·강은진·조아라, 2015: 49)이다. 여성의 경제활동참가율은 핀란드가 더 높다는 점을 고려하면 시사하는 바가 크다.

셋째, 핀란드 부모들이 믿고 맡길 수 있는 빠이바꼬띠는 대부분 국가와 지자체가 직접 운영하는 공립이다. 전국에 걸쳐서 사립 빠이바꼬띠는 손에 꼽힐 정도가 적다. 이는 우리와는 상반되는 현상이다. 2014년 기준으로 국공립어린이집을 이용하는 아동 비율은 약 10% 정도에 불과하며(유해미 외, 2015: 47) 국공립유치원의 이용률은 22.7% 수준이다(최은영·이진화·김승진, 2015: 57). 대부분의 영유아들은 민간이나 사립 기관을 이용하고 있으며 기관 유형에 따른 질적 차이도 적지 않는 게 우리의 현실이다. 핀란드는 ECEC의 책임을 국가와 지자체가 짊어지고 있는 모범적 사례이다.

---

넷째, 핀란드의 ECEC 비용은 중앙정부와 지자체가 지원하고 있지만 전액 무상은 아니다. 일반적으로 핀란드의 ECEC는 무상교육·보육으로 알려져 있는데, 그렇지 않다. 17세 이하의 아동에게 지급하는 아동수당과 가정양육수당은 출생순위에 따라 지급액이 다를 뿐, 가구소득은 고려하지 않는다.

그러나 빠이바꼬띠의 비용은 가구소득, 가족규모에 따라 지급하는 비용이 0€(유로)에서 최대 254€(유로)까지 차이가 큰 것을 확인할 수 있었다. 0€(유로)를 지급한 비율은 전체의 16%정도이며 오히려 254€(유로)를 지불한 비율이 27.3%로 가장 많다. 빠이바꼬띠와 가정보육사의 지원 비용은 동일하다. 즉, 어느 쪽의 서비스를 선택하더라도 동일한 비용 지원은 받는다. 이처럼 핀란드의 육아정책은 지원정책의 성격과 종류에 따라 보편적 지원, 차등지원, 무상지원이 다르게 설계되어 있다.

주목할 만한 사실은 핀란드에서 2012년에 비해 2015년의 아동수당이 감소하였다는 점이다. 복지국가에서도 국가의 경제 상황에 따라서 정부 지원이 감소할 수 있음을 보여 준다. 경제상황에 따라 지원을 축소 조정할 수 있다는 것은 국가와 시민들 간의 신뢰가 깔려있기에 가능할 것이다.

다섯째, 핀란드는 빠이바꼬띠를 담당하는 주무 부처를 2013년 1월 1일부터 교육문화부로 일원화되었다. 이전까지는 빠이바꼬띠는 사회보장부 소관이었고 예비초등학교는 교육문화부 소관이었는데 교육문화부로 일원화된 것이다. 그런데 중앙부처의 통합 이전에 이미 지자체에서는 교육문화부 관련 부처에서 보육업무(빠이바꼬띠 업무)를 담당하고 있었다. 여기에 교육과 보육의 연속성, 통합성을 위해 부처 통합이란 세계적 추세를 반영한 결과라 하겠다.

---

핀란드에서 부처 통합에 따른 사회적 갈등이나 진통은 찾아보기 어려웠다. 우리처럼 연령별로 기관이 이원화되어 있지 않았고 또 기관 종류도 빼이바꼬띠 한 개 유형만 있으며(1973년에 탁아소와 유치원을 하나의 기관으로 통합함), 대부분의 빼이바꼬띠가 공립이기 때문에 부처 통합이 수월했던 것으로 해석된다.

우리의 오랜 숙원 과제인 유보 통합도 긴 호흡을 갖고 추진할 필요가 있다. 유보 통합의 궁극적인 목적은 기관 종류에 상관없이 모든 영유아에게 양질의 ECEC 서비스를 제공하는 것이다. 따라서 국가와 지자체가 육아를 책임진다는 목표를 세우고 점진적으로 국공립 수를 확대해 나가면서 어린이집과 유치원 간의 격차뿐 아니라, 어린이집의 설립주체별 간의 격차, 유치원의 설립주체별 간의 격차를 줄여 나가는 작업이 우선 되어야 하겠다.

여섯째, 핀란드는 취학 1년 전 예비초등학교를 의무화하였다. 2015년 8월부터 시범사업을 거쳐 2016년부터는 모든 지자체가 예비초등학교 교육을 의무적으로 실시하고 있다. 예비초등학교는 초등학교 입학에 대비하는 일종의 ‘학교 맛보기 교육’이다. 의무교육이 되기 전부터 무상으로 지원하였다.

2011년에 정부가 ‘5세 누리과정’ 도입을 발표할 때, ‘사실상의 의무교육 1년’을 표방한 바 있다. 초심으로 돌아가서 누리과정 정책을 재검토할 필요가 있다. 예컨대, 취학 1년 전인 만 5세는 무상보육·교육<sup>8)</sup>을 완성하고 (의무교육화에 대해서는 사회적 공론화 필요), 만 3세와 만 4세의 무상보육·교육은 단계적으로 추진할 것을 제안한다. 핀란드처럼 조세율이 높은 국가도 취학 전 1년만 무상보육·교육 정책을 시행하고 있다. 우리의 조세

---

8) 여기서의 무상이란 어느 기관을 이용하더라도 비용 차이가 거의 없고 교육·보육의 질이 동일하다는 것을 의미한다.

---

을, 경제, 재정 상황 등을 고려해볼 때 만 3~4세까지의 무상보육·교육 정책은 시기적으로 이른 감이 없지 않다. 따라서 향후 누리과정 지원금을 증액할 경우, 만 5세에게 우선 적용할 것을 제안한다.

일곱째, 핀란드의 ECEC 종사자들의 마음가짐이다. 핀란드에서도 빠이바꼬띠에 종사하는 유치원 교사, 보육사, 돌봄 보조원이나 가정보육사들은 일정 수준의 교육과 자격 요건을 갖추어야 한다. 그러나 핀란드의 ECEC 종사자들은 자격 요건에 관계없이 제대로 아동을 돌보아야 한다는 사명감과 책임감을 가지고 있다.

핀란드의 빠이바꼬띠에서 아동 학대는 상상조차 할 수 없는 일이다. 작금에 우리나라의 어린이집과 유치원에서 발생하는 아동 학대가 심각한 사회 문제로 대두되는 있고 문제 해결을 위해서 CCTV를 설치하는 것과는 매우 대조적이다. 교사와 보조원들이 사명감과 책임감을 갖고 근무할 수 있는 환경과 제도 개선을 위해 노력한 것인지 아니면 계속해서 감시와 계도 중심의 규제를 할 것인지 진지하게 고민해야 한다. 어린이집과 유치원이 규제와 감시 중심으로 운영된다면, 어쩌면 우리 아이들은 이러한 부정 강화(negative reinforcement)를 어렸을 때부터 무의식적으로 습득할 수도 있다. 민주주의는 규제나 감시가 아닌, 상식을 가진 사회구성원의 자율성을 기반으로 한다. 우리 아이들이 건강한 민주시민으로 성장하길 바란다면, 그것은 전적으로 어른들의 몫이다. 아이들은 어른들의 말씨나 행동 뿐 아니라 조직이나 사회를 운영하는 원리와 방법을 은연중에 내면화할 가능성이 높기 때문이다.

끝으로, 2013년 세이브더칠드런에서 발표한 “엄마가 아이를 키우며 살기 좋은 나라(mother’s index)”에서 세계 1위를 차지할 정도로 핀란드의

---

육아정책은 선도적이다. 그러나 오늘날 전 세계가 부러워할 만한 핀란드 육아정책도 하루아침에 만들어지지 않았다는 사실을 명심할 필요가 있다.

탁아소와 유치원을 합친 빠이바꼬띠는 1973년에 법제정을 통해 탄생하였으며, 이후 ‘평등’과 ‘정의’를 바탕으로 국가와 지자체가 육아를 책임진다는 정책목표를 위해 일관된 방향으로 법 개정을 추진해 왔으며 지금도 진행 중이다. 핀란드 육아정책의 가장 특징인 가정양육수당 제도를 안착하는 데 무려 30년이란 시간이 소요되었다.

이러한 사례는 현재 예산을 둘러싸고 논란이 되고 있는 누리과정에 적지 않은 시사점을 던져준다. 누리과정이 모든 유아에게 보편적 지원이라는 나름 좋은 취지로 도입되었지만, 사회, 경제적 효과 등에 대한 심도있는 논의 과정 없는 일방의 정치적 결정(나정, 2014: 65)이었기에 정책이 정착되기도 전에 갈등과 대립이 야기되고 있다. 새로운 정책을 도입할 때, 시간이 소요되더라도 충분한 사회적 합의과정을 거친 후에 추진해야 그 정책의 지속성을 담보할 수 있다는 교훈을 핀란드의 육아정책에서 배울 수 있다.

전 세계적으로 부러워하는 핀란드 육아정책을 그대로 모방할 수도 없으며 모방할 필요도 없다. 그러나 초저출산 사회에서 출산과 육아 문제의 근본적 해결책이 무엇이며 국가와 사회는 어떠한 방향으로 정책을 추진해야 하는 지에 대해 나름 해답을 제시해 주고 있다는 점에서, 핀란드 육아정책은 우리에게 분명 타산지석(他山之石)이다.

---

## 2. 향후 과제

이 글의 목적은 핀란드 육아정책 현황을 전반적으로 파악하는 것이었다. 이 글에서 핀란드 육아정책의 제도와 변천, 기관 이용 현황, 영유아의 지원 체계, 교사양성 등의 하드웨어 측면에 초점을 두고 고찰하였다. 이런 이유로 핀란드의 빠이바꼬띠의 실제 운영과 교육에 대해서는 자세히 살펴 보지 못했다.

사람의 교육은 영유아기부터 시작된다. 학교에 입학하기 전의 보육과 교육이 제대로 이루어져야 다음 단계의 교육을 할 수 있다. 영유아기에 이루어지는 보육과 교육에 대한 심층적인 연구가 지속적으로 이루어져야 하겠다.

우리가 육아정책을 수립하고 발전시키기 위해서 핀란드 육아정책과 제도를 파악하는 것도 중요하지만, 향후에는 핀란드의 빠이바꼬띠가 어떻게 운영하는지 또 어떻게 유아들을 돌보며, 무엇을 어떻게 교육하는지를 구체적으로 살펴보는 연구가 필요하다.

이외에도 우리에게 없는 가정보육사도 향후 면밀하게 살펴볼 만한 제도라 하겠다.

---

## • 참고문헌

- 김인춘(2013). 북유럽 국가들의 복지재정 제도 연구. 한국지방세연구원.
- 나유미·미셸 램블린(2015). 핀란드 슬로우 라이프. 미래의 창.
- 나정(2014). 유아무상교육·보육정책 분석: Cooper 등의 다차원정책분석 모형을 활용하여. *幼兒教育學論集*, 18(1), 49-71.
- 유혜미·강은진·조아라(2015). 2015 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 이혜영(2013). 학생의 학교 부적응 진단과 대책(II), 한국교육개발원.
- 일카 타이팔레 위음, 조정주 옮김(2010). 핀란드 경쟁력 100. 비아북.
- 정도상(2011). 북유럽의 외로운 늑대! 핀란드. (주)언어과학.
- 정도상(2013). 핀란드의 교사양성 및 연수제도 현황과 시사점, 한국교육개발원.
- 최은영·이진화·김승진(2015). 2015 육아교육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- Eeva-Leena Onnismaa & Marjatta Kalliala(2010). Finnish ECEC policy: interpretations, implementations and implications. *Early Years* vol. 30, No.3, October, 267-277.
- Finnish National Board of Education(2010). National Core Curriculum for Pre-primary Education 2010.
- HelsinginYliopisto(2015). Lastentarhanopettajan koulutus HelsinginYliopisto. <http://www.helsinki.fi/okl/koulutukset/varhaiskasvatuksen/Lto-tutkintorakenne%202012-2015.pdf>

---

Kuntaliito(2015). Perusopetuksen päättäneiden sijoittuminen jatko-opintoihin, tilastokeskus.

OECD(2005). Start Strong II.

OECD(2012). Education at a glance 2012. OECD Indicators(2012). Indicator D3: How much are teachers paid?. OECD.

Opetushallitus(2014). ESIOPETUKSEN OPETUSSUUNNITELMAN PERUSTEET 2014, Määräykset ja ohjeet 2014:94

Opetus- ja kulttuuriministeriö(2014). Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat, Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmä muistioita ja selvityksiä 2014:12.

Pearson(2012). The learning curve 2012. Pearson.

Pronzato, Chiara(2007). "Return to Work after Childbirth: does Parental Leave matters in Europe?". ISER Working Paper 2007-30. Colchester: University of Essex

Sahlberg, P. (2010). The Secret to Finland's Success: Educating Teachers. Stanford University School of Education.

STAKES(2004). National Curriculum Guidelines on Early Childhood Education and Care in Finland.

〈신문기사〉

한겨레, 2014년 4월 11일, 무상교육이 '세계 1등' 비결입니다

〈자료 수집과 배경 지식에 도움을 준 주요 웹사이트〉

<http://kosis.kr> (국가통계포털)

---

www.naver.com (네이버 포탈 사이트)  
http://fin.mofa.go.kr (주 핀란드 대한민국 대사관)  
http://www.jyu.fi (위바스킬라대학교)  
http://www.helsinki.fi (헬싱키대학교)  
http://www.stat.fi (핀란드 통계청)  
http://www.tilastokeskus.fi (핀란드 통계청)  
www.kela.fi (핀란드 사회보험기구)  
www.minedu.fi (핀란드 교육부)  
www.oph.fi (핀란드 국가교육청)  
www.stm.fi (핀란드 보건복지부)  
www.tysuojelu.fi (직업안전감독관)  
www.varttua.stakes.fi (핀란드 국립보건복지연구센터)

---

## 이윤진

연세대학교 사학과 졸업

연세대학교 교육학과 석사/박사 졸업

연세대학교 국학연구원 연구교수 역임

현 육아정책연구소 연구위원

---

## 정도상

서울대학교 언어학과 학사/석사/박사 졸업

핀란드 헬싱키대학교 석사 졸업

전 고려대학교 겸임교수, 서울대학교 외래강사

현 (주) 언어과학 대표, 핀란드연구소 대표

---

세계육아정책동향시리즈 17

## 핀란드의 육아정책(II)

발행인 • 우남희

발행처 • 육아정책연구소

편집역 • 이윤진 정도상

발행일 • 2015년 12월

주소 • 서울시 서초구 남부순환로 2558 외교센터 3층, 4층

<http://www.kicce.re.kr>

대표전화 • 02) 398-7700

팩스 • 02) 730-33113

인쇄 • 경성문화사 02) 786-2999

---

ISBN 979-11-85941-69-1 93330

