

핀란드의 육아정책 연혁과 동향

이윤진 연구위원

북유럽의 축고, 작은 나라 핀란드는 세계 최고의 공교육과 더불어 육아제도를 자랑한다. 합계출산율 1.80, 막내자녀 3세 이상의 유자녀 여성취업률 80.7%가 보여주듯이 핀란드의 육아정책은 선도적이다. 1978년 아동보육법 제정으로 저소득층 자녀가 이용했던 탁아소와 중산층 자녀가 이용했던 유치원을 하나의 기관(바이바꼬피, päiväkoti)으로 통합했고, 1996년부터는 정부와 지자체가 바이바꼬피를 비롯한 ECEC 서비스(가정보육사 포함)를 모든 아동이 보편적으로 누릴 수 있는 권리로 제도화하면서, 오늘날 대부분 영유아들은 공립 ECEC 서비스를 이용하고 있다. 2000년대는 ECEC 기관에서 배우는 중핵 교육과정 제정에 노력을 기울였으며, 2013년에는 ECEC 기관의 소관부처를 교육문화부로 일원화했다. 2016년 1월 1일부터는 취학 전 예비초등학교 교육을 의무교육에 포함하였다. 오늘날에 전 세계가 부러워하는 핀란드의 육아정책은 정부와 지자체가 육아를 책임진다는 일관된 목표를 향해 정책을 추진하되, 그 과정에서 발생하는 갈등이나 논쟁에 대해서 시간이 소요되더라도 충분히 논의하고 합의 를 도출해 나가면서 만들어졌고, 지금도 진행 중이다.

1. 들어가며

핀란드는 인구 500만명의 작은 나라이다. 그러나 사교육 없이 국제적인 학업성취도 평가에서 줄곧 상위권을 유지하고 있는 핀란드의 교육 철학은 한마디로 ‘한 사람의 낙오자도 만들지 마라’로 집약된다. 이는 핀란드인 뿐 아니라 핀란드에서 오랫동안 유학생생활을 한 한국인들도 인정하는 핀란드 교육의 핵심가치이다.¹⁾ 한 명의 낙오자도 만들지 않으려는 핀란드 정부의 의지

는 영유아기부터 시작된다. 아이를 출산한 모든 산모에게 다양한 육아물품이 담긴 ‘엄마상자’를 무상으로 제공하고 있으며 17세 이하의 아동을 양육하는 부모에게는 아동수당(Lapsilisä)을 지급하고 있다. ‘엄마상자’나 ‘아동수당’ 모두 국가가 부모와 함께 아동을 소중히 키우겠다는 약속이다. 핀란드가 2013년 세이브더칠드런(Save the Children)에서 발표한 엄마지수(mother’s index)에서 최고점을 받아 176개국에서 1위를 차지한 것은²⁾ 이러한 노력의 결과이다. 본고에

* 본고는 육아정책연구소의 세계육아정책동향시리즈 「핀란드의 육아정책(II)」(이윤진·정도상, 2015)의 일부 내용을 발췌, 정리한 것임.

1) 나유리·미셸(2015). 핀란드 슬로우 라이프. 미래의 창. p.75.

2) 나유리·미셸(2015). 핀란드 슬로우 라이프. 미래의 창. p.274.

서는 공교육과 더불어 전 세계가 부러워할 정도로 잘 구축된 핀란드의 육아정책을 고찰하고 이를 통해 우리가 얻을 수 있는 시사점을 도출해 보고자 한다.

2. 핀란드 ECEC 제도의 연혁과 현황

가. 연혁

핀란드 ECEC 정책의 분수령이 된 계기는 1973년에 제정된 「아동보육법(Day Care Act)」이다. 동법의 제정으로 중산층 자녀들이 주로 다녔던 ‘유치원’과 저소득층의 기혼모 자녀들이 주로 다녔던 ‘탁아소’가 하나의 시설로 통합되었다.³⁾ 유치원과 탁아소를 합친 이 시설을 핀란드어로는 빠이바꼬띠(päiväkoti), 영어로는 데이케어센터(Day Care Center)라 한다. 동법은 1) 사회복지정책의 일환으로 다른 제도들과 함께 영유아가 있는 가족을 지원하고, 2) 남성과 여성이 평등하게 직업에 종사하거나 학업을 할 수 있는 기회를 제공하며, 3) 아동이 학습에 어려움을 겪지 않도록 사전 예방 조치를 하고 발달이나 사회적 배경에서 발생하는 격차를 해소하며, 4) 모든 아동에게 연령과 발달 차이에 따른 개별 활동, 학습, 휴식의 지원 등의 취지로 제정되었다.⁴⁾

그런데 이 법의 입법 과정에서 ‘어린이들을 공공 시설에 수용한다’는 것에 대해 열띤 논쟁이 벌어졌다고 한다. 우파는 가정에서 엄마가 아이들을 돌봐야 한다고 강조하면서 반대했고, 좌파는 당

시 노동시장의 상황을 언급하며 법안에 찬성하였다. 결과적으로 이 법은 통과되었고, 가정에서 자기 자녀를 포함한 아이를 돌보는 ‘가정보육사’를 탄생시켰다. 1980년대 들어서자 보육·교육기관의 공급이 수요를 따라가지 못했다. 그래서 정부는 육아휴직을 9개월 늘리면서, ‘가정양육수당’을 하나의 대안으로 제시하였다. 당시 정치적으로 좌파는 여성들이 직장을 그만두거나 직장에 불리한 위치에 놓일 것을 우려하면서 이 수당 제도를 반대했다. 하지만 결국, 부모에게 선택권을 보장하는 방향으로 법이 개정되었다. 3세 미만의 자녀가 있는 부모는 기관을 이용하면서 직장을 다닐 것인가, ‘가정양육수당’을 받고 복직을 연기할 것인가를 선택할 수 있게 되었다.⁵⁾

1990년대 들어서면서 핀란드 사회의 ‘평등’과 ‘정의’의 가치를 실현하고 아동의 보편적 권리를 보장하는 ECEC 제도가 정착되었다. 1996년부터는 취학 전 아동들 ‘누구나’가 지방자치단체에서 제공하는 공립 빠이바꼬띠(päiväkoti)를 이용할 수 있도록 공적 재정이 본격적으로 투입되었다. 아울러 기관 서비스의 질적 제고를 위해 명확하고도 엄격한 규정이 만들어지면서 1996년 이후부터는 취학 전 모든 아동이 기관에서 양질의 ECEC 서비스를 받을 권리가 강화되었다. 2000년대 이후, 핀란드 정부는 ECEC 기관에서 배우는 커리큘럼 제정 작업에 착수하였다. 2000년의 예비초등교육 중핵 교육과정(Core Curriculum for Pre-School Education, 2000), 2002년의 국가수준의 ECEC 정책에 관한 정부 결의(Government Resolution Concerning the National Policy Definition on Early Childhood Education and Care, 2002), 2003년도의 국가수준의 ECEC 커리큘럼

3) Eeva-Leena Onnismaa & Marjatta Kalliala(2010), Finnish ECEC policy: interpretations, implementations and implications. Early Years, 30(3), October, p.269.
 4) Opetus- ja kulttuuri ministeriö(2014), Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat, Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä, pp.8-11.
 5) 일까 띠이팔레 엠클, 조정주 옮김(2010). 핀란드가 말하는 핀란드 경쟁력 100. 비아북. p.99.

지침서(National Curriculum Guidelines on Early Childhood Education and Care in Finland, 2003) 등 핀란드 정부는 커리큘럼 제정을 빠르게 추진하였다. 특히, 2003년도 커리큘럼의 핵심은 보육, 육아, 교육의 총체적인 통합이었다. 뿐만 아니라 평생학습의 한 영역으로 영유아의 교육적 연계성을 강조하여 아동발달에 있어 지속성과 계속성을 도모하는 교육과정을 제공하는 것에 주안점을 두었다.

나. 현황

1) 주무부처 일원화

2013년 1월 1일부터 0~6세의 ECEC의 주관부처가 교육문화부(Opetus- ja kulttuuriministeriö)로 일원화하였다. 이전에는 0~5세의 아동 보육은 사회보건부(Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö)에서, 6세의 예비초등교육은 교육문화부(Opetus- ja kulttuuriministeriö)에서 담당하였다. 부처를 일원화를 하게 된 배경에는 이미 지방자치단체의 교육문화부 관련 부서에서 보육 업무를 담당하고 있었으며 교육과 보육의 연속성, 통합성 강화라는 세계적인 추세가 작용했다. 그러나 부처 일원화에 따른 새로운 법이 제정될 때까지는 사회보건부에서 추진했던 정책은 그대로 유지하고 있다. 사회보건부의 ECEC 제도 운영은 2012년 12월 31일로 끝났지만, 업무의 지속성을 위하여 보육료 지원, 영유아의 건강, 복지 분야 업무는 담당하고 있다. 2013년부터 교육문화부에서 담당하는 업무는 다음과 같다.⁶⁾

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

2) 취학 1년 전 예비초등학교 교육(Esiopetus) 의무화

예비초등학교 교육(Esiopetus)은 기초교육 단계인 종합학교(peruskoulu)에 입학하기 직전인 유아들이 하루 4시간 동안 학교교육을 받는 제도이다. 예비초등학교 교육은 기초교육법 제26조에 근거해서 2015년 8월부터 희망하는 지자체에서부터 의무교육으로 전환했고, 2016년부터는 모든 지자체가 의무화했다. 다시 말해서, 2016년부터 예비초등학교 교육은 모든 아동이 취학 직전에 반드시 받아야 하는 의무교육이 되었다. 예비초등학교 교육은 무상교육이며 이에 대한 책임은 지자체에 있다.

예비초등학교 교육은 지방자치단체가 운영하는 공립 바이바꼬띠(päiväkoti)나 종합학교에서 실시한다. 2014년에 예비초등학교에 참여한 아동은 총 60,400명이었다. 이 중에서 49,000명이 공립 바이바꼬띠에서 11,400명은 종합학교에서 교육을 받았다.⁷⁾ 배우는 커리큘럼은 국가 수준 중핵 교육과정(2010년 제정)을 준수한 지역교육과정(local curriculum)이다. 유아기 교육, 예비초등학교 교육, 기초교육으로 연계되는 일련의 교육과정은 통합된 교육과정으로서, 아동의 발달과 성장을 촉진하는 데 그 목적이 있다. 예비초등학교 교육의 커리큘럼은 언어와 상호작

6) Opetus- ja kulttuuriministeriö(2014). Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat, Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä, p.27.

7) http://www.stat.fi/til/pop/2014/pop_2014_2014-11-14_tie_001_fi.html(검색일: 2015년 9월 30일).

용, 수학, 윤리와 종교, 환경과 자연, 건강과 신체 발달, 예술과 문화의 6개 영역으로 구성되어 있다. 8) 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·포래들 그리고 성인들과의 의사소통하는 방식 등을 배운다.

2013년 1월 1일부터 ECEC 정책을 주관하는 주무부처가 교육문화부로 일원화 되면서, ECEC 관련 법령도 개정 중에 있으며, 현재 진행 중인 종합학교의 교육과정 개정에 따라, 예비초등학교의 중핵교육과정도 개정 중에 있다. 9)

3. 핀란드의 ECEC 기관 이용 현황

가. 연령별 이용 현황

영유아 연령에 따른 ECEC 기관(바이바꼬띠 또는 가정보육사) 10)의 이용 양상을 살펴보면, 다음 <표 1>과 같다. 1세 미만의 영아를 기관에 맡기는 경우는 거의 없으며 1세 영아의 기관 이용률도 30% 이내이다. 자녀가 커갈수록 기관 이용도 많아지면서 5세의 약 79%, 6세의 약 71%가(2012년 기준) ECEC 기관을 이용한다. 대체로 3세를 기점으로 50% 이상이 가정 내 양육에서 ECEC 기관으로 이동한다. 7세는 종합학교를 입학하는 연령이므로 이 연령의 유아들은 ECEC 기관을 이용하는 경우는 매우 적다.

나. 공·사립 ECEC 기관 이용

ECEC 기관이 보편적인 권리로 확대되기 시작한 1996년 이후부터 2012년까지 공립 ECEC 기관(①)과 사립 ECEC 기관(②)의 이용 추이 변화는 다음 <표 2>와 같다. 먼저, 1997년도에 ECEC 기관을 이용한 229,090명의 서비스 이용 양상

<표 1> 연령별 ECEC 서비스 이용 현황(1997-2012)

	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

단위: 명, %

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

8) Finnish National Board of Education(2010). National Core Curriculum for Pre-primary Education 2010.

9) The Finnish National Board of Education_Early childhood education and care, http://www.oph.fi/english/education_system/early_childhood_education(검색일: 2015년 8월 19일).

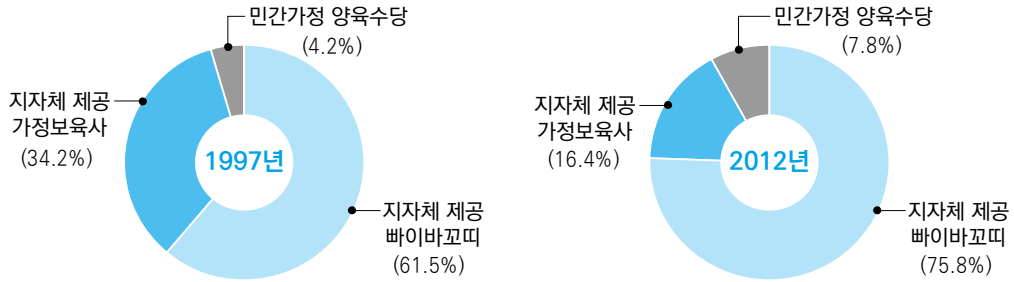
10) 가정보육사란 자기 자녀를 포함해서 약 5명의 아이를 돌보는 사람으로, 이들에게도 부모와 지방자치단체가 공동 부담해서 월급이 지급되며 근로연금도 받을 수 있으며 직무교육이 의무화되어 있다(일까 따이팔레 엠크, 조정주 옮김, 2010: 99).

〈표 2〉 공·사립 ECEC 서비스 이용 아동수(1997~2012)

단위: 명

구분	1997	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012
① 공립								
바이바꼬띠	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 사립								
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: 민간양육수당을 받는다는 것은 사립 바이바꼬띠 또는 사립 가정보육사를 이용하는 것을 의미함.
 출처: Tilasto- ja indikaattori pankki SOTKANet, THL: Tilastotietokanta Kelasto(각 년도).



[그림 1] 핀란드 ECEC 서비스 종류별 이용 비율 변화(1997년, 2012년)

을 세부적으로 보면, 공립 바이바꼬띠를 이용한 아동이 140,991명으로 가장 많고, 공립 가정보육사를 이용한 아동은 78,389명, 사립 ECEC 기관 서비스를 이용하면서 민간 가정양육수당을 받는 아동은 9,710명 순이었다.

이를 비율로 환산하면 공립 바이바꼬띠 61.5%, 공립 가정보육사 34.2%, 민간 가정양육수당 4.2%로서, 핀란드 영유아의 대부분(95.7%)이 지자체가 제공하는 공립 ECEC 서비스를 이용한다고 볼 수 있다. 2012년에 ECEC 서비스를 받은 228,981명의 서비스 이용 양상을 분석해 보면, 공립 바이바꼬띠와 민간 가정양육수당의 비율은 각각 75.8%, 7.8%를 차지하여 1997년보다 상승했으나 공립 가정보육사의 이용 비율은 16.4%

로 감소하였다. 그렇지만 여전히 지자체가 제공하는 공립 ECEC 서비스를 이용하는 비율은 92.2%로 높다. 결론적으로 지방자치단체가 제공하는 공립 바이바꼬띠가 핀란드의 보편적인 ECEC 서비스라 하겠다.

다. 기관 이용 시간

핀란드의 바이바꼬띠와 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. 대

부분의 부모들은 종일제를 이용한다. 바이바꼬띠의 종일제 비율은 약 77% 전후, 가정보육사의 종일제 비율은 약 91% 전후로 가정보육사의 종일제 비율이 더 높다(표 3 참조).

한편, 부모가 가정양육수당(hoitotuki)¹¹⁾을 받는 경우, 공·사립 바이바꼬띠를 시간제로 이용할 수 있다. 전반적으로 0세는 ECEC 기관의 시간제 서비스를 이용하는 경우는 거의 없으며 1~2세는 가정 내 양육과 기관 서비스를 시간제로 이용하는 경우가 늘어나기는 하지만, 비중은

4% 내외로 아주 적다. 3세부터는 가정양육수당을 받지 않고 바이바꼬띠에서 종일제로 돌봄 서비스를 받는 경우가 대부분이므로 시간제 돌봄 서비스를 이용하는 가정은 거의 없다. 오히려 시간제 돌봄 서비스는 종합학교에 입학한 저학년(7, 8세) 아동들이 이용하는 경우가 미취학 아동보다 많은 것을 알 수 있다(표 4 참조). 바이바꼬띠를 시간제로 이용하는 경우는 2.3%(2012년 기준) 일반적으로 이용하는 서비스는 아니다.

〈표 3〉 공립 ECEC 서비스 종일제 이용 아동수(1997~2012)

단위: 명

구분	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
바이바꼬띠	140,991	131,857	131,078	150,239	154,082	160,735	168,110	173,460
종일제이용	109,732	89,132	94,818	114,154	117,474	122,806	129,973	133,586
비율(%)	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
종일제이용	67,382	58,914	48,272	46,308	42,244	40,231	37,659	34,428
비율(%)	86.0	85.8	87.8	90.2	90.6	91.4	91.9	91.6

주: 비율은 해당 서비스 이용 아동수 중 종일제 이용 아동수 비율임.
출처: Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet, THL: Tilastotietokanta Kelasto(각 년도).

〈표 4〉 바이바꼬띠 시간제 돌봄 서비스 이용 아동의 수(2008~2012)

단위: 명, %

구분	2008		2009		2010		2011		2012	
	아동 수	비율	아동 수	비율	아동 수	비율	아동 수	비율	아동 수	비율
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: Läände: Lapsiperhe-etuustilastot 2008-2012, Kela.

11) 자세한 내용은 본고의 4장 참조

라. 비용

지자체가 지원하는 ECEC 예산과 켈라(Kela)¹²⁾에서 지원하는 수당 지원은 다음 <표 5>와 같다. 지자체 지원 예산의 70% 이상이 빠이바꼬띠(päiväkoti)에 투입되며 켈라가 지원하는 예산의 약 85% 이상이 가정양육수당에 소요된다. 2012년을 기준으로 보면 지자체가 영유아 육아지원을 위해 투입한 전체 예산은 약 26억유로였다. 이 중 75%에 해당하는 19억유로를 빠이바꼬띠에 지원하였고, 17%인 4억4백만유로를 가정보육사에 지원하였다. 2008년~2012년 사이에 빠

이바꼬띠 예산은 31% 증가하였고(1,491유로 → 1,949유로), 가정보육사 예산은 10% 감소했다(491유로 → 442유로). 지방자치단체의 예산과 켈라에서 지원한 예산을 포함한 2012년 총 예산은 약 30억유로였다. 지자체가 88%(약 26억유로), 켈라가 12%(약 3억1백만유로)를 담당한 셈이다.

1) 영유아 1인당 1일 돌봄 비용

핀란드 전체 예산에서 영유아 1인당 돌봄 비용은 빠이바꼬띠 종일제와 가정보육사 종일제에 가장 많이 투입되고 있다. 2012년 기준 빠이바꼬띠

<표 5> 지자체 및 Kela에서 지원한 육아지원 예산(2008~2012)

구분	2008		2009		2010		2011		2012	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
지자체 지원 예산										
총 보육비	2,129	100.0	2,235	100.0	2,313	100.0	2,466	100.0	2,597	100.0
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 ¹⁾	147	6.9	168	7.5	189	8.2	207	8.4	206	7.9
Kela 지원 예산										
총액 ²⁾	327	100.0	343	100.0	353	100.0	349	100.0	361	100.0
가정양육수당	289	88.4	303	88.3	307	87.0	301	86.3	311	86.2
민간양육수당	29	8.9	32	9.3	34	9.6	35	10.0	36	10.0
부분보육	9	2.8	8	2.3	12	3.4	13	3.7	14	4.9
자발적 지자체보조금	68	-	83	-	91	-	97	-	97	-

주: 1) Kela에서 지불된 지원금이 포함되지 않음.

2) 지자체 보조금이 포함되지 않음.

출처: Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKAnet, THL: Lapsiperhe-ettustilasto, Kela.

<표 6> 영유아 1인당 1일 돌봄 비용(2007~2012)

구분	구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012
		빠이바꼬띠	종일제	60.6	63.5	67.9	68.8
	시간제	36.4	38.1	40.7	41.3	42.4	44.2
가정보육사	종일제	55.5	57.8	62.5	63.2	67.0	73.6
	시간제	33.3	34.7	37.5	37.9	40.2	44.2

출처: Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKAnet, THL

12) 핀란드 정부가 운영하는 사회복지 기관으로 다양한 복지 서비스와 복지 수당을 책임지고 있다. 엄마상자도 켈라(Kela)에서 지급하고 있다.

종일제와 가정보육사 종일제가 73.6유로로 동일했다(표 6 참조). 바이바꼬띠 시간제와 가정보육사 시간제도 44.2유로로 동일하였다. 종일제나 시간제나에 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 바이바꼬띠 종일제는 60.6유로에서 2012년에는 73.6유로로 증가하였는데 동 기간 동안, 마찬가지로 바이바꼬띠 시간제도 36.4유로에서 44.2유로로 증가하였다. 동 기간 동안 가정보육사 종일제는 55.5유로에서 73.6유로로, 시간제는 33.3유로에서 44.2유로로 증가하여 가정보육사 비용이 바이바꼬띠에 비해 더 많이 증가했음을 알 수 있다.

2) 바이바꼬띠(päiväkoti) 이용 비용

바이바꼬띠 이용 시, 정부와 지자체가 비용을 지원하고 있지만, 모두에게 전액 무상은 아니다. 가정이 추가로 내는 금액은 철저하게 가족경제력, 부모의 소득, 아동 수(가족규모)에 비례해서 차등적으로 부담하게 한다. 다음 <표 7>은 가구 소득에 따른 바이바꼬띠 이용료 부담 비율이다. 이를테면 2012년 기준, 2인 가족으로 월 소득 1,278유로까지는 이용료로 소득의 최대 11.5%를 내지만, 6인 가족일 때는 월 소득 2,121유로까지는 소득의 최대 7.9%를 내게 된다. 2008년 8월 1일부터는 5인 가구와 6인 가구를 구분해서 월 비용 지원의 상한선을 좀 더 세분화하였다.

<표 7> 가구소득 기준별 바이바꼬띠 이용료 부담 비율

단위: 유로, %

가족 규모 (인원)	2008.8.1. 이전		2008.8.1. 부터		2010.8.1. 부터		2012.8.1. 부터	
	월소득 상한기준	소득대비 이용료 최대부담비율	월소득 상한기준	소득대비 이용료 최대부담비율	월소득 상한기준	소득대비 이용료 최대부담비율	월소득 상한기준	소득대비 이용료 최대부담비율
	2	918	11.5	1,099	11.5	1,198	11.5	1,278
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 tarkisteista sosiaali- ja tervyhuollon asiakasmaksuista ja kotipalvelun ja kotisairanhoidon palvelusetelistä(1148/2011).

<표 8> 바이바꼬띠 월 이용료와 해당 아동수(2010년)

단위: 유로, 명, %

1인당 월 이용료	해당 아동수	해당 아동 비율
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 -Kuntakyselyn osaraportti, Tilastoraportti 37/2011, THL(아동 돌봄 2010-지자체 설문지 부분보고서, 통계보고 37/2011, THL).

핀란드에서는 2000년대 들어 2002년, 2008년, 2010년, 2012년에 바이바꼬띠 이용료에 대한 조사를 실시하였다. 이 중 공개한 가장 최근 자료인 2010년도 자료를 보면, 최대 이용료(254 유로)를 부담한 아동 비율은 27.3%였고, 무상으로 이용한 아동 비율은 16.1%였다(표 8 참조). 이들 사이에 100~179유로를 지불한 경우가 22.9%로 가장 많았다. 다시 말해서, 핀란드에서 완전 무상으로 바이바꼬띠를 이용하는 경우는 약 16% 정도이며 대다수(약 84%)는 부모소득, 가족규모, 가족경제력 등을 고려하여 책정된 이용료를 내고 있다. 그래서 종합학교부터 박사과정까지 완전 무상교육인 핀란드에서는 취학 전인 “지금이 돈이 가장 많이 들어가는 시기”¹³⁾라는 말이 있다.

4. 가정양육수당(hoitotuki)

가정양육수당은 핀란드 육아정책에서 가장 특이적인 제도이다. 이 수당의 취지는 3세 미만 자녀를 부모가 직접 양육할 수 있는 환경을 제공하기 위함이다. 이는 3세까지는 가정에서 한 사람이 키우는 것이 바람직하다는 아동심리학자의 견해를 따른 정책이다. 바이바꼬띠(päiväkoti)와 같은 기관에서 교사가 자주 바뀔으로써 생기는 불안감은 3세 미만 유아들에게는 바람직 못하다는 것이다. 그런데 엄마가 어린 자녀를 돌보기 위해 가정에 있다면 소득이 감소할 수밖에 없으며—물론 엄마가 직장을 계속 다닐 수 있게 자녀를 기관에 맡길 수 있고 이 때 발생하는 비용 부담이 크지는 않다—직장에 다니는 엄마는 연금을 축적할 수 있지만 집에 있는 엄마는 연금을

않는 셈이다. 이것이 아이를 집에서 키우는 소중한 책무를 다하고 싶은 여성들에게 불공평하다는 것이다.

자녀를 가정에서 부모가 직접 키우는 것을 지원하는 이 수당정책은 1950년대 말에 제안되었고, 실현되기까지 30년의 시간이 걸렸다. 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 비로소 시범적으로 실시되었다.¹⁴⁾ 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.¹⁵⁾

이로서 핀란드의 일하는 부모들은 자녀가 3세가 될 때까지, 가정양육수당을 받으면서 부모가 직접 양육하거나 또는 바이바꼬띠에 맡길 수 있는 선택권을 갖게 되었다. 3세 미만의 아동을 부모 중의 한 사람이 가정에서 돌볼 때 지원하는 가정양육수당은 다음 <표 9>와 같다.

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. 가정양육수당을 받는 경우도 2008년에 97,687명에서 2012년 95,758

13) 나유리·미셸 램블린(2015). 핀란드 슬로우 라이프. 미래의 창, p.280.

14) 일까 따리팔레 역음, 조정주 옮김(2010). 핀란드가 말하는 핀란드 경쟁력 100. 비아북, p.103.

15) 일까 따리팔레 역음, 조정주 옮김(2010). 핀란드가 말하는 핀란드 경쟁력 100. 비아북, p.104.

〈표 9〉 월 가정양육수당(2013년)

단위: 유로

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

출처: Opetus- ja kulttuuriministeriö(2014: 86).

〈표 10〉 가정양육수당을 지원받은 아동 수(2008-2012)

단위: 명, %

구분	2008		2009		2010		2011		2012	
	아동 수	비율	아동 수	비율	아동 수	비율	아동 수	비율	아동 수	비율
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: Läände: Lapsiperhe-etuustilastot 2008-2012, Kela.

명으로 감소하는 추세이다. 전체 영유아 인구 중에서 가정양육수당을 받는 경우는 2008년에 18.2%에서 2012년 17.2%로 소폭 감소하였다(표 10 참조).

5. 나오며: 우리에게 주는 시사점

지금까지 살펴본 핀란드 육아정책을 통해 우리가 얻을 수 있는 시사점을 짚어보면 다음과 같다. 첫째, 핀란드의 바이바꼬피는 대부분 국가와 지자체가 직접 운영하는 공립기관이다. 전국에 걸쳐서 사립 바이바꼬피는 손에 꼽힐 정도로 적다. 이는 우리와는 상반되는 현상이다. 2014년

기준으로 국공립어린이집을 이용하는 아동 비율은 약 10% 정도에 불과하며¹⁶⁾ 국공립유치원의 이용률도 22.7%¹⁷⁾ 수준이다. 대부분의 영유아들이 민간이나 사립 기관을 이용하고 있으며 기관 유형에 따른 질적 차이도 적지 않는 게 우리의 현실이다. 핀란드 대부분의 바이바꼬피가 공립기관이란 사실은 ECEC의 책임은 국가와 지자체에 있다는 것을 정부가 몸소 실천한 결과라 하겠다.

둘째, 핀란드 육아정책은 부모가 직접 양육과 기관이용 중에서 필요에 따라 선택할 수 있도록 설계되어 있다. 3세 미만 자녀는 부모가 직접 양육하는 것이 바람직하다는 전문가들의 견해를 반영하여 '가정양육수당' 제도를 도입, 육아휴직

16) 유헤미·강은진·조아라(2015). 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소, p.47.

17) 최은영·이진화·김승진(2015). 유아교육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소, p.57.

〈표 11〉 우리나라, 핀란드의 합계출산율, 여성경제활동참가율, 아동빈곤율 비교

단위: 명, %

	합계출산율 (2005)	집단별 여성취업률				아동빈곤율
		전체 여성(2006)		유자녀 여성(2005)		
		전체	시간제	막내자녀 2세 이하	막내자녀 3~5세 이하	
핀란드	1.80	67.3	14.9	52.1	80.7	3.4
한 국	1.08	53.1	12.3	-	-	-
OECD 평균	1.63	56.8	26.4	-	-	12.0

출처: OECD·Korea Policy Centre(2008). Babies & Bosses 직장과 가정생활의 조화를 위한 OECD국가 정책 종합검토서, p. 16.

이 끝난 후에도 양육수당을 지원받으면서 자녀를 직접양육을 할 수 있도록 하면서, 동시에 국가와 지자체는 양질의 바이바꼬띠를 설치, 운영하여 부모들이 직장양육과 대리양육을 선택할 있도록 제도화하였다. 결과, 핀란드의 3세 미만 영아의 기관 이용률은 다른 북유럽 국가보다 낮다. 우리와 비교해서도 3세의 기관 이용률은 훨씬 낮다. 핀란드 3세 유아의 기관 이용률은 약 68.2%(2012년 기준)라면, 우리나라는 88.7%(2014년 기준)이다.¹⁸⁾ 영아의 기관 이용률은 높지만, 합계출산율, 여성경제활동참가율, 아동빈곤율 등 대표적인 육아지표에서 핀란드보다 못하다(표 11 참조). 우리나라 유자녀 여성취업률의 수치는 없으나, 여성의 취업률이 20대 후반~30대 중반에서 푹 떨어지는 M곡선이란 사실에서, 영유아기 유자녀 여성의 여성취업률은 전체 여성의 53.1%보다 낮다고 추론할 수 있다. 이에 비해 핀란드는 막내자녀가 3세 이상인 유자녀 여성의 취업률이 전체 67.3% 보다 훨씬 높은 80.7%이다. 핀란드 여성에게 출산과 육아는 직장생활을 영위하는 데 걸림돌이 되지 않는다는 것을 보여준다.

셋째, 핀란드의 ECEC 비용은 중앙정부와 지자체가 지원하고 있지만 전액 무상은 아니다. 일반적으로 핀란드의 ECEC는 무상교육·보육으로

알려져 있는데, 그렇지 않다. 17세 이하의 아동에게 지급하는 아동수당과 앞서 고찰한 가정양육수당은 출생순위에 따라 지급액이 다를 뿐, 가구소득은 고려하지 않는다. 그러나 바이바꼬띠의 비용은 가구소득, 가족규모에 따라 지급하는 비용이 0유로에서 최대 254유로까지 차이가 큰 것을 확인할 수 있었다. 전액 무상이 전체의 16% 정도이며 오히려 254유로를 지불한 비율이 27.3%로 가장 많다. 바이바꼬띠와 가정보육사의 지원 비용은 동일하다. 어느 쪽을 선택하더라도 동일한 비용을 지원 받는다. 이처럼 핀란드의 육아정책은 지원정책의 성격과 종류에 따라 보편적 지원, 차등지원, 무상지원이 다르게 설계되어 있다.

흥미로운 사실은 핀란드의 경제가 어려워지면, 정부가 지원하는 수당도 줄어든다는 점이다. 우리는 이러한 사례를 찾아보기가 어렵기 때문이다. 17세 이하 아동에게 지급되는 아동수당의 경우, 2012년에 비해 2015년에 줄었다. 경제가 어려워지면 세입이 적어지므로 정부가 지원하는 수당은 줄어들 수 있다. 그렇다고 중단된 적은 없다고 한다. 금액은 감소되었더라도 아동수당은 변함없이 지급되고 있다. 이처럼 경제상황에 따라 수당 금액을 조정할 수 있다는 것은 국가와 시민들 간의 신뢰가 바탕으로 깔려있기에 가능할 것이다.

18) 유해미 외(2015). 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소, p.49.

넷째, 핀란드의 ECEC 주무부처가 2013년 1월 1일부터 교육문화부로 일원화되었다. 중앙부처의 통합 이전에는 바이바꼬띠의 소관부처는 사회보건부였다. 그런데 핀란드에서 부처 통합에 따른 사회적 갈등이나 진통은 찾아보기 어려웠다. 우리처럼 연령별로 기관이 이원화되어 있지 않았고 또 기관도 바이바꼬띠 한 개 유형만 있으며(1973년에 탁아소와 유치원을 하나의 기관으로 통합함), 대부분의 바이바꼬띠가 공립이기 때문에 부처 통합이 수월했던 것으로 해석된다. 여기에 이미 이전부터 지자체에서는 교육문화부 관련 부서에서 보육업무(바이바꼬띠 업무)를 담당하고 있었던 것도 중앙부처 통합이 순조로운 요인으로 볼 수 있다.

다섯째, 핀란드는 취학 1년 전 예비초등학교를 의무화하였다. 2015년 8월의 시범사업을 거쳐 2016년부터는 모든 지자체가 예비초등학교 교육을 의무적으로 실시하고 있다. 예비초등학교

는 초등학교 입학에 대비하는 일종의 '학교 맞보기 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 5세부터 무상보육·교육을 완성하고(의무교육화에 대해서는 사회적 공론화 필요), 만 3세와 만 4세의 완전 무상보육·교육은 단계적으로 추진할 것을 제안한다. 조세율이 높은 핀란드도 취학 전 1년만 완전 무상교육을 실시하고 있다. 우리나라의 조세율, 경제, 재정 상황 등을 고려해 볼 때, 만 3~4세의 완전 무상보육·교육 정책은 긴 호흡을 갖고 점진적으로 추진할 필요가 있다. 앞으로 정부가 계획했던 대로 누리과정 지원금을 증액할 경우, 만 5세에게 우선 적용할 것을 제안한다.