
핀란드의 보육법제에 관한 연구

김정현



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

비교법제 연구 12-20-⑩

핀란드의 보육법제에 관한 연구

김 정 현

핀란드의 보육법제에 관한 연구

A Study on the Finnish Childcare legislation

연구자 : 김정현(부연구위원)
Kim, Jung-Hyun

2012. 9. 30.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요약문

I. 배경 및 목적

- 저출산 문제를 해결하기 위해 영유아보육제도의 총체적인 개선이 필요
 - 출산이후부터 부모가 영유아를 보육하는 데 있어서 애로사항이 없도록 국가가 적극적으로 개입하여 영유아의 연령에 맞게 단계적으로 지원을 해야 저출산 문제를 해결할 수 있음
 - 현재 보육제도의 큰 골격은 보육료 지원인데, 이는 재정건전성 악화라는 문제 외에도 보육제도로서 적절한지에 대해서도 비판이 제기되고 있는 형국
- 기존의 영유아보육제도에 관한 비교법적 연구는 프랑스, 독일, 영국 등 서유럽 국가 중심으로 이루어져 왔던 것이 한계임
- 핀란드의 영유아보육제도 관련 법제를 비교법적 분석을 하여 관련 제도를 소개하고, 향후 우리의 영유아보육제도의 모델을 만드는 데 있어서 시사점을 도출하고자 함

II. 주요 내용

- 핀란드의 복지제도와 보육제도

- 핀란드의 스칸디나비아 복지국가모델에 해당하는 대표적인 국가
- 스칸디나비아 복지국가모델은 높은 조세율에 근거해 보편적 복지서비스를 국민에게 제공한다는 점이 주요 특징
- 핀란드에서 보육에 대한 관심이 급장하게 된 것은 1960년대 후반이었는데 이는 1950년대와 1960년대의 급격한 사회적·직업적 구조의 변화가 여성들의 사회적 진출을 확대했기 때문임

□ 핀란드의 보육법제 및 보육정책

- 핀란드의 보육제도 시스템인 ECEC(Early Childhood Education and Care)은 아동을 위한 목적지향적인 조기교육과 가족을 위해 제공되는 아동보육제도(child day care arrangement)를 동시에 충족하는 시스템
- 핀란드의 보육법의 법적 체계 및 주요 내용을 분석함
- 핀란드의 보육정책은 보육시설 지원과 다양한 수당 지원이 병행됨

□ 한국의 영유아보육관련법제 현황과 개선방향

- 한국의 영유아보육법의 법적 체계 및 주요 내용을 분석함
- 핀란드의 보육제도가 주는 시사점은 보육시설 지원과 양육 수당으로 지원을 이원화해야 하고, 공공시설을 확충해야 함

Ⅲ. 기대효과

- 핀란드의 보육법제를 면밀히 조사·분석함으로써 향후 한국의 보육정책 개선시 기초자료로 활용

- 저출산으로 인한 국가경쟁력 약화라는 문제점을 고려할 때 국가가 보육료를 지원하는 것은 부득이한 선택이 될 수밖에 없고, 이와 관련된 문제를 최소화하기 위해서는 다양한 정책수단들을 고려해야 함

▶▶ 주제어 : 핀란드, 복지제도, 보육제도, 보육법, 보육시설, 양육수당

Abstract

I . Background and Purpose

- An overall improvement is needed to solve the problem of low birth rate
 - To solve the issue of low birth rate, the government should actively intervene and phase in the support according to infant's ages so that parents ease difficulties in childcare ever since their birth.
 - The main point of current childcare system is to support childcare expenses. Yet this is criticized for its propriety as a childcare system apart from the issue that it worsens the financial integrity.
- Existing study of comparative law about childcare system has been limited to Western Europe like France, Germany, UK.
- This is to draw the implication in modeling the future childcare system through comparative analysis of Finnish law concerning childcare system.

II . Major Contents

- Welfare & childcare system in Finland

- Finland is the representative country where the welfare state model of Scandinavia is applicable.
- The main point of Scandinavian welfare model is to provide an universal welfare service to people based on high taxation.
- Between 1950's and 1960's in Finland, there had been a rapid change in structure of society and occupation. This helped more women advance on society, consequently it brought an upsurge of interests in childcare in the late 1960's.

Childcare legislation and policy in Finland

- ECEC(Early Childhood Education and Care), the childcare system of Finland, satisfies the early education for children and child day care arrangement for families at the same time.
- Analysis on legal system and main contents of child day care act in Finland
- Childcare policy of Finland combines supporting nursery facilities with supporting various expenses.

The status and improvement direction of childcare related legislation in Korea

- Analysis on legal system and main contents of childcare laws in Korea
- Dualizing the support in daycare facilities and allowances and expanding the public facilities are implications on daycare system in Finland.

III. Expected Effects

- Researching and analyzing the Finnish childcare legislation for using it as a base line data when improving future childcare policy in Korea.
- Supporting allowances for childcare is unavoidable when considering the issue that low fertility weakens national competitiveness. Plus, various approaches of policy should be taken into account to minimize the related issues.

▶▶ Key words : Finland, welfare system, childcare system, childcare legislation, child day care facilities, childcare allowance

목 차

요약문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 필요성과 목적	13
제 2 절 연구의 범위와 방법	17
제 2 장 핀란드의 복지제도와 보육제도	19
제 1 절 복지제도	19
I. 스칸디나비아 복지모델	19
II. 복지제도의 기본철학	20
제 2 절 보육제도의 역사적 배경	22
I. 핀란드 여성 지위의 상승	22
II. 보육제도의 발달 배경	24
III. 보육제도의 변천사	25
제 3 장 핀란드의 보육법제 및 보육정책	29
제 1 절 보육제도의 헌법적 근거	29
제 2 절 보육제도 개관	32
I. 보육시스템	32
II. 중앙정부와 지방정부의 보육제도	36

제 3 절 보육법	38
I. 체 계	38
II. 주요내용	38
제 4 절 근로계약법상의 보육제도	49
I. 개 관	49
II. 가족휴가제 및 수당	50
제 5 절 보육정책	58
I. 각종 수당	58
II. 의료 및 상담 서비스	61
III. 보육 서비스 제공 유형	63
IV. 핀란드 보육 제도의 특징	69
제 4 장 한국의 영유아보육관련법제 현황과 개선방향	71
제 1 절 영유아보육법의 현황	71
I. 법률제정과정과 개정경과	71
II. 주요 내용	72
제 2 절 한국 보육제도의 현황과 핀란드 보육제도의 시사점 ...	83
I. 보육시설 지원과 양육수당의 지원 이원화	83
II. 공공시설의 확충	87
III. 영유아보육법과 유아교육법의 통합	89
제 5 장 결 론	95
참 고 문 헌	99

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성과 목적

향후 한국사회에서 가장 중요한 국가정책으로 부각될 의제는 ‘복지’ 일 것이다. ‘복지’의 개념에 대해서는 논자에 따라 다르게 정의될 수 있고,¹⁾ 정책적 수혜자를 어느 범위까지로 볼 것인지에 대해서는 많은 논란이 있을 수 있다.²⁾ 하지만 부의 편중이 갈수록 심화되는 반면에 삶의 질을 중시하는 사회적 분위기가 점차 강해지면서, 국민들의 복지정책의 양적 확대와 질적 개선을 요구하는 목소리는 지속적으로 커질 것이라는 점에 대해서는 크게 이론이 없을 듯하다.

고도성장을 겪고, IMF경제위기를 순차적으로 경험한 한국사회는 곳곳에서 많은 변화가 일어났고 여전히 진행 중이다. 평생직장의 개념은 사라지고, 조직 내에서의 경쟁은 더욱 치열해질 뿐 조직이 더 이상 개인을 보호해주지 않게 되면서 고용불안정이 심각한 사회문제가 되었다. 경제성장이 정체기에 접어들면서 일자리가 줄어들어 취업이 점점 더 힘들어지고 있다. 이에 따라 사회진출연령과 혼인연령이 올

1) 鄭宗燮, 『憲法學原論』 서울: 博英社, 2012, 234면에 따르면 “헌법이 추구하는 복지 국가에 대해서도 과연 복지국가란 어떠한 것을 지칭하는지에 대해서는 오늘날까지 의견의 일치를 보지 못하고 있다.”고 지적하면서, “구체적으로 그러한 것이 어떠한 모습인가 하는 점에 대해서는 의견이 분분하다. (중략) 복지국가의 ‘복지’개념에 교육이나 환경이 포함되는 것인가 하는 점에 대해서는 공공재정치출과 국가개입의 정도를 놓고 논란이 분분하다”고 설명하고 있다.

2) 鄭宗燮, 앞의 책, 236-237면에 따르면 복지국가의 유형을 3가지로 분류하고 있는데, 복지의 문제를 시장기능에 우선적으로 의존하여 해결하되 취약계층에 대해서 국가가 복지서비스를 제공하는 ‘자유주의적 앵글로색슨 복지국가모델’, 질병·노령·실업 등 특정 상황에서 사회보험(social insurance)에 주로 의존하여 문제를 해결하고 국가가 나머지 역할을 하는 ‘국가-조합주의적 유럽 복지국가모델’, 국민이 부담하는 높은 조세에 의존하여 보편성 원리와 평등원리에 기초하여 실수요에 관계없이 복지서비스를 제공하는 ‘사회민주적 스칸디나비아 복지국가모델’이 이에 해당된다.

라고고 있다. 가계지출에서 사교육비가 차지하는 비중이 갈수록 증대되고 있고,³⁾ 주거비용도 가파르게 상승하고 있다.⁴⁾ 미래에 대한 불안감이 지속적으로 심화되고 있는 것이 한국 사회의 현주소이다.

이와 같은 사회적 분위기 속에서 출산율은 계속 내려가고 있는 추세이다. 여성의 사회적 진출이 확대되면서 맞벌이부부가 증가하게 된 점도 출산율 하락에 기여했다. 이처럼 저출산 문제는 개인의 선택이라고 치부하기 어려울 정도로 사회구조와 밀접한 연관이 있다.⁵⁾ 더욱이 출산율의 저하는 경제활동인구의 축소로 이어지므로 국가경쟁력을 훼손시킬 우려가 높다.

그러므로 저출산 문제의 해결은 정책최우선순위에 자리매김해야 할 정도로 국가적으로 중요한 과제가 되고 있다. 현재 대한민국의 출산율은 1.4명으로 세계 189개국 중 175위에 불과하다.⁶⁾ 2016년 우리나라의 생산가능 인구는 3704만 명으로 정점을 찍은 후 매년 감소할 것으로 예상된다. 저출산이 현재와 같은 추세로 진행될 경우 경제인구의

3) 김양분/양수경, 「사교육비 추이와 규모 예측」, 한국교육개발원, 2011, 8-10면에 따르면 지난 20년 동안 우리나라 가계의 실질 사교육비가 연평균 5.5%씩 증가한 것으로 나타났다. 특히 2000년대 들어 저소득층에서도 정규교육비(공교육)보다 사교육비 지출 비중이 늘었다. 이에 따르면 1990년부터 2010년까지 가구당 월평균 사교육비는 1990년 5만2,250원에서 2010년 15만2,346원으로 3배 가량 상승했다. 같은 기간 정규교육비는 연평균 0.3%씩 꾸준히 감소해 사교육 의존도가 심하다는 점도 또 한번 확인됐다고 주장하고 있다.

4) 김동열, 「주거복지의 평가와 개선방안」, 현대경제연구원, 2011, 주거비용은 최근 전세가격과 금리 상승으로 소득대비가격비율(PIR)은 1998년 4.2배에서 7.7배까지 높아졌고 내집마련기간은 2003년 6.7년에서 9.4년으로 길어졌다.

5) 김선자, 「서울시 저출산 대응정책의 과제와 발전방안」, 서울시정개발연구원, 2009, 27-40면에 따르면 저출산을 야기하는 요인으로는 문화적 요인, 사회적 요인, 경제적 요인이 있다. 문화적 요인으로는 결혼과 출산 그리고 자녀에 대한 가치관의 변화, 핵가족화 및 1인가구의 증가가 있다. 사회적 요인으로는 여성의 경제활동 증가와 이에 따른 일과 가정의 양립 장애요인 발생, 가족친화적 제도의 미비 등이 있다. 그리고 경제적 요인으로는 청년실업에 따른 직장 및 소득의 불안정, 자녀양육비 부담 및 주택비용 증가 등의 가구경제 악화가 있다.

6) Margaret Greene/Shareen Joshi/Omar Robles, 가나다트랜스(역), 「2012 세계인구현황 보고서」, 유엔인구기금(UNFPA), 2012. 113면.

노쇠화로 인해 국가의 역동성이 저해되고 성장 동력이 저하될 가능성이 매우 높다. 이처럼 심각한 저출산 문제를 해결하기 위해서는 출산 후 보육의 어려움을 해소하는 것이 선행되어야 한다.

따라서 영유아보육제도의 총체적인 개선을 통해 저출산 문제의 해결책을 찾아가야 한다. 단순히 지원금을 증액해준다는 수준에서 논의될 성질의 것이 아니다. 출산이후부터 부모가 영유아를 보육하는 데 있어서 애로사항이 없도록 국가가 적극적으로 개입하여 영유아의 연령에 맞게 단계적으로 지원을 해야 출산율을 높일 수 있다.

현 정부는 보육료 지원을 골자로 하는 무상보육정책을 추진했는데,⁷⁾ 일부 지방자치단체가 무상보육정책을 재정부족으로 인해 지속적으로 추진하기 어려워지면서⁸⁾ 보육제도에 대한 재검토가 필요하게 되었다.

7) 영유아보육료 지원사업을 말하며, 해당 사업의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. ① 만 0-2세 보육료: 어린이집을 이용하는 만 0-2세 영유아에 대해 소득·재산수준에 상관없이 보육료 지원(연령별 보육료 지원단가 : 0세 394천원, 1세 347천원, 2세 286천원) ② 만3-4세 보육료 어린이집을 이용하는 만3~4세 영유아에 대해 소득인정액이 영유아가구 소득하위70% 이하인 경우 보육료 지원(영유아가구 소득하위70%이하: 우리나라 전체 영유아가구의 소득 및 재산을 분석하여 가장 낮은 계층을 소득하위 0으로 보고 가장 높은 계층을 소득하위 100으로 규정하여 하위로부터 70%를 의미, 연령별 보육료 지원단가 : 3세 197천원, 4세 177천원), 3-4세 보육료 지원대상에서 탈락한 가구 중 맞벌이 가구를 대상으로 완화된 소득인정액 산정방식으로 지원여부 및 지원수준을 재선정하여 보육료를 지원. 출처: 보건복지부 웹사이트 http://www.mw.go.kr/front_policy/jc/sjc0114mn.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06140301 최종접속: 2012. 8. 31.

위의 정책은 정부가 예산안을 제출할 때 소득하위 70%까지 지급하겠다고 발표했던 내용이고, 이에 따라 상임위에서 통과됐다. 그러나 예결위에서 소득상관과 무관하게 100% 지원을 하겠다고 했으며, 이는 어린이집 수요 폭증으로 이어졌다.

8) 정부가 2011년 12월 소득 하위 70%의 가정에 지원하던 0-2세 보육료를 소득과 무관하게 전 계층으로 확대하게 되면서, 서울 전체 무상보육 대상 아동이 6만6천840명이 되었고, 예산은 약 7천억원 늘어나게 되었다. 이로 인해 서초구의 경우 2012년 7월 무상보육을 중단하겠다고 선언하였다. 서울시 자치구 중 서초구에서 가장 먼저 예산이 고갈된 것은 전체 무상보육 대상자에서 소득 상위 30% 가구가 차지하는 비중이 가장 높기 때문이다. 즉, 서초구는 0-2세 전면 무상보육 시행 후 무상보육 대상이 1천665명에서 5천113명으로 급증했는데, 대상자 중 68%(3천400명)가 상위 30%에 해당했던 것이다.

현행 보육제도의 큰 골격은 보육료 지원인데, 이에 대해서는 재정건전성을 악화시킨다는 지적 외에도 보육제도 자체로서 적절한지에 대해서도 비판이 제기되고 있는 형국이다.

보육료 지원으로 인해 전업주부 가정에서도 영유아를 어린이집에 보냄으로써 과수요가 발생하여 정작 1차적으로 보육정책의 수혜자가 되어야 할 맞벌이 가정 자녀가 어린이집을 가지 못하는 부작용이 발생하고 있는 것이다. 보육제도에 대한 총체적인 점검이 요구되고 있는 현재의 상황이다.

따라서 저출산 문제 해결과 현행 보육제도의 개선방향을 모색하기 위해 선진국들의 영유아보육제도가 어떻게 설계되어 있는지를 면밀하게 살펴보고, 이에 바탕해 한국의 영유아보육제도의 개선방향을 마련할 필요성이 요구된다. 기존의 영유아보육제도에 관한 비교법적 연구는 프랑스, 독일, 영국 등 서유럽 국가 중심으로 이루어져 왔던 것이 사실이다. 전통적으로 북유럽국가들이 선진화된 복지제도를 갖추고 있는데, 이들 국가에 대한 연구가 부족했던 것이 기존 연구의 한계점이기도 하다. 다만, 스웨덴에 대해서는 다양한 사례분석이 이루어졌으나⁹⁾ 핀란드의 경우에는 선행연구를 찾기 어렵다는 점¹⁰⁾에서 이에 관한 심도있는 연구가 필요하다.

한편 핀란드에서는 보육시설을 이용하는 여성들의 취업률이 70~80%에 이르지만 한국의 경우 30% 수준에 머물고 있다는 점은 현재의 보육지원 정책이 노동시장 정책과의 연계가 이루어지고 있지 않다는

9) 스웨덴 보육제도에 관한 대표적인 연구로는 한유미, 스웨덴의 아동보육제도, 학지사, 2005; 문무경(편역), 스웨덴의 육아정책, 육아정책개발센터, 2006; 김송이, “스웨덴과 영국의 보육서비스 유형화와 접근성에 관한 비교 연구”, 중앙대 대학원 석사학위논문, 2007; 박창현/박선영/김영주/윤경옥, “스웨덴의 영유아교육보육 통합이 한국 영유아정책에 주는 함의: 스웨덴 유아학교의 정치학을 중심으로”, *幼兒教育學論集* 제14권 제4호, 2010.

10) 핀란드의 보육제도에 관한 대표적인 연구로는 이운진/송신영(편역), 「핀란드의 육아정책」, 육아정책개발센터, 2009가 있다.

것을 실증하는 것이다. 향후 한국의 보육정책은 다양한 보육지원 정책을 마련하여 저출산 문제를 해결하고 여성의 사회진출기회를 확대해야 한다는 점에서 핀란드의 보육제도는 시사하는 바가 클 것으로 판단되어 본 연구를 수행하게 되었다. 핀란드의 보육법제에 관한 비교법적 분석을 하여 관련 제도를 소개하고, 향후 우리의 영유아보육제도의 모델을 만드는 데 있어서 시사점을 도출하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

핀란드 보육법제를 소개하기에 앞서 제2장은 핀란드복지제도의 전반적인 특징을 개괄하고, 보육제도의 역사적 배경과 변천사를 다룸으로써 핀란드 보육제도의 현황과 특성에 대해 보다 더 면밀하게 검토할 계획이다. 제3장에서는 핀란드 보육법제의 체계와 내용을 연구하는 한편, 핀란드의 보육정책을 소개할 예정이다. 그리고 제4장에서는 핀란드에 대한 비교법적 연구에 바탕해 한국의 보육법제의 문제점과 개선방향에 관한 시사점을 도출하고자 한다.

미래 인적자원에 대한 투자로서 정부의 보육 지원을 확대하고 있는 시기이므로 보육의 품질을 제고할 수 있는 개선방안을 도출하는 것은 무엇보다 중요한 과제라고 본다. 따라서 한국의 보육제도의 개선방향에 대한 시사점을 도출하는 데 중점을 두고자 한다.

다만, 핀란드는 우리나라와 경제구조, 복지제도 등이 상이하기 때문에¹¹⁾ 평면적이고 단순하게 양 제도를 비교하는 서술에 그치거나, 핀

11) 스칸디나비아 형태의 복지국가에 대한 비판으로는 許 營, 『韓國憲法論』 博英社, 2012, 315-316면. 이에 따르면 “국민의 일상생활이 하나에서 열가지 철저히 국가의 사회보장제도에 의해서 규율되는 것을 내용으로 하는 이른바 복지국가는 국민 각자의 자율적인 생활설계를 근본으로 하는 진정한 의미에서의 사회국가와는 거리가 멀다.”고 지적하면서 복지국가와 사회국가를 구별하고 있다.

그리고 스칸디나비아 형태의 복지국가는 자율적인 생활설계의 자유를 상실했기 때문에 현대인의 생활감과 맞지 않을 뿐만 아니라 사회국가와 복지국가의 차별

란드 보육제도를 따라야 한다는 식의 단편적인 결론을 맺지 않도록 연구과정에서 유의하였다.

연구방법은 문헌연구와 법령분석을 중심으로 하되, 실태조사 및 사례 조사를 병행하여 핀란드의 보육법제에 관한 비교법적 연구를 진행하였다. 그리고 국내의 핀란드전문가와 복지제도 및 보육제도전문가 등이 참여하는 워크숍 개최를 통해 연구의 질적 향상을 기하고자 하였다.¹²⁾

12) 점을 인식해야 사회국가실현의 방법적 한계를 알 수 있다고 설명하고 있다.
<워크숍 개최 내용>

주제: 핀란드 보육제도와 한국 보육제도의 비교	
일시: 2012.8.27, 장소: 한국법제연구원 대회의실	
발표주제	발표자
핀란드의 교육제도와 복지제도	정도상 (핀란드연구소 소장, 언어과학 대표)
핀란드의 미래는 아이들이다	임미령 (아이미소 유아교육 연구소 소장)
한국 보육정책의 문제점과 개선방향	유희정 (한국여성정책연구원 기획본부장)
종합토론 박진우(가천대학교 법과대학 교수), 원시연(국회입법조사처 입법조사관) 윤정화(여성가족부 사무관), 이윤진(육아정책연구소 정책1팀장)	

제 2 장 핀란드의 복지제도와 보육제도

제 1 절 복지제도

I. 스칸디나비아 복지모델

핀란드는 스웨덴·노르웨이·덴마크 등과 함께 스칸디나비아 복지국가모델에 해당하는 대표적인 국가라고 할 수 있다.¹³⁾ 스칸디나비아 복지국가모델은 높은 조세율에 근거해 보편적 복지서비스를 국민에게 제공한다는 점이 주요 특징이다. 복지의 문제를 시장에 원칙적으로 맡기되, 예외적으로 취약계층에 대한 복지서비스에 국가가 개입하는 영미식 복지국가모델이나 사회보험에 주로 의존하고 국가가 나머지 역할을 담당하는 서유럽국가모델과는 차이점이 있다. 국가가 복지서비스 전반에 매우 적극적으로 개입하고, 광범위한 역할을 담당한다는 점에서 앞서 언급한 두 가지 모델과는 다르다. 그렇기 때문에 국가후견주의적 모델이라고 지칭되기도 한다.¹⁴⁾

핀란드에서 복지는 사회보건부(Sosiaali-terveysministeriö, Ministry of Social Affairs and Health)¹⁵⁾에서 기본적인 틀을 수립하고 5개의 광역지역구(lääni)와 각 지역 자치단체(kunta)가 구체적인 실행 계획을 세워 추진하고 있다. 시민들에게 제공하는 복지 지원과 수당은 전국에

13) 鄭宗燮, 앞의 책, 236-237면에 따르면 복지국가의 유형을 3가지로 분류하고 있는데, 복지의 문제를 시장기능에 우선적으로 의존하여 해결하되 취약계층에 대해서 국가가 복지서비스를 제공하는 ‘자유주의적 앵글로색슨 복지국가모델’, 질병·노령·실업 등 특정 상황에서 사회보험(social insurance)에 주로 의존하여 문제를 해결하고 국가가 나머지 역할을 하는 ‘국가-조합주의적 유럽 복지국가모델’, 국민이 부담하는 높은 조세에 의존하여 보편성 원리와 평등원리에 기초하여 실수요에 관계없이 복지서비스를 제공하는 ‘사회민주적 스칸디나비아 복지국가모델’이 이에 해당된다.

14) 鄭宗燮, 앞의 책, 236면.

15) 핀란드 사회복지부 웹사이트 <http://www.stm.fi/>

걸쳐 있는 239개의 사회보험기관인 사회보험원(Kela, Kansaneläkelaitos)¹⁶⁾를 통해 지원된다. 핀란드는 국민이 질병, 장애, 실업, 출산과 양육, 노년 생활, 빈곤에 대처할 수 있는 실질적인 복지제도를 구축하고 있다. 교육 분야의 최종적인 목표가 “한 사람의 낙오자도 없는 교육”이라면 복지에서는 “한 사람의 생명까지 소중하게 여기는 복지”를 추구한다고 말할 수 있다.¹⁷⁾

II. 복지제도의 기본철학

1. 사회민주주의

핀란드헌법 제1조는 인간의 존엄성과 개인의 자유와 권리를 보장하고 있음을 규정하고 있다. 그리고 제2조는 핀란드의 주권이 국민에게 있음을 명시하여 국민주권원리를 천명하고 있다. 제3조는 권력분립원리에 대하여 정하고 있는데, 이에 의하면 입법권은 의회가 행사하고, 행정권은 대통령과 정부에게 속하며,¹⁸⁾ 사법권은 법원의 권한이다. 이처럼 엄격하게 분립된 권력구조가 보장하는 민주주의 체제 속에서 핀란드의 국민들은 자유와 권리를 누리고 있다.

핀란드는 전통적인 자유권 보장에 그치지 않고, 헌법 제19조상의 사회적 기본권에 근거해 사회보장시스템을 갖추고 있다. 핀란드헌법상 사회적 기본권은 우선적으로 최소한의 생계를 보장받지 못하는 국민을 보호하고 있다. 즉, 인간으로서의 품위를 누릴 수 있는 최소한의 조건을 갖추지 못한 국민은 생계를 위한 필요적 지원과 보호를 받을 권리가 있다(헌법 제19조 제1항). 그리고 기초생계에 대한 권리를 보

16) <http://www.kela.fi/in/internet/english.nsf>

17) 정도상, “핀란드의 교육제도와 복지제도”, 핀란드 보육제도와 한국 보육제도의 비교 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2012, 9면.

18) 핀란드의 정치모델은 권력분산형이라고 할 수 있다. 이에 관한 자세한 논의는 김정현, 「이원정부제」 금봉어, 2009, 92-116면 참조.

장하고 있다. 모든 국민은 실업, 질병, 장애, 노령뿐만 아니라 자녀 출산이나 부양자를 잃은 경우 기초 생계에 대한 권리가 법률로 보장되고 있는 것이다(동조 제2항).

그리고 국가가 보건, 의료와 보육 영역에서 사회보장서비스를 제공해야 한다. 즉, 국가는 법률에 자세히 규정된 바에 따라 모든 국민에게 충분한 사회, 보건, 의료 서비스를 보장하고 국민의 건강을 증진한다. 또한 국가는 어린이를 양육하는 가정 및 기타 보호자를 지원하여 그들이 어린이의 복지와 개인 발달을 보장할 수 있게 한다(동조 제3항). 또한 주거문제도 사회적 기본권의 일환으로 규정하고 있다. 따라서 공공기관은 모든 국민의 주거 관련 권리와 자신의 주거를 마련할 기회를 확대한다(동조 제4항).

헌법상 사회적 기본권의 보장과 별개로 핀란드의 정치지형을 보자면, 전통적으로 보수당·자유당·농민연합(중도당)·사회민주당·공산당(급진좌파)이 주요 정당으로 자리잡고 있다. 5개 정당 가운데 중도당(Centre Party)이 강한 영향력을 갖고 있고,¹⁹⁾ 극우 정당은 존재하지 않는다. 그리고 1899년 창당된 사회민주당(Social Democratic Party of Finland)은 중도당과 함께 핀란드의 정치를 주도해왔다.

이와 같은 헌법상 사회적 기본권의 보장, 중도당과 중도좌파의 영향력이 강한 핀란드의 정치적 특성, 복지를 중시하는 북유럽의 전통적인 가치관 등이 맞물리면서 사회민주주의는 핀란드의 사회적 근간이 되고 있다. 따라서 부자의 조세부담이 높지만, 빈곤층이 그 혜택을 받는 소득재분배시스템이 체계적으로 자리잡고 있다.

국가와 지방정부의 지원금은 아동수당이나 최저생활지원금 등을 제외하고는 철저하게 개인과 가족의 소득에 비례해서 책정된다. 조세저

19) Jaakko Nousiainen, "Finland: The Consolidation of Parliamentary Governance", in Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm, *Coalition Governments in Western Europe* (New York: Oxford University Press, 2003), p. 264.

항이 없지는 않지만, 국민의 세금이 공정하게 집행되고 있다는 점에 대한 사회적 신뢰도는 높은 편이다. 복지정책이 성공하기 위해서는 국민적 신뢰가 바탕이 되어야 한다는 점을 잘 보여주고 있는 국가가 핀란드이다. 이처럼 사회민주주의에 기반한 복지시스템이 잘 갖춰진 핀란드에서는 약육강식의 논리나, 신자유주의에 의해 기승을 부리고 있는 승자독식구조가 힘을 얻지 못하고 있는 형국이다.

2. 보편적 복지

핀란드의 복지제도의 기본철학은 보편적 복지이다. 따라서 주거, 출산, 교육, 보건, 빈곤 등의 사회적 의제에 대한 근본적인 해결책을 제시하고자 한다. 모든 아동에게 지급되는 아동수당, 고등학교까지의 무상급식, 근무일 기준 500일의 실업수당, 출산휴가 및 출산급여, 노후연금 등이 정책적 실현수단이다.²⁰⁾

기본적인 생활비를 현금으로 지급하는 복지정책은 빈곤층뿐만 아니라 중산층에게도 사회적 안전망을 제공하게 된다. 보편적 복지는 삶의 위험 요인을 사전에 예방하는 기능을 한다. 그렇기 때문에 핀란드는 사회적 소외계층 혹은 빈곤층을 선별하여 지원하는 방식의 선택적 복지정책을 채택하지 않는다. 선별적 복지는 사회문제의 근본적인 해결책이 될 수 없다고 보는 것이다.

제 2 절 보육제도의 역사적 배경

I. 핀란드 여성 지위의 상승

핀란드에서는 19세기 중반 이후부터 말까지 낙농업이 경제에 중요한 비중을 차지했다. 운송수단이 발달하게 되면서 농산물의 수출이

20) 정도상, 앞의 글, 11면.

활발해졌는데, 핀란드산 버터는 러시아와 영국에서 많은 수요가 있어 주요 수출품목이 되었다. 낙농업의 발전은 핀란드 여성들의 수입을 증가시키는 데 주요한 원인이 되었고, 여성들의 사회적 지위는 상승하게 되었다.²¹⁾

이와 같은 사회적 지위의 상승에 힘입어 핀란드 여성은 1906년 참정권을 획득한다. 이는 1893년 뉴질랜드에 이어 세계에서 두 번째로 빠르게 참정권을 부여받은 것이다.²²⁾ 20세기 초 다른 국가들에 비해 일찍 여성이 투표권을 갖게 됨으로써 핀란드의 여성들은 정치적·사회적 의견을 적극적으로 개진할 수 있게 되었다. 특히 정치분야에서의 여성들의 진출은 대단히 괄목할 만한 수준이다. 핀란드의 여성의 원비율은 2007년 기준으로 41.5%에 이르며, 이는 세계에서 세 번째로 많은 비율을 차지하는 수치이다.²³⁾ 또한 2000년부터 2012년까지 재임했던²⁴⁾ 할로넨(Tarja Halonen)대통령과 2010년부터 2011년까지 재임했던 키비니에미(Mari Kiviniemi)총리는 대표적인 여성정치인이다. 2011년 6월 출범한 카타넨(Katainen) 내각의 총 19명의 각료(총리 포함) 중 여성 장관은 9명으로 거의 절반에 육박하는 수준이다.²⁵⁾ 이와 같은 여성의원비율이나 각료비율은 국회의 구성이나 내각의 출범에 따라 매번 달라지지 않고, 유사한 수준을 지속적으로 유지하고 있다.

21) Richard D. Lewis, *Finland: Cultural Lone Wolf*, 리차드 D. 루이스, 박미준(역), 「미래는 핀란드에 있다」, 살림, 2008, 241면.

22) 참고로 미국 여성은 1920년, 프랑스 여성은 1944년, 스위스 여성은 1971년에 참정권을 획득했다.

23) 뉴시스 2011. 1. 25일자. 1위는 스웨덴으로 선거일인 2006년 9월 기준으로 349석의 의석 가운데 여성 의원이 164석(47.3%)을 차지, 절반 가량에 이르는 비율을 보이고 있다. 이어 아이슬란드(2009년 4월 기준)는 42.9%로 2위, 핀란드(2007년 3월 기준)는 41.5%로 3위를 차지하고 있으며, 네덜란드(하원, 2006년 11월 기준)가 41.3%, 노르웨이(2009년 9월 기준)가 39.1% 등으로 그 뒤를 잇고 있다.

24) 핀란드 대통령의 임기는 6년이며, 국민의 직선으로 선출된다. 그리고 재선이 가능하다.

25) http://en.wikipedia.org/wiki/Jyrki_Katainen%27s_cabinet 2012. 9. 15 최종접속

여성의 정치적 영향력에 걸맞게 핀란드의 여성은 활발한 사회진출을 하고 있으며, 핀란드은행 총재·핀란드의 대표적인 회사 노키아의 사장, 주지사 등 사회 각 분야에서 여성의 역할이 두드러지고 있다.²⁶⁾ 세계 어느 나라와 비교하더라도 남녀평등이 잘 실현된 국가라고 할 수 있다.

핀란드 여성이 적극적으로 사회활동을 전개할 수 있게 된 배경으로는 크게 두 가지가 있다고 본다. 첫째, 핀란드 여성의 교육수준이 매우 높다는 점이다. 2002년 기준으로 고교 졸업생은 남학생이 14,874명인 반면에, 여학생은 21,321명에 달한다. 전체 대학생은 남학생이 79,900명인데 비해, 여학생은 90,100명에 이른다.²⁷⁾

둘째, 발달된 복지제도와 보육제도 덕분에 여성은 출산 후 육아에 대한 부담을 상대적으로 덜 갖게 된다. 핀란드에서는 공공 보육서비스가 보편화되어 있기 때문에 여성이 자녀를 숙련된 보육시설에 안심하고 맡길 수 있다. 따라서 여성들이 육아와 직업활동을 병행하면서 겪게 되는 어려움이 줄게 되는 것이다.²⁸⁾

II. 보육제도의 발달 배경

핀란드에서 보육에 대한 관심이 급증하게 된 것은 1960년대 후반기였는데, 1950년대와 1960년대의 급격한 사회적·직업적 구조의 변화가 여성들의 사회적 진출을 확대했기 때문이다. 급속한 도시화와 산업화는 새로운 일자리를 창출하였고 많은 여성들은 직업을 갖게 되었다. 제2차 세계대전 동안 취업한 여성의 수는 약 10%에 불과하였으나, 1950년에는 34%, 1960년에는 48%, 1970년에는 58%로 증가하게

26) 사회 각 분야의 핀란드의 대표적인 여성들에 관한 자세한 내용은 Richard D. Lewis, *Finland: Cultural Lone Wolf*, Intercultural Press, 2004, 리처드 D. 루이스, 박미준(역), 「미래는 핀란드에 있다」, 살림, 2008, 238면 참조.

27) 앞의 책, 238면.

28) 앞의 책, 242면.

되었다. 이에 따라 종일제로 아동을 보육해 줄 기관이 많이 필요하게 되었으며, 특히 만 3세 미만의 아동들을 맡아 돌보아 줄 보육서비스에 대한 요구가 급증하여 가정보육이 논의와 관심의 대상이 되었다.

그리고 초기 유치원은 학교당국(school authorities)의 관리 하에 있었으나, 1918년 내전(Civil War)의 결과로 유치원의 사회적 서비스 기능이 강화되어 1924년 이후 사회복지당국의 관리 체제로 이양되었다. 이후 국가적 차원에서 사회보건부(Ministry of Social Affairs and Health)가 보육과 유아교육에 대한 책임을 지고 있으며, 최근 몇 년 동안 중앙집권적인 행정과 재정 체제 및 관리 감독 체제에서 지방분권적 체제로의 이양이 추진되고 있었다.

핀란드는 모든 교육이 유치원에서 시작된다고 보고 유아교육을 중시한다. 또한 핀란드는 철저히 아이를 중심으로 놓고 교육을 하며 평생교육관점에서 교육을 바라보기 때문에 아이들을 양육하는 것에 있어 1차적 책임을 부모와 사회라는 관점을 갖고 있다.

Ⅲ. 보육제도의 변천사

핀란드의 가족정책의 목적은 아이들에게 안전한 성장환경을 제공하고, 부모들이 아이들을 양육하는 데 물질적·정신적 지원을 하기 위함이다. 핀란드에서는 제2차 세계대전 이후 1948년부터 자녀양육비지원체계(child benefit system)을 도입하면서 가족지원정책이 시작되었다. 1950년대 자녀양육비는 가족지원정책의 유일하게 중요한 정책수단이였다. 이후 수십년동안 건강보험과 연금보장시스템 등이 도입되면서 가족지원정책 역시 발전하였다. 그러나 여전히 자녀양육비는 영유아 보육에 있어서 중요한 제도이다. 취학 전 아동을 둔 부모들에게 많은 도움을 주기 때문이다.²⁹⁾

29) Ministry of Social Affairs and Health, *Early childhood education and care policy in Finland*, 2000, p. 4.

1927년 유치원 보조법, 1936년 아동복지법, 1973년 보육법(Laki lasten päivähoidosta, Child Day Care Act, 36/1973) 등의 법률제정을 통해 모든 보육시설에 대한 국가의 지원보장이 확고하게 정립되었다. 특히 보육법이 제정되면서 핀란드보육사업의 기초가 확립되었다.³⁰⁾

1996년부터 모든 취학 전 아동은 지방자치단체에서 제공하는 공립 보육시설과 유아학교(preschool)을 이용할 수 있게 되었다. 공적 재정이 투입된 덕분이었다. 1997년 8월부터 민간보육시설을 이용할 경우에는 아동수당(private childcare allowance)를 받을 수 있게 되었다. 이에 따라 공공시설 또는 민간시설 중 원하는 시설을 선택하는 것이 가능해졌다. 2000년대 이후 유아교육을 위한 필수교과과정(the Core Curriculum for Pre-School Education, 2000), 국가수준의 영유아교육·보육에 관한 정부의 결의(the Government Resolution Concerning the National Policy Definition on Early Childhood Education and Care in Finland, 2003) 등을 만들면서 영유아교육과 보육에 공을 들였다. 2002년에는 핀란드의 영유아교육·보육서비스의 주요 원리와 방향을 제시한 국가 수준의 영유아교육·보육정책을 수립했다. 그리고 2003년에는 ‘영유아교육·보육에 관한 국가교육과정(the National Curriculum Framework for Early Childhood and Care in Finland)을 발표하여 보육서비스를 이용하는 모든 영유아가 배워야 할 기본내용을 국가 차원에서 제시하였다.³¹⁾

핀란드의 육아휴직제도의 변천사를 보자면, 모성휴가의 도입-부성휴가로의 확대-부모 양자의 공동책임의 발전단계를 거쳤다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 1964년 출산휴가와 수당이 도입되었고, 1978년 남성들도 부성휴가와 수당을 받을 수 있게 되었다. 1985년부터 부모는 아

30) 이윤진/송신영(번역), 「핀란드의 육아정책」, 육아정책개발센터, 2009, 16-17면.

31) 앞의 책, 17-19면.

동양육수당(Child home care allowance)를 받을 수 있게 되어 부모육아 휴직과 수당이 종료되면 지급받게 되었다.³²⁾ 이와 같은 핀란드의 가족휴가제의 발달은 보육이 모성 일방의 책임과 의무가 아니라, 부모 모두가 함께 책임져야 할 중대한 사안이라는 것을 반영한 결과라고 본다.

32) 앞의 책, 20면.

제 3 장 핀란드의 보육법제 및 보육정책

제 1 절 보육제도의 헌법적 근거

핀란드는 1917년 러시아 제국으로부터 독립한 후 1918년 백군과 홍군간의 내전을 경험했다. 내전 이후 핀란드의 헌법이 제정되었다. 1919년 제정된 핀란드의 성문헌법은 4개의 기본법인 Constitution Act(1919.7)와 Parliament Act(1928), Ministerial Responsibility Act(1922), Act on the High Court of Impeachment(1922)로 구성되었다. 헌법제정 50주년인 1969년부터 헌법 개정에 대한 논의가 시작되었다. 법학·정치학·사회학 분야에서의 소장학자들이 주도한 혁신적인 헌법 개정 운동은 기존의 헌법을 내전과 전쟁으로 점철되었던 구시대의 역사적 산물로 간주하였다. 대통령·정부와 의회의 관계를 중심으로 논의하기 위해 모든 정당이 참여하는 헌법개정위원회가 설치되었으나 Kekkonen 대통령의 반대로 헌법 개정 논의는 중단되었다. 이로 인해 헌법 개정의 동력이 상실되었으나 1995년 사민당의 리포넨(Lipponen)총리가 차기 대통령 선거해인 2000년을 최종시한으로 설정해 개헌일정을 잡았다. 1995년에 임명된 전문가 실무그룹의 검토를 거쳐 1996년부터 의회 산하에 헌법위원회를 구성하여 헌법 개정 문제를 논의하였다. 4개의 기존 성문 헌법을 1개로 통일한 헌법 개정안을 마련하였고 1999년 6월 22일 거의 만장일치로 의회에서 통과된 후 2000년 3월 1일부로 발효되었다.³³⁾ 현행 헌법은 2000년 개정된 것이다.³⁴⁾

33) Antero Jyränki, "Finland: Foreign Affair as the Last Stronghold of the Presidency", *European Constitutional Law Review*, Vol.3, 2007, pp. 294-297.

34) 핀란드헌법 영문판은 <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Finland1999English.pdf>
참조. 최종접속 2012. 9. 1. 핀란드헌법 원문은 <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
참조. 최종접속 2012. 9. 1

핀란드헌법은 총13장 131개 조문으로 구성되어 있고, 제2장에서 제6조부터 제23조까지 국민의 기본권에 대하여 규정하고 있다. 이 중 아동의 보육과 관련한 헌법규정으로는 다음과 같은 것들이 있다.

우선 핀란드헌법 제6조인 평등권 조항을 꼽을 수 있다. 모든 국민은 법 앞에 평등하다(헌법 제6조 제1항). 모든 국민은 정당한 이유 없이 성별, 연령, 출신, 언어, 종교, 신념, 의견, 건강, 장애나 개인 인격에 관한 기타 이유를 근거로 차별 대우를 받지 않는다. 어린이는 평등한 대우를 받고, 각자의 발달 수준에 따라 자신과 관련된 문제에 대해 영향을 미칠 수 있다(동조 제2항). 양성 평등이 사회활동과 직장생활, 특히 보수와 기타 고용 조건 결정시 장려되고 세부사항은 법률로 정한다(동조 제3항).³⁵⁾ 제6조 제2항은 특별히 어린이의 평등권을 규정하면서, 어린이의 발달수준을 고려할 것을 명시하고 있고, 제3항은 양성 평등의 중요성을 강조하고 있다. 어린이가 불평등의 대우가 되어서는 안 된다는 것을 선언함과 아울러 양성 평등을 별도의 조항으로 규정함으로써 이를 더욱 강하게 보장하고자 한 것이다.

헌법 제16조는 교육을 받을 권리를 규정하고 있는데, 이에 따르면 모든 국민은 무상으로 기본교육을 받을 권리가 있다. 교육을 받을 의무에 관해서는 법률로 정한다(헌법 제16조 제1항). 국가는 법률에 규정된 바에 따라 모든 국민이 자기 능력과 특별 요구에 따라 다른 교육 서비스를 받을 평등한 기회를 제공해야 할 뿐만 아니라 경제적 이유에 구애받지 않고 자신을 개발할 기회를 보장한다(동조 제2항). 이처럼 헌법 제16조는 교육을 받을 권리를 보장하기 위해 무상교육을 규정하고 있으며, 국민들에게 교육의 기회가 평등하게 제공되어야 함을 명시하고 있다.

35) 핀란드헌법 원문은 각 조문의 ‘항’을 별도의 번호로 표기하지 않았지만, 편의상 구분하였다.

헌법 제19조는 사회적 기본권에 대하여 국가의 사회보장시스템의 근거조항으로 기능하고 있다. 인간으로서의 품위를 누릴 수 있는 최소한의 조건을 갖추지 못한 국민은 생계를 위한 필요적 지원과 보호를 받을 권리가 있다(헌법 제19조 제1항). 모든 국민은 실업, 질병, 장애, 노령뿐만 아니라 자녀 출산이나 부양자를 잃은 경우 기초 생계에 대한 권리가 법률로 보장된다(동조 제2항). 국가는 법률에 자세히 규정된 바에 따라 모든 국민에게 충분한 사회, 보건, 의료 서비스를 보장하고 국민의 건강을 증진한다. 또한 국가는 어린이를 양육하는 가정 및 기타 보호자를 지원하여 그들이 어린이의 복지와 개인 발달을 보장할 수 있게 한다(동조 제3항). 공공기관은 모든 국민의 주거 관련 권리와 자신의 주거를 마련할 기회를 확대한다(동조 제4항). 헌법 제19조 제2항은 자녀출산시 기초 생계를 보장해 줄 것을 규정하고 있고, 제3항은 국가가 어린이 양육을 지원하여 어린이의 복지와 개인발달을 보장해야 함을 명시하고 있다.

그리고 헌법 제22조는 “국가가 기본권과 자유 및 인권의 준수를 보장해야 한다”고 규정하고 있다. 이처럼 핀란드헌법의 기본권 조항 가운데 제6조(평등권), 제16조(교육을 받을 권리), 제19조(사회보장의 권리)가 보육제도의 근거조항이라고 할 수 있다. 이들 조항을 통해 어린이의 평등권과 양성평등이 보장됨과 아울러 자녀를 출산했을 때 최소한의 생계가 보장되고 국가가 어린이 양육시스템을 지원해야 한다.³⁶⁾

36) 한국헌법과 비교했을 때, 핀란드헌법은 특별히 어린이의 평등권을 강조하고 있고(제6조 3항), 사회적 기본권과 관련해 자녀출산시 기초 생계를 보장해야 함(제19조 제2항)과 제3항은 국가가 어린이 양육을 지원하여 어린이의 복지와 개인발달을 보장해야 함(동조 제3항)을 명시하고 있다. 이와 같은 핀란드헌법의 규정들이 보육제도가 발달할 수 있는 근거가 될 수 있었다고 본다.

제 2 절 보육제도 개관

I. 보육시스템

1. ECEC

핀란드의 보육제도의 핵심인 ECEC(Early Childhood Education and Care)는 영유아에 대한 보육과 교육을 동시에 제공하는 것을 목적으로 한다. ECEC는 성장, 배움, 발달을 위한 모든 가능한 최상의 조건에서 아이들에게 포괄적인 복지를 제공하여 아이들이 안전한 환경에서 행동의 자유와 행복을 누릴 수 있도록 하는 것이다.

핀란드에서 성장과 학습은 평생 이루어지며 가정과 ECEC에서의 양육은 평생 학습을 위한 토대가 된다. ECEC는 보육(care), 교육(education), 교습(teaching)이 합쳐져 총괄적으로 구성된 것으로 아이의 연령 및 발달정도, 상황, 요구 등에 따라 보육에 더 중점을 두기도 하고, 교육이나 교습에 더 중점을 두기도 한다.

ECEC는 아동과 가족을 위해 일하는 사회 복지, 보건, 교육당국, 다양한 조직, 지역사회 등 가족과 아이에게 서비스를 제공하는 광범위한 네트워크를 형성하는 관계자들 간의 협력을 제공한다. ECEC 시스템은 공립시설과 사립시설로 구성된다.

공립시설은 핀란드의 공식어(핀란드어, 스웨덴어, 사미어)로 보육을 제공하며, 이민아동과 집시아동의 문화와 언어를 지원해야 한다. 이처럼 아동의 언어를 보호해야 하는 것은 핀란드의 헌법적 보장에 따른 것이다. 헌법 제17조는 언어와 문화에 관한 권리에 관하여 규정하고 있다. 이에 따르면 핀란드의 국어는 핀란드어와 스웨덴어이다(헌법 제 17조 제1항). 모든 국민이 핀란드어나 스웨덴어 등 법원과 기타 국가기관에서 자기 언어를 사용하고, 그 언어로 된 공식 문서를 받을 권

리가 법률에 의해 보장된다. 국가기관은 핀란드어를 사용하는 국민과 스웨덴어를 사용하는 국민의 문화적, 사회적 요구를 평등하게 처리한다(동조 제2항). 원주민인 사미족과 로마족 및 기타 민족은 자기 언어와 문화를 유지하고 개발할 권리가 있다. 사미족이 공공기관에서 사미어를 사용할 권리에 관해서는 법률로 정한다. 수화를 사용하는 사람과 장애 때문에 통역이나 번역의 도움이 필요한 사람의 권리는 법률로 보장된다(동조 제3항).

이와 같은 헌법 제17조에 따라 핀란드의 국어는 핀란드어와 스웨덴어로 지정되어 있지만 사미어도 특별히 보호하도록 하고 있다. 그 외에도 기타 민족의 언어를 유지하고 개발할 권리를 보장하고 있기 때문에 핀란드의 보육시설에서는 타국어의 지원과 교육이 보장되어야 한다.

2. 보육시설

지방자치단체가 제공하는 보육은 보육센터와 가정보육(family day care)에서 이루어진다. 또한 부모는 자녀가 취학할 연령인 7세가 될 때까지 육아휴직을 내고 아동양육수당(child home care allowance)을 받으며 가정에서 양육하는 방식, 민간보육시설을 이용하면서 민간보육수당(private child care allowance)을 받는 방식, 공립보육시설에서 제공하는 보육을 받는 방식 중 선택 할 수 있다.

가령 인구 약 20만의 탐페레시의 경우 현재 82개 공립보육시설, 17개 사립보육시설, 그 외 훈련받은 교사가 몇 명의 어린이를 자택에서 돌보는 가정보육서비스 등이 제공되고 있다고 한다.³⁷⁾

37) フィンランドの子育てと保育 : [安心 平等 社會の育み]/藤井ニエメラ みどり, 후지이 니에메라 미도리/타카하기 무츠코, 전국사립호이쿠엔연맹 보육국제교류운영위원회(편), 박찬영/김영희(역), 「(핀란드에서 배우는)행복한 아이 키우기 : 육아와 보육에서 시작되는 핀란드 교육」, 아침이슬, 2011, 31면.

지방자치단체는 아동의 보육시설로 일반적인 공공 유치원, 개인이 아이들을 모집해 가정에서 보육하는 가정보육시설을 설립한다. 그리고 많은 지방자치단체는 열린 공간에서 놀이를 할 수 있는 공간을 만든다. 이른바 열린 유치원이다.

유치원에는 유치원 교사 1인당 3세 이하의 아이가 4명 이하 또는 4세 이상이 아이가 7명 이하로 배정되어야 한다. 가정에서 설립하는 유치원의 경우에는 1인당 4명을 넘을 수 없다. 가정유치원에는 전일제가 아닌 예비 초등학생 또는 초등학생이 1명까지 함께 있을 수 있다. 대부분의 어린이는 보육시설에서 전일제에 속하지만 오전, 오후 원하는 시간만을 택할 수도 있다.

보육시설에서 아이는 건강에 좋고 음식을 충분하게 제공받는다. 아이급식에는 알레르기, 질병, 종교적 이유, 채식주의 등까지 모든 사항을 고려한다. 급식신청서와 함께 진단서 및 아이가 피해야 할 음식 목록을 입학 허가서에 제출해야 한다. 입학허가가 나면, 부모들이 신경 쓰지 않아도 되도록 급식과 간식 모두 개인별 특성에 맞추어 제공된다. 급식은 기본적으로 급식센터에서 보육시설로 매일 운송되어 온다. 개인별 특성을 고려한 급식은 보육시설에만 해당되는 것이 아니라, 모든 학교급식에서 동일하다.³⁸⁾

보육시설의 근무자는 사회보건 분야에서 2년간의 직업교육을 마쳐야 한다. 보육시설에는 3명 중 1명은 반드시 대학 졸업 자격증을 보유해야 한다. 가정에서 유치원을 제공하는 교사는 반드시 적응 교육을 받아야 한다. 실제로 보육 교사의 교육 기간과 내용은 유동적이지만 가정 유치원 교사도 졸업 자격증이 있어야 한다.

지방자치단체는 아동의 보육에 대한 비용을 가족의 수와 소득에 비례해서 징수한다. 첫째 아이의 보육비용은 최대 200유로이고 둘째 아

38) 후지이 니에메라 미도리/타카하기, 앞의 책, 29-31면.

이는 180유로, 그 다음 아이부터는 40유로이다. 소득이 적은 가정의 아이에게는 유치원비용이 부과되지 않는다. 부모들이 내는 비용은 전체 보육시설비용의 15%에 해당한다.³⁹⁾

아이들이 취학 전 학교인 에시꼬울루(Esikoulu)에 다닐 수 있는데 무상이다. 지방자치단체는 국가가 정한 에시꼬울루 기본 규정을 준수하면서 지역의 특성에 맞게 세부 계획을 세울 수 있다. 그 기본 규정은 1년에 700시간을 배정해야 하는데 대체로 하루에 3-4시간에 해당한다. 에시꼬울루는 취학 전 학교이므로 강제성이 없다. 부모가 자녀를 학교에 보낼지 여부를 자유롭게 선택할 수 있다. 부모가 아동 보육을 개인 또는 개인 유치원에 맡길 때는 지원을 하는데 지원금은 보육비(hoitoraha) 137.33유로와 추가로 보육추가지원비(hoitolisä)가 구성되는데 보육추가지원비는 가정의 소득을 고려해서 지원된다. 그러나 최대 134.55유로를 넘을 수 없다. 아이가 에시꼬울루에 다니면 보육비(는 58.87유로이고, 보육추가지원비는 지원되지 않는다. 개인 보육지원금은 개인에게 직접 지원하고 과세 소득에 속한다.⁴⁰⁾

아동 보육을 타인에게 맡기지 않고 집에서 부모가 직접 교육하는 경우에는 아동양육수당(lasten kotihoidon tuki)이 지급된다. 이 지원금은 사회보험원(KELA, Kansaneläkelaitos)에 신청하고, 지방자치단체마다 따로 지방자치단체 지원금을 주는 경우도 있다.

집에서 아이를 돌보는 경우에 보육빈가 포함되는데 이 경우에 3세 이하의 첫째 아이에게 지급되는 지원금은 294.28유로이고 둘째는 84.09유로, 그리고 3세가 넘는 아이는 50.46유로이다. 가족의 수와 소득에 따라서 보육추가지원비가 주어지는데 이것은 한 아이에게만 주어지고 최대 168.19유로이다.⁴¹⁾

39) 정도상, 앞의 글, 21면.

40) 앞의 글, 21-22면.

41) 앞의 글, 22면.

핀란드에서 어린이들이 다니는 유치원(päiväkoti)은 최고의 시설을 갖추고 있다. 아침 6시부터 저녁 5시 30분까지 운영되는 유치원은 기본적으로 유료이다. 그러나 부모의 소득 수준에 따라서 유치원비용은 차이가 있다. 소득이 적은 사람들은 비용 없이 자녀를 유치원에 보낼 수 있다. 이것이 핀란드 교육의 형평성을 보여주는 대목이다.⁴²⁾

II. 중앙정부와 지방정부의 보육제도

핀란드에서 0-6세까지의 영유아보육을 담당하는 부처는 사회보건부(Ministry of Social Affairs and Health)이다. 사회보건부는 아동양육수당, 출산보조금, 아동복지와 가정서비스 등 육아와 관련된 전반적인 정책을 결정한다. 0-6세 영유아의 ECEC 정책을 연구하는 국책연구기관은 국립보건복지연구센터(National Research and Development Center for Welfare and Health)이다. 그리고 교육부(The Ministry of Education)는 취학 전 6세아를 위한 유아교육을 담당한다.⁴³⁾ 교육위원회는 교육부 산하 하에 취학전 교육을 위한 교육과정과 관련된 업무를 담당한다.

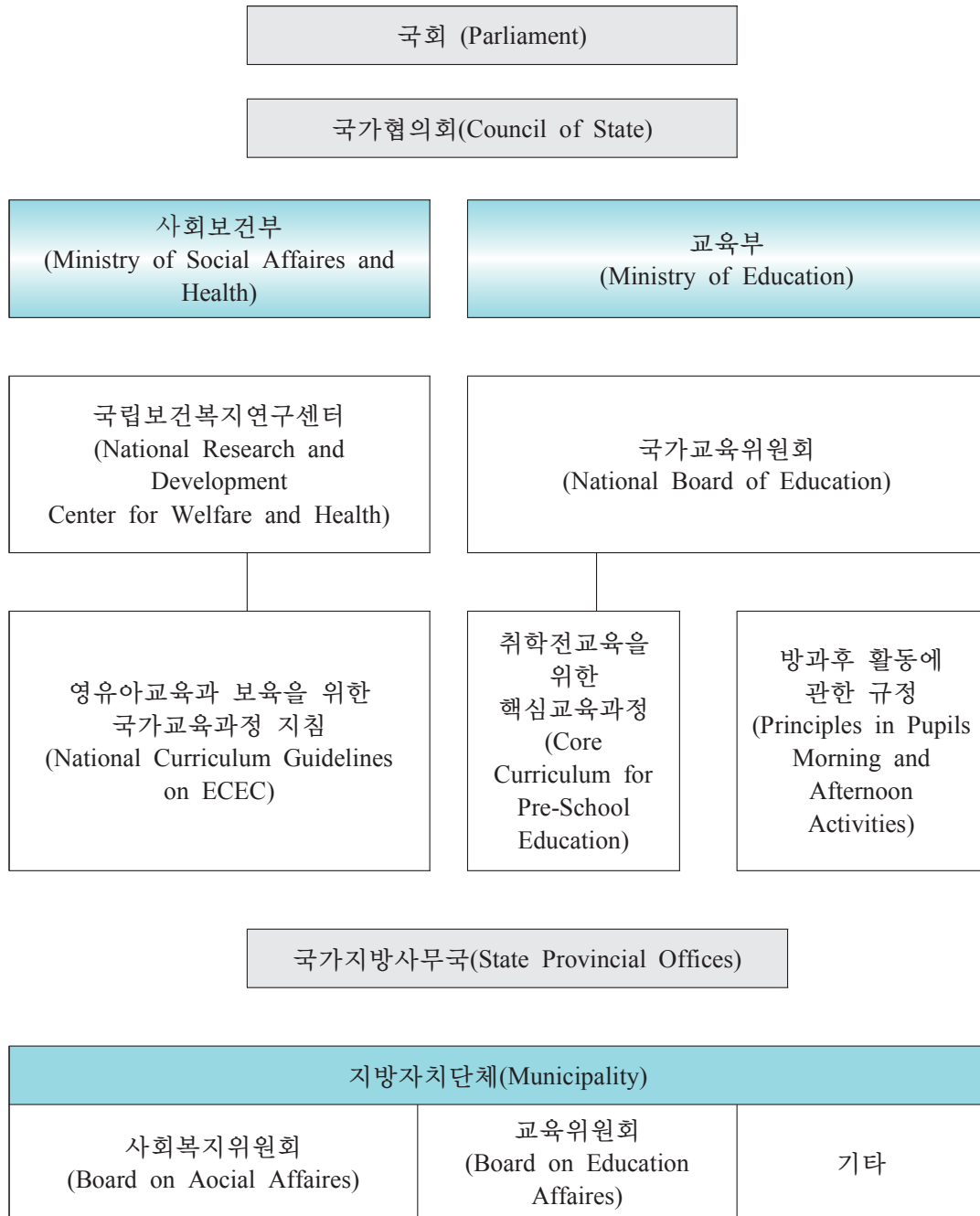
1973년 이전에 지방정부가 독립적으로 제공하던 보육 서비스를 보육법(Child day care Act)이 제정되면서 사회보건부와 협력적인 방식으로 제공하게 되었다. 이 법률에 의하여 보육과 관련된 사회 서비스의 이행과 조정에 관한 책임은 지방정부가 진다.

핀란드의 ECEC 전달체제는 다음과 같은 체계에 따라 이루어진다.

42) 앞의 글, 22면.

43) 이윤진/송신영(번역), 「핀란드의 육아정책」, 육아정책개발센터, 2009, 23-24면.

<그림 1> 핀란드의 ECEC 전달체계⁴⁴⁾



44) Eeva Hujala/Johanna Heikka, Distributed Leadership in Child-care, University of Tampere, 2007, p. 6.

제 3 절 보육법

I. 체 계

1973년 1월 19일 제정된 보육법(Laki lasten päivähoidosta, Child Day Care Act, 36/1973)⁴⁵⁾은 총4장 34개의 조문으로 구성되어 있다. 제1장 일반규정, 제2장 관리방식, 제3장 정부보조금 및 허가, 제4장 특별조항으로 구성되어 있다. 보육법이 제정됨으로써 핀란드의 보육은 통합된 체계를 갖게 되었다. 보육법의 각 장과 조항별 구성은 다음과 같다.

제1장 일반규정 (제1조-제7조)
제2장 관리방식 (제8조-제14조)
제3장 정부보조금 및 허가 (제15조-제26조)
제4장 특별조항 (제27조-제37조)

II. 주요내용

1. 일반규정

(1) 정 의

보육법 제1조는 정의규정이다. 본법의 목적을 고려하여 ‘보육’에 관한 주요 용어는 다음과 같이 정의된다.

- 1) 보육을 위해 설립된 기관은 ‘보육시설’로 지칭된다.
- 2) 일반 가정 또는 이와 유사한 조건에서 보육 서비스가 제공되는 경우 당해 시설은 ‘가정 탁아소’ 또는 ‘가정 보육시설’로 지칭된다.

45) 보육법 원문은 <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1973/19730036> 참조. 최종접속 2012. 8.1.

- 3) 본법의 목적이 성취될 수 있도록 아동의 놀이와 활동은 해당 시설의 내부 또는 외부에서 지도, 감독되어야 한다.

(2) 보육서비스의 대상과 국가의 의무

보육법 제2조는 보육서비스를 제공받는 대상과 국가기관의 의무 등에 대하여 규정하고 있다. 보육 서비스는 학령(學齡)에 이르지 않은 아동에게 제공된다. 학령을 넘긴 아동의 경우 소정의 요건을 갖춘 경우에 보육 서비스를 제공 받을 수 있다(보육법 제2조 제1항). 관련 기관은 아동의 발전 및 학습 기회를 증진시키고, 보육 서비스가 제공되는 동안 아동의 안전이 보장될 수 있도록 체제를 정비해야 한다(동조 제2항). 보육 서비스의 전반적인 발전을 위해 필요한 경우 사회보건부장관(Ministry of Social Affairs and Health)의 승인 하에 본법 제1조에 포함되지 않은 활동이 시행될 수 있다(동조 제3항).

(3) 보육시설의 규모

제3조는 보육시설의 시설규모에 대하여 규정하고 있다. 보육시설 1개당 100명 이상의 아동이 수용되어서는 안 된다(보육법 제3조 제1항). 아동에게 특별 보호 또는 교육을 실행할 필요가 있는 경우 사회보건부 장관의 승인 하에 별도의 특별 보육시설이 건립될 수 있다(동조 제2항). 정부는 특수성이 인정되는 경우 본조의 예외를 인정하여 보육시설의 아동 인원수를 제한하지 않을 수 있다(동조 제3항).

동 조항은 보육시설의 규모를 시설당 100명 이상의 아동을 수용하지 못하도록 엄격하게 규제함으로써 보육시설이 소규모 인원으로 편성되도록 하고 있다. 보육의 질을 저하시키지 않기 위해 시설규모를 제한한 것으로 판단된다. 다만 보육법 제3조 제3항은 예외를 인정할 수 있는 근거조항을 둬으로써 100명 이상의 보육시설을 설립하는 것이 가능하도록 하고 있다.

실제 핀란드의 탐베레 시의 경우 정원 70명 이하의 작은 패이배코티(päiväkoti)⁴⁶⁾가 대부분을 차지하지만, 100명 이상의 패이배코티도 종종 있다고 한다. 다만 최근 몇 년 동안 시의 예산 삭감으로 정원 이하의 소규모 패이배코티가 폐쇄되는 경우도 있다고 한다.⁴⁷⁾

한편, 보육법 제3조 제2항은 특별 보육시설을 설립할 수 있는 사유와 절차에 대하여 규정함으로써 특별 보육시설의 근거조항으로 기능하고 있다.

(4) 보육시설의 의무

제4조는 보육시설의 의무를 정하고 있다. 보육시설은 아동의 보호 및 양육을 담당할 수 있는 충분한 인원, 적절한 부지 및 운영 설비를 확보해야 한다(보육법 제4조).

(5) 가정보육시설

제5조는 법의 적용대상이 되는 가정보육시설에 대하여 규정하고 있다. 4명 이상의 아동을 돌보는 가정보육시설은 본법의 적용을 받는다(보육법 제5조 제1항). 상기 규정에 명시된 아동은 보육 교사의 보살핌을 받는 7세 미만의 아동을 일컫는다(동조 제2항).

핀란드의 공적보육서비스에는 보육소와 가정보육시설이 있다. 그 외 민간보육서비스는 별도로 있다.⁴⁸⁾ 보육법 제3조와 제4조가 규정하고 있는 보육시설이 보육소라면 제5조가 적용되는 것은 가정보육시설이다. 4명 이상의 아동이 있을 경우 보육법의 적용을 받게 되고, 4명 미만의 아동을 돌보는 경우에는 보육법의 적용대상이 되지 않는 것이다.

46) 핀란드의 보육시설을 의미한다.

47) フィンランドの子育てと保育 : [安心 平等 社會の育み]/藤井ニエメラ みどり, 후지이 니에메라 미도리/타카하기 무츠코, 전국사립호이쿠엔연맹 보육국제교류운영위원회(편), 박찬영/ 김영희(역), 「(핀란드에서 배우는)행복한 아이 키우기 : 육아와 보육에서 시작되는 핀란드 교육」, 아침이슬, 2011, 32면.

48) 후지이 니에메라 미도리/타카하기 무츠코, 앞의 책, 177면.

제6조는 가정보육시설의 법적 의무를 정하고 있다. 가정보육시설은 아동을 보호, 양육하기에 적합한 위생 및 기타 조건을 구비하고, 자격을 갖춘 보육 교사를 고용해야 한다(보육법 제6조). 제7조는 정부의 지도안 배포의무를 규정하였다. 정부는 아동의 놀이와 활동을 지도, 감독하는 방법이 체계화될 수 있도록 지도안을 배포해야 한다(보육법 제7조).

2. 관리 방식

(1) 정부의 보육시설

보육법 제2장은 정부 및 지방자치단체의 보육시설 관리에 대하여 규정하고 있다. 제8조는 보육시설 관리에 관한 일반규정이다. 정부는 보육시설을 전반적으로 지휘, 관리, 감독해야 한다(보육법 제8조).

제9조는 보육에 관한 국가계획에 대하여 규정하고 있다. 정부는 보육시설의 체계화에 관한 국가계획을 5년마다 수립하고, 이를 매년 조정해야 한다. 당해 계획의 원안과 수정안은 사회보건부의 승인을 얻어야 효력을 발생한다(보육법 제9조).

(2) 지방자치단체의 보육시설

제10조부터 제14조까지의 규정은 지방자치단체의 보육시설에 관하여 규정하고 있는데, 제10조는 지방 보육시설의 지휘감독권에 대하여 규정하였다. 각 지방의 보육시설은 사회보건부 산하 지방정부의 지휘, 감독을 받는다(보육법 제10조). 제11조는 지방자치단체의 감독권 등을 정하였다. 지방자치단체는 필요한 운영 형태와 규모를 갖추어 보육시설을 직접 설립, 감독해야 한다(보육법 제11조 제1항). 지방자치단체에 소속된 사회 복지 위원회는 본법에 규정된 의무를 이행해야 한다(동조 제2항).

제9조가 보육시설에 관한 국가계획을 규정하였다면 제12조는 지방자치단체의 보육시설에 관한 계획을 규정하였다. 지방자치단체는 본법 제9조에 명시된 국가 계획에 따라 보육시설의 체계화에 관한 계획을 5년마다 수립하고, 이를 매년 조정해야 한다. 보육시설에 관한 자세한 사항은 관련 법령에 명시되어 있다(보육법 제12조).

또한 제13조는 시의회의 권한 등에 관하여 정하고 있다. 해당 기관은 소정의 기간 동안 보육시설에 관한 계획안을 시의회에 제출하여 승인을 받아야 한다. 정부는 시의회가 승인한 계획안을 실행해야 한다(보육법 제13조 제1항). 시의회는 계획안을 변경하지 않고 승인해야 한다. 계획안이 불법적이거나 부적절한 경우 시의회는 해당 계획안을 반려하여 검토되도록 조치해야 한다. 시의회가 새로 내린 결정이 불법적 또는 부적절하여 정부 당국이 이를 승인할 수 없는 경우 이와 관련된 사항은 사회 보건부의 판단에 따라 정해져야 한다(동조 제2항). 사회보건부가 승인한 계획이 변경되거나 다른 사유가 발생하여 승인을 받은 보육시설에 변동사항이 발생한 경우 계획의 승인, 구체화에 관하여 규정한 본조가 우선적으로 적용되어야 한다.

제14조는 지방자치단체의 보육시설에 관한 규칙제정권에 대하여 정하고 있다. 지방자치단체는 보육시설을 담당하는 행정 기관의 설립에 관한 규칙을 제정해야 한다(보육법 제14조 제1항). 보육시설에 관한 규칙과 변경 사항은 시의회의 승인과 지방 정부의 확인을 거쳐야 유효하게 인정된다. 정부 당국이 보육시설에 관련된 사항을 결정할 수 있도록 당해 규칙은 본법 제13조에 따라 검증을 거쳐야 한다(동조 제2항).

3. 정부 보조금 및 허가

보육법 제15조는 시설에 지원하는 정부보조금에 대하여 상세하게 규정하고 있다. 지방자치단체는 보육시설의 운영을 지원할 수 있도록

다음의 정원 기준에 따라 정부 보조금을 제공해야 한다(보육법 제15조 제1항).

정원 등급에 따른 정부의 보조금 비율

1	- 80%
2	- 75%
3	- 70%
4	- 65%
5	- 60%
6	- 55%
7	- 50%
8	- 45%
9	- 40%
10	- 35%

정원의 등급기준은 1등급부터 10등급까지 총 10단계로 구분되어 있으며, 80%부터 35%까지 차등지원되고 있다. 이상의 등급기준에 따라 정부의 보조금 비율이 좌우되게 된다.

정부 보조금이 지원되는 보육시설의 운영비에는 다음의 비용이 포함된다(동조 제2항).

1) 인건비, 봉급, 연금, 연금 기관에 지불되는 금액, 부가 기금, 보건 및 사회 보장 기금 등. 단, 상기 비용은 정부, 지방자치단체, 연방 정부 등에 의해 고용된 자와 보육시설 운영과 유사한 업무를 수행하는 자에게 제공되는 수당을 초과해서는 안 되며, 지방자치단체가 국가 보조금의 제한(672/70)에 관하여 체결한 단체 협약에 부합하여 제공되어야 한다.

2) 적정 수준의 임대료 또는 이에 상당한 금액. 정부보조금에는 사고 보상금 및 건강 보험료와 본법 제23조 제1항 제4호)에 기초하여 징수된 배상액의 50%에 해당하는 금액이 포함된다.

보육법 제15조 제2항 제1호와 제2호에 해당하는 금액이 정부보조금의 내용에 포함되게 된다.

2개 이상의 지방자치단체가 보육시설을 공동 운영하고 있거나 보육시설을 공동으로 사용할 계약을 체결한 경우 지방자치단체에 제공되는 정부 보조금은 적정한 자격을 갖춘 보육시설의 수에 기초하여 산정된다(동조 제3항). 상기 규정에 명시된 지출액에는 지방자치단체에 소속된 사회 복지 위원회의 관리비가 포함되지 않는다(동조 제4항).

제16조는 보조금과 관련한 재무부와 사회보건부의 각종 권한에 대하여 규정하고 있다. 재무부는 국가가 지급하는 급부금, 봉급, 연금수당 등을 고려하여 정부보조금을 받을 자격을 갖춘 보육시설을 확인해야 한다. 재무부는 지방자치단체가 체결한 단체협약의 범위 내에서 보육시설 관계자의 급여를 정한 후 의회에 제출하여 승인을 받아야 한다(보육법 제16조 제1항).

이상의 규정에 따라 지방자치단체가 보육시설 종사자들과 단체협약을 체결해 급여를 확정하면, 재무부는 의회 승인을 얻어야 한다. 보육시설 종사자들의 급여결정이 지방자치단체의 단체협약체결 -> 재무부의 검토 -> 의회의 최종승인 순의 절차를 따르게 되는 것이다. 이와 같은 보육시설 종사자의 급여결정체계는 보육시설 종사자의 질적 수준을 확보하는 데 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다.

보육시설이 정식 교육 기관으로써 운영되고, 보육시설 관계자의 봉급 기준이 정해진 경우 교사는 학생을 교육, 감독하는 책임을 부담해야 한다. 단, 교사의 추가 노동량이 봉급 산정에 고려되어야 한다(동조 제2항). 사회보건부는 본법 제15조 제2항 제2호에 기초하여 정부의 임대료 지원비를 수령할 수 있는 보육시설의 자격 기준을 정해야 한다. 사회보건부는 정부 보조금을 승인, 제공할 책임을 부담한다(동조 제3항).

제17조는 정부보조금과 관련한 지방자치단체의 계획수립 등에 대하여 규정하고 있다. 지방자치단체는 조합 또는 재단에서 운영하는 보육시설 등에 관하여 계획을 수립해야 한다. 정부보조금은 본법 제15조에 기초하여 보육시설의 관리자에게 지급된다. 단, 정부지원금은 전체 운영비의 30%를 초과해서는 안 된다(보육법 제17조 제1항). 정부지원금이 보육시설 전체 운영비에서 차지하는 상한 기준을 됴므로써 보육시설의 재정이 정부지원에만 의존하지 않도록 하고 있다.

상기 규정에서 언급된 보육시설의 관리자가 지방자치단체에 소속된 사회 복지 위원회의 권고에 따라 아동을 수용할 권리를 포기한 경우 정부보조금은 각 지방자치단체의 아동 수용 기준에 따라 제공되어야 한다(동조 제2항).

제18조는 정부보조금이 가산되는 경우를 규정하고 있다. 보육시설의 전부 또는 일부가 본법 제3조에 언급된 특수보육시설로 승인된 경우 운영비의 10%를 가산하여 정부보조금이 제공되어야 한다. 또한 정부보조금은 본법 제2조에 언급된 제반 활동에 대해서도 지급되어야 한다(보육법 제18조 제1항). 이 조항에 따라 특수보육시설은 10% 가산된 정부보조금을 제공받게 된다.

지방자치단체에 거주하지 않는 아동을 수용하는 보육시설의 설립이 승인된 경우 운영비의 10%를 가산하여 정부 보조금이 제공되어야 한다(동조 제2항).

해당 기관은 상기 규정에 명시된 공제액을 고려하여 가정 탁아소가 정한 직원의 봉급을 지원할 수 있도록 본법 제15조에 명시된 기준에 따라 정부 보조금을 제공해야 한다(보육법 제19조).

보육법 제20조는 정부가 지급하는 보조금이 아동의 놀이와 활동을 지도·감독하는 데 쓰여야 함을 명시하고 있다. 정부는 본법 제1조제3항에 명시된 아동의 놀이와 활동이 원활히 지도, 감독될 수 있도록 보조금을 제공할 수 있다. 단, 당해 정부 보조금은 정부가 정한 예산

할당의 기준 범위를 초과하여 제공되어서는 안 된다(보육법 제20조).

한편 보육법 제21조에 의하면 정부보조금 또는 이자보조기금은 보육시설 설립비용으로 쓰일 수 있다고 정하고 있다. 정부보조금 또는 이자 보조 기금은 예산 범위 내에서 보육시설의 설립 비용으로 제공될 수 있다. 이와 관련된 세부 사항은 정부의 지시에 따라 결정되어야 한다(보육법 제21조).

보육법 제22조는 보육시설 종사자의 연급에 관한 규정이다. 보육시설에 고용된 자의 연금이 지방 정부 고용직 공무원의 연급에 관한 법률(Local Government Employees' Pension Law, 202/64)에 따라 정해지지 않은 경우 정부는 이들이 수당과 유족 연금을 받을 수 있도록 조치해야 한다. 보육시설의 인건비를 지원하기 위해 제공된 정부 보조금에서 연금을 공제하는 것은 유효하며, 이에 대한 사항은 1969년 6월 13일에 공포된 연금법(Act on Pensions)에 명시되어 있다. 당해 법령 제6조에 명시된 지분 비율은 본법 제18조에 근거하여 정해진다(보육법 제22조). 이처럼 보육법은 보육시설 종사자가 연금을 받을 수 있는 근거를 마련하고 있는데, 우수한 보육시설 종사자를 유치하는 데 있어서 상당히 중요한 영향을 미칠 것으로 본다.

제23조는 보육시설의 정부보조금 수령조건을 정하고 있다.

보육시설은 다음의 요건을 추가적으로 충족해야 정부 보조금을 수령할 수 있다(보육법 제23조 제1항).

- 1) 보육시설의 활동 사항이 지방자치단체의 보육시설 계획에 포함되어야 한다.
- 2) 가정 보육시설의 강사 및 특수 교사, 보육시설의 직원 등은 법령에 정해진 적정한 자격을 구비해야 한다.
- 3) 보육시설은 각 법령에 명시된 조건을 충족하며, 규모에 따라 정해진 인원을 수용해야 한다.
- 4) 정부가 규정한 보육시설 납입금은 아동의 부모 또는 후견인에게 부과되지 않는다.
- 5) 보육시설은 정부의 지시에 따라 직원, 시설, 고정물 및 기타 필요 사항을 구비해야 한다.
- 6) 위생 상태, 아동

의 건강, 음식 등을 점검하는 감독 체제가 체계화되어야 한다. 7) 보육시설은 수익 사업용으로 운영되어서는 안 된다. 8) 기타 사항은 관련 규칙 및 규제에 따라 실행되어야 한다.

보육시설은 본법 제17조의 조건 이외에 지방 정부와 이사회가 확인한 법규를 준수해야 정부 보조금을 받을 수 있다. 정부는 본조 제1항 제2호의 규정을 충족하지 못한 보육시설에 대해서도 지정 기간 동안 정부 지원금을 제공할 수 있다(동조 제2항). 이와 같은 규정에 따른 경우 제1항 제4호에 따라 무상보육이 이루어져야 하며, 제1항 제7호에 따라 보육시설은 수익사업을 위해서 운영되어서는 안 된다. 보육시설의 공익성과 공공성을 강조한 것이다.

제24조부터 제26조까지의 규정은 정부보조금에 관한 구체적인 내용을 포함하고 있다.

정부는 보육시설의 운영비로 지원되는 정부 보조금을 각 분기의 2번째 달 25일에 선불로 지급해야 한다. 정부는 4분의 1씩 균일하게 분기별로 정부 보조금과 잔액을 지급해야 한다(보육법 제24조 제1항). 효율적인 운영, 운영 규모의 축소 또는 확대 등으로 인해 당년도 운영비가 전반적으로 전년도보다 5% 축소될 것으로 예측되는 경우 정부 보조금은 이와 같은 사실에 기초하여 산정되어야 한다(동조 제2항). 전년도 또는 당년도에 새롭게 개시된 운영 방식으로 인해 운영비가 증가된 경우 정부 보조금은 이와 같은 사실에 기초하여 산정되어야 한다(동조 제3항).

정해진 금액을 초과하여 정부 보조금을 지급 받은 보육시설은 초과 금액을 정부 당국에 반환해야 한다. 당해 초과 금액은 다음 분기에 제공되는 정부 보조금에서 차감하는 방식으로 반환될 수 있다(보육법 제25조).

기존의 법률, 규칙 또는 보육시설 계획이 보육시설의 운영 현실을 반영하지 못한 경우, 또는 보육시설의 운영에 결함이 발생하고, 당해

결함이 소정의 기간 동안 회복되지 못하는 경우 정부는 보조금의 제공을 중지 또는 정지할 수 있다(보육법 제26조 제1항).

정부는 필요한 경우 당해 결함이 회복될 때까지 보육시설의 운영을 전반적 또는 부분적으로 중지시킬 수 있다. 정부 보조금이 초과 제공된 경우 이를 수령한 보육시설은 정부 보조금이 제공된 날로부터 3년 이내에 초과 금액을 정부 당국에 반환해야 한다(동조 제2항).

4. 특별 조항

보육시설은 지방 정부의 승인을 얻을 때까지 보육 서비스를 제공해서는 안 된다(보육법 제27조).

유료로 보육 서비스를 제공하는 개인 또는 사회단체는 운영을 개시한 날로부터 2주 이내에 지방자치단체에 소속된 사회 복지 위원회에 설립 신고해야 한다(보육법 제28조 제1항)).

지방자치단체에 소속된 사회 복지 위원회는 관련 규정에 따라 보육시설을 감독해야 할 책임을 부담한다(동조 제2항).

본법 제28조에 명시된 보육시설이 부적절 또는 부적합하게 운영되고 있음이 확인된 경우 지방자치단체에 소속된 사회 복지 위원회는 적절한 방법으로 결함을 시정해야 한다. 당해 보육시설이 소정의 기간 동안 결함을 시정하지 못하는 경우 지방자치단체에 소속된 사회 복지 위원회는 당해 보육시설이 아동을 수용하지 못하도록 명령을 내릴 수 있다(보육법 제29조).

보육시설이 본법 제28조에 명시된 보고 의무를 불이행하거나 본법 제29조를 위반하여 아동을 수용한 경우 당해 보육시설의 책임자에게는 벌금 또는 6개월 이내의 구금형이 내려질 수 있다. 단, 다른 관련 법률이 본법보다 무거운 처벌을 내리는 경우 당해 보육시설의 책임자는 상기 규정보다 무거운 처벌에 처해질 수 있다(보육법 제30조 제1항).

검사가 태만하게 소추 절차를 이행한 사실이 지방자치단체에 소속된 사회 복지 위원회의 조사를 통해 밝혀진 경우 당해 검사는 본조에 따라 보육시설의 책임자를 처벌하지 못한다(동조 제2항).

정부의 보조금 제공 결정과 본법 제13조에 따른 사회 보건부의 결정은 기소 대상이 아니다(보육법 제31조 제1항).

정부 보조금의 수령자가 이에 관한 정부의 결정이 잘못되었다고 판단하는 경우 수령자는 당해 결정을 받은 날로부터 3개월 이내에 당해 결정이 시정될 수 있도록 정부 당국에 요청서를 제출할 권리를 갖는다(동조 제2항).

본조에 규정된 요청서의 제출 기간 동안 결정 사항에 대해 특별 상소가 제기되지 못한다(동조 제3항).

보육시설의 관계자는 보육시설의 수용 아동 또는 그들의 가족을 통해 획득한 정보를 제삼자에게 공개해서는 안 된다. 단, 수용 아동의 이익과 무관한 사실 또는 비밀 유지 의무의 대상이 아닌 사실은 당사자의 승인 하에 공개될 수 있다(보육법 제32조 제1항).

비밀 유지 의무를 위반한 보육시설의 관계자에게는 벌금 또는 6개월 이내의 구금형이 내려질 수 있다. 단, 다른 관련 법률이 본법보다 무거운 처벌을 내리는 경우 당해 보육시설의 책임자는 상기 규정보다 무거운 처벌에 처해질 수 있다. 원고가 기소장을 제출하지 않은 경우 검사는 당해 보육시설의 관계자를 상대로 소송 절차를 진행하지 못한다(동조 제2항).

제 4 절 근로계약법상의 보육제도

I. 개 관

근로계약법(Työsopimuslaki, Employment Contract Act, 55/2001)⁴⁹⁾은 2001년 제정되어, 2006년 개정근로계약법(579/2006)에 의해 일부조항

49) 근로계약법 원문은 <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010055> 참조.

근로계약법 영문판은 <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2001/en20010055> 참조. 최종접속 2012.8.31.

이 추가되었다. 근로계약법은 총 14장으로 구성되어 있는데, 이 중 제4장의 9개 조항이 가족휴가제도(Family Leave)를 규정하고 있다.⁵⁰⁾ 가족휴가제는 보육제도의 중요한 근간을 이루고 있다. 부모가 근로와 자녀양육을 병행하는 데 있어서 가족휴가제는 필수적이라고 할 수 있다. 핀란드는 여성의 출산휴가제를 보장하는 선에서 그치지 않고, 다양한 가족휴가제를 두어 부와 모가 자녀양육을 하는 데 있어서 어려움을 겪지 않도록 배려하고 있다. 이하에서는 근로계약법상의 가족휴가제를 중심으로 다루되, 이에 관련된 각종 수당도 함께 설명하고자 한다.

II. 가족휴가제 및 수당

1. 출산휴가제

임산부는 출산휴가(maternity leave)를 갖는다(제4장 제1조). 휴가시작 두 달 전에 사업주에게 알려야 한다(제4장 제3조a). 임산부는 출산 예정일 이전 30-50일 사이에 출산휴가를 시작할 수 있다. 출산휴가 기간은 토요일 포함해 105일이므로 17주가 약간 넘는 기간이다.⁵¹⁾ 산모는 출산휴가 기간 동안 출산수당을 받으며, 금액은 소득에 따라 결정되며 임금의 70%, 혹은 매달 1,600 FIM(269€) 이상이다.⁵²⁾

사업자가 위험 직종에 종사하는 임산부를 대체 작업에 배정할 수 없는 경우에는 특별 출산휴가와 특별 출산수당을 받을 권리가 있다. 필요한 경우에는 특별 출산휴가는 전체 임신 기간 동안 받을 수도 있다. 위험 직종으로는 화학제품이나 방사선 노출 위험에 관련된 직업들이 해당된다.

50) 근로계약법은 총14장으로 구성되어 있는데, 각 장별로 조항의 일련번호가 새로 시작하는 특징이 있다. 제1장 제1조, 제2장 제1조와 같은 규정방식이다. 다른 법률들과는 다른 독특한 방식을 채택하고 있다.

51) Ministry of Labour, *Family Leaves-a matter for both parents*, 2007, p. 1.

52) 임미령, “핀란드의 미래는 아이들이다”, 핀란드 보육제도와 한국 보육제도의 비교 워크숍 자료집, 2012, 37면.

2. 부모휴가제

근로자는 최대 두 차례 최소 휴가일이 12일인 부모휴가(parental leave)를 신청할 수 있다(제4장 제1조). 출산휴가가 끝난 후 부모 중 한 사람은 부모휴가를 신청할 수 있다. 출산휴가 후 158일이 주어지며, 다자녀일 경우 60일이 연장가능하다.⁵³⁾ 휴가시작 두 달 전에 사업주에게 알려야 한다(제4장 제3조a).

3. 전일제 육아휴직

부모는 자녀가 3세가 될 때까지 전일제 육아휴직(full-time child care leave)을 할 권리가 있다. 아이를 입양했을 경우에는 입양한 날로부터 2년까지 사용할 수 있으며, 아이가 취학할 때까지만 이용하는 것이 가능하다. 그러나 부모가 동시에 육아 휴직을 할 수는 없다. 하지만 부모 중 한 사람이 출산휴가 또는 부성휴가 중일 경우에는 다른 한 사람의 육아휴직이 가능하다(제4장 제3조). 휴가시작 두 달 전에 사업주에게 알려야 한다(제4장 제3조a).

육아 휴직 기간이 끝나면, 원직에 복귀하거나 또 다른 유사한 직종에 복귀할 권리가 있다. 육아 휴직은 무급이지만 지방 당국에서 지급하는 양육수당을 받을 수 있다.

육아 휴가가 끝나면 가족들은 공적 기금의 지원을 받는 세 가지의 다른 대안들 중에서 선택할 수 있다. 첫째, 육아 휴가 중 집에서 자녀를 보살피고 아동양육수당을 받는 것 둘째, 자녀가 학교에 가기 전까지 민간보육수당을 받아서 자녀를 민간보육시설에 보내는 것 셋째, 자녀가 학교에 가기 전까지 자녀를 지자체 보육시설에 보내는 것이다.

53) Ministry of Labour, *Family Leaves-a matter for both parents*, 2007, p. 5.

4. 시간제 육아휴직

부모 휴가가 끝나면 부모 모두 시간제육아휴직(partial child-care leave)을 사용할 수 있으며, 부모가 동시에 사용할 수는 없다. 시간제 휴직을 사용하려면 고용주와 근무시간 단축에 대한 합의를 해야 한다. 일반적으로 자녀가 초등학교 3학년 때까지 사용 가능하며 18세 미만의 자녀가 장애를 가졌거나 질병으로 장기간 아파서 특별한 보호가 필요한 경우에도 사용할 수 있다(제4장 제4조). 이 시기 동안 양육의 책임은 부부가 공동으로 분담하며 일별, 주별로 번갈아가며 육아에 참여한다.

자녀 양육으로 인해 평균 근무 시간이 30시간을 초과하지 않을 경우, 3세 미만 자녀가 있는 유급 근로 부모는 부분 가정양육수당(partial home care allowance)을 지급받을 수 있다.

5. 부성휴가

아버지는 부성휴가(paternal leave)를 사용할 수 있다. 자녀 출산시 아버지는 1-18일 동안의 유급 휴가를 사용할 수 있다(제4장 제3조a). 동기간 동안 아버지는 부성수당을 받는다. 부성휴가 동안 받을 수 있는 부성수당은 출산수당과 마찬가지로 소득에 따른다.

6. 기 타

부모가 자녀와 같이 살지 않을 경우 일시휴가제를 사용할 수 있다. 10세 미만의 자녀가 갑자기 아프거나 할 때 자녀 한명 당 4일까지 근무일을 조정할 수 있다(제4장 제6조).

그리고 가족 또는 가까운 친인척이 질병이나 사고 등으로 보살핌이 필요한 경우 가사상 이유로 인한 일시휴직을 사용할 수 있다(제4장 제7조).

핀란드의 다양한 육아휴직제도를 표로 정리해보면 다음과 같다.

<표 1> 핀란드의 다양한 육아휴직제도⁵⁴⁾

휴가종류	권리 및 유효기간	다양한 휴가기간	휴가시작 기간변경	수당/기타 유급 및 비용 지급 기간
출산휴가 (maternity leave)	105일, 출산예정일 30일~50일 전부터 신청가능. 유급휴가		두달 전에 공지하며, 시작일은 공지하지 않아도 됨.	휴가 개시일 최소 2달
부성휴가 (paternity leave)	출산직후 1~18일. 유급휴가임.	1회~4회	휴가신청 두달 전	유급 휴가 만료 후 2달 이내
	유급휴가 기간 동안 아버지가 최소한 12일을 하루도 빠지지 않고 사용하면 추가로 1~12일의 유급 부성 휴가를 쓸 수 있음.	유급휴가기간이 만료된 후 180일 이내에 신청할 수 있으며, 한 번만 사용가능 함.	WWW.K ELA.FI참 조	상동
전일제 부모휴가 (full-time parental leave)	유급 출산휴가 후 158일. 다자녀일 경우 60일 연장가능.	부모 각각 두 번을 사용할 수 있으며 한 번 사용 기간은 최소 12일임.	두 달	최소한 달

54) Ministry of Labour, *Family Leaves-a matter for both parents*, 2007, pp. 5-6.

제 3 장 핀란드의 보육법제 및 보육정책

휴가종류	권리 및 유효기간	다양한 휴가기간	휴가시작 기간변경	수당/기타 유급 및 비용 지급 기간
시간제 부모휴가 (partial parental leave)	상동	부모 모두가 최소 두달의 시간제 근무를 동의한 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 기간은 한 달임.	사용하기 두달 전: 타 당 한 이 유 가 있는 경우 예외가능.	
		부모 중 한 사람이 출산휴가 또는 부모휴가 일 경우 육아휴직 신청횟수는 한 번임.		
시간제 육아휴직 (partial child care leave)	초등학교 2학년(3학년 가능) 자녀를 둔 부모 해당됨. 단, 질병이나 장애가 있는 아동은 18세까지 사용할 수 있음.	고 용 주 와 의 동의 필요	두달 전에 공지해야 하나, 타 당 한 이 유 가 있으면 상호 동의 하에 가능.	

제 4 절 근로계약법상의 보육제도

휴가종류	권리 및 유효기간	다양한 휴가기간	휴가시작 기간변경	수당/기타 유급 및 비용 지급 기간
일시 육아휴직 (temporary child care leave)	<ul style="list-style-type: none"> - 10세 미만의 자녀가 갑자기 아프거나 할 때 4일까지(자녀 한 명당) 근무일을 조정할 수 있음. - 자녀와 배우자와 같은 집에서 살고 있지 않은 경우에도 사용할 수 있음. 	부모 각각 두 번을 사용할 수 있으며 한 번 사용 기간은 최소 12일임.	두 달	
가사상 이유 일시 휴직 (temporary right of absence for a compelling family reason)	가족 중에서 갑자기 아프거나 해서 돌봄이 발생하게 될 경우 사용할 수 있음.		최 대 한 빨리 알려야하며 이 휴가를 쓰는 정당한 사유를 밝혀야 함.	대개 무급임

제 5 절 보육정책

I. 각종 수당

1. 아동양육수당

핀란드의 부모들은 부모휴가가 끝난 이후 고용이 보장될 뿐만 아니라 부모 중 한 사람은 육아휴직을 자녀의 나이가 3세에 달할 때까지 사용하는 것이 가능하다. 고용주는 육아휴직기간 동안 근로자에게 비용지급의 의무가 없으며, 부모는 아동양육수당(child home care allowance)을 지급받게 된다.

이러한 아동양육수당이 도입된 것은 1985년이다. 시행초기에는 일부 지방자치단체가 부모의 직접양육을 지원하기 위해서 도입하였다. 그러나 1990년대에 실업이 증가하면서 중앙정부가 이를 공식적인 제도로 도입하여 확대하였다.⁵⁶⁾

2. 아동수당

핀란드의 아동수당(child Allowance)은 17세 미만 모든 아동들의 양육을 위해 국가 기금에서 지급된다. 이는 아동의 권리를 신장하고 건강한 성장 환경을 조성하기 위한 아동친화적 관점을 반영한다. 그러나 1948년 아동수당제도의 도입은 가족과 아동의 복지 증진을 위한 사회정책이나 가족정책에서 출발한 것이 아니라, 근로자 임금상승과 인플레이션을 억제하기 위한 방법이었다.⁵⁷⁾

56) 홍승아, “양육수당제도의 젠더효과에 관한 연구: 핀란드 가정양육수당제도를 중심으로”, 상황과 복지 제31호, 2011, 96면.

57) 임미령, 앞의 글, 36면.

한편으로 핀란드의 아동수당제도는 소득과 상관없이 아동이 있는 모든 가족에게 제공하는 보편주의적 형태로 이루어지고 있어 자녀가 있는 가족과 없는 가족 간의 소득 재분배를 통한 사회정의를 지향한다. 또한 다른 국가와 다르게 핀란드에서는 이 제도를 도입할 때부터 주된 지급 대상을 여성으로 지정함으로써 여성의 지위를 향상하고자 하였다.⁵⁸⁾ 아동수당을 담당하고 있는 기관은 사회보험원이다. 핀란드의 2012년 아동수당은 다음과 같다.

<표 2> 핀란드의 아동수당⁵⁹⁾

2012년 아동수당	유로 /월(kk)
lapsilisään oikeutetusta lapsesta(첫째 아이)	104,19
lapsilisään oikeutetusta lapsesta(둘째 아이)	115,13
lapsilisään oikeutetusta lapsesta(셋째 아이)	146,91
lapsilisään oikeutetusta lapsesta(넷째 아이)	168,27
다섯째 이상 아이	189,63

<표 3> 핀란드의 아동보육지원비⁶⁰⁾

2012년 보육지원비	유로 /월(kk)
첫째 3세 이하 아이	327.46
둘째 3세 이하 아이	98.04
3세 이상 17세 이하 아이	63

58) 앞의 글, 36면.

59) www.kela.fi/60) www.kela.fi/

3. 모성수당

임신기간이 154일 이상 남은 핀란드의 모든 임신부들은 국가에서 지급되는 모성수당(Maternity Grant)을 받을 권리가 있다. 이는 출산 전 기간 동안 산모가 일을 쉴 수 있도록 해줌으로써 산모와 태아의 건강을 도모해준다. 임신부는 자격을 갖추기 위해 임신 4개월 말이 되기 전에 임신부 진료소나 병원에 가서 건강 검진을 받아야 한다.

임산부는 현금 수당이나 출산 팩(maternity pack)의 형태로 모성수당 수령을 선택할 수 있다. 출산 팩에는 보육 품목, 침낭, 그리고 신생아에게 필요한 놀이복과 다양한 기타 기본적인 의복 등의 의류, 젖병, 손톱깎이까지 포함된다.⁶¹⁾ 임신부의 76%가 출산 팩을 선택하는 등, 출산 팩이 현금 수당보다 더 인기가 많다.

육아 패키지 혹은 현금(유로) 중 어느 것이든 선택할 수 있다. 임신 154일 이상에서 4개월째까지 임부 검진을 받는 것을 조건으로 한다.

4. 민간 아동보육수당

지방 당국들은 핀란드에 거주하는 부모가 학령기 미만 아동을 보육하기 위해 개인적인 보모나 민간 보육시설을 선택할 수 있도록 민간 아동보육수당(private child-care allowance)을 지급할 수도 있다. 그 수당은 부모수당 기간이 종료된 후에 자녀가 학령기가 될 때까지 지급이 가능하다. 아동이 지자체 보육시설에 다니기 시작하면 수당은 중지된다. 수당은 양육자에게 직접 지급되고 서비스 제공자의 소득에 세금이 붙는다.⁶²⁾

61) 후지이 니에메라 미도리/타카하기 무츠코, 앞의 책, 19면.

62) 임미령, 앞의 글, 39면.

II. 의료 및 상담 서비스

모든 임산부들과 부모와 함께 사는 신생아들은 ‘네우볼라(NeuvoLa)’라는 임산부진료소와 아동건강 진료소(antenatal and child health clinic)라는 시스템 내에서 관리된다.⁶³⁾ 진료 활동의 목적은 임산부와 태어나지 않은 태아, 신생아, 가족 전체의 최상의 건강을 보호하는 것이다.

임산부 진료소는 산모와 태어나지 않은 태아, 출산을 준비 중인 어머니와 아버지의 복지를 모니터하고 보증하는 역할을 한다.

아동건강 진료소는 아동의 성장을 지원하고 모니터링하며 새로운 생활 상황에서의 길잡이를 제공하는데 초점을 둔다. 최근에는 가족들의 심리사회적 행복 증진을 더 많이 강조하고 있으며 활동 형태로는 가족들의 정기적인 진료소 방문, 필요한 경우에는 가족과 함께 집에서 모임을 갖는 것 등이 포함된다. 진료소 시스템은 지방자치단체의 기본적인 사회 서비스 및 보건 서비스의 한 부분이다.

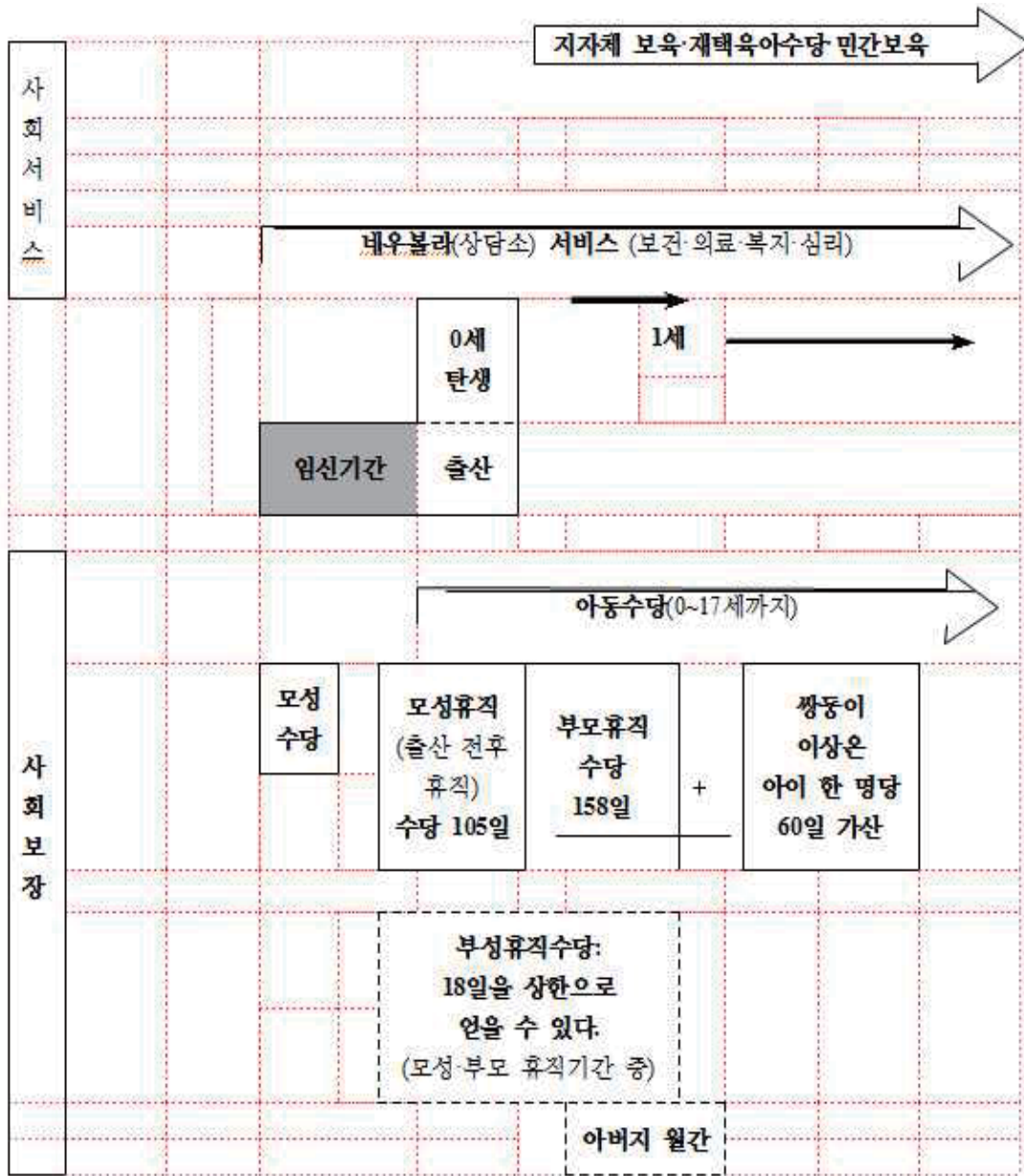
유아 상담(child guidance) 및 가족 상담 업무(family counselling)는 유아와 가족의 긍정적인 발달을 지원하고 촉진하는 것이다. 지방 당국은 안내서와 상담을 구성하고 인간관계, 가족생활, 아동 양육에 관련된 다양한 전문가들이 참여한다. 의사와 심리학자, 사회복지사 등 다양한 전문가의 협력을 기초로 하며 지자체의 기본적인 사회 서비스 및 보건 서비스의 한 부분이다.⁶⁴⁾

63) 네우볼라에 관한 상세한 체험기는 후지이 니에메라 미도리/타카하기 무츠코, 앞의 책, 14-18면.

64) 임미령, 앞의 글, 40면.

<그림 3> 육아 지원의 사회 서비스와 사회보장⁶⁵⁾

(출생 전후부터 1세까지 중심으로)



65) 핀란드 국민연금청 KELA 자료(<http://www.kela.fi>)에 기초해 작성된 자료이며, 후지이 니에메라 미도리/타카하기 무츠코, 앞의 책, 170면에서 재인용.

Ⅲ. 보육 서비스 제공 유형

핀란드 사회에서 1세 미만의 자녀는 가정에서 부모가 직접 양육하는 것이 원칙이다. 1990년부터 만3세 이하의 아동에 한하여 공공보육 서비스나 가정양육 수당을 받아 직접 양육하는 방식중 선택할 수 있도록 하였으며 1996년 부터는 취학전 아동 모두를 대상으로 이와 같은 서비스를 확대 하였고, 1997년에는 민간보육수당을 받아 민간보육 시설도 자유롭게 선택할 수 있도록 하고 있다. 즉 1세 이후부터 5세 까지 지자체가 제공하는 보육시설 (paivakoti)이나 가정 보육(개인, 조합 방식 포함), 그리고 민간 보육시설 등 다양한 방식으로 제공되는 보육 서비스중 선택할 수 있다. 물론 부모가 원하는 경우 양육 수당을 받아 가정에서 보육모를 고용하거나 직접 양육할 수 있다. 6세부터는 의무 교육이 아닌 무상교육의 형태로 연간 700 시간의 취학전 교육을 받는다. 취학전 교육은 지자체의 보육시설이나 기초 학교의 혼합형태 중에서 각 지자체의 맥락에 따라 다양한 방식으로 제공하도록 하고 있다.⁶⁶⁾

1. 가정 보육

개인 가정보육(family daycare)은 가장 적은 수의 유아들을 돌보는 형태로 이용된다. 가정 보육의 보육사는 자신의 학령기 미만 자녀를 포함하여 풀타임 보육 형태로 최대 4명의 유아들을 돌볼 수 있다. 그에 더하여, 취학전 교육이나 학교를 다니기 시작하는 유아 한 명에 대한 파트타임 보육도 제공할 수 있다.⁶⁷⁾

66) 임미령, “핀란드의 미래는 아이들이다”, 핀란드 보육제도와 한국 보육제도의 비교 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2012, 41면.

67) 앞의 글, 41면.

집단 가정보육은 2-3명의 보육사들이 보통 지방 당국에서 제공하는 시설에서 유아들을 돌본다. 보육사 2명이 전일제 보육 형태로 8명의 유아들과, 유치원 교육이나 학교를 다니기 시작하는 유아 2명을 파트타임 보육 형태로 함께 돌볼 수 있다. 대부분 부모들이 조합을 결성하여 운영한다.⁶⁸⁾

가정보육사는 시정부에 정규직으로 소속된 대신, 보육에 대한 전문성을 갖추기 위한 과정을 이수해야하며 감독관의 점검을 받는다.

2. 공립 개방형 보육시설

공립 개방형 보육시설(open - daycare center)은 부모가 자신의 자녀를 데리고 방문할 수 있는 곳이다. 공개 보육센터는 가정에서 유아들을 돌보는 사람들을 위한 사회적 네트워크를 제공하는 것을 목적으로 한다. 1980년대 후반에 대규모의 공개 보육센터들이 지방자치단체에 의해 설립되었으며, 매우 인기가 있다. 일부 센터들은 1990년대 초반 경기 침체로 인해 문을 닫았지만, 최근에는 부모들에게 대안적인 보육 활동 형태를 제공해주고자 신규 센터들이 다시 설립되고 있다.

3. 공립 보육시설

공립 보육시설 (daycare center)에서 대부분의 영유아들은 종일제 보육을 받고 있지만, 파트타임 보육도 제공된다. 최장 법정 보육 시간은 10시간이지만 교대 근무를 하는 부모의 유아들을 위해 24시간 보육도 제공하고 있다.

교사 배치 기준은 3세 이하는 4:1(교사 1인 이외에 보조교사로 간호사나 보육사 2인 추가 배치), 3세 이상은 7:1(교사 1인 이외에 보조교사로 간호사나 보육사 2인 추가 배치)이다. 교사 자격은 교사(teacher)는

68) 앞의 글, 42면.

학사학위(3년제)를 소유하거나 석사 학위를 가지고 있다. 보육사(nurse)는 중등학교 이후 보통 3년의 직업 양성과정을 수료한다.⁶⁹⁾

특수 보육이 필요한 유아들은 다른 유아들보다 우선권이 주어진다. 아동보육법에 따르면, 특수 보육과 교육이 필요한 유아들은 의료 전문가나 기타 전문가가 제공하는 진술서를 통해 각 개인의 장점, 발달되어야 할 영역, 중점적 지원이 필요한 영역 등에 관한 정보를 보육시설에 제출하고 각 보육시설은 이를 통해 특별한 지원 대책 등을 준비하게 된다. 특수 보육이 필요한 유아가 입소할 경우 보조 교사가 배치되거나 한 명 이상의 유아를 줄여서 학급 집단의 크기를 작게 할 수 있다.

4. 민간 보육시설

민간 보육시설(private daycare center)은 1세 이후부터 취학전 교육 이전 시기까지 부모가 지방자치단체로부터 민간아동보육수당을 받아 보육시설에 보육비를 직접 지불하는 방식으로 운영된다. 민간 보육시설은 두 가지 방식이 있다. 첫째, 100% 개인이 제공하는 사설서비스이다. 둘째, 지방자치단체가 서비스 공급자를 선정해서 제공되는 서비스이다.⁷⁰⁾

민간보육시설은 핀란드의 보육이 공적인 영역으로 편입되기 이전 보육 서비스를 주도해왔으며 부모의 선택권을 다양화 한다는 면에서 확대되었다. 그러나 이용률은 상당히 한국과는 달리 매우 낮은 편이다. 우리나라와는 달리 현재 이용률은 약 3,5%로⁷¹⁾ 미미한 수준이다.

5. 취학전 교육

핀란드에서의 취학전 교육(pre-school education, esikoulu)에 따르면 만6세부터 핀란드의 모든 유아들은 주체적인 취학전 교육을 연간 700

69) 앞의 글, 43면.

70) 이윤진/송신영, 앞의 책, 2009, 28면.

71) 이윤진/송신영, 앞의 책, 2009, 29면.

시간 받을 권리를 가진다. 6세를 위한 취학전 교육은 의무교육 연령을 낮추는 것에 대한 고려로부터 시작되었지만 핀란드 당국은 의무교육이 아닌 취학전 교육이라는 독특한 형태를 선택하였다.

취학전 교육의 법적 개념은 기초 학교의 의무교육을 받기 이전의 유아들과 기초 학교 입학이 유예된 유아를 위해 제공되는 것으로 ‘취학전 교육’이라는 용어를 배타적으로 사용하고 있다. 또한 취학전 교육은 유아교육 및 보육의 한 부분으로 모든 만6세 유아들의 권리로 정의 된다.

취학전 교육은 교육문화부의 소관이지만 교육의 실행을 위해서는 보건복지부, 국가교육위원회, Stakes(국립보건복지연구개발센터) 및 지방 당국이 협력한다. 특히 취학전 교육의 실행은 각 지방 당국에서 이루어지며 지방당국은 보육센터나 기초 학교 중 어느 쪽과 연계하여 취학전 교육을 제공할 것인지 독립적으로 결정할 수 있다. 이러한 혼합 모델은 국제적으로 독특한 형태이다.⁷²⁾

교육 언어는 핀란드어, 스웨덴어, 사미어나 집시어, 혹은 수화가 될 수도 있다.

<표 4> 보육 서비스 이용 상황의 추이(1997~2005년, 사람 수)⁷³⁾

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
지자체 보육 서비스 합계	219, 380	218, 304	214, 967	200, 487	197, 136	193, 089	190, 653	185, 781	186, 058
지자체 보육소	131, 980	133, 341	132, 938	121, 676	122, 322	120, 723	120, 699	118, 751	121, 826

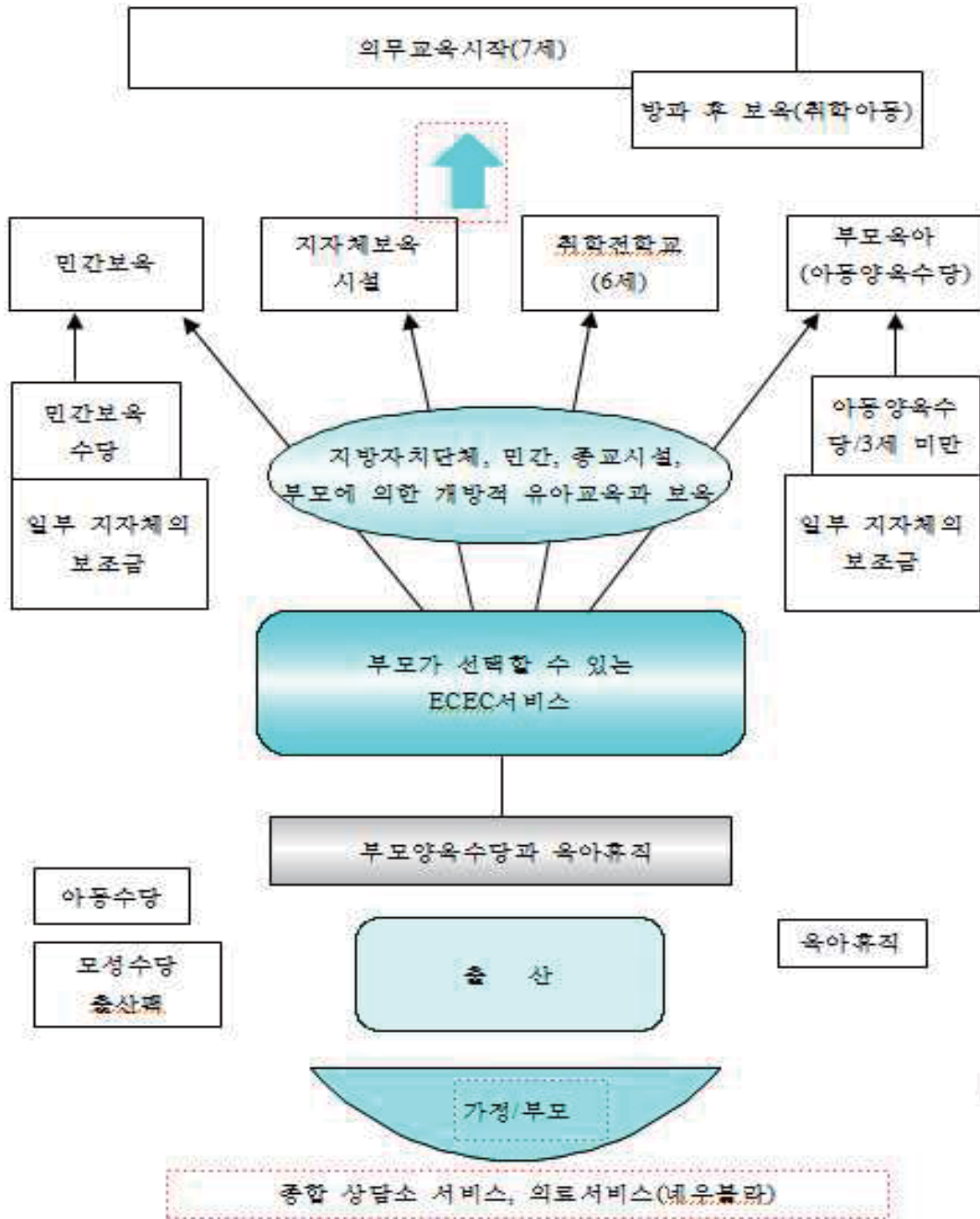
72) 임미령, 앞의 글, 44면.

73) Tilastokeskuksen kuntien toimintatilasto 인터넷 데이터베이스 Sotka (<http://varttua.stakes.fi>)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
지자체 가정 보육	78,389	75,706	72,429	68,630	65,125	62,817	59,998	57,653	54,979
민간 보육 서비스 계약	9,011	9,257	9,600	10,181	9,689	9,549	9,956	9,337	9,253
민간 보육 서비스 합계	9,710	12,760	13,820	14,060	14,511	14,449	14,114	14,851	15,368
민간 보육소	2,394	6,460	6,507	5,986	6,714	7,531	7,559	8,112	8,197
기타 민간 보육 서비스	7,316	6,400	7,313	8,074	7,797	6,918	6,555	6,739	7,171
보육 서비스 총합	229, 090	231, 064	228, 787	214, 547	211,6 47	207, 538	204, 767	200, 632	201, 426
0~6세 인구 총합	445, 328	436, 772	427, 688	419, 710	411, 026	403, 648	399, 889	398, 826	400, 107

에 근거해 작성된 자료이며, 후지이 니에메라 미도리/타카하기 무츠코, 앞의 책, 170면에서 재인용.

<그림 4> 0 - 6세를 위한 핀란드 ECEC제도⁷⁴⁾



74) Ministry of social affairs and Health Early Childhood Education and Care in Finland, 2004, ; 이윤진/송신영, 앞의 책, 2009에서 재인용

IV. 핀란드 보육 제도의 특징

1. 연령에 따라 제공되는 다양한 사회 복지 서비스

아동의 출산 이전부터 제공되는 모성수당, 아동의 출생 직후부터 17세까지 제공되는 보편적 아동 수당, 아동의 출산 및 양육을 위해 제공되는 각종 수당과 휴직, 그리고 부모의 자유로운 선택이 가능한 다양한 형태의 보육 서비스 등이 보편주의적 관점으로 평등하게 제공되고 있다. 특히 다양한 형태의 보육 서비스 제공 이외에도 남녀 모두의 동등성을 강조하여 부모 모두에게 여러 형태의 가족휴가제도를 제공하고 있다. 이와 같은 방식은 일과 가족이 양립할 수 있는 토대를 제공할 수 있을 것이다.

2. 아동 친화적 관점

핀란드 보육 제도는 발전 초기에는 주로 일하는 여성의 요구에 입각하여 육아 문제를 해결하려는 관심에서 시작되었다. 이런 경우 보육 서비스의 초점은 영유아가 아닌 성인과 성인의 욕구에 초점을 두게 되며 영유아들은 서비스를 받는 능동적인 주체가 아니라 보호와 교육 또는 지도의 대상이 될 뿐이다.

그러나 보육 제도의 변화와 관련된 수많은 논의를 거치며 오늘날 핀란드의 보육에 있어 영유아들은 질 높은 교육과 복지 서비스를 받는 주체가 되었다. 즉 핀란드에서 0~6세까지의 모든 영유아들은 지역 조건, 민족적 배경이나 부모의 사회 경제적 배경과 상관 없이 유아교육과 보육에 대한 주체적인 법적 권리를 평등하게 지니고 있으며, 국가와 지방자치 당국은 모든 0~6세의 아동에게 차별 없는 ECEC 기회를 무상으로 제공해야 한다. 이는 유아교육과 보육의 모든 제도와 운영 시스템에 관련된 의사결정을 함에 있어 국가의 이익이나 어른들의

필요가 아닌 아동의 권리와 요구에 근거하여 이들의 최상의 이익을 중심으로, 평등성과 공정성의 원칙에 의해 입각하여 차별 없이 결정되고 시행되고 있다.⁷⁵⁾

3. 가정과 보육시설의 협력과 소통

부모와 교사는 영유아를 돌보고 교육하는데 평등한 관계로 참여하며 영유아의 성장과 발달에 대한 정보를 일상적으로 공유하기 위해 늘 대화한다.

또한 핀란드의 보육시설과 취학전 교육을 위한 유치원 그리고 기초 학교의 교사들은 다양한 부문의 전문가들이 늘 협력적인 방식으로 소통하며 작업하는 과정을 갖는다. 특히 최근 증가하고 있는 공립 보육 시설들은 다양한 부문 간의 협력을 증진하기 위해 한 공간에 섹터를 구분하여 보육, 취학전 교육을 위한 유치원, 기초 학교를 배치하고 있다. 다양한 전문가들이 함께 모여 작업할 수 있는 공간으로 인해 유아들을 위한 보다 전문적인 접근이 가능해지고 있다.⁷⁶⁾

75) 임미령, “핀란드의 미래는 아이들이다”, 핀란드 보육제도와 한국 보육제도의 비교 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2012, 47면.

76) 앞의 글, 48면.

제 4 장 한국의 영유아보육관련법제 현황과 개선방향

제 1 절 영유아보육법의 현황

I. 법률제정과정과 개정경과

경제가 발전함에 따라 핵가족화, 기혼여성들의 취업 증가로 영유아를 돌볼 가정기능이 약화되었고, 보육에 대한 사회적 욕구가 증대하였다. 이에 아동의 건전한 육성을 통한 가정복지의 증진에 사회적 관심을 집중하게 되었고, 보육제도는 사회변화에 대처하기 위한 노력으로 이루어졌다. 이에 보육사업의 체계화와 효율적인 추진을 위해 독립적인 법률체계마련이 필요하게 되었다.

최초의 보육제도(탁아제도)의 근거는 1961년에 제정된 「아동복지법」에 의하여 탁아사업이 실시된 것이며, 이후 1981년 「아동복지법」이 제정되면서 이 법의 적용을 받게 되었다. 그러나 영유아에게 보호를 제공해주고 성장을 보장해주는 보육의 필요성이 커지게 되어 1982년 12월 31일 「유아교육진흥법」이 제정되었다. 이는 교육기능과 보육기능을 통합하고자 한 의도에서 제정되었으며, 이전 「아동복지법」의 탁아사업은 폐지되고 사업은 내무부로 이관되어 새마을유아원에서 탁아사업을 담당하게 되었다. 한편, 직장근로여성의 요구가 증가하여 직장탁아제가 「남녀고용평등법」의 제정(1987)에 따라 이루어졌으며, 1991년 1월 「영유아보육법」이 제정되면서 새마을유아원, 사업장육아시설 및 미인가 탁아시설에서 보호받고 있는 영유아가 모두 「영유아보육법」의 보호대상이 되었고, 용어도 ‘탁아’에서 ‘보육’으로 변경되었다. 이후 2004년 1월 전면 개정된 후 네 차례의 개정을 거쳐 현재의 법률(제9165호)이 시행되고 있다.

II. 주요 내용

1. 정의 및 목적

이 법은 영유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통해 건강한 사회성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동을 원활하게 함으로써 가정 복지 증진에 기여함을 목적으로 한다(영유아보육법 제 1조). 이 법에서 규정하고 있는 “영유아”는 6세 미만의 취학 전 아동을 말하며,⁷⁷⁾ “보육”은 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달특성에 적합한 교육을 제공하는 사회복지서비스를 말한다. “어린이집”이란 보호자의 위탁을 받아 영유아를 보육하는 기관을 말한다. “보호자”란 친권자·후견인, 그 밖의 자로서 영유아를 사실상 보호하고 있는 자를 말한다. “보육교직원”이란 어린이집 영유아의 보육, 건강관리 및 보호자와의 상담, 그 밖에 어린이집의 관리·운영 등의 업무를 담당하는 자로서 어린이집의 원장 및 보육교사와 그 밖의 직원을 말한다(동법 제2조).

국가와 지방자치단체 뿐 아니라 모든 국민이 영·유아를 건전하게 보육할 책임이 있다고 규정하고 있다(동법 제4조). 보육정책에 관한 관계 부처 간의 의견을 조정하기 위하여 국무총리 소속으로 보육정책 조정위원회⁷⁸⁾를 둔다(동법 제5조).⁷⁹⁾ 영유아보육에 관한 각종 정책·

77) 유아교육법 제2조에 의하면 “유아”란 만 3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이를 말한다. 따라서 영유아보육법과 유아교육법은 만 3세부터 만 6세 미만까지의 아동을 공통 적용대상으로 하고 있다.

그리고 유아교육법 제2조에 의하면 “유치원”이란 유아의 교육을 위하여 이 법에 따라 설립·운영되는 학교를 말한다. 그러므로 영유아보육법의 적용을 받는 보육기관은 “어린이집”이고, 유아교육법의 적용을 받는 학교는 “유치원”이다.

78) 영유아보육법 시행령 제2조에 의하면 국무총리 소속의 보육정책조정위원회의 위원 중 공무원이 아닌 위원의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.

79) 유아교육법 제4조에 의해 유아교육 및 「영유아보육법」 제2조에 따른 보육에 관한 다음 각호의 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 유아교육·보육위원회

사업·보육지도 및 시설평가사항 등을 심의하기 위해 보건복지부에 중앙보육정책위원회를, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 지방보육정책위원회를 두고 있다(동법 제6조).⁸⁰⁾

2. 보육시설의 설치 및 종사자

(1) 보육시설의 종류

보육시설(이하 ‘어린이집’)의 종류에는 국가 또는 지방자치단체가 설치·운영하는 국·공립보육어린이집, 「사회복지사업법」에 의한 사회복지법인이 설치·운영하는 사회복지법인어린이집, 각종 법인(사회복지법인을 제외한 비영리법인)이나 단체 등이 설치·운영하는 어린이집으로서 대통령령⁸¹⁾으로 정하는 법인·단체등어린이집, 사업주가 사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 직장어린이집(국가나 지방자치단체의 장이 소속 공무원을 위하여 설치·운영하는 어린이집을 포함), 개인이 가정이나 그에 준하는 곳에 설치·운영하는 가정어린이집, 보호자들이 조합을 결성하여 설치·운영하는 부모협동어린이집, 위에 해당하지 아니하는 민간어린이집이 있다(동법 제10조).⁸²⁾

를 둔다. 이 위원회는 1. 유아교육 및 보육에 관한 기본계획, 2. 유치원과 어린이집 간의 연계운영, 3. 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항 등에 관해 심의한다.

80) 유아교육법 제5조에 따르면 유아교육에 관한 정책, 사업의 기획·조사 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육과학기술부에 중앙유아교육위원회를 두고, 시·도 교육청에 시·도 유아교육위원회를 둔다.

81) 영유아보육법 시행령 제18조의2(법인·단체등어린이집의 종류) 법 제10조제3호에서 “대통령령으로 정하는 어린이집”이란 다음에 해당하는 어린이집을 말한다.

「유아교육법」, 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 법인 또는 학교법인이 설치·운영하는 어린이집, 종교단체가 설치·운영하는 어린이집, 「산업재해보상보험법」에 따른 근로복지공단이 설치·운영하는 어린이집, 법 제21조제2항제2호에 따른 교육훈련시설이 설치·운영하는 어린이집, 제1호부터 제4호까지에서 규정한 어린이집에 준하는 어린이집으로서 보건복지부장관이 정하는 어린이집이다.

82) 유아교육법상의 유치원은 세 가지로 구분된다. 유아교육법 제7조에 따르면 다음과 같다.

국가가 설립·경영하는 국립유치원, 지방자치단체가 설립·경영하는 공립유치원(설립주체에 따라 시립유치원과 도립유치원으로 구분할 수 있다), 법인 또는 사인

(2) 보육시설의 설치

국가나 지방자치단체는 국공립어린이집을 설치·운영하여야 한다. 이 경우 국공립어린이집은 제11조의 보육계획에 따라 도시 저소득주민 밀집 주거지역 및 농어촌지역 등 취약지역에 우선적으로 설치하여야 한다(동법 제12조). 그리고 시·도지사, 시장·군수·구청장은 관련법⁸³⁾에 따라 시행하는 개발·정비·조성사업에 어린이집 또는 어린이집용지가 확보될 수 있도록 노력하여야 한다(동법 제11조의 2).

국공립어린이집 외의 어린이집을 설치·운영하려는 자는 특별자치도지사·시장·군수·구청장의 인가를 받아야 한다. 어린이집의 설치인가를 받은 자는 어린이집 방문자 등이 볼 수 있는 곳에 어린이집 인가증을 게시하여야 한다(동법 제13조).

상시 여성근로자 300명 이상 또는 상시근로자 500명 이상을 고용하고 있는 사업장의⁸⁴⁾ 사업주는 직장어린이집을 설치하여야 한다. 다만, 사업장의 사업주가 직장어린이집을 단독으로 설치할 수 없을 때에는 사업주 공동으로 직장어린이집을 설치·운영하거나, 지역의 어린이집과 위탁계약을 맺어 근로자 자녀의 보육을 지원하거나, 근로자에게 보육수당을 지급하여야 한다(동법 제14조).⁸⁵⁾

(私人)이 설립·경영하는 사립유치원이다.

83) 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「택지개발촉진법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 및 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」 등을 지칭한다.

84) 영유아보육법 시행령 제20조 제1항

85) 영유아보육법 시행규칙 제5조(어린이집의 설치인가 등) ① 법 제13조제1항 및 법 제14조제1항에 따라 어린이집의 설치인가를 받으려는 자는 별지 제4호서식의 어린이집 인가신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 다음의 서류(전자문서를 포함한다)를 첨부하여 관할 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

법인의 정관 및 출연금 등에 관한 서류(법인인 경우만 해당한다), 단체의 회칙 또는 규약(단체인 경우만 해당한다), 임대차계약서(부동산을 임차하는 경우만 해당한다), 어린이집의 구조별 면적이 표시된 평면도와 어린이집 및 설비 목록, 어린이집의 원장의 자격을 증명하는 서류, 보육교직원 채용계획서, 어린이집 운영계획서(운영경비와 유지방법을 포함한다), 경비의 지급 및 변제 능력에 관한 서류(설립자가

보육 정원 50명 미만인 어린이집과 100미터 이내에 보건복지부령으로 정하는 기준을 충족하는 놀이터가 설치되어 있는 어린이집이외에 어린이집을 설치·운영하는 자는 놀이터를 설치하여야 한다(동법 제 15조의 2). 어린이집을 설치·운영하는 자는 반드시 1층과 2층 이상 등 종류별 비상재해대비시설을 설치하여야 한다(동법 제15조의 3).

(3) 보육종사자

어린이집의 원장⁸⁶⁾은 어린이집을 총괄하고 보육교사와 그 밖의 직원을 지도·감독하며 영유아를 보육한다(동법 제18조). 어린이집에는 보육교직원을 두어야 한다(동법 제17조). 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 보육교직원의 권익 보장과 근로여건 개선을 위하여 보육교직원의 임면(任免)과 경력 등에 관한 사항을 관리하여야 한다(동법 제 19조 제1항). 어린이집의 원장은 보건복지부령⁸⁷⁾으로 정하는 바에 따

개인인 경우만 해당한다), 인근 놀이터 이용계획서(영유아 50명 이상의 어린이집으로서 옥외놀이터나 옥내놀이터를 설치하지 아니하는 경우만 해당한다), 「전기사업법 시행규칙」 제38조에 따른 전기안전점검확인서 및 「도시가스사업법 시행규칙」 제25조 및 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법 시행규칙」 제29조에 따른 정기검사증명서, 「소방용기계·기구의 형식승인 등에 관한 규칙」 제5조에 따른 현장방염 처리물품의 방염성능검사성적서 및 방염성능검사확인표시 등이다.

86) 영유아보육법 제16조(결격사유) 다음 어느 하나에 해당하는 자는 어린이집을 설치·운영할 수 없다.

미성년자·금치산자 또는 한정치산자, 정신질환자, 마약·대마 또는 향정신성의약품 중독자, 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자, 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행이 면제된 날부터 3년이 경과되지 아니한 자, 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 자, 동법 제45조에 따라 어린이집의 폐쇄명령을 받고 1년이 경과되지 아니한 자 등이다.

87) 영유아보육법 시행규칙 별표 3에 따르면 보육교직원 채용시 제출하여야 하는 서류는 다음과 같다.

공통 제출서류는 별지 제7호서식에 따른 인사기록카드, 주민등록등본, 채용신체검사서, 성범죄 경력 조회 결과서이다. 그리고 어린이집의 원장은 어린이집의 원장 자격증 사본을 제출하고, 보육교사는 보육교사 자격증 사본을 제출해야 하며, 간호사·영양사 등 자격이 필요한 종사자는 자격증(면허증) 사본을 제출해야 한다.

라 보육교직원의 임면에 관한 사항을 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 보고하여야 한다(동조 제2항).

어린이집의 원장은 대통령령으로 정하는 자격을 가진 자로서 보건복지부장관이 검정·수여하는 자격증을 받은 자이어야 한다(동법 제21조 제1항). 보육교사는 보건복지부장관이 검정·수여하는 자격증을 받은 자이어야 한다(동조 제2항).⁸⁸⁾ 보건복지부장관은 어린이집의 원장 또는 보육교사의 자격을 검정하고 자격증을 교부하여야 한다(동법 제22조 제1항). 어린이집의 원장 또는 보육교사는 다른 사람에게 자기의 성명이나 어린이집의 명칭을 사용하여 어린이집의 원장 또는 보육교사의 업무를 수행하게 하거나 자격증을 대여하여서는 아니 된다(동법 제22조의 2).

보육시설이 갖추어야 할 시설기준 기타 필요한 사항과 보육교사 및 보육시설 종사자의 자격에 관하여 규정하고 있다.

3. 보육시설의 운영

어린이집을 설치·운영하는 자는 보건복지부령으로 정하는 운영기준에 따라 어린이집을 운영하여야 한다(동법 제24조 제1항). 이용대상은 보육이 필요한 영유아를 원칙으로 하지만 필요한 경우에는 보육시설의 장이 만 12세까지 연장하여 보육할 수 있다(동법 제27조). 보육과정은 영유아의 신체·정서·언어·사회성 및 인지적 발달을 도모할 수 있는 내용을 포함하여야 한다(동법 제29조 제1항).

88) 영유아보육법 제21조 제2항 보육교사는 다음 어느 하나에 해당하는 자로서 보건복지부장관이 검정·수여하는 자격증을 받은 자이어야 한다.

「고등교육법」 제2조에 따른 학교에서 보건복지부령으로 정하는 보육 관련 교과목과 학점을 이수하고 전문학사학위 이상을 취득한 사람, 법령에 따라 「고등교육법」 제2조에 따른 학교를 졸업한 사람과 같은 수준 이상의 학력이 있다고 인정된 사람으로서 보건복지부령으로 정하는 보육 관련 교과목과 학점을 이수하고 전문학사학위 이상을 취득한 사람, 고등학교 또는 이와 같은 수준 이상의 학교를 졸업한 자로서 시·도지사가 지정한 교육훈련시설에서 소정의 교육과정을 이수한 사람이다.

어린이집의 원장은 영유아와 보육교직원에 대하여 정기적으로 건강 진단을 실시하는 등 건강관리를 하여야 하고(동법 제31조 제1항), 영유아에게 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 균형 있고 위생적이며 안전한 급식을 하여야 한다(동법 제33조).

4. 보육시설의 비용부담

국가나 지방자치단체는 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자와 보건복지부령으로 정하는 일정소득 이하 가구의 자녀 등의 보육에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담하여야 하고(동법 제34조 제1항), 어린이집이나 「유아교육법」 제2조에 따른 유치원을 이용하지 아니하는 영유아에 대하여 영유아의 연령과 보호자의 경제적 수준을 고려하여 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있다(동법 제34조의 2 제1항).⁸⁹⁾

영유아보육법은 무상보육에 관한 특례조항을 2011년 6월 7일 개정하여 초등학교 취학 직전 1년의 유아와 장애아 및 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족⁹⁰⁾의 자녀에 대한 보육은 무상으로 하되, 대통령령으로 정하는 바에 따라 순차적으로 실시한다고 규정하고 있다. 동법 시행령 제22조 제1항은 무상보육 대상자를 ① 매년 1월 1일 현재 만 5세에 도달한 유아로서 어린이집에서 보건복지부장관과 교육과학기술부장관이 협의하여 정하는 공통의 보육·교육과정을 제공하는 유아, ② 장애아, ③ 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 자녀로 정하고 있다. 다만 제1항이 정하지 않은 사항

89) 이에 관한 상세한 내용은 영유아보육법 시행령 제21조의7(양육수당의 지원대상 및 기준)이 정하고 있다.

90) 다문화가족지원법 제2조(정의)에 따르면 “다문화가족”이란 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자와 「국적법」 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족, 「국적법」 제3조 및 제4조에 따라 대한민국 국적을 취득한 자와 같은 법 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 가족을 말한다.

외에 무상보육의 실시에 필요한 사항은 보건복지부장관이 정한다고 하여 장관의 재량을 열어두고 있다.

한편, 유아교육법은 2012년 3월 21일 개정하여 기존의 무상교육대상자를 초등학교 취학직전 1년에서 3년으로 확대하였다. 동법 시행령에 따라 영유아보육법상 어린이집의 만 3세 이상인 유아도 무상교육의 대상이 되고 있다⁹¹⁾

예산에 대해서는 동법 시행령은 매년 1월 1일 현재 만 5세에 도달한 유아에 대대한 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되, 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담한다고 하고 있고(영유아보육법 시행령 제23조 제1항), 장애아와 다문화가족의 자녀에 대한 영유아에 대한 무상보육 실시에 드는 비용은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 및 별표 1에 따른 영유아 보육사업에 대한 지원 비율에 따라 국가와 지방자치단체가 부담한다(동조 제2항). 따라서 장애아와 다문화가족의 영유아에 대한 예산은 국가와 지방자치단체가 공동으로 부담하지만, 그렇지 않은 무상보육 대상자에 대한 예산은 지방교육재정보통교부금으로 충당하게 되어 있다.

그 외에 제40조(비용 및 보조금의 반환명령), 제40조의2(보육비용 지원액의 환수) 등에 대하여 규정하고 있다.

91) 유아교육법은 2012년 3월 21일 개정하여 기존의 무상교육대상자를 초등학교 취학직전 1년에서 3년으로 확대하였다.

유아교육법 제24조 제1항 초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다.

유아교육법 시행령 제29조(무상교육의 내용 및 범위) ① 법 제24조제1항에 따라 초등학교 취학 직전 1년의 유아에 대하여 실시하는 무상교육은 매년 1월 1일 현재 만 3세 이상인 유아로서 유치원, 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 그 밖에 교육과학기술부령으로 정하는 바에 따라 유아교육을 실시하도록 지정받은 기관 중 어느 하나에 해당하는 기관에서 교육과학기술부장관과 보건복지부장관이 협의하여 정하는 공통의 교육·보육과정(이하 “공통과정”이라 한다)을 제공받는 유아를 대상으로 한다. 이 경우 유아가 받을 수 있는 무상교육 기간은 3년을 초과할 수 없다.

5. 보육료 지원현황

이상과 같은 영유아보육법과 유아교육법에 따라 보육료 지원이 다음과 같은 기준에 따라 이루어지고 있다. 만0세부터 2세까지는 소득수준과 무관하게 전액 보육료가 지원되고, 만3세부터 4세까지는 영유아가구 소득하위 70% 이하일 경우에만 차등지원되고 있다.

<표 5> 보육료지원 선정기준⁹²⁾

(단위 : 만원)

구 분	지원대상	3인까지	4인	5인	6인
만0~2세	소득수준과 무관	-	-	-	-
만3~4세	영유아가구 소득하위 70% 이하	454	524	586	642

또한 보육료지원금액은 만 0세부터 만2세까지는 소득수준과 무관하게 지원을 받되, 종일보육기준으로 만0세는 394,000원, 만1세는 347,000, 만 2세는 286,000원을 지원받는다. 그리고 만5세의 경우에는 만5세 누리과정에 따라 소득수준과 무관하게 200,000원을 지원받는다. 반면에 만3세와 만4세의 경우에는 소득하위 70%에게만 지원이 되는데 각각 197,000원과 177,000원을 지원받는다.

<표 6> 보육료지원 지원금액⁹³⁾

연 령	지원단가(종일보육 기준)	비고
만0세	394,000	소득수준 무관

92) 출처; 보건복지부 <http://momplus.mw.go.kr/policy/nscare/nscare01.jsp> 최종접속: 2012.9.15.93) 출처; 보건복지부 <http://momplus.mw.go.kr/policy/nscare/nscare01.jsp> 최종접속: 2012.9.15.

제 4 장 한국의 영유아보육관련법제 현황과 개선방향

만1세	347,000	소득하위 70%
만2세	286,000	
만3세	197,000	
만4세	177,000	
만5세	200,000	소득수준 무관(만5세 누리과정 도입)

<표 7> 보육료지원 선정기준(2012년 3월 기준)⁹⁴⁾

반편성	출생일 기준
만0세반	'11.01.01 이후 출생
만1세반	'10.01.01~'10.12.31
만2세반	'09.01.01~'09.12.31
만3세반	'08.01.01~'08.12.31
만4세반	'07.01.01~'07.12.31
만5세반	'06.01.01~'06.12.31

이상과 같은 기준에 따라 무상보육이 확대되었는데, 연도별 유아교육과 보육예산을 살펴보기로 한다. 연도별 육아지원 예산(유아교육, 보육예산)을 살펴보면 2002년도 중앙과 지방예산을 합하여 총 7,967억 원이던 것이 2005년도 2조 2,528억원, 2009년도 4조 8,239억원, 2010년도 5조 5,248억원으로 증가하여 왔다.

그리고 2012년도에는 5세 무상 보육·교육에 이어 영아 무상 보육이 확대되면서 정부예산은 8조 1,934억원으로 급증하였음을 <표 8>를 보면 알 수 있다.

94) 출처; 보건복지부 <http://momplus.mw.go.kr/policy/nscare/nscare01.jsp> 최종접속: 2012.9.15.

<표 8> 연도별 유아교육, 보육 예산⁹⁵⁾

단위: 억원, %

구 분		국 비	지방비	계	GDP대비 비율
2002	보육	2,147	2,264	4,411	0.061
	유아교육	208	3,348	3,556	0.049
	계	2,355	5,612	7,967	0.110
2005	보육	6,004	10,046	16,050	0.185
	유아교육	966	5,512	6,478	0.075
	계	6,970	15,558	22,528	0.260
2008	보육	14,678	15,300	29,978	0.292
	유아교육	2	10,119	10,121	0.099
	계	14,680	25,419	40,099	0.391
2009	보육	17,104	18,782	35,886	0.337
	유아교육	1	12,352	12,353	0.116
	계	17,105	31,134	48,239	0.453
2010	보육	21,275	21,614	42,889	0.366
	유아교육	4	12,355	12,359	0.105
	계	21,279	33,969	55,248	0.471

95) 출처 GDP : 9,087,438억원(2006), 9,750,130억원(2007), 10,264,518억원(2008), 10,650,368억원(2009), 11,732,749억원(2010), 12,371,282억원(2011), 한국은행. 2002-2005년 : 기획예산처 내부자료. 2006-2009 : 국무총리실 내부자료. 2010-2012 : 보건복지부, 교육과학기술부 내부자료.

제 4 장 한국의 영유아보육관련법제 현황과 개선방향

구 분		국 비	지방비	계	GDP대비 비율
2011	보육	24,784	25,408	50,192	0.406
	유아교육	-	19,239	19,239	0.156
	계	24,784	44,647	69,431	0.562
2012	보육	30,286	31,040	61,326	
	유아교육	-	20,608	20,608	
	계	30,286	51,648	81,934	

이처럼 예산이 급증하고 있는데, 1인당 투입되는 예산을 살펴보면 다음과 같다. 영유아 1인당 보육비용을 살펴보면 인건비 지원 보육시설과 미지원 보육시설간 <표 9>과 같은 차이가 있다.

<표 9> 영유아 1인당 월 보육비용(2012)⁹⁶⁾

구분	인건비지원 (국공립·법인)			인건비미지원(민간)			
	보육료	인건비	계	보육료	기본보육료	계	국공립대비 비율
1세미만아	394,000	500,988	894,988	394,000	361,000	755,000	84.4
만1세아	347,000	313,137	660,137	347,000	174,000	521,000	78.9
만2세아	286,000	232,630	518,630	286,000	115,000	401,000	77.3
만3세아	197,000	66,583	263,583	251,000		251,000	95.2

96) 유희정, “한국보육정책의 문제점과 개선방향”, 핀란드 보육제도와 한국 보육제도의 비교 워크숍 자료, 한국법제연구원, 2012, 64-65면.

구분	인건비지원 (국공립·법인)			인건비미지원(민간)			
	보육료	인건비	계	보육료	기본보육료	계	국공립대비 비율
만4세아	177,000	57,778	234,778	246,000		246,000	104.8
만5세아	200,000	57,778	200,000	246,000		246,000	123.0

주 : 인건비지원시설(국공립 및 법인보육시설) 영유아 1인당 보육비용 산출은 정부기준 보육료와 보육교사 5호봉 인건비, 시설장 인건비 5호봉을 기준으로 산출(사대보험 지원 포함). 인건비미지원시설(민간, 가정)은 서울시기준 민간시설 보육료, 기본보육료 적용. 취사부 및 기타인력 인건비는 미적용. 야간보육지원, 24시간보육 지원 미적용.

제 2 절 한국 보육제도의 현황과 핀란드 보육제도의 시사점

한국의 보육법제에 대한 분석에 이어 현행 보육료 지원현황에 대하여 검토하였다. 이하에서는 한국의 보육정책의 문제점과 핀란드 보육제도가 줄 수 있는 시사점을 함께 분석하고자 한다. 보육시설 지원과 양육수당 지원 이원화, 공공시설의 확충, 영유아보육법과 유아교육법의 통합에 대하여 검토하고자 한다.

I. 보육시설 지원과 양육수당의 지원 이원화

영유아보육 현황에서 특이할 만한 사항은 영아(0 - 2세)무상보육 도입 이후 보육시설 이용 영아 비율이 급증한 것이다. 2003년도와 2011년도를 비교하였을 때 유아보육율은 13.8% 증가한 반면 영아보육율은 41.7% 포인트 증가하였다. 영아보육이 무상인 것을 이용하여 부모들은 맞벌이여부에 관계없이 자녀를 출산하면 일단 보육시설에 원아등

록을 하고 필요시에만 간헐적으로 이용하기도 하는 상황이 벌어지고 있기도 하다.

현재 세계 어떤 국가에서도 0-5세 영유아 전수를 대상으로 종일, 무상으로 육아를 책임지고 지원하고 있는 국가는 없다.⁹⁷⁾ 무상 지원은 모든 영유아를 대상으로 일괄적으로 지원하기보다는 영유아 연령 및 가구형태, 가구 소득 등을 고려하여 세부적으로 접근되는 것이 바람직하다.

특히 맞벌이 가정처럼 부모의 육아가 어려운 경우라면 영유아의 연령에 관계없이 국가 및 사회가 보육을 지원하는 것이 바람직하겠지만, 가정에서 부모의 육아가 가능한 경우에는 영아(0-2세)는 원칙적으로 가정 양육이 더 나은 선택일 것이다. 핀란드의 아동양육수당 등을 참고할 필요가 있다. 핀란드의 아동양육수당은 주로 집에서 자녀를 양육하려는 부모들이 이용하는데, 자녀가 공립보육시설에 들어가거나 민간아동보육수당을 선택할 경우에는 수령할 수 없다.

이와 같은 양육 수당이외에도 17세 미만 모든 아동들의 양육을 위해 국가 기금에서 지급되는 핀란드의 아동수당도 장기적으로는 검토해 볼만한 정책수단이다.

유아(3-5세)의 경우에는 맞벌이 가정 등을 위해서는 사회적 육아지원서비스를 종일 제공하여야겠지만, 가정 내 양육이 가능한 경우라면 잠재력 개발 등을 위하여 오전에 한하여 무상교육을 제공할 수 있을 것이다. 이로써 현재 육아지원 현장에서 발생하고 있는 부모양육이 가능한 가정의 영아가 보육시설을 간헐적으로 이용하면서 정부의 종일제에 기준한 지원을 받는 예산의 낭비를 절약할 수 있을 것이다.

여성의 경제활동 증가와 더불어 맞벌이가정이 늘어나면서, 육아지원 서비스에 대한 수요자의 요구는 더욱 다양해질 것이고, 나아가 질 높은 육아서비스에 대한 요구 역시 높아질 것이다.

97) 유희정, “한국보육정책의 문제점과 개선방향”, 핀란드 보육제도와 한국 보육제도의 비교 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2012, 76면.

사회적 육아지원이 보편화될수록 부모들의 취업여건에 따라 야간보육, 휴일보육 등 수요자의 요구가 다양화 될 것으로 전망된다. 다만 현재와 같이 모든 가정 즉, 부모에 의한 가정양육이 가능한 가구에서도 정부지원 하에 야간보육등을 이용하는 것은 적절치 않다고 본다. 다양한 육아지원 서비스 요구는 계속 증가할 것이고 별도의 예산 투입을 계속 필요로 하기 때문이다.⁹⁸⁾

육아지원서비스 수준향상 요구는 가구의 소득에 따라 민감하게 달라지게 될 것이다. 중산층 이하 계층에서는 육아비용의 지원을 강력하게 요구할 가능성이 높다. 다만 무상 지원이라 하면 부모의 추가비용이 없는 무상이어야 하며 현재와 같이 보육시설 및 유치원의 추가비용을 허용하는 경우 무상지원의 의미는 퇴색될 수밖에 없다⁹⁹⁾.

또한 전 연령의 모든 영유아에 대해서 보육료지원을 하는 것이 적절한지에 대해서는 고민할 필요가 있다. 아이의 연령, 이용가구의 소득, 가구형태 등을 고려하여 지원 범위를 조정해야 할 필요성이 있다.

<표 10> 연도별 영아 보육율¹⁰⁰⁾

단위: 명, %

연 도	구 분 \ 연 령	0~2세	3~5세	계
2003	국·공립 및 법인	55,082(3.4%)	181,144(9.6%)	236,226(6.8%)
	민 간	186,477(11.5%)	405,941(21.5%)	592,418(16.9%)
	계	241,559(14.9%)	587,085(31.1%)	828,644(23.7%)

98) 가정에서 부모들의 자녀양육이 가능한 상황에서도 단지 저녁식사를 해결하기 위하여 야간보육을 이용하는 사례가 발생하고 있다.

99) 보육시설은 현재 월 8 - 24만원의 추가비용이 징수되고 있으며, 유치원은 원비가 자율화 되어 있어 원비, 추가비용이 파악되지 못하고 있는 실정이다.

100) 유희정, “한국보육정책의 문제점과 개선방향”, 핀란드 보육제도와 한국 보육제도의 비교 워크숍자료집, 2012, 60면.

제 4 장 한국의 영유아보육관련법제 현황과 개선방향

연 도	구 분	연 령		계
		0~2세	3~5세	
2005	국·공립 및 법인	58,021(4.0%)	169,979(9.7%)	228,000(7.2%)
	민 간	244,330(17.2%)	469,058(26.9%)	713,388(22.5%)
	계	302,351(21.3%)	639,037(36.6%)	941,388(29.7%)
2009	국·공립 및 법인	80,979(6.1%)	153,805(11.3%)	234,784(8.7%)
	민 간	493,415(37.1%)	420,475(30.9%)	913,890(33.9%)
	계	574,394(43.2%)	574,280(42.2%)	1,148,674(42.6%)
2010	국·공립 및 법인	89,528(6.8%)	155,574(11.7%)	245,102(9.2%)
	민 간	596,730(45.2%)	417,510(31.4%)	1,014,240(38.3%)
	계	686,258(52.0%)	573,084(43.1%)	1,259,342(47.5%)
2011	국·공립 및 법인	91,577(7.0%)	158,057(12.0%)	249,634(9.5%)
	민 간	647,755(49.6%)	434,325(32.9%)	1,082,080(41.2%)
	계	739,332(56.6%)	592,382(44.9%)	1,331,714(50.7%)

이처럼 영유아보육비율이 지속적으로 상승하고 있는데, 영유아보육에 대하여 주의 깊게 논의할 사항은 무상보육 확대 이후 늘어나고 있는 가수요를 파악하고 이에 대한 대책을 수립하는 일이다. 현재와 같은 정책을 지속할 경우에는 예산낭비도 문제지만, 반드시 보육시설에 아동을 맡겨야 할 가정이 피해를 보는 일이 발생할 수 있기 때문이다.

핀란드의 경우에는 부모들에게 다양한 보육방식을 제공하고 있다. 첫째, 가장 어린 자녀가 3세가 될 때까지육아휴직을 내고 아동양육수당을 받으며 가정에서 양육하는 방식이다. 둘째, 민간보육시설을 이용하면서 민간보육수당(private child care allowance)을 받는 방식이다. 셋째, 공립보육시설에서 제공하는 보육을 받는 방식이 있다. 이중 부모의 선택에 따라 보육서비스를 제공받게 된다. 향후의 보육법제는 다양한 정책수단을 포함하여 부모들의 선택의 기회를 확대해주는 것이 바람직하다고 본다.

II. 공공시설의 확충

보육시설의 유형을 살펴보면, 39,842개 보육시설중 91.0%(36,264개소)가 민간보육시설로 이들은 영리를 목적으로 보육시설을 운영하기도 한다. <표 11>에도 나타나듯이 가정보육시설의 증가율이 가장 높고, 국공립과 법인보육시설의 점유율은 해마다 감소하고 있다.

민간보육시설은 임대율 32.3%, 용자율 20.7%로 53.0%의 보육시설이 임대 및 용자시설이다. 이들은 보육비용에서 임대료 및 용자금 관련 비용을 우선 지출하게 된다. 자가 민간시설들 역시 투자금 대비 이익을 얻고자 한다. 그러나 정부는 아직까지도 이에 대한 구체적 대안을 제시하지 못하고 있는 실정이다.

그 결과 정부와 보육현장 간의 다양한 마찰이 해결되지 못하고 있다. 정부의 공공 보육정책 추진 관점과 보육현장의 민간에 의한 영리를 요구하는 보육사업 추진 현황이 일치하지 않는 문제인 것이다.

<표 11> 설립유형별 보육시설 현황¹⁰¹⁾

연도	계	국공립	법인	민간			부모 협동	가정 보육	직장
				소계	법인외	민간개인			
2008	34,993 (100.0)	1,826 (5.5)	1,458 (4.4)	14,275 (42.6)	969 (2.9)	13,306 (39.7)	65 (0.2)	15,525 (46.3)	350 (1.0)
2009	35,550 (100.0)	1,917 (5.4)	1,470 (4.1)	14,368 (40.4)	935 (2.6)	13,433 (37.8)	66 (0.2)	17,359 (48.8)	370 (1.0)
2010	38,021 (100.0)	2,034 (5.3)	1,468 (3.9)	14,677 (38.6)	888 (2.3)	13,789 (36.3)	74 (0.2)	19,367 (50.9)	401 (1.1)
2011	39,842 (100.0)	2,116 (5.3)	1,462 (3.7)	15,004 (37.7)	870 (2.2)	14,134 (35.5)	89 (0.2)	20,722 (52.0)	449 (1.1)

101) 보건복지부(2011). 보육통계.

보육영유아는 2011년 말 현재 총 1,348,729명으로 국공립보육시설 143,035명(10.6%), 법인 112,688명(8.3%), 민간개인 757,323(56.2%), 가정보육 308,410명(22.9%), 직장보육 24,987명(1.9%)이다.

<표 12> 보육영유아 현황(2011. 12)¹⁰²⁾

단위: 명(%)

구 분	계	국·공립	법 인	민 간			부모 협동	가 정	직 장
				소 계	법인의외	민간 개인			
영유아수	1,348,729	143,035	112,688	757,323	50,676	706,647	2,286	308,410	24,987
	(100.0)	(10.6)	(8.3)	(56.2)	(3.8)	(52.4)	(0.2)	(22.9)	(1.9)

정부는 육아지원 서비스가 공공서비스라는 당위성에서 정부 예산을 대폭적으로 지원하고 있으나 유치원의 46.3%(원아 76.5%), 보육시설의 90.8%(원아 80.3%)(2011)를 민간운영자가 운영하고 있어 공공서비스 제공에 한계를 나타내고 있다. 공공서비스의 효율성을 높이기 위해서는 일정비율(시설의 30%, 원아 50%)을 공공기관에 의하여 서비스가 제공될 수 있도록 하여야 할 것이다.¹⁰³⁾

보육시설의 경우 현재 5.3%(법인시설 3.9%)를 점유하고 있는 국공립 보육시설을 30% 수준까지 확대하여 기관의 공공성을 확보하여야 할 것이다. 국공립 보육시설의 설치는 신규시설의 설치를 포함하되 인구 감소로 나타나는 학교시설 등 유휴 공공시설을 활용할 수도 있다.

102) 보건복지부(2011). 보육통계.

103) 유희정, 앞의 글, 75면.

핀란드의 보육시설을 보면, 지방자치단체가 중심이 되어 운영하고 있다. 이처럼 공공서비스의 영역이 확대되어야 보육의 질이 높아질 수밖에 없다.

Ⅲ. 영유아보육법과 유아교육법의 통합

현재 육아지원제도에서의 큰 혼란중의 하나는 동일한 연령의 영유아에 대한 보육시설과 유치원에서의 혼재된 서비스 제공형태이며, 특히 이용비용의 차이가 가장 문제점이다.

유아교육서비스 역시 공공서비스로 보육서비스를 이용했을 때와 동일하게 정부의 지원이 이루어지고 있지만 수요자의 유치원과 보육시설 이용 비용에서는 차이가 크다. 보육시설은 정부가 보육료를 산정하고 있으나 사립유치원은 원비가 자율화 되어 있어 유아 1인당 비용, 부모부담금이 파악되지 않고 있다.¹⁰⁴⁾ 이와 같은 비용부담문제로

104) 유희정, 앞의 글, 67-68면은 보육시설을 이용할 때와 민간유치원을 다닐 때 비용차이를 다음과 같이 설명하고 있다. “예를 들어 4세아가 민간 유치원/보육시설을 이용할 때를 비교해보면, 서울시의 민간보육시설은 종일반을 기준으로 하여 보육료 246천원에 반당 유아 20명을 곱하면 반당 보육료 수입은 4,920천원이다. 반면에 * 서울의 사립 A유치원은 반일반을 기준으로 하여 월아당 월 620천원(2012.3.5일 현재)을 징수하여 반당 유아 30명을 곱하면 반당 원비 수입은 18,600천원임. 유아들이 종일반을 이용하는 경우 종일반 비용 5만원이 추가되어 총 수입은 20,100천원이 된다.”

이처럼 민간유치원과 보육시설의 비용차이는 꽤 큰 편이다. 민간유치원을 종일반으로 계산할 경우 비용차이는 더 크게 벌어질 것이다. 앞의 글, 68면은 비용차이를 다음과 같이 정리하였다.

<표 13> 4세아 기준 월 반당 수입(사례)(2012.4)

	서울시 어린이집 4세반	서울시 A 유치원
1인당 보육료/원비	246천원	620천원
1개 반당 수입	246천원*20명 = 4,920천원	620천원*30명 = 18,600천원

수요자들은 국공립시설 이용을 희망하지만 실제로는 국공립시설의 수가 절대적으로 부족하여 부모들의 선택의 폭은 거의 없다고 보는 것이 맞다.

유아교육과 보육은 접근하는 관점에 따라 동일하기도 하고 다르기도 하다. 공통점은 우선 3-6세 대상으로 교육·보육 서비스를 제공한다는 점이다. 반면에 차이점은 영유아보육은 영유아보육법(복지부 소관)에 따라 0-6세를 대상으로, 유아교육은 유아교육법(교육과학기술부 소관)에 따라 3-6세 대상으로 운영되어, 관련 제도, 기관의 유형 및 명칭, 교사 자격, 교육과정·보육과정, 관리감독체계, 예산 지원 및 비용 운영에서 차이가 있다.

정부 일각에서는 2000년도 이전부터 유아교육과 보육 정책의 통합을 모색하고자 하는 움직임이 있었으나,¹⁰⁵⁾ 유아교육과 보육 정책의 통합은 아직까지 이루어지지 못하고 있다. 현재 5세 누리과정, 3-4세 누리과정 통합 등을 통하여 실제적 통합방안을 모색 중인 실정이다. 두 법의 주요내용을 비교하자면 다음과 같다.

	서울시 어린이집 4세반	서울시 A 유치원
기 준	종일반(하루 8시간) 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 반일반(하루 3시간) 기준 - 종일반 비용은 추가 징수 <ul style="list-style-type: none"> · 종일제운영시 보조인력 · 엄마품은종일돌봄학교 시설환경 개선비 연간 원당 5000만원 · 유아당 5만원 추가 징수 670천원*30명 = 20,100천원
비 고	특별활동 비용 별도 징수	특별활동 비용 별도 징수

105) 2005년 육아정책연구소 설립이 대표적이다.

<표 14> 유아교육법과 영유아보육법의 주요내용 비교¹⁰⁶⁾

구 분	유아교육법	영유아보육법
목적	유아교육	영유아 보호와 교육, 가정복지 증진
대상	3~5세 취학전 아동	0~5세 취학전 아동
서비스 성격	교육	보호·양육·교육을 제공하는 “사회복지 서비스”
기관/시설	유아교육을 위한 “학교”	보호자 위탁에 의한 보육 “시설”
기관(시설) 구분	국립/공립/사립 유치원	국공립/법인/민간/가정/부모협동/직장 보육시설
기관(시설) 설치관련	설치기준: 대통령령	설치기준: 보건복지가족부령
설립인가 (국공립 외)	시·도 교육감 인가	시장·군수·구청장 인가
교육·보육 과정	유치원 교육과정	표준보육과정
평가/ 지도감독	유치원 평가	보육시설평가인증
보육료/ 교육비 기준	· 반일제, 시간연장제, 종일제 교육 비용 달리 적용 · 경영자 자율 조정	· 시·도지사가 정하는 범위 내 수납 · 종일제(상한제)
지원체계	아이즐거운 카드	i-사랑 카드
종사자/ 교직원	원장, 원감, 교사	시설장, 보육교사

106) 유희정, 앞의 글, 69-70면.

구 분		유아교육법	영유아보육법
자격증		유치원교사 자격증	보육교사 자격증
교원배치 기준		· 관할청이 배치기준 결정 · 시·도 교육감이 결정 3세아 - 1:20 4세 이상 - 1:30	· 시행규칙 0세아 - 1:3 1세아 - 1:5 2세아 - 1:7 3세아 - 1:15 4세 이상 - 1:20
시설 설치 기준	시설 임대	불허	제한 없음
	시설 처분	매도·담보 제공 금지	제한 없음
	설치 위치	1, 2층 원칙	1층 원칙

이처럼 양육 서비스가 유치원과 보육시설로 이원화 되어 있다 보니, 행정권의 낭비, 비효율적 운영 등의 문제가 있다. 이를 위한 해결책으로 제시되는 유아교육과 보육의 통합 방안으로는 대체로 세 가지가 제기되고 있다. 첫째, 현행 체제를 유지하면서 유아교육과 보육을 유기적으로 연계하는 방안이다. 둘째, 0-5세를 한 부처로 일원화하는 방안이다. 셋째, 연령별로 이원화 방안이다. 이 가운데 OECD는 영유아 발달 원칙에 따라 0-5세 일괄통합을 제안하고 있다고 한다.¹⁰⁷⁾

선진국 중에서도 보육정책 담당부서가 일원화되어 있지 않은 국가들은 프랑스, 영국, 독일, 이탈리아, 미국, 일본 등이 있다. 그러나 이들 국가들은 대개 연령별로 이원화되어 있다. 한국처럼 대상이 중첩적인 국가는 일본 정도이다.¹⁰⁸⁾ 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 노르웨이 등

107) 유희정, 앞의 글, 79면.

108) 나정/장영숙, 「OECD 국가들의 유아교육과 보호정책의 동향」, 양서원, 2002, 17면에 의하면 보육정책 담당부서가 보건복지부로 일원화되어 있는 국가는 덴마크,

의 북유럽 국가들을 비롯해 스페인, 뉴질랜드 등은 보육정책의 담당 부처가 일원화되어 있다.

앞서 검토했듯이 핀란드의 경우에는 보육법 단일법으로 영유아보육을 규제하고 있다. 보육법제를 단일법으로 통일하기 위해서는 담당부처를 어떻게 정해야 할지, 유아교육과 보육 중 어디에 중점을 두어야 할지 등에 대하여 논자의 입장에 따라서 상이한 주장을 할 것이다. 본 연구는 이에 대한 논의가 주요 연구대상이 아니기 때문에 성급한 결론을 내리는 것은 보류하고자 한다. 다만 핀란드의 법제와 정책이 현재와 같은 우리의 이원화된 법체계를 재검토하는 점에서 유의미한 시사점을 줄 수 있다고 본다.

핀란드, 노르웨이이고, 교육부로 일원화되어 있는 국가는 스웨덴, 스페인, 뉴질랜드이다. 이원화되어 있는 국가는 프랑스, 영국, 독일, 이탈리아, 미국, 일본 등이다.

제 5 장 결 론

핀란드와 스웨덴은 여성의 취업률이 높은 대표적인 국가이다. 두 국가는 여성의 노동시장 참여에 적극적이어서, 평균 취업률이 70%를 상회하고 있다. 이와 같은 공통점과는 별개로, 보육정책에 있어서는 다른 점이 많다. 스웨덴은 보육시설의 확충과 보육시설 이용시 재정지원이라는 시설중심의 육아정책을 추진했다. 반면에 핀란드에서는 시설지원뿐만 아니라 부모가 가정에서 자녀를 양육할 수 있는 수단들, 즉 육아휴직이나 아동양육수당 등이 잘 마련되어 있다.¹⁰⁹⁾

핀란드의 부모들은 자녀가 취학연령인 7세 이전까지 세 가지 방식 중 하나를 선택해 육아를 할 수 있다. 첫째, 육아휴직을 내고 아동양육수당을 받으며 가정에서 양육하는 방식이다. 이는 가장 어린 자녀가 3세가 될 때까지 가능하다. 둘째, 민간보육시설을 이용하면서 민간보육수당(private child care allowance)을 받는 방식이 있다. 그리고 마지막으로 공립보육시설에서 제공하는 보육을 받는 방식이 있으며, 이 중 부모의 선택에 따라 보육서비스를 제공받게 된다. 이처럼 핀란드는 부모에게 다양한 보육서비스를 제공하여 활용할 수 있도록 하고 있다.

이와 같은 양 국가의 보육제도의 차이점은 현재 대한민국의 보육정책에 시사하는 바가 크다고 본다. 저출산 문제의 해결이라는 국가적 당면과제와 여성의 사회참여 확대라는 사회적 현상을 고려할 때 보육에 대한 국가적 지원은 반드시 필요하다. 하지만 그동안의 보육료를 보육시설에 직접 지급하는 방식에 따르면 보육시설에 맡기지 않는 가정양육은 국가의 지원을 전혀 받을 수가 없다. 보육료 지원을 받기 위해 부득이하게 자녀를 보육시설에 보내야 하는 가정과 자녀를 받드

109) 이윤진/송신영(편역), 「핀란드의 육아정책」, 육아정책개발센터, 2009, 6면.

시 보육시설에 보내야 함에도 불구하고 보육비 지원으로 인한 대란 때문에 마땅한 보육시설을 찾지 못하는 가정 모두에게 실효성이 없는 정책이었다.

한편, 3세 이전의 아이들은 가정에서 양육하는 것이 가장 좋은 방식이라는 점도 고려할 필요가 있다. 부모가 보육료 지원을 받기 위해 3세 미만의 아이들에 대한 가정 양육을 포기하도록 만드는 것은 결코 바람직한 정책수단이 되지 못한다. 육아휴직의 확대와 아동양육수당의 제공을 통해 가정양육이 활성화되도록 할 필요가 있다.

따라서 정부가 보육료와 양육수당을 모두 마련하고 부모들에게 이를 직접 지원해 형편과 실정에 따라 선택적으로 사용할 수 있게 하는 정책이 필요한 것이다. 그 점에서 핀란드의 다양한 정책수단들, 보육료 지원·각종 휴직제도·아동양육수당제도들은 향후 보육제도를 개편하는 데 있어서 여러 가지 시사점을 줄 수 있다고 본다.

일각에서는 현재와 같은 시설이용료 지원방식이 장기적으로 보육시설의 확충에 기여할 것이라고 주장한다. 하지만 지금과 같은 민간 위주의 보육시설보다는 국가와 지방자치단체가 주도하는 보육시설이 증가하는 것이 보육의 공공성을 고려할 때 더욱 바람직하다고 생각한다. 오히려 시설이용료 지원방식은 공공보육시설의 확충을 더디게 할 우려가 높다.

그러므로 영유아 부모에게 보육비 또는 양육수당을 직접 지급하는 제도를 도입해 부모들의 양육비 부담을 줄여주되, 장기적으로 지방자치단체가 관리하는 공공시설의 비중을 늘려 보육시설의 공공성을 강화하는 것이 타당하다. 공공보육시설이 증가해야 소득·지역·계층에 구분 없이 균등한 보육서비스를 제공받을 수 있게 되고, 부모들의 보육에 대한 부담이 완화될 수 있기 때문이다.

한편, 무상보육에 대해서는 복지포퓰리즘이라고 비판하는 시각도 존재한다. 복지정책의 확대와 증세는 불가분의 관계인데, 무상보육 확대

를 주장하는 측에서는 재원확보에 대해서는 구체적인 안을 제시하지 못한다는 것이다. 이와 같은 주장은 국가의 예산규모, 재정 및 경제적 여건 등을 고려할 때 어느 정도 설득력이 있다. 사실 무상보육이란 용어는 정확하지 않다. 현실적으로 한국의 재정상황을 감안할 때 국가가 영유아 양육에 소요되는 모든 비용을 지원할 수 없는데, ‘무상’이라고 표현하는 것은 어폐가 있다. 무상보육이라고 불리우던 보육료 지원방식에 따르더라도 시설에 따라 부모의 부담비용에서 차이가 있었지만 비용은 전혀 없는 수준은 아니었다. 즉, 무상이란 표현은 정치적 수사에 가까울 뿐이다. 국가의 보육지원 확대를 보는 것이 더 정확할 것이다. 그렇다면 보육에 대한 국가의 보육지원 확대를 주장하는 입장과 현재의 무상보육에 대한 반대입장이 합일점을 찾는 것은 크게 어려운 일은 아닐 것이다. 저출산으로 인한 국가경쟁력 약화가 현재 대한민국 사회가 직면한 중대한 국가적 과제라는 점을 고려한다면 국가가 적극적으로 보육을 지원하는 것은 부득이한 선택이 될 수밖에 없기 때문이다.

핀란드의 보육법제와 한국의 보육법제와 비교했을 때 핀란드의 보육법제가 더 우월하다고 단정짓는 것은 무리가 있다. 국가마다 재정 여건, 경제적 상황, 법제의 특성, 복지정책, 국민적 여론, 문화적 요인, 사회적 환경 등에 있어서 차이점이 크기 때문이다. 따라서 핀란드의 보육제도를 모방하여 그대로 따라야 한다고 단편적인 결론을 내리는 것은 위험한 일이다.

다만 핀란드의 보육법제와 보육정책에서 배울 점이 많은 것은 사실이다. 우선 핀란드에서는 보육법에 따라 취학 전 아동인 6세 이외에는 보육과 유아교육이 통합적으로 이루어지고 있다. 양자를 구별하여 소관부처가 각각 보건복지부와 교육과학기술부이고, 적용법률이 영유아보육법과 유아교육법으로 나뉘는 한국과는 사뭇 다른 점이다. 또한 보육정책수단들이 보육료와 양육수당 지원 등으로 다양하다. 이처럼

정책수단이 다양하면 부모의 선택에 따라 보육시설을 이용할 수도 있고, 가정양육을 하기도 하는데 그에 걸맞는 국가의 지원이 이루어지게 되는 것이다. 가족휴가제가 세분화되어 있어 육아휴직을 철저하게 보장하고 있다. 그리고 공공보육시설이 보육정책의 근간이 되고 있기 때문에 보육의 공공성을 확보하고 있기도 하다. 이와 같은 핀란드 보육제도의 특성들은 향후 보육정책을 개선하는 데 있어서 많은 시사점을 줄 것이고, 이를 어떻게 활용할지는 정책입안자에게 달려 있다.

참고문헌

- 김선자, 「서울시 저출산 대응정책의 과제와 발전방안」, 서울시정개발연구원, 2009.
- 김정순, 「사회구조의 변화에 대응한 자녀양육관련법제 개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2007.
- 김현숙, 「영유아 보육·교육과 정부의 역할」, 한국조세연구원, 2005.
- 나 정/장영숙, 「OECD 국가들의 유아교육과 보호정책의 동향」, 양서원, 2002
- 나 정, 「2004 전국 보육·교육 실태조사」 자료 심층분석, 육아정책개발센터, 2006.
- 리차드 D. 루이스, 박미준(역), 「미래는 핀란드에 있다」, 살림, 2008,
- 차현숙, 「영유아보육법상 보육료 지원에 대한 입법평가」, 한국법제연구원, 2009.
- 서문희, 「사회적 격차 해소를 위한 육아비용 적정 분담 방안 연구」, 육아정책개발센터, 2006.
- 서문희/최윤경/김문정, 「2011 보육정책의 성과와 과제」, 육아정책개발센터, 2011.
- 한국교육연구네트워크(편), 「핀란드 교육 혁명」, 살림터, 2010.
- 유승현, 「보육지원사업의 추진실태 분석」, 감사원 감사연구원, 2011.
- 유희정, “한국보육정책의 문제점과 개선방향”, 핀란드 보육제도와 한국 보육제도의 비교 워크숍자료집, 2012.
- 이영석, 「통일을 대비한 영·유아보육 및 유아교육의 방향」, 교육과학사, 2000.

참고문헌

- 이 옥, 「육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육·보육의 협력과 통합 방안」, 육아정책개발센터, 2006.
- 이윤진/송신영(편역), 「핀란드의 육아정책」, 육아정책개발센터, 2009.
- 임미령, “핀란드의 미래는 아이들이다”, 핀란드 보육제도와 한국 보육제도의 비교 워크숍 자료집, 2012.
- 정도상, “핀란드의 교육제도와 복지제도”, 핀란드 보육제도와 한국 보육제도의 비교 워크숍 자료집, 2012.
- 鄭宗燮, 「憲法學原論」 博英社, 2012.
- 한국교육개발원, 「유아교육 및 보육」, 한국교육개발원, 2011.
- 한국조세연구원, 「보육료 지원대상자 선정기준 간소화 방안」, 한국조세연구원, 2005.
- 許 營, 「韓國憲法論」 博英社, 2012.
- 홍승아, “양육수당제도의 젠더효과에 관한 연구: 핀란드 가정양육수당제도를 중심으로”, 상황과 복지 제31호, 2011, 96면.
- 후지이 니에메라 미도리/타카하기 무츠코, 전국사립호이쿠엔연맹 보육국제교류운영위원회(편), 박찬영/ 김영희(역), 「(핀란드에서 배우는)행복한 아이 키우기 : 육아와 보육에서 시작되는 핀란드 교육」, 아침이슬, 2011.
- Margaret Greene/Shareen Joshi/Omar Robles, 가나다트랜스(역), 「2012 세계인구현황보고서」, 유엔인구기금(UNFPA), 2012.
- OECD, ‘유아교육 및 보육 정책’ 주제 검토를 위한 배경 보고서 ‘핀란드의 유아교육 및 보육 정책’, 2000. <http://www.oecd.org/copyr.htm>.
- Eeva Hujala/Johanna Heikka, *Distributed Leadership in Child-care*, University of Tampere, 2007.

Liisa Heinämääki, *Early Childhood Education in Finland*, National Research and Development Centre for Welfare and Health STAKES, Jyväskylä Satellite Office, 2010.

OECD, *Starting strong II: Early childhood education and care*, 2006.

Ministry of Social Affairs and Health, *Early childhood education and care policy in Finland*, 2000.

Ministry of Social Affairs and Health, *Early childhood education and care in Finland*, 2004.

Ministry of Labour, *Industrial relations and labour legislation in Finland*, 2006.

Ministry of Labour, *Family Leaves-a matter for both parents*, 2007.

웹사이트

Statistics Finland: http://www.stat.fi/index_en.html

Ministry of Social Affairs and Health: <http://www.stm.fi>

Ministry of Labour: <http://www.mol.fi>