
스웨덴과 핀란드의 공보육 제도

한 유 미*

차 례

- I. 들어가며
- II. 북유럽 보육모델
- III. 보육 서비스의 유형 및 현황
- IV. 보육정책
- V. 보육과정 및 프로그램
- VI. 보육교직원의 자격과 관리
- VII. 보육서비스의 질과 평가
- VIII. 나가며

1. 들어가며

1960년대만 해도 합계출산율 6.0을 기록하던 우리나라는 1980년대 중반부터 인구 유지를 위한 대체출산율 2.1 이하로 떨어진 후 저출산 현상이 지속되고 있다. 여기에는 여러 가지 복합적인 원인이 있지만 가장 큰 이유

* 호서대학교 유아교육과

는 여성들이 취업과 양육을 병행하기 어려워 출산을 기피하기 때문으로 볼 수 있다. 이와 같이 여성의 취업률과 출산율이 반비례 관계에 있는 것은 비단 우리나라에 국한된 것이 아니라 전 세계적인 현상이다. 그러나 북유럽에서는 기혼 여성의 취업률이 매우 높으면서도 출산율도 비교적 높게 나타나고 있는데(Hofferth & Deich, 1994) 이는 선진화된 보육정책 때문으로 지적된다. 따라서 우리보다 앞서 저출산 s위기를 보육정책을 통해 성공적으로 해결한 북유럽의 사례를 살펴보는 것은 저출산 문제를 해결하기 위한 효과적인 보육정책의 수립에 필요한 기초자료를 제공해줄 것이다.

보육선진국으로 일컬어지는 북유럽은 세계 여러 나라에서 보육제도 및 정책을 논의할 때 모범적인 사례로 자주 인용되어 왔다. 우리나라의 경우 과거에는 주로 미국이나 일본을 보육모델로 삼아왔으나 2000년대 이후 들어오면서 북유럽 보육제도가 본격적으로 소개되기 시작했다. 그러나 대부분이 정책연구의 이론적 배경 부분(해외 동향)으로서 제도 전반을 다루기 보다는 단편적으로 필요 영역만의 자료를 인용하는 데 그치고 있다. 또한 국가별 보육제도 소개를 목적으로 한 연구의 경우에도 대개 북유럽의 여러 국가들은 두루 살펴보기보다는 스웨덴에 초점을 두고 있었고, 이에 따라 보육정책 역시 주로 스웨덴을 참고하여 보육시설의 확대와 보육료 지원을 중심으로 이루어져왔다. 그러다가 최근 어린이집을 이용하지 않고 가정에서 양육되는 아동을 위한 양육수당 제도를 도입으로 인하여 스웨덴과 같은 북유럽 국가로서 보육이념이나 정책에 상당한 공통점을 갖고 있으면서도 차별화된 보육정책 노선을 추구해온 핀란드에 관심을 갖는 계기가 되었다.

본 연구에서는 보육선진국인 스웨덴과 핀란드의 보육 제도를 비교 분석하여 우리나라 보육정책 마련을 위한 기초자료를 제공함을 목적으로 한다. 이를 위해 구체적으로 1) 보육모델, 2) 보육 서비스의 유형 및 현황, 3) 보육정책, 4) 보육과정 및 프로그램, 5) 보육의 질 및 평가 등 포괄적인 측면에서 스웨덴과 핀란드의 유사성과 차이점을 소개할 것이다.

2. 북유럽 보육모델

2.1 북유럽 보육모델의 기초

스웨덴과 핀란드와 같은 북유럽 국가들은 모든 복지 지표에서 지속적으로 독보적인 위치를 점하고 있는데, 이는 이들 국가들의 정책이 모든 시민들의 삶의 질과 복지를 촉진하는 국가의 역할을 강조하기 때문이다. Anttonen(1997)에 의하면, 북유럽은 사회수당(social benefit)보다 사회서비스(social service)에 의존하는 국가 유형으로 분류된다. 이에 보편주의적인 사회서비스가 북유럽 복지모델의 주요 특징의 하나로 언급되곤 하는데, 특히 보육분야에서는 저소득층뿐 아니라 모든 계층에게 보육 서비스가 제공되고 민간보육은 단지 공보육을 보충하는 역할만을 할 정도로 보편주의가 완전히 실현되었다는 평가를 받는다(Anttonen & Sipilä, 1996). 이러한 북유럽 보육모델의 양성평등과 아동중심 사상에 기초한 것으로 일컬어진다.

2.1.1 양성평등

북유럽은 경제뿐 아니라 성역할 측면에서도 세계 최고의 평등사회를 구현하고 있다. 예를 들어, 왕자가 있음에도 왕위계승권 서열 1순위에 오른 스웨덴의 빅토리아 공주나 장기간 재임(2000~12년)한 핀란드의 여성 대통령 할로넨(Halonen)과 같이 정치, 문화, 사회 전반에 걸친 여성들의 활약상이 두드러지며, 여성경제활동참가율은 70~80%를 나타낸다(김정현, 2012; 이윤진, 송신영, 2009; 한유미, 권정윤, 강기숙, 백석인, 2005). Gaunt(1996)는 북유럽 여성이 '사회적으로 강하고' 영향력 있게 된 것은 다음과 같은 이유로 설명한다. 먼저, 북유럽의 전통적인 가족 문화를 분석해 보면, 짧은 여름과 번덕스러운 날씨, 척박한 땅 때문에 작고 유연하며 근면한 가족 형태가 필요했고, 열악한 기후와 생활 조건은 여성으로 하여금 낚시나 사냥으로 집을 떠난 남편 대신 가족문제를 스스로 결정하게 만들었다는 것이다. 둘째, 서유럽에서 가부장제에 바탕을 둔 봉건제도가 정착됨에 따라 여성이 권리를 박탈당하는 동안 북유럽에서는 봉건제도가 깊은 영향을 주지

못했다. 셋째, 가족이나 사회에서 여성의 지위가 남성보다 낮다는 메시지를 전파하는 교회의 교리가 북유럽에서는 평신도들의 일상문화 속으로 파고들기 어려웠다. 나아가 북유럽에서 산업화가 시작된 19세기 말 미혼여성들이 경제활동에 적극 참여함으로써 일반 노동인구에서 중요한 부분을 차지하게 되었고, 이는 결국 여성들에게 정치적인 영향을 주었다(한유미 외, 2011).

2.1.2 아동중심

Wagner(2006)에 의하면, 북유럽에서는 아동기에 대해 낭만주의적인 관점을 취하고 있는데, 이는 아동과 아동기 그 자체를 소중히 여기기 때문이다. 이러한 관점에 따라 부모들은 자녀가 해야 할 일과 원하는 일을 자신의 속도에 맞추어 할 수 있게끔 시간을 주고, 자녀가 즐겁게 아동기를 보낼 수 있도록 관심을 갖고 기회가 닿는 한 ‘아이답게’ 지낼 수 있게끔 돕는다. 또한 북유럽인은 아동과 성인이 여러 면에서 동등하다는 견해를 지지하며, 아동이 성인의 지나친 통제와 감독에서 벗어나야 한다는 생각 때문에 이러한 원칙을 법률로 정하였다. 그리하여 아동은 자신에게 영향을 미치는 결정을 할 때 강력한 발언권을 가지며, 성인의 간섭 없이 관심 가는 대로 실내외를 뛰어다니며 나무에 오르거나 성인용 전동 공구를 사용하는 것과 같이 위험해 보이는 활동에도 참여한다(한유미 외, 2011). 북유럽의 아동중심성을 나타내는 또 다른 지표는 늦은 취학연령이다. 대부분의 현대 국가에서는 6세에 취학을 하고 5세 취학조차 별다른 논란이 없음을 비하여 북유럽에서는 취학 연령을 7세¹⁾에서 6세로 하향화하려는 정부의 제안이 많은 저항에 부딪혔고, 결국 스웨덴의 유아학급이나 핀란드의 유아학교와 같은 6세야를 위한 무상교육 프로그램의 실시가 대안으로 선택되었다. 이는 유아기는 인생의 황금기이며 초등학교 입학은 유아기의 종말이라는 국민들의 생각에서 비롯된 것으로 결과적으로 북유럽 아동들이 유예

1) 과거 러시아에서는 7세에 입학을 했으므로 러시아의 지배를 받았거나 인접하고 있는 국가들에서는 7세부터 초등 의무교육을 시작해왔다. 또한 인구가 희박하고 등교거리가 멀기 때문에 어둡고 추운 계절을 견뎌낼 만큼 신체적으로 충분히 성숙할 필요가 있었다.

된 유아기를 가지고 자신의 속도에 맞추어 보다 안정적으로 성장할 수 있게 하였다(임미령, 2010; 한유미, 2010a).

2.2 북유럽 모델의 다양성

스웨덴과 핀란드는 지리적으로뿐만 아니라 전통, 문화, 가치, 이상의 측면에서 매우 밀접하게 연결되어 동질적인 국가로 간주되곤 하지만(Einarsdottir, 2006), ‘북유럽 모델’이란 존재하지 않는다거나 북유럽에 단지 ‘하나의’ 모델이 있는 것은 아니라고 보는 견해도 있다(Moynihan, 2011). 예컨대 윤홍식(2007)은 스웨덴과 핀란드의 보육정책은 출발부터 동질적이지 않았다고 주장한다. 두 나라 모두 1930년대부터 저출산 문제가 보육정책 수립에 중요한 역할을 하긴 했지만 1960년대 스웨덴에서는 노동력 부족이 심각한 문제로 대두되었던 반면 핀란드에서는 실업이 사회발전의 장애요인으로 등장했다. 이에 스웨덴에서는 여성의 취업이 중요한 국가 과제가 되었지만 핀란드에서는 오히려 여성 노동력의 공급 조절을 통해 실업률을 낮추는 것이 더 중요한 과제였다.

2000년대 들어와 국가 간의 동질성은 더욱 약화되었고 특히 양육수당에서 보육정책은 가장 큰 차이를 보인다. 스웨덴에서는 양육수당을 남성의 양육참여를 촉진하기보다 양육을 여성의 책임으로 강화하고 여성을 노동 시장에서 격리시키는 여성 차별적이며, 아동에게는 교육기회의 상실과 귀속지위에 의한 차별적 양육을 초래하는 정책으로 간주하여 이 대신 공립보육시설의 설립과 운영에 주력해 왔다. 이에 비해 핀란드는 시설보육을 냉정하고 관료주의적안 것으로, 아동에게 이상적인 가정양육과 대비시키면서 개인의 자유 즉, 부모의 양육 선택권을 중시했다. 그 결과 1985년 이후 모든 핀란드 부모는 자녀가 3세가 될 때까지 공립보육시설에 보내거나 양육수당을 받고 집에서 기르는 것 중에서 선택할 수 있는 법적 권리를 갖게 되었다(유해미, 서문희, 한유미, 김문정, 2012; 한유미, 2010c; Hiilamo & Kangas, 2009).

<표 1> 보육에 대한 스웨덴과 핀란드의 정치적 관점

	스웨덴	핀란드
자유	취업	선택
평등	남성과 여성 간	상이한 가족들 간
아동에게 최선의 방법	보육	가정양육
여성의 이중부담 해결	취업을 촉진	일의 부담을 경감
경제적 효율성	보육	가정양육

출처: Hiilamo & Kangas(2009)

3. 보육 서비스의 유형 및 현황

두 나라 모두 공보육의 구현으로 보육률이 높은 편이지만 스웨덴에 비해 핀란드는 상대적으로 낮은 보육률을 보이고 있는데(특히 2세), 이는 양육수당의 제도화에 기인한 것으로 추정된다. 또한 <표 2>와 같이 두 나라 모두 육아휴직의 활성화 때문에 영아(특히 1.5세 미만)의 보육률은 극히 미미한 수준으로 나타난다.

<표 2> 스웨덴과 핀란드의 연령별 보육률(2010)*

아동의 연령	0	1	2	3	4	5	0~5세
스웨덴 (%)	-	49	91	96	98	98	72
핀란드 (%)	1	30	51	68	74	78	50

*전적 또는 부분적으로 공적기금을 받는 보육

출처: Ellingsæter(2012)

3.1 시설보육

시설보육은 북유럽에서 가장 일반적인 보육서비스 유형으로서 스웨덴에서는 프리스쿨(preschool), 핀란드에서는 데이케어센터(day care center)라고 불린다. 스웨덴에서도 과거에는 시설보육을 데이홈(day care home)이라고 불렀으나 1998년 교육법에서 데이홈과 시간제 프리스쿨(part time

preschool)이란 용어를 없애고 프리스쿨로 통일하였다(한유미 외, 2005). Pramling-Samuelsson(2006)에 의하면, 과거에는 교과중심이 아니거나 ‘학교 같지 않은’이라는 뜻으로 킨더카르텐(kindergarten)이나 데이케어(day care)라는 말을 썼지만 지금은 포괄적 용어인 프리스쿨(즉, before school)을 사용하는 것은 최소한 의회나 위원회 수준에서 보육정책의 목적에 관한 철학을 의도적으로 바꾸었음을 나타낸다(한유미 외, 2011).

두 나라 모두 시설보육은 지자체에서 직접 설치·운영하는 공립시설이 대부분인데, 3~4개 정도의 학급과 정원 50명 정도의 소규모 시설이 많다. 특히 핀란드에서는 예외적인 경우를 제외하면 보육시설 정원을 100명 이하로 엄격하게 규제한다. 학급은 대개 3세 미만 학급과 3세 이상 학급 등 2개의 혼합연령집단으로 구성되는데, 형제자매의 경우에는 연령에 관계없이 흔히 같은 학급에 배정된다(김정현, 2012; 한유미 외, 2005; Grierson, 2002). 스웨덴의 경우 대개 3세 미만 학급은 12~16명, 3세 이상 학급은 15~22명인데, 복수교사제(3명)로 운영하여 성인 대 아동 비율은 1:5를 약간 상회한다(Munkhammar & Wikgren, 2010). 핀란드에서는 학급크기의 상한선을 두진 않지만 최대 20명을 추천하며 13명 이상이면 보조교사가 필요하다. 아동 대 성인의 비율은 3세 미만의 경우 1:4, 3세 이상의 경우 1:7로 국가수준 지침에 정해져 있다(DICE Report, 2010).

시설보육은 연중 종일제(대략 오전 7시에서 오후 5~6시)로 운영되며, 평균 운영 시간은 스웨덴 11.5시간과 핀란드 11시간으로 큰 차이는 없다(Lohmann, Peter, Rostgaard, & Spiess, 2009). 연중 운영되지만 교사는 교대 근무를 하며 방학도 가지며, 종일제이지만 아이들마다 보육시설에서 보내는 시간은 각기 다르고, 개별 아동의 사정에 따라 필요한 만큼만 지내게 된다. 핀란드의 경우 하루에 연속 10시간을 초과할 수 없으며(Ministry of Social Affairs and Health, Finland, 2004; Niiko, 2006), 스웨덴에서는 3세 이하 아동이 보육시설에서 지내는 시간이 일주일에 평균 30시간 정도로 나타난다(OECD Family database).

3.2 가정보육

취업모의 증가에 따라 다른 여성들이 취업모의 아이를 자신의 집에서 돌보아주게 되면서 시설보육의 부족을 해결하는 한편 가정보육모라는 직종이 창출되었다. 즉, 가정보육(family day care)은 가정보육모가 자신의 집에서 여러 명의 아이를 보육하는 것인데, 자기 자녀도 함께 돌보는 경우 이 아이도 포함해서 지자체로부터 보육비용을 받을 수 있다. 가정보육을 운영하려면 지자체의 조사와 승인을 받아야 하며, 특히 공립가정보육모는 지자체에 고용되고 급여를 받는 대신 철저한 관리 감독을 받는다. 또한 지자체는 부모에게 가정보육에 문제가 있을 경우 지자체에 알리도록 안내한다. 이와 같이 공적 규제를 받는다는 점에서 가정보육은 시설보육과 마찬가지로 공보육의 일종으로 간주된다(한유미 외, 2005; Grierson, 2002).

공립보육시설의 팽창에 따라 가정보육 아동 수는 매년 감소하고 있지만 정서가 예민하거나 발달이 늦거나 복합장애가 있거나 경미한 질병이 있는 아이에게는 시설보육보다 가정보육이 적합하다는 인식과 더불어 특별한 이유로 소집단 보육을 원하는 경우, 가족 같은 분위기를 선호하는 경우, 보육시설이 집에서 멀리 떨어진 경우, 시골이나 지방 등 인구희박 지역에서는 가정보육을 여전히 이용한다. 핀란드의 경우 415개 지자체 중에서 38개 지자체에는 시설보육이 전혀 없이 가정보육에 의존하고 있다(Lindberg, 2007).

스웨덴에서는 1~12세의 다양한 연령 아동 7~8명 이내로 구성됨에 비해 핀란드에서 가정보육은 대개 어린 아이들을 위한 것으로 집단의 크기는 4명으로 제한된다. 가정보육모는 자기 자녀를 포함하여 최대 4명까지 종일제로 돌볼 수 있고, 추가로 초등학교나 유아학교에 다니는 아동 1명에게 반일제 보육을 제공할 수 있다. 이러한 개인적인 가정보육 외에도 2~3명의 가정보육모가 지자체 제공 시설에서 보육하는 집단적인 가정보육(group family day care)과 2~3 가족들이 품앗이로 보육하는 세 가정 보육(three-family day care)이 있다. 또한 가정보육은 시설보육과 연계해서 운영되기도 한다(DICE Database, 2005; MSAH Finland 2009).

3.3 개방형 보육시설

스웨덴의 오픈프리스쿨(open preschool)과 핀란드의 오픈데이케어센터(open day-care center)는 부모/가정보육모가 보육교사와 함께 자녀를 위한 교육활동을 개발할 수 있도록 만남의 장소와 기회를 제공하기 위해 세워진 것이다. 또한 이러한 개방형 보육시설은 지역의 부모에게 사회적 네트워크를 형성해주므로 비취업 부모나 육아휴직중인 부모, 특히 교외에 거주하는 이민자 부모에게 큰 의미를 갖는다(Abrahamsson, Bing, & Löfström, 2009). 시간제로 운영되는(대개 주당 15시간) 무료 서비스로서 부모는 필요에 따라 이용 빈도나 시간을 정할 수 있지만 반드시 자녀와 함께 참여해야 하는데, 이는 아동발달 뿐 아니라 육아의 고립감 해소 및 육아기술 습득을 통해 부모를 지원하기 위함이다. 이에 복지관이나 보건소와 연계를 맺거나 그 옆에 설치된 경우가 많으며(Clements & Fiorentino, 2004), 최근에는 개방형 보육시설, 모성건강센터, 아동건강센터, 사회서비스를 가족센터라는 한 건물 안에 두는 추세이다. 종사자 보육시설 근무경험자 중에서 선발하지만 시설의 성격상 아동보육모델보다 부모지원모델에 가깝기 때문에 특별 훈련을 받게 된다(곽혜경, 한유미, 2010; 한유미, 2010d). 개방형 보육시설은 다른 보육유형보다 늦게(1970년대) 발생한 것으로 1980년대 매우 인기를 끌다가 1990년대 경기침체 이후 문을 닫는 곳이 많았지만 최근 부모에게 대안적인 보육유형을 제공해주고자 신규 시설들이 다시 설립되고 있다(임미령, 2012; Grierson, 2002).

3.4 만 6세 프로그램

앞서 언급했듯이 취학연령 하향화의 대안으로 두 나라 모두 6세만을 위한 무상교육을 도입하였고, 이는 의무가 아니라 자발적 선택 사항이지만 대부분의 6세 아동들이 참여하고 있다. 스웨덴에서는 유아학급(preschool class)이라는 명칭으로 불리며, 대부분 초등학교와 같은 건물에 설치된다. 연간 운영시간이 525시간인 반일제 프로그램이므로 학령기보육인 레저타임센

터와도 연계하여 운영된다. 취학 전 교육과정(Lpfö 98)의 적용을 받는 보육시설과 달리 유아학급은 의무교육 교육과정(Lpo 94)의 적용을 받으며, 학교교육 안에 포함되지만 보육시설과 초등학교간의 전이 단계로서의 성격이 강하다(한유미 외, 2005, 2010a).

이러한 프로그램이 핀란드에서는 유아학교(preschool)라고 불린다. 유아학교는 공립보육시설이나 가정보육모의 집, 학교, 기타 적절한 기관에서 실시된다는 점에서 물리적으로 독립된 공간의 기관이라기보다는 기존의 기관에서 운영되는 교육과정으로 볼 수 있다(이윤진, 송신영, 2009). 이는 유아학교가 교육부의 관할과 기본교육법(Basic Education Act)의 적용을 받지만, 보육시설 안에 설치된 경우에는 보육교사 및 아동의 수에 관한 보육법의 조항을 적용받는다라는 점에서도 확인된다. 서비스 제공자의 다양성 때문에 시설마다 질적인 차이가 크고 운영시간도 주당 몇 시간(교회)에서 21시간(학교)까지 다양했으나 현재에는 교육시간이 주당 18시간 즉, 연간 700시간으로 강화되었다(Grierson, 2002). 또한 유아학교는 자신만의 교육과정(Core Curriculum for Pre-school Education)을 갖고 있는 등 보육시설과 초등학교 사이에서 독립된 지위를 갖고 있다(International Bureau of Education, 2012; Niiko, 2006).

4. 보육정책

4.1 법규

스웨덴에서는 1975년 보육의 목적을 “가정과 긴밀히 협조하여 아동의 전인적 인성 발달과 신체적, 사회적 발달을 도모하는 것”으로 규정하고, 지자체로 하여금 모든 6세에게 연간 최소 525시간 무상보육을 제공할 것을 명시한 취학 전 교육법(Preschool Act)이 제정되었다. 이 법은 1977년 아동법(Child Act)으로 대체되고 다시 1982년 사회복지법(Social Service Act)으로 통합되었는데, 1998년 보육의 주무부서가 교육과학부로 이관되면서

보육에 관한 법도 교육법(School Act)으로 바뀌었다(한유미 외, 2005). 교육법에 따라 2003년 이후 모든 4~5세에게 연간 525시간(1일 3시간) 무상보육 권리가 생겼고, 2010년 모든 3세에게 확대되었다.

핀란드에서는 지자체에서 자발적으로 공보육을 실시해왔는데, 1973년 보육법(Children's Day Care Act)의 제정으로 지자체는 중앙정부와 협력하여 보육시설의 운영과 재정에 대한 책임을 갖게 되었다. 이 법은 “부모의 양육책임을 돕고 부모와 함께 아동의 균형적 발달을 촉진하는 것”을 보육의 목적으로 명시하고 있다. 1996년 개정된 보육법에서는 취학전 자녀가 있는 모든 부모에게 공립보육시설을 이용할 수 있는 권리를 부여했다(Niiko, 2006).

이와 같이 북유럽에서는 아동최우선의 원리가 보육제공에 대한 법적 강제성을 도입하는 대의명분이 되어 보육에 대한 권리가 법으로 보장되고 있다. 두 나라 모두 중앙정부가 보육목표를 수립하고 지침과 재정 원칙을 설정하며, 지자체는 부모가 직업에 전념할 수 있도록 보육서비스를 제공할 의무를 갖는다. 특히 스웨덴에서는 이러한 지자체의 의무는 스웨덴의 경우 1세 이상 모든 아동에게 해당되며, 핀란드에서는 0~6세 모든 아동에게 보육보증제(child care guarantee)가 실시된다(한유미, 2010c; DICE Database, 2005).

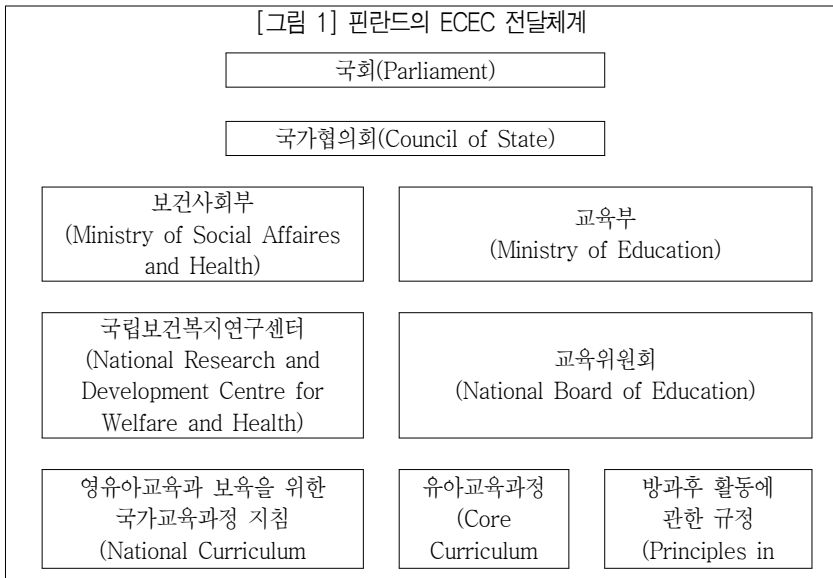
4.2 행정

북유럽이 보육선진국으로 평가되는 이유 중 하나는 보육과 유아교육이 일원화되었다는 점이며, 양국 모두 보육의 주무부처는 보건사회부였다. 스웨덴에서는 1944년 모든 유아교육과 보호서비스를 복지체제로 통합하여 보건사회부에서 주관해 온 후 1996년 교육과학부로 이관했다. 이는 유아교육에서 대학까지 통합적인 교육체제를 통한 지식 국가로의 전환, 의무교육 제도의 개혁, 평생교육 체제로의 전환, 6세 아동을 위한 유아학급 도입, 경제 원리 등에 의한 것이다(한유미, 2010a; Taguchi & Munkammar, 2003).

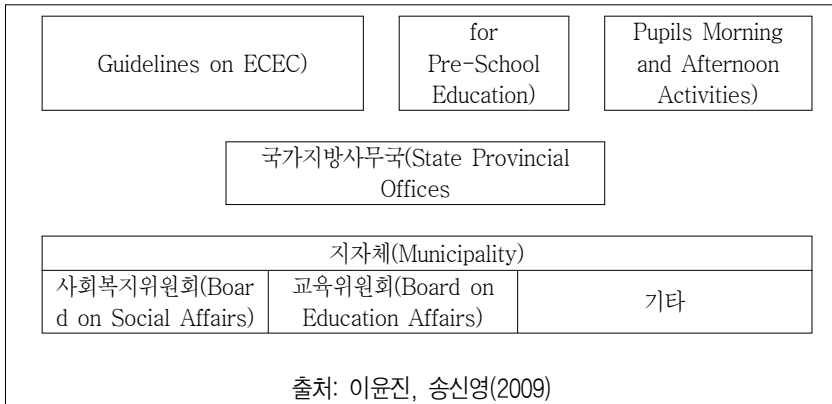
핀란드에서 보육은 사회서비스의 일종으로서 보건사회부(Ministry of

Social Affairs and Health)가 주무부서이다. 그러나 2007년 보건사회서비스의 대대적인 재개편으로 보육서비스가 사회서비스나 교육서비스 안에 편입될 수 있게 되었다²⁾. 일부 지자체에서는 이미 보육이 학교교육과 동일한 부서에서 관장되고 있고, 정부차원에서도 보육업무의 교육부 이관 문제가 현재 활발히 논의 중으로 이관 여부가 조만간 결정될 것이라고 한다 (Heinääi, 2008; MSAH Finland, 2009).

보육의 주무부서가 다르긴 하지만 두 나라 모두 보육시설의 설치, 운영, 감독의 책임은 지자체에 있다. 특히 지방분권화 추세에 따라 중앙정부는 보육목적과 지침을 수립하고 재정의 틀을 설정하고 지자체는 상당한 재량권을 부여 받고 보육업무를 수행하게 되었다. 핀란드의 보육전달 체계를 제시하면 [그림 1]과 같다.



2) 헬싱키 시의 경우에는 2013년 1월 1일부터 사회서비스 부서와 보건소 부서가 통합되고, 교육부와 별개로 ECEC 부서가 신설되어 기존에 사회서비스에서 담당하던 보육서비스와 양육수당, 그리고 유아학교에 관한 업무를 담당하고 있다.
<http://www.hel.fi/hki/sote/en/news/reorganization>



4.3 보육정책: 재정 중심

4.3.1 보육비용의 분담

3세 미만과 3세 이상 아동의 보육재정이 GDP 대비 스웨덴은 0.6%와 0.4%, 핀란드는 0.7%와 0.2%로 매우 높다. 이에 두 나라 모두 총 보육비용 중 공적 기금이 차지하는 비율은 85% 정도인 반면 부모분담률은 15%에 불과한 것으로 나타난다. 이는 보육을 이용하지 않는 이유가 보육비 때문이어서는 안 된다는 인식과 다른 나라에 비해 북유럽의 높은 조세율에서 비롯된 것이다(한유미, 2010c).

<표 3> 스웨덴과 핀란드의 보육재정과 부모분담률(%)

	보육재정(GDP 대비)		부모분담률
	3세 미만	3~6세	
스웨덴	0.7	0.2	15.0
핀란드	0.6	0.4	15.5

출처: Lohmann et al.(2009)

4.3.2 보육료 상한제

이러한 배경에서 스웨덴은 2002년부터 고정금액과 가정소득의 비례금액 중에서 적은 금액을 보육료로 책정하는 보육료 상한제를 도입했다. 이에

부모분담률은 감소했으나 시설의 입장에서는 부모가 납부한 보육료와 실제 보육비용간의 격차가 증가했음에도 과거처럼 보육료 인상으로 경영개선을 할 수 없는 어려움에 처하게 되었는데, 중앙정부가 지자체에게 보조금을 지원함으로써 문제가 해결될 수 있었다(한유미, 2009, 2010e). 핀란드에서는 부모가 시설에 지불하는 비용은 최대 첫째아 EUR 200, 둘째아 EUR 180, 셋째아 이상은 EUR 40을 넘을 수 없다(이윤진, 송신영, 2009).

<표 4> 스웨덴의 보육료 상한제

자녀의 출생순위	보육료(월)
1	SEK 1,260 또는 소득의 3% 중 적은 금액
2	SEK 840 또는 소득의 2% 중 적은 금액
3	SEK 420 또는 소득의 1% 중 적은 금액
4	무료

출처: <http://utbildning.referingen.se>

4.3.3 보육바우처

스웨덴에서는 지자체가 공립보육시설을 설치, 운영하지만 부모의 선택권 보장 및 공립보육시설의 질에 대한 비판을 해결하기 위해 1990년대 중반 나카(Naka) 등 일부 보수당 집권 지자체에서 보육바우처를 도입했다. 바우처는 공립과 사립에 똑같이 적용되지만, ‘아동 보육 및 교육 위원회’의 승인과 환경 및 경력교사 채용 등의 규제요건을 충족해야 한다. 인건비는 지자체가 직접 종사자에게 지급하고 이를 제외한 급식비나 운영비 등 나머지 비용을 기준으로 금액이 결정되는데, 주당 보육시간에 따라서도 금액이 달라지며 초과분은 부모가 납부해야 한다. 그러나 사회민주주의 성향이 강한 대부분의 지자체에서는 바우처가 사용되지 않았었고 2006년 총선 우파정권의 집권에 따라 비로소 중앙정부 차원에서 가족정책개혁의 중요요소로 논의되기 시작하여 2009년 바우처 도입 법안이 제정되었다(한유미, 2009, 2010e).

핀란드에서도 1995년 452개 지자체 중 33개 지자체 14개 지역에서 바우처를 도입했는데, 스웨덴과 달리 물리적 쿠폰(명시적 바우처)이 아니라 부모와 시설간의 계약에 근거하여 지자체가 관리기구(사회보험국)를 통해 시

설에 보조금을 지불하는 형식(암목적 바우처)이었다. 또한 지자체에 따라 정액 바우처(FIM 1,000~3,500) 또는 소득연동 바우처(FIM 370~3,360)를 채택하는 등 지자체는 재량권을 갖고 있었다. 이는 사립시설의 설립 증가와 사립시설에 대한 부모만족도를 높였고, 도입 2년 만에 사보육수당(private care allowance)으로 발전·개편되어 전국 수준으로 전개되었다(한유미, 2009, 2010e; 홍금자, 2009).

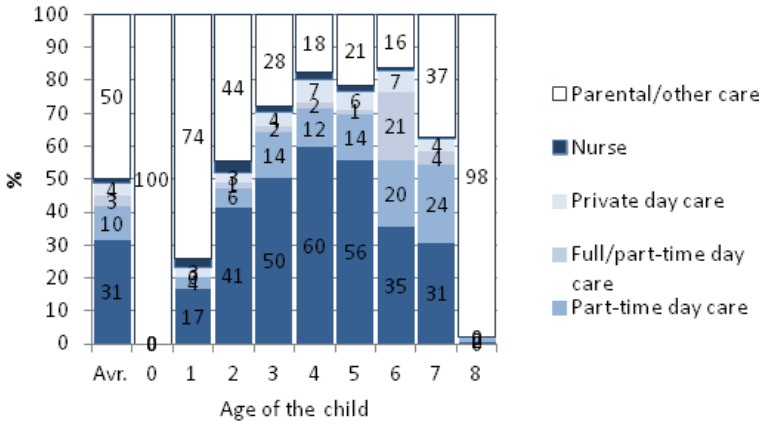
4.4.4 양육수당

스웨덴에서는 1994년 보수당 정권이 양육수당을 도입한 바 있으나 사민당의 재집권으로 6개월 만에 폐지되고, 양육수당보다 이상적·경제적인 방안으로 간주되는 공립보육시설의 설립과 운영에 주력해 오다가 최근 우파 연합정권의 득세에 따라 2008년 가족정책개혁의 일환으로 1~3세 자녀를 집에서 기르는 부모를 위한 양육수당을 도입하였다. 2008년 당시 스톡홀름을 비롯한 41개 지자체가 양육수당을 실시하고 있었고, 지자체연합의 조사 결과 향후 도입계획을 밝힌 지자체가 절반 이하로 나타났다(<http://www.skl.se>). 또한 Statistics Sweden(SCB)에 의하면 수혜 자격이 있는 부모 중 2%만이 양육수당을 지급받은 것으로 밝혀졌는데, 이에 대해 기민당은 현재 양육수당의 액수가 낮아 비현실적이기 때문이므로 금액을 두 배(월 SEK 6,000SEK)로 올려야 한다고 주장한다(유해미 외, 2012).

핀란드는 세계에서 가장 포괄적인 양육수당을 실시하고 있는 국가로서 1985년 모든 부모에게 3세 이하 자녀를 지자체가 운영하는 보육시설에 보내거나 가정양육수당을 받는 것 중에서 선택할 법적 권리를 부여했다. 이로써 부모는 육아휴직이 끝나도 자녀를 보육시설에 보내지 않고 막내가 3세가 될 때까지 양육수당을 받으면서 집에서 기를 수 있게 되었다. 또한 3세 이하 자녀가 1명이라도 있으면 가정에서 양육되는 7세 미만 자녀에 대해 추가로 수당을 지급했는데, 이는 출산 간격을 3년 내로 좁히는 효과를 낳았다. 첫째 자녀의 경우 기본 양육수당은 월 EURO 250이고 수입에 따라 최고 EURO 170까지 추가되며, 다자녀 가정은 3세 미만 자녀수만큼 증액된다. 막내가 7세가 될 때까지 부모는 시간제 근무를 요청할 권리가 있

는데, 이 경우 양육수당은 EURO 70으로 줄어든다. 또한 2세 미만을 위한 특별가정양육수당(EURO 170)을 지급하는 지자체도 증가 추세이다(유해미 외, 2012; 한유미, 2010b).

[그림 2] 핀란드 아동의 연령별 보육형태(2009)



출처: Haataja & Valaste(2012)

<표 5> 스웨덴과 핀란드의 양육에 대한 현금수당 비교

	스웨덴	핀란드
도입 년도	2008	1985
국가수준의 법제화	o	o
기금 부담	국가	국가
실행 주체	지자체	국가 및 지자체
아동의 연령	1-2세	3세 이하
부분적인 수당/보육서비스의 부분적인 이용	o	x
사립보육에의 사용 여부	o	o
소득과 무관한 보편주의	x	o
금액(월)	약 EURO 340	EURO 327.46

출처: Ellingsæter(2012)

5. 보육과정 및 프로그램

5.1 스웨덴의 보육과정

1998년 스웨덴 교육과학부는 전국적으로 교육과정의 결속력을 높이기 위해 모든 시설보육 서비스에 적용되는 국가수준 교육과정(Lpfö, 1998)을 출간했다. 이 교육과정은 보육시설에서 아동에게 가르쳐야 하는 기본 가치와 활동의 과제, 전반적인 목표 및 방향은 제시하고 있으나 어떠한 방법으로 목표를 달성할 것인가에 대해서는 구체적으로 언급하지 않고 있다. 즉, 각 발달영역별 구체적 교육목표나 학습 내용을 명시한 규범적이고 표준화된 교육과정이 아니라 아동이 보육시설에서 활동을 통하여 스스로 배우고 발달하도록 하는 목표지향적인 특성을 갖고 있다. 이와 같이 강제 규정을 두기보다 교사나 아동이 구체적 내용과 방법을 선택할 수 있는 여지를 상당히 남겨두고 있기 때문에 개별 시설은 국가수준 교육과정에 제시된 원칙으로부터 자체 계획을 세우고, 교육내용, 조직 및 방법을 자신의 상황에 맞추어 교육과정을 자유롭게 만들 수 있다(한유미 외, 2005; OECD, 2006; Pramling Samuelsson, 2006).

2011년 7월 국가수준 교육과정이 개정·시행되었는데, 언어와 의사소통, 수학, 자연과학과 기술 등의 목표가 명시됨으로써 보육시설에서 교육의 비중이 강화되었다. 새로이 추적(follow up)과 평가, 발달을 위한 조항과 원장의 책임에 관한 조항이 첨가되고, 종사자의 임무 또한 새로이 개정된 지침으로 제시되었다. 철학적으로는 유능한 학습자, 능동적 사고가와 행동가로서의 아동이라는 개념에 토대하고 있으며, 민주주의, 평생학습과 발달, 아동의 경험과의 연계, 집단 속에서의 발달, 보호와 놀이 모두의 교육적 중요성 등이 교육과정의 개발과 현장에서의 실행에 초석이 되고 있다(OECD, 2012).

5.2 핀란드의 보육과정

핀란드에서는 2003년 보육에 관한 국가수준 교육과정(National Curriculum Framework for ECEC in Finland)의 제정으로 모든 0~6세 보육아동이 배우고 습득해야 하는 기본 내용의 틀을 국가수준에서 제시하게 되었다. 이는 지방분권화로 인해 지자체간의 격차가 커짐에 따라 전국적으로 보육의 질을 향상하고 균등화할 필요성이 증가했고, 2000년 6세를 위한 유아학교의 핵심교육과정(Core Curriculum for Preschool Education, 2000)으로 인해 0~5세의 보육도 살펴보아야 한다는 인식이 생겨났기 때문이다(Lindberg, 2007). 이 교육과정의 핵심은 보육과 육아, 교육의 총체적인 통합이며, 평생교육의 한 영역으로 영유아기의 교육적 연계성을 강조하여 아동발달에 있어 지속성과 계속성을 도모하는 교육과정을 제공할 것을 주안점으로 두고 있다. 또한 2003년 발간된 최초의 국가수준 보육지침서(National Guideline on ECEC)는 질적 기준과 교육과정의 일반적인 범주를 설정하면서 0~6세 아동을 위한 지자체 수준의 교육과정과 개별 시설의 교육과정을 개발하는 기초가 되었다. 이외에도 유아교육과정 원칙(2003), 유아학교 교육과정 원칙(2000), 기초교육 원칙(2003) 등도 보육 서비스의 방향과 발전에 영향을 미쳤는데, 이들 공식 지침서는 모두 아동을 다양한 환경에서 형식적·비형식적으로 성장, 발달, 학습하는 인간으로 보는 것을 보육의 출발점으로 보고 있다(이윤진, 송신영, 2009; Niiko, 2006; OECD, 2006).

Niiko(2006)에 의하면, 핀란드 보육에서는 글자나 숫자 인식과 같은 '학업성과'를 조기에 얻으려 하기보다는 보호와 양육, 그리고 일반적인 발달에 초점을 둔다. 많은 공식 문서에 나타난 보육목표는 인지, 윤리, 사회, 종교, 미의식과 관련된 것이라는 점에서 초등 1~2학년의 목표와 비슷해 보이지만 실은 중요한 면에서 차이가 있다. 예컨대 초등학교는 대체로 아동이 학교에서 배워야 하는 특정 지식이나 기술 등 결과에 집중하지만, 보육시설은 밖으로 드러난 결과보다 아동의 경험과 내적인 과정에 초점을 둔다. 보육시설에서는 교사가 아동들과 날마다 상호작용하는 과정에서 무엇을 하여야 하는지에 관심을 갖는 반면, 초등학교에서는 특정 내용과 학

습 영역에서 학생들이 무엇을 해야 하는지에 초점을 둔다(한유미 외, 2011).

[그림 3] 스웨덴과 핀란드의 연령별 ECEC 교육과정

Standards/curriculum for care											
Standards/curriculum for ECEC											
No standard curriculum											
Compulsory schooling											

연령	0	1	2	3	4	5	6		7
스웨덴	Läroplan för förskolan Lpfö 98						Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet Lgr 11		
핀란드	National curriculum guidelines on early childhood education						Core curriculum for pre-primary education		

출처: OECD(2012)

6. 보육교직원의 자격과 관리

6.1 스웨덴의 보육교직원 자격과 관리

스웨덴 보육종사자는 절반 정도가 대졸로 자격기준이 높은 편이며 (MSAH Finland, 2009), 원장 외에 보육교사, 보조교사, 레크레이션 교사, 가정보육모로 구분된다. 먼저, 보육교사는 대학 졸업 후 보육시설이나 개방형 보육시설, 유아학급에서 1~6세 아동을 돌보며 교육활동을 계획·실행하며, 학령기 보육시설인 레저타임센터에서도 일할 수 있고(NAE, 2003), 초등학교 저학년 교사와도 다양한 방법으로 협력한다. 보조교사는 고등학교에서 아동 및 레크레이션을 전공하거나 지자체가 운영하는 성인교육기관(1년)의 보조교사 과정을 이수하고 보육시설에서는 일할 수 있지만 레저타임센터에는 근무하지 못한다. 가정보육모는 공식 교육은 받지 않았으나 지자체가 운영하는 기관에서 일정시간 훈련을 받고 자기 집에서 보육을

제공한다. 레크레이션 교사는 대졸자들로 주로 레저타임센터에서 6~12세를 담당하지만, 보육시설에서 일하는 경우도 있다. 원장은 보육시설의 전반적인 관리나 행정업무의 책임이 있으나 운영에 있어 교사의 참여를 보장하고 협력적 관계를 갖는다. 각 시설마다 원장을 따로 두지 않고 한 원장 2개 이상의 시설을 관리하는 경우도 흔하다(한유미 외, 2005).

2001년 7월부터 스웨덴에서는 유아, 초등, 중등교사 모두 교사라는 단일 호칭을 사용하며, 모든 유형의 교사는 구체적인 전공을 결정하지 않은 상태로 교육학과에 입학한 후 고학년에서 전공과목을 선택·수강하여 졸업시 교사자격증 종류를 결정하는 획기적인 교사교육 개혁이 실시되었다. 이는 보육시설, 학교, 레저타임센터 교사들 간의 긴밀성을 높이고 보육교사의 질과 위상을 높이고자 한 것이지만, 학생들이 졸업시 보육교사보다 초·중등교사직을 선택하여 보육교사 부족현상이 초래될 수 있다는 우려도 있었다(한유미 외, 2005). 2001년 도입된 통합된 교사교육은 2010년 다시 유아교육, 초등교육, 각과교육, 직업교육 등 4가지 학위제도로 바뀌었는데, 이는 교사교육과정의 구성내용을 좀 더 명확히 하고 질 높은 교사의 공급을 확보하기 위함에서였다(OECD, 2012).

2009년부터 3년간 보육시설 종사자의 경쟁력 강화를 위한 “Preschool Boost”정책(예산 SEK 6억)으로 수 천 명의 보육교사(학점은행제의 15학점, 10주)와 원장(30학점, 20주) 및 가정보육모(5주)가 각기 대학 수준과 고등학교 수준의 교육과정을 이수하였다. 또한 정부와 시설장의 공동 기금으로 연수기간 동안 보육교사에게 급여의 80%를 지급했고, 대학원 학위 소지자의 수를 증가시키기 위해 보육교사에게 연구를 통해 학위를 받을 수 있는 기회를 제공하기도 했다. 2011년에는 전문성 향상을 위해 새로운 교육프로그램을 도입하고, 보육교사에게도 다른 유형의 교사와 동일한 규제의 적용, 교사자격의 명료화, 교사인증과정의 창안, 보육교사의 질 향상과 계속교육의 추진을 위한 국가인증제도의 설계 등을 결정했다(OECD, 2012). 2012년 현재 보육교사의 급여는 평균 SEK 23.141(약 3,846,497원)³⁾로 초등교사(SEK 25,166)⁴⁾나 중등교사 SEK(26,461)⁵⁾와 큰 차이가 없고, 지자체에

3) 1SEK=166.22원, <http://www.lonestatistik.se/loner.asp?yrke/Forskollarare--Forskolelarare-1196>

고용·급여를 받는 준공무원의 안정된 신분으로 이직률이 낮아 평균 연령(36.7세)과 경력(9.6년)이 높은 것으로 나타난다.⁶⁾ 나아가 보육교사는 면허증이나 박사학위를 위한 연구를 한 후에는 중등교과교사가 될 수 있고 원장뿐 아니라 학교 관리자나 지자체 행정공무원으로 일할 수 있다(OECD, 2012).

스웨덴에서 보육교사의 질은 정기적, 체계적으로 기록, 추적, 평가, 발달된다. 평가의 목적은 아동에게 가능한 한 최선의 학습과 발달을 제공하기 위해 보육시설의 질을 어떻게 구성할 수 있는가 하는 지식을 제공하는 데 있다. 이는 결국 보육업무 과정을 향상시키고, 보육활동이 목표에 부합하여 일어나는지 확인할 수 있게 하고, 아동이 보육시설에서 학습하고 발달하고 안전함을 느끼고 즐거움을 가질 수 있는 조건을 향상시키는데 필요한 변인(예, 종사자 수를 늘리기)을 조사하는 것 등을 포함한다. 원장이나 관리자는 종사자의 평가에 책임이 있으며 이를 정기적으로 실시해야 한다(OECD, 2012).

6.2 핀란드 보육교직원 자격과 관리

Niiko(2006)에 의하면, 핀란드에서는 보육시설이나 유아학교, 초등학교에서 일하는 교사들의 자격 조건과 의무가 서로 다르다. 원장이나 보육교사는 학사학위(3년)를 취득해야 하며 사회교육가(social pedagogues)⁷⁾도 기술대학(polytechnic: 3년)에서 유아교육 과목을 최소 55학점 이상 이수하면 이러한 자격이 주어진다. 보육교사는 자신이 맡은 학급의 훈육, 돌봄, 가르침, 계획, 평가에 대한 책임을 질 뿐 아니라 부모, 동료교사, 학교교사, 보건소 간호사, 가정보육모들과 협력해야 한다. 원장은 이러한 업무 말고도

4) <http://www.lonestatistik.se/loner.asp/yrke/Grundskolelarare-1198>

5) <http://www.lonestatistik.se/loner.asp/yrke/Gymnasielarare-1199>

6) <http://www.lonestatistik.se/loner.asp/yrke/Forskollarare--Forskolelarare-1196>

7) 유아교사보다 업무 분야가 넓고, 보육시설 외의 다양한 기관(청소년 및 노인 관련)에 근무하기 위한 교육을 받는 자들이다. 보육서비스를 아이들에 대한 교육과 가족에 대한 사회적 지원 모두를 위한 것으로 보면서 영유아기 학습에 대해 보다 넓은 관점과 보다 넓은 사회 안에서의 보육의 역할을 이해하도록 훈련된다.

보육시설의 대내외 협력뿐만 아니라 일반행정, 발달, 전체 활동에 대한 책임을 맡고 있다. 보육시설이나 유아학교에서 일하는 보조교사(간호조무사 또는 보조)는 보건학교나 직업학교를 졸업해야 하며(3년), 보육교사와 함께 훈육, 돌봄, 가르침, 계획과 평가에 참여한다. 가정보육모는 지자체에 고용된 사람으로서 대개 자신의 집에서 자유롭게 일하며, 교육활동과 식사제공, 그리고 부모나 보육시설과 협력해야 하는 책임이 있다(한유미 외, 2011). 개인의 능력과 경력에 따라 다르지만 가정보육모는 고용 전 몇 주 동안 훈련과정을 이수해야 하는데, 2005년부터 직업학위(vocational degree) 취득이 권장되는 등 OECD 국가들 중에서 가장 엄격한 요건을 부여받는 것으로 알려져 있다(이운진, 송신영, 2009; DICE Report, 2010). 6세를 위한 유아학교의 교사는 대학에서 유아학교 교육학을 전공해야 하며, 교육(양육), 교수계획과 실행, 평가, 유아학교 교육과정 개발, 그리고 부모·보육시설·초등학교와의 협력 등을 담당한다. 초등학교 교사(1~6학년)는 석사학위를 취득하여야 하는데, 이들도 유아학교에서 가르칠 자격이 있다(한유미 외, 2011).

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

또한 핀란드 보육교사 등을 포함한 사회복지종사자의 보수교육 비용의 33%를 국가가 부담하는데, 이들은 2005년 개정 사회복지법(Social Welfare Act)에 따라 개인의 학력, 자격, 직종 등에 따라 연간 3~10일 보수교육을 받아야 한다. 보수교육을 의무화한 것은 종사자의 전문성을 유지·갱신하기 위한 것으로 지자체는 정부 지원금을 통해 적절한 보수교육을 제공할 수

있게 된다(OECD, 2012). 스웨덴과 마찬가지로 전문성 발달을 유도하기 위해 급여 손실분이나 교육비를 위한 경제적 지원, 자격급수의 상향, 학습휴가(study leave) 등을 제공하지만, 급여인상이나 승진과 연결시키지는 않는다. 교육 형태의 측면에서는 형식적인 훈련 과정만 제공하는 스웨덴과 달리 세미나나 워크숍, 현장 멘토링(일대일 학습)을 통해서도 교육이 이루어진다(OECD, 2012).

<표 6> 스웨덴과 핀란드 보육의 전문성 발달 유형

	세미나/워크숍	현장 멘토링	온라인 연수	형식적 훈련과정
스웨덴	x	x	x	o
핀란드	o	o	x	o

출처: OECD(2012)

<표 7> 보육시설 종사자의 평가 및 감독

평가유형	방법	평가자	빈도	국가
외부평가	감사	국가, 지방 및 지자체	최소 1회	영국
	써베이	국가 기관	매년	뉴질 랜드
내부평가	자기평가	보육시설 종사자 와/및 관리자	매년	일본
	자기평가 및 평정척도	보육시설 종사자(자기평가), 관리자(평정척도)	매년	핀란드
외부 평가와 외부 평가의 혼용	평정척도, 체크리스트, 자기평가	외부의 교육감사관(외부평가), 보육시설 종사자 와/및 관리자(자기평가)	자료 없음	네덜 란드
	관찰 및 자기평가	국가 기관 및 보육시설 종사자와 관리자	자료 없음	호주
	써베이	보육시설 종사자 및 관리자, 부모	년 1~2회	스웨덴

출처: OECD(2012)

7. 보육서비스의 질과 평가

7.1 스웨덴의 보육서비스의 질과 평가

스웨덴에서는 아동 당 면적이나 성인:아동 비율 등에 관한 최저 기준을 규제하지 않는데, 이는 이미 보육의 질이 이러한 수준을 넘어섰기 때문이다(OECD, 2012). 또한 1980년대 이후 지방분권화가 심화되면서 정부의 직접적 규제가 사라지고, 지자체가 실질적으로 보육시설의 질을 관리했으며, 1995년 이후 시작된 국립교육원의 교육감사를 실시하는 경우에도 지자체와 보육시설의 자체평가나 이들이 작성한 평가보고서가 매우 중요한 역할을 해왔다. 국립교육원이 교육감사를 통해 지역내의 모든 것을 늘 꼼꼼히 조사할 수는 없으며, 제한된 시점의 상황만을 기술할 수밖에 없기 때문이다. 또한 운영상황을 외부인의 관점에서 분석하는 한계로 인해 국립교육원 감사는 보완적 평가의 성격을 띠 수밖에 없었다(한유미 외, 2005).

2003년 국가수준의 교육감사가 의무화되었는데, 이는 모든 아동이 가장 적합한 보육을 받고 있는지를 확인하려는 것으로 국가와 지자체가 보육시설의 질 평가에 책임을 공유하고 있음을 나타낸다. 국립교육원 전담 하에 이루어지는 국가수준의 질 평가는 세 수준에서 이루어진다. 첫째, 개별 시설이 자체적으로 보육의 질을 평가하고, 보고서를 작성하여 지자체에 제출한다. 둘째, 지자체에서는 부모를 대상으로 설문조사를 하고, 관할 시설들이 제출한 보고서를 취합하여 보고서를 작성하여 국립교육원에 제출한다. 마지막으로 국립교육원은 전국 통계를 발간하기 위해 지자체에게 자료를 요청하고, 교육시찰단을 지자체나 개별 시설에 파견하고 평가보고서를 작성한다(한유미 외, 2005). 한편 보육의 질을 향상하고 지역별 질 차이를 줄이고 나아가 보육시설과 학교를 대등하게 만들기 위해 정부는 보육시설의 질을 문서화하고 매년 보고서로 제출할 것을 (학교보다 몇 년 먼저) 의무화했지만(Munkhammar & Wikgren, 2010) 지자체는 보육의 질 측정 및 평가방법을 재량껏 결정할 수 있다. 예컨대, 균형점수카드(Balanced Score Card)나 반구조화된 질문지가 자체평가나 외부평가와 결합되어 사용되기

도 하고 국립교육원이 개발한 국가수준 질 지표 시스템(National System of Quality Indicators for Preschools)으로 평가할 수도 있다(한유미 외, 2005).

<표 8> 스웨덴 교육시찰단의 평가 절차

1. 준비단계	-시찰대상의 전반적 상황과 문제점 파악 -통계, 질에 관한 보고서, 사전감독 결과 및 설문조사 결과 등 기존의 자료들을 검토
2. 방문단계	-최소 2명 이상이 동행하며, 2~3일 정도 지속 -아동, 부모, 원장, 교사, 양호교사 등과 면담 -아동의 활동이나 수업 참관, 건물과 설비 등 환경 관찰 -면담, 관찰, 서류 등을 보완하기 위해 설문조사
3. 분석단계	-취합된 자료를 분석·평가·사정하고, 이를 토대로 각 시찰대상을 평가 -보고서 초안 작성
4. 피드백단계	-시정 사항 전달 -재방문을 통해 시정 사항의 개선 여부 점검

7.2 핀란드의 보육서비스의 질과 평가

핀란드의 보육 주무부서는 보건사회부로서 스웨덴(교육과학부)과 다른 하지만 보육에 대한 관리·감독 측면에서는 차이가 없는데, 이는 두 국가 모두에서 보육의 운영 책임이 지자체에 있기 때문이다(DICE Report, 2010). 스웨덴과 마찬가지로 핀란드에서도 지방분권화가 심화됨에 따라 중앙정부는 보육목적과 지침을 수립하고 지자체에게 보육 서비스 현장을 규제, 지원, 평가하는 권한을 부여해왔다. 그러나 분권화에도 불구하고 교사의 자격, 성인: 아동 비율, 적절한 환경 및 급식의 제공 등 구조적 질에 관한 강력하고도 명확한 기준을 국가 수준에서 명시하고 있는데(예, 성인: 아동 비율을 3세 미만 1:4, 3세 이상 1:7), 이는 법제화를 통해 전국적으로 보육시설들의 최소한의 질을 보장할 수 있다는 경험에서 비롯된 것이다(DICE Report, 2010; Lindberg, 2007; OECD, 2013).

최저 기준에 대한 규제를 제외하면 전반적으로 핀란드는 보육에 있어

외부의 감시나 규제는 최소화하는 반면 신뢰, 대화, 전문성 개발, 효과적인 정보의 흐름 등을 강조하며, 이러한 점에서 각 집단이 자신의 서비스 질에 대해 책임을 지도록 격려하는 현대적인 의미의 공공관리에 부합한다는 평가를 받기도 한다. 즉, 보육의 질 향상을 위해 참여적 접근을 취하고 있는데, 이는 정부의 ‘보육정책에 관한 결의문(Resolution Concerning National ECEC Policy)’에 제시된 ‘보육의 질 향상 프로젝트 2002~2005’(Project on Quality and Steering in ECEC 2000-2005)에서도 확인된다. 이 프로젝트는 시설 및 지역, 국가 수준의 평가 체계를 강화하는 것을 목적으로 하고 있다. 개별 시설들은 자신들의 목표와 목적을 어떻게 달성하고 있는지에 관한 보고서를 매년 제출해야 하는데, 여기에는 부모와 지역사회의 견해가 포함된다. 보육시설 안에서 관찰, 기록, 부모면담을 통하여 아동의 발달이 정기적으로 평가되며, 교사에 대한 수행평가 역시 기록이나 기타 내부 절차에 의해 이루어진다.⁸⁾ 국가지방사무국 산하에서 지자체들은 정부로부터 많은 재정 지원을 받고 해당 지역에서 보육 서비스의 실행과 조정에 대한 전적인 책임을 맡고 있다(OECD, 2006). 국가지방사무국은 또한 각 지방에 분산되어 있는 행정 운영 실태를 모니터링하고 서비스를 매해 평가한다. 이외에도 정기적인 관리 감독, 평가, 연구 등을 통해 보육 서비스의 질적 수준을 제고하려는 시스템을 구축하고 있고(이윤진, 송신영, 2009). 대학, 보건사회부와 국립보건복지연구원(STAKES) 등이 연계하여 보육의 질에 관한 연구를 지속적으로 확대해왔다. 예를 들어, 전국의 보육시설 종사자들을 지원하기 위해 현재 수행중인 개발 과제와 연구에 관한 최신 ECEC 정보를 담고 있는 포괄적인 데이터베이스(<http://varttua.stakes.fi>)가 개발되었다. 이 포털사이트는 국립보건복지연구원, 지자체, 직원, 부모 모두가 참여하며 2003년도 국가수준 교육과정 지침을 실행하는데 중추적 역할을 하고 있다. 또한 2002년 이후 통계, 기업 데이터, 정기적인 연구 및 개별적인 조사에 관한 정보 등 국가수준의 사회복지 및 보건에 관한 정보시스템을 준

8) 이외에도 지자체의 장학사나 교육감과 감사관을 통한 외부 평가, 그리고 사회복지국이 실시하는 국가 수준의 조사 등에 의해 교사의 수행 평가가 정기적으로 이루어진다.

비하기 위한 ‘보건복지 자료 및 정보 개혁 전략(Social Welfare and Health Care Data and Information Reform Strategy)’이 만들어져서 정보화를 이끌어 오고 있다(OECD, 2006).

핀란드는 보육의 질 평가의 또 다른 특징은 부모나 교사와 더불어 아동이 평가 주체라는 점이다. <표 9>와 같이 부모에 의한 평가 방법은 스웨덴과 차이가 있으며, 핀란드에서는 시설보육 뿐 아니라 가정보육의 평가에도 부모가 평가 과정에 참여한다(OECD, 2012).

<표 9> 보육의 질 평가에 부모의 참여

	평가 대상	동반 평가자	평가 유형
스웨덴	시설보육	교사, 원장	평가양식
핀란드	시설보육, 가정보육	교사, 아동	설문지, 포트폴리오

출처: OECD(2012)

8. 나가며

이상과 같이 본 연구는 보육정책에 시사점을 구하기 위해 보육 서비스의 유형 및 현황, 보육정책, 보육과정 및 프로그램, 보육교직원의 자격과 관리 등의 측면에서 스웨덴과 핀란드를 비교 분석하였다. 먼저 두 나라 모두 일찍이 보건복지부에 의해 유아교육과 보육의 일원화를 이루었으나 스웨덴은 교육부로 보육의 주무 부서를 이관하였고, 핀란드 역시 이러한 과정을 밟고 있다. 이는 유아교육과 보육의 이원화 문제가 고질적인 병폐로 작용하다가 최근 유보(幼保) 통합이 활발하게 논의되고 있는 우리나라에 의미 있는 시사점을 제공한다. 두 나라 모두 보육과정이나 프로그램의 철학이나 목표가 상당히 유사하고 세부적인 차이는 존재하지만 종일제 시설보육, 개방형 보육, 가정보육, 6세 유아를 위한 프로그램 등의 보육 유형, 성인 대 아동의 낮은 비율, 혼합연령학급 등의 운영 특성, GDP에서 보육 예산이 차지하는 비율, 보육료 상한제, 보육바우처 등의 보육재정, 시설의

자발적인 참여를 강조하는 보육의 질 평가 측면에서 공통점이 많다. 이는 양성평등 전통과 아동중심성 등을 중심으로 한 북유럽주의를 바탕으로 한 것으로 ‘북유럽 보육모델’을 탄생시켰고 북유럽을 세계 최고의 보육선진국으로 자리매김하게 하였다.

이와 같은 동질성에도 불구하고 간과할 수 없는 커다란 차이는 양육수당제도이다. 민간보육에 대한 의존도가 높은 우리나라와 대조적으로 스웨덴과 핀란드 모두 보편주의에 입각하여 국가가 보육시설의 설립과 운영을 주도하고 공보육을 구현했지만 보육에 대한 정치적 관점에 차이가 있었다. 스웨덴은 여성의 일과 양립을 중요시하여 공립 보육시설의 확대에 주력한 반면, 핀란드는 부모의 선택권을 중요시하여 공립 보육시설의 공급과 더불어 양육수당 제도를 실시해왔다. 우리나라 역시 그동안 스웨덴과 유사한 관점에서 양육수당보다는 시설보육을 통한 보육서비스 제공에 초점을 둔 보육정책을 펼쳐 오다가 2009년에서야 영아를 위한 양육수당 제도를 도입하였다. 이는 서구만큼 여성취업률이 높지 않고 가족의 가치와 여성의 역할에 대해 전통적인 관점이 잔존한 우리나라에서 수요자 중심의 보육정책을 수립할 때 스웨덴에 비해 좀 더 보수적인 문화를 갖고 있는 핀란드에 관심을 가질 필요가 있음을 나타낸다. 현재 양육수당 시행과정 중에 발생한 여러 가지 문제점들을 해결하기 위해서는 핀란드의 양육수당 제도의 발전과정과 성과 등을 면밀히 검토하는 후속 연구가 이루어져야 할 것이다. 아울러 가정보육의 비중이 감소하고 있는 스웨덴과 달리 핀란드에서는 양육수당 제도로 인해 가정보육이 중요한 보육유형으로 자리매김하고 있으며, 가정보육모에 대해 OECD 국가들 중에서 가장 엄격한 요건을 부여하고 있는 점 역시 눈여겨볼 필요가 있다.

본 연구는 문헌연구로 다양한 자료를 통해 스웨덴과 핀란드의 가장 최근 현상을 담으려 했고 그 결과 스웨덴과 핀란드는 북유럽 양대 국가로서 상당한 유사점을 갖고 있지만 몇 가지 측면에서는 독자적인 보육제도를 추구해 왔음을 발견했다. 보다 심도 깊고 정확한 자료를 위해서는 현지 방문과 해당 국가의 보육 전문가 인터뷰 등을 통한 연구가 이루어져 우리나라 보육정책의 방향을 점검하고 실효성 있는 정책 개발에 적극 활용되기를 기대한다.

《참 고 문 헌》

- 곽혜경, 한유미. 2010. “시설 미이용 아동을 위한 보육시설의 통합서비스의 제공 방안”. 『한국영유아보육학』 59. 155-176.
- 김정현. 2012. 『핀란드의 보육법제에 관한 연구(비교법제 자료 12-20-10)』. 한국법제연구원.
- 유해미, 서문희, 한유미, 김문정. 2012. 『영아 양육비용 지원정책의 효과와 개선방안 : 양육수당을 중심으로』. 육아정책연구소.
- 윤홍식. 2007. “노르딕 4개국 가족정책의 보편성과 상이성: 아동보육과 돌봄 관련 휴가 정책을 중심으로”. 『한국사회복지학』. 59(2). 327-354.
- 이운진, 송신영 편역. 2009. 『핀란드의 육아정책』. 육아정책개발센터.
- 임미령. 2010. 『돌봄과 성장을 책임지는 유아교육. 한국교육연구네트워킹 편. 핀란드 교육혁명』. 서울: 살림터.
- 임미령. 2012. 『핀란드의 미래는 아이들이다. 핀란드 보육제도와 한국 보육제도의 비교(비교법제 자료 12-20-18). 한국법제연구원.
- 정도상. 2012. 『핀란드의 교육제도와 보육제도. 핀란드 보육제도와 한국 보육제도의 비교(비교법제 자료 12-20-18)』. 한국법제연구원.
- 한유미, 권정윤, 강기숙, 백석인. 2005. 『스웨덴의 아동보육제도』. 서울: 학지사.
- 한유미. 2009. “보육바우처 도입의 과제: 미국과 스웨덴 사례를 중심으로”. 『아동과 권리』 13(1). 33-57.
- 한유미. 2010a. “스웨덴의 유아학급 설치 사례를 통해 살펴본 취학연령 하향화 대처 방안”. 『한국생활과학회지』 19(4). 1-17.
- 한유미. 2010b. “양육수당 도입에 대한 어머니와 보육시설장의 인식”. 『아동학회지』 31(2). 263-275.
- 한유미. 2010c. “북유럽의 육아지원정책: 육아휴직, 양육수당, 보육제도를 중심으로”. UNI-KLC(국제사무직노조연합 한국협의회) 주최 ‘한국과 북유럽 국가의 보육정책 비교’ 세미나 발표. 2010. 11.

30. 서울 한국노총 국제세미나실.

한유미. 2010d. “스웨덴의 육아정보 나눔터 활성화를 위한 스웨덴의 개방형 보육시설에 대한 고찰”. 2010. 11. 7. 동해시 건강가정지원센터 제 3회 심포지엄 자료집.

한유미. 2010e. 스웨덴의 보육바우처: 나카 지자체의 사례를 중심으로. 2010. 10. 27. 서울 한국사회서비스관리원. 바우처 전문가 간담회 발표 자료.

한유미, 권정윤, 신미자 역. 2011. 『북유럽의 아동기와 유아교육: 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴의 철학, 연구, 정책, 실제』. 고양시: 한권.

Anttonen, Anneli. 1997. “The Welfare State and Social Citizenship in: Kauppinen”. Kaisa & Gordon, Tuula (eds.). “Unresolved Dilemmas. Women, Work and Family in the United States, Europe and the Former Soviet Union”. Ashgate, Aldershot, 9-32.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma. 1996. “European Social Care Services: Is it Possible to Identify Models?”. *Journal of European Social Policy* Vol. 6 No. 2, 87-100.

Clements, R. L. & Fiorentino, L. 2004. *The child's right to play: a global approach*. West Port, CT: Praeger Publishers.

DICE Database. 2005. “Childcare Services”. Ifo Institute, Munich, online available at <http://www.cesifo-group.de/DICE/fb/MU8t5>

DICE Database. 2010. “The Quality of Childcare Services - A Comparative View”. Ifo Institute, Munich, online available at <http://www.cesifo-group.de/DICE/fb/3fRBc3Y4p>

Einarsdottir, J. E. 2006. “The making of Nordic childhoods”. In J. Einarsdottir & J. T. Wagner.(Eds). “Nordic Childhoods And Early Education: Philosophy, Research, Policy And Practice in Denmark, Finland, Iceland, Norway, And Sweden. Greenwich”. CT: Information Age Publishing Inc.

- Ellingsæter, A. L. 2012. *Cash for Childcare: Experiences from Finland, Norway and Sweden*. Berlin: Friedrich-Ebert Stiftung.
- Eydal, G. B. & Rostgaard, T. 2009. “Nordic childcare policies: Children, parents and politics”. Paper presented at the mid-term conference of NCoE Welfare REASSESS, Oslo May 18-20 2009.
- Gaunt, D. 1996. *Familjeliv i Norden* [Family life in the Norden]. Södertälje: Gidlunds.
- Grierson, H. 2002. “Background report prepared for the OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy”.
- Haataja, A. & Valaste, M. 2012. “Cutting child home care allowance in Finland?” The Anniversary Conference, September 6-8, 2012, University of Edinburgh.
- Heinääi, L. 2008. *Early Childhood Education in Finland*. Potsdam: Liberal Institute.
- Hiilamo, H. & Kangas, O. 2009. “Trap for Women or Freedom to Choose? The Struggle over Cash for Child Care Schemes in Finland and Sweden”. *Journal of Social Policy*, 38(3P). 457-475.
- Lindberg, P. 2007. “The ECEC Curriculum Guidelines and its Implementation in Finland”. In O'Brien, S., Cassidy, P., & Schonfeld, H.(Eds). *Vision into Practice*(Conference Proceedings). Dublin.
- Lohmann, H., Peter, F. H., Rostgaard, T., & Spiess, K. 2009. “Toward a framework for assessing family policies in the E.U. OECD social, employment and migration working paper, no. 88”. OECD Publishing.
- Moynihan, C. 2011. “There is no “Nordic model” of childcare”.
http://www.mercatornet.com/family_edge/view/9319
- Ministry of Social Affairs and Health, Finland. 2004. *Early Childhood Education and Care in Finland*. Helsinki. Finland: Ministry of Social Affairs and Health.

- Ministry of Social Affairs and Health, Finland. 2009. "Promoting children's welfare in the Nordic countries". *Our Schools/Our Selves*, Spring 2009. 67-80.
- Munkhammar, I. & Wikgren, G. 2010. "Caring and Learning Together: A Case Study of Sweden". *UNESCO Early Childhood and Family Policy Series* n° 20.
- OECD. 2006. *Starting strong II: Early childhood education and care*. Paris, France: OECD.
- OECD. 2012. *Starting strong III: A quality toolbox for early childhood education and care*. OECD Publication.
- Pramling Samuelsson, I. 2006. "Teaching and learning in preschool and the first years of elementary school in Sweden". In J. Einarsdottir & J. T. Wagner.(Eds.). "Nordic Childhoods And Early Education: Philosophy, Research, Policy And Practice in Denmark, Finland, Iceland, Norway, And Sweden". Greenwich, CT: Information Age Publishing Inc.
- Wagner, J. T. 2006. "An outsider's perspective: Childhoods and early childhood education in the Nordic countries". In J. Einarsdottir & J. T. Wagner.(Eds.). "Nordic Childhoods And Early Education: Philosophy, Research, Policy And Practice in Denmark, Finland, Iceland, Norway, And Sweden". Greenwich, CT: Information Age Publishing Inc.
- Repo, R. 2003. On the Nordic Social Care Model: Finland as an example. Paper presented at SARE 2003 "Caring has a cost: the cost and benefits of caring". http://www.sare-emakunde.com/media/annual/archivosAsociados /03REPO,K.-pon_Engl_1.pdf
- UNESCO-IBE(2012). "World data on education(7th Ed)". http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/핀란드.pdf

“OECD Family Database”. www.oecd.org/els/social/family/database

<Abstract>

Child-care of Sweden and Finland

Han, You Me

The purpose of this study was to introduce the Nordic child-care system in order to provide the basic information for the development of child-care policy. Through the literature review, Sweden and Finland was compared in terms of the type of child-care service and its current situation, child-care policies including the percentage of child-care budget in GDP, maximum child-care fee, child-care voucher and child-care allowance, National Child-care Curriculum and program, certification and training of child-care personnel, child-care quality assessment system. Both countries had many similarities but differed in some respects, especially in the child-care allowance system which reflects the perspectives of child-care.

Key Words: Sweden, Finland, Nordic, child-care, child-care policy

성명: 한유미

소속: 충남 천안시 동남구 안서동 호서대학교 유아교육과,

전화번호: 041 560 8134

E-mail: hanyu@hoseo.edu

논문접수일: 2013.07.25 논문심사일: 2013. 8.17 게재확정일: 2013. 8. 25