K I C C E

세계육아정책동향 시리즈 11

일본의 보육정책 동향(II)

유해미 · 유희정 · 장경희

International Trends and Issues in Child Care and Education Policy

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

일본의 보육정책 동향(II)

유해미 · 유희정 · 장경희

세계육아정책동향 시리즈 11

일본의 보육정책 동향(II)

유해미 · 유희정 · 장경희

International Trends and Issues in Child Care and Education Policy

육아정책연구소

발간사

최근 들어 많은 국가들이 육아지원정책에 심혈을 기울이고 있음은 주지의 사실입니다. 주요 선진국들은 일찍이 인구 감소의 위기와 여성경제 활동의 보편화 추세에 대응하는 핵심 사회정책으로서 정교하고 실효성 있는 육아지원정책을 개발하고 시행함과 더불어 좀 더 효과적인 육아지원정책 대안을 모색해 오고 있습니다.

특히 미래 인적 자원의 육성이 국가 경쟁력을 좌우하며, 인생 초기인 영유아기 성장과 발달에 대한 지원이 여타 시기의 지원보다 효과적일 뿐더러, 사회적 비용을 감소시킬 수 있다는 주요 선진국에서의 실증적 연구 결과들 때문에도 영유아기 육아지원을 위한 세부 정책들을 마련하고 또한 계속 발전시키고 있는 것입니다.

육아정책연구소에서 연속간행 되고있는 세계육아정책동향은 각 국가들에서 시행하고 있는 최근 육아정책의 주요 이슈와 동향을 소개하는데 가장 큰 목적이 있습니다. 이를 위해 지난 2006년도 일본과 스웨덴의 육아정책을 시작으로, 2007년도 호주와 영국, 2008년도 미국과 캐나다, 2009년도 핀란드와 프랑스, 2010년도에는 뉴질랜드와 독일 등 육아 선진국들의 육아지원정책 동향을 지속적으로 발간하여 왔습니다. 금년에는 일본의 보육정책 동향을 소개하게 되었습니다.

세계의 주요 국가들이 시행하고 있는 육아정책 정보들을 통하여 향후 우리나라 육아정책의 방향을 점검하고 실효성 있는 육아지원정책을 개발하는 데 적극 활용될 수 있기를 기대합니다.

육아정책연구소 소장 **이 영**

CONTENTS

목차

1장 개요 • • 04

2장 일본의 보육정책
1. 보육 현황 • 11
2. 보육소 지원제도 • 16
3. 보육재정 및 운용 • 21
4. 인가보육소 설치기준 • 25
5. 관리감독체계 • 27

3장 최근 동향
1. 공립보육소의 감소 • 29
2. 대기 아동의 증가와 규제완화정책 • 31
3. 가정적 보육사업의 법제화 • 36
4. 보육의 시장화를 위한 「아동, 자녀 양육 신 시스템」 구상 • 39

4장 주요 이슈와 시사점
1. 보육의 개별화 • 46
2. 보육서비스의 다양화 • 48
3. 지방정부의 책임 강화 • 50
4. 보육소 최저기준 • 51
5. 보육소 필요 아동의 판단기준 • 52

참고문헌 • • 54

부록 • • 55

세계
육아정책
동향

1장

개요

일본에서 모든 아동은 보육에 대한 권리를 지니며, 국가와 지방자치단체는 이에 대한 책임을 진다. 즉 일본에서 보육이 필요한 아동이 발생한 경우 시정촌(市町村)[1]은 해당 아동에게 보육서비스를 제공해야하며, 이를 위반할 경우 시정촌이 그 책임을 지도록 규정하고 있다. 또한 거주 지역 등과 상관없이 모든 아동들이 일정 수준의 보육서비스를 제공받을 수 있도록 보육소 최저기준(시설 · 설비 기준, 교구 · 교재 구비, 인력 배치, 보육시간 및 보육활동내용 등)을 규정하고 있으며, 정부로부터 비용 지원을 받으려

1) 일본의 행정구역은 1도(東京都), 1도(北海道), 2부(京都府, 大阪府), 43縣으로 구성되어 있다. 도도부현(일본어: 都道府県 도도후켄[*], Prefectures of Japan)은 광역자치단체인 도(都), 도(道), 부(府 후[*]), 현(県 켄[*])을 묶어 이르는 말이다. 우리나라의 특별시, 광역시, 각 도에 해당
시정촌(일본어: 市町村 시초손[*])은 기초자치단체인 시(일본어: 市), 정(일본어: 町 조[*]), 촌(일본어: 村 손[*])을 묶어 이르는 말이다. 일본 지방자치법 2조 3항에서는 '기초적인 지방공공단체'라고 규정하고 있다. 도쿄도에는 시정촌에 해당하는 특별구가 있는데, 이를 포함해 시구정촌(일본어: 市区町村 시쿠초손[*])이라고 부르기도 한다. 우리나라의 구청, 지방 시청에 해당

면 이를 준수해야 한다. 이는 일본의 보육정책이 보편적인 공적보육체계를 지향하고 있음을 말해준다.

그러나 일본의 공보육 추구는 1980년대 이후 급변하고 있다. 여성들의 노동시장 참여 증가에 따른 보육 수요와 저출산 대응을 위한 보육정책 강화의 필요성에도 불구하고, 경제적 세계화에 따른 보육재정 절감이 요구되기 때문이다. 이에 따라 그동안 일본 정부는 날로 증가하는 대기 아동 수를 줄이기 위해 각종 규제완화조치를 취해 왔으며, 특히 최근 들어서는 '인정아동원' 제도의 창설과 전국적인 보육소 최저기준의 폐지 등이 모색되어 기존의 공적보육체계 해체에 대한 우려가 제기되고 있다.

제2차 세계대전 이전부터 일본에는 공립보육소와 개인이 설립한 민간보육소가 있었다. 이후 1960년대에 일하는 여성들이 증가하면서 전국적으로 보육소 확충이 이루어져 보육소 수가 급증하였다. 이 과정에서 민간보육소가 증가하자, 보육의 공공성을 견지하기 위해 1970년대에 민간보육소에 대해 법인자격을 취득하도록 독려하는 조치를 마련하였다. 즉 민간보육소가 법인자격을 취득하면 보조금을 지급하고, 특별보육사업에 추가교사를 배치하는 등 적극적인 지원을 실시하게 되었다(유희정, 2006). 이로써 현재 일본의 보육소는 지방정부의 인가를 받아 설립된 보육소인 경우는 공립·민간보육소를 불문하고, 중앙정부와 도도부현(都道府縣), 그리고 시정촌의 공동 책임으로 운영된다.

그러나 1980년대 이후 일본 정부가 복지재정 절감을 위해 보육소 억제정책을 실시함에 따라 1984년을 기점으로 보육소 수는 감소하기

시작하였고, 이와 동시에 보육 수요는 급증하였다. 즉 1989년 합계출산율이 인구 유지 수준을 밑도는 1.57을 기록하고, 여성의 노동시장 참여 증대와 근로 형태의 다양화로 인해 연장보육, 야간보육, 휴일보육 등 다양한 보육에 대한 수요가 증가하였으며, 이외에도 양성평등의식이 확산됨에 따라 정부는 이에 적극적으로 부응해야 했다. 특히 2003년 일본의 합계출산율이 1.29로 사상 최저 수준을 나타내고 있음에도 보육소 입소 희망 대기 아동 수가 꾸준히 증가함에 따라 일본 정부(고이즈미 내각)는 소자화대책의 일환으로 '대기 아동 제로 작전'이라는 슬로우건을 내세우고 각종 규제완화정책을 추진하기 시작하였다. 또한 이에 추가하여 유치원과 보육소 일원화가 새로운 대응책으로 부상하였다. 1980년대에는 보육 수요에 억제정책으로 대응하여 왔던 것을 1990년대에 들어오면서는 보육소 활용정책으로 전환하여 부모의 취업 실태에 맞추어 보육시간을 연장하고, 지역의 양육지원을 활성화 하는 등 보육소 기능 확충 방안들이 제기되었다(김희정, 2005: 262~263).

2001년 고이즈미 내각은 가정과 일터의 병행 지원을 정부 방침으로 내세우고 대기 아동 제로 작전을 통해 2005년까지 원아 수를 15만명 더 받아들이기 위해 규제완화정책을 시행하였다. 규제완화정책을 통해 대기 아동 수를 줄이고자 한 이 정책은 대기 아동 해소를 이유로 단시간 근무 보육사의 전면적인 도입, 보육소 정원 초과의 확대, 보육소 최저기준의 완화, 공립보육소의 민간 위탁 추진, 유치원의 빈 교실을 이용하는 보육 등이 추진되었다. 그러나 이러한 조치들은 보육서비스의 질적 저하에 대한 우려를 낳았다.

한편 유치원과 보육소 일원화 문제는 일찍이 제2차 세계대전 이전부터 논의되어왔다. 우리나라와 마찬가지로 일본 역시 '보육소는 저소득층 아동을 보호하는 곳' 이며 '유치원은 부유한 가정의 아동을 입학시켜 취학 전 학교교육을 하는 곳' 이라는 인식이 지배적이었다. 따라서 1947년 「아동복지법」과 「학교교육법」제정을 계기로 이러한 잘못된 인식을 바로잡고 유치원과 보육소의 양적 확대를 위해 일원화에 대한 필요성이 제기되었다. 그러나 당시 관할 기관인 문부성과 후생성이 유치원과 보육소 일원화에 소극적인 자세를 취하는 가운데 「아동복지법」과 「학교교육법」이 제정됨으로서 이원화된 행정체계가 확립되어 현재까지 이어지고 있다.

그러나 1960년대와 1970년대에도 일원화 논의는 계속되었는데, 1960년대에는 동일 연령대의 아동에게 보육을 받을 권리를 동등하게 보장한다는 측면에서 유치원에 비해 열악한 보육소 설치기준 등을 상향 조정하여 일원화하는 방안 등이 제기되었다. 또한 1970년대 후반에는 보육소에 대한 인식이 높아지고 일원화론 또한 넓게 확산되어 이 시기의 일원화는 영유아 발달 보장이나 교육과 복지의 일체화, 공적 지원의 확대 등 아동 권리를 보장하기 위한 것이었다. 그러나 1980년대에는 재정효율성이 우선시된 일원화론이나 제도 재편성론이 등장하였고, 1990년대 이후 추진된 일원화는 아동 권리나 아동 발달이 간과된 것으로, 주된 내용은 유치원 보육소의 설치 주체, 시설·설비 기준, 배치 기준, 입소(원) 요건 모두를 통일하자는 것이었다(김희정, 2005: 268). 구체적으로는 설치 주체에 대해 유치원이 학교법인에 한정되어 있었던 것을 보육소와 마찬가지로 주식회사 등이

설치할 수 있도록 허용할 것, 보육소 조리실 설치 의무를 폐지할 것, 그리고 보육소 입소를 모든 아동에게 개방할 것, 3세 미만 아동에게도 유치원 입학을 허용할 것 등이었다.

이후 취학 전 교육·보육의 일체화 시설인 '인정아동원'이 등장하였다. 이는 유치원이나 보육소와는 다른 제 3시설로서 최초에는 시설·설비, 직원 자격 및 배치, 입소 요건 등을 현행 유치원과 보육소의 기준보다 완화하여 일체화 하려는 것이어서 보육 관계자들의 반대 또한 심하였다. 특히 이는 유치원과 보육소 어느 쪽의 인가도 받지 못한 지방재량형 인정아동원을 법정시설로 용인함으로써 보육의 질적 저하를 초래할 수 있다는 비판을 받았다.

이처럼 1990년대 이후 제기된 유치원과 보육소의 일체화는 이전 시기와는 달리 아동 권리가 간과된 채 대기 아동 수를 줄이려는 목적으로 추진되었다. 즉 그러한 규제완화는 일하는 여성들의 수는 증가하는 반면, 인가보육소의 공급이 그에 미치지 못해 비인가보육소에 보내는 부모들이 증가하자 보육인프라 공급을 확대하려는 조치였다고 할 수 있다.

또한 2011년 제기된 「아동, 자녀양육 신 시스템」은 고령화로 인해 사회보장비용이 급증하는 상황에서 보육의 시장화를 통해 보육 분야에 소요되는 공적자금을 절감하고자 제안되었다. 현 정부는 「아동, 자녀 양육 신 시스템」 방식으로 보육정책을 전면 개혁하여 2013년부터 실시하겠다는 계획이나, 보육 단체들은 양질의 보육을 모든 아동에게 제공하기 위해서는 관련 재원의 확보와 동시에 시정촌을 비롯한 공적기관이 책임을 지는 구조로 제도를 개혁할 것을 요구하고 있다.

이처럼 1980년대 이후 일본의 보육정책은 보육재정 절감과 대기 아동 수의 감소 사이에서 다양한 해법을 모색 중이며, 이들 새로운 정책들은 이전 시기에 일본이 추구하던 공적보육체계와는 명확히 구분된다. 일본의 보육은 대기 아동 문제 이외에도 보육의 질적 저하, 보육 필요 아동의 판단 기준, 최저기준 문제 등 지속적인 과제를 안고 있다.

2장 일본의 보육정책

일본의 보육소는 인가보육소와 인가 외 보육소로 구분되며, 이들 보육소에서 다양한 보육서비스가 제공된다. 대표적인 보육서비스로는 보육소의 통상 운영시간인 11시간 보육이 일반적이며, 이 외에는 연장보육, 휴일보육, 야간보육과 단시간 근무 등에 따른 수요에 부응하기 위한 주 2, 3일 또는 오전이나 오후 등 필요에 따라 유연하게 운영되는 특정보육 등이 운영되고 있다. 또한 자녀의 질병으로 자택에서 돌보는 것이 어려운 경우 병원이나 보육소 등에 부설된 전용공간에 간호사 등을 배치하여 일시적으로 보육하는 병에 걸린 아동 보육 등이 이루어지고 있다.

여기서는 우선 일본의 보육 현황과 보육소 지원제도 전반을 다룬 후, 다음으로 보육재정, 인가보육소 설치기준, 관리감독체계를 구체적으로 살펴보았다.

1. 보육 현황

일본의 취학 전 아동을 위한 지원기관으로는 유치원과 보육소가 있다. 최초의 보육소는 여성 노동력의 확보 또는 도시 하층계급의 자녀를 보호하기 위한 탁아시설로서 설립되었으며, 대표적인 기관으로는 1900년에 설립된 후타바 유치원(1915년에 후타바 보육원으로 개칭됨)을 들 수 있다. 그리고 직장보육시설로는 1894년에 설립된 동경방직주식회사 부설탁아소가 있다. 제 2차 세계대전 후 「학교교육법」과 「아동복지법」이 제정되면서 유치원은 학교교육기관, 보육소는 아동복지기관의 한 종류로서 법적으로 규정되었다. 즉 「학교교육법」은 유치원에 대해 '유아를 교육하고 적당한 환경을 제공하여 심신의 발달을 조장하는 것을 목적으로 하는 기관'으로, 「아동복지법」은 보육소에 대해 '부모가 근로, 질병, 임신, 출산 등의 사유로 인해 가정에서 보육하기 불가능한 영유아를 보육' 하는 아동복지시설로서 정의하고 있다. 유치원과 보육소는 설립 경위, 목적이 서로 다른 이원화된 행정체계 내에서 운영됨으로써 다양한 문제점을 내포하고 있다.

가. 인가 보육 현황

일본의 보육소는 1955년부터 시작된 일본의 고도성장과 함께 여성 노동자가 증가하면서 급격히 증가되었다. 1970년대까지는 공립보육소 중심으로 증설되었다. 그러나 1980년대부터 정부의 억제정책으로 감소 경향을 보이던 보육소는 2000년대 이후 여성의 사회진출이 확

대되면서 다시 증가 추세로 돌아서고 있다. 2010년 현재, 보육소는 23,068개소이고 입소 아동은 2,068,114명이다.

〈표 1〉 보육소와 보육 영유아 수(2000~2010)

단위: 개소, 명

연도	시설 수	이용아동 수
2000	22,199	1,904,067
2005	22,624	2,118,079
2006	22,720	2,118,352
2007	22,838	2,132,651
2008	22,898	2,137,692
2010	23,068	2,068,114

자료: 全國保育團體連絡會 · 保育硏究所 編(2010). 2010 保育白書, 후생노동성 홈페이지.

공, 사립보육소의 시설 수와 입소 아동 수를 살펴보면, 공립 10,766개소(46.7%), 890,484명(43.1%), 사립 12,302개소(53.3%), 1,189,630(59.9%)명으로, 사립보육소를 이용하는 아동 수가 공립보육소에 비해 많다는 것을 알 수 있다. 또한 1990년 후반 이후 맞벌이 가정의 증가로 보육소 입소를 희망하는 아동은 해마다 늘어나고 있다.

〈표 2〉 시설유형별 기관 수와 보육 영유아 수(2008)

단위: 개소,명(%)

구분	계	공립	사립
기관수	23,068(100.0)	10,766(46.7)	12,302(53.3)
영유아수	2,068,114(100.0)	890,484(43.1)	1,189,630(59.9)

자료: 후생노동성 홈페이지.

보육소 입소 대기 아동은 해마다 약 25,000명에 달하며, 이들 대기 아동 문제를 해결하기 위해서는 보육소의 신설, 증설이 요청된다. 그러나 일본 정부는 보육 수요 증가의 대응 방안으로 보육소를 증설하

기 보다는 입소 정원의 증원, 보육소 신설에 민간기업의 참여를 허용하는 등 다양한 규제완화정책으로 보육 문제를 해결하려 하고 있다.

나. 인가 외 보육 현황

인가 외 보육은 베이비 호텔 1,756개소에 32,013명, 기타 인가 외 시설 5,528개소에 144,408명이 취원 중이다.

〈표 3〉 인가외 보육 현황(2009)

단위: 개소,명

구분	계	베이비호텔	기타 인가외시설
시설	7,284[주1]	1,756	5,528
영유아수	176,421[주2]	32,013	144,408

주1) 시설수는 전년(7,348개소)대비 64개소 감소
주2) 아동은 전년(177,231명) 대비 810명 감소
자료: 全國保育團體連絡會 · 保育研究所 編(2010). 2010 保育白書.

다. 유치원 수와 취원 아동 수

유치원은 1947년 제정된 「학교교육법」에 의해 교육기관으로 규정된 이후, 취학 전 유아교육을 행하는 기관으로 양적, 질적으로 발전을 거듭해 왔다. 그러나 1980년 이후 진행되어온 저출산 현상으로 인해 유치원 원아 수와 기관 수는 크게 감소되었다. 기관 수의 증감 추이를 살펴보면, 유치원 수가 가장 많았던 시기는 1985년으로서 15,220개소(국립 48개소, 공립 6,269개소, 사립 8,903개소)였다. 2005년 13,949개소(국립 49개소, 공립 5,546개소, 사립 8,354개소), 2009년 현재, 기관 수는 13,516개소(국립 49개소, 공립 5,206개소, 사립 8,261개소)로 지난 20여년 동안 그 수가 빠르게 감소하고 있음을

알 수 있다.

원아 수가 가장 많았던 시기는 1978년으로 2,497,730명이었다. 그 후 저출산 등으로 인해 원아 수는 점차 감소하여 2009년 현재의 원아 수는 1,630,336명이다. 이와 같이 유치원에 다니고 있는 아동 수 역시 지난 20년간 감소하였으나, 연령에 따라 3세 아동의 유치원 취원율은 매년 증가하고 있다. 전체 유치원 아동 중 3세 아동이 차지하는 비율은 1985년에는 10.2%에 불과하였으나, 2009년도에는 25.5%까지 높아졌다. 또한 유치원에서도 보육 기능을 담당하고 있으며, 보육을 실시하는 유치원은 1993년도 2,859개소이던 것이 2008년도에는 9,846개소에 이른다(공립 2,493개소, 사립 7,353개소).

유아 수가 감소함에 따라 사립유치원의 경영은 점점 어려워지고 있다. 정부는 사립유치원의 경영 위기를 지원하기 위하여 2003년부터 나가사키현을 비롯한 7개현 31개시를 구조개혁특구로 선정하여 2세 아동의 유치원 입학을 허용해 왔다. 2007년부터는 구조개혁특구의 시범사업 결과를 토대로 일본 전국에서 2세 아동의 유치원 입학이 전개될 예정이다. 2009년 5월 1일 현재, 유치원수와 취원 아동 수는 〈표 4〉과 같다.

〈표 4〉 유치원 수와 취원아동 수(2009)

단위: 개소,명(%)

구분	계	국립	공립	사립법인
기관수	13,516(100.0)	49(0.4)	5,206(38.5)	8,261(61.1)
원아수	1,630,336(100.0)	6,315(0.4)	306,015(18.8)	1,318,006(80.8)

자료: 全國保育團體連絡會 · 保育研究所 編(2010). 2010 保育白書.

〈표 4〉에서 보는 바와 같이 보육소와 달리 유치원은 아동 수, 시설 수 모두 사립이 차지하는 비율이 높다. 특히 유치원 수는 공립 · 법인의 비율이 40:60 정도이지만, 취원 아동 수는 사립이 차지하는 비율이 80%에 달하고 있다. 사립유치원의 보호자 부담 보육료가 높으므로 공립유치원, 그리고 보육소와의 형평성 문제가 제기되고 있다.

라. 보육소 종사자

보육소 종사자는 총 444,727명으로 이중 상근자는 380,527명, 비상근자는 64,200명이다. 취원아 2,137,692명을 기준으로 하면 상근 교사 1명이 5.6명의 영유아를 담당하는 셈이다.

〈표 5〉 보육소 종사자 현황(2009)

단위: 명(%)

구분	계	공립	민간법인
총수	444,727(100.0)	192,370(48.3)	252,356(51.7)
상근	380,527(100.0)	160,775(47.4)	219,752(52.6)
비상근	64,200(100.0)	31,595(54.7)	32,605(45.3)

자료: 全國保育團體連絡會 · 保育研究所 編(2010). 2010 保育白書.

마. 학동보육

학동보육은 초등학교에 재학 중인 아동이 부모의 취업으로 인해 가정내 보육이 불가능한 경우, 방과 후 또는 토요일, 여름, 겨울방학 동안에 아동을 안전하게 보육하기 위해 아동관, 초등학교의 여유교실 등에서 이루어지고 있다. 학동보육은 1997년 「아동복지법」 개정과 더불어 아동복지사업으로 실시되고 있으며, 법제화 이후 국가 소자화

대책의 일환으로 추진되고 있다. 이후 시설 수는 2배, 입소 아동 수는 2.4배 증가하였다. 또한 2007년도에는 '방과후 아동 플랜'이 시작되어 문부과학성과 후생노동성이 연합하여 학교시설에서 학동보육 실시를 용이하게 함으로써 학동보육의 수를 20,000개소로 늘린다는 방침을 세운 바 있다. 동시에 2007년도 말 발표된 '아이들과 가족을 응원하는 일본'의 중점전략인 'Work-Life Balance 계획'에서는 학동보육 이용·아동을 향후 10년간 3배로 늘린다는 목표를 설정한 바 있다.

2009년 학동보육을 이용하는 초등학생은 807,857명(18,479개소)이다. 18,479개 학동보육소 중 국가가 설치·운영하는(公立公營) 시설은 7,819개소(42.3%), 국가가 위탁운영하는(公立民營) 시설은 7,469개소(40.4%), 민간이 운영하는(民立民營) 시설은 3,191개소(17.3%)이다.

〈표 6〉 학동보육(1998~2009)

단위: 개소, 명

연도	학동 보육기관 수(개소)	입소 아동 수(명)
1998	9,627	333,100
2003	13,797	538,100
2006	15,858	683,476
2009	18,479	807,857

자료: 全國保育團體連絡會·保育研究所 編(2010). 2010保育白書.

2. 보육소 지원제도

일본의 보육정책은 국가·지방자치단체의 책임 하에 추진되고 있다. 일본에서 보육소는 「아동복지법」제39조에 의거하

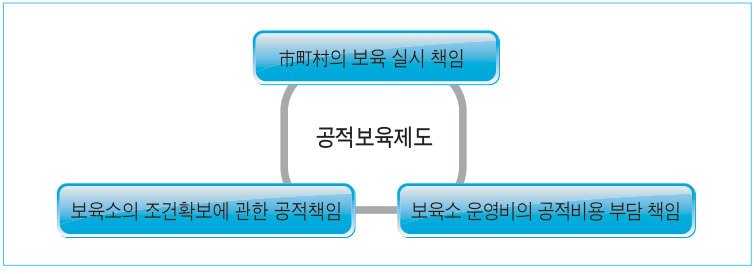
여 '매일 보호자의 위탁을 받아서 보육이 필요한 영아 또는 유아를 보육하는 아동복지시설' 로 규정된다.

가. 국가 책임 하에 운영되는 공적보육

정부(市町村)는 보육을 희망하는 영유아에 대하여 보육소 입소와 보육서비스 제공을 책임진다. 「아동복지법」제24조에는 '보호자가 직업이나 질병 등으로 인하여 아동을 보육하기 어려운 경우, 보호자로부터 신청이 있으면 이들에 대하여 보육소에서 보육을 제공해야 한다' 고 명시하고 있다. 즉 부모가 보육할 수 없는 상황에 놓인 모든 아동들에 대해서 시정촌이 책임을 지고 이들을 보육소에 입소시키고 보육서비스를 제공해야만 한다. 이는 보육이 필요한 모든 아동이 국가로부터 보육을 받을 권리가 있음을 강조한다. 따라서 시정촌은 이들에 대하여 보호자로부터 입소 신청을 받아 보호자의 희망을 존중하면서 보육소 입소를 결정하고 적절한 보육소에서 보육서비스를 제공하도록 조치한다.

시정촌은 보육소 입소, 최저기준 이상의 보육서비스를 보장하고, 이와 관련된 재원 확보를 책임진다. 일정 수준이 보장되는 보육을 제공하기 위해서 보육소 운영 최저기준의 제정과 보육서비스 수준을 향상시키는 책임, 보육소 운영에 대한 감독 책임 등이 국가와 도도부현에 부과되고 있다.

일본의 보육소제도는 「아동복지법」에서 '모든 어린이는 동등하게 생활을 보장받는다' 라는 이념을 근거로 공적제도로 운영되고 있다.



[그림 1] 일본 공적보육제도의 3가지 원칙

나. 보육소 기준

시정촌의 두 번째 역할은 보육소들이 설비나 조건, 운영에 대하여 일정 수준 이상을 확보하도록 최저기준을 정하는 것이다. 보육소제도란 「아동복지법」에 근거하여 국가 차원에서 운영하는 공적 제도이므로 전국 어느 지역에서라도 보육소 운영기준과 서비스 수준은 지켜져야 한다. 예를 들어, 지역에 따라서 어떤 보육소는 보육 환경이 적절하지 못하여 안심하고 자녀를 맡길 수 없게 된다면, 그 아동들은 불평등을 겪게 될 것이므로 이는 정부가 보육의 공적 책임을 다하지 못했다고 말할 수 있다. 이런 이유로 일본의 「아동복지법」 제45조에서는 '후생대신은 아동복지시설의 설비 및 운영에 관한 최저기준을 설정하여야 한다' 라고 규정하고 있으며, 이에 근거하여 1948년에 '아동복지시설 최저기준' 이 제정되었다.

이 최저기준은 '아동이 건강하고 문화적인 생활을 보장하는 데 필요한 최저한도의 기준' 이라는 의미를 지니며, 후생노동장관이 정하도록 되어 있다. 동시에 최저기준 규정에 '최저기준을 향상시키도록 항상 노력한다' (아동복지시설 최저기준 제3조)를 명기하여, 기준 개

선에 대해 노력할 의무를 지도록 하고 있다. 이에 따라 모든 보육소는 항상 최저기준 이상의 수준을 확보해야만 하고, 정부(특히 국가·도도부현)는 그에 필요한 감독을 하여야 한다. 또한 동 최저기준은 보육소 인가기준으로 적용되고 있다.

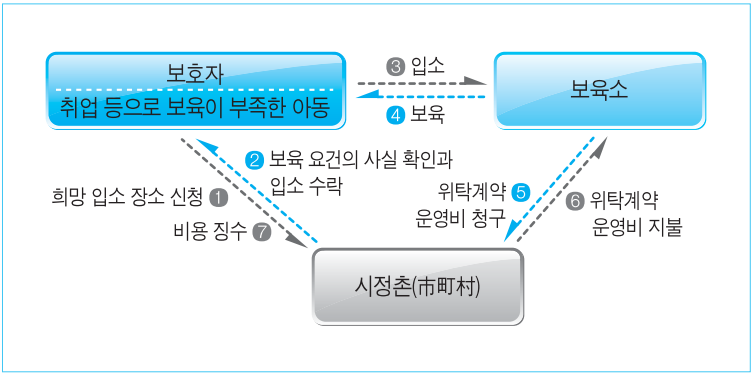
다. 보육소 운영비

공적보육제도의 근간이 되는 또 하나의 원칙은 보육 비용의 공적부담이라고 할 수 있다. 「아동복지법」은 영유아 보육을 위하여 사용되는 비용은 국민이 납부한 세금으로 부담하도록 규정하고 있다. 아동의 몸과 마음의 건강한 발달을 도모하고 국가가 정한 최저수준 이상으로 아동을 보육하기 위해서는 무엇보다도 재원이 확보되어야 한다. 따라서 「아동복지법」은 공, 사립 인가보육소에서 보육 비용으로 사용한 액수에 대해서는 우선 시정촌이 부담하도록 규정하고 있다. 그리고 시정촌이 부담한 비용 중에서 부모 부담분을 제외한 나머지 운영비의 2분의 1은 정부가, 나머지 2분의 1은 도도부현과 시정촌이 각각 50%씩 부담한다.

보육소 운영비의 공적부담 원칙은 「아동복지법」제정 당시 법제화된 것이다. 1947년 「아동복지법」이 제정되었을 당시에는 중앙정부가 10분의 8, 나머지의 10분의 2에 대해서는 도도부현과 시정촌이 분담하도록 규정되어 있었다. 그러나 1980년대 사회복지비용 지출이 점점 늘어나자 이에 부담을 느낀 정부가 「아동복지법」을 개정하여 국고 부담을 2분의 1로 축소하여 현재에 이르고 있다.

라. 보육소 입소

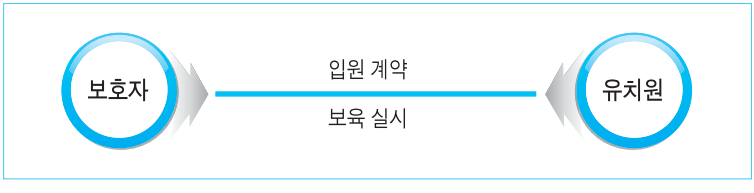
보육에 대한 시정촌의 책임은 보육소 신청절차에 잘 나타나 있다. 보육소 입소는 보육에 대한 직접적인 책임을 지고 있는 시정촌과 보호자 사이에서 이루어진다. 자녀를 보육소에 입소시키기를 원하는 경우, 부모는 보육이 필요한 이유와 입소를 희망하는 보육소를 함께 기입하여 시정촌 또는 보육소에 제출한다. 시정촌은 심사위원회를 개최하여 아동에게 가장 적합한 보육소를 선정한 후 이를 부모에게 통보한다. 보육료는 입소 후 시정촌에 직접 납부한다. 이와 같이 자녀를 보육하는 곳은 공, 사립 인가보육소이나 입소 신청과 자녀가 다닐 보육소 결정, 보육료 납부 등은 모두 시정촌의 책임 하에 이루어지고 있어 보육소가 공적보육제도로 운영되고 있음을 알 수 있다. 보육소 제도를 간략하게 나타내면 [그림 2]와 같다.



[그림 2] 일본의 보육소 입소 절차 및 비용지불 방식

한편 보육소 입소 절차를 유치원과 비교하면, 유치원의 입원 절차는 보호자가 유치원을 직접 선택하고, 비용을 지불하는 방식이다

(그림 3 참조). 일본에서 유치원은 설립자(시정촌이나 학교법인 등) 책임으로 운영하는 것이 원칙이므로 유치원과 보호자와의 직접 계약에 의해서 서비스가 제공된다. 그 때문에 유치원에 대해서는 시정촌 등의 국가기관이 서비스 제공에 대해 책임을 져야하는 공적 의무는 없다고 말할 수 있다.



[그림3] 일본의 유치원 입원 절차 및 비용지불 방식

3. 보육재정 및 운용

가. 재정 규모

정부가 지원하는 보육예산은 이전에는 모두 보육예산으로 운영되었으나 2004년도를 기점으로 일반재원과 후생노동성의 보육대책 예산으로 분리 운영되며, 공립보육소의 운영비는 일반재원으로 지원되고 있다. 그 이외에 2010년 특별사업을 지원하기 위하여 후생노동성에서는 대기 아동 해소 지원금 356,538백만엔, 다양한 보육서비스 제공 등에 44,908백만엔을 지원하였다.

〈표 7〉 후생노동성 보육예산(2010)

단위: 백만엔

내역		금액
대기아동 해소를 위한 보육소 입소아 확대지원금	-민간 보육소 운영비	353,362
	-대기아동 해소 촉진 등 사업	2,948
	-보육환경개선 등 사업	228
소계		356,538
다양한 보육서비스 정비	-연장보육촉진사업	19,900
	-차세대육성지원대책 교부금	36,100
	-가정적 보육사업	2,787
	-휴일 · 야간보육사업	778
	-병아 · 병후아보육사업	3,488
	-기타 보육서비스 충실	6,874
소계		69,927
총계		426,465

자료: 全國保育團體連絡會 · 保育研究所 編(2010). 2010 保育白書.

나. 지원 방식

일본에서는 공, 사립 인가보육소의 최저기준을 유지하기 위해 보육소 운영에 필요한 비용을 보육소 운영비[2]라고 한다. 운영비는 보육단가제도를 통하여 보호자로부터 수납하는 보호자 부담액이 있고, 보호자 부담액을 제외한 차액은 정부, 지방자치단체가 공동으로 부담하는 방식을 취하고 있다.

보육소의 보육료 징수에 대해서는 「아동복지법」 제56조 제3항에서 '보육 비용을 지불한 시정촌의 장'은 당해 보육 비용이 '가계에 미치는 영향을 고려하여' 영유아의 연령 등에 따라서 정하는 금액을 징수

2) 예전에는 조차비라고 불렸음.

하도록 되어 있다. 이 조항은 보육료에 대한 징수 권한이 시정촌의 장에게 있음을 명확히 하고 있다. 구체적으로 보육소 운영비 부담금액의 결정은 우선, 시정촌이 보호자로부터 징수한 금액을 설정하고, 그 금액을 시정촌이 징수하는 것을 전제로 하여 국가의 부담 금액을 결정한다. 국가는 보호자로부터 징수하는 금액을 보육소 징수금 기준액표를 통해 각 시정촌에 제시하고 있다.

이에 따라 각 시정촌은 보육료를 영유아의 연령과 보호자의 소득에 따라 단계적으로 정하고, 시정촌별 보육료 징수기준액표를 작성하고 있다. 이 기준액표는 동일 시정촌이라면 공, 사립을 불문하고 동일하게 적용되고 사립보육소인 경우에도 보육료는 시정촌이 징수한다. 국가가 제시하는 징수기준액표의 보육료는 너무 고액이므로, 그 금액을 그대로 적용하면 보호자의 부담이 너무 크기 때문에 많은 시정촌은 징수기준액보다 경감된 보육료를 책정하고 있다. 그러나 이 경우 차액은 시정촌이 독자적으로 부담을 해야 한다. 2010년도 주요 도시의 보육료를 예로 들어보면, 히로시마시는 국가의 징수기준액표에 의거한 징수액에 비해 56.8%의 징수율을 나타내며 43.2%를 경감하고 있지만, 미즈도시에서는 86.3%의 징수로 경감율은 13.7%이다. 더욱이 2010년도에 국가의 보육소 징수금 기준액표가 개정되어 소득세가 73만4천엔 이상 세대가 해당하는 제8계층이 창설되었다. 후생노동성은 행정쇄신 회의에서 사업분류 평가결과에 따라 고소득층 대상의 Rank(순위)를 만들었다. 아동 연령별로는 교사 대 아동 비율(0세아 1:3, 1~2세아 1:6, 3세아 20:1 4세 이상 30:1)이 다름에도 불구하고, 보육료는 3세 미만과 그 이상으로만 구분하여 징수하고 있다.

〈표 8〉 보육소 운영비 국고부담금에서 보육소 징수금 기준액(2010)

단위: 엔

계층구분	정의		월액	
	구분	세액기준	3세 미만	3세 이상
제1계층	생활보호법 피보호세대		0	0
제2계층	제1계층 및 제4~7계층을 제외한 세대중 전년도 시정촌 과세기준	시정촌민세 비과세대상	9,000	6,000
제3계층		시정촌민세 과세대상	19,500	16,500
제4계층	제1계층을 제외한 세대중 소득세 과세세대중 과세액에 따라 구분	40,000 미만	30,000	27,000 (보육단가한도)
제5계층		40,000~103,000 미만	44,500	41,500 (보육단가한도)
제6계층		103,000~413,000 미만	61,000	58,000 (보육단가한도)
제7계층		413,000~734,000 미만	80,000 (보육단가한도)	77,000 (보육단가한도)
제8계층		734,000 이상	104,000 (보육단가한도)	101,000 (보육단가한도)

자료: 全國保育團體連絡會 · 保育研究所 編(2010). 2010保育白書.

위의 〈표 8〉과 같이 중앙정부는 8단계의 보육료 징수 방법을 제시하고 있으나, 대부분의 지방자치단체는 자체적으로 조례를 만들어 한층 세분화된 보육료 징수체계방식을 적용하고 있다. 또한 중앙정부 방식대로 보육료를 징수하면 보호자의 부담이 과중하다는 판단하에 지방자치단체가 자체예산으로 보호자 부담 보육료를 지원하고 있어 결과적으로 정부가 제시하는 보육료를 그대로 수납하는 지역은 없는 셈이다.

4. 인가보육소 설치기준

가. 아동복지시설 최저기준

1948년에 제정된 「아동복지시설 최저기준」은 공, 사립보육소의 인가와 운영 방식을 명시한 기준으로, 보육소가 최소한 준수해야 하는 시설 · 설비, 인력 배치 기준을 규정하고 있다. 즉 이는 아동이 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 유지하도록 보장하기 위해 마련되었다.

시정촌의 책임 하에 아동을 입소시킨 이상, 보육소가 전국 어느 지역에 소재하고 있든 시설의 설비 등은 일정 수준 이상이 확보되어야 한다. 지역에 따라 보육소 조건이 달라 안심하고 아동을 맡길 수 없다면, 아동이 불평등한 대우를 받음은 물론이고 시정촌도 보육의 책임을 완수하였다고 볼 수 없기 때문이다. 따라서 아동의 건전한 발달을 기하기 위해 보육소의 설비, 조건, 운영에 있어 일정수준을 확보할 수 있도록 보육소 최저기준이 1948년에 제정되어 현재까지 운용되고 있다. 최저기준은 제정 당시 일본의 경제적, 사회적 상황에 비춰 보아 결코 높은 수준이라고 할 수 없었다. 그러나 보육실과 옥외놀이터의 면적기준은 당시 기준으로 높았으므로 최저기준에 관한 중앙아동복지위원회 심의 과정에서 "현재 일본의 보육소 상황에 서 최저기준은 그 수준이 너무나 높다"는 사실이 지적된 바 있다.

최저기준과 관련하여 「아동복지시설 최저기준」 제3조에는 도도부현이 지역의 실정을 감안하여 최저기준 이상으로 시설을 설비하여 운영할 것과 후생대신이 최저기준을 향상시키도록 노력할 것을 명시

하고 있다. 그러나 최저기준 제정 후 60년이 경과하였지만 현재 실제적으로는 보육사 배치기준 개정을 제외하고는 법률 내용은 크게 달라진 것이 없다. 즉 현재 보육소 최저기준은 시설의 면적, 설비 등 대부분에 있어서 제정 당시와 그 내용이 동일하다. 다만 보육사 배치기준만 2세 아동을 기준으로 하여 2단계로 구분되었던 이후 3차례에 걸쳐 개정되어 현재에 이르고 있다. 지방자치단체는 증가하는 보육 수요를 수용하여 보육소에 대한 운영지원을 하고 있을 뿐만 아니라 최저기준 이상으로 보육소를 정비하고자 노력하고 있다.

나. 보육소 최저기준 내용

일본의 보육소 최저기준은 아동의 보육에 대한 권리 측면에서 매우 중요한 의미를 가진다. 2010년도 일본의 인가 보육소는 22,893개가 설치되어 있으며, 최저기준을 반드시 충족해야만 보육소로서 인가를 받을 수 있음과 동시에 국가로부터 운영비를 보조받을 수 있다.

최저기준의 공식 명칭은 「아동복지시설 최저기준」이지만 보육소에 관한 부분만 발췌하여 정리하면 구체적인 내용은 아래 〈표 9〉와 같다.

〈표 9〉 보육소 최저기준

<table>
<tr><th colspan="2">직원</th><th colspan="2">시설설비</th><th>보육시설</th></tr>
<tr><td>아동보육사</td><td>보육사</td><td>2세미만</td><td>2세 이상</td><td rowspan="3">1일
8시간
원칙</td></tr>
<tr><td>0세 아동 3명
1-2세 아동 6명
3세 아동 20명
4세 이상 30명</td><td>1명
1명
1명
1명</td><td>• 영아실
1.65평방미터/명
• 포복실(기는공간)
3.3평방미터/명
• 의무실, 조리실,
화장실은 반드시
설치</td><td>• 보육실 또는 유희실
1.98평방미터/명
• 옥외운동장 3.3평방
미터/명 (근처 공원
등으로 대체가능)
• 조리실, 화장실은
반드시 설치</td></tr>
<tr><td colspan="2">촉탁의사, 조리원은 반드시 배치.
그러나 조리업무를 모두 외부에 위탁하는 경우에는 조리원 배치의무는 없음.</td></tr>
<tr><td colspan="5">비상재해가 발생하였을 경우 설비: 소화용기구, 비상구설치, 정기적인 훈련</td></tr>
<tr><td colspan="5">보육실 등을 2층에 설치했을 경우의 설비: 내화건축물, 경사로 또는 옥외계단, 넘어지는 것을 방지할 수 있는 설비, 비상경보기구 등</td></tr>
</table>

자료 : 全國保育團體連絡會 · 保育研究所 編(2006), 2006 保育白書.

5. 관리감독체계

가. 행·재정 감사

「사회복지법인 감사요강(要綱), 일반감사요강, 특별감사요강」에 따라 2년에 1회 이상 보육시설 운영에 대하여 감사를 실시하고 있다. 감사 내용은 1) 시설운영 전반에 관한 사항, 2) 보육아동을 받아들이는 체제, 3) 직원의 취업 · 노동조건, 4) 건물 · 설비의 관리, 5) 비상재해, 위해 관리, 6) 보육내용, 7) 재무관리 등이다(나고야 시의 감사 기준 참조).

나. 제3자 평가

보육서비스의 수준 향상에 대한 관심이 높아지면서 이를 평가하기 위하여 후생노동성은 보육소를 대상으로 제3자 평가제도를 도입하고 있다. 운영방법은 정부가 선정한 제3자 평가기관이 후생노동성이 책정한 평가기준에 따라 보육소 자체평가, 이용자 조사, 평가조사자의 현지조사 내용을 토대로 보육의 질을 평가하는 것이다. 제3자 평가의 긍정적인 면은 외부기관이 개입되면서 직원들이 보육의 질을 향상시키기 위해 다시 한번 자신들의 보육을 돌아볼 수 있도록 기회를 제공한다는 점이다. 그러나 보육소에 대한 제3자 평가제도는 인건비 삭감과 공적비용 억제를 지향하고 있는 점, 보육소의 시설·설비 및 인력배치 기준 완화를 통해 축소 운영하려는 시도와 연관되어 있다는 점이 문제로 지적되고 있다.

현재 일본에서는 임시 직원, 파트직원의 증가와 직원 업무 부담의 확대로 보육의 질적 저하를 우려하는 목소리가 높다. 보육의 질을 유지·향상시키기 위해서는 제3자 평가제도 보다는 정부, 지방자치단체의 책임 범위를 강화하는 것이 더욱 중요하다.

「사회복지시설 제3자 평가」가 2003년도 시범적으로 시작되었으나 2006년도 기준으로 발전적이지 못한 것으로 평가된다. 그 이유로는 제3자 평가가 의무사항이 아니고, 평가수행기관 및 평가자로 보육을 잘 알지 못하는 사람들로 구성되어 있다는 점이 지적된다.

3장 최근 동향

1. 공립보육소의 감소

아동 보육에 관한 공적책임 규정으로 인해 1947년 「아동복지법」 제정 당시 395개소에 불과하였던 공립보육소는 1960년부터 1970년대의 고도 경제 성장기를 거치면서 급격히 증가하여 1983년도에는 13,809개소가 설치되었다.

그러나 1980년대에 들어오면서 정부가 재정 효율화를 이유로 사회복지 전반에 대한 비용지출을 삭감하면서, 공립보육소도 1983년을 정점으로 감소하였다. 특히 2000년을 전후하여 경비 절감을 이유로 공립보육소의 민간 위탁, 민영화가 급격하게 진행되면서 그 수도 급감하였다. 〈표 10〉에서 보는 것처럼 1983년부터 1999년까지 16년간에 걸쳐 960개소가 감소하였으나, 최근 9년간은 그 두 배에 달하는 1,914개소가 감

소된 것만 보아도 알 수 있다. 2010년 현재 공립보육소는 10,766개소로 전체 보육소 23,068개소의 46.7%를 차지하고 있다.

〈표 10〉 보육소 현황(1983~2010)

단위: 개소

	1983	1999년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
공립	13,809	12,849	12,580	12,414	12,236	12,013	11,752	11,510	11,240	10,935	11,008	10,766
사립	9,049	9,426	9,651	9,874	10,155	10,481	10,872	11,210	11,598	11,963	11,917	12,302
전체	22,858	22,275	22,231	22,288	22,391	22,494	22,624	22,720	22,838	22,898	22,925	23,068

자료: 全國保育團體連絡會 · 保育硏究所 編(2010). 2010保育白書, 후생노동성 홈페이지.

공립보육소 감소의 주된 원인은 민영화와 통폐합에 의해 폐지되는 보육소가 많기 때문이다. 민영화는 공립보육소를 민간에 위탁 · 대여하는 방식과 보육소 자체를 민간에 양도하는 방식으로 나눌 수 있다. 전자의 경우, 2008년 현재 418개소가 공설 민영 방식으로 운영되고 있다. 그리고 후자의 경우, 민간 사업자에게 보육소의 시설, 비품을 유상으로 양도하며, 토지는 무상으로 대여하는 형식이 주된 방법이며, 2000년 이후 사립보육소가 크게 증가한 이유도 공립보육소의 민영화가 급격히 진행되었기 때문이다.

공립보육소의 민영화는 보육의 질 측면에서 다양한 문제점을 안고 있다. 대표적으로 민영화로 인해 보육교사의 저임금, 고용의 불안정화가 진행됨에 따라 보육의 연속성, 안정성이 크게 저하되어 이것이 보육 아동에게 그대로 전가되기 때문이다.

2. 대기 아동 수의 증가와 규제완화정책

양성평등의식의 확산과 구조개혁에 따른 고용 불안정의 심화 등으로 인해 자녀를 둔 맞벌이 가구는 계속하여 증가하고 있다. 후생노동성이 2009년 실시한 국민생활기초조사에 의하면 0세에서 17세까지의 아동이 있는 가정의 여성 취업률은 2008년도 보다 0.4% 증가한 62.3%였으며, 2004년 56.7%보다도 5.6%나 증가하였다. 즉, 저출산으로 인해 신생아 수는 매해 줄어들고 있으나, 취업하는 기혼여성은 점차 증가하여 보육소에 입소하기를 원하는 아동 역시 늘어나고 있다. 구체적인 목표치가 제시되기 시작한 "대기 아동 제로 작전"이 실시된 이후 그 수치를 급격하게 올렸음에도 불구하고 수요를 따라가지 못하는 실정이다. 게다가 잠재적 대기 아동 즉 인가보육소에 입소하지 못하고 어쩔 수 없이 인가보육소를 이용하고 있는 아동이나 보육소 부족으로 일하는 것 자체를 포기한 비신청자는 후생노동청이 발표한 대기 아동 수에 포함되지 않으므로 대기 아동 수가 감소하더라도 잠재적 수요는 지속될 것으로 예측된다.

일본의 대기 아동 대책은 보육소의 신설이나 증설에 초점을 둔 것이 아니라, 규제완화를 통해 기존 보육소의 입소 아동 수를 확대하거나 보육소 이외에 아동들이 보육될 수 있는 시설을 확보하는 데 중점을 두었다고 할 수 있다. 1999년과 2009년을 비교하면 보육소 수는 불과 2.9% 증가하였으므로 시설 공급의 부족이 대기 아동 수를 수요에 부합하는 수준으로 감소시키는 데 한계가 있다는 것을 알 수 있다. 또한 무엇보다 각종 규제완화 조치들로 인해 보육의 질적 저하를

초래할 수 있다는 우려가 제기되고 있다.

가. 대기 아동 수의 증가

대기 아동이란, 시정촌으로부터 보육이 필요하다는 인정을 받고 입소신청도 하였으나 인가보육소가 부족함으로 인해 입소하지 못하고 현재 입소를 기다리고 있는 아동을 말한다. 1998년 이후 대기 아동의 추이는 아래 〈표 11〉 과 같다.

〈표 11〉 대기 아동 수 추이(1998~2009)

단위: 명

	1998년	2000년	2002년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
구개념	39,545	34,153	39,881	41,800	43,434	38,872			
신개념			25,447	24,245	23,338	19,794	17,926	19,550	25,384

자료: 全國保育團體連絡會 · 保育研究所 編(2010). 2010保育白書.

2000년까지는 인가보육소에 입소하지 못하는 모든 아동을 대기 아동으로 분류하여 공표하였다. 그러나 후생노동성은 2001년 대기 아동에 관한 정의를 새롭게 하여 ① 입소할 수 있는 다른 시설이 있음에도 불구하고 특정한 보육소 입소를 희망하여 기다리고 있는 경우, ② 인가보육소는 아니지만 지방자치단체가 독자적으로 시행하는 보육실 등의 인가 외 보육소, 가정적 보육시설과 같은 보육시설을 이용하는 경우는 대기 아동으로 분류하지 않고 있다. 또한 2006년까지는 구 개념, 신 개념을 모두 사용하였으나, 2007년부터는 신 개념만으로 대기 아동 수를 발표하고 있다.

〈표 11〉 에서 보는 것처럼, 2006년까지 대기 아동 수는 증가와 감소를 반복하였으나 2007년에는 가장 낮은 수준인 17,926명을 기록하였

다. 그러나 2008년부터 다시 증가하기 시작하여 2009년 기준 25,384명이 보육소에 입소하지 못하고 대기하고 있는 상황이다. 이러한 대기 아동의 특징을 요약하면, 대기 아동의 80% 이상은 3세 미만 아동이며, 동경도, 카나가와현, 사이타마현, 오오사카부와 같은 대도시에 대기 아동의 50% 이상이 집중되어 있다는 점이다.

나. 보육소에 대한 규제완화정책

대기 아동이 점차 증가하자 일본 정부는 〈표 12〉에서 보는 바와 같이 1998년 이후 다양한 규제완화정책을 통해 인가보육소 부족 문제를 해결하고자 시도해 왔다.

〈표 12〉 보육소 규제완화사항

년도	규제완화사항
1998년	• 단시간 근무 보육사의 도입을 허용 • 급식 조리의 업무 위탁 허용 • 정원을 초과하여 입소가 가능하도록 규제를 완화함(정원의 탄력화): 매해 초 10%, 매해도중 15%
1999년	• 규제를 더욱 완화하여 정원 초과아동 입소 비율을 더욱 높게 설정함: 매해 초 15%, 매해도중 25%
2000년	• 보육소 설치 주체 제한을 철폐하여 주식회사가 보육소를 설립할 수 있게 함
2001년	• 정원 초과아동에 대한 단기간 보육사의 비율을 확대함
2003년	• 아동복지시설 최저기준의 완화: 보육소의 방화, 피난기준 완화
2006년	• 인정아동원이 제도화됨으로서 실질적인 규제완화가 가속화 됨. 즉 보육이 필요한 아동으로 시정촌으로부터 인정을 받지 않은 아동도 인정아동원 입소가 가능해지고, 시설 입소는 부모와 시설간 계약을 통해 성립됨
2010년	• 정원 초과 아동 입소 비율을 더욱 높임. 즉 매해 15% 범위 내에서 정원초과 입소가 가능하였던 규제가 철폐됨 • 3세 이상아동을 보육하고 있는 공, 사립보육소 모두급식을 외부에서 조리하여 반입할 수 있게 됨

자료: 全國保育團體連絡會 · 保育研究所 編(2010), 2010 保育白書.

위의 〈표 12〉에서 보는 바와 같이 대기 아동 수가 점점 증가하자, 일본 정부는 정원을 초과하여 보육소에 입소시키는 방법을 취하였다. 1998년도 초에는 정원의 10%, 중반에는 정원의 15%를 초과하여 보육소 입소가 가능하도록 하였으나, 1999년부터는 규제를 더욱 완화하여 연초 15%, 도중에는 25%로 상향 조정하였다. 그리고 2010년부터는 이것도 철폐하여 최저기준만 충족된다면 몇 명이라도 입소가 가능하도록 조치하였다. 이처럼 입소 아동 수가 증가하게 되면 아동 1인당 사용할 수 있는 보육실의 면적, 옥외놀이터의 면적은 협소해 질 수 밖에 없다. 따라서 좁은 공간에서 아동들이 장시간 생활함에 따라 다툼이 잦아지는 등 규제완화는 보육의 질적 저하를 야기할 수 있다.

「아동복지법」은 '보육이 필요한 상황에 놓인 아동'은 공적기관이 책임을 지고 보육을 하도록 규정하였기 때문에 1999년까지 보육소는 시정촌이 설치한 공립보육소 또는 사회복지법인이 설치한 사립보육소가 대부분이었다. 그러나 2000년 일본 정부는 대기 아동을 해소한다는 이유로 주식회사 등의 영리기업이 보육소를 설치할 수 있도록 규제를 완화함으로서 2000년 이후 주식회사가 설치하는 보육소는 점차 증가하고 있다. 2008년 현재 설치주체별 사립보육소 수는 아래 〈표 13〉과 같다.

〈표 13〉 설치주체별 사립인가보육소 현황(2007, 2008년 4월1일 기준)

단위: 개소

	사회복지법인	사단법인	재단법인	학교법인	종교법인	NPO	주식회사	개인	기타
2007년	10,163	4	227	171	277	54	118	212	19
2008년	10,417	20	220	227	266	59	149	201	22

자료: 全國保育團體連絡會 · 保育研究所 編(2010). 2010 保育白書.

일본의 경우, 앞에서 말한 바와 같이 2000년 이후 사립보육소가 점점 증가하여 2008년 현재 공, 사립보육소의 비율은 대략 47대 53 이다. 또한 사립의 경우, 사회복지법인, 학교법인 등의 법인이 설립한 보육소가 대부분을 차지하고, 개인이나 영리기업이 설립한 보육소는 아직은 소수에 불과하다. 그러나 영리법인에게 보육소 설치와 운영에 따른 혜택을 부여하는 등 정부가 계속적으로 규제를 완화한다면 점차 그 비율은 증가할 것으로 예상된다. 2008년 현재 주식회사 등의 영리회사가 설립한 보육소는 149개로 전체 보육소의 0.7%를 차지하고 있다.

최근 보육소에 대한 규제완화정책 중에서 가장 특기할 만한 것은 보육소 급식을 외부에서 조리하여반입할 수 있도록 한 조치이다. 일본 정부는 2010년 6월에 「아동복지법」을 개정하여 3세 이상 아동을 보육하는 공, 사립보육소는 급식을 외부에서 조리하여 반입할 수 있게 되었다. 지금까지는 급식도 보육의 연장이라는 관점에서 보육소 내에 조리실을 설치하여 급식을 하도록 「아동복지법」에 규정하고 있었다. 그러나 2004년부터 구조개혁특구 내에 있는 공립보육소에 한해 급식을 외부에서 반입하는 것이 허용된 것을 계기로 급식을 외부에서 반입하도록 하는 조치가 필요하다는 입장이 정부 관료에 의해 계속 주장되었다. 처음에는 공립보육소의 급식 외부 반입만이 허용되는 듯 하였으나, 공, 사립 모든 보육소에서 급식의 외부 반입이 가능하도록 법률이 개정되었다.

3. 가정적 보육사업의 제도화

2008년 「아동복지법」 개정을 통해 우리나라의 가정보육시설과 유사한 가정적 보육사업이 제도화됨에 따라 2010년 4월부터 가정적 보육시설은 「아동복지법」에 기초한 보육시설의 한 종류로서 자리매김 되었다.

가. 가정적 보육사업 관련 규정

「아동복지법」 제6조2제9항에 의하면, 가정적 보육사업은 '보호자의 근로, 질병, 간병, 출산 등으로 인해 보육소에서 보육을 받는 것이 필요하다고 시정촌이 인정한 영유아에 대해 가정적 보육자(시정촌의 장이 실시하는 연수를 수료한 보육사 또는 그 외 후생노동성령에 따라 영유아 보육에 적합하다고 시정촌의 장이 인정한 사람)가 거택 또는 그 외의 장소에서 실시하는 보육사업이다' 라고 규정된다. 또한 「아동복지법 시행규칙」에서는 가정적 보육자의 요건으로 '보육사 또는 보육사와 동등한 수준의 지식 및 경험을 가졌다고 시정촌의 장이 인정한 사람으로서 시정촌의 장이 실시하는 연수를 수료한 사람'으로 규정하고 있다. 즉 보육사 자격증을 소지하지 않은 사람도 시정촌이 실시하는 인정 연수를 통해 가정적 보육자로서의 자격을 부여받을 수 있게 되었다. 단, 가정적 보육을 시작하기 위해서는 보육사 자격증 소지자, 인정 연수에 의한 보육자를 불문하고 시정촌이 실시하는 기초연수를 반드시 받아야 하며, 근무 중 현임 연수, 지도자 양성을 위한 지도자 연수도 받을 것을 권장하고 있다.

그러나 가정적 보육사업은 전체 인가보육소의 0.1%에 불과한 점 등으로 볼 때, 지방자치단체가 가정적 보육자만을 위한 연수과정을 설치하는 것은 그리 간단한 것은 아니다. 따라서 이를 지방자치단체에만 맡길 것이 아니라 정부가 앞장 서서 연수체제를 조정해야 한다고 보육관계자들은 주장하고 있다. 보육을 받을 권리를 지닌 아동에게 격차가 없는 보육을 보장해야 할 뿐만 아니라, 가정적 보육의 제도화에 대한 책임도 정부가 져야 하기 때문이다.

이외에도 가정적 보육사업의 실시 장소에 대해서는 '전용 방을 소유하고 있을 것' 과 '보육을 실시하는 공간의 면적은 9.9평방미터 이상으로 하며, 3명을 초과하여 보육할 경우에는 1명을 초과할 때마다 3.3평방미터를 가산' 할 것을 의무화 하고 있다. 또한 1명의 직원이 보육할 수 있는 최대 아동 수는 3명이며, 보조자와 함께 2명이 보육할 수 있는 최대 아동 수를 5명으로 규정하고 있다. 그리고 보육내용에 대해서는 '보육소 보육지침에 준거하여 가정적 보육의 특성을 살려서' 할 것을 명시하였다.

나. 가정적 보육사업의 현황 및 과제

가정적 보육사업은 1950년 교토시에서 처음 창설되어 실시되었으며, 주로 대도시나 그 주변의 지방자치단체가 독자적으로 추진하는 사업에 불과하였다. 그러나 대기 아동이 급증하면서 2000년부터 정부보조사업으로 채택되어 실시되었으며, 2008년 「아동복지법」이 개정됨으로서 제도화되었다. 2009년 기준 국고보조사업, 지방단독사업으로 시행되고 있는 가정적 보육사업 현황은 〈표 14〉와 같다.

〈표 14〉 가정적 보육사업 현황(2002~2009)

단위: 개, 명

가정적 보육사업(국고보조사업)								
년도	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
아동 수	102	99	313	276	319	331	491	828
보육자 수	46	53	103	93	105	99	130	223
시정촌 수	11	9	10	11	13	12	19	27
지방단독사업								
아동 수	1,413	1,501	1,381	1,509	1,405	1,308	1,537	1,764
보육자 수	934	956	910	935	926	894	877	917
시정촌 수	77	78	80	71	63	62	66	68

자료: 全國保育團體連絡會 · 保育研究所 編(2010). 2010保育白書.

2000년 국고보조사업으로 채택됨으로서 가정적 보육사업은 점점 확대되기 시작하여 2009년 현재 2,592명의 아동이 가정적 보육을 이용하고 있다. 그러나 인가보육소를 이용하는 아동 수 200만 명과 비교해 볼 때 가정적 보육의 이용률은 0.1%로 아직 미미하다.

2009년 1월 관계 장관회의에서 결정된 '아동, 자녀양육 비전'에서는 2014년까지 19,000명의 아동이 가정적 보육시설을 이용하도록 하겠다는 것을 목표 수치로 제시하고 있다. 그러나 단순히 대기 아동 문제의 해소 차원이 아니라 시설보육과는 다른 형태로 가정적 보육시설이 지닌 장점을 최대한 활용하는 방향으로 발전시켜 나가야 할 것이다.

4. 보육의 시장화를 위한 「아동, 자녀 양육 신 시스템」 구상

일본의 보육제도는 스웨덴 등 북유럽국가와 같이 공공원리에 따라 운영되는 공적보육제도이다. 즉 영유아의 보육을 공공재 성격을 지닌 것으로 보고 국가행정의 책임 하에 보육소 입소 및 보육소를 설치하고 있으며, 보육료는 가정의 경제상황에 따라 아동이 차별받지 않도록 부모의 소득에 따라 차등적으로 부과되고 있다. 따라서 2000년 이후 공립보육소가 점차 감소하는 추세이기는 하나 공립보육소가 절반 정도를 차지하고 있으며, 사립보육소라 하더라도 보육의 공공성을 견지하여 대부분은 사회복지법인, 의료법인, 학교법인이 설치·운영하고 있다.

그러나 2000년 이후 '성역 없는 구조개혁'을 주장하는 고이즈미 정권 이후 보육 분야에도 재정 효율화를 위해 시장화가 주장되는 등 일본의 공적보육제도는 위기 상황에 놓여있다. 특히 2009년 집권한 민주당은 「아동, 자녀 양육 신 시스템」을 만들어 보육서비스를 시장화 할 것을 주장하고 있다.

가. 인정아동원의 답보 상태

공적보육소 제도를 해체하고 보육을 시장화 할 목적으로 일본 정부는 2006년 10월부터 '시설과 보호자와의 직접계약' 방식을 주요 내용으로 하는 유치원과 보육소의 일체화 시설인 '인정아동원' 제도를 창설하였다. 그러나 일본 정부의 의도와는 달리 인정아동원은 전국적으로 크게 확산되지 못하고 있다. 2010년 4월1일 현재 인정아동원

현황은 〈표 15〉 와 같다.

〈표 15〉 인정아동원 현황(2010)

	공립, 사립별		유형별			
인정건수	공립	사립	유치원과 보육소 연계형	유치원형	보육소형	지방재량형
532건	122	410	241	108	86	25

자료: 全國保育團體連絡會 · 保育研究所 編(2010). 2010保育白書.

정부는 전국의 모든 보육소, 유치원을 인정아동원으로 통합할 계획으로 야심차게 추진한 사업이었지만 〈표 15〉에서 보는 것처럼 그 성과는 미미하다. 2007년 4월1일 94개 시설이었던 인정아동원이 2010년 4월1일 현재 532개 시설로 증가하였을 뿐이다. 공, 사립별 현황을 살펴보면, 공립 122개소, 사립 410개소로서 사립시설이 압도적으로 많으며, 유형별로는 인가유치원과 인가보육소가 연계하여 인정아동원으로 재탄생한 유보 연계형이 241개소로 가장 많다. 또한 제도 설계 당시, 기준 이하의 시설을 설치하여 보육의 질을 저하시킨다는 관점에서 논란의 여지가 되었던 지방재량형은 25개 시설이 설치되었을 뿐이다. 도도부현별로 보면 인정아동원이 전혀 설치되지 않은 곳은 돗토리현, 오키나와현, 교토부이며, 동경도가 가장 많은 51개의 인정아동원을 설치하였다. 동경도는 인정 기준을 완화한 것 뿐 만아니라 독자적으로 보조금을 창설하는 등 인정아동원 사업에 적극적으로 참여한 대표적인 지방자치단체이다.

나. 보육의 시장화를 위한 「아동, 자녀 양육 신 시스템」

2009년 8월 민주당은 중의원 선거에서 '생활을 위한 정치'를 정권 공약으로, 양육지원정책은 'children-first'의 이념에 따라 전개할 것임을 명백히 하였다. 따라서 지금까지 전개되어 왔던 신자유주의적인 구조개혁 노선이 변경될지도 모른다는 기대감이 싹트기도 하였다. 그러나 보육소 대기 아동이 점점 증가하는 상황 속에서 민주당은 현재 전국적 기준인 보육소 최저기준을 지방조례화 하는 방안을 포함한 「지역주권개혁추진법안」을 2010년 3월 국회에 제출하여 2011년 8월에 가결되었다. 즉 현재 대기 아동이 증가하는 것은 인가보육소가 증설되지 않음으로서 발생하는 문제이나, 민주당은 그 원인을 보육소 설치와 운영기준인 「아동복지시설 최저기준」이 각 지역 실정에 맞게 탄력적으로 운용되지 못한 데 기인한 것으로 인식하고 있다. 따라서 일본 내에 있는 모든 아동에게 격차 없는 보육 환경을 제공하기 위해 설정된 전국적 기준인 「아동복지시설 최저기준」을 폐지하고 지방조례화[3] 하여 지역 실정에 맞게 적용하는 것이 대기 아동 문제의 해결을 위한 근본적인 해법이라고 판단하였다. 그리고 한 걸음 더 나아가 현재의 공적보육제도를 해체하고, 아동 보육에 대한 국가 책임을 최소화하고 시장화하는 방향으로 보육제도를 개편하고자 2010년 6월에는 「아동, 자녀 양육 신 시스템 기본제도안 요강」을 발표하였다.

3)아동복지시설 최저기준의 지방조례화를 허용하는 법령이 2011년 8월 국회를 통과함으로서 직원배치기준, 거실면적기준, 아동 인권에 관련된 부분은 후생성이 정하는 기준을 반드시 따라야 하나, 그 외의 규정은 각 도도부현이 지방의 실정에 맞게 기준을 설정할 수 있게 되었다. 그러나 거실면적기준의 경우, 부칙에서 대기아동이 100명 이상인 동경도 24개 자치구를 포함한 35개 자치구는 후생성의 기준을 참작하여 지역 실정에 따라 설정할 수 있다고 명시하였다.

아동 보육에 있어서의 행정적 책임을 최소화하고 시설과 이용자 간의 직접계약방식을 도입하려는 「아동, 자녀 양육 신 시스템 기본제도안 요강」이 일본 정부의 의도대로 시행된다고 단언할 수 없다. 그러나 보육 관계자의 반대에도 불구하고 2006년 인정아동원이 시행된 예를 보더라도 「아동, 자녀 양육 신 시스템」이 현재 일본의 공적보육제도에 어떠한 형태로든 영향을 미칠 것으로 예상된다. 2011년 7월6일 발표된 「아동, 자녀 양육 신 시스템에 관한 중간 발표자료(안)」에 담겨있는 일본 보육제도 개혁안의 구체적인 내용은 다음과 같다.

1) 중앙정부 역할의 최소화

아동 보육의 책임자를 중앙정부를 비롯한 공적기관으로 규정하지 않고 사회전체로 규정하였다. 즉 2011년 3월에 발생한 동일본 대지진을 구체적인 예로 제시하면서 자녀 양육에 있어서도 '상부상조 정신을 모든 국민이 공유하고 아동 보육과 자녀 양육을 모두가 함께 지원하는 새로운 유대감 형성의 구조를 구축' 해 나가야 한다고 역설하였다. 따라서 '시정촌이 제도를 설계하고, 정부와 도도부현은 제도 실시를 복합적으로 지원하는 구조' 를 구축하는 것을 제시하고 있다. 즉 중앙정부는 신 시스템의 제도 설계, 자녀 양육 포괄교부금의 교부, 기본 지침의 책정 등 포괄적인 역할을 담당하며, 아동 보육과 관련된 구체적인 사항은 모두 기초자치단체인 시정촌의 책임 하에 실시하도록 한 것이 특징이라고 할 수 있다.

따라서 보육소 운영비 등의 국고부담금을 포함하여 아동, 자녀 양육과 관련된 국고보조부담금과 노사각출금 등의 재원을 모두 합하여

자녀 양육 포괄교부금을 창설하여 시정촌에 분배하여 시정촌 책임 하에 보육과 관련된 모든 사업을 시행하도록 하였다. 2004년 보육소 운영비의 일반재원화로 인해 지방자치단체 예산으로 운영되고 있는 공립보육소와는 달리, 사립보육소는 국고에서 운영비가 보조되어 왔다. 그러나 「아동, 자녀 양육 신 시스템 기본제도안 요강」에서 의도하는 대로 시정촌 책임 하에 모든 보육사업이 실시된다면 지방자치단체의 재정 능력이 아동 보육의 수준을 결정하게 될 것이다.

2) 유치원과 보육소의 일체화 – 종합시설화의 구상

대기 아동 문제 해결의 일환으로 유치원과 보육소의 기능을 겸비한 시설을 창설하며, 명칭은 잠정적으로 '종합시설'로 할 것을 제안하였다. '종합시설(가칭)'이란 학교 교육과 보육, 그리고 가정에 대한 양육지원을 일체적으로 제공하는 시설이다. 그리고 현재의 유치원, 보육소가 종합시설로서 전환될 수 있도록 장려하며 이들 모든 시설의 추후 명칭은 잠정적으로 아동원으로 결정하였다. 또한 대기 아동을 해소하기 위해서는 무엇보다도 시설의 양적 확대가 선결되어야 하므로 이를 위해 NPO, 주식회사 등 다양한 사업주체들이 종합시설에 참여할 수 있도록 하였다. 앞에서 보았듯이 일본 대부분의 사립보육소는 사회복지법인이 설치, 운영하고 있다. 그러나 「아동, 자녀 양육 신 시스템 기본제도안 요강」에서는 주식회사 등이 종합시설을 쉽게 설치하도록 회계 상 각종 규제완화를 추진할 계획임을 명백히 하였다.

지금까지는 시정촌 책임 하에 보육소에 입소하며, 보육료도 시정촌

에 지불하였으나, 「아동, 자녀 양육 신 시스템 기본제도안 요강」은 이용자가 시설을 선택하여 입소하고, 보육료도 직접 시설에 지불하는 방식이다. 시정촌은 보호자의 근로 질병, 간병 등으로 인해 보육이 필요한 아동의 보육 필요도를 산정하며, 그에 상응한 보육료를 시설에 지불하기만 할 뿐, 아동 보육에 대한 직접적인 책임을 지지 않는다. 따라서 보육이 필요한 아동을 보육소에 입소시켜야 할 의무를 지고 있는 현재의 공적보육제도와는 달리, 만약 아동이 보육소에 입소하지 못하였다 하더라도 행정청에 책임을 물을 수 없다. 즉 시설 입소는 철저히 개인의 책임 하에 이루어진다. 그리고 급부는 보호자에 대한 개인급부를 기초로 하며, 반드시 학교 교육, 보육에 소요되는 비용에 충당시키기 위해 법정대리인이 수령하는 구조로 한다고 「아동, 자녀 양육 신 시스템 기본제도안 요강」에서 밝히고 있다.

3) 실시 주체의 일원화 – 「아동가정성」창설

지금까지 보육소는 후생노동성, 유치원은 문부과학성이 주관하는 등 아동 보육의 담당기관이 이원화 되어 있었다. 따라서 이원화된 행정으로 인한 경비의 비효율성 등의 문제가 지속적으로 제기되어왔다. 이를 해소하기 위해 「아동, 자녀 양육 신 시스템 기본제도안 요강」에서는 아동가정국(가칭)을 창설하여 모든 시설을 일원적으로 운영, 관리할 것을 제시하였다.

4장 주요 이슈와 시사점

일본의 보육정책은 보육을 필요로 하는 모든 아동을 대상으로 보육소의 설치·설비와 운영상의 최저기준을 전국적으로 준수하도록 하며, 이를 준수한 보육소에 보육소 운영비를 지원하고 있다. 또한 보육소 입소는 시정촌의 책임으로, 시정촌은 보육을 필요로 하는 아동에게 가장 적합한 보육소를 선정하여 부모에게 통보하고, 보육료를 시정촌에 직접 납부하도록 하였다.

그러나 1980년대 이후 이들 정책들은 주요한 전환을 맞고 있다. 무엇보다 보육재정 절감이 요구되는 상황에서 대기 아동에의 대응을 위해 보육소 정원을 늘리는 등 보육의 질적 저하를 초래할 수 있는 규제완화 조치, 공립보육소의 민영화, 가정적 보육 사업의 제도화 등이 시도되었으며, 특히 2011년에는 보육소 최저기준의 지방 조례화 등 보육서비스에 대한 지방정부

의 책임을 강화하고 시설과 이용자 간의 직접계약방식 도입 등이 모색 중이다. 이 같은 정책의 전환은 1980년대 이후 재정 위기에 직면한 서구 유럽국가들의 새로운 대응과 유사한 경향을 보인다. 지방정부의 책임을 강화하여 중앙정부의 재정 부담을 완화하고, 보육의 개별화 즉, 보육서비스에 대한 선택을 개별 부모의 책임으로 규정하여 보육에 대한 국가의 책임을 완화하고, 부모가 재정 소요가 많은 시설보육 이외에 다양한 보육서비스를 선택할 수 있도록 하여 부모들의 선택권이 강조되고 있다. 그러나 재정 위기 이후 시도되는 새로운 보육정책들은 보육의 공공성 측면에서 다양한 문제들을 내포하는 것으로 지적된다.

따라서 여기서는 특히 대기 아동 수의 증가에 대응하기 위한 일본의 최근 정책의 성격을 규명하고, 이를 둘러싼 논쟁점들을 파악하여 우리나라 보육정책에의 시사점을 모색하고자 한다.

1. 보육의 개별화

일본의 보육소 입소는 시정촌이 직접적인 책임을 지므로, 시정촌과 부모 사이에서 이루어진다. 즉 보육을 희망하는 부모의 요청이 있을 경우, 시정촌이 가장 적합한 보육소를 선정하여 부모에게 통보하게 되며, 보육료도 시청촌에 지불하게 된다. 이는 아동이 다니는 보육소에 대한 책임을 전적으로 시정촌이 진다는 것을 의미하며, 일본의 보육이 철저하게 공적보육을 견지하고 있음을 보

여주는 중요한 특징이라 할 수 있다.

그러나 2011년 추진을 모색 중인 「아동, 자녀 양육 신 시스템」에 의하면, 시설 입소는 철저히 개별 부모의 책임으로 규정될 수 있다. 이른바 '아동원 '으로 칭해지는 종합시설은 이용자가 시설을 선택하여 입소하고, 보육료도 직접 시설에 지불하는 방식이다. 이때 시정촌은 보육 수요를 지닌 아동의 보육 필요도를 판단하고, 보육료 지원만을 담당할 뿐이며, 보육소 입소에 관여하지 않았으므로 보육에 대한 직접적인 책임을 지지 않는다. 보육에 대한 책임은 보육소를 직접 선택한 부모에게 전적으로 부여된다.

이처럼 시설 입소가 철저히 개인의 선택에 의해 이루어지는 보육의 개별화는 부모들이 자유롭게 보육소를 선택할 수 있도록 한다는 명분을 지니는 반면, 실제 다양한 문제점을 내포하는 것으로 지적되었다. 무엇보다 보육서비스에 대한 정확한 정보를 확보하지 못한 상황에서 부모가 직접 보육소를 선택할 경우 시정촌이 책임지고 선정해 준 보육소에 비해 보육서비스의 질을 실질적으로 보장받기 어려울 수 있다. 더욱이 동 계약에 의하면, 대기 아동 해소를 위한 인프라 확충을 위해 NPO 등 다양한 주체들이 종합시설에 참여할 수 있도록 하고 있어, 부모들이 보육소를 선택하는 데 더욱 어려움을 겪을 것으로 예상된다.

따라서 부모들이 스스로 원하는 양육방식에 부합하는 보육시설을 자유롭게 선택하도록 하는 것은 필요하나, 이 때 중요한 전제는 선택 가능한 모든 보육시설에서 믿을 수 있는 보육서비스를 기대할 수 있어야 한다는 점이다. 다시 말해 현재 이용가능한 보육시설들이 보육

서비스의 질적 측면에서 그 격차가 현저한 경우, 아동에게 부정적인 결과를 야기할 수 있다.

2. 보육서비스의 다양화

앞서 살펴본 바와 같이 일본의 보육시설은 크게 인가 보육소와 인가 외 보육소로 구분되며, 우리나라의 가정보육시설에 해당하는 가정적 보육사업은 독자적으로 실시되어왔다. 그러나 대기 아동이 급증하면서 2008년 「아동복지법」개정을 통해 가정적 보육사업의 법적 근거를 마련하여 보육시설의 한 종류로서 규정되었다.

부모들의 양육 방식에 대한 욕구는 매우 다양하므로 이에 적극적으로 부합하기 위해서는 다양한 보육시설이 요구되며, 그런 측면에서 일본의 가정적 보육시설의 제도화는 고무적이라 할 수 있다. 다시 말해 가정적 보육시설은 기존의 시설보육과는 다른 특징을 지니므로 이에 대한 특정한 수요가 있다는 것이다. 이를테면 발달 단계상 대규모 시설보육이 적합하지 않은 영아나 장애아 등 특수한 요구를 지닌 아동을 둔 부모들의 수요가 존재한다. 반면 국가 차원에서 가정적 보육시설은 인프라 확충의 측면에서 대규모 시설보육에 비해 비용 소요가 적어 설치가 용이하다는 이점이 있다. 가정적 보육사업의 제도화를 통한 보육서비스의 다양화는 기존의 시설보육이 획일적이어서 부모들의 다양한 요구에 부합하는 데 한계를 지니고, 기존 시설보육의 확충에는 막대한 재원이 소요되므로 인프라 확충 비용의 절감이라는 측

면으로 볼 때, 국가 차원에서 적극적으로 고려될 여지가 있다.

그러나 다른 한편으로 가정내 보육시설은 시설보육에 비해 보육서비스의 질 관리에 어려움이 있고, 물리적 보육 환경 등에서 한계를 지니므로 시설보육 대체효과를 기대하는 데는 한계가 있다. 또한 보육서비스의 질과 직결되는 보육인력의 전문성을 확보하는 데도 어려움이 있을 수 있다. 시설보육 종사자인 보육교사와는 달리 가정적 보육시설의 종사자는 가정보육모로서 자격요건이 상대적으로 완화되어 적용되는 경향이 있기 때문이다. 일본의 경우 가정적 보육시설의 종사자는 보육사 자격증을 소지하지 않아도 되며, 단지 시청촌이 실시하는 일정 정도의 연수를 거치면 해당 자격이 부여된다. 우리나라의 경우도 그와 유사하여 정부 사업인 아이돌보미나 민간 차원의 베이비시터 등은 일정 교육시간 이수를 통해 보육활동이 가능하다.

따라서 가정내 보육이 지닌 보육서비스의 질적 수준 제고와 관리감독의 한계점을 고려하면, 가정내 보육의 정책 대상은 시설보육을 이용하는 데 어려움이 있어 불가피하게 가정 내에서 보육할 수 밖에 없는 아동에 한정되어야 할 것이다. 그리하여 가정내 보육의 강화가 시설보육을 위축시키는 결과를 초래하지 않도록 그 적용에 신중을 기할 필요가 있다.

3. 지방정부의 책임 강화

재정 위기에 따른 보육재정 감축을 위해 중앙정부가 취하는 가장 보편적인 방식을 보육서비스에 대한 지방정부의 책임을 강화하는 것이다. 즉 지방정부의 비용 부담을 늘리는 것은 물론 관리 감독 권한을 강화하도록 유도한다. 보육서비스에 대한 지방정부의 책임 강화는 각 지역의 특수한 보육 수요를 적극적으로 반영한다는 측면에서 강조되나, 다른 한편으로 중앙정부의 보육재정 및 관리감독에 대한 부담을 완화하려는 의도가 내포된 것으로 분석된다.

일본의 경우 2011년 「아동, 자녀 양육 신 시스템」 구상에 의하면, 중앙정부의 역할은 전반적인 제도 설계와 기본적인 지침 마련 등에 한정되며, 보육서비스 관련 포괄교부금을 배분하면 보육서비스에 관한 구체적인 사항은 모두 시정촌이 결정하여 시행토록 규정하고 있다.

이처럼 지방정부가 보육서비스에 대한 구체적인 사업 내용들을 책임져야 할 경우는 지방정부의 재정 능력과 보육정책 수행 역량에 따라 보육서비스의 지역 간 격차가 야기될 수 있다. 북유럽국가 등 보육 선진국에서도 1980년대 이후 복지재정 위기로 인해 지방정부의 책임을 강화하는 경향이 있으나, 이들 국가의 경우는 지방정부의 정책 수행 역량과 재정자립도 등에서 일정 수준을 유지하고 있는 상황하에서 정책 변화가 시도됨에 따라 보육정책 지방 이양 시 나타나는 지역적 격차를 최소화하면서 지역적 여건을 적극적으로 수용할 수 있었다고 볼 수 있다. 따라서 구체적인 보육정책 추진내용은 각 지역 여건에 맞도록 지방정부가 독자적으로 수행하도록 하되, 보육서비스

의 지방이양으로 지역 간 격차가 심화되지 않기 위해서는 지방의 재정여건과 정책적 역량이 우선적으로 고려될 필요가 있다.

4. 보육소 최저기준

지속적인 노력에도 불구하고 일본의 대기 아동 수가 감소하지 않는 이유는 단적으로 인가보육소가 증설되지 않아 그 수가 부족하기 때문이라 할 수 있다. 그러나 일본 정부는 인가보육소를 확충하기 보다는 보육소 최저기준을 유연적으로 적용하는 방안을 모색 중이다. 2009년 정부는 대기 아동 문제의 해법으로 보육소 최저기준을 지역 실정에 따라 탄력적으로 운영할 수 있도록 전국적으로 적용해 온 보육소 최저기준을 폐지하고 지방조례화 하는 방안을 추진하여 2011년 관련 법령이 국회를 통과하였다.

일본의 보육소 최저기준은 공적보육체계의 핵심 요소로서 전국적으로 동일한 기준을 적용함으로써 일본 어느 지역에서 보육소를 이용하더라도 동등한 수준의 보육서비스를 이용할 수 있도록 하는 데 결정적인 제도라고 할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 여기에는 설치·설비 등 보육시설의 물리적 환경 뿐만 아니라 인력 배치에 대해서도 규정하고 있다. 2008년 시도된 보육소 공간관련 연구에 의하면, 현행 일본의 보육소 최저기준은 외국과 비교하여 면적기준이 낮고 아동 정원이 소규모가 아니며, 아동 대 교사 비율도 높은 것으로 나타났다.

따라서 보육전문가들은 현재의 보육소 공간은 아동의 건전한 발달

에 협소하므로 더 넓은 공간이 가능하도록 개정해야 한다는 압력을 가하고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 최저기준을 지방정부가 자율적으로 규정하도록 하는 것은 특히 도심의 경우 공간 부족 문제 등이 심각하므로 최저기준을 완화하여 보육소 설치를 용이하게 하는 결과를 초래할 우려가 있다.

그러므로 지역에 상관없이 모든 아동들이 최소한의 보육서비스를 보장받기 위해서는 국가의 비용 지원이 이루어지는 보육소의 물리적 환경과 인력 배치에 관한 최저기준은 전국적으로 통일된 기준을 적용해야 하며, 이에 대한 관리 감독이 철저하게 이루어지도록 하되, 농촌 등 특수한 경우에 한하여 별도 규정을 마련하는 방안이 보다 타당할 수 있다.

5. 보육소 필요 아동의 판단기준

일본의 「아동복지법」에서는 시정촌이 보육을 실시할 의무를 지는 대상을 '보육이 필요한 아동'이라고 정의하고, 그 판단기준을 조례로 정한다고 규정하고 있다. 모든 아동이 건강하게 자랄 수 있는 환경을 보장하기 위해서는 살고 있는 지역에 관계없이 보편적인 보육이 제공되어야 한다고 판단되어야 한다. 그러나 보육 제공의 필요성 여부에 대한 판단 기준이 되는 단시간 근무자의 지원대상 자격, 모자 가정이나 학대사례에 대한 우선도, 조기 및 야간 근로자에 대한 대응 등은 현실적으로 자치단체의 재정 상황을 포함하여

보육 인프라의 제공이 가능한 선에서 이루어질 수 밖에 없다.

대기 아동이 있는 경우, 단시간 근무자나 구직자보다 풀타임으로 일하는 사람들이 보육서비스에 대한 수요가 보다 절실하다고 판단되어 보육원 입소의 우선 순위가 높게 부여되는 경향이 있다. 그리하여 고소득 가구의 자녀가 인가보육원을 이용하는 반면, 저소득 가구가 고비용으로 비인가 보육소를 이용할 수 밖에 없거나, 대기 아동으로 입소를 기다려야 하는 상황이 발생하여 개선이 필요한 것으로 지적된다(일본 국립국회도서관, 2010).

보육시설 입소 순위의 결정은 해당 국가의 보육정책 방향 및 이념과 직결된다고 할 수 있다. 즉 아동 발달, 여성의 노동권 보장, 양육비 지원 등 보육정책의 다양한 목표들 중 일차적인 목표를 어디에 두는가에 따라 입소 순위가 달리 규정될 수 있기 때문이다. 단적인 예로 여성의 노동시장 참여 지원을 목표로 삼는 경우 맞벌이 가구 자녀의 국공립보육시설의 입소 순위는 한부모 가구 등 특수한 요구를 지닌 아동과 동등하게 고려될 것이다.

국가에 의해 설치·운영되어 보육서비스의 질을 보장받고 동시에 저렴한 비용으로 이용이 가능한 시설에 대한 입소 대기 아동은 보육수요의 증가에 따라 지속될 것으로 보인다. 우리나라의 경우 국공립 보육시설의 대기 아동 수는 1,831개 시설에 118,478명으로 시설 당 평균 65명 수준으로 나타난다(2009년 기준). 국공립보육시설의 인프라 확충을 통해 대기 아동을 급격하게 해소하는 것은 보육재정 측면에서 어려움이 따를 수 있으므로 국공립보육시설의 입소 순위에 대한 보다 면밀한 고민이 요구된다.

• 참고문헌

김희정(2005). 일본 보육정책의 최근 동향. 유아교육학논집 제9권 제4호. pp.261-275.

여성가족부(2004. 6). 선진국 보육정책 실무연수 결과보고서.

유희정(2004. 12). 일본, 호주 출장보고서. 미발간 자료.

유희정(2006). 일본의 보육정책: 현재의 변화와 방향. 육아정책포럼 제3호. 육아정책연구센터. pp.26-35.

유희정(2006. 9). 일본 보육정책 출장보고서. 미발간 자료.

일본 국립국회도서관 ISSUE BRIEF NUMBER 667(2010.1.28)

日本 全國保育協議會(2003). 保育年譜.

日本 中央法規(2005). 保育所 運營 ハンドブック.

全國保育團體連絡會・保育研究所 編(2006). 2006 保育白書.

全國保育團體連絡會・保育研究所 編(2010). 2010 保育白書.

전국 보육단체 연락회『월간 보육정보』2010년부터 2011년.

후생노동성 홈페이지.

부록 1 일본의 인가 외 보육소 인증보육소제도

일본은 공적보육체계를 견지하여 최저기준에 의한 인가보육소제도를 운영하고 있다. 그러나 최근 값싼 보육서비스의 공급주체로서, 인가 외 보육소를 활용하려는 움직임이 일어나고 있다.

대표적인 예로 동경도(東京都)의 인증보육제도나 요코하마시(横浜市)의 요코하마 보육실제도를 들 수 있다. 도도부현이나 시정촌(市町村)이 독자적으로 보육소 설치기준을 설정해 그 기준에 미치는 시설에 운영비를 보조해주는 곳도 있다. 특히 동경도에서는 전철역에서 가까운 빌딩 등에 보육시설 설치를 추진하기 위해 2001년에 인증보육소제도를 발촉시켜 영리 기업의 참여를 유도하고 있다.

동경도의 인증보육소 유형으로는 인가보육소에 상당하는 규모가 큰 A형과 가정 보육실을 이미지화한 소규모 B형이 있으며, 적극적으로 증설을 추진하고 있는 것이 A형이다. 2008년 5월 현재, 인증 A형의 시설 수는 322개소이며, 영리법인 이외 설치주체인 시설은 56개소에 지나지 않으며, 영리법인 경영의 시설이 전체의 80%를 차지하고 있다. 동경도의 인증보육소는 인가보육소가 지켜야 하는 최저기준을 완화하여 적용시키고 있기 때문에 인가보육소에 비해 저렴하게 설치·운영된다.

부록 2 일본의 보육소 보육지침

일본의 보육소 보육내용 관련 규정은 아동복지시설 최저기준에 의거하여 '보육소 보육내용은 건강 상태의 관찰, 복장 등의 이상 여부 검사, 자유놀이 및 낮잠, 건강검진을 포함한다' 라는 내용이 유일하였다. 또한 이와는 별도로 후생노동성에 의한 「보육소 보육지침」이 발간되어 있었으나, 이는 후생노동성의 통지문서로서, 법적 강제력이 미약하였다. 이에 따라 2009년 보육소 보육지침의 개정으로 후생노동대신에 의한 고시가 지정되어(기존에는 후생노동성 아동가정국장에 의한 '통달(通達)' 이 었다) 법적 구속력이 강화되었다.

개정된 보육소 보육지침 내용은 보육내용을 하나의 장으로 만들어 정리하였다[4]. 또한 '건강과 안전' 부문은 축소한 반면, '어린이 발달' 부문이 보완되었으며, 이외에도 '보호자에 대한 지원' 과 '직원의 자질 향상' 부문이 각각 하나의 장으로 독립되었다. 보육소 보육지침의 목차는 다음과 같다.

보육소 보육지침 목차

제 1 장 총칙(취지, 보육소의 역할, 보육의 원리, 보육의 사회적 책임 등을 포함)

제 2 장 어린이의 발달(영유아기의 발달 특성, 연령별 발달과정 등을 포함)

4) 이전까지는 6 개월 미만아동의 보육내용, 6 개월에서 1 세 3 개월 아동의 보육내용, 1 세 3 개월에서 2 세 미만아동의 보육내용, 2 세 아동의 보육내용, 3 세 아동의 보육내용, 4 세 아동의 보육내용, 5 세 아동의 보육내용, 6 세아동의 보육내용으로 연령별 장을 구성하여 서술되어 왔다.

제 3 장 보육내용(양호에 관한 목적 및 내용, 교육에 관한 목적 및 내용, 보육활동시 배려 사항 등을 포함)

제 4 장 보육의 계획 및 평가(보육 계획, 보육내용 등의 자가 평가를 포함)

제 5 장 건강 및 안전(어린이의 건강 지원, 환경 및 위생관리와 안전관리, 식육(食育)의 촉진, 건강 및 안전관리 실시 체제 등을 포함)

제 6 장 보호자에 대한 지원(기본 사항, 보육소를 이용하고 있는 어린이의 보호자에 대한 지원, 지역의 자녀양육지원 등을 포함)

제7장 직원의 자질 향상(기본 사항, 시설장의 책무, 직원 연수 등을 포함)

유해미

이화여자대학교 학사(사회학 전공)
고려대학교 대학원 석사(사회학 전공)
고려대학교 대학원 박사(사회학 전공)
현 육아정책연구소 부연구위원

유희정

이화여자대학교 학사(영어영문학 전공)
중앙대학교 대학원 석사(유아교육학 전공)
이화여자대학교 대학원 박사(유아교육학 전공)
현 한국여성정책연구원 기획조정본부장

장경희

이화여자대학교 학사(사회사업학 전공)
일본 복지대학교 대학원 석사(사회복지학 전공)
현 일본 복지대학교 대학원 사회복지학 연구과 박사과정

세계육아정책동향시리즈 11

일본의 보육정책 동향(II)

발 행 인 • 이 영
발 행 처 • 육아정책연구소
편 역 • 유해미 · 유희정 · 장경희
발 행 일 • 2011년 10월
주 소 • 110-734 서울시종로구 율곡로 33 안국빌딩 6층, 7층, 10층, 11층
http://www.kicce.re.kr
대 표 전 화 • 02) 398-7700
팩 스 • 02) 730-3313
인 쇄 • 도서출판 한학문화 02) 313-7593(代)

ISBN 978-89-92396-92-9 93330 정가: 6,000원