

일본의 유보통합 현황 분석 및 시사점*

김혜진**
hyejinkim@daum.net

손유진***
yjshon@deu.ac.kr

전윤숙****
ysjun@deu.ac.kr

〈目次〉

- | | |
|---|-----------------------------------|
| 1. 들어가며 | 2.5 유보연계형 인정어린이원의 확충 (2012년 - 현재) |
| 2. 일본의 유보일원화 추진과정 | 3. 일본의 보육 시설 유형 |
| 2.1 아동복지법 제·개정 에 따른 유보이원화 (1945-1990) | 4. 유보연계형 인정어린이원 |
| 2.2 보육시설의 확대 (1990년 후반-2006년) | 4.1 특징 |
| 2.3 유보일원화 추진 및 인정어린이원의 출현 (2006년-2008년) | 4.2 인가 기준 |
| 2.4 민주당 집권과 종합어린이원 공약 (2009년-2012년) | 4.3 교사 자격 |
| | 5. 일본의 유보통합과정이 우리나라에 주는 시사점 |

主題語: 유보통합(unification of child-care center and kindergarten), 유보일원화(intergration of child-care center and kindergarten), 인정어린이원(In Jung Children's Center), 유보연계형 인정어린이집(interactive In Jung Children's Center), 유아교육 및 보육 정책(policy of education and daycare)

1. 들어가며

유아교육과 보육의 통합(이하 유보통합)은 전 세계적으로 영·유아기의 교육과 보호에 관한 정책적인 관심이 증대되면서 논의되고 있는 과제(Kaga, Bennett, & Moss, 2010; OECD, 2012)로, 우리나라의 경우 새 정부의 출범과 함께 유보통합에 관한 논의가 본격화되었다. 2013년 2월 국무조정실 「유보통합추진위원회」가 구성되었고, 2014년 국무조정실 「영유아교육 보육 통합

* 이 논문은 2012학년도 동의대학교 연구년 지원에 의하여 연구되었음

** 부산대학교 교육학과 대학원 박사수료

*** 동의대학교 인문대학 유아교육과 부교수

**** 동의대학교 인문대학 유아교육과 부교수, 교신저자

추진단 이 공식 출범되면서 유보통합의 방향과 구체적인 내용을 제시하고 있다. 구체적인 추진 계획을 살펴보면 다음과 같다. 우선 1단계에서는 정보공시 확대, 유치원과 어린이집 평가인증 연계, 재무회계규칙 적용의 확대에 관한 구체적인 추진계획을 수립하였으며, 2단계에서는 시설기준과 이용시간 및 교육과정의 통합, 교사 자격 및 양성체계 정비 관련 내용을 담고 있다. 마지막 3단계는 유치원과 어린이집의 관리 부처와 재원의 통합을 시작으로 양 기관의 교사 처우 격차 해소를 위한 지원에 관한 추진 계획을 수립하고 있다. 즉 정부는 2014년을 시작으로 유보통합을 위한 인프라를 구축하고 교사, 교육과정, 재정, 관리 부처 등의 통합을 단계적으로 추진한다는 방안을 제시하였다.

그러나 이상의 추진계획은 실효성이 없는 아젠다로만 존재할 가능성이 매우 높아져 가고 있다. 국가의 인재양성 정책과 국가 재원의 효율적 활용이라는 측면에서 계획된 추진 과제는 근본적인 방향성에는 합의를 보이고 있으나 구체적인 추진과정 및 세부사항에 있어서 유아교육 및 보육현장의 일치된 입장을 도출해 내기는 쉽지 않기 때문이다. 이번 영유아 교육보육 통합추진단이 일원화에 관한 구체적인 방향성을 제시하기에 앞서 유아교육 및 보육관련 학회 및 단체를 통해 다양한 추진 방향이 제안되었다. 그러나 추진방향 및 목적이 발표 시기와 입장에 따라 매우 달랐으며, 정부와 학계, 학부모와 운영자 등 다양한 주체들의 이익이 복잡하게 얽혀 있어 쉽게 해결되지 못하고 있다(이미화, 2014).

이러한 문제점들을 해결하고 다양한 관점과 입장을 고려하고 이해하며 방향성을 설정·추진해 나가는데 있어 앞서 우리와 비슷한 경험을 했던 사례를 연구하는 것은 발전적인 방향을 탐색하는데 있어 매우 유용한 참조가 될 수 있을 것이다. 특히 일본의 유보일원화 추진 과정은 우리나라의 상황에 시사하는 바가 크다고 할 수 있는데 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 일본은 오랫동안 유아교육과 보육의 이원화 구조를 유지하고 있었으며, 주무부처도 복지부와 교육부였다는 점에서 우리나라의 경우와 유사하다. 둘째, 일본은 우리나라와 마찬가지로 유아교육의 보육 기능 강화와 보육소의 교육화를 중심으로 ‘유보일원화(留保一元化)’ 논의를 진행해 왔다. 이에 오랫동안 유지했던 이원화 구조를 개혁하기 위해 2006년부터 유보일원화 종합시설인 ‘인정어린이원(認定こども園)’을 운영하고 있으며, 최근까지 유보일원화 관련 정책을 변경하는 등 우리나라와 유사한 환경에서 유보통합을 추진하는 과정을 보여주고 있다는 점이다.

일본은 유보이원화의 문제를 해결한 실례를 제시해 줌으로써 유보일원화를 당면과제로 삼고 있는 우리나라의 교육 및 보육 정책 방향성을 설정하는데 지표가 될 수 있다. 특히 ‘인정어린이집’은 유보 일원화의 결정체이며 결과물로 현재 우리나라 유 보육계에서 많은 관심을 보이고 있다. 김세곤(2006), 김희숙·서영숙(2006), 이기숙·강민정(2007), 강란혜(2008), 강민정(2010), 공병호(2013), 최정은(2013) 등은 일본의 유보일원화 문제를 인정어린이원을

중심으로 연구하였고, 유해미·유희정·장경희(2011), 이성환(2014), 강현구·이순형(2014) 등은 일본 유보통합의 전반적인 흐름과 과제를 살펴보았다. 그러나 이들 연구는 일본의 보육 및 유아교육 제도를 소개하는 데 그치거나 특정 시점에서의 제도적 현황을 비교하여 정책적인 시사점만을 전달하는 한계를 가지고 있다. 일본이 우리나라와 유사한 점이 있기는 하지만 각국의 역사적 맥락은 상이할 수밖에 없고 그에 따라 적합한 정책을 마련해야 한다는 점을 고려할 때, 일본의 경험을 우리나라에 적용하는 것이 적합한지 역사적인 맥락 속에서 검토할 필요가 있다. 강현구·이순형(2014)의 연구는 한국과 일본의 보육제도 변화과정을 역사적으로 검토하고 있지만, 유보일원화의 일환으로 운영되고 있는 보육시설의 구체적인 내용을 반영하지 못했다는 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 일본의 유보일원화 추진 과정은 물론 일원화 이후 즉, 2012년 이후 나타난 변화를 포함하여 고찰하고 유보일원화 종합시설인 유보연계형 인정어린이원을 중점적으로 살펴 우리나라에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

2. 일본의 유보일원화 추진 과정

2.1 아동복지법 제·개정에 따른 유보이원화 (1945년 - 1990년)

일본의 보육제도는 1890년 세이슈학교 부설탁아소가 최초의 보육원으로 설립되면서 시작되었다. 급속한 산업화와 자본주의의 발달로 인해 이농현상과 빈부 격차 증대 등의 현상이 나타났으며, 빈곤가정의 아동들을 돌보기 위해 도쿄의 후타바보육원(二葉保育園), 오사카의 아이젠바시보육소(愛染橋保育所)와 같은 본격적인 보육시설이 출현하였다(강현구·이순형, 2014). 이후 2차 대전이 발발하면서 남성들의 징집으로 인해 여성의 노동력 확보를 위한 탁아소의 급격한 증가가 이루어졌다. 탁아소의 수는 1930년대 중반 300여개에서 1944년에는 2,000개 이상으로 확대·설치되었다(현정환, 2001). 이처럼 한국의 어린이집에 해당하는 보육소는 빈곤가정의 아동들을 돌보기 위해서 시작된 시설로서, 중산층 이상 가정의 아동들을 위한 교육 시설인 유치원과는 구분된 목적을 가지고 있다.

1947년에 학교교육법과 함께 아동복지법이 제정되었고, 탁아소(託兒所)라는 명칭이 보육소(保育所)로 변경되었다. 보육소에 관한 내용을 규정하는 아동복지법 제39조는 ‘보육소는 매일 보호자의 위탁을 받아 그 영유아를 보육하는 것을 목적으로 하는 아동복지 시설’로 명하고 있다. 보육소는 어디까지나 가정의 ‘위탁’을 통해 운영되는 ‘복지시설’로서, 소외계층에게

혜택을 주기 위한 복지시설임이 명확해졌다. 이후 1951년 유보이원화 정책에 따라 아동복지법을 개정하면서, 보육소의 입소 대상은 ‘충분한 보육을 받을 수 없는 0세부터 소학교 입학 전의 영·유아’로 제한되었다(아동복지법 제24조, 제39조; 이해원, 2006). 또한 시정촌(市町村) 등 지방자치단체의 장이 가정형편이 어려운 어머니의 취업 혹은 질병 등의 사유로 인해 ‘보육이 결손된’ 아동을 지정된 보육소에 입소시키는 조치를 시행하도록 규정하였다(강란혜, 2008). 즉 개정된 아동복지법은 보육의 일차적인 책임은 가정에 있으며, 가정이 불가피한 상황으로 인해 자녀를 보육할 수 없는 경우에 한해서만 보육소의 혜택을 받을 수 있도록 제한하였다. 이와는 달리 유치원은 주로 도시 중산층에서 사비를 들여 자녀를 교육하는 교육시설이라는 사회적 인식이 명확해지면서, 보육소와 유치원의 차이는 더욱 명확해졌다.

2.2 보육시설의 확대(1990년 후반 - 2006년)

1960년대 중반부터 이어진 고도성장의 영향으로 맞벌이 부부가 증가하면서 보육소에 대기 중인 아동들의 수도 늘어났다. 더불어 출산율도 지속적으로 낮아져서, 1989년 1.57명, 1996년 1.43명, 2003년 1.29명으로 나타났다(유해미 외, 2011). 정부와 지방자치단체는 기혼여성의 육아부담을 덜고 출산을 장려하기 위한 보육 제도를 개선하기 위한 정책들을 실현했다. 1994년 ‘엔젤 플랜’을 발표하여 육아와 취업 양립을 위한 지원 방안, 모자보건 의료 체제의 정비 방안, 육아로 인한 부담 완화 방안 등을 제시하였다(강현구·이순형, 2014; Japanese Economy Information Division, 2005). 1997년 아동복지법이 개정되면서 학부모의 보육소 선택권이 강화되고 보육소 입소가 학부모의 신청에 의한 계약 방식으로 전환되었다. 이어서 2002년에는 보육 원아의 수는 2005년까지 15만 명을 늘리겠다는 ‘대기아동 제로 작전’을 추진하여, 보육시설의 수는 대폭적으로 확대되었다. 다음의 <표 1>은 1990년대부터 2000년대 초반까지 보육시설 확대와 관련한 정책들을 정리한 것이다.

<표 1> 일본의 보육시설 확대 관련 정책(1994-2002)

연도	법령/정책	세부 내용
1994	엔젤 플랜	- 영아들에게 보육 서비스 확대 - 시간 외 보육소와 임시 보육소의 확대
1997	아동복지법 개정	- 부모에게 보육소 선택권 제공 - 보육 서비스에 따른 비용 지원
1999	신 엔젤 플랜	- 영아들의 보육소 입소 허용 - 공휴일에도 보육 서비스 제공
2000	보육소 인가 규정 완화	- 공기업, 사회복지법인, 교육재단, 기본 요건을 충족하는 민감 기업이 보육소를 설립할 수 있도록 허용
2001	아동복지법 개정	- 비인가 보육소 감독 강화 - 민감 기업의 보육소 설치 완화
2002	대기아동 제로 작전	- 3년 내에 보육 원아의 수를 15만 명으로 확대

출처: Japanese Economy Information Division(2005).

보육시설의 양적인 팽창과 함께 나타난 변화는 보육소의 설립 및 운영 주체가 정부 및 지방자치단체에서 사회복지법인, 교육재단, 주식회사 등 민간기업 등으로 확대되어, 공립 보육소의 민간 위탁 현상이 나타났다. 또한 보육소를 선택할 수 있는 권한이 지자체에서 부모에게 이관되어, 부모가 보육소 입소를 신청하고 어떤 보육소를 희망하는지 신청할 수 있게 되었다. 이러한 정책들을 통해 일본 정부는 보육 관련 재정 부담을 완화하고, 보육 서비스에 시장 원리를 도입하려는 것으로 해석된다.

2.3 유보일원화 추진 및 인정어린이원의 출현(2006년 - 2008년)

2000년대에 들어서면서 유보일원화의 제도에 관한 논의가 급격하게 시작되었는데, 내각에 대한 권고기관인 「지방분권개혁추진회의」가 “지방의 유치원과 보육시설은 이미 균질화되어 있어 지방의 실정에 맞추어 자체적 판단에 의한 일원화의 실현이 가능하다”고 하여 유보일원화를 주장하였다. 규제완화를 추진했던 「총합규제개혁회의」(2001년) 또한 보육소와 유치원에 대한 행정의 일원화 및 설립 기준의 통일을 주장하였다(현정환, 2010).

이후 2003년 6월에 발표된 「경제 재정 운영과 구조개혁에 관한 기본 방침」에 따르면, 취학전 아동에 대한 교육과 보육을 하나로 보며, 지역의 요구에 따라 ‘총합 시설’을 설립하는 것이 가능해졌다(강란혜, 2008; 현정환, 2010). 그 결과, 2006년부터 인정어린이원이라는 새로운 시설을 설립·운영하기 시작했다. 인정어린이원은 기존의 유치원이나 보육소와는 상이한 특징

을 가지는 새로운 시설이라고 할 수 있으며, 유치원 및 보육소와 비교하여 나타난 특징은 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 인정어린이원의 특징

유치원과의 유사 특징	보육소와의 유사 특징	인정어린이원의 특징
- 보호자의 취업 유무나 형태에 관계없이 입원 가능 - 입원 희망 보호자가 시설 설치자에게 신청 - 이용료를 설립자가 정함	- 대상 아동 연령은 0세~취학전 아동 - 8시간 보육이 원칙이며 연장 가능 - 설치 주체의 제한 없음	- 유치원 교육요령과 보육소 보육지침의 기준을 모두 참조함 - 보육소 기준(0세~2세)과 유치원 기준(3세~5세)을 모두 고려함

출처: 강란혜(2008), 강현구·이순형(2014), 현정환(2010), Ministry of Health, Labour and Welfare, 2012

인정어린이원은 유보일원화를 위한 새로운 시설로 시작되었지만 성공적으로 정착되지는 못했다. 인정어린이원의 정원은 유치원과 보육소로 구분되어 있어서 유치원은 문부과학성 예산으로, 보육소는 후생성 예산으로 분리되어 있다. 또한 유치원과 보육소 양쪽의 시설 인가가 필요하고 보조금 신청도 복잡하여 현실적으로 이중행정의 폐해가 나타났다(이성환, 2014). 유치원과 보육소를 외형적으로만 통합했기 때문에 부모들이 실제로 이용하기에는 불편함이 많았고, 관련 단체와 지자체 간의 연계도 부족했다. 즉 유아보육의 통합을 이룬 새로운 시설이라기보다는 기존의 시설에 더한 제 3의 시설이라는 평가가 일반적이었다.

2.4 민주당 집권과 종합어린이원 공약(2009년 - 2012년)

2009년 소자화사회(小子化社會)에 대비하여 보육제도 개선 등을 포함한 복지 공약을 내건 민주당이 집권하면서, 이원화 되어 있는 육아시설을 일체화하고, 보육 및 육아 관련 정책을 통괄하는 ‘어린이가정성(こども家庭省)’을 신설하여 기존 시설들을 ‘종합어린이원(総合こども園)’으로 전환할 것을 선언하였다(조성호, 2014). 인정어린이원 설치로 인한 폐해를 극복하고 좀 더 체계적인 관점에서 유보일원화 정책을 추진하겠다는 의지를 표명한 것이다. 구체적으로 살펴보면, 2010년 1월에 열렸던 「소자화사회 대책회의」에서 “자녀·육아 신시스템 검토회의”가 개최되었다. 내각부, 문부과학성, 후생노동성 장관 등 정부 내 관료들로 구성된 이 회의에서 유보일원화를 위한 “종합어린이원”을 새로 만들어서 유치원과 보육소를 통합하고 보육 시설에 대한 재정 지원 시스템을 일체화하겠다는 방안을 제안하였다. 종합어린이원에 대한

세부 사항은 다음의 <표 3>과 같다.

<표 3> 종합어린이원의 개요

법적지위	학교 ¹⁾ (유치원), 아동복지시설 및 제2종 사회복지사업
소관부처	내각부의 소관. 단, 학교와 아동복지시설의 성격을 동시에 갖기 때문에 문 부과학성, 후생노동성과의 분할 업무를 통해 조정을 도모함
교육/보육	- 만 3세 이상의 아동들에게 표준 교육시간의 학교 교육을 보장. 보육을 필요로 하는 아동에게는 학교교육에 더하여 보호자의 근로시간에 맞춰 보육을 보장함 - 만 3세 미만 아동에 대해서는 보호자의 근로시간에 맞추어 보육을 보 호함
설치주체	국가, 지방공공단체, 학교법인, 사회복지법인, 일정의 요건을 충족하는 주 식회사, NPO 등의 법인
직원	- 원장, 보육교사, 학교의사, 학교치과의사, 학교약제사, 조리원 - 보육교사는 유치원 교사 면허와 보육사 자격을 모두 보유하는 것을 원칙 으로 함

출처: 東 弘子(2012), 조성호(2014)의 내용을 재구성함

2.5 유보연계형 인정어린이원의 확충 (2012년 - 현재)

종합어린이원을 설치하여 기존의 유치원 및 보육소를 전환하겠다는 민주당의 결정은 이후 자민당과 공명당의 반대로 인해 “어린이·육아 관련 3법안²⁾”으로 수정되어 2012년 8월에 국회에서 통과되었다. 가장 핵심적인 내용은 종합어린이원에 대한 구상을 포기하고 기존의 인정어린이원을 인가보육소의 수를 증가하는 방향으로 결정했다는 점이다. 종합어린이원의 취지는 유치원을 우선적으로 전환하여 보육시설의 수를 확대함으로써 대기아동의 적체현상을 줄이려는 것이었다. 그러나 보육소는 기한 내에 전환할 의무를 지운 반면에 유치원은 희망 대상에 게만 적용하게 되어 형평성에 어긋났고, 대기아동 해소책으로서의 기능이 의문시되어서 본래

1) 학교(유치원) 교육이란 초등학교 취학 전 만 3세 이상의 아동을 대상으로 한 교육(유아기의 학교교육)을 말함.

2) 아동육아 지원법, 인정어린이원법의 일부개정법, 아동복지법의 일부개정 등 관계 법률의 정비 법률임(이성한, 2014; 조성호, 2014).

의 취지를 달성하기는 어렵게 되었다(이성한, 2014). 그에 따라 종합어린이원에 대한 구상은 포기되었고, 대신 자민당과 공명당이 제안한 대로 “유보연계형 인정어린이원”을 확충하는 방안으로 결정되었다.

“유보연계형 인정어린이원”은 기존의 인정어린이원이 내포하고 있었던 문제점들을 개선한 교육시설이다. 유치원과 보육소로 분리된 행정적인 승인 절차를 개정 인정어린이원 법에 근거하여 단일 허가로 변경하였고, 지도감독도 일체화시켜서 학교(유치원) 및 아동복지시설 양쪽 모두의 법적지위를 보장받게 되었다. 또한 기존의 인정어린이원의 설치주체는 국가, 지방공공단체, 학교법인, 사회복지법인, 그리고 허가된 일정 기준을 충족하는 주식회사, NPO(Non-Profit Organization; 비영리 법인) 등이 포함되었으나, 최종적으로 주식회사와 NPO 등의 법인은 설립주체에서 제외되었다. 종합어린이원에 대한 구상과는 달리 유치원이나 보육소 등 어떠한 시설도 새로운 유보연계형 인정어린이원으로 전환할 의무는 없으며, 안정적인 재정 지원을 위해서 세 가지 유형의 시설(유치원, 보육소, 인정어린이원)에 공통으로 적용될 “시설형 재원”을 새롭게 마련하였다. 종합해 보면, 종합어린이원은 유치원과 보육소를 완전히 통합하여 일체화한 시설로서 유보일원화 정책을 실현할 수 있는 방안이었지만, 국회에서 수정되어 부분적으로 통합된 형태인 유보연계형 인정어린이원의 확충으로 수정되어 개선되는 데 그쳤다. 따라서 일본의 유보통합 정책은 통합과 분리의 과도기적인 성격을 가진다.

3. 일본의 보육 시설 유형

앞서 설명한 바와 같이, 2012년 8월에 “어린이·육아 관련 3법안”이 통과되면서, 기존의 인정어린이원은 체계화되고 개선되어 4개의 새로운 시설 유형으로 나뉘어졌다. 유보연계형, 유치원형, 보육소형, 자치단체 재량형 등 네 가지 유형의 인정어린이원은 각 지역의 실정에 따라 선택적으로 운영될 수 있다.

유보연계형 인정어린이원은 인가된 유치원과 인가된 보육소가 협력하여 일체적으로 운영함으로써 인정어린이원으로서의 기능을 수행하는 유형이다. 유치원형은 인가 유치원이 유아 교육을 받을 수 없는 영·유아를 위하여 보육시간을 늘리는 등 보육소적 기능을 갖추어 인정어린이원으로서의 기능을 수행한다. 보육소형은 인가 보육소가 보육을 받을 수 없는 영·유아뿐만 아니라 그 이외의 영·유아도 받아들이며 유치원적인 기능을 갖추어 인정어린이원으로서의 기능을 수행하는 유형이다. 마지막으로 자치단체 재량형은 유치원이나 보육소의 인가가 없는

지역의 유아교육보육시설이 인정어린이원으로서 필요한 기능을 수행하는 유형이다.

이 중에서 유보통합에 가장 가까운 유형은 유보연계형 인정어린이원이라고 볼 수 있는데, 유치원과 보육소의 기능을 통합하였고 0세부터 5세까지의 영·유아의 입원을 허용하여 유아교육과 보육의 서비스를 통합적으로 제공하는 시설이다. 기존의 시설과 비교할 때 유보연계형 인정어린이원의 통합적인 성격이 두드러지는데, 2006년에 처음 발표되어 설립되었던 인정어린이원은 유치원과 보육소를 외형적으로 통합하여 개별적인 두 개의 시설을 하나의 공간에 묶어놓은 것에 불과했고, 새로운 유치원형이나 보육소형은 통합적인 시설로 전환하지 못한 기존의 유치원과 보육소의 기능을 다소 개선한 것에 그치고 있다.

4. 유보연계형(留保連携型) 인정어린이원

이 절에서는 유아교육과 보육의 기능이 부분적으로 통합된 시설유형인 유보연계형 인정어린이원에 관해 자세히 알아보고자 한다. 유보연계형 인정어린이원의 특징과 시설 인가기준, 교사의 자격과 역할, 그리고 입소 자격 및 절차와 보육료 등을 살펴본다.

4.1 특징

유보연계형 인정어린이원은 인정어린이원의 4가지 유형 중 하나로서, 기본적으로 인정어린이원의 특징을 가진다. 인정어린이원은 각 지역 특성에 맞는 창의적인 사고를 바탕으로 유치원, 보육소 등 초등학교 취학 전 유아교육 및 보육을 지원하고 보호자의 자녀 양육을 지원하기 위해 만들어진 시설이다. 부모의 직장 유무와 직장의 형태에 관계없이 입원이 가능하고, 취학 전 영·유아에게 적절한 유아교육 및 보육의 기능을 제공한다. 또한 자녀를 둔 모든 가정을 지원하는 기능을 갖추고 있다(일원화시설모델사업평가위원회, 2005; 최순자, 2007에서 재인용). 유치원 및 보육소와 비교하여 도출한 인정어린이원의 기능은 다음의 <표 4>와 같다.

<표 4> 유치원과 보육소, 인정어린이원의 기능

유치원	인정어린이원	보육소
- 유아교육 중심 - 만3세~취학전 유아 대상	- 영유아의 발달을 최우선으로 하고 영유아 발달의 기초를 다짐 - 단체 활동과 다른 연령과의 교류를 통해 건 강한 성장을 지원 - 지역 자녀양육 사업을 통해 자녀양육 가정 지원 - 보호자의 직장 유형, 유무와 관계없이 입원 가능 - 대기 아동의 적체 현상 해소	- 보육 중심 - 0세에서 취학 전 유아 중에서 가정 에서 돌볼 수 없는 유아 대상

유보연계형 인정어린이원의 교육 및 보육 내용을 보면, 유치원 교육요령과 보육소 보육지침의 목표가 달성될 수 있도록 일체적 운영의 관점에서 교육 및 보육의 전체적인 계획을 편성하고 운영하고 있다. 시설의 이용에 있어서 연령이나 시간 차이 등의 사정을 배려하도록 하고 있으며, 초등학교 교육과의 연계를 고려하여 교육보육 내용을 편성하고 있다(오미희, 2014). 유보연계형 인정어린이원에 자녀를 입원하기 위해서는 보호자와 어린이원의 설치자가 직접 계약하며 입원 전형은 설치자가 정한 바를 따른다. 다만 보육이 필요한지 여부는 시정촌의 담당자가 판단한다. 보육시간은 4시간의 단시간아와 8시간의 장시간아로 구분되는데, 0~2세 영아는 모두 단시간아로 구성되며 3~5세아는 단시간 혹은 장시간아 모두 해당된다. 지역의 주민들에게 자녀 양육을 지원하기 위해 자녀양육 상담을 제공하거나 지역의 부모와 자녀가 함께 모이는 장소를 마련하고 있으며 일시보육 등 보호자의 자녀양육 역량 향상을 도모하고 있다. 또한 인정어린이원을 이용하지 않는 지역의 부모와 자녀들을 위한 프로그램을 마련하여 주 3회 이상 반드시 제공해야 한다(강민정, 2008).

유보연계형 인정어린이원은 설치자가 학교법인이나 사회복지법인에 관계없이 운영비 및 시설 정비비를 조성할 수 있도록 되어 있다(강민정, 2008; 최순자, 2007). 단 유보연계형의 보육료는 사립, 공립에 관계없이 시정촌에 보고해야 하며, 만약 보육료가 부적절할 경우에는 변경하도록 한다. 보육료는 보호자의 소득에 따라 시정촌의 보육료 단가표에 의해 보육료를 정하고 있다. 국고에서 운영비가 지급되는데, 유보연계형 시설에 우선적으로 재정이 지원되며 재정지원의 규모도 유치원형이나 보육소형보다는 많은 편이다(강민정, 2008)

4.2 인가 기준

유보연계형 인정어린이원은 기존의 유치원이나 보육소로부터 전환하여 설치하거나 새롭게 신설할 수 있는데, 각각의 경우에 따라 인가 기준이 상이하게 적용된다. 여기에서는 유보연계형 인정어린이원을 신설할 경우의 기준을 살펴보고자 한다. 먼저, 유치원과 보육소의 기준이 다른 경우에는 수준이 더 높은 기준을 따르고, 유치원과 보육소의 어느 한쪽에 적용되는 기준은 학교(유치원) 및 아동복지시설로서의 성격을 고려하여 양쪽 실무에 지장이 없는 기준으로 선별하여 적용한다. 그리고 유치원과 보육소의 기준에 없는 새로운 사항에 대해서는 현행 인정어린이원의 기준을 참고하여 추가한다.

「개정 인정어린이원법」에 따르면, 새롭게 신설되는 유보연계형 인정어린이원은 다음의 세 가지 주요 사항을 반드시 준수해야 하는데, 첫째, 학급 편제, 배치하게 될 원장, 보육교사, 기타 직원, 직원의 수, 둘째, 보육실의 바닥면적 및 기타 시설에 관한 사항, 셋째, 운영에 관한 사항으로 아동들의 처우 확보, 비밀 준수와 같이 아동들의 건전한 발달과 밀접하게 관련된 것들을 담고 있다(조성호, 2014; 인정어린이원 보호자용 브로셔).

신설을 포함하여 유보연계형 인정어린이원으로 인증 받은 건수는 해마다 증가하고 있는데, 2011년 406건에서 2014년 4월 현재 720건으로 약 2배 정도 늘어났으며 인정어린이원으로 인증 받은 전체 건수(1,359건)의 절반 이상을 차지하고 있어 점차 확산되는 추세이다(문부과학성·후생노동성 유보연계 추진실 자료).

4.3 교사 자격

유보연계형 인정어린이원에 근무하는 교사는 유치원교사 면허와 보육사 자격을 모두 소유하는 “보육교사”의 자격이 부여된다. 개정법 시행 후 첫 5년간(2012년-2017년)은 하나의 유치원교사 면허 혹은 보육사 자격 중 하나를 소유하는 자도 보육교사가 될 수 있도록 제도 변경에 따른 유예기간을 두고 있다(공병호, 2013; 이성한, 2014). 보육교사 자격취득을 위해 종합대학과 단과대학, 전문학교 등은 유치원교사와 보육사 모두를 취득할 수 있도록 양성과정의 교육 과정을 개정하였다. 유치원교사 면허를 가진 자가 보육사 시험을 칠 경우 발달심리학, 교육원리, 실기시험이 면제되고, 2010년부터는 양성과정에서 이수했던 교과에 관한 시험과목은 면제 대상이 되었다. 보육사 자격증 소지자의 경우, 일정한 학력을 갖추고 아동복지시설, 벽지보육원, 인정어린이원에서 3년 이상의 실무경험을 가지면 유치원교사 면허시험에 응시할 수 있는 자격이 된다(이성한, 2014).

5. 결론: 일본의 유보 통합과정이 우리나라에 주는 시사점

현재 우리나라는 유아교육 및 보육정책에서 있어 중요한 이슈들을 가지고 있다. 무상보육 및 교육의 확대, 공교육보육, 그리고 학제 재편성 등 총체적으로 교육과 보육의 질적 향상을 위한 노력들이 끊임없이 이루어지고 있다. 그러나 이러한 문제의 핵심에는 저출산과 일원화라는 근본적인 극복과제가 자리잡고 있다.

일본 또한 저출산 사회에 대비하기 위하여 교육 및 보육 관련법 개정 및 자녀양육 신시스템 도입 등 다양한 노력을 해오고 있다. 특히 일본은 우리나라와 마찬가지로 교육과 보육이 행정적으로 이원화되어 정책의 효율성 및 정부 예산 투입의 이중성 등 문제를 가지고 있다. 이에 후생노동성은 유치원과 보육소를 일원화하기 위한 일환으로 인정어린이원을 운영하고 있다. 그러나 기존의 인정어린이원이 현재 이원화의 문제 및 사회의 보육 요구를 수용하지 못한다는 판단 아래 개선된 인정어린이원, 즉 유보연계형 인정어린이원을 제안하고 있다. 유보연계형 인정어린이원은 유치원과 보육소로 분리된 행정적인 승인 절차를 개정 인정어린이원 법에 근거하여 단일 허가로 변경하였고, 지도감독도 일체화시켜서 학교(유치원) 및 아동 복지시설 양쪽 모두의 법적지위를 보장받게 되었다. 그러나 유치원이나 보육소 등 어떠한 시설도 새로운 유보연계형 인정어린이원으로 전환할 의무는 없으며, 안정적인 재정 지원을 위해서 유치원, 보육소, 인정어린이집의 세 가지 유형의 시설에 공통으로 적용될 재원을 새롭게 마련하였다. 유치원과 보육소를 완전히 통합하여 일체화한 종합어린이원이 국회에서 수정되어 부분적으로 통합된 형태인 유보연계형 인정어린이원의 확충으로 수정되어 개선됨에 따라 일본의 유보통합 정책은 통합과 분리의 과도기적인 성격을 가진다.

이상에서 살펴본 바에 의하면 보육연계형 인정어린이원은 전두환 정권으로 대별되는 제 5공화국 시절 한국에서 시도되었던 ‘새마을 유아원’과 그 형태와 체제가 매우 비슷하게 여겨진다. 제 5공화국으로 대표되는 1980년대는 한국의 유아교육에 있어 부흥기라고 해도 과언이 아니다. 국가적 관심으로부터 멀어져 있던 유아교육을 국민기초교육의 토대로 자리매김하고 양적 확충을 위한 집중적인 노력이 추진되었다. 그 중 유보일원화 문제 역시 주요 해결과제 중 하나였으며, 새마을 유아원이라는 새로운 기관의 창출로 문제를 해결하였다. 새마을 유아원은 유치원도 어린이집도 아닌 새로운 형태의 기관으로 두 기관의 특성을 공유하되, 담당 행정 부서를 교육부도 복지부도 아닌 제 3의 내무부 산하에 둬서 두 주무 행정부서 간의 대결구도로부터 벗어날 수 있었다. 당시에도 일원화를 위한 노력의 결집으로 담당 행정부서간의 힘겨루기 및 세력 과시적 측면을 부정할 수 없었기 때문이다. 어렵게 시작한 유보일원화의

시작은 제 3의 대안으로 자리를 잡는 듯 하였으나, 5공화국의 몰락과 함께 5공화국의 대표적 정책이었던 새마을 유아원 역시 짧은 역사를 뒤로하고 사라졌다. 뒤이은 노태우 정권은 전두환 정권을 부정해야만 정통성 확립이 가능하였으므로 유아교육의 중흥을 강조하였던 전두환 정권과는 다른 측면에서 유아동 정책을 접근하였으며 결론은 보육의 강조로 나타났다. 이에 새마을 유아원이 전면 폐지되고 어린이집, 놀이방 등의 보육시설기관의 확충에 정책이 집중되었다. 다시 이원화 체제로 환원된 것이다.

일원화와 관련하여 일방적 통합, 연령별 분리 운영, 교육과정의 통합 등 다양한 제안들이 있다. 일방적 통합이란 즉 교육이든 보육이든 한 쪽의 형태로 전면 통합되는 형태이며 연령별 분리운영이란 0-2세 영아는 보육전담, 3-5세 유아는 교육전담으로 운영하는 것을 말하며 마지막으로 교육과정 통합은 모든 운영체제를 유지한 채 교육과정을 통합함으로써 두 기관의 서비스 내용을 통합하는 것을 의미한다. 현재 한국에서 시행되고 있는 누리과정의 경우 교육과정 통합의 전형적인 예이다. 이렇듯 한국에서도 다양한 시도와 노력이 있어왔으나, 정치적으로 때로는 양 행정기관 및 운영 주체의 입장 차이로 인해 좋은 성과를 얻지는 못하고 있다. 이러한 시점에서 일본의 일원화의 결과의 형태는 과거의 우리나라에서 운영되었던 새마을 어린이집을 재조명해 보게 한다.

한국과 일본의 보육정책은 공통적으로 교육과 보육을 일원화하여 학부모의 경제적 부담을 감소하고 미래를 위한 장기적인 인재양성이라는 목적을 가지고 구체적인 방안들을 내어놓고 있다. 그러나 이 과정에서 소외되기 쉬운 것이 유아의 권리 및 학부모의 요구이다. 무엇보다 보육정책은 그 대상이 되는 영유아의 권리와 이들을 질적으로 높은 수준에서 교육하여 성장하도록 해야 한다는 측면, 그리고 보육에 종사하는 종사자들의 만족과 부모의 욕구를 반영해야 한다는 점 등 고려할 주요한 사항들이 남아있다.(서영숙, 서문희, 이미정, 유구중, 황옥경 박경자, 2011). 현재 교육과 보육 정책결정에 있어 많은 영향력을 미치는 것이 양 기관 종사자임을 부정할 수 없다. 그러나 교육과 보육 정책의 실질적인 수혜자는 유아와 부모이며 이는 결국 온 국민임을 잊어서는 안될 것이다. 이는 교육과 보육 정책이 인구정책과 연결되는 국가의 주요 정책 중 하나로 부각된다는 점과 연결되어 있다.

유보통합의 방향에 관하여 일본에서는 유보통합에서 있어 공적영역과 민간영역의 균형을 고려하고 있다. 일본의 유보통합의 과정을 살펴보면 최초 공적책임을 강조하였으나, 점차 국가 및 지자체의 재정 지출을 최소화하는 것에 목적을 두고 민간영역에서 할 수 있는 역할 등을 재고하고 있다. 보육시설의 까다로운 기준을 완화하고 보육소를 확대하는 등 민간영역이 담당할 몫을 확대하는데 비해, 우리나라는 민간영역에 의존하여 보육제도를 운영하다가 누리과정 도입과 무상보육 실시 등 공적영역의 책임이 확대되는 모습이다. 일본의 사례와는 다소

상이한 방향으로 추진되고 있어 유보통합 관련 정책과 제도의 정비에 있어 고려할 사항이 다를 것이다. 우리나라에서도 유보통합과 관련하여 공적영역과 민간영역의 균형과 역할에 대한 재고가 필요할 것으로 여겨진다.

다음으로 교사자격제도 등 교사의 자질에 관련된 문제이다. 유보연계형 인정어린이원에 근무하는 교사는 유치원교사 면허와 보육사 자격을 모두 소유하는 보육교사의 자격이 부여된다. 개정법 시행 후 첫 5년간(2012년-2017년)은 하나의 유치원교사 면허 혹은 보육사 자격 중 하나를 소유하는 자도 보육교사가 될 수 있도록 제도 변경에 따른 유예기간을 두고 있다(공병호, 2013; 이성한, 2014). 보육교사 자격취득을 위해 종합대학과 단과대학, 전문학교 등은 유치원교사와 보육사 모두를 취득할 수 있도록 양성과정의 교육과정을 개정하였다. 우리나라에서도 현재 유치원교사, 보육교사로 나누어 자격을 부여하고 있다. 두 가지 자격 모두를 갖춘 교사도 있지만 둘 중 하나만 가진 교사들을 어떻게 수용할 것인지 그리고 새로운 자격기준을 마련할 것인지, 양성체제를 부분 통합 혹은 완전 통합할 것인지 등 교사자격제도에 대한 고려가 필요하다.

마지막으로 학부모의 선택권에 대한 사항이다. 일본에서는 2015년부터 적용될 ‘아동육아지원 신제도’ 이후 다양한 유형의 보육시설 이용 기능하게 됨에 따라 유형에 따른 보육의 목적과 대상이 다르기 때문에, 부모의 여건에 맞도록 선택 가능하도록 한다. 또한 일원화에 따라 보육의 질이 어느 정도 균등해졌고, 시설입소도 지자체와 연계되어 있어 행정적인 절차가 통일됨에 따라 학부모의 선택권이 넓어졌다 할 수 있다. 우리나라에서도 유치원과 어린이집의 서비스 질을 균등하게 유지하고, 학부모의 선택권을 확대한다는 측면에서 유보통합의 방향성이 정립되어야 한다. 그러나 선택권이 다양해진 만큼 학부모의 재정적인 부담이 커질 우려가 있다. 특히 재정적인 부담으로 인해 누리과정 운영에 차질이 빚어지고 있는 점을 감안할 때, 시장원리에 따라 선택권을 다양하게 하고 서비스의 가격을 높이는 정책적인 방향이 실패할 우려가 있음을 생각해야 해야 한다. 일본의 사례를 통하여 다양한 방안을 마련할 수 있을 것이다.

【參考文獻】

- 강란혜(2008)「일본의 유보일원화종합시설(인정어린이원)에 관한 동향과 과제」『한국보육지원학회지』4(2), pp.100-127
- 강민정(2008)「일본의 ‘인정어린이원’에 대한 교원의 인식과 운영 실제」이화여자대학교 대학원 박사학위논문
- 강현구, 이순형(2014)「한국과 일본 영유아 보육 제도 비교연구」『아시아리뷰』14(1), pp.139-167
- 공병호(2013)「일본 보육사 양성제도의 변화 동향」『한국일본교육학연구』18(1), pp.1-18

- 김세곤(2006)「일본의 최근 보육 현황을 통해서 본 유보일원화문제의 동향과 전망」『일본학보』69, pp.437-439
- 김희숙, 서영숙(2006)「일본의 유보일원화 동향과 시사점」『미래유아교육학회지』13(4), pp.349-371
- 유해미, 유희정, 장경희(2011)『일본의 보육정책동향(2)』육아정책연구소
- 오미희(2014)「한국과 일본의 유보통합화 과정 연구」『일어일문학』63, pp.261-280
- 이기숙, 강민정(2007)「일본의 유보일원화와 인정어린이원의 발전과정에 대한 고찰」『유아교육연구』27(5), pp.63-85
- 이성환(2014)「일본 유보통합의 흐름과 전망」『한국일본교육학연구』19(1), pp.33-54
- 이혜원(2006)「한일 아동복지법의 내용에 관한 비교연구」『한국사회복지학』58(2), pp.167-195
- 장명림(2013)『유보통합모형 탐색과 통합 추진 현황. 한국유아교육학회 사단법인 창립총회 및 2013년 추계정기학술대회 자료집』, pp.74-86
- 조성호(2014)「일본의 유치원(幼稚園)과 보육소(保育所) 통합현황과 시사점」『보건복지포럼 2014년 2월』, pp.87-97
- 최순자(2007)「일본의 유아교육과 보육의 최근 동향 검토-유아교육·보육 일원화와 보육소 민영화를 중심으로-」『생태유아교육연구』6(1), pp.161-175
- 현정환(2001)「일본의 유보 일원화 문제를 둘러싼 시대적 고찰과 최근의 동향 및 과제」『한국일본 교육학연구』15(2), pp.41-63
- 東 弘子(2012)『幼保一体化をめぐる議論. 国立国会図書館』 Issue brief number 745
- 一元化施設모델사업평가위원회(2005)『일원화시설모델사업평가위원회 중간보고서』
- Japanese Economy Information Division(2005) Child Day Care Industry in Japan, Japan Economic Monthly, November 20, pp.69-85
- Kaga, Y., Bennett, J., & Moss, P.(2010) Caring and learning together: A cross-national study of the integration of early childhood education and care into education, Paris: UNESCO
- Ministry of Health, Labour and Welfare(2012) Annual Health, Labour and Welfare Report
- OECD(2011) OECD Network on Early Childhood Education and Care's, "Survey for the Quality Toolbox and ECEC Portal." OECD Publishing
- Zhou, Y., Oishi, A. S., & Ueda, A.(2003) Childcare System in Japan. Journal of Population and Social Security, pp.411-425
- 인정어린이원 홈페이지. <http://www.youho.go.jp/gaiyo.html>
- 인정어린이원 보호자용 브로셔

논문투고일 : 2014년 12월 10일
 심사개시일 : 2014년 12월 20일
 1차 수정일 : 2115년 01월 08일
 2차 수정일 : 2015년 01월 14일
 게재확정일 : 2015년 01월 19일

 <要旨>

일본의 유보통합 현황 분석 및 시사점

일본과 한국은 세계에서 몇 안되는 유아교육과 보육이 행정적으로 분리되어 운영되는 국가이다. 대부분의 국가는 보육 또는 교육으로 일원화된 상태에서 유아를 위한 정책이 실현되고 있으나, 일본과 한국은 이원화의 문제로 일관된 유아정책을 실현해 나가는데 문제가 발생되고 있다. 이에 일본의 경우 한국에 앞서 일원화를 위한 노력을 지속해 왔으나 성공적인 결과를 얻지 못하고 있었다. 일본의 지속적인 노력은 2006년 개정된 인정어린이집의 행정적 체계를 완성함으로써 일원화를 구체적으로 추진하고 있다. 이에 본 연구에서는 인정어린이집이 출현되기까지의 유보일원화 과정을 시기별로 살펴보고, 그 결과 최종 산물로 나타난 ‘인정어린이원’의 특징을 살펴보았다. 이를 통해 한국의 유보일원화 과정과 방향에 대한 발전적 대안 모색의 시사점을 제안 받았다. 일원화 된 기관의 형태에 있어서 유아교육 혹은 보육 중 한 방향으로 일원화 되는 형식 또는 제 3 형태의 일원화 기관을 제안할 수 있을 것으로 보인다. 또한 일본의 일원화가 오래 기간 동안 변화의 고통 속에서 실현된 과정을 확인함으로써 한국의 일원화 역시 한 번의 정책으로 일원화가 이루어지기 보다는 지속적인 노력의 결과로 얻어낼 수 있을 것이라는 인내와 기대가 요구될 것이다. 이 과정에서 무엇보다 소외되어서는 안 되는 것이 유아와 학부모의 요구와 권리임도 잊어서는 안될 것이다.

An Analysis and Implication of Process on Unification of Japanese Education and Daycare

Japan and Korea are the special nation that have two type of administrative agency about children's welfare. The policy of children are divided in education and daycare in Japan and Korea. The division of administration and public finance leads to some problems. Those are the confusion of police, the waste of public finance and the conflict of education and daycare. Japan has endeavored to unify the education and daycare for a long time. In 2006, Japan got result the concrete system of the reformed 'In Jung Children's Center' that is a core of the unification of the Japanese education and daycare. This study suggested the process of unification on education and daycare and direction of progressive alternatives to Korea. There are two options which are As the form of unified institution, there are two option are possible. The one is to select one direction education or daycare, the other is the third option neither kindergarten nor children house. The unification of Korean education and daycare should be asked continuous efforts and endeavor for the unification. Also children's rights and parents' need are very important element in the decision of policy about the unification.