

한국과 일본 영유아 보육 제도 비교연구

강현구 서울대학교 아동가족학과

이순형 서울대학교 아동가족학과 · 생활과학연구소

최근 영유아기 보육 및 교육 정책의 개선 방향에 대한 관심이 높아지면서 선진 사례로 일본의 보육 제도가 거론되고 있다. 그러나 보육과 교육의 이원화 구조라는 공통점을 가진 양국의 제도 연구에서는 무엇보다 사회역사적 맥락에서 보육 제도를 비교분석하며 시발과 변화 과정의 공통점 및 차이점을 비교하는 선행적 탐색 연구가 필요하다. 보육 관련 법체계, 정책 결정과 변화의 양상을 비교분석한 결과, 양국의 보육 제도는 오보호아동을 위한 전통적 복지 제도의 일환으로 시작됐다는 점에는 공통점이 있지만 법령 체계, 교사의 자격 및 역할, 보육시설 입소 자격 및 절차, 공적 영역의 책임 비중 변화라는 측면에서는 차이가 있다. 특히 일본은 보육에서의 국가 책임을 감소시키는 방향으로 나아가는 반면 한국은 민간 중심의 보육에서 점차 국가 책임을 강화하는 방향으로 나아가고 있으므로, 양국 보육 제도의 연구에서 특히 제도 변화의 경로를 고려한 면밀한 비교의 필요성은 더욱 높다고 할 수 있다.

주제어 보육 제도, 유보이원화, 유보통합

I. 서론

최근 세계적으로 영유아기 아동에 대한 보육 및 교육 정책에 대한 관심이 높아지고 있다. 특히 OECD에서는 『OECD 교육지표』와 『스타팅 스트롱(*Starting Strong*)』이란 보고서를 통해 초기 아동기의 중요성을 역설하고 보육 및 교육을 뒷받침할 수 있는 정책 환경 구축을 회원국에게 권고하고 있다(OECD, 2010; 2012 등).

영유아기 보육과 교육에 정책적 관심이 급증하는 데에는 몇 가지 이유가 있다. 우선 영유아가 전 생애 발달에 있어 ‘결정적 시기’로서 중요하며, 이 시기의 인적 자본에 대한 투자 효율성이 다른 어느 시기보다 높다는 것이 많은 연구에서 밝혀졌기 때문이다(박은혜 · 장민영, 2014; Cunha and Heckman, 2008). 또 기혼여성의 사회 진출이 보편화되는 추세 속에 미래 세대의 보호, 육성이란 점에서 보육 및 교육 문제가 공동체 차원의 관심사로 부각되었기 때문이다. 이에 한국에서도 보다 효율적인 보육

및 유아교육의 정책 방향 모색이 이루어지고 있다. 그 과정에서 외국의 관련 제도에 대한 비교연구가 많이 이루어졌는데, 그 중 가장 주목받는 나라가 일본이다. 이는 다음과 같은 이유에서다.

첫째, 일본은 오랫동안 보육 정책에 의해 운영되는 ‘보육소’와 유아교육 정책에 의해 운영되는 ‘유치원’의 이원화 구조를 보였고, 주무부처 또한 복지부처와 교육부처¹였다는 점에서 외형상 한국과 매우 유사하기 때문이다. 둘째, 일본 역시 한국에서와 마찬가지로 보육소의 교육화와 유치원의 보육 기능 강화가 진행 중이며 유아교육 체계와 영유아보육 체계의 통합인 ‘유보일원화(幼保一元化)’²와 관련된 제도 개혁 논의가 상당 기간 진행되어 왔기 때문이다. 사실 제도의 본래 취지에서 볼 때 어린이집 등 보육시설을 중심으로 한 보육 제도는 빈곤가정 자녀 등 요보호 아동을 돌보기 위한 복지 제도의 일환으로 출발했고, 유치원을 중심으로 한 유아교육 제도는 중산층 이상 가정에서 수익자 부담의 원칙에 따라 취학 전 조기 교육의 일환으로 출발했다는 점에서 두 제도는 차이가 있다. 그러나 최근에는 종일제 교육을 하는 유치원이 늘어나고, 어린이집에서도 보육의 질을 높이는 차원에서 교육 프로그램을 수행하면서 두 기관의 기능이 매우 유사해졌다. 이에 두 기관을 통합해 행정 및 재정 이원화에 따른 비효율성을 제거하고 보다 효과적인 영유아기 보육 및 교육 정책을 도모할 수 있다는 것이 유보통합 주장의 핵심 내용이다(나정·박은실, 2003; 고민정·권건일, 2007; 이일주, 2013; 장명림, 2006).³ 특히 일본에서 2006년 보육소와 유치원 통합을 위한 과도기적 기관으로 ‘인정어린이원(認定こども園)’이 출현하면서부터 “한국에서도 조속한 시일 내에 유보통합을 추진할 필요가 있다”는 주장을 뒷받침하기 위해 일본의 제도와 유보일원화 움직임을 소개하는 연구가 많이 등장했다(강란혜, 2008; 김세곤, 2008; 신나리·김은설, 2006; 이성환, 2010 등).

1 일본은 후생노동성과 문부과학성이, 한국은 보건복지부와 교육과학기술부가 보육과 유아교육을 주관하고 있다.

2 일본에서는 유보통합과 관련해 ‘유보일원화’라는 용어를 사용하고 있다(예를 들면 五十嵐敦子(2007). “幼保一元化への働きをめぐる問題”, 『白鷗大學教育學部論集』 1(1), 87-100). 한국에서는 ‘유보통합(幼保統合)’이라는 용어가 학계뿐 아니라 정부의 공식 용어로 사용되고 있다. 대표적인 예로 국무조정실장이 위원장을 맡고 있는 ‘유보통합추진위원회’의 명칭을 들 수 있다.

3 이러한 주장에 따라 박근혜 정부에서도 2016년까지 유보통합을 완료하겠다는 적극적 의지를 밝힌 바 있다(『서울신문』, 2014/02/17).

이 연구에서는 일본의 보육 및 유아교육 제도 소개에 중점을 두거나 혹은 특정 시점에서의 제도적 현황을 기계적으로 비교하며 정책 시사점을 제시하려는 국내의 연구 경향과 관련해 다음과 같은 문제의식을 갖는다. 즉, 외형과 구조가 비슷하다는 이유로 일본의 제도적 경험을 그대로 한국에 비교·적용하는 것이 타당한지 검토할 필요가 있고, 정책 방향성에 대한 검토에 앞서 먼저 양국의 역사적 맥락(historical context)과 제도의 구체적 내용을 비교하는 것이 선행될 필요가 있다. 비록 유보이원화 체계라는 구조, 그리고 최근 양자의 통합 움직임이라는 외견에서는 한국과 일본 사이에 공통점이 있지만, 구체적인 제도의 내용과 특성, 그러한 제도를 형성하는 데 영향을 미친 역사적 맥락 및 사회적 인식에선 상당한 차이가 존재할 수 있기 때문에 통시적 관점에서 검토하고 그 결과를 토대로 제도의 방향성을 살펴봐야 하기 때문이다.

이러한 관점에서 이 연구는 탐색적 연구의 일환으로 먼저 보육시설을 중심으로 한 보육 제도에 관심을 갖는다. 그리고 지금까지 국내 연구들이 상대적으로 다루지 않았던 역사적 맥락의 측면에 주목해 한국과 일본 보육 제도의 변화 과정을 사회적 인식 변화와 연관지어 추적·비교하고, 그 결과를 토대로 주요 요소별로 양국 보육 제도의 성격과 내용을 비교분석한다. 앞서 소개한 바와 같이 일본의 보육 제도에 관한 기존의 연구들은 상당 부분 일본의 제도 및 현황을 정리·소개하는 방식으로 이루어졌고, 시기적으로는 2000년대 중반에서 2010년에 연구들이 집중되었다는 특징이 있다. 따라서 한국에서 전면 무상보육의 실시로 공적 영역에서의 보육 책임이 확대되고 있는 현재 시점에서, 이러한 비교연구는 의미 있는 작업이 될 것이다. 동시에 이 연구는 추후 보육 제도와 관련된 ‘사회적 인식’과 ‘제도’ 사이의 구조적 연관성을 파악하기 위한 토대가 된다는 점에서도, 보육 제도 개선에 대한 정책적 시사점을 모색하는 데에도 기여할 것이다.

비교연구를 위해서 국내외의 문헌연구들을 바탕으로 일본 국회와 후생노동성 등의 발간 자료, 국내외 정부기관의 통계 자료 등을 활용했다. 그리고 제도의 구체적 내용과 관련해서는 일본의 보육 제도를 규율하는 아동복지법(1947년 제정, 1997년 개정), 한국의 보육 제도에 관한 아동복지법(1961년 제정), 아동복지법(1981년 아동복지법 전면 개정), 유아교육진흥법(1982년 제정), 영유아보육법(1991년 제정, 2004년 전면개정) 등의 법률을 분석했다. 이하에서는 먼저 한국과 일본 양국에서 보육 제도의 변화 과정을 사

회적 맥락에 따른 연혁을 중심으로 살펴보고, 주요 요소별로 양국 보육 제도의 구체적 성격과 특성을 비교분석한다. 그리고 그 결과를 토대로 한국에 대한 정책적 시사점은 무엇인지를 고찰하고자 한다.

II. 한국과 일본의 보육 제도 변화과정

1. 일본의 보육 제도

1) 패전 이전 시기(-1945년)

19세기 말 일본에서는 농촌에서 어머니가 농사일을 돕거나, 도시 빈곤가정에서 양친이 모두 일터로 나가야 하는 상황이었다. 이에 따라 취학아동이 보다 어린 영유아를 학교에 데리고 오면 교육 시간 동안 해당 영유아를 별실에서 보호하는 코모리 학교(子守學校)가 등장했다(久保いと, 1990. 김인아, 2000에서 재인용). 이후 산업구조의 재편과 이농 현상, 자본주의의 발달 및 빈부 격차 증대로 빈곤층이 증가하면서 도쿄의 후타바보육원(二葉保育園),⁴ 오사카의 아이젠바시보육소(愛染橋保育所)와 같은 본격적인 보육시설이 출현했다. 이 시설들은 집에 남겨지거나 제대로 돌봄 혜택을 못 받는 아이들의 복리를 위한 인도주의 차원의 기부금 등으로 설립, 운영되었다. 1908년에는 구제 사업의 일환으로 내무성에서 탁아 사업 관련 업무를 시작했고, 1910년대 말부터는 공립 탁아소가 본격적으로 설립됐다. 태평양전쟁 발발로 남성이 징집되며 여성 노동력 확보가 필요했고, 이로 인해 탁아소 증설이 활발히 일어나 그 수가 1930년대 중반 300여 개에서 1944년 2,000개 이상이 됐다(김인아, 2000; 현정환, 2001). 이처럼 패전 이전 일본의 보육은 유치원이 상대적으로 중상류층 가정 자녀에 대한 일종의 귀족 교육 기능을 수행한 것과는 다르게 빈곤층에 대한 구제, 여성 노동력의 확보, 아동 보육의 필요라고 하는 시대적 요구의 충족에서 출발했다.

⁴ 이와 관련하여 二葉保育園, http://www.futaba-yuka.or.jp/main_site/history.html 참조.

2) 아동복지법 제정 및 유보이원화에 따른 차별화·역제 조치 시기(1945~1964년)

패전 후 미군정의 영향으로 ‘일본의 교육 제도에 관한 관리 정책’이 수립되고 1947년에 학교교육법과 함께 아동복지법이 제정되었다. 이에 따라 탁아소라는 명칭이 보육소로 바뀌었고, 보육소는 모든 아동의 복지 증진과 향상을 위한 적극적인 관점에서 ‘매일 보호자의 위탁을 받아 그 영유아를 보육하는 것을 목적으로 하는 아동복지시설’이 됐다(아동복지법 제39조). 그러나 1950년 이후 일본의 유보이원화 분리 정책에 따라 보육소는 유치원과 차이가 명확해졌고,⁵ 1951년 아동복지법 제 39조 개정을 통해 보육소 입소 대상을 ‘일반 아동’에서 ‘보육에 결함이 있는 아동’으로 제한하고⁶ 이른바 ‘조치 제도’⁷가 확립되었다. 이후에도 일본 정부는 보육소가 유치원화되지 않도록 지자체에 대한 관리감독을 강화했다. 한국전쟁을 계기로 1950년대 중후반부터 일본 경제가 성장하고, 여성의 사회 진출 증가와 이농 현상 심화에 따라 ‘보육에 결함이 있는 아동’이 빠르게 증가하고 보육 수용 능력 증대의 필요성도 커졌지만, 일본 정부는 가정 보육을 강조하는 ‘보육 7원칙’⁸을 제안하는 등 여전히 소극적 태도를 유지했다.

이러한 보육소 차별화 정책은 당시의 사회 변화와 밀접한 관계가 있다. 즉, 전후 대량 실업 사태에 더해 구식민지로부터 되돌아 온 사람과 퇴역 군인 등 남성 실업

⁵ 유보이원화 분리 정책의 배경에는 ‘자녀는 가정에서 부모의 손에 의해 양육되어야 한다’는 일본의 전통적 사고방식, 그리고 ‘유치원은 주로 도시 중산층에서 사비를 들여 자녀를 교육하는 교육시설이며 보육소는 특별한 사정으로 가정에서의 양육이 어려운 자녀를 보호하는 복지 시설’이라는 사회적 인식이 거론된다(김인아, 2000; 김희정, 2005; 현정환, 2001). 실제로 1954년 후생성에서 간행한 『보육소의 운영』에도 가정 보육의 중요성을 강조하면서 유치원과 보육소의 차이를 부각시키는 내용이 등장한다.

⁶ 일본 정부는 전국적인 ‘보육소 입소 조치 기준’ 등을 통해 ‘보육에 결함이 있는’ 경우를 가정형편으로 인한 어머니의 취업 또는 질병이 있는 경우 등으로 엄격히 해석하도록 기준을 제시했다.

⁷ 조치 제도란 시정촌(市町村) 등 지방자치단체의 장이 ‘보육에 결함이 있는 아동’을 보육소에 입소시키도록 조치하는 ‘행정 처분’을 발하는 것을 말한다. 조치권은 일종의 강제적인 의미가 내포되어 있었다. 지자체는 보육소를 지정하고 해당 아동을 시설에 보내면서 조치비(措置費)를 지급한다. 보육소에 자녀를 입소시키고자 할 경우 부모는 맞벌이 증명 등을 해야 한다.

⁸ 보육 7원칙은 ① 부모의 애정으로 충만한 가정 보육, ② 모친의 보육 책임과 부친의 협력 의무, ③ 모친에 의해 보육되는 아동의 권리, ④ 가정 보육을 위한 공적 부조, ⑤ 연령에 적합한 대응책, ⑥ 시설보육의 가정화, ⑦ 집단 보육의 일곱 가지로, 보육의 여성 책임과 가정 책임을 강조하는 것이었다.

자에 대한 구제책으로 기존의 기혼여성 노동자들을 다시 가정으로 복귀시킬 필요가 커졌고, 사회복지 예산의 부족을 방지해야 한다는 점과 연관이 있다. 이에 따라 보육 제도는 1947년 누구나 혜택을 받을 수 있는 보편적 복지에서 1950년대 이후 자격 요건에 따라 혜택을 받을 수 있는 선별적 복지로 방향을 선회했다.

3) 국가의 보육 재정 부담 완화를 위한 ‘일본식 복지사회론’ 시기(1965~1990년)

고도성장 지속에 따라 1960년대 중반부터 정부는 ‘보육소 긴급 5개년 계획’을 수립하고 보육소 설치 인가 절차 간소화(1965년) 및 설치 기준 완화(1967년), 도심지 보육소 인가 정원의 완화(1968년) 등 적극적인 태도 변화를 보였다. 그러나 1973년 오일쇼크로 저성장기에 접어들면서 정부의 재정 압박이 커졌고, 이에 따라 보육 관련 재정 부담을 최소화하려는 움직임이 다시 나타났다. 특히 1975년 육아휴업법을 제정해 정부 및 지자체 재정으로 운영되는 보육소 재정 부담을 완화하려 했다. 즉, 경기 불황으로 인한 대량 해고 상황에서 기혼여성을 가정으로 복귀시켜 가정 보육을 활성화시키고자 했다. 그리고 이른바 ‘일본식 복지사회론’ 담화가 강화되면서 보호자의 보육비 부담률이 증가했고, 1981년 제2차 임시조사행정회(臨時調査行政會)에서 ‘재정 건전화’를 위한 행정 개혁의 일환으로 보육 서비스에 시장 원리를 도입할 것이 권고됐다. 결국 보육소 설립비 등의 국고 부담률이 감소한 반면, 보호자 부담률이 증가하면서 그 부담으로 인해 보육소 퇴소 아동이 증가했다.⁹ 대신 ‘베이비호텔’ 같은 영리 목적의 무인가(無認可) 상업 보육시설이 급증했다. 이러한 상황에서 1985년 아동복지법 제24조가 개정되어 국가의 기관위임사무였던 보육행정이 완전히 지자체 사무로 일임되는 등 형식상 보육책임은 전적으로 지자체와 보호자에게 일임된다(이재오, 2004). 이 시기의 보육정책 특징을 정리하면 경기불황의 타개책으로 기혼여성 근로자를 가정으로 복귀시켜 보육료를 절감하려는 것이라 할 수 있다. 또한 국가의 재정 부담을 줄이면서 지자체와 보호자의 부담을 높이는 방향으로 정책이 나아갔다는 점이다.

⁹ Japan Research Institute on Child Welfare(1993)에 따르면 보육시설 원아 수는 1980년 기준 210만 명에서 1990년에는 198만 명으로 감소했다.

4) 엔젤 플랜 시기(1991~1996년) 및 ‘대기 아동 제로 작전’ 시기(1991~2005년)

1980년대 말부터 경기가 회복되었지만 육아휴업제 등으로 노동력은 부족해졌다. 게다가 1989년 ‘1·57쇼크’¹⁰ 이후 합계출산률이 계속 저하했다.¹¹ 따라서 증가하는 보육 요구를 해소하고 출산을 장려하기 위한 보육 제도 개선 방안이 모색되었다. 이른바 소자화(少子化)¹² 시대에 대한 대책으로 1994년 출산 및 육아에 대한 안정적 환경을 구축하고 사회 지원 체계 수립을 위한 종합 계획으로 ‘엔젤 플랜’¹³이 발표되고, 후생성에서 보육 사업에 대규모 재정을 투입하며 보육 사업 보조금이 증대되었다. 한편, 1997년 아동복지법이 개정되면서 보육사 자격 등에 대한 규정이 개정되고, 무엇보다 기존의 보육소 입소 조치 제도가 개선되어 부모의 보육소 선택권이 강화되고 보육소 입소가 행정청의 일방적 처분에서 부모 신청에 의한 계약으로 전환됐다.¹⁴

2001년부터 고이즈미 내각은 규제 완화를 통해 보육 원아 수를 2005년까지 15만 명 더 늘리겠다는 ‘대기아동 제로 작전’을 추진했다(정미라·오미희, 2004; 황성하·남미경, 2012; 泉眞樹子, 2005). 이를 통해 보육시설의 기준 완화 및 설립 주체 확대로 보육소 설립을 촉진하고,¹⁵ 공립 보육소의 민간 위탁을 추진했다. 그러나 이러한 조치들은 보육 서비스의 질을 저하시켰다는 비판이 제기됐다(유해미 외, 2011).

¹⁰ 출산률이 1.57명이라는 결과로 인해 저출산 고령화 문제의 심각성에 대한 사회적 인식이 확산된 것을 의미한다.

¹¹ 1996년 1.43명, 2003년에는 1.29명을 기록했다(유해미 외, 2011).

¹² 한국에서는 주로 ‘저출산’이란 용어를 사용한다(예를 들어 대통령 직속 ‘저출산고령사회위원회’).

¹³ 후생성 외에도 문부성, 노동성, 건설성 등이 함께 참여했고, 육아와 취업 양립을 위한 지원 방안, 모자보건 의료 체제의 정비 방안, 육아로 인한 부담 완화 방안 등이 제시됐다.

¹⁴ 기존에는 지자체가 보육소 현황 등을 파악해 입소할 보육소를 지정하는 형태로서 보호자의 보육소 선택권이 법적으로는 보장되지 않는 형식이었다. 개정을 통해 보호자에게는 보육소 입소를 신청하고 어떤 보육소 입소를 희망하는지에 대한 보육 신청권이 법률상 정식으로 인정되었다(제2항). 보육료 역시 징수 방식에서 지원비 지급 방식으로 변화가 생겼다.

¹⁵ 이전까지는 보육소의 설립 및 운영 주체가 지자체(공립)와 사회복지법인(사립)으로 한정되어 있었지만, 이후 사회복지법인이 아닌 주식회사 등 민간 주체로까지 확대됐다.

5) 유보일원화와 관련한 인정어린이원의 출현 및 어린이·육아 관련 3법안 시기
(2006년~현재)

2006년부터 보육 및 교육 기능 수행기관으로 기존의 보육소, 유치원 외에 ‘인정 어린이원’이라는 제3의 시설이 등장했다. 이는 2000년대부터 갑자기 진행된 유보일원화 논의와 연관이 있다. 내각 권고기관인 ‘지방분권개혁추진위’와 총리 자문기관인 ‘총합규제개혁회의’에서 지방분권화 및 규제 완화의 일환으로 유보일원화의 필요성을 제기했던 것이다. 이들 기관은 특히 재정 부담 및 비용 절약을 강조하고 구체적 방안으로 보육소와 유치원의 설치 주체, 시설 및 설비 기준, 입소 요건을 통일할 것을 요구했다(강란혜, 2008; 김희정, 2005; 현정환, 2010). 이 주장에 대해 문부과학성과 후생노동성은 유치원은 의무교육 전 단계로서 교육 기능을 담당하고 보육소는 복지 기능을 담당하는 등 그 기능과 목적이 다르기 때문에 단순히 일원화하기에 어려움이 있다는 이유로 강하게 반대했다. 결국, 타협의 산물로 ‘인정어린이원’을 통해 향후 일원화를 추진해 나간다는 합의가 도출됐다. 인정어린이원은 표 1에서와 같이 유치원과 보육소의 특징 및 통합적 특징을 모두 갖고 있었다.

그러나 인정어린이원은 기존 시설의 규정 및 기준을 복합적으로 채택하면서 복잡한 운영 시스템의 문제를 노출했고, 기존 시설의 전환을 유도할 만한 유인 부족 등으로 크게 활성화되지 못해 인정어린이원을 통한 유보일원화는 크게 진척되지 못했다. 2009년 보육 제도 개선 등의 복지 공약을 내세운 민주당이 집권하면서, 보

표 1 인정어린이원의 특징

유치원과 유사한 특징	보육소와 유사한 특징	통합적 특징
<ul style="list-style-type: none"> - 보호자의 취업 유무나 형태에 관계없이 입원 가능 - 입학 희망 보호자가 시설 설치자에게 입원을 신청(보육소는 지자체에 신청) - 이용료를 설립자가 정함 	<ul style="list-style-type: none"> - 대상 아동 연령은 0세~취학 전 아동(유치원은 3세~취학 전) - 8시간 보육이 원칙이되 연장 가능(유치원은 4시간이 원칙) - 설치 주체의 제한 없음(유치원은 국가, 지자체, 학교법인만이 가능) 	<ul style="list-style-type: none"> - 유치원 교육요령과 보육소 보육지침의 기준을 모두 참조 - 인원 배치 기준: 0~2세는 보육소 기준, 3~5세에 대해서는 두 시설의 기준을 모두 고려. - 조리실은 외부 반입을 할 경우에는 의무사항 아님(보육소는 반드시 설치, 유치원은 임의)

출처: 강란혜, 2008; 조성호, 2014; 현정환, 2010; Ministry of Health, Labour and Welfare, 2012; 泉眞樹子, 2005.

육 및 육아 관련 정책을 통괄하는 ‘어린이가정성(子ども家庭省)’을 신설하고 기존 시설들을 ‘종합어린이원(綜合こども園)’으로 전환해 유보일원화를 이룰 것을 천명했다. 그러나 2012년 자민당 · 공명당, 기존 보육계와 교육계의 반대로 이 공약이 무산되면서 기존 인정어린이원 제도를 확충, 보완하는 것으로 제도의 방향이 정해져 현재에 이르게 된다.

2. 한국의 보육 제도

1) 광복 이전 시기(-1945년)

근대 이후 한국에서 최초로 보육이 출현한 것은 1921년 서울 태화기독교사회복지관에서 탁아 프로그램을 개발한 것에서부터다(김익균 · 이창수, 2011; 김인경, 2012; 이동욱, 1991; 이순형 외, 2013). 1939년에는 전국에 11개소의 공 · 사립 보육시설에서 435명의 어린이가 보육되었다(강영욱, 2002). 당시의 보육 사업은 빈민아동을 위한 구제 사업의 일환으로 시작됐고, 중류층 아동의 교육을 위한 유치원이 설립되면서 이때부터 보육시설과 유치원의 이용 대상이 계층별로 이원화되었다.

2) 광복 이후 아동복지법 시기(1945-1980년)

1960년까지는 한국전쟁을 전후한 혼란기로 정부의 뚜렷한 보육 관련 방침이 없었고, 국가의 관심도 전쟁고아나 미아 등의 사회적 보호에만 치중해 ‘고아원’ 등의 시설에 초점을 두었다. 1952년 주로 외국인 원조에 의해 설치, 운영되는 요보호 아동 수용 시설의 행정적 관리 필요에 따라 ‘후생시설 운영요령’이 만들어졌다(김성이, 2002).

보육 관련 규정을 담은 최초의 법은 1961년 제정된 아동복지법이었다. 이 법은 아동이 보호자로부터 유실, 유기 또는 이탈되었을 경우, 그 보호자가 아동을 육성 하기에 부적당하거나 양육할 수 없는 경우 또는 기타 아동이 건전하고 행복하게 육성되도록 그 복리를 보장하는 것을 목적으로 한다(법 제1조). 아동복지법은 보육을 ‘탁아’라는 용어로 표현하면서, “보호자가 근로 또는 질병으로 인해 양육하여야 할 아동을 보호할 능력이 없을 경우 보호자의 위탁을 받아 그 아동을 입소시켜 보호” 하는 것이라고 규정했다. 즉, 부모의 보호를 받지 못하는 ‘요보호 아동’을 수용, 보

호한다는 의미를 담고 있다(아동복지법 시행령 제2조). 아동복지법은 ‘탁아소’를 법정 아동복지시설로 인정했지만, 구체적인 설치 기준, 인력 체계 등에 대해서는 직접적인 근거를 두지 않았다(정혜선, 2003). 이후 경제개발 5개년 계획 추진 등으로 도시화, 산업화가 진전되면서 보육 수요도 늘어났고, 그에 따라 관련 시설이 부족하게 되자 1968년 정부는 아동복지법 시행령에 근거해 종전에 법인체만이 설치할 수 있었던 보육시설의 운영 주체를 대폭 완화했고 이로 인해 탁아소가 크게 늘어났다(오화영, 2007).

3) 아동복지법 및 유아교육진흥법 시기(1981~1990년)

이전까지 보육시설은 기본적으로 가정적 요인 등으로 인해 시설 보호가 필요한 아동만을 대상으로 한 복지 서비스 제공 기관의 성격이 강했다. 그러나 1970년대 말부터 한국에서는 그 성격에 변화가 일어나기 시작했다. 1978년 ‘탁아시설 운영 개선방안’이 마련되면서, 보육시설에서 저소득층 아동 외에 개개 가정으로부터 보육료를 받아 일반 중산층 아동도 수용할 수 있게 됐다.

1980년 출범한 제5공화국은 효율적이고 가시적인 정책 성과를 올릴 수 있는 정책 분야로 특히 ‘유아교육’에 주목했다(김정화, 1987). 이에 청와대에 ‘교육문화비서실’이 신설되고 ‘교육 혁신과 문화 창달’ 등 4대 국정지표가 제시됐다. 먼저 아동 복지의 대상이 보편화되면서 1981년 4월 아동복지법이 ‘아동복지법’으로 전면개정됐다. 이 법은 요보호 아동 보호에 초점을 맞춘 종전의 아동복지법과 달리, “일반 아동을 포함한 전체 아동의 복지를 보장하고 특히 유아기에 있어서의 기본적 인격, 특성과 능력 개발을 조장하기 위한 여건 조성(아동복지법 전문개정 이유)” 차원에서 보호 대상의 범위를 전체 아동으로 확대했다. 1982년에는 유아교육진흥종합계획을 뒷받침하는 유아교육진흥법이 제정되었다. 동시에 새마을유아원 사업 등 보육 업무가 보건사회부에서 가장 행정력이 뛰어난 내무부로 이관됐다. 유아교육진흥법은 기존의 각종 민간 시설과 어린이집, 종교단체 부설 탁아시설, 유치원 등 여러 형태의 영유아 보호·교육시설을 ‘새마을유아원’과 ‘유치원’으로 통합해 이원화 체계를 구축하는 내용을 담았다. 또한 새마을유아원을 지원하는 법의 명칭이 ‘유아교육’진흥법이란 것에서 나타나듯이 보육에 사회복지 차원의 ‘보호’ 외에 ‘교육’의 기능도 명시됐다(정혜선, 2003). 그러나 새마을유아원은 양적 확대에도 불구하고, 운영 시간

이 4시까지였고 1년에 두 차례 방학을 하는 등의 한계가 있었다. 그리고 1987년 민주화와 1988년 서울올림픽 이후 여성 취업률이 급증하면서 기존 보육 제도에 대한 개선 요구가 증대됐다(이동욱, 1991).

4) 영유아보육법 제정 및 전면개정 시기(1991년~현재)

보육 제도 개선안이 논의되는 과정에서 보육 담당부처가 다시 보건사회부로 이관된다. 1989년 보사부는 아동복지법 시행령의 ‘탁아시설 설치 운영’ 조항을 부활시키는 개정안을 마련하여 탁아 관련 시설을 늘리고 기존 시설들을 재정비하고자 했다. 그러나 정부 정책에서 민간 시설에 대한 규제 의지가 크게 부각되자 이미 보육 활동을 담당해 오던 기존 비영리 민간 탁아소 등이 반발했고(오화영, 2007), 이에 따라 시민단체와 야당을 중심으로 “아동복지법 시행령 차원이 아닌 별도의 보육 입법을 통해 국가 차원에서 정식으로 보육 제도를 규율해야 한다”는 입법 운동이 가시화된다. 이에 대해 정부와 여당은 강력히 반대했는데, 주된 논거는 개정된 아동복지법 시행령만으로도 충분하며, ‘자녀 양육의 책임은 궁극적으로 부모에게 있기 때문에 국가의 개입을 확대하는 것은 가정의 결속과 안정을 해칠 수 있다’는 것, 그리고 ‘재정 부담 증가는 국가 경제에도 부담이 된다’는 것이었다.

그러나 1990년 3월, 서울 망원동 지하 셋방에서 맞벌이부부 자녀가 문이 잠긴 집안에서 질식사하는 사건을 계기로 언론에서도 탁아 입법을 주장하는 등 사회적 압력이 커졌고, 정부와 여당도 태도를 바꿈으로써 1991년 1월 독립적인 보육 입법으로서 영유아보육법이 제정됐다. 영유아보육법은 첫째, 아동복지법(보건사회부), 유아교육진흥법(내무부, 교육부), 남녀고용평등법(노동부)으로 분산·다원화되어 있던 법 체계와 주관부서를 통합해 보사부 주관으로 했고, 둘째, 보육 시설의 설치·운영 주체를 국가, 지방자치단체, 법인, 개인으로 확대했고¹⁶ 보육 인력의 자격 기준과 인력 체계도 기준을 마련했다. 셋째, 보육에 필요한 비용은 보호자 부담을 원칙으로 하되 국가와 지자체가 저소득층 자녀의 보육비는 부담하고, 보육시설 운영 비

¹⁶ 기존 아동복지법 및 시행령 상으로는 사회복지법인 등 비영리법인만이 보육시설을 설치할 수 있었는데, 1994년 제정된 영유아보육법에서는 설치 요건을 완화하여 개인, 기업, 단체까지도 일정한 요건을 갖추면 보육 사업에 참여할 수 있도록 하였다.

용을 지원할 수 있게 규정하는 등 국가 및 지자체가 부모와 함께 보육 책임을 지고 있음을 명시했다.

한편, 1990년대 문민정부에서는 대통령 직속의 교육개혁위원회를 출범시켰고, 이 위원회에서 1997년 유아 교육의 공교육화 방안을 발표하면서부터 유아교육에 관한 독립 입법 제정 움직임이 나타났다. 유아교육법안의 주요 내용과 목표는 ① 유치원과 보육시설을 통합하여 유아학교 체제를 구축하고, ② 유치원은 종일반을 근간으로 하면서도 24시간 보육도 함께 할 수 있게 하고, ③ 만 5세아를 대상으로 무상교육을 실시하는 것이었다. 그러나 보건복지부와 보육계, 학원계 등의 반대로 유아교육법 제정 노력은 몇 차례 무산되다 2004년 1월 유아교육계와 보육계의 타협을 통해 유아교육법 제정과 동시에 영유아보육법도 전면개정됐다. 전면개정된 영유아보육법은 크게 두 가지 점에서 변화가 있었다. 첫째, 모든 영유아를 대상으로 하는 이른바 ‘보편적 보육’의 실현 차원에서 우선 초등학교 취학 직전 1년의 아동에 대한 무상보육 규정이 처음 신설됐다. 둘째, 국가 및 지자체의 책임을 강화해 보육시설의 설치, 보육 교사의 인건비, 초과 보육 운영 경비 등 운영 경비 전부 또는 일부를 보조한다고 규정하고, 지자체장에게 영유아 보육을 위한 적절한 보육시설 확보 의무를 부과했다(4조). 특히 비용에 대해서는 ‘보조할 수 있다’에서 ‘보조해야 한다’는 강행규정으로 바뀌었다.

2004년 전면개정된 영유아보육법은 몇 차례의 일부개정을 거쳤고, 2012년 이후부터 무상보육의 확대 등 국가와 지자체의 재정 부담을 강화하는 방향으로 제도의 변화가 이루어져 왔다.

3. 양국의 보육 제도 변화 과정 비교

이상의 내용을 토대로 일본과 한국의 보육 제도 변화 과정을 주요 사건을 중심으로 비교한 결과, 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.

첫째, 1945년 이전 처음 보육 제도가 출발하게 된 취지 및 양태는 양국 모두 요보호 아동에 대한 구빈 제도로서 유사했고, 1945년 이후에도 일본은 아동복지법(1947)을, 한국은 아동복지법(1961)을 제정함으로써 여전히 보육 제도를 ‘아동 복지’ 차원에서 바라본 공통점이 있다.

둘째, 일본의 경우 처음 아동복지법 제정 당시와 달리 얼마 후부터 유치원과 보육소의 차별성을 강조하고 일원화 체제를 유지하려는 태도가 오랫동안 나타난다. 1951년 아동복지법 개정을 통해 보육소 입소 자격을 강화하고 엄격히 해석했고 1960년대 중반까지 소극적 태도를 유지했다.

셋째, 일본과 한국 모두 산업화와 경제성장의 시기에는 보육시설 기준을 완화하는 등 보육 수용 능력 확대를 위한 적극적 태도를 보였다. 일본은 특히 1960년대 중반~1970년대 초반, 1980년대 말~2000년대 중반에 이런 현상이 나타나고, 한국은 경제개발 5개년 계획이 시작된 1960년대와 민주화 직후인 1980년대 후반 이런 현상이 두드러진다.

넷째, 일본에서는 경제 상황이 악화되고 재정 부담이 커지는 시기에 ‘일본식 복지사회론’ 담론에 따라 국가의 부담을 줄이려는 방안들이 출현했다. 대표적인 것이 ‘시장화·민영화’, ‘각종 규제·기준 완화’ 그리고 ‘유보일원화’였다. ‘민영화’ 및 ‘기준 완화’는 공적 보육에 의한 보육의 질을 다소 포기하더라도 민간 참여와 시장화를 통해 효율성을 추구하고 보육시설의 양을 늘려 대기 아동을 줄이겠다는 것이 목적이었다. ‘유보일원화’는 2000년대 이후와 그 이전의 논의에 차이가 있음에 주목할 필요가 있다. 1960년대부터 1980년대 사이에도 유보일원화 논의가 있었고,¹⁷ 그 때마다 후생성과 문부성은 공동으로 보육소와 유치원의 차이를 강조하며 일원화 논의 자체를 강하게 반대했다(현정환, 2001; 2010).¹⁸ 그러나 2000년대 이후에는 ‘보육과 교육의 균형 발전’ 등의 이유에서가 아니라 규제 개혁을 통한 정부 부담 완화 등의 차원에서 유보일원화 논의가 제기된다. 후생성과 문부성 역시 이전처럼 강하게 일원화에 반대하지 않음으로써 보육소와 유치원의 통합시설인 ‘인정어린이원’이 출현했다. 이처럼 2000년대 이후 유보일원화는 그 이전과 다른 논거 및 양상을 보였다.

¹⁷ 예를 들어, 1960년대 초에 전사협전국보육협의회(全社協全國保育協議會)에서 “영유아의 복지와 교육이 분리돼서는 안 되고 일원화 방향으로 나가야 한다”고 주장했다. 1970년대 중후반에는 행정관리청이 유치원과 보육소의 ‘균형 발전’을 위해 관계부처의 일원화 협의를 촉구한 바 있다.

¹⁸ 양 부처의 공동 반대 움직임의 예로는 1963년 10월 양 부처 국장들의 ‘유치원과 보육소의 관계에 대하여’라는 공동 통지, 1981년 양 부처 관계협의회의 『유치원 및 보육소에 관한 간담회 보고서』 등이 있다.

다섯째, 법령 체계와 관련해 일본은 1947년부터 유지된 아동복지법 체계를 유지하되 일부 개정을 통해 시대적 변화에 대응하려 했으나, 한국은 정부의 정책적 의지 혹은 사회적 압력에 따라 영유아보육법 등의 독립적인 개별 입법으로 대응해 왔다.

여섯째, 최근의 제도적 변화 방향을 보면 일본은 점차 정부의 재정 부담을 줄이는 방향으로 나아간 데 비해 한국에서는 정부와 지자체의 재정 부담 비중을 강화하는 방향으로 진행되어 왔다는 차이가 나타난다.

이상 양국 보육 제도의 변화 과정을 비교한 결과, 보육 제도의 시초와 취지, 보육과 유아교육이 이원화돼 발전된 체계, 그리고 보육시설과 유아교육시설의 기능이 유사해진 점 등에서는 공통점이 있지만, 몇 가지 주요 요소에서는 차이점이 발견된다. 특히 법령 체계, 교사의 자격과 역할, 보육시설 입소 자격 및 절차, 공적 영역에서의 책임 및 부담의 변화에서 중요한 차이가 나타난다고 할 수 있다. 이하에서는 관련 내용을 구체적으로 비교분석한다.

III. 주요 요소별 보육 제도 비교

1. 법령 체계

1945년 이후를 기준으로, 일본은 법령 체계상 아동복지에 관한 기본법이자 포괄법인 아동복지법에서 직접 보육 제도 전반을 규정한 데 비해, 한국은 1980년대 이후 아동복지법에 대한 특별법 형태로 독립적인 유아교육진흥법과 영유아보육법을 통해 보육 제도를 규율했다는 차이가 있다.

일본은 오랫동안 1947년 제정된 아동복지법에서 보육 제도 관련 내용을 다루었다. 이 법은 보육소의 설치 및 운영뿐만 아니라 보육사 등 인력 체계의 기준과 자격, 시설 설치 기준 등 자세한 내용에 대해서도 광범위하게 다룬다. 그리고 아동복지법은 보육시설 이외에도 장애아동시설, 아동자립지원시설, 모자생활지원시설, 아동양호시설¹⁹ 등 총 20개 법정 시설에 대해 포괄적으로 규정하고 있다(1997년 이후

¹⁹ 보호자가 없는 아동, 학대받은 아동, 그 외 환경상 양호를 요하는 아동을 입소시켜 양육과 보호

개정법률 기준). 즉, 요보호 아동에 대한 일반적인 아동복지 서비스 차원에서 상당 기간 보육 제도를 바라보았다는 것이 법령 구조에 나타난다. 그렇기에 보육 제도를 가정보육이 어려운 아동에게 한정된 전통적 복지 서비스로 인식하고 공적 영역에서 1차적 책임을 지는 공보육 체제로 운영해 왔다.

반면, 한국에서는 상당 기간 보육시설 설치 등에 관한 직접적 법률 근거가 없었다. 1961년 12월 제정된 아동복지법도 조산시설, 교호시설, 소년직업보도시설 등과 함께 탁아시설을 아동복지시설이라 하면서(제3조) 국가와 지자체, 재단법인은 아동복지시설을 설치할 수 있고(제17조) 국가 또는 지자체가 시설 설치 및 운영 비용의 일부를 보조할 수 있다(제21조)는 등 일반적·추상적 규정만 두었을 뿐 구체적인 설립 기준, 인력 체계 등은 규정하지 않았다. 제5공화국 시절 유아교육진흥법이 제정되어 비로소 보육시설에 대한 구체적 법률 근거가 마련됐다. 이 법은 유아교육 진흥을 위한 국가 및 지자체의 의무(제3조, 4조), 장학지도(제6조), 설립·경영 및 인가제도 등(제8조~12조), 교직원의 자격과 직무 등(제14조~17조), 보육료(제18조) 등 매우 자세한 규정을 두고 있었다. 그리고 1991년에는 시대 변화에 맞춰 보육 제도만을 별도로 규정한 영유아보육법이 제정되어 오늘에 이르렀다.

2. 교사의 자격 및 역할

보육 인력, 특히 교사의 자격과 역할에서도 양국의 차이가 나타난다. 일본은 아동복지법에서 보육사(保育士)의 자격 및 역할 등에 대해 규정한다. 그런데 법문의 구조상 보육사는 영유아 보육시설에서의 교사 역할을 넘어, 일종의 사회복지사와 유사한 역할까지 하는 것으로 규정된다. 아동복지법은 아동을 ‘만 18세 미만의 자’로 규정하고(제4조), 보육사에 대해서는 총 21개 조항(제18조의 4~제18조의 24)에서 규정한다. 따라서 일본의 보육사는 취학 전 아동뿐 아니라 만 18세까지의 아동, 즉 청소년까지도 서비스 제공 대상으로 포함한다. 또한 보육사 자격과 관련해 보육사 양성 과정에서의 이수 과목에는 직접적인 보육과목 이외에 ‘사회복지’, ‘사회적 양호’, ‘사회적 양호 내용(연습)’, ‘아동 가정 복지’, ‘가정지원론’ 등 일반 사회복지 과목

를 하며 자립을 지원하는 것을 목적으로 하는 시설이다(제41조). 한국의 고아원 등에 해당한다.

도 포함된다. 따라서 보육사는 보육소를 포함한 여러 아동복지시설(아동양호시설, 지적장애아시설 등)에서의 아동복지 전문자격, 즉 한국에서의 사회복지사 중 특히 아동과 관련된 자격이라 할 수 있다(현정환, 2010). 그리고 이러한 자격 제도 및 역할 체계로 인해 보육사 자격 취득자는 보육소 외의 기타 복지시설과 유치원 등에서 근무하는 것이 가능하다(이선옥, 2008²⁰).

한국은 영유아보육법에서 보육교사(保育教師)의 자격 및 역할을 규정한다. 그러나 일본에서와 같은 사회복지사 유사 역할과 기능에 대한 규정은 없다. 이수 과목 역시 '사회복지론' 등 복지일반론 과목은 필수로 요구되지 않는다.²¹ 연령과 관련해 영유아를 '만 6세 미만의 취학 전 아동'으로 규정(제2조 1호)함으로써 보육교사의 서비스 제공 대상이 주로 취학 전 아동임이 명시된다. 또 보육 교직원을 '어린이집 영유아의 보육, 건강 관리 및 보호자와의 상담, 그 밖에 어린이집의 관리·운영 등 업무를 담당하는 자'로(5호)로, 보육교사의 직무를 '영유아를 보육하고 어린이집 원장이 직무를 수행할 수 없을 때에 그 직무를 대행'하는 것으로(제18조) 규정함으로써 보육교사의 활동 공간이 어린이집임을 명시하고 있다. 이처럼 한국의 보육교사는 만 0세~5세 영유아를 대상으로 어린이집에 근무하는 역할을 수행할 수 있는데 비해, 일본의 보육사는 보육소에서의 교사업무를 주된 기능으로 하되 영유아 외의 18세 미만 아동까지 서비스 제공 대상으로 할 수 있고, 보육소 이외 기타 복지 시설에서도 근무가 가능한 아동복지 전문자격으로 그 역할 범위가 보다 넓다는 점에서 차이가 있다.²²

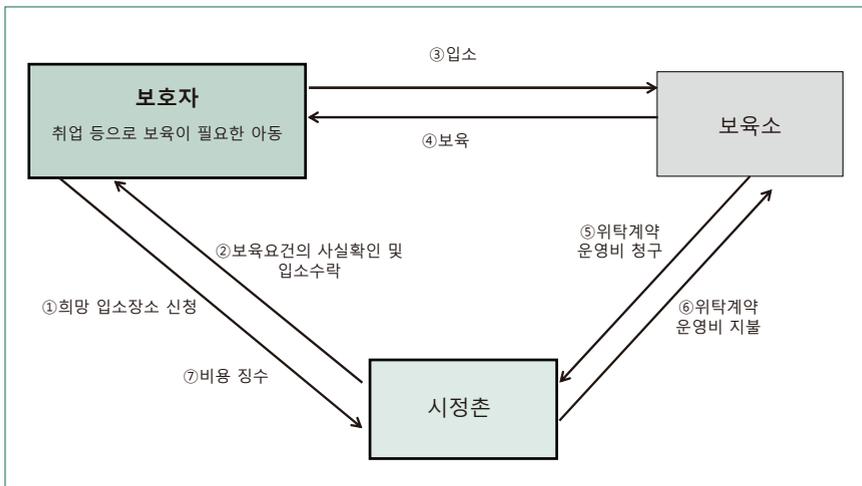
²⁰ 이 연구에 따르면, 2003년 기준 보육사 자격 취득자의 40.3%만이 보육소에 근무하고 10.7% 정도는 보육소 외의 기타 복지시설에 근무한다.

²¹ 물론 보육 기초 영역에 '아동복지론', 가족 및 지역사회 협력 영역에 '지역사회복지' 등 총 2과목이 있다. 그러나 이것은 사회복지론 등 일반복지과목이라기보다는 아동 관련 과목이고, 일본과 비교할 때 과목수가 2개로 매우 적다. 또한 '영유아보육법 시행규칙 <별표 5> 교육훈련시설의 교육과정'상 필수 이수과목은 '보육 필수' 영역에 속하는 '아동복지론' 하나뿐이다. '지역사회복지'는 선택과목에 해당한다.

²² 한자 표기와 관련해, 한국의 보육교사는 '교사(教師)'인데 비해 일본의 보육사는 '사(士)'로 표기한다는 점에서도 차이가 나타난다고 할 수 있다.

3. 보육시설 입소 자격 및 입소 절차

수혜 대상과 관련해 일본에서는 보육 제도가 오랫동안 가정에서의 양육이 어려운 아동을 대상으로 하는 전형적인 선별적 복지 제도로서 공적 책임 하에 운영되어 왔다. 아동복지법 제24조는 부모가 보육할 수 없는 상황에 놓인 아동들에 대해 시정촌이 책임을 지고 이들을 보육소에 입소시키고 보육 서비스를 제공해야 한다는 의무를 부과한다. 또 국가와 지자체는 일정 수준 이상의 보육 서비스 제공을 보장하고 재원을 확보할 책임을 진다. 이처럼 일본은 공적 책임과 비용으로 보육 제도가 운영되기 때문에 입소 자격을 엄격하게 제한한다. 1997년 아동복지법 개정 전까지 ‘보육에 결함이 있는’이란 규정을 통해 오랜 기간 보육시설 입소 자격에 제한을 두었고, 가정에서 양육할 수 없음에 대한 증명을 요구했다. 입소 절차도 시정촌 등 지자체의 행정 처분에 따라 진행됐다. 즉, 행정기관에서 가정보육에 결함이 있는 아동을 지역 보육소로 ‘조치’하고 조치비를 지급하는 방식이었기에 행정당국이 지정하는 보육소에만 입소할 수 있었다. 이 제도는 1997년 아동복지법 개정을



출처: 유해미 외(2011).

그림 1 일본의 보육소 입소 절차 및 비용 지불 방식

통해 이용자의 선택에 의한 계약 제도로 전환²³되지만, 여전히 외형은 보호자가 입소희망서를 시정촌에 제출하고, 시정촌은 심사위원회를 통해 아동에게 적합한 보육소를 선정해 부모에게 통보하는 형식을 띤다(유해미 외, 2011). 보육료 역시 보호자가 보육소가 아니라 시정촌에 납부하는 구조를 보인다. 이러한 관계를 표현하면 그림 1과 같다.

반면 한국은 일본보다 이른 시기인 1978년 ‘탁아시설 운영개선방안’을 통해 보육시설이 가정양육이 어려운 일부 아동 외에 일반 가정에서도 이용 가능하게 개방성이 확보되면서, 보다 이른 시기에 유치원에 대한 대안시설로서 보편적 보호·교육 기관으로 자리매김하게 되었다. 따라서 유아교육진흥법과 영유아보육법에도 특별한 입소 자격 제한 요건,²⁴ 지자체의 승인 요구 등이 없었고 학부모들은 상대적으로 자유롭게 보육시설과의 계약 관계를 통해 자녀를 입소시킬 수 있는 구조라는 점에서 일본과 차이가 있다.

4. 공적 영역에서의 책임 및 부담과 관련된 변화

앞서 본 것처럼 일본은 공적 책임으로 보육 제도가 운영되어 왔기에 비용 역시 일차적으로는 국가와 지자체가 부담하는 구조였다. 그러나 보육 요구가 증대하는데 비해 제도와 시설이 그 요구를 충족시키지 못함으로 인한 대기자 수 증가 문제를 해결할 필요는 커지는데, 그에 따라 국가의 재정 부담 역시 커지면서 점차 이를 완화하기 위한 방안이 모색되었다. 1970년대~1980년대 초반까지 일본 경제가 어려운 상황에서 무분별한 복지 정책에 정부와 지자체가 비용을 투입하는 것이 오히려 경제 상황을 악화시키고, 이로 인한 부담은 결국 지역 주민에게 돌아온다는 논리가 설득력을 얻었다. 그로 인해 ‘일본식 복지사회론’ 담론을 통해 보육료를 인

²³ 이에 따라 아동복지법상의 용어도 ‘보육소 입소 조치’에서 ‘보육의 실시’로 바뀌었다.

²⁴ 일본 아동복지법에서 ‘보육에 결함이 있는’ 것을 엄격히 해석하고 증빙을 요구한 것과 달리, 제정 당시 영유아보육법 제1조에서는 ‘보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운 영아 및 유아’라는 규정의 ‘기타 사정’을 넓게 해석했고 증빙을 요구하지 않았다. 더욱이 영유아보육법은 2007년 개정을 통해 위 문구를 삭제하고 ‘영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육’한다고 함으로써 혜택 대상에 대한 보편주의적 특징을 더욱 강화했다.

상하고, 보호자 부담비율을 늘리고, 규제 완화와 민영화를 추진하는 방향으로 제도 개선의 움직임이 나타났다. 1980년대 이후 활성화된 유보일원화 논의 역시 실질적으로는 민간 시설이 주축이 된 유치원 행정에 가깝게 유보일원화를 하여 보육소 운영에 대한 국가 및 지자체의 재정 지출을 최소화하자는 것에 목적을 두고 있었다(오영란, 2012; 유해미 외, 2011; 윤매자, 2007; 이성한, 2008; 保育行財政研究會, 2002). 특히 엔젤 플랜과 1997년 아동복지법 개정을 계기로 ‘최저 기준을 충족시키기만 하면 보육소 설치 및 운영 주체는 누가 되든 상관없다’는 것으로 변화되어(保育行財政研究會, 2002) 보육 사업에 주식회사 등의 참여도 허용하게 되었다. 2000년대 유보일원화 논쟁의 결과 등장한 인정어린이원 제도 역시 보육시설의 까다로운 관리 기준 등을 완화해²⁵ 시설의 수를 늘리고 유치원에 작동하던 시장 원리 도입을 목표로 했었다. 이에 따라 표 2에서와 같이 공립 보육소의 비율은 1975년 64%에서 2010년 47%로 계속 하락했고, 공립 보육소의 수 역시 1982년을 정점으로 계속 줄어드는 양상이 나타났다. 즉, 점차적으로 공적 영역에서의 책임과 재정 부담을 줄이고 민간 영역에 의존하는 모습을 보였다고 할 수 있다.

표 2 일본의 보육소 현황(1983~2010년)²⁶

형태 ²⁷	1975	1982	1983	1985	1986	2002	2004	2006	2008	2010
계	18,238	22,709	22,858	22,899	22,877	22,288	22,494	22,720	22,898	23,068
공립	11,683	13,842	13,809	13,600	13,573	12,414	12,013	11,510	10,935	10,766
(%)	(64.06)	(60.95)	(60.41)	(59.39)	(59.33)	(55.7)	(53.4)	(50.66)	(47.76)	(46.67)
사립	6,555	8,867	9,049	9,299	9,304	9,874	10,481	11,210	11,963	12,302

출처: 일본 후생노동성 홈페이지. 『厚生白書』(昭和 51年版~平成 12年版), 『厚生労働白書』(平成 13年版~平成 25年版)

²⁵ 예를 들어, 유치원에서는 조리실 설비가 의무화되어 있지 않지만 보육소에 대해서는 조리실 설치가 의무화되어 있는 등 보육소의 기준이 보다 까다로운 편이다. 이러한 설치 기준 등을 완화하여 인정어린이원 등의 시설이 더욱 확대될 수 있도록 하는 것을 정책적 목표로 하고 있다.

²⁶ 표에서 제시된 연도에 대해 설명하면 다음과 같다. 후생노동성 웹사이트를 통해 수치를 얻을 수 있는 가장 오래된 연도가 1975년이었다. 그리고 분석 결과 공립 보육소의 수는 1982년을 정점으로 이후 계속 줄어들었고, 전체 보육소 수는 1985년을 정점으로 줄어들다가 다시 2006년부터 늘어났다. 따라서 이런 변화 양상을 보여줄 수 있는 중요 연도를 중심으로 하고, 2000년대 이후 최근에 대해선 2년 간격으로 연도를 선정했다.

²⁷ 일본 후생노동성의 자료에서는 공립과 사립으로 구분해 통계를 제공하고 있다.

표 3 한국의 어린이집 현황(1993~2013년)²⁸

	1993	1994	1995	1997	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012	2013
계	5,490	6,975	9,085	15,375	17,605	19,276	22,147	26,903	28,367	29,233	33,499	38,021	42,527	43,770
전년대비 증가율	-	27.05	30.25	27.09	14.5	2.71	10.2	11.44	5.44	3.05	8.57	6.95	6.74	2.92
국공립 ²⁹ (%)	837 (15.2)	983 (14.09)	1,029 (11.33)	1,158 (7.53)	1,258 (7.15)	1,295 (6.72)	1,330 (6.01)	1,349 (5.02)	1,473 (5.19)	1,643 (5.62)	1,826 (5.45)	2,034 (5.35)	2,203 (5.18)	2,332 (5.33)
사립 ³⁰	4,653	5,992	8,056	14,217	16,347	17,981	20,817	25,554	26,894	27,590	31,673	35,987	40,324	41,438

출처: 보건복지부 홈페이지; 중앙육아종합지원센터 홈페이지(보육통계); e-나라지표 홈페이지

반면, 한국은 초기부터 민간에 의존해 보육 서비스 제공 기관의 양적 확대를 이뤘다. 영유아보육법을 둘러싼 논쟁에서도 볼 수 있듯이 정부 및 지자체의 부담으로 보육 제도를 운영하는 것은 자유민주주의 원칙에 위배된다는 사회적 인식이 이러한 양상에 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.³¹ 1991년 영유아보육법에서 국가 및 지자체가 가정과 함께 보육 책임을 진다고 규정한 후에도 국공립 보육시설의 비중은 낮은 편이었다. 표 3에서 보는 바와 같이, 영유아보육법 제정 이후 전체 보육시

²⁸ 표에서 제시된 연도와 관련해 설명하면 다음과 같다. 먼저 한국 보건복지부, 통계청 등의 웹사이트에서 제공되는 자료에서 찾을 수 있는 가장 오래된 연도는 1993년이다. 1994년은 전체 어린이집 수, 국공립 시설의 비율에 있어 전년과 큰 차이가 없지만, 1995년부터는 어린이집 수도 큰 폭으로 늘어나고 국공립시설의 비율은 매우 큰 폭으로 하락했다. 그러다가 국공립 시설의 비율 감소폭이 1997년부터 완화되기 시작한다. 1998년은 이러한 감소폭의 완화를 보여주기 위해 선정되었다. 2000년대 이후는 2년 간격으로 수치를 제시했지만, 2004년을 저점으로 2005년부터는 국공립 시설 비율이 다소 증가했기에 이런 변화 양상을 보여주기 위해 2005년을 추가했다.

²⁹ 국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 어린이집.

³⁰ 국공립을 제외한 모든 시설을 포함. 한국의 통계에는 '사립'이란 구분이 없고, '사회복지법인', '법인·단체 등', '가정', '부모협동', '직장', 기타 형태의 '민간' 등 6가지 형태로 세분화해 제시된다. 그러나 이 연구에서는 앞서 일본의 보육소 현황이 '공립'과 '사립'으로 구분된 것과 형식을 맞추기 위해, 정부 공식통계 자료에서 국공립을 제외한 모든 시설의 수치를 통합, 제시해 '사립'이란 항목으로 제시했다.

³¹ 일례로 타아입법과 관련된 국회 보사위 회의에서 당시 여당인 민정당 신정순 의원은 다음과 같은 발언을 했다. "...아동의 보육은 모름지기 보호자에게 일차적인 책임이 있으며 국가는 이를 보충적으로 지원하는 것일 뿐입니다. 또한 이것이야말로 자유민주주의 구가의 사회보장제도의 원칙이므로 결코 실정법상의 일원적 권리로 규정하는 것은 타당하지 않다..."(제147회 - 보사위 14차. 1989. 12. 4).

설의 수는 빠르게 성장했지만, 국공립 시설의 비율은 계속해서 낮아졌고, 2004년에는 5.02%로 최저 수준을 기록하였다.³² 즉, 보육 제도의 운영이 공적 영역보다는 민간 영역에 의존하여 이루어졌다. 그러다가 2004년 영유아보육법 전면개정을 계기로 만 5세아에 대한 무상보육이 실시되고, 보육에 대한 공적 비용 보조가 의무화되면서 2005년부터 다시 국공립 시설의 비중도 증가하는 양상을 보였고, 1995년 이래로 계속 낮아지지만 했던 전년대비 전체 시설 수 증가율도 2006년 이후 다시 증가했다. 2012년 이후에는 무상보육을 단계적으로 실시하면서 재정 부담의 비중이 계속 커지게 됐다.

IV. 결론

이 연구는 한국과 일본의 보육 제도 비교연구에 있어 유보이원화 체계라는 구조상의 모습, 유보통합과 관련된 움직임이라는 외형적 공통점에 초점을 두기보다 제도 변화의 역사적 맥락 및 사회적 인식의 변화에 주목해 실제 제도의 내용과 특성을 파악하는 것이 필요하다는 문제인식에서 출발했다. 특히, 일본에서의 유보이원화 움직임이 최근 한국에서의 유보통합 논의에 주는 시사점 분석에 앞서, 양국의 역사적 맥락에서 보육 및 유아교육 제도의 특성과 변화를 파악하는 것이 선행되어야 함을 밝히고자 했다. 이를 위해 이 연구에서는 먼저 일본과 한국의 보육 제도를 특히 시설보육을 중심으로 그 연혁과 변화를 살펴보고, 그 결과를 토대로 법령 체계, 교사의 자격 및 역할, 보육시설 입소 자격 및 절차, 공적 영역의 책임 비중 변화라는 측면에서 양국의 제도적 특성을 비교분석했다.

그 결과 다음과 같은 공통점과 차이점을 발견했다. 먼저 공통점으로서, 한국과 일본은 모두 사회적 취약계층 및 요보호 아동을 위한 전통적인 복지 서비스의 제공이란 차원에서 보육 제도가 시작되었다. 1945년 이후에도 양국에서 보육은 일련의 아동복지제도 중 하나였고, 그로 인해 사회 취약계층의 자녀로서 가정에서의

³² 표 2와 비교하면, 2004년 일본의 공립 보육소 비율은 53.4%로, 한국의 국공립 어린이집 비율은 그 10분의 1에도 못 미치는 수준이었다.

양육이 어려운 요보호 아동을 시설에서 돌보는 것을 목적으로 했다. 또한 가정의 소득 수준이나 부모의 취업 여부와 상관없이 자율적으로 이용 가능한 유치원 등 유아교육 제도와 별개의 제도로 유보이원화 체제가 구축, 발전해 왔다는 점도 공통점이다.

이러한 공통점과 달리 양국의 보육 제도는 몇 가지 점에서 차이가 있다. 일본은 경제적 여건의 변화 등에 따라 다소의 정책적 태도 변화가 나타나기는 했지만, 상당 기간 보육 제도를 가정양육이 어려운 아동에 대한 선별적 복지제도로써 국가 및 지자체 책임으로 운영되는 공적 보육을 시행해 왔다. 이것은 오랫동안 보육시설을 아동복지법 내에서 아동양호시설, 장애아시설, 모자보호시설 등 다른 아동복지시설과 함께 다루었다는 점과도 연관이 있다. 반면, 한국은 1970년대 말부터 특정한 상황에 처한 요보호 아동만이 이용 가능한 시설이 아니라 누구든 원할 경우 이용할 수 있는 아동보호시설로 변모하기 시작했고, 특히 정부의 주도하에 유치원과 유사한 교육기능까지를 수행하는 보편적 보육시설로 자리매김할 제도적 여건이 마련되었다. 시설입소에 관한 자격요건 및 절차, 교사의 자격요건 규정, 보육비용에 대한 1차적 책임자가 누구이며 국가 및 지자체는 어떤 부담을 지는지의 문제 등에 있어서도 한국은 일본과는 다른 방향으로 나아갔다. 그리고 이것은 일본과는 달리 아동복지법의 특별법 형태인 독립적인 영유아보육법 입법이라는 결과로 귀결되었다. 또한 보육 제도에 관한 국가 및 지자체의 재정 부담의 방향에 대해서 일본은 점차 공공의 재정 부담을 줄이는 방향으로 나아가려는데 비해 한국은 반대로 그 부담을 늘려가는 방향으로 나아간다는 점에서도 차이가 있다.

이러한 결과는 세 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 한국과 일본의 보육 제도 연구에 있어 비록 유보이원화 구조라는 외형상의 유사성, 그리고 최초 보육 제도의 목적 및 취지가 비슷했다는 공통성이 있지만 이후 양국의 제도는 서로 다른 역사적 맥락에서 구체적 운영 방식 및 변화 방향에 차이가 나타났다는 사실을 반드시 염두에 두어야 한다. 유사한 출발점에서 시작된 양국의 보육 제도가 이후 각자의 특성을 보이면서 서로 다른 방향으로 나아간 것에는 보육 제도를 바라보는 사회의 기본 인식의 차이, 보육시설 증대 등에 대한 사회적 요구에 어떻게 대응을 했는가 하는 정부의 정책 관련 태도 차이 등이 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 동시에 사회적 인식과 태도에 기반해 형성된 보육 제도는 이후 사회와 정부의 정치적 선택에

영향을 줌으로써 제도 변화의 폭과 방향을 제약하는 요인으로 다시 작용했다고 할 수 있다. 다시 말해, 보육 제도 자체는 일본과 한국에서의 사회적 인식, 의도적 혹은 비의도적 전략, 갈등과 선택의 산물이라는 점에서 종속변수일 수 있지만 동시에 지속적으로 정치적 행위자들의 목표와 선호, 전략, 사회적 인식 변화에 영향을 주는 독립변수이기도 하다. 따라서 홀과 테일러(Hall and Taylor, 1996)가 말한 바와 같이, 제도의 내용 못지않게 제도 형성에 영향을 미친 역사와 맥락, 그리고 환경과 구조적 제한성에도 주목해야 한다. 그렇지 않다면 양국의 보육 제도가 그 경로 의존성으로 인해 서로 다른 방향으로 나아가고 있음에도 불구하고, 특정 시점에서의 제도적 외형 비교로 얻은 결론으로 잘못 예측할 우려가 있다. 그러므로 한일 간 보육 제도 비교연구에서는 일본적 상황을 소개하고 기계적으로 한국에 대한 시사점을 찾으려는 태도를 지양하고, 구체적 맥락을 고려해 보육 제도의 세부 내용을 면밀히 비교검토하려는 노력이 필요하다.

둘째, 일본 보육 제도의 변화 중 특히 국가의 책임 및 재정 부담을 완화하려는 최근까지의 모습은 복지재정의 급속한 증가로 공공 영역에서의 보육료 부담이 심각해지는 현재의 한국에 커다란 시사점을 준다. 이 연구에서 확인한 것처럼 일본은 국가와 지자체가 일차적으로 시설보육을 책임지는 공적 보육을 유지하려고 했지만 증대되는 보육 요구 부응을 위한 재정 부담 문제가 심각해지면서 결국 민영화 등을 통해 공적 영역의 책임을 축소하는 방향으로 나아갔다. 이와 반대로 한국은 최근 단기간에 매우 빠른 속도로 국가 및 지자체의 보육 재정 부담이 증대되었다. 보육 서비스의 확대를 통해 출산율을 높이고 일과 가족 양립을 실현하며 자녀 양육 부담을 덜어주겠다는 정책 취지에 대한 논의는 차치하더라도, 현재 보육 재정 부담 방식과 속도, 그리고 이와 관련한 논의에 있어서의 절차적 민주성에 대해서는 여전히 논란이 제기되고 있다. 향후 재정 부담의 문제, 특히 경기 쇠퇴기의 보육 재정 부담은 매우 심각한 사회문제가 될 수 있다는 점에서 일본의 경험은 한국에 큰 시사점을 제공한다.

셋째, 한국에서 유보통합 논의의 핵심 목표를 어디에 두어야 하는지 그 시사점을 일본의 유보일원화 논의 과정에서 찾을 수 있다. 일본에서의 유보일원화 논의는 특히 1980년대 이후 행정적·재정적 문제의 해결을 위한 정책 효율성 차원에 초점이 맞춰졌다. 이에 대한 일부 전문가들은 일본의 유보통합이 아동이 중심이

된 유보일원화론이라기보다는 행정부의 논리와 필요에 의한 일방적이고 무리한 일원화론이란 비판을 제기한다(유해미 외, 2011; 한정환, 2010). 즉, 유보일원화는 영유아의 건강한 발달을 위한 환경 구축을 목적으로 논의되고 진행되어야 함에도 불구하고, 재정 절약이나 행정 효율화를 위한 시설 기준, 자격 기준 등의 통일에 집중하는 것은 본말이 전도된 것이라는 것이다. 이에 대해서는 “기존의 공적 보육 제도가 정부의 부담은 가중시키는 데 비해 사회의 보육 증대 요구를 따라갈 수 없는 구조적 한계를 극복하기 위한 방안으로 유보일원화가 제시된 것이며, 그 궁극적 목적은 결국 아동의 복리를 증진하고 양육에 대한 가정의 부담을 완화시키는 데 있다”라는 반론이 가능하다. 그럼에도 불구하고 실제 일본 정치권을 중심으로 유보일원화 논의가 진행되는 과정에선 ‘아동의 복리 증진’보다는 ‘재정 부담 완화’ 등이 부각되었다는 점에서 이러한 비판은 일정한 타당성을 갖는다. 특히 시설의 설치와 운영의 기준이 이전보다 완화되면서 가장 피해를 입게 되는 대상은 아동일 수 있으므로 이른바 ‘아동 부재의 일원화론’이 야기할 문제를 어떻게 해결할 것인가는 반드시 논의되어야 할 과제다. 한국에서도 최근의 유보통합과 관련한 주장들을 보면, ‘이원화된 행정 체계로 인한 부처 간의 비협조 및 재정 낭비를 해소’하고 ‘학부모의 지나친 사교육비 부담을 경감’하는 등이 주요 논거로 제시된다(고민경·권건일, 2007; 김은설 외, 2011; 이일주, 2013 등).³³ 즉, 일본에서와 같이 아동이 중심이 되기보다는 재정 부담의 완화 및 행정 효율화가 우선적인 목적으로 논의되는 것은 아닌지 생각해 볼 필요가 있다.

이 연구에서는 기존의 연구문헌들과 각종 통계 자료, 정부기관의 공식문서 등을 토대로 한국과 일본의 보육 제도에 대해 그 변화 과정을 살펴보고, 주요 요소별로 특징을 비교했다. 그 결과 보육 제도에 관한 사회적 인식과 제도 사이에 구조적 연관성이 존재할 수 있다는 예상도 가능하므로, 추후에 사회적 인식 및 제도 변화의 경로에 대한 구조모형도 구성될 수 있다. 따라서 후속 연구에서는 구조모형 구성과 함께 두 가지 사항에 대한 추가적 검토와 규명이 이뤄져야 할 것이다. 첫째,

³³ 특히 2013년 국회에서의 유보통합 관련 토론회에서도 이러한 것들이 최우선적인 통합 필요성으로 제시됐다는 점에서, 한국 역시 행정 효율성 증대와 시설·자격 기준 통일에 치중한 것이 아니냐는 비판에서 완전히 자유롭기는 어렵다.

인식과 제도 변화의 구조모형과 관련해 특히 양국에서 ‘보육의 책임이 가정과 국가 중 어느 영역에 있는지’에 대한 인식 차이의 연원, 폐쇄성과 개방성으로 나아가게 된 정책적 선택의 과정 및 계기 등을 면밀히 밝혀낼 필요가 있다. 이를 위해서는 담론 분석 등이 추가적으로 이뤄져야 할 것이다. 둘째, 일본은 국가 책임 중심의 선별적 복지에서 민간 중심의 보편적 복지로 변화하고 있고 한국은 민간 중심의 보편적 복지에서 점차 국가의 공적 책임을 강화하는 방향으로 나아가고 있는데, 복지 제도의 수혜 대상과 관련한 외형(선별주의, 보편주의)과 제도 운용 방식(국가 중심, 민간 중심)의 관계는 어떠한지, 양자 사이에 구조적 문제나 괴리 현상이 존재하는지 등에 대한 분석이 이뤄져야 할 것이다. 이것은 향후 보육 제도의 올바른 정책 방향을 모색하는 데 기여할 것으로 생각된다.

투고일: 2014년 5월 6일 | 심사일: 2014년 5월 14일 | 게재확정일: 2014년 5월 22일

참고문헌

- 강란혜. 2008. “일본의 유보일원화 종합시설(인정어린이원)에 관한 동향과 과제.” 『한국보육지원학회지』 4(2), 110-127.
- 강영욱. 2002. “영유아 보육정책의 변천에 관한 사적 고찰.” 『한국행정사학지』 11, 293-332.
- 고민경 · 권건일. 2007. “유아교육과 보육의 통합 방안 고찰.” 『유아교육 · 보육행정연구』 11(3), 49-79.
- 공병호. 2013. “일본 보육사 양성제도의 변화 동향.” 『한국일본교육학연구』 18(1), 1-18.
- 김성이. 2002. 『사회복지의 발달과 사상』. 서울: 이화여자대학교출판부.
- 김세곤. 2008. “일본의 인정어린이원제도와 보육정책 동향에 관한 일 고찰.” 『한국일본교육학연구』 13(1), 77-101.
- 김은설 · 조혜주 · 이보라. 2011. 『육아지원기관 행 · 재정 통합 추진을 위한 단 · 중기 전략』. 서울: 육아정책연구소.
- 김익균 · 이창수. 2011. 『보육정책론』. 파주: 교문사.
- 김인경. 2012. 『보육정책의 목표와 설계』. 한국개발연구원 정책연구시리즈 2012-05.

- 김인아. 2000. “일본 유아교육·보육 정책 연구.” 이화여자대학교 석사학위 논문.
- 김정화. 1987. “유아교육진흥법 제정의 과정에 관한 연구: 아동보육의 관점에서.” 서울대학교 석사학위 논문.
- 김희정. 2005. “일본 보육정책의 최근 동향.” 『유아교육학논집』 9(4), 261-275.
- 나정·박은실. 2003. “유아교육과 보육 정책에 대한 전문가 의견 분석.” 『열린유아교육연구』 7(4), 95-117.
- 박은혜·장민영. 2014. “통합요소별로 살펴본 8개국의 유아교육과 보육 통합 현황 비교: 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 스웨덴, 영국, 일본, 프랑스, 핀란드.” 『교육과학연구』 45(1), 149~180.
- 보육정책위원회. 2003. “외국의 보육정책 - 일본 편.” 『우리네 아이들』 2003년 7월호.
- 신나리·김은설. 2006. “일본과 싱가포르의 유아교육·보육 통합사례.” 『육아정책포럼』 제2호. 서울: 육아정책개발센터.
- 오영란. 2012. “일본 보육정책개혁의 준시장화 흐름에 대한 비판적 고찰.” 『사회복지정책』 39(4), 231-254.
- 오화영. 2007. “영유아 보육제도 도입과정에 관한 담론분석: 젠더정치의 관점에서.” 서강대학교 박사학위 논문.
- 유해미·유희정·장경희. 2011. 『일본의 보육정책 동향(II)』. 서울: 육아정책연구소.
- 윤매자. 2007. “영유아보육시설에 대한 민영화와 자율화의 한일 동향 연구.” 『한국사회복지지원학회』 3(1), 83-103.
- 이동욱. 1991. “정책의제설정과정에 관한 연구: 영유아보육법 제정 사례분석.” 서울대학교 석사학위 논문.
- 이선옥. 2008. “일본의 유아교사 양성제도에 관한 고찰.” 『한국일본교육학연구』 12(2), 115-133.
- 이성한. 2008. “일본유아교육과정변천사.” 『한국일본교육학연구』 12(2), 179-197.
- _____. 2010. “일본의 아동·육아비전 및 아동·육아 신시스템 탐구와 한국 육아정책에의 시사점.” 『한국보육학회지』 10(4), 185-208.
- 이순형·민하영·이소은·이완정·황혜신·이강이 외 6인. 2013. 『아동복지 - 이론과 실천』. 서울: 학지사.
- 이옥·김은설·신나리·문무경·최혜선. 2006. 『육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육 및 보육의 협력과 통합 방안』. 서울: 육아정책개발센터.
- 이원영. 2004. “유아교육법 제정과정과 그 의의.” 『유아교육학논집』 8(4), 5-32.
- 이일주. 2013. “유아교육과 보육, 이원화 체제의 문제점과 대안.” 국회 『유아교육과 보육,

- 이원화 체제의 문제점과 대안』토론회 자료집, 1-43.
- 이재오. 2004. “우리나라 보육시설 정책의 현황과 개선방안에 관한 연구.” 인하대학교 석사학위 논문.
- 이혜원. 2006. “한일 아동복지법의 내용에 관한 비교연구.” 『한국사회복지학』 58(2), 167-195.
- 장명림. 2006. “미래형 학제 개편과 유아교육 학제 논의.” 『육아정책포럼』 제2호. 서울: 육아정책개발센터.
- 정미라 · 오미희. 2004. “일본의 자녀양육 지원정책 추진과 현황.” 『아동권리』 8(1), 1-22.
- 정혜선. 2003. “환경변화에 따른 보육정책 변동에 관한 연구.” 숙명여자대학교 박사학위 논문.
- 조성호. 2014. “일본의 유치원과 보육소 통합현황과 시사점.” 『보건복지포럼』 2014년 2월, 87-97.
- 현정환. 2001. “일본보육의 발자취와 보육운동의 과제: 1980년대까지를 중심으로.” 『한국일본교육학연구』 5(1), 203-219.
- _____. 2010. “일본의 유·보 일원화 문제를 둘러싼 시대적 고찰과 최근의 동향 및 과제.” 『한국일본교육학연구』 15(2), 41-63.
- 황성하 · 남미경. 2012. “일본 보육지원 정책의 변화과정 및 지역사회 맞춤형 보육지원 정책에 관한 연구.” 『한국보육지원학회지』 8(4), 231-250.
- OECD 저. 교육과학기술부 · 한국교육개발원 역. 2010. 『OECD 교육지표 2010』. 서울: 한국교육개발원.
- _____. 2012. 『OECD 교육지표 2012』. 서울: 한국교육개발원.
- 五十嵐敦子. 2007. “幼保一元化への働きをめぐる問題.” 『白鷗大學教育學部論集』 1(1), 87-100.
- 久保いと. 1990. “日本の保育所のあゆみ.” 『これからの保育所保育がめざすもの』. 日本幼年教育研究会.
- 松川恵子. 2013. “認定こども園の現状と課題(4)-子ども・子育てに関連3法について.” 『仁愛女子短期大学研究紀要』 第45号, 63-70.
- 泉真樹子. 2005. “我が国の保育の現状－規制緩和、待機児童、学童保育を中心に.” 『国立国会図書館 ISSUE BRIEF』 No. 450(Aug.5.2005).
- 保育行財政研究会 編. 2002. 『市場化と保育所の未来: 保育制度改革どこが問題か』. 東京: 自治研究社.
- 厚生労働省. 2009. 「認定こども園制度の概要と現状」 <http://www.mhlw.go.jp/>

- shingi/2009/02/dl/s0227-7a_0201.pdf(검색일: 2014. 4. 12).
- Cunha, Flavio and James J. Heckman. 2008. "Formulating, Identifying and Estimating the Technology of Cognitive and Noncognitive Skill Formation." *Journal of Human Resources* 43(4), 738-782.
- Hall, Peter and Rosemary C.R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism." *Political Studies* 44, 936-957.
- Japan Research Institute on Child Welfare. 1993. *Graphs and Charts on Japan's Child Welfare Services*. Tokyo: JRI on CW.
- Ministry of Health, Labour and Welfare. 2012. Annual Health, Labour and Welfare Report. <http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw5/>(검색일: 2014. 4. 12).
- OECD. 2012. *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing.
- 국무조정실 · 국무총리비서실. <http://www.pmo.go.kr/pmo/>
- 저출산고령사회위원회. <http://precap.pa.go.kr/>
- 중앙육아종합지원센터. <http://central.childcare.go.kr/ccis/community/data/DataSIPL.jsp?BBSGB=40>
- e-나라지표. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1583
- 二葉保育園. http://www.futaba-yuka.or.jp/main_site/history.html
- 『認定こども園』(厚生労働省). <http://www.mhlw.go.jp/english/index.html>
- 『厚生白書』(昭和 51年版~平成 12年版). http://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/
- 『厚生労働白書』(平成 13年版~平成 25年版). http://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/

Abstract

A Comparative Study on the Korean and Japanese Childcare Systems

Hyoun-Gu Kang *Seoul National University*

Soon-Hyung Yi *Seoul National University*

There has been a consistently growing interest in the Japanese childcare system among Korean scholars as one of the best models for childcare policy reform. However, comparison between the Korean and Japanese systems has not yet been made carefully in the social and historical contexts.

By comparing the two countries' childcare-related laws, policy decisions, and trends, this study found out that the childcare systems of Korea and Japan are both based on a dual structure of Early Childhood Education and Care (ECEC) System, and that the each country's childcare system was established under the welfare system. Yet, differences were found in the law system, teacher's qualifications and role, eligibility for child care and admission process, and in the government's changing role in the childcare system.

While Japan is now interested in reducing its governmental responsibility for the childcare system, Korea is investing more in its public childcare system. This calls for a detailed comparative analysis with improved qualitative and quantitative data.

Keywords | Childcare System, Dual System of Early Childhood Education and Care (ECEC), Integrated System of ECEC

