



## 외국 가정보육제도의 정책 시사점

徐文姬 한국보건사회연구원 부연구위원

### 1. 서론

우리 나라의 가정보육제도는 ‘가정이나 이에 준하는 곳’에서 5명 이상 20인 이하의 아동을 보육하는 것으로 정의하고 있다. 이는 외국 대부분의 국가에서 가정보육은 보육서비스 제공자의 가정에서 최고 3~6명 정도의 아동을 보육하는 제도로 정의되고 있는 것과 비교하여 장소와 규모 면에서 많은 차이를 나타낸다. 또한 보육가정에 대하여 국가마다 방법이나 정도의 차이는 있으나 국가나 지역사회가 관리하고 있다.

이 글은 외국 여러 나라의 가정보육제도를 살펴봄으로써 장기적인 우리 나라 가정보육 정책에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

### 2. 외국의 가정보육제도

#### 1) 스웨덴의 가정보육제도

스웨덴의 가정보육(Family Day Care)은 보육자가 자신의 집에서 아이들을 보육하는 것을 말한다. 가정보육은 시설보육과 더불어 공보육의 하나로 지방정부가 탁아모(childminder)를 고용하고 탁아모 1명이 3가족의 자녀를 가정에서 보육하는 형태이다. 보육모는 지방자치단체의 준직원 대우를 받으며 급여도 지방자치단체 직원과 동일하게 보장되고 있다

가정보육은 1940년대 말부터 지방자치단체의 지원을 받아 생겨나기 시작하여 1980년대에 크게 확대되었으나, 공공보육시설과 놀이센터가 늘어남에 따라 점차

그 비중이 감소하고 있다. 보육대상 아동연령은 1~12세이나 1998년 현재 1~5세아의 12%와 6세아의 5%인 82,000명이 보육되고 있다.

지방자치단체에서는 가정보육이 폐쇄적으로 이루어지지 않도록 보육 내용을 점검하고, 탁아모간의 원활한 교류를 지원하며 연수의 기회를 제공하고 있다. 그러나 가정보육에 대한 활동 관리 지침은 취약한 편으로 별도의 커리큘럼은 없고, 지침서만을 발간하고 있다.

탁아모의 자격을 얻기 위해서는 의무적으로 100시간 정도의 단기교육과정을 이수하여야 하지만, 대부분이 아동양호교사 이상의 자격증을 소지하고 있다.

가정보육료는 1985년 이래 부모는 총 비용의 약 15% 정도만을 지불하고, 나머지는 중앙정부 및 지방자치단체에서 지불한다. 이는 기관보육시설 이용 아동의 부모가 비용의 약 10% 정도를 부담하는 것에 비하여 상대적으로 부담이 많다.

## 2) 프랑스의 가정보육제도

프랑스의 가정보육은 대부분이 가정보육원장의 지도 감독 하에서 운영되고 있다. 일반적으로 1명의 원장이 30명의 탁아모를 채용하여 관리하는 체제로, 탁아모가 보수를 받으며 자신의 집에서 자신의 자녀를 포함하여 최고 3명의 아동을 돌보게 된다. 3명의 보육아동 중 3세 미만 영아의 수는 2명까지로 제한하고 있다. 가정보육원 원장은 매주 탁아가정을 방문하여 보육 환경 및 내용을 감독하고 주 1회 가정보육원에서 탁아모 교육을 실시한다. 대부분의 탁아가정은 보육시설, 모자보건원 및 사회복지시설과 연계되어 있을 뿐만 아니라 집단보육시설과 마찬가지로 의사, 심리학자 등 지역사회의 지원을 받는다.

가정보육원 원장은 국가면허를 가진 보육전문가 및 의사이다. 탁아모는 한 가정의 어머니여야 하지만 그 이외의 자격기준이나 연령 제한은 없고, 보육시설에서 하루 7시간씩 5일간의 교육을 받고 당국의 승인을 받으면 되는데, 탁아모의 자격은 1년 단위로 갱신된다.

1999년 현재 프랑스 3세 미만의 아동 중 약 9% 정도가 가정보육을 이용하고 있고, 미등록 탁아모도 많아서 가정보육 이용아동의 2/3는 미등록 탁아모에 의한 보육이다. 가정보육 이용 아동은 보육시설 이용아동과 마찬가지로 정부의 지원을 받고 부모의 소득 수준에 따라서 보육료를 차등 지불하고 있다.

## 3) 덴마크의 가정보육제도

덴마크의 가정보육은 6개월 이상<sup>1)</sup> 취학전 및 초등학교 아동을 대상으로 실시

하는 공보육의 일환이며, 보육제공자의 가정에서 최고 3명의 아동을 보육하는데, 이 중 영아가 2명 이하이어야 한다.

덴마크 가정보육의 특징은 가정보육모를 집단화하여 관리하며 이들을 장학하기 위하여 전문장학사를 두고 있다는 점이다. 가정보육모는 6~7명이 하나의 집단을 형성하여 일주일에 한 번씩 자치구에서 마련한 보육실 3개 짜리 미니보육센터에 보육아동과 함께 모여서 하루를 함께 보내도록 한다. 이는 가정보육모나 보육아동이 외부와 단절되는 것을 막고 보육모끼리 유대관계를 가지고 정보를 교환할 수 있도록 하는 것이며, 또한 이러한 방법을 통하여 가정보육모가 아프거나 휴가 중일 경우에 상호 대체 기능을 할 수 있도록 하고 있다<sup>2)</sup>. 한편 장학사는 이 미니보육센터에서 이곳에 모인 가정보육모와 아동의 보육 현장을 관찰하고 아동의 낮잠시간을 이용하여 보육모들과 면담하고 이들을 지도·감독한다.

가정보육모는 3주간의 교육을 받으면 자격이 생기지만 가정보육을 실시하고자 신청을 하면 장학사가 가정의 물리적 환경과 가족 중 다른 성인에 대한 엄격한 심사를 실시한 후에 보육가정으로 선정하기 때문에 가정보육 신청자 중 선정되는 비율은 25%에 불과하다. 가정보육 실시 1년 동안은 장학사의 감독아래 보육 서비스를 제공하며 실시 1년후부터는 장학사가 월 1회 유경험 보육가정을 방문하여 문제를 논의하고 보육에 대한 전문적인 지원을 제공한다.

선발과정이 까다로운 만큼 가정보육모로 선정이 되면 지방공무원으로서의 대우를 받으며, 1년에 5주의 유급 휴가와 연금 혜택이 주어지고 월 미화 2,000불 정도의 월급을 받는다.

#### 4) 호주의 가정보육제도

호주 가정보육은 중앙에 조정기구(Central Coordination Unit)를 통하여 모든 서비스 과정이 지원되고 유지되는 형태이다. 즉, 지역사회에 중앙조정본부를 설치하여 가정보육 제공자를 관리하면서 보육아동을 연결시켜주고 있는데, 중앙조정 본부는 모두 비영리단체에 의하여 운영되고 있다.

가정보육 중앙조정본부의 장은 2년제 이상의 대학에서 보육 및 교육학 학위를 받은 자이거나 또는 사회과학 등을 전공한 사람이어야 한다. 가정보육 제공자에게 특정한 자격을 요구하지는 않고 있으나 주에 따라 수료증 수준의 교육을 실시하고 있다.

1) 출산 및 양육 휴가 제도의 실시로 6개월 이전의 아동은 보육시설에 보내지 않음.  
2) 이 경우에는 보육아동수가 정해진 기준을 초과해도 됨.

호주는 1996년에 종일보육에 대하여, 그리고 1997년에는 가정보육 및 초등학생을 위한 학교밖 보육에 대하여 국가기준을 설정하였다. 이 기준은 물리적 환경, 보건, 안전, 아동 대 교사 비율, 교사의 자격, 프로그램 활동, 법적 규제 및 재정 지원 지침으로 구성되어 있고, 대부분의 자치단체에서는 이를 최소한의 기준으로 적용하고 있다.

보육료는 자산조사에 기초한 보육료 보조제도 및 환불제도를 통하여 종일보육센터, 가정보육, 시간제보육서비스, 다기능센터 및 다기능 원주민 아동서비스 이용자와 동일한 기준으로 소득 및 보육자녀수에 따라 차등 지원하고 있다.

### 5) 일본의 가정보육제도

일본은 보육시설을 인가 보육시설과 인가외 보육시설로 구분하고 있는데, 보육제공자의 집에서 보육하는 가정보육도 사업소 내 보육시설, 베이비호텔과 함께 인가외 시설에 포함된다.

일본의 가정보육은 지방자치단체가 부족한 인가 보육소에 대한 대응물로 여성근로자의 보육 욕구 충족을 위하여 1950년대부터 1980년대에 걸쳐서 만든 제도이다. 따라서 이 제도를 채택한 지방자치단체에서는 이를 받은 공적 보육으로 규정하고, 지역사회에서 관리하는 형태로 운영되고 있다. 최근 들어서 이 제도를 없애는 지방자치단체가 있는가 하면 한편으로는 저연령 아동을 중심으로 이를 확대하려는 지방자치단체도 있다. 1992년 조사에 의하면 전국 126개 지방자치단체에서 실시되고 있고, 1,485개소의 보육가정에서 4,820명의 아동이 보육받고 있는 것으로 조사되었으며, 보육아동의 52%는 0세아였다. 1997년 조사에서는 137개 시·정·촌에서 실시하고 있는 것으로 나타났으며, 가정보육 및 보육아동수는 큰 변동이 없었다.

이러한 인가외 시설에 대해서도 후생성장관이 도·도·부·현 지사와 함께 지도감독권을 가지고 간섭조치를 할 수 있으며, 사업의 정지 및 폐쇄 명령을 할 수도 있다. 또한 일부 지역사회에서는 재정 지원을 하는 경우도 있는 등 지방자치단체에 따라 차이를 보이고 있다.

최근 일본에서는 공공성을 띤 형태의 가정보육으로 저렴한 비용의 재택 및 방문보육사업이 민간단체에 의해 추진되고 있는데, 대표적인 것이 에스쿠(エスク)와 가정지원센터(Family Support Center)이다. 에스쿠는 1973년 3월 보육시설 화재사망사고 이후 개척자적인 정신에서 시작된 비영리 보육자 네트워크로 현재 약 40여 개 현(縣)에 조직되어 있고, 이용자의 상당수가 근무시간이 일정치 않은 취

업모들이다. 가정지원센터는 노동성(勞働省)에서 1994년에 인구 5만 이상인 시·정·촌에 설치하여 아동을 맡기고자 하는 가구와 맡는 가정을 중개하는 역할을 하는 지역네트워크로서, 1997년 12월 현재 전국의 24개 시에 이러한 가정지원센터가 설치되어 있다.

#### 6) 미국의 가정보육제도

미국의 가정보육아동은 약 400만명 이상으로 추계되고 있고, 가정당 보육아동 수는 3~5명 정도이다.

미국의 가정보육은 인가 여부, 운영방식 및 법적 지위와 행정구조상 특성에 따라서 첫째, 비형식적이며 법적 통제를 받지 않는 가정보육, 둘째, 인가 또는 등록된 가정보육으로 법적 체제 안에 있으나 규제기관과 최소한의 유대를 맺을 뿐 독자적으로 운영되는 경우, 셋째는 인가되어 법적 통제를 받을 뿐 아니라 탁아체제(family day care system)의 한 부분으로서 후원기관의 행정구조 안에서 운영되는 가정보육(sponsored family day care home)으로 구분된다.

인가 받은 가정탁아모들은 주나 지방의 탁아규정에 따라야 하고, 탁아규정에는 건강과 안전, 영양, 탁아모의 자질 등 여러 문제들을 다루고 있으나 그 내용과 기준은 주마다 다르다.

민간단체로 전국가정보육협회(NAFCC: The National Association for Family Child Care)가 구성되어 있다. 여기에는 전국 약 400여 개 가정보육단체에 백만명 정도의 가정탁아모가 가입하고 있는데, 자체적으로 지도자 훈련, 보육 관련 교육 등 질 향상을 위한 노력을 하고 있다. 특히 1998년부터는 이 단체에서 평가인증제를 실시하고 있다.

가정탁아는 비형식적이며 법적 규제를 받지 않는 형태가 많으나, 1980년대 이후 미국에서는 가정보육을 체제 내에서 운영하는 것이 바람직하다고 권장하고 있다. 가정보육체제란 일정 지역내의 보육가정들을 주 정부나 복지단체, 지방자치단체, 연구기관 등 어떠한 후원기관의 산하에 두고 관리하는 형태라 할 수 있다. 즉, 가정보육이 각기 독립적, 산발적으로 운영되는 것이 아니라 커다란 하나의 체제 안에서 조직적으로 운영되는 것이다. 후원기관에서 대상가정이나 아동의 특성에 따라 보육가정을 선정해 주거나 보육비용, 한 가정내의 아동수 등을 관리해 주며, 여러 복지적인 서비스를 받을 수 있도록 배려해 준다. 또한 교사에 대한 일정수준의 봉급, 지속적인 교육 등을 담당함으로써 질적인 가정보육 유지에 바람직한 방법이라 볼 수 있다.

### 3. 외국 가정보육제도의 정책시사점

외국의 가정보육제도의 시사점을 다음과 같이 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 앞에서 살펴본 모든 국가에서 가정보육은 가정보육의 원래 개념대로 보육 제공자의 가정에서 소규모의 아동을 대상으로 보육 서비스를 제공한다는 점이다. 대부분의 국가에서 가정보육은 보육자의 가정에서 최고 6명 정도의 아동을 보육하는 것으로 정의하고 있다.

둘째, 가정보육은 국가마다 다양한 모형으로 운영되고 있으나 어떠한 형태로든 질 높은 보육 서비스를 제공할 수 있도록 관리되고 있다는 점이다. 특히 가정보육은 가정에서 1인에 의해 이루어지므로 폐쇄적으로 운영될 소지가 있기 때문에 관리가 중요한 의미를 갖는다. 스웨덴에서는 지방자치단체에서 보육제공자 1인에게 세 가정의 자녀를 돌볼 수 있도록 연결시켜 주고 있다. 또한 지방자치단체가 가정보육의 보육 내용을 점검하고 보육자간의 교류 및 연수의 기회를 마련하고 있다. 일본도 가정보육을 반 공적보육의 형태로 보고 지방자치단체에서 지도와 감독을 하고 있다. 호주에서는 비영리단체가 중앙조정본부를 운영하면서 가정보육 제공자와 보육희망아동을 연결시켜 주고 지도·감독하는 역할을 한다. 프랑스는 가정보육원 원장 1인이 30개의 보육가정을 관리하는 형태로, 가정보육원 원장은 매주 보육가정을 방문하고 또 가정보육원에서 보육모를 위한 교육기회를 마련하기도 한다. 덴마크에서는 전문장학사를 두고 보육가정을 방문하며 장학지도를 한다. 미국의 경우는 앞에서 검토한 국가 중 가장 비인가로 운영되는 가정보육이 많은 국가이지만 민간단체에서 가정보육 인증제도를 통하여 자율적으로 보육서비스의 질을 관리하고 있고, 최근에는 일정 지역내의 탁아가정들을 주정부나 복지단체, 지방자치단체, 연구기관 등 후원기관이 관리하는 가정보육체제(family day care system)가 권장되고 있다.

셋째, 가정보육에 대해서도 기관보육과 마찬가지로 정부가 지원하고 있다는 점이다. 가정보육도 시설보육과 마찬가지로 아동을 보육하는 동일한 기능을 수행하고 있기 때문에 차별을 두어야 할 이유가 없다. 스웨덴과 프랑스에서는 가정보육을 공보육의 일환으로 보육료를 지원하고 있다. 호주에서도 자산조사에 기초하여 보육료 보조 및 환불 제도를 통하여 타 보육과 동일한 기준으로 가정보육 보육료를 소득 기준에 따라 차등 지원하고 있다. 일본에서의 가정보육은 비인가보육의 하나이지만 지방자치단체에 따라서는 지원을 하고 있는 것이 있다.

따라서 우리 나라의 가정보육도 가정보육 고유의 장점이 부각될 수 있도록 보육제공자의 가정에서 소규모로 실시한다는 원칙에 따라 장기적으로는 이것이 실

현될 수 있도록 정책을 펴나가야 할 것이며, 아울러 가정보육도 정부의 지원이나 관리 대상에 포함시켜야 할 것이다.

표 1. 외국의 가정보육제도 비교

국 가	제도적 특성	인력 관리
스웨덴	- 지방정부가 탁아모를 고용하는 일종의 공보육으로 탁아모 1인이 3가정의 자녀를 돌봄. - 보육료의 15%만 부모가 지급	- 가정탁아모는 100시간 정도의 단기교육 과정을 이수하여야 하지만, 대부분이 아동양호교사 이상의 자격증 소지자임.
프랑스	- 자신의 자녀를 포함하여 3명의 아동을 보육함. 이 중 영아는 2명으로 제한함. - 가정보육원 원장 1인이 30명의 보육모를 관리하는 형태로 운영 - 시설보육과 동일하게 정부에서 보육료 차등지원	- 가정보육원장은 국가자격을 가진 보육전문가임. - 보육모는 초단기교육 실시
덴마크	- 가정보육모 6~7명이 한 집단이 되어 일주일에 한 번씩 지방자치단체가 마련한 미니센터에서 하루를 보냄. - 장학사가 미니센터 및 보육가정을 방문하여 가정보육을 장학지도함.	- 3주간의 교육을 받으면 가정보육모 자격이 생기지만 장학사가 보육가정 및 가족구성원에 대한 심사를 실시한 후 선정하기 때문에 신청자 중 선정 비율은 25%에 불과함.
호 주	- 지역사회에 비영리로 운영되는 중앙조정본부(coordination unit)를 두고 보육교사를 교육·관리함. - 시설보육과 동일하게 보육료 보조 및 환불 제도로 지원	- 중앙조정본부장은 2년간의 보육 및 교육학 학위자 또는 행동과학 등의 전공자이어야 함. - 주에 따라 수료증 수준의 교육을 실시하고 있음.
일 본	- 인가 외 시설에 포함 - 후생성장관이 도·도·부·현 지사와 함께 지도감독권을 가짐. - 1997년 현재 137개 시·정·촌에서 운영되며, 약 5,000여 명의 아동이 이용	- 보모 자격에 준함. - 관련 민간단체에서 자체적으로 질 관리를 하고 있음.
미 국	- 전국가정보육협회에서 1998년부터 인증제 실시 - 500만명의 아동이 보육	- 아동발달협회(CDA)에서 자격 부여 및 교육과정 운영

자료: 김현숙, 「보육시설 종사자의 전문성 제고 방안」, 『한국영유아보육사업의 개혁과제』, 영유아보육학회 발표자료, 1994.

이 옥, 「스웨덴의 아동보육제도연구」, 『대한가정학회지』 제34권 제4호, 1996.

서문희, 「호주와 일본의 보육정책 동향」, 『보건복지포럼』 통권 제26호, 1998. 11.

조부경, 『가정탁아제의 효율적 운용을 위한 방안모색』, 양옥승 편, 『탁아연구』, 양서원, 1991.

한혜경·박은혜·정경희, 『보육정책의 현황과 개선방안』 한국보건사회연구원, 1996.

前田正子, 「保育の多様化」, 『社會保障研究』 제34호, 1998, 봄.

Department of Education and Employment and Department of Health, *Consultation Paper on Regulation and Inspection of Early Education and Day Care*, England, 1998(URL:http://www.doh.gov.uk).

URL:http://www.pdkintl.org/kappan

URL:http://www.tsfe.tas.edu.au