

일본의 유치원(幼稚園)과 보육소(保育所) 통합현황과 시사점

The Integrated Service of Kindergarten and Children Day Care Center in Japan and its Policy Implication

조성호 한국보건사회연구원 부연구위원

1. 들어가며

일본의 유치원과 보육소는 한국과 마찬가지로 그 관할 부처와 근거가 되는 법조항도 다르다. 유치원은 문부과학성(文部科学省), 보육소는 후생노동성(厚生労働省)이 관할하고 있고, 각각 학교교육법과 아동복지법에 근거를 둔다. 즉, 유치원은 교육기관, 보육소는 아동복지시설이라고 정의를 내릴 수 있고, 초기의 유치원은 전업주부가 자녀를 교육시키기 위한 기관으로 인식한 반면, 보육소는 부모가 제대로 자녀를 돌보지 못할 경우에 자녀를 맡기는 곳이라는 인식이 강했다. 또한 아동복지법 제3장 39조에 의하면 「보육소는 보호자의 위탁을 받아 보육이

부족한 영아 또는 유아를 보육하는 목적으로 세워진 시설이라고 정한다」라고 정의하고 있다¹⁾.

하지만 1997년 이후부터는 유치원도 규정 시간 이외에 보육을 할 수 있게 되어 유치원과 보육소의 차이가 점점 줄어들게 되었고²⁾, 일하는 여성(엄마)의 증가와 함께 도시부를 중심으로 보육소 입소를 기다릴 수밖에 없는 대기아동의 증가가 문제가 되기 시작했다. 그와 동시에 소자녀화의 영향으로 아동수가 감소하여 운영이 어려워지고 있는 유치원도 생겨났기 때문에, 유치원과 보육원을 일원화(一元化)하려는 움직임도 조금씩 커지게 되었다(이하, 유보일원화)³⁾.

그렇지만 일본에서는 이미 오래전부터 유보일원화에 대한 많은 논의가 이루어져 왔고,

1) 아동복지법 제1장 1절 4조에는 아동에 대한 정의를 유아(乳兒), 유아(幼兒), 소년(少年)으로 구분하고 있는데, 한국어 발음으로 인한 혼동을 막고자 유아(乳兒)와 의미가 유사한 영아(嬰兒)로 변경했음. 참고로 유아(乳兒)는 만 1세 이전, 유아(幼兒)는 만 1세부터 초등학교 취학 이전까지, 소년(少年)은 초등학교 취학 이후 만 18세 이전까지의 아이를 가리킴.

2) 向平 知絵(2010). 保育制度の成立過程に関する一考察一戦後幼稚園制度を中心に, 現代社会研究科論集, (4), pp.59~72(무카이하라 치에(2010). 보육제도의 성립과정에 관한 일고찰 - 전후 유치원제도를 중심으로, 현대사회연구과논집).

3) 한국에서는 유보통합이란 말이 일반적이지만, 한자어의 의미상 뒤에 나올 유보일체화(幼保一體化)와 의미를 구분하기 위하여 유보일원화를 그대로 사용함.

2006년 10월부터 새롭게 만들어진 「인정어린이원(認定こども園)」이라는 시설이 일견 유보일원화의 결실이라고 할 수 있지만⁴⁾, 여전히 문부과학성과 후생노동성으로 관할이 나뉘어 있고, 유치원과 보육소의 통합도 크게 진전되지 않았다. 오히려 「인정어린이원」이라는 보육시설이 하나 더 생기게 된 결과를 초래했다는 견해도 있다⁵⁾. 「인정어린이원」의 통합이 더딘 이유 중의 하나는 시설의 한 형태인 「유보연계형 인정어린이원」에서 유치원 부분과 보육소 부분을 행정적으로 통합하는데 어려움이 있는 것을 들 수 있겠다.

우리나라도 유치원과 보육소(어린이집)의 일원화가 큰 이슈가 되고 있고 이에 대한 연구도 많이 이루어지고 있다. 실제로 2016년까지 양 시설을 단계적으로 통합하려는 움직임도 보이고 있는 상황에서⁶⁾, 최근의 일본의 움직임을 살펴보는 것은 일본의 상황을 반면교사로 삼을 수 있는 좋은 기회가 될 것이라 생각한다.

따라서 본고에서는 일본의 유보통합 현황 및 쟁점사항에 대해 중점적으로 살펴보고자 한다. 특

히 2010년 1월부터 2년간에 걸친 논의의 과정에서 상정된 「종합어린이원(総合こども園)」과 그 후에 국회에서 합의된 「어린이·육아 관련 3법안(子ども・子育て関連3法案)」의 내용 중 보육에 관련된 내용, 그리고 현재까지 진행되고 있는 제도 시행을 위한 회의 내용에 대해 알아보고, 이러한 일련의 과정으로부터 우리나라가 나아가야 할 방향에 대해서 논의해보도록 한다.

2. 자녀·육아 신시스템(子ども・子育て新システム)⁷⁾

이 제도가 검토된 계기는 2009년 자민당(自民党)의 54년 집권을 저지한 민주당(民主党)이 정권을 잡을 때부터로 볼 수 있다. 육아 정책에 큰 중점을 둔 민주당 정권은 어린이수당(子ども手当)⁸⁾을 비롯하여 여러 가지 육아 정책 계획을 세웠는데 그 중 대표적인 것이 이원화 되어있는 육아시설을 일체화(一体化)하고(이하, 유보일체화)⁹⁾, 보육 및 육아 관련 정책을 통괄하는 「어린

4) 유보일원화의 역사, 「인정어린이집」이 만들어진 과정 및 상세한 내용에 대해서는 '김희숙·서영숙(2006). 일본의 유보일원화(幼保一元化) 동향과 시사점, 미래유아교육학회지, 13(4), pp.349~371; 이기숙·강민정(2007). 일본의 유보일원화와 「인정어린이원」의 발전과정에 대한 고찰, 유아교육연구, 27(5), pp.63~85'를 참조.

5) 角野 雅彦(2007). 幼保総合施設「認定こども園」の制度化に至る経緯とその課題, 四国学院論集, 122号(카도노 마사히코(2007). 유보 종합시설 「인정어린이원」의 제도화에 이르기까지의 경위와 과제, 시코쿠학원논집, 122호).

6) 국무조정실 국무총리비서실 (2013). 유보통합, 학부모 의견 최대한 반영해 임기내 완성, 보도자료 2013.12.3.

7) 본 절의 내용은 '소자화사회(少子化社会) 대책 내각부 홈페이지(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/index.html>)와 東 弘子(2012). 幼保一体化をめぐる議論, 調査と情報, 国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 745(아즈마 히로코(2012). 유보일체화를 둘러싼 논의, 조사와 정보, 국립국회도서관 ISSUE BRIEF NUMBER 745)'를 참조하여 정리하였음.

8) 어린이수당은 기존의 아동수당(児童手当)보다 급여액을 대폭 상향하고 급여 범위를 넓혀 새롭게 만든 제도이지만, 결국 재원 문제로 당초 상정했던 것보다 낮은 금액 지급을 이어오다가 자민당으로 정권이 바뀐 이후 다시 아동수당이라는 명칭으로 되돌아갔음(2013년 4월 1일부).

9) 유보일원화와 유보일체화는 서로 다른 의미를 담고 있음. 유보일원화는 관계되는 제도 및 시설 등의 모든 것을 하나로 통합하는 것이고, 유보일체화는 유치원과 보육소로 나누어진 현행제도를 유지하면서, 가능한 두 시설의 기준과 내용을 유사하게 만드는 것을 말함(각주 7의 東 2012).

이 가정성(子ども家庭省)이라는 부처를 새로 창설하는 것이었다. 이러한 일련의 정책을 추진하기 위해 2010년 1월부터 「소자화사회 대책회의(少子化社会対策会議)」에서 「자녀·육아 신시스템 검토회의」의 개최가 결정되었다. 「소자화사회 대책회의」는 내각부 특명 담당장관(행정쇄신), 국가전략 담당장관, 내각부 특명 담당장관(소자화대책), 문부과학성 장관, 후생노동성 장관등의 여러 장관들로 구성되어 있다.

그 후 「자녀·육아 신시스템 검토회의」의 중간정리가 2011년 7월 발표되었다. 주된 내용은 유보일체화 추진의 구체적 방안으로 유치원과 보육소의 기능을 가진 「종합시설(総合施設)」(가칭)을 새로 만들어 두 시설을 일체화 하는 것과 보육 시설에 대한 재정 지원 시스템의 일체화이다. 또한 보육 서비스의 양적확충 및 질적 개선을 위해 2015년에는 1조엔의 추가재원이 필요하다고 보고 있다. 하지만, 양 시설 관계자들의 반대로 인하여 일부의 시설을 존속시키는 방향으로 선회하여 일체화로부터 후퇴하게 되는 양상을 띄게 되었다.

먼저 「종합시설」(가칭)의 관할은 내각부로 하는 것으로 결정을 지었으나, 일부의 유치원과 보육소를 존속시키는 것은 지금까지 유치원을 관할했던 문부과학성과 보육소를 관할했던 후생노동성, 그리고 새로운 시설을 관할하는 내각부의 3개 부처가 보육관련 시설에 함께 관여하게 되기 때문에 이전보다 더 복잡한 상황이 될 것이라는 의견이 지배적이었다. 그리고 새로운 부처를 만드는 것은 여러 가지로 어려울 것이라

는 이유로 중간정리 이전에 이미 잠정 연기하기로 결정되었다.

중간정리 이후의 2012년 3월, 「소자화사회 대책회의」에서는 「어린이·육아 신시스템에 관한 기본제도」 및 「어린이·육아 신시스템 법안 골자」를 결정하였다. 주요 내용은 중간정리에서 발표한 안(案)과 크게 다르지 않고, 「종합시설」(가칭)의 명칭을 「종합어린이원」(가칭)으로 변경된 것이 추가되었다¹⁰⁾. 현재의 보육소는 제도의 본격적인 시행일로부터 3년 이내에 「종합어린이원」(가칭)으로 이행하게 하고, 유치원에는 필요할 경우 조리 시설의 설치비 등을 지원하지만 「종합어린이원」(가칭)으로의 이행 기한은 정해놓지 않았다. 「인정어린이원」은 제도 자체를 폐지하고 현행 「인정어린이원」중 「종합어린이원」(가칭)의 기준을 충족하면 이행을 지원하기로 하였다. 그리고 새로운 시설에 대한 재원은 소비세가 10%로 증세되는 2015년 10월 이후를 염두에 두고 검토하는 것을 골자로 하고 있다.

재정적인 지원에 관해서는 보육관련 시설(「종합어린이원」(가칭), 유치원, 보육소, 객관적 기준을 충족시킨 비인가 보육시설)을 총칭하여 「어린이원(子ども園)」(가칭)이라 하고, 이들 시설에 지원되는 재정은 「어린이원 재원(子ども園給付)」(가칭)으로 통합시키는 것으로 하고 있다. 하지만 수준 높고 특색 있는 교육을 실시하고 있다고 인정되는 유치원에 대해서는 이전과 같이 교육관련 재정에서 재정지원을 하고, 「어린이원」(가칭) 지정을 받지 않은 유치원의 경우

10) 「종합어린이원」(가칭)의 개요는 <표 1>을 참조.

표 1. 「종합어린이원(가칭)의 개요

법적지위	학교(※), 아동복지시설 및 제2종 사회복지사업
소관부처	내각부가 소관함. 단, 학교와 아동복지시설의 성격을 동시에 갖기 때문에 문부과학성, 후생노동성과의 분할 업무를 통해 조정을 도모함.
실시하는 교육·보육	만 3세 이상의 아동들에게 표준 교육시간의 학교 교육을 보장함. 보육을 필요로 하는 아동에게는 학교 교육에 더하여 보호자의 근로시간에 맞추어 보육을 보장함. 보육을 필요로 하는 만 3세 미만 아동에 대해서는 보호자의 근로시간에 맞추어 보육을 보장하지만, 의무적으로 받아야 하는 조항은 없음.
커리큘럼	「어린이지침」(가칭)을 기본으로 하는 「종합어린이원 보육요령」(가칭)을 새롭게 정함.
설치주체	국가, 지방공공단체, 학교법인, 사회복지법인, 일정한 요건을 충족하는 주식회사·NPO등의 법인
설치기준	학교 교육·보육의 질을 확보하기 위해 현행의 「유보연계형 어린이원」의 기준을 기초로 함.
직원	원장, 보육교사(가칭), 학교의사, 학교치과의사, 학교약제사, 조리원을 필수로 함. 보육교사(가칭)는 유치원 교사의 면허와 보육사 자격을 둘다 보유하는 것을 원칙으로 함.

(※) 여기서의 학교는 유치원을 의미함. 엄밀하게 유치원은 학교라 할 수 없지만 일본 법률상에서 학교라고 정의하고 있기 때문에 이후에도 그대로 차용함.
출처: 東(2012)에서 재인용

에는 예외로 교육재정에서의 지원이 계속되기 때문에 완전한 일체화라고는 할 수 없겠다.

3. 어린이·육아 관련 3법안¹¹⁾

2012년 3월에 제정된 「어린이·육아 신시스템에 관한 기본제도」 및 「어린이·육아 신시스템 법안골자」는 국회로 회부되어 많은 진통 끝에 법안의 수정과 추가를 거듭하여 「어린이·육아 관련 3법안」으로 2012년 8월 국회에서 통과되었다. 통과된 법안은 「어린이·육아 지원법」, 「취학전 어린이에 관한 교육, 보육등의 종합적

제공 추진에 관한 법률의 일부를 개정한 법률」, 「어린이·육아 지원법 및 취학전 어린이에 관한 교육, 보육등의 종합적 제공 추진에 관한 법률의 일부를 개정한 법률 시행과 관련된 법률 정비등에 관한 법률」의 3개 법안이다. 제도의 본격적인 시행에 앞서, 시행을 위한 검토 회의가 내각부 주최로 2013년부터 진행되고 있다¹²⁾.

<표 2>는 초기 정부가 국회에 제출한 법안과 3당이 수정·추가하여 통과된 법안을 비교한 것이다. 초기 「종합어린이원」(가칭)을 새로 만들기로 한 것은 자민당과 공명당(公明黨)이 반대를 하여 취소가 되었다. 주된 이유는 보육소에는 기한 내에 이행 의무를 지운 반면에, 유치

11) 본 절의 내용은 '소자화사회(少子化社会) 대책 내각부 홈페이지(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/index.html>)와 東 弘子(2013), 新しい子育て支援制度の検討状況-就学前施設を中心に-, 調査と情報, 国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 788(아즈마 히로코(2013), 새로운 육아 지원제도 검토사항-취학전 시설을 중심으로-, 조사와 정보, 국립국회도서관 ISSUE BRIEF NUMBER 788)를 참조하여 정리하였음.

12) 이 검토 회의는 「어린이·육아 회의(子ども・子育て会議)」로 다음 절에서 알아보기로 한다.

표 2. 초기 정부 제출안과 3당 수정 합의안의 비교

구분	초기 정부 제출안	3당 수정 합의안
유보일원화 시설	「종합어린이원」(가칭)을 창설	「유보연계형 인정어린이원」의 확충을 도모
	「종합어린이원」(가칭)의 설치 주체는 국가, 지방공공단체, 학교법인, 사회복지법인, 일정의 기준을 충족하는 주식회사, NPO등의 법인으로 함	「유보연계형 인정어린이원」의 설치주체는 국가, 지방공공단체, 학교법인, 사회복지법인으로 함
	영아 보육소를 제외한 보육소는 전부 종합어린이원으로 이행 의무	어떤 시설도 이행 의무 없음
	유치원의 「종합어린이원」(가칭) 이행은 임의(자율)	
인가제도	인가 제도를 유지하고, 보육의 양적확대를 위해 지정제를 도입	지정제의 도입을 보류하고 인가를 받기 쉽게 하는 쪽으로 제도 개선
재정적인 지원	「종합어린이원」(가칭), 유치원, 보육소, 객관적 기준을 충족하는 인가와 보육시설등의 「어린이원」에 「어린이원 재원」을 지원	「인정어린이원」, 유치원, 보육소에 공통의 「시설형 재원」을 창설
시정촌(※)의 책무·의무	아동복지법을 개정하여 시정촌에 보육시설등의 제공제제 확보 책무를 과함	보육소의 보육에 대해서는 계속해서 시정촌이 보육 실시의무를 담당

(※) 시정촌(市町村)은 일본의 행정구역으로 우리나라의 시, 구, 면등에 해당한다.
출처: 東(2013)에서 재인용

원에는 그런 의무를 지우지 않아 형평성에 어긋난다는 점과, 대기아동의 대부분을 차지하는 만 3세 미만의 아동에 대해서 보육 의무를 임의로 했다는 점에서 당초에 목표로 했던 대기아동 해소책으로서의 기능이 의문시되었기 때문이다¹³⁾. 그 대신 자민당과 공명당이 제안한 이전에 존재하던 「유보연계형 인정어린이원」을 확충하는 방안을 민주당이 합의함으로써 법안이 통과되었다. 「유보연계형 인정어린이원」은 전술한 바와 같이 행정적인 처리가 복잡하다는 단점이 있었는데, 개정 「인정어린이원」법에 근거하여 2중 허가를 단일 허가로 개정하고 지도감

독도 일체화시켜 학교 및 아동복지시설 쌍방의 법적지위를 보장받게 되었다.

이전까지는 「유보연계형 인정어린이원」의 설치주체가 국가, 지방공공단체, 학교법인, 사회복지법인, 그리고 2003년 3월부터 허가된 일정 기준을 충족하는 주식회사, NPO등이 포함되어 있는 법인이었는데, 최종적으로 주식회사와 NPO등의 법인은 설립주체에서 제외되었다. 또한 새로운 법안이 논의될 당시에는 대기아동 문제를 고려하여 보육의 양적 확대를 도모하기 위한 지정제¹⁴⁾의 도입이 제안되었다. 하지만, 지정에 대한 객관적인 기준이 마련되어 있지 않다

13) 2012년 4월 1일 현재의 대기아동수는 총 24,825명이고, 이중 만 3세 미만이 20,207명으로 전체의 약81%에 이룸. 참고로 도시부의 대기아동 비율은 약 79.3%임(子ども・子育て会議第1回 資料7 待機児童解消加速化プラン(어린이·육아 회의 제1회 자료7 대기아동 해소 가속화 플랜, http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/kodomo_kosodate/k_1/pdf/s7-1.pdf).

는 점과 폐업 3개월 전 동사무소에 서류만 제출 하면 되는 간단한 폐업 절차 등이 보육의 질을 저하시킬 수 있다는 이유로, 지정제 도입 역시 법안에서 제외되었다.

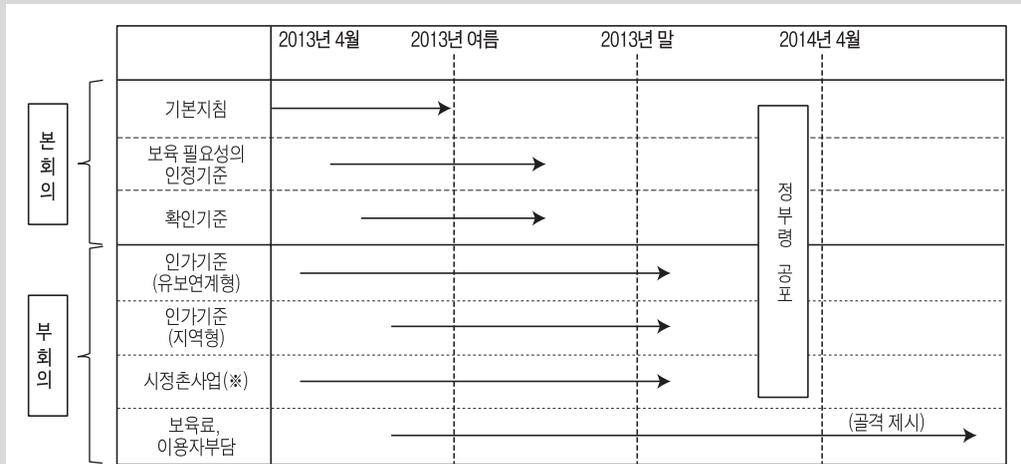
시정촌의 보육의무에 있어서 원래의 아동복지법에서는 「보육이 부족한 아동은 보육소에서 보육해야만 한다」라고 정하고 있었으나, 논의되고 있던 법안에서는 「보육을 필요로 하는 아동에게 필요한 보육을 확보하기 위한 조치를 강구해야 한다」라고 변경함으로써 시정촌의 보육의무가 이전보다 약해질 수 있다는 판단 하에 최종적으로는 이전 법안의 내용으로 통과되었다.

4. 어린이·육아 회의¹⁵⁾

「어린이·육아 회의」는 상술한 법안이 통과된 후, 제도 시행에 앞서 구체적인 제도의 틀을 검토하기 위한 회의로 2013년 4월 26일 첫 회의가 개최되었다. 이 회의의 구성원은 아동의 보호자, 도도부현(都道府県)¹⁶⁾ 지사, 시정촌장, 사업주 대표, 노동자 대표, 어린이·육아 지원에 관한 사업종사자 및 어린이·육아 지원 관련 전문가 중에서 총리가 임명한 자들이다.

[그림 1]은 「어린이·육아 회의」의 주된 심의사항과 스케줄을 나타내고 있다. 「어린이·

그림 1. 「어린이·육아 회의」의 주된 심의사항과 스케줄



(※) 방과후아동 건전육성사업(방과후 아동클럽)의 기준 등에 대해서는, 사회보장심의회 아동부 회의를 중심으로 논의. 출처: 소자화사회 대책 내각부 홈페이지, 「어린이·육아 회의」(제1회) 자료5, http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/kodomo_kosodate/k_1/pdf/s5.pdf

14) 객관적인 기준을 정하여 보육을 제공하는 주체를 지정할 수 있는 제도

15) 본 절의 내용은 소자화사회(少子化 社会) 대책 내각부 홈페이지(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/index.html>)를 참조하여 정리하였음. 특히 「유보연계형 인정어린이원의 인가기준에 대해서(幼保連携型認定こども園の認可基準について)」를 참조하였음. http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/kodomo_kosodate/k_10/pdf/s4.pdf (2013년 12월 26일)

16) 일본의 행정구역으로 우리나라의 도(道)와 유사함.

육아 회의」는 본회의과 「어린이·육아 회의 기준검토부회(子ども・子育て会議基準検討部会)」라는 부회의로 나뉜다. 본회의에서는 주로 제도의 큰 틀에 대해 논의하고, 부회의에서는 상세한 기준에 대해 논의한다. 즉, [그림 1]에서 보듯이 본회의에서는 기본지침, 보육 필요성의 인정기준, 확인기준에 대해 논의하고, 부회의에서는 「유보연계형 인정어린이원」의 인가 기준 및 지역형 보육 사업¹⁷⁾에 관련된 보육료 산정기준과 이용자 부담수준에 대해 논의하고 있다. 이 회의는 현재 진행 중인 관계로 아직 명확한 결과가 나오지 않았지만, 다음 절에서는 현재까지 논의된 내용, 특히 기존의 유치원과 보육소가 「유보연계형 인정어린이원」으로 이행하는 것과 관련된 인가기준의 기본 방침과 이행에 관한 내용에 대해 알아본다.

5 신설 및 기존시설로부터의 이행 특례 방향

1) 신설할 경우

<표 3>은 설치 유형별로 인가기준을 정리한 것이다. 먼저, 신설할 경우의 구체적 방침은 ① 유치원과 보육소의 기준이 다른 경우에는 수준이 높은 쪽을 따른다, ②유치원과 보육소의 어느 한쪽에 적용되는 기준은 학교 및 아동복지시설로서의 성격을 고려하여 양쪽 실무에 지장이

없는 형태로 한다, ③「인정어린이원」의 특이 사항으로 유치원과 보육소의 기준에 없는 사항에 대해서는 현행 「인정어린이원」의 기준을 참고하여 추가한다 라는 3가지 방침으로 이루어져 있다. 그리고 「개정 인정어린이원법」에 의하여 꼭 준수하여야만 하는 3가지 주요 내용은 ①학급 편제, 배치할 원장·보육교사·기타 직원·직원수, ②보육실의 바닥면적 및 기타 시설에 관한 사항, ③운영에 관한 사항으로 아동들의 적절한 처우 확보, 비밀 준수와 같이 아동들의 건전한 발달과 밀접하게 관련된 것들을 골자로 담고 있다.

2) 기존의 유치원, 보육소로부터 이행하는 경우

기존시설(유치원, 보육소, 유치원형·보육소형 인정어린이원)로부터 새로운 「유보연계형 인정어린이원」으로 이행하는 경우에는, 상술한 인가기준의 구체적 방침 ①과 같이 질적 측면의 향상과 원활한 이행을 위하여 시설로부터의 요청을 적절하게 조화시켜야 한다. 그리고 현재 적정한 운영이 확보되어 있는 시설에 한해서는 “새로운 기준에 맞춰나가는 노력을 전제로” 기존시설로부터 현행 「유보연계형 인정어린이원」으로 이행을 한다. 이 경우에는, 유치원·보육소의 기준 특례보다 최소한 동 수준 이상의 특례 제도를 기본으로 한다.

17) 지역형 보육 사업은 소규모 보육(이용정원 6~19인 이하), 가정적 보육(이용정원 5인 이하), 가정방문형 보육(居宅訪問型保育), 사업소내 보육(주로 종업원의 자녀들과 해당 지역에서 보육을 필요로 하는 아이들에게 보육을 제공)으로 나눌 수 있음.

〈구체적 내용〉

① 「설비」적 측면에서, 기존시설의 부지면적 및 건물면적과 관련하여 사후적으로 기준을 충족시키는 것이 용이하지 않을 경우에는, 이행을 원활하게 하기 위하여 이행 특례를 제정한다. 단, 질적 확보에 유의하면서 기존시설을 효과적으로 활용하는 방향으로 한다.

② 이행 특례를 적용하는 시설에 대해서는 새로운 기준에 맞춰나가는 노력 의무를 촉진시키기 위해 「확인기준」제도에 포함된 정보공개 제도에 의거하여 이행 특례 적용 상황을 공표한다. 또한, 시행으로부터 10년이 경과한 후, 설치 상황등을 감안하여 이행 특례에 대한 개정을 검토하는 것으로 한다.

③ 「설비」와는 다르게 물리적 제약이 없는 「학급편제·직원」 및 「운영」에 대해서는 이행 특례를 제정하지 않는다.

3) 현행 「유보연계형 인정어린이원」으로부터 이행하는 경우

법률상 새로운 「유보연계형 인정어린이원」의 허가를 받은 것으로 인정되는 현행 「유보연계형 인정어린이원」에 대해서는, 새로운 기준에 맞춰나가는 노력을 전제로, 현행 「유보연계형 인정어린이원」의 기준을 인정하는 경과조치를 제정한다.

〈구체적 내용〉

① 「설비」적 측면에서, 기존시설의 부지면적 및 건물면적과 관련하여 사후적으로 기준을 충족하는 것이 용이하지 않을 경우에는, 현행 「유보연계형 인정어린이원」의 기준을 적용한다.

② 「설비」와는 다르게 물리적 제약이 없는 「학급편제·직원」 및 「운영」에 대해서는, 신설 「유보연계형 인정어린이원」과 같은 기준으로 한다.

표 3. 설치 유형별 기준 적용의 개요

시설 설치 유형	인가 기준
【신설(新設)】 새롭게 「유보연계형 인정어린이원」을 설치하는 경우	○ 유치원 또는 보육소의 기준 중, 높은 수준의 기준을 따르는 것을 원칙으로 함
【기존시설로부터의 이행】 기존의 유치원(「유보연계형 인정어린이원」) 또는 보육소(「보육소형 인정어린이원」)를 기초로 하여 새로운 「유보연계형 인정어린이원」을 설치하는 경우	○ 새로운 기준에 맞춰나가는 노력을 전제로, 설비에 대해서는 기본적으로 유치원(「유보연계형 인정어린이원」) 또는 보육소(「보육소형 인정어린이원」)중 어느 한쪽의 기준을 충족시키는 것으로 충분하다는 특례를 적용
【현행 「유보연계형 인정어린이원」으로부터의 이행】 법률상으로 새로운 「유보연계형 인정어린이원」의 설치 허가를 받은 것으로 인정되는 경우	○ 새로운 기준에 맞춰나가는 노력을 전제로, 현행 「유보연계형 인정어린이원」의 기준을 인정하는 경과조치(※) ○ 상기 특례 이외는 【신설】 하는 경우와 동일

(※) 5-2절 참조.

4) 기존시설로부터의 이행 특례에 대한 전문가 의견

1)부터 3)까지 기술했던 이행 특례에 대하여 지금까지 회의에서 제안된 전문가들의 의견은 다음과 같다.

(1) 경과조치 기간 및 이행 특례 적용 기간에 대한 의견

① 경과조치 기간을 정확히 명시 해야 한다. 기본적으로 5년이 적절하다고 생각한다. 단지 운동장의 필수 설치 등과 같이 특이사항에 대해서는 5년 이내가 어려울 경우 10년 정도로 경과 조치를 정하는 것도 한 방법이라 생각한다.

② 이행 특례 기간이 길수록 기준이 불명확해 지고, 이중적인 기준이 될 수도 있기 때문에 기한은 되도록 명확히 정해야 한다.

③ 「높은 기준」을 견지할 필요성은 있지만, 이행 촉진 요청이라는 점에서 탄력적인 운영을 간과해서는 안되겠다. 다만, 적절한 특례 기한 규정이 선행되어야 할 것이다.

(2) 시설의 질적 측면에 관한 의견

① 이행 특례는 필요하지만, 질적인 저하를 방지하는 관점에서 생각하는 것이 필요하다.

② 운동장, 조리실등의 시설 면에 있어서는 현행의 특례가 적용되어도 문제가 없다고 본다.

③ 유치원 · 보육소 각각의 기준을 고려하여 그 시설들이 제도를 따르면서도 이행이 원활히 이루어질 수 있는 제도적 방안을 구축해야 한

다. 단, 교육 · 보육의 질적인 저하를 방지하는 관점에서 이행이 이루어져야 할 것이다.

(3) 이행 특례 기준에 관한 의견

① 신설할 경우의 요건을 고려하면서도 이행 조치에 대해서는 현실에 맞게 시행해야 한다. 하지만, 안전성을 우선 확보한 후에 이행을 완화시키는 것이 현실적이지 않을까? 무엇보다도, 아이들의 건강과 안전을 위해 최대한 엄격하게 고려되어야 할 것이다.

② 현 이행 특례의 논리는 모순되어 있다. 그렇지만 질적 저하를 방지하기 위해서라도 특례를 필요한 범위 내에서 검토할 수 있게 하는 것은 필요하다고 생각한다. 「인정어린이원」이 증가했으면 하는 개인적인 바람이 있기 때문에 「탄력적인 대응」을 하는 것이 중요하다고 본다. 목적에 어긋나지 않는다면 그것을 대체할 수 있는 조치를 탄력적으로 운용하는 것도 좋을 것이다.

③ 10년의 이행 기간 동안 실질적인 기준을 확보할 수 있도록 의무를 과하여 할 계획이라면 원안에 찬성한다.

(4) 기타 의견

① 이행 특례의 효과를 수치로 표현함으로써 이행하기 쉬운 환경이 되었다고 본다.

② 유치원 · 보육소가 존재하고 있는 현 상황에서 그 시설들이 이행하기 쉬운 환경을 만드는 것 자체가 어불성설이다. 이행 특례의 목적이 10년간 신기준에 적합하도록 유도하는 것이라

면 이행을 희망하는 유치원·보육소에 대해서는 그에 상응하는 보조와 인센티브를 부과해야 한다.

6. 정리 및 시사점

일본에서는 2006년 10월 유보통합의 결실이라 할 수 있는 「인정어린이원」제도가 실시되었다. 하지만 「인정어린이원」은 행정적 처리의 복잡함으로 인해 통합이 더디게 진행되었고, 유보통합은 차치하고 유치원과 보육소 이외의 제 3의 기관이 등장했다는 평가를 받았다. 대기 아동의 증가에도 불구하고, 유치원의 폐교가 늘어남에 따라 효율적인 보육의 관점에서 또 다시 유보통합의 논의가 시작되었다. 2010년부터 논의된 유보통합의 과정에서는 새로운 부처(어린이 가정성)가 관할하는 새로운 시설(종합어린이원(가칭))을 설립하려 했으나 여러 가지 비효율적인 요소가 많았기 때문에, 여야간의 대치 및 충돌이 있었고, 법안이 통과되지 못할 것이라는 의견이 지배적이었다. 하지만 당시 여당인 민주당이 한 발 양보하여 여야가 합의를 이룬 결과, 관할 부처는 내각부로 결정이 되었고, 「종합어린이원(가칭)」을 폐지하는 법안이 통과되었다. 그리고 대두된 것이 기존 「인정어린이원」의 한 형태였던 유치원과 보육소가 통합된 「유

보연계형 인정어린이원」으로서, 유보통합의 방향을 동 시설의 보급 확대 및 질적 향상에 두었다. 새로운 유보통합 시설은 자원 확보등의 문제로 소비세가 10%로 인상되는 2015년 10월 이후를 잠정적인 제도 시행 시기로 보고 있다. 그 상세 기준에 대해서는 여전히 논의가 진행되고 있는 상태지만, 기본적인 구상은 기존 시설의 기준을 최대한 배려하고, 신설할 경우에는 유치원과 보육소의 기준 중 수준 높은 쪽으로 수렴하는 방향으로 진행되고 있다.

전술한 바와 같이 유보일체화와 유보일원화는 유사하면서 다른 의미를 갖고 있다. 초기의 유보통합은 일원화의 의미로 진행되었으나 2010년 새롭게 유보통합의 논의를 시작하면서 부터는 일체화로 변경되었고, 현재 진행되고 있는 논의도 일체화, 즉 유치원과 보육소 각각의 제도를 인정하고, 이행 의무를 지우지 않으면서 두 시설을 비슷하게 만들어 나가는 방향으로 논의가 이루어지고 있다. 관할 부처를 내각부로 하는 일원화 체제를 구축했지만, 결국 유보일체화가 이루어지기까지는 많은 시간이 걸릴 것이고¹⁸⁾, 그 때까지는 유치원과 보육소, 그리고 「유보연계형 인정어린이원」이 공존하는 형태가 될 것이기 때문에, 후생노동성과 문부과학성이 계속적으로 연관될 것이다. 그리고 보호자들의 의식을 보면¹⁹⁾, 유치원과 보육소에 더하여 이를 통합한 시설이 있으면 좋겠다는 응답이 52.8%, 두

18) 松田茂樹(2012). 幼保一体化についての調査-幼稚園・保育所の施設調査と保護者調査, Life Design Report Autumn 2012.10(마츠다 시게키(2012). 유보일체화에 대한 조사 - 유치원·보육소의 시설 조사와 보호자 조사)는 전국의 유치원·보육소 원장들의 의견을 조사한 결과, 유보일체시설이 만들어질 경우, 유치원 원장의 36.4%, 보육소 원장의 27.4%만이 이행을 검토하겠다는 응답을 보였음.

19) 각주 18 참조.

시설이 공존하는 것이 좋다고 한 응답이 27.5%였다. 즉, 일본의 소비자(학부모)는 유치원과 보육소를 인정하자는 의견이 약 80%에 이른다는 것을 알 수 있다.

결국 일본 정부는 유치원과 보육소에 관련된 모든 제도와 형태를 굳이 하나로 통합시키는 것보다 각각의 제도를 학부모들의 요구에 맞춰서 효율적으로 법을 개정 및 발전 시켜나가는 방향으로 정책 방향이 선회하였다고 볼 수 있다.

현재 우리나라도 유보통합에 대한 논의가 많이 이루어지고 있고, 현 대통령 임기 내에 통합을 완료하려 하고 있다²⁰⁾. 육아정책연구소와 교육부·복지부가 공동으로 조사한 「학부모 의견조사」를 보면, 현재처럼 어린이집·유치원으로 이원화되어 있어서 유용한 점으로는 다양한 프로그램이 선택 가능하다고 응답한 비율이 46%, 선택이용시간이 다양하다는 의견이 13%로 나타난 반면, 이원화 되어 있어서 불편한 점은 동일연령임에도 이용시간 및 비용차이가 30%, 이용연령 차이로 형제가 다른 기관을 이용하는 것이 17%로 나타났다²¹⁾. 즉, 우리나라의 수요자(학부모)들도 일본처럼 유치원과 어린이집의 일원적인 통합을 원하기 보다는 두 시설의 다양성을 인정하면서 서로간의 격차를 줄이는 것을 원하고 있는 것을 알 수 있다. 정부도 이런

의견을 반영하여 유보통합의 방향을 교사·시설간 격차를 축소하면서도 유치원-어린이집 형태의 다양성을 유지하는 쪽으로 추진하려 하고 있는 것으로 볼 때²²⁾, 통합의 방향이 일본과 유사하게 진전 되어 가지 않을까 생각된다. 물론 관련 부처를 일본처럼 제 3의 부처가 담당할지, 아니면 새로운 부처를 창설할지, 그리고 이행 의무의 유무에 따라서 그 양상은 달라질 수 있다.

앞으로 관련 부처부터 시작하여 교사의 자격요건 및 시설 기준 등 조정해 나가야 할 것이 산적해 있을 것이다. 그 중 가장 유의해야 할 점은 통합 기준점에 있어서 일본과 마찬가지로 기존 시설의 기준을 최대한 존중하면서, 앞으로 신설될 시설에 대해서는 두 시설 중 높은 수준의 기준을 채택하는 것을 기본적인 방향으로 하여 질적 저하를 방지하는 측면에 역점을 뒀야 할 것이다. 그리고 이행 의무의 유무에 관계없이 이행을 추진하는 시설에는 인센티브를 부과하는 방식으로 추진해야 하지 않을까 생각한다. 마지막으로 통합의 큰 방향은 이 통합이 과연 누구를 위한 것인가, 또한 통합을 함으로서 어떤 편익이 생기는가를 항상 염두에 두고 통합이 이루어져야 할 것이다. 보건복지

20) 각주 6 참조.

21) 국무조정실 국무총리비서실(2013). 수요자 중심의 유보통합 추진을 위한 학부모 의견 청취, 보도자료 2013.7.31.

22) 각주 6 참조.