

일본의 자녀·육아 신제도 시행과 과제¹⁾

The Implementation and Future Directions
of 'Comprehensive Support System for
Children and Child-rearing' in Japan

조성호

한국보건사회연구원 부연구위원

1. 들어가며

일본에서는 2015년 4월부터 보육의 양적·질적 확충에 초점을 맞춘 자녀·육아 신제도(이하 신제도)가 시행되었다. 신제도는 2012년 2월 국무회의에서 의결된 사회보장·조세개혁²⁾의 일환으로 시행된 제도이다. 사회보장·조세 개혁에서는 그동안 연금, 의료, 장기요양보험의 세 분야였던 사회보장의 범위가 저출산 대응으로까지 확대돼 논의되었고, 소비세율의 인상이 포함돼 세수 인상분을 모두 사회보장재원에 사용하기로 결정되었다. 신제도의 법적 근거는 「자녀·육아

지원법」, 「취학 전 자녀에 관한 교육, 보육 등의 종합적 제공 추진에 관한 법률의 일부를 개정하는 법률」, 「자녀·육아 지원법 및 취학 전 자녀에 관한 교육, 보육 등의 종합적 제공 추진에 관한 법률의 일부를 개정하는 법률 시행과 관련된 법률 정비 등에 관한 법률」³⁾, 즉 자녀·육아 관련 3법안으로 2012년 8월 통과되었다. 신제도에서는 유보(幼保) 통합의 결실로 새로운 시설을 설립하기보다는 기존에 있던 인정어린이원을 유보 연계형 어린이원으로 보완 및 강화하기로 하였으며, 기존의 보육소와 유치원이 유보 연계형 어린이원으로 전환할 수 있도록 장려하고 있다.⁴⁾

1) 본고는 내각부(2016). 「자녀·육아지원 신제도에 대하여(子ども・子育て支援新制度について)」의 내용을 정리 및 보완한 것임.

2) 일본의 사회보장제도는 고도성장기인 1960년대에 완성되어 유지돼 왔으며, 그 근간으로 연공서열에 의한 종신 고용, 지속적인 경제성장 등을 가정해 왔음. 그러나 저출산·고령화로 인해 근간이 무너지게 됨에 따라 사회보장제도의 개혁이 필요해 시작되었음.

3) 조성호(2014). 일본의 유치원(幼稚園)과 보육소(保育所) 통합현황과 시사점. 보건복지포럼 통권 208호, pp.87-97.

4) 위의 책.

선행 연구⁵⁾에는 보육교사 자격 등의 자세한 내용이 분석돼 있지 않은데 이는 신제도가 본격적으로 시작되기 이전인 데다 당시 여러 규정이 논의되던 시점이었기 때문이다. 따라서 본고에서는 먼저 자녀·육아 신제도를 개략적으로 소개하고, 제도 시행 이후 변화된 점과 남겨진 과제를 분석해 한국에 주는 시사점을 논의하고자 한다.⁶⁾

2. 신제도의 개요와 자원 및 현황

가. 신제도의 개요

신제도의 주된 내용은 그동안 분산돼 있던 유치원, 보육소⁷⁾의 자원 조달 방식을 하나로 통일하고, 지역 보육 사업에 지원하는 재원을 마련한 것이며, 앞서 언급한 바와 같이 인정어린이원 제도를 개선한 것이다. 그리고 신제도에서는 시정촌이 자신들의 지역 실정에 맞게 저출산 대책을 만들고, 이 대책의 실시 주체가 되어 저출산 대책을 추진해야 한다고 제안한다. 즉, 시정촌이 지역의 수요를 파악해 계획을 세우고 재원을 조달하고 사업을 실시하며, 중앙정부와 도도부현은 시정촌을 뒤에서 뒷받침한다는 것이다. 또 사회 전체가 비용을 분담하자는 것으로, 소비세율을 인상하고 그 인상분을 모두가 부담하여 중앙정부

및 지방정부의 재원으로 사용하자는 것이다. 또한 정부의 추진 체제를 정비하고, 중앙뿐만 아니라 지방에도 자녀·육아 회의를 설치해 저출산 대책을 고민하도록 한 것이다. 이를 종합해 나타낸 것이 <그림 1>이다.

시설형 재원은 인정어린이원, 유치원, 보육소에 공통적으로 적용되고 지역형 보육 재원은 소규모 보육, 가정 보육, 재택 방문형 보육, 사업소 내 보육에 적용된다. 지역 실정에 맞는 육아 지원은 지역 자녀·육아 지원 사업 재원으로 이용자 지원 사업, 지역 육아 지원 거점 사업, 일시 보육 사업, 영아 가정 방문 사업(곤니치와 아카짱 사업) 등 지방정부가 주도하는 저출산 대책에 적용된다.

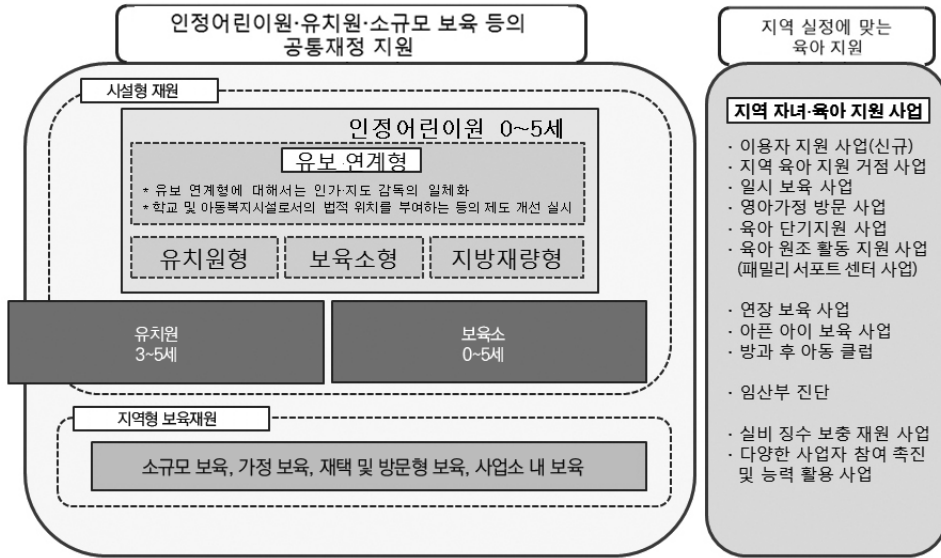
신제도에서는 유치원·보육소를 이용하는 아동을 세 가지 카테고리로 구분한다(표 1). 보육 아들은 제1호, 제2호, 제3호 인정어린이로 나뉘는데, 제1호 인정어린이는 초등학교에 입학하지 않은 만 3세 이상의 어린이로, 제2호 인정어린이 이외인 경우로 정의되며, 제2호 인정어린이는 초등학교에 입학하지 않은 만 3세 이상의 어린이로서 보호자의 취업 또는 질병, 그 외의 사유에 따라 가정에서 필요한 양육이 힘든 어린이이다. 제3호 인정어린이는 제2호 인정어린이와 비교해 연령이 만 3세 미만으로 바뀌는 것 외에는 모두 동일하다.

5) 앞의 책.

6) 본고에서는 유보 통합을 저출산 대책의 하나로 바라보는 시각이 아니라 유보 통합을 통해 효율적인 행정 및 제도를 구축할 필요가 있다는 시각에서 서술하고 있음. 일본 유보 통합의 목적과 경위에 대해서는 각주 3)의 논문을 참조하기 바람.

7) 우리나라의 어린이집과 유사한 개념이지만 일본에서 통칭되고 있으므로 원어를 그대로 사용함.

그림 1. 자녀·육아 신제도의 개요



자료: 내각부(2016). 「자녀·육아지원 신제도에 대하여(子ども・子育て支援新制度について)」.

표 1. 보육 아동 구분

구분	내용	재원의 내용	재원을 받는 시설·사업
제1호 인정어린이	초등학교에 입학하지 않은 만 3세 이상의 어린이로, 제2호 인정어린이 이외의 어린이	표준교육시간	유치원 인정어린이원
제2호 인정어린이	초등학교에 입학하지 않은 만 3세 이상의 어린이로, 보호자의 취업 또는 질병, 그 외의 사유에 따라 가정에서 필요한 양육이 힘든 어린이	단시간 보육 표준보육시간	보육소 인정어린이원
제3호 인정어린이	초등학교에 입학하지 않은 만 3세 미만의 어린이로, 보호자의 취업 또는 질병, 그 외의 사유에 따라 가정에서 필요한 양육이 힘든 어린이	단시간 보육 표준보육시간	보육소 인정어린이원 소규모 보육 등

자료: 내각부(2016). 「자녀·육아지원 신제도에 대하여(子ども・子育て支援新制度について)」.

보육 아동을 이렇게 구분한 것은 결국 일본의 아동복지법이 규정하고 있는 ‘보호자가 여러 사유에 따라 가정에서 양육하기 힘든 경우’, 즉 아이에게 보육이 필요한지에 따라 구분했기 때문이다. 따라서 제1호 인정어린이는 보육의 필요성이 없지만⁸⁾ 시설에 보내는 경우로, 현재 유치원 또는 인정어린이원에 다니는 어린이가 대상이 되며, 재원의 내용은 표준교육시간에 따라 달라진다. 제2호 인정어린이는 현재 보육소 또는 인정어린이원에 다니는 어린이가 대상이며, 제3호 인정어린이에는 영아도 포함되기 때문에 유치원 또는 인정어린이원 외의 소규모 보육시설에 다니는 어린이에게 적용된다.

나. 재원 부담

복지 수요 증가에 따라 지방정부의 재정지출도 증가하는 경향이 있는데, 앞서 언급한 바와 같이 신제도의 특징 중 하나는 시정촌이 주가 되어 지역 수요에 맞는 저출산 대책을 시행하는 것이기 때문에 지방정부의 재정 부담이 커질 가능성이 있다. <표 2>는 중앙정부와 지방정부의 부담 비율을 나타내는데, 보육시설에 들어가는 시설형 재원은 사립일 경우 중앙정부에서 2분의 1을 부담하고 도도부현에서 4분의 1, 시정촌에서 4분의 1을 부담한다. 그러나 공립일 경우에는 시정촌이 모두 부담하게 된다. 지역형 보육 재원은 공립, 사립 공통으로 중앙정부가 2분의 1, 도도부현 4분의 1, 시정촌이 4분의 1을 부담하게 되며, 지역 자녀·육아 지원 사업은 중앙정부, 도도부현, 시정촌이 3분의 1씩 부담한다.

표 2. 중앙정부와 지방정부의 재원 부담 비율

		중앙정부	도도부현	시정촌
시설형 재원	사립	1/2	1/4	1/4
	공립	-	-	10/10
지역형 보육 재원(공통)		1/2	1/4	1/4
지역 자녀·육아 지원 사업		1/3	1/3	1/3

자료: 내각부(2016). 「자녀·육아지원 신제도에 대하여(子ども・子育て支援新制度について)」.

8) 아버지 또는 어머니가 일을 하지 않아 충분히 자녀를 양육할 수 있는 경우를 뜻함.

다. 보육 및 교육 지침과 보육교사 자격

보육 관련 시설이 유보 연계형 인정어린이원으로 전환되면서 지금까지 유치원에서 시행돼 왔던 유치원 교육 지침과 보육소에서 시행돼 왔던 보육소 보육 지침도 개정되었다. 기본적으로는 유치원 교육 지침과 보육소 보육 지침의 공통적인 요소를 포함하고, 건강·인간관계·환경·언어·표현의 다섯 가지 영역을 유지하며, 목적 및 내용을 어떻게 구성할 것인지가 고려되었다. 또 하나의 중요한 요소는 유치원, 보육소, 인정어린이원이라는 보육시설에서는 아동이 초등학교에 들어가기 전에 기본적으로 배워야 할 것들을 적절하게 가르쳐야 한다는 것이다. 즉, 아동에 대해서는 영아기 및 유아기에 적절한 생활을 통해 창조적인 사고와 능동적인 생활 태도를 기르고 초등학생과의 교류를 경험할 수 있도록 하며, 교사들에 대해서는 초등학교 교사들과의 세미나 및 공동 연구 기회를 마련해 질적 향상을 도모한다. 마지막으로 인정어린이집으로서 특히 주의해야 할 점은 0세부터 초등학교 입학 전까지의 발달 연속성을 고려해 일관된 교육 및 보육을 해야 하는 것, 그리고 각 아동의 다양성을 인정해 등원 시간과 교육 및 보육 시간을 유연하게 해야 한다는 것이다.

기본적으로 유보 연계형 인정어린이집 교사(보육교사)는 유치원 교사 자격과 보육사⁹⁾ 자격을 둘 다 보유해야 한다. 2015년 4월 현재 유치

원 교사로서 보육사 자격을 가지고 있는 비율은 75%, 보육사로서 유치원 교사 자격을 가지고 있는 비율은 74%이지만 자격 취득을 촉진하기 위해 2020년까지 특례 제도를 적용해 자격 취득 시의 부담을 완화해 주고 있다.

1) 유치원 교사가 보육 자격을 취득하는 경우

일본에서 보육 자격을 취득하기 위해서는 두 가지 방법이 있다. 첫째, 후생노동성이 지정하는 보육사 양성 학교(대학 등)에서 68단위를 이수하고 졸업하게 되면 자동적으로 보육사 자격을 취득할 수 있다. 둘째는 보육사 양성 학교를 나오지 않은 이들을 위한 제도로서 소정의 학력 이상을 필요로 하며, 필기시험 9과목과 실기시험을 통과해야 한다. 한편, 유치원 자격이 있는 경우 보육 자격을 취득할 수 있는 방법이 두 가지 있는데, 하나는 실무 경험에 관계없이 34단위를 이수하는 것으로 필기시험이 면제돼 보육 자격을 취득하는 것이고, 또 하나는 실무 경험에 관계없이 필기시험 9과목 중 2과목과 실기시험을 면제받고 시험에 합격하면 보육사 자격을 받을 수 있다. 그러나 신제도에서는 유치원 교사와 보육사 자격을 동시에 보유할 수 있도록 특례 제도를 신설해 적용하고 있다. 즉, 상기 첫 번째인 실무 경험에 관계없이 34단위를 이수하는 것은 실무 경험이 있는 경우 8단위를 이수하는 것으로 필기시험이 면제된다. 두 번째는 실무 경험에 관계없이 필기

9) 우리나라의 어린이집 교사를 지칭함.

시험 9과목 중 2과목과 실기시험을 면제하고 있는데, 특례 제도에서는 실무 경험이 있는 경우 필기시험 9과목 중 3과목과 실기시험을 면제해 주고 있다. 단, 여기에서 실무 경험이란 유치원, 인정어린이원 등의 보육시설에서 3년 또는 4320시간¹⁰⁾ 근무한 경험을 말한다.

2) 보육사가 유치원 교사 자격을 취득하는 경우

유치원 교사가 되기 위해서는 문부과학성이 지정한 대학(4년제 및 2년 대학 등)에서 교직과정을 이수하고 졸업하면 유치원 교사 자격을 취득할 수 있으며, 보육사처럼 관련 학교를 졸업하지 않아도 유치원 교사가 될 수 있는 제도는 없다. 단, 보육사로서 3년 이상의 경험을 가지고 있으면서 시험을 통과하게 되면 유치원 교사가 될 수 있다. 그러나 시험이 2차에 걸쳐 있기 때문에 유치원 교사가 보육사가 되는 것보다는 조금 더

번거로운 측면이 있었다. 그러나 신제도의 특례 제도에 따라 보육사로서 3년 이상의 경험이 있는 경우 대학 등에서 유치원 관련 과목 8단위를 이수하면 유치원 교사 자격이 주어지게 되었다.

라. 보육시설 변화 현황

앞서 언급한 바와 같이 신제도는 보육소, 유치원이 유보 연계형 인정보육소로 전환하는 것을 장려하고 있는데, 이러한 변화를 데이터를 통해 살펴보기로 한다. <표 3>은 2011년부터 2016년까지 보육시설의 수가 어떻게 변화하는지 나타내고 있다. 인정어린이원은 2014년까지 조금씩 증가하고 있으나 신제도가 시행된 2015년부터 급속히 증가하는 것을 알 수 있다. 보육소의 최신 통계가 공개되지 않아 명확하게 확인하기는 힘들지만 유치원의 급속한 감소와 함께 이뤄진 것으로 생각해 볼 때 유치원에서 인정어린이원으로 전환한 비율이 높을 것으로 보인다.

표 3. 보육시설 변화 추이

(단위: 개)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
인정어린이원	762	909	1,099	1,360	2,836	4,001
유치원	13,299	13,170	13,043	12,905	11,674	N.A
보육소	23,272	23,955	24,291	24,717	N.A	N.A

자료: 1) 내각부(2016). 「인정어린이원 수에 대하여(認定こども園の数について)」, 内閣府」, 각 연도.

2) 후생노동성, 「사회복지시설조사(社会福祉施設等調査)」, 각 연도.

3) 문부과학성, 「학교기본조사(学校基本調査)」, 각 연도.

10) 6시간*20일*3년(36개월)=4320시간.

공립유치원은 당연히 인정어린이원으로 전환된다고 생각할 수 있기 때문에 사립유치원이 얼마만큼 인정어린이원으로 전환되는지를 살펴볼 필요가 있다. <표 4>는 사립유치원의 신제도 이행 현황을 나타낸다. 2015년 3월 31일 현재 사립유치원 수는 8171개이며, 2015년 4월 1일 현재 신제도로 이행한 비율은 23.2%, 이 중 유보 연계형 인정어린이원으로 전환한 사립유치원은

10.0%에 불과한 것을 알 수 있다. 1년이 경과한 2016년 4월 1일 현재는 신제도로 이행한 사립유치원이 전체 29.2%지만 유보 연계형 인정어린이원으로 전환한 비율은 12.7%로 2015년에 비해 2.7% 포인트 증가하는 선에 그쳤다. 따라서 <표 3>에서 유치원이 감소하고 인정어린이원이 증가하고 있는 것은 공립유치원의 전환이 대부분이라는 것을 시사한다.

표 4. 사립유치원의 신제도 이행 현황

(단위: 개, %)

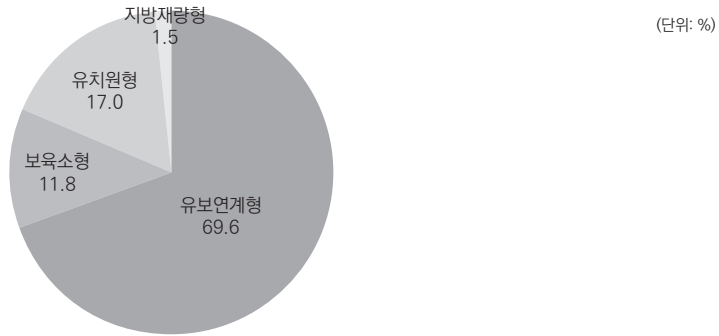
구분	유치원 수(개)	비율(%)
2015년 3월 31일 현재의 사립유치원 수	8,171	100.0
신제도로 이행한 사립유치원(2015년 4월 1일 현재)	1,884	23.2
유치원 그대로 존속	560	6.9
유치원형 인정어린이원으로 전환	511	6.3
유보 연계형 인정어린이원으로 전환	813	10.0
신제도로 이행한 사립유치원(2016년 4월 1일 현재)	2,387	29.2
유치원 그대로 존속	699	8.6
유치원형 인정어린이원으로 전환	647	7.9
유보 연계형 인정어린이원으로 전환	1,041	12.7
신제도로 이행하지 않은 사립유치원 수	5,732	70.2
폐원한 사립유치원	52	0.6

자료: 내각부(2016). 「자녀·육아회의(子ども・子育て会議資料)」.

인정어린이원은 앞서 <그림 1>에서 나타나는 것과 같이 유보 연계형, 유치원형, 보육소형, 지방 재량형이 있으며 <표 2>에서 살펴본 바와 같이 유치원 및 보육소에서 인정어린이원으로 전환돼 가고 있는데, 현재 인정어린이원의 구성이 어

떻게 돼 있는지 나타난 것이 <그림 2>이다. <그림 2>를 보면 인정어린이원의 약 70%가 유보 연계형인데, 이는 공립유치원의 인정어린이원 전환이 대부분 유보 연계형이라는 것을 의미한다.

그림 2. 인정어린이원의 구성 비율: 2016년



자료: 내각부(2016), 「인정어린이원 수에 대하여(認定こども園の数について)」.

3. 자녀·육아본부와 신제도의 과제

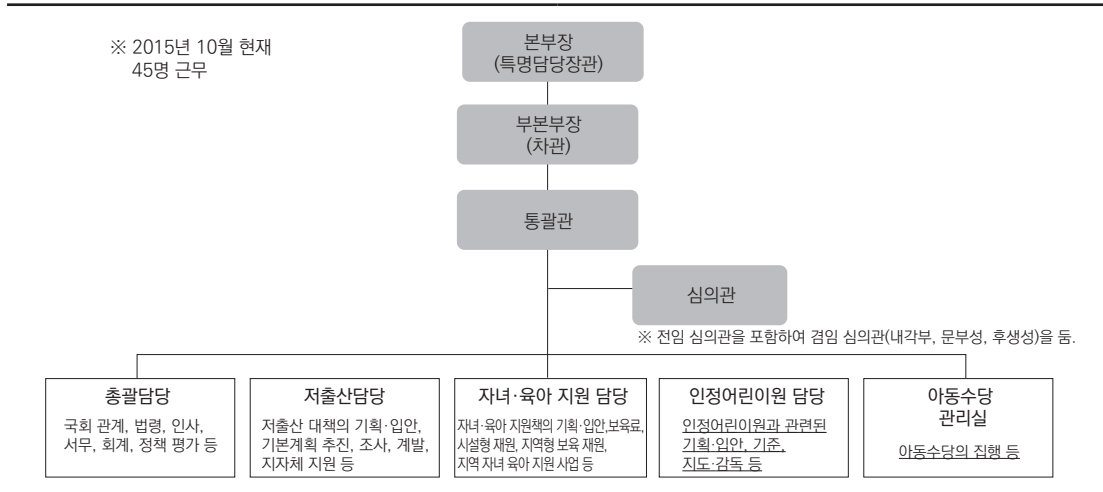
가. 자녀·육아본부

일본 정부는 신제도 시행에 맞춰 내각부에 자녀·육아본부를 설치하였다. 자녀·육아본부는 내각부 특명담당장관을 본부장으로 하여 각 행정부처의 정책 통일을 도모하는 관점에서 저출산 정책과 육아 지원 정책을 기획하고 종합적인 조정을 한다. 또한 자녀·육아 지원법에 근거해 재원이나 아동수당 등 육아 지원에 관련된 재정 지원을 통합하여 실시하고, 인정어린이원 제도를 후생노동성, 문부과학성과 공동으로 관할하고 있다. 다시 말하면 관계 부처와의 긴밀한 연계를 도모하며 저출산 정책 및 자녀·육아 지원 정책을 추진하는 곳이라 할 수 있다.

자녀·육아본부의 조직은 본부장(내각부 특명담당장관)을 필두로 부본부장(차관), 통괄관, 심의관을 두고 있는데 심의관의 경우 전임 2명에

내각부, 문부과학성, 후생노동성에서 각각 겸임하는 심의관이 있다. 그 밑으로는 총괄, 저출산, 자녀·육아 지원, 인정어린이원의 4개의 담당 부서와 아동수당의 1개 실이 있다. 담당 부서의 장은 참서관으로, 총괄 담당은 국회 관계, 법령, 인사, 회계, 정책 평가 등의 업무를 하고, 저출산 담당은 저출산 대책을 기획·입안하고 기본계획(소자화사회대책개요)을 추진하며, 각종 저출산 관련 조사와 계발, 지자체 지원을 담당한다. 자녀·육아 지원 담당은 자녀·육아 지원 정책을 기획·입안하며, 보육료와 각종 재원을 결정하고, 지역 자녀·육아 지원 사업을 지원한다. 인정어린이원 담당은 인정어린이원과 관련된 기획·입안을 하고, 인정어린이원 기준을 정하며, 그에 대한 지도·감독을 담당한다. 아동수당 관리실은 아동수당 집행을 담당한다. 2015년 10월 현재 자녀·육아본부의 인원은 45명이지만 각 부처(후생노동성, 문부과학성)에서 겸직하는 인원도 있기 때문에 약 100여 명이 소속돼 있다고 할 수 있다.

그림 3. 자녀·육아본부 조직도



자료: 내각부(2016). 「자녀·육아회의(子ども・子育て会議)資料」.

나. 자녀·육아 신제도의 과제

신제도는 앞서 언급한 바와 같이 사회보장·조세개혁의 일환으로 논의되었는바, 이는 소비세율의 인상분이 사회보장을 더욱 충실하게 하는데 사용됨을 의미하는 것으로 보육의 양적 확충과 질적 향상을 도모하기 위함이다. 이러한 보육의 양적 확충과 질적 향상을 위해서는 소비세율 인상과 함께 확보할 수 있는 0.7조 엔을 포함해 1조 엔 정도의 추가 재원이 필요한 것으로 추계되며, 일본 정부는 나머지 0.3조 엔을 확보하기 위해 노력해야 한다고 신제도에 명시되어 있다.

〈표 5〉는 양적 확충과 질적 향상 항목을 나타낸다. 양적 확충에는 대략 0.4조 엔, 질적 향상에는 0.3조~0.6조 엔을 투입할 예정이다. 인정어린이원, 유치원, 보육소, 지역형 보육을 양적으로

확충하며, 질적 향상으로서는 3세아의 보육교사 배치 개선(20:1 → 15:1), 1세아의 보육교사 배치 개선(6:1 → 5:1), 4~5세아의 보육교사 배치 개선(30:1 → 25:1), 사립유치원·보육소·인정어린이원 교사 급여 인상(3~5%), 소규모 보육 체제 강화를 계획하고 있다. 이 중에서 3세아의 보육교사 배치 개선이 최우선적으로 실시될 계획이지만 그 이외 아이들에 대한 개선은 확실한 계획조차 세워지지 않은 상태이며 사립유치원·보육소·인정어린이원 교사 급여 인상(3~5%)은 일부만 시행될 계획이다.

다음은 지역 자녀·육아 지원 사업의 양적 확충으로, 질적 향상으로는 방과 후 아동 클럽, 일시 보육 사업, 이용자 지원 사업 추진이 있으나 이 또한 일부만 실시될 계획이다. 마지막으로 사회적 양육 및 보호의 양적 확충에서는 아동보호시

설의 직원 배치 개선, 아동보호시설의 가정적인 개선이 질적 향상을 위해 계획돼 있지만 아동보 양육 환경 추진, 민간아동양호시설의 직원 급여 호시설 개선 이외에는 일부만 시행될 예정이다.

표 5. 보육의 양적 확충과 질적 향상

	양적 확충	질적 향상
소요액	0.4조 엔 정도	0.3조~0.6조 엔 정도
주 내용	인정어린이원, 유치원, 보육소, 지역형 보육의 양적 확충	◎ 3세아의 보육교사 배치 개선(20:1 → 15:1) △ 1세아의 보육교사 배치 개선(6:1 → 5:1) △ 4~5세아의 보육교사 배치 개선(30:1 → 25:1) ○ 사립유치원·보육소·인정어린이원 교사 급여 인상(3~5%) ◎ 소규모 보육의 체제 강화
	지역 자녀·육아 지원 사업의 양적 확충	○ 방과 후 아동 클럽 ○ 일시 보육 사업 ○ 이용자 지원 사업 추진
	사회적 양육 및 보호의 양적확충	◎ 아동보호시설의 직원 배치 개선 ○ 아동보호시설의 가정적인 양육 환경 추진 ○ 민간아동양육·보호시설의 직원 급여 개선

주: ◎는 0.7조 엔의 범위내에서 실시, ○는 일부만 실시, △는 그 외 사항.

자료: 내각부(2016). 「자녀·육아지원 신제도에 대하여(子ども・子育て支援新制度について)」.

양적 확충과 질적 향상을 위해서는 앞서 언급한 추가 재원 마련이 가장 시급하지만, 소비세율 인상이 계속 연기되고 있어 재원 마련이 녹록지 않은 상황이라고 할 수 있다.¹¹⁾ 당초 사회보장·조세개혁에서 소비세율 10% 인상을 전제로 신제도의 예산을 계획하고 있었기 때문에 2%의 인상이 유보되고 있는 상황에서는 재원을 마련하기가 어려울 수밖에 없다. <표 6>은 소비세율 인상

에 따른 세수 증가분의 2014년부터 2016년까지의 지출 예산 내역을 보여 주고 있다. 세수 증가분은 크게 네 가지 항목에 사용되는데, 먼저 기초연금 국고 부담분의 2분의 1을 충당하는 것으로, 이 금액은 2014년부터 2016년까지 대략 3조 엔 내외를 차지하고 있다. 다음으로 사회보장 충실에는 저출산 대책, 의료·장기요양보험, 연금으로 나뉘는데 2014년에는 총 0.5조 엔이었던 것이

11) 소비세율 인상은 본래 2014년 4월에 5%에서 8%로 3% 포인트를 인상하고, 2015년 10월에 2% 포인트를 더 인상하여 소비세율을 10%로 인상하려 했으나 2014년 4월에 8%로 인상된 후 경제 침체 등을 우려해 10%로의 인상이 2017년 4월로 연기되었다. 그러나 최근 같은 이유로 2019년 10월로 다시 연기된 상태이다.

2015년에는 1.4조 엔, 2016년에는 1.5조 엔이 사용된다. 다음 세대의 부담을 완화하기 위한 지출은 재정 건전화를 위한 것으로 2014년의 1.3조 엔에서 2016년 3.4조 엔으로 크게 증가하고 있다.

여기에서 저출산 대책 항목을 보면 2014년

0.3조 엔, 2015년 0.5조 엔, 2016년 0.6조 엔으로 당초 계획했던 0.7조 엔에 근접하고 있으나 아직 나머지 0.3조 엔의 예산이 확보되지 않고 있다고 할 수 있다. 따라서 필요한 예산의 3분의 2 정도밖에 확보하지 못하고 있는 것으로 생각할 수 있다.

표 6. 소비세율 인상에 따른 세수 증가분의 지출 예산 내역

(단위: 억 엔)

	2014년	2015년	2016년
기초연금 국고 보조 2분의 1	29,500	30,000	31,000
사회보장 총실	4,962	13,620	15,295
저출산 대책	3,059	5,190	6,005
의료·장기요양보험	1,893	8,410	9,258
연금	10	20	32
물가상승분에 따른 증가	2,000	3,500	3,700
다음 세대의 부담 완화를 위한 경감액	13,000	34,000	34,000

주: 사회보장 총실 항목 이외는 대략적인 추산액임.

자료: 내각부(2016). 「자녀·육아회의(子ども・子育て会議)」 자료.

4. 나가며

본고에서는 2015년 4월부터 시작된 일본의 자녀·육아 신제도의 개요와 시행 이후의 변화, 그리고 남아 있는 과제를 분석하였다. 자녀·육아 신제도는 사회보장·조세개혁의 일환으로 만들어진 것으로, 주로 유보 통합과 보육의 양적 확충·질적 향상에 초점을 둔 제도라고 할 수 있다. 그동안 부처별로 분산돼 있던 보육을 통합해 기존의 유치

원, 보육소를 유보 연계형 인정어린이집으로 전환하는 것을 장려하고 있다. 유보 연계형 인정어린이집의 보육교사는 유치원 교사와 보육사의 자격을 둘 다 보유해야 하기 때문에 전환 추진을 위해 기존의 유치원 교사와 보육사가 서로의 자격을 쉽게 취득할 수 있는 특례 제도가 시행되고 있다. 신제도 시행 후 1년 정도가 지난 시점에서 보면 기존 보육시설의 유보 연계형 인정어린이집으로의 전환은 조금씩 진행되고 있으나 진행률은

그다지 높지 않은 것으로 나타났고, 대부분은 공립유치원의 전환인 것을 알 수 있었다.¹²⁾ 당초 신제도는 10%의 소비세율 인상에 근거를 두고 계획되었으나 소비세율 인상이 보류되면서 예산 확보에 어려움을 겪고 있으며, 실제로는 계획한 예산의 3분의 2 정도만 확보된 상태임을 알 수 있었다.

우리나라는 현 정부 들어 유보 통합이 국정과제로 대두되어 통합의 움직임이 활발하게 일어나고 있는데, 2014년에 3년 내에 유보 통합을 완료하는 것을 목표로 세웠으나 전체 통합 과제 8개 중 보육료 결제 카드, 정보 공시 체계를 통합한 것이 전부이며, 유보 통합 추진 기간을 연장하기로 한 상태이다.¹³⁾ 이러한 상황에서 예산만 교육청으로 통합된 형태로 운영되고 있으며,¹⁴⁾ 유보 통합의 목적은 이원화된 국가 조직을 재정비하고 효율적으로 운영하기 위한 것이다.¹⁵⁾

유보통합을 효과적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 조직의 통합이 요구된다. 일본의 유보통합은 앞서 언급한 바와 같이 근거가 되는 법령을 제정했기 때문에 부처간의 조율 및 합의가 비교적 수월하게 진행된 면이 있다. 따라서 우리나라도 유보 통합 관련법을 제정해 법적 근거를 마련할 필요가 있다고 생각한다.

일본은 내각부 내의 자녀·육아본부가 유보 통합 진행을 관장하는 컨트롤 타워 역할을 하고 있다. 일본은 의원내각제이기 때문에 총리가 국가를 이끄는 주도적인 역할을 하고 있으며, 총리를 보좌하는 내각부는 우리나라의 청와대와 유사하다고 할 수 있다. 따라서 현재 국무총리실 산하에 있는 유보통합추진단을 격상시켜 청와대가 주도적으로 추진해 나가는 것도 좋은 방법이라고 생각된다.

일본의 자녀·육아본부는 유보 통합뿐만 아니라 저출산 대책 또한 총괄하고 있기 때문에 저출산 대책에서도 컨트롤 타워가 부재한 우리나라에 주는 시사점이 있다고 생각한다. 우리나라와 같이 초저출산 국가였던 일본은 그동안 저출산 대책에서 실패한 국가라고 평가절하됐지만 최근 출산율이 조금씩 올라 작년의 합계출산율이 1.5에 육박함으로써 재평가를 받고 있다. 따라서 우리나라에서도 일본의 자녀·육아본부와 같은 컨트롤 타워를 청와대에 설치해 자녀 양육 지원과 저출산 대책을 총괄하는 효율적이고 합리적인 체계를 마련하는 것을 고려해 볼 필요가 있다고 생각한다. ■

12) 조성호(2014). 일본의 유치원(幼稚園)과 보육소(保育所) 통합현황과 시사점. 보건복지포럼 통권 208호, pp.87-97에서도 논의된 것과 같이 이행의무를 지지 않았기 때문에 진행이 늦어지는 것으로 생각해 볼 수 있다.

13) 김기덕(2016. 9. 29.). 교육부·복지부 주도권 다툼에 유보통합 3년째 제자리. 이데일리.

14) 3~5세는 누리과정으로 통합돼 있고, 0~2세의 경우는 보육 예산으로 집행되고 있음.

15) 유보 통합을 위해 두 개의 부처를 통합하는 것만이 유일한 해법은 아니며 한 부처에서 관리하는 등의 다른 방안도 있을 것이라는 익명 심사자의 지적에 동의한다.