국제 보건복지 정책동향 1

일본 아동복지의 현황과 대응에 관한 내용 및 논의

– 2009년 아동복지법 개정내용을 중심으로 –

The Trends and Policy of Child and Family Welfare in Japan: Focusing on 2009 Child Welfare Law Amendment

최진희 일본 오사카시립대학 사회복지학 박사과정

1. 서론

일본의 아동복지를 둘러싼 상황은 급속도로 변해왔다. 고도경제성장기에는 새로운 빈곤과 아동보호에 대응하기에 급급했고 1980년대 후반부터 1990년대 중반에 걸쳐서는 시설 정원이 다 차지 못하는 등 여러 가지 과제가 있었다. 하지만 '아동학대'가 사회적인 이슈로 등장하기 시작한 후 상황은 급변하여 많은 아동복지시설이 학대받은 아이들로 채워지게 되었다. 학대받은 아이들의 증가, 계속되는 저출산, 고령화 현상은 전통적인 일본 아동복지시스템의 한계를 인식시켰고, 그 결과 보호가 필요한 아이들, 그 아이들의 가족, 그리고 아이들을 양육하고 있는 일반가정과 지역사회를 대상으로 여러 가지 아동양육지원책이 추진되었다.

본고는 일본 아동복지의 최근 현황과 2009년 4월부터 시행된 아동복지법 등 일부 개정된 내용을 살펴보고자 한다.

본고는 한일 양국이 아동과 가정이라는 영역에서 비슷한 상황을 겪고 있다는 점에서 한국형 아동복지를 구축하기 위한 방안 모색에 중요한 자료로 제공될 수 있다.

2. 일본 아동복지영역의 현황

1) 취학 전 아이들의 현황

취학 전 아이들[1]이 주로 어느 곳에서 지내는가를 유치원에 들어가는 3세를 기준으로 살펴보면, 3세 미만 아동의 80%가 보육소[2]나 유치원에는 다니지 않고 집에서 부모(친족포함)의 양육만 받고 있음을 추정할 수 있다(표 1).

1) '아기가 태어나 초등학교 입학하기 전'을 칭함.
2) 한국에서의 '어린이집'에 해당함.

일본의 이런 상황은 예전의 아동양육 스타일에 비추어 생각하면 별 문제가 없어 보인다. 하지만 현재 일본의 가정은 양육에 관한 정보가 부족하고 양육 능력이 저하되어 있다. 게다가 부모는 다양한 생활스타일을 추구한다. 이런 점에서 볼 때 요보호성이 높은 아동과 그 가정은 물론, 일반 아동양육가정에 대해서도 사회적 지원이 필요함이 분명하다.

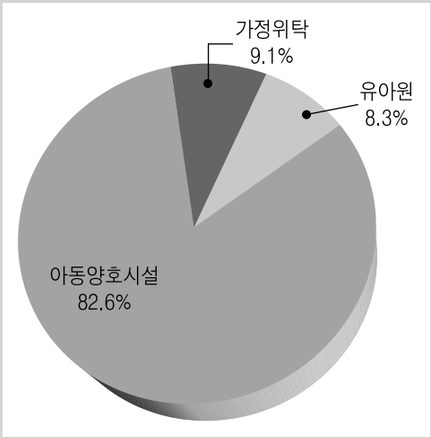
일반 아동양육지원 서비스는 시정촌에 그 책임이 있으며 특히 일본의 재택서비스는 일본정부로부터 차세대육성지원 급부금을 지원받아 시정촌이 전액부담하게 되어있다[3].

2) 아동보호복지의 현황

(1) 시설중심의 아동보호

일본의 아동과 가정에 관한 복지서비스 중 특히 요보호관련 복지는 가정위탁(foster care)보다는 시설을 통해 이루어지고 있다(그림 1, 표 2 참조). 과거에는 전쟁고아가 시설보호의 대상이었다면 오늘날에는 학대, 등교거부, 이지메 등의 문제를 겪고 있는 아이들이 서비스를 이용하며, 특히 학대아동의 시설 입소비율이 높아지고 있다(표 3). 아동학대를 받은 아이들이 보다 가정적인 환경에서 보호, 양육되어야 함에도 불구하고 일본의 아동보호복지는 큰 규모의 집단생활 형태[4]가 많다(표 4).

그림 1. 요보호아동 조치현황



자료: 후생노동성(2007.12) 『社會的養護體制の現狀と今後の見直しの方向性について』

표 1. 취학 전 아이들이 주로 지내는 곳

	보육소	유치원	그 외	합계
3세 미만	20%	0%	80%	100%
3세 이상	40%	47%	13%	100%

자료: 취학 전 아동수: 2006년 인구추계연표, 총무성통계국(2006년10월1일 현재)
유치원 취원 아동수: 학교기준조사(속보), 문부과학성(2007년5월1일 현재)
보육소 이용 아동수: 복지행정보고, 후생노동성(2007년4월1일 현재)
필자 재인용

3) 柏女靈峰(2008) 『子ども家庭福祉サービス供給體制』, 中央法規, p.114
4) 여기서 말하는 시설의 규모는 생활하는 시설의 규모를 말하며 번역에 있어 생활하는 공간이 큰 시설, 중간 시설, 작은 시설이라는 표현으로 사용함.

표 2. 아동보호관련 주요시설별 현황

	유아원	아동양호시설	정서장애아단기치료시설	아동자립지원시설	자립원조 홈
대상아동	유아(법률상 안정된 생활환경의 확보 그 외의 이유로 특별히 필요가 있다고 보는 경우에는 영아를 포함)	보호자가 없는 아동, 학대받은 아동, 그 외의 환경상 보호를 필요로 하는 아동(안정된 생활환경확보, 그 외 이유로 특별히 필요가 있는 경우는 유아도 포함)	경도의 정서장애가 있는 아동	불량행위나 혹은 그럴 위험이 있을 아동 및 가정환경 그 외의 환경상의 이유로 생활지도 등을 필요로 하는 아동	의무교육을 마친 아동이며 아동양호시설 등을 퇴소한 아동 등
시설 수 공립/사립	121개소 14개소/107개소	564개소 49개소/515개소	31개소 12개소/19개소	58개소 56개소/2개소	46개소
아동정원	3,727명	33,917명	1,484명	4,036명	336명
아동현원	3,190명	30,846명	1,151명	1,889명	236명
직원총수	3,831명	14,641명	805명	1,799명	171명

소규모그룹케어	357개소
지역소규모아동양호시설	146개소

자료: 사회복지시설조사보고(2007년도현재), 자립지원홈은 연락협의회조사(2007년도현재)
소규모그룹케어와 지역소규모아동양호시설은 후생노동성 가정복지과조사(2007년도)

표 3. 아동학대를 받은 아이들의 입소비율

유아원	28.9% (2005년도)
아동양호시설	62.1% (2004년도)
정서장애아단기치료시설	68.3% (2006년도)
아동자립지원시설	59.7% (2000년도)
아동상담소 일시보호소	38.1% (2006년도)

자료: 후생노동성(2007.12) 『社會的養護體制の現狀と今後の見直しの方向性について』.

(2) 가정위탁비율의 저조

가정위탁(foster care)제도는 시설보호와 함께 아동보호체제의 중요한 서비스 기반이다. 일본에서는 가정위탁제도를 '보호자가 없는 아동이나 보호자에 의한 보호(감호)가 부적당하다고 인정되는 아동의 양육을 도도부현이 가정위탁양육자로 등록된 가정위탁양육자에게 위탁하는 제도'로 정의하고 있다(아동복지법제6조3). 하지만 아동보호관련 주요시설별 현황(표 2)을 보면 가정위탁은 시설보호에 비해 그다지 확산되어 있지 않은 상황이다(표 5).

표 4. 시설 규모별 비교

	아동양호시설		아동자립지원시설		정서장애아단기치료시설	
큰 규모 시설	393	70.6%	5	8.6%	27	100%
중간 규모 시설	94	16.9%	17	29.3%	0	0.0%
작은 규모 시설	120	21.5%	44	75.9%	0	0.0%

주: • 아동양호시설 : 전국아동양호시설협의회 조사(2005년4월1일 현재, 557시설, 복수응답 있음)
큰 규모시설 20명이상, 중간 규모시설 13~19명, 작은 규모시설 12명이하
• 아동자립지원시설 : 전국아동자립지원시설협의회 조사(2004년도 58시설)
큰 규모시설 26명이상, 중간 규모시설 16~25명, 작은 규모시설 15명이하
• 정서장애아단기치료시설 : 전국정서장애아단기치료시설협의회 조사(2005년10월1일 현재)
자료: 후생노동성(2007.12) 『社會的養護體制の現狀と今後の見直しの方向性について』

표 5. 가정위탁 현황

등록되어진 가정위탁양육자 수	위탁한 가정위탁양육자 수	위탁한 아동수
7,934명	2,582명	3,633명

자료: 복지행정보고(2007년도말 현재)

가정위탁이라는 개념이 국가별로 범위가 다르다는 것[5]을 감안하더라도 [그림 2]와 같이 일본의 가정위탁아동 비율은 아주 낮음을 알 수 있다. 수치만으로 한국과 일본을 비교하는 데에는 한계가 있지만 한국은 요보호아동의 절반에 대해 가정위탁보호가 이루어지고 있고 일본은 한국보다 더 저조한 상황이다.

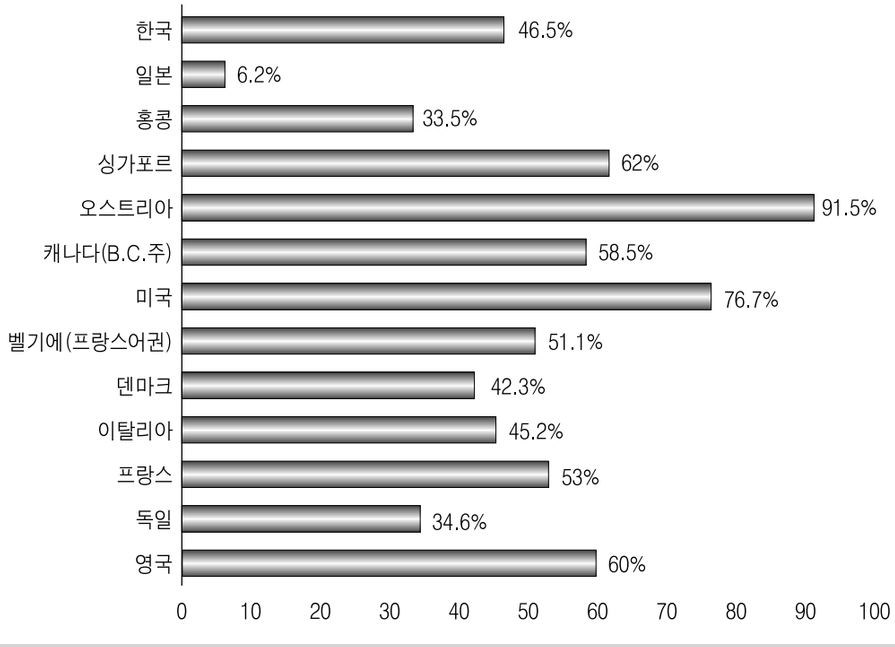
3. 2009년 아동복지법 등 일부 개정 취지와 목적

2007년 일본은 모든 아이들과 모든 가정을 소중히 한다는 기본가치 하에 "아이들과 가족을 응원하는 일본"중점전략을 내놓았다. 이것은 일과 결혼 · 출산 · 양육의 이중택일 구조를 해소시킴으로 '일과 생활의 조화'를 꾀하고, 사회적 기반이 되는 '포괄적인 차세대육성지원의 기반구축'을 추진한다는 계획이다.

이를 발판으로 2009년 아동복지법과 차세대육성지원법 일부 개정을 통해 아동양육지원에 관한 사업을 제도상 명확히 하고 학대를 받은 아이들을 위한 가정적 환경 조성, 일과 생활의 양립을 지원하기 위한 일반사업주 행동계획 책정 등 지역과 직장에서의 차세대육성지원대책을 개정하게 되었다. 개정목적과 그 개요는 <표 6>과 같다.

5) 친족이 아이를 맡아 키우는 경우, 단기간 아이를 맡아 키우는 경우, 소그룹 형태로 아이를 양육하는 경우를 가정위탁제도에 포함시키는 가 아닌가는 나라별로 차이가 있음.

그림 2. 국가별 요보호아동 중 가정위탁아동의 비율



자료: 湯澤雍彦(2004)『里親制度の國際比較』, ミネルヴァ書房
한국의 경우 보건복지가족부 위탁 중앙가정위탁지원센터 2008년 통계자료 참조하여 필자 재구성

4. 최근 일본 아동복지체제의 구체적인 내용

1) 지역사회에서의 아동양육지원추진

(1) 보육 서비스의 확충

① 가정적 보육(보육마마)의 제도화

가정적 보육은 지방자치제로부터 인정받은 보육자가 집에서 3세미만의 소수 아동을 보육소와 동일하게 보육하는 것을 말한다. 1950년 교토시가 시작한 주간 가정위탁제도는 그 후 동경, 오사카, 요코하마, 가와사키 등 일본전역으로 퍼졌다.

2000년 일본정부는 이를 가정적 보육사업으로 개편해 지방자치제의 보조제도 형태로 도입했으나 실시율은 낮았고 자격요건을 보육사와 간호사로만 엄격히 정해 놓았었다. 하지만 "아이들과 가정을 응원하는 일본"중점 전략회의에서 누구나 안심하고 아이를 맡길 수 있는 사회를 향한 "新대기아동 제로작전"이 나오면서 탄력적인 보육서비스로서 아동복지법 개정(2009년 4월 시행)을 통해 가정적 보육(보육마마)을 제도화 시켰다[6].

가정적 보육(보육마마)은 자치제로부터 위탁받아 가옥의 일부를 개방하여 아이들을 보육하는 것으로 인가외보육서비스의 대표적인 예였다. 이번 개정으로 보통 지방자치제에서는 생후 5주부터 3세 미만의 아이(정원 3명)를 대상으로 했던 부분이 정원 3명 이하의 경우 보육사 1명, 정원 5명 이하의 경우 보육사 2명으로 확대 되었다[7].

표 6. 2009년 일본 아동복지법 등 일부개정의 목적과 개요

개정 목적	개정 개요
계속되는 저출산 상황에서의 지역아동양육지원 추진	**보육 서비스의 확충** –가정적 보육제도의 법정화 **지역아동양육지원 서비스의 확충** –유아가 있는 모든 가정방문사업의 법정화 –양육지원방문사업의 법정화 –지역아동양육지원거점사업의 법정화 –일시적 아이맡김사업의 법정화
학대를 받은 아이들에 대한 케어 강화	**가정적 아동보호의 확충** –소규모거주형 아동양육사업의 창설 –가정위탁제도에 관한 개정 **아동복지시설 퇴소후의 케어지원**
아동보호복지에 대한 신뢰성, 서비스 향상	**입소아동 등에 관한 인권옹호** –시설 내 아동학대에 관한 신고의무 –아동복지심의회의 대응체제정비 **투명성 확보** –시설내 아동학대 상황공지

(2) 지역아동양육지원 서비스의 확충

이하 4가지 사업은 모든 아동의 건전육성지원이라는 관점에서 지역아동양육지원 서비스로 법정화 되었다[8]. 이를 통해 일과 양육을 양립시키고 있는 가정만이 아니라 전업주부가정도 대상으로 하게 되었다.

① 유아가 있는 모든 가정방문사업의 법정화

아기가 태어난 모든 가정을 아기의 생후 4개월 안에 방문하여 양육에 관한 고민, 불안을 상담하고 아동양육지원에 관한 정보를 제공하며

6) 鈴木道子(2009.5)「家庭的保育の現狀と課題」月刊福祉, p.23
7) 厚生勞動省(2009.3)『家庭的保育の在り方に關する報告書』
8) 후생노동성 http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate.html 일부 자료

부모의 심신상황, 양육환경 등을 파악, 조언함으로서 지원이 필요한 가정에 대해서는 적절한 서비스로 연결시키려는 것을 목적으로 한 사업이다. 이것을 통해 유아가 있는 가정과 지역사회가 처음으로 연결되는 기회로 삼아 유아가 있는 가정의 고립을 막고 아기의 건전한 양육환경을 확보할 수 있다.

② 양육지원방문사업의 법정화

육아로 인한 스트레스, 산후 우울증, 육아 노이로제 등 아이를 키우는 데 있어서 불안과 고립감을 가지고 있는 가정과 여러 요인으로 양육지원이 필요한 가정에 대해 육아경험자가 육아와 가사원조를, 보건사(保健師;public health nurse)[9]는 구체적인 양육지도와 조언 등을 실시하여 각각의 가정이 가지고 있는 양육 상의 문제들을 해결, 경감시키려는 것을 목적으로 한 사업이다.

③ 지역아동양육지원거점사업의 법정화

지역사회에서 아이를 키우는 부모들의 교류를 촉진시키는 지역아동양육지원거점을 설치, 추진하는 것으로 지역사회의 아동양육지원기능을 충실히 하고 아동양육의 불안감 등을 완화시켜 아이들이 건강하게 육성되는 것을 촉진시키기 위한 사업이다.

④ 일시적 아이맡김사업의 법정화

가정에서 아이를 돌보는 것이 일시적으로 어려울 때 영아, 유아를 낮 시간에 보육소 이외의 장소에서도 일시적으로 맡아 필요한 보호를 하는 사업이다.

2) 학대를 받은 아이들에 대한 케어 강화

(1) 가정적 환경에서의 아동보호 확충

① 소규모거주형 아동양육사업의 창설

소규모거주형 아동양육사업이란, 5명이상의 아이들을 양육자가 생활하는 거주공간에서 양육하는 사업이다. 이것은 일본의 가정위탁제도, 시설양육과 나열되는 요보호아동의 양육 위탁처로 제도화되었다. 양육자의 요건으로는 가정위탁양육의 경험이 있거나 아동양호시설 등에서의 양육경험이 있는 자가 된다.

② 가정위탁(foster care)제도에 관한 개정

가정위탁제도의 재편성과 가정위탁제도의 질 향상을 위한 연수의무화, 가정위탁양육자에 대한 수당지원을 강화시키게 되었다. 구체적 내용으로 첫째, 2008년까지의 가정위탁구분을 크게 가정위탁과 양자결연을 전제로 한 가정위탁으로 나누고 2008년까지의 단기위탁의 구분을 없애 가정위탁에 포함시켰다. 둘째, 가정위탁의 구분을 ①가정위탁(아동 4명까지 위탁가능)과 ②전문위탁(아동 2명까지 위탁가능)으로 나누어 등록하게 했다. 셋째, 가정위탁제도의 연수를 의무화시킴과 동시에 가정위탁양육자들에 대한 상담지원기관을 설치하게 되었다(표 7, 표 8 참조).

9) 보건사 국가고시에 합격하여 후생노동대신에게 면허를 받아 보건관련 지도를 하는 전문직을 칭한다.

표 7. 일본 가정위탁의 종류

가정위탁	요보호아동의 양육을 도도부현 지사(都道府?知事)가 인정한 가정위탁양육자에게 위탁하여 최대20세가 될 때까지 양육을 한다.
단기위탁	위탁기간이 1년 이내이지만 기간은 필요에 따라 갱신할 수 있다. 친족위탁과 전문위탁은 2002년 아동복지법 개정 시에 첨가된 것이다.
전문위탁	아동학대등 심리적으로 깊은 상처를 받아 이의 회복을 위하여 전문적인 양육을 통한 아동의 양육과 자립지원을 하는 것이다. 이것은 가정위탁의 요건에 더하여 3년 이상 가정위탁 받아 경험한자이거나 3년 이상 아동복지사업의 경험이 있는 자, 혹은 이런 이들과 동등한 능력을 가진 자로 전문위탁 관련 연수를 받고 인정, 등록되어야한다.
친족위탁	부모의 사망, 행방불명 등 아이를 양육할 수 없을 때에 아이의 3촌 이내의 친족이 대신하여 양육하는 것이다.

주: 상기 구분은 2008년까지의 가정위탁의 종류이며 단기가정위탁의 표현은 2009년 이후에는 가정양육위탁으로 표현된다.

표 8. 2009년 일본 가정위탁제도 개정 전후 비교

2008년까지의 가정위탁제도	2009년 개정이후의 가정위탁제도
1. 가정위탁	1. 가정위탁
2. 단기위탁 →	① 가정위탁
3. 전문위탁 →	② 전문위탁
4. 친족위탁	
	2. 양자결연을 전제로 한 가정위탁
	3. 그 외 (친족가정위탁)

주: 화살표는 개정 전후의 구분범주 이해를 돕기 위한 것이다.

(2) 아동보호복지에 대한 신뢰성, 서비스향상

① 시설 내 아동학대방지책 설정

아동복지시설의 입소 아동에 관한 인권옹호를 위해 시설 내 아동학대방지책을 설정하여 시설 내 아동학대에 관한 신고의무화, 시설 내 아동학대에 관한 아동복지심의회의 대응체제를 정비하였다(아동복지법제33조10항).

시설 내 아동학대란, '시설내의 시설장, 시설직원, 일시보호소의 직원, 가정위탁양육자가 아동에게 폭행, 성적행위, 방임 및 심리적 상처를 가하는 행위 등을 시설 내 아동학대'로 정의되고 있다. 여기에서 말하는 시설이라 함은 아동복지시설을 말하며 구체적으로는 "소규모거주형 아동양육사업장, 가정위탁양육자와 그 동거인이 있는 가정위탁처, 유아원, 아동양호시설, 지적장애아시설, 정서장애아단기치료시설, 아동자립지원시설, 일시보호소"이다.

이 시설들은 단지 조치를 통해 보호, 위탁을 받고 있는 아이들만을 대상으로 하여 일본 아동복지시설에 있는 아이들이 전부 그 범위에 포함되어 있지 않다는 한계를 가지고 있다. 예를 들

어 보육소와 장애아 관련 시설은 아동복지법에 근거한 아동복지시설임에도 불구하고 시설 내 아동학대의 범위에는 포함되어 있지 않다.

시설 내 아동학대 발견 신고를 의무화 시켰는데, 시설 내에서 학대를 받았을 때 아동이 직접 신고할 수 있도록 하는 것, 신고하거나 신고서를 제출하는 곳을 도도부현 이외의 아동복지심의회로 하는 것, 신고 · 신고서가 제출되었을 시에 사실 확인 작업과 아동의 신변보호, 현장검증 등은 도도부현이 해야 할 조치로 명확히 했다(아동복지법제14~15).

② 아동보호 복지서비스의 투명성 확보

해마다 시설 내 아동학대 상황, 시설 내 아동학대가 있었을 경우에 조치한 내용 등을 공표하게 되었다. 또한 시설 내 아동학대사례들을 분석하여 그에 대한 예방과 조기발견을 위한 방책 및 시설 내 아동학대가 발생했을 경우 적절한 대응방법에 대해서도 조사, 연구를 하게 되었다(아동복지법제33조16~17).

5. 결론 및 논의

1) 지역사회에서의 아동양육지원추진

일본은 이번 개정을 통해 보육서비스와 지역아동양육지원 서비스를 중점으로 일반 아동양육가정과 그 지역사회에서의 아동양육지원을 강화시켰다. 일반 가정의 가정적인 환경의 양육시스템 강화라는 점은 요보호아동이 생기지 않도록 하는 예방적인 측면인 동시에 차세대육성이라는 사회적 기반마련이라 볼 수 있겠다.

지역사회에서 부모의 고립을 예방하고 자녀양육력 향상을 위해 구체적인 지원을 추진하는 것은 아동학대 등 심각한 사태가 일어나지 않게 하기위한 방지책이며 지역과 가정의 아동양육능력을 강화하기 위한 지원책이라는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다.

2) 케어단위의 소규모화 추진

일본의 아동보호복지를 하면 주로 시설보호가 거론되며, 큰 규모의 시설보호가 주류가 되는 상황은 많은 비판을 받고 있다. 이번 개정을 통해 시설생활단위를 소규모화하는 한편 가정위탁제도를 재편성하여 활성화하기 위한 방책, 두 가지가 동시에 진행되고 있음을 알 수 있다. 하지만 아동복지시설최저기준이 상향되지 않은 상황에서 케어단위의 소규모화는 직원들에게 과중한 부담이 된다. 또 가정위탁제도에 대한 사회적 인식변화가 그다지 확산되지 않고 있는 점은 이후 일본 아동복지가 해결해야할 과제로 남아있다. 일본의 케어단위의 소규모화 추진은 우리나라 아동보호시스템에도 매우 필요한 부분이며 보다 구체적으로 검토되어야할 것이다.

3) 아동보호복지영역의 시설 내 아동학대방지 대응

한국이 아동복지법 안에 아동학대 등에 관한 내용을 포함시킨 것과 달리 일본은 아동학대에 관한 구체적인 부분은 아동학대방지법을 통해 구체적으로 명기했다. 하지만 이번 개정을 통해 아동복지시설내의 아동학대에 관한 부분만을 별도로 아동복지법 안에 명기시켰다.

시설 내 아동학대에 대한 대응을 법률상 명기시킴으로 강화시켰다는 점, 아동권리옹호의 관점이 강화되었다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만 시설 내 아동학대를 모든 아동복지시설로 정해놓지는 않아 이용시설에는 적용되지 않는다는 점, 시설 내 학대의 정의와 그 범위에 관한 내용에는 개선점이 남아있다.

한국과 일본은 전쟁과 경제성장, 경제위기, 저출산, 고령화 등 유사한 사회적 상황을 겪고 있다. 아이들과 아이들을 키우는 가정, 양육 환경까지 시야에 넣은 정책방안들을 마련하고 있다는 점 또한 유사하다. 그러므로 일본의 아동복지정책의 특징과 그 동향은 우리에게 많은 시사점을 줄 것이다. 보건복지