



## 일본 ‘유치원·어린이집 통합’ 경험의 시사점

2013.05.21 | 최정은 새사연 연구원 | jechoi@saesayon.org

현재 우리나라 상황에서 유보통합 이슈가 왜 제기되었느냐를 되짚어보아야 한다. 일본과 마찬가지로, 유보통합이 산적한 현안들을 해결하지 못하고 오히려 다른 문제를 야기할 수 있기 때문이다. 주로 논의되어온 ‘교육부 중심, 유치원 수준’의 유보통합의 방향은 맞벌이 가정의 종일 돌봄 후퇴, 부모 비용 부담 가중, 취약보육의 사각지대 증대, 과도한 사교육 극성, 보육료 자율화 문제를 오히려 불러올 수 있다.

유치원과 어린이집을 통합하는 일명 ‘유보통합’이 박근혜 정부의 주요 정책 과제로 등장했다. 조만간 유보통합을 위한 위원회가 꾸려질 예정이라지만 관련된 교육부(유치원)와 보건복지부(어린이집), 그리고 유아교육계와 보육계는 의견차를 좁히지 못하고 있어 통합까지 많은 어려움이 예상될 전망이다.

그동안 한국의 유보통합은 영유아에 대한 종합적인 지원과 효율적인 관리에 대한 필요성이 커지면서 교육부 중심의 일원화 담론만 오갔다. 그러나 최근에는 영유아의 돌봄서비스가 중요한 이슈가 되면서 상대적으로 열악한 어린이집과 보육교사의 처우를 유치원 수준만큼 끌어올리기 위한 과정으로 ‘유보통합’을 보는 시각도 접하게 된다.

해외 사례를 참고하면 통합의 방향은 다양할 수 있다. 스웨덴은 중앙부처를 교육과학부로 통합해 운영하고 있으며, 프랑스는 만0~2세와 만3세 이상 연령별로 나눠 다른 부처를 운영한다. 일본은 최근 영유아 통합시설로써 ‘어린이원’ 체계를 도입해 서비스 통합을 시도하고 있으며, 싱가포르의 교사양성제도를 일치시키고 있다(육아정책개발센터, “육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육 및 보육의 협력과 통합 방안”, 2006).

우리는 아직 이해관계자들의 상반된 논의만 재확인하는 수준이라 통합의 방향을 가늠하기는 어렵다. 다만, 우리와 영유아 보육과 돌봄 체계가 비슷한 일본이 우리보다 앞서 유보통합 과정을 경험하고 있다는 점에 주목할 수 있다. 일본은 2006년 '취학전 유아교

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



육, 보육 통합 제공 추진에 관한 법률’에 기반 해 이들 서비스 기능을 통합하는 ‘인정어린이집’을 도입했으나, 그 안에 기존 유치원이나 보육소 체계를 유지시켰다(육아정책개발센터, 2006). 2010년에는 이들의 완전한 통합을 위해 유치원과 보육소를 폐지하고, 2013년부터 향후 10년 안에 ‘어린이원’으로 통합하는 안이 제안되었다. 그러나 2012년 6월 이 정책안은 일본 보수당의 반대로 부결되었고, 이후 논의는 정체된 상황이다.

일본의 유보통합안은 일본 민주당이 맞벌이 가정의 아동돌봄 요구가 높아지고, 입소 대기 시간이 길어 시설을 이용하기 어려운데 따른 조치로 들고 나왔다. 그러나 지난해 일본의 보수당인 자민당과 공명당은 유보통합에 따른 비용 문제와 ‘어린이원’의 운영 주체에 기업이 포함되면서 보육의 근본을 훼손한다고 반대했다. 또한 불편한 점도 늘었다. 현재 일본의 영유아 돌봄시설은 지방정부의 관리로 시설 운영, 인증, 입소 등의 문제를 해결해왔으나, 바뀐 체계에서는 부모가 시설을 찾는 노력과 비용 부담이 커진다는 우려도 높다. 지난해 연말 자민당으로 정권이 교체되면서 앞으로 일본의 유보통합 역시 밝지 않은 상황이다.

일본 ‘유보통합’의 경험을 통해 몇 가지 짚어볼 대목이 있다. 그것은 현재 우리나라 상황에서 유보통합 이슈가 왜 제기되었느냐 하는 것이다. 우리의 영유아 돌봄에서 가장 큰 문제는 민간 의존적 돌봄서비스로 인해 발생하는 서비스의 질적인 신뢰 하락, 부모의 비용 추가 부담 문제, 보육교사의 장시간 근로와 처우개선 등이다. 그렇다면 유보통합으로 이들 문제까지 풀 수 있을까 하는 점이 의문이다. 일본의 경우는 보육시설이 현저히 부족해 아동의 입소 대기 시간이 길어지면서 여성의 경제활동이나 아동의 돌봄이 뒷받침되지 않아 슬한 문제가 일었다. 때문에 일본의 보수당은 인증 받은 보육시설을 더 많이 짓지 왜 새 체계로 굳이 통합하느냐고 반대하였다.

일본의 유보통합과 마찬가지로, 우리의 영유아 교육과 돌봄에서 개선되어야 할 현안은 후퇴되고 오히려 다른 문제들을 야기할 수 있다. 지금까지 주요하게 논의된 ‘교육부 중심, 유치원 수준’의 유보통합 방향은 맞벌이 가정의 종일 돌봄을 후퇴시키고, 부모 비용 부담을 현저히 높일 수 있으며, 취약보육(시간제, 24시간, 주말, 야간 등)의 사각지대를 키우고, 사교육 활동이 과도하게 많아지거나 보육료 자율화 이슈를 불러올 수 있다.

일본의 유보통합안이 구체화된 시기의 기사와 최근 통합안이 부결된 내용까지를 아래에서 살펴보겠다.



취학 전 돌봄으로 발전  
Advancing to preschool care

2011년 9월 19일  
저팬타임스(The Japan Times)

아동과 그 가족을 지원하는 정책의 일환으로, 일본 민주당은 취학 전 아동의 교육을 담당하는 유치원(yochi-en)과 영유아 보육소(day-care facilities for children)의 통합을 밀어붙이고 있다.

일본 민주당의 유보통합은 부모와 아동이 취학 전 아동 시설을 이용하기까지 오랫동안 대기하는 시간을 줄이고, 이와 관련한 행정 문제를 단일화하는 데 목적을 두고 있다. 유치원은 문부성 산하에 있으며, 보육소는 후생노동성에 속해 있다.

보육소는 아이들에게 급식을 제공하지만, 유치원은 주방이 없는 경우 급식서비스가 이뤄지지 않는다. 보육소는 일하는 엄마들을 돕는 역할을 하며, 하루 10시간 이상의 돌봄서비스를 제공한다.

일본 민주당의 통합 계획은 점점 더 많은 엄마들이 일을 하거나 가게 수입을 보조하기 위해 일을 하는 것이 불가피한 경우가 많다는 사실에 기초하고 있다. 결과적으로 보육소는 대기 아이들로 넘쳐나 자리가 없다.

그동안 유치원은 일부가 보육 아동을 수용해 운영하거나, 아동인구가 계속 줄어들면서 문을 닫아왔다. 정부는 유치원이 여유 공간을 활용해 워킹맘의 아이들을 돌볼 수 있기를 바란다. 그래야 부모나 아이들 역시 시설 등록까지의 긴 대기시간을 줄일 수 있기 때문이다.

정부는 2012년에 관련 법안을 통과시켜 2013년부터 단계적으로 유치원과 보육소 통합을 시작할 계획이다. 근본적으로 유치원과 보육소를 통합해 한 부서가 취학 전 아동 시설을 관할할 것이다. 현재, 각기 다른 보조금이 유치원과 보육소로 지원된다. 이들 보조금 역시 통합될 것이다. 새 국가 표준에 따른 시설은 새로운 보조금을 받을 수 있고, 어린이원(kodomo-en)으로 불릴 것이다.

그러나 일부 유치원은 보육소가 제공하던 돌봄서비스가 추가되어 그 부담이 커질 것을 염려해 반대하고 있다. 유치원의 형태는 계속 유지될 것이므로, 유치원과 보육소의 완



전한 통합이 금방 이뤄지지 않는다.

완전한 통합이 곧 성사되지 않더라도, 현 체계보다는 개선될 것이다. 근본적으로 새로운 체계는 전일제 노동자뿐 아니라 시간제 노동자, 야간 근무자 역시 취학 전 아동 시설에 아이들을 맡길 수 있다. 아이를 돌보기 어려운 다양한 이유들-부모가 아프거나, 추가 출산 전후, 구직 중, 공부를 더하거나, 자격증을 준비하는 등-로 부모들은 이 같은 시설에 아이를 맡길 수 있다.

지방정부는 아이가 취학 전 아동 시설에 적합한지 여부를 결정할 수 있다. 그러나 새로운 체계에서는 아동과 부모에게 몇 가지 문제를 유발할 수 있다. 기업이나 비영리 조직이 취학 전 아동 시설을 개설해 운영할 수 있기 때문이다. 또한 취학 전 아동 시설은 추가 서비스를 제공할 수 있고, 부모로부터 높은 비용을 요구할 수 있다. 이는 아동이 부모의 소득에 따라 각기 다른 수준의 돌봄서비스를 받을 수 있는 상황을 초래할 수 있다.

현재 지방정부는 부모와 아동의 요구와 상황에 적합한 돌봄시설을 선택해준다. 새로운 체계에서 부모는 스스로 시설을 골라야 한다. 이는 부모에게 부담이 될 수 있다. 어떤 부모는 자리가 있는 많은 시설을 방문해야 할 지도 모른다. 부모가 찾은 시설 환경이 적합하다면 그들과 시설은 아동입소 관련 계약서에 서명을 한다.

새로운 체계에서 기업체가 취학 전 아동 시설을 시작해 이윤 극대화를 최우선한다면 적절한 돌봄서비스를 제공하지 못할 수 있다는 점도 배제할 수 없다. 정부, 지방정부, 부모는 그들의 행동과 서비스를 가까이에서 관찰할 필요가 있다.

정부가 추산하기를 취학 전 아동 시설을 늘리고 일할 근로자를 쓰는데, 2015년에 추가적으로 1조엔(환화 11조원)이 더 필요하다. 일본 민주당 정부가 불안정하고, 3월 지진과 쓰나미로 인한 복원에 상당의 비용이 예상돼, 새로운 체계의 취학 전 아동 시설을 담보할 충분한 재원이 마련될 수 있을지 불확실하다.

더 중요한 것은 정부는 근로시간을 줄이고, 고용조건을 개선해 노동자가 아이를 돌보거나 아픈 아이를 보살필 수 있도록 유급휴가를 주는 등 고용환경 안정화에 전력을 쏟아야 한다는 것이다.

\* 원문 게재 사이트:

<http://www.japantimes.co.jp/opinion/2011/09/19/editorials/advancing-to-preschool-care/>

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



### 유치원과 보육소 통합안 부결

Gov't drops bill to integrate kindergartens, daycare centers

2012년 6월 13일

저팬투데이(Japan Today)

정부는 자민당과 공명당이 '어린이원' 으로 통합하는 새로운 아동돌봄시설을 도입하는 안을 철회하자고 요구한 후에 제안된 법안을 포기했다.

경기 침체로 많은 엄마들이 일을 찾고 있지만, 아동돌봄센터가 부족해 어려움을 겪고 있다. 정부는 2만5천여 명의 엄마가 적합한 돌봄시설을 찾지 못하고 있는 것으로 추산한다.

지난 5월에 일본 노다 총리는 유치원과 보육소를 새 시설인 '어린이원' 으로 통합하는 법안을 제안했다고 언급했다. 그는 새 시설은 소비세에서 7천억 엔 재원을 마련할 것이라고 말했다.

그러나 자민당과 공명당은 새로운 체계를 만들기 보다는 인증된 아동돌봄시설을 늘리는 게 더 낫지 않느냐고 반박한다. 그들은 정부 보조금을 받는 사적부문과 비영리기관이 운영하는 '어린이원' 에 대해 반대하고 있다.

현재 유치원은 3세 이상 대상으로 하루 4시간을, 보육소는 0~6세아 하루 8시간 보육으로 이뤄지고 있다.

\* 원문 게재 사이트:

<http://www.japantoday.com/category/politics/view/govt-drops-bill-to-integrate-kindergartens-daycare-centers>



2013년 새사연의 '세계의 시선' 목록

2013년 5월 21일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
세계의 시선	1/11	세계 경제 침체에 가려져 놓쳐서는 안 될 문제들	이수연
세계의 시선	1/28	금융위기와 가계부채, 그리고 신용 협동조합	김병권
세계의 시선	1/25	경제위기와 보건의료정책, 그리고 건강	이은경
세계의 시선	1/27	루비니 교수가 말하는 2013년 경제의 5대 위험	김병권
세계의 시선	2/1	국제노동기구가 제시하는 공정한 성장을 위한 길	김수현
세계의 시선	2/12	소득 불평등에 대한 미국 보수의 반격?	여경훈
세계의 시선	2/14	세계적 불황에 누가 가장 취약한가?	최정은
세계의 시선	2/19	주민들의 건물 공동소유로 높은 임대료 극복하기	이수연
세계의 시선	3/9	브라질 전 대통령 룰라가 평가하는 차베스	김병권
세계의 시선	3/12	단기 자본 수익에서 벗어나는 것이 창조경제	이수연
세계의 시선	3/21	싱가포르가 저출산에 대처하는 방법	최정은
세계의 시선	3/26	EU, 심각한 청년고용문제 해결에 나서	김수현
세계의 시선	3/29	뱅크런과 구제금융 ABC	여경훈
세계의 시선	4/5	노후소득보장을 위한 백년만의 영국 연금개혁	이은경
세계의 시선	4/9	영국 아빠들이 '출산휴가' 를 거부하는 이유	최정은
세계의 시선	4/16	아베가 쏘아 올린 세 가지 화살	여경훈
세계의 시선	4/23	고용 회복 위해서는 새로운 국제 정책 필요	김수현
세계의 시선	4/30	자신의 국민과 싸운 '철의 여인' 대처	김병권
세계의 시선	5/7	재정 긴축을 놓고 충돌하는 세계	이수연
세계의 시선	5/14	'복지 여왕' 의 신화에서 벗어나라	이은경
세계의 시선	5/21	일본 '유치원·어린이집 통합' 경험의 시사점	최정은

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.