

저출산 문제 해결을 위한 육아행정시스템의 발전방안 연구*

—일본의 육아행정시스템을 중심으로—

전 호 성**

(e-mail: corsel@hanmail.net)

<목 차>

- | | |
|-------------------|------------------------|
| 1. 들어가기 | 3. 일본 육아행정시스템의 분석 |
| 2. 육아행정시스템의 현황 | 3.1. 육아지원의 흐름 |
| 2.1. 유치원 입학절차 개요 | 3.2. 어린이·육아지원제도의 개요 |
| 2.2. 어린이집 입소절차 개요 | 3.3. 제도에 행정이 관여하는 이용절차 |
| | 3.4. 인정어린이원의 입소·입학 절차 |
| | 4. 결론 및 향후 과제 |

키워드 : 育兒(child care), 保育(nursery care), 低出生率(low birthrate), 入所(enter an institution), 行政システム(administrative system)

1. 들어가기

통계청에 따르면 2016년도 합계출산율은 1.17명으로 전년도(1.239명)에 비해 감소하였으며, 출생아수 또한 406,300명으로 전년도(438,420명)에 비해 약7% 감소하였다. 이러한 감소추세는 비단 최근년도만의 문제가 아니라 지속적인 것으로 현 정부나 지난 정부에서도 심각한 사회문제로 인식하고 있으며, 그 해결을 위해 다양한 시책을 실시하고 있다. 그럼에도 불구하고 합계출산율이나 출생아수는 커다란 진전을 보이지 못하고 있다. 이는 잘못된 통계에 근거하여 세운 대책이었을 뿐만 아니라 그마저도 출산율이라는 수치만 바라본

* 본 연구는 2016년도 강남대학교 교내연구조성비에 의한 것임.

** 강남대학교 사회복지학부, 조교수, 사회복지학

안이한 대책의 결과라 아니할 수 없다.

최근 문재인정부에서는 저출산문제 해결 방안의 하나로 2018년 7월을 목표로 아동수당제도를 도입하기로 결정¹⁾하고 제도시행 준비에 들어갔다. 아동수당 지급대상은 0~5세(최대 72개월)아동으로 보호자의 소득수준과 관계없이 월 10만원이 지급되며, 이에 대한 소요 재원은 2018년 국비1.1조원(지방비 포함 1.5조원), 향후 5년간 국비 총9.6조원(지방비 포함 13.4조원)으로 추산하였다.²⁾

아동수당제도의 도입에 대한 대표적인 연구로는 조애저의 연구³⁾, 최성은 외의 연구⁴⁾ 육아정책연구소의 연구⁵⁾ 등을 들 수 있다. 먼저 조애저는 “선진 외국의 경우 가족이 그들의 아동을 위하여 적절한 원조를 제공할 수 없을 때 가족의 기능을 강화하거나 보충하기 위한 정책으로서 아동수당제도를 도입하고 있다. 즉 아동을 양육하는 가정의 소득지원정책의 하나로 아동수당제도를 도입하고 있다. 그러나 우리나라에서 이루어지고 있는 소득지원정책은 사후보완적인 성격의 지원책으로 사전예방적인 차원에서의 지원책이 요구되고 있다. 따라서 선진국의 경험을 토대로 부양아동이 있는 저소득가정을 대상으로 하는 소득지원책으로서 아동수당제도를 도입하여 아동의 양육부담으로 인해 초래될 가능성이 있는 아동의 유기 및 방임을 미연에 방지하고 아동의 복지권 실현이라는 관점에서 모든 아동이 건전하게 성장·발달할 수 있는 기반을 마련하여야 한다.”며 도입의 필요성을 강조하였다. 다음으로 최성은 외의 연구는 “아동수당은 아동의 인적자원 육성에 대한 사회적인 책임을 공유하는 동시에, 자녀양육으로 인해 추가적으로 발생하는 부담을 사회적으로 공유하여 유자녀 가족이 빈곤해지는 것을 예방하고, 유자녀에 대한 경제적·사회적 부담으로 인하여 출산을 꺼리는 가족들의 출산을 장려한다는 측면에서 도입의 필요성과 타당성이 있다”고 결론지었다. 마지막으로 조복희는 ‘출산력 제고를 위한 아동수당제도의 도입이 필요하다’라는 제목으로 아동수당제도의 도입필요성을 강조하였다.

이외에도 참여연대를 중심으로 아동수당제도 도입을 주창하는 많은 연구가

1) 제2차 고위당정청협의회 2017년 8월16일 7:30, 참석자:(당)대표, 원내대표, 사무총장, 정책위의장, (정)국무총리, 경제부총리, 국토부장관, 국무조정실장, 농림부장관, 복지부차관, (청)정책실장, 정부수석, 일자리수석, 경제수석, 사회수석.

2) 보건복지부(2017) 보도참고자료 「2018년 7월부터 0~5세 아동에게 월 10만원 아동수당 지급」 2017년 8월 16일.

3) 조애저 김유경(2000) 「아동수당제도의 필요성과 도입방안」 보건복지포럼 44, pp.31~40

4) 최성은 신윤정 김미숙 임완섭(2009) 『아동수당 도입방안 연구』 한국보건사회연구원

5) 육아정책연구소(2010) 『육아정책포럼』 제21호, p.4

이루어진 반면 선진국을 포함하여 보편적으로 많은 국가에서 도입하고 있는 아동수당제도가 저출산 해소를 위한 해결책이 결코 될 수 없다는 전호성의 연구 또한 이루어져 있다.

전호성은 아동수당제도에서 어린이수당제도로 다시 아동수당제도로 변화하는 일본의 아동수당제도의 시행착오의 근본적인 원인은 재원확보의 불안에 있다고 보았다. 이에 육아의 사회적 책임성이나 건전한 아동의 육성 등 아동수당제도의 도입취지에는 전반적으로 동의하면서 그 대안을 세금방식인 수당제도가 아닌 정부-기업-수익자부담으로 하는 아동보험제도를 주창하고 있다. 즉 저출산문제의 해결방안을 수당제도가 아닌 보험방식에서 찾고자 한 점이 앞서 언급한 연구와의 근본적인 차이라 하겠다.⁶⁾

본 연구는 앞서 기술한 선행연구적 관점에서 아동수당제도의 도입 찬성유무가 아닌 이와는 별개로 아동의 건강한 성장을 도모하고 보호자의 육아부담을 줄일 수 있는 해법을 찾고자 하는 것이며, 현행 시스템의 한계극복을 통한 저출산문제 해결방안을 하고자 한다.

이에 교육·양육비 문제와 더불어 저출산의 원인 중 하나로 꼽히고 있는 유치원과 어린이집 등 보육(교육)시설의 부족문제 및 열악한 환경문제 등의 원인이 현행 육아행정시스템에 있다고 설정하고 여기에 초점을 맞추었다. 본 연구의 문제해결을 위하여 우리나라의 육아행정시스템(입소/입학)의 현황과 한계점을 살펴보고, 저출산⁷⁾이라는 동일한 사회문제를 안고 있는 일본의 육아행정시스템제도 개혁을 분석하여 그 시사점을 얻고자 한다.

2. 육아행정시스템의 현황과 한계

우리나라의 육아행정시스템은 교육기능적인 유치원과 보육기능적인 어린이집으로 구분되어 있으며, 주무부처 또한 유치원은 교육부가 어린이집은 보건

6) 아동수당제도와 관련된 자세한 내용은 전호성(2010) 「저출산고령사회 위기극복을 위한 사회보장 시스템 구축에 관한 연구 -공적아동보험제도 도입방안을 중심으로-」 일본문화학보 44집 425-435쪽과 전호성(2015) 「일본 아동수당제도의 변화과정분석을 통한 우리나라 아동복지정책의 방향성 연구」 일본문화학보 66집 297-315쪽을 참고바람.

7) 일본에서는 「저출산」이 아닌 「少子化」(소자화)란 용어를 공식적으로 사용하고 있음.

복지부가 담당하고 있다. 그러나 어린이를 건강하고 평등한 기회를 부여하며 키우고자 하는 보호자와 사회의 시대적 요구에 부응하지 못한 면이 없지 않다. 따라서 향후 유치원과 어린이집의 역할이 사회적 요구에 맞는 교집합을 찾아서 상호보완하는 새로운 시스템 도입이 절실한 상황이다.

2.1. 유치원 입학 절차 개요

“유아”란 유아교육법 제2조 제1호에 의해 “만3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이”를 의미하며 “유치원”이란 동조 1호에서 언급한 유아의 교육을 위해 설립된 시설이다. 동법제7조(유치원의 구분)에 의하면 유치원은 설립 및 운영주체에 따라 세 가지로 분류할 수 있는데 유치원의 시설 유형을 제시하면 다음과 같다.

표 1 유치원의 시설 유형

구분	설립 주체		
국립 유치원	국가		제7항 제1호
공립 유치원	지방자치단체	시립유치원 도립유치원	제7항 제2호
사립 유치원	법인 또는 사인(私人)		제7항 제3호

현재 유아의 유치원 ‘입학’에 있어 법적으로 규정된 사항은 연령에 관한 것이며 이는 기술한 바(만3세부터 초등학교 취학 전)와 같다. 그 외에 유치원 입학에 관한 법적 입소기준은 예컨대, 거주지(취학 권역), 시설 유형(국·공립, 사립) 등에 대한 제도적 강제 사항은 언급된 바 없으며 유아 보호자의 결정에 따라 자유롭게 유치원을 선택하여 입학을 진행할 수 있다.

유아의 유치원 입학에 있어서 준수해야 할 통일된 기준은 현재 존재하지 않는다. 따라서 유아의 보호자가 희망하는 유치원에 개별 문의하여 입학을 신청하게 된다. 이에 희망하는 해당 유치원의 자체적인 입학 요강에 따라 유아의 보호자가 개별적으로 신청해야 한다. 국·공립 및 사립 유치원의 입학선발은 공개추첨을 통해 이루어진다.

유치원 정보조회 온라인사이트인 “유치원 알리미⁸⁾”는 거주 지역에 설립된 유치원

8) <http://e-childschoolinfo.moe.go.kr/main.do>

현황 및 정보를 공개하여 유아의 보호자가 유치원에 관한 구체적 정보를 획득할 수 있도록 하고 있다. 상술한 사이트에서는 주소(시·도, 시·군·구, 도로명)와 시설 유형(국립, 공립(단설·병설), 사립(법인·사인)에 따라 희망하는 유치원을 조회할 수 있다. 이에 유치원 설립 주소와 연락처, 시설유형(운영주체), 비용, 보험가입여부, 정원과 교사 수, 교과프로그램의 특징 및 대기여부, 통학차량 운영과 평가인증까지 상세한 정보를 접할 수 있다.

유치원 입학 및 원아 모집·선발에 관한 학부모의 불편 해소, 과열된 추첨 경쟁 등의 문제를 해소하기 위하여 교육부는 2017년 11월부터 유치원 입학관리시스템인 “처음 학교로”를 전국 확대 운영할 예정이다.⁹⁾ 시행예정인 입학관리시스템(“처음 학교로”)은 유치원 검색부터 지원, 추첨, 등록까지 손쉽게 진행할 수 있는 통합적 입학관리 시스템이다. 전술한 유치원 통합적 입학관리시스템의 법적 근거는 유아교육법 제11조 및 제19조의2, 동법 시행령 제34조의2이다.

유치원 입학을 희망하는 유아의 보호자는 입학관리시스템(“처음 학교로”)시행에 의해 종전 개별적으로 이루어지던 유치원 원아 모집 및 선발, 추첨, 입학 및 등록 등을 상술한 사이트 활용하여 온라인에서 진행할 수 있다. 이에 2017년 11월부터 온라인을 통해 시설 유형 및 취학 권역에 제한 없이 자유롭게 희망하는 유치원에 입학을 지원할 수 있다. 다만 입학지원 원서는 최대 3개까지 가능하다. 또한 법정 저소득층 가정의 자녀 등의 우선 모집대상자에 대하여 유치원 입학의 신청모집 및 추첨, 접수를 먼저 실시한 후 일반모집 전형을 실시한다. 국·공립 유치원의 경우 2017년 11월부터 시행되는 유치원 통합입학 지원 프로그램(“처음 학교로”)내 필수적으로 포함되며, 사립유치원의 경우 희망하는 해당 유치원의 경우만 해당된다. 이에 국·공립 유치원의 입학을 희망하는 보호자는 반드시 동 시스템을 통해 유치원 입학을 신청해야 한다.¹⁰⁾

보다 구체적인 입학 신청 및 모집, 선발의 과정은 다음과 같다. 우선 보호자는 휴대폰 번호 및 공인인증서 인증을 통해, 유아는 주민등록번호를 통해 본인 실명을 확인한다. 이후 희망하는 원에 대한 입학원서를 작성하여 신청한다. 추첨은 개별 유치원장이 유치원 정보입력 단계에서 고유번호 부여 후 추첨일(11월 말)에 교육감이 공개적으로 추첨시스템을 가동한다. 복수의 유치원에 선발

9) <http://www.go-firstschool.go.kr>

10) 다만, 인터넷 및 컴퓨터 활용이 곤란한 경우, 휴대폰 및 공인인증서가 없는 경우에는 희망 유치원을 직접 방문해 현장 접수 가능하다.

됐을 경우 유아의 연쇄 이동과 허수 경쟁을 방지하기 위해 등록기간(3일 이내)내에 1개 유치원만 등록하고 나머지 유치원은 자동 취소된다.

2.2. 어린이집 입소 절차 개요

어린이집이란 보호자의 위탁을 받아 영유아를 보육하는 기관(영유아보육법 제2조 제1항 제3호)으로 그 종류(영유아보육법 제10조 제1항 각호)는 국공립어린이집, 사회복지법인어린이집, 법인·단체등 어린이집, 직장어린이집, 가정어린이집, 협동어린이집, 민간어린이집이 있다.

표 2 어린이집 유형 및 입소절차

구분	신청 절차	운영방안(입소기준)
국·공립	○ (온라인신청시) 부모 또는 보호자가 임신육아종합포털 아이사랑에 접속하여 입소신청 ○ (어린이집방문시) 부모 또는 보호자가 어린이집을 방문하여 입소신청	○ 대상 아동 - 보육나이 만0세 ~ 만5세 ○ 신청 어린이집 수 - 재원중인 아동 2개소, 미 재원중인 아동 3개소 (지역, 구분 제한 없이 지원 가능. 단 직장, 협동 제외)
사회복지법인	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 1. 아동등록 어린이집에 입소할 자녀 등록 </div>	
법인·단체	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 2. 어린이집 검색 어린이집을 검색하고 신청 할 어린이집 선택 </div>	
민간	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 3. 예약 신청 입소대기 신청 </div>	
가정	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 4. 입소대상자 확정 어린이집에서는 입소 우선순위에 따른 대기 순서를 확인하여 입소대상자 확정 </div>	
협동 직장	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 5. 입소 우선순위자 자료제출 어린이집 원장은 자동 연계되는 자격을 제외하고 부모로부터 입소관련 서류 일체 받아 반드시 확인 </div>	
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 6. 아동 입소 처리 어린이집 원장은 입소대기 순서에 따라 아동 입소 처리 </div>	
	개별 문의 후 신청	

출처 : 보건복지부(2017), 2017년도 보육사업안내, pp.64~68

국·공립, 사회복지법인, 법인·단체, 민간, 가정어린이집은 부모 또는 보호자

가 임신육아종합포터 아이사랑에 접속하여 입소신청하는 온라인 신청과 부모 또는 보호자가 어린이집을 방문하여 입소신청하는 오프라인 신청이 가능하다. 그 절차로는 ①어린이집에 입소할 자녀를 등록 ➡ ②어린이집을 검색하고 신청 할 어린이집을 선택 ➡ ③입소 대기를 신청 ➡ ④어린이집에서는 입소 우선순위에 따른 대기 순서를 확인하여 입소대상자를 확정 ➡ ⑤어린이집 원장은 자동 연계 되는 자격을 제외하고 부모로부터 입소관련 서류 일체를 받아 반드시 확인 후 입소 우선순위자 자료를 제출 ➡ ⑥어린이집 원장은 입소대기 순서에 따라 아동 입소를 처리한다. 이와 같은 어린이의 입소기준은 0~만5세까지의 아동을 대상으로 하며, 신청 가능한 어린이집 수는 재원 중인 아동의 경우에는 2개소, 미 재원 중 아동의 경우에는 3개소이며, 지역 구분 제한 없이 지원이 가능하다. 다만, 협동어린이집과 직장어린이집은 개별 문의 후 신청한다.

3. 일본 육아행정시스템의 분석

3.1. 육아지원의 흐름

1990년 일본정부 내에서는 물론이거니와 사회 전반적으로 「1.57충격」이라는 용어가 널리 사용되었는데, 이는 1966년 백말띠해(丙午年)로 이 해에 태어나는 여자아이는 기가 강하여 남편이 단명한다는 사회적 미신으로 출산율이 1.58로 급감한 이후, 특이한 사회적 현상 없이 그 출산율을 밑돈 것에서 비롯되었다. 이에 저출산대책으로 1994년 12월에 「향후 육아지원을 위한 시책의 기본적인 방향에 대하여(일명, 엔젤플랜)」와 긴급보육대책 등 5개년 사업이 책정되었다. 이어서 신엔젤플랜(1999년 12월), 대기아동 제로작전(2001년 7월), 저출산화사회대책기본법(2003년 7월), 저출산화대책대망(2004년 6월) 등이 연이어서 책정되었다. 2004년 12월에는 어린이·육아옹원플랜이 수립되고, 2006년 6월은 새저출산화대책¹¹⁾에 이르고 있다.

엔젤플랜은 육아를 부부나 가정만의 문제로 취급하지 않고 국가나 지방공공단체를 필두로 기업/직장이나 지역사회도 포함한 사회전체가 육아를 지원해 나가야 한다는 것을 정부 내에서 향후 10년간에 걸쳐서 기본적인 방향과 중점

11) 新しい少子化対策

시책을 정한다는 것이었다. 그 중점목표는 보육소의 양적확대와 저연령아(0~2세) 보육이나 연장보육, 야간보육 등 다양한 보육서비스 제공, 다자녀세대에 대한 보육료 경감 등 이었다. 1999년에는 기존의 엔젤플랜과 긴급보육대책 등 5개년 사업을 재검토한 것으로 보육서비스 관계만이 아닌 고용, 모자보건/상담, 교육 등의 사업도 첨가한 폭넓은 내용의 신엔젤플랜이 책정되었다.

이에 교육을 담당하는 유치원과, 보육을 담당하는 어린이집으로 양분되어 있는 한계점을 극복하기 위하여 두 기능을 통합한 인정어린이원이라는 새로운 형태의 기능이 신설되고, 기존의 유치원에 보육기능을 추가하는 유치원형, 기존의 어린이집에 교육기능을 추가하는 어린이집형으로 재편되었다.

인정어린이원이란 교육/보육을 같이 실시하는 시설로 유치원과 어린이집의 양쪽의 좋은 점을 병합한 시설이다. 어린이원은 취학 전 어린이를 보호자가 일하고 있던 그렇지 않은가에 관계없이 받아서 교육 및 보육을 같이 실시하는 기능과 육아상담이나 부모와 자녀모임의 장 제공 등 지역에서 육아를 지원하는 기능을 갖추고 인가/인정 기준을 충족한 시설은 도도부현 등(광역단체)으로부터 인가/인정을 받을 수 있다. 이와 같은 인정어린이원의 유형은 크게 유보연계형, 유치원형, 어린이집형, 지방재량형의 네 가지로 구분된다. 유보연계형은 유치원적인 기능과 어린이집형적 기능을 병합한 단일 시설로서 인정어린이원의 기능을 다하는 타입이며, 법적성격은 학교임과 동시에 아동복지시설이다. 유치원형은 유치원이 보육을 필요로 하는 어린이를 위한 보육시간을 확보하는 등 어린이집적인 기능을 갖춘 인정어린이원 기능을 다하는 타입으로 법적성격은 학교이며, 어린이집형은 보육을 필요로 하는 어린이 이외의 어린이도 받는 등 유치원적인 기능을 갖추므로서 인정어린이원의 기능을 다하는 타입으로 법적성격은 아동복지시설이다. 마지막으로 지방재량형은 인가 어린이집 이외의 보육기능시설 등이 보육을 필요로 하는 어린이 이외의 어린이도 받는 등 유치원적인 기능을 갖추므로서 인정어린이원의 기능을 다하는 타입으로 법적성격 역시 유치원기능+어린이집기능이다.¹²⁾

즉, 기존의 유치원과 어린이집이 각기 다른 역할을 수행함으로써 인하여 모든 어린이와 보호자의 요구를 충족할 수 없었던 단점을 보완하여 수정된 형태로 인정어린이원이라는 새로운 형태를 도출하였고, 이에 기존 유치원이나 어린이

12) 内閣府子ども・子育て本部(2017)「子ども・子育て支援新制度について」p.25

집 그리고 미인가 어린이집은 인정어린이원으로 전환을 유도하거나 인정어린이원적 기능을 수행할 수 있도록 개선하였다. 따라서 기존 형태의 유치원, 어린이집, 미인가 어린이집의 신규는 허용하지 않고, 장기적으로는 인정어린이원으로 일원화한다는 방침이었다.

3.2. 어린이·육아 지원 제도의 개요

2012년 8월, 「어린이·육아지원법」¹³⁾, 「인정어린이원의 일부개정」¹⁴⁾, 「어린이·육아지원법 및 인정어린이원법의 일부개정법의 시행에 따른 관계법률의 정비 등에 관한 법률」¹⁵⁾의 일명 「어린이·육아지원법 관련3법」이 정비되고, 2015년 4월부터 본격적으로 시행된 것이 어린이·육아지원제도이다.

이 제도는 급속한 저출산(少子化)의 진행, 결혼·출산·육아의 희망을 이룰 수 없는 현실, 어린이·육아지원이 질·양 모두 부족, 유가의 고립감과 부담감의 증가, 심각한 대기아동 문제, 방과후 아동클럽의 부족, M자 커브(30대의 낮은 여성노동력률), 질 높은 유아기의 학교교육 진흥의 중요성, 육아지원의 제도·재원의 종적관계, 지역실정에 맞는 제공대책이 불충분함 등의 일본사회의 현실과 과제를 해결하기 위한 것이다.

제도의 기본 방침은 「어린이의 최선의 이익」이 실현되는 사회를 목표로 한다는 기본생각에 근거하여 장애, 질병, 학대, 빈곤 등 사회적 지원의 필요성이 많은 어린이나 그 가족을 포함한 모든 어린이나 육아가정을 대상으로 하여 어린이 한 명 한 명이 건강한 성장을 평등하게 보장하는 것을 목표로 하고 있다.¹⁶⁾

제도의 취지는 보호자가 육아에 대하여 1차적 책임을 진다는 기본적인 인식하에 유아기의 학교교육·보육, 지역의 어린이·육아지원을 종합적으로 추진하기 위한 것으로 기존의 유치원의 교육기능과 보육소의 보육기능이 각각 분리 운영되어 오면서 발생하는 보육시간의 연장, 보육환경의 변화 등의 필요성에 대응하기 위한 것이었다. 또한 제도의 주요 포인트는 ①인정어린이원, 유치원, 보육소를 통한 공통의 급여(「시설형 급여」) 및 소규모 보육 등에 대한 급여

13) 원제명은 子ども・育児支援法임

14) 원제명은 認定子ども園の一部改正법임

15) 원제명은 子ども・育児支援法及び認定子ども園法の一部改正法の施行による関係法律の整備等に関する法律임

16) 内閣府子ども・子育て本部(2017)「子ども・子育て支援新制度について」p.17

(「지역형 급여」)의 창설, ②인정어린이원제도의 개선(유보연계형 인정어린이원의 개선 등), ③지역실정에 응하는 어린이·육아지원(이용자 지원, 지역육아지원거점, 방과후 아동클럽 등의 「지역어린이·육아 지원사업」)의 충실, ④시정촌이 실시 주체, ⑤사회전체에 의한 비용부담, ⑥정부 추진체제, ⑦어린이·육아회의 설치라고 할 수 있다.¹⁷⁾

신제도는 크게 인정어린이원, 유치원, 어린이집¹⁸⁾, 소규모보육 등 공통의 재원을 지원과 지역의 실정에 대응한 육아지원을 중심으로 하는 지자체¹⁹⁾가 주체가 되는 부문과 일과 육아의 양립지원을 중심으로 하는 중앙정부가 주체가 되는 부문으로 나뉘어 진다.

먼저 지자체가 주체가 되는 「인정어린이원, 유치원, 어린이집²⁰⁾, 소규모보육 등 공통의 재원을 지원」은 다시 「시설형 급여」와 「지역형 보육급여」로 분류된다. 시설형 급여는 0~5세를 대상으로 하는 인정어린이원과 3~5세를 대상으로 하는 유치원, 0~5세를 대상으로 하는 어린이집으로 구성된다. 인정어린이원은 유보연계형, 유치원형, 어린이집형, 지방재량형으로 구성되는데, 유보연계형은 인가·지도감독의 일원화, 학교 및 아동복지시설로서의 법적위치를 부여하는 등 제도개선을 실시하며, 유치원형은 기존의 유치원에 어린이집 기능(보육)을 포함시키는 형태이며, 어린이집형은 기존의 어린이집에 유치원 기능(교육)을 포함시키는 형태이다. 사립어린이집은 아동복지법 제24조²¹⁾에 근

17) 内閣府子ども・子育て本部(2017)「子ども・子育て支援新制度について」pp.4-5

18) 保育所

19) 市町村

20) 保育所

21) **第二十四条** 市町村は、この法律及び子ども・子育て支援法の定めるところにより、保護者の労働又は疾病その他の事由により、その監護すべき乳児、幼児その他の児童について保育を必要とする場合において、次項に定めるところによるほか、当該児童を保育所(認定こども園法第三条第一項の認定を受けたもの及び同条第九項の規定による公示がされたものを除く。)において保育しなければならない。

② 市町村は、前項に規定する児童に対し、認定こども園法第二条第六項に規定する認定こども園(子ども・子育て支援法第二十七条第一項の確認を受けたものに限る。)又は家庭的保育事業等(家庭的保育事業、小規模保育事業、居宅訪問型保育事業又は事業所内保育事業をいう。以下同じ。)により必要な保育を確保するための措置を講じなければならない。

③ 市町村は、保育の需要に応ずるに足りる保育所、認定こども園(子ども・子育て支援法第二十七条第一項の確認を受けたものに限る。以下この項及び第四十六条の二第二項において同じ。)又は家庭的保育事業等が不足し、又は不足するおそれがある場合その他必要と認められる場合には、保育所、認定こども園(保育所であるものを含む。)又は家庭的保育事業等の利用について調整を行うとともに、認定こども園の設置者又は家庭的保育事業等を行う者に対し、前項に規定する児童の利用の要請を行うものとする。

거하여 지자체가 보육실시의무를 담당하는 것에 근거한 조치로 위탁비용을 지불하는 것이다. 한편 지역형 보육급여는 소규모 보육, 가정적 보육, 재가방문형 보육, 사업소 내 보육으로 구성된다.

다음으로 지자체가 주체가 되는 「지역의 실정에 대응한 육아지원」은 이용자 지원사업, 지역육아 지원거점사업, 일시보육사업, 영아가정 모든 가구 방문사업, 양육지원방문사업 등, 육아단기지원사업, 육아원조활동지원사업, 연장보육사업, 병아(病児)보육사업, 방과후아동클럽, 임신검진, 실비징수에 관계된 보조급여를 실시하는 사업, 다양한 사업자의 참여촉진·능력활동사업을 포함하는 지역어린이·육아지원 사업이다.

마지막으로 중앙정부가 주체가 되는 「일과 육아의 양립지원」은 「기업주

- ④ 市町村は、第二十五条の八第三号又は第二十六条第一項第四号の規定による報告又は通知を受けた児童その他の優先的に保育を行う必要があると認められる児童について、その保護者に対し、保育所若しくは幼保連携型認定こども園において保育を受けること又は家庭的保育事業等による保育を受けること（以下「保育の利用」という。）の申込みを勧奨し、及び保育を受けることができるよう支援しなければならない。
- ⑤ 市町村は、前項に規定する児童が、同項の規定による勧奨及び支援を行つても、なおやむを得ない事由により子ども・子育て支援法に規定する施設型給付費若しくは特例施設型給付費（同法第二十八条第一項第二号に係るものを除く。次項において同じ。）又は同法に規定する地域型保育給付費若しくは特例地域型保育給付費（同法第三十条第一項第二号に係るものを除く。次項において同じ。）の支給に係る保育を受けることが著しく困難であると認めるときは、当該児童を当該市町村の設置する保育所若しくは幼保連携型認定こども園に入所させ、又は当該市町村以外の者の設置する保育所若しくは幼保連携型認定こども園に入所を委託して、保育を行わなければならない。
- ⑥ 市町村は、前項に定めるほか、保育を必要とする乳児・幼児が、子ども・子育て支援法第四十二条第一項又は第五十四条第一項の規定によるあつせん又は要請その他市町村による支援等を受けたにもかかわらず、なお保育が利用できないなど、やむを得ない事由により同法に規定する施設型給付費若しくは特例施設型給付費又は同法に規定する地域型保育給付費若しくは特例地域型保育給付費の支給に係る保育を受けることが著しく困難であると認めるときは、次の措置を採ることができる。
 - 一 当該保育を必要とする乳児・幼児を当該市町村の設置する保育所若しくは幼保連携型認定こども園に入所させ、又は当該市町村以外の者の設置する保育所若しくは幼保連携型認定こども園に入所を委託して、保育を行うこと。
 - 二 当該保育を必要とする乳児・幼児に対して当該市町村が行う家庭的保育事業等による保育を行い、又は家庭的保育事業等を行う当該市町村以外の者に当該家庭的保育事業等により保育を行うことを委託すること。
- ⑦ 市町村は、第三項の規定による調整及び要請並びに第四項の規定による勧奨及び支援を適切に実施するとともに、地域の実情に応じたきめ細かな保育が積極的に提供され、児童が、その置かれている環境等に応じて、必要な保育を受けることができるよう、保育を行う事業その他児童の福祉を増進することを目的とする事業を行う者の活動の連携及び調整を図る等地域の実情に応じた体制の整備を行うものとする。

도형 보육사업」과 「베이비시터 등 이용자 지원」으로 구성되는데, 「일과 육아의 양립지원」은 사업소 내 보육을 주축으로 한 기업주도형의 다양한 취로형태에 대응한 보육서비스의 확대를 지원하며, 「베이비 시터 등 이용자 지원」은 잔업이나 야근 등의 다양한 취로 형식을 하고 있는 노동자 등이 저렴한 가격으로 베이비시터 파견서비스를 이용할 수 있도록 지원하는 것이다.

3.3. 제도에 행정이 관여하는 이용절차

이 제도가 시행됨에 따라 이용절차(그림1 참조)를 살펴보면 다음과 같다. 이용자와 교육/보육시설과의 관계에서 이용자는 교육/보육시설과 공적계약을 통하여 교육/보육시설에 보육료를 지급하고 교육/보육시설은 이용자에게 학교교육/보육을 제공한다. 이 과정에서 지자체는 이용자에게 보육의 필요성과 이용시간의 인정을 해 주며 필요한 경우 개인급여 실시하며, 교육/보육시설에는 시설형 급여를 실시한다.

또한 지자체에게는 이용자와 교육/보육시설에게 이용지원, 알선, 요청, 조정, 조치하는데, 질이 확보된 학교교육/보육의 제공책무가 지워진다. 지자체가 교육/보육시간을 인정할 때에는 객관적인 기준에 근거하는데, 이는 사유(취로, 장기요양간병 등)와 보육필요량(보육표준시간/보육단시간)의 인정을 구분한다. 이에 따른 인정구분으로 1호인정²²⁾은 교육표준시간인정/만3세 이상으로 인정 어린이원과 유치원, 2호인정²³⁾은 보육인정(표준시간/단시간)/만3세 이상으로 인정어린이원과 보육소, 3호인정²⁴⁾은 보육인정(표준시간/단시간)/만3세 미만으로 인정어린이원, 지역형보육으로 구분된다.

시설형 급여에 대해서는 보호자에 대한 개인급여를 기초로 하여 확실히 교육/보육에 드는 비용을 충당하기 위하여 거주지자체에서 법정대리수령하는 구조로 하고 있다. 단 사립보육소의 보육비용에 대해서는 앞서 언급한 아동복지법 제24조에 근거하여 시설형 급여가 아닌 종전의 제도와 같이 지자체가 시설에 대하여 보육에 드는 비용을 위탁비로 지불한다. 이 경우의 계약은 지자체와 이용자 간의 계약이 되어 이용아동의 선고(選考)와 보육료의 징수는 지자체가 실시한다.

22) 지원법 제19조제1호에 해당

23) 지원법 제19조제2호에 해당

24) 지원법 제19조제3호에 해당

한편, 교육/보육시설은 질 높은 학교교육/보육의 제공과 정당한 이유가 없는 경우 수락의무가 지워진다. 이용자와의 계약에 대해서는 지자체 관여 하에 보호자가 스스로 시설을 선택하여 보호자가 시설과 계약하는 공적계약으로 하며, 시설의 이용 신청이 있을 때에는 「정당한 이유」가 있는 경우를 제외하고 시설에 수락의무가 과해진다. 입원/입소희망자가 정원을 상회하는 경우는 「정당한 이유」에 해당되지만, 이 경우는 국가의 선고기준²⁵⁾에 근거하여 선고한다.

25) 1호 인정어린이에 대해서는 시설의 설치자가 정하는 선고기준(선고방법)에 근거하여 선고하는 것을 기본으로 한다. 2호/3호 인정어린이에 대해서는 정원이상의 응모가 있었을 경우, 우선이용에배려하면서 보육의 필요도에 따라 선정한다.

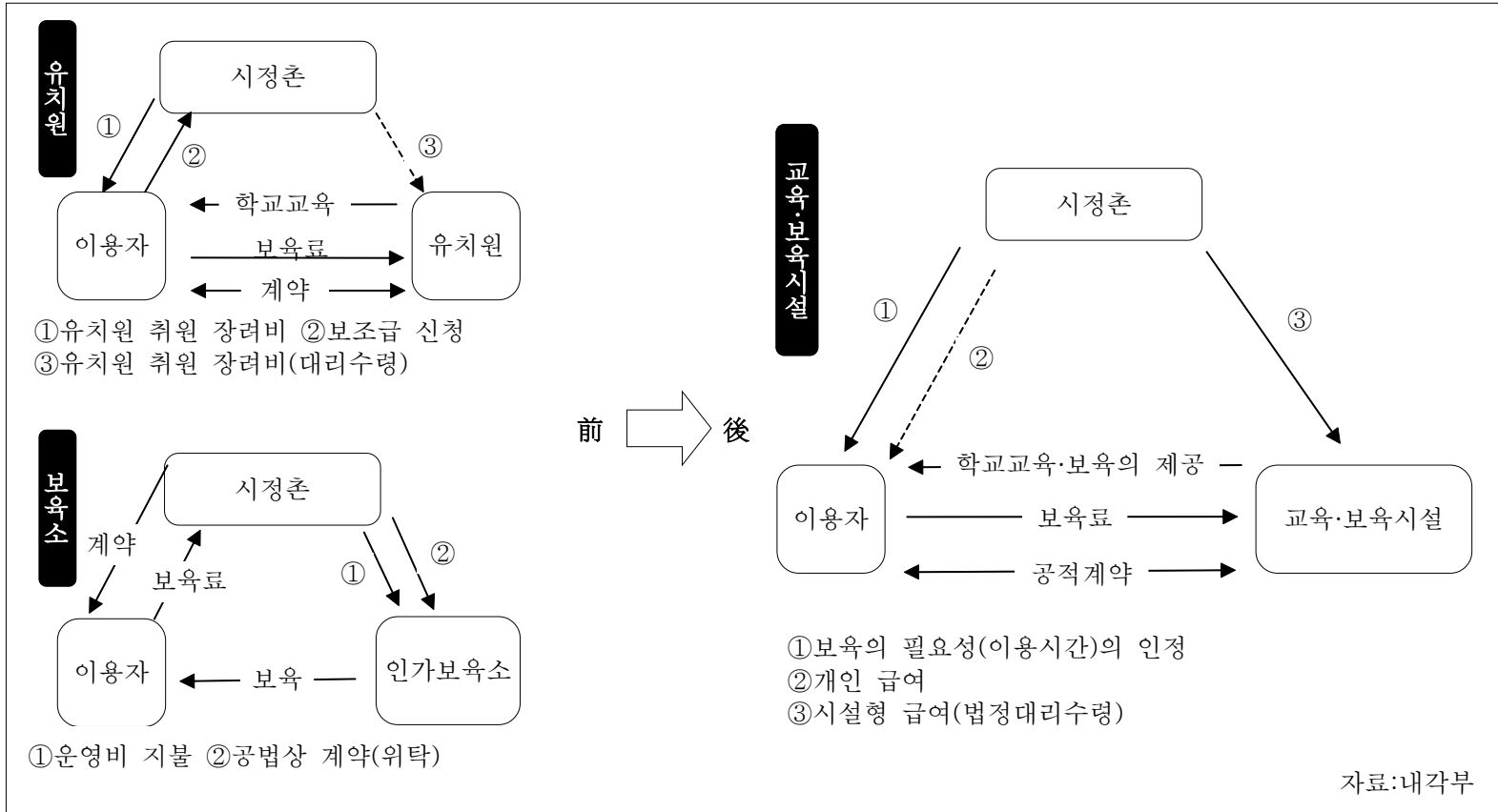


그림 1 어린이·육아지원제도 시행 전후의 이용절차와 지자체 관여

신제도가 시행되기 이전에는 유치원과 어린이집으로 구분되어 각각 이용절차를 밟도록 하고 있었다. 유치원의 경우, 이용자는 유치원과 계약을 통하여 유치원으로부터 학교교육만을 지원받으며, 유치원에는 보육료를 지급한다. 또한 이용자는 지자체에 보조금을 신청할 수 있으며, 이에 대하여 지자체로부터 유치원 취원 장려비를 받을 수 있는데 이를 유치원에서 지자체로부터 유치원 취원 장려비를 대리수령한다. 유치원 취원 장려비 대리수령에 있어서 지자체에 따라서는 유치원이 대신하여 유치원 취원 장려비를 대리수령하여 보육료의 경감을 도모하는 구조를 취하고 있다. 한편 어린이집의 경우, 이용자는 인가어린이집으로부터 보육을 제공받고 이용자는 지자체와의 계약에 근거하여 보육료를 지불하는데, 이 때 지자체는 인가어린이집에 공법상의 계약(위탁)하고 운영비를 지불하는 것이다.

즉, 기존의 교육기능적인 유치원과 보육기능적 어린이집이 각각 이용절차를 달리 하던 것을 교육기능과 보육기능을 통합한 인정어린이원으로 그 기능과 절차를 일원화한 것이다.

3.4. 인정어린이원(교육/보육시설)의 입소·입학 절차²⁶⁾

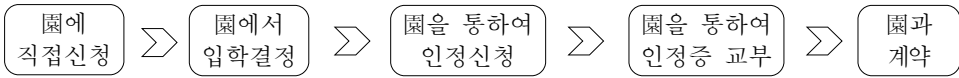
어린이원에 입소·입학하기까지의 흐름을 1호인정과 2호·3호인정으로 나누어 살펴보면 그림2와 같다. 1호인정의 경우, 어린이원에 직접신청하고 어린이원에서 입학결정을 하게 되면 어린이원을 통하여 인정신청을 하게 되며, 그 어린이원을 통하여 인정증을 교부받고 어린이원과 계약함으로써 입학이 가능해진다. 2호 및 3호인정의 경우는 지자체에 ‘보육의 필요성’ 인정을 신청하고 지자체로부터 인정증을 교부받으면 어린이원의 이용희망자의 신청이 이루어지는데 이때 지자체의 이용조정으로 이용할 어린이원이 결정되면 그 어린이원과 계약함으로써 입학이 가능해진다.

이를 위하여 중앙정부의 행정창구는 어린이원의 사무에 관해서는 학교교육법상 유치원은 문부과학성이, 아동보육법상 어린이집은 후생노동성과 각종 법체계의 연계를 도모하고 있다. 한편 지자체²⁷⁾의 행정창구는 「취학 전 어린이에 관한 교육, 보육 등의 종합적인 제공 추진에 관한 법률」로 지방자치단체 관계기관의 연계협력이 의무화되어 있다. 이에 근거하여 지자체에서는 「유아

26) 내각부 자료

27) 都道府県、市町村

1호 인정의 경우



2호/3호 인정의 경우

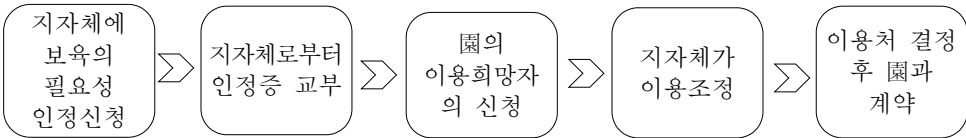


그림 2 어린이원 입소·입학 흐름

기의 교육·보육에 관한 보호자를 위한 창구」, 「인정어린이원의 인정신청과 유치원·어린이집 인정신청 접수창구」, 「보조금 신청창구」 등이 공통대응 추진을 도모함과 동시에 도도부현과 시정촌의 연계를 필요로 하고 있다.

4. 결론 및 향후과제

본 연구는 저출산고령사회라는 우리나라가 직면하고 있는 위기 속에서 하나의 대안으로 내년도에 시행이 확실시되고 있는 아동수당제도의 도입이 저출산 해소에는 큰 역할을 할 수 없을 것이라는 전제하에 현행제도 안에서의 그 개선점을 모색하고자 하였으며, 그 해안을 우리나라와 비슷한 상황에 처해 있는 일본의 시행착오에서 얻고자 하였다.

그 결과, 다음 세 가지로 정리할 수 있겠다. 첫째, 전체 아동 중에서 연령대 별로 국공립 유치원/어린이집과 사립 유치원/어린이집을 포함하여 공적육아(교육/보육)지원제도 이용을 희망하는 아동 수를 정확히 파악할 필요가 있다. 이는 일본에서는 「대기아동 수」라고 불리우는 것으로 이 수치가 명확하여야 국공립 및 사립 유치원이나 어린이집의 증설 혹은 현행유지 등의 판단이 유효하기 때문이다. 이로써 동시에 무인가 사설 어린이집의 개선 방향성 문제점 또한 해소할 수 있다.

둘째, 사립 유치원의 입학절차의 개선이 필요하다. 현재 각 유치원별로 입학

을 희망하는 유치원에 직접 신청하여 추첨을 통하여 입학자를 결정하고 있는데, 이러한 시스템으로는 입학신청 시에 눈치작전과 운에 따라 결정될 여지가 많다. 이와 같은 불합리적인 구조를 해소하기 위해서는 국공립유치원과 희망하는 유치원에 한해서만 시행되고 있는 현행 통합시스템을 모든 사립유치원까지 확대/의무화시킬 필요가 있다. 동시에 어린이집과의 연계도 필요불가결할 것이다.

셋째, 새로운 형태의 육아지원시스템 기관의 신설이 필요하다. 우리나라 육아지원제도는 교육적인 기능을 담당하는 유치원과 보육적인 기능을 담당하는 어린이집의 두 기관이 혼재하고 있는 가운데, 아동의 건전한 육성을 위해서는 두 기능이 통합된 형태의 일본의 어린이원과 같은 새로운 시스템 신설이 요구된다. 그 운영주체는 「아동의 사회화」라는 차원에서 볼 때, 원칙적으로는 지자체가 중심이 되어야 할 것이며, 그렇지 못할 경우에는 상황에 따라 민간에 위탁하는 형식을 취하여도 무방할 것이다.

【참고문헌】

보건복지부(2017) 보도참고자료 「2018년 7월부터 0~5세 아동에게 월 10만원 아동수당 지급」 2017년 8월 16일.

보건복지부(2017) 『2017년도 보육사업안내』 pp.64~68

육아정책연구소(2010) 『육아정책포럼』 제21호, p.4

전호성(2015) 「일본 아동수당제도의 변화과정분석을 통한 우리나라 아동복지정책의 방향성 연구」 일본문화학보 66집 297~315쪽

전호성(2010) 「저출산고령사회 위기극복을 위한 사회보장시스템 구축에 관한 연구 -공적아동보합제도 도입방안을 중심으로-」 일본문화학보 44집 425~435쪽

조애저 김유경(2000) 「아동수당제도의 필요성과 도입방안」 보건복지포럼 44, pp.31~40

최성은 신윤정 김미숙 임완섭(2009) 『아동수당 도입방안 연구』 한국보건사회연구원

통계청 <http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>

법제처 <http://www.law.go.kr/main.html>

内閣府子ども・子育て本部(2017) 「子ども・子育て支援新制度について」 p.25

法令データ提供システム <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

内閣府資料 <http://www.cao.go.jp>

논문 투고 일자 : 2017. 10. 03.
논문 심사 일자 : 2017. 10. 26.
게재 확정 일자 : 2017. 10. 27.

＜要旨＞

少子化問題の解決のための育児行政システムの改善案に関する研究
－日本の育児行政システムを中心に－

田鎬成

本研究は少子高齢社会というわが国が直面している危機の中、児童手当制度の導入が少子化の解決策とはならないという前提で、現制度の枠組みの中で改善すべき点を模索したものである。その答えはわが国と類似した状況に陥っている日本の試行錯誤から学ぼうとした。

その結論として次の三つを取り上げた。一つ、全ての児童のうち、国公立幼稚園・保育園と私立幼稚園・保育園を含む、公的育児支援制度の利用を希望する児童の数を正確に把握する必要がある。二つ、感や運で決まる私立幼稚園の入学手続きの改善が必要である。三つ、児童の教育的側面と保育的側面を包摂する新しい形態の育児支援システムの新設が必要である。

Child Care Administration System as a Solution to the low Birthrate
Problem: Japan as a Care Study

Jun, Ho-Sung

This study explores solutions in Korean society, where there is a crisis: it is an ageing society with a low birth rate. The reason is because the introduction of Children Allowance System does not provide a solution to the declining birthrate. There searcher looked for solutions in Japan (whose situation is to South Korea's) based on trial and error and discovered three important lessons for South Korea. First, it is necessary to grasp the exact number of children in hopes of using the public child care support system, including national and public kindergarten and private nursery to accommodate all children. Second, entrance procedures to schools including private kindergartens need to be improved. Third, the child care support system should take into account both the parents' perspective of raising children and the educational side.