

일본의 유보연계형 인정어린이원의 문제점 및 과제
: 설비·운영 기준, 보육·교육내용 및 교사자격을 중심으로*
장경희**

Problems and Tasks of Integrated Center for Early Childhood
Education and Care in Japan : Standards for Equipment and
Management, Curriculum for Early Childhood Education and Care and
Teacher Qualification
Chang, Kyoung Hee

유보연계형 인정어린이원은 유치원과 보육소의 일체화 시설로서 2013년 현재 595개가 설치되어 있으며, 이를 더욱 확산시키고자 일본정부는 2012년에 인정어린이원법을 개정하고, 2014년 4월에는 유보연계형 인정어린이원의 설비 운영의 기준 및 보육, 교육내용을 발표하였다. 유보연계형 인정어린이원의 설비 및 운영의 기준은 유치원과 보육소의 기준보다 높은 기준을 적용하고 있다. 따라서 현재 유치원과 보육소에서 제공하고 있는 보육의 질적 수준은 유지될 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 보육, 교육내용의 경우, 초등학교 교육의 준비단계로서의 교육적인 면을 지나치게 강조하였다. 0-5세의 영유아가 하루생활의 대부분을 유보연계형 인정어린이원에서 생활하게 된다는 점을 고려해 볼 때, 양호적인 측면의 내용이 한층 보장되어야 할 것이다.

▶ 주제어 : 유치원, 보육소, 보육·교육과정, 유보연계형 인정 어린이원,

* 본 논문은 2014년도 한국보육지원학회 추계학술대회에서 발표한 논문임.

** 제 1저자(교신저자) : 신성대학교 사회복지학과 교수

I. 서론

우리나라와 일본의 보육은 많은 유사점을 가지고 있다. 먼저 동일 연령대의 영유아가 유치원과 보육소(우리나라의 어린이집과 유사)라는 다른 유형의 시설에서 보육을 받고 있다. 그리고 보육행정의 이원화로 유치원은 문부과학성(우리나라의 교육부에 해당), 보육소는 후생노동성(우리나라의 보건복지부)이 아동복지라는 큰 흐름 속에서 영유아의 보육을 담당하고 있다. 특히 최근에는 이원화 행정의 문제점을 인식하고 이를 해소하기 위해 한국은 2012년부터 누리과정을 시행하고 있으며, 일본 역시 2006년부터 실시해온 유치원과 보육소의 일체화 시설인 인정어린이원을 더욱 확산시키고자 2012년에 관련법령을 개정하고, 후속조치들도 최근 잇달아 발표하고 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라와 일본의 보육은 세부적인 면에서 많은 차이점을 가지고 있다. 첫 번째 큰 차이점은 한국이 영유아 보육정책을 보편성의 원칙아래 접근하고 있음에 비해 일본은 누구나 직면할 수 있는 보편적인 상황 속에서 선별성의 원칙을 적용하여, 사회복지적인 측면에서 접근하고 있다는 점이다. 다시 말하자면 소득의 과다와는 상관없이 누구나 경험할 수 있는 “가정에서 보육할 수 없는 상황에 있는 영유아” 만을 선별하여, 국가와 지방자치단체가 책임을 지고 보육을 하는 체계를 1947년에 마련하여 지금까지 시행하고 있다. 두 번째는 영리목적으로 유치원 및 어린이집을 운영하는 비율이 높은 우리나라에 비해 일본의 경우는 정부 및 지방자치단체 등의 공적기관, 그리고 학교법인과 사회복지법인 등의 비영리 법인이 설치와 운영의 주체로서 95% 이상 참여하고 있다는 점이다. 따라서 보육소의 경우, 시설운영비가 법률규정에 따라 100% 보장되고 있는 상황에서, 보육경비는 영유아의 보육만을 위해 오롯이 사용될 수 있으므로 좀 더 나은 질의 보육을 영유아들에게 제공할 수 있다는 점이다.

그러나 이와 같은 일본의 보육도 2000년 이후 변모하고 있다. 무엇보다 신자유주의를 지지하는 경제 관료들이 보육을 “경제육성사업”으로 보고, 아동의 이익 보다는 효율화와 경비절감, 이윤창출의 측면에서만 바라보고 있기 때문이다(大宮勇雄, 2006). 따라서 저 출산으로 영유아가 절대적으로 감소하고 있는 상황에서 여성근로자의 증가로 보육소 입소를 원하는 대기아동이 증가하게 되자 해결책으로 유치원과 보육소의 일체화 시설인 인정어린이원을 창설하기에 이르렀다.

본 논문은 일본정부가 최근 발표한 인정어린이원의 유형 중 하나인 유보연계형 인정어린이원이 창설된 배경을 살펴본 후, 유보연계형 인정어린이원의 설비 및 운영의 기준 및 보육·교육 내용을 기존의 유치원과 보육소와의 비교, 검토를 통해 문제점과 과제를 분석하고자 한다. 이는 현재 ‘영유아 교육·보육 통합추진단’을 발족하여 2017년 까지 단계적으로 유치원과 어린이집의 통합화를 계획하고 있는 우리나라에 시사점을 줄 것으로 판단된다.

II. 유치원과 보육소의 현황

일본의 취학 전 아동을 위한 보육기관으로는 유치원과 보육소가 있다. 유치원은 교육기본법과

학교교육법에 근거하여 운영되고 있는 학교교육기관이며 보육소는 가정보육이 불가능한 아동을 대상으로 아동복지법에 근거하여 정부의 공적인 책임 아래 운영되고 있는 아동복지시설이다.

1. 유치원의 현황

최초의 유치원은 메이지 신정부의 문명개화정책의 일환으로 1876년에 정부가 동경에 설립한 동경여자사범학교 부속유치원이다(朝原梅一, 1935). 제2차 세계대전 이후 1947년에 유치원의 근거법령인 학교교육법이 제정되고, 출산율의 증가로 정부가 유치원교육 진흥계획을 1960년에서 1970년대에 걸쳐 2차례 추진함으로써 유치원의 시설 수와 유아 수는 급격하게 증가하였다. 표 2-1에서 보는 바와 같이 유치원 수가 가장 많았던 1985년의 유치원의 수는 15,220개였으며, 재원아동 수가 가장 많았던 1978년에는 2,497,895명의 원아가 유치원에 다니고 있었다(全国保育団体連絡会, 保育研究所, 2012). 그러나 제2차 세계대전 이후 출생하였던 제1차 베이비부머의 결혼과 출산으로 1971년에서 1974년 사이에 태어난 제2차 베이비부머를 기점으로 출산율이 급감하기 시작하면서 1980년 이후 유치원의 수는 점차적으로 감소하기 시작하였다. 유치원은 2014년 현재 12,907개가 설치되어 있으며, 재원아동수는 1,557,282명이다. 즉 약 30년간 유치원은 2,300여개가 감소하였으며, 재원아동 수는 1978년에 비해 90만 명이나 줄어들었다.

<표 1> 유치원의 시설 수 및 아동수의 추이

유치원 수	아동 수
15,220개(1985년)	2,497,895명(1978년)
12,907개(2014년)	1,557,282명(2014년)

출처: 문부과학성(2014) “학교기본조사”

유치원의 근거법령인 학교교육법은 제22조에서 「의무교육 및 그 이후 교육의 기초를 형성하는 교육기관으로서 유아를 보육하며, 유아의 건전한 성장을 위해 적당한 환경을 제공함으로써 심신의 발달을 조장하는 것을 목적」한다고 규정함으로써 유치원이 초등학교와 그 이후 교육의 기초를 형성하는 역할을 하는 학교교육기관임을 분명히 하였다. 그러나 초, 중학교가 의무교육 기관으로서 국가와 지방자치단체의 책임아래 운영되는 것과는 달리, 유치원의 관리, 경비 부담 등 운영책임에 대해서는 제5조에서 지방자치단체 또는 학교법인 등의 설치자 부담원칙을 명시하였다. 즉 유치원은 의무교육기관인 초, 중학교와는 달리, 우리나라와 동일하게 부모의 선택과 설치자가 규정한 사항에 동의한 아동에 한하여 유치원과 부모가 직접 계약을 함으로서 입학할 수 있는 구조이다. 따라서 유치원 원아의 교육의 보장에 대해서는 지방자치단체를 포함한 공적인 기관의 책임은 없다(全国保育団体連絡会, 保育研究所, 2014).

유치원의 설비 및 운영은 문부성령으로 공시된 유치원설치기준에 의하여 실시되고 있다. 유치원 설치기준은 1956년에 공포되었으며, 2014년 현재 구체적인 세부내용은 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 유치원 설치기준의 내용

<p>① 1학급의 유아 수 : 35명 이하</p> <p>② 유치원 대지 및 유치원 건물 및 운동장</p> <ul style="list-style-type: none">•유치원 건물은 원칙적으로 2층 이하로 건축하여야 함•2층 또는 특별한 사정으로 3층 이상으로 건축하였을 경우, 보육실, 유희실, 화장실은 반드시 1층에 설치.•유치원 건물과 운동장은 동일 부지 또는 인접한 곳에 설치하는 것을 원칙으로 함 <p>③ 시설, 설비 등</p> <ul style="list-style-type: none">•아래의 시설 및 설비는 반드시 설치하여야 함 (단 특별한 사정이 있을 경우에 한하여 보육실과 유희실, 직원실 및 보건실은 각각 겸용하여 사용할 수 있음)(1) 직원실, 보육실, 유희실, 보건실, 화장실, 음료수용 설비, 손 세척 설비, 발 세척설비(2) 보육실은 학급 수 이상으로 반드시 설치하여야 함(3) 음료수용 설비는 손 세척 설비 및 발 세척 설비와 반드시 구별하여 설치하여야 함 <p>④ 교구</p> <ul style="list-style-type: none">•유치원에는 교육상, 보건 위생상 및 안전상 필요한 종류 및 숫자의 놀이기구와 교구를 학급 수 및 유아 수에 맞게 구비함과 동시에 이를 항상 개선하고 보충하지 않으면 안 됨. <p>⑤ 기타 시설설비</p> <ul style="list-style-type: none">•방송청취 설비, 영사설비, 물놀이 장소, 청정용 설비, 급식시설, 도서실, 회의실은 갖추도록 노력할 것 <p>⑥ 유치원 건축물의 면적</p> <ul style="list-style-type: none">•1 학급 : 180㎡•2 학급 이상 : $320+100 \times (\text{학급 수}-2)$㎡ (3학급부터는 1학급이 늘어날 때 마다 100㎡ 증가) <p>⑦ 놀이터 면적</p> <ul style="list-style-type: none">•2학급 이하 : $330+30 \times (\text{학급 수}-1)$㎡•3학급 이상 : $400+80 \times (\text{학급 수}-3)$㎡(4학급부터는 1학급이 늘어날 때 마다 80㎡ 증가)

유치원의 교육내용은 학교교육법 22조 및 23조에 근거하여 문부과학대신이 교육과정의 기준으로 공시하고 있는 유치원 교육요령에 의하여 실시되고 있다. 유치원 교육요령은 1956년에 처음으로 공시되었으며 거의 10년을 주기로 개정되고 있으며, 현재는 2008년 3월에 개정되어 고시된 내용이 실시되고 있다.

유치원 교육요령은 제1장 총칙, 제2장 중점 목표 및 내용, 제 3장 지도계획 및 교육과정과 관련하여 교육시간 종료 후에 실시되는 교육활동 등에 있어서의 유의사항으로 구성되어 있다.

제1장 총칙에서는 유치원 교육의 기본과 교육과정 편성 그리고 유치원 교육시간 종료 후에 실시되는 교육활동 등에 관한 일반적인 사항을 서술하고 있다. 즉 유아기의 교육은 학교교육법 제

22조에서 명시한 유치원 교육의 5가지 목표(건강하고 안전하며 행복한 생활을 위한 기본습관의 형성, 즐거운 집단생활을 영위하기 위한 자주, 자율 및 협동정신 및 규율의 토대 배양, 주변사람에 대한 올바른 이해와 태도 및 사고력의 토대 배양, 올바른 언어사용법을 터득하도록 하여 타인에 대한 올바른 이해능력의 배양, 풍부한 감성과 표현력의 기초 배양)를 달성하기 위한 것이라는 것을 명시하고 있다. 제2장에서는 유치원의 교육과정에 대해 명시하고 있다. 즉 유치원 생활을 통해 교육하여야 할 내용을 다음과 같이 5개 영역으로 설정하고 영역별 중점목표를 <표 3>과 같이 명시하고 구체적인 지도내용과 지도상의 유의점에 대해 서술하고 있다.

<표 3> 유치원 교육요령의 영역별 중점목표

영역	중점목표
< 건강 > 몸과 마음을 건강하게 키워 스스로 건강하고 안전한 생활을 할 수 있는 힘을 기른다	<ul style="list-style-type: none"> ● 밝고 건강한 행동을 통해 충실감을 맛본다. ● 몸을 충분히 움직이면서 스스로 운동하고자 한다. ● 건강하고 안전한 생활에 필요한 습관 및 태도를 기른다.
< 인간관계 > 타인과 친숙하고 즐겁게 생활하기 위한 자립심과 관계형성능력의 함양	<ul style="list-style-type: none"> ● 유치원 생활을 즐기며, 스스로 행동함으로써 얻는 충실감을 경험하도록 한다. ● 주의 사람과의 친밀한 관계형성을 통해 애정과 신뢰감을 갖도록 한다. ● 사회생활에 필요한 바람직한 습관과 태도를 몸에 익히도록 한다.
< 환경 > 주위의 다양한 환경에 호기심과 탐구심을 갖고 접촉하며, 이를 생활에 적용하고자 하는 힘을 기른다.	<ul style="list-style-type: none"> ● 주위환경에 즐겁게 어울리고, 자연과 친숙해짐으로서 다양한 사물에 흥미와 관심을 갖는다. ● 주위환경과의 자발적인 접촉을 통해 발견의 즐거움을 느끼고 사고하면서 이를 생활에 받아들이고자 한다. ● 주변사물을 보고 생각하고 접촉하는 가운데 사물의 성질, 수량, 문자 등에 대한 감각을 풍부히 한다.
< 언어(말) > 경험하고 생각한 것을 자기 나름의 언어로 표현하고 상대방의 말을 듣고자 하는 의욕과 태도를 키워, 말에 대한 감각과 언어로 표현하는 힘을 기른다.	<ul style="list-style-type: none"> ● 자신의 기분을 말로 표현하는 즐거움을 맛본다. ● 타인의 말과 이야기 등을 잘 청취함과 동시에 자신의 경험과 생각도 이야기함으로써 감정교류의 기쁨을 맛본다. ● 일상생활에 필요한 말을 이해하게 됨과 동시에 그림책과 이야기 등에도 친숙해 짐으로서 선생님과 친구들과도 마음을 교류할 수 있다.
< 표현 > 느끼고 생각한 것을 자기 나름으로 표현함으로써 풍부한 감성과 표현력을 함양하고 창조성을 풍부하게 한다.	<ul style="list-style-type: none"> ● 다양한 사물들이 가지고 있는 아름다움 등에 대하여 풍부한 감성을 갖는다. ● 느낀 것과 생각한 것을 자기 나름의 방식으로 표현하면서 즐긴다. ● 생활 속에서 이미지를 풍부히 하고 다양하게 표현하면서 즐거움을 느낀다.

마지막 제3장에서는 지도계획 및 교육과정과 관련하여 교육시간 종료 후에 실시되는 교육활동 등에 있어서의 유의사항을 명시하고 있다. 즉, 지도계획의 작성과 개별유아의 흥미에 기초한 교육활동의 전개 등과 관련한 일반적 유의사항 뿐만 아니라, 장애아동 지도 및 초등학교와의 연

계와 관련한 특별유의사항, 그리고 가정과 지역의 실태를 고려한 방과 후 교육과정의 편성, 지역의 자녀양육을 지원하기 위한 센터로서의 역할에 대해서도 강조하고 있다.

2. 보육소의 현황

유치원이 정부가 적극적으로 관여하여 설립된 것과는 달리 보육소는 일반 국민들 스스로가 자신들의 생계를 유지하기 위한 수단으로 1890년에 니가타 현에서 처음으로 설치되었다. 그리고 근거법령인 아동복지법이 1947년에 제정되기 전까지는 사립 보육소가 대부분을 차지하였다

그러나 아동복지법의 제정으로 공적 보육소 제도¹⁾의 기틀이 마련되고, 1955년 이후 일본경제의 고도성장으로 증가하는 여성근로자에 대한 대책으로 정부가 1960년부터 1970년에 걸쳐 보육소 확충 5개년 계획을 실시하면서 공립보육소가 급격히 확충되었다. 또한 1980년대 이후 저출산의 여파로 유치원의 수가 감소한 것과는 대조적으로, 기혼여성들의 취업률 증가로 맞벌이 가정이 늘어남으로써 보육소는 <표 4>에서 보는 바와 같이 꾸준한 증가세를 보이고 있다.

<표 4> 보육소의 시설 수, 입소아동 수의 연도별 추이

년도	보육소 수	입소 아동 수	년도	보육소 수	입소 아동 수
1947년	1,618개소	165,510명	1990년	22,703개소	1,723,775명
1960년	9,782개소	689,242명	2000년	22,199개소	1,904,067명
1980년	22,036개소	1,996,082명	2012년	23,740개소	2,187,568명

출처: 厚生労働省 (2013) “社会福祉施設等調査報告” .

특히 아동복지법은 제35조에서 보육소의 설치에 대해 유치원과는 달리 지방자치단체는 물론 사회복지법인을 비롯한 각종 법인, 개인도 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 1990년 이후 고령화와 경제 불황의 장기화로 지방자치단체들이 운영경비가 많이 소요되는 공립보육소를 적극적으로 설치하지 않음으로서 사립보육소가 점차적으로 증가하고 있다. 2012년 현재 일본 보육소의 설치주체별 현황은 <표 5>와 같다.

<표 2> 2012년 현재 일본 보육소의 현황

총계	공립 (시정촌)	사립					
		사회복지 법인	사단·재단법 인	학교·종교 법인	NPO	주식회사	개인 기타
23,771	10,275	11,873	160	757	85	376	185
		13,436					

출처: 厚生労働省 保育課

1) 일본의 보육소는 아동복지법의 규정에 따라 공적인 원리에 의하여 운영되고 있다. 아동복지법은 제24조에서 기초자치단체인 시정촌이 “가정보육이 불가능한 영유아”의 보육에 대한 책임을 수행해야 한다고 명시하였다. 그리고 보육소 설치기준에 맞게 운영되고 있는 보육소라면, 공·사립을 불문하고 보육에 소요되는 비용일체는 정부와 지방자치단체가 일차적으로 부담하며, 가정의 소득수준과 연계된 보육료를 추후에 보호자에게 청구하도록 아동복지법에서 규정하고 있다.

<표 5>에서 보는 바와 같이 공립 보육소와 사립보육소의 비율은 43대 57정도이나, 일본의 사립보육소는 우리나라와는 다른 형태로 운영된다는 사실에 유의하여야 한다. 즉 아동복지법은 제 56조에서 “사립보육소 중 사회복지법인 및 각종 법인이 설립하는 보육소의 신설, 수리, 개조, 확장, 정비에 필요한 비용의 4분의 3이내에서 보조할 수 있다” 라고 규정하고 있다. 따라서 “가정보육이 불가능한 영유아”가 사립보육소에서 보육을 받는다고 할지라도 아동복지법 제 50조에서 55조의 규정에 따라 보육에 소요되는 운영비 일체와 신설, 수리, 정비 등에 소요되는 비용을 정부와 지방자치단체로부터 보조를 받는다. 전체 사립보육소 13,436개 중 95.2%에 해당하는 12,790개의 보육소가 사회복지법인을 비롯한 각종 법인에 의하여 운영되고 있으므로 이들은 사립이라 할지라도 공립과 격차 없는 보육의 질을 영유아에게 제공할 수 있다.

보육소의 설비와 운영은 1948년에 후생성령으로 공포된 아동복지시설최저기준²⁾에 의하여 이루어지고 있다. 아동복지시설최저기준은 일본전국에 일률적으로 적용되어져 왔으나, 2012년부터는 각 지방이 독자적으로 조례를 제정하도록 법률이 개정되면서 현재는 지역별로 다른 기준으로 보육소의 설비와 운영이 이루어지고 있다. 그러나 ①정원 및 직원배치기준 ②보육실의 면적 및 아동의 건전한 발달과 밀접한 관련을 가지는 보육소의 설비와 관련된 사항 ③아동의 적절한 처우의 확보와 비밀유지 및 아동의 건전한 발달과 밀접한 관련을 가지는 운영과 관련된 사항은 중앙정부의 기준인 아동복지시설 최저기준을 반드시 준수하도록 명시하였다. 이에 따라 중앙정부차원의 보육소 기준이 <표 6>과 같이 2012년부터 시행됨으로서 지방자치단체들도 이를 토대로 지역의 실정에 맞게 조례로 보육소 기준을 제정하여 시행하고 있다. 그리고 대부분의 지방자치단체들은 중앙정부 기준이상의 기준으로 조례를 제정하여 영유아에게 보육을 제공하고 있다.

<표 6> 보육소의 설비 및 운영의 기준

<p>① 직원 배치기준</p> <ul style="list-style-type: none"> • 보육사 <ul style="list-style-type: none"> 0 세 아동: 영아 3명당 1명 1,2 세 아동: 영유아 6명당 1명 3 세 아동: 영유아 20명당 1명 4 세 이상 아동 : 영유아 30명당 1명 • 촉탁의사, 조리원은 반드시 배치(조리업무 전체를 외부 위탁하는 경우 조리원 비배치도 가능) <p>② 시설 설비</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2세 미만 영유아를 위한 설비 <ul style="list-style-type: none"> 영아실 : 1인당 1.65㎡ 포복실(기는 공간) : 1인당 3.3㎡ 의무실, 조리실, 화장실은 반드시 설치 • 2세 이상 영유아를 위한 설비 <ul style="list-style-type: none"> 보육실 또는 유희실 : 1인당 1.98㎡

2) 아동복지시설최저기준은 보육소를 비롯한 11개 아동복지시설의 설비와 운영의 기준을 명시한 것으로 보육소 기준만을 두고 볼 때는 우리나라의 보육시설 설치기준에 해당한다.

실외 놀이터 1인당 3.3㎡(보육소 부근에 공원 등이 있는 경우에는 대체가능)
조리실, 화장실은 반드시 설치

③ **보육시간** : 하루 8시간이 원칙(지역사정을 고려하여 소장의 탄력적 적용)

④ **비상재해 대비 시설** : 소화용구, 비상구설치, 정기훈련실시

⑤ **보육실 등을 2층 이상에 설치하는 경우의 조건**

- 내화건축물, 경사로 또는 옥외계단, 넘어짐을 방지하기 위한 설비, 조리실과 조리실 이외의 부분이 건축기준법에서 규정하는 내화구조의 마루, 벽 또는 특정내화설비로 구분되어 있을 것, 비상 경보 기구, 커튼 등의 가연성 소재의 경우에는 방염처치를 할 것

⑥ **아동의 처우**

- 보육내용: 양호와 교육의 일체적 제공, 내용은 후생노동대신이 규정하는 보육소 보육지침 준수
- 급식: 보육소에서 조리하여 제공하는 것이 원칙(3세 이상 아동에 대해서는 외부 반입용인)
- 건강진단 실시

보육의 내용에 대해서는 아동복지시설최저기준 제35조에서 “보육소 보육의 특성은 양호와 교육을 일체적으로 제공하는 것이며 그 내용에 대해서는 후생노동대신이 정하는 보육소 보육지침에 의하여 실시한다고 명시하였다. 이에 따라 보육소 보육지침이 1965년에 처음으로 공시되었으며, 현재는 2008년 고시된 내용에 따라 실시되고 있다.

보육소 보육지침은 제1장 총칙, 제2장 아동의 발달, 제3장 보육내용, 제4장 보육계획 및 평가 제5장 건강 및 안전, 제6장 보호자에 대한 지원, 제7장 교원의 자질향상의 전체 7장으로 구성되어 있다. 유치원 교육요령과는 달리 하루의 대부분을 보육소에서 생활하게 된다는 점과 아동복지시설로서의 보육소의 역할을 고려하여 제2장에서 아동의 발달을 독립된 영역으로 설정하여 영유아의 발달과정을 8단계로 구분하고, 단계별 특성을 서술하였으며, 보육사는 이를 감안하여 제3장의 보육내용으로 보육할 것을 명시하였다. 또한 건강 및 안전, 보호자에 대한 지원도 독립된 부분으로 다루고 있다.

보육소 보육지침은 제1장 총칙에서 보육소의 역할에 대해 “아동의 최선의 이익을 고려하여 아동의 복지를 적극적으로 증진하기 위한 생활의 장 “으로서의 보육을 실시하여야 한다” 라고 밝히고 있다. 그리고 “가정 및 지역사회의 다양한 자원을 활용하여 아동의 보호자에 대한 지원은 물론이고 자녀를 양육하는 가정에 대한 지원을 하여야 한다” 라고 명시였다. 즉 유치원과 같은 교육시설로서의 역할 뿐만 아니라 지역의 아동복지시설로서의 역할에도 강조점을 두고 있다는 것을 알 수 있다. “보육소 보육지침” 에서 명시하고 있는 보육소 보육의 목표는 다음과 같다.

- ① 양호적인 환경을 충분히 고려함으로써, 편안한 분위기 속에서 아동의 다양한 욕구를 충족시키고 생명의 보존 및 정서의 안정을 기할 것.
- ② 건강, 안전과 관련하여 생활에 필요한 기본적인 습관과 태도를 함양하여 심신건강의 기초를 배양할 것.

- ③ 인간관계를 통하여 인간에 대한 애정과 신뢰감, 그리고 인권을 소중히 여기는 마음을 가질 수 있도록 함과 동시에 자주, 자립 및 협조의 태도를 기르고 도덕성의 기초를 배양할 것
- ④ 생명, 자연 및 사회적인 현상에 대하여 흥미와 관심을 가지게 함과 동시에 이와 관련하여 풍부한 심성과 사고력의 기초를 배양할 것
- ⑤ 생활 속에서 말(언어)에 대하여 흥미와 관심을 가지도록 양육하며, 타인과의 대화를 통해 다른 사람의 말을 이해하고자 노력하는 등, 말(언어)을 풍부히 사용하는 습관을 기를 것.
- ⑥ 다양한 체험활동을 통해 풍부한 감성과 표현력을 기르고 창조성의 기초를 배양할 것.

즉 보육의 목표와 관련한 특이점은 유치원과 동일하게 3-5세 유아를 위한 교육기관으로서의 역할을 수행함과 동시에, 보육소 보육의 특성을 감안하여 양호적인 환경의 중요성을 특별히 강조하였다는 점이다. 즉 인격의 기초를 형성하는 가장 중요한 시기에 하루생활의 대부분을 보육소에서 생활하게 된다는 점을 중시하여 무엇보다도 가정과 같은 편한 분위기에서 영유아의 건전한 성장과 발달을 보장할 수 있는 내용으로 영역별 목표들이 달성되어야 함을 강조하고 있다.

제 3장에서는 보육소의 보육내용과 보육을 실시함에 있어서의 유의사항에 대해 명시하고 있다. 보육내용은 유치원 교육요령과는 달리 양호와 관련된 영역과 교육과 관련된 영역의 두 부분으로 구분되어 있으며, 각 영역별로 중점목표 및 내용이 제시되어 있다. 그러나 두 영역은 독립된 영역으로 구분되어 있는 것에 불과하며 아동이 생활 및 놀이를 통해 상호 관련성을 가지면서 종합적으로 달성되어야 함을 보육소 보육지침은 특히 강조하고 있다. 양호와 관련된 영역은 생명의 유지 및 정서의 안정으로 구분되며 각각의 중점목표 및 내용은 다음과 같다.

<표 7> 보육소 보육지침 중, 양호와 관련된 영역의 중점목표 및 내용

<p>1. 생명의 유지</p> <p>•중점목표</p> <ul style="list-style-type: none"> · 모든 아동이 쾌적하게 생활하도록 한다. · 모든 아동이 건강하고 안전하게 지내도록 한다. · 모든 아동의 생리적 욕구가 충분히 충족되도록 한다. · 모든 아동의 건강증진이 적극적으로 이루어지도록 한다. <p>•내용</p> <ul style="list-style-type: none"> · 개별아동들의 평상시의 건강상태와 발육 및 발달상황을 정확하게 파악하고 이상이 발견될 시는 신속, 적절히 대응한다. · 가정 및 축탁의사와의 긴밀한 연계를 통해 아동의 질병 및 사고방지와 관련한 인식을 넓힘과 동시에 보건적이고 안전한 보육환경의 유지와 향상에 노력한다. · 환경을 청결하고 안전하게 유지하고, 적절한 원조와 즉각적인 관계구축을 통해 아동의 생리적 욕구를 충족시켜 간다. 또한 가정과 협력하면서 아동의 발달상황에 맞게 적절한 생활리듬이 형성 되도록 한다. · 아동이 발달과정에 맞게 적절히 운동과 휴식을 취하도록 한다. 그리고 식사, 배설, 수면, 착의, 탈의, 청결 등에 대하여 아동이 의욕적으로 생활 할 수 있도록 적절히 원조한다.
<p>2. 정서의 안정</p>

•중점목표

- 모든 아동이 안정감을 가지고 생활하도록 한다.
- 모든 아동이 자신의 기분을 안심하고 표현할 수 있도록 한다.
- 모든 아동이 주위로부터 주체적으로 인식되는 것은 물론이고 주체로서 성장하여 자신을 긍정적으로 인식하는 기분을 배양한다.
- 모든 아동의 심신의 피곤이 해소되도록 한다.

•내용

- 모든 아동이 자신의 환경 및 발달과정 등을 정확하게 파악하고 자신의 욕구를 적절히 충족시켜 나가면서 타인과 적절히 반응하고 대화하도록 한다.
- 모든 아동의 기분을 수용하고 공감하면서 타인과 계속적으로 신뢰관계를 구축해 간다.
- 보육교사와의 신뢰관계를 기본으로 모든 아동이 주체적으로 활동하도록 함으로서 자발성과 탐색 의욕을 고양시킨다. 그리고 스스로가 자신감을 가지도록 성장과정을 주시하고 적절히 의욕을 북돋운다.
- 모든 아동이 각자의 생활리듬, 발달과정, 보육시간 등에 따라서 보육활동을 조화롭게 영위함과 동시에 적절한 식사와 휴식을 취할 수 있도록 한다.

교육과 관련된 영역은 유치원 교육요령과 동일하게 건강, 인간관계, 환경, 언어(말), 표현의 5가지 영역으로 구분되어 있으며 영역별 중점목표와 내용도 모두 동일하다. 그리고 유치원 교육요령이 영역별로 지도상의 유의사항을 명시하고 있는 것과는 달리 보육소 보육지침은 양호 및 교육과 관련된 모든 영역을 지도함에 있어서의 유의사항을 보육과 관련된 전반적 유의사항과 3단계의 발달단계별(영아기, 3세 미만, 3세 이상) 유의사항으로 구분하여 서술하고 있다. 예를 들면 전반적 유의사항으로는 발달의 개인차에 대한 고려, 영아 지도에 있어서는 개별영아의 생활환경, 3세 미만의 영유아의 경우에는 스스로 하고자 하는 자의식의 중시, 3세 이상의 유아는 놀이를 통해 신체의 모든 기능의 발달이 촉진되므로 아동의 관심을 실외로 돌리도록 유의할 것 등이 명시되어 있다.

Ⅲ. 인정어린이원의 창설과 현황

인정 어린이원은 유치원과 보육소의 일체화 시설로서 2006년 10월부터 설치되기 시작하였다. 보육소와 같이 시정촌이 영유아 보육에 개입하지 않고, 유치원과 동일하게 시설과 보호자가 보육료와 보육내용, 보육시간 등에 대해 직접 계약하는 방식을 통해 보육을 제공하는 형태이다.

인정 어린이원은 영유아보육과 교육행정체계의 이원화로 인한 행정의 비 효율화, 저 출산으로 폐원하는 유치원이 속출하는 상황 속에서 맞벌이 가정의 증가로 보육소 입소를 희망하는 대기 아동이 <표 8>과 같이 증가하면서³⁾ 이에 대한 대안으로 정부주도로 설치되기 시작하였다.

3) 두 가지 이유 이외에도 유치원과 보육소를 이용하지 않고 가정에서 자녀를 양육하고 있는 보호자의 육아불안의 증가 등도 인정어린이원 창설의 배경이 되었다.

〈표 8〉 대기아동의 연도별 추이

1995년	1997년	2000년	2003년	2006년	2009년	2011년	2013년
28,481명	40,523명	34,153명	26,383명	19,794명	25,384명	25,556명	22,741명

출처: <http://www.mhlw.go.jp/>

인정 어린이원은 다음과 같이 4가지 유형이 있다. 첫째, 유보연계형 인정 어린이원으로, 인가 유치원과 인가 보육소가 연계를 구축하여 0-5세 아동을 함께 보육하는 형태이다. 가정보육이 불가능한 보육소 입소 대상아동은 입소신청과 보육료를 모두 시정촌에 납부하나, 그 이외의 아동은 유치원과 동일하게 인정 어린이원과 보호자가 보육료, 보육시간 등에 대해 합의함으로써 보육이 실시되는 형태이다.

두 번째 형태는 유치원형 인정 어린이원으로서 두 가지 유형으로 구분된다. 제1유형은 인가유치원이 단독으로 3세 이상의 보육소 입소대상아동과 가정보육이 가능한 유치원 입학대상아동을 함께 보육하는 형태이며, 제2유형은 인가유치원과 무인가 보육시설이 합쳐져서 인정 어린이원으로 인정을 받아 0-5세 아동을 함께 보육하는 형태이다. 보육소입소 대상아동이라 할지라도 입소신청과 보육료 납부는 유치원 방식과 동일하게 인정어린이원이 담당하며 보육료 등의 지원도 받을 수 없다.

세 번째 형태는 보육소형 인정 어린이원으로 인가 보육소가 유치원 입소대상아동을 함께 보육하는 형태이다. 보육소 대상아동의 입소신청과 보육료는 모두 시정촌의 책임 하에 이루어지나, 유치원 대상 아동의 입소신청과 보육료는 유치원과 동일하게 인정 어린이원이 담당한다.

네 번째는 지방재량형 인정 어린이원으로, 유치원과 보육소의 어느 쪽으로 부터도 인가를 받지 못하였으나(즉, 무인가 보육시설) 지방자치단체로부터 인정을 받아 0-5세 아동을 보육하는 형태이다. 무인가 보육시설이 인정어린이원으로 인정을 받은 형태이므로 보육소 대상아동이라 할지라도 보육료 등의 지원을 받지 못하며, 입소신청, 보육료 납부 모두 인정어린이원이 담당한다.

인정어린이원의 설비와 운영의 기준은 「취학 전 아동을 대상으로 하는 교육, 보육 등의 종합적 제공을 위한 법률」(별칭 인정어린이원법, 이하 인정어린이원법으로 표기) 제3조에서 도도부현은 문부대신과 후생대신이 협의하여 결정한 정부기준(이하 정부의 가이드라인으로 표기)을 참작하여 조례로서 인정 어린이원의 기준을 정하도록 명시하였다. 이는 지방자치단체에 따라 상이한 조례가 제정될 수 있으며 재정력의 차이에 따라 아동이 받는 보육의 수준이 달라질 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 보육관계자들은 인정 어린이원의 시설설비 기준을 지방 조례화 할 것이 아니라 중앙정부가 단일의 기준을 제시할 것을 주장하는 보육운동을 전개하였다. 그 결과 지방 조례화를 막지는 못하였지만, 현재 각 도도부현은 정부의 가이드라인과 유사한 수준으로 인정 어린이원의 시설, 설비의 기준을 정하고 있다(全国保育団体連絡会・保育研究所 2012). 인정 어린이원의 설비·운영 및 보육내용, 교사자격과 관련한 정부의 가이드라인 내용은 다음과 같다.

<표 9> 인정어린이원의 설비·운영의 기준 및 보육·교육내용

<p>1. 직원배치</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 0세-2세 아동: 현행 보육소 기준과 동일 (0세: 3대1, 1·2세: 6대1) ● 3세부터 5세 아동: 학급 (35명 이하) 단위로 담임 1명을 배치. 단, 보육소를 이용하는 아동의 경우 20명당 보육사 1명(유치원 기준: 35대1), 4·5세 보육소 이용아동 30대1(유치원 기준: 35대1) <p>2. 교사 자격</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 0세에서 2세 아동: 보육사 자격증 보유자 ● 3세에서 5세 아동: 보육사 자격증과 유치원 교사 자격증을 모두 보유하는 것이 바람직하지만, 불가능한 경우에는 학급담임은 유치원 교사자격증 보유자, 보육소 이용아동을 보육하는 경우에는 보육사 자격증 보유자가 원칙. 단, 한 가지 자격증만을 가지고 있지 않은 사람을 배제하지 않도록 배려할 것 <p>3. 시설설비</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 원사 면적기준: 학급을 기준으로 하는 유치원 기준 적용(1학급: 180㎡, 2학급 이상: 320+100×(학급 수-2)㎡) ● 보육실 또는 유희실, 실외놀이터 및 조리실, 영아실 또는 포복실(기는 공간)은 반드시 배치 보육실 또는 유희실 면적: 2세 이상 아동 1인당 1.98㎡ 이상 실외놀이터 면적: 다음 ① 및 ②의 기준을 반드시 충족, 즉 유치원과 보육소 기준 동시 충족 ① 2세 이상 아동의 경우 보육소 기준인 1인당 3.3㎡ ② 학급을 단위로 한 유치원 기준 (2학급 이하: 330+30×(학급 수-1)㎡, 3학급 이상 : 400+80×(학급 수-3)㎡) <p>* 보육소가 인정어린이원으로 전환하는 경우에는 ①의 기준만 충족하여도 무방. 동일하게 유치원이 인정어린이원으로 전환하는 경우에는 ②의 기준만 충족하여도 무방.</p> <p>영아실: 1인당 1.65㎡ 포복실(기는 공간): 1인당 3.3㎡</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 조리실 설치가 바람직하지만, 연령과 발달단계 및 건강상태에 맞는 식사제공, 알레르기 등에 대한 배려를 일정한 조건 아래에서 실시하고 있는 경우에는 3-5세 아동에 국한하여 급식의 외부 반입 허용 ● 놀이터 동일부지 내에 인접하여 설치하는 것이 바람직 하지만 안전성과 이용시간 및 장소의 일상적 확보 등정조건을 충족하는 경우에는 부근에 있는 적당한 장소로 대체 가능 <p>4. 교육 및 보육내용</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 유치원 교육요령·보육소 보육지침의 목표가 달성되도록 보육과 교육을 제공

- 유치원과 보육소를 이용하기 시작한 연령, 이용시간의 장단, 인정어린이원 고유의 사정에 배려할 것
- 교육과 보육을 일체적으로 제공하는 곳이라는 관점에 입각하여 교육과 보육의 전체적인 계획의 작성
- 초등학교 교육과의 원활한 접속에 대한 배려

위에서 보는 바와 같이, 인정어린이원의 설비·운영과 관련한 정부의 가이드라인은 앞서 설명한 유치원과 보육소 기준을 나열한 것에 불과하다는 것을 쉽게 발견할 수 있다. 더구나 급식시설이 구비되어 있지 않은 유치원이 인정어린이원으로 쉽게 전환하도록 유도하기 위해 급식의 외부반입을 허용하는 등, 현재의 유치원과 보육소 보다 낮은 기준을 설정하였다. 보육과 교육의 내용 역시 “유치원 교육요령·보육소 보육지침의 목표가 달성되도록 보육과 교육을 제공할 것”을 명시하는데 그치는 등, 현재의 유치원 및 보육소와 동일한 내용으로 구성되어 있다. 이로 인해 인정어린이원은 당초 정부의 예상과는 달리 전국적으로 보급되지 못하였으며, <표3-3>에서 보는 바와 같이 2013년 4월 현재 1,099개만이 설치되어 있다. 이처럼 인정어린이원이 전국적으로 확대되지 못한 것은 특별한 재정적 조치⁴⁾가 동반되지 않았을 뿐만 아니라 양질의 보육을 희망하는 국민들의 기대와는 달리 현재의 유치원과 보육소 보다 낮은 기준을 설정하였기 때문이라고 생각된다.

<표 10> 인정 어린이원의 연도별 추이

년도	인정어린이원의 수	공립, 사립별		유형별			
		공립	사립	유보연계형	유치원형	보육소형	지방재량형
2013	1099	220	879	595	316개	155	33
2011	762	149	613	406	225개	100	31
2007	94	23	71	45	32	13	4

출처: 文部科学省, 厚生労働省幼保連携推進室 홈페이지

IV. 유보연계형 인정어린이원의 설비·운영의 기준 및 보육·교육내용

대기아동 문제를 해결하고 보육에 대한 공적책임을 회피하기 위해 일본정부는 2006년 인정어린이원 제도를 창설하였다. 그럼에도 불구하고 대기아동 문제는 좀처럼 해결의 실마리를 보이지 않을 뿐만 아니라 인정어린이원 역시 전국적으로 확대되지 못하고 있다. 후생노동성 발표에 의하면 2013년 4월 현재 대기아동의 수는 22,741명이다. 이에 정부는 2012년 8월 새로이 영유아 양육 지원법을 제정함과 동시에 인정 어린이원법을 개정(이하 “개정 인정어린이원법”으로 표기)하여 인정어린이원의 4가지 유형 중 하나인 유보연계형 인정어린이원을 통해 이원화된 보육행정과 대기아동문제의 동시해결을 모색하고 있다. 특히 2014년 4월에는 유보연계형 인정어린이

4) 예를 들면, 유치원형 및 지방재량형 인정어린이원에 보육소 대상아동이 입소하였다 하더라도, 소득수준에 따라 보육료가 설정되지 않고 유치원과 동일하게 시설이 설정한 액수를 납부하여야 한다.

원의 설비·운영의 기준과 보육·교육내용을 발표하는 등 내년시행을 목표로 분주히 움직이고 있다.

1. 유보연계형 인정어린이원의 시설 설비 및 보육자의 기준

개정 인정어린이원법 제 2조에서는 유보연계형 인정어린이원의 목적에 대해 “의무교육 및 그 이후 교육의 기초를 형성하는 시설로서 만3세 이상의 아동을 대상으로 교육을 제공할 뿐만 아니라 보육을 필요로 하는 아동에 대해서는 보육을 일체적으로 제공함으로써 이들 아동이 건전하게 성장할 수 있도록 적당한 환경을 제공하여 심신의 발달을 도모하도록 하고 보호자에 대해서는 자녀양육에 대한 지원을 목적으로 설치된 시설이다” 라고 규정하고 있다. 그리고 입원(入園)연령에 대해서는 동법 제 11조에서 “만3세 이상의 아동 및 만 3세 미만의 보육을 필요로 하는 아동” 으로 규정함으로써, 현재의 유치원과 보육소에서 보육을 받고 있는 모든 영유아를 대상으로 기존의 인정어린이원과 동일한 역할을 하는 시설임을 명시하였다.

또한 설치자에 대해서는 제 12조에서 “정부와 지방자치단체, 학교법인 및 사회복지법인” 으로 한정하였다. 그리고 설치 및 폐지와 관련하여서는 제 16조에서 공립의 유보연계형 인정어린이원은 신고로 가능하지만 사회복지법인 및 학교법인 등의 사립 유보연계형 인정어린이원의 경우에는 반드시 광역자치단체인 도도부현의 인가를 받도록 규정하였다. 이는 개인 및 주식회사 등도 도도부현으로부터 “인정” 을 받는 것으로 인정어린이원을 설치할 수 있는 현재의 기준보다 훨씬 강화된 내용일 뿐 아니라, 보육소 설치기준보다도 높은 기준이며 유치원 설치기준과 동일하다. 또한 개정 인정어린이원법은 제 13조에서 유보연계형 인정어린이원의 설비 및 운영의 수준을 「아동의 신체적·정신적 및 사회적 발달에 필요한 교육 및 보육의 수준을 확보할 수 있어야만 한다」 라고 명시하였다. 그리고 도도부현은 조례를 설정함에 있어 「① 학급의 편제 및 원장, 보육교사와 그 외 직원의 수 ②보육실의 면적 및 그 외 유보연계인정 어린이원의 설비와 관련된 사항으로 아동의 건전한 발달과 밀접히 관련된 사항 ③ 유보연계 인정어린이원의 운영과 관련된 사항으로서 아동의 적절한 처우의 확보 및 비밀의 유지, 아동의 건전한 발달과 관련된 사항」 은 주무대신인 내각부 대신이 정하는 기준을 반드시 준수하도록 하고 그 외의 기준은 주무부서 기준을 참작하여 설정하도록 명시하였다. 이는 인가 보육소의 설치, 운영에 관한 현행의 중앙정부의 가이드라인과 동일한 내용이다.

이에 따라 내각부와 문부과학성, 후생노동성은 2014년 4월 30일에 공동으로 “유보연계형 인정어린이원의 학급편제, 직원, 설비 및 운영에 관한 기준” 을 공포하였으며 그 내용은 다음 <표 11>과 같다. 현재 시즈오카현을 포함한 지방자치단체들은 전체 공립 유치원과 공립보육소를 유보인정어린이원으로 바꾸겠다는 방침과 함께 실시 시기까지 구체화하고 있다(石原剛志, 2014)

<표 11> 유보연계형 인정어린이원의 학급편제, 직원, 설비 및 운영기준의 내용

<p>1. 3세 이상의 유아: 동일연령의 유아로 구성되는 학급 편성이 원칙(1학급의 아동 수 35명 이하) 보육교사(보육사 자격증과 유치원 교사자격증 양방소유)를 학급별로 1명이상 배치</p> <p>2. 직원배치기준- 0세: 3대 1, 1·2세: 6대1, 3세: 20명당 1명, 4·5세: 30명당 1명</p>
--

3. 조리원 (단, 3세 이상 아동에 대해서는 외부로 부터의 반입이 가능하므로 조리원은 배치하지 않을 수도 있음). 보육교사, 원장은 반드시 배치(보육소 기준에는 소장의 배치기준은 없음).
4. 시설, 설비의 기준(유치원 설치기준과 보육소 설치기준의 합산)
- ①유치원 설치기준에 규정되어 있는 의무설치 시설·설비인 보육실 또는 유희실, 직원실 또는 보건실, 화장실, 음료수용 설비, 손 세척 설비 및 발 세척설비는 반드시 설치, 보육소 설치기준에 규정되어 있는 의무설치시설·설비인 영아실 또는 포복실(기는 공간), 보육실 또는 유희실, 조리실, 화장실, 의무실을 반드시 설치하여야 함. 단 조리실은 만 3세 이상의 아동만을 보육하는 경우 급식의 외부반입이 가능하므로 설치하지 않을 수도 있음.
- ② 면적의 기준
- 원사의 면적은 유치원 기준과 보육소 기준을 합산한 면적이상으로 함.
- <유치원 설치기준의 원사의 면적기준> 1학급: 180㎡, 2 학급 이상: 320+100×(학급수-2)㎡
- <3세 미만 영유아를 위한 보육소 설치기준>
- 영아실: 1.65㎡에 만 2세 미만의 영아 중 기지 않는 영아의 수를 곱하여 산출한 면적
- 포복실(기는 공간): 3.3㎡에 만 2세 미만의 영아중 기지 않는 영아의 수를 곱하여 산출한 면적
- 보육실 또는 유희실: 1.98㎡에 만 2세 이상 영유아수를 곱하여 산출한 면적
5. ① 놀이터는 유치원 기준과 보육소 기준을 적용하되, 두 기준을 합산한 면적 이상으로 함
- 만 2세 이상 만 3세 미만 아동의 보육소 기준 (영유아수 × 1인당 3.3㎡)
 - 3세 이상 아동의 경우 유치원 기준과 보육소 기준 중 높은 면적 기준을 적용
- *유치원 설치기준의 놀이터 규정(2학급 이하: 330+30×(학급 수-1)㎡, 3학급 이상: 400+80×(학급 수-3)㎡)
- *보육소 기준: 3.3㎡에 만 3세 이상 아동의 수를 곱하여 산출한 면적
6. 놀이기구 및 교구: 학급 수 및 원아 수에 맞게 교육 상, 보육 상 보건안전상 및 안전상 필요한 종류 및 수의 놀이기구와 교구를 반드시 정비(유치원 기준과 동일)
7. 방송청취 설비, 영사설비, 물놀이 장소, 청정용 설비, 급식시설, 도서실, 회의실은 갖추도록 노력할 것
8. 교육 및 보육시간: 39주, 8시간이 원칙(보육은 보호자의 상황에 따라 조정 가능)

<표 11>에서 볼 수 있듯이 유보연계형 인정어린이원의 설치기준은 유치원과 보육소의 설치기준 중 낮은 기준을 적용하지 않았다는 것을 알 수 있다. 예를 들면, 유보연계형 인정어린이원의 건물 및 시설·설비의 경우 3세 이상의 유아에 대해서는 유치원 설치기준을 설정하고, 3세 미만의 영유아에게는 보육소 기준을 적용하며, 0-5세 아동이 함께 보육을 받는 경우에는 최소한 두 기준 이상의 수준으로 정비하도록 규정하였다는 점이다. 따라서 보육소 설치기준에는 없는 직원실과 보건실, 음료수용 설비, 손 세척 설비 및 발 세척설비를 유치원 기준에 맞추어 의무적으로 정비하여야 하며, 교구 및 놀잇감도 “학급 수 및 원아 수에 맞게 교육 상, 보육 상 보건안전

상 및 안전상 필요한 종류 및 수의 놀이기구 및 교구를 반드시 정비” 하여야만 한다. 특히 놀이 터 면적과 관련하여서는 유치원과 보육소 기준 중 높은 기준을 적용하도록 명시하였다. 예를 들면 보육을 받고 있는 영유아의 수에 따라 유치원과 보육소 중 어느 쪽의 기준을 적용하는가에 따라 면적이 달라지는 경우 넓은 면적을 적용하도록 규정하였다는 점이다.

보육 및 교육을 담당하는 교사자격과 관련하여서도 기존의 인정어린이원과 달리 보육사 및 유치원 교사 양방의 자격증을 모두 보유한 보육교사의 배치를 의무화 하고 있다. 이를 위해 문 부과학성과 후생노동성은 표4-2에서 보는 것처럼 유치원과 보육소에서의 근무경력을 동등하게 인정하여, 2015년부터 2019년까지의 5년 동안 관련과목을 양성시설 등에서 8학점 이상 이수하면 유치원 교사 및 보육사 자격증을 취득할 수 있도록 하는 특례조치를 발표하였다.

<표 12> 유치원 교사 및 보육사, 유보연계형 인정어린이원의 보육교사 자격증 취득방법 비교

유치원교사 자격증 취득방법	보육사 자격증 취득방법	유보연계형 인정어린이원 보육교사 자격증 취득방법
대학원, 대학, 전문대학, 전문대학교 등에서 소정학점 이수	1. 대학, 전문대학, 전문대학교 등에서 소정학점 이수 2. 보육사 시험 합격	1. 유치원 교사 자격증 소지자: 근무경력이 3년 이상이며, 4,320(36개월 × 하루 6시간 × 20일)시간 이상일 경우, 복지 및 사회적 양호, 아동보건과 음식, 영아보육, 상담 지원 등의 4과목을 각각 2학점씩 총 8학점을 이수함으로써 보육사 자격증 취득 2. 보육사 자격증 소지자: 근무경력이 3년 이상이며, 4,320(36개월 × 하루 6시간 × 20일)시간 이상일 경우, 교직의 의의 및 교원의 역할/교원의 직무내용 2학점, 교육에 관한 사회적, 제도적 또는 경영적 사항 2학점, 교육과정의 의의 및 편성방법 1학점, 보육내용의 지도법, 교육방법 및 기술 2학점, 유아이해 이론 및 방법 1학점 등 총 8학점을 이수함으로써 유치원 교사 자격증 취득

이에 대해 내각부의 나가타 히로시(長田浩志) 정책 총괄관 부참사관은 “유치원과 보육소는 서로 상당히 비슷한 기준도 있지만 다른 부분도 많다. 상이한 부분을 어떻게 정리할 것인가에 대해서 논의가 있었지만 기본적으로 높은 쪽의 기준에 맞추어 한층 양질의 보육을 추구하고자 하는 사고방식이 정부의 아동자녀 양육회의에서 받아들여졌기 때문이다”라고 설명하였다(日本保育学会中部地部, 2014). 그러나 앞서 설명하였듯, 정부가 이러한 결정을 하게 된 배경에는 기존의 인정어린이원과 같이 유치원과 보육소의 기준 중 낮은 기준을 적용하였을 경우, 유보연계형 인정어린이원을 전국적으로 확산시키는 것은 어려울 것이라는 판단이 작용하였으리라 생각된다.

2. 유보연계형 인정어린이원의 보육 및 교육내용

일본정부는 유보연계형 인정어린이원을 영유아를 가진 가정의 자녀양육을 위한 가장 좋은 최신체도의 하나로 선전하면서 이를 보급하기 위해 총력을 기울이고 있다(大宮勇雄, 2014). 그러나 2014년 4월 30일 발표된 「유보연계형 인정어린이원의 교육·보육요령」을 보면 기존의 유치원 교육요령과 보육소 보육지침을 필요한 부분마다 적재적소에 배치해 놓은 것에 지나지 않는다는 것을 쉽게 발견할 수 있다. 개정 인정어린이원법 제 2조에서 규정하고 있는 유보인정어린이원의 목적은 학교교육법 제 22조에서 명시하고 있는 유치원의 교육목적에 보육을 필요로 하는 아동에 대한 보육과 교육의 일체적 제공과 보호자에 대한 자녀양육 지원을 덧붙인 것에 불과하다. 따라서 「유보연계형 인정어린이원의 교육·보육요령」은 전체적으로 볼 때 보육소 보육지침보다는 유치원 교육요령을 그대로 답습한 내용으로 주로 구성되어 있으며 초등학교 교육과의 연계를 유치원 교육요령에 비해 다소 많이 강조하고 있다는 정도이다.

「유보연계형 인정어린이원의 교육·보육요령」은 유치원 교육요령과 동일하게 전체 3장으로 구성되어 있다. 먼저 제 1장 총칙은, 제1-유보인정어린이원의 교육 및 보육의 기본과 목표, 제2-교육 및 보육의 내용에 관한 전체적 계획의 작성, 제3-유보연계형 인정어린이원으로서 특히 배려하여야만 하는 사항의 세 부분으로 나뉘어져 있다. 제1-유보연계형 인정어린이원의 교육 및 보육의 기본과 목표에서는 “주변과의 신뢰관계 속에서 다양한 활동을 체험할 수 있도록 할 것, 놀이중심의 지도로 보육의 중점목표를 종합적으로 달성하도록 할 것, 개별 영유아의 발달과정에 유의하면서 발달단계에 맞는 지도를 할 것, 영유아의 주체적 활동의 촉진” 등을 명시하는 등 유치원 교육요령을 그대로 답습하고 있다. 제2-교육 및 보육의 내용에 관한 전체적 계획의 작성부분에서도 “교육목표 달성을 위해 전체생활을 통한 교육내용 구성”, “교육기간 및 시간을 고려한 교육과정의 작성”을 명시한 부분은 유치원 교육요령과 동일하며 “가정보육이 불가능한 영유아”가 재원하고 있는 상황을 고려하여 보호자의 노동시간 및 가정상황을 염두에 둔 교육, 보육계획안의 작성 등을 명시하고 있다. 제3-유보연계형 인정어린이원으로서 특별히 배려하여야만 하는 사항은 다음의 6가지로 제시하고 있다. 첫째, 연령에 따라 집단생활경험이 다른 원아에 대해 배려하는 등, 보육과 교육을 발달의 연속성을 고려하여 전개할 것 둘째, 보호자의 생활 형태에 따라 재원시간과 기간, 입학시기가 다르다는 점에 유의하여 교육 및 보육의 내용도 개별영유아의 상황에 맞게 실시할 것 셋째, 3세 미만아동은 건강, 안전을 중심으로 3세 이상 아동은 놀이중심의 주체적 활동을 통해 발달을 촉진하는 경험을 할 수 있도록 할 것을 제시하였다. 또한 양호적인 환경이 구비된 속에서 생명의 유지와 정서의 안정을 기하기 위해 영유아의 건강상태를 정확하게 파악하고 신속하게 대응하며 가정 및 유보연계형 인정어린이원 주치의사와의 연계구축, 청결하고 안전한 환경의 구비, 적당한 운동과 휴식의 확보 등을 열거하고 있다. 다섯 번째로, 건강과 안전에 관한 유의사항을 명시하고 있으나 이는 보육소 보육지침 “제5장 건강 및 안전”에서 별도영역으로 분리하여 중요하게 다루고 있는 내용을 그대로 답습하여 간략하게 서술하고 있는 정도이다. 주된 내용은 건강상태와 발육 및 발달의 상태를 정기적으로 파악하고 전염병 및 각종 질병에 대해서는 보호자, 주치의사, 시정촌 등과 긴밀한 협조체제를 갖출 것, 환경 및 위생관리의 철저, 사고방지를 위해 안전지도 및 훈련 등을 실시할 것 등을 명시하고 있다. 또한 건강한 생활의 기본으로서 식생활의 중요성을 강조하고 생활과 놀이 속에서 “식생활”과

관련된 체험을 통해 바람직한 태도를 형성하도록 지도하며, 식재료와 조리하는 사람에 대해 감사의 마음을 가질 수 있도록 환경에 배려할 것 등에 대해서도 명시하고 있다. 마지막으로, 지역 사회에서의 자녀양육과 관련한 보호자 지원에 대해 서술하고 있으나 이 부분은 보육소 보육지침의 제6장에서 명시하고 있는 보호자에 대한 지원을 축소하여 명시한 정도에 그치고 있다. 즉 보육소 보육지침에서 명시하고 있는 “보호자 지원의 중요성과 보호자 지원의 기본정신, 지역의 자녀양육을 지원하는 거점으로서의 역할수행을 위한 보육소의 개방, 자녀양육에 대한 상담과 정보의 제공” 등은 누락시키고, 유보연계형 인정어린이원을 이용하는 원아의 보호자에 대한 지원의 내용 및 유보연계형 인정어린이원의 지역성과 전문성을 충분히 활용하여 지역의 자녀양육에 적절히 대응할 것을 명시하는 등 추상적인 사항의 나열에 그치고 있다. 상기의 6가지의 특별배려사항에 대해 내각부의 나가타 부참사관은 유치원교육요령과 보육소 보육지침의 어느 곳에도 없는 유보연계형 인정어린이원만의 독특한 내용이라는 점(日本保育学会中部地部, 2014)을 강조하고 있으나, 실제로는 보육소 보육지침의 전체를 통해 강조하고 있는 내용을 문구만 바꾸어서 간략하게 서술하고 있는 정도에 불과하다.

제2장은 중점목표 및 내용과 유의사항으로 구성되어 있다. 유보연계형 인정어린이원의 교육·보육내용은 중점목표를 “유보연계형 인정어린이원에 재원중인 영유아가 입학 후부터 졸업할 때까지 습득하기 바라는 심정, 의욕, 태도 등이며 내용은 중점목표를 달성하기 위한 지도내용이다” 라고 설명하고 있다. 이에 따라 제1에서는 보육내용을 건강, 인간관계, 환경, 언어, 표현, 등의 5가지 영역으로 구분하고, 각 영역별 중점 목표와 내용 및 지도상의 유의사항은 유치원교육요령을 그대로 답습하여 기술하고 있다. 제2에서는 보육내용을 실시함에 있어서의 유의사항에 대해 3세 미만아동은 보육소 보육지침, 3세 이상 아동은 유치원 교육요령에 명시된 것과 동일한 내용으로 구성하였다. 즉, 3세 미만아동에 대해서는 질병, 전염병 등의 건강관련 요인 및 개별아동의 가정환경의 차이를 배려하여 적절히 대응함과 동시에 안전성이 확보된 상황 아래에서 전신을 사용할 수 있는 놀이 활동의 중시, 그리고 자아의 성장을 고려한 보육교사의 적절한 개입을 강조하고 있다. 3세 이상 아동에 대해서는 자발적 활동을 통한 성취감과 자신감의 배양, 실외놀이 활동을 통한 신체기능의 촉진, 생활과 놀이를 통한 규칙의 중요성과 자발적 판단능력의 배양 등을 제시하고 있다. 그러나 보육소 보육지침에서 영유아의 발달과정을 출생 후부터 만 6세에 이르기까지 8단계로 분류하여 기술한 후 보육내용을 개별영유아의 발달단계에 따라 전개하도록 명시하고 있으나 이를 전혀 포함시키지 않는 것은 매우 아쉬운 부분이다(大宮勇雄, 2014).

제 3은 지도계획을 작성함에 있어서의 배려사항으로, 제1-일반적 배려사항의 내용은 유치원 교육요령, 제2-특별히 배려하여야만 하는 내용과 관련한 사항은 보육소 보육지침을 답습하고 있다. 즉 일반적 배려사항은 지도계획을 작성함에 있어 중점목표와 내용은 영유아의 흥미, 관심, 발달특성을 고려하여야 함은 물론이고 환경설정 역시 다양한 활동을 통해 필요한 체험을 할 수 있도록 영유아의 생활 자세와 생각을 소중히 할 것을 명시하고 있다. 제2-특별히 배려하여야 하는 사항에 대해서는 만3세 미만아동은 개인의 성장환경, 심신 발달상황에 따라 개별적인 계획을 작성하여 지도할 것, 만3세 이상 아동은 아동상호간의 관계 및 협동적 활동이 촉진되도록 할 것 등을 명시하였다. 또한 하루의 생활리듬과 재원시간이 다른 영유아가 함께 생활하고 있는 점을 감안하여 활동과 휴식, 긴장감과 해방감 등을 조화시키고, 아동의 개별상황에 따른 수면시간의

조정에 배려해야 함을 명시하였다. 특히 장애아동의 지도와 관련하여 통합보육 뿐 아니라 장애인 특수학교, 의료, 복지 등을 담당하는 관련기관과의 연계 속에서 계획적, 조직적으로 내용과 방법을 궁리함과 아울러 특수학교에 재학하고 있는 장애아동들과의 활동을 적극적으로 계획하여 모든 아동이 사회성과 풍부한 인간성을 함양할 것을 강조하고 있다. 마지막으로 초등학교 교육과의 연계를 위해 아동상호간의 교류 촉진은 물론이고 교사 상호간의 정보교환, 공동연수를 개최할 것과 지역사회자원의 적극적 활용으로 영유아의 생활이 지역사회와 연속성을 가질 수 있도록 배려해야 함을 명시하는 등 현재 유치원과 보육소에서 모두 실시하고 있는 내용을 단순 나열하는 것에 머물고 있으며 참신한 내용은 발견할 수 없다.

V. 유보연계형 인정어린이원의 문제점 및 과제

지금까지 유보연계형 인정어린이원의 등장배경과 경과, 그리고 설비·운영의 기준 및 보육·교육내용을 현재의 유치원과 보육소와의 비교검토를 통해 분석해 보았다. 유보연계형 인정어린이원은 2006년부터 시행되고 있는 인정어린이원의 유형 중 하나로서, 2013년 현재 전국에 595개가 설치되어 있으나, 이를 더욱 확산시키기 위해 최근 관련 법률들이 잇달아 발표되었다.

본론에서 보았듯이 정부가 발표한 유보연계형 인정어린이원의 기준은 유치원 기준을 주로 하면서 보육소 기준을 동시에 충족시키는 것을 원칙으로 설정되었다. 따라서 현재의 유치원과 보육소에서 받고 있는 보육의 질적 수준을 유지할 수 있다는 측면에서는 긍정적으로 평가할 만하다. 특히 아동들이 경험하는 보육의 질과 밀접한 관련을 가지는 보육자의 자격기준이 강화되었으며, 바깥놀이의 중요성이 강조되는 상황에서 놀이터의 기준이 상향조정 되었다는 것은 환영할 일이다. 그러나 한 가지 문제점으로 반드시 지적하고 싶은 것은 3세 이상의 아동을 보육하는 유보연계형 인정어린이원에 조리원의 배치와 조리실의 설치를 의무화 하지 않았다는 점이다. 이는 급식시설이 없는 유치원의 유보연계형 인정어린이원으로의 전환을 유도하기 위한 조치의 하나라고 판단된다. 그러나 식재료의 중요성이 과거 어느 때 보다도 중요시되며, 무엇보다도 건강한 생활의 기초는 건강한 식생활에서 비롯된다는 점, 그리고 생애전반의 건강의 기초 역시 영유아기에 형성된다는 아동발달의 제 측면을 고려해 볼 때 이는 반드시 시정되어야 한다. 이처럼 조리실과 조리원의 배치에 관한 부분은 매우 아쉽지만, 이를 제외한 다른 기준이 현재의 유치원과 보육소 그리고 인정어린이원의 기준보다 상향조정된 것은 2006년부터 실시되었던 인정어린이원의 기준 하향화에 대한 비판을 불식하여 유보연계형 어린이원을 확산시키고, 대기아동 문제도 동시에 해결하겠다는 일본정부의 의지의 표명이라고 판단된다. 그리고 무엇보다도 보육소를 유보연계형 인정어린이원으로 유도하여 보육에 대한 책임을 개별가정으로 전가함으로써 보육소 보육의 공적 책임으로부터 일본정부는 자유롭고 싶은 것이다.

그러나 유보연계형 인정어린이원의 교육·보육내용은 유치원 교육요령을 위주로 편성함으로써 초등학교 교육의 준비단계로서의 교육적인 면을 지나치게 강조하였다. 따라서 보육소 보육지침에서 명시하고 있는 다음과 같은 내용들이 삭제 또는 축소됨으로써 양호적인 면의 중요성이 상대적으로 경시되었다는 점을 가장 큰 문제점으로 지적할 수 있다.

첫 번째로 보육소 보육지침에서 보육내용의 한 영역으로 명시하고 있는 양호와 관련된 영역

의 중점목표와 내용을 제2장의 보육내용에서 완전히 삭제하고, 이를 교육내용을 실시함에 있어서의 연령별 유의사항으로 분류하는데 그쳤다는 점이다. 보육소 보육은 “양호와 교육의 일체적 제공”에 목표를 두고 있으며, 유보연계형 어린이원에는 보육소와 동일하게 가정보육이 불가능한 0-5세의 영유아가 하루생활의 대부분을 영위하고 있다. 이러한 점을 고려한다면 현재의 보육소 보육지침과 동일하게 가장 중요한 보육내용으로 명시되어야 할 것이다. 보육을 경시하는 교육에 미래가 있을 수는 없다(全国保育団体連絡会・保育研究所, 2014).

두 번째로 보육소 보육지침 제 5장에 별도영역으로 명시되어 있었던 건강과 안전영역을 유보연계형 인정어린이원의 배려사항으로만 간략하게 명시하였다는 점 역시 문제점으로 지적할 수 있다. 후생노동성은 2013년 한 해 동안 보육시설에서 143건의 사고가 발생하였다고 보고하였다. 0-5세의 영유아가 하루생활의 대부분을 보내게 된다는 특성으로 보육시설에서 사고는 매해 발생하고 있다. 건강하고 안전한 생활을 보장하기 위해 이 부분은 더욱 더 중요한 보육내용으로 도입되어야만 할 것이다.

세 번째로, 저 출산으로 가족 간 유대, 지역사회와의 관련성이 점점 희박해지고 있는 상황에서, 지역사회와의 연계가 한층 강화되어야 함에도 불구하고 지역사회의 아동복지시설의 기능보다는 교육기관으로서의 역할을 강조하였다는 점이다. 우리나라와 달리 일본의 보육소는 지역사회와 함께 아동의 보육문제를 고민하고 공유해 왔으며, 2011년 동일본 대지진이 발생하였을 때에도 보육소 아동은 단 1명도 희생되지 않았다. 이는 평소 지역사회와의 공조체제가 가장 큰 역할을 하였다는 관련자의 증언(日本保育学会, 2012)을 통해서도 알 수 있으므로 지역사회와의 협조체제는 현재 수준 이상으로 강화되도록 편성되어야 할 것이다.

마지막으로 일본의 유보연계형 인정어린이원의 설비·운영의 기준 및 보육·교육내용이 우리나라에 주는 시사점에 대해 생각해 보고자 한다.

우리나라 역시 2005년부터 육아정책연구소가 중심이 되어 유보통합의 연구를 시행해 오고 있다. 그리고 2013년 국무조정실 유보통합위원회를 중심으로 통합이 본격적으로 논의되면서 2014년 “영유아 보육, 교육 통합 추진단”이 발족되어 “선 인프라구축, 후 제도 및 부처통합”의 순서(육아정책연구소, 2014)로 연구가 진행되고 있다는 것은 주지의 사실이다. 물론 우리나라와 일본은 유치원과 보육시설의 역사와 현황, 그리고 유보통합의 이념과 역사 등 모든 부분에 걸쳐 동일한 점도 있지만, 다른 점도 많다. 따라서 일본의 유보연계형 인정어린이원의 선례를 한국의 상황에 맞게 받아들이는 지혜가 무엇보다 필요하다고 본다. 본론에서 살펴보았듯이 2006년 인정어린이원이 전국적으로 확산되지 못했던 주요 요인은 시설설치 및 설비와 운영의 기준을 유치원과 보육소보다 낮게 설정하고 공적자금을 투입하지 않았던 것이었다. 따라서 이와 같은 실패를 또다시 반복하지 않고, 유보연계형 인정어린이원을 통한 점진적인 유보일원화를 위해 일본정부가 각종기준을 높게 설정하였다는 점은 우리나라도 주시하여야 할 것이다. 특히 유보연계형 인정어린이원의 보육자 자격을 강화하고 자격증 동시취득을 원활히 하기위한 세부사항은 우리나라가 배워야 할 부분이라고 생각된다. 왜냐하면 보육사와 유치원교사 어느 한쪽을 일방적으로 배제하지 않고 동등한 수준에서 접근하고 있기 때문이다. 그러나 무엇보다도 공립과 법인에 의해 운영되는 유치원과 보육소의 비율이 우리나라와는 확연히 다른 현 상황에서, 두 시설의 기본토양을 정비하는 작업이 선행되어야 할 것이며, 교육 및 보육내용은 앞서 지적한 일본의 유보연계형 인정어린이원의 단점을 보완하는 것이 영유아의 보육을 받을 권리를 지켜주는 방법이 될 것이다.

참고 문헌

- 육아정책연구소 (2014). 2014년 제2차 육아선진화 포럼.
- 朝原梅一 (1935). **유치원 탁아소 보육의 실제**. 동경: 일본도서센터.
- 石原剛志 (2014). 모든 공립유치원과 보육소의 인정어린이원화. 보육연구소편, **보육情報**(447), 동경: ひとなる書房.
- 大宮勇雄 (2006). **保育の質を高める**. 동경: ひとなる書房.
- 大宮勇雄 (2014). 幼保連携型認定子ども園教育・保育要領の深刻な問題点. 보육연구소편, **보육情報**(451), ひとなる書房. 7-11.
- 厚生労働省 (2008). **保育所保育指針**. 동경: 프로벨관.
- 厚生労働省 (2013). **社会福祉施設等調査報告**. 동경: 厚生労働省.
- 逆井直紀 (2012). 深刻な保育所の待機児童問題. 全国保育団体連絡会・保育研究所, **保育白書**(58-59), 동경: ひとなる書房.
- 全国保育団体連絡会, 保育研究所編 (2014). **保育白書**. 동경: ひとなる書房.
- 全国保育団体連絡会, 保育研究所編 (2012). **保育白書**. 동경: ひとなる書房.
- 内閣府 (2010). **男女共同参加白書**. 동경: 内閣府.
- 日本保育學會 (2012). 3.11 당시!! 보육원은(보육소 증언)DVD. 이와나미 영상주식회사.
- 日本保育学会中部地部 (2014). 報告書-なにが、どう変わるか-子ども・子育て会議の提起するもの.
- 文部科学省 (2008). **幼稚園教育要領**. 동경: 주식회사 프리벨관.
- 文部科学省 (2014). **学校基本調査**. 동경: 文部科学省.
- 유치원 설치기준. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S31/S31F03501000032.html>. 출력일 2014년 9월 21일
- 文部科学省, 厚生労働省幼保連携推進室 (2014). 현재의 인정어린이원 현황. <http://www.youho.go.jp/press140507.html>. 출력일 2014년 9월 1일.
- 厚生労働省(2014). 보육시설의 사망사고 집계. www.mhlw.go.jp/, 출력일 2014년 9월 24일.
- 厚生労働省 (2014). 대기아동의 연도별 추이. www.mhlw.go.jp/, 출력일 2014년 9월 1일.

ABSTRACT

The Integrated Center for Early Childhood Education and Care established 595 centers in 2013 that are integrated kindergarten and nursery centers. The Japanese government revised the law for the Center for Early Childhood Education and Care in 2012 and published the standards for equipment, management, and curriculum for early childhood education and care in April 2014.

Presently the standards for equipment and management for integrated centers for early childhood education and care is based on a higher level than kindergarten and nursery centers. Therefore, the quality of education and care that the kindergarten and nursery centers are currently providing can be expected to continue. However childhood education and care curriculum is excessively emphasized education. Because infants and toddlers of 0-5years are spending most of the day in integrated centers for early childhood education and care, the contents related to childcare should be strengthened.

▶ *Key Words* : *kindergarten, nursery center, curriculum of early childhood education and care, integrated center for early childhood education and care*

논문투고 2014. 10. 26.
수정원고접수 2014. 11. 27.
최종게재결정 2014. 12. 21.