

## 보육정책을 둘러싼 중앙정부와 지방정부간 갈등에 관한 연구 : 일본의 사례를 중심으로

송다영 (인천대학교 사회복지학과 교수)

이선영 (강남대학교 한국사회복지연구소 부연구위원)

### I. 서 론

최근 우리나라에서 가장 뜨거운 감자 중의 하나는 보육재정을 둘러싼 논쟁이다. 전국 시도 교육감과 야당은 누리과정 예산을 대통령 공약대로 중앙정부가 충당해야 한다는 입장이고, 반면 정부와 여당은 지방교육재정교부금으로 이미 제공했다는 입장이다. 보육재정이 심각한 논쟁으로 떠오른 기저에는 ‘보편적 보육’ 실시와 ‘어린이집, 유치원을 다니는 3세 이상 아동이 이용기관에 상관없이 표준화된 교육과정을 누릴 수 있는 권리’를 보장한다는 정책적 이상이 존재한다. 다만 이와 같은 정책적 지향성을 어떻게 현실화 할 것인가라는 방법론에 있어서 정부-지자체-교육감, 정부-여당-야당간 의견의 대립은 한국사회 보육정책의 균열을 보여준다. 명목상으로 한국사회 보육정책은 지난 10년 정도의 기간 동안 괄목할만한 성장을 했다. 모든 아동은 소득수준에 상관없이 보육시설에 다닐 수 있는 권한을 법적으로 보장받게 되었으며, 보육시설 등록율도 OECD 상위권에 속한다. 그러나 실질적 측면에서 부모와 아동이 안심하고 이용할 수 있는 보육정책으로서의 한계는 뚜렷하다. 무엇보다도 민간보육시설의 과도한 비중으로 ‘믿고 맡길만한 보육시설’의 부족은 여전히 해결되지 못하고 있다. 보육료 이외의 특별 프로그램이나 추가 교육 등으로 인해 부모들의 경제적 부담은 낮아지지 않았으며, 보육교사 대비 적정아동 인원수의 미비 등으로 보육시설내 아동학대의 위험성도 상존하고 있다.

한국사회 보육정책의 구조적 난맥중의 하나로 떠오른 것은 단연 중앙정부-지방정부 책임

의 범위와 연결되어 있다. 그동안 보육정책을 논의할 때 등장했던 공공성 쟁점은 주로 국가의 책임 범위를 어디까지 할 것인가와 연결되어 있다. 이때까지 국가는 주로 중앙정부를 의미하거나, 경우에 따라서는 중앙정부와 지자체를 동시에 포함하는 의미로, 중앙정부와 지방정부간 책임과 역할에 대한 내용적 분화가 명확하지 않았다. 그런데 2013년 대통령 총선 공약 이후 해마다 재발되는 누리과정 예산 논쟁을 보면 중앙정부 대비 지방정부의 역할 분담 방식에 대해 더 많은 고민을 했어야 함을 알게 된다. 2014년부터 충돌의 양상이 뚜렷해진 중앙정부와 지방 교육감간의 갈등은 보육재정 예산 책임의 소재와 관계된다. 지방교육감 협의회에서는 중앙정부가 누리과정을 3세 이상 모든 아동으로 확대하는 것을 제안한 만큼 예산도 책임져야 한다고 주장하는 반면, 중앙정부는 교육교부금 중 보통교부금(전체 교육 교부금 중 96% 차지) 중 10%를 목적교부금으로 배정하여 사용하면 아무 문제가 없다는 것이다. 즉 현행 [보통교부금(96%, 약40조원): 특별교부금(4%, 약4조원)] → [보통교부금(86%, 약36조원): 목적교부금(누리과정교부금, 10%, 약4조원): 특별교부금(4%, 약4조원) 방식으로 전환할 수 있다고 본다. 목적교부금 중 일부는 기존 유치원의 누리과정 예산으로 사용하던 것이기 때문에 이 예산을 보통교부금으로 집어넣어 계산한다면 보통교부금(91%, 약38조원), 목적교부금(신설 5%, 약2조원이 누리과정 비용으로 사용됨), 특별교부금(4%)으로 재배치되는 것일 뿐이라는 입장이다.

2016년 6월 이후 새누리당, 민주당, 국민의 당에서 발의된 법안도 명칭이나 대책에 있어 새로운 제안인 듯 보이지만 전체적으로 내용을 비교하면 (그 이전의 교육감-중앙정부간 갈등과 동일하게) 예산의 책임 소재가 누구인가로 요약된다. <표 1>을 보면 뚜렷하게 정부·여당과 두 야당간 견해 차이가 뚜렷하다. 정부·여당은 현재 지방교육재정교부금 재원에 포함되어 있는 교육세를 분리해서 ‘지방교육정책 지원 특별회계’를 설치하는 법안을 주장하고 있다. 그리고 교육세를 재원으로 만든 특별회계는 누리과정, 초등돌봄교실, 방과후학교 등에만 쓰도록 명시하였다. 이것은 보육재정에 중앙정부가 예산을 추가하지 않은 가운데 현행 지방교육재정교부금 안에서 예산 배분을 달리함으로써 해결하겠다는 것으로 이해된다. 이에 비해 두 야당은 누리과정을 3-5세 전체 아동에게 확대 적용하겠다는 것이 대통령 공약인 만큼 예산은 중앙정부가 책임을 지고 안정적으로 확보하라는 입장을 취하고 있다. 이를 위해 두 야당의 발의법안은 지방교육재정교부금 비율을 현행 내국세의 20.27%에서 22.27%, 25%, 25.27% 등으로 상향하는 것을 제안하고 있다. 야당안은 상향비율의 차이만 있을 뿐 중앙정부가 지방교육재정 교부금 확대를 통해 보육예산의 책임을 짊어으로써 예산 부담으로 인한 보육정책의 파행을 지방정부나 교육청으로 전가시키지 말라는 입장이다<sup>1)</sup>.

1) 의원별로 미세한 차이는 교부금 비율을 높이면서 어린이집도 교육기관으로 포함시키는 것을 명시하는 안(최도자), 보육예산 증가에 따른 부담을 완화하고 교육청의 자율 재량권을 보장해주기 위해 보통교부금 비율은 높이고 특별교부금 비율은 낮추자는 안(설훈) 정도이다.

이와 같은 한국사회에서 일어나고 있는 보육제정을 둘러싼 정책 갈등은 중앙정부와 지방정부가 직접 전선을 형성하기 보다는 중앙정부↔교육감, 여당↔야당간 정당 싸움으로 진행되는 양상이다. 그러나 그 중심축을 들어가 보면 중앙정부가 점차 자신들이 떠안았던 책임을 다른 주체, 대체로 지방자치단체로 옮겨가려는 과정에서 발생하고 있다. 중앙정부가 지방정부로 보육정책의 책임을 넘기고 재정부담의 상당부분을 이양시켰던 사례는 우리나라 보다 저출산의 위기를 빨리 경험했고 그에 따라 보육정책에 대한 정책적 관심은 높았으나 재정부담의 책임은 최소화하려고 했던 일본에서도 유사하게 발생한 측면이 있다. 본 논문은 일본 보육정책이 1990년대 이후 복지국가의 위기속에서 여러 가지 제도 개혁을 통해 중앙정부가 보육분야에 있어서의 주도적 책임을 외면함으로써 점차 지방정부가 재정적 부담을 견디지 못하고 민영화를 수용해나가는 과정을 검토해보고자 한다. 이와 더불어 중앙정부가 보육제정 예산을 축소하고 지방정부에게 그 책임을 전가시킴으로써 발생하고 있는 여러 부정적 결과들을 살펴보도록 하겠다. 일본의 정책 전개와 변화 과정을 바탕으로 한국사회 보육정책에 있어 중앙정부와 지방정부간 책임 범위와 역할에 대한 정책적 함의를 찾아보고자 한다.

## II. 이론적 논의: 복지다원주의 이후 중앙-지방정부간 역할분담 혹은 갈등

보육, 요양 및 제반 돌봄과 관련된 사회서비스 정책을 논의할 때 가장 중요하게 논의되는 사안 중의 하나가 ‘공공성’이다(송다영, 2011). 공공성은 사적 이익과는 구분되는 공공

〈표 1〉 누리과정 예산 관련 법안 발의 현황(2016년, 6월 발의)

법안명	대표발의 (정당, 발의일)	주요 골자	비고
지방교육정책지원 특별회계법 제정안	한선교 (새누리, 6.7)	지방교육재정교부금 재원에서 교육세를 분리해 지방교육정책지원 특별회계 설치	특별회계는 누리과정, 초등돌봄교실, 방과후학교 등에 지원
지방교육재정교부 금법 개정안	설훈 (민주당, 6.2)	지방교육재정교부금 교부율을 내국세의 20.27%에서 25%로 상향	지방교육재정교부금 중 보통교부금 비율을 96%에서 97%로 확대, 특별교부금 비율은 4%에서 3%로 축소
지방교육재정교부 금법 개정안	권철승 (민주당, 6.8)	지방교육재정교부 교부율을 내국세의 20.27%에서 22.27%로 상향	
지방교육재정 교부금법개정안	주승용 (국민의당, 6.3)	지방교육재정 교부금 교부율을 내국세의 20.27%에서 25.27%로 상향	
지방교육재정 교부금법개정안	최도자 (국민의당, 6.3)	지방교육재정 교부금 교부율을 내국세의 20.27%에서 22.27%로 상향	교육기관에 어린이집 포함

출처: “다시 불붙은 누리과정 해법…교부금 증액될까? 여야, 20대 국회 들어 누리과정 법안 잇따라 발의 (서울뉴스, 2016.6.9.)”의 내용에 기초하여 수정함.

의 이익을 수행하는 과정에 국가가 어떻게 관여하는가와 연관되어 있다. 구체적으로 사회 서비스 정책을 만들어가는 과정에 재원조달(finance, 누가 비용을 책임지는가), 서비스공급 체계/전달체계(provision, 누가 서비스를 전달하는가), 서비스 공급과정에 있어서의 규제(regulation, 서비스 시장에 대한 규제를 어떻게 개입하는가) 등으로 나뉜다(Johnson, 1987; Powell, 2007).

전통적으로 사회서비스 정책에 있어서의 공공성은 국가가 재원조달도 하면서 서비스를 직접 공급하는 방식을 의미했다. 그러나 1980년대 이후 복지국가를 재구조화하고 재편해가는 과정에서 사회서비스 부문의 공공성은 복지다원주의(welfare pluralism) 또는 복지혼합(welfare mix)이라는 명분과 결합하면서 다양한 방식으로 전개되고 있다. 복지다원주의나 복지혼합이란 국가가 서비스 제공에 직접적 책임을 지기 보다는 정부-비영리-영리-비공식 부문이 서로 역할을 일정하게 분담, 공유하면서 균형을 이루어나가도록 재원, 공급, 규제의 영역에서 조건을 정비해나가는 것을 말한다(김지미, 2014; Johnson, 1987). 복지다원주의 기조속에서 사회서비스 정책에 있어서의 변화를 세 가지 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사회서비스 정책 재원조달에 있어서 주요 경향은 국가가 재원조달의 중심축을 이루었던 전형적인 방식에서 벗어나 서비스 이용자의 본인부담 방식을 결합하는 방식으로 변화되고 있다. 이에 따라 국가의 재원조달자로서의 역할은 지속되고 있더라도 부담 비율이나 책임정도가 약화되고 다원화되는 양상을 보인다. 둘째, 공급자로서의 역할에 있어서도 변화가 일어나고 있는데, 기존 국가가 주요한 서비스 공급자였다면 점차 비영리(민간)부문, 영리(민간)부문, 비공식부문(또는 자발적 공동체)들이 서비스 전달체계로 유입되는 경향이 뚜렷하다. 다만 복지국가별로 서비스 공급자에 누가 들어오게 할 것인가에 대한 선별성은 상당히 차이가 난다. 서비스 제공 주체를 공신력 있는 법인만으로 제한하는 경우부터, 개인이나 영리시설까지 모두 진입을 허용하는 경우에 이르기까지 다양하다. 셋째, 서비스 제공에 있어서의 최저한도(혹은 적정수준)를 보장할 수 있도록 '규제(regulation)'의 방식도 다원화되고 있다. 복지다원화 구조가 이뤄지고 있는 현실에서 규제는 해당 국가의 공공성 정도를 가늠하는데 중요한 기준자가 되기도 한다. 구체적으로 적용해보면 가장 엄격한 수준의 규제를 적용한다면 국가가 재원조달자이자 서비스 공급자가 되는 것을 말할 수 있다. 상대적으로 규제 수준을 낮추면 서비스 공급자로 비영리민간업체만을 허용하는 방식, 더 규제를 완화하면 비영리민간뿐 아니라 영리민간조직도 들어오게 하는 방식 등으로 규제의 수준(dimension)이 적용될 수 있다. 규제가 거의 없어질 경우 공공부문 보다는 시장영리부문이 서비스 시장을 자유롭게 이끌어가는 방식으로 전환될 수 있다. 이외에도 규제는 서비스 제공인력의 입직 자격 기준선, 임금제공 수준, 시설인증기준선 제시 등을 결정하는데 중요한 역할을 하기 때문에 점차 한 국가의 공공성 정도를 가늠하는 핵심지표가 되고 있다. 따라서 한 국가에서 서비스 정책의 변화는 해당 국가가 복지개혁을 해나가면서 얼마나 규제완화 정책을 진행시켰는가를 통해서도 가늠할 수 있다

(Daniel and Treblicock, 2005; Le Grand, 2006).

이처럼 기존 선행연구들은 국가가 재원조달, 공급, 규제의 세 가지 축을 어떻게 결합하고 혼합하면서 각 국가별로 고유한 사회서비스 정책구조를 만들어냈는가 보여주는데 초점을 두었다(Le Grand and Barlett, 1993; Johnson, 1987; Miller, 1988). 그런데 기존의 사회서비스 정책이나 복지다원주의, 복지혼합 공공성 논의에서 깊이 있게 다루지 않은 것 중의 하나가 ‘국가(state)’내부의 이해 당사자로서 중앙정부와 지방정부간 각축과 갈등에 관한 것이다. 이들 연구들은 명시하지는 않았으나 중앙정부의 개혁이 지방정부에도 균질하게 적용되거나, 중앙정부의 정책변화에 따른 영향이 지방자치단체에 완전하게 합치하지는 않더라도 상당히 유사한 방식으로 진행되거나 정책적 수렴을 해나가는 것으로 전제하는 듯하다. 중앙정부가 재원조달자로서의 역할을 축소시켜나갈 때 이것이 지방자치단체의 재정부담이나 서비스 공급자로서의 역할 변화에 미치는 영향이나, 중앙정부가 서비스 정책에 있어 규제를 완화시키게 될 경우 이것이 지방정부의 공급자로서의 역할이나 권한에 미치는 과급력 등에 대한 부분은 구체적으로 분석되어 있지 않다.

본 논문은 일본의 보육서비스 정책 전개 과정을 정책사례로 하여, 복지국가 재구조화와 복지혼합의 명목 하에 이루어진 중앙정부에서의 일련의 개혁과 규제 완화가 중앙정부-지방자치단체간 역할, 권한, 책임에 있어 어떤 변화들을 초래하고 있는가를 살펴보고자 한다. 아동복지법이 제정된 1947년부터 현재에 이르기까지의 보육정책 변화과정을 크게 네 단계로 구분해 살펴보는데, 특히 2004년 지방자치개혁으로 인한 중앙정부와 지방정부의 역할 갈등, 그리고 최근에 있었던 보육정책 개혁에 있어서의 중앙정부-지방자치단체 역할 변화에 주목하여 살펴보고자 한다. 또한 중앙정부-지방자치단체의 역할 불균형으로 인하여 발생한 여러 가지 보육관련 현실의 변화를 살펴보고자 한다.

### Ⅲ. 일본 보육정책의 현황과 특징

우선 일본 보육정책에 있어 중앙정부-지방정부간 갈등과 혼선을 보여주기 앞서, 일본 보육정책의 현황 및 특징에 대해 간략히 검토하고자 한다. 이것은 IV장에서 기술할 일본 보육정책의 개혁과 그에 따른 중앙정부-지방자치단체간 역할 변화를 이해하기 위함이다. 일본 보육정책의 현실은 우리나라와 큰 차이를 보이는 측면이 있는데, 이를 중심으로 기술하면 아래와 같다.

### 1. 높은 공립보육시설 비율

일본은 아동복지법에 근거하여 국가와 지방자치단체에서 공립보육시설을 제공하는 비율이 높다. 점차 재정효율화를 이유로 정부의 운영경비가 많이 소요되는 공립보육소가 줄어들고 민간 위탁이 증가하면서 사립보육소가 많아지고 있으나 전체 보육시설 중 (국)공립비율이 10%도 되지 않는 한국과 비교하면 공립보육시설의 비중은 압도적이다. 또한 민간보육시설이라도 직원 인건비를 포함한 보육소의 운영비 전액을 정부와 지방자치단체에서 부담한다는 점에서 우리나라와 사립 어린이집과는 근본적으로 다르다.

2015년 현재 일본의 전국 보육소 운영 현황을 보면, 전국 보육소 수는 24,509개소이고, 그 중 공영 보육소는 9,312개소(38%), 민영 보육소는 15,197개소(62%)가 있다. 공영보육소의 경우 시(구)정촌이 운영하는 보육소가 9,306개소로 대부분을 차지하고 있다. 민영보육소라 해도 사회복지법인이 운영하는 곳이 13,141개소로 대부분이 사회복지법인에 의해 운영되고 있다. 우리나라와 비교해보면 민영보육소도 개인이 운영하는 경우는 거의 없고 공신력을 가진 기관이나 법인에 의해서 운영되고 있다. 사회복지법인이 대부분이고 의료법인, 공익법인, 영리법인 등 법인 중심의 운영이라고 볼 수 있다.

〈표 2〉 운영주체 및 설립주체별 보육소 수

주체		설립 보육소 수	운영 보육소 수
공공		9,887	9,312
	국가, 독립행정법인	1	1
	도도부현	3	2
	시(구)정촌	9,880	9,306
	기타	3	3
민간		14,622	15,197
	사회복지법인	12,673	13,141
	의료법인	14	9
	공익법인 및 일본적십자사	33	39
	영리법인	650	723
	기타법인	1,107	1,133
	기타	145	152
합계	24,509	24,509	

출처: 후생노동성(2015). “사회복지시설 조사” 참고로 작성.

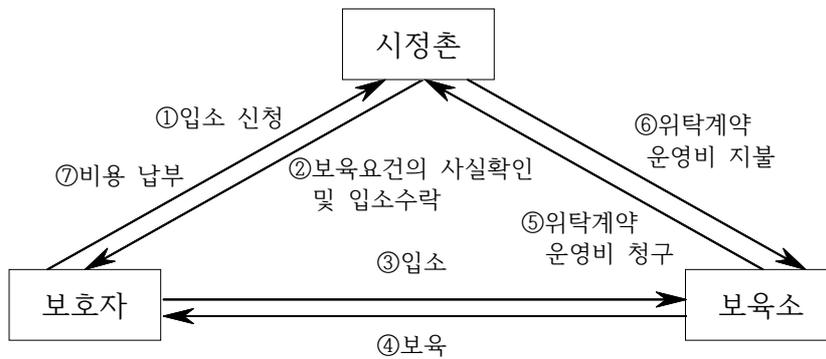
## 2. 보육시설 이용, 관리, 보육료 부담에 있어서 지방자치단체의 역할

일본은 아동의 보육소 입소부터 전체적 이용과정에 지자체의 역할이 뚜렷하다. 즉 보육시설 입소 과정에 지방자치단체가 개입되면서 보육시설별로 달라질 수 있는 보육서비스 질을 일정하게 관리하며, 보육료 부담에도 일정하게 관여한다.

### 1) 입소 보육시설 결정

보육소 입소에 대한 계약은 보육에 대한 직접적 책임을 지고 있는 시정촌과 보호자 사이에서 이루어진다. 자녀를 보육소에 입소시키기를 희망하는 경우, 부모는 보육이 필요한 이유와 입소를 희망하는 보육소를 함께 기입하여 시정촌에 제출한다. 시정촌은 심사위원회를 열어 아동에게 적합한 보육소를 선정한 후 이를 부모에게 통보한다. 또한 보육료는 입소 후에 시정촌에 납부하는 형태로 보육소 이용이 이루어진다. 아래 그림은 보육소 입소, 서비스 이용, 비용지불에 관해서 일본 지자체가 일정하게 역할을 하고 있음을 보여준다.

〈그림 1〉 보육소 입소 절차

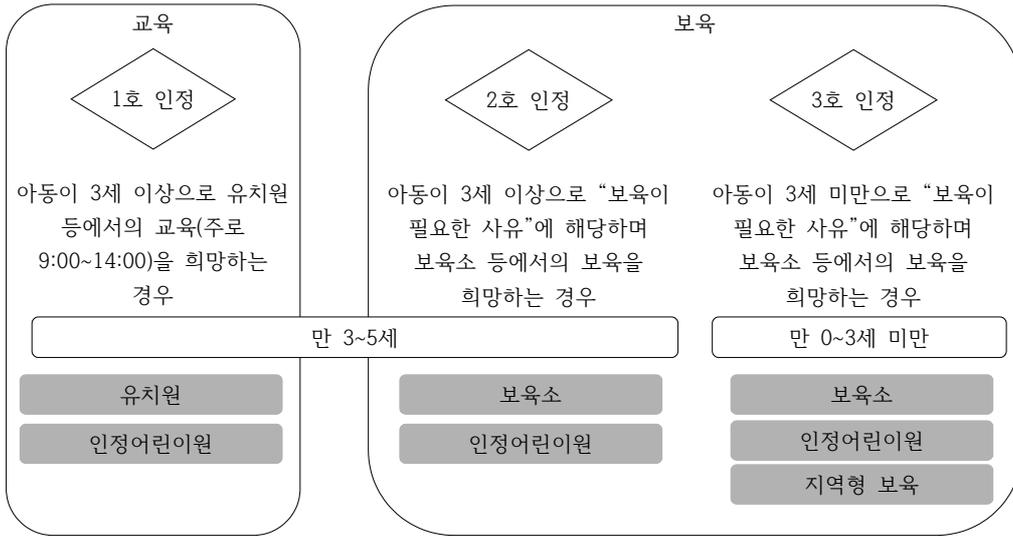


출처: 유해미, 유희정, 장경희(2012) p.20.

### 2) 보육 방식 결정

지방자치단체는 아동의 연령이나 상황을 고려하여 3가지 방식의 인정을 결정하여 통보한다. 부모가 유치원, 보육소, 인정어린이원, 지역형보육사업을 이용하려면 바로 해당기관으로 가는 것이 아니라 지방자치단체에서 ‘지급인정’이라는 절차를 거치게 된다. 지급인정 종류와 이용할 수 있는 1호, 2호, 3호로 구분되며, 1호 6시간, 2호 8시간, 3호 11시간으로 배정된다.

〈그림 2〉 시정촌의 지급인정 배정



■ 2, 3호 인정 해당 사유는 다음과 같음.

보육을 필요로 하는 사유와 기준	보육 필요량	
	8시간	11시간
① 취업	●	●
② 임신, 출산	-	●
③ 보호자의 질병, 장애	●	●
④ 동거 또는 장기입원 중인 노부모 간호·케어 등	●	●
⑤ 화재 복구	-	●
⑥ 구직 활동	●	-
⑦ 취학	●	●
⑧ 육아휴직 중에 이용을 지속할 이유가 있는 경우	●	-
⑨ 기타 이에 준하는 상태로 시정촌이 인정한 경우	●	●

### 3) 보육료 부담 보조

일본은 보호자 소득 기준에 따른 보육료 징수액은 8개 계층으로 구분하며, 소득능력에 따라 차등 지불하는 “능력부담원칙”을 적용하고 있다.

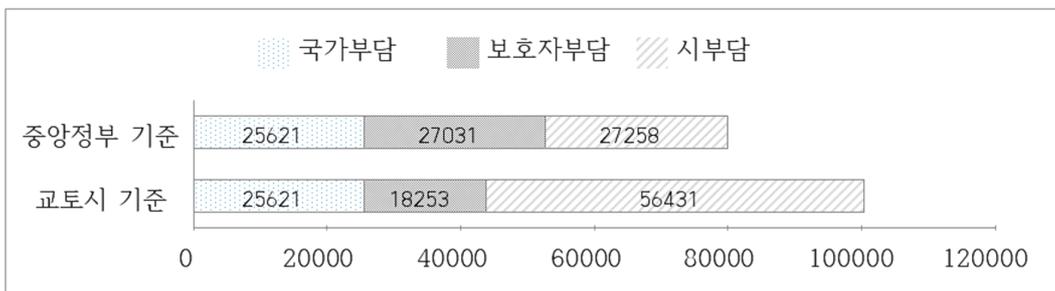
〈표 3〉 소득계층별 부모의 보육료 부담수준(2016년 기준)

계층 구분	정의		월액	
	구분	세액 기준	3세 미만	3세 이상
제1계층	생활보호수급세대		0	0
제2계층	제1계층 및 제4~8계층을 제외한 세대 중 전년도 시정촌 과세 기준	시정촌민세 비과세 대상	9,000	6,000
제3계층		시정촌민세 과세 대상	19,500	19,500
제4계층	제1계층을 제외한 세대 중 소득세 과세 세대 중 과세액에 따라 구분	40,000엔 미만	30,000	27,000
제5계층		40,000~103,000엔 미만	44,500	41,500
제6계층		103,000~413,000엔 미만	61,000	58,000
제7계층		413,000~734,000엔 미만	80,000	77,000
제8계층		734,000엔 이상	104,000	101,000

출처: 文部科学省(2016) “아동·양육 지원 신제도 해설- ②이용자 부담” 참조.

중앙정부는 위와 같이 8단계의 보육료 징수방법을 제시하고 있으나 대부분의 지방자치단체는 자체적으로 조례를 만들어 한층 세분화된 보육료 징수체계 방식을 채택하고 있다. 그 이유는 중앙정부 방식대로 징수하면 보호자 부담이 과중하기 때문이라는 판단 하에 지자체에서 자체 예산으로 보호자 부담 보육료를 지원하고 있다. 현재 중앙정부가 제시하는 보육료를 그대로 수납하는 지역은 없다(유해미, 유희정, 장경희, 2012: 24). 예를 들어 교토시의 경우 아래 그림과 같이 보호자 부담분을 조정하여 징수하는 방식을 취하고 있다. 중앙정부 기준에 따르면 보호자부담분이 27,031엔이 될 경우, 교토시에서는 실제 징수하는 비용은 18,253엔이다. 대신 그 만큼의 차액을 지방자치단체인 교토시가 부담한다. 중앙정부 기준 총 보육비(79,910엔)보다 교토시 기준에서 총 보육비(100,305엔)가 증가한 이유는 교토시가 보육환경 향상을 위해 시부담을 더하여 27,258엔에서 56,431엔으로 늘렸기 때문이다. 이처럼 보육료 지불부담에 있어 중앙정부보다 지방자치단체의 부담 비중이 더 높은 것을 알 수 있다.

〈그림 3〉 교토시 보육료 부담 사례(2014년 기준)



출처: 교토시 홈페이지(<http://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/page/0000178518.html>) 참조.

### 3. 낮은 보육시설 입소비율과 대기아동 문제

그러나 일본의 보육시설 이용률은 상당히 제한되어 있다. 일본 정부는 보육시설 입소나 서비스 질 관리에서 상당한 개입을 하고 있는 것에 비해, 보육시설의 이용을 부모의 취업 등으로 인해 가정에서 아동을 보육할 수 없을 경우에 한정하는 경향이 뚜렷하다. 여성이 일을 하고 있다는 것을 증명하지 않으면 보육시설 입소가 선제적으로 열리지 않을 가능성이 높다는 뜻이다. 여성의 역할은 아직도 아동을 돌보는 것이 주요하다는 전통적 사고가 강한 것에 연유한다. 따라서 우리나라에 비해 보육시설 이용률이 상당히 낮은 편인데, 먼저 0~2세 유아 이용률을 살펴보면 전체 유아 인구(0~2세) 중 27.3%의 유아가 보육소를 이용하고 있으며, 매년 0.9~1.3%씩 증가하고 있는 추세이다. 전체 아동 측면에서 보면, 전체 아동 인구(0세~6세) 중 35.9%의 아동이 보육소를 이용하고 있으며, 매년 0.8~1%씩 그 비율이 증가하고 있는 추세이다.

〈표 4〉 보육시설 이용률 추이

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
전체 아동 이용률 (0세~6세)	30.2	30.7	31.3	32.2	33.1	34.2	35.0	35.9
유아 이용률 (0세~2세)	20.3	21.0	21.7	22.8	24.0	25.3	26.2	27.3

출처: 후생노동성(2015). “보육소 이용률” 참고로 작성.

더욱이 일본 보육 관련 정책에 있어서 가장 큰 문제점 중 하나가 대기아동 문제이다. 대기아동이란, 시정촌으로부터 보육이 필요하다는 인정을 받고 입소신청도 하였으나 인가보육소 부족으로 인해 입소하지 못하고 현재 입소를 기다리고 있는 아동을 말한다. 1998년 이후 대기아동의 추이는 아래와 같다. 2014년 현재 21,371명의 아동이 보육소 입소를 기다리고 있다. 대기아동 문제를 해결하기 위해 정부가 다양한 정책을 펼치고 있음에도 쉽게 해결되지 않는 고질적 문제로 남아 있다.

〈표 5〉 대기아동 수 추이

	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
구개념	39,545	34,153	39,881	41,800	43,434	-	-	-	-
신개념	-	-	25,447	24,245	19,794	19,550	26,275	24,825	21,371

출처: 후생노동성(2015). “보육소대기아동”을 참고로 작성.

2000년까지는 대기아동의 정의를 인가보육소에 입소하지 못하는 모든 아동을 대기 아동으로 분류하여 공표하였다. 그러나 후생노동성은 대기 아동에 관한 정의를 새롭게 하여 ①입소

할 수 있는 다른 시설이 있음에도 불구하고 특정한 보육소 입소를 희망하며 기다리고 있는 경우, ②인가보육소는 아니지만 지방자치단체가 독자적으로 시행하는 보육실 등의 인가 외 보육소, 가정적 보육시설과 같은 보육시설을 이용하는 경우는 대기 아동으로 분류하지 않고 있다. 따라서 1990년대 후반에 비해 2000년 이후 2014년에 이르기까지 대기아동수는 명목상으로는 줄어든 것처럼 보이지만 실제로 대기아동의 숫자는 전혀 줄지 않고 오히려 정책적 혼선을 가져오는 원인을 제공하고 있다. 2016년 2월 15일 일본 취업모가 블로그에 올렸던 ‘보육원(추첨)에 떨어졌다. 일본 죽어라’의 과장과 동년 3월 5일에 있었던 ‘보육원에 떨어진 사람은 나다’라며 해시태그 운동, 부모들의 국회앞 시위는 일본 보육정책에서 대기아동 문제가 얼마나 심각한가를 여실히 보여준다<sup>2)</sup>.

이처럼 대기아동 개념에 대한 개정은 일본정부가 대기아동 수를 줄이기 위해 적극적인 정책적 노력은 하지 않고, 규제완화라는 정책 기조 속에서 안심하고 믿을 수 있는 보육시설 제공에 대한 책임은 회피하면서 점점 수준 낮은 시설(소위 인정원, 가정양육시설 등)에 자녀를 원치 않지만 넣어야 하는 ‘자유없는 선택’을 해야 하는 상황을 불러왔다. 엔젤플랜(1994년), 신엔젤플랜(1999년), 신신엔젤플랜(2004년)에서부터 2015년 아베총리의 ‘1억 총 활약사회’를 위한 보육서비스 확대 정책까지 일본은 보육정책을 위한 국가의 책임을 끊임없이 공표했지만, 믿고 맡길만한 보육시설의 부재로 일본 여성의 경제활동은 구조적으로 제약되고 있으며, 알맞은 보육소를 찾지 못한 대기아동의 문제는 지속적으로 커다란 사회문제가 되고 있다. 대기아동 개념에 대한 정책적 규정 변화는 일본의 고질적인 대기아동 문제를 전혀 풀지 못한 상태에서 거짓 포장을 통해 대중을 호도한 정책으로 비판받고 있다(鈴木尚子, 2004).

#### IV. 일본 보육정책의 규제완화와 그에 따른 중앙정부-지자체 역할 변화

본 절에서는 1947년 아동복지법 제정이후 현재에 이르기까지 일본 보육정책의 전개과정을 크게 네 시기별로 분류하여 일본 보육정책의 특성 변화를 살펴보고자 한다. 특히 복지국가

2) 취업모의 주장은 간단하다. 정부가 저출산고령화 사회에 대응하기 위하여 ‘1억 총 활약사회’를 주장하면서도 실제 아이를 맡길 곳이 없어 일본 여성들은 일을 할 수 없다. 열심히 일하고 열심히 세금을 내도 정부는 일하는 부모가 가장 간절히 원하는 보육시설 제공에 대한 책임을 다하지 않는다. 도쿄올림픽 같은 일회성 행사에 돈 쓰지 말고 보육원이나 아동수당을 늘릴 것을 주장한다. 아베총리는 신 개념에 따라 만들어진 통계자료를 제시하면서 일본에서 대기아동 문제가 크지 않은 것으로 인지하였고, 보육원 입소 어려움 문제를 개인적 문제로 간주하려 하였다. 여기에 반발한 취업부모들은 3월 5일 ‘떨어진 사람은 바로 나다’라는 해시태그 운동을 벌였으며, 국회앞에서 피켓시위를 벌였다. 3월 9일에는 2만 8천명의 서명부가 후생노동상에게 전달되었다. 대기아동 개념에 대한 정부와 국민 간 인식의 차이를 여실히 보여준 사건이라 볼 수 있다.

재편이후 본격적으로 등장한 사회서비스 제공방식의 다원주의화와 그에 따른 과장이 발생하기 시작한 1990년대 후반부터 진행된 일본 보육정책의 주요 개정내용을 살펴보고, 그에 따른 중앙정부-지자체간 역할의 변화와 갈등들을 대해 분석하고자 한다.

## 1. 1947년~1996년: 아동복지법 제정

앞에서 언급한 바와 같이 일본의 보육소 입소는 기본적으로 가정에서 충분한 보육을 받을 수 없는 환경에 놓인 아동에 대해 시정촌이 판정을 통해 입소를 결정하는 “조치제도(措置制度)”에 따라 입소 여부가 결정된다. 이와 같은 체제는 1947년 아동복지법이 제정되면서 구체화되었는데, 그 당시 보육소 수는 약 1,500개소, 입소 아동 수는 약 14만 명에 지나지 않았다.

1955년 이후 고도경제성장을 겪으며 여성의 노동시장 진출로 인해 보육 수요가 급증하게 되었고 더불어 제2차 베이비붐 세대가 유아기가 된 1970년대 후반까지는 보육소에 관한 정부 정책의 초점이 양적 확대에 집중되어 있었다. 그 수가 정점에 달한 1980년에 보육소 수는 1,996,082개소(공립 1,188,340개소, 민간 807,742개소)까지 증가하게 되었다.

하지만 1970년대 중반 경제 위기를 겪으며 복지국가에 대한 비판이 고조되기 시작했고, 동시에 1974년 이후 출생률 저하가 현저해지는 분위기 속에서 본격적인 복지개혁이 단행되었다. 그 여파로 보육소 수는 매년 감소하는 추세를 보였으나 1989년에 출생률이 1.57을 밑도는 “1.57쇼크”를 계기로 저출산 문제가 심각한 사회문제로 대두되기 시작하였고, 출산률을 높이기 위한 다양한 정책들이 등장하는 가운데 1990년대 중반 이후에는 다시 보육소를 확대하는 정책으로 선회하게 된다.

이와 같이 1947년 아동복지법 제정 이후 1990년대 중반까지 보육정책은 사회적 변화에 따라 감소정책 또는 증가정책을 추진하기는 했으나 조치제도에 의한 보육소 입소체제는 50년간 큰 변화 없이 유지되어 왔다. 이 때까지 보육정책에 있어서 시정촌의 역할은 입소를 판정하는 조치권자로서의 역할을 수행하였다.

## 2. 1997년~2003년: 대대적인 아동복지법의 개정

아동복지법은 1997년 개정을 계기로 실로 50년 만에 큰 개정이 이루어졌다(1998년부터 시행). 동 법 개정을 통해 기존에 시정촌이 조치를 통해 아동을 입소시키던 시스템에서 이용자가 선택할 수 있는 보육소 입소 시스템으로 전환되었는데, 이는 조치제도의 폐지를 의미한다. 즉 기존에 시정촌이 아동의 입소를 판정하는 체제에서 벗어나 보육소에 대해 제공되는 정보에 근거하여 보호자가 보육소를 선택하는 체제로 전환된 것이다. 따라서 조치권자였던 시정촌은 이용자의 희망을 듣고 입소를 조정하는 조정자로서의 역할로 축소되게 된다. 행정

계약제도(行政契約制度)로의 이행이다.

보육소 입소 결정에 있어서 기존의 “시정촌에 의한 조치(행정처분)”에서 “시정촌과 보호자와의 계약”으로 전환된 점을 두고 일각에서는 아동복지에 대한 시정촌의 공적 책임 후퇴라고 지적하기도 하고, 보호자가 선택할 수 있을 정도로 보육소가 많지 않다는 비난이 쏟아지기도 했다. 또 다른 한편에서는 시민이 직접 보육소를 선택하는 소비자 주권의 시대가 도래했다며 호평하기도 했다(鈴木, 2004:12).

그러나 1997년 아동복지법 개정에 의한 행정계약제도 도입은 여전히 국가가 보육소 운영비를 공적 재원으로 충당하고, 보육소 입소를 위한 엄격한 기준을 시정촌이 제시하고 있으며, 보육소 입소를 위해서는 시정촌에 신청을 해야 한다는 점에서, 완전하게 과거 지자체에 의한 보육책임이라는 기조로부터 단절되었다고 보기는 어렵다. 즉 형식상 조치제도가 폐지되고 선택권을 보장하는 시스템이 확립되었다고 하더라도 입소 과정 및 보육소 운영에 시정촌이 깊이 관여하고 있다는 점에서 보육서비스 제공 및 이용 정책에 획기적인 변화로 보기는 어렵다는 것이다. 그럼에도 불구하고 1997년 법 개정은 약 50년간 지속되어 오던 보육정책에 변화를 추구하는 시발점이 되었음은 자명한 사실이다.

1998년 1월 중앙정부의 행정개혁추진본부에 규제완화위원회가 설치되면서 한층 가속화 일로를 걷게 된다. 동 위원회에서는 1998년부터 2000년까지 조치를 취해야 하는 사항을 정리하여 “규제완화추진 3개년 계획”을 발표했다. 그 계획 중에는 “아동의 보육에 관한 복지서비스 제공에 민간기업을 참여시키는 방안을 검토하고 1999년까지 결론을 내린다”는 내용이 포함되어 보육정책에 대한 적극적인 규제완화정책을 추진하고자 했음을 엿볼 수 있다. 1999년에 중앙정부의 규제완화위원회가 내린 결론의 요지를 살펴보면 ①수요에 대응하기 위한 다양한 복지서비스의 제공, ②보육소의 설치·운영·이용에 관한 제도개혁이었다. ①에 관해서는 당시까지 민간주체 중에서는 사회복지법인에게만 보육소 설치 및 운영권이 주어져 있었는데, 이를 주식회사 등 영리법인에까지 확대한다는 방침이었고, ②에 관해서는 보육소 내 조리실 필수설치 규제 완화, 야간보육소 규제 완화, 휴일보육 추진, 보육소 보조금 대신 이용자에 대한 직접보조방식 도입 등이 주요 골자였다(北場, 2005: 259).

다음 해인 2000년에 후생성은 일정 조건을 충족한 영리기업에게도 보육소 설치를 허용한다고 발표하고, 더불어 소규모 보육소에 대한 정원요건 완화(30명→20명), 보육소 운영에 관한 부동산 자기소유 제한 완화 등을 추가 도입하였다. 구체적으로 살펴보면, 1999년까지는 보육소를 개설할 경우에 토지 및 건물이 원칙적으로 자기 소유일 필요가 있었으나 2000년 3월 이후부터는 시정촌으로부터의 대여 또는 임대도 인정된 개정이었다.

이와 같은 규제완화 정책이 추진된 이면에는 보육소 대기아동 문제의 해소라는 일본정부가 고질적으로 안고 있던 보육소 공급 부족 문제가 내제되어 있었다. 보육소 설치주체 제한을 폐지했음에도 불구하고 대기아동 문제 해소에 큰 효과를 거두지 못했기 때문이다. 영리기

업에 의한 보육소 설치가 정부의 예상만큼 활발하지 못했고, 이에 일본은 2001년에 다시 아동복지법을 개정한다. 개정 내용 중 주목할 점은 공립보육소의 민영화를 촉진하는 규정이 포함되었다는 점이다. 동법 제 56조7에서 “보육의 실시에 대한 수요가 증대하고 있는 시정촌은 공유재산(지방자치법 제238조1항에서 규정하고 있는 공유재산을 말함)의 대여 및 기타 필요한 조치를 적극적으로 강구하여 사회복지법인 및 다양한 사업자의 능력을 활용한 보육소 설치 또는 운영을 촉진하고 보육의 실시를 위한 공급을 효율적 및 계획적으로 증대시킨다”고 하여 민영화 촉진을 통해 보육소 공급에 주력을 다할 것을 명시하였다.

이를 위한 구체적인 방법으로 시정촌은 PFI(Private Finance Initiative) 방식을 도입했다. PFI 방식이란 민간 보육업자가 건설한 보육소를 지자체가 매입한 후, 다시 민간 보육업자에게 대여하는 방식으로 운영을 위탁하는 방법이다. 2001년 법 개정을 계기로 PFI 방식을 통한 보육소 건설이 공적 보조금 지급의 대상이 되었다. 그 이전에는 사회복지법인이나 지자체가 보육소를 신설할 경우에는 국가가 비용의 1/2, 도도부현이 1/4로 합쳐서 비용의 3/4이 보조금으로 교부되었지만, 기타 민간사업자는 공적 보조의 대상이 아니었다(鈴木 2004:12). 이와 같은 노력의 결과 2002년 시점에서 공설민영형 보육소 406개소 중 공립보육소의 위탁 운영형이 282개소, 공유재산의 민간 대여형이 124개소까지 증가하게 되었다(全国児童福祉主管課長会議 2003: 31).

〈표 6〉 일본정부의 보육관련 규제개혁 완화 조치(1997년-2000년)

<p>(1) 1997년: 보호자에 대한 보육소 선택권을 인정함.                  보호자에 대한 보육소 정보제공 의무화                  소득에 따른 이용료 부담 외에 서비스 이용에 따른 비례부담분 강화                  ⇒ 지방정부 역할: 조치권자→보육소 입소 조정자(행정계약 조치)</p>
<p>(2) 1998년: 단시간 근무 보육교사 도입허용                  급식 조리의 업무 위탁 허용                  정원을 초과하여 입소 가능하도록 규제 완화(연초 10%, 매해 도중 15%)</p>
<p>(3) 1999년: 신엔젤플랜. 규제를 더욱 완화하여 정원 초과아동 입소 비율을 높임.                  (매해 초 15%, 매해 도중 25%)                  소규모 보육소의 정원 조건을 30명에서 20명으로 조정함.                  보육소의 부동산소유에 관한 규제 완화함.                  ⇒ 중앙정부: 공립보육소의 민영화 촉진</p>
<p>(4) 2000년: 보육소 설치 주체 제한을 폐지, 주식회사가 보육소 설립할 수 있게 함.                  ⇒ 중앙정부: 공립보육소의 민영화 촉진 가속화                  지방정부: PFI(Private Finance Initiative)방식 도입</p>

그러나 이와 같은 중앙정부 및 지방정부의 보육소 확충을 위한 노력에도 불구하고 보육소 대기아동 수는 오히려 증가하는 경향을 보였다. 2000년 약 34,000명에서 2002년에는 약 4만 명까지 증가했다. 정부는 또 다른 정책을 강구하였고, 2003년 아동복지법 개정에서는 시정촌에 “아동양육지원사업을 위해 시정촌에 필요한 조치를 취할 것, 보육 수요가 증가한 시정촌, 도도부현에 보육계획 등의 책정을 의무화”하는 내용이 포함되었다. 이로 인해 보육 공급을 확충해야 하는 지자체의 부담은 더욱 가중되었고, 몇몇 지자체에서는 지자체 독자적인 보육 사업을 전개하기도 하였다. 이 무렵 대표적인 예가 된 사례가 동경도(東京都)의 인증보육제도와 요코하마시(横浜市)의 요코하마 보육실 제도이다. 이들 사업은 국가가 정한 보육소 설치기준을 충족하지 못해 인가를 받지 못한 인가외보육소를 대상으로 지자체가 독자적으로 더 완화된 설치기준을 제시하여 이를 충족했을 경우, 지자체가 보조금을 지급하기 위한 의도에서 도입된 제도이다.

동경도의 인증보육소 기준은 0세 아동에 대해 보육을 실시할 것, 개소시간을 13시간 이상으로 할 것, 정규직 보육교사를 60% 이상으로 할 것 등의 기준을 내세웠다. 국가가 정한 인가보육소 기준과 동경도가 독자적으로 마련한 인증보육소 기준의 차이는 다음의 <표 7>과 같다.

<표 7> 보육소 설치에 대한 국가 기준과 지자체 기준 비교

	인가보육소 (국가 기준)	인증보육소 (동경도 기준)
정원, 대상 연령	정원 60명 이상(단 소규모 보육소의 경우 20명 이상)	A형: 역전에 설치하는 것을 기본으로 함(정원 20명~120명, 그 중 0세~2세가 1/2 이상일 것) B형: 개인이 설치한 보육소로 6명~29명 정원의 소규모 보육소
0세 아동 보육	0세 아동 정원이 없는 보육소 있음.	0세 아동 보육을 반드시 실시해야 함.
기준 면적	0세 및 1세 아동 1인당 기준면적이 3.3㎡ 필요함.	탄력적 기준을 적용하여 0세 및 1세 아동 1인당 기준면적을 2.5㎡로 완화함.
보육료	시(구)정촌이 징수함.	인증보육소가 징수함. 보육료는 인증보육소에서 자유롭게 설정할 수 있음. (상한 있음)
신청방법	시(구)정촌에 신청함.	인증보육소와 보호자와의 직접계약을 맺음.
개보수 비용 보조	주식회사를 대상으로 하는 보조제도는 없음.	A형 중에서 역 개찰구에서 5분 거리 이내에 있는 보육소를 대상으로 개보수 비용을 일부 보조함.
개소 시간	8시간을 기본으로 함.	모든 보육소에 13시간 이상의 개소를 의무화함. 이를 통해 이중보육 해소함.
서비스 내용 설명	서비스 내용에 대한 설명 의무는 없음.	각 인증보육소에서 계약시에 보호자에게 ‘중요사항설명서’를 전달하고 서비스 내용이나 시설의 개요, 사업자 개요 등을 설명함을 의무화함.
인가서 및 인증서 공개	인가보육소에 대해서 설치 인가서를 교부하지만, 공개 게시할 의무는 없음.	각 보육소에서 이용 정원이나 개소시간 등 서비스 내용을 명시한 ‘인증서’와 기준에 적합함을 증명하는 ‘적합증’을 현관 근처 등 이용자 눈에 띄기 쉬운 장소에 게시해야 함.

이와 같은 독자적 기준을 마련하게 된 배경에는 국가에서 정한 인가보육소 기준에 따르자면 동경과 같은 대도시에서는 공간면적을 충족하기 못해 보육소 인가를 받지 못하는 경우가 있거나 보육하는데 있어서 상대적으로 손이 더 많이 가는 0세 아동에 대한 보육을 실시하지 않는 보육소가 있었는데, 이와 같은 문제를 해결해 대기아동을 없애고자 하는 지자체의 적극적인 의지가 있었던 것이다.

동경도는 이 제도를 2001년 5월에 발족하여 일찍이 영리기업 및 개인에 의한 보육소 설립을 촉진해 사업자간 경쟁을 활성화시킴으로써 다양한 보육 니드에 대응할 수 있는 새로운 형태의 보육소 설치를 도모하였다. 인증보육소에는 크게 A형(驛前기본형)과 B형(소규모, 가정적보육소)의 두 종류가 있다. 제도 시행 2년 후인 2003년에는 도내에 172개의 인증보육소(A형 106개소, B형 66개소)가 설치될 정도로 빠르게 확산되었다. 동경도내 인가보육소 1,600개소 가운데 10%가 인증보육소로 등록되었고, 나머지는 인가보육소 기준은 충족하지 못하지만, 동경도내의 독자적 기준인 인증보육소 기준을 충족하여 지역의 특성에 맞는 보육서비스를 제공해오고 있다.

### 3. 2004년~2010년: 보육소 운영비 보조방식에 대한 개혁

2004년은 사회복지정책 세제 개혁(‘지방분권일괄법’<sup>3)</sup>)과 발맞춰 보육정책 분야에서도 대대적인 변화가 이루어졌다. 2004년에는 정부와 지방자치단체 간의 재정부담에 대한 일련의 개혁인 삼위일체개혁(보조금 폐지·세원이양·교부금 개혁)이 이루어졌다. 이 개혁의 일환으로 사회복지시설 정비에 관한 보조금이 폐지되거나 통합보조금, 교부금의 형태로 변경되는 개혁이 이루어졌다. 이들 개혁은 지자체의 재량권을 높이는 개혁이라 할 수 있지만, 실제로는 지자체의 재정상황을 더욱 악화시킨 정책이라 할 수 있다. 보육정책 분야에서도 지방세제 개혁에 의해 획기적인 전환이 이루어졌다. 2004년 소위 ‘아동/양육지원플랜(신신엔젤플랜)’을 도입하여 보육정책에 대한 국가의 책임을 확대하겠다는 의지를 천명했지만, 그 방식에 있어서는 종전과는 완전히 다른 방식이었다. 즉 중앙정부가 보육비용을 부담하지만 지방자치단

3) 2004년 시행되기 시작한 ‘지방분권일괄법’은 지방분권제도 및 지방재정제도에 관한 일련의 개혁조치를 포함한다. 구체적으로 살펴보면, 종전 지방자치단체는 단체위임사무로 업무로 이관을 받았는데, 개혁조치이후 사무가 ‘법정위탁사무’와 ‘자치사무’로 분리되어 재편성되었다. 이 과정에서 사회복지관한 사무는 대부분 자치사무로 분리되었고, 보육서비스도 자치 사무로 분류되었다. 이와 같은 재편으로 인해 중앙정부의 복지업무에 대한 책임이 단체위임사무때보다 훨씬 약화되었다. 보육서비스도 같은 맥락에서 중앙정부의 책임 사무로부터 벗어나 지방정부의 책임으로 이전되었다. 원래 보육은 지방자치단체 책임이 종전부터 높은 편이었으나, 분권일괄법 시행이후 더 높아졌다. 또한 2004년부터 2006년에 걸친 정부-지자체간 재정 개혁인 ‘삼위일체개혁(보조금폐지, 세원이양, 교부금개혁)’으로 보조금이 폐지되고 교부금 형태로 변경되면서 지방자치단체의 재정부담은 훨씬 높아졌다(김지미, 2014: 177-178).

체를 통해 (공영)보육시설을 지원하는 방식이 아니라, 직접 민영시설에 대한 보조금 지급을 제공함으로써 이들의 확대를 추동해내는 방식으로 전환하였다. 이에 따라 지자체가 공립보육시설을 정비하고자 할 경우에 중앙정부가 지급하던 보조금이 폐지되었고, 민간보육시설이 시설을 정비할 경우에만 보조금을 지급함으로써 지자체가 보육시설을 정비하기 위해서는 상당한 비용부담을 감수해야만 했다. 즉 중앙정부가 보육서비스에 대한 책임에서 자유로워지고, 대신에 지방정부의 보육재정부담이 과중되는 결과를 낳았다(김지미, 2014: 178).

2004년까지 보육소 운영비는 아동 한 명을 보육하는데 필요한 최소한의 비용의 국가 기준(보육단가)에 근거하여 총액을 산정한다. 그 중 보호자가 지불하는 보육료를 뺀 나머지 금액 중 1/2은 국가가, 1/4은 도도부현이, 나머지 1/4은 시정촌이 부담하는 체제였다. 하지만 2004년 개혁을 기점으로 공립보육소의 일반재원화가 추진되었는데, 이를 통해 각 지자체의 판단 하에 보육소 운영비를 일반재원으로 충당한다는 법안이 실현되었다. 즉 공립보육소 운영비에 대한 국가 보조금이 없어져 보호자 보육료를 제외한 나머지 전액을 시정촌이 부담하게 되었다. 그리고 민간보육소 운영비에 대해서는 기존 체제와 동일하게 국가 1/2, 도도부현 1/4, 시정촌 1/4을 지급하는 체제를 유지하는 형태로 개정되었다. 따라서 지자체 입장에서는 공립보육소를 유지할 경우, 더 많은 시정촌 재정이 투입되어야 하는 상황이 발생한 것이다. 이와 같이 공립보육소의 일반재원화 정책은 지자체가 보육소를 직접 설립하고 운영하는 직영체제에서 벗어나 운영에서 손을 놓게 하는, 즉 어쩔 수 없이 인가보육소를 늘리고 민영화를 촉진해야 하는 상황에 놓이게 된 결정적 계기가 되었다.

2004년 재정개혁 이후, 츠치우라시(土浦市)에 있어서 공립보육소와 민간보육소의 운영비 재정을 비교하면 <표 8>과 같다. 아동 한 명을 보육하는데 공립보육소에서 보육하는 경우 시재정이 71,029엔이 드는데 비해 사립보육소에서 보육하는 경우에는 21,445엔이 소요되어 공립의 경우가 약 3배 이상 높은 시부담이 발생함을 알 수 있다.

<표 8> 츠치우라시의 보육소 운영 형태별 전체 운영비 비교 (2013년)

	시설수 (개소)	누적입소 아동수 (명)	지출액 (천 엔)	시설당 지출 (천 엔)	수입액			아동 1인당 시부담 (엔)
					국가, 현 운영비보조금 (천 엔)	보호자 보육료 (천 엔)	시부담 (천 엔)	
전체	23	22,580	2,013,391	87,539	510,725	510,902	991,764	43,922
공립	11	10,233	957,010	87,001	0	230,032	726,978	71,029
사립	12	12,347	1,056,381	88,032	510,725	280,870	264,786	21,445

출처: 土浦市 (2016) 公立保育所民間活力導入実施計画.

게다가 지자체가 설립하고 직접 운영하는 “공립공영”, 지자체가 설립하고 민간에 운영을 위탁하는 “지정관리제”, 민관이 설립하고 민관이 운영하는 “민립민영”의 경우, 소요되는 시정촌 부담분이 각각 상이하다. 아래 <표 9>는 이치가와시(市川市)의 아동 1인당 소요되는 보육비용의 재정지출 내역을 나타낸 것이다. 위에서 언급한 바와 같이 이치가와시의 경우에도 공립공영으로 운영했을 경우, 가장 많은 비용이 소요됨을 알 수 있다. 특히 시정촌 지자체 부담에 있어서는 그 차이가 현저하다.

<표 9> 이치가와시 아동 1인당 소요되는 보육비용의 재정지출 내역 (2015년)

	시	현	국가	보호자	기타	1인당 총 비용
민립민영	53,364엔	15,784엔	25,285엔	25,976엔	536엔	120,945엔
지정관리	93,037엔	342엔	26,147엔	26,147엔	0엔	119,526엔
공립공영	122,636엔	420엔	223엔	24,767엔	1,965엔	150,011엔

출처: 市川市 (2015) 市川市子ども子育て会議 「公立保育所運営の今後の方針について」.

게다가 민립민영과 지정관리 간에 소요되는 총 비용에는 큰 차이가 없음에도 불구하고 지정관리 형태의 경우, 시부담이 민립민영에 비해 약 2배에 달하는 높은 비용이 발생하기 때문에 시정촌 입장에서는 지정관리조차 포기하고 설립 및 운영권에 대한 전권을 민간에 이양하고 있는 추세이다. 즉 공립보육소의 토지 및 건물을 민간에 양도하거나 대여하여 민립민영의 형태로 전환하여 보육소를 운영하는 것이다. 이 경우에는 완전히 민간 시설이 되기 때문에 국가의 운영비 보조금을 받을 수 있고 지방정부 입장에서도 가장 유리한 방식이다. 또한 시가 국가 보조금을 받아 설립한 시설이라도 양도 또는 대여하는 민간주체가 사회복지법인 등 민법 제33조에 규정되어 있는 공익법인인면서 양도 후에도 계속해서 보육소를 운영하는 경우에는 시에 국고 보조금을 반환할 의무가 소멸된다. 따라서 시정촌 뿐만 아니라 민간주체에 있어서도 시정촌이 설립한 보육소를 양도받아 운영하는 방안은 상당히 큰 동기부여가 될 수 있는 운영 형태라 할 수 있다. 이상에서 검토한 바와 같이 2004년부터 개정된 운영비 보조금 개혁에 따른 보육재정 부담 증가로 지자체 입장에서는 공보육보다는 민간이양을 적극적으로 고려하지 않을 수 없었다. 즉 지자체가 공영보육소 정책기조를 고수하게 될 경우 이로 인한 재정부담을 온전하게 짊어져야 하기 때문에, 점차 공영보다는 민간에 의한 운영을 적극적으로 수용하거나 보육재정 부담을 민간시설 유치로 분산시켜야 하는 상황에 놓이게 되었다.

일본 보육정책에 있어 정부에 의한 규제완화의 또 다른 결정적 계기는 2006년 인정어린이 원제도 법제화이다. 일본은 대기아동의 수를 줄이기 위해 엄격히 보육시설이라고 할 수 없는

시설이나 유치원도 입소가능 시설로 인정하고, 소규모 시설도 인정하는 조치를 단행했다. 2006년 “취학 전 영유아에 관한 교육, 보육 등을 종합적으로 제공하기 위한 법률”을 통해 인정어린이원제도를 법제화하였고 2008년에는 가정적 보육사업을 법제화하였다. 인정어린이원의 경우, 저출산으로 유치원은 감소하는데 비해 취업여성의 증가로 보육소 입소를 희망하는 아동이 증가하게 되자 유치원을 활용하여 대기아동을 흡수할 목적으로 중앙정부 주도로 2006년에 창설된 유치원과 보육소의 일체형 시설이다.

특히 보육소와 달리 시설과 보호자가 합의하여 시설입소와 보육료를 결정하는 방식으로 도입함으로써 “영유아 보육에 있어서의 지방자치단체의 책임을 회피”하기 위한 제1단계 절차라는 비판을 보육 관계자와 보호자들로부터 받았다. 시설설치와 운영의 기준 역시 현행 보육소와 유치원에 비해 낮은 것은 물론이고 시설유형에 따라 시설설치 기준이 상이하며, 지방재량형 인정어린이원의 경우에는 현재의 무인가 보육시설을 법정시설로 용인하였다는 비판을 받았다(장경희, 2014: 269). 2010년에는 3세 이상 아동을 보육하고 있는 공사립 보육소 모두 급식을 외부에서 조리하여 반입할 수 있게 되었으며, 보육소의 부동산소유에 관한 규제도 완화하는 등 보육시설 운영에 관련된 규정들이 자유로워지게 함으로써 민간시설의 유입을 촉진하였다.

〈표 10〉 일본정부의 보육관련 규제개혁 완화 조치(2004년-2011년)

<p>(1) 2004년: 삼위일체개혁 실시(공립보육소 운영비의 일반재원화)                  ⇒ 중앙정부 역할: 공립보육소 운영 보조금 폐지                  지방정부 역할: 공립보육소 운영비 전액 부담(높은 시부담 발생)                  적극적 민영화 실시</p> <p>(2) 2006년: 인정어린이원제도 법제화</p> <p>(3) 2008년: 가정적 보육사업 법제화</p> <p>(4) 2010년: 3세 이상 아동을 보육하는 보육소의 급식을 외부에서 조리하여 반입할 수 있게 됨.                  보육소의 부동산 소유 규제 완화                  ⇒ 민간시설의 유입 촉진</p>
--

#### 4. 2012년~현재: 신제도 도입을 통한 보육 다원화기

일본정부는 대기아동 문제를 해결하기 위해 1990년대부터 다양한 규제 완화정책을 전개했음에도 불구하고 크게 해결하지 못했다. 이에 2012년 보육정책의 대대적인 개혁을 단행하였다. 이른바 “아동·양육 지원 신제도”라 일컬어지는 3법 개정이다. 즉 ①아동·양육지원법, ②

인정어린이원법의 일부 개정, ③아동복지법 개정을 실시하였는데, 주요 개혁 내용은 다음과 같다. 먼저 ①에 관해서는 지금까지 각각 다른 법과 행정적 적용을 받던 유치원과 보육소의 이용절차나 재정부담 구조를 일원화하였다. ②에 관해서는 유보연계형 인정어린이원에 대해서 유치원과 보육소의 인가 및 지도감독을 일원화하였다. 그리고 ③에 대해서는 위의 두 법의 시행에 따라 보육서비스 시설 설치 기준이나 보육환경조성에 대한 지자체의 역할이 재조정하여 관련 조항들을 정비하는 개정이 이루어졌다. 또한 일본 정부는 “아동·양육 지원 신제도” 시행 이후 급여방식을 유치원, 인정어린이원, 보육소와 관련된 “시설형 급여”, 그리고 소규모보육, 가정적 보육, 사업장내 보육, 재가방문형보육을 묶어서 “지역형 급여”로 크게 이원체제로 구성하였다. 2012년에서 성립된 신제도는 2015년부터 실시되고 있다.

위의 개정 이전에는 유치원 소관은 현(縣)이고 보육소 소관은 시(市)로 각각 다른 지역에서 소관하고 있었으나 2012년 개정을 통해 양자 모두 소관 책임을 시정촌으로 이양했다. 따라서 이와 같은 일견 시정촌의 책임과 권한이 더욱 증가된 것으로 보일 수 있으나 꼭 그렇다고만 할 수 없다. 왜냐하면 중앙정부는 아동복지법 개정을 통해 시정촌의 보육실시 의무가 결정적으로 완화하였기 때문이다. 현행 아동복지법 제24조에서는 “아동을 보육할 수 없는 경우, 시정촌은 보호자로부터 신청을 받아 영유아를 보육소에 입소시켜 보육하여야 한다”라고 시정촌의 아동에 대한 보육 의무가 명시되어 있었는데, 개정 아동복지법에서는 기존 조항에 추가로 “시정촌은 보육이 필요한 아동에 대해 인정어린이원 또는 가정적 보육사업 등을 준비하는 등 필요한 보육을 확보하기 위한 조치를 취하여야만 한다”라고 명시하여 시정촌의 책임이 다소 경감되었다고 볼 수 있다. 즉 기존에는 시정촌이 보육소에 입소시켜야 한다는 조항만 있었으므로 시정촌은 보육소 설치에 대한 강력한 의무를 가지고 있었다. 반면에 2012년 개정을 통해 보육소 설치를 하지 않더라도 인정어린이원 또는 가정적 보육사업 등을 준비하는 것으로 시정촌은 책임을 다하는 것이 되기 때문이다. 즉 시정촌은 보육에 대한 직접적 제공 의무에서 벗어나 보육 관련 인프라를 갖추기 위한 노력 의무로 책임이 완화되었음을 의미한다.

지금까지는 아동복지법상 보육시설이 아닌 시설들, 즉 정원 19명 미만의 소규모로 운영되는 보육시설이나 사업소 내 보육시설 등은 공적인 지원이 없는 상태에서 운영되고 있다. 게다가 이와 같은 미인가 보육시설에서 사고 발생률이 월등히 높다고 후생노동성이 발표한 바 있다(장경희, 2014). 그럼에도 불구하고 정부는 이와 같은 시설들을 보육소 보육을 대체하는 시설로 명시하였다. 또한 기존에는 보육에 소요되는 운영비를 인가보육소에만 지급해 왔으나, 2012년부터 인가 외 보육소를 다른 형태로 명칭 변경하여 지자체가 보조금을 지급할 수 있는 길을 열어준 것이다. 이러한 행정 운영은 결국 보육서비스의 질을 떨어뜨리고 그 피해는 아동 및 보호자에게 돌아갈 수밖에 없다. 게다가 지역형 보육사업은 내각부령이 정하는 기준을 참조하여 시정촌이 조례로 규정하도록 하고 있다. 따라서 보육의 질과 밀접한 관련을

가지고 있는 보육교사 배치, 아동1인당 보육실의 면적 기준 등은 더 이상 의무사항이 아니며, 지자체들은 내각부령을 참조하여 실정에 맞게 제정하고 있는 현실이다. 실제로 2014년부터 각 지방자치단체들이 가정적 보육사업을 포함한 소규모 보육사업을 실시하기 위해 발표한 행정지침을 살펴보면, 보육교사 자격증을 소지하고 있지 않아도 아동을 보육할 수 있도록 명시하고 있다(장경희, 2014: 274).

전체적으로 일본 보육정책은 보육시설 공급에 있어서 중앙정부나 도도부현 보다는 시정촌이 안게 될 부담의 총량이 늘어나고 있으며, 중앙정부는 법률 개정을 통해 지자체가 안게 될 부담 총량을 감소시킨다는 취지아래 서비스 질에 대한 기본적 규제 메커니즘마저 무너뜨리고 있는 상황이다. 이에 따라 지방자치단체는 최고한도의 재정적 부담을 안아야 하는 공영보육시설 확충보다는 민영시설을 허용하는 방식을 받아들일 수밖에 없으며, 소규모 보육사업이라 하더라도 현행 인가 보육소에 준하는 기준을 적용하여 보육서비스를 제공하는 체계를 만들어나가고 있다.

〈표 11〉 일본정부의 보육관련 규제개혁 완화 조치(2012년-현재)

<p>(1) 2012년: 아동·양육 지원 신제도 실시</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동·양육지원법 제정</li> <li>- 인정어린이원법 일부 개정</li> <li>- 아동복지법 개정</li> </ul> <p>지자체별 보육시설 설치기준 완화 유치원 및 보육소 소관지역 시정촌으로 이양 ⇒ <b>중앙정부 역할: 보육에 대한 책임 감소함.</b> <b>지방정부 역할: 중앙정부로부터 떠안은 보육에 대한 책임을 부모에게 전가함.</b></p>
---

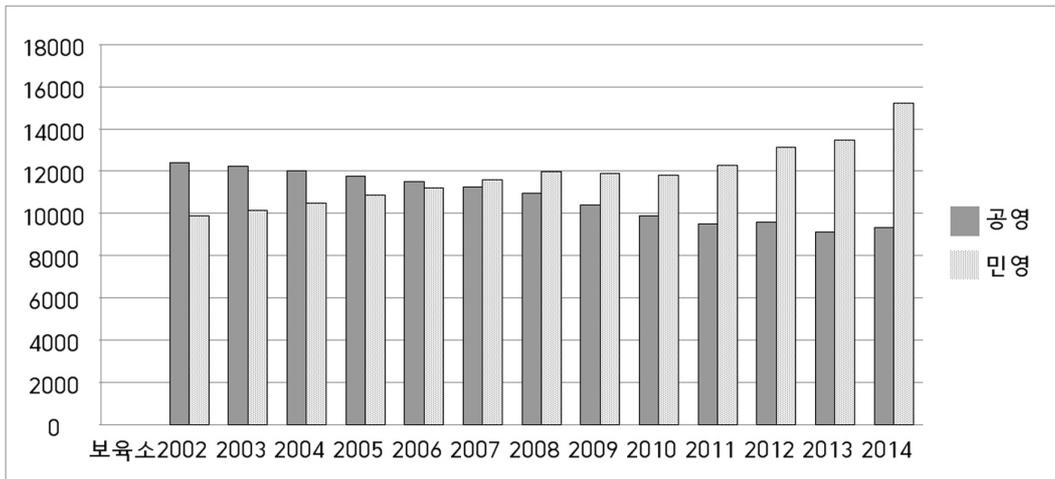
## V. 결론: 일본 보육정책의 변질과 정책적 함의

이상에서 검토한 바와 같이 일본 중앙정부는 채원조달자로서의 역할은 수행하고 있지만, 그 역할의 많은 부분을 현저하게 줄이고 있으며 그 만큼의 상쇄분을 지방정부로 이양하였다. 특히 2004년 보조금 개혁을 기점으로 공영보육소 운영에 있어서 지자체의 재정부담 증가 경향은 뚜렷하게 나타나고 있다. 2004년 이전의 공영 및 민영보육소 운영비 재정분담 비율은 국가와 지방정부가 반반씩 부담하였으나 2004년부터는 공영보육소의 경우 전액 시정촌이 부담하게 되었다. 즉 중앙정부가 공립보육소에는 보조금을 주지 않고, 민영보육소에만 보조금을 제공해주는 정책을 도입하게 되면서 지방정부가 공립보육소를 운영을 하게 될 경우 전체

운영경비를 부담해야 하는 상황을 맞게 되었다.

이러한 정책적 전환은 지방정부로 하여금 서비스 직접 공급자로서의 역할은 축소하도록 하는 정책으로 변질되었다. 이에 따라 2000년대 중반 이후에는 지방자치단체가 공급자와 운영자의 역할을 수행하는 공립보육소는 과중한 부담이 되면서 민간기관에 운영권한을 이양하는 지자체 사례들이 증가하고, 이에 비해 민간보육소는 지속적으로 증가하면서 2007년 이후에는 공영보육소보다 민영보육소가 더 많아지고 있으며, 최근으로 올수록 민영시설의 증가 속도는 더 빨라지고 있다. 결국 보육소 공급주체가 지방정부에서 민간으로 넘어가고 있는 양상이 뚜렷하게 나타나고 있다. 이에 따라 일본의 오랜 보육정책 전통이었던 지방정부에 의한 공영보육소가 민간시장에 잠식될 가능성이 있음을 보여준다.

〈그림 4〉 일본 보육시설의 공급주체별 분포 현황



출처: 후생노동성(2003-2015). “사회복지시설 조사” 참고로 작성.

특히 최근 2015년부터 실시되는 신제도에서는 아동 보육의 질 보장에 대한 지방정부의 의무조차 경감시키는 개정을 함으로써 지금까지 많은 부담을 지고 있던 시정촌의 부담이 줄어든 대신에 그로 인한 피해가 아동 및 보호자에게 돌아갈 가능성이 높아졌음은 자명한 사실이다. 인가보육소 인정범위의 확대, 아동1인당 면적 기준 의무 폐지, 자격증 없는 보육교사 허용 등은 그동안 일본이 보육정책에 있어 재원조달자이자 공급자로서의 국가 또는 지방자치단체의 역할과 책임정도를 현저히 완화시킨 것으로 보인다. 중앙정부에 이어 지방자치단체의 역할과 책임정도도 줄어들게 된다면, 현재 보육소 이용아동을 위한 서비스 질에 대한 보장은 개인 또는 민간업체의 윤리의식에 의지할 수밖에 없다. 일본 보육정책에 있어서 중앙정부, 지방정부의 책임 완화 또는 부담전가로 인한 정책적 결과가 아동보육서비스 질에 어떻게

영향을 미칠 것인가에 대해서는 향후 귀추가 주목된다.

본 연구는 일본의 국가와 지자체간 보육정책을 둘러싸고 발생한 갈등과 영향력 추이를 분석해보면서 이것을 통해 한국사회에서의 정책적 함의를 찾아보고자 하였다. 일본과 한국 보육정책은 성격과 설계방식에 있어서 명목적으로는 동일하지 않다. 가장 현격한 차이는 초기 셋팅에서의 차이이다. 일본은 초기부터 보육서비스를 국가의 공적 책임으로 인식하고 공보육 체계를 통해 보육서비스를 제공하려는 전통이 강했던 반면, 한국은 초기부터 국가를 통한 보육보다는 민간에 의존하여 보육서비스 규모를 키워왔다. 2016년 현재 한국, 일본의 공보육 대비 민간보육 시설율은 비교해보면 양국의 차이가 뚜렷함을 알 수 있다. 그러나 보육서비스 정책에 있어서 점점 유사한 방향으로 정책적 수렴을 해 나가는 것으로 보인다. 일본은 오랫동안 중앙정부나 지자체를 통해 보육 서비스 재원, 공급, 규제를 지켜내려는 노력이 있어왔으나 점차 중앙정부가 이를 지방자치단체로 이양시키고, 재정부담을 견디기 어려운 지방자치단체는 준시장화, 시장화, 규제완화 방식으로 이를 회피함으로써 보육서비스 공급에 있어 커다란 변동이 일어나고 있다. 일본의 보육정책 전개에 있어 중앙정부, 지자체간의 갈등과 부담의 지자체 이양은 최근 한국에서 무상보육 실시과정에서 폭발한 지방자치단체의 재정고갈, 특히 누리과정 예산을 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체(교육청)와의 재정책임 논쟁을 분석하는데 시사하는 바가 크다.

첫째, 일본의 2004년 ‘삼위일체(보조금 폐지, 세원이양, 교부세 개혁)’ 개혁은 기본적으로 보육재정의 부담이 중앙정부에서 지방정부로 이양된 것으로 보인다. 이 개혁은 사회복지시설 정비에 관한 중앙정부의 보조금 폐지되고 교부금 형태로 변경되는 내용이었다. 이후 지방자치단체가 보육시설을 정비할 경우에는 그 재정책임은 지방자치단체 소관으로 넘어갔다. 다만 민간보육시설이 시설을 정비하는 경우에는 특정한 목적으로 이루어진다는 취지에서 중앙정부가 이를 책임졌다. 지방자치단체가 공립보육시설을 정비하려면 상당한 비용을 지출해야 했기 때문에, 결국 지자체는 공립보육시설 확충보다는 ‘인가보육소’ 확대를 통해 예산 부담 문제를 해결하는 출구를 찾았다. 이로 인해 지자체는 직접 보육소를 운영하는 공급자로서의 역할을 하지 못하고 인가보육소 설치와 운영에 있어서 기준선 제시라는 규제자로서의 역할로 위상을 격하하였다. 이후 지자체는 보육시설의 양적 확대를 위해 각종 규제를 완화하는 조치를 취한다. 새롭게 인가보육소로 참여한 주체들은 주식회사, NPO 법인, 학교법인 등으로 기존 사회복지법인에게는 엄격하게 요구된 기본재산 유지, 설치인가, 설비 기준 등이 적용되지 않았다. 이것은 자연스럽게 공보육시설의 민영화, 시장화로의 이행을 촉진하는 계기가 되었다. 일본은 민영화, 시장화로 인한 폐해와 보육서비스 질에 대한 불안에 대응하기 위하여 2011년부터 보육서비스 제3자 평가제도를 도입하였다. 제3자평가제도란 전문가들로부터의 평가와 평가결과에 대한 공표를 통해 이용자의 적절한 선택을 도와준다는 취지로 이루어지고 있지만, 실제 공설민영이나 일부 시설만 참여하고 있어 그 실효성에 있어서 비판을 받아

왔다(김지미, 2014; 오영란, 2009). 결국 일본의 오랜 전통이었던 국가와 지자체에 의한 보육 서비스 질 관리 보장이 후퇴하면서 부모들이 주변에 보육시설이 있어도 아동을 맡기는 것을 저어하는 현상들이 나타나고 있다.

둘째, 2015년 ‘아동양육지원신제도’ 개혁은 종전의 개혁들보다 더 규제를 완화하면서 국가나 지자체의 보육의 질에 대한 보장으로부터 더 멀어지고 있다. 우선 ‘아동양육지원신제도’는 ‘조치제도’에서 ‘행정계약방식(1997)’을 거쳐 ‘완전계약 방식’으로 전환하면서 지자체의 보육소 설치와 배치에 관한 법적 책임이 보육환경 조성을 위한 노력 조항으로 격하되었다. 제3자평가제도가 존재하고는 있으나 지자체의 책임 규정이 사라진 지역의 보육서비스 현장이 상당히 느슨해질 것이라는 예측은 기우가 아닐 가능성이 높아지고 있다. 또한 기존의 유치원이나 보육원이 아닌 제3시설에서 종합아동원을 설치할 수 있는 규정도 만들어지면서 보육시설 공급주체 규제는 더 완화하였다. 이와 같은 규제 완화는 그 이전 인가보육소보다 더 낮은 기준이 적용되던 ‘인증보육소’ 또는 ‘인정보육소’ 보다 더 낮은 단계의 보육시설로 규제 기준치가 상당히 하향화되었음을 의미한다. 여기에 덧붙여 지역에서의 양육지원이라는 명목 하에 ‘아동양육지원급여’라는 새로운 급여가 만들어졌으며 비공식영역에서의 보육도 허용하는 조항도 신설되었다.

일본이 이처럼 오랫동안 국가에 의한 보육서비스 제공 및 전달, 공급 책임을 짊어지는 것에서 벗어나 각종 규제를 급격히 완화하는 그 출발 기초에는 중앙정부의 보육재정 책임 외면 및 회피, 지방자치단체로의 책임전가가 있다. 복지 다원화로 대변되는 일본 보육정책 개혁은 주로 공급주체로서 역할을 축소하기 위한 것으로 해석되어 왔다. 즉 국가가 보육서비스를 직접 공급하는 방식을 벗어나 정부, 영리, 비영리, 비공식 부문이 참여하여 보육시설을 양적으로 확대하고 다양화시킴으로써 일본내의 보육문제, 특히 대기아동 문제를 풀어내겠다는 것으로 이해되어 왔다. 그러나 그 실재를 보면 보육에 대한 중앙정부의 재정부담 외면 및 지방정부로의 책임전가 → 지자체의 재정부담 과중 및 이로 인한 민영화를 통한 민간부문으로의 부담 분산 → 보육서비스 질 보장을 넘어서는 규제 완화 조치들이 일련의 개혁 속에 연속적으로 발생하고 있다. 결국 중앙정부의 공적 책임의 우선적 회피가 지자체의 책임 과중과 위험 전략 분산과정을 거쳐 서비스 질 하락과 그로 인한 부모/아동의 보육시설에 대한 불안과 불신 증대라는 부정적 결과를 만들어내고 있다. 이와 같은 일본의 정책사례는 한국사회에 최근 발생하고 있는 3-5세의 누리과정 예산에 있어서의 중앙정부의 재정부담 회피가 중앙정부-지방자치단체간 갈등이나 양당간 힘겨루기의 문제가 아니라 보육정책 최종 당사자인 부모와 아동, 즉 민생의 기본을 흔든다는 측면에서 새롭게 고민해보아야 할 것이다.

## 참고문헌

- 교토시 홈페이지 (<http://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/page/0000178518.html>) 2016년 9월 20일.
- 김지미(2010) “일본 지방자치단체 보육정책 확대의 정치구조: 지방자치단체의 주도성과 한계성을 중심으로”. 한국지방자치연구. 제12권 3호. 217-244.
- 김지미(2014) “일본 보육서비스공급체제의 변화과정에 관한 연구”. 한국지방자치연구 제16권 2호. 161-186.
- 송다영. 2011. “보육서비스 정책개편 쟁점에 관한 연구.” 한국사회복지학 63(3): 285-307.
- 유해미, 유희정, 장경희 (2012) “일본 보육정책 동향II” 육아정책연구소.
- 오영란. 2009. “일본 보육정책 개혁의 준시장화 흐름에 대한 비판적 고찰”. 사회복지정책. 39(4), 231-254.
- 장경희 (2014) 1990년대 중반이후 일본보육정책의 규제완화에 나타난 문제점과 과제: 모든 영 유아에게 동등한 수준의 보육의 질을 제공하기 위한 관점에서, “일본연구논집 제39호”.
- 최순자(2007) 일본의 유아교육과 보육의 최근 동향 검토, “생태유아교육연구 제6권 1호”.
- 文部科学省 (2016) “아동·양육 지원 신제도 해설- ②이용자 부담”.
- 鈴木尚子 (2004) 保育分野の規制緩和と改革の行方. レファレンス4月号.
- 川崎市市民・子ども局子ども本部子育て推進部保育課 (2015) 川崎保育概要
- 市川市 (2015) 市川市子ども子育て会議 「公立保育所運営の今後の方針について」
- 土浦市 (2016) 公立保育所民間活力導入実施計画
- 山形文治 (1993) 保育料の自治体格差の実体と課題 『大阪市立大学生活か学部紀要 41巻』
- 京都市保健福祉局 子育て支援部保育課 (2015) 子ども・子育て支援制度について.
- 内閣府子ども・子育て本部 (2016) 子ども・子育て支援制度について
- 全国児童福祉主管課長会議 전국아동복지주관과장회의자료 (2003) 『保育情報316号』
- 北場勉 (2005) 『戦後「措置制度」の成立と変容』 法律出版社.
- Daniel and Treblicock (2005). *Rethinking the Welfare State: The Prospects for Government by Voucher*. Routledge.
- Evers, A. 1993. The Welfare Mix Approach: Understanding the Pluralism of Welfare Systems. In A. Evers and I. Svetlik (eds). *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. 3-32. Aldershot: Avebury.

- Gilbert, Neil and Paul Terrell, *Dimension of Social Welfare Policy(4th ed.)*, Prentice Hall, 1998.
- Hoyes, L. and Means, R. (1993), "Quasi-markets and the Reform of Community Care", Le Grand, J., and Bartlett, W., (1993) *Quasi-markets and Social Policy*, Macmillan, London.
- Knapp, M., G. Wistow, J. Forder, and B. Hardy. 1994. "Markets for Social Care: opportunities, Barriers and Implications". in W. Battlett, C. Propper, D. Wilson and J. Le Grand (eds). *Quasi-Markets in the Welfare State*. Bristol: SAUS.
- Johnson, N. 1987. *The Welfare State in Transition: The Theory and Practive of Welfare Pluralism*. Brighton: Wheatshef.
- Le Grand. J. and Bartlett. W. 1993. *Quasi-Market and Social Policy*. Macmillan.
- Le Grand, J. 2006. "The Blair Legacy? Choice and Competition in Public Services"  
Transcript of Public Lecture, London School of Economics.
- Powell. M. 2003. "Quasi-markets in British Health Policy." *Social Policy & Administration*. 37(7): 725-741.
- Powell, M. (ed.) 2007. *Understanding the Mixed Economy of Welfare*. Bristol: The Policy Press and Social Policy Association.