

일본 대도시 보육서비스의 공급과 이용 특성

- 나고야시를 대상으로 -

김은숙
경북대학교

1. 서론

산업화와 도시화는 도시규모의 외형적 확대뿐 아니라 도시내부의 지역분화를 초래했고, 기능적으로 분화되어 온 도시 내 각 지역은 유사한 인구속성 및 사회계층의 특성을 지니는 주민들로 구성된다. 즉, 도시의 내부는 유사한 사회경제적 속성을 지니는 주민들로 구성된 몇 개의 지역들로 형성되어 있으며, 이렇게 형성된 도시 내 각 지역은 그 지역주민의 일상생활에 영향을 준다.

1970년대 이후, 페미니즘에 대한 관심이 증대되면서 지리학에서는 여성의 일상생활이 공간상에서 어떻게 영위되는가에 대한 연구들이 이루어져왔다(神谷,1993;Rose,G.,1993;박순호·김은숙,1998). 이 연구들에서는 여성의 일상생활활동은 남성에 비해 다양하며, 그 이유는 여성 본인뿐 아니라 가족구성원의 라이프 사이클로부터 많은 영향을 받기 때문이라는 것이 밝혀졌다. 또한 이 연구들에서는 여성의 일상생활, 특히 경제활동을 제약하는 중요한 요인으로 보육을 지적한다. 이러한 점은 여성의 연령계층별 경제활동율이 결혼, 출산, 육아의 기간에 해당하는 연령계층에서 가장 낮게 나타난다는 점에서도 증명된다.

이에 본 연구에서는 여성의 경제활동에 큰 제약 요인으로 작용할 뿐 아니라, 대부분의 선진국가에서 공공서비스의 하나로 공급되고 있는 보육서비스에 주목하여, 도시내 지역분화와 공공서비스의 공급 및 이용과의 관계를 검토해보고자 한다. 따라서, 본 연구에서는 일본의 대도시를 대상으로, 도시내의 지역간에 보육서비스의 공급에 차이가 있는지, 보육서비스의 공급형태와 세대의 사회·경제적인 속성은 보육서비스의 이용에 어떠한 영향을 미치는지를 규명하고자 한다.

2. 조사지역 및 조사방법

1) 조사지역

본 연구에서는 일본 대도시의 하나의 사례로서 나고야市를 선정하며, 나고야시내에서도 사회경제적으로 상이한 두 지역 쇼우와구(昭和區)와 미나토구(港區)를 조사대상지역으로 선정한다.

쇼우와구는 시의 중앙부에 위치하고 있으며 전체적으로 양호한 주택지역이 형성되어 있다. 한편, 미나토구는 시의 남서부에 위치해 있으며 나고야항과 중화학공업을 중심으로 하는 공업지대가 형성되어있다. 그리고 공영주택에 거주하는 세대의 비율은 쇼우와구 3.0%, 미나토구 24.8%로 미나토구가 쇼와구에 비해 현저하게 높으며, 시의 평균(12.5%)을 감안해도 미나토구에는 공영주택 거주세대의 비율이 대단히 높아, 미나토구에 비해서 쇼우와구의 세대 소득이 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다(名古屋市,1999).

이와 같이, 쇼우와구와 미나토구는 나고야시내에서 토지이용, 주민의 직업분포의 측면에

서 대조적인 특성을 가진 지역이라고 할 수 있다.

2) 조사방법

쇼우와구와 미나토구의 공적 보육서비스의 공급실태를 살펴보기 위해, 2000년 11월에서 2001년 3월에 걸쳐 미나토구에서는 23개소의 보육소 가운데 12개소, 9개소의 유치원 가운데 5개소를, 쇼우와구에서는 14개소의 보육소 가운데 12개소, 10개소의 유치원 가운데 8개소를 대상으로 보육시간, 정원, 이용아동수등에 관한 설문조사와 면담조사를 실시했다. 그리고 세대속성에 따른 보육서비스의 이용실태를 규명하기 위해 이용세대를 대상으로 우편을 이용한 설문조사를 실시했으며, 미나토구 161세대, 쇼우와구 433세대로부터 설문조사결과를 획득했다. 설문 내용은 세대소득, 부모의 학력 및 직업, 이용하고 있는 보육서비스시설의 종류, 보육시간, 보육비용 등이다.

획득한 설문결과 가운데 모친이 경제활동에 참가하는 세대로 한정하였으며, 따라서 본 연구의 주된 분석대상은 쇼우와구 234세대, 미나토구 84세대이다.

3. 보육서비스 공급 실태

1) 일본 보육제도의 특징

일본의 보육서비스는 공공서비스의 일환으로 사회복지서비스의 틀 안에 위치되어져 있다. 일본 보육서비스의 가장 큰 특징은 조치제도와 보육료의 용능부담방식에 있다. 먼저, 조치제도는 1947년에 제정된 「아동복지법」의 의거해, 보호자가 자녀를 보육소에 위탁하고자 할 경우, 행정기관에 신청서를 제출한다. 신청서를 받은 행정기관은 보호자가 노동 또는 질병 등의 사유로 신청한 아동에 대한 보육이 필요하다고 판단할 경우 보육소에 맡길 수 있도록 조치한다. 이때, 보육료는 동일 시정촌에 거주할 경우, 공립보육소이든 사립보육소이든 관계없이, 동일한 기준의 보육료가 적용되며, 보호자의 소득수준에 따라 보육료는 차등적용되기에, 소득재분배의 기능을 도모한다.

그러나, 정부는 1970년대 이후의 지속적인 경제 저성장하에서 1980년대 중반 이후의, 급격한 출산을 감소와 고령인구의 증대, 이른바 소자고령화사회(少子高齢化社会)의 심화문제에 직면하였다. 따라서 보육료에 대한 국고부담금을 축소하면서 보육수요에 적용하는 방안을 모색해왔고, 이 가운데 1994년 「긴급보육대책등 5개년사업」(「엔젤플랜エンゼルプラン」)이 결정되었다. 1995년부터 시행된 이 사업은 전국적으로 저연령아동보육, 연장보육, 야간보육, 일시보육, 휴일보육 등의 특별보육프로그램을 확충시켜, 다양한 보육수요를 가지는 세대의 보육수요에 대응할 수 있도록 했다(保育行財政研究会, 2001).

2) 나고야시 보육제도의 특징

현재 나고야시의 두 지역에서 공급되고 있는 보육서비스는 일본 보육제도의 특징인 조치제도하에서 보육소의 운영주체가 공립이든 사립이든 관계없이, 각 세대의 소득수준에 맞게 보육료를 책정하여 이용자의 부담을 경감시키고 있으며, 이러한 기본적인 보육서비스 공급은 나고야시의 두 지역에 있어서도 동일하게 나타난다.

그러나 1995년부터 실시된 「긴급보육대책등 5개년사업」(「엔젤플랜エンゼルプラン」)

및 2000년의 「유치원교육요령」에 근거를 둔 「특별보육」과 「위탁보육」과 같은 추가적인 보육서비스는 현재 나고야시의 보육시설에서 실시되고 있지만, 이러한 보육서비스를 실시하는 시설의 수와 이용료는 미나토구가 쇼우와구에 따라 차이가 있다. 특히 사회복지서비스로서의 성격이 강한 보육소의 경우, 세대의 소득 수준이 높고 모친의 근무형태가 풀타임고용이 많은 쇼우와구가 그렇지 않은 미나토구에 비해 보다 잘 정비되어 있다. 즉, 추가적인 보육서비스 공급에 있어서 지역간 격차가 나타난다고 할 수 있다.

4. 보육서비스 이용 실태

사회경제적으로 상이한 지역과 세대들의 다양한 사회경제적 속성이 보육서비스의 이용에 어떠한 영향을 미치는가를 검토한다. 이에 앞서, 공적인 보육시설에 의한 서비스만으로는 충족되지 않는 보육수요를 어떻게 보완하고 있는가를 검토하기 위해 각 세대의 보육형태를 「보육소」 「유치원」 「보육시설+친척」 「보육시설+베이비시터」의 4개로 분류한 뒤, 가족형태, 부친의 직업, 모친의 근무형태의 측면에서 검토했다.

그 결과를 간단하게 요약하면 다음과 같다. 두 지역의 대부분의 세대들은 「보육소」를 중심으로 하는 공적인 보육시설을 이용함으로써 기본적인 보육수요를 충족하고 있었다. 그러나 공적인 보육시설만으로는 충족되지 않는 보육수요에 대해서는 친척과 베이비시터를 통해서 보완하고 있었다. 친척, 특히 조부모와 동거하는 확대가족 세대는 핵가족 세대에 비해 친척에게 자녀를 맡기는 비율이 높았으나, 핵가족 세대인 경우에서도 친척에 대한 의존은 높았다. 따라서, 조부모와의 동거여부뿐 아니라 자녀를 위탁할 수 있는 친척의 존재 그 자체가 보육형태의 다양성에 영향을 준다고 할 수 있다. 핵가족 세대임에도 불구하고 친척에게 자녀를 위탁하고, 또한 베이비시터도 활용한다는 점에서 쇼우와구는 미나토구에 비해 다양한 보육형태를 나타내고 있다.

세대의 사회경제적 속성에 따른 보육서비스 이용형태에 관해서는 부친이 화이트칼라 세대이고, 모친의 근무형태가 풀타임인 세대에서 친척과 베이비시터에게도 자녀를 위탁하는 등 다양한 보육형태를 나타냈으며, 이러한 경향은 미나토구에 비해 쇼우와구에서 더 현저하게 나타났다. 따라서, 쇼우와구는 미나토구에 비해 공적인 보육시설에 의한 기본적인 보육서비스의 공급뿐 아니라, 친척과 베이비시터라고 하는 사적인 보육서비스자원 역시 풍부하다고 할 수 있다.

5. 결론

본 연구는 여성의 경제활동에 큰 제약 요인으로 작용할 뿐 아니라, 대부분의 선진국가에서 공공서비스의 하나로 공급되고 있는 보육서비스에 주목하여, 도시내 지역분화와 공공서비스의 공급 및 이용과의 관계를 검토해보았다. 구체적으로 말하면, 도시내의 지역간에 보육서비스의 공급에 차이가 있는지, 보육서비스의 공급형태와 세대의 사회·경제적인 속성은 보육서비스의 이용에 어떠한 영향을 미치는지를 고찰했다. 이를 위해, 일본 대도시중의 하나인 나고야시를 선정하고, 나고야시내에서 사회경제적으로 상이한 특성을 지니는 쇼우와구(昭和區)와 미나토구(港區)를 조사대상지역으로 선정하여, 보육시설과 이용세대를 대상으로 설문조사 및 면담조사를 실시하였다.

그 결과를 요약하면 다음과 같다.

1) 일본 보육제도의 특징은 보육에 대한 정부의 책임을 명시하는 조치제도와 이용세대의 경제능력에 맞게 보육료를 책정하는 옹능부담방식에 있다. 또한 동일 자치체내에서는 공립시설을 이용하든

사립시설을 이용하는지에 관계없이 동일 기준의 보육료가 책정되고, 보육시설에 대해서는 동일 기준의 보조금이 지급된다. 따라서 일본의 보육제도는 동일 행정구역내의 지역·세대소득·시설운영주체에 따른 공급과 이용격차를 완화시키며, 소득재분배기능을 담당하고 있다.

2) 이러한 일본 보육제도의 특성으로 인해, 지금까지 일본의 보육서비스의 공급 및 이용에 있어서 세대소득·동일 행정구역내 지역격차는 문제시되어오지 않았다. 그러나 본 연구결과에서는 세대소득수준이 높고 풀타임으로 일하는 모친의 비율이 높은 쇼우와구는 미나토구에 비해 「산후종료후보육」과 「연장보육」과 같은 추가적인 보육서비스가 더 많이 공급되어 있다는 것이 밝혀졌다. 즉, 1995년 이후 다양해진 세대의 보육수요에 대응하기 위해 실시되고 있는 여러 가지 추가적인 보육서비스는 지역간 격차를 야기시킨다고 할 수 있다.

3) 보육서비스 이용에 있어서는 기본적으로 대부분의 세대는 보육소와 유치원과 같은 공적 보육시설만으로 보육수요를 충족시키고 있었다. 그러나, 확대가족 세대, 부친이 화이트칼라인 세대, 모친의 근무형태가 풀타임인 세대에서는 공적 보육시설이외에도 친척, 베이비시터와 같은 사적인 보육서비스를 다양하게 이용하고 있었으며, 이러한 경향은 미나토구에 비해 쇼우와구에서 더 현저하게 나타났다. 즉, 쇼우와구에 거주하는 세대는 미나토구에 비해 공적 보육시설에 의한 추가적인 보육서비스와 사적인 보육서비스자원 모든 면에서 풍부하다는 것을 알 수 있다.

이상으로, 분화된 도시내 각 지역들이 가지는 사회경제적 특성은 그 지역주민의 복지 등을 포함하는 일상생활에 상이한 영향을 미친다고 할 수 있다.

참고문헌

- 김은숙, 1997, 취업주부 일상생활활동의 시·공간적 특성, 경북대학교 석사학위논문.
김은숙, 2003, 保育サービスの都市内格差からみた日韓比較, 金澤大學博士學位論文.
박순호·김은숙, 1998, 「취업주부의 일상생활활동의 시·공간적 특성」, 한국인구학, 21(2), 113-143.
名古屋市, 1999, 名古屋市統計年鑑
名古屋市, 2001, 區政概要
名古屋市健康福祉局兒童家庭部保育課, 2000, 名古屋市の保育
都職勞中央執行委員會, 1976, 都財政危機の打開と革新都政, 東京都職員勞働組合, 東京.
白瀬 孝, 1998, 日本福祉制度史, ミネルヴァ書房, 京都.
保育行財政研究會, 2001, 基礎から學ぶ保育制度-現状と改善・擴充のポイント-, 草土文化, 東京.
植山つる·浦辺 史·岡田正章, 1978, 戦後保育所の歴史, 全國福祉社會協議會.
岡部達男, 1996, エンゼルプラン・兒童福祉法「改正」をどう考えるか, ひとなる書房,
眞田 是, 2002, 國民生活と社會福祉政策, かもがわ出版, 京都.
神谷浩夫, 1993, “名古屋市郊外日進市における保育サービス供給と住民の日常生活”, 地理學報告, 76, 18-35.
Pinch. S., 1984 “Inequality in pre-school provision: a geographical perspective” in Kirby, A., Knox. P. and Pinch. S. ed., Public service provision and urban development. Croom Helm, 321-382.
Pinch. S., 1987, The changing geography of preschool services in England between 1977 and 1983, Environment and Planning C Government and Policy, 5, 469-480.
Rose, G. 1993, “Women and Everyday Spaces” in Feminism and Geography: The limit of geographical knowledge, Polity Press, 17-41.