

## ‘가정보육모’제도와 보육자의 인식 변화에 관한 젠더연구

소마 나오코\*

### 초 록

한국에서는 저출산화로 인하여 육아지원정책이 국정과제가 되어 있다. 2004년 6월 11일 ‘육아지원정책 방안’이 대통령자문기구인 ‘고령화및미래사회위원회’로부터 ‘미래인력 양성 및 여성의 경제활동 참여확대’라는 비전으로 제시되었다. 이 논문은 위에서 모범사례로 든 ‘가정보육모제도’에 착안하여, 일본의 ‘육아의 사회화’에 대한 과제를 사회학적으로 검토하여, 앞으로 한국의 육아지원정책설계의 판단자료로 사용함을 목적으로 하고 있다. 구체적으로는 일본의 ‘가정보육모제도’에 관한 정책변천과 보육자 자신의 인식에 초점을 맞추어 분석하고, 이 제도의 과제를 명확히 함으로서 ‘육아의 사회화’ 전체에 대한 과제를 젠더시점에서 제시했다. 이렇게 일본의 경험을 밝히는 작업을 통하여, 앞으로 한국사회의 육아지원 정책설계의 자료로 활용되기를 기대한다.

가정보육모제도는 보육시설과 같이 보육지원책의 일환으로 그 확대가 논의되고 있다. 이 논문에서는 가정보육모제도를 통하여 정책과 보육자 자신의 인식을 기초로 고찰하였다.

일본에서는 종래의 ‘육아의 사회화’ 논의에서는 가정화와 사회화가 상대개념으로 논의되었는데, 사회화를 담당하는 장소로는 가정보육모제도와 같은 ‘가정’도 있고, 가정보육모 자신이 상대개념으로 인용하였던 보육시설도 있다. 가정보육모제도는 결혼을 계기로 퇴직하여 전업주부가 되고, 자신의 아이를 보육한 후 취학 이후가 되면 가정보육모로서 제3자의 아이를 유상으로 보육하는 제도

\* 동경대학교 대학원 통합문화연구과 국제사회과학 박사과정

이다. 지금까지 가정에서 특히 여성이 무상으로 담당하던 보육을, 지역의 가정 보육모 여성이 보육의 선배, 대리모로서 유상으로 보육하는 제도이다. 최근 육아의 사회화라는 흐름속에서 지역보육자원의 활용책으로 가정보육모제도의 확대가 논의되고 있다. 현 제도를 전제로 확대해 나가는 것은, 보육경험을 가진 여성이 현재 보육중인 여성을 도와주고 싶다는 의식을 매개로 하여, 유상으로 엄마가 엄마를 지원하는 제도의 확대를 의미한다. 또한 정책도 이를 지원하는 형태로, 보육경험자가 종사할 수 있는 구조를 유지하면서 사업주체로 새로이 자리매김하게 되었다. 저출산화, 대기아동 해소라는 정책과제를 두고 지역사회 여성의 활용방법으로서 가정보육모제도의 확대가 논의되어 왔다고 할 수 있다.

이렇게 육아의 사회화라는 정책과제를 기초로 '지역에서 여성이 아이를 돌보는' 구조가 재편성되고 있다. 가정보육모라는 명칭이 말해주듯 대상에 남성은 포함되어 있지 않다. 이러한 육아의 사회화과정에서 발생하는 현상이 반드시 '탈가족화' '탈 젠더화'의 방향으로 가고 있다고는 볼 수 없다. 육아의 사회화 논의 속에서 현재의 가정보육모제도를 전제로 확대해 나가는 것은, 육아의 사회화과정에 놓여져 있는 가족화와 젠더화 구조를 재편성해 나가는 것과 연결된다고 볼 수 있다.

보육사업의 양적확대, 여성의 고용창출이라는 목표만 선행시킬 것이 아니라, 정부, 지방자치체의 책임으로 공적보육사업을 실시하기 위한 기반을 정비할 것, 케어워크의 남녀 공동참가를 방해하지 않는 조건 정비를 고려하여, 중장기적인 시점으로 제도를 설계하는 것이 중요하다고 생각된다. 이것은 저출산화대책이라는 발상보다는 어린이, 남녀 공동참여사회 실현이라는 이념을 바탕으로 해야 가능해 질 수 있다고 생각한다.

## I. 연구목적과 연구배경

### 1. 연구의 목적

한국에서는 저출산화로 인하여 육아지원정책이 국정과제가 되어 있다. 2004년 6월 11일 '육아지원정책 방안'이 대통령자문 고령화및미래사회위

원회로부터 ‘미래인력양성 및 여성의 경제활동참여확대’라는 비전으로 제시되었다. 정책목표로서, ①출산력 제고 및 우수한 아동 육성, ②육아부담 및 비용의 경감, ③여성의 취업률 제고, ④일자리 창출을 들고 있다. 특히 이 방안에서는 0세아에 대해서 가정내 육아지원을 활성화하는 방향으로 정부지원이 고용창출과 관련해서 거론되고 있다. 즉 ‘부모의 육아휴직 활용이 곤란한 경우 보육교사 파견으로 가정내 양육 지원’이라는 제안이 있다. 구체적으로는 ‘가정에서의 양육지원을 위해 미취업 보육교사, 유치원 교사, 간호사 등에 대하여 0세아 특성에 맞는 보수교육 실시 후 가정보육 교사로 파견’을 들고 있다. 그리고, 일본의 가정보육모제도가, ‘높은 질 관리 시스템으로 운영, 부모의 신뢰가 높음’은 모범사례로 인용되었다(대통령자문 고령화 및 미래사회위원회 2004.p.20-21)

이 논문은 위에서 모범사례로 든 ‘가정보육모제도’에 착안하여, 일본의 ‘육아의 사회화’에 대한 과제를 사회학적으로 검토하여, 앞으로 한국의 육아지원 정책설계의 판단자료로 사용함을 목적으로 하고 있다. 구체적으로는 일본의 ‘가정보육모제도 1)’에 관한 정책변천과 보육자 자신의 인식에 초점을 맞추어 분석하고, 이 제도의 과제를 명확히 함으로서 일본의 ‘육아의 사회화’ 전체에 대한 과제를 제시하여, 앞으로 한국사회의 육아지원 정책설계의 자료로 활용되기를 기대한다.

일본에서도 저출산화, 고령화의 진전, 남녀공동참가사회의 실현이라는 과제와 관련하여 ‘육아의 사회화’ 문제가 제기된 지는 오래 되었다. 한국에서도 몇가지 소개된 바와 같이, 1989년 출산율 1.57 쇼크를 계기로, 1994년 ‘엔젤플랜’, 1999년 ‘뉴 엔젤플랜’, 2003년 ‘저출산화 사회대책기본법(少子化社會對策基本法)’, ‘차세대 육성지원대책추진법(次世代育成支援對策推進法)’, 2004년 ‘저출산화 사회대책대강(少子化社會對策大綱)’, 그리고 2004년 중에 새로운 ‘뉴엔젤플랜’이 제출될 예정이다. 다음의 표 1

1) 일본에서는 통칭보육마(保育ママ로 부르고 있지만,가정복지,가정보육복지,가정보육,주간보 등 지방자치체에 따라 여러가지 명칭으로 불리고 있다. 이 논문에서는 동경도 세타가야구의 문서에서보육마가 통칭으로 사용되고 있지만, 한국어 표기에 맞추어가정보육으로 표기를 통일한다. 그러나 공적자료나 조직명을 인용하는 경우에는 원문에 맞추어보육마로 표기한다.

에 정리한 것 처럼 2003년 현재의 출산율이 1.29로, 이러한 저출산화의 흐름을 바꾸기 위해서도 더욱 포괄적인 ‘육아지원책’과 사회전체의 육아지원(육아의 사회화)이 요구된다.

<표 1> 합계 특수 출산율 추이(1960~2003년)

	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003
한국	6.0	4.5	3.4	2.8	1.8	1.6	1.7	1.47	1.30	1.17	
일본	3.64	2.13	1.91	1.75	1.76	1.54	1.42	1.35	1.33	1.32	1.29

출처 : 한국자료 한국보건사회연구원 ‘전국출산력 및 가족보건실태조사’ 각 년도  
일본자료 후생노동성(厚生労働省) ‘인구동태통계’ 각 년도

이러한 저출산화의 진행과 함께 ‘육아의 사회화’는 1980년대 후반부터 사회문제로 대두되었다. 그러나 ‘육아의 사회화’ 논의는 전후 1950년대에 시작된 가사노동논쟁으로 거슬러 올라가는 ‘새로운 면서도 오래된 문제’이며, 지금까지 가정학, 경제학, 사회복지학, 보육학에서 연구가 진행되어 왔다. 예를 들어 가정학에서는 ‘가사노동의 사회화’, ‘육아의 사회화’와 관련하여 육아의 상품화, 공동화, 공용화에 대하여 논의되었다(伊藤1974, 渡辺他1984等). 경제학에서는 1970년대부터 ‘가사노동론’으로 논쟁이 있었으며, 1990년대에는 ‘가사노동의 경제학’을 둘러싸고 ‘가사노동의 사회화’에 관하여 논의되었다(竹中·久場 1994, 竹中2002等). 더욱이 사회복지학에서도 1970년대부터 ‘보육, 육아의 사회화’나 ‘양육의 사회화’(庄司 1990)’가 거론되었는데, 최근 가정과 사회의 유대관계속에서 육아를 보는 관점에서 ‘육아의 사회화’라는 새로운 개념으로 정리될 필요가 있다(森田 2000).

육아에 관해서 정부, 가족, 지역사회, 시장의 상호관계가 변화하는 속에서 사회학도 ‘육아의 사회화’를 주목하고 있다. 이 논문은 이러한 ‘새롭고도 오래된 문제’인 ‘육아의 사회화’에 대해서 사회학적 탐구를 시도한다.

사회학의 선행연구를 나누어 보면 크게 두가지로 나눌 수 있다. 하나는 주로 정책면을 중심으로 한 거시적 연구이다. 국제간의 비교를 통하여 일

본의 정책이념 결여, 육아환경정비, 양립지원책의 충실화, 취업환경정비의 필요성 등이 지적되었다(船橋1998, 前田2003等). 두번째로는 왜 사회화가 필요한가 하는 사회적 배경을 탐구하는 것으로, 여성의 고학력화, 만혼화, 저출산화의 진전 등 사회적 상황 변화와 여성의 의식면에 대한 연구이다(目黒・矢澤 2000, 矢澤他2003等). 이러한 연구에 의하여 국제적으로 일본의 ‘육아의 사회화’ 진척도가 낮다는 것과 최근의 저출산화 배경에는 취업, 연애, 결혼, 출산을 둘러싼 일련의 사회의식적 변화가 있다는 것을 파악할 수 있게 되었다.

이러한 종래의 사회학적 연구에서 ‘사회화’라는 개념은 ‘가족화’ ‘가정화’와는 상대되는 개념으로 사용되었다. 예를 들면 일본, 스웨덴, 프랑스의 3개국을 ‘육아의 사회화’와 ‘남성의 역할 변화’를 기준으로 비교분석한 연구를 보면, ‘육아의 사회화’를 육아를 ‘가족내로 한정할 것인가 다양한 육아지원제도를 형성하여야 하는가’(船橋1998 : 157)라는 식으로 사용되고 있다. 즉 여기서는 ‘사회화’와 ‘가족화’가 상대개념으로 사용되고 있다. 이렇게 ‘가족화’의 개념과 대비되는 ‘사회화’의 개념을 이용하여 어떻게 육아를 사회전체가 지원할수 있는가 하는 논의에 역점이 주어졌다. 본 연구에서는 육아지원책의 하나로 최근 주목을 받고있는 ‘가정보육모제도’를 사례로 ‘사회화’의 가능성과 과제를 고찰해 본다.

실제로 가정보육모는 보육시설이나 유치원에 비교해볼 때 그 수가 훨씬 적기 때문에 지방자치단체마다 이에 대한 정책적 지원이 다르게 나타난다. 본 연구에서는 일본 지역사회의 보육실태에 대해 전국적 차원의 획일적 특징을 파악하기 보다는 지역마다 보육자원이 다른 현상을 지방자치단체의 정책적 다양성을 통해 논의하고자 한다. 특히 2004년 각 지방자치단체가 작성하고 있는 ‘행동계획’에 지역의 독자성을 반영시킨 내용에 주목하여 이를 배경으로 일본 지방자치단체의 다양한 보육자원에 관한 논의를 ‘가정보육제도’의 사례로 고찰할 것이다<sup>2)</sup>.

2) 또 사회학적 논의와 조금 달리 보육제도개혁에 관해서사회를 요청하는 논리나 문제에 관한 논의가 있다. 이 논의는 최근의 보육제도개혁을 어떻게 평가하는가의 문제이다. 1997년 이후의 아동복지법개정이나 기초구조개혁의 흐름에서 신자유주의적인 보육의 시장화를 단계적으로 추진하고 있다고 할 수 있지 (樋井200, 二宮2002), 오히려

## 2. 가정보육모제도와 관련한 선행연구

일본의 가정보육모제도 자체에 관한 선행연구는 주로 세가지 관점에서 문제가 제기되어 왔다. 첫번째로, 가정보육모제도가 보급되지 않은 이유나 배경에 대한 문제점 제기를 들 수 있다. 우선 일본 보육제도속의 ‘보육시설신화’ (畠中2000)나, ‘가정이나 보육시설이나’(福川 2000)하는 경직적 공급체계의 구조적 문제를 들 수 있다. 또한 가정보육모제도에 대해서 지방자치체는 일정부분 지도감독할 책임이 있으나, 구체적인 책임 한계가 명확하지 않다(上村·福川 1998:25) 따라서 행정적인 책임문제 때문에 제도확대가 적극적으로 전개되지 않은 사정도 있다. 예를 들어 1970년대 후반부터 도시부에 베이비호텔이 급증하여 80년대초에 들어 베이비호텔이 사회적 문제가 되어, 무인가보육시설에 대한 비판이 강해졌다. 그 즈음해서 보육시설 입소 적정화정책이 실시되었고, 지방자치체에서도 더 이상 무인가보육시설의 역할은 끝난 것 같은 분위기가 팽배해져 가정보육모제도를 축소, 폐지하는 방향으로 진행되었다(福川1997:151)는 역사적 배경<sup>3)</sup>을 들 수 있다.

두번째로 가정보육모제도에 대한 선구적 조사를 축적해 온 福川 (2000)의 지적으로, 가정보육모가 놓여진 불안정한 환경(처우, 조건)에 대한

---

이 문제는 고도경제성장후의 저성장, 1980년대의일본형복지국라는 흐름, 그리고 일본 전후 보육제도 전체의 흐름에서 그 연속성과 단절을 이해 해야 하는 문제이라고 생각한다. 더욱이 이 신자유주의적개혁과 보육의 가정화, 그리고 젠더화는 밀접한 관계를 가진다고 생각한다본 연구는 이러한 거시적 문제에 대해서는 다루지 않고 일본 지역사회의 다양한 보육실태에 관해서 가정보육모제도와 보육자의식을 검토한다. 일본의보육의 시장론에서는 보육자에 관한 논의에서 젠더시점이 결여 되어 있기 때문에 본연구에서는 오히려 젠더시점을 도입하여 논의한다가정보육모제도의 확대에 대해서 이를 공적보육책임의 축소로 인식하는지, 혹은 지방자치단체가 공적보육으로서 독자적으로 실시하고 있는 질 높은 다원적 공급체계의 구축으로 인식하는지는 이에 대한 입장이 갈라질 수도 있지만 필자는 일본의 사례를 통하여 지방자치단체의 공적 책임을 통한 가정보육모제도의 실시가능성도 검토해야 할 과제라고 생각한다

- 3) 가정복지원제도에의거 무인가 보육시설에서 발생한 유아 사망으로 정부, 현, 시, 시설경영자를 상대로 낸 손해배상청구소송사건. 이 사건을 사례로 행정책임과 의무를 고倉岡1984. 또한 아동복지법 24조 단서조항의적절한 보를 할 의무를 지방자치체가 적절히 이행할 것의필요 등, 무인가보육시설에대 지방자치체의 책임, 어린이와 부모의 권리보장에 관한 법제적논에 대해서는田村(1981, 1986를 참

문제이다. 가정보육모의 ①불안정한 수입, 신분보장, ②휴가 보장, ③보건소와의 연계, ④지원제도정비에 관한 지적을 통해 가정보육모의 노동조건에 대한 문제점과 과제를 파악할 수 있다.

세번째로 시설보육 비판 중 가정보육모제도의 ‘가정적 분위기’나 ‘가정적 편안함’을 논하는 것을 들 수 있다. 예를 들어 栗山(2000)는 시설보육의 형태는 과거 30년간, 가정형에서 학교형으로 이행하여, ‘육아가 햄버거를 시간내에 정해진 양을 만드는 것 같은 무기질 노동으로 변질되기 쉽다’며 ‘맥도널드형 보육의 탄생’이라 비판하고 있다(栗山2000 : 71-3). 이러한 학교형 보육과 대비하여 가정보육모제도는 개별대응이 가능하고 가정적 분위기라서 ‘좋다’고 한다.

확실히 가정보육모의 처우개선과 정비는 중요한 과제이며, 한층 더 노동조건 개선이 요구된다. 또한 가정보육모제도가 확대되지 않는 요인으로서 일본의 경직된 보육공급체계(시설보육 편중구조)나 정책주체, 보육현장의 편중된 사고방식을 고쳐, 가정보육모제도를 확대하고 다원적인 공급체계로 변혁할 필요가 있다는 것도 중요한 지적이다. 더우기 가정보육모제도는 시설보육보다 ‘가정적’이므로 이 특성을 살려 기존 시설보육 문제를 재조명하는 것도 가능할 것이다.

단, 더욱 논의가 필요한 점들도 남아있다. 첫번째로 시설보육의 편중에서 다원적인 보육공급체계로 개혁하는데 있어, 현재의 가정보육모제도를 전제로 확대를 도모할 것인가 아니면 어떤 새로운 변혁이 필요한가 하는 점이다.

이 점과 관련하여 두번째로, 지금까지의 가정보육모제도를 둘러싼 논의에서는, 가정보육모제도의 ‘가정적 분위기’가 ‘좋은 것’이라는 명제하에 시설보육을 학교형 보육이라 주장하거나 시설보육과는 다른 가정적 보육을 확대해야 한다는 논리를 주장하였다. 이러한 논의로 중요한 문제점이 지적되어 온 것은 사실이지만, 시설보육과 상대개념인 ‘가정적 보육’, ‘가정적 분위기’란 것은 구체적으로 무엇을 말하는 것인가. ‘가정적 분위기’가 ‘좋은 것’이라는 의미와 ‘좋은 것’이라는 사회적 인식(가정적이라는 시선 자체가 가지는 문제점)에 대하여 어떻게 생각하고 정의하여야 하는가. 이

논문에서는 ‘가정적 보육’, ‘가정보육모제도’라는 사회적 행위나 관계가 ‘좋은 것’이라는 문맥의 인식 자체를 문제시 해 보고자 한다. 왜냐하면 ‘가정적 보육’이라는 사회적 행위나 관계가 정책집행자, 전문가, 보육자, 이용자 등 각각의 주체에게 어떻게 인식되어 왔는가를 파악함으로써 ‘가정적 보육’에 관한 다면적인 토론이 가능해지리라 생각하기 때문이다.

이 논문에서는 이 부분에 문제의식을 가지고, 필자가 2002년도에 실시한 동경도 세타가야구 조사를 근거로 정책주체(정부, 도, 구)와 현장 보육자에게 초점을 맞추어 가정보육모제도의 변용을 사례로 ‘육아의 사회화’ 가능성과 과제를 검토한다. ‘가정보육모제도’가 정부, 도, 구의 정책상 어떠한 위치를 차지하고 있는지, 그 배경에는 무엇이 있는지(Ⅱ장), 보육자(가정보육모)는 ‘가정보육제도’를 어떻게 보고 있는지 인터뷰조사를 통하여 고찰한다(Ⅲ장). 마지막으로 ‘가정보육모제도를 둘러싼 정책과 보육모 쌍방의 인식에 ‘양면성’이 있음을 기술하고, ‘육아의 사회화’ 저편에는 어떤 일이 있어나고 있는가와 앞으로의 과제를 정리해 본다(Ⅳ장).

## Ⅱ. 정책상 ‘가정보육모제도’의 위치 정립

### 1. 정부, 동경도의 위치 정립

가정보육모제도는 일본에서도 이용율은 그리 높지 않으며, 지방자치체에 따라 실시율에 차이가 있다. 인가보육시설의 공식 통계는 있지만 무인가보육시설에 대한 정확하고 공식적인 통계는 없는 실정이다. 가정보육모제도도 무인가보육시설에 속하기 때문에 공식데이터는 없으며 현재 약 120개 지방자치체에서 실시되고 있다(福川 2000 : 35)

가정보육모제도는 고도경제성장에 따른 보육시설부족 해결책의 일환으로 지방자치체가 시작한 제도<sup>4)</sup>라 할 수 있다. 법적으로 정리하면 ①아동

4) 법령근거는 아동복지법 24조 단서조항부근에 보육시설이 없는 등 부득이한 경우는, 기타 적절한 보호를 하여야 한와 지방자치체의요동이다. 세타가야구의 경우에는세타가야구 가정보육제도 운영요 및 기타 로 되어있다.



복지법 24조 단서조항 ‘적절한 보호’를 구체화 한 것 ②아동복지법을 의식하지 않고 지방자치체의 보조사업으로 실시하고 있는 것, 두가지로 나눌 수 있다. 전자는 교토시의 ‘주간보모제도(晝間里親制度)’가 대표적인 예로, 지방자치체가 사업주체가 되어 책임을 지는 형태로 가정적 보육사업을 실시하고 있다. 한편 현재 실시중인 가정보육모제도는 대부분 후자의 형태이다. 아동복지법에 근거하지 않고, 민간사업으로서 가정적 보육사업을 장려하고, 이에 대하여 보조금을 교부하고 있다(福川 1997:194 197)

역사적으로 보면 일본의 고도성장기인 1950년 교토시, 1958년 오사카시, 1960년 동경도, 요코하마시, 코베시가 가정보육모제도를 도입하였다. 그 후 1969년 동경도는 가정보육모제도의 이용 대상을 초등학교 저학년에서 3살 미만까지로 대폭 낮추면서 지방자치체로 이관하였다. 1960년대 후반부터 1970년대에는 칸토, 킨키권을 중심으로 가정보육모제도가 확대되었다. 그러나 1980년대에 들어서 제도의 신설은 거의 이루어지지 않고 축소, 폐지하는 방향으로 흘러가게 되었다(福川2000:34 6). 동경도에서는 1972년에 보조제도를 시작하였지만 1990년 동경도 아동복지심의회 답신에서는, ‘복잡 다양화하는 보육 수요에 대응하기위한 사회보육전개에 있어, 현재의 보육실, 가정복지원을 앞으로도 인가보육소와 동등히 취급하는 것은 바람직하지 않다’고 하여 가정보육모제도의 확대는 사실상 부정되었다.

그러다가 현재 ‘저출산화대책’, ‘양립지원’이라는 문맥속에 가정보육모제도가 다시 주목을 받고 있다. ‘후생백서’에는 ‘가정보육모제도’에 관하여 1961년에 언급되었으나<sup>5)</sup> 그 후 적극적으로 언급된 적은 없다. 그러나 1994년 엔젤플랜 이후 정부, 동경도를 비롯한 각 지방자치체의 공적 문서에 가정보육모제도에 관한 언급이 자주 등장하게 되었다.<sup>6)</sup> ‘저출산화대

5) 1961년후생백에는 다음과 같이 기재되어 있다. 현재 동경도, 오사카시, 요코하마시, 코베시, 오즈시에서 실시중이며, 그 내용은 대략, 건강한 가정과 풍부한 경험을 가지고, 자신의 아기가 없는 부인이 자택을 개방하여아을 보육하는 것으로, 보육소 부족을 보완하는 역할을 담당하고 있다. 보육에 필요한 경비에 대해서는 지방자치체가 일부 보조하는 경우도 있다.

책 임시특례교부금(少子化政策臨時特例交付金 1999년)'에서는 '가정보육모 등의 재택보육서비스 제공자 육성사업' '가정적 보육제도에 대한 조성사업'과 같이 가정보육모제도가 하나의 보조금 대상사업으로서 적극적인 자리매김을 하게 되었다. 또한 1990년에 가정보육모제도의 확대노선을 사실상 부정한 동경도도, 1995년 동경도 아동복지심의회 의견서에서는 입장을 바꿔 '가정복지지원제도의 적극적 활용'을 제시하여 '지역의 보육자원'으로서 적극적인 자리매김을 하기에 이르렀다.

## 2. 지방자치체의 위치 정립 : 동경도 세타가야구와 에도가와구의 비교

더우기 지자체 입장에서 보면 그 양상은 크게 달라진다. 이 논문은 동경도 세타가야구(인구80만명)의 조사를 예로 들었는데, 지자체간의 차이를 파악하기 위해서도 동경도 에도가와구와 비교하면서 세타가야구의 제도설계를 검토해 보고자 한다. 2001년도 4월 1일 현재 세타가야구의 보육현황을 보면, 가정보육모는 49개소(정원 160명, 재적아동수 106명)이다. 한편 인가보육시설은 73개소(구립 54개소, 사립 19개소), 정원이 6,411명(구립 4,914명, 사립 1,497명), 재적아동수 6,363명으로 인가보육시설과 비교하면 규모가 대단히 작다. 세타가야구에서는 인가보육시설에서 0세아 보육도 실시하고 있으며, 가정보육모제도도 생후 6주 3세 미만까지 보육을 실시하고 있는 한편, 에도가와구에서는 공립보육시설에서 0세아 보육은 실시하지 않고 가정보육모제도로 생후 9주 1세 미만까지 대응하고 있는 특징적인 구이다. 공립보육시설에서 0세아 보육을 실시하지 않는 것에 대해서 에도가와구 맞벌이 부부들의 불만도 많이 나타나고 있다.

여기에서 행정에 따른 가정보육모제도의 자리매김 분석이라는 주제로, 특히 가정보육모가 되기위한 자격요건, 급여(보조금)에 관하여, 그리고 제도 전체의 자리매김을 역사적 경위로 검토해 본다.

- 6) 예를 들면, 엘플(1994)의5 (2). 다양한 보육서비스 층에서 보육서비스의 다양화, 탄력화 촉진, (중략) 보육소 제도의 개선, 점검을 포함한 보육시스템의 다양화, 탄력화를 추진한다. 실시에 있어 역)형보육, 재택보육서비스등의 육성, 진흥을 도모한다는 형태로 언급되어 있다.

<표 2> 세타가야구 가정보육모제도의 보조금 일람(2001년도 현재)

	에도가와구	세타가야구
가정 보육 모 요건	①25~65세 미만(25~55세인 사 람을 채용) ②무직 ③취학전인 아이가 없음 ④육아 경험이 있거나 유자격자 (보육교사, 교사, 조산원, 간호원) 있음 ⑤9.7m <sup>2</sup> 이상의 공간이 있으며, 실내 애완동물을 키우지 않음 <sup>7)</sup>	①2002년도부터 65세를 정년 모집시에는 25~56세의 구내 거주자 ②③구의 자료에 특별한 명시는 없 지만 사실상 에도가와구와 동등한 조건 ④동경도의 기준을 근거로 하여 ‘보 육교사, 교사, 조산원, 보건원, 간호 원 자격을 가진 사람, 또는 구가 실 시하는 연수(140h)를 수료하여 필요 한 지식을 습득한 사람 중 보육경험 을 가진 사람 ⑤육아전용실(바닥 넓이 9.9m <sup>2</sup> 이상. 동경 도의 기준)
보육 시간	월요일 토요일 8시30분 17시 (8시간보육)	월요일 토요일 8시30분 17시 (8시간보육)
보호자 부담 (급여)	기본보육료 월 14,000엔 잡비 월 3,000엔 시간외 이용 한시간 400엔	기본보육료 월 25,000엔 시간외 이용 한 시간 500엔 식사등 실비
보조금 (급여)	‘보육보조비’(아기 한명에 대해서 월 53,000엔) ‘환경정비비’ (월 25,000엔) ‘기말원조비’(년 300,000엔) ‘동계가산비’(월 3,500엔/1~3월) ‘보험료보조비’(년 7,200엔)	‘기본료’(월 150,000엔) ‘시설진흥비’(월 30,000엔) ‘기말수당가산’(년 144,000엔) ‘가산료’(두번째 아기부터 한사람당 월 30,000엔) 그 외 23항목에 걸쳐 상세히 설정 (표3)
시도	년 3 4회	년 3회

출처 : 동경도 세타가야구, 에도가와구 내부자료에서 발췌

7) ①,②는 도의 기준과 동일하며 ③,④는 에도가와구의 기준을 변형 적용하였다.

&lt;표 3&gt; 세타가야구 가정보육모제도의 보조금 일람(2001년도 현재)

	항 목	단 위	단가(한도액)
1	기본료	보육모 한사람당	월액 150,000 엔
2	가산료	두번째 이후 아동 한사람당	월액 30,000 엔
3	급식비 가산	아동 한사람당	월액 850 엔
4	시설진흥비	보육모 한사람당	월액 30,000 엔
5	파트타임 고용경비	보육모 한사람당	월액 21,250 엔
6	기말수당가산	보육모 한사람당	년액 144,000 엔
7	배상책임보험료	보육모 한사람당	년액 7,200 엔
8	직원 장애보험료	보육모 한사람당	년액 5,000 엔
9	직원 건강진단료	보육모 한사람당	년액 5,000 엔
10	소규모기업공제금보조	보육모 한사람당	월액 3,000 엔
11	아동건강관리비	보육모 한사람당	년액 12,000 엔
12	냉난방비	보육모 한사람당	월액 4,000 엔
13	연수장려비	보육모 한사람당	년액 5,000 엔
14	유구정비비	보육모 한사람당	년액 20,000 엔
15	보육교사자격취득장려비	보육자격을 취득하려는 보육모 한사람당	년액 40,000 엔
16	파트타임고용경비 가산	5명을 보육하는 보육모 한사람당	월액 170,000 엔
17	아동건강관리비 가산	5명을 보육하는 보육모 한사람당	년액 8,000 엔
18	냉난방비 가산	5명을 보육하는 보육모 한사람당	월액 3,000 엔
19	유구정비비 가산	5명을 보육하는 보육모 한사람당	년액 10,000 엔
20	직원상해보험료 가산	5명을 보육하는 보육모 한사람당	년액 5,000 엔
21	직원건강진단료 가산	5명을 보육하는 보육모 한사람당	년액 5,000 엔
22	피난용 유모차 구입비	5명을 보육하는 보육모 한사람당	년액 73,500 엔
23	개설준비금	새로 인정한 보육모 한사람당	년액 100,000 엔
적용	7,8,9,10,11,13,14,16,17,19,20,21,22에 대해서는, 한도액을 넘지 않는 범위 내에서 실제로 지불한 금액에 상당하는 금액을 보조한다.		

\*1 : 여름은 6월 1일을 기준일로 하여 55,000엔, 겨울은 12월 1일을 기준일로 하여 88,500엔

\*2 : 7월부터 9월 및 11월부터 3월까지 8개월간 지급

\*3 : 보육모의 보육교사자격 취득을 장려하기 위하여, 다음의 (1), (2)에 해당하는 경우, 단가와 실시기관에 지불한 금액을 비교하여 모자라는 금액을 지급한다.

(1) 보육교사를 양성하는 학교 및 시설에 재학중인 경우

(2) 보육교사자격 취득을 목적으로 통신교육을 수강하는 경우

\*4 : 보육모가 연차휴가 및 하계휴가를 취득한 경우, 또한 3명이 넘는 아동을 보육하려

는 목적으로 파트타임 직원을 고용하여 보육하는 경우에 지급한다.  
출처 : 동경도 세타가야구 보육과 내부자료에서 발췌

요건을 보면 실제적으로는 <자격 또는 연수+ (자기 자식의) 보육경험>이 요건이다. 문서에 명기되어 있지 않아도 자기 자식을 기른 경험이 있는 것이 자격요건의 전제 조건이 되어 있다. 이러한 연령, 자격, 보육공간 확보 이외에 현재 무직이며, 자신의 아기를 보육한 경험이 있고, 취학 전인 어린이가 없을 것(취학 후의 어린이는 취학전보다 상대적으로 손이 덜 가는 시기이므로) 등이 요건에 포함되어 있어, 사실상 전업주부를 대상으로 한 자격요건이다.

다음으로 급여(보호자부담과 보조금)에 대해서는 두 지역에서 크게 차이가 나고 있다. 에도가와구의 경우이다. 한편 세타가야구는 세타가야구 보육과의 설명에 따르면, 이전에는 세타가야구도 에도가와구처럼 어린이 한사람당 요금이 설정되어 있었으나 제도 변경(1998년)으로 현재와 같이 수탁아동의 수에 관계없이 ‘기본료’가 월액 15만엔이라는 체계가 되었다고 한다. 대략적인 평균 년수입은 두 구가 크게 차이가 나, 에도가와구가 약 154만엔인 한편 세타가야구는 구의 보조금만으로도 378만엔으로 기타 가산금, 시간 외 요금 등을 포함하면 조금 더 많을 것으로 추측할 수 있다.

위와 같이 가정보육모의 요건은 비슷하지만 보조금에 대해서는 두 지역이 대단히 큰 차이를 보이고 있다. 그 배경으로서 가정보육모제도가 두 지역에서 어떤 자리매김을 하고 있는가 하는 역사적 변천을 알아볼 필요가 있다. 우선 에도가와구에서는 공립보육시설에서 0세아 보육을 하지 않고 가정보육모로 대체한다는 제도를 오랫동안 유지해 오고 있다. 그것은 ‘가정적 분위기’가 중요하다는 전 구청장의 철학<sup>8)</sup>의 영향이 컸다고 한다.<sup>9)</sup> 이러한 구청장의 철학도 있어서 에도가와구에서는 정부나 도가 주

8) 에도가와구의 설명에 의하면, 그 철학이란 다음과 같다. 0세아보육은 인간의 양육문제이다. 인간의 성장에 있어 유아기가 가장 중요한 시기이기도 하다. 어머니의 깊은 애정으로 보살펴야 한다. 그러나 직장 등으로 보육할 수 없을 때에는 가정보육모를 인정하여 어머니가 보살피는 것과 가장 유사한 가정적 환경에서 보육한

9) 2002년 11월 11일, 에도가와구 보육마마계장의 인터뷰

목하지 않았던 1970년대 중반부터 1980년대 사이에도 가정보육모제도를 확대해 왔다.

한편 세타가야구는 당초부터 에도가와구 같은 가정보육모제도를 적극적으로 실시해오지는 않았다. 현재의 보조제도로 확충된 것은 1998년부터이며, 구가 적극적으로 가정보육모를 확대하기 시작한 것은 1990년대 후반부터라 할 수 있다. 이것은 정부나 도가 주목하지 않았던 때에도 구 청장의 '가정적 보육이 중요하다'는 '철학'으로 확대노선을 유지해온 에도가와구와는 대조적이다. 앞서 말한 것 처럼 정부나 도가 1990년대 중반까지 가정보육모제도에 착안하지 않았던 것과 같이 세타가야구도 적극적인 가정보육모제도를 확충하지 않았다. 세타가야구에서 가정보육모를 증가시키기 시작한 것은 1990년대 중반, 정부의 '엔젤플랜' 이후 대기아동 해소 대책의 일환으로 실시되는 부분이 크다는 것을 구의 문서에서도 확인할 수 있다<sup>10)</sup>.

이렇게 정부나 도 차원에서는 1980년대의 축소노선으로부터, 1990년대 중반 저출산화 대책의 일환으로 양립지원책의 필요성이 대두되면서 대기아동 해소의 하나의 해결책으로 가정보육모제도가 주목을 받기 시작하였다. 정부나 도가 지금처럼 주목하지 않았던 때에도 가정보육모제도를 확대해 온 에도가와구와 비교하여, 세타가야구는 정부나 도의 방침과 같은 길을 걸었다. 특히 1990년 중반 세타가야구의 문서에서 재정적인 문제가 나타나기 시작하였으며, 현재의 재정난이나 '복지 다원화' 추세로 인하여 보육시설은 더 이상 만들지 않고, 가정보육모와 같은 자택 개방형으로 초기투자비나 보조금을 절약하려고 하는 행정적인 측면의 사정도 존재한다.

제도 창설부터 현재까지의 역사적 변천을 되돌아보면 창설 초기부터 1990년대 중반까지는 현재와 같이 가정보육모제도가 주목받지 못하여 'I기:제도 창설기'가 30년 가까이 지속되어 왔다고 할 수 있다. 그리고 '엔

10) 어린이 주변환경정비플랜(1999년)에서 다양한 보육서비스를 전라는 문맥 중 가정보육모제도가 재검토되었다. 또한 세타가야구지역 보건복지심의회 답신보육서비스의 존재형태에 대해 (2002년 2월)에서도 다원적인 서비스 공급체계의 정비(보육서비스 자원확보)로서보육마마에 대한 시설서비스지원 및 보육마마의 중이 중점적으로 거론되었다.

젤플랜’ 이후 1990년대 중반부터, 대기아동 해소의 일환으로 가정보육모 제도가 주목받고, 제도의 확대요구가 높아져 이를 II기:제도 확대기라 볼 수 있다. 자격요건으로는 ‘자격 또는 연수+ (자기 자식의) 보육경험’으로 설정하여, 자신의 아이를 보육한 경험이 있는 여성이, 자식에게 손이 많이 가지 않게 된 후에 종사할 수 있는 제도가 되었다. 그러한 자격요건을 유지하고 ‘II기:제도 확대기’인 1998년 세타가야구의 가정보육모에 대한 급여(보조금)이 연수 400만엔 전후로 오르면서, 가정보육모는 ‘사업주’로서 자리매김하게 되었다.

### III. 보육자(가정보육모) 자신의 ‘가정보육모 제도’의 자리매김

이상과 같은 제도체계, 역사적 변천 속에서 보육자인 ‘가정보육모’ 자신은 ‘가정보육모제도’라는 사회적행위, 관계를 어떻게 인식하고 있을까. 2002년 11월~2003년 3월 세타가야구 가정보육모 15명(조사시점의 가정보육모 통계 46명 중 53.4%)에게 실시한 인터뷰조사<sup>11)</sup>를 자료로 고찰해 본다. 대상자 선정은 세타가야구 보육과에서 가정보육모 명부를 제공받아, 경력, 연령, 지역에 편중되지 않도록 주의하였고, 전화로 문의하여 승락을 얻은 15명에 대하여 1~3시간, 가정보육모의 자택이나 찻집에서 인터뷰 조사를 실시 하였다(1명은 전화조사). 조사원의 질문은 최소한으로 줄이고, 가능한한 자유로운 형식으로 가정보육모가 된 동기, 보람, 가정보육모제도의 자리매김, 특징, 전문성, 지역에 대한 역할, 행정에 대한 제안 등을 설문하였다. 인터뷰 후 데이터를 정리하여 회답자의 확인을 얻었다.

#### 1. 가정보육모를 시작하게 된 동기

우선 조사대상자가 가정보육모가 될 때 까지의 과정을 보면 크게 하나

11) 지면관계로 인용은 최소한으로 하였다. 상세한 조사내용은相馬 (2004)를 참조.

의 형태를 들 수 있다. <어린이를 접하는 일에 종사<sup>12)</sup> → 결혼을 계기로 퇴직 → 출산 → 아이가 초등학교 이상 성장 → 가정 보육모> 라는 패턴이다(A씨, E씨, J씨, O씨). 이러한 경우가 반정도를 차지하고 있다. 보육 현장(보육교사·유치원 선생·에스크·가정 보육모의 보조) 등으로 근무하고 있었는데 결혼을 계기로 퇴직, 자신의 육아에 전념한 후, 아이가 초등학교 이상으로 되어 조금 시간 여유가 있어 가정 보육모를 시작했다고 하는 케이스가 반수였다.

‘가정보육모’를 시작한 배경이나 환경은 다양하지만 동기로서는 의식면, 환경면의 공통성을 들 수가 있다. 첫번째로 의식면으로는 ‘아기와 접하는 일을 하고 싶다, 아기를 좋아한다’는 것으로 아기와 관련된 일을 하고 싶다는 것은 전원이 공통된 점이라 할 수 있다. 두번째로 ‘집에서 할 수 있는 일이라서’ (G씨, I씨, L씨, O씨)라는 환경면도 가정보육모를 시작하는데 커다란 요인이 되고 있다. ‘집에서 할 수 있다’는 이유의 이면에는 ‘자신의 아이를 집에서 맞이할 수 있다’(E씨, O씨), ‘아이에게 좋은 영향을 줄 수 있다’(D씨, J씨, O씨)와 같이 ‘가정보육모제도’는 자기 아이의 양육과 양립이 가능하며, 자기 아이의 성장에 좋은 영향을 줄 수 있다고 인식하고 있다.

## 2. 가정보육모제도의 자리매김

다음으로 ‘가정보육모제도’의 자리매김에 대한 질문에는 크게 3가지 인식으로 정리할 수 있다. 첫번째로 ‘가정보육모가 아직 사회적 인지도가 낮아서 모르는 사람도 많다’(E씨)는 것. 보육시설이나 유치원에 비하여 가정보육모제도가 아직 사회적인 인지도가 낮다는 것은 모두 같은 생각이었다. 두번째, 가정보육모는 ‘보육시설의 보완’이라는 인식이다(A씨, C씨,

12) 유치원에서 근무(6명), 보육시설에서 근무(2명), 유치원이나 보육시설 같은 시설 이외에 민간 에스프레소:민간회사명)나 가정보육모 보조 경험자(2명) 등 유아와 접하는 일에 종사. 그리고 보육현장은 아니지만 육아에 관한 전화상담업무에 종사한 사람(1명), 학습원 강사(2명), 경험은 없지만 아기를 돌보는 일을 하고 싶었다는 사람(2명), 가정보육모 이용 경험자(1명)으로 나눌 수 있다.



F씨, I씨, J씨, M씨). 이 배경에는 가정보육모를 이용하면 좋은 유치원에 들어가기 쉬워진다는 ‘유치원 입원심사 사정’도 지적되었다. 세번째로 ‘가정보육모제도는 확고한 입지정리가 되어 있지 않다’는 인식이다. 그것은 가정보육모제도가 ‘중간적인 위치, 어디에 위치하고 있을까’(H씨), ‘지금 까지 공적으로 인정되어 있지 않다, 지역의 아기 돌보는 아주머니라는 인식에서 벗어나지 못하고 있다’(F씨)라는 발언으로 생각해 볼 수 있다.

이렇게 보육시설과 비교하여 ‘사회적인 인식도가 낮고’, ‘불투명한’ 제도로 인식되어 있으면서도 ‘가정보육모제도’가 가지고 있는 ‘가치’는 다시 보육시설과 비교하게 된다. 즉 보육시설은 ‘집단적, 관료적, 차갑다, 정해진 작업’이고 보육자는 ‘선생님’인 반면, ‘가정보육모제도’의 ‘좋은 점’은 ‘소규모, 가정적, 개별대응, 가족전체를 돌볼 수 있는, 폭있고 유연한 제도’이며, 보육자는 ‘대리모, 이모’라는 인식을 발견할 수 있다. 보육시설과는 달리 보육환경, 관계성 모두 보육자 존재감 자체가 ‘대리 엄마’로서 보육시설의 ‘선생님’과 대비되어 인식되고 있다. 이것은 무엇을 말하는지 다음 절에서 더욱 깊이 파고 들어 이 인식을 검토해 보자.

### 3. 보육자(가정보육모 자신)의 자리매김

‘대리모’ 제도라는 인식을 더욱 자세히 검토하기 위하여 가정보육모가 자기자신을 어떻게 자리매김하고 있는지 분석해 보자. 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다. 보육이란 아기와 보육자만이 아니라 어머니와 보육자간의 관계이기도 하다(Uttal 2002:167). 여기에서는 주로 ‘어머니’와의 관계속의 자리매김에 대하여 이야기하고 있다. 첫번째로 자신은 ‘(아기 어머니의)선배’라는 인식이다. 그것은 ‘육아에 대한 선배’, ‘인생선배’(G씨), ‘어머니로서의 선배’(H씨), ‘생활 속의 선배’(N씨) 등 몇가지 표현이 등장하였다. 보육하는 아기의 어머니보다 연배이며, 자신의 아이를 키운 경험이 있고, ‘가정보육모’로서의 사회적 입장에서 이렇게 인식되었다고 이해할 수 있다. 또한 ‘아기 어머니에게 도움이 된다면’(G씨, L씨, N씨), ‘아이 어머니와 일생동안 관계를 맺고 싶다’(K씨) 등 ‘선배’ 입장에서, 가정과 일

을 양립시키기 위해 고생하는 어머니를 지원하고 싶다는 인식이 그 배경에 자리잡고 있다.

둘째로는 ‘선배’와는 약간 달리 ‘객관적인 아줌마’(D씨), ‘친척 같은 존재’(J씨, M씨)라는 인식과, 자신이 ‘엄마’ ‘어머니’ ‘대리모’(C씨, E씨, F씨, J씨, O씨)라는 인식도 있다. 이것도 ‘시설’보육과 대비하여 생각할 수 있다. 보육시설의 보육교사는 ‘선생님’인데 비하여 가정보육모는 자신이 ‘선생님’으로 불리는 것을 싫어하며, 집에서 하고 있으니까 ‘마마’ ‘둘째엄마’ 정도가 좋다’(E씨)고 한다.

이렇게 ‘가정보육모’는 자기자신의 자리매김에 대하여 ‘보육시설’의 보육교사와 비교하여, (어머니) 선배, ‘객관적인 아줌마’, ‘대리모, 둘째엄마’로 인식하는가 하면, 다른 가정보육모로 부터는 세번째 의견으로서, 가정보육모제도 자체가 중간적인 위치이기 때문에 상반된 입장을 보이기도 한다. 예를 들어 ‘(가정보육모는) ‘봉사활동이라 생각했는데, 이렇게 급여를 받는 이상 일이라 생각하지 않으면 ….(생략) 그렇다고 보육교사와 같은 전문직도 아니고’(H씨)라는 인식이다. ‘보육교사 같은 전문직과 가정보육모는 분명 다른 가치를 가지고 있다’고 전제하면서도, ‘그렇지만 일은 일이라고 생각하지 않으면 안된다’라는 인식을 가지고 있다. 또한 ‘전문성에 대해서는 앞으로는 더욱 엄하게 생각해야 한다. 전문직으로서의 책임감이 있다. (생략) 우리들도 전문성의식을 가져야 한다. 복지라고는 하지만 생활이 걸려있다. 어떤 전문가도 생활이 걸려있다. 봉사활동과는 다르다’(F씨)와 같이 ‘가정보육모’도 육아라는 ‘일’에 ‘전문성의식’을 가지고 종사해야 한다는 의식변화도 볼 수 있다. 이 점, 가정보육모가 ‘전문직’라 할 수 있는가에 대해서는 의견이 갈라지지만 ‘봉사활동’은 아니고 보수가 주어지는 직업으로서 종사하여야 한다는 것에 대해서는 모두가 공통된 의견을 보이고 있다.

#### IV. ‘육아의 사회화’를 재조명

##### 1. 정책상, 가정보육모 자신의 인식의 ‘양면성’

II.에서 본 것과 같이, 세타가야구에서는 제도 창설부터 1990년 중반까지는 가정보육모제도가 주목을 받지 못하였다(I기:제도 창설기). 저출산화 대책으로 주목받기 전, 보육시설과 가정의‘중간적이고’‘불투명한’ 제도적 위치 속에서, ‘가정보육모’는 지역사회에서 ‘조용히’ 보육을 실시해 왔다. 그러나 ‘엔젤플랜’기 이후 1990년대 중반부터 대기아동 해소의 해결책으로 가정보육모제도가 주목을 받으며 제도확대를 통한 개혁으로, 더 이상의 ‘조용한’ 환경과는 상당히 바뀐 모습이 되었다(II기:제도 확대기). 1998년에 세타가야구의 가정보육모에 대한 급여, 보조금제도가 바뀌어 ‘기본료’ 15만엔, 기타 보조비를 합하면 보조금 년액이 380만엔(보육료, 시간외 보육료 제외)라는 23구에서 가장 높은 보수가 준비되었다.

이러한 배경속에서 III.에서 본 것과 같이 ‘가정보육모’ 자신은 가정보육모제도 자체를 시설보육과의 대비로 보아 ‘집단적’, ‘관료적’, ‘차거운’, ‘정해진 작업’과 달리 ‘소규모’, ‘가정적’, ‘개별대응’, ‘가족전원을 보살필 수 있으며’, ‘폭이 넓고 유연한 제도’로 인식하고 있다. 또한 보육자 입장에 대해서는 보육원의 보육교사와 달리 ‘선생님’이 아닌 ‘엄마’ 나 ‘이모’라는 적극적인 인식을 보였다. 그러나 저출산화대책이라는 ‘행정적 지원’으로 보조금의 확충 등 제도상의 변화를 거치면서 가정보육모사이에서도 ‘봉사활동이 아니며 전문성의식을 가져야 한다’는 인식의 양면성이 나타나고 있는 가정보육모도 있다.

이러한 인식의 ‘변화’는 정책상의 ‘변화’이기도 하다. 세타가야구에서는 년수 400만엔 전후의 보수가 준비되는 등 급여(보조금)이 올라, ‘가정보육모’는 ‘사업주’로 자리매김하게 되었다. 한편 제도상 자격요건에 대해서는 연령, 자격, 보육공간이라는 요건 외에도, 무직, 자기 아이의 보육경험, 취학전의 아이가 없을 것이란 요건도 있어, 사실상 보육경험이 있는 여성이 종사하는 제도로 고정화 된 점은 종래와 변함이 없다. ‘개인 사업자로

서 직업'이라는 자리매김과 전업주부를 대상으로 한 '대리모'라는 종래의 인식사이에서 정책상으로도 양면성을 보이고 있다는 것을 이해해야만, 가정보육모들의 인식 변화도 이해할 수 있을 것이다.

## 2. '육아의 사회화' 앞에 놓여진 '가족화', '젠더화'

종래의 '육아의 사회화' 논의에서는 '가정화'와 '사회화'가 상대개념으로 논의되었는데, '사회화'를 담당하는 장소로는 '가정보육모제도'와 같은 '가정'도 있고, '가정보육모' 자신이 상대개념으로 인용하였던 '보육시설'도 있다. 즉 사회화'과정에 보육시설이라는 '시설'과 '가정보육모'라는 엄마가 하는 '가정'이 있다. '가정보육모제도'는 III장에서 본 것과 같이 <결혼을 계기로 퇴직하여 전업주부가 되고, 자신의 아이를 보육한 후 취학 이후가 되면 가정보육모로서 제3자의 아이를 유상으로 보육하는> 제도이다. 지금까지 가정에서 특히 여성이 무상으로 담당하던 보육을, 지역의 '가정보육모' 여성이 '보육의 선배', '대리모'로서 유상으로 보육하는 제도이다. 최근 '육아의 사회화'라는 흐름속에서 '지역 보육 자원의 활용'책으로 '가정보육모제도'의 확대가 논의되고 있다. 현 제도를 전제로 확대해 나가는 것은, 보육경험을 가진 여성이 (무상으로) 현재 보육중인 여성(가정보육모제도를 이용하는 엄마)을 도와주고 싶다는 의식을 매개로 하여, 유상으로 엄마가 엄마를 지원하는 '엄마를 위한 엄마의 지원'제도의 확대를 의미한다. 또한 정책도 이를 지원하는 형태로, 보육경험자만이 종사할 수 있는 구조를 유지하면서 '사업주체'로 새로이 자리매김하게 되었다. '저출산화', '대기아동 해소'라는 정책과제를 두고 지역사회의 '여성 활용'방법으로서 '가정보육모제도'의 확대가 논의되어 왔다도 할 수 있다.

이렇게 '육아의 사회화'라는 정책과제를 기초로 '지역에서 여성이 아이를 돌보는' 구조가 재편성되고 있다. '가정보육모'라는 명칭이 말해주듯 대상에 남성은 포함되어 있지 않다.<sup>13)</sup> 이러한 '육아의 사회화'과정에서

13) 단 세타가야구에서는 실질적으로 부부 두사람이 양육하는 경우도 볼 수 있으나 자격요건으로서 남성은 포함되지 않는다.

발생하는 현상이 반드시 ‘탈가족화’ ‘탈 젠더화’의 방향으로 가고 있다고 볼 수 없다. ‘육아의 사회화’ 논의 속에서 현재의 ‘가정보육모제도’를 전제로 확대해 나가는 것은, ‘육아의 사회화’과정에 놓여져 있는 ‘가족화’와 ‘젠더화’의 구조를 재편성해 나가는 것과 연결된다고 볼 수 있다.

‘육아의 사회화’를 담당할 주체로서 현재의 ‘가정보육모제도’를 전제로 확대를 논하거나, ‘가정적 보육’을 ‘좋은 것’이라고 하는 획일적 사고방식 보다는, 오히려 ‘여성이 지역에서 아이를 돌보는’ 구조가 ‘육아의 사회화’ 속에서 재편성되는 모습을 젠더시점에서 재고해 보아야할 필요가 있지 않을까.

필자는 일본의 ‘가정보육모제도’ 자체를 부정하는 것은 아니다. ‘가정보육모제도’도 아이나 부모에게 필요한 ‘보육자원’으로 인정한다면 무엇이 필요할까 하는 관점에서 그 가능성과 과제를 검토해 왔다. 앞으로는 ‘가정보육모제도’가 공적 보육에 필요한 중요한 주체라는 시점에서 전문성과 자질 향상, 노동조건, 자격요건의 재검토가 필요하다. 그 때는 ‘가정보육모제도’라는 명칭의 재검토는 물론, 전업주부나 보육경험 여성만을 대상으로 하는 자격요건의 개정 등 남성의 보육교사, 보육경험자도 종사할 수 있도록 성별에 중립적인 조건 정비가 필요하다 하겠다.

최근 일본의 보육시설에는 남성 보육교사가 증가하고 있다. 중장기적으로 보면 남성 보육교사가 활동할 곳은 시설보육만이 아니라 가정 보육의 장도 하나의 선택이 될 수 있을 것이다. 보육교사라는 전문직 종사자의 선택 폭을 넓힌다는 관점에서 노동조건, 성별 중립화 정비가 불가결하다. 한국사회에서는 남성 보육교사가 거의 없다고 하는데, 이런 점은 문화적 요인도 관계하고 있을 것이다. 그러나 케어워크(Care Work)의 여성화와 직결되는 제도설계가 아니라, 남녀공동참가와 연결되는 제도설계(또는 남녀공동참가를 방해하지 않는 제도설계)는 중장기적으로 볼 때 중요한 포인트라 생각된다. 물론 실제 이용자나 보육자의 의식도 따라주어야 할 것이다.

### 3. 정책적 과제

현재의 재정난이나 ‘복지 다원화’추세로 인하여 보육시설은 더 이상 만 들지 않고, 자택 개방형으로 초기투자비용을 절약하려고 하는 행정면의 사정과 경제적 불황하에서 여성이 가정에 있으면서 종사할 수 있는 직업 으로서 ‘가정보육제도’가 주목받고 있다.

일본가정보육모제도는 원래 지방자치단체가 시작한 제도이지만 일본사 회에서 이제도를 운영하고 있는 자치체는 적다. 본 연구에서 일본전국의 확 일적인 논의는 하지 않았다. 오히려 지방분권화의 흐름속에서 이용자 입장의 높은 질의 다양한 보육자원의 선택지를 준비하는 것이 중요하 다는 점을 논하고 있다. 이를 위해서는 각 보육사업의 역할분담을 검토하면 서 보육 서비스 질의 관리, 정보제공, 지역네트워크 구축이 중요한 과제 이다.

가정보육모제도가 있는 지방자치단체에게 가정보육모제도도 공적인 보 육을 담당하는 중요한 ‘보육자원’이라고 한다면, 아동복지법에 기초하지 않고 민간사업으로 가정적 보육사업을 장려하여 보조금을 교부하는 방법 만이 아닌, 지자체가 사업주체가 되어 책임을 지는 공공성을 띤 보육사업 으로 실시할 필요도 있다. 보육시설 평가제도에 관해서는 현재 중앙정부 의 평가제도와 동경도의 평가제도 두가지가 있지만 일부 시설보육만 평 가를 받고 있다. 세타가야구에서는 새로운 평가제도로써 독자적으로 가정 보육모 평가제도를 시험적으로 실시하고 있다.

그리고 세타가야구 카라수야마지구에서는 보육시설, 보육실, 가정보육 모, 인증보육시설의 보육자들이 커뮤니케이션을 통한 정보교환이 시작되 어 상호 연대감이 형성되고 있다. 보육자들은 지역사회에서 독자적으로 보육을 하고 있으며 이들의 네트워크도 만들어지기 시작하고 있다. 이용 자입장에서 보면 보육시설이나 가정보육모는 같은 지역의 보육자원이기 때문에 그러한 네트워크가 구축은 지역사회 보육의 질을 향상시키는데 기 여한다. 따라서 지방자치단체는 평가제도를 도입하면서 각 보육사업자들 이 일상적인 커뮤니케이션, 정보교환을 할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

한국과 일본 양국은 지역사회에 있는 보육지원 분포도 다르고 재정적인 제도도 다르기 때문에 일본의 사례를 일반화하는 것은 문제가 있다고 생각한다. 그러나 이용자 입장에서 질 높은 다양한 선택처를 제공하는 것, 그리고 일본에서 재원문제로 이해대립은 있지만 보육자들이 서로의 이해관계를 초월하여 이용자 입장에서 육아지원을 하는 것은 보편적인 과제라고 생각한다. 이용자입장에서 보육의 질 향상을 위해서 정부, 지방자치체의 책임으로 공적보육사업을 실시하기 위한 기반을 정비하는 것, 그리고 케어워크의 남녀 공동참가를 방해하지 않는 조건 정비를 고려하여 중장기적인 시점으로 제도를 설계하는 것이 중요하다고 생각된다. 이것은 ‘저출산화’라는 발상보다는 ‘어린이, 남녀 공동참가사회’ 실현이라는 이념을 바탕으로 하여야 비로소 가능해지는 것이라고 생각한다.

※본 연구는 일본복지대학 COE보조금을 받아서 진행되었다. 본 논문은 相馬(2004b)를 한국대상으로 내용을 보충해서 수정한 것이다.

#### 참고문헌

- 淺井春夫 (2002). 保育の市場化と保育運動の課題. 保育研究所. これでいいのか日本の保育. 草土文化, 2 4.
- 船橋恵子(1998). 現代父親役割の比較社會學的檢討. 父親と家族. 東京: 早稲田大學出版部.
- 福川須美(1997). 私も家庭的保育の味方です!. 全國家家庭的保育ネットワーク. 応援します 働くお母さん. 東京: ひとなる書房, 141 172.
- (2000). 轉機に立つ家庭的保育制度の現状と課題. 現代のエスプリ. 401, 34 47.
- 畠中宗一(2000). わが國における家庭的保育の展望. 現代のエスプリ. 401, 214 220.
- 伊藤セツ(1974). 婦人勞働者の家事・育児にかんする要求の性格につい

- て. 賃金と社會保障. 647, 35-47.
- 上村康子・福川須美(1998). 家庭的保育制度の全國實態調査報告(上). 保育情報. 262, 21-27.
- 倉岡小夜(1984). 眞理子ちゃん訴訟と保育請求權. 保育の研究. 5, 48-58.
- 栗山直子(2000). 家庭的保育再考: 家族社會學の立場から. 現代のエスプリ. 401, 68-76.
- 前田正子(2003). 子育ては, いま. 岩波書店.
- 目黒依子・矢澤澄子編(2000). 少子化時代のジェンダーと母親意識. 東京: 新曜社.
- 森田明美(2000). 子育ての社會化~今, これから. 子ども家庭福祉情報16, 50-54.
- 二宮厚美 (2002). 新福祉國家への展望と保育運動の課題. 保育研究所. これでいいのか日本の保育. 草土文化, 5-6.
- 庄司洋子(1990). 家族の変化からみた兒童養育の現状. 社會福祉研究. 48, 25-32.
- 相馬直子(2004a). 保育ママ制度再考. 東京大學総合文化研究科・教養學部・相關社會科學研究室.
- (2004b). 子育ての社會化のゆくえ: 『保育ママ制度』をめぐる政策・保育者の認識に着目して. 社會福祉學. 45(2) (近刊).
- ケアの社會化とコミュニティ: 2002年度地域調査報告集. 98-141.
- 竹中恵美子(2002). 家事労働論の現段階. 久場嬉子編. 經濟學とジェンダー. 東京: 明石書店, 121-152.
- 竹中恵美子・久場嬉子(1994). 労働の女性化. 東京: 有斐閣選書.
- 田村和之(1981). 保育行政の法律問題. 東京: 勁草書房.
- (1986). 保育法制の課題. 勁草書房.
- Uttal, Lynet (2002) Making Care Work: Employed Mothers in the New Childcare Market, Rutgers University Press.
- 渡辺みよ子他(1984). いま家事労働に問われるもの. 東京: 有斐閣選書.
- 矢澤澄子・國廣陽子・天童睦子(2003). 都市環境と子育て. 東京: 勁草書房.



## The Future of Socialization of Childcare in Japan : Transitions in Family Day Care Policies

Soma Naoko\*

This study examines the discourses of family day care policies and family day care providers in Setagaya, Tokyo, from a gender perspective.

The study points out that in the policy, family day care has primarily been regarded as a job available for people who have experience in being a “mother,” but recently is also regarded as a job for business. Family day care providers’ position themselves as “experienced mothers,” but it was found that they also felt that they were not just volunteers and should possess expertise.

With family day care policies and care providers in transition, the reconsideration of its expertise, gender neutral labor conditions and qualifications are necessary from a view that the family day care policy is a resource of childcare necessary for the growth of children and the parents. If we don’t cause a drastic reform of family day care policy now, the feminization of childcare in the local community will progress further.

---

\* University of Tokyo Graduate School of Art and Sciences Advanced Social and International Sstudies

